

# 입법과 정책

프랑스 민법상 계약 해제의 효과 - 2016년 프랑스 민법 개정상의 논의를 중심으로 여하윤

「무형문화재법」의 쟁점과 무형문화재 보전·진흥 방안 연구 최영화·민경선

자금세탁방지 의무와 변호사의 비밀유지 의무를 조화하기 위한 입법적 고찰 윤배경

지방교육분권 관련 조직·인사, 사무, 재정분야의 법제와 쟁점 분석 김가람·이일용

정치효능감이 정치 냉소주의와 정치참여에 미치는 영향 변현수

한·중·일 원자력 협력과 한국의 역할 임은정

2016년 장애인구추계의 신뢰성 점검과 개선방안 박유성·이선미

치킨전문점의 창·폐업에 영향을 미친 요인에 관한 실증연구 김재경·성낙일·조동혁

공공임대 주택의 편익: 임대료를 중심으로 유승동·김주영

아동이 안전한 사회구현을 위한 자원조달에 관한 연구: 아동학대예방사업을 중심으로 최성은

노인복지관과 경로당 이용형태에 따른 노인의 특성과 정책과제 유성호

노인정신건강 정책 및 서비스 전달체계 현황과 과제 박영란·손덕순·박경순

복지인식에 대한 사회서비스 접근성의 매개효과 분석 고혜진·민기채·이정화

국민연금제도의 부양가족연금 재정추계 및 수급요건 개선방안 연구 민기채·송창길·이재은

재한 중국동포들의 사회복지태도에 관한 연구 권기창

기부금품법의 역사적 변화 연구: 금지에서 규제로, 규제완화에서 건전한 기부문화 조성으로? 정진경

공감행정: 공공조직의 사회적 책임에 대한 혁신적 접근 김정수

공영방송의 정치적 독립성 확보를 위한 입법 과제 고찰: 공영방송 지배구조 개선법을 중심으로 김민정

## 편집위원회

---

편집위원장	김기흥 경기대학교
편집위원	강성진 고려대학교
	권혁주 서울대학교
	김진근 제주대학교
	박상준 와세다대학교
	박종익 강원대학교
	박주원 영남대학교
	백성준 한성대학교
	송경재 경희대학교
	신동면 경희대학교
	오동석 아주대학교
	오호택 한경대학교
	이병규 명지대학교
	이호근 전북대학교
	정상호 서원대학교
	조영임 가천대학교
	조화순 연세대학교
	하봉운 경기대학교
	황아란 부산대학교
	이승현 국회입법조사처
	심우민 국회입법조사처
편집간사	장경석 국회입법조사처
	김주경 국회입법조사처
	배재현 국회입법조사처
	이덕남 국회입법조사처
	이정진 국회입법조사처
	정도영 국회입법조사처

---

**연락처** (07233) 서울시 영등포구 의사당대로 1  
국회입법조사처 학술지 편집위원회  
Tel: 02)788-4524 Fax: 02)788-4529 e-mail: lps2009@nars.go.kr (편집실무 이경은)  
www.nars.go.kr

---

이 학술지에 게재된 논문의 내용은 집필자의 의견이며  
국회입법조사처의 공식적 견해와는 무관합니다.





---

# 입법과 정책

제9권 제2호 2017년 8월

---

## 목차

- 프랑스 민법상 계약 해제의 효과  
- 2016년 프랑스 민법 개정상의 논의를 중심으로 ..... 여하운 / 5
- 「무형문화재법」의 쟁점과 무형문화재 보전·진흥 방안 연구 ..... 최영화·민경선 / 29
- 자금세탁방지의무와 변호사의 비밀유지 의무를 조화하기 위한  
입법적 고찰 ..... 윤배경 / 55
- 지방교육분권 관련 조직·인사, 사무, 재정분야의 법제와  
쟁점 분석 ..... 김가람·이일용 / 79
- 정치효능감이 정치 냉소주의와 정치참여에 미치는 영향 ..... 변현수 / 105
- 한·중·일 원자력 협력과 한국의 역할 ..... 임은정 / 129
- 2016년 장래인구추계의 신뢰성 점검과 개선방안 ..... 박유성·이선미 / 155
- 치킨전문점의 창·폐업에 영향을 미친 요인에 관한  
실증연구 ..... 김재경·성낙일·조동혁 / 181
- 공공임대 주택의 편익: 임대료를 중심으로 ..... 유승동·김주영 / 205
- 아동이 안전한 사회구현을 위한 자원조달에 관한 연구:  
아동학대예방사업을 중심으로 ..... 최성은 / 225

- 노인복지관과 경로당 이용형태에 따른 노인의 특성과 정책과제 ..... 유성호 / 247
- 노인정신건강 정책 및 서비스 전달체계 현황과 과제 ..... 박영란·손덕순·박경순 / 275
- 복지인식에 대한 사회서비스 접근성의 매개효과 분석 ... 고희진·민기채·이정화 / 299
- 국민연금제도의 부양가족연금 재정추계 및  
수급요건 개선방안 연구 ..... 민기채·송창길·이재은 / 325
- 재한 중국동포들의 사회복지태도에 관한 연구 ..... 권기창 / 351
- 기부금품법의 역사적 변화 연구:  
금지에서 규제로, 규제완화에서 건전한 기부문화 조성으로? ..... 정진경 / 377
- 공감행정: 공공조직의 사회적 책임에 대한 혁신적 접근 ..... 김정수 / 401
- 공영방송의 정치적 독립성 확보를 위한 입법 과제 고찰:  
공영방송 지배구조 개선법을 중심으로 ..... 김민정 / 427

## 프랑스 민법상 계약 해제의 효과 - 2016년 프랑스 민법 개정상의 논의를 중심으로 -

여하운\*

### 국문초록

본 논문의 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 전통적으로 프랑스는 판례와 학설이 일치하여 계약의 해제에 소급효를 인정해왔으나, 2016년 개정 프랑스 민법은 기존의 입장을 버리고 계약 해제의 소급효와 결별한 것으로 평가되고 있다. 그러나, 개정 프랑스 민법 제1228조 제3항 과 제4항이 계약이 해제되었다더라도 당사자들 간의 원상회복의무를 인정하고 있는 점 등에 비추어 계약 해제의 소급효를 인정하고 있는 우리 판례의 입장과 실질적으로 다를 바가 없다는 것이 나의 생각이다. 실제로 프랑스 내에서도 개정 프랑스 민법에 대하여 기존의 소급효가 유지되고 있다고 평가하는 견해들이 프랑스 내에서 상당수 존재하고 있음을 알 수 있었다.

둘째, 프랑스에서는 당사자가 해제소권을 행사하였을 경우, 법원은 그 인용 여부만을 판단할 수 있는 것이 아니라, 계약 해제보다는 약한 제재로서 채무자에게 이행 기한을 부여할 수도 있다(프랑스 민법 제1228조). 계약 해제와 관련하여 법관에게 폭넓은 조치를 인정하는 제도는 우리 민법이 알지 못하는 것으로서, 프랑스 민법 해제 제도의 특징을 보여주고 있다.

셋째, 원상회복의무 유무 내지 해제/해지의 적용대상을 계속적 계약인지 여부에 따라 구분하지 않고, 상호 교환된 급부가 계약의 이행 정도에 따라서 효용이 있는지 여부에 따르는 개정 프랑스 민법 제1229조 제3항의 규정은 우리도 참고할 필요가 있다고 생각한다.

국가과학기술표준분류: SA0401 민법

주제어 : 계약 해제, 소급효, 원상회복의무, 이행기한의 부여, 급부의 효용성

## I. 서설

개정 전 프랑스 민법은 일반 규정으로서의 계약의 해제와 관련하여 1개의 조문만을 두고 있었다(제1184조)<sup>1)</sup>, 그런데, 우리나라 민법학자의 입장에서 보았을 때 여러 가지 어색한 점들이 많이 보였다. 큰 틀에서의 차이점을 언급해보면, 첫째, 계약 해제는 재판상으로만 행사할 수 있었다(동조 제3항). 둘째, 우리 민법 제544조 이하에서 규정하고 있는 바와 달리, 채무불이행의 유형을 나누지 않고 일반적·포괄적인 규정을 마련하고 있었다. 셋째, 계약 해제의 효과와 관련하여서는 아무런 규정을 두지 않고 있었다.

오랜 기간 프랑스 민법 개정 작업을 준비해왔던 프랑스는 드디어 지난 2016년에 채권법(주로 우리 민법상 채권총칙과 계약총칙에 해당하는 부분)에 대한 대대적인 개정을 하게 되어 2016년 10월 1일부터 개정된 프랑스 민법이 시행되고 있다. 계약 해제와 관련한 부분도 대대적인 개정의 대상이 되었다. 이에 재판상 해제(résolution judiciaire) 외에 자동해제조항(실권약관, clause résolutoire), 그리고 우리 민법 제543조 이하에서 인정되는 바와 같은 형성권으로서의 해제권(résolution unilatérale)을 인정하는 규정을 두게 되었고(2016년 개정 프랑스 민법 제1224조)<sup>2)</sup>, 계약 해제의 효과와 관련하여서도 규정을 마련하였다(개정 프랑스 민법 제1228조 이하). 본 논문에서는 이 중 계약 해제의 효과와 관련한 프랑스 민법 개정 전후의 논의를 소개하고 우리 민법상의 논의와 비교해보고자 한다. 이에 본 논문은 다음과 같이 구성하였다.

첫째, 2016년 개정 전까지 프랑스 민법상 계약 해제의 효과와 관련한 이론적 논의를 소개하였다. 프랑스는 원인(cause)론에 기초하여 왔고<sup>3)</sup>, 독일과 같은 무인행위

### 1) 개정 전 프랑스 민법 제1184조

**제1항** 쌍무계약에 있어서는, 당사자 일방이 의무를 이행하지 않을 경우를 위하여[경우에 대비하여] 항상 해제조건(condition résolutoire)이 내재되어 있다.

**제2항** 이 경우 계약이 당연히 해제되지 않는다. 채무불이행의 상대방은 계약의 이행이 가능할 경우 그 이행을 강제할 수 있고, 손해배상과 함께 해제를 청구할 수도 있다.

**제3항** 해제는 법원에 청구하여야 하고, 경우에 따라서 상대방에게 기한이 부여될 수 있다.

2) 편집위원회에서 허용하고 있는 분량의 제한상 생략한다. 동 규정의 내용은 여하운, “프랑스 민법상 재판상 해제(résolution judiciaire) 요건 검토”, 2017년 한국재산법학회 하계학술대회 발표자료집(2017. 6. 16.), 38면 이하에 소개하였고, 이 발표문은 재산법연구 제34권 제2호(2017. 8.)에 게재될 예정이다.

3) 프랑스 민법상 원인론에 대하여는, 여하운, “프랑스 민법상의 원인(cause)론을 정리(整理)하며”, 인권과정의 제482호, 대한변호사협회, 2016. 12, 55면 이하 참조.



(無因行爲, acte abstrait)를 알지 못할 뿐만 아니라<sup>4)</sup> 계약 해제에 소급효를 인정하였던 대표적인 국가이므로 우리 민법상 계약 해제 효과의 이론적 구성과 그 궤를 같이하고 있다고 볼 수 있을 것이어서 이를 면밀하게 살펴볼 필요가 있다고 생각하기 때문이다(II).

둘째, 계약 해제의 효과를 규정하고 있는 개정 프랑스 민법 제1229조를 둘러싼 논의들을 살펴보았다. 계약 해제에 소급효를 인정해왔던 프랑스는 이번 채권법 개정으로 소급효와 결별하였다고 평가되고 있는데, 그 이유는 무엇인지, 그렇다면 물권행위의 유인성과 계약 해제에 소급효를 인정하고 있는 우리 판례상의 논리와 차이가 생겨난 것인지 등을 점검해보았다(III).

셋째, 프랑스는 당사자가 법원에 계약 해제를 청구할 경우, 법원은 계약 해제뿐만 아니라 채무자에게 기한을 부여할 수 있는 등 다양한 판단을 내릴 수 있도록 되어 있는데(개정 전 프랑스 민법 제1184조 제3항 및 개정 프랑스 민법 제1228조), 이는 우리 민법이 알지 못하는 내용이다. 이에 관한 내용을 소개하였다(IV).

마지막으로, 프랑스 민법상 계약 해제의 효과와 관련한 개정 전후의 논의를 정리하고 우리 민법상 계약 해제의 효과의 이론 구성과 비교·검토하였다(V)<sup>5)</sup>.

## II. 계약 해제의 효과 - 2016년 프랑스 민법 개정 이전 논의

### 1. 소급효(effet rétroactif)

프랑스는 판례와 학설이 일치하여 계약의 해제에 소급효를 인정해왔다. 그 이유는 다

4) Juris-Classeur Civil Code Art. 1162 à 1171 - Fasc. 40 : CONTRAT. - Contenu du contrat : contrepartie illusoire ou dérisoire. - Absence de cause (C. civ., art. 1131 et 1132 anciens) par Philippe Simler n°55 et n°56.

5) 2016년 개정 전 프랑스 민법상 계약 해제의 효과를 소개한 국내 논문으로는, 정진명, “프랑스민법에 있어서 계약해제”, 比較法學 第15輯, 釜山外國語大學校 比較法研究所, 2004, 234면 이하; 2016년 개정 프랑스 민법상 계약 해제의 효과를 소개한 국내 논문으로는, 김현진, “개정 프랑스 채권법상 계약의 해제 - 나폴레옹민법과 개정 프랑스민법의 비교를 겸하여-”, 民事法學 제75호, 韓國民事法學會, 2016. 6, 201면 이하; 그밖에 프랑스 민법상 계약 해제의 효과를 직접 논한 것은 아니나 프랑스 민법상 계약 해제의 시각이 많이 담겨 있는 논문으로는, 김옥곤, “해제의 효과에 관한 법리 소고”, 손해배상법의 제문제: 성헌확적인박사화갑기념, 1990, 711면 이하; 명순구, “계약의 해제”, 한국민법이론의 발전:채권편 II, 박영사, 1999, 814면 이하.

음과 같이 설명되었다<sup>6)</sup>. 첫째, 프랑스 민법상 계약 해제 조문의 체계적 위치와 구조에 기인한다. 계약 해제를 규정하고 있는 개정 전 프랑스 민법 제1184조 제1항의 문구에서 알 수 있는 바와 같이, 프랑스는 계약 해제를 해제조건(condition résolutoire)의 일환으로 규정하고 있었다<sup>7)</sup>. 바로 그 전 조항인 제1183조 제1항은 ‘해제조건이 성취되면 채무는 소급하여 소멸하고, 물건은 채무가 존재하지 않았던 상태로 회복된다’고 규정하고 있었다. 동 조항에서 알 수 있듯이 우리 민법 제147조와 달리 프랑스는 조건의 성취에 대하여 소급효를 인정하고 있었다<sup>8)</sup>. 당사자들 간의 계약에 채무불이행에 대비하여 해제조건이 내재되어 있는 것으로 보고(개정 전 프랑스민법 제1184조 제1항), 이후 실제로 계약이 해제되면 해제조건이 성취된 것이므로 계약 해지에 소급효를 인정하는 것이 프랑스 민법 구조상 자연스러웠다. 둘째, ‘양도인의 권리가 해소되면, 양수인의 권리도 해소된다(resolutio jure dantis, resolvitur jus accipientis)’는 로마법상의 법리도 계약 해제의 소급효를 뒷받침하는 근거로 작용하였다.

독일 학설과는 달리 프랑스는 계약 해지에 소급효가 인정되고 있으므로 이로부터 계약 해지에 물권적 효과를 부여하는 이유를 설명할 수 있었다. 매매계약 해제의 경우 매도인은 소유자로서의 지위를 회복했다<sup>9)</sup>.

6) Juris-Classeur Civil Code Art. 1184 Fasc. 10, par Michel Storck n°47, n°73 et n°74; Répertoire de droit civil "Résolution-Résiliation" par Cécile CHABAS, n°187; A. Bénabent, *Droit des obligations* 15<sup>e</sup> éd., LGDJ, 2016, n°396(p.309); M. Fabre-Magnan, *Droit des obligations 1- Contrat et engagement unilatéral* 4<sup>e</sup> éd., puf, 2016, n°694(p.747); P. Malaurie, L. Aynès et P. Stoffel-Munck, *Droit des obligations* 8<sup>e</sup> éd., LGDJ, 2016, n°904(p.519); P. Delebecque et F.-J. Pansier, *Droit des obligations - contrat et quasi-contrat* 7<sup>e</sup> éd., LexisNexis, 2016, n°477(p.344); R. Cabrillac, *Droit des obligations* 12<sup>e</sup> éd., Dalloz, 2016, n°179(p.181); M. Brusorio-Aillaud, *Droit des obligations* 7<sup>e</sup> éd., larcier, 2016, n°448(p.271); C. Larroumet et S. Bros, *Traité de droit civil t. 3 - Les obligations Le contrat* 8<sup>e</sup> éd., Economica, 2016, n°702(p.794) et n°711(p.806); Y. Buffelan-Lanore et V. Larribaues-Terneyre, *Droit civil - Les obligations* 15<sup>e</sup> éd., Sirey, 2017, n°1797(p.577) et n°1859(p.593); L. Andreu et N. Thomassin, *Cours de droit des obligations*, Gualino, 2016, n°930(p.334 et s.) et n°936(p.337); B. Mercadal, *Réforme des droit des contrats*, Francis Lefebvre, 2016, n°738(p.216).

7) 그 연혁적 이유에 대해서는, 여하운(註 2), 40-41면 참조.

8) 2016년 개정 이후에도 프랑스 민법은 해제조건의 성취에 소급효를 인정하고 있다.

#### 제1304-7조

**제1항** 해제조건이 성취되면 채무는 소급적으로 소멸하고, 경우에 따라 보전행위 및 관리행위의 효력은 유지된다.

**제2항** 당사자들 간의 합의가 있거나 상호 교환된 급부가 계약의 상호 이행의 정도에 따라서만 효용이 있을 경우에는 소급효가 없다.

9) Répertoire de droit civil "Résolution-Résiliation" par Cécile CHABAS, n°197; C. Larroumet et S. Bros, *op.cit.*, n°711(p.807).

## 2. 계약 당사자 간의 원상회복의무

계약이 해제되면, 계약이 체결되지 않아서 이로부터 의무가 발생하지 않았을 상태로 원상회복해야 할 의무가 발생한다. 즉, 당사자들이 아직 급부를 이행하기 전이면 이행의무가 없고 원상회복의 문제가 발생하지 않으나, 급부의 전부 또는 일부를 이행하였다면 급부 보유의 원인이 소멸하였으므로 원상회복의 문제가 발생한다<sup>10)</sup>. 개정 전 프랑스 민법은 계약 해제의 효과에 대하여 명문 규정을 두고 있지는 않았으나 이러한 해석론은 우리 민법 제548조 제1항과 다르지 않았다.

그런데, 한국 민법학자의 입장에서 특이하게 보이는 것은, 프랑스는 계약 해제로 인하여 발생하는 계약 당사자들의 원상회복의무의 법적 성질을 부당이득반환의무로 파악하지 않고 있었다는 점이다<sup>11)</sup>. 계약의 해제로 인한 원상회복의무는 단지 판례에 의하여 인정된 법리였다고 설명되고 있다<sup>12)</sup>. 계약해제로 인한 원상회복의무의 본질은 부당이득반환이며, 단지 반환범위(민법 제748조)의 특칙을 이루고 있는 것으로 파악하고 있는 우리 판례상의 논리<sup>13)</sup>와는 큰 차이를 보이고 있는 부분이다. 그 이유는, 프랑스는 부당이득반환 법리에 대해서 명문의 규정을 두지 않고 다른 법리에 의하여 반환이 인정되지 않을 때 인정되는 보충적 법리로 인식하고 있었던 것에 기인한다. 2016년 개정 프랑스 민법은 제1303조 이하에서 부당이득에 관한 명문의 규정을 두었는데 제1303-3조에서 부당이득법리의 보충성에 관한 기존의 입장을 명문화하였다<sup>14)</sup>.

10) *Juris-Classeur Art. 1184 Fasc. 10, par Michel Storck n°77; Répertoire de droit civil "Résolution-Résiliation" par Cécile CHABAS, n°187 et n°189; M. Fabre-Magnan, op.cit., n°694(p.747); P. Delebecque et F-J. Pansier, op.cit., n°477 et n°478(p.344); C. Larroumet et S. Bros, op.cit., n°702(p.795) et n°712(p.808); Y. Buffelan-Lanore et V. Larribaüs-Terneyre, op.cit., n°1859(p.593); L. Andreu et N. Thomassin, op.cit., n°931(p.335).*

11) *Juris-Classeur Civil Code Art. 1303 à 1303-4 Fasc. 20("Enrichissement injustifié - Conditions juridiques") par Vlerio Forti, n°32; Répertoire de droit civil "Enrichissement sans cause" par Anne-Marie RAMANI, n°292 et n°349.*

12) P. Malaurie, L. Aynès et P. Stoffel-Munck, *op.cit.*, n°906(p.520) et p.390.

13) 대법원 1962. 3. 29. 선고 4294민상1429 판결 ".....계약 해제의 효과로서의 원상회복을 부당이득반환에 관한 특별규정의 성격을 가진 것이라고 볼 수 있으므로....."라고 판시된 이래, 이러한 입장은 계속 유지되고 있다. 대법원 1997. 12. 9. 선고 96다47586 판결; 대법원 1998. 12. 23. 선고 98다43175 판결; 대법원 2014. 3. 13. 선고 2013다34143 판결 등.

14) 2016년 개정 프랑스 민법

제1303조 사무관리, 비채변제 외에 타인의 손실로 부당한 이득을 얻고 이로 인하여 타인이 손해를

### Ⅲ. 개정 프랑스 민법 제1229조의 취지

#### 1. 논의의 전제

프랑스는 2016년 민법 개정을 통하여 제1228조 이하에서 계약 해제의 효과에 대한 규정을 마련하였다. 제1224조 내지 제1227조에서 세 가지 형식의 계약 해제(재판상 해제, 자동해제조항, 해제권)에 관한 요건을 규정한 다음<sup>15)</sup>, 제1228조 이하에서 계약 해제의 효과에 관한 규정을 둠으로써 세 가지 방식의 계약 해제의 효과를 동일하게 규율하고 있다<sup>16)</sup>.

**제1228조** 법원은 구체적인 사정에 따라서 해제를 확인 또는 선고하거나, 경우에 따라 채무자에게 기한을 부여함으로써 계약의 이행을 명할 수 있고, 손해배상만을 인정할 수도 있다.

#### **제1229조**

**제1항** 해제는 계약을 종료시킨다.

**제2항** 해제는 약정 해제에서 정한 조건에 따라서, 또는 채무자가 채권자의 [해제] 통지를 수령한 날에, 또는 법원이 정한 날짜에, 법원이 날짜를 정하지 않은 경우 법원에 소환된 날에 그 효력이 발생한다.

**제3항** 상호 교환된 급부가 해제된 계약상 완전한 이행이 되었을 경우에만 그 효용이 있을 경우, 당사자들은 상대방으로부터 취득한 급부 전부를 반환하여야 한다. 상호 교환된 급부가 계약의 이행 정도에 비례하여 효용이 있는 경우, 반대 급부를 수령하지 않고 이행한 급부의 이전의 기간 동안의 급부<sup>17)</sup>에 대해서는 원상회복 의무가

받은 경우, 이득을 얻은 사람은 이득과 손실 중 적은 금액을 한도로 손실자에게 배상하여야 한다.

**제1303-3조** 손실자가 다른 권리를 행사할 수 있거나 시효 등으로 그 권리 행사에 장애가 있을 뿐인 경우에는 이[부당이득]에 근거한 권리가 없다.

15) 이와 같이 세 가지 형태의 해제 방식이 규정하게 된 것은, 이태리 민법(제1605조)의 입장을 참조한 것이라고 한다. C. Larroumet et S. Bros, *op.cit.*, n°703 bis(p.798).

16) Répertoire de droit civil "Résolution-Résiliation" par Cécile CHABAS, n°182; A. Bénabent, *op.cit.*, n°384(p.301); Y. Buffelan-Lanore et V. Larribaus-Terneyre, *op.cit.*, n°1802(p.579) et n°1845(p.591); S. Porchy-Simon, *Droit civil 2<sup>e</sup> année Les obligations*, Dalloz, 2016, n°652(p.322) et n°658(p.324); G. Chantepie et M. Latina, *La réforme du droit des obligations*, Dalloz, 2016, n°646(p.560); B. Mercadal, *op.cit.*, n°719(p.207).

17) 상호 간 반대 급부를 수령한 기간 동안의 급부

없다; 이 경우 해제는 해지(résiliation)의 성질을 가진다.

**제4항** 원상회복은 제1352조 내지 제1352-9조에 정한 바에 의한다.

**제1230조** 해제는 분쟁을 조정하는 약정, 비밀유지의무, 경업금지의무 약정처럼 해제의 경우에도 효력이 발생하는 약정 등에는 영향을 미치지 않는다.

제1228조에서 해제를 ‘확인’한다고 한 것은 자동해제조항, 해제권 행사의 경우에 대한 법원의 판단을 의미하는 것이고, 해제를 ‘선고’한다고 한 것은 재판상 해제의 경우에 대한 법원의 판단을 의미한다<sup>18)</sup>. 이 중 제1229조의 입법취지 및 이와 관련한 논의를 소개하기로 한다.

## 2. 소급효와의 결별

2016년 개정 프랑스 민법은 해제의 소급효를 의제하여 원상회복의무가 발생한다고 보았던 기존의 프랑스 학설과 판례의 입장을 버린 것으로 평가되고 있다<sup>19)</sup>. 그 근거로 제시되는 내용은 다음과 같다.

첫째, 제1229조 제1항에서 ‘해제는 계약을 종료시킨다’고 선언하였다<sup>20)</sup>. 소급효를 인정하였다면 ‘소멸시킨다’ 등의 표현을 사용하였을 것이다. 둘째, 제1229조 제2

18) 2016년 프랑스 채권법 개정 이유서 참조. *Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations*; O. Deshayes, T. Genicon et Y-M. Laithier, *Réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations*, Lexinexis, 2016, p.510; G. Chantepie et M. Latina, *op.cit.*, n°664(p.575); B. Mercadal, *op.cit.*, n°734(p.213); *Pratiques Contractuelles - ce que change la réforme du droit des obligations*, éd., Legislatives 2016, p.154 et p.159.

법원이 해제를 선고한다는 것은, 해제를 확인하는 것에 그치지 않고 해제의 효력을 발생시키는 것이다. M. Fabre-Magnan, *op.cit.*, n°691(p.746).

19) 2016년 프랑스 채권법 개정 이유서(註 18) 참조; A. Bénabent, *op.cit.*, n°396(p.309); M. Fabre-Magnan, *op.cit.*, n°694(p.748); R. Cabrillac, *op.cit.*, n°180(p.182); B. Fages, *Droit des obligations*, 6<sup>e</sup> éd., LGDJ, 2016, n°311(p.264); L. Andreu et N. Thomassin, *op.cit.*, n°905, n°906(p.328), n°930(p.334 et s.) et n°936(p.337); B. Mercadal, *op.cit.*, n°739(p.216); P. Simler, *Commentaire de la réforme du droit des contrats et des obligations*, LexisNexis, 2016, n°74(p.46); *Pratiques Contractuelles*, *op.cit.*, p.160.  
위의 문헌들에서는, 해제의 소급효를 인정함으로써 인하여 여러 가지 이론적인 문제점들이 발생하였기 때문에 해제의 소급효를 인정하지 않는 방향으로 입법을 하게 되었다고 설명하고 있다.

20) P. Malaurie, L. Aynès et P. Stoffel-Munck, *op.cit.*, n°904(p.519); S. Porchy-Simon, *op.cit.*, n°634(p.318).

항에서 계약의 효력이 소멸하는 시기를 정해놓았기 때문이다. 자동해제조항에 의한 해제의 경우에는 약정에서 정한 날에(대개의 경우에는 이행의 최고에서 명시한 상당한 기간이 종료하는 때), 해제권의 경우에는 해제의 통지를 받은 날에, 재판상 해제의 경우에는 법원이 정한 날 혹은 법원이 정하지 않은 경우에는 법원에 소환된 날에 해제의 효력이 발생한다고 규정하고 있다<sup>21)</sup>. 셋째, 해제로 인하여 계약이 실효하였음에도 불구하고 제1230조에서 계약의 종료와 관련한 약정들의 효력을 유지시키는 조항을 두고 있기 때문이다<sup>22)</sup>. 따라서 개정 프랑스 민법은 이제 원상회복의무는 계약의 소급효과와 관련된 것이 아니라, 법률의 규정(제1229조 제3항 및 제4항)에 의하여 발생한다는 사고를 천명하였다고 한다<sup>23)</sup>.

유럽계약법 원칙(Principes du droit européen du contrat; PDEC)과 피에르 카탈라(Pierre Catala) 채권법 개정시안(Avant-Projet de réforme du droit des obligations et droit de la prescription)에서 해제의 소급효를 인정하지 않고 있었는데, 개정 프랑스 민법 제1229조는 이를 참조한 입법이다<sup>24)</sup>.

21) A. Bénabent, *op. cit.*, n°397(p.310); S. Porchy-Simon, *op. cit.*, n°634(p.318).

22) A. Bénabent, *op. cit.*, n°396(p.309).

이는 기존 프랑스 판례의 입장을 명문화한 것이다. R. Cabrillac, *op. cit.*, n°179(p.182); S. Porchy-Simon, *op. cit.*, n°640(p.319); O. Deshayes, T. Genicon et Y-M. Laithier, *op. cit.*, p.513 et n°516; G. Chantepie et M. Latina, *op. cit.*, n°670(p.581); *Pratiques Contractuelles op. cit.*, p.161.

23) 2016년 프랑스 채권법 개정 이유서(註 18) 참조; M. Fabre-Magnan, *op. cit.*, n°694(p.748); B. Mercadal, *op. cit.*, n°741(p.217); L. Andreu et N. Thomassin, *op. cit.*, n°931(p.335); S. Porchy-Simon, *op. cit.*, n°637(p.319).

24) A. Bénabent, *op. cit.*, n°396(p.309); G. Chantepie et M. Latina, *op. cit.*, n°667(p.577).

유럽계약법 원칙([http://www.lexinter.net/JF/principes\\_europeens\\_des\\_contrats.htm](http://www.lexinter.net/JF/principes_europeens_des_contrats.htm))

**제9:305조(해제의 효과 일반) 제1항** 계약의 해제로 양 당사자는 장래에 급부를 이행하거나 이를 수령할 의무를 면한다; 그러나, 제9:306조 내지 제9:308조의 경우가 아닌 한, 계약 해제 당시 이미 발생한 권리와 의무에는 영향이 없다.

**제9:306조(물건 가치의 감소)** 계약을 해제한 당사자는 상대방으로부터 수령하였던 물건이 상대방의 채무 불이행으로 인하여 가치가 상당히 감소하였다고 판단될 경우, 물건의 보관을 거절할 수 있다.

**제9:307조(금전의 회복)** 계약을 해제한 이후, 당사자는 [반대] 급부를 수령하지 않았거나 적법하게 거절된 급부에 대하여 지급한 금전을 회복할 수 있다.

**제9:308조(물건의 회복)** 계약을 해제한 이후, 물건을 인도한 당사자는 그 물건의 회복이 가능하고 그에 대응하는 변제 기타 반대급부를 수령하지 않은 경우 이를 회복할 수 있다.

**피에르 카탈라 채권법 개정시안**

[http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/RAPPORTCATALASEPTEMBRE2005.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/RAPPORTCATALASEPTEMBRE2005.pdf)

**제1160-1조**

**제1항** 계약의 해제는 당사자들을 채무로부터 해방시킨다.

**제2항** 계속적 이행계약이나 회귀적 급부 계약의 경우, 해제는 해지를 의미한다; 당사자의 의무는 해제소송

### 3. 해제의 장래효의 예외

위와 같이 2016년 개정 프랑스 민법상 계약 해제는 원칙적으로 장래효만 있고 소급효는 고려하지 않는다고 설명되고 있다. 그런데 예외적으로 장래효가 제한되는 경우를 규정하고 있는데, 계약 해제로 인하여 계약이 실효되었음에도 불구하고 기존의 계약의 효력이 유지되는 경우(개정 프랑스 민법 제1230조)와 해제의 효과가 일정한 시기까지 소급하는 경우(개정 프랑스 민법 제1229조 제3항)이다<sup>25)</sup>. 이하에서는 이와 관련한 개정 프랑스 민법 규정들의 취지를 차례로 소개한다.

#### 가. 개정 프랑스 민법 제1230조

동 조항이 정하는 바에 따라서 해제로 인하여 계약이 실효되었더라도 계약 해제 이전에 당사자 간에 분쟁을 조정하는 약정이나 해제 이후의 상황을 규율하고자 하는 약정이 체결되어 있었다면, 이러한 약정들의 효력은 유지된다. 중재, 조정 등에 관한 약정이 전자에 해당하며, 경업금지의무, 비밀유지의무 등에 관한 약정이 후자에 해당한다. 동 조항에 명시되어 있지는 않으나 위약금 약정도 이에 해당한다. 여기서 열거되는 조항은 예시조항이라고 해석되고 있다. 이 조항 역시 기존 프랑스 판례의 입장을 명문화한 것이다<sup>26)</sup>.

#### 나. 개정 프랑스 민법 제1229조 제3항

계약 해제는 원칙적으로 장래효만 있으나, 개정 프랑스 민법 제1229조 제3항은 이에 대한 예외로서 해제의 효과가 일정한 시기까지 소급하는 경우라고 설명되고 있다<sup>27)</sup>. 동조 제1문에서 ‘상호 교환된 급부가 해제된 계약상 완전한 이행이 되었을

의 소장을 송달받은 때로부터 혹은 해제권 행사의 통지를 받은 때로부터 장래를 향하여 종료한다.

제3항 계약이 부분적으로만 이행되고 이행된 부분이 각각의 채무의 내용에 부합하는 경우, 교환된 급부는 반환되지 않고 손해배상도 발생하지 않는다.

제4항 [급부] 한번에 이행되는 계약의 경우, 해제는 소급효가 있다. 각 당사자는 본 장 제6절 이하에서 규정하는 바에 따라 수령한 급부를 반환한다.

25) 프랑스 문헌에서 아래의 조항들을 해제의 장래효의 예외인 경우로 소개하고 있다.

26) A. Bénabent, *op. cit.*, n°398(p.310); M. Fabre-Magnan, *op. cit.*, n°695(p.750 et s.); P. Malaurie, L. Aynès et P. Stoffel-Munck, *op. cit.*, n°903(p.518); Y. Buffelan-Lanore et V. Larribaus-Terneyre, *op. cit.*, n°1858(p.593); L. Andreu et N. Thomassin, *op. cit.*, n°745 et s(p.218 et s.).

경우에만 그 효용이 있는 경우'라는 것은 주로 교환 등 급부의 이행이 한번에 이루어지는 계약(*contrat à exécution instantanée*)이 이에 해당한다. 이 경우 당사자들은 상대방으로부터 취득한 급부 전부를 반환하여야 한다. 동조 제2문에서 '상호 교환된 급부가 계약의 이행 정도에 비례하여 효용이 있는 경우'란, 주로 계속적 이행 계약(*contrat à exécution successive*)이 이에 해당한다. 계약이 해제되더라도 당사자들 간에 채무 이행이 정상적으로 이루어진 기간 동안에 급부는 반환할 필요가 없기 때문에 이에 대하여는 원상회복의무가 발생하지 않는다. 예를 들어, 임대차에서 임대인과 임차인이 각자 채무를 잘 이행하였던 기간이 일정 시간 지속되었다면, 이후 임차인이 계약을 해제하더라도 그 기간 동안 지급했던 차임의 반환을 구할 수는 없다.

특히 동 조항의 신설에 대해서는 거의 일치된 견해로 긍정적인 평가를 받고 있는데, 이에 프랑스인들의 다음의 설명<sup>28)</sup>에 주목할 필요가 있다.

첫째, 계속적 이행계약이면 해지의 대상으로서 원상회복의무가 발생하지 않고 그렇지 않으면 해제의 대상이 되어 원상회복의무가 발생하는 것으로 보았던 기존의 구분에서 벗어나게 되었다. 계속적 이행계약일지라도 해제로써 소급효의 적용 대상이 될 수 있기 때문이다. 둘째, 이러한 점은 프랑스 파기원도 “계속적 이행 쌍무계약이 재판상 해제되더라도, 계약이 적법하게 이행된 기간 동안에는 그 효력이 발생하지 않고, 이행이 없거나 계약을 소급적으로 실효시킬 수 있을 정도로 불완전한 이행이 있었던 기간에 대하여 재판상 해제의 효력이 발생한다<sup>29)</sup>”고 하여 이미 지적해온 바

27) A. Bénabent, *op.cit.*, n°398(p.310); M. Fabre-Magnan, *op.cit.*, n°694(p.748); P. Malaurie, L. Aynès et P. Stoffel-Munck, *op.cit.*, n°905(p.519); S. Porchy-Simon, *op.cit.*, n°636(p.318 et s.).

28) 2016년 프랑스 채권법 개정 이유서(註 18) 참조; M. Fabre-Magnan, *op.cit.*, n°694(p.748); B. Fages, *op.cit.*, n°311(p.265); P. Delebecque et F.-J. Pansier, *op.cit.*, n°480(p.347); R. Cabrillac, *op.cit.*, n°179(p.182); Y. Buffelan-Lanore et V. Larribaüs-Terneyre, *op.cit.*, n°1861 et n°1862(p.593 et s.); L. Andreu et N. Thomassin, *op.cit.*, n°939 et n°940(p.337 et s.); S. Porchy-Simon, *op.cit.*, n°635(p.318); O. Deshayes, T. Genicon et Y.-M. Laithier, *op.cit.*, p.514; G. Chantepie et M. Latina, *op.cit.*, n°669(p.579 et s.) et n°672(p.584); B. Mercadal, *op.cit.*, n°740(p.217); *Pratiques Contractuelles op.cit.*, p.160.

29) Civ. 3<sup>e</sup> 30 avr. 2003, n°01-14.890, RTD 2003, 501, obs. J. Mestre et B. Fages; RDC 2004, 365, obs. J.-B Seube; JCP G 2004, II, 10031, obs. Ch. Jamin; JCP G 2003, I, 170 obs. A. Constantin; JCP E 2004, 30, note Keita et 1665 obs. J. Monéger; Y. Buffelan-Lanore et V. Larribaüs-Terneyre, *op.cit.*, n°1861(p.594); S. Porchy-Simon, *op.cit.*, n°632(p.317) et n°637(p.313).



이다.

원상회복의무 유무를 구분하는 기준으로서 상호 교환된 급부가 계약의 이행 정도에 따라서 효용이 있는지 여부를 기준으로 하는 위와 같은 개정 프랑스 민법의 입법은 바람직하다고 평가되고 있다. 다만, 판단기준으로서의 ‘급부의 효용(*utilité de la prestation*)’이라는 용어가 불명확하다는 점을 지적하는 견해<sup>30)</sup>도 발견된다. 동 조는 강행규정이 아니므로, 원상회복의 범위나 시기에 관하여 당사자가 달리 약정하는 것도 가능하다.<sup>31)</sup>

### 3. 소결

프랑스인들은 2016년 프랑스 민법 개정으로 이제 계약 해제는 소급효와 결별하였다고 강조하고 있다. 개정 프랑스 민법 제1229조 제1항은 해제는 계약을 소멸시키는 것이 아니라 종료시킨다고 명시하였다. 그럼에도 불구하고, 필자는 한국 민법학자의 시각에서 볼 때 개정 프랑스 민법상의 내용들이 계약 해제의 소급효를 인정하고 있는 우리 판례의 입장<sup>32)</sup>과 실질적인 차이가 있는가에 대하여는 의문을 가지고 있다. 필자가 이와 같이 생각하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 프랑스는 동조 제2항에서 해제의 효력이 발생하는 시기를 정해놓았다는 것을 소급효를 인정하지 않는 근거 중의 하나로 제시하고 있다. 동 조항에서 열거하고 있는 세 가지 형태의 해제를 나누어 살펴보자. 먼저, 자동해제조항에서는 당사자들이 약정한 날에 해제의 효력이 발생한다고 규정하고 있다. 우리 민법상으로도 자동해제조항에서 당사자들이 약정에서 정한 날이 있다면 그 날짜에 해제의 효력이 발생하는 것은 계약 자유의 원칙상 당연할 것이다. 다음으로, 우리 민법은 프랑스의 재판상 해제를 알지는 못하므로, 우리 민법상 해제 제도와 이를 비교하기는 어려울 것이다<sup>33)</sup>. 다만, 재판상 해제의 경우는 해제 인정 여부 및 구체적인 조치와 관련하여

30) S. Porchy-Simon, *op. cit.*, n°639(p.319).

31) L. Andreu et N. Thomassin, *op. cit.*, n°935(p.336) et n°937(p.337); B. Mercadal, *op. cit.*, n°719(p.207) et n°714(p.217).

32) 대법원 1985. 4. 9. 선고 84다카130 판결 “.....계약당사자의 일방이 계약을 해제하였을 때에는 계약은 소급하여 소멸하여 해약당사자는 각 원상회복의 의무를 지게 되나 이 경우 계약해제로 인한 원상회복등기 등이 이루어지기 이전에 계약의 해제를 주장하는 자와 양립되지 아니하는 법률관계를 가지게 되었고 계약해제사실을 몰랐던 제3자에 대하여는 계약해제를 주장할 수 없다.....”; 同旨 대법원 1996. 11. 15. 선고 94다35343 판결; 대법원 2000. 4. 21. 선고 2000다584 판결 등.

여 법관에게 광범위한 재량이 인정되므로 해제의 효력이 발생하는 날을 법원이 정하는 것이 ‘그들의 입장에서는’ 자연스러운 것이라고 추측해볼 수 있다. 마지막으로, 해제권 행사의 경우에는 해제의 효력이 발생하는 날은 해제의 통지가 도달한 때, 그러니까 해제의 의사표시가 채무자에게 도달한 때라고 하고 있다. 소급효를 인정하면서 형성권으로서의 해제권 행사의 의사표시가 상대방에게 도달한 때에 해제의 효력의 발생한다고 보는 우리 민법의 입장(민법 제543조 제1항 & 제111조)과 다르지 않다.

둘째, 개정 프랑스 민법 제1230조에서 계약이 실효하였음에도 불구하고 계약의 종료와 관련한 약정들의 효력을 유지시키는 조항을 두고 있기 때문이라는 것을 그 근거로 제시하고 있다. 혹시 발생할지 모를 계약관계의 청산을 위한 약정이 당사자들 간에 체결되었을 경우, 우리 민법상 계약 해제의 소급효가 인정되고 있다고 하여 계약 해제시 이러한 약정들의 효력도 함께 소멸시킬 이유는 없다. 주된 계약이 실효되더라도 이러한 약정들에 기하여 계약관계를 청산하고자 하는 것이 당사자들의 의사일 것이고, 사적 자치의 원칙과 법률행위의 해석 원칙상 우리 민법상으로도 이러한 의사는 당연히 존중될 것이다.

셋째, 개정 프랑스 민법 제1229조 제4항은 ‘원상회복(les restitutions)은’ 제1352조 내지 제1352-9조에 정한 바에 의한다고 규정하고 있다. 원상회복(原狀回復), 그야말로 원래의 상태로 회복시키는 것이다. 개정 프랑스 민법은 <<제5장 원상회복(les restitutions)>>이라는 표제 하에 제1352조 이하의 규정을 두고 있다. 우리 민법 제548조 제1항의 문언 그대로이다. 프랑스 내에서도, 프랑스 민법 제1229조 제3항이 ‘원상회복’을 규정하고 있으므로 개정법도 해제의 소급효를 인정하고 있다고 서술하고 있는 견해<sup>34)</sup>, 상호 교환된 급부가 계약의 이행 정도에 비례하여 효용이 있는 경우’도 소급효의 시기가 제한될 뿐이고 부분적 소급효는 인정되고 있다고 지적하는 견해<sup>35)</sup>, 급부 전부의 원상회복을 해야 하는 경우(제1229조 제3항 1문)는 기존의 소급효가 유지되고 있다고 평가하는 견해<sup>36)</sup> 등이 발견되고 있음에 주의할

33) 프랑스 민법상 재판상 해제에 대하여는, 여하운(註 2), 37면 이하 참조.

34) O. Deshayes, T. Genicon et Y-M. Laithier, *op.cit.*, p.513 et n°515; C. Larroumet et S. Bros, *op.cit.*, n°711(p.805); M. Brusorio-Aillaud, *op.cit.*, n°453(p.274); Y. Buffelan-Lanore et V. Larribaüs-Terneyre, *op.cit.*, n°1860(p.593); L. Andreu et N. Thomassin, *op.cit.*, n°930(p.335).

35) O. Deshayes, T. Genicon et Y-M. Laithier, *op.cit.*, p.515.

필요가 있다. 그리고, 2016년 개정 프랑스 민법이 참조하였다고 하는 피에르 카탈라 법안 제1160-1조 제4항은 '[급부가] 한번에 이행되는 계약의 경우, 해제는 소급 효과가 있다'고 명시하고 있었음도 참고할 필요가 있다고 생각한다.

#### IV. 해제소송에서의 법원의 판단

##### 1. 개정 전 프랑스 민법 제1184조 제2항 및 제3항 & 개정 프랑스 민법 제1228조

프랑스에서는 당사자가 해제소권을 행사하였을 경우, 법원은 그 인용 여부만을 판단할 수 있는 것이 아니라 계약 해제보다는 약한 제재로서, 채무자에게 이행 기한의 부여, 계약의 일부 해제 등을 인정할 수 있었다(개정 전 프랑스 민법 제1184조 제2항 및 제3항). 이러한 판단은 해제청구의 일부 인용의 일환이었다고 하고, 어느 정도의 제재가 적절한지 여부는 사실심 법원이 판단하였다<sup>37)</sup>. 단, 이 규정은 강행규정이 아니므로 당사자들이 명시적으로 제1228조에서 규정한 법원의 조치를 배제하는 약정을 체결하였다면 법원은 이러한 조치들을 내릴 수 없다고 설명하는 견해<sup>38)</sup>도 발견되고 있다.

여하튼, 이와 같이 계약 해제와 관련하여 법관에게 폭넓은 조치를 인정하는 프랑스 민법 규정은 우리 민법이 알지 못하는 내용으로서 프랑스 민법상 해제 제도의 큰 특징을 이루고 있다. 개정 전 프랑스 민법상의 위 내용들은 대부분 2016년 개정 프랑스 민법 제1228조에 명문화되었다.

36) B. Mercadal, *op.cit.*, n°740(p.216).

37) *Juris-Classeur Art. 1184 Fasc. 10.* par Michel Storck n°49 et n°59; B. Fages, *op.cit.*, n°305(p.260) et n°309(p.263); R. Cabrillac, *op.cit.*, n°177(p.179); M. Brusorio-Aillaud, *op.cit.*, n°452(p.273); C. Larroumet et S. Bros, *op.cit.*, n°705(p.798) et n°710(p.805); L. Andreu et N. Thomassin, *op.cit.*, n°927(p.334); S. Porchy-Simon, *op.cit.*, n°622(p.316), n°626(p.316) et n°629(p.317).

38) B. Mercadal, *op.cit.*, n°736(p.215).

## 2. 기한의 부여

해제소송에서 법원은 경우에 따라 해제를 선고하지 않고 채무자에게 기한을 부여함으로써 계약의 이행을 명할 수 있다(개정 프랑스 민법 제1228조).

채무자에게 부여되는 기한은 채무를 이행하는 데에 필요하다고 생각되는 기간을 말한다. 어느 정도의 기간이 상당한지는 사실심 법원이 판단한다. 부작위채무, 이미 불이행 상태가 확정되어 [더 이상 이행의 의미가 없거나 이행의 가능성이 없는] 경우, 정기채무에 있어서 이미 그 이행기가 도과된 경우 등에 있어서는 기한의 부여가 허용되지 않는다. 채무자에게 약의가 있는 경우, 채무자가 장기간 아무런 반응이 없고 채권자가 충분히 기다린 경우에는 기한이 부여되지 않을 것이다. 실제로는 법원이 기한을 부여하면서 그 기한까지 채무를 이행하지 않을 경우 자동적으로 계약이 해제된다는 것을 명시하고 있고, 설령 법원이 기한을 부여하면서 자동 해제 취지를 명시하지 않았더라도 채권자가 기한의 도과로 자동 해제되는 것으로 인식하는 것을 허용한다<sup>39)</sup>.

법원이 연속하여 기한을 부여할 수는 없다<sup>40)</sup>. 법원이 기한을 부여하지 않을 경우에는 그 이유를 제시할 필요가 없지만, 부여할 경우에는 근거를 제시해야 한다<sup>41)</sup>. 기한을 부여하지 않는 것은 자신이 한 말을 지켜야 한다는 원칙(*le principe du respect de la parole donnée*)에 기한 판단이기 때문에 이유 설시가 필요 없다<sup>42)</sup>.

## 3. 일부 해제

개정 전 프랑스 민법 하에서 채권자가 계약 전부 해제를 청구하였음에도 법원이 일부만을 해제하는 것을 허용할 수 있는가 하는 문제가 제기되었다. 이에 반대하는 견해도 있었으나 현실적인 측면을 고려하여 프랑스 판례상으로도 인정되고 있었다. 채무불이행으로 인하여 계약의 경제적 균형은 다양한 방식으로 영향을 받으므로 그

39) *Juris-Classeur Art. 1184 Fasc. 10, par Michel Storck n°52; A. Bénabent, op.cit., n° 392(p.305).*

40) *Juris-Classeur Art. 1184 Fasc. 10, par Michel Storck n°51; Répertoire de droit civil "Résolution-Résiliation" par Cécile CHABAS, n°108; A. Bénabent, op.cit., n° 392(p.305); B. Fages, op.cit., n° 309(p.263).*

41) *C. Larroumet et S. Bros, op.cit., n° 710(p.805).*

42) *C. Larroumet et S. Bros, op.cit., n° 715(p.817).*

정도에 맞는 단계의 제재를 가하는 것이 타당하고, 해제는 가장 완전한 제재일 뿐이지 유일한 제재는 아니라는 것이 그 근거였다<sup>43)</sup>. 일부 해제를 인정하는 것이 적절한지 여부는 법원이 판단하였다. 채무의 일부 이행이 있기 전의 상태로 회복시키는 것이 불가능한지 여부, 이미 이행한 것에 비하여 불이행한 것이 부수적인 것에 불과하여 중요성이 덜한 것인지 여부, 이행되지 않은 급부가 가분적인지 여부 등을 고려한다<sup>44)</sup>. 이에 따라 계약의 일부 이행이 채권자에게도 득이 된다면, 신의칙에 따라 채권자는 법원이 정한 기한을 수용해야 할 뿐만 아니라 계약을 전부 해제하는 것도 허용되지 않는다고 해석되었다<sup>45)</sup>.

위 논의는 개정 전 프랑스 민법 하에서 인정되었으나, 개정 프랑스 민법 제1228조는 이를 규정하고 있지 않다. 대신 제1223조에서 계약 해제의 효과로서 대금감액청구권을 인정하고 있다<sup>46)</sup>.

## 4. 손해배상

### 가. 채무불이행으로 인한 손해배상책임

채무불이행에 채무자의 과책(*faute*, 過責)이 인정되고 이로 인하여 채권자에게 손해가 발생한 경우, 채권자는 해제와 함께 손해배상을 청구할 수 있다(개정 전 프랑스 민법 제1184조 제2항)<sup>47)</sup>

손해배상의 방법은 법원이 정할 수 있다. 손해배상 외에 채무자가 계약에 위반하

43) *Juris-Classeur Art. 1184 Fasc. 10*, par Michel Storck n°54; *Répertoire de droit civil "Résolution-Résiliation"* par Cécile CHABAS, n°107; M. Fabre-Magnan, *op.cit.*, n°687(p.739) et n°695(p.750).

44) *Juris-Classeur Art. 1184 Fasc. 10*, par Michel Storck n°54; B. Fages, *op.cit.*, n°309(p.263).

45) *Juris-Classeur Art. 1184 Fasc. 10*, par Michel Storck n°54.

46) G. Chantepie et M. Latina, *op.cit.*, n°670(p.581).

#### 2016년 개정 프랑스 민법 제1223조

**제1항** 채권자는 이행의 최고를 한 후에는 계약의 불완전한 이행을 수령하고 그에 비례하여 대금의 감액을 요청할 수 있다.

**제2항** 채권자가 아직 대금을 지급하지 않았을 경우, 상당한 기간 내에 자신의 감액 결정을 통지[해야] 한다.

47) *Juris-Classeur Art. 1184 Fasc. 10*, par Michel Storck n°56; *Répertoire de droit civil "Résolution-Résiliation"* par Cécile CHABAS, n°236; B. Fages, *op.cit.*, n°309(p.263); C. Larroumet et S. Bros, *op.cit.*, n°708(p.802), n°712(p.808) et n°714(p.813).

여 발생한 결과를 채권자가 제거하도록 할 수도 있고(개정 전 프랑스 민법 제1143조), 채권자가 스스로 채무를 이행하고 채무자에게 비용을 지급하도록 할 수도 있다(개정 전 프랑스 민법 제1144조)<sup>48)</sup>. 이때의 손해배상청구의 성격은 계약상 채무불이행책임으로 파악되고 있다. 일단 계약이 체결되었고 사후적으로 실효된 것이기 때문이다<sup>49)</sup>. 우리 민법 제551조의 손해배상책임에 대해서도 다수설은 채무불이행책임으로 파악하고 있다<sup>50)</sup>. 손해배상의 범위는 계약이 유효하게 체결되지 않았을 경우의 상태와 현 상태와의 차액이라고 설명되고 있다. 협상비용, 계약 체결 비용 등이 이에 해당한다<sup>51)</sup>. 손해배상책임은 일반 소멸시효 기간(프랑스 민법 제2224조)의 적용을 받으며, 채무불이행된 날로부터 기산한다<sup>52)</sup>. 위의 내용들은 프랑스 민법 제1228조에 구체화되었다<sup>53)</sup>.

## 나. 법원이 직권으로 손해배상을 인정할 수 있는지 여부

개정 전 프랑스 민법 제1184조 제2항은 계약 해제와 함께 손해배상을 ‘청구’할 수도 있다고 규정하고 있었다. 그 문언에 따르면 당사자들이 손해배상을 청구하지 않는 한 법원이 이에 대하여 판단하지 않는다. 해제소송에서 프랑스 법원은 그 인용 여부뿐만 아니라, 채무자에게 청구의 일부 인용의 일환으로서 이행 기한의 부여,

48) *Juris-Classeur Art. 1184 Fasc. 10, par Michel Storck n°57.*

개정 전 프랑스 민법 제1143조 및 제1144조는 2016년 개정 프랑스 민법 제1222조에 명문화되어 있다.  
**프랑스 민법 제1222조**

**제1항** 채권자는 이행의 최고를 한 후에는, 일정한 기간 내에 상당한 비용으로 자기 스스로 채무를 이행할 수 있고, 법원의 사전 허가를 얻어서 의무 위반으로 인한 결과를 제거할 수 있다. 그는 채무자에게 이로 인하여 발생한 비용의 상환을 청구할 수 있다.

**제2항** 또한, 채권자는 전항의 이행이나 제거하는 데에 필요한 비용을 사전에 채무자가 지급할 것을 법원에 청구할 수 있다.

49) M. Fabre-Magnan, *op. cit.*, n°697(p.754); A. Bénabent, *op. cit.*, n°400(p.311); 반면, 계약이 사기, 강박 등으로 무효화되었을 때의 손해배상책임은 불법행위책임이라고 한다. 이 경우에는 계약이 유효하게 체결된 바가 없기 때문이다. M. Fabre-Magnan, *op. cit.*, n°697(p.754).

50) *民法注解[XIII] 債權6(金龍德 집필부분), 331면.*

51) M. Fabre-Magnan, *op. cit.*, n°697(p.754); B. Fages, *op. cit.*, n°305(p.260). 우리 판례가 민법 제551조 소정의 손해배상책임의 범위를 이행이익(계약이 이행되었더라면 얻을 수 있었던 이익)의 배상이라고 파악하고 있는 것(*民法注解[XIII] 債權6(金龍德 집필부분), 331면*)과 달리, 프랑스는 계약 해제로 인한 손해배상책임의 범위를 신뢰이익으로 파악하고 있는 것으로 보인다.

52) *Juris-Classeur Art. 1184 Fasc. 10, par Michel Storck n°48.*

53) A. Bénabent, *op. cit.*, n°391, n°392 et n°393(p.305 et s); O. Deshayes, T. Genicon et Y-M. Laithier, *op. cit.*, p.497 et p.510 et ss; B. Mercadal, *op. cit.*, n°742(p.217).

계약의 일부 해제 등을 인정할 수 있었다고 서술되고 있으나<sup>54)</sup> 손해배상까지 이에 포함되어 있는 서술은 필자가 발견하지 못하였다. 그런데, 2016년 개정 프랑스 민법 제1228조는 ‘법원은 경우에 따라 손해배상만을 인정할 수도 있다’고 규정을 하고 있어서, 당사자들이 해제소송을 제기하면서 손해배상을 청구하지 않았더라도 법원이 필요에 따라 손해배상만을 인정할 수도 있다는 취지로 읽혀진다. 실제 개정 프랑스법의 취지를 이와 같이 해석하는 견해들이 발견되고 있다<sup>55)</sup>. 그러나, 2016년 개정 프랑스 민법 이유서에서는 법원의 판단은 당사자들이 청구한 내용에 제한된다고 서술되어 있다<sup>56)</sup>. 향후 운용 방향을 지켜보아야 할 부분이라고 생각된다.

## 5. 소결

위와 같은 규정에 따라 프랑스 법원은 계약 해제를 선고하지 않고(채무불이행이 중대하지 않을 경우) 계약을 유지시킬 수 있다. 1심뿐만 아니라 항소심에서도 계약을 유지시키는 판단이 가능하다<sup>57)</sup>. 그러나, 계약을 유지시키는 것은 채무자가 원하는 경우어야 할 것이고, 실제 법원이 판단할 시점에는 계약 관계가 실질적으로 파기된 상태인 경우가 많다는 지적이 있다<sup>58)</sup>. 반면, 일반적으로 법원은 계약 해제를 선고하기 보다는 채무자에게 이행의 기한을 부여하거나 손해배상을 인정하는 방향을 선호한다고 지적하는 견해<sup>59)</sup>도 발견된다.

여하튼 개정 프랑스 민법 제1228조는 우리 민법상 해제와는 다른, 프랑스 해제 제도의 큰 특징을 보여주는 한 부분임에는 틀림이 없다. 법관에게 해제와 관련하여 이러한 다양한 조치를 할 수 있는 권한을 부여한 것은, 현재 우리 민법이 채무불이행의 유형에 따라 해제의 요건을 달리 규정하고 있는 것과 달리(민법 제544조 및 제546조) 프랑스는 채무불이행의 유형을 나누지 않고 일반적·포괄적 규정을 두고 있다는 점, 그리고 계약이 해제되기 위해서는 단순한 채무불이행이 아니라 불이행이

54) 註 39) 참조.

55) O. Deshayes, T. Genicon et Y-M. Laithier, *op.cit.*, p.510; G. Chantepie et M. Latina, *op.cit.*, n°664(p.575); B. Mercadal, *op.cit.*, n°736(p.215).

56) 2016년 프랑스 채권법 개정 이유서(註 18) 참조; *Pratiques Contractuelles*, *op.cit.*, p.159.

57) B. Fages, *op.cit.*, n°305(p.260) et n°309(p.263).

58) B. Fages, *op.cit.*, n°307(p.261).

59) P. Delebecque et F-J. Pansier, *op.cit.*, n°474(p.343).

증대할 것을 요구하고 있다는 점(개정 프랑스 민법 제1224조) 등과 함께 계약 해제 소송에 있어서 프랑스 법관이 우리나라 법관에 비하여 폭넓은 판단권을 보유하고 있음을 보여주고 있다.

## V. 결어

지금까지 프랑스 민법상 계약 해제의 효과와 관련하여, 2016년 프랑스 민법 개정 전후의 논의를 살펴보았다. 필자가 본 논문을 쓰면서 갖게 된 생각을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 2016년 민법 개정으로 프랑스는 계약 해제의 효과는 소급효와 단절하였다고 주장하고 있다. 그러나 해제의 소급효를 인정하고 있는 우리 판례상의 논리와 실질적인 차이가 있는지는 의문이고, 필자가 이와 같이 생각하는 이유에 대해서는 이미 언급하였다.

둘째, 프랑스는 부당이득반환 법리를 명문화하지 않았을 뿐만 아니라 다른 법리에 의하여 반환이 인정되지 않을 때 적용되는 보충적인 법리로 인식하였던 까닭에, 해제로 인한 원상회복의무의 법적 성질을 부당이득반환으로 인식하지 않았음을 지적하였다. 계약 해제로 인한 원상회복의무는 프랑스 판례에 의하여 인정된 법리였다. 따라서 프랑스는 계약 해제로 인한 원상회복의무와 부당이득반환의무와의 관계에 대해서 고민할 필요가 없었다. 판례 법리에 의하여 원상회복의무가 인정되므로, 부당이득반환 법리는 적용될 여지가 없었기 때문이다. 반면, 우리 민법은 제741조 이하에서 부당이득에 관한 명문 규정을 두고 있을 뿐만 아니라, 다른 법제도(계약 종료 후 목적물반환청구권, 불법행위로 인한 손해배상청구권 등)와의 병존 내지 경합을 인정하는 것이 다수의 견해이고 판례의 입장이다<sup>60)</sup>. 따라서 계약 해제로 인한 원상회복의무(민법 제548조 제1항)와 부당이득반환의무 간의 관계 설정이 필요하였고, 이에 대하여 우리 판례는 계약 해제로 인한 원상회복의무에 부당이득반환에 관한 특별규정으로서의 지위를 부여하여 왔다. 부당이득 제도를 바라보는 프랑스와 우리나라의 이러한 시각 차이가 계약 해제 효과를 이론적으로 어떻게 구성할 것인가 하는

60) 註釋民法 第4版 債權各則(5), 386면 이하(김문석 집필부분); 民法注解[XVII]債權(10), 166면 이하(梁彰洙 집필부분).



것에 어느 정도 영향이 있지 않았을까 추측해볼 수 있다. 왜냐하면, 프랑스인들이 계약 해제는 소급효와 결별하였다고 주장하는 근거로, ‘이제 개정 프랑스 민법은 원상회복에 관한 명문의 규정을 두었으므로, 원상회복의무는 계약의 소급효와 관련된 것이 아니라 법률의 규정에 의하여 발생한다는 사고를 천명’한다고 하고 있기 때문이다. 우리는 민법 제548조 제1항에 원상회복의무에 관한 명문 규정을 두고 있다. 그럼에도 불구하고 프랑스인들과 같은 주장이 가능할 수 있을까? 이를 부당이득반환의무로 인식하고 있는 한 프랑스인들과 같은 주장을 하기는 쉽지 않을 것으로 보인다.

셋째, 원상회복의무 유무 내지 해제/해지의 적용대상을 계속적 계약인지 여부에 따라 구분하지 않고, 상호 교환된 급부가 계약의 이행 정도에 따라서 효용이 있는지 여부에 따르는 개정 프랑스 민법 제1229조 제3항의 규정은 우리도 참고할 필요가 있다고 생각한다. 프랑스에서의 이와 같은 내용은 이미 우리도 동일하게 인식하고 있다<sup>61)</sup>. 다만, 프랑스 입법례처럼 그 기준을 명확하게 제시해줄 필요가 있다고 생각한다. 예를 들어, 임차인이 차임을 지급해오다가 중간 이후부터 차임을 지체하자 이로부터 상당 기간이 지난 후에 비로소 임대인이 임대차 계약을 해지한 경우, 임대인의 의사는 해지 이후의 시점뿐만 아니라 해지 의사표시 이전이라도 임차인이 차임을 지급하지 않은 시점부터 계약을 종료시키고자 하는 것으로 보는 것이 합리적일 것이다. 이때에는 임대인의 임대차 해지의 의사에 장래효만 있다고 보기는 어렵다. 이에 관하여 개정 프랑스 민법 제1229조 제3항은 비교적 명확한 기준을 제공하고 있다.

61) 民法注解[XIII]債權6(金龍德 집필부분), 224면 “..... 이른바 繼續的 契約에 있어서는 債務不履行으로 인하여 도중에서 契約關係를 消滅하게 하더라도, 이미 目的을 달성하고 있는 既往의 부분에 대하여서도 처음과 같은 狀態로 回復시킬 必要는 없고, 다만 不履行된 부분에 한하여 將來에 向하여 消滅하게 하는 것으로 충분하다 .....”

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

#### (1) 단행본

民法注解[XIII] 債權(6), 博英社, 2009.

民法注解[XVII] 債權(10), 博英社, 2012.

註釋民法(債權各則(5)) 第4版, 韓國司法行政學會, 2016.

#### (2) 논문

김육곤, 1990, “해제의 효과에 관한 법리 소고”, 『손해배상법의 제문제: 성현화적인 박사화갑기념』, pp.711-755.

김현진, 2016, 6. “개정 프랑스 채권법상 계약의 해제·해지 - 나폴레옹민법과 개정 프랑스 민법의 비교를 곁하여-”, 『民事法學』 제75호, 韓國民事法學會, pp.281-322.

명순구, 1999, “계약의 해제”, 『한국민법이론의 발전: 채권편 II』, 박영사, pp.814-833.

여하윤, 2016, 12. “프랑스 민법상의 원인(cause)론을 정리(整理)하며”, 『인권과 정의』 제482호, 대한변호사협회, pp.55-70.

\_\_\_\_\_, 2017, 6. “프랑스 민법상 재판상 해제(résolution judiciaire) 요건 검토”, 2017년 한국재산법학회 하계학술대회 발표자료집, pp.37-55.

정진명, 2004. “프랑스민법에 있어서 계약해제”, 『比較法學』 第15輯, 釜山外國語大學校比較法研究所, pp.211-241.

### 2. 프랑스 문헌

#### (1) 단행본

A. Bénabent, 2016, *Droit des obligations* 15<sup>e</sup> éd, LGDJ, pp.300-311.

B. Mercadal, 2016, *Réforme du droit des contrats - Ordonnance du 10 février 2016*, Francis Lefebvre, pp.206-219.

- B. Fages, 2016, *Droit des obligations* 6<sup>e</sup> éd., LGDJ, pp.254-265.
- C. Larroumet et S. Bros, 2016, *Les obligations - Le contrat*, 8<sup>e</sup> éd., Economica, pp. 794-821.
- G. Chantepie et M. Latina, 2016, *La réforme du droit des obligations*, Dalloz, pp.559-584.
- L. Andreu et N. Thomassin, 2016, *Cours de droit des obligations*, 1<sup>re</sup> éd., Gualino, pp.328-338.
- M. Brusorio-Alliaud, 2016, *Droit des obligations*, 7<sup>e</sup> éd., Larcier, pp.271-275.
- M. Fabre-Magnan, 2016, *Droit des obligations 1 - Contrat et engagement unilatéral* 4<sup>e</sup> éd., puf, pp.737-754.
- O. Deshayes, T. Genicon et Y-M Laithier, 2016, *Réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations*, LexisNexis, pp.497-516.
- P. Delebecque et F-J. Pansier, 2016, *Droit des obligations - Régime général* 8<sup>e</sup> éd., LexisNexis, pp.340-349.
- P. Malaurie, L. Aynès et P. Stoffel-Munck, 2016, *Droit des obligations*, 8<sup>e</sup> éd., LGDJ, pp.505-525.
- P. Simler, 2016, *Commentaire de la réforme du droit des contrats et des obligations*, LexisNeixis, pp.44-46.
- R. Cabrillac, 2016, *Droit des obligations*, 12<sup>e</sup> éd., Dalloz, pp.177-182.
- S. Porchy-Simon, 2016, *Droit civil 2<sup>e</sup> année Les obligations*, 9<sup>e</sup> éd., Dalloz, pp.313-331.
- Y. Buffelan-Lanore et V. Larribau-Terneyre, 2017, *Droit civil - Les obligations* 15<sup>e</sup> éd., Sirey, pp.577-599.
- Pratiques Contractuelles* par l'éditeur du Dictionnaire Permanent, éd., Legislative, 2016, pp.152-161.

(2) 주석서

Juris—Classeur Civil Code Art. 1162 à 1171 Fasc. 40 “Contenu du contrat : contrepartie illusoire ou dérisoire - Absence de cause” par P. Simler. (2016. 12.)

Juris—Classeur Civil Code Art. 1184 Fasc. 10. “Obligations conditionnelles - Résolution judiciaire” par M. Storck. (2016. 7.)

Juris—Classeur Civil Code Art. 1303 à 1303-4 Fasc. 20 “*Enrichissement injustifié - Conditions juridiques*” par V. Forti. (2016. 12.)

Répertoire de droit civil “*Résolution—Résiliation*” par Cécile CHABAS. (2016, 6.)

Répertoire de droit civil “*Enrichissement sans cause*” par Anne—Marie RAMANI. (2016. 10.)

(3) 2016년 프랑스 채권법 개정이유서

*Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations*

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032004539>

(4) 기타

유럽계약법원칙(Principes du droit européen du contrat; PDEC)

[http://www.lexinter.net/JF/principes\\_europeens\\_des\\_contrats.htm](http://www.lexinter.net/JF/principes_europeens_des_contrats.htm)

피에르 카탈라(Pierre Catala) 채권법 개정시안(Avant—Projet de réforme du droit des obligations et droit de la prescription)

[http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/RAPPORTCATALASEPTEMBRE2005.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/RAPPORTCATALASEPTEMBRE2005.pdf)

## L'Étude sur l'effet de la résolution en France - principalement sur la réforme du droit des contrats en 2016 -

Hayoon YEO\*

### Résumé

Traditionnellement, le Code Civil français, basé sur la notion '*cause*', ne connaissait pas l'*acte abstrait*(qui est admis en Allemagne) et l'effet rétroactif de la résolution était admis tant par la jurisprudence française que par la doctrine française. Tel est la jurisprudence coréenne a en commun. Alors, j'ai pensé qu'il était nécessaire d'étudier l'effet de la résolution en France et l'ai comparé à celui de la Corée du Sud. Voici les résultats:

D'abord, en France, la réforme en 2016 a abandonné la fiction juridique de la rétroactivité qui été traditionnellement attachée à la résolution par la doctrine et la jurisprudence. Néanmoins, à mon avis, dans la mesure où l'alinéas 3 et 4 de l'article 1228 du Code Civil français stipulent les restitutions qui suivent la résolution, la réforme ne la rejette pas. J'ai pu trouver quelques auteurs français qui pensent que l'effet rétroactif se produit pleinement dans le Code Civil français réformé. Ensuite, lorsque la résolution du contrat est réclamée, les juges français, disposant d'un pouvoir modérateur peuvent rejeter la demande ou prononcer une sanction de moindre gravité, telle que l'octroi de délais de grâce, mais ce n'est pas admis en Corée du Sud. Enfin, à mon avis, on doit tenir compte de la nouvelle distinction

---

\* Professeur de la faculté de droit, Université Chung-Ang

du Code civil français réformé(l'alinéa 3 de l'article 1229), qui stipule que les prestations échangées ont ou non trouvé leur utilité au fur et à mesure de l'exécution réciproque.

Domaine: Droit Civil

Mots-Clés: résolution, effet rétroactif, restitution, octroi de délais de grâce, utilité de la prestation

## 「무형문화재법」의 쟁점과 무형문화재 보존·진흥 방안 연구

최영화\*·민경선\*\*

### 국문초록

본 연구의 목적은 「무형문화재법」의 제정으로 인한 정책 환경의 변화에 주목하고 신법에 조응하는 무형문화재의 보존과 진흥 방안을 제안하는 것이다. 이를 위해 관련 법률과 문헌자료를 검토했다. 신법 제정으로 ‘무형문화재’의 개념이 확장되고 보호의 기본원칙이 ‘원형’에서 ‘전형’ 유지로 변화됨에 따라 무형문화재의 활용을 통한 전승의 중요성이 높아지고 있다. 그러나 무형문화재의 배타적 유형 분류 문제와 유형별 ‘전형’ 설정 문제가 남아있어 향후 법 개정과 제도 정비가 이루어질 필요가 있다. 이를 위해 초영역적 무형문화재의 분류기준과 유형별 전형의 척도를 마련하여 법과 제도를 개선할 것을 제안하고자 한다. 또한 지속적인 무형문화재의 보존과 진흥을 위해 새 지정기준에 따른 무형문화재의 분류·지정·발굴 체계화, 확대된 무형문화재 범주를 포괄하는 지식플랫폼 구축과 기록화 연구, 합리적인 무형문화재 관리체계 도입, 맞춤형 무형문화재 교육과정 설계, 무형문화재 활용 활성화를 제안했다.

국가과학기술표준분류: SB1103. 정책분석/평가

주제어 : 무형문화재법, 무형문화유산, 전형, 보존, 활용

논문접수일: 2017년 2월 28일, 심사일: 3월 10일(1차), 5월 4일(2차), 게재확정일: 8월 16일

\* 인천발전연구원 도시경영연구실 연구위원(yhc@idi.re.kr)

\*\* 인천발전연구원 도시경영연구실 연구원(minks@idi.re.kr)

\*\*\* 이 논문은 2016년도 인천발전연구원에서 수행한 정책 연구보고서 『인천시 무형문화재 진흥 방안 연구』를 토대로 수정·보완 및 발전시킨 것임을 밝힘.

## I. 연구 배경 및 목적

1962년에 제정된 「문화재보호법」은 유·무형문화재를 소실과 쇠퇴, 전승 단절로부터 보호하는 법적 장치가 되어왔다. 「문화재보호법」의 제정 배경에는 일제강점기에 훼손된 문화재를 발굴하고 보전해야 한다는 사회적 요구와 함께 산업화시기에 소실 위기에 처한 문화재를 보호해야 한다는 필요가 있었기 때문에 ‘원형 유지’를 문화재 보호의 기본원칙으로 세우게 된다(강영자, 2015: 18; 정상우, 2015: 51).

그러나 유형문화재와 무형문화재의 보전<sup>1)</sup>과 전승 방식이 다름에도 불구하고 동일 법에 따라 관리하도록 하고, 유형문화재 중심의 보호원칙이 세워지면서 무형문화재의 창조적 계승 가능성이 저해되고 보호의 범주가 상당히 협소해졌다는 문제가 제기되어왔다(정상우, 2015: 48). 해당 법에서는 지정된 보유자만을 ‘원형’으로 인정하기에 보유자 중심의 전수교육문화가 형성됐고, 이로 인해 사회변화와 상호작용하면서 발전된 형태의 무형문화유산은 보호받지 못하게 되어 전승 단절과 소실이라는 부작용이 발생하게 된 것이다. 이와 같은 문제 때문에 무형문화재를 기존의 「문화재보호법」으로부터 독립시켜 별도의 법체계에 따라 보전과 진흥이 이루어질 수 있도록 해야 한다는 논의에 힘이 실리게 되었다.

무형문화재를 둘러싼 국제적 담론에도 전환이 일어난다. 2003년에 유네스코(UNESCO)가 「무형문화유산보호협약」(이하 ‘유네스코 협약’)을 채택하고 2005년에 우리나라도 해당 협약에 가입한다. 무형문화유산 보호에 국제적 관심이 집중된 이유는 무형문화유산이 유형성보다는 무형성에, 그리고 보편성보다는 다양성의 가치에 중점을 두고 있어서 무형유산의 진흥이 다양한 세계문화에 대한 이해와 관용에 기여할 것이라는 믿음이 있었기 때문이다(심승구, 2016: 281-282). 유네스코 협약은 가입 당사국이 자국의 무형문화유산을 보호하기 위해 필요한 조치를 취해야 한다고 역할을 규정하고 있다(유네스코 협약 제11조). 따라서 우리나라도 당사국의 역할을 수행하기 위한 노력을 기울일 필요가 발생하게 됐다.<sup>2)</sup>

1) 유형문화재의 경우 개별 문화재의 훼손을 방지하고 원형을 유지하는 것이 관건이기 때문에 ‘보호(保護)’나 ‘보존(保存)’을 원칙으로 삼으나, 무형문화재는 사회 속에서 계승·발전된 무형유산의 전형을 창조적으로 전승하는 것이 핵심이므로 보다 적극적인 개념인 ‘보전(保全)’을 원칙으로 삼는다.

2) 본 연구는 유네스코 협약 가입과 「무형문화재법」 제정을 계기로 체계적인 무형문화재의 보전과 진흥을 위한 방안을 마련할 것을 제안하면서 ‘문화재’와 ‘문화유산’이라는 용어를 혼용하고자 한다. 국내법에서는 ‘무형문화재’라는 용어를 사용하고 있지만 유네스코를 포함한 세계 각국에서는 그보다 더 포괄적 개념인



한편 중국도 2004년에 유네스코 협약에 가입하고 「비물질문화유산보호법」을 제정한 데 이어 「중화인민공화국 비물질문화유산법」(2011), 「국가 비물질문화유산 보호 자금관리법」(2012)을 차례로 제정하면서 한국보다 한발 앞서 무형문화재의 관리를 위한 법체계를 정비한다(문화재청, 2015: 217; 장국강, 2015: 175-176). 무형문화재를 둘러싼 이러한 국제정세의 변화는 우리나라 무형문화재 보호정책에 위기감과 함께 자극을 주게 된다(소병희·진혜영, 2012: 176-177; 정상우, 2015: 48). 때문에 국제협약에 부합하는 무형문화재의 보호와 진흥을 위한 신법 제정이 필요하다는 논의가 급물살을 타게 된 것이다.

이러한 국내외적 여건 변화와 요구 속에서 「무형문화재 보전 및 진흥에 관한 법률」(이하 ‘무형문화재법’)이 2015년에 신규 제정되어 2016년 3월부터 시행되고 있다. 그러나 신법의 본격적인 시행에 따라 무형문화재의 보전과 진흥을 둘러싼 많은 제도적 변화가 예상됨에도 불구하고 여전히 신법을 적용한 정책 개발과 연구는 부족한 실정이다. 무형문화재 관련 주요 선행연구를 살펴보면 크게 법·제도·정책 연구(김영국·오승규, 2015; 김용범, 2012; 임장혁, 2008; 정종섭 외, 2011), 보전과 전승에 관한 연구(소병희·진혜영, 2012; 임재해, 2009), 기록화와 저작권에 관한 연구(이재필, 2010; 이철남, 2013), 활용 활성화에 관한 연구(김용범, 2009; 오정심, 2015), 유네스코 대응 방안 연구(김윤지, 2016; 김은희 외, 2012; 최종호, 2016) 등으로 구분할 수 있다. 그러나 무형문화재 전승지원금제도 개선과 복지 확대 관련 입법정책방안을 제시한 김영국·오승규(2015)의 연구 외에 대부분이 「무형문화재법」의 법률적 변화를 충분히 반영하지 못한다는 점에서 한계가 있다. 또한 「무형문화재법」시행 이후에 발표된 연구(고연미, 2016; 김미란·조남규, 2016; 김은경, 2016; 최혜진, 2016; 허수정·윤여경, 2016)도 연구대상을 특정 종목에 한정하고 있기 때문에 신법의 틀에서 무형문화재의 보전 및 진흥에 대한 큰 조망을 담기에는 부족하다.

---

‘무형문화유산’을 사용하는 경향을 보이고 있다(민경선·최영화, 2017). ‘문화재’는 대체로 국가 혹은 시·도가 희소성 및 보존가치를 인정해 지정한 대표적인 민족적 자산을 지칭할 때 쓰이는 반면, ‘문화유산’은 국가 혹은 시·도가 문화재로 지정하지는 않았으나 보호되고 계승·발전되어야 할 잠재적 문화자산으로서 포괄하는 범주가 ‘문화재’보다 넓다(유동환, 2013). 문화재의 가치 인식은 사회의 변화와 호흡하며 현재진행형으로 이루어지기 때문에 다양한 진흥방안을 모색하는 이 논문은 자산적 가치로서 ‘재화(property)’의 성격을 강조하는 ‘문화재’보다는 ‘유산(heritage)’이라는 용어를 사용하는 것이 적절하다고 판단한다. 이에 본 연구는 국내법상의 ‘문화재’와 국제법상의 ‘문화유산’이라는 두 용어를 혼용하되, 용어상 ‘무형문화재’를 사용하더라도 이는 유산으로서 광의의 문화유산을 의미한다.

이러한 배경 속에서 본 논문은 「무형문화재법」의 주요 쟁점과 문화재청의 사업을 검토하고, 향후 어떻게 무형문화재를 보호·활용해 그것의 가치를 확산시켜 나갈 것인가에 대한 논의를 전개한다는 점에서 기존 연구와 차별성을 지닌다.

## Ⅱ. 「무형문화재법」의 주요 쟁점

### 1. 무형문화재 개념의 확장

1962년에 제정된 「문화재보호법」(법률 제961호)은 무형문화재를 “연극, 음악, 무용, 공예기술, 기타 무형의 문화적 소산으로서 우리나라의 역사상 또는 예술상 가치가 큰 것”으로 정의했다(강영자, 2015: 20). 이후 1999년(법률 제5719호)과 2010년(법률 제10000호) 두 차례의 개정을 거치면서 무형문화재 개념에 ‘학술적 가치가 큰 것’과 ‘놀이’, ‘의식’이 추가되고, 이 정의는 신법 제정 전까지 이어진다(김시범, 2016: 239). 그리고 2015년에 「문화재보호법」(법률 제13694호)이 개정되면서 ‘무형문화재’는 “여러 세대에 걸쳐 전승되어 온 무형의 문화적 유산으로서 ①전통적 공연 및 예술, ②공예, 미술 등에 관한 전통기술, ③한의학, 농경 및 어로 등에 관한 전통지식, ④구전전통 및 표현, ⑤의식주 등 전통적 생활관습, ⑥민간신앙 등 사회적 의식(儀式), ⑦전통적 놀이·축제 및 기예·무예 중 어느 하나에 해당하는 것”으로 확장되기에 이른다(문화재보호법, 제2조제1항제2호).

개정법 상 무형문화재의 개념과 유형은 유네스코 협약의 ‘무형문화유산’과도 범주적 유사성을 지닌다. 다음 <표 1>은 유네스코 협약에서 정의하는 무형문화유산의 개념과 우리나라의 「문화재보호법」 개정 전후 무형문화재 개념의 변화를 비교한 것이다. 유네스코 협약에서는 무형문화유산을 “공동체·집단과 때로는 개인이 자신의 문화유산의 일부로 보는 관습·표상·표현·지식·기능 및 이와 관련한 도구·물품·공예품 및 문화공간”으로 정의하고, 그것의 범주를 크게 ①무형문화유산의 전달수단으로서의 언어를 포함한 구전전통 및 표현, ②공연예술, ③사회적 관습·의식 및 제전, ④자연과 우주에 대한 지식 및 관습, ⑤전통 공예기술의 다섯 가지로 구분하고 있다. 개정 전 「문화재보호법」은 무형문화재를 ‘기능’과 ‘예능’ 항목 중심으로 정리하고 있어서 유네스코 협약에서 명시하고 있는 ‘언어를 포함한 구전전통 및 표현’과 ‘자연과

우주에 대한 지식 및 관습'의 범주를 포괄하지 못한다.

〈표 1〉 유네스코의 무형문화유산과 한국의 무형문화재 개념 비교

유네스코 「무형문화유산보호협약」	개정 전 「문화재보호법」 「문화재보호법 시행령」	개정 후 「문화재보호법」
①언어 포함 구전전통 및 표현	-	①구전전통 및 표현
②공연예술	①연극 ②음악 ③무용	②전통적 공연 및 예술
③사회적 관습·의식 및 제전	④그 밖의 의식·놀이·무예· 음식제조 등	③의식주 등 전통적 생활관습 ④민간신앙 등 사회적 의식 ⑤전통적 놀이·축제 및 기예·무예
④자연과 우주에 대한 지식 및 관습	-	⑥한의약, 농경 및 어로 등에 관한 전통지식
⑤전통공예 기술	⑤공예기술 ⑥기타 항목에서 규정한 예능의 성립 또는 구성상 중요한 요소 를 이루는 기법이나 그 용구 등 의 제작·수리 등의 기술	⑦공예, 미술 등에 관한 전통기술

국내 법률에서 정의하는 무형문화재의 개념이 반드시 국제 협약의 기준을 따라야 하는 것은 아니나 국내법이 국제협약보다 협소하게 무형문화재를 규정하게 되면 국내 무형문화재를 유네스코 인류무형문화유산 목록에 등재할 가능성이 낮아지고, '구전전통 및 표현'이나 '전통지식 및 관습'의 무형유산이 법과 제도에 따른 적절한 보호를 받지 못한 채 방치되어 사라지는 결과가 초래될 수 있다.

그러나 개정된 「문화재보호법」에서는 '구전전통 및 표현'과 '한의약, 농경 및 어로 등에 관한 전통지식'을 무형문화재 범주에 새로 포함시켜 무형문화재의 개념을 확장시켰다. 특히 '한의약, 농경 및 어로 등에 관한 전통지식'은 전통사회를 유지하고 현대 산업화시대의 밑거름이 된 생업지식임에도 불구하고 그동안 보호체계에서 소외되어 왔다는 점에서 무형문화재 개념 수정의 의의를 높인다(김재호, 2016: 124). 더불어 개정 전 「문화재보호법」에서는 '의식·놀이·무예·음식제조'를 기타 범주로 묶음으로서 무형문화재 개념의 범위가 모호하다는 문제가 있었는데, 신법에서는 해당 범주를 '의식주 등 전통적 생활 관습', '민간신앙 등 사회적 의식', '전통적 놀이·축제

및 기예·무예'로 구체화했다.

이와 같이 재규정된 무형문화재 개념은 국제협약에 부합되면서도 한국의 사회상을 반영해 이루어진 변화라고 볼 수 있다(최영화·민경선, 2016: 30). 무형문화재의 범주를 국제 수준에 상응하도록 확장하였으니 이제부터는 새로운 무형문화재 범주에 부합되는 정책사업의 발굴과 시행이 필요하게 되었다.

## 2. 원형에서 전형으로 보호원칙 전환

「무형문화재법」의 제정에 따른 가장 큰 변화는 무형문화재 보호원칙이 '원형(原型)' 유지에서 '전형(典型)' 유지로 전환된 것이다. 유·무형 문화재의 보호에 관한 기본법인 「문화재보호법」은 “문화재의 보존·관리 및 활용은 원형유지를 기본원칙으로 한다”(법률 제13964호)고 규정하고 있다. 따라서 「무형문화재법」이 독립입법으로 제정되기 전에는 「문화재보호법」에 근거하여 무형문화재 보존의 기본원칙 역시 '원형 유지'에 뒀으로써 지정된 보유자를 원형으로 보는 보유자 중심적인 전승과 보존의 문화가 형성되어 왔다.

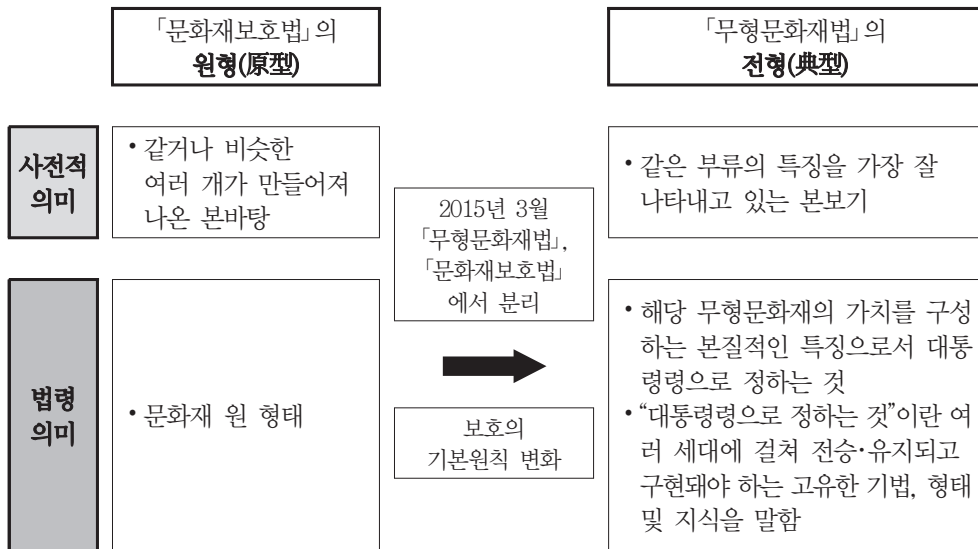
원형 유지 중심의 보호체계는 한편으로는 소실 위기의 무형문화재를 보호하는데 기여했으나, 다른 한편으로는 무형문화재의 기본형식을 기반으로 발전시킨 형태는 원형으로 인정하지 않아 법적인 보호를 받지 못한 채 지속적인 전승과 창조적 계승이 단절되는 문제를 발생시켜왔다. 이와 관련하여 김용범은 원형 유지가 무형문화재 보호 및 관리의 기본원칙으로서 광범위하게 적용되면서 무형문화재의 박제화뿐만 아니라 가치 있는 무형문화재로서 보호되어야 할 문화자산들이 법적 보호로부터 소외되는 문제들이 나타나게 되었다고 지적한다(김용범, 2009: 210).

이에 반해 유네스코 총회는 무형문화유산을 “세대 간 전승되는 무형문화유산은 공동체 및 집단이 환경에 대응하고 자연 및 역사와 상호작용하면서 끊임없이 재창조되고 이들이 정체성 및 계속성을 갖도록 함으로써 문화적 다양성과 인류의 창조성에 대한 존중을 증진한다”(유네스코 협약, 제2조)고 정의한다. 즉, 공동체에 의해 전승되면서 변화되는 것을 무형문화유산의 본질적 속성으로 보는 것이다. 이에 대해 정상우는 유형문화유산과 달리 무형문화유산은 전승되는 과정에서 끊임없이 재창조되면서 문화적 다양성과 인류의 창조성 제고에 기여하기 때문에 무형문화유산이 변모하는 것은 시대 변화를 따르는 자연스러운 결과임과 동시에 오히려 권장되어야 한다

고 말한다(정상우, 2015: 55).

이와 같이 원형 보호 중심의 기존 무형문화재 보호원칙이 가진 문제점에 대응하고 유네스코 협약 가입 당사국으로서 우리나라가 국제기준을 준수해야 하는 여건 변화 속에서 「무형문화재법」상 보호원칙이 ‘전형 유지’로 변모하게 된 것이다.

[그림 1] 「무형문화재법」 제정 후 무형문화재 보호의 기본원칙 변화



출처: 최영화·민경선(2016: 25).

무형문화재 보호의 기본원칙이 ‘원형’ 유지에서 ‘전형’ 유지로 변화됨으로써 원형으로 인정받지 못해 전승과 계승이 단절될 위기에 있던 많은 무형문화유산이 법적인 보호를 받을 수 있는 가능성은 높아졌으나, 전형을 어떻게 설정할 것인가 하는 점은 모호하게 규정하고 있어 향후 많은 논의와 연구가 필요하다. 「무형문화재법」 제2조 제2호는 전형을 ‘해당 무형문화재의 가치를 구성하는 본질적인 특징으로서 대통령령으로 정하는 것’이라고 정의한다. 그리고 동법 시행령(대통령령 제27056호)에 따르면 “대통령령으로 정하는 것”이란 ‘여러 세대에 걸쳐 전승·유지되고 구현되어야 하는 고유한 기법, 형식 및 지식’을 의미한다. 이를 요약하면 전형은 “무형문화재가 갖는 고유한 가치이자 특징을 지칭하는 것으로 해석되며, 그 특징은 단기간이 아닌 여러 세대에 걸쳐 전승·유지·구현되어야 한다는 조건을 지니고 있고, 그 중에서도

고유한 기법·형식·지식의 형태를 갖는 것”이라 풀이된다(김재호, 2016: 130). 그럼에도 무형문화는 시기와 장소, 주체에 따라 변화가 있을 수밖에 없기 때문에 ‘전형’을 판단하는 데에는 여전히 해석의 여지가 남아 있다.

### Ⅲ. 무형문화재 관련 현황

이 장에서는 무형문화재의 지정 및 관리와 관련한 현황을 간략하게 살펴보고, 주무부처인 문화재청이 신법 제정 이후 발표한 기본계획의 주요내용을 검토하고자 한다. 이를 통해 다음 장에서 현재 실태에 기반한 정책 방안을 제안할 것이다.

#### 1. 무형문화재 일반현황

2016년 12월 기준으로 문화재청이 집계한 국가무형문화재는 총 135건, 시·도무형문화재는 529건이다(문화재청 문화재(지정·등록) 현황, 2016.12.31.).

〈표 2〉 지정 무형문화재 현황

작성 기준시점: 2016.12.31

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	기타	합계
국가무형문화재	29	5	0	5	1	0	0	0	11	3	3	4	8	15	9	14	4	24	135
시도무형문화재	46	24	18	28	20	23	5	2	64	27	27	52	55	49	33	36	20	0	529
총계	75	29	18	33	21	23	5	2	75	30	30	56	63	64	42	50	24	24	664

출처: 문화재청 홈페이지, 문화재(지정·등록) 현황.

신법이 시행된 직후인 2016년 3월 31일 기준 통계자료에 의하면 국가무형문화재가 134건, 시도무형문화재가 540건으로 2016년 말까지 국가무형문화재는 1건이 증가하고 시도무형문화재는 오히려 11건이 감소한 것으로 나타난다(문화재청, 2016b: 3-4). 확장된 무형문화재 범주에 부합하는 신규 무형문화재 지정이 본격화되기 위해서는 새로운 지정기준과 방법론 마련이 필요할 것으로 보인다.

한편, 무형문화재를 전승·관리하기 위한 전문시설인 전수교육관의 지역별 건립현

황을 살펴보면 전라남도과 경상남도가 각각 22곳으로 가장 많고, 입주종목 수는 서울이 43종목으로 가장 다양한 종목이 교육관에 입주해 있는 것으로 나타난다(문화재청, 2016a).

〈표 3〉 전수교육관 건립현황

작성 기준시점: 2016.12.31

구분 \ 시·도	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	세종	합계	
전수교육관수	4	4	-	2	1	4	-	18	14	10	16	13	22	16	22	5	-	151	
입주 종목수	계	43	12	-	28	1	19	-	21	14	10	19	18	33	17	40	11	-	286
	국가지정	19	3	-	5	1	-	6	3	3	4	6	15	6	19	6	-	96	
	시도지정	24	9	-	23	-	19	-	15	11	7	15	12	18	11	21	5	-	190

출처: 문화재청(2016a), 99쪽.

그러나 문화재청에 따르면 전수교육관을 중심으로 한 전수교육 외에 일반교육 및 공연·전시 활동이 활발하지 않아(문화재청, 2016b: 18), 생활권 내에서 일반 대중들에게 무형문화재의 가치를 알리고 향유하도록 하기 위해서는 전수교육관의 활성화와 역할 확대가 필요할 것으로 보인다.

## 2. 문화재청 주요사업

무형문화재를 관할하는 주관부처인 문화재청은 문화재 지정 및 등록, 문화재 보존과 재정 지원, 문화재 세계화 및 남북 문화재 교류, 문화재 조사·연구 및 전문인력 양성 등의 역할을 수행하고 있다(문화재청 홈페이지). 여기서는 「무형문화재법」 제정 이후 발표된 법정계획과 문화재청의 주요업무계획을 검토하고 추가적으로 보완이 필요한 지점에 대해서 제언을 하고자 한다.

### 가. 무형문화재 보전 및 진흥 기본계획

최근 문화재청은 무형문화재법에 따른 법정계획으로서 『무형문화재 보전 및 진흥 기본계획』(2017.01)을 발표했다. “무형문화재의 다양성을 인정하고 다음세대로의

온전한 계승을 위한 맞춤형 전승체계를 확립”하겠다는 기본원칙 아래 <표 4>와 같이 3대 전략과제와 7대 추진과제를 제시하고 있다(문화재청, 2017b).

신법과 관련하여 주목할 부분은 확장된 무형문화재 범주에 따른 지정 확대와 함께 관리의 전문화·고도화를 도모하고, 무형문화재의 가치를 공유하기 위한 사업을 확대하겠다는 전략이다. 기존의 보호 중심에서 적극적 활용을 통한 보전과 자생력 신장을 무형문화재 진흥의 새로운 방침으로 내세우고 있으므로, 본격적인 정책 추진을 위해서는 다방면의 정책연구가 필요할 것으로 보인다.

<표 4> 문화재청의 『무형문화재 보전 및 진흥 기본계획』의 기본원칙과 추진전략

기본 원칙	무형문화재의 다양성을 인정하고 다음세대로의 온전한 계승을 위한 맞춤형 전승체계를 확립		
추진 전략	무형문화재의 생태계 구축	①다양한 무형문화재 보전	무형문화재 종합조사 실시 생활 속의 무형문화재 지정 확대 무형문화재 ‘전승공간’ 보호와 활용
		②문화자원 기반 구축	개방적, 체계적인 전수교육 환경 조성 경쟁력 있는 이수자 양성 및 관리 무형문화재 기록보존 지식자원화 전수교육시설 확충 및 활용 활성화 무형문화재 자생력 강화
			③무형문화재 네트워크 조성
	시대변화에 적합한 전승체계 개편		④종목특성별 맞춤형 관리
		⑤무형문화재 관리 고도화	보유자 인정조사 투명성 및 공정성 확보 방안 마련 국가긴급보호무형문화재 관리 무형문화재 전승자 체계적 관리
	무형문화재의 향유 기회 확대	⑥무형문화재의 가치 공유	무형문화재의 공연·전시 활성화 무형문화재의 세계화
		⑦무형문화재 교육 확대	맞춤형 무형문화재 교육 활성화 재외동포 협력 사업

출처: 문화재청(2017b), 11-29쪽 내용을 기반으로 연구자가 재구성.



## 나. 2017 문화재청 주요업무계획

문화재청이 기본계획의 추진을 위해 발표한 것이 <2017년 주요업무계획>이다(문화재청, 2017a). 이 중 무형문화재와 관련된 내용을 정리한 것이 <표 5>로서, 문화유산의 보존·관리·지원·전승·활용체계 전반에 대한 계획을 담고 있다.

문화재청의 주요업무계획에서도 ‘문화재’와 ‘문화유산’이라는 용어가 혼용되고 있는데, 이는 앞서 제기한 바와 같이 재화를 뜻하는 ‘문화재’라는 용어만으로는 광의의 문화자원을 포괄하기 어렵다는 문제로부터 기인한 것으로 보인다. 향후 관련법과 기본계획 상에서 용어 개선의 문제도 논의되어야 할 것이다.

또한 무형문화재의 종합예술적 성격으로 인해 기존의 종목 중심 무형문화재 분류와 지정방식의 문제점이 제기되고 있는 바(강성복, 2016; 김혜정, 2016), 문화재의 분류 및 지정체계 개선과 관련된 학술연구와 정책연구가 활발히 진행되어야 할 것이다. 그 밖에 ‘문화유산 활용 경쟁력 제고’ 과제의 경우, 아직 생활권 교육과 참여 프로그램까지 모색되고 있는 단계는 아니어서 더 많은 고민이 필요하다.

<표 5> 무형문화재와 관련된 2017년 문화재청 주요업무계획

중점과제	목표	내용
문화유산 보존·전승체계 확립	문화재 정책연구 및 위원회 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화재 분류·지정체계 개선</li> <li>• 문화재위원회 운영 제도 개선</li> </ul>
	무형문화재 맞춤형 관리·지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 맞춤형 관리 및 인정·지원 개선</li> <li>• 전승자 자긍심 고취 정책 확대</li> <li>• 신규종목 발굴·지원 등</li> </ul>
	문화재 실무 융합형 특성화 대학 교육 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현장중심 실기·실습 교육 및 전승활동 연계 융합교육 강화</li> <li>• 무형문화재 등 전문가 강의 및 전승활동 연계 융합교육 실시</li> </ul>
문화유산 활용 경쟁력 제고	국민 향유프로그램의 지속 보급	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 무형문화재대전 등 무형유산 축제</li> <li>• 왕실 프로그램 고급화 및 유물 개방</li> </ul>
	지역문화유산 활용 거점 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역문화유산 활용 성공 패러다임 모색</li> <li>• ‘올해의 무형유산도시’ 공모</li> </ul>
국제위상 강화 및 국민참여 확대	세계유산 지속 발굴 및 등재 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘무형유산정부간위원회’ 개최</li> <li>• 세계유산 발굴·등재 활동 강화</li> <li>• 세계유산 잠정목록 연구지원 강화</li> </ul>
	창의적 전승활성화 협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전승자·현대공예작가 레지던스 프로그램 교류</li> <li>• 한민족 주거생활 문화체험 공간 조성</li> </ul>

출처: 문화재청(2017a), 9-18쪽 내용을 기반으로 연구자가 재구성.

#### IV. 무형문화재 보전 및 진흥을 위한 정책방안

「무형문화재법」 제8장은 유네스코 협약의 이행을 위한 필요사항을 규정하고 있다. 국제협약에 가입한 이상 국제기준에 맞는 실천적 노력을 기울여야 하므로 이를 위해 필요한 기구의 설치와 역할을 명시한 것이다. 유네스코 협약에 따르면, 회원국은 자국의 무형문화유산을 보호해야 하는 의무를 지는데, 여기서 ‘보호’란 “무형문화유산의 지정, 기록, 연구, 보존, 보호, 진흥, 증진, 특히 형식 및 비형식 교육을 통한 전승을 포함하여 무형문화유산의 생명력은 물론 그 여러 측면들의 회복을 보장하기 위한 조치들”을 의미한다(유네스코 협약, 1조3항).

국내 「무형문화재법」 제1장제4조에서도 국가와 지자체의 책무로서 종합적인 시책 수립·추진을 규정하고, 제1장제5조에서는 전승자의 책무로서 전승활동을 명시하고 있다. 그밖에 3장 국가무형문화재 지정, 4장 보유자 및 보유단체의 인정, 5장 전수 교육 및 공개, 7장 무형문화재의 진흥과 9장 보칙에서 전문기관 설립, 조사 및 기록화, 무형문화재의 지식재산 보호 등에 관한 사항을 규정하고 있다(무형문화재법 전문). 유네스코 협약 가입국의 무형문화유산 보호 의무와 「무형문화재법」 상 무형문화재 진흥 의무를 종합하여 범주화하면 다음 <표 6>과 같이 다섯 가지 활동 범주로 구분할 수 있다.

<표 6> 무형문화재 진흥 활동 범주

지정	연구	관리	교육	활용
발굴 지정 정보 제공	정책 계획 연구·기록	기관·시설 전문인력	일반교육 전수교육	활용사업 연계사업

출처: 최영화·민경선(2016: 114).

이 장에서는 무형문화재의 보전과 진흥을 위해 국가와 지역에서 추진해나가야 할 정책방안을 위의 다섯 가지 범주에 따라 제시하고자 한다.

## 1. 무형문화재의 분류·지정·발굴 체계화

### 가. 무형문화재의 분류 체계 재정비

2장에서 제시한 바와 같이 「문화재보호법」상 무형문화재는 7가지 유형으로 분류된다. 그러나 김혜정(2016: 20-22)이 지적하듯이, 무형문화재 종목의 많은 경우는 종합예술적인 성격을 지니므로 「문화재보호법」이 제시하는 7가지 유형 분류 상 중복될 수밖에 없다. 예컨대 민요는 공연예술 중 음악으로 분류되기도 하고, 구전전통이나 놀이에 속할 수도 있으며, 해당 생업 및 관련 지식과도 밀접하다. 농악은 음악 임과 동시에 놀이와 축제, 의례에도 속할 수 있다(김혜정, 2016). ‘마을신앙’의 경우에도 ‘민간신앙 등 사회적 의식’에 해당되지만 마을신앙은 단순한 종교적 의례에 그치는 것이 아니라 여러 놀이·축제, 공예·미술, 공연·예술, 마을의 구전전통 등의 요소가 종합되어 있는 종목이다. 이에 강성복(2016: 231)은 마을신앙에 포함되어 있는 무형문화유산의 요소들을 영역별로 간추려 제시하면서 무형문화유산에 대한 조사와 지정은 종합예술의 총체적 관점에서 세심하게 접근되어야 함을 제안한다(강성복, 2016).

이는 신법에서 규정하는 7가지 유형에 따라 무형문화유산이 배타적으로 분류될 수 없음을, 오히려 하나의 무형문화유산에 개별 유형이 서로 긴밀하게 연관·중첩되어 있음을 나타내는 것이다(허용호, 2016: 65). 그러므로 무형문화유산이 「무형문화재법」에서 제시하는 영역 중 어느 하나에만 배타적으로 속한다고 규정하게 되면, 무형문화유산의 종합예술적 측면을 고려하지 못하게 될 뿐만 아니라, 국가무형문화재 혹은 시도무형문화재의 지정이 무형문화유산의 종합적 종목이 아닌 부분적 종목만으로 지정이 될 가능성이 높다(홍태한, 2016: 259).

이와 같은 문제를 개선하고자 김혜정(2016: 21)은 무형문화유산의 영역이 중복될 수 있다는 것을 인정하고, 무형문화유산의 분류를 장르적 중요성에 따라 중점요소와 인접요소로 나누는 방안을 제안한다. 예를 들어, 직업음악인이 판소리나 잡가를 공연하는 경우 어떠한 요소보다 공연예술적 측면이 중요하게 여겨져야 하겠지만, 일반인이 농요를 부르는 경우에는 공연예술로서의 가치는 인접요소에 두고 구전전통의 가치를 중점요소로 배치해야 한다는 것이다(김혜정, 2016). 이러한 관점은 종합예술적 특성을 지닌 무형문화의 가치를 하나의 기준만으로 판단하는 오류를 수정할 수

있게 한다.

문화재청에서 문화재 분류·지정체계 개선을 위한 정책연구를 2017년 주요업무계획의 목표로 설정하고 있는 바, 위와 같은 문제제기를 수용하여 무형문화재의 7가지 분야를 넘나드는 초영역적 무형문화유산의 분류 기준을 마련하고 신법을 지속적으로 정비해 나가야 할 것이다.

### 나. 무형문화재 지정 체계화와 발굴방법론 마련

「무형문화재법」의 제정과 함께 무형문화재의 지정기준도 변했다. 기존 「문화재보호법」에서는 역사성, 학술성, 예술성, 향토색을 무형문화재 지정의 주요 가치로 제시한 데 반해 신법에서는 역사성, 학술성, 예술성, 기술성, 대표성, 전형성의 여섯 가지 기준을 제시하고 있다. 따라서 향후 국가와 지자체에서는 새로운 법 규정에 맞는 신규 무형문화재의 발굴과 지정을 위한 노력이 요구된다.

〈표 7〉 무형문화재 지정기준의 변화

구법		신법	
문화재보호법	국가지정문화재의 지정기준	무형문화재 보전 및 진흥에 관한 법률 시행령(2016.3.25)	[별표1] 국가무형문화재의 지정 대상 및 기준
역사적·예술적 또는 학술적 가치가 큰 것	...역사상, 학술상, 예술상 가치가 크고 향토색이 현저한 것	학술적 가치가 있고, 지역 또는 한국의 전통문화로서 대표성을 지니고 있으며, 사회문화적 환경에 대응하여 세대 간의 전승을 통하여 그 전형을 유지하고 있는 등...	가. 역사적 가치 나. 학술적 가치 다. 예술적 가치 라. 기술적 가치 마. 대표성 바. 전형유지

자료 : 김혜정(2016), 15쪽.

‘향토성’ 대신에 새로 추가된 것이 ‘기술성’, ‘대표성’, ‘전형성’인데, 원형중심주의를 극복하기 위한 방편으로 해석된다. 이는 한편으로는 유네스코가 중요하게 생각하는 ‘살아있는 문화유산(living heritage)’이라는 가치와 맞닿아있다. 살아있는 문화유산이란 구체적으로는 전통문화를 기반으로 창조된 것, 공동체에 의해 전승되면서

변화되는 것을 말한다(임돈희, 2015: 13). 이는 원형 그대로의 자산을 보존하는 것이 아니라 시대와 교류하며 창조적으로 전승되는 것을 일컫는다는 점에서 ‘전형’ 개념과 유사하다.

그러나 시대 및 공동체와 소통하며 전승된 무형문화재 중에서 어느 것을 ‘전형’으로 판단할 것인가 하는 데에는 많은 갈등 소지가 남아있다. 특히 <표 8>에서도 확인할 수 있듯, 기존에 무형문화재로 인정되지 못했던 ‘구전전통 및 표현’과 ‘한의학·농경·어로 등에 관한 전통지식’ 분야는 아직까지 지정사례가 없기 때문에 학술적 논의를 통해 대상의 범위를 파악하기 위한 좀 더 구체적인 기준과 지침 제시가 필요하다. 즉, 무형문화유산이 세대 간 전승을 통해 그 전형을 어떻게 유지해 왔는지를 연구함으로써 유형별 전형의 척도를 마련해야 할 것이다.

<표 8> 국가무형문화재 지역별 지정현황

작성 기준시점: 2016.12.31

지정범주 \ 시·도	서울	부산	인천	광주	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	세종	기타	계
전통공연·예술	12	2	1	-	4	1	-	-	3	4	2	7	1	-	9	46
전통기술	7	1	2	-	4	-	2	1	4	8	4	2	2	-	14	51
전통생활관습	2	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1	-	-	-	1	5
의례·의식	6	1	2	-	2	1	-	1	1	1	-	2	1	-	-	18
전통놀이·무예	2	1	-	1	1	1	1	1	-	2	2	3	-	-	-	15
전통지식	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
구전전통 및 표현	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
계	29	5	5	1	11	3	3	4	8	15	9	14	4	0	24	135

출처: 문화재청(2016a), 96쪽.

또한 ‘원형’에서 ‘전형’으로의 기준 변화를 수용해 ‘전통에 기반한 창조성’을 지닌 무형문화재를 새로이 발굴하고 지정하기 위해서는 그 방법론도 달라져야 한다. 지역을 대표할 수 있으면서 역사적, 학술적, 예술적, 기술적 가치를 지니는 살아있는 무형문화재를 발굴하기 위한 방법으로 비지정 무형문화유산 축제나 경연대회 개최 방식을 활용할 필요가 있다. 이는 기존 무형문화재의 고령화에 대비하기 위함이기도 하다. 공정한 심의기준을 마련해 연차적으로 경연대회를 실시한다면 아직 발굴되지

않은 새로운 무형문화자원을 찾을 수 있을 것이다.

## 2. 확대된 무형문화재 범주를 포괄하는 지식플랫폼 구축과 기록화 연구

무형문화재 관련 기존 연구는 아직 확장된 무형문화재 유형을 포괄하고 있지 못하다. 따라서 그동안 무형문화재로 여겨지지 않아서 연구나 기록화가 미흡했던 생활관습·전통지식·구전전통 및 표현 분야에 대한 활발한 연구와 기록화 작업이 적극적으로 진행되어야 할 것이다.

특히 새로 지정된 무형문화재의 목록과 정보를 제공해 사용자가 활용할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 정보 공개와 아카이빙은 무형문화유산의 본격적인 활용을 위한 가장 기본적인 수순이라고 할 수 있다. 앞으로는 정보 공유뿐만 아니라 자발적인 학습과 창의적 활용을 위한 기반으로 ‘지식플랫폼’이 필요하다. 예를 들어, 강석훈·이지은(2012: 93)은 ‘전통지식’의 조사 시 세대 간 전수방법, 생산방식의 현장성, 지식생산에 기여하는 특정한 기술·방법·행동양식과 같은 무형적 속성을 면밀히 조사하고 관련 정보를 수집·공개해야 한다고 말한다(강석훈·이지은, 2012). 이와 같이 조사·축적된 지식과 기술이 플랫폼을 통해 널리 공유되고 적극적으로 활용될 때 창조적으로 계승될 수 있을 것이다.

이와 관련하여 전북대 무형문화연구소의 경우에는 지식관리시스템을 구축해서 관리하고 있는데 이러한 모델의 진화와 확산이 필요할 것으로 보인다.<sup>3)</sup> 안재연 외(2016: 240)는 국내 문화유산기관의 폐쇄적이고 관리중심 체계인 데이터베이스는 디지털 시대에 등장한 문화유산 영역의 새로운 요구를 충족하지 못하고 있다고 지적하며 이용자 중심의 시공간 연결형 플랫폼 구축을 제안한 바 있다(안재연 외, 2016). 무형문화유산 지식플랫폼은 기존 아카이빙 중심의 자료 축적 기능에서 머무는 것이 아니라 사용자가 무형문화유산과 연계된 지식을 스스로 탐색하며 창조적으로 활용할 수 있도록 데이터베이스를 상호연결시키고 통합적인 서비스를 제공하는 플랫폼의 정교화를 이루어야 할 것이다.

3) 무형문화연구소는 ①ICHPEdia(무형유산지식백과, www.ichpedia.org) 개발과 아카이브 구축, ②디지털아카이브 시스템을 활용한 스마트폰과 태블릿 PC용 애플리케이션을 개발·관리함으로써, 대중들의 접근성을 높이고 무형문화유산 연구와 2차, 3차 활용을 위한 기초자료를 제공하고 있다(정성미, 2016: 1-18).

또한 무형문화재는 유형문화재와 달리 보유자와 전승자의 고령화와 함께 사라질 위험이 크므로 기록화 사업이 상당히 중요하다. 그럼에도 불구하고 기록화 사업이 단편적으로 실시되거나 시행조차 하지 않는 지역이 여전히 있다. 무형문화재의 소실을 방지하기 위해서 국가와 지자체의 무형문화재위원회를 중심으로 기록화가 시급히 이루어져야 할 무형문화재의 목록을 만들고 기록화 사업이 꾸준히 지속될 수 있도록 예산 배정이 이루어져야 할 것이다. 기록한 무형문화재 자료의 활용성을 높이기 위해서는 ‘영상물 제작’과 ‘책자 발행’이 함께 이루어져야 한다. 기록물 자체로서도 보존 가치가 있지만 다양한 매체로 기록된다면 기록과 동시에 교육 및 홍보자료로도 활용할 수 있기 때문이다. 사진집 제작과 전시, 영상물 제작과 상영, 도서 발간과 교재 사용 등 여러 경로를 통해 무형문화재에 대한 지식의 생산과 보급에 노력을 기울여야 ‘살아있는 문화유산’으로서 무형문화재가 공동체 안팎으로 전승될 수 있을 것이다.

무형문화재에 대한 학술연구도 더욱 확대될 필요가 있다. 연구의 축적은 국가와 시·도무형문화재의 지정, 유네스코 인류무형문화유산 등재 여부와도 직결되어 해당 문화유산이 적절한 보호를 받을 수 있을 것인가 하는 문제로 이어지기 때문이다.<sup>4)</sup> 신법에 따라 확장된 무형문화재에 대한 폭넓은 연구를 수행하기 위해서는 국가나 지자체 차원에서 전문연구기관을 설립하거나 연구전담 조직을 설치하고 연구인력을 충원하려는 시도가 요구된다. 대학교에 부설연구기관을 설치해 운영한다면 지속적인 연구가 가능하며 연구결과물을 지역의 자산으로 활용할 수 있고 더불어 연구인력도 양성할 수 있는 선순환적인 정책방안이 될 수 있을 것이다.

### 3. 합리적인 무형문화재 관리체계 도입

무형문화재 보전부터 응용과 활용 각 단계의 지원사업이 체계적으로 수행되기 위

4) 무형적 속성으로 인해 무형문화재는 국제사회의 문화자산·지식재산권 분쟁을 발생시키는 요인이 되기도 한다. 대표적인 예로, 2009년 강릉단오제가 ‘유네스코 인류구전 및 무형유산결작’에 선정되자 중국에서는 중국의 단오절을 한국이 훔쳐 세계유산으로 등재했다는 비난여론이 높아졌다. 이에 우리나라 정부와 강릉시는 강릉단오제의 무형적 속성·지역성·역사성·집단성·전승성에 대한 연구자료를 축적해 ‘한·중 단오 문화의 차이와 다름’을 주제로 국제학술세미나를 개최하고 각국의 단오절 문화 체험관을 설치해 양국 간 단오절 문화의 차이를 드러내 강릉단오제 단독 등재의 당위성을 높이는 성과를 거둔 바 있다(강석훈·이지은, 2012).

해서는 무형문화재를 별도로 관리하며 사업 기획을 담당할 수 있는 전문인력이 반드시 필요하다. 공무원 특성상 순환보직으로 이직이 잦으며, 담당자가 무형문화재에 대한 지식과 이해도가 낮을 경우 관리와 활용사업을 적극적으로 추진할 수 없다는 문제가 발생한다. 따라서 지역마다 전문학예직 공무원을 배치해 무형문화재 사업을 총괄할 수 있도록 하고 문화재단이나 전수교육관과 같은 관리시설에는 큐레이터를 배치해 전시와 공연이 원활하게 기획·운영될 수 있도록 지원해야 할 것이다.

또한 무형문화재 보전과 진흥을 목적으로 하는 무형문화재 전수교육관의 활성화도 필요하다. 이를 위해서는 전수교육관에 입주한 보유자와 보유단체에 대한 체계적 관리가 요구된다. 무형문화재 종목별 특성을 고려해 보유자와 보유단체가 전수교육관에서 전수활동을 해야 하는 의무시간을 마련해 관리한다면 전수교육관이 본래의 목적과 취지에 부합되지 않는 방식으로 방치되는 것을 방지할 수 있을 것이다. 입주한 보유자와 보유단체가 전수교육관에서 진행되는 다양한 프로그램에 참여해야 한다는 의무와 공연·시연 주기에 관해 합리적인 기준을 마련하고 이러한 기준을 근거로 전수활동에 대한 평가를 정기적으로 실시하여 평가결과를 토대로 입주기회와 입주기간을 차별적으로 재설정하는 식으로 시설을 관리한다면 무형문화재 전수활동을 활성화하고 신규 지정된 무형문화재의 입주공간도 확보할 수 있을 것이다.

더욱이 지정된 무형문화재의 종목별 자생력 정도와 전승환경을 고려한 차별적인 지원체계 방안을 모색해야 한다. 이와 관련하여 소병희, 진혜영(2012: 189)이 “무형문화재 보유자 전승지원금의 차등 지급”을 주장한 바 있고, 현재 문화재청은 종목의 활성화 노력도, 종목 자체의 취약성, 관계전문가 평가를 통해 전승취약종목을 지정하여 전승지원금을 차등적으로 지급하고 있다.<sup>5)</sup> 그러나 전승지원금을 차등 지원하는 것에서 더 나아가 생활권에서 일반인을 대상으로 교육과 활동을 병행할 수 있는 공간과 기회를 확대하고, 학교 교육과정에 전공 및 교양과목을 개설하는 등 보다 다방면에서 직·간접적인 지원이 이루어질 필요가 있다. 무엇보다 소멸 위기에 있는 무형문화재가 자생력을 갖출 수 있도록 하는 것을 지원의 목표로 삼아야 할 것이다.

5) 지정범주별로 ‘전통공연·예술’ 분야에 4개 종목(서도소리, 가곡, 가사, 발탈), ‘전통기술’ 분야에 33개 종목(갯길, 나전장, 매듭장, 나주의쌈골나이, 나죽장, 조각장, 악기장, 궁시장, 채상장, 장도장, 두석장, 백동연죽장, 망건장, 탕건장, 입사장, 자수장, 침선장, 제와장, 전통장, 옹기장, 금속활자장, 배첩장, 완초장, 각자장, 누비장, 화각장, 윤도장, 칠장, 염장, 염색장, 화해장, 한지장, 금박장), ‘전통놀이·무예’ 분야에 1개 종목(줄타기), 총 38개 종목을 국가무형문화재 전승취약종목으로 지정(2016.12.31. 기준)하고 있다(문화재청, 2016a: 98).



#### 4. 맞춤형 무형문화재 교육과정 설계

무형문화재가 지역 공동체 속에서 창조적으로 전승되기 위해서는 교육사업이 필수적으로 요구된다. 무형문화재 교육은 학생과 일반인을 대상으로 하는 일반교육과 전문가 양성을 위한 전수교육, 두 방향으로 추진되는 것이 바람직하다.

〈표 9〉는 국립무형유산원이 2014년부터 2016년까지 운영한 교육프로그램을 전문교육과 사회교육으로 구분한 것이다.

〈표 9〉 국립무형유산원 교육프로그램 운영 현황

작성기준시점: 2016.12.31, 단위: 명

분야	대상	2014	2015	2016
전문교육	전승자	328	434	319
사회교육	일반인, 학생 등	1,741	3,687	6,207
계		2,069	4,121	6,526

출처: 문화재청(2016a), 183쪽.

전승자를 대상으로 한 전문교육에 비해 일반인, 학생 등을 대상으로 한 사회교육의 참여가 크게 높아지고 있는 것을 확인할 수 있다. 이러한 수요에 부응하기 위해서는 학교수업과 연계한 찾아가는 교육 및 주민 생활밀착형 문화시설인 생활문화센터와 연계한 동호회 활동 지원 등을 통해 무형문화재에 대한 접근성을 높일 필요가 있다. 이를 통해 전승자 중심의 폐쇄적인 전승제도를 보완하면서 일반인들의 자발적인 참여와 향유를 이끌어 무형문화재의 창조적 계승을 도모할 수 있을 것이다.

그러기 위해서는 우선 초·중학교 수업과 연계한 무형문화재 교육프로그램을 다양하게 개발해 학교에 지원할 수 있어야 한다. 학생들이 전수교육관을 직접 방문하거나 보유자, 보유단체가 학교에 파견되어 교육과 체험 프로그램을 진행함으로써 학생들에게 지역의 고유한 무형문화재에 대한 지식과 이해를 높이는 교육적 효과를 볼 수 있게 될 것이다. 마찬가지로 일반 시민을 대상으로 한 무형문화재 교육프로그램을 통해 지역자산을 홍보하고 대중화할 수 있다. 생활 속 여가문화에 대한 수요가 커지고 있는 현 상황에서 무형문화재를 교육프로그램이나 체험프로그램의 콘텐츠로 활용하거나 관련 동호회 활동을 지원한다면 무형문화재의 홍보를 넘어서 생활문화

를 활성화하는데도 기여할 수 있을 것이다.

대학에서 무형문화재 전문가를 양성하기 위한 별도의 교육과정 설계도 필요하다. 스승과 제자 간 이루어지던 기존의 도제식 전수교육방식과 더불어 기존 전수교육학교 외 일반대학을 통한 전수교육도 확대될 예정이다(문화재청, 2017b). 신법 제정과 함께 무형문화재 전수교육을 받을 수 있는 여건과 통로가 확대되고 전승체계가 다변화된 만큼 이에 부합되는 맞춤형 교육과정의 마련이 요구된다. 이를 위해서는 주관부처인 문화재청과 문화체육관광부, 교육부 간 협업을 통해 대학에서 무형문화재 전문가나 전승을 지원하는 매개자를 양성하기 위한 학제 개편 및 전공·교양과목 개설과 관련된 논의가 본격적으로 이루어져야 할 것이다.

## 5. 무형문화재 활용 활성화

무형문화재의 종목별 특성에 따라서 다양한 방향의 활용 시도가 필요하다. 신법에서는 기술 부문 무형문화재의 산업화와 상품화를 통한 자생력 확보를 목표로 ‘전승공예품 인증제’의 시행을 명시화하고 있다. 전승자가 제작한 전승공예품이 수공예·전통기법에 따라 직접 제작되었는지 여부를 확인한 후, 전승공예품의 기본 정보와 생산자 정보, 제작 정보의 표시여부를 확인하는 심사절차를 거쳐 인증서와 인증마크를 부여하는 방식이다. 이와 함께 ‘전승공예품 은행제’를 시행해 전통기술의 전승 활성화와 전통공예의 우수성을 홍보할 계획도 마련되었다. 그 밖에 전통기술이 현대적인 디자인을 갖추고 상품화될 수 있도록 전통기술 개발을 지원하거나 전승자가 직접 창업할 수 있도록 창업컨설팅, 교육, 국내외 박람회 참가와 같은 유통판로의 확대 지원도 점차 확대될 예정이다(무형문화재법, 제7장).

지역에서는 무형문화재의 홍보와 자생력 확보를 위해 국가의 지원시스템과 연계할 수 있도록 해야 할 것이다. 일례로 이미 자체적인 산업화 시스템을 구축한 전주시의 경우에는 지자체가 인증하는 ‘천년전주명품온’(www.onnlife.or.kr)이라는 고유한 목공예 브랜드를 개발해 지역의 특화상품으로 판매해 오고 있다. 이 사업을 통해 지역의 무형문화재와 젊은 작가·청년·디자이너가 협업할 수 있는 기회를 제공할 뿐만 아니라 작품 생산과 유통, 판매를 통해 무형문화재와 디자이너가 수입을 창출하고 자생력을 높일 수 있도록 지원한다. 물론 전통기술을 현대적으로 재창조하므로 ‘전형’ 유지 방침에도 부합될 뿐만 아니라 창업과 일자리 창출에도 기여하는 바가 크다.

이와 같이 지역마다 특색 있는 무형문화재의 상품화와 산업화를 지원하기 위해서는 생산—유통—소비의 전 과정에 대한 지원체계 구축이 요구된다. 국가와 지역이 연계하여 무형문화재 지원시스템을 구축하고 상품화—전시—판매를 단계별로 지원한다면, 무형문화재의 자생력 신장과 함께 관광도 활성화하여 지역의 명소화에도 기여할 수 있을 것이다.

## V. 맺음말

무형문화재를 보전·전승하는 데 ‘원형’ 유지 원칙을 고수해온 최근까지는 무형문화재의 활용이 적극적이지 않았다. 시대가 변하면서 공동체와 교류하며 창조적으로 전승된 무형문화재의 경우 원형으로 인정되기 어려웠기 때문이다. 그러나 우리나라가 유네스코 협약에 가입하고 최근 「무형문화재법」이 새로 제정되면서 무형문화재를 둘러싼 전반적인 제도적 변화가 이루어지게 되었다. 무형문화재의 개념이 확대되고 지정기준이 다양화되며, 보호의 기본원칙이 원형에서 전형 유지로 변화됨에 따라 기존의 무형문화재 진흥책 또한 신법의 목적에 부합하도록 대응이 요구되고 있다.

본 논문은 이와 같은 배경으로부터 무형문화재를 둘러싼 제도적 변화와 신법 도입 및 적용과 관련된 주요 쟁점을 살피고 변화된 정책여건 속에서 무형문화재를 보다 적극적으로 보전·전승·활용하기 위한 방안을 찾고자 했다. 무형문화재 활용과 보전을 위해 새 지정기준에 따른 무형문화재의 분류·지정·발굴 체계화, 확대된 무형문화재 범주를 포괄하는 지식플랫폼 구축과 기록화 연구, 합리적인 무형문화재 관리체계 도입, 맞춤형 무형문화재 교육과정 설계, 무형문화재 활용 활성화를 제안했다.

무형문화재의 지정·보전·전승·진흥의 어려움은 바로 문화유산의 ‘무형성’으로부터 기인한다. 유형문화재와 비교해 무형성을 특징으로 하는 문화유산의 경우 보호·전승 지침과 보전 과정 및 진흥 결과에 대한 평가기준이 상대적으로 모호할 수밖에 없다. 유네스코가 인류무형문화유산을 지정할 뿐만 아니라 보호의 모범사례를 선정하고 정보를 제공해 전 세계 무형문화유산 보전방안 수립의 참고가 될 수 있도록 하는 것도 무형문화유산이 갖는 이러한 ‘비물질성’, ‘무형성’의 특징에서 비롯되는 보전과 진흥의 어려움 때문이라 할 수 있다.

무형문화재의 지정·연구·관리·교육·활용을 위한 정책을 제안한 본 연구는 궁극적

으로 우리나라가 국제협약과 국내법과의 조화 속에서 협약 가입국으로서의 의무를 수행하며 국내 무형문화재를 우리만의 문화자원이 아닌 세계인이 공유하는 무형유산으로 보전하도록 기여함에 있다. 본 논문에서 제안한 무형문화재 분류 기준 마련, 유형별 전형 설정 등의 문제와 여러 정책 방안은 법의 개정과 제도 정비를 이끌어낼 수 있도록 후속논의와 정책연구를 통해 더욱 다듬어져야 한다. 무형문화재 보전과 진흥을 둘러싼 다양한 논의가 본격화됨으로써 우리나라가 적절한 무형문화재 보호와 활용 방안 마련을 위해 한 단계 도약하는 전환점이 될 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 강석훈·이지은. 2012. “전통지식 발굴조사 방법론 구축과 지식재산권 연계 방안.” 『문화정책논총』 제26권 제2호. pp.80-105.
- 강성복. 2016, 9. “무형문화유산으로서의 마을신앙 조사와 기록화의 방향.” 「무형문화재 보전 및 진흥에 관한 법률」과 무형유산 조사 - 국립무형유산원·한국민속학회 공동 학술대회. 전라북도 전주. 대한민국.
- 강영자. 2015. “중요무형문화재 정책변화 연구.” 경주대학교 대학원 석사학위논문.
- 고연미. 2016. “동아시아 제다의 무형문화재 사례 분석을 통한 한국 ‘제다’의 전승 방안 모색.” 『한국차학회지』 제22권 제4호. pp.44-56.
- 김미란·조남규. 2016. “중요무형문화재로 지정된 전통무용의 장단에 관한 고찰—승무와 태평무를 중심으로.” 『한국무용연구』 제34권 제3호. pp.23-47.
- 김시범. 2016. “대한민국 전통문화산업 관련 법제도 고찰.” 『유라시아연구』 제13권 제1호. pp.233-254.
- 김영국·오승규. 2015. “무형문화재진흥법의 쟁점과 개선 방안.” 『법과 정책연구』, 제15권 2호. pp. 591-609.
- 김용범. 2009. “무형문화유산의 문화적 활용과 상품화 전략.” 『문화정책논총』 제21권. pp.209-225.
- 김용범. 2012. 『중국의 무형문화유산제도 변화에 대한 정책적 대응 방안 연구』. 한국문화관광연구원.
- 김윤지. 2016. “인류무형문화유산 등재를 위한 국가무형문화재 가치의 재인식과 쟁점 모색.” 『문화와 융합』 제38권 제3호. pp.201-226.
- 김은경. 2016. “한국 옷칠문화의 현황과 발전 방안 연구.” 『문화정책논총』 제30집 제1호. pp.128-151.
- 김은희·이광옥·이응규. 2012. “한국음식의 세계무형문화유산 등재전략에 관한 연구.” 『관광연구』 제27권 제5호. pp.41-84.
- 김재호. 2016, 9. “무형문화유산으로서 ‘농경·어로 전승지식’의 이해와 연구방법.” 「무형문화재 보전 및 진흥에 관한 법률」과 무형유산 조사 - 국립무형유산원·한국민속학회 공동 학술대회. 전라북도 전주. 대한민국.
- 김혜정. 2016, 9. “음악분야 무형문화의 현 국면과 연구 조사 방안.” 「무형문화재

- 보전 및 진흥에 관한 법률』과 무형유산 조사 - 국립무형유산원·한국민속학회 공동 학술대회. 전라북도 전주. 대한민국.
- 문화재청. 2015. 『선진국 문화재 보존·관리 규범현황 및 내용에 관한 연구: 자연문화재, 무형문화재』. 문화재청.
- 문화재청. 2016a. 『통계로 보는 문화유산 2016』. 문화재청.
- 문화재청. 2016b. 『주요업무 통계자료집』(2016.03.31.). 문화재청.
- 문화재청. 2017a. 『2017년도 주요업무계획』. 문화재청.
- 문화재청. 2017b. 『무형문화재 보전 및 진흥 기본계획』. 문화재청.
- 민경선·최영화. 2017. “과학기술을 융합한 무형문화유산의 활용방안에 대한 다학제적 연구.” 『한국과학예술포럼』 제28권. pp.61-74.
- 소병희·진혜영. 2012. “중요무형문화재 보전 정책 개선 방안 연구.” 『문화정책논총』 제26권 제1호. pp.175-199.
- 심승구. 2016, 9. “신 무형문화재법과 전통적 기예·무예 조사방향.” 국립무형유산원·한국민속학회 공동 학술대회. 전주. 대한민국.
- 안재연·서주희·김하연·김선혁·김정화. 2014, 12. “시공간 연결형 문화콘텐츠 서비스를 위한 데이터모델 연구.” 한국HCI학회 학술대회. 강원도 정선군. 대한민국.
- 오정심. 2015. “무형문화유산 활성화를 위한 수요자 인식에 관한 실증적 분석.” 『한국콘텐츠학회논문지』 15권 9호. pp.29-36.
- 이재필. 2010. “무형문화재 기록보존의 쟁점과 과제.” 『인문콘텐츠』 19권. pp.141-158.
- 이철남. 2013. “무형문화유산의 보전 및 활용과 저작권 관리방향.” 『강원법학』 40권. pp.63-92.
- 임돈희. 2015, 4. “유네스코 세계무형문화유산정책의 형성과정.” 무형유산학회 창립총회 및 학술대회. 서울시. 대한민국.
- 임장혁. 2008. “아시아 각국의 무형문화유산 정책.” 『비교민속학』 37권. pp.461-506.
- 임재해. 2009. “무형문화유산의 보존과 전송 방향의 재인식.” 『비교민속학』 39권. pp.439-491.
- 장국강. 2015. “무형문화유산에 대한 중국의 시각: 무속 관련 무형문화유산을 중심으로.” 『남명학 연구』 제45권. pp.171-203.
- 정상우. 2015. “새로이 제정될 무형문화유산법의 기본과 특징.” 『한국전통공연예술학』 제4권. pp.47-70.

- 정성미, 2016, 10. “무형문화 연구 사례: 전북대학교 무형문화연구소.” 무형문화재 활용 우수사례 조사 및 사업 발굴 워크숍, 인천발전연구원, 인천, 대한민국.
- 정종섭·정상우·손태도·김성태·김정현·변철희·최보선, 2011. 『무형문화유산 보전 및 진흥에 관한 법률 제정 연구』, 문화재청.
- 최영화·민경선, 2016. 『인천시 무형문화재 활용방안 연구』, 인천발전연구원.
- 최종호, 2016. “무형문화재와 인류무형문화유산 보호제도의 상생과 공존 방안.” 『글로벌문화콘텐츠』 제23권, pp.195-214.
- 최혜진, 2016. “무형문화재법 관련 판소리 전승 현황과 제도 연구.” 『판소리연구』 제41권, pp.407-442.
- 허수정·윤여경, 2016. “무형문화재를 응용한 장신구 디자인 모델 연구.” 『한국상품디자인학회 논문집』 제47권, pp.233-242.
- 허용호, 2016, 9. “무형문화재 독립 입법 시대의 무형유산 조사.” 국립무형유산원·한국민속학회 공동 학술대회, 전주, 대한민국.
- 홍태한, 2016, 9. “신법(新法) 체제에 따른 무형유산 전국 조사 사업의 방향성 검토: 무속의례·불교의례를 중심으로.” 국립무형유산원·한국민속학회 공동 학술대회, 전주, 대한민국.

### 〈법률·협약〉

- 「무형문화재 보전 및 진흥에 관한 법률」, 법률 제13248호, 2015.03.27., 제정.
- 「문화재보호법」, 법률 제961호, 1962.1.10., 제정.
- 「문화재보호법」, 법률 제5719호, 1999.1.29., 일부개정.
- 「문화재보호법」, 법률 제10000호, 2010.2.4., 전부개정.
- 「문화재보호법」, 법률 제13694호, 2016.2.3., 일부개정.
- 「문화재보호법 시행령」, 대통령령 제25873호, 2014.12.23., 일부개정.
- 유네스코(2003), 「무형문화유산보호협약」, 2003.10.17.

### 〈인터넷 홈페이지〉

- 문화재청 홈페이지 (www.cha.go.kr) (검색일: 2017년 4월 10일).
- 무형유산지식백과 (www.ichpedia.org) (검색일: 2017년 4월 17일).
- 천년전주명품온 (www.onnlife.or.kr) (검색일: 2017년 4월 17일).

## A Study on the Issues of 「Intangible Cultural Properties Act」 and Intangible Cultural Properties Promotion Policies

Choi Younghwa\*·Min Kyungsun\*\*

### Abstract

The purpose of this study is to propose the preservation and promotion plan of intangible cultural property that responds to the new law by paying attention to the change of policy environment caused by the enactment of the 「Intangible Cultural Properties Act」. For that we reviewed related laws and documents. As the concept of ‘Intangible Cultural Property’ is expanded and the basic principle of protection is changed from ‘archetype’ to ‘prototype’ by the enactment of the new law, the importance of tradition through the use of intangible cultural properties is increasing. However, the problem of exclusive type classification of intangible cultural properties and the problem of setting ‘prototype’ for each type remains. In order to improve these problems, we propose that revision of the law and system improvement should be made. In addition, this study presented policies related to designation, research, management, education and utilization of intangible cultural properties for preserving and promoting intangible cultural properties.

Field: Policy analysis/evaluation

Key Words: Intangible Cultural Properties Act, Intangible Cultural Heritage, Prototype, Preservation, Utilization

---

\* Research Fellow, Urban Management Research Division, Incheon Development Institute

\*\* Researcher, Urban Management Research Division, Incheon Development Institute



## 자금세탁방지 의무와 변호사의 비밀유지 의무를 조화하기 위한 입법적 고찰

윤배경\*

### 국문초록

본고에서는 최근 기사화되고 있는 비금융업 및 전문직 종사자에 대한 자금세탁방지 의무 부과와 관련하여 변호사법 및 변호사윤리장전에 규정된 변호사 비밀유지 의무와의 관련성을 검토하여 보았다. 자금세탁 및 테러조달자금을 억제하려는 전세계적인 노력에 공조하고 국제적 규범에 발 맞추기 위해서 비금융업 및 전문직 종사자인 변호사에게도 자금세탁으로 의심되는 거래 등을 보고하도록 하는 등 법적으로 강제하여야 할 필요성이 있을 수 있다. 그러나, 이는 변호사 제도의 근간과 사법제도의 신뢰성을 담보하는 변호사의 비밀유지 의무와 정면으로 배치될 가능성이 크다. 이에 변호사의 비밀유지 의무를 유지하면서 게이트키퍼(Gatekeeper)로서의 변호사가 수행할 수 있는 자금세탁방지 의무를 조화할 수 있는 방법이 있는지를 살펴보았다. ‘특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률’이 변호사에게 자금세탁방지를 부과할 경우에는 위헌의 가능성이 있음을 감안하여 1) 변호사비밀유지 ‘대상 거래’의 명확화; 2) 변호사비밀유지 의무의 대상이 되는 ‘비밀’ 개념의 명확화; 3) 의심거래보고 시 ‘의심’의 개념 강화; 4) 의심거래보고시의 변호사 보호; 5) 보고처를 대한변호사협회로 하도록 하는 등의 규정을 두는 것이 필요하다. 이와 함께 변호사-의뢰인 비닉특권을 법제화 할 필요성이 대두된다.

국가과학기술표준분류: SA0799. 달리 분류되지 않는 분야별 전문법

주제어: 비밀, 변호사비밀유지 의무, 자금세탁, 자금세탁방지 의무, 변호사-의뢰인 비닉특권, 게이트키퍼

## I. 들어가면서

금융위원회는 2016. 7. 7. 변호사, 회계사 등 전문직 종사자들에게 자금세탁 의심 거래를 보고하도록 의무화하는 법안을 추진하겠다는 의사를 공식적으로 밝혔다.<sup>1)</sup> 가장 충격을 받은 곳은 변호사업계였다. 변호사비밀유지의무와 정면으로 상충되기 때문이다. 대한변호사협회를 비롯한 변호사들은 이에 적극 반대하는 입장이지만, 자금세탁방지를 강화 국제적 흐름에 보조를 맞추어야 한다는 당위성도 무시할 수 없는 상황이다.<sup>2)</sup> 본고에서는 전문직에 대하여 부과되는 자금세탁방지와 관련된 국제적 규범과 이에 대한 각국 변호사업계의 반응을 살펴보고, 우리나라에서 전문직 종사자, 특히 변호사에 대한 자금세탁방지의무를 부과할 경우의 문제점과 이에 대한 해결방안을 강구해 보고자 한다.<sup>3)</sup>

## II. 변호사비밀유지의무 및 그 예외

### 1. 변호사비밀유지의무

변호사법은 제26조에서 “변호사 또는 변호사이었던 자는 법률에 특별한 규정이 있는 경우가 아닌 한 그 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 된다”고 규정하고 변호사윤리장전 제18조에서는 1) 직무상 알게 된 의뢰인의 비밀, 2) 직무와 관련하여 의뢰인과 의사교환을 한 내용이나 의뢰인으로부터 제출 받은 문서 또는 물건, 3) 직무를 수행하면서 작성한 서류, 메모, 기타 유사한 자료를 외부에 공개하여서는 아니 된다고 규정하고 있다. 변호사의 비밀유지의무는 변호사와 의뢰인간의 신뢰를 유지하여 의뢰인의 개인적 이익을 보호하는 동시에 법치제도의 근간이 되는 변호사 제도 및 대립적 당사자주의를 실질적으로 보장하여 국민의 사법제도에 대한 신뢰를 제

- 1) 손현수, 2016. “변호사에 ‘자금세탁방지의무부과’ 추진 논란.” 『법률신문』(7.16. 입력). (<https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=1018080>)(검색일: 2017년 1월 23일).
- 2) 신상우, 2013. “독일 자금세탁법상의 전문직 종사자의 의무에 관한 고찰.” 『증권법연구』 제14권 제3호(통권 제31호), 고양시: 삼우사, p. 260.
- 3) 본고에서는 논의의 편의상 변호사의 직무 혹은 변호사비밀유지의무를 중심으로 검토하고자 한다. 그러나, 논의를 통하여 도출된 결론은 다른 전문직 종사자에게도 유의성이 있을 것으로 사료 된다.

고하기 위한 것이다.<sup>4)</sup>

## 2. 비밀의 의의

변호사가 유지하여야 할 비밀이 무엇인지에 관하여 변호사법이나 변호사윤리장전에서는 별다른 규정을 두지 않은 관계로 해석론에 따를 수 밖에 없다. 이에 대하여는 본인이 주관적으로 비밀로 삼고자 하는 사실이면 족하다는 견해(주관설), 일반인이 객관적으로 비밀로 삼을 만하다고 보는 사실이어야 한다는 견해(객관설), 양자 모두를 비밀로 한다는 견해(소극적 절충설),<sup>5)</sup> 본인이 주관적으로 비밀로 삼고자 하는 사실로서 일반인도 객관적으로 비밀로 삼으려는 사실임을 요한다는 견해(적극적 절충설)<sup>6)</sup>로 나뉜다. 공무상비밀누설죄와 관련하여 나온 판례<sup>7)</sup>에 대하여 각자 소극적 절충설을 따른 것이냐, 객관적 절충설에 따른 것이냐에 대한 견해 차이가 있다. 소극적 적극설에 따르면 비밀의 개념이 과다하게 확장될 수 있고 변호사의 비밀유지의무가 의뢰인 개인의 이익은 물론 변호사 제도 및 당사자주의를 유지·발전시키고 사법시스템에 대한 공공의 신뢰를 보호하기 위한 것임을 감안하여 적극적 절충설이 보다 타당해 보인다.(하정철, 2014:578-579)

## 3. 비밀유지의 예외

변호사법 제26조는 ‘법률의 특별한 규정이 있는 경우’ 비밀유지의무가 해제되는 것으로 규정하고 있다. 변호사윤리장전 제18조에서는 ‘중대한 공익상의 이유’, ‘의뢰인의 동의’, ‘변호사 자신의 권리 방어’의 경우 비밀유지의무의 예외를 인정하고 있다. 특히, 변호사윤리장전의 ‘공익’의 개념을 둘러싸고 다양한 해석이 시도되고 있

4) 박상근, 2003. “변호사의 직업윤리와 의무”. 서울대학교법과대학 편, 『법률가의 윤리와 책임』, 서울: 박영사, p. 249; 박휴상, 2013. 『법조윤리』, 도서출판 Fides, p.176; 최진안, 2013. 『법조윤리』, 서울: 세창출판사, p. 123  
 5) 정인진, 2008. “변호사의 비밀유지의무.” 『저스티스』통권 제104호, 서울: 한국법학원, p.141; 최윤희, 2015. “변호사의 비밀유지의무.” 『일감법학(덕산 이상태 교수 정년기념)』(제32호), 서울: 건국대학교 법학연구소, p.469.  
 6) 한국사법행정학회, 2006. 『주석형법 각칙(5)』 제4판, p.142.; 하정철, 2014. “변호사의 비밀유지의무: 예외사유인 ‘공익상의 이유’를 중심으로.” 『법학논고』, 제47집, 대구: 경북대학교 법학연구원, pp. 578-579.  
 7) 대법원, 2003. 12. 26. 선고 2002도7339 판결

다. 의뢰인의 과거 위법행위가 문제되는 경우에는 변호사의 서비스가 이용되었는지 여부와 상관없이 변호사에게 비밀유지의무가 인정된다고 해석하는 것이 일반적이다. 장래의 위법행위나 현재의 위법행위로 인한 손실을 방지 내지 최소화할 필요가 있는 경우에는 위법행위 중에서도 주로 범죄행위에 국한하여 논의가 되고 있는 바, 신체적 이익을 침해할 경우에는 비밀유지 의무가 해제되지만 재산범죄의 경우에는 그 결과가 심히 중대한 경우에 한하여 비밀유지의무의 해제를 인정하는 것이 다수의 견해라고 한다.(하정철, 2014: 585; 정인진, 2008: 156; 최진안, 2003:130)

### Ⅲ. 자금세탁방지 규범의 개관

#### 1. 정의

전통적 의미에서 자금세탁(Money Laundering)이라 함은 범죄자가 범죄행위로부터 취득한 재산을 금융거래 및 경제거래 등을 이용하여 위법한 출처를 숨기고 적법한 수입으로 가장하는 일련의 과정을 말한다. 8) 한편, 테러자금의 경우 적법하게 취득된 자금이라도 테러를 자행하기 위한 목적상 그 자금을 은폐하거나 가장하는 과정과 방법이 자금세탁의 경우와 유사함에 따라 자금세탁방지 체제에 흡수하여 관리하고 있다.9)

#### 2. 국제적 공조

자금세탁은 금융기법 및 통신기술의 발달, 무역 자유화와 세계화 추세 등에 따라 국경을 넘어 갈수록 정교해지고 대규모화하였다. 자금세탁으로 인한 국가 경제의 왜곡화와 금융질서의 교란도 야기되었다. 그리하여 1988년 UN은 국제 사회의 공조가

8) 법무부, 2002, 『범죄수익 은익의 규제 및 처벌등에 관한 법률해설』p.1

9) 자금세탁방지 체계가 불법자금의 세탁 방지 및 테러자금 조달의 억제라는 두 가지 목적을 동시에 지니고 있으므로 최근에 이르러 자금세탁과 테러자금이 함께 논의되고 있다. 그러나, 엄밀히 보자면 두 개의 자금은 엄격히 구별된다. 가장 기본적인 차이는 자금의 출처다. 테러자금은 불법적인 목적으로 사용될 목적을 가지고 있으나, 반드시 범죄수익에서 나오는 것은 아니다. 반면 자금세탁의 자금은 범죄 수익과 관련되어 있다(ACAMS, 2012, Study guide for cam certification examination (5thed.), Miami, U.S.A. pp.103-104)

필수적이라는 인식을 기반으로 마약 및 향정신성물질의 불법거래방지에 관한 국제연합협약(UN Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances) (“Vienna Convention”)을 채택하고 최초로 국제적 차원에서 자금세탁에 관한 규정을 두었다. 2000년에는 조직적 범죄 수익의 자금세탁을 방지하기 위한 목적에서 국제적 조직범죄에 대한 국제연합협약(UN Convention Against Transnational Organized Crime)(“Palermo Convention”)을 채택하였다.

자금세탁을 방지하기 위한 가장 유력한 기구는 1989년 설립된 자금세탁방지기구(the Financial Action Task force: FATF)이다. FATF의 주요 정책은 기존의 자금세탁방지를 위한 40개항의 권고안(FATF 40 Recommendations) 및 테러자금조달 억제를 위한 9개항의 권고안(FATF Nine Special Recommendations of Terrorist Financing)에 기초하고 있다.<sup>10)</sup> (FATF의 40개항의 권고안과 9개항의 권고안은 2012년 개정 시 함께 통합되었다) 현재 FATF에는 OECD 26개국을 비롯한 34개국 및 2개의 국제기구가 가입되어 있다.<sup>11)</sup>

우리나라는 2009. 10. 14. FATF의 정회원으로 가입하였다. 2015. 7. FATF의 의장국으로 선임된 직후 FATF의 교육훈련기구인 TERN(Training and Research Institute)를 부산에 유치하였으며, 2016년에 이를 개원하여 국제적 차원에서 자금세탁 및 테러자금조달 방지를 위한 교육 프로그램을 운용할 계획이다.<sup>12)</sup>

10) FATF 40개항의 권고안과 9개항의 권고안은 2012년 개정 시 함께 통합되었다.

11) FATF는 FATF와 유사한, 지역별 기구의 활동을 권장하고 있는데, 다음과 같은 8개 기구가 활동하고 있다. 아시아, 태평양 지역: Asia/Pacific on Money Laundering(APG), 캐리비안 지역: Caribbean Financial Action Task Force(CFATF), 유럽: Council of Europe Select Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures (MONEYVAL), 동남부 아프리카 지역: Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group(ESAAMLG), 구소련 지역 및 중국: Eurasian Group(EAG), 남미 지역: Financial Action Task Force of South America against Money Laundering (GAFISUD), 서부 아프리카지역: Intergovernmental Action Group against Money-Laundering in West Africa(GLABA), 중동 및 북부 아프리카 지역: Middle East and North Africa Financial Action Task Force(MENAFATF) 등이 있다.

12) 고철수·김춘규, 2016. 『업무에 활용하는 자금세탁방지 가이드』(제1판). 서울: 한국금융연수원. 발간사 참조

### 3. 자금세탁방지 규정의 핵심

국제 규범은 자금세탁방지 등을 방지하기 위해서 우선적으로 금융기관 종사자들에게 자금세탁 방지를 위한 행동규범을 법적 의무화 할 것을 요구한다. 특히, 예방적 조치로써 가) 고객확인 의무(Customer Due Diligence: CDD); 나) 의심거래보고 제도(Suspicious Transaction Report: STR); 다) 고액현금거래 보고(Currency Transaction Reporting: CTR); 라) 자료 보관(Record Keeping) 등을 행하도록 권고하고 있다.(FATF 40 Recommendations, 10-11, 22-23)

### 4. 게이트키퍼(Gatekeeper)로서의 전문직 종사자의 지위

FATF은 앞에서 본 금융기관뿐 아니라, 현금거래가 빈번한 특정 비금융업종(카지노 사업자, 부동산중개업자, 귀금속상, 자동차 딜러 등) 및 전문직 종사자에게도 자금세탁방지의무를 부과할 것을 권고하고 있다. 이 중 변호사, 공증인, 기타 법률전문직 및 회계사, 신탁 및 회사서비스제공자 등과 같은 전문직 종사자들에 대하여는 불법적인 자금이 금융시스템으로의 반입을 차단하거나 용이하게 할 수 있는 권한을 가진 일종의 게이트키퍼(Gatekeeper: 문지기)로서 CDD, STR 및 자료보관 등의 자금세탁방지의무를 부과할 것을 권고하고 있다.(ACAMS, 2012: 66; FATF 40 Recommendations 22) 한편, EU는 1991년부터 공증인과 기타 법률전문가에 대하여도 자금세탁방지의무에 포섭하고 있었는데 그 후 세 차례의 개정을 거치면서도 원래의 틀을 그대로 유지하고 있다.<sup>13)</sup> 이와 같이 변호사, 공증인, 회계사, 세무사 등

13) EU는 1991. 6. “자금세탁 목적의 금융체제사용 방지에 관한 지침 (European Union Directive on Prevention of the Use of the Financial System for the Purpose of Money Laundering (directive 91/308/ EEC) (“the First Directive”))을 제정하였다. 공증인과 법률전문가에 대한 자금세탁방지의무는 이때 이미 포섭되어 있었다. 2001. 12. the First Directive의 일부 규정을 개정하였는바 (“the Second Directive”), 불법자금의 범위를 확대하고 자금세탁에 해당하는 행위의 인식(knowledge)의 내용을 명확히 하는 한편, 자금세탁방지의무를 특정 비금융업 및 전문직(Designated Non-Financial and Professions: DNFBPs)에게로 확대하여 변호사 등이 의뢰인을 위한 자금 이동에 관여하면서 자금세탁이나 테러조달자금의 혐의가 있는 경우 이를 당국에 보고하도록 하고 있다(Art. 1 & 2, Art. 6(3), Directive 2001/97/EC). EU는 2005. 10. 에 2003년 개정된 FATF 40 Recommendation의 내용을 반영하여 the Second Directive를 개정하여 “자금세탁 및 테러자금조달 목적의 금융체제 사용 방지에 관한 지침 (European Union Directive on Prevention of the Use of the Financial System for the Purpose of Money Laundering and terrorist financing)(Directive 2005/60/EC) (“the Third Directive”))를 제정하였는데 자금세탁방지 의무자의 범위를 신탁 및 법인 서비스 제공자(trust

전문직 종사자를 게이트키퍼(Gatekeeper)로 보고 이들이 일정한 거래에 관여하는 경우 자금세탁방지의무를 부과하는 것을 ‘게이트키퍼 시스템’이라고 한다.(FATF, 40 Recommendations 9-23; Preamble (19), Art. 2, 2005/ 60/EC)<sup>14)</sup>

FATF의 2000- 2001년도 자금세탁 유형 보고서(Typology Report of 2000-2001)에 따르면 변호사, 공증인, 회계사를 비롯한 전문직 종사자 등이 법인 또는 신탁의 설립, 자산의 매매, 자금 거래의 실행, 금융 및 절세 상담, 금융기관의 소개 등의 기능과 서비스를 제공하는 관계로 자금세탁에 대단히 취약하다고 한다.(ACAMS, Supra, pp. 66-67) 이에 따라 FATF는 2003년 40 Recommendation을 개정하면서 회원국으로 하여금 자국법에 따라 금융거래 게이트키퍼인 특정 비금융업 및 전문직 종사자(DNFBPs)에 대하여도 자금세탁방지 의무를 부과하도록 권고하였다.(FATF 40 Recommendations, Introduction)<sup>15)</sup> 그런데, 이러한 경향은 변호사들의 수입과 밀접한 관련이 있을 뿐 아니라 변호사 윤리와의 직결된 문제여서 각국 변호사단체들의 저항이 현실화 되고 있다.(배기석, 2010:17)

## 5. 우리나라의 입법 현황

우리나라는 자금세탁방지 체계의 강화를 촉구하는 UN, OECD, FATF 등의 국제 공조에 동참할 필요성이 있었을 뿐 아니라 대내적으로는 2001년 외환거래 자유화 조치에 따라 파생될 수 있는 불법자금의 유출입 방지를 위한 대책이 필요하여 자금세탁방지제도를 도입하였다.(고철수·김춘규, 2016:15) 현재 이를 뒷받침하는 법으로는 “범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률”과 “공중 등 협박목적 및 대량살상무기확산을 위한 자금조달행위의 금지에 관한 법률”, “특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률(이하, ‘특정금융정보법’)”이며, 금융거래를 통한 자금세탁행

and company service providers)로 확장하였다[Art. 2 1. (c), Directive/2005/60/EC].

14) 이를 ‘게이트키퍼 (Gate Keeper) 문제’라고 줄여 부르기도 한다(배기석, 2010. “「변호사비밀유지의무」의 완화경향에 관한 연구.” 『법학연구』51권제4호, 부산: 부산대학교 법학연구소 p.46); JFBA, 2002, 7, 18, “Opinion on FATF Consultation Paper on Gatekeepers, JFBA’s Opinion for Submission to FATF”. ([http://www.nichibenren.or.jp/library/en/document/data/02-07-18\\_opinion.pdf](http://www.nichibenren.or.jp/library/en/document/data/02-07-18_opinion.pdf))(검색일: 2017년 1월 10일) (이하, JFBA, 2002, “Opinion” 이라 함)

15) 비금융업 및 전문직 종사자에 대한 자금세탁의무에 대한 국제적 공조에 대한 자세한 내용은 안형도·김중혁, 2005. 『전문직 및 비금융업의 자금세탁방지의무: 주요국 운용사례와 제도 도입 방안』 세종시: 대외경제정책연구원, p.27 이하 참조.

위와 테러자금 조달 행위를 규제하는데 필요한 조치를 담고 있다. 현 특정금융정보법에 따르면 자금세탁방지 의무를 지는 자는 금융기관 및 카지노사업자로 한정되어 있다.(동법 제2조 1항 각목 참조)

## 6. 향후의 입법 방향

FATF의 회원국은 FATF의 40 Recommendations와 FATF AML/CFT Methodology의 내용을 승인하고, 합리적인 기간 (3년) 내에 FATF의 모든 권고안을 이행할 의무가 있다. 이에 따르면 우리나라도 FATF의 권고안 제16항에 따라 특정 비금융업 및 전문직 종사자(DNFBPs)에 대하여도 자금세탁방지의무, 이른바, ‘게이트키퍼 시스템(Gatekeeper System)’을 도입할 책무를 지고 있는 것이다.

## IV. 법 개정시의 문제점

### 1. 전체적인 개관

만약 특정금융정보법이 게이트키퍼 시스템을 도입할 경우 여러가지 비판에 직면할 수 있다. 독일의 경우 전문직 종사자의 자금세탁법상 의무에 대하여, 1) 헌법에 보장된 기본권을 침해한다는 점(독일 헌법 제1조와 제2조 제1항으로부터 파생된 의뢰인의 정보에 대한 자율적인 결정(Selbstbestimmung)이 침해된다); 2) 전문직 종사자가 그 직무상 알게 된 고객의 불법행위에 대하여 신고를 하게 되면 비밀유지의무(Schweigepflicht)에 위반한다는 점(따라서 상호 충돌하는 법적 보호대상을 신중히 검토할 때 헌법 위반이 된다); 3) 변호사가 “국가의 첩자(Spitzel des Staates)”로서 수사기관을 대신하여 그 업무를 수행한다면 법치국가의 원칙에 반하고 자유로운 변호사 신분의 기본 원칙과 모순된다는 점; 4) 독일형법 제203조의 개인 비밀의 침해(Verletzung von Privatgeheimnissen), 형법 제139조 제3항 제2문에 의해 보장된 형사고발이 되지 않는 범죄행위의 무죄 및 연방변호사규정 제43a조 제4항의 이익에 충돌하는 대리행위의 금지와 관련하여 논리적으로 적합하지 않다는 점 등을 비판의 논거로 제시되고 있다고 한다. (신상우, 2013: 237-238)



위와 같은 논리적인 비판을 기반으로 볼 때 1차적으로는 변호사의 비밀유지의무를 규정한 변호사법과 충돌할 가능성이 있음은 물론이고 변호사의 비밀유지의무가 변호사 제도의 근간인 동시에 사법제도의 존립의 기초가 된다는 점에 비추어 헌법적 기본질서에도 반한다는 비판에 직면할 가능성이 적지 않다.

## 2. 변호사비밀유지의무와의 충돌

특정금융정보법이 변호사 등에 대하여 금융기관 종사자와 흡사한 보고 의무를 지도록 규정할 경우 변호사는 현행 변호사법상 ‘법률의 특별한 규정’에 따라 비밀유지의무가 해제될 것으로 해석할 수밖에 없다.(배기석, 2010: 47) 문제는 단순히, 비밀유지의무가 해제되는 것에 그치는 것이 아니라 그 사항을 보고하여야 하고 경우에 따라 과태료나 형사 처벌을 면할 수 없게 된다는 점이다.<sup>16)</sup>

결국 자금세탁방지와 관련하여서는 변호사법이나 윤리장전에서 규정한 변호사의 비밀유지의무가 형해화될 것으로 보인다. 이에 따라 변호사 비밀유지의무와 특정금융정보법 개정 규정 사이에 충돌이 발생할 가능성이 있다.

## 3. 위헌 입법의 논란

게이트키퍼 시스템을 도입하는 법 개정이 현실화되면 자금세탁에 관한 한 변호사의 비밀유지의무는 실질적으로 의미가 없어진다. 고객이 그의 변호사에게 비밀을 털어 놓더라도 변호사가 그 비밀을 유지할 것이라는 신뢰가 보장되어야 한다. 그럼에도 불구하고 일정한 상황에서 고객의 비밀을 정부에 보고하여야 한다면 이는 변호사가 공권력과 대등한 관계에서 고객의 인권과 법적 이익을 보호하여야 한다는 변호사 직무의 기본적 원칙을 해하게 되어 변호사에 대한 공공의 신뢰를 무너뜨리게 된다.<sup>17)</sup> 결국 변호사와 고객과의 신뢰를 바탕으로 이루어지는 변호사제도와 국가 사법체제도 위기에 봉착할 수밖에 없다. 이는 국가기관의 효율성 제고라는 이익을 위

16) 다만, 특정금융정보법 개전 전의 행위에 대하여는 소급규정이 없는 한, 변호사비밀유지의무가 여전히 유지되어야 할 것이다.

17) JFBA, 2002, “Opinion”, p. 2.; 日本辯護士連合會, “日辯連は辯護士から警察への依頼者密告制度に 反対しています”(http://www.nichibenren.or.jp/activity/criminal/icc/gatekeeper.html) (검색일: 2017년 1월10일)(이하, 日辯護連 “반대 의견” 이라고 함)

해 인권옹호의 절대적 가치에 터잡은 변호사비밀유지 제도에 대한 근본적인 수정이다.(배기석, 2014:46; 정인진, 2008:139)<sup>18)</sup>,<sup>19)</sup> 따라서, 헌법의 기본질서나 근본이념에 반하는 입법적 한계를 벗어난 것으로 위헌의 소지를 안게 될 가능성이 농후하다.

#### 4. 외국의 사례

FATF의 40 권고안에 따라 EU가맹국 및 FATF 가맹국 대부분은 모두 게이트키퍼 시스템을 입법화되어 가고 있고, G7 선진국에서 입법화되지 않은 나라는 일본, 미국, 캐나다 등이다. 게이트키퍼 시스템이 시행되고 있는 유럽 각국과 일부 OECD 국가에서는 변호사와 의뢰인 사이의 비닉특권(Attorney - Client Privilege: ACP)과의 충돌이 법적으로 다루어지고 있는 상황이다. 특히 이 문제는 변호사들의 수입과도 직결되는 문제인데다가 변호사 윤리와도 직결되는 문제여서 각국 변호사 단체들의 저항이 현실화되고 있다고 한다.(배기석, 2010:47)<sup>20)</sup>

미국의 경우 미국변호사협회(ABA)의 강력한 반대로 변호사에 대한 자금세탁방지 의무가 입법화되지 못 하였고, 캐나다의 경우 입법화된 이후 각주의 법원이 변호사에 대한 게이트키퍼 시스템 적용은 헌법에 위반된다고 판시하여 그 시행이 일시 정지되기도 하였다고 한다.(배기석, 2010:47; JFBA, 2007. “Stance” (배기석, 2010:47에서 재인용), 구본진, 2017) EU의 회원국인 벨기에 및 폴란드에서는 위헌 여부를 둘러싼 소송이 진행 중이고 EU 법조계 일부는 the Third Directive(Directive 2005/60/ EC) 규정의 적용과 관련하여 EU의회에 변호사를 자금세탁과 테러자금 조달 혐의에 대한 보고의무 대상자에서 제외하여 줄 것을 요구하는 입법청원이 제기되기도 하였다.<sup>21)</sup>,<sup>22)</sup>(동지: 구본진, 2017)

18) 구본진, 2017. “변호사제도의 근간을 흔드는 자금세탁방지의무부과추진 중단해야” 『법률신문』(7월 25일 입력)(<https://www.lawtimes.co.kr/Legal-Opinion/Legal-Opinion-View?serial=102126>) (검색일: 2017년 1월 20일).; 박상근, 2003. “변호사의 직업윤리와 의무”, 서울대학교 법과대학, 『법률가의 윤리와 책임』 제2판, p.249.

19) 森際康友, 2005. 『法曹の倫理, 名古屋大學出版會, p. 45.

20) JFBA, 2007. 6. 14. “The JFBA’s Basic Stance on the FATF Mutual([http://www.nichibenren.or.jp/en/document/opinionpapers/20070614\\_2.html](http://www.nichibenren.or.jp/en/document/opinionpapers/20070614_2.html))(검색일: 2017년 1월 20일)(이하, JFBA, 2007. “Stance” 이라고 함)

21) Petition 693/2003 by Paul -Albert Iweins, on behalf of the Paris Bar, the National Bar Council and the Conference of Chairmen of the Bar)(<http://www.europarl.europa.eu/RegData/>

일본의 경우에는 2006. 12. ‘일본변호사연합회(JFBA)’을 중심으로 변호사의 보고의무에 대하여 원칙적인 반대 입장을 취하여 왔다. 이에 따라 2007. 3. 31. 공포된 “범죄수익의 이전방지에 관한 법률(犯罪の受益の移轉防止に關する法律)”에서 변호사를 위시하여 전문직의 ‘의심스러운 거래의 경찰당국에의 통보의무’ 규제가 삭제되었다. JFBA는 2007년 FATF의 일본 상호심사에 대하여 변호사에 의한 고객 본인확인 및 거래기록 보존의무를 회칙에 두고 있어 권고의 목적은 충분히 달성되었다고 주장하였다.(배기석, 2010:48; JFBA, 2007. “Stance”(배기석, 2010:48에서 재인용); JFBA, 2002. “Opinion” 10-11) 변호사에게도 STR의무를 부과하라는 일본 정부에 대한 FATF의 권고가 지속되고 있는 가운데, 이를 저지하려는 JFBA의 노력이 계속되고 있다.(日辯連, “반대의견”)

## V. 개정안에 대한 제안

### 1. 논의의 출발점

자금세탁방지를 위한 국제 공조에 적극적으로 참여하려는 정부의 시책에 호응하여야 함은 다언이 필요 없다. 그렇다고 하여 금융전문가 등에게 부과된 각종 의무를 변호사에게까지 법적으로 강제하는 것은 사법체계의 근본이념과 기반을 흔든다는 비판을 피하기 어렵다. 그렇다면, 특정금융정보법이 게이트키퍼 시스템을 도입할 것이라는 전제하에 변호사비밀유지의무 등과 관련하여 앞서 본 바와 같은 변호사업계와의 마찰과 그에 따른 혼란을 최소화하는 동시에 위헌시비를 가급적 완화하는 방향에 대한 논의를 살펴보고자 한다.<sup>23)</sup>

commissions/peti/proces\_verbal/2005/01-25/PETI\_PV(2005)01-25\_EN.pd (검색일: 2017년 1월 20일).

22) Salas, Mariano Fernandez, 2005. “The Third Anti- Money Laundering Directive and the Legal Profession,” a Conference organized by the European Association of Lawyers, Brussel, Belgium p.5, (file:///C:/Users/Xpion/Downloads/The%20third%20anti- money%20laundering%20directive%20and%20the%20legal%20profession%20-%20Oct%202005%20by%20Mariano%20Fernandez%20Salas%20(1).pdf; (검색일: 2017년 1월 20일); JFBA, “Stance” 내용 참조.

23) 현행법이 그대로 유지될 경우를 가정하여 볼 때 해외에서도 변호사의 비밀유지의무와 조화하기 위한 여러 가지 대안이 제시되고 있다는 점을 고려할 만하다. 즉, 변호사에 대한 적절한 교육이 이루어질

이를 위해서 가장 강력하면서도 독자적인 자금세탁방지체계를 갖춘 EU의 자금세탁방지 규정(the Third Directive)내용 등을 참고하기로 한다. EU의 자금세탁방지 규정에 따라 EU회원국들이 모두 국내입법화 과정을 거쳤다. 그 중 변호사에 대한 자금세탁방지 의무 관련 규정에 관한 위헌성이나 합법성에 대한 논의가 상당 부분 정리된 상황이다.(주석 27), 28) 참조) 이런 점에서 향후 우리나라가 게이트키퍼 시스템을 도입하기로 할 경우 이들 국가들이 겪었던 경험과 법적 논증이 변호사 비밀유지의무와의 조화를 꾀하려는 논증에 도움을 줄 것이기 때문이다.

특히, 이 과정에서 빼 놓을 수 없는 것이 변호사-의뢰인 사이의 비닉특권 (Attorney-Client Privilege: ACP)를 법제화하자는 의견이다.<sup>24)</sup> ACP가 변호사와 의뢰인간 이루어진 ‘의사소통(communications)’ 중에 의뢰인이 법적인 조언이나 기타 법률서비스를 요청한 부분 중 이러한 의사소통의 공개가 행정, 사법 절차상 강제되는 경우에 보호되는 특권인바, 게이트키퍼 시스템이 도입될 경우 그 동안 변호사업계에서 꾸준히 논의되어 왔던, ACP 법제화의 논의가 탄력을 받을 가능성이 크다. 이에 대하여는 별항으로 나누어 살펴보고자 한다.(아래 VI. 항 참조)<sup>25)</sup>

## 2. 변호사비밀유지 ‘대상 거래’의 명확화

### 가. EU의 자금세탁 규정의 내용

강력한 자금세탁방지 법 체계를 가지고 있는 EU의 경우, 비금융업 및 전문직 종사자의 자금세탁이나 테러자금 조달 혐의가 있는 거래에 대한 보고의무를 일정한 거래

---

때까지 변호사에 대한 보고의무 규정을 연기하는 방법; 변호사와 고객의 비닉특권이 적용되지 않는 의사교환(non-privileged communications)에 관한 내부 통제와 고객의 신원확인 의무에 대한 내부 통제를 강화하는 방법; 공사연합체의 독립기구를 두어 금융거래에 관여하는 변호사들을 등록하고 규제하는 방안; FATF가 전문가를 위한 별도의 안내 지침(guidance notes)이나 실무 표준을 고안하는 방법 등이다(ACAMS, supra, p. 68).

24) 최승재, 2016. “변호사의 비밀유지의무와 자금세탁”, 『변협신문』(8월1일 승인) (<http://news.koreanbar.or.kr/news/articleView.html?idxno=15037>);(검색일: 2017년 1월 20일); 배기석. 전개논문. p.47

25) 다만, ACP 법제화 논의는 변호사법이나 아니면 형사소송법 혹은 민사소송법의 영역에서 다루는 것이 적절하다고 할 것인바, 특정금융정보법의 개정안을 제안하는 과정에서 필요한 부분에 한정하여 살펴보기로 한다.

에 한하도록 규정하고 있다.

즉, EU의 the Third Directive에서는

“본 지침은 … (b) 공증인 및 기타 독립적 법률전문가들이 의뢰인을 대리하여 아래와 같은 거래를 계획하거나 실행하는 경우를 포함하여 일체의 금융거래 또는 부동산 거래에 관여하는 경우에 적용된다.

- 1) 부동산 또는 사업체의 매수 및 매각(buying and selling of real property or business entities);
- 2) 의뢰인의 자금, 증권 또는 기타 자산의 관리(managing of client money, securities or other assets);
- 3) 은행, 저축 또는 증권계좌의 개설 및 관리(opening or management of bank, savings or securities account);
- 4) 회사의 설립 운영 또는 관리에 필요한 출연의 조직화(organization of contributions necessary for the creation, operation or management of companies);
- 5) 신탁, 회사 또는 유사한 조직의 설립, 운영 또는 관리(creation, operation or management of trust, companies or similar securities)”

고 규정하고 있다.(Art. 2. 1. (3) (b), Directive 2005/60/ EC)

#### 나. 합헌성의 취득<sup>26)</sup>

위에서 살펴본 바와 같이 EU의회에 변호사를 자금세탁과 테러자금 조달 혐의에 대한 보고의무 대상자에서 제외하여 줄 것을 요구하는 입법청원이 제기되기도 하였다. 이와 관련하여 유럽 의회는 the Third Directive의 규정이 변호사의 경우 다른 전문직 종사자와는 구별되게 특정한 범위 즉, 특별히 지정한 재산, 금융 및 법인 사업과 관련된 의뢰인을 위한 거래의 계획, 실행의 경우 또는 금융 및 부동산 거래를

26) 아래에서 보듯이 EU의 경우에는 한 국가의 통치이념을 규정한 엄격한 의미의 헌법이 있는 것은 아니므로 합헌성의 취득이란 용어가 다소 오해의 소지를 낳을 수 있다. 여기서는 변호사에게 자금세탁방지 의무를 부과하는 것이 ‘인권과 기본자유권 보장을 위한 협약’의 규정에 반하지 아니한다는 해석에 따라서, 궁극적으로 EU 회원 각국의 헌법에 반하지 않는다는 점을 강조하려는 의도이다.

위하거나 대리할 경우에 한하여 자금세탁 등 의심거래를 보고하도록 되어 있음을 지적하면서 입법청원을 기각한 바 있다.<sup>27)</sup>,<sup>28)</sup> 한편, 유럽 법원(European Court of Justice)은 변호사에 대한 자금세탁방지 의무에 관한 Directive의 규정에 대하여 인권과 기본 자유권보장을 위한 협약(Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) 제6조에 반하지 않는다고 판시하여 위헌 시비에 종지부를 찍었다.<sup>29)</sup>

#### 다. 국내입법에서의 시사점

게이트키퍼 시스템을 도입하는 이유는 불법자금이 금융기관이나 기타 정상적인 경제활동에 흘러들어가는 단계에서 이를 차단하고자 하는 것이다. 우리나라에서 변호사에 대한 자금세탁방지 의무를 부과할 경우 변호사의 비밀의무와 충돌할 가능성이 충분한 만큼 변호사 비밀유지 의무가 해제되는 범위를 불법자금이 금융시스템에 편입될 가능성이 큰 일정한 거래로 한정할 필요성이 있다. 이럴 경우 다음과 같은 이점이 있다. 첫째, 예측가능성이다. 자금세탁방지 의무 중 가장 논란이 큰 의심거래보고(STR)의 경우 특정한 금융거래 또는 부동산 거래의 참여, 계획, 실행의 경우로 한정하는 경우 변호사에게 이러한 거래의 경우에 관한 한 변호사에게 보고의무가 발생한다는 점을 입법적으로 제시하여 변호사 및 의뢰인에게 예측가능성을 보장할 수 있을 것이다. 둘째, 이익형량이 가능하다. 자금세탁의 주요 통로인 일정한 거래에 관하여 변호사에게 보고의무를 부과함으로써 변호사로 하여금 일반적인 변호사 비밀유지의무와 의심거래보고 의무에 관한 이익형량의 가능성을 제공할 수 있다.

27) European Parliament, Notice to Member, 19. 10. 2007. P.3 참고로 위 내용의 영어 원문은 다음과 같다. “... the legal profession (contrary to other non-financial professionals) only falls within the scope of the Directive in certain specific cases, namely when assisting in the planning or execution of transaction for the client concerning certain listed lines of property, financial or corporate business or when acting on behalf of and for their clients in any financial or real estate transaction.”

28) Preamble (19), Directive 2005/60/EC

29) European Court of Justice, Judgment of 26 June 2007, case C-305/05 Ordre des barreaux francophones at ali.

### 3. 변호사비밀유지 의무의 대상이 되는 ‘비밀’ 개념의 명확화

#### 가. EU의 규정

비금융전문직의 자금세탁방지 의무는 의뢰인과의 법적 특권(legal privilege)이 인정되지 않는 경우에 한하여 적용된다.<sup>30)</sup> 즉, EU의 the Third Directive 제23 (2) 조는 “회원국은 제22조(1)에서 규정한 의무를 공증인, 독립적 법률전문가, 회계사, 외부 회계사 및 세무사에 대하여, 그들이 의뢰인의 법적 지위를 확정하는 과정 혹은 사법 절차에서 의뢰인을 보호하거나 대리하는 직무를 수행하는 과정에서 의뢰인으로부터 또는 의뢰인에 관하여 취득하거나 입수한 정보(당해 절차를 개시하거나 회피하기 위한 조언 포함)에 관하여, 그 정보가 그러한 절차가 개시되기 전이든, 과정이든, 종료된 이후에 입수된 것인지 여부와 상관없이 부과할 의무를 지는 것은 아니다.”고 규정하고 있음으로써 이를 명백히 하고 있다.<sup>31)</sup> 이러한 규정의 존재는 유럽법원에서 변호사의 자금세탁방지 의무 규정이 인권과 자유권을 침해하지 않는다고 판시하는 근거가 되었다.<sup>32)</sup>

#### 나. 국내입법에서의 시사점

의뢰인이 사법적 절차에서 자신을 대리하거나 변호하여 줄 것을 요청하는 과정에

30) 이는 변호사와 같이 법적 조언을 하는 일이 법적으로 인정되는 독립적 전문가들이 의뢰인의 법적 지위를 확인하거나 사법 절차에서 의뢰인을 대리하면서 얻은 정보를 자금세탁이나 테러자금 조달 혐의가 있음을 보고하도록 하는 것은 부적절하다고 보기 때문이다(Salas, *Supra*, p.11).

31) 그 영어 원문은 다음과 같다. “Member states shall not be obliged to apply the obligation laid down in Article 22 (1) to notaries, independent legal professionals, auditors, external accountants and tax advisers with regard to information they receive from or obtain on one of their clients, in their course of ascertaining the legal position for their client or performing their task of defending or representing that client in, or concerning judicial proceedings, including advice on instituting or avoiding proceedings, whether such information is received or obtained before, during or after such proceedings.” ( Art. 23 (2), Directive/2005/60/EC); 위와 동일한 취지의 내용이 the third Directive 전문 20에서 규정되어 있다( Preamble (20), Directive 2005/60/ EC)

32) 유럽법원(European Court of Justice)은 자금세탁과 관련하여 변호사에게 자금세탁 등 의심스런 거래를 보고하도록 한 위 규정이 인권과 기본 자유권보장을 위한 협약(Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) 제6조에 반하지 않는다고 판시하였다. (European Court of Justice, Judgment of 26. June 2007, case C-305/05 *Ordre des barreaux francophones at ali.*).

서 주고받는 의사소통이나 정보 그리고 사법절차에서 의뢰인을 변호하거나 대리하는 직무 수행과정에서 의뢰인으로부터 받은 정보는 전통적으로 변호사와 의뢰인의 비밀유지 보호 영역에 속해 왔다. 따라서, 이에 대한 명확한 규정이 없다고 하더라도 해석상으로는 변호사의 비밀유지의무가 존속한다고 할 수 있다. 그러나, 특정금융정보법을 개정하여 변호사에게도 자금세탁방지의무를 부과할 경우 이에 따른 불필요한 혼란을 피하기 위하여서라도 EU의 지침의 취지와 같이 비밀유지의 대상이 되는 거래와 정보의 대상을 명확히 할 필요가 있다.

#### 4. 의심거래보고(STR)시 ‘의심’의 개념 강화

변호사가 의심거래보고(STR)를 할 경우 ‘의심(suspicion)’의 개념을 강화할 필요가 있다. 단순히 ‘의심이 가는 경우(doubt)’에까지 변호사로 하여금 보고의무를 지우는 것은 변호사와 의뢰인 사이의 신뢰관계를 보호하여야 한다는 측면에서 과도한 규제이기 때문이다.(JFBA, 2002. “Opinion”, 8-9) 따라서, 변호사가 보고하여야 할 의심스러운 거래는 의뢰인이 자금세탁을 한다는 ‘강력한 의심(a strong suspicion)’ 또는 ‘객관적인 근거에 의한 의심(suspicion on objective ground)’가 있어야 한다.(JFBA, 2002. “Opinion”, 8-9)

따라서, 특정금융정보법의 개정 시 변호사로 하여금 의심스런 거래보고의무를 지울 경우 당해 거래가 자금세탁이라는 강한 의심이 드는 경우로 국한하도록 하여야 한다.<sup>33)</sup>

#### 5. 의심거래보고 시의 변호사 보호

변호사가 자금세탁 및 테러자금조달 거래로 의심되는 사례를 보고하는 경우, 변호사가 이로 인하여 어떠한 불이익을 받지 않도록 보장할 필요가 있다. EU는 the Third Directive에서 STR을 한 자를 보호할 모든 적절한 조치를 취하여야 한다고 규정하고 있다. (Art. 27, Directive 2005/60/EC). FATF의 2012년 개정권고안

33) 다만, 현행 특정금융정보법인 ‘의심되는 합당한 근거가 있는 경우’로 제한하고 있으므로(동법 제4조 제1항 1호, 2호 각 참조) 개정의 필요성은 높지 않다고 본다. 다만, 변호사 비밀유지의무와 관련하여 ‘의심’의 정도에 대한 학문적인 연구가 심화될 계기가 될 것으로 기대된다.



에서는 의심스런 거래보고 시 금융기관, 금융기관의 임직원을 법적으로 보호하여야 한다고 규정하고 있고(21, FATF 40 Recommendations), 이를 비금융 및 전문직 종사자에게도 적용되도록 하고 있다.(Interpretive Note to Recommendations 22 and 23, FATF 40 Recommendations)

우리나라는 현재 변호사가 비밀유지 의무를 위반한 경우 징계의 대상이 될 뿐 아니라, 민형사상 책임도 함께 질 가능성이 있다는 점에 비추어, (하정철, 2012:594) 변호사가 의심거래보고를 하는 경우 행정적 징계 및 민형사상 면책을 보장하는 규정을 두어야 할 것이다. 현행 특정금융정보법 제4조 제7항은 “제1항에 따른 보고를 한 금융회사 등(금융회사 등의 종사자를 포함한다)은 고의 또는 중대한 과실로 인하여 거짓 보고를 한 경우 외에는 그 보고와 관련된 금융거래의 상대방 및 그의 관계자에 대하여 손해배상책임을 지지 아니한다.”라고 규정되어 있다. 이를 변호사를 포함한 비금융 전문직 종사자에게도 확대할 필요성이 있다.

## 6. 의심거래보고의 보고처 문제

변호사가 의심거래보고 시 보고처를 어디로 하느냐도 민감한 문제이다. 현행 특정 금융정보법은 의심스러운거래의 신고를 금융정보분석원으로 규정하고 있다(동법 제4조 제1항). 일본의 경우 한 때 보고처를 변호사회로 하여야 한다고 주장하였다.(배기석, 2010: 48) 우리나라에서도 보고처를 1차적으로 대한변호사회로 하여야 한다는 방안이 제시되기도 한다.(안형도, 김종혁, 2005:122)

생각컨대, 변호사들에 대한 자금세탁방지 의무 등의 교육 등을 담당할 대한변호사협회에 1차적으로 의심거래보고를 행하도록 하고 대한변호사협회가 검토의견서와 함께 이를 금융정보분석원에 제출하도록 하는 방안은 변호사의 심리적 부담을 덜고, 대한변호사협회가 그 내용이 실제로 의심스러운지 여부를 검토하도록 함으로써 사례 연구와 향후 컴플라이언스 프로그램 개발에 도움을 준다는 점에서 합리적으로 판단된다.

## VI. 변호사-의뢰인 비닉특권 입법화 논의의 필요성

변호사-의뢰인 비닉특권(ACP)이란 변호사와 의뢰인간 이루어진 ‘의사소통 (communications)’ 중에 의뢰인이 법적인 조언이나 기타 법률서비스를 요청한 부분 중 이러한 의사소통의 공개가 행정, 사법 절차상 강제되는 경우에 보호되는 특권이다. 단순히 변호사의 소극적 의무 영역에 머물러 있던 변호사와 고객과의 신뢰 관계를 법률이 보호하는 변호사와 의뢰인의 권리로 확립하자는, ACP 법제화 주장은 헌법 이념이나 역사적 배경 그리고 현실의 영역에서 타당성이 있다.<sup>34), 35)</sup>

변호사에게도 고객확인(CDD), 의심거래보고(STR) 등을 의무화하라는 국제규범의 권고에도 불구하고 강력한 자금세탁방지 체계를 갖춘 미국에서조차<sup>36)</sup> 변호사에게 이를 강제하지 못하고 있다.(안형도·김종혁, 2005: 30) 그 이유 중 하나가 굳건히 확립된 ACP의 전통에 기반한 것임은 부인하기 어렵다.(안형도·김종혁, 2005: 32; ACAMS, 2012:68; JFBA, “Stance”)<sup>37)</sup>

그러나, 우리나라의 사법부는 변호사-의뢰인 사이의 비닉특권이 인정되지 않는다고 판시하고 있는 상황이다.<sup>38)</sup> 그러나, 이른바 게이트키퍼 시스템이 도입되는 경우

34) 변호사 비밀유지 의무와 ACP의 차이점에 관하여는 최승재, 2016: p. 20 이하 참조

35) 해석론 상으로는 비밀유지의무가 인정되는 사항 내지 문건에 한하여 증언거부 내지 문서제출거부가 가능하다고 규정하고 있는 민사소송법과 달리 형사소송법에서는 그 문건 상 비닉특권의 일종으로 증언거부 내지 문서제출거부권을 규정하고 있다고 보면서 이러한 비닉특권이 인정하는 비밀의 범위는 변호사법 상의 비밀유지의무의 비밀보다는 넓은 범위의 비밀을 포함하는 것으로 해석하는 것이 타당하다고 보는 견해도 있다(최윤희, 2015:475).

36) 미국의 경우 자금세탁 방지와 테러자금조달 억제와 관련된 법으로는 자금세탁방지통제법(Money Laundering Control Act), 은행비밀법 (Bank Secrecy Act), 미국애국법 (USA Patriot Act), 대적성국무역법(Trading with Enemy Act), 국제긴급경제명령법 (International Emergency Economic Powers Act) 등이 있고 이들 법을 근거로 각 연방규칙 및 대통령령이 발효되고 있다. 특히, 은행비밀법에 따른 의심스러운 거래 보고 (Suspicious Act Report: SAR, FATF상 STR과 동일한 개념임)은 미재무부 산하의 금융범죄단속네트워크 (Financial Crime Enforcement Network: FinCEN)에 보고하여야 한다. 한편, 미재무부 산하의 해외자산통제국 (Office of Foreign Asset Control: OFAC)은 대적성국 무역법과 국제긴급경제명령발동법에 따라 경제 제재를 가하고 무역 및 금융 거래를 금지한 인물과 기관, 선박, 항공기에 관한 목록 (Specially Designated Nationals List: SDN List)를 발표하고 있다. 이와 더불어 미중앙은행과 각 주의 금융국은 각 금융기관의 자금세탁 방지의 Compliance Policy의 적정성과 준수여부를 정기적으로 점검하고 있다.

37) ACP이 존재할 경우 의뢰인, 특히 법인의뢰인이 보다 솔직하게 의사교환을 할 수 있다는 취지의 실증적 조사와 그 법적 의미에 대하여는 Gergacz, John William, 2016, Attorney-Corporate Client Privilege (Third Edition), New York: Thomson Reuters, pp.8-9 참조.

38) 대법원 2012, 5, 17. 선고 2009도6788 판결

이에 발맞추어 (혹은 특정금융정보법 개정의 전제로서) 변호사와 의뢰인 사이의 신뢰관계를 유지하기 위한 보루로서 ACP를 입법화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 현시점으로는 변호사법에 변호사-의뢰인 비닉특권 조항을 포함시키는 방안이 바람직해 보인다.

## VII. 결론

자금세탁방지를 위하여 게이트키퍼 시스템의 도입을 추진하겠다는 금융위원회의 방침이 발표되면서 변호사비밀유지 의무와의 충돌이 우려된다. 변호사비밀유지 의무가 사법제도의 신뢰와 국민의 재판 받을 권리 보장의 근거가 된다는 점에서 위헌시비가 일 것으로 보인다.

본 논고에서는 자금세탁 방지와 테러자금조달 억제라는 국제적 공조에 맞추어 특정금융정보법을 개정할 경우 변호사의 비밀유지 의무와의 충돌을 최소화하기 위한 취할 수 있는 개정안의 내용을 제시하여 보았다.

아울러, 게이트키퍼 시스템의 도입에 맞추어 변호사법에 변호사-의뢰인 비닉특권을 규정할 필요가 있음을 지적하고자 한다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 고철수·김춘규. 2016. 『업무에 활용하는 자금세탁방지 가이드(제1판)』. 서울: 한국 금융연수원.
- 박휴상. 2013. 『법조윤리』. 서울: 도서출판 Fides.
- 법무부. 2002. 『범죄수익 은익의 규제 및 처벌등에 관한 법률해설』.
- 안형도·김종혁. 2005. 『전문직 및 비금융업의 자금세탁방지 의무: 주요국 운용사례와 제도 도입 방안』. 세종시: 대외경제정책연구원.
- 최승재. 2013. 『변호사와 의뢰인 사이의 비밀보호를 위한 제도 연구』. 서울: 법률신문사.
- 최진안. 2013. 『법조윤리』. 서울: 세창출판사.
- 한국사법행정학회. 2006. 『주석형법 각칙(5) (제4판)』.
- Gergacz, John William. 2016. 『Attorney-Corporate Client Privilege (Third Edition)』.
- ACAMS. 2012. 『Study Guide for CAMS Certification Examination』 (Fifth Edition).
- 森際康友. 2005. 『法曹の倫理』. 名古屋大學出版會.

### 2. 국내 문헌

- 박상근. 2003. “변호사의 직업윤리와 의무.” 『법률가의 윤리와 책임』(제2판). 서울: 서울대학교 법과대학.
- 배기석. 2010. “변호사 비밀유지의무의 완화경향에 관한 연구.” 『법학연구』 제51권 제4호(통권 제66호). 부산: 부산대학교법학연구소.
2013. “독일 자금세탁법상의 전문직 종사자의 의무에 관한 고찰.” 『증권법연구』 제 14권3호 (통권제31호). 고양시: 삼우사
- 정인진. 2008. “변호사의 비밀유지의무.” 『저스티스』통권 제104호. 서울: 한국법학원
- 최윤희. 2015. “변호사의 비밀유지의무.” 『일감법학(덕산 이상태 교수 정년기념)』

제32호. 서울: 건국대학교 법학연구소.  
 하정철. 2012. “변호사의 비밀유지의무: 예외사유인 ‘공익상의 이유’를 중심으로.”  
 『법학논고』 제47집. 대구: 경북대학교 법학연구원.

### 3. 외국 논문

Salas, Mariano Fernandez. 2005. The third anti- money laundering directive and the legal profession.” conference organized by the European Association of Lawyers. Brussels Belgium.

### 4. 국내 판례

대법원. 2012. 5. 17. 선고 2009도6788 판결.  
 대법원. 2003. 12. 26. 선고 2002도7339 판결.

### 5. 외국 판례

European Court of Justice, Judgment of 26June 2007, case C-305/05  
 Ordre des barreaux francophones at ali.

### 6. 기타 국내문헌

구본진. 2017. “변호사제도의 근간을 흔드는 자금세탁방지 의무부과 추진 중단해야”  
 『법률신문』(7월 25일 입력) (<https://www.lawtimes.co.kr/Legal-Opinion/Legal-Opinion-View?serial=102126>) (검색일: 2017년 1월 20일).  
 손현수. 2016. 법률신문. “변호사에 ‘자금세탁방지 의무부과’ 추진 논란”. 『법률신문』  
 (7월 14일 입력) (<https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-News-View?serial=1018080>)](검색일: 2017년 1월 23일).  
 최승재. 2016. “변호사의 비밀유지의무와 자금세탁”. 『변협신문』(8월 1일 승인)(<http://news.koreanbar.or.kr/news/articleView.html?idxno=15037>) (검색일: 2017년 1월 20일).

## 7. 외국 문헌

ABA Model Rules of Professional Conduct.

Basel Committee on Banking supervision, 2001. “Customer Due Diligence for Bank”.

European Parliament, 2007. Notice to Member.

European Union Directive on Prevention of the Use of the Financial System for the Purpose of Money Laundering (directive 91/308/EEC).

European Union Directive on Prevention of the Use of the Financial System for the Purpose of Money Laundering and terrorist financing)(Directive 2005/60/EC).

JFBA, 2007. “The JFBA’s Basic Stance on the FATF Mutual Evaluation” ([http://www.nichibenren.or.jp/en/document/opinionpapers/20070614\\_2.html](http://www.nichibenren.or.jp/en/document/opinionpapers/20070614_2.html))(검색일: 2017년 1월 20일)

JFBA, 2002. “Opinion on FATF Consultation Paper on GateKeepers, JFBA’s Opinion for Submission to FATF([http://www.nichibenren.or.jp/library/en/document/data/02-07-18\\_opinion.pdf](http://www.nichibenren.or.jp/library/en/document/data/02-07-18_opinion.pdf))(검색일: 2017년 1월 10일).

Petition 693/2003 by Paul -Albert Iweins, on behalf of the Paris Bar, the National Bar Council and the Conference of Chairmen of the Bar.

日本辯護士連合會, “日辯連は辯護士から警察への依頼者密告制度に反対しています”( <http://www.nichibenren.or.jp/activity/criminal/icc/gatekeeper.html> ) (검색일: 2017년 1월 10일).

## Legislative Consideration on Lawyers' Duty of Confidentiality in Accordance with Anti-Money Laundering

YOON, Bae-Kyung\*

### Abstract

With recent movement of financial authorities to impose the duty of Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism (AML/CFT) upon the Designated Non-Financial Business and Professions (DNFBPs), this article has addressed the lawyers' duty of confidentiality under the Lawyers Act and the Korean Bar Association Code of Professional Conduct in connection with the legal professionals' duty to AML/CFT. In case that the current 'Act on Reporting and Use Certain Financial Transaction Information (ARUFT)' is to be revised to impose on the legal professionals the duty of AML/CFT, the followings are proposed in the view that such revision of ARUFT will be doubtlessly argued as the possibility of its unconstitutionality: 1) that the legal professionals' duty to AML/ CFT shall be applied only to a designated financial or real estate activities; 2) that the concept of confidential or secrets of lawyers to be protected and not to be disclosed under professional secrecy shall be clarified; 3) that a greater threshold of "suspicion' shall be necessary; and 5) that lawyers may be allowed to carry out their STR to the Korean Bar Association. Along with the revision of ARUFT, Attorney-Client

---

\* Attorney at Law, Law office of Yoolhyun

Privilege is strongly recommended to be legislated.

Field: One of Special Laws

Key Word: confidentiality, lawyers' duty of confidentiality, anti-money laundering, duty of AML/CFT, Attorney- Client Privilege, gatekeeper



## 지방교육분권 관련 조직·인사, 사무, 재정분야의 법제와 쟁점 분석

김가람\*·이일용\*\*

### 국문초록

이 연구의 목적은 지방교육분권 관련 법제와 쟁점을 분석하여 향후 지방교육분권의 방향성에 대해 제시하는 데에 있다. 본 연구는 지방교육분권 관련 법률을 검토하고, 구체적으로 조직·인사, 사무, 재정분야에서의 법제내용과 쟁점을 분석하였다. 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 조직·인사분야에서는 ‘지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’, ‘지방교육행정기관 및 공립의 각급 학교에 두는 국가공무원의 정원에 관한 규정’, ‘교육공무원법’, ‘교육공무원임용령’, ‘국가공무원 총정원령’의 분석 결과 대통령령과 교육부장관 지도·감독에 의한 권한 제한, 부교육감 임명, 교장임용 관련 모호한 사무와 권한의 주체에 문제가 있다. 둘째, 사무배분에서는 ‘지방자치법’, ‘지방교육자치에 관한 법률’, ‘지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법’을 살펴보았고, 모호한 사무배분 및 다수의 기관위임사무, 지방분권 추진의 연속성 부족이 문제로 드러났다. 셋째, 재정분야에서는 ‘지방교육자치에 관한 법률’, ‘지방재정법’, ‘초·중등교육법’, ‘지방교육재정교부금법’을 살펴보았고, 불안정한 지방교육재정교부금, 특별교부금을 통한 중앙정부의 간섭, 교육재원 부담 주체의 불명확성에 대한 갈등이 첨예했다.

국가과학기술표준분류: SH0104, 교육법학

주제어 : 지방교육분권, 지방교육자치, 권한배분, 법적쟁점

논문접수일: 2017년 2월 28일, 심사일: 4월 7일(1차), 5월 4일(2차), 게재확정일: 8월 16일

\* 중앙대학교 교육학과 박사과정(kgr1110@hanmail.net)

\*\* 중앙대학교 교육학과 교수(iylee@cau.ac.kr), 교신저자

## I. 서론

지방교육자치제가 1991년 실시되면서 지방교육 분권화를 위한 토대가 마련되었다. 지방교육분권은 지방교육자치의 실현할 수 있는 핵심적 요소로 분권의 정도와 수준에 따라 지방교육자치의 성패가 좌우된다(노기호, 2013: 104). 지방교육분권은 교육행정의 효율성을 제고하고, 지방교육에의 자율성을 증대시켜 지역 특성에 맞는 다양한 교육을 수행할 수 있는 수단이 된다.

하지만 지방교육자치 실시 이후에도 여전히 지방으로의 권한 이양이 만족할만한 수준으로 이루어지지 않았고, 정부의 변동에 따라 중앙정부의 권한 이양 정도가 다르게 나타나면서 지방교육분권을 체감하기 어려웠다(노기호, 2013: 104). 현재 지방교육분권은 정부의 지방분권 정책 추진에 있어 다양한 분야 중 하나로써 추진되고 있는 실정이다. 또한 지방교육분권 추진을 위한 법령의 미비로 인해 중앙과 지방간의 권한 배분이 모호하여 이들 간의 갈등이 지속되고(황준성, 2015: 246), 지방교육분권은 지방분권에 관한 법령을 근거로 논의되고 있어 다양한 해석으로 인한 논란이 야기되고 있다.

그동안 지방교육자치제와 관련하여서는 많은 주제로 다양하게 연구되어 왔다. 이에 따라 지방교육자치제의 법적 논의, 쟁점과 개선방안, 교육자치와 일반자치의 관계, 교육행정기관의 기능 등에 대한 논의는 종합적으로 이루어졌다. 하지만 지방교육자치의 핵심적인 요소인 지방교육분권에 관한 연구는 상대적으로 미비한 실정이다. 지방교육분권에 대한 연구가 부족한 이유로는 지방교육분권에 대한 기본적인 지식의 부족, 지방교육분권 관련 법령 미비로 인한 중앙과 지방 법령의 종합적인 분석의 어려움, 정부의 상이한 지방분권 정책 기조와 그에 따른 추진 등으로 인해 연구의 어려움이 있었기 때문이다(김홍주, 고전, 김이경, 2008: 4).

지방교육자치제가 실시되고 지방교육에 대한 다양성과 자율성을 증대하려는 노력이 지속되면서 지방자치권과 지방분권에 대한 요구는 증대되고 있다(조석훈, 2010: 2). 하지만 수차례 제·개정된 각종 교육법령을 파악하기에 어려움이 있었고, 이에 따라 지방교육분권의 기초인 권한 이양에 대한 실태분석이 부족하였다. 지방교육분권은 모두 법령을 통해 이루어지기 때문에 지방교육분권 실태 파악을 위해서는 해당 법령에 대한 종합적인 분석이 선행되어야 한다(김홍주, 고전, 김이경, 2008: 5).

따라서 본 연구는 지방교육분권의 효율적인 추진을 위하여 지방교육분권 관련 법

제를 분석함으로써 중앙과 지방정부간의 권한 배분에 대한 실태를 파악하고, 지방교육분권의 법제와 쟁점을 분석하여 향후 지방교육분권이 나아가야 할 방향을 제시하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 지방교육분권의 개념 및 의의와 지방교육분권 관련 법제 현황을 검토하고, 구체적으로 조직·인사·사무·재정분야에 있어서 지방교육분권의 법제와 쟁점을 분석한다. 조직·인사·사무·재정은 교육행정의 근간으로써, 이들에 대한 분권이 선행되어야만 향후 실질적인 지방교육분권이 체계적으로 확립될 수 있기 때문에 그 중요성이 크다.

본 연구를 수행하기 위하여 지방교육분권 관련 법률을 검토하고, 법령체계를 살펴 보았다. 관련 법령들의 내용 분석을 통해 전체적인 구조적 특징을 확인하였다. 조직·인사, 사무, 재정분야의 쟁점 제시를 위해 지방교육자치와 지방교육분권에 관련된 논문과 연구보고서 등을 분석하였다.

## II. 이론적 배경

### 1. 지방교육분권의 개념 및 의의

‘분권(decentralization)’이라 함은 일반적으로 정부 계층구조에 있어 상위 계층에서 하위 계층으로의 권한(authority), 책임(responsibility), 자원(resources) 등을 이전(transfer)하는 것을 의미한다(Bray, 1991: 374). 다만 연구자·국가별로 분권의 이전 대상과 내용은 다르게 나타나는데, 권한의 이전 정도에 따라 분산, 위임, 이양으로 구분할 수 있다(Schneider, 2003: 38). 분산(deconcentration)은 탈집중이라고도 하며 중앙정부 내에서 다른 수준으로 단순히 행정권한을 재분배하는 것이고, 위임(delegation)은 상위 계층의 권한 중 일부를 하위 계층에 이전하는 것으로 권한과 책임이 이관되지만 여전히 상위 계층의 통제를 받게 되는 것을 의미하며, 이양(devolution)은 모든 권한과 책임을 이관하는 것으로 진정한 분권의 형태라고 할 수 있다(Bray, 1991: 374-375).

이러한 개념을 중앙정부와 지방정부간의 권한배분 관계에서 보면 ‘지방분권’의 개념이 도출된다. 일반적으로 지방분권은 중앙정부의 권한을 지방정부로 분산하는 것이며, 행정권한 뿐만 아니라 이에 따른 권한과 책임도 함께 지방정부로 이양하는 것

을 의미한다(최근열, 2013: 101). 한편 ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’ 제2조 제1항에서는 지방분권을 ‘국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말한다’라고 법적으로 정의하고 있다.

같은 맥락에서 교육에 관한 지방분권인 지방교육분권도 정의될 수 있다. 지방교육분권은 교육행정에 있어 중앙정부인 교육부가 지방정부인 시·도교육청에게 교육행정권한과 책임을 이양하거나 합리적으로 배분하는 것이라고 할 수 있다(김홍주, 고전, 김이경, 2008: 17; 노기호, 2013: 106). 우리나라에서는 지방교육분권을 권한의 이양과 위임의 두 가지 방식으로 주로 보고 있는데, 위임은 중앙정부로부터의 감독을 받고 의결기관의 관여가 배제됨에 따라 실질적인 분권이라 보기 어렵다(홍준현, 하혜수, 최영출, 2006: 17).

한편 분권은 자치와 밀접한 관계를 가지고 있으며, 그 개념은 상호교환적으로 사용될 수 있다. 이는 지방교육분권에서도 동일하게 적용되며, 지방교육분권이 선행되어야만 지방교육자치가 가능하다고 보고 있다(최진혁, 2005: 525). 다만 여기서 자치라는 개념은 중앙-지방간의 관계뿐만 아니라 지방-주민간의 관계를 포함하여 지역이 정치경제적 요소로부터의 제약 없이 자율적인 정책을 결정하는 것을 의미하는 반면, 분권은 중앙-지방관계에 한정하여 이들 간의 관계에서 권한배분과 권한의 행사 측면을 포함한다(홍준현, 하혜수, 최영출, 2006: 10). 따라서 지방교육분권은 ‘권한’을 중심으로 무엇을, 어떻게 배분해야 하는지에 대한 명확한 기준이 필요하다.

지방교육자치제는 지방분권의 추진을 통해 지방교육의 독자성을 보장하고, 교육의 민주성과 정치적 중립성을 구현할 수 있도록 해주며, 지역의 특수성을 고려한 교육을 실현할 수 있게 해준다. 따라서 지방교육분권은 지방교육자치에서의 핵심적인 기능을 수행하며, 교육행정에 관한 권한이 중앙에서 지방으로 이양되지 않고서는 지방교육의 민주성, 자주성, 특수성의 원리를 구현하기 어렵다(노기호, 2013: 106). 뿐만 아니라 지방교육자치는 지방자치와 교육자치가 결합된 복합적인 개념으로 지방분권(단체자치)과 주민통제(주민자치)를 내포하는 행정자치와 교육의 특수성을 기반으로 한 전문자치가 결합된 것이다(고전, 2004: 10). 따라서 지방교육자치는 중앙으로부터의 분권과 일반행정으로부터의 분권을 포함하고 있다고 할 수 있다.

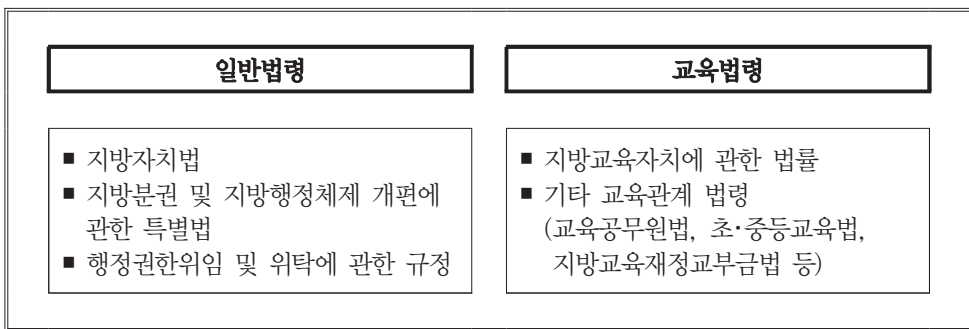
현재 우리나라의 지방교육분권은 지방교육자치가 본격적으로 실시되고, 1999년 ‘중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률’이 제정된 이후 본격적으로 추진되었

다. 또한 정부가 지속적으로 자율성을 확대하려는 노력을 기울이면서 초·중등 학교 제도의 운영, 학생지도·학사 운영, 교육과정 및 교수학습 운영, 교육인사·재정, 교육시설 등 다양한 부문에서 지방교육분권이 이루어지고 있다(김홍주, 고전, 김이경, 2008: 224).

## 2. 지방교육분권 관련 법제

지방교육분권과 관련한 현행 법령은 일반법령과 교육법령으로 분류하여 살펴볼 수 있다(노기호, 2013: 108). 아래의 [그림 1]에서 볼 수 있듯이, 지방분권과 관련한 일반법령은 ‘지방자치법’, ‘지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법’, ‘행정권한위임 및 위탁에 관한 규정’ 등이 있고, 지방교육분권과 관련한 교육법령은 ‘지방교육자치에 관한 법률’과 ‘교육공무원법’, ‘초·중등교육법’, ‘지방교육재정교부금법’ 등 교육관계 법령이 있다. 하지만 지방자치에서는 지방분권에 관한 원칙, 기준, 추진방식·체계 등이 법제정을 통해 구체적으로 정립되어 있는 반면 지방교육분권에 대한 기준은 없는 실정이다. 이에 따라 지방교육분권의 원칙·기준 등에 관한 논의는 지방자치에서 명시한 지방분권의 기준을 준용하여 이루어지고 있으며, 교육관계 법령을 통해 실질적인 지방교육분권 논의가 이루어지고 있다.

[그림 1] 지방교육분권 관련 법령 체계



그동안 제정되어 온 지방분권 정책과 관련한 법들은 1999년 ‘중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률’, 2004년 ‘지방분권특별법’, 2008년 ‘지방분권촉진에 관한 특별법’, 2010년 ‘지방행정체제 개편에 관한 특별법’, 2013년 ‘지방분권 및 지

방행정체제개편에 관한 특별법' 등으로 지속적으로 제·개정 되면서 실질적인 지방분권을 추진해 왔다(황준성, 2015: 246). 지방교육분권과 관련한 법령을 구체적으로 살펴보면 다음과 같으며, 각 법령의 주요 내용은 아래의 <표 1>과 같다.

'지방자치법'은 지방자치와 함께 지방분권에 관한 사항을 폭 넓게 규정한 법률로 우리나라의 지방자치의 근간을 이루고 있다(노기호, 2013: 108). 이중 교육과 관련하여서는 동법 제9조 제2항 제5호에서 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무를 명시하고 있으며, 구체적으로 유아원·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도를 지방자치단체의 사무로 규정하고 있다. 이는 지방자치단체의 유아원·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도라는 것을 명시하고 있다. 한편 동법 제121조에서 지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 둔다고 규정함으로써 지방교육분권에 대한 법적 근거를 마련하였다.

'지방교육자치에 관한 법률'은 지방교육에서의 지방자치와 지방분권에 관한 법령으로, '지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방교육 발전에 이바지함을 목적'으로 하고 있다(제1조). 이 법에서는 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관을 '교육감'으로 보고, 교육감에게 시·도의 대표권을 부여하고 있다(제18조). 또한 국가행정사무 중 교육·학예에 관한 사무를 교육감에게 위임하고 있으며(제19조), 조례 또는 교육규칙이 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 하급교육행정기관 등에 위임할 수 있도록 하고 있다(제26조). 한편 이 법은 지방교육자치를 위해 독자적으로 제정된 법이기 때문에 '지방자치법' 보다 특별법에 해당되며, '특별법 우선의 원칙'에 따라 이 법률에 규정된 사항은 '지방자치법' 보다 우위를 점하게 된다(노기호, 2013: 112). 동법 제3조(지방자치법과의 관계)에 따르면 "지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 그 성질에 반하지 않는 한 '지방자치법'의 규정을 준용한다"고 명시하고 있다. 즉, 동법은 교육이라는 기능의 특수성에도 불구하고 단순히 '지방자치법'의 규정을 그대로 준용함으로써 지방교육분권을 실질적으로 추진하기 위한 법적 장치를 마련하지 않은 것으로 볼 수 있다.

'지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법'(이하 '지방분권법')은 2013년 5월에 제정되어 2014년 11월에 시행된 법으로, 지방분권과 지방행정체제 개편을 종합

적·체계적·계획적으로 추진하기 위해 기본원칙·추진과제·추진체제 등을 규정한 법이다. 하지만 동법은 지방분권보다는 지방행정체제의 개편에 더욱 초점을 맞추었으며, 동법 제12조 제2항에서는 “국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다”라고 규정함으로써 지방교육자치를 일반자치로 통합하려는 정부의 기조를 나타내주고 있다. 이러한 움직임은 2010년 10월에 제정된 ‘지방행정체제 개편에 관한 특별법’부터 시작되었으며, 동법 제40조 제1항에서는 ‘국가가 교육자치와 지방자치의 통합을 위해 노력할 것’을, 제3항에서는 ‘교육자치 실시에 관하여 따로 법률로 정할 것’을 규정하였다. 이후 이 법은 ‘지방분권법’이 제정되면서 폐지되었으며, ‘지방분권법’은 이전 법의 규정을 그대로 이어갔다. 이는 과거에 중앙과 지방의 책무를 명확히 명시함으로써 지방분권을 촉진하고, 체계적으로 추진할 수 있도록 한 ‘(구)중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률’과 ‘(구)지방분권촉진에 관한 특별법’과는 대조된다. 특히 ‘(구)지방분권촉진에 관한 특별법’ 제11조 제2항에서 규정하였던 “국가는 지방교육에 대한 지방자치단체의 권한과 책임을 강화하고, 지방교육에 대한 주민참여를 확대하는 등 교육자치제도의 개선방안을 마련하여야 한다.”라는 규정과 비교하여 지방교육분권에 대한 방향이 상반됨에 따라 기존의 교육자치와 일반자치의 분리·통합 논쟁을 다시 야기 시킬 것으로 보인다. 뿐만 아니라 지방분권 관련 법들이 정부마다 제·개정되면서 각 정부의 지방분권정책 기조와 방향에 따라 지방분권의 추진도 다를 수 있음을 시사하고 있다.

마지막으로 ‘행정권한위임 및 위탁에 관한 규정’은 행정능률의 향상, 행정사무의 간소화, 행정기관의 권한 및 책임의 일치를 위해 법률에 규정된 행정기관의 권한 중에서 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장에게 위임하거나 다른 행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 위임 또는 위탁할 권한을 정하고 있다(제1조). 동 규정 제2조에서는 위임 및 위탁의 정의를 규정하고 있고, 제3조에서는 그 기준을 제시함으로써 “행정기관의 장은 허가·인가·등록 등 민원에 관한 사무, 정책의 구체화에 따른 집행사무 및 일상적으로 반복되는 사무로서 그가 직접 시행하여야 할 사무를 제외한 일부 권한을 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장, 다른 행정기관의 장, 지방자치단체의 장에게 위임 및 위탁한다”고 하고 있다. 구체적인 사항에 있어서는 이 영의 제22조 제1항에 의하면 교육부장관은 교육감에게 초등학교·중등학교 등의 교장·교감 자격기준과 유치원의 원장·원감자격기준에 해당하는 사람의 교원자격 검정, 자격증 수여, 자격증 박탈, 국유재산의 관리 및 처분에 관한 사항 등을 위임하고 있다. 또한

교육부 장관은 학교의 장에게 초등학교·중등학교·유치원의 교원자격 검정, 교원자격증 수여와 재교부 등의 사항에 관한 권한을 위임하고 있다(제2항). 하지만 위탁기관은 수탁기관에 대한 지시 또는 조치 명령, 필요사항에 대한 보고, 사무처리에 대한 취소·정지 등 지휘·감독권을 가지면서(제14조), 현재의 지방교육분권 방향이 단순히 행정 효율성에 초점을 맞추어 추진되고 있음을 보여주고 있다.

〈표 1〉 지방교육분권 관련 법령 내용

관련 법	주요 내용
지방자치법	<ul style="list-style-type: none"> <li>교육 관련 사무: 유아원·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도</li> <li>지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위한 별도의 기관 구성</li> </ul>
지방교육자치에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>교육감: 시·도 교육·학예의 관한 사무, 시·도 대표권</li> <li>국가행정사무 중 교육·학예의 관한 사무 위임(교육감)</li> <li>조례/교육규칙에 따라 그 권한에 속하는 사무 위임(하급교육행정기관)</li> </ul>
지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방분권보다 지방행정체제 개편에 초점</li> <li>교육자치와 지방자치의 통합</li> </ul>
행정권한위임 및 위탁에 관한 규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>교육부장관→교육감/단위학교의 장으로의 권한 위임 사항</li> <li>위탁기관의 수탁기관에 대한 지휘·감독</li> </ul>

현재 지방교육자치제 하에서 지방교육분권을 체계적이고 효과적으로 추진할 수 있는 법적 장치는 한계가 있는 것으로 보인다. 그나마 지방분권 추진 관련 종합적인 사항과 국가와 지방자치단체의 사무배분을 위한 원칙을 구체적으로 규정함으로써 지방분권 촉진에 기여하였던 ‘(구)중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률’과 ‘(구)지방분권촉진에 관한 특별법’이 폐지되었고, 이후 제정된 법에서는 교육자치와 지방자치를 통합한다고 규정하여 지방교육자치의 발전을 저해하고 있다. 뿐만 아니라 사무에 관한 위임 또는 위탁을 추진하면서 지방교육분권의 핵심인 권한의 이양이 아닌 행정 편의를 위한 지방교육분권을 추진하고 있는 실정이다.



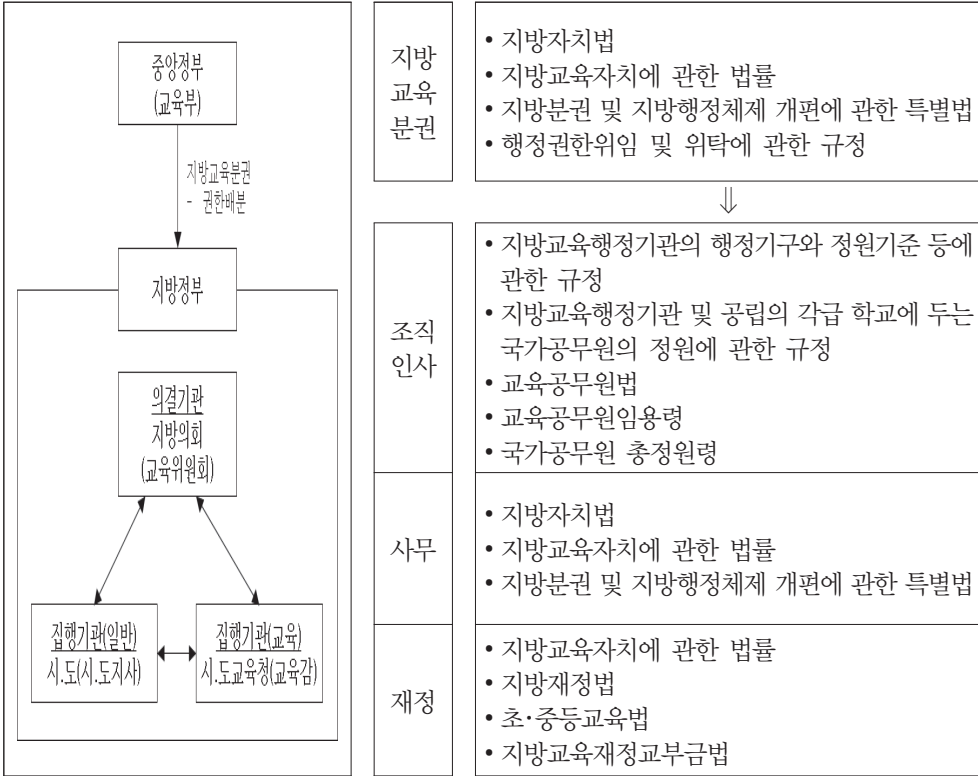
### 3. 분석의 틀

지방교육분권 관련 선행연구들은 지방교육분권의 강화를 위해 중앙(교육부)과 지방(시·도교육청)간의 관계에서 교육행정권한의 배분의 기준이 설정되어야 하며, 중앙에서 지방으로 교육행정권한이 이양되어야 한다고 제시하였다(김홍주, 고전, 김이경, 2005; 최진혁, 2005). 또한 중앙과 지방간의 관계에서의 교육행정권한이 먼저 설정된 후에 지방에서 단위학교로 권한이 배분될 수 있음을 주장하였다. 한편 지방교육분권의 실태를 분야별로 분석한 연구들을 살펴보면, 교육과정 및 교수-학습, 학교 운영, 교육시설 등 학교행정 분야와 교육인사, 교육재정, 교육행정권한 등 전반적인 교육행정 분야에 대한 지방교육분권의 실태분석이 이루어졌다(김홍주, 고전, 김이경, 2008; 노기호, 2013; 박재운 외, 2004; 윤홍주, 2003).

선행연구를 종합한 결과, 정부가 학교 자율화 정책을 적극 추진함에 따라 교육과정, 학교제도 운영, 학사 운영 등 단위학교 수준에서 이루어지는 분야에서는 상대적으로 많은 권한이 이양 또는 위임되었으나, 교육조직·인사, 교육재정 등의 분야에서는 분권 수준이 낮은 것으로 나타났다. 또한 교육행정권한의 배분에 대해 논의한 연구들에서도 여전히 중앙정부의 통제가 강하며, 교육행정 사무에 대한 지방이양이 이루어지지 않아 지방정부에의 권한 배분이 약하게 나타나고 있음을 지적하고 있다.

따라서 교육조직·인사, 교육사무 배분, 교육재정 분야의 지방교육분권 실태를 좀 더 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 지방교육분권 실태를 분석하기 위해 본 연구는 아래의 [그림 2]와 같이 중앙에서 지방으로의 권한배분을 중심으로 조직·인사, 사무, 재정분야의 법제를 분석대상으로 한정한다. 분석내용은 조직·인사분야에서는 조직설치와 인사권한을, 사무분야에서는 중앙-지방간의 사무배분 방식을, 재정분야에서는 재원의 확보·배분·운영에서의 재정권한이다. 다만, 현재 우리나라의 지방교육자치 구조는 교육자치와 일반자치가 결합된 형태이기 때문에 교육부-시·도교육청간의 관계뿐만 아니라 지방의회(교육위원회)-시·도교육청, 지방의회(교육위원회)-시·도, 시·도교육청-시·도간의 관계에서의 권한배분도 포함시킬 필요가 있다. 본 연구에서는 지방교육분권과 관련한 법령을 전반적으로 살펴보고, 조직·인사, 사무배분, 재정분야에서의 법제 분석을 통해 지방교육분권 실태를 파악하며, 이에 따라 제기되는 쟁점을 분석한다.

[그림 2] 분석의 틀



### Ⅲ. 지방교육분권 관련 법제와 쟁점 분석

#### 1. 조직·인사 분야

##### 가. 입법의 주요내용

조직·인사 측면에 있어서 지방교육분권은 조직설치와 인사권한이 지방정부인 시·도교육청에 얼마나 이양되어 있는지를 통해 살펴볼 수 있다(홍준현, 하혜수, 최영출, 2006: 14). 조직·인사에서의 교육분권은 지방교육자치 추진을 위한 교육행정 체제를 구축할 수 있다는 점에서 중요한 수단으로 작용한다. 교육행정기관에 속하는 공무원은 교육공무원과 일반직공무원으로, 해당 인사 관련 법령에 각각 적용된다.

조직·인사와 관련한 법령에는 ‘지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’, ‘지방교육행정기관 및 공립의 각급 학교 두는 국가공무원의 정원에 관한 규정’, ‘교육공무원법’, ‘교육공무원임용령’, ‘국가공무원 총정원령’ 등이 있다.

‘지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’은 ‘지방교육자치에 관한 법률’ 제30조부터 제34조의 규정에 의한 지방교육행정기관의 행정기구의 조직 및 운영에 관한 사항과 지방공무원의 정원의 기준 등에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있다. 동 규정은 본청에 두는 실·국의 설치 및 그 사무분장은 당해 시·도의 조례로 정하도록 규정하고(제8조), 교육지원청 조직 설치, 국장·과장·센터장의 직급 및 그 분장사무에 관한 사항은 시·도의 교육규칙으로 정하고 있다(제11조). 정원에 있어서는 ‘지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’이 2012년 2월 29일 전부개정 되어 2013년 1월 1일 실시되면서 2009년 시범 운영으로 실시된 총액인건비제가 본격적으로 도입되었다. 기존의 표준정원제가 총액인건비제로 전환됨에 따라 지방교육행정기관은 교육부 장관이 기관의 교육행정수요·인건비 등을 고려하여 정하는 총액인건비의 범위에서 기구 또는 정원을 운영할 수 있다(동 규정 제4조). 또한 효율적이고 계획적인 인력운용을 위해 교육감은 5년간의 연간계획인 중기 기본인력운용계획(이하 “기본인력계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 하고(제14조 제1항), 기본인력계획 수립시 교육부 장관과 협의해야 하며, 수립한 기본인력계획을 해당 지방의회에 보고해야 한다(제14조 제3항 및 제4항). 기본인력계획에 포함되는 사항에 대해서는 교육부령으로 정하고 있다(제14조 제5항).

‘지방교육행정기관 및 공립의 각급 학교에 두는 국가공무원의 정원에 관한 규정’은 교육행정기관에 두는 국가공무원의 수급과 정원 등을 관리한다. 동 규정 제2조에서는 특별시·광역시·도교육감의 보조기관·직속기관 및 하급교육행정기관에 두는 국가공무원과 공립의 각급 학교에 두는 국가공무원의 정원에 대해 규정하고 있다. 정원의 배정(제3조)은 특별시·광역시 및 도별 정원은 교육부 장관이, 그 하부조직별 정원은 당해 특별시·광역시 및 도의 교육감이 배정토록 규정하고 있다.

‘교육공무원법’은 교육공무원의 자격·임용·보수·연수 및 신분보장 등에 관하여 교육공무원에게 적용할 ‘국가공무원법’ 및 ‘지방공무원법’에 대한 특례를 규정하고 있다. 임용과 관련하여 교장 등의 임용은 교육부 장관의 제청으로 대통령이 임용하고, 교감·수석교사·교사 등의 임용은 교육부 장관이 임용한다. 다만, 동법 제33조에 의거 대통령령으로 정하는 바에 따라 대통령이나 교육부 장관은 임용권의 일부를 위임할

수 있다. 이에 대한 내용은 ‘교육공무원임용령’ 제3조에서 규정하고 있는 바, 대통령의 교장 임용권은 교육부장관에게(제3조 제1항), 교육부장관은 교감·원감·수석교사 및 교사의 임용에 대한 임용권을 해당 교육감에게 위임하고 있다(제3조 제5항).

‘국가공무원 총정원령’에서는 정부조직법과 다른 법령에 의하여 설치되는 행정기관에 두는 국가공무원 정원의 최고한도를 규정함으로써 정부인력의 효율적인 운영을 도모함을 그 목적으로 하고 있으며(제1조), 행정자치부장관 및 각 중앙행정기관의 장은 제2조에 따른 국가공무원 총정원이 유지될 수 있도록 ‘행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙’ 제30조의 중기인력운영계획을 수립하여야 한다(제3조). 이 영의 제2조 제2항은 총정원에 포함되지 않는 정원을 나열하고 있는데, ‘국립의 각급 학교에 두는 공무원의 정원에 관한 규정’, ‘지방교육행정기관 및 공립의 각급 학교에 두는 국가공무원의 정원에 관한 규정’ 등에 따른 교원의 정원이 이에 해당된다. 따라서 이를 제외한 국가공무원에 속하는 교육공무원은 국가공무원 총정원령에 포함된다.

## 나. 쟁점 분석

첫째, 지방교육행정기관의 조직 설치와 정원 구성은 대통령령과 교육부령 하에 있어 일부 제한되어 있다. 조직설치에 있어서는 설치 및 사무분장은 시·도 조례로 정할 수 있으나, 설치 규모에 대한 기준은 따로 제시하여 그 범위 안에서 이루어질 수 있도록 하였고, 인사에서는 비록 총액인건비제를 실시하고 있으나, 인력규모의 총정원에 대한 권한이 대통령과 교육부장관에게 있어 조직·인사에서의 기구 설치나 정원 구성은 지방의 권한이 제한되어 있다. 이는 헌법에서 보장하고 있는 자치조직권이 중앙정부의 통제 하에 지방자치단체에 실질적으로 주어지지 않음을 의미한다(이진만, 2016: 98). 한편 총액인건비제는 지방교육행정기관이 기구와 정원관리에 있어 자율성과 책임성을 도모하고, 교육 분권화 체제 구축을 위한 기반이 마련되었다는 점에서 긍정적이지만(오세희, 2013: 76), 제도 운영을 위한 구체적인 기준과 규정은 미비하다. 이에 따라 일반행정에서의 선례처럼 상위직 중심의 조직 및 정원증가와 이에 따른 중앙통제의 강화가 나타나 중앙과 지방간 갈등이 야기될 수 있다.

둘째, 조직·인사 분야에서의 지방교육분권을 추진함에 있어서 대표되는 갈등은 부교육감제도이다. 현재 ‘지방교육자치에 관한 법률’ 제30조에 의거해 부교육감은 각 시·도교육감의 보조기관으로서 설치되어 있다. 부교육감은 교육감을 보좌하여 사무

를 처리(제30조 제3항)하는 역할을 수행하며, 당해 시·도의 교육감이 추천한 지를 교육부 장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하는 절차를 통해 임용된다(제30조 제2항). 하지만 이러한 조항은 중앙에서 부교육감을 임명함으로써 교육부 장관이 시·도교육감의 상급자로서 기능을 수행하는 것이기 때문에 지방분권을 통한 지방교육자치의 흐름을 저해하는 것이라고 할 수 있다(이진만, 2016: 106; 조성일, 안세근, 1996: 128).

셋째, 인사권한에 있어 주체가 불명확하다. 교원의 전보임용권과 관련하여 권한과 위임에 관한 사항이 관계 법령에 규정되어 있지만, 시·도교육청 훈령에서는 그 범위가 각기 다르게 나타나고 있어 교육부, 교육감, 시·군·구교육장의 전보임용권 집행 절차상의 관계와 권한주체가 모호하게 규정되어 있다(박재운 외, 2004: 57). 또한 2008년 6월 교육과학기술부가 교장임용권을 해당 교육감에게 위임하기 위해 교육 공무원임용령 개정안을 입법예고하여 임용권의 위임을 추진하는 과정에서 교원단체의 반대로 무산되었던 사례가 있는 바, 인사에 관한 권한은 재정과 마찬가지로 권한이 크고 권한이양에서의 이해관계자가 큰 영향을 끼치기 때문에 좀 더 명확한 기준을 필요로 한다.

## 2. 사무배분 분야

### 가. 입법의 주요내용

사무배분에 있어서의 지방교육분권은 교육 관련 사무가 중앙정부인 교육부와 지방정부인 시·도교육청 간에 어떻게 배분되어 있는가를 통해 살펴볼 수 있을 것이다. ‘지방자치법’ 제9조와 제93조에 의하면, 현재 우리나라의 공공사무는 국가사무와 자치사무로 구분되며, 국가사무는 다시 자신의 행정기관을 통해 직접 처리되는 직접 국가사무, 지방자치단체의 장에게 위임하여 처리하는 기관위임사무, 그리고 지방자치단체에 위임하여 처리하는 단체위임사무로 구분된다(정창화, 한부영, 2005: 51). 하지만 여기서 위임사무는 비록 지방자치단체가 수행하고 있더라도 의결기관에 의한 관여가 배제되어 있고 사무처리의 편의를 위해 중앙정부가 지방자치단체(혹은 장에게)에게 위임하여 처리하는 것이기 때문에 분권화된 사무라고 볼 수 없다(홍준현, 하혜수, 최영출, 2006: 17). 현재 교육 관련 사무의 이양은 ‘지방자치법’과 ‘지방교

육자치에 관한 법률’을 통해 일괄 배분 방식을 활용하는 절충식 방식을 채택함으로써 이루어지고 있다. ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’ 제9조에 따른 사무배분의 원칙에 따라 그 권한과 사무를 적극적으로 지방자치단체에 이양토록 하고 있다(하봉은, 2016: 27-28).

‘지방자치법’ 제9조에서는 지방자치단체의 사무의 범위를, 제10조에서는 지방자치단체의 종류별 사무배분의 기준을 규정하고 있다. 또한 동법 제10조 제3항에서는 시·도와 시·군 및 자치구는 그 사무를 처리함에 있어 서로 경합하지 아니하도록 하여야 한다고 규정함으로써 사무배분시에 불경합성 원칙을 채택하고 있다.

‘지방교육자치에 관한 법률’ 제19조에서는 “국가행정사무 중 시·도에 위임하여 시행하는 사무로서 교육·학예에 관한 사무는 교육감에게 위임하여 행한다”고 함으로써 국가행정사무의 위임을 규정하고 있으며, 시·도 교육감의 관장사무(고유사무)를 제시하고 있다(제20조). 제26조(사무의 위임·위탁 등)에서는 교육감이 보조기관, 소속교육기관 또는 하급교육행정기관에 조례 또는 교육규칙이 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 위임할 수 있도록 하였다. 한편 동법은 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 지방교육행정협의회를 설치토록 하고 있다(제41조). 이에 따라 지방교육행정협의회의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 교육감과 시·도지사가 협의하여 조례로 정할 수 있으며, 이를 통해 교육자치와 일반자치의 연계·협력을 도모하고 있다. 뿐만 아니라 상호간의 교류와 협력을 증진하고 공동의 문제를 협의하기 위한 교육감 협의체를 설립할 수 있도록 하였다(제42조). 하지만 현재 다수의 지방자치단체들은 교육지원 조례를 통해 교육협력관 제도 및 관련 부서 설치 등을 통해 교육협력을 이미 추진하고 있다(이일용, 2011: 68). 따라서 동법에 의한 협의회는 실질적으로 활성화되지 못하고 있으며, 중복 운영의 문제가 제기되기 때문에, 이에 대한 재조정이 필요하다.

‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’에서는 사무배분의 원칙을 중복배제의 원칙, 보충성의 원칙, 포괄적 배분의 원칙으로 제시하고 있으며(제9조), 국가는 사무배분의 원칙에 따라 그 권한과 사무를 적극적으로 지방자치단체에 이양하여야 하고, 그 과정에서 국가사무 또는 시·도의 사무로서 시·도 또는 시·군·구의 장에게 위임된 사무는 원칙적으로 폐지하고 자치사무와 국가사무로 이분화하여야 한다고 규정하고 있다(제11조 제1항). 이는 기관위임사무를 원칙적으로 폐지하도록 하는 규정으로, 지방교육분권의 추진 활성화를 저해할 수 있는 요인으로 지적되어 오

던 기관위임사무를 제거하였다는 점에서 큰 의미가 있다.

비록 ‘지방자치법’과 ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’ 등에서 사무 배분의 원칙을 제시하고, ‘지방자치법’과 ‘지방교육자치에 관한 법률’에서 교육감 및 시·도교육청, 교육위원회, 그리고 지방자치단체 및 시·도지사 등의 사무를 규정하고 있으나, 그동안 사무배분에 있어서 교육분권이 어느 정도 이루어졌는지, 어떠한 사무를 중심으로 이루어졌는지를 파악하기에는 한계가 있다. 따라서 실질적으로 국가에서 지방으로 사무와 권한을 이양하려는 노력은 각 정부별 교육사무에 대한 지방 이양 실적을 통해 살펴볼 수 있다.

지방분권을 위한 지방이양은 1991년 국무총리 훈령으로 총무처 산하에 설치한 ‘지방이양합동심의회’를 시작으로 하여 본격적으로 추진되었다. 이후 1999년 ‘중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률’에 근거하여 지방이양 전담기구로서 대통령소속 하에 ‘지방이양추진위원회’가 설치되었으며, 2008년 실질적인 지방분권 추진을 위해 제정된 ‘지방분권촉진에 관한 특별법’에 근거하여 대통령소속 ‘지방분권촉진위원회’가 설치되어 지방이양을 추진하였다(최근열, 2016: 30). 그 결과, 1999년부터 2012년까지 지방이양을 완료하였거나 이양이 확정된 교육부 소관 사무는 총 141개인 것으로 나타났다.

## 나. 쟁점 분석

첫째, 현재 사무배분에 있어서의 문제는 ‘지방자치법’과 ‘지방교육자치에 관한 법률’ 등을 통해 사무를 일괄 배분하는 방식은 중앙과 지방간의 사무와 기능을 명확하게 구분하지 않고 있다는 점(정창화, 한부영, 2005: 49)과 중앙과 지방의 공동사무를 많이 규정하는 관계법령의 태도로 인한 교육행정권한의 중첩과 충돌이 발생하는 점(하봉운, 2016: 27)이 대표적이다. 중앙과 지방간의 모호한 사무 배분과 공동사무로 인한 교육행정권한의 공동주체 발생 현상은 중앙과 지방간의 많은 갈등을 야기하고, 상급기관의 과도한 통제·감독을 초래한다(황준성, 2015: 256). 현재 많은 교육 관련 법령에서는 ‘국가와 지방자치단체’와 ‘국가 및 지방자치단체’ 등으로 규정하거나 교육과 관련된 사항의 권한을 함께 부여함으로써 행정권한의 중첩 문제를 양산하고 있다.

구체적으로 ‘교육기본법’의 대다수 조항들은 국가와 지방자치단체에게 교육 관련

시책의 수립·실시 의무를 공동으로 부여하고 있다(황준성 외, 2014: 38). 그 예시로 일부 조항을 살펴보면, ‘교육기본법’ 제5조 제1항은 “국가와 지방자치단체는 … 시책을 수립·실시하여야 한다.”, 제7조 제1항은 “국가와 지방자치단체는 … 시책을 수립·실시하여야 한다.”, 제18조에서는 “국가와 지방자치단체는 … 시책을 수립·실시하여야 한다.”라고 규정함으로써 교육과 관련한 시책을 수립·실시함에 있어 그 의무를 ‘국가와 지방자치단체’라고 명시하여 국가와 지방자치단체에게 공동으로 부여하고 있다. 이러한 형태는 ‘초·중등교육법’에서도 나타나고 있다. 동법 제9조 제2항은 “교육부장관은 교육행정을 효율적으로 수행하기 위하여 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 교육청과 그 관할하는 학교를 평가할 수 있다”고, 제3항은 “교육감은 교육행정의 효율적 수행 및 학교 교육능력 향상을 위하여 그 관할하는 교육행정기관과 학교를 평가할 수 있다”고 규정하면서 단위학교에 대한 평가권에 대해서 단위학교의 관할청인 교육감 이외에 교육부장관에게 부여하였다. 이러한 교육 관련 법령들의 입법태도로 인해 교육행정 사무를 집행함에 있어 주체간 의견이 다르게 나타날 경우 권한 충돌이 일어나 분쟁이 나타나고 있다.

둘째, ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’에 따라 기관위임사무가 원칙적으로 폐지되었음에도 불구하고 관계 법령과 대다수의 교육행정 권한들이 기관위임방식에 의하고 있다는 것이다. 동법 제11조에 의해 기관위임사무는 원칙적으로 폐지되었다. 기관위임사무는 국가에서 행정명령이나 지침에 의하여 지방자치단체의 집행기관으로 위임된 사무이다. 이는 행정 편의상 사무를 위임하여 처리하는 것으로, 그 사무에 대한 권한·책임·재원은 모두 위임하지만 통제·감독에 대한 권한은 중앙에게 있기 때문에 지방자치단체의 집행기관은 하급기관의 지위를 가지며 중앙의 통제를 받는다.

셋째, 정부 변동과 함께 변화하는 지방분권 정책 방향과 추진기구로 인한 지방분권 추진의 연속성 부족(최근열, 2016: 40) 문제가 있다. 그동안 각 정부에서는 지방분권 추진을 위해 전담기구를 설치하여 실질적인 지방이양을 추진하였으며, 이에 따라 교육분야에서도 지방분권이 이루어졌다. 하지만 정부 출범시 수립한 지방분권정책은 다른 정책에 우선순위가 밀려 적극적으로 추진되지 못하거나 비법정기구로서의 지방분권정책 추진기구의 한계, 정부별 상이한 지방이양에 대한 추진력 등으로 인해 지방분권정책은 다소 실망스러운 것으로 평가되고 있다.



### 3. 재정 분야

#### 가. 입법의 주요내용

교육 재정에 있어 지방교육분권은 교육재정에 관한 권한과 책임을 시·도교육청에 분배하는 과정으로, 그 과정을 재원의 확보, 배분, 운영으로 살펴볼 수 있을 것이다. 재정분권이 중요한 이유는 교육활동을 추진할 수 있는 실질적인 보장 수단이 교육재정이고, 지방교육자치 구현을 위한 실질적 조건이 재정분권이기 때문이다(윤홍주, 2003: 170). 따라서 재정의 분권화는 독립적으로 추진되는 것이 아니라, 거시적 교육분권화의 전제 조건으로써 추진되어 왔다(손희준 외, 2008: 53). 현재 교육 재정과 관련한 법령은 ‘지방교육자치에 관한 법률’, ‘지방재정법’, ‘초·중등교육법’, ‘지방교육재정교부금법’ 등이 있으며, 교육재정에 관한 교육감·시·도·지방의회(교육위원회)의 권한과 재원 확보·배분 과정에서의 분권을 기준으로 법령을 살펴보도록 한다.

교육재정과 관련한 권한의 내용을 살펴보면, ‘지방교육자치에 관한 법률’에서는 교육감이 시·도의 집행기관이면서 대표권을 가지고 있음에 따라, 교육재정과 관련한 대표권한도 가지고 있다. 교육감은 조례안·예산안·결산서 등의 작성 및 제출, 재산의 취득·처분, 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금, 기채·차입금 또는 예산 외의 의무부담, 기금의 설치·운용 등에 관한 사항을 관장한다(동법 제20조). ‘지방재정법’에서는 교육·과학 및 체육에 관한 사항 또는 교육비 특별회계에 관하여 교육감에게 광범위한 권한을 부여하고 있다<sup>1)</sup>. 한편 동법은 지방자치단체의 관할구역 자치사무에 필요한 경비는 그 지방자치단체가 전액을 부담토록 하고 있다(제20조). 따라서 ‘지방자치법’ 제9조에 근거하여 교육·학예 사무는 지방자치단체의 고유사무이기 때문에 교육사무에 필요한 경비 부담은 지방자치단체에 있다고 볼 수 있다. ‘초·중등교육법’에서는 수업료 징수에 관한 권한(제10조)과 학교회계 설치와 운영에 관한 권한(제30조의2)을 규정함으로써 교육감에게 단위학교에서의 회계 권한을 이양하고 있다.

재원 확보·배분에 있어서의 지방분권은 ‘지방교육재정교부금법’을 통해 살펴볼 수

1) 지방채발행권(제11조), 보증채무부담행위권(제13조), 국가의 공공시설에 관한 사용료 징수권(제31조), 중기 지방교육재정계획의 수립권(제33조), 예산편성권(제36조), 추경예산편성권(제45조), 예산불성립시의 예산집행권(제46조), 예산 이체권(제47조), 예산절약에 따른 성과급 지급권(제48조), 예산의 전용권(제49조)

있다. 우선 확보측면에서는 동법 제3조에 의거, 교부금의 재원을 내국세 총액의 1만분의 2,027에 해당하는 금액 등으로 규정하고 있다. 또한 지방자치단체가 시·도의 교육·학예에 소요되는 경비는 당해 지방자치단체의 교육비특별회계에서 부담하되, 의무교육과 그 외의 교육에 관련되는 경비는 교육비특별회계의 재원중 교부금과 제2항의 규정에 의한 일반회계로부터의 전입금 등으로 충당하도록 규정하고 있다(제11조). 다만 시·도의 교육행정기관의 장이 일반회계로부터의 전입금으로 충당되는 세출예산을 편성할 때의 지방자치단체 장과 협의하여야 하고, 시·도교육위원회가 편성된 세출예산을 감액하고자 할 때 교육행정기관의 장 및 시·도지사와의 협의하여야 한다고 규정(제11조 제6항 및 제7항)하고 있어 시·도교육청이 시·도로부터 권한의 제한을 받고 있음을 알 수 있다. 한편 배분과 관련해서 동법 제3조 제1항은 교부금을 보통교부금과 특별교부금으로 나누고, 제5조 제1항 및 제5조의2 제1항에 따라 각각 교부방식을 규정하고 있다. 교부금은 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액을 교부하기 때문에 교육감의 재량에 제한이 있다. 또한 기준재정수요액의 예산편성 시 산정기준의 검토는 중앙정부의 권한으로 교육감의 자율성은 미미하다고 볼 수 있다(송기창, 2010: 138). 뿐만 아니라 교부금의 교부방식은 법령으로 규정되어 있음에도 불구하고, 구체적인 기준이나 산정방식, 단위비용, 측정단위 등은 시행령과 시행규칙에 마련되어 있어 한계가 존재하고 있다.

## 나. 쟁점 분석

첫째, 지방교육분권에 있어 교육재정의 확보와 관련한 가장 큰 문제는 불안정한 지방교육재정교부금이다. 현재 지방교육재정은 외부재원에 지나치게 의존하고 있는 구조이며, 경직성 경비가 과다하다는 문제점을 안고 있다. 특히 경직성 경비인 인건비가 지방교육재정의 세출에서 가장 큰 비중을 차지하고, 최근 세수감소로 인해 지방교육재정교부금을 안정성 확보 노력에도 불구하고 교부금의 부족 현상이 개선되지 않고 있다. 비록 ‘지방교육재정교부금법’ 제4조에서 교부율의 보정을 통해 인건비 소요에 대한 현저한 변동이 있을 때에 내국세 증가에 따른 교부금 증가 등을 감안토록 하고 있지만, 누리과정과 초등돌봄교실 등 거대 예산이 투입되는 정책의 추진과 학교회계직의 증가에 따른 인건비 증가로 인해 지방교육재정교부금의 안정적인 확보는 불가한 상황이다.

둘째, 교육재정의 배분과 관련해서는 특별교부금에 대한 중앙정부의 지나친 간섭이 문제가 되고 있다. 현재 특별교부금은 지방교육재정교부금법 제5조의2 제1항에 따라 교육관련 국가시책사업으로 따로 재정지원이 필요할 경우, 특별한 지역교육현안수요 등에 교부될 수 있다. 문제는 정부가 수시로 특별사업을 추진하면서 교부금을 첫 해에만 교부하고 이후에는 시도교육청에서 부담토록 한다는 것이다. 이에 따라 시도교육청은 업무가중과 재정압박 등의 어려움을 겪게 되고, 누리과정 갈등과 같이 향후 사업비용 분담에 있어 갈등이 야기되고 있다. 또한 동법 시행령 제3조에 의하면 교육부장관은 지방교육행정기관 또는 재정운영성과평가에서 우수한 평가성과를 거둔 우수 지방자치단체에 대해 특별교부금을 교부할 수 있다. 이러한 현행법의 태도는 교육재정 운용에 있어서 지방교육행정기관이 중앙정부에 예속되거나 강력한 감독을 받게 될 여지를 주는 것이다.

셋째, 지방교육재정 부담주체의 불명확성이다. 이는 누리과정 예산 편성과정에서 대표적으로 나타나는 문제인데, 대통령 공약사항으로 추진된 누리과정은 막대한 예산이 소요되면서 중앙정부와 시·도교육감간의 갈등이 발생하였다. 각 시·도교육감은 ‘지방교육재정교부금법’ 제1조에 의하면 교육기관과 교육행정기관을 지원하기 위해 필요한 재원을 교부토록 하고 있기 때문에, 교육기관이 아닌 어린이집에 지원하는 것은 동법의 취지에 어긋나는 것으로 보고 있다(반상진, 2015: 121). 반면 교육부는 어린이집이 관할권 밖에 있더라도 교육기관이 아니라고 해석하는 것은 아니 되고, 실질적인 교육을 담당하는지의 여부를 고려해야 한다는 입장이다(이진만, 2016: 108). 현재 누리과정 예산 편성과 관련한 갈등은 교육부와 시·도교육감이 가장 첨예하게 대립하는 사안으로, 이에 대한 명확한 법 정비가 필요할 것이다.

#### IV. 결론

본 연구는 지방교육분권 관련 법제와 쟁점을 분석하여 향후 지방교육분권의 방향성을 제시하는데 목적이 있었다. 이를 위해 중앙(교육부)-지방(시·도교육청), 지방의회(교육위원회)-시·도교육청, 지방의회(교육위원회)-시·도, 시·도교육청-시·도의 관계를 대상으로 지방교육분권 관련한 일반법령과 교육법령을 검토하고, 구체적으로 조직·인사·사무·재정분야에서의 법제내용과 쟁점을 분석하였다. 분석결과, 첫

째, 조직·인사분야에서의 지방교육분권은 대통령령·교육부령 등 중앙의 통제를 받아 기구설치와 정원관리에 대한 권한이 제한되어 있었고, 임용권과 관련해 사무와 권한의 주체가 모호하여 갈등을 야기할 수 있는 소지가 있었다. 둘째, 사무분야에서는 모호한 사무배분, 다수의 공동사무 및 기관위임사무가 지방교육분권의 추진을 저해하고 있었고, 정부별 지방분권 정책과 방향이 상이함에 따라 지속적으로 추진되지 못하였다. 셋째, 재정분야에서 지방교육분권은 교육재원 부담 주체가 불명확하여 중앙과 지방의 첨예한 갈등을 야기 시켰으며, 중앙의 간섭이 가능한 교부금제도 구조를 가지고 있었다.

분석결과를 토대로 도출한 연구의 결론은 다음과 같다. 첫째, 조직·인사에 있어 중앙정부와 지방정부간의 권한의 균형이 이루어져야 한다. 현재 조직·인사 분야에서는 대통령과 교육부장관에 권한이 있어 중앙집권 중심의 지방교육분권이 추진됨에 따라 지방의 권한이 제한되어 있었다. 하지만 조직·인력 운영에 있어 지방정부의 자치조직권의 남용이라는 일부 문제점도 발생할 수 있는 바, 효율적이고 체계적인 조직운용을 위해서는 중앙의 통제장치가 적정한 수준에서 필요하다. 이에 따라 좀 더 명확하고 구체적인 운영방식과 권한배분의 기준에 대한 법적 규정이 마련되어야 하며, 현장에서는 중앙과 지방간의 조직·인사 관련 위원회(조직관리위원회, 인사위원회 등) 또는 지방간 협력체 등이 활성화되어 조직·인사 행정에서의 실질적인 문제점이 보완될 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 교육행정사무 배분의 명확한 기준 정립과 기관위임사무의 폐지 및 관계 법령의 정비가 필요하다. 현재 우리나라의 사무배분은 포괄적 위임방식을 취하고 있어 중앙과 지방간의 사무가 명확하게 구분되지 않는다는 문제점이 있다. 이에 많은 연구들은 중앙-지방간의 권한배분 기준을 정립하고자 하였으며, 공통적으로 지방수준에서 수행될 수 없고, 그 내용이 전국적인 사무이며, 국가주도로 추진하는 국정과제 등의 사무에 관하여는 중앙사무로, 이 외에 지역의 특수성을 반영한 사항에 대해서는 지방사무로 봄이 적합하다고 제시하고 있다. 따라서 향후에는 중앙-지방의 사무배분 기준의 정립을 위한 논의가 국가 주도로 이루어져, 중앙과 지방의 사무를 명확하게 구분할 필요가 있다. 또한 지방교육분권을 가장 저해하는 요인으로 볼 수 있는 기관위임사무를 실제 관계 법령의 정비를 통해 폐지할 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 지방교육재정 확보 및 배분과 재정 부담주체에 대한 명확한 법적 기준이 필요하다. 교육사무에 대해 중앙과 지방, 시·도교육청과 시·도는 모두 권한을 가지고

있고, 이에 따라 재정 지원의 책임도 갖게 된다. 하지만 누리과정 예산문제에서도 나타났듯이 교육재원 부담 주체에 대한 명확한 논리와 기준이 부족함에 따라 중앙과 지방간에 그 해석을 놓고 갈등이 첨예하게 나타나게 되었다. 이러한 문제는 사무의 이양이나 위임이 이루어졌음에도 불구하고 이를 처리하기 위한 재원을 이양하지 않는 문제로도 이어질 수 있다. 원칙적으로 ‘지방재정법’ 제21조 제2항에 따라 국가가 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 사무를 처리할 경우 이에 대한 경비는 국가가 전부 교부하여야 한다. 하지만 현행 법제들은 교부금을 통해 포괄적으로 부담하고 있어 원칙의 이행 여부를 모호하게 만들며 지방정부의 부담을 가중시키고 있다.

지방교육분권은 지방교육자치의 핵심으로 교육행정의 권한을 중앙에서 지방으로 이양시킴으로써 지방의 특성을 고려한 다양한 교육을 실현시키고, 지방자치의 목적 달성에 기여할 수 있기 때문에 그 중요성이 크다. 그럼에도 불구하고 그동안 지방교육분권에 관한 논의는 지방교육자치에 비해 상대적으로 미미하게 이루어졌고, 관계 법령도 일반자치에 비해 미비한 실정이었다. 하지만 지방교육자치제의 확립 노력과 이에 따른 지방교육분권의 요구가 증대되면서 분권화 논의 필요성은 지속적으로 대두되고 있으며, 교육의 민주성, 자주성, 전문성을 확보한다는 지방교육자치 이념에 부합하기 위해서는 분권에 대한 기초가 탄탄하게 만들어져야 할 것이다. 따라서 행정의 편의 및 효율성을 위한 권한 배분이 아닌 지방교육자치와 지방교육분권의 본질에 대한 논의를 기반으로 한 연구가 수행되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 고전. 2004. “지방자치와 교육자치의 발전·연계 방안.” 『경기논단』 제6권 제2호. pp.7-30.
- 김홍주·고전·김이경. 2008. 지방교육분권 성과 분석 연구. 한국교육개발원.
- 노기호. 2013. “지방교육분권 확립을 위한 교육법제 및 교육재정 방안 연구.” 『교육법학연구』 제25권 제1호. pp.103-127.
- 반상진. 2015. “학령인구 감소와 지방교육재정 압박, 정책적 쟁점과 과제.” 『교육정치학연구』 제22권 제3호. pp.109-133.
- 박재윤·허종렬·이명균·이이영·하봉원·황준성. 2004. 교육 분야 쟁점 관련 법령 분석 연구: 교육행정권한 쟁점 관련 법령을 중심으로. 한국교육개발원.
- 손희준·강인재·장노순·최근열. 2008. 『지방재정론』. 서울: 대영문화사.
- 송기창. 2010. “지방교육자치구조 개편의 정치학적 쟁점과 과제.” 『교육정치학연구』 제17권 제4호. pp.121-145.
- 오세희. 2013. “교육행정 지역화에 따른 시·도교육청의 역할 방향.” 『사회과학연구』 제24권 제2호. pp.67-88.
- 윤정일. 2000. “중앙과 지방교육행정기관간의 기능 분담.” 『교육행정학연구』 제18권 제4호. pp.159-172.
- 윤홍주. 2003. “지방교육자치제의 구현조건으로서 교육재정분권화의 논리와 과제.” 『교육행정학연구』 제21권 제3호. pp.169-190.
- 이일용. 2011. “지방교육자치와 일반자치의 연계협력 활성화 방안.” 『한국교육문제연구』 제29권 제2호. pp.59-81.
- 이진만. 2016. “중앙정부와 지방자치단체간 권한쟁의에 관한 갈등관리 연구: 지방자치와 교육자치의 갈등사례 비교를 중심으로.” 제88차 대한교육법학회 학술대회. 서울, 대한민국.
- 정영수·표시열·김인희·이인희·박수정. 2009. “중앙과 지방정부의 교육에 관한 권한 배분 및 법제화 방안.” 『교육행정학연구』 제27권 제1호. pp.1-23.
- 정창화·한부영. 2005. “지방분권화의 이론과 원칙 탐색: 독일과 한국의 지방자치단체의 사무배분을 중심으로.” 『지방행정연구』 제19권 제2호. pp.35-64.

- 조석훈. 2010. “교육 부문에서 국가와 지방자치단체의 관계 분석.” 『교육행정학연구』 제28권 제3호. pp.1-26.
- 조성일·안세근. 1996. 『지방교육자치제도론: 이론과 실제』. 서울: 양서원.
- 최근열. 2013. “이명박 정부의 지방분권정책 평가와 새 정부의 지방분권 추진과제 및 방향.” 『한국지방자치연구』 제14권 제4호. pp.99-122.
- 최근열. 2016. “중앙권한 및 사무의 지방이양 실태 및 발전과제.” 『한국지방자치연구』 제18권 제3호. pp.25-45.
- 최진혁. 2005. “우리나라 교육분권의 적정성 논의에 관한 연구.” 『한국사회와 행정연구』 제16권 제1호. pp.523-551.
- 하봉운. 2016. “지방교육자치 사무 이양의 현황과 과제.” 제88차 대한교육법학회 학술대회. 서울. 대한민국.
- 황준성. 2015. “중앙과 지방의 교육행정권한 배분에 관한 연구.” 『교육법학연구』 제27권 제1호. pp.245-269.
- 황준성·임소현·고전·이덕난. 2014. 지방교육자치법규 입법현황 및 개선방안 연구. 한국교육개발원.
- 홍준현·하혜수·최영출. 2006. “지방분권 수준 측정을 위한 지방분권 지표의 개발과 적용.” 『지방정부연구』 제10권 제2호. pp.7-30.
- Bray, M. 1991. “Centralization versus decentralization in educational administration: Regional issues.” *Educational Policy*. Vol.5. No.4. pp.371-385.
- Schneider, A. 2003. “Decentralization: Conceptualization and measurement.” *Comparative International Development*. Vol.38. No.3. pp.32-56.

## A Study on Related Laws and Issues in the Field of Organization·Personnel, Office Work, and Finance of Educational Decentralization

Garam Kim\*·Il Yong Lee\*\*

### Abstract

The purpose of this research is to analyze the related laws and issues on educational decentralization and to present the direction of educational decentralization in the future. In this study, we examined the laws on educational decentralization, and specifically analyzed the legal system and issues in organization·personnel, office work, and finance fields. The analysis results are as follows. First, in the organization and personnel field, the problems indicated by analyzing ‘Decree on the Appointment of Public Education Officials’ are authority limitation acted by presidential decree and the Ministry of Education, appointment of the Deputy Education Superintendent, and ambiguous office work and authority independence in the principal appointment. Second, in the office work field, as a result of investigating ‘Local Autonomy Act’, ‘Local Education Autonomy Act’, and ‘Special Act on Decentralization and Restructuring of Local Administrative Systems’, ambiguous work allocation, numerous institutionally delegated affairs, and lack of continuity in promotion of decentralization became obvious problems. Third, in the finance field, through analysing ‘Local Finance Act’,

---

\* Ph.D. candidate, Department of Education, Chung-Ang University

\*\* Professor, Department of Education, Chung-Ang University



‘Elementary and Secondary Education Act’, and ‘Local Education Subsidy Act’, unstable local educational fiscal subsidies, central government interference through special subsidies, and defrayment uncertainty of educational financial resources were the causes of conflicts.

Field: Law of Education

Key Words: Educational decentralization, Local educational autonomy, Distribution of authority, Legal issues



## 정치효능감이 정치 냉소주의와 정치참여에 미치는 영향

변현수\*

### 국문초록

본 연구는 낯이 심화되는 정치에 대한 냉소주의와 젊은 층의 투표율 저조 등의 현실을 고려하여 정치 참여를 제고하기 위한 목적을 탐구하기 위하여 수행되었다. 이를 위해 관련 변수에 대한 선행연구를 기반으로 설문방법을 통해 자료를 수집하고 분석하여 연구결과를 제시하였다. 연구결과 먼저 정치 냉소주의는 정치 참여에 부정적인 영향을 크게 미치고 있음을 확인하였다. 또한 정치 효능감은 내적 및 외적 정치 효능감으로 구분해 볼 수 있는데, 정치 냉소주의와 정치 참여에 조절효과를 가지고 있음도 확인하였다. 구체적으로 내적 및 외적 정치 효능감이 높은 집단은 낮은 집단보다 상대적으로 정치 냉소주의의 영향을 덜 받는 것을 확인하였다. 참된 민주주의 사회로 나아가기에 있어서 정치 참여는 무엇보다 중요하다. 따라서 정치 참여를 높이기 위한 여러 가지 방법을 고안하고 실생활에 적용하도록 노력해야 할 것이다.

국가과학기술표준분류: SB0206. 정치문화  
주제어 : 정치 냉소주의, 정치 참여, 정치 효능감

## I. 서론

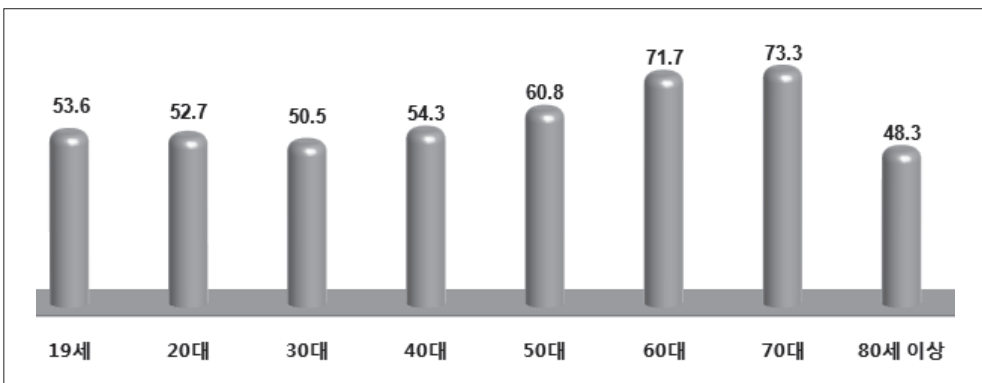
현재와 같은 대의 민주주의하에서 투표나 토론 같은 정치 참여는 굉장히 중요한 의사표현 수단이다. 민주주의 제도를 취하는 모든 정부는 투표율을 높이는 등 정치 참여를 독려하는 데 여념이 없다. 그러나 정치에 대한 일반인의 관심은 정체되어 있거나 오히려 퇴보하고 있고, 이러한 현상을 우려하는 목소리가 높다. 한편으로 이러한 현상은 전세계적으로 오래 전부터 지속되어온 상황이기도 하다. 일찍이 이러한 상황에 주목한 Erber & Lau(1990)에 따르면 1960년대 이후 미국에서도 정부에 대한 신뢰가 계속 떨어지는 것으로 조사되었으며, 1980년 후반에 가면 유권자의 25%만이 그나마 정부를 신뢰하는 것으로 나타났다. 한국에서도 마찬가지로 현상이 나타나는데, 류태건(2016)에 의하면 한국사회의 정치신뢰가 지속적으로 하락하는 현상을 지적하면서 1997년말의 외환위기와 인구학적 지형변화의 영향이 가장 크다고 설명하였다. 이와 같은 현상의 원인에 대해서는 사회경제적인 제반 여건을 동시에 고려해야 하기에 향후 더 많은 논의가 필요한 부분이다.

현재의 정치상황에서 유의해 볼 점은 매체를 통한 정치활동이 가속화되고 있다는 점이다. 미국의 44대 대통령 버락 오바마가 2008년 대통령 선거에서 승리한 데에는 트위터와 같은 소셜 미디어가 중요한 역할을 했음은 부인할 수 없는 사실이다. 한국에서도 트위터가 선거운동이나 정치 동원에 사용된 사례가 보고될 정도로 이는 전세계적인 추세이다(장우영, 김석주, 2014). 이미 인터넷은 초창기부터 통신매체로 끝나지 않고 언론매체로 사용되었다. 기존의 언론이 일방향으로 정보를 전달하고 여론을 수렴했다면, 지금의 인터넷 환경에서는 언론 보도만 해도 막대한 디지털 콘텐츠와 커뮤니케이션 과정을 통해 정보와 지식을 갖춘 뉴스로서 그 의미와 영향이 확장되고 있다(임중수, 2006). 특히 그날의 일들을 포털 사이트에 처음 접속하여 살펴보는 것으로 인터넷 접속을 시작하는 한국 인터넷 사용자들의 특성상 그 의미는 보다 각별하다고 할 수 있다. 이처럼 이른바 미디어 정치가 가속화되는 추세에서 이제 선거때 기존에 존재하던 신문, TV 등은 물론이고 인터넷 등의 뉴미디어를 통한 정치 활동도 쉽게 볼 수 있다. 이전보다 고도로 발전된 인터넷 환경뿐만 아니라 다루기 복잡한 스마트폰 등의 등장으로 인해 이른바 세대간 정보격차가 발생하기도 한다. 전자기기 활용에 익숙한 젊은 신세대들과 그렇지 않은 구세대들 사이에는 정보의 취득과 습득, 활용에 이르기까지 상이한 면이 나타남에 따라 정치적 사안에 있어

서도 의견차이가 갈림으로써 갈등이 증폭되는 경우도 많다.

여기서 주목할 만한 사실은 최신 정보기기 활용에 익숙한 젊은 세대일수록 오히려 정치에 대한 관심은 적다는 점이다. 실제로 최근 2016년에 치러진 20대 국회의원선거 결과를 보면 전체 투표율은 58%로 나타났으나, 40대 이하는 평균 투표율보다 낮게 나타났다.

[그림 1] 20대 총선 연령별 투표율



출처: 중앙선거관리위원회(2016)

[그림 1]의 결과에서도 나타나듯이 40대를 기점으로 투표율의 차이가 뚜렷이 구분되는 것을 알 수 있다. 젊은 세대로 갈수록 평균 투표율보다 낮은 투표율을 보이고 있으며, 늙은 세대로 갈수록 투표율이 높아지는 것을 알 수 있다. 이러한 면을 보았을 때 전반적인 투표율을 높이는 노력을 하되, 특히 젊은 계층의 정치에 대한 관심과 참여 방안을 고려할 필요가 있다. 정치에 대한 관심을 불러 일으키기 위한 방법으로 개개인의 관여로 무언가 변화가 이루어질 수 있다는 인식을 심어 주는 것도 좋은 방법으로 거론되고 있다. 이처럼 자신의 행위로 인해 무언가를 달성할 수 있다는 효능감이 중요하게 취급되며, 특히 정치 효능감은 정치 참여를 이끄는 주요 동인이라고 여겨진다(Morrell, 2003; Jung, Kim, & Gil de Zúñiga, 2011). 또한 Helal & Hamza(2015)는 대학생 계층을 중심으로 확인해 본 결과 정치효능감이 투표에 큰 영향을 미침과 동시에 성별에 따른 차이가 없다고 하였다. 이에 본 연구에서는 특히 정치효능감에 주목하여 이를 내적 및 외적으로 구분하여 자세히 살펴보고자 한다.

전술한 내용에 근거하여 본 연구의 목적은 정치에 대한 무관심과 냉소로 인한 개인의 인식이 정치 참여에 어떠한 영향을 미치는지 알아보기 위하여 수행되었다. 또한 여기에 추가하여 정치효능감이 어떠한 조절효과를 가지는지도 확인해 볼 것이다. 주요 연구대상으로는 정치에 대한 인식을 바르게 가지고 참여할 필요가 있는 젊은 층으로 삼아 이들을 실증분석하여 그 연구결과를 제시할 것이다. 본 연구를 통해 보다 많은 사람들로 하여금 정치에 대한 관심과 참여가 증가할 수 있게 하는 하나의 단서가 마련되기를 기대한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 정치 냉소주의

일반적으로 냉소주의는 자신의 기대에 미치지 못하는 경우 발생하는 성격적 특질로 볼 수 있다. 많은 기대와 관심을 받던 사람이나 조직이 원하는 결과를 만들어내지 못하는 경우 좌절과 환멸을 겪게 되고, 이는 결과적으로 불신과 비웃음으로 귀결된다. 많은 사람들의 관심과 기대를 받는 정치의 경우에는 이런 것이 보다 심해지는 면이 있다. 정부 기관과 같은 공적인 정치 체계에 대한 환멸이 깊어지면 정부의 정책이나 통계수치에 대해서 불신이 깊어지고 효율적인 정국운영에도 큰 악영향을 미치게 된다. 실제로 정치 냉소주의는 투표와 매체 이용에 부정적인 영향을 미치고 결과적으로 투표율을 감소시키는 등 정치 참여에 심각한 문제를 야기한다(Cappella & Jamieson, 1997). 이는 다시 정치에 대한 무관심과 불신으로 이어져 악순환이 깊어지는 양상으로 나타난다.

정치에 대한 냉소가 깊어지면 매체활용 또한 감소할 수 있다. McLeod & McDonald(1985)에 따르면 정치 냉소주의가 정보 추구 동기를 감소시킬 뿐만 아니라 정보획득에 중요한 능동적 미디어 이용 동기 또한 감소시킨다는 주장을 하였다. 현실적으로도 언론 매체 등에서 접할 수 있는 정치와 관련된 소식이 부정적인 것 일색이라면 해당되는 정보를 취득하고자 하는 욕구 또한 저하될 것이다. 이에 McKinney & Rill(2009) 또한 같은 의견을 개진하면서 일반 대중은 잘 아는 것에 대해서는 냉소적인 정도가 줄어든다고 하였다. 물론 이에 대한 반대의견으로 정치

냉소주의는 정치에 대한 건전한 비판을 가해주기 때문에 오히려 ‘건강한 회의주의(healthy skepticism)’로 봐야 한다는 의견도 있다(Pinkleton & Austin, 2004). 그러나 일찍이 Agger, Goldstein, & Pearl(1961)이 지적했듯이 냉소주의 자체가 긍정적이기보다는 부정적인 인식을 기저에 깔고 있기 때문에 정치 냉소주의의 심화는 주의해서 볼 필요가 있다. 결론적으로 민주주의 사회를 건설해 나가야 할 상황에서 정치 냉소주의는 가급적 배제하는 방향으로 나아가갈 필요가 있다.

## 2. 정치 참여

국가의 공적인 사안에 직간접적으로 관여하도록 정치에 대한 관심을 불러 일으키는 것은 특히 민주주의 제도하에서 필수적인 일이다. 이런 의미에서 정치 참여란 정부의 활동에 영향을 주는 의도나 효과를 가진 행위로서 직접적으로는 공공정책을 도입하는 데 영향을 주며 간접적으로는 그 정책을 선택하는 데에 영향을 준다고 하였다(Verba, Schlozman, & Brady, 1995). 많은 경우에 정치 참여는 어렵고 현실과는 다소 동떨어져 있다고 예단하기 쉽다. 그러나 정치 참여는 사회경제적으로도 이점이 있다는 많은 연구결과가 있다. 일찍이 Barber(1984)는 참여를 통한 변화가 단순히 정책결과로만 나오는 것이 아니라 정보와 선호도를 모음으로써 더 나은 사회적 결과물로 이어진다고 하였다. Bueno de Mesquita et al.(2003) 또한 참여의 증가가 소득 재분배와 같은 정부의 정책으로도 이어진다고 하였다. 양영철, 고태호(2010)의 연구결과에서도 투표자와 기권자 사이에는 정치적 효용이라는 요인이 중요한 역할을 하는 것으로 파악되었다. 따라서 가능하면 적극적이고 능동적인 정치 참여가 궁극적으로는 사회경제적인 발전으로도 이어짐을 알 수 있다.

정치 참여는 반드시 직접 참여로만 구현되는 것이 아니라 간접 참여로도 충분한 성과를 거둘 수 있다. 직접 참여는 정치적 관심사나 목표를 표현함으로써 특정 정당이 선거에서 승리하도록 돕거나 정치적 신념을 표시하는 등의 활동을 말한다. Barnes & Kaase(1979)는 이러한 직접 정치 참여에는 선거에서 투표하거나 정당 등 유관 기관에 가입하는 것과 같은 전통적인 방식, 그리고 데모 혹은 파업과 같은 비전통적인 방식을 포함한다고 서술하였다. 이에 비해 간접 참여는 특정한 정치적 목적 없이 사회활동에 자발적으로 참여하는 것을 뜻하며 이 경우 명확한 정치적 활동 보다는 타인과의 연대를 통한 자기 만족이 주를 이룬다(Taylor, 1992). 이러한

간접 참여에는 자선 단체 활동이나 스포츠 클럽에서의 활동 같은 것들이 포함되며 이른바 사회적 자본(social capital)을 쌓아가는 과정이라고 할 수 있다. 이에 Dalton(2008)은 정치참여란 사회적 연대, 자율성 등과 더불어 시민의 의무로 아우를 수 있는 중요한 가치라고 주장하였다. 최근 전자정부 등의 등장으로 인해 정치참여로의 경로가 그만큼 다양해졌다고 할 수 있다. 송효진(2010)은 특히 젊은 세대들이 전자정부 사이트 이용의도나 참여의도가 높음을 제시하였고, 이를 발전시키기 위해 시민의 의견을 적극적으로 받아들이는 피드백 체제를 구현할 것을 주문하였다.

### 3. 정치 효능감

사람은 어떠한 문제가 주어졌을 때 그것을 해결하기 위해 많은 노력을 기울여서 성공적으로 해결해 내면 그만큼 자신감과 자부심이 높아진다. 이와 같이 주어진 과제를 성공적으로 마무리하기 위하여 필요한 행동을 취하고, 그만큼 능력을 갖추었다는 개인의 믿음을 자기 효능감이라고 한다(Bandura, 1997). 자기 효능감은 어떤 기술적 우월성을 의미하기보다는 해당 기술을 활용하여 무언가를 해낼 수 있으리라는 믿음에 기반한다. 따라서 자기효능감이 높으면 같은 수행능력을 갖추고도 더 나은 결과를 도출하게 된다. 이러한 자기효능감은 인지과학과 행동측면에서 많은 연구가 이루어졌으며 그 중요한 가치로 인해 많은 분야에서 쓰이게 되었다. 일례로 Eastin & LaRose(2000)는 인터넷 자기효능감 개념을 이용하여 이것이 낮은 경우 자신의 인터넷 사용기술에 대해서 불만족스러워 하는 것을 발견하였다. 이러한 자기효능감 개념은 자기주도적 행동을 중요하게 취급하는 추세에 따라 여러 분야에서 변형되어 쓰이고 있다. Grau, Salanova, & Peiró(2001)는 자기효능감이 업무스트레스를 받는 근로자들에게 어떠한 조절효과를 가지는지 확인해 보았는데, 그 결과 일반적 자기효능감은 직무만족에 효과가 미치고, 직업적 자기효능감은 조직헌신에 더 많은 효과를 미침을 발견하였다. 이와 같이 자기효능감은 분야와 상황에 따라 여러 가지로 확인해 볼 가치가 있음을 알 수 있다. 정치 분야에 있어서 젊은 계층의 정치에 대한 무관심과 거부감이 높은 현실에서 효능감에 대한 연구가 많은 의미를 줄 수 있다. 일례로 홍원식(2011)은 대학생들의 투표의지를 분석해 보았는데 결과적으로 불만, 소셜 미디어 이용, 정치적 냉소는 투표의지에 간접적인 영향을 주었는데, 투표효능감은 투표의지에 직접적 영향을 미쳤음을 주장하였다.



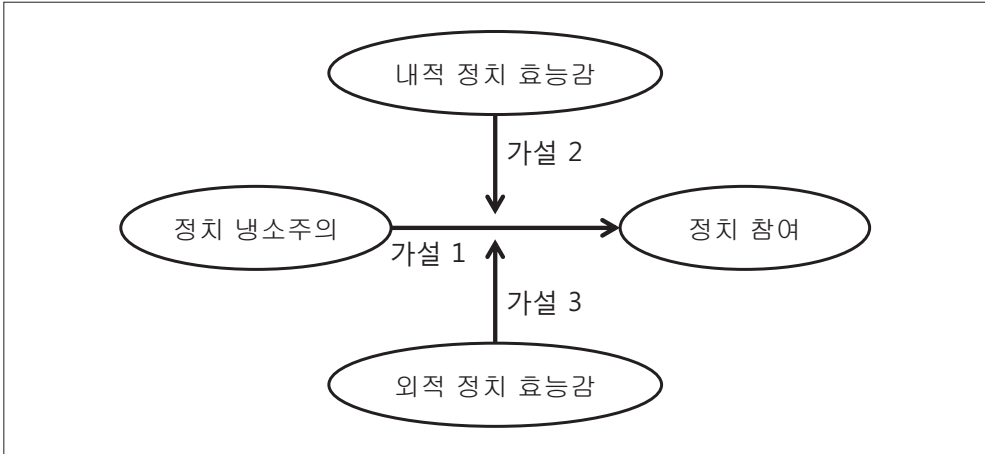
누군가 자신의 정치적 활동으로 인해 정치 과정에 영향을 줄 수 있음을 인식하게 되면 정치사안에 적극적으로 참여하고 관심을 보이게 될 것이다. 선거와 같은 행동으로 인해 정치가 변화하고 이어서 사회가 변화한다는 인식은 참여 등의 행동으로 인도하는 중요한 요인이다. 이와 같이 정치 및 사회 변화가 가능하며, 개개인의 시민이 이러한 변화를 이끄는 역할을 할 수 있다는 인식을 정치적 효능감이라고 할 수 있다(Campbell, Gurin, & Miller, 1954). 이러한 정치적 효능감은 크게 2가지 차원으로 구분하여 살펴 볼 수 있는데 먼저 내적 효능감은 정치를 잘 이해하고 있으며 그에 맞게 행동할 수 있다는 능력이 있음을 인식하는 것이며, 외적 효능감은 정치 제도가 적절히 운영되고 있다는 믿음을 의미한다(Balch, 1974). 즉 내적 정치 효능감은 정치를 이해하고 정치에 참여하는 능력에 대한 자신의 신념을 의미하며, 외적 정치 효능감은 정치참여자들의 요구사항에 대해서 정부기관의 반응정도를 의미하는 개념이다. 이에 내적 정치 효능감은 정치적 영향력이 자신의 능력에 기반한다는 것(Morrell, 2005), 외적 정치 효능감은 정치 체계와 실행기능에 있어서 신뢰하는 측면에 기반한다는 것(Niemi, Craig, & Mattei, 1991)으로 정의할 수 있다. 이에 Ahmadu, Don, & Hamzat(2016)은 대학생들을 대상으로 조사한 결과 시민연계로 이끄는 여러 요인 중에서도 정치효능감이 가장 큰 영향을 미친다고 하였다. 이처럼 정치효능감은 특히 젊은 계층에게 정치에 대한 관심을 환기시킬 수 있는 중요한 동인으로 거론되고 있다.

### III. 연구 방법

#### 1. 연구 모형 및 가설 설정

본 연구는 정치를 외면하는 경향이 짙어지는 현 추세에서 특히 정치에 무관심한 젊은 계층에 있는 구성원들이 가지고 있는 정치에 대한 냉소주의가 정치 참여에 어떠한 영향을 주는지 알아보기 위한 것이다. 또한 이러한 경우 정치 냉소주의와 정치 참여에 정치효능감이 어떠한 조절효과를 가지는지 알아보기 위한 목적도 들어 있다. 이에 연구 모형을 [그림 2]와 같이 설정한다.

[그림 2] 연구 모형



한국 또한 선거철일수록 투표율 제고를 위하여 정부차원에서도 많은 노력을 기울이지만 가시적인 성과를 내지 못하고 있다. 이에 대한 원인은 여러 가지가 있겠으나 정치에 대한 부정적인 시선도 큰 이유 중의 하나이다. 실제로 송종길, 이호영, 박상호(2007)는 이러한 정치 냉소주의로 인하여 정치 관련 정보를 획득하려 하지 않게 되고, 결과적으로 저조한 정치참여로 이어지게 된다고 하였다. 이를 타개하기 위해서 매체를 활용함으로써 특정 사안에 대한 관심이나 흥미가 높아지는 과정으로 나아갈 수 있다. 정치적 관심사안이 발생했을 때 어떤 매체를 적극적으로 활용함으로써 해당 사안에 대한 정보와 지식을 공급받음으로써 매체 활용과 자기발전이 상호작용을 이루어낼 수 있을 것이다. 실제로 Pinkleton & Austin(2001)에 따르면 TV 뉴스를 선별적으로 습득하는 등의 능동적인 매체이용은 결과적으로 선거 참여율을 높이는 데 기여한다고 하였다. 따라서 새로운 전자기기와 정보기술의 활용에 익숙한 젊은 계층의 경우 적절한 매체의 활용을 통해 이전보다 정치적 참여과정에 개입하는 정도가 높아질 여지가 있다. 또한 내적 및 외적 정치 효능감과 정치 참여에는 주요한 관계가 있음이 알려져 있다. 일반적인 경우에도 사람은 자신이 원하는 정보를 찾고 획득하려 한다. Johnson & Kaye(2003)는 인터넷 이용에 있어서 내·외적 정치효능감이 높은 사람들이 정치적 정보 또한 추구하는 정도가 높다고 하였다. Kenski & Stroud(2006) 또한 정치효능감을 포함한 여타 정치 관련 변수들과 인터넷 접속 사이에는 중요한 연관관계가 있음을 주장하면서, 인터넷이 정치에 부정적일 것이라

는 우려를 불식시킬 것을 주장하였다. 이러한 선행연구를 토대로 다음과 같은 연구 가설을 수립하였다.

가설 1 : 정치 냉소주의는 정치 참여에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

가설 2 : 정치 냉소주의가 정치 참여에 미치는 영향은 내적 정치 효능감에 의해 조절될 것이다.

가설 3 : 정치 냉소주의가 정치 참여에 미치는 영향은 외적 정치 효능감에 의해 조절될 것이다.

## 2. 조사 대상 및 자료 수집

본 연구는 특히 정치에 불신감과 무관심이 높은 것으로 여겨지는 젊은 계층에 있어서 본 연구에서 알아보고자 한 여타 가치들이 어떻게 작용하는 지 확인하고자 수행되었다. 이에 10대 후반에서 30대의 나이에 있는 젊은 계층의 인원을 연구대상으로 채택하였는데, 이들은 전술했듯이 투표율이 가장 낮은 집단이다. 무엇보다도 해당 연령층에 있는 사람들은 최신 소셜 미디어와 전자기기에 익숙한 세대이기 때문에 그러한 세대들이 가지는 인식을 분석함으로써 상대적으로 저조한 투표율을 보이는 이들 계층의 모습을 파악할 수 있을 것이다. 이에 10대 후반과 30대에 해당하는 연령대의 사람들을 단순 무작위 추출법으로 선별하여 전반적인 그들의 성향을 알아보도록 하였다. 선행연구에서 검증된 척도로 채택된 설문내용을 연구내용에 맞게 설문지의 내용과 변수를 일부 수정하였다.

2016년 6월부터 9월까지에 걸쳐 총 300부를 배부하였고, 이 중에서 수거되지 못한 경우나 답변내용이 누락, 부족한 것들을 제외하고 총 180부를 본 연구에 사용하였다. 수집된 설문지를 분석도구에 맞게 코딩작업을 하고, 이후의 연구목적에 따라 표본 특성을 먼저 확인해 보고, 이어서 연구변수에 대한 타당성 및 신뢰성을 검증하였다. 그 다음 연구의 주요 목적을 달성하기 위한 통계작업을 수행하여 연구결과를 도출하고 결과에 대한 함의를 분석하였다.

### 3. 측정 도구

본 연구에서 목표로 하는 변수간 관계를 분석하기 위해서 먼저 선행연구에서 검증된 척도를 채택하여 설문조사에 적용하도록 하였다. <표 1>에는 주요 변수의 설문내용을 선행연구와 함께 제시하였다.

<표 1> 측정 도구 일람

연구변수	문항 번호	측정 항목	선행연구
정치 냉소주의	1	• 정치인들이 하는 말은 신뢰할 수 없다.	김하나, 오창우(2016) Leshner & Thorton(2000) Pinkleton & Austin(2004)
	2	• 정치인들은 당선된 이후에는 국민들에게 무관심하다고 생각한다.	
	3	• 나는 정부의 정책운영방식에 대해서 납득할 수 없다.	
	4	• 나는 우리 나라의 정치에 대해서 넌더리가 난다.	
	5	• 정치인들은 거짓말쟁이다.	
정치 참여	6	• 인터넷 게시판에 정당이나 정치인을 지지하는 글을 올린다.	이재신, 이영수(2009) 이정기, 금현수(2012)
	7	• 정치, 시사 관련 인터넷 커뮤니티(카페 등 포함)의 회원으로 활동한다.	
	8	• 특정 정당이나 정치인의 웹사이트 회원으로 활동한다.	
	9	• 내가 지지하는 후보를 지지하라고 지인들을 설득한다.	
	10	• 공공문제를 해결하기 위해 다른 사람들과 연대하여 활동한다.	
	11	• 정치관련 집회에 참석한다.	
내적 정치 효능감	12	• 투표는 국민이 정부를 평가할 수 있는 효과적인 방법이다.	구교태(2014) Craig, Niemi, & Silver(1990) Koo & Kim(2016)
	13	• 나는 정부가 무엇을 하는가에 대해 할 말이 많다.	
	14	• 나의 투표는 이전과는 다른 무언가를 만들어내는 힘을 가진다.	
외적 정치 효능감	15	• 정치인들은 표를 얻는 데에만 관심이 있지는 않다.	
	16	• 정치인들은 자신들만 주인이라고 생각하지 않는다.	
	17	• 정치인들은 당선후에도 유권자들에게 관심이 있다.	
	18	• 정치인들은 나 같은 사람들의 생각도 주의 깊게 살핀다.	

정치 냉소주의는 5문항, 정치 참여는 6문항, 내적 및 외적 정치 효능감은 각각 3개, 4개 문항으로 구성하였다. 모든 문항은 리커트 5점 척도로 구성하였다. 이 밖에도 표본의 특성을 묻는 질문도 설문지에 포함시켰다.

## IV. 연구결과 및 분석

### 1. 자료의 일반적 특성

최종적으로 본 연구에 사용한 설문대상자 180명에 대한 인구통계학적 특성을 분석하여 그 결과를 <표 2>에 제시하였다.

<표 2> 설문 응답자의 특성

항목	구분	빈도 및 비율		항목	구분	빈도 및 비율	
성별	남	124	69%	1일 평균 정치관련 정보 이용 시간	5-10분	78	43%
	여	56	31%		-20분	84	47%
연령	10대 후반	36	20%		-30분	18	10%
	20대	89	49%	1일 평균 인터넷 이용 시간	30분-1시간	31	17%
	30대	55	31%		-2시간	69	38%
학력	고졸	15	8%		-3시간	80	45%
	전문대졸	62	34%	1일 평균 TV 시청 시간	30분-1시간	48	27%
	대졸	87	48%		-2시간	71	39%
	대학원이상	16	9%		-3시간	61	34%

<표 2>에서 나타나듯이 설문 응답자 중에서 남자는 124명(69%), 여자는 56명(31%)의 성별 분포를 보였다. 애초 연구의 목적대로 40세 미만의 젊은 계층의 응답자들로 연구대상이 규정되었음을 알 수 있었다. 연구대상자들의 다른 특성으로는 먼저 하루에 정치와 관련된 정보는 대부분 20분 미만의 시간만 할애하고 있음을 알 수 있었다. 인터넷 이용, TV 시청 등은 하루에 2시간 정도를 사용하는 계층이 대다수인 점도 확인할 수 있었다.

〈표 3〉 주요 연구변수에 대한 응답자의 성별 차이

구분	평균		표준편차		t-value	p-value
	남성(124)	여성(56)	남성(124)	여성(56)		
정치 냉소주의	3.47	3.53	0.64	0.52	-0.314	0.756
정치참여	3.87	3.53	0.83	0.74	1.156	0.258
내적 정치효능감	3.47	3.40	0.64	0.74	0.265	0.793
외적 정치효능감	3.13	3.00	0.64	0.65	0.564	0.577

본 연구에서 채택한 주요 변수에 있어서 성별에 따라 각 변수를 인식하는 데에 차이가 있는지 알아 보기 위하여 t-test를 실행하였다. 그 결과는 〈표 3〉에 제시되어 있다. 정치 냉소주의를 제외하고는 평균적으로 남성이 여성보다는 모두 높은 결과를 가지고 있었다. 그러나 t-test 분석결과 등분산이 가정된 상태에서 이러한 평균의 차이는 통계적으로 유의미하지 않는 것으로 드러났다. 따라서 수집한 표본의 경우 변수의 성별 차이는 없다고 할 수 있다.

## 2. 타당성 및 신뢰성 분석

〈표 4〉 요인분석 및 신뢰도 검증 결과

문항 번호	요인적재량				Cronbach's α
	정치 냉소주의	정치 참여	내적 정치효능감	외적 정치효능감	
1	0.875				0.849
2	0.823				
3	0.805				
4	0.779				
5	0.753				
6		0.799			0.859
7		0.785			
8		0.736			
9		0.636			
10		0.628			
11		0.609			
12			0.843		0.887

문항 번호	요인적재량				Cronbach's $\alpha$
	정치 냉소주의	정치 참여	내적 정치효능감	외적 정치효능감	
13			0.822		0.846
14			0.793		
15				0.792	
16				0.779	
17				0.753	
18				0.694	

본 연구에서 사용된 변수들의 타당성과 신뢰도를 확인해 보기 위하여 관련 분석을 수행하였다. 먼저 타당도를 확인하기 위하여 요인분석을 실시하였는데 공통요인분석방식으로 요인추출을 하였고, varimax 회전 방식을 통해 요인을 묶도록 하였다. 신뢰도 분석을 위하여 Cronbach's  $\alpha$  계수를 검증해서 내적일관성을 측정하도록 하였다. 이 결과는 <표 4>에 나타나 있다. <표 4>에서 나타나듯이 요인분석에서 모든 측정문항은 사전에 규정한 연구변수끼리 묶이는 것을 확인할 수 있었다. 또한 Cronbach's  $\alpha$  계수로 확인해 본 신뢰성도 충분히 만족할 만한 수치를 보이고 있었다. 따라서 연구변수로 삼은 변수들의 설문측정 결과는 타당성과 신뢰성 측면에서 충분한 수준으로 판단할 수 있다.

### 3. 가설의 검증

#### 가. 정치 냉소주의와 정치 참여와의 관계

가설 1은 정치 냉소주의가 정치참여에 미치는 영향을 파악하기 위하여 설정되었고, 이를 검증하기 위하여 독립변수로 정치 냉소주의를, 종속변수로 정치참여를 취하는 단순회귀분석을 실행하였다. 결과는 <표 5>와 같이 나타났고 모형 자체는  $F = 142.333$ 이며 유의수준  $\alpha < 0.05$  기준에서 통계적으로 유의한 것으로 판명되었다. 회귀식은 결정계수( $R^2$ )로 보아 57.3%의 설명력을 보였다. 그리고 표준화계수는 가설에서 설정한 방향과 같이 음(-)으로 나타나고 있다. 따라서 정치 냉소주의가 정치참여에 부정적인 영향을 미치는 것으로 결론지을 수 있다.

〈표 5〉 정치 냉소주의가 정치 참여에 미치는 영향

종속 변수	독립변수	비표준화계수		표준화계수	t	유의 확률	통계량
		B	표준오차	베타			
정치 참여	(상수)	1.830	0.229		7.991	0.000	R <sup>2</sup> =0.573 F=142.333 (p=0.000)
	정치 냉소주의	-0.653	0.105	-0.412	-6.219	0.001	

#### 나. 내적 정치효능감의 조절효과

상기 분석한 결과를 통해 정치 냉소주의는 정치참여에 부정적인 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다. 이러한 관계에서 정치효능감의 정도에 따라 그러한 관계가 어떻게 달라지는지 확인하기 위해 정치효능감의 조절변수로서의 역할을 확인해 보았다. 구체적으로 확인하기 위해 내적 및 외적 정치효능감으로 구분하여 살펴 보았다.

가설 2는 내적 정치효능감에 의해 정치 냉소주의가 정치참여에 영향을 미치는 효과가 어떻게 조절되는지를 알아보는 것이다. 이를 위해 먼저 내적 정치효능감이 높은 집단과 낮은 집단으로 분류하였고, 그 기준은 내적 정치효능감의 중위수(median) 3.377을 기준으로 하였다. 먼저 내적 정치효능감이 높은 집단의 경우에 단순회귀분석을 실행하였고, 그 결과는 〈표 6〉에 나타내었다. 이 때 회귀모형은 통계적으로 유의하게 나타났으며, 회귀식은 R<sup>2</sup>을 토대로 보아 약 16.1%의 설명력을 나타내었다. 분석결과 내적 정치효능감이 높은 집단의 경우 정치 냉소주의가 정치참여에 부정적인 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다.

〈표 6〉 내적 정치효능감이 높은 집단에 있어서 정치 냉소주의가 정치참여에 미치는 영향

종속 변수	독립변수	비표준화계수		표준화계수	t	유의 확률	통계량
		B	표준오차	베타			
정치 참여	(상수)	1.204	0.237		5.080	0.000	R <sup>2</sup> =0.161 F=9.555(p=0.000)
	정치 냉소주의	-0.381	0.142	-0.314	-2.683	0.001	

이번에는 내적 정치효능감이 낮은 집단의 경우에 회귀분석을 실행하였고, 그 결과는 〈표 7〉에 나타내었다. 이 때 회귀모형은 통계적으로 유의하게 나타났으며 회귀식은 약 20.0%의 설명력을 나타내었다. 분석결과 내적 정치효능감이 낮은 집단의



경우 정치 냉소주의가 정치참여에 부정적인 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다.

〈표 7〉 내적 정치효능감이 낮은 집단에 있어서 정치 냉소주의가 정치참여에 미치는 영향

종속 변수	독립변수	비표준화계수		표준화계수	t	유의 확률	통계량
		B	표준오차	베타			
정치 참여	(상수)	1.554	0.313		4.965	0.000	$R^2=0.200$ $F=23.244(p=0.000)$
	정치 냉소주의	-0.685	0.236	-0.458	-2.903	0.001	

위 분석결과를 살펴 보면 내적 정치효능감이 낮은 집단이 높은 집단보다 정치 냉소주의와 정치참여 사이를 더욱 강하게 조절하는 효과를 가지고 있음을 알 수 있다. 내적 정치효능감이 높은 집단의 표준화계수는 (-0.314)이며, 낮은 집단의 경우 (-0.458)로 나타났으며,  $R^2$  또한 내적 정치효능감이 낮은 집단이 더 높게 도출되었다. 내적 정치효능감이 높은 집단은 이미 자기통제와 적응력이 강하며 그렇기 때문에 냉소적인 인식이 있어도 정치에 참여하려는 의도가 높은 집단이다. 대조적으로 내적 정치효능감이 낮은 집단은 스스로를 통제할 수 있는 능력과 적응도가 부족한 집단이다. 따라서 내적 정치효능감이 낮은 집단의 경우 높은 집단에 비해 정치 냉소주의와 정치참여 간의 관계가 더욱 강하게 연결되고 있음을 알 수 있다. 즉 내적 정치효능감이 낮은 집단은 자체적인 통제능력이 부족해서 정치 냉소주의로 인해 정치에 참여하려는 의도가 크게 영향을 받아 부정적인 결과도 더욱 크게 나타난다고 할 수 있다.

#### 다. 외적 정치효능감의 조절효과

가설 3은 외적 정치효능감으로 인해 냉소주의가 정치참여에 영향을 미치는 조절 효과를 알아보고자 하는 것이다. 분석을 위해 먼저 외적 정치효능감이 높은 집단과 낮은 집단으로 나누었는데, 외적 정치효능감의 중위수(median) 2.784를 기준으로 하였다. 이후 외적 정치효능감이 높은 집단을 대상으로 회귀분석을 실행하였고, 그 결과는 〈표 8〉에 나타내었다. 이 때 회귀모형은 통계적으로 유의하게 나타났으며 회귀식은 약 13.1%의 설명력을 나타내었다. 분석결과 외적 정치효능감이 높은 집단의 경우 정치 냉소주의가 정치참여에 부정적인 영향을 미치는 것을 알 수 있었다.

〈표 8〉 외적 정치효능감이 높은 집단에 있어서 정치 냉소주의가 정치참여에 미치는 영향

종속 변수	독립변수	비표준화계수		표준화계수	t	유의 확률	통계량
		B	표준오차	베타			
정치 참여	(상수)	1.281	0.209		6.129	0.000	R <sup>2</sup> =0.131 F=30.598(p=0.000)
	정치 냉소주의	-0.364	0.123	-0.401	-2.959	0.000	

이번에는 외적 정치효능감이 낮은 집단의 경우를 알아보기 위한 회귀분석을 실행하였고, 그 결과는 〈표 9〉에 나타내었다. 이 때 회귀모형은 통계적으로 유의하게 나타났으며 회귀식은 약 15.0%의 설명력을 나타내었다. 분석결과에서 외적 정치효능감이 낮은 집단의 경우 정치 냉소주의가 정치참여에 부정적인 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다.

〈표 9〉 외적 정치효능감이 낮은 집단에 있어서 정치 냉소주의가 정치참여에 미치는 영향

종속 변수	독립변수	비표준화계수		표준화계수	t	유의 확률	통계량
		B	표준오차	베타			
정치 참여	(상수)	1.566	0.211		7.422	0.000	R <sup>2</sup> =0.150 F=28.276(p=0.000)
	정치 냉소주의	-0.387	0.092	-0.499	-4.207	0.000	

위 분석결과에서 외적 정치효능감이 낮은 집단이 높은 집단보다 정치 냉소주의와 정치참여 사이에서 강한 조절효과를 가지고 있음을 알 수 있다. 외적 정치효능감이 높은 집단의 표준화계수는 (-0.401)이며, 낮은 집단의 경우 (-0.499)로 나타났으며, R<sup>2</sup> 또한 외적 정치효능감이 낮은 집단이 더 높게 도출되었다. 외적 정치효능감이 높은 집단은 자신이 몸담고 있는 정치 체계의 반응성이 충분하다고 여기는 집단이다. 그러므로 어느 정도의 냉소적인 인식은 정치 참여에 상대적으로 덜 영향을 미침을 알 수 있다. 상대적으로 외적 정치효능감이 낮은 집단에서는 참여의식이나 자기 만족이 낮게 나타나며, 이로 인해 정치 냉소주의로 인해 정치참여 의도가 더욱 나빠지는 상황을 초래하고 있음을 유추할 수 있다. 따라서 외적 정치효능감이 낮은 집단은 높은 집단에 비해 냉소주의와 정치참여 간의 관계에 더욱 민감한 효과를 보인다고 할 수 있다.

종합적으로 연구결과를 정리하면 결론적으로 가설 1, 2, 3은 모두 채택되었다. 먼

저 정치 냉소주의는 정치참여에 부정적인 영향을 미치고 있었다. 또한 내적 및 외적 정치효능감은 정치 냉소주의가 정치참여에 부정적인 영향을 미치는 가운데 조절효과를 가지고 있음도 확인할 수 있었다. 추가적으로 회귀식에서 표준화계수와 결정계수( $R^2$ ) 등으로 살펴 본 결과 외적 정치효능감 보다는 내적 정치효능감의 조절효과가 더욱 크게 나타나는 것도 상기할 만한 부분이다. 즉, 정치효능감 특히 내적 정치효능감의 역할이 크게 다가오는데, 관련 연구와 대조해보면 먼저 Morrell(2005)은 특히 내적 정치효능감에 있어서 의사결정 구조의 차이는 직접적으로 긍정적인 영향을 효능감에 미치지 못하는 못할지라도, 신중한 토의로 인해 유능하다는 인식을 높일 수 있는 결과를 낳을 수 있다고 하였다. 따라서 이러한 과정을 통해 시민 개개인에게 있어서 정치적 행동의 변화를 이끌어 낼 수 있을 것이다. 인터넷 시대에도 정치활동에 있어서 정치효능감은 주요하게 다가올 것이다. Demertzis, Milioni, & Gialamas(2013)의 사례연구에 의하면 인터넷 사용으로 인한 인터넷 매개 정치효능감은 효과 자체는 다소 약하게 드러났지만, 사회문화적 환경에서는 중요한 역할을 하고 있음을 알 수 있다고 하였다. 따라서 향후 소셜미디어가 주요하게 사용될 정치 문화에서도 이러한 점을 유의하게 살펴볼 필요가 있을 것이다. 이에 장우영(2012)은 소셜 미디어의 정치적 활용 실태와 효과를 살펴 보면서 인터넷 시대에 맞는 관련 선거법 개선과 선거 관리 전략에 선행적으로 대응할 것을 주문하였다.

## V. 결론

사회가 다변화하고 개개인이 추구하는 가치가 표면화되면서 이를 충족시켜야 할 정치의 중요성 또한 새삼스럽게 주목받고 있다. 정치에 대한 일반 국민의 관심과 참여를 불러 일으킴으로써 보다 성숙한 민주사회로 나아갈 수 있으리라는 것은 주지의 사실이다. 세계화 시대를 맞이하여 경제를 비롯한 모든 면에서 국가의 역량을 결집한 총력전이 벌어지는 현실을 볼 때 올바른 정치와 행정이 펼쳐지기 위해서라도 정치 참여의 중요성은 자꾸만 커지고 있다. 특히 디지털 시대를 맞이하여 전자정부와 같은 모습으로 정부 조직이 변모하는 시점에서 무엇보다 국민의 입장에서 수립된 정책을 입안하여 국민의 참여를 유도하는 것이 중요하다(신영진, 2005). 이를 위해서는 무엇보다 정치에 대한 관심을 불러 일으켜야 하고 결과적으로 투표율 증가를 이

끌어 낼 필요가 있다. 그러나 투표율 정체 및 저하는 유권자의 후보자에 대한 인식 등의 이유로 이미 오래 전부터 중요한 문제로 대두되어 왔다(송건섭, 이부희, 2007). 여기에 정치 불신 또한 깊어지는 상황이고 이는 정치에 대한 환멸과 불만으로 이어지는 정치 냉소주의로 연결된다. 정치 냉소주의는 정치 참여에 부정적인 영향을 크게 미치며, 이를 해소하기 위해 정치 효능감과 같은 자신감을 불어 넣어주는 노력이 필요하다.

본 연구에서는 소셜 미디어 등 미디어 정치가 활발해 지는 현실 및 젊은 층의 저조한 투표율과 같은 현상에 주목하였다. 이에 이러한 계층에 있어서 정치 냉소주의와 정치 참여와의 관계를 알아보고, 정치 효능감이 어떠한 효과를 주는지 살펴 보기 위한 목적을 가지고 수행되었다. 여기에 정치 효능감을 내적 및 외적 정치 효능감으로 구분하여 각각의 효과를 살펴 봄으로써 더 구체적인 연구결과를 얻도록 하였다. 연구결과 정치 냉소주의는 정치 참여에 부정적인 효과를 가져다 주는 것을 확인할 수 있었다. 또한 내적 및 외적 정치 효능감은 이러한 관계에서 조절효과를 가지고 있음도 아울러 알 수 있었다. 따라서 정치 효능감을 높이는 방법 등으로 정치 냉소주의를 감소시켜서 정치 참여로 인도할 수 있도록 힘써야 할 것이다.

본 연구의 한계점과 향후 개선방향은 다음과 같다. 먼저 본 연구에서는 주로 젊은 계층을 주된 연구대상으로 삼았는데 이를 전체적으로 확장시켜 볼 필요가 있을 것이다. 특히 설문대상자들을 단순 무작위 추출로 채택하였는데 연령별, 직업별로 층화 추출을 통해 구체적으로 알아볼 필요가 있을 것이다. 또한 정치 참여에 영향을 미치는 다른 많은 선행요인들을 고려하는 것도 추가적인 연구에서 수행해야 할 부분이다. 무엇보다도 인터넷 시대를 맞이하여 포털 사이트에서 제공하는 정보들이나 미디어 프레임과 같은 요소의 영향력도 확인해 볼 필요가 있을 것이다. 그리고 정치 효능감과 같은 효과를 지니는 다른 변수들을 채택해서 정치 참여로 인도할 수 있는 여러 방법을 고안해 봐야 할 것이다.

## 참고문헌

- 구교태. 2014. “정치효능감 유형이 미디어 이용과 투표의도에 미치는 영향에 관한 연구: 대학생 설문조사를 중심으로.” 『정치커뮤니케이션 연구』 제33권, pp.5-25.
- 김하나·오창우. 2016. “정치 커뮤니케이션에서 TV 토론의 효과에 대한 연구: 20대 유권자의 정치적 냉소주의와 정치효능감을 중심으로.” 『정치커뮤니케이션 연구』 제42권, pp.117-149.
- 류태건. 2016. “지난 30년간 한국의 정치신뢰 변화: 정부·통치체제·국가에 대한 신뢰를 중심으로.” 『21세기 정치학회보』 제26권 제1호, pp.1-28.
- 송건섭·이부희. 2007. “지방선거 특징에 관한 비교분석.” 『한국지방자치연구』 제9권 제3호, pp.163-184.
- 송종길·이호영·박상호. 2007. “선거보도 이용 동기가 유권자의 정치행태에 미치는 영향에 관한연구: 이용과 충족 접근을 중심으로.” 『정치커뮤니케이션 연구』 제7권, pp.157-198.
- 송효진. 2010. “2030세대의 인터넷 참여와 전자정부.” 『한국지역정보학회지』 제13권 제4호, pp.97-120.
- 신영진. 2005. “전자정부에서의 국민참여를 통한 전자민주주의의 구현.” 『한국지역정보학회지』 제8권 제1호, pp.75-101.
- 양영철·고태호. 2010. “주민투표 참여와 정치적 효용.” 『한국지방자치연구』 제12권 제1호, pp.23-38.
- 이재신·이영수. 2009. “정치정보 습득 채널, 정부신뢰, 사회적 영향이 대학생들의 정치참여에 미치는 영향.” 『언론과 사회』 제19권 제3호, pp.77-111.
- 이정기·금현수. 2012. “정치 팟캐스트 이용이 온·오프라인 정치참여에 미치는 영향에 관한 연구: 20대의 정치 팟캐스트 이용동기, 정치심리변인, 온·오프라인 정치참여 변인을 중심으로.” 『한국언론학보』 제56권 제5호, pp.163-189.
- 임종수. 2006. “새로운 매체 환경과 저널리즘: 온라인 뉴스 양식과 저널리즘의 변화.” 『커뮤니케이션 이론』 제2권 제2호, pp.37-73.
- 장우영. 2012. “스마트 소셜 시대 선거법제 개선과 선거관리 전략.” 『입법과 정책』 제4권 제2호, pp.29-54.

- 장우영·김석주. 2014. “트위터 선거캠페인과 정치동원: 2011년 서울시장 재보궐선거 사례를 중심으로.” 『한국지역정보학회지』 제17권 제1호. pp.93-123.
- 중앙선거관리위원회. 2016. “제20대 국회의원선거 투표율 분석 결과.” <http://www.nec.go.kr>(검색일: 2017년 02월 28일).
- 홍원식. 2011. “무엇이 대학생들을 투표하게 하였는가?: 10.26 보궐선거를 통해 살펴본 대학생 투표의지 형성에 대한 연구.” 『정치커뮤니케이션 연구』 제23권. pp.327-359.
- Agger, R. E., Goldstein, M. N., & Pearl, S. A. 1961. “Political cynicism: Measurement and meaning.” *The Journal of Politics* Vol.23, No.3. pp.477-506.
- Ahmadu, T. S., Don, M. Y. B., & Hamzat, I. H. 2016. “The effect of political efficacy and citizenship norms on civic engagement in Nigeria: Students’ perspective.” *Asian Journal of Social Sciences, Arts and Humanities* Vol.4, No.2. pp.65-77.
- Balch, G. I. 1974. “Multiple indicators in survey research: The concept “sense of political efficacy”.” *Political Methodology* Vol.1, No.2. pp.1-43.
- Bandura, A. 1997. *Self-efficacy: The exercise of control*. New York: W. H. Freeman.
- Barber, B. 1984. *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Los Angeles: University of California Press.
- Barnes, S. H., & Kaase, M. 1979. *Political action: Mass participation in five western democracies*. Beverly Hills and London: Sage Publications.
- Bueno de Mesquita, B., Smith, A., Siverson, R. M., & Morrow, J. D. 2003. *The logic of political survival*. Cambridge: MIT Press.
- Campbell, A., Gurin, G., & Miller, W. E. 1954. *The voter decides*. Row, Peterson and Company.
- Cappella, J. N., & Jamieson, K. H. 1997. *Spiral of cynicism: The press and the public good*. Oxford University Press.

- Craig, S. C., Niemi, R. G., & Silver, G. E. 1990. "Political efficacy and trust: A report on the NES pilot study items." *Political Behavior* Vol.12, No.3, pp.289-314.
- Dalton, R. J. 2008. "Citizenship norms and the expansion of political participation." *Political Studies* Vol.56, No.1, pp.76-98.
- Demertzis, N., Milioni, D. L., & Gialamas, V. 2013. "Internet use and political efficacy: The case of Cyprus." *International Journal of Electronic Governance* Vol.6, No.3, pp.187-208.
- Eastin, M. A., & LaRose, R. L. 2000. "Internet self-efficacy and the psychology of the digital divide." *Journal of Computer Mediated Communication* Vol.6, No.1.
- Erber, R., & Lau, R. R. 1990. "Political cynicism revisited: An information-processing reconciliation of policy-based and incumbency-based interpretations of changes in trust in government." *American Journal of Political Science* Vol.34, No.1, pp.236-253.
- Grau, R., Salanova, M., & Peiró, J. M. 2001. "Moderator effects of self-efficacy on occupational stress." *Psychology in Spain* Vol.5, No.1, pp.63-74.
- Helal, A. M., & Hamza, E. G. A. 2015. "Political efficacy, voting behavior and partisanship among university students." *International Journal of Humanities and Social Science* Vol.5, No.9(1), pp.300-315.
- Johnson, T. J., & Kaye, B. K. 2003. "A boost or bust for democracy? How the web influenced political attitudes and behaviors in the 1996 and 2000 presidential elections." *The International Journal of Press/Politics* Vol.8, No.3, pp.9-34.
- Jung, N., Kim, Y., & Gil de Zúñiga, H. 2011. "The mediating role of knowledge and efficacy in the effects of communication on political participation." *Mass Communication & Society* Vol.14, No.4, pp.407-430.

- Kenski, K., & Stroud, N. J. 2006. "Connections between internet use and political efficacy, knowledge, and participation." *Journal of Broadcasting & Electronic Media* Vol.50, No.2. pp.173-192.
- Koo, Jahyun, & Kim, Joonho. 2016. "The effects of the SNS activities of politicians on political efficacy and the intention to participate in voting." *Asia Pacific Journal of Information Systems* Vol.26, No.1. pp.22-40.
- Leshner, G., & Thorton, E. 2000. "Overreporting voting: Campaign media, public mood, and the vote." *Political Communication* Vol.17, No.3. pp.263-278.
- McKinney, M. S., & Rill, L. A. 2009. "Not your parents' presidential debates: Examining the effects of the CNN/YouTube debates on young citizens' civic engagement." *Communication Studies* Vol.60, No.4. pp.392-406.
- McLeod, J. M., & McDonald, D. G. 1985. "Beyond simple exposure media orientations and their impact on political processes." *Communication Research* Vol.12, No.1. pp.3-33.
- Morrell, M. E. 2003. "Survey and experimental evidence for a reliable and valid measure of internal political efficacy." *The Public Opinion Quarterly* Vol.67, No.4. pp.589-602.
- Morrell, M. E. 2005. "Deliberation, democratic decision-making and internal political efficacy." *Political Behavior* Vol.27, No.1. pp.46-69.
- Niemi, R. G., Craig, S. C., & Mattei, F. 1991. "Measuring internal political efficacy in the 1988 national election study." *American Political Science Review* Vol.85, No.4. pp.1407-1413.
- Pinkleton, B. E., & Austin, E. W. 2001. "Individual motivation, perceived media importance, and political disaffection." *Political Communication* Vol.18, No.3. pp.321-334.
- Pinkleton, B. E., & Austin, E. W. 2004. "Media perceptions and public



affairs apathy in the politically inexperienced.” *Mass Communication & Society* Vol.7, No.3. pp.319–337.

Taylor, C. 1992. *Sources of the self: The making of the modern identity*. Cambridge University Press.

Verba, S., Schlozman, K. L., & Brady, H. E. 1995. *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Harvard University Press.

## The Impact of Political Efficacy on Political Cynicism and Political Participation

BYEON, Hyeonsu\*

### Abstract

This study was conducted to examine the relationship between political cynicism and political participation. Additionally, this study was to investigate the moderating effect of internal and external political efficacy. The results found that political cynicism had a negative effect on political participation. And the moderating effects of internal and external political efficacy between political cynicism and political participation were accepted. Especially, internal political efficacy had more influence than external political efficacy. This finding implicates that political participation is an important part of a democracy and it needs to be intensified by means of political efficacy.

Field: Political Culture

Key Words: Political Cynicism, Political Participation, Political Efficacy

---

\* Associate Professor, Division of Public Administration, Korea National University of Transportation

## 한·중·일 원자력 협력과 한국의 역할

임은정\*

### 국문초록

후쿠시마 사고에도 불구하고 동북아시아는 세계에서 가장 가동 중인 원자로가 많은, 원자력 발전소 초밀집 지역이 될 전망이다. 따라서 만약의 사태에 대비하여 원자력 분야에서 역내 주요 3국인 한국, 중국, 일본 사이의 다자간 협력을 위한 제도적인 틀이 마련되어야 할 필요성이 점점 더 절실해지고 있다고 할 수 있다. 그렇다면 과연 이 지역에서 원자력 문제 관련 다자간 협력은 그 동안 얼마나 진전되었을까? 그 협력의 수준이 기대나 필요에 미치고 있지 못하고 있다면 이를 보다 발전시키기 위해서 어떠한 노력들이 이루어져야 하는 것인가? 본고는 이와 같은 문제의식에 기반하여 다자간 협력 및 지역 거버넌스에 관련된 국제관계론 분야의 기존 이론들을 개괄한 뒤, 한중일 삼자 간 및 이들 사이의 양자 간 원자력 협력의 성과를 평가한다. 아울러 본고는 한국이 한중일 3국 간의 협력을 보다 적극적으로 이끌어 내고, 또한 3국 간의 협력이 아시아에서의 원자력 협력 레짐 탄생에 이바지 할 수 있도록 중견국가로서 그 리더십을 적극 발휘할 것을 제안한다.

국가과학기술표준분류: SB0602, 국제협력

주제어: 동북아시아, 한중일 협력, 원자력 르네상스, 원자력 거버넌스, 중견국 외교

## I. 들어가며

3.11 동일본 대지진과 함께 발생한 후쿠시마 다이이치 원자력 발전소 사고(이후 후쿠시마 사고)로부터 어느덧 6년 이상의 시간이 지났다. 후쿠시마 사고는 1986년 체르노빌 원자력 발전소 사고 이후 25년 만에 벌어진 최대 규모의 원자력 사고였기에 일반인들에게 미친 심리적인 충격이 크지 않을 수 없었다. 더군다나 아무리 자연 재해에 의해 촉발되었다고는 하지만, 원자력 안전 신화의 선봉에 서 있었던 원자력 선진국 일본에서 벌어진 사고였던 만큼 전 세계적으로 원자력 안전문제에 다시금 경각심을 불러일으킨 계기가 되었다.

유럽과 북미 지역에서는 후쿠시마 사고 이전부터 원자로들 중 상당수가 그 설계수명을 다해가며 폐로 단계에 접어들었고 신규 건설이 그다지 활발하게 이루어지지 않았었는데, 그런 상황이 후쿠시마 사고 이후 더욱 굳어지고 있는 양상이다. 이와는 대조적으로 아시아에서는 중국의 급속한 경제 성장과 전력 수요의 폭증에 의해 대규모 원자력 발전소 건설이 진행되면서<sup>1)</sup> 2000년대 초부터 시작된 소위 ‘원자력 르네상스(nuclear renaissance)’의 흐름이 계속 이어지고 있다. 사고의 진원지였던 일본조차, 2012년 말 아베 신조(安倍晋三) 총리가 재집권하면서 원자력 발전소의 재가동이 점차적으로 국가의 에너지 정책으로 공고해 졌다.<sup>2)</sup> 한국은 현재 총 25기의 원자로를 가동 중이며, 3기의 원자로를 건설하고 있는 중이다.<sup>3)</sup> 한국, 중국, 일본 모두가 계획대로 원자로 신규 건설 및 재가동을 지속적으로 추진하게 된다면 동북아시아는 세계에서 가장 가동 중인 원자로가 많은, 원자력 발전소 초밀집 지역이 될 것이다. 따라서 향후에도 후쿠시마 사고와 같은 불의의 사고가 발생할 수 있는 확률

1) 후쿠시마 사고 이후 아시아의 가장 큰 원자력 시장으로 발돋움한 중국은 36기의 원자로를 가동하고 있으며, 21기가 건설 중이다. 또한 40기 이상의 건설이 계획 중이며, 건설이 제안된 원자로 숫자만도 90기 이상에 다다르고 있다. 이하의 원자력 발전소 관련 통계는 세계원자력협회(World Nuclear Association)의 홈페이지 참조, <http://www.world-nuclear.org/> (검색일, 2017년2월18일).

2) 2017년 5월 현재, 일본은 국내 위치한 원자로 중 총 42기가 잠정적으로 재가동할 수 있다고 판단하고 있으며 그 중 24기는 재가동 인가를 받기 위한 절차를 밟고 있는 중이다. 2015년 10월에는 가고시마현(鹿児島県)에 위치한 센다이(川内) 원자력 발전소 내의 두 기의 원자로가 재가동에 성공한 바 있다. 이어서 2016년 8월에는 에히메현(愛媛県)에 위치한 이카타(伊方) 3호기가, 2017년 5월에는 후쿠이현(福井県)에 위치한 타카하마(高浜) 4호기가 재가동에 성공함으로써, 일본에서 가동 중인 원자로는 4기에 이르게 되었다.

3) 2017년 5월 10일 출범한 문재인 정부는 원자력 추진 정책에 대해 비판적으로, 향후 ‘탈 원전’ 정책을 속도를 낼 것으로 전망되고 있다. 6월 9일 원자력안전위원회는 가장 오래된 원전인 고리 1호기를 ‘영구정지’하기로 결정하였다.

이 다른 어느 지역보다 동북아시아 지역에서 높아지고 있다고 하겠다.

후쿠시마 사고가 미친 파장은 실로 여러 가지가 있었으나, 방사능 물질이 공기와 해류를 통해 국경을 초월하여 이동한다는 사실은 주변국들을 크게 동요하지 않을 수 없게 했다. 후쿠시마 사고를 통해 지역 내 국가들이 일제히 ‘경계 없는 위험(debounded risk)’의 실질적인 예를 함께 경험했었다고 할 수 있다(Beck, 1999). 따라서 앞으로도 지역 내에서 원자력 사고가 또 다시 발생할 경우 지역 국가들 간의 국제적인 공조가 반드시 필요할 것이라는 것이 후쿠시마 사고가 남긴 커다란 교훈 중 하나였다고 하겠다. 더군다나 향후 동북아시아 지역에서 원자력 발전소의 숫자가 눈에 띄게 늘어날 것과 지역 국가 간의 지리적 근접성을 감안한다면 동북아시아 국가들, 특히 역내 주요 3국인 한국, 중국, 일본은 각자 향후 있을 수 있는 어떠한 규모의 사고도 미연에 방지하는 데 최선을 다 해야 할 뿐만 아니라, 만약의 사태에 함께 대비하고 불의의 사고가 발생했을 시에는 즉각적이면서도 긴밀하게 협력할 수 있도록 다자간 협력의 제도적인 틀을 마련해야 할 필요성이 더욱 절실해지고 있다.

그렇다면 과연 이 지역에서 원자력 문제와 관련된 다자간 협력은 그 동안 얼마나 진전되었을까? 그 협력의 수준이 기대나 필요에 미치고 있지 못하고 있다면 이를 보다 진전시키기 위해서 어떠한 노력들이 있어야 하는 것인가? 본고는 이와 같은 문제 의식에 기반하고 있다. 우선 다음에서는 다자간 협력 및 지역 거버넌스(governance)에 관련된 국제관계론 분야에서의 기존 담론들을 개괄함으로써, 동북아시아 지역에서의 다자간 원자력 협력을 위한 이론적 조건들을 살펴해보도록 하겠다.

## II. 아시아의 취약한 지역협력에 대한 이론적 이해

아시아에서의 역내 다자간 협력을 논의하기에 앞서 우선 지역협력에 관한 개념을 간략하게 구분하도록 하자. “지역화(regionalization)”란 경제, 사회적으로 한 지역 내에서 상호 작용이 심화되는 현상을 일컫는데 비해, “지역주의(regionalism)”란 역내 국가들 사이에서의 정부 간 협력을 증진시키기 위해 국가 주도적으로 이루어지는 정치적인 활동이라고 구분할 수 있으며, “지역 거버넌스(regional governance)”는 국가행위자 뿐만 아니라 비국가 행위자 등을 포함한 다양한 행위자들이 협력을 제도화하거나 그에 대해 담론을 펼치고 실행에 옮기는 일련의 과정으로 규정할 수 있다

(Herz, 2014).

한편 어떤 조건에서 국가들 사이에 다자간 협력이 가능하며 그것이 제도화되는가에 대해서는 국제관계론의 이론들이 매우 다른 설명을 제시하는데, 국제기구가 국제협력에 이바지할 수 있는 것은 오로지 패권 국가(hegemonic state)가 다자간 협력에서 발생하는 비대칭적인 비용을 수용할 의향이 있고 다른 국가들을 정치적인 수단으로 국제기구의 틀 안에 머무르게 할 수 있을 때만이 가능하다고 주장한 코헤인(Keohane)의 이른바 ‘패권 안정론(hegemonic stability theory)’은 냉전 시기 미국 주도의 다자간 국제협력을 설명하는 틀로 자주 회자되어 왔다(1980). 이에 더해 러기(Ruggie)는 “다자주의(multilateralism)”를 세 나라 이상의 국가들이 특정 원칙들에 부합하도록 서로의 관계를 조정해 가는 과정으로 규정함으로써(1993), 코헤인의 기능적 혹은 명목적인 접근에 비해 보다 구성주의적인 요소를 포함시킨 바 있다(Acharya, 2014).

이러한 다자간 협력의 기제가 타 지역에 비해 아시아에서 현저히 취약하다는 것은 경험적으로 이미 드러난 사실이다. 아시아의 지역화는 그 어느 지역 못지않게 진행되었을지 모르지만, 지역주의의 구축이나 지역 거버넌스는 그에 상응할 만큼 현실화하지는 못했다고 하겠다. 패권 안정론에 입각해서 이러한 현상에 대한 원인을 생각해 본다면 패권 국가인 미국의 다자주의적 접근에 대한 입장이 유럽과 아시아에서 사뭇 달랐다는 것이 강조될 수 있다. 그리고 미국의 태도가 두 지역에서 왜 달랐는가에 대해서는 몇 가지 다른 설명이 가능하다. 예를 들어 크론(Crone)은 미국과 다자주의 협력을 위한 미국의 잠정적 파트너 국가들 사이에 비대칭성이 너무도 큰 나머지 미국이 소련과 중국의 위협에 대응할 수 있는 능력을 실질적으로 크게 향상시키지 못하면서 동맹 국가들의 무임승차(free-riding) 현상이 과도해 질 수 있다는 점을 지적한 바 있었다(1993). 한편 허머와 카첸스타인(Hemmer and Katzenstein)은 이런 힘의 불균형보다는 유럽에서와 달리 아시아에서 미국의 정책가들이 느낀 정체성의 괴리가 방해 요인으로 작용했다는 점을 지적하기도 하였다(2002).

한편 유엔 아시아·태평양 경제사회 위원회(United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 이하 UNESCAP)는 유럽과 비교하였을 때 아래 네 가지 정도의 차이가 아시아에서의 다자간 협력이 아직도 취약한 상태로 남아있게 된 원인이라고 분석한 바 있다(UNESCAP, 2004). 첫째, 유럽에서의 지역 통합이 제2차 세계 대전 이후의 전후 복구를 꾀하고 평화를 구축해야 한

다는 강력하고도 통합된 정치경제적 의지에서 출발했던 것과 달리, 아시아에서는 통일된 정치적 목적과 지역의 미래를 위한 공통된 전망이 구축되지 못했다는 점이다.

둘째, 유럽에서의 성공적인 경제 및 화폐의 통합은 실용적이면서도 점진적인 절차를 통해 이룩된 것인데 반해, 아시아에서의 재무 및 통화 분야에서의 협력은 세계화를 통해 겪게 된 재무 분야의 위험요소를 관리하기 위한 수동적인 반응에서 그쳤다는 점이다.

셋째, 유럽의 지역 통합은 초국가적(supranational) 기구가 우선 만들어지고 그러한 기구가 법적 효력이 있는 조치들을 취할 때 지역 내 국가들이 그 초국가적 지역 협력기구에 주권의 영역을 양보하면서 진행되어졌던 것에 반해, 아시아에서는 지역 국가들 간의 협력이라는 것이 법적 구속력이 없는 선언(declarations) 혹은 이행계획(plans of actions)에 대한 합의 수준에 그치는 경우가 많았고, 지역 전체를 포섭하는 초국가적 기구가 끝내 탄생하지 않았다는 점이다.

마지막으로, 유럽에서는 지역 내 리더에 해당하는 국가들 사이에 힘의 균형이 존재했었던 데에 반해, 아시아에서는 이러한 균형이 부재하다는 점이다. 매틀리(Mattli)는 유럽에서 프랑스와 독일 사이의 전통적인 경쟁이 국제정치학의 이론들이 예측했던 것과는 달리 지역 내의 협력을 방해하는 요인으로 작용하지 않았다고 평가했는데(1999), 이는 결국 프랑스와 독일 사이의 오랜 리더십 경쟁이 깊어진 상호의존적 상황과 맞물리게 되면서 결과적으로 지역 내 협력기구의 탄생에 이바지하게 된 것이라고 해석할 수 있다 (Calder and Ye, 2010).

반면 아시아에서는 전통적으로 경쟁 상대였던 국가 간에 균형 상태가 부재하다고 할 수 있다. 상대적으로 물리적 규모가 작은 일본과 한국은 이미 경제 발전을 이룩하였으나, 규모가 큰 중국과 인도는 지금도 경제 발전을 이루어가고 있는 과정 중에 처해 있기 때문에, 이 지역에서는 이렇게 경제 발전을 이룩한 국가들과 경제 발전에 박차를 가하고 있는 국가들 사이에 정치경제적인 힘의 균형을 취하는 것이 지금까지도 큰 도전으로 남아 있다는 것이 UNESCAP의 지적이기도 하다 (2004).

아시아에서도 동북아시아의 지역 내 협력은 국제관계론 분야에서뿐만 아니라 외교의 장이 되는 각종 국제회의 등에서도 자주 논의되는 과제 중 하나이다. 이는 동북아시아 지역 국가들의 상호 의존도가 갈수록 높아지고 있는 현실을 감안할 때 지금처럼 자연스러운 현상이라고 하겠다. 동북아시아 지역 내 국가들 사이에 상호 의존도가 지속적으로 심화되고 있음에도 불구하고 그에 상응하는 다자간 협력의 제도적 기

반, 특히 공식적인 지역 협력 기구가 부재하고 있는 현실을 칼더와 예(Calder and Ye)는 “조직 격차(organization gap)”라로 규정한 바 있다 (2004). 아울러 이들은 이렇게 ‘조직 격차’ 상태가 오랜 기간 지속되었던 동북아시아 지역에서의 지역 협력은 ‘중대한 국면(critical juncture)’을 맞이할 때에 이에 대한 반응으로서 촉진된 면이 크다고 분석하면서, 1997년의 아시아 외환위기 이후 동남아시아 국가 연합(ASEAN) 10개국과 한중일 3개국이 외환위기 및 금융 위기 발생을 막기 위해 마련한 통화 교환 협정인 치앙마이 이니셔티브(Chiang Mai Initiative)를 그 실례로 들고 있다 (Calder and Ye, 2010).

위와 같은 이론적 담론들에 근거하여 다음에서는 동북아시아 주요 3국인 한중일 사이의 삼자 간, 양자 간 원자력 협력을 평가하고 앞으로 동북아시아 지역에서의 원자력 거버넌스를 보다 발전시키기 위해서는 어떠한 것들이 보강되어야 할 것인지를 생각해보고자 한다.

### Ⅲ. 한·중·일 원자력 협력의 성과와 현황

#### 1. 지역 내 다자간 협력기구 및 한·중·일 삼자간 협력

우선 한중일 3국 간의 협력을 상징하는 조직으로는 한중일 협력 사무국(Trilateral Cooperation Secretariat, 이하 TCS)<sup>4)</sup>을 언급하지 않을 수 없다. <표 1>은 TCS를 마련하는 기반이 되었던 한중일 3국 정상회의를 시계별로 정리한 것인데, 이를 보면 2011년 후쿠시마 사고 이후 원자력 안전 관련 문제가 3국 정상회의에서 주요 의제로 다루어지게 되었음을 알 수 있다. TCS는 후쿠시마 사고가 있었던 해인 2011년에 출범했다. 아울러 2015년 서울에서 열린 제6차 회의에서 원자력 관련 의제가 비중 있게 다루어졌다는 것 역시 주목할 만하다.

4) TCS는 국제기구로서 1명의 사무총장과 2명의 사무차장을 한중일 각 국에서 한 명씩 2년마다 돌아가면서 파견하고 있다. 서울 소재.



〈표 1〉 한·중·일 3국 정상회의의 주요의제와 주요성과

3국 정상회의 일시 및 장소	주요의제	주요성과
제1차 회의 (2008.12.13. 일본 후쿠오카)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3국 협력 현황 및 미래 발전 방향 제시</li> <li>• 주요 지역 및 국제 문제: 동북아 정세, 동아시아 지역협력, 기후변화·환경 등의 의제 논의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3국 정상회의 개최 정례화</li> <li>• 3국 협력 관련 4개문서 합의</li> </ul>
제2차 회의 (2009.10.10. 중국 베이징)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3국 협력 현황 및 미래 발전 방향 제시</li> <li>• 주요 지역 및 국제 문제: 북핵문제, 국제금융 및 경제문제, 기후변화 대응</li> <li>• 한국 측이 상설 사무국 설립을 제안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘3국 협력 10주년 기념 공동성명’ 및 ‘지속가능개발 공동성명’ 채택</li> <li>• 3국 협력 사무국 설치 필요성에 대한 공동인식</li> <li>• FTA 산·관·학 공동연구 추진 합의</li> </ul>
제3차 회의 (2010.5.29.-30. 한국 제주)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3국 협력 평가 및 향후 발전 방향</li> <li>• 주요 지역 및 국제 문제: G20, 기후변화, 핵 안보, 국제경제, 금융위기 공동대응, 아시아지역협력, 군축·비확산, UN 개혁 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘3국 협력 사무국 설립각서’, ‘3국 협력 VISION 2020’등 공동문서 4건 채택</li> <li>• 천안함 사태 관련 3국간 공조의사 확인</li> </ul>
제4차 회의 (2011.5.21.-22. 일본 도쿄)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3국 협력 평가 및 향후 발전 방향</li> <li>• 주요 지역 및 국제 문제:                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 핵문제 해결을 위한 한중일 3국 간의 협력 강화 필요성 강조</li> <li>- 동아시아 지역협력, 군축·비확산, 국제경제 동향 등 의견교환</li> <li>- 2012년 핵 안보 정상회의 개최 관련 중·일의 협력 확보 등</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정상선언문 채택</li> <li>• 원자력 안전 협력, 재난관리 협력, 재생에너지·에너지 효율성 제고를 통한 지속 가능 성장 협력 등 부속 문서 채택</li> <li>• 3국 협력 사무국 설립 협정 발효 (5.17)</li> </ul>
2011.9.1.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한·중·일 협력 사무국 출범</li> </ul>	
2011.9.27.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개소식, 사무국 공개</li> </ul>	
제5차 회의 (2012.5.13. 중국 베이징)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3국 협력 평가 및 향후 발전 방향                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 재난구조, 원자력 안전, 지진 공동연구 분야 협력에 주목</li> <li>- 일본의 재난방지를 위한 고위급 회의 7월 개최 지지 표명</li> <li>- 비전통적 안보 이슈(해적, 전염병, 에너지·사이버 안보, 대량살상무기 확산 등)에 대해서도 협력 증진 장려</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공동선언문 채택: 정치적 상호신뢰 증진, 경제·통상 협력 심화, 사회적, 인적, 문화적 교류 확대, 지역적·국제적 문제에서 소통 및 공조 강화를 포함한 50개 항목에 합의</li> <li>• 정치적으로 고위급의 교류증대를 통해 의사소통을 강화하고 협력 강화하기로 합의</li> </ul>

3국 정상회의 일시 및 장소	주요의제	주요성과
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한 핵실험과 추가도발에 대한 반대 입장 및 이에 대한 협력 합의</li> <li>- 상호신뢰, 호혜 및 공동발전 등을 토대로 3국간 미래지향적인 포괄적 협력 파트너십 강화에 합의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한중일FTA 연내 협상개시</li> <li>• 투자 보장협정의 체결: 3국 경제 분야를 아우르는 첫 번째의 법률적 틀(3국간 투자 자유화, 지적재산권 보호, 상대국 정부의 국유화 결정에 따른 손실의 합리적 보상 방법, 분쟁 해결 안 될 시 중재절차 거칠 수 있는 제도 마련)</li> </ul>
제6차 회의 (2015.11.1. 한국 서울)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간 원자력 안전 분야에서 지역 협력 프로세스의 증진을 통한 3국간 협력 지속 강화 합의</li> <li>• 2011년 제4차 회의에서의 ‘원자력안전 협력문서’를 상기하며 원자력안전 강화에 대한 3국간 협의를 계속 추진 합의</li> <li>• 재난방지 구호 역량 강화 협력 및 감염병 대응을 위한 정보공유 기술 협력 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제 8차 한중일 원자력안전규제책임자 회의 및 제 3차 원자력안전 고위규제자 확대회의 등에서의 논의를 평가하고, 민간 원자력안전 분야에서 지역 협력 프로세스의 증진 통해 협력 강화 협의</li> </ul>

출처: 세종연구소, 2011. “한·중·일 협력과 한국의 역할: 한·중·일 협력사무국 출범에 즈음하여.” 『정세와 정책』 통권 186호; 조양현, 2015. “제6차 한·중·일 정상회의와 한국 외교: 평가 및 과제” 『주요국제문제 분석』 No. 2015-34; 한중일 3국 협력사무국 홈페이지 정보를 토대로 필자가 편집 및 재구성

이와 더불어 원자력 분야에 초점을 맞춘 한중일 3국 협력의 대표적인 사례로는 한중일 원자력안전규제책임자 회의(Top Regulators' Meeting, 이하 TRM)를 꼽을 수 있다. TRM 출범의 계기가 된 것은 2004년 8월 9일, 일본의 후쿠이 현(福井県)에 위치한 미하마(美浜) 원자력 발전소에서 발생한 증기누출 사고<sup>5)</sup>였다. 이로 인해 원자력 발전소 내에서 발생할 수 있는 인명사고에 대한 경각심이 동북아시아 국가들 사이에 증폭되었다. 아울러 중국의 신규원전 건설 확대에 따른 역내에서의 원전 사고, 고장 등의 확률이 증가한 만큼 3국 내에서 불의의 사고 등이 발생할 경우 필요한 정보를 공유할 것을 목적으로 TRM이 발족되었는데, 후쿠시마 사고 이후에는 한중일 3국의 원자력 안전과 관련하여 가장 대표적 회의로 자리 잡게 되었다. <표 2>는

5) 2004년 8월 9일, 일본 미하마 원자력 발전소에서 냉각 배관 파열에 의해 발생한 증기 누출 사고, 5명이 사망, 6명이 부상당했다. 인명 피해가 제법 있었음에도 불구하고, 방사능에 의한 사고가 아니라 냉각수 증기에 의한 사고였기 때문에 국제 평가 척도에 의해 레벨 1로 분류된다.

역대 TRM의 주요 의제와 2013년부터 출범한 TRM의 부속회의인 원자력안전 고위 규제자 확대회의(이하 TRM+)의 주요의제들을 요약 정리한 것이다.

〈표 2〉 한·중·일 3국 원자력안전규제책임자회의와 관련 부속회의의 연혁

3국 규제 책임자회의 일시 및 장소	주요의제	TRM+
제1차 회의 (2008.9. 일본 도쿄)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3국의 사고 및 고장 정보 공유를 위한 네트워크 설치</li> <li>• 원자력비상대응훈련 상호 참관 및 협력, 원자력 검사관의 교환방문 및 원자력인력 양성</li> <li>• 3국간 원전 운전경험 및 비파괴검사 분야의 원자력 안전 지역협력프로젝트 추진</li> <li>• 기술지원 기관 간 정보교환회의 개최 및 효율적인 원자력안전규제자 회의 운영을 위한 양해 각서 논의</li> </ul>	
제2차 회의 (2009.8. 한국 서울)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3국의 원자력안전규제 현황 공유</li> <li>• 한중일 원자력사고, 고장 정보 교류 및 협력체계 구축</li> <li>• 중국 민간 원자력안전설비 규제 및 심사</li> <li>• 일본 국제 원자력안전 활동 및 원전 내 비상대응훈련</li> <li>• 한중일 원자력안전규제회의 발전 방안</li> </ul>	
제3차 회의 (2010.10. 중국 베이징)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각국의 특정 원자력안전 현안에 대한 보고</li> <li>• 한중일 원자력사고 정보교환체계 구축</li> </ul>	
제4차 회의 (2011.11. 일본 도쿄)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 긴급 상황 발생 시 조기통보체계 구축</li> <li>• 원전사고 발생 시 기류분석 및 예측정보 공유</li> <li>• ‘한중일 원자력 안전협력 이니셔티브’ 창립 협의</li> </ul>	
제5차 회의 (2012.11.29. 한국 서울)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3국의 원자력사고 및 방사능재난 발생 시 긴밀한 정보교환 합의</li> <li>• 3국은 원전 비상시 정보 교류를 위한 연락관 지정</li> <li>• 각국에서 실시중인 방재훈련 상호 참관, 평시 및 비상시 정보교환을 위한 공동 웹 서버 구축 추진 합의</li> </ul>	

3국 규제 책임자회의 일시 및 장소	주요의제	TRM+
제6차 회의 (2013.1.28. 중국 베이징)	<ul style="list-style-type: none"> <li>기존 TRM 회원국 외기타 국가 및 국제기구 참여하여 심포지엄 또는 워크숍 형태로 진행되는TRM+를 신설하기로 합의</li> </ul>	<p><b>〈TRM+ 1차 회의 (2014.9.2. 일본)〉</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>동북아 원자력안전 심포지엄</li> <li>“후쿠시마 원자력 발전소 사고의 교훈”이라는 주제로 원자력 규제당국 관계자간 비공개 워크숍 형태로 개최</li> </ul>
제7차 회의 (2014.9.2. 일본 도쿄)	<ul style="list-style-type: none"> <li>원자력안전 규제기구 간 원활한 정보교류 및 상호 관심사 논의 통한 원자력의 안전성 및 신뢰성 제고 하는 긴밀한 공조협력 합의</li> <li>한중일 합동방재훈련을 한국에서 실시할 것에 합의</li> <li>3국간 신속한 의제 협의 및 정보교류를 위한 원격 화상회의 활성화</li> <li>한중일 3국간 합의사항의 구체적 실행을 위한 실무그룹 운영</li> </ul>	<p><b>〈TRM+ 2차 회의 (2014.11.26. 한국)〉</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>한, 중, 일, 프, 러의 원자력 규제기관 및 관련 국제기구 전문가 200여명이 참석</li> <li>윌리엄 맥우드(William Magwood) OECD 원자력기구(OECD Nuclear Energy Agency, 이하 NEA) 신임 사무총장도 지원하기로.</li> </ul>
제8차 회의 (2015.10.21. 한국 서울)	<ul style="list-style-type: none"> <li>각 나라의 규제활동에 대한 업데이트</li> <li>기술 관련 세션을 통해 3국의 상세한 안전 규제 검토하기로 합의</li> <li>원자력 분야에서의 3국 협력을 강화할 것을 재확인</li> <li>이전의 회의에서 합의된 협력 사업의 실질적 이행을 위한 논의</li> </ul>	<p><b>〈TRM+ 3차 회의 (2015.10.22. 한국)〉</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>“원자력안전 분야에서의 동북아 리더십 제고”라는 주제 하에 한, 중, 일, 미, 프, 캐, 러, 몽, IAEA 등의 원자력 규제기관 및 국제기구 관계자들이 참가</li> </ul>
제9차 회의 (2016.11.29. 중국 베이징)	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역 내 원자력 안전이슈에 대하여 폭넓게 논의하고 주요관심사 교환</li> <li>안전정책 및 제도, 주요 안전이슈 공유</li> <li>3개 실무그룹 (정보공유, 인력양성, 비상 대응)의 활동 현황과 계획 논의</li> <li>합동방재훈련의 결과와 계획 등 논의</li> </ul>	

출처: 김종선, 서지영, 호사, 2012, 『동북아 원자력 안전을 위한 과학기술 국제협력 방안 모색』 서울: 과학기술 정책연구원; 외교부, 2014, “동북아 원자력안전 협의체 구성 관련 논의 개시-「동북아 5개국 원자력안전 고위규제자 확대회의(TRM+)」”; 외교부, 2014, “동북아원자력안전심포지엄(제2차 TRM+) 개최-역내 국가들 원자력 안전 협력 필요성에 공감, 동북아원자력안전협의체 구상 이행에 소중한 첫걸음 내딛어”; 한중일3국 협력사무국 및 원자력안전위원회 홈페이지 정보를 토대로 필자가 편집 및 재구성.

여기에서 보다시피 후쿠시마 사고 이전에는 3국 간의 사고 및 고장 정보에 대한 공유, 각국의 원자력 안전 관련 활동 또는 현황에 대한 정보 공유, 관련 교류 및 협력 체제 구축 등이 주로 논의되었으나, 후쿠시마 사고 이후에는 재난관리 및 원자력 안전에 관한 협력을 한층 강화하기로 합의된 것이 눈에 띈다. 이는 상술한 한중일 3국 정상회의에서 나타난 변화와도 그 궤를 같이 하는 것이라고 할 수 있겠다. 특히, 원자력 안전을 위한 비상시 조기통보 체제 구축, 사고발생시 기류 분석 및 기류 예측 정보 교환 등의 정보공유 강화에 합의하였고, 이에 따라 TRM은 기존 국·과장급 실무회의에서 차관급으로 격상되었다. 이는 기존에는 정보를 공유하는 수준이었던 것이 이후 보다 실질적인 협력을 모색하는 단계로 발전했다는 것을 의미하는 것이라고 할 수 있다. 이와 더불어 한중일 원자력안전규제기술전문관 정보교환회의 역시 연례적으로 진행되어 왔다.

또한 2008년에 원자력의 지진에 대한 안전성, 비상시 대응 및 원자력의 공공수용성에 관한 정책 논의와 관련 기술 및 정보교환을 목적으로 마련된 한중일 원자력안전규제기술전문관 정보교환회의(이하 정보교환회의)도 한중일 삼국 협력의 실례로 꼽을 수 있다. <표 3>에서 정리된 바와 같이 정보교환회의에서도 역시 2011년 후쿠시마 사고 이후에는 지진 등 자연재해로 인해 벌어질 수 있는 비상사태에 대한 대책이 주요안건으로 다루어졌다.

<표 3> 한·중·일 원자력안전규제기술전문관 정보교환회의 주요연혁

구분	기간	장소	기술 협력 의제
제3차	2008.9	도쿄	• 원자력의 지진대비 안전성, 비상대응 및 화재방호, 공공의 사소통 채널 구축
제4차	2009.8	서울	• 방사성폐기물 자체처분의 관행과 경험, 방사성폐기물 관리, 스트레스 테스트 시스템, 지진 안전성
제5차	2010.11	베이징	• 한국의 국제협력 프로그램, 중국의 민간 원자력 장비관리 및 감독, 일본의 안전규제 현안
제6차	2011	도쿄	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일본: 유럽의 스트레스 테스트를 참고하여 실시하고 있는 종합안전평가 계획 및 현황에 대해 발표</li> <li>• 중국: 중대사고 예방 및 완화 관련 요건, 중국에 건설 중인 원자로에 채택된 중대사고 완화 및 대처 설비 소개, 중대사고 대처를 위한 추가 고려사항 발표</li> <li>• 한국: 운전경험반영과 관련하여 법적 요건, IT 인프라 구축</li> </ul>

구분	기간	장소	기술 협력 의제
			현황 및 기타 활동 소개, 후쿠시마 사고 비상대응 현황과 비상대책 개선방안 발표, 후쿠시마 사고 이후 진행 중인 지진 안전성 개선사항 설명

출처: 김종선, 서지영, 호사. 2012. 『동북아 원자력 안전을 위한 과학기술 국제협력 방안 모색』 서울: 과학기술 정책연구원, p.96.

한편 한중일 모두가 회원국으로 가입되어 있는 원자력관련 지역협약으로 아시아·태평양 원자력협력협정(The Regional Cooperative Agreement for Research, Development and Training Related to Nuclear Science and Technology for Asia and Pacific, 이하 RCA)을 언급할 필요가 있다. RCA는 1972년에 체결된 정부간 협정으로서, 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency, 이하 IAEA) 체제 하에 출범한 첫 지역 협력협정이다. RCA는 아시아·태평양 지역 국가들의 상호협력을 통해 역내에서 원자력의 평화적 이용을 증진하고, 이 지역의 경제발전과 복지향상에 기여한다는 목적에서 출발하였으며 한국, 중국, 일본을 비롯한 지역 내의 22개 국가가 조인하였다.<sup>6)</sup>

한편 RCA 설립 30주년이었던 2002년 3월 27일, 한국원자력연구소(대전 소재) 내에 RCA사무국이 개소하게 되었다.<sup>7)</sup> 아시아·태평양 지역 내의 원자력 협력을 주도하려 하고 있다는 점에서 RCA의 지역 내 의미는 결코 작은 것이 아니며, 한국정부가 사무국 유치에 성공했다는 점에서 한국에게도 RCA의 외교적 활용도는 높다고 평가할 수 있다. RCA사무국은 아직 국제기구로서의 지위가 확보되지 않은 상태인데, RCA사무국의 국제법적 지위 확보를 위해서는 관련 협정이 개정되거나 보조협정이 체결되어야 할 필요가 있다. 이를 위해 관련 협정을 개정할 것과 개정 이후 본부협정 체결할 것을 목표로 RCA사무국 국제기구화기획단을 운영하여 범부처 차원에서 노력해야 한다는 주장도 제기되고 있다 (양명호, 2015).

6) 한국은 1974년, 중국은 1977년, 일본은 1982년에 각각 조인.

7) 1997년 3월, 미얀마에서 열린 제19차 RCA 국가대표자회의에서 RCA 회원국들의 참여도 증진을 위해 지역 내에 사무국을 설치할 필요성이 있다는 것이 처음으로 제기된 바 있다. 이에 2000년 9월에 있었던 제29차 RCA 총회에서 한국에 사무국을 설치할 것이 제안되었고, 이듬해인 2001년 9월 제30차 RCA 총회에서 한국 내 사무국을 설치 운영할 것이 확정되었다. RCA 자세한 연혁은 RCA 의 홈페이지 참조. <http://www.rcaro.org/> (검색일, 2017년2월21일).

## 2. 한·중·일 사이의 양자 간 협력

위의 다자간 협력과는 별도로, 한국-중국, 한국-일본, 중국-일본 간에도 양자 간 원자력 협력이 오랫동안 진행되어 왔다. 우선 한중 양국 간에는 “대한민국 정부와 중화인민공화국 정부 간의 원자력의 평화적 이용에 관한 협력을 위한 협정”이 1994년 10월 31일에 서명되어 1995년 2월 11일에 발효되었다. 이와 더불어 한중 양자 간 원자력 협력의 예로는 원자력 발전과 원자력 안전에 관한 협력 강화를 목적으로 2000년부터 시작된 한중 원자력 공동위원회(이하 한중공동위)를 꼽을 수 있다. 한중공동위에서는 원자력 발전, 연구개발, 핵연료 및 폐기물 관리, 원자력 안전 분야의 협력, 방사선 동위원소(Radioactive Isotope, 이하 RI) 이용기술 분야 등을 중심으로 매년 30개 이상의 협력의제들을 발굴하면서 실로 폭넓은 협력을 도모하고 있다. <표 4>에 요약되어 있다시피 한중공동위는 그 다루는 분야가 광범위할 뿐만 아니라, 해를 더할수록 보다 구체적이면서도 심도 깊은 의제를 발굴, 논의해 왔다고 평가할 수 있다. 이와 더불어 한중 원자력 안전규제정보 교환회의도 진행되고 있는데, 이 회의는 원자력 관련 현안 사항을 협의하고 관련 정보를 교환할 목적으로 한국의 원자력안전기술원과 중국의 핵안전국이 공동으로 개최해 오고 있다.

<표 4> 한·중 원자력 공동위원회 개최 실적

구분	기간	장소	기술 협력 의제
제1차	2000.11. 17-22.	서울	원자력발전, 연구개발, 핵연료 및 폐기물관리, 원자력·방사선 안전 및 방호, 방사선 및 RI 이용기술 등 총 15개 의제
제2차	2001.10. 24-25.	베이징	원자력발전, 연구개발, 핵연료 및 폐기물관리, 원자력·방사선 안전 및 방호, 방사선 및 RI 이용기술 등 총 17개 의제
제3차	2002.11. 1-2.	서울	원자력발전, 연구개발, 핵연료 및 폐기물관리, 원자력 안전 분야 협력, 방사선 및 RI 이용기술 등 총 24개 의제
제4차	2003.11. 12-17.	베이징	원자력발전, 연구개발, 핵연료 및 폐기물관리, 원자력 안전 분야 협력, 방사선 및 RI 이용기술 등 총 27개 의제
제5차	2004.12. 4-6.	제주	원자력발전, 연구개발, 핵연료 및 폐기물관리, 원자력 안전 분야 협력, 방사선 및 RI 이용기술 등 총 36개 의제
제6차	2005.10. 11-14.	상하이	원자력발전, 연구개발, 핵연료 및 폐기물관리, 원자력 안전 분야 협력, 방사선 및 RI 이용기술 등 총 39개 의제

구분	기간	장소	기술 협력 의제
제7차	2006.11. 30-12.1.	서울	원자력발전, 연구개발, 핵연료 및 폐기물관리, 원자력 안전 분야 협력, 방사선 및 RI 이용기술 등 총 38개 의제
제8차	2007.10. 22-24.	베이징	원자력발전, 연구개발, 핵연료, 안전, 방사선 및 RI이용 기술 분야, 기술의제 등 총 36개 의제
제9차	2010.11. 15-16.	베이징	원자력발전, 연구개발, 핵연료, 안전, 방사선 및 RI이용 기술 분야, 기술의제 등 총 35개 의제
제10차	2011.12. 13-14.	서울	원자력발전, 연구개발, 안전, 핵연료 및 방사선 이용 등 5개 분야 총 6개 의제
제11차	2014.5. 28-29.	베이징	원자력발전, 연구개발, 안전, 핵연료 및 방사선 이용 등 6개 분야 총 42개 의제
제12차	2015.11. 26-27.	서울	원자력발전, 원자력기술 연구개발, 핵연료 및 폐기물 관리, 원자력 안전, 방사선 및 RI 이용, 핵안보 등 6개 분야의 43개 의제에 대한 협력 방안을 논의 ‘원자력안전 분야 협력에 관한 양해각서’와 ‘환경방사선 모니터링에 관한 특별협약’을 체결, 한국원자력안전기술원과 중국 핵여복사안전중심(Nuclear and Radiation Safety Center)이 양해각서 체결
제13차	2016.5. 26-27.	베이징	원자력발전, 원자력기술 연구개발, 핵연료·폐기물 관리, 원자력 안전, 방사선 및 RI 이용, 핵안보 등 6개 분야 43개 의제에 대한 협력 방안 모색.

출처: 미래부. 2015. “미래부, 중국과 미래 원자력 기술개발 협력 강화 합의- 제12차 차관급 한중 원자력 공동위원회 개최, 원자력 연구개발, 핵연료, 안전 등 6개 분야 43개 의제 협의”; 원자력안전위원회 보도자료 (2015년 11월 29일자); 이재우. “한중 원자력공동투자 개최...핵연료 등 협력 모색.” 『중앙일보』(2016년 5월 25일)를 토대로 필자가 편집 및 재구성.

한편 한일 양국 간에는 1985년 12월 서명된 “한·일 과학기술협력협정”에 근거하여 원자력의 평화적 이용을 위한 협력이 개시되었다. 이후 1990년 5월에 한일 정부 간에 “원자력의 평화적 이용을 위한 협력각서”를 체결하였는데 양국의 원자력 협력은 이 외교 각서에 근거를 두고 진행되어 왔다. 이후 “대한민국 정부와 일본 정부 간의 원자력의 평화적 이용에 관한 협력을 위한 협정”이 2010년 12월 20일에 서명, 2012년 1월 21일에 발효되었다.<sup>8)</sup> 본 협정은 핵물질, 원자력 관련 자재, 민감한 기

8) 한일 양국 간의 원자력 협력협정은 한중 간에 이루어진 것에 비해 진행이 더뎠다. 1990년 11월에 서울에서 한국 외교통상부와 일본 외무성이 제 1차 한·일 원자력협의회를 개최한 이래, 2008년 도쿄에서 제9차 협의회를 거친 후, 한일 양국 간의 원자력협정 체결을 위한 본격적인 정부 간 교섭이 2009년 7월 개시되었는데, 1년 남짓한 교섭 후 2010년에서야 서명에 성공하였다. 유효기간은 10년이며, 만기 6개월 전까지 별다른 사전 통고가 없다면 자동적으로 5년 마다 연장된다. 한일 원자력협정에 대한 평가와 정책제언에 대해서는 이하 논문 참조. 전진호, 2011. “기획논문: 한일 원자력협정과 원자력 협력.” 『일본공간』 9권.



술의 전이 등은 이 협정의 대상 밖이라고 규정하고 있으며, 대신 원자력안전조기연락망, 안전규제, 방재기술 등, 안전에 관한 사항을 중심으로 인재의 교류 및 양성 등을 포함하여 밀접한 협력을 추진할 것을 목적으로 하고 있다.<sup>9)</sup>

아울러 한일 간에는 1999년부터 이어져 오는 한일 원자력협의회(이하 한일협의회)가 있다. 한일협의회는 한국과 일본 사이의 양자 회의로서 한국의 외교통상부 국제경제국장과 일본 외무성의 균축비확산과학부장 간의 국장급 회의로 진행되어 왔다. 원자력의 평화적 이용에 관한 한일 정부 간의 협력을 강화할 목적으로 시작되었으며 이제까지 총 9차례에 걸쳐 회의가 개최되었지만, 2008년 이후에는 개최되지 못하고 있다. 회의가 중단되기 전에는 주로 양국의 원자력 정책, 양국 간 원자력 협력 현황에 대한 소개가 안건의 주를 이뤘으며, 원자력관련 손해배상제도, 일본의 핵연료 사이클 정책, 방사성폐기물 북한 이전 문제 등을 다루기도 했었다(김중선, 서지영, 호사, 2012).

이와 별도로 양국 간의 실질적인 원자력 안전 분야 협력 강화를 위해 한일 원자력 안전회의가 개최되기도 하였다. 이 회의는 한국의 교육과학기술부 주관으로 개최되었으며 2006년까지 총 10차례 개최되었다. 또한 한일 원자력안전규제 정보교환회의가 2005년 이후 원자력 발전과 원자력 안전에 대한 양국 간 협력 강화를 위하여 시작된 이래, 현재까지 진행되고 있다. 본 회의는 주요 실적은 <표 5>에 정리된 바와 같다. 아울러 후쿠시마 사고 직후인 2011년 5월 채택된 한중일 공동선언문에 의해 원자력 사고시의 정보교환과 원자력안전정보 공유 등의 협력이 합의된 바 있는데, 여기에서 ‘한일 원자력안전협력 이니셔티브’가 합의된 것도 주목할 만하다. 이는 평상시의 정보교환, 긴급 상황 발생 시 사전 통보, 전문가 파견 등, 한일 양국 간의 의사소통을 강화하는 것을 목적으로 하고 있다. 아울러 원자력안전 고위급회담을 정례화 시키고, 정보교환을 위한 채널을 공식화한 것, 안전 분야 전문가들 사이에 교류를 증진시키고 공동연구를 수행하는 등의 협력이 이루어졌다는 것 등이 그 성과라고 평가할 수 있겠다(전진호, 2014).

pp. 76-112.

9) 본문 등의 자세한 내용은 原子力百科事典 참조. <http://www.rist.or.jp/atomica/> (검색일, 2017년2월 21일).

〈표 5〉 한·일 원자력안전규제 정보교류회의 개최 실적

구분	일시	장소	기술 협력 의제
제1차	2005.05	도쿄	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IAEA 안전기준을 고려한 원자력 안전규제 대책</li> <li>• 국제방사선방호위원회 권고안 및 환경감시 등에 대한 상호 정보교환</li> </ul>
제2차	2008.05	서울	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비상대책 및 환경방사능 감시</li> <li>• 방사성 물질관리(선원보안 및 무적선원 관리)</li> <li>• 방사선 방호: 국제방사선방어위원회(ICRP) 신권고 적용</li> </ul>
제3차	2009.12	도쿄	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 원자력안전규제현황 및 운전경험 반영</li> <li>• 지진안전성, 화재방호</li> <li>• 검사원 교육 프로그램, 검시경험</li> </ul>
제4차	2011.1	서울	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 원자력안전규제 현황 및 운전경험 반영</li> <li>• 검사원 교육프로그램</li> <li>• 전문가 회의성과</li> </ul>

출처: 김종선, 서지영, 호사. 2012. 『동북아 원자력 안전을 위한 과학기술 국제협력 방안 모색』 p.93.

한편 중일 양국 사이에서 원자력 관련 협력은 한중일, 한중, 한일 협력에 비해 상대적으로 활발하지 않은 편이다. 중일 원자력협정<sup>10)</sup>이 규정하는 협력의 범위는 평화적 목적에 한정되어 있으며, 핵폭발 이용의 금지는 물론, IAEA의 보장조치, 핵물질 방호조치의 실시 등이 언급되고 있다는 점에서 일본-프랑스, 일본-영국 간의 원자력협정과 마찬가지로 평가받고 있다. 아울러 이 협정이 합의되었을 초창기에는 중국 최초의 상업용 원자력발전소인 친산(秦山) 원자력발전소<sup>11)</sup>의 운전개시와 동반하여, 관련 전문가들의 교류 및 정보 교환 외에도 원자력발전소 안전 분야의 협력이 증진될 것이라는 기대가 있었다.<sup>12)</sup>

또한 2011년 동일본대지진 및 후쿠시마 사고 당시 중국은 긴급지원물자나 긴급구조대를 파견하는 등 다양한 형태로 일본에 지원을 제공한 바 있으며, 후쿠시마 사고 직후인 2011년 5월에 있었던 중일 정상회담에서는 원자력 안전, 방재·재해 지원, 환경·에너지 절약, 부흥지원·관광촉진의 4개 분야에서 협력을 확인하기도 하였다

10) 중일 원자력협정은 1986년 7월 10일 유효기간 15년으로 발효되었으며, 그 이후에도 만기 6개월 전까지 별다른 사전 통고가 없다면 자동적으로 5년 동안 연장되는 조건이다.

11) 저장성(浙江省) 소재, 1994년 상업운전 개시.

12) 본문 등의 자세한 내용은 原子力百科事典 참조. <http://www.rist.or.jp/atomica/> (검색일, 2017년2월21일).

(김성철, 2011). 근래에는 일본의 마루카와 다마요(丸川 珠代) 환경부 장관과 중국의 천지닝(陳吉寧) 환경보호부 장관이 베이징에서 회동한 뒤 원자력 발전소의 안전 문제와 대기오염에 관한 합의를 가지기도 하였는데, 이 자리에서 중국은 일본의 원전 안전성에 관련한 축적된 지식과 후쿠시마 원전 사고 이후 오염물질 제거 과정 등을 통해 경험한 것들 등에 큰 관심을 표명하였다 (The Japan Times 2016/06/07).

다음에서는 이러한 한중일 삼자 간, 혹은 양자 간 원자력 협력이 II에서 다른 국제 정치학의 이론적 관점에서 어떻게 평가될 수 있는지를 논하고자 한다.

#### IV. 한·중·일 원자력 협력에 대한 평가

우선 ‘중대한 국면’의 틀에 입각하여 보면 한중일 삼자 간 및 한중, 한일, 중일 양자 간의 원자력 협력의 성과는 다음과 같이 평가할 수 있겠다. 후쿠시마 사고는 그 규모나 미친 파장이 컸던 만큼, 한중일 3국 간의 원자력 협력을 진일보하게 하는 데 일정 부분 기여한 바가 분명히 있다. 상술한 3국의 주요 회의들만 보더라도 후쿠시마 사고 이전에 비해 사고 이후에는 지역협력의 필요성이 더욱 강조되면서, 논의된 의제의 폭이 광범해졌을 뿐만 아니라 보다 구체적이고 실질적인 논의들로 발전되었던 것을 알 수 있다.

그러나 후쿠시마 사고가 진정한 ‘중대한 국면’으로 작용하였는지에 대해서는 회의적인 평가를 내리지 않을 수 없다. 우선 한중일 삼자 간 협력의 틀이나 한중, 한일, 중일 간의 양자 간 협력의 기제가 후쿠시마 사고 이전부터 이미 존재하고 있었다는 것을 상기할 필요가 있다. 아울러 이렇게 후쿠시마 사고 이전부터 작동하고 있던 기존의 협의체제가 다자간 원자력 거버넌스를 위한 제도나 국제기구로 진일보하지는 않았다는 점에서 후쿠시마 사고가 동북아시아의 원자력 거버넌스의 제도화에 미친 영향은 제한적이었던 것으로 보는 것이 타당하다.

한편 원자력 분야의 지역 내 다자간 협력을 촉진할 만한 ‘패권적’ 리더십 역시 포스트 후쿠시마 상황에서 등장하지 않았다고 할 수 있는데, 이것은 그러한 역할을 할 수 있을 만한 국가인 미국이 사고의 진원지로부터 지리적으로 상당히 멀리 떨어져 있었던 만큼 후쿠시마 사고가 미국이 동북아시아 지역의 원자력 거버넌스에 적극 참여하게 할 만큼의 충격 내지 동기를 부여하지는 못했기 때문이라고 할 것이다.

이와 더불어 생각해 볼 것이 미국이 다른 국가들과 맺은 양자 간 원자력 협력협정(이른바 123 협정)<sup>13)</sup>이 아시아·태평양 지역 국가들 간의 원자력 거버넌스의 발전에 방해가 되고 있다는 주장이다 (Lim, 2016). 림(Lim)은 미국이 핵비확산을 강력한 정책 기조로 제시해 왔으면서도 자국의 전략적 이익을 위해 제각기 상이한 123 협정을 맺은 것이 결과적으로 아시아·태평양 지역의 조약체결국가 사이에 사용후핵연료 처리방침을 각기 다르게 하는 결과를 초래했으며, 이렇듯 후행 핵연료주기 정책이 상이한 이상 아시아·태평양 국가들 사이에 방사성 폐기물 문제를 포함한 사용후핵연료 분야의 협력을 발전시키는 것은 현실적으로 어려울 수밖에 없다는 전망을 내놓고 있다.

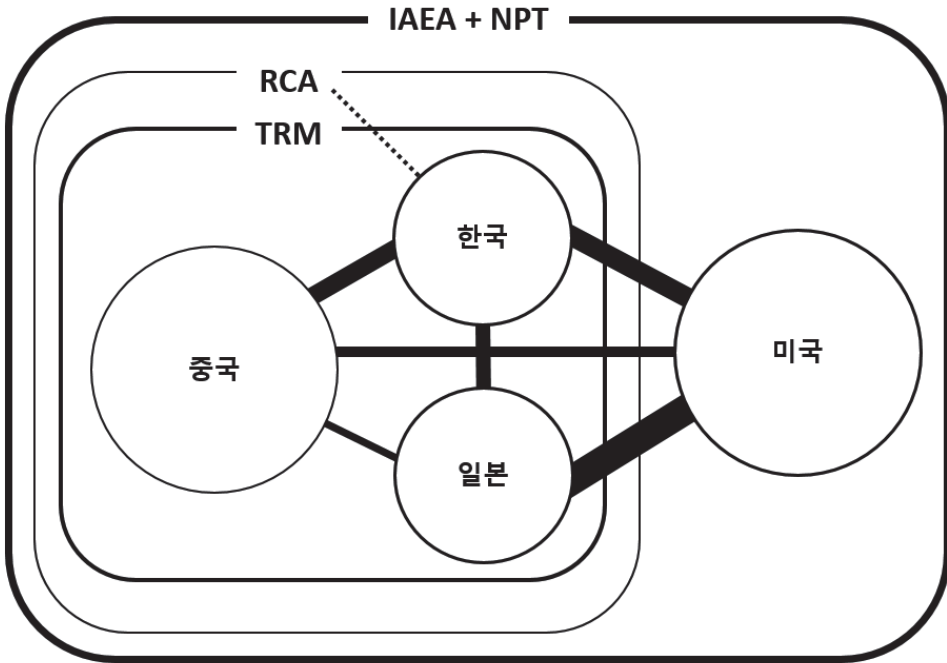
이러한 주장을 러기(Ruggie)의 구성주의적인 틀에 입각해서 생각해 보면, 미국과의 원자력 협력협정이 다자간 레짐보다 강력한 ‘규범적 영향력’을 미친 나라는 (조은정, 2016) 한국과 일본 정도이며, 결국 그와 동일한 수준의 규범적 영향력이 중국에게는 미치지 않고 있다는 결론에 이르게 된다. 이러한 규범적 영향력의 불일치는 패권적 국가의 리더십 없이 지역 내 국가들만으로 협력을 추구하는 데에 방해요인으로 작용할 수밖에 없는 것이다.

[그림 1]은 동북아시아 국가들을 포함하는 국제적 원자력 협력 관계 및 다자간 거버넌스 체제를 간단히 도식화 한 것이다. 일본, 한국이 미국과 포괄적인 원자력 관련 규범을 공유하며 깊은 협력 체제를 유지하고 있는 데 반해 미국과 중국사이에서는 상대적으로 그 협력의 밀도가 떨어지는 것과, 아울러 한중, 한일, 중일 사이의 양자 간 협력에서도 협력의 수준에 차이가 있다는 것을 선의 굵기로 표현하였다.

그러나 미국과의 협력만큼은 아니라 하더라도 한중, 한일, 중일 사이의 원자력협정 역시 해당국가들 사이에 원자력 관련 분야 협력을 도모하는 목적에서 출발하였고 해당 협정들에 근거하여 양자 간의 협력이 지속적으로 증진된 만큼, 이들 양자 간 원자력협정이 해당국가들 간에 서로 상식을 공유하고 공통의 가치를 구현해 가는 노력을 기울이게 하는 기제가 되고 있는 것마저 부정할 수는 없다. 결국 이들 사이의 양자 간 협력은 한중일 삼자 간 협력을 보완하며, 지역 내 다른 다자간 협력도 보다 용이하게 한다는 차원에서 지역의 원자력 거버넌스에도 긍정적인 효과를 미치고 있다고 하겠다.

13) 미국의 ‘원자력 에너지법(Atomic Energy Act)’의 제123조항에 근거하여 미국이 맺은 양자 간 원자력 협력 협정을 총칭하여 ‘123협정 (123 Agreement)’라 부른다. 123협정은 미국이 상대 조약국에 핵물질을 이전하거나 원자력 발전소와 관련된 기술 및 부품 등을 수출하는 등의 모든 주요한 민간용 핵 거래를 위한 승인(licensing)에 전제조건이 되고 있다.

[그림 1] 동북아시아 원자력 협력구조의 개념도



주: 선의 굵기는 국제 레짐의 법적구속력 및 국가 간 협력의 밀도 등을 반영하여 조절하였음.  
 점선은 한국에 RCA의 사무국이 위치하고 있음을 반영한 것.

그럼에도 불구하고, 한중일 삼자 간의 원자력 협력이 향후 얼마나 더 발전할 것이며, 지역 내 원자력 거버넌스의 발전에 실질적으로 어떤 영향력을 미칠 수 있을지에 대해서는 여전히 의구심이 남는다. 예컨대 중일 양자 간 협력이 다른 양자 간 혹은 다자 간 협력에 비해 상대적으로 약한 고리로 남아있다는 것은 중일 사이 다양한 분야에서 발생하는 지역 내 리더십을 둘러싼 경쟁을 반증하는 측면이 있다. 따라서 중일 양국 사이에 어떤 한 나라가 보다 우위의 리더십을 발휘하여 지역 내의 원자력 거버넌스를 주도한다는 것은 국제정치적 현실을 고려할 때 기대하기 힘들다. 더군다나 일본과 한국에게는 미국과의 원자력협정이 상대적으로 훨씬 더 강력한 법적구속력과 ‘규범적인 영향력’을 행사하고 있는 만큼, 미국과의 양자 간 협력의 맥락에서 크게 벗어난 협력은 한중일 3국 사이에 등장하기 힘들 것이다.

따라서 주목할 필요가 있는 것이 바로 한국의 ‘중견국(middle power)’ 역할이다. 쿠퍼, 히곳, 노살(Cooper, Higgott, and Nossal)은 중견국의 조건으로 다음 네

가지를 지적한 바 있다 (1993). 첫째, 세계 질서 안에서의 중견국의 물리적인 위치이다. 인구, 경제 규모, 군사력 등 여러 가지 수치적인 기준에서 중견국은 강대국과 약소국의 중간에 위치해야 한다. 둘째, 중견국의 지리적으로도 강대국 사이에 위치할 필요가 있다. 셋째, 중견국은 국제사회에서 보다 규범적으로 행동할 필요가 있다. 중견국은 외교적으로 초강대국들에 비해 그 태도가 부드럽고 포용력이 있으며, 신뢰를 얻을 수 있는 행동들을 보여야 한다. 넷째, 중견국은 다자주의에 보다 친화적이어야 한다. 국제기구에서 회원국으로서 보다 책임 있는 행동을 취할 때에 중견국으로서 가치가 더 인정받을 수 있다는 것이다.

이러한 기준에서 보면 한국은 중견국의 조건을 두루 잘 갖추고 있는 국가이다. 더군다나 원자력 분야에 있어서 한국은 [그림 1]이 나타내고 있듯이 미국, 중국, 일본 모두와 깊은 원자력 협력 관계를 구축해 왔고 다자간 협의에 적극 참여해 왔으며 TCS나 RCA 사무국을 유치하는 등, 지역 협력 및 역내 원자력 거버넌스 발전을 위해 노력했다는 역사를 구축해 왔다. 다음에서는 이러한 중견국으로서의 한국이 한중일 3국의 원자력협력뿐만 아니라 이 지역의 원자력 거버넌스의 발전을 위해 기여할 수 있는 부분들에 대해 제안하는 것으로 결론을 대신하고자 한다.

## V. 나오며

한중일 3국을 포함한 아시아 지역의 원자력 협력을 증진하는데 기대할 수 있는 한국의 역할 중 가장 먼저 강조해야 할 것은 지역 내의 아울러 한중일 3국 간의 삼자간 및 양자 간 대화를 끊임없이 촉진시키는 역할을 해야 한다는 점이다. 특히 중일 양자 간의 협력이 약한 고리로 남아있는 것도 한국이 한중, 한일, 한중일 협력에 보다 적극적인 역할을 함으로써 일정부분 해소될 수 있으리라 기대해 본다. 한국은 일본과는 달리 이제까지 큰 사고 없이 원자력 발전소를 잘 운영해 왔다는 실적이 있다. 아울러 중국 혹은 일본과 지역 내의 패권을 두고 경쟁을 해야 하는 입장도 아니다. 이런 점에서 한국은 외교적으로 큰 부담 없이, 중견국의 위치에서 불편한 관계에 있을 수 있는 국가들 사이에서의 대화조차 끌어낼 수 있어야 할 것이다.

둘째, 한국은 적절한 의제를 개발하여 이를 선제적으로 제안할 필요가 있겠다. 예를 들어 2015년 서울에서 열린 제6차 한중일 정상회의에서 원자력 관련 의제가 비

중 있게 다루어질 수 있었던 것은 한국이 주최국으로서 적극적인 역할을 할 수 있었던 가운데 가능했던 모범적인 실례라고 할 수 있다. 후쿠시마 사고 이후에 보다 큰 주목을 받은 의제들은 주로 재난 상황에서의 정보 교환이나, 안전성에 관련된 기술 및 인재들의 교류였다. 앞으로도 한중일 3국 모두가 관심을 가지고 협력할 수 있는 의제들을 한국이 먼저 발굴하여 적극적으로 제안한다면, 3국 협력을 보다 용이하게 할 수 있을 것이다. 다만 전술하였다시피 후행 핵연료주기와 관련된 부분들은 역내에서 보다 통일된 조치를 취하기가 현실적으로 어렵다는 측면이 있으므로, 이 분야에 관련된 의제의 개발이 어느 수준까지 발전할 수 있을지는 여전히 의문으로 남는다. 하지만 이 분야에서조차도 한국이 보다 적극적이고 창의적으로 의제를 개발하고 국제사회와 지역 내 국가들에게 선제적으로 제안한다면, 앞으로 후행 핵연료주기 분야에서 한국의 역할도 발전할 수 있으리라고 기대해 본다.

셋째, 한국은 TCS와 RCA 사무국 같은 기존 다자간 협력의 기제를 보다 적극적으로 활용할 필요가 있다. 더군다나 TCS와 RCA 사무국 모두 한국 내에 위치하고 있다는 점을 생각할 때, 지금까지 한국이 이러한 기존의 협력 체제를 보다 적극적으로 활용하지 못했다는 아쉬움이 남는다. 상술하였다시피 한중일 3국만으로는 원자력 거버넌스의 제도화를 도출해 내기 힘든 부분이 있다. 결국은 한중일 3국을 3각 축으로 하되, 미국과의 원자력 거버넌스에 충돌을 발생시키지 않는 범위에서 지역 내 거버넌스를 위해 어떻게 더 외연을 확장시킬 수 있을지를 고민해야 할 것이다. 더군다나 동북아시아 지역뿐만 아니라 아시아의 전반적인 경제 성장에 힘입어 동남아시아와 중앙아시아 등에서도 지속적으로 원자력 발전소가 지어질 전망이기 때문에, 선두를 달리고 있는 동북아시아 국가들이 미리 솔선을 보일 수 있다면 다른 지역에도 대단히 고무적일 것으로 기대할 수 있다. 이를 위해 한국은 RCA 등의 기존 거버넌스의 기제를 기반으로 중견국으로서 리더십을 발휘해 가야 한다.

한국은 세계적으로도 유례없이 성공적으로 원자력 산업을 발전시켜 왔다. 턴키(turn-key) 계약으로 원자료를 수입했던 나라가 원자료를 수출할 수 있는 수준으로 발전된 것이다. 다만 미국과의 원자력협정 등으로 인해 핵연료주기 정책에 법적 제약이 따르기에 이 분야에서 큰 역할을 할 수 없다는 한계도 있다. 아울러 한국 원자력 업계의 부패와 투명하지 못한 경영에 대해 비판도 적지 않다. 이는 결국 국민들 사이에 원자력 안전에 대한 깊은 불신이 자리 잡게 되는 데에 적잖이 기여했다. 하지만 수십 년간 어느 나라에 못지않은 성공적인 운전 경험을 유지하고 있다는 점과 지

역 내 다자간 기구의 발전에 적극적으로 기여해 왔다는 점, 아울러 중국, 일본과 달리 지역의 패권경쟁에서 보다 자유로울 수 있다는 점 등의 유리함을 갖추고 있는 만큼, 한국이 이러한 요건들을 충분히 활용하여 한중일 3국 간의 협력을 보다 적극적으로 이끌어 내고, 아울러 이것이 아시아에서의 원자력 협력 레짐 탄생에 이바지 할 수 있도록 중견국으로서의 리더십을 적극 발휘해야 할 때라고 제안하고 싶다.



## 참고문헌

- 김성철. 2011. “중일관계의 갈등과 협력 - 안보와 경제의 연계.” 『세종정책연구』 세종연구소.
- 김중선, 서지영, 호사. 2012. 『동북아 원자력 안전을 위한 과학기술 국제협력 방안 모색』 서울: 과학기술정책연구원.
- 미래부. 2015. “미래부, 중국과 미래 원자력 기술개발 협력 강화 합의- 제12차 차관급 한중 원자력 공동위원회 개최, 원자력 연구개발, 핵연료, 안전 등 6개 분야 43개 의제 협의” 『미래창조과학부 보도자료』 (5월 28일). pp.1-9.
- 세종연구소. 2011. “한·중·일 협력과 한국의 역할: 한·중·일협력사무국 출범에 즈음하여.” 『정세와 정책』 통권 186호.
- 양명호. 2015. “아·태 원자력협정(RCA)사무국의 국제기구화 추진 현황과 과제.” 『기술혁신학회지』 제18권 제1호. pp.126-150.
- 외교부. 2014. “동북아 원자력안전 협의체 구성 관련 논의 개시-「동북아 5개국 원자력안전 고위규제자 확대회의(TRM+)」.” 『외교부 보도자료』 (9월 3일). pp.1-3.
- \_\_\_\_\_. 2014. “동북아원자력안전심포지엄 (제2차 TRM+) 개최-역내 국가들 원자력 안전 협력 필요성에 공감, 동북아원자력안전협의회 구성 이행에 소중한 첫 걸음 내딛어.” 『외교부 보도자료』 (11월 28일). pp.1-2.
- 원자력안전위원회. 2014. “한중일 원자력안전규제를 위한 협력 활성화-제7차 한중일 TRM(원자력안전고위규제자회의)에서 세부사항에 합의.” 『원자력안전위원회 보도자료』 (9월 3일). pp.1-4.
- \_\_\_\_\_. 2016. “한중일 규제기관간 원자력 안전 협력 강화기로 합의-제 9차 한중일 고위규제자회의.” 『원자력안전위원회 보도자료』 (11월 29일). pp.1-3.
- 이재우. 2016. “한중 원자력공동토 개최..핵연료 등 협력 모색.” 『중앙일보』 (5월 25일). <http://news.joins.com/article/20075909> (검색일. 2017년 2월 20일)
- 전진호. 2011. “기획논문: 한일 원자력협정과 원자력 협력.” 『일본공간』 9권. pp.76-112.
- \_\_\_\_\_. 2014. “후쿠시마 원전사고 이후 일본 원자력정책의 변화와 한일협력.”

- 『한일군사문화연구』 제 17권, pp.155-180.
- 조양현, 2015. “제6차 한·중·일 정상회의와 한국 외교: 평가 및 과제” 『주요국제문제분석』 No. 2015-34.
- 조은정, 2016. “원자력 협력은 핵 확산을 부추기는가? - 미국양자원자력협정의 국제 핵 통제적 성격” 『국제정치논총』 제56집 제2호, pp.117-161.
- Acharya, A., 2014. “Post-Hegemonic Multilateralism,” in Weiss T. and Wilkinson R., eds. *International Organization and global Governance*. New York: Routledge. pp. 192-204.
- Beck, U. 1999. *World Risk Society*, Cambridge: Polity Press.
- Calder, K. E. and Ye, M. 2004. “Regionalism and Critical Junctures: Explaining the Organization Gap in Northeast Asia.” *Journal of East Asian Studies* 4, pp.191-226.
- \_\_\_\_\_. 2010. *The Making of Northeast Asia*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Cooper, A. F., Higgott, R.A., and Nossal, K.R. eds. 1993. *Relocating Middle Powers: Australia and Canada In A Changing World Order*. British Columbia: UBC Press.
- Crone, D. 1993. “Does Hegemony Matter? The Reorganization of the Pacific Political Economy.” *World Politics* Vol. 45, No. 4, pp.501-525.
- Fuhrmann, M. 2009. “Spreading Temptation: Proliferation and Peaceful Nuclear Cooperation Agreements.” *International Security* Vol. 34, No. 1, pp.7-41.
- Hemmer C. and Katzenstein P. 2002. “Why Is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism.” *International Organization* Vol. 56, No.3, pp.575-607.
- Herz, M. 2014. “Regional Governance.” Weiss T. and Wilkinson R., eds. *International Organization and Global Governance*. New York: Routledge. pp.236-250.
- (The) *Japan Times*. “Japan, China Agree to Cooperate on Nuclear Safety.” (2016/06/07).

- <http://www.japantimes.co.jp/news/2016/06/07/national/japan-china-agree-cooperate-nuclear-safety/> (검색일. 2017년 2월 20일)
- Keohane, R. "The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977." Holsti, O., Siverson R. and George A. eds. *Change in the International System*, Boulder: Westview. pp.131-62.
- \_\_\_\_\_. 2005. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Lim, E. 2016. "Multilateral Approach to the Back End of the Nuclear Fuel Cycle in the Asia-Pacific?" *Energy Policy* Vol. 99. pp.158-164.
- Mattli, W. 1999. *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. New York, NY; Cambridge University Press.
- Ruggie, J. 1993. "Multilateralism: The Autonomy of an Institution." Ruggie, J. ed. *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York, NY: Columbia University Press. pp.3-50.
- (The) United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). 2004. *Meeting the Challenges in an Era of Globalization by Strengthening Regional Development Cooperation*. New York, NY: United Nations.
- 세계원자력협회(World Nuclear Association) <http://www.world-nuclear.org/>
- 아시아 태평양 원자력협력협정(The Regional Cooperative Agreement for Research, Development and Training Related to Nuclear Science and Technology for Asia and Pacific) <http://www.rcaro.org/>
- 原子力百科事典 <http://www.rist.or.jp/atomica/>
- 원자력안전위원회 <http://www.nssc.go.kr/>
- 한중일3국협력사무국(Trilateral Cooperation Secretariat)<http://kr.tcs-asia.org/>

## Trilateral Nuclear Cooperation and the Role of Korea

Eunjung Lim\*

### Abstract

In spite of the Fukushima Nuclear Accident, Northeast Asia is likely to be the region where nuclear power plants are most densely located, which indicates that trilateral cooperation, among South Korea, China, and Japan, is becoming increasingly necessary in the future. How has trilateral cooperation regarding nuclear issues evolved in this region? If the stage of trilateral nuclear cooperation did not reach the point existing demands suggest, what else needs to be done to enhance trilateral nuclear cooperation? This paper reviews theoretical debates regarding multilateral cooperation and regional governance, and evaluate the outcomes of trilateral and bilateral cooperation for nuclear issues among South Korea, China, and Japan. In conclusion, it suggests that South Korea should facilitate trilateral cooperation and take an initiative for the establishment of multilateral regime for nuclear issues in this region as a middlepower.

Field: International Cooperation

Keywords: Northeast Asia, Trilateral Cooperation, Nuclear Renaissance, Nuclear Governance, Middlepower Diplomacy

---

\* Assistant Professor, College of International Relations, Ritsumeikan University

## 2016년 장래인구추계의 신뢰성 점검과 개선방안

박유성\*·이선미\*\*

### 국문초록

코호트요인법과 인구통계학적 분석에 의해 2015년 등록센서스와 2016년 장래인구추계의 질적 평가와 신뢰성을 점검하고자 한다. 통계청의 기대수명이 반복적이고 지속적으로 과소 추계된 원인을 규명하고 그 해결책을 제시한다. 2015년 등록센서스의 완성도(completeness)는 1보다 훨씬 커서 성인인구는 과대 추계되었고 인구코호트 분석에 의해 고령인구는 과소 추계되었을 가능성을 시사하고 있다. 2015년 0-24세 코호트인구가 50년 후 약 61만명이나 증가하고 2067년부터 고령화현상이 자연적으로 완화된다는 장래인구추계의 비정상적인 결과는 인구추계의 체계적 오류를 의미하고 있다. 인구추계의 새로운 방법을 제시하고 그 결과를 2017년 The Lancet에 발표된 한국인의 기대수명과 비교하고자 한다.

국가과학기술표준분류: NA0904 사회/심리통계

주제어 : 코호트요인법, 인구통계학적 분석, 사망률, 기대수명, 국제인구이동, 등록센서스

논문접수일: 2017년 2월 28일, 심사개시일: 3월 7일, 게재확정일: 8월 16일

\* 고려대학교 통계학과 교수(교신저자, yspark@korea.ac.kr)

\*\* 고려대학교 통계학과 박사과정(ovsmile@naver.com)

## I. 서론

2015년 통계청은 조사원이 가구를 방문하여 인구 및 가구 통계를 산출하는 전통적인 센서스(ordinary census)를 등록센서스(register-based census)로 대체하였다. 등록센서스는 행정자료(administrative registers)를 활용하여 현장조사 없이 통계를 생산하는 방식을 말한다. 특히 전국단위 총인구는 내국인과 외국인으로 분류하여 내국인의 성별 연령별 인구는 주민등록인구에서 3개월 이상 해외체류인구를 차감하여 산출하고 외국인 인구는 외국인 등록인구에 3개월 이상 국내체류외국인을 더하여 산출한다. 등록센서스의 장점은 비용절감과 응답자 부담을 줄일 수 있다는 것이며, 단점으로는 등록자료(우리나라는 주민등록, 출입국 자료, 건축물 대장 등)가 가지는 정보의 제한이 있다(United Nations 2007). 예를 들어 주민등록인구는 거주자의 법적인 거주지(legal place of residence)를 기반으로 작성되어 실제 거주지(de facto place of residence)로 작성되어야 하는 센서스 인구에 이용이 제한적일 수밖에 없으며, 주소상 가구(dwelling household)와 가사단위가구(housekeeping units)를 구별할 수 없다. 출입국 관리자료는 비영주 국제이동인구(nonpermanent movers)와 이민인구(migration)를 구별하지 못한다. 여기에서 학생비자(student authorization holders), 취업비자(employment authorization holders) 또는 난민(refugee status claim)등이 비영주 국제이동인구에 속한다(George et al. 2004).

등록센서스의 질적평가는 가장 최근에 실시된 전통적인 센서스와의 비교를 통해 실시할 것을 권고하고 있다(United Nations 2007). 사망, 출생 및 인구이동을 이용한 인구방정식(population balance equation)을 통해 코호트의 일치성을 점검하는 코호트요인법(cohort component method)과 센서스와 사망등록률의 완성도(completeness)를 측정하는 인구통계학적 분석(demographic analysis)를 통해 2015년 등록센서스의 질적평가를 하고자 한다.

센서스와 사망률의 완성도가 1보다 크면 센서스나 사망률이 중복(duplicate)에 의해 과다집계(overcount)되었다고 말하며 1보다 작으면 과소집계(undercount)되었다고 해석한다(전세범, 김성용, 박유성 2012, Bennett and Horiuchi 1981, 1984, Hill 1987). 센서스와 사망률의 완성도를 측정하기 위해 기존의 General Growth Balance(GGB)와 Synthetic Extinct Generation(SEG)를 결합한 새로운 SEG-GGB

제안하고 이를 통해 2015년 등록센서스의 완성도를 측정하고자 한다.

인구추계(population projection)는 출생, 사망, 이민 등에 적절한 가정을 부여하여 미래의 인구를 예측하며 정책결정, 자원분배, 고령화와 저출산 정책, 사업계획 등의 기초자료로 사용된다. 인구추계를 위해서는 미래의 사망률과 출생률을 추계하고, 우리나라로 들어오는 이민자(immigrant)와 해외이민자(emigrant)를 추계해야 하고 학생비자 출입국자, 취업비자 출입국자, 난민 등 비영주권(non-permanent residents)의 추계가 필요하다. 통계적인 관점에서의 우리나라 인구는 11월 1일 기준으로 3개월 이상 체류하는 모든 인구를 포함하므로 현재 시점의 인구는 전 시점 인구에서 사망자를 빼고 출생자를 더하고 순이민자(net emigrant)와 순비영주권자(비영주권 입국자-비영주권 출국자)를 더하여 결정된다(George et al. 2004; Smith, Tayman and Swanson 2006). 순이민자는 미리 추계된 사망률과 출산율에 따라 미래의 사망자 및 출생자 수에 영향을 미치지만 순비영주권자는 속인주의에 속하는 우리나라의 경우, 현재의 인구에만 영향을 미치고 미래의 인구에 계속해서 영향을 미치지 않는다(George et al. 2004).

통계청의 2015년 장래인구추계에 대한 신뢰성 평가를 위해, 인구추계 기초자료인 1970~2015년 인구자료(이를 base period라고 정의한다)의 신뢰성을 사망률의 일치성(김성용, 김기환, 박유성 2011; Boleslawski and Tabeau 2001; Wilmoth 1995)의 관점에서 우선적으로 점검할 것이다. 두 번째로, 인구방정식에 의거한 시계열적 일치성의 관점에서 2015년 0~24세 코호트를 이용하여 인구추계의 신뢰성을 점검하고 고령화 지수를 통해 추계인구의 인구구조를 점검하고자 한다. 세 번째로 시간이 감에 따라 고연령의 사망률 개선속도가 빨라지고 있는 현상을 반영하기 위해 통계청은 2015년 장래인구추계 시, 수정된 Li, Lee and Gerland (2013, LLG)모형을 사용하였다. 통계청이 이용한 사망률 자료를 이용하여 추계한 사망률이 LLG 모형의 사망률 개선속도의 특성이 나타나는지를 점검할 것이다.

통계청은 1960년부터 장래인구추계를 발표하고 있으나 최용욱(2016)은 통계청의 기대수명은 예외 없이 과소추계(즉, 고령화 현상의 과소추계)되었다고 지적하고 있다. 이러한 과소추계의 원인에 대해 살펴보고자 한다. 통계청의 장래인구추계의 개선방안을 제시하기 위해 Hyndman and Ullah(2007)의 사망률 추계모형과 박유성, 김미리, 김성용(2013)의 확률적 출산율 모형을 이용하여 인구추계의 정밀성(accuracy)과 편향(bias)을 추계기초기간(length of base period, 장래인구추계

를 위해 사용하는 자료기간)의 관점(Smith, Tayman and Swanson 2006: Chapter13)에서 점검하여 최적의 추계기초기간을 우선 결정하고자 한다.

두 번째로는 성별사망률 개선속도가 같아진다는 가정에서의 Li and Lee (2005)모형의 타당성 검토를 통해 2010년 장래인구추계부터 사용하고 있는 사망률 추계모형을 개선하고 세 번째로 사망률의 개선속도가 시간이 갈수록 좋아진다는 Li, Lee and Gerland (2013) 모형의 반영여부를 점검한 후 새로운 장래인구추계치를 2100년까지 제공하고자 한다.

이 논문은 총 6장으로 구성되어 있다. 제 2장에서는 2015년 등록센서스에 대한 질적 평가를 할 것이며 제 3장에서는 1970년부터 2015년까지 사망률 자료의 신뢰성을 검증하고 신뢰성이 결여된 1970~1984년 사망률 자료를 추계에 사용했을 때 미래의 기대수명에 미치는 영향을 논의할 것이다. 제 4장에서는 2016년에 발표한 장래인구추계 결과에 대한 신뢰성을 점검하고 제 5장에서는 새로운 인구추계방법을 논의하고 이를 통해 산출한 기대수명을 최근 Imperial College London 연구진과 WHO에서 발표한 기대수명과 비교하고자 한다. 또한 새로운 추계방법에 따라 추계된 연령구간별 인구를 통계청의 인구와 비교하고자 한다. 제 6장의 결론으로 이 논문을 마무리하고자 한다.

## II. 2015년 등록센서스의 질적 평가

센서스 인구 사이의 연령별 코호트 인구분석은 센서스 간 5년 동안의 사망자 수와 국제인구이동 인구수에 의해 센서스 인구의 신뢰도를 평가할 수 있다. <표 1>은 1995년 센서스부터 2015년 등록센서스까지 내국인 40세 이상 5세 단위 인구변동을 보여주고 있다. 인접한 두 센서스 인구변동을 전 센서스 5세 단위 인구 기준으로, 예를 들어 <표 1>에서 2000년 센서스 40~44세 남성 인구는 5년 후(2005년 45~49세 인구) 67,554명이 감소한 것을 보여주고 있다. 40세부터 54세까지 2010~2015의 경우를 제외하고 인접한 두 센서스 간 5년 동안 인구는 남녀 구분 없이 모두 감소하는 것으로 나타나고 있다. 다른 인접한 센서스와는 다르게 2010년 40~54세 남성인구와 40~59세 여성인구는 5년 후(2015년 등록센서스 인구) 증가한 것으로 나타났다. 이러한 현상은 2010년 내국인 40~54세 인구의 5년 동안 국제순이동이 크게 나타났을 때 가능한 인구 증가이다.



〈표 1〉 센서스 인구(내국인) 변동

기준연도 연령	남성				여성			
	1995 ↓ 2000	2000 ↓ 2005	2005 ↓ 2010	2010 ↓ 2015	1995 ↓ 2000	2000 ↓ 2005	2005 ↓ 2010	2010 ↓ 2015
40-44세	-83746	-67554	-37786	79639	-35332	-27883	-11897	55879
45-49세	-76270	-69507	-73886	49677	-37775	-27219	-28882	22941
50-54세	-69207	-58242	-65850	34823	-26089	-13570	-22752	30141
55-59세	-87160	-62296	-69962	-12474	-37452	-17323	-26240	4720
60-64세	-79745	-80516	-64142	-41572	-39215	-28266	-12543	-22789
65-69세	-72647	-79733	-83055	-43635	-53211	-43655	-30998	-7601
70-74세	-82349	-77594	-103515	-122210	-79597	-73657	-64852	-87790
75-79세	-66363	-74642	-84624	-135264	-85551	-93697	-86737	-138212
80-84세			-62587	-87641			-98506	-136341
85-89세			-28693	-45553			-64499	-101502
90-94세			-8003	-12939			-27456	-40817

자료출처: KOSIS(Korean Statistical Information System)

〈표 2〉는 2010년 5세 단위 코호트의 2010년 11월부터 2015년 11월까지 내국인 국제순이동과 사망자수를 정리한 표이다. 〈표 2〉에서 볼 수 있듯이 2010~2015년 사이의 40~59세 내국인 국제순이동은 남성의 경우 최대 8,482명(45~49세) 여성의 경우 최대 8,148명(45~49세)으로 〈표 2〉의 마지막 열에 정리된 국제순이동-사망자수를 볼 때 40~59세 인구는 감소해야 하지만 2015년 등록센서스는 오히려 이 연령의 인구가 증가하는 것으로 나타나, 코호트요인법의 관점에서 2015년 등록센서스의 신뢰성에 문제가 있다고 할 수 있다.

〈표 2〉 2010~2015년 내국인 국제순이동과 사망자 수

2010년기준	국제순이동		사망자 수		국제순이동 - 사망자 수	
	남성	여성	남성	여성	남성	여성
40 - 44세	5769	6292	23578	10009	-17809	-3717
45 - 49세	8482	8148	37202	13298	-28720	-5150
50 - 54세	8386	5762	52037	17782	-43651	-12020
55 - 59세	6067	3180	52660	18172	-46593	-14992
60 - 64세	3483	1975	57947	22790	-54464	-20815
65 - 69세	1611	1481	76394	37028	-74783	-35547
70 - 74세	829	951	101274	63058	-100445	-62107
75 - 79세	305	527	97856	91545	-97551	-91018

자료출처: KOSIS

〈표 1〉은 2010~2015년 동안 75~79세 인구(2010년 기준)의 감소가 273,476명(남성: 135,264명, 여성: 138,212명)으로 다른 인접한 센서스의 인구감소보다 월등하게 크게 나타난 것을 보여주고 있다. 75~79세는 고연령이므로 이 연령의 5년 동안의 국제순이동은 무시해도 좋을 만큼 작은 값(2000~2005년: -170명, 2005~2010: 716명, 2010~2015: 832명, 자료출처: KOSIS)이므로 75~79세 인구의 감소는 사망자 수에 의해 결정될 것이다. 2010~2015년 동안 75~79세의 사망자가 최소한 273,476명 이상이어야 하지만 〈표 2〉에서 볼 수 있듯이 약 18만 9천명에 불과하여, 2015년 등록센서스에 의한 80~84세 인구의 대폭적인 감소를 설명하지 못하고 있다. 〈표 1〉의 관점에서 볼 때 2015년 등록센서스에서 40~59세 인구는 과대추정 되었고 70세 이상 인구는 과소추계 되었을 가능성이 있어 우리나라 고령화 추세 속도를 줄이는 역할을 하게 된다. 참고로 2000~2005년 센서스에서 75~79세(2000년 기준) 사망자 수는 15만 9천여명(자료 출처: KOSIS)으로 〈표 1〉의 인접한 두 센서스 인구변동과 거의 일치함을 알 수 있다.

인구통계학적 분석(Demographic Analysis: DA)은 인접한 두 센서스의 완성도(completeness)와 사망자 등록률의 완성도를 폐쇄인구(closed population)의 가정에서 측정하는 방법론이다. 〈표 2〉에서 볼 수 있듯이 내국인의 국제순이동이 무시해도 좋을 만큼 1세별 인구에 비해 매우 작은 값이므로 폐쇄인구의 가정을 충족한다고 할 수 있다.

$\hat{N}_1$ 과  $\hat{N}_2$ 를 두 인접한 센서스의 전·후 센서스 인구,  $\hat{D}$ 을 두 센서스 사이에 발생한 사망자,  $N_1$ ,  $N_2$  그리고  $D$ 를 대응되는 참 값이라고 정의할 때  $N_1 = \hat{N}_1/K_1$ ,  $N_2 = \hat{N}_2/K_2$ ,  $D = \hat{D}/K_3$ 의 관계를 가지게 되며  $K_1$ ,  $K_2$ ,  $K_3$ 를 각각 인접한 두 센서스 및 사망자 등록률의 완성률이라고 하며 1보다 크면 과대 추정되었다고 말하고 1보다 작으면 과소 추정되었다고 말한다.

$K_1$ ,  $K_2$ ,  $K_3$ 를 추정하는 방법은 Hill (1987)의 GGB, Bennett and Horiuchi (1981, 1984)의 SEG, 전세봄, 김성용, 박유성(2012)의 Modified SEG (MSEG), 그리고 Hill, You and Choi (2009)의 GGB와 SEG를 연계한 GGB-SEG 방법이 있다. 자세한 이론적 배경과 추정방법은 지면상 생략하기로 한다. 다만 GGB는 모든 연령의 완성도가 동일하다는 가정 하에서  $K_1$ ,  $K_2$ ,  $K_3$  중 하나의 값을 고정하면 후

나머지 2개의 상대적인 값을 구하며 SEG, MSEG 그리고 GGB-SEG는  $K_1 = K_2$  라는 가정에서  $K_3$ 를 구한다. <표 3>의 첫 번째, 두 번째 행은 MSEG와 GGB-SEG에 의해 구한  $K_3$ 를 보여주고 있다.

<표 3> MSEG, GGB-SEG, 그리고 GGB에 의해 추정된 센서스와 사망등록률의 완성도

			1990~1995	1995~2000	2000~2005	2005~2010	2010~2015
남 성	MSEG	k3	1.1515	1.0496	1.1348	1.0300	1.0430
	GGB-SEG	k3	1.1805	1.0662	1.1540	1.0403	0.9733
	MSEG-GGB	k1	1.0573	0.9868	0.9370	0.9540	1.5118
		k2	1.0840	1.0024	0.9529	0.9636	1.4107
여 성	MSEG	k3	1.1507	1.0851	1.1516	1.1103	0.9211
	GGB-SEG	k3	1.1716	1.0982	1.1514	1.1118	0.8837
	MSEG-GGB	k1	0.9645	0.9828	1.0393	0.9710	1.3514
		k2	0.9821	0.9947	1.0391	0.9723	1.2966

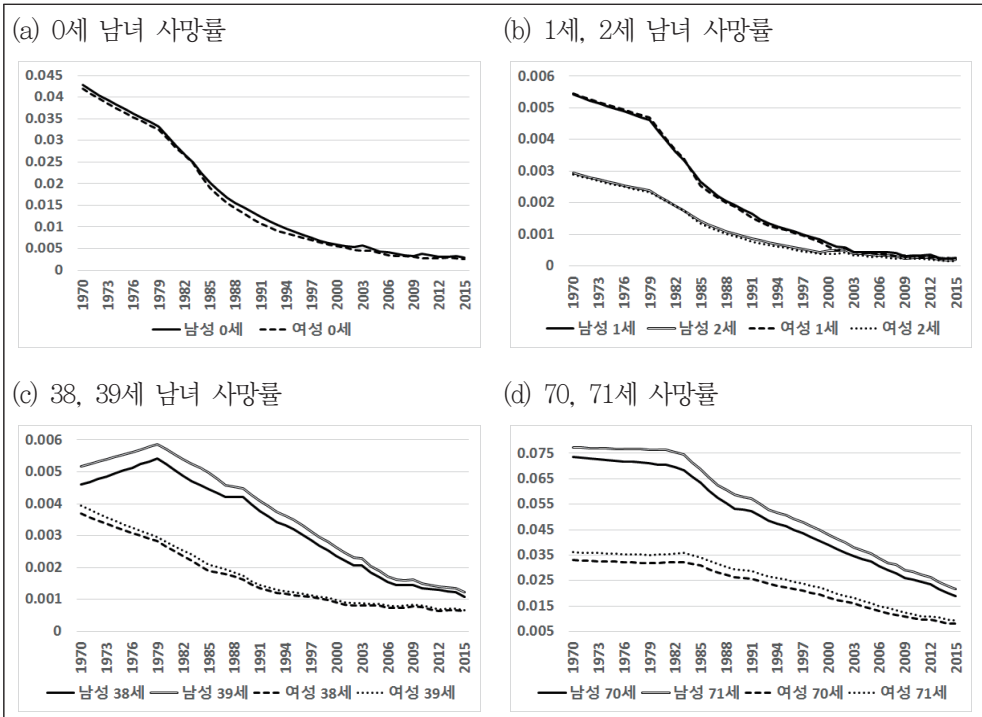
1990~1995년과 2000~2005년 사이의 사망등록률의 완성도가 1을 약간 상회하지만 전반적으로 1에 근접하므로 비교적 우리나라의 사망 등록률의 완성도는 높다고 할 수 있다.

인접한 두 센서스의 완성도를 측정하기 위해, MSEG에 의해 산출된  $K_3$ 을 40~70세 연령구간에 적용한 GGB에 대입하여  $K_1$ 과  $K_2$ 를 구하는 방법을 MSEG-GGB라고 정의하고 <표 3>의 마지막 행에 그 결과를 정리하였다. 2010년과 2015년 센서스를 제외하고 인접한 두 센서스의 완성도가 남녀 모두 1에 가까운 값으로 1990년부터 2010년까지 실시했던 전통적인 센서스의 완성도가 매우 우수함을 말해 주고 있다. 반면에 2010~2015년의 전통적인 센서스와 등록센서스의 완성도는 1에서 크게 벗어나 센서스인구가 과대 추정되었음을 말해주고 있다. 2005~2010년 센서스 완성도 1에 가깝다는 사실에 비추어 볼 때 2010~2015년 센서스에서의  $K_1$  값이 높은 것은 2015년  $K_2$ 의 높은 값에 기인한 것으로 볼 수 있다. 그러므로 2015년 등록센서스 인구는 과대 추정되어 있다는 합리적 결론에 도달할 수 있다.

### Ⅲ. 사망률 자료의 신뢰도와 이에 따른 장래인구추계에의 영향

성별·연령 또는 사망원인별 사망률 자료는 국민의 삶의 질을 측정하는데 중요한 역할을 하며 이를 기반으로 작성되는 기대수명은 국가 간의 보건·환경·의료수준의 비교를 위한 중요한 척도로 이용된다. 또한 사망률 자료는 장래인구추계에서 사용하는 핵심적인 요소이므로 사망률 자료의 신뢰성은 장래인구추계의 신뢰성과 직결된다. <그림 1>은 통계청이 장래인구추계 시 사용한 사망률 추세를 보여주고 있다.

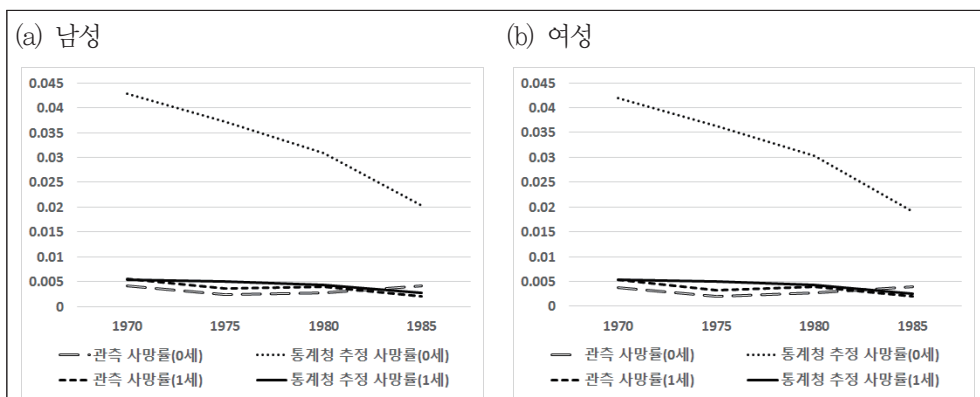
[그림 1] 성별 연령별 사망률 추이(1970~2015년)



우선 가장 눈에 띄는 특징은 사망률의 연도별 추이가 1970년부터 1980년대 전반 부까지 마치 자로 잰 듯이 뚜렷한 선형추세를 보이고 있다는 점이다. 이는 실제로는 불가능한 현상이며 평활(smoothing)을 했다면 지나치게 인위적인 평활일 뿐만 아니라 고정된 연령에서 시간에 따른 평활은 사망률의 확률적 변동성을 인위적으로 제거하기 때문에 장래인구추계 시 사용하지 않는 평활방식이다. 두 번째로는 1세 사망

률이 0세 사망률에 비해 지나치게 낮아, 남아의 경우 1970~1987까지 1세 기대수명이 0세 기대수명보다 길게 나타났고 여아의 경우 1970~1988까지 1세 여아 기대수명이 0세 여아 기대수명보다 길게 나타나는 기현상을 보여주고 있다(KOSIS).

[그림 2] 0세와 1세의 관측된 사망률과 통계청 사망률(1970~1985년)



〈그림 2〉는 실제 관측된 0세와 1세의 사망률과 대응되는 통계청 사망률을 비교한 그림이다. 남녀 1세 사망률의 경우, 통계청 사망률과 관측사망률의 차이가 미미하게 나타나지만 통계청 0세 사망률은 관측 사망률에 비해 아주 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 0세 사망률은 부정확할 수밖에 없는 현실적인 이유가 존재하여 0세 사망률은 재 추정되는 경우가 빈번하며, 특히 우리나라의 경우, 1990년대까지의 0세 관측 사망률은 재 추정되지 않으면 안될 정도로 신뢰성이 낮다는 사실에 비추어 볼 때 1970년대 0세 사망률의 재추정은 불가피한 측면이 있다. 어차피 재추정해야 한다면 70~80년대 초반까지의 0세 기대수명이 1세 기대수명보다 작아지는 현상이 일어나지 않도록 0세 사망률을 재추정하는 것이 합리적일 것이다.

세 번째로, 1970~1979년 38, 39세 사망률의 남녀패턴은 명백하게 차이를 보이고 있고 이 기간 동안 남성의 사망률은 증가하고 있으며 여성은 감소하는 것으로 나타났다. 70, 71세의 남녀 사망률은 1970~1983년까지 거의 변동이 없는 것으로 나타났다. 이는 동일 연령의 사망률은 시간이 감에 따라 감소해야 한다는 사망률의 일치성(Wilmoth 1995, Boleslawski and Tabeau 2001, 김성용, 김기환, 박유성 2011)을 위배하고 있음을 보여주고 있다.

사실, 1970년부터 1980년 전반부까지 사망률 자료는 DA분석에 의해 신뢰성이 없다는 것이 증명되었을 뿐만 아니라(전세봄, 김성용, 박유성 2012; Bennett and Horiuchi 1981; Hill 1987) 통계청 역시 1975년 출생 및 사망에 대한 신고율이 각각 56.2%와 72.3%(Kim and Kim 2004: p57)로 1975년 사망률 자료가 문제가 있음을 지적하고 있다.

이러한 신뢰성이 확보되지 않은 1970년부터 1980년 전반부까지의 사망률 자료를 장래인구추계에 사용하면 우리나라 고령화 속도를 과소평가하는 결과를 초래하게 된다. 그 이유는 <그림 1>의 70, 71세의 사망률 추이에서 볼 수 있듯이, 70년대의 사망률 자료를 추계 시 사용하게 되면 고연령 사망률의 평균이 높게 추정되고 사망률의 감소 속도도 낮게 추정되기 때문이다.

〈표 4〉 추계기초기간(base period)에 따른 기대수명의 효과

		2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065
남 성	통계청	79	80.3	81.6	82.7	83.7	84.7	85.5	86.3	87.1	87.8	88.4
	1970~2015	78.29	79.94	81.18	82.33	83.42	84.46	85.44	86.38	87.27	88.13	88.95
	1985~2015	78.77	80.31	81.95	83.48	84.89	86.21	87.44	88.6	89.68	90.7	91.66
	1995~2015	79.05	80.96	82.93	84.79	86.54	88.18	89.72	91.17	92.52	93.8	95
여 성	통계청	85.2	86.2	87	87.8	88.5	89.1	89.7	90.2	90.7	91.2	91.6
	1970~2015	84.44	85.6	86.62	87.57	88.47	89.33	90.15	90.93	91.68	92.41	93.1
	1985~2015	85.15	86.13	86.9	87.84	88.92	89.98	90.95	91.82	92.63	93.4	94.15
	1995~2015	85.23	86.5	87.74	89.16	90.54	91.78	92.93	94.04	95.1	96.12	97.09

〈표 4〉는 1970~2015년, 1985~2015년, 그리고 1995~2015년 사망률 자료를 이용하여 2016~2065년까지 추계된 기대수명을 보여주고 있다. 통계청을 제외한 기대수명은 Li and Lee (2005) 모형을 이용한 추계 사망률로 산출하였으며 이 모형에 대한 논의는 다음 장에서 좀 더 자세하게 다루고자 한다.

통계청과 동일하게 추계기초기간이 1970~2015년일 경우, 기대수명이 통계청 장래인구추계의 기대수명과 거의 동일한 것을 알 수 있다. 그러나 1970년대 사망률 자료가 제외된 1985~2015년과 1995~2015년을 추계기초기간으로 이용하면 기대수명이 시간이 감에 따라 통계청이나 1970~2015년의 기대수명과 차이가 커지고 있음을 볼 수 있으며, 1985~2015년보다 1995~2015년이 기대수명이 더 길어지고 있음을 알 수 있다.

그러므로 <표 4>가 의미하는 바는 신뢰성이 없는 1970년대와 1980년대 초반의 사망률 자료가 장래인구추계에 사용되면 기대수명을 과소추계하게 되어 고령화 속도를 과소추계하는 결과를 초래하게 된다는 것이며 추계기초기간이 최근에 가까울수록 기대수명이 길어지므로 고령화 속도가 시간이 갈수록 빨라지고 있음을 시사하고 있다. 이러한 관점에서 볼 때 신뢰성이 결여된 1970년대와 1980년대 초반 사망률 자료는 장래인구추계 시 사용하지 않아야하며 이 시점의 자료를 사용한 2016년 통계청 장래인구 추계치는 장래인구의 구조, 특히 추계된 고령인구의 신뢰성이 심각하게 손상되어 있다고 할 수 있다.

#### IV. 2016년 장래인구추계 신뢰성

통계청은 1970~2015년 사망률, 출생률, 국제인구이동 자료를 이용하여 2016년 장래인구추계치를 발표하였다. 남녀 사망률이 궁극적으로 같아지며 시간이 갈수록 고연령 사망률의 개선속도가 빨라지게 한 Li, Lee and Gerland (2013)의 방법을 Li and Lee모형(2005)에 적용하여 성별 연령별 사망률을 추계하였다. 합계 출산율은 2015년 1.24명에서 2050년까지 1.38명으로 증가 후 이 출산율이 유지된다는 가정을 하고 국제순이동은 현재 연간 8만명 수준에서 점차적으로 감소하여 2065년에 3만 2천여명으로 유지된다는 가정을 통해 미래인구를 추계하였다. 2015년 0~29세 코호트는 50년 후인 2065년에 50~79세 코호트가 된다.

<표 5>는 2015년 기준 0~29세 코호트 인구가 50년 후에 어떻게 변했는지를 보여주고 있다. 이민정책이 없는 우리나라에서 놀랍게도 2015년 기준 0~24세 인구가 50년 후에 증가한 것을 볼 수 있다. 이 인구 코호트의 50년 동안의 사망자 수를 고려하면 <표 5>에 제시된 인구증가 수보다 훨씬 큰 규모의 인구증가가 있어야만 통계청의 2016년 장래인구추계 결과가 설명될 수 있다.

<표 5> 2015년 기준 0~29세 코호트 인구의 50년 후(2065년) 증감

	0-4세	5-9세	10-14세	15-19세	20-24세	25-29세
남성	51423	66589	88981	92520	-3720	-171887
여성	41262	59228	79412	88717	48276	-36124

자료출처: KOSIS

결혼, 귀화 등으로 들어오는 이민(immigration)은 2015년 기준으로 1만 3천명 수준(법무부, 2016)이고 나가는 이민(emigration)은 해외 이민자 신고 기준으로 2007년 2만 3천여명에서 2015년 6,858명으로 줄어들었지만 해외이민 신고율이 10%미만(이창원 2015)임을 감안하면 실제로 순이민자(immigration-emigration)는 음의 값을 가지게 되어 <표 5>의 0~24세 코호트의 인구 증가는 설명이 불가능하다.

또 다른 가능성은 3개월 이상 체류 기준으로 작성되는 국제순이동인구(2015년 기준, 내국인은-10,499명이고 외국인은 71,925명)를 이민으로 상정했을 때이다. 실제로 통계청의 장래인구추계는 이렇게 했을 가능성이 매우 높으며 이는 명백한 오류이다. 국제순이동은 3개월 이상 체류자를 의미하고 더군다나 2015년 기준 국제순이동은 대부분 학생비자, 취업비자 등으로 입국한 외국인으로 비영주거주자(nonpermanent residents)로 분류된다(법무부 2016). 장래인구추계 시, 비영주거주자는 별도로 처리해서 미래의 사망률과 출산율에 영향을 미치지 말아야 한다(George et al. 2004).

<표 6> 1970년과 1975년 기준 코호트 인구의 45년, 40년(2015년) 인구의 변화

	0-4세	5-9세	10-14세	15-19세	20-24세	25-29세	30-34세
1970년	64050	-273213	-439327	-268899	-381152	-435274	
1975년	109301	-68075	-267166	-193812	-304035	-365431	-455374

자료출처: KOSIS

<표 6>은 과거의 센서스 인구 자료를 이용하여 1975년 기준 5세 단위 코호트 인구의 40년 후 인구변화와 1970년 기준 45년 후 인구변화를 보여주고 있다. <표 6>에서 볼 수 있듯이 40년 후와 45년 후 0~4세를 제외한 코호트 인구가 줄어 있음을 알 수 있다. <표 5>와 같이 50년 후 인구 증가는 경험적 인구 변화의 관점에서도 성립되지 않는 현상이라고 할 수 있다.

2016년 통계청의 장래인구추계를 좀 더 살펴보면 생산가능인구(15-64세) 비율이 2067년 47.6%로 최저점을 기록한 후 계속 증가하여 2090년 49.3%까지 이르는 것으로 추계되었고, 65세 이상 인구는 2067년 42.7%로 최고점에 도달한 후 이후 계속 감소하여 2090년에 41.3%까지 감소하는 것으로 추계되었다. 이러한 추계는 2067년부터 고령화현상이 자연적으로 완화된다는 결론에 도달하게 된다. 의료수준의 발달로 고령사망률의 지속적인 감소가 예상된다는 관점에서 이러한 결론은 명백



하게 모순된다고 할 수 있다.

시간  $t$ 에서  $x$ 세의 사망률을  $m_{x,t}$ 로 표기할 때 통계청이 수정하여 사용한 Li, Lee and Gerland(LLG) (2013)모형은 다음과 같이 표현될 수 있다.

$$\log \frac{m_{x,t+1}}{m_{x,t}} = c \cdot b_{x,t} + N_t \quad (1)$$

여기에서  $c$ 는 음의 값을 갖는 상수이고  $b_{x,t}$ 는 양의 값이며 시점  $t$ 에 대해 15세 이하에서는 감소함수, 70세 이상부터는 증가함수이다. 그리고  $N_t$ 는 평균이 0이고 정상성 과정(stationary process)인 오차항이다.

그러므로  $\log \frac{m_{x,t+1}}{m_{x,t}}$ 은 음의 값을 갖게 되어 동일한 연령의 사망률은 시간이 가면서 줄어들게 되며 특히 70세 이상의 고연령에서  $b_{x,t}$ 가 점점 커지므로 대응하는  $\log \frac{m_{x,t+1}}{m_{x,t}}$ 는 시간이 감에 따라 감소하는 형태를 가지게 되어 사망률의 개선속도가 시간이 감에 따라 빨라지게 된다.

LLG 모형은 다음과 같이 정의된 Lee and Carter (1992) 모형을 성별로 각각 적용하여 시간이 지남에 따라 15세 이하에서는 감소하고 70세 이상에서는 증가하는  $b_{x,t}$ 를 산출한다. 좀 더 자세하게 살펴보면,

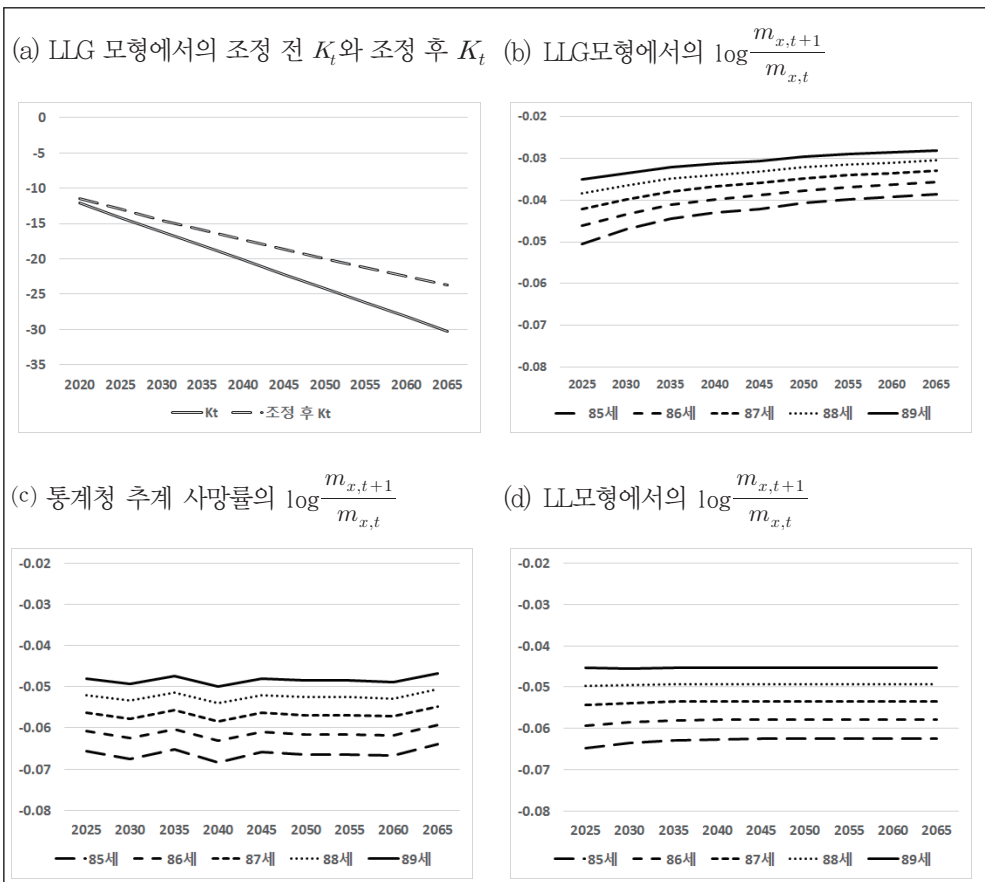
$$\log(m_{x,t}) = a_x + b_x k_t + \epsilon_t \quad (2)$$

를 남녀별로 각각 적용하여  $a_x$ ,  $b_x$  와  $k_t$ 를 추정된 후, Li, Lee and Gerland(LLG) (2013)가 제안한 방법에 따라  $b_{x,t}$ 를 산출한다. 모형 (2)의  $b_x$ 를  $b_{x,t}$ 로 교체한 후 모형 (2)에서 산출된 0세 기대수명과 일치되도록 모형 (2)의  $k_t$ 를 최종적으로 조절한다. 통계청은 모형 (2)의 확장모형인 Li and Lee (2005) 모형(LL모형)을 사용하였다. 즉,

$$\log(m_{x,t}) = a_x + b_x k_t + B_x K_t + \epsilon_t \quad (3)$$

를 남녀별로 적용(단,  $B_x K_t$ 는 남녀를 구분하지 않은 총 사망률로부터 산출함)하여  $B_x$ 를  $B_{x,t}$ 로 교체한 후 최종적으로 Li and Lee모형의 0세 평균기대수명과 일치하도록  $K_t$ 를 조절한다. 그러나 <그림 3-(a)>에서 볼 수 있듯이 조정 전  $K_t$ 와 조정 후  $K_t$ 가 시간이 갈수록 차이가 커지게 되어 <그림 3-(b)>와 같이 통계청의 LLG모형은 고연령에서의  $\log \frac{m_{x,t+1}}{m_{x,t}}$ 가 시간이 갈수록 증가하는 형태를 가지게 된다. 이는 시간이 갈수록 사망률의 개선속도가 느려진다는 것을 의미하므로 LLG모형의 원래 목적과는 반대의 현상을 가지게 된다.

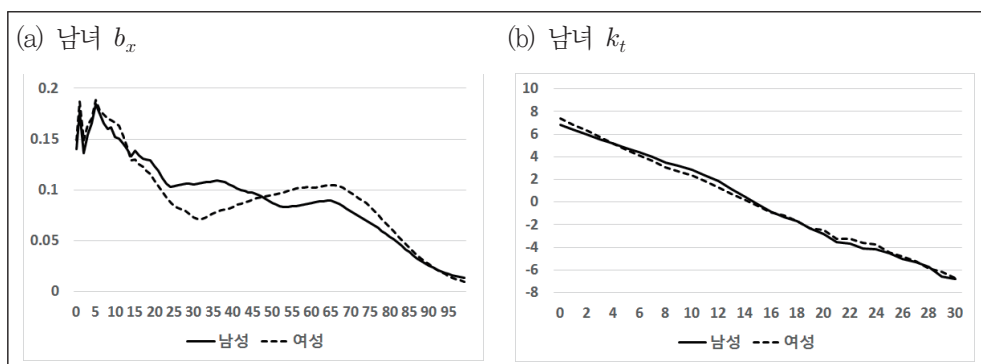
[그림 3] LLG모형을 통해 구한 남성 85-89세  $\log \frac{m_{x,t+1}}{m_{x,t}}$



이러한 현상의 한 원인은 김현식 외(2016)가 지적하였듯이 남녀별 기대수명과 평균기대수명의 내적일치성의 결여일 가능성이 있다. 이를 해결하기 위해 모형 (3)에서  $K_t$ 뿐만 아니라  $k_t$ 를 동시에 조절하여야 한다. 그러나 하나의  $B_{x,t}$ 에 대해 두 개의 값(즉,  $K_t$ 와  $k_t$ )의 결정은 유일한 해가 존재하지 않는다. 통계청은 김현식 외(2016)가 제안한대로  $K_t$ 를 총 사망률로부터 결정한 후 남녀 각각 사망률에 LC모형 (2)를 적용하여  $k_t$ 를 결정했을 가능성이 높다. <그림 3-(c)>는 통계청 추계사망률을 이용하여 산출한 85-89세 남자사망률 개선속도를 보여주고 있으며, 비교를 위해 <그림 3-(d)>는 (3)의 Li and Lee모형으로부터 추계한 사망률의 개선속도를 보여주고 있다. 두 개의 그림을 비교하여 보면 거의 동일한 사망률 개선속도를 보여주고 있으며 이러한  $K_t$ 와  $k_t$ 의 결정은 Li and Lee모형과 동일한 결과를 초래하게 됨을 알 수 있다. 그러므로 Li and Lee모형과 동일한 결과를 보여주는 복잡한 LLG모형을 써야 할 이유가 없으며, LLG모형에 대한 추가적인 실증연구가 선행되어 그 유용성이 입증된 후에 LLG모형이 사용되어야 할 것이다.

식 (3)에 정의된 Li and Lee모형을 사용하기 위한 전제조건은 모형 (2)의 LC모형에서 남성 사망률에 적합하여 구한  $b_x k_t$ 와 여성 사망률의  $b_x k_t$ 가 시간이 감에 따라 같아진다는 가정이 성립되어야 한다. <그림 4>은 LC모형에 의해 추정된 성별  $b_x$ 와  $k_t$ 이다.

[그림 4] LC모형에서 추정된 성별  $b_x$ 와  $k_t$



〈그림 4〉의 성별  $b_x$ 를 보면 24세부터 55세까지 추이가 정반대임을 볼 수 있고,  $k_t$ 는 남녀 모두 시간  $t$ 에 대해 감소함수임을 알 수 있다. 남성과 여성의  $k_t$ 가 같다고 할 수 있는지 알아보기 위해 공적분 검정(cointegration test)(박유성, 김기환 2016)을 실시한 결과 p-value가 0.5962로 공적분 관계가 없다는 귀무가설을 기각하지 못해 성별  $k_t$ 가 같다는 통계적 근거가 없다고 할 수 있다. 그러므로 모형 (2)의 남성과 여성의  $b_x k_t$ 가 같다는 가정에서 사용한 통계청의 LLG모형은 통계적 근거가 없는 모형이라고 할 수 있다.

## V. 장래인구추계 방법론의 개선

장래인구추계를 위해서 가장 먼저 해야 할 것은 추계기초기간(base period)의 결정이다. 사망률 추계모형에서 모수의 개수가 가장 많아 적합도가 뛰어난 2요인 LC 모형(박유성, 장선화, 김성용 2013. 이를 LC2모형이라고 정의한다)인 Hyndman and Ullah(2007)모형을 이용하여 추계기초기간의 적합도를 점검하고자 한다. LC2모형으로부터 추정된 사망률과 실제 관측된 사망률의 차이를 측정하기 위해 평균오차(mean error: ME), 평균제곱오차(mean squared error: MSE), 그리고 평균절대퍼센트오차(mean absolute percentage error: MAPE)를 적합도 척도로 이용하고자 한다. ME는 추정치의 편향(bias) 정도를 의미하고 MSE는 추정치와 관측치의 평균 거리를, 그리고 MAPE는 평균적으로 추정치가 관측치에 몇 퍼센트 정도 벗어났는지를 측정하는데 사용된다. 〈표 7〉은 세 가지 추계기초기간에 대한 LC2모형의 적합도를 정리한 표이다.

〈표 7〉 추계기초기간에 따른 LC2모형의 적합도

(ME, MSE의 단위는  $10^{-5}$ 임.)

추계기초기간	남성			여성		
	ME	MSE	MAPE	ME	MSE	MAPE
1970~2015년	-4.976	5.876	7.449	16.369	1.782	8.508
1985~2015년	0.930	2.577	5.648	-4.760	1.770	6.736
1995~2015년	-7.537	3.113	5.662	5.382	1.948	6.636

〈표 7〉에서 볼 수 있듯이 추계기초기간에 1970~1980년 자료를 포함한 경우(즉 1970~2015년)가 예상대로 가장 나쁜 적합도를 보이고 있고 1985~2015년을 추계기초기간으로 한 적합도가 가장 좋은 것으로 나타났다. 통계적 불확실성을 유지하기 위해 평활(smoothing)을 하지 않은 1985~2015년 사망률 자료를 이용하고 70세 이상 고연령의 사망률 개선속도가 시간이 지남에 따라 빨라지게 하는 Li, Lee and Gerland (2013)의 생각을 LC2모형에 접목한 LC2G (2-factor LC model with Gerland)을 제안한다(자세한 LC2G모형과 특성은 지면 관계상 생략하기로 한다. 이에 대한 논의는 별도의 논문으로 출간할 예정임).

최근 Imperial College London 연구진과 WHO는 의학 최고 권위지인 The Lancet에 우리나라의 2030년 성별 기대수명을 발표하고 이를 기반으로 우리나라를 최장수국으로 예측하고 있다(Kontis et al. 2017). 이들도 LC2G모형의 추계기초기간과 일치하는 1985~2014년 사망률 자료를 이용하였다. 〈표 8〉은 Lancet의 기대수명(Lancet으로 표기), LC2G에 의한 기대수명, 그리고 2016년 통계청이 발표한 기대수명을 정리한 표이다.

〈표 8〉에서 2010년 기대수명은 통계청과 LC2G는 모두 실측치이고 Lancet은 추정치로 Kontis et al. (2017)은 기대수명을 약간 과대 추계한 것으로 나타났다. Kontis et al. (2017)이 유일하게 숫자로 발표한 2030년 기대수명을 살펴보면, Lancet이 다소 과대추계하고 있다는 것을 감안하면 LC2G와 Lancet의 기대수명은 거의 일치한다고 볼 수 있지만 통계청은 기대수명을 Lancet과 LC2G에 비해 현저하게 과소 추계했다는 것을 알 수 있고, 통계청의 이러한 과소추계는 2060년에 더욱 뚜렷하게 나타나고 있음을 〈표 8〉은 보여주고 있다. 통계청의 기대수명은 1990년 이래 모든 추계에서 과소 추계되고 있다(최용욱 2016)는 연구결과를 바탕으로 고려해 볼 때, 〈표 8〉의 결과는 1970~1980년 초반자료의 포함이 이러한 과소추계의 중요한 원인일 가능성을 나타내고 있다. 실제로, 1970~1980년 초반 사망률 자료를 추계한 결과 사망률 추계모형에 관계없이 기대수명이 통계청의 기대수명과 큰 차이가 나타나지 않았음을 밝혀둔다(이 결과는 후속논문으로 발표될 예정이지만 관심 있는 독자의 요청이 있으면 제공할 예정임).

〈표 8〉 기대수명의 비교

	남성					여성				
	2010	2030	2040	2050	2060	2010	2030	2040	2050	2060
통계청	76.8	82.7	84.7	86.3	87.8	83.6	87.8	89.1	90.2	91.2
Lancet	77.11	84.07				84.23	90.82			
LC2G	76.8	83.41	86.16	88.57	90.72	83.6	88.61	90.82	92.81	94.63

장래인구추계를 위해서 출산율 추계가 필요하다. 출산율은 15~49세 각 세별 여성인구 대비 출생아수인 ASFR(age specific fertility rate)로 정의되며 ASFR의 합을 합계 출산율(Total fertility rate: TFR)이라고 한다. 속인주의에 속한 우리나라의 경우 외국인 체류자의 출생은 등록대상이 아니므로 ASFR을 구할 때 2015년 기준 외국인 체류자 130만여명 중 110만명에 이르는 비영주외국인은 제외되어야 한다(법무부 2016). 통계청이 발표한 2000, 2005, 2010, 2015년에 발표한 합계 출산율은 각각 1.467, 1.067, 1.266, 그리고 1.236명이지만 내국인 센서스자료로 재산출하면 각각 1.563, 1.135, 1.280, 그리고 1.279명으로 늘어나게 되어 통계청의 합계 출산율은 과소 추정되었음을 알 수 있다.

장래인구추계의 또 하나의 요소는 국제순이동 인구의 추계이다. 국제순이동 인구는 내국인과 외국인으로 분리해서 추계하여야 하며 외국인 국제순이동 인구는 영주거주자(결혼이민과 영주이민자)와 비영주거주자(non-permanent residents)로 구분하여야 한다. 영주거주자는 내국인 국제 순이동으로 간주하여 아래의 절차 1에 해당되는 인구추계법으로 추계되어야 한다. 비영주 거주자는 현재시점  $t$ 의 인구추계에는 해당인구가 가산되지만  $t+1$ 시점의 인구추계에는 사용되지 않아야 한다. 좀 더 자세하게 살펴보면, 현재 시점  $t$ 에서 외국인 체류자는 따로 분류한 후 사망자를 차감한 생존 외국인 체류자를 구하고 이 체류자에  $t \sim t+1$  사이에 집계(또는 추계)된 외국인 국제순이동 인구를 합하여  $t+1$ 시점의 외국인 체류자를 추계한다. 이 때  $t$ 시점에서 생존한 외국인인구의 성별 연령별 분포는  $t+1$ 시점에도 동일한 것으로 가정한다(George et al. 2004).

추계된 사망률, 출산율, 그리고 국제순이동 인구를 이용하여 장래인구추계 절차를 정리하면 다음과 같이 네 단계로 정리할 수 있다.

절차 1:  $t+1$ 년도  $x+1$ 세 내국인 인구 =  
 $t$ 년도  $x$ 세 내국인 인구 -  $t$ 년도  $x$ 세 내국인 인구  $\times t$ 년도  $x$ 세 사망률  
 $(m_{x,t}) + t+1$ 년도  $x+1$ 세 순이민자인구 +  $t+1$ 년도  $x+1$ 세 내국인 국  
 제순이동 인구

절차 2:  $t+1$ 년도 0세 인구 =  $\sum_{x=15}^{49} (t$ 년도  $x$ 세 내국인 여성인구  $\times t$ 년도  $x$ 세 출산율)

절차 3:  $t+1$ 년도  $x+1$ 세 외국인 인구 =  
 $t$ 년도  $x+1$ 세 외국인 인구 -  $t$ 년도  $x+1$ 세 외국인 인구  $\times m_{x+1,t} +$   
 $t+1$ 년도  $x+1$ 세 외국인 국제순이동인구

절차 4:  $t+1$ 년도  $x+1$ 세 인구 =  
 $t+1$ 년도  $x+1$ 세 내국인 인구 +  $t+1$ 년도  $x+1$ 세 외국인 인구.

절차 3과 같이 외국인 인구를 따로 분리하지 않고 절차 1과 2에 내외국인 구분 없이 인구를 추계하게 되면, 비영주 거주자인 외국인을 사실상 이민자(immigrant)로 간주한다는 것을 의미하며 결과적으로 장래인구의 연령분포와 출산율을 왜곡하게 된다. 이러한 왜곡이 2016년 장래인구추계에서 2015년 0~24세 코호트인구가 50년 후에 증가하는 비정상상을 설명해 주고 있다. 절차 1에서 순이민인구는 결혼이민자와 영주이민자를 의미한다.

〈표 9〉 통계청 장래인구추계와 본 연구의 추계인구의 비교

(단위: 만명)

		2015	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2100
통계청	0-14세	703	657	611	565	472	427	398	285
	15-64세	3,744	3,727	3,388	2,943	2,590	2,244	1,950	1,426
	65세 이상	654	813	1,296	1,712	1,881	1,854	1,733	1,237
	총 인구	5,101	5,197	5,294	5,220	4,943	4,525	4,080	2,948
본 연구	0-14세	703	661	617	563	466	421	387	265
	15-64세	3,744	3,731	3,399	2,968	2,617	2,272	1,962	1,362
	65세 이상	654	806	1,285	1,723	1,951	1,975	1,892	1,451
	총 인구	5,101	5,197	5,301	5,254	5,034	4,667	4,242	3,078

통계청과 본 연구의 추계결과를 비교를 위해 인구를 0~14세, 15~64세, 65세 이상으로 나누어 <표 9>에 정리하였다. 통계청의 합계출산율은 2016년 1.18명에서 2050년 1.38명으로 증가한 후 유지되는 것으로 가정하였으며 본 연구에서는 1.20명에서 2030년 1.39명으로 증가한 후 유지되는 것으로 가정하였다. 수치상으로 본 연구의 합계출산율이 높은 것처럼 보이지만, 통계청은 외국인도 포함한 합계출산율이고 본 연구는 내국인만을 대상으로 한 출산율이기 때문에 거의 동일한 가정이라고 해도 무방하다. <표 9>에서 볼 수 있듯이 통계청과 본 연구의 0~14세인구가 크기와 추세가 거의 같이 나타난 이유이다. 생산가능인구(15~64세)는 2070년까지 비슷하다가 그 이후 본 연구의 생산가능인구가 점차적으로 통계청의 그것보다 작게 나타나고 있다. 이 차이는 국제순이동에 대한 추계의 방법이 다르기 때문인 것으로 보인다. 본 연구에서는 영주거주자와 비영주거주자의 추계를 달리하였고, 특히 비영주거주자의 연령분포가 시간에 무관하게 동일하다는 가정에서 추계되지만, 통계청은 순국제이동도 내국인과 동일하게 연령분포가 1년에 1세씩 증가시키는 가정에 따라 궁극적으로 외국인 인구도 생산가능인구를 벗어나도록 추계한 것 때문인 것으로 판단된다.

본 연구의 추계가 통계청과 가장 다른 연령은 65세 이상 인구로, 이는 사망률추계 모형의 차이 때문이며 이미 논의했듯이 통계청의 사망률 과소추계가 주된 이유라고 할 수 있다. 이러한 결과로 2100년에는 총인구가 130만 명 정도의 차이를 보여주고 있으며 이 중 65세 이상의 차이가 214만 명을 차지하고 있어 인구고령화에 대한 장수리스크의 척도가 매우 다르게 나타나고 있다.

## VI. 결론

1990년 이래로 반복적이고 지속적인 고령화속도의 과소추계(동일하게 기대수명의 과소추계)(최용욱, 2016)의 가장 큰 원인은 신뢰성이 결여된 1970~1984년 사망률 자료를 사망률 추계에 사용했다는 것이다. 두 번째로는 2015년 등록센서스인구의 과대추계로 인해 과거의 사망률추계가 왜곡되었으며 세 번째로는 2015년 0~24세 코호트인구가 50년 후 무려 612,688명이나 증가하고 2067년부터 고령화현상이 자연적으로 완화되는 비정상적인 장래인구추계 방법의 체계적인 오류 때문이



며, 네 번째로는 고연령 사망률 개선속도를 반영한 사망률 추계모형을 사용하였다고 했으나 추계모형에 포함된 모수조절 문제로 인하여 실제로는 고연령 사망률 개선속도가 개선되지 않았기 때문이다.

이러한 이유로, Imperial College London 연구팀과 WHO (Kontis et al., 2017)에서 발표한 2030년의 한국인 기대수명보다 남자는 1.3세 여자는 3세 더 낮게 기대수명을 추계한 결과를 초래하게 되었다. 불과 13년 후의 기대수명이므로 이러한 차이는 예외적으로 큰 차이라고 할 수 있다.

신뢰성이 어느 정도 확보된 1985~2015년 사망률자료(비록 2015년 사망률자료의 신뢰성이 취약하긴 하지만)를 이용하고 고연령의 사망률 개선속도가 시간이 감에 따라 빨라지는 새로운 사망률 추계모형을 적용하여 산출한 기대수명은 Imperial College London 연구팀과 WHO의 기대수명과 아주 유사한 결과를 보여주었다. 인구추계에서 이민을 허용하지 않는 우리나라의 현실에 맞도록 국제순이동 인구 추계를 조정하여 통계청의 장래인구추계에서 나타난 비정상적인 결과를 모두 해결하였다. 등록센서스의 실제적인 신뢰성 확보를 위해, 현재 등록센서스에서 전 가구의 20%를 표본조사할 때 인구 수 조사항목을 추가하여 등록센서스에서 나타나는 시계열적 문제를 보완하는 것도 좋은 방안이 될 것이다. 본 연구에 의한 인구추계 결과는 예상보다 훨씬 빠르고 심각한 고령화현상을 보여주고 있어 급속한 고령화에 따른 장수위험(longevity risk)에 대한 선제적 대응이 절실하게 요구된다.

## 참고문헌

- 김성용, 김기환, 박유성. 2011. 우리나라의 초고령 사망률의 확장에 대한 연구. 『조사연구』 12(2), 1-26.
- 김현식, 계봉오, 김현태. 2016. 장래인구추계 출산력·사망력 추계방법 개선 연구. 대전: 통계청.
- 박유성, 김기환. 2016. 『SAS/ETS를 이용한 계량경제·금융자료 분석.』. 서울: 자유아카데미.
- 박유성, 김미리, 김성용. 2013. 확률적 출산율 모형과 한국의 미래인구 구조. 『조사연구』, 14(3), 49-78.
- 박유성, 장선화, 김성용. 2013. 사망률 추계를 위한 오차수정 LC 모형. 『조사연구』, 14(2), 19-47.
- 법무부. 2011. 출입국 외국인정책 통계연보. 과천: 법무부.
- 법무부. 2012. 제2차 외국인 정책 기본계획. 과천: 법무부.
- 법무부. 2016. 출입국 외국인정책 통계연보. 과천: 법무부.
- 이창원. 2015. 나가는 이민 통계 현황 및 개선 방안. 『IOM 이민정책연구원 정책 보고서』. No. 2015-04.
- 전세봄, 김성용, 박유성. 2012. 인구통계학적 분석을 이용한 우리나라의 센서스 및 동태자료에 대한 질적 평가. 『조사연구』, 11, 95-113.
- 정기선. 2012. 2012년 체류외국인 실태조사: 영주권자와 귀화자를 중심으로. 과천: 법무부.
- 최용욱. 2016. 급속한 기대수명 증가의 함의. 『KDI Focus』, 69.
- 통계청. 1996. 장래인구추계. 대전: 통계청.
- 통계청. 2001. 장래인구추계. 대전: 통계청.
- 통계청. 2006. 장래인구추계. 대전: 통계청.
- 통계청. 2011. 장래인구추계. 대전: 통계청.
- 통계청. 2016. 장래인구추계. 대전: 통계청.
- 통계청 KOSIS. <http://kosis.kr/>
- Bennett, N. G., and Horiuchi, S. 1981. Estimating the completeness of

- death registration in a closed population. *Population index*, 207–221.
- Bennett, N. G., and Horiuchi, S. 1984. Mortality estimation from registered deaths in less developed countries. *Demography*, 21(2), 217–233.
- Boleslawski, L. and E. Tabeau. 2001. “Comparing Theoretical Age Patterns of Mortality Beyond the Age of 80.” In E. Tabeau, A. Van Den Berg Jeths and C. Heathcote ed. *Forecasting mortality in developed countries: Insights from a statistical, demographic and epidemiological perspective*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Hill, K. H. 1987. Estimating census and death registration completeness. In *Asian and Pacific population forum/East–West Population Institute, East–West Center* Vol. 1, No. 3, pp. 8–13.
- Hill, K., You, D. and Choi, Y. 2009. Death distribution methods for estimating adult mortality: sensitivity analysis with simulated data errors. *Demographic Research*, 21, 235–254.
- Hyndman, R. J., and Ullah, M. S. 2007. Robust forecasting of mortality and fertility rates: a functional data approach. *Computational Statistics & Data Analysis*, 51(10), 4942–4956.
- Kim, D.S. and Kim, C.S. 2004. *The population of Korea*. Daejeon: Korea National Statistical Office.
- Kontis, V., Bennett, J. E., Mathers, C. D., Li, G., Foreman, K., and Ezzati, M. 2017. Future life expectancy in 35 industrialised countries: projections with a Bayesian model ensemble. *The Lancet*.
- Lee, R. D., and Carter, L. 1992. Modeling and Forecasting the Time Series of US Mortality. *Journal of the American Statistical Association*, 87(659), 71.
- Li, N., and Lee, R. 2005. Coherent mortality forecasts for a group of populations: An extension of the Lee–Carter method. *Demography*, 42(3), 575–594.

- Li, N., Lee, R., & Gerland, P. 2013. Extending the Lee–Carter method to model the rotation of age patterns of mortality decline for long–term projections. *Demography*, 50(6), 2037–2051.
- George, M. V., Smith, S. K., Swanson, D. A., and Tayman, J. 2004. “Population projections.” Siegel, J. S., and Swanson, D ed. *The methods and materials of demography, second edition*. Oxford: Emerald Group Publishing. Chapter21.
- Smith, S. K., Tayman, J., and Swanson, D. A. 2006. *State and local population projections: Methodology and analysis*. New York: Springer Science &Business Media. Chapter13.
- United Nations Economic Commission for Europe. 2007. Register–based Statistics in the Nordic Countries: Review of Best Practices with Focus on Population and Social Statistics. *United Nations*.
- Wilmoth, J. R. 1995. Are mortality rates falling at extremely high ages? An investigation based on a model proposed by Coale and Kisker. *Population studies*, 49(2), 281–295.

## Reliability of the 2016 population projection and an improved projection method

Yousung Park\*·Sunmi Lee\*\*

### Abstract

We evaluate quality and reliability of the register-based census and the population projection, released by Statistics Korea in 2015 and 2016, respectively, using by the cohort component method and demographic analysis. We investigate the reasons why the life expectancy of Korean people has been underestimated repeatedly and continuously and suggest solutions for such an underestimation. The completeness of the 2015 registered census is much greater than one, indicating that the adult population is overestimated. Cohort component analysis shows that the elderly population is underestimated. The unusual result of future population estimates, released by Statistics Korea in 2016, that the population of 0–24 years old cohort will increase by about 610,000 in 50 years and that the aging phenomenon will heal spontaneously from 2067 means systematic errors in population projection. We present a new method of population estimation and compare the results with the expected life expectancy of Koreans published in *The Lancet* in 2017.

Field: Society/Psychology Statistics

Key Words: Cohort component method, Demographic analysis, Mortality, Life expectancy, Population projection, register-based census.

---

\* Professor, Department of Statistics, Korea University

\*\* Ph.d. Student, Department of Statistics, Korea University



## 치킨전문점의 창·폐업에 영향을 미친 요인에 관한 실증연구

김재경\*·성낙일\*\*·조동혁\*\*\*

### 국문초록

본 연구는 전국사업체조사 자료에 기초해 시·군·구별 치킨전문점(치킨집)의 창·폐업업체 수를 2006년~2014년 기간에 걸쳐 산정하고 시·군·구별 치킨집의 창·폐업에 영향을 미친 요인을 분석한다. 본 연구의 추정결과에 따르면 시·구 지역에서 직전년도 인구대비(인구 1,000명당) 총 업체 수가 많을수록 오히려 인구대비 창업업체 수가 증가하는 경향이 있었다. 군 지역에서도 인구대비 총 업체 수가 창업업체 수를 감소시켰다는 증거는 확인되지 않는다. 이 관찰결과는 치킨집이라는 영세 자영업종에서 수익성에 기초하지 않은 비합리적인 진입, 즉 과잉창업이 발생했을 가능성을 시사한다. 지역별 소득수준과 무관하게 치킨집이 창업되었다는 사실도 이와 같은 주장을 뒷받침한다. 아울러 지역별 직전년도 인구대비 총 업체 수가 많을수록 인구대비 폐업업체 수가 증가하는 경향도 관찰된다. 우리나라에서 실업이 치킨집 창업을 촉진했는지, 또는 억제했는지는 명확하지 않다. 다만 베이비부머 세대를 상징하는 50대 인구비율이 높을수록 대체로 인구대비 총 업체 수나 창업업체 수가 증가한 경향은 확인된다.

국가과학기술표준분류: SC0605 산업/서비스경제

주제어 : 영세자영업, 서비스산업, 치킨전문점, 창업, 진입

논문접수일: 2017년 5월 4일, 심사일: 7월 18일, 게재확정일: 8월 16일  
\* 서울시립대 대학원 경제학과 박사과정 (제1저자, julie0401@gmail.com)  
\*\* 서울시립대 경제학부 교수 (교신저자, nisung@uos.ac.kr)  
\*\*\* 서울시립대 대학원 경제학과 (tolerance2u@uos.ac.kr)

## I. 서론

최근 서비스산업 생계형 영세자영업의 과잉 창·폐업이 우리 사회의 중요 경제현안으로 부상하고 있다. 국세청이 매년 발표하는 『국세통계연보』에 따르면 2005년~2014년 10년간 967만개의 개인사업자가 창업했고 799만개가 폐업해 자영업 생존율은 17.4%에 불과했다. 특히 자영업자의 신규창업은 2014년 101만개로 2007년 이후 최고치를 기록했으며, 편의점, 치킨전문점, 커피전문점 등 업종에서 자영업자들의 폐업도 크게 늘어났다. 우리 사회에서 영세자영업의 과잉 창·폐업이 문제가 되는 이유의 하나는 은퇴자나 실직자들이 생계를 위해 비자발적으로 자영업을 창업하고 있고 이에 따른 영세성 및 낮은 수익성이 “과잉창업=과잉폐업”으로 연결된다는 점이다. 또한 전문기술이 필요 없고 상대적으로 진입장벽이 낮은 저(低)기술 서비스 산업에서 영세자영업 창업이 주로 이루어져 영세자영업의 과잉 창·폐업이 다시 사회양극화나 가계부채 증가 등과 같은 사회적 부작용도 초래하고 있는 실정이다.

치킨전문점(이하 치킨집으로 지칭)은 각종 언론매체를 통해 대표적인 영세자영업의 하나로 간주되는 업종이다. 우리나라 영세자영업의 문제점으로 지적되는 저생산성, 저수익성, 과잉 창·폐업 등이 치킨집에서 상징적으로 나타나고 있기 때문에 판단된다. 각종 언론매체는 베이비부머 세대의 은퇴, 경기불황에 따른 조기퇴직, 청년실업 등으로 실직상태이거나 실직위기에 처해있는 사람들이 비교적 창업이 용이한 치킨집에 대거 몰려 치킨집 업종에서 과잉경쟁이 발생하고 있다는 점을 종종 지적해왔다.<sup>1)</sup> 실제로 통계청의 전국사업체조사 자료를 토대로 산정해보면, 2006년~2014년 기간 중 치킨집 수는 연평균 3.69% 증가했으며, 이 연평균 증가율은 한식(0.94%), 중식(-1.78%), 분식 및 김밥 전문점(-2.33%)보다 월등히 높았다. 또한 2014년 기준 5인 미만 영세업체 비율 역시 치킨집은 95.5%로서 한식(88.3%), 중식(79.6%), 분식 및 김밥전문점(92.9%) 등 여타 음식점들과 비교해 상대적으로 높았다.

본 연구는 두 가지 목적을 갖고 수행된다. 첫 번째로 치킨집의 창업(진입) 및 폐업(퇴출) 패턴을 시·군·구 자료를 활용해 분석함으로써 대표적 영세자영업인 치킨집의

1) 예를 들어, 조선일보 2016년 11월 3일자 기사제목은 “폐업률 1위 업종? 골목마다 치킨집 들어서는 결정적 이유 2가지”이었고, 동아일보 2017년 1월 16일자 기사제목도 “치킨집 옆 치킨집 창업, 대출 까다로워진다”로 치킨집의 과잉 창·폐업 문제를 거론하고 있다.



동향정보를 제공한다. 두 번째로 지역별 치킨집의 창·폐업에 영향을 미친 요인을 분석하며, 이를 통해 치킨집의 과잉창업 여부에 대한 정량적 판단기준을 제시할 뿐만 아니라 선행연구에서 주목해온 실업과 자영업 창업 간 관계도 고찰한다. 본 연구는 전국사업체조사 원시자료의 사업자별 설립연도에 관한 정보를 활용해 연도별 창·폐업업체 수를 추정하며 이를 실증분석에 사용한다는 점에서 선행연구와 차별적이다. 우리나라에서는 2006년 이루어진 한국표준산업분류 9차 개정을 통해 치킨전문점이 세부산업으로 분리되어 자료가 제공되기 시작했기 때문에 본 연구는 2006년~2014년 9개년을 분석기간으로 설정한다.

## II. 선행연구

경제학이나 경영학 분야에서 기업 또는 사업체의 창업(진입)과 폐업(퇴출)은 매우 오래된 연구주제의 하나이다. 본 연구에서처럼 자영업 창업과 관련해서도 적지 않은 연구들이 발표되었다. 이중 상당수 연구들은 자영업 창업에 영향을 미친 각종 요인을 규명하는 데에 초점을 맞추었다. 개인특성, 가족배경, 개인품성, 인적자본, 건강상태, 금융자원에 대한 접근성 등이 창업에 영향을 미치는 요인으로 종종 지적되어 왔다(Simoes, Crespo, & Moreira, 2016).

노동시장의 개인은 실직, 구직, 자영업 창업 중 하나를 선택하며 그 선택과정에서 각 대안의 편익과 비용을 비교해 최종 선택지를 결정한다. 이 때문에 자영업 창업에 관한 선행연구들 중 일부는 실업과 자영업 창업 간 관계에 초점을 맞추었다. 자영업 창업과 실업 간 관계와 관련해 선행연구들은 두 가지 가설을 제시하고 있다(Storey, 1991). ‘수요가설’(pull hypothesis)은 개인이 만족할만한 수준의 이윤을 창출할 수 있다고 인식할 때, 즉 충분한 수요가 있다고 판단할 때 새로운 사업체의 창업을 실행한다는 가설이다. 이와는 달리, ‘실업가설’(push 또는 unemployment push hypothesis)은 경기악화로 실업을 경험하거나 실업이 예상될 때 개인이 새로운 사업체를 창업할 가능성이 높아진다고 주장한다.

그간 선행연구들의 분석결과가 수요가설과 실업가설 중 무엇을 더 지지하는지는 여전히 명확하지 않다. Binks & Jennigs(1986), Storey & Jones(1987), Tervo(1994), Fritsch & Falck(2007) 등은 실업이 창업을 촉진한다는 분석결과를 제시한 반면에,

Whittington(1984), Blanchflower & Oswald(1990), Carree(2002), Carree, Santarelli, & Verheul(2008) 등은 실업이 창업을 억제한다는 수요가설을 지지하는 분석결과를 제시했다.

자영업 창업에 관한 국내연구는 주로 창업자 또는 일반 자영업자들의 실태조사를 통해 동향을 파악하고 시사점을 도출하거나(서재만, 2011; 김현경, 윤영희, 2011; 이재형, 양정삼, 2011; 박진희, 2012), 창업에 영향을 미치는 개인특성에 관심을 가져왔다(금재호, 조준모, 2000; 전병유, 2003; 성지미, 2011; 어수봉, 유길상, 최기성, 2012; 김우영, 2013). 또한 시계열자료를 사용해 경기변동, 실업률 등 거시경제변수들과 자영업체 간의 인과관계를 분석한 연구도 발표된 바 있다(서한석, 2015; 한상연, 2016). 남윤미(2017)는 자영업의 창·폐업에 영향을 미치는 시장요인, 특히 경제요인을 분석하고 있다는 점에서 주목된다. 남윤미(2017)는 생존분석 방법(survival analysis)을 전국사업체조사 자료에 적용해 도소매업, 음식숙박업, 수리 및 기타 개인서비스업에 속하는 자영업체의 폐업률에 영향을 미친 요인을 규명하고 있다.

하지만 이제까지 자영업 창업에 초점을 맞춘 국내연구는 상대적으로 적었을 뿐만 아니라 실업과 자영업 창업 간 관계를 규명하거나 과잉창업 여부를 계량모형을 사용해 분석한 연구는 거의 찾아보기가 어렵다. 더욱이 치킨집과 같이 특정업종을 대상으로 자영업의 창·폐업을 분석한 연구는 거의 보고된 바가 없다.

### Ⅲ. 치킨전문점의 창·폐업 동향

이 절에서는 전국사업체조사 자료에 기초해 치킨집의 창·폐업 동향을 분석한다. <표 1>은 각 행정단위별로 인구 1,000명당(향후 ‘인구대비’)와 혼용해 사용) 치킨집 및 전체 음식점 수를 측정하고 이를 시·군·구별로 평균한 결과를 분석기간에 걸쳐 보여준다. <표 1>에 따르면, 2014년 기준 인구대비 치킨집(전체 음식점) 수 전국평균치는 0.661(10.870)이었다. 즉 2014년 기준 치킨집은 전체 음식점의 약 6%를 차지했다. 인구 1,000명당 전체 음식점 수는 글로벌 금융위기 여파로 2008년~2010년 기간 중 다소 줄어들었다가 2010년 이후 꾸준히 증가하고 있다. 이에 반해 인구 1,000명당 치킨집 수는 글로벌 금융위기와 관계없이 전 기간에 걸쳐 꾸준한

증가추세를 보였다. 그 결과 2014년 기준 인구 1,000명당 치킨집 수는 2006년과 비교해 33.4%나 증가했다.

인구 1,000명당 총 업체 수 평균치는 치킨집의 경우에 시-군-구 순서로 높았고 전체 음식점의 경우에 군-시-구 순서로 높았다. 이 현상은 분석기간 중 매년 동일하게 관찰된다. 인구가 밀집된 대도시(서울특별시와 광역시)의 구 지역보다 농어촌 지역이 대부분인 군 지역에서 인구대비 치킨집이나 음식점이 많았다는 사실은 일견 예상 밖의 결과로 보일 수 있다. 우리나라 대도시의 1인당 소득수준이 농어촌과 비교해 그다지 높지 않기 때문에 이 현상이 발생했을 수 있다. 또한 <표 3>에서 볼 수 있듯이, 군 지역의 영세업체 비율이 타 지역보다 높기 때문에 단순히 인구대비 치킨집 수가 많았다는 사실이 인구대비 치킨거래가 많았음을 의미하지는 않는다는 점에 유의할 필요가 있다.

<표 1> 인구 1,000명당 치킨전문점 및 전체 음식점 수(총 업체 수)

	치킨전문점				전체 음식점			
	구	시	군	전국	구	시	군	전국
2006	0.459	0.529	0.495	0.496	9.422	9.397	10.970	9.980
2007	0.466	0.544	0.507	0.507	9.421	9.482	11.024	10.030
2008	0.488	0.568	0.533	0.531	9.238	9.416	11.063	9.964
2009	0.512	0.587	0.552	0.551	9.216	9.399	11.076	9.957
2010	0.532	0.623	0.588	0.582	9.104	9.327	11.079	9.900
2011	0.554	0.648	0.617	0.608	9.354	9.608	11.378	10.178
2012	0.593	0.685	0.659	0.648	9.553	9.874	11.801	10.473
2013	0.594	0.698	0.668	0.656	9.687	9.992	12.045	10.641
2014	0.596	0.694	0.685	0.661	9.775	10.134	12.472	10.870
증가율	29.7%	31.1%	38.3%	33.4%	3.8%	7.9%	13.7%	8.9%

주: 증가율은 2006년 대비 2014년 업체 수 증가율을 의미.

출처: 통계청의 전국사업체조사를 토대로 산정.

본 연구에서  $i$  지역,  $t$  년도의 창업업체 수( $E_{it}$ )는  $i$  지역에 소재한 치킨집 중에서 전국사업체조사 자료의 ‘창설연월’ 기입란에  $t$  년도를 창설연도로 기재한 치킨집을 기초로 산정한다.<sup>2)</sup>  $i$  지역,  $t$  년도의 폐업업체 수( $X_{it}$ )는  $X_{it} = E_{it} - (N_{it} - N_{i,t-1})$ 의

공식을 사용해 계산한다. 이 식에서  $N_{it}$ 은  $i$ 지역,  $t$ 년도의 총 업체 수를 의미한다. 이와 같이 계산한 창업업체 수와 폐업업체 수를 인구수로 나눈 다음 시·군·구별로 평균한 결과를 <표 2>에서 제시하고 있다.

<표 2>에 따르면, 인구 1,000명당 창업업체 수 전국평균은 2006년 0.099개에서 꾸준히 증가해 2012년 0.155개로 정점에 도달한 후 약간 감소하는 추세를 보이고 있다. 이 추세는 시·군·구에서 공통적으로 나타난다. 2013년과 2014년에 인구 대비 창업업체 수 전국평균이 다소 감소한 사실은 치킨집의 과잉 창·폐업에 대한 우리 사회의 우려가 일정부분 반영된 결과로 판단된다. 하지만 2014년 기준 인구대비 창업업체 수 평균치는 2006년과 비교해 구 지역이 43.6%, 시 지역이 34.5%, 군 지역이 40.5%나 높았다. 과거에 비해 치킨집이 과도하게 많다는 지적은 여전히 유효함을 알 수 있다.

<표 2> 인구 1,000명당 치킨전문점 창업업체 수 및 폐업업체 수

	창업업체 수				폐업업체 수			
	구	시	군	전국	구	시	군	전국
2006	0.094	0.116	0.084	0.099	-	-	-	-
2007	0.088	0.105	0.082	0.092	0.079	0.083	0.083	0.082
2008	0.093	0.109	0.073	0.091	0.077	0.091	0.075	0.081
2009	0.114	0.128	0.092	0.111	0.088	0.103	0.074	0.089
2010	0.120	0.141	0.120	0.127	0.092	0.095	0.087	0.091
2011	0.129	0.156	0.114	0.133	0.105	0.127	0.092	0.108
2012	0.156	0.174	0.135	0.155	0.121	0.134	0.105	0.120
2013	0.127	0.150	0.111	0.129	0.122	0.133	0.106	0.120
2014	0.135	0.156	0.118	0.136	0.130	0.149	0.117	0.133
증가율	43.6%	34.5%	40.5%	37.4%	64.6%	79.5%	41.0%	62.2%

주: 증가율은 창업업체(폐업업체) 수의 경우 2006년(2007년) 대비 2014년 업체 수 증가율을 의미.

출처: 통계청의 전국사업체조사를 토대로 산정.

- 2) 이 방법은 휴폐업업체, 지역 간 전출입 업체, 업종변경 업체, 소재불명업체 등을 고려하지 못한다. 또한 전국사업체조사 자료에는 이전년도 조사에 포함되지 않았던 사업체들이 특정년도에 대거 진입해 해당년도의 총 업체 수가 대폭 증가한 경우도 관찰된다. 이 문제점으로 인해 창업업체 수의 산정과정에 오류가 발생할 수 있으며 이 때문에 폐업업체 수가 과소평가되는 경우도 발생할 수 있다. 이는 전국사업체조사 자료에 기초한 연구의 한계라고 말할 수 있다. 실제로 본 연구에서 총 2,360개의 관측치 중 169개에서 폐업업체수가 음의 값을 갖는 경우가 발생했다. 본 연구는 분석과정에서 이 169개 자료를 제외했다.

인구 1,000명당 폐업업체 수 평균은 시·군·구 모두에서 매년 증가하는 추세를 보이고 있다. 2014년 기준 인구대비 폐업업체 수 전국평균(0.133)은 2007년과 비교해 62.2%나 높은 수준이었으며, 이 평균치는 2014년 인구 1,000명당 총 업체 수인 0.661의 20.1%에 해당한다. 즉 2014년에 치킨집 5개 중 1개가 폐업한 셈이 된다. 연도별로 창업업체 수와 폐업업체 수를 살펴보면, 대체로 창업업체 수보다 약간 적은 숫자의 치킨집이 폐업했음을 확인할 수 있다. 특히 2014년에는 창업업체 수와 거의 비슷한 숫자의 치킨집이 폐업했다. 인구대비 창업업체 수와 폐업업체 수 모두 시-구-군 순서로 많았다. 시 지역의 경우 인구대비 폐업업체가 가장 많았지만 창업업체 수가 폐업업체 수를 초과해 인구대비 총 업체 수에서도 타 지역을 상회했다. 군 지역의 경우 인구대비 창업업체 수는 적었지만 폐업업체 수 역시 적어 인구대비 총 업체 수가 구 지역을 상회한 것으로 나타난다.

〈표 3〉은 종업원 5인 미만인 영세 치킨집이 전체 치킨집에서 차지하는 비율을 각 행정단위별로 측정한 후에 전국단위 또는 지역유형(시·군·구)별로 평균을 계산한 결과를 제시하고 있다. 전국단위의 경우 표준편차, 최소치, 최대치 등 다른 요약통계량도 함께 제시한다. 〈표 3〉에서 볼 수 있듯이, 우리나라 치킨집은 영세성을 면치 못하고 있다. 2014년 전국기준 평균적으로 100개 치킨집 중 서너 개만이 종업원 5인 이상의 규모를 가진 것으로 나타난다. 최근 서울특별시 및 광역시의 구 지역을 중심으로 상대적으로 규모가 큰 치킨집이 증가하는 추세를 보이는 것은 사실이지만, 상대적으로 인구가 적은 군 지역에서는 여전히 영세업체가 압도적으로 많았다. 군 지역의 경우에 개별 치킨집이 직면하는 시장규모 또는 수요가 적어 규모의 경제성을 확보할 필요성이 없기 때문인 것으로 판단된다.

〈표 3〉 치킨전문점 영세업체 비율

	전국				지역유형별 평균		
	평균	표준편차	최소	최고	구	시	군
2006	98.4%	3.23%	77.0%	100%	96.8%	98.3%	99.7%
2007	98.6%	2.25%	87.9%	100%	97.4%	98.7%	99.5%
2008	98.4%	2.56%	85.5%	100%	97.0%	98.5%	99.5%
2009	98.2%	2.61%	86.0%	100%	96.7%	98.4%	99.5%
2010	98.6%	2.04%	87.2%	100%	97.3%	98.8%	99.7%
2011	98.4%	2.24%	86.6%	100%	96.8%	98.4%	99.6%
2012	97.5%	3.02%	84.0%	100%	95.4%	97.7%	99.2%
2013	97.1%	3.39%	76.1%	100%	94.7%	97.1%	99.2%
2014	96.4%	3.85%	74.5%	100%	93.8%	96.1%	98.9%

주: 영세업체 비율 = 종업원 5인 미만 치킨집 수 / 전체 치킨집 수

출처: 통계청의 전국사업체조사를 토대로 산정.

## IV. 분석방법

### 1. 분석모형

치킨집의 창·폐업 결정요인을 분석하기 위해, 본 연구는  $i$ 번째 시·군·구의  $t$ 년도 치킨집의 총 업체 수( $N_{it}$ ), 창업업체 수( $E_{it}$ ) 및 폐업업체 수( $X_{it}$ )를 종속변수로 둔 회귀모형을 아래와 같이 설정한다.

$$N_{it} = \alpha_0^N + \sum_{j=1}^J \beta_j^N Z_{it} + u_i^N + \epsilon_{it}^N \quad (1)$$

$$E_{it} = \alpha_0^E + \alpha_1^E N_{i,t-1} + \sum_{j=1}^J \beta_j^E Z_{it} + u_i^E + \epsilon_{it}^E \quad (2)$$

$$X_{it} = \alpha_0^X + \alpha_1^X N_{i,t-1} + \sum_{j=1}^J \beta_j^X Z_{it} + u_i^X + \epsilon_{it}^X \quad (3)$$

위 식에서  $Z_{it}$ 는 치킨집의 창·폐업에 영향을 미칠 수 있는 지역특성변수를 의미한

다.  $u_i$ 는 관찰할 수 없는 시간불변(time-invariant) 지역특성을 측정하는 개별효과항이며,  $\epsilon_{it}$ 는 통상적인 오차항이다.

식(2)와 (3)은 직전년도 총 업체 수( $N_{i,t-1}$ )를 설명변수로 포함하며, 본 연구는  $N_{i,t-1}$ 를 치킨집 지역시장의 경쟁강도를 측정하는 변수로 간주한다. 분석기간 중 치킨집 지역시장은 이미 성숙시장이었으며 성숙시장에서 사업체(경쟁자) 수가 증가하면 경쟁강도가 강해진 것으로 해석할 수 있다. 정상적인 시장상황이라면 식(2)에서  $N_{i,t-1}$ 의 계수추정치는 통계적으로 유의한 음의 부호를 가질 것으로 예견된다.<sup>3)</sup> 반대로  $N_{i,t-1}$ 의 계수추정치가 통계적 유의성이 없거나 양의 부호를 갖는다면 비정상적인 시장상황인 것으로 해석할 수 있다. 수익성에 기초하지 않은 비합리적 진입, 즉 과잉창업도 한 가지 사례가 될 것이다. 마찬가지로  $N_{i,t-1}$ 의 추정계수가 식(3)에서 통계적으로 유의한 양의 부호를 갖는다면 경쟁강도가 강할수록 폐업업체가 증가한 것으로 해석한다.

위 회귀모형은 치킨집 지역시장의 균형에서 나타난 사업체의 숫자이기 때문에 축약형(reduced form) 방정식에 해당하며, 치킨집에 대한 수요요인과 공급요인을 설명변수로 포함해야 한다. 본 연구는 수요요인으로서 1인당 소득수준, 인구증가지역 여부, 인구 1,000명당 사업체 종사자 수, 여성비율(=여성 인구/남성 인구), 인구 1,000명당 음식점 수 등을 고려한다. 이 변수 중 인구증가지역 더미변수는 해당 지역의 시장규모가 증가했는지 여부를 측정한다. 종사자 수는 해당 지역이 각종 사업체가 밀집한 업무중심지역 또는 중심상권지역인지를 측정하는 변수이다. 치킨집에 대한 수요는 남녀 성별로 상당한 차이가 있어 성비를 통제할 필요가 있다. 치킨집은 음식업에 해당하기 때문에 치킨집과 여타 음식점들과의 보완·대체관계를 파악하기 위해 전체 음식점 수도 함께 고려한다.

본 연구는 공급요인으로서 50~60세 인구비율, 실질이지출, 인구밀도 등을 고려한다. 앞서 지적한 바와 같이, 우리 사회에서 베이비부머세대 은퇴자의 비자발적 자영업 창업이 종종 문제로 제기되어왔다. 실제로 이러한 비자발적 창업이 많았는지를 측정하기 위해 50~60세 인구비율을 설명변수로 포함한다. 실질이지출은 창업비용

3) 예를 들어, 우리나라 광·제조업 사업체 자료를 사용한 한준(2004)과 조동혁(2011)의 연구는 신규진입 업체 수가 직전년도 총 업체 수와 음(-)의 관계를 갖고 있음을 지적하고 있다. 스타벅스 매장의 시장진입 결정요인을 분석한 주하연(2012)도 지역시장 내 스타벅스 누적 매장 수는 신규업체의 시장진입을 억제하는 역할을 수행했음을 확인해주고 있다.

또는 기존 치킨집의 기회비용을 측정하는 변수이다. 창업업체 수 회귀모형에서는 신규차입액 이자율을, 총 업체 수와 폐업업체 수 회귀모형에서는 누적차입액 이자율을 사용한다. 인구밀도가 치킨집 수에 미치는 영향에는 양 측면이 있을 수 있다. 인구밀도가 높을수록 적은 수의 치킨집으로 많은 수의 소비자에 접근할 수 있다는 점에서 인구밀도는 치킨집 수와 음의 관계를 가질 수 있다. 반면에 인구밀도가 높아 이동거리가 짧을수록 치킨에 대한 수요가 많아져 치킨집 수가 증가할 수도 있다. 즉 인구밀도는 사업체 수와 양의 관계를 가질 가능성도 있다.

본 연구에서 실업률은 중요한 관심변수의 하나이다. ‘수요가설’에 따르면 실업률은 수요요인에 해당하며, ‘실업가설’에 따르면 실업률은 공급요인으로 간주된다. 즉 실업률이 수요요인인지, 공급요인인지를 사전적으로 예단하기는 어렵다. 위 회귀모형에서 실업률의 추정계수가 통계적으로 유의한 양의 부호를 가지면 ‘실업가설’이 지지되며, 그 반대의 경우는 수요가설이 지지된다. 만약 통계적 유의성이 없다면 두 가설이 모두 기각되어 명확한 결론이 도출되지 못한다.

## 2. 분석자료

앞서 언급한 바와 같이 본 연구에서 치킨집 총·창업·폐업 업체 수는 통계청의 전국 사업체조사에 기초해 구축하며, 지역특성변수 자료는 통계청의 국가통계포털 (<http://kosis.kr>)에서 수집한다.

분석자료와 관련해 유의할 필요가 있는 문제점은 실업률, 지역총생산(GRDP: gross regional domestic product) 등 일부변수의 자료가 다수 지역과 기간에 대해 누락되어 있다는 사실이다. 예를 들어, 2006년~2007년 실업률 자료는 광역자치단체(시·도) 수준에서만 존재하며, 그 이후 2008년~2014년 기간에 대해서는 특별시와 광역시 구 지역의 자료가 보고되고 있지 않다. 또한 시·군 지역에서도 자료가 누락된 연도가 적지 않다. 이 경우 실업률 누락치를 전부 제외할 경우에 특정지역을 분석과정에서 지속적으로 배제하는 꼴이 되어 표본선택편의(sample selection bias) 문제가 발생할 수 있다. GRDP의 경우에도 비슷한 문제가 존재한다.

이 문제점을 해소하기 위해 본 연구는 실업률과 소득수준 변수를 고실업 지역 더미변수와 고소득 지역 더미변수로 변환해 사용한다. 예를 들어, 어떤 지역에 있어서 수집 가능한 실업률 자료를 전국평균과 비교해 고(저)실업 지역으로 분류한 다음,



이를 기초로 더미변수를 구축한다. 즉 본 연구의 실증분석은 고실업지역의 치킨집 수를 저실업지역과 비교하는 것으로 이해할 수 있다. 특별시와 광역시 내의 구 지역은 모두 동일생활권으로 간주해 해당 특별시와 광역시의 실업률을 구 지역의 실업률로 간주한다. 고소득 지역 더미변수도 비슷한 방법으로 구축한다.

### 3. 추정방법

본 연구는 하우스만-테일러 추정모형(HT: Hausman-Taylor's estimator)을 사용해 위 회귀모형(1)~(3)을 추정한다. HT 추정량을 사용하면 일부 설명변수가  $u_i$ 와 상관관계를 갖더라도 확률효과모형(random-effects model)을 사용할 수 있을 뿐 아니라 시간불변(time-invariant) 설명변수를 추정할 수 있다는 이점이 있다. 본 연구의 통제변수 중에서 직전년도 총 업체 수와 인구 1,000명당 음식점 수는  $u_i$ 와 상관관계를 가질 가능성이 있으며, 고실업 및 고소득 더미변수는 시간불변 설명변수이면서 추정이 필수적인 설명변수이다. 또한 본 연구의 사업체 수 자료는 횡단면단위 내 변동(within variation)이 작은 반면에 횡단면단위 간 변동(between variation)은 매우 큰 특징을 갖고 있다. 이 경우 횡단면단위 간 변동을 제외하는 고정효과모형(fixed-effects model)은 추정의 효율성 측면에서 문제점이 있다.

## V. 분석결과

### 1. 총 업체 수 회귀모형의 추정결과

〈표 4〉~〈표 6〉은 회귀모형(1)~(3)을 추정한 결과를 보고한다. 이 표들에서 모형 1은 전국 자료를, 모형 2~4는 각각 시·군·구 자료를 사용한 추정결과를 제시한 것이다. 특별시와 광역시의 경우 구 지역이 모두 고실업지역에 해당해 고실업지역 더미변수의 회귀계수를 추정할 수 없다. 또한 모형 2~4에서는 구 지역 더미변수와 시 지역 더미변수의 계수추정치도 제외된다.

〈표 4〉에 따르면, 다른 변수를 모두 통제한 경우에 고소득지역 더미변수의 계수추정치는 모형 1~3에서 음의 값을 갖고 모형 2에서 통계적으로 유의하다. 즉 고소득

지역의 인구대비 치킨집 수가 대체로 저소득지역과 비교해 적은 경향이 관찰되는데, 이는 구 지역에서만 통계적으로 명확히 확인된다. 적어도 고소득지역에서의 인구대비 치킨집 수가 저소득지역과 비교해 많지 않았다는 관찰결과는 치킨집 창업이 수요 및 수익성에 기초하지 않았을 가능성을 시사한다.

고실업지역 더미변수의 계수추정치가 모든 모형에서 음의 값을 가지고 있어, 실업률이 높은 지역에서 치킨집 수가 상대적으로 적었다는 결론을 도출할 수 있다. 이는 ‘실업가설’보다 ‘수요가설’을 지지하는 결과로 보인다. 하지만 고실업지역 더미변수의 추정계수는 모형 4에서만 통계적으로 유의하기 때문에 명확한 결론을 내리기는 어렵다고 하겠다. 한편 50대 인구비율의 계수추정치는 모든 모형에서 항상 양의 값을 가지며 통계적으로 유의하다. 이는 베이비부머 세대의 인구비율이 높은 지역에서 총 업체 수가 많았음을 의미하며 은퇴에 직면했거나 은퇴한 50대가 치킨집 창업에 나섰다 가능성을 시사한다.<sup>4)</sup>

4) 본 연구는 지역별 50대 인구비율 대신에 전국 50대 인구비율을 설명변수로 포함해 세 회귀모형을 추정해보았다. 그 추정결과에 따르면 전국 50대 인구비율의 계수추정치는 항상 통계적으로 유의한 양의 값을 가진다. 즉 우리나라 인구구성에서 50대 인구비율이 증가하면서 치킨집 총 업체 수와 창·폐업업체 수가 모두 증가하는 경향을 보였다. 이는 본 연구의 결과를 재확인해준다.

〈표 4〉 추정결과: 종속변수=인구 1,000명당 총 업체 수

	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4
	전국	구 지역	시 지역	군 지역
고소득지역 터미변수	-0.039 (0.026)	-0.154** (0.064)	-0.043 (0.031)	0.008 (0.041)
고실업지역 터미변수	-0.003 (0.039)		-0.004 (0.033)	-0.184** (0.084)
50대 인구비율	3.071*** (0.102)	2.609*** (0.167)	2.335*** (0.179)	3.278*** (0.292)
인구 1,000명당 음식점 수	0.027*** (0.003)	0.024*** (0.006)	0.023*** (0.004)	0.031*** (0.005)
여성비율	-0.325** (0.133)	0.607 (0.385)	-0.093 (0.190)	-0.457** (0.221)
인구밀도	-0.006** (0.003)	-0.005 (0.004)	-0.006 (0.005)	0.589*** (0.175)
인구 10명당 사업체 종사자수	0.004 (0.005)	0.012 (0.008)	0.049*** (0.011)	0.007 (0.013)
이자율(누적대출)	-0.002* (0.001)	-0.001 (0.002)	-0.003 (0.002)	-0.004 (0.003)
인구증가지역 터미변수	0.078*** (0.026)	0.021 (0.061)	0.072** (0.031)	0.071 (0.044)
구 지역 터미변수	0.086* (0.051)			
시 지역 터미변수	0.115*** (0.031)			
상수항	0.129 (0.141)	-0.594 (0.370)	0.003 (0.202)	0.112 (0.240)
관찰값 수	1,809	552	602	655
Wald chi2	2172.2 [0.000]	638.4 [0.000]	844.7 [0.000]	775.5 [0.000]

주: ① \*\*\*, \*\*, \*는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함을 의미. ② 소괄호 안의 수치는 표준오차이며, 대괄호 안의 수치는 p값임. ③ Wald chi2 통계치는 모든 회귀계수가 0이라는 가정에 대한 검정결과치임 ④ 특별시와 광역시의 경우 구 지역 실업율은 시 전체 실업율과 동일하다고 가정했기 때문에 고실업지역 터미변수의 회귀계수를 추정할 수 없음.

인구대비 음식점 수의 추정계수는 항상 양의 부호를 갖고 통계적으로 유의해 여타 음식점이 많을수록 치킨집도 많았던 것으로 해석할 수 있다. 즉 치킨집은 여타 음식점들과 보완적인 관계를 갖고 있었다. 보다 구체적으로 전체 음식점 수가 30~40곳 늘어날 때 치킨집이 대략 1곳 늘어난 것으로 나타난다. 여성비율의 추정계수는 모형 1과 4에서 음의 부호를 갖고 통계적으로도 유의한 것으로 나타난다. 전국적으로, 특히 군 지역에서 남성인구가 많을수록 인구대비 치킨집 수가 증가한 것으로 나타나며, 이는 남성이 술과 함께 치킨을 더 많이 소비한다는 일반적 상식과 부합한다.<sup>5)</sup> 인구밀도와 관련해서는 모형 1과 4에서 정반대의 결과가 나타나고 있다. 인구밀도가 낮은 농어촌지역에서는 인구밀도가 조밀해질수록 이동거리가 줄어들어 수요가 증가하는 효과가 더욱 큰 반면에, 전국적으로는 인구밀도가 높을수록 한 치킨집이 담당할 수 있는 시장이 넓어져 업체 수가 감소하는 결과가 발생한 것으로 추측된다.

이자율의 계수추정치는 항상 음의 값을 가져 누적차입액에 대한 이자율이 높을수록 시장에 남아있는 치킨집 수가 감소했음을 확인할 수 있다. 인구증가지역 더미변수의 추정계수는 인구가 증가한 지역에서 치킨집 수가 더 많은 경향이 있으며, 특히 이 경향성은 시 지역에서 명확히 확인됨을 말해준다. 시·구 지역 더미변수의 추정결과에 따르면, 인구대비 치킨집 수는 시-구-군 순서로 많았다. 각종 지역특성변수를 통제했기 때문 이 추정결과는 <표 1>과는 차이가 있다.

5) 이 설명은 치킨이 음주와 보완재라는 가정을 전제로 한 것이다. 하지만 치킨이 음주와 보완재인지 여부는 실증연구를 통해 확인된 바 없기 때문에 이 가정은 향후 후속연구를 통해 확인될 필요가 있다.

## 2. 창업업체 수 회귀모형의 추정결과

〈표 5〉에서 가장 주목되는 추정결과는 직전년도 총 업체 수의 계수추정치이다. 직전년도 총 업체 수의 계수추정치는 모형 1~3에서 양의 값을 갖고 통계적으로 유의하며, 모형 4에서 통계적 유의성을 상실하고 있다. 즉 직전년도 총 업체 수의 계수추정치가 통계적으로 유의한 음의 값을 갖는 경우는 없다. 이는 우리나라 치킨집 지역 시장에서 인구대비 창업업체 수는 인구대비 총 업체 수와 무관하거나 인구대비 총 업체 수가 많을수록 더 증가했음을 의미한다. 이 결과는 치킨집 지역시장에서 수익성에 기초하지 않은 비합리적 진입, 즉 과잉창업이 발생했을 가능성을 시사한다.

고소득지역 더미변수와 고실업지역 더미변수의 계수추정치는 항상 통계적으로 유의하지 않아, 소득수준과 실업률이 치킨집 창업에 영향을 미치지 않았음을 확인할 수 있다. 한편 50대 인구비율은 모든 모형에서 양의 계수추정치를 가지며 통계적으로 매우 유의미한 것으로 나타난다. 이를 종합하자면, 실업이 치킨집 창업을 촉진한다는 ‘실업가설’이 지지되지는 않았지만, 이를 베이비부머세대의 실업에 한정해본다면 ‘실업가설’이 지지될 가능성도 있다고 하겠다. 현재 우리나라에서 연령별 실업률 자료가 보고되고 있지 않기 때문에 이에 대한 명확한 결론은 향후 후속연구를 통해 확인되어야 할 것이다.

〈표 5〉 추정결과: 종속변수 = 인구 1,000명당 창업업체 수

	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4
	전국	구 지역	시 지역	군 지역
직전년도 총 업체 수	0.038** (0.017)	0.118*** (0.028)	0.110*** (0.029)	-0.047 (0.033)
고소득지역 더미변수	-0.001 (0.009)	0.000 (0.011)	-0.002 (0.009)	-0.001 (0.015)
고실업지역 더미변수	0.006 (0.013)		0.001 (0.009)	-0.024 (0.032)
50대 인구비율	0.898*** (0.090)	0.659*** (0.127)	0.444*** (0.121)	0.939*** (0.226)
인구 1,000명당 음식점 수	-0.002 (0.002)	-0.010*** (0.003)	0.006** (0.003)	-0.001 (0.004)
여성비율	-0.121 (0.075)	-0.048 (0.128)	-0.042 (0.102)	-0.177 (0.121)
인구밀도	-0.002** (0.001)	-0.002*** (0.001)	0.003* (0.002)	0.153 (0.096)
인구 10명당 사업체 종사자수	0.004* (0.002)	0.009*** (0.003)	0.005 (0.006)	0.022*** (0.008)
이자율(신규차입)	-0.004*** (0.001)	-0.003 (0.002)	-0.008*** (0.002)	-0.003 (0.003)
인구증가지역 더미변수	0.025*** (0.009)	0.000 (0.011)	0.038*** (0.009)	0.021 (0.016)
구 지역 더미변수	0.031* (0.017)			
시 지역 더미변수	0.039*** (0.010)			
상수항	0.078 (0.080)	0.093 (0.122)	-0.029 (0.110)	0.091 (0.133)
관찰값 수	1761	552	601	608
Wald chi2	404.6 [0.000]	200.8 [0.000]	232.0 [0.000]	93.04 [0.000]

주: ① \*\*\*, \*\*, \*는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함을 의미. ② 소괄호 안의 수치는 표준오차이며, 대괄호 안의 수치는 p값임. ③ Wald chi2 통계치는 모든 회귀계수가 0이라는 가정에 대한 검정결과치임. ④ 특별시와 광역시의 경우 구 지역 실업율은 시 전체 실업율과 동일하다고 가정했기 때문에 고실업지역 더미변수의 회귀계수를 추정할 수 없음.

여타 설명변수의 추정결과는 <표 4>와 유사하게 해석할 수 있다. 예를 들어, 인구 1,000명당 음식점 수의 추정결과를 통해 인구대비 전체 음식점 수가 많을수록 대체로 인구대비 치킨집 창업이 감소했음을 확인할 수 있다. 인구대비 사업체 종사자 수가 많을수록 인구대비 치킨집 창업은 증가했으며, 신규차입 이자율이 상승할수록 치킨집 창업은 감소하는 경향이 있다. 또한 여타 지역과 비교해 인구증가지역에서 인구대비 치킨집 창업이 많았다는 점도 관찰된다. 다만 어떤 지역을 대상으로 분석하는지에 따라 각 계수추정치의 통계적 유의성이 상실되는 경우도 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

### 3. 폐업업체 수 회귀모형의 추정결과

<표 6>에 따르면, 직전년도 총 업체 수의 계수추정치는 항상 양의 부호를 갖고 통계적으로 유의하다. 이는 직전년도에 인구대비 치킨집 수가 많을수록, 즉 직전년도 치킨집 지역시장의 경쟁강도가 강할수록 당해 연도 인구대비 폐업업체가 많았음을 의미한다.<sup>6)</sup> 과잉자신감(over-confidence)이나 야성적 충동(animal spirit)에 의해, 또는 실업으로 인해 창업을 결정했지만, 폐업과정에서는 시장기능에 의한 폐업이 이루어졌음을 알 수 있다.

<표 5>과 마찬가지로 <표 6>에서도 소득변수 및 실업변수는 통계적 유의성을 상실한 것으로 나타난다. 50대 인구비율의 추정계수는 군 지역을 제외하면 양의 값을 갖고 있어, 50대 인구비율이 높을수록 인구대비 폐업업체도 많았음을 알 수 있다. 베이비부머세대가 창업한 치킨집이 낮은 생산성으로 폐업할 가능성이 높다는 점에서 이 추정결과는 사전적 예측과 일치한다. 다만 50대 인구비율의 계수추정치는 모형 3에서만 통계적 유의성이 있어 이 해석은 후속연구를 통해 확인될 필요가 있다.

6) 본 연구에서  $t$ 년도의 폐업업체 수( $X_{it}$ )는  $X = E - (N - N_{i,t-1})$ 의 공식을 사용해 계산했기 때문에 폐업업체 수 회귀모형에서 직전년도 총 업체 수( $N_{i,t-1}$ )는 통상적 오차항( $\epsilon^X$ )과 상관관계를 갖는 내생변수일 수 있다. 이 내생성 문제를 확인하기 위해,  $N_{i,t-1}$  대신에  $N_{i,t-2}$ 를 설명변수로 사용해 식(3)을 추정해보았다. 그 결과  $N_{i,t-2}$ 의 계수추정치는 모형 1~4에서 각각 0.245, 0.342, 0.264, 0.201이었으며 1% 수준에서 통계적으로 유의해, <표 6>의 추정결과와 큰 차이가 없었다. 즉 내생성 편향의 심각하지 않는 것으로 나타난다.

〈표 6〉 추정결과: 종속변수 = 인구 1,000명당 폐업업체 수

	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4
	전국	구 지역	시 지역	군 지역
직전년도 총 업체 수	0.344*** (0.016)	0.385*** (0.024)	0.416*** (0.026)	0.307*** (0.031)
고소득지역 더미변수	0.000 (0.005)	0.011 (0.012)	0.007 (0.010)	-0.004 (0.011)
고실업지역 더미변수	-0.000 (0.007)		0.005 (0.009)	0.023 (0.023)
50대 인구비율	0.095 (0.075)	0.032 (0.105)	0.193* (0.108)	-0.158 (0.191)
인구 1,000명당 음식점 수	-0.012*** (0.001)	-0.012*** (0.003)	-0.005* (0.002)	-0.013*** (0.003)
여성비율	0.061 (0.055)	0.030 (0.135)	-0.075 (0.102)	-0.000 (0.101)
인구밀도	0.000 (0.001)	0.001 (0.001)	0.004*** (0.002)	-0.074 (0.074)
인구 10명당 사업체 종사자수	0.008*** (0.002)	0.007** (0.003)	-0.010* (0.006)	0.013** (0.007)
이자율(누적차입)	0.002* (0.001)	0.003** (0.001)	-0.000 (0.001)	0.002 (0.002)
인구증가지역 더미변수	-0.005 (0.005)	0.002 (0.011)	0.006 (0.009)	-0.009 (0.012)
구 지역 더미변수	-0.007 (0.009)			
시 지역 더미변수	-0.003 (0.006)			
상수항	-0.084 (0.060)	-0.084 (0.130)	-0.031 (0.108)	0.045 (0.113)
관찰값 수	1682	545	592	545
Wald chi2	998.4 [0.000]	556.4 [0.000]	603.7 [0.000]	162.6 [0.000]

주: ① \*\*\*, \*\*, \*는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함을 의미. ② 소괄호 안의 수치는 표준오차이며, 대괄호 안의 수치는 p값임. ③ Wald chi2 통계치는 모든 회귀계수가 0이라는 가정에 대한 검정결과치임 ④ 특별시와 광역시의 경우 구 지역 실업율은 시 전체 실업율과 동일하다고 가정했기 때문에 고실업지역 더미변수의 회귀계수를 추정할 수 없음.



앞서와 유사하게 여타 설명변수의 추정결과를 해석할 수 있다. 예를 들어, 인구대비 음식점 수가 많을수록 폐업업체 수가 상대적으로 적었다는 추정결과는 치킨집과 여타 음식점이 보완관계에 있다는 사실로부터 추론할 수 있는 결과이다. 누적차입 이자율은 모형 1과 2에서 통계적으로도 유의한 양의 값을 갖는 것으로 나타난다. 이는 폐업과정에서 기회비용을 고려한 의사결정이 적어도 이들 지역에서 이루어졌을 가능성을 시사한다.

## VI. 결론

본 연구는 전국사업체조사 자료에 기초해 치킨집의 창·폐업업체 수를 2006년~2014년 기간에 걸쳐 산정하고 치킨집의 창·폐업에 영향을 미친 요인을 분석했다. 본 연구의 추정결과에 따르면 시·구 지역에서 직전년도 인구대비 총 업체 수가 많을수록, 즉 치킨집 지역시장의 경쟁강도가 강할수록 오히려 인구대비 창업업체 수가 증가하는 경향이 있었다. 군 지역에서도 인구대비 총 업체 수가 창업업체 수를 감소시켰다는 증거는 확인되지 않았다. 본 연구는 이 관찰을 통해 우리나라 치킨집 지역시장에서 수익성에 기초하지 않은 비합리적인 진입 또는 과잉창업이 발생했을 가능성을 추론했다. 고소득지역과 저소득지역 간 인구대비 총 업체 수나 창업업체 수에 유의한 차이가 발견되지 않은 점도 비합리적 진입에 대한 추론을 뒷받침한다. 아울러 직전년도 인구대비 총 업체 수가 많을수록 인구대비 폐업업체 수가 증가했다는 사실도 통계적으로 입증되었다.

고실업지역과 저실업지역 간 인구대비 총 업체 수나 창업업체 수에 있어서도 유의한 차이는 관찰되지 않았다. 다만 군 지역에서 고실업지역의 인구대비 총 업체 수가 저실업지역보다 적은 현상이 관찰되었으며, 이는 기존연구문헌의 ‘수요가설’을 지지하는 것으로 판단된다. 하지만 다른 지역에서는 비슷한 현상이 나타나지 않았고 인구대비 창업업체 수에 있어서는 두 지역 간 통계적으로 유의한 차이가 없었기 때문에 우리나라에서 ‘수요가설’과 ‘실업가설’ 중 무엇이 작동했는지를 본 연구의 결과를 토대로 확인하기는 어려웠다. 이와는 달리, 본 연구에서 베이비부머세대를 측정하는 변수인 50대 인구비율이 높을수록 대체로 인구대비 총 업체 수나 창업업체 수가 증가하는 경향이 확인되었다. 이는 은퇴에 직면했거나 은퇴한 50대들이 치킨집 창업에 나섰다 가능성을 시사한 것으로 해석될 수 있다.

본 연구의 분석결과가 옳다면 우리 사회의 우려대로 치킨집의 과잉창업 현상은 사실로 판단된다. 치킨집 지역시장의 경쟁강도나 수요(소득수준)와 무관하게 창업이 이루어졌다는 것이다. 최근 전국적으로 치킨집 창업이 과거와 비교해 감소하고 있는 것은 사실이나 인구대비 창업업체 수 자체는 2000년대 중반과 비교해 여전히 월등히 높은 수준이다. 그 결과로 인구대비 폐업업체 수는 지속적으로 증가하고 있다. 이와 같은 상황에서 정부가 창업 희망자에게 상권정보를 제공함으로써 무분별한 창업을 억제하는 것은 적절한 정책방향으로 판단된다.<sup>7)</sup>

하지만 상권정보가 제공된 이후에도 치킨집 창업이 과거와 비교해 여전히 많은 사실로부터 보다 적극적인 정책방안이 도입될 필요성도 감지된다. 본 연구에서 ‘실업가설’이 입증되지는 않았지만 베이비부머세대에 의한 치킨집의 과잉 창·폐업 가능성은 확인되었다. 은퇴세대의 자영업 창업이 주로 사회안전망 부족에서 비롯된다는 점에서 치킨집 과잉창업에 대한 근본적 대책은 창업지원보다 사회안전망 구축을 통해 달성되는 것이 보다 바람직할 수 있다. 이와 같은 이유에서 우리나라 자영업 대책은 사회복지 문제와 분리할 수 없다고 하겠다.

본 연구는 영세자영업의 과잉창업 문제를 계량분석을 통해 고찰했을 뿐만 아니라 국내 자료를 사용해 실업과 영세자영업 창업 간 관계를 분석했다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 또한 최근 사회적 이슈로 등장한 치킨집 과잉 창·폐업 문제를 연구 주제로 설정한 점도 기존연구문헌에 대한 기여가 될 수 있다. 하지만 본 연구는 몇 가지 한계를 안고 있는 것도 사실이다. 무엇보다 자료부족 때문에 소득변수와 실업변수를 더미변수로 측정했고 자영업체의 수익성을 직접적으로 고려하지 못했다. 특히 지역별로 집계된 연령별 실업률이 존재하지 않아 베이비부머세대의 은퇴가 치킨집 창업에 미친 영향을 직접적으로 평가할 수 없었다. 이에 대해서는 향후 후속연구가 필요하다고 하겠다. 아울러 본 연구의 회귀모형은 관찰할 수 없는 시간불변 지역 특성을 측정하는 개별효과항을 포함하고 있지만, 관찰할 수 없는 시간가변적(time-varying) 지역특성을 고려하지 못한다는 한계를 가지고 있다.<sup>8)</sup>

7) 우리 정부는 영세자영업의 과잉 창·폐업이 상권정보 부족에서 비롯된다는 인식하에 소상공인시장진흥공단의 ‘상권정보시스템’, 통계청의 ‘통계지리정보서비스’, 서울시의 ‘우리마을가게 상권분석서비스’ 등에서처럼 상권정보를 제공하기 위한 노력을 경주해왔다.

8) 예를 들어, 최근 일부 치킨집 지역시장에서는 배달중심으로부터 탈피해 매장영업을 강화하는 업체도 발생하고 있다. 또한 지역상권도 시간에 따라 변하는 경우가 적지 않다. 이와 같이 시간에 따라 변하는 지역특성을 본 연구는 고려하지 못한다.

## 참고문헌

- 국세청. 『국세통계연보: 2005-2014년』
- 김재호·조준모. 2000. “자영업의 선택에 관한 이론 및 실증분석.” 『노동경제논집』 제23권 특별호(한국노동패널 특집). pp.81-107.
- 김우영. 2013. “근로자의 이질성과 자영업 선택에 관한 실증분석: 임금근로에서 자영업으로의 진입을 중심으로.” 『노동경제논집』 제36권 2호. pp.1-36.
- 김현경·윤영희. 2011. “사업체 생멸현황 분석.” 2011년 상반기 연구보고서 제1권. 통계개발원.
- 남윤미. 2017. “국내 자영업의 폐업을 결정요인 분석.” 『BOK 경제연구』 제2017-5호.
- 박진희. 2012. “최근 자영업자 증가 원인 및 시사점.” 『고용동향 브리프』 고용정보원.
- 서재만. 2011. “자영업자 현황 및 정책방향.” 『경제현안분석』 제65호. 국회예산정책처.
- 서한석. 2015. “OECD 23개 주요국가의 기업가비율 패널 시계열 분석.” 『기업경영연구』 제22권 제1호. pp.87-112.
- 성지미. 2011. “자영업 선택과 성과 간의 관계: 경력 초기 자영업 선택의 장기효과.” 『노동정책연구』 제11권 제3호. pp.53-80.
- 어수봉·유길상·최기성. 2012. “노동시장과 인적자원 개발: 위험태도가 자영업 선택에 미치는 효과.” 『산업노동연구』 제18권 제1호. pp.35-83.
- 이재형·양정삼. 2011. “영세사업자 실태 분석.” 연구보고서 2011-08. 한국개발연구원.
- 전병유. 2003. “자영업 선택의 결정요인에 관한 연구.” 『노동경제논집』 제26권 제3호. pp.149-179.
- 정임수. 2017. “치킨집 옆 치킨집 창업, 대출 까다로워진다.” 『동아일보』(2017.01.16)
- 조동혁. 2011. “우리나라 제조업에서의 사업체 진입에 관한 고찰.” 서울시립대 석사학위 논문.
- 주하연. 2012. “체인음식점 매장의 시장 진입 결정: 미국 커피전문점 산업의 사례를 통한 분석.” 『경제학연구』 제61권 제1호. pp.31-55.
- 진중언. 2016. “폐업을 1위 업종? 골목마다 치킨집 들어서는 결정적 이유 2가지.” 『조선일보』(2016.11.03.)
- 한상연. 2016. “개인이 계획된 행위와 국가경제환경이 기업가정신에 미치는 영향 분석: OECD국가를 대상으로.” 『벤처창업연구』 제11권 제4호. 통권 46호.

- 한준. 2004. “시장간 연결망과 조직의 생태학: 한국 제조업체의 역동성: 1981-1999.” 『한국사회학』 제38권 제4호. pp.187-214.
- Binks, M., & Jennigs, A. 1986. “Small firms as a source of economic rejuvenation.” *The Survival of the Small Firm*, Vol.1. Aldershot: Gower. pp.19-37.
- Blanchflower, D. G., & Oswald, A. J. 1990. “What makes an entrepreneur?.” *NBER Working Paper*. No. 3252.
- Carree, M. A. 2002. “Does unemployment affect the number of establishments? A regional analysis for US states.” *Regional Studies*, Vol.36. pp.389-398.
- Carree, M. A., Santarelli, E., & Verheul, I. 2008. “Firm entry and exit in Italian provinces and the relationship with unemployment.” *International Entrepreneur and Management Journal*, Vol.4. pp.171-186.
- Fritsch, M., & Falck, O. 2007. “New business formation by industry over space and time: A multidimensional analysis.” *Regional Studies*, Vol.41, No.2. pp.157-172.
- Simoes, N., Crespo, N., & Moreira, S. B. 2016. “Individual determinants of self-employment entry: what do we really know?.” *Journal of Economic Survey*. Vol.30, No.4. pp.783-806.
- Storey, D. J. 1991. “The birth of new firms: does unemployment matter? A review of the evidence.” *Small Business Economics*, Vol.3. pp.167-178.
- Storey, D. J., & Jones, A. M. 1987. “New firm formation: A labour market approach to industrial entry.” *Scottish Journal of Political Economy*, Vol.34. pp.37-51.
- Tervo, H. 1994. “Effects of unemployment on new firm formation: micro-level panel data evidence from Finland.” *Small Business Economics*, Vol.19, No.1. pp.31-40.
- Whittington, R. C. 1984. “Regional bias in new firm formation in the UK.” *Regional Studies*, Vol.18. pp.253-256.

## An Empirical Study on the Factors Affecting the Entry and Exit of Chicken Restaurants

Jaekyung Kim\*·Nakil Sung\*\*·Donghyuk Jo\*\*\*

### Abstract

Using data from Census on Establishments, this study estimates the number of opened and closed chicken restaurants in a regional market (borough-city-county) and also, examines the factors affecting the opening (entry) and closing (exit) of chicken restaurants for the 2006–2014 period. Empirical results confirm that the more the number of existing chicken restaurants per 1,000 inhabitants in the previous year, the more the number of opened and closed chicken restaurants per 1,000 inhabitants. This finding provides evidence on the presence of excess entry in chicken restaurants. This assertion is also supported by no statistically significant relationship between the number of opened chicken restaurants and regional income levels and/or unemployment. In addition, the results indicate that more baby boomers (fifties) in a regional market led to an increase in the number of opened and closed chicken restaurants per 1,000 inhabitants.

Field: Industry/Service Economy

Key Words: Small Self-employed Business, Service Industry, Chicken Restaurant, Business establishment, Entry

---

\* University of Seoul, Department of Economics (julie0401@gmail.com)

\*\* University of Seoul, Department of Economics (Corresponding author, nisung@uos.ac.kr)

\*\*\* University of Seoul, Department of Economics (tolerance2u@uos.ac.kr)



## 공공임대 주택의 편익: 임대료를 중심으로\*\*\*

유승동\*·김주영\*\*

### 국문초록

공공임대주택정책은 과거 대규모 공급중심에서 매입임대 주택과 기존주택 전세임대주택 등 최근 다변화를 도모하고 있다. 임대주택공급에 대한 사회적 요구로 다양한 유형의 임대주택이 공급되며 이와 더불어 입주지역 및 입주계층이 다양화되고 있다. 본 연구에서는 전국 약 6만 가구를 대상으로 2011년 진행된 주거실태조사 자료를 활용하여 공공임대주택과 민간임대주택의 임대료 차이를 전세기준으로 산정하였다. 전세기준 임대료의 차이는 가구특성, 주택특성, 그리고 지역특성으로 인한 효과를 통제한 세가지 모형으로 나누어 분석하였으며 임대료에 영향을 주는 변수들을 추가할수록 공공임대와 민간임대주택의 임대료 차이는 증가하였다. 최종적으로 임대료에 영향을 주는 변수들을 모두 포함하여 분석한 결과 공공임대주택의 전세기준 임대료와 민간임대주택의 전세기준 임대료보다 50~54%수준으로 공급되고 있는 것으로 나타났다. 또한, 공공임대주택의 공급주체에 따라 임대료 수준에 차이가 있는지를 검증하기 위해 LH공사와 SH공사의 임대료 수준의 차이를 분석한 결과 임대료 수준에는 별 차이가 없는 것으로 나타났으며 그 이유는 공공임대주택의 임대료 수준이 건설원가에 따라 결정되는 구조 때문인 것으로 판단된다.

국가과학기술표준분류: SF0601 부동산경제/부동산금융  
주제어 : 공공임대주택, 임대료, 편익, 특성가격함수

논문접수일: 2017년 2월 4일, 심사개시일: 3월 15일(1차), 5월 4일(2차), 게재확정일: 8월 16일

\* 상명대학교 경제금융학부·교수(제1저자, peteryou@smu.ac.kr.)

\*\*상지대학교 법부동산학부·교수(교신저자, lorensio@sangji.ac.kr.)

\*\*\* 본 원고에 귀중한 심사의견을 주신 익명의 심사위원께 감사드립니다. 본 연구는 제1저자가 국토연구원에 제출한 보고서 “주거복지사업의 수행체계 분석 및 개선방안 도출”을 개선 및 보완하여 작성하였습니다.

## I. 연구의 배경 및 목적

2015년 우리나라 자가점유율은 56.8%로 2000년 이후 다소 정체현상을 보이고 있다.<sup>1)</sup> 이는 주택시장을 둘러싼 경제적·사회적 요인들의 복합적인 결과라고 할 수 있다.<sup>2)</sup> 최근 임차시장에서 전세비중이 급격히 감소하고, 월세비중이 증가하는 구조적 변화를 보이고 있으며(박미선외, 2014), 이로 인하여 임차가구의 주거비 지출의 확대로 이어지고 있다.<sup>3)</sup> 임차시장의 구조적 변화는 청년층이나 1인 가구, 노인가구 등의 주거비 지출증대에 영향을 미치고 있어(이수욱 외, 2015), 이들 계층의 주거비 부담 완화를 위한 정책적 관심이 필요한 시점이다.

정책적으로 공공임대주택의 임대료는 민간임대주택의 임대료보다 낮은 수준에 설정하여, 정책지원이 필요한 가계의 주거비 부담을 완화하고 있다. 공공임대 주택정책은 과거 신규건설 중심에서 기존주택을 매입하거나 전세를 통해 공급되는 등 최근 공급방식의 다변화를 도모하고 있다. 지방자치단체의 공공임대 주택시장에 대한 참여도 확대되는 추세이다. 입주대상 계층 역시 과거 저소득층이나 사회적 약자에서 주거복지에 소외될 가능성이 있는 대학생이나 신혼부부 등 다양한 사회계층으로 확대되고 있다.

공공임대주택을 공급하는데 있어서 임대료 체계에 대한 분석은 공공자원을 투자하는데 중요한 기준이 될 수 있다. 본 연구에서는 공공임대주택에 거주하는 가구의 (경제적) 편익에 대한 추정을 통하여 공공임대정책을 지원하고자 한다. 기존 연구들에서 편익측정은 경제적 모형에 근거하여 임대주택의 시장임대료를 추정하는 방법이 대부분이다. 본 연구에서는 기존연구들과 차별적으로 전국의 약 6만 가구를 대상으로 조사가 이루어진 임대주택 주거실태조사(이하 실태조사) 자료를 활용하여 공공임대주택의 편익을 직접적으로 산출한다. 전국에 공공 및 민간 임대주택을 대상으로 진행된 관측치를 포함하고 있는 실태조사를 활용하여 임대주택의 편익을 직접적으로 산출하고자 한다. 본 연구에서는 주택특성, 지역특성을 포함한 다양한 통제변수를 활용하여 민간임대주택의 임대료와 공공임대주택의 임대료를 비교하여 경제적

1) 2015 인구주택총조사 표본 집계 결과를 기준으로 한 것임.

2) 기존 연구에서는 가구의 지불능력 저하, 차가대비 자가소유의 비용 증대 등 요인을 제시하고 있음.

3) 주거비 지출과 경제적 의미의 주거비 부담을 구분할 필요가 있으며, 전세와 월세의 주거비 부담의 차이를 단정적으로 비교하기는 어려움. 그러나 월세로 전환되는 경우 명목적으로 임차인이 부담하는 월세의 지출은 증가한다고 볼 수 있음.



편익을 측정한다. 따라서 소수의 한정된 대상에 대해 진행한 조사를 활용한 기존 학술 연구들과 차별적이다.

본 연구는 공공임대주택에 대한 공급기준 설정과 공공임대주택 정책의 사후평가 등 다양한 정책결정에 활용될 수 있다.<sup>4)</sup> 공공임대주택에 입주한 가구가 향유하는 편익에 대한 추정은 현행 임대주택의 공급비용에 근거한 임대료 산정체계를 개선하는데도 기반이 될 수 있다.<sup>5)</sup> 주택시장에서 가치평가는 건설비용에 근거하기보다는 시장분석을 통한 평가체계가 선호되고 있음을 상기할 필요가 있다.<sup>6)</sup> 구체적으로 공공임대주택 공급을 포함하고 있는 다양한 유형의 공공개발 사업의 진행을 위한 분석에서 임대주택 공급의 편익을 산정하는 근거로 활용될수 있다. 그리고 공공임대주택의 임대료 체계의 보완 및 개선에 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 공공임대주택이 창출하는 편익과 관련된 선행연구를 개괄한다. 제3장에서는 실증분석을 위한 방법론 및 자료에 대하여 살펴보고, 제4장에서는 실증분석을 진행한다. 특히 제4장에서는 실증분석의 강건성을 검증하기 위한 다양한 모형을 제시하였다. 마지막으로 제5장은 결론 및 정책적 시사점이다.

## II. 공공임대주택의 편익관련 선행연구

공공임대시장에서 임대주택에 거주하는 입주자가 향유하는 경제적 편익을 측정하는 방법으로는 크게 두 가지 유형 즉 소비자 행태론에 의한 접근법과 시장가격 접근법이 있다. 여기에서 입주자가 향유하는 경제적 편익이란 공공임대주택의 임대료가 (동일한 특성을 보유한 민간임대주택의) 시장임대료 보다 낮은 수준에서 정책적으로 결정된다는 (암묵적) 가정에 기반을 둔다. 소비자행태론에 의한 접근법은 Marshall

- 4) 효과성은 정책목표의 달성 여부 혹은 정책목표와 대상의 적정성을 지칭하며, 효율성은 소비의 효율성에 초점을 맞추고 있으며, 한 단위 편익을 위하여 어느 정도 비용을 사용하였는지를 지칭함 (진정수 외, 2013: 71). 그리고 포괄성은 서비스의 양과 질, 기간에 있어 충분한 편익 제공을 의미함(박준필, 조인형, 2011).
- 5) 이와 관련하여 현행 건설원가 중심의 공공임대주택의 임대료체계를 입주가구의 소득 중심 체계로 개편할 필요성이 있다는 논의들이 제기되고 있음(진미운, 양행용, 2014).
- 6) 건설비용은 시장의 거래가격으로 직결되지 않을 수 있으며, 주택시장에서 많은 경우 주변시세에 근거하여 거래가격이 형성되는 경향이 있음.

의 소비자잉여에 의한 접근과 효용함수에 의한 방법이 있는데, 김근용(2002)의 경우 효용함수를 활용하여 공공임대주택의 경제적 편익을 측정하였다. 시장가격 접근법의 경우 공공임대주택 주변의 시장가격에서 실제 공공임대주택 입주자가 지불하는 임대료를 차감한 금액을 편익으로 측정한다. 따라서 본 연구의 접근법은 시장가격 접근법이다.

소비자 행태론에서 효용함수를 활용한 접근법의 경우 입주자의 경제적 편익을 대등변화(EV; Equivalent Variation) 또는 보상변화(CV; Compensating Variation)로 측정한다. 측정된 편익은 ‘낮은 가격으로 공급된 공공주택에 입주함으로써 얻게 되는 추가적인 소득’으로 정의한다. 공공임대주택 입주자의 EV는 공공임대주택에 입주하지 않은 상황에서 일반 임대주택시장에서 단위당 시장임대료를 지불하고 얻기 위해 추가적으로 소요되는 금액인 것이다. 동 접근법에 근거한 편익은 이미 김근용(2002), 정의철(2006), 그리고 안선영·조주현(2015) 등의 연구에서 광범위하게 활용되었다. 경기도 주택시장을 중심으로 연구를 진행한 김근용(2002)은 공공임대주택(5년제)의 EV를 추정하고, 특히 (공공)분양주택을 포함하여 실증분석을 진행하였다. 본 연구에서는 경기도를 중심으로 진행한 김근용의 연구와 차별적으로 전국적 조사에 근거한 연구를 진행한다. 그리고 동 편익은 주택면적 등 주택특성과 임대주택 프로그램 유형 등 다양한 특성을 통제하여 추정한다.

김근용 외(2004)는 일차적으로 국민임대주택의 입주자들의 호당 편익을 산출하고, 이를 기반으로 국민임대주택 계획물량에 대한 입주자의 전체적 편익을 추정하였다. 호당 편익의 경우 7개 대도시별로 상당한 편차를 보이고 있으며, (지역간 공공임대료의 차이가 크지 않으므로) 시장임대료가 큰 지역일수록 입주자들은 더 큰 편익을 향유한다고 주장한다. 김근용 외(2004)와 차별적으로 본 연구에서는 공공임대주택 시장편익보다는 개별적 주택의 편익에 초점을 맞추고 있다. 본 연구에서는 지역특성과 가구특성을 고려하여 기준 면적당 편익을 추정하여 공공임대주택 임대료와 민간임대주택 임대료의 직접적 차이를 추정하고자 한다.

정의철(2006)은 국민임대주택 입주자의 편익을 추정하기 위해 추정 시장임대료의 평균을 산정하고, 이를 지불임대료의 평균과 비교하였다. 이를 통하여 국민임대주택 입주자가 지급하고 있는 월평균 임대료와 국민임대주택이 민간임대주택시장에서 획득할 수 있는 임대료를 추정하여 국민임대주택의 편익을 추정하였다. 그리고 이와 유사한 방식으로 안선영·조주현(2015)은 공공임대주택 입주가구의 편익을 추정하였으며,

공공임대주택 프로그램 즉 영구임대, 공공임대, 그리고 국민임대의 편익을 추정하였다. 이를 통하여 임대주택 유형별 편익의 차이보다는 지역별 편익의 차이가 더 크다고 주장한다. 본 연구에서는 전국의 약 6만 가구를 대상으로 진행된 2011년 실태조사를 활용함으로써 공공임대주택과 민간임대주택의 직접적 비교가 가능하게 되었다.<sup>7)</sup>

이미 살펴본 것처럼 기존 문헌에서는 소비자 행태론에 근거한 접근방식을 활용하여, 우선 평균적인 공공임대주택의 임대료를 추정하고 이를 통하여 입주자의 편익을 측정한다. 그러나 본 연구에서는 기존연구와 차별적으로 시장가격 접근법을 활용한다. 공공임대주택의 임대료 정보와 민간임대주택의 임대료 정보를 활용하여 상호비교 분석을 진행하는 방식이다. 기존 문헌의 경우 김근용 (2002) 그리고 김근용 외 (2004)는 경기도에 소수의 가구에 대한 조사 그리고 정의철 (2006)의 경우 임차가구 3천 가구 그리고 국민임대 입주자 1천 가구에 대한 조사결과를 활용하였다. 본 연구의 경우 전국의 6만 가구를 대상으로 조사된 실태조사를 활용하여 이와 같은 비교분석이 가능하다.

최은희 외(2011)는 국민임대주택 입주에 따른 주거개선 효과를 주거비 지출수준을 비교하여 평가하고 있다. 주거비의 부담수준을 연구하기 위하여 두 가지 비교분석 방식을 활용하고 있다. 첫 번째로 횡단면 분석 즉 국민임대주택 비거주 가구와의 비교 분석 그리고 두 번째로 종단면 분석 국민임대주택 거주가구의 시계열 분석이다. 횡단면 분석에 따르면 국민임대주택 입주가구는 소득수준과 주택유형에 대한 통제를 통하여 주변 일반 임차가구와 비교하여 국민임대주택 임차가구가 낮은 임대료 (최저 60%에서 최대 85%)를 부담하고 있음을 밝혔다. 본 연구에서도 횡단면 분석 즉 2011년 현재 공공임대주택의 임대료와 민간임대주택의 임대료를 비교한다.

안선영·조주현(2015)은 주거실태조사 자료를 이용하여 영구임대주택의 임대료 수준은 전국적으로 (2014년말 기준으로) 15.7~16.4%로 분석하였다. 전용면적에 따라 다소 차이가 있지만, 국민임대주택의 경우 40.7~49.2%로 추정하였다. 그리고 국민임대주택의 경우 영구임대주택에 비해 지역별로 임대료 수준의 차이가 큰 것으로 분석되었다. 본 연구에서는 지역별 그리고 전용면적별 특성을 고려한 공공임대료와 민간임대료의 차이를 분석하여, 면적과 유형 등 다양한 특성이 통제된 가구를 중심으로 경제적 편익을 분석한다.

7) 실태조사에는 주택에 거주하는 가구 및 주택의 특성에 대한 정보를 포함하고 있으므로 이와 같은 직접적 비교가 가능함.

〈표 1〉 임대주택 편익추정 관련 연구

	연구대상	방법	편익
김근용(2002)	경기도내 공공임대주택과 공공분양주택	효용함수	국민임대주택 20평의 경우 입주자 편익의 5928만원
김근용(2004)	경기도내 공공임대주택	효용함수	국민임대 호당 매월 29만 6300원
정의철(2006)	임차가구 주거실태조사 및 국민임대주택 입주자의식조사(2005)	효용함수를 이용한 편익추정	국민임대주택 입주자는 평균적으로 시장임대료의 47.1%
안선영, 조주현(2015)	임차가구주거실태조사(2011)	효용함수	국민임대의 경우 월 37.49만원
최은희(2011)	국민임대, 영구임대, 50년 공공임대주택(전국대상)	국민임대주택 비거주가구와의 비교, 국민임대주택 거주가구의 시계열 변화	일반임차가구의 60%에서 85% 수준의 임대료 지불(소득수준과 주택유형 통제)

본 연구의 접근방식은 진정수 외(2013)와 유사하다. 진정수 외는 ‘공공임대주택의 효과성을 사업결과로서 특정목표 및 일반목표가 달성되었는가?’로 정의한다. 그리고 “주거지원사업의 정책목표를 정책대상계층인 서민층의 주거수준 향상 및 주거비용 절감”에 목표를 강조한다. 이러한 효과성 측정을 위한 분석방법으로 사업집단과 비교집단(통제집단)을 직접적으로 비교하여 사업성과를 추출하였다. 임대료 결정에 대한 시장모형을 구축하고 가구별 시장 임대료를 추정한 이후 실제 임대료와의 차이를 효과성을 추정하였다. 이를 통하여 임대주택의 경우 사업별 효과성이 존재하고 있으며, 시장비용은 장기전세주택이 다른 유형에 비하여 높은 것으로 나타났다.<sup>8)</sup> 공공임대주택에 거주하는 가구는 민간임대주택에 거주하는 가구에 비하여 주거비 부담이 상대적으로 낮으며, 서울 및 수도권 지역의 주거비 부담효과가 큰 것으로 분석하고 있다. 본 연구에서는 진정수 외(2013)와 차별적으로 표준면적당 편익을 추정하고자 주택에 거주하는 가구의 특성, 주택의 물리적 특성, 지역적 특성 등 다양한 변수를 고려하여 기존 연구보다 보다 정밀한 추정결과를 제시한다.

8) 그 뒤를 이어서 5년 공공임대주택 그리고 10년 공공임대주택의 효과성이 높은 것으로 분석되었음. 입주가구의 주거수준 개선효과는 장기전세주택이 가장 높으며(907만원), 그 다음으로 국민임대주택(600만원)이며, 5년 공공임대주택, 영구임대주택, 전세임대주택, 매입임대주택은 연간 400-500만원을 지원하고 있었음. 실제가구가 지불하는 비용은 장기전세 주택이 가장 높으며, 다음이 10년 공공임대주택, 5년 공공임대주택의 순서임.

해외문헌에서 공공임대주택 거주가구가 향유하는 편익에 대한 다수의 연구는 1980년대 공공임대주택의 공급이 활발히 진행되던 시기에 이루어졌다. 이와 같은 연구가 최근에서는 공공임대주택과 바우처(voucher) 프로그램의 비용대비 효과성을 분석하거나 공공임대주택의 접근성을 평가하는 등 다양한 분야로 확대되고 있다.<sup>9)</sup> 해외연구들도 우리나라 기존연구와 마찬가지로 소비자 행태론에 의한 접근법과 시장가격 접근법을 동시에 활용하여 공공임대주택의 편익에 대한 연구를 진행하고 있다. Jarisu Sa-Aadu(1984)는 (Section 8) 주택건설 프로그램을 통해 입주자가 향유하는 편익을 측정하며, 이를 통하여 소비측면에서 공공임대주택의 비효율성이 존재할 수 있음을 제시하고 있다. 벨기에의 공공임대주택을 연구하고 있는 Bruno De Borger(1986)는 입주자 편익이 가구의 소득, 나이 그리고 자녀수에 비례하고 있다고 한다. 홍콩에 공공임대 입주자의 편익배분을 연구하고 있는 Wong and Liu(1988)은 공공임대주택의 비효율성을 강조하고 있다. 공공임대주택 프로그램의 편익 배분을 분석한 이 연구는 공공임대주택 거주가구내 상대적 소득에 따라 주거소비의 비효율성이 나타나고 있으며, 저소득층의 상당수가 공공임대주택 프로그램의 혜택을 받지 못하고 있음을 지적하였다.

### Ⅲ. 실증분석 자료 및 방법론

#### 1. 분석자료

공공임대주택에 거주하고 있는 입주자의 편익을 추정하기 위하여 2011년 주거실태조사 자료를 활용한다. 실태조사는 일반조사와 특수조사로 구분하여 일반조사는 짝수해, 특수조사는 홀수해에 실시하고 있다. 2011년 실태조사는 총 6만가구(공공임대주택 거주가구 4.5만가구와 일반임차가구 1.5만 가구)를 대상으로 임대주택에 거주하는 가구에 대한 조사를 진행하였다. 따라서 김근용 (2002), 김근용 외(2004) 그리고 정의철 (2006)등의 기존연구와 차별적으로 전국 단위에 방대한 조사자료에

9) 독일의 몬트리올의 공공임대주택의 공공시설 등에 대한 접근성을 평가한 Apparicio and Seguin(2006)는 분석대상 공공임대주택의 절반 정도는 접근성이 매우 좋은 반면, 나머지 공공임대주택의 이들 시설에 대한 접근성은 좋지 않은 것으로 평가한바 있다. 특히 이중 5%는 공공시설 등에 대한 접근성이 매우 제한됨.

근거하여 직접적 비교분석을 진행한다.

실태조사에서 공공임대주택이란 공공부문 즉 정부, 한국토지주택공사, 지자체, 지방공사 등에서 공급한 임대주택이나 국민주택기금 혹은 공공택지 지원을 받아 일반이 공급한 임대주택으로 정의한다. 실태조사의 조사항목은 표2에서 확인할 수 있다. 임대차 시장에서 입주가구를 대상으로 주거 및 주거환경, 입주경로 및 거주에 관한 사항, 이웃관계 및 주민참여에 관한 사항 등 대분류로 8가지 항목에 대한 조사를 진행한다.

## 2. 실증분석 모형

본 연구에서는 공공과 일반 임대주택에 거주하고 있는 가구가 납부하고 있는 임대료에 기반으로 임대료의 차이를 분석한다. 임대주택간 임대료 차이는 크게 민간임대주택과 공공임대주택간 차이와 공공임대주택별 차이로 나누어지며, 임대주택 거주가구의 경제적 특성(소득)과 물리적 특성 그리고 지역특성을 통제함으로써 임대주택이 제공하는 편익에 근거한 임대료의 차이를 분석한다. 여기에서 임대료란 우리나라 주택시장의 특징을 감안하여 전세가격으로 환산한 임대료를 활용한다.<sup>10)</sup> 진정수 외(2013)는 본 연구에서 활용하는 방식과 유사하게 전세금과 보증금을 월세로 전환하였다.

〈표 2〉 주요 설문문항

	공공임대주택	일반임차가구
주거 및 주거환경	주거 관련경험, 주거실태, 주거환경	주거 관련경험, 주거실태, 주거환경
입주경로 및 거주	입주경로, 입주관련 만족도, 퇴거 관련 사항	-
이웃관계 및 주민참여	임차인 대표회의 구성여부, 이웃주민과의 갈등	-
관리에 관한 사항	관리서비스 의견, 선호 관리방식	관리서비스 의견, 선호 관리방식
고용·교육·주거지원·기타 복지서비스	이용경험 및 필요한 복지서비스	이용경험 및 필요한 복지서비스

10) 월세나 보증부월세의 경우 당시 공공임대주택의 전월세전환율을 8%로 적용하여 전세가격으로 환산함.

	공공임대주택	일반임차가구
주거이동 및 주택구입계획	저축상품 가입여부, 공공임대주택 희망 거주기간, 이사계획 등	저축상품 가입여부, 공공임대주택 희망 거주기간, 이사계획 등
정부의 정책 관련사항	-	주거지원 프로그램 인지/경험여부, 공공임대주택 입주 의사 및 이유
전월세 문제에 관한사항	-	전세가구, 임차가구, 유주택임차가구별 질문
가구에 관한사항	가구특성, 경제력, 주거비 부담	가구특성, 경제력, 주거비 부담
배경문항	가구가 된 경로, 가구주 학력, 가구주 직업 등	가구가 된 경로, 가구주 학력, 가구주 직업 등

현실적으로 보증금과 전세를 월세로 전환하는 방식은 다양한 방법이 존재하며, 월세와 전세 혹은 전세와 보증금이 선형관계가 아닐 수 있다. 2011년 실태조사를 분석한 당시 국토교통부·국토연구원(2012)에 따르면 LH에서 2011년 적용하고 있던 전환율(연 8%)을 적용하여 월세와 전세 혹은 전세와 보증금의 전환을 실시하였다. 예를 들어 시중은행의 전세자금 대출 기본금리 등 다양한 유형의 전환율이 활용될 수 있다. 그리고 동 환원율은 지역별로도 차등화 할 수도 있다. 공공임대주택과 민간임대주택의 임대료 차이를 감안한 경제적 편익에 초점을 맞추었으므로 전환율이 중요한 변수이다. 본 연구는 기존인 국토교통부·국토연구원(2012)의 방법론을 활용하지만, 향후 동 주제에 대한 연구는 별도로 전환율 선정과 관련된 연구로 발전될 수 있다.<sup>11)</sup>

이미 언급한 것처럼 실태조사의 조사대상은 공공임대주택 거주가구와 민간임대주택 거주가구(임차가구)이다. 분석에 활용한 표본수는 공공임대주택에 거주하고 있는 45,742가구 그리고 민간임대주택에 거주하고 있는 15,186가구이다. 공공임대주택에서 입주자가 부담하고 있는 임대료의 형태는 크게 1) 전세, 2) 보증금이 있는 월세, 3) 보증금이 없는 월세(사글세 포함)으로 구분할 수 있다. 국토교통부·국토연구원(2012)의 환원율을 활용하여 전세가치로 전환하였다. 보증금의 경우 월세 환원율을 이용하여 월세로 전환하였으며 두 가지 임차형태 즉 1) 전세와 2) 월세로 구분하여 평가가 가능하며, 이와 같은 연구는 전반적 관점에서 본 연구의 분석결과와 크

11) 본 연구에서는 기존 연구에서 제시되고 있는 다양한 유형의 환원율 예를 들어 국민은행 전환율 등을 적용하여 분석도 진행하였으며, 다음 절에 제시된 실증분석과 유사한 경제적 결론에 도달할 수 있었음.

게 차이가 없다.

임대주택의 전세가격을 종속변수로 설정하고, 설명변수는 가구특성으로는 가구소득, 물리적 특성으로 주택의 건축년도, 방의 숫자, 그리고 면적, 지역특성으로는 시도별 지역더미 변수를 통제하였다. 민간임대주택과 공공임대주택간 비교에서는 주택유형 변수를 포함하였으며, 공공임대주택의 경우 제공하고 있는 프로그램의 차이를 반영하여 공공임대주택 유형을 동시에 고려하였다. 이상의 실증분석 모델을 정리하면 다음과 같으며, 종속변수는 모델의 설명력과 해석의 편의성을 위해 로그를 취하였다.<sup>12)</sup>

$$\text{Ln}(\text{rent}) = f(T, H, S, E, R) \quad \text{식 (1)}$$

*T* : 임대주택유형(주택유형, 공공임대주택 세부 유형)

*H* : 주택유형(주택유형, 공공임대주택 유형)

*S* : 주택의 물리적 특성(건축년도, 방의 개수, 면적)

*E* : 가구의 사회경제적 특성(가구소득)

*R* : 지역특성 더미(광역자치단체 수준)

## IV. 실증분석

### 1. 기초통계

실증분석에 활용된 자료의 기초통계량은 공공임대주택과 일반임차가구로 구분하여 표 3에 제시하였다. 가구소득, 가구주 연령, 가구원수, 그리고 건축년도의 경우 연속형 변수로 처리하였다.<sup>13)</sup>

12) 로그를 취한 형태로 할 경우 추정계수값의 설명은  $\exp(\text{추정계수})-1$ 로 계산되어 변화율의 개념으로 해석되며, 이 경우 임대주택 유형에 따른 임대료의 차이를 나타내는 비율로 나타남.

13) 건축년도는 모두 16개 구간으로 구분되어 있으며, 2011년에 건축된 주택은 '1'로 표기되며, 1959년 이전에 지어진 주택은 '15'로 표기됨.



〈표 3〉 기초통계량 분석

	공공임대				일반임차			
	관측치	평균	최소	최대	관측치	평균	최소	최대
가구 월소득(만원)	45360	140.4	0	1500	15074	209.9	0	5000
가구주 연령(세)	45738	53.1	15	97	15186	46.9	18	98
가구원수(인)	45738	2.66	0	9	15186	2.59	1	10
건축년도*	45627	7.53	1	16	15186	12.67	1	16
방수(개)	45627	2.18	1	4	15186	2.0	1	6
크기(m <sup>2</sup> )	45621	47.08	11.6	135.3	15047	54.6	4.95	264
50년임대	45738	0.11	0	1	-	-	-	-
5년/10년임대	45738	0.23	0	1	-	-	-	-
매입임대	45738	0.05	0	1	-	-	-	-
국민임대	45738	0.28	0	1	-	-	-	-
전세임대	45738	0.06	0	1	-	-	-	-
단독**	45627	0.06	0	1	15186	0.48	0	1
아파트	45627	0.9	0	1	15186	0.38	0	1
연립	45627	0.02	0	1	15186	0.05	0	1
다세대	45627	0.02	0	1	15186	0.09	0	1

\*주: 건축년도는 1에서 16의 구간으로 표시됨

\*\* 주: 단독에는 일반단독, 다가구주택, 영업겸용단독주택을 포함

공공임대주택에 거주하는 가구의 경우 민간임대주택에 거주하는 가구와 비교하여 소득수준이 상대적으로 낮으며, 가구주 연령은 상대적으로 높다. 가구원수는 큰 차이를 보이지 않고 있지만, 공공임대주택의 가구원수가 다소 높았다. 정책적 차원에서 임대주택의 거주가구가 결정되고 있음을 반영한 결과라고 볼 수 있다. 공공임대의 건축년도 평균은 7.53년으로 일반임차가구의 12.67년과 비교하여 상대적으로 최근에 건축되었다. 주택의 물리적 특성들 가운데 방수는 공공임대주택이 약간 많은 것으로 조사되었으나, 전체 크기는 일반임차주택이 더 큰 것으로 나타나고 있다. 임대주택 프로그램 가운데 5년/10년 임대가 차지하는 비중이 23% 그리고 국민임대가 차지하는 비중은 28%였다. 따라서 주택유형이 차별적임을 확인할 수 있다. 공공임대주택은 90%가 아파트였지만, 민간임대주택의 경우 아파트의 비중은 38%에 불과하다. 그리고 민간임대주택 가운데 단독이 차지하는 비중이 상대적으로 높은 것으로

조사되었지만, 공공임대주택의 경우 단독의 비중은 작았다.

## 2. 실증분석 결과

실증분석을 진행하기 위한 종속변수는 평당 임대료이며 이를 전환율을 활용하여 전세보증금으로 일원화 하였다. 실증분석을 위한 독립변수는 가구특성을 포함하였고, 주택과 관련된 특성을 포함하면서 3가지 상이한 실증분석 모형을 제시하였다. 모형 1에서는 우선적으로 가구소득, 가구주 연령 그리고 가구원수의 가구특성 그리고 건축년도와 주택면적의 주택특성 변수를 독립변수로 포함하였다. 실증분석 결과 가구소득은 임대료를 증가시키는 요인으로 나타났으며 통계적으로도 유의하였다. 가구주의 연령과 가구원수의 경우 임대료를 결정하는 요인으로서 통계적 유의성은 없었다. 가구주 연령과 가구원수는 다양한 모형에서 활용해 보았지만 통계적 유의성을 확보하지 못하였으며, 이들을 고려하지 않은 분석과 크게 차별적이지 않았다. 건축년도와 면적 변수는 높은 주택의 임대료에 유의미한 변수로 분석되었다.

모형 2에서는 모형의 1에 포함된 변수와 더불어 주택유형(아파트, 연립, 다세대, 단독)을 포함하여 계수값의 추이를 분석하였으며, 모형3에서는 모형 2에 포함된 변수와 더불어 공공임대주택의 프로그램 유형을 독립변수로 추가하였다. 모형을 변화시키면서 독립변수를 확대하더라도 분석결과는 크게 차이가 있지 않은 것으로 나타났다. 실증분석 결과는 아래 표4에 제시하였다. 주택유형변수를 포함한 모형2의 경우 거주하는 주택의 유형에 따라 5~28% 수준의 임대료 차이를 보이고 있으며, 아파트에 거주하는 가구는 그렇지 않은 경우보다 27% 임대료 수준이 높은 것으로 분석되었다. 지역특성 변수를 포함한 모형3의 경우 지역특성을 나타내는 모든 변수들이 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 표 4의 공공임대터미에서 확인할 수 있듯이 공공임대주택과 일반임차가구 전체에 대한 임대료 분석 결과 공공임대주택의 임대료는 일반임차가구의 약 50~54%수준인 것으로 분석되었다.<sup>14)</sup>

14) 독립변수가 터미임으로  $\exp(\text{공공임대터미 계수값})-1$ 로 계산함.

〈표 4〉 공공임대와 민간임대주택간 비교

	모델1		모델2		모델3	
	계수값	t값	계수값	t값	계수값	t값
상수항	5.12	399.09	2.61	360.32	4.781	285.55
공공임대더미	-0.695**	-108.46	-0.778**	-111.136	-0.761**	-114.27
가구소득	0.001**	62.73	0.001**	60.01	0.001**	65.27
건축년도	-0.06**	-91.98	-0.05**	-82.004	-0.053**	-83.19
주택면적	0.000**	2.14	0.000**	2,362	0.000**	3,725
표본수	45741		45741		45741	
F값	6732.23		089.32		1754	
R <sup>2</sup>	.310		.323		.391	

주) 모형 1은 물리적 특성을, 모형 2는 물리적 특성 그리고 주택유형을, 모형 3은 물리적 특성, 주택유형, 그리고 및 지역(시도)를 통제하였음.

### 3. 강건성 분석

일반적으로 강건성 분석은 추정계수 값의 통계적 유의성을 검증하기 위해 분석 대상 독립변수와 유사한 변수들을 활용하여 추정계수의 적절성을 평가하는 방법이다. 공공임대주택이 일반임차보다 저렴한지에 대해 강건성 분석을 실시하였다. 공공임대주택의 공급주체를 크게 한국토지주택공사(LH), 지방공사 그리고 지방자치단체로 구분하고 이를 일반임차가구의 임대료 수준과 비교하였다. 강건성 분석에 포함된 변수들은 편의상 공급주체만 표기하였으며, 다른 변수들은 앞의 모형에 포함된 모든 변수들을 넣어 분석하였다.

분석결과 공공임대주택의 공급주체가 LH의 경우 계수값은 -.748로 분석되어 민간보다 대략 53%의 임대료 수준에서 결정되는 것으로 추정되었다. 그리고 지방공사의 경우 -.909로 지자체는 -.770이며, 지방공사의 경우 일반임차가구보다 60% 수준 저렴하여 공급주체 중 가장 저렴한 것으로 분석되었다.

〈표 5〉 강건성 분석 결과 1: 공급주체와 일반임차 비교

	LH 대 일반임차		지방공사 대 일반임차		지자체 대 일반임차	
	계수값	t값	계수값	t값	계수값	t값
공공임대더미	-.748**	-102.335	-0.909**	-72.44	-0.770**	-26.856
표본수	47206		21257		15611	
F값	1453.314		564.16		421.9	
$R^2$	0.407		0.374		0.379	

주: 앞의 분석변수들을 모두 포함하였으며, 다른 변수들은 생략함

공공임대주택의 공급주체별 임대료 차이를 확인하기 위하여 민간임대주택을 제외한 개발주체가 공공인 경우를 한정하되, 전체 공급규모에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 LH와 지방공사를 비교하였다. 물리적 특성변수만을 고려한 모델1에서는 LH공사가 10% 정도 SH공사에 비해 저렴한 것으로 나타났다. 그러나 공공임대주택 유형과 지역특성을 감안할 경우 LH공사가 SH공사보다 3.4% 임대료가 높은 것으로 나타났다. 따라서 공공임대주택의 임대료 수준은 건설원가에 따라 결정되는 구조로 인하여 공급주체에 따라서는 별다른 차이점이 없는 것으로 보인다.

〈표 6〉 강건성 분석 결과 2: LH와 지방공사 비교

	LH 대 지방공사		LH 대 지방공사		LH 대 지방공사	
	계수값	t값	계수값	t값	계수값	t값
LH 더미	-0.111**	-17.453	-0.091**	-13.79	0.037**	5.006
obs(표본수)	38089		38089		38089	
F값	5881.39		3071.01		1445.12	
$R^2$	.438		.448		.489	

주: 앞의 분석변수들을 모두 포함하였으며, 다른 변수들은 생략함

주: \* < 0.05, \*\* < 0.01

## V. 결론 및 정책적 시사점

공공임대주택의 공급정책은 과거 대규모 공급중심에서 매입임대 주택과 기존주택 전세임대주택 등을 통한 다변화를 도모하고 있다. 이는 임대주택 공급에 대한 사회적 요구가 지속적으로 요구되고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 공공임대주택의 임대료는 현재 제도적으로 건설원가에 근거해서 산정하고 있으며, 정책적으로 주변 시세와 비교하여 저렴한 임대료를 책정하고 있다. 최근 다양한 유형의 임대주택이 공급되고 동시에 입주지역 및 입주계층이 다양화됨에 따라, 공공임대주택 정책의 효율성을 평가할 수 있는 지표들 가운데 하나인 공공임대주택의 경제적 편익에 대한 관심이 증가하고 있다.

따라서 본 연구에서는 전국 약 6만 가구를 대상으로 진행된 2011년 주거실태조사 자료를 활용하여 분석한 결과 공공임대주택의 전세기준 임대료는 민간임대보다 50-54%수준으로 공급되고 있음을 제시하였다. 본 연구에서 제시하고 있는 임대료의 차이는 가구특성, 주택특성, 그리고 지역특성으로 인한 효과를 통제한 것이다. 단순한 공공임대주택과 민간임대주택간의 임대료 차이에 대한 분석보다 다양한 특성을 고려하는 경우 그 차이가 크게 나타나고 있다는 것을 확인하였다. 공공임대주택 공급의 편익은 민간임대주택과의 주택특성의 직접적 비교를 통하여 정확한 편익을 제공하고자 노력하였다. 따라서 본 연구는 현재 논의가 진행중인 공공임대주택의 임대료 수준 개편, 공공임대 주택의 성과분석, 그리고 공공임대 주택건설을 위한 타당성 분석 등의 다양한 정책적 의사결정에서 활용될 수 있을 것이다.<sup>15)</sup>

본 연구에서는 임대료를 전세기준으로 설정하였다. 이를 위하여 월세를 납부하는 가구의 경우 정책적으로 전환율을 활용하여 전세로 전환하여 전세기준 임대료에 대한 경제적 편익을 추정하였다. 그리고 다양한 기준의 전환율을 활용하였지만 본 연구와 유사한 결론에 도달한다는 시사점을 도출할 수 있었다. 그럼에도 불구하고 본 연구의 전세와 월세의 선형관계 전환율은 비선형 관계를 가질 수도 있다. 따라서 시장에서 형성되는 전환율을 적절하게 반영하지 못하는 한계를 갖고 있다. 그리고 본 연구에서는 선행연구(김근용, 2002)에서 분석한 공공임대주택의 소비에 있어서 주택 규모제약을 고려하여 구분하여 분석하지 못한 한계를 가지고 있다. 향후 연구에

15) 진미윤양행용(2014)의 경우 공공임대주택의 임대료 체계를 현재의 원가방식에서 가구소득에 연동하는 방식으로 개편할 필요가 있음을 제안하고 있음.

서는 이런 점들을 감안하여 보다 정밀한 분석을 통해 연구 결과를 정치화할 필요가 있다. 동시에 본 연구는 공공임대주택의 편익에 초점을 맞추고 있으며, 이에 대한 비용을 명시적으로 고려하고 있지 않음으로 향후 비용과 편익을 동시에 고려한 연구가 진행될 필요가 있다.

## 참고문헌

- 국토교통부·국토연구원. 2012. 『2011년도 주거실태조사: 임대주택거주가구』
- 김근용. 2002. 『주택사업 유형별 지원정책 평가에 관한 연구』. 안양: 국토연구원.
- 김근용·김용순·박천규. 2004. “국민임대주택의 입주자 편익효과”, 『공간과 사회』 제22호, pp. 10-23.
- 박미선·강미나·손학기. 2014. 『임차시장 구조변화에 따른 맞춤형 주거안정 제고방안 연구』. 안양: 국토연구원.
- 박준필·조인형. 2011. 『저소득층 주거복지정책의 바람직한 방향』. 광주: 광주발전연구원.
- 이수욱·김태환·황관석·변세일·이형찬. 2015. 『저성장시대 청년층 주거안정을 위한 정책방안 연구』. 안양: 국토연구원.
- 안선영·조주현. 2015. “장기공공임대주택 유형별 편익배분에 관한 연구 -영구임대, 50년 공공임대(재개발임대), 국민임대주택을 중심으로-.” 『부동산·도시연구』 7권 2호, pp.5-30.
- 진미윤·양행용. 2014. 『신규 공공임대주택의 임대료 산정 방법과 향후 임대료 정책 방향』. 대전: 토지주택연구원.
- 진정수 외. 2013. 『2012년도 재정사업 심층평가 보고서: 서민주거지원 사업군 심층평가』. 기획재정부·국토연구원.
- 정의철. 2006. “국민임대주택 입주자 편익 추정 및 임대료 조정의 편익배분 효과”, 『주택연구』 제14권 3호, pp.5-27.
- 최은희·이종권·김수진. 2011. “국민임대주택 입주에 따른 주거개선효과 : 주거비 부담 수준 비교를 중심으로”, 『주택연구』 제19권 제3호, pp.123-147.
- Apparicio and Seguin. 2006. “Measuring the accessibility of services and facilities for residents of public housing in montreal”, *Urban Studies* Vol.43, No.1, pp.187-211.
- Bruno De Borger. 1986. “Estimating the benefits of public-housing programs: a characteristics approach.” *Journal of regional science*, Vol.26, No.4, pp.761-773.

- Jarisu and Sa-Aadu, 1984, "Alternative estimates of direct tenant Benefit and consumption inefficiencies from the section 8 new construction program," *Land Economics*, Vol.60, No.2. pp.189-201.
- Wong and Liu, 1988, "The distribution of benefits among public housing tenants in hong kong and related policy issues." *Journal of Urban Economics* Vol.23, Issue1. pp.1-20.



## Tenants' Benefits from Public Rental Housing

You, Seung Dong\* and Kim, Juyoung\*\*

### Abstract

Policies on public rental housing supply have been redirected from massive investments to customized programs, as demand on rental housing supply has been increasing. With new investments and more diversified programs, evaluations on the investments or the programs become more critical. We conduct evaluations on economic benefits from public rental housing, using the 2011 Korea housing survey that contains around 60 thousand observations at the national level. We suggest that rents on public rents housing are 50–53 per cent lower than rents on general rental housing by using the rents converted to Chonse deposit. The difference between rents on public rents housing and rents on general rental housing is derived by controlling for characteristics of residents, houses, and regions. By adjusting for the characteristics, our empirical evidence can suggest useful information for evaluations on public rental housing supply policies.

Field : Real Estate Economics/Real Estate Finance

Key Words: Public Rental Housing, Rent, Economic Benefits, Hedonic Price Function

---

\* Professor, Sangmyung University

\*\* Professor, Sangji University



## 아동이 안전한 사회구현을 위한 재원조달에 관한 연구: 아동학대예방사업을 중심으로\*

최성은\*\*

### 국문초록

아동학대를 둘러싼 제도의 변화에도 불구하고, 여전히 아동학대로 인한 사망사건이 끊이지 않고 발생하고 있다. 무엇이 변화되어야 아동이 안전한 사회가 될 수 있는가? 본 연구는 아동학대예방사업이 국가사무로 전환됨에 따라, 범죄피해자보호기금과 복권기금을 주 재원으로 사용하기 시작한 2015년부터 2017년 현재까지의 예산 및 재원구조를 문헌분석연구방법을 통하여 분석함으로써, 향후 해당 사업의 정책적 실효성을 높이는데 필요한 기초적 자료를 제공하고자 한다. 이를 위하여, 기금의 관리·운영주체와 사업시행주체가 상이한 두 기금의 특성을 분석하고, 이에 따른 문제점을 기금심의과정을 중심으로 검토하였다. 그 결과, 아동학대예방사업의 국비 재원을 보건복지부의 일반회계로 편입하는 것이, ‘학대예방’을 위한 해당 사업의 취지 및 안정성, 지속성을 유지하기에 보다 적합하다는 결론이 도출되었다. 물론, 일반회계로의 전환은 예산균형상의 문제가 발생될 수 있으므로, 단계적인 전환노력이 추진되어야 한다. 특히, 동 사업 국비지원액(기금)의 약 81.3%를 차지하는 범죄피해자보호기금이 담당하는 영역은 ‘학대예방’이라는 해당사업의 정책목표를 달성할 수 있도록, 현장의 우선순위를 고려하여 일반회계로의 전환을 우선적으로 검토해야 할 것이다.

국가과학기술표준분류: SB1202, 복지

주제어: 아동학대예방사업, 재원조달, 범죄피해자보호기금, 복권기금, 일반회계

논문접수일: 2017년 6월 29일, 심사일: 7월 20일, 게재확정일: 8월 16일

\* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2923475).

심사과정에서 유익하고 소중한 심사평을 주신 익명의 세 분의 심사자분들께 감사를 전합니다.

\*\* 연세대학교 복지국가연구센터 연구교수(02-2123-4776, choise@yonsei.ac.kr)

## I. 서론

2013년 전 국민을 경악케 한 울주와 칠곡에서 발생한 학대아동 사망사건은 연일 언론의 다양한 채널을 통해 아동학대에 대한 문제의식을 수면 위로 올렸다. 이전까지 한국 사람들 인식 속에서 ‘아동학대’에 대한 문제의식 수준은 사회적 개입이 굳이 필요 없는 ‘개인의 집안일’로 분류되어 있었다. 아이를 훈육하는 것은 부모의 도리이자 그 가정의 몫이고, 그 방법이 무엇이든, 각 집안의 담을 넘어 해결해야 될 문제는 아니었던 것이다. 이에 당연히 정책입안자들의 정책적 우선순위에서 밀리는 것은 당연한 논리였다.

칠곡과 울주 사건 후의 아동학대와 관련된 일련의 제도적 변화는 우리나라 아동보호체계 역사상 한 획을 그었다고 평가되고 있다. 그 만큼 많은 보완이 이루어졌다는 것이다(김은정, 2016:32). 울주 사건이후 한국판 ‘클림비 보고서’로 불리는 이서현 보고서가 민간인들로 구성된 단체인 ‘울주 아동학대 사망사건 진상조사와 제도개선 위원회’에 의해 발간되었고, 이것은 제도 개선의 기폭제가 되었다. 2013년 12월 31일에 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법(이하 ‘특례법’)」 제정, 「아동복지법」 개정이 이루어졌고, 지방사무로 분류되었던 아동보호 업무는 2015년을 기점으로 국가사무로 전환되었다. 그러나 여전히 폭력으로부터 아동을 안전하게 보호하기 위한 제도적 노력은 ‘예방’이 아닌 ‘사후 대응’에 초점이 맞추어져 있고, 변화된 사후대응체계를 공고히 할 만큼의 예산지원도 부족한 상황이라는 지적이다.<sup>1)</sup>

그렇다면, 무엇이 변화되어야 아동이 안전한 사회가 될 수 있는가? 아동학대 관련 제도의 실효성을 고민하는 대다수 연구들이 개선방안으로 제안하는 공통된 사항은 ‘예산’에 대한 것이다(장화정, 2016; 이은주, 2016; 2015; 김은정, 2016; 하태수, 2007; 윤혜미·박병금, 2004; 이호균, 2006). 제도는 마련되었지만, 이를 실행할 인적·물적 인프라가 크게 부족한 상황이기 때문이다. 한편, 예산 부족의 문제를 논의하기 위해서는 그 예산의 출처인 재원이 무엇인가를 가장 먼저 살펴봐야 한다. 아동학대예방사업의 경우, 2015년부터 국가사무로 전환되면서, 사업주체는 보건복지부인 반면, 국비지원에 소요되는 재원은 두 개 부처의 소관 기금들로 마련되고 있

1) 「특례법」 제정 이후에도 친부에 의한 부친 토막살해사건(2012년 11월 7일 피해아동사망 후 2015년 12월 가해자 친부 긴급체포), 친부·계모가 6세 아동을 폭행·감금하여 숨지게 한 후 야산에 암매장한 신원영군 사건(2016년 2월 사망) 등 최근에도 아동학대로 인한 아동의 사망 사건은 끊이지 않고 있다.

다. 이로 인하여, 아동학대예방사업과 관련된 예·결산 정보는 소관기관별로 일부 제공되기 때문에, 파편화된 자료로 열람할 수 있는 상황이며, 해당 사업의 실행 주체인 보건복지부예산자료에서는 찾기 힘든 상황이다.<sup>2)</sup> 이에 본 연구는 「특례법」 제정 이후 본격적으로 범죄피해자보호기금과 복권기금이 주 재원으로 사용된 2015년부터 2017년 현재까지의 아동학대예방사업 재원구조를 문헌분석연구방법을 통하여 분석함으로써, 향후 해당 사업의 정책적 실효성을 높이는데 필요한 기초적 자료를 제공하는 데 그 목적이 있다.

이어지는 제2장에서는 우리나라에서 지금까지 다루어져 온 아동학대 관련 연구경향과 사회복지사업의 재원구조를 둘러싼 연구동향을 살펴, ‘왜 아동학대와 관련된 논의에서 재원구조에 관한 논의가 중요한가’를 점검해 보고자 한다. 다음으로 제3장에서는 우리나라 아동학대예방사업 예산 및 재원 현황을 살펴보고, 범죄피해자보호기금과 복권기금의 목적, 재원, 용도 그리고 지원절차를 해당 사업과 연계하여 분석할 것이다. 그리고 마지막 제4장에서는 두 기금사용에 따른 문제점을 기금심의과정을 중심으로 확인하고, 향후 한국의 아동학대 예방사업의 재원구조의 개선을 위한 정책적 함의를 도출하여 결론으로 갈음하고자 한다.

## II. 선행연구의 검토

### 1. 아동학대 문제를 둘러싼 연구경향

우리나라 아동학대 문제와 관련된 연구경향은 첫째, 아동보호체계에 관한 논의, 둘째, 아동학대 문제와 관련된 법·제도측면의 개선 필요성을 강조한 논의, 그리고 아동학대 예방을 강조한 연구들 순으로 흐르고 있다.

우선, 우리나라의 아동보호체계에 있어 아동학대문제가 주요한 키워드로 연구되기 시작한 것은 2000년대부터라고 할 수 있다. 박세경 외(2005)는 이 시기를 들어 아동보호체계의 보편주의 확대 시기라고 분류하였다. 그것은 학대아동에 대한 보호 및 예방체계 구축의 근거 규정을 마련하고 학대아동 예방 및 보호서비스를 명시한

2) 한겨레신문, “아동학대 예산, 복지부 공식항목엔 없다”. <http://www.hani.co.kr/arti/society/rights/727390.html>(검색일: 2017년 3월 1일).

2000년 1월 「아동복지법」의 전면개정으로, 동년 10월부터 각 시도별로 아동학대예방센터가 아동학대 문제를 전담하게 되었기 때문이다. 다음으로, 법적 제도개선 목소리가 높아지기 시작한 것은, 개정된 「아동복지법」과 아동학대예방센터(2006년 4월 명칭변경, 현 ‘아동보호전문기관’)의 활동으로 인하여 아동학대사례와 관련 연구가 축적되면서 부터였다(이호균, 2006; 이호중, 2007; 중앙아동보호전문기관, 2008). 그 결과, ‘2014년 「특례법」 제정, 2015년 「아동복지법」 일부개정, 2015년 아동학대예방사업 국고보조사업으로 재 전환’이라는 일련의 성과를 얻게 되었다(정웅석, 2014). 이러한 새로운 법체계 아래, 연구자들은 아동학대의 ‘예방’에 다시 초점을 두고 있다. 사실, ‘아동학대 예방’이라는 키워드는 2000년대부터 항상 반복되어 왔던 것이나, 조기발견과 같은 선제적인 ‘예방’의 필요성을 법·제도적으로 강화하기 시작한 것은 「특례법」시행과 맞물려 진행된 변화라고 할 수 있다. 그러나 다수의 관련분야 연구자들은 충분한 예산지원이 없이는 제대로 된 아동학대예방이 실현 불가능하다고 지적한다(김은정, 2016:31).

그렇다면, 이러한 예산마련을 위한 논의는 어떻게 진행되고 있는가? 현재까지 아동학대예방과 관련된 우리나라의 예산에 대한 재원구조에 방점을 두어 그 변화과정과 쟁점을 분석한 연구는 상당히 드물다. 이에 본 연구는 우리나라 아동학대예방사업의 재원구조를 분석함으로써, 한국의 아동학대예방을 위한 법·제도의 실효성을 보다 높일 수 있는 방안을 모색해 보고자 한다.

## 2. 사회복지사업의 재원에 관한 연구경향과 국비 재원으로서의 기금

한편, 본 논문에서 주목하는 보건복지부의 아동학대예방사업은 2015년을 기점으로 다시 국고보조사업으로 전환된 국가사무이다. 그 동안 관련 선행연구들이 주로 다루어 온 사회복지 국고보조사업 재원과 관련된 대표적인 쟁점은 지방정부가 각 사업에 매칭하여 부담해야 하는 의무지출 비중이 높아져 지방정부의 재정건정성을 악화시키고 지방자치단체별 재정격차를 심화시킨다는 것이다(김태일, 2013:188-212). 그에 비하여, 국고보조사업의 ‘국비지원’에 관한 연구는 상대적으로 덜 진척되어 왔다. 보건복지부의 국고보조예산 현황에 따르면, 일반회계와 특별회계를 사용하는 일반예산과 기금으로 국고보조예산의 재원에 사용하고 있음을 확인할 수 있다(이재정, 2011:4). 그런데, 현재 한국의 대부분의 아동·청소년관련 국비지원 복지사업의 지

출은 50%이상이 기금사업으로 이루어지고 있다고 한다(최성은b, 2011). 왜 굳이 기금이 아동·청소년관련 복지지출의 주요한 재원이 된 것일까?

기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하고 세입세출 예산 외로 운용할 수 있다고 규정한 「국가재정법」 제5조에 의하여, 설치·운용된다. 기금은 일반회계와 특별회계가 조세 수입에 의존하는 것과는 달리, 출연금, 부담금 등의 형태로 재원을 마련한다(오건호, 2010:45-46). 기금은 특정한 사업을 위해 설립되므로 기금의 규모나 의사결정구조 등이 다양하여, 지배구조 측면에서 행정부와 국회가 의사결정과정을 독점하는 일반예산(일반·특별회계)과 비교하여 상대적으로 운용주체의 자율성과 사회구성원들의 참여가 반영될 여지가 크다. 또한, 일반회계나 특별회계 예산의 경우 중앙예산기관(기획재정부)과 국회의 엄격한 통제와 감시의 대상이 되지만, 기금의 경우에는 중앙예산기관이나 국회의 통제보다는 기금운용 주체인 주무부처의 재량을 우선시하여 기금운용의 효율성을 추구하는 측면이 있다(김태일·김상현, 2003:201-202). 이러한 점에서 사회변화에 따른 신규 사업의 설치 및 운영에 대한 필요성이 높은 사회복지서비스들의 재원을 기금을 통해 상당수 충당하게 되었다고 볼 수 있다.<sup>3)</sup>

### 3. 기금관리주체와 사업시행주체의 불일치

그런데, 이 기금의 관리와 운용에 있어서 주목해야 할 부분이 있다. 기금의 경우, 국회예산심의를 담당하는 소관 상임위원회와 기금 사업을 수행하는 소관 상임위원회가 다른 경우가 있기 때문이다.<sup>4)</sup> 윌다브스키(Wildavsky)는 예산편성과정을, 사업의 정당성과 필요성을 옹호하며 지출자의 역할을 하는 ‘옹호자(advocate)’와 재정적 한계를 지키려는 ‘국고 보호자간(guardian)’의 보완적 상호작용의 과정이라고 설명한 바 있다(강신태, 2000:206). 이와 연계하여, 재정 제도주의연구에서는 의회

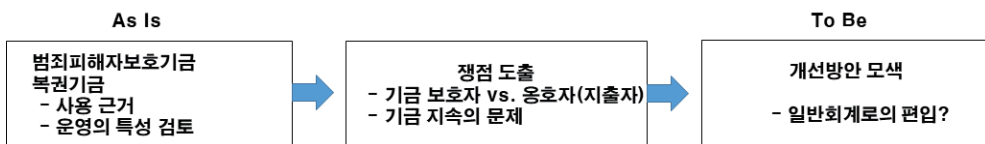
3) 한편, 기금의 경우, 2002년부터 「기금관리기본법」의 제정으로 인하여 기금운영계획안을 제출하게 되어 예산과 동일하게 국회의 심의를 받게 되었고, 2007년 1월부터 시행된 「국가재정법」에 따라 예산과 기금이 단일한 법 체제로 통합됨으로써, 다소 경직성이 심화된 측면도 있다. 그러나 사업의 실제 수행 중에도 운용계획의 일부를 변경할 수 있는 자율성이 인정되고, 급부의 대가성 측면, 그리고 재원조달 측면 등에서 차이가 있어, 일반예산에 비하여 여전히 신축성이 높다고 할 수 있다(하연섭, 2014:64; 김춘순, 2014:65).

4) 다른 부처가 운용 또는 관리하고 있는 기금을 보건복지부가 재원으로 수행하고자 편성하고 있는 사업은 2015년 기준 4개 기금 총 12개 사업으로 재정규모는 689억 2,800만원에 해당한다(국회보건복지위원회, 2015).

의 상임위원회는 옹호자(지출자) 역할을 하는 반면, 예산위원회는 보호자 역할을 한다고 가정한다(Wildavsky & Caiden, 2004; 김춘순, 2014). 우리나라의 국회의 예산심의과정에 있어서는 주로 옹호자(지출자)의 역할은 소관 상임위원회가 담당하며, 보호자의 역할은 예산결산특별위원회가 담당한다고 볼 수 있다. 그런데 기금관리주체와 사업시행주체 상임위원회의 불일치는 이러한 기본적인 예산심의과정에서의 옹호자(지출자)-보호자 구조 안에 또 하나의 옹호자(지출자)-보호자 대립구도를 형성한다. 선행연구에 근거해 볼 때, 기금의 예산심을 담당하는 기금관리·운용주체 부처의 소관 상임위원회는 기금의 보호자, 사업시행주체와 관련된 소관 상임위원회는 기금의 옹호자의 역할을 담당하기 때문이다(김춘순, 2014).

이와 같이, 기금심의과정에서 형성되는 다층적인 대립구조 즉, 기금의 관리·운용주체와 사업시행주체의 불일치에 따른 문제는 없는가? 이에 본 연구에서는 보건복지부 아동학대예방사업의 주요한 재원인 범죄피해자보호기금(소관상임위원회: 법제사법위원회)과 복권기금(소관상임위원회: 기획재정위원회)의 사용 근거 및 운영의 특성을 검토하여 기금 사용 절차상 나타나는 보호자와 옹호자(지출자) 간에 발생하는 쟁점을 도출하고 그 개선방안을 모색해보고자 한다. 따라서 본 연구는 다음과 같은 연구의 흐름도에 따라 진행 될 것이다([그림 1]).

[그림 1] 연구의 흐름도



### Ⅲ. 아동학대예방사업의 재원구조 분석

#### 1. 아동학대예방사업 예산과 재원 현황

보건복지부의 아동학대예방사업은 현재 어떻게 추진되고 있는가? 여기에서는 해당사업의 2015년 국가사무로 전환된 이후의 예산 및 재원구조를 살펴보도록 하겠다. 5) 보건복지부 내부자료에 따르면, 현재 학대예방사업으로 분류되는 사업들은 다



음과 같다. 첫째, 아동정책 조정 및 인권증진을 위한 신규 사업인 ‘e아동행복지원시스템 구축 및 인식개선사업’이 있다. 둘째, 아동학대 피해자 보호 및 지원을 위한 사업으로서, 중앙 및 지역아동보호전문기관 운영, 지역아동보호전문기관 신규설치 및 국가아동학대정보시스템 개편 등에 드는 기타 업무가 포함된다. 셋째, 학대피해아동쉼터 설치 및 운영업무가 있다(보건복지부 내부자료, 2017년 2월 기준). 이 중 본 논문에서 주목하고자 하는 것은 범죄피해자보호기금을 재원으로 하는 아동학대 피해자 보호지원사업과 복권기금을 재원으로 하는 학대피해아동쉼터 설치 및 운영에 관련한 사업이다.

〈표 1〉 아동학대예방사업 예산과 재원: 국비를 중심으로

(단위: 억원)

구분	2015		2016		2017
	예산	결산	예산	결산	예산
<b>국비</b>	<b>252</b>	<b>239</b>	<b>203</b>	<b>200</b>	<b>266</b>
○ 아동정책조정 및 인권증진:e아동행복지원시스템 구축 및 인식개선사업 등(일반회계)	-		-		42
○ 아동학대 피해자 보호 및 지원	<b>195</b>	<b>191</b>	<b>174</b>	<b>173</b>	<b>182</b>
중앙아동보호전문기관 운영	국비	13	미분류	14	미분류
지역아동보호전문기관 운영비	국비	132	미분류	147	미분류
지역아동보호전문기관신규설치비	국비	18	미분류	12	미분류
기타(아동학대정보시스템개편 등)	국비	30	미분류	-	미분류
○ 학대피해아동쉼터 설치 및 운영	<b>57</b>	<b>48</b>	<b>29</b>	<b>27</b>	<b>42</b>
학대피해아동쉼터 운영	국비	28	미분류	29	미분류
학대피해아동쉼터 신규설치	국비	29	미분류	0	미분류

주: 각 사업 대한 지방대응비 금액을 뺀 국비지원 부분을 표시함

자료: 보건복지부 내부자료 및 보건복지위원회의 ‘예산안 및 기금운영계획안 검토보고서’ 각 년도 재구성

## 2. 범죄피해자보호기금과 아동학대예방사업

범죄피해자보호기금은 2010년 5월 14일에 제정되어, 2011년 1월 1일부터 시행된 「범죄피해자보호기금법」에 따라 법무부가 특정한 재정사업을 수행하는데 필요한 자금

5) 본 논문에서 2015년부터의 예산 및 재원구조를 살펴보는 이유는 기초자료의 구득에 한계가 있었기 때문이다. 본고의 저자는 2017년 1월부터 지속적으로 아동학대예방사업의 국가사무 전환 이전과 이후(2005년 지방이양사업 결정 후~현재까지)의 예산추이를 각 중앙/지방정부에게 요청하였으나, 보건복지부 및 광역지방자치단체에서 회신된 대부분의 응답에서는 인적·물리적 한계로 인하여 최근의 자료밖에 구득할 수 없었다.

을 관리, 운영하는 ‘사업성’ 기금이다. 이 기금의 목적, 재원, 용도를 검토하고, 아동학대예방사업의 재원으로 사용되는 절차를 중심으로 그 특성을 분석해 보고자 한다.

먼저, 범죄피해자보호기금의 목적, 재원 그리고 용도를 살펴보고자 하겠다. 첫째, 「범죄피해자보호기금법」 제3조에서는 범죄피해자보호기금의 목적을 ‘정부가 범죄피해자를 보호·지원하는 데 필요한 자금을 확보·공급하기 위하여 범죄피해자보호기금(이하 ‘범피금’)을 설치한다’라고 제시하고 있다. 둘째, 범피금의 재원은 다음의 네 가지 경우를 통해 형성될 수 있다. 범피금은 「형사소송법」 제477조 제1항에 따라 집행된 벌금에 100분의 6이상의 범위<sup>6)</sup>에서 대통령령으로 정한 비율을 곱한 금액을 기금에 납입 받거나, 「범죄피해자보호법」 제21조 제2항에 따라 대위하여 취득한 구상금, 정부 외의 자가 출연 또는 기부하는 현금, 현물, 그 밖의 재산, 그리고 기금 운용 수익금에 한정하여 재원조달이 가능하다. 셋째, 범피금의 용도는 「범죄피해자보호기금법」 제16조 제1항에 따른 범죄피해 구조금 지급과 동법 제34조 제1항에 따른 보조금의 교부, 다른 법률에 따른 범죄피해자의 보호·지원에 관련된 사업이나 활동으로서 대통령령으로 정하는 것, 기금의 조성 및 운영을 위한 경비의 지출, 그 밖에 범죄피해자의 보호와 지원을 목적으로 대통령령으로 정하는 사업(활동)으로서 범죄피해자 보호, 지원을 위한 실태조사, 연구, 그리고 범죄피해자 보호, 지원을 위한 홍보, 법무부장관이 심의회의 심의를 거쳐서 정한 사업이나 활동 등에 사용하는 데 있다(「범죄피해자보호기금법」 제6조 및 동법 시행령 제5조). 이 중 아동학대예방사업<sup>7)</sup>은 ‘다른 법률에 따라 범죄피해자의 보호 및 지원에 관련한 사업이나 활동으로 대통령령으로 정하는 사업’에 포함된다. 동법 시행령 제5조 제1항 4호에는 「아동복지법」 제45조 및 제50조에 따른 아동보호전문기관 및 아동복지시설의 설치와 운영에 관련된 사업에 사용할 수 있도록 대통령령으로 정해놓고 있다.

다음으로 아동학대예방사업 관련 범피금 운영 특성을 지원절차를 중심으로 살펴보고자 하겠다. 범피금을 운용·관리하는 법무부의 소관 상임위원회는 법제사법위원회이며, 아동학대예방사업에 소요되는 사업을 수행하는 보건복지부의 소관 상임위원회는 보건

6) 범피금은 2011년 시행 이후 주로 재원 부족 문제가 발생하여, 2014년 10월 전입비율을 상향 조정함으로써 범죄피해자 보호와 지원을 위한 충분한 재원마련을 목표로, 다른 한편으로는 부당수급이나 부정사용을 방지하고자 하는 취지로 시행령을 개정하여 2015년부터 시행하고 있다. 시행령 개정 전, 100분의 4이던 벌금의 전입비율이 100분의 6으로 상향조정된 것이다(「범죄피해자보호기금법」 제4조).

7) 2001년부터 보건복지부 일반회계로 시행하던 사업으로, 2010년 5월 「범죄피해자보호기금법」이 제정되어, 2011년도부터 기금이 운영되기 시작하면서 2011년도 예산안부터 범피금 사업으로 편성되어 왔다.

복지위원회이다. 따라서 범피금의 지원 절차는 동법 시행령 제6조(기금의 지원절차)와 제7조(결산보고)에 근거하여 다음과 같이 진행된다. 우선, 보건복지부에서 기금을 지원받기 위해서는 매년 3월 31일까지 다음 회계연도의 기금지원 신청서를 법무부장관에게 제출하여야 한다. 법무부 장관은 기금지원 신청을 받으면, 법무부 소속 공무원으로 하여금 동법 시행령 제5조에서 명시한 기금의 용도에 부합하는지와 기금 지원의 타당성 및 규모 등을 검토한 심사보고서를 제출하게 할 수 있다. 그 이후 법무부장관은 심의회의 심의를 거쳐 기금지원에 관한 사항을 결정하며, 법무부는 주요항목 단위로 마련된 기금운용계획안을 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여 국회의 심의·의결 과정을 거쳐 확정되는 절차를 밟게 된다(「국가재정법」 제68조 제1항). 기금운용계획안의 국회 회부절차는 예산안 심의 절차와 동일하게 진행된다. 국회의 예산안 심의과정은 소관 상임위원회의 예비심사, 예산결산특별위원회 종합심사, 본회의 심의·의결 단계로 진행된다. 여기서 주목해야 할 절차는, 법제사법위원회가 기금운용계획안 등에 대한 예비심사를 하는 경우일 때이다. 아동학대예방사업의 주요한 재원인 범피금의 경우, 기금을 운용하고 관리하는 부처의 소관 상임위원회는 법제사법위원회이며 기금사업을 수행하는 부처 소관 상임위원회는 보건복지위원회이므로, 법제사법위원회는 보건복지위원회로부터 기금사업에 대한 의견을 들어야 한다(「국회법」 제84조2제3항). 이 과정을 거쳐서 보건복지부가 기금을 지원받게 되면, 매년 1월 31일까지 그 전년도 기금사용에 대한 결산보고서를 법무부장관에게 제출하도록 되어 있다. 또한, 기금을 지원받은 사업 또는 활동이 종료되었을 때는 30일 이내에 기금사용에 대한 결산보고서를 법무부장관에게 제출하여야 한다. 법무부장관은 결산보고서의 제출과 관련하여 필요한 경우에는 보건복지부에게 기금사용의 현황 및 결과를 소명할 자료의 제출을 요구할 수 있다(동법 시행령 제7조).

### 3. 복권기금과 아동학대예방사업

우리나라에 로또복권이 도입된 2002년 12월 이후, 복권발행의 단일화가 요구되고, 복권수익금의 체계적인 관리 필요성이 대두되었다.<sup>8)</sup> 이에 복권의 발행, 관리,

8) 2004년에 복권기금이 설치되기 이전에는 중앙정부의 개별 부처, 지방자치단체 등이 각각 개별 법률에 의하여 복권을 발행하여 그 수익금을 각 기관의 사업에 활용하여, 복권 발행의 난립과 과당경쟁이 심화되고, 복권수익금이 여러 기금에 분산되어 다른 재원과 함께 사용되어 용도가 불투명하고, 비효율적으로 사용되는 문제가 있었다(곽채기, 2010:297).

판매, 복권수익금의 배분과 사용 등에 관한 업무를 수행하기 위하여 기획재정부장관 소속으로 복권위원회를 설치하고 복권의 발생, 관리 및 판매에 관한 사항을 정하여 복권사업의 건전한 발전을 도모하고, 복권수익금의 합리적 배분과 투명한 사용을 통해 국민의 복지증진에 이바지 하고자 한 「복권 및 복권기금법」이 제정되었다(「복권 및 복권기금법」 제1조, 제13조). 복권기금은 로또복권 매출액 중 당첨금과 발행경비 등을 제외한 나머지 복권수익금(현재 매출액의 약42% 수준)을 특정목적사업으로 활용하기 위해 설치된 기금관리주체와 사업집행 주체가 다른 계정성 기금이다(국회 예산정책처, 2016).

먼저, 복권기금의 목적, 재원 그리고 용도를 살펴보도록 하겠다. 첫째, 복권기금의 목적은 「복권 및 복권기금법」 제21조 제1항에 근거하여, 복권위원회가 복권사업으로 조성된 재원을 투명하고 효율적으로 관리, 사용하기 위하여 복권기금을 설치하는데 있다. 둘째, 복권기금의 재원은 「복권 및 복권기금법」 제21조 제2항에 따라, 복권의 발행으로 조성되는 자금, 복권기금의 운용으로 생기는 수익금, 소멸시효가 완성된 당첨금, 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금을 통해 조성하도록 되어 있다. 수입금은 정부 외의 자의 출연금이나 수탁사업자 또는 재수탁사업자가 자금을 관리하는 과정에서 발생하는 이자 등으로 인하여 발생하는 수입금을 의미한다(동법 시행령 제15조). 셋째, 복권기금의 용도는 매년 법정배분사업과 공익지원사업으로 구분하여 22개 기금 및 기관의 세부사업을 지원함에 있다. 이 중 「복권 및 복권기금법」 제23조 제3항 3호는 저소득층, 장애인, 성폭력·가정폭력·성매매·피해여성, 불우청소년 등 소외계층에 대한 복지사업과 다문화가족 지원사업에 사용하도록 그 용도를 정하고 있다. 바로 이 조항에 근거하여 현재 아동학대예방사업에 복권기금이 지원되고 있는 것이다.<sup>9)</sup>

다음으로 아동학대예방사업 관련 복권기금 운영의 특성을 지원절차를 중심으로 살펴보고자 한다. 복권기금을 운용·관리하는 부처의 소관 상임위원회는 기획재정부위원회이며, 기금사업을 수행하는 부처의 소관 상임위원회는 보건복지위원회이다. 따라서 아동학대예방사업이 복권기금의 사용신청을 위한 절차는 다음과 같다. 「복권 및 복권

9) 아동복지사업의 복권기금 이관은 2014년 예산안에 보건복지부의 일반회계예산으로 편성되어 있었던 아동시설기능보강, 요보호 아동 그룹홈 운영지원, 입양아동 가족지원 사업이 복권기금으로 편성되면서 시작되었다. 3개 아동복지사업의 복권기금 이관은 기획재정부의 복권위원회에 의해 결정되었고, 기획재정부는 이관 대상사업이 복권기금의 설립취지인 저소득층, 소외계층 지원에 맞는 사업이므로 복권기금 개편의 일환으로 선정하였다고 밝힌바 있다(국회 보건복지위원회, 2013:94).

기금법」 제26조에 따라 사업에 필요한 복권기금을 신청하려는 중앙행정기관의 장은 복권기금의 용도, 신청금액 등 대통령령으로 정하는 사항(복권기금의 용도, 사업내용, 총사업비 등 사업개요, 사용신청 금액, 단위사업별 구체적 사업계획서 등)이 포함된 다음 연도의 복권기금 사용신청서(이하 ‘복권기금 사용신청서’라 한다)를 매년 3월 31일까지 복권위원회에 제출한다. 복권위원회는 동법 제23조제1항 및 제3항의 복권기금 사용에 대한 다음 연도 복권기금운영계획안을 작성하여 매년 5월 31일까지 기획재정부장관에게 제출한다. 다음으로 기획재정부는 주요항목 단위로 마련된 기금운용계획안을 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여 국회의 심의·의결 과정을 거쳐 확정되는 절차를 밟게 된다. 범피금과 마찬가지로 아동학대예방사업 재원으로서의 복권기금의 경우, 기금을 운용하고 관리하는 부처의 소관 상임위원회는 기획재정위원회이며 기금사업을 수행하는 부처 소관 상임위원회는 보건복지위원회이므로, 기획재정위원회는 예비심사단계에서 보건복지위원회로부터 기금사업에 대한 의견을 들어야 한다.

한편, 복권기금 지원에 대한 평가는 복권기금사업 성과평가를 통해 이루어진다. 이러한 성과평가는 조성된 복권기금의 지원을 받는 사업들의 성과에 대한 책임성과 운영의 효율을 높이기 위해 2004년부터 시작되었다. 기획재정부 복권위원회는 「복권 및 복권기금법」 제22조 제3항과 동법 시행령 제16조에 의거하여 재정사업성과 평가에 전문성을 갖춘 대학교수나 국책연구기관의 박사급 연구원으로 평가단을 구성하여 복권기금 지원대상 사업들의 성과를 평가하고 있다(오영민 외, 2016:98).

〈표 2〉 범죄피해자보호기금과 복권기금의 비교

구분	범죄피해자보호기금	복권기금
종류(성질별)	사업성 기금	계정성 기금
관련 법률	「범죄피해자보호기금법」	「복권 및 복권기금법」
목적	범죄피해자 보호 및 지원을 위한 자금 확보와 공급	복권사업으로 조성된 재원의 사용
재원	벌금(「형사소송법」 제477조제1항에 따라 집행된 벌금의 100분의 6), 구상금, 정부 외의 자가 출연 또는 기부한 현금과 현물, 그 밖의 재산, 기금 운용 수익금	복권의 발행으로 조성되는 자금, 복권기금의 수익금, 소멸시효가 완성된 당첨금, 그 밖의 수입금

구분	범죄피해자보호기금	복권기금
아동학대예방 사업 지원 근거	「범죄피해자보호기금법」 시행령 제5조제1항 제4호: 「아동복지법」 제45조 및 50조에 따른 <b>아동보호전문기관 및 아동복지시설의 설치와 운영</b> 에 관련된 사업에 사용	「복권 및 복권기금법」 제23조 제3항 제3호: 저소득층, 장애인, 성폭력·가정폭력·성매매·피해여성, 불우청소년 등 <b>소외계층에 대한 복지사업</b> 과 다문화가족 지원사업에 사용
소관 상임위원회	법제사법위원회	기획재정위원회
아동학대예방 사업 시행부처	보건복지부	보건복지부
지원절차	보건복지부 장관은 매년 3월 31일까지 다음 회계연도의 기금지원 신청서를 법무부 장관에게 제출 → 법무부의 기금지원 타당성 및 규모 검토 → 법무부장관은 심의회의 심의를 거쳐 기금지원에 관한 사항을 결정 → 국회의 심의·의결	보건복지부 장관은 다음연도 복권기금 사용신청서를 매년 3월 31일까지 복권위원회에 제출 → 복권위원회는 다음연도 복권기금운영계획안을 작성하여 매년 5월 31일까지 기획재정부장관에게 제출 → 국회의 심의·의결
기금사용 평가	보건복지부는 매년 1월 31일까지 법무부장관에게 결산보고 해야 함	복권기금사업의 성과평가

## IV. 기금사용에 관한 쟁점과 개선방안

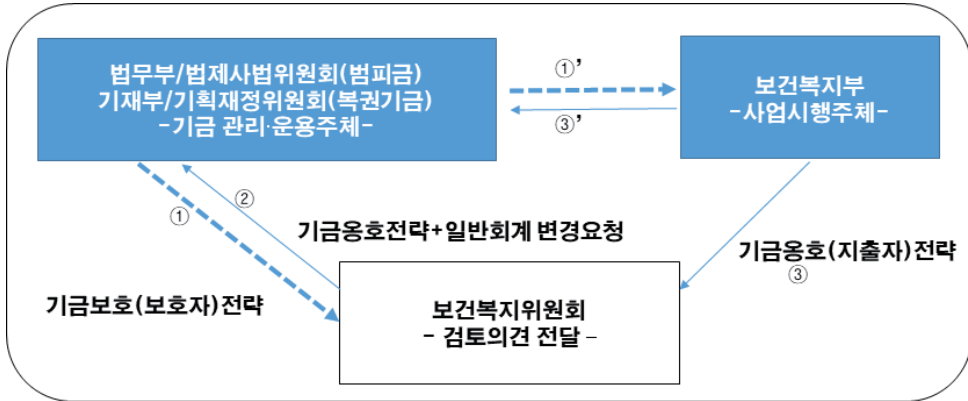
### 1. 국회 기금운용계획안 심의 과정에서의 기금 보호자와 옹호자

보건복지부 사업과 관련된 의안과 청원 등의 심사 및 관련 직무를 주로 수행하는 상임위원회는 보건복지위원회이다. 그러나 사업주체 소관 상임위원회가 아동학대예방사업 예산을 심사할 수 없고, 법제사법위원회와 기획재정위원회가 심사하게 된다. 그리고 보건복지위원회는 「국회법」 제84조의2에 따라 기금사업에 대한 업무보고를 들은 후 두 상임위원회의 기금운영계획안에 대한 의견을 제시할 수 있을 뿐이다. 이는 기금심의과정에서 추가적으로 발생하는 기금의 보호자와 옹호자(지출자) 간의 갈등을 최소화하기 위한, 소관 상임위원회 간의 의사소통을 위해 마련된 법 조항이지만, 보건복지위원회가 제시한 의견은 법적 구속력이 없어 사업 예산에 대한 직접적인 감액이나 증액에 영향을 미치지 못하는 상황이다.

아래 [그림 2]는 아동학대예방사업 재원인 기금의 국회심의과정에 참여하는 주요

행위자(법제사법위원회, 기획재정위원회, 보건복지위원회, 보건복지부)들을 대상으로 재원에 대한 전략을 분석해 도식화한 것이다.

[그림 2] 아동학대예방사업 재원의 기금심의과정: 보호자 vs. 옹호자



기금관리·운용 주체인 법무부와 기획재정부 그리고 그들의 소관 상임위원회인 국회 법제사법위원회와 기획재정위원회는 보건복지위원회나 보건복지부에 대하여 ‘기금의 보호자’로서의 전략을 취한다(①+①’). 예를 들어, 보건복지부가 아동학대에 대한 대국민 인식개선 홍보를 위해 1억 9,000만원을 편성하였으나, 기금의 소관 부처인 법무부는 범죄피해자보호기금은 피해자에 대한 직접적인 서비스 중심으로 용도를 한정해야 하며, 아동학대 예방사업은 범죄피해자보호기금의 용도에 적합하지 않다는 이유를 들어, 6,000만원만 편성한 경우도 있었다(국회 보건복지위원회, 2014:98). 또한, 2014년도 예산안 요구 시 보건복지부는 아동학대 예방홍보 및 신고의무자 교육, 인식개선사업 등을 포함하여 총 12억 원을 요구하였으나, 협의과정에서 범죄피해자보호기금의 용도에 적합하지 않다는 등의 이유로 예산액이 전년도 수준인 11억 6,200만원으로 동결된 바 있다. 그렇다면, 법제사법위원회의 이러한 태도는 아동학대예방사업의 재원조달에 있어 어떠한 함의를 보여주는가? 법제사법위원회의 ‘보호자’적 태도는 해당 기금이 범죄의 ‘예방’보다는 현실적으로 피해를 당한 범죄피해자(아동)에 대한 실질적 지원체계의 강화에 방점을 두고 있기 때문에 내린 결과라고도 분석할 수 있다. 즉, 기금의 설립취지에 충실하였다는 평가도 가능한 것이다. 오히려 우리는 법제사법위원회의 보호자적 태도를 통해, ‘과연, 해당 기금

이 궁극적으로 아동학대를 예방하고자 하는 보건복지부의 아동학대예방사업에 걸맞는 재원인가?’의 문제를 원점에서부터 재검토해야 할 충분한 명분을 찾을 수 있다.

반면에, 기금의 지출자(옹호) 역할을 하는 행위자 집단으로 보건복지위원회와 보건복지부를 들 수 있다(②, ③+③'). 그런데, 보건복지위원회는 아동학대예방사업에 있어서 유독 기금의 옹호자인 동시에 보건복지부 일반회계로의 편입을 강력히 주장하고 있는 것으로 나타났다(②). 이것은 다른 보건복지부 사업 중 타부처 소관 기금을 재원으로 하는 유사한 사업들과의 차별성을 띠고 있었다. 아동학대예방사업 뿐만 아니라 타 부처 소관의 기금을 재원으로 하는 보건복지부의 사업은 2015년 기준 12개였으나, 이 중 보건복지위원회가 2013년부터 지속적으로 기금운용계획안 검토보고를 통하여 일반회계로의 편입을 지속적으로 주장한 것은 아동학대예방사업 뿐이었다. 2013년부터 보건복지위원회는 기금 운용계획안 소관 상임위원회 예비심사 때마다 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서를 작성하며, 범죄피해자보호기금에서 지원되는 지역아동보호전문기관의 재원을 일반회계로 전환할 것을 지속적으로 요청하였다. 그러나 이에 대해 기획재정부는 국가 재정의 어려움을 들어 일반회계로 편성하지 않았다(국회 보건복지위원회, 2013; 2014; 2015). 이어 국회 보건복지위원회는 2016년도 예산안 심사 시 범죄피해자보호기금 사업을 일반회계로 이관하기로 의결하여 그 필요성을 지속하여 강조하였으나, 국회 예산결산위원회 종합심사에서는 결국 반영되지 않았다(국회 보건복지위원회, 2017:610-611).

이미 정치계에서도 여야를 막론하고, 아동학대예방사업 예산의 일반회계로의 편입을 주장하는 목소리는 계속되어 왔다.<sup>10)</sup> 이처럼 최근의 아동학대 관련 재원을 둘러싼 쟁점은 궁극적으로는 보건복지부의 일반회계로 돌아가야 한다는 것으로 수렴되고 있다. 일반회계로의 전환에 대한 개선방안을 본격적으로 모색하기 이전에, 현재와 같이 기금을 재원으로 지속함에 있어 어떠한 문제가 있는지 점검해 보자.

10) 더불어 민주당의 경우, 울주 아동학대 사망사건 진상조사와 제도개선 위원회 시기부터 아동학대와 관련된 적극적인 행보를 펼쳐왔다. 또한, 2016년 총선을 앞두고, 당시 새누리당은 10대 정책 중 하나로 아동학대 대응체계 강화를 선정하기도 하였다(뉴스타운, “처벌강화 불구 아동학대 사망 급증, 올해만 28명 사망”, <http://www.newstown.co.kr/news/articleView.html?idxno=272440>; 인천일보, “아동학대 해결 9대 과제 제시, 복지부 일반회계 전환 예산 확보”, <http://www.incheonilbo.com/?mod=news&act=articleView&idxno=698764>, 2016.03.21, 일자; 베이비뉴스, “새누리, 아동학대 신속히 잡는다”, <http://www.ibabynews.com/news/newsview.aspx?newscode=201604010942550236664340&categorycode=0011>(기사검색일 :2017년 3월 1일).



## 2. 기금 재원확보의 문제: 이대로 지속되는 것은 어려운가?

국가의 재정 중 기금은 가장 신축성과 탄력성이 뛰어난 재원으로 알려져 있다. 그러나 본 논문의 사례와 같이 기금관리·운용주체와 사업시행주체가 상이할 경우, 그 장점이 쉽게 발휘되지 못하는 것으로 드러났다. 기본적으로 기금은 사업 예산의 부족 현상이 발생하는 경우, 기금계획변경을 통하여 추가 재원을 마련할 수 있으나, 기금계획 변경을 위해서는 기획재정부와 협의를 거쳐야 하며, 당해 연도 기금 수입이 기금운용계획안 편성 시 예상보다 부진하게 나타나는 경우는 추가재원의 마련이 쉽지 않다. 이에 더하여, 기금관리·운용주체와 사업시행주체가 상이한 경우, 사업시행주체는 기금관리·운용주체 관서의 장과의 협의·조정 단계를 더 거쳐야 한다. 앞서 살펴본 국회 기금운용계획안 심의 과정에서의 기금 보호자와 옹호자 분석에서 나타났듯이, 기금의 보호자인 법제사법위원회는 기금의 설립 취지를 강조하며, ‘아동학대예방’과 관련된 재원증액의 ‘거부자’ 역할을 하게 된다. 기금 자체의 신축성이나 탄력성이 일반회계에 그것에 비해 더 나은 측면을 고려하더라도, 기금 보호자와의 거래비용 등을 고려할 때, 일반회계로의 이관 필요성은 반드시 검토해 보아야 할 사안임이 분명하다.

또한, 해당 정책의 정책적 실효성과 적시성, 대응성을 높이기 위해 재원조달 방안의 재검토가 반드시 필요하다. 국회보건복지위원회는 급증하는 아동학대사례에 효과적으로 대응할 수 있는 인프라 확보를 위해, 기관당 운영비가 우선적으로 증액될 필요가 있으나, 이러한 수요가 예산에 제대로 반영되지 않고 있음을 지적한 바 있다(국회 보건복지위원회, 2014:98). 실제로 최근 아동보호전문기관이 공표한 전국 아동학대 현황보고서 자료에 의하면, 「특례법」의 영향으로 요보호 아동수가 급증하고 있어, 아동보호전문기관 직원의 업무량이 크게 증가했으나 인력충원은 미진한 상황이다(중앙아동보호전문기관, 2015).<sup>11)</sup> 「특례법」 제정의 영향으로, 2015년도의 예산규모는 분명 증가하였다. 그러나 증가한 예산은 고정자산의 가치를 증가시키고,

11) 「특례법」 제정 전후로 아동학대의심사례 신고접수는 2013년 13,706건(전년대비 19.5% 증가), 2014년 17,782건(전년대비 36% 증가), 2015년 19,203건(전년대비 증가율 8%)으로 크게 증가하였다(보건복지부·중앙아동보호전문기관, 2015:230-231). 이에 따라 전국 지역아동보호전문기관의 직업 업무량을 분석한 결과, 지역아동보호전문기관 상담원은 실질 연간 가용 근무시간 231일(1,815시간) 대비 84일을 초과근무, 임상심리 치료 전문 인력은 실질 연간 가용 근무시간 231일(1,852시간) 대비 295일을 초과근무하고 있는 것으로 조사 되었다(보건복지부·중앙아동보호전문기관, 2015:223-224).

가용연수(可用年數)를 증가시키는데 사용하는 자본적 지출 성격의 경비가 대부분을 차지하였다. 즉, 급증하는 학대아동사례 신고를 담당할 인력 확보 등을 위해 필요한 정상적 운영경비를 실질적으로 따져보면, 2011년부터 2015년까지 거의 동일한 수준에 그쳐, 예산증액에도 불구하고 현장의 어려움은 크게 해소되지 못하고 있는 실정인 것이다.<sup>12)</sup>

결론적으로 아동학대예방사업의 사업시행주체와 재원관리운영주체가 일치하지 않아, 아동학대예방이라는 정책목표를 충실히 달성하기 위해 필요한 예산확보가 어렵다. 게다가 동 사업 국비지원액의 85.6%를 지원하는 범피금 재원의 90% 이상이 일반회계 전입금이며, 전입 재원인 벌금수입이 증가하고 있지 않다.<sup>13)</sup> 조홍중 외(2016)는 범피금의 경우, 기금의 운영기간이 상대적으로 짧아 기금운영의 성숙도 측면, 그리고 사업재원의 부족이라는 측면의 문제점이 있다고 지적한 바 있다(조홍중, 이정민, 2016:147). 복권기금의 경우는 재원이 부족한 기금 및 예산에 용자하기 위해 설치된 계정성 기금이라는 측면에서 특정정책목적에 위해 설치된 사업성 기금인 범피금과 다소 차이가 있다. 그럼에도 복권기금에서도 재원조달측면에서의 어려움은 발견된다. 복권기금의 경우, 전체 기금의 65%를 공익지원사업에 지원하는데, 이중 45.6%를 배분받아, 여성가족부는 양성평등기금, 청소년육성기금사업, 중소기업청, 환경부, 보건복지부는 소외계층복지사업으로 나누어 쓰게 되어 있다. 즉, 기금지원확보 노력을 기울이면, 부처 간 마찰이 불가피한 상황인 것이다. 또한, 기금사업에 대한 성과평가를 하도록 되어 있기 때문에, 아동학대의 예방과 피해아동의 보호 및 지원을 위한 아동학대예방사업의 정책적 취지를 충분히 반영한 지원을 기대하기는 어렵다.

12) 조선일보, “이제 1년… 얼마나 변했을까”. [http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2017/04/24/2017042401921.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/04/24/2017042401921.html)(검색일:2017년 4월 25일)

13) 법제사법위원회의 2017년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서에 따르면, 범피금의 주 재원인 일반회계전입금의 경우, 2017년 예산액은 전년 대비 149억 4,600만원 감소하였다(법제사법위원회, 2016:157). 예산액 감소는 2015년 벌금 수납액이 전년대비 451억 3,900만원 감소하였고, 2015년 전입금과 계획액의 차액 22억 300만원을 정산하여 국고로 환원되었기 때문이다. 이와 관련하여 현재 6%인 기금의 벌금전입비율을 10%까지 단계적으로 인상하고 벌금 이외에 과료, 몰수, 추징 등의 일부를 기금으로 납입하는 내용의 범죄피해자보호기금법 일부 개정법률안(정갑윤 의원 대표발의)이 계류 중에 있다. 법제사법위원회 역시, 기금의 지속을 위하여 범피금이라는 기금 목적과 다소 관련성이 부족한 것으로 평가된 내역사업의 일반회계 이관을 검토해 봐야 한다고 언급한 바 있다.

### 3. 개선방안: 일반회계로의 편입을 어떻게 추진할 것인가?

지금까지의 아동학대예방사업의 재원과 관련한 쟁점분석을 통하여, 보건복지부의 아동학대예방사업은 궁극적으로 일반회계로 편입되는 것이 사업의 목표를 달성하고, 해당사업의 안정성과 지속성을 담보해 줄 수 있다는 것을 확인하였다. 물론, 재원을 변경하는 것은 매우 신중해야 할 문제이다. 일반회계로의 편입에 대하여 반대자 입장을 취했던 기획재정부의 입장은 예산의 원칙 중 양적 한정성의 원칙을 강조하고 있다. 즉, 전체예산의 규모가 늘어나 예산균형이 깨지는 문제가 발생 될 수 있으니, 예산의 보호자로서의 역할을 다 하겠다는 취지이다.

예산의 한정성을 고려하고, 아동학대예방사업의 ‘예방’적 취지를 살리면서, 사업의 지속성과 안정성을 동시에 만족시킬 방안은 없는가? 단계적인 이관방안을 모색해야 한다. 우선, 올해 중앙정부 아동보호예산으로 책정된 약 266억 원 중 대부분이 범죄피해자보호기금을 재원으로 한다. 범피금의 경우, 동 사업 국비지원액(기금)의 약 81.3%를 차지한다. 지원하는 세부 사업영역의 경우도, 중앙아동보호전문기관, 지역아동보호전문기관 운영 및 설치, 국가아동학대정보시스템 개편 등으로서, 아동학대예방업무수행에 있어 가장 중요한 인프라를 포함하고 있다. 아동학대예방사업과 관련된 모든 재원을 일시에 일반회계로 전환하는 게 어렵다면, 범피금이 담당하는 영역, 또는 그 일부분이라도 현장의 우선순위를 고려하여 일반회계로 우선적인 전환을 시도해야 할 것이다.<sup>14)</sup>

14) 한편, 해당 사업의 재원을 일반회계로 전환할 경우, 일반회계 순증에 따른 여러 가지 대안이 필요하며, 총액배분자율편성 예산제도에 따라 보건복지부 내 다른 사업의 축소, 그리고 크기는 증세의 가능성도 고려해야 할 사안이 될 수 있다. 이 부분의 경우 보다 전문적이고 구체적인 논의가 필요한 부분이므로 향후 과제로 남겨두는 바이다. 다만, 본고에서는 해당사업의 일반회계로의 단계적 전환의 필요성을 우선적으로 강조한다. 일반회계로의 이관 전에 기금의 별금전입비율을 단계적으로 인상하는 방안도 고려해 볼 수 있겠지만, 이 경우 범피금을 재원으로 하는 다른 사업과의 형평성 문제가 논란이 될 수 있다. 따라서 회계의 일원화를 점진적으로 추진하여 해당 사업의 정책적 실효성을 높이기 위해 유관기관 간의 면밀한 협의와 조정이 필요하다.

## V. 맺음말

본 논문은 2013년 제정된 「특례법」 이후로 상당한 제도개선이 이루어진 우리나라의 아동학대예방사업의 재원구조를 밝히고, 관련 재원을 둘러싼 쟁점을 분석함으로써 향후 해당 사업의 정책적 실효성을 높이는데 필요한 기초자료를 생산하고자 하였다.

아동보호와 관련된 복지정책이나 복지재원에 관한 논의는 우리나라 주요 복지논의에서 늘 소외되어 왔다. 세계에 전례 없는 무상보육정책이 실시되었지만, 학대받는 아동들에 대한 관심도는 그에 비하여 관심 받지 못해왔다. 「특례법」 제정이라는 소기의 성과에도 불구하고, 여전히 마련된 법·제도의 실효성을 높이기에는 현장에 애로사항이 넘쳐난다(장화정, 2016). 김수정·정익중(2016)에 따르면, 아동학대로 인한 사회경제적 비용은 최소 3,899억원에서 최대 76조원으로 GDP의 5.1%로 추정할 수 있다. 그런데 우리 정부의 관련 예산은 이 비용의 4.3% 정도로 OECD 국가평균의 7분의 1 수준에 그쳐 선진국에 비하여 아동보호에 대한 예산우선순위가 크게 떨어지는 것으로 나타난다. 물론, 정부도 아동보호전문기관, 학대피해아동쉼터 등의 증설과 예산측면에서의 보완이 필요하다는 것에 공감하고 있다.

이제 공감을 넘어서, 근본적인 재원문제를 해결하기 위해 노력해야 한다. 정부는 2017년 예산안에 빅데이터를 활용하여 가정 내 학대 징후를 미리 확인하고, 아동가구 전반에 필요한 서비스를 제공하기 위한 ‘e행복지원시스템’ 구축 사업을 ‘일반회계’ 예산으로 편성하였다. 하지만, 이것이 첫 단추이자, 마지막 단추가 되지 않아야 한다. 신규 사업들의 일반회계 편성 성과는 긍정적인 발전이 분명하나, 일반회계로 전환이 필요한 ‘진행 중’ 사업의 우선순위를 면밀히 살펴, 관련재원의 일반회계로의 전환에 멈추지 않는 관심을 보여야 할 때이다.

## 참고문헌

- 강신택. 2000. 『재무행정론 : 예산과정을 중심으로』. 전정판. 서울: 박영사.
- 국회 법제사법위원회. 『법무부소관 예산안 및 기금운용 계획안 검토보고서』. 각 년도 (2013-2016). 서울: 대한민국 국회
- 국회 보건복지위원회. 『회계연도 예산안 및 기금운용 계획안 검토보고서』. 각 년도 (2013-2016). 서울: 대한민국 국회
- 국회예산정책처. 2016. 『대한민국 재정 2016』. 서울: 국회예산정책처
- 김수정·정익중. 2016. 아동학대의 사회경제적 비용 추계. 『한국아동복지학』. 53:25-50.
- 김은정. 2016. 아동학대 현황과 예방정책. 『보건복지포럼』. 31-43.
- 김춘순. 2014. 『국가재정: 이론과 실제』 개정판. 서울: 학연문화사.
- 김태일·김상현. 2003. 기금평가 결과에서 나타난 기금운영의 특성분석. 『한국행정학보』. 37(3):201-216.
- 김태일. 2013. 『국가는 내 돈을 어떻게 쓰는가』. 웅진지식하우스.
- 대한민국정부. 2017. 『2017년도 기금운용계획안 개요』.
- 박세경·서문희·강주희·서영숙·진미정·노성향. 2005. 『OECD 국가와 한국의 아동 보호체계 비교 연구』. 한국보건사회연구원.
- 보건복지부·중앙아동보호전문기관. 2015. 『전국아동학대 현황보고서』. 중앙아동 보호전문기관
- 오건호. 2010. 『대한민국 금고를 열다』. 레디앙.
- 오영민·전준오. 2016. 우리나라 복권기금사업 성과평가제도의 효과성 분석. 『한국행정연구』. 25(3):33-60.
- 윤혜미·박병금. 2004. 아동학대 예방센터 상담원의 소진 관련요인에 관한 연구. 『한국사회복지학』. 56(3): 279-301.
- 이은주. 2015. 아동학대 보호체계의 변화와 개선방안. 『한국가족복지학』. 20(1):69-85.
- 이은주. 2016. 우리나라 학대피해 아동의 보호서비스 개선방안. 『한국케어매니지먼트연구』. 19:73-94.
- 이채정. 2011. 사회복지분야 국고보조사업의 문제점 및 개선과제. 『국회예산정책처 사업평가 현안분석』 제32호.

- 이호균. 2006. 아동학대의 실태 및 법적한계와 개선방안. 『가족법 연구』. 20(1):163-192.
- 이호중. 2007. 아동학대에 대한 대응시스템의 문제점과 전문법원제도의 도입방안: 피학대아동에 대한 보호서비스와 친권제한 등의 유기적 연계를 중심으로. 『피해자학연구』. 15(2):207-237.
- 장화정. 2016. 아동은 미래를 위한 투자, 장기적인 예산 지원필요. 『국회보』. 2016년 3월호.
- 정웅석. 2014. 아동학대범죄의 처벌등에 관한 특례법의 의의 및 향후과제. 『피해자학연구』. 22:189-214.
- 조홍중·이정민. 2016. 범죄피해자보호기금의 재정건전성 개선을 위한연구. 『피해자학연구』. 24:147-174.
- 중앙아동보호전문기관. 2008. 『아동보호전문기관 상담원의 신변안전 실태』.
- 최성은b. 2011. 『사회보장 재정과 재원조달에 관한 연구』. 한국보건사회연구원.
- 하연섭. 2014. 『정부 예산과 재무행정』. 제2판. 서울: 다산출판사.
- 하태수. 2007. 제한된 합리성하에서의 경리담당 공무원의 예산관련 의사결정행태 사례연구. 『한국사회와 행정연구』. 18(2):121-145.
- Bowlus, A., McKenna, K., Day, T. & Wright, D. 2003. *The economic costs and consequences of child abuse in canada*. Report to the Law Commission of Canada.
- Fang, X., Brown, D., Florence, C., & Mercy, J. 2012. "The Economic Burden of Child Maltreatment in the United States and Implications for Prevention." *Child Abuse and Neglect* Vol. 36, No.2, pp.156-165.
- Perezniето, P., Montes, A., Routier, S., & Langston, L. 2014. *The Costs and Economic Impact of Violence Against Children*. Report Commissioned by Child Fund Alliance. London:ODI.
- Wildavsky, A. B., & Caiden, N. 2004. *The new politics of the budgetary process*. New York: Pearson Longman.
- 국가법령정보센터 [www.law.go.kr](http://www.law.go.kr)(국가재정법/국회법/범죄피해자보호기금법/복권 및 복권기금법/아동복지법/아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법)

## A Study on the Procurement of Financial Resources for a Safe Society for Adolescents: A Focus on the Prevention of Child Abuse

Choi, Seong Eun\*

### Abstract

This study analyzes the budget and structure of supportive resources - mainly using the Lottery Fund and the Crime Victim Protection Fund from 2015 to 2017 - through a literature analysis research method following the transition of the Child Abuse Prevention Project into a government-led initiative in order to provide the basic resources needed to increase the policy effectiveness of these initiatives. As a result, the characteristics of the two funds (a fund management and operations entity and a business operations entity) are examined, and this information is used to review the identified issues with a focus on the fund deliberation process. The study found that the transfer of national support funds for the Child Abuse Prevention Project into the Ministry of Health and Welfare's general accounting system would be beneficial to policy changes, policy intents, and the stability of the project and its continuance.

Field: Welfare

Key words: Child Abuse Prevention Project, Financial Resources, Crime Victim Protection Fund, Lottery Fund, General Accounting

---

\* Research professor, Institute for Welfare States Research, Yonsei University





## 노인복지관과 경로당 이용형태에 따른 노인의 특성과 정책과제\*

유성호\*\*

### 국문초록

본 연구는 노인복지관과 경로당의 이용형태를 노인복지관만 이용하는 노인, 경로당만 이용하는 노인, 두 시설을 모두 이용하는 노인과 두 시설 모두를 이용하지 않는 노인으로 4분류하여 각 집단의 특성과 차이를 분석하고, 그 결과를 기초로 노인여가복지정책에 대한 전략을 모색하였다. 연구 자료는 2014년도 노인복지실태조사에서 사용된 자료를 한국보건사회연구원으로부터 허락을 득하여 재사용하였으며, 총 10,279명이 분석에 이용되었다. 연구 결과 우리나라 노인들은 노인복지관보다 경로당을 더 많이 이용하고 있었고, 최근 10년 동안 노인복지관 이용률은 증가하고 있는 반면, 경로당 이용률은 감소하고 있는 것으로 조사되었다. 노인복지관과 경로당 이용형태에 따른 노인 집단 간 차이에 대한 분석 결과, 1개 변수(친인척수)를 제외하고 나머지 변수에서 차이가 유의한 것으로 나타나, 이용형태에 따른 노인 집단 간 인구, 사회, 경제, 사회적 교류 및 건강상태에 있어서 현저한 차이가 발견되었다. 즉 노인여가복지시설 이용노인의 사회계층화 현상이 뚜렷하였다. 두 시설을 모두 이용하지 않는 노인은 노인복지관만 이용하는 노인과 다방면에서 상당히 유사하며 가장 좋은 상태에 있었고, 경로당을 이용하는 노인이 가장 취약한 상황에 처해 있었다. 연구 결과를 기초로 향후 노인여가복지시설에 대한 운영 및 정부의 정책노선에 참고할 수 있는 전략을 소개하였다.

국가과학기술표준분류: SD0806. 노인복지

주제어: 노인여가복지시설, 경로당, 노인복지관

논문접수일: 2017년 2월 28일, 심사개시일: 3월 10일(1차), 5월 4일(2차), 게재확정일: 8월 16일

\* 이 연구는 2017년도 선문대학교 교내학술연구비 지원에 의하여 이루어졌음.

\*\* 선문대학교 상담심리사회복지학과 교수(shyoo@sunmoon.ac.kr)

## I. 서론

시설규모, 접근용이성, 제공되는 서비스의 다양성 및 종사인력의 전문성 등 다방면에서 노인복지관과 경로당은 서로 배치되지만, 두 시설은 지역사회 거주노인에게 여가와 관련된 서비스를 제공하는 대표적인 노인여가복지시설이다.<sup>1)</sup> 노인복지관은 연면적이 5백 제곱미터 이상이고, 전문 인력이 지역사회 거주노인에게 상담, 교양강좌, 레크리에이션에서부터 식사 제공, 취업알선, 건강증진 프로그램에 이르기까지 다양한 서비스를 제공하는 노인복지종합센터의 기능을 수행하고 있다는 장점이 있지만, 2015년 말 전국 기준으로 347개소가 동지역에 편중되어 운영되고 있어 접근성에 한계가 있다. 반면 경로당은 20명 이상(읍면지역은 10명 이상)이 이용할 수 있는 2십 제곱미터 이상의 공간으로 규정되어, 시설공간이 협소하고 전문 인력의 부재로 노인들의 자율적인 ‘만남의 장소’라는 이미지가 아직 강하지만(박부진, 2003), 동지역은 물론이고 읍면지역을 포함한 전국 곳곳에 노인여가복지시설의 97.4%를 차지하는 64,568개소가 운영되고 있어 노인서비스전달체계의 중요한 지역사회자원(선우덕, 1999; 조소영, 2003)으로 활용할 수 있다는 장점이 있다(법제처; 보건복지부, 2016).

이와 같이 지역사회 거주노인의 여가복지 증진을 위하여 우리나라가 추진하고 있는 정책의 특징은 경로당과 노인복지관이라는 두 개의 독립된 시설이 운영되고 있으며, 각 시설은 전문성은 물론이고 시설의 규모와 접근성, 서비스의 다양성 및 운영에 있어서 현저한 차이를 보이고 있다는 사실이다. 이에 대한 가부, 찬반에 대한 담론은 차차하고, 이러한 상황에서 지역사회 거주노인의 여가복지시설 이용형태, 즉 누가 경로당을 이용하고, 누가 노인복지관을 이용하는지, 그리고 누가 두 시설 모두를 이용하고, 이용하지 않는지에 대한 정보는 시설의 성공적인 운영을 추구하는 관리자와

1) 노인복지법 제36조(노인여가복지시설)에는 노인복지관, 경로당과 노인교실이 포함된다. 노인교실은 주로 학습프로그램에 한정된 서비스를 제공하기 때문에 지역사회 거주노인들의 여가와 관련된 다양한 서비스를 제공하는 노인복지관과 경로당을 대표적인 노인여가복지시설이라고 볼 수 있다. 노인복지법에 의한 각 시설은 다음과 같이 정의된다. ① 노인복지관: 노인의 교양·취미생활 및 사회참여활동 등에 대한 각종 정보와 서비스를 제공하고, 건강증진 및 질병예방과 소득보장·재가복지, 그 밖에 노인의 복지증진에 필요한 서비스를 제공함을 목적으로 하는 시설. ② 경로당: 지역노인들이 자율적으로 친목도모·취미활동·공동작업장 운영 및 각종 정보교환과 기타 여가활동을 할 수 있도록 하는 장소를 제공함을 목적으로 하는 시설. ③ 노인교실: 노인들에 대하여 사회활동 참여욕구를 충족시키기 위하여 건전한 취미생활·노인건강 유지·소득보장 기타 일상생활과 관련한 학습프로그램을 제공함을 목적으로 하는 시설.

효과와 효율을 중시하는 정부의 행정 관료에게 매우 중요하다. 예컨대 노인복지관과 경로당을 이용하는 노인의 특성 및 두 시설 이용노인의 특성 차이에 대한 상세한 정보는 각 시설 이용노인의 특성에 부합하는 복지욕구를 반영한 프로그램의 수립, 변경, 또는 폐지를 통하여 시설에서 제공하는 서비스의 질을 개선시킬 수 있다(Calsyn & Winter, 1999; Lai, 2006; Miner, Logan, & Spitze, 1993). 마찬가지로 노인복지관과 경로당을 이용하지 않는 노인의 특성에 대한 정보 또한 시설의 운영에 매우 중대한 가치를 제공한다. 한 지역사회에 두 개의 독립된 시설이 운영되고 있는 현 체제에서, 노인복지관과 경로당의 각 운영책임자는 시설이용에 장애가 되는 방해물을 제거하고 시설을 이용하지 않는 노인들의 특성과 복지욕구를 반영한 프로그램을 제공함으로써 새로운 클라이언트의 유입을 통한 시설의 활성화를 꾀할 수 있다. 정부차원에서 두 시설의 이용률, 이용률 추이, 이용형태에 따른 노인의 특성 및 특성 차이에 대한 정보는 노인인구의 추이, 사회구성원의 요구, 자원 확보의 가능성 등 국가 정책에 영향을 미치는 많은 요인과 더불어 노인여가복지정책의 미래전략 구상에 매우 중요한 자료로 활용될 수 있다.

노인복지관과 경로당의 이용형태에 따른 노인의 특성과 차이에 대한 정보가 노인여가복지시설의 성공적인 운영과 정부의 정책전략에 매우 중요한 자료임에도 불구하고, 두 시설의 이용형태에 따른 노인의 특성과 차이를 조사한 연구가 아직 진행되지 않고 있다.

따라서 본 연구의 목적은 노인복지관과 경로당의 이용형태를 노인복지관만 이용하는 노인, 경로당만 이용하는 노인, 두 시설을 모두 이용하는 노인, 그리고 두 시설 모두를 이용하지 않는 노인으로 4분류하여 각 집단의 특성과 집단의 차이를 분석하고, 그 결과를 기초로 우리나라 노인여가복지정책에 대한 전략을 모색하고자 한다.

## II. 문헌고찰

지역사회 거주노인을 대상으로 노인복지관과 경로당의 이용형태에 따라 분류된 각 집단의 특성과 차이점을 조사한 선행연구가 없기 때문에, 본 연구에서는 노인복지관 또는 경로당 한 곳에 국한하여 이용노인의 특성을 조사한 선행연구를 검토하였다.

## 1. 노인복지관 이용노인의 특성

노인복지관 이용에 영향을 미치는 변인을 예측하여 이용노인의 특성을 조사한 연구는 서구사회에서는 활발하게 진행되었지만(Boen et al., 2010; Heuberger & Caudell, 2013; Krout, 1994; Krout, Cutler, & Coward, 1990; Lai, 2006; Pardasani, 2010; Strain, 2001; Walker et al., 2004)<sup>2)</sup>, 국내노인을 대상으로 조사한 문헌은 절대적으로 부족한 실정이다.<sup>3)</sup> 이들 선행연구들 모두가 Anderson & Newman(1973)에 의하여 제시된 서비스이용행동모델(behavioral model of service utilization)을 분석 틀로 사용하지는 않았지만, 이 모델은 노인복지관 이용을 포함한 보건 및 사회서비스 이용과 관련된 변인을 예측하는 데 자주 사용되고 있으며, 실제로 노인복지관 이용과 관련된 예측변인을 조사하기 위하여 많은 연구들이 이 모델을 사용하였다(임연옥, 윤현숙, 2009; 허선영, 윤민석, 2014; Calsyn & Winter, 1999; Mitchell & Krout, 1998; Yoo, 2015). 이 모델은 예측 변수를 선행요인(predisposing factors), 가능요인(enabling factors), 그리고 욕구요인(need factors)의 세 가지 영역으로 분류한다. 선행요인은 욕구, 문제인식과 서비스 이용에 영향을 미치는 개인적 특성으로 연령, 성별, 교육수준, 결혼상태와 개인의 가치와 신념 등을 포함한다. 가능요인은 서비스 이용을 저해하거나 또는 용이하게 만드는 환경으로 소득수준, 교통수단과 사회적 교류 등이 포함된다. 마지막으로 욕구요인은 서비스 이용을 유도하는 특정한 욕구환경으로 건강상태와 기능수준을 포함한다.

노인복지관 이용노인의 특성을 조사하기 위하여 선행연구에서 자주 사용된 노인복

2) 서구사회의 경우, 노인복지관 이용노인의 특성을 조사한 연구 외에도, 노인복지관 이용노인을 대상으로 이용빈도 또는 이용기간에 따른 노인의 특성을 조사한 연구들도 다수 진행되었다(Ferraro & Cobb, 1987; Krout, 1988, 1991; Miner et al., 1993; Sabin, 1993).

3) 국내노인을 대상으로 노인복지관 이용 예측변인을 조사한 연구는 허선영, 윤민석(2014) 그리고 Yoo(2015)가 발표한 두 편 정도에 불과하다. 신혜중(2008)은 노인복지관 이용노인을 대상으로 일주일 동안 복지관의 이용시간을 ‘노인복지관 이용’으로 측정하여 노인복지관 이용노인의 특성을 조사하였고, 노인복지관 이용실태를 분석한 유성호(2001) 또한 노인복지관 이용노인 가운데 어떤 특성을 가진 노인이 복지관을 자주(빈도), 오랫동안(기간) 이용하는지를 조사하였다. 또한 노인복지서비스 이용경험에 영향을 미치는 요인을 조사한 임연옥, 윤현숙(2009)의 연구는 ‘노인복지서비스 이용’을 측정하기 위하여 노인복지관, 경로당, 노인교실에 대한 이용경험여부에 따라 각각 1점과 0점을 부여하고 합산한 값을 이용하였다. 따라서 이들 선행연구들은 지역사회 거주노인을 대상으로 노인복지관을 이용하는 노인의 특성을 조사하는 본 연구의 목적에 부합되지 않는다.

지관 이용 예측요인에는 Anderson & Newman(1973)이 제시한 선행요인, 가능요인, 욕구요인을 포함한 연령, 성별, 소득수준, 교육수준, 주거형태 등의 인구사회적 요인, 건강상태, 사회적 교류와 접근가능성이 포함된다. 그러나 노인복지관 이용노인의 특성에 대하여 발표된 국내외 연구문헌을 종합적으로 검토할 때 발견되는 가장 큰 문제는 연구 결과가 서로 일치하지 않아 이용노인의 특성을 일반화시키기에는 한계가 있다는 점이다. 연구 결과가 일치하지 않는 가장 큰 이유는, 노인복지관의 역사, 정부의 노인복지정책, 국가의 산업화 정도에 따른 노인인구의 사회경제적 상황 등, 연구자가 통제할 수 없는 영역에서의 국가 간의 차이는 무시하고, 대부분의 연구가 전국노인을 대상으로 확률추출방법에 의하여 수집된 표본을 분석하지 않고 일부 지역사회 거주노인을 대상으로 자료를 수집, 분석하였기 때문이다.

연령은 노인복지관 이용노인과 이용하지 않는 노인을 구분하는 변수로, 1990년 이후 서구사회에서 진행된 대부분의 연구들은 연령과 노인복지관 이용과의 정비례 관계를 지적하고 있다(Boen et al., 2010; Calsyn & Winter, 1999; Heuberger & Caudell, 2013; Krout, 1994; Lai, 2006; Pardasani, 2010). 즉 노인복지관 이용노인의 연령이 과거보다 더 높아지고 있는 이러한 현상을 노년학에서는 “aging in place”로 표현되고 있다(Krout, 1994; Pardasani & Thompson, 2012). 그러나 Strain(2001)의 연구에서는 연령과 노인복지관 이용과는 관계가 없는 것으로 조사되었고, 일부 연구들(Krout et al., 1990; Turner, 2004)은 특정한 연령<sup>4)</sup>에 도달할 때까지 복지관의 이용이 증가하지만, 그 후부터는 감소되는 곡선관계를 주장한다. 국외연구에서 발견되는 연구의 불일치는 국내연구에서도 발견된다. 정경희 외(2005)의 연구에서 사용된 자료를 이용하여 노인복지관 이용 예측요인을 조사한 연구(Yoo, 2015)에서는 연령과 노인복지관 이용은 관계가 없는 것으로 조사되었으나, 서울시 거주 60세 이상 노인을 분석한 허선영, 윤민석(2014)의 연구에서는 연령이 높을수록 노인복지관을 이용하는 것으로 조사되었다. Yoo(2015) 연구의 자료는 2004년, 허선영, 윤민석(2014) 연구의 자료는 2012년에 수집되어 8년 동안의 기간효과 때문일 수도 있고, 전자는 전국노인을 대상으로, 후자는 서울시 거주노인으로 한정하여 자료를 수집한 결과일 수도 있다. 또는 두 연구 대상자의 연령차이 때문일 수도 있다(각각 65세 이상, 60세 이상).

4) Krout et al.(1990)의 연구는 85세, Turner(2004)의 연구는 75~79세가 변곡점이다.

성별 또한 연구마다 일치된 결과를 보이지는 않지만 일반적으로 여성노인이 노인 복지관을 더 이용하는 것으로 조사되고 있다(Krout et al., 1990; Pardasani, 2010; Strain, 2001). 그러나 일부 연구들에서는 성별과 노인복지관 이용은 관계가 없는 것으로 보고되고 있다(허선영, 윤민석, 2014; Boen et al., 2010; Lai, 2006; Strain, 2001). 국내노인을 대상으로 조사한 Yoo(2015)의 연구에서는 남성노인일수록 노인복지관을 이용하는 것으로 나타났다.

소득수준과 노인복지관 이용과의 관계 또한 연구들마다 상이한 결과를 보인다. 일부 연구들(Krout et al., 1990; Krout, 1994; Pardasani, 2010; Strain, 2001) 결과에서는 소득수준이 중간이거나 낮은 노인일수록 복지관을 이용하였지만, 국내 연구를 포함한 일부 연구들(허선영, 윤민석, 2014; Calsyn & Winter, 1999; Lai, 2006; Yoo, 2015)에서는 두 변수간의 관계가 없음을 지적하고 있다.

서구노인을 대상으로 진행된 연구 결과들은 교육수준과 노인복지관 이용간의 반비례 관계(Pardasani, 2010) 또는 관계가 없음(Boen et al., 2010, Lai, 2006)을 지적하지만, 국내노인을 대상으로 조사한 연구들(허선영, 윤민석, 2014; Yoo, 2015)에서는 교육수준이 높을수록 복지관을 이용하는 것으로 조사되었다. 이러한 이유는 아마도 노인복지관의 역사가 짧고, 서구노인과 비교하여 교육수준이 비교적 낮은 우리나라 노인의 경우, 교육수준에 따른 노인복지관의 인지능력이 복지관 이용에 더 강하게 작용하기 때문인 것으로 판단된다.

서구사회 노인을 대상으로 조사한 대부분의 연구들(Boen et al., 2010; Heuberger & Caudell, 2013, Pardasani, 2010; Strain, 2001)은 배우자 없이 혼자 사는 노인일수록 복지관을 이용하고 있음을 지적하고 있으나, 우리나라 노인을 대상으로 조사한 연구들에서는 배우자의 유무는 복지관 이용과 관계가 없음을 지적하고 있다(허선영, 윤민석, 2014; Yoo, 2015).

연구 결과의 불일치는 건강상태와 복지관의 이용에서도 발견된다. 일부 연구들(Calsyn & Winter, 1999; Krout et al., 1990; Pardasani, 2010)에서는 두 변수의 정비례 관계, 다른 연구들(Heuberger & Caudell, 2013; Krout, 1994)에서는 반비례 관계가 발견되지만, 국내노인을 대상으로 조사한 연구를 포함한 일부 연구들(허선영, 윤민석, 2014; Boen et al., 2010; Strain, 2001; Yoo, 2015)에서는 관계가 없는 것으로 나타났다. 건강상태와 관련하여 발견되는 특징은 ‘변수 측정의 다양성’으로, 연구자마다 서로 다른 측정 방법을 사용하고 있다. 건강상태의

측정 방법에는 주관적 평가, 노인만성질환수, 일상생활수행능력수준을 조사하는 ADL과 IADL 등이 포함된다. Calsyn & Winter(1999)는 노인복지관 이용 예측변수에 대한 다양한 측정 방법 때문에 연구 결과가 일치하지 않는다고 주장하고 있다.

노년기에 가족, 친척, 친구, 이웃, 조직 및 각종 단체 회원과의 지속적인 교류는 노후생활에 필요한 각종 정보의 획득을 용이하게 한다. 따라서 노년기에 사회적 교류가 활발할 경우 노인복지관에 대한 상세한 정보(운영 목적, 소재지, 제공되는 서비스, 이용 방법 등)에 쉽게 접할 수 있다. 이러한 점을 고려하여, 많은 선행연구들이 사회적 교류를 노인복지관 이용의 중요한 예측 변인에 포함시키고 있으며, 연구 결과들도 두 변수간의 반비례 관계없이 정비례 관계(Calsyn & Winter, 1999; Krout et al., 1990; Pardasani, 2010) 또는 관계없음을 나타내고 있다(Boen et al., 2010; Strain, 2010). 노인복지관 이용 예측변인에 사회적 교류를 포함시키지는 않았지만, 허선영, 윤민석(2014)의 연구에서는 ‘노인복지관 인지’가 노인복지관의 이용과 밀접한 관계가 있는 것으로 조사되었고, 국내 노인을 조사한 Yoo(2015)의 연구에서는 봉사활동에 참여하고 친구 및 이웃과 자주 교류하는 노인일수록 복지관을 이용하는 것으로 조사되었으나, 성인자녀와의 교류는 노인복지관의 이용과 관계가 없는 것으로 나타났다.

거주지역은 노인복지관 이용 예측변인으로 자주 사용되지는 않지만, 북미지역 연구들(Calsyn & Winter, 1999; Krout et al., 1990; Strain, 2001)에서는 도시 지역 거주노인과 비교하여 농촌 또는 교외지역에 거주하는 노인이 복지관을 이용하는 것으로 조사되었다. 그러나 국내노인을 대상으로 조사한 연구(Yoo, 2015)에서 거주지역은 노인복지관 이용에 가장 많은 영향을 미치는 변수로, 도시지역 거주노인일수록 복지관을 이용하는 것으로 나타났다. 이러한 북미지역과 우리나라의 연구 결과의 차이에 대하여 Yoo(2015)는 우리나라 노인복지관의 약 80%가 대중교통의 발달로 접근이 용이한 도시지역에 위치하고 있기 때문으로 설명하고 있다. 마지막으로 노인복지관 이용을 결정해주는 요인 가운데 하나는 접근가능성이다(나상희, 구재관, 1998; 유성호, 김남호, 2003; Pardasani, 2004; Walker et al., 2004). 나상희, 구재관(1998)의 연구는 노인복지관을 이용하지 않는 이유로 응답자의 가장 많은 37.4%가 ‘관심 없음’을, 그 다음으로 접근성의 문제(25.7%)를 거론하였다. 유성호, 김남호(2003)의 연구는 노인복지관에 대해 인지하고 있으나 이용하지 않는 이유로 응답노인 가운데 가장 많은 64.3%가 접근성의 문제를 지적하였다.

지금까지 노인복지관 이용에 영향을 미치는 변인을 조사한 선행연구를 종합적으로 검토한 결과 다음과 같은 매우 조심스러운 결론을 내릴 수 있다(선행연구 결과의 불일치를 강조함). 서구사회의 경우 연령이 높고, 여성이고, 사회적 교류가 빈번하고, 농촌 또는 교외지역에 거주하는 중하층의 혼자 사는 노인이 노인복지관을 이용하고 있으며, 우리나라는 연령과 교육수준이 높고, 사회적 교류가 많은 도시지역 거주노인이 노인복지관을 이용하고 있다.

## 2. 경로당 이용노인의 특성

지역사회 거주노인을 대상으로 경로당 이용노인의 특성을 예측한 연구 또한 극히 제한적이다.<sup>5)</sup> 정경희 외(2005)의 연구에서 사용된 자료를 이용하여 경로당 이용노인의 특성을 조사한 유성호(2009)의 연구에 따르면, 경로당 이용과 관련된 예측변인으로 거주지역, 성별, 연령, 교육수준, 경제상태가 포함되었다. 즉 경로당을 이용하지 않는 노인과 비교하여 경로당을 이용하는 노인은 읍면지역에 거주하고, 남성이고, 연령이 높고, 교육수준과 경제력이 낮은 것으로 나타났다. 다시 말하면, 경로당은 사회경제적 여건이 좋지 않은 농어촌지역의 고령층 노인이 이용하는 것으로 조사되었다.

선행연구를 요약하면, 우리나라 노인복지관은 교육수준이 높고, 사회적 교류가 많은 도시지역 거주노인이 주로 이용하는 반면, 경로당은 사회경제적으로 여유가 없는 농어촌지역 거주노인이 주로 이용한다고 볼 수 있다.

5) 본 연구의 논점은 각주 3)에서 지적하였지만, 지역사회 거주노인 가운데 경로당 이용요인을 예측하여 경로당 이용노인의 특성을 조사한 연구를 의미한다. 선행연구는 주로 일부지역에 소재한 한 곳 또는 소수의 경로당 이용노인을 대상으로 경로당 이용과 관련된 다양한 주제(예를 들면, 경로당 이용실태, 제공되는 프로그램의 종류와 이용률, 자주 이용하는 프로그램 및 이용만족도 등)를 조사하기 위한 부차적인 차원에서 연구에 참여한 경로당 이용노인의 특성을 조사하고 있다.



### Ⅲ. 연구 방법

#### 1. 자료수집과 조사대상

본 연구에 사용된 자료는 2014년 보건복지부와 한국보건사회연구원이 공동으로 출간한 2014년도 노인복지실태조사(정경희 외, 2014)에서 사용된 자료를 한국보건사회연구원으로부터 허락을 득하여 재사용하였다. 노인복지실태조사는 노인인구의 증가에 따른 노인정책개발에 필요한 기초자료의 제공을 목적으로 실시되고 있다. 2014년도 노인복지실태조사에는 노인의 인구, 사회, 경제, 건강, 여가, 생활환경, 안전실태, 시설/서비스 이용과 노후생활에 대한 인식과 태도 등 매우 다양한 주제에 대한 분석 결과가 포함되어 있다. 2014년 노인복지실태조사의 자료는 2014년 6월 11일부터 9월 4일, 약 3개월 동안 전국 주거시설에 거주하는 65세 이상 노인을 대상으로 확률추출방법과 전문조사원에 의한 직접인터뷰방법을 통하여 수집하였고, 10,451명이 조사응답자로 참여하였다. 본 연구에서는 연구 결과의 신뢰성을 높이기 위하여 전체응답자 10,451명 가운데 와병 및 각종 장애로 노인 대신 설문조사에 대리료 참여한 응답자(배우자, 자녀 등) 172명을 제외하고 10,279명을 분석에 이용하였다. 또한 통계추정의 정확도를 높이기 위하여 모집단의 구조와 표본구조를 일치시키고자 가중치를 적용한 자료를 분석하였다.

#### 2. 분석 방법

본 연구의 목적은 노인복지관과 경로당의 이용형태를 경로당만 이용하는 노인, 노인복지관만 이용하는 노인, 두 시설 모두 이용하는 노인과 두 시설 모두 이용하지 않는 노인으로 4분류하여 각 집단의 특성과 차이를 분석하는 것이다. 따라서 연구에 사용된 변수와 노인복지관과 경로당의 이용형태에 따라 4분류된 집단의 특성과 차이를 조사하기 위하여 성별, 거주지역, 배우자유무 등과 같은 명목변수는 카이제곱 독립성검정을 이용하였고, 연령, 교육수준, 경제수준 등과 같은 비율변수는 일원배치 분산분석을 이용하였다. 분산분석 결과 집단 간 차이가 유의할 경우, 구체적으로 어느 집단 간 차이가 있는지를 알기위해 사후검정을 시도하였다. 사후검정에 앞서 분산의 동질성을 검정(Levene 통계량)하여 등분산이 가정될 경우는 Scheffe, 등분

산이 가정되지 않을 경우는 Dunnett C 방법을 이용하였다. 자료의 입력과 분석은 SPSS-PC Version 23.0을 이용하여 처리하였다.

### 3. 연구변수와 측정

노인복지관과 경로당의 이용형태는 지난 1년 동안 노인복지관과 경로당의 이용여부를 조사하고, 그 결과 자료를 이용하여 노인복지관만 이용하는 노인, 경로당만 이용하는 노인, 노인복지관과 경로당 모두를 이용하는 노인과 이용하지 않는 노인으로 4분류하였다. 또한 노인복지관과 경로당의 이용형태에 영향을 미치는 변수의 선택을 위하여 Anderson & Newman(1973)에 의하여 제시된 서비스이용행동모델(behavioral model of service utilization)을 이용하였다. 즉 노인복지관과 경로당의 이용형태에 따른 노인의 특성을 조사하기 위하여 서비스이용행동모델에서 제시하고 있는 선행요인, 가능요인, 욕구요인을 연구변수에 포함시켰다. 이와 함께 노인복지관 이용노인의 특성을 조사한 선행연구에서 자주 사용되는 변수 또한 연구변수에 포함시켰다. 마지막으로 본 연구는 자료를 직접 수집하지 않고 2014년도 노인복지실태조사(정경희 외, 2014)에서 사용된 자료를 이용한 2차자료분석 방법에 의존하였기 때문에 선택된 연구변수의 사용가능여부를 원자료에서 확인하였다. 그 결과 총 14개의 변수가 분석에 사용되었다. 구체적으로 서비스이용행동모델에 따른 선행요인으로 성별, 연령, 거주지역, 배우자유무, 교육수준이 포함되었고, 가능요인에는 경제수준, 자녀와의 동별거, 형제, 자매를 포함한 친인척수, 친구/이웃/지인수, 봉사활동 경험유무, 자동차 소유유무가 포함되었고, 욕구요인으로 주관적 건강상태, 만성질환수, 일상생활 도움여부가 포함되었고, 변수는 <표 1>과 같이 정의하였다.

〈표 1〉 변수의 정의

변수	내용
성별	1=남자, 2=여자
연령	만연령
거주지역	1=동지역, 2=읍면지역
배우자유무	1=배우자 있음, 2=배우자 없음

변수	내용
교육수준	교육연수
경제수준	면접 전년도(2013년도) 1년 동안(1월 1일 ~ 12월 31일) 응답자와 배우자(존재할 경우)의 총수입액. 총수입액은 근로소득, 사업소득, 임대소득, 금융소득, 개인연금, 퇴직연금, 주택연금, 사적 이전소득, 공적 이전소득(공적연금, 기초노령연금, 국민기초생활보장급여, 보훈급여, 장애인수당 및 각종 급여) 등 모든 소득을 포함
자녀와의 동별거	1=동거, 2=별거
친인척수	마음을 털어놓을 수 있을 정도로 가깝게 지내는 형제, 자매를 포함한 친인척수
친구/이웃/지인수	마음을 털어놓을 수 있을 정도로 가깝게 지내는 친구/이웃/지인수
봉사활동 경험유무	지난 1개월 동안 봉사활동에 참여한 경험이 1=있음, 2=없음
자동차 소유유무	응답자 집에 개인 목적으로 사용할 수 있는 비영업용 자동차를 1=소유, 2=무소유
주관적 건강상태	1=매우 건강하다, 2=건강한 편이다, 3=그저 그렇다, 4=건강이 나쁜 편이다, 5=건강이 매우 나쁘다
만성질환수	의사로부터 진단을 받은 3개월 이상 앓고 있는 고혈압, 고지혈증, 협심증, 골다공증, 당뇨, 천식, 백내장 등 만성질환수
일상생활 도움여부	지난 1주일 동안 일상생활에서 ADL(옷입기, 목욕 또는 샤워하기 등 7개 항목)과 IADL(몸단장, 식사준비 등 7개 항목)의 동작을 수행하는데 한 항목이라도 “부분 도움” 또는 “완전 도움”을 받고 있는지에 대한 여부로 측정함. 1=도움 받음, 2=도움받지 않음

## IV. 연구 결과

### 1. 응답자의 특성

〈표 2〉는 연구에 참여한 응답자의 특성을 나타내고 있다. 여자가 남자보다 더 많은 58.2%를 차지하였다. 응답자의 평균 연령은 70대 초중반인 73.73세였고, 응답자의 대부분(76.5%)이 동지역에 거주하고 있었다. 응답자의 연령을 세분화한 결과가 가장 많은 47.9%가 70대, 60대(32.1%), 80대(18.3%), 90세 이상(1.6%) 순으로 조사되었다. 응답자의 38.3%가 배우자와 사별, 이혼 등으로 배우자 없이 생활하고 있었다. 응답자의 평균 교육연수는 6.61년으로 그들의 학력은 중학교 1학년 수준이

었다. 응답자의 연평균 수입은 약 1천5백만 원이었다. 응답자의 연평균 수입을 세분화하여 분석한 결과, 중위수가 1천4십만 원이고, 응답자의 3/4이 연평균 1천8백3십만 원 이하로 수입의 불평등이 심한 편이었다. 응답자의 71.6%가 그들의 성인 자녀와 별거하여 생활하고 있었고, 마음을 털어놓을 수 있을 정도로 가깝게 지내는 형제, 자매 등 친인척수는 1.07명으로 매우 적었고, 친구, 이웃, 지인수는 그 보다는 많은 1.63명으로 나타나 친인척보다는 친구나 이웃과 더 친밀한 관계를 유지하고 있었다. 응답자의 대부분(95.5%)은 지난 1개월 동안 봉사활동을 하지 않았다. 또한 응답자의 32.7%가 비영업용 자동차를 소유하고 있었다. 응답자는 그들의 건강수준을 보통보다 약간 나쁜 것으로 평가하였고(평균 3.17), 의사로부터 진단을 받은 3개월 이상 앓고 있는 만성질환수는 2.57개였고, 응답자의 13.5%가 독립적으로 일상 생활을 수행할 수 있는 능력이 부족하여 가족이나 다른 사람으로부터 도움을 받고 있었다.

〈표 2〉 응답자의 특성(n=10,279)

변수	구분	빈도	%	평균
성별	남자	4,292	41.8	-
	여자	5,987	58.2	-
연령	-	-	-	73.73
거주지역	동지역	7,862	76.5	-
	읍면지역	2,416	23.5	-
배우자유무	있음	6,339	61.7	-
	없음	3,942	38.3	-
교육수준	-	-	-	6.61
경제수준(만원)	-	-	-	1,485.71
자녀와의 동거	동거	2,924	28.4	-
	별거	7,355	71.6	-
친인척수	-	-	-	1.07
친구/이웃/지인수	-	-	-	1.63
봉사활동경험유무	있음	461	4.5	-
	없음	9,819	95.5	-
자동차소유유무	소유	3,358	32.7	-
	무소유	6,921	67.3	-

변수	구분	빈도	%	평균
주관적 건강상태	-	-	-	3.17
만성질환수	-	-	-	2.57
일상생활도움여부	도움 받음	1,387	13.5	-
	도움받지 않음	8,891	86.5	-

## 2. 노인복지관과 경로당 이용형태에 따른 노인의 특성과 차이

〈표 3〉은 노인복지관과 경로당의 이용형태에 따라 4분류한 노인집단의 특성과 차이를 나타내고 있다. 우리나라 노인들은 노인복지관보다 경로당을 더 많이 이용하는 것으로 조사되었다. 경로당만 이용하는 비율은 23.6%로, 65세 이상 노인 4명 가운데 1명꼴로 이용하고 있었고, 노인복지관만 이용하는 비율은 그 보다 훨씬 낮은 6.5%에 불과하였다. 노인복지관과 경로당을 모두 이용하는 노인은 2.4%였고, 모두 이용하지 않는 노인이 가장 많은 67.5%를 차지하였다. 노인복지관과 경로당의 이용률과 관련하여 지적하고 싶은 것은 최근 10년 동안 노인복지관 이용률은 증가하고 있는 반면, 경로당 이용률은 감소하고 있다는 사실이다. 2005년 전국 노인을 대상으로 조사한 연구(정경희 외, 2005) 결과, 경로당 이용률은 34.4%였으나 2014년에는 25.9%(정경희 외, 2014)로 10년 동안 이용률이 8.5% 포인트 감소하였다. 노인복지관 이용률은 2005년 4.8%에서 2014년 8.9%로 10년 동안 4.1% 포인트 증가하였다.<sup>6)</sup> 물론 정경희 외(2005, 2014)의 연구는 추적 연구(longitudinal study)는 아니지만, 전국 노인을 대상으로 확률추출방법으로 수집된 표본을 분석하였기 때문에 노인복지관과 경로당 이용률의 변화에 대한 본 연구의 지적은 신뢰성이 매우 높다고 판단된다.

〈표 3〉이 보여주듯이, 노인복지관과 경로당 이용형태에 따른 노인의 특성과 집단 간 차이에 대한 분석 결과, 1개 변수(친인척수)를 제외하고 나머지 13개 변수에서 차이가 매우 유의한 것으로 조사되었다(12개 변수:  $p = .000$ , 1개 변수:  $p < .05$ ).

6) 정경희 외(2014)의 연구 결과에 의하면 경로당 이용률은 25.9%, 노인복지관 이용률은 8.9%였다. 그러나 그 연구 자료를 이용하여 분석한 본 연구에서는 노인복지관과 경로당을 동시에 이용하는 노인(2.4%)을 별도의 집단으로 분류하였기 때문에 경로당과 노인복지관의 이용률이 각각 23.6%, 6.5%로 조금 낮게 나타났다.

이러한 결과는 노인복지관만 이용하는 노인, 경로당만 이용하는 노인, 두 시설 모두를 이용하는 노인과 두 시설 모두 이용하지 않는 노인집단 간 인구, 사회, 경제, 사회적 교류 및 건강상태에 있어서 현저한 차이가 있음을 의미한다.

노인복지관과 경로당 모두에서 정도의 차이는 있지만 남자보다 여자가 각 시설을 더 많이 이용하였고(6.1% vs. 6.8%, 18.5% vs. 27.2%), 남자일수록 두 시설 모두를 이용하지 않는 것으로 나타났다(73.2% vs. 63.5%). 이러한 연구 결과 역시 약 10년 전에 발표한 정경희 외(2005)의 연구 결과와 대조된다. 정경희 외(2005)의 연구에서 경로당 이용률은 남녀가 유사하였으나(남: 34.3%, 여: 34.5%), 10년 후 남녀 각각 20.7%, 29.6%로 나타나(정경희 외, 2014) 남자보다 여자가 더 많이 이용하고 있었다. 노인복지관 이용노인의 성별 구성 역시 변화하여 2005년 남녀 각각 이용률 4.9%, 3.0%에서 2014년 8.4%, 9.3%로 남자보다 여자가 더 많이 이용하였다.

〈표 3〉 노인복지관과 경로당 이용형태에 따른 노인의 특성과 차이

단위: 평균 또는 빈도(%)

변수		전체	A	B	C	D	x <sup>2</sup> 또는 F	P	사후검정 결과
		10,279 (100)	2,421 (23.6)	673 (6.5)	242 (2.4)	6,943 (67.5)			
성별**	남자	4,292 (41.8)	792 (18.5)	263 (6.1)	97 (2.3)	3,140 (73.2)	118.02	.000	-
	여자	5,987 (58.2)	1,629 (27.2)	410 (6.8)	145 (2.4)	3,803 (63.5)			
연령**		73.73	76.20	74.01	75.56	72.78	180.12	.000	A:B A:D B:C B:D C:D
거주 지역**	동지역	7,862 (76.5)	1,214 (15.4)	595 (7.6)	138 (1.8)	5,915 (75.2)	1,332.0 0	.000	-
	읍면 지역	2,416 (23.5)	1,207 (50.0)	78 (3.2)	104 (4.3)	1,027 (42.5)			
배우자 유무**	있음	6,339 (61.7)	1,297 (20.5)	396 (6.2)	132 (2.1)	4,514 (71.2)	107.98	.000	-
	없음	3,942 (38.3)	1,124 (28.5)	278 (7.1)	111 (2.8)	2,429 (61.6)			

변수	전체	A	B	C	D	x <sup>2</sup> 또는 F	P	사후검정 결과	
	10,279 (100)	2,421 (23.6)	673 (6.5)	242 (2.4)	6,943 (67.5)				
교육수준**	6.61	4.39	7.25	5.69	7.36	241.50	.000	A:B A:C A:D B:C C:D	
경제수준 (만원)**	1,485.71	1,126.28	1,422.98	1,229.65	1,626.07	59.715	.000	A:B A:D B:D C:D	
자녀와의 동거**	동거	2,924 (28.4)	569 (19.5)	140 (4.8)	51 (1.7)	2,164 (74.0)	80.12	.000	-
	별거	7,355 (71.6)	1,852 (25.2)	533 (7.2)	191 (2.6)	4,779 (65.0)			
친인척수	1.07	1.05	1.05	1.11	1.07	.191	.903	n.a.	
친구/이웃/ 지인수**	1.63	1.70	1.80	2.06	1.58	7.413	.000	C:D	
봉사활동 경험 유무**	있음	461 (4.5)	112 (24.3)	70 (15.2)	29 (6.3)	250 (54.2)	99.34	.000	-
	없음	9,819 (95.5)	2,309 (23.5)	604 (6.2)	213 (2.2)	6,693 (68.2)			
자동차 소유 유무**	소유	3,358 (32.7)	631 (18.8)	203 (6.0)	65 (1.9)	2,459 (73.2)	77.49	.000	-
	무소유	6,921 (67.3)	1,790 (25.9)	470 (6.8)	177 (2.6)	4,484 (64.8)			
주관적 건강상태**	3.17	3.26	3.09	3.08	3.15	10.19	.000	A:B A:C A:D	
만성질환수*	2.57	2.66	2.44	2.56	2.55	3.61	.013	A:B A:D	
일상생활 도움 여부**	도움 받음	1,387 (13.5)	388 (28.0)	61 (4.4)	8 (0.6)	930 (67.1)	46.19	.000	-
	도움 받지 않음	8,891 (86.5)	2,033 (22.9)	612 (6.9)	234 (2.6)	6,012 (67.6)			

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

범주 A: 경로당만 이용하는 노인, B: 노인복지관만 이용하는 노인, C: 경로당/노인복지관을 모두 이용하는 노인, D: 경로당/노인복지관을 모두 이용하지 않는 노인

노인복지관과 경로당 이용형태에 따른 노인집단 간 연령에서도 차이가 있었다. 경로당만 이용하는 노인의 연령이 가장 높았고(76.20세), 그 다음은 두 시설을 모두 이용하는 노인(75.56세), 노인복지관만 이용하는 노인(74.01세), 두 시설을 모두 이용하지 않는 노인(72.78세) 순이었고, 사후검정 결과 경로당만 이용하는 노인과 두 시설을 모두 이용 하는 노인집단 간에서만 연령에 차이가 없었고 나머지 노인집단 간에서는 연령에 차이가 유의하였다.

거주지역 또한 노인복지관과 경로당 이용노인집단 간 통계적으로 유의한 차이를 보였다. 읍면지역 거주노인일수록 경로당을, 동지역에 거주하는 노인일수록 노인복지관을 이용하거나 두 시설을 모두 이용하지 않았다. 이러한 결과는 동지역 거주노인이 비교적 젊고, 노인복지관의 도시편중 현상과 밀접한 관계가 있다고 볼 수 있다.

배우자유무 또한 유의한 변인으로 배우자가 없는 노인일수록 노인복지관과 경로당을 더 이용하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 우리나라 노인을 대상으로 두 변수 간 관계가 없음을 지적한 선행연구(허선영, 윤민석, 2014; Yoo, 2015) 결과와는 상이하지만, 서구사회 노인을 대상으로 진행된 대부분의 선행연구(Boen et al., 2010; Heuberger & Caudell, 2013; Pardasani, 2010) 결과와 동일하다.

교육수준도 복지관과 경로당 이용형태를 결정하는 주요 변인으로 교육수준이 높은 노인일수록 경로당보다는 복지관을 이용하거나 두 시설 모두를 이용하지 않는 것으로 조사되었다. 이러한 결과는 서론에서 지적하였지만, 협소한 공간과 전문인력 부재로 인한 프로그램의 부족이라는 경로당의 문제점을 반영한 결과라고 볼 수 있다. <표 3>에 별도로 표시하지는 않았지만, 정경희 외(2014)의 연구 결과가 연구자의 이러한 주장을 뒷받침한다. 경로당을 이용하는 주된 이유로 응답노인의 85.5%가 “친목 도모”를 지적하였고, 그 다음은 “식사서비스(6.6%)”, 그리고 “각종 여가프로그램 이용”이라고 지적한 노인은 단지 4.4%에 불과하였다. 반면 노인복지관을 이용하는 주된 이유로 가장 많은 노인(53.2%)이 “각종 여가프로그램 이용”을 위해서라고 응답하였고, “친목 도모”라고 응답한 노인은 14.9%에 불과하였다.

경제수준 또한 노인복지관과 경로당 이용형태에 따른 노인집단 간 차이를 나타내는 주요 변수다. 교육수준과 마찬가지로, 경제수준이 가장 높은 집단은 두 시설 모두를 이용하지 않는 노인이었고, 그 다음은 노인복지관만 이용하는 노인, 두 시설을 모두 이용하는 노인, 경로당만 이용하는 노인 순이었다. 자녀와의 동거 또한 유의한 변수로, 자녀와 별거하는 노인이 경로당과 노인복지관을 더 이용하는 것으로 나



타났다.

경로당과 노인복지관 이용형태에 따른 사회적 교류에 차이가 있는지를 분석한 결과 친구, 이웃, 지인수가 많고, 봉사활동에 참여하고 있는 노인이 두 시설 모두를 이용하는 것으로 나타났다. 그러나 가족, 친척 등 친인척수는 시설의 이용과 관계가 없는 것으로 나타나 Yoo(2015)의 연구 결과와 일치하였다.

자동차 소유유무도 노인복지관과 경로당 이용형태에 따라 차이를 보이는 유의한 변인으로, 자동차를 소유하지 않은 노인이 복지관과 경로당을 더 이용하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 노인복지관을 이용하지 않는 주요 이유로 ‘접근성’ 문제를 거론한 선행연구들(나상희, 구재관, 1998; 유성호, 김남호, 2003)을 무색하게 만든다. 자동차를 소유하지 않은 노인이 복지관과 경로당을 더 이용하는 이유는 앞서 살펴보았듯이 자동차의 소유는 어느 정도의 경제력이 보장되어야 하는 데, 경로당과 노인복지관 모두를 이용하지 않는 노인집단이 가장 학력수준이 높고 소득이 가장 많기 때문이다.<sup>7)</sup> 특히 서구사회(특히 북미지역)와 달리, 국토가 작고 대중교통이 비교적 잘 발달된 우리나라의 경우 주로 거주지역 가까운 곳에 소재한 경로당이나 복지관에 쉽게 접근할 수 있어서 ‘자동차의 소유유무’는 경로당과 노인복지관 이용에 영향을 미치지 않을 수도 있다.

마지막으로 경로당과 노인복지관 이용형태에 따른 욕구요인에 차이가 있는지를 분석한 결과 주관적 건강상태, 만성질환수, 일상생활 도움여부에 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉 경로당만 이용하는 노인의 건강상태가 가장 좋지 않은 것으로 조사되었다. 경로당만 이용하는 노인집단이 자신의 건강상태를 가장 나쁘게 평가하였고(평균: 3.26), 의사로부터 진단을 받은 3개월 이상 앓고 있는 만성질환수가 가장 많았으며(평균: 2.66), 노인복지관만 이용하는 노인과 비교하여 일상생활의 수행에 있어서 가족이나 다른 사람으로부터 도움을 더 많이 받고 있는 것으로 조사되었다. 반면 노인복지관만 이용하는 노인의 건강상태가 가장 양호한 것으로 조사되었다.

7) 경제수준, 교육수준, 자동차소유유무(소유= 1, 무소유= 2)의 3개 변수를 대상으로 변수간의 관계 정도가 어느 정도인지를 조사하기 위해 상관관계분석을 시도한 결과 교육수준과 경제수준( $r = .416$ ), 교육수준과 자동차소유유무( $r = -.273$ ), 경제수준과 자동차소유유무( $r = -.240$ )로 모두 .01 수준에서 유의하였다.

## V. 결론 및 제언

지금까지 1981년 노인복지법이 제정된 이후 거의 40년 가까이 정부의 꾸준한 관심과 재정지원을 받아오고 있는 대표적인 노인여가복지시설인 경로당과 노인복지관의 이용형태에 따른 노인의 특성과 집단 간의 차이를 분석하였다. 연구 결과 노인복지관 이용률의 증가와 경로당 이용률의 감소, 이용형태에 따른 집단 간의 현저한 차이, 이용노인의 성별과 배우자유무의 변화 등 노인여가복지시설의 운영과 정책노선에 고려해야 할 주요 과제가 목격되었다.

본 연구의 가치로는 첫째, 이 연구 주제에 대하여 처음으로 시도되었다는 독창성에서 찾을 수 있으며, 둘째, 분석에 이용된 자료 또한 전국 노인을 대상으로 확률표집방법에 의하여 수집된 대규모 표본으로, 연구 결과에 대한 신뢰성이 매우 높다는 점을 들 수 있다. 이러한 연구의 가치에도 불구하고 본 연구는 추적조사연구가 아니기 때문에 연구 결과에서 거론되고 있는 사회 현상에 대한 추이를 전적으로 신뢰하기에는 부족한 점이 있다. 물론 이러한 부족한 점은 본 연구가 2차자료분석(secondary data analysis) 방법을 이용하였다는 점을 감안하면 충분히 상쇄된다. 보다 정확한 연구 결과의 도출을 위해 본 연구 주제에 대한 종단연구를 기대해 본다.

연구 결과를 기초로 향후 경로당과 노인복지관에 대한 현장관리자의 성공적인 운영 및 정부의 정책노선에 참고할 수 있는 전략을 다음과 같이 제언하고자 한다.

첫째, 경로당과 노인복지관을 모두 이용하는 노인(2.4%)을 고려하면, 경로당 이용률(25.9%)은 노인복지관 이용률(8.9%)보다 약 3배 정도 높았다. 즉, 전체 노인 가운데 약 1/3(34.8%) 이상이 경로당 또는 노인복지관을 이용하는 것으로 나타나 두 시설이 우리나라 노인의 여가복지에 중대한 역할을 담당하고 있었다. 그러나 과거 약 10년 동안 경로당 이용률은 8.5% 포인트(34.4% → 25.9%) 감소하였고, 노인복지관 이용률은 4.1% 포인트(4.8% → 8.9%) 급증하였다. 경로당 이용률의 감소는 우리나라 노인여가복지시설의 향후 정책 노선에 시사하는 바가 매우 크다. 서론에서 지적하였듯이 경로당은 2015년 말 기준 노인여가복지시설 가운데 97.4%(64,568개)를 차지하여 노인서비스전달체계의 주요 거점으로서의 기능수행이 가능한 데, 이용률의 감소는 이러한 지역사회 주요 거점으로서의 기능수행을 어렵게 만들 수 있다. 경로당 이용률의 감소라는 문제를 더욱 가속화시키는 심각한 문제점은 경로당의 설치와 관련하여 정부가 추진하고 있는 정책이다. 경로당은 ‘주

택건설기준 등에 관한 규정'에 따라 주민공동시설에 포함되어 150세대 이상을 건설하는 주택단지는 경로당을 설치하여야 한다(법제처a). 따라서 과거와 마찬가지로 향후에도 경로당은 매우 빠른 속도로 증가할 것으로 예상되는 데,<sup>8)</sup> 경로당 이용률의 감소는 경로당의 과잉공급이라는 난관에 봉착되어 경로당 운영에 어려움을 줄 수 있다. 특히 본 연구 결과 경로당을 이용하는 노인집단은 연령이 가장 높고, 교육수준과 경제력이 가장 낮고, 건강상태가 나쁜, 즉 사회경제적 수준이 낮다는 점을 고려할 때, 현재보다 사회경제적 여건이 향상될 미래노인세대에게 전문 인력 없이 단순한 서비스를 제공하는 현 운영체제가 향후 지속적으로 유지된다면 경로당 운영에 심각한 타격을 줄 수 있다. 경로당 이용률 감소의 원인을 철저히 규명하여 정부의 종합적인 노인여가복지정책의 노선과 전략을 모색할 필요성이 제기된다.<sup>9)</sup>

경로당 이용률의 감소와 같은 맥락으로 노인복지관 이용률의 증가 또한 노인여가복지시설의 미래 정책 노선에 시사하는 바가 매우 크다. 앞에서 지적하였듯이 노인복지관은 시설 규모도 크고, 전문 인력이 배치되어 그 곳에서 제공하는 다양한 서비스를 이용할 목적(정경희 외, 2014)으로 이용노인이 증가하고 있는 현실을 고려할 때, 노인복지관은 노인복지종합센터로서의 기능을 충실히 수행하고 있다. 2005년에서 2015년까지 10년 동안 노인복지관은 163개소에서 347개소로 무려 2.1배(184개소) 급증하였지만, 아직도 도시에 편중되어 읍면지역에서는 시설접근성이 많이 떨어진다(Yoo, 2015). 따라서 노인복지관이 없거나 운영은 되고 있지만 접근성이 떨어지는 읍면지역에 우선적으로 노인복지관을 설립하고, 점차적으로 노인복지관을 전국으로 활성화시킬 필요성이 있다. 특히 연구 결과에서 지적하듯이, 노인복지관 이용노인은 경로당 이용노인과 비교하여 교육 및 경제수준이 높고, 사회적 교류가 활발하고 건강상태가 양호한 특성을 지니고 있다. 향후 미래노인세대는 이러한 특성을 갖춘, 다른 말로 표현하면, 노인복지관을 이용할 가능성이 매우 높은 집단이다.

둘째, 연구 결과에서 발견된 가장 흥미로운 사실은 1개 변수(친인척수)를 제외한

8) 2005년 말 기준, 전국에 노인복지관은 163개소, 경로당은 53,616개소가 운영되었으나, 10년 후인 2015년 말 기준으로 노인복지관은 184개가 증가하여 347개소(약 2.1배), 경로당은 10,952개가 증가하여 64,568개소가 운영되고 있다(보건복지부, 2006, 2016). 경로당의 경우 10년 동안 10,952개가 증가하였다는 것은 1개월에 약 91개소(1일 약 3개)씩 증가하였다는 것을 의미한다.

9) 유성호(2009)는 경로당 발전 방안의 하나로 경로당을 저출산 및 고령화정책에 소요되는 인프라의 부족을 감안하여 지역사회 실정에 적합한 다른 시설(어린이집, 양로 및 요양시설, 재가노인복지시설, 치매센터 등)로 운영하는 경로당의 기능 전환을 제시하였다.

나머지 13개 변수가 노인복지관과 경로당 이용형태에 따라 집단 간 차이가 유의하다는 점이다. 즉 우리나라의 경우, ‘노인여가복지시설 이용노인의 사회계층화’ 현상이 두드러진다. 경로당 이용노인은 노인복지관 이용노인과 비교하여 연령이 높고, 읍면 지역에 거주하고, 교육과 경제수준이 낮고, 건강상태가 나빠서 가족이나 다른 사람으로부터 도움을 받고 있었다. 반면 두 시설 모두 이용하지 않는 노인은 노인복지관 이용노인과 비교하여 연령이 낮고, 경제수준이 높았다. 다시 말하면, 두 시설 모두 이용하지 않는 노인은 노인복지관 이용노인과 다방면에서 상당히 유사하지만 가장 좋은 상태에 있었고, 경로당을 이용하는 노인이 가장 취약한 상황에 처해 있었다.

우리나라 ‘노인여가복지시설 이용노인의 사회계층화’ 현상은 향후 노인여가복지시설에 대한 정부의 정책노선 결정에 몇 가지 중요한 시사점을 제공한다. 가장 먼저, 경로당 이용노인의 취약한 특성을 고려할 때, 경로당 이용노인이 가장 많은 서비스 욕구를 가지고 있다고 볼 수 있다. 그런데 진작 그들은 전문 인력 없이 단순한 서비스를 제공하는 경로당을 주로 이용하고 있다. 다시 말하면, 여가서비스 이용에 있어서도 이용노인간 ‘부익부빈익빈’ 현상이 지배적이다. 첫 번째에서 이미 제시하였지만, 읍면지역에 우선적으로 노인복지관을 설립할 것을 다시 한 번 강조하고자 한다. 이와 함께, 읍면지역 거주노인이 필요로 하는 서비스에 접근할 수 있도록 최단 거리에 소재한 노인복지관(또는 사회복지관)을 정기적으로 운행하는 셔틀버스제도를 도입하는 방안을 적극적으로 검토할 필요성이 있다. 마지막으로 경로당 이용노인은 건강상태가 가장 나빠 가족이나 다른 사람으로부터 일상생활에 도움을 가장 많이 받고 있었다. 위에서 제시한 ‘노인복지관 설립’이나 ‘셔틀버스제도 도입’과 함께 가장 신속하게 시행할 수 있는 방법으로 모든 경로당이 지역사회 보건소(또는 보건지소, 보건진료소)와 연계하여 건강증진 관련 서비스의 제공을 의무화하는 정책을 고려해 볼 필요성이 있다.

셋째, 10년 동안 노인복지관과 경로당을 이용하는 노인의 특성과 관련된 변화가 성별과 배우자유무에서 발견된다. 보건복지부와 한국보건사회연구원에서 전국 노인을 대상으로 조사하여 결과에 대한 신뢰성이 매우 높은 정경희 외(2005, 2014)의 두 연구 결과를 비교하면, 2004년에는 남자가 노인복지관과 경로당을 더 이용하였으나 10년 후 2014년에는 여자가 더 이용하였고, 같은 기간 동안 배우자유무와 노인복지관과 경로당 이용과는 관계가 없었으나 배우자 없는 노인이 노인복지관과 경로당을 더 이용하는 것으로 조사되었다. 이러한 변화는 시설관리자에게 매우 유용한

정보를 제공한다. 시설의 성공적인 운영을 위해서는 남녀노인 모두의 욕구를 반영하는 것이 원칙이지만, 무배우자 노인과 여자노인에 대한 관심과 함께 그들의 욕구를 반영한 프로그램의 운영과 서비스 제공에 세심한 주의를 기울일 필요성이 있다(예를 들면 무배우자 노인을 위한 이성교제 프로그램). 이와 함께 노인복지관과 경로당 이용형태에 따라 분류한 노인집단 가운데 사회경제적 상황이 가장 양호하고, 가장 많은 67.5%를 차지하는 두 시설을 모두 이용하지 않는 노인집단을 대상으로 그들이 두 시설을 이용하지 않는 이유, 현재 참여하고 있는 여가활동 내용, 선호하는 여가프로그램 및 서비스 등에 대한 정보를 수집하여 그들의 여가복지 욕구를 충족시켜줄 수 있는 종합적인 대책을 강구할 필요성이 제기된다.

## 참고문헌

- 나상희·구재관. 1998. “노인복지관의 발전방향에 관한 연구: 이용노인과 잠재적 노인을 중심으로.” 『노인복지연구』 제2권. pp.136-158.
- 박부진. 2003. “도심속의 경로당 문화분석.” 『노인복지정책연구』 제27권. pp. 7-42.
- 법제처. “노인복지법 시행규칙.” <http://www.law.go.kr>(검색일: 2017년 1월 18일).
- 법제처a. “주택건설기준 등에 관한 규정.” <http://www.law.go.kr>(검색일: 2017년 2월 9일).
- 보건복지부. 2006. 『2006년 노인복지시설현황』. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부. 2016. 『2016 노인복지시설현황』. 세종: 보건복지부.
- 선우덕. 1999. “경로당의 운영활성화를 위한 정책방안.” 『보건복지포럼』 제36권. pp.49-58.
- 신혜중. 2008. “소도시 노인종합복지관 이용에 영향을 미치는 요인에 관한 연구.” 『한국지역사회복지학』 제25권. pp.201-221.
- 유성호. 2001. “노인복지관 이용실태에 대한 분석: 이용빈도와 이용기간에 영향을 미치는 요인.” 『한국노년학』 제21권 제2호. pp.191-208.
- 유성호. 2009. “경로당 발전방안 탐색: 경로당 이용경험에 따른 노인들의 특성을 중심으로.” 『한국노년학』 제29권 제4호. pp.1463-1478.
- 유성호·김남호. 2003. “경로당 이용노인들의 노인복지회관 이용실태에 관한 연구.” 『노인복지정책연구』 제27권. pp.107-143.
- 임연옥·윤현숙. 2009. “노인의 노인복지서비스 이용경험에 영향을 미치는 요인에 관한 중단연구—서울과 춘천 노인들을 중심으로.” 『한국노년학』 제29권 제3호. pp.1063-1085.
- 정경희·오영희·석재은·도세록·김찬우·이윤경·김희경. 2005. 『2004 전국 노인생활 실태 복지욕구조사』. 세종: 보건복지부/한국보건사회연구원.
- 정경희·오영희·강은나·김재호·선우덕·오미애·이윤경·황남희·김경래·오신휘·박보미·신현구·이금룡. 2014. 『2014년도 노인실태조사』. 세종: 보건복지부/한국보건사회연구원.
- 조소영. 2003. “경로당 공간의 기능변화에 따른 지원정책방안.” 『노인복지정책연구』

- 제27권. pp.145-185.
- 허선영·윤민석. 2014. “노인복지관 이용 예측요인에 관한 연구: 앤더슨 모형의 적용.” 『노인복지연구』 제64권. pp.165-186.
- Anderson, R., & Newman, J. F. 1973. “Societal and individual determinants of medical care utilization in the United States.” *Minibank Memorial Fund Quarterly* Vol.51, No.1. pp.95-124.
- Boen, H., Dalgard, O. S., Johansen, R., & Nord, E. 2010. “Socio-demographic, psychosocial and health characteristics of Norwegian senior centre users: A cross-sectional study.” *Scandinavian Journal of Public Health* Vol.38. pp.508-517.
- Calsyn, R. J., & Winter, J. P. 1999. “Who attends senior centers?” *Journal of Social Service Research* Vol.26, No.2. pp.53-69.
- Ferraro, K. F., & Cobb, C. 1987. “Participation in multipurpose senior centers.” *Journal of Applied Gerontology* Vol.6. pp.429-447.
- Heuberger, R., & Caudell, K. 2013. “Profiling users and non-users of senior services.” *Advances in Aging Research* Vol.2, No.4. pp. 144-153.
- Krout, J. A. 1983. “Correlates of senior center utilization.” *Research on Aging* Vol.5, No.3. pp.339-352.
- Krout, J. A. 1988. “The frequency, duration, and stability of senior center attendance.” *Journal of Gerontological Social Work* Vol.12, No.1/2. pp.3-19.
- Krout, J. A., Cutler, S. J., & Coward, R. T. 1990. “Correlates of senior center participation: A national analysis.” *The Gerontologist* Vol.30, No.1. pp.72-79.
- Krout, J. A. 1991. “Senior center participation: Findings from a multidimensional analysis.” *Journal of Applied gerontology* Vol.10, No.3. pp.244-257.
- Krout, J. A. 1994. “Changes in senior center participant characteristics during the 1980s.” *Journal of Gerontological Social Work* Vol.22,

- No.1/2. pp.41-60.
- Lai, D. W. 2006. "Predictors of use of senior centers by elderly Chinese immigrants in Canada." *Journal of Ethnic & Cultural Diversity in Social Work* Vol.15. pp.97-121.
- Miner, S., Logan, J. R., & Spitze, G. 1993. "Predicting the frequency of senior center attendance." *The Gerontologist*, Vol.33. pp.650-657.
- Mitchell, J., & Krout, J. A. 1998. "Discretion and service use among older adults: The behavioral model revisited." *The Gerontologist* Vol.38, No.2. pp.159-168.
- Pardasani, M. P. 2004. "Senior centers: Focal points of community-based services for the elderly." *Activities, Adaptation & Aging* Vol.28, No.4. pp.27-44.
- Pardasani, M. 2010. "Senior centers: Characteristics of participants and nonparticipants." *Activities, Adaptation & Aging* Vol.34. pp.48-70.
- Pardasani, M., & Thompson, P. 2012. "Senior centers: Innovative and emerging models." *Journal of Applied Gerontology* Vol.31, No.1. pp. 52-77.
- Sabin, E. P. 1993. "Frequency of senior center use: A preliminary test of two models of senior center participation." *Journal of Gerontological Social Work* Vol.20, No.1/2. pp.97-114.
- Strain, L. A. 2001. "Senior centers: Who participates?" *Canadian Journal on Aging* Vol.20, No.4. pp.471-491.
- Turner, K. W. 2004. "Senior citizens centers: What they offer, who participates, and what they gain." *Journal of Gerontological Social Work* Vol.43, No.1. pp.37-47.
- Walker, J., Bisbee, C., Porter, R., & Flanders, J. 2004. "Increasing practitioners' knowledge of participation among elderly adults in senior center activities." *Educational Gerontology* Vol.30. pp.353-366.
- Yoo, S. H. 2015. "Predictors of senior center attendance in Korea:



Findings from a national analysis.” *Journal of Social Service Research* Vol. 41. pp.530~544.

## Characteristics of the Older Koreans by Their Patterns of Using Senior Centers and Kyungrodang and Policy Implications

Yoo, Seong Ho\*

### Abstract

This study aims to investigate the characteristics of the community-dwelling older Koreans, in patterns of using leisure facilities. It analyzes them in four different categories: those who use senior centers only, Kyungrodang only, who use both facilities, and who does not use any of the facilities.

The data were drawn from the 2014 National Survey on Welfare Status of the Elderly, conducted jointly by the Korean Ministry of Health and Welfare and the Korea Institute for Health and Social Affairs. Data on 10,279 individuals aged 65 years and over demonstrates that the Kyungrodang was more popular than the senior center(26.0% vs. 8.9%). Through the last decade, the utilization rate of senior center sought increase, while that of Kyungrodang has decreased. Except for one variable(number of relatives), significant group differences have been found from the 13 selected variables including socioeconomic factors, social interaction, and health status. In other words, a very severe social stratification was witnessed among the groups. Those who use senior centers and those who do not use any facilities were very similar in good terms of the variables

---

\* Professor, Sunmoon University

mentioned above. On the other hand, the Kyungrodang users were in the most vulnerable situation. The study presents strategies for improvement of leisure welfare policy and field practice.

Field: Welfare for the aged

Key words: leisure facilities for the elderly, kyungrodang, senior center



## 노인정신건강 정책 및 서비스 전달체계 현황과 과제\*

박영란\*\*, 손덕순\*\*\*, 박경순\*\*\*\*

### 국문초록

본 연구의 목적은 노인정신건강 정책과 전달체계의 현황과 문제점을 파악하여 개선방안을 제시하는 것이다. 노인 가족돌봄자 324명과 노인관련 기관의 실무자 291명을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 가족돌봄자와 실무자는 노인을 위한 정신건강서비스 전달체계의 효과성을 보통 수준 이하로 평가하였다. 현행 정책과 전달체계의 문제점은 첫째, 통합적 노인정신건강 전달체계 미확립, 둘째, 보건복지서비스 기관 연계와 협력 부족, 셋째, 가족 대상 노인정신건강서비스 정보제공 부족, 넷째, 노인정신건강서비스 기관의 예산 및 인력 부족이다. 노인정신건강 증진을 위한 정책과제는 첫째, 통합적 노인정신건강 서비스 전달체계(보건-복지 연계 시스템)확립, 둘째, 노인정신건강 관련 기관에 대한 적절한 재정지원과 전문인력 확대, 셋째, 노인과 가족의 정신건강 정보에 대한 접근성 강화, 넷째, 인접 체계 전문가를 대상 정신건강증진 역량강화 교육이다.

국가과학기술표준분류: SB1202 복지, SB1205 보건/의료

주제어 : 노인정신건강 정책, 서비스 전달체계

논문접수일: 2017년 2월 28일, 심사일: 3월 6일(1차), 5월 4일(2차), 게재확정일: 8월 16일

\* 이 논문은 2016년 정신건강기술개발단(HM15C0995)의 지원을 받아 수행된 연구 조사 자료를 토대로 분석됨.

\*\* 강남대학교 실버산업학과 교수(yeongranpark@hanmail.net)

\*\*\* 용인송담대학교 사회복지과 교수(sondeoksoon@hanmail.net)

\*\*\*\* 연세대학교 산학협력단 연구원(pks0816@hanmail.net)

## I. 서론

2016년 고령자 통계에 따르면, 2015년 65세 이상 인구는 전체 인구의 13.2%를 차지하고 있다. 노인 인구는 656만 9천명으로 10년 전인 2005년 436만 5천명 보다 약 220만 4천명이 증가하여 급속한 속도로 인구의 고령화가 진행되고 있으며, 노인 인구의 증가와 더불어 노인이 가진 다양한 사회문제는 지속적으로 확대될 것으로 보인다. 특히 노인의 정신건강 문제는 노년기 삶을 유지하는데 매우 중요한 요소이다. 이는 노년기의 신체적 또는 사회적인 노화에 대한 적응과정에서 심리·정서적인 요소가 성공적인 노화에 영향을 미칠 가능성이 높기 때문이다.

노인 인구의 양적 증가는 노인정신건강에 대한 욕구와 관련 문제들을 지속적으로 야기하고 있으며, 특히 치매, 우울증, 자살 등은 노년기 정신건강의 위협요소로 노인의 삶의 질을 저하시키는 심각한 문제가 되고 있다. 2013년 국민건강영양조사에 따르면, 우울 증상 경험률은 젊은 연령대보다 노년층에서 높고, 80대 이상 노인은 전반적으로 우울 증상 경험률이 높은 편이다. 특히 남자의 우울 증상 경험률은 80대 이상에서 가장 높게 나타났고, 여자의 우울 증상 경험률은 70대에 22.1%로 가장 높고, 그다음으로 50-60대에서 높게 나타나 노년기 우울증상에 대한 문제는 지속적으로 심화될 것으로 보인다(보건복지부, 질병관리본부, 2014). 노년기 자살 또한 심각한 문제가 되고 있는데 최근 보도 자료에 의하면 노인자살 시도 환자의 약 70%가 우울증이 있는 것으로 나타났다(국민일보, 2010).

노년기에 나타나는 정신건강의 문제와 대처전략은 매우 다양하여 모든 정신건강문제를 포괄하기 어렵지만 현재 우리나라 노인 정신건강관련 정책들은 질환중심의 의료적 개입이 주를 이루고 증상에 대처하는 전략으로 단편적인 경우가 많다(박지영, 2009). 2008년 노인장기요양보험제도 시행, 2011년 치매관리법의 제정과 시행으로 노인성 질환과 치매에 대한 정책과 서비스를 제공하기 위해 노력하고 있다. 하지만 자신에게 필요한 서비스를 통합적으로 제공받기를 원하는 노인과 가족의 입장에서 보면, 현행 서비스는 분절되고 내용이 제한적이어서 수요자 중심의 서비스 전달 체계가 갖추어져 있다고 보기 어렵다(김덕주, 양영애, 2012). 2016년 2월 정부는 관계부처 합동으로 ‘행복한 삶, 건강한 사회를 위한 정신건강 종합대책’을 발표하면서 노년기 정신건강정책을 제시하였다. 이러한 정부 정책의 방향과 사업은 현 시점에서 필요한 것들이다. 하지만 이러한 정책의 실효성을 높이는 일 또한 매우 중요하

다. 지금까지 일 지역사회에서 살고 있는 정책의 수혜자인 노인과 가족들 입장에서 정책이 효과적으로 전달되고 있는지, 정책의 체감도는 어떠한지에 대한 논의는 부족한 실정이다. 노인인구 증가로 보건과 복지서비스에 대한 재정부담은 지속적으로 증가할 것이다. 그러므로 정책의 효율성을 확보하기 위한 노력은 매우 중요한 과제가 된다. 이에 본 연구에서는 첫째, 현재 우리나라 노인 정신건강정책과 서비스 전달체계의 현황을 살펴보고자 한다. 둘째, 노인을 돌보고 있는 가족들과 지역사회 보건복지 시설에서 서비스를 제공하는 실무자들을 대상으로 노인정신건강서비스 전달체계의 현황과 문제점을 파악하고 개선방안을 제시하고자 한다.

## II. 노인정신건강 관련 정책 및 서비스 전달체계 현황

### 1. 노인정신건강 관련 정책의 법적 근거

우리나라에서 독립된 통합적 노인 정신건강정책은 부재하다고 볼 수 있다. 노인정신건강은 하나의 법률에 근거하여 정책이 만들어진 것이 아니라 질환이나 사회적 이슈에 근거하여 증상에 대처하는 전략으로 법률이 만들어지고 관련 정책들이 형성되어 왔다. 또한, 노인정신건강에 대한 인식 부족, 노인정신건강 관련하여 통일된 전달체계 부족, 퇴행적 발달과정을 겪는 노인의 특성으로 인해 서비스에 대한 긍정적 효과성의 어려움, 정신보건전문가들도 노인에 대한 접근이 어려운 문제점 등이 있다(박지영, 2009). 따라서 노인정신건강 정책은 노인정신건강 관련서비스의 내용을 포괄하여 정리해볼 수 있다. 관련된 법령을 보면, 노인관련 정신건강(정신보건)서비스는 노인복지법, 정신보건법(2017년 5월부터 정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률: 정신건강복지법), 노인장기요양보험법, 치매관리법, 의료법 등 다양한 법률에 근거하여 시행되고 있다.

### 2. 노인정신건강 관련 정책 및 전달체계 현황

본 연구에서는 노인정신건강 관련정책과 서비스 전달체계를 정신보건법, 노인복지법, 치매관리법, 노인장기요양보험법, 의료법 등을 중심으로 살펴보고자 한다.

## 가. 정신보건법

정부가 2016년 2월 ‘행복한 삶, 건강한 사회를 위한 정신건강 종합대책’을 발표하였다. 정신건강 종합대책에서 제시된 생애주기별 정신건강 지원 체계 구축 방안의 주요 내용은 다음과 같다<sup>1)</sup>.

〈표 1〉 정신건강 종합대책

구분	주요 내용
영유아	정서 발달 평가 및 평가 결과에 따른 서비스 지원 연계, 아동학대 발생 시 위기 개입, 부모·교사 대상 심리 지원 및 교육
아동·청소년	아동·청소년 정신건강 관련 실태조사, 학교 기반 정신건강 지원 체계 구축, 학교 밖 청소년 정신건강 지원, 정신건강 관련 업무 담당 인력 역량 강화
청장년	대학생 정신건강 지원 체계 구축(인프라 구축, 자조 모임 지원), 산모 산전·후 우울증 관리 강화(양육 교육, 조기 발견, 서비스 제공), 근로자 직무 스트레스 및 우울증 관리
노인	노인 정신건강 관련 종합검사 실시 및 심리 지원, 노인 특화 정신건강 프로그램 제공(수면, 화병 관리, 사회 재적응 훈련 등), 정신건강 관련 정보 제공 및 편견 해소 교육·홍보

주요 정신건강전달체계는 정신병원과 의원, 지역사회 정신건강증진센터, 중독관리통합지원센터, 정신요양시설, 사회복지시설 등이다. 현재 우리나라 정신보건기관 현황<sup>2)</sup>을 보면, 2015년 말 현재 2,115개소로 국·공립 및 민간 정신의료기관이 1,449개소, 정신건강증진센터 224개소, 중독관리통합지원센터 50개소, 정신요양시설 59개소, 사회복지시설 333개소가 있다.

정신보건정책의 방향은 현재까지 의료중심과 보건관점에서 시행되어 왔으며, 특히, 노인정신건강에 대한 정책은 노인복지, 정신보건영역에서 단편적으로 이루어져 왔다. 국가가 노인정신건강에 대한 종합적 대책을 수립하지 못하였다가 2016년 2월 정신건강 종합대책에서 생애주기별 정신건강 서비스 체계 확립 등으로 노년기 정신건강에 대한 종합검사 및 심리지원 등의 사업을 계획하고 있다.

기존의 정책은 노인자살과 치매 등의 질환 중심으로 이루어진 것이 많아 통합적인

1) 전진아·최지희(2017) 생애주기별 정신건강 수준과 정신건강 지원 현황에서 재인용.

2) 2015.12.31. 기준, 중앙정신보건지원사업단 홈페이지



노인정신건강정책의 수립과 서비스 전달체계의 확보는 부족하다고 볼 수 있다. 최근 지방자치단체를 중심으로 노인정신건강에 대한 관심이 증가하고 있는데 예를 들어 수원시노인정신건강센터는 전국에서 최초로 노인인구만을 대상으로 특화된 ‘정신보건사업’을 운영하고 있다.<sup>3)</sup>

## 나. 노인복지법

정부는 ‘제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016-2020):브릿지플랜2020’을 통해 “모든 세대가 함께 행복한 지속발전사회 구현”을 비전으로 기본적인 국가의 노인복지정책의 방향을 제시하고 있으며, 고령사회대책은 생산적이고 활기찬 고령사회를 목표로 하고 있다. 이 계획에 따르면, 노인관련 정책과제로는 고령자 정신건강관리 강화, 장기요양보험제도 고도화, 치매에 대한 대응체계 강화를 제시하고 있다.

2016년 노인보건복지사업안내에 따르면, 노인복지정책 내용은 건강보장정책(노인장기요양보험, 노인복지시설, 재가노인복지서비스 등), 소득보장정책(사회활동지원사업), 주거보장정책(노인 주거복지시설 운영), 사회서비스제공(노인돌봄서비스, 노인여가복지시설 운영, 무료급식지원 등)을 시행하고 있다. 노인복지분야에서 노인정신건강 사업은 치매상담 및 서비스 지원이 과제로 제시되고 있으나 매우 제한적이다. 노인여가복지시설인 노인복지관은 노인의 사회활동지원과 사회적 교류의 장으로서 노인의 건강증진을 위한 지역사회 자원체계로서는 매우 의미 있는 전달체계로 볼 수 있다. 우리나라 노인복지관 현황<sup>4)</sup>은 2010년에 259개소에서 2015년 말 347개소로 지속적으로 증가하였다.

## 다. 치매관리법

정부는 2008년 8월 ‘치매와의 전쟁’을 선포하고 치매종합관리대책(’08~’14)을 발표한 후 2012년 8월 「치매관리법」 제정과 함께 제2차 치매관리종합계획(’12~’15)을 수립하여 치매관련 정책 수립 및 사업수행의 국가적 당위성을 마련하였다. 중앙·

3) 수원시노인정신건강센터(수원시노인정신건강센터 홈페이지\_ 최근 생애주기별 정신건강센터로 통합하여 운영)는 노인정신건강 증진을 위한 통합관리 시스템과 원스톱 토털 서비스로 상담, 교육, 자원연계를 비롯한 다양한 서비스를 제공하고 있다. 이는 재정적, 인적자원의 투입 등 지자체의 관심과 노력의 결과이며, 국가적 차원에서도 노인정신건강에 대한 체계적인 시스템을 구축하기 위한 노력이 필요하다.

4) 2016년 보건복지통계연보(2015.12.31. 기준)

광역치매센터 및 치매상담콜센터를 설치하고, 공립요양병원 치매기능보강지원 등 치매관리사업의 전달체계 및 인프라 확충을 위해 노력하여 왔다. 2015년 12월 제3차 치매관리종합계획('16~'20)에 따르면, “치매환자와 가족이 지역사회에서 편안하고 안전하게 살아갈 수 있는 사회 구현”을 비전으로 제시하고 있다. 중점과제로는 지역사회중심 치매예방 관리, 편안하고 안전한 치매환자 진단·치료·돌봄 제공, 치매환자 가족의 부양부담 경감을 위한 서비스(치매가족 상담, 교육, 자조모임 등)지원, 치매연구·통계연보 발간 및 근거기반 치매관리정책 수립 등이다.

치매관리법에 의한 치매정책 전달체계는 중앙치매센터(1개소)와 권역별 광역치매센터(13개소)를 중심으로 각 시·군·구별 보건소 내에 치매상담센터이다. 또한 장기요양보험법에 근거하여 요양시설에서 제공하는 치매관리서비스가 있다. 일 지역사회 내에서 치매관련 주요 전달체계는 보건소 내 치매상담센터와 장기요양시설 전체라고 볼 수 있다. 치매관리정책은 치매환자를 중심으로 하는 예방, 조기검진, 조기개입의 방향을 제시한다는 점에서 긍정적이지만 기존의 장기요양서비스와 복지서비스와의 연계와 협력은 미비할 것으로 보인다.

#### 라. 노인장기요양보험법

2008년 7월 장기요양보험제도가 시행되었다. 노인장기요양보험제도는 고령이나 노인성 질병 등의 사유로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인 등에게 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 장기요양급여를 제공하여 노후의 건강증진 및 생활안정을 도모하고 그 가족의 부담을 덜어줌으로써 국민의 삶의 질을 향상하도록 함을 목적으로 시행하는 사회보험제도이다. 장기요양서비스를 제공하는 전달체계는 장기요양기관으로 재가기관 약 2만개, 입소시설 4천8백여 개소가 개설 중이며, 장기요양인력은 현재 총 32.3만여 명이 종사하고 있고, 그 중 요양보호사가 27.2만 명(84.3%)을 차지한다(제3차 저출산·고령사회기본계획 2016-2020). 2017년 2월 28일 현재 장기요양서비스 등급판정 인정자는 총 526,505명이다(국민건강보험공단, 2017). 노인장기요양서비스 급여는 노인요양시설에서 요양서비스를 제공받는 요양급여, 재가노인복지시설(주간보호, 방문목욕, 방문요양 등)에서 재가급여, 복지용구대여, 특별현금급여(가족요양비) 등이 있다. 장기요양서비스정책은 치매 및 요양서비스를 필요로 하는 노인을 중심으로 제공되는 서비스로 예방적 정신건강서비스가

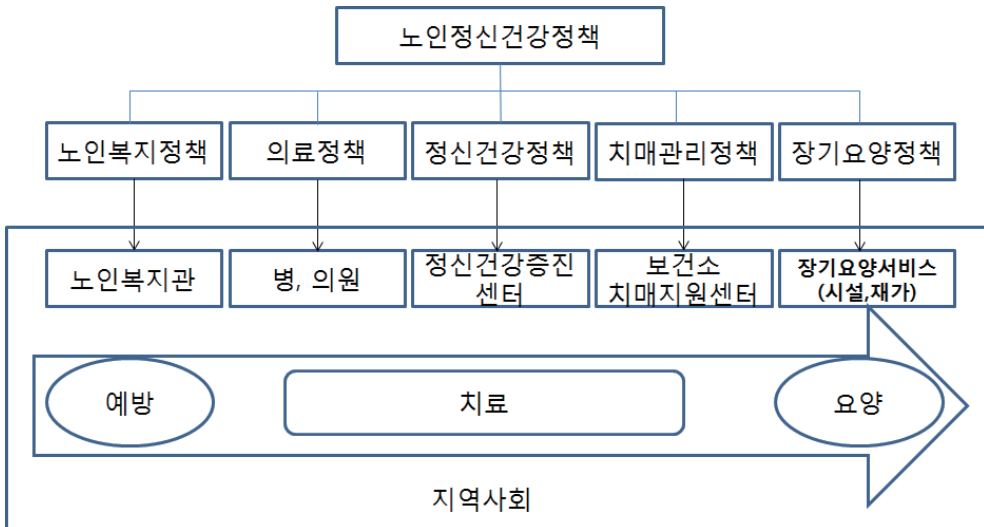
지 포함하고 있지 않기 때문에 노인정신건강서비스 전달체계로서 역할은 부족하다.

**마. 의료법**

의료법은 국민의료에 필요한 사항을 규정한 법률로 국민건강 보호 및 증진을 목적으로 한다. 의료법에 근거한 전달체계의 경우는 병의원, 종합병원, 요양병원 등이다. 노인정신건강의 관점에서 보면, 지역사회 병·의원의 경우는 노인정신건강의 게이트키퍼 역할을 담당할 수 있다. 정신건강의 어려움에 대해 초기개입과 심도 있는 치료와 재활체계에 진입할 수 있도록 연계하는 1차적 기관으로 볼 수 있다. 그러나 의료중심의 서비스와 통합적 서비스 연계 업무를 담당할 수 있는 전문 인력도 부재하여 노인의 입장에서 통합적 서비스의 접근성은 부족한 실정이다.

현재 우리나라 노인정신건강 전달체계를 살펴보면, 각각의 법령에 의거하여 산발적으로 정책과 사업, 서비스가 제공되며, 전달체계도 공급자 중심으로 지역사회에서 클라이언트와 가족이 서비스를 받을 때는 서비스의 연속성이나 통합성은 매우 부족한 실정이다. 현행 노인정신건강 관련 정책의 전달체계를 살펴보면 다음과 같다.

[그림 1] 현행 지역사회 주된 노인정신건강 정책 전달체계



### 3. 선행연구 검토

노인정신건강과 관련한 선행연구는 주로 성별, 지역, 가족 유형 등 인구사회학적 요인 및 사회적지지 등 환경적 요인들과 노인정신건강과의 관계를 확인하는 연구(손덕순, 2006; 박지영, 2009; 김영태, 2013; 박재우, 황병덕, 2015)가 주를 이룬다. 특히 우울, 자살생각, 치매 등 증상중심의 단편적인 측면의 정신건강관련 요인 분석을 주로 다루고 있는 형편(채수미, 2017)이며, 전반적인 노인정신건강 전달체계를 체계적으로 분석하거나 노인정신건강에서 보건과 복지의 통합적 관리모델 및 전달체계에 대한 연구는 매우 미흡하다. 장한나, 이명석(2014)은 협력적 거버넌스 분석틀을 적용하여 경기도 이천시 정신건강증진센터의 노인정신보건서비스 전달 사례를 분석하였다. 지역사회 정신건강 서비스 전달체계 효율성 제고를 위해 민·관 파트너십에 기반한 전달체계를 구성하고, 지역사회 파트너십 및 협력네트워크 등에 대한 홍보와 교육을 통해 지역사회 역량을 강화할 필요하다고 하였다. 이상영(2012)은 정신건강증진정책의 추진방향과 과제연구에서 국민의 정신건강증진 기여를 위해 건강증진기금을 확충 및 정신보건사업에 대한 기금 우선 배분, 중증 정신질환자 중심의 사례관리에서 지역사회 주민 대상의 종합적 사례관리로 발전, 지역 정신보건기관을 주민친화적 조직으로 개편, 취약계층 대상 선제적 예방서비스의 확충 등을 제안하고 있다. 이동우, 유승호, 조성진(2009) 연구에서는 노인 정신건강사업 모델을 제시하였는데 지역사회의 사업구와 예산 확보 정도에 따라 기본형, 표준형, 특화형 등으로 정신보건센터에 다학제적 팀으로 구성된 노인정신보건사업팀을 단계적으로 구축하는 것을 제안하고 있다. 이는 현재 수원시 생애주기별정신건강센터 운영과 같다고 볼 수 있다. 한편 남범우(2011)의 연구에서는 농촌지역 노인의 통합적 정신건강관리 모델을 개발하고 이 모델의 효과를 평가하기 위해 기존의 정신보건센터를 기반으로 사례관리군과 대조군으로 비교한 결과, 농촌지역 노인의 통합적 정신건강 관리모델이 기존의 정신보건센터 기반의 정신보건사업에 비해 높은 확진율과 사례관리율을 보였다. 기존의 정신건강전달체계의 개선이 필요한 이유이다. 최인덕, 박종연, 이은미(2009)의 연구에서는 영양과 의료서비스 기능의 조정 및 연계방안 및 노인복지서비스의 통합전달체계 구축방안을 제안하고 있고, 김덕주, 양영애(2012)는 노인건강 관련정책과 서비스 전달체계의 분절성과 급성기 중심의 의료체계, 건강검진의 부정기적인 실시, 국민기초생활보장 수급노인과 저소득층에게만 제공되고 있는 노인재가의료복지 등의 문제를 지적하였다. 김연희(2005)는

미국 공적 정신보건서비스 관리의료체계를 한국의 상황과 비교 분석함으로써 우리나라의 정신보건서비스 전달체계는 전달체계의 목표와 표적대상 명확화 필요, 효과적 서비스 구조와 조직화, 재원 조달체계의 일원화와 안정된 재정의 확보, 서비스와 재정적 책무성 강화를 위한 운영전략의 활용, 장애인 복지의 확대가 필요하다고 주장하였다.

이와 같이 선행연구들은 노인정신건강 관리 모델의 필요성, 지역 내에서 효율성 증진을 위한 민·관 네트워크의 중요성, 노인 건강정책과 서비스의 분절성 및 의료중심 체계의 문제점, 효과적 서비스를 위한 구조의 조직화, 재정 확보의 필요성 등을 제시하고 있다. 이에 본고에서는 수요자인 가족과 보건복지 관련 기관의 실무자를 대상으로 실태조사를 실시하였다.

### Ⅲ. 조사 설계

#### 1. 조사대상 및 자료수집방법

조사대상은 노인을 돌보는 가족<sup>5)</sup>과 노인복지, 장기요양기관, 정신보건영역에서 근무하는 실무자들이다. 돌봄 가족의 경우는 치매나 우울증 등으로 가족의 돌봄이 필요한 노인을 돌본 경험 있는 가족의 입장에서 정신건강전달체계 현황을 탐색하였다. 실무자의 경우는 분절되게 제공되는 보건 및 복지기관, 장기요양기관의 실무자들로서 이들이 체감하는 전달체계의 문제점을 파악함으로써 수요자와 공급자 입장에서 노인정신건강서비스 전달체계의 개선점을 찾아보고자 함이다.

자료수집방법은 서울, 경기지역의 노인을 돌본 경험이 있는 가족과 정신보건, 노인복지, 요양기관의 실무자를 대상으로 무작위표집방법을 활용하여 설문조사<sup>6)</sup>를 실시하였다. 조사내용은 노인정신건강 전달체계 현황과 수요자 중심의 서비스 이용의 어려움, 서비스 지연 이유, 전달체계 개선방안 등을 중심으로 활용하였다. 자료수집은 2016년 5월 23일~6월 7일까지로, 가족돌봄자는 324명, 실무자는 291명의 자료가 분석에 사용되었다.

5) 지역사회 정신보건 및 의료기관, 장기요양기관 이용노인의 가족을 말함.

6) 본 연구에 활용된 원 자료는 2016년 정신건강기술개발단(HM15CO995)의 지원으로 “수요자 맞춤형 노인 정신건강 증진사업 확산을 위한 지역사회기반 통합서비스 전달체계 구축 방안 연구”의 실태조사(가족돌봄자, 기관 실무자)자료임.

## 2. 분석방법

설문조사를 통해 수집된 자료는 SPSS 23.0 통계패키지 프로그램을 이용하여 분석하였다. 가족 돌봄자(성별, 연령 등)와 실무자들(성별, 학력, 전문직종, 관련업무 경력 등)의 일반적 특성, 정신건강전달체계 현황 및 지연 이유, 문제점과 개선방안 등에 대해서 기술통계분석을 실시하였다.

## IV. 조사결과

### 1. 조사대상자 특성

#### 가. 가족돌봄자 특성

조사 대상자들의 특성은 여성이 57.3%, 남성이 42.7%로, 남성에 비해 여성의 비율이 더 높았고, 대학교 졸업이 53.1%로 가장 많았고, 고등학교 졸업이 28.7%. 다음으로 대학원 이상 11.7%, 중학교 졸업 3.7%, 초등학교 졸업 2.2%, 무학 0.6% 순으로 분포하였다. 연령은 평균 49세, 40대의 비중이 40.0%로 가장 높았다. 50대 31.9%, 30대 12.5%, 60대 10.3%, 70대 이상 3.8%, 20대 1.6%로 나타났다.

〈표 2〉 성별 및 학력수준

구분	빈도	퍼센트	
성별(n=323)	남	138	42.7
	여	185	57.3
학력수준(n=324)	무학	2	0.6
	초등학교 졸업	7	2.2
	중학교 졸업	12	3.7
	고등학교 졸업	93	28.7
	대학교 졸업	172	53.1
	대학원 이상	38	11.7
	연령(n=320) (49.49/10.25)	20대	5
30대	40	12.5	
40대	128	40.0	
50대	102	31.9	
60대	33	10.3	
70대 이상	12	3.8	

## 나. 기관 실무자들의 특성

### 1) 일반적 특성

조사에 참여한 실무자들의 성별 분포는 여성이 79.4%, 남성이 20.6%로, 남성에 비해 여성의 비율이 높았다. 학력수준은 4년제 대졸 47.4%로 가장 많았고, 고등학교 졸업이 20.2%로 많았다. 전문대졸 15.0%, 대학원 이상이 13.2%, 중학교 졸업 4.2% 순이었다. 조사대상자의 연령은 평균 41세로, 30대의 비중이 31.4%로 가장 높았고 50대 24.7%, 20대 21.0%, 40대 13.7%, 60대 이상 9.2% 순으로 나타났다.

〈표 3〉 성별 및 학력수준, 연령

구분	빈도	퍼센트	
성별(n=291)	남	60	20.6
	여	231	79.4
학력수준(n=287)	중학교 졸업	12	4.2
	고등학교 졸업	58	20.2
	전문대 졸업	43	15.0
	4년제 대학 졸업	136	47.4
	대학원 이상	38	13.2
연령(n=217) (41.38/12.78)	20대	57	21.0
	30대	85	31.4
	40대	37	13.7
	50대	67	24.7
	60대 이상	25	9.2

### 2) 직종, 자격사항 및 근무지 특성

조사대상자의 업무 직종은 사회복지사가 52.6%로 가장 많았고, 영양보호사가 28.9%, 간호사가 12.5% 등의 순으로 나타났다. 실무자들이 소지하고 있는 자격증을 중복응답으로 조사한 결과, 사회복지사가 36.4%로 가장 많았고, 다음으로 영양보호사 32.1%, 정신보건 사회복지사 12.9%, 간호사 7.4%, 기타 6.6% 순으로 나타났다. 근무지는 노인장기요양기관(요양원, 주·단기보호, 방문목욕, 방문요양) 38.9%, 정신건강증진센터 20.0%, 노인복지관 19.6%, 정신요양원 9.5%, 기타 6.7%, 자살 예방센터 4.9% 등의 순으로 나타났다.

〈표 4〉 직종, 자격사항, 근무지

구분		빈도	퍼센트
직종(n=287)	사회복지사	151	52.6
	간호사	36	12.5
	물리치료사	5	1.7
	요양보호사	83	28.9
	기타	12	4.2
자격사항(n=365) (중복응답)	정신보건 사회복지사	47	12.9
	정신보건 간호사	15	4.1
	사회복지사	133	36.4
	간호사	27	7.4
	임상심리사	2	0.5
	요양보호사	117	32.1
	기타	24	6.6
근무지(n=285)	노인장기요양기관	111	38.9
	노인복지관	56	19.6
	자살예방센터	14	4.9
	정신건강증진센터	57	20.0
	정신요양원	27	9.5
	보건소, 보건지소	1	.4
	기타	19	6.7

### 3) 경력 및 고용 특성

조사대상자의 전문 직종 관련 총 경력은 평균 약 6.9년이며, 현재기관에서 총 근무경력은 평균 약 3.8년으로 나타났다. 한편 노인정신건강 관련 총 업무경력은 평균 약 4.9년인 것으로 나타났다. 전문 직종 관련 총 경력의 경우, 3년 미만이 27.5%로 가장 높았으며 3년 이상-6년 미만이 24.0%, 6년 이상-10년 미만이 22.1% 순으로 높았다. 현재기관 총 근무경력은 3년 미만이 50.5%, 3년 이상-6년 미만이 28.0%, 6년 이상-10년 미만이 12.9% 순으로 나타났다.



〈표 5〉 경력 및 고용특성

구분	빈도	퍼센트	
전문직 관련 총 경력 (n=262) (82.63/67.38)	3년 미만	72	27.5
	3년 이상 ~ 6년 미만	63	24.0
	6년 이상 ~ 10년 미만	58	22.1
	10년 이상 ~ 13년 미만	33	12.6
	13년 이상 ~ 16년 미만	12	4.6
	16년 이상	24	9.2
현재 기관 총 근무경력 (n=279) (45.87/43.78)	3년 미만	141	50.5
	3년 이상 ~ 6년 미만	78	28.0
	6년 이상 ~ 10년 미만	36	12.9
	10년 이상 ~ 13년 미만	17	6.1
	13년 이상 ~ 16년 미만	3	1.1
	16년 이상	4	1.4

## 2. 노인정신건강서비스 전달체계 현황에 대한 인식

노인정신건강서비스 전달체계에 대한 현황은 본 연구자가 노인정신보건서비스를 실행할 때 지켜야 할 원칙을 기반으로 평정척도를 활용하였다.<sup>7)</sup>

가족돌봄자에게 노인을 위한 정신건강서비스 전달체계의 현재 상황에 대한 인식을 전혀 그렇지 않다(1점)에서 매우 그렇다(5점)까지 5점 척도로 확인한 결과, 평균 2.51점(표준편차 0.76)으로 중간수준에도 미치지 못한 것으로 나타났다.

가족돌봄자의 경우, 각 항목별로 살펴보면, 노인정신건강서비스는 의료적 치료에

7) 본 연구에서 노인정신건강서비스 전달체계 현황의 측정은 노인정신의학계의 조직화에 관한 내용을 주 골자로 하였다. 세계보건기구와 세계정신의학회의 노인정신의학분과(Geriatric Psychiatric Section of the World Psychiatric Association)에서 공동으로 발표한 성명에 의하면 지역사회에서 노인정신보건서비스를 실행할 때 주요 원칙은 포괄성, 접근가능성, 반응성, 개별화, 다학제 접근, 책임감, 체계성 등이다. 위의 원칙을 기본으로 노인정신건강서비스 현황 측정을 위한 25개의 항목을 개발하였다. 또한 지역사회 노인가족돌봄자 및 정신건강서비스 전문가 포커스 그룹 인터뷰를 통해 지역사회 거주 노인들이 생각하는 정신건강서비스 환경의 맥락적 특성을 반영하여 항목을 추가하였다(30문항). 이렇게 개발된 예비문항을 토대로 사회복지학 교수 2인, 정신과 의사 2인, 노인복지전문가 2인을 대상으로 구성 및 내용의 적절성을 검토하여 최종적으로 20개 항목이 도출되었다. 본 척도의 가족돌봄자 문항의 내적일치 신뢰도를 나타내는 Cronbach's는 .977, 기관실무자 문항 Cronbach's는 .963으로 나타났다.

서 재활 및 요양까지 분절현상이 없이 연속적으로 잘 제공되고 있다는 항목에서 2.36점으로 가장 낮은 점수를 보였다. 이는 노인정신건강서비스에 대한 치료에서 요양까지 서비스가 체계적이지 못하다는 것으로 볼 수 있다. 현재 노인정신건강서비스는 보건의료와 복지 등 복합적인 서비스 욕구를 포괄적으로 충족하고 있다는 항목이 2.41점으로 낮은 것으로 나타났다. 이는 노인정신건강에 대한 통합적인 서비스의 부족을 의미한다. 복합적인 욕구에 대해 적절하게 대처하지 못하고 있다는 것을 반증하는 것이다. 노인정신건강서비스에 대한 정보는 환자와 가족들에게 충분히 제공되고 있다는 항목에서 2.41점으로 나타났다. 클라이언트와 돌봄을 제공하는 가족들의 입장에서 노인정신건강서비스에 대한 충분한 접근성이 확보되지 못하고 있다는 것으로 보여준다. 클라이언트에게 최고의 서비스를 제공하고 있다는 항목에서 2.44점으로 필요서비스에 대한 반응에서도 부족한 것으로 나타났다. 지역사회 내에서 환자와 가족들이 쉽게 이용할 수 있다는 항목은 2.47점으로 서비스 이용의 용이성도 부족하며, 의료적 서비스 제공이 충분하다고 생각한다는 항목도 2.47점으로 나타나 서비스의 충분성도 부족하다는 것을 볼 수 있다. 보건과 복지서비스 연계가 적절하게 제공되고 있다는 항목에서는 2.48점으로 보건과 복지서비스의 연계시스템 부족도 제시하고 있다. 국가나 지자체에서 책임성을 가지고 수행되고 있다는 항목에서도 2.48점으로 국가와 지자체 책임성에 대해서도 부족한 결과를 보였다. 현재 노인정신건강서비스 체계는 예방적 차원과 치료, 재활 등 전체 노인을 대상으로 제공되고 있다는 2.50점으로 체계성에 대한 부분도 부족한 것으로 나타났다. 노인이나 가족들이 이용하기 쉽고 편리하다는 2.50점, 노인이나 가족들이 쉽게 구할 수 있다는 2.52점으로 접근가능성에서도 어려움이 있다고 보인다. 다학제간 전문가들이 협력하여 적절한 서비스가 제공되고 있다는 2.52점 다학제적 접근에서도 취약한 것으로 나타났다. 질적으로 높은 서비스를 제공하고 있다는 2.52점, 서비스 이용자 입장에서 서비스의 연속성이 확보되고 있다는 2.52점, 가정과 지역사회에서 정신건강 문제를 가진 클라이언트에게 최적화되어 있다는 2.53점, 지리적, 문화적, 경제적, 정치적 언어적으로 장벽을 최소화하여 제공하고 있다는 2.57점, 지역사회 내 다양한 기관들이 협력하여 적절하게 제공되고 있다는 2.58점, 노인이나 가족들의 문제를 경청하고 이에 대해 걱정하게 반응하고 있다는 2.63점, 환자의 신체적, 정신적, 사회적 요구와 바람을 모두 고려하고 환자중심으로 제공되고 있다는 2.69점 순으로 나타났다.

〈표 6〉 노인정신건강서비스 전달체계 현황에 대한 인식

구분	가족돌봄자 (n=320)		실무자 (n=291)	
	평균	표준편차	평균	표준편차
환자의 신체적, 정신적, 사회적 요구와 바람을 모두 고려하고 환자 중심으로 제공되고 있다.	2.69	.91	2.91	0.92
노인이나 가족들이 쉽게 구할 수 있다.	2.52	.93	2.70	0.90
노인이나 가족들이 이용하기 쉽고 편리하다.	2.50	.91	2.73	0.92
지리적, 문화적, 경제적, 정치적, 언어적으로 장벽을 최소화하여 제공되고 있다.	2.57	.89	2.71	0.90
노인이나 가족들의 문제를 경청하고 이에 대해 적절하게 반응하고 있다.	2.63	.90	2.79	0.87
가정과 지역사회에서 정신 건강 문제를 가진 클라이언트에게 최적화 되어 있다.	2.53	.90	2.67	0.88
다학제간 전문가들이 협력하여 적절한 서비스가 제공되고 있다	2.52	.93	2.81	0.88
지역사회 내 다양한 기관들이 협력하여 적절하게 제공되고 있다.	2.58	.93	2.90	0.90
질적으로 높은 서비스를 제공하고 있다.	2.52	.96	2.84	0.93
클라이언트에게 최고의 서비스를 제공하고 있다	2.44	.88	2.73	0.95
국가나 지자체에서 책임성을 가지고 수행되고 있다.	2.48	.92	2.94	0.99
서비스 이용자 입장에서 서비스의 연속성이 확보되고 있다.	2.52	.92	2.82	0.92
서비스 이용자 입장에서 서비스가 체계적으로 제공되고 있다.	2.59	.93	2.85	0.85
의료적 서비스 제공이 충분하다고 생각한다.	2.47	.95	2.62	0.90
보건과 복지서비스 연계가 적절하게 제공되고 있다.	2.48	.87	2.83	0.87
지역사회 내에서 환자와 가족들이 쉽게 이용할 수 있다.	2.47	.86	2.76	0.90
노인정신건강서비스에 대한 정보는 환자와 가족들에게 충분히 제공되고 있다.	2.41	.88	2.71	0.90
노인정신건강서비스는 의료적 치료에서 재활 및 영양까지 분절현상이 없이 연속적으로 잘 제공되고 있다.	2.36	.93	2.63	0.88
현재 노인정신건강서비스는 보건의료와 복지 등 복합적인 서비스 욕구를 포괄적으로 충족하고 있다.	2.41	.92	2.73	0.89
현재 노인정신건강서비스 체계는 예방적 차원과 치료, 재활 등 전체 노인을 대상으로 제공되고 있다.	2.50	.95	2.78	0.93
노인정신건강서비스 전달체계 현황 전체	전체 평균: 2.51 (표준편차: 0.76)		전체평균 :2.77 (표준편차 0.69)	

기관 실무자를 대상으로 노인을 위한 정신건강서비스 전달체계의 현재 상황이 어떠한지에 대한 의견을 알아본 결과, 전혀 그렇지 않다(1점)에서 매우 그렇다(5점)까지 총 5점 중에서 평균 2.77점(표준편차 0.69)으로 중간수준에도 미치지 못한 것으로 나타났다. 그 중 평균 점수 이하로 부족하다고 생각되는 항목을 살펴보면, 현재 노인정신건강서비스는 의료적 서비스 제공이 충분하다고 생각한다는 항목은 평균 2.62점(표준편차 0.90)으로 가장 낮은 점수를 나타냈다. 다음으로 노인정신건강서비스는 의료적 치료에서 재활 및 요양까지 분절현상이 없이 연속적으로 잘 제공되고 있다 2.63점, 가정과 지역사회에서 정신 건강 문제를 가진 클라이언트에게 최적화되어 있다 2.67점, 노인이나 가족들이 쉽게 구할 수 있다는 항목이 2.70점, 노인정신건강서비스에 대한 정보는 환자와 가족들에게 충분히 제공되고 있다 2.71점, 지리적, 문화적, 경제적, 정치적, 언어적으로 장벽을 최소화하여 제공되고 있다 2.71점, 노인정신건강서비스에 대한 정보는 환자와 가족들에게 충분히 제공되고 있다 2.71점, 지역사회 내에서 환자와 가족들이 쉽게 이용할 수 있다 2.76점으로 나타났다. 이는 의료적 서비스의 부족뿐만 아니라 노인정신건강서비스의 연속성 부재, 지역사회 내 클라이언트 중심의 서비스 체계 미비, 환자와 가족에게 정보 부족 등의 현상을 볼 수 있다.

전반적으로 클라이언트나 가족의 입장에서 최적의 서비스가 되지 못하고, 접근성도 부족하며, 서비스의 지속성과 연속성 또한 부족한 상태라고 볼 수 있다. 반면에 현재 노인정신건강서비스는 국가나 지자체에서 책임성을 가지고 수행되고 있다는 항목이 평균 2.94점(표준편차 0.99)으로 가장 높았으며, 다음으로 현재 노인정신건강서비스는 환자의 신체적, 정신적, 사회적 요구와 바람을 모두 고려하고 환자 중심으로 제공되고 있다는 항목이 평균 2.91점(표준편차 0.92)로 높았다. 이렇듯 국가의 정책 노력에도 불구하고 현장에서 체감하는 정책의 효율성이 떨어진다는 것을 볼 수 있다. 서비스가 클라이언트의 문제와 욕구에 반응하지 못하고 있고, 접근가능성도 부족하고, 서비스가 체계적으로 제공되지 못하고 있는 것을 볼 수 있다.

### 3. 노인정신건강서비스 전달체계 문제점과 개선방안

#### 가. 가족돌봄자의 노인정신건강서비스 이용의 어려움과 필요한 도움

##### 1) 가족돌봄자가 인지하는 노인정신건강서비스 이용의 어려움

정신보건서비스 이용 시 가장 큰 어려움은 어디서 어떤 서비스를 제공하는지 알지 못함(53.5%)으로 나타났다. 적합한 기관이나 서비스를 찾기가 어려움 31.3%, 기관에서 내가 원하는 정보를 제공하지 않은 6.6% 순으로 나타나 노인정신보건서비스 이용 시 가족의 접근성을 확보하는 것이 매우 중요함을 시사하고 있다.

〈표 7〉 가족돌봄자가 인지하는 노인정신건강서비스 이용의 어려움

구분		빈도	퍼센트
정신보건 서비스 이용 시 어려움 (n=316)	적합한 기관이나 서비스를 찾기가 어려움	99	31.3
	어디서 어떤 서비스를 제공하는지 알지 못함	169	53.5
	기관에서 내가 원하는 정보를 제공하지 않음	21	6.6
	사후관리를 받지 못함	9	2.8
	기관 간에 연계가 안 됨	14	4.4
	기타	4	1.3

##### 2) 가족돌봄자가 어르신 돌봄 시 가장 필요한 도움

〈표 8〉 어르신 돌봄 시 가장 필요한 도움

구분		빈도	퍼센트
어르신 돌봄 시 가장 필요한 도움 (n=320)	노인의 정신건강 관련 교육	27	8.4
	돌봄 휴가(respite care)	39	12.2
	경제적 도움이 필요	96	30.0
	나를 도와줄 부돌봄제공자(요양보호사 등) 지원	75	23.4
	정신건강 관련 서비스 정보 제공	10	3.1
	지역사회에 노인정신건강에 대해 종합적 지원 기관 필요	63	19.7
	의료인(의사, 간호사)의 방문 진료	7	2.2
	기타	3	.9

어르신 돌봄 시 가장 필요한 도움을 조사한 결과, 경제적 도움이 30.0%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 부돌봄제공자 지원이 23.4%, 지역사회에 노인정신건강에 대해 종합 지원하는 기관의 필요가 19.7%, 돌봄 휴가 12.2%, 노인정신건강 관련 교육 8.4% 순으로 나타났다. 돌봄에 대한 직접적인 서비스를 요구하고 있고, 지역사회 내에서 통합적 지원 시스템이 필요함을 시사한다.

## 나. 기관 실무자가 인지하는 노인정신건강서비스 전달체계의 문제점과 개선방안

### 1) 기관 실무자가 인지하는 노인정신건강서비스 전달체계의 문제점

〈표 9〉 기관 실무자가 인지하는 노인정신건강서비스 전달체계 문제점

구분		빈도	퍼센트
노인 정신건강 전달체계의 문제점 (n=287)	노인정신건강 전담 전달체계 부재	41	14.3
	기존 정신건강서비스 기관의 인력, 예산 부족문제	67	23.3
	일회성 사업 위주의 대처	24	8.4
	노인정신건강 관련 슈퍼비전 체계 부족	5	1.7
	노인정신건강 관련 전문가 부족	29	10.1
	전달체계 간 협력 및 네트워크 부족	39	13.6
	전달체계의 접근성 부족	33	11.5
	초기 노인정신건강서비스 체계 진입의 어려움	49	17.1

기관 실무자가 인지하는 노인정신건강 전달체계의 가장 큰 문제점으로는 기존 정신건강서비스 기관의 인력, 예산 부족문제가 23.3%로 가장 높았고, 다음으로 초기 노인정신건강서비스 체계 진입의 어려움이 17.1%, 노인정신건강 전담 전달체계 부재 14.3%, 전달체계 간 협력 및 네트워크 부족 13.6%, 전달체계의 접근성 부족이 11.5%, 노인정신건강 관련 전문가 부족이 10.1%, 일회성 사업 위주의 대처가 8.4%, 노인정신건강 관련 슈퍼비전 체계 부족이 1.7% 순으로 나타났다.

### 2) 노인정신건강서비스 전달체계 개선방안

노인정신건강 증진을 위해 지역사회 내 정신건강 서비스 전달체계에서 개선되어야 할 점으로는, 노인요양기관 등 다양한 전달체계 간 협력 및 네트워크 방안 모색이

25.5%로 가장 높았다. 노인정신건강 전달기관 설치는 21.3%, 노인정신건강에 대한 조기개입 체계 구축 19.2%, 노인정신건강 정책의 장기발전계획 수립 17.1% 등의 순으로 나타났다. 기존의 단편적 서비스 체계 간 협력과 네트워크를 통해 통합적 서비스 제공이 이루어져야 함을 알 수 있다.

〈표 10〉 기관 실무자가 인지하는 노인정신건강서비스 전달체계 개선방안

구분		빈도	퍼센트
노인정신건강 전달체계 중 개선되어야 할 점 (n=286)	노인정신건강 전달기관 설치	61	21.3
	노인정신건강정책의 장기발전계획 수립	49	17.1
	노인요양기관 등 다양한 전달체계 간 협력 및 네트워크 방안 모색	73	25.5
	노인정신건강에 대한 조기개입 체계 구축	55	19.2
	중앙, 광역, 지자체 위계적 전달체계 구축	9	3.1
	보건의료 및 복지체계의 연계 활성화	38	13.3
	기타	1	0.3

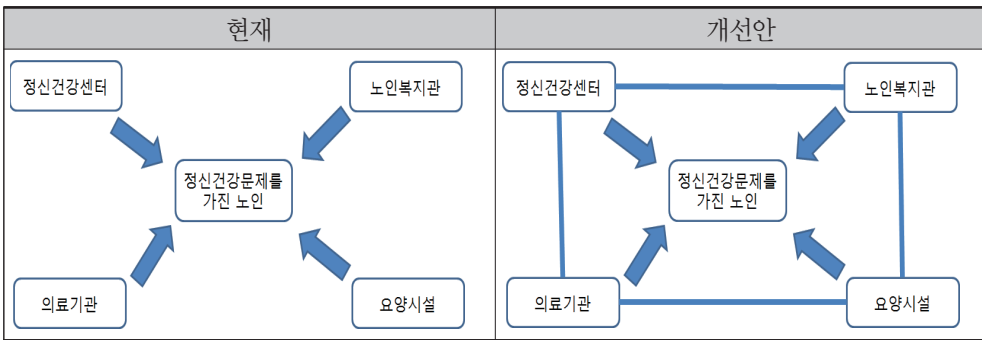
## V. 결론 및 제언

본 연구는 노인을 돌보는 가족과 노인복지 및 정신보건 관련 현장 실무자들의 관점에서 노인 정신건강 정책 및 서비스 전달체계를 진단하고 개선방안을 제시하고자 실시되었다. 설문조사 결과에 따른 정책과제는 다음과 같다.

첫째, 통합적인 노인정신건강서비스 전달체계를 구축할 필요가 있다. 조사결과에 따르면, 수요자들이 체감하는 노인정신건강서비스 전달체계에 대한 만족도는 중간 수준에도 미치지 못했다. 이는 노인과 가족, 실무자 모두의 관점에서 현행 노인정신건강서비스 전달체계가 미흡한 수준이고, 노인을 대상으로 하는 정신건강서비스 전달이 효과적이지 못함을 말한다. 특히 가족들의 입장에서는 서비스 전달체계의 연속성에 대한 평가 점수가 가장 낮았으며, 실무자들은 의료적 서비스의 충분성과 전달체계의 연속성에 대해서 낮게 평가하였다. 또한 노인의 정신건강을 위해 의료적 서비스에서 요양서비스에 이르기까지 서비스의 연속성 부재, 서비스 이용의 용이성과 보건복지 연계성이 부족한 것으로 밝혀졌다. 우리나라 노인정신건강 정책과 서비스

전달체계는 증상 중심의 단편적인 서비스가 각각의 기관에서 제공되고 있고, 정신건강의 예방과 치료, 영양체계간의 연속성이 부재하여 정책의 효과성을 저해하는 것으로 볼 수 있다. 전진아, 최지희(2017)의 연구에서도 각 부처에서 진행되는 사업들 간의 연계가 중요한 것으로 나타났다. 정신건강을 의료와 치료적 관점에서만 볼 것이 아니라 좀 더 포괄적인 지역사회 돌봄 시스템의 틀에서 수요자 중심의 통합적 서비스 전달체계를 설계하고 운영할 필요가 있다. 노인만을 위한 별도의 전문기관이 설치되지 않더라도 지역사회 내에서 노인의 정신건강과 관련하여 노인복지관, 정신건강센터, 의료기관 및 영양시설들이 협력하여 예방, 치료 및 영양서비스들을 유기적으로 제공할 수 있는 보다 통합적인 접근이 시급하다.

[그림 2] 노인정신건강서비스 전달체계 개선 방향안



둘째, 기존 노인 정신건강 관련 기관에 적절한 재정적 지원과 전문 인력의 투입이 요구된다. 중앙정부의 정책 방향도 연계와 협력을 제시하고 있지만 관련기관에서 전문 인력이나 자원이 부재할 경우는 연계와 협력은 요원한 일이 된다. 조사결과 기관 실무자들도 기존 정신건강서비스 기관의 인력, 예산 부족문제가 가장 큰 문제라고 응답하고 있다. 이를 해결하기 위해 노인요양기관 등 다양한 전달체계 간 협력과 네트워크 구축이 필요하다고 응답하고 있다. 정신건강정책 방향에서 생애주기별 접근을 제시하고, 연계와 협력을 제시하지만 가장 하위 주체인 지역사회 기관에서는 투입되는 자원의 한계로 노인정신건강 사업이나 서비스에 관심을 두기 어렵다. 현재 노인정신건강에 어느 정도 자원을 투입하고 있는지 예산이나 인력을 구분할 수 없기 때문에 지역사회 내에서 노인정신건강에 대한 규모를 분석하기도 어려운 상황이다. 이는 정신건강의 중요성에 비해 정책적 투자가 미흡하다는 근본적인 문제를 지적한 이



상영(2012)의 연구결과와 유사한 문제점이다.

셋째, 노인과 가족돌봄자들의 정보 접근성을 강화할 필요가 있다. 조사결과에 의하면 가족의 정신건강 서비스 이용 시 어려움을 보면, 어디에서 어떤 서비스를 제공하는지 알지 못한다는 것이 가장 큰 어려움으로 나타났다. 정보의 불충분성은 정신건강서비스에 접근하는 것을 방해하고, 정신건강증진 서비스의 이용률을 저하시키는 요소가 된다. 또한 가족이나 노인 개인의 입장에서는 정신건강의 문제를 부정적으로 보는 사회적 편견 때문에 선뜻 기관에 접근하기 꺼려질 수 있다. 정신건강 및 정신질환에 대한 정확한 정보를 제공하고, 관련된 서비스 제공기관에 대해서 정보를 제공하는 것은 정신건강증진을 위한 기본적인 과제이다. 가족들이 제대로 된 정보를 접하지 못하기 때문에 정신건강서비스 체계에 진입하지 못할 수도 있다. 노인정신건강 정책 및 서비스에 대한 정보 접근성 제고를 위한 노력이 절실히 필요하다.

넷째, 다양한 체계(노인, 가족, 실무자, 지역사회)를 대상으로 노인정신건강 교육을 확대해야 한다. 특히 기존 건강관련 인접체계(보건, 복지 등) 전문가들을 대상으로 하는 정신건강증진 교육이 이루어져야 한다. 보건과 복지연계 시스템 안에서 인접기관(병·의원, 노인복지관, 재가복지센터, 요양원, 요양병원 등)의 전문 인력들이 정신건강서비스에 대한 기초적인 지식과 정보를 갖추어 줄 필요가 있으며, 이는 서비스 제공자 입장에서 욕구를 가진 대상자들에게 반응하고, 체계적으로 대처하는 기반이 될 것이다.

본 연구는 고령사회에 진입하여 노인정신건강의 중요성이 커지는 상황에서 관련 법들의 맥락에서 노인정신건강 정책 및 서비스 전달체계의 현황을 포괄적으로 살펴보고, 노인을 돌보는 가족과 서비스 제공자들의 관점에서 현행 정책의 효과성에 대한 체감정도를 분석한 데 의의가 있다. 그러나 정책 자료 분석 및 설문조사 결과를 일반화시키기 위해서는 향후 보다 구체적인 평가도구 개발, 보다 심층적인 자료수집 및 분석 등이 요구된다. 또한 조사대상 범위를 명확하게 할 필요가 있다. 가족돌봄자의 경우 일반 노인을 돌본 경험이 있는 가족도 포함되어 있기 때문에 현재 정신건강에 문제를 가진 노인을 돌보는 가족과 실무자들의 현황 인식과 과제는 상이할 수 있을 것이기 때문이다.

## 참고문헌

- 국민일보. 2010. “노인자살 예방, 우울증부터 치료해야.” <http://www.kukinews.com>, (9.10).
- 김덕주·양영애. 2012. “한국 노인보건의료체계의 현황과 발전방향에 대한 연구.” 『한국고령친화건강정책학회지』 4(2), pp.1-7.
- 김연희. 2005. “미국 공적 정신보건서비스 관리의료체계가 한국의 정신보건 서비스 전달체계 개선에 갖는 함의.” 『사회복지연구』 28(단일호), pp.69-103.
- 남범우. 2011. 『농촌지역 노인의 통합적 정신건강관리 모델 개발 및 효과 평가』. 국립서울병원 국립정신보건교육연구센터 용역보고서, pp.1-170.
- 대한정신의학회 편. 2015. 『노인정신의학 제2판』 서울: (주)엠엘커뮤니케이션.
- 박지영. 2009. “노년의 정신건강 사정 및 정신보건서비스-노인정신건강의 사회복지적 지점과 통합적 사정을 중심으로.” 『한국정신보건사회복지학회 학술발표 논문집』 pp. 71-91.
- 박재우·황병덕. 2015. “신체활동 특성이 노인 만성질환자의 정신건강에 미치는 영향.” 『대한보건연구』(구 대한보건협회학술지), 41(1), pp.25-38.
- 김영태. 2013. “독거노인의 개인적 속성이 정신건강에 미치는 영향.” 노인복지연구 59(단일호), 187-208.
- 손덕순. 2006. “여성노인의 정신건강 관련요인에 대한 연구.” 『정신보건과 사회사업』 23(단일호), pp. 120-146.
- 이동우·유승호·조성진. 2009. 『지역사회기반 노인정신건강 관리모델 개발』. 국립서울병원 국립정신보건교육연구센터 용역보고서, pp.1-148.
- 이상영. 2012. “사회적 여건변화에 따른 정신건강증진정책의 추진방향과 과제.” 『보건복지포럼』 통권 제187호, pp.68-77.
- 장한나·이명석. 2014. “지역사회 노인 정신보건서비스 전달체계 연구: 이천시 협력 사례를 중심으로.” 『GRI 연구논총』 제16집 1호, pp.57-80.
- 전진아·최지희. 2017. “생애주기별 정신건강 수준과 정신건강 지원 현황.” 『보건복지포럼』 통권 제243호, pp. 75-85.
- 보건복지부. 2016. 「정신건강종합대책」. 보도자료(2016.2).

- 보건복지부. 2016. 「제3차 치매관리종합계획('16~'20)」
- 보건복지부. 2015. 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016-2020): 브릿지플랜 2020」.
- 보건복지부. 2016. 「2016 노인보건복지사업 안내」
- 보건복지부·질병관리본부. 2014. 「2013 건강행태 및 만성질환 통계」 중앙정신보건지원사업단 홈페이지.
- 국민건강보험공단. 2017. “장기요양보험인정자 수”, <http://www.longtermcare.or.kr>.
- 중앙정신보건사업지원단. 2015. “정신보건기관현황”, <http://www.nmhc.or.kr>.
- 채수미. 2017. “노년기 정신적 습관의 실태와 생활습관과의 관련성.” 『보건복지포럼』 통권 제245호. pp.60-71.
- 최인덕·박종연·이은미. 2009. 『노인의 의료와 장기요양서비스 연계를 위한 효율적 전달체계 구축방안』. 국민건강보험공단 연구보고서.
- 통계청. 2016. 「2016 고령자통계」(2016.10).

## Current Status of and Tasks for Improving Mental Health Policy and Service Delivery System for the Elderly

Park, YeongRan\*·Son Deoksoon\*\*·Park Kyungsoon\*\*\*

### Abstract

According to the results of a survey of 324 elderly carers and 291 service providers, the effectiveness of mental health service delivery system for the elderly was rated below the middle level. The problems with the current policy and delivery system are as follows. First, there is a lack of integrated mental health delivery system. Second, there is little cooperation between health and welfare service agencies. Third, family members have limited information about mental health services for the elderly. Fourth, there is a shortage of budget and manpower for mental health service organizations for the elderly. Policy tasks for promoting mental health of the elderly include: (1) establishment of integrated mental health service delivery system(health-welfare linkage system); (2) adequate financial support for the mental health institutions for the elderly; (3) better access to mental health information, and (4) competency training for service providers in adjacent systems.

Field : Welfare, Health/Medical

Key Words: Mental health policy, Service delivery system

---

\* Professor, Kangnam University

\*\* Assistant Professor, Yong-in Songdam College

\*\*\* Researcher, Yonsei University

## 복지인식에 대한 사회서비스 접근성의 매개효과 분석

고혜진\*·민기채\*\*·이정화\*\*\*

### 국문초록

본 연구는 친복지인식이 확산되기 위해서는 사회서비스의 수급을 저해하는 장애요인이 제거되어야 한다는 문제의식에서 출발한다. 이에 사회서비스 접근성에 주목하여, 복지인식에 대한 사회서비스 접근성의 매개효과를 중심으로 전달체계 개선방안에 대해 논하였다. 분석에서는 구조방정식 모형을 적용하였고, 이때 할당표본추출 방식의 광주광역시 거주 사회서비스 바우처 이용경험이 없는 19세 이상 500인 성인을 대상으로 한 설문조사 자료를 활용하였다. 분석 결과, 교육수준과 복지인식 간의 관계, 소득수준(차상위가구)과 복지인식 간의 관계에서 서비스 접근가능성은 매개변수로 기능하였다. 연구결과를 토대로 저소득집단의 사회서비스 이용시 접근을 저해하는 요인의 제거가 필요하다는 점을 지방정부 사회서비스 전달체계 개선 방안으로 지적하였다.

국가과학기술표준분류: SD0705. 사회보장

주제어 : 복지인식, 사회서비스, 접근성, 지역사회서비스 투자사업

논문접수일: 2017년 2월 28일, 심사일: 3월 9일(1차), 5월 4일(2차), 게재확정일: 8월 16일

\* 주저자, 한국고용정보원 부연구위원(hjesquise@gmail.com)

\*\* 교신저자, 한국교통대학교 사회복지학과 조교수(minkichae@daum.net)

\*\*\* 전남대학교 생활환경복지학부 부교수(jhLee2@jnu.ac.kr)

## I. 서론

본 연구는 지방정부 차원에서의 친복지인식이 확산되기 위해서는 사회서비스의 수급을 저해하는 장애요인이 제거되어야 한다는 문제의식에서 출발한다. 이에 사회서비스 접근성에 주목하여, 복지인식에 대한 사회서비스 접근성의 매개효과를 중심으로 복지정치가 실질적으로 구현되기 위한 전달체계 개선방안에 대해 논하고자 한다.

기존 연구에서는 국가로부터 누리는 복지 혜택 경험이 친복지인식으로 이어진다고 지적해왔다(류만희·최영, 2009; 이아름, 2010; 김사현, 2012; Kemeny, 1981, 1995; Saunders, 1987, 1990; Ahn, 2000). 그래서 국민의 정치적 지지가 담보되는 한층 성숙한 복지국가로 발돋움하기 위해서는, 친복지집단의 형성이 필요하고 이를 위해 국민의 욕구에 부응하는 국가적 차원의 복지 노력의 확대가 불가피한 것으로 여겨졌다. 이러한 맥락에서 2000년대 들어 정치권에서도 활발하게 복지담론이 논의되고 복지 혜택이 확대되면서, 우리나라 국민의 친복지인식 제고 및 친복지집단 형성에 대한 기대를 갖게 하였다. 기존의 한국 복지체제의 중심을 차지했던 사회보험과 공공부조 이외에 보편적 혜택을 지향하는 복지서비스의 확충이 활발해지면서 이러한 기대는 더욱 고조되었다.

그러나 지난 20여 년간의 복지 확충에도 불구하고 우리나라의 복지체감도는 여전히 낮은 수준이다. 특히 안정적인 국가 복지 노력에 필수적인 재원부담 증대에 대한 국민의 부정적 인식은 복지 확충에도 불구하고 충분히 해소되고 있지 못하다(서대웅, 2016). 이와 같은 복지 확대와 친복지인식 형성 간의 괴리 현상은 양적인 측면에서의 복지 확대만으로 국민의 충분한 복지 혜택 향유를 담보하지 못한다는 점을 보여준다. 달리 말해, 이는 복지 확대에만 그쳐서는 안 되고, 확대된 복지가 수혜자인 국민에게 잘 전달되는 것이 중요하다는 점이기도 하다. 즉, 복지 확대 자체가 아니라, 복지서비스가 전달되는 메커니즘이 수혜경험과 복지인식 간의 관계에 영향을 미친다고 추론할 수 있다. 이에 본 연구에서는 복지 전달의 메커니즘, 접근성에 주목하여, 접근성이 복지인식 결정요인들과 복지인식 간의 관계를 매개하는 양상을 살펴보고자 한다.

이때 본 연구에서는 지방정부 수준에서의 복지인식 결정요인에 주목하고자 한다. 친복지인식 지형 구축에 긍정적 동인으로 지목되었던 사회서비스는 집단의 평균적 요구에 기초한 것이 아니라, 전문가의 판단에 의거한 개별적 요구를 기반으로 제공되어 중앙정부는 규제 및 감독자로 역할하고, 서비스 내용 구상 및 집행에서는 지방

정부가 주축이 되어 발전해왔기 때문이다. 선행 연구에서는 지역 특성에 따라 복지 수요가 다르므로 그에 걸맞은 복지서비스 공급이 필요하다고 지적해왔다(류진석, 2003). 이는 복지분권화의 지지 근거로, 중앙정부가 획일적으로 공급하는 서비스보다 지방정부 차원에서 제공하는 방식이 지역주민의 필요와 환경 여건에 적절하게 대응할 수 있어, 이용자의 만족도를 높이는데 효과적이기 때문이다(Tiebout, 1956; Gruber, 2005에서 재인용). 이에 지방자치법상 지방자치단체의 주민 편의 및 복리 증진 노력이 2000년대 들어 복지분권화로 구체화되었다. 대표적으로 2003년 사회 복지사업법 개정 및 2005년 국고보조금 사업 지방이양으로 복지제공 및 재정편성에서 지역이 강조되었다.

상기한 복지분권화 흐름은 전술한 바와 같이, 지방정부 차원에서의 복지정치 구현을 가능케 할 것이라는 전망으로 이어졌다(류진석, 2003; Ahn & Hort, 1999). 지방의회 및 지방정부 구성이 지역주민의 직접선거로 이루어지기 때문에, 지방정부 정책결정자들이 정치적 지지를 확보하기 위한 정책노력을 강구하게 된다. 특히 복지정책은 지역민이 가시적으로 혜택을 누릴 수 있는 영역으로 정책결정자들의 노력이 복지확대를 추동할 것이라 예상할 수 있다. 이를 토대로 지역사회 수준의 새로운 복지정치가 친복지적 변화를 잉태할 여지가 있다는 것이다. 그런데 일련의 복지분권화 노력에도 불구하고 기초자치단체 단위의 복지정치 실현은 미흡한 것으로 나타났다(고혜진·류연규·안상훈, 2014). 중앙정부에 의해 기획 및 수행되는 사회보험과 공공부조가 복지정책의 주축이었고, 지방정부는 이러한 정책들의 전달자로서의 기능을 담당하였기 때문이다. 이에 지방정부가 권한을 가지고 책임을 지는 영역은 사회서비스에 한정되었다. 다만, 기초지방자치단체가 중앙정부 및 광역자치단체에 재정적으로 종속되어 있어 지역 여건에 부합하는 정책 실현의 자율성을 보장받기 어려운 것이 현실이다. 사실상 중앙정부 복지재정 부담을 떠넘기는 복지축소전략이었다는 비판이 과장은 아닌 것이다(박혜자, 2006).

그러나 2000년대 후반 이후 사회서비스가 복지정책의 중심으로 대두하면서 다시금 지방정부 수준에서의 복지정치에 대한 낙관적 전망을 가능하게 하였다. 이는 다음과 같은 배경에 기초한다. 저출산·고령화의 심화와 여성고용의 증가로 가족을 중심으로 한 전통적인 돌봄 기능이 약화되면서 복지정책에서 사회서비스가 중요하게 대두되었다. 게다가 2000년대 들어 고용없는 성장이 가시화되면서 사회서비스 일자리 창출이 주요 정책으로 부각되면서, 사회서비스가 대대적으로 확대되었다. 이

과정에서 복지제공자로서 지방정부의 역할이 다시 강조된 것이다. 대표적으로 지역 사회서비스투자사업은 지역 특성과 시민의 복지수요에 맞는 사회서비스를 발굴하고 기획하여, 지역의 창의적 아이디어로 사회서비스를 개발하는 사업이다. 이는 취업 취약계층에게 괜찮은 일자리를 창출하여 사회서비스의 산업화를 도모하고, 폭넓은 선택의 기회 제공을 통해 보편적 복지를 구현하고자 한다(문환규·이형하, 2013: 6). 이상과 같이, 사회서비스가 발전하면서 수요자 중심, 지역사회 중심의 복지 실현의 초석이 마련되어 복지영역에서 실질적인 지방자치의 구현이 가능해졌다. 특히 서비스 이용자가 확대되고 영역이 다양해졌기 때문에 친복지세력을 소규모단위로 분절(Ahn & Hort, 1999; Ahn, 2000)할 가능성이 약해진 측면도 있다.

이상의 논의에 기초하여, 본 연구에서는 지방자치단체가 실질적인 기획자, 제공자가 되는 지역사회서비스투자사업을 통해 사회서비스 접근성에 초점을 맞추어 지방정부 차원에서의 복지정치가 실질적으로 구현되고 있는지를 살핀다. 본 연구의 차별성은 다음과 같다. 첫째, 전국단위에서의 복지인식 연구가 아닌, 복지 혜택 확충에서 주요한 역할을 하는 사회서비스의 주된 전달자인 지방정부 차원에서의 복지인식을 지역사회서비스투자사업을 중심으로 살펴본다. 둘째, 기존에 소수 지역사회서비스투자사업에 대한 연구가 취약계층 중심의 서비스 이용자에 초점을 맞추어 왔다면, 본 연구는 잠재적 이용 대상자라고 할 수 있는 비이용자를 대상으로 하여 사회서비스 이용자 확대 및 접근성 제고를 위한 방안을 모색하고자 바우처 서비스 이용경험이 없는 시민들을 대상으로 조사를 수행하여 분석에 활용한다. 분석을 통해, 본 연구에서는 복지서비스 접근성과 복지인식 간의 관계를 밝혀 친복지인식 제고를 위한 전달체계 개선방안에 대해 논하고자 한다.

## II. 이론적 고찰 및 선행연구 검토

### 1. 복지분권화와 친복지인식

복지분권화는 중앙정부 복지사무의 지방이양을 의미한다. 이 과정에서 일차적으로 복지 관련 사무의 소관이 중앙정부에서 지방정부로 바뀐다. 이와 함께 재정분권화가 수반되어, 지방정부는 자치적 복지정책의 결정 및 행정 집행이 가능해진다. 이



에 해당지역 복지정책의 수준은 물론 내용도 분권화의 영향을 받는다.

우리나라는 1990년대 중반 확립된 지방자치제를 기반으로, 2000년대 들어 사회복지사업을 지방으로 이양하였다. 구체적으로 2003년 사회복지사업법 개정 당시 지역사회 중심의 효율적인 사회복지사업 추진을 위한 기반 조성에 초점을 맞추어, 사회복지의 지방자치 및 지역민 중심의 복지로의 전환을 꾀하였다. 이를 기점으로 기초지방자치단체는 사회복지서비스 제공 주체로 부상하였고, 2005년에는 보건복지부 소관 전체 국고보조사업 138개 중 67개 사업(5,959억 원)이 지방정부로 이양되면서 재정편성권한 역시 확보하였다(곽채기 외, 2008). 또한 시군구 단위의 지역 사회복지계획수립과 지역사회복지협의체의 구성 등 지자체 중심의 사회복지 수행기반이 마련되었다. 뿐만 아니라, 2000년대 후반 사회복지서비스 발전과 함께 실질적인 복지전달주체로 부상한 지방정부를 중심으로 수요자 중심의 접근성 향상을 위한 전달체계 개선 노력이 지속적으로 강조되고 있다. 이상과 같은 일련의 노력으로 2000년 중반 이후 복지제공자로서 지자체의 위상이 강화되었다.

국내외 선행연구에서 제기된 복지분권화에 관한 논쟁은 긍정론과 부정론으로 나눌 수 있다. 전자는 중앙정부가 제공하는 서비스와 비교할 때, 지방정부는 지역민의 복지욕구와 환경 변화에 부합하는 사회복지서비스를 제공할 수 있기에 대상자의 만족도를 높인데 효과적일 수 있다고 본다(Tiebout, 1956; Gruber, 2005에서 재인용). 투표를 매개로 한 주민의 정치적 행위로 구성되는 지방정부 하에서 주민은 이동(mobility)이라는 수단으로 선호를 직접적으로 재현할 수 있어, 전체 국가 단위보다 지방정부 수준에서 정책결정자들이 유권자의 선호와 요구를 더 잘 식별할 수 있는 것이다. 이에 지방수준에서는 그 지역의 독특한 현실에 부합하는 복지서비스가 제공될 가능성이 높아지게 된다는 것이다(류진석, 2003; 구정태, 2009; Oates, 1972; Martinez-Vazquez & McNab, 2003).

지방정부 복지정책의 맥락에서 분권화 긍정론은 정책결정자들이 지역주민의 정치적 지지를 확보하고자 복지노력을 확대하여, 지역사회 수준의 새로운 복지정치가 친복지적 변화를 견인할 것이라고 전망한다(류진석, 2003; Ahn & Hort, 1999; Ahn, 2000). 생활수준 향상에 힘입어 빈곤해결뿐 아니라 다양한 복지욕구 해결에 대한 요구가 확대되면서, 선출직인 지방자치단체의 장은 지역민의 필요에 대응하고자 노력할 것이기 때문이다. 게다가 만일 특정 지방정부의 복지수준이 타 지역보다 낮으면 주민들에 의해 쉽게 확인되어 타 지역과의 격차 감소에 지자체 단체장들이

복지를 확대하려 할 수도 있다. 더군다나 복지수혜자의 혜택을 일반적으로 철수할 경우 정치적 반감이 커질 공산이 있어 복지노력이 지속적으로 늘어나는 경향을 보일 수 있다. 이 흐름에서 복지수급경험은 긍정적인 복지인식을 추동할 수 있는 바(류만하최영, 2009), 친복지인식 견고화의 동력이 될 수 있다.

반면, 분권화 부정론은 분권화가 시행되는 맥락에 주목한다. 특히 지방분권화의 긍정적 효과가 발아될 토양이 성숙하지 않은 우리나라의 맥락에서는 복지재정의 지방화가 중앙정부 재정 부담을 떠넘기는 복지축소전략에 불과하다는 것이다(강운호, 2000; 박혜자, 2006). 실제 한국은 지방자치제 실시 이후에도 국세위주의 세수구조의 골자는 계속 유지해왔다. 그러나 재정지출 면에서는 지방정부의 역할이 국제적인 표준치보다 현저히 높은 경향을 보인다(이영·현진권, 2005; 곽태원, 2007: 35에서 재인용). 물론 중앙정부의 이전 재원이 일정 부분 지방정부의 재정을 보전해주고 있으나, 상기한 세원과 기능배분 간 격차로 중앙정부에 대한 지방의 의존율이 높은 한국 현실에서 그만큼 지자체의 자율성 및 책임성이 떨어지는 결과를 초래할 수 있다(류진석, 2003; 이인재, 2006; 구정태, 2009). 또한 지역 간 재정력 격차가 수급권의 제한이나 복지수급 자격요건의 엄격성 등 복지혜택의 질적 차이를 가져와 복지발전의 불균형을 야기할 수 있다(류진석, 2003; 이인재, 2006; 구정태, 2009).

상술한 복지분권화 부정론의 연장선에서, 확대되는 사회서비스가 취약계층 중심으로 제공되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 사회서비스는 노동경력이나 소득수준과 무관하게 보편적 형태로 주어지는 것을 지향하나, 우리나라에서 진행되고 있는 대부분의 사회서비스 공급은 예산 등의 제약 조건 때문에 일정 소득수준 이하의 사람을 대상으로 주로 공급되어 사회서비스 공급에 소요되는 재정을 납부하는 납세자와 혜택을 받는 수혜자가 구분된다. 이처럼 빈곤층 또는 생활상의 특수한 욕구를 가진 일부 취약계층에게만 혜택이 제공되고 있는 것은 전체 지역민의 정치적 지지 확보를 저해할 수 있다. 납세자의 입장에서는 일반적으로 경제적 부담을 요하는 복지정책이나 제도에 반대하는 경향을 보이기 때문이다(Ahn, 2000). 게다가 복지공급에 소요되는 자원이 지역의 지배계층에 의해 좌우된다면, 복지수급자의 세력화가 제약되어 상대적으로 발언력이 약한 수급자에게 불리하게 작용할 수 있다(Braun & Grote, 2000). 이와 같은 지역의 제반 여건에 의해 지방수준의 복지정치는 오히려 친복지세력을 희석하는 효과를 초래할 여지도 있다(Ahn & Hort, 1999; Ahn, 2000).

## 2. 사회서비스 접근성과 복지인식

과거 우리나라는 저소득 취약계층을 중심으로 제공되던 ‘사회복지서비스’를 사회 서비스로 규정해왔다. 그러나 인구구조의 변화와 여성의 경제활동 참여 증가 등으로 가족의 돌봄 기능이 약화되면서 사회서비스 영역이 의료, 교육, 소득보장, 주거, 대인서비스 및 고용훈련 영역으로 확대되었다. 구체적으로 사회보장기본법 제3조 제4호에서는 사회서비스를 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도”로 정의한다.

사회서비스의 효과성은 다음의 세 가지 조건, 접근성(accessability)과 지불가능성(affordability) 그리고 서비스의 질(quality of services)을 충족할 때 실현된다(최영, 2010). 특히 현물 형태로 제공되는 사회서비스의 경우, 접근성이 중요하다. 현금 급여와 달리 사회서비스는 대면접촉을 기초로 전달되어 수혜자와의 상호작용 과정에 기관의 지리적 위치나 조직, 인력, 그리고 자원 등의 배치 등 다양한 요소들과 관련을 맺기 때문이다(박세경 외, 2013: 35-36). 따라서 서비스 이용을 늘리고, 적정한 비용으로 지속적이면서 안정적인 서비스를 제공해 복지욕구를 해결한다는 정책 목표를 달성하려면, 사회서비스 접근성이 가장 기본적인 요소가 될 수밖에 없으며(최영, 2010), 즉 접근성 저해요인의 제거가 사회서비스 효과성 제고의 핵심적이다.

기존의 접근성에 대한 연구들은 대체로 사회서비스 기관의 지리적 조건을 중심으로 논의해왔다(이현주, 1998; 홍현미라, 2008). 지리적 차원에서의 접근성은 사회 서비스 전달과정에서 사회서비스를 생산하고 제공하는 시설이 필요하다는 측면에서 중요하게 고려되어야 한다. 특히 이용시설일 경우 대개 서비스 욕구를 가진 이용자가 직접 기관에 방문해야 서비스를 이용할 수 있어 입지조건이 서비스 이용에 상당한 영향을 미칠 수 있다(박세경 외, 2013: 37). 그러나 접근성을 지리적 차원에서만 정의할 경우 접근성에 대한 분석의 의미를 협소하게 만들 여지가 있다. 따라서 사회 서비스를 필요로 하는 사람은 누구나 쉽게 이용할 수 있는 능력뿐만 아니라, 실제 서비스를 제공받을 수 있는 시설에 도달할 수 있는 수단과 능력을 간과하지 않도록 포괄적으로 접근성을 규정할 필요가 있다(박세경 외, 2013: 36). 즉 복지서비스 전달에서 접근성은 수요자들이 서비스를 이용하는 과정에서 경험할 수 있는 여러 장애

요인, 지리적 차원에서의 장벽뿐 아니라, 서비스에 대한 정보부족과 심리적 차원에서의 장애, 절차적 장애, 재정적 장애 등을 제거하는 것으로 확장되어야 한다(Gates, 1980; OECD, 2011).

이상과 같은 접근성은 사회서비스 수급경험과 복지인식을 연결하는 주요 매개가 될 수 있다. 먼저 복지인식에 관한 기존 연구는 사회·경제적 지위를 강조하는 이론과 사회화에 초점을 맞추는 이론으로 구분된다(김사현, 2010; 노대명·전지현, 2011; Hasenfeld & Rafferty, 1989; Papadakis, 1992; Jæger, 2006). 전자는 개인이 사회에서 차지하는 지위를 기초로 자기 이익에 부합하는 방향으로 선호가 결정되기 때문에, 복지인식 역시 자신의 이해관계에 의존한다는 입장이다(Gelissen, 2000). 반면 후자는 주관적 인식을 강조한다. 학습이나 규범 습득 등 사회화 과정을 거치면서 일정한 가치 성향이 형성되고, 이것이 복지인식에도 영향을 미친다는 것이다.

서비스 기 이용자들을 대상으로 한 선행연구들에서는 성별, 연령, 가족특성 등과 같은 인구학적 변수가 복지인식에 영향을 미친다고 지적해왔다. 이는 자기이해에 주목하는 이론과 일맥상통하는 것으로 대체로 여성보다 남성, 젊은 세대보다 노인 세대에, 그리고 장애가구나 한부모가구, 조손가구와 같은 취약가구에 주로 사회서비스가 집중되어 우호적인 복지인식을 가질 수 있다는 것이다(양옥경, 2002; 최균·류진석, 2003; 류만희·최영, 2009, Svallfors, 1995; Ahn & Hort, 1999).

그런데 복지혜택의 필요성이 큰 취약계층은 복지서비스 이용에서 정보 습득 및 처리 능력 결핍으로 인한 낮은 제도 접근성으로 인해 복지혜택에서 배제될 가능성이 크다. 따라서 교육수준, 즉 사회화 요인을 고려해야 한다. 또한 소득수준도 중요하다. 현행 사회서비스의 경우에는 대상자 선정에서 대부분 일정 소득 수준 이하를 대상으로 하고, 소득수준에 따라 차등적으로 본인부담금을 부과하도록 규정하고 있어 재정 부담을 감당하지 못하는 집단은 서비스 이용에서 제외될 수도 있기 때문이다.

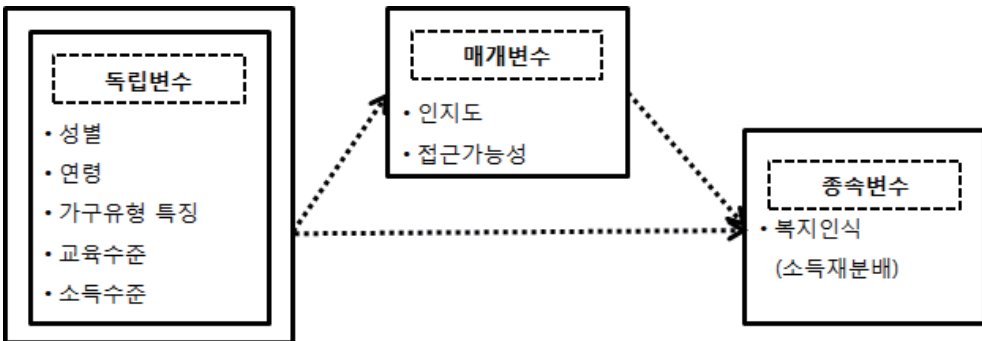
이와 같이 사회서비스의 수급을 저해하는 접근성 저해요인이 제거되지 않으면 사회서비스를 제공받는 것이 어렵고, 궁극적으로는 복지국가에 대한 우호적 태도로 이어지지 않을 수 있다. 따라서 서비스 이용에 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 접근성을 살펴보는 것이 필요하다. 달리 말해, 복지인식 관련 요인이 접근성에 의해 매개될 가능성이 있으므로, 인구사회학적 변수와 함께 접근성의 매개효과를 검토해야 한다. 이와 더불어 서비스 이용에서의 재정 부담 역량이 접근성 차원에서 중요하게 제기되는 바, 소득수준별 차이도 중요하게 고려하여 접근성의 매개효과를 분석한다.

### Ⅲ. 연구방법

#### 1. 연구모형

이상의 이론적 배경에 근거하여 [그림 1]과 같이 연구모형을 구성한다. 구체적으로 성별, 연령, 교육, 가구특성(65세 이상 가구원 유무, 장애 가구원 유무, 한부모가 구 혹은 조손가구 여부), 소득수준과 사회서비스 접근성이 복지인식에 미치는 영향과 경로를 살펴보고자 한다. 이 인구사회학적 변수는 합리적 선택이론에 근거한 복지인식 연구에 해당하는 요소이다. 이에 공공복지 수급여부와 관련된 교육변수를 사회화이론의 대리변수로 포함하여, 인구사회학적 변수 및 소득수준, 접근성, 그리고 복지인식간의 관계에 주목하고자 아래와 같은 연구모형을 설정하였다.

[그림 1] 연구모형



#### 2. 분석자료 및 대상

본 연구에서 활용한 자료는 ‘2014 광주시민 지역사회서비스 욕구조사’의 일환으로 진행된 구조화된 자기기입식 설문지에 근거해 조사되었다. 본 조사는 2014년 8월 20일부터 9월 17일까지 수행되었고, 숙련된 10명의 사회복지학 전공의 대학생 조사원에 의해 진행되었다. 조사대상자는 광주광역시에 거주하는 사회서비스 바우처 이용경험이 없는 19세 이상 성인을 대상으로 이루어졌다. 본 연구는 궁극적으로 지역사회서비스를 광주시민에게 확대하는 것을 목적으로 수행되었다. 따라서 수급 자격이 되는데도 불구하고 이용하지 않는 시민(평균소득 50% 이하)뿐만 아니라, 당

장은 수급자격이 되지 않지만 향후에 수급자격 확대를 위해 포함될 시민(평균소득 50% 이상)까지를 연구대상에 포괄하였다. 성별, 연령, 거주지역(5개구)을 고려한 할당표본추출 방식으로 선정하였으며, 총 조사대상자는 500명이었다.

주요 설문지 내용은 지역사회서비스 인식과 접근성, 지역사회서비스 수요, 복지에 대한 전반적 태도의 세 부분으로 구성되었다. 조사에서 서비스 접근성과 관련된 문항은 지역사회서비스투자사업에 대한 주관적 인식을 중심으로 구성되었다. 이 사업은 중앙정부 주도로 전국 단위에서 일괄 실시하는 서비스 제공방식을 탈피해, 지방정부가 사회서비스 발굴 및 기획을 목적으로 하는 사업으로, 지방자치단체가 주도적으로 지역 특성 및 시민 수요에 부합하는 서비스를 발굴하고 집행하여 복지체감도 및 만족도가 높은 서비스를 제공하는 것이 목적이다. 따라서 지방정부 수준에서의 복지정치 가능성에 대해 탐구하는 본 연구에 부합하는 사업이라고 할 수 있다. 특히 아래와 같은 지역사회서비스투자사업이 기존 서비스와 보이는 차이는 지방정부 수준에서의 복지정치와 친복지인식에 대한 연구 목적에 적절한 도구가 됨을 보여준다.

구체적으로 지역사회서비스투자사업은 기존 서비스와 몇 가지 측면에서 차이가 있다. 지원대상, 급여방식, 사업운영의 측면으로 나누어 살펴보면 다음과 같다(문환규·이형하, 2013: 6-7). 첫째, 지원대상의 경우, 평균소득 100% 이하 가구까지 대상 범위를 확대하였다. 기존 서비스가 기초생활수급자 및 차상위계층 등 저소득 계층을 위주로 서비스를 제공해온 것과 달리 욕구 기반 방식으로 서비스 대상을 확대한 것이다. 둘째, 급여방식의 경우, 바우처 방식을 활용함으로써 수요자에 대한 직접 지원방식을 통해 소비자 선택권을 극대화하였다. 동시에 공급자 간 경쟁을 도모시켜 질 높은 서비스가 요구되고 있다. 셋째, 사업운영의 경우, 중앙에서 기획한 프로그램을 지방에서 집행하는 하향식 구조에서 벗어나, 지역별 특성에 맞는 다양한 사회서비스를 분권적 방식으로 지역사회가 주도하게 되었다. 이에 지역의 적극적인 아이디어를 기반으로 다양한 사회서비스를 창출하도록 하며, 중앙정부의 지원과 평가가 이루어지고 있다. 이상과 같은 특징으로 지역사회서비스투자사업은 서비스 이용자에게 폭넓은 선택의 기회를 제공해 수요자 중심의 사회서비스 체계 구현을 꾀하고자 한다. 따라서 보편적 사회서비스를 장기적으로 추구하고 있어, 지방정부 차원에서의 복지정치의 가능성을 논할 수 있는 주요한 사업이다.

### 3. 변수의 측정

종속변수인 복지인식은 소득재분배에 대한 인식과 관련한 3개 문항으로 구성하였다. 이는 국제사회조사(International Social Survey Program; ISSP)의 복지인식을 번역한 것으로, ‘우리나라는 소득격차가 너무 크다’, ‘고소득자와 저소득자 사이의 소득격차를 줄이는 것은 정부의 책임이다’, ‘부자들이 가난한 사람들보다 더 나은 보건의료서비스를 구매하는 것은 정당하다’라는 세 문항으로 구성된다. 각 문항은 5점 척도로 1점 ‘매우 반대한다’부터 5점 ‘매우 동의한다’로 구성되었다. 이때, 마지막 문항인 부자들의 더 나은 보건의료서비스 구매의 정당성에 대한 의견 문항은 역코딩하여, 1점은 정당하다, 5점은 정당하지 않다고 변경해 분석에 활용하였다.

다음으로 사회서비스 접근성은 사업과 프로그램, 제공기관, 이용료 및 자격기준에 대해 현재 알고 있는 것뿐 아니라, 미래에(내가 원한다면) 사업을 이해하고, 찾아갈 수 있으며, 신청할 수 있으며, 이용할 수 있는지를 추가로 고려하였다. 접근성의 개념에는 지리적 요인뿐만 아니라 심리, 정보, 절차, 재정 차원에서의 요인들을 포괄하기 때문이다(Gates, 1980). 다만 본 연구에서는 접근성에서 정보 차원을 중점적으로 다루었다. 최근 정보 접근성이 강조되고 추세이며(OECD, 2011), 특히 취약계층의 복지수급을 저해하는 주요 요인이기 설명되어 왔기 때문이다. 이에 지역사회서비스투자사업을 현재 얼마나 알고 있는지, 의지가 있다면 미래 얼마나 정보획득이 가능한지를 중요하게 고려하였다.

구체적으로 접근성이라는 개념은 현재와 미래를 각각 의미하는 인지도와 접근가능성의 두 차원으로 구분하였다. 요컨대 인지도가 현재를 반영한다면, 접근가능성은 미래를 반영하는 것이다. 그간의 연구들이 주로 과거의 경험에 기초하여 현재까지의 접근성만을 조사하였다면, 본 연구는 미래까지 포함한 개념이라고 할 수 있다. 각각의 문항들은 주로 정보 차원에서의 장벽과 관련된 5문항으로 구성되었다.

먼저 인지도는 “지역사회서비스투자사업에 대해 알고 있습니까?”, “지역사회서비스투자사업 프로그램에 대해 알고 있습니까?”, “지역사회서비스투자사업 제공기관을 알고 있습니까?”, “지역사회서비스투자사업 이용료에 대해 알고 있습니까?”, “지역사회서비스투자사업 이용자의 자격기준에 대해 알고 있습니까?”로 이루어졌다. 이 문항들의 신뢰도계수는 0.935였다. 이 때 인지도가 낮은 응답자에게 조사원이 설문 중간에 추가 설명을 하지 않았다. 그 이유는 본 연구는 지역사회서비스 이용대

상의 확장을 목표로 하여 수 년 동안 시행한 사업이 얼마나 시민들에게 인지되고 있는지, 즉 ‘순수 인지도’ 파악을 목적으로 하였기 때문이다.

다음으로 접근가능성은 “내가 원한다면 지역사회서비스투자사업 제도를 이해할 수 있다”, “내가 원한다면 지역사회서비스투자사업 프로그램을 이해할 수 있다”, “내가 원한다면 지역사회서비스투자사업 제공기관을 찾아갈 수 있다”, “내가 원한다면 지역사회서비스투자사업 프로그램을 신청할 수 있다”, “내가 원한다면 지역사회서비스투자사업 프로그램을 이용할 수 있다”의 다섯 개로 구성하였다. 이 문항들의 신뢰도계수는 0.942였다. 모든 문항에는 ‘내가 원한다면~’이라는 문구를 삽입하여 미래의 인지행동을 사전에 통제하는 방식을 취하였다. 전술한 모든 문항은 5점 척도로 1점 ‘매우 그렇지 않다’부터 5점 ‘매우 그렇다’로 구성하였다.

인구사회학적 변수는 성별, 연령, 교육수준, 가구특성을 투입하였다. 소득수준도 독립변수로 투입하였다. 성별은 여성은 1, 남성은 0으로 구분하였다. 연령은 만 연령을 기준으로 한 연속변수를 투입하였다. 교육수준은 교육연수를 기준으로 하였다. 가구특성은 65세 이상 가구원 유무, 장애 가구원 유무, 한부모가구 혹은 조손가구 여부의 세 가지로 살펴보았다. 각 특성을 가진 가구집단은 1, 그렇지 않은 집단은 0으로 처리하였다. 소득수준은 수급자가구를 준거집단으로 하였고, 세전 가구소득이 최저생계비 120% 수준인 차상위가구와 그 외 일반가구를 더미변수화하여 분석하였다.

#### 4. 분석방법

본 연구에서는 복지서비스 접근성과 복지인식 간의 인과 관계를 검증하고자 구조모형분석을 실시하였다. 연구모형에 자료가 적합한지를 측정모형의 적합성분석을 통해 확인하였다. 이를 통해 얻은 측정모형으로 잠재변수 간 인과관계를 규명하였다. 연구모형의 적합도는 절대적합지수인 카이스케어와 RMSEA, 증분적합지수 IFI로 평가하였다. 통상적으로 사용되는 것과 같이, RMSEA는 0.08 미만이고, IFI는 0.9 이상이면 연구모형을 수용할 수 있는 것으로 본다(Hu & Bentler, 1999).

아울러, 복지인식 결정에서 사회서비스 접근성의 매개효과는 소벨 검정을 활용해 파악한다. Sobel(1982)은 매개효과 검증을 위해 독립변수에서 매개변수로의 비표준화계수와 표준편차, 매개변수에서 종속변수로의 비표준화계수와 표준편차를 이용하여 Z값을 도출함으로써 유의성 검증이 가능하다고 주장한 바 있다. 본 연구에서는



매개효과를 검증하기 위해 위에서 분석된 구조모형 결과를 활용하여 Soper(2015)가 제공하고 있는 Sobel test 프로그램을 활용하였다.

## IV. 연구결과

### 1. 연구대상자의 일반적 특성

연구대상자의 일반적 특성은 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 연구대상자의 특성

(단위: 명, %)

구분		빈도	비율	구분		빈도	비율
성별	남성	242	48.4	65세 이상 가구원 유무	있음	91	18.2
	여성	258	51.6		없음	409	81.8
	계	500	100.0		계	500	100.0
연령	20대	101	20.2	장애 가구원 유무	있음	23	4.6
	30대	112	22.4		없음	477	95.4
	40대	115	23.0		계	500	100.0
	50대	83	16.6	조손 및 한부모가구 여부	해당함	24	4.8
	60대 이상	89	17.8		해당하지 않음	476	95.2
	계	500	100.0		계	500	100.0
	교육 연수	평균	42.738		소득 수준	기초생활수 급가구	25
표준편차		15.005		차상위 가구		61	12.2
평균		13.694		일반가구		414	83.0
표준편차		3.714		계		500	100.0
계	500	100.0					

먼저 성별분포를 살펴보면, 남성이 242명(48.4%), 여성이 258명(51.6%)으로 여성의 비중이 약간 높았다. 조사대상자의 평균연령은 42.7세였고, 대체로 20대에서 60대 이상까지 연령별로 고른 분포를 보였다. 구체적으로 20대가 20.2%, 30대가

22.4%, 40대가 23.0%였고, 50대 16.6%, 60대 이상이 17.8%였다. 이러한 조사 대상자의 성별 및 연령 비율은 광주시민 전체의 성별과 연령 비율과 유사하다. 평균 교육연수는 13.7년으로 고졸 수준이었다. 가구 특성을 살펴보면, 65세 이상 가구원이 있는 가구가 전체의 18.2%, 장애가구원이 있는 가구는 4.6%, 조손 및 한부모 가구가 4.8%였다. 2014년 7월 기준 광주시민 1,466,143명 중 장애인은 68,675명(4.68%)인데 본 조사대상자의 장애인 비율이 유사한 수준이었다(국가통계포털 Kosis, 2014). 조사대상자의 소득수준은 일반가구 414명(83.0%), 차상위계층 61명(12.2%), 기초생활수급가구 25명(5.0%) 순으로, 일반가구 비율이 83.0%로 가장 높았다. 2014년 7월 기준 광주시기초생활수급가구 가구원은 57,528명(3.92%)으로 본 연구와 유사하다(국가통계포털 Kosis, 2014).

〈표 2〉 사회서비스 접근성 응답 분포

(단위: 명, %)

구분	① 매우 그렇지 않다		②		③		④		⑤ 매우 그렇다		
	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%	
인 지 도	사업	173	34.6	140	28.0	105	21.0	75	15.0	7	1.4
	프로그램	199	39.8	142	28.4	95	19.0	61	12.2	3	0.6
	제공기관	222	44.4	138	27.6	81	16.2	54	10.8	5	1.0
	이용료	257	51.4	147	29.4	60	12.0	32	6.4	4	0.8
	자격기준	246	49.2	144	28.8	75	15.0	30	6.0	5	1.0
접 근 가 능 성	제도이해	8	1.6	60	12.0	127	25.4	181	36.2	124	24.8
	프로그램 이해	16	3.2	46	9.2	125	25.0	187	37.4	126	25.2
	제공기관 방문	25	5.0	62	12.4	130	26.0	153	30.6	130	26.0
	프로그램 신청	22	4.4	66	13.2	118	23.6	160	32.0	134	26.8
	프로그램 이용	30	6.0	71	14.2	107	21.4	162	32.5	129	25.9

이어서 사회서비스 접근성 관련 질문에 대한 응답 분포는 이상의 <표 2>와 같다. 전반적으로 현재 해당 사업을 알고 있느냐를 질문한 인지도보다 미래의 접근가능성에 관해, 그렇다 혹은 매우 그렇다라고 응답한 사람들의 비중이 훨씬 많다. 전자는 해당 응답자의 비중이 전체 항목에서 15% 내외 수준인데 반해, 후자에서는 50%를 상회하는 것이다. 이에 인지도 문항의 전체 평균값은 1.96(표준편차 0.92), 접근성 문항의 전체 평균값은 3.65(표준편차 1.00)으로 큰 폭의 차이를 보인다.

한편, <표 3>에 제시된 것처럼, 복지인식에 대한 응답은 대체로 평등한 소득분배를 지지하는 경향을 보인다(전체 평균 3.81, 표준편차 0.70). 현재의 소득격차가 큰 편이고, 이를 줄이기 위해 정부의 책임이 필요하다고 보는 것이다. 더불어, 부자들이 더 나은 의료서비스를 구매하는 것에는 부정적으로 인식하는 경향이 있다.

<표 3> 복지인식에 대한 응답 분포

(단위: 명, %)

	① 매우 반대한다		②		③		④		⑤ 매우 동의한다	
	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%
소득격차가 너무 크다	6	1.2	23	4.6	69	13.8	225	45.0	177	35.4
소득격차 축소는 정부책임	11	2.2	23	4.6	121	24.2	203	40.6	142	28.4
부자들의 더 나은 의료서비스 구매 정당	42	8.4	106	21.2	168	33.6	116	23.2	68	13.6

주: 부자들의 더 나은 의료서비스 구매의 정당성에 대한 응답은 역코딩 결과임.

## 2. 복지인식 결정에서 인지도 및 접근성의 매개효과

선행연구를 토대로 구성한 독립변수들과 사회서비스 접근성(인지도 및 접근가능성), 종속변수인 복지인식에 대한 구조모형 결과는 <표 4>와 같다. 이 모형은 절대 적합지수인 카이스퀘어 값이 566.947(df=143,  $p < .000$ )이고, RMSEA값이 0.08이었다. 그리고 증분적합지수인 IFI값이 0.93으로 임계치인 0.9를 상회하여 적합한 최종모형이다.

먼저 독립변수들이 인지도에 미치는 요인들은 95% 신뢰수준에서 통계적으로 유의하지 않는 것으로 나타났다. 이에 반해, 독립변수들이 접근가능성에 미치는 요인들 중 교육수준과 소득수준은 95% 신뢰수준에서 통계적으로 유의하였다. 교육수준이 높을수록( $b=0.029$ ,  $p<.05$ ) 접근가능성이 높아지는 것으로 나타났다. 차상위가구의 경우, 타 소득집단보다 사회서비스 접근가능성이 높게 나타났고( $b=0.569$ ,  $p<.01$ ), 일반가구도 타 소득집단보다 접근가능성이 높았다( $b=0.373$ ,  $p<.05$ ).

〈표 4〉 구조방정식 분석결과

	인지도		접근가능성		복지인식		
	b	s.e.	b	s.e.	b	s.e.	
성별	0.024	(0.085)	-0.062	(0.079)	0.073	(0.076)	
연령	0.005	(0.003)	-0.001	(0.003)	-0.004	(0.003)	
교육	0.009	(0.012)	0.029	(0.012)*	0.000	(0.011)	
65+	-0.097	(0.113)	0.046	(0.105)	0.138	(0.101)	
장애	-0.204	(0.203)	0.180	(0.189)	-0.111	(0.183)	
조손한부모	0.266	(0.198)	0.038	(0.185)	-0.311	(0.178)	
소득수준	차상위	0.370	(0.224)	0.569	(0.209)**	-0.488	(0.203)*
	일반	0.355	(0.196)	0.373	(0.183)*	-0.450	(0.177)*
인지도					-0.102	(0.043)*	
접근가능성					0.249	(0.046)***	

주: \* $<.05$ , \*\* $<.01$ , \*\*\* $<.001$

이어서 독립변수들과 더불어, 사회서비스 인지도와 접근가능성이 복지인식에 미치는 영향을 살펴보면, 소득수준 변수, 인지도와 접근가능성이 95% 신뢰수준에서 통계적으로 유의하게 복지인식에 영향을 미쳤다. 차상위가구이거나( $b=-0.488$ ,  $p<.05$ ), 일반가구( $b=-0.450$ ,  $p<.05$ )이면 복지인식이 대체로 낮아지는 경향을 보여, 선행연구들에서 납세부담 집단의 복지인식이 부정적이라는 경향과 연관된다.

흥미로운 점은 서비스 인지도와 접근가능성이 복지인식에 미치는 영향력의 방향이 상반된다는 점이다. 구체적으로 서비스 인지도는 복지인식에 통계적으로 유의미한 수준에서 부적 영향을 미친다( $b=-0.102$ ,  $p<.05$ ). 반면 서비스 접근가능성은 복지인식에 대해 통계적으로 유의미한 수준에서 정적 영향을 보였다( $b=0.249$ ,

$p < .001$ ). 서비스 인지도가 높을수록 친복지인식이 낮고, 서비스 접근가능성이 높을수록 친복지인식이 높다고 해석할 수 있다.

서비스 접근가능성은 복지인식에 정적인 영향을 미치는 것은, 본 연구에서 애초에 제기한 문제의식과 같이, 복지혜택 확충 그 자체보다는 복지혜택이 수혜자에게 잘 전달되는 것이 복지인식을 견인하는데 기여한다는 것을 보여준다. 특히, 기존에 복지인식에 영향을 미치는 요인으로 지적되어 왔던 독립변수들의 영향력은 통계적으로 유의미하지 않은데 반해, 접근가능성의 제고가 복지인식을 높이는데 기여한다는 점은 이러한 지적을 뒷받침한다. 복지혜택을 받기 쉬운 개인 및 가구 특성이 있다고 하더라도, 혜택에 접근하기 어렵거나 서비스를 이용할 수 없다면, 복지 확대가 친복지인식 형성에 유의미한 영향을 미치지 어려운 것이다. 따라서 정치적 지지를 확보하는 복지국가를 위해 친복지인식을 견고히 하려면, 복지 확충과 함께 복지 혜택이 필요한 수혜자에게 적절히 전달될 수 있도록 전달체계 측면에서의 개선이 필요하다.

반면에, 접근성의 하위 영역인 인지도는 복지인식에 부적 영향을 미친다. 인지도가 복지인식에 부적 영향을 미치는 것은, 충분한 수준의 복지가 제공되지 않기 때문일 공산이 있다. 복지가 확충되고 있음에도 불구하고 여전히 그 수준이 낮고 원하는 만큼의 충분한 혜택이 주어지지 않을 것으로 생각하여 복지에 부정적일 수 있는 것이다. 우리나라에서 2000년 이후 보편성을 지향하는 사회서비스 확충에도 불구하고, 이것이 여전히 취약계층 중심으로 공급되고 있기 때문이다. 이에 대다수의 국민들은 자신이 국가로부터 누릴 수 있는 복지가 거의 없다고 생각하고, 혜택이 있다고 하더라도 그것의 수준이 만족할 만큼 높지 않다고 느낄 공산이 있는 것이다. 더불어, <표 2>에서 살펴본 것과 같이 인지도 자체가 상당히 낮은 편인 상황을 고려할 때, 충분한 수준의 복지 경험을 하지 못하는 상황이 낮은 복지인식과 관련을 맺는 것으로도 이해할 수 있다. 정부가 제공하는 혜택들에 관해서도 거의 알지 못하여, 전반적인 복지 혜택이 적다고 느끼는 것이다.

다음으로 독립변수들과 복지인식과의 관계에서 인지도 및 접근가능성의 매개효과 검증결과는 다음의 <표 5>에 제시되어 있다. 앞서 구조방정식 분석에서 인지도는 복지인식에 직접효과는 가졌으나, 여기에 다른 독립변수들이 통계적으로 유의미한 영향력을 보이지는 않아 분석대상에서는 제외되었다. 또한, 접근가능성과 관련해서도 투입된 독립변수들 중 매개변수에 통계적으로 유의하지 않은 다른 독립변수들은 매개효과 검증은 시행하지 않았다. 이에 교육변수와 소득수준변수의 영향력만 검증하였다.

〈표 5〉 접근가능성의 매개효과 검증을 위한 Sobel test 결과

구분	Z	Two-tailed p	매개효과	
교육수준	2,207	0.0273	완전매개효과	
소득수준	차상위	2,432	0.0150	부분매개효과
	일반	1,908	0.0564	-

Sobel test 결과, 교육수준과 복지인식 간의 관계에서 접근가능성의 매개효과가 있다( $Z=2.207, p<.05$ ). 〈표 4〉에서 살펴본 바와 같이, 교육수준이 복지인식에 미치는 영향은 통계적으로 유의하지 않고, 접근가능성은 복지인식에 통계적으로 유의한 결과를 보이기 때문에 접근가능성은 교육수준과 복지인식 간의 관계에서 부분매개가 아닌 완전매개의 역할을 하고 있다. 즉, 사회화를 강조하는 기존 연구에서 강조하는 바와 같이, 교육수준의 향상 그 자체가 복지에 우호적인 인식으로 이어지는 것이 아니라, 이것이 제도와의 접근가능성을 높이는 것으로 이어져야 친복지인식 형성에 기여할 수 있다는 것이다. 달리 말해, 교육수준이 복지서비스의 제도나 프로그램, 제공기관에 대한 접근, 제도의 신청과 이용에 대한 가능성 제고로 연결되어야 긍정적인 복지인식을 견인할 수 있다.

이에 반해, 차상위가구인지의 여부는 접근가능성이 포함된 모형에서 복지인식에 직접적인 영향을 미치는 것은 물론, 접근가능성을 매개해서 복지인식에 영향을 미쳐 부분매개효과를 가진다. 반면 일반가구인지의 여부는 통계적으로 유의미한 수준에서의 매개효과가 확인되지는 않는다. 소득수준과 관련해서 주목할 점은 차상위가구이거나 일반가구인지의 여부 자체는 복지인식에 부정 영향을 미치지만, 접근가능성이라는 매개변수를 통해 정적 관계로 변화할 수 있다는 것이다. 이러한 결과는 취약계층 중심으로 혜택이 제공되는 복지체제 하에서 기초생활 수급가구보다 소득수준이 높은 집단은 대체로 복지인식에 부정적일 수 있으나, 접근가능성이 제고되면 긍정적인 복지인식으로 이어질 수 있다는 점을 보여주는 것이다. 특히 사회복지 영역에서 주요한 서비스 제공대상인 차상위가구에서 이러한 특징이 두드러지게 나타난다는 점을 주목할 때, 서비스 접근가능성을 제고하여 국민들이 복지혜택을 체감할 수 있도록 전달체계를 개선하는 노력이 필요하겠다.

## V. 결론

본 연구는 소득수준별 사회서비스 접근성의 매개효과 및 소득수준별 차이를 중심으로 지방정부 차원에서의 복지정치가 실질적으로 구현되기 위한 전달체계 개선방안에 대해 논하고자 하였다. 본 연구는 성별, 연령, 거주지역(5개구)을 고려한 할당 표본추출 방식의 광주광역시 거주 사회서비스 바우처 이용경험이 없는 19세 이상 500명의 성인을 대상으로 실시된 조사결과를 분석하였다.

선행연구를 토대로 교육수준을 비롯한 사회인구학적 변수 및 소득수준을 독립변수로, 사회서비스 인지도와 접근가능성을 매개변수로, 복지인식을 종속변수로 하는 구조모형을 설정하였다. 궁극적으로 다양한 사회인구학적 배경을 가진 시민을 대상으로 복지서비스 접근성과 복지인식 간의 관계를 밝혀 친복지인식 제고를 위한 전달체계 개선방안에 대해 논하고자 하였다. 지방정부 수준의 친복지정치 형성을 위해 사회서비스의 공급의 장애요인 파악을 목적으로 한 본 연구는 다음과 같은 주요 연구결과, 결론, 제언을 하고자 한다.

본 연구의 주요결과는 다음과 같다. 사회인구학적 변수를 독립변수로, 사회서비스 접근성(인지도 및 접근가능성)을 매개변수로, 지방자치단체 수준에서의 복지인식을 종속변수로 한 구조방정식 분석결과, 교육수준, 소득수준(차상위가구)과 복지인식 간의 관계에서 접근가능성의 매개효과가 있다. 이러한 결과는 교육수준이 높은 사람은 접근가능성을 높일 수 있고, 접근가능성이 높아야 친복지인식을 높인다는 경로를 갖는다고 해석될 수 있다. 요컨대 교육수준이 높다고 하여 복지인식이 자연적으로 높아지지 않는다는 의미이다. 교육수준이 높은 사람이라고 할지라도 지역사회서비스투자사업에 대한 제도 이해력, 프로그램 이해력, 제공기관 접근능력, 제도 신청능력, 제도 이용능력을 높여야 친복지인식을 갖추게 된다는 것이다. 교육수준의 이러한 결과는 사회화 과정을 통해 친복지인식을 가질 가능성이 커진다는 주장과 일맥상 통하는 지점이면서(노대명·전지현, 2011; Hasenfeld & Rafferty, 1989; Papadakis, 1992; Jæger, 2006), 그것의 근거가 무엇인지를 구체적으로 보여주는 것이기도 하다.

또한 비수급자 집단, 즉 소득수준이 상대적으로 높은 집단에서 복지인식이 부정적으로 나타나지만, 접근가능성을 매개하면 복지인식이 정적으로 나타날 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 특히 차상위가구 집단에서 상기한 특성이 통계적으로 유의미한

수준에서 확인된 바, 차상위집단의 접근가능성 제고를 위한 전달체계 개선정책이 요청된다.

이상의 연구결과를 토대로 다음과 같이 해석할 수 있다. 첫째, 노인이나 장애인, 한부모 가구 등 상대적으로 복지혜택을 받을 가능성이 높은 사람들이 복지국가를 지지하는 성향을 보인다는 기존 주장은 제한적으로 해석되어야 할 것이다. 서비스 접근성을 고려할 때, 시민들의 사회인구학적인 특성은 의미있는 변수로 작동하지 않았다. 따라서 복지국가로부터 받는 급여가 많은 취약계층이 대체로 복지정책에 대한 우호적 태도를 보인다는 주장은 다양한 맥락을 고려하여 해석될 필요가 있을 것이다. 둘째, 교육수준이 높은 미래의 지역사회서비스 투자사업의 이용대상자는 지역사회서비스 정보 및 이용에 대해 접근가능성을 높일 수 있으며 궁극적으로 지방정부의 친복지정치에 대한 우호적 태도를 가질 수 있다고 할 수 있다. 셋째, 수급가구보다 소득수준이 높은 차상위가구나 일반가구는 복지를 부정적으로 인식하는 경향이 확인되나, 서비스 접근가능성이 제고되면 친복지인식으로 변화할 수 있다.

본 연구의 정책적 논의는 다음과 같다. 첫째, 지방정부에서 사회서비스의 접근성을 높이기 위해 지역사회서비스투자사업을 주목해야 할 것이다. 2005년 국고보조금 지방이전 사업이 시작된 지 10년이 되었다. 이전 정부들부터 실시된 복지분권정책에도 불구하고 기초자치단체 단위의 복지정치 실현은 미흡하다고 평가되어 왔다. 그러나 지방정부의 대표적인 사회서비스인 지역사회서비스투자사업을 중심으로 복지정치의 실현을 전달체계의 측면에서 살펴본 바, 지방정부에서 친복지정치가 실현되기 어려운 조건에 사회서비스 접근성이 자리하고 있음을 간접적으로나마 확인하였다. 지역사회서비스투자사업은 지방자치단체가 주도적으로 지역 특화적(region-specific) 서비스 제공 가능성이 가장 높음에도 불구하고 그 한계가 있다는 것이다. 그 어떤 사회서비스 영역보다도 지방정부의 자율성이 가장 높은 수준에서 보장되는 영역인 지역사회서비스투자사업조차도 서비스 접근성에서의 부족함이 여전히 노정되어 있는 현실을 볼 때, 지방정부 차원에서 그 사업의 전달체계 개선, 즉 접근성 확대를 위한 다각적 노력이 필요할 것으로 보인다. 지역의 사회경제적, 문화적, 역사적 특성에 부합하는 서비스를 발굴·집행하고 시민들의 복지체감도를 높이기 위한 사업이 필요할 것이다.

둘째, 미래의 사회서비스 이용대상자 확대가 모색되어야 할 것이다. 기존의 접근성에 대한 연구들은 이용경험이 한 번도 없는 미래 이용자에 대한 상대적으로 고려가



소홀하였다. 즉 지역사회에서 서비스 이용 그룹들에게만 관심을 기울임으로써 평균 소득 50%이하 대상의 선별주의 사회서비스 제도가 수급자 및 차상위계층의 잔여주의 사회서비스 제도로 전락하는 결과에 일조하기도 한 것이다. 따라서 지방정부는 지역사회서비스투자사업 이용대상자 발굴 및 확대를 위해서 기존의 주된 이용자인 기초생활수급자 및 차상위계층을 넘어 평균소득 100%(노인과 장애인 120%) 이상의 일반시민들까지 사업에 대한 접근성을 높이기 위한 전략을 모색해야 할 것이다. 이러한 이용대상 확대는 궁극적으로 지역사회서비스에 대한 부정적 '인식'을 극복하게 할 것이며 결국 친복지정치 태도를 구축하게 할 수 있다. 이때, 단순한 서비스의 양적 확대를 넘어 서비스 접근가능성 제고를 위한 노력이 선행되어야 함은 물론이다.

셋째, 기존 이용자의 서비스에 대한 전달체계의 혁신이 필요하다. 취약계층인 수급가구나 차상위 가구의 지역사회서비스투자사업의 인식과 접근가능성을 개선할 수 있는 정책이 구축되어야 할 것이다. 기존의 연구들에서 고려되었던 프로그램 만족도도 중요하지만 한 번도 서비스를 이용하지 못한 수급자들과 차상위 계층에 대한 접근장벽을 제거하기 위한 노력이 필요하다는 것이다. 사회서비스 기관의 지리적 조건을 중심으로 고려되었던 전달체계 개선전략을 뛰어 넘어 정보를 중심으로 한 기관의 지리적 위치나 제공기관의 조직, 인력, 자원 및 프로그램의 이용료, 이용자격, 내용, 신청 등에서의 혁신이 모색되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강윤호. 2000. “지방자치와 기초자치단체의 사회복지정책 정향—시·군·자치구간 비교분석.” 『한국행정학보』 제34권 제1호. pp.213-227.
- 고혜진·류연규·안상훈. 2014. “기초 지방자치단체 사회복지 자체사업 지출 결정요인에 대한 연구.” 『사회보장연구』 제30권 제2호. pp.1-34.
- 곽태원. 2007. 『한국 조세정책의 주요 문제와 개선 방향』. 서울: 한국경제연구원.
- 곽채기·김보현·이형우·강혜규·정종화. 2008. 『복지행정의 효율화를 위한 사회복지 지방이양사업의 개선 방안』. 서울: 동국대학교 사회과학연구원.
- 구정태. 2009. “사회복지정책의 분권화: 분권교부세제도를 중심으로.” 『한국사회복지조사연구』 제22권. pp.1-24.
- 국가통계포털 KOSIS. 2014. <http://www.kosis.kr/>.
- 김사현. 2010. “개인의 주관적 인식이 복지제도의 보편성에 대한 선호에 미치는 효과: 도구변수를 활용한 접근법.” 『사회복지연구』 제41권 제3호. pp.213-239.
- 김사현. 2012. “노인복지서비스 수급경험이 복지인식에 미치는 효과: 성향점수매칭(PSM)을 활용한 이중차이분석.” 『한국사회정책』 제19권 제1호. pp.9-38.
- 노대명·전지현. 2011. 『한국인의 복지의식에 대한 연구: 사회통합을 위한 정책과제』. 서울: 한국보건사회연구원.
- 류만희·최영. 2009. “복지정책에 대한 지지도 연구: 복지인식, 계층, 자기이해(Self-interest)의 영향을 중심으로.” 『한국정책과학학회보』 제13권 제1호. pp.101-210.
- 류진석. 2003. “지방분권과 사회복지의 지역간 형평성: 정부간 사회복지 재정배분체계의 재구조화.” 『한국사회복지행정학』, 제9권. pp.1-27.
- 문환규·이형하. 2013. 『광주광역시 지역사회서비스투자사업 활성화 방안 연구』. 광주: 광주발전연구원.
- 박세경·이정은·신수민·양난주. 2013. 『사회서비스 수요·공급의 지역단위 분석 연구』. 서울: 한국보건사회연구원.
- 박혜자. 2006. “복지분야 지방이양의 문제점과 개선방안: 분권교부세제도를 중심으로.” 『한국거버넌스학회보』 제13권 제3호. pp.279-300.

- 서대웅. “[다시 보는 그림뉴스] 복지 늘리려면 '본인부담 증가'엔 70%가 반대”,  
<http://www.moneyweek.co.kr/news/mwView.php?type=1&no=2016040415158073322&outlink=1>.
- 이아름. 2010. “한국인의 복지의식 특성 및 영향요인에 관한 연구”, 『비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집』pp.234-264. 서울: 대한민국.
- 이인재. 2006. “사회복지 재정 분권정책의 평가와 개선과제.” 『동향과전망』 제68권, pp.299-332.
- 이현주. 1998. “사회복지이용시설 접근성에 대한 평가.” 『사회복지연구』 제12권, pp.111-129.
- 최균·류진석. 2000. “복지의식의 경향과 특징 : 이중성.” 『사회복지연구』 제16권, pp.223-254.
- 최영. 2010. “보육서비스 이용 부모의 보육접근성 만족도 및 서비스 욕구 비교 연구 -서울특별시를 중심으로.” 『한국영유아보육학』 제64권, pp.73-98.
- 홍현미라. 2008. “사회복지시설의 공간접근성에 관한 실증연구 : 거리측정과 시간 거리측정에 대한 비교분석.” 『사회복지연구』 제37권, pp.35-62.
- Ahn, S. H. 2000. *Pro-Welfare Politics: A Model for Changes in European Welfare States*. Uppsala, Universitetstryckeriet.
- Ahn, S. H., & Olsson Hort, S. E. 1999. “The Politics of old age in Sweden.” A, Walker and G, Naegele. eds. *The Politics of Old Age in Europe*. Buckingham: Open University Press. pp.50-79.
- Braun, J., & Grote, U. 2000. “Does Decentralization Serve the Poor?.” IMF-conference on fiscal decentralization 20-21 November in Washington DC, USA.
- Gelissen, J. 2000. “Popular support for institutionalised solidarity: a comparison between European welfare states.” *International Journal of Social Welfare* Vol.9. pp.285-300.
- Gruber, J. 2005. *Public Finance and Public Policy*. NY: Worth Publishers.
- Hasenfeld, Y., & Rafferty, J. A. 1989. “The determinants of public attitude toward the welfare state.” *Social Forces* Vol.674. pp.1027-1048.

- Hu, L. T., & Bentler, P. M. 1999. "Cutoff Criteria for Fit Indexes in Covariance Structure Analysis: Conventional Criteria Versus New Alternatives." *Structural Equation Modeling* Vol.61. pp.1-55.
- Jæger, M. M. 2006. "Welfare Regimes and Attitudes Towards Redistribution: The Regime Hypothesis Revisited." *European Sociological Review*, Vol.222. pp.157-170.
- Kemeny, J. 1981. *The Myth of Home-Ownership: Private Versus Public Choices in Housing Tenure*. London: Rountledge and Kegan Paul.
- Kemeny, J. 1995. *From Public Housing to the Social Market*. London: Rountledge.
- Martinez-Vazquez, J. & McNab, R. M. 2003. "Fiscal Decentralization and Economic Growth." *World Development* Vol.31, No.9. pp.1597-1616.
- Oates, W. E. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich,
- Papadakis, E. 1992. "Public Opinion, Public Policy and the Welfare State." *Political Studies* Vol.401. pp.21-37.
- Saunders, P. 1987. *Social Theory and the Urban Question*. London: Urwin Hyman,
- Saunders, P. 1990. *A Nation of Home Owners*. London: Urwin Hyman,
- Sobel, M. E. 1982. "Asymptotic confidence intervals for indirect effects in structural equation models." *Sociological Methodology* Vol.13. pp.290-312,
- Soper, D. S. 2015. Sobel Test Calculator for the Significance of Mediation [Software], Available from <http://www.danielsoper.com/statcalc>.
- Svallfors, S. 1995. "The End of Class Politics? Structural Cleavages and Attitudes to Swedish Welfare Policies." *Acta Sociologica* Vol.38 pp.53-74.
- Tiebout, C. M. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures." *Journal of Political Economy*. Vol.64. pp.416-214.

## Mediating Effect of Social Service Accessibility to Welfare Awareness and Multiple Group Analysis by Income Level

Ko Hyejin\*·Min Kichae\*\*·Lee Jeonghwa\*\*\*

### Abstract

This study starts from the consciousness that the barriers impeding the benefit of social services should be removed in order to spread pro-welfare awareness. Focusing on the mediating effect of accessibility on social services and differences in income levels, we analyze the determinants of welfare awareness. The target of the survey is 500 adults over the age of 19 living in Gwangju, citizens who have no experience using social service vouchers. Based upon the results of the SEM analysis, accessibility is a mediating effect of accessibility on the relationship between educational level and welfare awareness and income level(the near poor) and welfare awareness. This study proposes policy suggestions on how to improve the delivery system.

Field : Social Security

Key Words : Welfare Awareness, Social Service, Accessibility, Local Social Service

---

\* Associate Research Fellow, Korea Employment Information Service

\*\* Professor, Dept. Social Welfare, Korea National University of Transportation

\*\*\* Professor, Dept. of Family Environment & Welfare Chonnam National University



## 국민연금제도의 부양가족연금 재정추계 및 수급요건 개선방안 연구\*

민기채\*\*·송창길\*\*\*·이재은\*\*\*\*

### 국문초록

본 연구의 목적은 국민연금제도의 부양가족연금 재정추계를 통해 제도폐지의 적정시점을 제시하고 수급요건 개선방안을 도출하는 것이다. 이를 위해 부양가족연금제도를 존치할 경우와 노령연금의 부양가족연금 지급을 폐지할 경우의 재정추계를 통해 제도폐지의 적정시점을 논하고, 부양가족연금제도 수급요건의 문제점과 개선방안을 제시하였다. 주요 연구결과는 다음과 같다. 첫째, 부양가족연금제도의 적정 폐지시점은 10명 중 9명 이상이 연금수급자가 되어 실질적인 1인 1연금 시대가 도래하는 2060년 이후라고 할 수 있다. 둘째, 부양가족연금제도 수급요건을 '신분관계 확인'으로 단순화하는 방향의 제도 개선이 필요하다. 부양가족연금제도는 독립효과가 아닌 소득효과, 즉 가족관계 강화에 기여하며 여성의 연금수급권이 제한적인 상황에서 지속될 필요가 있다.

국가과학기술표준분류: SD0705. 사회보장

주제어 : 부양가족연금, 재정추계, 수급요건, 가족관계

논문접수일: 2017년 2월 27일, 심사일: 3월 9일(1차), 5월 4일(2차), 게재확정일: 8월 16일

\* 본 연구는 2016년 국민연금연구원 단기 연구과제를 수정한 것입니다.

\*\* 주저자, 한국교통대학교 조교수(minkichae@hanmail.net)

\*\*\* 교신저자, 국민연금연구원 주임연구원(cgsong82@nps.or.kr)

\*\*\*\* 국민연금연구원 임시연구원(jennylee@nps.or.kr)

## I. 서론

본 연구의 목적은 국민연금제도의 부양가족연금 재정추계를 통해 제도폐지의 적정시점을 제시하고 수급요건 개선방안을 도출하는 것이다. 이를 위해 부양가족연금제도를 존치할 경우와 노령연금의 부양가족연금 지급을 폐지할 경우의 재정추계를 통해 제도폐지의 적정시점을 논하고, 부양가족연금제도 수급요건의 문제점과 개선방안을 도출하고자 한다.

국민연금법 제52조 ‘부양가족연금액’에 따르면, 부양가족연금제도는 수급권자에 의하여 생계를 유지하고 있는 자에 대한 부가급여라고 이해할 수 있다. 무기여자에 대한 급여인 파생적 수급권의 성격을 갖는 부양가족연금제도는 연금 사각지대에 놓여 있는 여성의 연금수급권 보장에 기여한다고 설명되어 왔다(강성호·김철주·최은아, 2007; 권문일, 2001; 김수완, 2002, 김현수, 2009). 또한 Becker(1981)는 사회보장제도가 가족관계의 변화에 미치는 효과를 소득효과(income effect)와 독립효과(independent effect)로 설명한 바 있는데<sup>1)</sup>, 부양가족연금제도는 가족해체를 의미하는 독립효과보다 가족강화를 의미하는 소득효과가 큰 사회보장제도라는 장점이 있다. 즉 부양가족연금제도는 여성의 연금수급권 및 가족관계의 강화에 기여하는 사회보장제도이다.

그러나 해당 제도 도입 당시와 일정하게 변화된 현재를 비교할 때, 과연 부양가족연금제도가 지속되어야 할 것인지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 첫째, 부양가족연금 급여규모가 커져서 연금재정에 일정한 영향을 미친다는 측면에서 제도존치 문제를 제기할 수 있다. 제도의 도입시점에서는 노령·장애·유족연금 수급자 규모가 적어 부양가족연금 대상자도 적었으며 이로 인해 연금재정에 큰 부담을 초래하지 않았다. 반면 현재에는 평균수명 연장으로 인한 부양가족연금 대상자의 지속적 확대로 연금재정에도 일정한 영향을 미치고 있다. 부양가족연금제도 도입 당시인 1988년 1월부터 1990년 3월까지 배우자 기준 6만원, 자녀·부모 기준 36,000원이었던 금액이 2016년 4월~2017년 3월 기준 배우자 249,600원, 자녀·부모 166,360원으로 상

1) Becker(1981)는 복지제도가 가족구조 변화에 영향을 미칠 수 있다고 주장한다. 그는 인간 행동의 주원인을 ‘경제적 요인’으로 해석하며, 경제적 요인이 가족구조 변화에 미치는 결과가 긍정적이면 소득효과, 부정적이면 독립효과로 설명한다. 즉 새로운 복지급여를 통해 주소득자 이외의 가구구성원의 소득이 증가하여 가구 내 결속이 강화되면 소득효과이며, 가구 내 결속이 약화되면 독립효과라는 것이다(민기채, 2011).



승하였다. 이러한 급여수준 변화는 매년 전국소비자물가의 변동률을 적용하였기에 지속적으로 상승한 것이다. 이러한 상승으로 인해 2015년 기준 2,087,715명에게 5,283억 원을 지급할 정도로 그 규모가 커졌다(국민연금공단 연금급여실, 2016).

둘째, 제도의 주요 수급자인 여성의 국민연금제도 가입률이 높아졌다는 측면에서 부양가족연금제도의 존치문제를 제기할 수 있다. 제도의 도입시점에는 대부분의 여성 배우자가 미가입 상태여서 가족수당 성격의 부양가족연금을 통해 노후생활을 보완할 필요가 있었다. 반면 현재에는 여성의 경제활동참여율이 상승하여 여성인구의 제도가입률이 높아졌다. 1988년 기준 총가입자(4,432,695명) 대비 여성가입자(1,355,767명) 비율은 30.6%였지만, 2015년 기준 총가입자(21,568,354명) 대비 여성가입자(9,410,267명) 비율은 43.6%로 상승하였다(국민연금공단, 2016, p.22). 이상과 같은 변화상황을 고려할 때, 향후 1인 1연금 시대를 준비하는 과정에서 제도의 적정 폐지시점을 사전에 준비하는 것이 요청된다.

한편 제도 내외적 문제로 인해 제도가 당장 폐지되기 어렵다면 현행 제도를 보다 효율적으로 개선할 필요가 있다. 부양가족 대상자 선정 문제, 즉 수급요건에 대하여 신청가구의 불만이 계속되어 왔으며, 이에 따라 국민연금 급여업무를 담당하는 현장에서는 행정집행의 어려움을 토로하고 있기 때문이다. 국민연금법 시행령 제38조 ‘부양가족연금액 지급 대상의 생계유지에 관한 인정기준’에 따르면, 배우자·자녀의 경우 ‘명백하게 부양관계가 있는 것으로 볼 수 없는 경우에는 인정하지 않음’이라고 규정하고 있다. 그러나 해당 기준이 명확하지 않아 주관적 판단이 개입할 여지가 있으며, 부모의 경우 ‘주거를 달리하는 경우: 수급권자가 정기적으로 생계비 등 경제적 지원을 한 경우에만 인정’을 판단할 때 정기성 및 지원금액 수준에 대한 기준이 없는 등의 문제점이 있다. 이외에도 배우자가 혼인 전에 얻은 자녀 및 부 또는 모의 배우자에게는 주거를 같이하는 경우에만 인정함으로써 독립가구가 확산되고 있는 현실과 부합하지 않는 측면도 있다. 이러한 생계유지 인정기준 확인 과정에서 수급자의 불만으로 인한 민원발생과 그에 따른 공단직원의 소진 등 행정력 소모도 문제로 제기되고 있다. 이에 수급요건의 엄격성을 완화하고 그 개선방안을 도출하는 것은 국민연금제도의 신뢰 제고에 기여할 수 있을 것으로 사료된다.

이상의 문제제기에 따른 본 연구의 차별성은 다음과 같다. 첫째, 기존의 부양가족연금제도 연구에서는 주로 여성의 연금수급권 강화, 경제적 지원 등 제도의 필요성에 집중하여 논의되었으나, 본 연구에서는 제도의 폐지주장 논리 중 하나인 재정부

답에 대한 검증을 통해 제도폐지의 적정시점을 논의한다는 것이다. 둘째, 국민연금 수급자의 불만을 해소하고 국민연금공단의 행정효율성을 높이기 위해 수급요건 개선방안을 도출한다는 점이다.

## II. 선행연구 검토

본 장에서의 선행연구 검토는 부양가족연금제도와 관련된 ‘연구주제’를 기준으로 구분하여 제시하고자 한다. 부양가족연금제도와 관련된 기존연구는 다양한 주제로 논의되어 왔다. 그 주제를 크게 분류하면 필요성, 성격, 급여적절성, 수급요건으로 구분할 수 있다.

첫째, 부양가족연금제도의 필요성에 관한 연구이다. 먼저 부양가족에 대한 경제적 지원정책은 경제적 부담을 덜어주어 빈곤을 완화하므로 필요하다는 주장이다. 대표적으로 Rejda(1970)는 가족수당 등 국가에서 시행하는 가족부양정책의 제1기능은 빈곤완화에 있다고 주장한 바 있다. 다음으로 빈곤을 넘어 상대적으로 차별받고 있는 여성의 연금수급권 강화를 위해 필요하다는 주장이다. 1980년대 LIS 데이터를 활용한 분석에서 소득비례급여를 통한 소득대체율에 초점을 맞춘 연금제도 또는 사적연금 장려는 남성과 여성의 소득불평등을 심화시킨다는 실증분석 결과가 있다(Hutton & Witeford, 1992). 또한 미국, 영국, 아일랜드, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 6개 국가를 대상으로 젠더적 관점에 기초한 연금제도 비교연구 결과, 남성의 소득활동과 여성의 돌봄활동으로 양분되는 남녀 노동분화로 인해 발생하는 연금소득의 남녀 격차는 여성친화적 법안을 통해 개선될 수 있으며, 그 효과는 자유주의 국가에서 보다 성공적일 수 있다고 주장된 바 있다(Ginn, Daly, & Street, 2001). 이에 모든 국가가 소득수준과 노동경력에 기초한 소득비례제도를 구축하고 있지만, 동시에 대부분의 국가의 소득비례 급여는 배우자 및 유족에 대한 추가적 급여를 제공함으로써 경제적 지원을 하고 있다(Leitner, 2001).

이러한 주장들은 한국에서도 제기되었는데, 한국 여성들의 경제활동참여율과 소득수준이 매우 낮아 여성들의 노후보장이 매우 취약하므로 여성의 연금권 보장을 위한 관련 정책이 요구된다는 것이다. 그 중에서도 부양가족연금은 유족급여와 더불어 배우자 지위를 통해서 획득할 수 있는 권리이며, 연금을 가입할 수 없거나 가입하

라도 급여 수준이 매우 적은 여성의 노후보장을 위한 연금권 확보라고 주장되어 왔다(권문일, 2001; 김수완, 2002, 강성호·김철주·최은아, 2007). 이러한 주장은 55세~59세 국민연금 가입자 DB 자료에 기초한 연금급여 시뮬레이션 모델링 분석을 통해 뒷받침된 바 있다(류연규·황정임, 2008). 나아가 이혼과 재혼의 증가 및 남성가장 중심의 가족보장정책의 한계를 고려할 때 파생적 수급권은 한계가 있으므로, 1인 1연금에 기반한 여성의 개별수급권 도입(석재은, 2004)이 주장되기도 하였다.

둘째, 부양가족연금제도의 성격에 관한 연구이다. 기존의 논의들은 대체로 부양가족연금이 남성생계부양자 모델에 기초하여 주소득자의 배우자 지위를 통해 얻게 되는 파생적 수급권이라고 간주하여 왔다. 여성이 획득할 수 있는 연금소득의 종류는 4가지가 있는데, 부양가족연금제도와 같은 형태는 배우자와의 관계에서 파생되는 수급권으로 구분될 수 있다는 것이다(Ginn, Daly, & Street, 2001). 권문일(2001)은 파생수급권이 ‘기여’가 아닌 가족상황 또는 결혼여부에 따라 결정되며 소득활동을 하지 않는 자들이 얻는 수급권이라고 설명한 바 있다. 즉 파생적 수급권은 ‘기여’가 아닌 ‘가족관계’에 기초하여 얻게 된 간접적 수급권이라고 할 수 있다. 송다영(2004)도 가족부양과 관련한 사회보험법은 형식적이고 피상적인 가족부양 원칙을 제시하는데 그치고 있다는 비판을 통해 간접적으로 언급한 바 있다. 김현수(2009)도 여성은 노후보장을 위한 수단으로 유족연금이나 부양가족연금이라는 파생적 수급권에 의존하는 비율이 매우 높다고 하면서, 한부모가정, 재혼가정, 조손가정의 증가로 남성중심의 사회보장제도에 대한 수정이 불가피하다고 하였다. 그러나 김수완(2002)은 배우자의 지위로 획득한 권리가 파생적 수급권으로만 인식되어 왔으나, 실제로는 배우자의 개별권리 또는 소득보장 차원의 직접적 권리로 인정될 수 있다고 하였다. 즉 배우자 지위를 통해 획득한 권리인 배우자급여는 간접적인 파생적 수급권 차원을 넘어 배우자로서의 무급노동을 기여로 인정하는 직접적 권리이자 개별적 수급권으로 확장되어 해석될 수 있다는 것이다(김수완, 2002). 그러나 설령 개별적 수급권으로 인정된다 할지라도 남녀간 사회적 생산과 재생산의 구분이 제거될 때까지는(Quadagno, 1988) 여성의 개별적 수급권이 남성의 그것과 동일시되기는 어렵다고 할 수 있다.

셋째, 부양가족연금제도의 급여적절성에 관한 연구이다. 일반적으로 부양가족연금 급여는 정액으로 지급되고 있는데, 그 수준이 부양가족연금 형태로 연금을 지급하는 국가들에 비하면 상당히 낮은 수준이라고 지적되어 왔다(김수완, 2002; 김현수, 2009). 김현수(2009)는 미국의 경우 배우자에게 완전퇴직급여의 50%를 지급하며,

일본의 경우 노령연금급여의 35%를 지급하여 상당히 높은 수준이지만, 우리나라의 경우 2008년 기준 연평균 노령연금지급액 244만원의 약 8.5%(배우자 기준)에 불과하다고 하였다. 부양가족연금액 수준이 매우 낮으므로 그 대안으로 권혁진(2007)은 연금수급권자의 생활유지 보장을 위해서라도 가구균등화 지수를 활용하여 급여수준을 조정하는 방식을 제시하기도 하였다. 여성이 연금 자격요건을 충족하기 위해 추가 노동을 하더라도 그 연금급여 수준은 남성에 비해 상당히 낮기 때문에 급여수준 제고에 대한 정당성이 확보될 수 있다(Levine, Mitchell, & Phillips, 2000).

넷째, 본 연구주제와 관련이 있는 부양가족연금제도의 수급요건에 관한 연구이다. 김현수(2009)는 낮은 지급액 수준에 비해 생계유지 및 신분관계 확인을 위해 많은 서류를 요구함으로써 수급권자는 서류 구비로 인한 불편을 호소하고 연금지급 실무자도 불필요한 행정력을 소모한다는 문제점을 지적한 바 있다. 특히 실질적인 부양여부가 모호한 부모의 경우, 생계유지 확인이 사실상 곤란하다고 지적한 바 있다. 부모뿐만 아니라 배우자와 자녀의 경우에도 ‘명백하게 부양관계가 있는 것으로 볼 수 없는 경우에는 인정하지 않음’이라는 규정에서 급여 신청자와 제공자 간에 이견이 있으므로 문제가 발생한다고 볼 수 있다.

이상과 같이 기존 연구들은 여성들의 경제활동참여율과 소득수준이 매우 낮아 연금을 가입하지 못하거나 가입기간이 짧아 연금을 받지 못하여, 여성의 개별적 수급권이 미흡한 상황이므로 부양가족연금은 여전히 중요하다고 주장되어 왔다. 그러나 이상의 연구들은 2010년 이전의 연구들로서 변화된 상황을 반영하지 못하고 있다고 비판받을 수 있다. 변화된 상황은 부양가족연금 급여규모 증가 및 여성의 제도가입률 제고라고 할 수 있다. 또한 기여에 기반한 사회보험의 원리가 아닌 가족수당 성격의 부가급여를 제공하는 근본적인 문제제기와 함께 1인 1연금 시대의 확대 과정에서 제도 존치에 대한 타당성도 의문시되고 있다. 또한 현실적으로 당장의 폐지가 어렵다면 고객만족도와 행정효율성 제고 차원에서 수급요건 개선에 대한 논의가 필요한 실정이다.

그러나 선행연구 검토 결과 기존 연구들은 본 연구와 일정한 거리가 있다. 첫째, 기존 연구들은 여성연금수급권 강화, 파생적 수급권 또는 개별적 수급권에 초점을 맞추어 제도를 설명해왔다. 둘째, 부양가족연금의 제도적 분석을 시도한 연구들은 대부분 부양가족연금의 급여 적정성을 평가하는 단계에만 머물렀고, 수급요건 개선 방안과 같은 구체적 제도개선 방안까지 나아가는데 제한적이었다. 셋째, 무엇보다도 기존 연구들은 부양가족연금 확대방안에만 초점을 두고 있어 적정 폐지시점의 논의

로까지 나아가지 못하였다. 부양가족연금이 연금재정에 어느 정도 영향을 미치는지에 대한 실증분석이 제한적이었으며, 제도의 적정 폐지시점을 논의하는데 있어 자료 제공에 한계가 있다.

### Ⅲ. 부양가족연금제도 개정안에 따른 재정추계

#### 1. 부양가족연금액 산출 근거

##### 가. 부양가족연금 대상자 현황

먼저 부양가족연금 대상자에 대한 설명이다. 2015년 기준 전체 부양가족연금 대상자는 2,087,715명으로, 전체 연금수급자 대비 54.5%에 이르는 수치이다. 물론 1명의 연금수급자에 2명 이상의 부양가족연금 대상자가 가능하므로 전체 연금수급자 대비 비율로 추정하는 것은 과대추정이지만, 단순 계산으로 볼 때 상당한 수치라는 것이 확인된다. 부양가족연금 대상자 중에서 배우자가 1,824,567명(87.4%), 자녀가 118,319명(5.7%), 부모가 144,829명(6.9%)으로써 주된 부양가족연금 대상자는 배우자임을 알 수 있다.

〈표 1〉 부양가족연금 대상자 현황

(2015년 기준, 단위: 명(%))

연금종별	수급자	부양가족연금 대상자			
		계	배우자	자녀	부모
합 계	3,832,188	2,087,715 (54.5)	1,824,567 (87.4)	118,319 (5.7)	144,829 (6.9)
노령연금	3,151,349	1,945,439 (61.7)	1,778,692 (91.4)	40,278 (2.1)	126,469 (6.5)
장애연금	75,688	70,718 (93.4)	44,819 (63.4)	19,779 (28.0)	6,120 (8.7)
유족연금	605,151	71,558 (11.8)	1,056 (1.5)	58,262 (81.4)	12,240 (17.1)

출처: 국민연금공단 연금급여실(2016)

**나. 부양가족연금제도에 따른 연금액 산출방법**

부양가족연금 대상자 및 연금액 산출방법에 관한 설명이다. 연금종류별(노령연금, 장애연금, 유족연금)로 산출방법은 동일하다. 먼저 현행 제도를 그대로 유지할 경우 인데, 쉽게 말해 노령, 장애, 유족연금의 부양가족연금 모두 그대로 유지한다는 가정 하에 대상자와 연금액을 산출하는 것이다. 산출방법은 2015년 기준 수급자 대비 부양가족연금 대상자의 비율을 기준으로 적용하였고, 생존률 가정은 <표 2>를 반영하여 2016년 이후 부양가족연금 대상자 및 부양가족연금액을 추계하였다.

<표 2> 기대수명 가정

(단위 : 세)

구분	2010	2020	2030	2040	2050	2060
남자	77.20	79.31	81.44	83.42	85.09	86.59
여자	84.07	85.67	86.98	88.21	89.28	90.30

출처: 통계청, 『장래인구추계 결과』, 2011.

다음으로 개정안으로써 2017년부터 노령연금의 부양가족연금 지급만 폐지할 경우를 가정하여 추계하였다. 2017년 이후부터 신규 노령연금의 부양가족연금 대상자가 발생하지 않게 되므로, 2060년 이후에는 노령연금의 부양가족연금 대상자가 0명이 된다. 장애연금과 유족연금은 대상자 규모가 작기도 하거니와 긍정적 차별의 관점 및 최저생활보장의 차원에서 제도를 유지하는 안이다. 산출방법은 현 제도를 유지할 경우와 마찬가지로 2015년 기준 수급자 수 대비 부양가족연금 대상자 수를 기준으로 적용하였다. 이상의 내용을 다음의 <표 3>에 정리하였다.

<표 3> 부양가족연금 대상자 및 연금액 산출방법

구분	제도	산출방법
현행	노령, 장애, 유족연금의 부양가족연금 유지	<ul style="list-style-type: none"> <li>부양가족연금 대상자 수(2015년) = 수급자 수(2015년) × 대상자 비율(2015년)</li> <li>대상자 비율(2015년)은 수급자 대비 부양가족연금 대상자 ※ &lt;표 1&gt; 근거로 비율 산출(노령61.7%, 장애93.4%, 유족11.8%)</li> <li>2016년 이후 부양가족연금액 대상자 수(t) = 신규 부양가족연금 대상자 수(t) + 부양가족연금 대상자 수(t-1)</li> </ul>

구분	제도	산출방법
		<ul style="list-style-type: none"> <li>× 생존율(t-1)</li> <li>• 부양가족연금액(t) = 부양가족연금 대상자 수(t) × 부양가족연금액(t)</li> <li>• 수급연령 상향 스케줄은 현행 제도와 동일</li> </ul>
개정안	2017년부터 노령연금의 부양가족연금 폐지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 내용: 2017년 이후 노령연금의 부양가족연금 지급 제외</li> <li>• 가정: 2017년 이후부터 신규 부양가족연금 대상자 미발생                      ※ 2017년 이후 노령 부양가족연금 대상자 수(t) = 노령 부양가족연금 대상자 수(t-1) × 생존율(t-1)</li> <li>• 수급연령 상향 스케줄은 현행 제도와 동일</li> </ul>

## 2. 부양가족연금 대상자 및 연금액 산출결과

### 가. 부양가족연금 대상자 변화

현행안(노령, 장애, 유족연금의 부양가족연금 유지)과 개정안(2017년부터 노령연금의 부양가족연금 폐지)의 산출방법에 기초하여 부양가족연금 대상자를 추계한 결과는 다음과 같다. 먼저 현행대로 제도를 유지할 경우의 결과이다. 2016년 이후의 부양가족연금 대상자는 단 한 번의 감소도 보이지 않고 지속적으로 상승하는 결과를 보였다. 2060년 기준 7,397,000명까지 부양가족연금 대상자가 증가하는 것으로 나타났다.

다음으로 개정안 적용 시의 결과이다. 노령연금의 부양가족연금 대상자는 지속적으로 감소하는 것으로 추계되었다. 이는 신규수급자가 발생하지 않고 기존 수급자가 일정한 사망률에 의해 지속적으로 사망하기 때문이다.

결국 개정안에서 현행안의 대상자 수를 뺀 경우, 2060년 기준 6,889,000명 대상자 규모가 감소할 수 있음을 확인하였다. 즉 현행제도 유지와 비교하여 개정안을 도입할 경우 2060년에 약 6,889천 명의 대상자 규모 감소효과가 확인된다.

〈표 4〉 부양가족연금 대상자 변화

(단위: 천 명)

연도	개정안 - 현행	현행 기준 부양가족연금 대상자				개정안 기준 부양가족연금 대상자			
		계	노령	장애	유족	계	노령	장애	유족
2016	-	2,159	1,972	106	80	2,159	1,972	106	80

연도	개정안 - 현행	현행 기준 부양가족연금 대상자				개정안 기준 부양가족연금 대상자			
		계	노령	장애	유족	계	노령	장애	유족
2017	-192	2,332	2,126	116	90	2,140	1,934	116	90
2018	-247	2,366	2,142	125	99	2,118	1,894	125	99
2019	-453	2,547	2,305	134	108	2,093	1,851	134	108
2020	-678	2,743	2,484	143	116	2,065	1,806	143	116
2021	-916	2,949	2,674	152	123	2,034	1,758	152	123
2022	-1,163	3,161	2,870	161	130	1,999	1,707	161	130
2023	-1,219	3,179	2,872	170	137	1,960	1,653	170	137
2024	-1,447	3,366	3,044	178	143	1,918	1,597	178	143
2025	-1,685	3,558	3,223	187	149	1,873	1,538	187	149
2026	-1,921	3,746	3,397	195	154	1,826	1,476	195	154
2027	-2,175	3,950	3,587	203	160	1,775	1,412	203	160
2028	-2,227	3,948	3,573	211	164	1,721	1,346	211	164
2029	-2,477	4,141	3,755	219	168	1,665	1,278	219	168
2030	-2,744	4,350	3,952	226	172	1,606	1,208	226	172
2031	-3,013	4,559	4,150	233	176	1,546	1,137	233	176
2032	-3,287	4,770	4,351	240	179	1,484	1,065	240	179
2033	-3,368	4,789	4,360	246	182	1,420	992	246	182
2034	-3,648	5,005	4,567	253	185	1,357	919	253	185
2035	-3,920	5,213	4,767	259	187	1,293	847	259	187
2036	-4,187	5,416	4,962	265	190	1,229	775	265	190
2037	-4,443	5,609	5,147	270	192	1,167	705	270	192
2038	-4,684	5,790	5,320	276	194	1,105	636	276	194
2039	-4,908	5,954	5,478	281	196	1,046	570	281	196
2040	-5,117	6,106	5,623	285	197	988	506	285	197
2041	-5,308	6,241	5,753	290	199	933	445	290	199
2042	-5,491	6,372	5,879	293	200	881	387	293	200
2043	-5,665	6,497	5,999	297	201	832	334	297	201
2044	-5,832	6,619	6,117	300	202	787	284	300	202
2045	-5,989	6,735	6,228	303	203	746	240	303	203
2046	-6,134	6,843	6,333	306	204	709	199	306	204
2047	-6,263	6,940	6,427	308	205	676	163	308	205



연도	개정안 - 현행	현행 기준 부양가족연금 대상자				개정안 기준 부양가족연금 대상자			
		계	노령	장애	유족	계	노령	장애	유족
2048	-6,376	7,022	6,507	310	205	647	131	310	205
2049	-6,471	7,092	6,574	312	206	621	103	312	206
2050	-6,547	7,147	6,627	314	206	600	80	314	206
2051	-6,607	7,189	6,668	315	206	582	61	315	206
2052	-6,657	7,225	6,703	316	206	568	45	316	206
2053	-6,700	7,254	6,732	317	206	554	32	317	206
2054	-6,738	7,282	6,760	317	205	543	21	317	205
2055	-6,772	7,306	6,785	317	204	534	13	317	204
2056	-6,802	7,327	6,807	316	203	525	6	316	203
2057	-6,827	7,348	6,830	316	202	521	3	316	202
2058	-6,852	7,368	6,853	314	201	517	2	314	201
2059	-6,873	7,386	6,874	313	199	513	1	313	199
2060	-6,889	7,397	6,889	311	197	508	-	311	197

## 나. 부양가족연금액 변화

현행안(노령, 장애, 유족연금의 부양가족연금 모두 그대로 유지)과 개정안(2017년부터 노령연금의 부양가족연금 폐지)의 산출방법에 기초하여 부양가족연금액을 추계한 결과는 다음과 같다. 먼저 현행대로 제도를 유지할 경우의 결과이다. 2016년 이후의 부양가족연금액은 단 한 번의 감소도 보이지 않고 지속적으로 상승하는 결과를 보였다. 2060년 기준 52,724억 원까지 부양가족연금액이 증가하는 것으로 나타났다.

다음으로 개정안 적용 시의 결과이다. 노령연금의 부양가족연금 대상자가 사라지기 때문에 2060년에 노령연금의 부양가족연금 연금액은 0원으로 추계되었다. 즉, 2060년 이후 노령연금의 부양가족연금액 지출은 발생하지 않고 장애 및 유족연금 수급자에 대한 부양가족연금액만 남는 것이다.

결국 개정안에서 현행의 부양가족연금액을 뺀 경우, 2060년 기준 49,791억 원의 연금액이 감소할 수 있음이 확인된다. 즉 현행제도 유지와 비교하여 개정안을 도입할 경우 2060년에 약 5조원의 연금재정 감소효과가 확인된다.

〈표 5〉 부양가족연금액 변화

(단위: 억 원, 경상가)

연도	개정안 - 현행	현행 기준 부양가족연금액				개정안 기준 부양가족연금액			
		계	노령	장애	유족	계	노령	장애	유족
2016	-	5,283	4,922	230	131	5,283	4,922	230	131
2017	-260	5,900	5,488	259	153	5,641	5,228	259	153
2018	-613	6,378	5,912	291	175	5,765	5,299	291	175
2019	-1,012	6,895	6,372	324	198	5,883	5,360	324	198
2020	-1,690	7,683	7,102	359	221	5,993	5,412	359	221
2021	-2,461	8,549	7,908	396	245	6,088	5,447	396	245
2022	-3,312	9,471	8,771	433	268	6,159	5,459	433	268
2023	-3,911	10,124	9,362	471	291	6,213	5,451	471	291
2024	-4,509	10,757	9,933	510	314	6,247	5,423	510	314
2025	-5,450	11,711	10,824	550	337	6,261	5,374	550	337
2026	-6,448	12,702	11,751	591	360	6,254	5,303	591	360
2027	-7,528	13,760	12,743	634	383	6,232	5,215	634	383
2028	-8,305	14,492	13,410	677	405	6,187	5,105	677	405
2029	-9,104	15,224	14,077	720	427	6,120	4,973	720	427
2030	-10,355	16,386	15,174	764	448	6,031	4,818	764	448
2031	-11,702	17,628	16,350	809	470	5,926	4,648	809	470
2032	-13,108	18,909	17,566	853	490	5,801	4,457	853	490
2033	-14,159	19,815	18,407	897	511	5,656	4,248	897	511
2034	-15,267	20,767	19,294	942	531	5,500	4,027	942	531
2035	-16,825	22,153	20,616	986	551	5,328	3,791	986	551
2036	-18,412	23,559	21,958	1,031	570	5,147	3,546	1,031	570
2037	-20,002	24,958	23,293	1,075	589	4,956	3,292	1,075	589
2038	-21,590	26,353	24,624	1,120	608	4,763	3,034	1,120	608
2039	-23,134	27,697	25,906	1,164	627	4,563	2,772	1,164	627
2040	-24,649	29,012	27,159	1,208	645	4,363	2,510	1,208	645
2041	-26,131	30,298	28,383	1,251	663	4,166	2,252	1,251	663
2042	-27,594	31,569	29,594	1,294	682	3,975	2,000	1,294	682
2043	-29,058	32,851	30,815	1,336	700	3,792	1,757	1,336	700
2044	-30,527	34,151	32,056	1,378	718	3,624	1,528	1,378	718
2045	-31,996	35,464	33,309	1,419	736	3,468	1,313	1,419	736

연도	개정안 - 현행	현행 기준 부양가족연금액				개정안 기준 부양가족연금액			
		계	노령	장애	유족	계	노령	장애	유족
2046	-33,449	36,778	34,563	1,460	754	3,329	1,114	1,460	754
2047	-34,869	38,074	35,800	1,502	772	3,205	931	1,502	772
2048	-36,238	39,332	36,999	1,543	790	3,094	761	1,543	790
2049	-37,549	40,551	38,160	1,584	808	3,002	611	1,584	808
2050	-38,789	41,721	39,272	1,624	825	2,932	483	1,624	825
2051	-39,956	42,837	40,330	1,664	842	2,881	375	1,664	842
2052	-41,075	43,922	41,360	1,703	859	2,847	285	1,703	859
2053	-42,170	44,990	42,374	1,741	875	2,819	204	1,741	875
2054	-43,259	46,065	43,398	1,777	890	2,806	139	1,777	890
2055	-44,348	47,149	44,432	1,812	905	2,801	84	1,812	905
2056	-45,434	48,238	45,473	1,846	919	2,804	39	1,846	919
2057	-46,500	49,334	46,523	1,879	932	2,834	23	1,879	932
2058	-47,584	50,450	47,596	1,910	945	2,867	12	1,910	945
2059	-48,690	51,590	48,695	1,939	956	2,900	5	1,939	956
2060	-49,791	52,724	49,791	1,968	965	2,933	-	1,968	965

#### 다. 전체 수급자 대비 부양가족연금 대상자 및 전체 연금급여 대비 부양가족 연금액의 비율 변화

이상의 추계결과를 2013년 국민연금 재정계산 결과와 비교하여 전체 수급자 대비 부양가족연금 대상자 및 전체 연금급여 대비 부양가족연금액의 비율을 계산하였다. 첫째, 전체 수급자 대비 부양가족연금 대상자 비율의 결과이다. 현행대로 제도를 유지할 경우 2016년 기준 54.6%인데 그 수치는 지속적으로 감소하여 2060년 기준 43.6%까지 하락하는 것으로 나타났다. 앞의 부양가족연금 대상자의 추계분석에서는 그 규모가 지속적으로 증가하는 결과를 보였으나, 그 증가폭이 전체 연금수급자의 증가폭보다 크지 않기 때문에 비율이 하락하는 것이라고 이해할 수 있다. 개정안을 도입할 경우 10년 후인 2026년에 절반 수준인 27.6%, 2038년에 10%로 급격히 하락하여 2060년에 3% 수준까지 감소하는 것으로 나타났다. 결국 현행제도 유지와 비교하여 개정안을 도입할 경우 전체 수급자 대비 부양가족연금 대상자 비율은 2060년 기준 40.6%p의 감소효과를 보인다.

둘째, 전체 연금급여 대비 부양가족연금액 비율의 결과이다. 현행대로 제도를 유지할 경우 2016년 기준 3.1%인데 그 수치는 지속적으로 감소하여 2060년 기준 0.8%까지 하락하는 것으로 나타났다. 앞의 부양가족연금액 추계분석에서는 그 규모가 지속적으로 증가하는 결과를 보였으나, 그 증가폭이 전체 연금급여액의 증가폭보다 크지 않기 때문에 비율이 하락하는 것이라고 이해할 수 있다. 개정안을 도입할 경우 10년 후인 2027년에 1%, 2058년에 소수점 이하인 0%대로 진입하는 것으로 나타났다. 결국 현행제도 유지와 비교하여 개정안을 도입할 경우 전체 연금급여 대비 부양가족연금액 비율은 2060년 기준 0.8%p 감소효과를 보인다.

〈표 6〉 전체 수급자 대비 부양가족연금 대상자 및 전체 연금급여 대비 부양가족 연금액의 비율

연도	전체 수급자 수 대비 비율				전체 연금급여 대비 비율			
	부양가족연금 대상자 수			수급자 (천명)	부양가족연금액			연금급여 (억원)
	현행	개정안	비율차이		현행	개정안	비율 차이	
2016	54.6%	54.6%	0.0%p	3,957	3.1%	3.1%	0.0%p	168,278
2017	55.2%	50.7%	-4.5%p	4,224	3.1%	2.9%	-0.1%p	193,447
2018	55.1%	49.3%	-5.8%p	4,294	3.0%	2.7%	-0.3%p	213,831
2019	55.6%	45.7%	-9.9%p	4,582	2.9%	2.5%	-0.4%p	237,259
2020	56.1%	42.2%	-13.9%p	4,893	2.8%	2.2%	-0.6%p	274,111
2021	56.5%	38.9%	-17.5%p	5,224	2.7%	1.9%	-0.8%p	316,549
2022	56.8%	35.9%	-20.9%p	5,567	2.6%	1.7%	-0.9%p	363,709
2023	56.5%	34.8%	-21.7%p	5,629	2.5%	1.6%	-1.0%p	399,430
2024	56.5%	32.2%	-24.3%p	5,954	2.5%	1.4%	-1.0%p	436,938
2025	56.6%	29.8%	-26.8%p	6,288	2.4%	1.3%	-1.1%p	493,857
2026	56.6%	27.6%	-29.0%p	6,623	2.3%	1.1%	-1.2%p	555,713
2027	56.5%	25.4%	-31.1%p	6,989	2.2%	1.0%	-1.2%p	625,019
2028	56.1%	24.5%	-31.7%p	7,033	2.1%	0.9%	-1.2%p	677,348
2029	55.9%	22.5%	-33.4%p	7,409	2.1%	0.8%	-1.2%p	734,178
2030	55.8%	20.6%	-35.2%p	7,803	2.0%	0.7%	-1.3%p	822,383
2031	55.5%	18.8%	-36.7%p	8,213	1.9%	0.6%	-1.3%p	919,351
2032	55.2%	17.2%	-38.0%p	8,640	1.8%	0.6%	-1.3%p	1,024,506
2033	55.0%	16.3%	-38.7%p	8,712	1.8%	0.5%	-1.3%p	1,103,032

연도	전체 수급자 수 대비 비율				전체 연금급여 대비 비율			
	부양가족연금 대상자 수			수급자 (천명)	부양가족연금액			연금급여 (억원)
	현행	개정안	비율차이		현행	개정안	비율 차이	
2034	54.6%	14.8%	-39.8%p	9,171	1.7%	0.5%	-1.3%p	1,189,053
2035	54.1%	13.4%	-40.7%p	9,640	1.7%	0.4%	-1.3%p	1,317,816
2036	53.5%	12.2%	-41.4%p	10,116	1.6%	0.4%	-1.3%p	1,456,270
2037	53.0%	11.0%	-42.0%p	10,589	1.6%	0.3%	-1.2%p	1,602,280
2038	52.4%	10.0%	-42.4%p	11,054	1.5%	0.3%	-1.2%p	1,751,476
2039	51.7%	9.1%	-42.6%p	11,510	1.5%	0.2%	-1.2%p	1,905,225
2040	51.1%	8.3%	-42.9%p	11,940	1.4%	0.2%	-1.2%p	2,069,054
2041	50.6%	7.6%	-43.0%p	12,347	1.4%	0.2%	-1.2%p	2,236,738
2042	50.0%	6.9%	-43.1%p	12,746	1.3%	0.2%	-1.1%p	2,409,118
2043	49.5%	6.3%	-43.1%p	13,131	1.3%	0.1%	-1.1%p	2,586,670
2044	48.9%	5.8%	-43.1%p	13,542	1.2%	0.1%	-1.1%p	2,774,228
2045	48.3%	5.3%	-42.9%p	13,958	1.2%	0.1%	-1.1%p	2,974,673
2046	47.6%	4.9%	-42.7%p	14,369	1.2%	0.1%	-1.1%p	3,185,084
2047	47.0%	4.6%	-42.5%p	14,750	1.1%	0.1%	-1.0%p	3,401,155
2048	46.6%	4.3%	-42.3%p	15,082	1.1%	0.1%	-1.0%p	3,616,959
2049	46.2%	4.0%	-42.1%p	15,365	1.1%	0.1%	-1.0%p	3,830,625
2050	45.8%	3.8%	-42.0%p	15,603	1.0%	0.1%	-1.0%p	4,042,762
2051	45.5%	3.7%	-41.8%p	15,806	1.0%	0.1%	-0.9%p	4,254,111
2052	45.2%	3.6%	-41.6%p	15,986	1.0%	0.1%	-0.9%p	4,466,942
2053	44.9%	3.4%	-41.5%p	16,150	1.0%	0.1%	-0.9%p	4,683,427
2054	44.7%	3.3%	-41.3%p	16,302	0.9%	0.1%	-0.9%p	4,906,113
2055	44.4%	3.2%	-41.2%p	16,445	0.9%	0.1%	-0.9%p	5,136,968
2056	44.2%	3.2%	-41.0%p	16,576	0.9%	0.1%	-0.8%p	5,377,520
2057	44.0%	3.1%	-40.9%p	16,697	0.9%	0.1%	-0.8%p	5,629,505
2058	43.8%	3.1%	-40.8%p	16,804	0.9%	0.0%	-0.8%p	5,893,080
2059	43.7%	3.0%	-40.7%p	16,890	0.8%	0.0%	-0.8%p	6,166,358
2060	43.6%	3.0%	-40.6%p	16,951	0.8%	0.0%	-0.8%p	6,447,165

### 3. 부양가족연금제도의 적정 폐지시점

이상의 추계결과에 기초하여 부양가족연금제도의 적정 폐지시점을 논하고자 한다. 먼저 현행제도 유지와 비교하여 개정안을 도입할 경우의 주요결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 2060년 기준 약 6,889천 명의 대상자 규모 감소효과가 확인된다. 둘째, 2060년 기준 약 5조원의 부양가족연금액 감소효과가 확인된다. 셋째, 전체 수급자 대비 부양가족연금 대상자 비율은 2060년 기준 40.6%p의 감소효과를 보인다. 넷째, 전체 연금급여 대비 부양가족연금액 비율은 2060년 기준 0.8%p 감소효과를 보인다.

이상의 결과는 인구 대비 수급자 비율의 결과와 관련하여 해석할 수 있다. 2013 국민연금장기재정계산에 따르면, 65세 이상 인구 대비 수급자 비율은 2013년에 32.8%에 불과하지만, 2030년 50.2%로 과반수가 연금수급자가 되며, 2060년에는 91.3%로 10명 9명 이상이 연금수급자가 되고, 2083년에는 97%가 포괄되는 것으로 추계하고 있다.

2060년에 거의 1인 1연금(65세 이상 인구 중 91.3%가 연금수급자) 시대가 도래한다. 현행제도 유지와 비교하여 개정안을 도입할 경우 2060년 기준 0.8%라는 전체 연금급여 대비 부양가족연금액 비율의 감소효과를 얻고자 무리하게 부양가족연금제도의 폐지를 서두를 필요가 없다는 것이다. 부양가족연금제도로 인해 발생하는 연금재정의 불안정성은 심각하지 않기에 논란의 공산이 큰 제도폐지보다는 제도를 보다 효율적으로 개선하기 위한 전략이 우선된다고 할 수 있다. 따라서 노령연금의 부양가족연금제도 적정 폐지시점은 10명 중 9명 이상이 연금수급자가 되어 실질적인 1인 1연금 시대가 도래하는 2060년 이후라고 할 수 있다. 이 시기가 되면 자연스럽게 부양가족연금제도 폐지가 논의될 것이다. 그리고 2060년 이후 논의 시에도 장애연금과 유족연금의 부양가족연금제도는 그대로 유지함으로써 최저생활을 보장할 수 있도록 긍정적 차별정책을 시행할 필요가 있다.

〈표 7〉 인구대비 수급자 비율(65세 이상)

(단위: 천 명, %)

	수급자수				인구 대비 수급자 비율			
	전체	노령연금	장애연금	유족연금	전체	노령연금	장애연금	유족연금
2013	2,015	1,782	13	220	32.8	29.0	0.2	3.6
2014	2,199	1,929	15	254	34.4	30.2	0.2	4.0
2015	2,363	2,056	17	291	35.7	31.0	0.3	4.4
2020	3,311	2,764	28	519	41.0	34.2	0.3	6.4
2025	4,650	3,803	42	805	45.0	36.8	0.4	7.8
2030	6,367	5,194	55	1,118	50.2	40.9	0.4	8.8
2035	8,463	6,973	62	1,428	57.4	47.3	0.4	9.7
2040	10,746	8,972	65	1,709	65.1	54.4	0.4	10.4
2045	12,777	10,766	62	1,949	73.1	61.6	0.4	11.2
2050	14,498	12,310	57	2,130	80.6	68.4	0.3	11.8
2055	15,438	13,171	51	2,216	87.2	74.4	0.3	12.5
2060	16,087	13,857	45	2,185	91.3	78.6	0.3	12.4
2065	16,145	14,022	39	2,084	92.8	80.6	0.2	12.0
2070	15,528	13,542	34	1,953	94.6	82.5	0.2	11.9
2075	14,685	12,846	30	1,810	95.9	83.9	0.2	11.8
2080	13,885	12,193	26	1,666	96.7	84.9	0.2	11.6
2083	13,435	11,833	24	1,579	97.0	85.4	0.2	11.4

출처: 국민연금재정계산위원회(2013: 66). “2013 국민연금장기재정계산”.

#### IV. 부양가족연금제도의 수급요건 개선방안

부양가족연금은 급여종류와 관계없이 노령연금, 장애연금(장애등급 1~3급) 및 유족연금에서 지급하고 있는데, 소득활동에 따른 노령연금(구 재직자노령연금), 분할연금, 장애일시보상금(장애등급 4급), 반환일시금이나 사망일시금의 경우는 부양가족연금 적용 범위에서 제외된다.

현행 부양가족연금의 지급대상은 배우자와 만 19세 미만 또는 장애등급 2급 이상에 해당되는 자녀(배우자가 혼인 전에 얻은 자녀(계자녀) 및 입양된 자녀를 포함), 60세 이상 또는 장애등급 2급 이상에 해당되는 부모(배우자의 부모, 양부모 및 배우

자의 양부모, 부 또는 모의 배우자(계부모, 적부모)를 포함, 단, 배우자의 계부모, 배우자의 적부모는 제외)로 규정하고 있다.

이들이 부양가족 대상자로 인정받기 위해서는 국민연금법 시행령의 ‘부양가족연금 대상자 인정기준’에 따른 생계유지 요건을 충족해야 한다. 다음의 <표 8>은 현행 부양가족연금 대상자 인정기준이다.

<표 8> 부양가족연금 대상자 인정기준

부양가족 대상	인정기준	필요서류
가. 배우자·자녀	인정. 다만, 가출·실종 등의 사유로 명백하게 부양관계가 있는 것으로 볼 수 없는 경우에는 인정하지 않음	○ 주거를 같이하는 경우: 가족관계증명서류  ○ 주거를 달리하는 경우: 가족관계증명서류 통장사본 등 경제적 지원 사실을 증명할 수 있는 서류
나. 배우자가 혼인 전에 얻은 자녀	주거를 같이하는 경우에만 인정	
다. 부모	1) 주거를 같이하는 경우: 인정 2) 주거를 달리하는 경우: 수급권자가 정기적으로 생계비 등 경제적 지원을 한 경우에만 인정	
라. 부모 또는 모 배우자 (다목에 해당되는 경우는 제외한다)	주거를 같이하는 경우에만 인정	
마. 가입자 또는 가입자였던자와 관계는 위 가목부터 라목까지 어느 하나에 해당하나, 수급권자와의 관계는 그에 해당하지 않는 경우	주거를 같이 하는 경우에만 인정	

출처: 국민연금법 시행령 제38조 부양가족연금액 지급 대상의 생계유지에 관한 인정기준의 별표 1

생계유지 인정기준과 필요서류가 엄격하여 제도 이용의 접근성 측면에서 어려움을 토로하고 있기 때문에 행정효율성 제고 및 수급자들의 사회권 확보 차원에서 수급요건을 개선할 필요가 있다. 이에 현행 제도의 수급요건 및 신청절차 상에서의 문제점을 제시하고 해당 문제점을 극복할 수 있는 수급요건 개선방안 및 신청절차 간소화 방안을 제시하고자 한다.



현행 제도의 운영에서의 대표적인 문제점 및 그 대안은 다음과 같다. 첫째, 동거 요건은 변화된 가족구조를 반영하지 못한다는 것이다. 배우자가 혼인 전에 얻은 자녀 및 부모는 모의 배우자에게는 주거를 같이하는 경우에만 인정함으로써 독립가구가 확산되고 있는 현실과 부합하지 않는 측면이 있다. 특히 동거 요건은 수급자의 부모의 경우에 문제가 발생한다. 실제 65세 이상 노인은 자녀로부터 경제적 지원을 받더라도 자녀와 동거하지 않는 경향이 높아져 가고 있다. 1985년부터 2015년까지의 고령자 가구 유형은 다음의 <표 9>와 같이 변화하여 왔다. 2세대 가구 중 부부+자녀 가구는 1985년 기준 133천 가구(1.4%)였으며, 2015년 기준 371천 가구(1.9%)로 0.5%p 증가에 그쳤다. 반면 1세대 가구 중 노인부부가구는 1985년 기준 146천 가구(1.5%)였으며, 2015년 기준 1,232천 가구(6.4%)로 4.9%p 증가하였으며, 1인 가구인 독거노인가구는 1985년 기준 115천 가구(1.2%)였으며, 2015년 기준 1,223천 가구(6.4%)로 5.2%p 증가하였다. 이러한 30년간의 가구유형의 변화 추이는 현재의 부양가족연금 대상자 인정기준 중 하나인 ‘동거’ 요건과 거리가 있다. 따라서 동거 경우만 인정시에는 민원발생이 지속될 공산이 크다.

동거 요건을 폐지할 경우의 대안은 바로 신분관계만으로 확인하는 것이다. 주거를 같이하는 경우이건 주거를 달리하는 경우이건 상관없이 수급자와의 신분관계만으로 파악하는 것이다. 따라서 주거지를 확인하기 위한 목적으로 주민등록등본 또는 가족관계증명서류를 제시하는 것이 아니라 신분관계, 즉 수급자의 부모인지를 확인하기 위하여 가족관계증명서류를 제시하는 것을 대안으로 할 수 있다.

<표 9> 고령자 가구 유형

(단위: 천 가구, %)

구분	총 가구	고령자 가구 <sup>1)</sup>	구성비 <sup>2)</sup>	고령자 가구 유형								
				1세대 가구	부부 가구	구성비 <sup>2)</sup>	2세대 가구	부부+자녀 가구	구성비 <sup>2)</sup>	3세대 가구	1인 가구 <sup>3)</sup>	구성비 <sup>2)</sup>
1985	9,571	677	7.1	147	146	1.5	237	133	1.4	166	115	1.2
1990	11,355	963	8.5	238	229	2	303	138	1.2	214	193	1.7
1995	12,958	1,251	9.7	389	381	2.9	326	143	1.1	171	349	2.7
2000	14,312	1,734	12.1	587	574	4	420	185	1.3	171	543	3.8
2005	15,887	2,448	15.4	846	828	5.2	583	249	1.6	221	783	4.9

구분	총 가구	고령자 가구 <sup>1)</sup>	구성비 <sup>2)</sup>	고령자 가구 유형								
				1세대 가구			2세대 가구			3세대 가구		1인 가구 <sup>3)</sup>
				부부 가구	구성비 <sup>2)</sup>	부부+ 자녀 가구	구성비 <sup>2)</sup>	구성비 <sup>2)</sup>	구성비 <sup>2)</sup>			
2010	17,339	3,111	17.9	1,075	1,046	6	723	298	1.7	231	1,066	6.1
2015	19,111	3,720	19.5	1,264	1,232	6.4	976	371	1.9	233	1,223	6.4

주: 1) 가구주의 연령이 65세 이상인 가구  
 2) 총 가구 중 고령자 가구 유형별 구성비  
 3) 가구주의 연령이 65세 이상이면서 혼자 사는 가구

출처: 통계청 국가통계포털(각 년도)

둘째, 경제적 지원에 대한 사실 증명은 급여신청자뿐만 아니라 급여제공자에게도 불편을 초래하며, 경제적 지원 기준의 모호성으로 인해 민원발생이 끊이지 않고 있다는 것이다. 일선 현장에서 가장 많이 발생하는 민원이라고 할 수 있다. 현행 기준은 부모에 대한 부양가족 인정 시, ‘주거를 달리하는 경우: 수급권자가 정기적으로 생계비 등 경제적 지원을 한 경우에만 인정’하고 있다. 그런데 정기성 및 지원금액 수준에 대한 기준이 없다. 실제 자녀들은 부모들에게 비정기적으로 용돈을 직접 주거나 현물을 사주는 경우도 있다. 그럼에도 불구하고 용돈, 공과금 대납 등 일정하게 경제적 지원을 하고 있다는 증빙자료로서 통장사본을 요청하기 때문에 이에 대한 불만이 제기되고 있다. 또한 여러 명의 성인자녀들이 부양비를 한 명에게 모아 부모의 통장에 입금한다 할지라도 전달주체가 연금수급권자가 아닐 수도 있기 때문에 경제적 지원 조항은 한계가 있다.

그 대안은 경제적 지원여부 조항을 삭제하는 것이다. 즉 ‘통장사본 등 경제적 지원 사실을 증명할 수 있는 서류’ 제출이라는 단서 조항을 폐지하고, 신분관계만 확인된다면 수급자격을 갖춘 것이라고 판정하는 것이다.

셋째, 명백한 부양관계 확인은 막대한 행정력을 소모시키며 일선 공단 직원들의 소진을 낳고 있다. 현행 기준은 수급자의 배우자 또는 자녀의 관계에 있다 하더라도 ‘가출·실종 등의 사유로 명백하게 부양관계가 있는 것으로 볼 수 없는 경우’에는 수급대상으로 포함하지 않고 있다. 그런데 명백한 부양관계를 확인하기 위해, 즉 수급자의 배우자나 자녀가 가출이나 실종 상태에 있는지를 확인하기 위해 정기적으로 공단 직원이 직접적으로 방문전화를 통해 확인하는 과정은 간단한 업무가 아니다. 더

구나 월 기준 배우자 20,800원, 자녀 및 부모 13,860원이라는 소액의 급여 지급 판정을 위해 공단 직원이 출장비를 소모하면서까지 직접 방문하여 확인하는 것은 비용효과 측면에서도 바람직하지 않다. 또한 치매에 걸린 배우자가 행방불명되면 부양가족연금 지급이 정지되지만, 추후 소재가 확인되어 부양하면 재지급해야 하는 경우도 있다. 그 대안은 명백한 부양관계 확인 조항을 삭제하는 것이다. 즉 ‘가출·실종 등의 사유로 명백하게 부양관계가 있는 것으로 볼 수 없는 경우’라는 단서 조항을 폐지하고, 신분관계만 확인된다면 수급자격을 갖추었다고 인정하는 것이다. 설령 가출과 실종 등의 상황이라 하더라도 그 판정을 위한 공단의 비용보다는 그 판정 행위를 하지 않는 공단의 효용이 더 크기 때문에 합리적이라고 할 수 있다. 이상의 문제점과 그 대안의 설명을 현행안과 개선안을 비교·종합하면 다음과 같다.

〈표 10〉 부양가족연금 대상자 인정기준의 개선안

부양가족 대상	현행		개선안	
	인정기준	필요서류	인정기준	필요서류
가. 배우자·자녀	인정. 다만, 가출·실종 등의 사유로 명백하게 부양관계가 있는 것으로 볼 수 없는 경우에는 인정하지 않음	○ 주거를 같이하는 경우: 가족관계 증명서류  ○ 주거를 달리하는 경우: 가족관계 증명서류, 통장사본 등 경제적 지원 사실을 증명할 수 있는 서류	인정	가족 관계 증명 서류
나. 배우자가 혼인 전에 얻은 자녀	주거를 같이하는 경우에만 인정		인정	
다. 부모	1) 주거를 같이하는 경우: 인정 2) 주거를 달리하는 경우: 수급권자가 정기적으로 생계비 등 경제적 지원을 한 경우에만 인정		인정	
라. 부모 또는 모 배우자(다목에 해당되는 경우는 제외한다)	주거를 같이하는 경우에만 인정		인정	
마. 가입자 또는 가입자였던자와 관계는 위 가목부터 라목까지 어느 하나에 해당하나, 수급권자와의 관계는 그에 해당하지 않는 경우	주거를 같이 하는 경우에만 인정		인정	

## VI. 결론

본 연구의 목적은 부양가족연금제도의 재정추계를 통해 제도폐지의 적정시점을 제시하고 수급요건 개선방안을 도출하는 것이었다. 이를 위해 부양가족연금제도를 존치할 경우와 노령연금의 부양가족연금 지급을 폐지할 경우의 재정추계를 통해 제도폐지의 적정시점을 논하고, 부양가족연금제도 수급요건의 문제점과 개선방안을 제시하고자 하였다. 본 연구의 결론은 제도폐지 시의 재정 감소효과가 미미하므로 1인 1연금 시대의 도래 이전까지 부양가족연금제도의 취지를 살려 수급요건을 개선하고 업무효율성을 강화하자는 것이다.

결론을 뒷받침할 주요 연구결과는 다음과 같다. 첫째, 부양가족연금제도의 적정 폐지시점은 10명 중 9명 이상이 연금수급자가 되어 실질적인 1인 1연금 시대의 도래시점인 2060년 이후라고 할 수 있다. 현행안(노령, 장애, 유족연금의 부양가족연금 모두 그대로 유지) 대비 개정안(2017년부터 노령연금의 부양가족연금 폐지)을 도입할 경우, 전체 연금급여 대비 부양가족연금액 비율은 2060년 기준 0.8%p 감소효과에 불과하였다. 현행 유지와 비교하여 다소 급진적인 개정안을 도입할 경우임에도 불구하고 2060년 기준 0.8%p라는 감소효과를 얻고자 무리하게 부양가족연금제도의 폐지를 서두를 필요가 없다. 물론 추가적인 재정소요가 있지만 제도의 안정성을 해칠만한 수준은 아니다. 현재도 부양가족연금 지급액은 전체 국민연금 급여의 3% 정도 수준으로 총 연금재정에 막대한 부담으로 작용되지는 않고 있다. 따라서 부양가족연금 제도는 연금제도가 성숙되어 1인 1연금 시대가 도래하면 자연스럽게 폐지논의가 진행될 것이므로, 폐지 논의를 서둘러 논란을 일으킬 필요가 없다. 물론 기초연금의 도입으로 소득 하위 70% 노인들이 공적연금 수급권을 갖게 되었지만, 급여 적절성 문제를 지적한다면 아직은 1인 1연금 시대의 도래라고 단정할 수 없다. 따라서 0층의 기초연금과 1층의 국민연금의 역할 조정에 기초한 제도 개선을 통해 1인 1연금 시대를 앞당긴다면, 부양가족연금제도의 적정 폐지시점도 앞당겨질 것이다.

둘째, 부양가족연금제도 수급요건을 ‘신분관계 확인’으로 단순화하는 방향의 제도 개선이 필요하다. 현행 ‘동거 요건’은 변화된 가족구조를 반영하지 못하며, ‘정기적인 경제적 지원에 대한 사실 증명’은 급여신청자뿐만 아니라 급여제공자에게도 불편을 초래하며 경제적 지원 기준의 모호성으로 인해 민원발생이 끊이지 않고 있으며, ‘명백한 부양관계 확인’은 막대한 행정력 소모와 일선 공단 직원들의 소진 문제를 낳

고 있다. 이에 동거 요건, 정기적인 경제적 지원에 대한 사실 증명, 명백한 부양관계 확인 요건을 모두 폐지하고 ‘신분관계’ 확인을 위한 가족관계증명서 제출로 단순화하는 것이 효율적이다.

부양가족연금제도의 강화는 독립효과가 아닌 소득효과, 즉 가족관계 강화에 기여하므로, 여성의 연금수급권이 제한적인 상황에서 제도는 지속될 필요가 있다. 특히 부양가족연금제도의 존재 문제는 여성의 노동시장 지위 향상, 고용경력 단절 등 여성 노동시장 개선정책이 확장되는 가운데 논의되어야 할 것이다. 다만 현행 부양가족연금제도는 수급요건 확인절차에서 문제점을 노정하고 있으므로, 신분관계 확인을 통한 자격확인 절차간소화로 행정효율성을 높일 필요가 있다. 요컨대 1인 1연금 시대의 도래 이전까지는 부양가족연금제도의 취지를 살리고 업무효율성을 강화할 필요가 있다.

이와 같이 부양가족연금제도 수급요건이 개선된다면 다음과 같은 기대효과가 예상된다. 첫째, 부양가족연금제도 수급요건 개선으로 수급자의 국민연금에 대한 신뢰 및 만족도 제고에 기여할 것으로 기대된다. 둘째, 부양가족연금제도 수급요건 개선으로 일선 현장 직원의 소진을 예방하고 업무효율성 제고에 기여할 것으로 기대된다. 셋째, 부양가족연금제도의 본래 취지인 무기여 연금자에 대한 가족급여의 성격이 강화될 것으로 기대된다.

후속연구를 위한 제언은 다음과 같다. 첫째, 제도의 존재 문제는 부양가족연금제도 하나만을 바라보아서는 안 되며, 한국 사회보장제도를 둘러싼 다양한 맥락과 전체적 관점(holistic perspectives)에서 접근할 필요가 있다. 둘째, 국민연금 사각지대가 광범위한 우리나라 현실에서 부양가족연금제도는 자칫 수급자와 비수급자 간 소득차이를 고착화시켜 승자독식의 문제를 발생시킬 수 있으므로, 비수급자의 연금수급권 확대를 위한 연구도 병행될 필요가 있다.

## 참고문헌

- 강성호·김철주·최은아, 2007. 『여성의 연금수급권 강화를 위한 국민연금 개선방안 연구: 유족, 부양가족연금 중심으로.』. 전주: 국민연금연구원.
- 국민연금공단, 2016. 『2015년 국민연금통계연보.』. 전주: 국민연금공단.
- 국민연금공단 연금급여실, 2016. 『부양가족연금 급여 통계.』. 전주: 국민연금공단 내부자료.
- 국민연금재정계산위원회, 2013. 『2013 국민연금장기재정계산.』. 전주: 국민연금재정계산위원회.
- 권문일, 2001, 10. “여성연금수급권 보장에 대한 국제비교.” 양성평등한 노후보장을 위한 연금제도 개선방향 심포지움 자료집, 서울: 대한민국.
- 권혁진, 2007. “연금수급자 가구의 ‘필요(needs)’와 부양가족연금.” 『연금포럼』 여름호, pp.71-79.
- 김수완, 2002. “공적연금에서 파생적 수급권의 의미와 형태에 관한 연구: 배우자 급여와 유족연금을 중심으로.” 『사회복지연구』 제20권, pp.5-30.
- 김현수, 2009. 『부양가족제도의 개선방안 검토.』. 전주: 국민연금연구원.
- 류연규황정임, 2008. “국민연금제도에서 나타나는 젠더 차이에 관한 연구: 급여 적절성을 중심으로.” 『한국여성학』 제24권 제2호, pp.73-112.
- 민기채, 2011. “노인장기요양보험제도가 가족관계의 변화에 미치는 영향에 대한 이중차이모델 분석.” 『한국노년학』 제31권 제4호, pp.999-1014.
- 석재은, 2001. “여성의 노후소득보장을 위한 연금제도 개선방안: 장기적인 측면과 단기적인 측면.” 한국사회보장학회 2001년도 추계학술대회, 서울, 대한민국.
- 송다영, 2004. “부양의식을 통해 본 노인부양 지원정책 방향성: 기혼여성의 부양경험을 중심으로.” 『사회복지정책』 제19권 제3호, pp.207-223.
- 석재은, 2004. “연금의 성별 격차와 여성의 연금보장 방안.” 『보건사회연구』 제24권 제1호, pp.93-129.
- 통계청 국가통계포털. “인구총조사.” www.kosis.or.kr. (검색일: 2016년 12월1일).
- Becker, G. S. 1981. *A treatise on the family*. Cambridge: Harvard University Press.

- Ginn, J., Daly, M., & Street, D. 2001. "Engendering pensions: a comparative framework." Jay Ginn, Debra Street and Sara Arber, eds. *Women, Work and Pensions: International Issues and Prospects*. Buckingham Philadelphia: Open University Press, pp.1-10.
- Hutton, S. & Witeford, P. 1992. *Women and social security in retirement: a comparative analysis*. Luxemburg: LIS working paper 82.
- Leitner, S. 2001. "Sex and gender discrimination within EU pension system," *Journal of European Social Policy* Vol.7, No.3. pp.99-115.
- Levine, P. B., Mitchell, O. S., & Phillips, J. W. R. 2000. "A benefit of one's own: older women's entitlement to social security retirement," *Social Security Bulletin* Vol.63, No.3. pp.47-53.
- Quadagno, J. 1988. "Women's access to pensions and the structure of eligibility rules: systems of production and reproduction," *Sociological Quarterly* Vol.29, No.4. pp.521-558.
- Rejda, G. E. 1970. "Family allowances as a program for reducing poverty." *The Journal of Risk and Insurance* Vol.37, No.4. pp. 539-554.

## A study on Financial Estimation and Improvement of the Eligibility of the Dependent's Pension System in National Pension

Min, Kichae\*·Song, Changgil\*\*·Lee, Jaeun\*\*\*

### Abstract

The purpose of this study is to suggest a point in time for abolition of the dependent's pension in National Pension through financial estimate and improve the eligibility. This paper suggests the appropriate timing of abolition through the financial estimates in case of maintaining and abolishing the system and discusses some problems and measures of the system. The main findings of this study are as follows: First, the appropriate timing of abolition can be said after 2060, more than 9 out of 10 persons become pensioners which is the time of 'one pension for one person'. Second, it is necessary to simplify the entitlements of the system to 'identification of the status of dependents'. The dependent's pension system has not an independent effect but an income effect on family relations, in other words, it needs to be maintained for women's pension entitlement.

Field : Social Security

Key Words : Dependent's Pension, Financial Estimate, Eligibility, Family Relations

---

\* Assistant Professor, Korea National University of Transportation

\*\* Researcher, National Pension Research Institute

\*\*\* Researcher, National Pension Research Institute



## 재한 중국동포들의 사회복지태도에 관한 연구

권기창\*

### 국문초록

복지권은 모든 국민들의 보편적 권리로서 인정하고 있지만 재한 중국동포들은 외국인 처우를 받음으로써 상호주의에 입각한 적용을 받는다. 그러나 이들은 스스로 체류 외국인 신분을 인정하지 않음으로 인하여 그나마 배제되어 복지사각지대에 머무르는 경향이 강하다. 이에 본 연구에서는 체류 외국인의 다수를 차지하고 있는 재한 중국동포들의 복지태도를 조사함으로써 이들에 대한 복지정책적 함의를 탐색해보고자 한다. 복지태도를 측정할 범주로는 복지 책임 주체 및 정책효과이다.

분석의 결과, 복지의 책임 주체에 대해 내국인들에 비해 정부보다는 가족 등 비공식부문의 책임을 강조하고 있고, 정책 효과에 대해서는 전체적으로 긍정적 기대가 크지 않지만 생활안정에 대해 가장 높게 인식하며, 부정적 측면에서의 계층갈등이나 근로의욕 저하에 대해서는 문제가 안된다는 경향을 보였다. 이는 중국동포들의 집단 특수성이 반영된 것이라 할 수 있다. 이러한 결과가 정책적 차원에서 시사하는 바는, 재한 중국동포들을 복지대상으로 수용하는 제도적 장치를 마련하고 수혜자격 및 범위에 대한 적극적인 검토를 하는 등 재한 중국동포들에 대한 기본적인 복지인프라를 구축하여야 할 것이다.

국가과학기술표준분류: SD0703 사회복지

주제어 : 복지태도, 재한 중국동포, 조선족, 사회복지정책

## I. 서론

사회복지정책은 사회적 구성체로서 그 사회의 가치관과 신념체계가 집단적 형태로 내면화되고 행동지향의 의미에 따라 결정된다. 이런 점에서 가치관과 신념체계가 투영된 사회복지를 제도화하는 과정에 영향을 미치며, 집단적인 행태가 되어 사회복지정책을 변화시킬 수 있는 힘으로 작동하게 된다.

한국사회도 다양한 사회적 구성을 보이면서 사회복지정책에 영향을 미치고 있다. 2008년에 약 90만 명이었던 체류 외국인인 2015년 약 190만 명으로 불과 8년 만에 2배 이상 증가하였다.<sup>1)</sup> 이는 체류 외국인이 우리 사회 및 경제에 미치는 영향력이 점차 확대되고 있으며, 저출산으로 인한 생산인구의 감소를 대체하는 한편, 사회복지의 중요한 대상이 될 것으로 전망되고 있다(김재일, 2014).

현재 체류 외국인의 약 1/3이 재한 중국동포들이다. 중국동포들이 1992년 수교 이후 친척 초청의 형식으로 국내 입국이 허용되었고, 이후 취업관리제(2002년)와 특례 고용허가제에 해당하는 방문취업제(2007년)를 도입하면서 자유왕래와 국내 취업기회가 확대되었다. 이후 이들은 지속적으로 증가하여 2016년 현재 62만 명을 넘어서고 있다(출입국외국인정책본부, 2016: 45).

그러나 재한 중국동포들은 그동안 사회복지정책의 고려 대상이 되지 못하였고 상대적으로 내국인들에 비해 생존권 보장을 위한 다양한 제도적 지원을 받지 못하고 있다. 여러 국제 규약에서도 체류 외국인에 대한 생존권 및 복지권의 보장을 명시하고 있음에도 불구하고 우리나라의 정책적 실천은 매우 부족하다 할 수 있다(주민지·강민아·배현아, 2013: 222-223). 이는 재한 중국동포들을 우리 사회의 구성원으로 받아들이지 않을 뿐만 아니라 이들에 대해 부정적인 인식을 가지고 있는 것과는 무관하지 않을 것이다(김재일·정창화, 2012).

재한 중국동포들은 체류 외국인들 중에서 독특한 성격을 갖는 집단이다. 이들은 중국 국적이라는 이유로 신분상 체류 외국인의 처우를 받게 되지만, 한편으로 이들은 내국인들과 같은 동포라는 이중적 의식을 갖고 있다. 따라서 이들은 다문화정책과 관련이 없다고 생각하거나 스스로 수혜를 포기하면서 주거복지와 기초생활보장, 교육복지, 건강보험 등 기본적 욕구를 충족시킬 수 없는 복지정책의 사각지대에 남

1) 국가통계포털

[http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=110&tblId=TX\\_11025\\_A000&conn\\_path=I3](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=110&tblId=TX_11025_A000&conn_path=I3).

아 있는 것이다.

하지만 현재 한국에서는 해외동포들에 대하여 별도의 규정을 두고 있지 않다. 따라서 재한 중국동포들은 결혼이민자 및 외국인 노동자 등 외국인들을 위한 다문화정책 차원에서 사회복지 처우를 받게 된다. 독일의 경우, 해외동포들을 사회복지정책의 중요한 대상으로 인식하여 공공부조와 사회보험, 사회서비스 전 부문에 대한 특별적 적용을 실시하여 내국인과 차별을 두지 않는다는 점과는 비교가 되고 있다(김안나 외, 2012: 184-228).

재한 중국동포들에 대한 생활실태 조사에 따르면, 월수입이 250만 원 이하가 전체의 약 85%이며, 주거에 대해 그리고 지역주민들과의 관계, 차별 등에 대해 불만을 표출한다. 그렇지만 이들의 80% 정도는 한국에서 계속 살기를 원하는 이중적 태도를 보이고 있다(양한순 외, 2013). 이제 체류 기간이 장기화됨에 따라 이들의 연령이 높아지고 적절한 일자리를 찾기 어려워지는 상황에서 장차 이들의 복지문제는 필히 사회문제가 될 것이다. 이러한 의미에서 재한 중국동포들의 사회복지 인식이나 태도가 연구되어지고 그들이 사회복지정책의 주요 대상으로 고려하는 것은 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구에서는 재한 중국동포들의 복지태도를 실증적으로 탐색하고자 한다. 재한 중국동포들의 복지에 대한 태도를 파악해보고, 이들이 인식하는 한국사회 복지정책의 현주소를 확인하고자 한다. 구체적으로는 재한 중국동포들의 일반 특성에 따라 복지태도의 요인별 인식수준은 어떠한가 라는 연구문제를 설정하고 탐색해보는 것이다. 나아가 한국사회에서 이들을 위한 사회복지정책의 기본적 틀을 탐색하고, 구체적인 정책방안들을 모색하는 것을 본 연구의 목적으로 한다.

이러한 연구는 국가차원에서 지금까지의 사회복지정책과 서비스를 평가하는 동시에 향후의 정책을 기획하고 추진하는 중요한 자료가 될 수 있을 것이다. 궁극적으로는 재한 중국동포들을 복지제도의 적용대상에 포함시킴으로써 중국동포들의 자존감을 회복하고 우리 사회의 통합을 통한 단일적 집합체를 구축해 나가는 동시에, 국제사회 일원으로 인권을 바탕으로 하는 미래의 선진적 복지체계를 구축하는 기초연구로서의 의미를 갖는다.

## II. 이론적 배경

### 1. 재한 중국동포에 대한 사회복지제도 및 정책 현황

재한 중국동포들의 대부분은 초기에 방문취업자로 들어왔다가 재외동포 자격이나 영주자격을 취득한 경우가 많다. 처음부터 한국에서 계속 살겠다는 의도를 가진 것은 아니지만, 한국생활이 길어지면서 일자리를 비롯해 생활기반 전반에 걸쳐 ‘결과적 정주’의 과정을 밟아가고 있는 것이다.

재한 중국동포들은 체류 외국인의 신분이다. 따라서 이들에 대한 사회복지는 당연히 체류 외국인 관련 규정이 적용된다. 사회보장기본법에서는 체류 외국인에 대한 사회복지의 원칙을 천명하여(제8조), 상대국의 수혜에 따른 상호주의를 원칙으로 하고 개별법들의 규정에 따른다고 밝히고 있다. 그러나 이는 사회보험의 경우에 광범위하게 적용될 수 있지만, 공공부조와 사회서비스는 현실적으로 적용하기가 어렵다. 개별법들의 규정을 구체적으로 살펴보면 다음 <표 1>과 같다.

공공부조제도인 국민기초생활보장법에서는 한국인과 혼인을 하여 자녀를 양육하는 결혼이민자와 난민 등에게 제한적으로 적용하고 있다. 결혼이민자들에 대해서는 외국인등록을 조건으로 하고, 난민에 대해서는 법무부장관의 인정 여부에 따라 수급 자격이 부여된다. 긴급복지지원법에서는 질병과 부상 등의 위기상황에 놓인 외국인을 대상으로 일정 범위 내에서 의료비를 지원하고 있다.

사회보험으로서 국민연금법에서는 국내에서 소득활동을 하는 외국인은 가입대상이 되지만 상호주의의 원칙에 따라 가입이 결정된다. 특히 급여 중 장애연금과 유족연금, 반환일시금에서는 일정한 제한이 따른다. 국민건강보험법에서는 적용사업장 근로 외국인은 사업장가입자로 적용되고, 기타 3개월 이상 거주하는 경우 본인 신청에 따라 지역가입자가 될 수 있지만, 역시 상대국과의 상호주의에 따라 적용되고 있다. 그러나 이는 합법적 체류자에 한하며, 불법 체류자인 미등록 외국인에 대해서는 응급한 경우에 한하여 서비스를 제공하고 있다. 산재보험법에서는 그 취업이 합법, 불법 관계없이 산업재해를 당한 모든 외국인 근로자에게 적용된다. 출입국외국인정책본부에 따르면, 체류 외국인 중 건강보험에 76.6%, 국민연금 50.1%, 고용보험 35.7%의 가입률을 보이고 있다(김안나 외, 2012: 50).

그러나 이러한 규정에도 불구하고 체류 외국인이 실제 수혜를 위한 행정적 접근을

하면 행정관행상 사각지대가 확실히 존재한다. 재한 중국동포들은 국민과 외국인이 라는 이분법적 구분 속에 사회적 배제를 경험하게 된다. 중국동포들을 외국인으로 분류하여 다문화정책 및 외국인노동자정책에 포함시키지만, 정작 본인들은 외국인 취급당하는 것을 원치 않으므로 정책대상에서 스스로 제외시키는 것이다. 결국 현재의 관련 정책과 제도, 서비스에서는 재한 중국동포들의 결혼과 임신, 자녀출산, 연령 상승과 세대 변화 등 가족생활의 제반 측면이 고려되지 않고 있는 것이다.

한편, 중국동포들은 여타의 특수한 성격의 동포집단에 비해서도 차별을 받고 있다고 생각한다(곽승지, 2012). 재미동포나 재일동포, 그밖에도 특별법 형식으로 적극 지원하고 있는 사할린 동포와 북한 이탈주민 등과 비교하면, 중국동포들의 차별과 복지 소외는 해결되어야 할 문제라 할 수 있다(노철래, 2014).

〈표 1〉 체류 외국인과 관련된 사회복지법

법명	내용
사회보장 기본법	제8조(외국인에 대한 적용) 국내에 거주하는 외국인에게 사회보장제도를 적용할 때에는 상호주의의 원칙에 따르되, 관계 법령에서 정하는 바에 따른다.
국민기초 생활보장법	제5조의2(외국인에 대한 특례) 국내에 체류하고 있는 외국인 중 대한민국 국민과 혼인하여 본인 또는 배우자가 임신 중이거나 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있거나 배우자의 대한민국 국적인 직계존속과 생계나 주거를 같이하고 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람이 이 법에 따른 급여를 받을 수 있는 자격을 가진 경우에는 수급권자가 된다.
국민연금법	제126조(외국인에 대한 적용) ①이 법의 적용을 받는 사업장에 사용되고 있거나 국내에 거주하는 외국인으로서 대통령령으로 정하는 자 외의 외국인은 제6조에도 불구하고 당연히 사업장가입자 또는 지역가입자가 된다. 다만, 이 법에 따른 국민연금에 상응하는 연금에 관하여 그 외국인의 본국 법이 대한민국 국민에게 적용되지 아니하면 그러하지 아니하다. ② 외국인 가입자등에게 장애연금을 적용하기 위해서는 질병이나 부상의 초진일이 국내 거주 기간 내에 있어야 한다. ③ 외국인 가입자등이 국내 거주 중에 사망한 경우에는 유족연금을 적용하지 아니한다. ④ 외국인 가입자등에게는 반환일시금 규정을 적용하지 아니한다. ⑤ 외국인 가입자등의 자격취득 신고의 방법 및 절차 등은 부령으로 정한다.
국민건강 보험법	제109조(외국인 등에 대한 특례) ① 정부는 외국 정부가 사용자인 사업장의 근로자의 건강보험에 관하여는 외국 정부와 한 합의에 따라 이를 따로 정할 수 있다. ② 국내에 체류하는 재외국민 또는 외국인으로서 대통령령으로 정하는 사람은 제5조에도 불구하고 이 법의 적용을 받는 가입자 또는 피부양자가 된다.

산업재해 보상보험법	제6조(적용 범위) 이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용한다. 다만, 대통령령으로 정하는 사업에 대하여는 적용하지 아니한다.
긴급복지 지원법	제5조의 2(외국인에 대한 특례) 국내에 체류하고 있는 외국인 중 대통령령으로 정하는 사람이 제5조에 해당하는 경우에는 긴급지원대상자가 된다. 제5조(긴급지원대상자) 이 법에 따른 지원대상자는 위기상황에 처한 사람으로서 이 법에 따른 지원이 긴급하게 필요한 사람으로 한다.
응급의료에 관한법률	제3조(응급의료를 받을 권리) 모든 국민은 성별, 나이, 민족, 종교, 사회적 신분 또는 경제적 사정 등을 이유로 차별받지 아니하고 응급의료를 받을 권리를 가진다. 국내에 체류하고 있는 외국인도 또한 같다.

자료: 국회 홈페이지(www.assembly.go.kr).

## 2. 복지태도에 관한 이론고찰

### 가. 복지태도의 개념

한 사회의 사회복지정책은 그 사회를 구성하는 구성원들의 복지태도에 의해 영향을 받으며, 복지태도는 시대적 변화와 정치적 상황에 따라 다르게 나타난다(이준용, 2015: 8). 따라서 사회복지정책을 수립함에 있어서 당대의 사회구성원들의 복지태도는 중요한 요소라 할 수 있다.

복지태도는 복지관련 대상이나 상황에 대해 지속적으로 나타내는 선호 여부의 반응이라 정의할 수 있다(Taylor-Gooby, 1985). 이러한 복지태도의 정의에는 첫째, 일시적 선호가 아닌 과거의 경험에 의해 일관성 있게 변화하는 지속성을 지니고 있어야 하며, 둘째, 신념의 하위체계로서 우호적이거나 비우호적 또는 긍정적이거나 부정적 반응으로 나타난다는 의미를 내포하고 있다.

복지태도와 유사한 개념으로 복지의식이 있다. 많은 연구들에서는 복지태도와 복지의식을 명확히 구분하지 않고 사용하고 있다. 그러나 김영순·여유진(2011: 211-240)은 복지의식을 복지 현상들에 대하여 사람들이 나타내는 마음의 내용으로, 복지태도를 복지의식에 기반을 둔 행동성향으로 양자를 구분하기도 한다. 복지태도는 복지의식의 한 측면이거나 그것에 이르는 통로라고 말할 수 있다. 이러한 의미에서 사회과학 차원에서 객관적으로 분석하고, 하나의 지식이나 정책으로 체계화하기 위해서는 복지태도에 관한 연구가 선호된다.

류진석(2004)은 복지태도를 복지의 제반 내용에 대한 선호 여부의 반응이라고 규

정하면서, 이에는 복지 대상과 주체, 구성이라는 세 가지 요소가 있다고 주장한다. 복지태도의 대상은 복지체계를 구성하는 복지비용, 제도, 프로그램을 말하며, 복지태도의 주체는 복지인식의 주체로서 국민, 관료, 전문가 등을 말하고, 복지태도의 구성은 가치지향성과 인간 행위가 연결되어 나타나는 행동성향 등으로 설명하고 있다. 김상미·남진열·심경수(2016)는 복지태도를 결정하는 요인들 중 복지실천 의지, 책임주체 인식, 복지기능 효과성을 구성요소로 선정하고 있다.

### 나. 복지태도에 관한 선행연구의 경향

복지태도에 대한 연구들은 기본적으로 복지태도가 복지정책 형성에 결정적 영향을 갖는다는 전제하에 이루어져 왔다. 그러나 복지태도에 대한 해외동포 및 이주자에 대한 연구들은 거의 찾아볼 수 없다. 따라서 일반적인 내국인 집단의 복지태도 연구를 살펴봄으로써 해외동포들의 복지태도를 유추해 볼 수밖에 없다.

한국의 복지태도에 관한 최초의 연구는 1980년대에 김영모(1980)가 복지의식과 정치이념의 관련성을 밝히는 것에서 비롯된다. 그러다가 1990년대에 이르러 사회 전반에서 재분배와 소외 문제가 주요 이슈로 떠오르면서 복지태도에 관한 연구들도 본격적으로 등장하게 된다. 이 시기 한국인의 복지태도에서 이중성과 모순성에 대한 주장이 주목을 받았다. 복지 혜택의 확대를 원하지만 비용부담을 원치 않는다는 이중적 복지태도는 비계급성과 비일관성이 중첩되어 나타나기 때문으로 본다(김상균·정원오, 1995). 이러한 한국인의 이중적, 모순적 복지태도는 오랫동안 형성된 가치관과 규범에 대한 순응성으로 해석된다(류진석, 2004; 주은선·백정미, 2007). 2000년대에는 복지관련 연구가 활발해지면서 복지태도에 관한 연구도 다양하게 등장한다. 그 중 복지태도의 결정요인들에 관한 연구로 한국인의 복지태도는 계급변수 이외에도 역사적으로 형성된 반공주의, 권위주의 정부, 지역주의 정치, 지지정당 등 다양한 사회정치적 변수에 의해 영향을 받는 것으로 나타난다(김윤태·유승호·이훈희, 2013).

지금까지 복지태도를 주제로 하는 연구들은 대체적으로 복지태도 자체의 개념적 구성도를 파악하고, 이에 대한 측정도구를 개발하는 연구들, 복지태도와 사회인구학적 변수간 집단 비교연구들, 그리고 복지태도를 결정짓는 요인을 밝히는 연구들로 구분할 수 있다. 복지태도를 유형화하는 선행연구로는 사회복지정책의 사회적 효과,

복지예산 확충, 복지책임 주체 등을 통해 그 태도를 살펴보고 있다. 최균·류진석(2000: 232-233)은 복지태도(의식) 유형을 복지공급 책임주체와 복지 실천의지(적극성)라는 두 가지 기준을 교차하여 4개의 유형을 도출하고 있다. 공공 책임을 강조하면서 높은 집단적 실천의지를 기반으로 하는 ‘국가주도 연대형’, 민간 책임이 강조되면서 사회주도적인 연대원리를 강조하는 ‘민간주도 연대형’, 국가의 주도적 책임을 강조하지만 개인의 실천의지는 낮은 ‘국가의존 소극책임형’, 민간영역의 책임을 중시하면서 부담의 수용성이 낮은 ‘민간의존 소극책임형’이 그것이다. 이훈희·김윤태(2012: 26-30)는 Q방법론을 활용하여 복지태도를 3개로 유형화하였다. 제1유형은 보편적 복지를 지지하고 부자 증세를 찬성하는 ‘보편적 복지·선별적 증세형’, 제2유형은 복지 확대에 반대하고 부자 증세를 반대하는 ‘선별적 복지·증세 반대형’, 제3유형은 부자 증세는 찬성하며 복지 확대는 반대하는 ‘혼합 복지·선별적 증세형’으로 분류하고 있다.

복지태도의 결정요인들에 대한 연구로는 일반적으로 인구사회학적 변수, 계층(계급), 이해관계, 복지체제 등이 채택된다(서재욱·김윤태, 2014: 97-98). 첫째, 인구사회학적 변수는 교육이나 직업, 소득, 실업, 주거 등 사회경제적 지위나 인구학적 특성에 따라 복지태도가 결정된다고 주장한다(류진석, 2004; 안상훈, 2009). 이러한 관점은 다른 결정요인에 대해 보충적인 변수로 설정되는 경향이 높다. 예컨대 계급·계층이 복지태도에 미치는 영향에 성별, 연령, 교육수준 등의 변수에 의한 차이를 밝히는 것이다(김희자, 2013; 김윤태·유승호·이훈희, 2013).

둘째, 계층 혹은 계급요인과 관련하여, 19세기 후반 독일의 사회보험제도 도입 과정처럼 노동운동과 진보정당이 그들의 단결력과 조직력에 기반한 정치적 자원을 동원하면서 복지국가 형성을 결정지었다고 주장한다(Korpi, 1983; Espin-Anderson, 2015; 김영모, 1980).

셋째, 복지수급과 혜택의 이해관계와 관련하여 납세자, 복지급여 및 서비스 수급자와 제공자의 지위에 따라 복지태도가 달라진다고 주장한다(Hansenfeld & Rafferty, 1989; 류진석, 2004; 안상훈, 2009; 함철호·이중섭, 2010). 이 관점에서는 재분배원칙의 실현, 복지 확충에 따른 조세부담, 수급자에 대한 인식 등을 주된 요인으로 본다.

넷째, 복지체제를 강조하는 관점은 복지국가의 유형화를 통해 복지체제별 복지태도의 차이를 확인하는 연구가 주를 이룬다(이소희·이재연, 1987). 각 복지체제는



고유한 삶의 구조와 경험을 가지며, 이것들이 사회구성원들의 복지의식과 복지정책에 대한 태도 차이를 유발한다는 것이다. 그런 점에서 이 관점은 거시와 미시를 결합한 통합적 해석이라 할 수 있다(노대명·전지현, 2011).

그밖에도 자기 이해관계의 차원에서 복지수급자의 지위를 확인하는 연구(안상훈, 2009), 자기 이해관계와 지역사회와의 연계성 속에서 복지태도를 확인하는 연구(함철호·이중섭, 2010) 등은 이해관계의 관점에서 복지태도를 연구하고 있다. 또한 OECD 자료 등에 대한 접근성이 높아지면서 복지태도에 대한 국제 비교, 개별 복지정책들에 대한 복지태도 등 다양한 연구들이 나타난다. 한편, 인구사회학적 관점이나 복지체제의 관점에서의 복지태도 연구는 아주 제한적이며, 연구 자체도 단선적이고 평면적인 수준에 머문다는 비판이 따른다(류진석, 2004).

#### 다. 선행연구들에 나타난 복지태도의 범주 : 책임 주체와 정책 효과

복지태도에 관한 정의와 요소를 기반으로 복지태도를 하위영역으로 범주화할 수 있다. 복지태도의 범주는 이념적 입장이나 이론적 관점에 따라 다양하게 분류해 낼 수 있다. Taylor-Gooby(1985: 73-81)는 전반적인 사회복지에 대한 지지 여부, 복지비용 문제, 복지국가 정당성으로 복지태도를 범주화하고 있다. 이한나·이미라(2010)은 성장과 분배지향, 소득격차에 대한 국가책임, 복지확대에 따른 증세, 선별과 보편의 지향성 등으로 범주화한다. Svallfor(2012)는 복지영역별 재정지출, 서비스전달 주체, 재정부담 주체, 서비스 남용 등으로 범주화한다. 류진석(2004)은 복지기능의 정당성, 복지공급의 책임성, 복지부담의 수용성, 복지제도의 선호성, 복지재정의 확충 등으로 범주화하고 있다.

이상의 태도 범주를 종합해보면, 제도 지향과 관련하여 지지 여부, 성장과 분배 지향, 선별과 보편 지향, 제도 선호 등, 책임과 관련하여 국가 정당성, 국가 책임, 전달 주체, 공급 책임성 등, 재정과 관련하여 비용, 증세, 재정 지출, 재정 부담과 수용성, 재정 확충 등, 효과와 관련하여 기능 정당성, 서비스남용 등으로 정리할 수 있다. 이들 중 중복된 것을 통합하고 단순화시켜 복지태도의 범주를 크게 제도 지향, 책임 주체, 재정 부담, 정책 효과라는 4개 범주로 구분하는 것이다.

본 연구에서는 이를 다시 재정 부담을 책임 주체로 통합하며, 제도 지향은 성장이나 분배나, 선별이나 보편이나 등의 지향성 내지 결과와 연결된다는 점에서 정책 효과

과로 통합하여 2개의 범주로 나누어 살펴보도록 한다.

책임 주체는 복지문제를 누가 주로 해결하는지 또한 누가 책임을 지는지의 문제이다. 책임의 주체는 복지문제의 발생 원인이 어디에 있는가에 따라 달리 결정될 수 있다. 기본 욕구를 충족시키지 못하는 것이 개인의 무능이나 나태 등에 기인한다는 개인 책임에서부터 사회구조적인 문제에 기인한다는 집단 책임의 연속적 범위를 갖는다. 구체적으로 개인의 책임, 가족·친척 등 비공식집단의 책임, 사회집단의 책임, 정부의 책임 등이 존재한다. 그러나 현실적으로 책임을 명확히 구분하기 어려운 측면이 있다. 사회문제에는 복합적 원인들이 작용하기 때문이다.

사회복지정책의 효과는 다양한 측면을 갖는다. 정책 기능에 따라 사회적, 경제적, 정치적 효과를 갖기 때문이다. 각각의 효과에 대해 진보주의, 보수주의, 급진주의에 따라 입장을 달리하면서 복지논쟁을 야기시키기도 한다. 정책 효과는 긍정적 효과와 부정적 효과를 갖는다. 긍정적으로는 구빈과 방빈을 통해 생활안정을 지향하지만, 나아가 소비 진작을 통해 성장을 촉진하고 소득재분배 등을 통해 평등사회를 구현하고 사회통합을 추구하게 된다. 반면에 부정적으로는 비용부담을 둘러싸고 계층간 갈등을 유발하고 열등감이나 낙인을 초래하거나 근로의욕을 저하시키는 효과가 나타나기도 한다. 이러한 정책 효과는 때로는 공유되기도 하지만, 때로는 가치의 충돌로 경합을 하기도 한다(권기창, 2014: 32-33).

### Ⅲ. 연구방법

#### 1. 분석대상 및 자료수집

선진사회에서 복지권은 인간의 기본권으로 존중받아야 하는 영역으로 이해된다. 그럼에도 불구하고 재한 중국동포들은 내국인도 외국인도 아닌 중간지대에서 소외 계층으로 살아가고 있다. 본 연구는 이들 재한 중국동포들을 대상으로 하며, 이들의 특수한 집단적 성격이 어떠한 복지태도로 표현되는가를 밝히는 것이다.

현재 한국에 체류하고 있는 중국동포 62만 명 중 약 80% 정도가 수도권에 거주하고 있다(박영선 외, 2014). 특히 서울의 경우 구로구, 영등포구, 금천구 등에 밀집되어 있고, 경기도의 경우 안산시, 화성시 등에 집단거주하고 있다. 본 연구에서도

이러한 상황을 감안하여 수도권에서 표집하며, 이들의 접근에 대한 한계로 임의표집 방법을 주로 사용하고, 동시에 눈덩이 표집방법도 함께 실시하였다. 조사는 본 연구 목적에 동의한 단체들의 협조를 얻어 설문조사를 의뢰하거나, 연구자가 대상자를 직접 만나 참가 동의를 구해 설문조사를 실시하였다.

조사는 2016년 7월 및 8월에 걸쳐 이루어졌다. 총 250부의 설문지를 배부하여 212부가 회수되고(회수율 84.8%), 206부가 최종 분석에 사용되었다.

## 2. 복지태도 지표 구성 및 분석방법

복지태도 지표는 선행연구들을 기반으로 복지에 대한 책임 주체, 정책 효과의 정도라는 2개 지표영역을 도출하였다.

첫째, 책임 주체란 복지문제를 주로 누가 해결하여야 할 것인가에 대한 대답이다. 개별적인 책임에서부터 집단적인 책임의 범위를 갖는 것으로 본인 개인의 책임, 가족·친척 등 비공식집단의 책임, 사회집단의 책임, 지방자치단체 및 중앙정부의 책임 등이 존재한다. 본 연구에서는 사회복지 영역으로 노인수발, 장애인수발, 영유아보육, 실업자지원에 대해 각각 누가 주된 책임을 갖는가를 설문한다.

둘째, 정책효과의 정도란 사회복지정책의 다양한 기능들이 수행되어 나타내는 성과와 영향들의 정도에 대한 대답이다. 일반적으로 사회복지정책은 사회적, 정치적, 경제적 기능을 갖고 이에 대한 정책효과를 기대한다. 본 연구에서는 이들 다양한 효과 중에서 상호부조, 평등, 생활안정, 갈등 유발, 근로의욕 상실 등에 대한 효과의 정도를 설문한다.

〈표 2〉 복지태도와 관련한 지표 구성 및 설문문항

태도지표	문항구성
복지 책임주체	노인 수발, 장애인 수발, 영유아보육, 실업자지원
복지 정책효과	상호부조, 평등, 생활안정, 갈등 유발, 근로의욕 상실
기초문항	연령, 거주기간, 월수입액, 한국복지제도 인지

본 연구에서는 재한 중국동포들의 복지태도를 실증적으로 분석하기 위하여 SPSS 23.0을 활용하여 기술통계분석과 분산분석(ANOVA) 등을 실시하였다. 기술통계분

석을 통해서 재한 중국동포들의 일반적 특성, 생활실태, 한국의 복지제도에 대한 인식수준을 살펴보았다. 분산분석을 통해서는 상기 2개 태도 지표 영역 중에서 의미있는 것으로 판단되는 지표에 대해 이들 재한 중국동포들의 집단별 복지태도의 차이성을 살펴보았다.

## IV. 분석결과

### 1. 조사대상자의 일반적 특성

조사대상자들의 인구사회학적 특성은 다음 <표 3>과 같다. 분석대상 총 206명 가운데 40대의 연령자가 101명(49.0%)로 가장 많은 분포를 보이며, 30대(35.4%)와 20대(9.2%)의 순을 보이고 있다. 한국 거주기간을 기준으로 보면 10년 이상 장기 거주자가 91명(44.2%)으로 가장 많으며, 5-10년 미만자가 59명(28.6%), 5년 미만자가 55명(26.7%)으로 나타났다.

경제생활과 관련하여, 응답자 개인의 월수입액은 200-300만원 미만이 가장 많은 71명(34.5%)이었으며, 이어서 100-200만원 미만이 51명(24.8%), 100만원 미만이 28명(13.6%)의 순을 보이고 있다. 400만원 이상이나 300-400만원 미만의 비교적 높은 소득자도 각각 27명(13.1%) 및 26명(12.6%)으로 나타나고 있다.

요약하면, 분석대상중 연령은 40대가 주를 이루고 한국에 거주한 기간이 10년 이상의 장기 거주자들이 응답자의 주축을 이루고 있다. 경제적으로는 비교적 열악한 수준이라 할 수 있어 100만원 미만의 최저생계 미만의 응답자가 상당수 있었다. 이에 따라 이들의 복지수요도 다양하게 존재함을 알 수 있다.

<표 3> 조사대상자의 일반적 특성

변인		빈도 (명)	비율 (%)	계 (무응답)	평균	표준 편차
연령	20대	19	9.2	205 (1)	2.55	.061
	30대	73	35.4			
	40대	101	49.0			

변인		빈도 (명)	비율 (%)	계 (무응답)	평균	표준 편차
거주기간	50대 이상	12	5.8	205 (1)	3.18	.067
	5년 미만	55	26.7			
	5-10년 미만	59	28.6			
	10년 이상	91	44.2			
월수입액	100만원 미만	28	13.6	203 (3)	2.96	.098
	100-200만원 미만	51	24.8			
	200-300만원 미만	71	34.5			
	300-400만원 미만	26	12.6			
	400만원 이상	27	13.1			

## 2. 재한 중국동포들의 복지 인식 및 태도분석

### 가. 한국 복지제도에 대한 인식

먼저, 재한 중국동포들은 한국의 복지제도에 대해 어떻게 인식하고 있는지를 분석하였다. 분석의 결과, 현행 복지제도들에 대해서 비교적 인지도가 높았으나, 시설에 대해서는 상대적으로 인지도가 낮은 것으로 나타났다. 복지제도와 관련하여 건강보험(2.31)을 비롯하여 국민연금(2.19)과 고용보험(2.12)에 대해서는 상대적으로 높게 인지하지만, 기초생활보장(2.07) 및 산재보험(2.07), 장기요양보험(1.80)에 대해서는 인지도가 상대적으로 낮았다. 반면 복지시설과 관련하여 어린이집(2.02)에 대해서는 인지하지만 다문화센터(1.93), 고용센터(1.91), 전문복지관(1.74), 지역 아동센터(1.73), 종합복지관(1.71)은 잘 인지하지 못하고 있었다. 재한 중국동포들이 살아가면서 직접적으로 접촉할 수 있는 여지가 많은 시설들에 대한 인지도가 상대적으로 높았다.

다음으로 한국에서 누가 복지대상이 되는가에 관하여 ‘모든 국민들’이라는 보편주의적 입장이 가장 많은 지지(38.8%)를 받고 있었고, ‘근로능력이 없는 자’(30.6%)도 사회복지의 우선적 대상이라고 보고 있었다. 그러나 선별주의로서 ‘근로능력이 있으나 요보호를 필요로 하는 자’로 극히 좁은 대상만이 수혜를 받는다는 입장은 가장 적은 응답을 보였다(18.0%).

복지 혜택의 수준과 관련하여서는, ‘기본생계에 건강하고 문화적인 생활이 가능한

수준'이라는 응답이 가장 많은 39.3%, '기본생계를 유지'라는 소극적인 입장에 서는 응답자가 30.6%, 그리고 '기본생계에 약간의 여유 정도'라고 응답하는 입장이 27.2%로 나타나고 있다.

〈표 4〉 재한 중국동포들의 한국 복지제도 인식

항 목		사례수	M (3점 척도)	SD
제도 인식	기초생활보장	198	2.07	.108
	국민연금	203	2.19	.072
	건강보험	205	2.31	.052
	산재보험	203	2.07	.075
	고용보험	201	2.12	.090
	장기요양보험	200	1.80	.098
	시설 인식	종합복지관	200	1.71
전문복지관		199	1.74	.103
다문화센터		202	1.93	.083
지역아동센터		198	1.73	.110
어린이집		198	2.02	.109
고용센터		200	1.91	.097
청소년수련관		200	1.72	.098
항 목	근로능력 없는 자	근로 능력있지만 요보호자	모든 국민	
복지 대상 (%)	63 (30.6)	37 (18.0)	80 (38.8)	
항 목	기본생계	기본생계+약간 여유	기본생계 +건강·문화생활	
혜택 수준	63 (30.6)	56 (27.2)	81 (39.3)	

주: 제도인식 및 시설인식은 모름, 조금 알고 있음, 잘 알고 있음 3점 척도임.

#### 나. 조사대상자 특성에 따른 복지태도의 차이분석

조사대상자들의 복지에 대한 책임 주체 및 정책 효과에 대한 태도의 분석결과는 다음 〈표 5〉와 같다. 우선, 복지책임 주체를 보면, 내국인들에 비해 재한 중국동포들은 정부보다는 본인이나 비공식부문인 가족 및 친척의 책임을 강조하는 것으로 나타나고 있다. 이는 국가책임을 강조하는 현대적 의미의 사회복지에 대한 개념화의 정도가 이들에게 아직 충분히 형성되지 못하고 있다는 해석도 가능할 것이다. 부문별로는 장애인 수발(M=3.23)에 대해 가장 공적인 책임이 높게 나타나고, 상대적으

로 실업자(M=2.92) 문제와 노인 수발(M=2.93) 문제는 공적인 책임이 약하다고 응답하고 있었다. 구체적으로 실업문제는 개인의 책임으로, 노인 수발문제는 가족 등 비공식부문의 책임으로 인식하는 경향이 강했다.

〈표 5〉 복지의 책임 주체 및 정책 효과에 대한 태도

		개인책임	가족등책임	지방정부책임	중앙정부책임		M	SD
책 임 주 체	노인 수발	19( 9.2)	102(49.5)	35(17.0)	26(12.6)		2.93	0.130
	장애인수발	17( 8.3)	81(39.3)	39(18.9)	31(15.0)		3.23	0.135
	영유아보육	42(20.4)	76(36.9)	26(12.6)	37(18.0)		2.96	0.145
	실업자	74(35.9)	20( 9.7)	40(19.4)	52(25.2)		2.92	0.148
정 책 효 과		전혀아니다	약간아니다	그저그렇다	약간그렇다	매우그렇다		
	상호부조	31(15.0)	67(32.5)	43(20.9)	33(16.0)	26(12.6)	2.96	0.113
	평 등	43(20.9)	80(38.8)	27(13.1)	22(10.7)	28(13.6)	2.75	0.118
	생활안정	22(10.7)	59(28.6)	52(25.2)	33(16.0)	34(16.5)	3.17	0.112
	갈등 유발	29(14.1)	70(34.0)	38(18.4)	39(18.9)	24(11.7)	2.02	0.113
	근로의욕상실	39(18.9)	74(35.9)	31(15.0)	36(17.5)	18( 8.7)	2.16	0.121

주: 정책효과의 갈등 유발과 근로의욕 상실은 역코딩을 하여 평균을 산정한 것임.

다음으로 복지정책의 효과에 대한 태도를 보면, 긍정적인 효과로는 생활안정(M=3.17) 효과에 대해 가장 크게 생각하고 있었고, 다음으로 상호부조(M=2.96), 평등(M=2.75)의 순을 보였으며, 부정적인 효과로는 근로의욕 상실(M=2.16)이 갈등 유발(M=2.02)보다 더 크게 나타나고 있었다.

상호부조에 있어서 최균·류진석(2000: 243)의 내국인들에 대한 분석결과와 본 연구의 결과는 상당한 차이를 보인다. 이러한 차이는 내국인들에 비해 재한 중국동포들이 일시적 체류로 인한 개인주의적인 속성을 반영한 결과라고 할 수 있을 것이다. 또한 평등 효과에서도 최균·류진석(2000: 243)은 중립적인 결과가 나왔으나 본 연구 결과는 상대적으로 부정적인 평가를 하는 차이가 있었다.

전체적으로 보면, 재한 중국동포들은 복지정책의 긍정적 효과에 대해서는 그다지 크게 인정하지 않으면서 계층갈등이나 근로의욕 저하 등 부정적 측면도 별로 염려하지 않는 경향을 보인다. 이는 사회복지정책의 기능적 측면에 대한 기대가 별로 크지 않다는 것을 보여주며, 나아가 이들이 그간 중국에서의 학습효과와 한국에서의 신분상의 문제가 결합되면서 나타난 특수한 현상으로 해석할 수 있을 것이다.

조사대상자의 연령별, 거주기간별, 소득수준별 복지태도의 인식수준 평균 차이를 살펴본다. 연령에 따른 복지에 대한 책임 주체의 인식수준을 보면(표 6 참조), 장애인 수발과 영유아보육에서 유의미한 차이( $p < 0.05$ )가 있는 것으로 나타났다.

〈표 6〉 연령에 따른 복지태도 평균비교

		구 분	N	M	SD	F	P	
연령별	책임 주체	노인수발	20대	14	2,21	.579	3,959	.058
			30대	65	2,37	.894		
			40대	91	2,29	.807		
			50대 이상	12	3,18	.874		
		장애인수발	20대	13	2,31	.630	2,556	.028
			30대	61	2,51	.994		
			40대	83	2,42	.843		
			50대 이상	11	3,20	.919		
		영유아보육	20대	17	2,12	.697	0,620	.008
			30대	59	2,24	1,072		
			40대	92	2,35	1,074		
			50대 이상	12	2,64	1,120		
		실업자	20대	16	2,63	1,360	0,670	.604
			30대	69	2,45	1,312		
			40대	90	2,30	1,267		
			50대 이상	12	2,64	1,206		
	정책 효과	상호부조	20대	19	2,68	1,250	0,434	.615
			30대	72	2,93	1,293		
			40대	96	2,72	1,229		
			50대 이상	12	2,55	1,571		
평 등		20대	19	2,79	1,437	1,875	.034	
		30대	72	2,78	1,416			
		40대	96	2,29	1,196			
		50대 이상	12	3,00	1,300			
생활안정		20대	19	3,16	1,119	0,463	.552	
		30대	72	3,10	1,291			
		40대	96	2,86	1,287			
		50대 이상	12	3,09	1,221			
갈등유발		20대	19	2,89	1,197	0,888	.093	
		30대	72	2,71	1,204			
	40대	96	2,80	1,327				
	50대 이상	12	2,82	.982				
근로이익 상실	20대	19	2,84	1,119	0,762	.367		
	30대	72	2,42	1,219				
	40대	95	2,68	1,307				
	50대 이상	11	2,40	1,075				



장애인 수발( $F=2.556$ ,  $p=.028$ )에 대해서, 연령별로 50대 이상( $M=3.20$ )은 중앙정부와 지방정부의 책임을 강조하였으며, 20대( $M=2.31$ )의 경우 개인과 가족의 책임을 오히려 강조하는 것으로 나타났다. 영유아보육( $F=0.620$ ,  $p=.008$ )에 대해서, 연령별로 50대 이상( $M=2.64$ )은 중앙정부와 지방정부의 책임을 강조하였으며, 20대( $M=2.12$ )와 30대( $M=2.24$ )의 경우 개인과 가족의 책임을 오히려 강조하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 장애인이든 영유아 보육이든 실제적인 수발 및 양육의 경험을 하였던 장년층 이상에서 그 어려움을 인지하고 정부의 지원이 필요하다는 태도로 연결된 것이라 해석할 수 있다. 기타 노인 수발과 실업자 문제에 대해서는 연령별로 차이를 발견할 수 없었다.

한편, 연령에 따른 복지정책의 효과에 대한 인식수준을 보면, 평등의 효과에서 유의미한 차이( $p<0.05$ )가 있는 것으로 나타났다. 평등( $F=1.875$ ,  $p=.034$ )에 대해서, 연령별로 40대( $M=2.29$ )는 복지정책의 효과로서 평등에 대하여 가장 낮은 인식태도를 보여주는 반면에, 50대 이상( $M=3.00$ )의 경우 상대적으로 가장 긍정적인 평가를 하고 있었다. 20대( $M=2.79$ )와 30대( $M=2.78$ )도 50대 이상보다는 다소 낮지만 비슷한 수준으로 평등 효과를 평가하고 있었다. 이러한 평등 효과에 대한 연령별 차이는 중국에서의 학습에 의한 의식이 태도에 반영되었다고 할 수 있다. 특히 40대는 중국의 개혁 개방정책 실시 이후 참여한 자본주의 경쟁 속에서 자라고 교육받은 세대이다. 그런 점에서 이들은 평등 이념의 실현을 신뢰하지 못하며, 상대적으로 부정적 태도가 높을 것으로 추정된다. 기타 상호부조와 생활안정, 갈등유발, 근로의욕 상실 등은 연령별로 차이를 발견할 수 없었다.

다음으로 거주기간에 따른 복지의 책임 주체 인식수준을 보면(표 7 참조), 노인 수발, 장애인 수발과 영유아보육에서 유의미한 차이( $p<0.05$ )가 있는 것으로 나타났다. 노인 수발( $F=1.040$ ,  $p=.011$ )에 대해서, 거주기간별로 5-10년 미만( $M=2.52$ )과 1-5년 미만( $M=2.44$ )은 지방정부의 책임을 상대적으로 강조하였으나, 1년 미만( $M=2.25$ )과 10년 이상( $M=2.27$ )은 가족 등 비공식부문의 책임을 강조하는 것으로 나타났다. 장애인 수발( $F=.458$ ,  $p=.009$ )에 대해서도 노인 수발과 비슷한 태도를 보이고 있다. 거주기간별로 5-10년 미만( $M=2.62$ )과 1-5년 미만( $M=2.52$ )은 지방정부 혹은 중앙정부의 책임을 상대적으로 강조하였으나, 1년 미만( $M=2.33$ )은 가족 등 비공식부문의 책임을 강조하는 것으로 나타났다. 영유아보육( $F=.781$ ,  $p=.012$ )에 대해서, 거주기간이 짧을수록 개인 및 가족의 책임에 대한 인

식이 강한 것으로 나타나고 있다. 10년 이상(M=2.42)과 5-10년 미만(M=2.30)은 가족 내지 지방정부의 책임을, 1-5년 미만(M=2.21) 및 1년 미만(M=1.75)은 개인 및 가족의 책임을 상대적으로 강조하고 있다.

〈표 7〉 거주기간에 따른 복지태도 평균비교

		구 분	N	M	SD	F	P	
거주 기간	책임 주체	노인수발	1년 미만	4	2.25	.500	1,040	.011
			1-5년 미만	43	2.44	.734		
			5-10년 미만	52	2.52	1,000		
			10년 이상	82	2.27	.817		
		장애인수발	1년 미만	3	2.33	.577	.458	.009
			1-5년 미만	42	2.52	.773		
			5-10년 미만	47	2.62	1,074		
			10년 이상	75	2.43	.888		
		영유아보육	1년 미만	4	1.75	.500	.781	.012
			1-5년 미만	42	2.21	.898		
			5-10년 미만	53	2.30	1,085		
			10년 이상	81	2.42	1,117		
	실업자	1년 미만	3	2.33	1,155	1,218	.519	
		1-5년 미만	46	2.67	1,283			
		5-10년 미만	53	2.47	1,339			
		10년 이상	81	2.24	1,250			
	정책 효과	상호부조	1년 미만	5	3.20	1,095	.861	.841
			1-5년 미만	50	2.96	1,293		
			5-10년 미만	56	2.82	1,281		
			10년 이상	88	2.65	1,241		
평 등		1년 미만	5	2.00	.707	1,255	.005	
		1-5년 미만	50	2.80	1,471			
		5-10년 미만	56	2.64	1,368			
		10년 이상	88	2.42	1,210			
생활안정		1년 미만	5	2.80	.447	1,148	.107	
		1-5년 미만	50	3.28	1,230			
		5-10년 미만	56	2.95	1,313			
		10년 이상	88	2.89	1,254			
갈등유발		1년 미만	5	3.20	1,789	.475	.634	
		1-5년 미만	50	2.66	1,272			
		5-10년 미만	56	2.89	1,246			
		10년 이상	88	2.80	1,233			
근로의욕 상실		1년 미만	5	2.80	.837	.262	.424	
		1-5년 미만	50	2.54	1,297			
	5-10년 미만	55	2.71	1,286				
	10년 이상	87	2.55	1,227				

결과적으로 노인과 장애인 수발은 한국에 정착한 기간이 길수록 정부의 책임을 크게 인식하지만, 기간이 짧으면 개인 내지 가족의 책임으로 인식하는 경향을 보인다. 이는 한국의 사회복지정책에 대한 직간접적인 경험을 통해 재한 중국동포들이 복지에 대한 국가의 책임을 인지해 나가고 있는 것이라 해석할 수 있다. 다만, 실업자 문제에 대해서는 연령별로 차이를 발견할 수 없었다.

한편, 거주기간에 따른 복지정책의 효과에 대한 인식수준을 보면, 평등의 효과에서 유의미한 차이( $p < 0.05$ )가 있었다. 평등( $F=1.255$ ,  $p=.001$ )에 대해, 거주기간별로 1-5년 미만( $M=2.80$ )은 복지정책의 효과로서 평등에 대하여 가장 높은 인식태도를 보여주고, 거주기간이 길어져서 5-10년( $M=2.64$ ), 10년 이상( $M=2.42$ )이면 상대적으로 평등 효과에 대해 점점 저평가하는 경향을 보였다. 다만, 1년 미만( $M=2.00$ )은 가장 부정적으로 평가하고 있었다. 이는 일정기간 사회복지정책의 평등 효과에 대해 기대를 하고 평가하였지만, 시간이 지나도 불평등이 별로 개선되지 않는다는 인식에 근거한 결과라고 해석할 수 있다. 기타 상호부조와 생활안정, 갈등 유발, 근로의욕 상실 등은 연령별로 차이를 발견할 수 없었다.

마지막으로 소득수준에 따른 복지의 책임 주체 인식수준을 보면(표 8 참조), 영유아 보육에서 유의미한 차이( $p < 0.05$ )가 있는 것으로 나타났다. 영유아보육( $F=1.692$ ,  $p=.020$ )에 대해서, 소득수준이 높을수록 즉, 300-400만원 미만( $M=2.59$ )와 200-300만원 미만( $M=2.50$ )은 정부의 책임에 대한 인식이 상대적으로 강한 것으로 나타나지만, 소득수준이 낮을수록 즉, 100만원 미만( $M=2.24$ )와 100-200만원 미만은 오히려 개인이나 가족 등 비공식부문의 책임을 주장하고 있다. 반면 400만원 이상( $M=2.00$ )의 비교적 고소득층은 오히려 개인의 책임을 강조하고 있다. 이러한 결과는 최균·류진석(2000: 246-248)의 연구와 뚜렷한 차이를 보인다. 노인 수발에 대해 본 연구는 가족 및 친척의 책임을 강조하지만 이들 연구에서는 가족 및 친척(38.4%), 정부(35.0%)의 책임이 거의 동등한 수준에서 책임을 규정하고 있다. 장애인 수발에 대해서도 본 연구와는 달리 이들 연구에서는 정부의 책임(53.2%)을 강조하고 있다.

한편, 소득수준에 따른 복지정책의 효과에 대한 인식수준을 보면, 평등, 갈등 유발, 근로의욕 상실의 효과에서 유의미한 차이( $p < 0.05$ )가 있는 것으로 나타났다. 평등( $F=1.249$ ,  $p=.022$ )에 대해서, 소득수준별로 100만원 미만( $M=2.63$ )과 100-200만원 미만( $M=2.80$ )에서 정책의 효과로서 평등의 개선효과가 높다는 인식태도를 보여주었고, 200-300만원 미만( $M=2.29$ )에서는 상대적으로 가장 낮게 평가하는 것

으로 나타났다. 그러나 400만원 이상(M=2.73)이면 평등 효과에 대해 긍정적으로 평가가 바뀌고 있었다. 이러한 결과는 비교적 열심히 노력하여 성취하는 200-300만원 미만의 집단에서 사회적 불평등의 개선에 대해 비관적으로 보는 경향에 의한 것이라 해석할 수 있다. 기타 상호부조와 생활안정은 연령별로 차이를 발견할 수 없었다.

〈표 8〉 소득수준에 따른 복지태도 평균비교

		구 분	N	M	SD	F	P	
소득 수준	책임 주체	노인수발	100만원 미만	23	2.48	.790	.978	.379
			100-200만원 미만	47	2.40	.948		
			200-300만원 미만	63	2.30	.873		
			300-400만원 미만	22	2.64	.790		
			400만원 이상	25	2.20	.764		
		장애인수발	100만원 미만	19	2.47	.841	2.180	.408
			100-200만원 미만	44	2.52	.902		
			200-300만원 미만	57	2.42	.963		
			300-400만원 미만	24	2.96	.859		
			400만원 이상	22	2.23	.813		
		영유아보육	100만원 미만	21	2.24	1.044	1.692	.020
			100-200만원 미만	49	2.16	.898		
			200-300만원 미만	64	2.50	1.127		
			300-400만원 미만	22	2.59	1.098		
			400만원 이상	23	2.00	1.044		
		실업자	100만원 미만	24	2.67	1.494	1.015	.142
	100-200만원 미만		48	2.31	1.223			
	200-300만원 미만		64	2.30	1.305			
	300-400만원 미만		25	2.76	1.234			
	400만원 이상		26	2.23	1.210			
정책 효과	상호부조	100만원 미만	27	2.63	1.275	.478	.463	
		100-200만원 미만	50	2.82	1.410			
		200-300만원 미만	68	2.65	1.169			
		300-400만원 미만	26	2.81	1.234			
		400만원 이상	26	3.00	1.233			
	평 등	100만원 미만	27	2.63	1.245	1.249	.022	
		100-200만원 미만	50	2.80	1.512			
		200-300만원 미만	68	2.29	1.173			
		300-400만원 미만	26	2.54	1.208			
		400만원 이상	26	2.73	1.402			
	생활안정	100만원 미만	27	2.81	1.111	.637	.135	
		100-200만원 미만	50	2.98	1.332			
		200-300만원 미만	68	2.90	1.211			
		300-400만원 미만	26	3.04	1.216			
400만원 이상		26	3.31	1.463				

		구 분	N	M	SD	F	P
		100만원 미만	27	2.74	1.228	.264	.017
		100-200만원 미만	50	2.92	1.412		
		200-300만원 미만	68	2.81	1.123		
		300-400만원 미만	26	2.69	1.087		
		400만원 이상	26	2.65	1.441		
소득 수준	정책 효과	100만원 미만	27	2.22	1.050	2.612	.009
		100-200만원 미만	49	2.71	1.307		
		200-300만원 미만	67	2.90	1.293		
		300-400만원 미만	26	2.15	.881		
		400만원 이상	26	2.50	1.364		

## V. 결론 및 정책제안

국내 거주하는 체류 외국인들에게 복지권은 원칙적으로 상호주의에 입각하여 제한적으로 적용되고 있다. 그러나 체류 외국인들의 다수를 접하는 중국동포들은 현실적으로 내국인과 외국인의 중간 입장에서 수혜를 포기하는 등 오히려 복지사각지대에 머무르고 있는 실정이다. 특히 2000년대 들어와 중국동포들의 입국이 급증하는 한국 현실에서 이들의 복지 실태는 잠재적인 사회문제의 하나라 할 수 있다. 본 연구는 이러한 상황에서 이들의 복지에 대한 태도를 파악하여 한국사회의 복지정책 현주소를 확인하며, 나아가 이들을 위한 사회복지정책의 기본 틀을 탐색하고 구체적인 정책방안들을 모색하고자 하였다.

선행연구의 검토를 통해 복지태도에 관한 범주를 설정하고 이에 대한 설문을 통해 실증분석을 실시하였다. 범주로는 복지의 책임 주체와 정책 효과라는 2개 영역을 도출하였다. 먼저, 제도와 시설에 대한 인식은 비교적 낮은 인지 수준을 보여주고 있고 복지대상에 대해서는 보편적인 태도를, 복지수준에 대해서는 보다 적극적인 입장을 갖는다. 다음으로 차이분석을 보면, 책임 주체와 관련하여 재한 중국동포들은 아직 정부보다는 가족 등 비공식부문의 책임을 강조하고 있다. 상대적으로 연령에 있어 4,50대 장년층이, 거주기간은 장기적일수록, 소득수준은 중간계층이 정부의 책임을 높게 인식하고 있었다.

반면에 정책효과와 관련하여, 재한 중국동포들은 복지정책에 대한 기대가 크지 않다는 것을 보여주고 있으며, 비용부담에 대해서는 우려를 하지만 복지제도의 부작용들에 대해서도 별로 염려하지 않는 것으로 나타났다. 상대적으로 생활안정 효과가

큰 것으로 보았으나, 평등은 연령 40대가, 거주기간이 장기적일수록, 소득수준이 중간계층이 정책 효과가 낮을 것으로 인식하고 있다. 요약 하면, 이들은 여전히 가족중심적인 복지문제 해결에 우선을 두고 있지만, 몇몇 영역에 대해서는 정부의 적극적인 정책적 노력을 요구하고 있다.

이상의 연구결과들을 바탕으로 한국 사회복지정책에서의 시사점을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 현행 사회복지제도와 시설들에 대한 재한 중국동포들의 인지도를 제고하는 것이다. 이는 사회복지 접근성 문제, 중국동포들에 특화된 사회복지정책의 실시 등으로 해결할 수 있을 것이다.

둘째, 재한 중국동포들은 내국인들과 복지태도에서 다소의 차이가 나타나고 있었다. 이들의 특성을 반영하여 맞춤형 복지정책을 마련할 필요가 있다. 연령별 차이에 따른, 그리고 거주기간 및 소득수준에 맞는 차별화된 정책들을 마련하는 것이다. 이는 현행 제도들의 실효성을 제고하는 것이다. 비용의 문제와 절차상의 문제 등으로 인한 제한성을 극복할 구체적인 특례적 조치를 적극 검토한다. 이는 재한 중국동포들을 체류 외국인으로 처우할 것인지, 해외동포로서 특별한 별도의 처우를 할 것인지 국가적 합의와 정책판단이 선행되어야 한다. 이 과정에서 초기 정착과정에서의 지원은 물론, 각종 사회보장을 내국인 수준에서 지급하여 적절하고 전문적인 급여를 지속성을 가지고 제공하는 독일의 사례를 참조할 만하다.

재한 중국동포들에 대한 복지권 보장은 우리사회의 통합 및 인본주의적 의무를 충족하기 위해 반드시 시행되어야 할 것이다. 이들에게 사회복지를 내국인 수준으로 확대하기 위해서는 국민적 정서를 고려하고 공감대를 형성하면서 추진해야 할 것이다. 하지만 저출산 고령사회에 대한 대처방안 및 국제사회의 일원으로서의 의무를 수행하는 것은 사회의 장기적 발전과 통합에 도움이 될 것이다. 다만, 이 과정에서 중국과의 정치적 관계를 고려하는 전략적 접근이 요청된다.

본 연구는 재한 중국동포들의 복지태도를 객관적으로 파악하고 문제점을 탐색하는데 유용한 자료가 될 수 있다. 그동안 내국인에 대한 복지태도 연구는 있었으나 사회구성원으로서 재한 중국동포들에 대한 태도 연구가 부재하였다. 이를 통해 정부의 복지정책 형성에 중요 자료로 활용할 수 있으며, 나아가 여타의 해외동포들에 대해서도 확대 적용할 수 있을 것이다. 그러나 복지태도 전반을 포괄하지 못하고 조사대상 표집과정에서의 한계가 있었음을 밝힌다.

## 참고문헌

- 곽승지. 2012. “중국동포사회에 대한 현실진단과 정책과제.” 『연구보고서』. 서울: 재외동포재단.
- 권기창. 2014. 『사회복지정책론』. 서울: 창지사.
- 김상균·정원오. 1995. “90년대 한국인의 복지의식에 관한 연구.” 『한국사회복지학』. 제25호.
- 김상미·남진열·심경수. 2016. “제주지역 청소년의 복지태도 인식수준과 유형화 연구.” 『청소년복지연구』. 제18권 제2호.
- 김안나 외. 2012. 『체류 외국인에 대한 사회복지정책 국제 비교 및 향후 추진방향에 관한 연구』. 과천: 법무부 출입국·외국인정책본부.
- 김영모. 1980. 『한국인의 복지의식』. 서울: 일조각.
- 김영순·여유진. 2011. “한국인의 복지태도.” 『경제사회와 일반논문』. 제91호.
- 김윤태 외. 2013. “한국 복지태도의 정치적 역동성.” 『동향과 전망』. 제90호.
- 김재일. 2014. “이주자통합정책지수를 활용한 우리나라 사회통합 선진국간 비교연구.” 『정책분석평가학회보』. 제24권 제4호.
- 김재일·정창화. 2012. “다문화사회 진입과 미디어의 사회통합적 역할.” 『사회과학 연구』. 제38권 제3호.
- 김희자. 2013. “계급·계층이 복지태도에 미치는 영향과 교육변인의 조절효과 연구.” 『한국사회정책』. 제20권 제2호.
- 노대명·전지현. 2011. 『한국인의 복지의식에 관한 연구: 사회통합을 위한 정책과제』. 서울: 한국보건사회연구원.
- 노철래. 2014. “국민행복세상 실현을 위한 중국동포 정책방향.” 국회의원 노철래 정책토론회. 서울, 대한민국.
- 류진석. 2004. “복지태도의 미시적 결정구조와 특성.” 『한국사회복지학』. 제6권 제4호.
- 박영선 외. 2014. “중국동포 문제 해결을 위한 정책세미나.” 국회의원 박영선·신경민·이목희 정책세미나. 서울, 대한민국.
- 서재욱·김윤태. 2014. “이중화와 복지태도.” 『사회복지정책』. 제41권 제1호.
- 안상훈. 2009. “한국의 친복지태도 결정요인과 그 경로구조에 관한 탐색적 연구.” 『한국사회정책』. 제16권 제1호.

- 양한순 외, 2013. 『서울거주 중국동포 실태조사 및 정책수립 연구』(용역보고서). 서울: 서울시.
- 이소희·이재연, 1987. “한국 도시부모의 아동복지의식에 관한 연구.” 『아동학회지』, 제8권 제2호.
- 이준용, 2015. “사회갈등에 대한 인식이 복지태도에 미치는 영향.” 건국대학교 대학원 박사학위논문.
- 이한나·이미라, 2012. “한국 대학생의 복지태도: Q방법론을 통해본 세가지 인식 유형.” 『사회보장연구』, 제28권 제2호.
- 이훈희·김운태, 2011. “제주지역 청소년의 복지태도 인식수준과 유형화 연구.” 『청소년 복지연구』, 제18권 제2호.
- 주민지·강민아·배현아, 2013. “국내거주 외국인의 의료권 보장을 위한 법제.” 『한국 의료법학회지』, 제21권 제2호.
- 주은선·백정미, 2007. “한국의 복지인식 지형.” 『사회복지연구』, 제34호.
- 출입국·외국인정책본부, 2016. 『2015년 출입국·외국인정책 통계연보』, 서울, 대한민국.
- 최균·류진석, 2000. “복지의식의 경향과 특징: 이중성.” 『사회복지연구』, 제16호.
- 함철호·이중섭, 2010. “지역별 복지의식에 영향을 미치는 요인연구.” 『사회과학연구』, 제26권 제4호.
- Esping-Andersen, G. 2015. “Welfare Regimes and Social Stratification.” *Journal of European Social Policy*. Vol.25, No.1.
- Hansenfeld, Y. & Rafferty, J. 1989. “The Determinants of Public Attitudes toward the Welfare State.” *Social Forces*. Vol.67, No.4.
- Korpi, W. 1983. *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Svallfors, S.(ed.). 2012. *Contested Welfare State: Welfare Attitudes in Europe and beyond*. CA: Stanford Univ. Press.
- \_\_\_\_\_. 1997. “Worlds of Welfare and Attitudes to Redistribution.” *European Sociological Review*. Vol.13, No.3.
- Taylor-Gooby, P. 1985. “Attitudes to Welfare.” *Journal of Social Policy*. Vol.14, No.1.
- 국가통계포털 [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=110&tblId=DT\\_1B01001&conn\\_path=I3](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=110&tblId=DT_1B01001&conn_path=I3) (2015. 10.18).



## A Study on the Social Welfare Attitudes of Korean Chinese in Korea

Kwon, Gi Chang

### Abstract

Welfare rights is recognized as a universal right for all citizens, but the Korean Chinese in Korea are treated as resident aliens which the principle of reciprocity is applied. However, these people do not recognize themselves as alien status which leads to exclusion resulting in the tendency to remain in the blind spot of welfare. As such, this study investigates the welfare attitudes of the Korean Chinese in Korea who occupy most of the resident aliens, in order to search for the implications of welfare policy for these individuals. The indices to measure the welfare attitude are responsible party of welfare problems and effect of the policy.

Results of the analysis are as follows: welfare problems emphasized family responsibility for the elders, handicapped, and children whereas on the government, the emphasis was on the responsibility for solving unemployment. People neither displayed much positivity nor recognition of negative aspects of welfare's social effect.

Based on these results, we should enhance welfare system and facilities awareness at policy level, increase the effectiveness of the systems for the Korean Chinese in Korea while reviewing the welfare allocation and scope, and establish a basic welfare infrastructure.

Field: Social Welfare

Key Words: Welfare Attitudes, Korean Chinese in Korea, Korean Chinese,  
Social Welfare Policy

## 기부금품법의 역사적 변화 연구: 금지에서 규제로, 규제완화에서 건전한 기부문화 조성으로?\*

정진경\*\*

### 국문초록

본 논문은 1951년부터 현재까지의 기부금품법 법제의 명과 법률의 제·개정 이유를 바탕으로 금지법시기(1951.11~1995.12), 규제법시기(1995.12~2006.3), 사용법시기(2006.3~현재)로 구분하여 입법목적과 용어의 정의 및 적용대상, 기부금품의 모집 및 사용 등에 관한 규정의 변화를 분석한 연구이다. 연구결과 본 법과 제도의 효력 상실 또는 유지에 있어 세 번의 헌법재판소 판결이 결정적 전환점으로 작용했으며, 현행 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률은 1995년 기부금품모집규제법의 틀에서 크게 벗어나지 않은 특징이 발견된다. 본 법은 금지에서 규제로, 나아가 성숙한 기부문화 조성으로 입법목적이 변화되어 왔음에도 기부금품 모집 및 사용행위에 대한 의무규정들은 더욱 세밀화 되었다는 점에서 여전히 규제법적 성격이 강하다.

이러한 분석결과를 통해 향후 법 개정방식에 있어 공익법인 공시제도 등 유사제도들과 연계된 구조 속에서 정책수단에 대한 정비와 기부금품법의 적용대상이 재조정되어야 하며, 새로운 모금방식의 등장 등 변화하는 수요를 고려한 개정방안에 대해 고려할 것을 제안한다.

국가과학기술표준분류: SB1299. 달리 분류되지 않는 분야/유형별 행정/정책(기부/모금)  
주제어 : 기부금품법, 기부금품 모집등록, 규제, 비영리민간단체

논문접수일: 2017년 6월 7일, 심사일: 7월 20일, 게재확정일: 8월 16일

\* 본 논문은 2015년도 광운대학교 교내학술연구 지원에 의해 수행된 것이며, 아름다운재단 기부문화연구소 기획연구(2016)에서 발표한 내용의 일부를 학술논문으로 발전시킨 것이다.

\*\* 광운대학교 행정학과 교수(whitenap@kw.ac.kr)

## I. 서론

현행 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」의 역사는 1951년 ‘기부금품모집 금지법’(이하 ‘기부금품법’)으로 거슬러 올라간다. 본 법은 60여년이 넘는 기간 동안 법률 명칭은 물론 법의 목적과 이를 실현하기 위한 구체적인 정책수단들을 변형시키면서 개정되어 왔다.

법은 제도의 공식적 규범으로서 역사적 경로에서 크게 자유롭지 못하다 해도 시대적인 환경 변화와 그것이 적용되고 운용되는 현장으로부터의 요구에 의해 개선되어 진다. 시간의 경과와 사회환경의 변화는 법률제정시의 입법의도와 법규 내용의 의미를 둘러싼 조건들을 변화시킨다(최윤철, 2007). 이에 법률개정은 사회환경의 변화에 따라 새롭게 대응하는 법률모습을 보여주는 법의 확장이자 새로운 수요에 대한 대응이라 할 수 있다(안병철·김정렬·이도형, 2009).

2016년 11월 2일 기준 국세청 의무공시 대상 8,585개의 공익법인이 신고한 총 기부금액은 5조6천569억 원이며, 이 가운데 ‘기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률’에 의한 모금액은 6,179억 원으로 전체 기부금 중 10.9%를 차지하고 있다(한국가이드스타, 2017). 본 법의 적용 범위가 적용단체나 적용사업 및 모집금액 면에서 적지 않은 규모이다.

그런데 기부금품법과 그 제도는 1951년 법 제정 이후 2017년 현재까지 세 건의 헌법재판을 포함하여, 기부금품법 위반을 둘러싼 17건의 행정소송과 2건의 행정심판 및 아홉 건의 법제처 법령 해석례(국가법령정보센터 홈페이지)가 존재하는 등 여전히 수많은 법적 쟁송의 원천을 제공하고 있다.

그간 기부금품법과 제도운영에 대한 강한 문제의 제기는 시민사회 현장을 중심으로 이루어졌다. 법규의 불명확성 및 제도적 수단과 입법목적의 부적합성, 온라인 플랫폼 상의 모금 등 첨단화되고 있는 모금문화를 현재의 법제도로 적용하는데 한계, 불법모금행위에 대한 처벌근거로서 형사법 등 다른 제제수단 적용 가능, 헌법상 자유권 침해소지 등을 이유로 법률 폐지까지 주장되었다(이상신, 2012; 참여연대, 2012; 서경원, 2015; 염형국, 2017). 이러한 가운데 기부금품법의 주무부처인 행정자치부(현 행정안전부)가 2016년 3월, 다시 한 번 법 개정 의사를 밝혔으며(행정자치부 내부자료)<sup>1)</sup> 그러나, 모금단체에 대한 과도한 중복규제가 합리적으로 해소되

1) 기부문화 활성화의 걸림돌로 지적되는 목적사업에 대한 사전규제를 완화하고(기부금품 모집사업을 포지티브에서 네거티브 방식으로 제시, 국가 및 지자체에서 출자 출연한 기관의 모집등록 일부 허용 등 모집등록

고 기부문화가 활성화 될 것이라는 기대는 회의적이다.

한편 비영리단체 모금규제 완화 내지 법률 폐지와 같은 국내 현장의 주장은 최근 자선단체 및 모금활동에 대한 규제를 강화<sup>2)</sup>(권영빈, 2016; [www.fundraisingregulator.org.uk](http://www.fundraisingregulator.org.uk))하는 영국이나 주(State)별 모금규제를 강화하고 있는 미국(Nonprofit Fundraising Registration Nolo's 50state Digital Guide)의 추세와는 다른 방향이라 할 수 있다.

기부금품법과 제도가 의도하지 않은 결과를 초래하고 있으며 자칫 제도운용의 비효율을 넘어 실효성에 대한 의문까지 제기되고 있음에도 불구하고 어떻게 지금까지 존속되는 것일까?

기부금품법은 ‘기부금품모집금지법’으로 제정되어 ‘기부금품모집규제법’으로 전면 개정 후 ‘기부금품 모집 및 사용에 관한 법률’로 다시 한번 전면 개정되어 현재까지 유지되고 있다. 법률의 명칭에서 비교적 뚜렷이 관찰되는 바는 본 법이 기부금품의 모집에 대해 ‘금지’에서 ‘규제’로 나아가 ‘건전한 기부문화 조성’에 관한 것으로 변화하고 있다는 것이다. 그러나 실제적 법규내용상의 변화 역시 그러한가에 대해서는 최초 제정 법률에서부터 현재의 법률 내용에 걸쳐 변화되었거나 유지되고 있는 법규정 조항에 대해 구체적이며 치밀하게 분석할 필요가 있다.

이에 본 연구는 66년 동안 점진적 제도적 변형을 거치며 유지되고 있는 현행 기부금품모집제도의 지속성을 본 제도를 규율하는 ‘기부금품법’ 규정에 내재된 특성에 초점을 두고 법률 자체의 내용이 역사적으로 어떠한 변화를 거쳐 왔는지를 기술적으로 분석하는데 목적을 둔다.

단체 확대, 연합체를 통한 모집방법 허용과 기부금품 사용기한을 2년 이내로 연장, 모집단체 대표의 신원조회 간소화 및 사후등록 신청을 허용, 사후 모니터링을 강화하는 등(기부금품 사용행위에 대한 검사권을 신설, 행자부장관이 지정하는 인터넷 홈페이지 나눔포털에 기부금품 모집 및 사용현황 정기적 공개) 기부금품 모집의 투명성과 성숙한 기부문화 조성을 제고하겠다는 방안이다.

2) ‘자선단체법 규제 2016’ 개정 및 민간자율규제기구인 ‘Fundraising Regulator’ 설립(2016, 7)을 영국 정부(시민사회청)에서 기금지원.

## II. 연구의 방법과 분석시기

### 1. 이론적 시각과 연구 방법

본 연구는 과거에 이루어진 의사결정과 선택이 미래의 선택과 의사결정을 기속하는 경로의존성(배상훈, 2010)을 강조한 역사적 제도주의 관점에 기반 한다. 즉 기존 제도가 새로운 제도가 취할 모습을 제약함으로써 역사적으로 형성된 제도는 새로운 환경의 요구에 적절히 부응하지 못할 수 있다는 설명이다(정정길 외, 2011).

역사적 제도주의는 제도의 지속성을 설명하는데 유용하다는 점에서 본 연구의 기본 시각이 되고 있다. 본 연구에서 제도는 공식적 규범으로서의 ‘법’을 의미하며, 이에 기부금품모집 제도를 구성하는 기부자-비영리조직-정부-비영리섹터를 관할하는 제도들 간의 구조와 행위자를 모두 포함하지는 못하고 있다.

기부금품모집제도가 제도의 목적과 방향을 점진적으로 조정하며 제도변화를 지속해왔다 해도 제도가 실행되는 현장에서 정책대상 집단이 체감하는 변화는 거의 없다 해도 과언이 아니다. 이러한 지속성은 제도를 근본적으로 규율하는 법률 자체에 내재된 자기환류<sup>3)</sup>에 의한 가능성이 높으며 법률 자체의 역사적 내용변화 분석의 필요성을 뒷받침한다.

이와 같이 역사적 제도주의 관점 하에서 기부금품법의 내용적 변화를 분석함으로써 얻을 수 있는 유용성은 첫째, 현 제도의 형태가 지속되는 현상을 이해하는 데 있어 기존 법률의 형식적 및 내용적 구성 변화의 특성에 근거하여 보다 정확하고 깊이 있게 이해할 수 있으며, 둘째, 기부금품법제도의 개선을 위해서는 지금까지 취해왔던 기부금품법 내용 자체만의 개정이나 법 개정 시점에 특정된 쟁점만을 합의하는 방식과는 차별되는 다른 방식으로서의 접근을 모색할 수 있다는 것이다.

현행 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」은 2006년 3월에 전면개정된 것이며, 하위 법령으로는 동법 시행령과 행정자치부 지침의 형태인 ‘기부금품 모집제도 해설서’(2012)가 있다. 본 법을 기본법으로 16개의 지방자치단체 조례<sup>4)</sup>가 제정·

3) 김태은(2011)은 제도변화요인을 제도 자체가 지니고 있는 긍정적 환류(자기강화 요인)과 제도 자체가 유발하는 부정적 환류(자기부정 요인)을 통해 설명하고 있음.

4) 2013년 ‘서울시 중랑구 기부자 예우에 관한 조례’가 제정된 것을 비롯하여 ‘서울특별시 기부자 예우 및 지원에 관한 조례’(2015), ‘경기도 기부자 예우 및 기부심사위원회 운영에 관한 조례’(2016), ‘부산광역시 기부자 예우에 관한 조례’(2016), ‘가평군 기부심사위원회 구성 및 운영 조례’(2014) 등 현재 16개의

시행되고 있는 형식적 법체계를 띠고 있다.

이 중 본 연구의 내용적 범위는 ‘법률’ 수준이며, 시간적 분석의 범위는 1951년 11월에서 2016년 8월까지이다.

기부금품법의 역사적 변화 특징을 보다 명확하고 효율적으로 분석하기 위해 기부금품법 시기를 구분하였다. 법률의 명칭과 법 규정내용은 시대적 상황이 반영된 정책결정의 산출물로서 분석 시기의 구분은 법제의 명과 제·개정유이가 뚜렷이 관찰되는 시점을 중심으로 하였다. 그 결과 금지법 시기(1951.11~1995.12), 규제법 시기(1995.12~2006.3), 그리고 사용법 시기(2006.3~2016 현재)로 구분되었다.

분석 자료는 각 시기에 해당하는 최초 제정(또는 최초 개정 법률)과 개정 직전(혹은 가장 최근의 법률)에 해당하는 2개의 법률씩 총 6개 법률을 대상으로 하였다.

연구 방법은 문헌연구로서 분석의 방법은 법률에 대한 내용분석<sup>5)</sup>이며, 법의 일반적인 내용적 구성 체계를 기반으로(정진경, 2016), ‘법의 목적’, ‘용어의 정의’, ‘적용대상’, ‘기부금품의 모집 및 사용’, ‘행정감독 및 조치’를 분석 영역으로 설정하였다.

## 2. 분석시기의 구분

### 가. 기부금품모집 금지법 시기 : 1951.11. ~ 1995.12.

이 시기는 「기부금품모집금지법」이라는 법의 제명 하에 최초 제정된 1951년부터 기부금품모집규제법으로의 개정 이전인 1995년 12월까지 44년간의 시기에 해당한다.

“금지법 시기”의 핵심 특징은 ‘국제적인 구제금품’, ‘천재지변 등의 구휼 금품’, ‘국방기재헌납, 반공기구 설치’ 등의 지원을 위한 모집을 제외하고 ‘누구든지’ 기부금품 모집을 할 수 없도록 하는 ‘금지의 목적’ 이라는 점이다.

이 시기 동안 두 번의 일부개정이 있었으며, 내용분석을 위한 법률의 선정은 1951년 제정 법률(법률 제224호)과 기부금품모집규제법으로의 개정 전까지 유지된 법률(법률 제2236호, 1970년 개정) 두 개의 법률로 한다.

차지법규가 제정되어 시행되고 있다(www.law.go.kr).

5) 김태은(2015)는 국내 역사적 제도주의의 연구경향으로 연구방법론에서는 91.4%가 질적연구로써 사례연구와 문헌연구에 치중되어 있으며, 경로의존과 제약요인으로서의 제도를 주요핵심개념으로 한 연구가 50%로 제도의 지속성 연구가 주를 이루었고 최근 제도 변화와 관련된 연구도 점차 증가하고 있음을 밝혔다.

### 나. 기부금품모집 규제법 시기 : 1995.12. ~ 2006.3.

이 시기는 「기부금품모집규제법」 제명 하에 기부금품모집금지법을 전부 개정한 1995년부터 「기부금품모집 및 사용에 관한 법률」로의 개정 이전인 2006년 3월까지 해당하는 11년간의 시기이다.

“규제법 시기”는 기부금품 모집 대상을 국내외 구제사업 및 자선사업 등으로 축소하는 한편 모집허가제를 핵심으로 한다. 기부금품의 무분별한 모집을 ‘규제’하고 기부금품 모집 및 사용의 투명성을 높이려는 방향으로 제도들이 강화되었다.

이 시기 동안 한차례의 개정만이 있었으며, 내용분석을 위한 법률로 1995년 기부금품모집규제법(법률 제5126호)와 기부금품모집 및 사용에 관한 법률 개정 이전까지 유지되었던 1999년 개정법률(법률 제5631호) 두 개의 법률을 대상으로 한다.

### 다. 기부금품모집 사용법 시기 : 2006.3. ~ 2016. 12.기준

이 시기는 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 제명 하에 기부금품모집규제법을 개정한 2006년부터 2016년 말 현재까지 11년간 유지되고 있는 시기이다.

“사용법 시기”의 핵심 특징은 기존의 모집허가제를 ‘모집등록제’로 전환하는 한편, 국가 또는 지자체 출연 법인의 모집을 제한하고, 모집비용 충당비율을 현실화하는 등 제도 운영상의 미비점을 개선 보완한다는 것이며 제도적으로는 ‘모집’에 대한 규제를 완화하였다는 것이다. 성숙한 기부문화 조성과 건전한 기부금품 모집제도의 정착이라는 목적이 명문화되기 시작했다.

이 시기 동안 다섯 차례의 개정이 있었으며, 내용분석을 위한 자료로 2007년 전부 개정된 법률(법률 제8419호)과 2016년 개정되어 현재 적용되고 있는 법률(법률 제13999호) 두 개의 법률을 대상으로 한다.

## Ⅲ. 기부금품법 규정의 역사적 변화 분석결과

### 1. 법의 목적

모든 법률은 저마다 그 법률을 통해 실현하고자 하는 바, 즉 법의 특수 목적을 명



확히 밝히고 있다. 금지법 시기(1951.11~1995.12) 기부금품법의 목적은 ‘기부금품 모집을 금지하여 국민의 재산권 보장과 생활안정에 기여함’이다. 이 시기 법의 기능은 ‘행위의 금지’에 초점을 두었다고 할 수 있다.

규제법 시기(1995.12~2006.3)의 법률에서 밝히고 있는 목적(제1조)은 기부금품의 모집절차 및 사용방법 등에 관한 필요한 사항을 규정함으로써 ‘무분별한 기부금품 모집을 규제하고 기부금품이 적정하게 사용될 수 있게 함’이다. 법의 기본적인 기능은 ‘행위의 규제’에 있었다고 볼 수 있다.

사용법 시기의 법률에서는 ‘성숙한 기부문화 조성과 건전한 기부금품 모집제도의 정착 및 모집된 기부금품이 적정하게 사용될 수 있도록 함’을 목적으로 제시하고 있다. 사용법 시기 법의 기능은 기부금품의 모금과 적정 사용 감독 이외에 ‘모금제도와 기부문화의 촉진’을 위한 기능의 지향점을 갖고 있다는 것이다.

〈표 1〉 기부금품법의 목적 변화

금지법 시기(1951~1995)	규제법 시기 (1995~2006)	사용법 시기 (2006~2016)
기부금품모집 금지 국민의 재산권 보장 및 생활안정에 기여	기부금품의 무분별한 모집 규제, 모집된 기부금품이 적정하게 사용	성숙한 기부문화 조성과 건전한 기부금품 모집제도 정착, 모집된 기부금품이 적정하게 사용

## 2. 용어의 정의

법률에서 정의하는 용어는 사회적으로 통용되는 일반적 의미나 사전적 용어, 혹은 학문적 개념정의에서 의미하는 바와 반드시 일치하지만은 않다. 해당 법률에서 규율하고자 하는 ‘대상 범주’를 명확히 하는데 보다 초점을 두기 때문이다. 따라서 법률에서 정의한 용어를 어떻게 해석하느냐에 따라 법의 적용대상이 되거나 그렇지 않거나 하기 때문에 법률의 용어 정의는 매우 중요하다.

금지법 시기의 법률에서는 ‘기부금품의 모집’에 대한 정의만 발견된다(제2조). 즉 의뢰나 권유 기타의 방법으로 무상 또는 상당한 대가를 지급하지 않고 금품을 취득하는 일체의 행위를 말한다. 다만, ①법인, 정당 기타 등록된 단체에서 정관이나 규약에 의하여 소속원으로부터 가입금, 일시금, 정기적 회비의 경우와 ②사원, 교회 기타 공인된 종교단체의 신도로부터 금품의 취득, ③학교기성회, 후원회 또는 장학

회 등에서 학교의 설립이나 유지에 충당하기 위한 금품의 각출은 이 법이 정한 ‘기부금품의 모집’에서 제외하였다. 따라서 이 세 가지에 해당하는 경우 ‘기부금품모집금지법’의 금지대상에서 제외되는 것이다.

1996년 규제법 시기의 법률에서부터는 금지법 시기의 법률에 비해 한 층 더 정교한 체계와 내용으로 변모하기 시작하여 현재의 사용법 체계의 기본틀이 되었으며 이는 용어의 정의에서부터 발견된다. 기부금품모집규제법 제2조는 ‘기부금품’을 환영금품, 축하금품, 찬조금품 등 명칭여하에 불구하고 반대급부 없이 취득하는 금전 또는 물품으로 정의하였다. 그러나 본 법에서 지칭하는 기부금품에는 금지법 시기 법률에서 제외시킨 기부금품의 범위와 거의 동일하며(제①항, ②항, ④항) 추가적으로 정부기관과 민간단체의 자발적 기부 목적에 의한 구성원들로부터의 각출을 본 법이 적용하는 기부금품에서 제외(제③항)하였다는 차이가 있다.

규제법 시기에 정의된 기부금품의 법적 정의와 제외되는 기부금품의 종류는 현재의 사용법 시기까지 동일하게 정의되며 유지되고 있다.

한편, 금지법 시기에는 기부금품과 모집에 대한 법적 정의를 분리하지 않았던 것에 비해 규제법 시기는 기부금품 ‘모집’에 대한 정의를 신설하였다. 즉 서신, 광고 기타방법으로 기부금품 출연을 타인에게 의뢰·권유 또는 요구하는 행위이다(제2조 2호). 나아가 모집자는 본 법에 의해 기부금품모집 허가를 받은 자로, 모집종사자는 모집자로부터 지시·의뢰를 받아 모집에 종사하는 자로 분리하여 정의하였다. 이로써 본 법의 적용대상은 ‘개인’ 차원이며, 모집자는 단체의 대표자를, 모집종사자는 단체의 직원 또는 모집을 위해 활동하는 자원봉사자까지 포함되는 것으로 해석된다.

위와 같은 규제법 시기의 기부금품 모집과 모집자 및 모집종사자에 대한 법적 정의는 사용법 시기 법률에도 유지되고 있으며, 다만 사용법 시기의 모집자는 기부금품모집 허가를 받은 자 대신 기부금품의 모집을 ‘등록한 자’로 개정된다.

〈표 2〉 기부금품법상 주요용어의 정의 변화

금지법 시기 (1951~1995)	규제법 시기 (1995~2006)	사용법 시기 (2006~2016)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• (기부금품모집) 의뢰, 권유 기타의 방법으로 무상 또는 정당한 대가 지급하지 않고 금품을 취득하는 일체의 행위</li> <li>• (기부금품 제외)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 법인과 정당을 제외한 단체의 각출에 있어 입단수속 완료한 자 1인당 년2천원까지.</li> <li>- 사원, 교회 등 공인된 종교단체에서 신도로부터 금품 취득하는 경우</li> <li>- 학교기성회, 후원회 또는 장학회에서 학교설립, 유지 위해 금품 각출</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (기부금품) 환영, 축하, 찬조금품 등 명칭 여하 불구, 반대급부 없이 취득한 금전 또는 물품</li> <li>• (기부금품 제외)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 법인·정당·사회단체·종친회·친목단체 등 정관, 규약, 회칙 등에 의해 소속원으로부터 가입금·일시금·회비 또는 구성원의 공동이익 위해 각출하는 금품</li> <li>- 사찰·교회·향교 기타 종교단체의 고유 활동 위해 신도로부터 각출하는 금품</li> <li>- 국가·지자체·법인·정당·사회단체, 친목단체 등 소속원 또는 제3자에게 기부할 목적으로 소속원으로부터 각출하는 금품</li> <li>- 학교기성회·후원회·장학회, 동창회 등 학교의 설립과 유지 위해 구성원으로부터 각출하는 금품</li> </ul> </li> <li>• (기부금품 모집) 서신, 광고 기타방법으로 기부금품 출연을 타인에게 의뢰·권유 또는 요구하는 행위</li> <li>• (모집자) 기부금품모집 허가 받은 자</li> <li>• (모집종사자) 모집자로부터 지시·의뢰받아 모집에 종사하는 자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (기부금품) 죄동</li> <li>• (기부금품 제외) 죄동</li> <li>• (기부금품 모집) 죄동</li> <li>• (모집자) 기부금품의 모집을 등록한 자</li> <li>• (모집종사자) 죄동</li> </ul>

### 3. 법 적용 대상

기부금품법에서 법 적용의 대상이라 함은 동 법에 의해 금지나 제한, 혹은 허가나 등록의 대상이 되는 기부금품을 모집하려고 하는 자(또는 단체)를 의미한다. 앞서 살펴본 ‘기부금품’에 대한 법적 정의에서 제외된 금품의 모집은 동 법에 의한 금지나 제한, 허가나 등록을 하지 않고 모집이 가능하다.

법 적용 대상에 대한 규정은 법의 목적에 따라 각기 다른 방식으로 기술된다.

금지법 시기의 법은 모집 금지가 목적이기 때문에 법 적용대상은 바로 ‘모집금지의 대상이 누구인가’이며, 이 시기 법률들은 ‘누구든지’ 기부금품을 모집하는 것을 금

지하였다(제3조). 그런데 이 조항은 기부행위의 모집 목적을 과도하게 제한하여 모집 행위를 원칙적으로 금지하는 것으로 입법 목적을 달성하기 위해 필요한 수단의 범위를 훨씬 넘어 국민의 기본권(행복추구권)을 침해하는 위헌규정이라는 헌법재판소의 판결(96헌가5결정, 1998.5.28.)이 있었다.

국제기관이나 공무원의 환영금, 전별금 기타 축하금 역시 금지의 대상이었다.

다만, 금지법임에도 불구하고 단서조항을 통해 모집을 허가하는 것이 법 적용의 예외대상이었던 시기이다. 금지법 시기 예외적인 모집허가 대상은 1970년 이전까지는 국제적 구제금품, 천재지변에 의한 구휼, 상이군경이나 원호 위문, 자선사업을 목적으로 한 사업이었다. 1970년 개정시에는 현충기념시설설치, 전국규모의 체육 시설 설치나 올림픽 참가선수 지원, 국제적 반공기구 설치, 국제기능올림픽대회 선수파견을 위한 사업에 대해 모집 허가 대상으로 인정하였다. 민간으로부터의 모금을 허가했던 이러한 사업들의 대부분은 국가적 재정투입 사업이었음이 눈에 띈다.

규제법 시기의 법 적용 대상은 ‘기부금품 모집 허가를 받아야 하는 대상이 누구인가’이다. 허가대상이 되는 모집사업의 목적은 국제적 구제사업, 천재지변 구휼사업, 불이익웃 돕기 등 자선사업과 같이 초기 금지법과 유사한 사업이다. 다만 규제법 시기에는 공익을 목적으로 국민참여가 필요한 사업으로의 모집 허가대상을 확대하였다. 규제법 시기의 법 적용 대상 규정에서 나타나는 특징은 이 법의 적용을 받지 않고 개별법에 의해 모집이 허용되는 ‘법적용 제외’ 대상에 해당하는 법률들을 열거한 것이다. 정치자금법, 결핵예방법, 보훈기금법, 문화예술진흥법, 한국국제교류재단법 등 5개 법률이 그것이며 이러한 개별 법률에 의한 모집은 기부금품모집규제법의 적용을 받지 않는 것이다. 반면, 국가 또는 지자체 및 소속기관과 공무원의 모집은 원칙으로 금지하는 규정을 유지하였다.

이와 같은 기부금품의 모집에 허가를 받도록 한 제4조 제1항, 제2항이 과잉금지원칙에 위반하여 기부금품을 모집할 일반적 행동의 자유를 침해하는지 여부에 관련한 위헌소원이 제기되었다. 헌법 재판소는 본 조항이 기부금품의 과잉모집이나 적정하지 못한 사용을 방지하기 위한 것으로 정당한 목적달성을 위한 적합한 수단이며, 또한 기부금품 모집을 허가해야 할 사업의 범위를 넓게 규정하면서 일반조항을 통하여 대부분의 공익사업에 대한 기부금품 모집이 가능하도록 하고 있는 점 등을 고려할 때 기본권의 최소침해성 원칙이나 법익균형성 원칙에 반한다고 보기도 어려워 과잉금지원칙에 위반하여 기부금품을 모집할 일반적 행동의 자유를 침해하지 않는다고 판시하였다(2008헌바83결정, 2010.10.25.)

사용법 시기의 법적용 대상은 ‘기부금품 모집 등록을 해야 하는 대상이 누구인가’를 의미한다. 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」을 통해 1천만원 이상의 금액으로 법률에서 열거한 목적사업을 위해 기부금품을 모집하려는 자가 법 적용의 대상이 된다(제4조 제1항). 여기에서 등록대상 목적사업에 해당하는 것은 규제법 시기 허가대상 목적사업과 동일하며, 다만 ‘공익을 목적’으로 하는 사업의 범위를 보다 구체적으로 열거하여 규정하였다. 즉 ‘영리 또는 정치·종교활동을 목적으로 하지 아니하는 사업 중, ①교육·문화·예술·과학 등 진흥, ②소비자보호 등 건전한 경제활동, ③환경보전, ④사회적 약자 권익신장, ⑤보건·복지증진, ⑥남북통일·평화기축 등 국제교류·협력, ⑦시민참여·자원봉사 등 건전한 시민사회구축 등 일곱 가지 사업영역을 열거하였고 ⑧ 그 밖의 공익 목적에 해당하는 사업은 대통령령으로 위임하였다.

사용법 시기에도 위 제4조 제1항에 따른 등록을 하지 아니한 것이 명확성원칙 위배 여부와 일반적 행동의 자유를 침해하는지 여부를 확인하는 위헌소원이 제기되었다. 헌법재판소는 등록을 하지 아니하고 기부금품을 모집한 자는 모집기간인 1년 이내에 1천만 원을 초과하여 기부금품을 모집한 경우에만 처벌의 대상이 되는 것으로 봄이 상당하므로 등록 대상이 되는 모집행위가 불명확하다고 볼 수 없으며, ‘공익을 목적으로 하는 사업’의 의미는 기부금품법 제4조 제2항 제4호 각 목에 준하는 사업의 의미하므로, 명확성원칙에 위배되지 아니할 뿐 아니라, 이 법률조항에 의하여 달성하고자 하는 공익에 비해 기본권 제한이 크다고 보기 어려워 기부금품을 모집할 일반적 행동의 자유를 침해하지 아니 한다’고 결정하였다(2014헌바66 결정, 2016.11.24).

한편, 사용법 시기에도 이 법 적용의 제외 대상에 해당하는 법률들은 크게 증가하였다. 규제법 시기 법적용 제외 대상인 5개 법률에 더하여, 사회복지공동모금회법, 재해구호법, 문화유산과 자원환경자산에 관한 국민신탁법, 식품기부활성화법, 한국장학재단설립법 등 5개 법률이 추가되어 총 10개의 개별법에 의한 모금은 본 법에 적용되지 아니하게 되었다.

사용법 시기에도 국가 또는 지자체 및 소속기관과 공무원의 모집을 금지하는 원칙은 유지하였다. 다만 소속원이나 제3자에게 기부할 목적으로 기부심사위원회의 심의를 거쳤거나 모집자의 의뢰에 의해 단순히 기부금품을 접수하여 전달하는 경우는 허용하는 방향으로 규제를 완화하였다<sup>6)</sup>.

6) 나아가 시행령(제13조) 을 통해 국가기관이나 지방자치단체의 장으로부터 대표자의 임면과 업무 감독, 예산 승인, 조직원에 대한 인사 등에 실질적인 지휘·통제를 받지 아니하는 법인·단체는 기부금품을 모집할

〈표 3〉 기부금품법의 적용대상 변화

금지법 시기(1951~1995)	규제법 시기(1995~2006)	사용법 시기(2006~2016)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• (모집금지) 누구든지 금지 원칙, 국제기관 또는 공무원의 환영금, 진별금 기타 축하금 등 금지</li> <li>• (허가대상 모집사업) 국제적 구제금품, 천재지변 구휼, 국방기재 헌납, 상이군경 및 원호 위문, 자선사업</li> <li>→ (1970 개정) 현충기념 시설설치, 전국규모 체육시설설치 및 올림픽 참가선수, 국제적 반공 기구 설치, 국제기능올림픽대회 선수과전 위한 금품모집 허용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (모집허가) 아래 허가대상 사업 목적으로 기부금품 모집하고자 하는 자</li> <li>• (허가대상 모집사업) 국제적 구제사업, 천재지변 구휼사업, 불우이웃돕기등자선사업, 공익목적의 국민참여 필요한 경우</li> <li>• (모집금지) 국가 또는 지방자치단체 및 소속기관과 공무원 모집 금지.</li> <li>• (법적용 제외) 정치자금법, 결핵예방법, 보훈기금법, 문화예술진흥법, 한국국제교류재단법 등 5개 법률에 의한 모집은 제외</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (모집등록) 1천만원 이상의 금액으로 아래 사업 목적의 기부금품 모집하려는 자</li> <li>• (등록대상 모집사업) 국제적 구제사업, 천재지변 구휼사업, 불우이웃돕기 등 자선사업, 영리 또는 정치·종교 활동 아닌 다음 해당사업 : 교육·문화·예술·과학 등 진흥, 소비자보호 등 건전한 경제활동, 환경보전, 사회적약자 권익신장, 보건·복지증진, 남북통일·평화구축 등 국제교류·협력, 시민참여·자원봉사 등 건전한 시민사회구축, 그밖에 공익 목적의 대통령령이 정하는 사업</li> <li>• (모집접수제한) 국가 또는 지방자치단체 및 소속기관과 공무원 모집 금지. 다만, 기부심사위원회 심의 거친 경우, 모집자의 의뢰에 의해 단순히 기부금품 접수하여 전달하는 경우는 허용</li> <li>• (법적용 제외) 정치자금법, 결핵예방법, 보훈기금법, 문화예술진흥법, 한국국제교류재단법, 사회복지공동모금회법, 재해구호법, 문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법, 식품기부활성화법, 한국장학재단설립법(2010) 10개 법률에 의한 모집은 제외</li> </ul>

#### 4. 기부금품 모집 및 사용

기부금품의 모집 등록 및 사용에 관한 규정은 사실상 본 법의 핵심적 정책수단에 해당한다. 앞서 법 적용대상에서 살펴본 기부금품모집 금지의 예외대상이거나 허가 또는 등록대상이 되는 사업을 위한 모집 시에는 일정한 절차를 거쳐 모집이 허용되

수 있도록 규제를 완화하였다.

었으며, 모집 행위와 모집된 금품의 사용 및 종료에 대한 규정이다.

금지법 시기에는 ‘허가제’ 방식으로 내무부장관과 도지사·특별시장을 허가 주체로 하여, ‘기부심사위원회’의 심사를 거쳐 허가가 결정되었다. 모집시에는 허가지령서 또는 사본을 제시하여야 한다. 금지법 시기에는 모집방식에 대한 금지규정을 두고 있었으며, 허위 또는 과대한 언사에 의한 강요 금지 및 고지서와 유사한 문서에 의한 모집방식을 금지하였다. 모집된 기부금품을 모집비용 충당에 사용하는 것 역시 금지하였으며, 다만 내무부장관 인정시 모집금품의 100분의 5를 초과하지 않는 범위에서는 충당이 가능하였다. 기부금품의 사용에 대한 별도의 명확한 규정은 없었으나, 모집을 중지하고 모집된 금품을 처분하려 할 때는 내무부장관의 허가를 받도록 하였다.

규제법 시기 역시 ‘허가제’ 방식을 취하였다. 기부금품 모집 허가 대상 목적사업을 위해 모집하고자 하는 자는 내무부장관 또는 특별시광역시도지사(허가권자)의 허가를 받아야 하며, 허가권자는 허가를 함에 있어 미리 ‘기부심사위원회’의 심의를 거치도록 하였다. 규제법 시기에는 모집방식과 절차에 대한 규정이 눈에 띄게 증가하였다. 기부금품 접수장소를 국가기관·지자체·언론기관·금융기관 기타 공개된 장소로 규정하였으며, 접수된 기부금품은 장부에 기재하고 기부자에게 영수증을 교부해야 한다는 규정 등이다. 또한 모집 시에는 모집허가서 또는 사본을 제시하고, 정기간행물이나 방송을 통한 모집광고 시 허가일자과 허가번호, 허가권자를 나타내도록 하였다. 모집기간이 만료되었거나 모집중단 또는 모집종료시에는 7일 이내에 허가권자에게 상황과 결과 등을 ‘신고’하여야 하는 등 모집의 허가에서부터 과정 및 결과에 이르는 구체적인 모집행위에 대해 규정하고 있다. 나아가 법률로서 금지하는 모집방식도 추가되었는데, 집집마다 방문하여 모집하거나 모집액을 지역별 또는 집단별로 할당하거나, 허위사실 혹은 위협적인 기부강요, 고지서 또는 유사문서 발부에 의한 모집방식 등 4개의 방식을 금지하였다. 기부금품의 모집비용 충당과 관련하여서는 금지법 시기와 마찬가지로 금지를 원칙으로 하였다. 다만 허가권자의 허가시 모집비용 충당을 허가하였으나 그 규모는 금지법 시기 보다 더 낮은 100분의 2 이내로 제한하였다. 규제법 시기에 들어 기부금품의 사용에 관한 규정이 신설되었으며, 모집목적 이외의 용도로 사용하는 것을 금지한다는 원칙이다. 모집목적을 달성할 수 없거나 사용 후 남은 금액에 대해서도 허가권자의 ‘허가’를 얻어 모집목적과 유사한 용도로 사용하도록 하였다. 나아가 모집자로 하여금 모집상황과 사용내역을 나타내는 장부 서류 등을 비치하여야 하며 그 결과를 공개하도록 하는 규정을 통해 모집자의 의무사항을 강화하였다.

규제법 시기는 금지법 시기에 비해 기부금품 모집 허가 대상 목적사업의 범위를 좀 더 확대했다는 것 외에 모집 및 사용에 대한 규제는 한층 강화된 특성을 발견할 수 있다.

사용법 시기에서 가장 큰 변화는 규제법 시기의 모집 허가제가 모집 ‘등록제’ 방식으로 변화되었다는 점이다. 규제의 강도가 완화된 방식과 더불어 1천만원 이상의 금액에 대해 8개 항목에 해당하는 목적사업으로 확장했다는 측면에서 완화된 규제의 형식을 보이고 있다. 규제법 시기와 달리 ‘기부금품 출연 강요의 금지’ 규정을 제외하고 특정한 모집방식에 대한 법률적 금지규정도 삭제되었다. 모집비용의 총당비율 역시 모집 규모에 따라 100분의 15이내의 범위로 확대하였다. 즉 기부금품의 모집과 관리, 운영, 사용 및 결과보고 등에 소요되는 비용을 총당할 수 있도록 하여 그간의 모집비용 총당금지 원칙에서 그 제한 수준이 매우 완화된 방향이다. 가장 달라진 변화는 ‘기부심사위원회’의 역할이라 할 수 있다. 금지법과 규제법 시기에 허가여부를 심사하기 위한 기능을 기부심사위원회에서 담당했다면 사용법 시기는 국가나 지방자치단체 및 그 소속기관·공무원과 국가 또는 지자체에서 출자 출연하여 설립된 법인 단체가 자발적으로 기탁하는 금품의 접수 여부를 심의하는 기능만을 담당하도록 한 것이다.

사용법 시기 규제 완화의 방향에도 불구하고 이와 동시에 모집등록 뿐 아니라 모집 목표액이나 모집기간 및 사용기간 변경시에도 동일하게 등록을 하여야 하며, 모집등록자의 자격 금지 요건 규정을 신설하였고, 모집기간을 1년 이내로 제한하였으며, 기부금품 접수 장소와 모집과정에서의 의무행위는 규제법 시기의 내용을 계속 유지함으로써 모집행위 자체에 대한 규제까지는 완화되지 않았다. 나아가 모집목표액에 이르면 즉시 모집을 중단하여야 하며, 모집기간이 끝나거나 모집 중단시 중단한 날부터 30일 이내에 기부금품 모집 완료보고서를 등록청에 제출하도록 규정(시행령 제19조 제4항)하였다. 또한 기부금품의 사용에 대한 규정에 있어서도 등록신청시 제출한 계획대로 기부금품을 집행하고 집행 내역을 장부에 기재하는 것을 포함해 규제법 시기의 맥락을 그대로 유지하고 있다. 여기에 기부금품의 사용이 끝나거나 사용기한이 완료되면 60일 이내에 등록청에 기부금품 사용완료보고를 해야 하며, 이때 사용내역보고서와 회계감사보고서, 모집 및 사용내역의 홈페이지 공개 증명 자료를 첨부하여야 한다(법 제14조 및 시행령 제20조 제2항).

사용법 시기 규제 완화의 방향에도 불구하고 실제 모집 및 사용 행위와 관련된 행정상의 부담은 더 증가하게 된 것이다.



〈표 4〉 기부금품법의 모집 등록 및 사용에 관한 규정 변화

금지법 시기 (1951~1995)	규제법 시기 (1995~2006)	사용법 시기 (2006~2016)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• (허가제) 허용되는 목적 사업을 위한 모집시 내무부장관과 도지사, 서울특별시시장의 '기부심사위원회' 거쳐 '허가' → 허가지령서 또는 사본 제시하여 모집</li> <li>• (금지 모집방식) 허위 또는 과대한 언사, 고지서와 유사한 문서에 의한 모집 금지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (허가제) 허가되는 목적사업 위해 모집하고자 하는 자는 내무부장관 또는 특별시광역시도지사의 허가</li> <li>• (기부심사위원회) 모집허가 및 국가 또는 지자체, 소속기관과 공무원의 자발적 기탁의 경우 심사</li> <li>• (기부금품 접수) 국가기관·지자체·언론기관·금융기관 기타 공개된 장소, 접수된 기부금품 장부 기재, 기부자에게 영수증 교부(익명 기부 예외)</li> <li>• (모집상 의무) 모집종사자가 모집중단 또는 종료 후 5일 이내 모집자에게 접수내역과 금품 인계, 모집시 모집허가서 또는 사본 제시, 정기간행물 또는 방송 통한 모집광고시 허가일자·허가번호·허가권자 나타내야 함, 모집기간만료·모집중단 또는 종료시 7일 이내 허가권자에게 상황과 결과 등 '신고'</li> <li>• (금지 모집방식) 집집마다 방문하여 모집 금지(허가시 예외) 모집액 지역별/집단별 할당·허위사실 적시·위협적 기부강요/고지서 또는 유사문서 발부 금지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (등록제) 1천만원 이상 금액 모집의 경우 모집·사용계획서 작성하여 행정자치부장관 또는 특별시광역시도에 등록, 변경의 경우에도 등록</li> <li>• (기부심사위원회) 국가 또는 지자체, 소속기관과 공무원의 자발적 기탁의 경우 심사</li> <li>• (등록자격 제한) 모집자 및종사자가 미성년자, 금치산 한정치산자, 파산자, 금고이상 실형 종료전, 집행유예기간 중, 등록말소 후 1년경과 미만, 대표자가 위사항에 해당하는 법인/단체</li> <li>• (기부금품 접수) 좌동.</li> <li>• (모집상 의무) 모집기간 1년 이내, 기부금품출연강요 금지, 모집종사자가 모집중단 또는 종료 후 5일 이내 모집자에게 접수내역과 금품 인계, 모집상황 장부·서류 비치, 공개의무</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• (모집비용 총당금지) 기부금품 모집비용 총당 금지 원칙. 단, 내무부장관 인정시 모집금품의 100분의5 초과하지 않는 범위에서 총당</li> <li>• (금품처분 허가) 모집중지 및 금품 처분시 내무부장관의 허가 받아야 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (모집비용 총당금지) 기부금품 모집비용 총당 금지원칙. 단, 허가권자 허가시 모집금품의 100분의 2 초과하지 않는 범위에서 총당</li> <li>• (기부금품 사용) 모집목적 이외 사용금지 원칙. 단, 모집목적 달성할 수 없거나 사용 후 남은금액에 대해 허가권자의 허가 얻어 모집목적과 유사한 용도로 사용 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (모집비용 총당비율) 기부금품 규모에 따라 100분의 15이내 범위 기부금품 모집,관리,운영,사용 및 결과보고 등에 소요되는 비용 총당</li> <li>• (기부금품 사용) 모집목적 이외 사용금지 원칙. 단, 모집목적 달성할 수 없거나 사용 후 남은금액에 대해 등록청의 승인 얻어 모집목적과 유사한 용도로 사용 가능, 사용내역 장부·서류 비치, 사용완료시 사용내역보고서에 회계감사보고서 첨부 제출.</li> </ul>

### 5. 행정감독 및 조치

금지법 시기 내무부장관은 기부단속상 필요하다고 인정할 때 기부모집자로 하여금 서류, 장부 기타 사업보고서를 제출케 하며 당해 공무원이 실시 사무감독을 하도록 하였다. 허가조건 위반 시 모집허가를 취소하는 것은 물론 모집금품의 반환을 명령할 수 있도록 규정하였다.

규제법 시기에도 마찬가지로 허가권자가 모집자 또는 모집종사자로부터 관계서류 장부나 사업보고서를 제출하게 하고 소속공무원이 모집장소를 출입하여 검사하도록 하였다. 금지법 시기와 동일하게 모집자의 위법행위시 허가를 취소하고 모집금품 반환을 명령하도록 하였다.

사용법 시기에는 등록 말소 규정을 보다 상세하게 하였는데, 속임수 기타 부정한 방법에 의한 등록, 동일 사업에 대해 2개 이상 등록청에 모집 등록한 경우, 모집자의 등록자격 제한조건에 해당시, 등록청의 검사를 거부하거나 기피·방해한 경우, 모집목적 이외의 용도로 사용하거나 승인을 얻지 않고 유사용도로 사용할 경우, 공개의무를 이행하지 않거나 허위 공개 시에 등록을 말소할 수 있도록 한 것이다. 그리고 광역시도가 등록증을 교부한 때에는 행정자치부장관에서 통보해야 하며, 등록청은 기부금품의 모집과 사용에 관한 정보를 공개하도록 하였다.

〈표 5〉 행정감독 및 조치 규정의 변화

금지법 시기(1951~1995)	규제법 시기 (1995~2006)	사용법 시기 (2006~2016)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• (사무감독) 기부모집자의 서류, 장부, 사업보고서 제출하여 감독</li> <li>• (허가 취소 등) 허가조건 위반 시 모집허가 취소 및 모집금품 반환 명령</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (검사) 허가권자는 모집자 또는 모집종사자로부터 관계서류 장부, 사업보고서 제출, 소속공무원 모집장소 출입 검사</li> <li>• (장부의 비치 및 공개)모집자는 모집상황과 사용내역 나타내는 장부 서류 등 작성 비치, 결과공개</li> <li>• (허가취소 등) 모집자의 위법시 허가 취소 및 모집금품 반환 명령</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광역시도가 등록증 교부한 때 행정부장관에게 통보해야 함</li> <li>• 등록청은 기부금품의 모집과 사용에 관한 정보 공개해야 함</li> <li>• (검사) 등록청은 기부금품 모집 접수 행위의 범위반 여부 확인 위해 필요할 경우 모집자로 하여금 관계서류, 장부, 사업보고서 제출, 소속공무원 모집장소 출입 검사</li> <li>• (등록말소) 속임수 기타 부정한 방법에 의한 등록, 동일사업 2개 이상 등록청에 모집등록, 등록자격제한조건, 등록청의 검사를 거부 기피 방해, 모집목적 이외 용도 사용이나 승인 얻지 않고 유사용도 사용, 공개의무 미이행 또는 허위공개시</li> </ul>

## IV. 결론 및 제언

### 1. 연구결과 요약

지금까지 세 시기에 걸쳐 분석한 기부금품법 규정의 변화 내용과 특징을 핵심적으로 요약하면 다음과 같다. 첫째, 법의 목적 측면에서 법조문 기술상의 점진적 변화는 뚜렷이 관찰된다. 둘째, 기부금품과 모집에 대한 법적 정의는 본 법이 규율대상으로 하는 핵심으로 규제법 시기에서야 각 정의를 상세히 하였으며 이는 사용법시기에도 유지되고 있다. 셋째, 법 적용대상의 측면에서 규제, 구휼, 자선적 목적의 모집사업은 세 시기에 걸쳐 모두 허용되어 왔으며 점차 공익목적의 분야와 등록대상 모금액을 법률로서 규정했다는 측면에서 명확성이 증가하였다. 그러나 본 법의 적용을 받지 않고 개별법에 의한 모금이 허용되는 예외 법률은 지속적으로 증가 추세이다. 넷째, 본 법의 목적에 비추어 직접적인 정책수단에 해당하는 모집 및 사용에 대한 규정에서는 점차 허가제에서 등록제로의 완화, 금지모집방식에 대한 규정 삭제, 모집비용충당 금지에서 충당비율 상향 조정 등으로 완화되었다. 그러나 동시에 등록자와 등록요건을 강화하며 모집상의 의무와 사용결과에 대한 의무사항이 매우 세분화 되는 등 실제적 내용상으로는 규제가 강화되었다고 볼 수 있다.

〈표 6〉 기부금품법 규정의 핵심 변화 요약

	금지법 시기	규제법 시기	사용법 시기	비고
목적	금지	규제	기부문화조성과 건전한 모금제도 정착	점진적 변화
정의	기부금품모집	기부금품, 기부금품 모집 정의 세분화	규제법 시기와 동일	유지
적용 대상	모든 국민	규제, 구휼, 자선 공익목적사업	규제, 구휼, 자선, 영리·종교 활동 아닌 8개 분야 공익목적 1천만원 이상	일부 유지 및 점진적 변화 (구체성 및 예외성 증가)
예외	규제, 구휼, 자선, 국방 원호위문	정치자금법 등 5개 법률 모집 예외	기존 5개 포함, 사회복지공모금회법 등 10개 예외	
적용 수단	허가제 (적용예외 사업 대상)	허가제	등록제 (등록제한 및 요건강화)	점진적 변화 (형식적 완화 실질적 요건 강화)
	금지모집방식규정	금지모집방식규정 모집상 의무 신설	삭제 모집상 의무 강화	
	모집비용충당금지	모집비용충당금지	모집비용충당비율 상향	

결론적으로 현재의 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」은 1995년 12월 (舊)기부금품금지법을 전면 개정한 「기부금품모집규제법」의 틀에서 크게 벗어나지 않았다. 다만 개정을 거듭할수록 기부금품 모집 및 사용행위에 대한 세부규정들이 더욱 더 구체화되고 있다는 측면에서 법의 치밀화(박상기 외, 2014)를 관찰할 수 있다.

## 2. 시사점 및 제언

기부금품법의 역사적 내용변화에 대한 분석을 통해 본 연구에서는 다음과 같은 의미 있는 발견을 할 수 있었다.

첫째, 역사적 시간의 흐름과 기부금품법의 효력 상실 또는 유지에 있어 헌법재판소의 판결이 ‘결정적 전환점’으로 작용했다는 것이다. ‘누구든지 기부금품 모집을 금지’ 하였던 「기부금품금지법」이 무려 40여년 넘게 유지되었다가 전면 개정을 이끌게 된 데에는 본 규정(제3조)이 헌법의 자유권 행사와 최소침해의 원칙 위반이라는 현재의 위헌판결(96헌가5결정, 1998.5.25.)이 주요했다. 반면, ‘무분별한 기부금품 모집에 대한 규제와 기부금품의 적정한 사용을 통해 건전한 기부금품 모집제도를 정착’ 시킨다는 「기부금품규제법」과 「기부금품모집및사용에관한법률」의 입법목적은 정당하며 이를 위한 수단적 규정인 모집등록 조항은 일반적 행동의 자유를 침해하지 않는다는 두 건의 합헌판결(2008헌바83결정 및 2014헌바66결정)은 현재까지 기부금품법의 효력이 유지될 수 있는 헌법적 기반이 되고 있다.

둘째, 본 연구를 통해 기부금품법과 제도는 규제적 성격에 가까운 정책임을 보다 선명하게 이해할 수 있다. 즉, 기부금품법은 개인의 기부 활성화나 비영리단체의 모금 촉진을 직접적인 목적으로 하는 지원법이 아니라, 개인 또는 비영리단체의 모금과 사용의 투명성 및 적절성을 제도적 장치를 통해 강화하기 위한 규제법이라는 것이다. 이로서 2006년 사용법 시기부터 제시된 ‘성숙한 기부문화 조성’과 ‘건전한 기부금품 모집제도의 정착’이라는 목적은 본 법의 이념적 지향을 표현한 것으로 이해해야 한다.

셋째, 금지에서 규제로, 나아가 성숙한 기부문화 조성으로의 입법 목적 변화는 단지 합법적인 제도 안에서 기부금품을 모집할 수 있는 사업의 영역과 그 대상을 확대하였다는데 있을 뿐이며 이것이 어떠한 제도적 규제 없이 자유롭게 모금과 사용을 허용한다고 해석할 수는 없다. 따라서 기부금품법의 수단적 내용의 변화는 보다 많

은 비영리민간단체들이 다양한 사업영역에서 모금활동을 할 수 있도록 하는 방향으로 확장되어 온 한편, 실제 모금 진입에서부터 모금과정 및 모집금품의 사용과 그 결과에 이르는 행위적 절차에 대해서는 의무 규정을 강화하는 방향으로 변화되었다고 할 수 있다.

위와 같은 분석결과가 현재의 기부금품법 개정 방식에 대해 주는 시사점은 첫째, 2014년과 2016년도 현재의 합헌결정 이후 본 법률의 효력은 지속적으로 유지될 것이며 더 이상의 헌법재판소 위헌판결과 같은 결정적 전환점에 의한 법 개정이나 제도변경은 예측되기 어렵다는 점이다. 둘째, 그렇다고 기부금품법 자체에만 한정하여 내용적 규정을 개정하는 것만으로는 더 이상 시민사회영역에서 제기하는 여러 문제들을 해결할 수 있을 것이라 기대하기 어렵다. 이에 본 연구에서는 다음의 세 가지 측면에서 기부금품법 개정을 위한 새로운 접근방식에 대한 모색을 제안한다.

첫째, 현행 기부금품법과 같이 기부금품 모집의 투명성과 사용의 적정성을 기하기 위한 목적으로 시행되고 있는 유사 제도들과의 연계 속에서 개정방안을 모색하는 것이다. 상속세 및 증여세법, 소득세법에 근거하여 시행되고 있는 ‘공익법인 공시제도’와 ‘법정·지정기부금단체 공시제도’가 해당한다(서희열, 2016; 국세청 홈텍스). 본 제도에 의해 국세청에 신고하여야 할 의무공시단체들은 행정자치부(현 행정안전부) 기부금품 모집등록단체와 중복되며, 동일한 신고내용을 서로 다른 신고양식으로 여러 소관부처에 신고해야 하는 제도운영의 비효율과 비영리단체의 과중한 행정부담 문제를 해결(정진경, 2017)할 수 있는 방안이다.

둘째, 기부금품법의 적용대상을 명확히 하는 방향이다. 그간의 법 개정을 통해 모집행위와 사용행위에 대해서는 매우 상세화되고 있으나 기부금품 모집자격 및 등록대상 규정에 대한 해석의 명확성 문제는 여전히 가장 혼란스러운 것으로 인식되고 있다. 이는 모집허용 대상은 ‘공익사업’으로, 모집 및 등록자는 ‘개인’수준에서 다루고 있는 현행 기부금품법 규정에서 비롯된다. ‘공익단체’ 인정기준과 공익사업의 ‘공익성 인정기준’의 통일 필요성(이중기, 2014; 김진우, 2016)에 더하여 기부금품법상 반드시 ‘등록해야할 대상’ (혹은 등록하지 않아도 되는 경우)과 허용되지 않는 모집에 대해서도 명확한 규정과 해설이 필요하다.

셋째, 인터넷 및 SNS에 기반 한 온라인 플랫폼이 새로운 모금중개자로 등장하면서 개인 또는 단체 모집주체들이 수많은 다양한 주제와 형태의 공익적인 모금방식을 활용하고 있다. 이러한 온라인 모금에 기부하는 시민들은 폭발적으로 증가하고 있으

며, 모집목표액을 크게 초과하거나 못미치는 다양한 상황이 발견된다(노연희, 2016). 이러한 새로운 사회환경 변화에 대응하기 위해서라면 모금중개자에 대한 신설규정(조성혜, 2014; 염형국, 2017)과 사후 등록 규정 등 보다 새로운 법 규정 수요에 대한 고려가 필요할 것이다.

본 연구는 지난 66년 동안 기부금품모집제도가 유지되고 있는 법적 근거로서 기부금품법 규정의 내용변화에 대한 분석에 초점을 두었으며, 법의 역사적 변천에 영향을 미친 시대적 외부 환경 요인을 규명하지는 못하였다. 또한 구체적인 법률 개정안을 제안하는 것 역시 본 연구의 범위를 초과하는 것으로 향후 본 법의 개정을 위해 기초적인 지식과 합리적인 방안을 마련하는데 참조가 될 수 있을 것으로 기대한다.

## 참고문헌

- 권영빈. 2016. “영국의 자선단체 관련 규제 현황과 모금활동 규제강화”. 2016 겨울호. 해외규제현황. 한국행정연구원.
- 김진우. 2016. “기부금품법의 몇 가지 사항에 관한 개정방안”. 『한양법학』, 제27호. pp. 289-312.
- 김태은. 2011. “두 가지 환류, 그리고 내생적 제도변화: 종합부동산세를 중심으로”. 『한국행정학보』, 제45권 제2호. pp. 27-56.
- 김태은. 2015. “역사적 제도주의 연구 경향과 비판적 논의”. 『한국행정학보』, 제49권 제4호. pp. 57-96.
- 노연희. 2016. “온라인 모금캠페인의 내용 및 성과분석: 같이 가치 with Kakao의 모금캠페인을 중심으로.” 『아름다운재단 기부문화연구소 2016기획연구 보고서』
- 박상기 외. 2014. 『법학개론 전정2판』, 서울: 박영사.
- 배상훈. 2010. “교육과학기술부 출범을 위한 입법과정 분석” -법정책학적·역사적 신제도주의 관점-. 『교육법학연구』, 제22권 제2호. pp. 103-124.
- 서경원. 2015. “시민사회 성장과 발전을 위한 제도 개선: 시민사회 재정역량 강화에 영향을 미치는 기존 법률을 중심으로.” 『서울시NPO지원센터 토론회 자료집』 pp.49-62.
- 서희열. 2016. “비영리조직의 투명성을 통한 기부문화 활성화 방안.” 『조세연구』제 16권 제1호. pp.99-132.
- 안병철, 김정렬, 이도형. 2009. "공공서비스의 역사적 변천과 특성 -우리나라의 공공서비스 법제에 관한 내용분석-." 『한국거버넌스학회보』 제16권 제2호. pp.287-319.
- 염형국. 2017. “시민사회 공익활동 촉진을 위한 제도개선 과제.” 『시민사회 발전 및 사회통합을 위한 대토론회 자료집』
- 이상신. 2012. “기부활성화를 위한 법제 개선안.” 『기부 활성화를 위한 법제 개선안 연구 발표회 자료집』
- 이중기. 2014. “공익단체의 공익성 인정기준 등의 다양성과 통합필요성.” 『홍익법학』제15권 제2호. pp.385-414.

- 정진경. 2016. 『사회복지와 법의 만남』 서울: 공동체
- 정진경. 2017. “정부의 기부금품 모집제도 운용 현황 및 비영리조직의 활용실태와 제도에 대한 인식 연구”. 『시민사회와 NGO』제15권 제1호. pp.405-452.
- 정정길 외. 2011. 『정책학원론』 서울: 대명출판사
- 조성혜. 2014. “개인기부 활성화를 위한 기부금품모집법의 개선과제.” 『사회법연구』 제22호, pp.97-138.
- 참여연대. 2012. “기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정안에 대한 의견.”
- 최윤철. 2007. “법률과 시간-시간의 경과에 따른 법률의 효력 변화-.” 『토지공법 연구』 제35호. pp.483-501.
- 한국모금가협회. 2014. 『투명한 모금활동을 위한 필수 법률』
- 한국가이드스타. 2017. 『2016 한국공익법인 연감』
- 행정안전부. 2012. 『기부금품 모집제도 해설서』
- 국회 안전행정위원회 수석전문위원. 2013. 『기부금품 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서』
- 국가법령정보센터 [www.law.go.kr](http://www.law.go.kr)
- 국세청 홈택스 <https://teht.hometax.go.kr/>
- 법제처 홈페이지 [www.moleg.go.kr](http://www.moleg.go.kr)
- Nonprofit Fundraising Registration Nolo's 50state Digital Guide [www.nolo.com](http://www.nolo.com),  
[www.fundraisingregulator.org.uk](http://www.fundraisingregulator.org.uk).



## A Study on the Historical Change of the Act On Collection and Use of Donations From 1951 to 2016 in Korea

Jung, JinKyung\*

### Abstract

The purpose of this paper is to examine the contents of the ‘Act on Collection and Use of Donation’ from 1951 to the present day divided into the 3 periods, which is Prohibition laws (1951.11~1995.12), Regulations laws(1995.12~2006.3), and Usage laws (2006.3~2016). This study analyse the definition of legislative purpose and terminology, the target of application, and the recruitment and use of donation money. As a result of the analysis, the decision of the Constitutional Court has been a crucial turning point in the loss or maintenance of the law and the system, and the Act on Collection and Use of Donations has been found not to fall far from the framework of the Act on the Regulation of Donations Collections of 1995 . In addition, although the law has changed the purpose of legislation from prohibition to regulation, from deregulation to mature donation culture, it still has a stronger regulatory nature in that the obligations for recruiting and using donations are further refined. The results of this analysis should be revised to clarify the scope of application of this Act in relation to similar schemes such as the public service corporation disclosure system in the future law revision method. And

---

\* Professor, Kwangwoon University

it proposed to consider for amendment Considering the new demands, such as activation of the online fundraising platform.

Field: Giving/ Fundraising

Key Words: Act on Collection and Use of Donations, Registration for Collection of Donations, Regulation, Nonprofit Organization

## 공감행정: 공공조직의 사회적 책임에 대한 혁신적 접근\*

김정수\*\*

### 국문초록

이 논문은 공공조직의 진정한 사회적 책임을 고양하기 위한 혁신방안에 대해 논의하였다. 오늘날 기업의 사회적 책임(CSR)의 전세계적 확산은 기업에게 사회에 대한 기여를 요구한다는 점에서 공공성의 확장이라 할 수 있다. 그런데 애당초 공공성을 추구하는 공공조직에게 더 높은 수준의 공공성을 요구하려면 민간기업들이 수행하는 사회공헌 활동 이상의 혁신적인 패러다임 변화가 필요하다. 공공성을 뜻하는 public의 어원을 살펴보면 타인의 사정을 헤아리고 보살피는 공감이 그 핵심에 있다. 그러나 지금까지 전통적인 관료제 및 공공행정에서 공감은 거의 잊혀져 있었다. 합리적 의사결정을 위해서는 감정에 흔들리지 말아야 된다는 것이 베버 이후 현대 관료제 이론의 상식이었다. 그러나 합리적으로 문제를 잘 해결하는 이성만으로는 결코 '좋은 행정'이 될 수 없다. 인간은 감정의 동물이기 때문에 공감과 배려가 없는 기계 같은 행정은 사람들의 마음에 상처와 분노만 남기기 쉽기 때문이다. 따라서 공공조직이 진정한 사회적 책임을 다하고 공공성을 완성하기 위해서는 시민 개개인의 처지를 역지사지로 헤아리는 공감행정이 필요하다.

국가과학기술표준분류: SB0801, 공공조직/관리

주제어 : CSR, 사회적 책임, 공공조직, 공감

논문접수일: 2017년 2월 27일, 심사일: 4월 7일(1차), 5월 16일(2차), 게재확정일: 8월 16일

\* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2015S1A5A2A03047939)

\*\* 한양대학교 교수(02-2220-0833, coramdeo@hanyang.ac.kr)

## I. 들어가는 말

최근 범세계적으로 ‘기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility: CSR)’에 대한 관심이 증대되고 있다. 이는 기업을 바라보는 기본 패러다임의 변혁이다. 기업들에게 이제는 이윤극대화 뿐 아니라 더 넓게 사회에 대한 기여까지도 당연한 책임으로 요구하기 때문이다. CSR이 확산되면서 단지 민간기업 뿐 아니라 나아가 공공조직<sup>1)</sup>에도 사회적 책임 개념을 적용하려는 시도들이 나타나게 되었다. 공공기관 경영평가 지표체계에 ‘사회적 책임’이 포함된 것이 그 대표적인 사례이다. 그런데 실제 평가에 사용되는 지표들을 보면 민간기업들이 CSR 차원에서 시행하는 사회공헌 활동들과 별반 다르지 않다. 하지만 민간기업을 따라하는 정도로는 공공조직의 사회적 책임을 논하기에 결코 충분하지 않다. 공공조직에게 요청되는 사회적 책임은 민간기업에게 기대되는 것보다 훨씬 더 막중하기 때문이다.

공공조직은 애당초 공공성을 주된 목적으로 설립·운영되는 존재이다. 기업은 원래 수익성을 추구하기 위해 만들어진 이기적인 존재이다. 그런 민간기업에게 사회적 책임까지 추가적으로 요구된다면 공공조직에게는 그 보다 더 높은 수준의 공공성이 요구되어야 마땅하다. 사회봉사 수준의 사회공헌 활동들은 기업 차원에서는 의미 있는 CSR일 수 있다. 그러나 공공성이 본질인 공공조직에게는 그 이상이 필요하다.

그렇다면 공공조직이 갖추어야 할 보다 높은 차원의 사회적 책임이란 무엇인가? 이것이 이 논문의 핵심 연구질문이다. 공공부문의 CSR에 관한 기존 연구들은 대개 민간기업의 대응전략을 벤치마킹 하는 수준에 그친다는 점에서 근본적인 한계가 있다. 그러나 공공조직의 사회적 책임을 한 차원 더 높이기 위해서는 공공행정에 관한 기존의 고정관념을 깨는 변혁적 시각이 필요하다. 공공성의 영어 단어 ‘public’의 어원에는 ‘타인의 사정을 헤아리고 보살핌’, 즉 ‘공감(empathy)’이 있다. 이 논문은 공공조직의 보다 높은 사회적 책임을 위해 공감이라는 덕목이 필요하다고 주장한다.

1) 이 논문에서는 정부조직과 공공기관을 모두 포괄해서 ‘공공조직’이라는 개념으로 총칭한다. 정부조직이라 함은 행정기관, 즉 중앙정부 및 지방정부의 모든 관료조직을 지칭한다. 공공기관이라 하면 공익적 목적의 수행을 위해 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 조직을 뜻한다.

## II. 민간기업의 CSR과 공공조직의 SR

### 1. CSR과 ISO 26000

기업의 사회적 책임이라는 주제는 오늘날 전 세계적으로 기업 경영에 있어서 매우 중요한 화두로 자리 잡고 있다. CSR에 관한 학문적 논의가 급속히 증가된 배경으로는 세 가지 요인을 들 수 있다(정재관, 2015). 첫째, 경제적 세계화의 확산 및 다국적 기업의 영향력 증대에 따라 확장된 기업 영향력에 걸맞은 사회적 책임감이 요구되었다. 둘째, 급격히 진행된 경제적 세계화의 부작용을 지적해 온 시민사회의 요구가 거세어졌다. 셋째, UN, OECD, ISO 등 국제기구들이 전 세계적으로 통용될 수 있는 기업행동의 기준과 책임성 지표 등을 제정해서 국제규범으로 전파하였다.

CSR의 중요성이 부각된 것은 결국 사기업에게도 공적 책무가 요청되고 있음을 의미한다. 즉 이제는 기업들도 이윤추구에만 매달릴 것이 아니라 국가와 더불어 사회·경제적 책임을 분담해야 한다는 공공성 요구가 수용되고 있다는 것이다. CSR이 기업의 일방적인 희생을 강요하는 것은 아니다. 기업의 사회공헌 활동들이 사회의 불균형 해소와 환경문제 해결에 기여하는 동시에 기업의 성과도 높인다는 경험적 연구결과들도 많이 발표되었다(Porter and Kramer, 2006, 2011; Orlitzky, Schmidt, and Rynes, 2003; Posnikoff, 1997; Waddock and Graves, 1997). 이는 CSR이 민간기업의 주요 경영전략으로 자리매김하게 되는 이론적 토대가 되었다.

그런데 우리나라에서는 CSR 개념이 “지나치게 기업만의 역할과 책임에 대한 논의로 한정”되어 마치 “기업의 전유물인양 협소하게 이해”된 경향이 강하다(정한울·정원철, 2015: 69-70). 그러나 당초 민간기업에 초점이 맞춰졌던 CSR 개념은 그 적용 주체가 확대되면서 SR, 즉 ‘사회적 책임(Social Responsibility)’이라는 용어로 대체되는 추세에 있다. 국제표준화기구(International Organization for Standardization: ISO)는 2010년 11월에 발표한 ‘사회적 책임에 대한 지침(Guidance on Social Responsibility)’, 즉 ISO 26000를 발표했다. ISO 26000은 “규모, 업종, 소재지와 무관하게 공공 및 민간분야의 모든 형태의 조직들에게 적용되는 사회적 책임에 관한 최초의 국제표준”이다(동국대학교 산학협력단, 2013: 5). 그리고 사회적 책임이란 “조직의 의사결정과 활동이 사회와 환경에 미치는 영향에 대해 투명하고 윤리적인 행동으로 책임지는 것”이라고 정의된다. 당초 CSR에 관

한 국제표준으로 논의가 시작되었던 ISO 26000은 기업은 물론 정부, 노동계, 소비자, NGO 등 다양한 이해관계자 집단에게 두루 적용되는 사회적 책임의 통합 지침으로 공표되었다(김형욱, 2010: 236-237). 요컨대 ISO 26000은 그 동안 기업에게 국한시켜 요구되었던 사회적 책임의 범위를 모든 조직의 사회적 책임으로 확대시켜 놓았다는 데 그 중요한 의의가 있다(정한울·정원철, 2015: 69).<sup>2)</sup>

## 2. 공공기관 경영평가와 사회적 책임

민간기업 CSR에 비해 공공부문의 SR에 대한 연구는 일천하며 아직 초보적인 단계에 있다(Clements, 2010). 대부분의 기존 연구들은 학술대회에서 발표된 자료들이거나(Gupta and Arora, 2014; 배정환, 2011; 윤태범, 2011; 조승희, 2009; Government Stakeholder Group of ISO 26000, 2007)) 공공기관에서 발간된 연구보고서(권오성 외, 2009; 김지숙, 2011; 라영재, 2012) 혹은 개별 사례조사(Waters and Ott, 2014; Shashank and Bhaskar, 2010) 정도이다. 이들은 공공기관 SR의 중요성을 강조하는 한편 공공기관들의 사회공헌 활동의 예시 및 SR 활동 촉진을 위한 정부의 지원 방안들을 기술하고 있다.

우리나라는 공공기관에게 사회적 책임을 권장하기 위한 제도적 방편으로 공공기관 경영평가에 ‘사회공헌’ 항목이 포함되어 있다. 공공기관 경영평가의 평가대상이 되는 공공기관들의 유형은 <공공기관의 운영에 관한 법률>에 의거하여 공기업과 준정부기관으로 구분된다. 공기업은 기관의 규모에 따라 공기업I과 공기업II로 구분되며, 준정부기관은 다시 기금관리형, 위탁집행형, 강소형 이렇게 세 가지 유형으로 구분된다. 2016년 유형별 기관의 수는 공기업I 10개, 공기업II 20개, 기금관리형 13개, 위탁집행형 18개, 그리고 강소형 55개이다.

평가지표는 크게 ‘경영관리’와 ‘주요사업’이라는 2개 범주로 구성된다(기획재정부, 2016). 각 평가범주는 다시 세부적인 계량 및 비계량 지표로 이루어진 단위 평가지표로 구성된다. 사회적 책임을 평가하는 항목은 경영관리 범주의 첫 번째 평가지표인 ‘경영전략 및 사회공헌’에 포함되어 있다. 이 지표에는 여섯 가지 하위지표가 포

2) ISO 26000은 인증용 표준이 아니라 행동방향을 제시하는 지침(guidance)이다. 따라서 조직이나 경영 시스템을 심사하고 인증하기 위한 요건 혹은 요구사항(requirement)인 것은 아니며 자발적인 준수를 원칙으로 하는 국제표준이다.

함되어 있는데, 사회적 책임과 관련된 것은 첫 번째 ‘전략기획 및 사회적 책임’과 여섯 번째 ‘정부권장정책’이다.<sup>3)</sup> ‘전략기획 및 사회적 책임’ 지표의 세부 평가내용으로는 세 가지가 제시되어 있는데, 그 중 사회적 책임과 연관된 항목은 두 번째인 “민간 부문의 새로운 일자리 창출에 기여하고 의식·관행·제도 등의 불공정한 사항들을 개선하며, 사회공헌 활동, 균등한 기회와 공정한 경쟁을 보장하기 위한 노력과 성과”이다. 또한 ‘정부권장정책’의 이행실적 평가대상은 “청년미취업자 고용 실적, 상용형 시간제 근무 실적, 장애인 의무 고용, 국가유공자 우선채용, 중소기업제품 등 우선 구매, 전통시장 온누리 상품권 구매, 온실가스 감축 및 에너지 절약 실적”이다.

### 3. 현행 제도 및 논의의 한계

현행 공공기관 경영평가의 지표체계는 공공조직의 진정한 사회적 책임 이행을 파악하기에는 부족한 형편이다. 평가 항목들을 보면 알 수 있듯이, 그저 민간기업들의 자선적 활동을 따라하는 수준에 그치고 있기 때문이다. 실제로 공공기관들이 수행하는 사회공헌 프로그램의 내용을 보면 대부분 각 공공기관의 핵심역량과는 별 상관이 없다.<sup>4)</sup> 이는 공공기관의 사회공헌 활동이 사실은 진정으로 사회적 책임을 다하려는 고민에서 도출된 것이 아님을 단적으로 보여준다. 즉, 주무부처의 정책을 마지못해 수용하거나 혹은 경영평가에서 나쁜 점수를 받지 않으려는 목적에서 면피용으로 사회공헌 프로그램을 시행하고 있을 뿐이라는 것이다.

뿐만 아니라 우리나라 공공기관의 사회공헌 활동들은 실제로 별다른 성과가 없다고 지적된다(조승희, 2009). 예컨대 공공기관의 사회공헌 활동은 여성과 장애인의 채용에 미치는 영향이 거의 없는 것으로 조사되었다. 이런 식으로 형식적이고 구색 맞추기 식의 활동을 한다고 해서 공공기관의 사회적 책임을 충실히 이행한다고 볼 수는 없는 것이다. 공공기관들의 다양한 사회공헌 활동에도 불구하고 국민들의 시선이 호의적이지 않은 것도 이 때문이다.

3) 공기업과 달리 준정부기관의 경우에는 ‘사회적 책임’ 대신 ‘기관혁신’이라는 용어가 사용되고 있으나 세부 평가내용은 동일하다. 그러나 준정부기관 강소형의 경우, 이 지표 자체가 없다.

4) 2008년 조사대상 102개 공공기관의 20% 미만의 기관만이 전체 사회공헌 프로그램 대비 본연의 공공기관의 특성에 맞는 사회공헌 프로그램을 운영하고 있었다. 그리고 89개 본연의 업무에 맞는 사회공헌 프로그램을 전체 조사기관 102개로 나눈 결과 0.87값을 얻어 기관특성에 맞는 사회공헌 프로그램은 하나의 기관에서 최소 1개도 운영하지 못하는 것으로 나타났다(조승희, 2009: 365).

현재 우리나라 공공조직의 사회적 책임에 관한 제도 및 논의는 기본적으로 두 가지 점에서 한계가 있다. 첫째, 공공조직 중 공공기관에 대해서만 사회적 책임을 요구하고 있다. 정부조직에 대해서는 사회적 책임에 대한 관심과 논의 자체가 아예 없는 실정이다. ISO 26000이나 UN 글로벌 정상회의 등 국제규범은 민간기업과 공공기관 뿐 아니라 정부조직에 대해서도 사회적 책임을 준수할 것을 촉구하고 있다. 하지만 우리나라의 경우 정부조직의 평가는 주로 성과 측면에 초점이 맞추어져 있고 사회적 책임이라는 요소는 대부분 고려되고 있지 않다(국회예산정책처, 2015).

둘째, 공공기관 경영평가에 있어서도 사회적 책임에 대한 평가는 사실 지극히 피상적이고 기계적으로 이루어지고 있다. 사회적 책임의 의미에 대한 진지한 성찰을 통해 실천하기 보다는 평가점수 확보 차원에서 형식적으로 마지못해 ‘떼워버리는’ 식이 많다. 더구나 사회적 책임이라는 개념을 그보다 좁은 범주인 ‘사회공헌’이라는 하위 개념으로 치환시켰다. 그리고 실제로 사회공헌 활동의 내용들을 보면 민간기업의 사회공헌 활동들을 그대로 좇아하는 경우도 매우 많다. 공공기관은 본질적으로 공익 증진이라는 공적 목적을 추구해야 하는 존재이다. 따라서 민간기업들의 사회공헌 활동을 따라하는 것으로 사회적 책임을 다했다고 볼 수는 없다. 지금까지 당연시 되어왔던 전통적 패러다임을 뛰어넘는 정도의 변혁이 필요하다.

### Ⅲ. 전통적 공공행정 패러다임의 한계

#### 1. 전통적 베버리안 관료제의 특징: 몰감정성

서구 합리주의 철학의 주류 사조는 이성을 중시하는 패러다임이다. 감정은 합리적 의사결정과 문제해결에 방해가 되는 걸림돌 정도로 치부된다. 개인이나 사회의 문제를 잘 해결하기 위해서는 합리적인 의사결정이 필요하고 그러기 위해서는 인간의 감정은 반드시 억제되어야 한다. 감정의 영향을 받는 의사결정은 곧 비합리적 의사결정이며 그리되면 문제는 해결될 수 없다는 것이다. 결국 감정은 개인과 사회의 발전을 가로막는 장애물이기 때문에 최대한 통제되어야만 한다고 본다.

Weber(1921)의 관료제 이론은 이와 같은 합리주의적 사고의 결정체이다. 베버리안 관료조직에 있어서 합리적 문제해결 능력의 중요한 원천은 바로 비정의성(非情誼



性, impersonality) 혹은 몰감정성(沒感情性)에 있다. 비정의성이란 업무수행에 있어서 하위직 및 고객들과의 감정적 연계를 피하고 공평하게 처리해야 함을 의미한다. 감정적 연계를 피한다는 것은 심리학에서 말하는 감정적 분리(emotional detachment)와도 유사하다. 이는 관료들이 정파를 초월하여 불편부당한 관점에서 주어진 업무를 수행해야 한다는 관료윤리의 핵심이기도 하다(이문수, 2014).

Weber는 이러한 상태를 ‘sine ira et studio(노여움과 열정이 없는)’라고 표현하고 이것이야말로 “관료적 행정의 진수”라고 보았다(Fry and Nigro, 1996: 38). 관료는 철저하게 이성적으로만 움직여야지 자신의 업무에 감정이나 동정심, 타자에 대한 헌신적 배려와 같은 정서적 요인들이 개입해서는 안 된다. 즉, 감정이 중립적인 혹은 아무런 감정도 발동되지 않는 상태에서 복무하는 것이 이상적인 관료의 자세이다. 이처럼 ‘감정이 배제된 관료제가 바람직한 관료제’라는 것은 정설이자 상식이었다.

## 2. 국민을 화나게 하는 몰감성적 행정

감정이 결여된 몰감성적 행정은 진정으로 ‘좋은 행정’이 될 수 없다. 공공조직에서 일하는 관료 개개인은 대부분 충실하게 자기 업무를 수행하려고 노력한다. 열심히 일하는 것은 물론 좋은 것이지만 그것이 다는 아니다. 관료들은 나름대로 공익 업무를 열심히 처리한다고 하는데 외부 시민들 입장에서는 만족하지 못하는 경우가 많다. 아니 오히려 화가 나는 경우도 비일비재하다. 이는 결코 바람직한 행정의 모습이 아니다. 행정철학의 대가 이문영(1991)이 일찍이 지적했듯이, 객관적인 성과가 어땠는지 간에 국민을 화나게 하는 행정이야말로 가장 ‘나쁜 행정’인 것이다.

국민권익위원회에서는 국민들을 화나게 하는 공무원의 유형을 <표 1>과 같이 일곱 가지로 적시하였다.<sup>5)</sup> 이는 시민의 감정을 무시하는 몰감성적 관료의 전형적인 모습들이라 할 수 있다.

5) 국민권익위원회 블로그, [http://blog.daum.net/\\_blog/BlogTypeView.do?blogid=OPEHGC&articleno=463](http://blog.daum.net/_blog/BlogTypeView.do?blogid=OPEHGC&articleno=463), 또한 <http://jsapark.tistory.com/516>의 해설도 참조.

〈표 1〉 국민을 화나게 하는 몰감성적 관료의 유형

유형	태도	대화 사례
① 무관심	나와 상관없다는 태도	“나 몰라라”
② 무시	고객의 요구를 무시하거나 회피	“그래서요?”
③ 냉담	차갑고 통명스러운 태도	“왜 저한테 그러세요?”
④ 어린애 취급	고객을 어린애와 같이 다루는 태도	“그것도 모르세요?”
⑤ 로봇화	인사나 응대가 완전히 기계적	“사람인가 기계인가?”
⑥ 규정 제일	규정만을 따지는 서비스의 경직화	“규정상 안되는데요”
⑦ 발뺌	자신들의 업무영역, 책임한계만을 말하며 서로 업무를 떠넘김	“제 소관이 아닌데요”

사실 정부조직이건 공공기관이건 공공부문의 조직을 상대로 민원업무를 보거나 행정서비스를 받아본 사람이라면 누구나 한두 번쯤 기분이 몹시 상했던 불쾌한 경험을 겪어보았을 것이다. 공공조직의 업무처리는 대개 규정에 의거하여 기계적으로 이루어진다. 민원인의 개인 사정에 대해서는 전혀 상관하지 않고 무신경하거나 통명스럽게 업무를 처리하는 것이 보통이다. 공공조직 홈페이지의 각종 게시판에는 직원의 불친절에 대한 불만을 토로하는 글들을 항상 쉽게 찾아볼 수 있다. 민원인의 문제가 잘 해결되건 말건 자기 일이 아니니 신경을 쓰지 않는다. 민원인 입장에서는 살아있는 사람이 아니라 마치 아무런 감정도 없는 로봇을 상대하는 것처럼 느끼게 된다.

몰감성적 행정이 특히 민감하게 드러나는 경우는 민원인의 문제가 제대로 해결되지 못하는 상황이다. 문제가 잘 해결되어 기뻐하는 민원인 입장에서는 그 일을 처리해준 직원이 자기 일처럼 같이 기뻐해주지 않는다고 해서 기분이 나빠지지는 않는다. 하지만 일이 제대로 처리되지 않아 민원인이 낙심, 슬픔, 당황, 혹은 분노와 같은 부정적 감정을 느끼는 경우, 직원의 기계적이고 무관심한 응대는 그 민원인의 부정적 감정을 더욱 크게 증폭시키기 쉽다.

이렇게 상대방의 부정적 감정을 더 자극하고 키우는 식의 반응은 일반적인 개인들 간의 관계에서는 그렇게 자주 나타나지 않는다. 보통 사람들은 사적인 대인관계에서 위와 같은 태도는 무례하다고 생각하기에 가급적 그런 실례를 범하지 않으려고 주의하기 마련이다. 그런데 그런 개인들의 집합체인 조직은 공감능력이 부족한 경우가 많다(Patnaik, 2016: 263). 특히 공공 관료조직에서는 더욱 그러하다. 그렇다면 공공조직의 업무처리 과정에서 이러한 몰감성적 행정이 나타나는 이유는 무엇인가?

### 3. 몰감성적 행정이 편만한 이유

첫째, 합리성을 강조하고 감성을 철저히 배제하는 베버리안 관료제의 전통이 공공조직 직원들에게 강력한 규범적 행동지침으로 작용하기 때문이다. 관료조직의 합리적 문제해결을 위해서는 오로지 이성애 따라 판단할 것이 요구된다. 민원인의 딱한 사정을 듣고 감정에 휘둘리다가는 자칫 공정한 업무수행에 지장을 초래하기 쉽다. 따라서 관료들의 몰감성적 태도는 인격적 장애라든가 혹은 악감정 때문이라기보다는 그렇게 하는 것이 바람직한 업무수행방식이라는 교과서의 가르침 때문이다.

둘째, 관료들이 규정 준수를 고집하며 조금의 융통성도 허용하려 하지 않는 행태는 비난회피(blame avoidance) 동기의 발현으로 설명할 수 있다. Weaver(1986)는 정책결정자의 동기를 호평 추구(credit claiming), 좋은 정책(good policy), 비난회피(blame-avoidance) 등의 세 가지로 분류했다. 그리고 업무처리 과정에서 호평극대화(credit maximization)보다는 비난최소화(blame minimization) 동기가 작동하는 경우가 많다고 주장했다.<sup>6)</sup> 관료들이 비난을 회피하는 전형적인 방법의 하나는 규정을 문자 그대로 철저히 준수하는 것이다. 그래야 만일 뭔가 잘못 되었을 때 자신의 책임을 면할 수 있기 때문이다.

셋째, 민원인을 응대하는 대민행정의 경우, 담당 직원의 정체에 관한 직원 본인과 민원인의 인식 사이에 괴리가 있다. 민원인 입장에서는 업무를 처리하는 직원은 단순히 수많은 직원 중의 한 개인이 아니라 그 공공조직 자체로 인식된다.<sup>7)</sup> 따라서 담당 직원의 실수나 잘못은 단지 그 개인이 아니라 전체 조직 차원의 실수·잘못으로 여겨진다. 하지만 담당 직원 입장에서 자기는 결코 조직 전체를 대표하는 것이 아니다. 단지 조직의 수많은 구성원 중 한 명에 불과하며, 조직의 수많은 업무와 기능들 중에서 극히 일부분만 담당할 뿐이다. 다른 동료들 혹은 타 부서의 업무는 자신과 전혀 상관도 없고 자신이 책임질 일도 아니다. 그래서 만약 어떤 민원업무의 일부가 타 부서 혹은 직원의 소관이라면, 그리고 그 일 때문에 민원인의 문제가 제대로 해결 되지 못한다면, 그것은 자신이 책임질 일이 전혀 아니다. 반면 민원인 입장에서는

6) 이는 행태경제학에서 강조하는 손실회피성(loss aversion)과 동일한 맥락이다. 즉, 이익(gain)과 손실(loss)의 크기가 동일한 경우, 이익으로 인한 만족보다는 손실로 인한 불만족에 훨씬 더 민감하게 반응한다는 것이다(Kahneman, 2003).

7) 민원인과의 접촉빈도가 많은 업무를 수행하는 공무원의 언행이 공직사회 전체에 대한 시민들의 평가의 잣대가 된다. [http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/view/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0000406375](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000406375)

지금 자신을 응대하는 담당 직원이 곧 그 조직 자체이므로 그가 마땅히 그 모든 일들을 책임지고 처리해야 한다. 직원 입장에서 자신의 소관이 아니라는 합리적인 설명은 민원인 입장에서는 잘못을 인정하지도 않고 해결하지도 않으려는 뻔뻔한 변명에 불과하다. 직원 입장에서는 자신의 책임이 아니므로 당연히 미안해할 필요도 없다. 하지만 민원인 입장에서는 조직(직원 개인이라기보다는)이 잘못해놓고 잘못을 인정하지도, 시정하지도 않는 극도의 무신경함에 화가 치솟게 된다.

넷째, 관료 개인의 감정적 분리(emotional detachment, 감정적 절연) 역시 물감성적 행정의 원인의 하나가 된다. 감정적 분리란 의도적으로 타인과의 감정적 연계를 차단하려는 심리상태를 의미한다. 인간에게 있어서 관심(attention) 혹은 주의력은 다른 모든 물질적·정신적 자원들과 마찬가지로 제한되어 있다. 주변의 모든 사람들과 모든 일들에 다 관심을 기울이고 모두 자기 일처럼 감정을 쏟아 붓는 것은 불가능하다. 타인의 고통에 동정심을 느끼는 것은 인간의 본성이지만 그 강도와 빈도가 심해지면 견디기 어려워진다. 따라서 생존 차원에서 심적인 평안을 유지하기 위해서는 어떤 식으로든 감정 발현의 경계를 설정하지 않을 수 없다. 공공조직의 관료 입장에서는 단지 일(업무) 차원에서 맺어지는 수많은 대인관계에 자신의 제한된 자원인 관심/감정을 일일이 다 쏟아 붓지 않는 것이 지극히 합리적인 선택이 된다.<sup>8)</sup>

다섯째, 공공조직 직원과 민원인 상호간에 기대감 혹은 서로를 필요로 하는 정도에 있어서 상당한 불균형이 존재한다. 담당직원 입장에서는 지금까지 무수히 많은 민원인들을 상대해왔고 또 앞으로도 상대해야 한다. 따라서 그에게 있어서 각 민원인은 특별할 것 하나 없는, 그저 일상적인 수많은 케이스 중의 하나에 불과하다. 반면 보통 민원인 입장에서는 그 조직을 상대로 일을 보는 것은 늘상 있는 일이 아니라 어쩌다 한번 생기는 특별한 경험일 때가 많다. 각 민원인은 담당 직원이 자신의 사정을 충분히 이해해주고 성실하게 처리해주기를, 가능하다면 뭔가 특별한 대우를 기대한다. 그런데 담당직원의 일상적인 응대수준은 민원인의 높은 기대수준에 훨씬 못 미치기 마련이다. 따라서 담당직원 입장에서는 그저 평범한 일상적인 응대가 민원인 입장에서는 아주 불친절하고 불쾌한 언행으로 받아들여지게 된다.

8) 흔히 감정근로자들에게서 자주 발견되는 정서적 피폐 혹은 동정피로(compassion fatigue)도 이 때문이다(Joinson, 1992; Yoder, 2010). 공무원들의 과중한 업무와 열악한 근로조건, 그로 인한 스트레스는 시민들이 느끼는 '불친절'과 '무사안일'과 비례한다. [http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/view/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0000406375](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000406375)

## IV. 공공조직의 새로운 SR로서의 공감행정

공공조직의 본분은 국민을 섬기는 데 있다. 그러므로 업무수행 과정에서 국민을 하나게 만드는 공공조직은 그 본연의 공적인 책임을 다하지 못하는 것이다. 그렇다면 전통적인 베버리안 관료제의 한계를 극복하고 공공조직의 사회적 책임을 한 차원 더 높이기 위해 필요한 것은 무엇일까?

### 1. 공공성의 잊혀진 본질, 공감

공공의 영어단어 *public*의 어원을 살펴보면 공공조직이 지향해야 할 차원 높은 공공성 및 사회적 책임의 핵심을 만나게 된다(Mathews, 1984:). 먼저 *public*이라는 단어는 라틴어 *pubes*에 뿌리를 두고 있다. *Pubes*는 “자기 행동이 타인들에게 미치는 영향을 이해하는 능력(the ability to understand the consequences of individual actions on others)”을 의미한다. 즉, 우리 자신을 넘어 다른 사람들의 사정까지 헤아려볼 수 있는 능력(the ability to see beyond ourselves)을 말하며 이는 곧 성숙함(maturity)을 뜻한다. 한편 희랍어 *koinon*은 공동체(common)를 뜻하는 말인데, 이는 사람들간의 관계의 중요성을 존중하고 인정하는(an appreciation for, or a recognition of, the importance of relationships) 것을 의미한다. 원래 *koinon*은 “보살핌(care with)”을 뜻하는 *kom-ois*에서 나온 말이다. 이처럼 공공성을 뜻하는 *public*의 어원에서 핵심은 ‘공동체 관계 속에서 타인의 사정을 이해하고 보살핀다’는 것, 즉 ‘공감(共感, empathy)’인 것이다.

공감이란 문자 그대로 감정을 공유하는 것이라 할 수 있다. 국립국어원(2015)에 의하면 공감이란 “남의 감정, 의견, 주장 따위에 대하여 자기도 그렇다고 느낌, 또는 그렇게 느끼는 기분”으로 정의된다. 공감의 개념에 대해 Eisenberg and Miller는 “다른 사람의 정서적 상태나 조건의 이해로부터 촉발된 그와 부합하는 정서적 상태”, Bastpm, Fultz and Shoenrode는 “다른 사람의 고통을 목격한 결과로서 경험된 타자 지향적인 배려, 자비, 상냥함의 느낌”이라고 정의하였다(박성희, 2004: 55). 황태연(2014: 87)은 “긍정적·부정적 감정을 가리지 않고 남의 감정을 자기 속에서 ‘재현’하여 남의 감정과 유사한 감정을 ‘남과 같이 느끼는’ 이심전심의 감정적 ‘작용’ 또는 ‘능력’이 공감이라고 정의하였다.”<sup>9)</sup> 한편 Rifkin(2010)은 사회적 위치나 신분

의 차이에도 불구하고 공동체적 영혼에 의해 다른 사람이 삶의 역경에서 가지게 되는 느낌, 생각 등을 공유하게 되는 것을 공감으로 보았다.

공감은 타인의 느낌, 기분, 마음을 유발하게 된 사정이나 처지를 그의 입장에서 서서 헤아려 보는 것까지 포함한다(김환, 2014). 즉, 나만이 아니라 다른 사람의 형편까지도 역지사지(易地思之)로 헤아리는 것이다. 같은 맥락에서 Baron-Cohen(2013: 32)은 “우리가 관심사에 외골수적(single-minded)으로 집중한길 중단하고 대신 이심적(double-minded)으로 집중”할 때 공감이 일어난다고 설명한다. 여기서 이심적인 집중이란 “우리가 자신과 동시에 다른 사람을 염두에 두고 있음”을 의미한다. 즉, 자신의 이해관계뿐만 아니라 다른 사람의 이해관계에도 관심을 갖고 집중하는 것이 공감이라는 것이다.

그런데 공감은 단지 감정적 상태만을 의미하는 개념이 아니다. 공감에는 느낌 부분(feeling part)과 생각 부분(thinking part)이라는 두 가지 측면이 있다(Barlow and Maul, 2002: 190). 즉, 인지적 요소와 정서적 요소가 통합되어 있다는 것이다. Gribble and Oliver(1973)는 공감이 이루어지기 위해서는 인지적 상태를 지칭하는 지식 조건(타인의 느낌과 그 이유를 안다)과 느낌 상태를 지칭하는 정서적 조건(타인과 동일한 방식으로 느낀다)이 충족되어야 한다고 주장하였다. 이처럼 공감은 기본적으로 감정적 상태이긴 하지만 타인의 입장을 정확히 이해한다는 점에서 인지적 요소도 존재하는 복합개념이라고 할 수 있다(박통희·김영아, 2016: 400).

공감은 다른 사람들과의 상호작용을 요구한다는 점에서 “사회생활의 근간”이 된다(Frazzetto, 2016: 204). 공감은 사람과 사람 사이의 상호작용과 유대관계를 가능케 하는 접착제와도 같다고 할 수 있다. 공감 능력이 결여된 사람은 타인과의 관계 형성 자체가 매우 어렵다. 만약 인간에게 공감 능력이 없었다면 사회가 형성·유지되지도 못했을 것이며 지금과 같은 문명도 이룩할 수 없었을 것이다. 공감은 인간이 사회적 존재로서 공동체 생활을 유지하는 데 없어서는 안 될 필수요소인 것이다.

이처럼 공감은 공공성의 근원이 되는 본질임에도 불구하고 지금까지 공공행정에 관한 전통적인 패러다임에서는 완전히 배제되어 있었다. 공공의 문제해결에 있어서 공감이 결여되어 있다면 공공성의 핵심 본질이 간과된 것이라 할 수 있다. 그러므로 공공조직의 사회적 책임을 한 차원 더 높이려는 노력은 공공성의 잊혀진 본질인 공

9) 공감과 유사한 개념인 동정심(sympathy) 혹은 연민(compassion)은 대개 “남의 고통, 고난, 슬픔 등 부정적 감정에 대한 ‘동병상련’이나 ‘연대감(fellow feeling)’”을 의미한다.

감을 포용하는 것에서부터 출발해야 할 것이다.

## 2. 공감을 중시하는 감성지능적 행정의 필요성

공공성의 본질이 공감에 있다는 인식은 사회생활에 있어서 감정의 중요성을 다시 한 번 일깨워준다. 인간은 이해관계를 따지는 이성적 존재이기도 하지만 기분, 느낌에 의해 휘둘리는 감성적 존재이기도 하다. “말 한 마디로 천 냥 빚을 갚는다”는 오래된 속담은 사회관계에서 감정의 중요성을 단적으로 보여준다. 인간은 돈이나 물질적 이익 때문에 행복해지기도 하지만 따뜻한 위로의 말 한마디에 그보다 더 큰 행복을 느끼기도 한다. 반대로 물질적 손해 때문에 불행해지기도 하지만 가슴을 후벼 파는 모진 말 한마디 또는 아무런 감정도 읽을 수 없는 무표정한 얼굴을 보고 더 불행해지기도 한다. 그렇기 때문에 공감이 결여된 몰감성적 행정은 결코 이상적인 공공행정의 모델이 되어서는 안 된다.<sup>10)</sup>

감정을 무시한 정책은 내용면에서 아무리 합리적이라고 해도 국민의 만족과 신뢰를 얻기 어렵다. Lawrence(2001)는 장기간의 미국 여론조사를 분석한 결과, 정부에 대한 국민들의 신뢰와 불만은 정책의 실제 성과와는 직접적인 연관성이 없음을 지적한 바 있다. 우리나라의 경우도 그동안 “머리 좋은 공무원들이 효율성·합리성을 내세우며 열심히 일해 왔음에도 불구하고 국민들이 체감하는 만족도는 그에 상응할 정도로 높지 않은 것이 사실”이다(우윤석, 2008). 물론 국민들의 불만과 실망은 정책의 내용적·절차적 합리성이 부족한 탓일 수 있다. 그러나 그 못지않게 중요한 이유는 관료들의 공감 결여이다. 합리성이라는 교리가 낳은 몰감성적 행정은 정작 공공관료들이 섬기고 봉사해야 할 대상인 시민들에게 ‘마음의 상처’라는 크나큰 피해를 끼치게 된다. 국민에게 진정한 만족을 주는 ‘좋은 행정’이 되기 위해서는 냉철한 이성 위에 따뜻한 감성이 더해져야 한다(김정수, 2011). 말하자면 “똑똑한 공무원보다 친절한 공무원이 낫다”는 것이다(김정길, 2009).

이러한 맥락에서 주목할 필요가 있는 개념이 바로 ‘감성정부’(이대희, 2005)이다. ‘이성정부(rational government)’가 “이성을 토대로 합리적으로 운영되는 정부”라면,

10) 사실 경영학/마케팅 분야에서는 고객과의 관계에서 감정이 중요하다는 사실이 일찍부터 인식되어졌다. 그래서 단지 제품의 가격과 성능 뿐 아니라 소비자와의 감성적 연계를 강조하는 감성경영, 감성마케팅에 관한 연구와 적용이 활발하게 이루어져왔다(Robinette, 2003). 하지만 공공부문에서는 여전히 감정이 설 자리가 없는 것이 사실이다.

‘감성정부(emotional government)’는 “감성화된 정부, 국민들의 감성을 고려한 행정을 수행하는 정부”를 의미한다. 물론 감성정부라고 해서 이성은 도외시하고 오로지 감정에만 충실한 조직을 지향하는 것은 아니다. 정부는 기본적으로 이성적이어야 하고 합리적 정책결정을 위해 노력해야 한다. 하지만 그것만으로는 부족하다(이대희, 2007: 119-141). 이성적인 문제해결을 인정하면서 동시에 감성의 중요성을 고려해야 한다는 것이다. 이런 맥락에서 우윤석(2008)은 감성지능을 갖춘 정부, 즉 ‘감성지능적 정부’라는 개념을 제시한다. 감성지능(Emotional Intelligence)이란 “자신과 타인의 느낌과 감정을 관찰 및 검토하고, 타인의 감성을 인식 혹은 판별하여 얻은 정보를 생각과 행동을 유도하는데 활용할 수 있는 능력”을 의미한다(Mayer and Salovey, 1997). 그리고 타인의 입장에서 타인이 느끼는 감정을 이해하는 공감 능력은 감성지능을 구성하는 핵심요소이다(Goleman, 2008). 따라서 진정으로 ‘좋은 행정’이란 단지 합리적 문제해결 능력만 갖춘 것이 아니라 더 나아가 “정책수요자의 입장을 공감하는 감성지능”(우윤석, 2008: 100)까지 겸비한 행정이어야 한다.

### 3. 공공조직의 새로운 사회적 책임, 공감행정

공공조직의 역할을 재규정함에 있어 시민들의 감정을 배려하는 공감이 필수적으로 다루어져야 할 논거는 세 가지 측면에서 제시될 수 있다(구교준, 2009: 249). 첫째 공감은 개인과 공동체의 연결고리가 된다. 나와 타인 사이에 형성되는 공감은 ‘우리’라는 공동체를 만들어주는 감정적 기초가 된다(Nussbaum, 1996). 따라서 개인과 공동체를 잇는 공감은 공공문제의 해결이라는 공공행정의 핵심이 된다. 둘째 공감은 정의의 일면이 된다. 사회적 약자 혹은 소외계층의 사정을 이해하고 역지사지하는 공감은 Rawls의 정의를 실천하는 출발점이라고 할 수 있다. 셋째, 공감은 문제해결의 핵심요소이다. 환자들의 감정과 고통에 대한 배려가 없는 치료 행위는 때로 병자체보다 더 큰 고통을 준다고 한다. 마찬가지로 공공문제의 해결과정에 있어서 공감 없는 공공행정은 사회적 고통의 총량을 오히려 더 증가시킬 수 있다.

공공조직의 모든 업무수행은 궁극적으로 국민의 행복을 위한 섬김을 지향해야 한다. 그런데 오로지 효율적인 문제해결에만 초점을 맞춘다면 정작 그 목적이 되는 ‘인간’은 소외되기 쉽다. 공공행정의 중심에는 필히 ‘사람’이 있어야 한다. 그러려면 국민의 불행과 상한 마음에 대한 감정적 동조, 즉 공감에 기반한 소통이 필요하다(구교



준, 2009: 255). 공감이라는 주제를 오랫동안 연구했던 Baron-Cohen(2013)은 잔인하고 악한(evil) 행동은 ‘공감의 침식’(empathy erosion), 즉 공감 능력의 부재로 말미암은 결과라는 결론을 제시하였다. 그의 주장을 원용하면, 공감이 결여된 공공행정은 그저 ‘나쁜 행정’ 정도가 아니라 ‘악한 행정’이라고 할 수 있다.

행정사상가 이문영(2001)은 관료제의 완성을 위해서는 ‘성실함’을 기본으로 그 위에 ‘친절함’이 더해져야 한다고 주장한 바 있다. 난감한 문제에 직면하여 공공조직의 도움을 바라는 사람은 업무담당자가 자신의 처지를 헤아려주고 같이 공감해주기를 바란다. 그가 ‘내 문제에는 전혀 관심이 없는 타자’라는 인상을 받게 되면 상처받고 분노하게 된다(김정수, 2011). 정부에 대한 지속적인 신뢰와 유대관계는 시민 “자신이 소중하게 여겨지고 배려받는다”고 느끼게 될 때라야 이루어질 수 있다(Robinette, 2003: 24). 정부와 국민 간의 “진정한 소통은 정부가 국민의 의사에 대한 이성적 고려를 넘어 국민의 정서를 감성적으로 이해하고 배려할 때 가능”해진다(이현정·박통희, 2011: 68). 즉, 물질적 이해관계의 증진보다도 “타자에 대한 인정”이야말로 공공조직 윤리의 중심에 놓여야 한다는 것이다(이문수, 2012). 요컨대 공감행정이야말로 오늘날 절실히 요청되는 ‘좋은 행정’의 본질이라고 할 수 있다.

## V. 공감행정의 구현 전략

그렇다면 공공조직에서 실제로 공감을 실천하기 위한 방안은 무엇인가? 공감행정의 구현을 위한 전략을 설계할 때 고려해야 할 것은 무엇인가?

### 1. 공감행정의 대상

공공조직 차원에서 공감이 발현되어야 할 대상은 일단 내부 구성원과 외부 환경으로 크게 구분할 수 있다. 내부 구성원이라 함은 공공조직에서 근무하는 직원(employee)들을 의미한다. 기업의 감성경영을 강조하는 사람들은 먼저 조직 내에서 일하는 종업원들의 감성을 보듬는 감성적 관리가 필요하다고 주장한다(삼성경제연구소, 2010). 이는 공감행정에도 동일하게 적용된다. 공공조직 내부적 차원에서 공감이 구성원들의 “일상에 녹아들어야” 한다는 것이다(Patnaik, 2016: 190). 이

를 위해서는 리더는 물론 모든 직원들의 공감능력 향상을 위한 노력이 필요하다.

공공조직의 외부환경은 다시 고객집단(customer)과 일반 공중(society)으로 나눌 수 있다. 먼저 고객집단이라 함은 공공조직과 긴밀한 이해관계에 있거나 업무관계로 직접 접촉하는 사람들을 의미한다. 공공조직 입장에서 볼 때, 고객은 조직의 설립목적과 직결된 존재이다. 따라서 이들의 사정을 배려하고 공감해주는 것이 공감행정 구현의 1차적 과제라고 할 수 있다. 한편 일반 공중은 공공조직과 직접적인 상호작용이 없는 시민들을 의미한다. 하지만 공공조직은 시민 모두의 공익을 위해 운용되고 있기 때문에 모든 시민들은 곧 잠재적인 고객이기도 하다. 따라서 공감행정은 고객집단 이외의 일반 시민들도 염두에 두고 추진될 필요가 있다.

## 2. 공감능력 향상을 위한 교육과 훈련

공감은 인간의 본성이자 오래된 가르침이기도 하다. 신경과학자들이 발견한 ‘거울 뉴런(mirror neuron)’은 공감 및 감정전염(emotional contagion)이 인간의 타고난 본성중의 하나임을 보여준다(Rizzolatti and Craighero, 2004; Gallese, 2003). 그런데 개인 차원에서 흔히 관찰되는 공감 행태가 조직 차원에서는 잘 드러나지 않는 경우가 많다(Patnaik, 2016: 263). 대부분의 사람들은 성장하면서 가정에서부터 감정이입의 중요성과 실천방법을 배우게 된다. 하지만 공식적인 업무상황에서는 사람들에게 어떻게 감정이입을 적용하는지 모르는 경우가 많다.

공감이 실제로 의미가 있으려면 상대방이 알 수 있도록 밖으로 드러나야 한다. Baron-Cohen(2013: 33)은 공감에는 정서적·인지적 인식 이후에 ‘반응’이라는 단계가 있음을 강조한다. 그는 공감의 정의를 “타인이 생각하거나 느끼는 것을 파악하고 그들의 사고와 기분에 적절한 감정으로 대응하는 능력”이라고 확장한다. 같은 맥락에서 Frazzetto(2016: 204)는 공감을 “다른 사람이 생각하거나 느끼고 있는 것을 알아채고 확인해내는 능력이자 비슷한 감정 상태로 반응하는 능력”이라고 정의했다. 다른 사람의 사정을 알아차렸다고 해도 그것에 대해 반응을 하지 않는다면 전혀 공감하지 않은 것이라고 할 수 있다. 요컨대 공감은 “다른 사람의 기분과 생각을 파악할 수 있는 능력뿐 아니라 그것에 적절한 감정으로 대응하는 능력 역시 요구한다”는 것이다.

물론 공감능력은 개인마다 다를 수 있다. 하지만 교육과 훈련을 통해 더 감정이입

이 되고 공감을 더 잘 실천하도록 개선될 수 있다(Barlow and Maul, 2002: 185). 구체적으로 어떻게 공감능력을 교육할 것이냐에 대해서는 크게 두 가지 고전적인 접근방법이 있다. 하나는 요소주의 입장이고 다른 하나는 의사소통기능 입장이다(박성희, 2004: 294-336). 요소주의 접근은 공감을 구성하는 네 가지 요소(지각, 공명, 인지, 의사소통)들을 교육하는 여섯 단계의 훈련프로그램으로 구성된다. 의사소통기능 입장의 교육프로그램으로는 교수적-체험적 접근, 대인관계 생활실험실, 심리기능의 훈련, 프로그램화된 자기지도 등의 방법이 있다.

### 3. 실천 매뉴얼 준비

공공조직의 고객집단이 공감행정을 실감하기 위해서는 조직 구성원들에 대한 공감교육만으로는 충분하지 않다. 실제 현장에서 공감행정이 실천되기 위해서는 구체적인 행동코드가 미리 매뉴얼로 준비되고 모든 구성원들이 이를 숙지해야 할 필요가 있다. 공공조직의 임직원들이 업무관계로 고객을 대응할 때 특히 유의해야 할 것이 두 가지 있다.

#### 가. 사전 대응: 들어주기(listening)

Barlow and Maul(2002: 190)은 공감 능력에 있어서 제일 먼저 ‘들어주기’의 중요성을 강조한다. 공감에는 다른 사람의 기분을 감지하는 정서적 측면과 그 기분을 이해하는 인지적 측면이 있다고 하였다. 들어주는 공감의 인지적 측면에서 결정적인 역할을 한다. 상대방이 어떤 처지에 있는지, 왜 그러한 감정 상태에 있는지를 이해하고 헤아리기 위해서는 먼저 그 사람의 사정이 어떠한지 충분히 숙지할 필요가 있다. 그러기 위해서는 필히 상대의 이야기를 잘 들어주는 것이 선행되어야 한다. 또한 들어주는 상대방에 대한 존중(caring)의 표시이기도 하다. 상대방에게 공감하고 있음을 보여주는 가장 기본적인 방법은 그가 이야기할 때 판단하지 않는 자세로 그냥 조용히 들어주는 것이다. “내가 들어주기 원한다는 것은 내가 상대방에 대해 관심을 갖고 있다는 뜻”이 되기 때문이다(Barlow and Maul, 2002: 193). 따라서 고객과의 응대과정에서 반드시 충분한 들어주기가 이루어질 수 있도록 규정화할 필요가 있다.

## 나. 사후 대응: 사과(apology)

‘들어주기’가 문제를 예방하기 위한 사전 대응이라면, ‘사과’는 일단 문제가 터진 이후에 사후적으로 수습하기 위한 대응이다. 사과는 공공조직 혹은 그 구성원의 실수나 잘못으로 인해 의도치 않은 문제가 발생했을 때 가장 필요한 조치이다. 물질적 손해 혹은 심리적 상처로 분노한 민원인에 대해서는 공감이 담긴 진실된 사과가 용서의 가능성을 크게 높이기 때문이다(McCullough *et al*, 1997; Susskind and Field, 2010). 사과는 사후적으로나마 피해자에게 존중과 공감을 표현하는 길이다. 또한 사과는 분노 감정을 가라앉히고 이성적 대화를 가능하게 한다. 사람들은 화가 났을 때 설명을 듣고 이해되면 마음이 풀리는 것이 아니다. 그 반대로 먼저 마음이 풀려야 이해도 되고 설득도 된다(김정수, 2011: 104). 그래서 화를 가라앉혀주는 진정찬 사과는 갈등조정 및 관계회복을 위한 최고의 방책인 것이다(Engel, 2001).

제대로 된 사과를 위한 매뉴얼에는 ‘하지 말아야 할 것들(Dont’s)’과 ‘해야 할 것들(Do’s)’이 포함되어야 한다. 사과하려는 의도가 있다고 해서 그 의도가 항상 그대로 전달되는 것은 아니다. 자칫하면 사과를 한다고 했는데 오히려 화만 더 나게 할 수도 있다. 사과할 때 피해야 할 잘못된 사과의 대표적인 유형은 다음과 같다(Lazare, 2004).

〈표 2〉 사과할 때 하지 말아야 할 것들

유형	대화 사례
① 애매한 인정	“제가 어떤 잘못을 했건 ...”
② 수동적 표현	“잘못이 있을 수 있습니다”
③ 조건부 설정	“만일 실수가 있었다면...”
④ 피해를 의심	“피해를 입었다고 하니까..”
⑤ 잘못을 축소	“크게 사과할 일은 아니지만..”
⑥ 교만한 태도	“피해를 줬다니 유감입니다”
⑦ 잘못된 대상에게 사과	“(피해 당사자가 아닌) 저 분들에게 죄송합니다”
⑧ 엉뚱한 잘못만 인정	“(핵심이 아닌) 저 일에 대해서는 잘못 되었다고 생각합니다”
⑨ 구차한 변명	“미안합니다. 하지만 ...”

한편 “미안하다”라고 말하는 것은 사과의 출발점이자 필수조건이지만 충분조건은 아니다. 진정한 사과가 되기 위해서는 적어도 <표 3>과 같은 요건들이 갖추어져야 한다(김호·정재승, 2011; Chapman and Thomas, 2006).

<표 3> 사과할 때 반드시 해야 할 것들

사과의 필수 요소	대화 사례
① 유감(regret) 표현	“미안해요”
② 무엇이 미안한지 구체적으로 표현	“~해서 미안합니다”
③ 책임 인정	“내가 잘못했어요”
④ 보상 및 개선의지	“~ 해드리도록 하겠습니다” “어떻게 해드리면 좋을까요?”
⑤ 재발방지, 진실한 뉘우침	“다시는 그러지 않을게요”
⑥ 용서 요청	“나를 용서해주세요요?”

#### 4. 공감지수 평가

공감행정 실천을 유도하기 위해서는 공공조직의 평가지표 체계에 공감 항목을 포함시킬 필요가 있다. 현재 대부분의 정부조직 및 공공기관의 평가체계에는 고객 만족도 조사가 포함되어 있다. 일반적으로 고객 만족도는 조직 전체 차원이 아니라 특정한 정책, 사업, 프로그램을 대상으로 조사가 이루어진다. 따라서 이와는 별도로 공공조직의 전반적인 공감지수(Emotional Quotient)에 대한 평가가 이루어질 필요가 있다.

그러나 아직 공감지수 측정을 위한 확실한 도구체계가 정립되어 있는 것은 아니다. 그나마 널리 인용되고 있는 것은 Baron-Cohen(2013)이 개발한 40개의 문항으로 이루어진 공감지수 측정도구이다. 하지만 이 모델은 개인 차원의 공감지수를 측정하기 위한 것이어서 조직 단위의 공감지수 평가로는 적절하지 않다. 한편 Parmar(2015, 2016)는 2015년부터 기업들의 공감지수를 조사하여 발표하고 있다. Parmar의 측정체계는 기본적으로 고객(customer), 종업원(employee), 그리고 사회매체(social media) 이렇게 세 축으로 구성된다. 그러나 구체적으로 어떤 지표들이 사용되었는지에 대해서는 상세하게 밝히고 있지 않다. 결국 공공조직의 공감지수 측정용 지표체계를 구축하기 위해서는 별도의 심도 있는 연구가 필요할 것이다.

## VI. 맺는 말

이 논문에서는 민간기업의 CSR에 상응할 정도로 공공조직의 사회적 책임을 고양하기 위한 방안에 대해 논의하였다. CSR은 이윤극대화를 당연시하던 기업들에게 사회에 대한 기여를 요구한다는 점에서 기업의 본질에 관한 전통적 패러다임의 변혁이라 할 수 있다. 기업 입장에서 사회공헌 활동은 공공성의 실천이 된다. 그런데 공공조직은 애당초 공공성을 목적으로 설립·운영되고 있기 때문에 민간기업들이 수행하는 사회공헌 활동 정도로는 충분하지 않다. 공공조직에게 CSR에 상응하는 정도로 사회적 책임을 요구하려면 공공성을 한 차원 더 높일 수 있을 정도의 혁신적 패러다임이 필요하다.

공공성의 영어 단어 public의 어원을 살펴보면 타인의 사정을 헤아리고 보살피는 공감에 그 핵심에 있다. 그러나 지금까지 전통적인 관료제 및 공공행정에서 공감은 완전히 잊혀져 있었다. 합리적 의사결정을 위해서는 감정에 흔들리지 말아야 된다는 것이 현대 관료제 이론의 초석을 정립한 막스 베버의 핵심주장이었다. 공공부문의 문제해결에 있어서 감정은 배제되어야 한다는 것은 일종의 상식이었다.

그러나 합리적으로 문제를 잘 해결하는 ‘차가운 머리’만으로는 결코 ‘좋은 행정’이 될 수 없다. 국민(특히 공공조직의 도움을 애타게 바라는 사람)의 입장에 서서 같이 공감할 수 있는 ‘뜨거운 가슴’까지 있어야만 한다. 인간은 감정의 동물이기 때문에 자신의 처지에 대한 공감과 배려가 없는 기계 같은 행정에 대해서는 마음의 상처로 분노하게 되기 때문이다. 따라서 공공조직이 진정한 사회적 책임을 다하고 공공성을 완성하기 위해서는 국민 개개인의 처지를 역지사지로 헤아리는 공감행정이 무엇보다 필요한 것이다.

그러나 이 논문에서는 실제로 공감행정을 구현하기 위해 필요한 전략들을 상세하게는 제시하지 못하였다. V장에서 공감행정의 대상, 교육훈련의 유형, 매뉴얼의 구성, 공감지수 평가의 필요성 등에 대해 다루기는 하였다. 그러나 현장에서 바로 적용될 정도로 구체적이지는 않다는 것이 이 논문의 한계이다. 이들 각각에 대해서는 향후 보다 깊이 있는 후속연구가 이어져야 할 것이다.

## 참고문헌

- 구교준. 2009. “아담 스미스와 지식경제, 그리고 정부의 역할: 작고 효율적인 정부에서 동정적인(compassionate) 정부로.” 『정부학연구』, 제15권 제2호, pp.237-257.
- 국립국어원. 2015. 『표준국어대사전』.
- 국회예산정책처. 2015. 『2016년도 정부 성과계획 평가』.
- 권오성·황혜신·박석희·김철희. 2009. “공공기관의 책임성 유형과 우선순위에 관한 실증분석.” 『한국사회와 행정연구』, 제20권 제1호, pp.51-74.
- 기획재정부. 2016. 『2016년도 공공기관 경영평가편람』.
- 김정길. 2009. 『공무원은 상전이 아니다』. 서울: 행복한책읽기.
- 김정수. 2011. “감정의 재발견: ‘화성男 금성女’ 은유를 활용한 정부-국민간 정책 갈등에 대한 시론적 재해석.” 『한국정책학회보』, 제20권 제1호, pp.83-110.
- 김지숙. 2011. “공공기관의 사회적기업 지원을 통한 사회적 책임 제고방안.” 한국보건사회연구원 보건복지포럼, Vol.171.
- 김형욱. 2010. “ISO 26000(사회적 책임) 국제표준제정과 이행이 우리 산업에 미치는 영향과 효율적 대응방안: 국내 기업에 대한 ISO 26000의 영향력 분석을 중심으로.” 『품질경영학회지』, 제38권 제2호, pp.236-247.
- 김호·정재승. 2011. 『쿨하게 사과하라』. 서울: 어크로스.
- 김환. 2014. 『공감연습』. 서울: 소울메이트.
- 동국대학교 산학협력단. 2013. 3. 『공공기관의 ISO 26000 활용 촉진을 위한 정부의 역할과 과제』.
- 라영재. 2012. 『공공기관의 사회적 책임과 공정사회』. 서울: 한국조세연구원.
- 박성희. 2004. 『공감학: 어제와 오늘』. 서울: 학지사.
- 박동희·김영아. 2016. “‘정책공감’과 사회경제계층: 2013년 9급 공무원 진입장벽 완화정책에 대한 ‘인지적 정책공감’을 중심으로.” 『한국정책학회보』, 제25권 제1호, pp.395-432.
- 배정환. 2011. “공공기관의 사회적 책임경영 발전방향: 농촌지역 발전과 지역사회 공동체.” 한국비교정부학회 학술대회.

- 삼성경제연구소. 2010. “직원의 열정을 불러일으키는 ‘정서적 소통.’” SERI 경영 노트. 제78호.
- 우윤석. 2008. “감성지능적 정부의 개념화와 구현을 위한 모색: 미학적 유비추리와 도구적 활용을 중심으로.” 『행정논총』. 제46권 제2호. pp.99-134.
- 윤태범. 2011. “공공기관의 사회적 책임성과 ISO 26000.” 서울행정학회 동계학술대회 발표논문집. pp.93-116.
- 이대희. 2005. “감성정부와 이성정부의 비교론적 고찰.” 『한국사회와 행정연구』. 제16권 제1호. pp.1-34.
- 이대희. 2007. 『감성정부』. 서울: 대영문화사.
- 이문수. 2012. “포스트모던 시대의 행정윤리.” 『한국행정논집』. 제24권 제3호. pp.669-691.
- 이문수. 2014. “윤리적 관료는 인격이 될 수 없는가?: 막스 베버의 관료 윤리의 내재적 모순과 재해석.” 『정부학연구』. 제20권 제3호. pp.35-69.
- 이문영. 1991. 『자전적 행정학』. 서울: 실천문화사.
- 이문영. 2001. 『인간·종교·국가』. 서울: 나남.
- 이상민. 2016. “한국 CSR의 역사.” 『시민사회와 NGO』. 제14권 제1호. pp. 93-140.
- 이현정·박통희. 2011. “감성지능과 조직시민행동: 감성역량의 관점에서 한국 중앙 정부 공무원을 대상으로.” 『한국조직학회보』. 제8권 제2호. pp.67-10.
- 정재관. 2015. “CSR 논의의 전개 과정.” 서재혁 외 공편. 『사회적 책임 사회적 기업』. 서울: 동아시아연구원. pp.11-35.
- 정한울. 2015. “국민여론으로 본 한국 CSR의 4대 딜레마.” 서재혁 외 공편. 『사회적 책임 사회적 기업』. 서울: 동아시아연구원. pp.87-106.
- 정한울·정원칠. 2015. “책임사회로 가는 길.” 서재혁 외 공편. 『사회적 책임 사회적 기업』. 서울: 동아시아연구원. pp.69-84.
- 조승희. 2009. “공공기관의 사회적 책임: 사회적 채용 및 사회공헌의 분석.” 서울행정학회 추계학술대회 발표논문집. pp.339-369.
- 황태연. 2014. 『감정과 공감의 해석학』. 서울: 청계출판사.
- Barlow, J and Maul, D 저. 최중범 역. 2002. 『숨겨진 힘: 감성』. 서울: 김영사.
- Baron-Cohen, S 저. 홍승효 역. 2013. 『공감 제로』. 서울: 사이언스북스.



- Carroll, A.B. 1991. "The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward The Moral Management of Organizational Stakeholders." *Business Horizons*, Vol.23, No.4. pp.39-48.
- Chapman, G and Thomas, J.M 저. 김태곤 역. 2012. 『5가지 사과의 언어』. 서울: 생명의말씀사.
- Clements, M. & Bowrey, G. (2010). "Corporate Social Responsibility in Public Sector Supply Chains: An Insight." *Journal of New Business Ideas and Trends*, Vol.8, No.2. pp.1-13.
- Engel, B. 2002. *The Power of Apology*. John Wiley & Sons.
- Frazzetto, G 저. 이현주 역. 2016. 『감정의 재발견』. 서울: 프런티어.
- Gallese V. 2003. "The Roots of Empathy: The Shared Manifold Hypothesis and the Neural Basis of Intersubjectivity." *Psychopathology*. Vol.36, No.4. pp.171-180.
- Goleman, D 저. 한창호 역. 2008. 『EQ 감성지능』. 서울: 웅진 지식하우스.
- Government Stakeholder Group of ISO 26000. 2007. *The Role of Government in Social Responsibility*. Proceedings of an International Workshop. Side-event of the 5th Meeting of the ISO Working Group on Social Responsibility. November 3.
- Gupta, K.L. and Arora, R. 2014. "Study of Corporate Social Responsibility in the Central Public Sector Enterprises of India." Paper submitted to 2<sup>nd</sup> International Conference on Corporate Governance: Contemporary Issues & Challenges in Dynamic Indian Economic Environment. Post Graduate Research Center for Governance System Gujarat Technological University, Ahmedabad. March 14-15.
- Joinson, C. 1992. "Coping with Compassion Fatigue." *Nursing*. Vol.22. pp.116-122.
- Kahneman, D. 2003. "Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics." *The American Economic Review*. Vol.93, No.5. pp.1449-1475.

- Kim, S.E. and Kim, D.Y. 2016. "The Profits of Cause: A New Direction for Corporate Social Responsibility in South Korea," *International Review of Public Administration*, Vol.21, No.1, pp.57-71.
- Lawrence, R.Z 저. 박준원 역. 2001. "경제가 정말 문제란 말인가?" J.S. Nye 편저. 박준원 역. 『국민은 왜 정부를 믿지 않는가』. 서울: 굿인포메이션.
- Lazare, A 저. 윤창현 역. 2009. 『사과(謝過) 솔루션』. 서울: 지안출판사.
- Mathews, D. 1984. "The Public in Practice and Theory." *Public Administration Review*, Vol.44, pp.120-125.
- Mayer, J.D. and Salovey, P. 1997. "What is Emotional Intelligence: Implications for Educators." P. Salovey and D. Sluyter(Eds.), *Emotional Development, Emotional Literacy, and Emotional Intelligence*. New York: Basic Books.
- McCullough, M.E., Worthington, E.L., and Rachal, K.C. 1997. "Interpersonal Forgiving in Close Relationships." *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol.73, No.2, pp.321-336.
- Nussbaum, M. 1996. "Compassion: The Basic Social Emotion." *Social Philosophy and Policy Foundation*, Vol.13, pp.27-58.
- Orlitzky, M., Schmidt, F.L., and Rynes, S.L. 2003. "Corporate Social and Financial Performance: A Meta-Analysis." *Organization Studies*, Vol.24, No.3, pp.403-441.
- Parmar, B. 2015. "Corporate Empathy Is Not an Oxymoron." *Harvard Business Review*, January 08.
- Parmar, B. 2016. "The Most Empathetic Companies, 2016." *Harvard Business Review*, December 01.
- Patnaik, P 저. 주철범 역. 2016. 『호모 엠파티쿠스: 공감하는 인간』. 서울: 이상 미디어.
- Porter, M.E. and Kramer, M. 2006. "Strategy and Society: The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility." *Harvard Business Review*, Vol.84, No.12, pp.78-93.

- Porter, M.E. and Kramer, M. 2011. "Creating Shared Value." *Harvard Business Review*. pp.1-17.
- Posnikoff, J.F. 1997. "Disinvestment from South Africa: They Did Well By Doing Good." *Contemporary Economic Policy*. Vol.15, No.1. pp.76-86.
- Rifkin, J 저. 이경남 역. 2010. 『공감의 시대』. 서울: 민음사.
- Rizzolatti, G. and Craighero L. 2004. "The Mirror-Neuron System." *Annual Review of Neuroscience*. Vol.27. pp.169-192.
- Robinette, S 외 저. 윤천규 역. 2003. 『감성 마케팅: 평생 고객을 얻는 홀마크 전략』. 서울: 김앤북스.
- Shah, S. and Bhaskar, S. 2010. "Corporate Social Responsibility in an Indian Public Sector Organization: A Case Study of Bharat Petroleum Corporation Ltd." *Journal of Human Values*. Vol.16, No.2. pp.143-156.
- Susskind, L. and Field, P 저. 박성철·정유라 역. 2010. 『달려드는 고객과 시민 끌어안는 기업과 정부: 공중과의 갈등 관리 원칙과 PR 성공 사례』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- Waddock, S. and Graves, S. 1997. "The Corporate Social Performance-Financial Performance Link." *Strategic Management Journal*. Vol.18, No.4. pp.303-319.
- Waters, R.D. and Ott, H.K. 2014. "Corporate Social Responsibility and the Nonprofit Sector: Assessing the Thoughts and Practices Across Three Nonprofit Subsectors." *Public Relations Journal*, Vol.8, No.3. Available online: <http://www.prsa.org/Intelligence/PRJournal/Vol8/No3>.
- Weaver, R.K. 1986. "The Politics of Blame Avoidance." *Journal of Public Policy*. Vol.6, No.4. pp.371-398.
- Weber, M. 1921. *Economy and Society*. Vol. I, II. 1978. ed. and trans. G. Roth and C. W. Mills, Oxford : Oxford University Press.
- Yoder, E.A. 2010. "Caring Too Much: Compassion Fatigue in Nursing." *Applied Nursing Research*. Vol.23, No.4. pp.191-197.

## Empathy Administration: A Radical Alternative to the Social Responsibility of Public Organizations

Jungsoo Kim\*

### Abstract

This paper discusses the way to radically enhance the social responsibility of public organizations. The world-wide expansion of the Corporate Social Responsibility(CSR) represents the extension of publicness in that it requires private companies to provide significant contributions to the society. Public organizations, however, are by nature expected to pursue public goals. Therefore it requires more than just imitating CSR activities of private companies for public organizations to fully realize their social responsibility. The origin of the word “public” is in the Greek word for “caring with” and in the Latin word for “common.” It implies that the very essence of publicness lies in empathy, which has been totally excluded in the traditional public bureaucracy. The Weberian bureaucracy that emphasizes impersonality is ‘bad’ public administration in that it tends to make citizens angry. This paper argues that, in order to fully realize the publicness and social responsibility of public organizations, empathy needs to be seriously incorporated into the emotionless public administration.

Field: Public Organizations/Management

Key Words: CSR, Social Responsibility, Public Organizations, Empathy

---

\* Professor of Public Administration, Hanyang University.

## 공영방송의 정치적 독립성 확보를 위한 입법 과제 고찰: 공영방송 지배구조 개선법을 중심으로\*

김민정\*\*

### 국문초록

언론개혁에 대한 국민적 열망이 매우 높으며, 언론개혁과 관련하여 가장 시급하고 중대한 과제로 요구되고 있는 것이 공영방송의 정치적 독립성 확보이다. 이에, 본 논문은 제 20대 국회에 계류 중인 ‘공영방송 지배구조 개선법’을 살펴본다. 우선 공영방송 지배구조 개선법을 보다 큰 틀에서 이해하고 파악하기 위해, 공영방송과 공적 책임에 대한 법적 논의 및 학술적·사회적 논의를 살펴본다. 그런 후에는 공영방송의 공적책임 구현을 위해서는 정치적 독립성 확보가 선결조건임을 논증한다. 마지막으로 공영방송의 정치적 독립성 확보를 위해 제안된 공영방송 지배구조 개선법에 대한 구체적인 논의 및 평가를 진행한다. 이러한 논의 후, 본 논문은 공영방송 지배구조 개선법의 골자라 할 수 있는 여야 7:6 비율로 이사회 구성, 사장추천위원회의 도입과 사장후보자 추천기준 명시를 통한 사장 추천과정의 체계화, 객관화, 투명화 추진, 그리고 사장 임면과 사장 추천 결정에 있어서의 특별다수제 도입은 공영방송의 지배구조가 대화와 타협 그리고 합의를 통해 꾸려질 수 있도록 강제하는 최소한의 법률적 장치라 결론짓는다.

국가과학기술표준분류: SI0102, 언론/미디어정책; SI0201, 방송

주제어 : 공영방송, 지배구조, 법, 공적 책임, 정치적 독립성

논문접수일: 2017년 2월 27일, 심사일: 3월 6일(1차), 5월 4일(2차), 게재확정일: 8월 16일

\* 본 논문은 국회입법조사처 주최 ‘언론개혁의 방향과 입법과제’ 세미나 발표 논문의 일부를 발췌, 수정한 것임. 이 연구는 2016학년도 한국외국어대학교 교내학술연구비의 지원에 의하여 이루어진 것임.

\*\* 한국외국어대학교 미디어커뮤니케이션 학부 교수(mkhufs@gmail.com)

## I. 서론

현정 사상 초유의 민간인에 의한 국정농단 사태에 대한 국민적 분노는 천만 촛불로 표출되었고, 천만 촛불은 언론을 ‘공범’ 혹은 ‘부역자’로 규정하였다. ‘박근혜정권퇴진비상국민행동’이 언론장악금지법 처리를 국회가 즉각 반영해야 할 6대 긴급현안의 하나로 꼽았을 정도로 ‘공영방송의 정치적 독립성 확보’는 언론개혁의 가장 시급하고 중대한 과제로 간주되고 있다.

세월호 보도 과정에서 청와대 홍보수석의 외압이 있었음을 공개한 2014년 5월 KBS 보도국장의 폭로는 권력의 입김에 흔들리는 공영방송의 현주소를 여실히 드러냈다. 정권과 집권여당의 이해관계에 편향되고 휘둘리는 프로그램, 이로 인한 언론현장의 왜곡에 대해서는 최근 몇 년 동안 수없는 지적이 제기되어 왔으며, 각종 조사에서 수치로도 여실히 나타나고 있다. 일례로 미래미디어연구소가 매년 11월 발표하는 언론학회 회원 500명 대상 설문조사 결과를 보면 KBS는 신뢰성과 공정성, 유용성 세 가지 항목에서 2007년부터 2010년까지 줄곧 1,2위를 유지하다 2012년부터 순위가 하락하기 시작해 2016년 마지막 조사에서는 8위 안에도 들지 못하는 상황이 되었다. MBC 역시 2012년 이후에는 순위에서 사라진 지 오래다.

물론 한국 사회에서 공영방송의 정치적 독립성이 논란이 된 것은 이번이 처음이 아니다. 오히려 한국 공영방송에 집권세력 편향의 정치종속적 지배구조가 관행처럼 굳어졌다는 것이 대체적 평가(최영재, 2014)이며, 1990년대 이후 KBS 사장 가운데 출근 저지, 사장 퇴진 운동, 제작 거부, 파업 중 하나를 겪지 않은 사람은 없다는 언론의 지적이 있을 정도이다(이춘구, 2014a).

다수의 학자들은 공영방송의 정치적 독립성을 둘러싼 논란이 지속되는 가장 큰 원인으로 공영방송사의 이사진 구성 방식과 사장 임명 방식(이하 ‘지배구조’로 통칭)을 꼽는다(강상현, 2013; 박인규, 2007; 이창근, 2009; 오형일, 2015; 조항제, 2015a; 최영재, 2014). 이러한 문제를 해결하기 위해 발의된 ‘공영방송 지배구조 개선법’<sup>1)</sup>이 현재 제20대 국회에 계류 중이다. 본 논문은 공영방송 지배구조 개선법

1) 현재 언론에서 ‘공영방송 지배구조 개선법’으로 불리는 법안은 다음 4가지 법률안들을 통칭하는 것이다: (1) 「방송법 일부개정법률안(제2001021호, 의안번호 제1021호, 이하 ‘방송법 개정안’으로 지칭), (2) 「방송문화진흥회법 일부개정법률안(제2001022호, 의안번호 제1022호), (3) 「한국교육방송공사법 일부개정법률안(제2001020호, 의안번호 제1020호), (4) 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안(제2001027호). 언론의 용례를 따라, 필자도 이 4가지 법안들을 ‘공영방송 지배구조 개선법’으로 통칭한다.

의 내용을 살펴보고 해당 법안에 담긴 내용들이 공영방송의 정치적 독립성 확보에 얼마나 도움이 될 것인지 평가해 본다.

## II. 공영방송과 공적 책임

### 1. 법적 논의

우리 사회에서 ‘공영방송’이란 용어는 일상적으로 사용되고 있고, 양대 공영방송으로 KBS와 MBC가 꼽힌다. 하지만, 공영방송의 개념은 법적으로 명확히 규정된바가 없다. 우선 ‘공영방송’혹은 ‘공영’이라는 낱말은 「방송법」에 한 번도 등장하지 않는다. 방송법은 ‘국가기간방송’이라는 용어를 사용하면서, 국가기간방송으로서 한국방송공사의 설치(제43조), 공적 책임(제44조), 운용 등(제45조-제53조)에 대해 규정하고 있을 뿐이다. 한편 MBC의 최다출자자인 방송문화진흥회(이하 ‘방문진’)의 설립 및 그 목적에 대해 규율하고 있는 「방송문화진흥회법」에도 ‘공영방송’이라는 용어는 사용되지 않는다.

‘공영방송’이라는 용어를 사용하고 있는 것은 「공직선거법」과 「정당법」이다. 공직선거법 제8조의7(선거방송토론위원회)은 중앙선거방송토론위원회 및 시·도선거방송토론위원회를 구성함에 있어 ‘공영방송사’가 추천하는 사람을 1명을 포함시켜야 한다고 하면서, ‘공영방송사’는 ‘한국방송공사와 「방송문화진흥회법」에 따른 방송문화진흥회가 최다출자자인 방송사업자를 말한다’(제8조의7 제2항의1)라고 밝힘으로써 공직선거법상 공영방송사는 KBS와 MBC임을 확정하였다. 정당법 제39조(정책토론회) 역시 ‘공영방송사’를 선거법과 마찬가지로 KBS와 MBC로 규정(제39조 제2항)하고 있다.

공영방송에 대한 방송법상의 개념 정의 부재는 사법부가 내놓고 있는 공영방송의 개념과 범주에 대한 유권해석들로 일정 부분 보완된다. 헌법재판소는 2013년 판결에서 MBC를 공영방송으로 규정하였고(2012헌마271), 2000년 통합 방송법 제정 이후 2015년 7월까지 내려진 지상파 방송사업자 관련 판결 30건을 분석한 정영주(2015)의 연구에서 드러나듯이 우리 법원은 현실의 개념으로 공영방송을 인식하고, KBS, EBS, MBC를 공영방송의 범주에 포함시키고 있다.

한편, 우리 방송법은 모든 방송사에게 공적 책임을 부과하고 있다. 방송법 제1조(목적)는 ‘방송의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 높임으로써’라고 서술하고 있고, 제2조에 제시된 용어의 정의 및 예시들을 살펴볼 때, 방송의 공적 책임은 모든 방송사업자에게 부과됨을 알 수 있다. 공적 책임의 구체적 항목들은 방송법 제5조(방송의 공적 책임)에 제시되어 있다.

그럼 과연 공영방송은 모든 방송사들이 지니는 공적 책임과는 다른 성격의 공적 책임을 지는가? 전술했듯이 방송법은 공영방송이라는 용어를 전혀 사용하고 있지 않지만, 국가기간방송인 KBS의 공적 책임을 제44조(공사의 공적 책임)에서 추가적으로 명시하고 있다. 제44조 제1항의 내용은 ‘방송의 목적과 공적 책임, 방송의 공정성과 공익성을 실현’인데, 이는 방송법 제1조(목적), 제5조(공적 책임), 제6조(방송의 공정성과 공익성)의 내용을 지칭하고 있으므로 방송법의 규율대상인 모든 방송사들이 동일하게 지는 법적 책무를 국가기간방송에 대해서 재확인 및 강조한 것으로 보는 것이 타당할 것이다. 한편, 헌법재판소는 1999년에 내린 KBS수신료 관련 판결에서, 모든 텔레비전방송의 역할 및 중요성에 대해 언급한 후, “공영방송사인 공사가 실시하는 텔레비전방송의 경우 특히 그 공적 영향력과 책임이 더욱 중하다 하지 아니할 수 없다”고 밝혔다(헌법재판소 1999.5.27. 선고, 98헌바70). KBS와 같은 공영방송사가 지는 공적 책임은 다른 방송사의 공적 책임보다 한층 더 높은 수위의 것이라는 점을 밝힌 것이다.

방송법 제44조의 나머지 3개항들은 국가기간방송의 추가적 책무를 규정하고 있는데, 국민이 지역과 주변 여건에 관계없이 양질의 방송서비스를 제공받을 수 있도록 노력(제2항), 시청자의 공익에 기여할 수 있는 새로운 방송프로그램·방송서비스 및 방송기술을 연구하고 개발(제3항), 국내외를 대상으로 민족문화를 창달하고, 민족의 동질성을 확보할 수 있는 방송프로그램을 개발하여 방송(제4항)할 것을 그 내용으로 하고 있다. EBS는 ‘교육방송의 효율적 실시를 통해 학교교육을 보완하고 국민의 평생교육과 민주적 교육발전에 이바지함을 목적으로 설립’(한국교육방송공사법, 제1조)되었다고 관련 법률에 명시되어 있으므로 다른 공영방송사와 구별되는 차별적 성격의 공적 책임을 부여받았다고 보겠다.

MBC는 방송법이 모든 방송사에 대해 규정하고 있는 공적 책임을 진다. 하지만 MBC가 공영방송으로서 더 강화된 공적 책임을 지는지 혹은 일반적인 공적 책임과는 구별되는 추가적인 공적 책임을 지는지의 여부는 법률상으로는 분명하지 않다.



방문진법에는 ‘공적 책임’을 구체적으로 나열하는 개별 조항은 없고, 방문진법 제1조(목적)는 ‘(MBC)의 공적 책임을 실현하고, 민주적이며 공정하고 건전한 방송문화의 진흥과 공공복지 향상에 이바지’한다는 추상적이고 일반적인 원칙만을 밝히고 있기 때문이다. 하지만, MBC를 공영방송사로 확정하고 있는 공직선거법과 정당법, 그리고 2013년 헌법재판소의 판결을 비롯한 사법부의 유권해석을 따르면, 공영방송사인 MBC는 다른 민영방송사들 보다는 더 무거운 공적 책임을 진다고 파악할 수 있다. 요약컨대, 공영방송사들 중에서 국가기간방송으로 규정된 KBS는 방송법 제44조에 규정된 추가적 공적 책임을 지며, EBS는 교육방송의 효율적 실시라는 특수한 성격의 공적 책임을 진다. 하지만 공영방송이라는 용어가 방송법을 포함한 관련 법률들에 존재하지 않으므로 공영방송의 공적 책임에 대한 구체적인 내용을 방송 관련법에서 직접 유추해 내는 것은 불가능하다.

한 가지 짚고 넘어갈 것은 모든 방송사들에게 부여된 방송법상의 공적 책임이 공영방송사들에게는 더 무겁게 부과된다는 사실이다. 이는 ‘공영방송의 경우 그 공적 책임이 더욱 중하다’고 밝힌 헌법재판소의 1999년 판결을 통해 확인할 수 있다. 또한, 방송사의 공적 책임 수행 의무를 국가가 강제할 수 있는 정도도 민영방송 보다 공영방송에 대해 더 크다. 전통적으로 매체의 종류에 따라 향유할 수 있는 언론 자유의 크기가 구분되는데, 신문사가 누리는 언론의 자유와는 달리 방송사가 누리는 방송의 자유는 국민을 위해, 공익을 위해 봉사하는 자유로 해석된다(박용상, 2010; 이춘구, 2014b; 최우정, 2008). 하지만 방송사들 중 민영방송사의 경우에는 방송의 자유와 기업의 자유가 경합하므로, 원칙적으로 이윤추구 기업인 민영방송사에게 비례의 원칙에 위반되는 정도에서 공적 책임을 달성할 것을 법적으로 강제할 수는 없다(최우정, 2008). 공적 책임을 민영방송사에게 과도하게 부과하는 것은 민영방송사의 직업의 자유와 재산권을 침해하는 것이며, 우리 헌법이 전제하고 있는 시장경제질서에도 부합되지 않기 때문이다(박용상, 2010; 최우정, 2008). 반면, 공영방송사의 경우에는 주인이 국민이므로, 해당 방송사가 이윤추구보다 공적 책임 달성을 우위에 놓고 노력할 것이 헌법적으로 요구된다는 것이 통설이다(최우정, 2008; 박용상, 2010).

## 2. 학술적·사회적 논의

공영방송의 개념과 공적 책임의 성격에 대한 명확한 법률 규정의 미비로 인한 모호

성을 보완하기 위해, 공영방송과 공영방송이 수행해야 할 공적 책임에 대한 학술적·사회적 논의를 살펴본다. 우리 사회가 현 시점에 공영방송에 대해 요구하고 있는 공적 책임의 성격을 파악하기 위함이다.

공영방송의 개념이 모호한 것은 우리나라 법률 뿐만은 아니다. 해외에서도 공영방송이라는 용어는 ‘public broadcasting’과 ‘public service broadcasting’이 혼용<sup>2)</sup>되어 사용되는데, 유네스코(UNESCO)는 ‘각 나라의 공영방송 형태와 모델은 다양각색인데, 이는 해당 국가의 정치적, 기술적, 경제적 환경이 모두 다르기 때문이며, 이러한 다양성과 복잡성으로 인해 공영방송의 특징이나 작동방식을 규정할 수 있는 하나의 정의나 기준은 존재하지 않는다’고 밝혔다(UNESCO, 2005). 1980년대에 서유럽 학자들이 내린 공영방송에 대한 정의만도 20가지가 넘는 상태(Syvertsen, 1999; 박인규, 2007에서 재인용)이고, 방송학자들 사이에서는 ‘공영방송의 개념은 하나의 정해진 의미를 가진 것이 아니라 방송이라는 사회적 자산을 어떻게 활용할 것인가에 대한 하나의 답으로서 특정시기의 경제적, 기술적, 정치적 조건 아래 규정된다’는 슈베르트센의 개념정의(Syvertsen, 1992; 강형철, 2005에서 재인용)가 빈번하게 통용된다.

개념의 복합성 및 가변성에도 불구하고, 공영방송은 국영(state-controlled)방송과 상업(profit-oriented commercial)방송의 약점을 보완하기 위해 발전되어 왔다는 사실을 주지할 필요가 있다. 유럽 공영방송 운용 사례들을 통해서도 공영방송의 존립 이유는 주파수 희소성이나 공공산업론이 아닌 사회적 책임 즉 공적 책임의 이행에 있는 것으로 나타났다(김재영, 이남표, 양선희, 2008). 한 마디로, 공영방송의 개념은 공적 책임의 이행이라는 존재 이유로 수렴된다고 할 수 있다.

공영방송 제도는 처음부터 안정되고 자연스러운 것은 아니었으나, 공영방송 최대의 위기는 신자유주의 물결 속에서의 탈규제 정책 기조, 기술 발전으로 인한 다매체·다채널 시대로의 진입이라는 미디어 환경의 변화로 인해 발생했고(강형철, 양승찬, 2003), 디지털 시대로 접어들면서 공영방송의 개념, 공영방송의 정체성, 공익성

2) 유네스코는 공영방송을 지칭함에 있어 public service broadcasting이라는 용어를 사용한다. 하지만 미국의 경우 ‘공영방송법’을 ‘Public Broadcasting Act’라 지칭한다. 한편, 영국의 경우 지상파와 관련해 공공서비스방송(public service broadcasting)을 (1) 공공에 의해 소유되면서 재원 역시 시청료에 의존하는 BBC, (2) 공적 소유이지만 재원은 광고에 의존하는 Channel 4, 그리고 (3) 상업방송인 ITV와 Five가 함께 담당하는 것으로 설정하고 있어 public service broadcasting이 공영방송과 상업방송을 모두 포함하는 개념(장병희·이양환, 2010)이다.

개념에 대한 재해석, 공영방송의 사회적 역할에 대한 고민들이 지속되고 있다(변동현, 김유화, 2006; 김승수, 2009). 다매체·다채널 시대에 공영방송의 영향력 약화를 지적하며 공영방송의 불확실한 미래를 탐색하는 연구들의 대부분은, 어쩌면 역설적으로 느껴지기까지 하는 결론을 제시하고 있는데, 그것은 바로 다매체·다채널 시대일수록 공적 책임 구현에 봉사하는 공영방송의 존재가치가 더욱 빛난다는 것<sup>3)</sup>이다(윤석민, 홍종윤, 오형일, 2012).

그럼 공영방송이 수행해야 할 공적 책임은 구체적으로 무엇일까? 공영방송이 수행해야 할 공적 책임에 대한 논의는 실로 방대한데, 그 중 몇 가지만 간략히 소개하자면, 우선 유네스코는 공영방송이 복무해야 할 공적책임으로 ‘보편성, 다양성, 독립성, 차별성’을 제시하였다(UNESCO, 2005). 유럽연합 경쟁위원회 감독관인 닐리 크로에스는 공영방송을 ‘공공정보, 민주적 토론, 문화적 목적에 기여하는 서비스’라고 보았고, 프리드만은 공영방송의 목적은 공공 생활에 관한 대화를 촉진하는 것이며, 공영방송은 민주적 여론이 구현되고 강화되는 핵심적 수단이라고 밝혔다(김승수, 2009). 윤석민, 홍종윤, 오형일(2012)은 그간의 논의를 종합하여 공영방송이 추구해야 할 공익성의 목표를 (1)민주주의에의 기여(정치적 차원의 목표)와 (2)양질의 서비스 제공(사회문화적 차원의 목표)으로 구분했는데, 첫 번째 목표인 ‘민주주의에의 기여’로 분류된 세부 가치들은 ‘정치적/경제적 독립, 불평부당성, 공론장 기능 수행, 식견을 갖춘 시민(교양시민) 양성, 다원성, 다양성, 공정성, 보편적 서비스, 사회통합 등’이었다.

한편, 우리 사회 구성원들이 공영방송이 수행해야 한다고 생각하는 공적 책임들의 내용이 무엇인지 알아보는 연구들도 진행되었는데, 한국의 전문가 집단은 우리 공영방송이 민주적 가치와 사회적·공동체적 가치에 복무해야 한다고 생각하는 것으로 나타났다(방정배·김재철, 2006). 2013년에 KBS가 국민패널을 대상으로 수행한 조사에 따르면, 시청자들은 공영방송이 수행해야 할 공익성 중 ‘보도 프로그램의 공정

3) 이러한 결론을 실증적으로 뒷받침 하는 연구들도 있다. BBC가 경영컨설팅회사 맥킨지에 의뢰해 세계 공영방송과 그 사회 민영방송이 제공하는 프로그램의 질을 평가하는 연구를 수행하였는데, 1999년에 발표된 이 연구의 결과에 따르면 공영방송이 제공하는 양질의 프로그램은 민영방송 프로그램의 질을 향상시키는 견인차 역할을 하는 것으로 나타났다(강형철, 2007; 정두남, 2008). 또한 동일한 자유주의적 이념을 갖춘 서구 국가들 중에서도 공영방송이 잘 발달한 나라의 시민들이 민영방송이 우세하거나 시장주의가 확대되고 있는 나라의 시민들보다 높은 공공지식을 보유하고 있는 것으로 나타났다(Currant et al., 2008; 이준웅, 2009에서 재인용).

성과 객관성'을 가장 중요하게 여겼고, KBS에 가장 기대하는 것은 '신뢰성', '우리 사회의 갈등 이슈를 찾아내 공정하게 다루는지 여부'와 '시청자들에게 도움이 되는 뉴스 프로그램 제공 여부'의 순이었다(홍경수, 2015).

요약컨대, 공영방송은 국영방송과 상업방송이 제공하기 어려운 양질의 정보와 다양한 프로그램을 제공함으로써 모든 시민이 보편적으로 접근할 수 있는 핵심적 공론장으로서의 작동할 가능성이 가장 높은 제도적 형식(Curran&Gurevitch, 1991/1995; 정수영, 2012에서 재인용)으로 파악할 수 있으며, 공영방송의 이러한 공적 책무는 다매체·다채널 시대인 지금 더 절실하게 요구된다. 또한, 우리 사회의 구성원들은 공영방송이 사회적·공동체적 가치를 구현하고 갈등을 조정하고 중재하는 역할을 수행해 주기를 기대하고 있다.

### Ⅲ. 공영방송의 공적 책임 구현을 위한 선결조건: 정치적 독립성 확보

현재 우리 사회에서 공영방송이 전술한 공적 책무를 제대로 수행하고 있지 못하다는 비판의 목소리가 그 어느 때보다 높고, 이러한 결과를 초래한 주요 원인으로 공영방송의 정치적 독립성 훼손이 꼽히고 있다. 공영방송의 정치적 종속성에 대한 비판은 그간 끊임없이 제기되어왔다.<sup>4)</sup> 우리나라 공영방송의 역사적 전개과정을 고찰한 학자들(강형철, 2011; 김재영·이남표·양선희, 2008; 조항제, 2015a)은 한국 공영방송의 태생적 한계를 지적하면서 '공영방송으로 출발하고 공영방송 위주로 운영되었으나 엄밀한 의미에서 공영방송은 존재하지 않은 셈'(김재영·이남표·양선희, 2008)이라 평가한다. 조항제는 우리나라 공영방송의 역사적 전개 과정에서 정치적 독립성 문제가 '가장 많은 갈등과 파장을 불러일으킨 역사적 변수'였으며, 공영방송사의 '낙산 사장'은 '진보/보수를 떠나 반복된 정부의 방송지배 역사와 단임제 대통령의 정해

4) 공영방송의 정치적 독립성에 관한 논란은 한국에서만 일어나는 일도 아니다. 전세계적으로 공영방송을 유지하고 있는 나라들에서는 적어도 한번쯤은 있었던 논란이며 주기적으로 다시 발생하는 논란이다. 일본 자민당의 장기독재에 따른 NHK의 '정치적 예측은 심각한 수준'(김승수, 2009)이어서 민감한 정치 현안은 아예 다루지도 못하는 등 공영방송의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있는 상태(임병걸, 2015)라 평가되기도 한다. 공영방송의 본산인 서유럽에서도 공영방송의 독립성은 한계가 있는 것으로 여겨지며, 프랑스는 공영방송이 가장 정치화된 나라로 간주된다(이창근, 2009). 공영방송의 이상적 모델로 평가받는 BBC마저 '좌파로부터는 체제 유지적이라는 비판을, 우파로부터는 좌파적이라는 비판을 받으며 끊임없는 편파성 시비의 대상'이 되어 왔다(이준웅, 2008, 장병희·이양환, 2010).

진 레임덕이 초래한 숙명적인 귀결점'이라 진단 내렸다(조항제, 2015a).

이러한 '태생적 한계'이자 '숙명적 귀결점'으로서의 공영방송의 정치적 종속성은 언론 자유를 위협하면서 공영방송 저널리즘 구현의 토대를 무너뜨리고 있다. 공영방송의 정치적 종속성의 심화가 언론 자유를 제한하고 있다는 인식은 이명박 정부 하에서 이전의 진보정권 시절에 비해 거의 두 배로 늘었으며(한국언론진흥재단 2005/2009; 최영재, 2014에서 재인용), 공영방송의 정치적 독립을 주장하는 기자들에 대한 해고와 징계 등으로 인한 방송사 내부 조직의 정파적 분열은 문제를 더욱 꼬이게 하고 있다. 정치권의 이념 대립이 공영방송 조직 안으로 고스란히 옮겨오는 양상이 되면서 저널리즘 원칙에 대한 문제 제기나 논의가 정파적 구호 또는 주장으로 전락해 구성원간의 불신과 대립이 오히려 심화되고 있는 상황이다. 정파적 분열은 저널리즘 문화의 붕괴로 이어지며, 저널리즘 문화가 붕괴된 공영방송은 다시 정치적 종속구조를 용인하게 되는 악순환 고리를 형성하게 된 것이다(최영재, 2014). 이로 인해, 사회의 다양한 의견을 반영해 국민들에게 건전한 공론의 장을 제공하고, 양극화되고 분열되어 있는 사회적 의제에 대해 갈등 조정과 통합의 역할을 해야 할 공영방송이 촛불집회에서는 취재를 거부당한 채 쫓겨나며 극도의 불신을 받고, 반대로 보수단체에게는 환영을 받고 있다. 이는 한국의 공영방송사들이 '누구의 편도 아닌 사회 전체의 공기(公器)'로서의 위상에서 아주 멀리 떨어져 있음을 보여준다.

공영방송의 정치적 독립성 확보를 통해 공영방송의 위상과 역할, 책임을 바로세우는 방안은 국민을 대표하는 국회에서의 활발한 논의를 통해 도출되어야 할 것이며, 공영방송 지배구조 개선에 대한 논의는 시급한 해결이 요구된다. 이 문제가 오랜 기간 논쟁만 있었을 뿐 뚜렷한 성과 없이 사실상 공전해온 안건<sup>5)</sup>이기 때문이다. 이제 공영방송 지배구조 개선에 대한 논의는 정파의 유,불리를 따지는 정치권의 관점이 아닌 어떠한 외압에서도 공영방송의 중심과 가치를 지킬 수 있는 장치가 무엇인지에 대한 시민, 사회적 관점에서 이뤄져야 한다.

5) 2012년 대통령선거 때는 후보자 박근혜와 후보자 문재인 모두 공영방송의 정치적 독립성 확보 방안을 마련할 것을 공언한 바 있었고, 2013년에는 국회에서 '방송공정성 특별위원회'가 꾸려져 공영방송의 지배구조 개선, 방송의 보도 제작·편성의 자율성 보장 등의 방안을 논의 및 검토한 바 있었지만 아직까지 뚜렷한 해결책이 마련되지 않은 상황이다.

## IV. 정치적 독립성 확보를 위한 입법과제: 공영방송 지배구조 개선법

### 1. 한국 공영방송의 현 지배구조에 대한 문제제기

현재 우리나라 공영방송 지배구조는 <표 1>과 같이 요약된다. 각 공영방송사를 담당하는 이사들을 방송통신위원회(이하 ‘방통위’)에서 뽑는 구조로 되어 있다.

<표 1> 공영방송의 현행 지배구조

방송사	KBS	MBC	EBS
근거 법률	방송법	방송문화진흥회법	한국교육방송공사법
이사회 구성	이사 11인 (방통위 추천, 대통령 임명)	이사 9인 (방통위 임명)	이사 9인 (방통위 임명)
이사장 선출	이사회에서 호선	이사회에서 호선	이사회에서 호선
이사회 의결 방식	과반수 찬성	과반수 찬성	과반수 찬성
사장 임명	KBS이사회 제청 대통령 임명	방문진 이사회 추천	방통위원장이 방통위 동의 얻어 임명
실제 이사회 구성 결과 에 있어서의 여야 비율	7:4	6:3	6:3

방통위는 5명의 상임위원으로 구성되는데(방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률, 제4조), 위원장을 포함한 2명의 위원은 대통령이 지명한다. 다른 3명의 위원은 국회의 추천에 따라 임명하는데 여당이 1인, 야당이 2인을 추천하도록 규정되어 있다(동법, 제5조 제2항). 따라서 방통위는 대통령과 집권여당에서 임명하는 3명의 이사와 여당이 임명하는 2명의 이사로 구성되며, 위원회 의결방식으로 재적위원 과반수의 찬성으로 의결(동법, 제13조 제2항)을 택하고 있어, 중요 사안들 및 참여하게 의견이 대립하는 사안들에 있어서는 여야 3:2의 구도로 인해 대통령과 집권여당의 의견이 관철되는 경우가 대부분이다. 이러한 여야 3:2 의사결정 구조는 각 공영방송을 지배하는 이사회의 이사진 선임에 반영되고, 여기에 ‘과반수 찬성 의결’이라는 각 이사회의 의결 방식이 맞물리면서 결국 ‘대통령/집권여당-방통위-이사-사장’이라는 수직체계가 형성되는 것이다.

‘대통령/집권여당-방통위-이사-사장’의 수직적 관계는 최근 들어 더 강화되었다

고 지적된다(오형일, 2015). 인선의 수직적 관계에 대한 비판과 더불어, 최근 공영 방송 이사진과 사장들 중에는 전문성, 도덕성, 대표성 측면에서 부적격 시비에 휘말린 인물들<sup>6)</sup>이 다수라는 지적도 함께 제기되고 있는데(강상현, 2013), 한마디로 잘못된 제도가 잘못된 운용과 맞물리면서 최악의 결과를 산출한 것이라 하겠다. 물론 영국에서 BBC와 정부의 법적 관계는 한국보다 더 비독립적이거나 실제 운용은 BBC가 상대적으로 더 독립적이라는 점에서 공영방송의 독립성은 제도보다는 문화에 의존한다는 지적(강형철, 2005)도 있고, BBC는 KBS와 유사한 절차를 거쳐 사장을 임명하지만 그 기준이 정권과의 친밀성이 아니라 전문성과 경영능력이기 때문에 BBC의 사장은 때로 정부와 대립하는 불편함도 감내해 왔다는 평가(박인규, 2007)이다. 민주화 과도기에 있는 대부분의 동유럽 국가들은 공영방송의 전통이 부재하여 정부, 정당 등 정치권력이 한국처럼 공영방송사와 감독기구에 개입하고 있다는 점(이창근, 2009)을 보아도, 독립성의 확보는 한 사회의 역사, 문화적 토대와 함께 간다는 것을 알 수 있다.

‘제도 우선주의의 함정’(강형철, 2005)은 경계되어야 마땅할 것이고, 제도를 갖추는 것만큼이나 운용이 중요한 것은 자명한 사실이다. 하지만, 서구에 비해 공영방송의 역사가 짧고 1987년 민주화이후에 조금씩 공영방송의 가치들을 체화해나가고 있는 한국의 실정, 즉 공영방송에 대한 문화적 토양이 취약한 한국에서 잘못된 제도 혹은 오용의 소지가 높은 제도를 놓고 합리적 운용을 기대하는 것만큼 허망한 것도 없을 것이라는 것이 필자의 판단이다. 우리나라 공영방송의 현 지배구조를 개선할 필요에 입각하여, 다음 장에서는 합리적 개선 방안 마련에 단초를 제공해 줄 수 있는 해외 입법례를 살펴본다.

## 2. 공영방송 지배구조 관련 해외 입법례

국내 학자들은 그간 공영방송의 역사가 가장 길고 성공적으로 정착한 것으로 평가되는 영국과 독일을 중심으로 해외 사례들을 소개해 왔고, 이에 더해 일본, 프랑스,

6) 부적격 시비가 제기된 대표적 인물로는 김인규 전 KBS(이명박 대통령 대선 선거방송 캠프 출신), 김재철 전 MBC 사장(법인카드 부정사용 등 도덕성 논란), 고영주 현 방문진 이사장(“문재인은 공산주의자“ 발언 등 정치편향 논란), 이인호 KBS 이사장(뉴라이트 학회 고문 활동), 이춘호 전 EBS 이사장(회사차량 개인 사용, 투기 의혹으로 장관 후보 사퇴) 등이 있다.

미국의 공영방송 시스템을 소개한 바 있다.<sup>7)</sup> 2013년 국회에서 꾸려졌던 ‘방송공정성 특별위원회’는 해외 공영방송의 지배구조를 일목요연하게 보여주는 표를 제시하였는데, 아래에 제시된 <표 2>는 방송공정성 특별위원회의 요약표를 한국(KBS)에 대한 내용, 각주설명을 제외하고 가져온 것이다.

<표 2> 해외 주요 국가들의 공영방송 지배구조

구분		영국(BBC)	일본(NHK)	프랑스(FT)	독일(ARD/ZDF)
감독기구	기구	BBC Trust (12명, 지역4포함)	NHK경영위원회 (12명, 지역8·전국4)	FT 이사회 (15명)	방송평의회 (17~77명)
	선임	여왕	총리	정부 5인 CSA(시청각 최고위원회) 5인	주총리 또는 추천단체 임명
	방식	인사위원회 심사 → 문화부 장관 추천 → 수상지명 /여왕임명	총리실 후보 심사 → 의회 승인 → 총리 임명	의회(상·하 각1) 2인 FT 2인 각각 임명	(단체 내 미합의시 주의회 임명)
사장	선임	BBC Trust	NHK 경영위원회	대통령	방송평의회
	방식	위원 간 합의	경영위원 3/4 이상 찬성	CSA → 의회 상하원 상임위 승인 (3/5이상 찬성) → 대통령 임명	3/5(ZDF) 1/2(바이에른방송) 2/3(서부독일방송) 방송사별로 상이

출처: <방송공정성 특별위원회 활동결과 보고서>, 2013.11, 348쪽.

<표 2>가 보여주듯이 각 나라별로 상이한 공영방송 감독기구, 구성인원, 구성원 선임방식에도 불구하고, 감독기구가 공영방송의 사장을 선임하는데 있어서 과반수 찬성으로 의결하는 나라는 한국이 유일하다. 독일의 바이에른 방송사가 과반을 택하고 있기는 하지만 17~77명의 위원으로 구성되는 방송평의회의 과반에 따른 의결은

7) 영국은 강형철(2005, 2007), 이준웅(2008) 등, 독일은 고민수(2008), 박주연·심영섭(2011), 최우정(2008) 등, 프랑스는 성욱제(2009), 미국은 백미숙(2004)의 논문들을 참조.



9~11인 으로 구성되는 한국 공영방송사의 이사진들의 과반 의결과는 그 성격이 다르다고 할 수 있고, 독일의 ZDF는 3/5, 서부독일방송은 2/3 이상 찬성에 의해 각 방송사의 사장을 의결하고 있다는 점을 함께 고려할 때 독일을 과반수 찬성 의결 방식이라 분류할 수는 없다. 즉, 단순 과반수 찬성으로 공영방송사의 사장을 결정하는 방식은 해외에서는 찾아보기 힘든 의결방식이다.

〈표 2〉에 제시된 해외 4개국들 중에서 가장 성공적으로 공영방송 시스템을 운영하고 있는 것으로 꼽히는 것은 영국과 독일이다. 영국의 BBC는 전문형 모델로, 독일의 ARD/ZDF는 조합형 모델로 평가받는다(정용준, 2016). 영국은 BBC의 독립성 확보를 위해 몇 가지를 장치를 두고 있는데, ①BBC외부에 BBC를 관할하는 규제 기관이 존재하지 않고, ②BBC 내부에 감독기관과 집행기관을 분리하고 있으며, ③BBC의 감독기관인 BBC Trust의 이사를 임명하는 과정이 투명하게 운영되고, ④장기간의 역사적 경험을 통해 BBC 이사의 전문성이 확보되었다는 점들이 장점으로 꼽힌다(장병희, 이양환, 2010). 독일은 연방제 국가 체제라는 구조적 조건이 특정 세력의 공영방송 지배를 어렵게 만들고 있으며, 방송사 내부에서도 방송평의회와 행정평의회로 분리된 이원제를 통해 권력의 집중을 배제하고 있다(장병희, 이양환, 2010). 무엇보다 독일의 의회민주주의를 반영하여 다수의 인원들로 방송평의회를 구성하는 방식은 대표성 확보의 측면에서 긍정적 평가를 받고 있다(박주연, 심영섭, 2011).

〈표 2〉에 소개되지 않은 나라들로 미국과 스페인이 있는데, 우선 스페인의 공영방송사인 RTVE는 사장 선출 방식을 ‘행정부 직접 임명방식’에서 ‘국회의원 3분의 2 동의로 구성된 이사회를 통한 사장 선출 방식’으로 변경한 후, 공영방송사 사장의 탈정치화가 이루어졌다는 평가를 받는다고 한다(성욱제, 2009). 미국의 공영방송은 다양한 지역방송국의 전국 네트워크인 PBS와 방송국을 소유하지는 않고 의회와의 교섭을 통해 예산을 확보한 후 공영방송 프로그램 제작 기금을 배분하고 지원하는 역할을 수행하는 CPB로 나누어 파악할 수 있는데(백미숙, 2004), 미국의 공영방송법(Public Broadcasting Act of 1967)은 CPB의 사장을 지명하고 임명하는 CPB 이사회 구성인원 9명 중 5명 이상이 동일 정당에서 임명될 수 없도록 규정하고 있다(47 U.S.C. 369 (c)(1)).

### 3. 제 20대 국회에 계류 중인 공영방송 지배구조 개선법 검토

공영방송 지배구조 개선법은 박홍근 의원 대표로 2016년 7월 21에 발의되었고 162명의 의원들이 발의에 참여하였다. 공영방송 지배구조 개선법을 구성하는 4가지 법안들 중에서 방송법 개정안의 주요 내용은 KBS 지배구조 개선과 노사 동수 편성위원회 구성이다. 방송법 개정안을 제외한 나머지 3가지 법안들은 공영방송 지배구조 개선 관련 내용들만을 담고 있다. 이 논문은 공영방송의 지배구조 개선 방안 탐구를 그 목적으로 하고 있으므로 공영방송 지배구조 관련 조항들에 대한 검토를 중심으로 논의를 진행한다.

#### 가. 공영방송 지배구조 관련 조항들에 대한 검토

공영방송 지배구조 개선법이 통과되면 KBS, MBC, EBS의 이사회 모두가 13명의 이사로 증원 구성되는데, 이사는 ‘방송에 관한 전문성, 지역성 및 사회 각 분야의 대표성을 고려하여’ 여당이 7명, 야당이 6명을 추천하게 되어있다. 현재 방식과 비교할 때, 이사의 숫자와 추천방식이 달라질 뿐만 아니라 이사 추천 기준도 보다 구체화되어 일관성 있게 적용된다.

13명의 이사를 국회에서 여·야가 나누어서 추천하는 방식은, 기존의 ‘대통령/집권여당-방통위-이사’로 이어지는 수직체계보다 대의민주주의를 더 잘 반영하는 것이라 평가할 수 있다. 또한 기존의 7:4 혹은 6:3이라는 여야 구성 비율이 필연적으로 대통령과 집권여당의 입김을 강하게 반영할 수밖에 없는 구조임을 감안할 때, 이를 여야 7:6의 비율로 조정할 것을 제안한 것은 한쪽으로 기울어져 있던 균형추를 중간에 가까운 쪽으로 옮김으로써 공영방송을 감독하는 기구의 운영에 여·야 어느 한쪽도 지배적 영향력을 행사할 수 없도록 한 것이므로 바람직하다고 평가할 수 있다. 하지만 공영방송 이사회의 구성비율에 있어서 정당간의 균형을 맞추는 방식이 과연 공영방송의 정치적 독립성을 담보할 수 있는 방안인가에 대한 비판도 가능하다. 공영방송이 집권 정치세력이 아니라할지라도 여전히 정당의 입김에 종속될 가능성이 높기 때문이다. 또한, 현 법안이 추구하는 것은 정치적 독립성이라기보다는 정치적 균형성이라는 평가도 가능하다. 이러한 점에서 정치세력뿐만 아니라 사회집단도 공영방송 이사를 추천하는 ‘시민모델’의 도입이 진지하게 고려되지 못한 점은 아쉬움

으로 남는다.

한편 이사회를 13명으로 구성하는 것이 타당한지에 대한 문제제기도 있을 수 있다. 일례로 한국방송학회의 ‘미디어제도개선연구특별위원회’(이하 미특위)는 KBS와 방문진 이사를 15명으로 확대하고 여야 비율이 8:7이 되도록 제안하고 있다(미특위, 2017.4.16. 방송학회원 대상 이메일). 혹은 독일의 ZDF가 77명의 방송평의회 위원을 두고 있는 것처럼 이사회 인원을 대폭 증원하여 공영방송사의 감독기구가 최대한 다양한 이해집단의 대표들로 구성되도록 하는 방식이 바람직하다는 주장도 가능하다. 여·야의 추천비율을 최소화하는 대신 시민사회, 전문가집단, 직능대표, 지역대표, 공영방송사 자체에서 이사를 추천토록 하고, 이사의 지위 자체를 최소한의 활동비만을 보장하는 명예/봉사직으로 변경시키자는 제안(유홍식, 2017.3.2.)도 있다.

필자는 이사회의 적정 인원수, 이사 추천 방식 및 이사의 지위에 대해서는 차후 다양한 논의가 이루어질 필요가 있다고 보지만, 우선적으로는 현행 이사회 구성 비율의 문제점을 개선하는 것이 필요하다고 생각한다. 유럽 주요 국가들은 공영방송 감독기구에서 특정 정치세력의 의사가 강하게 반영되는 것을 견제하는 방식을 택하고 있으며, 공영방송이 유럽 국가들에 비해 상대적으로 약한 것으로 간주되는 미국조차도 CPB 이사회 구성에 있어서 여야 비율이 5:4가 되도록 규정하고 있다는 점에서, 우리 공영방송사의 이사 구성 비율을 기존의 7:4 혹은 6:3으로 유지하는 것은 그 명분이 매우 취약하기 때문이다.

둘째, 공영방송 지배구조 개선법은 공영방송사의 이사 추천 기준을 기존보다 명확하게 제시하고 있다. 이사 추천과 관련하여 현행 방송법은 ‘각 분야의 대표성’, 방송 문화진흥회법은 ‘전문성 및 사회 각 분야의 대표성’을 적시하고 있으며, 교육방송공사법은 별다른 기준을 제시하지 않고 있는데, 이번에 제안된 공영방송 지배구조 개선법은 KBS 이사와 MBC 이사 추천에는 방송에 관한 전문성, 지역성 및 사회 각 분야의 대표성을, EBS 이사 추천에는 방송 및 교육에 관한 전문성, 지역성 및 사회 각 분야의 대표성을 고려하도록 규정하고 있다.

우선 ‘전문성’ 기준과 관련해서는, 가장 성공적인 공영방송의 하나로 평가되는 BBC 지배구조의 특징이 전문형 모델이고, 특정 분야를 관장하는 감독기구의 구성원들이 해당 분야에 대한 전문적 식견을 갖출 것을 요구하는 것은 너무나도 당연한 것이므로 공영방송지배구조 개선법이 이사의 자격요건에 전문성을 유지(MBC) 혹

은 추가(KBS와 EBS)시킨 것은 바람직하다 하겠다. 다만, BBC의 경우 장기간의 역사적 경험을 통해 이사의 전문성이 확보되었고 소위 ‘노블레스 오블리주’라는 문화적 토양이 이를 뒷받침했다는 사실을 상기할 때, 우리 공영방송 이사의 전문성이 법안의 규정만으로 존재하는 것이 아니라 실질적으로 담보되기 위해서는 다양한 차원에서 노력이 필요하리라 사료된다.

또한, ‘지역성과 사회 각 분야의 대표성’이라는 이사 추천 기준은 공영방송이 추구해야 할 가장 큰 가치 중의 하나가 보편성이라는 측면에서 매우 중요한 기준이라 할 수 있다. 하지만 이러한 조항들이 추상적인 구호에 그치지 않고 실질적인 효력을 갖기 위해서는 보다 구체적인 규정들이 마련되어야 한다. 기존 법률에서도 ‘각 분야의 대표성’이 명시되어 있었지만, 2000년부터 2012년까지의 KBS 및 MBC 이사진 구성을 분석해 보면 ‘영남 출신 남성 50대 이상 SKY급 출신’으로 특징지어진다고 한다(미디어오늘, 2015.5.13.). 이사진의 일정 비율을 지역, 성별, 연령 등의 기준에 따라 할당하는 방안을 고민할 필요가 있다.

셋째, 공영방송 지배구조 개선법은 사장의 임명(任命)을 위해 ‘사장추천위원회’ 신설을 제안하고 있다. 사장추천위원회는 사장후보자에 대한 공개모집의 절차를 거쳐 다음 5가지를 고려하여 사장 후보자를 추천하도록 공영방송 지배구조 개선법에 명시되어 있다: ① 방송의 독립성과 공공성·공익성에 관한 실천 의지, ② 시청자 주권 및 지역성 실현에 대한 공헌도, ③ 정치적 중립성, ④ 방송 관련 전문성, ⑤ 방송 및 언론 관련 단체나 기관에서 종사한 경력. 이러한 사항들을 고려하여 사장 후보자를 선정한 사장추천위원회는 ‘추천기준과 추천사유를 제시해야 한다’는 점도 개정안에 규정되어 있다.

사장추천위원회의 신설, 사장 추천기준의 구체화, 그리고 공개모집 절차를 통한 사장 선임의 객관성과 투명성 확보는 긍정적인 것으로 평가할 수 있다. 그간 공영방송의 이사와 사장의 자격요건을 강화하자는 학자들의 제안도 있어왔다(강상현, 2013). 사장추천위원회 방안에 대한 구체적인 평가는 최근에 이루어진 정용준(2016)의 연구 결과에서 빌려올 수 있는데, 그는 공기업 임원추천위원회<sup>8)</sup>와 영국

8) 자질이나 적격성에 관계없이 정파적 이해에 따라 밀실에서 결정해 공공 기관 임원으로 내려 보내는 관행인 ‘낙하산 인사’를 개선하기 위해 1999년부터 사장추천위원회가 운영되었으나 큰 실효를 거두지는 못하였다. 2007년에 제정된 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 공모제의 범위를 임원으로 확대하고, 임원추천위원회를 의무화하여 투명성과 공개성을 높이고자 했다. KBS와 EBS는 방송의 정치적 독립성 보장을 위해 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 적용에서 제외되어 있다 (정용준, 2016).

BBC의 트러스트(Trust) 위원과 사장 공개 채용 모델의 성과와 한계를 통해 사장추천위원회 방안을 평가하였다. 그는 이러한 제도들이 ‘기관의 의견을 반영하고 심사 과정을 다단계로 진행하여 객관성과 투명성이 높아질 여지가 있다’는 장점이 있지만, ‘KBS 사장의 국회 청문회처럼 제도 운영 여부에 따라 형식적으로 운영될 수 있다’는 단점도 있다고 지적하면서, 이런 한계에도 불구하고 단기과제로 사장추천위원회 도입이 필요하다고 결론지었고(정용준, 2016) 필자 역시 이러한 결론에 동의하는 바이다.

사장 선임 과정에 있어서의 투명성(transparency)확보라는 개정 법안의 방향성은 이사회 의사결정 과정의 투명성 확보를 위한 규정 신설과 그 결을 같이하고 있다. 공영방송 지배구조 개선법은 이사회가 ‘회의의 속기록과 녹음기록 또는 영상녹화기록이 첨부된 회의록을 작성·보존하여야 하고, 공사 홈페이지 등을 통하여 회의록을 공개하여야 한다’고 규정하고 있다. 회의록 공개를 기본 원칙으로 하되, 이사회가 비공개하기로 의결한 회의에 대해서는 비공개를 허용하고 있는데, ‘비공개 사유가 소멸되거나 공익상 필요하다고 인정되는 경우에는 이사회 의결로 공개’할 수 있다고 덧붙이고 있다. 공적 기구의 운용에 대해 국민들에게 투명하게 공개하는 것은 민주주의 구현을 위한 기본 의무이자 원칙이므로 이사회 회의록 공개 규정을 신설한 것은 바람직하다고 보겠다.

공영방송 지배구조 개선법의 또 다른 특징은 이사회의 제청에 따라 대통령이 공영방송사의 사장을 임면(任免) 할 수 있다는 점을 명확히 밝혔다는 점이다. 정연주 전 KBS 사장 해임을 둘러싸고 방송법에 명시된 이사회 제청에 따른 대통령의 사장 임명권이 해임권한도 포함하는지의 여부가 논란이 된 적이 있었고, 대법원은 KBS 사장의 임명권자인 대통령에게 해임권한도 있다고 판단한 바 있었다(대법원 2012.2.23. 선고 2011두5001 판결). 이번에 제안된 개선법은 종전의 혼란을 입법을 통해 해결하고 있다. 한편, 정연주 전 KBS 사장 해임에 관한 판결에서 대법원은 대통령에게 해임 권한은 있지만, 정연주 사장을 해임한 것은 ‘절차상 하자과 재량권 남용’으로 인해 위법하다고 결론지은 바 있었다(위의 판결). 따라서, 어떠한 경우에 공영방송사의 사장의 해임이 제청될 수 있는지, 해임을 위해서는 어떠한 절차를 따라야 하는지 등에 대한 보다 구체적인 규정을 추가하는 것이 필요하다.

마지막으로 공영방송 지배구조 개선법은 공영방송사의 사장 임면제청과 사장후보자 결정과 관련해서는 이사회와 사장추천위원회가 재적위원 2/3 이상의 찬성으로

의결할 것을 요구하는 ‘특별다수제’를 도입하고 있다. 다른 안건들에 대해서는 과반수 찬성 의결이라는 기존의 방식을 유지하되, 사장 추천(사장추천위원회)과 사장 임면 제청(이사회)이라는 중요 사안에 대해서는 2/3 이상의 찬성을 요구하는 방식이다. 중요 사안에 대한 특별다수제 도입은 앞서 살펴본 해외 주요 국가들의 입법례에 근거하여 생각해 볼 때 반드시 도입이 필요한 의결 방식이라 하겠다. 각 나라별로 상이한 공영방송 감독기구, 구성인원, 구성원 선임방식에도 불구하고 공영방송의 사장 선임에 있어 단순 과반수 찬성으로 의결하는 나라는 한국이 유일하기 때문이다. 특별다수제는 그간 다수의 국내 학자들이 도입이 필요하다고 보았던 의사결정 방식이기도 하다 (강상현, 2013).

특별다수제 운용의 실제 효과는 일본 NHK 방송의 사례에서 볼 수 있는데, 특별다수제를 시행하는 NHK의 성과와 문제점을 살펴본 정용준은 이 제도가 자민당 주도의 정치 체제에서는 실질적인 효력을 발생하지 못하였으나, 민주당 집권 시기에는 제대로 작동하였다고 평가하였다(정용준, 2016). 즉, NHK의 경험에 비춰 볼 때, 특별다수제 도입은 공영방송의 독립성 확보에 있어 필요한 장치이기는 하나 그것이 독립성 확보를 담보해 내는 필요충분장치는 아니라 할 수 있겠다.

#### 나. 공영방송 지배구조 개선법을 넘어서

제20대 국회에 계류 중인 공영방송 지배구조 개선법은 국내 다수의 학자들, 시민사회, 방송사 종사자들이 지속적으로 요구해 온 공영방송 지배구조 개선방법들 중의 일부와 해외 입법례에서 발견되는 사항들 중에서 최소한을 수렴한 소폭의 개정안이라 볼 수 있다. 이런 점에서 공영방송 지배구조개선법을 넘어서 공영방송의 공적 책임 구현을 위해 추가적으로 요구되는 입법과제들에 대해 간략히 짚어보는 것도 의미가 있을 것이다.

우선, 방송법 상 명확한 법률 규정의 부재가 공영방송의 정체성 논란과 방송규제정책의 혼란을 야기해왔다는 비판이 지속적으로 제기되어 왔다는 점을 상기할 때, 방송법에 공영방송의 개념과 범주를 명확히 규정하는 것이 필요하다. 혹은 별도의 공영방송법을 제정하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다. 제2장에서 살펴본 바와 같이 사법부는 현실의 개념으로 공영방송을 인식하고, KBS, EBS, MBC를 공영방송의 범주에 포함시키고 있다. 사법부의 유권해석을 통해 밝혀진 공영방송의 개념 구

성요소들을 참고로 하여 공영방송의 공적 소유와 공적 지배의 성격을 명확히 법률로서 규정할 필요가 있다. 이와 더불어 사회적 공기로써 공영방송이 수행해야 할 특별한 공적 책임의 성격에 대해 그리고 현행 방송법상에 모든 방송사에 대해 요구되고 있는 공적 책임이 공영방송사에 대해서는 한층 더 높은 수위로 요구된다는 점이 법률로써 명시되어야 할 것이다.

앞선 학술적·사회적 논의에서 밝혀진 바와 같이 공영방송은 국영방송과 상업방송이 제공하기 어려운 양질의 정보와 다양한 프로그램을 제공함으로써 모든 시민이 보편적으로 접근할 수 있는 핵심적 공론장으로 작동해야 하며, 사회적·공동체적 가치를 구현하고 갈등을 조정하고 중재하는 역할을 수행해야 한다. 이러한 공영방송의 정책적 목표들이 추상적 원칙으로 언급되는 것을 넘어서서 개별 목표의 달성 여부와 정도를 평가할 수 있는 하위정책과 지표들로 구체화되어 방송법 시행령 등을 통해 제시되어야 할 것이다. 더 나아가서는 이러한 하위정책 및 지표들의 구현 정도를 평가하는 별도의 공영방송 평가위원회를 구성하여 이 위원회의 평가가 공영방송사 경영진의 경영평가 항목으로 추가될 필요가 있다. 다만 이 위원회의 구성 및 운용은 방송통신위원회와 같은 행정기구에 맡길 것이 아니라 시민사회단체들의 추천을 통해 사회 각계각층을 대표하는 다양한 구성원들로 꾸려지고 운용되는 것이 바람직할 것이라 생각한다.

또한 향후 개정 방송법 혹은 신설 공영방송법에는 공영방송의 정치적 독립성에 대한 명확한 규정과 더불어 정치적 독립성을 담보하기 위한 구체적인 제도적 장치들이 추가되어야 할 것이다. 현행 방송법에는 방송의 ‘독립’을 보장한다는 간략한 선언만이 있을 뿐, 공영방송의 정치적 독립성 보장에 관한 구체적인 언급이 부재한데 이는 보완되어야 한다. 또한 지금 제안된 지배구조에 대한 개선과 함께, 이사회와 경영진의 수직적 관계를 분리시킬 필요가 있다는 주장(강만석, 이영주, 2006; 장병희, 이양환, 2010)도 설득력을 갖는다.

한편, 2012년에 있었던 MBC 파업 관련 판결에서 법원은 방송의 공정성 준수 여부에 대한 판단은 방송의 내용이나 편집방식 등에 관한 결과적 판단도 그 기준이 될 수 있지만 ‘방송의 제작과 편성 과정에서 구성원의 자유로운 의견 제시와 참여 하에 민주적으로 의사결정이 이루어질 수 있도록 하는 제도적 장치의 마련과 그 준수 여부가 보다 객관적인 판단 기준으로 기능’한다고 밝힌바 있다(2012가합3891). 방송법에 명시된 공정성, 공익성, 균형성은 해당 개념들의 추상성으로 인해 해석적 갈등

을 유발할 수밖에 없고(이준웅, 2008), 21세기 들어 가치의 다원화가 가속화되면서 민주주의 기본원칙과 불편부당성을 함께 지켜나가는 것은 더욱 힘들어졌다(조항제, 2015b). 이러한 점을 고려할 때, 정치적 독립성 역시 방송의 내용과 같은 결과적 판단에 준하기 보다는 방송 프로그램 제작 및 편성 과정에서 정치적 외압으로부터 자유롭고 독립적일 수 있는 형태로 의사결정이 이루어질 수 있도록 하는 제도적 장치와 그러한 제도적 장치의 준수를 강제할 수 있는 법률 규정을 통해 담보되어야 할 것이다. 한편, 지금 국회에 계류 중인 방송법 개정안은 제4조의 2 신설을 통해 편성 위원회의 구성 및 운영을 규정하고 있는데, 현행 방송법의 구조상 이 조항은 ‘종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자’에게 모두 적용된다. 해당 조항의 타당성에 대한 논의 및 해당 조항을 민영 방송사들에 적용하는 것이 방송사업자의 자율성을 과도하게 침해하는 것인지 여부는 별개 주제로 심도 있게 논의해야 할 문제라 하겠으나, 필자는 현재 공영방송 지배구조 개선법에 포함되어 있는 편성위원회 구성 및 운영 관련 조항들은 공영방송에 대해서는 시도해 볼만한 가치가 있는 제도적 장치라 생각한다.

한편, 공영방송 지배구조 문제는 공영방송의 공적 책임 구현에 있어서 중요하지만 유일한 문제가 아니며, 공영방송의 정치적 독립성 확보라는 프레임을 넘어서서 공영방송 개혁에 대해 총체적, 시스템적으로 접근하는 것이 필요하다는 지적(윤석민, 2017.3.2.)도 귀담아 들어야 할 것이다. 또한, KBS 2TV의 ‘역사적 상업성’과 MBC의 ‘혼합적 상업성’(조항제, 2009)으로 요약 가능한 공영방송의 상업성 문제의 대안 모색도 우리 사회가 고민해야 할 시급한 과제 중의 하나이다. 본 논문은 2000년대 이후 심화된 공영방송 내부 갈등 해결 방안, 공영방송에 대한 국민 신뢰 회복 방안, 공영방송의 상업성 혹은 경제적 종속성 극복방안, 미래 공영방송의 방향성 제시와 같은 장기적 차원에서 노력해야 할 지점들에 대한 고민을 담지 못한 한계가 있는데, 이러한 한계를 극복하는 후속 연구들과 사회적 논의들이 활발히 진행될 필요가 있다.



## V. 결론

공영방송이 제 역할을 수행하지 못하는 상황에서 종편의 상업주의적 정치화 현상과 온라인상에서의 가짜 뉴스의 범람이 맞물리면서 우리 사회의 집단양극화 현상은 더욱 심화되고 있다. 이러한 문제들을 해결하기 위해 공영방송의 공적 책임 구현이 시급하고, 그러한 공적 책임 구현을 위해서는 공영방송의 정치적 독립성 확보가 우선 해결되어야만 한다. 제20대 국회에 계류 중인 공영방송 지배구조 개선법의 골자라 할 수 있는 여야 7:6 비율로 이사회 구성, 사장추천위원회의 도입과 사장후보자 추천기준 명시를 통한 사장 추천과정의 체계화, 객관화, 투명화 추진, 그리고 사장 임면과 사장 추천 결정에 있어서의 특별다수제 도입은 공영방송의 지배구조가 대화와 타협 그리고 합의를 통해 꾸려질 수 있도록 강제하는 최소한의 법률적 장치라고 볼 수 있다. 현행 법률들 하에서는 사회전반의 다양한 견해를 대표하는 인물들이 아니라 대통령과 집권 여당에 우호적인 인물들이 이사회와 사장의 다수를 차지하게 되어있는 구조이다. 이 같은 구조 하에서 모든 사안이 과반수 의결로 결정되므로 대화와 타협이 배제된 채 파행적이고 일방적으로 이사회와 사장의 결정이 이루어져, 때로는 극단적 성향의 인물이 공영방송의 사장에 임명될 위험성을 내포하고 있으므로 현 제도는 시급히 개선되어야 한다.

제20대 국회에 계류 중인 공영방송 지배구조 개선법은 일부 정치권과 일부 언론이 묘사하고 있는 것처럼 극단적인 내용을 담고 있는 큰 폭의 개정안이 아니다. 오히려 국내 다수의 학자들, 시민사회, 방송사 종사자들이 지속적으로 요구해 온 공영방송 지배구조 개선방법들 중의 일부와 해외의 공영방송 지배구조 관련 입법례에서 발견되는 사항들 중에서 최소한을 수렴한 소폭의 개정안이라 보는 것이 합당하다. 또한, 공영방송 지배구조 개선법이 도입하고 있는 규정들은 여당이나 야당 어느 한쪽에 유리한 내용이 아니다. 필자는 공영방송 지배구조법이 소폭의 개정안이기 때문에 지니는 한계에도 불구하고 현재의 공영방송 지배구조가 안고 있는 문제들 중에서 가장 시급한 지점들을 해결할 수 있는 조항들을 담고 있으며, 균형과 합의, 대화와 절충을 요구하고 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다고 종합적으로 평가한다. 공영방송 지배구조 개선법이 제20대 국회에서 반드시 통과되어 우리 공영방송이 정치적 독립성 확보 및 공적 책임 구현을 향해 진일보하기를 희망한다.

## 참고문헌

- 강만석·이영주. 2006. “방통융합시대 공영방송 지배구조와 규제체계 연구.” 『한국방송영상산업진흥원』 방송위원회 수탁과제 결과보고서, pp. 1-90.
- 강상현. 2013. “공·민영 체제개편 및 공영방송 지배구조 개선 방안.” 『방송문화연구』 제25권 제1호, pp. 39-74.
- 강형철. 2004. “한국 신문에 나타난 공영방송 개념.” 『한국언론학보』 제48권 제1호, pp. 207-231.
- 강형철. 2005. “방송통신융합시대의 공영방송 기반 구축을 위한 법제 개선.” 『한국방송학회 세미나 및 보고서』 pp. 23-39.
- 강형철. 2007. “공영방송의 새로운 정체성.” 『방송통신연구』 pp. 7-33.
- 강형철. 2011. “방송공익개념과 공영방송의 수용.” 『방송문화연구』 제23권 제1호, pp. 7-40.
- 강형철. 2014. “융합미디어 시대 보편적 서비스와 공영방송.” 『한국언론정보학보』 pp. 35-61.
- 강형철·양승찬. 2003. “공영방송의 위기-한국에서의 대응.” 『한국언론정보학보』 pp. 7-38.
- 고민수. 2008. “공영방송 구조개편 논의에 관한 헌법적 고찰.” 『한국언론정보학회 세미나』 pp. 59-80.
- 김승수. 2009. “신자유주의 환경에서 공영방송의 진화.” 『한국언론정보학회 학술대회』 pp. 61-86.
- 김재영·이남표·양선희. 2008. “공영방송의 정체성 탐색과 이명박 정부의 방송정책에 대한 비판적 고찰.” 『방송문화연구』 제20권 제1호, pp. 69-95.
- 박용상. 2010. “방송의 자유와 방송편성에 관한 법적규율.” 『언론과법』 제9권 제2호, pp. 1-25.
- 박인규. 2007. “한국 공영방송의 사회적 역할과 그 수행의 평가.” 『현상과인식』 제31권 제1·2호, pp. 36-60.
- 박주연·심영섭. 2011. “독일 공영방송의 재원구조와 방송재정수요조사심의위원회(KEF).” 『한·독사회과학논총』 제21권 제4호, pp. 109-134.

- 방송공정성 특별위원회. 2013. <방송공정성 특별위원회 보고서>.
- 방정배·김재철. 2006. “디지털 시대 공영방송의 공적 가치와 역할에 관한 인식 연구.” 『한국방송학보』 제20권 제1호. pp. 96-138.
- 백미숙. 2004. “미국 공영 텔레비전 PBS의 위기.” 『한국언론학보』 제48권 제5호. pp. 53-78.
- 변동현·김유화. 2006. “디지털 시대 공영방송의 위상에 관한 연구.” 『한국방송학보』 제20권 제4호. pp. 80-120.
- 성육제. 2009. “프랑스 공영방송법 제정.” 『방송통신연구』 pp. 163-192.
- 심영섭. 2009. “방송 편성규약과 경향성 보호.” 『언론과법』 제8권 제1호. pp. 207-241.
- 오형일. 2015. “한국 공영방송 편성장의 특징과 변화에 대한 연구.” 『한국방송학보』 제29권 제2호. pp. 185-219.
- 오형일·윤석민. 2014. “한국 공영방송이 추구하는 공익 이념과 실제.” 『방송통신연구』 pp. 107-146.
- 유홍식. 2017.3.2. 2017.3.2. 국회입법조사처 주최 “언론개혁의 방향과 입법과제” 세미나 토론문.
- 윤석민. 2008. “선부른 공영방송구조개편론을 경계하며.” 『언론과법』 제7권 제1호. pp. 255-260.
- 윤석민. 2017.3.2. 국회입법조사처 주최 “언론개혁의 방향과 입법과제” 세미나 토론문.
- 윤석민·홍종윤·오형일. 2012. “멀티 플랫폼 시대, 방송의 공익성과 공영방송의 역할.” 『방송문화연구』 제24권 제2호. pp. 7-35.
- 이준웅. 2008. “BBC 허튼 위원회 사례를 통해 본 공영방송 저널리즘의 위기.” 『한국언론학보』 제52권 제5호. pp. 83-106.
- 이준웅. 2009. “공적인 것, 정치적인 것, 그리고 불편한 것.” 『한국방송학보』 제23권 제3호. pp. 485-525.
- 이창근. 2009. “주권재민 원칙을 구현하는 공영방송사의 민주적 거버넌스 구축을 위한 탐색.” 『미디어 경제와 문화』 제7권 제1호. pp. 149-200.
- 이춘구. 2014a. “공영방송의 정치적 독립성에 관한 법적 연구.” 『언론과법』 제13권 제2호. pp. 217-265.
- 이춘구. 2014b. “방송편성의 자유와 규제논쟁 고찰.” 『법학연구』 제41권 pp. 425-475.
- 임병걸. 2015. “공영방송의 현재와 미래.” 『한국언론학회 심포지움 및 세미나』 pp.

- 233-236.
- 장병희·이양환. 2010. “자원기준관점(Resource-based View)을 적용한 영국, 독일, 일본의 공영방송 지배구조 분석.” 『언론과학연구』 제10권 제2호, pp. 502-543.
- 정두남. 2008. “공영방송 민영화에 대한 연구.” 『방송문화연구』 제20권 제1호, pp. 97-123.
- 정수영. 2012. “공영방송의 어카운터빌리티에 관한 규범론적 고찰.” 『한국방송학보』 제26권 제1호, pp. 198-237.
- 정영주. 2015. “공영방송 제도 정립을 위한 현행 방송법의 한계와 입법 과제 고찰: 판례 분석을 중심으로.” 『언론과법』 제14권 제3호, pp. 329-364.
- 정용준. 2006. “디지털 시대의 공영방송 가치와 역할 재정립 방안.” 『한국언론학회 심포지움 및 세미나』 pp. 29-45.
- 정용준. 2016. “공영방송의 지배 구조에 대한 고찰.” 『방송통신연구』 제96권, pp. 136-158.
- 조항제. 2009. “전환기 공영방송의 경영이념.” 『미디어 경제와 문화』 제7권 제4호, pp. 46-95.
- 조항제. 2015a. “한국 공영방송의 발전과정.” 『한국언론학회 심포지움 및 세미나』 pp. 81-100.
- 조항제. 2015b. “공영방송의 미래적 모색.” 『언론과학연구』 제15권 제4호, pp. 405-446.
- 최영재. 2014. “공영방송 보도국의 정파적 분열.” 『커뮤니케이션 이론』 제10권 제4호, pp. 476-510.
- 최우정. 2008. “‘방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률’에 대한 법리적 문제점에 관한 연구.” 『방송문화연구』 제20권 제1호, pp. 187-218.
- 홍경수. 2015. “젊은 시청자와 멀어지는 공영방송.” 『한국언론학회 심포지움 및 세미나』 pp. 165-184.
- 미디어오늘. 2015.5.13. “공영방송 지배구조, 영남출신 50대 남성 SKY가 장악”.  
<http://www.mediatoday.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=123087>
- UNESCO(2005). <Public Service Broadcasting: A best practices sourcebook>

## An Examination on the ‘Public Broadcasting Governance Improvement Act’

Minjeong Kim\*

### Abstract

In the middle of political scandals that have led the Korean National Assembly to impeach President Park Geun-hye, the Korean public has been demanding for the reform of the governance structure of public broadcast stations. Scholars and the active members of civil society have criticized the flaws in the current laws regarding the selection and appointment process of the Board of Governors and the President&CEOs of public broadcast stations. The current laws inevitably lead the governance structure of the public broadcast stations to be favorable to the incumbent president and the ruling party. This article examines the so-called Public Broadcasting Governance Improvement Act, currently before the 20<sup>th</sup> Session the National Assembly, to see if the Act is properly designed to guarantee the political independence of the public broadcast stations. The article concludes that the National Assembly needs to pass the Act to ensure the public broadcast stations independent from the government control to fulfill their duty to serve public interest.

Field: Mass Media Policy; Broadcasting

Key Words: Public broadcasting, Governance, Law, Public Interest, Political Independence



## 국회입법조사처 학술지 발간 및 심사에 관한 운영세칙

〈제명 개정 2014. 4. 30.〉

제 정 2009. 10. 27.  
1차 개정 2009. 12. 18.  
2차 개정 2010. 3. 25.  
3차 개정 2010. 6. 17.  
4차 개정 2014. 4. 30.  
5차 개정 2014. 7. 22.  
6차 개정 2015. 5. 7.  
7차 개정 2016. 5. 9.  
8차 개정 2016. 8. 22.  
9차 개정 2017. 4. 20.

**제1조(목적)** 이 세칙은 「국회입법조사처 학술지 발간에 관한 내규」(이하 “내규”라 한다)에 따라 구성되는 학술지편집위원회(이하 “위원회”라 한다)의 운영과 학술지(『입법과 정책』)의 발간 및 심사에 관하여 필요한 사항을 정함을 그 목적으로 한다.  
〈개정 2014. 4. 30.〉

**제2조(위원회의 권한)** 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 위원회의 운영과 관련된 사항
2. 학술지에 게재할 논문의 결정
3. 학술지 편집에 관한 사항
4. 「내규」 제7조가 규정한 위원회의 기능에 관한 사항 〈개정 2014. 4. 30.〉

**제3조(회의의 소집)** ① 위원회의 정기회의는 4개월마다 위원장이 소집하며, 임시회의는 위원장이 필요하다고 인정하는 때 또는 위원 3인 이상의 요구가 있는 때에

위원장이 소집한다. <개정 2016. 5. 9.>

② 제1항의 소집요구를 받은 위원장은 소집요구를 받은 날로부터 10일 이내에 회의를 소집한다.

③ 회의를 소집하는 경우 위원장은 긴급한 사유가 없는 한 회의의 일시·장소와 안건 등을 회의 개최 5일전까지 각 위원에게 통지한다.

④ 위원장과 위원에게는 다음 각 호에 따라 회의 수당을 지급한다. <신설 2009. 12. 18.> <개정 2010. 3. 25.>

1. 위원장: 30만원

2. 외부위원: 20만원

3. <삭제 2014. 7. 22.>

⑤ <신설 2009. 12. 18.> <삭제 2014. 7. 22.>

**제4조(의결방법)** ① 위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개최하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. <개정 2009. 12. 18.> <개정 2014. 4. 30.>

② 위원은 회의에 참석하지 않고 서면 또는 유선으로 의결권을 행사할 수 있다. 이 경우 의결권을 행사한 위원은 제1항의 회의에 참석한 것으로 본다.

**제5조(위원의 제척)** ① 위원의 논문이 게재 여부 심의 대상이 될 경우 해당 위원은 제2조 제2호에 따른 게재논문 결정 및 제9조 제2항에 따른 심사위원 위촉에 관한 심의·의결에서 제척된다. <개정 2014. 4. 30.>

**제6조(서면회의)** ① 위원장은 부득이한 경우 실제 회의를 개최하지 않고 서면회의의 방법으로 위원회를 소집할 수 있다.

② 제3조 제3항 및 제4조의 규정은 제1항의 경우에 이를 준용한다.

**제7조(논문 심사 및 게재)** ① 투고된 논문은 원칙적으로 관련 분야의 전문가 3인의 심사를 받는다. <개정 2014. 4. 30, 2017. 4. 20.>

② 위원회에서 ‘게재’로 결정한 논문은 학술지에 게재한다. <신설 2014. 4. 30.>

**제8조(심사기준)** 투고 논문은 다음 각 호의 기준에 따라 심사하여야 한다. <신설



2014. 4. 30.)

1. 연구주제 및 문제의 명료성
2. 연구방법의 타당성
3. 관련 문헌과 자료분석의 충실성
4. 논리전개의 적절성
5. 논문의 질적 수월성 및 독창성
6. 연구결과의 학술적 및 입법·정책적 기여도
7. 국문 및 영문초록의 전체 논문내용 함축성
8. 연구윤리의 충실성(제시된 문장과 인용, 각주, 참고문헌의 정확성 등)

**제9조(심사절차)** ① 편집위원회는 학술지의 발행목적에 부합하는지에 따라 심사대상 논문 또는 심사제외(반려) 논문을 결정한다. <신설 2014. 4. 30.>

② 위원장은 심사대상 논문에 대해 해당 분야의 전문가 중에서 해당 논문에 대한 전문성과 평가의 공정성 등을 고려하여 위원들과의 협의를 통해 심사위원을 선정하여 위촉한다. <개정 2014. 4. 30.>

③ 심사위원은 자신의 논문을 심사할 수 없다.

④ 심사위원에게는 논문 저자의 성명과 소속 등을 밝히지 않고, 논문 저자에게는 심사위원의 성명과 소속 등을 공개하지 아니한다. <개정 2014. 4. 30.>

⑤ 심사위원은 제8조에서 규정한 심사기준에 따라 투고 논문을 심사하고, 30일 이내에 심사결과를 위원장에게 제출한다. <개정 2014. 4. 30.>

**제10조(심사 판정)** ① 논문의 심사결과는 게재가(5점), 수정 후 재심사(3점), 게재불가(1점)의 세 등급으로 구분한다. <개정 2014. 4. 30, 2017. 4. 20.>

② 심사위원은 게재 신청 논문심사표(별표1)를 작성하여야 하고, 가급적 논문 심사 기준에 따라 구체적으로 작성한다. <신설 2014. 4. 30.>

③ 심사위원 3인의 심사결과에 따른 게재 여부 종합판정은 다음과 같이 한다. <신설 2014. 4. 30, 개정 2017. 4. 20.>

심사위원1	심사위원2	심사위원3	평균평점	종합판정
○(5점)	○(5점)	○(5점)	5.0점	계재가
○(5점)	○(5점)	△(3점)	4.3점	계재가
○(5점)	○(5점)	×(1점)	3.7점	계재가
○(5점)	△(3점)	△(3점)	3.7점	수정 후 재심사(2인)
○(5점)	△(3점)	×(1점)	3.0점	계재불가
평점 3.0점 이하 계재불가				

주1: ○는 계재가, △는 수정 후 재심사, ×는 계재불가를 의미한다.

주2: 평균평점은 소수점 둘째자리에서 반올림한다.

④ 심사위원이 3인을 초과하는 경우 계재 여부 종합판정은 제3항의 표를 준용한다. 이 경우 전체 심사위원의 심사결과에 따른 평균평점이 3.7점을 초과하면 “계재가”로 판정하고, 평균평점이 3.7점인 경우에는 수정 후 재심사 의견 수에 따라 2인 미만이면 “계재가”로, 2인 이상이면 “수정 후 재심사”로 판정한다. <신설 2017. 4. 20.>

⑤ 종합판정에서 “수정 후 재심사” 판정을 받은 논문의 저자는 심사위원의 수정요구사항을 충실히 이행하고, 수정된 논문과 수정이행사항(별표1)을 작성하여 편집위원회가 정한 기일 내에 제출해야 한다. <신설 2014. 4. 30, 개정 2017. 4. 20.><제4항에서 이동, 종전 제5항은 제6항으로 이동 2017. 4. 20.>

⑥ 수정 후 재심사는 해당 심사위원이 하도록 하고, 재심에서는 계재가, 계재 불가의 판정만 하며, 재심 결과에 따른 최종 계재여부는 1차 종합판정의 기준에 의한다. <신설 2014. 4. 30, 개정 2017. 4. 20.><제5항에서 이동, 종전 제6항은 제7항으로 이동 2017. 4. 20.>

⑦ 종합판정에서 “계재가” 판정을 받은 논문도 심사위원의 수정요구 사항이 있을 시 이를 충실히 이행해야 한다. <신설 2014. 4. 30, 개정 2017. 4. 20.><제6항에서 이동, 종전 제7항은 제8항으로 이동 2017. 4. 20.>

⑧ 논문의 심사 및 계재와 관련하여 위에서 규정되지 않은 사항은 위원회에서 결정한다. <개정 2017. 4. 20.><제7항에서 이동 2017. 4. 20.>

**제11조(심사결과 통보)** 위원장은 논문투고자에게 심사결과를 개별적으로 통보한다.

**제12조(이의제기)** ① 논문투고자가 심사 결과에 불복할 경우 결과 통보일로부터 7일 이내에 이의제기를 하여야 한다. 이 때 논문투고자는 그 이의제기의 사유를 반드시 서면으로 제출하여야 한다.

② 제1항에 의한 이의사유가 타당하다고 판단할 경우, 위원회는 제3의 심사위원들에게 논문심사를 요청할 수 있다.

**제13조(심사료)** 심사위원에게는 다음 각 호에 따라 심사료를 지급한다. <개정 2009. 12. 18., 2010. 3. 25.>

1. 외부심사위원: 논문 1편 당 5만원 (동일위원 재심사의 경우 2만원) <개정 2015. 5. 7.>
2. <삭제 2014. 7. 22.>

**제14조** <삭제 2016. 8. 22.>

**제15조(논문 표절)** 제출된 논문에 표절 등의 문제가 있는 경우 「국회입법조사처 학술지 연구윤리지침」에 따라 처리한다. <개정 2010. 12. 18.>

**제16조(비밀유지의무)** 편집위원 및 각 투고 논문의 심사위원은 심사 중 알게 된 사항에 관하여 비밀을 유지하여야 한다.

**제17조(개정)** 이 세칙은 위원회의 의결을 통해 개정할 수 있다.

**부칙(2009. 10. 27.)**

이 세칙은 2009년 10월 27일부터 시행한다.

**부칙(2009. 12. 18.)**

이 세칙은 2009년 12월 18일부터 개정된 세칙을 적용한다.

**부칙(2010. 3. 25.)**

이 세칙은 2010년 3월 25일부터 개정된 세칙을 적용한다.

**부칙(2010. 6. 17.)**

이 세칙은 2010년 6월 17일부터 개정된 세칙을 적용한다.

**부칙(2014. 4. 30.)**

이 세칙은 2014년 4월 30일부터 개정된 세칙을 적용한다.

**부칙(2014. 7. 22.)**

이 세칙은 2014년 7월 22일부터 개정된 세칙을 적용한다.

**부칙(2015. 5. 7.)**

이 세칙은 2015년 5월 7일부터 개정된 세칙을 적용한다.

**부칙(2016. 5. 9.)**

이 세칙은 2017년 1월 1일부터 시행한다.

**부칙(2016. 8. 22.)**

제1조(시행일) 이 세칙은 2016년 9월 1일부터 시행한다.

제2조(적용례) 제14조의 개정규정은 이 세칙이 시행된 이후 게재가 확정된 원고  
부터 적용한다.

**부칙(2017. 4. 20.)**

제1조(시행일) 이 세칙은 2017년 5월 1일부터 시행한다.

제2조(일반적 적용례) 이 세칙은 이 세칙 시행 후 최초로 제출되는 논문부터 적용한다.

## 『입법과 정책』 투고 및 원고 작성 요령

제정 2009.10.27.  
1차 개정 2013.4.30.  
2차 전면 개정 2014.4.30.  
3차 개정 2016.3.18.  
4차 개정 2016.5.9.  
5차 개정 2016.8.22.  
6차 개정 2017.4.30.

### ▶ 논문의 투고 요령

1. 본 학술지는 국회의 입법 활동 또는 국가의 주요 정책과 관련성이 있는 학술논문을 게재한다.
2. 본 학술지는 연 3회(4월 30일, 8월 31일, 12월 31일) 발간하며, 논문은 연중 상시 모집한다.
3. 호별 논문 투고 마감 일자는 다음과 같고, 변경할 경우에는 홈페이지에 공지한다.  
1호: 2월 말일, 2호: 6월 30일, 3호: 10월 31일.
4. 본 학술지에 게재가 확정된 논문이 편집위원회가 정한 소정의 편수를 초과하는 경우에는 다음 호에 게재될 수 있다.
5. 투고 논문은 반드시 지정된 양식(첨부된 별도 파일 참조)을 사용하여 작성하여야 한다.
6. 논문 투고자는 「논문게재 희망에 따른 저작재산권 양도 확인서」와 「연구윤리규정 준수 서약서」(첨부된 별도 양식)를 작성하고 투고논문과 함께 전자우편으로 『입법과 정책』 편집위원회(lps2009@nars.go.kr, 02-788-4524)에 제출한다.  
<2017.4.30. 개정>

## ▶ 투고논문 작성 요령

### 1. 원고 작성

- 1) 모든 논문은 투고논문 작성 요령을 준수하여 한글로 작성하고, 전자우편으로 제출한다. MS-word로 작성된 논문은 반드시 한글 97 이상의 프로그램으로 변환 뒤 제출해야 한다.
- 2) 논문은 한글 사용을 원칙으로 하되, 의미에 혼동 가능성이 있는 경우에 한하여 漢子로 표시하거나 ( ) 속에 原語를 써넣는다.
- 3) 논문 투고자의 성명은 한글로 표시하고, 외국인의 人名은 원어 그대로 쓴다.
- 4) 공동저자일 경우 제1저자를 먼저 제시한다. 제1저자의 구분이 없는 경우 그 사항을 명기하여 제출한다. 제1저자와 교신저자가 다를 경우에는 그 사항을 명기하여 제출한다.
- 5) 투고논문은 다음과 같은 순서로 배열하여 작성·편집하여 제출한다. 그리고 응모자의 연락처(일반전화 및 핸드폰번호, e-mail 주소)를 국문초록 하단에 각 주형태로 반드시 기재하여야 한다.
  - ① 국문초록(논문제목, 성명, 소속기관 및 직위, 국문요약, 국가과학기술표준 분류 코드와 코드명, 5개 이내의 주제어): 국문요약은 400자 이내로 작성한다.
  - ② 본문
  - ③ 참고문헌
  - ④ 영문초록(영문 논문제목, 영문 성명, 영문 소속기관, 영문요약, 영문 주제어): 영문요약은 200단어 이내로 작성한다.
- 6) 논문 분량: 논문 편집 기준으로 20쪽(참고문헌 및 영문초록 포함)으로 작성하는 것을 원칙으로 하되, 필요시 초과할 수 있으나 최대 22쪽을 초과할 수 없다. <2017.4.30. 개정>

### 7) 논문편집기준

	글자모양	문단모양
편집용지	176*256	
여백설정	위쪽 여백 40, 아래쪽 여백 27, 왼쪽·오른쪽 여백 각각 23, 머리말 0, 꼬리말 0, 제본 0	
국문요약	윤고딕 120, 11pt, 장평 93, 자간 -13	줄간격 160, 양쪽정렬

	글자모양	문단모양
본문	윤명조 120, 11.5pt, 장평 96, 자간 -11	들어쓰기 8, 줄간격 157, 양쪽정렬
각주	윤명조 120, 9pt, 장평 96, 자간 -11	줄간격 130
참고문헌	윤명조 120, 11.5pt, 장평 96, 자간 -11	내어쓰기 26, 줄간격 157, 양쪽정렬
Abstract (영문)	윤명조 120, 11.5pt, 장평 96, 자간 -11	줄간격 157, 양쪽정렬
기타	영문원고의 경우, 편집사항은 모두 위와 동일하다. 단, 영문요약과 한글초록을 작성한다.	

- 8) 논문은 교정이 완전히 끝나서 그대로 출판할 수 있는 완전한 상태로 제출한다. 이를 그대로 출판했을 때 발견되는 맞춤법, 띄어쓰기, 구두점 등의 오류에 대한 책임은 전적으로 필자에 있다.

## 2. 제목의 번호 체계

- 1) 논문 제목 (윤고딕 140, 17.5pt, 장평 95, 자간 -13, 줄간격 130, 가운데정렬)
  - 1단계: I, II, III (윤고딕 130, 15pt, 장평 95, 자간 -15, 줄간격 130, 양쪽정렬, 문단 아래 여백 10)
  - 2단계: 1, 2, 3 (윤고딕 120, 13pt, 장평 95, 자간 -15, 줄간격 130, 양쪽정렬, 왼쪽 여백 5, 문단 아래 여백 17)
  - 3단계: 가, 나, 다 (윤명조 240, 12pt, 장평 100, 자간 -12, 줄간격 130, 양쪽정렬, 왼쪽 여백 6, 문단 아래 여백 10)
  - 4단계: 1), 2), 3) (윤고딕 320, 12pt, 장평 99, 자간 -15, 줄간격 130, 양쪽정렬, 왼쪽 여백 9, 문단 아래 여백 10)
  - 5단계: 가), 나), 다)
  - 6단계: (1), (2), (3)
  - 7단계: (가), (나), (다)
  - 8단계: ①, ②, ③
  - 9단계: ㉠, ㉡, ㉢

### 3. 각주 및 참고 문헌

#### 1) 각주

① 단순한 자료의 출처는 각주로 작성하지 않고, 본문 내의 인용으로 표시한다.

##### ▶ 본문 내의 인용

- 논문 작성 시 인용하는 내용이 짧은 경우에는 본문 속에 기술하고, 긴 경우(3행 이상)에는 본문에서 따로 떼어 기술한다. 따로 기술하는 경우에는 인용 부분의 아래위를 본문에서 한 줄씩 비우고 왼쪽, 오른쪽으로 각각 20pt씩 여백을 주며 줄 간격은 150으로 한다.
- 인용하는 저서나 저자명이 본문에 나타나는 경우에는 괄호 속에 발행연도 또는 발행연도와 해당 면을 표시한다.  
예) 이 문제에 관하여 홍길동(2014)은…
- 홍길동(2014: 25-26)은… (2014년도 문헌의 25-26쪽을 의미함)
- 인용 저서나 저자명이 본문에 없는 경우에는 해당 부분 말미에 괄호를 치고 그 속에 저자명과 발행 연도를 표시한다. 문헌들 사이에 쌍반점(:)으로 가른다. 여러 문헌을 기재할 경우, 국문을 먼저 기재하며, 국문 참고문헌은 가나다순으로, 서양 참고문헌은 알파벳순으로 열거한다. 서양 문헌의 저자명은 성(last name)을 쓴다.  
예) 한 연구(국회입법조사처, 2014; Jones, 2000)에 의하면…  
연구들(고현욱, 2012; 김형성, 2007; 심지연, 2010; 임종훈, 2009; Anderson, 2005; Taylor, 2000)에 의하면…
- 번역본 자료를 인용하는 경우에는 원저자명(원저 출간연도/번역본 출간연도) 형태로 표시한다.  
예) Kotler(2012/2014: 190)에 의하면……  
…………(Kotler, 2012/2014: 190).
- 저자가 다수일 경우 3인까지는 모두 표시하되, 4인 이상은 첫 번째 저자만 나타내고 그 다음은 국문의 경우 ‘○○○ 외’, 영문의 경우는 ‘et al.’로 나타낸다.  
예) 국문 저자가 3인까지의 경우 → 박충렬, 이건목, 허원(2013)으로 표기  
국문 저자가 4인 이상의 경우 → 윤여각 외(2002)로 표기



영문 저자가 2인의 경우 → Sleeter & Grant(2007)로 표기  
 영문 저자가 3인의 경우 → Morris, Wu, & Finnegan(2005)로 표기  
 영문 저자가 4인 이상의 경우 → Harris et al.(2014)로 표기

- ② 본문에 표시하기 어려운 보충적인 내용이나 설명은 각주로 작성한다.
- ③ 미(후)주는 사용하지 않는다.

## 2) 참고문헌

- 참고문헌에는 본문에서 언급한 모든 문헌정보를 표기한다. 본문에서 언급되지 않은 문헌정보는 표기하지 않는다.
- 참고문헌정보는 저자명, 출판연도, 논문 또는 저서명, 출판지, 출판사의 순서로 기재하며 각 항목 사이는 마침표로 구분한다.
- 참고문헌은 저자의 성을 기준으로 하며 국내 저자는 가나다순으로, 영문 저자명은 알파벳 순으로 배열한다.
- 참고문헌은 논문의 말미에 아래와 같은 요령으로 제시한다. 여러 나라 문헌을 참고했을 경우에는 한글, 영문, 중문, 일문의 순으로 열거한다.

### ① 단행본

서양참고 문헌의 저자명은 성(last name), 이름(first name)의 이니셜로 표기한다. 국문 책의 제목은 『』안에 넣고 영문은 이탤릭체로 한다. 영문 책의 제목과 부제목의 첫 글자만 대문자로, 나머지는 소문자로 표기한다.

이름, 연도, 『단행본 명』, 도시: 발행기관.

예) 조주은, 2013. 『기획된 가족: 맞벌이 화이트칼라 여성들은 어떻게 중산층을 기획하는가.』, 파주: 서해문집.

Calfee, R. C., & Valencia, R. R. 1991. *APA guide to preparing manuscripts for journal publication*. Washington, DC: American Psychological Association.

### ② 편저 속의 한 장(chapter)이나 논문

편집된 책에 포함된 한 장(chapter)이나 논문인 경우에는 시작과 끝의 쪽 수를 밝힌다.

예) 박준연. 2000. “이중언어이론과 영어 교육,” 황적륜 편, 『현대 영어 교육의 이해와 전망』, 서울: 서울대학교 출판부, pp. 270-295.

Beierle, Tomas C. 2004. “Digital Deliberation: Engaging the Public Through Online Policy Dialogues,” Peter M. Shane, ed. *Democracy Online: The Prospects for Political Renewal Through Internet*. New York: Routledge, pp.50-79.

③ 정기간행물 속의 논문(반드시 해당 페이지를 밝힐 것)

국문 학술지명은 『』안에 넣고 영문은 이탤릭체로 한다. 영문 학술지명의 경우 각 단어의 첫 글자는 대문자로 하고, 논문의 제목과 부제목은 첫 글자만 대문자로 하고 나머지는 소문자로 표기한다.

이름. 연도. “논문 제목.” 『학술지명』 권호. 수록 페이지.

예) 하혜영·이정진. 2008. “지방의회 조례안 분석을 통한 자치입법 활동에 대한 연구: 경기도 의회 조례안 내용분석을 중심으로.” 『政策分析評價學會報』 제21권 제4호, pp.227-250.

Wheeler, D. P., & Bragin, H.. 2007. “Bringing it all back home: Social work and the challenge of returning veterans.” *Health and Social Work* Vol.7, No.3, pp.297-300.

④ 학위논문

학위논문의 경우 국문 논문의 제목은 “” 안에 넣는다.

이름. 연도. “논문 제목.” OO대학교 대학원 OO학위논문.

예) 신각수. 1991. “국경분쟁의 국제법적 해결에 관한 연구.” 서울대학교 대학원 박사학위논문.

Wilfley, D. E. 1989. “Interpersonal analyses of bulimia: Normal-weight and obese.” Ph. D. Diss., University of Missouri.

⑤ 세미나 또는 학술대회 발표논문

이름. 연도, 월. “발표논문제목.” 학술대회명. 도시. 국가.

예) 이덕난. 2014, 4. “박근혜 정부의 주요 교육정책에 대한 법정정책적 소고: 자유학기제 및 교육과정 정책을 중심으로.” 한국법정정책학회 제39회 정기학술대회, 서울, 대한민국.

Lanktree, C., & Briere, J. 1991. “Early data on the trauma symptom checklist for children.” Meeting of the American Professional Society on the Abuse of Children, San Diego, CA, USA.

⑥ 신문기사

신문명은 국문은 『』안에 넣고, 영문은 이탤릭체로 한다.

이름. 연도. “기사제목.” 『신문명』(몇월 며칠). 페이지.

예) 김소연. 2014. “중소기업 고졸노동자에 ‘최대 300만원’ 근속장려금.” 『한겨레신문』(4월 15일), p.5.

⑦ 인터넷 자료

기관 또는 저자명. “자료제목.” 인터넷 주소(검색일:~)

예) 이종재. “교육행정시스템 혁신의 방향.” <https://www.kedi.re.kr>(검색일: 2003년 8월 26일).

⑧ 번역본 자료

예) Kotler, P 저. 김정구 역. 2006. 『미래형 마케팅』, 서울: 세종연구원.

4) 표와 그림

① 표와 그림에는 일련번호를 붙이되, 표에는 < >, 그림에는 [ ]과 같은 괄호를 사용하여 표의 제목과 그림의 제목은 상단에 제시한다.

예) <표 1>, [그림 1]

② 표 및 그림은 원본 그대로를 복사 인쇄할 수 있도록 투고자가 완벽하게 그려서 제출한다.

③ 표, 그림을 다른 문헌에서 인용하였을 때, 표와 그림의 하단 왼쪽에 출처를 표시한다.

부 칙<2017. 4. 30.>

이 개정 요령은 2017년 5월 1일부터 시행한다.

## 국회입법조사처 학술지 연구윤리지침

제 정 2009. 12. 24.

1차 개정 2016. 12. 29.

2차 개정 2017. 4. 26.

**제1조(목적)** 이 지침은 「국회입법조사처 학술지 발간에 관한 내규」에 따라 발간하는 학술지에 게재되는 논문에 관한 연구윤리를 확립하고, 연구윤리 위반행위의 공정하고 신속한 처리에 필요한 원칙과 방향을 제시함을 목적으로 한다.

**제2조(적용범위)** 이 지침은 「국회입법조사처 학술지 발간에 관한 내규」(이하 “내규”라 한다)에 따른 학술지(이하 “학술지”라 한다)에 게재하기 위하여 자신의 저작물을 제출한 모든 자에게 적용한다.

**제3조(연구자의 연구윤리)** ① 연구자는 모든 연구를 정직하고 진실하게 수행하여야 하며, 연구과정에서 수집한 정보와 자료를 정확하게 기록 또는 보존하여야 한다.

② 연구자는 연구결과를 허위로 만들거나 또는 연구내용을 인위적으로 왜곡하거나 다른 사람의 연구결과를 표절하여서는 아니 된다.

③ 연구자는 이전에 출판된 자신의 연구물(게재 예정이거나 심사 중인 연구물을 포함한다. 이하 같다)을 새로운 연구물인 것처럼 중복하여 두고, 게재 또는 출판하여서는 아니 된다.

④ 연구자가 공개된 학술자료 및 연구성과를 인용하는 경우에는 정확하게 출처를 표기하여야 한다.

**제4조(편집위원 및 심사위원의 연구윤리)** ① 내규 제5조에 따라 임명 또는 위촉된 학술지편집위원회의 위원(이하 “편집위원”이라 한다)은 투고된 논문의 게재 여부를 결정하는 책임을 지며, 저자의 독립성을 존중하여야 한다. <개정 2017.4.26.>

- ② 편집위원은 학술지 게재를 위하여 투고된 논문에 대하여 어떤 선입견이나 사적인 친분과 무관하게 내규 제4조에 따라 설치된 학술지편집위원회(이하 “편집위원회”라 한다)에서 정한 원고작성 및 투고요령과 운영세칙에 근거하여 취급하여야 한다. <개정 2017.4.26.>
- ③ 내규 제9조에 따라 위촉된 논문심사위원(이하 “심사위원”이라 한다)은 심사의뢰 받은 논문을 개인의 학술적 신념이나 저자와의 사적인 친분 관계를 떠나 편집위원회가 정한 운영세칙에 따라 공정하게 심사하여야 한다. <개정 2017.4.26.>
- ④ 편집위원 또는 심사위원은 심사 대상 논문에 대한 비밀을 지켜야 한다.

**제5조(연구윤리 위반행위)** “연구윤리 위반행위”라 함은 학술지에 게재하기 위하여 제출된 논문과 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

1. 존재하지 아니하는 자료 또는 연구결과 등을 허위로 만들어 내는 위조행위
2. 연구 과정이나 재료·장비 등을 인위적으로 조작하거나 자료를 임의로 변형·삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를 왜곡하는 변조행위
3. 다른 사람의 아이디어, 연구내용·결과 등을 아무런 인용 없이 자신의 논문에 이용하는 표절행위(저자 자신이 과거에 다른 학술지에 게재하거나 출간한 논문 등을 상당부분 중복하여 작성한 경우를 포함한다)
4. 연구내용 또는 결과에 기여한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자의 자격을 부여하지 아니하거나 기여를 하지 않은 사람에게 감사의 표시 또는 예우 등 불합리한 이유로 논문저자의 자격을 부여하는 부당한 저자 표시행위
5. 자신 또는 다른 사람의 연구윤리 위반행위 여부에 대한 심의를 고의로 방해하거나 제보자에게 위해를 가하는 행위
6. 그 밖에 연구와 관련하여 사회과학 분야 등에서 통상적으로 용인되는 범위를 뚜렷하게 벗어난 부적절한 행위

**제6조(연구윤리위원회의 구성)** ① 학술지에 게재할 목적으로 제출된 논문의 연구윤리 위반행위 해당 여부 등을 심사하기 위하여 위원장 1인을 포함한 5인 이상의 위원으로 구성된 연구윤리위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. <개정 2017.4.26.>

- ② 제1항의 위원회는 다음 각 호의 조건을 모두 충족하여 구성하여야 한다. <신설 2017.4.26.>

1. 전체 위원 중 3분의 1 이상은 외부인
2. 전체 위원 중 2분의 1 이상은 해당 연구 분야의 전문가
- ③ 위원회의 위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 편집위원회의 위원장이 되고, 위원은 관련 전문성을 고려하여 편집위원 중에서 호선한다. <개정 2017.4.26.> <제2항에서 이동 2017.4.26.>

**제7조(연구윤리 위반행위의 심의)** ① 위원장은 학술지에 게재되거나 게재 예정인 논문에 대하여 제보 등을 통하여 연구윤리 위반행위에 관한 사실을 인지한 경우에는 즉시 위원회를 소집하여 연구윤리 위반 여부 등을 심의한다.

- ② 위원회는 연구윤리 위반행위와 관련된 연구자 및 피검증자에게 의견진술, 이의 제기 및 변론의 권리와 기회를 동등하게 보장하고, 관련 절차를 사전에 통지한다.
- ③ 위원회는 연구윤리 위반 여부를 심의함에 있어 필요하다고 인정하는 경우에는 해당 분야 전문가에게 자문을 의뢰할 수 있다. 이 경우 예산의 범위에서 자문에 대한 경비를 지급할 수 있다. <신설 2016.12.29.>
- ④ 위원회는 외부로부터 부당한 압력이나 간섭을 받지 아니하고 독립적이고 공정하게 진실성을 판단하도록 노력하여야 한다. <개정 2016.12.29.> <제3항에서 이동, 종전 제4항은 제5항으로 이동 2016.12.29.>
- ⑤ 위원회는 재적위원 전원 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. <개정 2016.12.29.> <제4항에서 이동, 종전 제5항은 제6항으로 이동 2016.12.29.>
- ⑥ 회의는 비공개를 원칙으로 하되, 필요한 경우 당해 연구자 및 관계자를 출석하게 하여 의견을 청취할 수 있다. <개정 2016.12.29.> <제5항에서 이동 2016.12.29.>

**제8조(연구윤리 위반행위에 대한 제재)** ① 위원회가 연구윤리 위반행위로 결정한 때에는 그 논문의 게재를 즉시 중단한다.

- ② 연구윤리 위반행위로 결정된 논문이 이미 게재된 경우에는 다음 회에 발간하는 학술지에 그 저자와 제목을 명시하여 게재 취소사실을 공시한다.
- ③ 위원회가 연구윤리 위반의 정도가 경미한 행위로 결정한 때에는 해당 논문의 수정을 요청하거나 경고 등의 조치를 할 수 있다. <신설 2017.4.26.>
- ④ 연구윤리 위반행위를 한 연구자는 향후 3년간 학술지에 투고할 수 없고, 국회 입법조사처에서 주관하는 연구사업에 참여하거나 발표를 할 수 없다. <개정

2017.4.26.>〈제3항에서 이동 2017.4.26.〉

- 제9조(기록의 보관 및 공개)** ① 위원회는 심의 과정의 모든 기록을 심의 종료 후 5년간 보관하여야 한다.
- ② 심의결과 보고서는 해당 사안에 대한 심의가 종료된 경우 이를 공개할 수 있다.
- ③ 위원회는 심의위원·증인·참고인·자문에 참여한 자 등 심의과정에 참여한 자의 명단 등을 본인의 동의를 얻어 공개할 수 있다.

부 칙〈제25호, 2009.12.24〉

이 지침은 결재한 날부터 시행한다.

부 칙〈제73호, 2016.12.29〉

이 지침은 결재한 날부터 시행한다.

부 칙〈제76호, 2017.4.26〉

이 지침은 결재한 날부터 시행한다.





## 입법과 정책 제9권 제2호

---

발간일 2017년 8월 31일  
발행인 이내영 국회입법조사처장  
편집인 박재유 기획관리관  
발행처 국회입법조사처  
서울특별시 영등포구 의사당대로 1  
TEL: 02)788-4524  
디자인·인쇄 경성문화사  
TEL: 02)786-2999

---

1. 본 책자의 무단 복제 및 전재는 삼가주시기 바랍니다.
  2. 전문(全文)은 국회입법조사처 홈페이지(<http://www.nars.go.kr>)에 게시되어 있습니다.
- 

ISSN 2093-0321  
발간등록번호 31-9735034-001548-14

---



# 등재 학술지 「입법과 정책」 논문 공모

국회입법조사처는 국회의 입법 역량과 전문성 강화를 목적으로  
2007년 국회 내에 설립된 독립적인 입법 조사·연구 기관으로,  
다양한 분야의 학술적 교류를 촉진하고 국회의 입법 및 정책 개발 활동을 지원하고자  
등재 학술지인 「입법과 정책」을 발간하고 있습니다.  
「입법과 정책」에서 학문적 가치가 높고 입법·정책적 제언을 담은  
우수한 논문을 공모하오니, 역량 있는 분들의 많은 관심과 응모 바랍니다.

- 투고 분야                   정치, 경제, 사회, 법학 등 전 분야의 입법 및 정책 관련 논문
- 논문 접수 마감일       1호(2월 28일), 2호(6월 30일), 3호(10월 31일)
- 학술지 발간일           1호(4월 30일), 2호(8월 31일), 3호(12월 31일)



기타 자세한 내용은  
국회입법조사처 홈페이지([www.nars.go.kr](http://www.nars.go.kr))를  
참고하시거나 편집위원회(02-788-4524)로  
문의하여 주시기 바랍니다.



국회입법조사처  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE



(우)07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 (국회입법조사처)  
Tel. 02-788-4510(대)

# Legislation and Policy Studies

L'Étude sur l'effet de la résolution en France 53

- principalement sur la réforme du droit des contrats en 2016 - **Hayoon YEO**

A Study on the Issues of 「Intangible Cultural Properties Act」 and Intangible Cultural Properties Promotion Policies **Choi Younghwa · Min Kyungsun**

Legislative Consideration on Lawyers' Duty of Confidentiality in Accordance with Anti-Money Laundering **YOON, Bae-Kyung**

A Study on Related Laws and Issues in the Field of Organization · Personnel, Office Work, and Finance of Educational Decentralization **Garam Kim · IlYong Lee**

The Impact of Political Efficacy on Political Cynicism and Political Participation **BYEON, Hyeonsu**

Trilateral Nuclear Cooperation and the Role of Korea **Eunjung Lim**

Reliability of the 2016 Population Projection and an Improved Projection Method **Yousung Park · Sunmi Lee**

An Empirical Study on the Factors Affecting the Entry and Exit of Chicken Restaurants **Jaekyung Kim · Nakil Sung · Donghyuk Jo**

Tenants' Benefits from Public Rental Housing **You, Seung Dong · Kim, Juyoung**

A Study on the Procurement of Financial Resources for a Safe Society for Adolescents: A Focus on the Prevention of Child Abuse **Choi, Seong Eun**

Characteristics of the Older Koreans by Their Patterns of Using Senior Centers and Kyungrodang and Policy Implications **Yoo, Seong Ho**

Current Status of and Tasks for Improving Mental Health Policy and Service Delivery System for the Elderly **Park, YeongRan · Son Deeksoon · Park Kyungsoon**

Mediating Effect of Social Service Accessibility to Welfare Awareness and Multiple Group Analysis by Income Level **Ko Hyejin · Min Kichae · Lee Jeonghwa**

A Study on Financial Estimation and Improvement of the Eligibility of the Dependent's Pension System in National Pension **Min, Kichae · Song, Changgil · Lee, Jaeun**

A Study on the Social Welfare Attitudes of Korean Chinese in Korea **Kwon, Gi Chang**

A Study on the Historical Change of the Act On Collection and Use of Donations From 1951 to 2016 in Korea **Jung, JinKyung**

Empathy Administration: A Radical Alternative to the Social Responsibility of Public Organizations **Jungsoo Kim**

An Examination on the 'Public Broadcasting Governance Improvement Act' **Minjeong Kim**

Volume 9 Number 2

August 2017

National Assembly Research Service, Republic of Korea