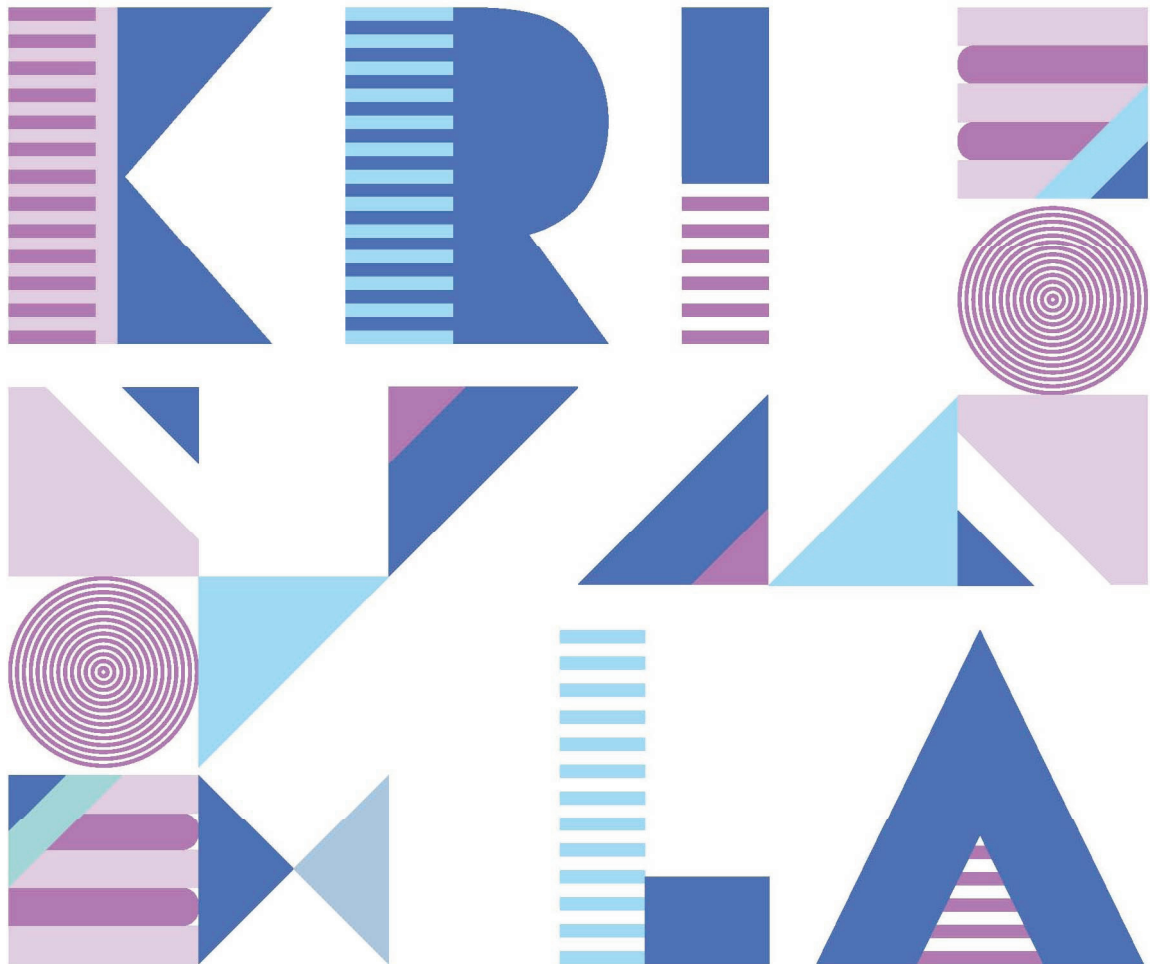


국민주도형 작은연구

정책제안 최종보고서



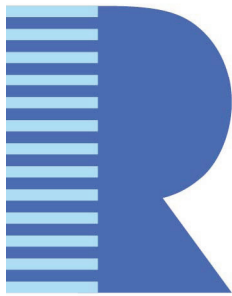
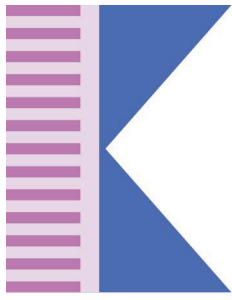
CONTENTS

일 반 분 야

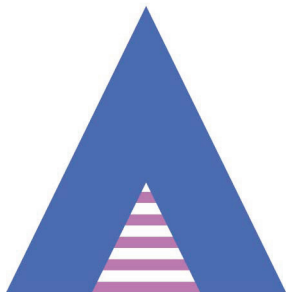
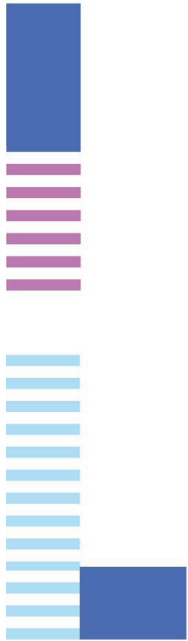
1. 지방 자치 단체의 자주 자원 확보를 위한 정책 현황 및 정책 제언 3
고효민·강신현·유시진·이윤환
2. 음식물류 폐기물의 자원화를 통한 지자체 예산 절감 방안 구축 21
김동환·신윤균·박운구
3. 발달장애인 부모상담서비스 접근성 향상을 위한 개선방안: 상담-치료-돌봄 통합적
연계방안을 중심으로 47
김주옥·박송이·문가빈
4. 지역균형발전을 위한 외국인직접투자 유치 분석과 정책적 함의에 관한 연구 81
박건우
5. 지역의 문화와 역사를 걷는 강원 옛길(평해로) 탐방길 조사 97
박찬수·김미옥
6. 언택트(Untact) 사회 공동체공간의 새로운 가능성 탐색 133
이자은·주필주
7. 가로수 관리 효율화를 위한 민관공동관리에 관한 연구 - 과도한 가지치기 방지의
제도화 문제를 중심으로 159
최진우·김레베카
8. CALPUFF 모델을 활용한 미세먼지와 도시 내 토지이용의 관계 파악 187
황수연·함정수·이영진

특 별 분 야

9. 지방 공기업의 원가는 비대칭적인가?: 2002년~2018년 지방 공기업의 원가 행태
존재 여부를 중심으로 201
김진



일 반 분 야



1

지방 자치 단체의 자주 자원 확보를 위한 정책 현황 및 정책 제언

고효민
강신현
유시진
이윤환

지방 자치 단체의 자주 자원 확보를 위한 정책 현황 및 정책 제언

책임연구원: 고효민 (새움정책연구소)

I. 서론

우리나라의 지방 자치 제도는 1991년 지방 의원 선거, 1995년 제 1회 전국동시지방선거를 통해 실질적으로 시작되었다고 볼 수 있다. 현행 지방자치법에 의하면 지방자치단체는 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 등을 포함하는 광역단체와 시, 군, 구를 포함하는 기초단체로 구분할 수 있다. 가장 최근에 치러졌던 제 7회 전국동시지방선거에서는 광역단체장 16명, 기초단체장 226명, 광역의회의원 824명, 기초의원 8926명, 교육감 17명이 각각 선출되었다. 각 지역 주민들의 스스로 지방 자치 단체의 행정 수장 및 의회 의원들을 직접 뽑고, 이를 통해 각 지역의 현안들을 스스로 진단하고 해결할 수 있다는 점에서 지방 자치 제도의 기본적인 시스템은 갖추어져 있다고 평가할 수 있다.

하지만, 아직까지 우리나라의 지방 자치 제도는 상대적으로 중앙 의존도가 높아 진정한 의미의 지방 자치를 실현하고 있다고 평가하기 힘들다. 2015년 행정안전부에서 보고한 [지방 자치 20년 평가에 따르면 우리 나라 지방 자치 단체의 중앙 정부 대비 행정 사무 비율은 13.4% (1994년) → 32.3% (2015년)로 늘었지만, 재정 자립도의 경우에는 오히려 63.5% (2005년) → 50.3% (2015년)로 줄어든 것을 확인할 수 있다. 그리고 주민 참여나 자치 역량과 같은 평가 항목에서도 중앙 정부의 재정 지원에 대한 높은 의존도로 인해 좋은 평가를 받지 못하였다. 2020년 기준으로 우리 나라 지방 자치 단체의 평균 재정 자립도는 50.4%로 2015년에 비해 유사한 수준을 유지하고 있으며, 상대적으로 인구가 적은 시, 군의 경우에는 각각 33.5%와 17.3%로 훨씬 낮은 재정 자립도를 보이고 있다.

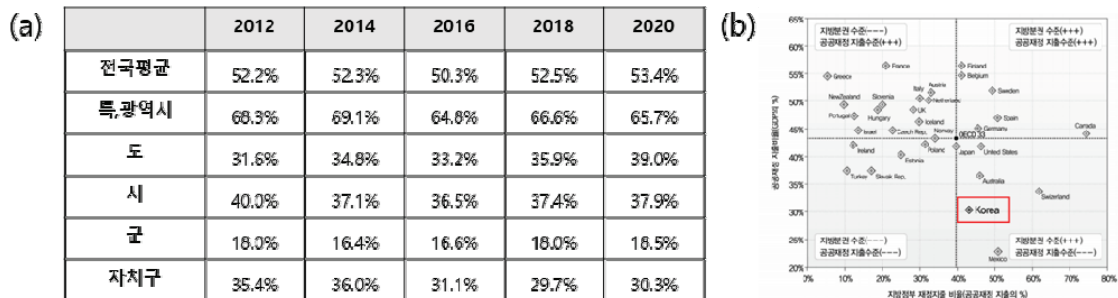


그림 1. (a) 지방 자치 단체 재정 자립도 (자치단체 형태별) (b) 나라별 중앙 정부 지출 대비 지방 정부 지출 비율 (자료: 자치분권위원회, 2015)

이에 문재인 정부에서 지방 자치 강화를 위해 출범시킨 자치분권위원회에서는 2018년 초, 재정 분권을 강화하기 위해서 ① 국세, 지방세 구조 개선 ② 지방세입 확충 기반 강화 ③ 고향사랑 기부제 도입 ④ 국고보조사업 개편 ⑤ 지방교부세 형평 기능 강화 ⑥ 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편 등의 추진 과제를 수립하였다. 현재, 여러 중앙부처의 사무를 지방 자치 단체로 일괄적으로 이양하는 지방일괄이양법 (중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 30개 대통령령의 일부개정에 관한 대통령령)이 통과되어 2021년 시행될 예정이고, 지방소비세율이 기존 11%에서 2년간 21%까지 상향되는 등의 성과가 있었다. 그리고 소방안전교부세율이 기존 대비 25% 인상되었고, 지방세 비중의 증가로 인해 감소되는 지방교육재정교부금 등의 감소분에 대한 보전을 위한 입법 절차도 진행되었다. 또한, 2019년 일몰 예정이었던 서울, 인천, 경기도의 지방소비세 중 일부를 재원으로 출연한 지역상생발전기금의 기한을 2029년까지로 연장하며 동시에 해당 기금의 용자 활용을 강화하기 위한 대안이 제시되기도 하였다. 하지만, 이와 같이 기존 세입을 조정하는 정책들 이외에 새롭게 재정을 확충할 수 있는 추가적인 지방 세원 발굴, 고향사랑기부금 도입 등의 정책들은 아직까지 뚜렷한 진전이 없고, 무엇보다 지방 자치 단체가 중앙 정부에 의존하지 않고 자체적으로 재정을 확충할 수 있는 방안에 대한 부분은 크게 고려되지 않고 있다.

표 1. 문재인 정부 재정 분권 강화 과제별 진행 현황

*자체 평가: 대통령 직속 자치분권위원회 내부 평가 결과

과제명	자체 평가	주요 현황	관련 법안
국세, 지방세 구조 개선	우수	지방소비세율 상향 (11% → 21%) 소방안전교부세율 상향 (25% → 45%)	지방세법
지방세입 확충 기반 강화	우수	오토회원권 취득세 과세 항목 추가	지방세법
고향 사랑 기부금 도입	보통	관련 법안 계류 중	고향사랑 기부금에 관한 법률안
국고보조사업 개편	보통	-	보조금 관리에 관한 법률
지방교부세 형평 기능 강화	보통	지방교부세위원 인원 총원 기준재정수입액 산정 현실화	지방교육세법
지역상생발전기금 확대	우수	지역상생 발전기금 운용 기간 연장 (2029년까지) 용자 기능 강화를 위한 조항 신설	지방자치단체 기금관리기본법

이에 본 연구에서는 지방 자치 단체가 중앙 정부에 의존하지 않고 독자적인 정책 아이디어를 통해서 자주 재원을 확충할 수 있는 방안에 대해 현황을 점검해보고 새로운 아이디어를 제시하고자 한다. 현재 지방 자치 단체의 세입 항목은 크게 ① 지방세 ② 세외수입 ③ 지방교부세 ④ 조정교부금 ⑤ 국고보조금 ⑥ 지방채 ⑦ 보전 수입 등 내부 거래의 7개 항목으로 구성되어 있다. 2020년 기준 전국 지방 자치 단체의 예산 기준 각 항목별 비중을 그림 2a에서 확인할 수 있다. 지방 자치 단체의 자주 재원 항목으로 분류할 수 있는 ①, ②, ⑥, ⑦ 중에서 보전 수입 등 내부 거래 항목을 제외하면 지방세, 세외 수입 순으로 비중을 차지하고 있고, 지방채의 비중은 미미하게 나타나고 있다. 지방 자치 단체의 종류별 (특·광역시, 도, 시, 군, 자치구) 대표 단체를 선

정하여 2020년 세입 항목 상세를 살펴보면, 상기 재정 자립도 자료에서 확인한 바와 같이 광역 단체에서 높은 자주 재원 항목의 비중이 보이고, 기초 단체, 특히 군의 경우 낮은 자주 재원의 비율을 확인할 수 있다.

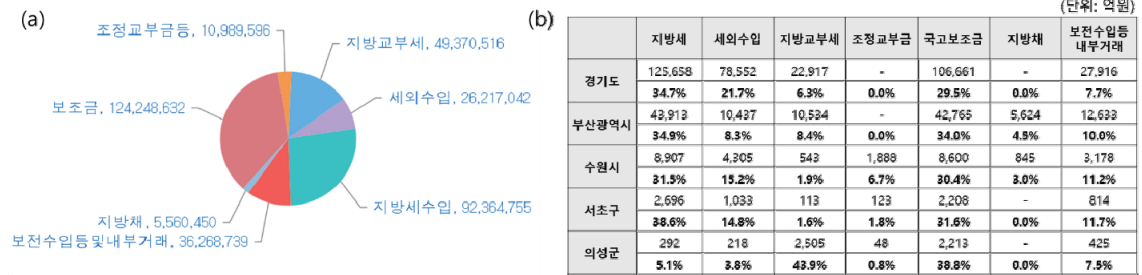


그림 2. (a) 2020년 전국 지방 자치 단체 세입 항목별 비중
(b) 2020년 지방 자치 단체 종류별 세입 항목별 비중 상세 (공기업 특별회계 제외)

지방세는 크게 보통세인 취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세, 담배소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세 등과 목적세인 지역자원시설세 및 지방교육세로 구분되어 있는데, 2016년 ~ 2018년 지방세 세목별 비중을 살펴보면 취득세, 지방소득세, 재산세, 자동차세, 지방소비세 순서대로 높은 비중을 차지하고 있다. 취득세, 재산세, 자동차세는 자산의 보유 및 거래와 연관된 항목이고, 지방소득세와 지방소비세는 지역 내 경제 활동 규모와 비례하는 항목이다. 즉, 지방세 세입을 늘리기 위해서는 지역 내 자산 가격의 상승을 통해 보유세 증가, 부동산 거래의 활성화를 통한 거래세 증가, 그리고 지역 내 경제 활동의 활성화를 통한 지방소득세 및 지방소비세의 증가 등을 고려할 수 있는데, 자산 가격과 관련된 부분은 지방 자치 단체 차원에서 정책을 통해 컨트롤할 수 있는 범주를 벗어나는 영역이라 판단되고, 지방소득세 및 지방소비세의 경우는 국세인 소득세, 법인세, 부가가치세와 과세표준을 동일하게 사용하고 있기 때문에, 국회 입법을 통해서 그 비중을 늘리는 식의 절차가 필요하다. 즉, 지방 자치 단체의 재정 자립도에 가장 큰 영향을 미치는 지방세 부분에서도 지방 자치 단체 스스로의 정책을 통해 이를 확연하게 늘리는 식의 접근을 할 수 없는 구조인 것이다.

표 2. 2016년 ~ 2018년 지방세 세목별 징수액

(단위: 백만원)

연도	취득세	등록면허세	레저세	지역자원시설세	지방소비세	지방교육세	주민세	지방소득세	재산세	자동차세	담배소비세	총합
2016	28.9%	2.3%	1.4%	1.9%	8.5%	8.3%	2.3%	17.4%	13.2%	10.1%	5.0%	75,111,033
2017	29.4%	2.0%	1.3%	1.9%	9.1%	8.0%	2.3%	18.0%	13.3%	9.7%	4.5%	80,008,141
2018	28.3%	2.0%	1.2%	1.9%	8.9%	7.8%	2.4%	19.9%	13.7%	9.4%	4.1%	84,034,692

또 다른 지방 자치 단체의 주요한 자주 재원 항목 중 하나인 세외 수입은 크게 경상적 세외

수입 (재산임대수입, 사용료수입, 수수료수입, 사업수입, 징수교부금 수입, 이자수입), 임시적 세외 수입 (재산매각수입, 부담금, 과징금 및 과태료, 기타수입, 지난년도수입)으로 구성되어 있다. 위의 지방 자치 단체 종류별 대표 지역의 2020년 세외 수입 비중을 조사하여 표 3에 나타내었다. 경기도의 경우에는 전체 세외 수입 중 부담금의 비중이 가장 크게 나타났다. 세부 항목을 살펴보면 이는 경기도 내 버스 환승, 교통 인프라 사업 등과 관련해서 관련이 있는 기초 단체들에게 사업비에 대한 부담금을 회수하는 건으로 확인된다. 부산광역시도 자체적으로 운영하는 시설 등에 대한 사용료 수입과 사업 수입이 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있다. 수원시도 경기도와 마찬가지로 부담금이 높은 비중을 차지하고 있고, 서초구와 의성군과 같이 단위가 작은 지방 자치 단체의 경우에는 세외 수입에서도 보조금이나 교부금 등에 해당하는 항목들이 비중이 높은 것을 확인할 수 있다. (의성군의 기타 수입의 대부분이 교부금 보전 금액이다.) 즉, 세외 수입 자체가 지방 자치 단체의 전체 세입 중에서 비중이 높지 않을 뿐더러, 그 중 높은 비중을 차지하고 있는 항목들은 지방 자치 단체가 독창적인 정책 수완을 발휘하여 세입을 증대시키기 항목들이나 상황이라고 할 수 있다.

표 3. 2020년 지방 자치 단체 종류별 세외 수입 항목별 비중 상세

(단위: 백만원)

	경기도		부산광역시		수원시		서초구		의성군	
재산임대수입	5,997	0.8%	1,384	0.4%	7,616	3.2%	288	0.3%	103	0.6%
사용료수입	17,279	2.3%	92,564	24.5%	30,832	12.8%	6,776	6.6%	2,057	12.2%
수수료 수입	7,291	1.0%	27,166	7.2%	29,825	12.4%	19,905	19.3%	739	4.4%
사업 수입	1,416	0.2%	101,849	27.0%	18,916	7.8%	8,064	7.8%	1,753	10.4%
징수교부금 수입	29,392	3.9%	4,455	1.2%	16,425	6.8%	38,599	37.4%	632	3.7%
이자 수입	26,141	3.5%	9,374	2.5%	5,259	2.2%	1,543	1.5%	2,724	16.1%
재산매각수입	17,400	2.3%	30,000	7.9%	24,024	10.0%	2,972	2.9%	100	0.6%
부담금	521,462	69.9%	58,781	15.6%	67,581	28.0%	157	0.2%	420	2.5%
과징금 및 과태료	3,630	0.5%	4,546	1.2%	16,753	6.9%	13,073	12.7%	348	2.1%
기타 수입	39,028	5.2%	34,544	9.1%	14,383	6.0%	4,875	4.7%	7,941	46.9%
지난년도수입	77,307	10.4%	13,108	3.5%	9,790	4.1%	7,063	6.8%	100	0.6%

그럼에도 불구하고, 각 지방 자치 단체들은 세외 수입을 주요한 자주 재원 항목으로 인식하고 이를 확충하기 위한 노력들을 하고 있다. 2014년 지방세외수입 등의 징수에 관한 법률 (現 지방행정제제, 부과금 등의 징수에 관한 법률)을 제정하여 발생하였음에도 징수되지 못하고 있는 세외 수입에 대한 법적, 절차적 근거를 만들었고, 매년 행정안전부에서 매년 지방 자치 단체별로 세외 수입을 확충한 우수 사례들을 선정하여 시상해 왔다. 2018년에서 2020년까지의 세외 수입 우수 사례 30건에 대해서 분석해 본 결과 신규세입발굴 18건, 예산 절감 1건, 체납금 징수 11건 등의 아이디어가 선정되었고, 그 규모는 천만원 단위에서 최대 30억 정도의 효과를 유발한 것으로 조사되었다. 하지만, 조사된 우수 사례들로 인해 발생하는 재정 확충 효과의 규모가

여전히 작고, 사례들이 재정 자립도 향상을 목적으로 한 사업이라기보다는 각 지방 자치 단체에서 이행하고 있는 다양한 사업들의 부수적 효과로 판단되는 경우가 대다수이다.

표 4. 2018년 ~ 2020년 세외 수입 우수 사례 시상작

(단위: 천원)

년도	자치 단체	주제	분류	세입 구분	수익 규모
2018	서울 서초구	공유주차사업을 통한 신규수입원 발굴 및 증대	예산 절감	-	30,000,000
	대구 본청	신기후체제에 따른 새로운 세입원을 잡아라!	세입원 발굴	매각 수입	15,900,000
	세종 본청	건강한 교통수단 공공자전거 활성화를 통한 사용료수입 증대	세입원 발굴	사용료	310,000
	충남 보은군	공유재산 집단화를 통한 미래투자	세입원 발굴	사용료	10,000,000
	충북 당진시	음식물 폐수를 활용해 세입원도 찾고, 자연도 살린다	세입원 발굴	사용료	-
	경북 포항시	자투리 시유지를 활용한 세외수입 증대방안	세입원 발굴	매각 수입	9,000,000
	경북 고령군	우리는 아낀 전기 팔아 세외수입 올린다	세입원 발굴	사용료	-
	부산 해운대구	합병으로 사라진 피합법인의 체납액을 끝까지 징수하라!	체납액 징수	-	-
	경기 오산시	실시간 체납자, 차량 어디 있는지 안다!!! 빅데이터와 딥러닝	체납액 징수	-	1,000,000
	경남 함안군	사망자의 과태료, 국세보다 우선 징수	체납액 징수	-	-
2019	부산 해운대구	불법 분양현수막 과태료 체납금, 이래도 안 내시겠습니까?	체납액 징수	-	200,000
	경기 여주시	(전국최초) 하천수 사용료 징수권 34년만에 되찾아 오다	세입원 발굴	사용료	2,300,000
	서울 서초구	공영주차장 체납차량 실시간 무선 알림 단속시스템 구축·운영을 통한 세수증대	체납액 징수	사용료	23,000
	대구 동구	고물을 보물로, 행간(行間)을 읽어 보물을 캔다	체납액 징수	사용료	-
	인천 남동구	영치예고차량 납부독려 문자발송을 통한 과태료 체납액 징수	체납액 징수	사용료	-
	울산 본청	기업체 하수도 사용료 부과체계 개선을 통한 사용료 수입	세입원 발굴	사용료	3,700,000
	강원 원주시	“원주시 스마트 영치, 그것이 알고 싶다!”	체납액 징수	사용료	-
	충북 단양군	페티널 관광상품화 「BTO방식-수익자쿼터제」로 단양군을 경영하다	세입원 발굴	사용료	-
	전북 전주시	문화가 돈이 되는 전주형 컬처노믹스(Culturenomics)	세입원 발굴	사용료	13,000,000
	전남 여수시	Good-bye 마린, Hi 마리나 ‘해변의 산책길’ 마리나 프로젝트를 통한 세수증대	세입원 발굴	사용료	-
	경남 김해시	모르셨죠? 아파트 분양권도 압류될 수 있어요!	체납액 징수	-	-
	2020	울산 본청	「시내버스 정류소 명칭 병기」 유상판매 사업	세입원 발굴	사업수입
경기 안산시		송전선로 공유수면 점용료 징수권 확보	세입원 발굴	재산임대수입	4,000,000
서울 강서구		신탁재산 채권 압류	체납액 징수	-	24,000
서울 노원구		전문성을 활용한 부동산 실거래 예상가격 제공으로 세외수입 증대	세입원 발굴	매각 수입	519,000
대구 동구		적극행정 실천으로 압류 싸 싸이! (상황별 맞춤형 체납처분(공매)으로 묵은 개발부담금 징수)	체납액 징수	-	-
경기 부천시		눈을 크게 뜨면 숨어 있는 도로점용 세외수입이 보여요	세입원 발굴	사용료	28,000
충북 증평군		좌구산 휴양랜드와 함께 커가는 증평 살림(林)	세입원 발굴	사용료	-
전북 김제시		신용카드 활용한 지출 확대로 세외수입 증대 효과	세입원 발굴	기타 수입	49,000
경북 포항시		도로점용료 통합시스템 구축을 통한 누락세원 발굴	세입원 발굴	사용료	-

이에 본 연구에서는 지방 자치 단체에서 재정 자립도를 높이기 위해 지방세와 세외 수입을 직접적으로 증대시키는 방안 이외의 정책 아이디어에 대해서 제안하려고 한다. 지방 자치 단체에서는 일반회계, 기타 특별회계, 공기업 특별회계 등을 제외하고 기금 및 출자, 출연기관 등을

통해서도 여러 가지 사업들을 진행하고 있다. 기금이나 출자, 출연기관의 본래의 목적 상으로는 최초로 출자를 한 이후에 독자적으로 운용될 수 있는 선순환 구조를 확보하여 사업을 진행해야 하지만, 대부분의 경우에 매년 일반회계 및 특별회계에서 추가적인 예산이 투입되고 있는 것이 현실이다. 본 연구에서는 이러한 기금 및 출자, 출연기관의 운용 현황에 대해서 살펴보고, 이를 효율적으로 운용하여 결과적으로 지방 자치 단체의 일반 및 특별 회계에서 기금 및 출자, 출연 기관으로 지원되는 재정을 줄여 간접적으로 재정 자립도를 향상시킬 수 있는 정책 아이디어를 제안하고자 한다. 먼저, 지방 자치 단체에서 운용하고 있는 기금 총액 중에서 매년 실제로 사용되지 않고 금고에 예치되어 있는 전체의 50~70%에 해당하는 금액에 대한 투자를 통해서 기금의 수익성을 높이는 방안을 제안한다. 지방 자치 단체에 여러 종류의 기금이 처음 도입되었던 시기에 비해 금리가 많이 낮아진 현재 예치금의 이자 수익만으로 기금을 운용할 수 없는 상황이기 때문에, 기금 운용을 통한 자체적인 수익 창출을 통해 지방 자치 단체의 일반 회계에 부담을 주지 않는 방향으로 나아가야 할 것이다. 은행 이자를 상회하는 수준(연간 5% 내외)의 수익률을 목표로 1) 통합 재정 기금의 예치금을 연기금투자권에 의뢰하는 방안 2) 예치금 중 일부(10% 내외)에 대해 지역 기업에 투자하는 펀드에 투자하는 방안 등을 제안한다. 두 번째로는, 지방 자치 단체 출자, 출연 기관 운영의 효율화를 통해 매년 지방 자치 단체의 예산에서 해당 기관들로 투입되는 예산을 절감하는 아이디어를 제안하고자 한다. 현재, 공적 사업을 수행하면서 흑자 전환에 성공한 '코리아경기도주식회사'의 사례를 모티브로 삼아, 지역 기업과의 공동 기술 개발을 통한 기술료 및 지식 재산권의 수익 창출을 하는 '중소기업기술연구원(가칭)' 설립을 제안한다. 본 기관은 지역 기업의 연구 개발 지원이라는 공적 사업을 수행하면서 이를 통해 얻어지는 기술에 대한 소유권을 통해 수익을 창출하는 일석 이조의 효과를 목표로 한다.

II. 연구 내용

II-1. 기금 투자를 통한 자주 자원 확충

지방 자치 단체의 기금은 특정한 행정 목적을 달성하기 위해서 지방 자치 단체에서 자체적으로 조성한 것으로 대표적으로 지역개발기금, 재난관리기금, 중소기업육성기금 등이 있다. 2006년에 제정된 지방자치단체 기금관리기본법에 의해 관리가 되고 있으며, 각각의 기금이 해당 지방 자치 단체의 조례에 근거를 두고 있다. 2019년 기준 전국 지방 자치 단체에 총 2403개, 총액 40조 8543억원에 달하는 기금이 조성되어 있다.

본 연구에서는 서울특별시, 부산광역시, 경기도 세 곳의 기금 현황에 대해 조사해 보았다. 각각 22, 18, 26개의 기금이 조성되어 있고, 재정투융자기금 혹은 통합관리기금이라는 이름을 가진 전체 기금 조성액들을 효율적으로 관리하는 계정이 포함되어 있다. 이는 2006년 지방자치

단체기금관리기본법이 제정될 때 지방 자치 단체에서 조성한 기금들을 효율적으로 관리하고, 잉여의 기금을 필요한 곳에 사용할 수 있도록 하기 위해 도입된 것이다. 즉, 해당 기금이 본 연구에서 제시하고자 하는 기금의 여유 자금을 투자 및 관리하는 역할을 수행하고 있는 것이다. 그러나 세 단체 중 부산광역시에서만 여러 기금들의 여유 재원을 통합관리기금에 예탁하여 이를 활용하고 있었다. 경기도의 경우에는 투자 목적의 예탁금 지출 항목이 지역개발기금에만 포함되어 있고, 이마저도 도 용자금으로 활용되고 있다. 서울의 경우에는 중소기업육성기금에서만 예탁금 지출 항목이 잡혀 있었다. 그리고 통합관리기금을 통해 재투자되는 항목들도 지방 자치 단체 내 일반회계나 특별회계로 재활용되거나 타 기금 계정에 대한 투자로 사용되고 있다.

표 5. 서울특별시, 경기도, 부산광역시 기금운용계획 중 예치금, 예수금, 예탁금, 펀드 투자 내역

(단위: 천원)

서울특별시		
예치금 지출		1,010,443,088
예탁금 지출		276,100,000
재정투융자기금		
교통사업특별회계 (교통관리계정)		245,900,000
중소기업육성기금 (투자계정)		30,200,000
예수금 수입		
재정투융자기금		48,900,000
교통사업특별회계 교통개선분담금계정		10,200,000
학교용지부담금 특별회계		8,500,000
중소기업육성기금 (투자계정)		
혁신성장펀드 재원마련을 위한 재투 차입금		30,200,000
펀드 투자		
중소기업육성기금 (투자계정)		
4차산업혁명펀드 출자		9,000,000
스마트시티펀드 출자		9,637,500
창업지원펀드 출자		1,005,000
재도전지원펀드 출자		8,325,000
서울바이오펀드 출자		9,330,000
문화콘텐츠산업펀드 출자		5,300,000
사회투자기금		
임팩트투자펀드 조합 출자금		1,000,000
경기도		
예치금 지출		2,411,239,211
예탁금 지출		106,000,000
지역개발기금		
예탁금 (도용자금)		106,000,000
펀드 투자		
사회적경제기금		
사회가치펀드운용 (용자)		4,000,000

부산광역시		
예치금 지출		279,045,585
예탁금 지출		322,500,000
통합관리기금		
일반회계 예탁금		140,000,000
지역개발기금		
2020년 지역개발기금 사업 용자		12,000,000
도시및주거환경정비기금		
통합관리기금 예탁		45,000,000
문화진흥기금		
통합관리기금 예탁		28,500,000
체육진흥기금		
통합관리기금 예탁금 (체육진흥계정)		13,500,000
통합관리기금 예탁금 (사업준비금계정)		1,500,000
자활기금		
통합관리기금 예탁금		1,574,230
식품진흥기금		
통합관리기금 예탁금		2,500,000
출산장려 및 양성평등기금		
통합관리기금 예탁금 (청소년육성계정)		1,500,000
중소기업육성기금		
통합관리기금 예탁금 (펀드투자계정)		1,000,000
투자진흥기금		
통합관리기금 예탁금		3,000,000
집단에너지시설기금		
통합관리기금 예탁금		12,000,000
남북교류협력기금		
통합관리기금 예탁금		1,500,000
환경보전기금		
통합관리기금 예탁금		1,500,000
예수금 수입		
통합관리기금		48,900,000
도시및주거환경정비기금		45,000,000
문화진흥기금 (문화진흥계정)		28,500,000
문화진흥기금 (영화영상진흥계정)		3,500,000
체육진흥기금 (체육진흥계정)		13,500,000
체육진흥기금 (경륜사업계정)		1,500,000
자활기금		2,000,000
식품진흥기금		2,500,000
출산장려및양성평등기금 (양성평등계정)		3,000,000
출산장려및양성평등기금 (출산장려계정)		7,000,000
출산장려및양성평등기금 (청소년육성계정)		1,500,000
환경보전기금		1,500,000
남북교류협력기금		1,500,000

	중소기업육성기금(중소기업육성계정)	43,500,000
	중소기업육성기금(펀드투자계정)	1,000,000
	투자진흥기금	3,000,000
	집단에너지시설기금	12,000,000
펀드 투자		
	중소기업육성기금	
	글로벌벤처 모태펀드 출자금	1,133,333
	BK6호 조선업 구조개선 투자조합 출자금	675,000
	이노폴리스 공공기술기반펀드 출자금	250,000
	케이그라운드 IP/기술사업화 제1호 투자조합 출자금	300,000
	SR 블루이코노미 투자조합 출자금	150,000

표 6. 2020년도 지방 자치 단체별 기금 수입 항목별 비중

(단위: 천원)

2020년도 기금운용계획 (수입)						
지역	전입금	용자금 회수	예탁금 원금회수	예치금 회수	이자 수입	기타 수입
서울특별시	222,001	424,268	131,271	1,486,844	57,370	78,921
	9.0%	17.3%	5.4%	60.7%	2.3%	3.2%
부산광역시	134,839	18,830	443,603	314,629	36,129	15,162
	11.3%	1.6%	37.3%	26.4%	3.0%	6.6%
경기도	295,344	337,130	96,093	3,544,206	66,433	10,148
	6.3%	7.2%	2.0%	75.4%	1.4%	0.2%

정리하면, 현재 지방 자치 단체의 기금의 여유 자원들은 상당수의 비율이 예치금의 형태로 금고 안에 보관되어 있고, 일부 예탁금의 형태로 활용되고 있는 항목들도 지방 자치 단체 내 일반회계나 특별회계 혹은 타 기금 계정의 사업비로 활용되고 있기 때문에, 은행 이자 수익 이외의 투자적 성격은 띠고 있지 않다고 볼 수 있다.

본 연구에서는 이러한 지방 자치 단체 기금의 여유 자원을 연기금의 형태로 투자하는 것을 제안하고자 한다.

- ① 지방 자치 단체 내 투자 목적의 연기금 신설 기금 운영위원회 조성 (조례 제정)
- ② 지방 자치 단체 기금별 예치금 총액의 50%를 초기 투자 금액으로 설정
- ③ 기금 운영위원회의 포트폴리오에 따른 투자 집행
- ④ 각 계정별로 수익을 기금 운용 재원으로 활용

지방 자치 단체별로 차이는 있지만, 현재 기금을 통해서 수행하고 있는 사업을 위해 기금의 연간 총 수입의 6~12% 정도를 일반회계 및 특별회계의 전입금으로 충당하고 있다. 기금 총액 대비 50% 이상의 규모로 쓰임새 없이 예치되고 있는 재원을 적절한 투자를 통해 은행 이자 이상의 수익률을 올릴 수 있다면, 기금의 독립성이 증진될 것이며 나아가서 지방 재정 자립도 향

상에도 도움이 될 것이다.

제안하고자 하는 연기금의 투자 포트폴리오는 큰 규모의 연기금을 운용하고 있는 다양한 선행 모델들을 참고할 수 있다. 하기 표 7에서 정부 기금 대부분을 위탁받아 운용하고 있는 연기금투자자의 대표 상품의 투자 포트폴리오와 국민연금의 투자 포트폴리오를 명시하였다. 기금을 통한 투자 활동이 어느 정도 정착된다면 이를 통해서 상대적으로 위험 자산이라고 할 수 있는 지역 기업에 대한 투자로까지 발전하는 것을 생각해볼 수 있다. 현재도, 표 5를 통해 지방 자치단체별 지역 기업에 투자하는 펀드에 대한 출자가 꾸준히 이루어지고 있는 것을 확인할 수 있다. 하지만, 이러한 투자는 중소기업육성기금과 같은 특정 기금에서 목적성을 가지고 일반회계에서의 전입금을 바탕으로 이루어지는 것이 대부분이다. 지역 기업에 대한 투자를 기금의 포트폴리오에 포함시켜서 안정적인 수익 구조를 구축한다면, 지역 경제 활성화 및 지방 재정 자립도 향상의 두 마리 토끼를 동시에 잡는 효과를 가져올 수 있을 것이다.

표 7. 연기금투자자 대표 상품 정보

상품명	운용 전략	17년도 수익률
연기금통합국공채채권02	국채, 통안채권, 지방채, 특수채 등의 국공채 및 은행채, 금융채 등 신용등급 AA- 이상 채권 70% 이상과 A1이상 CP등 어음 30% 이하 및 기타 MMF 및 단기금융상품에 투자하는 채권형 투자신탁의 수익증권에 대부분의 자산을 투자	0.68%
투자물통합채국공채채권10	국공채 70% 이상, 회사채(은행채 포함) 30% 이하로 포트폴리오 구성. 크레딧 투자는 AA-이상 우량등급 채권투자로 신용위험 축소 및 수익률 제고. 안정적 운용이 가능한 규모 유지를 위해 여러 기금이 동시에 투자하는 펀드로 설정	0.77%
연기금단기통합MMF	국채, 통안증권, 정부보증채, 지방채, 정부투자기관 발행 채권, 은행채 등 국공채와 정부투자기관 등 발행 CP, CD, CALL, 예금 등 유동성자산 및 기업어음에 투자하는 단기금융집합투자기구의 수익증권 대부분의 자산을 투자	1.36%
연기금통합MMF2	국채, 통안증권, 정부보증채, 지방채, 정부투자기관 발행 채권, 은행채 등 국공채와 CD, CP, CALL, 예금 등 유동성자산 및 기업어음에 투자	1.36%
연기금통합주식14	아래의 자산에 투자하는 인덱스형 수익증권 - 주식 : 60% 이상, 채권 : 40% 이하 - 주식 및 채권 장내파생상품 : 파생상품매매에 따른 위험평가액이 자산총액의 10% 이하 - 기타 MMF 및 단기금융상품 등에 투자 가능	26.95%

표 8. 국민연금 투자 포트폴리오

구분	국내주식	해외주식	국내채권	해외채권	대체투자	사모투자	부동산	인프라	헤지펀드
2020년말	17.3%	22.3%	41.9%	5.5%	13.0%	4.1%	5.1%	3.3%	0.5%
2021년말	16.8%	25.1%	37.9%	7.0%	13.2%	4.4%	5.0%	3.3%	0.5%

II-2. 지방 자치 단체 출연 중소기업기술연구원 운용

지방 자치 단체는 앞서 언급한 기금 이외에도 출자, 출연기관을 통해서 공적 사업을 수행한다. 출자 기관은 지방 자치 단체가 출자하여 설립하고 그 기관의 지분을 소유하고 있는 경우를 의미하고, 출연 기관은 지방 자치 단체가 출연하여 설립한 이후 독자적으로 운영되는 기관을 의미한다. 2020년 기준 출자 기관 100개, 출연 기관 671개가 운영되고 있고, 이들 기관들은 주로 공공의 영역에 해당하는 정책 연구 기관, 문화 예술 기관, 체육 시설 등을 포함하고 있다.

원론적으로는 해당 기관들이 설립 당시 지방 자치 단체로부터의 출자, 출연 이후에 독자적인 수익 구조를 가지고 운영될 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이나, 공적 사업의 특성 상 뚜렷한 수익 모델을 갖추고 있지 않은 경우가 더 많아서, 매년 지방 자치 단체의 일반 및 특별 회계에서 전입되는 금액이 각 기관들의 주요 수입원인 경우가 많다. 2019년 기준 서울특별시의 출자, 출연기관들 중 일부 기관에 대해 당해 수입 총액 대비 출연금(국비, 시·도비) 비중을 조사해 본 결과 기관의 성격에 따라 적게는 10%, 많게는 80%까지 차지하는 기관도 있었다. 즉, 지방 자치 단체 출자, 출연 기관의 운영은 전적으로 지속적인 공공 재정에 기반하여 이루어지고 있다고 해도 무방하다.

표 9. 2019년 서울특별시 출자, 출연기관 수입 및 출연금

(단위: 백만원)

기관명	당해 수입	출연금	출연금 비중
서울의료원	163,125	19,841	12.2%
서울연구원	38,486	29,844	77.5%
서울산업진흥원	156,947	53,048	33.8%
서울신용보증재단	47,387	9,000	19.0%
세종문화회관	59,022	32,830	55.6%
서울여성가족재단	85,032	8,901	10.5%
서울문화재단	133,288	50,057	37.6%
서울시립교향악단	17,403	13,626	78.3%

본 연구에서는 이와 같이 지방 자치 단체를 대신하여 공적 사업을 수행하고 있는 출자, 출연 기관의 수익성을 높여 자체적인 자원 조달이 가능한 모델을 수립하여, 결과적으로 지방 자치 단체의 예산 절감 효과를 유발하여 재정 자립도를 향상시키는 방향의 제안을 하려고 한다. 2016년도에 경기도에서 출자하여 설립한 '코리아경기도주식회사 (이하 경기도주식회사)'는 본 연구에서 제안하고자 하는 선순환 구조를 갖추고 있는 사례로 파악된다. 경기도주식회사는 경기도를 비롯해 경기중소기업 연합회 등 다양한 지역 경제 단체들이 공동으로 출자하여 설립하였고, 2019년 기준 매출액 100억을 달성 및 설립 이후 최초 흑자 전환에 성공하여 경기도로부터 추가적인 재정 지원을 받지 않고 독자적으로 운영되는 모델을 구축하고 있다. 경기도주식회

사는 중소기업의 온,오프라인 판로를 지원, 홈쇼핑 방송지원 사업, 그리고 지역 맘카페와 연계하여 중소기업의 제품을 매칭해주는 등의 지역 내 유통 플랫폼의 역할을 주로 하고 있다. 특히, 2019년도부터 실시한 맘카페 연계 제품 매칭 사업에서 사용자 및 공급자의 뜨거운 호응을 얻어 플랫폼의 수익이 크게 개선되었고, 앞서 언급한 100억 매출 및 흑자 전환을 달성할 수 있게 되었다. 현재는 경기도에서 준비하고 있는 '경기도 공공배달앱 배달특급'의 시행사 역할을 맡고 있다. 지역 경제의 유통 플랫폼, 공공 배달앱과 같이 공적인 영역의 사업을 수행하면서 수익성까지 동시에 갖추고 있는 사업 모델을 더욱 발굴하여 출자, 출연기관들을 운영한다면 지방 자치단체의 재정 자립도에도 큰 도움이 될 것이다.

표 10. 코리아경기도주식회사 사업 종류 및 현황

사업명	사업 내용 및 관련 링크
중소기업 온, 오프라인 판로지원	경기도주식회사 매출 신장세 '눈부서'(2019.11.27) http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20191127000571
홈쇼핑 방송지원 사업	
중소기업 미디어커머스 홍보 지원사업	
우수상품 디자인 개선 사업	
맘카페 연계 홍보 지원 사업	맘카페 연합-경기도주식회사 '맘이 간다' 홍보에 중소기업 제품 '인기'(2019.05.10) http://www.newspk.kr/news/articleView.html?idxno=156322
공정무역 활성화 지원사업	경기 공정무역 포트나잇 및 커뮤니티 지원 경기도 로컬 페어트레이드 제품 출시
개성공단 입주기업 판로 지원 사업	개성공단 기업 온,오프라인 홍보 지원 개성공단 홈페이지 유지보수 및 자사몰 운영지원
산학협력 지원사업	영상전문대학과 연계하여 중소기업 제품 홍보 영상 제작 사업 참여 대학 마케팅 학과와 연계해 중소기업 제품 홍보 영상 마케팅
중소기업 해외 유통망 진출 지원	경기도주식회사, 도내 중소기업 대상 해외 판로 지원 나서 (2020.10.23) http://www.vision21.kr/news/section.html?sec_no=4
청년기업 판로 지원	경기도, 청년기업에 날개단다.. 온라인 판로지원 참여 기업 모집 (2020.08.04) http://www.vision21.kr/news/article.html?no=104810
공공배달 플랫폼 (배달특급) 운영	경기도 '배달특급' 출시 일주일만에 효과 확인 (2020.12.08) https://www.news1.kr/articles/?4142795

본 연구에서는 위와 같이 ① 공적 사업을 수행하면서 ② 자체 운영할 수 있는 수준의 수익 모델을 갖추고 있는 지방 자치 단체 출자, 출연기관의 모델 중 하나로 '중소기업기술연구원(가칭)'을 제안하려고 한다. 현재도 아주 많은 지방 자치 단체 출연 연구기관들이 존재하지만, 그 중에서 과학, 산업기술의 연구와 관련된 기관의 수는 많지 않다. 서울시에서 운영하는 서울기술연구원, 부산시에서 운영하는 부산산업과학혁신원 등의 기관들이 있지만 이들 기관은 주로 특

정 분야의 과학 기술에 대한 저작물 혹은 과학기술정책에 대한 연구 등을 수행하는 데에 초점이 맞추어져 있다. 그에 반해 경기도에서 운영하고 있는 차세대융합기술연구원 (이하 융기원)은 다양한 분야에 대한 원천기술 연구와 더불어 지역 내 기업들과의 연계 사업을 활발하게 수행하고 있는 유일한 기관이다.

융기원은 2008년에 설립된 이후, 2018년에 경기도와 서울대학교에서 합작 출연한 법인으로 재출범하여 운영되고 있으며, 2019년 기준 98건, 총액 141억 규모의 연구 과제를 수행하고 있고, 그 결과물로 연간 100건 안팎의 SCI급 논문과 20건 안팎의 특허 실적을 올리고 있다. 연구 분야도 재료, 에너지, 자율주행, 블록 체인, 스마트시티, AI 등의 대부분의 과학 기술 분야를 아우르고 있는 종합적인 과학기술연구원이라고 할 수 있다. 차세대융합기술원은 지역 내 창업 기업 및 중소 기업과도 연계하여 다양한 사업을 수행하고 있다. 창업 인프라 지원, 멘토링, 엑셀러레이팅 등으로 대표되는 창업 지원 사업을 통해서 2016년~2019년 3년 동안 약 171개의 스타트업 기업을 배출하였다. 또한, 도내 중소기업들이 필요로 하는 연구개발을 수행하기 위해 ‘중소기업 공동연구개발’, ‘경기도 기술개발 사업’ 등을 수행하고, 연구원 캠퍼스 내 32개의 기업이 입주하여 연구 개발을 함께 수행하고 있으며, 2020년 10월에는 앤시스코리아와 자율주행과 관련된 공동연구 협약을 맺기도 하였다. 그러나, 2019년까지 시행된 중소기업 기술개발 지원 정책들의 예산 수준은 상기 언급한 두 개의 사업 예산을 합쳐서 10억 정도로 370억에 달하는 전체 예산에 비해 아주 낮은 비중을 차지하고 있었다. 2019년에 있었던 일본의 수출 규제에 대한 대응책으로 2020년부터 시작된 소재,부품,장비 산업 자립화 연구지원사업의 예산이 100억으로 책정되고 도내 중소기업들의 수요에 따라 총 17개 과제, 40개 기관 (기업 21, 대학 10, 연구원 9)에 60억의 연구비가 지원되었고, 공용 실험 장비 및 분석 장비 (핵자기공명분석기, 집속이온빔전자현미경 등)를 사용할 수 있는 중앙분석실 및 공용연구실이 구축되었다. 본 사업의 효과에 대해서는 조금 더 경과를 지켜본 뒤에 판단해야 하겠지만 지역 내 중소기업과의 연계와 관련된 사업의 예산이 크게 증가했다는 측면에서 의미를 찾을 수 있다.

표 11. 2020년 차세대융합기술연구원 중소기업 지원 정책

사업명	예산 (억원)	자체 예산
중소기업 공동 연구 사업	6	자체 예산
경기도 기술개발 사업	4.65	도비
소재, 부품, 장비 산업 자립화 연구지원사업	100	도비
수요연계형 연구개발 과제 지원	60	
중앙분석실 및 공용연구실 구축,운영	29	
연구사업단 구성 및 운영	11	

○ 조직 운영 계획 (*본부급 단위로 별도 운영함)

- 인 력 : 정규인력(10명), 기간제(14명), 전문가 그룹 활용 예정
- 조직도

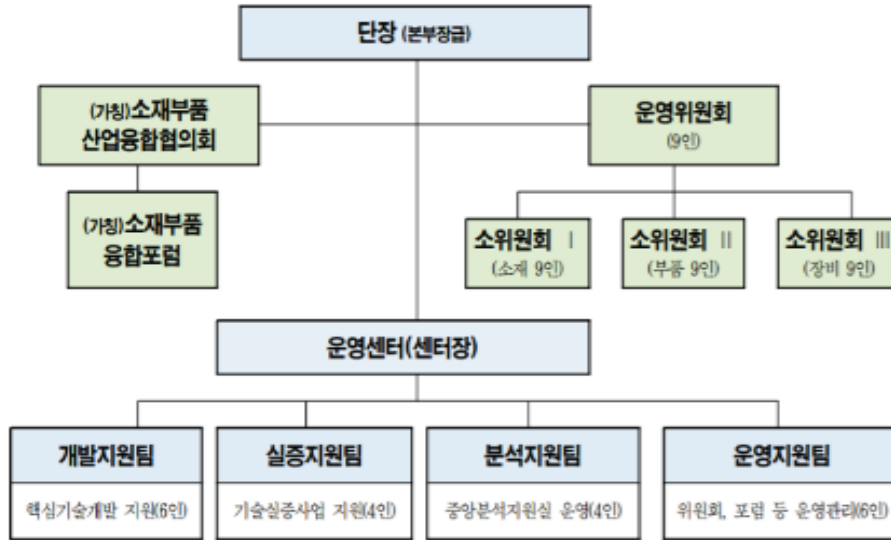


그림 3. 소재,부품,장비 자립화 연구지원사업 조직도

용기원의 수입은 경기도에서 지원받는 출연금과 국책 과제를 수행하면서 수주하는 연구비가 대부분을 차지한다. 이외에는 연구원 캠퍼스 내 공간의 임대 수입, 이자 수입 등이 있다. 본 연구에서는 현재 용기원에서 수행하고 있는 소재, 부품, 장비 자립화 지원사업과 유사한 공적 역할을 수행하면서 동시에 자체적인 사업 수입을 확보할 수 있는 운영 모델을 제안하려고 한다.

표 12. 중소기업기술연구원 운영안 및 개념도

	차세대융합기술연구원	중소기업기술연구원 (가칭)
위치	수원 광고	경기도 내 산업단지마다 (파주, 안산, 평택 등)
지원 형태	연구 계획 심사 à 연구비 지원	기업 인력을 연구원으로 파견 후 공동연구 수행
수익 모델	無	개발 완료된 기술에 대한 권리를 기업과 연구원에서 공동 소유 à 기술료 수입 발생
장점	기존 인프라 활용 가능	연구 인프라가 없는 기업의 경우에도 연구 개발 참여 가능, 연구 지원 성과 관리 용이
단점	수익 모델 無, 연구 지원 성과 관리 難	기업의 개발 기술에 대한 로열티 지분 감소

상기 운영 방안 및 개념도에서 기술한 것과 같이 중소기업기술연구원의 차별성은 ① 경기도 내 산업단지별로 접근성이 높은 기술원의 분원을 설립한다. ② 기술 개발은 중소기업 인력의 파견 형태로 연구원 내 인프라를 통해 이루어진다. ③ 개발된 기술에 대한 지식재산권 등의 소유권을 기업과 연구원이 함께 가져, 이를 통한 기술료 수입을 확보한다. 현재, 상당한 금액의

도비가 투입되고 있는 용기원의 소재,부품,장비 산업화 자립 지원사업의 규모를 고려할 때, 이와 유사한 지역 중소기업에 대한 연구 개발 지원 사업을 수행함과 동시에 기관 자체의 수익 모델을 추가로 확보할 수 있다면 해당 기관의 자립성, 나아가 해당 지방 자치 단체의 재정 자립도의 상향에도 기여할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 결론 및 향후 계획

본 연구에서는 지방 자치 단체의 재정 자립도를 높이기 위한 작은 아이디어를 제시하였다. 지방 자치 단체의 세입 항목들 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 지방세이다. 그러나, 지방세는 주요 항목들이 자산 가격과 연관이 있거나, 혹은 국세 대비 비율이 정해져 있어서 지방 자치 단체의 자체적인 정책을 통해 이를 상향하는 정책 아이디어를 내는 것은 쉽지 않다. 또 다른 주요 자주 재원인 세외 수입의 경우에도 임시적 세외 수입 항목인 재산 매각 수입이 큰 비중을 차지하고 있는 경우가 많고, 사용료나 사업 수입과 같은 항목들 또한 자주 재원의 측면에서 거 뒤떨어지고 있다기보다는 지방 자치 단체에서 수행하고 있는 사업에 대한 부수적인 수입의 측면이 강하다.

이에 본 연구에서는 직접적인 세입 항목인 지방세나 세외 수입이 아닌 지방 자치 단체에서 운영하는 기금 및 출자, 출연 기관의 자립도를 높여서 지방 자치 단체의 연간 예산을 절감하는 방향으로 재정 자립도를 높이는 정책 아이디어를 제시하였다. 첫 번째로는 기금 총액 중 은행 금고에 예치되어 이자 수익을 올리는 데에 사용되고 있는 50%~70% 정도에 달하는 기금을 연 기금 투자물에 의뢰하여 이자 이상의 수익을 일정하게 올리는 안전 투자를 실시하자는 것과 이에 더불어 지역 기업 활성화를 도모할 수 있는 펀드에 대한 투자를 늘리자는 아이디어를 제시하였다. 두 번째로는 지방 자치 단체 출자, 출연 기관으로써 적정한 수익 모델을 창출하여 독립적으로 운영되고 있는 코리아경기도주식회사의 사례에 영감을 얻어서, 지방 자치 단체가 직접 운영하는 중소기업기술연구원을 설립하여 지역 내 중소기업들의 기술 개발을 지원함과 동시에 이에 대한 결과물인 개발된 기술에 대한 로열티 및 판매 수익을 연구원에서 확보하는 방식을 제안하였다.

향후, 새움정책연구소에서는 상기 제안하는 두 가지 지방 재정 확충안에 대한 관련 실무자들의 의견을 반영하고, 이를 조금 더 현실화할 수 있도록 보완 및 수정을 진행할 계획이다. 그리고, 지방 자치 단체가 운영하는 기관의 재정적 효율성을 높여서 지방 재정의 자립도를 높여나간다는 방향에 맞추어 상기 제안하는 아이디어 이외의 추가적인 방안에 대해서도 연구를 이어 나갈 계획이다.

2

음식물류 폐기물의 자원화를 통한 지자체 예산 절감 방안 구축

김동환
신윤균
박운구

음식물류 폐기물의 자원화를 통한

지자체 예산 절감 방안 구축

김동환(제천시 환경연합회장)

신윤균(에코플랜 대표)

박운구(건국대학교 교육공학과)

차 례

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구의 내용
3. 연구의 범위 와 방법

II. 이론적 배경

1. 음식물류 폐기물 의 개념
2. 음식물류 폐기물 처리 현황 및 방법
3. 음식물류 폐기물의 자원화
4. 지방자치단체 환경예산

III. 연구 방법

1. 연구 분석 틀
2. 자료수집 방법

IV. 연구 결과 및 고찰

1. 제천시 음식물류 폐기물 처리 비용 조사 결과
2. 비교 집단의 음식물류 폐기물 처리 비용 조사 결과
3. 제천시 음식물류 폐기물 설치 시 예산 절감 기대효과

V. 결론 및 정책적 대안

참 고 문 헌

음식물류 폐기물의 자원화를 통한

지자체 예산 절감 방안 구축

김 동 환 (제천시 환경연합회)

1. 서 론

1. 연구의 필요성 및 목적

음식물 쓰레기는 시장 유통과정, 가정, 음식점 등에서 조리과정 중 다양한 식품을 다듬고 버리는 식품 쓰레기, 먹고 남긴 음식물 찌꺼기 등을 보관하였다가 버리는 음식폐기물 등을 말한다. 이러한 음식물 쓰레기는 1995년 이후 시행된 쓰레기 종량제 이후 생활쓰레기 발생이 줄고, 재활용량은 늘어나는 등, 생활 쓰레기관리에 있어서 많은 변화가 나타났으나 음식물 쓰레기는 발생량이 줄지 않고 유용하고 재생산이 가능한 자원임에도 불구하고 자원화에 기술적, 경제적 및 생산품의 적절한 활용 측면에서 매우 어려움을 겪고 있는 실정이다.

이러한 현실에서 정부에서는 음식물 쓰레기로 인한 자원 낭비와 환경오염을 줄이기 위하여 환경부와 농림부, 보건복지부가 공동으로 “음식물 쓰레기 감량화 기본 계획(98 ~02)”을 수립 추진하였다. 그 결과 2005년 말에 243개 시설에서 하루 13,088t/일을 처리할 수 있는 규모로 증가 경향을 보였다. 그 이후 현재까지 큰 변화 없이 각종 자원화 시설에서 생산되는 음식물 자원화 제품은 품질 문제와 수요처 확보에 있어서 많은 어려움을 겪고 있으며 음식물 쓰레기 자원화 정책 추진에 많은 어려움을 겪고 있다. 특히 2005년 이후 시 단위 이상 지역에서 음식물 쓰레기의 직·매립 금지가 시행되고 있으나 많은 언론 보도를 통해서 여전히 직·매립을 하고 있는 실정으로 나타나고 있다. 2019년 하반기에 발생한 아프리카 돼지 열병과 조류 독감 등의 발생 원인으로 규명되기도 하였다. 이에 대한 각 지자체 들은 충분한 대비책을 마련하지 못하고 있다. 이러한 현실에서 2020년 5월 음식물류 폐기물 감량기 설치·운영 가이드 라인을 발표하였다. 음식물류 폐기물 감량기는 기계적, 열적, 화학적 및 생물학적 처리 과정 등을 통해 음식물류 폐기물 발효, 건조, 탈수 등의 방법으로 감량하는 시설 및 장치를 의미한다(환경부, 2020). 가이드라인으로 배출자 범위 및 의무사항은 세 부분으로 구분한다. 다량배출 사업장 규모 미만으로 일반 가정 및 소규모 사업장(200㎡ 미만), 다량배출 사업장(사업장 200㎡ 이상), 사업장폐기물 배출자 등으로 규정하고 있다(환경부,2020). 가이드라인에 따르면 음식물쓰레기를 단순한 폐기물로 보는 것이 아니라 자원으로 재탄생하여 새로운 산업으로 성장할 수 있는 것으로 보고 있다.

본 연구에서는 2020년 발표한 환경부 가이드라인에 선정된 음식물류 폐기물 감량기 중 발효 건조방식을 설치하여 운영하고 있는 곳의 운영사례를 통한 경비 절감효과 와 현행 지자체별로 음식물 처리비용과의 비교·분석을 통하여 환경부 가이드라인에 설치된 음식물폐기물 감량기 도입 시 지자체에서의 음식물처리비용이 얼마만큼의 예산이 절감이 되는 가에 대하여 조사 예측을 연구하고자 한다. 더불어 음식물 감량화기에서 발생하는 자원 재생산된 퇴비를 실제로 사용한 농가들의 농업생산력이 얼마나 증가하고 있으며 이를 활용한 농가 소득증대에 영향을 주었는가에 대한 연구를 하고자 한다.

2. 연구의 내용

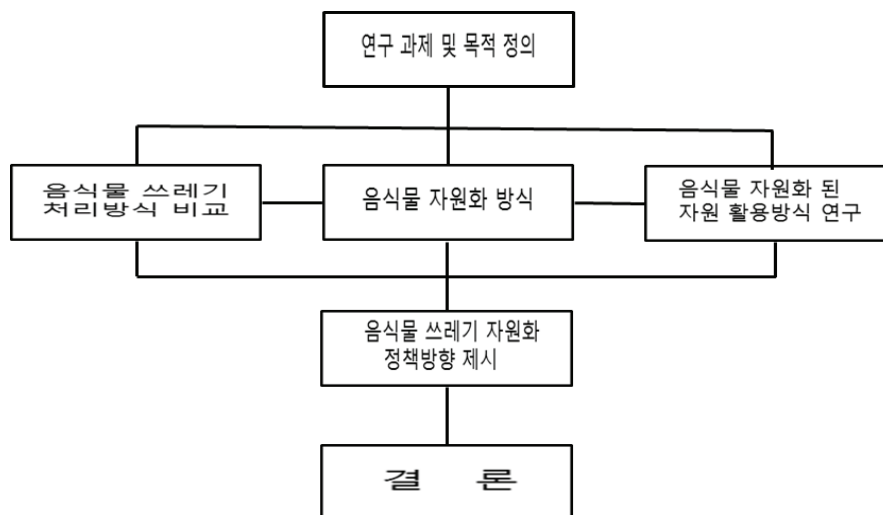
본 연구를 위하여 조사 대상으로 공동주택에서 도입 실시하고 있는 음식물류 폐기물 감량화기 설치하여 운영하는 공동주택의 음식물 처리 비용과의 현행 지자체가 운영하고 있는 처리 방식과 비교 분석을 통하여 예산 절감 효과를 분석하는 것으로서 연구 내용과 분석 방법을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 현행 음식물 쓰레기처리 방식과 음식물 감량화기 도입방식과의 비교·분석 한다.

둘째, 음식물 자원화방식을 조사한다.

셋째, 음식물 처리로 발생한 자원화를 활용 방식을 연구한다.

이상의 연구 결과를 통하여 현행 실시하는 각 지자체별 음식물처리 비용에 대한 예산 절감에 대한 정책적 대안을 제시하여 보고자 한다. 연구 내용을 도식 하면 아래와 같다.



〈그림 1-1〉 연구 내용 절차

3. 연구의 범위 와 방법

음식물류 폐기물 처리 문제는 중앙정부 및 각 지방자치 단체의 문제가 아니다. 매일 배출되는 음식물류 폐기물 처리 문제와 자원화는 모든 국민들이 해결해야 할 과제이다. 따라서 본 연구에서는 음식물류 폐기물 처리 시설현황을 파악해 보고 도·농 복합도시인 충청북도 제천시의 음식물류 폐기물 처리 자원화 시설 운영과 음식물류 폐기물 자원화 현황을 파악하여 자원 재활용과 자치단체 예산 절감 방안을 제시하여 보고자 한다. 본 연구는 관련 연구 논문과 문헌 및 학술자료를 참조하며, 환경부 및 공공기관 연구소 통계자료 및 법령, 제도 등 발간 자료를 참조한다.

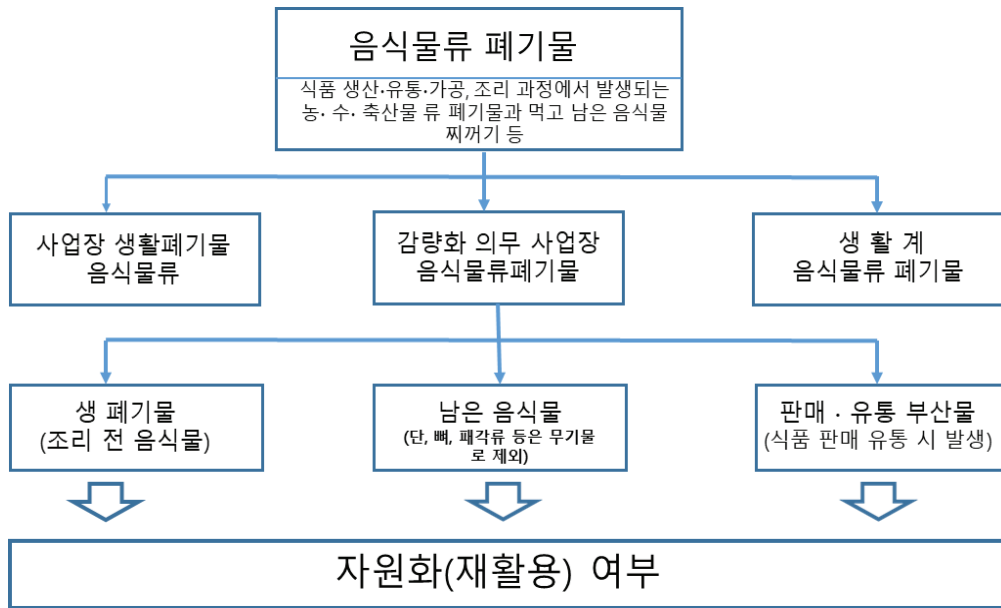
환경과 경제적 측면을 고려하여 장기적, 체계적, 지속적인 음식물류 폐기물 자원화 방안을 검토하고자 한다. 또한 2019년 환경부 통계 자료를 바탕으로 음식물류 폐기물의 운영 상태와 문제점 개선 사항을 참고자료로 활용한다. 이를 토대로 음식물류 폐기물 자원화 시설의 운영상 문제점을 파악하고 개선 방안을 찾아보고, 본 연구 음식물류 폐기물 자원화가 지방자치 단체의 예산 절감의 효과를 정책적으로 제안하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 음식물류 폐기물 의 개념

현행 법체계 내에서 음식물류 폐기물로서 정의하는 것은 음식물 쓰레기의 발생 단계, 발생지점, 자원화 폐기물이라하고, 자원화방법, 자원화 제품의 용도에 따라 다양한 용어가 사용된다. 조리 전에 각종 식료품을 가공하는 과정에서 발생하는 것을 폐기물이라고 하고, 요리과정을 거쳐 먹고 나긴 것, 또는 보관과정에서 부패하여 버리는 것을 음식물찌꺼기는 사료 관리법에 근거하여 사료화를 전제로 분리 수거되어 반입되는 것을 남은 음식물, 수분 함유 정도에 따라서 젓은 쓰레기 등으로 분류한다(장윤희, 2010).

폐기물관리법에 검사기준 및 규제기준을 설정하면서 타 관계기준과의 통일성을 기하기 위하여 폐기물이라는 법적 용어를 이용하여 “음식물류 폐기물”이라는 용어로 명문화 하였다. 음식물류 폐기물에 대한 용어는 폐기물관리법(음식물류 폐기물의 수집·운반 및 재활용 촉진을 위한 조례 준칙 제 2조 1항)과 사료관리법(사료관리법시행규칙 별표2 제24호 및 별초4)상의 법체계 내에 준하여 정의 내리고 있다. 폐기물 관리법상에는 ‘식품의 생산·유통·가공·조리 과정에서 발생하는 농·수·축산물류 폐기물과 먹고 「남은 음식물」 이란 용어를 상용하여 ‘식품의 판매·유통 과정에서 버려지는 음식물, 가정·식당 등 조리과정에서 식품을 다듬고 버리는 음식물, 먹고 남긴 음식물 및 식품을 보관했다가 유통기간 경과로 그냥 버려지는 음식물등’으로 정의 내리고 있다. 이를 간단히 도식화 하면 다음과 같다.



〈그림 II- 1〉 음식물류 폐기물 범위와 정의

2. 음식물류 폐기물 처리 현황 및 방법

1) 음식물류 폐기물 처리 현황

음식물류 폐기물의 처리 방법에는 매립과 소각에 의한 방법, 자원화 시설에 의한 사료화·퇴비화 방법, 혐기성 소화 방식 및 에너지화 및 기타 처리 방법 등으로 분류하고 있다. 종전에 우리나라의 음식물류 폐기물의 처리방법은 대부분 매립에 의존하였다. 그러나 2013년부터 자원화 시설이 증가하면서 최근에는 하수병합 등을 통한 바이오가스방식이 크게 늘고 있는 것으로 나타났다(홍용표 외3인, 2016). 일부 지방자치단체는 2013년 1월부터 음폐수의 해양배출 금지 이후 음식물류 폐기물의 안정적인 처리를 위해 공공처리시설 확충을 적극적으로 추진하고 있는 것으로 나타났다(홍용표 외 3인, 2016).

전국지자체 별 음식물류 폐기물 처리시설 현황을 아래 〈표 II-1〉 음식물류 폐기물처리 시설·운영현황을 살펴보면 2015년도는 2014년도 대비 69개로 약 28% 증가하였고 206년도는 2015년 대비 32개로 약 10% 증가한 것으로 나타나고 있다. 〈표 II-1〉에서 살펴보면 2014년 대비 2016년 사료화 시설은 83개 증가, 혐기성분해시설은 10개 증가로 증가 폭이 두드러지게 나타나고 있다. 이러한 현상은 사료화 시설이 새로 설치 되는 것 보다는 악취, 음폐수 등이 발생으로 인한 민원 발생으로 인해 기존 지자체 별로 설치된 민간 소규모 사료화 시설에 대해 음식물류 폐기물처리 시설에 대한 설치검사 시행 등 규제 강화로 기존 시설이 제도로 편입되면서 수치가 증가한 것으로 보인다. 최근에는 각 지자체 별로 음·폐수 발생량 감소, 바이오 가스생

산, 하수병합처리 등을 위해 혐기성 분해시설을 신축하고 있는 것에 기인한 것으로 보인다.

〈표 II-1〉 음식물류 폐기물처리 시설·운영현황

(환경부, 2017)

시설주체		계	사료화	퇴비화	혐기성 분해	감량화	기타 (생석회)	부속토
'14	계	245	121	80	13	28	2	1
	공공시설	105	24	44	13	23	0	1
	민간시설	140	97	36	0	5	2	0
'15	계	314	180	78	22	28	5	1
	공공시설	106	23	41	19	22	0	1
	민간시설	208	157	37	3	6	5	0
'16	계	346	204	78	23	36	4	1
	공공시설	111	23	39	20	28	0	1
	민간시설	235	181	39	3	8	4	0

시설용량별 음식물류 폐기물 처리시설 설치 운영을 살펴보면 〈표 II-2〉에 나타난 것과 같이 '14년도 대비 '15년도에 소폭 증가 추세에 있으며 혐기성분해 시설증가를 볼 수 있다. 각 지자체에서는 폐기물에 대한 인식 전환, 자원화 요구 증가 및 신공법 개발로 인해 문제가 되는 음폐수 발생량을 최소화 할 수 있고 바이오 가스를 생산 할 수 있는 혐기성 분해시설에 대한 신축이 증가하고 있는 것을 현장에서 설치 검사 하면서 볼 수 있다. 혐기성 분해의 경우 시설 설치 및 운영에 드는 비용이 크고 시설 관리에 전문인력이 필요하기 때문에 민간에서보다는 대규모 음식물처리하는 지자체에서 설치하는 경우가 많다.

〈표 II-2〉 시설용량별 음식물류 폐기물 처리시설 설치·운영 현황

(환경부, 2017)

구 분		계	시설용량	
			30톤/ 일 이상	30톤/일 미만
'14	계	245	170	75
	공공시설	105	65	40
	민간시설	140	105	35
'15	계	314	172	142
	공공시설	106	68	38
	민간시설	208	104	104
'16	계	346	179	167
	공공시설	111	72	39
	민간시설	235	107	128

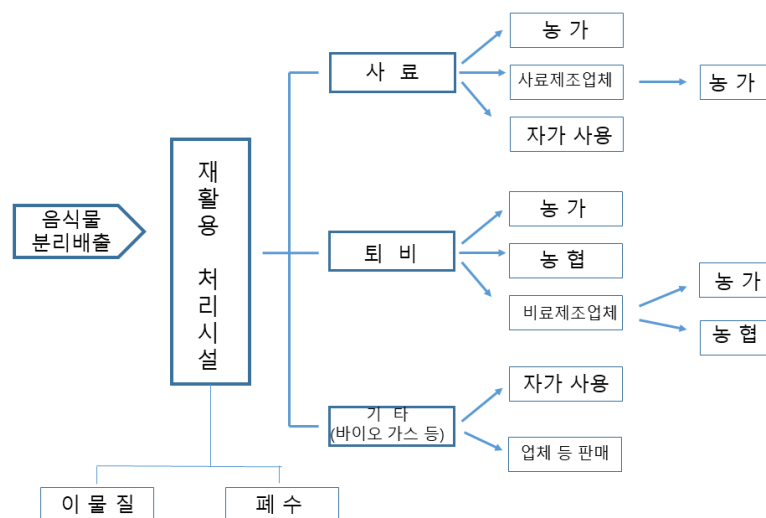
이상의 음식물류 폐기물 처리현황을 살펴본 결과 음식물류 폐기물 시설이 년도 별로 증가하는 추세를 보이고 있으며 공공시설, 민간시설 모두 증가하는 추세를 보인다. 자원화 시설이 늘

어난 이유는 소규모 개인농장(닭, 돼지농장 등)이 음식물류 폐기물 자원업체로 전환된다는데 따른 분석으로 보인다. 공공시설의 증가는 하수병합 등을 통한 바이오가스방식이 크게 늘어나고 있는 것이다. 따라서 본 연구에서는 음식물 자원화 중 혐기성 시설을 통한 바이오 가스 생산보다는 음식물 자원화의 퇴비화에 주안점을 두고 있다.

2) 음식물류 폐기물 처리 방법

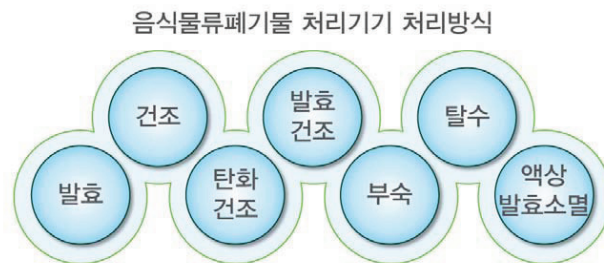
폐기물 관리법에서는 각 지자체별 수집·운반 및 재활용촉진을 위한 조례준칙에 음식물폐기물과 관련된 각종 사항에 대한 구체적인 정의를 정하여 하도록 명시되어 있으며 각 지자체에서는 대부분 환경부의 정의를 사용하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 재활용 용도를 사료, 퇴비, 연료로 정하여 다양한 자원화 및 처리방법을 적용하도록 유도하고 있으며 연료사용이라는 관점에서는 법으로 정하는 처리과정을 거쳐 소각까지도 가능한 것으로 명시하고 있다. 현재 다양한 자원화방법을 전제로 폐기물 관리법의 정의와 사료화를 전제로 한 사료관리법의 정의가 음식물류폐기물을 나타내는 방법으로 사용되고 있기 때문에 음식물류폐기물에 대한 용어 정의는 농림부와 환경부의 안을 통일하여 재정립이 필요하다. 현재 우리나라는 유사한 환경을 가지고 있는 음식물류폐기물에 대한 정책을 우리나라와 유사한 일본의 사례를 적절히 반영하고 현실적으로 구분이 가능한 표현으로 음식물류 폐기물을 식품의 생산, 유통, 가공 또는 조리 과정에서 발생한 부산물, 식품이 식용으로 이용된 후 혹은 이용되지 않고 폐기된 것으로 새롭게 정의를 내리고 있다. 이후, 수정안에서는 함축적 의미로 농축수산물류 폐기물이라는 용어가 없는 대신하여 범위를 축소시켜 첫째로 소비자에게 공급될 때 까지 의 과정, 두 번째 소비자가 사용단계에서의 과정을 나타내고 있다(배재근·윤훈주,2005). 이에 대한 흐름도를 간략히 도식화 다음 <그림 II-1>과 같다.

(국가정책 연구, 2013)



<그림 II-1> 음식물 쓰레기 재활용 처리 및 유통 흐름

이러한 흐름도에 따른 정책에서 음식물류 폐기물에서 발생한 부산물 처리에는 비료로의 재활용, 사료로의 재활용, 기타 처분(소각) 등으로 구분하고 있다(환경부,2020). 폐기물 관리법 시행규칙에 의하면 다량배출사업장에서 스스로 감량한 음식물류 폐기물은 폐기물관리법 제13조2에 따라 재활용하도록 명시하고 있다. 따라서 음식물류 폐기물 감량기 발생 부산물은 관할 자치단체의 관련 조례 및 폐기물 관련 조례 및 폐기물 관리법상의 재활용 용도 및 방법을 준용하여 직접 또는 음식물폐기물 처리업체에 위탁 처리하여야 한다. 이러한 음식물 부산물처리 방법에 따라서 환경부 음식물류폐기물 감량기 설치 운영 가이드 라인(2020.03)에 따른 부산물 처리 방법으로 첫째, 비료로의 재활용 방법으로는 음식물류 폐기물 감량기 부산물의 경우 음식물류 폐기물에 비해 수분 함량이 낮으며(건조25% 미만, 기타40% 미만), 건조를 제외한 발효, 발효건조, 부숙 등의 경우 부산물의 부숙이 진행된 상태로 비료로의 재활용이 유리하며, 비료생산업 또는 지자체의 허가에 따른 차량으로 수집·운반을 할 수 있다. 현행 [비료 공장규격설정 및 지정, 농촌진흥청 고시제2019-38호] 기준 음식물류 폐기물을 원료로 사용 가능한 비료 종류는 가축분 퇴비, 혼합 유기질비료, 유기질비료이며, 각 비료 종류별 음식물류 폐기물을 원료로 사용하고 있다. 둘째, 사료로의 재활용은 음식물류 폐기물 사료로의 재활용 시에는 「사료관리법」을 준용하여야 하며, 「사료관리법」제 14조 및 [사료 등의 기준 및 규격, 농림축산부 고시 제 2019-58호]에 따라 음식물류 폐기물(남은 음식물)은 일부 가축에 대해 가축전염병이 우려되어 사료로 사용을 금지하고 있다. 이는 아프리카 돼지열병(ASF)이 국내에 발병한 기간에는 「가축전염병 예방법」 및 관련 고시에 따라 남은음식물의 돼지에대한 급여가 전면 중단된다는 것을 의미한다. 셋째, 기타 처분(소각 등)은 기타 재활용이 불가능한 음식물류 폐기물 감량기 부산물의 경우 지방자치단체 조례등을 준용하여 처리 가능하다. 단, 소각시설에서 배출되는 다이옥신 등의 배출 허용기준을 준수할 수 있도록 연소조건 조절 및 운영관리의 조치를 취하도록 하고 있다(환경부, 2020). 이상의 3가지 음식물류 폐기물의 부산물을 처리하는 것을 환경부는 현재 고시하고 있다. 음식물 감량기를 통한 음식물류 처리기 방식은 <그림 II-2>와 같다.



〈그림 II-2〉 음식물류 폐기물 처리기 처리 방식(2020, 환경부)

위의 처리 방식에서 본 연구에서는 발효건 조식의 방법으로 사용하는 자원화 방식을 채택하였다.

3. 음식물류 폐기물의 자원화

1) 음식물류 폐기물의 자원화 정책

폐기물 관리 정책에 따른 관리 전략은 <그림 II-3>과 같이 재사용(Reuse), 감량화(Reduction), 재활용(Recycling), 자원 재생(Resource recovery), 소각(Incineration), 매립(Landfill)의 6 단계로 나눈다. 종전에 음식물 쓰레기를 포함한 생활폐기물 처리의 대부분을 매립에 의존해 오던 것을 처리 방법의 개선과 해양투기 금지에 따라서 환경 친화적 음식문화 정착과 배출 감량화와 함께 음식물쓰레기 자원화사업의 확대 실시하고자 노력을 하고 있는 실정이다.



<그림 II-3> 폐기물 관리 전략

환경부에서는 1998년 농림부, 보건 복지부와 함께 「음식물쓰레기 자원화 5개년 기본계획 (1998 -2002)」을 수립하여 재활용률을 50%제고하고자 하였다. 음식물쓰레기의 재활용을 촉진하기 위해 음식물쓰레기로 만든 퇴비 염분 기준을 설정하고, 음식물쓰레기가 단미사료의 재료로 쓰일 수 있도록 규정을 개정하였다. 2010년 2월 녹색성장위원회에서 음식물쓰레기 줄이기 종합 대책을 수립하여 2012년까지 음식물쓰레기 종량제 전면도입과 지자체 감량화 시책 도입 등으로 음식물 쓰레기 발생량 20%이상 저감 목표를 설정하였으며, 현재까지 추진하던 음식물 줄이기 종합대책에 대한 문제점을 보완추진 전략으로 2020년 3월에 환경부에서는 음식물류 폐기물 감량기 가이드라인에 대한 시행령을 발표하였다.

2) 음식물류폐기물 자원화

음식물쓰레기는 기본적으로 발생하지 않도록 하는 것이 최선의 방법이나 발생한 음식물쓰레기는 적절한 방법으로 처리할 필요가 있다. 음식물쓰레기 감량화 방법은 <표 II-3>을 보면 탈수, 건조, 발효, 소멸화 방법 등이 있다. 남은 음식물쓰레기 의 재 이용 방법으로 사료화, 발효, 퇴비화, 건조, 메탄발효, 지렁이 분변토 생산 등 여러 가지 방법이 있다.

<표 II-3> 음식물 쓰레기 감량화 및 자원화 방법

목적	방법	목적	방법
감량화	발효화 발효 건조 소멸화 건조 탈수	자원화	발효화(퇴비) 발효 건조(사료화) 건조(퇴비 및 사료화) 메탄생산(연료화) 지렁이 분변토 생산

<표 II-3>의 방법 중 본 연구에서는 퇴비화를 통한 방법으로 음식물 자원화를 하고자 한다.

3) 퇴비화

음식물쓰레기 퇴비하는 유기물을 산화 분해시키는 미생물이 음식물쓰레기 중의 유기물질을 분해하여 궁극적인 폐기물의 감량화를 목표로 하며, 동시에 분해 잔재물을 토지개량제로 이용할 수 있는 퇴비라는 형태의 물질을 생산하는 기술이다. 유기성 물질인 음식물류 폐기물은 단백질, 지질, 당, 지방, 셀룰로오스 등의 물질로 구성되어있으며, 미생물에 의해 분해되어 저분자 유기물로 전환되고 최종적으로 이산화탄소, 물, 암모니아, 무기물 등으로 변환된다. 남은 음식물을 퇴비화 시키는 과정은 크게 전처리, 유기물질의 분해 및 최종 퇴비제품 생산으로 나뉘어진다. 퇴비화를 위한 주요과정은 유용자원의 회수, 분쇄, 쓰레기의 성상(C/N 비, 수분함량, 영양소 함량) 조정으로 볼 수 있다.

퇴비화의 기본원리는 유기물을 호기성 상태에서 반응기에 주입하고 이미 고정되어 있던 호기성 미생물에 의해서 산화 분해를 일어나게 하는 것이며, 산화분해에 의하여 발생하는 열은 최고 70℃까지 상승하게 된다. 이 열을 통해서 수분이 장기간 동안 증발되고 유기물은 물과 이산화탄소로 분해되어 소멸되며 최종적으로 분해 잔존물이 퇴비라는 형태로 남게 된다. 좀 더 자세히 살펴보면 다음 <표 II-4>와 같다.

<표 II-4> 음식물류 폐기물로 퇴비화된 퇴비 주요 요소

운전 인자	적정 조건
C/N 비	퇴비화에 있어서 최적 C/N 비는 25~30 이다
온도	퇴비화 과정 중에 온도는 70℃ 이상까지도 유지되거나 일반적으로 제어온도 50℃, 60℃에서 이루어지며, 탄소 분해율이 좋은 온도는 60℃로 알려져 있다.
공기량	대기중에서는 201%의 산소가 있으며 호기성 퇴비화로 미생물이 요구하는 임계산소량은 5% 정도이면 충분하다. 퇴비화에 관여하는 미생물군의 최적산소 농도는 대기중에 공기량의 10% 정도이면 성공적인 퇴비화를 사용할 수 있다.
pH	퇴비화 미생물의 최적 생육 pH는 5.5에서 8.5 사이이다.
함수율	최적 퇴비화 더미를 조성할 경우 습도는 50~60% 정도가 좋다. 습도가 30% 미만일 경우 퇴비화 미생물의 활성이 중단된다. 또한 65%이상일 경우 퇴비화 속도가 매우 늦어진다.
입도	섬유성 폐기물, 잔가지 종류, 옥수수잎, 짚 등은 1.3~5cm 가 적당하고, 채소류, 과일류 등 음식물의 경우 5cm 이하가 적당하다. 퇴비화 반응 미생물의 활성은 입도가 큰 것보다 작은 것이 퇴비화율에 있어서 유리하다. 그러나 입도가 너무 작으면 퇴비더미 내 공기의 통기성이 좋지 않아 미생물 활성을 저해한다.
통기개량제	공기의 원활한 확산도가 C/N비의 조절, 수분을 조절하기 위해 벚짖, 왕겨, 톱밥, 나무껍질 등을 혼합하여 적정량은 함수율에 지배 받는다.

위의 <표 II-3>을 통한 자원화 된 퇴비는 본 연구에서 대상이 된 음식물 감량화기의 발효건조식 방법은 종전에 생산되는 퇴비는 우리나라 음식물의 특징인 염분 농도를 처리하지 못하여 생산된 퇴비를 사용한 농가들로부터 농토의 산성화를 촉진 시키는 결과로 퇴비사용을 매우 회피하고 있는 실정이다. 그러나 본 연구에서 사용하고자 하는 발효 건조식 퇴비화의 방법은 염분 농도 및 유기물질 함량에서 최적의 적합 판정을 받았고 더불어 기존 퇴비에서 없는 질소, 인, 가리 등을 함유하고 있으며 농약 잔출물 검사에서도 합격 판정을 받아 일부 농가에서 현재 사용

하고 있는 실정이다.

4. 지방자치단체 환경예산

1) 환경 예산 정의

지방자치단체 환경예산을 정의하기 위해서는 정부나 지방자치단체의 환경관련 활동이 무엇인지, 어디까지를 환경 관리 활동으로 보는지가 결정되어야 한다. 노상환(1997)의 정의는 환경예산이란 “다양한 환경정책목표를 달성하기 위해서 정부가 사용하기로 배정한 자원”이라고 정의하고, 이상균(1998)의 정의에 의하면, “국가 및 지방자치단체가 국민 및 주민의 환경문제에 대한 요구에 대응하고 나아가 공익적 차원에서 환경규제, 환경보전, 환경보호에 필요한 재원을 조달하고 지출하는 경제활동의 계획서”라고 정의한다. 이러한 정의를 바탕으로 구분하였는데 환경오염에 의한 인간생태계의 파괴를 방지하고 이미 진행된 파괴로 인한 피해와 구제 등을 방어적 입장에서 환경관련 활동에 대한 협의의 입장에서 볼 수 있는 환경예산이라고 할 것이다. 광의의 의미로서 환경예산은 환경의 제반 수용성을 재고 시키기 위해 다양한 환경정책을 지원하는 것을 포함시키고 환경보호라는 측면에서 예산을 수립하는 것을 말한다. 환경부(1993)자료에 의하면 환경예산을 다음과 같이 정의하고 있다. 협의의 관점에서는 환경예산은 일반환경관리행 경비 : 환경오염규제화 방지지출 : 폐기물 관리행정비 이고 광의의 환경예산은 광의 환경예산 : 자연환경보전비 : 인간환경조성비 : 환경보전 행정비 로 분류하고 있다. 아래 환경예산분류는 <표 II-5>와 같다.

<표 II-5> 환경예산의 분류

협의의 환경예산	인간생태계 보전측면의 환경예산 - 환경관리, 환경지도 - 청소관리, 쓰레기처리시설, 시가지청소, 공중변소관리 - 쓰레기시설계획 및 관리, 설계 - 분뇨처리관리, 분뇨처리시설, 오염하천정화 - 하수관리, 하수처리시설, 하수종말처리장
광의의 환경예산	자연생태계 보전측면의 환경예산 - 인간생태계 보전측면의 환경에 속하는 사업 - 산림보호, 육림관리 - 양묘관리, 사방지 사후관리
최 광의의 환경예산	지속가능한 측면의 환경 예산 - 자연생태계 보전측면의 환경 사업 - 공원관리, 공원개발, 도시공간녹화, 도시공원관리 - 상수도사업(댐건설 포함) - LNG 보급확대와 같은 청정연료의 대체사업

이상 조사한 결과 환경예산에 대한 정의는 매우 다양하게 나타나고 있다. 이에 따라서 어느 하나의 관점을 가지고 환경예산을 파악하기는 매우 곤란하다. 따라서 본연구에서는 자원을 재

활용을 통한 예산절감 방안모색으로 최 광의의 관점에서 예산을 정의하고자 하다.

2) 제천시 환경예산의 현황과 문제점

(1) 환경 자원의 절대적 부족

지자체 수준에서 지난해 3년간 제천시의 환경예산 추이를 살펴보면 <표 II-6>과 같다,

<표 II-6> 최근 3년간 제천시 환경 예산 변화 추이

항목	2018년	2019년	2020년
제천시 전체 예산액	6790억	7580억	8200억
자원순환과 예산	202억(2.97%)	209억(2.76%)	222억(2.7%)
생활폐기물 처리	38억(18.81%)	33억(15.79%)	30억(13.51%)

2018년도 전체 예산에서 환경예산은 202억으로 전체 대비 2.97% 이고 본 고와 관련된 생활 폐기물 처리는 해당부서 예산의 18.81% 이다. 이를 년도별로 살펴보면 2019년에는 15.79%, 2020년 에는 13.51%로서 매년 감소추세를 보이고 있다. 최근 3년간 제천시의 자체 환경재원 확보노력은 대단히 미흡한 것으로 나타났다. 실제로 자원 재활용으로 사용한 예산 내역을 살펴 보면, 일반운영비, 재료비 등에 사용한 것으로 나타나고 있다. 실제 자원재활용에 대한 사용 예산 편성을 보면 아래 <그림 II-4>와 같다.

부서: 자원순환과
정책: 청소행정
단위: 청소행정 (단위:천원)

부서·정책·단위(회계)·세부사업·편성목	예산액	전년도 예산액	비교증감
쓰레기감량 및 자원재활용	44,800	129,400	△84,600
201 일반운영비	4,800	0	4,800
01 사무관리비	4,800	0	4,800
◎폐형광등 재활용업체 위탁 운반료 20원*20,000개*12월	4,800		
206 재료비	40,000	29,400	10,600
01 재료비	40,000	29,400	10,600
◎재활용분리수거용 비닐봉지 및 마대 구입 500원*80,000매	40,000		
폐기물 불법투기 방지	27,380	62,380	△35,000
201 일반운영비	9,500	41,500	△32,000
01 사무관리비	8,000	40,000	△32,000
◎불법투기 경고판 제작 및 정비 200,000원*40개	8,000		
02 공공운영비	1,500	1,500	0
◎물린지킴이 유지관리비 500,000원*3대	1,500		

<그림 II-4> 제천시 쓰레기 감량 및 자원 재활용 예산 편성(2020년 예산안)

환경문제는 개선은 점점 심각해지고 있는 것이 현실이다. 여기다 더욱 심각한 것은 중앙정부로부터의 각종 보조금이 점점 줄어들고 있다는 사실이다. 2020년 환경부에서는 자원순환·환경경제에서 폐기물 처리 전 과정의 공공관리 지원을 강화하고 자원 순환을 조기 구축을 추진하는 과정에서 이에 대한 대바는 전무후무한 상태이다.

(2) 중장기 환경 마스터플랜의 구체성 결여

대부분의 지방자치단체의 경우, 중장기 환경 마스터 플랜이 형식적으로 작성되고 있어 종합적 환경행정이 이루어지기가 어렵게 되어 있으며 이러한 관계로 환경예산이 효과적으로 사용되지 못하고 있다. 대기, 수질, 토양, 폐기물 등에 관한 정보수집을 위한 환경종합정보체계가 잘 갖춰져 있지 않아 과학적 환경행정은 초보단계를 벗어나지 못하고 있다. 무엇보다도 자치 단체장들의 환경마인드가 부족하여 일부 자치단체장들은 아직까지도 환경정책을 쓰레기수거 정도로만 생각하고 있어 이들의 환경에 대한 근본적인 인식 전환이 없이는 환경개선을 획기적으로 기대하기가 어렵다. 이러한 중장기 계획이 없다 보니 현재 대부분의 환경예산은 불균형적으로 지출되고 있다.

(3) 지방자치단체와 중앙정부 업무중복과 지방환경공무원의 낮은 전문성

현재처럼 중앙정부의 특별행정기관인 지방환경청이 환경행정의 집행과 규제업무를 지역에서 수행하고 있으므로 인해 더 많은 비효율성이 발생 될 수 있다. 그러한 문제가 제기되는 근거를 보면 권역별 환경정책 집행업무의 이원화, 지방환경청의 시도간 환경분쟁에 대한 조정 능력 결여, 환경 사고 시 집행·책임·수습체계의 비일관성, 환경관리청, 지방환경관리청, 환경출장소의 업무영역체계의 불명확성 등이다.

구체적인 예를 들어보면, 대기·수질 부문에서 공업단지는 환경청이 그 외 지역에서 1종-3종은 광역시 및 도가 그리고 4종-5종은 시·군·구가 맡고 있으며 폐기물분야 역시 다량지정폐기물은 환경청이 그 외 폐기물은 시·군·구가 맡도록 하고 있어 환경행정이 이원적으로 이루어지고 있다. 특히 지방환경관리청의 업무는 획일화되어 있어 지역실정에 맞는 환경행정을 수행하기가 어렵게 되어 있다. 아이로니컬한 것은 수질의 경우 배출업소 관리가 이원화된 관계로 민원유발시 모두 지자체로 신고가 들어오면 이를 다시 지방환경관리청으로 이첩해야 하기 때문에 여기에 소요되는 행정적 손실도 상당수준에 이르고 있다. 이런 점에서 장기적으로는 중앙 일선기관이 관장하는 환경오염유발업소를 지자체로 이관함으로써 지방자치단체의 환경인력을 확대·보강할 필요가 있다.

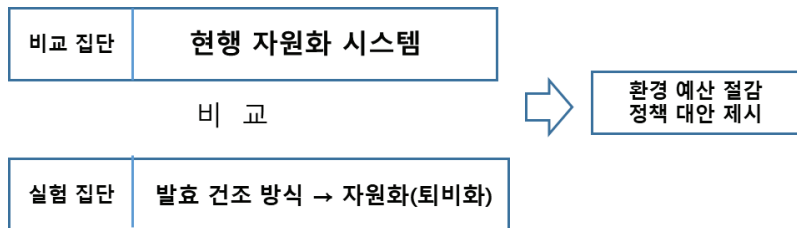
그리고 지방환경공무원의 전문성 및 환경문제 인식 부족이다. 제천시의 경우 한 공무원이 환경부서 내에 근무하는 기간이 전문성을 강조하여 장기간 근무하여 매너리즘에 빠지어 근시안적인 행정을 추진하고 있다는 것이다. 이러다 보니 환경정책을 변화가 없고 환경에 대한 주민들의

민원사항을 임시처방식으로 이루어지고 있는 실정이다. 더불어 환경부서는 잠시 쉬었다가 가는 한직으로 생각하는 경향이 강하다. 환경공무원의 나태함으로 인해 발생하는 예산상의 손실은 결코 적다고는 볼 수 없다. 차제에 환경 부문은 새로운 시스템을 도입하여 지속발전이 가능한 시스템으로 운영이 되어야 할 것이다.

Ⅲ. 연구 방법

1. 연구 분석 틀

본 연구는 음식물류 폐기물을 단순한 쓰레기로 보는 것이 아니라 음식물류 폐기물을 자원화하여 지자체의 환경예산 절감 및 환경개선을 목적으로 하고 자원화에 의해 생산된 퇴비를 농가에 보급하여 농가소득을 증대하는 것을 목적으로 하고 있다. 앞절의 이론적 고찰을 통해서 본 연구를 위해서는 현행 음식물류 폐기물류 처리방식과 발효건조방식의 기기를 도입하여 자원화하는 방식을 비교한 결과가 제천시 환경예산 절감에 효과를 줄 수 있는가를 검증하는 방식으로 첫째, 제천시 방식을 하는 기존 자료를 조사하고 둘째는, 음식물 감량기를 도입하여 사용하는 도시의 자원화 방식을 통한 환경비용 절감과 자원화를 통한 이익발생이 기존 제천시의 환경예산 비용에 절감이 되는 가를 예측하고자 하는 것이다. 이 연구모형은 <그림 Ⅲ-1> 다음과 같다.



<그림 Ⅲ-1> 연구 모형

2. 자료수집 방법

본 연구는 제천시 환경예산 및 음식물류폐기물 처리 비용 과 비교 집단에서 자원화하여 환경비용이 절감된 자료를 토대로 제천시 환경예산 및 음식물류폐기물 처리 비용 절감효과에 측정하고자 하는 것으로서 1차적으로는 제천시 최근 3년간 나타난 통계자료와 비교집단에서 예산이 절감된 통계자료를 기본토대로 한다. 이를 바탕으로 향후 제천시 환경예산의 절감에 대한 정책적 대안을 제시하여 보고자 한다.

IV. 연구 결과 및 고찰

1. 제천시 음식물류 폐기물 처리 비용 조사 결과

1) 일반적 특징

제천시의 최근 3년간 인구변화 및 주택 가구 수를 살펴보면 아래 <표 IV-1>과 같다.

<표 IV-1> 제천시 최근 3년간 인구 및 가구수 변화(제천시청 홈페이지 참조)

년 도	인구수(명)	가구수	비고
2018	135,556	62,316	
2019	134,863	63,364	
2020	133,203	63,847	

제천시의 인구변화는 최근 3년간 감소추세를 보이고 있으며 이에 대한 가구 수는 증가하는 추세를 보인다. 이런 변화는 우리나라 중소도시들에서 나타나는 일반적인 특징이며 가구수의 증가는 1인 가구수 증가로 볼 수 있다. 제천시는 1980년에 시승격을 한 도시로서 당시는 인구 180,000 명 정도로서 주변 시멘트 산업 및 교통도시로서 인구증가를 보이고 있었으나 이후 산업의 변화 및 이촌향도로 인하여 인구 감소를 보이고 있는 전형적인 중소도시라고 할 수 있다. 다음으로는 본 연구의 대상으로 선정하는 20가구 이상의 공동주택 보급률을 살펴보면 <표 IV-2>와 같다.

<표 IV-2> 공동주택 수(2020년 10월 현재)

총 가구수	공동주택 수(비율)	비고
63,847	33,685(52.8%)	

제천시는 17개 읍·면·동으로 구성되어 있으며 주택 보급률은 전체 116%로 상당히 높은 편이고 20세대 이상 공동주택 단지는 108개 단지로 33,685 가구수로 전체 52.8%의 높은 비율의 공동주택 단지를 이루고 있다. 제천시에서 많은 음식물류 폐기물을 발생하는 것으로서는 식품 접객업소(일반음식점, 제과점, 단란주점, 유흥주점, 위탁급식영업, 기타 등) 와 집단 급식소 현황을 살펴보면 <표 IV-3>과 같다.

<표 IV-3> 제천시 식품 접객업소 및 집단 급식소

(통계청,2018)

식품 접객업소	일반음식점	집단 급식소	합계	비 고
1,047	2,481	150	3,678	

전체 요식업 업소 중 일반 음식점에 대한 비율이 67.5%를 차지하고 있다. 이러한 비율은 음

식물류 폐기물을 매일 다량으로 배출 한다. 더불어 집단급식소의 경우도 비율상은 4.1%에 해당 하지만 매일 매일 다량의 음식물류 폐기물이 발생한다고 할 수 있다. 다른 식품 접객업소에서는 30%정도로서 대부분의 음식물류 폐기물은 일반음식점과 집단 급식소가 주를 이룬다고 할 것이다.

2) 제천시 음식물류 폐기물 처리 예산 현황 및 처리 방법

(1) 음식물류 폐기물 예산 현황

최근 3년간 제천시 음식물류 폐기물 예산을 살펴보면 <표 IV-4>와 같다.

<표 IV-4> 제천시 최근 3년간 음식물류 폐기물 예산 편성

년도	예산액 (천원)	비고
2018 년	724,740	
2019 년	782,994	
2020 년	13,740	

위 예산 편성을 살펴보면 2020년 예산액이 약 7억 이상 삭감된 것으로 나타나고 있다. 이는 전년도 예산 편성에 포함되었던 민간이전 비용으로서 음식물 쓰레기 수집 운반(대행) 비용 예산 편성이 다른 부서로 이전되어 삭감된 것이다. 위 <표 IV-4>의 예산을 세부적으로 살펴보면 일반 운영비 내역은 음식물쓰레기 배출 및 감량 홍보물 제작, 남은 음식 가져오기 포장 용기 제작, 음식물류 폐기물 전용 수거용기 제작 등 예산 편성이 되어 있다(제천시, 2020).

음식물류 폐기물에 대한 처리는 제천시의 경우 수거처리 방식을 택하고 있다. 이에 대한 제천시 자원 순환과에 음식물류 폐기물 수거 및 처리 비용을 자료 공개한 내용으로서 수거 비용을 살펴보면 <표 IV-5>와 같고 처리비용은 <표 IV-6>과 같다(제천시, 2020).

<표 IV-5> 제천시 음식물류 폐기물 수거 비용

민간위탁 업체	수거비용(원)	비고
(합) ○○미화사 ○○환경 ○○환경	672,000,000	

<표 IV-6> 제천시 음식물류 폐기물 처리 비용

위탁업체	벽산 엔지니어링 (주)					비고
처리비						(단위 : 천원)
계	위탁운영비	변 동 비				비고
		소계	약품비	유지보수비	측정검사비	
918,290	700,177	218,113	15,549	198,720	3,844	

※ 상기 금액은 소각시설 등 타 시설물과 같이 부과되는 전기세, 수도세 등 공과요금은 제외된 금액임

위 <표 IV-4>, <표 IV-5>는 제천시 음식물류 폐기물 수거 및 처리 비용에 대한 주요한 내역으로서 자체처리 보다는 민간위탁으로 처리하고 있으며, 매년 소모성 예산으로 사용되는 것을 알 수 있으며, 향후 비용은 증가 할 것으로 보인다.

(2) 음식물류 폐기물 처리 방식 및 현황

제천시 음식물류 폐기물 처리를 위해서는 타 시와는 다르게 새로운 도입 방식인 RFID 방식 등의 방식보다는 두 가지 방식으로 <표 IV-7>이다.

<표 IV- 7> 제천시 음식물류 폐기물 처리 방식

처리 대상	처리 방법	비 고
음식점	전용 수거 용기 사용	
공동주택	종량제 봉투, 거점용기	
단독주택	종량제 봉투, 대문앞 배출	

위 <표 IV-7>에 의하면 처리 방법은 수거하는 방식을 통해 처리를 하고 있다. 이러한 처리 방법은 제천시의 지역적 특성으로서 분지형으로 동절기 기간이 매우 길다. 별칭으로 「제베리아」¹⁾ 라는 별칭을 가지고 있다. 이는 다른 시·도에서 실시하는 RFID 방식으로는 용기 출입문이 열어서 사용을 못하는 기간이 많아서 종전 방식인 수거방식으로 매일 수거하여 처리하는 방식을 취하고 있다. 이러한 처리 방식으로 인하여 주민들의 음식물류폐기물 처리에 대한 경제적, 주거 환경적 불만이 매우 팽배해 있다. 실제적으로 음식물류에 대한 종량제 봉투는 황색봉투를 가정에서는 1ℓ, 3ℓ, 5ℓ, 10ℓ 등으로 사용하고 음식점에서는 전용용기를 이용 사용하고 있다. 이에 대한 경제적 부담이 증가되며 종량제 봉투와 전용용기 방식을 이용함으로써 주변에 들고양이, 새, 개 등 야생동물들이 창궐하고 악취 등으로 인하여 이중 삼중 부담이 증가하는 것으로 나타나고 있다. 실제적으로 아래 [그림 IV-1]과 같은 현상이다.



[그림 IV-1] 제천시 음식물류 폐기물류 모습

2) 비교 집단의 음식물류 폐기물 처리 비용 조사 결과

음식물류 폐기물에 대한 처리는 방식은 2020년에 발표한 음식물류폐기물 감량기 설치 운영

1) 제베리아 : 제천시의 겨울 별칭으로서 제천시 + 시베리아를 합친 합성어로서 매우 추운도시라는 의미의 별칭 임

가이드라인에 따르면 건조, 발효, 발효건조, 탄화건조, 부숙, 미생물액상발효, 탈수 등으로 구분하고 있다. 따라서 본 연구에서는 음식물류 폐기물에 대한 처리 방식 중 발효건조 방식을 사용하여 음식물류 폐기물을 도입 사용하고 있는 서울시 노원구 상계 주공 아파트 4단지 경우를 선정하여 음식물류폐기물 감량에 대한 경제적·환경적 효과를 분석하였다.

(1) 상계 주공 4단지 아파트 일반 현황

상계 주공 4단지 아파트는 서울시내 각 구청별 공동주택율이 높은 지역으로서 주거에서 공동주택 거주 비율이 80%이상으로 나타나고 있다. 이런 상계 주공 4단지 아파트의 일반 현황을 살펴보면 <표 IV-8>과 같다.

<표 IV-8> 상계 주공4단지 아파트 일반 현황

가구 수	아파트 동 수	설립년도	비 고
2,136	17 동	1988.05	

서울시내 전형적인 아파트 단지로서 비교 할 수 있는 제천시 아파트 보다는 대규모라고 할 수 있다. 약 10,000 명이 거주하는 대규모 아파트이다.

(2) 비교 집단의 음식물류 폐기물 처리 방식과 경제적·환경적 효과

본 연구의 연구 대상으로 한 상계주공 4단지 아파트 음식물류 폐기물은 서울시에서 권장하는 RFID 방식이 아닌 발효건조방식을 택하고 있다. RFID 방식을 버리고 발효건조방식으로 택하여 자체적으로 음식물류 폐기물을 발효 건조하는 음식물류 감량기를 도입하여 현재 사용하고 있다. 음식물류 감량기는 음식물류폐기물 감량기 설치·운영 가이드 라인 설치 운영사례(환경부, 2020, p.33)에 있는 것이다. 우선적으로 비교대상 아파트이 음식물류 폐기물 감량기 설치에 대한 과정을 먼저 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 기존 음식물 쓰레기 수거비용 인상과 향후 100% 자가부담으로 정책 전환이 있을 것이라는 예상으로 새로운 대안으로 찾았다. 둘째, 현재 RFID 보다는 주변 환경문제와 경제적으로 유리하다는 판단으로 음식물류폐기물 감량기를 선택하였다. 셋째, 전체 입주민 동의절차와 대표자회의 의결 후 도입이 진행 되었다. 넷째, 음식물류 폐기물 감량기에 설치에 따른 비용을 서울시로부터 기기 도입에 따른 기기 당 35% 지원을 받았다. 이후 5년간 사용하면서 음식물류 폐기물 감량기는 도입 후 잔 고장이 없이 사용 중에 있다. 음식물류 폐기물 감량기 도입 후 음식물류 폐기물 처리에 대한 경제적 효과는 [그림 IV-2]와 같다.

음식물류폐기물 감량 및 자원화기기 설치전 후 음식물 배출량비교		
단지명	설치 전	설치 후
하계극동 건영 벽산아파트 (1,980세대)2015년~현재	음식물배출 스티커 ^{2014년} 5,088장/년 5,088장 X 12,000원 = 61,056,000원	음식물류폐기물 발생 전량 감량 및 자원화 (스티커0 장/년) 비용발생 = 0원
상계 주공4단지아파트 (2,136세대)2016년~현재	음식물배출 스티커 ^{2015년} 4,511장/년 4,511장 X 12,000원 = 54,132,000원	
공릉 라이프3단지아파트 (840세대)2018년~현재	음식물배출 스티커 ^{2018년 3월} 131장/월 131장 X 12,000원 = 1,572,000원	

확인 : 노원구청 자원순환과 음식물자원화팀 오상윤주무관 2018년10월17일

[그림 IV-2] 음식물류 폐기물 감량기 설치 후 경제적 효과

비교 집단으로 상계 주공4단지 아파트로 선정하였으며 실제로 3곳이 현재 설치 운영하고 있다. 선정된 상계주공 4단지 아파트는 설치 후 연간 54,132,000원이 절감되었다. 각 가정당 년 26,000원 이다. 연간 음식물 배출 스티커는 4,511장/년이며, 음식물류폐기물 감량기에서 배출되는 잔존 음식물은 토지개량제(일명: 퇴비)로 자원화 하여 각 가정 및 아파트 화단 등에서 재사용하며 남은 토지개량제는 15kg당 1포로 생산하여 유기질 토지개량제로 1포당 4,500원에 판매되어 경제적 효과 가져오고 있다. 음식물류 폐기물에 대한 환경변화 측면으로는 첫째, 음식물류 폐기물을 발생지에서 원천적으로 처리를 한다. 근원지에서의 처리는 음식물류 폐기물의 늦은 처리에서 발생하는 혐기성 오염물질 발생을 근원적으로 처리 할 수 있다. 둘째, 2차 오염(음폐수) 방지 할 수 있다. 음식물류 폐기물에서 늦은 처리로 인한 오염된 음폐수 발생이 없다. 셋째, 수거시간 단축으로 인하여 주변 악취 발생과 각종 동물들이 창궐하는 것을 원천적으로 막을 수 있다. 넷째, 음식물류 폐기물 처리 단축으로 인하여 주변 환경이 항상 청결하게 유지하여 쾌적한 주거환경을 유지하고 있다. 이상의 경제적, 환경적 효과를 통하여 주변의 다른 아파트들에 비하여 쾌적하고 항상 청결한 주거생활과 가계 경제에 많은 효과를 보고 있다.

(3) 음식물류폐기물 감량기 도입 후 효과성

음식물류 폐기물 감량기 도입후 나타난 효과성에 대하여서는 아래 <표 IV-9>와 같다.

〈표 IV-9〉 음식물류 폐기물 감량기 도입 후 나타난 효과성

항목	내용	비고
1. 친환경	<ul style="list-style-type: none"> • 음·폐수 및 응 축수 발생 ZERO • 친 환경 제품 	
2. 위생적	<ul style="list-style-type: none"> • 악취 및 기기고장 ZERO • 사용자 높은 만족도 	
3. 안전성	<ul style="list-style-type: none"> • 슬라이드 자동문 설치 • 음식물 투입시 안전성 확보 	
4. 경제적	<ul style="list-style-type: none"> • 년 중 유지보수 실시(15만원/월) • 부산물 수거 및 청결 유지 • 내구성 10년 보장(반영구적) 	
5. 자원화	<ul style="list-style-type: none"> • 유기질 비료로 자원화 • 비료 등록번호(024-가-20102) 	

이상의 5가지 효과성을 통하여 현재 사용 중인 음식물류 폐기물 감량기를 주변 아파트 단지에서도 도입을 검토 중이다.

3) 제천시 음식물류 폐기물 설치 시 예산 절감 기대효과

현재 제천시는 음식물류폐기물 처리 방식은 종전 방식에서 크게 벗어나지 못하고 수거 처리 방식을 택하고 있다. 이러한 처리 방식에 따라서 년 간 28억 정도의 예산 책정을 하여 사용하고 있으며 이러한 예산은 소모성으로서 제천시에서 음식물류폐기물 감량기 도입을 하면 소모성 예산의 절감효과에 대한 예산을 살펴보면 다음과 같다. 실제로 제천시 하소동 현대 아파트를 선정 하여 산출하여 보았다. 산출한 결과는 다음 〈표 IV-10〉과 같다.

〈표 IV-10〉 음식물류폐기물 감량기 도입 시 나타날 수 있는 효과성(추정)

구분	항목	내역	비 고
투자비	처리가능량	99kg/일	
	감량률	80 ~ 95%	
	공급가격	2,970만원	8,910만원(3대 설치 시)
	내구연한	12 ± 3년(반영구적)	
	세대별 투자비	3,000원	산정식 기기가격 3대 89,100,000원 년 7,425,000원(12년 기준) 월 618,750원(세대당 ≍ 1,250원) 지자체 80% 지원시 세대별 35,900원 12개월 할부시 ≍ 3,000원
운영비	소비전력 (일)	60Kw	24시간 가동 기준 (일 가동시간 조절 가능)
	처리용량 (월)	2,970Kg	30일 × 99Kg = 2970Kg (유기질 퇴비 15Kg 퇴비생산 1대당 200포 × 4,500원 = 900.000원 이익금 창출)
	세대별 운영비	1,700원	산정식 유지관리비 3대 450,000원

구분	항목	내역	비 고
			전기료(3대 24시간 가동시) 567,000원 합계 1,017,000원(세대당 ≍ 2,050원) 음식물쓰레 감량시 지자체지원 월 120,000원 퇴비 환급 56,250원 합계 840,750원 세대 당 월 ≍ 1,700원
합 계		4,700원	설치 후 12개월 경과 후 1,700

위 <표 IV-10>의 내용으로 추정하면 제천시에 현재 주거하는 각 가정의 세대 당 월 3,000원 정도를 음식물류폐기물 처리 비용으로 사용하는 것으로 예상된다. 본 연구에서 비교 대상으로 하는 기기를 도입하여 사용 시에는 각 세대당 1,700원 정도로 각 가구당 -1,300원 정도의 경제적 효과를 볼 수 있으며 더불어 친환경적이고 쾌적한 주거생활을 할 수 있을 것이다. 이는 비교 집단인 상계 주공4단지 아파트 주민들의 만족도에서 나타나고 있다. 위 <표 IV-10>의 하소동 현대 아파트로서 4개동 497세대로 구성되어 있어 제천시 대표적인 아파트라고 할 수 있다. 이 아파트를 대표로 추정하여 제천시의 음식물류폐기물 처리 비용은 <표 IV-5,6>에서 나타난 비용을 절감 할 것으로 예상된다. 더불어 제천시에서 위 음식물류 폐기물 감량화 기기를 전체적으로 도입을 한다면 위 비용과 더불어 음식물류폐기물 감량기에서 생산되는 유기질 퇴비가 생산되어서 농업 예산 중 토양개량제 보조사업 예산인 연간 3억 6천만원 정도의 예산 절감효과가 나타날 수 있으며, 제천시 전체 음식물류폐기물 감량기 도입을 하면 부가적으로 인한 유기질 퇴비가 생산되어서 15kg 1포당 4,500원에 판매를 한다면 연간 20억원 정도의 부가이익금이 발생을 한다. 전체적으로 살펴보면 연간 음식물류폐기물 처리 비용, 토양개량제 보조비 절약 비용, 토지개량제 판매 이익금이 산출된다고 추정할 수 있다. 이와 더불어 음식물류폐기물 감량기 유지와 토지개량제 생산에 따르는 일자리 창출 효과의 부가 효과를 볼 수 있으며, 음식물류폐기물류 감량기에서 생산된 유기농 농산물로 인하여 친환경 먹거리 및 농업생산력이 증가될 수 있다.

V. 결론 및 정책적 대안

음식물류 폐기물은 현재 우리나라에서 버려지는 전체 생활 쓰레기중 30%를 차지하고 있다. 가정과 식당에서 발생 되는 남은 음식물은 종전부터 가축사료로 이용하거나 퇴비로 사용되어져 왔고 일부는 생활폐기물과 같이 토양에 매립하여 처분하거나 소각하였다. 1995년부터 실시한 ‘쓰레기 종량제’ 시행은 생활폐기물의 발생량을 감소하였으며 가정과 각종 식당에서 버려지는 음식물류 폐기물의 배출량을 감소시키는 주요한 요인이 되었다. 본 연구에서는 음식물류 폐기물의 자원화를 통한 지방예산절감 효과를 검증하고자 하는 연구 목적을 가지고 음식물류 폐기

물의 자원화를 검토하였다. 대표적 모델로 지방중소도시인 제천시를 대상 선정하여 음식물류폐기물 자원화 처리 방법과 비용을 살펴보고 음식물류 폐기물 감량기 설치에 따르는 예산 절감 정도를 알아보려고 하는 데 그 목적이 있다.

음식물류 폐기물은 80%이상 수분을 함유하고 있어서 쉽게 부패하고 모든 악취의 원인이 되며 침출수 발생하여 환경오염의 주요 요인이다. 이러한 요인들을 줄이고 자원화 함으로써 환경오염 방지와 주변 환경을 쾌적하게 유지하여야 한다. 현재 우리나라에서는 음식물류 폐기물을 활용하여 사료화·퇴비화·혐기성 소화에 의한 에너지화 방법등이 있다. 따라서 본 연구에서는 아프리카 돼지 열병, 과 조류독감의 원인으로 음식물류 폐기물 폐기물의 자원화 대신에 음식물류 감량기를 통한 자원화방법으로 퇴비화를 통한 재생산하는 방식으로 효율적 자원화 방향을 제시하며 음식물류 폐기물 처리 자원화를 통한 예산 절감 방법을 도출하여 보았다. 이런 도출된 방안을 통한 음식물류 폐기물 자원화를 통한 예산 절감에 대한 정책적 제안으로는 첫째, 자원화 처리 시스템의 지방정부 협조가 이루어져야 한다는 것이다. 현재 음식물류 폐기물 처리에 대한 심각한 문제점을 인식하고 단선형식 사고 보다는 순환형 시스템적 사고를 통한 자원 재생산이 있어야 한다는 것이다. 둘째, 음식물류 폐기물에 대한 자원화 시설에 대한 새로운 시스템 도입을 위한 시너지 효과를 높이기 위하여 사용이 단순하게 소모성으로 사용하는 것이 아닌 다시 자원화하여 예산 절감 및 이득을 창출 하는 것이라는 인식 전환이 있어야 한다. 단순하게 버려지는 개념이 아닌 자원을 재생산하고 재생산된 자원을 통한 경제적 이득과 새로운 고용 창출의 효과가 있다는 것을 인식하여야 한다. 이러한 인식의 변화는 지방 정부의 정책을 입안하는 환경전문가, 해당시 기관장, 담당공무원, 정책 입안자들의 인식 제고가 있어야 한다. 셋째, 자원 순환 시스템의 바탕위에 자원 재활용을 통한 생활 쓰레기 전반에 대한 활용도를 높이는 생태친화적 시스템 구축이 필요하다. 음식물류 폐기물 감량기 도입에 따르는 초기 비용에 대한 단순적 계산 보다는 장래를 위한 투자 대비비용의 효과성이 크다는 것을 인식하여야 소모성 예산으로 사용되는 제천시의 경우 년 17억원의 비용과 음식물류폐기물 감량기에서 생산되는 유기질 퇴비 판매로 인한 년 수익을 합하고 토지개량제 보조 비용의 절약을 통해 년 40억 이상을 절약 할 수 있을 것으로 예상된다. 마지막으로 음식물류 폐기물이 자원화 하여 우리 생활에 유용하게 사용할 수 있다는 성숙된 시민의식과 생태친환경적 시스템 구축이 음식물류 폐기물 감량화와 함께 자원화 및 음식물류 폐기물 처리 비용의 절감이 될 수 있다는 시민의식이 있어야 한다. 음식물류 폐기물 감량기 도입이 주민 생활과 자원 재 생산을 통한 변화가 단순하게 버려지는 것이 아니라 자원의 리사이클링으로서 지속가능한 친환경 사회를 이루며 삶의 질을 윤택하게 만들 것이다.

참 고 문 헌

- 강승균(2007), 음식물류 폐기물을 이용한 바이오가스 생산 및 이용기술, 한국 폐기물 학회.
- 공규식(2004), 음식물류 폐기물 자원화시설의 설치 및 운영현황평가에 의한 개선방안에 관한 연구, 서울산업대학교 석사학위 논문.
- 김동진, 신용일(2008), 음식물자원화시설에서 발생하는 탈리액의 처리 시스템, 유기성 자원화학회.
- 농축산식품부(2019), 가축질병(구제역) 위기단계 “경보” 발령 및 방역 대책 추진, 보도자료
- 서울특별시(2005), 음식물류 폐기물 처리기술 연구.
- 수도권매립지 관리공사(2007), 음식물류 폐기물 자원화 시설 운영 매뉴얼
- 장석현(2014), 음식물류 폐기물 분석과 최적화 방안에 관한 연구, 석사학위 논문, 호서대학교.
- 장운혁(2010), 음식물류 폐기물 공공 자원화시설의 운영 실태 조사를 통한 효율적 운영방안 연구, 서울산업대학교 석사학위 논문.
- 장은성(외4인)(2016), 음식물류 폐기물관리를 위한 정보화 시스템 구축 방안, 한국폐기물 학회
폐기물관리법 제 46조,(폐기물 처리신고)
- 제천시, 예산서 공개서(2018~2020)
- 제천시(2020), 음식물류 폐기물 처리 비용 정보공개자료
- 환경부, 음식물류 폐기물 처리 시설 현황(2003~2018)
- 환경부(2020), 음식물류 폐기물 감량기 설치·운영 가이드 라인
- 환경부(2018), 음식물류 폐기물 감량·자원화 우수사례집
- 환경부(2020), 폐기물처리시설 통계자료
- 환경부(2020), 환경부 홈페이지 자
- 환경부(2019), 환경 백서

3

발달장애인 부모상담서비스 접근성 향상을 위한 개선방안:
상담-치료-돌봄 통합적 연계방안을 중심으로

김주옥
박송이
문가빈

발달장애인 부모상담서비스 접근성 향상을 위한 개선방안

: 상담-치료-돌봄 통합적 연계방안을 중심으로

연구책임: 김주옥

연구진: 박송이, 문가빈

연구 요약

발달장애인은 일상생활에도 도움이 필요한 경우가 많고, 발달장애인의 돌봄을 주로 담당하는 보호자들은 사회·경제적 및 여가 활동이 사실상 어렵다. 발달장애인을 자녀로 둔 부모들은 과도한 돌봄으로 인해 심리정서적 고립을 경험하고 있으며, 최근 COVID-19로 인한 고립생활로 심리적 어려움이 더해져 2020년 3월 제주, 6월 광주에서 발달장애인 부모가 안타까운 선택을 하기도 했다. 이런 발달장애인 자녀 양육의 심리정서적 어려움에 대해 국가적으로 인식하여 부모상담서비스를 제공하고 있지만, 자녀의 돌봄 문제가 해결되지 않아 부모가 상담에 나가지 못하거나 자녀의 치료가 우선순위가 되어 본인의 상담욕구가 후순위로 밀리는 등 부모들이 상담에 접근하기 어려운 현실적인 상황에 놓여있다.

보통 사회서비스에 대한 이용률이 저조하면 그에 대한 서비스 욕구가 적다고 생각하여 지자체의 예산을 줄이는 방식으로 이어지고는 한다. 하지만 왜 발달장애인 자녀를 둔 부모들은 상담에 대한 욕구가 있음에도 상담서비스를 이용하지 못하고 있는지 심층적으로 탐색해 보는 과정이 필요하다. 이러한 과정은 정량적인 통계만으로는 판단할 수 없는 부분이기 때문에 발달장애인 자녀를 둔 부모 8인, 사회서비스 관련 정책종사자 1인, 부모상담서비스 종사자 1인을 심층 인터뷰하였다. 자녀의 돌봄과 재활치료 문제로 본인의 상담 욕구를 해소하지 못하는 현실적 상황이 인터뷰에서 일관되게 확인되었고, 이러한 상황을 해결하기 위한 서비스 연계의 필요성을 찾아볼 수 있었다.

현재 발달장애인 부모상담서비스는 발달장애인 자녀의 재활치료가 이루어지는 복지관, 사설 치료센터, 재활병원 등 서비스를 제공하는 장소가 중첩되기에, 부모상담서비스와 자녀의 재활치료-돌봄이 연계될 수 있는 상황적 기반이 마련되어 있다. 따라서 이용자 접근성을 향상시키기 위해 예산을 더 편성하거나 서비스를 양적으로 늘리는 것이 아닌, 기존 인프라를 활용하여 사회서비스들을 잘 연계한다면 부모상담서비스의 접근성이 충분히 개선될 수 있다. 본 연구에서는 발달장애인 부모상담서비스의 접근성을 향상시키기 위하여 상담-치료-돌봄 연계방안을 제시하고, 이 연계방안으로 인해 발달장애인 가족의 심리건강을 증진시켜 장애인 가족이 지역사회 내에서 주체적으로 살아갈 수 있도록 지원하고자 하는 데 그 목적이 있다.

I. 서론

2019년 장애통계연보에 따르면 국내의 발달장애인은 총 23만 6천명(지적장애 21만, 자폐성 장애 2만 6천)으로 전체 등록장애인(258만)의 9%이다. 장애 유형 중 가장 높은 비율을 차지하는 지체장애는 2009년 53.2%에서 2015년 51.4%, 2018년 47.9%로 지속적으로 감소하고 있으나, 발달장애는 6.9%(2009), 8.2%(2015), 9.0%(2018)로 지속적으로 증가하는 추세이다(장애통계연보, 2019).

한 가족 구성원의 장애는 가족생활 전반에 있어 많은 영향을 주게 되며, 특히 주 돌봄자인 부모는 일상생활에서 어려움을 겪게 된다. 발달장애인의 경우, 일상생활이 스스로 완전히 가능한 경우는 10.2%에 불과하여 보호자들의 도움이 필요한 경우가 대부분이며, 발달장애인을 주로 돌보는 사람은 부모가 68.8%로 자폐성 장애인은 91.2%에 달한다(발달장애인지원사업안내, 2020). 이에 따라 주 돌봄자인 부모들은 사회활동, 여가 활동, 경제 활동이 힘든 현실적 이유와 함께 과도한 돌봄 문제로 심리정서적 고립을 경험하고 있다.

특히 발달장애인은 선천적인 장애 비율이 높기에 부모는 아이가 태어나면서부터 자녀의 모든 생애주기의 종단적 과정 속에 함께 상호작용을 하게 된다(DeMarle & LeRoux, 2001). 장애아이가 태어나면서부터 부모는 자신이 이상으로 생각하던 완벽한 자녀에 대한 상실감(Ellis, 1989)으로 인한 충격에 휩싸이며 장애를 부정하고 분노하기도 하는데(Kubler-Ross, 1969; DeMarle & LeRoux, 2001), 영유아기에는 발달장애의 명확한 장애 진단이 어렵기에 장애의 원인을 두고 임신기간의 부모의 행동, 스트레스 상황 등을 생각하며 부모는 강렬한 비난과 수치심을 경험하기도 한다(Ho & Keiley, 2003). 이렇게 발달장애인의 부모들은 자신의 감정이 정리되지 않은 혼란스러운 상황 속에서 자녀의 장애를 온전히 이해하기보다는, 바로 아이의 재활 치료에 뛰어들다. 부모의 경우 자신의 심리정서적 욕구보다 자녀의 치료·교육 욕구가 더 강하기 때문에 자신의 욕구표출을 자제하는 경향이 있기에(강상경 외, 2013), 이는 부모의 심리정서적 고립을 더욱 가중시키게 된다. 아이가 학령기에 접어들어 학교 입학과 같은 주요 생애주기의 이행을 해야 할 때, 부모들은 특수학교와 일반학교의 특수학급 사이에서의 선택과정과 합격과정에 있어 비장애 아이들과 비교하게 되어 심리적 어려움을 겪기도 한다(Ho & Keiley, 2003). 또한 아이가 학교생활을 마치고 성인이 되어 사회로 나갈 때도 비장애아이들처럼 졸업을 축하한다기보다는, 부모들은 아이가 다시 집으로 돌아올 것을 걱정하거나 갈 곳이 없어지는 것을 걱정한다(이은미·백은령, 2010). 이뿐만 아니라, 부모는 자녀의 몸무게, 키 등의 신체적 성장과 더불어 새로운 도전에 계속 마주하게 되고(Park & Chung, 2015), 예측 불가능한 이 어려움이 끝나지 않고 일상 속에서 평생 지속될 것이라는 두려움에 스트레스가 높아진다(Boss, 2004; O'Brien, 2007; 최복천·유영준, 2018; 이금진, 2008).

이와 같이 발달장애인 자녀와 부모가 밀접한 상호관계를 맺고 있다는 필요성에 근거하여, 발

달장애인 정책의 방향도 장애 당사자만을 지원하는 정책에서 가족을 지원하는 방향으로 바뀌었다. 2011년에 「장애아동복지지원법」에 가족지원 관련 조항들을 별도로 규정하기 시작했고, 2014년에 제정된 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」에서는 ‘발달장애인 가족 및 보호자 지원’이라는 별도의 장으로 가족지원이 규정되었으며 2017년 2월 「장애인복지법」이 일부 개정되어 가족지원 조항이 신설되었다(강정배 외, 2017).

이렇게 발달장애인 정책의 방향이 가족을 지원하는 방향으로 선회하면서, 발달장애인 부모의 심리정서적 문제에 대한 공공의 개입이 필요하다는 사회적 인식에 의해 ‘발달장애인지원계획’(12.7.6. 국가정책조정위원회) 하에 발달장애인 부모에 대한 심리상담 서비스를 제공하기 시작했다(발달장애인지원사업안내, 2020). 그러나 부모들도 해당 상담서비스에 대한 욕구를 보이고 있지만, 이러한 필요 욕구는 아이 치료에 대한 우선순위 문제로 인해 후순위로 밀리는 경향이 있으며 실제적인 돌봄 문제가 해결되지 않아 상담서비스로 진입조차 하지 못하는 실정이다(강상경 외, 2013; 장애인실태조사, 2014). 이와 같이 발달장애인 부모상담서비스에 대한 접근성 문제는 실태조사를 통하여 지속적으로 제기되어 왔으나 이를 위한 뚜렷한 해결방안이 제시되지 않아 서비스 이용에 대한 필요 욕구가 해소되고 있지 않은 실태이다. 따라서, 본 연구에서는 발달장애인 부모상담서비스에 대한 접근성이 확보되고 있는지 탐색해봄으로써, 접근성 향상을 위한 상담-치료-돌봄 통합적 연계방안을 제시해보고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 발달장애인 관련 사회서비스

1) 발달장애인 관련 사회서비스의 정의 및 현황

먼저, 발달장애인 관련 사회서비스에 대해 살펴보기에 앞서, 사회서비스의 개념에 대해 명확히 정의하는 것이 필요하다. 사회보장기본법 제3조4항 사회서비스 정의에 따르면, “사회서비스”란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 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 제도를 말한다.

사회서비스는 광의적으로 공공행정, 국방, 교육, 소득보조, 질병 관리 등 국가가 국민들에게 제공하는 혜택을 모두 포함하며, 협의적으로는 지역사회 내에서 사회적 보호 혹은 취약계층에 대한 원조라는 개념으로 정의되기도 한다(이재원 외, 2008). 즉, 광의적으로는 사회 전체의 삶의 질을 제고시키기 위한 것이며, 협의적으로는 장애인, 아동, 노인 등을 대상으로 한 서비스라

고 할 수 있다. 이렇게 사회서비스는 주로 대인서비스(personal social services) 특성을 보이며 국가가 직간접적인 개입을 하는 서비스이다(김은정, 2008). 이에 본 연구에서 중점적으로 다루는 발달장애인 부모심리상담서비스와 추후 연계방안에서 제시할 발달재활서비스, 장애아가족양육지원사업(장애아동돌봄서비스), 장애인활동지원서비스 모두 장애인을 대상으로 한 대인 서비스인 사회서비스라고 할 수 있다.

본 연구에서 접근성 문제를 제기할 중점 사회서비스인 발달장애인 부모심리상담서비스를 편 의상 부모 관련 사회서비스라고 칭하며, 그 외 발달재활서비스, 장애인활동지원서비스, 장애아 가족양육지원사업(장애아동돌봄서비스)를 자녀 관련 사회서비스라고 칭하도록 하겠다. 먼저 본 연구의 중점이 되는 부모 관련 발달장애인 부모심리상담서비스는 발달장애인의 과중한 돌봄 부담을 가지고 있는 발달장애인의 부모에게 심리·정서적 상담서비스를 제공하여 궁극적으로 발달 장애인 가족의 기능 향상을 도모하기 위한 서비스이다(발달장애인지원사업안내, 2020). 자녀 관련 사회서비스인 발달재활서비스, 장애아가족양육지원사업, 장애인활동지원서비스는 발달 장애인 부모들이 아이를 양육하는 과정에서 아이의 치료와 돌봄의 부담을 나누기 위한 중요한 장애인 대상 사회서비스이다. 구체적으로 발달재활서비스와 장애아가족양육지원사업은 만 18세 미만의 장애아동과 그 가족을 대상으로 한 서비스로, 발달재활서비스는 성장기 장애아동의 정신적·감각적 기능 향상과 행동발달을 위한 적절한 발달재활서비스를 지원하여 높은 치료비용으로 경제적 부담을 가지고 있는 양육가족의 부담을 경감시키기 위한 서비스이다. 또한 장애아 가족양육지원사업은 장애아동 가족의 일상적 양육 부담을 경감하고 보호자의 정상적인 사회활동을 돕기 위한 일시적 돌봄 및 휴식 지원을 제공하는 서비스이다(장애아동가족지원사업안내, 2020). 장애인활동지원서비스는 일상생활과 사회생활이 어려운 장애인들에게 활동지원급여를 제공하여 장애인의 자립생활을 지원하고 장애인 가정의 부담을 줄이기 위한 제도로 만 6세 이상 만 65세 미만에게 제공되는 서비스이다(장애인활동지원사업안내, 2020). 각 서비스의 자세한 내용과 사용 기준은 보건복지부 사업안내를 재구성하여 아래 <표 1>과 <표 2>에 제시하였다.

<표 1> 부모 관련 서비스 : 발달장애인 부모심리상담서비스

부 모	구 분	발달장애인 부모심리상담서비스 (발달장애인 부모상담지원 사업)
	서비스 대상	「장애인복지법」상 지적·자폐성 장애인으로 등록된 자녀의 부모 및 보호자
	서비스 내용	<ul style="list-style-type: none"> 발달장애인 부모 및 보호자 상담(개별/집단)지원 회당 50~100분, 월 3~4회 이상, 12개월 간 제공 (특별한 경우 연장 최대 12개월 가능)
	본인부담금	4천원~4만원 (정부바우처 월 16만원 지원 / 월 최대 20만원)
	제공기관	시·군·구에 발달장애인 부모상담지원 사업으로 등록된 기관

〈표 2〉 자녀 관련 서비스 : 발달재활서비스, 장애아가족양육지원사업, 장애인활동지원서비스

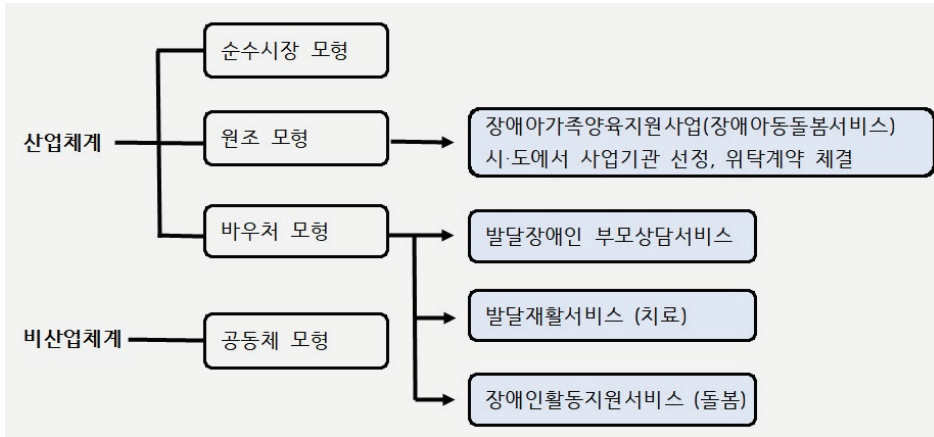
아 동	구 분	발달재활서비스	장애아가족양육지원사업	장애인활동지원서비스
	서비스 목적	치료	돌봄, 휴식지원	돌봄, 이동지원
	책임주체	보건복지부	보건복지부(지자체에서 위탁기관 선정)	보건복지부
	연령기준	만 18세 미만	만 18세 미만 장애정도 심한장애(기준 1~3급)만 가능	만 6세 ~ 만 65세 미만
	소득기준	중위소득 180% 이하	중위소득 120% 이하	없음
	비용	소득에 따른 차등적 본인부담금 발생	본인부담금 없음	소득에 따른 차등적 본인부담금 발생

2) 발달장애인 관련 사회서비스의 공급 측면

사회서비스의 이용자 접근성 부분을 살펴보려면 먼저 사회서비스의 공급이 어떻게 이루어지고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 사회서비스의 공급 방법으로는, 서비스를 여타 산업 생산방식의 한 유형으로 간주하여 공식적 조직들 간의 교환관계로 설명하는 산업체계 공급 방법과, 비공식 부문에 의한 사회서비스 생산을 의미하는 비산업체계에 의한 공급이 있다(김영중, 2012).

순수시장 모형은 자유시장을 전제하여 서비스를 주고받는 생산자와 소비자의 관계로만 구성되며, 공동체 모형 또한 생산자와 소비자의 관계만으로 설명할 수 있지만 재원과 서비스 제공에 관한 역할이 분명히 구분되지 않는다(박세경 외, 2015). 원조 모형은 사회서비스가 서비스 생산자에 대한 원조(auaspice) 방식으로 생산되는 경우를 말하며(김영중, 2012), 바우처 모형은 이용자가 제공기관을 선택해 일정비율 본인이 부담하여 서비스를 구매하는 방식으로 제공기관을 선택할 수 있는 방식을 뜻한다(강혜규, 2008). 과거에 발달장애인 관련 사회서비스는 소외계층에 현금 및 현물을 이전하는 방식으로 서비스를 제공했다면, 현재는 공급자의 서비스 경쟁을 촉진하여 서비스의 품질을 올리는 동시에 이용자의 서비스 선택권을 강화하는 방향으로 나아가고 있다. 아직 서비스 유형에 따라 시설 운영비와 프로그램 경비를 지원하거나 서비스를 구매하는 방식으로 원조방식이 유지되고 있지만, 2007년에 바우처 방식이 도입되면서 이용자 중심적인 관점으로 전환되고 있다고 할 수 있다. 본 연구에서 제시한 발달장애인 관련 사회서비스를 이 공급모형에 따라 분류하면 아래 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 발달장애인 관련 사회서비스 공급모형



자료: 김영종(2012) p.48에서 재구성

위 모형에 따르면 발달장애인 부모상담서비스, 발달재활서비스, 장애인활동지원서비스는 이용자가 일정 비율 본인부담금을 내고 제공기관을 선택, 서비스를 구매하는 방식인 바우처 모형에 속한다. 반면 장애아가족양육지원사업의 경우 사업 기본 계획을 수립하고 예산 지원 및 평가를 하는 것은 보건복지부이지만, 시·도에서 자체 계획을 수립하여 지방비를 확보함으로써 사업기관을 선정하고 위탁계약을 체결하여 실시하는 원조 모형에 속한다. 이로써 발달장애인 관련 사회서비스에는 서비스 내용에 따라 원조 방식도 아직 존재하지만, 다수의 서비스들이 이용자 중심 관점을 강조하는 바우처 방식으로 전환되고 있는 현실을 알 수 있다.

본 연구의 중심이 되는 발달장애인 부모상담서비스의 지역 공급 현황을 자세히 살펴보면, 현재 부모상담서비스를 제공하는 기관은 전국에 342개의 기관이 있으며 경기도가 114개 기관으로 가장 많은 제공기관이 등록되어 있고, 그 다음으로 서울 38개소, 경상북도 26개소, 충청남도 23개소 순이었다¹⁾.

〈표 3〉 전국 발달장애인 부모상담서비스 제공기관 지역현황

시도	기관수	시·군·구
서울특별시	38	25개구 중 19개구 (강남구, 강동구, 강북구, 동대문구, 영등포구, 중구 제외)
경기도	114	포천시, 부천시, 파주시, 여주시, 광명시, 안성시, 구리시, 화성시, 김포시, 군포시, 수원시, 남양주시, 안양시, 고양시, 성남시, 용인시, 이천시, 양주시, 과천시, 광주시, 의정부시, 안산시, 시흥시, 동두천시, 안성시, 양평군, 평택시, 여주시, 오산시, 의왕시, 하남시
세종특별자치시	1	
부산광역시	13	북구, 동구, 부산진구, 수영구, 연제구, 금정구, 사하구, 동래구
대구광역시	14	달서구, 북구, 동구, 서구, 달성군, 수성구, 중구
인천광역시	11	남동구, 연수구, 계양구, 동구, 서구, 미추홀구, 부평구, 중구
대전광역시	15	중구, 대덕구, 서구, 유성구, 동구

1) 사회서비스 전자바우처. <https://www.socialservice.or.kr/> 최종검색일 2020.11.19.

시도	기관수	시·군·구
광주광역시	16	동구, 광산구, 북구, 서구, 남구
울산광역시	2	북구, 중구
강원도	15	속초시, 양양군, 고성군, 동해시, 철원군, 원주시, 춘천시, 태백시, 홍천군, 횡성군
충청북도	13	괴산군, 제천시, 단양군, 보은군, 옥천군, 영동군, 청주시, 충주시
충청남도	23	당진시, 태안군, 서산시, 아산시, 공주시, 보령시, 천안시, 부여군, 서천군, 논산시, 금산군, 홍성군
경상북도	26	울진군, 성주군, 김천시, 경산시, 경주시, 포항시, 안동시, 구미시, 칠곡군, 영천시, 상주시, 영주시,
경상남도	17	김해시, 거제시, 거창군, 창원시, 양산시, 사천시, 창녕군, 진주시
전라남도	14	광양시, 구례군, 순천시, 여수시, 목포시, 보성군, 장흥군, 화순군, 강진군, 해남군, 담양군
전라북도	5	군산시, 익산시, 전주시, 부안군
제주특별자치도	5	서귀포시, 제주시

자료: 사회서비스 전자바우처 홈페이지의 현황자료를 재구성

이 중에서 본 연구에서 자료수집이 이루어질 서울 지역의 공급 현황을 자세히 살펴보면, 서울시 내에는 25개구 중 19개구에 38개소의 부모상담서비스 제공기관이 등록되어 있다. 강서구·광진구·금천구·동작구·마포구·성동구에 각 3개소의 상담서비스 기관이 등록되어 있고, 구로구·노원구·서초구·송파구·용산구·은평구·중랑구에는 각 2개소, 도봉구·서대문구·성북구·양천구·종로구에는 각 1개소가 있으며, 강남구·강북구·강동구·동대문구·영등포구·중구에는 바우처를 이용할 수 있는 제공기관이 등록되어 있지 않았다²⁾.

〈표 4〉 서울 시내 발달장애인 부모상담서비스 제공기관 현황

지역구	기관수	기관명	종사자수
강서구	3	나무심리발달센터	2
		사랑나눔상담센터	6
		해빛아동청소년발달센터	4
관악구	1	SRC언어심리상담센터	3
광진구	3	sim발달지원센터	4
		광진아동심리발달지원센터	1
		지음심리치료교육연구소	3
구로구	2	구로아동발달심리상담센터	2
		세움심리발달연구소	3
금천구	3	금천언어심리발달센터	0
		새샘언어심리연구소	0
		혜움인지심리연구소	0
노원구	2	월계종합사회복지관	1
		한스카운셀링센터	5
도봉구	1	브니엘아동청소년발달지원센터	6
동작구	3	동작파랑새아동발달센터	2
		라임아동발달센터	2

2) 사회서비스 전자바우처. <https://www.socialservice.or.kr/> 최종검색일 2020.11.19.

지역구	기관수	기관명	종사자수
		서울시립지적장애인복지관	1
마포구	3	마포아동발달센터	7
		우리마포재활치료센터	1
		해맑은봄심리발달센터	1
서대문구	1	이화여자대학교아동발달센터	0
서초구	2	서울특별시 어린이병원	1
		한국상담대학원대학교 부설 마음지음상담센터	7
성동구	3	닥터현미술치료센터	0
		두리언어발달재활센터	2
		정아동청소년발달센터	1
성북구	1	유담아동상담센터	0
송파구	2	가락종합사회복지관	2
		이화새빛발달센터	0
양천구	1	행복한아이들	2
용산구	2	맑은샘심리상담연구소(주)	0
		용산아동발달센터	2
은평구	2	(주)인공감 심리발달센터	1
		은평연세심리언어센터	0
종로구	1	종로장애인복지관	0
종량구	2	123언어심리연구소	2
		재활상담복지센터협동조합	1

* 사회서비스 전자바우처 홈페이지의 현황자료를 재구성

현재 대부분의 사회서비스가 바우처 방식으로 제공되며 이용자 관점을 강조하고 있지만, 지역적 크기와 범위를 고려해 살펴볼 때 위의 전국과 서울 시내 제공기관 수는 이용자가 선택을 할 수 있을 만큼 충분히 제공되고 있지 않은 현실을 알 수 있다.

3) 발달장애인 관련 사회서비스의 수요 측면

발달장애인 관련 사회서비스의 수요 측면을 살펴보기에 앞서 사회서비스에 대한 이해가 먼저 필요하다. 최근 사회서비스 공급 방식이 이용자 측면을 강조하는 방식으로 전환되어감에 따라, 사회서비스의 수요 측면을 세심하게 살펴보는 것이 중요하다. 사회서비스 제공 본질의 목적이 국민의 삶의 질을 향상시키는 것이기에 이용자 관점에서 서비스가 잘 이루어지고 있는지가 서비스의 질을 평가하는 것에도 중요한 기준이 되기 때문이다. 본 연구에서 중점적으로 보고 있는 발달장애인 부모상담서비스가 수요 측면에 있어 이용자 관점의 서비스로 잘 이루어지고 있는지를 살펴보기 위해서는 먼저 이용자가 어떤 동기에 의해 사회서비스를 선택하고 참여(participation)하는지를 먼저 살펴볼 필요가 있다.

Whitely & Seyd(1996)는 행위자의 어떤 요인들이 사회참여로 이끌어지는지 수요 측면에서

분석하여 세 가지 참여 모델을 제시했다. 첫 번째 참여 모델은 자원모델(Resources model)이다. 이용자가 가지는 자원에 초점을 맞추는 모델로 교육수준, 소득 및 사회경제적 지위가 높은 개인이 이러한 특성이 부족한 개인보다 더 높은 참여 수준이 확보된다는 모델이다. 일반적으로 사람들이 사회서비스로 진입할 때 우리는 자원의 여부가 중요하다. 정보를 많이 알면 알수록, 정보에 대한 접근이 더 쉬운 사회경제적 위치나 상황에 있을수록 사회서비스의 진입이 조금 더 쉬울 수 있으며, 어떤 사람들은 비용이나 시간 등 사회경제적인 자원이 확보되지 못하여 오히려 사회서비스로 진입하지 못할 수 있기 때문이다.

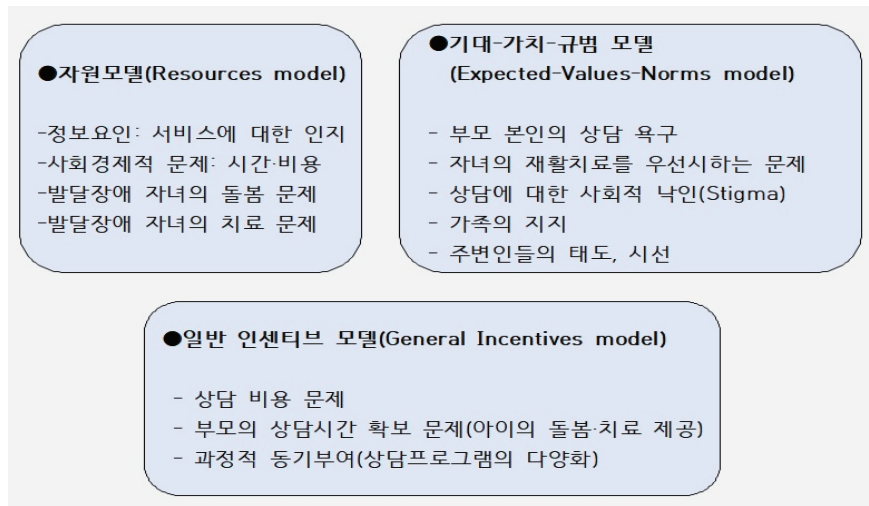
두 번째 참여 모델은 사회심리학적 모델(social psychological model)에 기반한 기대-가치-규범 모델(expected-values-norms model)로 행위자가 참여를 결정할 때 기대-가치-규범(expectation-values-norms) 사이에서 개인의 행동과정의 이익을 계산하며, 규범은 개인이 내면화한 가치에 의해 규범적으로 정당하다고 느낄 경우 참여하게 되는 사적 규범(private norms)과, 개인의 의견을 존중하고 지지하는 다른 사람들의 태도에 의해 결정되는 공적 규범(public norms)으로 나누어진다(Whitely & Seyd, 1996). 사람들이 사회서비스를 진입하게 되는 데에는 자신이 가지는 서비스에 대한 기대, 지향하는 가치, 사회적으로 형성되어 있는 외적인 규범, 개인 내적으로 형성되어 있는 규범 사이에서 고민하고 계산하는 과정이 작용하게 된다. 자신이 그 사회서비스를 받으면 효과가 있을 것을 기대하여 사회서비스로 진입하고 싶으면서도, 자신의 욕구보다 다른 가족 구성원의 욕구를 우선시해야 하는 규범으로 인해 사회서비스로의 진입을 포기하기도 한다. 또한 타인이나 가족구성원이 사회서비스에 대해 부여하는 낙인(stigma) 같은 사회적 시선을 의식해 자신의 욕구를 포기하기도 하는 반면, 타인의 적극적인 지지를 통해 행위자가 보다 사회서비스에 더 활동적으로 진입하게 되는 동기를 부여하기도 한다.

세 번째 참여 모델은 일반 인센티브 모델(general incentives model)로 행위자의 참여는 '수요'를 창출하는 다양한 인센티브에 의해 설명될 수 있으며, 참여를 동기부여 하기 위해 선별적인 인센티브(selective incentive)가 제공되어야 한다는 모델이다(Whitely & Seyd, 1996). 이는 개인은 집단의 이익을 위해 합리적으로 행동한다는 합리적 행위자 모델(rational actor model)에 대한 역설적 시각에서 나온 것으로, Olson(1965)은 선별적 인센티브가 제공되어야만 집단적 이익을 위해 행동한다고 주장했다. 이러한 맥락에서 Whitely & Seyd(1996)는 참여를 위한 선별적 인센티브로 '참여'를 해야 주는 성과 인센티브(outcome incentive)와 '참여과정' 자체에 동기를 부여하는 과정 인센티브(process incentive)를 제시했다. 이런 인센티브는 사회서비스의 이용을 이끌어 낼 때도 중요한 부분이다. 이용자가 본인부담금 같은 서비스 이용의 비용 문제로 서비스에 진입하지 못할 때, 이런 인센티브 부분이 서비스 이용자의 참여 동기를 자극시킬 수 있기 때문이다.

Whitely & Seyd(1996)의 세 가지 참여모델에 기반하여 발달장애인의 부모인 이용자가 발달

장애인 부모상담서비스에 참여하기 위하여 어떠한 사항들을 고려하고 있는지 살펴보면 아래 [그림 2]와 같다.

[그림 2] 발달장애인 부모상담서비스 참여 결정 요인



자료: Whitley & Seyd(1996)의 세 가지 참여모델 내용을 기반으로 구성함

위 [그림 2]에서 살펴볼 수 있듯이, 발달장애인 자녀를 둔 부모는 상담서비스에 참여하기 위해 자원적 측면, 기대-가치-규범적 측면, 인센티브 측면을 고려한다. 여기서 중요한 것은 이용자 측면에서 이용자의 참여를 결정짓는 요인들은 이용자가 서비스에 진입하지 못하는 장벽(barrier)이자 이용자의 참여를 촉진하기 위한 해결의 발판이 될 수 있다는 것이다. 또한 사회서비스 자체의 본질적인 의미가 이용자 중심을 강조하는 서비스이기에 수요 측면을 탐구해야 하지만, 기존 연구들은 주로 공급 측면에서 사회서비스의 접근성을 탐색해왔다(강혜규 외, 2008; 윤영진 외, 2008; 김영중, 2012). 따라서 본 연구에서는 수요 측면의 관점도 포함하여 접근성 향상에 실효성 있는 안을 제시하고자 한다.

2. 발달장애인 부모상담서비스의 접근성

1) 접근성(accessibility)의 정의

사회서비스는 국민의 삶의 질을 향상시키는 것에 본래의 목적이 있고, 이 목적을 달성하기 위해서는 서비스를 필요로 하는 사람들이 누구나 쉽게 접근할 수 있어야 한다. 서비스에 접근하는 데 여러 방해 요인들이 있다면 그 방해 요인들을 제거하여 서비스의 접근성을 향상시키는 것이 필요하며(최성재·남기민, 2017), 접근성을 보장하는 것은 기존 공급자 중심의 사고를 벗어나 이용자 중심의 사고와 제도개혁을 실천하는 것이다(강혜규, 2008).

따라서 서비스의 접근성(accessibility)은 이용자가 서비스에 접근하기 위한 방해 요인들이

없는 것으로 정의된다. 위의 수요 측면의 참여모델을 기반으로 살펴보면 이용자의 접근성은 서비스에 대한 자원적인 측면, 기대-가치-규범의 사회심리적인 측면, 참여 동기 유인을 위한 인센티브 측면이 모두 확보될 때 서비스 접근성이 확보된다고 할 수 있겠다.

2) 발달장애인 부모상담서비스의 접근성 문제

발달장애인 자녀를 둔 부모들이 상담서비스 진입에 있어 장벽 없이 원활히 이루어지는 접근성이 확보되었는지는 Whitely & Seyd(1996)의 참여 모델 분류에 따라 살펴보면 알 수 있다. 부모들이 상담서비스에 참여를 결정짓는 요인으로는 자원적 측면에서는 우선 서비스를 인지하지 못하는 정보문제가 있을 수 있다. 서비스에 대한 정보가 없어 아예 인지조차 안 되는 경우, 서비스의 참여는 당연히 어려울 수 밖에 없기 때문이다. 또한 발달장애 자녀의 과중한 돌봄과 재활치료로 인해 상담을 받으러 갈 정신적 여유나 시간이 확보되지 않아 참여하지 못할 수도 있으며, 이미 발달장애 자녀의 재활치료 비용으로 경제적인 문제가 있을 수 있기에 참여하는데 상담 비용이 문제가 될 수 있다.

기대-가치-규범 모델의 측면에서는 부모 본인이 과중한 돌봄이나 자녀의 장애에 대한 수용문제로 상담 욕구가 있음에도 자녀의 치료를 우선시하느라 본인의 욕구가 뒤로 밀리는 문제가 있다. 따라서 자신의 욕구가 자녀의 치료보다 후순위로 밀리기 때문에 상담서비스로의 참여가 어려워질 수 있다. 또한 상담에 대한 사회적 낙인, 가족과 주변인들의 태도가 서비스 참여를 망설이게 할 수 있다. Whitely & Seyd(1996)는 행위자의 참여에 대한 타인의 지지와 태도는 행위자의 참여를 결정짓는 요인이 될 수 있다고 했다. 따라서 가족과 주변인들이 발달장애인 부모상담서비스에 있어 지지적인 태도를 보낸다면 상담에 참여하기가 더 용이하겠지만, 부모상담서비스에 대한 부정적인 태도를 보이거나 지지하지 않는다면 상담서비스로의 진입이 더 어려워질 수 있다.

일반 인센티브 모델의 측면에서는 상담서비스의 비용 문제가 해결된다면 부모들의 서비스 참여가 유인될 수 있으며, 자원적 측면에서 부모가 상담에 참여하기 어려웠던 자녀의 치료와 돌봄 문제를 인센티브로 제공한다면 부모의 상담시간이 확보되어 상담서비스로의 진입에 대한 접근성을 향상시킬 수 있다. 또한 획일적인 상담프로그램은 상담에 대한 사회적 낙인으로 서비스에 대한 접근을 가로막을 수 있기에, 다양한 상담프로그램으로 과정적 동기부여를 자극시킬 필요가 있다. 앞서서도 언급했지만 수요 측면에서 참여를 결정짓는 요소들은 이용자의 서비스 접근에 대한 장벽인 동시에 해결방안이 될 수 있는 것이다.

3. 접근성 향상을 위한 통합적 연계방안

1) 통합적 연계방안의 필요성

Whitely & Seyd(1996)의 참여모델을 통해 발달장애인 부모상담서비스의 접근성 문제를 살펴본 것에서 알 수 있듯이, 발달장애인 자녀의 부모들은 상담서비스에 참여하기 위해서는 보다 다각도의 지원이 필요하다. 발달장애인을 자녀로 둔 부모들은 자녀들의 돌봄이 해결되지 않으면 상담서비스에 진입하기 어려울뿐더러, 자녀의 재활치료를 자신의 상담 욕구보다 우선시한다(강상경 외, 2013). 이러한 실질적인 문제들은 발달장애인 부모상담서비스로의 진입을 더욱 어렵게 하고, 이러한 접근성이 확보되지 않다 보니 발달장애인 부모들은 과중한 돌봄 역할에 심리 정서적 문제가 더해질 수 있다. 구체적인 행동 패턴의 변화를 위한 체계적인 노력, 사회적 지원의 강화는 심리적인 정서와 행동의 변화를 증진시킬 수 있기에 통합적인 연계방안은 필수적이다(Friedman, R. et al., 1995). 따라서 부모들의 상담서비스 접근성 향상을 위해서는 분절화된 서비스가 아닌, 보다 체계적으로 포괄할 수 있도록 서비스의 통합적인 연계방안이 제시되어야 한다.

사회서비스의 대상, 범위, 내용은 분절적이지 않아 요새는 통합적 서비스 연계모형에 대한 제안이 증가하고 있다(강혜규 외, 2019; 강혜규 외, 2016; 박세경 외, 2015). 해당 연구들은 보건, 의료, 노인 등 관련 제도 및 서비스를 통합하면 이용자들의 접근성이 증진된다고 본다. 따라서, 공급 측면에서는 거리, 인구당 시설, 예산 등을 강조하고 있으며 수요 측면에서는 대상 범위의 확대, 적극적인 정보 제공 등을 강조하고 있다.

이러한 경향을 반영하여, 발달장애인 부모 지원 서비스의 통합 연계방안은 외국의 발달장애인 부모 지원 서비스에서도 활용되고 있으며, 긍정적인 성과를 도출하고 있다. 캘리포니아나 호주 같은 국가들은 서비스를 받는 발달장애인을 중심으로 관련 서비스들이 입체적이고 포괄적으로 지원되기에 부모 상담 욕구가 별도로 드러나지 않는다(강상경 외, 2013). 평상시에 서비스가 분절되어 제공되지 않고 지역사회 내에서 각 가족의 상황에 맞춰 통합적인 서비스가 이루어지기 때문에 별도의 상담 욕구가 필요하지 않은 것이다.

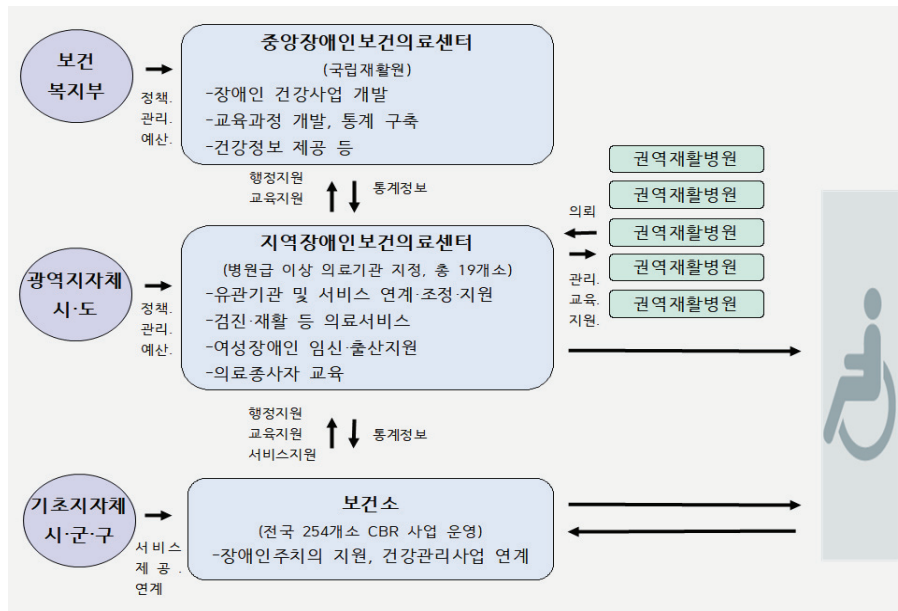
즉, 발달장애인에 대한 서비스 정책이 잘 되어 있다고 평가되는 캘리포니아나 호주 같은 외국에서는 대상에 대한 개별적인 서비스를 중심으로 서비스를 기획하는 것이 아니라, 한 발달장애인을 둘러싸고 필요한 서비스들이 종합적이고 통합적으로 제공되고 있어 관련 제도에 유용한 시사점을 던지고 있다. 발달장애인 특성상, 서비스를 분절화시켜 제공하는 것보다 통합적으로 제공하는 것이 필요하다는 점에서 통합적 연계방안에 대해 살펴볼 필요가 있다.

2) 통합적 연계방안 참고 모델

발달장애인 부모상담서비스의 통합적 연계방안을 모색하기에 앞서 장애의 의료·재활 분야에

서 통합적 연계방안이 어떻게 제시되고 있는지 살펴보도록 하겠다. 박세경 외(2015)는 이용자 욕구를 기반으로 한 돌봄·보건의료 연합서비스(Joined-up Services) 공급모형 모델을 제시했다. 이 연계모형은 지역사회의 건강, 교육, 생계, 사회적 욕구, 역량강화를 통합적으로 연계하는 지역사회중심재활(CBR)의 기본 가치를 지향한다. 지역사회중심재활(CBR)³⁾은 보건복지부, 중앙장애인보건의료센터(국립재활원), 광역지자체, 기초지자체, 보건소의 통합적 연계로 지역사회 장애인의 보건의료 미충족 대상자 발굴·의뢰, 인적·물적 자원 연계로 맞춤형 서비스를 지원하는 통합적 건강관리를 위한 지역사회 인프라이다(2020년 지역사회 통합건강증진사업 안내). 지역사회중심재활 연계 도식은 다음 [그림 3]과 같다.

[그림 3] 지역사회중심재활(CBR) 연계 도식



자료: 2020년 지역사회 통합건강증진사업 안내(보건복지부, 국립재활원, 한국건강증진개발원)

위에서 설명한 지역사회중심재활 사업의 가치를 기반으로 한 돌봄·보건의료 연합서비스 공급 모형은 ‘건강코디네이터(가칭)’ 도입을 전제로 하여 「사례 발굴-검사-진료 시행-서비스계획·수립-서비스 연계 및 의뢰」의 연계로 인한 ‘건강한 지역사회 생활’을 비전으로 삼는다. 이용자의 욕구를 기반으로 한 연계모형이기에 이용자의 욕구에 따라 연계 및 의뢰의 내용도 달라진다. 이 모형은 장애인의 다양하고 복잡한 욕구에 대응하기 위한 ‘이용자 중심성’, 장애인의 접근성·서비스 이용의 편리·자원의 연계가 가능한 ‘현실성’, 교육이나 훈련을 받은 전문가의 개입으로 통합적이고 지속적인 지원이 가능한 ‘지속성’의 기본 원칙을 따른다(박세경 외, 2015). 지역사회

3) 1978년 WHO는 알마타 선언으로 “Health For All(모두를 위한 건강)”을 위한 지역사회 주민의 건강유지와 증진을 목표로 하는 일차보건의료의 중요성을 주장했다. 조기 적절한 진료로 보건문제를 효율적으로 해결하는 지역사회 공동노력을 강조하였으며, 우리나라는 1993년 서울특별시 및 경기도에서 시범적으로 실시한 후 2017년 CBR사업 운영보건소를 254개소로 전국 확대하면서 필수사업으로 지정하게 되었다(2020년 지역사회 통합건강증진사업).

회중심재활 사업에서는 기초지자체 단계에서 보건소를 연계 기관으로 제시했지만, 박세경 외(2015)가 제시한 돌봄·보건의료 연합서비스 공급모형에서는 보건소에는 장애 관련 서비스 종류가 많지 않은 점과 접근성 한계, 직원들의 장애에 대한 이해 부족 등을 이유로 장애인복지관을 새로운 연계장소로 제시했다. 또한 연계의 중심으로 건강코디네이터의 도입을 제시한 점도 지역사회중심재활 사업과 다른 점이라고 할 수 있다.

사회서비스 제공의 통합적 연계방안 모델로 지역사회 통합건강증진사업을 기반으로 한 돌봄·보건의료 연합서비스(Joined-up Services) 공급모형을 살펴보았다. 광범위하게 제공될 수 있는 사회서비스 틀 안에서 개인화된 지원을 제공하기 위해서는 지역 수준에서 누구를 대상으로 어떻게 할지 기획하고 개발하는 것이 가장 효율적이다(Forde & Zeuner, 2009). 사회서비스가 지역 차원에서 이루어지고 있는 데다가 개별적이면서도 통합적인 사람 중심 서비스를 지향하고 있다는 사실을 고려할 때, 이러한 통합적 연계방안이 주는 의의가 있다고 하겠다. 따라서 본 연구에서는 이러한 통합적 연계방안 모델을 참고하여 현재 분절되어 있는 기존의 서비스들을 활용하는 방식의 발달장애인 부모상담서비스 접근성 향상을 위한 개선방안을 모색해보고자 한다.

III. 연구방법과 자료수집

1. 사례연구

사례연구(case study)는 경계를 가진 체계 내에서 여러 사례를 통한 탐구전략, 방법론, 포괄적 연구전략으로 받아들여진다(Yin, 2003). 본 연구에서는 발달장애인 부모상담서비스의 접근성 향상을 위한 개선방안을 제시하기 위해 사례연구를 통해 부모상담서비스의 접근성 방해 요인에 대해 살펴보려고 한다. 사례연구 방법을 택한 이유는 다음과 같다.

첫째, 현재 진행되고 있는 정책의 내적 역학관계를 명시하고 이해하는 데 초점을 두어서 보다 효율적으로 정책 내용을 수정, 변경하기 위한 과정평가(process evaluation)를 진행하고자 할 때(정정길 외, 2004), 내부에서 일어나는 작용들을 탐색적으로 바라볼 필요가 있기 때문에 질적 연구 방법 중 하나인 사례연구를 택하였다.

둘째, 발달장애인 부모상담서비스의 접근성 방해 요인은 사회서비스가 맥락적인 조건 속에서 어떻게, 왜 작동하고 있는지 살펴볼 필요성이 있기 때문이다. 사례연구는 맥락적인 조건들이 연구 중인 현상과 관련이 있다고 믿고 그것을 이해하기 원할 때 이루어지는 것이기에(Yin, 2003), 발달장애인 부모상담서비스가 실행되고 있는 현실적 맥락 속의 다양한 현상들을 살펴보기 위해 적합한 방법이다.

셋째, 발달장애인 부모상담서비스의 접근성에 대해 깊이 탐색한 후 이를 다른 서비스들과 연

제하는 방안을 제시하기 위해서는 이 문제를 하나의 경계로 보고 다각도의 자료 검토가 이루어질 필요가 있다. 장애인 관련 사회서비스는 장애인과 그 가족이라는 한 집단에 대해 상이하고 다양한 프로그램들로 구성되어 있기에 단일한 방식으로 욕구 충족 여부를 평가하거나 문제해결을 구하는 것은 쉽지 않다(양난주, 2015). 개별 프로그램에 대한 기존 연구에서 포괄하지 못한 문제를 다각도로 탐색하여 다양한 현상의 해체와 후속의 재구성을 지원하기에 적절한 방법이 사례연구이다(Baxter & Jack, 2008).

2. 자료수집방법

사례연구는 연구자가 관심을 가지고 있는 특정 사례나 현상에 대해 심층적으로 연구하는 것으로, 연구목적에 가장 충실히 보여줄 수 있는 의도적 표집(purposeful sampling) 방법이 사용된다(김영천, 2016). 본 연구의 연구책임자는 발달장애아동의 부모로서 현재 서울시 ○○구에서 발달장애인 부모상담서비스, 추후 연계방안에서 제시할 장애아동돌봄서비스, 장애인활동지원서비스, 발달재활서비스를 실제로 이용하고 있기에 서울시 사회서비스 이용에 대한 이해도가 높고, 연구 현장에 대한 접근 가능성이 용이하기에 사례지역을 서울시 ○○구로 선정하였다.

또한 사례연구의 특징은 다양한 출처의 자료를 사용하여 자료의 신뢰성(credibility)을 향상시키는 전략이다(Yin, 2003). 복수 출처의 자료들은 개별적으로 처리되는 것이 아니라 분석 과정에서 수렴되어 연구자가 전체 현상을 이해하는데 기여한다(Baxter & Jack, 2008). 따라서 발달장애인 부모상담서비스에 대한 이해를 증진시키기 위해 서비스의 이용 실태와 관련된 한국보건사회정보원, 사회보장정보원, 한국장애인개발원의 문헌자료와 실증적 연구들을 검토하였으며, 실질적 이용 현황을 들여다보기 위해 발달장애인 부모 8인과 현장 일선에서 발달장애인 부모의 상담을 진행하고 있는 상담종사자이자 센터 담당자인 1인, 발달장애인 부모상담서비스를 정책적으로 평가해줄 수 있는 정책 담당자 1인을 심층 인터뷰하였다. 발달장애인 부모 인터뷰 참여자는 서비스 접근성과 관련하여 사례를 풍부하게 이야기해 줄 수 있는 아이 연령, 아동의 장애 유형, 상담서비스 이용 경험 등을 고려하여 다양하게 선정하였다. 심층 면접을 진행한 참여자의 간단한 인적 정보는 다음과 같다.

〈표 5〉 연구참여자의 인적 정보

참여자	신분	자녀 장애유형	부모상담서비스 이용경험	자녀성별	자녀연령
참여자1	부모	지적장애	×	남	만 8세
참여자2	부모	지적장애	○	남	만 8세
참여자3	부모	자폐장애	×	남	만 6세
참여자4	부모	지적장애(소견)	× (외부상담만 이용)	남	만 4세
참여자5	부모	지적장애	×	여	만 9세
참여자6	조부모	자폐장애	×	남	만 5세

참여자	신분	자녀 장애유형	부모상담서비스 이용경험	자녀성별	자녀연령
참여자7	부모	지적장애	○	여	만 6세
참여자8	부모	자폐장애	○	남	만 8세
참여자9	상담종사자	해당없음 (센터장이자 발달장애인 부모상담서비스 종사자)			
참여자10	정책담당자	해당없음 (사회서비스 장애 정책 관련 담당자)			

참여자 인적 사항 중 특이사항으로는 참여자4와 참여자6이다. 참여자4는 만 4세 자녀를 둔 부모로 자녀가 아직 명확한 장애 진단을 받지 못해 등록을 못한 상태이다. 자녀가 만 6세 미만 이면서 장애등록이 되어 있지 않은 경우에는 발달장애(지적장애·자폐성장애)가 의심된다는 최근 6개월 이내의 의사 진단서(소견서) 또는 발달재활서비스 의뢰서로 신청 자격이 인정된다⁴⁾. 참여자4의 경우도 지적장애가 의심된다는 의사소견서로 대체하여 주민센터에 서비스 신청 대기 를 건 상태이며, 상담이 긴급하게 필요한데 서비스 대기가 길어져서 외부(정신과) 상담만 이용 한 상태이다. 참여자6의 경우, 만 5세 자폐장애 아동의 조모이다. 부모가 발달장애인과 생계·주 거를 함께하지 않는 경우 부모를 대신하여 발달장애인과 거주를 같이하며 발달장애인을 돌보는 보호자도 신청 자격이 인정되기에⁵⁾, 이 아동의 조모도 현재 부모상담서비스를 위한 대기 신청 을 한 상태이다.

인터뷰는 발달장애인을 양육하고 있는 참여자의 접근성을 고려해서 참여자가 정한 시간과 참 여자에게 편한 장소에서 진행하였으며, 연구에 대한 내용과 익명성 보장 등의 연구윤리에 대해 충분히 듣고 연구 동의서에 모두 서명을 하였다. 또한 참여자의 동의 하에 인터뷰의 전 과정을 녹음 했고, 기록을 위해 녹음파일을 전사록으로 남겼다.

3. 분석의 틀

질적연구의 엄격성(rigor)을 향상시키기 위해서는 자료의 신뢰성(credibility)가 확보되어야 한다. 인간 경험의 발견으로부터 얻어지는 질적연구의 진리 가치는 연구자가 선형적으로 정의 한 것이 아니라 주제 지향적인(subject-oriented) 것으로, 이것이 바로 자료의 신뢰성이라고 할 수 있다(Lincoln & Guba, 1985). 연구의 질, 특히 신뢰성을 향상시키기 위해 삼각측량 (triangulation)은 강력한 전략이라고 할 수 있다(Krefting, L., 1991). 따라서 본 연구에서는 부모와 상담종사자, 정책전문가의 인터뷰를 분석해 다각도의 측면에서 공통적 관심을 끌어내었 으며, 장애 관련 연구자 3인이 인터뷰 진술에 대해 서로 각각 가지는 인식을 바탕으로 공통적인 이해로 도출하는 과정을 거쳤다.

또한 발달장애인 부모상담서비스의 접근성 문제를 파악하기 위해 이론적 배경에서 제시한 Whitely & Seyd(1996)의 참여모델을 사용하여 이용자들의 참여 선택의 양상을 살펴본 후, 지

4) 보건복지부. www.mohw.go.kr 최종검색일 2020.11.21.

5) 보건복지부. www.mohw.go.kr 최종검색일 2020.11.21.

역사회 통합건강증진사업을 기반으로 한 돌봄·보건의료 연합서비스를 참고하여 통합적 연계방안을 제시해보고자 한다.

IV. 연구결과

1. 발달장애인 부모상담서비스 접근성 관련 부모 직접조사 결과

본 연구는 발달장애인 부모상담서비스 접근성의 방해 요인을 세 가지 측면으로 구분하여 탐색했다. 분석 결과 크게, 1) 자원모델(resource model), 2) 기대-규범-가치 모델(expectation-norm-value model), 3) 일반 인센티브 모델(general incentive model)이라는 틀에 맞춰 방해 요인이 도출되었다. 구체적으로 1) 자원모델에서는 실질적인 시간과 정보의 부족이, 2) 기대-규범-가치 모델에서는 상담서비스에 대한 개인의 인식이, 3) 일반 인센티브 모델에서는 비용문제와 서비스에 대한 충분한 제공 부족이 나타났다. 결과는 다음과 같다.

1) 자원모델(Resource model): 시간과 정보의 부족

(1) 시간의 부족: 돌봄의 과중

발달장애인 부모들은 주로 돌봄의 과중으로 인해 시간의 부족을 경험하고 있었다. 발달장애인의 경우, 일상생활이 스스로 완전히 가능한 경우는 10.2%에 불과하여 보호자들의 도움이 필요한 경우가 대부분이며, 발달장애인을 주로 돌보는 사람은 부모가 68.8%(발달장애인지원사업 안내, 2020)라는 결과가 본 연구의 참여자들의 사례에서도 유사하게 확인되었다. 문제는 참여자의 시간 부족이 일상 및 직장 생활조차도 가능한 상태가 아니라는 것이다. 이로 인해 돌봄의 과중으로 인해 잠을 못 자기도 하고(참여자 1) 주변 가족의 지지를 받지도 못하는 상황에서(참여자 5) 이들은 신체적으로 또는 심리적으로 지쳐가고 있었다.

통잠을 자는 것도 아니고, 자주 아프고, 뭐 그러니까 제정신이 아니었던 거 같아요. 그냥 피곤해가지고. 틈나면 기절했다가 또 아이가 징징대면 일어났다. 정말 거의 뭐라 그럴까? 폐인 모습이었던 거 같아요. 장애인담어린이집에 처음 딱 보내고 제일 먼저 한 게 미용실 간 거예요(참여자 1).

버티다가 마흔이 넘어가니 체력적으로 도저히 안 되겠는 거야. 친정엄마도 안되고, 남편은 아이를 수용을 못하고 그래서 그냥 희망퇴직해서 '에라 모르겠다? 그만'. 나도 이제 지친 거야. 버티는 거에서 지쳐서 이제 스톱하자. 왜 나만 이렇게 악으로 깡으로 버텨야되나 그래서 그만둔 거지(참여자 5).

이러한 상황에서 이들은 스스로 부모상담서비스를 찾아볼 여력이 없었다. 그래서 참여자 6은

스스로 알아보는 것은 힘든 상태이므로 누군가 제안을 해주면 참여할 수 있는 여지를 마련해보겠다고 하였다. 기존 서비스 접근성에 대한 연구들은 이용자 개인이 스스로 다양한 서비스 대안을 탐색하고 적절한 기준을 통해 비교할 수 있는 능력을 기대하지만(어유경 외, 2016) 본 연구의 참여자들은 접근성과 관련된 탐색능력을 가지려면 물리적, 심리적, 재정적 여건이 되지 않는 상황에서 다른 사람의 도움이 필요하다고 언급했다.

만약에 누가 나한테 상담을 하겠냐고 물어와 주면 생각은 해보겠는데, 지금 내가 먼저 나서서 알아 보는 건 어려워. 왜냐하면 일 다녀야지, 00는 4시 넘어서 집에 오는데 그러면 나도 아이도 비리비리해(참여자 6).

(2) 정보의 부족: 공급 측에 기대를 접는 이용자들

참여자 5는 돌봄의 과중과 시간의 부족으로 일을 그만 두었다. 그는 전격적으로 자녀의 돌봄을 해야겠다고 마음 먹은 후 직장을 다닐 때 참여를 하고 싶었지만 알아보지는 못했던 부모상담 서비스를 받고 싶다는 생각을 가지고 있었다. 하지만 복지관, 상담센터 등을 다양한 기관에서 제공되는 서비스를 이용했지만 아무도 구체적으로 알려주지 않아 가만히 있다가 한 상담센터 실무자의 권유에 의해 상담서비스의 구체적인 내용을 알게 되었다고 회고했다.

센터에서 일하는 사람들이 뭐라 해야 하지 약간 복지관의 역할도 좀 해줘야 된다고 보는데. 실제 현장에서 나에게 부모상담 바우처 있다고 얘기를 해주는 사람은 그 센터 소장님 한 명이었어. 그것도 내가 그 센터 소장님에게 먼저 말을 걸었기 때문에 알려줬지. 그러지 않고서는 안 해줬어(참여자 5).

참여자 8 또한 구청에 가서 발달장애인 부모상담서비스에 대한 정보를 요구했지만, 자신보다 해당 제도를 구체적으로 알고 있지 못하는 공무원들 보며 답답함을 느꼈다. 그래서 그는 역으로 담당공무원에게 정보를 알려주면서 해당 서비스에 참여를 하게 되었다. 물론, 개인이 자발적으로 적극 요구하여 결과적으로는 서비스에 참여를 하게 되었지만 이 과정에서 참여자 8은 상담 공무원에 대한 기대치가 없어졌다. 이로 인해, 다시는 공무원이 필요한 정보서비스를 제공할 수 있을 거라는 기대를 접었다고 말했다.

(담당 공무원이) 모르니까 내가 그냥 구청에 바로 전화를 하든가, 아니면 학교에서 이제 공문 온 거 있으니까 그거 내가 팩스로 보냈으니까 “빨리~ 읽어보고 되는지 안 되는지 확인해주세요” 거꾸로 하는 거야. 이제 바라지 않아. 기대치 없어졌어(참여자 8).

이처럼, 참여자 5와 3 모두 공급 측면의 인력이 서비스에 대한 참여 권유를 안 하거나 정보를 잘 모르는 일련의 과정을 겪으면서 기관에 대한 신뢰가 낮아지고 있었다. 서비스 접근성에 대한 공급 인력의 전문성 및 신뢰감이 중요함을 고려할 때(고혜진 외, 2018), 연구참여자들이 경험한

신뢰의 저하는 공급 측에 정보를 요청하는 이용자들의 행위를 감소시키는 동인으로 작용했다. 이로 인해 이용자들은 정보를 활용하기 위한 시간을 또 다시 할애해야 함으로써 서비스 접근성이 저하되고 있었다.

2) 기대-가치-규범모델(Expected-Values-Norms model): 서비스 접근성에 대한 개인 인식

(1) 다른 서비스 이용 과정에서 어려움을 겪음

발달장애인 부모들은 위에서 상술한대로 서비스의 접근 과정에서 정보를 잘 모르는 공급 측의 실무진들을 만나는 것과 더불어 다른 서비스 이용 과정에서 부정적 경험을 할 때 기대치가 낮아진다고 말했다. 참여자 3은 본인의 자녀를 일반 어린이집에서 수용이 가능하다고 하여 보냈다. 처음에 참여자 3은 본인의 자녀가 해당 어린이집에 잘 적응할 것이라고 기대했고 자신은 여유시간을 활용할 수 있다고 생각했다. 그러나 자녀 하원 시 어린이집에 가자 자녀의 행동에 “안 된다”라고 하면서 비장애 아동들이 하는 활동에 참여하는 걸 저지하는 어린이집 교사 및 실무자들의 모습을 보게 되었다. 그래서 그는 일반 어린이집이 본인의 자녀 수용은 가능하지만 아이의 특성에 맞추어 돌봄을 할 수 없다는 걸 알게 되었고 어린이집을 보내지 않게 되었다. 물론, 모든 서비스가 참여자의 기대에 맞춰 운용될 수는 없지만 장애 아동 중심의 돌봄 서비스 기관이 부족한 상황에서 일반 어린이집이 대안으로 활용될 수 없음을 보인 사례였다.

상담 받을 때, 그 원장님이, 자기네 그 어린이집에도 장애아들 많이 있었다라고 얘기를 해가지구. 보내시라고. 그래서 제가 그냥, 저도 솔직히 보내고 한 시간이라도 솔직히 숨 쉬고 싶어서 보낸 건 사실인데 근데 그 과정에서 아이가 좀 더 상처를 받은 것 같아서. 한 3-4개월 보내고. 그만뒀던 것 같아요(참여자 3).

기대치가 없어졌어. 기대치 완전 바닥이고(참여자 8).

참여자 3과 8은 다른 서비스에 대한 부정적 이용 경험으로 인해 장애 관련 서비스에 대한 전반적 기대치가 낮아지게 되었고, 이로 인해 발달장애인 부모상담서비스에 대한 동기 또한 저하되었다고 했다.

(2) 상담에 대한 부정적 인식

본 연구의 발달장애인 부모들 중 일부는 심리상담을 받는다는 것에 대해 부정적 인식을 가지고 있기도 했다. 정신장애에 대한 스티그마가 큰 우리나라의 상황에서 이에 대한 치료를 거부하는 경향이 있기 때문이다(한겨레, 2020). 따라서 낙인이 부여될 것이라는 것을 스스로 두려워하기에 참여자 5는 상담서비스를 받으러 가고 있지 않았다.

물론 장애 자녀의 부모들이 힘든 건 알지만 상담까지 갈 때는 재가 뭔가 정신적으로 이상한 게 있지 않나 막 이런 생각까지 (중략) 문제가 약간 좀 나보다 심한데? 라고 느꼈던 엄마가 상담을 받는다고 그러면 이상하게 나도 모르게 낙인을 찍는 것 같애(참여자 5).

또한, 자신들의 돌봄에 부모상담서비스가 별로 도움이 되지 않는다는 오해에 따라 부모상담 서비스를 받지 않는 선택을 하고 있었다. 참여자 8은 주변의 부모들이 상담서비스가 원론적인 이야기만 하고 도움이 되지 않는다는 이야기를 하는 걸 듣고 부모상담서비스를 받지 않았다.

엄마들이 이제 다들 그런거야. 약간 그런 거 있더라고. 선생님이 아무리 상담을 해줘도, 그런 애를 키워본 것도 아니고. 그냥 뭐 원론적인 얘기만 한다. 이렇게 해서 엄마들이 부정적이더라고(참여자 8).

이처럼 부모상담서비스에 대한 편견 없는 제대로 된 정보 안내와 동기 고양을 위한 세밀한 절차가 마련되지 않는다면 계속해서 부모상담서비스에 대한 접근성은 저하될 수 있는 것으로 해석된다.

(3) 부모상담보다는 자녀의 치료에 집중해야 한다는 인식

발달장애인 부모들은 대체로 자녀의 치료를 위해 물리·작업·언어·음악·놀이·미술·심리행동 치료 등을 각각 주 평균 1.2시간~1.8시간씩 이용하고 있으며, 이는 다른 장애에 비해 더 많은 시간을 치료에 할애하고 있었다(2017 장애인 실태조사). 이들은 주로 발달장애 자녀의 돌봄에 평균적으로 평일 11.6시간, 주말 18.3시간을 활용하고 있기 때문에(2013 장애아동 및 가족 실태조사), 자녀 치료 외에 본인을 위한 상담 시간을 할애한다는 것 자체를 부담으로 인식하고 있었다.

지금 그냥 엄마가 좀 행복해야지 아이도 케어할 수 있다라는 생각을 해서. 솔직히 마음은 제 상담이 더 중요하다고 생각해요. 일단은. 근데 현실이 그게 안 되니까 발걸음은 아마 치료실을 향하고 있지 않을까(참여자 3).

분명히 (상담을) 갔었으면 도움이 많이 됐을텐데... 갈까말까 망설이기도 하고. 이 시간에 00이 치료를 다녀야되는 건 아니야 내가? 그런 생각 많이 해요. 내가 지금 나를 위해서 쓸 시간이 어딴어. 좀 그런 생각했을 것 같아요(참여자 7).

자녀의 치료가 본인의 상담 욕구보다 우선시되기에, 발달장애인 자녀를 둔 부모는 본인을 위해 상담을 받는 그 시간과 비용에 대한 죄책감을 느끼게 되는 것이다.

3) 일반 인센티브 모델(General Incentive model) : 비용과 서비스의 충분한 제공 부족

(1) 상담비용에 대한 문제

발달장애인 부모들은 장애자녀의 장애등급과 가족의 소득기준에 따라 달마다 발달재활서비스 바우처를 할당받고 있다. 바우처를 이용한 치료 외에도 민간 사설센터나 재활병원에서 치료를 부가적으로 받고 있기에 부모 상담서비스를 별도로 받는 것 자체가 비용적으로 부담된다고 말했다. 따라서, 본인에게 부모상담서비스를 위한 비용을 지불해야 한다면 받지 않을 것이라고 언급했다.

검사는 따르고. 진짜 뭐 1급 상담가다 이러면 이제 바우처 쓰고 추가로 6만 원 더 내야 되니까. 이러면 이게 아무리 잘 산다 하더라도 부담스럽지. (중략) 얘기가 지금 이게 사람 구실을 하느냐 못하느냐 그런 불안한 순간에 어떻게 내가 우아하게 나한테 6만 원씩 투자하고 앉아있겠어(참여자 5).

자녀의 재활치료 비용만으로도 경제적으로 부담이 되고 있기에 본인만을 위한 상담 비용 지불에 부담이 있는 것이다.

(2) 발달장애인 부모상담서비스 이용을 위한 연계 인프라의 부재

또한, 발달장애인 부모상담서비스가 있다고 하더라도 이들이 상담서비스를 이용하거나 집중할 수 있는 인프라의 연계가 없다면 서비스 이용이 불가하다고 언급했다. 두 가지 요인이 있었는데, 첫째로, 부모상담을 받을 동안 아이 돌봄을 담당할 인력이 부재하다면 이용할 수 없다고 했다. 장애 자녀의 돌봄이 제공되지 않는다면 부모가 그 서비스에 집중할 수 없을뿐더러 또한, 돌봄을 제공할 대안 인력이 본인 아이에 맞춰 돌봄 서비스를 제공할 수 없다면 믿고 맡길 수 없다고 언급했다.

상담이 있다는 건 알아요.그럼 내가 “00는 어떻게 해요?” 라고 했지. 나 혼자는 어디든지 갈 수 있지. 00데리고 상담 받는 걸 상상도 못해요. 엇그제 00 언어센터. 치료 끝나고 선생님이랑 상담을 하는데 나 머리 쥐어뜯고 꼬집고. 그날 집에 와서도 나 꼬집고 그랬어요(참여자 6).

더불어 상담 프로그램이 여러 유형으로 제공될 때 발달장애인 부모상담서비스 이용이 가능하다고 언급했다. 참여자 7은 부모상담서비스를 받기 위해 시도의 여러 복지관, 상담센터, 동주민센터 등에 찾아갔다. 그러나 그가 원하는 서비스를 받을 수 없었는데, 바우처로 이용가능한 상담가는 전문성이 낮아 이용하고 싶지 않았기 때문이다. 이처럼 현재 상담서비스를 제공하는 공급이 적고 서비스가 바우처로 진행되다 보니 서비스의 질에 대한 수준이 높지 않아 부모의 상담서비스를 이용해야겠다는 의지가 떨어지고 있었다.

발달재활서비스 센터 수나 많이 늘려주고 선생님 질 좀 높여주면은 그게 제일 좋을 거 같은데...(참여자 7).

다양한 세팅에서 자연스러운 참여가 가능했으면 좋을 텐데(참여자 8).

또한 참여자 8은 최근 COVID19으로 인해 온라인을 통한 부모 상담 관련 서비스를 받아 보고 너무 좋은 경험이었으며 이러한 다양한 세팅에서의 자연스러운 상담 참여가 유도되어야 한다고 주장했다. 이렇게 부모상담서비스의 접근성을 향상시키기 위해서는 상담실에서 상담가와 일대일로 상담을 진행해야 한다는 틀에서 벗어나서 자연스러운 장소와 상황에서 보다 더 다양한 프로그램 기획이 필요하다.

2. 발달장애인 부모상담서비스의 접근성 재정의

발달장애인 부모상담서비스의 접근성은 다양한 측면에서 논의되어 재정의 될 필요가 있다. 보통 서비스 존재를 알고 있으며 이용 의사가 있는데도 물리적, 제도적 장벽의 존재로 이용하지 못하게 되는 경우를 서비스 접근성의 문제가 있다고 평가한다(이소정, 2013). 발달장애인 자녀를 둔 부모의 경우, 아이의 돌봄이 해결되지 않아 상담에 진입하지 못하거나 예산할당 등 제도적 제약으로 인해 상담을 하고 싶어도 대기 순번이 되지 않아 진입하지 못하는 경우가 여기에 해당한다. 하지만 위의 인터뷰 참여자 분석에서도 알 수 있듯이, 발달장애인 자녀를 둔 부모의 서비스 접근성은 보다 복잡한 장벽이 존재한다. 서비스가 존재하는 것 자체를 몰라서 이용을 못하는 경우, 자녀의 치료 욕구에 본인의 상담 욕구가 후순위로 밀리게 되는 경우가 서비스 접근에 대한 장벽으로 존재한다. 상담에 대한 사회적 낙인은 발달장애인 가정 내에서도, 사회에서도 존재하여 이 또한 서비스 접근을 방해하며, 자녀의 치료비용으로 지출이 큰 발달장애인 부모에게는 본인을 위한 상담비용도 방해요인이 되기도 한다. 또한 장애 수용이 되기 전, 주로 자녀가 영유아인 경우 아이 장애에 대한 심리적 충격이 해소되지 않은 상태에서 자녀의 돌봄과 재활 치료를 전담하느라 여유가 없어서 생각할 힘조차 없는 경우, 본인의 심리가 무엇인지 돌아볼 여유도 없는 경우, 상담에 가고 싶지만 갈 힘이 없는 경우도 존재한다. 참여자 모두 이 시기가 가장 상담이 필요했던 시기였으며 제일 필요한 시기라고 생각한다고 입을 모아 얘기한 것으로 미뤄보아, 이 시기에 서비스 장벽을 낮추는 방안을 고려하는 것이 접근성 차원에서 중요하게 다루어져야 한다.

3. 발달장애인 부모상담서비스의 통합적 연계방안

접근성 문제를 공급적 차원에서 살펴볼 경우, 예산과 제공기관을 늘리거나 서비스 공백을 메우기 위해 해당 서비스를 양적으로 늘리는 접근 방식을 취하게 된다. 물론 접근성을 향상시키기

위해 제공기관 수를 늘리는 것도 중요하지만 서두에서도 언급했듯이 기존에 발달장애인 관련 서비스들이 부모상담서비스를 둘러싸고 잘 구축되어 있어, 기존에 있는 제도를 활용한다면 부모상담서비스의 접근성 문제를 큰 비용 없이 잘 해결할 수 있다. 현재 발달장애인 부모상담서비스는 장애아동치료센터, 장애인복지관, 재활치료 병원 등 장애자녀의 치료기관이나 돌봄 제공 환경 속에서 제공되고 있기 때문이다. 이를 간단히 표로 정리해보면 아래 <표 6>과 같다.

<표 6> 발달장애인 부모상담-돌봄-치료 서비스 범위

발달장애인 관련 서비스	상담-치료-돌봄 서비스 내용	서비스 제공 장소
발달장애인 부모상담서비스	상담서비스	- 장애아동 치료센터 - 장애인복지관 - 재활치료 병원
발달재활서비스	치료서비스	- 장애아동 치료센터 - 장애인복지관 - 재활치료 병원
장애인활동지원서비스	돌봄서비스	- 가정 - 복지관, 치료센터, 병원 등 이용자가 원하는 장소
장애아가족양육지원서비스 (장애아동돌봄서비스)	돌봄서비스	- 가정 - 복지관, 치료센터, 병원 등 이용자가 원하는 장소

위의 표를 보면 발달장애인 부모상담서비스가 제공되는 장소는 발달재활서비스, 장애인활동지원서비스, 장애아가족양육지원서비스의 제공 장소와 중첩되는 것을 알 수 있다. 각기 서비스들이 단절되어 운영되고는 있지만, 조금만 깊이 들여다보면 실제 상황 속에서 부모와 자녀를 둘러싼 사회서비스들이 어느 정도 연결되어 있다는 사실을 알 수 있다. 예를 들어, 부모가 상담에 접근하기 힘든 대표적 이유로 돌봄과 치료문제가 있는데, 현재 발달장애인 자녀에게 제공되는 돌봄 관련 사회서비스와 치료 관련 사회서비스가 존재하고 있기에 각 분절되어 있는 서비스들을 연계할 필요가 있는 것이다. 이미 제공할 수 있는 관련 사회서비스의 기반이 마련되어 있으며, 서비스 제공 장소 또한 중복되기에 기존의 제도를 활용하여 충분히 부모상담서비스의 접근성 문제를 해결할 수 있다. 따라서, 발달장애인 부모상담서비스의 접근성을 향상시키기 위해 기존 서비스를 활용한 상담-치료-돌봄 통합적 연계방안의 큰 틀을 제시하고, 이 연계방안을 실효적으로 사용하기 위한 상위 기관, 지역 차원, 실천 현장에서의 역할을 제시해보고자 한다.

1) 서비스의 연계 (상담-치료-돌봄 연계)

서비스 연계로는 상담-치료의 연계, 상담-돌봄의 연계를 말할 수 있다. 위에서 언급했듯이 부모상담서비스 제공기관이 장애 자녀의 치료기관, 돌봄 제공 가능 장소와 중첩되기에 상담-치료, 상담-돌봄의 연계가 가능하다. 부모가 상담에 진입했을 때는 장애 자녀에 대한 치료를 동시

에 같은 장소에서 제공해주거나, 역으로 장애 자녀가 재활치료를 받을 때에는 부모상담을 함께 제공해주는 것이다. 아예 복지관이나 치료센터에서 이를 하나의 패키지 프로그램으로 기획하여 제공하는 것도 방법일 수 있다. 또한 이는 돌봄서비스로도 가능하다. 부모상담 진입 시에 가정에서 장애 자녀의 돌봄이 이루어질 수 있도록 연계를 해도 좋지만, 상담 장소에서 장애 자녀의 돌봄을 제공할 수도 있다. 하지만 장애 자녀를 둔 부모들은 일관되게 본인의 상담 욕구보다 자녀의 치료 욕구가 우선한다고 얘기한다. 따라서 상담-돌봄보다 상담-치료의 연계방안이 부모의 접근성을 보다 더 향상시킬 수 있다고 할 수 있겠다.

즉, 부모상담-치료의 연계방안은 부모상담서비스와 발달재활서비스바우처의 서비스 연계, 부모상담-돌봄의 연계방안은 부모상담서비스와 장애아가족양육지원서비스 또는 장애인활동지원서비스의 서비스 연계로 이루어질 수 있다. 바우처 제도 자체의 연계는 복잡한 문제가 연결되어 있어 실현가능성이 낮기에 간단한 서비스 연계방식으로 이루어져야 하며, 이는 심리적 접근 장벽을 낮추기 위해 이용자의 선택에 맡겨 놓기보다는 장애아동 치료기관이나 상위기관 차원에서 기획하여 이용자에게 제시하는 방안이 더 좋다고 생각된다.

2) 상위 기관에서의 서비스 연계 기획·개발

실효적인 서비스 연계를 위해서는 치료기관에서 기획·개발하는 bottom-up 접근보다는 상위 기관 차원에서 기획·개발하는 top-down 접근이 필요하다고 볼 수 있다. 인터뷰에 참여한 사회서비스 정책 관련 담당자와 상담서비스 종사자는 이러한 통합적 연계방안을 중앙에서 담당하고 관리할 상위 기관의 필요성을 강조했다. 특히 일선에서 상담서비스를 제공하고 있는 상담종사자는 치료기관 차원에서 기획·개발하여 홍보할 경우, 이용자들은 기관 차원의 이익 때문에 이러한 서비스를 제공한다고 생각하기에 실효성이 떨어질 수 있다고 주장했다. 보다 상위 기관에서 이러한 연계 서비스를 기획하고 개발해서 홍보할 경우, 이용자들은 그 연계 프로그램의 필요성을 보다 공적으로 신뢰할 수 있을 것이다.

‘연계’를 민간에서 하기는 어렵다. 그 역할은 공공에서 해야 한다(정책 관련 담당자).

사실 기관에서는 기획한 프로그램을 홍보하는 데 한계가 있어요. 아는 사람에게만 홍보가 되지 전반적으로 이리이러한 것을 합시다라고 하기는 어려워요. 상위 기관에서 먼저 기획하여 만들어놓고, 만든 것을 설명회를 하든 부모교육을 하든 해서 접근 기회를 만들어줘야 해요(상담서비스 종사자).

이런 이용자의 심리적인 요인 때문만이 아니라, 연계서비스가 체계적으로 관리되고 이용될 수 있기 위해서는 중앙 담당 기관이 필수적이다. 본 연구에서는 이 연계서비스를 기획·개발하고 관리할 담당 기관으로 중앙장애아동·발달장애인지원센터를 제시한다. 중앙장애아동·발달장애인지원센터는 위 상담-치료-돌봄 연계방안에서 제시한 네 가지 사회서비스 중 세 가지 사회서

비스(발달재활서비스, 발달장애인부모상담서비스, 장애아가족양육지원사업)를 관리하는 상위 기관이며, 각 지역 발달장애인지원센터를 설치·운영을 지원하는 곳이다. 중앙장애아동·발달장애인지원센터의 미션/비전도 “발달장애인과 그 가족이 건강하고 행복한 삶을 누리는 데 기여하는 것”이며, 발달장애인과 그 가족을 위한 맞춤형 서비스 지원을 제공하는 통합적 지원 허브(Hub)임을 명시하고 있다⁶⁾. 기관 자체가 발달장애인을 위한 통합적 서비스 지원을 지향하고 있으며, 관련 서비스들을 관리하기도 하는 곳이기 때문에 상위 기관으로 적절하다고 볼 수 있다.

현재 중앙장애아동·발달장애인지원센터는 서비스지원팀, 권익옹호팀, 장애아동지원팀으로 구성되어 있는데, 서비스 연계를 담당하기 위한 ‘서비스 연계팀’(가칭)이 필요하다. 지역사회 자원 연계방안이나 프로그램을 기획·개발하여 각 지자체와 제공기관에 큰 틀에서의 지침을 제공할 필요가 있다. 이용자의 선택권을 강화하기 위해 상담서비스 제공기관을 늘리는 것도 추후 단계적으로 실행되어야겠지만, 보다 우선적으로 현재 있는 기관과 제도를 활용하여 부모상담서비스 이용을 활성화시키는 것이 중요하다고 하겠다.

3) 지역 차원에서의 역할

중앙장애아동·발달장애인지원센터에서 큰 틀의 상담-치료-돌봄의 연계에 대한 기획·개발 지침이 내려오면, 각 지역에서는 각 지역 특성에 맞게 서비스를 재조정하여 제공할 필요가 있다. 특히 상담 유인을 위한 지역 차원에서의 새로운 기획들도 생각해 볼 수 있을 것이다.

부모상담서비스와 다른 사회서비스들을 연계할 때, 자녀에 대한 치료나 돌봄 시간 급여를 인센티브로 추가적으로 제공하는 것은 지자체에서 추가사업이나 자체 사업으로도 가져갈 수 있을 것이다. 새로운 사업으로도 가능할 것이다(정책 관련 담당자).

결국 사회서비스는 지역 차원에서 제공되는 것이기에 무엇보다 지역의 역할이 중요하다고 할 수 있겠다. 우선적으로 발달장애인 부모상담서비스에 대한 이용률이 저조하다고 해서 예산을 줄이는 방식은 주의해야 한다. 본 연구에서 상담 이용 경험이 없다고 응답한 인터뷰 참여자 5명은 모두 현재 부모상담서비스 대기 신청 중으로, 한정된 예산 때문에 서비스를 받지 못하고 있는 상태이다. 그러므로 예산이 줄어들면 상담 욕구가 있어도 서비스를 받지 못하게 되는 악순환이 반복된다. 또한 본 연구결과에서도 나왔듯이 부모상담서비스를 이용하지 못하는 측면은 발달장애인 특성과 더불어 그 가족에게는 다양한 요인들이 존재한다. 그렇기에 단순히 정량적으로 판단되는 이용률로 이용 욕구를 판단하여 필요성을 결론짓는 것은 위험하다. 애초에 이 서비스가 무슨 목적을 위해 존재하고, 이 서비스를 이용하지 못하는 이유가 무엇일지를 생각하고 지역 차원에서 이용을 활성화시킬 필요가 있다.

이를 위해 지역의 병원, 행정기관과의 연계도 절실하다. 보통 장애 진단을 위한 진료와 검사

6) 중앙장애아동·발달장애인지원센터. www.broso.or.kr 최종검색일 2020.11.21.

는 병원에서 이루어지며, 이러한 서류를 제출하고 등록을 진행할 때는 행정기관을 거치게 된다. 따라서 병원과 행정기관과의 연계로 상담서비스를 유도하는 방법이 필요하다. 인터뷰에 참여했던 상담종사자는 한 이용자가 병원에서 장애 진단받을 때 의사의 권유로 상담센터를 방문했던 것이 기억난다며, 병원에서 장애 등록을 위한 진단만 내릴 것이 아닌 이용할 수 있는 서비스에 대한 안내도 함께 필요하다고 했다. 또한 미국에 거주했었던 한 참여자는 미국에서는 병원에서 사회복지사들이 퇴원할 때 이용할 수 있는 서비스를 안내해준다고 하며 한국에서도 이런 세심한 접근이 필요하다고 주장했다.

보통은 아이 장애 진단 받고 나서 엄마가 멘붕에 빠지잖아요. 근데 제가 아는 어떤 엄마는 장애 진단받고 그럴 때 엄마가 좀 상담을 받아 보세요라고 그 의사 입으로 들었다고 이야기 들었거든요. 그러니까 사실은 엄마한테 상담 권유해주기 좋은 것은 장애 진단 같은 거 하는 의사이죠(상담서비스 종사자).

미국에 가면 병원에서 다 해줘요. 병원에서 복지사가 퇴원할 때 복지서비스 다 안내해주고, 연결해주고(참여자 7).

이러한 접근 방식은 자연스러운 선택을 이끌어내는 넛지(nudge) 방식이라고도 할 수 있다. 자신의 자녀가 발달장애인일 수 있다는 첫 얘기를 듣는 공간이 병원이니만큼, 부모의 심리정서 지원을 위해 병원과의 연계는 필수적이다.

또한 장애 등록을 위해서, 그리고 각종 사회서비스를 신청하기 위해서는 행정기관에 방문해야 한다. 이때 행정기관 종사자들이 장애 등록이나 서비스 신청을 도와주면서 부모에게 상담을 권유하는 방법도 한 방법이다. 이러한 넛지 방식 외에 의무적인 방법도 생각해볼 수 있다. 대다수 참여자들의 인터뷰 안에서 장애를 온전히 받아들이기 전에는 신체적·정신적 여유가 없어 본인에게 필요한 것이 무엇인지, 본인이 무엇을 원하는지조차 판단하기 어려웠다는 경험이 공유되었다. 이러한 것에 비추어 볼 때, 어느 정도 상담서비스를 의무적인 요소로 한다면 초기 심리·정서적 지원을 할 수 있다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있겠다. 예를 들면, 복지카드 발급이나 사회서비스 자격 심사 시 의무적으로 상담서비스를 1~2회 받게 하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 처음에 의무적인 요소로 1~2회 하는 것이 오히려 상담서비스로의 진입 장벽을 낮춰 접근성을 향상시킬 수 있다.

4) 실천 현장에서의 연계방안 실현을 위한 노력

발달장애인 부모상담서비스가 발달장애인 자녀를 둔 부모의 심리·정서의 문제에 개입하는 것이기에 개입 시 유연하게 대응할 필요가 있다. 예를 들면, 상담에 받고자 상담센터에 방문했는데, 데스크에서 “상담하러 오셨어요?”라고 당차게 얘기한다면 개인 특성에 따라 상담 받고자 했던 욕구가 위축될 가능성이 있기 때문이다. 현재 앞서 상위 기관으로 언급한 중앙장애아동·발

달장애인지원센터에서는 상담가, 치료사 등의 종사자 교육도 함께 하고 있기에, 종사자들의 장애에 대한 이해 교육으로 장애감수성을 증진시킬 필요가 있다. 또한 세심한 접근을 위해 ‘부모 심리상담 대응매뉴얼’을 만들어도 좋은 방법 중 하나이다.

이러한 유연한 개입을 위해서는 장애 자녀를 둔 부모의 일상생활 속에서 부모의 자연스러운 선택을 유도하는 넛지(nudge) 방식이 필요하다. 따라서 장애 자녀를 양육하는 부모의 일상생활 공간일 수 있는 치료 기관 종사자들의 역할이 중요하다고 할 수 있겠다.

언어치료실에 딸을 데리고 가서 바깥에 대기하고 있었는데, 소장님이랑 같이 얘기하다가 그때 처음 알았어. 요새 굉장히 우울하다 이랬더니 발달장애인 부모상담서비스 바우처가 있다는 거야(참여자 5).

자녀 치료 끝나고나서 부모 상담을 10분 정도 하잖아요. 아 이 엄마는 상담을 개인적으로 더 받았으면 좋겠다는 생각이 드는 엄마가 있거든요. 그러면 그때 치료사가 직접 권유를 해주거나 이런 것도 좋을 것 같아요(상담서비스 종사자).

상담서비스 종사자의 주장처럼 자녀에게 재활치료를 제공하는 치료사가 치료 후 10분의 부모 상담 시간 동안 부모에게 추가적인 상담이 필요해 보일 경우, 자연스레 상담서비스를 홍보하며 권유하는 것도 좋은 방법이다. 또한 상담종사자는 주위 가족이나 지인이 상담을 권유할 경우 부정적으로 받아들이지만, 치료사나 사회복지사가 장애 자녀의 양육 고충을 공감하며 상담을 권유하는 것은 부정적인 것으로 받아들여지지 않는다고 덧붙였다. 이 때문에 종사자 보수교육을 진행할 때, 장애 아동과 그 가족에 대한 어려움을 공감하며 유연하게 상담서비스 선택을 유도할 수 있는 방법에 대해 교육하는 것도 필요하다고 할 수 있다.

또한 상담방식을 다양화하여 제공하는 것도 중요하다. 보통 ‘상담’이라고 생각하면 데스크가 있는 상담실에서 상담사와 내담자의 일대일 상담의 장면을 떠올리기 마련이다. 하지만 이는 다양한 상담방식 중 하나의 형태일 뿐이다. 감정을 직접적으로 다루는 것만이 상담이 아니라, 다양한 활동으로도 심리정서적 지원을 할 수 있기 때문이다. 예를 들면, 상담-치료-돌봄 연계방안을 기본 틀로 할 때, 아이가 재활치료를 들어간 동 시간대에 그 부모들의 미술 교실, 음악 교실 등을 진행할 수 있다. 이 경우, 발달장애인 자녀를 양육하는 부모들끼리의 공감대가 형성되며 감정이 일부 해소되는 효과와 함께 자녀에 대한 각종 정보의 교류도 할 수 있는 장점이 있다. 다만 다양한 상담방식을 제공할 때는 전문성 없는 상담의 부작용을 방지하기 위해 발달장애인에 대한 이해가 확실히 있는 전문성 있는 종사자가 담당해야 한다.

V. 결론 및 논의

지금까지 살펴보았듯이 발달장애인은 일상생활의 도움이 필요한 경우가 대부분이고, 주로 발달장애인의 돌봄을 맡는 부모들은 노동, 비공식적 교류, 경제적 생활 같은 전반적인 사회생활을 포기한 채 과중한 돌봄으로 인해 심리정서적 고통을 경험하고 있다. 이러한 문제가 사회적으로 인식되어 국가에서는 발달장애인 부모를 대상으로 한 상담서비스를 만들었지만, 부모들은 자신이 상담에 나가기 위한 발달장애인 자녀의 실질적 돌봄이 해결되지 않거나 자신들의 상담욕구보다 아이의 재활치료를 우선시하기에 상담에 진입하기가 어려운 것이 현실이다. 연구 분석으로 인해 부모가 상담서비스에 접근하지 못하는 데는 이런 돌봄과 치료 욕구의 문제 외에도 다양한 요인이 포진되어 있다는 것을 알 수 있었다. 따라서 이런 다양한 욕구에 기반한 상담-치료-돌봄의 통합적 연계방안 제시와 그 실현방안에 대해 살펴보았다. ‘상담-치료-돌봄 통합적 연계방안’의 큰 틀 안에서 움직이지만, 그 안에서 이용자의 행동 특성과 욕구에 따라서 보다 세심하고 다양한 접근이 필요하다.

본 연구의 의의는 서비스를 접근성 향상을 위하여 해당 제도의 범위를 양적으로 늘리는 정도의 공급자 접근에서 벗어나 발달장애인 자녀를 키우는 부모들이 실질적으로 이용할 수 있게 이용자 접근을 반영하여 기존의 발달장애인 관련 사회서비스를 연계시키는 방안을 모색했다는 것이다. 장애 자녀를 둔 부모의 일상생활 속에서 접근 가능한 실효성 있는 방안을 최대한 많이 고안해본 것에도 큰 의의가 있다고 할 수 있다. 이러한 사회서비스의 통합적 연계방안은 모두 지역적 차원에서 제공되는 것이므로 지역의 특색과 상황, 욕구에 따라 기획력을 발휘하여 개발하는 것이 좋겠다. 하지만 산발적인 서비스 제공을 막기 위해서 관리를 맡을 상위기관으로 제시한 중앙장애아동·발달장애인지원센터에서 서비스 연계를 위한 큰 틀을 제시하는 것은 필요하다.

본 연구의 한계로는 연구 참여자의 자녀들이 모두 10세 이하라는 점이다. 성인발달장애인을 자녀로 둔 부모의 상담욕구와 진입 장벽, 접근성 향상을 위한 방안이 추후 연구되어야 할 것이다. 또한 서비스 연계를 위한 예산과 상담 비용에 대한 추가 연구가 필요하다. 많은 참여자들이 상담 욕구가 있어 서비스 신청을 한 상태에서 한정된 예산으로 인해 한없이 대기하고 있는 것을 볼 때, 부모상담서비스의 예산에 대한 문제의 해결이 시급하다. 또한 서비스 연계의 지점에서 추가적인 돌봄·치료 비용이 발생할 경우, 이를 상담서비스로의 유인(誘引)을 위해 인센티브로 제공하는 것이 좋을지 기본에 있는 시간 급여에서 차감할지 심도 있는 비용연구가 필요하다. 장애 자녀의 치료 비용으로 이미 많은 금액을 지출하고 있기에 서비스 연계로 인한 추가 비용이 발생할 경우 경제적 부담이 될 수 있고, 이는 결국 상담서비스로의 접근을 막는 또 다른 장벽으로도 작동할 수 있기 때문이다.

발달장애인을 자녀로 둔 부모는 자신의 일생을 자녀의 돌봄과 치료에 전적으로 바치는 경우

가 많다. 이는 부모의 선택이 아닌 발달장애인의 특성이자 이를 제도적으로 감싸 안지 못하는 사회구조적인 문제이기도 하다. 부모의 심리정서적 안정은 발달장애인의 양육에도 긍정적 영향을 줄 것이며, 더 나아가 이는 지역사회에서의 장애인과 그 가족의 심리건강 증진효과로도 이어진다고도 할 수 있다. 따라서 지역사회에서는 발달장애인과 그 가족의 욕구에 기반한 세심한 서비스 제공 방식이 필요하며, 서비스에 접근하기 위한 장벽이 제거될 수 있도록 서비스 연계방안을 잘 모색해야 할 것이다.

참고문헌

- 강상경, 이준영, 윤정혜, 김성용, 조상은. (2013). 『발달장애인 부모에 대한 심리·정서적 지원 방안 연구』. 서울대학교 산학협력단.
- 강정배, 김치훈, 고아라, 임수경. (2017). 『장애인 가족지원 사업기관 운영방안 연구』. 한국장애인개발원.
- 강혜규. (2008). 복지체감도 향상을 위한 사회서비스 제도 혁신. 보건복지포럼, 135, 14-23.
- 강혜규, 김희성, 안수란. (2019). 사회서비스 정책 전망과 과제. 보건복지포럼, 267, 7-18.
- 강혜규, 박세경, 함영진, 이정은, 김태은, 최지선, 김보영, John Hudson, Aniela Wenham. (2016). 『사회보장부문의 서비스 전달체계 연구: 맞춤형 서비스를 위한 통합성 분석을 중심으로』. 한국보건사회연구원.
- 강혜규, 이현주, 최균, 안혜영, 김영종. (2008). 『사회복지서비스 공공 전달체계 개선방안』. 한국보건사회연구원.
- 고혜진, 민기채, 박정순, 한경훈, 김예슬. (2018). 고령 북한이탈주민 사회보장제도 활용의 제약요인 및 접근성 제고 방향. 한국사회정책, 25(1), 161-194.
- 김성희, 이연희, 황주희, 오미애, 이민경, 이난희, 강동욱, 권선진, 오혜경, 윤상용, 이선우. (2014). 『2014년 장애인 실태조사』, 한국보건사회연구원.
- 김영종. (2012). 한국 사회서비스 공급체계의 역사적 경로와 쟁점, 개선 방향. 보건사회연구, 32(2), 41-76.
- 김영천. 2016. 『질적연구방법론 I』. 아카데미프레스.
- 김은정(2008). 사회서비스 재정지원방식의 변화와 품질관리를 위한 정책 과제. 사회복지정책, 35, 141-168.
- 김진우. (2015). 변화하는 환경에서의 사회복지법인 역할에 대한 회고와 전망. 한국사회복지 행정학회 추계학술대회 자료집.
- 박세경, 강은나, 황주희, 김정현, 하태정, 이정은, 김영선, 노승현, 이민홍, 임정기, 호승희. (2015). 돌봄·보건의료 연합서비스(Joined-up Services) 공급모형에 관한 전망과 과제. 한국보건사회연구원.
- 보건복지부. (2020). 『2020 발달장애인지원사업 안내』.
- 보건복지부. (2020). 『2020 장애아동가족지원사업 안내』.
- 보건복지부. (2020). 『2020 장애인활동지원사업안내』.
- 보건복지부, 국립재활원, 한국건강증진개발원. (2020). 『2020년 지역사회 통합건강증진사업 안내』.
- 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2018). 『2017 장애인 실태조사』.
- 양난주. (2015). 사회서비스 바우처 정책 평가. 한국사회정책, 22(4), 189-223.

- 어유경, 고정은, 김순은. (2016). 노인의 복지서비스 접근(access)에 관한 연구 : 우울을 경험한 노인의 복지서비스 접근과정을 중심으로. 노인복지연구, 71(1), 215-250.
- 윤영진, 장승옥, 지은구, 김은정, 윤지은. (2008). 『사회복지서비스 공급체계와 재정지원방식에 관한 연구』. 보건복지가족부.
- 이금진. (2008). 발달장애아동 어머니의 사회적 지지망과 지원정도가 어머니의 양육스트레스 및 우울정도에 미치는 영향. 한국가족복지학, 13(1), 43-61.
- 이소정. (2013). 노인복지서비스의 사각지대 분석: 사회참여 지원서비스를 중심으로. 한국노년학, 33(3), 699-715.
- 이은미, 백은령. (2010). 지적장애자녀의 생애주기에 따른 가족경험 및 지원 욕구에 관한 연구. 한국사회복지질적연구, 4(2), 63-91.
- 이재원 외. (2008). 사회서비스 활성화를 위한 품질 및 성과관리체계 구축방안 I. 사회서비스 관리센터.
- 정정길, 성규탁, 이장, 이윤식(2004). 정책평가: 이론과 적용. 법영사.
- 조윤화, 김용진, 오윤지, 왕영민, 김태용. (2019). 『2019 장애통계연보』. 한국장애인개발원.
- 최복천, 유영준. (2018). 발달장애인가족의 가족기능이 양육부담에 미치는 영향. 한국지체·중복·건강장애교육학회 지체·중복·건강장애연구, 61(4), 131-151.
- 최성재, 남기민. (2017). 사회복지행정론. 나남.
- 한국장애인개발원, 중앙장애아동·발달장애인지원센터. (2013). 『장애아동 및 가족 실태조사』.
- Baxter, P. & Jack, S. (2008). Qualitative Case Study Methodology_Study Design and Implementation for Novice Researchers. The Qualitative Report, 13(4), 544-559.
- Boss, P. (2004). Ambiguous loss research, theory, and practice: Reflections after 9/11. Journal of Marriage and Family, 66(3), 551-566.
- DeMarle, Daniel J., & Le Roux, Pieter. (2001). The life cycle and disability: Experiences of discontinuity in child and family development. Journal of Loss & Trauma, 6(1), 29-43.
- Ellis, J. B. (1989). Grieving for the loss of the perfect child: Parents of children with handicaps. Child and Adolescent Social Work Journal, 6(4), 259-270.
- Forde, I. & Zeuner, D. (2009). Financial incentives to promote social mobility. BMJ, 339(7720), 544-546.
- Friedman, R., Sobel, D., Myers, P., Caudill, M., & Benson, H. (1995). Behavioral Medicine, Clinical Health Psychology, and Cost Offset. Health Psychology, 14(6), 509-518.
- Ho, K. M., & Keiley, M. K. (2003). Dealing With Denial: A Systems Approach for Family

- Professionals Working With Parents of Individuals With Multiple Disabilities. *The Family Journal*, 11(3), 239–247.
- Krefting, L. (1991). Rigor in Qualitative Research: The Assessment of Trustworthiness. *American Journal of Occupational Therapy*, 45, 214–222.
- Kubler-Ross, E. (1969). *On death and dying*. New York: Macmillan.
- Lincoln, Y. S. & Guba, E. A. (1985). *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills, CA: Sage.
- O'Brien, M. (2007). Ambiguous loss in families of children with autism spectrum disorders. *Family Relations*, 56(2), 135–146.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Park, H. J., & Chung, G. H. (2015). A multifaceted model of changes and adaptation among Korean mothers of children with disabilities. *Journal of Child and Family Studies*, 24(4), 915–929.
- Whitely, P. F. & Seyd, P. (1996). Rationality and party activism: Encompassing test of alternative models of political participation. *European Journal of Political Research*, 29, 215–234.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research: Design and methods* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- 보건복지부. www.mohw.go.kr 최종검색일 2020.11.21.
- 사회서비스 전자바우처. <https://www.socialservice.or.kr/> 최종검색일 2020.11.19.
- 한겨레. “가족이 치료 꺼리는 가장 큰 이유 “외부 알려질까 두렵다””. http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/934054.html 최종검색일 2020.12.09.
- 중앙장애아동·발달장애인지원센터. www.broso.or.kr 최종검색일 2020.11.21.

4

지역균형발전을 위한 외국인직접투자
유치 분석과 정책적 함의에 관한 연구

박건우

지역균형발전을 위한 외국인직접투자 유치 분석과 정책적 함의에 관한 연구

박 건 우(건국대학교 더좋은규제연구소)

연구의 요약

본 연구는 한국의 국가균형발전의 실현을 위한 정책 제언을 목적으로 국내에 유입되는 외국인직접투자의 요인을 분석하는 것이다. 국가균형발전은 분권화의 확대와 더불어, 지방 정부의 자체적인 재정을 개선하는데 주안점을 두고 있다. 이러한 측면에서 실질적인 국가균형발전은 중앙정부로부터의 경제적 예측(의존)에서 보다 독립적인 주체로 나아갈 때 실현될 수 있다. 지역의 성장과 경제발전은 기업의 투자 유치를 통해 달성될 수 있다. 이에, 지방정부는 국내기업의 투자뿐만 아니라 외국기업의 투자에도 중요성을 인식하고 많은 노력을 보이고 있다. 하지만, 국내의 광역지방자치단체 수준에서 보면 FDI가 수도권-비수도권 간의 격차가 상당히 높은 것으로 나타나고 있으며, 이는 국가균형발전을 저해하는 큰 요소로 작용할 가능성이 높다. 따라서 이에 대한 개선의 노력이 상당히 시급한 상황으로 보인다. 본 연구는 이를 위해서, 지역단위에서 FDI의 유치를 활성화할 수 있는 지역, 지방정부 수준에서의 정책적 대안은 무엇인지에 대해서 실증적으로 살펴보고자 한다. 분석 결과는 한국의 지역단위에서, FDI유치를 위한 다양한 정치적, 정책적 변수가 중요한 영향을 미치는 것으로 나타나고 있지만, 수도권과 비수도권으로 구분한 분석결과를 통해 지역 간 차이를 명백히 보일만한 변수는 없다는 사실을 발견하였다. 이러한 분석 결과는 향후 정부가 국가균형발전 정책을 실현함에 있어, FDI의 유입 확대가 상당히 중요한 요소임을 확인함과 동시에, 이에 대한 근거기반의 정책을 마련하는데 기여할 수 있을 것이다.

핵심어: 국가균형발전, 외국인직접투자, 지역 성장

I. 서론

1. 연구의 배경

□ 지방분권화와 국가균형발전

- 1995년 이후 가속화된 지방자치의 확대는 분권화(decentralization)의 실현을 위한 지방정부의 역할이 더욱 중요해지는 계기가 되었으며(박건우·윤성일, 2019), 지방자치 제도가 부활이후, 지역 또는 지방이 가지는 의미가 상당히 중요한 논의로 대두되었으나, 현재에 이르기까지 많은 기초지방정부 수준에서 재정자립도가 10%에도 미치지 못하는 경우가 있으며, 실질적인 지방분권의 실현에 상당한 어려움을 야기하고 있음
- 중앙정부 주도의 지방재정사업의 경우, 지역의 균형적인 발전을 효율적으로 촉진하는데 한계가 따를 수있기 때문에, 지방정부의 자율적인 주도를 통해 재정적인 기반과 자율성을 확보할 필요성이 제기됨(이재원·양기용, 2014) - 이러한 논의는 심화되고 있는 지방재정에 건전성의 문제와도 연관이 있으며(배인명, 2015), 결국 실질적인 분권화의 확대는 지방정부의 자율적인 재정의 확보를 통해 개선될 수 있음
- 한편, 한국의 국가균형발전정책은 지역발전을 통해, 지역의 자율성을 강화하고 궁극적으로 국가 경쟁력을 향상시키는데 그 목적을 두고 있으며, 이는 참여정부시절인 2004년 ‘국가균형발전특별법’을 제정하고, 국가균형발전위원회를 구축하여 실질적인 지역중심의 발전 패러다임을 마련하였음(김명엽, 2019)
- 결국, 지방분권화 실현은 국가균형발전과 밀접한 연관성이 있으며, 지역의 발전은 지역의 재정자율성 확보와 지역단위의 정책사업 추진을 위한 중앙-지방정부의 역할에 대해 조명할 필요성이 제기됨

2. 연구의 목적

□ 국가균형발전을 위한 외자유치의 필요성

- 한국에서의 외자(foreign direct investment, FDI) 유치는 김영삼정부 이후부터 대거 발생하기 시작했으며, 특히 동아시아 외환위기를 거치며 정부의 정책적 노력(외국인투자촉진법의 특별법으로 제정)을 통해 더욱 가시화된 측면이 존재함¹⁾
- 과거 정부정책이 FDI의 적극적인 유치가 아닌 관리 및 통제 정책에서 이러한 변화에 따라 적극 유치로 전환된 것을 볼 때, FDI에 대한 정부의 인식이 상당히 중요해졌다는

1) FDI가 1998년에는 전년대비 21.3% 증가했으며, 1999년에는 43.02% 증가한 것으로 나타났으며, 2017년까지 유입된 FDI의 저량(stock)은 27,740억 불 수준으로 증가하였음(Invest Korea, 2018)

것을 의미함

- 실질적으로 지방정부의 재정수입 증대 및 지역경제의 활성화는 기업유치를 통한 지방 소득세의 증가와도 연관이 있기 때문에, 국내 기업뿐만 아니라 외국인투자기업의 유치가 중요하게 활용될 수 있음

□ 국가균형발전을 외자유치정책의 발전

- 한국의 국가균형발전정책은 지역발전을 통해, 지역의 자율성을 강화하고 궁극적으로 국가 경쟁력을 향상시키는데 그 목적을 두고 있으며, 이는 참여정부시절인 2004년 ‘국가균형발전특별법’을 제정하고, 국가균형발전위원회를 구축하여 실질적인 지역중심의 발전 패러다임을 마련(김명엽, 2019)
- 2007년 국가균형발전위원회는 『2단계 국가균형발전 종합대책』에서 경제자유구역을 추가로 지정하여 지방경제 활성화 및 외국인 투자를 촉진하고, 이의 확대를 위해서 외국인투자촉진법이 2009년, 2014년, 2018년 3차례 개정함

〈표 1〉 국가균형발전을 위한 외국인투자촉진법 개정

	개정 이유 및 주요 내용
2009년 개정	• 지역발전 전략 마련과 광역 단위의 발전 계획 수립을 목적으로 추진 기구 및 예산 편성, 포괄보조금 및 정책 목표에 대한 변화가 이루어짐
2014년 개정	• 지역발전정책을 시·도 중심으로 재편하여 구체화하였으며, 이에 따라 구체적인 수립 계획 및 정책의 내용에 대한 협의·조정 그리고 예산 지원 등에 대한 내용을 포함함
2018년 개정	• 지역발전투자협약의 범위를 기초지방정부의 장으로 확대하여, 실질적인 투자 유치를 위한 효율성을 강화함

자료: 국가법령정보센터(www.law.go.kr)의 내용을 토대로 저자 재구성

II. 이론적 논의

1. FDI의 개념

□ 외국인투자촉진법에 따른 FDI의 정의

- 외국인직접투자의 개념은 외국인투자촉진법 및 외국인투자촉진법의 시행령에 근거하여 설명 될 수 있으며, 외국인투자자로 명명되는 투자자 또는 개인이 한국에 물리적으로 새로운 법인의 설립 또는 기설립된 기업의 주식이나 지분 10% 이상을 소유함으로써 직접적으로 경영활동을 수행하는 것으로 볼 수 있음²⁾

2) 국가법령정보센터 (<http://www.law.go.kr>), ‘외국인투자촉진법’

2. FDI의 경제적 효과 및 이론적 논의

□ 외자유치의 경제적 효과에 대한 논의

- FDI의 유치를 통해 다양한 경제적 효과를 창출할 수 있는데, 이를테면 지역 내 신규 일자리 창출, 기술 이전 및 파급, 지방정부의 수입 증대 등이 있으며 이는 지역의 경제 성장으로 이어질 수 있음
- 실제로 국내외의 많은 보고서 및 논문에서 FDI의 경제적 효과가 주지되어 왔으며, 이에 대한 논의는 일반적으로 긍정적인 경제적 효과를 창출하는 것에 일치된 것으로 나타남(강영주·배동수, 2010; 김영덕 외, 2011; 박건우, 2018; Blomström, & Kokko, 1999; Borensztein et al., 1998)

〈표 2〉 FDI의 경제성장 효과에 대한 선행연구

연구자	주요 연구내용
강영훈 외 (2013)	울산의 경제성장을 위해서는 FDI의 유입확대를 통한 해외자본이 중요하며, 대기업에 대한 의존도를 감소하는 것이 지역경제 현안을 해결하는데 중요한 과제라고 볼 수 있음
김군수 (2006)	경기도에 유치된 외국 첨단기업의 파급효과 및 고용효과를 실증적으로 분석한 결과, 지역경제에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있음
김성기 (2013)	경상남도권(울산, 부산, 경상남도)의 경우 FDI는 경제성장과 총고정자본형성(fixed capital formation)에 긍정적으로 기여하는 것으로 나타나고 있음
서정민 외 (2013)	경상남도를 중심으로 외국인직접투자의 경제적 특성과 결정요인(determinant)을 분석하였음
성효용·김은경 (2009)	경기도를 중심으로 외국인직접투자가 지역경제에 미치는 효과는 외국인의 투자소유 지분이 큰 기업일수록 노동생산성(labor productivity)이 높은 것으로 나타나고 있음
조재호 (2013)	울산에 유입되는 FDI가 지역경제에 미치는 영향을 분석하여, 국내기업의 투자보다 외국인투자기업의 투자가 지역경제의 성장에 더욱 기여한 것으로 나타나고 있음
최백렬 외 (2006)	전북지역을 중심으로, 지방정부의 FDI 유치 확대를 위한 정책을 수립하기 위해, FDI의 현황과 투자유치 정책 및 환경을 평가하였음
현성민·권선희 (2017)	국내 16개 광역지방정부를 중심으로 FDI의 유입이 지역경제성장에 미치는 영향과 소득불평등에 미치는 영향을 분석하여, 경제성장에는 긍정적으로 소득불평등은 완화하는 것으로 나타나고 있음

출처: 박건우(2020: 47-48)

3 국가균형발전적 시각에서 FDI유치에 대한 논의

□ 외자유치의 수도권 수렴 현상과 지역균형발전의 필요성

- 한국의 경우 FDI가 수도권과 비수도권 지역을 중심으로 상당히 양극화되어 있다는 것을 알 수 있으며, 서울과 인천 그리고 경기 지역에는 약 58.73%의 FDI가 유입된 반면, 나머지 14개 광역지자체에는 31.39%의 FDI가 나타나 큰 격차를 보이고 있음³⁾
- 비수도권 지역 중 상대적으로 FDI의 유치 수준이 높은 지역은 경상북도와 충청남도

3) 수치 상의 차이가 나는 것은 지역 미정의 FDI가 약 9.88% 정도한 것에 기인함(산업통상자원부, 2019)

- 등이며, 광주광역시와 대구광역시의 경우는 전국 최저 수준으로 드러나고 있음
- 이러한 격차는 국가수준에서의 균형발전을 저해하는 큰 요인으로 볼 수 있으며, 외국인투자기업의 수도권 수렴 현상에 대해서 극복할 수 있는 정책적 노력이 시급한 상황으로 볼 수 있음
- 따라서, FDI 유치를 위한 지역 수준에서의 분석을 통해 어떠한 요인이 실제 FDI 유입에 영향을 미치며, 이를 제고할 수 있는 노력이 무엇인지를 탐색하는 것이 중요한 과제로 볼 수 있음

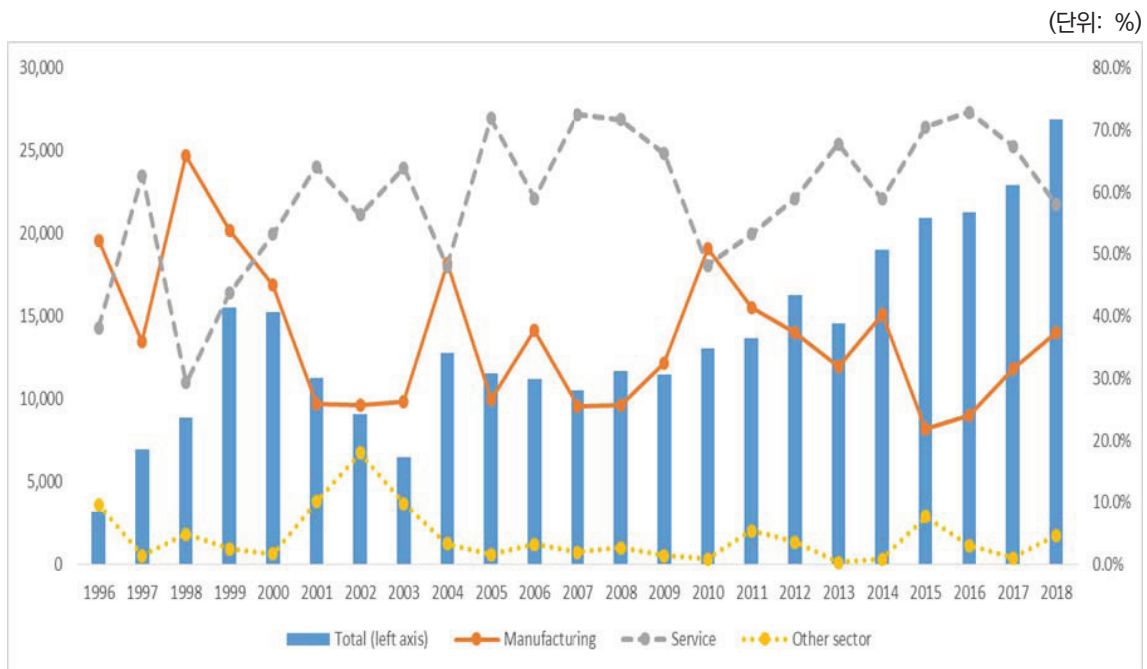
III. FDI의 현황 및 특성

1. 국내 FDI 유입의 추세

□ 한국에 유입되는 FDI의 확대

- 1996년 이후 2018년까지 한국에 유입되는 FDI의 추세를 살펴보면, IMF 동아시아 외 환위기 이후 FDI의 유입이 급격히 증가한 것을 알 수 있으며, 이후 FDI는 부침을 겪다가 2000년대 후반 이후 다시 지속적인 증가세를 보이고 있음
- 제조업 부문과 서비스업 등을 중심으로 살펴보면, 한국의 사례는 서비스업 FDI의 비중이 더 높은 것으로 나타나고 있음

〈그림 1〉 한국에 유입되는 FDI의 확대

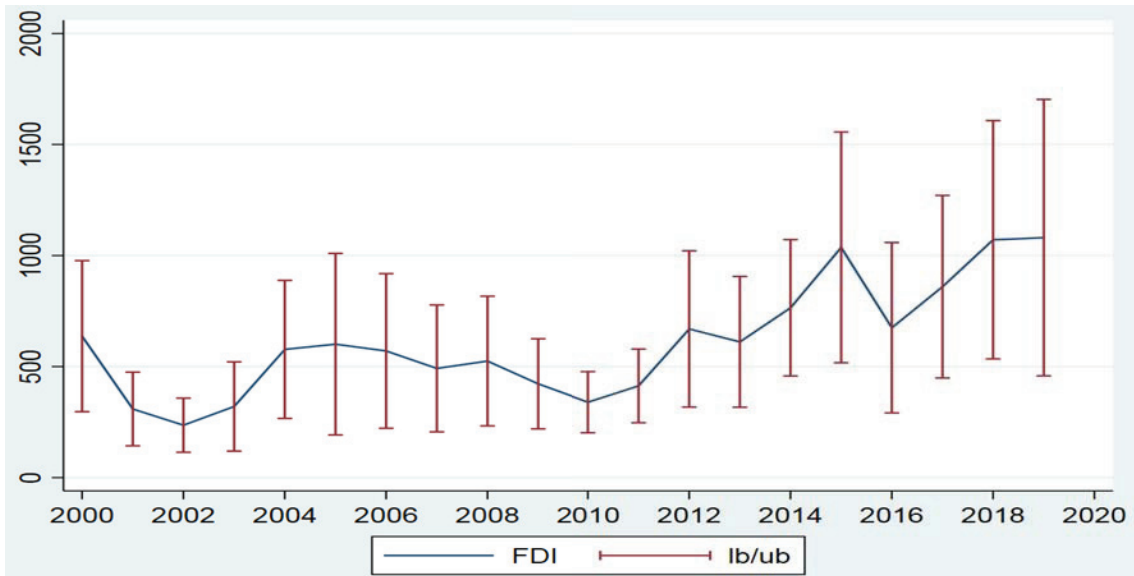


출처: Park(2020)

□ 지역 간 FDI 유치성과 편차의 심화

- 2000년 이후, 지역 간 FDI의 편차는 평균적으로 약 10% 수준, 이러한 경향은 더욱 심화되고 있음
- 문제는 한국의 지역별 FDI 추세는 변동성이 매우 높으며, 동일한 지역 내에서도 이러한 변화가 크게 나타남

〈그림 2〉



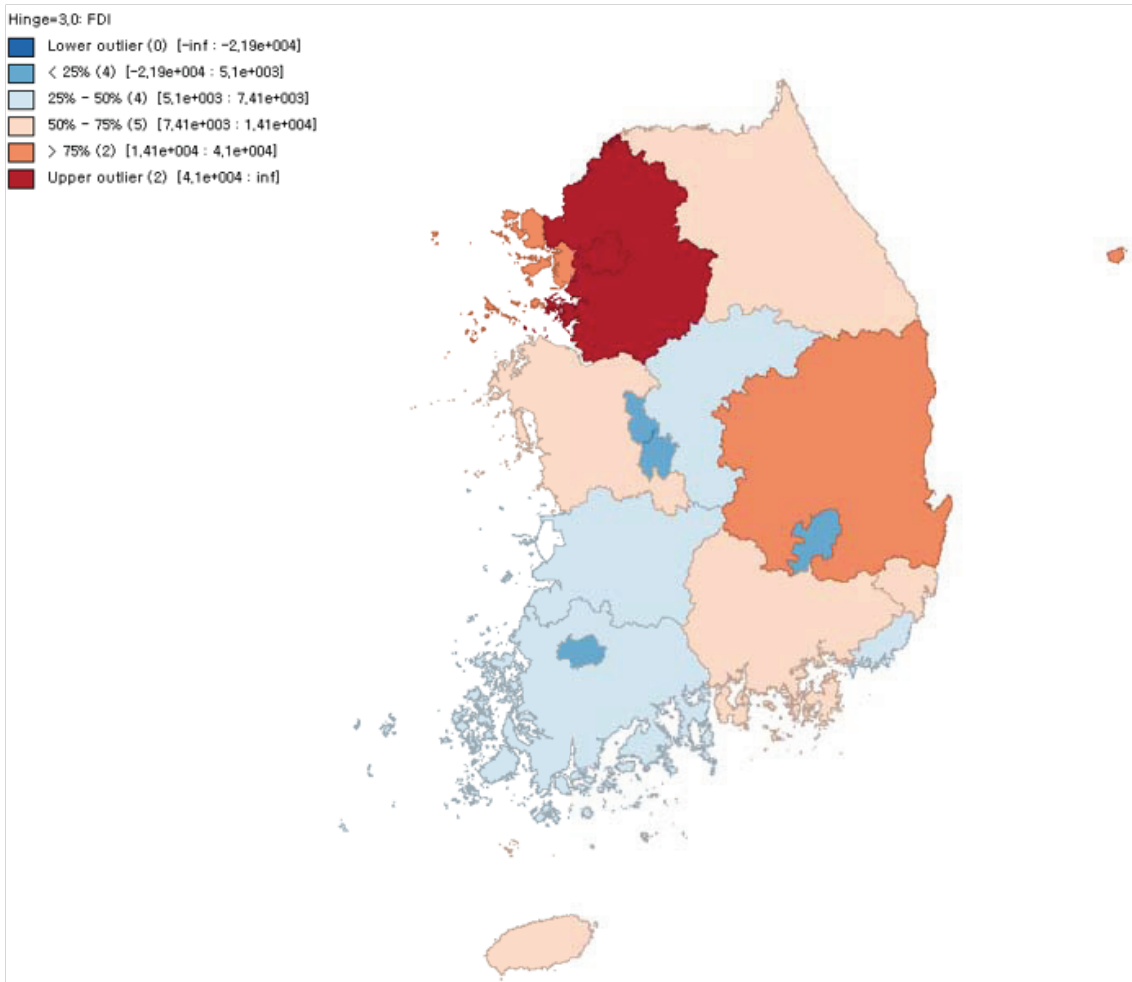
출처: Park(2020)

□ 지역 간 FDI 유치성과 편차의 심화

- 한국내에서의 FDI유치 격차를 지도를 통해 살펴보면, 수도권(서울, 경기, 인천)과 비수도권과의 격차가 매우 심각한 것으로 나타나고 있음
- 특히, 일부 비수도권 지역 중 일부(전라남도, 전라북도)의 경우 FDI유치 수준이 인접한 지역에 비해서도 매우 낮은 것으로 나타남
- 반면, 경상북도의 경우 FDI 유치가 비수도권 지역 중 예외적으로 높은 것으로 나타나고 있음

〈그림 3〉 수도권과 비수도권 간의 FDI 유치 격차

(단위: 100만 불)



출처: Park(2020)

IV. 연구방법

□ 지역단위의 분석

- 지역단위의 분석에서는 그렇다면, FDI 유치가 어떻게 하면 활성화될 수 있는지에 대한 논의로서 FDI의 유치에 영향을 미치는 다양한 요인을 지역단위에서 살펴보고자하며, 지방정부의 정책적 노력을 설명할 수 있는 변수(재정지출: 개별 지방정부의 투자유치를 위한 세출예산, FDI를 위한 경제특구: 외국인투자지역, 경제자유구역, 자유무역지역 등)와 기존의 FDI의 결정요인을 설명하는 시장의 크기, 노동력, 임금 수준, 인프라 등의 변수를 활용하고자함

- 활용된 자료는 통계청(KOSIS)의 자료 및 산업통상자원부의 외국인직접투자통계로 볼 수 있으며, 이를 위한 분석모형은 패널회귀분석(panel regression)을 수행하되, 하우스만 테스트를 거쳐 보다 유의한 모형을 설정할 것으로 예상됨(확률효과모형 또는 고정효과모형)

□ 지방정부 담당자 및 외국인투자자 심층 인터뷰

- 지방정부의 FDI 유치에 있어, 실제 일선(front-line)에서 행정업무를 수행하고 투자유치 정책을 관리하는 프로젝트 매니저(project manager)와 실제 한국의 해당 지역에 투자를 수행한 외국인 투자자와의 심층 인터뷰를 통해 연구내용을 보완하고, 실제 현장의 목소리에 기반한 정책 대안을 마련함

V. 분석 결과

1. 실증분석 결과

□ 실증분석 결과의 주요 결과 및 함의

- 전통적인 결정요인인 지역 수준에서의 경제규모가 매우 중요한 것으로 나타나고 있으며, 상대적으로 1인당 인건비가 낮을 수록 더 많은 FDI가 유치되는 것을 알 수 있음
- 또한, 정치적 제약 수준이 높을 수록, FDI유치에 부정적인 영향을 미치므로, 지역 내에서의 정치적 역학에 대한 관심이 중요한 것으로 나타나고 있음
- 보다 중요한 사실은, 지방정부 수준에서의 FDI 유치를 위한 재정 지출이 중요한 영향을 미치고 있는데, 지방정부가 정책적으로 더 많은 관심과 노력을 기울일수록 실질적으로 유입되는 FDI가 증가할 수 있다는 증거를 제공하고 있음
- 지역 수준에서의 개발정책에 대한 선호 수준이 높을 수록, FDI가 증가하고 있는데, 이러한 사실은 복지 등의 주민의 안녕과 편의를 위한 정책보다, 지역의 개발에 더 많은 관심이 제고될 수록 FDI의 유치 또한 기대할 수 있다는 사실을 보여주고 있음
- 정치적 이념의 분석 결과에 따르면, 상대적으로 진보적 성향을 가진 자치단체장이 있는 지역에 비해서, 보수적 성향의 자치단체장이 있는 지역에 더 많은 FDI 유치가 발생할 수 있는 결과를 제시하고 있음
- 하지만, 노동 쟁의와 경제적 개방성과 같은 기존의 논의에서 중요하게 나타난 요인은 본 연구의 실증분석 결과에서 중요하게 나타나지 않고 있음
- 수도권과 비수도권 지역에 대한 분석 결과, 실질적으로 차이를 보일만한 분석결과

도출되지 않아, 비수도권 지역에서도 수도권 지역과 마찬가지로 FDI유입을 증대하기 위해서는 유사한 정치적 그리고 정책적 노력을 수행해야하는 것으로 판단됨

〈표 3〉 실증분석 결과 (two-way fixed effect model)

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6	Model 7
지역경제	4.752 *** (1.384)	5.498 *** (1.315)	5.901 *** (1.375)	3.658 *** (1.389)	4.997 *** (1.304)	4.523 *** (1.375)	4.351 *** (1.319)
1 인당 인건비	-4.703 ** (1.917)	-5.373 *** (1.814)	-5.716 *** (1.896)	-3.344 * (1.885)	-4.454 ** (1.806)	-3.998 ** (1.929)	-3.429 * (1.820)
노동 쟁의	-0.0655 (0.0760)	-0.0172 (0.0724)	-0.0683 (0.0639)	-0.0288 (0.0611)	-0.0306 (0.0719)	-0.0285 (0.0774)	0.0136 (0.0594)
경제적 개방성	-107.4 (230.0)	94.24 (221.3)	-54.39 (211.7)	79.81 (203.6)	-37.13 (217.0)	-133.2 (228.1)	184.1 (195.6)
정치적 제약		-0.00721 *** (0.00157)					-0.00430*** (0.00140)
투자유치 지출			0.120** (0.0495)				0.0831* (0.0459)
개발 정책에 대한 선호				26.07*** (5.655)			18.76*** (5.625)
정치적 이념					0.500*** (0.108)		0.209** (0.0975)
FEZ						-0.289** (0.141)	-0.0329 (0.169)
_cons	-29.97 ** (12.18)	-36.56 *** (11.58)	-42.69 *** (12.41)	-24.72 ** (11.78)	-37.22 *** (11.57)	-32.88 *** (12.15)	-38.10 *** (11.90)
R2	0.617	0.661	0.639	0.675	0.662	0.627	0.722

주: 연도효과에 대한 결과는 보고되지 않았음. Standard errors in parentheses, * p < 0.1, ** p < 0.05, *** p < 0.01

〈표 4〉 실증분석 결과 (two-way fixed effect model)

	(1) 전체 지역	(2) 수도권	(3) 비 수도권	(4) 서울 제외
정치적 제약	-0.00430*** (0.00140)	-0.0153*** (0.00334)	-0.00359* (0.00181)	-0.00450*** (0.00155)
FEZ	-0.0329 (0.169)	0 (.)	-0.0394 (0.194)	-0.0107 (0.178)
투자유치 지출	0.0831* (0.0459)	-0.0503 (0.0451)	0.0510 (0.0705)	0.0869* (0.0479)
정치적 이념	0.209** (0.0975)	0.564*** (0.129)	0.368** (0.157)	0.229** (0.114)
개발 정책에 대한 선호	18.76 *** (5.625)	21.40 * (11.43)	17.36 ** (6.627)	18.50 *** (5.943)
지역경제	4.351 *** (1.319)	2.495 ** (0.958)	5.374 *** (1.731)	4.755 *** (1.480)
1 인당 인건비	-3.429 * (1.820)	-6.004 ** (2.552)	-3.746 * (2.241)	-3.863 * (1.981)
노동 쟁의	0.0136 (0.0594)	0.0207 (0.0914)	0.0122 (0.0678)	0.0141 (0.0617)
경제적 개방성	184.1 (195.6)	1369.6 (938.3)	71.63 (232.2)	183.9 (204.7)
_cons	-38.10 *** (11.90)	21.72 (19.41)	-51.48 *** (15.39)	-40.79 *** (12.85)
R2	0.722	0.980	0.712	0.721

주: 연도효과에 대한 결과는 보고되지 않았음. Standard errors in parentheses, * p < 0.1, ** p < 0.05, *** p < 0.01

2. 지자체 인터뷰 및 사례 분석을 통한 시사점

□ 지방정부 담당자 및 외국인투자자 심층 인터뷰

- 경기도는 국내 FDI유치의 가장 주요한 지역이고 투자유치의 전개가 활발함
- “경기도는 FDI 유치를 위해 오랜 역사를 가지고 있으며, 팀차원에서 지속적인 노하우를 개발했다. 또한, 유능한 PM과 인적 자원을 가지고 있다. 도지사의 강한 의지가 성공적인 FDI를 위한 핵심 요인이다.” (경기도 PM 인터뷰 내용)
- “FDI 유치는 지자체의 책임이지만 외국인 투자자를 유치하는 것은 항상 어렵다.” (경남 PM 인터뷰)
- “FDI 정책은 정치적 변동(도지사)에 따라 변화한다. 또한 FDI는 일자리를 창출하기 때

문에, 정치인에게 매우 중요한 수단이다.”(경북 PM 인터뷰)

〈표 5〉 인터뷰 대상 지방자치단체

	수도권	비수도권
High FDI Performance	경기도 (2위)	경상북도 (4위)
Low FDI Performance		경상남도 (11위)

주: 괄호 안의 순위는 FDI유치 성과를 의미함

□ 인터뷰 조사의 함의

- 수도권 지역에서 FDI유치 성과가 2번째로 높은 경기도의 사례는 비수도권 지역에 대한 일련의 ‘best practice’를 제공함으로써, 향후 FDI 유치 전략과 정책의 개선에 대한 시사점을 제공함
- 비수도권 지역의 경우, 특히 지역 일자리의 창출을 위한 지역 내 관심이 매우 높으므로, FDI유치가 실질적인 신규 고용으로 연계될 수 있도록, 정책적 관심이 중요한 상황임

3. 소결: 국가균형발전에 대한 함의

□ 연구 요약

- 비수도권 지역의 경제성장이 감소하는 시점에서, 이와 같은 위기에 대응하기 위한 근본적인 대책으로 중앙정부차원에서는 지속적으로 노력해왔음.
- 이를테면, 2004년 참여정부에서는 국가균형발전을 위한 실질적인 정책적 노력을 제시하기 위해, 이를 국정과제로 천명하고, ‘국가균형발전특별법’을 제정하였으며, 국가균형발전위원회 및 이를 위한 특별회계 등을 구성하였음.
- 이후, 정부는 교체되어 왔지만, 국가균형발전은 중요한 국정 어젠다로 인식되고 있음

〈표 6〉 문재인 정부 국가균형발전 3대 전략, 9대 핵심 과제

3대 전략	9대 핵심과제
[사람] 안정되고 품격 있는 삶	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 인재-일자리 선순환 교육체계 • 지역 자산을 활용한 특색 있는 문화·관광 • 기본적 삶의 질 보장을 위한 보건·복지체계 구축
[공간] 방방곡곡 생기 도는 공간	<ul style="list-style-type: none"> • 매력 있게 되살아나는 농산어촌 • 도시재생 뉴딜 및 중소도시 재도약 • 인구감소지역을 거주강소지역으로
[산업] 일자리가 생겨나는 지역 혁신	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신도시 시즌 2 • 지역산업 3대 혁신 • 지역 유휴자산의 경제적 자산화

자료: 지역발전위원회(2018: 7)

- 하지만, 이러한 국가균형발전의 패러다임을 실질적으로 성과극대화를 위한 수단으로 FDI 유치에 대한 논의는 아직 매우 저조한 상황이므로, 이에 대한 인식의 제고를 통해 지역과 지방정부는 경제 활성화를 개선할 수 있는 여건을 마련할 수 있음

VI. 결론 및 정책적 함의

□ 연구 요약

- 한국의 지방 수준에서의 FDI유치는 복잡다양한 요인을 중심으로 설명될 수 있으며, 수도권과 비수도권 수준에서 크게 차이가 존재하지는 않음
- 따라서 일반론적인 수준에서 비수도권이 보다 증점적으로 FDI 유치를 할 수 있는 여건을 중앙정부에서 우선적으로 지원할 필요성이 있음

□ 학술적 기여

- 한국의 지방 사례에 대한 이론적 접근을 통해, FDI유치 요인을 분석하여 sub-government 수준에서의 논의를 확대하여, 지방정부 수준에서 FDI 유치가 중요함을 확인함
- 외국인 투자자, 투자유치 기관, 지방정부 등에 대한 FDI Issue의 중요성 제고 및 투자 유치 확대를 위한 제언을 제공함

□ 정책적 함의

- 국내 지방정부 수준에서의 FDI관련 유치 정책에 있어, 분석을 통해 그 정책적 효과와 함의를 제시할 수 있음
- 지역특성을 반영한 FDI 유치 활성화를 촉진함에 있어, 지역경제 활성화의 전략적 접근을 통해 지역균형발전을 도모하기 위한 제도적 개선방안이 요구됨, 특히 신기술신산업 분야에 대한 적극적인 FDI 유치를 통해, 상대적으로 열악한 산업 환경을 보이는 비수도권 지역의 혁신적이고 전략적인 경제성장의 가능성을 제공할 수 있음
- FDI 유치가 향후 신기술신산업 분야를 중심으로 지역균형발전의 중요한 정책도구로서 지속적이고 안정적으로 운영되기 위한 중장기적인 제도 활성화 방안을 구상할 필요

□ 연구결과의 활용방안

- 연구를 통해서, 국가균형발전을 위한 지방정부의 재정적 역량 및 건전성의 증대, 실질

적인 지방자치의 실현은 FDI의 유치를 통해 극복될 수 있다는 점에 기여할 수 있을 것으로 기대됨

- 국가균형발전이 지역단위의 경제발전에 근본적인 패러다임을 두는 것과 같이, 지역 간 경제격차를 해소하는 방안이 상당히 중요하기 때문에, 수도권-비수도권 간의 FDI 격차 또한 중요하게 살펴볼 필요가 있다는 것을 지지할 수 있음
- 따라서 예상되는 결론은 FDI가 실제로 지역 수준에서의 경제성장을 촉진할 수 있는지와 이를 극복하기 위해서는 어떠한 정책적 노력이 제시되어야 하는지에 대해 그 논의를 확대하는데 기여할 수 있을 것으로 판단됨
- 이를테면, FDI 유치 확대는 경제특구(경제자유구역, 외국인투자지역, 자유무역지대)의 개선 및 활성화, FDI유치 정책에 있어서의 중앙-지방 간 사무의 조정 및 협력 증대, 지방 수준에서의 차별적인 FDI유치 정책 강구 그리고 개별 지방정부의 FDI유치를 위한 경쟁력 향상 등을 위한 정책적 함의가 제시될 수 있음

5

지역의 문화와 역사를 걷는
강원 옛길(평해로) 탐방길 조사

박찬수
김미옥

지역의 문화와 역사를 걷는 강원 옛길(평해로) 탐방길 조사

책임연구원: 박찬수(치악초등학교 교사)

연구원: 김미옥(원주시청)

- I. 강원옛길 사업 배경
- II. 강원옛길 걷기 코스 선정 원칙
- III. 코스별 답사 및 결과 분석
- IV. 강원옛길 조성 기대 효과

I. 강원옛길 사업 배경¹⁾

1. 평해로 고찰

조선시대의 10대로는 한성과 팔도 각 지방을 연결하던 도로이며 군사적 요충지와 변방을 잇는 역할을 하였으며 여객 및 화물 유통의 중심역할을 하였다. 한반도 전역을 연결하는 육상교통망에 대한 구체적인 기록이 나타나는 것은 대략 18세기경부터이다. 이 시기부터 한반도의 지리와 교통에 대한 관심이 높아지면서 당대의 도로망에 대해서 보다 상세한 저술이 되었고, 이에 따라 조선시대의 도로망과 교통에 대한 기존의 연구도 활발하게 이뤄졌다. 조선시대의 도로망에 대한 구체적인 기록은 여암 신경준의 저작 <도로고>이다(1770). 도로고에서는 도로망을 6개 대로와 각 대로에서 분기한 주요 지선으로 체계화하고 5~30리 간격으로 경유지를 열거함으로써 각 경로를 표현했다.²⁾

평해로는 조선 시대에 수도인 한양에서 백두대간을 가로질러 동해안의 평해 지방으로 연결되던 간선도로이며, 경기 동부와 강원도를 연결한다. 조선 시대에는 경기도 일부를 제외하면 대부분 구간이 강원도에 포함되었다. 강원도를 지칭하는 관동지방으로 향하는 도로라는 데에서 관동대로라고 불리기도 했으며, 한반도를 방사상으로 연결하던 도로 가운데 제3로에 해당한다. 평해로는 경기 동부에서 강원도를 동서로 관통하여 대관령을 넘은 후 동해안을 따라 남쪽으로 내려가는 것이 대략적인 경로이다. 『도로고』에서 평해제3로는 조선시대 군현 기준으로 경기도

1) 프로젝트는 연구원 이외에도 원주도시상생교육연구회(박영식, 박형환, 문현영, 박진선) 도움으로 진행

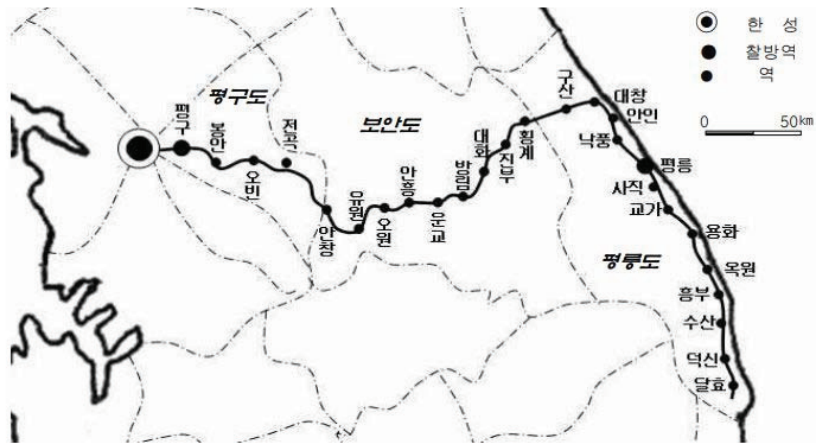
2) 김종혁. (2004). [옛 길을 따라]조선후기의 대로. 역사비평, 359-383.

일부와 강원도 남부를 포함하는 노선으로 기록되어 있다. 평해로가 경유하는 각 읍치를 세부적으로 정리하면 경기도 6관, 강원도 16관으로 다음 표와 같이 정리할 수 있다.

〈표 1〉 평해로 읍치

도명	읍치 수	읍치 명
경기도	6	양근, 지평, 가평
강원도	16	낭천, 춘천, 양구, 흥천, 인제, 간성, 양양, 원주, 횡성, 평창, 영월, 정선, 강릉, 삼척, 울진, 평해

평해로는 경기도의 3개 지방, 강원도의 16개 지방을 포함하던 노선이며, 『여지고(輿地考)』³⁾의 기록을 토대로 한 총 거리는 880리이다. 울진 이후의 구간은 현재 경상북도이지만, 이들 지방은 조선시대까지만 해도 강원도에 편제되었다가 1907년에 경상도로 이속되었다. 대로변에 자리하지 않았던 강원도의 춘천, 양구, 인제, 흥천, 영월, 정선 등의 지방은 지선 교통로를 통해 평해로에 연결되었다. 뿐만 아니라 영동지방에 자리한 간성과 양양도 인제를 통하는 지선에 의해 평해로로 이어졌다. 『도로고(道路考)』에 따르면, 평해로는 명칭이 “경성동저평해로제삼(京城東抵平海路第三)”이며 한성에서 망우리를 지나 평구역-고랑진-이수두리-양근-지평-안창역-원주-안흥역-방림역-대관령-구산역-강릉-우계-평릉역-삼척-울진-망양정-월송진-달수역 등을 거쳐 평해까지 이어지는 도로이다. 지금의 행정구역 이름으로는 서울-구리-남양주-양평-원주-횡성-평창-강릉-동해-삼척-울진이 대로에 자리한 곳이다. 현대의 도로로는 국도 6호선-영동고속도로-국도 7호선의 구간의 순으로 배열된다. 조선시대 강원도의 도청이라 할 수 있는 강원감영은 평해로에 포함되는 원주에 있었다.



〈그림 1〉 평해로 상의 역의 분포⁴⁾

3) 이 책은 우리나라 상고(上古)부터 조선시대의 문물제도를 분류 정리한 책으로 약칭 『문헌비고』라고도 한다. 최초 편찬은 1770년(영조46년) 편찬되었다. 본서 여지지(輿地志)에 의하면, "울릉, 우산이 모두 우산국땅인데 우산도는 왜가 말하는 소위 송도이라"라고 기록되어 있다. 이 자료는 "우산 = 송도"라는 사실을 간결하면서도 확실하게 밝히고 있다. 이것은 우리가 1770년 이전에 이미 독도에 대해 구체적으로 인식하고 있었음을 확인시키고 있다. <증보문헌비고> 여지고(1770년) [增補文獻備考 輿地考-] (국가기록원 - 독도, 국가기록원)

2. 평해로의 역사적 가치와 역할

조선시대에 한양에서 평해까지 평해로를 따라가면 11~12일 정도 소요되었다. 평해로의 주요 기능 중에 하나인 강릉을 경유하기 때문에 이동 시간을 단축하고자 할 때는 원주까지 평해로를 따라 이동한 후, 원주에서 남쪽으로 방향을 틀어 충청도 단양과 경상도 순흥(지금의 영주), 영양을 지나 평해까지 이동하기도 했다. 정유재란 당시 선조는 힘들었던 의주로의 피난길을 떠 올리면서, 일본에서 쳐들어오는 왜적을 방어하기 위해 평해로의 구간에서 한양으로 진입하는 주요 길목에 자리한 경기도 양평 지방의 중요성을 언급하였다고 한다. 양평은 한양 동쪽을 방어하는 마지막 보루이고, 평해로를 따라 줄지어 있는 양평 지방의 성곽 등을 충분히 활용하도록 하였다고 한다. 특히 북한강을 건너 한양으로 통하는 최후의 방어선이 북한강과 남한강이 만나는 지금의 양수리였다. 일제강점기 일제는 신작로를 개설하면서 평해로의 구간을 왕복 2차로의 3등 도로로 지정하였다. 1939년에는 이 구간을 따라 중앙선 철도가 개통했다. 중앙선 철도의 청량리-원주 구간이 과거 평해로의 구간에 해당한다. 과거 평해로의 영광을 되살린 것은 1998년에 준공된 신양수대교이다. 이로써 과거 평해로는 옛 국도 6호선, 확장된 국도 6호선, 중앙선 철도 등을 따라 이어지고 있으며, 2017년에는 평창 동계올림픽 대회에 대비하여 청량리에서 강릉역까지 이어지는 경강선(KTX) 철도가 개통하였다.

평해로는 조선시대 주요 도로로서 역할을 꾸준히 수행하여 지금까지 이어져 왔다. 평해로가 가지고 있는 역사적인 가치와 역할을 박형환⁵⁾은 다음과 같이 정리하였다. 첫째 상위계층 고을 경유하는 교통 중심의 역할이다. 평해로는 한양과 강원도 남부를 관통하는 동서 간 대표적인 도로로서, 한양에서 원주, 평창, 강릉, 삼척, 울진의 상위계층 고을을 경유하는 간선과 8개의 지선으로 구성되어 있다. 둘째, 수군보급로로 이용한 군사적 역할이다. 평해로는 삼척과 평해의 진보의 수군의 보급로 역할을 수행했으며, 삼척포와 월송포의 수군진보의 보급을 위해 평해로의 간선이 동해안을 따라 북쪽이 아닌 남쪽인 평해로 이어졌다. 셋째, 보부상의 이동로이자 해상 유통의 중심으로서의 경제적 역할이다. 평해로와 그 지선들은 조선 후기 발달된 장시에 형성에도 큰 영향을 미쳤으며 보부상의 주요 이동로였다. 즉 육로 교통의 중심이자, 강원도 지역 해상 유통의 중심지였다.

3. 평해로의 가치

평해로는 20세기 들어 교통이 발달함에 따라 국도와 철도가 건설되면서 점차 도보 교통이 줄었다. 도로의 확장과 발달로 옛길은 산 고개에는 폐도화(廢道化)가 되었으며 평지에서는 직선화와 확장이 되었기 때문에 지금은 옛길을 코스 그대로 따라가기는 불가능하다. 하지만 현대

4) 나연숙, 평해로 「조선시대 평해로 연구 - 울릉도 검찰일기에 나타나는 기록을 중심으로」, 동국대학교 교육대학원 석사학위논문, 2007. 34쪽

5) 원주 단구초등학교 교사, 원주 도시상생교사연구회원

도로의 기초가 옛길에서 시작되었으며, 옛길이 지난 도시나 농촌에는 옛길의 흔적을 찾을 수 있다. 2006년 문화재청은 우리 선조들의 생활사적 측면에서 보존 가치가 높은 전국 각지의 ‘옛길’을 국가지정문화재인 ‘명승’으로 지정하려는 계획을 세우면서 전국 지방자치단체에 대동지지 정리 및 세종실록지리지, 증보문헌비고 등 옛 지도상에 나타난 옛길 가운데 보존상태가 양호하거나 전설·유래를 간직한 구간에 대한 자료를 추천 의뢰했다.⁶⁾ 평해로를 포함한 조선시대의 10대로는 우리 선조들의 소중한 얼과 문화, 유무형의 유적들이 산재된 민족문화유산이라 할 수 있기 때문에 국가 문화재로 지정하여 보존하고 더불어 관광자원으로서의 충분한 가치가 있으며, 그 가치를 활용할 필요가 있다.

최근 관광객들의 취향이 변화되면서 새로운 트렌드가 형성되었다. 제주도 올레길을 시작으로 ‘길의 재조명’이라는 가치가 대두되면서 걷기에 대한 관심이 고조되었고, 중앙정부와 지방자치단체 차원에서도 올레길 성공에 따라 다양한 걷는 길 조성을 추진하였다. ‘길’을 중심으로 역사·생태·문화자원을 연계하는 탐방로 조성은 2007년 산림청의 산림문화체험숲길을 시작으로 환경부의 생태탐방로, 국토해양부의 누리길, 문화체육관광부의 문화생태탐방로 등의 사업을 순차적으로 추진되었고, 지방자치단체도 자체적인 ‘걷는 길’ 사업을 추진하였다. 도보여행 열풍과 걷기 중심의 여가활동 확산은 길이 물리적인 이동로가 아닌 문화·관광자원으로 인식되고 있음을 보여주고 있다.⁷⁾ 이는 도보여행 열풍과 걷기중심의 여가활동 확산은 길이 물리적인 이동로가 아닌 문화·관광자원으로 인식되고 있음을 보여준다.⁸⁾

조선시대 옛길에 대해 도보여행 탐방길로의 가치를 빠르게 실현하고 있는 곳은 경기도이다. 경기도는 2011년, 경기도 내를 관통했던 조선시대 6대로를 기반으로 한 옛길을 시민들이 걸을 수 있는 도보탐방로로 조성한다는 계획을 발표했다. 2012년부터 조선시대 한반도의 주요 간선 도로였던 6대로를 고증해 역사·문화를 체험할 수 있는 ‘경기옛길 사업’을 진행하였으며 역사적 고증을 토대로 원형을 밝혀 지역의 문화유산을 도보길로 연결한 새로운 형태의 역사문화탐방로로 조성하였다. 2013년 5월 삼남길 경기도 전체 구간이 개통됐다. 과천, 안양, 의왕, 수원, 화성, 오산, 평택에 이르는 99.6km 구간이다. 그 해 10월에는 의주길 고양·파주 구간(56.4km)이 개통돼 많은 사람이 이용하고 있다. 2015년에는 성남·용인·안성·이천을 잇는 116km의 영남길이 조성·개통됐다. 2015년까지 6대로 중 총 3개의 옛길이 도보탐방로로 조성되었다.⁹⁾ 2020년에는 길(구리·남양주·양평 125km)이 추가로 조성된다. 내년엔 강화길(김포 46km), 경흥길(의정부·포천 79km)이 추가로 조성될 예정이다. 경기도는 조선시대 6대 대로를 완전히 복원해 시군 연계 둘레길을 확대하고 스토리텔링 발굴, 활용 프로그램 등 콘텐츠를 강화하여 경기도 역사문화탐방로 활용도 제고와 관광자원화를 기대하고 있다.¹⁰⁾ 시대의 흐름 속에서 도시의 실루엣을

6) 서울신문 2006년 10월 24일 기사, ‘명승’ 문화재로 보존한다.

7) 박부원. "금강산 歷史文化路 개발 연구." 국내박사학위논문 한양대학교 대학원, 2020. 서울 3쪽

8) 박부원, 수원發 금강산 옛길의 복원과 활용 연구; 수원 선비 지상은의 <금강록>을 중심으로, 東아시아古代學 제53집, 東아시아古代學會, 2019. 553쪽

9) 남찬원(2019). 경기도 옛길 ‘강화길, 경흥길, 평해길’ 노선별 중심테마 조사 연구 1쪽

구성하는 하나하나의 건축물은 변하였지만 그 건축물이 딛고 있는 땅의 모습은 장구한 역사 속에서도 변함없이 남아있으며 이러한 땅의 질서는 크고 작은 길 속에서 찾을 수 있다.¹¹⁾

〈표 2〉 경기도 조선 6대로 기반 경기 옛길 탐방로 사업

조선 6대로 기반 경기옛길 탐방로 조성대상					
의주제1로 [기조성]	경흥제2로 [신규]	평해제3로 [신규]	동래제4로 [기조성]	제주제5로 [기조성]	강화제6로 [신규]
의주길	경흥길	평해길	영남길	삼남길	강화길

평해로가 다른 도로에 비해 가지고 있는 장점은 자연과 생명의 길이자 역사적 인물들의 발자취가 비교적 온전히 남아 있다. 경기도가 조성하고 있는 6대로 중에서 북한 지역을 제외하고 목적지까지 걷기 코스를 조성할 수 있는 도로는 평해로와 영남로, 삼남로, 강화로가 있다. 강화로는 코스가 비교적 짧아 조성하기가 수월하지만 영남로와 삼남로는 경기남부권을 통과하는데 산업 발달에 따라 자연 환경이 파괴가 되었다. 반면에 평해로는 발달이 덜 된 경기동부와 강원도 구간을 통과하기 때문에 자연이 온전히 보존되어 있으며, 관동팔경으로도 유명한 대관령과 동해안을 조망할 수 있다. 또한 역사적 가치도 높아서 울곡과 신사임당, 허균과 허난설헌, 김시습, 정철, 이색, 이승휴, 이곡 등 역사에 등장하는 인물들의 흔적을 곳곳에서 만날 수 있다. 평해로는 천혜의 자연과 더불어 유무형의 문화유산들이 산재하였기에 관광자원으로서의 가치가 있다.

평해로는 경기도청과 경기문화재단에서 ‘경기옛길’ 사업으로 추진하고 있으며 평해로의 경기 구간은 강원도 원주와 인접한 양평군 양동면 삼산리에서 끝난다. 처음 평해로 걷기 코스에 대해 고민했을 때는 경기도에서 끝나는 평해로를 원주까지만 이을 수 있다면 원주 관광 활성화와 함께 평해로 탐방객도 원주의 교통 숙소 인프라를 활용할 수 있어 둘 다 Win-Win인 정책이라는 아이디어로 시작했다. 하지만 이왕 평해로가 연결된 김에 강원도를 통과하는 전체 코스를 이을 수 있다면 탐방로를 이용하는 수도권 탐방객에게도 보다 더 풍족한 볼거리와 여행콘텐츠를 제공할 수 있으며 이는 강원남부권의 관광 활성화는 큰 도움이 될 것이 아이디어를 발전했다. 때문에 평해로의 강원 구간을 ‘강원옛길’이라는 명칭을 부여해 걷기 코스 개발을 위한 분석과 답사를 하였으며 향후 강원도에서 강원옛길 걷기 코스 조성 사업을 관광 정책의 하나로 활용할 수 있게끔 초석을 다졌다.

10) 경기일보 2021년 1월 1일자 기사, [나는 경기도입니다] 한반도의 심장... 찬란한 ‘정체성 찾기’.

(<http://www.kyeonggi.com/news/articleView.html?idxno=2221114>) 2020.12.6. 인출

11) 민현석, 송지영. (2009). 옛길의 가치규명 및 옛길 가꾸기 기본방향 연구. 서울연구원 정책과제연구보고서, 5쪽

II. 강원옛길 걷기 코스 조성을 위한 분석

1. 강원옛길 걷기 코스 분석

강원옛길 걷기 코스 조성을 위한 배경은 첫째, 국내 여행지 수요가 증대했다는 것이다. 세계적으로 코로나19 여파로 해외여행보다 국내여행 선호도가 크게 늘어나고 해외여행길이 막히면서 국내 여행으로 발길을 돌리는 'U턴족'이 증가하였고 이에 해외여행을 대체할 수 있는 여행지 개발이 필요하다. 둘째, 국민 여가시간 증가에 따른 레저활동 시장 확대되고 있다. 구체적으로 자녀를 위한 교육체험여행, 가족단위 레저체험여행, 시니어층 건강지향 웰빙여행 등 레저활동 수요가 빠르게 증가하고 있는 추세이다. 그리고 건강에 대한 욕구가 젊은 층까지 폭넓게 확대되면서 여행과 관광은 건강한 삶을 유지하기 위한 레저활동으로 관심이 증대되었으며 이에 등산, 트레킹, 자전거, 마라톤 등 건강 중심 레저 활동 증대하였다. 셋째, 역사문화자원 체험 탐방 수요 확대되고 있다. 최근 역사에 대한 관심이 높아지고 있으며, 각종 TV예능프로그램에서도 역사와 여행을 다루는 프로그램이 급증하고 있다. 여행의 트렌드가 단순 여행을 넘어 역사체험으로 전환하고 있는 추세이다. 이 같은 추세에서 강원옛길이 가지는 강점은 다음과 같다.

1) 강원도의 자연 환경과의 연계

- 도심 속 트레킹 구간(1구간:원주-횡성)
- 옛길&산속 트레킹 구간(2~3구간:횡성-평창/평창-강릉)
- 해변 트레킹 구간(4구간:강릉-삼척)

2) 걷기 여행에 알맞은 강원 옛길(평해로)

- 안전하게 걸을 수 있는 자연탐방길
- 세월 속에서 걸을 수 있는 역사탐방길(남아 있는 옛길, 기차 폐선, 폐도로, 임도, 마을길)
- 강원도의 문화속에서 걸을 수 있는 문화 탐방길

3) 지역사회 속에서 함께하는 강원 옛길(평해로)

- 지역사회자원과의 연계(대중교통, 숙박, 맛집, 지역특산물)
- 다양한 연령대를 위한 차별화된 코스

강원옛길에 대해서 강점(strength), 약점(weakness), 기회(opportunity), 위협(threat) 요인을 규정하고 이를 토대로 옛길 조성 사업 전략을 수립하기 위한 SWOT 분석은 다음과 같다.

〈표 3〉 강원옛길 SWOT 분석

구 분	분 석 내 용
Strength	· 경기도 평해로 걷기 코스 개발과의 연속성(경기도 및 경기문화재단 사업 진행) · 수도권과의 접근성(길이 이어져 있음) · 옛길 역사문화유산 회복
Weakness	· 원형로 대부분 도로구간으로 활용에 한계 발생 · 주변지역 관광 기반시설 조성 미흡 · 편의시설(대중교통, 숙박, 식사, 간식구입) 이용 불편
Opportunity	· 코로나19 여파로 인한 국내 여행으로 발길을 돌리는 'U턴족' 증가 · 이미 진행중인 경기도 평해로 조성 사업과 연결 확장성 · 문화유산에 대한 국민 관심도 증가 · 주5일제 정착에 따른 관광의 질적 양적 변화 · 장거리 걷기에 대한 수요 증가
Threat	· 교통편의 시설이 다소 약한 강원 지역 환경 · 계절적 요인에 영향을 받는 주변 관광지 따른 수요문제 · 조류독감, 구제역 등 전염병 발병으로 인한 통제

강원옛길은 경기도와 연계해 사업을 펼쳐나가면 연속성과 수도권과의 접근이 용이하다는 강점을 가지고 있다. 또한 강원도 산악지대와 동해안의 수려한 경관을 보여주고 있으며, 강원옛길 주변으로 동계올림픽 시설 조성되었다. 구간별로 도시개발과 관광단지 조성 등이 이뤄졌지만 환경을 해치지 않는 제한적인 개발로 산악 및 농촌풍경이 보존되어 있다. 옛길 원형로는 도로발달로 보행로나 걷기 여행길로 활용하는데 어려움이 있기 때문에 지역 문화유산을 경유한 걷기 좋은 대체 노선 발굴이 필요하다.

2. 강원옛길 조성 방향 및 코스 설정

가. 강원옛길의 방향성

강원옛길 조성을 위한 방향성은 이용자 측면, 지역주민 측면, 자연보호 측면, 지속가능성 이 렇게 네가지로 설정하였다. 세부적인 내용은 다음과 같다.

- 1) 이용자 측면 : 보행안전성 및 쾌적성을 제공해 줄 수 있는 노선 개발. 여행 편의를 제공해 줄 수 있는 기본 인프라 구축. 옛길에 차곡차곡 쌓여 있는 역사, 문화, 경관적 측면의 의미 창출 필요(자원해설, 스토리텔링)
- 2) 지역주민 측면 : 이용자와 지역주민이 직접 교류. 소비를 창출하고 지역경제 활성화
 - 평해로 활성화를 통한 지역주민의 삶의 질 향상
 - 문화유산을 브랜드로 구축(도심속 트레킹, 옛길&산속트레킹, 해파랑길&바닷길)
- 3) 자연보호 측면 : 자연의 모습을 그대로 살리고 길 조성을 위한 과도한 토목공사 지양
 - 기존 도로 길과 연결
 - 기존 보행로 이용과 옛길 복원을 통해 자연훼손을 최소화한 걷기여행길 조성

- 4) 지속가능성 : 시설 최소화를 통해 유지관리비용 축소와 유지관리 전문성 확보, 지속적 운영을 위한 기반 마련

나. 강원옛길 조성 방향 설정

강원옛길의 탐방길 조성을 위한 방향으로 자연치유형 탐방길, 역사문화형 탐방길, 지역체험형 탐방길 세가지로 설정하였다. 세부내용은 다음과 같다.

1) 자연의 향기와 치유가 있는 「자연치유형 탐방길」 만들기

- 도시경관, 자연경관, 바다 경관, 올림픽 경관 등 지역의 다양한 문화관광자원을 연계
- 자연 보전을 중시하는 이미지를 확보하여 친환경 탐방길 조성
- 자연 속에서 탐방객들의 심신의 건강을 증진하고 몸과 마음을 재충전하는 탐방길 조성

2) 걷기 문화를 촉진하는 「역사문화형 탐방길」 만들기

- 강원옛길의 민담 설화와 등을 비롯한 역사와 강원도 특유의 문화를 가미한 역사문화 콘텐츠로 조성
- 대상지역이 보유하고 있는 특유의 해양문화·농촌문화·산촌문화·역사문화자원 등을 연계함으로써 지역 문화와 함께 성장하는 탐방길 조성

3) 지역 다양성을 느끼는 「지역체험형 탐방길」 만들기

- 강원 옛길이 안전하고 편안하게 체험할 수 있도록 탐방객 수용태세를 갖추고 대중교통, 숙박, 맛집, 지역 특산물 안내, 홍보 등을 체계적으로 연계
- 지역적 특성과 문화 특색을 체험할 수 있는 탐방길 조성

강원옛길 조성을 위한 이번 조사 활동의 공간적 범위는 원주시-횡성군-평창군-강릉시까지로 두었다. 나머지 강릉-동해시-삼척시 구간은 이미 해파랑길¹²⁾이 조성되어 있기 때문에 이와 연계해서 활용이 가능하다. 즉 강원옛길은 기존의 경기구간 이외에 강원 남부권만 연결을 하면 기존의 해파랑길과 연결되어 다양한 형태의 코스로 이용이 가능하다. 조사의 여건 분석은 다음과 같다.

다. 여건 분석

- 1) 평해로 원형노선의 자연, 인문, 사회, 역사문화, 환경의 특징은 어떠한가?

12) 해파랑길'은 부산 오륙도 해맞이공원에서 강원 고성 통일전망대까지 이르는 동해안의 해변길, 숲길, 마을길 등을 잇는 750km의 장거리 걷기여행길로, 전체 10개 구간, 50개 코스로 이루어져 있다. (www.durunubi.kr)

- 2) 남녀노소 누구나 쉽게 걸을 수 있는 길인가?
- 3) 옛길의 역사문화성이 남아있는 길인가?
- 4) 안전하게 걸을 수 있는 길로 조성 가능한가?
- 5) 길 자체가 문화유산을 도보 길로 연결하는 목적에 부합한가?
- 6) 지역사회의 주변자원과 기존 걷기여행길과의 연계를 강화시킬 수 있는가?
- 7) 다양한 이용객을 고려할 수 있는가?

3. 강원옛길(평해로) 코스 선정

강원옛길 조사범위를 설정하고 이에 대한 공간적, 내용적 범위를 설정하고 여건을 분석한 후 강원옛길 구간을 네 구간으로 선정하였다. 1구간 원주-횡성 구간은 도심속 트레킹 구간, 2구간 횡성-평창 구간과 3구간 평창-강릉 구간 두 구간은 옛길&산속 트레킹 구간으로 설정하였다. 4구간 강릉-삼척 구간은 해변 트레킹 구간으로 선정했다. 강원옛길 조성을 위한 답사는 1구간~3구간으로 실시했고, 4구간은 3구간 대관령 코스를 기초성된 해파랑 구간과의 연결로 대체하였다. 구체적 구간은 아래의 그림과 같다. 아래 그림의에서 강원옛길의 각 구간별 주요노선과 유스호스텔급 이상의 숙소가 있는(향후 활용 가능한) 인프라가 갖춰진 지역을 표시했으며, 기차 이동이 가능한 KTX역(1~3구간)과 동해선(4구간) 역을 표기했으며, 주요 시외버스 터미널을 표기했다. 이를 통해 각 구간별로 세부 코스(1~3구간, 10코스)를 설정하였다.



〈그림 2〉 강원옛길 구간별 코스 선정1)

Ⅲ. 코스별 답사 및 결과 분석

1. 강원옛길 코스 선정

강원옛길 1~3구간을 10코스로 나뉘었으며 구체적 코스 선정을 위한 원칙과 걷기 코스 선정시 고려할 점은 다음과 같이 설정하였다.

가. 강원옛길 도보 코스 선정 기준

- 1) 일상성, 접근성, 안정성, 경관성, 연속성 등 다섯가지 기본원칙을 수립하여 코스를 수립
- 2) 외부 방문객뿐만 아니라 지역주민도 이용하는 산책로
- 3) 대중교통이나 승용차로도 쉽게 접근할 수 있는 코스
- 4) 안정감을 갖고 걸으면서 볼거리가 풍부한 코스
- 5) 끊어지지 않고 연속적으로 보행이 가능한 코스
- 6) 옛길을 활용한 도보 길은 다양한 체험이 있어야하며, 지역의 특성이 반영되어야 함(역사문화콘텐츠 활용, 스토리 발굴)

나. 강원옛길 코스 선정 시 고려할 점

- 1) 보행 안전성 최우선 고려
 - 갓길이 없는 2차로 이상의 길은 피하고 숲길, 비포장길, 농로, 마을길 등을 활용
- 2) 강원옛길 정체성 관련
 - 평해로 옛길의 특징이 잘 드러나는 길 선택
 - 무리한 원형 노선 발굴보다는 기존 보행 가능한 길(마을길, 도로변 보행로)을 활용
- 3) 역사자원, 문화자원, 생태자원, 경관자원, 관광자원 포함
 - 보행안정성, 방향성, 정체성 확보되는 경우에만 자원 경유
 - 자원으로 접근하는 노선의 경관성이나 쾌적성 등이 열악할 경우 무리한 연결 최소화
- 4) 탐방객의 편의성을 확보할 수 있는 거점지역 선택
 - 탐방객이 활용 할 수 있는 숙소와 교통을 위한 거점지역 고려(코스 시종점)
 - 옛길의 특색에 맞게 문화유산 중심의 거점 확보

강원옛길 도보 코스 선정 기준과 코스 선정시 고려할 점을 바탕으로 강원옛길의 코스 선정

원칙은 <표 4>와 같이 수립하였다.

<표 4> 강원옛길 선정 원칙

원형에 따른 코스 선정이 어려운 경우	대체 코스 조성의 원칙
<ul style="list-style-type: none"> · 옛길의 원형이 완전히 사라졌거나 단절된 경우 · 차도만 있고 인도는 없어 보행하려면 차로를 이용해야 하는 경우 · 이용자가 거의 없어 편의성과 안전성이 떨어지는 경우 · 그 외 원형을 활용하기 어렵다고 판단되는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> · 원형으로부터 멀어지는 경우를 가급적 최소화 · 기존의 등산로, 산책로 등을 활용하며 걷기 코스를 조성을 위한 공사는 최소화 · 해당지역의 역사문화유산을 최대한 활용함 · 각 지방자치단체 조성한 지역의 도보길을 활용함 · 편의시설과 숙소, 대중교통의 위치를 고려함

2. 코스별 답사 실행

가. 1구간(원주-횡성) 답사

강원 옛길 코스(원주-횡성)



<그림 3> 1구간(원주-횡성 구간) 1~4코스

1) 1코스(도경계~간현유원지) 답사-2020년 5월 31일(일) 실행

1코스는 경기도와 강원도의 경계부터 시작해서 간현유원지까지 구간이다. 원주 시내를 기준으로 도경계(강원도 원주시 지정면 안창리 산27-2) 구간까지는 오전에는 한편만 있기에 원주에서 출발하는 경우 버스 시간을 맞춰야 한다. 도경계에서 88번 도로를 따라 쪽 내려오다 보면 원주와 문막 갈림길이 나타나고 그곳에는 을미의병 봉기탑이 있다. 이곳은 1896년 1월 12일 명성황후 시해와 단발령에 반발하여 이춘영, 안승우, 김백선 등이 의병을 일으킨 곳이다. 원주는 을미의병과 1905년 을사의병, 1907년 정미의병 이렇게 구한말 3대의병이 모두 봉기한 유일한 고장이다. 원주를 의병의 고장으로 삼고 88번 지방도의 명칭을 '의병로'로 하며 매년 6월

1일은 ‘의병의 날’이기에 의병의 역사적 가치를 일깨워 애국정신을 계승하고자 제정한 법정기념일로 이와 연계한다면 의미 있는 역사교육이 될 것이다.

봉기탑에서 조금 더 진행하다 보면 의민공사우가 있다. 이곳의 주인공은 김제남(金悌男, 1562~1613)으로 조선 중기의 문신으로 조선 선조의 장인이자 인목대비의 아버지이다. 의민공사우에서 맞은편 흥법사터 가는 길로 100m쯤 가면 수령 500년의 우람한 느티나무가 서 있으며 그 곁에 김제남 신도비가 있다. 신도비는 인조 2년(1624)에 세운 것으로 500년이 넘는 비석이다. 신도비란 왕이나 고관 등의 평생 업적을 기록하여 후세에 전하고자 그의 묘 가까이 세워두었다. 신도비는 조선시대 중기의 문신이자 선조의 장인이었던 김제남(1562~1613) 선생을 기리고 있는데 김제남은 인목대비의 소생인 영창대군을 왕으로 추대하려고 한다는 이이첨 등의 무고를 받고 붙잡혀 세 아들과 함께 사약을 받고 죽은 인물이다. 광해군의 업적과 별개로 그 당시 시대상에 대해 이해하는 역사교육 체험이 가능하다. 섬강을 만나면서 지나가는 차량이 많아지지만 섬강 둔치로 걸을 수 있는 길이 나 있다. 둔치 주변은 금계국 노란 꽃들이 따라 군락을 이루고 있으며 아름드리나무가 길 한 가운데 있어 탐방객들로 하여금 포토존으로 활용이 가능하다. 섬강에서는 문막과 건등산이 보인다. 건등산은 고려 왕건 태조의 첫 전적지로 899년 10월 경기도 광주를 거쳐 온 왕건이 이듬해 4월까지 견훤산성에 주둔한 견훤군사와 격전을 한 곳으로 전해진다. 막이란 이름도 일제시대 전까지 물막이로 불리던 것을 일본어식으로 고쳐 쓰다 보니 문막으로 변질되었다. 문막과 건등산, 견훤산성에 대한 구체적 스토리 발굴이 필요하다. 섬강 둔치길은 지정대교 1.3km 지점에서 끊겨 다시 88번 지방도와 이어진다. 섬강 고수부지에 오프로드 차량 길이 있으니 도보 코스로 연결하면 따로 차도로 나오지 않아도 될 것이다. 도로를 지정대교를 건너고 간현유원지에는 도착한다. 총 거리는 10.9km이며 답사 시간은 2시간 10분이 걸렸다. 간현유원지에는 관광 편의 시설과 숙소 시설이 잘 갖춰져 있으며 출렁다리, 레일바이크, 록 클라이밍 등 다양한 관광 콘텐츠를 즐길 수 있다.

〈사진 1〉 1코스 주요 풍경 사진





〈답사 정리〉

- 평해로 강원도 구간 시작점
- 경기도와 경기문화재단에서 2013년부터 복원중
- 경기도에서 끝나는 것이 아니라 강원도까지 연장시 효과 증대
- 원주는 구한말 3대 의병이 모두 일어난 유일한 고장
- 양평-원주 구간 길은 실제 의병이 지나간 코스로 의병길로 길을 부르는 것도 고려
- 의병탑 부근에 김사정 묘소도 연계 가능
- 선조의 장인 김제남 신도비를 통해 광해군과 인조반정 관련 역사 교육 가능
- 섬강 둔치길은 걷기 좋은 곳으로 탐방객의 사진 찍는 포인트로 활용 가능
- 문막과 건등산, 견훤산성을 통해 후백제 시대의 왕건과 견훤 스토리 발굴 필요
- 간현유원지는 간현유원지에는 관광 편의 시설과 숙소 시설이 잘 갖춰져 있으며 출렁다리, 레일바이크, 록 클라이밍 등 다양한 콘텐츠를 즐길 수 있다.
- 1코스 대부분이 지방도로인 자동차 도로며, 갓길이 좁기에 도보 코스로의 활용은 위험
- 걸을 수 있는 대체 길이 없기 때문에 도로 옆으로 걷기 코스 조성 필요
- 1코스 시작점을 가기 위한 대중교통이 적음(버스 하루 3회 운행)

2) 2코스(간현유원지~만종~원주역) 답사- 2020년 6월 6일(토) 실행

1코스 종착지인 간현유원지에서 만종구간까지는 도보로 답사를 했고, 만종-원주역 구간은 2020년 12월 폐선되는 중앙선을 도보 코스로 활용을 모색하기 차량으로 답사하였다. 간현유원지 부근의 간현역 폐역은 레일바이크 운영이 이뤄지고 있다. 지정면내는 다양한 종류의 향도식당이 있으며 인도가 잘 나와 있다. 하지만 마을 끝으로는 인도가 끊기고 차도로 걸어야 한다. 도로를 걸으면서 중앙선 폐선이 나오는데 폐선으로도 걸을 수 있어 이를 활용한 탐방객 포토존으로의 조성이 가능하다. 중앙선 폐선은 지정초등학교에서 막힌다. 이곳에서 좌측 길이 88번

지방도로 기존 평해로 코스이지만 중앙선 폐선을 걷기 코스로의 활용이 가능하다면 직진을 해서 동화역-만종역 도보 코스로도 가능하다.

다시 88번 지방도를 따라 간현2리 작동마을에 도착하면 조엄기념관과 묘역을 방문 할 수 이다. 조엄은 국민 간식인 고구마를 가져온 위인으로 제2의 문익점으로 불린다. 영조 39년인 1763년에 조선통신사의 일원으로 1년 동안을 일본을 다녀오면서 고구마 종자를 가지고 와서 부산동래와 제주도에서 재배토록 했다. 그당시 조선은 이상기후로 기근이 극심할 때인데 고구마 덕분에 많은 민중들이 배고픔을 달랠 수 있었다. 고려말 문익점이 목화씨를 가져온 것만큼 조엄의 역할은 컸지만 원주의 교사와 학생에게도 알려져 있지 않다. 원주에서 생산한 고구마를 조엄밤고구마로 부르기도 한다. 다시 88번 지방도를 따라가면 지촌마을에 도착한다. 지래울이라고 부르는 지촌마을은 지금으로부터 350년 전에 지씨가 들어와 마을을 이루었다고 합니다. 또는 지초라는 풀이 많이 자라서 그렇게 지었다고 유래도 있다.

지촌 마을에서 질마재로 올라가니 도로에 덤프트럭이 많이 지나간다. 기업도시 아파트가 한창 건설 중이라 그런데 트럭이 지나갈 때마다 먼지를 많이 일으켜 도보 코스로는 적당하지 않아 보인다. 질마재 고개를 넘으니 영동고속도로가 보이고 도로 터널을 지나자 서곡천이 보이면서 강변으로 길이 나 있습니다. 강변길을 걷다가 원주-문막 주요 도로인 42번 국도와 마주친다. 국도는 직선화가 되어 있어 걷기에는 위험한 코스이기에 도보 답사는 여기서 마쳤다. 2코스는 도보로 여행하기에는 큰 차량이 많이 지나다녀 적합하지 않다. 조엄기념관이 있는 작동 마을에서부터 만종까지 따로 도보 코스를 따로 조성하거나 앞서 언급했듯이 중앙선 폐선 구간인 간현-동화-만종 구간을 걷기 코스로 조성해 보는 건 어떨까 생각해본다.

〈답사 정리〉

- 지정면사무소 중심으로 다양한 종류 식당
- 지정역에서 양평 구간으로 중앙선 폐선을 활용한 레일바이크
- 면소재지 부근으로는 걷기길 조성
- 지정역-동화역 구간 중앙선 폐선이 그대로 남아있음
- 중앙선 폐선을 활용해 포토존과 같은 이벤트 가능
- 2코스를 따라 조엄박물관과 묘역을 방문할 수 있다. 조엄은 조선 후기 문신으로 통신사로 일본에 갔을 때 고구마 종자를 가지고 와서 동래와 제주도에 재배하게 하여 최초로 고구마를 재배했으나 조엄에 대해서는 원주 학생들도 거의 모름
- 2코스는 1코스와 같이 대부분이 자동차 도로로 구성되어 있다.
- 만종에서 원주까지는 42번 국도로 대형차가 속력을 세계 내기 때문에 걷기가 불가능하다
- 강원옛길 원주 구간과 관련해 원주시와 협의(2020년 8월 7일)하였으며 시는 대체 코스 가능하다고 답변.

〈사진 2〉 2코스 주요 풍경 사진



3) 3코스(원주역~치악산둘레길 2코스~치악산국립공원사무소) 답사-2020년 6월 21일(일) 실행

3코스의 시작점인 원주역에서 출발하여 걸어서 원도심을 통과했다. 길 주변에 풍물시장, 원주 옷문화센터, 원주역사박물관을 비롯해 무위당 장일순 선생님 생가와 봉산동성당 등 다양한 볼거리들이 산재했다. 원도심을 벗어나 봉산동에 들어서니 원주 주변의 한적한 농촌이 나온다. 이 구간은 원주시에서 원주굽이길¹³⁾로 이미 조성된 길로 길안내와 같은 표식이 잘 되어 있다. 차량이 걷기 좋은 환경이다. 원주역에서 황골 구간은 원주 도심의 중앙선은 폐선이 되고 걷기 코스로 되기 때문에 중앙선 폐선을 잘 활용하면 훌륭한 걷기 코스가 될 것이다. 봉산동을 거쳐 황골로 나오니 자동차 도로가 이어진다. 도로 옆으로 인도가 잘 조성되어 있어 편하게 걸을 수 있는 환경이다. 원주역에서 10km 정도 2시간 반을 걸으면 흥양초등학교에 도착 할 수 있다. 흥양초

13) 원주굽이길은 원주시에서 원주 중심부에서 신림면 황둔까지 시계반대방향으로 돌아나가는 조성되어 있으며 2017년 1차 개통구간은 16개 코스, 총연장 245km를 시작으로 2018년 2차 개통구간 21개 코스, 총연장 300km를 조성하여 현재 26코스 360km로 원주의 문화와 생태자원을 연결하고 있다. (<http://gubigil.kr>)

등학교에서 제일참숯을 지나 치악산둘레길 2코스로 진입한다. 치악산의 아름다움을 만끽하며 걷는 코스이긴 하지만 치악산둘레길은 가파른 고갯길이라 거의 등산과 같은 체력을 요구한다. 강원옛길 코스를 조성할 때는 치악산둘레길 2코스와 더불어 황골-소초-치악산입구로 이어지는 우회 구간이 필요하다. 치악산둘레길에서 구룡사 쪽으로 내려오면 치악산국립공원사무소가 나오면서 강원옛길 3코스가 종료된다. 치악산국립공원사무소를 중심으로 유스호스텔, 모텔, 민박, 캠핑 등 다양한 형태의 숙소가 조성되어 있다.

원주역을 기점으로 20km 정도 되는 걷기 구간이다. 3코스는 원주 도심과 도로를 걷는 코스가 있음에도 편하게 걸을 수 있는 코스이며 원도심의 문화유산과 한적한 농촌, 치악산을 한데 아울러서 볼 수 있다. 코스 안내가 잘 이뤄지면 좋은 관광자원이 될 수 있다.

〈사진 3〉 3코스 주요 풍경 사진



〈답사 정리〉

- 원주 도심은 중앙시장, 자유시장, 풍물시장 새벽시장을 통과하며 원주 옷문화센터와 원주역 사박물관 연계가 가능하다. 또한 도심구간에는 70~80년대 지어진 집들이 많은. 레트로 감성을 활용해 관광자원화 가능

- 원주시에서는 중앙선 폐선 구간 활용에 대해 걷기 코스를 비롯한 다양한 방안을 고민하고 있어 강원옛길을 3코스를 중앙선 폐선 활용을 하는 방안
- 농촌 구간은길이 잘 정비되어 있음(원주시에서 원주 굽이길 조성)
- 치악산둘레길 2코스 연계하여 치악산의 수려한 숲을 감상할 수 있으며 국립공원내 다양한 숙소를 활용할 수 있다.
- 치악산 둘레길 코스는 등산 수준의 트레킹을 요구하기에 우회 도로가 필요하다. 만약 우회를 한다면 황골-소초-치악산국립공원(학곡리)입구는 현재 42번 자동차 도로 이용 불가피

4) 4코스(치악산입구-안흥) 답사- 2020년 10월 3일(토) 실행

4코스의 시작점인 치악산국립사무소에서 학곡리까지는 3.2km 떨어져 있으며 학곡리는 숙소와 농촌체험장이 있어 탐방객들이 다양하게 활용할 수 있다. 이곳에 위치한 드림랜드 테마파크는 현재 폐장이 되어 있어 이에 대한 활용도 고민해볼 필요가 있다. 학곡리에서 안흥 구간까지 약 15km 코스 중 절반 정도는 대체 도보 길이 없어 42번 국도를 이용해야 한다. 42번 국도를 따라 새말을 지나 전재에 도착하면 전재 고개가 있다. 원래는 42번 국도가 이어졌으나 전재터널 완공 이후 폐도로로 방치되어 있다가 올해 횡성군에서 47억여원을 들여 횡성 루지체험장으로 조성하였다. 루지체험장은 전재 정상에서 2.4km를 내려오는 단일코스로 세계 최장 길이 루지체험장이다. 강원옛길 탐방객들에게도 루지체험은 여행콘텐츠로서의 가치가 있다. 루지체험장의 길은 일반인에게 통제된 상태이기 때문에 강원 옛길 조성을 위해서는 횡성군청과 전재 구간에 대한 협의가 있어야 할 듯합니다. 전재는 고개이기는 하지만 경사가 급하지 않고 차량이 지나가지 않아 부담없이 걸어갈 수 있다. 고개를 넘어 다시 42번 국도와 합류한 후 안흥으로 걸었는데 42국도의 차들의 속도가 높고 길 중간에 공사 구간이 많아 걷기 코스로 조성하려면 도보길 정비가 필요해 보인다. 안흥은 찰빵 마을로 이곳을 지나시는 관광객들이 찰빵을 줄지어 사고 있는 모습이다. 안흥면소재지는 먹거리는 풍족하기는 하지만 숙소가 거의 없어 4코스의 종착거점이 되기 위해서는 이를 위한 인프라 구축이 필요해 보인다. 4코스는 한적한 농촌풍경을 배경으로 치악산, 루지체험, 찰빵 등 다양한 체험이 가능하고 숙소와 식당 시설도 어느 정도 갖춰져 있어 체계적인 걷기 코스를 조성하면 훌륭한 관광 자원이 될 것이지만 지금은 42번 국도를 이용해야 하기에 걷기길 조성이 필요한 상태이다.

〈사진 4〉 4코스 주요 풍경 사진



〈답사 정리〉

- 치악산국립공원 입구(학곡리)는 숙소와 다양한 체험활동 가능
- 드림랜드 부지에 대한 활용 고민
- 전재 폐도로는 횡성군에서는 루지체험장으로 활용하고 있어 걷기 코스 연계가 가능하다
- 루지체험장에 일반인은 출입 불가. 강원옛길 코스로 활용하려면 횡성군과 협의가 필요
- 안흥은 썬빵이라는 확고한 지역콘텐츠가 있으나 거점 지역으로 삼기엔 숙소가 거의 없다
- 구간 전체적으로 국도와 공사 구간이 많기 때문에 걷기 코스 조성이 필요
- 4구간은 물론 전체적인 강원옛길의 문제로 화장실을 이용할 수 있는 곳이 극이 제한됨

나. 2구간(횡성-평창) 답사



〈그림 4〉 2구간(횡성-평창) 5~7코스

1) 5코스(안흥-운교) 답사- 2020년 10월 10일(토) 실행

5코스 답사는 안흥에서 출발하여 문재 옛길 입구는 42번 국도를 따라가야 하나 주천강 지류인 상안천 둔치길이 잘 조성되어 있어 대체로 활용이 가능하다. 강원도 횡성군 안흥면에서 평창군 방림면으로 넘어가는 문재는 1995년 터널이 뚫리면서 폐도로가 되었지만 현재는 횡성군에서 조성한 명품숲길이 되었다. 전제 옛길 입구는 42번 국도 문재 터널을 약 2.5km 앞둔 지점으로 정확한 주소는 강원도 횡성군 상안리 205-1이다. 이곳은 시내버스로 내왕이 가능한데 안흥에서 경유하는 횡성 31번 버스를 타고 문재 정류소에서 내리면 '본점 안흥편빵' 나오며 가게가 나오며 이 가게 뒷길로 옛 길이 시작된다. 옛길 초입부터 우거진 숲과 자작나무가 양쪽으로 도열해 있고 사람과 차량이 거의 없기때문에 고즈넉한 숲길을 한가롭게 걸을 수 있다. 1930년대 일제시대에 국도변에 심었던 낙엽송과 소나무는 80여 년 세월이 지난 지금 '명품 숲'으로 거듭났다. 산책로가 잘 조성 되어있고 나무데크로 만든 전망대도 있다. 우리나라에서도 손꼽히는 훌륭한 숲 길이지만 잘 알려지지 않았기 때문에 강원옛길 코스로 본격적으로 조성하면 많은 탐방객들의 방문을 기대할 수 있다. 문재 옛길은 본래 자동차 길이라 그런지 경사도 완만해 누구나 걸을만하다. 1시간 정도를 걸으면 1993년에 산림청에서 임도를 만들었다는 표식이 있고, 좀 더 걸어가면 고개 정상이 나온다. 문재옛길 시작 지점에서 5.5km 정도 거리이다. 고개 정상에는 페인트칠이 벗겨지고 녹이 쓴 '방림18km' 이정표가 이곳이 옛 도로임을 알려준다.

이 길은 1970년대까지도 서울과 강릉을 연결하는 가장 빠른 길로 경강도로라 불렸다. 동해의 해산물이 이 길을 통해 내륙으로 전달됐고, 내륙의 생필품이 전재를 넘어 동해안 지역으로 전파되었다. 그 때문에 안흥은 교통의 요지로 번성했으며 동해와 강릉에서 출발한 화물차 기사는 이 고개를 넘어 안흥에 도착하면 잠시 차를 멈추고 허기를 달랬다. 안흥편빵이 왜 유명해졌는지 유래를 짐작할 수 있다. 문재 옛길 정상을 지나면 평창이다. 평창에 들어서니 산골마을의 배추밭과 함께 웅장한 산맥을 한눈에 볼 수 있다. 길은 평창힐링청소년수련원(구 평창유스호스텔)까지 이어져 있다. 안흥에서 출발한 여행객은 이곳을 숙소로 삼아도 괜찮으며 이곳에서 좀 더 내려가면 펜션촌이 있다. 5코스의 종착점인 운교에는 숙소가 없으므로 숙박을 할 탐방객은 이곳에서 숙박을 하면 된다.

전제옛길은 새로 뚫린 42번 국도와 만나며 1km 정도 더 걸으면 운교삼거리가 나온다. 운교삼거리는 종착지라고 하기에는 숙소가 없다. 시외버스는 정선-동서울 구간만 정차한다. 시외버스는 서울을 기준으로 동서울에서 출발하여 새말-안흥-운교-방림-평창-정선을 경유하는 완행버스로 양방향으로 하루 5회씩 밖에 없기 때문에 구간별 탐방을 위해서는 버스 시간을 체크해야 한다. 조선시대 평해로의 여정은 대관령을 최고 난코스여겼지만 안흥역에서-전재를 넘어 운교역으로 가는 교역으로 가는 고갯길의 험난함도 이에 못지않았다. 이 길 주변 사자산에서 남쪽으로 이어지는 백덕산 부근은 호랑이가 출몰하던 지역이었다. 지금은 자동차로 쉽게 지날 수 있지만 옛 풍취를 느끼며 걷는 것도 탐방객에서 의미가 있을 것이다.

〈사진 5〉 5코스 주요 풍경 사진



〈답사 정리〉

- 안흥-전재 옛길 입구 구간은 상안천 독방길 활용
- 전재 옛길은 1975년 영동고속도로 개통 전까지 강릉과 서울을 잇는 주요도로인 경강도로였으며 지금은 횡성군에서 명품 숲길로 조성
- 전재 옛길은 경치는 수려하며 완만한 경사로 이뤄져 있어 부담없이 걸을 수 있음
- 전재 옛길 정상에서 평창 지역의 산맥을 볼 수 있음
- 평창청소년유스호스텔이 있어 게스트하우스 기능 가능(주변에 펜션이 많음)
- 주변은 고랭지 배추밭

2) 6코스(운교-방림) 답사- 2020년 11월 7일(토) 실행

6코스는 평창 운교삼거리 시작하여 방림삼거리까지 총 15km 구간이다. 운교에서 42번 국도를 따라 1km를 걸으니 ‘떡꿀’ 비석이 나오면서 걸으로 작은 포장도로 이어진다. 작은 포장도로가 여우재의 시작이다. 여우재는 다음과 같은 재미있는 전설이 전해진다.

‘방림면 「여우재」는 옛날 서울에 과거를 보러 가는 과객이나 장사치들이 방림면을 동서로 갈라놓은 태기산의 지맥인 한 재를 넘노라면 백발노인이 난데없이 나타나서 길가는 행인을 괴롭히곤 하였다는 이야기다. 이러던 어느 겨울날에 기골이 장대한 젊은 장정 한 사람이 이 고갯길을 넘는데 고갯마루에 이르렀을 때 갑자기 흰 두루마기를 입은 백발노인이 나타나서 젊은이의 앞길을 가로막고 나섰다. 젊은이의 눈에는 두루마기 속에 감춰진 여우의 꼬리가 보였고 이에 젊은이가 단숨에 주먹으로 노인을 때려눕히고 나니 죽은 시체는 머리로부터 서서히 여우의 모습으로 변하기 시작하여 나중에는 꼬리까지 완전히 여우의 모습으로 변하였다고 한다. 이후부터 이 재를 여우재라 불러오게 되었다.¹⁴⁾

여우재는 주변에 한적한 산촌 마을과 배추밭이 곳곳에 보인다. 고개가 가파르지 않아 부담 없이 걸어 넘을 수 있다. 여우재를 넘어 42번 국도로 바로 합류하지 않고 마을 숲길을 따라 내려오면 숲 길이 이어지는데 사람들이 지나다니지 않는 길이라 큰 나무가 쓰러져 있다. 운교3리 마을회관에서 다시 42번 국도와 합류해 걸어야 한다. 42번 국도를 따라 1Km를 걸을 걸으면 <운교리 밤나무>가 나온다. 운교리 밤나무는 수령 370여년으로 현재까지 알려진 밤나무 중에서 가장 크고 오래되었을 뿐만 아니라 생육이 양호하여 재래종 과실나무로서의 학술적 가치가 매우 크기에 2008년 천연기념물 제498호로 지정되었다. 밤나무를 설명하는 표지에는 ‘운교리 밤나무 앞 도로는 과거 영동과 영서를 잇는 중요한 교통로였다. 밤나무 앞은 과거 운교역창(雲橋驛倉)의 마방(馬房)으로 전해지며 성황당도 있었던 곳이며 마을과 다소 떨어져 있는 곳임에도 불구하고 현재까지 보존될 수 있었던 것은 이곳이 옛 마방터였다는 사실과 과거에 성황당이 있었다는 설과 무관하지 않은 것으로 보인다.’ 운교리 밤나무가 평해로의 중요한 표지임을 알 수 있는 대목이다

다시 42번 국도를 따라 걸어야 하는데 차들이 빠른 속도로 달린다. 도로 옆을 걷는 것은 위험하기 때문에 걷기 코스로 개발을 하게 된다면 이에 대한 보완이 필요하다. 운교리 밤나무에서 3.4Km를 걸어 방림3리 마을을 지나가면 계촌천이 나오고 강변 길이 방림까지 이어져 있어 대체 도보 코스로의 활용이 가능하다. 이곳은 과거 방림역이 있었던 자리로 조선 전기부터 군사훈련장으로 활용했으며, 한양과 강원내륙, 동해권을 연결하며 중앙과의 행정 연락을 위한 교통 통신과 사무를 관장했다. 방림에서 평창강을 따라 2km를 걸어 방림 삼거리에 도착했다. 이곳은 종착지로 삼았지만 숙소는 없기 때문에 이에 대한 환경 조성이 필요하다.

14) 출처: 한국민족문화대백과사전(평창군(平昌郡))

〈사진 6〉 6코스 주요 풍경 사진

	
<p>여우재 고개 정상</p>	<p>여우재 방림방면의 방치된 길</p>
	
<p>천연기념물 운교리 밤나무</p>	<p>전방림방면 국도</p>

〈답사 정리〉

- 여우재는 옛날 서울에 과거를 보러 가는 과객이나 장사치들이 넘었던 곳으로 재미있는 설화가 전해진다.
- 여우재 주변은 전형적인 산촌마을이지만 걷기에 좋은 길이 있으나 사람들이 이용하지 않아 방치되어 있다.
- 운교리 밤나무는 수령 370여년으로 현재까지 알려진 밤나무 중에서 가장 크고 오래됨
- 운교리 밤나무 앞 도로는 과거 영동과 영서를 잇는 중요한 교통로. 밤나무 앞은 과거 운교역창(雲橋驛倉)의 마방(馬房)으로 전해짐
- 운교리밤나무에서 방림3리까니 3.4Km 좁은 국도를 걸어야 함
- 방림삼거리에는 숙소가 없어 이에 대한 환경 조성이 필요

3) 7코스(방림-신리) 답사- 2020년 11월 14일(토) 실행

7코스는 방림삼거리에서 시작하여 신리까지 15km를 이며 평창군에서 조성한 <효석문화 100리길>¹⁵⁾ 3코스 구간 전부와 2코스 일부를 걷는 코스이다. 이미 걷기 코스가 조성되어 있기 때문에 이 구간은 새로 조성하지 않아도 된다. 방림삼거리에서 평창강을 따라 효석문화 100리길 3코스를 쪽 따라 걸었으면 평창강과 고즈넉한 농촌 풍경이 펼쳐진다. 효석문화 100리길 3코스는 아직 미완성이라 자동차 도로를 걷는 코스가 2km 있어 완성이 시급해 보인다. 평창강이 끝나고 신리천서면 강변이 나오고 하안미마을로 들어서면 반정비가 있다. 비석에는 '옛부터 한양과 영동을 이어주는 길목으로서 원주와 강릉의 중간지점(각 200리)이라 하여 반정이라 부르고 있다' 기록되어 있다. 옛길의 중요한 흔적임에도 불구하고 아무도 신경을 쓰지 않는지 비석이 수풀에 살짝 가려져 있어 탐방객이 발견하기가 어렵다. 방림삼거리에서 8km 정도를 걸으면 이효석의 '메밀꽃 필 무렵'에 등장하는 대화장으로 유명한 대화면소재지가 나온다. 대화장은 조선시대 만기요람에도 기록된 우리나라 10대 장터 중 하나로 4일, 9일에 장이 열린다. 대화장은 버스터미널을 중심으로 지역의 농산물과 아기자기한 물건들을 팔고 있다. 대화에는 울곡 이이의 잉태 설화¹⁶⁾가 전해지고 있다. 대화에서는 효석문화 100리길 2코스가 시작된다. 2코스는 3코스과 달리 데크길로 잘 정비했다. 방림삼거리에서 15km 정도를 걸으면 신리삼거리가 나온다. 신리는 7코스의 종착점이지만 숙소, 교통과 같은 인프라가 없다. 신리에서 8코스인 싸릿재를 넘어야 하기 때문에 대체 종착지도 없음으로 이에 대한 인프라 조성이 필요해 보인다.

15) 효석문화 100리길은 이효석 선생의 소설 '메밀꽃 필 무렵'의 주인공인 허생원과 동이가 오가던 장돌뱅이 길을 테마로 작가의 출생지인 봉평에서 평창읍까지 56.4km로 5개 구간에 걸쳐 조성되었습니다.

16) 대화는 평해로 역이 있던 곳이라 자연스레 주막도 있는데 울곡 이이의 아버지 이원수가 과거에 합격한 후 인천에서 수운판관을 하다가 휴가를 얻어 봉평에 머무르고 있던 가족에게로 가던 길에 대화의 주막에 머물렀다. 주막 주모가 전날 밤 용꿈을 꾸고 이원수의 인물이 예사롭지 않음을 느끼고 인연을 맺으려 했으나 이원수가 완강히 거절한다. 이원수는 주모의 청을 거절하고 봉평의 판관대로 이동했고 마침 강릉 친정에서 같은 용꿈을 꾸 사임당이 140리길을 걸어 그날 밤 봉평에 도착했는데 이날 신사임당이 울곡을 잉태했다고 한다. 이원수는 인천으로 돌아가는 길에 주모의 청을 들어주겠노라 했더니 주모 왈, "그날 하룻밤을 모시려고 했던 것은 신이 점지한 영특한 아들을 얻으려고 했던 것인데 이제는 아닙니다. 그렇지만 후환이 있을 수 있으니 조심하셔야 합니다." 하는 것이 다. 깜짝 놀란 이원수가 그 후환을 막을 방도를 물으니 주모는 밤나무 1000그루를 심으면 괜찮을 것이라 일러준다. 몇 해가 흐른 어느 날 험상궂게 생긴 스님이 찾아와 시주를 청하며 아들을 보자고 하는데 수상한 느낌에 거절하니 밤나무 1,000그루를 시주하면 아이를 데려가지 않겠다고 한다. 놀란 이원수는 밤나무 1000그루를 시주하는 하필 그 중의 한 그루가 죽어 있었다. 이원수가 덜덜 떨고 있는데 숲속의 나무 한 그루가 "나도 밤나무다!"라며 소리쳤고 그 소리를 들은 스님은 호랑이로 변해 도망하고 그때부터 나도밤나무라는 나무가 생겼다.

〈사진 7〉 7코스 주요 풍경 사진



원주-강릉 절반 지점에 설치된 반정비

이효석의 소설 무대 대화장터

〈답사 정리〉

- 7코스는 평창군에서 조성하고 있는 효석문학 100리길 2코스와 3코스 활용
- 효석문학 100리길 3코스는 덜 완성되어 자동차 도로로 걸어야 하는 구간이 있음
- 하안마을에는 원주~강릉의 절반 지점의 반정비가 세워져 있다.
- 대화면에는 여행객이 이용 가능한 숙소와 시설이 잘 구비, 이효석의 소설 무대인 대화장터와 율곡이이 잉태설화 이야기를 여행 콘텐츠로 활용
- 신리삼거리의 숙소, 교통 인프라가 없기 때문에 7코스 종착지 역할을 하기 위해서는 이에 대한 인프라 구축이 필요

다. 3구간 (평창-강릉) 답사

강원 옛길 코스(평창-강릉)



〈그림 5〉 3구간(평창-강릉) 8~10코스

1) 8코스(신리-진부) 답사- 2020년 11월 14일(토) 실행(차량 답사)

신리삼거리에서 진부로 이어지는 8코스 구간은 중간에 모릿재를 넘는 17km 구간이다. 릿재는 옛이름이 모로현으로 도로는 차량이 적은 고갯길로 갓길이 없고 도로 폭이 좁으며 또한 통행하는 차량이 적기 때문에 지나는 차량은 빠른 속도로 내달린다. 때문에 강원옛길 답사 코스 중에서 가장 위험한 환경에 있다. 8코스 답사는 차량으로 진행했다. 모릿재는 터널 부근에 도보로 넘을 수 있는 옛길이 있지만 산불조심 기간으로 통제되고 있다.

모릿재를 넘어 진부로 넘어오면 신리삼거리에서 10.6Km 지점에 청심대가 나온다. 청심대는 큰 바위가 절벽을 이루가 그 밑으로는 오대산이 흐르는 곳으로 강릉 기생 청심(淸心)의 사랑 이야기가 전해진다.

‘조선 고종 3년 강릉부사로 박대감이라는 사람이 중앙부서로 상경하게 되자 부사의 총애를 받던 명기 청심이가 이곳까지 동행하던 중 강변 절벽 위의 경치를 보며 석별의 정을 나누었다. 이에 청심은 굳은 절개를 더럽히지 않으려고 강물에 빠져 죽었다고 한다. 이러한 청심의 뜻을 가상히 여겨 1928년 이곳에 정자를 짓고 청심의 이름을 따서 청심대라 불렀다. 최근 대대적인 보수와 더불어 청심의 위패를 모신 사당도 지어 청심의 넋을 기리고 있다.’

청심대에 오르자 멋진 오대천 주변의 풍광이 아름답게 펼쳐지고 있다. 청심대에서 진부까지는 마땅히 걸을 길이 없다. 신리삼거리에서 시작해 진부까지 이어지는 8코스 17Km 구간은 도로로만 통행이 가능하며 청심대를 제외하고 길에 대한 스토리가 발굴이 되지 않기 때문에 강원 옛길을 코스 구성을 위해서는 신리삼거리-진부 구간의 걷기 코스로 위한 대대적인 환경 조성이 필요해 보인다.

〈사진 8〉 8코스 주요 풍경 사진



〈답사 정리〉

- 신리삼거리-진부 구간은 모릿재를 넘는 17km 구간으로 작은길에 차들이 빨리 달리고 있어 걷기에 위험. 자동차로 답사하였음

- 모릿재 터널을 우회해서 걸어 갈 수 있는 길이 있지만 통제되고 있음
- 청심대는 조선 고종 3년 강릉부사로 박대감이라는 사람이 중앙부서로 상경하게 되자 부사의 총애를 받던 명기 청심이가 이곳까지 동행하던 중 강변 절벽 위의 경치를 보며 석별의 정을 나누었던 곳으로 이 구간의 유일한 관광콘텐츠이다.
- 8코스는 전 구간이 도로 통행만 가능하기 하며 길에 대한 스토리가 발굴이 되지 않았기 때문에 강원옛길을 코스 조성을 위해서는 대대적인 환경 조성이 필요해 보인다.

2) 9코스(진부-횡계) 답사- 2020년 11월 15일(일) 실행

9코스가 시작되는 진부는 신라시대에는 푸른 소나무가 많다고 하여 청송현으로 불리던 곳이었다가 조선 중기에 이르러 진부라는 명칭으로 부르게 되었다. 본래 강릉군 지역으로 진부역이 있었다가 지금의 1906년 행정구역 개편 당시 평창군으로 편입되었다.

진부시외버스터미널에서 시작해 오대천을 따라 걸으니 걷기길이 어느정도 조성되어 있지만 시작점에서 2.5Km를 지나 오대4교차로부터는 6번 국도변을 걸어야 한다. 시작점에서 5.2Km를 걸으면 월정삼거리가 나온다. 오대산국립공원과 월정사로 들어가는 삼거리로 예전에는 월정거리라 불렀다. 이곳에서부터 횡계 방면으로는 456번 지방도로가 시작된다. 보통 지방도로와 달리 4차선 뽕뽕 뚫린 시원한 대로인데 이 도로는 옛 영동고속도로이기 때문이다. 2001년 교량과 터널 등으로 대관령을 넘는 지금의 고속도로가 개통되기 전에는 영동고속도로를 타고 강릉에 도착 할 때 즈음 굽이굽이 고개를 넘어야 했다. 당시 영동고속도로는 명절 때나 특히 눈이 내릴 때는 차량이 통제되어 되돌아가거나 거북이걸음으로 고개를 넘기도 했다. 영동고속도로 확장 공사 완공으로 대관령 구간이 개통되면서 구 영동고속도로 대관령 구간이 456번 지방도로로 편입되니다. 월정삼거리에서 시작해 강릉시 성산면 구산리에 이르는 30km의 길이 원래 영동고속도로 길이다. 456번 지방도는 옛 고속도로이기에 직선화되어 있기는 하지만 걷기 전용 길은 없으며, 그렇다고 다른 대체할 만한 길이 없기에 도로 갓길로 걸어야 한다.

코스 전체적으로 오르막이 이어지더니 싸리재를 넘어 횡계에 들어선다. 횡계는 지역적 특색에 맞게 대관령면으로 이름을 변경했다. 횡계는 이곳은 우리나라 스키의 발상지이며 평창동계 올림픽이 열렸던 곳으로 관광인프라가 잘 갖춰져 있지만 2018년 2월과 달리 지금은 한산한 모습이다.

9코스 답사에서 아쉬운 것은 다른 구간들에 비해 길과 함께하는 스토리가 없다는 점이다. 옛 시대에도 대관령을 넘는 수많은 선비들과 보부상들의 이야기가 있을법한데 그러한 스토리가 발굴되지 않았다. 앞으로 강원옛길을 복원하고 관광 자원화하는데 필요한 작업이다.

〈사진 9〉 9코스 주요 풍경 사진



〈답사 정리〉

- 진부면 부근에는 걷기코스가 조성되어 있음
- 월정사 입구 삼거리에 표석이 있음
- 월정사를 걸어서 방문하기엔 거리가 있음
- 월정삼거리에서 황계까지 456지방도는 옛 영동고속도로로 도로가 넓지만 걷기길은 없음
- 도로가 넓고 차량이 적기 때문에 걷기 코스 조성 수월
- 2018 평창올림픽이 열린 중심지이지만 올림픽 시설에 대한 활용은 거의 못하고 있음. 길에 대한 다양한 스토리 개발을 통해 탐방객을 유치할 필요가 있음

3) 10코스(대관령 옛길 구간) 답사- 2020년 11월 29일(일) 실행

강원옛길 3구간의 종착점이며 이번 프로젝트의 종착점이기도 하다. 평해로는 한양의 동대문을 출발하여 중랑포를 지나 양근, 지평, 원주, 방림, 진부, 황계 그리고 대관령을 넘어 강릉으로 이어지며 강릉에서는 다시 삼척, 울진을 거쳐 평해로 이어진다. 이 길의 종점은 평해이지만 동대문 밖은 강릉이라는 옛말에서 알 수 있듯이 실질적 관동대로는 강릉과 서울을 연결하는 도로였다. 황계시외버스정류장에서 대관령휴게소까지는 5.3Km 거리이다. 이곳을 걸을 수도 있고 도보 코스가 조성되지 않았기 때문에 황계시외버스정류장에서 시내 버스를 타고 대관령휴게소까지 가는 것도 가능하다. 대관령휴게소에서 1.5km를 걸어 국사성황사는 강릉 단오제가 시작되고 곳으로 매년 음력 4월 15일 산신각에서 먼저 산신제를 올린 다음, 성황사에서 국사성황제를 지내고 신맛이 굿을 한 다음 뒷산에서 신목인 단풍나무를 배어들고 강릉으로 행차한다. 국사성황사에서는 옛 대관령 고개길이 시작된다. 대관령은 시대에 따라 대령, 대현, 대관령, 대굴령 등으로 불렸다. 삼국 시대에는 대령이라고 불렸으며, 고려 시대에는 대현이라고 하였다. 대관령이라는 이름은 조선 시대 때 처음 사용되었으며 조선 전기까지 한두 사람이 다닐 수 있는 좁은

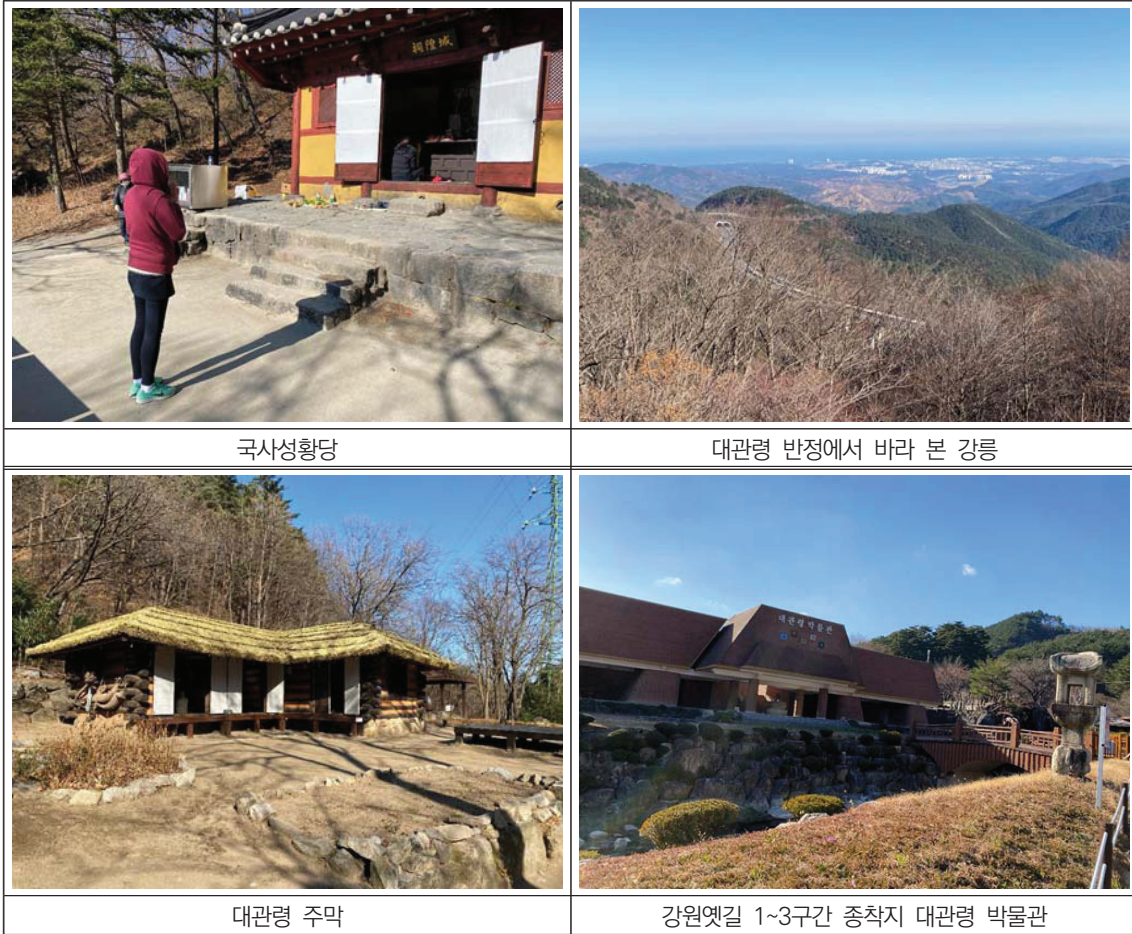
길이였으나 조선 중종 때 강원도 관찰사 고형산이 우마차가 다닐 수 있을 정도로 길을 넓혔다고 전해진다. 대관령에 사는 사람들은 대관령이 높고 험해서 꼭대기에서 강릉으로 대굴대굴 굴러 넘는다고 하여 대굴령이라 한다고 전해진다.

국사성황당에서 시작해 정상을 넘어 강릉방향으로 내려오면 456번 지방도가 나오며 도로를 건너가면 대관령 반정이 나온다. 단체로 대관령 옛길을 걷는 탐방객은 이곳 반정에서 관광버스에서 내려 대관령 아래로 내려간다. 대관령 반정은 대관령의 강릉쪽 시작인 구산역과 대관령 위의 횡계역의 중간 지점이라는 뜻이다. 조선 시대 대관령은 사람들이 자주 다니기는 하였으나, 길이 험준하고 먹고 살 거리가 없어 사람이 살지 않아 겨울이면 얼어 죽는 사람이 많았다. 이 같은 사정을 딱히 여긴 강릉부 향리 이병화가 사재를 내어 대관령 중턱 반정에 주막을 설치했는데 대관령을 오가던 행상인들은 반정 아래 300m 지점에 비석을 건립하여 그의 공덕을 칭송했다. 대관령에 내려올수록 수려한 소나무와 계곡을 감상할 수 있다. 이 길로는 과거를 보러 가는 선비와 보부상들을 비롯해서 관동팔경을 구경하려는 풍류객들도 이곳을 지났을 것이다. 강릉에서 큰 뜻을 품고 대관령을 넘어간 이이와 허균이 있었고, 서울에서 풍류를 찾아 대관령을 넘어온 김홍도와 김정희는 예술을 남겼으며, 관원으로 강릉을 찾아온 송강 정철은 문학 작품을 남겼다. 그리고 대관령을 넘어 시집을 갔던 신사임당과 허난설헌은 이곳에 그리움을 남겼다. 10코스인 종착지인 대관령박물관에서는 강릉 시내로 연결하거나 기존에 개설된 해파랑길과 연결이 가능하다.

〈답사 정리〉

- 국사성황당은 강릉 단오제의 시작하는 지점으로 대관령 옛길의 시작점이기도 하다,
- 대관령 반정은 구산역과 횡계역의 중간 지점으로 단체로 대관령 옛길을 걷는 탐방객은 이곳에서 시작한다.
- 이병화 공덕비와 주막등 다양한 볼거리
- 대관령은 조선시대 위인들의 스토리가 풍부. 큰 뜻을 품고 대관령을 넘어간 이이와 허균, 서울에서 풍류를 찾아 대관령을 넘어온 김홍도와 김정희는 예술, 관원으로 강릉을 찾아온 송강 정철은 문학 작품을 남겼음, 대관령을 넘어 시집을 갔던 신사임당과 허난설헌
- 대관령 옛길은 대관령박물관에서 종료되는데 여기서 강릉시내로 가는 코스를 개발할지, 해파랑길로 바로 연결할지에 대한 논의가 필요. 두 코스 다 개발하는 것이 바람직해 보임

〈사진 10〉 10코스 주요 풍경 사진



라. 4구간 (강릉-삼척) 구간 연결 전략



〈그림 6〉 4구간(강릉-삼척)

4구간은 앞서 언급했다시피 부산에서 출발하여 강원도 고성 통일전망대까지 동해안 전체를

걷기 코스로 조성한 해파랑길과의 연결로 대체하였다. 4구간과 연계 가능한 역사문화생태탐방로는 다음과 같다.

〈표 5〉 4구간 연계 가능한 역사문화생태탐방로(강원도 구간)

역사문화생태탐방로	종목	위치 및 코스
어명을 받은 소나무길	-	보광리 - 보현사 앞 임도갈림길 - 어명길 - 솔잔바위 - 송이움막 - 임도삼거리 - 명주군왕릉
심스테파노길	-	명주군왕릉 - 무일동 - 멩예재 - 경암동 골아우 - 위촌리 촌장마을 - 촌장마을 전통문화전승관
신사임당길	-	위촌리 촌장마을 전통문화전승관 - 죽헌저수지 - 오죽헌 - 선교장 - 시루봉 - 경포대 - 허균, 허난설헌 생가 - 경포해변(초당마을)
고포 미역마을	-	경상북도 울진군 북면 나곡리에 있는 자연마을
소공대	유적 (1423년)	강원도 삼척시 원덕읍 임원리
삼척 이사부길	-	강원도 삼척시 새천년도로
삼척 수로부인길	-	강원도 삼척시 수로부인길

4구간은 해파랑길과의 연결을 통해 강원옛길을 완성할 뿐만 아니라 강릉 북부 걷기 코스도 연계가 가능하다. 문화체육관광부와 한국관광공사는 한반도 전체를 한 바퀴 도는 걷기 코스인 '코리아 둘레길'을 조성하고 있으며 동·서·남해안과 비무장지대(DMZ) 접경지역을 걷는 총연장 4500km의 걷기 길을 조성하고 있다. 동해안을 종주하는 해파랑길은 2016년 개통하였으며 남해안을 횡단하는 남파랑길¹⁷⁾은 2020년 10월 31일 개통하였다. 해남에서 서해안을 따라 인천 강화까지 서해랑길과 인천 강화에서 강원 고성으로 이어지는 'DMZ 평화의 길'은 현재 조성중에 있다. 코리아 둘레길에서 평해로 구간인 경기옛길과 강원옛길 코스는 해파랑길과 서해랑길을 연결하며, DMZ 평화의길과 남파랑길의 이외에도 한반도를 횡축으로 가로지르는 유일한 걷기 코스이며 수도권과 바로 연결이 되는 길이기에 조성을 잘 하면 도보 탐방객으로서는 선택지가 넓어질 것이다. 무엇보다 조선시대 대로를 활용해 조성하는 탐방길이기에 다양한 역사콘텐츠가 산재하는 것도 큰 장점 중에 하나이다. 강원옛길 사업은 강원도청 사업을 기준으로 작성하였지만, 4구간을 해파랑길을 연결하는 것을 넘어 코리아 둘레길 사업의 일부로 조성하게 된다면 정부 차원에서의 사업이 가능할 것으로 보인다.

17) 남파랑길은 '남쪽의 쪽빛바다와 함께 걷는 길'이란 뜻이다. 각 지역의 마을길, 숲길, 해안길과 함께 지역의 주요 문화관광자원이 연결돼있다. 부산 오륙도 해맞이공원에서 해남 땅끝마을까지 이어지는 걷기여행길로 총 90개 구간, 1470km 거리이다.

IV. 강원옛길 조성 기대 효과

1. 코스 내 활용자원 조사

강원옛길의 활성화를 위해 도보길을 조성하는 것도 우선시 되지만 길 자체가 가지고 다양한 콘텐츠와 정보 조사가 필요하다. 여기서 말하는 자원은 오늘날에는 형태가 존재하지 않는 무형재도 인정하고 있으며, 인간의 행복을 증진시키는 모든 콘텐츠를 자원으로 보고 있다. 자원조사는 단순 목록화 작업이 아닌 탐방객이 필요한 하는 정보를 고려하여 조사하며 크게 문화자원(성, 궁, 묘, 비, 건물, 조각, 민속 등)과 인문자원(전설, 기록, 이야기 등)으로 조사를 한다. 자원조사를 통해 발굴된 자원은 강원옛길 조성시 적극적으로 활용한다.

가. 자원조사 과정

- 1) 원형로 대체코스 발굴을 위해 원형로 주변 자원조사 진행
- 2) 자원조사 범위는 대체노선 발굴이 가능한 지역까지 광범위하게 설정
- 3) 대안 코스의 주요 거점 및 시종점을 고려하여 역사문화자원, 관광자원으로 분류

나. 핵심자원 선정

- 1) 원형노선이나 그 주변에 있는 자원으로 지역을 대표하는 역사문화자원이나 역사성이 있는 관광자원
- 2) 선별된 역사문화자원은 문화재 관련법이나 문화재 발굴 및 정비, 문화재 활용 방안 모색 - 주로 사적, 중요민속문화재, 향토유적 등이 있으며, 역사성 있는 전통시장, 전시관 등

2. 장기적 발전 방안과 비즈니스 모델 모색

강원옛길의 장기적 발전을 위해서는 지역주민 참여와 지역 활성화를 위한 다양한 홍보, 교육 사업 운영이 필요하다. 또한 공공재 성격인 걷기 여행길의 안정적 운영을 위해 공공기관의 지속적인 지원과 강원옛길의 고유 문화 사업과 프로그램 발굴을 통한 수익창출 방안 마련되어야 한다. 아울러 지역주민과 함께하는 커뮤니티 비즈니스 프로그램 필요하며 지역의 자원을 이용해 과제를 해결하는 지속가능한 사업모델 발굴 필요하다. 그러기 위해서 아래와 같은 프로그램을 고민해야 한다.

가. 교육프로그램 운영

- 1) 강원도 내 초·중·고등학생을 대상으로 한 “우리지역 바로 알기(가칭)”교육프로그램 운영

2) 강원옛길(평해로) 옛길 마스터 및 아카데미 이수자, 해설사 운영

나. 취약계층 여행 사업 운영

1) 대부분 중앙부처 및 지자체나 기업후원으로 이루어지는 복지여행으로 실질적 수익은 거의 없음

다. 안내센터 건립과 강원 옛길(평해로) 종합 커뮤니티 센터로 이용

- 1) 지역주민과 소통하고 강원 옛길(평해로) 이용자, 자원활동자 등이 자유롭게 왕래하고 소통할 수 있는 장소로 안내센터 건립
- 2) 카페형식으로 운영하여 지역 주민이 함께 사용하며, 소득 창출할 기대.

라. 강원옛길 걷기 코스가 외국인 관광객의 트래킹 코스가 되기 위한 전략 수립

우리나라에서 가장 성공한 걷기 코스로는 제주올레길로 꼽을 수 있다. 이는 강원옛길 조성에 있어 참고 사례가 될 수 있을 것이다. 제주올레길 사례와 같이 수익사업을 통해 발생된 이익으로 지역협력사업 및 대외교류사업 등 방문객 확대와 캠페인을 위한 공익사업 운영 방안 마련이 가능하다.

〈표 6〉 제주올레길 활성화를 위한 추진 사업

추진사업	주요내용
제주올레 개발 및 운영	· 코스 개발 및 운영 · 국내외 홍보 마케팅 · 이용자를 위한 지도, 안내책자, 리플릿 등 제작 배포 · 이용자를 위한 홈페이지, 앱, SNS 기획 및 운영
지역 커뮤니티 비즈니스 운영/지원	· 간세인형공방조합 · 1사 1올레 결연사업 · 할망숙소 지원사업 · 주민행복사업
캠페인	· 클린올레 · 탄소발자국 지우기 캠페인 · 일회용품 사용하지 않기
교육	· 제주올레 아카데미 · 제주올레 특별 아카데미
행사	· 제주올레 걷기축제 · 제주 에코 브랜드 전시회
대외교류	· 우정의 길 · 자매의 길 · 아시아트레일네트워크 · 월드트레일네트워크
수익사업	· 기념품 개발 및 판매 · 기업 워크숍 · 길동무 · 공정 여행 프로그램 기획 및 운영 · 간세 라운지, 올레스테이, 소녀방앗간 · 제주올레 등 숙소 및 식음료 판매장 운영
후원사업	· 날개 달린 간세(개인 정기 후원회원) · 친구기업(후원 기업)
자원봉사자 네트워크	· 단 · 장기 자원봉사자 확보 및 관리

강원옛길 조성의 주요 목표 중 하나는 관광수입을 통한 지역민의 수익창출이다. 강원옛길을 조성하면서 해당 지역에 연계 가능한 사업은 다음 표에 업종별로 정리하였다. 도보 코스의 장점

은 자동차 여행에 비해 지역의 숙박을 이용하는 비중이 크다는 것이다. 탐방객이 지역에서 숙박을 하면서 자연스럽게 음식점업, 운수업 등 다양한 업종이 활성화 가능하며, 도소매업, 농업, 임업, 어업, 제조업도 긍정적 영향을 받을 수 있다. 또한 지역의 건강관련 서비스 산업 활성화도 기대할 수 있다.

〈표 7〉 업종별 가능 사업

구분	연계 가능 사업내용
숙박업	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 숙박시설을 탐방객이 이용할 수 있는 경기옛길 거점숙소 마련 • 거점숙소는 저렴한 가격으로 탐방객이 이용할 수 있도록 사업주와 강원도가 MOU체결(홈페이지, 앱, 지도 등 홍보)
음식점업	<ul style="list-style-type: none"> • 거점 식당 중심으로 착한 가격으로 탐방객 이용
운수업	<ul style="list-style-type: none"> • 각 코스 시종점에 지역택시 이용할 수 있도록 안내와 할인
도소매업	<ul style="list-style-type: none"> • 탐방편의를 고려한 휴게시설의 매점운영 등 도소매업
농업, 임업 및 어업	<ul style="list-style-type: none"> • 탐방길 지역 농수산물 및 특산물 생산 및 판매
제조업	<ul style="list-style-type: none"> • 탐방객을 위한 간식거리 등의 식료품 제조 • 지역 전통주를 비롯한 각종 식음료의 제조 • 탐방 기념품 제작 등
건강관련 서비스산업	<ul style="list-style-type: none"> • 목욕 및 마사지와 병원 등의 서비스업

- 방문객의 대부분이 강원도 이외의 지역의 거주자인 점을 고려하여 간단한 지역 음식과 지역의 의미를 부여할 수 있는 기념품 판매가 가능

3. 학교 교육과정 연계

정부, 지방자치단체, 각지역의 문화재단을 중심으로 도보 탐방로 조성이 활발하게 이뤄지고 있으나 학교 교육과정과 연계한 탐방로는 극히 일부이다. 강원옛길을 학교 교육 프로그램으로 자료화하여 지역의 역사 문화 교육 콘텐츠 개발을 통한 교육실시하면 학생에게도 지역연계 교육활동을 통한 교육적 효과를 기대할 수 있다.

가. 학교 교육과정 연계 방안

- 1) 수업 차원에 접근 필요 : 구간별 현장체험학습이 가능한 프로그램 개발
- 2) 수학 여행 및 수련회 교육 활동 사업 : 지역 유스호스텔과 연계
- 3) 초·중·고등학교 교육과정과 연계한 교육자료 개발

강원옛길과 초·중·고등학교 교육과정과 연계를¹⁸⁾ 조사했을 때 〈표 8〉과 같이 연계가 가능하다.

18) 강원옛길과 학교 교육과정 연계는 박영식(단구초등학교 교사)가 작성

〈표 8〉 연계 가능한 초·중·고등학교 교육과정

구분	학년	성취기준
초등	3-4학년군	[4사01-01] 우리 마을 또는 고장의 모습을 자유롭게 그려 보고, 서로 비교하여 공통점과 차이점을 찾아 고장에 대한 서로 다른 장소감을 탐색한다. [4사01-04] 고장에 전해 내려오는 대표적인 문화유산을 살펴보고 고장에 대한 자긍심을 기른다. [4사01-06] 옛날과 오늘날의 통신 수단에 관한 자료를 바탕으로 하여 통신 수단의 발달에 따른 생활 모습의 변화를 설명한다. [4사02-01] 우리 고장의 지리적 특성을 조사하고, 이것이 고장 사람들의 생활 모습에 미치는 영향을 탐구한다. [4사02-03] 옛사람들의 생활 도구나 주거 형태를 알아보고, 오늘날의 생활 모습과 비교하여 그 변화상을 탐색한다.
	5-6학년군	[6사-04-04] 광복을 위하여 힘쓴 인물의 활동을 파악하고, 나라를 되찾기 위한 노력을 소중히 여기는 태도를 기른다. [6사03-05] 조선을 세우거나 문화 발전에 기여한 인물의 업적을 통해 조선 전기 정치와 민족문화의 발전상을 탐색한다. [6사03-03] 고려를 세우고 외침을 막는데 힘쓴 인물의 업적을 통하여 고려의 개창과 외침 극복 과정을 탐색한다.
중등	중학교	[9역07-03] 갑신정변, 동학 농민 운동, 갑오개혁의 개혁안을 분석하여 주도 세력이 지향했던 새로운 사회 모습을 파악한다.
	고등학교	[10통사07-01] 자연환경과 인문환경의 영향을 받아 형성된 다양한 문화권의 특징과 삶의 방식을 탐구한다. [10한사03-01] 고려의 후삼국 통일과 고려 전기의 제도 정비를 통해 문벌 귀족 사회가 형성되었음을 이해하고, 주변 국가와의 관계를 파악한다.
교육 프로그램	창의적 체험활동	· 창의적 체험활동을 통한 프로그램 진행 - 자율활동 : 조선의 역사를 탐방하는 길이라는 주제를 통한 자율활동 - 동아리활동 : 역사 동아리 활동을 통한 탐방 활동 · 현장체험학습 모델활용 : 4코스까지의 일정을 통한 역사 탐방, 자연 탐방 숙박형 코스 제공

〈표 8〉은 학교 교육과정 중에 일부를 본 것으로 주로 사회 교과와 창의적체험활동을 중심으로 교육과정 연계를 구성했다. 하지만 강원옛길은 통합교육과정으로서의 더 가치가 있다. 2015 개정교육과정은 교과간 통합이 자유롭게 구성이 가능하며 이를 권장하고 있다. 예를들면 강원옛길을 탐방하는 것을 통합교육과정과 연계하면 걷기를 통한 신체적 발달과 안전교육은 체육으로 적용도 가능하고, 강원옛길의 풍경과 문화유산을 미술로도 표현이 가능하다. 지역의 전통음악은 음악과의 연계도 가능하며, 도덕 교과에서는 지역 사랑과 관련해 연계가 가능하다. 또한 거리 측정을 통해 수학과 연계할 수 있으며, 생태탐방을 통해 과학과의 연계도 가능하다. 정규교과 이외에 최근 학교에서 도입 되는 다양한 교육인 지속가능발전교육, 세계시민교육, 환경교육, 프로젝트 학습 등 다양한 교육과 연계가 가능하기에 강원옛길의 교육적 활용은 무궁무진하다고 할 수 있다. 중·고등학교 단위에서는 강원옛길의 교육적 활용을 통해 수학여행의 방식에 대한 페러다임도 변화가 가능하다고 보고 있다. 학교 현장에서 수학여행은 주로 단체로 버스를 타고 이동을 하며 체험을 하는 위주였는데 강원옛길의 안전성과 숙소를 비롯한 인프라가 잘 구축이 되면 중·고등학생 자기주도적으로 걸으며 체험하는 것이 가능하다. 초등학교 학생들은 하루 현장체험학습으로의 교육적 활용이 가능하다.

즉 강원옛길과 학교 교육과정과의 연계는 다양한 방법으로 가능하며 이를 위한 후속 연구를 통해 탐방길의 교육적 가치를 높일 수 있다.

6

언택트(Untact) 사회 공동체공간의 새로운 가능성 탐색

이자은
주필주

언택트(Untact) 사회 공동체공간의 새로운 가능성 탐색

이자은·주필주

〈목차〉

- I. 서론
- II. 언택트사회와 공동체공간
- III. 공동체공간의 현재와 미래
- IV. 공동체공간에 대한 주체별 현황과 이슈
- V. 결론

연구 요약

언택트사회라는 새로운 트렌드 속에서 우리의 공동체 활동이 어떻게 바뀌고 우리의 욕망과는 어떻게 연관되며, 어떤 기회와 위기를 줄지에 대한 고민 필요하다. 이 연구의 목적은 공동체공간에 대한 현황과 쟁점을 각 주체별(중앙정부, 지방정부, 중간지원조직, 주민조직)로 분석하고, 언택트사회에서의 역할을 재정립 하는 것이 1차적 목적이며, 새로운 트렌드에 기민하게 대처하기 위한 공공의 정책방향을 제시하고자 하는데 있다.

분석결과 도출된 시사점과 주체별 정책제언은 다음과 같다.

첫째, 중앙정부는 거시적인 차원의 디지털 혁신 정책 외에도 지방정부, 지역사회 주민들이 체감할 수 있는 작은 단위의 목표와 전략을 제시해주어야 한다. 또한 정부가 그리고 있는 미래상을 달성하기 위해 지방정부에 요구되는 역할, 주민 역량 등을 구체적으로 정리하여 적절한 교육과 지원이 이뤄질 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 지방정부는 중앙정부의 정책적 방향성과 지역사회의 여건을 충분히 고려하여 전략을 세워야 하는데, 서울시의 경우 공동체공간의 양적 확대를 넘어선 질적 성장을 고민하고, 대면과 비대면의 공존 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

셋째, 주민들은 단순히 코로나 이전으로의 회귀가 아닌, 새롭게 도래하는 언택트사회에 적응하려는 노력을 통해 한 단계 도약할 수 있는 기회로 삼아야 한다.

이 연구를 통해 언택트사회에서 공동체공간이 사람들과의 물리적, 사회적 거리의 간격을 좁히고 정서적으로 소통하고 접촉할 수 있는 새로운 가능성을 만들어 낼 수 있을 것이라 기대한다.

1. 서론

1. 연구필요성과 목적

우리나라는 오래전부터 ‘공동체’를 중요시해왔으며, 현대사회에서도 공동체의 가치는 여전히 강조되고 있다. 공동체의 형태와 역할은 시대에 따라 변화를 거듭해왔는데, 아파트가 급속도로 확산되면서 이웃과 자연스럽게 친밀한 관계를 형성했던 과거와는 달리 주민 간 소통과 교류의 기회가 줄어들었고, 그 한계를 극복하기 위한 방편으로 다양한 공동체공간 조성사업이 시도되고 있다.

최근 코로나19의 확산으로 ‘사회적 거리두기’가 장기화 되면서 소비, 산업, 업무, 종교, 정치 등 사회 전 영역에서 비대면 접촉방식이 일상화되고, 사람들과의 비접촉적 연결에 익숙해지고 있다. 즉, ‘언택트사회’라는 새로운 패러다임이 등장하기 시작한 것이다. ‘언택트’라는 단어가 단절, 고립이라는 의미에서 이제는 일상생활에서 사람들과 서로 연결되기 위해 선택된 트렌드로 인정되고 있는 것이다.

따라서 이러한 패러다임 속에서 우리의 공동체가 어떻게 바뀌고 우리의 욕망과는 어떻게 연관되며, 또한 어떤 기회와 위기를 줄지에 대한 고민이 필요한 시점이다. 또한 지역의 공동체를 연결하는 공동체공간의 역할과 중요성이 이제는 변화할 것으로 예상됨에 따라, 점점 증가하는 공동체공간의 리스크와 잠재력에 대한 고민이 필요하다.

이 연구는 국가 간 이동은 감소하지만 지역 내 순환은 증가하며, 특히 생활권을 중심의 공동체 활동에 대한 욕구와 참여는 더욱 확대될 것이라는 기본 가정을 설정해두고 연구를 진행하고 있다. 따라서 연구의 목적은 공동체공간의 현황, 쟁점 등을 분석하고, 언택트사회에서의 역할을 재정립 하는 것이 1차적 목적이며, 새로운 트렌드에 기민하게 대처하기 위한 공공의 정책방향을 제시하고자 하는 것이다.

지금까지 주거와 문화양식의 변화로 인해 교류가 단절될 수밖에 없었던 ‘공간적 환경’과 이를 보완하기 위한 ‘정책적 노력’의 관계를 중심으로 연구가 진행되었다면, 이 연구에서는 언택트라는 새로운 생활양식의 등장이 가져오는 변화까지 함께 고려했다는 점에서 차별성이 있다.

2. 연구범위와 방법

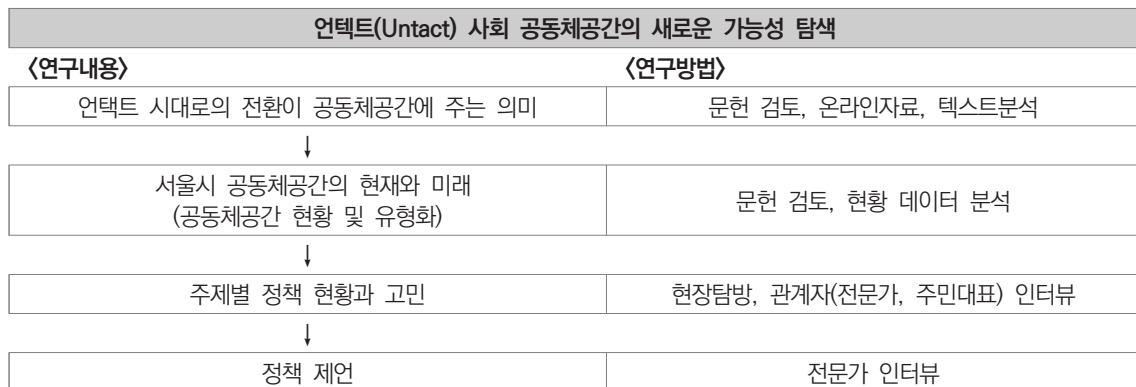
1) 연구범위

시간적 범위는 코로나19 발생 이후부터 2020년 11월 현재를 기준으로 하며, 공간적 범위는 서울시에 위치한 공동체공간 중 공공이 조성한 후 시 또는 자치구, 주민조직이 운영하는 곳을 대상으로 했다. 특히 최근 증가하고 있는 주민조직에 의해 자립 운영되고 있는 공동체공간인

앵커시설, 주민공동이용시설, 마을활력소 등을 중심으로 분석하였다. 내용적 범위는 중앙정부, 지방정부(서울시), 중간지원조직(서울시마을공동체종합지원센터), (주민주도)마을공간 등 각 주체별로 언택트사회에 어떻게 대응하고 있는지를 분석하고 문제의식을 도출하였다.

2) 연구방법

연구 방법은 첫째, 언택트 시대로의 전환이 공동체공간에 주는 의미와 코로나19로 인한 생활 양식의 변화 등을 문헌자료와 온라인자료, 텍스트 분석 등을 통해 고찰하고 둘째, 서울시의 공동체공간의 확대정책, 유형 등을 분석하여 각 공간의 특성을 살펴본다. 셋째, 문헌자료와 전문가 및 주민대표 인터뷰¹⁾를 통해 중앙정부, 지방정부(서울시), 중간지원조직(서울시마을공동체종합지원센터), (주민주도)마을공간 등 주체별 주요 정책과 대응에 대해 살펴보고 문제의식을 도출하였다. (주민주도)마을공간은 구로구 주민공동이용시설 2개소와 주민자치회 1개소를 대상으로 진행하였다. 마지막으로 언택트 시대로의 전환이 공동체공간에 주는 의미와 향후 공동체 공간의 새로운 가능성을 모색하고 정책 제언을 도출하였다.



[그림 1] 연구의 흐름

II. 언택트사회와 공동체공간

1. 공동체공간의 의미

공동체공간(community space)은 지역 주민들이 자연스럽게 서로 접촉하고 소통하며, 마을 활동을 촉진하는 거점을 말한다(허운선, 2019). 또한 지역사회가 필요로 하는 공동의 목적을 달성하기 위해 연대감을 공유하는 사람들이 모이는 곳으로도 이해할 수 있다. 즉 공동체공간은

1) 중간지원조직은 서울시마을공동체종합지원센터 공간운영 담당자 인터뷰 1회, (주민주도)마을공간은 구로구 내 구성되어 있는 온수동 온수골사랑터 주민공동이용시설 주민공동체협의체 총무 1인, 오류동 버들마을 스토리공간 주민공동이용시설 주민공동체협의체 지역재생활동가 1인, 가리봉동 주민자치회 지원관 1인을 대상으로 실시함

지역 주민들이 사회적 유대 형성과 공통의 가치와 실천을 확산하는 사회적 자본이 형성되고 축적되는 물리적 토대로 기능한다(서울시마을공동체종합지원센터, 2019).

결국 ‘공간’이라는 것은 사람들이 모이고 만나는 물리적인 장소를 의미하는데, 이는 직접적인 접촉을 지양하는 언택트사회의 기본 속성과 대비되는 성격을 지닌다. 공동체공간의 역할과 기능을 구체적으로 살펴봄으로써 ‘공간’에 대한 수요가 왜 발생하는지 그 필요성에 대한 답을 찾을 수 있을 것이다.

서울시마을공동체종합지원센터가 발표한 <커뮤니티 공간 안내서>에 따르면 커뮤니티 공간, 즉 공동체공간의 쓰임은 크게 다섯 가지 정도로 정리될 수 있다.

첫째, 기초생활 공유를 위한 공간이다. 이웃과 함께 나누어 사용함으로써 절약 효과를 얻거나 효율적인 관리가 가능하다는 장점이 있으며, 공동 식당, 공동 세탁실, 실내 놀이터, 독서실, 쓰레기 분리수거대 등이 해당된다. 둘째, 공동체 문화를 확산하기 위한 공간이다. 해당 공간을 매개로 결혼식, 장례식 등의 경조사를 함께 함으로써 공동체 의식을 고양하고, 마을 관계망 형성에 도움을 줄 수 있게 된다. 다목적행사실, 결혼식장, 장례식장, 문화센터, 커피전문점, 실내놀이터 등이 해당된다. 셋째, 여가행태를 수용하기 위한 공간이다. 수영장, 에어로빅장, 볼링장, 헬스클럽, 탁구장 등의 체육시설이 가장 대표적이라고 할 수 있다. 넷째, 생활편익을 위한 공간이다. 편의점, 은행, 유치원, 병원, 약국, 학원, 세탁소 등 주민생활에 편리를 가져다주는 서비스 지향적 영리공간을 의미한다. 다섯째, 사회문제에 대응하기 위한 공간이다. 노인문제를 해결하기 위한 노인복지회관, 육아문제를 해결하기 위한 공동놀이방, 청소년문제를 해결하기 위한 청소년문화회관등 우리가 당면한 사회문제의 완충지대 역할을 할 수 있는 공간이 여기에 해당한다.

[표 1] 공동체공간의 쓰임

유형	해당시설
기초생활 공유를 위한 공간	공동식당, 공동세탁실, 실내놀이터 등
공동체 문화육성을 위한 공간	다목적행사실, 결혼식장, 장례식장, 문화센터 등
여가행태 수용을 위한 공간	수영장, 에어로빅장, 볼링장, 헬스클럽, 탁구장 등
생활편익을 위한 공간	편의점, 은행, 유치원, 병원, 약국, 학원, 세탁소 등
현대사회 문제에 대응하기 위한 공간	노인복지회관, 공동놀이방, 청소년문화회관 등

출처: 서울시마을공동체종합지원센터(2013: 13-14), 재인용

‘커뮤니티 공간’은 주민들의 개인적인 욕구를 해소하기 위한 기능을 수행할 수도 있고, 영리의 목적이 추가될 수도 있으며, 사회문제 해결이라는 공적인 의미를 가질 수도 있는 매우 광범위한 개념인 것이다.

한편 Khon(장문석 역, 2013: 279)은 공동체공간²⁾이 가지는 5가지 공통점을 ① 내·외부자 구별이 미약해 다양하고 이질적 집단들이 모일 수 있는 곳, ② 개방적인 동시에 회원들에게 소속

2) Khon(2013)은 서로 다른 기능과 역할을 가지는 협동조합, 민중회관, 노동회의소 등을 래디컬 스페이스(radical space) 라고 말함

감을 주는 곳, ③ 단순한 사교공간이 아닌 어떤 공동의 가치와 실천을 보유한 곳, ④ 누구나 발언하고 토의에 참여할 수 있는 민주적 원칙이 통용되는 곳, ⑤ 회원들의 집단적 운영, 혜택의 분배가 곧 사회적 연대로 이어지는 곳으로 정의한 바 있다. 즉 Khon의 경우 개방성, 소속감, 공동의 가치, 민주적 원칙, 사회적 연대 등 단순히 개인의 욕구충족이나 편의를 위한 것이 아니라 공동의 이익을 위한 활동을 할 수 있는 공간으로 이해하고 있다.

지금까지 공동체(또는 커뮤니티) 공간에 어떤 역할과 기능을 부여하였는지 살펴보았다. 공동체공간의 '범위'를 어떻게 볼 것인가에 따라 기대되는 역할과 기능 또한 달라진다는 사실을 알 수 있었다. 코로나가 종식되더라도 '언택트사회'로의 패러다임 전환은 돌이키기 쉽지 않을 것이다.

새로운 시대로의 진입은 새로운 생활양식을 요구하게 된다. 코로나19로 인해 사람들의 일상생활이 어떻게 변화하고 있는지, 변화 양상의 공통점과 그로 인한 부작용을 탐색할 필요가 있다. 변화 양상의 공통점을 찾는 이유는, 언택트사회를 거부할 수 없다면 공동체공간 또한 변화에 '적응'하기 위한 노력이 필요하기 때문이다. 이와 동시에 그 과정에서 발생하는 부작용에 어떻게 대응해나가야 할지에 대한 고민이 필요한 시점이다.

2. 코로나19로 인한 생활양식의 변화

국제 분야 전문가인 칼럼리스트 토머스 프리드먼은 "세계는 코로나 이전(Before Corona, BC)과 코로나 이후(After Corona, AC)로 나뉠 것이다"라고 주장한 바 있다. 실제로 코로나19 주요 대응방안 중 하나인 '사회적 거리두기' 확산에 따라 언택트 소비가 일상화 되었고, 디지털 기술기반을 실현하는 4차 산업혁명 가속화에도 큰 기폭제로 작용하고 있다(배영임, 2020).

코로나19가 화두로 등장하기 시작한 2020년 1월부터 9월 현재까지 언택트 관련 키워드를 수집한 결과, 사회, 시장, 교육, 여행, 생활, 문화, 산업 등 다양한 영역에 걸쳐 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다.³⁾

국가 정책적으로도 언택트사회를 준비하려는 움직임을 포착할 수 있다. 대표적으로 과학기술정보통신부는 헬스케어, 교육, 교통, 물류, 제조, 환경, 문화, 정보보안 등 8대 영역에 대한 변화 동인과 시나리오를 발표하고 디지털 뉴딜사업, 디지털 포용추진계획 등을 추진 중에 있다. 주요 내용을 살펴보면, 비대면 원격사회로의 전환, 스마트화 가속, 위험대응 일상화 및 회복력 증진 사회 등으로 요약된다.



[그림 2] '언택트' 관련 워드클라우드

3) 텍스트롬(TEXTOM)을 통해 네이버, 구글, 다음의 뉴스, 블로그, 웹문서, 학술정보 등의 채널에서 약 3만건의 키워드를 수집함

[표 2] 언택트사회 국가정책 변화 시나리오

8대영역	변화동인 및 변화 시나리오
헬스케어	<ul style="list-style-type: none"> • 병원에 가지 않고도 의사의 진단·처방이 가능한 원격의료 요구 증대 • 예방관리 중요성 증가, AI가 진단·모니터링하는 디지털 전환 가속화
교육	<ul style="list-style-type: none"> • 온라인 개학이라는 사상 초유의 경험을 토대로, 원격교육 인프라 확충 • 초실감 체험형·몰입형 학습, 양방향 맞춤형 교육 등 에듀테크 발전
교통	<ul style="list-style-type: none"> • 초소형 이동수단(Micro Mobility) 및 자율주행차에 대한 수요 증가 • 공유교통 회피 → 개인교통 증가할 것으로, 원활한 교통수요 관리 필요
물류	<ul style="list-style-type: none"> • 원격경제 활성화로 폭증할 물류의 신속하고 정확한 처리·관리 중요 • 자동화·최적화된 유통망을 통한 비대면·비접촉 배송서비스 수요 증가
제조	<ul style="list-style-type: none"> • 글로벌 공급망 위험회피를 위한 지역 공급망 구축 및 리쇼어링 정책 부상 • 제조공장장비의 스마트화 및 원격작동·관리 수요 증가
환경	<ul style="list-style-type: none"> • 신종 감염병·질병 출현 및 환경오염 심화 등 인간-동물-환경 상호작용 • 의료폐기물 발생량 증가 및 비대면 사회 도래로 일회용품 사용 증가
문화	<ul style="list-style-type: none"> • 홈엔터테인먼트 소비 증가로 게임, OTT 서비스 등 콘텐츠산업 발전 • 실감소통형 콘텐츠 기술 및 저작권 보호, 위변조 대응 기술수요 증가
정보보안	<ul style="list-style-type: none"> • 비대면 서비스와 데이터 경제 활성화에 따른 정보보안 이슈 부각 • 비대면 금융거래 증가에 따른 생체인증 수요 확대

출처: 과학기술정보통신부(2020.4.29.), [보도자료] 포스트 코로나19 시대를 준비하는 유망기술은?

국회도서관이 정리한 분야별 언택트 트렌드 또한 유사한 특성을 보인다. 모든 분야에 걸쳐 무인화, 디지털화, 스마트화가 이루어지고 있음을 거듭 확인할 수 있다.

[표 3] 언택트 트렌드

구분	주요내용	
교육	<ul style="list-style-type: none"> • 각급 학교 온라인 수업 실시 • 에듀테크를 기반으로 원격학습 시장 확대 	
의료	<ul style="list-style-type: none"> • 코로나19 대응을 위한 한시적 원격의료 허용 • 한국판 뉴딜(디지털 뉴딜) 일환, 비대면 의료의 제도화 추진 	
미디어/콘텐츠	영화, 극장	<ul style="list-style-type: none"> • 오프라인 기반 영화/극장업계 위기 • 자동차 극장, 소규모 대관 등 새로운 운영방식 등장
	방송	<ul style="list-style-type: none"> • 시청자의 시청 시간 증가 • 클라우드 예능 등 새로운 제작 방식 출현
	OTT, VOD	<ul style="list-style-type: none"> • OTT와 VOD 이용 증가 • 신규 영화 극장 개봉 연기 등은 신규 콘텐츠 공급 감소 요인
	게임	<ul style="list-style-type: none"> • 모바일/온라인 게임 이용 증가
예술/스포츠	공연예술	<ul style="list-style-type: none"> • 온라인/디지털 공연 진행
	스포츠	<ul style="list-style-type: none"> • 무관중 경기, 비대면 응원 등장
유통	온라인쇼핑	<ul style="list-style-type: none"> • 플랫폼 기반 비대면 방식 소비의 일반화 • 온라인 마케팅 강화
	비대면 주문/결제	<ul style="list-style-type: none"> • 키오스크, 스마트 오더 서비스 등 확대
	배달서비스	<ul style="list-style-type: none"> • 배달 앱 이용 증가, 비대면 안심/안전 배달 서비스 등장
	무인점포	<ul style="list-style-type: none"> • 언택트 소비 트렌드, 업계의 비용절감 노력 등으로 무인점포 확산
제조/물류	제조	<ul style="list-style-type: none"> • 핵심산업의 공급망 자립화, 리쇼어링 확대 • 디지털/스마트 제조로의 전환 가속화
	물류	<ul style="list-style-type: none"> • 드론, 로봇 등을 활용한 스마트 배송 등장
근무환경	<ul style="list-style-type: none"> • 재택근무, 원격근무 등 시행, 디지털/스마트 워크로의 전환 가속화 	

출처: 국회도서관(2020: 26), 언택트 트렌드와 정책: 한눈에 보기

그러나 이와 같은 언택트사회의 변화 양상은 코로나로부터 생존하기 위한 '반강제적이고 전면적인 비대면'이라는 점에 주목해야 한다(국회도서관, 2020: 131). 충분한 준비 기간 없이 단 시간에 생활 방식을 전면 수정해야 하는 상황에서 갑작스러운 변화에 적응하지 못하는 소외계층이 나올 수밖에 없기 때문이다. 관련 인프라나 장비, 정보 등이 부족한 경우는 물론, 사람들과의 직접적인 접촉이 차단되는 데에서 오는 심리적 우울감과 외로움의 문제도 '언택트사회'의 부작용이라고 할 수 있다.

물론 언택트사회의 부작용을 해소하기 위한 다양한 정책적 노력들도 이루어지고 있다. 그러나 경제적·산업적 측면에서의 접근이 주를 이루고 있으며, 국가는 모든 개인의 삶을 들여다보지 못하기 때문에 거시적인 차원에서 지원할 수밖에 없다는 한계를 지닌다. 그렇다면 언택트사회 속 개인이 겪고 있는 실질적인 문제들은 어떻게 해소될 수 있을 것인가? 이 연구는 공동체, 그리고 공동체공간에서 그 실마리를 찾고자 한다.

3. 언택트시대의 공동체공간

언택트사회의 부작용은 '비대면'의 속성으로부터 발생하는 것인 반면, 이제까지의 공동체공간은 '대면'을 전제로 해왔다. 공동체공간의 근본적인 목적과 성격을 활용하되, 새로운 사회에 적응하려는 시도를 병행한다면 언택트사회로의 전환 과정에서 발생하는 부작용들을 일정부분 완화할 수 있을 것이다. 즉 '공동체공간'은 언택트사회에 적응하기 위해 반강제적인 변화를 요구받는 대상인 동시에, 새로운 시대를 견인하는 능동적 역할을 수행하는 주체로도 볼 수 있다.

언택트사회는 우리 생활의 주요 모드가 '언택트'로 전환되는 것을 의미할 뿐, 근본적인 인간의 사회성과 관계성을 부정하는 것은 아니다. 비대면 방식이 더 효율적인 상황과 직접 대면이 필요한 상황은 공존할 수밖에 없는데, 공동체공간이야말로 언택트와 콘택트의 조화를 지탱하는 역할을 수행할 수 있다고 본다.

III. 공동체공간의 현재와 미래

1. 주민을 위한, 주민에 의한 공동체공간

공동체공간이란 일상생활의 다양한 접촉으로부터 창출되는 사회적 자원을 연결하여 활성화하고, 공동의 목적을 가지고 사회적 가치를 영유할 수 있는 공유 공간을 의미한다(안현찬 외, 2018: 10).

2012년부터 마을공동체 정책이 본격적으로 시작되면서 지역공동체의 물리적 거점으로서 주민들의 활동이 서로 연결될 수 있도록 하는 공동체공간이 서울시 전역으로 확대되기 시작했다.

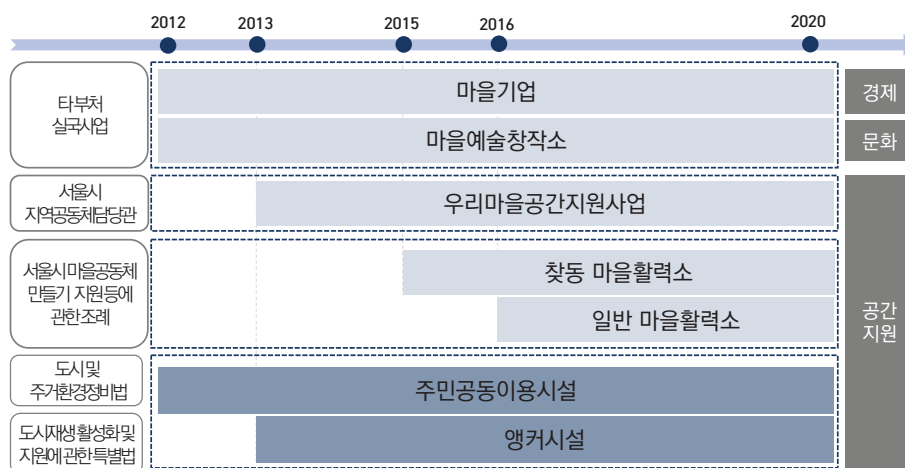
특히 도서관, 마을활력소, 쉼터, 앵커시설 등이 지역의 연대감을 공유하고 민주적으로 일상을 영유하는 공간으로 그 역할을 수행해 오고 있다(서울시 마을공동체종합지원센터, 2018).

공공부문은 이러한 공간을 형성하는데 행·재정적 지원을 하며, 지역주민들은 물리적 공간을 단순히 이용하는 이용자의 역할에서 벗어나 지역에서 필요로 하는 유연한 공간으로 재탄생 시키고 있다. 이렇듯, 공동체공간들은 공공성, 자율성, 자립성을 가지고 있다는 측면에서 다른 공공시설과의 차이점이 있다. 안현찬 외(2017)에 따르면, 서울시의 공동체공간은 공공성과 자율성을 높게 확보⁴⁾하고 있는 것으로 나타난 반면, 자립성은 매우 낮은 수준으로 나타났다. 자립성은 공간의 자생적 운영이 가능한 안정적 기반을 갖추고 있는지에 대한 것으로, 최근의 정책적 기조가 지역주민 조직에 의해 수익공간을 창출하고 자립을 유도하는 정책적 방향으로 강화되고 있는 만큼, 지속적으로 고민이 필요한 부분이다.

특히 최근 코로나 19 등의 사회·경제적 환경에 대응하기 위해서는 지속적이고 안정적인 공간의 운영과 더불어, 탄력적인 공간의 활용에 대해 고민하는 것이 필요하다.

2. 공동체공간 정책의 확대

서울시는 공동체공간을 근거법, 관련 실국 등에 따라 다양한 유형으로 조성하고 있다(그림3 참조). 대표적으로 마을공동체사업에 의해 조성·지원되는 마을예술창작소, 마을기업, 우리마을 공간, 마을활력소와 주거재생사업으로 조성되는 주민공동이용시설(앵커시설) 등이 있다. 주거재생사업에 의한 공동체공간은 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 의한 앵커시설, 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 주민공동이용시설로 구분할 수 있는데, 정비계획 단계부터 주민이 참여하고 공동체공간이 조성된 후 주민협의체가 운영주체가 되어 자체 운영하는 대표적 공간이다.



[그림 3] 마을공동체 및 주거재생사업에 의한 공동체공간

4) 2017년 우리마을공간지원사업에 선정되어 운영중인 100여개 공간을 설문조사하였음.

이러한 공동체공간은 2012년 이후 지속적으로 증가하고 있으며, 최근 중앙정부와 서울시의 생활SOC 확충 정책으로 향후 생활권 단위의 공동체공간은 꾸준히 확대될 것으로 예상된다. 마을예술창작소는 2020년 신규 지원 33개로 총 68개이며, 마을활력소는 최근 5년 동안 (2015~2019년) 4개에서 45개로 증가했다. 우리마을공간지원사업은 122개, 마을기업은 155개이다.⁵⁾ 주거재생사업에 의한 공간인 앵커시설은 28개(매일경제, 2020), 주민공동이용시설은 2013년 4개에서 2019년 말까지 약 26개 시설이 조성되어 있으며, 향후 약 47개의 공간이 추가로 생길 것으로 예상된다(서울시 도시재생포털).⁶⁾



[그림 4] 서울시 공동체공간 정책의 확대

3. 공동체공간 유형화

1) 공동체공간의 종류

서울시에 조성된 공동체공간의 종류를 살펴보면, 공공부문에 의해 조성되었거나 민간부문에 의해 조성된 공간으로 구분할 수 있다(그림5 참조). 후자는 공동주택의 주민 공동공간인, 기타 모임 공간 등이 있으며 전자의 경우는 이를 제외한 모든 시설로, 앞서 서술한 것처럼, 근거법, 관련 실국 등에 따라 다양하게 조성된다.

서울시(2019)는 공동이용시설, 민간위탁, 민간 운영으로 구성되어 있는 서울시 소재의 공동체공간을 조사하여 공간의 생태계를 모니터링 하였다. 그 결과 <그림 5>에 나타난 공동체공간 종류를 모두 포함하여 약 870곳의 공동체공간이 있었다. 이 조사는 2019년 상반기에 진행된 것으로, 마을공동체사업과 주거재생사업으로 인한 공동체공간이 지속적으로 증가하여 2020년 현재 약 900곳에 못 미치는 공간이 조성되어 있다.⁷⁾

5) 서울시, 2019. 서울시 공동체공간 현황과 발전방향 제안; 서울시, 2019. 모두의 공간 마을활력소 사업설명회 자료

6) 2020년 8월 현재 계획수립인 곳은 20개, 설계 및 공사 중이 지역이 27개임. 총 47개 지역에서 최소 한 개 주민공동이용시설이 설치된다는 것을 전제로 하였음.

7) 전수조사가 아니었으며 누락된 공간이 많아 실제 공동체공간은 두배 이상일 것으로 예측됨

<p>공공에 의한 공간 조성</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 지역아동센터, 복지관, 자치회관, 공공시설, 지역사회 공헌공간 • 마을기업, 마을예술창작소, 우리마을공간, 마을활력소, 주민공동이용시설(앵커시설), 무종력지대, 청소년 휴카페, 쉼터, (작은)도서관, 책마루 	
<p>민간에 의한 공간 조성</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 공동주택의 주민 공동공간 • 기타 모임 공간 (공방, 공유키친, 전시공간, 문화공간, 방과후교실, 체육시설 등) 	

[그림 5] 서울시 공동체공간 종류 및 공간적 분포(2019년 상반기)

오랜 시간 주민들의 모임활동을 지원해왔던 지역아동센터, 복지관 등은 이용하는 대상층이 한정되어 있기는 하지만, 최근에는 마을공동체공간으로 활용할 수 있도록 다양한 방법으로 지원하고 있다. 또한 도서관은 구립도서관, 문화시설 내 도서관, 작은도서관 등으로 구분하여 운영되고 있으며, 구립도서관을 거점으로 작은도서관과 연계하여 다양한 공동체사업을 추진하고 있다. 자치회관은 지역공동체 형성에 기여할 수 있도록, 주민센터의 여유 공간에 주민을 위한 복지나 문화 등 복합적 역할을 수행하는 공간을 의미한다.

이외의 공간은 서울시의 마을공동체 정책과 주거재생 정책(도시재생사업, (관리형)주거환경개선사업) 등으로 조성된 곳이다.

2) 공동체공간 유형화

공동체공간은 운영주체, 이용자, 공간 사용방식에 따라 유형화할 수 있다. 운영주체는 위탁운영(구립도서관, 복지관, 지역아동센터 등 공공시설), 민간운영(작은도서관, 주민공동이용시설(앵커시설), 마을활력소, 마을예술창작소, 마을기업, 우리마을공간, 자치회관(주민자치회 운영) 등)으로 구분할 수 있다. 이용자는 취약계층, 고령자, 어린이 등(지역아동센터, 복지관, 작은도서관)에 따라 구분할 수 있으며, 마지막으로 공간 사용방식에 따라 판매형(커피, 차, 음료 등을 기본적으로 판매하면서 공동체 형성), 생산형(문화, 예술활동으로 주민이 직접 참여하여 공동체 형성), 공유형(다양한 계층의 주민모임을 장려하는 다목적 공간)으로 구분할 수 있다.

이 연구에서는 새로운 환경에 대응하기 위한 공동체공간의 새로운 역할과 가능성을 탐색하기 위해 서울시에 조성된 다양한 공동체공간을 시설의 기능, 규모, 네트워크 영향 범위(거리) 등을 고려하여 거점형, 동단위형, 마을단위 형으로 유형화하였다. 유형화 대상은 <그림4>의 공동체공간 중 공공부문의 지원에 의해 조성된 공간에 한정하였다.

먼저, 거점형은 자치구 단위의 공간으로, 마을단위에서 갖추기 어려운 중규모 이상의 거점공간으로서, 자치구 전체 구민의 네트워크를 지원하는 플랫폼 역할을 한다. 구립도서관, 복지관,

지역아동센터 등의 공공시설을 포함한다. 동단위형은 자치구 내 특정 행정동의 범위에서 발생하는 공동체를 수용하고 주민들의 욕구를 반영하여 운영하고 있는 민관협력의 주민 공동체공간을 의미한다. 자치회관, 마을기업, 마을활력소, 주민공동이용시설(앵커시설), (작은)도서관 등의 공간이 있다. 공공성, 자율성, 자립성을 가지고 지역주민 조직이 운영주체가 되는 공간이다. 마지막으로 마을단위형은 마을공동체사업에 의해 특정 공간을 활용하여 마을의 사회적 자본을 형성하는 것으로 주민 3인이상의 소규모 모임으로 구성된다. 마을예술창작소, 우리마을공간, 무중력지대, 청소년 휴카페, 쉼터, 책마루 등이 이에 해당된다.



[그림 6] 공동체공간 유형화

IV. 공동체공간에 대한 주체별 현황과 이슈

1. 중앙정부의 정책과 대응

중앙정부는 코로나19를 계기로 디지털 경제로의 전환이 가속화되었다고 판단하고, 디지털 역량의 중요성을 강조하고 있다. 2020년 7월 발표한 <한국판 뉴딜 종합계획>은 크게 디지털 뉴딜, 그린 뉴딜을 두 축으로 하고, 여기에 안전망 강화 부문을 더해 2+1 전략으로 추진되며, 현재 코로나19를 극복하기 위해 디지털 뉴딜에 큰 무게중심을 두고 있다.

디지털 뉴딜은 디지털 혁신을 위한 D.N.A(Data-Network-AI) 생태계를 강화하고, 도시, 교통, 물류 등 기반시설 디지털화를 주요 추진방향으로 설정하고 있으며, 교육 인프라의 디지털 전환, SOC 디지털화, 비대면 산업 육성 등 전 영역에 걸쳐 비대면·비접촉 기술을 확산하려는 움직임을 발견할 수 있다.

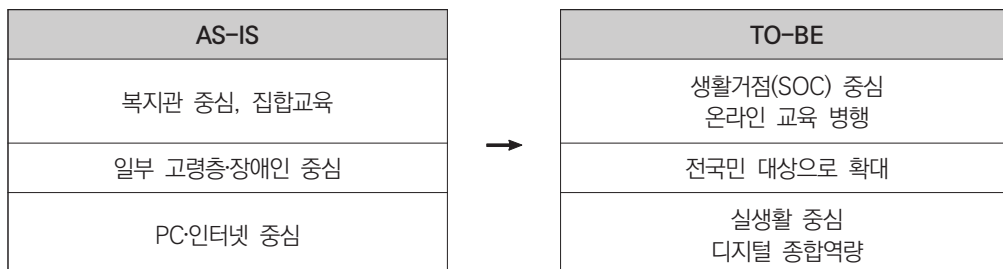
[표 4] 디지털 뉴딜 4개 분야 12개 추진과제

D.N.A 생태계 강화	교육인프라 디지털 전환	비대면 산업육성	SOC디지털화
(1)데이터 구축·개방·활용	(5)초중고 디지털 기반 교육 인프라 조성	(7)스마트 의료·돌봄 인프라	(10)4대분야 핵심인프라 디지털 관리체계 구축
(2)전산업 5G·AI 융합 확산	(6)전국 대학, 직업훈련기관 온라인 교육 강화	(8)중소기업 원격근무 확산	(11)도시·산단 공간 디지털 혁신
(3)5G·AI 기능지반형 정부	-	(9)소상공인 온라인 비즈니스 지원	(12)스마트 물류체계 구축
(4)K-사이버 방역체계	-	-	-

출처: 관계부처합동(2020.7.15.), “디지털 뉴딜, 코로나 이후 디지털 대전환을 시도합니다”

일각에서는 디지털 소외계층의 등장과 확산, 정보 격차 문제를 지적하며 전면적인 디지털화에 대한 우려의 목소리도 나오고 있다. 정부는 우리나라 국민 누구나 디지털을 활용하고 삶의 질 향상을 추구할 수 있도록 하기 위한 <디지털 포용 추진계획>도 발표하였는데, 이는 디지털 기술에 대한 접근성, 역량 등의 차이가 사회경제적 불평등을 더 심화시킬 것이라는 비판에 대한 대응책을 강구한 것이다.

<디지털 포용 추진계획>은 ① 전국민 디지털 역량강화 ② 포용적 디지털 이용환경 조성 ③ 디지털 기술의 포용적 활용 촉진 ④ 디지털 포용기반 조성 등 4개 과제를 제시하고 있다. 특히 전국민 디지털 역량강화를 위해 주민센터, 마을회관, 도서관 등 생활 SOC공간을 ‘디지털 역량센터’로 선정하여 디지털 교육을 실시하는 등 공동체공간의 새로운 활용가능성을 보여주고 있다. 디지털 역량센터는 연 1,000개소를 순환운영 할 계획이며, 교육센터별로 교육강사 2명, 디지털 서포터즈 2명을 배치하여 기차표 예매, 온라인 쇼핑, 모바일 뱅킹 등 모바일 활용교육을 실시할 예정이다. 기존 교육 콘텐츠와 비교했을 때 장소, 대상, 내용 측면에서의 변화를 기대할 수 있는데, 일부 고령층과 장애인을 대상으로 이루어졌던 복지관 중심의 집합교육 전국민 대상의 실생활 중심 교육으로 확대되었음을 알 수 있다.



출처: 이데일리(2020.11.30.), “정부, ‘디지털 포용’에 올인...세부과제는?”

[그림 7] 디지털역량센터의 모습

정리해보면 중앙정부는 전분야, 전영역에 걸쳐 비대면·비접촉을 전제한 정책을 계획, 추진하

고 있으며, 부작용을 방지하기 위한 포용전략도 함께 제시하고 있음을 확인하였다. 그러나 공공기관을 제외한 주민주도 공동체공간에 대한 내용은 찾아보기 어려우며, 디지털 역량센터에서 다루는 교육도 단발성 모바일 교육에 한정되어 있어 근본적인 역량강화에 기여할 수 있을지는 아직까지 미지수이다.

2. 지방정부(서울시)의 정책과 대응

중앙정부의 정책방향이 ‘비대면·비접촉의 일상화’를 전제하고 있다면, 지방정부도 그 흐름에 맞는 준비를 해야한다. 이 연구는 서울시 공동체공간 지원사업을 중심으로 정책 추진 현황을 파악하고자 한다.

서울시 공동체공간 지원사업을 살펴보기에 앞서 최근 지방정부의 도시정책 트렌트와 코로나19 시대상황 간의 갈등 상황을 먼저 살펴볼 필요가 있다. 최근까지 도시정책이 추구해왔던 가치관, 목표와 코로나19에 효과적으로 대응하기 위한 여러 가지 방안들이 서로 부딪히는 상황이 발생하고 있기 때문이다. 예를 들어 코로나19 발생 직전까지만 하더라도 ‘공유경제’가 하나의 주요 키워드로 자리매김하면서 공유숙박, 차량공유, 공동육아보육 등을 활성화하기 위한 여러 가지 정책 사업들이 활발하게 추진되어 왔다. 서울시 또한 2012년 세계 최초로 ‘공유도시 서울’을 선언하고 공간, 물건, 정보 등을 공유대상으로 설정한 바 있다(송미경, 2015: 44-45). 그러나 코로나19를 직면하고 있는 현재는 ‘공유’와는 대척점에 있는 사회적 거리두기, 타인과의 접촉 기피, 개인주의 등이 강조되고 있어 지금까지 추진해오던 정책을 어떻게 받아들여야 할지 고민이 필요한 시점이다.

[표 5] 최근 도시정책 트렌드 및 전략과 코로나19로 인한 상황과의 관계

도시정책 트렌드	전략	코로나19 상황
도시재생	도심활성화, 가로활성화	사회적 거리두기, 외출 자제
	쇠퇴지역 경제적 기반 마련	저소득층, 노인 일자리 상실
	사회적 자본, 공동체 의식	이웃 간 불신, 개인주의
공유경제	차량공유(카풀), 공동육아보육	타인과의 접촉 기피
	공유오피스·회의실, 공유숙박	사회적 거리두기, 재택근무 확산
포용도시	사회적 약자	디지털 소외 문제 심화
	다문화가족, 외국인노동자	외국인 기피
대중교통 중심도시	대중교통중심지, 콤팩트시티	대중교통 기피, 자가용 선호
	자전거 및 보행환경 개선	외부활동 자제

출처: 김동근(2020: 4)의 내용 중 일부를 발췌하여 수정함

한편 서울시 공동체공간 지원사업은 2012년 마을공동체 정책이 본격화되면서 함께 시작되었으며, 주로 주민모임과 지역단체를 대상으로 공모하여 보조금을 제공하는 형태로 추진되어왔다(안현찬 외, 2017: 18). 새로운 주민의 등장과 연결에 있어서 ‘공간’은 매우 핵심적인 역할을

수행한다. 서울시 마을공동체 정책 또한 마을공방, 마을카페, 작은도서관 등에서 활동해오던 크고 작은 모임들로부터 출발하여 점점 거점을 늘려나갔는데, 늘어나는 민간공간을 지속적으로 관리하기란 쉽지 않았고 임대차 계약 연장 등 공간의 불안정성 문제가 크게 대두되었다(서울시 마을공동체종합지원센터, 2020).

마을활력소 사업은 동주민센터, 자치회관, 시 또는 구의 유휴지 등을 활용하여 사라질 염려가 없는 공동체공간을 조성함으로써 공간의 지속가능성을 담보하기 위한 시도라고 할 수 있다. 마을활력소는 “서울시나 자치구가 소유한 공간 중 마을공동체 활성화를 위해 주민이 주도하여 민주적으로 조성하고 운영하는 공간”이자, 현재 서울시 지역공동체담당관이 추진하는 공동체공간 정책의 핵심 사업이라고 할 수 있다.

마을활력소는 크게 자치구 거점형, 마을공동체형으로 구분할 수 있다.⁸⁾ 자치구거점형은 자치구 마을자치센터가 운영주체가 되어 해당 권역에 속한 공동체공간의 활성화를 위해 교육, 모니터링, 네트워킹 등을 지원하는 공간이다. 한편 마을공동체형은 주민모임 단체, 협동조합 등 주민주체가 공공성, 자율성, 자립성을 가지고 직접 운영하는 공간이라는 점에서 차이가 있는데 직영, 민간위탁, 임대 등 다양한 방법으로 운영될 수 있다.

현재 코로나19 확산으로 인해 운영주체인 주민들의 의지와 무관하게 마을활력소 휴관이 장기화되는 상황이 발생하는 등 마을활력소의 근본적인 역할과 기능에도 변화가 필요해보인다. 서울시가 지금까지 펼쳐온 공동체공간 ‘조성’을 위한 지원사업은 대면 공간의 확대가 공동체활동 활성화에 기여할 수 있다는 믿음을 바탕으로 하고 있다. 그러나 언택트 시대가 본격화되면 새로운 공간을 발굴하는 문제 이전에 기존에 조성된 수많은 대면 공간들의 정체성을 바로잡는 과정이 먼저 요구될 것이다. 서울시 공동체공간 정책의 방향성, 추진전략, 중점사업 등에 대한 재검토가 매우 시급하다고 할 수 있다.

서울시는 2020년 12월 공동체공간 온라인 플랫폼인 ‘공간이음’을 구축하고 자치구 내 공동체공간을 등록, 검색, 예약할 수 있는 서비스를 시작하였다. 시작단계인 현재는 약 600여개의 공동체공간이 등록되어 있으나, 향후 2000개 등록을 목표로 공유공간을 지속적으로 발굴해나갈 예정이다.⁹⁾ 우리동네 공동체공간을 쉽게 찾고, 이용할 수 있다는 장점은 분명 있지만 이 또한 오프라인 공간에서의 접촉을 적극 지원하는 방향을 고수하고 있음을 알 수 있다.

3. 중간지원조직(서울시마을공동체종합지원센터)의 대응

정부 정책이 실현되는 곳은 결국 지역사회 현장이다. 중간지원조직은 공공과 민간 사이에서 관련 사업 실행을 지원 할뿐 아니라 현장의 목소리를 청취하고, 취합하며, 확산하는 역할을 수

8) 동주민센터나 자치회관을 대상으로 하는 찾아가는 동주민센터 마을활력소는 마을계획을 실시한 등에 한하여 지원한 것으로 현재는 종료된 사업유형임.

9) 매일경제(2020.12.1.), “우리 마을 공유공간 여기있네...서울시, ‘공간이음’ 온라인플랫폼”

행한다. 서울시마을공동체종합지원센터(이하 ‘마공’)는 자치구 지역공동체 기반조성 지원, 마을공동체 활동가 역량 강화, 마을공동체 홍보·전파, 동단위 마을자치 조성지원, 마을공동체 정책연구, 서울형 커뮤니티거점 활성화 지원사업 등을 추진 중이며, 이 중 공동체공간 관련은 전략사업실 공간팀에서 담당하고 있다. 이 연구는 포스트 코로나 시대에 대비하여 중간지원조직은 어떤 고민과 준비를 하고 있는지 파악하기 위해 마공 공간팀 담당자를 만나 심층인터뷰를 진행하였다.

기본적으로 공간팀 담당업무는 마을활력소 계획 수립 및 운영, 공동체 공간학교 계획 수립 및 운영, 자산화 지원사업 계획 수립 및 운영, 공동체공간 관련 연구 기획 및 관리, 간담회 및 포럼 운영 등이 있다. 중간지원조직의 특성상 현장을 방문하고, 다양한 주체들과 소통하는 업무가 많은 편인데, 코로나19 발생 이후에는 온라인 플랫폼을 활용하여 활동을 지속해왔다. 온라인 워크숍, 온라인 포럼 등을 몇 차례 진행해오면서 여러 가지 시행착오를 겪었지만 중간지원조직도, 마을주민들도 경험을 축적해나가는 과정으로 받아들이고 있다.

그러나 주민들은 여전히 직접 만나고 싶어하며, 교류하고 싶어한다는 사실을 재차 확인할 수 있었다. 한 가지 고무적인 사실은 ‘온라인’이라는 확장된 공간에서 더 다양한 사람들과 소통하는 장점도 경험하게 되었다는 점이다. 또한 디지털 관련 직종에 종사하거나 마을미디어 활동 등을 해오던 주민들은 코로나19를 계기로 마을공동체 영역에서 꼭 필요한 기술(역량)을 보유한 주체로 부상하면서 새로운 협력관계의 가능성도 발견되고 있다.

[심층인터뷰] 서울시마을공동체종합지원센터 공간팀 담당자

“저희도 나름대로 온라인 워크숍도 열고, 포럼도 해보면서 적응해나가고 있는 중이죠. 한 가지 분명한 건 주민들은 여전히 서로 만나고 싶어하고 교류하고 싶어한다는 거예요.”

“기존에는 매일 만나는 사람들끼리만 만났는데 온라인 공간에서는 다른 지역 사람들과도 이야기 나눌 수 있다는 점은 좋았다고 말하는 주민분들도 있어요. (중략) 그리고 오히려 디지털 쪽에 종사하는 분이나 마을미디어 활동을 해오고 있던 주민들이 자기 역할이 생기면서 새로운 관계망이 형성되는 지역도 있어요.”

서울시 마공은 포스트코로나 시대의 마을공동체 활동과 공간 운영에 대한 고민도 깊어지고 있다. 그러나 언제나 그렇듯 혁신은 스스로 나아가야 할 방향을 고민하고 방안을 모색하고 있는 주민 주체들의 의지와 다양한 시도들이 나타나는 현장을 존중하며 함께 만들어가는 것이라고 보고 있다. 코로나19 이후 공동체공간 운영에 있어서 지역사회 및 주민 역량의 차이가 더 극명하게 드러나고 있기 때문에 일률적인 기준을 적용하는 것은 바람직하지 않다고 보고 있기 때문이다.

[심층인터뷰] 서울시마을공동체종합지원센터 공간팀 담당자

“우리는 주민들이 생각하는 바를 듣고 다양한 의견을 수집하고 연구해서 사례를 공유하면서 가이드라인을 함께 만들어가는 역할을 해야한다고 생각해요. 이런 거버넌스의 경험이 없거나, 주민 주체의 당사자성 보다는 행정의 의지로 운영되던 공간들은 코로나가 발생한 이후에 공간이나 활동 지속성의 차이가 더 두드러지게 나타나고 있거든요. 그래서 지원은 일방향으로 누군가를 돕는 것이 아니라 함께 고민하고 만들어가는 것이며, 다양성을 고려한 기준이 필요하다고 생각하고 있습니다.”

코로나19 상황에서도 주어진 공간을 활용하여 방역 등 공동체 활동을 지속하고자 하는 주민 주체가 존재함에도 불구하고, 운영축소나 폐쇄 등의 정책적 결정사항에 예외 없이 따를 수밖에 없는 상황이 계속되고 있다. 감염위험과 국민 전체의 공중보건을 위해서 모두가 동참해야할 시기인 것은 분명하지만, 안정화가 된 이후에는 주민들의 의지와 대안에 따라서 다양한 지원을 제공할 필요가 있다. 공동체의 모양이 다양하듯이 공동체공간 또한 지역상황과 주민특성에 맞는 운영이 가능하도록 그 다양성을 인정해주어야 한다. 중간지원조직은 정형화된 하나의 가이드라인을 적용하는 대신, 주민들이 발굴한 대안들을 취합·수렴하여 사례를 공유함으로써 상호 학습할 수 있는 기회가 확대될 수 있도록 해야 할 것이다.

4. (주민주도)마을공간의 대응

앞서 언급한 공동체공간 유형에서 주민주도로 공동체공간을 운영하고 있는 공간을 대상으로 심도 있게 살펴보았다. 사례탐색 공간은 구로구에 위치한 주민공동이용시설 2개소와 가리봉동 주민자치회로, 현장조사와 주민조직 대표, 지역재생활동가, 주민자치회 지원관을 대상으로 인터뷰를 진행하였다.

온수동 온수골사랑터와 오류동 벼들마을 스토리공감 주민공동이용시설을 대상으로 ① 공동체 공간 탐색 ② 코로나로 인한 변화(문제점과 정책적 맹점 등) ③ 언택트사회에의 대응과 쟁점 등 세 부분으로 구분하여 탐색하였다.

1) 공동체공간 탐색

주민공동이용시설은 「도시 및 주거환경정비법」(관리형)주거환경개선사업으로 설치되는 공동체공간으로 대부분 주민조직에 의해 운영되고 있다. 서울시 공유재산으로 무상사용하며 이외 개별·공동 관리비는 자체 운영수입으로 충당한다. 마을거점으로 지역의 활성화와 공공의 가치를 지역에 파급하는 역할로서 조성되었으며, 공동체공간 이용자는 해당 행정동에 거주하는 주민들의 이용률이 높다.

온수동은 서울시 공동체공간 중에서도 큰 규모(약 800㎡)로 조성되었다. 2015년에 개관하여 6년째 운영하고 있으며, 초기 운영시스템이 잘 마련되어 꾸준히 수익이 증가하고 있으며, 100

여명이 넘는 이용자를 보유하고 있다. 총 4개 층 중 3개 층을 주민조직이 운영하고 있으며, 공유형(탁구장, 미술반, 서예반 등)과 판매형(카페)으로 활용하고 있다.¹⁰⁾

반면 오류동은 2019년에 개관하여 공유형(바리스타양성반 등)과 판매형(카페)으로 활용되고 있다. 주민조직의 평균 연령이 상대적으로 낮고 주민자치위원회 회원들로 구성되어 있어 공간 운영에 대한 잠재력이 큰 공간이다. 하지만 공간 운영 5개월 만에 코로나19의 영향으로 모든 활동과 계획이 중단된 상황이다.

[표 기] 공동체공간 현황

위치	공간 명칭	공간운영	규모 층수(지상/지하)	공간유형	개관일
구로구	온수동 온수골사랑터	주민조직 + 구로구청(경로당)	798.18㎡ 3/1	〈공유형, 판매형〉 작은도서관 다목적실, 독서실	2015년
	오류동 스토리공감	주민조직	317.82㎡ 3/-	〈공유형, 판매형〉 카페, 다목적실	2019년

2) 코로나19로 인한 변화

코로나19로 인한 사회적거리두기 시행으로 모든 공동체공간이 폐쇄되었다. 주민조직이 운영하는 공간은 자체 수익으로 관리비와 인건비 등을 충당해야하지만, 운영 멈춤으로 인해 지속적으로 적자가 발생하고 사회적 거리두기가 장기화됨에 따라 운영에 한계가 발생하고 포기하는 사태까지 발생하기도 한다. 특히 온수동은 초기 수익구조가 잘 마련되었음에도 불구하고 관리비 충당이 되지 않아 최근 운영 포기에 대한 의사를 밝힌 상태이다.

공동체에도 변화가 있었는데, 시설 폐쇄 이후 정상적인 운영으로 돌아오는데 시간이 소요됨을 알 수 있었다. 아직 회복단계이기는 하지만 하루 평균 이용자가 100여명에서 50명 등 절반 이상 감소하였다. 혼합 운영(외부 조직 + 주민조직)이 아닌 주민조직이 운영하는 시설은 운영을 포기하는 등 오히려 퇴보하는 것을 볼 수 있다. 코로나19 이전 불안했던 공동체의 이유도 있지만 사회적거리두기로 인한 운영 멈춤의 영향이 컸던 것으로 나타난다.

또한 주민공동이용시설은 서울시가 소유하고 자치구가 관리하며 주민이 운영하는 구조이기 때문에 시설 폐쇄로 인한 공공의 지원, 예를 들면, 일자리 지원, 보조금(소상공인) 등에서 제외되고 있다. 주민에 의한 자립운영이라는 취지에 따라 코로나19로 인한 위기에 지원도 받지 못하고 있다.

10) 공동체공간 2층은 구로구청이 경로당으로 활용하고 있음

[심층인터뷰] 공동체공간 주민조직 회원(대표, 총무)

“우리는 규모가 크다 보니, 전기세 기본 이용료 지원을 해주거나, 구에서 일괄적으로 20만원씩 줘도 감당이 안돼요. 폐쇄하는 동안은 그 동안 모은 돈으로 충당했지만, 또 폐쇄되면 운영 표기해야 할지도 몰라요.”

(온수동 회원 A)

“이제 막 개관식 해서 문 열고 이제 조금씩 수입이 생겨서 해 볼려고 하니깐 폐쇄돼서, 카페 수입도 없고 지금은 힘들죠. 이제 막 우리 공간의 존재감을 알리려고 하는데, 잠깐 멈춰있는 상태죠.”

(오류동 회원 C)

[표 8] 공동체공간 현황

공간 명칭	운영의 변화	공동체 변화	정책적 맹점
온수동 온수골사랑터	모든 시설 폐쇄 관리비 총당 한계	이용자 수: 100→50 공동체 해체	<ul style="list-style-type: none"> • 서울시 소유- 자치구 관리 - 주민운영 • 전기세, 수도세 경우 서울시에서만 기본 이용료 지원 • 일자리, 보조금 등 공공지원에서 제외 “공공지원의 사각지대”
오류동 스토리공간		이용자 수: 30내외 감소	

3) 언택트사회에의 대응과 쟁점

위에서 서술한대로, 공동체공간을 운영하는 주민조직은 코로나19로 인한 변화를 인지하고 있었다. 하지만 순간적 어려움, 순간적 변화라고 생각하고 있었다. 변화를 인지하고 언택트사회로의 대응보다는 폐쇄로 인한 불안감, 향후 운영문제에 더욱 관심을 가지고 있었다.

[심층인터뷰] 주민자치회 지원관

“저는 마을단위의 공동체는 살아 있을 거라고 생각해요. 지금은 힘들지만 조금 잠잠해져서 프로그램 시작할 수 있으면, 여기 주민들은 활용하러 올 거예요. 먼 곳으로 가서 모르는 사람과 대면하는 것을 부담스러워하는거지, 다 아는 사람들 있는 곳은 찾아오죠”

언택트사회에 대응하여 공간 활용에 대한 새로운 시도에 대해서도 제한적이었다. 운영자와 이용자 대부분이 고령자이며, 공간 활용 프로그램도 고령자 위주로 설정되어 있어 새로운 가능성을 고민해볼 시간과 역량, 이해에 한계가 있었다. 즉 새로운 기술과 문화 적응에 제한적이었다. 또한 정보의 교류도 매우 폐쇄적이었는데, 코로나19로 인한 어려움이나 극복을 위한 타 지역과의 정보 교류에도 장벽이 있었다.

위에서 설명한 운영의 변화, 공동체의 변화, 변화에 대한 제한적 대응으로 봤을 때, 장기적 시설 폐쇄로 운영을 포기할 경우, 향후 빈 공간이 생겨날 수 있을 것이다.

5. 소결 : 문제의식 도출

정리하면, 주체별로 포스트 코로나에 대한 기대와 불안, 적응과 대응에 대한 요소가 상이함을 알 수 있다.

중앙정부는 장기적인 관점에서 포스트 코로나 시대를 적극적으로 대비하고 있다. 비대면, 비접촉 등 생활양식의 변화가 일상화 될 수 있도록 디지털 혁신 중심의 정책을 수립하고 있으며, 디지털 소외계층 문제를 방지하기 위해 디지털 포용 정책도 병행하고 있다. 그러나 공공소유의 공간에 대해서는 디지털 인프라 지원계획 등을 가지고 있는 반면 주민주도로 운영되는 소규모 공동체공간은 배제되어 있어 사각지대가 발생할 우려가 있다.

지방정부(서울시)는 포스트 코로나 시대를 염두하고 있으나 아직 기존 정책을 유지하고 있으며, 적극적인 방향성을 제시하고 있지 못하고 있다. 서울시는 지금까지 마을활력소 중심의 공동체공간 조성 사업을 적극적으로 추진해왔는데, 이 사업은 기본적으로 공간을 조성함으로써 마을공동체를 활성화하려는 시도로, 대면과 접촉을 전제로 하고 있다. 새로운 공간 조성이 아닌 기조성된 공간의 지속가능성 제고를 위한 정책적 지원방안도 함께 제시될 필요가 있다.

중간지원조직(서울시마을공동체종합지원센터)는 공동체공간에 대한 변화를 모색하고 가능성을 탐색하고 있지만 실질적 합의는 부재한 것으로 나타났다. 수많은 공동체공간을 하나의 경직된 틀에 끼워 맞추지 않고 다양한 가능성을 기대하고 있다는 점은 바람직하나, 기존에 해오던 교육, 컨설팅, 네트워킹, 공간관련 이슈 연구 등 간접지원의 내용에 대한 업데이트 및 구체화가 필요한 시점이다.

주민주도 공동체공간은 코로나19 상황이 종결되면 이전의 복귀를 기대하고 있었다. 공공의 방향성 제시가 없으며 기존의 공간운영이 지속될 것으로 판단된다.

V. 결론

1. 정책제언

1) 주체별 인식 공유를 통한 역할 재정립

포스트코로나 시대에 대한 중앙정부, 지방정부, 중간지원조직, 주민조직의 인식이 서로 다르다는 점을 확인하였다. 중앙정부는 장기적인 관점에서 포스트 코로나 시대를 대비해야 한다고 보고 '비대면·비접촉'의 일상화를 전제하고 있는 반면, 지방정부와 중간지원조직, 주민조직으로 내려올수록 '대면'에 대한 기대와 욕구가 점점 큰 것으로 나타났다. 주체별로 상정하고 있는 미래상이 너무 다를 경우 정책적 실효성은 떨어질 수밖에 없다. 생각과 인식의 차이로부터 발생하

는 사각지대를 해소하기 위해서도 주체별 인식 공유를 통해 서로의 역할을 재정립하는 과정은 반드시 필요하다.

우선 중앙정부는 거시적인 차원의 디지털 혁신 정책 외에도 지방정부, 지역사회 주민들이 체감할 수 있는 작은 단위의 목표와 전략을 제시해주어야 한다. 또한 정부가 그리고 있는 미래상을 달성하기 위해 지방정부에 요구되는 역할, 주민 역량 등을 구체적으로 정리하여 적절한 교육과 지원이 이뤄질 수 있도록 해야 할 것이다.

지방정부는 중앙정부의 정책적 방향성과 지역사회의 여건을 충분히 고려하여 전략을 세워야 하는데, 서울시의 경우 공동체공간의 양적 확대를 넘어선 질적 성장을 고민하고, 대면과 비대면의 공존 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

주민들은 단순히 코로나 이전으로의 회귀가 아닌, 새롭게 도래하는 언택트사회에 적응하려는 노력을 통해 한 단계 도약할 수 있는 기회로 삼아야 한다. 현재 직면한 어려움이 무엇이고, 주민들은 어떤 준비를 하고 있으며, 그 과정에서 필요로 하는 지원은 무엇인지 스스로 고민하고 실행해보는 경험이 필요하다. 중간지원조직은 그 모든 과정에서 나타나는 다양한 사례와 대안들을 발 빠르게 탐색하여 공유함으로써 공동체가 자연스럽게 상호 학습할 수 있도록 해야 할 것이다.

2) 비대면 디지털 환경과 소규모 대면 모임의 공존을 위한 준비 필요

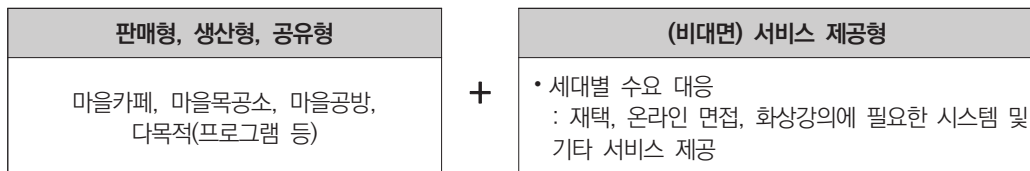
현재는 코로나19의 위협을 직면하고 있는 위드코로나 시기이기 때문에 '비대면'에 대한 요구가 가장 높을 수밖에 없다. 위드코로나 시기가 지나간 포스트 코로나 시대에는 무조건적으로 비대면을 선호하고 장려하는 정책에서 벗어나 안심하고 모일 수 있는 '대면'을 위한 지원정책도 적극적으로 병행될 필요가 있다.

공동체공간에서의 소규모 대면 모임을 활성화하여 그 안에서 디지털 교육 등 언택트사회를 경험할 수 있는 다양한 콘텐츠를 제공할 수 있도록 하되, 규모가 큰 모임이나 활동의 경우 비대면으로 전환하여 주민들이 자연스럽게 온라인 공간에 적응할 수 있도록 하는 투트랙 전략을 추진하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 단 이것이 가능하기 위해서는 공동체공간 내에 기본적인 디지털 환경이 조성되어 있어야 한다. 공공기관 뿐만 아니라 마을의 공동체공간에서도 디지털 혁신을 경험할 수 있는 시스템 조성을 지원해주고, 사람들이 작은 공간 단위에서도 관련 경험치를 축적해나갈 수 있도록 해야 할 것이다.

3) 공간 활용의 유연화, 고도화 방안 마련

언택트사회에서는 다중이 밀집한 장소를 꺼리는 대신, 제한된 이들을 출입하는 1인실, 프라이빗공간, 폐쇄되고 격리된 공간에 대한 선호가 높아지고 있다. 이는 사회적 관계, 즉 공동체에서도 적용될 수 있다. 낯선 타인보다 소규모 공동체, 지역주민과의 교류가 활성화 될 것이다. 가까

이 있는 공간에서 기본적인 편익을 누릴 수 있도록 공동체공간의 활용을 유연화하고 고도화하는 것이 필요하다. 예를 들어 공간 사용방식을 확대할 수 있다. 현재 대면 중심의 공간방식에서 확장하여 비대면 접촉을 위한 ‘(비대면)서비스 제공형’을 추가할 수 있다. 최근 젊은층 수요가 많은 재택, 온라인 강의 등에 필요한 서비스를 제공할 수 있을 것이다. 즉, 비대면 시민활동을 위한 공간을 확충할 필요가 있다.



[그림 8] 공간 활용 방안

또한 마을단위-동단위-거점단위 공간의 유기적 형성을 위해 통합시스템을 마련하여 공간활용을 유연화하는 것이 필요하다. 모든 공동체공간의 정보를 수집하고 가공하여 유용한 정보로 재구성하고, 언택트사회의 특성과 변화에 맞춰 하나의 유기체로서 역할을 유도할 수 있다.

2. 연구의 의의

중앙정부와 지방정부(서울시)는 공동체공간의 운영과 자립에 대한 한계점을 인식하고 새로운 정책을 시도하기 위해 고민하고 있다. 이 연구는 새로운 생활방식이 요구되는 언택트 시대로의 전환 속에서 공동체공간의 의미를 되짚어 봄으로써, 최근 증가하고 있는 공동체공간의 역할에 대한 선제적 대응을 기대할 수 있다.

또한 제한적이었던 공동체공간의 기능을 다각화하고, 새로운 가능성을 모색함으로써 포스트 코로나 시대에서 ‘공동체’와 ‘주민참여’가 갖는 가치와 의미를 이해하는 데 실마리를 제공할 수 있을 것이다.

갑자기 찾아온 언택트사회로 사람들과의 물리적, 사회적 거리의 간격이 커지고 있지만 공동체공간이 그 간격을 좁히고 정서적으로 소통하고 접촉할 수 있는 새로운 가능성을 만들어 낼 수 있을 것이라 기대한다.

참고문헌

김동근, 2020, "포스트 코로나 시대, 감염병 대응형 도시계획 방향", 국토이슈리포트 제17호, 세종: 국토연구원.

배영임, 2020, 「코로나19, 언택트사회를 가속화하다」, 경기연구원.

서울시, 2019. 공동체공간 모니터링 결과보고서.

서울시, 2019. 서울시 공동체공간 현황과 발전방향 제안; 서울시, 2019. 모두의 공간 마을활력소 사업 설명회 자료.

서울시마을공동체종합지원센터, 2013, 「커뮤니티 공간 안내서」, 서울: 서울마을공동체종합지원센터.

서울시마을공동체종합지원센터, 2018. 「서울시 공동체공간 지원전략 수립 연구」, 서울: 서울마을공동체종합지원센터.

서울시마을공동체종합지원센터, 2019, 「우리가 시도하는 공동체공간 자산화 이야기」, 서울: 서울마을공동체종합지원센터.

서울시마을공동체종합지원센터, 2020, 「서울마을이야기」, vol.94, 서울: 서울마을공동체종합지원센터.

송미경, 2015, "공유도시 서울", 세계와도시1&2호, 서울: 서울시 세계도시연구센터.

안현찬·조윤정, 2017, 「서울시 공동체공간 지원사업 운영실태와 개선방안」, 서울: 서울연구원.

안현찬·조윤정·채혜인, 2018, 「서울시 마을공동체사업의 주민자원 활용 촉진방안」, 서울: 서울연구원.

장문석(역), 2013. 「래디컬 스페이스」, 삼천리(Margaret Kohn, 2003, Radical Space: Building the House of the People, Cornell University Press).

허윤선, 2019, "공동체공간의 공유가치에 관한 연구-찾아가는동주민센터 마을활력소를 중심으로-", 한국문화공간건축학회논문집, 68: 73-80.

과학기술정보통신부, 2020, "포스트 코로나19 시대를 준비하는 유망기술은?", 보도자료(2020.4.29.)

관계부처합동, 2020, "디지털 뉴딜, 코로나 이후 디지털 대전환을 시도합니다", 보도자료(2020.7.15.)

서울시 공동체공간 2019 지도 www.communityspace.kr

서울도시재생포털 <https://uri.seoul.go.kr>

매일경제 해방촌·성수 등 서울 주거재생 선도사업 82.3%완료...뭉가 달라졌다

(<https://www.mk.co.kr/news/realstate/view/2020/05/483644/> 최종접속일 2020.6.29.)

매일경제(2020.12.01.), "우리 마을 공유공간 여기있네...서울시, '공간이음' 온라인플랫폼

(<https://www.mk.co.kr/news/realstate/view/2020/12/1234510>/최종접속일 2020.12.10.)

이데일리(2020.11.30.), “정부, ‘디지털 포용’에 올인...세부과제는?”

(<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03499766625804344&mediaCodeNo=25>

7 / 최종접속일 2020.12.10.)

7

가로수 관리 효율화를 위한 민관공동관리에 관한 연구
- 과도한 가지치기 방지의 제도화 문제를 중심으로

최진우
김레베카

가로수 관리 효율화를 위한 민관공동관리에 관한 연구

- 과도한 가지치기 방지의 제도화 문제를 중심으로

최진우·김레베카¹⁾

연구 요약

I. 문제의 제기

II. 이론적 배경

III. 분석 결과: 과도한 가지치기는 왜 계속되는가

IV. 정책적 제언

참고 문헌

연구요약

본 연구는 가로수 관리 효율화를 위한 기존 유관 제도의 개선 방안에 관한 연구이다. 생활권 도시나무 중 하나인 가로수는 열섬현상, 소음, 미세먼지, 우수유출 등을 저감시키는 매우 중요한 생태계서비스를 제공하는 도시의 필수 인프라이면서, 주민들에게 아름다운 도시경관과 오랜 시간에 걸쳐 형성되는 경관 인식, 경관 경험에 따른 소속감까지 부여하는 가치 높은 공공재이다. 그러나 그동안 우리나라의 가로수 조성 및 관리에 관한 제도적 인프라는 가로수의 이러한 속성과 가치를 제대로 반영해오지 못했다. 주요 정부 담당기관과 관리청(지자체장)의 유관 행정은 턱없이 적은 예산과 인력, 관리시행주체와 지역주민들의 무관심 등으로 인해 수목관리의 과학적 원칙에도 현장상황에도 부합하지 않는 비생태성과 비효율성을 초래하고 있다.

본 연구는 이러한 문제의식을 안고 가로수 관리 효율화를 위한 민관협치 제도를 설계하고자 한다. 이를 위해 먼저 이론적으로는, 공공관리론에 대한 대안으로서 등장한 신공공거버넌스 이론에서의 ‘공동생산(co-production)’ 논의로부터 도움을 받을 것이다. 다음으로는 본 연구의 공동연구자들이 지난 2월부터 진행하고 있는 ‘가로수 프로젝트’의 다양한 결과물을 가장 효과적인 ‘공동생산’ 기준들에 근거, 재해석해볼 것이다. 프로젝트의 결과물은 현재의 법제도·행정시스템의 미비 또는 오작동이 가로수 관리 비효율 문제 가운데서도 가장 심각한 문제인 ‘과도한 가지치기’를 집중 양산하고 있다는 사실에 초점 맞춰져 있다. 본 연구는 이러한 이론과 현장 정보의 통합을 통해 가로수에 대한 보다 더 효율적인 민관공동관리,

1) 최진우 제1저자, 김레베카 제2저자.

또는 ‘공동생산’을 위한 몇가지 원칙을 특히 ‘과도한 가지치기 방지’의 측면에서 도출해내
되, 이를 법제도적인 개선 또는 당장 행정적으로도 적용 가능한 구체적인 방법론이 될 수
있도록 정책제언화하여 기술하고자 한다.

이러한 연구는 앞으로 가로수 조성·관리와 관련된 각종 법적·제도적 인프라 내의 비일관
성과 비효율성을 막고, 관리청인 지자체가 좀 더 적은 비용을 들이면서 동시에 주민들과 지
역경제에는 좀 더 큰 혜택을 돌리는 방식으로 가로수 관리정책을 이행할 수 있도록 도울
수 있을 것이다.

I. 문제의 제기

생활권 도시나무 중 하나인 가로수는 매우 큰 가치를 가진 공공재이다. 가로수는 열섬현상,
소음, 미세먼지, 우수유출을 저감시키는 등 매우 중요한 생태계서비스를 제공한다. 또한 가로수
는 주민들에게 아름다운 도시경관은 물론, 오랜 시간에 걸쳐 형성되는 경관 인식과 경관 경험에
따른 소속감까지 부여한다. 이러한 사실은 가로수의 이산화탄소를 비롯한 온실가스, 열, 우수,
미세먼지, 냉난방 에너지 등의 저감능력, 보건, 기후변화 영역에서의 영향, 경제적 가치와 경관
가치 등을 정량적으로 추정된 각종 데이터에 대한 분석을 통해 이미 잘 알려져 있다. (USDA
Forest Service, 2015; Richards & Edwards, 2017; Salmond et al., 2016; 정희은, 2014;
이지연, 2013; 박은진·강규이, 2010).

그러나 그동안 우리나라의 가로수 조성 및 관리에 관한 제도적 인프라는 가로수의 이러한 속
성과 가치를 제대로 반영해오지 못했다. 특히 가로수를 새롭게 조성하는 부분보다도 기존 가로
수를 적절히 관리하는 부문에서 이러한 문제는 더더욱 심각하게 드러나고 있다. 도시집중화 및
과도한 개발 같은 거시적인 요인을 제외하면 가로수는 법제도 측면에서나 행정업무 측면에서
여러 비일관된 구조에 걸쳐 산개되어 관리되고 있다. 우선 가로수는 산림청에서 고시한 「산림자
원 조성 및 관리에 관한 법률」과 이에 따른 「가로수 조성 및 관리규정」 양 법제에 따라 각 지자
체 조례(도시경관기본계획, 가로수기본계획 등)를 통하여 기본적으로 조성·관리되고 있다. 하지
만, 가로수 관리는 다시 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률», 「국토계획 및 이용에 관한 법률」,
「자연환경 보전법», 「산림기본법», 「문화재보호법», 「환경교통재해 등에 관한 영향평가법», 「건
축법», 「광고물 관리법», 그리고 지난 6월 9일 제정되어 내년 6월 10일부터 시행될 예정인 「도
시숲 등의 조성 및 관리에 관한 법률」 등을 비롯한 각종 법규범과 연관되어 있다. 이러한 관련
법규들을 종합적으로 검토해보면, 우리나라에서 가로수는 ‘신설되는 도로에 반드시 조성되어야

할 도로의 부속물' 정도의 위상을 갖고 있을 뿐이다. 가로수의 뚜렷한 가치 및 이를 위한 관리의 중요성은 '산림자원'이나 '도심녹지'의 총량 증가 필요성에 대한 확인에 비하면 잘 드러나지 않는다.²⁾

다음으로, 가로수 정책은 국토교통부가 「도로법」에 따라 가로수를 정의하고, 산림청이 조성 및 관리기준을 마련하고, 지자체는 그렇게 조성된 가로수를 관리하는 다원체계를 갖고 있기 때문에, 그만큼 통일적이고 체계화된 업무 추진이 어렵다. 부처별 연계성도 마련되어 있지 않기 때문에 도로 관리의 어떤 측면은 가로수 관리의 다른 어떤 측면에 해를 끼치게 된다(김경민·김진수·유제범, 2020). 가로수 조성 및 관리규정에 명시된 지시사항들이 수목관리의 과학적 원칙이나 현장상황과는 무관하게 천편일률적으로 상명하달되어 시행되는 경우도 많다(산림청, 2009).

따라서 가로수 정책과 관련해서 우리가 시급히 풀어야 할 문제는 크게: 1) 생태적 서비스의 질이기도 한 가로수의 '가치'를 지키기 위한 확고한 원칙이 전 관리체계에 걸쳐 지켜질 것; 2) 지속가능하고 효과적인 관리체계를 확립할 것, 이 두 가지라고 할 수 있다. 문제 1)은 법, 규정, 고시, 지침 등을 바꾸기만 해도 그 즉시 효과가 나타날 수도 있다. 그러나 문제 2)는 법제도적이고 행정적으로 매우 복잡한 요건들을 연루시킨다. 최근의 정책연구들은 전문지식과 기술을 갖춘 인력의 필요성 못지않게 일반 시민의 자발적이고 적극적인 참여를 위한 다양한 인센티브와 프로그램의 개발이 시급하다는 인식, 지역 전체의 '그린 인프라 정책' 안에 가로수를 비롯한 도시림 정책이 서로 유기적으로 연계되어야 한다는 요청 등을 특히 강조한다(송갑수, 2019; 김은영, 2018; 산림청 2020c).³⁾ 후자는 2007년 5월 「경관법」이 제정됨에 따라, 또한 지난 6월 9일 '도시숲 등의 조성 및 관리에 관한 법률'⁴⁾이 제정됨에 따라 각 지자체가 유관 조례를 제정하고 경관계획 등을 설립하는 것을 통해 도시 전체의 경관과 '도시숲' 관리를 보다 더 체계적이고

2) 물론, 하나의 네트워크로서의 '도시숲'을 서로 이어주는 연결축으로서의 가로수의 기능은 갈수록 더 강화되어가는 추세이다. 산림청의 정의에 따르면 '도시숲'은 "국민의 보건휴양·정서함양 및 체험활동 등을 위하여 조성·관리하는 산림 및 수목"으로서 "공원, 학교숲, 산림공원, 가로수(숲) 등"을 말한다. '도시숲'은 "법적, 물리적 공간개념 이상으로 환경·생태적인 측면과 함께 문화, 전통, 공동체(community)적인 측면을 포괄하는 개념"이다. 일반 시민들이 쉽게 접근할 수 있는 문화적인 활동까지 포괄해야 하므로 '도시숲의 조성 및 보전·관리'는 시민들의 참여를 명시하고 있다.

(산림청 공지, "도시숲이란? 무엇일까요?")

3) 올해 1월에 나온 산림청의 [2020년도 도시숲경관 사업계획]을 보면 "도시 내·외곽 도시숲의 기능을 강화하고 분산된 도시숲을 연결하는 등 '그린 인프라 구축 방안'을 통한 도시숲 조성방식의 전환"을 명시하고 있다.

4) 내년 6월부터 시행될 예정이고, 이 법에 따라 과거의 지자체 가로수 조례는 도시숲 조례로 개정, 시행될 예정이다. '도시숲법'은 기존 '산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률' 중에서 도시림의 정의 및 기본계획의 수립 등의 조문을 이관해서 크게 도시숲의 체계적 조성·생태적 관리를 위한 국가·지자체의 책무를 강화하고; 도시숲 조성·관리에 민간 참여를 활성화하는 내용을 담고 있다. 또한 도시숲 조성 및 관리를 위한 국가 비용 지원, 도시숲 설계·감리·시공 모두에 조경기술인도 참여할 수 있음 등도 명시해놓았다. 그동안 '산림자원법' 자체의 한계로 도시림 등의 산림사업에서 배제되어왔던 조경업이 다시 산림사업과 조화롭게 상생할 수 있도록 하기 위한 법률로서 추진, 제정되었다(김주열 산림청 도시숲경관과장의 [환경과 조경] 기고문 "변화의 시대, '도시숲법'으로 새로운 기회와 도약", 2020년 3월 19일자).

통합적(서로 다른 소관부서들의 조정 및 통합)이며 정합적(도시기본계획과의 정합성)으로 수행하려고 노력하게 되면서 점차 현실화되고 있다. 전자와 관련해서는 관련 정부 부처가 다양한 프로그램을 이미 실시하고 있다. 자체 중에서는 특히 '가로수를아끼는사람들'의 주요 네트워킹 대상 지자체였던 서울시와 수원시가 적극적으로 유관 조례 제정, 거버넌스 육성 활동을 지원하고 있다.

부처, 지자체	사업명, 정책 지향	관련 법규, 연구
행정안전부	주민자치형 공공서비스 구축사업	
산림청	거버넌스적 관점에서의 도시숲 조성·관리 '숲해설사' 양성; "국민참여 도시녹화운동 전개"를 통해 '도시숲트러스트' 네트워크 조직인 '도시숲친구들' 같은 민간단체를 중간조직화하여 국민참여 거버넌스를 구축; 조성된 도시숲을 '지자체, 기업 및 단체, 지역주민이 관리'하는 '공동 관리모형을 발굴'(산림청, 2008a) 나무병원, 나무의사 등 "가로수 관리 전문가의 역할 강화 및 활동 지원", "주민참여를 통한 효율적 가로수 관리 및 주민 인식 개선"을 위한 '지역협의체, 그린오너제, 가로수 감시원' 등의 가로수 관련 자치활동 유도를 지원(산림청, 2020a); "가로수 관리 민관협력 거버넌스 구성 및 운영"(산림청, 2020a)	산림문화·휴양에 관한 법률; 「가로수 조성·관리 지침서」(산림청, 2020년 6월); "도시숲 조성 활성화를 위한 거버넌스 구축 방안 연구"(산림청, 2008a)
지자체: 서울시	'가로수 돌보미': 시민들이 일정 가로수, 띠녹지 등을 지정받아 관리 (서울시, 2015)	
지자체: 수원시	'가로수 정원사'; 나무병원 가로수 건강검진: 시민들이 보다 더 전문적인 안목과 기술을 갖추고 가로수 관리업무를 수행할 수 있도록 지원(수원시 웹사이트 "가로수" 중 "시민참여형 거버넌스" 부분).	

그러나, 공동연구자들이 지난 열 달 동안 (재)숲과나눔의 지원을 받아 진행해온 가로수 프로젝트의 결과에 의하면, 이러한 법제도적·정책적 지침들은 현장에서 제대로 실행에 옮겨지지 않는 경우가 허다했다. 가장 직접적으로는 유관 행정직제가 공원녹지, 산림, 가로수, 경관, 조경 등의 다양한 부서에 흩어져 있기 때문에 가로수 업무만을 담당하는 행정인력이 극히 부족하고; 가로수 관리 관련 예산 또한 조성, 조사·설계 용역 부문 등에 비하면 턱없이 부족하거나 잘못 쓰여지고 있으며; 부적절한 관리의 핵심인 과도한 가지치기와 관련해서는 규정이나 매뉴얼이 있어도 거의 전혀 지켜지지 않고 있기 때문이다. 결과적으로, 지자체별로 다소간의 차이는 있으나 대체적으로 비용은 최소화하면서 효과는 극대화하려 들면서 과도한 가지치기, 부적합 수종의 부적절한 방식의 식재, 사후관리 미비, 이해관계 충돌 등의 문제가 끊임없이 발생하고 있고, 이 때문에 가로수가 오히려 훼손되거나 고사되는 경우가 광범위하게 목격되고 있다. 또한 공동연구자들이 서울시와 수원시의 가로수 담당 주무관들과 진행했던 '숙의토론'에 따르면, 지자체의 가로수 관리 거버넌스에는: 1) 지자체가 시민 민원에 최우선적으로 대응할 수밖에 없는데 그 민원의 95% 이상은 가로수를 잘라달라는 민원이라는 점; 2) 참여의 '자발성'에 의존할 수밖에 없는 프로그램들이기 때문에 시민참여 거버넌스를 앞에 내세우고는 있지만, 참여 인구 규모로 보나 협업의 질(정규적이지도 않고 일자리와의 연결성도 부족하고 일반 시민과 전문가 사이의 괴리도 여전히 존재하고)로 보나 미미한 수준을 벗어날 수가 없다는 점, 이 두 가지 큰 장애

요인이 있었다.⁵⁾

게다가 최근 ‘그린 뉴딜’ 정책의 주류화에 힘입어 가로수나 도시숲의 조성에 예년과는 달리 큰 예산이 책정되면서 정책 현장에서의 이러한 문제는 앞으로 오히려 더 악화될 가능성 안고 있다. 산림청은 2019년에 ‘도시림 조성 및 관리 기본계획’을 수립하여 2027년까지 2조 2539억 원을 투입할 예정이고, 서울시는 이미 미세먼지 차단숲, 도시바람길숲 등의 도시숲 조성사업에 역점을 두고 약 300억 원에 달하는 추경을 편성해놓은 상태이다. 지자체 가로수 정책의 다수가 비일관적이거나 부적합하게 시행되고 있고 이로 인한 예산 낭비 감시나 대안 모색 등을 위한 시민 감시·협치 구조는 지역마다 형식적으로만 존재하고 있거나 전혀 준비되어 있지 않은 상황에서, 이렇게 거액의 예산이 유입되면, 관련 사업이 그만큼 기존의 가로수 및 도시숲에 대한 보다 더 나은 관리보다는 조성사업의 양적 성과에만 치우친 신규 숲 조성사업에 그치게 되고 말 가능성이 크다.

본 연구는 이러한 문제의식을 안고 도시숲 관련 정책 가운데서도 현격히 소외되어 있는 가로수 관리 정책을 개선해보고자 했다. 이를 위해 공동연구자들은 그동안 진행해온 가로수 프로젝트의 결과물에 의거, 가로수 관리 문제를 해결하는 데 가장 적합한 방식이라는 결론에 도달하게 된 민관공동관리의 제도화를 위한 밑그림을 그려보고자 했다. 이를 위해 이론적으로는 ‘공동생산’ 담론을 이용했고, 방법론적으로는 기초적인 수준에서나마 가로수 프로젝트가 생산한 사진·텍스트 자료에 대한 양적, 질적 분석과 해석을 진행했다. 연구 목표는 지역경제와 가로수의 각종 생태계서비스 양자를 증진시키고 유관 제도, 정책, 사업도 개선시킬 정책적 제언을 마련해보는 데에 있다. 연구의 한계상 주제적으로는 문제의 프로젝트를 통해 가장 큰 가로수 관리 문제라고 판단된 ‘과도한 가지치기’ 문제에만 집중할 것이다.

수많은 가로수 관리 관련 연구논문이 이미 나와 있지만, 가지치기 문제와 직결된 관련 프로젝트를 실제로 진행한 결과 얻어진 유의미한 현장 데이터를 토대로 유관 제도, 정책, 사업을 개선시키기 위한 연구 또는 현장에서의 이러한 문제를 ‘공동생산’ 차원과 연결시킨 연구는 거의 전무한 실정이다. 국가과학기술정보센터NDSL 검색창에 “가로수”를 입력했을 때 검색된 첫 50편의 관련 연구 중에서 가로수 관리의 법·제도적 측면에서의 연구는 단 한 건뿐이었는데(장명조, 2009), 그마저도 현장 조사를 통해 나타난 관리상의 몇몇 문제와 그 ‘이상적인 해결방안’을 현실적이고 구조적인 원인에 대한 명확한 규명과는 무관하게 열거해놓은 수준이었다(2020년 6월 29일 검색). 민관공동관리에 초점 맞춘 연구로는 이윤희·지남석·김연금(2020)의 “세종시 시민

5) 7월 16일의 숙의토론회, “시민참여형 가로수 관리 프로그램의 성과와 과제”. 서울시 푸른도시국 조경과 조경관리팀 이진범 전문관과 수원시 공원녹지사업소 녹지경관과 가로수팀 차선식 팀장의 발언을 정리.

참여형 가로수 관리방안” 연구가 거의 유일한데, 이 역시 일반적인 가로수 고사원인, 해결방안 정보, 세종시 가로수 운영·관리 상의 문제점, 시민참여 현황, 시민참여형 가로수 관리 활성화 방안에 대한 평이한 서술⁶⁾에 그치고 있고 그나마도 과도한 가지치기 문제에 대해서는 전혀 다루지 않고 있다. ‘과도한 가지치기’ 문제를 가로수 관리 문제의 핵심으로 본 연구는 전무하다. 본 연구는 과도한 가지치기 문제를 ‘공동생산’을 통해 해결하는 것을 목표로 한다. 공동연구자들의 가로수 프로젝트 결과물에 대한 분석만이 주된 연구대상이라는 한계에도 불구하고 충분히 의의 있는 연구가 될 것이다.

II. 이론적 배경

본 연구가 행정서비스 공동생산 담론에 기대게 된 이유는, 문제의 핵심이 가로수 관리 정책과 가로수라는 ‘공동자원(common-pool resources)’이 선사하는 각종 혜택의 가장 직접적인 수혜자인 지역주민의 요구 양자 간의 괴리에 있다고 판단되었기 때문이다. 공동생산은 각종 사회서비스의 공급 주체를 다변화하는 새로운 복지혼합(또는 다원화)체제로의 변형을 가져온 신공공 관리에 대한 대안으로서 구축된 신공공거버넌스 이론의 핵심이라고 할 수 있다. 페스토프(Pestoff)(1992, 2009)는 시민 참여와 민주적 거버넌스가 작동하는 제3섹터의 참여 확대를 시장화의 대안으로 제안하면서 사회서비스의 협동조합화를 주장하기도 했다. 오스트롬은 시카고와 그 외곽의 치안서비스에 대한 경험적인 연구를 하다가 중앙집권화된 단일중심체제보다 다중심 거버넌스 체제가 훨씬 효율적임을 발견하고 아예 사회서비스의 ‘정규(regular)’ 생산자와 ‘고객(client)’를 통합시킨 개념인 ‘공동생산(co-production)’ 개념을 주창한다(Ostrom, 1973; 1996; Parks et al., 1981). 박성희(2017)에 따르면 공동생산은 서구의 사회적경제 주체들이 형성시킨 개념으로서 ‘사회적경제 조직의 잠재력을 극대화하는 실천전략으로서의 의미’를 우선적으로 갖는다. 공동생산은 생산과 소비가 “시민을 서비스의 수혜자로 한정하는 것이 아니라 생산자로 상정하고, ‘국가-시장-시민’이 서비스 공급과 생산에 공동으로 참여”(경기연구원, 2018)하도록 만드는 것을 통하여 시민을 능동적인 존재로서 주체화하면서(윤길순, 2015) 동시에 국가의 서비스 공급능력도 향상시키는 새로운 공공서비스 패러다임과 전략을 모색한다.

이러한 ‘공동생산’ 관련 연구들을 종합해볼 때, 본 공동연구자들이 현장 문제 해결을 위해 중요하다 판단한 것은 두 가지이다: 1) 공동관리, 공동설계, 공동거버넌스(co-governance)⁷⁾,

6) 특히 시민참여 활성화에 앞서 가로수 생육관리를 위한 진단 및 문제해결을 선행시켜야 하고; 민간참여의 저변을 확대하고 역량을 강화해야 하며; 민관 협력시스템을 구축하고 강화할 것을 제안하고 있다 ‘평이한 서술’이라고 한 가장 큰 이유는 ‘시민참여’를 보조적 참여(자원의 제공), 의사결정에의 참여(협의), 직접적 운영·관리(권리권한 이양) 세 가지로 먼저 유형화해놓고 각 유형에 해당하는 경험사례들을 들고 있기 때문이다(op. cit., 106~108)

7) 쿠키만에 따르면 거버넌스에는 자기거버넌스, 공동거버넌스, 위계 거버넌스가 있다. 쿠키만은 먼저 다양한 사회정치

탄력회복성, 사회적경제, 사회연대경제 같은 유사·인접 개념들과의 관계에 주목해야 한다. 공동생산은 기존의 ‘민관협치(거버넌스)’에 내재된 수직성과 기존의 ‘복지국가’ 패러다임에 전제된 수직성 양자를 해체한다; 2) 효과적인 공동생산의 조건은 무엇인지를 규범적으로 파악할 수 있어야 한다. 최근의 몇몇 주요 연구는 특히 후자에 주목하여 공동생산을 효과적인 거버넌스의 제도화 문제로 연결시키고 있다. 예를 들어 상기한 박성희의 연구는 ‘시민의 집합적 참여, 사회 혁신, 제도화 활동의 상호작용’⁸⁾과 ‘공동지배 구조화로서의 제도화’를 강조한다. 이재용·김지수 (2020)는 ‘참여시기의 쏠과정성, 역할의 균형성, 민간참여의 자발성, 상호작용의 상시성, 책임성, 지속가능성’이라는 여섯 가지 개념구성요소를 민관협력 경험사례에 대한 분석기준으로 발전시킨다.

오스트롬은 ‘제도분석틀(IAD)’의 구축을 통해 생태계와 인간사회계 양자에 대한 통일적인 사유로 한발 더 나아간다. 공동자원⁹⁾의 생물리적인 특성은 그 공동자원을 이용하는 인간공동체가 가진 제도 및 자원사용자들의 행위의 장과 끊임없이 상호작용한다. 따라서 지속가능한 공동자원 이용을 위한 제도 설계의 원리 또한 이러한 ‘사회-생태계’의 특성에 걸맞게, 공동자원이 존재하는 장의 생물리적인 특성, 그리고 자원을 사용, 제공, 감시, 통제, 갈등 해결, 공동거버넌스 하는 활동들 양자의 ‘중층 구조’를 통합적으로 파악하고 규범화해낼 수 있어야 한다(Ostrom, 2005; 2010). 이를 정치생태학적으로 확장해 말하자면, 커먼즈라는 공동자원은 결국 그 자원을 진정하게 ‘공동의 것으로 만드는 과정과 실천으로서의 커머닝(commoning)’을 통해 끊임없이 재구성되는 방식으로서만 존재한다(정영신, 2016).

공동연구자들은 결국 1) 가로수의 ‘공동자원(커먼스)’으로서의 성격 2) ‘커머닝’으로서의 가로수 관리 활동, 양자가 제도화 과정에 적극 반영되어야 한다는 생각에 이르렀다.

적 상호작용을 구조-행위 이중구조를 빌어 위계화시켜놓는데, 가령 가정을 돌보거나 상품을 판매하는 것 같은 ‘일차적인’ 사회(societal)과정에 보다 더 형식화된 과정(공공행정이나 사법 같은)을 대비시킨다. 전자에서 벌어지는 상호작용은 수평적인 간섭(interferences)인 반면 후자의 그것은 수직적인 개입(intervention)이다. 이러한 구분은 거버넌스의 위계에도 적용된다. 자기거버넌스는 일차적인 사회과정을 둘러싼 간섭적 상호작용들에 착근되어 있다. 반면 공동거버넌스는 상호작용의 행위자들이 공동의 뒀가에 개입되어 있는 상황이기 때문에 그만큼 자기거버넌스와는 달리 자율성, 정체성의 위협상황을 겪을 수도 있다. 거버넌스를 위한 보다 더 조직화된 상호작용 형식을 이용하며, 의사소통, 협력, 협동, 공동관리를 중앙에서 지배하는 ‘지배자(governator)’는 갖지 않는다. 쿠키만은 이 공동거버넌스를 수직적 거버넌스의 실패에 대한 가장 강력한 대안으로서 제시한다(Kooiman, 2005).

거버넌스는 정부·관료기구의 비대화와 민간기능의 위축이 가져온 ‘정부 실패’, 이러한 정부 실패를 해결하기 위해 등장한 신공공관리가 낳은 ‘본인-대리인 문제’ 양자를 해결하기 위한 “사회적 조정”(이명석, 2002) 방법으로서 탐구되어왔다. 후술되었지만 여러 지자체에서 광범위하게 발생하고 있는 과도한 가지치기는 이 ‘본인-대리인 문제’를 가장 잘 보여주는 사안이라고 할 수 있다. 과도한 가지치기에는 시민(본인)과 관리주체인 지자체(대리인) 간의 정보비대칭성, 지자체(본인)와 시공업자(대리인) 간의 정보비대칭성이 강하게 작용한다. 신공공관리의 책임성 확보 방안은 본인-대리인 간의 유인구조를 일치시켜 ‘대리비용’을 최소화하는 것이다(엄석진, 2009).

8) “사회적경제를 효과적으로 지원하기 위한 정책을 창안하기 위해서는 공공정책의 공동수립(co-production of public policy)이 필수적인 조건이 되는 것이다. (...) 제3섹터와 생산과정은 역동적 관계에 있다. 시민이 공공서비스 생산에 참여하게 되면 그 “서비스를 변형시키는 한편 시민들 자신들도 그 서비스에 의해 변형”된다. (...) 시민의 집합적 참여에 의한 혁신은 시장과 국가가 접근하는 방식과는 다른 해결방안을 창출하면서 시민의 필요를 충족하고 시민 권능강화를 통해 민주주의 개혁 잠재력을 확대한다. 실험적 실천을 통한 혁신의 성과는 사회적경제 조직이 정책 실행 차원만이 아니라 평가, 재정의, 결정하는 제도화에 참여하는 근거가 되며, 조직적 차원의 혁신은 제도화를 통해 전사회적으로 확산된다.” (박성희, 상계서, 109, 111-113)

9) ‘공동자원(communs, common resources, common property)’

III. 분석 결과

이제 공동연구자들이 주도적으로 관여하고 있는 가로수 프로젝트¹⁰⁾의 결과물을 위의 두 생각과 연관지어 분석, 해석해보기로 하겠다.

지난 2월부터 지금까지 약 10개월에 걸쳐 진행됐던 문제의 프로젝트를 통해 본 연구의 공동연구자들이 분명히 파악할 수 있었던 사실 가운데 하나는, 현재와 같은 비합리적인 법·제도·행정 시스템 내에서는 가로수가 마땅히 보호받아야 할 생태적, 경제적 가치를 지니고 있는 살아있는 공동자원이라는 인식이 생겨날 수 없다는 것이다. 가로수 프로젝트의 한 줄기는 페이스북 제보페이지를 통한 ‘가로수 가지치기 피해 시민제보 프로젝트’이고, 다른 한 줄기는 가로수와 더불어 학교, 공공기관, 아파트, 단독주택, 상가 등 생활권 도시 나무를 대상으로 관리여건 및 제보내용에 대해 심층적으로 토론하여 문제해결 과제와 방안을 공론화해보기 위한 ‘숙의토론회’이다.

1) ‘가로수 가지치기 피해 시민제보 프로젝트’: 2월부터 6월 초까지 과도한 가지치기로 망가진 가로수 현황과 이를 걱정하는 시민의 마음을 조직하는 아카이빙 프로젝트를 진행했다. ‘가로수 가지치기 피해 시민제보’ 페이스북 그룹(<https://www.facebook.com/groups/488624992081915>)을 개설하여 시민제보 접수 및 토론장을 운영했고, 그 결과물을 공동연구자들이 엑셀 DB와 아카이빙 북으로 제작했다. 2020년 6월 말 기준으로 400여 명의 회원이 가입되어 있었으며, 제보건수 238건, 공유 및 토론 112건이 포스팅됐다. 회원의 성별과 연령대를 보면 주로 50대 이하의 여성과 나이 드신 남성이 많았다. 지역은 서울, 경기, 인천 권역, 통영, 제주, 미국, 캐나다(이민가신 분들) 등으로 분포되어 있다. 총 376개 정도의 게시물과 댓글, 공감 등이 달려 풍성한 콘텐츠가 생겨났다. 게시물은 문제 있는 나무들에 대한 제보, 법제도적 측면에 대한 토론, 언론 기사 등의 공유 순으로 많았고, ‘문제 있는 나무들’ 중에서는 과도한 가지치기로 인해 거의 없어졌거나 심각하게 훼손됐거나 썩어가는 나무가 압도적으로 많았다. 다음으로 많은 건수는 다양한 유형의 ‘나무 학대’였다.

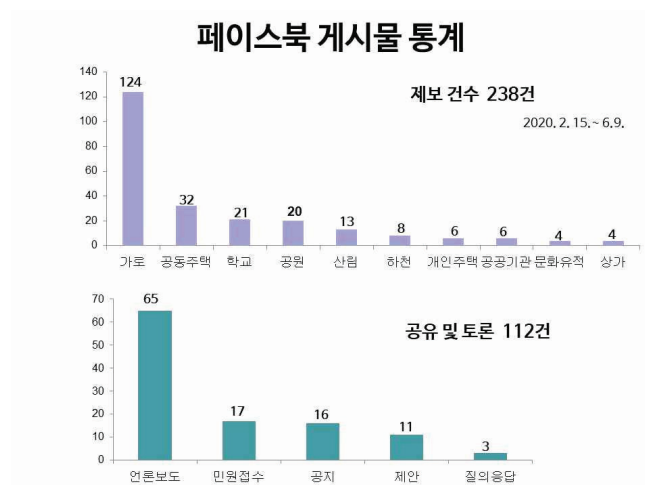
‘가로수를아끼는사람들’은 또한 과도한 가지치기의 주체(학교, 관공서 등)에 대한 민원도 전개했다. 이러한 직접행동과 ‘가상(virtual) 민주주의’(SNS 댓글이 매개한 다양한 전문가 토론이

10) 가로수 프로젝트는 올 2월에 결성된 ‘가로수를아끼는사람들’이라는 이름으로 (재)숲과나눔, (재)카카오재단 등의 지원을 받아 진행되고 있다. ‘가로수를아끼는사람들’은 2017년경부터 부천시역을 중심으로 가로수가 함부로 강절 정되거나 훼손, 부후, 고사되는 상황에 안타까워해 온 몇몇 연구자와 지역활동가가 이 ‘가로수’라는 구체적인 대상이 야말로 이 나라의 생활권·도시림뿐만 아니라 산림·도시재생과 관련된 정책 전반의 개혁으로 통할 창구이자 ‘디폴트 값’이라는 생각을 갖고 모인 느슨한 활동가, 전문가, 연구자 네트워크이다. 팀을 결성한 목적은 나무와 더불어 살아가기 위해 가로수 가지치기 피해를 공론의제화하고 시민 공감대를 확장시켜 가로수 등 도시나무 보호 관련 법제도 및 정책의 개선을 목표로 한 스타트업 사회운동을 추진하기 위해서이다. 도시공동체의 삶을 건강하고도 효율적으로 조직해나가는 일에 도시 내 녹지와 수목이 끼치는 각종 생태계서비스 혜택에 대한 이해도가 행정부처와 시민사회 둘 다에서 너무 낮은데, 이는 다시 도시나무의 유지·관리가 소홀화되는 데 기여하는 음의 되먹임을 이루고 있다. ‘가로수를아끼는사람들’의 활동은 이 양자가 선순환을 이룰 수 있도록 한편으로는 시민의식의 개선을, 다른 한편으로는 행정시스템 개혁을 비롯한 법·제도의 개선을 목표로 하고 있다.

열어준 공간) 양자의 융합을 통해 회원들 간에는 시민이 직접 참여하여 자기 동네 가로수를 제대로 관리하고 육성해 나갈 수 있는 참여형 프로그램이 절실하다는 공감대가 형성됐다.

제보 대상과 장소 유형	제보 건수
과도한 가지치기	
가로	100
가로, 공동주택	1
가로, 공동주택	3
개인주택	6
공동건물	1
공동건물(시민단체)	2
공동건물(학교)	1
공동건물(공공기관)	2
공동건물(도서관)	1
공동건물(상가)	3
공동건물(은행)	1
공동건물(학교)	18
공동건물(학교), 공동주택	1
공동주택	24
공원	20
공원(산)	1
공원(산)	10
공원(하천변)	5
문화유적	3
과잉 개발	
가로	1
관리 양호	
가로	7
공동건물(학교)	1
공동주택	2
나무 학대	
가로	13
공원(산)	1
공원(하천변)	1
공원(호변)	1
문화유적	1
식재 부적절	
공원(산)	1
인공시설 대체	
가로	2
총합계	234

'자료 공유 및 토론'의 유형과 주제	건수
공지	16
민원접수	17
언론보도	39
언론보도 (안양톡딱이)	1
언론보도(KBS프로그램 동영상)	1
언론보도(개인 블로그)	2
언론보도(국립산림과학원 블로그)	1
언론보도(기자 블로그)	1
언론보도(법제도)	8
언론보도(사진자료)	3
언론보도(시민사회 선언문)	1
언론보도(안양톡딱이)	5
언론보도(한국내셔널트러스트)	1
언론보도(환경운동연합 블로그)	1
언론보도법제도)	1
제안	8
제안(비판적 질의)	1
질의응답(법제도)	2
총합계	109



2) '숙의토론회': 생활권 도시 나무에 적용하기 위해 여러 관리주체 및 이해관계자와의 토론을 통해 제도적·기술적 해법을 찾아보고, 법제도 개선 및 정책방향을 모색하여 제안하고자 시작된 사업이다. 활동계획의 골자는 참여진을 중심으로 연구모임 기획 및 평가회의를 개최하고, 해당 주제 전문가 및 공무 책임자에게 발제 및 토론을 의뢰하여, 다섯 차례의 공개 '숙의토론회'를 개최한다는 것이다. 이를 통해 생태계서비스, 복원경제 등의 선진적인 패러다임에 기반한 도시

숲·생활권 도시 나무 관리로의 방향전환을 모색하여 공론화하고, 학교, 공동주택, 상가 등 사유지의 나무도 공공재로서 간주, 관리될 수 있도록 인식 전환과 제도 개선의 계기를 마련하며, 도시나무 시민운동 조직체 및 시민과학 네트워크를 구성하고, 스타트업 사회운동으로서 추진해 나가며, 생활권 도시나무의 보호와 바람직한 관리를 위한 법제도 정비 및 명확하고 구속적이며 효과적인 관리기준을 모색한다는 목표를 갖고 있다.

가로수 관리를 지배하는 법제도·정책 연계망에서 핵심은 누가 관리의 주체인가, 그리고 그 ‘관리’는 어떤 내용으로 이루어져 있는가, 이 두 가지일 것이다. 현재 가로수의 심기, 가꾸기, 옮겨심기, 제거, 가지치기 등의 행위는 산림청의 ‘산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률(산림자원법)’ 시행규칙 제24조 제1항의 규정에 따른 ‘가로수 조성 및 관리규정’에 따라 지자체의 승인을 필요로 하고, 그 승인절차, 기간, 비용 등은 해당 지자체의 조례를 통해 정해진다. 그러니까 가로수의 조성 및 관리는 산림청이 정한 대로 각 지자체의 장, 곧 특별시장, 광역시장, 도지사, 시장 등이 맡되, 그 권한은 시장, 군수, 자치구청장에게 위임될 수 있다. 따라서 핵심은 산림청에서 고시한 「가로수 조성 및 관리규정」에 근거한 각 지자체, 교육청 등의 조례, 계획, 지침에 있다고 할 수 있다.

문제는, 가로수의 적절한 관리를 위한 법제도와 행정시스템이 모두 구비되어 있는데도 과도한 가지치기나 다양한 유형의 나무 학대의 문제는 끊임없이 발생하고 있다는 사실이었다. 팀원과 프로젝트 동참자들은 점차 ‘이 도시 나무를 관리하는 정책, 기준들이 분명 있는데 왜 그대로 안 지켜질까? 혹시 법제도가 부실하지 않나?’하는 의심을 갖게 되었다. 여러 문헌, 사례, 내부 토론자료 등을 종합적으로 살펴본 결과, 가로수 관리와 관련된 법규는 실제로 부실했고, 그 부실한 법규마저 행정시스템상의 미비 또는 불합리로 인해 잘 지켜지지 않았다.

그래서, 본 연구는 앞의 ‘공동생산’과 관련된 두 가지 생각(가로수의 ‘공동자원(커먼스)’으로서의 성격; ‘커머닝’으로서의 가로수 관리 활동)을 기준으로 이 부실하고 또 지켜지지 않는 법제도의 문제를 아래와 같이 다시 들여다보았다.

1) 가로수의 생태적, 경제적 가치와 ‘공동자원(커먼스)’으로서의 성격

수많은 현장에서 가로수는 귀한 생태적, 경제적 가치를 지닌 ‘공동자원’으로서 취급되지 않고 있었다. 그 가장 뚜렷한 증좌가 바로 과도한 가지치기라는 나무의 생육에 가장 치명적인 문제를 일으키는 모호하거나 미비한 전정지침(법규)이다. 예를 들어 국내에서는 과도한 가지치기의 명확한 양적 기준을 그리 쉽게 찾아볼 수 없다. 그나마 서울시 마포구 조례가 하나 있는데, ‘나무 수관의 1/3 이상’을 자르면 강전정이 된다. 미국의 경우, 미국국가표준협회 등의 수목관리 표준에 따르면 25% 이상을 잘라서는 안된다(최진우, 2020). ‘잘라도 잘 자란다’는 것은 전 국민의

보편적인 잘못된 상식이다. (사)한국아보리스트협회의 김병모, 이흥우 등에 따르면, ‘강전정에 잘 견디는 수종 같은 것은 없다’. 실제로는 과도한 가지치기를 당하면 나무는 ‘(상처를 치유하기 위한 활동인) 구획화’ 활동을 못하게 되기 때문에 상처부위가 쉽게 감염되어 점차 속으로 썩어 들어가는 부후 과정을 겪게되고, 결국 위험목, 도복목이 되고 만다(‘제2차 속의토론회’에서의 발표).

산림청에서 고시한 ‘가로수 조성 및 관리규정’의 ‘가지치기의 대상 및 기준’(별표 3)에는 가지를 얼마나 잘라야 하고, 얼마나 자르면 안 되는지에 대한 명확한 기준이 없다. 지자체의 가로수 관련 조례에서 가지치기는 대개 “자연형으로 육성하는 것을 원칙으로 한다” 정도로만 제시되어 있고, 시행규칙으로 가면 원추형, 원정형, 평정형 가로수에 대한 약전정 수준의 가지치기 방법이 별표로 제시되어 있다. 그러나 가지를 얼마나 잘라야 하고 얼마나 자르면 안 되는지에 대한 기준 같은 것은 어디에도 없다. 그나마 ‘대상’ 규정도 있으나, 실제로 벌어지는 가지치기 작업은 이 관리 규정을 위반한 경우가 허다했다. 가령 느티나무는 ‘수형을 잃을 위험이 있어’ 자르면 안되는 수종 중의 하나로 분류되어 있는데, 실제 현장에서는 이 느티나무가 노상 과도하게 잘려나가고 있었다. 팀원들은 이제까지의 수많은 마구잡이식 가지치기가 이 규정을 적용하면 모두 위반이 된다는 데에 의견이 일치했다. 간판 가림 민원을 꼭 받아줘야 할 필요도 없었다. ‘안양시 도시림 등 조성 및 관리에 관한 조례’도 그 한 사례였다. 조례는 분명 “자연적으로 형성되는 것을 원칙으로 한다”, “수형에 변화를 주지 않는 범위에서..”, “관계 공무원의 감독 하에..” 등을 명시하고 있지만, 현장에서는 지켜지지 않고 있었다. 또 다른 사례는 2017년 제정, 시행된 ‘경상남도교육청 학교숲·텃밭의 조성 및 관리 조례’인데, 가지치기에 관한 내용이 없다. 또한 ‘100년 이상 된 나무를 벨 경우에만 학교 운영위원회 심의를 거치도록’ 하고 있어 있으나, 한 규정이 되고 있다. 고양시의 ‘나무관리선언’ 역시 마찬가지다. 시도와 내용은 모범적인데, 고양시에서의 과도한 가지치기 현장상황을 보면 아직은 ‘선언’에만 그치고 있다. 또 다른 사례는 ‘서울특별시 가로수 조성 및 관리 조례 시행규칙’이다. “약전지 위주로 실시”, “수형조절 가지치기 시행하지 않는 것을 원칙”, “고압선, 건물 등에 닿는 부분만 자름”이라고 되어있는데, 현장에서는 지켜지지 않는 경우가 허다하다. 그나마 ‘서울특별시 마포구 녹지보전 및 녹화지원에 관한 조례’가 유일하게 과도한 가지치기의 양적 수준을 제시하고 있다. “가지치기란 나뭇가지 일부를 자르고 다듬는 것을 말하며, 강한 가지치기란 수관의 3분의 1 이상을 가지치기 하는 것을 말한다”라고 되어있다. 조례는 마포구 내 공공기관이 조성한 녹지와 수목, 폭 20m이상인 도로경계와 인접한 4m 이상의 큰키나무(사유지 포함)의 ‘강한 가지치기’와 ‘임의적인 가지치기 및 수간절단’을 금지하고 있다. 큰키나무의 고유 수형을 훼손시키는 강한 가지치기 작업시에는 신청서를 작성하여 구청장의 승인을 받아야 한다.

제보페이지의 해외 회원 중 하나인 미국에서 15년 이상 가드닝 일을 하는 조경사 김성숙 씨

는 “미국에서는, 앞마당 잔디관리만 안해도 벌금을 내야 한다, 마을에 따라 다르지만 잔디길이 길다는 이유로 벌금을 내야 한다, 물론 잘사는 동네에서는 조경에 신경을 많이 쓴다, 부동산 가격, 집값에 크게 영향을 미치기 때문”, “가로수 나무가 죽었거나 가로수 나무 상태가 안 좋으면 시청, 읍사무소 등 공공기관에 민원을 넣는다, 그러면 살아있는 상태 좋은 나무로 교체도 해준다”고 말하면서 한국에서의 상황을 자신은 이해할 수가 없다고 탄식했다. 이에 반해 한국의 경우, 가로수 관련 조례와 시행규칙은 제정되어 있어 누군가 가로수를 벌목하거나 훼손하면 원상복구해놓아야 할 근거가 마련되어 있지만, 상가 앞 공개공지, 공동주택 및 개인주택 사유지 나무에 대해서는 훼손 방지 및 보호를 위한 근거가 없다. 수목의 공공자원으로서의 속성과는 전혀 상관없이, 사유지에 있는 나무는 오직 사유재산으로만 인정될 뿐인 것이다.

최진우 대표는 가장 심각한 문제는 구속력 있는 법률 최상위 기관인 산림청과 국립산림과학원이 가로수를 바라보는 태도에 있다고 피력했다. 그가 든 사례 중 하나는 ‘생활권 위험목 사전 제거’ 지침이었다. “지난 5월 1일, 국립산림과학원은 ‘생활권 위험목, 사전에 판정하여 피해 예방하자!’라는 홍보문구와 함께 생활권 수목 위험성 평가 가이드라인을 발표하였다. 나무 도복으로 발생하는 국민들의 피해를 방지하고 사전에 예방하자는 일환으로 작성된 연구결과물이기에, 기본적으로 사회적 공감대를 얻을 수 있는 가이드라인이다. 그런데 산림청과 국립산림과학원의 나무에 대한 관점과 태도가 매우 아쉽다. 명색이 나무를 연구하는 국가연구기관인데, 가로수 및 공원수가 쓰러지는 복합적인 원인을 제대로 규명하거나 그에 따른 대안적 관리에 관해 말하거나 하고 있지 않다. 그저 강풍, 폭우, 폭설 등의 기상이변 발생 시 나무가 부러져 인명과 재산에 피해를 주는 경우가 발생하고 있다는 게 이 가이드라인의 출발이다. 보도자료의 결말을 보면 “가로수, 공원수 등의 위험목은 사전에 제거하는 것이 인명 및 재산 피해를 줄일 수 있는 최선의 방법”이라고 되어 있다. 이게 얼마나 끔직한 말일까? 지자체와 한전이 국립산림과학원의 이 근거를 통해 위험목을 판정하고 무분별하게 제거하지 않을까 우려된다. 5월 초에 발표한 이유도 여름 태풍 이전에 사업을 실시하여 성과를 내보자는 마음이었을 것이다. 위험목을 미리 판정하여 사전에 제거하였기에 인명과 재산피해를 줄일 수 있다는 성과예측은 너무나도 일면적인 주장이다. 가로수와 공원수 등 위험목을 판정하여 나무를 많이 베어낼수록 그 사고 위험성은 당연히 줄어들게 된다. 다만, 그 나무로 얻게 되는 편익이 감소하는 우려는 생략된다. 현실에서 나무 도복으로 발생하는 인명과 재산피해, 그리고 이로 인한 민원과 갈등을 예방하고자 산림청과 국립산림과학원이 노력해야 하는 것은 정책적으로 옳다. 그러나 그것이 위험목 사전제거만을 포함하면 안 된다. 수목이 사람들을 위해 위험목의 처지로 살아가야 하는 환경, 좁은 식재기반(보도폭), 잦은 강전정, 만성적 대기오염, 염화칼슘 피해, 토양 다짐, 병충해 피해 등의 복합적인 원인들을 관리해나갈 대안이 반드시 필요하다. 그 대안을 마련하는 것이 국립산림과학원의 역할이다. 문제 되는 나무를 제거하는 것이 최선의 방법이라고 말하는 것은 나무와 도시숲 연구를

관장하는 국가연구기관의 책임 있는 자세가 아니다.”(최진우, 페이스북 ‘과도한 가지치기 피해 시민제보 프로젝트’ 페이지.)

규정, 법규, 지침의 모호함과 미비함 못지않게 행정시스템상의 여러 불합리 역시 가로수라는 공동자원을 훼손하는 가장 심각한 문제인 과도한 가지치기를 끊임없이 유발하고 있었다. 그 가장 큰 요인 중의 하나가 바로 품셈이다. 실제 사업에 적용되는 「국내 건설공사 표준품셈」은 강전정, 약전정을 “강전정은 수목의 정상적인 생육 장애요인의 제거를 위해 굵은 가지(주간)까지를 잘라내는 기준이고, 약전정은 외관적인 수형을 다듬는 기준”이라고 모호하게만 구분하고 있다. 또한 현행 제도 안에서는 나무와 관련된 품셈 대부분이 나무병원에서 나오는데, 이 나무병원의 활동은 치료 분야(약전정, pruning)가 아닌 ‘진단과 처치’에 치중되어 있다. 가지치기 업무를 담당한 주체의 비전문성 문제도 심각한 것으로 드러났다. 한국에서 나무 가지치기 공사는 ‘조경식재공사업’ 등록을 한 전문업체에서 수행하지만, 그들이 나무 수형관리 및 가지치기에 특별한 전문성과 실력을 겸비한 수행주체는 아니다. 송배전선로 밑의 가로수에 대한 강전정도 마찬가지다. 전선이 있는 가로수 전정은 모두 한국전력(한전)에서 시행하는데, 이 한전은 나무를 그 전선을 방해하는 ‘물체’로서만 인식하고 처리한다. 한전은 지자체에서 발주하는 가로수 전정 사업비의 절반 금액으로 가로수 전정 공사를 전기공사업체에 발주한다. 그리고 한전의 ‘가로수 전정 품셈’에 따르면 강전정에 책정된 비용이 더 높고, 약전정이 더 낮다. 낙찰받은 전기공사업체는 비용을 잘라먹고 영세한 조경업체에 다시 하도급을 준다. 업체는 돈을 더 받고도 전선에 방해가 되는 나뭇가지를 마구 자르기만 하면 되니까 당연히 강전정을 선호할 수밖에 없다(최진우, 김병모의 ‘제2차 숙의토론회’에서의 발언).

팀원 장보혜 ‘그린집’ 디자이너가 나라장터(<http://www.g2b.go.kr/>)를 통해 공고되는 전정 공사 발주들을 살펴보고 배정 예산을 관리할 가로수 수효로 단순 나누기를 해본 결과, 가로수 한 그루당 10만 원도 채 배정되지 않은 곳부터 20만 원 정도까지 편차가 컸는데, 전문성을 가진 업체가 약전정 공사를 진행하기에는 불가능해보이는 예산이었다.¹¹⁾ 장 팀원은 숙련된 전문가 숫자에 비해 현재의 지자체 가지치기 사업 규모가 너무 큰 게 문제일 수도 있다면서, 나무를 건강하게 유지하기 위해 꼭 필요한 경우에만 가지치기를 하는 식으로 가지치기 사업 규모 자체를 대폭 줄일 필요가 있다고 역설했다(장보혜, ‘과도한 가지치기 시민제보 프로젝트’ 페이지). 그러나 현행 가로수 관리실적 보고체계에 따르면 가지치기는 가로수 관리와 관련된 ‘사업 내역’ 중에서도 가장 큰 비중을 차지하고 있다(산림청, 2020c: 31).

11) 그럼에도 불구하고 여전히 가로수 가지치기 전체에 들어가는 예산은 상당히 크다. 현행 행정시스템상 ‘가로수 관리’만의 정확한 예산은 추출하는 것은 거의 불가능한데, 지자체마다 ‘가로변 녹지’의 예산에 가로수 관리 예산을 포함시켜 계상하기 때문이다. 가령 서울시의 올 한 해 ‘가로변 녹지’ 예산은 약 86억 원이었다. 개별 사업비의 규모도 상당하다. 마포구 마포대로, 성산로 두 곳의 사각전지 시행을 비롯한 ‘2020년 품격있는 가로수 관리 예산 재배정’에만 2억 3천여만 원이 소요됐다(이진범 사무관과의 전화 인터뷰, 2020년 12월 4일; 서울시 웹사이트).

보다 더 심각한 문제는 시민들 사이에 가로수가 ‘공동자원’이라는 인식이 없다는 것이다.¹²⁾ 근본적으로 그러한 인식이 생겨날 수 없게 만드는 강력한 유인구조로서의 토지사유제가 정치경제적인 깊은 착근성을 갖고 있기 때문이다. 한국사회에는 자본주의 시장경제 안에서의 사고파는 활동 그 너머에서 시민 개개인이 주체적으로 현대적 삶을 지배하고 공동체성을 구축하는 패러다임에 저항할 수 있도록 해주는 ‘커머닝’ 활동을 위한 가장 기초적인 사회 인프라(Euler., J, Leslie Gauditz, 2017)가 존재하지 않는 것이다. 게다가 한국의 토지사유제는 토지와 주택을 자산가치 증식을 위한 수단으로만 보도록 부추키는 현행 건설법·건설관행상의 불합리와 탈규제성으로 인해 극단적으로 악성화되어 있다. 정부는 공영개발을 위해 공공토지를 민간에 매각해 공공주택을 건설하는데, 이 민간매각이 많은 경우 저렴주택의 타겟층인 주거취약계층이 아니라 대규모 건설사를 이롭게 하고 있다. 국공유지를 불하받은 건설사들이 공공임대주택보다는 고밀도 복합개발과 고분양가 아파트의 공급을 선호하기 때문이다. 그리고 이같은 공급자우선의 관행은 개발부지 인근의 토지·주택 가격을 상승시키는 악순환으로 이어진다. 특히 공급층(민간건설사)과 수요층을 둘 다 아파트시장으로 끌어들이기 위해 고안된 ‘선분양제’는 공급자우위의 시장구조를 고착화시켜 부동산 경기의 불안정화를 가져온 주범으로 손꼽혀왔다.¹³⁾ 이 문제를 공동주택의 가로수 식재·관리와 연관지어 살펴보면, 우리나라 주택형태의 70%가 공동주택인 그만큼 도심 안에서 갈수록 점점 더 줄어드는 공원녹지에 대한 대체녹지¹⁴⁾로서 떠오르고 있는 아파트를 비롯한 공동주택 단지 내의 가로수들은 심각한 관리소홀·학대·훼손의 대상으로 전락할 수밖에 없는 ‘구조’ 아래 놓여있다. 조경업계에서 20년 이상 일한 수원조경협회의 김우진 씨는 공동주택 수목 식재·관리 방식 전체가 문제라고 지적한다. 아파트 건설사들이 아파트 조경관리를 대하는 태도가 아파트를 분양할 때, 입주 예정자를 선정해서 조경 중간설명회를 가질 때, 나중에 분양, 입주가 다 완료됐을 때 각각의 시점에 따라 제멋대로 바뀐다는 것이다. 식재도 오직 아파트건물의 화려한 외관만을 고려해서 또는 수목을 위한 공간적 여유를 다 제거했기 때문에 비과학적으로 이루어진다. 더더군다나 시공업체의 하자보수기간인 2년이 지나면 조경관리 업무는 아파트 관리사무소로 이관되는데, 대부분의 관리사무소는 조경전문가를 두고 있지 않다. 됴. “공동주택 수목관리는 부적절한 설계에서 시작해서 비윤리적 관리로 마무리되고 있다”(제2회 경기도민 정책축제 중 ‘가로수를아끼는사람들’ 세션에서의 토론). 조경업계나 관련

12) 각주 5)를 참조. ‘공동자원’은 오스트롬 등의 개념화에 따라 통상 ‘경합성과 비배제성을 가진 자원’으로 정의된다. ‘자원’이라는 물리적 대상이 아니라 ‘자원 관리’의 방법론과 직결된 사회학적, 윤리학적 정당성과 공동체 민주주의의 차원이 처음부터 개입되어 있는 동적인 개념이다(최현, 2013; 홍성태, 2019).

13) 주택건설업체들이 미리 주택 수요자로부터 건설자금을 조달할 수 있도록 한 이 선분양제는 시장가격 이하로 책정된 분양가와 실제 시장거래가격 간의 차익을 노린 투기적 가수요를 유발시켜 주택경기를 불안정화하고, 분양 시점과 완공 시점의 간격이 커서 부동산 시장의 구조적 수급 미스매치를 유발시킨다. 그만큼 개발업자들은 (쉽게 자금을 끌어올 수 있으므로) 과잉개발, 부실시공의 유혹에 빠지기 쉽고, 주택소비자는 부동산시장이 침체에 접어들고 주택가격 하락폭이 커지면 각종 분양사고, 역전세난이 발생하므로 정당한 권리를 행사하기 어렵다(선대인, 2019).

14) 경기연구원 김한수 박사, 제2회 경기도민 정책축제 중 ‘가로수를아끼는사람들’ 세션에서의 토론문, 2020년 10월 17일. 공동주택의 경기도 내에서의 녹지 비율은 30%가 넘는다.

학계의 전문가들은 서구 선진국처럼 사유지의 수목이라도 함부로 자르면 법적 제재를 받도록 제도를 개선할 것, 수목관리 기준과 품셈 기준을 제정·정비할 것, 공동주택 녹지를 ‘공공녹지’로 간주하여 그 관리비용을 가로수 관리주체인 자치단위가 조례로 지원해줄 것 등을 입을 모아 요구하고 있다(제2회 경기도민 정책축제 중 ‘가로수를아끼는사람들’ 세션에서의 정창국 대한주택관리사협회 전 안산지부장 등의 토론).

2) ‘커머닝’으로서의 가로수 관리 활동

가로수의 ‘민관공동관리’는 법제도적, 행정적으로 오랫동안 꾸준히 제안되어온 사안이다. ‘그린오너제, 사후관리실명제’ 등의 “시민참여형 가로수 보호 기반을 마련”해야 한다(산림청, 2009), 가로수 관리를 사회경제적이고도 환경적, 행정적인 여러 효과를 지닌 시민참여형으로 바꿔야 한다(이윤희·지남석·김연금, 2020), ‘주민참여’를 통해 보다 더 효율적으로 관리하고 그러기 위해서는 주민 인식도 개선해야 한다(산림청, 2020c)는 요구는 늘 있어왔다. 2013년 ‘가로수 조성 및 관리 규정’의 개정판인 올 6월의 ‘가로수 조성 및 관리 매뉴얼’은 아예 한 장을 할애해 “1) 가로수 관리 민관협치 거버넌스 구성 및 운영”, “2) 시민참여 활동 프로그램 개발 및 홍보”를 제언하면서 서울시 ‘공원녹지 돌보미’, 수원시 ‘가로수정원사’와 ‘가로수 건강진단’, 인천시 ‘가로수지킴이’, 고양시 ‘나무선언’ 등의 사례를 적극 소개하고 있다(산림청, 2020a).

그러나 기존의 이러한 실질적인 법적 구속력은 없는 법규적, 정책적 ‘권고’들은 과도한 가지 치기 문제와는 늘 별개의 사안처럼 다뤄져왔고,¹⁵⁾ ‘커머닝’으로서의 가로수 민관공동 관리활동 과도 괴리가 있다고 생각된다. 가령 산림청으로부터 ‘녹색도시 전국우수사례’로 선정되어 기관 표창을 받았을 만큼(수원시 보도자료, 2019) 가로수를 비롯한 도시녹지 관리 분야에서 전국 지자체 1위를 달리는 수원시의 ‘가로수 조성 및 관리 조례’ “제18조 관리의 주민참여 등” 조항을 보면, 지자체장과 주민 간의 관계는 여전히 수직적이다. 지자체장이 전권을 행사하도록 되어있고, ‘주민참여’ 역시 지자체장이 자기 권한에 따라 ‘할 수도 있는’ 업무로서 기술되어 있다. 중요 결정권의 공동 행사 또는 위계적으로 연결되어 있는 공동자원 관리 설계원리들의 구현을 위한 공동체 중심적 민주주의(홍성태, 2019)가 없고 탈중앙화되고 분권화된 수평적 상호간섭의 시스템이 없으므로, ‘커머닝’을 산출해내기 위한 지침으로 보기에는 무리가 있다.

공동연구자들은 주민대표, 전문가와 업체, 관리주체의 공동지배구조의 형성(앞에서 말한 ‘정규생산자 - 고객’의 융합으로서의 공동생산)이 선행조건이라는 생각에 이르게 되었다. 그리고 이를 위해서는 어떠한 방식으로든 지역사회 조직화(community organization) 과정이 있어야

15) 예를 들어 산림청의 [가로수 조성·관리 대책](2009)을 보면 주민참여와는 독립적으로 그것보다도 더 앞서있는 문제처럼 제시되고 있는 것이 “가로수로 인한 피해방지”이다. 가로수는 “간판가림·일조권 등의 문제”가 있다는 “민원이 발생”하면 언제든 “제거”, “갱신”될 수 있는 대상처럼 취급되고 있다.

한다. ‘조직화’는 지역사회 복지의 맥락에서는 통상 지역사회 문제를 예방, 해결하기 위해 고객(복지 수혜자)의 역량강화라는 궁극적인 목적의 달성을 위한 사회복지의 방법론으로서 간주되고 있다(한재량, 2000). 지역사회 조직화에는 지역사회 작업, 지역사회 프로젝트, 지역사회 개발, 지역사회 역량강화, 지역사회 구축 및 지역사회 동원이 포함된다. 지역사회 프로젝트, 근린지역, 각종 조직, 자원봉사 협회, 지역단위 및 소셜네트워크 내에서 지역사회를 조직화하는 데 일반적으로 사용되는 모델이다. 지역사회 조직화는 지역사회가 필요 또는 목표를 식별하고, 행동을 취하고, 이러한 과정을 통해 지역사회 내에서 협력적이고도 협업적인(collaborative) 태도와 관행을 개발해내는 과정이다. 지역사회 조직화는 직접적인 행동과 조직화를 통한 장단기적 변화에 집중하는 일이기 때문에, 권위에 대한 호소(원하는 변화를 위해 확립된 권력 구조를 압박)를 통한 단기적 변화가 핵심인 갈등지향적 지역사회 조직화와는 다르다. 지역사회 조직화는 확립된 권력구조의 바깥에서 대안적 시스템들을 만들어내는 일이다. 여기에는 포용적 네트워킹, 대인관계적인 조직화, 경청, 성찰, 비폭력 의사소통, 협력, 상호 원조 및 사회복지, 예측, 대중 교육 및 직접 민주주의가 포함된다(Murray G. Ross, 1967).

공동연구자들은 또한 오스트롬의 유명한 여덟 가지 ‘설계원칙’(공동자원의 명확한 경계와 모니터링, 적절한 제재, 서로 중첩·연계된 다양한 층위의 관리 활동 등을 적시한)에서 한발 더 나아가 커머닝의 핵심 기저 원칙을 찾고자 했고, 이 과정에서 ‘커머닝의 변형적(transformative) 퍼스펙티브’에 주목하게 되었다. 신고전주의 경제학의 선입견과는 달리 인간은 원래 협력해서 문제를 해결하려는 본능을 갖고 있고(최정규, 2009), 공동자원은 개인들이 ‘서로를 도와 현존하는 관행을 개선할 수 있을 때라야 만이’ 생성 가능한 자원이다. 이 과정은 현행 자본주의 경제체제 안에 보다 더 인간적이고 윤리적이며 생태적으로 책임 있는 태도들을 기입시킨다는 측면에서 (자본주의 경제체제의 역치 그 너머의) 포스트-자본주의적 사회경제질서를 상상하는 일을 가능하게 한다(Bollier, D, S. Helfrich, 2019). 작금의 한국사회가 공동자원 커머닝 활동을 통해 수많은 로컬 스케일 안에서 이러한 ‘변형적 퍼스펙티브’를 구축해낼 수 있다면, 극단적으로 자산증식 중심적인 각종 법제도적, 행정적, 사회적 인프라에 포위되어 있는 현재의 도시녹지 관리 체계에 대해 하향적인 법제도 개선 못지 않게 매우 중대한 영향을 끼칠 수 있을 것이다.

이러한 맥락에서, 본 연구는 수원시 ‘조경두레공동체’ 같은 사례가 가진 잠재력에 주목해보고자 한다. 수원시는 상기했다시피 도시녹지 관리 분야에서 가장 두드러진 성과를 보인 지자체로서, 오래 전부터 행정과 수원그린트러스트 같은 전문성을 갖춘 시민조직 양자가 긴밀하고도 수평적인 공동거버넌스를 실천해오고 있다. 가로수 정원사 봉사단 등을 기본으로 해서, 올레길 해설사·시민조경사 등을 교육·양성해서 각 공원이나 녹지에서 활동하도록 하고 있다. 또한 각 공원을별로 ‘공원사랑시민참여단’을 조직해서 매주 공원 청소, 기본 시설 관리, 공유텃밭 운영 등의

활동을 정기적으로 하고 있고, 텃밭운영에서 나온 수확물은 먹거리 사각지대 해소를 위해 공유냉장고, 독거노인, 여성피난처 등에 기부하는 활동도 하고 있다. 또 ‘원스톱공원모니터링단’이라는 SNS 밴드 조직이 있어서, 공원 현장에서 제기되는 민원사항이나 잘 된 사항을 바로바로 포스팅해서 행정 담당자가 보고 해결할 수 있도록 하고 있다(처리결과는 밴드에 공지된다). 또한 ‘도시공원 행복나눔 시민공동체 텃밭정원’ 프로그램을 통해서도 시민들이 매주 모여 꽃밭 반, 텃밭 반, 일년 내내 경작하면서 기부활동을 하고 있다. 마지막으로, ‘시민 125만 그루 나무심기 활동’을 작년에 완료했고, 올해부터는 새로 ‘천만 그루 나무심기’ 활동을 전개하고 있다(이득현 수원그린트러스트 이사장, 제1회 ‘숙의토론회’의 발제문).

[2019년 수원 녹색봉사단 시민참여 봉사활동 현황]

사업명	참여 현황			단순 경제 효과 (원) (생활임금 10,000원 기준)
	활동횟수	참여인원 (명)	활동시간(h)	
수원가로수 정원사 봉사단 운영	40	639	1,541	15,410,000
수원팔색길 시민이용 활성화	46/4,489km	874	3,440	34,400,000
수원시민조경가드너 양성	50	929	3,020	30,200,000
수원꽃나무의집 ‘수원 녹색터’ 교육	38	873	1,746	17,460,000
수원공원사람시민참여단 운영	69	951	2,007	20,070,000
도시공원행복나눔공동체텃밭정원 운영 수확물 32개소, 55회, 576kg 기부	115	1,385	2,760	27,600,000
미세먼지 없는 마을 만들기수원시민 126만 그루 나무심기 식재수목 초화류, 관목, 교목 등 17,660주	23	4,419	8,870	180,700,000 (수목 92,000,000원 포함)
합계	381	10,070	23,384	325,840,000

‘조경두레공동체’ 사례는 상기한 다양한 형태의 민관공동관리 활동이 지역사회 조직화와 변형적 퍼스펙티브의 양 측면에서보다 더 역동적인 공동거버넌스 활동이 될 수 있도록 이끄는 선도적인 사례에 해당하는 것으로 보인다. 수원시의 ‘조경두레공동체’ 실험은 공공부분의 관리가 아니라서 늘 관리 사각지대에 놓여있었던 공동주택 수목·녹지를 실효성 있게 지속적으로 관리해나가기 위한 민관공동관리 사업모델에 대한 오랜 고민 끝에 탄생했다. 전국 공동주택 비율은 세종시가 가장 높고 수원시도 41%이며 조경두레공동체 사업지인 수원시 조원동 지역은 무려 92%에 달한다. 공동주택 조경관리의 유형에는 조경 식재, 산책로 조성, 조경 시설물 설치 등이 있고, 관리는 지속적으로 꾸준히 해줘야 한다. 그러나 문제는 입주 후 시간이 지날수록 관리가 잘 안 돼서 나무의 생명력과 재산으로서의 가치가 모두 하락한다는 것이다. 앞서서도 지적했듯이 관리사무소에 조경 관리 전문 인력이 없고, 그 필요성을 느끼는 주민도 적기 때문이다.

해법은 주민들을 각성시켜 ‘조경두레공동체’를 조직화해나가는 것이었다. 이득현 수원그린트

리스트 이사장의 설명에 의하면 처음엔 1대1로 동장님, 주민대표, 동대표, 관리사무소 소장님, 마을에 사시는 조경전문가 등으로 '구심체'를 만들었고, 한분 한분 개별적으로 다 의논을 거쳤다. 이어 동장, 구청장도 모두 참석하는 회의·토론회도 수차례 가졌다. 동대표, 관리사무소 소장, 관리사무소를 관리하는 협의체까지 전부 구성한 후 이 구성원들이 조경관리의 필요성을 느끼고 비용을 뽑아봤더니 공동주택 한 세대당 월 1,000원이 나왔다. 큰 공사는 장기수선충당금에서 사용할 수도 있었고, 연 1만2천 원이면 조경관리가 가능했다. 그러나 문제는 이 '1,000원의 추가 비용'을 왜 써야 하느냐는 입주인 인식의 벽이었다. 이득현 이사장은 제대로 된 조경관리가 갖는 경제적 가치(아파트 재산가치의 상승), 환경적 가치(입주민의 일상 환경뿐만이 아니라 공동주택이 자리잡고 있는 도시 전체의 환경도 개선됨)에 대해 끊임없이 홍보, 교육해서 이 인식의 장벽을 깨야 한다고 역설했다. 찬성 주민의 비율이 10%에서 30%로 늘어나는 데 한 달도 채 안 걸렸을 만큼 인식의 전환은 빨랐다. 조원2동 한일타운, 광교산 '스위첸' 아파트 등의 조경두레공동체 활동은 지금도 활발히 지속되고 있다(이득현, '제2회 경기도민 정책축제' 중 '가로수를아끼는사람들' 주관 세션 "공동주택 수목 공동관리정책 제안"에서의 발표문 "공동주택 조경 공동관리 - 수원시 아파트 사례를 중심으로").

IV. 정책적 제언

가로수 프로젝트의 팀원과 참여진은 결국 우리 사회가 '못 자르게 할 여러 구체적인 규제장치와 도움장치를 마련'해야 한다는 입장에 모두 동의했다. 관련해서는 가로수 조성 및 관리 규정에서 '가지치기' 부분을 개정한다거나; 예산을 바꿔 전부 (신규 조성이 아닌) 관리로 돌린다거나; 업체가 아닌 시민단체나 주민 사회적협동조합이나 기타 자치조직에게 위임하고 업체는 전문가 교육, 컨설팅, (꼭 필요할 경우의) 가지치기만 하도록 규정과 지침을 개선한다든가, 등의 여러 구체적인 방식이 제기됐다. 특히 관리주체인 지자체장의 업체 지정, 면허, 교육 시스템 전반, 업체와의 계약 사항, 수주 품셈 비용, 금융거래 내역 등등을 전부 투명하게 공개하고 불합리한 관행이 적발됐을 경우 엄중히 처벌하는 일도 매우 중요할 것이다. 수목 전문가로 활동할 수 있는 시민·수목관리사(아보리스트)를 집중 양성하는 일도 중요하다. 폐쇄적으로 또 칸막이화되어 돌아가고 있는 지자체와 업체 간의 계약 관행을 개혁해서 시민 전문가와 아보리스트가 지역마다 직접 고용되어 규모는 작아도 일상적인 관리체계를 갖추게 하는 것이 중요하다.

문제를 근본적으로 해결하기 위해서는, 유관 공무주체의 업무 부담을 획기적으로 전방화(front-loaded)시켜 지역주민집단을 비롯한 시민사회 이해당사자 집단을 확고하게 관리주체화할 수밖에 없다. 이는 아직 국내에서는 그 양성과 활용이 제대로 제도화되어 있지 않은 '아보리

스트(수목관리사) 집단의 활성화, 지역주민이 가로수 관리를 '대행'함으로써 얻어지는 지역경제의 활성화, 생태적으로나 재정적으로나 지속가능한 방식의 가로수 관리정책 등과 직결될 것이다. 특히 잘못된 전정으로 인한 가로수 훼손을 방지하고 경관설계·경관관리에 있어서 생태적 연속성을 비롯한 다차원적인 연결성을 유지하는 것을 원칙으로 하는 각종 검증된 국제규범의 준수가 절실히 요청된다.

그러나 역시 가장 중요한 것은 가로수를 비롯한 도시녹지 전체가 살아있는 귀한 공동자원이라는 인식의 제도화일 것이다. 위의 수원시 '조경두레공동체' 사례에서 보았듯이, 법제도적인 정비에서 지역사회 공동체 조직화와 기타 변형적 퍼스펙티브로의 인식 전환에 이르는 다양한 활동들로 작금의 수직적인 가로수·도시숲 민관협력 프레임워크를 조금씩 바뀌어나가야 한다는 것이다. 이와 관련하여 최진우 대표는 “수원 조경두레공동체 사례를 확대하여 경기도 아파트숲정원공동체 살리기 사업으로 추진하고; 공동주택 지원센터에서 수목관리 실행조직 또는 인력집단을 운영 및 파견하며; 경기도아파트관리표준규약에 수목 관리조항을 넣어 개정하고; 경기도 공동주택관리및지원조례를 개정하여 법적인 제도방안을 마련해야 한다”고 제안한다(최진우, '제2회 경기도민 정책축제' 중 '가로수를아끼는사람들' 주관 세션에서의 토론). 또한 이를 위해서는 기존의 법규, 조례, 지침상에는 분리되어 나타나는 '전문성 확보를 위한 교육 및 연구', 'GIS기반의 체계적인 관리시스템 운영(가로수 공간정보 관리 및 DB 구축 등)', '가로수 건강 검진' 활동들을 상호 유기적이고도 복합적인 관계망으로 새롭게 구축하여 실행해야 한다는 제안도 적극 개선되었다(장보혜, '제2회 경기도민 정책축제' 중 '가로수를아끼는사람들' 주관 세션에서의 기조발제문 “공동주택 수목 공동관리정책 제안”; 정대수 경남 교육청 장학사, '제2회 속의토론회'에서의 발제문 “학교나무 관리 - 고민과 대안 만들기”).

본 연구는 서론 부분에서도 언급했다시피 '공동생산' 이론의 도움을 받은 지난 10달 동안의 '가로수프로젝트'의 결과물에 대한 분석과 해석으로만 짜여져 있기 때문에 그 한계와 가능성이 둘 다 크다고 할 수 있다. 앞으로 현행 거버넌스 체계의 상기한 변형적 퍼스펙티브로의 전환을 실제로 촉발하는 각종 법제도적, 사회운동적 유인체계와 그 체계와 상호작용하는 외적 요인들에 대한 더 진전된 조사연구가 필요할 것으로 보인다.

참고문헌

- Alford, J. (2014) The Multiple Facets of Co-Production: Building on the work of Elinor Ostrom, *Public Management Review*, 16:3, 299-316
- Bollier, D., S. Helfrich (2019) *Free, Fair and Alive – The Insurgent Power of the Commons*. Canada: New Society Publishers.
- City of Pittsburgh, Pennsylvania. (2015). *Street Tree Management Plan*.
- Edelenbos, J., Van Buren, A., & van Schie, N. (2011). Co-producing knowledge: joint knowledge production between experts, bureaucrats and stakeholders in Dutch water management projects. *Environmental Science & Policy*, 14(6), 675-684.
- Euler., J, Leslie Gauditz, (2017) “Commoning: a different way of living and acting together”. ‘Degrowth’ website.
<https://www.degrowth.info/en/2017/02/commoning-a-different-way-of-living-and-acting-together/>
- Farazmand, A. et al., 2017, *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. “Co-production and Governance” entry
- Kooiman, J., (2005) *Governing as Governance*. Sage.
- Howlet, M., Kekez, A., & Pocharoen, O. O. (2017). Understanding co-production as a policy tool: Integrating new public governance and comparative policy theory. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19(5), 487-501.
- Loeffler, E., and Tony Bovaird (2016): *User and Community Co-Production of Public Services: What Does the Evidence Tell Us?* 『International Journal of Public Administration』
- McKean, M. A. (2000). Common property: What is it, what is it good for, and what makes it work? In Gibson, C. C., McKean, M. A., and Ostrom, E. (eds.), *People and Forests: Communities, Institutions and Governance*, MIT Press, Cambridge, MA, pp. 27-55.
- Murray G. Ross, B. W. Lippin (1967) *Community Organization: Theory, Principles, and Practice*. New York: Harper and Row Publishers.
- Ostrom, E., Parks, R. B, and Gordon P. Whitaker, (1973). Do We Really Want to Consolidate Urban Police Forces? A Reappraisal of Some Old Assertions. 『Public Administration Review』 Vol. 33, No. 5, pp. 423-432.
- Ostrom, E., Parks, R. B., Whitaker, G. P. and Percy, S. L. (1978) *The Public Service*

- Production Process: A Framework for Analyzing Police Services. 『Policy Studies Journal』, 7: pp381-9.
- Ostrom, E., (1996), Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. 『World Development』 Vol. 24, Issue 6, June 1996, pp. 1073-1087
- Ostrom, E. (2005) Understanding institutional diversity. New Jersey: Princeton University Press
- Parks, R. B., Baker, P. C., Kiser L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., Percy, S. L., Vandivort, M. B., Whitaker, G. P. and Wilson, R. (1981) Consumers as Co-producers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations. Policy Studies Journal, 9:7 pp1001-11.
- Pestoff, V., (1992) Third sector and co-operative services: An alternative to privatization. Journal of Consumer Policy, vol. 15, no. 1, pp.221-45.
- Pestoff, V., Brandsen, T. and Verschuere, B. (2012) New Public Governance, the Third Sector and Co-production, New York: Routledge.
- Pocharoen, O., & Ting, B. (2015). Colaboration, co-production, networks: Convergence of theories. Public Management Review, 17(4), 587-614.
- R. Richards, D., J. Edwards, P (2017). Quantifying street tree regulating ecosystem services using Google Street View, 『Ecological Indicators』 Vol. 77, Jun. 2017.
- Salmond, J. A., et al. (2016). Health and climate related ecosystem services provided by street trees in the urban environment, 『Environmental Health』 Vol. 15.
- Sprain, L., & Reinig, L. (2018). Citizens speaking as experts: expertise discourse in deliberative forums. Environmental Communication, 12(3), 357-369.
- USDA Forest Service 'i-Tree' website, "Tree Benefits".
- van Deth, J. (2014). A Conceptual Map of Political Participation. Acta Politca, 49(3), 349-367.
- Vandivort, M. B., Whitaker, G. P. and Wilson, R. (1981) Consumers as Co-producers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations. 『Policy Studies Journal』, 9:7 pp. 1001-11.
- Whitaker, G. (1980) Co-Production: Citizen Participation in Service Delivery. Public Administration Review, 40: May/June pp240-6.
- 김경민·김진수·유제범, (2020) “가로수 식재를 활용한 기후변화 대응 도시 물순환 체계 개선방안”. 『이슈와 논점』 제1677호, 국회입법조사처.

- 김은영 (2018) “수원시 가로수 건강성 평가”. 수원시정연구원
- 김정원, 2017, “한국의 사회적경제 조직화 특성에 대한 분석”. 「경제와 사회」 통권 제114호.
- 김학실. (2017). “사회서비스의 사회적 경제 전략”. 「2017년 한국사회서비스학회 추계학술대회: 사회 서비스의 사회적 경제 전략」 자료집.
- 김학실. (2017). “공동체 기반 서비스 공동생산(co-production)에 관한 연구-충북의 ‘9988행복‘지키미’사업’을 중심으로”. 「한국정책학회보」, 26(2), 79-106.
- 박성희. (2017) “사회적경제 실천전략으로서 공동생산에 관한 연구”. 경기대학교 정치전문대학원 정치법학과 박사학위논문.
- 박은진·강규이. (2010). “경기도 도시가로수의 탄소저장량과 연간 이산화탄소 흡수량 산정”. 「한국환경생태학회지」 24권 5호, pp. 591-600.
- 선대인 (2019) “건설사 ‘갑질’ 선분양제, 이대로 뒤편 하나 - [좋은나라 이슈페이퍼] 후분양제 전면 도입, 더는 늦출 수 없다”. 프레시안 2019년 1월 14일 기사.
<https://m.pressian.com/m/pages/articles/224827#0DKW>
- 송갑수, (2018) “도시숲 활성화를 위한 국내·외 조성관리 정책 연구”. 강원대학교 녹색생명산업정책대학원 농학석사학위논문.
- 엄석진 (2009) “정부의 책임성: 행정이론간 비교”, 서울행정학회 2009 춘계학술대회 발표논문집: 58-80.
- 엘리너 오스트롬 지음, 윤흥근·안도경 옮김, (2010) 공유의 비극을 넘어 - 공유자원 관리를 위한 제도의 진화. 랜덤하우스코리아.
- 윤길순 (2015). “사회돌봄 서비스를 제공하는 사회적 협동조합의 거버넌스에 관한 탐색적 연구-공동생산 개념을 중심으로”. 성공회대 일반대학원 협동조합경영학과 석사학위논문.
- 이명석, (2002) “거버넌스의 개념화 - ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스”. 한국행정학보 36(4), 2002.12, 321-338.
- 이맹주·김세진. (2019). “새로운 유형의 시민참여 사례 연구: 시민소싱 기반의 공동생산을 중심으로”. 「현대사회와 행정」, 29(2), 165-193.
- 이윤희·지남석·김연금, (2020) “세종시 시민참여형 가로수 관리방안”. 대전세종연구원.
- 이재용·김지수. (2020). “행정서비스 공동생산 개념정립 및 유형화에 관한 탐색적 연구: 지방자치단체 사례를 중심으로”. 「국가정책연구」 제34권 제1호: 47-74.
- 이지영. (2014). “가로수 가치 추정 기초 연구 - 서울시 노원구를 대상으로”. 서울대학교 대학원, 박사학위논문.
- 정영신 (2016) “엘리너 오스트롬의 자원관리론을 넘어서 - 커먼즈에 대한 정치생태학적 접근을 위하여”. 「환경사회학연구 ECO」 제20권 제1호. pp. 06399 - 442

- 정희은. (2014). “서울 도심 가로수 및 가로녹지의 온도 저감 효과와 기능 향상 연구”. 「한국조경학회 학술발표논문집」 2014권 1호.
- 주현정·김용득. (2018). “공공성 담론으로 보는 돌봄서비스”. 한국사회복지행정학회 「2018
- 최석현·김재신. (2018). “새로운 공공서비스 패러다임을 위한 공동생산 전략”. GRI 포커스, 2018(1), 1-4.
- 최정규, (2009) 이타적 인간의 출현. 부리와 이파리.
- 최현 (2013) “공동자원 개념과 제주의 공동목장 - 공동자원으로서의 특징”. 「경제와 사회」 2013년 여름호(통권 제98호), 12-39.
- 한재량 (2000) “지역사회조직화(Community Organizing)의 실천사례에 관한 연구 - 관악사회복지의 네트워크와 소집단 활동을 중심으로”. 서강대학교 공공정책대학원 석사학위 논문, 2000년 7월.
- 홍성태 (2019) “지역의 생태적 전환 - 법적 제도의 전개와 공동자원의 관점”. 「시민사회와 NGO」 제17권 제1호.
- 경상남도교육청 학교숲·텃밭의 조성 및 관리 조례 [시행 2017. 7. 13.] [경상남도조례 제4313호, 2017. 7. 13., 제정]
- 국토교통부, (2019), 제2차 경관정책 기본계획 2020~2024
- 산림청, 2008b. 주요 산림기능별 숲가꾸기
- 산림청, 2008a, 도시숲 조성 활성화를 위한 거버넌스 구축방안 연구
- 산림청, 2009 가로수 조성·관리 대책
- 산림청, 2010, 가로수 수형관리 매뉴얼
- 산림청, 2011, 도시림 지속성 지수 개발 연구
- 산림청, 2020a 가로수 조성 및 관리 매뉴얼
- 산림청, 2020b, 제2차 도시림 기본계획 2018~2027
- 산림청, 2020c 2020년 도시숲경관 사업계획
- 서울시, 2015, 서울시 가로수 조성관리 개선(안)
- 서울시 기본경관계획; 서울시 도시기본계획
- 서울특별시 가로수 조성 및 관리 조례 [시행 2020. 7. 16.]
<https://www.law.go.kr/LSW/ordinInfoP.do?ordinSeq=1518691>
- 수원시 웹사이트 “가로수” 부분 (2020년 9월 10일 검색),
https://www.suwon.go.kr/sw-www/deptHome/dep_env/env_05/env_05_02/env_05_02_06.jsp
- 수원시 2019 가로수 조성 및 관리 기본계획

수원시, 2020, 수원시 가로수 조성 및 관리 조례 [제정 2007.12.27 조례 제2738호] [시행 2020.07.10.]

http://elis.go.kr/newlaib/laibLaws/h1126/laws_list_new.jsp?lawsNum=41110139382005

수원시 보도자료, “수원시, 가로수 조성 우수성 인정받았다!”. 수원시 녹지경관과 가로수팀, 2019년 11월 15일.

안양시 도시림등 조성 및 관리에 관한 조례 [시행 2020. 7. 24.] [경기도안양시조례 제3239호, 2020. 7. 24., 일부개정]

<https://www.law.go.kr/LSW/ordinInfoP.do?ordinSeq=1520659>

8

CALPUFF 모델을 활용한 미세먼지와
도시 내 토지이용의 관계 파악

황수연
함정수
이영진

CALPUFF 모델을 활용한 미세먼지와 도시 내 토지이용의 관계 파악

A study on the relationship between fine dust and land use in the city using the CALPUFF model

황수연* 함정수** 이영진***

Suyeon Hwang* Jungsoo Ham** Youngjin Lee***

요약

본 연구는 미세먼지의 국지적 분포 및 확산 양상에 토지피복이 어떠한 영향을 미치는지 파악하는데에 목적을 둔다. 이때 시공간적 지형효과 및 기상상태의 변화를 고려하기 위해 비정상상태의 대기질 모델링 시스템인 CALPUFF 모델을 활용하였다. 본 연구에서 그 확산을 확인하는 미세먼지는 PM_{10} 으로 한정하였다. 분석 결과 기존의 GLCC Eurasia LULC 데이터에 비해 2013 한국 중분류 토지피복 지도로 변환하였을 때 모사 결과에 분명한 변화가 존재하였고, 동일한 배출량을 산정했음에도 불구하고 안양시와 이천시의 미세먼지 확산 패턴에 차이가 있음을 확인했다. 시가지 지역이 주를 이루는 안양에 비해 농업 지역이 주를 이루는 이천의 미세먼지 확산 속도는 더 빨랐으며, 미세먼지 농도는 낮게 측정되었다. 이러한 결과는 향후 도시 계획 분야에서 미세먼지 저감 도시를 개발할 때 CALPUFF 모델을 통한 대기 확산 모델링 결과를 활용할 수 있음을 시사한다.

주요어: 미세먼지, CALPUFF, 토지피복, 토지이용, 체류시간, 도시계획

* 경희대학교 지리학과 석사과정(Department of Geography, KyungHee University, hsy971230@khu.ac.kr)

** 경희대학교 지리학과 석사과정(Department of Geography, KyungHee University, jungsooham@khu.ac.kr)

*** 경희대학교 지리학과 석사과정(Department of Geography, KyungHee University, lmyou_ng@khu.ac.kr)

1. 서론

대기 확산 모델링을 진행하기 위한 다양한 모델 중 미국 환경청(United States Environmental Protection Agency, US EPA)에서 사용을 권장하는 모델은 AERMOD와 CALPUFF인데, 이 두 모델은 모두 지형자료, 기상자료 및 배출원 자료를 입력 데이터로 사용한다(이승현, 2012). 그 중 CALPUFF는 모사 과정에 있어서 미국에서 제작된 형태의 입력 데이터를 인식하기 때문에, 모델링 지역을 한국으로 설정할 때의 입력 데이터 변환에 대한 논의가 계속해서 진행되었다(이화운 등, 2004; 박지훈, 2008; 고경진, 2010; 양기호, 2015). 그중 토지 피복 데이터의 경우 한국을 비롯한 아시아권에 CALPUFF 모델링을 진행할 경우 USGS에서 제공하는 GLCC(Global Land Cover characterization-Eurasia) Land Use Land Cover 데이터의 사용을 권장하고 있다(Joseph S.Scire *et al.*, 2000).

그러나 이를 그대로 사용하는 경우 해상도 차이로 인한 결측값 처리 문제 및 시간의 흐름에 따른 피복 변화 양상 미반영 문제를 해결할 필요가 있다. 그러나 CALPUFF의 한국에의 적용과 관련한 논문에서는 이 문제를 해결하는 별도의 과정을 거치지 않거나, 해상도를 조정하는 방법을 주로 사용하고 있다(김진식, 2016; 김주영, 2011). 하지만, CALPUFF 모델 사용에 있어, 국소지역의 확산 모사를 진행하기 위해서는 고해상도의 지형자료 및 토지피복 자료가 필요하다.

미세먼지(PM_{10})의 확산을 CALPUFF 모델을 통해 모사한 연구에서도, 대부분 GLCC Eurasia LULC data를 토지피복 데이터로 사용함을 확인할 수 있다(황은자, 2007; 전병근 등, 2015; 이임학 등, 2017). 따라서 본 연구는 미세먼지의 국지적 분포 및 확산 양상에 토지 피복이 어떠한 영향을 주는지 파악하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해, 먼저 토지 피복도의 정확도 향상이 대기 모사의 결과에 어떠한 변화를 가져오는지 파악하고, 이를 바탕으로 실제 토지 피복 유형이 상이한 두 사례지역의 PM_{10} 확산 모델링을 진행했을 때의 확산 패턴의 차이를 확인해 보고자 한다.

2. 선행연구 고찰

대기 확산 모델링인 CALPUFF를 한국에 적용할 때, 입력 자료에 따른 성능을 평가하는 연구는 지금까지 다수 진행되었다. 그중 EPA 권장 모델인 AERMOD와 CALPUFF의 한국 적용 결과를 비교하기 위해, 이승현(2012)은 지형을 고려한 대기오염물질의 확산 특성 및 지형 감응도를 평가, 비교했는데, 정상상태 모델인 AERMOD에 비해, CALPUFF의 경우에 지형이 존재했을 때에도 낮은 농도로 확산되는 것을 확인함으로써 지형기복이 크고 해안가로 둘러싸인 한국의 지형 특성에 대해 CALPUFF가 더 정확한 모사 결과를 도출할 수 있음을 확인하였다. 박지훈

(2008)은 CALPUFF 모형을 활용한 SO_2 확산 모사를 수행함에 있어 필요한 기상장 생성의 방식을 입력 변수에 따라 세가지로 구분하고, 각 입력 변수들에 의한 모형의 민감도를 분석하였다. 이와 유사한 형태의 연구는 고경진(2010)의 연구에서도 진행되었는데, 고경진은 CALPUFF 모형을 통해 악취 모델링을 진행하였고 이 때 기상장 생성의 방식을 네가지로 구분하여 민감도를 분석하였다. 이화운 등(2004)은 모델링에 필요한 지형 고도 자료의 사용에 있어서, 더 높은 해상도를 가진 DEM 자료가 모사의 효율이 더 높음을 확인하였다.

CALPUFF를 사용하여 PM_{10} 모사를 진행한 연구들을 살펴보면, 황은자(2007)는 청원·청주 지역의 오염원에 따라 산정한 대기 배출량과 이산화질소, 이산화황, 미세먼지에 대한 대기질 모델링을 수행한 결과값을 비교함으로써 배출오염원이 지역의 대기오염도에 미치는 영향을 평가하였다. 전병근·이상혁(2015)은 YS 화력발전소에서 배출되는 PM_{10} 이 대기오염 방지시설의 개선에 따라 얼마나 저감되는지 그 효과를 분석할 때 CALPUFF 모델을 사용하였다. 이임학 등(2017)은 CALPUFF를 사용하여 포천시 주변의 PM_{10} 모델링 결과를 통해 오염원에 따른 미세먼지 농도 기여도를 확인하였다.

CALPUFF 입력 자료의 성능 평가, 비교에 관한 연구들을 통해 아직까지 토지피복자료의 변화에 따른 성능의 변화를 살펴보는 연구가 본격적으로 진행되고 있지 않음을 확인했고, PM_{10} 모사를 위한 CALPUFF의 사용과 관련한 연구를 살펴보면, 대부분 PM_{10} 의 모사를 진행할 때 사용한 토지 피복 자료가 GLCC Eurasia LULC data임을 확인할 수 있었다. 따라서 토지 피복 자료가 CALPUFF 모델링 진행 시 PM_{10} 모사 결과에 미치는 영향을 분석하는 연구가 필요하다고 판단하였다.

3. 자료 및 방법

모델링을 진행한 지역은 경기도 안양시와 이천시이다. 안양시의 경우 2013 한국 중분류 토지 피복 지도에 따르면 주거지역과 교통지역의 비율이 전체 토지피복에서 높은 비중을 차지하고 있었으며(각각 14%, 9%), 이천시의 경우 논과 밭의 비율이 높은 비중을 차지하고 있었다(각각 31%, 22%). 상반된 토지 피복의 특성을 갖는 두 지역의 피복자료를 바탕으로 모델링을 진행함으로써 모사 결과에 토지 피복이 미치는 영향을 확인하고자 했다. 모델링 기간은 2017년 5월 2일 00시부터 2017년 5월 5일 00시이다. 모델링에 필요한 입력 자료는 지형자료, 기상자료, 배출량자료로 구분된다. 지형자료의 경우 5m 해상도를 갖는 2013 한국 중분류 토지피복 지도와 UGSG Digital Elevation SRTM3 Arc-sec(90m 해상도) 데이터를 사용하였다.

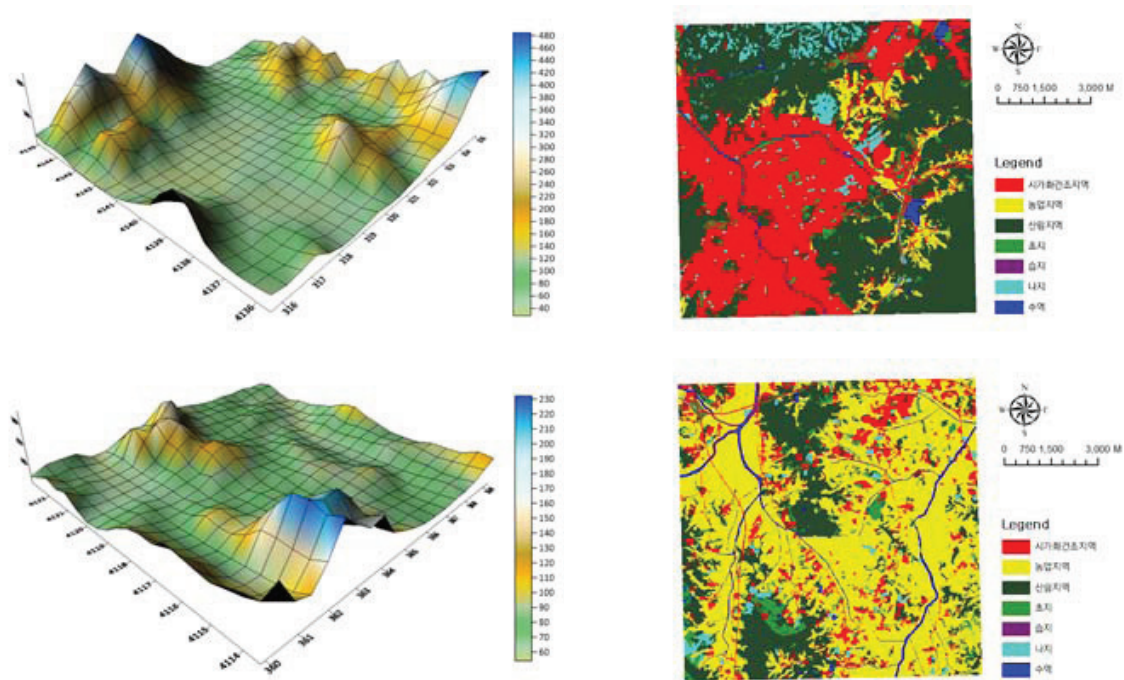


그림 1 안양시와 이천시의 고도자료와 토지피복자료

기상자료는 기상자료개방포털에서 제공하는 ASOS(종관기상관측) 수원기상대와 이천기상대의 자료를 지상기상자료로 사용하였고, 레윈존데 오산기상대 자료를 고층기상대 자료로 활용하였다. 배출량자료의 경우 실제 CALPUFF의 성능 비교를 위한 여러 연구에서 배출량 및 오염원 좌표를 임의로 지정하여, 더 정확한 평가를 진행하는 방식을 사용하고 있음을 확인했고(이승현, 2011; 안혜연, 2015), 두 모델링 지역의 중심부에 점 오염원과 면 오염원을 임의로 배치하여 동일한 배출량을 입력함으로써 이 방식을 본 연구에도 적용하고자 했다. 먼저, CALPUFF에서 사용을 권장하는 GLCC Eurasia 토지피복 데이터를 사용하여 모델링을 진행한 결과와 한국 토지 피복 증분류 데이터를 사용하여 모델링을 진행한 결과를 비교하고, 그 결과에 따라 실제 토지피복의 유형이 상이한 이천시와 안양시 지역의 PM_{10} 모델링을 진행했을 때 그 확산 패턴의 차이가 존재하는지 확인했다.

CALPUFF는 시간 및 공간에 따른 바람장의 변화를 퍼프의 이동 및 확산에 고려할 수 있는 비정상상태 모델이다. CALPUFF 모델링 시스템은 크게 기상장을 생성하는 CALMET, 확산·수송 모델인 CALPUFF, 모사 결과의 후처리를 담당하는 CALPOST로 이루어져있다. 한국환경정책평가연구원(2005)은 CALPUFF 모델의 특징을 첫째, 점·오염원에 대한 시각적인 농도변화 계산의 능력을 보유하고, 둘째, 오염원으로부터 수십 m에서 수백 km 까지 모델링이 가능하며, 셋째, 1시간 단위에서 1년 단위까지 평균화 시간에 대한 농도 예측이 가능하고, 넷째, 거칠고 복잡한 지형상황에 대해서도 모델링이 가능하다고 정리했다.

CALPUFF 모델에서 배출된 퍼프(Puff)는 바람장을 따라 이동하면서 아래의 계산식에 의해서

그 크기가 성장한다.

$$C = \frac{Q}{2\pi\sigma_x\sigma_y} g \exp\left[-\frac{d_a^2}{2\sigma_x^2}\right] \exp\left[-\frac{d_c^2}{2\sigma_y^2}\right] \quad (1)$$

$$g = \frac{2}{(2\pi)^{1/2}\sigma_z} \sum_{n=-INF}^{INF} \exp\left[-\frac{(H_e + 2nh)^2}{2\sigma_z^2}\right] \quad (2)$$

(1)을 통해 얻은 각각의 퍼프의 농도는 각각의 수용지점(receptor) 별로 합산되어 농도값으로 도출된다. (2)은 퍼프가 지표면 및 혼합층에서 반사되는 항을 계산하는 식이다. C 는 수용점에서 지표농도, Q 는 오염물질 배출량, $\sigma_x, \sigma_y, \sigma_z$ 는 확산계수, h 는 혼합층 높이, H_e 는 굴뚝 유효높이를 나타내고, d_a, d_c 는 퍼프(Puff) 중심으로부터 거리이다(Joseph S.Scire et al., 2000).

표 1 모델링 영역

항목		안양시	이천시
		모델링 영역 (10km X 10km)	모델링 영역 (10km X 10km)
Grid origin (Reference point)	UTMX(km)	315.394	359.622
	UTMY(km)	4135.355	4113.246
Grid spacing(km)		0.5	0.5
Domain size	Nx (No. of x grid Cells)	20	20
	Ny (No. of y grid Cells)	20	20
Projection		Universal Transverse Mercator	Universal Transverse Mercator
UTM zone		52N	52N
No. of Vertical layers		8	8
Cell face heights(m)		0, 20, 50, 100, 300, 500, 1000, 2000, 3000	0, 20, 50, 100, 300, 500, 1000, 2000, 3000
Time zone		UTC+0900	UTC+0900

4. 분석 결과

1) 토지피복 자료 변경 전후의 모사 결과 비교

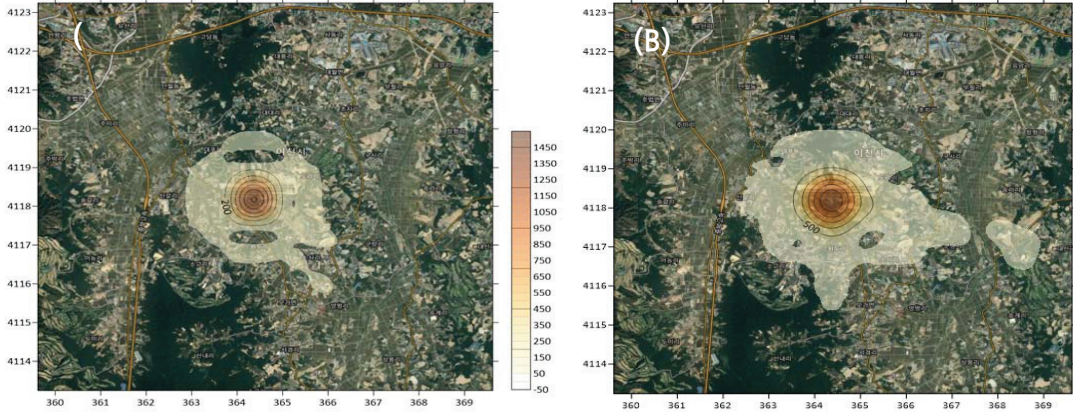


그림 2 이천시 PM_{10} 모델링 결과, (A)는 GLCC 토지피복 사용, (B)는 한국 2013 중분류 토지피복지도 사용

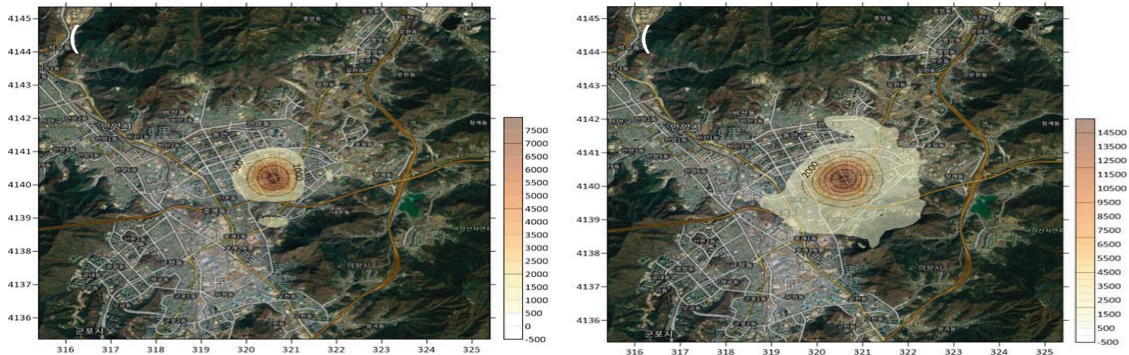


그림 3 안양시 PM_{10} 모델링 결과, (A)는 GLCC 토지피복 사용, (B)는 한국 2013 중분류 토지피복지도 사용

토지피복 자료를 변경하기 이전에, 기존에 CALPUFF 모델에서 토지피복 자료를 다루는 프로그램인 CTGPROC, MAKEGEO가 인식하는 토지피복 자료의 형태에 맞게 데이터를 수정해야 한다. 먼저 ArcMap Spatial join 기능을 사용하여 모델링 지역의 receptor 지점을 point로 제작한 shapefile에 해당 지점의 토지피복 값을 할당했다. MAKEGEO는 TERREL을 통해 제작한 고도 데이터와 CTGPROC를 통해 제작된 토지피복 데이터를 사용하여 CALMET의 입력 지형 데이터를 제작한다. 이때 CTGPROC의 결과물로 산출되는 데이터에서 사용하는 토지피복 분류는 Anderson Land Use and Land Cover 분류표에 따르기 때문에, 해당 분류표와 한국의 2013 중분류 토지피복도의 분류를 비교하여 매칭하는 작업을 진행했다.

기상데이터의 경우 ASOS 데이터와 레원존데 데이터를 전처리하여 지상 및 고층 기상자료를 제작했고, CALMET의 입력 데이터로 사용했다. CALMET을 통해 제작된 기상장 데이터와 CALPUFF의 INP 파일에 오염원과 배출량 데이터를 입력한 후 확산 모델링을 진행했고, 그 결과를 CALPOST에서 후처리 하여 1시간 평균 최고 농도 값 테이블을 제작했다. 제작된 테이블의 좌표값과 농도 값을 Surfer 프로그램에서 grd파일로 변환하고, kriging을 통한 내삽을 진행한 후 단계구분도로 표현했다.

GLCC 토지피복 데이터를 사용한 경우를 ①, 한국의 2013 중분류 토지피복도 데이터를 사용한 경우를 ②라고 했을 때, 안양시의 경우 모사된 PM_{10} 농도 값은 ①에 비해 ②의 경우가 더 높게 측정되었다. ①의 최대 농도값은 약 8mg이고, ②의 최대 농도값은 약 14mg으로 확인할 수 있었다. 또한 동일한 기간에 ①결과의 확산 범위보다 ②결과의 확산 범위가 더 넓게 표현되었는데, 중심부에 위치한 오염원에서 남쪽, 북쪽 방향으로 확산의 범위가 확장되었음을 확인했다. 이천시의 경우에도 마찬가지로 ①에 비해(최대 약 1.3mg) ②의 PM_{10} 농도값(최대 약 2.8mg)이 더 높게 측정되었으며, ①결과의 확산 범위보다 ②결과의 확산 범위가 오염원 기준 남쪽 및 남서쪽 방향으로 더 넓어짐을 확인할 수 있었다.

2) 토지피복 유형의 차이를 갖는 지역 간 모사 결과 비교

안양시와 이천시의 모사 결과를 비교할 때 그 기준을 ②로 설정하였고, 전반적으로 이천에 비해 안양의 PM_{10} 농도 값이 더 높게 측정되었다. 최고 농도값은 안양의 경우 약 14mg, 이천은 약 2.8mg으로 그 차이가 확연히 드러나고 있다. 그러나 오염원에서 멀어질수록 농도값이 낮아지는 폭은 이천에 비해 안양이 크다는 것을 그림3의 그래프를 통해 확인할 수 있다. 그래프의 X축은 RECEPTOR 지점을 나타내는데, 모사 기준점이 좌하단 지점이기 때문에, X축의 값이 200에 가까워질수록 모사 지역의 중심부를, 1에 가까워질수록 모사 지역의 하단부, 400에 가까워질수록 모사 지역의 상단부의 값을 표현한다. 그래프를 통해 모사지역의 중심부에서 주변부로 갈수록 발생하는 값의 감소가, 이천에 비해 안양이 더 급격하게 발생함을 확인할 수 있다.

또한 이천은 안양에 비해 동일한 수준의 PM_{10} 의 값이 더 넓게 표현되고, 안양은 이천에 비해 중심부에 동일한 수준의 PM_{10} 의 값이 더 몰려서 표현되는 것으로 확인할 수 있다. 그러나 두 지역 모두 산지 지역을 넘어서 확산이 진행되지는 않았다. 산림 지역을 제외했을 때, 안양은 시가화 지역의 비율이 높고, 이천은 농업 지역의 비율이 높음을 토지피복도를 통해 파악할 수 있었는데, 이를 바탕으로 농업 지역에 비해 시가화 지역의 비율이 높은 지역의 경우, 동일한 양의 PM_{10} 이 배출됨에도 불구하고 확산의 속도는 더디고, 동일한 기간동안 더 높은 값으로 대기중에 존재함을 유추해볼 수 있다.

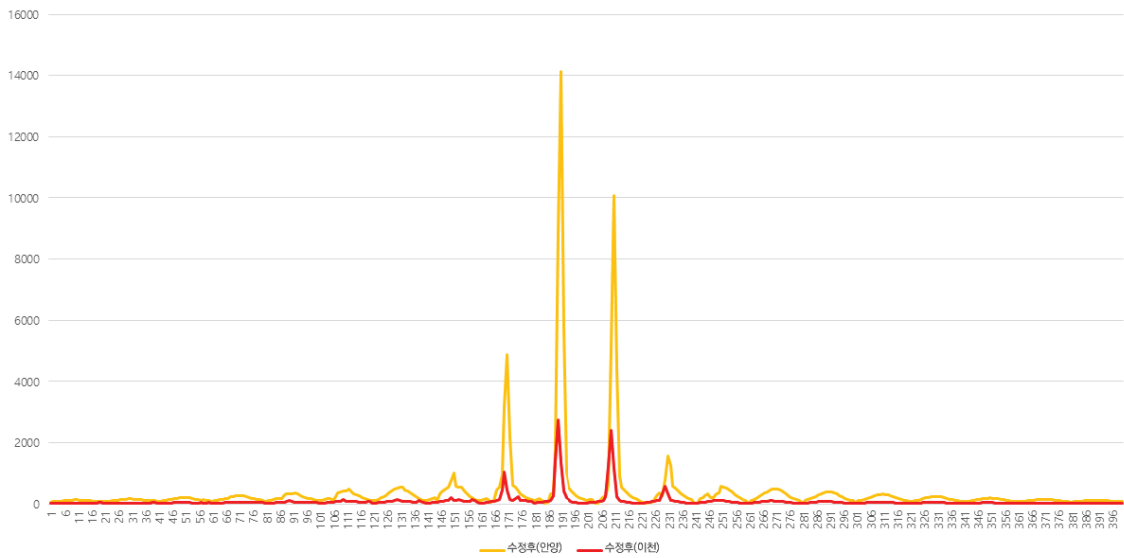


그림 4 토지피복 변경 후 안양시와 이천시의 PM_{10} 모사 결과 비교

5. 결론

1) 연구 요약

본 연구는 미세먼지(PM_{10})의 국지적 분포 및 확산 양상에 토지피복이 어떠한 영향을 주는지 파악하기 위해, 대기확산 모델인 CALPUFF의 입력 자료를 변환하고, 두 사례지역의 PM_{10} 모델링을 진행하였다. 이를 통해 토지피복도의 정확도를 향상하였을 때, CALPUFF 모델링을 통한 대기 모사의 결과에 어떠한 변화가 발생하는지 파악하고, 실제 토지 피복 유형이 상이한 두 지역의 PM_{10} 모델링을 진행했을 때 확산 패턴의 차이를 확인하였다.

CALPUFF에서 사용을 권고하는 USGS GLCC 토지피복 데이터에서 2013 한국 중분류 토지 피복지도 자료로 입력 자료를 변환했을 때, 변환 이전과 이후의 PM_{10} 확산 양상에 분명한 차이가 존재함을 알 수 있었다. USGS GLCC 데이터를 사용했을 경우에는 대개 원형의 형태로 도출되는 확산 형태를 보였지만 중분류 토지피복지도를 사용했을 경우에는 피복 및 지형을 고려한 확산 형태로 변화하는 것을 확인하였다.

안양과 이천을 사례지역으로 설정하고 모델링을 진행했을 때, 동일한 배출량 설정에도 불구하고 이천에 비해 안양의 PM_{10} 농도 값이 높게 측정되는 것을 확인할 수 있었다. 그러나 확산 정도는 안양에 비해 이천의 속도가 더 빠른 것을 동일한 기간동안의 1시간 평균 최고값의 단계

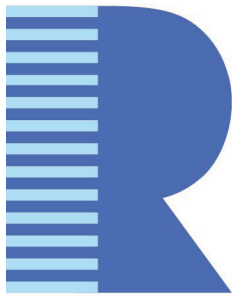
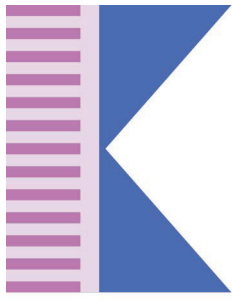
구분도에서 더 넓은 범위로 유사한 수준의 농도값이 퍼져있음을 통해 확인할 수 있었다. 이를 통해 농경지가 대부분인 이천에 비해 시가지 건조지역이 대부분인 안양의 미세먼지 체류 기간이 더 장기화되고, 그 농도 또한 더 높게 측정되고 있음을 유추해 볼 수 있었다.

2) 한계 및 정책적 함의

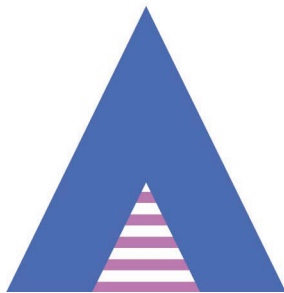
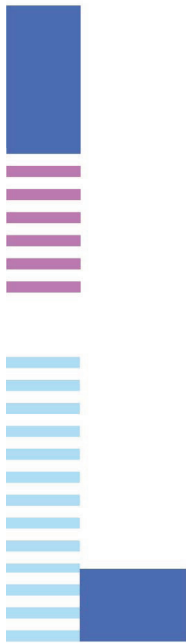
본 연구는 두 지역의 모사 결과에 토지 피복이 미치는 영향을 정확히 파악하기 위해, 오염원의 위치 및 개수, 배출량 등을 임의로 설정하였다. 그러나 이는 단순히 CALPUFF 모델의 성능을 비교하기 위한 가정으로, 해당 지역에서 실제로 미세먼지의 배출이 발생하는 오염원과 배출량에 대한 정보를 반영하지 못하기 때문에 모델링의 결과가 지역의 미세먼지 확산 및 분포에 대한 진단의 성격을 띠지는 않는다는 제한점을 가지고 있다. 또한, 토지 피복 이외에 대기 모사 결과에 영향을 미치는 다른 입력 자료들의 영향력이 어느 정도인지 파악하지 못했다는 한계를 가진다. 그러나 본 연구를 통해 미세먼지의 분포 및 확산에 토지 피복이 영향을 미칠 수 있다는 것을 CALPUFF 모델에서 감지하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 구체적으로, 토지피복도의 정확도를 향상했을 경우 대기 모사의 결과에 변화가 있음을 확인했기 때문에, CALPUFF와 같은 다양한 대기오염물질 확산 모델 사용 시, 한국에서 제작된 토지 피복지도를 사용할 것을 주장하는데 수치적인 증거를 제시할 수 있다. 또한, 환경영향평가 및 대기오염물질 배출 규제 관련 조사 혹은 보고를 진행할 때, 한국에서 제작한 자료를 사용하여 모델링을 진행하고 그 결과를 활용할 것을 권장할 수 있다. 또한, 실제 토지 피복 유형이 상이한 두 지역의 PM10 모사를 진행한 결과, 확산의 패턴에 차이가 있음을 확인했기 때문에, 향후 도시 계획 및 도시 설계 분야에서 미세먼지 체류 시간을 저감하는 형태의 토지 피복, 토지 이용을 고려하는 도시지역의 개발의 실효성을 높이는 데에 도움이 될 수 있을 것이라고 판단된다.

참고문헌

- 고경진, 2010, “악취모델링을 위한 CALMET 및 CALPUFF 모델의 최적화 연구”, 안양대학교 석사학위 논문.
- 김주영, 2011, “소각로 배출가스를 이용한 대기확산모델의 비교”, 충북대학교 석사학위 논문.
- 김진식, 2016, “교통수요관리 적용에 따른 도시 대기오염 개선 계획 평가 모델 개발에 관한 연구”, 서울시립대학교 석사학위 논문.
- 문난경, 이영수, 강영현, 김영하, 2005, “환경영향평가지 대기확산모델의 적용에 관한 연구”, 한국환경정책·평가연구원.
- 박지훈, 2008, “CALPUFF 모형 모사를 위한 기상장 산출방법에 관한 연구”, 인하대학교 석사학위 논문.
- 안혜연, 2015, “방사능물질 대기확산예측을 위한 CALPUFF와 HYSPLIT 모델 비교 연구”, 부산대학교 석사학위 논문.
- 양기호, 2015, “CALPUFF모델을 이용한 소각시설 배출가스의 시·공간적 영향 예측”, 제주대학교 석사학위 논문.
- 이승현, 2012, “지형을 고려한 AERMOD와 CALPUFF 모델의 대기확산 특성 비교 연구”, 한밭대학교 석사학위 논문.
- 이임학, 박영권, 임성은, 2017, “포천시 미세먼지(PM10) 발생원인 및 저감방안 연구용역”, 서울지역녹색환경지원센터.
- 전병근, 이상혁, 2015, “점오염원의 대기오염방지시설 개선에 의한 대기질 영향 분석”, 한국산화기술학회논문지, 16(4), 2876-2882.
- 이화운, 원혜영, 최현정, 이강열, 김현구, 2004, “복잡한 해안지역의 지역특성을 고려한 대기 유동장에 따른 SO_2 의 확산장 수치모의”, 한국환경과학회지, 14(3), 297-309.
- 황은자, 2007, “청원·청주지역의 오염원별 대기배출량 산정 및 대기오염농도 기여도 평가에 관한 연구”, 한국교원대학교 석사학위 논문.
- Joseph S.Scire, David G.Strimaitis, and Robert J. Yamartino, 2000, “A User’s Guide for the CALPUFF Dispersion Model”, Earth Tech, Inc.



특별분야



9

지방 공기업의 원가는 비대칭적인가?:
2002년~2018년 지방 공기업의 원가 행태 존재 여부를 중심으로

김진

지방 공기업의 원가는 비대칭적인가?

: 2002년~2018년 지방 공기업의 원가 행태 존재 여부를 중심으로

김진 (서울대학교 행정대학원 박사 졸업)

- 초록 -

본 연구는 2002년부터 2018년까지의 한국 지방 공기업을 대상으로 비대칭적 원가 행태 (asymmetric cost behavior)가 존재하는지, 존재한다면 어떤 유형인지를 규명하는 것을 목적으로 한다. 지방 공기업의 원가 행태 존재 여부에 대한 분석 결과 첫째, 전체 지방 공기업의 원가 행태 존재 여부는 분석 모형에 따라 차별적으로 나타났다. 구체적으로 합동 회귀 분석 모형(pooled OLS)에 따르면 지방 공기업은 대칭적 원가 행태를 보였으나, 이원 고정 효과 분석 모형(fixed panel analysis)에 따르면 하방 탄력적으로 나타났다. 이러한 결과는 공공 조직의 원가 행태가 하방 경직적일 것이라는 일반적 인식과 달리 적어도 2002년부터 2018년까지의 한국 지방 공기업의 원가행태는 모형에 따라 대칭적이거나 오히려 하방 탄력적으로 나타난다는 것을 의미한다. 둘째, 지방 공기업의 원가 행태는 지방 공기업의 유형에 따라서 차별적으로 나타나고 있었다. 먼저, 본 연구는 공사와 공단 및 상·하수도의 운영방식과 경영 자율성 등에 차이가 존재하는 것에 착안하여 공사와 공단 및 상·하수도를 분리하여 원가 행태를 규명하였다. 분석 결과 자체적으로 손익금 처리가 가능하고 자체 사업을 추진하는 등 상대적으로 운영 자율성을 확보하고 있는 공사에 비해 그렇지 못한 공단 및 상·하수도에서 원가의 하방 경직성이 나타나고 있었다. 셋째, 유형 뿐 아니라 시기의 변화에 따라서도 지방 공기업의 원가 행태 유형이 다르게 나타나고 있었다. 제도주의적 관점에서 볼 때 공공기관과 지방자치단체, 지방 공기업 관련 정책의 변화를 초래하는 특정 정권의 변화 시기는 지방 공기업의 원가 행태에도 영향을 미칠 수 있다. 이에 본 연구는 지방 공기업과 관련된 통제와 개혁이 본격적으로 실시된 정권과 그렇지 않은 시기 전후로 원가 행태의 변화가 존재할 것으로 보았다. 분석 결과, 지방 공기업에 대한 강력한 구조조정이 가해지던 이명박 정부 이후 지방 공기업의 하방 경직적 원가 행태가 심화되는 것으로 나타났다. 이상의 결과는 전체 지방 공기업의 원가 행태가 하방 탄력적으로 나타나고 있다 하더라도, 유형이나 자율성 정도의 차이에 따라 원가 행태의 형태가 다를 수 있음을 시사한다. 결국 한국 지방 공기업의 원가 행태는 고정 불변의 성격을 가진다기보다는 유형과 시기에 따라서 가변적으로 나타날 수 있음을 의미한다.

주제어: 지방 공기업, 비대칭적 원가행태, 공기업 유형, 제도적 압력.

*주: 본 연구는 저자의 박사논문을 일부 발췌하여 수정하였으며, 본 내용을 포함한 원고가 논문 투고 중에 있으니 저자와 협의되지 않은 인용 등을 삼가주시기를 바랍니다.

1. 서론

최근 지방 공기업의 지속적인 영업 손실 누적과 재무 건전성 악화 등에 따라 지방 공기업의 효율적인 경영에 관한 사회적 요구가 증가하고 있다. 2014년 8월, 태백관광개발공사는 지방 공기업으로서는 최초로 회생절차를 개시한 바 있다.¹⁾ 지방 공기업의 비효율적인 경영이 특히 문제가 되는 것은 지방 공기업의 경영 손실을 해당 지방자치단체가 지속적으로 보전해주기 때문이다. 신용덕(2015)에 따르면 지방자치단체는 지방공기업에 대하여 2002년부터 2013년까지 총 27조 3642억원의 전출금을 지원하였다²⁾. 지속적인 재정지원이 이루어지는 상황에서도 지방공기업의 2017년 총자산수익률은 -0.66%에 달하고 있어 효율적인 경영을 통한 수익성 개선이 시급한 실정이다³⁾. 현재와 같이 지방자치단체 재정자립도가 낮은 상황에서 지방 공기업의 재정 건전성 악화는 결국 국가 재정에도 악영향을 끼칠 우려가 크다.

상기의 문제의식에 기반해 본 연구는 지방 공기업의 재무결산 자료를 활용하여 비대칭적 원가 행태(asymmetric cost behavior)를 규명하고자 한다. 전통적으로 회계학에서 원가는 매출액의 증감에 비례적으로 변화한다고 여겨졌다(Noreen & Soderstrom, 1997). 그러나 Anderson et al., (2003)의 실증 연구 이래로, 실제 매출액이 증가할 때의 원가 증가율보다 매출액이 감소할 때의 원가 감소율이 더 작게 나타났다는 실증적 증거가 지속적으로 제시되고 있다. 비대칭적 원가 행태에 관한 대부분의 연구들은 본 개념을 조직 내 재정적 자원의 처분과 관련한 의사결정의 결과라고 해석하고 있다(Bradbury & Scott, 2018). 구체적으로, 원가의 비대칭성은 비합리적인 원가 관리, 대리인 문제로 인한 도덕적 해이(Chen et al., 2012), 혹은 유휴 자원의 처분에 대한 관리자의 의사결정 오류(Banker & Byzalov, 2014; Anderson et al., 2016) 등의 결과로 해석할 수 있다.

그러나 본 논문은 공공기관의 유인구조와 목표, 외부 환경이나 제도적 제약 등이 사기업과 다를 것임에도 불구하고 기존의 관련 연구들은 이에 대한 고려가 부족했다는 문제의식에서 출발한다⁴⁾. 대부분 민간 기업을 대상으로 한 선행 연구들은 비대칭적 원가 행태의 원인으로 경영자의 사익 추구 성향이나 시장에 대한 낙관적 기대 등과 같은 개인적 요인, 조직 차원에서의 산업 특성, 자원 관련 조정원가(adjust cost)의 문제, 혹은 경제적 상황으로 인한 미래 수요의

1) 한국경제 2014.08.13. 공기업 첫 법정관리 신청, 태백시 공사의 교훈.

<http://news.hankyung.com/article/2014081332741?nv=o>

2) 특히 상·하수도과 도시철도 공사는 최초 설비 취득 및 유지에 비용이 많이 드는 산업의 특성상 지방자치단체로부터 재정 지원금을 매년 대규모로 받고 있다(행정안전부, 2017).

3) 수익성을 나타내는 총자산수익률은 지방공공기관통합공시 사이트 클린아이 검색을 통해 산출하였다. 또한 정부로부터의 재정지원이 없을 경우 지방공기업의 당기순손실은 더욱 늘어나게 된다(안옥진, 2015).

4) 인력 채용의 경우를 예로 들면, 민간 기업은 매출액의 증감이나 미래 수요에 대한 전망 등에 따라 신규 인력을 채용하거나 기존 인원을 조정하는 것이 일반적이다. 반면, 공공기관의 경우 기획재정부나 행정안전부와 같은 상위 부처로부터 인건비나 채용 관련 지침을 전달받아 이를 준수해야 하는 경우가 대부분이다. 이를 지키지 않을 경우 예산 편성이나 공공기관 경영평가 등에서 불이익을 받을 수 있다. 그러므로 공공기관이 내부 조직 수익성을 최우선 목표로 매출액의 증감에 따라 인력을 탄력적이고 재량적으로 운용하는 것은 쉽지 않은 일이라 할 수 있다.

불확실성 발생 등에 집중해 왔다. 이는 주요한 원가 동인(cost driver)이 대부분 조직이나 산업 내부의 특성에서 기인한다고 전제했기 때문이다(Cooper & Kaplan, 1988; Chen et al., 2012; Cheung et al.2018). 그러나 김창수& 배상중(2011)의 지적과 같이 공기업은 일반 기업과 다른 경영 환경을 지니고 있어 이에 대한 구체적인 연구가 필요하다. 이익 극대화를 추구하는 사기업에서조차 하방 경직적 원가 행태가 나타나고 있는데, 수익성과 수익성을 동시에 추구하는 공공 조직은 어떠한 것인가?

먼저, 본 연구는 지방 공기업에 비대칭적 원가행태가 존재하는지 여부와 유형을 분석할 것이다. 이를 위해 지방 공기업의 손익계산서 상의 영업수익의 증감에 영업비용이 어떻게 반응하는지 여부를 살펴본다. 구체적으로 2002년부터 2018년까지의 전체 지방 공공기관(상·하수도 등 직영 공공기관과 공사·공단 등 간접 운영 공기업)의 재무제표 결산 자료를 활용하였다. 또한 본 연구는 지방 공기업의 유형과 정권의 변화 등이 지방 공기업의 원가 행태에 차별적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 보고 있다. 지방 공기업의 유형은 운영 주체에 따라 간접 및 직접 경영 공기업으로 나눌 수 있다. 그러나 동일한 간접 지방 공기업이라 하더라도 지방공사와 지방공단은 설립 및 운영 측면, 수입과 지출 기제 등에서 상당 부분 차이를 보이고 있다. 가장 큰 차이는 손익금의 자율적인 처리나 자체 사업 수행 여부 등이다. 원가 행태를 내부적 의사결정의 결과로 이해한다면, 이러한 자율성의 차이는 원가 행태의 차이를 가져올 것이라고 예상할 수 있다. 따라서 모든 지방 공기업이 동일한 원가 행태를 보이지 않을 수 있고, 동일한 행태를 보이더라도 그 정도에 차이가 있을 수 있다. 공사와 공단 및 상·수도의 유형 차이가 지방 공기업의 원가 행태에 차이를 가져올 수 있는 구조적 혹은 내부적 요인이라면, 시기 혹은 정권의 변화는 원가 행태를 변화시키는 환경적 요인으로 이해할 수 있다.

II. 이론적 논의

1. 지방공기업의 의의와 유형

1) 지방공기업의 의의

법적 규정에 근거하면 지방공기업은 ‘지방자치단체가 주민 복지 증진을 위해 기업적 성격을 지닌 사업을 경영하는 기업’이라고 볼 수 있다. 「지방공기업법」 제1조에 의하면 지방공기업은 지방자치 발전과 주민복지 증진을 목적으로 지방자치단체가 직접 설치 및 경영하거나, 법인을 설립하여 경영하는 기업을 의미한다. 동법 제2조에 의하면 지방공기업이 운영할 수 있는 사업은 상·하수도, 공업용 수도사업, 도시철도사업을 포함하는 궤도사업, 자동차운송사업, 지방 도로 사업, 주택사업, 토지개발사업 등이 있다. 2조 2항에서는 민간인의 경영 참여가 어렵고, 주민

복리 증진에 이바지할 수 있고 지역경제 활성화나 지역개발 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업 중 경상경비의 50% 이상을 경상수입으로 자체 충당할 수 있는 경우에도 지방공기업을 설립할 수 있다고 규정하고 있다. 동법 제 3조는 기업의 경제성과 공공복리 증대를 운영원칙의 하나로 보고, 민간경제를 위축시키거나 공정하고 자유로운 경제 질서를 해치거나 환경을 훼손하지 않아야 한다고 명시하고 있다.

그런데 이러한 개념 정의는 사실상 실용적 접근에서 기인한 것이며(최계영, 2015; 장석준&윤성일, 2018) 지방 공기업이 무엇인가에 대한 단일하고 권위적인 학문적 정의는 존재하지 않는다. 더군다나 우리나라 「지방공기업법」상으로 지방 공기업의 법적 정의는 명시적으로 존재하지 않으며 단지 사업 종류별 조직 형태를 유형화하고 있을 뿐이다. 지방 공기업은 그동안 ‘지방자치단체 소유 기업(municipally owned enterprises)’, ‘지방기업(municipal enterprises)’, ‘지방 공기업(local public companies)’, ‘지방자치단체 기업(municipal corporations)’, 등으로 불렸다(Rubin, 1988; Collin et al., 2009; Saussier & Klein, 2014; Nagasawa, 2018). 지방 공기업의 학문적 정의의 부재 이유에 대해 Saussier & Klien(2014)는 각국별로 다양한 형태와 종류의 지방 공기업이 존재하기 때문이라고 평한 바 있다.

2) 지방공기업의 현황과 유형

지방 공기업은 지방자치단체의 성장과 함께 양적으로 빠른 성장을 보였다. <표 1>은 2018년 기준으로 우리나라 지방 공공기관의 설립 현황을 나타낸 것이다. 1990년의 경우 상·하수도를 비롯한 지방 직영기업의 수가 128개인데 반해, 간접적으로 운영하는 독립 법인은 단 3개에 불과한 것을 알 수 있다. 이후 법령의 개정과 지방자치단체 제도의 발전 등으로 인해 2000년대 이후 지방공기업은 지속적으로 증가해왔다. 그 결과 2018년 6월 기준으로 상·하수도, 공영개발 등의 직영 공기업은 249개이고 도시개발공사, 도시철도 공사, 기타공사 및 시설관리 공단 등의 간접 운영 기관수는 151개에 달하여 총 400개의 지방 공공기관이 존재하고 있다. 참고로 지역개발기금은 2017년 1월 1일자로 「지방자치단체 기금관리기본법」에 따라 공기업특별회계에서 제외되고 지방자치단체로 이관되었다.

지방 공기업은 운영방식에 따라 크게 두 가지 유형으로 나눌 수 있다. 첫째, 지방자치단체가 직접 운영하는 공기업이 있다. 여기에는 상·하수도, 공영개발 등이 해당된다. 이들은 소속 지방자치단체 공무원으로 구성되어 법인격이 없고 지방자치단체장이 소속 지자체 공무원 중에서 기관장을 임명한다. 또한 직영 지방기업은 지방자치단체가 사업 수행을 위해 공기업특별회계를 설치하여 운영하고 있어 공공성이 강한 특징을 갖는다. 참고로 지역개발기금은 2017년부터 공기업특별회계에서 제외되고 지방자치단체로 이관되었다. 직영 공기업은 <표 1>에서 알 수 있듯이 90년대에 있어 지방 공기업의 대부분을 차지하였다.

[표 1] 지방 공기업 설립 현황

(18.06.30 기준, 단위: 개)

구 분	90	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	
직접 운영	상 수 도	73	101	102	104	106	108	108	111	112	113	115	115	116	117	116	119	120	120
	하 수 도	8	28	37	45	58	62	68	73	75	79	82	85	87	87	90	95	99	100
	공영개발	34	40	40	41	38	39	36	34	36	33	33	33	33	32	33	33	32	29
	지역개발 기금	13	15	15	15	15	16	16	16	16	16	16	18	18	18	18	18	-	-
소 계	128	184	194	205	217	225	228	234	239	241	246	251	254	254	257	265	251	249	
간접 운영	도시철도	1	4	5	5	5	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	6	6	
	도시개발	1	11	12	13	13	14	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	
	기타공사	1	8	9	15	16	17	19	26	28	32	31	36	36	37	38	39	40	40
	지방공단	-	40	43	56	62	62	69	76	81	82	79	78	78	80	82	83	89	89
소 계	3	63	69	89	96	100	111	125	132	137	133	137	137	140	143	145	151	151	
합계	131	247	263	294	313	325	339	359	371	378	379	388	391	394	400	410	402	400	

출처: 지방공공기관 통합공시 사이트(www.cleaneye.go.kr) 참고하여 재구성

둘째, 지방자치단체가 간접적으로 운영하는 공기업이 있다. 이들은 다시 크게 공사와 공단으로 나뉘고, 사업의 성격 등에 따라 도시철도공사, 도시개발공사, 기타 공사, 환경 공단, 광역 시설관리공단, 기초 시설관리공단 등으로 나뉜다. 지방공사는 자치단체가 50% 이상 출자한 독립법인으로 자치단체와 별도로 운영하는 지방 공기업의 의미를 지닌다. 도시철도공사와 도시개발공사의 경우 광역 지방자치단체의 지하철과 도시개발 등의 업무를 수행하고 있다. 대부분 상법을 준용하고 직영기업에 비해 기업성이 상대적으로 강하다. 한편 지방 공단의 경우 법인격은 있으나 지방자치단체가 전액 출자하여 자치단체의 시설을 자치단체의 예산으로 관리하고 있는 지방 공기업의 의미를 지닌다. 지방공단은 지방자치단체가 위탁한 업무를 주로 대행하기 때문에 매출액의 대부분이 지방정부 대행사업비로 구성된다. 따라서 민간인이 관리·운영하기는 하나, 여타의 간접 지방공기업과 성격이 다를 것을 예상할 수 있다.

2. 비대칭적 원가 행태

1) 의의

비대칭적 원가 행태(asymmetric cost behavior)란 매출액이 증가할 때의 원가 증가율과 매출액 감소시 원가 감소율이 더 작게 나타나는 비대칭성을 지칭하는 회계학적 개념을 뜻한다(Noreen & Soderstrom, 1997; Anderson et al., 2003). 여기에서 원가(cost)란 조직의 특정 목적을 달성하기 위해 사용된 경제적 자원의 가치를 의미한다(Cooper & Kaplan, 1992)5). 그러므로 원가 행태는 조직 내 활동의 수준이 변화함에 따라 이에 필요한 원가의 발생액이 변화

5) 「지방자치단체 회계기준에 관한 규칙」제 29조의 2 제 1항에 의하면 우리나라에서 정의하는 원가는 회계실체가 사업의 목표를 달성하고 성과를 창출하기 위하여 직접적·간접적으로 투입한 경제적 자원의 가치를 뜻한다.

하는 양상을 의미한다(김미옥 외, 2017). 원가는 자원의 획득이나 처분에 의해 발생하므로 원가의 행태를 이해하는 것은 활동 수준 변화에 따라 조직 내 자원 수준이 어떻게 변화하는지를 이해하는 시초가 된다.

전통적으로 원가 행태는 단위 활동 증감에 따른 원가 증감 수준이 동일하다는 비례적 원가를 가정한다(Noreen & Soderstrom, 1997). 이 모형에 따르면 조직 내 활동이 증가할 때의 원가 증가율과 감소할 때의 원가 감소율은 기본적으로 동일하다. 그러나, 최근들어 매출액이 증가할 때 원가의 증가율과 매출액이 감소할 때 원가의 감소율이 비대칭적으로 나타난다는 주장이 제기되었다. Noreen & Sodertstrom(1997)은 이론과 달리 실제로는 활동 수준에 비례하여 원가가 변화하지 않을 수 있다는 주장을 처음으로 제기했다. 이후 Anderson et al.(2003)은 전통적 원가 회계이론상의 비례적 행태를 대칭적 원가행태로 칭했다. 이들은 1979년부터 1998년까지 20년의 기간에 해당하는 7,629개의 미국 기업 데이터를 통해 실증분석을 한 기념비적인 연구에서 '비대칭적 원가행태'가 나타나고 있음을 밝혔다. 보다 구체적으로 매출액이 증가하는 경우의 판매관리비 증가 비율보다 매출액 감소시 판매관리비의 감소율이 작은 하방 경직성(cost stickiness)을 발견한 것이다. 여기서 매출액과 판매관리비는 각각 활동과 원가의 대용치(proxy)를 의미한다. 이후 다양한 분야의 기업, 산업, 국가를 대상으로 한 연구들이 비대칭적 원가 행태의 존재를 발견했다(Balakrishnan et al., 2004; Banker et al., 2013; Banker and Byzalov, 2014).

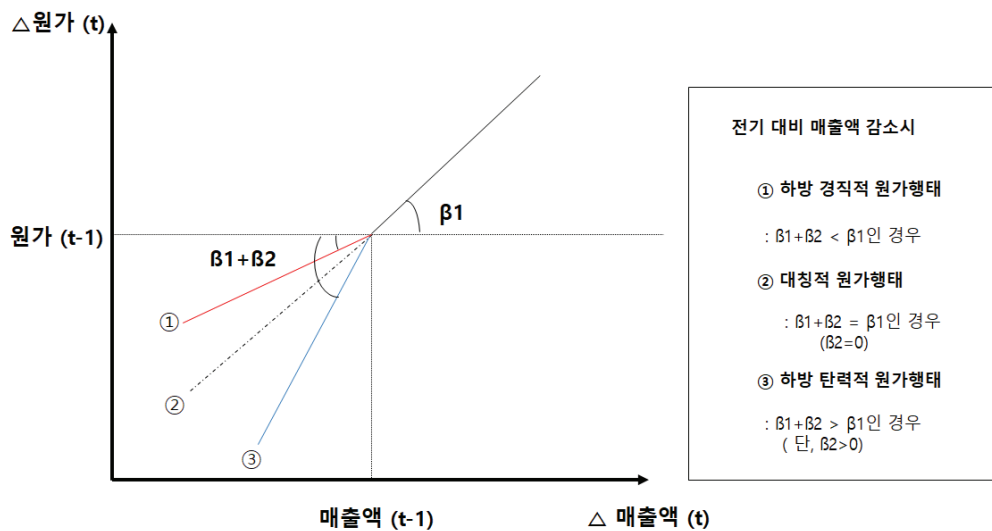
원가는 회계의 핵심적 개념 중 하나이다. 원가 정보는 조직의 전략 및 기획이나 자원의 통제와 활용 등의 중요한 내부적 의사결정이나 외부적인 성과 평가에 중요한 영향력을 행사한다(Cohen et al., 2017). 신규 사업의 실시 여부나 공급 가격의 적절한 결정, 중장기 경영 전략의 수립 등에 있어 원가에 대한 이해가 기본적으로 선행되어야 한다(황진용, 2016). 또한 이익을 달성했는지에 대한 기준이 되기 때문에 조직 내·외부의 의사결정의 중요한 정보로 사용되고 있다(김미옥 외, 2017). 특히 객관적인 성과 평가를 위해서 원가의 과학적인 산정과 체계적인 분석이 필수적이다. 뿐만 아니라, 조직의 이익은 매출액에서 원가를 제한 것이므로 원가에 대한 이해는 결국 이익에 대한 이해로 이어진다(Banker & Byzalov, 2014).

이러한 중요성에도 불구하고, 공공 조직은 민간 기업에 비해 원가 정보의 필요성이나 원가 관리(cost management)에 대한 인식이 부족한 편이다. 여기에는 많은 이유가 있는데 첫째, 공공조직이 담당하는 사업의 특성상 원가정보를 활용한 의사결정 사항이 민간 기업에 비해 많지 않기 때문이다. 그리고 그 중에서도 대행사업 업무를 주로 하거나 재량의 행사에 제한적인 공공기관일수록 더욱 그럴 가능성이 크다. 둘째, 원가정보를 활용하여 공공서비스 요금을 결정하더라도 민간 기업에 비해 가격 체제가 원활하게 작동하지 않을 가능성이 크다. 상·하수도의 경우 수익자 부담 원칙을 지닌 요금재임에도 불구하고 요금 현실화율이 매우 낮은 실정이며, 이로 인한 손실을 지방자치단체가 보전해주고 있다. 셋째, 공공 기관은 수익성과 공익성을 동시

에 고려해야 하는 제도적 제약을 지니고 있기 때문이다. 다시 말해 공공 조직은 원가 절감이나 이윤의 극대화와 관련한 압박에서 상대적으로 자유롭다. 따라서 원가의 효율성은 최우선의 고려사항이 되기 힘들다. 넷째, 제품의 직접적인 생산보다는 공공서비스를 주로 제공하는 산업 특성상 직접비용과 간접비용을 일률적으로 분류하고 체계적으로 배분하는 것이 어렵기 때문이다(황진용, 2016).

2) 비대칭적 원가 행태의 유형

원가를 유발시키는 동인의 증감에 따라 원가의 증감이 어떻게 변화하는지에 따라 원가행태의 유형을 다음과 같이 나눌 수 있다. 여기에서는 해석의 편의를 위해 원가 동인을 매출액으로 가정하고 논의를 전개한다. 먼저, 전통적으로 제기되던 활동과 원가 간의 비례적인 관계는 대칭적 원가 행태를 의미한다. 한편, 전기 대비 당기 매출액 증가시의 원가 증가율보다 매출액 감소시 원가 감소율이 작게 나타나는 현상을 하방 경직적 원가행태(sticky cost behavior) 또는 원가의 하방 경직성(cost stickiness)이라 한다. 이 외에 매출액 증가시 원가 증가율보다 매출액 감소시의 감소율이 더 큰 경우의 원가 행태는 하방 탄력적 행태(anti-sticky cost behavior)라 한다. 이 유형을 보다 직관적으로 이해하기 위해 그래프를 활용하면 <그림 1>과 같다⁶⁾.



[그림 1] 원가동인(매출액) 증감에 따른 원가행태 유형

<그림 1>에서 β_1 은 매출액 증가시의 원가 증가율을 의미하며, $\beta_1 + \beta_2$ 는 매출액 감소시 원가의 감소율을 의미하는데⁷⁾ 이 두 값의 비교를 통해 원가 행태를 파악할 수 있다. 먼저 하방 경직

6) 이 3가지 유형 외에 그림으로 표현하지 않은 다른 특수한 형태의 원가 행태가 존재한다. 이는, 매출액이 감소함에도 불구하고 원가가 오히려 증가하는 특수한 행태이다. 이는 마치 무조건부 보조금이 감소해도 지출이 증가하는 초 끈끈이(super-sticky) 현상과 유사하다 할 것이다. 민간기업보다는 공공분야를 대상으로 한 연구에서 드물게 관측되는 행태이다(김창수 & 배상중, 2011; 김미옥 외, 2014; Bradbury & Scott, 2018).

적 원가행태는 <그림 1>에서 ①에 해당하며, 이는 매출이 전기 대비 줄었어도 매출액이 증가했을 때와 대비하여 관련 비용을 감소시키지 않는다는 것을 의미한다. 한편, <그림 1>의 ②는 대칭적 원가행태를 나타내는 선으로 매출액 증가시 원가 증가율과 매출액 감소시 원가 감소율이 동일하여 비례적 원가 행태가 나타남을 의미한다. 마지막으로 <그림 1>의 ③에서와 같이, 매출액 증가시 원가의 증가율보다 매출액 감소시 원가 감소율이 더 크게 나타나는 현상을 원가의 하방 탄력성(anti-cost stickiness)이라 한다. 하방 탄력적 원가행태는 매출 감소에 민감하게 반응하여 관련 비용 지출을 더욱 크게 감소시키는 행태로 이해할 수 있다.

3. 공공조직 원가 행태 관련 선행연구 검토

비대칭적 원가 행태에 관한 기존의 연구는 대부분 민간 기업을 대상으로 하고 있다. 국내 공공 조직을 대상으로 한 연구는 비교적 적은 편이고 연구 대상 또한 중앙 공공기관과 신용협동조합⁸⁾으로 한정되어 있다⁹⁾. 국외 연구들도 마찬가지로 소수이긴 하지만 지방정부, 지방 공기업, 민간 및 국유 기업 등 국내 연구에 비해 다양한 공공 조직을 대상으로 연구를 진행해 왔다.

선행연구를 연구 대상에 따라 구분하면 다음과 같다. 먼저 지방자치단체를 대상으로 한 연구가 존재한다. Cohen et al.(2017)은 그리스 지방정부를 대상으로 다양한 수입원의 증감에 대한 원가 항목의 증감율을 분석하였다. 이들은 논문에서 끈끈이 효과에 대해 언급을 하고 실증적으로도 보조금의 증감에 대한 원가 항목의 증감이 하방 경직적 행태를 나타내고 있음을 보였다. Bradbury & Scott (2018)은 뉴질랜드 지방정부를 대상으로 영업수익이 감소하더라도 영업비용은 증가하는 특수한 원가 행태를 밝혀냈다.

다음으로 중앙 공기업을 대상으로 하는 연구들이 존재한다. 먼저, 김창수&배상중(2011)은 2000년부터 2010년까지 한국의 시장형·준시장형 공기업의 매출원가는 매출액에 대칭적이고 판매관리비는 매출 감소시에도 증가하는 특수한 행태를 보임을 밝혔다. 이들은 중앙 공기업의 산업 특성상 매출원가 중 재료비와 같은 공학적 원가 비중이 높고, 관리자의 성장 기대 유인이 민간에 비해 약하기 때문에 매출액의 증감에 대칭적인 원가행태를 보인다고 해석하였다. 한편, 인건비와 경비로 구성되는 판매 관리비의 특수한 원가행태의 원인으로 이들은 정부의 예산편성 지침 및 예산집행지침 등에 따른 통제 기제를 들었다. 다시 말해 공기업 경영자가 인력이나 경

7) β_1, β_2 값은 Anderson et al.(2003)의 로그 모형에 따르는 상관계수(coefficient)값을 의미한다. 이에 대해서는 분석모형에서 더 자세하게 설명할 것이다.

8) 신용협동조합은 금융 산업을 담당하는 상호금융기관이지만 「법인세법」 제 1조 제 2호 및 동법 시행령 제 1조에 해당하는 비영리법인이기 때문에 공공 조직 선행연구에 포함시켰다. 신용협동조합을 담당하는 주무부처는 금융위원회이고 자산총액 300억 이상인 조합이 외부감사대상에 해당한다. 그러나 일정 조건 이상의 농업협동조합이나 수산업협동조합의 경우 법에 의하여 강제로 외부 감사를 받는 반면, 신용협동조합의 외부 감사는 임의적 규정이다(전규안, 2018).

9) 이는 검색일(2020.04.19.) 기준으로 공공, 공기업, 공공기관, 지방, 공공조직, 비대칭적 원가행태, 하방 경직적 원가 행태, 하방 경직적 지출행태 등을 검색어로 하여 서울대학교 중앙도서관(www.lib.snu.ac.kr), 학술연구정보 서비스(www.riss4u.net), 구글 스칼라(www.scholar.google.co.kr) 등을 검색한 결과이다.

비를 생산능력결정에 의해 신축적으로 결정할 수 없고 중앙 정부로부터의 일률적인 집행 기준에 따라 판매관리비가 결정된다고 본 것이다. 그러나 이와 같은 해석은 매출액이 감소할 때 오히려 판매관리비가 증가하는 현상을 충분히 설명하기에는 부족하다고 할 수 있다. 정부로부터의 통제 때문에 경영자가 신축적인 의사결정을 하지 못한다는 해석은 기본적으로 통제가 없을 경우에는 탄력적으로 판매관리비를 변동시킨다는 주장을 전제로 하기 때문이다. 국내 공공 기관의 비대칭적 원가 행태의 작동 기제를 제대로 이해하기 위해서는 공공 조직을 대상으로 한 연구가 계속해서 진행될 필요가 있다.

김미옥 외(2014)는 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관을 모두 포함하여 2007년부터 2011년까지의 전체 중앙 공공기관의 수입, 지출 자료를 매출액과 원가의 대응치로 활용하여 비대칭적 원가행태를 규명하였다. 이들의 연구 결과에 따르면 사업비, 인건비 운영비를 합한 주요 지출액은 공공기관의 총수입에 하방경직적인 반응을 보였다. 세부적으로, 매출원가의 대리지표에 해당하는 사업비는 하방경직적인 원가 행태를 보였지만 판매관리비에 해당하는 인건비와 운영비는 전체 수입의 증감과 무관하게 증가하는 특수한 행태를 보였다. 또한, 총지출은 총수입의 감소시 더 감소하는 하방 탄력적 행태를 보인 반면 기타지출항목은 대칭적 행태를 보였다. 추가적으로 이들은 자체수입 비중이 높은 기관일수록 하방경직적 지출행태가 나타남을 밝혔다. 이들은 이러한 행태를 정부로부터 지원금액을 증가시키기 위한 예산극대화 행위의 결과로 보았다. 이들은 비록 재무제표가 아닌 예산자료를 활용했으나 전체 중앙 공공기관을 대상으로 비대칭적 원가 행태를 규명한 최초의 연구라는 점에서 의의를 가진다.

또한 해외 지방 공기업을 대상으로 하는 연구들이 있다. Hosomi, & Nagasawa(2018)는 1999년부터 2013년까지의 일본 지방 공기업을 대상으로 하방경직적 원가 행태를 밝히고, 시장 점유율이나 산업 특성이 원가 경직성의 차이를 가져옴을 밝혔다. 이후 Nagasawa (2018)는 1974년부터 2013년까지의 일본 지방 공기업과 민간 기업을 대상으로 경직적 원가 행태를 비교하는 연구를 진행하였다. 이에 따르면 지방 공기업은 민간과 다른 원가 행태를 보였으며, 영업 수익의 증감에 대응하는 영업비용의 하방 탄력적 원가 행태는 2004년을 기점으로 경직적으로 변화하는 양상을 보임을 밝혔다.

기존 연구들의 공헌에도 불구하고, 선행연구의 한계점을 다음과 같이 도출할 수 있다. 첫째, 비대칭적 원가 행태에 관한 상당수의 연구들은 민간 기업을 대상으로 하고 있다. 경제적 효율성과 이익 극대화를 추구하는 민간 기업에서조차 원가의 하방 경직성이 나타나는 것으로 알려진 반면, 공공 조직의 원가 관련 의사 결정에 대해서는 알려진 바가 많지 않다. 또한 국내의 기존 연구는 자료 확보의 한계를 지니고 있다. 예를 들어 재무제표상 계정과목이 아닌 수입·지출 등의 예산 항목을 사용하거나¹⁰⁾ 일부 기관만을 대상으로 하여 표본수가 작거나, 상대적으로 짧은

10) 수입 지출의 예산 항목의 사용 자체가 한계라고 주장하는 것은 아니다. 오히려 연구의 초점에 따라 예산 자료를 활용하는 것이 공공 기관의 특성을 더욱 효과적으로 반영할 수 있을 것이다. 향후 공공기관의 예산결산 자료와 재무결산 자료 모두를 활용하여 지출 행태와 원가 행태를 비교하는 것도 필요할 것이다.

시간적 범위를 분석했다는 한계가 존재한다. 이는 결국 공공 조직을 대상으로 한 실증적 연구가 지속될 필요가 있음을 의미한다. 공공 조직의 원가 관리 행태, 혹은 넓게 보아 지출 및 재무 관리 행태를 제대로 이해하기 위해서 다양한 공공 조직을 대상으로 더욱 긴 시계열을 연구 범위로 하는 연구가 진행될 필요가 있다.

둘째, 공공 조직을 대상으로 하는 기존의 선행연구들은 조직을 둘러싼 제도적 요소나 정치적 요인에 상대적으로 주목을 하지 않았다. Banker et al.,(2018)은 그동안의 원가 행태에 관한 기본적 이론이 민간 기업의 의사 결정에 초점을 맞춘 것이라고 밝힌 바 있다. 매출액은 기업 내 자원의 소비와 '직접적인' 관련이 있다. 그러나 공공 서비스가 갖는 공공재 특성 때문에 공공 조직의 수입은 원가 동인인 활동과 직접적으로 연결된다고 보기 어렵다. 예를 들어 조세수입이 줄어들었다고 해서 지방자치단체가 민간 기업처럼 공공서비스 제공을 중단하지는 않는다. 또한 매출액 외에도 공공 조직은 정부 보조금, 기부금 등의 추가적인 수입이 있고 경우에 따라 이들이 예산에서 더 큰 비중을 차지하기도 한다. 따라서 공공 조직의 유형이나 정권의 변화와 같은 특성을 반영하여 원가 행태에 관한 보다 심도 깊은 연구가 진행될 필요가 있다.

4. 가설의 설정

민간 기업의 비대칭적 원가 행태는 자원의 조정 비용(adjust cost)을 합리적으로 고려한 관리자의 의도적인 의사결정에서 기인한다고 보고 있다(Anderson et al., 2003). 혹은 경영 환경의 변화에도 불구하고 조직의 외형을 확장하거나 자원 조정으로 인해 경영자가 입을 피해를 최소화하기 위해 의사결정을 지연할 때도 비대칭적 원가 행태가 발생한다(Chen et al., 2012; Dierynck et al.,2012). 본 연구는 이와 동일한 논리를 공공 조직에 적용하는 것은 적합하지 않을 수 있다고 보고 있다. 공공과 민간 조직이 조직 내부 자원의 처분과 관련하여 행사할 수 있는 재량에 차이가 있기 때문이다. 또한 비교적 단일한 이해관계자를 가진 민간 기업에 비해 공공 기관은 다양한 이해관계자를 대상으로 복잡하고 모호하며 많은 목표를 추구해야 한다(Chun & Rainey, 2005).

본 연구는 다음과 같은 기제를 통해 공공 조직에서의 원가 행태가 비대칭적으로 나타날 수 있다고 본다. 비대칭적 원가 행태는 수익 증가시의 원가 증가율과 수익 감소시의 원가 감소율을 비교하여 판단한다. 원가는 공공 조직 관점에서 보면 예산 지출로 볼 수 있으므로(김미옥 외, 2014), 비대칭적 원가 행태는 수익 증가시 지출을 최대한 증가시키는 경향성과 수익 감소시 지출을 최소한으로 감소시키는 성향이 결합하여 나타난다고 볼 수 있다(Wu et al., 2020). 공공 선택론적 관점에 따르면 정부를 포함한 공공 조직은 예산을 극대화하려는 특성을 지니고 있다(Niskanen,1971). 예산을 많이 확보할수록 수행할 수 있는 업무가 많고 행사할 수 있는 공적 권한이 크며 승진할 수 있는 기회도 증가한다. 자원 의존론(resource dependence theory)

관점에서도 가용할 수 있는 예산 규모가 클수록 조직의 생존과 지속적인 번영에 유리하다(O'Toole & Meier, 2011). 한편, 공공 부문은 예산의 감소 혹은 비용의 절감의 유인이 작다. 당해에 사용하지 않은 지출은 이월되지 않고 사라지며, 심할 경우 다음 기 예산의 삭감으로 이어진다. 공공 예산의 이러한 특성은 이른바 12월의 열기(December fever)로 불리는 과도한 연말 지출 행태로 나타난다(이성욱 & 윤석중, 2013; Eichenauer, 2020).

이상의 논의를 토대로 본 연구는 지방 공기업에서도 원가 행태가 비대칭적으로 나타날 것이라고 보았다.

가설1. 지방 공기업은 비대칭적 원가 행태를 보일 것이다.

한편 지방 공기업의 원가 행태는 유형에 따라서 차별적으로 나타날 수 있다. 첫째 공사와 공단 및 상·하수도는 수입 지출 기제가 다르다. 먼저 상·하수도는 지방 직영기업으로서, 공기업이기는 하나 공기업 특별회계로 지방자치단체 회계실체에 포함되어 있다. 또한 운영주체가 민간인이 아닌 지방 공무원이고 제도 운영과 재정적 행태 등 많은 부분에서 지방자치단체와 중앙부처의 영향 아래 놓여있다. 지방공단은 지방자치단체가 직접적으로 경영하는 지방 공기업은 아니지만 지방자치단체로부터 대행 사업을 위탁 받는다. 그렇기 때문에 자체 수익 비중이 상당히 낮으며 원가를 절감하기보다는 주어진 예산을 사용하는 것에 더욱 집중하게 된다. 그런 면에서 지방 공단은 지방 공무원이 운영하는 조직은 아니지만 다른 공사 형태의 지방 공기업보다는 오히려 직영 지방기업에 가깝다고 볼 수 있다.

둘째, 지방공사와 공단 및 상·하수도는 사업의 수행 성격도 다르고 이로 인한 자율성의 정도에 차이가 있다. 지방공기업은 기본적으로 지방자치단체가 지역 주민의 공공복리를 증진하고 행정 운영에 협력하게 하기 위해 설립하였다. 그러나 지방공사는 지방자치단체 단독 또는 민관이 공동으로 출자하여 설립하는 일종의 법인이다. 따라서 지방공사는 상법 상 주식회사에 관한 규정을 준용하고 자치단체의 업무 수탁 외에 독립적인 사업을 영위할 수 있다. 반면 직영기업의 업무는 기본적으로 지방자치단체의 사무라고 할 수 있다. 또한 지방공단은 지방자치단체가 단독으로 출자하여 자치단체의 고유 업무를 전담하는 일종의 업무대행기관으로 주로 공공시설 관리 분야의 업무를 맡고 있다. 따라서 공단은 상·하수도와 달리 민간인이 경영에 참여하지만 자율성의 정도는 지방공사에 비해 낮다고 볼 수 있다(방석현, 1982; 허용훈 & 이희태, 2000에서 재인용).

셋째 공사는 공단이나 상·하수도에 비해 공익성보다 수익성에 대한 요구를 받을 가능성이 크다. 지방공사는 공단에 비해 사업 계획 수립과 운영에 있어 독자적인 자율성을 보장받으며, 사업의 지속성 확보를 위해 채산성을 확보하고 있어야 한다(허용훈 & 이희태, 2000). 「지방공기업법」제 67조에 의하여 지방공사는 손익금을 스스로 처리할 수 있다. 반면 지방공단은 「지방공기업법」제 76조에 의거, 공단의 설립 및 운영에 관해 공사 규정을 대부분 준용하지만, 손익금의

처리와 관련한 규정은 예외로 준용하지 않고 있다. 따라서 지방공단은 지방공사와 달리 손익금 처리가 불가하여 수입과 비용을 일치시키는 것을 원칙으로 하고 있다. 또한 자본을 조달하는 방식에도 차이가 있는데, 지방 공단은 민간으로부터의 출자가 불가능한 반면, 지방공사는 자치단체 외에 민간 출자가 가능하다.

가설2. 지방 공기업은 유형에 따라 차별적인 원가 행태를 보일 것이다. 구체적으로 공사와 공단 및 상·하수도의 원가 행태는 다를 것이다.

지방 공기업의 원가 행태는 유형 외에도 시기에 따라서도 차별적으로 나타날 가능성이 있다. 이는 지방 공기업 정책을 둘러싼 제도적 환경과 논리가 정권의 변화에 따라 변화하기 때문이다(김서용 & 김선희, 2019). 공공 조직은 제도적 제재(institutional sanction)나 징계(censure)를 피하기 위해 규제 변화에 대응하여 재정 행태를 변화시킬 수 있다(Holzhaecker et al., 2015). 또한 상당수의 연구들은 정치적 압력이나 지배구조, 재정적 지원 체계 등을 포함한 제도적 압력이 민간보다 공공 조직에서 더욱 강한 영향력을 가질 수 있다고 보고 있다(Balakrishnan et al., 2010; Holzhaecker et al., 2015; Nagasawa, 2018). 이는 민간과 달리 공공 조직이 내·외부의 이해관계자들로부터 다양한 압력을 받고 있기 때문이다(Chun & Rainey, 2005; Rainey et al, 1976). 따라서 공공 조직은 규제나 법제도 규칙 등의 제도적 규범의 변화에 민감할 수 밖에 없다. 구체적으로 한국의 경우 지방 공기업 관련 개혁 정책은 이명박 정부 들어서서 전면에 부각되기 시작했기 때문에 이 시기를 원가 행태의 차별성이 드러나는 일종의 기준점으로 보았다.

가설3. 지방 공기업은 시기에 따라 차별적인 원가 행태를 보일 것이다.

III. 연구 설계

1. 분석 대상

본 연구의 분석대상은 2002년부터 2018년까지의 지방 공기업이다. 본 연구의 분석대상으로 지방 공기업을 선정한 이유는 다음과 같다. 첫째, 지방 공기업은 지방 자치단체의 확장된 정책 수단으로 우리나라 공공 서비스 제공을 담당하는 최일선 집행 기관이라는 점에서 의미가 있다. 또한 재정 및 행정 분권화 경향으로 인해 지방 공기업이 증가하고 있음에도 불구하고 비효율적인 운영으로 인한 사회적 우려가 높아지고 있다는 문제의식에서 연구 대상을 선정하였다.

둘째, 지방 공기업은 지방 및 국가 재정에 막대한 영향력을 행사하고 있다. 2017년 기준 지방

공기업 예산은 51조 4,376억 원이고 종사 인력은 97,916명이다. 지방공기업의 부채 규모는 52조2,826억 원이며, 4,046억 원의 당기순손실이 발생하였다. (행정안전부, 2017). 지방공기업의 재정 악화는 결국 지방자치단체와 국가의 부담으로 돌아오게 된다. 특히, 지속적인 재정 지원이 이루어지는 상황에서도 지방 공기업의 수익성이 악화되고 있어 향후 국가 재정에 끼치는 폐해가 심각해질 가능성이 크다. 행정안전부(2017)에 따르면 2017년 상·하수도 사업의 경우 설비 투자와 운영적자로 인한 손실 보전 등에 1조 4천억 원 이상의 재정 지원이 이루어졌다. 도시철도공사의 경우 건설부채 상환이나 시설투자, 무임승차나 환승으로 인한 손실 보전을 위해 자치단체의 재정지원 규모가 지속적으로 늘어나고 있다.

셋째, 지방 공기업은 일반기업회계기준을 따르고 있어(행정안전부, 2017) 재무제표 자료를 사용하여 지출행태를 추정하는데 이점이 존재한다. 「지방공기업법 제 16조 제 1항」 및 「지방공기업법 제 64조의 2 제 1항, 제 76조 2항」 등은 지방 직영기업과 지방공사·공단 회계처리 원칙을 기업회계기준으로 명시하고 있다. 비록 지방공기업법에서 규정하는 사항을 우선적으로 적용하지만 경영성과 및 재무 상태를 파악하는 방식은 일반 기업과 다르지 않다¹¹⁾. 따라서 비대칭적 원가행태를 규명하는데 있어 동일한 연구 모형을 수립하는데 큰 무리가 따르지 않는다.

2. 주요 변수의 측정

중속변수는 전년 대비 당기 원가의 변화율이며 지방 공기업 손익계산서 계정과목 중 영업비용을 대상으로 하였다. 영업비용은 사업 관련 원가인 매출원가와 행정 및 운영 관련 비용인 판매관리비의 합으로 이루어지기 때문에 판매관리비나 인건비보다는 상대적으로 광범위한 자원 운용의 결과를 나타낸다. 민간 기업을 대상으로 한 기존 연구들은 고정원가 비중이 큰 매출원가보다는 관리자가 재량적으로 변화시키기 손쉬운 판매관리비의 원가 행태를 규명하는 것에 주력해 왔다. 더욱 세부적으로 연구 목적과 문제의식에 따라 인건비의 원가 행태를 분석한 연구들도 있다. 비대칭적 원가 행태 존재 여부를 검증하는 기본 모형에서 독립변수에 해당하는 활동 항목은 손익계산서 상의 영업 수익의 변화율로 측정하였다. 물가 상승을 반영하기 위해 모든 재무적 변수는 소비자물가지수(CPI)를 반영하여 조정하였으며 영업비용 변화율과 영업수익 변화율은 자연로그값으로 변환하였다.

11) 지방 공기업은 결산시 「지방 공기업법」 및 결산지침을 우선적으로 적용하되, 이에 규정되지 않은 사항에 대해서는 '일반기업회계기준'을 적용하는 것을 원칙으로 하고 있다. 또한 지방 공기업은 재무결산 뿐 아니라 예산제도에서도 기업회계기준의 발생주의 및 실현주의에 따라 회계처리토록 하고 있다.

[표 2] 주요 변수의 측정

변수		조작적 정의 및 측정		출처
종속	원가 증감	영업 비용 변화율	$\ln \frac{(\text{당해년도 영업비용})}{(\text{전년도 영업비용})}$	결산 보고서, 결산 및 경영 분석 통계 자료
독립	수익 증감	영업 수익 변화율	$\ln \frac{(\text{당해년도 영업수익})}{(\text{전년도 영업수익})}$	
	감소 더미	수익 감소 더미	전년대비 올해 영업수익 또는 총수익 감소=1, 그 외=0	
통제변수		공기업 유형	유형 가변수	.
		지자체 유형	광역시, 시, 군, 구 가변수	.
		연도	연도 가변수	.

3. 연구 모형과 분석 방법

지방 공기업의 비대칭적 원가행태의 존재를 검증하기 위해 사용된 연구모형은 비대칭적 원가 행태를 최초로 실증 분석한 Anderson et al.(2003)에서 사용된 로그모형으로 식 (1)과 같다. 본 식에서 회귀계수 β_1 은 매출액이 전년도에 비해 증가하는 기간에 매출액 증가율에 대한 원가 증가율을 의미한다. 이 값은 활동량(매출액)의 변화에 대한 원가의 탄력성을 의미한다¹²⁾. 한편, 작년 대비 올해 매출액이 감소할 경우 더미변수가 1의 값을 가지게 되므로(*Decrease Dummy_{i,t}* =1) 매출액 감소시 원가 감소율은 $\beta_1 + \beta_2$ 를 통해 해석할 수 있다. 만약 β_2 가 통계적으로 유의하지 않거나 0일 경우 $\beta_1 = \beta_1 + \beta_2$ 의 등식이 성립하여 종속변수인 원가가 매출액 증감에 대해 대칭적으로 반응하는 대칭적 원가행태가 나타난다고 해석할 수 있다. 한편, β_1 가 양수를 갖는다는 가정 하에, β_2 가 통계적으로 유의미하면서 음수를 나타낼 경우에는 비대칭적 원가행태가 나타나고 있다고 볼 수 있다. 보다 구체적으로 $|\beta_1 + \beta_2| < \beta_1$ 의 등식이 성립할 때에는 매출액이 전기에 비해 감소하는 경우에도 원가를 유지하는 하방경직적인 원가 행태를 보인다고 볼 수 있다. 한편, 통계적으로 유의미한 음의 β_2 값이 $|\beta_1 + \beta_2| > \beta_1$ 의 관계를 가질 경우에는 수입 감소시에 오히려 관련 원가가 증가하는 행태를 나타낸다고 볼 수 있다. 반면, β_2 값이 통계적으로 유의미 하면서 양수(+) 값을 가질 경우에도 $|\beta_1 + \beta_2| > \beta_1$ 의 관계가 성립하는데 이러한 비대칭적 행태는 하방 탄력적 행태를 의미한다.

$$\ln\left(\frac{COST_{i,t}}{COST_{i,t-1}}\right) = \beta_0 + \beta_1 * \ln\left(\frac{SALES_{i,t}}{SALES_{i,t-1}}\right) + \beta_2 * Decrease\ Dummy_{i,t} * \ln\left(\frac{SALES_{i,t}}{SALES_{i,t-1}}\right)$$

식(1)

* COST= 각 원가항목], SALES= 매출액, Decrease Dummy: 작년 대비 매출액 감소시=1, 그 외=0

12) 만약 이 값이 1보다 클 경우에는 규모에 대한 수익체감, 0과 1사이의 값을 가진다면 규모에 대한 수익체증, 1의 값을 가질 경우에는 규모에 대한 수익 불변을 의미한다고 볼 수 있다.

IV. 분석 결과

1. 기술통계

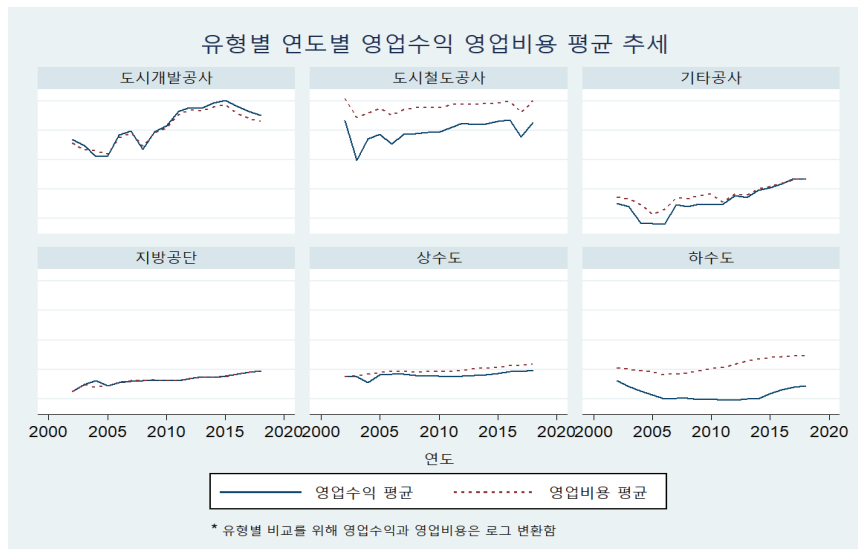
주요 변수의 기술통계 값을 나타내는 <표 3>을 보면, 대부분의 변수가 평균보다 중위수 값이 작아 전반적으로 오른쪽으로 치우친 분포를 보이고 있음을 알 수 있다. 분석기간 동안 전체 지방 공기업의 영업수익의 평균값은 약 519백만 원이고 영업비용 평균값은 558백만 원으로 나타났다.

[표 3] 기술통계

(단위: 백만원, %)

	평균값	표준편차	최소	p25	중위값	p75	최대
영업수익	519.16	2049.84	0.02	55.10	116.84	315.48	43959.42
영업비용	558.58	1960.63	0.39	86.70	159.27	375.14	41171.02
$\Delta \ln(\text{영업수익})$	0.09	0.39	-5.78	-0.01	0.04	0.12	6.73
$\Delta \ln(\text{영업비용})$	0.08	0.30	-3.47	-0.02	0.04	0.11	4.51

주1: 모든 재무변수는 2015년 기준 소비자물가지수(CPI)로 나누어 조정한 값임.



주: 유형별 비교를 위해 로그값으로 변환한 값임.

[그림 2] 지방 공기업 유형별 영업수익 및 영업비용 평균 추세

한편 <그림 2>는 지방 공기업 유형별로 영업수익 및 영업비용의 평균 추세를 나타낸 것이다. 유형별 비교와 해석의 편의를 위해 비용과 수익은 모두 로그 변환하였다. 이를 보면 각 공기업 유형별로 영업비용의 평균값은 영업수익과 대체적으로 비슷한 양상으로 변화하고 있다. 한편, 도시철도공사와 하수도는 시간범위 내(2002년부터 2018년)에서 지속적으로 영업비용의 평균 값이 영업수익의 평균값을 초과하는 것으로 나타났다. 이는 이들 기관이 독립 재산제의 원칙을

준수하지 못하고 있음을 의미한다. 이 외에 상수도, 기타공사, 지방공단의 경우 평균적으로 비용과 수익이 유사한 값을 나타냈다. 이는 연초에 설정한 예산을 모두 소진해야 하는 공공 조직의 특성 때문인 것으로 보인다. 예외적으로 도시개발공사는 평균적으로 비용보다 수익이 많은 것으로 나타나 다른 유형에 비해 수익을 내고 있음을 알 수 있다.

추가적으로 공공 부문 분류에 대한 국제 기준에 따른 원가 보상율을 지방 공기업 유형에 따라 살펴보았다. 국민소득 통계작성의 국제 지침인 2008 국민계정체계(System of National Accounts: 이하 2008 SNA)에 따르면 원가 보상은 생산 원가 대비 매출액을 의미하며 공기업의 '시장성'을 판단하는 기준이다¹³⁾. 일반적으로 시장성은 공공부문 내 일반 정부와 공기업을 구분하는 가장 중요한 기준으로, 공기업이 경제적으로 의미 있는 가격으로 시장 산출물을 생산하는지 여부를 판단하는데 활용된다(홍승현, 2013). 그렇기 때문에 지방 공기업의 원가 보상율을 유형별로 비교하는 것은 개별 지방 공기업이 아닌 유형별 혹은 산업별로 시장성의 차이가 존재하는지 여부를 가늠하는 시도가 될 수 있다.

사실상 2008 SNA에서는 공공 부문의 시장성을 판단하는 구체적인 기준을 명시하고 있지 않지만 원가 보상율을 활용할 것을 제안하고 있다. 또한 1995 European System of Account (1995 ESA)에서는 원가보상율 50% 기준을 일반 정부와 공공 기관을 구분하는 기준으로 명시하고 있다(홍승현, 2013). 이에 따라 우리나라 정부도 원가 보상율을 정부 부문과 그 외 공공 부문을 구분하는 기준으로 활용하고 있다(기획재정부, 2016)¹⁴⁾.

[표 4] 유형별 원가 보상율

구분	obs	평균값	표준편차	최소값	최대값
도시개발공사	253	112.26	27.04	0.84	280.7
도시철도공사	108	51.43	22.96	2.01	96.08
기타공사	427	94.15	28.70	0.20	189.41
지방공단	1,233	100.08	3.373	66.64	136.04
상수도	1,882	88.49	20.60	28.96	156.01
하수도	1,248	44.32	29.37	2.41	145.12
전체	5,151	81.42	31.55	0.20	280.70

주: 원가 보상은 (영업수익/영업비용)*100을 의미함.

13) 2008 SNA에 따르면 공공 부문을 판단하는 기준은 크게 두 가지로 지배성과 시장성을 들 수 있다. 먼저, 정부의 지배성이 존재하는지 여부에 따라 공공 부문과 민간 부문으로 나눌 수 있다. 지배성의 존재 여부는 정부가 과반수 이상의 의결권을 보유하는지, 주요 인사에 대한 임면권이나 파면권 등을 보유하는지, 규정이나 정부 용자 등을 통한 통제를 수행하는지 여부 등으로 판단한다. 지배성이 존재한다고 판단이 된다면 민간이 아닌 공공 부문이라고 볼 수 있다. 공공 부문은 다시 시장성 여부에 따라 일반정부와 공기업으로 나눌 수 있다. 시장성 여부는 원가 보상율(판매액/생산원가)이 50% 이하이거나 정부 판매비율(정부대상판매액/판매액)이 80% 이상이면 시장성이 없다고 보아 일반 정부로 분류한다(기획재정부 보도자료, 2016.12.23).

14) 기획재정부 보도자료.2016.12.23. 우리나라 공공부문 부채 전년 대비 증가세 둔화.
http://www.moef.go.kr/com/synap/synapView.do;jsessionid=tj4UM+2XyjgUP49r4VmMH9Br.node30?atchFileId=ATCH_00000000003561&fileSn=1

〈표 4〉에 따르면 전체 지방공기업의 원가 보상율은 약 81.42%로 평균적으로 지방 공기업은 영업수익으로 영업비용을 충당하지 못하고 있다. 이러한 경향은 하수도(44.32%)에서 가장 심했고 도시철도공사(51.43%), 상수도(88.49%), 기타공사(94.15%), 지방공단(100.08%), 도시개발공사(112.26%)의 순으로 나타났다. 원가 보상율을 통해 지방공기업의 시장성을 판단한다고 할 때, 평균적으로 하수도의 시장성이 가장 낮고 도시개발공사의 시장성이 가장 높다고 할 수 있다. 이러한 사실은 매년 실시되는 지방공기업 결산 및 경영분석 결과와도 부합한다고 할 것이다.

다만 여기에서 주의해야 할 점은 원가 보상율만으로 지방공기업의 시장성을 판단해서는 안 된다는 것이다. 왜냐하면 지방공단의 원가 보상율이 평균적으로 100을 넘어서고 있기 때문이다. 지방 공단은 대부분 지방자치단체로부터 사업을 대행 받아 사업을 수행하고 있다. 또한 공사와 달리 손익금의 자체처리가 불가능해 사실상 자체적으로 사업 수익을 획득하기 어려운 구조를 가지고 있다. 따라서 지방공단의 원가 보상률이 높은 것은 시장성이 높기 때문이라기보다 세출 예산(영업비용)과 세입 예산(영업수익)이 일치해야 하는 조직 특성에서 기인할 가능성이 크다. 따라서 지방공단은 간접 경영 지방공기업이기는 하나 공사와는 성격이 다르다고 볼 수 있다.

2. 실증 분석 결과

1) 유형별 원가 행태

지방 공기업이 수익의 증감에 비대칭적 원가 행태를 보이는지 여부를 살펴본 결과는 다음 〈표 5〉에 제시하였다. 먼저 전체 지방 공기업의 영업비용은 각 지방공기업별로 클러스터링을 통해 표준오차를 교정한 합동회귀 분석 결과 대칭적인 행태를 보이는 것으로 나타났다(모형 1). 이는 2002년부터 2018년까지의 전체 지방공기업은 영업수익이 증가할 때 영업비용이 증가하는 비율과 영업수익이 감소할 때 영업비용이 감소하는 비율이 동일하다는 것을 의미한다. 반면 패널 고정효과모형 분석 결과인 〈표 5〉의 모형(4)에 따르면 전체 지방공기업은 하방탄력적인 원가 행태를 보이고 있음을 확인할 수 있다¹⁵⁾. 구체적으로 전체 지방공기업은 영업수익이 1% 증가할 때 영업비용이 약 0.613% 증가하였고 영업수익이 1% 감소할 때 영업비용은 약 0.767% 감소하였다. 결국 분석 결과 2002년부터 2018년까지 전체 지방 공기업은 예측과 달리 영업비용을 탄력적으로 조정하고 있음을 알 수 있다.

15) 지면의 한계 상 본문에는 합동회귀분석 결과와 고정효과 분석 결과를 제시한다. 랜덤효과 분석 결과는 고정효과 분석 결과와 질적으로 크게 다르지 않다.

[표 5] 원가행태 존재 여부 검증: 공사 vs. 공단 및 상·하수도

DV= $\Delta \ln$ (영업비용)	합동회귀분석			고정효과분석		
	(1) 전체	(2) 공사	(3) 공단 및 상·하수도	(4) 전체	(5) 공사	(6) 공단 및 상·하수도
$\Delta \ln$ (영업수익)	0.646*** (0.0498)	0.582*** (0.0533)	0.848*** (0.0430)	0.613*** (0.00773)	0.577*** (0.0180)	0.756*** (0.0121)
D * $\Delta \ln$ (영업수익)	0.0976 (0.0774)	0.189** (0.0942)	-0.483*** (0.120)	0.154*** (0.0195)	0.215*** (0.0419)	-0.340*** (0.0523)
Obs	4,746	711	4,035	4,746	711	4,035
R^2	0.739	0.788	0.696	0.715	0.784	0.555
N of oid	-	-	-	399	79	326
결과	대칭	하방 탄력	하방 경직	하방 탄력	하방 탄력	하방 경직
β_1	0.646	0.582	0.848	0.613	0.577	0.756
$\frac{\beta_1 + \beta_2}{\beta_1}$	1	1.324	0.43	1.25	1.37	0.55

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

주1: 종속변수인 $\Delta \ln$ (영업비용)은 영업비용의 전기 대비 당기 변화분에 자연로그를 취한 값임. 독립변수인 $\Delta \ln$ (영업수익)은 영업수익의 전기 대비 당기 변화분에 자연로그를 취한 값임. D * $\Delta \ln$ (영업 수익)은 독립변수에 영업수익 감소더미를 곱한 값임.

주2: 모든 재무자료는 2015년 기준 소비자물가지수로 조정하였음.

주3: 동일 조직 간 시계열적 상관관계로 인해 발생할 수 있는 표준오차 편의를 최소화하기 위해 합동회귀분석 모형에서 조직별로 표준오차를 교정함.

주4: 연도 더미와 지방공기업 유형더미, 지방자치단체 유형 더미를 포함하였으나 지면의 한계상 표기를 생략하였음.

다음으로 지방 공기업의 경영 형태에 따라서 재정 지출과 자원의 조정 등과 관련한 자율성에 차이가 있을 것이기 때문에 공사와 공단 및 상·하수도를 분리하여 원가 행태의 차별성을 검증하였다¹⁶⁾. 표본을 공사 형태의 지방 공기업과 공단 및 상·하수도로 나누어 분석한 결과 공사 형태의 지방 공기업은 하방 탄력적으로, 공단 및 상·하수도는 하방 경직적인 원가 행태를 가지는 것으로 나타났다. 공사 형태의 지방 공기업의 영업비용이 평균적으로 하방 경직적이지 않고 하방 탄력적이라는 사실은 이들 지방 공기업이 영업수익 감소시에 영업원가를 더욱 신축적으로 감소시킨다는 것을 의미한다. 이에 반해, 지방 공단이나 상·하수도는 영업수익이 줄더라도 영업원가를 덜 줄인다고 해석할 수 있다.

이상의 결과를 통해 합동 회귀 분석에서 나타난 전체 지방 공기업의 대칭적 원가 행태는 두 상이한 유형의 지방 공기업의 차별적인 원가행태에서 비롯되는 것이라고 이해할 수 있을 것이다. 즉, 하방 탄력적 공사와 하방 경직적 공단 및 상·하수도의 원가 행태가 서로 상쇄를 일으켰다고 해석할 수 있다. 한편, 고정효과 분석에서는 전체 지방 공기업도 하방 탄력적인 원가 행태를 보이고 있다. 이러한 하방 탄력적 원가 행태는 지방 공기업 유형 중 공단 및 상·하수도 보다

16) 공사 여부로 더미 변수를 생성하여 원가 행태 기본 모형에 상호작용항을 투입시켜도 결과는 질적으로 다르지 않게 나왔다. 본 연구에서는 결정요인 분석에서도 지방 공기업의 유형과 시기를 나누어 분석할 것이기 때문에 분석의 편의를 위해 표본을 분할하여 분석한 결과를 보고하였다.

는 공사가 주도하고 있는 것으로 보인다.

2) 시기별 원가 행태

다음으로 공기업의 유형 뿐 아니라 시기별로도 지방 공기업의 원가 행태가 달라질 수 있을 것이라고 보아 시기별 분석을 수행하였다. 본 연구의 분석 대상의 시간적 범위는 2002년부터 2018년으로 공공기관을 대상으로 한 원가 행태에 관한 기존의 국내 선행연구들에 비해 상대적으로 긴 편이다. 이 시기 총 4번의 대통령 선거가 있었고 5번의 지방 선거가 있었다.

먼저 <표 6>에서 알 수 있듯이 합동회귀분석 결과 전체 시기 지방 공기업의 원가 행태는 대칭적으로 나타났다. 다만 통계적으로 유의미하지는 않지만 하방 경직성을 가늠할 수 있는 회귀계수값(β_2)이 양(+)으로 나타났다. 고정효과 분석 결과는 회귀계수값(β_2)이 양수이면서도 통계적으로 유의미하게 나타나 전체 지방 공기업의 영업비용은 영업수익의 증감에 하방 탄력적인 것으로 나타났다. 다음으로 시기를 나누어 분석한 결과, 이명박 정부가 집권하기 이전인 노무현 정부 시기 지방 공기업의 원가는 하방 탄력적인 것으로 나타났다. 이러한 결과는 합동회귀 분석과 고정효과 분석 모두에서 드러났다. 반면, 이명박 정부로 정권이 교체된 후부터의 지방 공기업의 원가는 합동회귀 모형에서는 대칭적으로 나타났고 고정효과 모형에서는 하방 경직적인 것으로 나타났다. 이상의 결과를 종합하면, 지방공기업의 영업비용 원가 행태는 유형 뿐 아니라 시기에 따라서도 상이하게 나타날 수 있다.

[표 6] 원가 행태 존재 여부 검증: 시기별

DV= $\Delta \ln$ (영업비용)	합동회귀분석			고정효과분석		
	(1) 전체	(2) 02~07년	(3) 08~18년	(4) 전체	(5) 02~07년	(6) 08~18년
$\Delta \ln$ (영업수익)	0.646*** (0.0498)	0.428*** (0.0841)	0.768*** (0.0397)	0.613*** (0.00773)	0.414*** (0.0232)	0.738*** (0.00826)
D * $\Delta \ln$ (영업수익)	0.0976 (0.0774)	0.497*** (0.109)	-0.0998 (0.0675)	0.154*** (0.0195)	0.651*** (0.0527)	-0.0762*** (0.0195)
Obs	4,746	1,143	3,603	4,746	1,143	3,603
R^2	0.739	0.647	0.815	0.715	0.610	0.790
Nof oid	-	-	-	399	267	397
결과	대칭	하방 탄력	대칭	하방 탄력	하방탄력	하방경직
β_1	0.646	0.428	0.768	0.613	0.414	0.738
$\frac{\beta_1 + \beta_2}{\beta_1}$	1	2.161	1	1.251	2.572	0.896

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

주1: 종속변수인 $\Delta \ln$ (영업비용)은 영업비용의 전기 대비 당기 변화분에 자연로그를 취한 값임. 독립변수인 $\Delta \ln$ (영업수익)은 영업수익의 전기 대비 당기 변화분에 자연로그를 취한 값임. D * $\Delta \ln$ (영업 수익)은 독립변수에 영업수익 감소더미를 곱한 값임.

주2: 모든 재무자료는 2015년 기준 소비자물가지수로 조정하였음.

주3: 동일 조직 간 시계열적 상관관계로 인해 발생할 수 있는 표준오차 편의를 최소화하기 위해 합동회귀분석 모형에서 조직별로 표준오차를 교정함.

주4: 연도 더미와 지방공기업 유형더미, 지방자치단체 유형 더미를 포함하였으나 지면의 한계상 표기를 생략하였음.

이상의 결과는 지방 공기업의 원가 행태가 유형과 시기에 따라 가변적일 수 있음을 의미한다. 이는 평균적으로 원가가 하방 경직적일 것이라는 기존의 대부분의 연구 결과와 일견 배치되는 것으로 보인다. 특히 공공기관의 예산극대화 경향과는 더욱 거리가 먼 발견일 수 있다. 하지만 최근 연구에 따르면 조직의 성격이나 외생적인 충격 등에 따라 원가 행태는 하방 탄력적으로 (Cohen et al., 2017; Dalla & Perego, 2014; Nagasawa, 2018; Weiss, 2010; 구정호, 2011; 김동욱 외 2011; 정문중, 2009; 송승아 외, 2010; 신재용 외, 2016; 황이석 외, 2018) 혹은 초경직적으로 나타나기도 하고(Bradbury & Scott, 2018; 강정원, 2016; 김미옥 외, 2014; 김창수 & 배상중, 2011), 그 양태와 정도 또한 시기에 따라 변한다(Nagasawa, 2018; 정문중, 2009; 송승아 외, 2010). 따라서 후속 연구를 수행할 때 다양한 표본 조건과 조직 유형, 시기 변화에 따른 제도적 환경의 변화, 그리고 내·외부적인 기제 등에 대한 종합적인 고려가 필요한 것으로 보인다.

V. 결론

정부는 중앙 공공기관 뿐 아니라 지방 공기업을 통해서도 공공 서비스를 제공하여 정책 목표를 달성하고 사회적 편익을 극대화하고자 한다. 특히 지역적 특성에 기반한 교통서비스나 상·하수도 서비스의 보급, 지역 개발 사업 등의 추진은 중앙 기관보다는 지방 기관에서 제공하기 적합할 수 있다. 지방자치제의 실시 이후 우리나라 지역 공공서비스의 유형과 범위가 크게 확대되면서 지방공기업의 규모와 기능도 확장되는 추세이다. 실제 1969년 「지방공기업법」 제정 당시 7개 상수도에 불과했던 지방공기업은 2018년 6월 기준으로 400개에 달하고 있다. 앞서 서술했듯이, 지방 공기업의 확대 이면에는 지방 공기업의 효율성 악화와 부채 증가, 이로 인한 지방 재정 부담 등의 부정적 측면이 존재하고 있다. 2017년 기준으로 지방자치단체의 부채 규모가 47.2조원인데 반해 지방 공기업의 부채 규모는 52.3조원에 달하고 있다¹⁷⁾. 지방 공기업의 최종 책임자는 지방자치단체이고 그 영향은 결국 지역을 넘어 전체 국민에게까지 파급된다는 점에서 이는 단지 지방 공기업만의 문제가 아니다. 또한 지방 공기업의 실패는 결국 정부가 공공기관을 통해 간접적으로 시장에 개입할 때 발생할 수 있는 비시장실패(nonmarket failure)를 의미하

17) 행정안전부의 '2017년도 지방공기업 결산 및 경영분석' 자료에 따르면 2017년 지방공기업의 부채 규모는 전년도 68.1조원에 비해 15.8조원 감소한 상태이지만 이는 지역개발기금이 「지방자치단체 기금관리기본법」에 따라 공기업특별회계에서 제외되었기 때문이다. 지역개발기금 포함시 16년 기준으로 17년 부채 규모는 전년 대비 2.8조원 감소에 그친다.

기 때문에(Wolf, 1979) 중요한 의미를 갖는다.

또한 본 연구는 공공 분야 원가 행태에 대한 이론적·실증적 연구가 민간에 비해 상대적으로 희박하다는 문제의식을 가지고 있다. 특히 기존의 지방 공기업의 재정 건전성이나 효율성에 관한 연구들은 대부분 부채 규모의 증가나 부채비율, 자산수익률 등의 양적 지표 악화 현상에 주목해 왔다. 물론 지방공기업의 부채 증가나 재정 악화는 지방 공기업 뿐만 아니라 지방자치단체와 나아가 국가 경제의 재정 건전성을 악화시킬 수 있는 중요한 사안이다. 그러나 지표를 넘어서서 비합리적인 경영에 이르게 하는 의사결정 과정에 대한 포괄적 이해를 위한 수단으로서 원가 행태에 대한 심도깊은 연구가 필요하다 할 것이다¹⁸⁾. 지방 공기업의 원가 회계 정보를 통해 지방 공기업의 매출액 변동에 원가가 어떻게 반응하는지를 분석하는 것은 회계 책임성의 구현이라는 점에서도 의의를 갖는다.

지방 공기업 비대칭적 원가 행태의 존재 여부에 대한 분석 결과를 요약하여 나타내면 다음과 같다. 첫째, 전체 분석 기간 동안 전체 지방 공기업은 하방 탄력적 원가 행태를 보이고 있다. 두 번째로 이 같은 경향성을 유형에 따라 나누어보면 공사 형태의 지방 공기업은 하방 탄력적 원가 행태를 보이고 있음을 알 수 있다. 이에 반해 공단 및 상·하수도는 하방 경직적인 원가 행태를 보이고 있다. 이를 해석해보면 전체 지방 공기업 원가의 하방 탄력성은 공사 형태의 지방 공기업이 견인하고 있는 것으로 판단된다. 셋째, 지방 공기업의 원가 행태를 시기에 따라 구분해보면 2007년까지는 하방 탄력적 행태를 보이다가 2008년부터는 하방 경직적 행태로 변모했음을 확인할 수 있다. 다시 말해 이명박 정부 시기 이전에는 하방 탄력적 원가 행태를 보이다가 지방 공기업에 대한 본격적인 구조조정이 시작된 이명박 정부시기부터 하방 경직적 행태로 변화하였다. 시기에 따른 원가 행태 변화 경향은 해당 시기별 공기업 유형에 따라서도 유사한 양상을 보이고 있었다.

그동안 관련 연구들은 주로 민간 기업을 대상으로 매출액 증감에 대한 원가 증감의 비대칭성 존재 여부를 규명해 왔다. 공공 조직을 대상으로 한 몇 안 되는 국내외 선행연구들은 주로 중앙 공공기관, 지방정부, 지방공기업을 대상으로 한 반면, 한국 지방 공기업을 대상으로 한 연구는 아직 없는 실정이다. 지방 공기업이 지속적으로 증가하는 추세이며, 지역 및 국가 경제에 미치는 영향력을 고려할 때 이들이 수입 증감에 얼마나 민감하게(혹은 둔감하게) 반응하는지에 대한 연구가 필요할 것이다. 또한 김창수 & 배상중(2011)이 지적한 바와 같이, 일반 기업과 다른 경영 환경과 제도적 제약에 처한 공기업에 대한 구체적인 후속 연구가 제시될 필요가 있다. 이런 점에서 본 연구는 전체 지방 공기업을 대상으로 10년 이상의 재무회계 결산 자료를 활용하여 한국 공공기관의 비대칭적 원가 행태를 규명했다는 함의를 가진다.

특히 본 결과는 해당 정책 대상인 지방 공기업 측면에서도 시사하는 바가 있다. 본 연구의

18) Banker & Byzalov(2014)는 이 외에도 원가 정보의 중요성을 강조했는데, 이는 보고된 원가 정보가 조직 내의 실제 활동 뿐만 아니라 회계적 인식까지도 반영하는 개념이기 때문이다.

분석 결과, 자율성이 상대적으로 부족한 공단 및 상·하수도 원가의 하방 경직성이 그렇지 않은 공사에 비해 약하다는 사실에 주목해보면 더욱 그러하다. 공단 및 상·하수도는 공사에 비해 재정 운용의 재량성이 낮다고 볼 수 있다. 즉, 원가 동인의 증감에 원가를 탄력적으로 적용하고 싶어도 할 수 없는 측면이 존재할 수 있다. 이를 판단하기 위해서는 향후 재무 담당자를 대상으로 한 인터뷰나 질적 연구 등 심도 깊은 후속 연구가 지속되어야 할 것이다.

또한 지방공기업에 대한 통제가 본격적으로 이루어지던 보수 정권 이후 원가가 점차 하방 경직적으로 변모했다는 사실은 지방 공기업 관련 이해 관계자들에게 시사하는 바가 크다. 먼저 지방 공기업 관련 정책을 관장하는 중앙 소관부처 입장에서는 지방 공기업 통제 정책의 의도하지 않은 효과를 면밀히 살필 필요가 있다. 지방 공기업의 원가 행태가 하방 경직적으로 변모하던 시기 지방공기업 관련 정책은 민영화와 통폐합으로 요약되는 선진화 방안의 실시와 부채 감축제도 도입 등의 경영 개선안 모색으로 요약할 수 있다. 지방 공기업에 대한 효율성 추구하고 통제의 강화 등이 지방공기업에 제도적 압력(institutional pressures)으로 작용했을 가능성이 크다. 따라서 무리한 개혁 정책이나 특정 목표의 수치 달성에 집중할 경우에 지방공기업의 재정 행태에 미치는 영향력에 대한 충분한 제고가 필요할 것으로 보인다.

[참고문헌]

〈국내문헌〉

- 강정원(2016). 신용협동조합의 하방경직성 원가행태에 관한 연구. 한성대학교 경영학과 회계학 박사 학위논문.
- 구정호. (2011). 이익조정 유인이 원가의 비대칭성에 미치는 영향: 적자회피 및 이익유연화, Big-Bath를 중심으로. 회계학연구, 36(3), 135-177.
- 김동욱, 정형록, & 송영일. (2011). 한국 방산업체의 원가행태. 관리회계연구, 11(2), 55-82.
- 김미옥, 윤주철, 최연식, & 정형록. (2014). 공공기관의 하방 경직적 지출행태에 관한 연구. 한국행정연구, 23(4), 59-88.
- 김미옥, 정형록, & 황인이. (2017). 투자전략이 원가행태에 미치는 영향. 경영학연구, 46(3), 781-805.
- 김서용, & 김선희. (2019). 제도변화에서 제도적 논리의 역할에 대한 사례분석: 지방공기업 경영평가제도를 중심으로. 지방행정연구, 33(3), 137-178.
- 김창수, & 배상중. (2011). 공기업의 원가는 활동수준에 비대칭적인가?. 회계저널, 20, 99-124.
- 방석현. (1982). 공사·공단 제도의 활용방안. 지방재정. 제 1권, 대한지방재정공제회, 1982.10.
- 송승아, 안태식, & 정형록. (2010). 한국제조기업의 비대칭적 원가행태에 대한 재조명. 회계저널, 19,

253-280.

- 신용덕. (2015). 지방공기업 전출금 지원 실태와 관리체계 개선과제. 한국지방공기업학회보, 11, 21-45.
- 신재용, 황인이, 권세원, & 최세라. (2016). 재벌기업의 비대칭적 원가행태에 대한 연구. 경영학연구, 45(6), 1929-1953.
- 이성욱, & 윤석중. (2013). 우리나라 지방자치단체 및 공공기관의 예산집행 행태에 관한 연구. 관리회계연구, 13(2), 99-129.
- 장석준, & 윤성일. (2018). 지방 공공부문 분류체계 개선을 위한 탐색적 연구. 한국사회와 행정연구, 29(2), 231-258.
- 정문종. (2009). 원가관리실무의 효율성 평가: 외환위기 사태 이전과 이후의 원가하방경직성 비교를 통해. 관리회계연구, 9(2), 139-162.
- 전규안. (2018). 비영리조직의 회계제도 현황과 개선방안. Korea Business Review, 22(2), 71-98.
- 최계영. (2015). 지방 공기업의 법적 쟁점과 과제. 경제규제와 법, 8(2), 70-90.
- 허용훈, & 이희태. (2000). 지방공기업의 자율성 실태와 정책과제. 한국행정논집, 12(4), 715-737.
- 황이석, 이문영, & 최세라. (2018). 재벌의 소유구조와 원가 하방탄력성: 중핵기업을 중심으로. 회계학연구, 43(4), 161-199.
- 황진용.(2016). 지방 공기업 원가분석 개선방안. 지방 공기업평가원.
- 홍승현. (2013). 공공부문 재정통계 산출의 주요 쟁점. 조세재정연구원 현안분석.

<국외문헌>

- Anderson, M. C., Banker, R. D., & Janakiraman, S. N. (2003). Are selling, general, and administrative costs “sticky”? *Journal of Accounting Research*, 41(1), 47-63.
-, .Lee, J. H., & Mashruwala, R. (2016). Cost Stickiness and Cost Inertia: A Two-Driver Model of Asymmetric Cost Behavior. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2599108>
- Balakrishnan, R., Petersen, M. J., & Soderstrom, N. S. (2004). Does capacity utilization affect the “stickiness” of cost?. *Journal of Accounting, Auditing & Finance*, 19(3), 283-300.
- Banker & Byzalov, D. (2014). Asymmetric cost behavior. *Journal of Management Accounting Research*, 26(2), 43-79.
-, Byzalov, D., & Chen, L. T. (2013). Employment protection legislation, adjustment costs and cross-country differences in cost behavior. *Journal of*

- Accounting and Economics, 55(1), 111–127.
-, Byzalov, D., Fang, S., & Liang, Y. (2018). Cost management research. *Journal of Management Accounting Research*, 30(3), 187–209.
- Bradbury, M. E., & Scott, T. (2018). Do managers forecast asymmetric cost behaviour?. *Australian Journal of Management*, 43(4), 538–554.
- Chen, C. X., Lu, H., & Sougiannis, T. (2012). The agency problem, corporate governance, and the asymmetrical behavior of selling, general, and administrative costs. *Contemporary Accounting Research*, 29(1), 252–282.
- Cheung, J., Kim, H., Kim, S., & Huang, R. (2018). Is the asymmetric cost behavior affected by competition factors?. *Asia-Pacific Journal of Accounting & Economics*, 25(1–2), 218–234.
- Chun, Y. H., & Rainey, H. G. (2005). Goal ambiguity and organizational performance in US federal agencies. *Journal of public administration research and theory*, 15(4), 529–557.
- Collin, S. O. Y., Tagesson, T., Andersson, A., Cato, J., & Hansson, K. (2009). Explaining the choice of accounting standards in municipal corporations: Positive accounting theory and institutional theory as competitive or concurrent theories. *Critical perspectives on Accounting*, 20(2), 141–174.
- Cooper, R., & Kaplan, R. S. (1992). Activity-based systems: Measuring the costs of resource usage. *Accounting horizons*, 6(3), 1–13.
- Dalla Via, N., & Perego, P. (2014). Sticky cost behaviour: evidence from small and medium sized companies. *Accounting & Finance*, 54(3), 753–778.
- Eichenauer, V. (2020). December fever in public finance. *KOF Working Papers*, 470.
- Dierynck, B., Landsman, W. R., & Renders, A. (2012). Do managerial incentives drive cost behavior? Evidence about the role of the zero earnings benchmark for labor cost behavior in private Belgian firms. *The Accounting Review*, 87(4), 1219–1246.
- Holzacker, M., Krishnan, R., & Mahlendorf, M. D. (2015). The impact of changes in regulation on cost behavior. *Contemporary Accounting Research*, 32(2), 534–566.
- Hosomi, S., & Nagasawa, S. (2018). STUDY ON DOWNSIDE RISK OF DEMAND AND COST BEHAVIOR OF LOCAL PUBLIC ENTERPRISES: VERIFICATION OF LOCAL PUBLIC ENTERPRISE MANAGER'S DECISION MAKING BASED ON A POPULATION ESTIMATE SCENARIO IN THE FUTURE. *Asia-Pacific Management Accounting Journal*, 13(1).
- Nagasawa, S. (2018). Asymmetric cost behavior in local public enterprises: exploring the

- public interest and striving for efficiency. *Journal of Management Control*, 1–49.
- Noreen & Soderstrom, N. (1997). The accuracy of proportional cost models: evidence from hospital service departments. *Review of accounting Studies*, 2(1), 89–114.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and representative democracy*. Chicago und New York.
- O'Toole Jr, L. J., & Meier, K. J. (2011). *Public management: Organizations, governance, and performance*. Cambridge University Press.
- Rainey, H. G., Backoff, R. W., & Levine, C. H. (1976). Comparing public and private organizations. *Public administration review*, 36(2), 233–244.
- Rubin, I. S. (1988). MUNICIPAL ENTERPRISES: EXPLORING BUDGETORY AND POLITICAL IM. *Public Administration Review*, 48(1), 542.
- Saussier, S., & Klien, M. (2014). Local public enterprises: A taxonomy. EPPP
- Weiss, D. (2010). Cost behavior and analysts' earnings forecasts. *The Accounting Review*, 85(4), 1441–1471.
- Wolf Jr, C. (1979). A theory of nonmarket failure: Framework for implementation analysis. *The Journal of Law and Economics*, 22(1), 107–139.DP, (12).
http://www.chaire-eppp.org/files_chaire/a_taxonomy_of_lpe.pdf
- Wu, T. C., Young, C. S., Yu, C. C., & Hsu, H. T. (2020). Are governmental expenditures also sticky? Evidence from the operating expenditures of public schools. *Applied Economics*, 52(16), 1763–1776.

[참고자료]

- 기획재정부(2016). 보도자료. “2016.12.23. 우리나라 공공부문 부채 전년 대비 증가세 둔화.”
http://www.moef.go.kr/com/synap/synapView.do;jsessionid=tJ4UM+2XyJgUP49r4VmMH9Br.node30?atchFileId=ATCH_000000000003561&fileSn=1
- 한국경제. 2014.08.13. 공기업 첫 법정관리 신청, 태백시 공사의 교훈.
<http://news.hankyung.com/article/2014081332741?nv=o>
- 행정안전부. (2017). 2017 사업연도 지방공기업 결산기준.