

Journal of Governance Studies

Volume 11 Number 1

April 2016

〈Articles〉

A Study on Improvement of Indicators for Evaluating
Research Funds Management System Seokjae Lim

Policy Network and the Role of Government:
A Case of Selecting a Radioactive Waste
Management Site in South Korea Hyunshin Park

A Meta-governance Analysis of Korea's ODA
..... Hyeon Na, Jaehee Park & Dongsung Kong

Analysis on Success Factor of SeongMiSan Village
Community Formation: Focused on Woolcock's
Social Capital Framework Cheolhoi Kim & Hyuesu Ha

Village Rebuilding through Village Effects:
Focusing on the Integration of Micro-Macro
Perspectives Gihong Kim

The Effect of Learning Value and Needs Adult
Learners with Disabilities on Satisfaction of Agencies:
The Mediating Effect of Learning Commitment
..... Kieon Lee & Kyeuk Kim

Graduate School of Governance
Sungkyunkwan University

ISSN 1975-8324

제11권 제1호
(통권 21호)
2016. 4

국
정
관
리
연
구

제
11
권
제
1
호
2
0
1
6
·
4

국정관리연구

Journal of Governance Studies

〈기획논문〉 국정관리연구 10주년 기획: 지속 가능한 사회와 국정관리 2

연구비 관리제도 평가지표 개선에 관한 연구 임석재

Policy Network and the Role of Government:
A Case of Selecting a Radioactive Waste
Management Site in South Korea 박현신

한국 ODA 정책의 분절성과 메타거버넌스 분석
..... 나 현 · 박재희 · 공동성

〈일반논문〉

성미산 마을공동체 형성의 성공요인에 대한 분석:
Woolcock의 사회자본 분석틀을 중심으로 김철회 · 하혜수

마을효과(Village effects)를 통한 마을 활성화:
거시적 미시적 마을효과의 통합을 중심으로 김기홍

장애성인 학습자의 학습가치와 학습욕구가 기관만족도에
미치는 영향 연구:학습몰입을 매개변수로..... 이기연 · 김계옥

성균관대학교 국정전문대학원

▣ 성균관대학교 국정전문대학원이 중심이 되어 연3회(4월 30일, 8월 31일, 12월 31일) 발간하는 「국정관리연구」(Journal of Governance Studies)는 범사회과학적 거버넌스 (governance) 연구를 다루는 전문학술지이다. 본지는 거버넌스에 관한 다양한 시각의 이론적·경험적 연구와 정책사례 연구를 통해 이 분야의 학문 발전에 창조적으로 기여하고 공공문제의 해결에 실천적 대안을 제시하고자 한다. 그리고 실사구시의 차원에서 정책 실무자와 시민활동가의 참여를 적극 권장한다.

▣ 편집위원회의 구성

<편집위원장> 문상호(성균관대, 행정학)

<편집위원> 권혁주(서울대, 행정학) 김근세(성균관대, 행정학)
김의영(서울대, 정치학) 손희준(청주대, 행정학)
오철호(숭실대, 행정학) 이숙중(성균관대, 행정학)
이재열(서울대, 사회학) 이환범(영남대, 행정학)
정충식(경성대, 행정학) 조선일(순천대, 행정학)
하태수(경기대, 행정학) 허만형(중앙대, 행정학)
홍형득(강원대, 행정학)

<편집간사> 김은경(성균관대 국정전문대학원)

<홍보간사> 이혜림(성균관대 국정전문대학원)

국정관리연구

Journal of Governance Studies

제11권 제1호(통권21호)
2016년 4월

성균관대학교 국정전문대학원

목 차

〈기획논문〉 국정관리연구 10주년 기획: 지속 가능한 사회와 국정관리 2

연구비 관리제도 평가지표 개선에 관한 연구	1
/ 임석재	
Policy Network and the Role of Government: A Case of Selecting	27
a Radioactive Waste Management Site in South Korea	
/ 박현신	
한국 ODA 정책의 분절성과 메타거버넌스 분석	51
/ 나 현·박재희·공동성	

〈일반논문〉

성미산 마을공동체 형성의 성공요인에 대한 분석:	79
Woolcock의 사회자본 분석틀을 중심으로	
/ 김철회·하혜수	
마을효과(Village effects)를 통한 마을 활성화:	105
거시적 미시적 마을효과의 통합을 중심으로	
/ 김기홍	
장애성인 학습자의 학습가치와 학습욕구가 기관만족도에 미치는 영향 연구:	131
학습몰입을 매개변수로	
/ 이기연·김계옥	
영문초록	155
논문기고지침 및 윤리규정	163

연구비 관리제도 평가지표 개선에 관한 연구

임석재

본 연구는 국가연구개발사업 연구비 투자 규모가 지속적으로 증가함에 따라 연구비 관리제도의 중요성이 크게 부각되고 있음에 주목하고, 대표적 연구비 관리제도인 연구비 중앙관리 실태 조사의 평가결과(2013년)를 분석하였다. 이후 연구관리 전문기관 담당자들을 대상으로 AHP(Analytic Hierarchy Process) 분석을 실시하여 시사점 및 정책적 함의를 도출하였다. 연구결과에 따르면, 먼저 2013년 실태조사 분석결과 연구비관리 전담조직, 연구윤리 규정, 인건비, 여비 및 간접비 규정은 평가에 참여한 대부분의 기관에서 구비한 것으로 나타났으며 연구진흥 프로그램, 연구자 만족도조사, 연구 성과관리 전문가 등은 상대적으로 미흡한 것으로 나타났다. 이는 연구비 관리를 위한 외형은 갖추어 졌으나 내실은 부족한 것으로 해석할 수 있다. 다음으로 연구관리 전문기관의 전문가 대상 AHP 분석결과 제재조치/인센티브, 인건비 집행, 외부정기감사, 전산시스템 등으로 연구비관리 정책의 우선순위가 나타났다. 이는 전문기관에서는 연구비 관리에 있어 사후관리를 보다 중요하게 생각하고 있음을 확인할 수 있는 결과라 할 수 있다. 한편, 분석결과 한 가지 유의할 점은 비록 중요도의 우선순위는 있지만 어느 특정 항목이 월등하게 중요한 것이 아니라 15개 항목이 전반적으로 유사한 중요도로 나타났다는 것이다. 이는 연구비 관리에서 사후 모니터링이 상대적으로 보다 중요하지만 진행 관리와 사전 인프라 구축도 중요하다는 인식이 반영된 것이라 하겠다.

[주제어: 연구비 관리제도, 평가지표 개선, AHP]

I. 서론

국가연구개발사업 연구비 투자 규모가 지속적으로 증가함에 따라 연구개발 사업의 효율적 추진과 연구비 관리의 투명성 확보에 대한 중요성이 증가하고 있다. 국가 전체 연구개발 투자 현황을 살펴보면 2004년 22조 1,853억원(전년대비 16.3% 증가)에서 2007년 31조 3,014억원(전년대비 14.5% 증가), 2010년 43조 8,548억원(전년대비 15.6% 증가), 2013년 59조 3,009억원(전년대비 6.9% 증가)으로 지난 10년간 약 267% 증가하였다(e-나라지표, 부문별 지표-총 연구개발비-시계열). 우리의

경우 경제성장과 사회문제를 과학기술을 통해 해결하려는 국가이념이 오랫동안 지속되고 있어 연구개발 예산의 증가추세는 향후에도 계속될 것으로 예상된다. 그러나 이렇게 막대한 연구개발 투자에 회의적인 시각이 있을 수 있다. 즉 한정된 국가 예산으로 정책의 우선순위를 결정하는 과정에서 연구개발 투자의 증가에도 한계가 있을 수밖에 없기 때문에 투자보다는 관리의 효율성을 강화하라는 요구가 그것이다. 이러한 이유로 국가 연구개발 예산의 증가는 필연적으로 연구비 관리제도의 개선을 요구하게 된다. 즉 중앙정부와 연구비 관리 전문기관은 국가 연구개발 예산 증가에 대응하여 예산 집행의 투명성 확보를 위한 연구비 관리제도에 대한 개선 노력을 지속적으로 추진하게 되는 것이다. 그 예로는 연구비 카드제(2002년), 연구비 관리 우수기관 인증제(2006년), 연구비 중앙관리 실태조사 제도 개선(1994~2013년) 등이 있다. 그러나 문제는 이러한 연구비 관리제도 개선 노력에도 일부 연구자와 연구기관의 도덕적 해이에 의한 연구비 용도의 사용 사례는 지속적으로 나타나고 있다는 것이다. 이처럼 국가 연구개발 사업에 막대한 규모의 예산이 투자되고 있으나 누구나 공감할 만한 가시적인 성과는 눈에 띄지 않고, 오히려 연구비 용도와 사용에 대한 언론보도¹⁾ 등으로 국민들은 연구개발에 투자된 예산이 효율적으로 집행, 관리되고 있는지에 대한 의문을 가질 수밖에 없는 상황이다(김병철, 2006: 1-2). 특히 국회, 감사원, 언론 등은 연구비 용도와 사용 방지대책 마련의 필요성에 대해 지속적으로 문제를 제기하고 있는 상황이다.

〈표 1〉 연구비 용도의 사용으로 인한 연구 참여제한 현황(최근 5년)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	합계
참여제한자	17명	15명	8명	4명	9명	62명

출처: 한국연구재단 내부자료(2015년 10월 기준)

이에 본 연구에서는 한국연구재단(이하 연구재단)에서 연구기관의 연구비 관리 실태를 평가하기 위해 실시하고 있는 연구비 중앙관리 실태조사(이하 실태조사)의 평가결과(2013년)를 분석해보고, 관련분야 전문가 대상 AHP 분석을 실시하여 연구비 관리제도의 평가지표 개선 방안을 도출하고자 한다. 대부분의 경우 평가지표에는 정부가 추진하고자 하는 정책의 방향이 반영되어 있기 때문이다. 이를 통해 국가연구개발사업 연구비 관리의 투명성과 효율성을 제고하고자 한다. 그간의 실태조

1) 「강원일보」(2016.1.6: 5) 기사에서 연구비 횡령 혐의로 대학병원장이 불구속 입건되기도 하였다.

사와 관련된 연구는 정책이 미치는 영향력이나 파급효과에 비해 양과 질에 있어 매우 부족한 상황으로, 기존의 연구는 기관별 실태조사 결과를 분석한 것이 아니라 자료의 한계²⁾로 인해 평가제도 전반에 대한 개괄적 정책 방향을 제시하는 수준에 머물렀다. 이런 까닭에 연구비 관리 능력 향상을 위해 연구기관이 어떤 노력을 하고, 어떤 제도를 개선해야 하는지에 대한 구체적인 대안을 제시하지 못하였다. 따라서 본 연구에서는 2013년 실태조사 평가결과를 개괄적으로 살펴보고, 세부 평가 지표별 획득점수 등에 대한 비교 분석을 실시하였다. 이후 연구관리 전문기관인 연구재단의 담당자를 대상으로 AHP 분석을 실시하여 정책적 함의를 도출하였다. 이러한 과정을 통해 기관의 연구비 관리의 적정화와 연구지원 체계의 효율화를 유도할 수 있을 것이며, 또한 도출된 연구결과를 통해 연구재단의 고유 목표와 임무를 공고히 하고 국가재정 운영의 건전성 제고와 연구비 관리의 투명성과 효율성 개선에 기여할 수 있을 것이다.

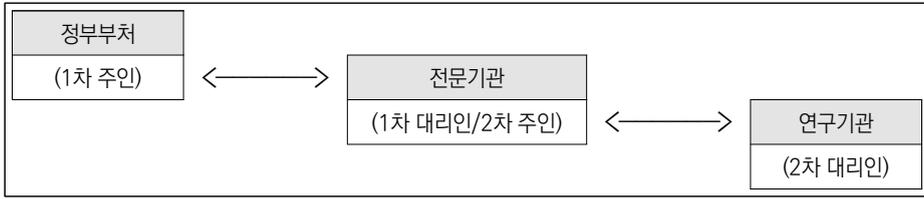
II. 이론적 및 제도적 논의

1. 이론적 논의

정부의 연구개발 투자에 대한 연구기관의 연구비 관리는 대리인 이론의 관점에서 접근할 수 있다. Jensen & Meckling(1976)의 대리인 이론은 ‘주인-대리인’, ‘위임자-대리인’ 등 다양한 용어로 인용되지만 그 기본 개념은 “한 사람(principal)이 다른 사람(agent)의 행위에 의존함으로써 경제적·비경제적 이득을 얻게 되는 경우에 양자의 관계에서 발생하는 문제를 다루고 있는 이론”이다(권길화, 1999: 14). 본 연구에서 연구비 관리 과정을 대리인 이론으로 살펴보면, 참여자는 정부부처, 전문기관, 연구기관으로 크게 구분할 수 있다. 또한 이들 사이에는 연쇄적인 주인-대리인 관계가 아래의 <그림 1>과 같이 형성된다.

2) 전문기관은 세부 평가결과 전체를 공개하지 않고, 희망기관에 한정하여 해당 연구기관의 상세결과를 공개하여 왔다.

〈그림 1〉 정부부처-전문기관-연구기관 사이의 관계 구조



먼저, 정부부처와 전문기관 사이에는 정부부처가 주인이 되고 전문기관이 대리인이 된다. 정부부처는 연구개발 사업의 연구비 관리와 관련한 정책의 기본방향 등을 설계, 확정하고 이에 근거하여 전문기관은 해당 업무를 위탁받아 수행하게 된다. 즉 전문기관은 정부부처의 연구비 관리 정책의 틀을 벗어나지 않는 범위에서 위임된 연구비 관리 업무를 수행하는 것이다. 이를 일차적 주인-대리인 관계로 볼 수 있다. 다음으로, 전문기관과 연구기관 사이에서 전문기관이 주인이 되고 연구기관이 대리인이 되는 관계가 성립된다. 전문기관은 연구비가 지원 목적에 따라 적절하게 집행될 수 있도록 연구비 관리를 연구기관에 위임한 것으로 해석할 수 있다. 이렇게 연구비 관리 업무와 관련하여 전문기관과 연구기관 사이의 주인-대리인 관계가 형성되며, 이를 이차적 주인-대리인 관계로 볼 수 있다(권길화, 1999: 32). 전문기관과 연구기관 사이의 주인-대리인 관계는 연구비 관리 정책과 관련한 이해관계자들간의 주인-대리인 관계 중에서 가장 중요한 의미를 띤다. 실질적으로 정부부처와 전문기관 사이의 갈등의 크기는 그렇게 크지 않고 동일한 목적의식 아래 정책을 설계하고 이를 추진한다고 할 수 있다. 그러나 정부부처의 연구비 관리 정책을 실질적이고, 구체적으로 집행해야 하는 전문기관과 소속된 개별 연구자들의 연구비 집행을 현장에서 관리해야 하는 연구기관 사이의 주인-대리인 문제는 서로 다른 이익이 존재할 수 밖에 없다. 전문기관이 주인의 입장에서 연구기관의 연구비 관리 수준에 대한 충분한 정보를 우월적으로 가지고 있으며, 이를 전적으로 신뢰하는 경우라면 주인-대리인 관계는 매우 안정적일 것이다. 그러나 문제는 대리인 이론이 전제하는 정보비대칭 문제가 전문기관과 연구기관 사이에 존재하고 있다는 것이다. 주인인 전문기관이 대리인인 연구기관의 연구비 관리 수준과 능력을 정확히 파악하기에는 한계가 있으며, 그 과정에서 국가가 지원한 연구비가 적절하게 관리되지 못한다면, 국가연구개발사업에 대한 연구비 지원으로 국가가 달성하고자 하는 학문과 과학기술의 발전을 통한 국가 경쟁력 제고는 달성하기 어렵게 된다.

2. 제도적 논의

1) 실태조사 개요

연구재단³⁾에서 연구기관의 연구비 관리를 위해 추진하고 있는 대표적인 정책인 연구비 중앙관리 실태조사는 중앙 정부부처인 미래부의 「국가연구개발사업관리등에관한규정(대통령령)」에 근거하여 대학 등의 연구기관에 투입된 정부지원금이 올바르게 집행 관리될 수 있도록 조사 평가하는 제도이다. 미래부 등의 정부부처는 실태조사 결과를 활용하여 대학 등의 연구기관에 지급되는 국가연구개발사업 정부지원금의 간접비 비율(연구개발과제 수행기관이 연구개발과제를 수행하는 데에 공통적으로 들지만 개별 연구개발과제에서 직접 산출할 수 없는 비용을 간접비라 하며, 이를 산출하기 위한 기관별 지정비율을 의미)을 조정함으로써 제도의 효과를 극대화하고 있다.⁴⁾

실태조사의 그간의 추진경과를 살펴보면 1994년을 시작으로 2013년까지 매년 추진되었으며 정부의 대학 등의 연구기관에 대한 대표적 연구비 관리제도가 될 수 있다.⁵⁾ 평가방법은 정부로부터 업무가 위탁된 산하 전문기관인 연구재단에서 각 기관으로부터 실태조사 참여 신청을 받아 세부적인 평가지표에 따라 평가를 실시하고 있다. 최근 3년간 참여기관 수를 보면 164개(2011년), 190개(2012년), 193개(2013년) 등으로 연구개발비를 수주하는 대부분의 4년제 대학⁶⁾이 참여하고 있는 것으로 조사되고 있다. 그러나 20년이라는 오랜 제도적 역사와 그에 따른 연구기관의 높은 참여에도 불구하고 여전히 많은 부분에서 신청기관의 불만이 표출되고 있는 것도 사실이다. 예를 들어, 연구비 규모에 관계없이 단일지표로 평가가 이루어지는 점, 연구비 규모가 큰 기관을 중심으로 평가지표가 설계된 점 등이 대표적인

3) 한국과학재단, 한국학술진흥재단, 국제교류협력재단이 정부부처 하부단위 조직의 일원화 차원에서 통합(2009년)된 기관으로 2016년 기준 예산규모 약4조4,000억원의 미래창조과학부(교육부) 산하 위탁집행 준정부기관이다. 대학의 연구기반 확충과 연구성과 향상을 위해 정부의 연구개발 투자를 주도하고 있으며, 연구재단의 주요 기능과 역할로는 학술·연구개발 활동과 관련 인력의 양성·활용 등을 효율적이고 공정하게 지원하고, 국내외 학술과 연구개발 관련 기관·단체 간의 교류협력 등을 지원하는 것이다.

4) 홍대식(2011)의 연구에 따르면 대학의 총 연구간접비는 2007년 2,530억원, 2008년 3,460억원, 2009년 4,350억원으로 나타났다.

5) 국회, 감사원 등의 요구로 2014년에는 연구비관리 우수기관 인증제와 제도의 통합작업을 진행하였으며, 2015년에는 연구비 관리체계 평가로 제도가 변경되었으나 세부 평가결과에 대한 구체적인 분석은 이루어지지 않은 상황이다.

6) 대학알리미(<http://www.academyinfo.go.kr/>)에 따르면 대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학은 2015년 기준 292개로 조사되었다.

불만이라 할 수 있다. 이는 일반적으로 정부정책 추진 과정에서 나타나는 정책 수요자의 단순 불만 표출이라기보다는 실태조사 제도가 가지는 원천적인 한계에 기인한 것이라 할 수 있다. 이를 거버넌스 관점에서 살펴보면 실태조사의 정책형성 과정은 중앙정부 관료에 의한 단선적이고 위계적인 의사결정이 아닌 중앙정부, 전문기관, 대학 등이 참여한 다양한 논의 결과(전문가 의견수렴 등)를 반영하고 있으므로 외형상 수평적인 거버넌스가 충실히 이루어지고 있다고 할 수 있지만 실질적이고 내면적이기 보다는 연구비 규모가 큰 기관 중심의 형식적이고 외형적인 모습에 치중한 것은 아닌지 되짚어볼 필요가 있다.

2000년 이후 실태조사의 제도 개선을 위한 중앙정부 차원의 주요 연구를 살펴보면, 2004년 김병태의 연구(주요선진국의 국가연구개발비 관리제도 비교연구)는 해외 주요선진국 사례의 장단점을 비교 분석하여 이를 반영한 실태조사 제도 개선에 주안점을 두었다. 2005년 서판길의 연구(대학 연구비 중앙관리 강화를 위한 제도 개선방안)은 연구비 관리를 위해서는 기존의 직접비 중심에서 간접비에 대한 원가보상에 의한 기준 정립이 필요하다고 하였다. 그리고 2009년 송완홍의 연구(연구비 중앙관리 체계분석을 통한 모델개발 및 종합관리 방안)은 현 실태조사 평가지표의 근간이 되는 '연구관리 인프라 및 내부통제 제도', '연구비 관리 시스템'의 2개 평가영역, 24개 평가지표 체계를 확립하였다. 2011년 홍대식의 연구(대학 연구간접비 제도 선진화 방안 연구)에서는 실태조사와 대학 연구간접비 제도를 연계하여 실태조사 결과가 우수한 기관에 대한 간접비 지급률을 확대하고 간접비 집행을 보다 자율화 할 것을 주장하였다. 이러한 연구들을 통해 제도 수립 이후 정책 수요자들의 불만 또는 불편 사항을 감소 또는 해소하기 위한 지속적인 노력이 진행되어 왔다고 할 수 있다. 실제 해외 주요선진국 사례에 근거한 간접비 지급률 상향, 각종 평가지표 개선을 통한 연구현장 연구비 관리체제 개선 등은 나름의 성과라 할 수 있다. 그러나 이러한 노력(성과)에도 불구하고 왜 근원적인 제도 개선과 연구비 집행관리 고도화라는 본래적 목적은 이루어지지 않는가. 그것은 다양한 원인이 있겠지만, 실제 연구기관의 연구비 관리에 유의미한 결과를 도출할 수 있는 기관별 실태조사 평가결과와 세부 평가지표별 획득점수가 연구된 사례가 전무하기 때문일 것이다. 이제 연구비 관리제도는 외형적 틀은 충분히 갖추어 졌다. 따라서 연구의 방향 전환이 필요한 시점이다. 즉 이번 연구의 목적이기도 한 기관의 연구비 관리체계를 실질적으로 향상시키기 위한 핵심지표가 무엇인지, 이를 통해 연구비 관리가 상대적으로 열악한 기관의 연구비 관리 수준을 상향시키고 이를 기반으로 전체 국가연구개발사업 연구지원체계의 효율화를 유도할 수 있어야 한다.

2) 2013년 실태조사

2013년 실태조사는 연구비 중앙관리 체제 구축을 통해 자율적인 연구비 관리능력 향상과 연구비 관리의 투명성 제고, 평가결과에 따른 개별 연구기관의 연구간접비 지원을 차등하여 적용한다는 목적으로 추진되었다. 본 연구에서 중점적으로 살펴보고자 하는 평가지표의 경우 전년도 평가지표를 동일하게 활용하여 평가 제도의 안정성을 추구하였으며, 이는 2011년과 비교하여 연구 윤리와 연구자 처우 등에 대한 사회적 관심 증가로 윤리규정과 내부감사제도, 연구자 지원서비스 관련 지표는 강화하였고, 연구비 관리 시스템 관련 지표는 전체 배점을 축소하되 투명한 연구비 관리를 강화하고자 회계정보의 신뢰성 지표가 추가된 것이 특징이라 할 수 있다. 전체 지표수는 2011년 2개 영역, 10개 항목, 24개 지표를, 2개 영역, 7개 항목, 14개 지표(29개 세부 평가지표)로 구성하여 전체적인 틀은 유지하면서 일부 지표의 배점을 가감하였다.⁷⁾ 세부 내용을 살펴보면 아래의 <표 2>와 같다.

<표 2> 2013년 실태조사 평가지표

평가영역	평가항목	평가지표	배점
연구 관리 인프라 및 내부 통제 제도 (55)	1. 전담 조직 설치 및 운영 (18)	1. 연구 관리 전담 조직이 설치, 제대로 운영되고 있는가?	6
		2. 연구 관리자를 대상으로 내·외부 연구관련 직무교육을 활발하게 실시하고 있는가?	6
		3. 연구자에 대한 연구지원 시스템이 적절한가?	6
	2. 연구비관리 및 윤리 규정 (12)	4. 연구규정 및 연구비관리 운영 규정을 마련하여 시행하고 있는가?	6
		5. 연구자 및 연구 관리자의 윤리의식 제고를 위한 제도를 구비, 실시하고 있는가?	6
	3. 내부 통제제도 (25)	6. 연구비 집행에 대한 사전승인 및 확인 시스템이 적절히 구축·운영되고 있는가?	10
		7. 자체감사 규정을 구비, 이에 따라 자체감사를 체계적으로 실시하며, 지적사항에 대한 조치는 적절한가?	15
연구비 관리 시스템 (45)	4. 시스템 구축 및 운영 (6)	8. 연구관리 통합정보시스템을 적절하게 구축, 운영하고 있는가?	6
		9. 인건비 집행이 적절한가?	6
	5. 인건비 및 직접비 집행 (18)	10. 기자재 구매 절차 및 관리형태가 적절한가?	6
		11. 여비 및 연구수당 집행이 적절한가?	6
		12. 간접비 집행 (6)	12. 간접비 집행 규정을 구비, 이에 따라 적절하게 집행하고 있는가?
	7. 회계정보의 신뢰성 (15)	13. 외부로부터 결산서에 대한 회계감사를 실시하고 있는가?	9
		14. 회계 관련 전문지식을 보유한 전담인력이 있는가?	6
총점	-	-	100

7) 평가지표가 2011년 24개에서 2013년 14개로 감소된 것처럼 보이지만 실제 29개 세부 평가지표로 증가하였다.

추진경과를 살펴보면, 2013년 4월 26일 기본계획 공고(미래창조과학부)를 시작으로 9월 11일 실태조사에 참여한 193개 기관에 대한 평가결과 최종등급을 확정 발표(미래창조과학부)하는 것으로 약 5개월간의 전체 일정을 마무리 하였으며 세부 일정별 주요내용은 아래의 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 2013년 실태조사 추진경과

구분	주요내용	추진일정
기본계획 공고	실태조사 기본계획 공고 및 연구기관 안내	2013.4.26
자체평가보고서 접수	평가지표에 따른 보고서 접수(총193개) ⁸⁾	2013.4.26~5.16
자체평가보고서 검토	증빙자료 확인을 통한 보고서 검토	2013.5.20~6.28
현장 표본 조사	참여기관 대상 현장점검(총20개, 10.4%)	2013.7.15~8.13
예비등급 안내	193개 기관의 예비등급 안내	2013.8.19
이의제기 접수	총23개 기관 이의제기 접수	2013.8.19~8.26
최종등급 확정 발표	193개 기관의 최종등급 안내 ⁹⁾	2013.9.11

Ⅲ. 연구설계

1. 연구 절차

본 연구는 2013년 실태조사 평가결과를 분석하고 이후 연구관리 전문기관 전문가 대상의 AHP 분석을 실시하여 실태조사의 평가지표 개선 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 2013년 실태조사 평가에 참여한 193개 전체 기관을 대상으로 기관별 획득점수와 연구비규모별, 29개 세부 평가지표별 분포 현황과 세부 지표별 최상위와 최하위점에 위치한 기관의 분포 현황 등을 살펴보았다. 필요한 경우 2012년 실태조사 평가결과와 비교를 통해 분석의 이해도 제고를 도모하였다. 다음으로 연구관리 전문기관인 연구재단의 관련분야 전문가를 대상으로 AHP 분석을 실시¹⁰⁾하였다. 이러한 분석결과(실태조사 분석결과, AHP 분석결과)를 바탕으로 연

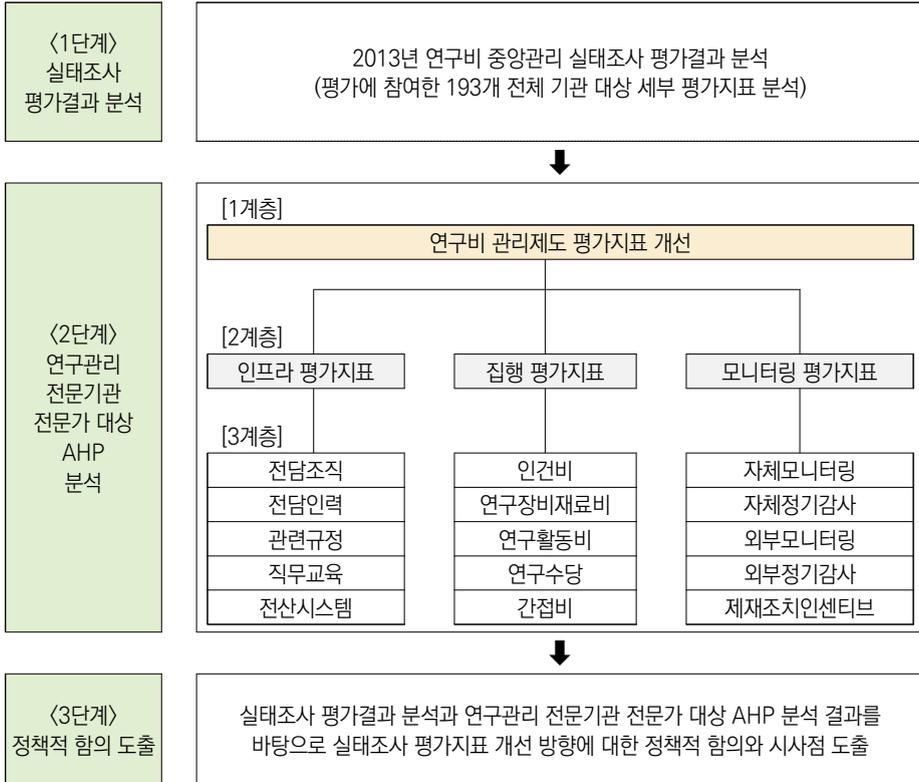
8) 'OO대학교'는 평가참여 공문 제출 후 자체평가보고서 미제출로 최종 미참여 처리되었다.

9) 국가연구개발사업관리등에관한규정 제14조(연구관리 우수기관 인증)③항3호(대학의 경우 제12조제6항 후단에 따른 연구비 중앙관리 실태 조사·평가 시 최고 등급 부여)에 근거하여 고려대, 성균관대, 전남대, 충남대, 충북대는 실태조사 A등급을 부여하였다.

10) 설문항목의 구성은 실태조사 세부 평가지표를 중심으로 하되, 유사한 평가지표는 동일한 항목으로 조정하였다. 예를 들어, 실태조사 세부 평가지표는 연구비규정과 연구윤리

구비 관리제도 평가지표의 개선 방향에 대한 시사점과 정책적 함의를 도출하였다. 본 연구의 절차는 아래의 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 연구 절차



2. 분석 요소

본 연구에 사용된 분석 요소들에 대한 구체적인 기술은 다음과 같이 정의하였다. 먼저 국가연구개발사업과 연구비관리와 관련한 용어의 정의는 다음과 같다. 기본적인 정의는 「과학기술기본법(법률)」과 「국가연구개발사업의관리등에관한규정(대통령령)」의 정의를 따르되 필요한 경우 재정의 하였다. 먼저 ‘국가연구개발사업’이란 “중앙행정기관이 법령에 근거하여 연구개발과제를 특정하여 그 연구개발비의 전부

규정을 구분하고 있지만, AHP 분석을 위한 항목의 구성은 관련규정으로 포괄하여 진행하였다.

또는 일부를 출연하거나 공공기금 등으로 지원하는 과학기술 분야의 연구개발사업”을 의미한다. 그리고 ‘연구비 관리’는 “지급받은 연구개발비의 관리에 대해 연구개발과 관련된 각종 물품 계약 및 구매, 집행 등을 총괄하여 관리하는 것”을 의미하는 ‘연구비 중앙관리’의 개념으로 재정의 하되, 다만 그 적용범위를 민간, 지방자치단체와 기타 NGO 등에서 지원하는 연구비의 관리는 별도 명시하지 않은 경우는 제외된 것으로 본다. ‘전문기관’은 「과학기술기본법」에 따라 “중앙행정기관의 장이 소관 국가연구개발사업에 대한 기획·관리·평가 및 활용 등의 업무를 대행하도록 하기 위하여 설립하거나 지정한 기관”을 의미한다. 그리고 분석에 사용될 연구비관리 체계는 연구개발 시스템 모형에서 사용하는 투입관리, 수행관리, 산출관리 모형을 참고하여 연구비 관리에 대한 인프라관리, 집행관리, 모니터링관리로 세 부분으로 구분하였다. 본 연구에서 인프라관리는 조직, 인력 등 연구비 관리를 위한 사전 인프라의 구축을 의미한다. 그리고 집행관리는 실제 연구비를 집행(인건비, 연구활동비의 집행 등) 및 관리하는 과정에서 요구되는 체계적 관리를 의미한다. 마지막으로 모니터링관리는 연구비관리 관련 사후적인 문제의 발생과 예방을 위한 구체적인 관리 체계를 의미한다. 이를 세부적으로 살펴보면 연구비 관리에 대한 인프라관리 요소는 조직, 인력, 규정, 교육, 전산시스템 등으로 인프라 중심으로 구성하였으며, 집행관리 요소는 인건비, 연구장비재료비, 연구활동비, 연구수당, 간접비 등으로 연구비 집행 과정의 주요항목 중심으로 구성하였다. 마지막으로 모니터링관리 요소는 자체모니터링, 자체정기감사, 외부모니터링, 외부정기감사, 제재조치/인센티브로 내·외부 연구비관리를 위한 제도를 중심으로 구성하였다.

3. 연구 방법

본 연구는 연구비 관리제도 평가지표 개선을 위하여 첫째, 실태조사의 평가결과를 바탕으로 참여 기관의 세부 평가지표별 분석을 실시하였다. 둘째, 연구관리 전문기관의 관련분야 전문가를 대상으로 AHP분석을 실시하였다. 먼저 실태조사 평가결과에 대한 분석은 2013년 실태조사에 참여한 193개 전체 기관을 대상으로 세부 평가지표별로 분석하고, 필요한 경우 2012년 실태조사의 평가결과와 비교하여 상대적인 분석이 가능하도록 하였다. 분석에는 기관에서 제출한 자료 중 전문기관과 정부부처의 점검과 확인을 거쳐 최종적으로 평가점수에 반영된 자료만을 활용하였으며, 기관의 연구비 데이터는 ‘대학연구활동실태조사(발행: 한국연구재단)’의 연구비 현황 자료를 활용하였다. 다음으로 연구관리 전문기관인 연구재단의 연구비정산

및 연구비협약 담당자를 대상으로 연구비 관리제도 평가지표의 개선 방향을 모색하기 위한 AHP 분석을 실시하였다. AHP 분석은 계층적으로 설정된 항목들 사이의 중요도를 상호 비교를 통해 파악함으로써 제시된 대안들의 상대적 중요도를 산출하는 분석 방법이다. 분석을 위한 설문조사는 결과의 타당성 확보를 위해 연구관리 업무 경력이 5년 이상인 자로 한정하여 실시하고, 통계패키지는 마이크로소프트사의 엑셀 2010을 사용하였다. 설문조사의 대상은 연구비 관리 수행 업무와의 직·간접적 관련성을 고려하여 연구비 용도의 사용 등에 대한 현장조사와 연구비 집행에 대한 교육 등을 담당하여 연구비 관리와 직접적으로 관련되어 있다고 생각되는 연구비정산 업무 담당자를 대상으로 18부, 연구비관리를 하지만 보다 주된 업무는 연구과제의 협약 등을 담당하여 연구비 관리와 간접적으로 관련되어 있다고 생각되는 연구비협약 업무 담당자를 대상으로 11부를 배부하여 연구비관리에 직·간접적인 담당자를 모두 포함하여 설문을 진행하였다. 설문지의 배포는 2016년 1월 25일부터 1월 29일까지 온·오프라인을 병행하여 진행하였으며 일정기간 후 회수하였다. 이때 AHP 분석에 대한 설명이 필요하다고 판단되는 경우 개별적으로 설문지의 배경과 응답의 방법 등에 대하여 추가 설명을 진행하였다. 결과의 신뢰성 확보를 위해 일관성 비율(CR)이 0.1 이하인 경우만 분석에 활용¹¹⁾하여 최종적으로 15부의 설문을 사용하였으며, 개인별 의사결정의 종합은 이론적으로나 실무적으로 주로 활용되는 AIJ(Aggregate Individual Judgement, 기하평균법)모형¹²⁾을 사용하였다.

11) 박진영(2011: 69)은 “일관성 비율(CR)이 0.1을 초과하면 재검증하는 과정을 거침으로서 보다 논리적으로 문제의 해결이 가능하다.”고 하였지만 이 경우 설문응답자의 학습효과로 내적타당성에 문제가 있으므로 본 연구에서는 일관성 비율이 0.1을 초과하는 경우 재검증 절차 없이 제외하였다.

12) AHP 분석의 경우 개인별 의사결정의 종합에는 AIP(Aggregate Individual Priority, 가중 산술평균법)모형과 AIJ(Aggregate Individual Judgement, 기하평균법)모형이 사용된다. 고길근·하혜영(2008: 299)에 따르면, “두 방법의 근본적인 차이는 개인별로 분석되어진 우선순위백터를 이용하여 종합할 것인지, 혹은 개인별 쌍대비교행렬을 종합하여 만들어진 집단 전체의 쌍대비교 행렬을 이용하여 전체 우선순위 백터를 구할 것인지에 따라 달라진다.”고 하였다. AIJ모형은 극단적인 값을 중화하는 효과가 더 큰 장점이 있다.

IV. 분석결과

1. 실태조사 결과

1) 기술통계

2013년 실태조사에서는 총 193개 기관이 평가에 참여하였다. 이들 기관은 평가 기본계획과 세부 평가지표를 바탕으로 자체평가보고서를 전문기관에 제출하였으며, 이러한 기관의 보고서는 전문기관의 확인과 검토를 거치게 된다. 이중 전년 대비 등급상승 예상 기관, 최근 3년간 연구재단의 감사(실태조사 등)와 정밀정산을 실시하지 않은 기관, 자체점검 결과와 증빙자료 대조 시 현장조사가 필요하다고 판단되는 기관, 연구비 용도의 집행 사례가 언론에 보도되는 등 연구비 관리에 문제점이 있다고 판단되는 기관 중 20개¹³⁾(10.4%) 기관에 대하여 자체점검 시, 제출한 자료에 대한 미흡한 내용과 실제 실행여부 등을 현장에서 점검하였다. 이후 참여 기관별 평가결과 예비등급을 발표하였으며, 23개¹⁴⁾ 기관에 대한 이의제기를 접수 처리하였다. 그 결과를 반영한 기관별 평가결과 최종 등급현황과 기관수, 전년대비 최종 등급현황¹⁵⁾은 각각 아래의 <표 4> 및 <표 5>와 같다.

<표 4> 2013년 실태조사 평가결과 등급현황 및 기관수

구분	A등급	B등급	C등급	D등급	계
100점 만점	90점 이상	90점 미만~ 80점 이상	80점 미만~ 70점 이상	70점 미만	-
간접비 비율	20%	15%	10%	5%	-
기관수(개)	90	38	25	40	193
비율(%)	46.6	19.7	13.0	20.7	100

13) 경운대, 계명대, 공주대, 금오공대, 동덕여대, 삼육대, 서경대, 서원대, 서일대, 세종대, 용인대, 우석대, 위덕대, 전북대, 청운대, 초당대, 한경대, 한국방송통신대, 한국산업기술평가관리청, 한신대

14) 경희사이버대, 고려사이버대, 고신대, 공주대, 관동대, 광운대, 나사렛대, 남부대, 대구보건대, 목원대, 백석대, 상지대, 서원대, 서정대학, 세종대, 수원대, 안양대, 영남이공대, 을지대, 인하공업전문대학, 장로회신학대, 전주대, 한국전력국제원자력대학원대학

15) 실태조사 미참여 기관은 간접비 비율 3%를 일괄적으로 적용한다.

〈표 5〉 2012~2013년 실태조사 평가결과 등급현황 비교

구분	2012년		2013년	
	기관수(개)	비율(%)	기관수(개)	비율(%)
A등급	77	40.5	90	46.6
B등급	41	21.6	38	19.7
C등급	25	13.2	25	13.0
D등급	47	24.7	40	20.7
총계	190	100	193	100

〈표 5〉에서 보는 것처럼 2013년 실태조사에서는 전년과 비교하여 A등급이 13개 기관 증가(6.1%)하였고, B등급은 3개 기관이 감소(1.9%)했으므로, B등급 이상인 기관은 10개 증가(4.2%)하였다. 2013년 실태조사에서는 전년대비 13개 기관이 신규로 참여하였으며, 2012년 참여기관 중 10개 기관은 미참여하였다. 지역별로 분류하면 광주/제주/전라권에서 26개, 대구/경북권에서 23개, 대전/충청/강원권에서 43개, 부산/울산/경남권에서 25개, 서울/인천/경기권에서 76개 기관이 참여하였다. 전체 193개 기관의 총 연구비는 연구비 규모가 확인되지 않는 6개 기관을 포함하여 총 3,943,526백만원으로 평균 20,433백만원인 것으로 조사되었다. 전체 기관에 대한 실태조사 평가결과 획득점수 분포는 70점 미만이 40개로 20.7%를 차지하고 있는 것으로 확인되었다. 다만 이들 기관은 상대적으로 연구비 규모가 작고 연구비 집행관리에 대한 이해도와 관심도가 낮아 유의미한 결과를 도출하기에는 한계가 있음을 주의할 필요가 있다. 또한 80~100점 사이(B등급 이상)에 128개(66.3%) 기관이 분포하고 있어 이제 기관의 전반적인 연구비 관리 수준이 상향되고 있거나, 상향되었다고 평가할 수 있다. 이를 평가결과(등급)를 기준으로 전년과 비교하면 아래의 〈표 6〉과 같이 조사되었다.

〈표 6〉 2012~2013년 실태조사 평균연구비 현황

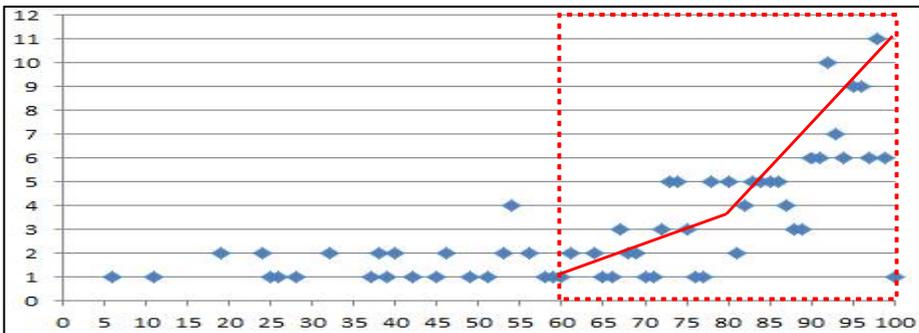
단위: 백만원

2012년		평가결과(등급)	2013년	
평균연구비	기관수(개)		기관수(개)	평균연구비
43,216	77	A등급	90	42,193
7,582	41	B등급	38	3,541
1,367	25	C등급	25	1,148
724	47	D등급	40	730
19,524(평균)	190	계	193	20,433(평균)

2) 분석결과

2013년 실태조사 참여 193개 전체 기관에 대한 평가결과를 획득점수별 분포 현황으로 살펴보면 아래의 <그림 3>과 같이 나타난다. 그림에서 한 가지 주목할 점은 전체적인 분포의 정도(빈도)가 80~100점 사이의 기관이 60~80점 사이의 기관과 비교하여 상대적인 기울기 차이가 뚜렷하게 나타나고 있으며, 또한 전체적으로 좌측은 완만하게 시작하나 우측은 급격하게 상승하는 곡선의 형태를 띠고 있다는 점이다. 일반적으로 기관의 규모나 과제수행 연구자수 등을 고려하면 모든 기관이 최상의 평가결과(90점 이상)를 획득할 수 없다는 점은 인정하더라도 향후 제도 개선의 방향이 상대적으로 연구비 관리 수준이 열악한(60점~80점 미만, 실태조사 C등급 이하) 기관 중심으로 전환될 필요가 있음을 확인할 수 있다.

<그림 3> 2013년 실태조사 평가결과 획득점수별 분포 현황¹⁶⁾

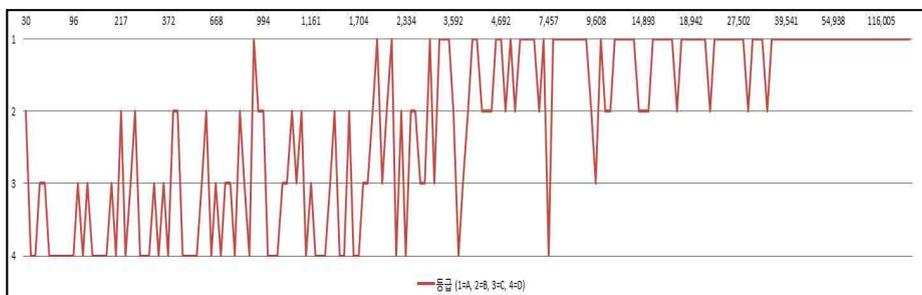


이를 참여 기관의 연구비와 연계하여 살펴보면 아래의 <그림 4>와 같이 연구비 규모가 커질수록 우측 상단에 위치하게 되고, 반대로 연구비 규모가 작아질수록 좌측 하단에 위치하게 된다. 이는 연구비 규모와 연구비관리 수준이 일정부분 상호관계가 있음을 의미하는 것이라 할 수 있다. 한 가지 특이한 점은 일정수준 이상의 연구비 규모를 유지하고 있음에도 실태조사 평가결과는 매우 낮게 조사된 특이한 사례 또한 존재하고 있으나, 이는 평가결과에 따른 해당 등급의 연구기관 수를 고려하면 극히 작은 숫자(1~2개 기관)이다.

16) 세로축은 빈도를, 가로축은 평가 총점을 의미한다.

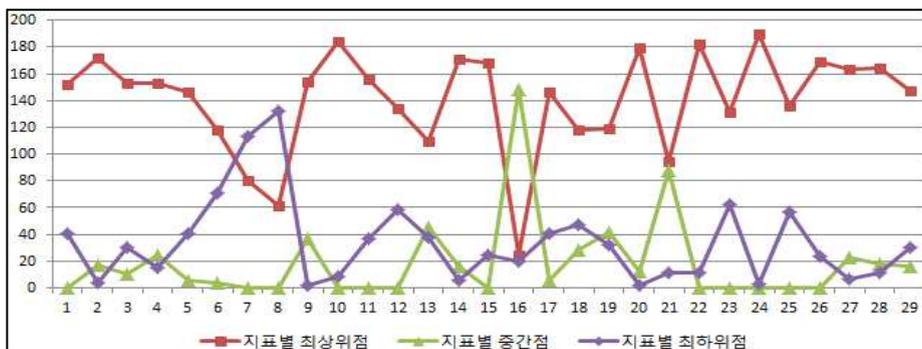
〈그림 4〉 2013년 실태조사 평가결과 연구비 규모별 분포 현황

단위: 백만원



다음으로 세부 평가지표별 기관 획득점수 분포 현황을 살펴보면 아래의 〈그림 5〉와 같이 나타난다. 실태조사의 개별 평가지표는 지표별로 최상, 중간, 최하 등으로 3개 급간, 또는 최상, 최하 등으로 2개 급간으로 구성되어 있다. 그림은 실태조사에 참여한 193개 기관이 개별 평가지표에서 획득한 점수를 기준으로 구분하여 나타난 것이다. 지표별 최상위점을 달성한 기관의 수가 많을수록 해당 지표는 평가에 참여한 대부분의 기관이 달성한 지표를 의미하며, 반대로 지표별 최하위점에 위치하는 기관의 수가 많을수록 해당 지표는 상대적으로 달성 난이도¹⁷⁾가 높은 평가 지표라 할 수 있다.

〈그림 5〉 2013년 실태조사 평가결과 평가지표별¹⁸⁾ 기관 분포 현황



- 17) 연구비 수주 규모 등에 따라 기관에서 전략적으로 미달성하는 경우도 있을 수 있다. 예를 들어, 연구 성과관리 전문가 지표의 경우 연구비 규모가 작은 기관은 연구비 수주 과제 숫자가 미비하여 성과관리 전문가에 대한 필요성이 존재하지 않은 경우도 있다.
- 18) 29개의 세부 평가지표는 1=본부편제, 2=전담조직, 3=전담인력, 4=직무교육, 5=애로사항 파악, 6=연구진흥프로그램, 7=연구자 만족도 조사, 8=연구 성과관리 전문가, 9=연구구

이를 보다 구체적으로 최상위, 최하위 획득점수 기관수가 많은 순으로 세부 평가 지표를 살펴보면 아래의 <표 7>과 같다.

<표 7> 2013년 실태조사 평가결과 최상위/최하위 획득점수 평가지표 현황

평가지표 연번	최상위 획득점수 기관수(개)	비율 (%)	평가지표 연번	최하위 획득점수 기관수(개)	비율 (%)
24	190	98.4	8	132	68.4
10	184	95.3	7	113	58.6
22	182	94.3	6	71	36.8
20	179	92.7	23	62	32.1
2	172	89.1	12	59	30.6
14	171	88.6	25	57	29.5
26	169	87.6	18	47	24.4
15	168	87.0	1	41	21.2
28	164	85.0	5	41	21.2
27	163	84.5	17	41	21.2
11	156	80.8	13	38	19.7
9	154	79.8	11	37	19.2
3	153	79.3	19	32	16.6
4	153	79.3	3	30	15.5
1	152	78.8	29	30	15.5
29	147	76.2	15	25	13.0
5	146	75.6	26	24	12.4
17	146	75.6	16	20	10.4
25	136	70.5	4	15	7.8
12	134	69.4	21	11	5.7
23	131	67.9	22	11	5.7
19	119	61.7	28	11	5.7
6	118	61.1	10	9	4.7
18	118	61.1	27	7	3.6
13	110	57.0	14	6	3.1
21	94	48.7	2	4	2.1
7	80	41.5	24	3	1.6
8	61	31.6	9	2	1.0
16	25	13.0	20	2	1.0

정, 10=윤리규정, 11=내부고발, 12=윤리교육, 13=사전모니터링시스템, 14=법인카드 사용, 15=자체감사 규정, 16=자체감사 조직, 17=자체감사 실시, 18=재발방지 교육, 19=과제관리종합시스템, 20=인건비 집행, 21=기자재 집행, 22=여비 집행, 23=연구수당 집행, 24=간접비 규정, 25=간접비 집행계획, 26=간접비 집행, 27=외부 회계감사, 28=회계감사 조치, 29=회계 전문가 등의 구비 또는 실시 여부 등을 평가한다.

표에서 제시된 것처럼 최상위 획득점수가 많은 지표는 24번(간접비 규정 구비 여부), 10번(연구윤리 규정 구비 여부), 22번(여비 규정 구비 여부), 20번(인건비 규정 구비 여부), 2번(연구비 관리 전담조직 설치 여부) 지표로 나타났다. 그리고 최하위 획득점수가 많은 지표는 8번(연구 성과관리 전문가 존재 여부), 7번(연구자 만족도 조사 실시 여부), 6번(연구진흥 프로그램 시행 여부), 23번(연구수당 규정 구비 여부), 12번(연구윤리 교육 실시 여부) 지표로 나타났다. 최상위 획득점수가 많은 평가지표는 공통적으로 연구비 관리 규정의 구비 여부를 평가하는 것으로 이제 대부분의 기관에서는 연구비 관리를 위한 외형적인 인프라는 구비한 것으로 나타났다. 예를 들어, 평가지표 중 연구비관리 전담조직 설치 여부는 이미 2003년 「산업교육진흥법」이 「산업교육진흥및산학협력촉진에관한법률」로 개정되어 산학협력단 설립의 법률적 근거가 마련되면서 대부분의 기관에서 산학협력단을 설치 운영하고 있기 때문이다. 반대로 최하위 획득점수가 많은 평가지표는 연구비 관리를 위한 기초적인 인프라가 아닌 보다 심화된 수준의 연구비 관리 인프라 또는 제도의 실질적 운영을 의미하는 것이라 할 수 있다. 이는 기관의 연구비 규모 또는 연구 수준과도 관계가 있는 내용이다. 예를 들어, 평가지표 중 연구 성과관리 전문가¹⁹⁾의 존재 여부는 실제 연구를 통한 성과의 창출이 뚜렷한 실적을 보이거나 적어도 일정 수준 이상의 연구 성과 또는 실적이 창출되는 기관이어야 관심을 가질 수 있는 평가지표라 할 수 있다.

2. AHP 결과

1) 기술통계

연구관리 전문기관 전문가 대상 AHP 분석에 대한 응답자들의 기술통계량은 다음과 같다. 전체 15명의 응답자 중에서 남자는 11명으로 73.3%, 여자는 4명으로 26.7%를 차지하였다. 총 근무경력은 크게 5개의 구간으로 구분하였으며, 5년이상~7년미만이 2명으로 13.3%, 7년이상~10년미만은 3명으로 20.0%, 10년이상~15년미만은 6명으로 40.0%, 15년이상~20년미만은 1명으로 6.7%, 20년이상은 3명으로 20.0%로 조사되었다. 그리고 실제 본 연구에서 응답자 선정의 기준(연구비관리 경력이 5년이상)인 연구비관리 경력은 5년이상~7년미만이 7명으로 46.7%, 7년이

19) 변리사, 기술사, 기술거래사 등 연구 성과관리를 전문적으로 지원할 수 있는 인력을 의미한다.

상~10년미만은 3명으로 20.0%, 10년이상~15년미만은 4명으로 26.7%, 15년이상~20년미만은 1명으로 6.7%, 20년이상은 존재하지 않은 것으로 조사되었다.

〈표 8〉 빈도분석 결과(기술통계)

구분	분류	표본수(명)	비율(%)
성별	남	11	73.3
	여	4	26.7
	계	15	100
총 근무경력	5년이상~7년미만	2	13.3
	7년이상~10년미만	3	20.0
	10년이상~15년미만	6	40.0
	15년이상~20년미만	1	6.7
	20년이상	3	20.0
	계	15	100
연구비관리 경력	5년이상~7년미만	7	46.7
	7년이상~10년미만	3	20.0
	10년이상~15년미만	4	26.7
	15년이상~20년미만	1	6.7
	20년이상	0	0.0
	계	15	100

다음으로 계층별 가중치에 대한 기술통계량을 살펴보면 1단계에서 평균값은 인프라관리, 모니터링관리, 집행관리 순으로 나타났으며, 표준편차는 인프라관리, 집행관리, 모니터링관리 순으로 나타났다. 2단계에서 평균값은 인건비가 가장 높게 나타났으며, 다음은 제재조치/인센티브, 전산시스템, 외부정기감사, 연구활동비, 전담인력, 관련규정, 직무교육, 자체모니터링, 외부모니터링, 간접비, 자체정기감사, 연구수당, 연구장비재료비의 순으로 나타났으며 전담조직이 제일 낮게 나타났다. 그리고 표준편차는 인건비가 가장 높게 나타났으며, 다음은 전산시스템, 자체모니터링, 전담인력, 연구활동비, 제재조치/인센티브, 관련규정, 직무교육, 외부정기감사, 간접비, 외부모니터링, 연구장비재료비, 자체정기감사, 연구수당의 순으로 나타났다. 평균값과 표준편차에서 모두 전담조직은 가장 낮은 것으로 나타났다.

〈표 9〉 빈도분석 결과(계층별 가중치)

구분	분류	평균	표준편차	분산	최소값	최대값	표본수(명)
1단계	인프라관리	0.347	0.276	0.076	0.072	0.785	15
	집행관리	0.310	0.242	0.058	0.051	0.778	15
	모니터링관리	0.343	0.217	0.047	0.066	0.785	15
2단계	전담조직	0.127	0.085	0.007	0.032	0.288	15
	전담인력	0.228	0.177	0.031	0.027	0.561	15
	관련규정	0.206	0.160	0.026	0.039	0.627	15
	직무교육	0.176	0.143	0.020	0.034	0.490	15
	전산시스템	0.263	0.198	0.039	0.032	0.616	15
	인건비	0.342	0.222	0.049	0.047	0.691	15
	연구장비재료비	0.132	0.090	0.008	0.032	0.329	15
	연구활동비	0.230	0.166	0.028	0.052	0.527	15
	연구수당	0.137	0.087	0.008	0.047	0.307	15
	간접비	0.159	0.126	0.016	0.024	0.370	15
	자체모니터링	0.175	0.178	0.032	0.032	0.524	15
	자체정기감사	0.157	0.089	0.008	0.043	0.309	15
	외부모니터링	0.159	0.125	0.016	0.025	0.499	15
	외부정기감사	0.238	0.129	0.017	0.036	0.470	15
	제재/인센티브	0.271	0.161	0.026	0.030	0.556	15

2) 분석결과

(1) 1단계 분석결과

연구비 관리제도 평가지표 개선을 위한 1단계 분석결과 상대적 중요도와 우선순위는 모니터링관리(0.367), 인프라관리(0.329), 집행관리(0.303) 순으로 조사되었다. 분석결과 연구관리 전문기관의 관련분야 전문가들은 연구비 관리를 위해서는 사후 모니터링을 사전 인프라 구축이나 연구비 집행보다 더 중요하게 생각하는 것으로 나타났다. 한 가지 유의할 점은 우선순위의 차이에도 불구하고 연구비 관리에서 세 부분(사전-진행-사후 관리)이 유사한 수준으로 조사되었다는 점이다. 이는 정책의 우선순위의 차이는 있겠지만, 한편으로는 연구비 관리는 연구환경 전반에 대한 종합적인 관리가 필요함을 의미하는 것이라고 해석할 수 있다.

〈표 10〉 분석결과(단계별 우선순위-1단계)

구분	분류	중요도	비율(%)	우선순위
1단계	인프라관리	0.329	32.9	2
	집행관리	0.303	30.3	3
	모니터링관리	0.367	36.7	1
	CR	0.061	-	-

(2) 2단계 분석결과

2단계 인프라관리 하위지표들의 우선순위는 전산시스템(0.244), 전담인력(0.227), 관련규정(0.220), 직무교육(0.174), 전담조직(0.136)의 순으로 나타났다. 분석결과를 통해 연구비 관리를 위한 인프라 구축 단계에서는 연구비 규모(연구과제수)의 증가에 따른 전산시스템의 중요성이 부각된 것이라 할 수 있다. 그리고 이를 제대로 작동하고 운영할 수 있는 전담인력 또한 중요도를 갖고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 인프라관리 단계에서는 연구비 관리에서 가장 기본적인 시스템과 인력을 제대로 갖추는 것이 무엇보다 중요하다는 것을 의미한다. 하위지표 중 최상위 순위인 전산시스템과 최하위 순위인 전담조직은 0.8배 정도의 중요도 차이를 보이는 것으로 나타났다.

〈표 11〉 분석결과(단계별 우선순위-2단계-인프라관리)

구분	분류	중요도	비율(%)	우선순위
2단계 (인프라관리)	전담조직	0.136	13.6	5
	전담인력	0.227	22.7	2
	관련규정	0.220	21.9	3
	직무교육	0.174	17.5	4
	전산시스템	0.244	24.4	1
	CR	0.063	-	-

2단계 집행관리 하위지표들의 우선순위는 인건비(0.333), 연구활동비(0.230), 연구수당(0.150), 간접비(0.144), 연구장비재료비(0.139)의 순으로 나타났다. 분석결과를 통해 집행관리 단계에서는 인건비(대부분의 경우 학생인건비)의 관리가 매우 중요함을 알 수 있으며, 연구비 중 사용이 보다 용이한 연구활동비가 다음으로 중요한 것으로 나타났으며, 2012년 감사원 등의 지적을 통해 그 중요성이 부각된 연구수당 또한 중요한 것으로 확인되었다. 그리고 연구자가 직접 관리하지 않고 기관의

산학협력단이 관리하는 간접비는 상대적으로 중요도가 낮은 것으로 나타났다. 특히 할 만한 것은 연구비 중 상대적으로 큰 금액으로 집행되는 연구장비재료비는 가장 낮은 중요도로 나타났다.²⁰⁾ 집행관리 하위지표 중 최상위 순위인 인건비와 최하위 순위인 연구장비재료비는 약 2.4배 이상의 상대적으로 큰 중요도 차이를 나타냈다.

〈표 12〉 분석결과(단계별 우선순위-2단계-집행관리)

구분	분류	중요도	비율(%)	우선순위
2단계 (집행관리)	인건비	0.333	33.3	1
	연구장비재료비	0.139	13.9	5
	연구활동비	0.230	23.4	2
	연구수당	0.150	15.0	3
	간접비	0.144	14.4	4
	CR	0.052	-	-

2단계 모니터링관리 하위지표들의 우선순위는 제재조치/인센티브(0.276), 외부정기감사(0.252), 자체정기감사(0.169), 외부모니터링(0.159), 자체모니터링(0.144)의 순으로 나타났다. 전문기관의 연구관리 전문가들은 연구기관의 자체적인 모니터링이나 정기감사보다는 외부(정부부처, 전문기관 등)의 정기감사나 모니터링을 상대적으로 중요하게 생각하는 것으로 나타났다. 그리고 정기감사나 모니터링보다는 제재조치와 인센티브가 더 중요한 것으로 나타났다. 모니터링관리 하위지표 중 최상위 순위인 제재조치/인센티브와 최하위 순위인 자체모니터링은 약 1.9배 이상의 상대적으로 큰 중요도 차이가 있는 것으로 나타났다. 다만 제재조치와 인센티브를 구분하여 설문을 실시하지 않았기에 제재조치에 대한 중요성이 보다 큰 지, 그렇지 않으면 인센티브에 대한 중요성이 보다 큰 지, 아니면 제재조치와 인센티브가 동시에 중요하다고 해석할 수 있는지에 대한 명료한 기준을 제시하지 못한 것은 한계라 할 수 있다.

20) 한국연구재단 정책토론회 자료집(2015: 93)에 따르면 2014년 이공분야 기초연구사업 연구비 집행실적은 시약/재료비 21.4%, 학생인건비 20.5%, 간접비 19.1%, 인건비 13.9%, 연구수당 6.9% 등의 순으로 분석되었다.

〈표 13〉 분석결과(단계별 우선순위-2단계-모니터링관리)

구분	분류	중요도	비율(%)	우선순위
2단계 (모니터링관리)	자체모니터링	0.144	14.4	5
	자체정기감사	0.169	16.9	3
	외부모니터링	0.159	15.9	4
	외부정기감사	0.252	25.2	2
	제재조치/인센티브	0.276	27.6	1
	CR	0.055	-	-

(3) 분석결과 종합

연구비 관리제도 평가지표 개선을 위한 AHP 분석결과 중요도는 제재조치/인센티브(0.1014), 인건비(0.1010), 외부정기감사(0.0926), 전산시스템(0.0804), 전담인력(0.0746), 관련규정(0.0722), 연구활동비(0.0710), 자체정기감사(0.0620), 외부모니터링(0.0585), 직무교육(0.0575), 자체모니터링(0.0529), 연구수당(0.0456), 전담조직(0.0446), 간접비(0.0437), 연구장비재료비(0.0420)의 순으로 나타났다. 분석결과 총 15개 세부항목 중 제재조치/인센티브가 가장 중요도가 높은 것으로 조사되었다. 이는 연구비 관리에서 매년 반복되는 연구비 용도와 사용 등을 원천적으로 막을 방법은 제재조치에 있다는 생각과, 반대로 연구비를 적정하게 관리하는 연구자 또는 연구기관에 대해서는 그에 상응하는 인센티브를 부여해야 한다는 생각이 동시에 반영된 것이라 할 수 있겠다. 중요도에 있어 상위 순위에 있는 항목의 특징은 연구기관의 자체적인 제도개선 또는 정화를 신뢰하기 보다는 정부부처 또는 전문기관, 그리고 시스템(전산시스템) 중심의 연구비 관리가 보다 중요한 것으로 나타났다. 분석결과 유의할 점은 비록 우선순위는 있지만 어느 특정 항목이 월등하게 중요한 것이 아니라 15개 항목이 전반적으로 유사한 수준에서 중요한 것으로 나타났다. 이는 연구비 관리에서 모니터링과 인프라 구축이 상대적으로 보다 중요하지만 집행관리도 중요하다는 인식이 반영된 것이라 하겠다. 이를 수치적으로 살펴보면 제재조치/인센티브는 연구장비재료비보다 2.4배 이상 중요한 것으로 나타났지만 전체 지표가 15개인 점과 중요도 1위 지표가 약 10% 정도의 중요도로 나타났다는 사실이 이를 방증한다.

〈표 14〉 분석결과 종합

구분	정규화	순위	분류	정규화	순위	통합	정규화	순위
인프라 관리	0.329	2	전담조직	0.136	5	0.015	0.0446	13
			전담인력	0.227	2	0.025	0.0746	5
			관련규정	0.219	3	0.024	0.0722	6
			직무교육	0.174	4	0.019	0.0575	10
			전산시스템	0.244	1	0.027	0.0804	4
집행 관리	0.303	3	인건비	0.333	1	0.034	0.1010	2
			장비재료비	0.139	5	0.014	0.0420	15
			연구활동비	0.234	2	0.024	0.0710	7
			연구수당	0.150	3	0.015	0.0456	12
			간접비	0.144	4	0.015	0.0437	14
모니터링 관리	0.367	1	자체모니터링	0.144	5	0.018	0.0529	11
			자체정기감사	0.169	3	0.021	0.0620	8
			외부모니터링	0.159	4	0.020	0.0585	9
			외부정기감사	0.252	2	0.031	0.0926	3
			제재/인센티브	0.276	1	0.034	0.1014	1

V. 결론

본 연구에서는 국가 연구개발 예산의 증가에 따른 연구비 관리제도 효율성 강화라는 관점에서 연구비 관리제도 평가지표의 개선 방향을 모색하고자 하였다. 이를 위해 분석의 대상은 대표적 연구비 관리 정책인 연구비 중앙관리 실태조사로 하고, 해당 제도의 2013년 평가결과를 분석하고, 연구관리 전문기관인 한국연구재단의 연구비 관리 담당자 대상 AHP 분석을 실시하였다.

2013년 실태조사 평가결과에 대한 분석과 전문기관 연구관리 전문가 대상 AHP 분석 결과 도출된 시사점과 정책적 함의는 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저 단순히 연구비 관리를 위한 규정의 구비를 확인하는 수준의 평가지표는 앞으로 과감하게 삭제할 필요가 있다. 이제 단선적인 연구비 관리에만 머무르는 평가지표가 아니라 연구비 관리를 기본으로 하되 연구성과 창출을 유도하는 평가지표를 개발하고 강화해야 한다. 만일 연구비관리 규정의 구비 여부가 여전히 중요한 정책적 요인이 라면 좀 더 세부적이고, 구체적인 평가지표를 설계할 필요가 있다. 예를 들어, 단순히 간접비 규정의 존재 여부를 평가할 것이 아니라 간접비 전반에 관한 연구자와

연구기관의 역할을 보다 세부적으로 명시한 규정 등에 대한 확인과 그것의 실제 운영 여부를 평가할 수 있는 지표의 신설이 필요하다. 다음으로 연구비 관리 전반을 포괄하는 평가지표를 구성하되 사후관리 즉, 제재조치와 인센티브를 강화하는 방향으로 관련 평가지표를 정비하여야 한다. 최근 국가연구개발사업 연구비 관련 규정의 개정을 통한 제재조치의 강화방안이 마련²¹⁾되어 추진되고 있는 것도 이러한 인식의 결과를 반영한 것으로 해석할 수 있다. 연구비 관리 관련 자체감사를 위한 독립부서 설치 여부는 이번 분석결과 연구비 규모에 관계없이 전반적으로 미비한 것으로 확인되었기에 해당 평가지표는 강화하고 정부부처 감사, 전문기관 상시점검 등을 통해 연구비용도 외 집행을 방지하기 위한 노력을 병행할 필요가 있다. 또한 연구기관의 수준(연구비 규모 등)에 부합하는 연구자 대상 연구진흥 프로그램을 수립하고 시행할 수 있도록 관련 평가지표는 차별화하여 구성하고 연구기관에 해당 내용을 준비할 수 있도록 사전에 다양한 사례를 홍보하는 노력이 필요하다. 연구성과관리 전문가(회계사, 변리사, 기술사 등)와 관련된 평가지표는 더욱 강화하여 연구비 관리를 통한 성과창출을 유도하되, 관련 전문가를 공동으로 활용할 수 있도록 정부부처 또는 전문기관 차원의 운영 풀을 구축하는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 이를 종합하면 연구비 관리 평가지표를 한 단계 고도화하되 연구비 규모에 따른 차별화된 평가지표가 필요하다는 것이다. 2013년 실태조사에 참여한 기관 중 연구비 규모가 가장 작은 기관(30백만원)과 가장 큰 기관(507,064백만원)은 무려 16,902배의 연구비 차이가 난다. 이러한 기관을 단일한 평가지표로 평가하는 것은 타당하지 않다.

이상의 몇 가지 시사점과 정책적 함의에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계를 지닌다. 첫째, 본 연구의 분석에서 고려하지 못한 변수들 예를 들면, 연구비 관리 등에 대한 개별 기관의 의지 등에 대해서는 후속 연구가 필요하다. 둘째, 개별 기관의 연구비 관리 향상에 대한 노력이 소속 연구자들에게 부정적인 영향을 줄 수도 있다. 따라서 연구비 관리 수준을 어느 정도에서 유지 관리하느냐는 개별 기관의 내부 헤계모니에 따라 차이가 있을 수 있으나, 본 연구에서는 이에 대한 접근을 시도하지는 않았다. 즉 연구비 관리의 직·간접적 이해관계자라 할 수 있는 연구자들의 만족을 극대화시키면서 개별 기관의 연구비 관리 수준을 향상시킬 수 있는 연구비 관리 제도와 그에 따른 평가지표의 개선에는 접근하지 못하였다. 셋째, 실태

21) 연구개발비를 용도의 사용한 경우 해당 금액의 5배 이내에서 제재부가금을 부과·징수하고 참여연구원 등까지 참여제한의 대상 범위를 확대(2014년 5월 28일 이후 최초 협약과제부터 적용)하였다.

조사 평가지표는 대부분의 경우 년 단위로 변경되었기에 다년간의 평가결과에 따른 평가지표를 비교 분석하지 못하였다. 마지막으로, AHP 분석을 진행함에 있어 분석의 한계로 세부항목을 15개로 한정하였기에 설문에 포함되지 않은 추가적인 요인은 분석대상에서 배제된 한계가 있다. 향후 이상의 한계점을 개선하여 HLM(위계선형분석) 등을 이용한 집단간 비교 분석, 구조방정식 등을 이용한 기관별 획득 점수에 영향을 미치는 평가지표의 강도 등을 확인할 수 있다면 보다 유의미한 연구 결과를 도출할 수 있을 것이라 생각한다.

참고문헌

- 고길곤·하혜영. (2008). “정책학 연구에서 AHP 분석기법의 적용과 활용.” 「한국정책학회보」, 제17권1호: 287-329.
- 권길화. (1999). “학술연구지원정책의 효율성 제고에 관한 연구: 대리인 이론을 중심으로”. 명지대학교 행정학과 박사학위논문.
- 김병철. (2006). 「감사원 성과감사의 사례연구: 국가연구개발사업을 중심으로」. 박사학위논문. 성균관대학교.
- 김병태. (2006). “연구비관리 인증제도 본격실시에 따른 시범사업 분석”. 「한국과학기술기획평가원」.
- 박건영. (2011). 「지방정부의 주민참여예산제도 발전방안 연구: AHP기법을 활용한 우선순위 측정을 중심으로」. 박사학위논문. 배재대학교.
- 서판길. (2005). “대학 연구비 중앙관리 강화를 위한 제도 개선방안”. 「한국학술진흥재단」.
- 송완흡. (2009). “연구비 중앙관리 체계 분석을 통한 모델개발 및 종합관리 방안”. 「한국연구재단」.
- 한국연구재단. (2009). 「한국연구재단 설립 백서(내부자료)」.
- _____. (2013a). 「2012년 연구비 중앙관리 실태조사 보고서」.
- _____. (2013b). 「.2012년 전국대학 연구활동실태조사」.
- _____. (2014a). 「2013년 연구비 중앙관리 실태조사 보고서」.
- _____. (2014b). 「.2013년 전국대학 연구활동실태조사」.
- _____. (2015). 「한국연구재단 정책토론회 자료집(내부자료)」.
- 홍대식. (2011). “대학 연구간접비 제도 선진화 방안 연구”. 「한국연구재단」.

- 「강원일보」. (2016). “연구비 횡령 혐의 대학병원장 불구속 입건.” 1.6: 5.
e-나라지표(<http://www.index.go.kr>)
대학알리미(<http://www.academyinfo.go.kr>)
법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)
「과학기술기본법」(개정 2014.5.28, 법률 제12673호)
「산업교육진흥및산학협력촉진에관한법률」(개정 2015.3.27, 법률 제13225호)
「한국연구재단법」(개정 2014.11.19, 법률 제12844호)
「국가연구개발사업관리등에관한규정」(개정 2014.8.12, 대통령령 제25544호)
Michael C. Jensen & William H. Meckling. (1976). “Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure”. *Journal of Financial Economics*, 3(4): 305-360.
Thomas L. Saaty. (1982). *Decision Making for Leaders: The Analytical Hierarchy Process for Decisions in a Complex World*. Rws Publications.
_____. (2008). “Decision making with the analytic hierarchy process”. *Int. J. Services Sciences*, 1(1): 83-98.

임석재(林錫在): 성균관대학교 국정전문대학원에서 행정학 박사과정을 수료하고 현재 한국연구재단에서 연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 연구비관리 정책, 국가연구개발사업, 성과관리 등이다(chairmansj@nrf.re.kr).

Policy Network and the Role of Government: A Case of Selecting a Radioactive Waste Management Site in South Korea*

Hyunshin Park

Many people thought that government had to intervene in social problems from a rational model perspective. However, these approaches often failed to look at the influence of the context on actors as well as the interaction between actors and institution. Accordingly, it introduces theories of the state and policy network and applies those to the case of selecting a radioactive waste management site in South Korea, depending mainly on literature review. The case analysis shows that the Korean government has transformed its strategy from game management to network structuring, because game management strategy is no longer effective when the government loses trust. At the conclusion, it suggests that it is time for Korean bureaucrats to deal with individual actors within the network and to manage the network itself.

[key words: environmental policy, game management, network management, network structuring, nuclear waste]

I. Introduction

In the past, the Korean government sought to solve problems by actively intervening in social problems solving. In recent years, however, this approach has been under fire (Lee, 2002).¹⁾ The same is true for the issue of radioactive

* This work was supported by the Dongduk Women's University Grant (DWU-2013-02546).

논문 접수일: 2016.04.01, 심사기간(1차): 2016.04.15~04.25, 게재확정일: 2016.04.25

1) Disappointment in the capability of government to resolve social problems has led to reconsideration of traditional public administration models and exploration of

waste management (Jeong, 2007). The government officials believed that the construction of a waste management facility would automatically solve all the related problems. However, to build such a facility, the government should first reach a consensus with the residents of the selected site since the facility would store dangerous materials for a long period of time while the facility does not completely ensure its safety. In this respect, nuclear waste management is not just an issue of science and technology but also a sociopolitical problem that requires social consensus (Byun, 2000: 128; Choi & Oh, 2004; Jeong, 2007; Kim, 2004; Park & Lee, 2005).

There have been a number of researches on radioactive waste management facilities. While some studies focused on the sociopolitical aspects of nuclear waste management, which had been in existence for the process of policy implementation (Kim, 2004; Lee, 1995), many studies sought to explore the policy failures or find obstacles to implement the policy (Chae, 2003; Kim, 2008), some of which even tried to understand the individuals' perception (Chai & Son, 2005; Choi, 2008). Also, there were studies that analyzed the changes in policy decision-making system or governmental institutions (Jeong, 2007; Kim, 2006).

However, these studies focused on the relations between individual actors or institutional aspects, failing to look at the interaction between actors and institution. Meanwhile, although many studies found the cause of policy failures in the relations between policy goals and implementation, they often failed to examine the influence of the context on actual actors related to a waste management facility.

The purpose of this research is to analyze the policy on a radioactive waste management facility in South Korea from a policy network perspective. The review is based on two assumptions: 1) social and legal institutions, such as values and norms, affect the policy making of government; 2) government is also an individual actor within the institution (Vickers, 1973). These assumptions help build the logic that government itself can act as the center of change by

alternative resolutions of social problems such as governance (Lee, 2002; Ostrom, 1989).

influencing the institutions around policy players though its role may be limited within the institutional environment. This study reviews the progress of the policy on a radioactive waste management facility and suggests an appropriate management model for the case of a nuclear waste management policy.

II . Theoretical Backgrounds

1. The Role of Government in the Policy Process

The process of public policy is very complicated because of a great number of actors involved. A significant difference of the current process from that of past in South Korea is that a single actor cannot take a unilateral action since actors are basically dependent on the resource of other actors (Aldrich, 1979; Benson, 1978). Under the developmental statism in the past, the government was the only actor who monopolized resources. However, with the pluralization of the Korean society, no single actor has enough resources to conduct its intended activity. Therefore, actors have no choice but to encourage others to be involved in the achievement of their own goals, giving rise to an interdependent network and power relations among actors (Klijn, 1999; Klijn & Termeer, 1995; Koppenjan & Klijn, 2004). The power relations are not determined by the amount of resources an actor retains (Scharpf, 1978), that is, if a resource required by an actor is not scarce because multiple actors have the same resource, the power relationship might be inverted. Therefore, it is safe to say that the relations of actors are a game relationship.

This approach can be applied to the case of site selection of a radioactive waste repository. The Korean environmental policy of the past has been unilaterally initiated and implemented by the government because of the state-society relation where the lack of powerful social groups led to a monopoly of government over resources. However, after political democratization and socio-economical development in South Korea in the 1990s, the role of the government may be viewed differently, depending on how

we define state in the social relations.

The debate on the role of government has traditionally been led by researchers arguing about elitism, pluralism and Marxism. The centerpiece of the debate is about how we view state. Elitism believes that state is a system managed and controlled by a small number of people (Mills, 1956). On the contrary, pluralism considers that state is a medium to reflect the gains of the majority (Dahl, 1958/1961). The two contrasting arguments, however, have their own drawbacks. While the former claims that activities of government are no longer controlled by small groups because of a pluralistic social environment, the latter insists that a certain power imbalance ensues inevitably from the reflection of the gains of interest groups (Hill, 1997: 28-97). Finally, Marxism may be generally divided into two perspectives. The first one is Instrumentalist Marxism. With a relatively limited view of state, it basically considers state as the executive committee that manages the policy interest of the capitalist class (Marx & Engels, 1967). From this perspective, government is recognized as the power apparatus of the ruling capitalist class. The second one is Structural Marxism where the relations between the capitalist class and the state are determined by systematic limitations and contradictions of the capitalist economic system, and the relationship is determined by the sum of basic elements of the system structure regardless of the participation of the members of the capitalist class in the state institution (Poulantzas, 1972). This perspective assumes that the relationship between state and socioeconomic structure becomes objective and state has enough independence from the interests of a specific capitalist to preserve and legalize the class structure of the ruling capitalist society. Therefore, state owns relative autonomy and affects policy through the structure and process of government, independently from external pressure of policy stakeholders (Kleinberg, 1995: 38-40).

The theories on state have evolved to complement their logic. For example, traditional elitism and pluralism partly accept the view of Marxism on the autonomy of state in theoretical evolution to respond to environmental changes (Hill, 1997). The change of view on the role of government is also reflected in the emerging discussions over “new governance” (Kooiman, 2003; Peters, 1996;

Pierre, 2000; Rhodes, 1997). In short, traditional views, which consider government as the central ruler of the society, are no longer effective, thereby raising the need for research on the interdependency between government and social actors. Simultaneously, state theories suggest that government can act as more than just a game actor through the government structure and policy process.

2. Policy Network Approach

The rational model assumes that policy-makers have complete information and resources required to make a policy decision, and policy implementation is mechanically carried out (Pressman & Wildavsky, 1973). In addition, policy failures are attributed to the causal relation between goals and means, the effectiveness of steering instruments, the resistance of executive agencies and target groups, the lack of information about policy goals, and control problems (Bogason, 2006: 98-100). This perspective assumes that problems may be resolved by reorganization which places autonomous actors under central authority as needed if policy failures occur. However, the reality of policy-making is a political process involving many players.

Another approach focuses on whether government provides actors with enough information and resources in the process of policy implementation (Kickert et al., 1999: 8). Although different terms are used to define this model such as bottom-up approach model and multi-actor model, the gist of the definitions is the same – policy problems should be solved by delegating enough discretion. However, this approach also has its limits in that it assumes the dominant position of government against other stakeholders.

To overcome these shortcomings, an alternative approach, network model, emerged. The network model does not regard policy process as the implementation of predefined goals by government but as an interaction process in which actors exchange information around problems, preferences and means, and trade goals and resources with each other. In addition, policy failures are caused by insufficient incentives to cooperate, the obstacles to

collective action, the absence of important actors, and the lack of actors' commitment to a common goal. For these reasons, the success of policy can be achieved by improving the conditions of collective actions by means of network management (Kickert et al., 1999: 9-10; Klijn, 1999: 14-33).

The definition of policy network differs among the scholars. Aldrich and Whetten argue that a network is "the totality of all the units connected by a certain type of relationship" and is constructed by discovering the ties between all the organizations in a population under study (Aldrich & Whetten, 1981: 387), while Scharpf defines network as "the ensemble of direct and indirect linkages, which is defined by interdependent relationships" (Scharpf, 1978: 362). On the other hand, Benson refers to policy networks as "a series of organizations connected to each other by resource dependency and distinguished from each other by breaks in the structure of resource dependency" (Benson, 1982: 148), reflecting the exclusive characteristics of a network. Furthermore, Kickert and Koppenjan define policy networks as "a more or less stable pattern of social relations between interdependent actors who are shaped around policy problems or policy programs" (Kickert & Koppenjan, 1999: 30).

To summarize, policy networks can be defined as a stable pattern among interdependent actors around policy, and each network is distinguished by its exclusive attributes. At the same time, policy networks postulate that government has a specific role in that a network focuses on the interdependence and relations between organizations.

1) Management Strategies of Policy Network

Network management, a steering form whose purpose is joint problem-solving and encouragement of policy development, is associated with its efforts to facilitate cooperative strategy in the policy game within a network. The network management consists of two strategies: game management strategy, which is about interactive management within a network; network structuring, which is about forming or changing the institutional arrangement that

constitutes a network (Kickert & Koppenjan, 1999: 36-59).

Game management strategy is divided into five specific sub-strategies: network activation, arranging interaction, brokerage, facilitating interaction, and mediating and arbitration. The network activation is related to the generation of interaction process or a game to solve a specific problem or to attain a goal. It concentrates on “selective activation” that finds and activates the relationship required to resolve specific problems or perform specific tasks (Scharpf, 1978: 345-359). In addition, network approach assumes that games are associated with joint problem-solving between actors. This pertains to the arranging interaction. If an actor recognizes that risk can be reduced by cooperation with others, he or she is more likely to choose the cooperative strategy in participating in the game. Therefore, the problem can be resolved by clarifying the goals, rules and procedures to coordinate interactions. The brokerage is about the brokerage role of a network manager. The importance of the brokerage role lies in the fact that resources are utilized for solving problems through a broker when resources may not be assembled otherwise. In other words, the broker plays the role of connecting ideas and solutions for problem-solving rather than directly intervening in the problem. The facilitating interaction means that game management can also concentrate on strategic consensus building. In this case, a network manager acts as a process manager. Examples of this strategy are the arrangement of workshops, brainstorming sessions, role play and the promotion of collective image building. Finally, mediation and arbitration are necessary to resolve conflicts and the problems of interaction process. While mediation holds the participants of the coordination process responsible for reaching a specific conclusion, arbitration allows a third party to intervene in determining resolutions.

If a problem is not resolved inside of the established network, the network needs to be modified. If that is the case, the network management implies exercising influence over the formation, modification, and disposal of the network. Concerns of network managers are placed on cultural aspects such as rules, norms and perceptions as well as structural aspects like actors, relationships, and resource distribution in order to create better conditions for

problem-solving and policy decision-making (Kickert, 1997: 740-742). However, this kind of restructuring incurs a lot of costs because government-driven network reshaping may destroy the self-regulating mechanism of the existing society (Ostrom, 1990; Lee, 2002). Notable examples of this structuring strategy are “influencing formal policy,” “influencing interrelationships,” “influencing values, norms, perceptions,” “mobilization of new coalitions,” and “management by chaos” (Kickert & Koppenjan, 1999: 53).

2) Implications of Network Management Strategy

The aforementioned network management strategy does not accept the predominant position of government that is assumed by a traditional rationalist approach of policy process. Also, the strategy supposes that government has a specific role in the network like other actors as it considers government as an actor in the social structure. This approach comes down to the conclusion that a policy network is a game situation and government is able to resolve policy problems through game management strategy. Specifically, government can activate the policy network necessary for resolving specific problems through selective activation, and manage the game through interactions and arbitration between stakeholders.

However, it is noteworthy that game management can be used not only by government but also by other actors. Regional government and the media, NGOs and local residents as well as the central government exercise different influences over policy problems, depending on the game situation (Chai & Son, 2005; Kim, 2004; Lee, 1995; Park & Lee, 2005). A drawback of this approach is excessive reflection of the perspective of certain stakeholders in policy problems about public good. Also, policy may drift for a long time due to the conflict among stakeholders. Therefore, the game management strategy regards government as one of many actors in the network structure.

If government is regarded as an actor in the network, the most crucial elements of policy network would be relevant institutions such as laws and regulations (Kim, 2005: 295). However, this perspective ignores one important

fact that the institutions are prescribed by government itself. That is why the network structuring strategy finds its position in these kinds of fields. If network management strategy is not executed effectively, government may form a network containing the relationship attributes of new actors outside of the existing network. Although this kind of intervention might cause the negative reactions mentioned by Ostrom (1990), such as the destruction of the existing “self-regulation” mechanism, it is a tool that government can appropriately select and use in the context of a policy framework like other management strategies.

III. Methodology

There is no one-size-fits-all strategy. That is why government explores appropriate management strategies for each policy situation and the role of government changes accordingly. Based on the policy network theory, a new role of government can be summarized as a network manager.²⁾ Thus, this research explores how the aforementioned management strategies have been applied to the policy of locating a radioactive waste management facility, especially, the network strategy of each process by following the progress of decision-making on a nuclear waste repository. Literature review is the main way to collect information on the policy contents and process of the case, and newspaper articles and relevant research papers are mostly used to analyze the cause of policy failure of radioactive waste management facility.

2) Kickert divides networks into “instrumental,” “interactive,” and “institutional” perspectives (Kickert, 1997: 739-742). As Lee (2002) views network governance of instrumental perspective in terms of the steering of government as the “focal actor,” showing no big difference from the old governance focused on hierarchical control, he emphasizes that interactive and institutional perspectives should be the centerpiece of the new governance (Lee, 2002: 331-335). However, in terms of the management of policy network, we need to apply these categories flexibly because government is able to select an appropriate governance mechanism depending on the situation. Thus, “instrumental” and “interactive” perspectives can be classified into game management strategy and “institutional” perspectives into structuring strategy.

IV. Progress of Radioactive Waste Facility Project

The progress of a radioactive waste facility sitting of the Korean government can be divided into eight phases.³⁾ While the government adopted a top-down approach to the site selection in earlier stages, its attitude changed in the course of the project as a result of the continued policy failures and the learning effect in the process (Park & Lee, 2005). The progress of the site selection for a radioactive waste management facility is as follows (Chai & Son, 2005; Jeong, 2007: 162; Kim, 2004: 179; Leem, 2006: 464-465; Yang, 2005: 62-69).

1. 1st Phase (1986~1989)

In 1986 and 1987, the Korean government conducted a national study to find disposal repository sites in accordance with the selection procedure of the IAEA (International Atomic Energy Agency) and advanced nuclear powers, which narrowed down the candidate regions. Eventually, three regions in the East Sea were shortlisted: Uljin, Yeongdeok, and Yeongil of North Gyeongsang Province. However, this project was abandoned at the stage of geological survey because of the resistance of local residents, which was promoted by a full-blown democracy in the 6th Republic of South Korea and the opposition of local governments, passive attitude of politicians and the unilateral execution of government policy (Chai & Son, 2005: 10).

2. 2nd Phase (1990~1991)

After the abortive attempts, the government decided to find a site for

3) The Korea Hydro & Nuclear Power Co., Ltd. divides the nuclear waste repository project into nine phases (Park & Lee, 2005). However, in the period from 2002 to 2003, the government planned to negotiate with the local governments of proposed sites (Yeonggwang, Gochang, Yeongdeok, Uljin) with the help of a specialized service provider, but the plan in fact could not be pursued because of the change in site selection procedure. Thus, this research agrees with the classification of Chai & Son (2005) who categorized the period from 2001 to 2004 into one phase.

Monitored Retrievable Storage (MRS) and research facility as the second nuclear research center, a low level radioactive waste disposal site near the MRS. South Chungcheong Province expressed interest in hosting the research facility by proposing Anmyundo as the candidate in consideration of development opportunities, the accessibility of a port and the availability of land. In response to the proposal, the government established plans to select the area as a disposal site together with the development plan for Anmyundo, Taeon-gun, South Chungcheong Province, but the plan soon faced intense opposition after the information was disclosed to the media.

The tumult over site selection provided a negative image of a nuclear waste disposal facility to the general public, and the government was criticized for its approach to nuclear decision-making because it had excluded local residents from having their voices heard. As a result, the Minister of Science & Technology stepped down from his post and the government announced the abandonment of the Anmyundo plan in November 1990.

3. 3rd Phase (1991~1993)

After the Anmyundo turmoil, the government recognized a very important fact that the site selection should be based not only on natural and scientific criteria but also on social consensus. So, the government turned its focus to cultural and social conditions of the proposed regions and effective persuasion of local residents through a third party agency. From April to December 1991, the government resumed the project by selecting 6 areas (Goseong and Yangyang of Gangwon Province, Uljin and Yeongil of North Gyeongsan Province, Jangheung of South Jeolla Province, and Taeon of South Chungcheong Province), which were recommended by a third party as part of “The Plan for Radioactive Waste Management Facility Sitting and Regional Cooperation,” but the plan was turned down by anti-nuclear organizations.

4. 4th Phase (1993~1994)

Yangsan of South Gyeongsang Province and Uljin of North Gyeongsang Province are examples of volunteer hosting attempts. Jangan-eup of Yangsan-gun of South Gyeongsang Province is located near a nuclear power plant, and some of the residents hoped to take the opportunity of hosting the facility to facilitate regional development. Its hosting efforts were jumpstarted by the submission of a formal inquiry to the Ministry of Science & Technology and the Korea Atomic Energy Research Institute by the representative of the residents in November 1993. However, even though “The Act for Promoting the Radioactive Waste Management Project and Support for the Local Community,” which cleared the National Assembly in 1994, paved the way for enormous financial support for the host community, the government announced that it would not construct a disposal facility in Jangan area in May 1994 due to intense opposition. The plan to build a radioactive waste management facility in Giseong-myeon, which had submitted an application to the Ministry of Science & Technology with 56% citizen support (2,100 residents) in mid-May 1994, was also scrapped due to the opposition of local residents, local government and municipality.

5. 5th Phase (1994~1995)

To resolve the problem with the national project, the government established “The Radioactive Waste Management Project Taskforce” that was chaired by the Prime Minister’s Office and consisted of the officials of relevant agencies, including Ministry of Science & Technology, Ministry of Interior, National Police Agency, Ministry of Trade, Ministry of Information, Ministry of Government Administration, Ministry of Maritime Affairs & Fisheries, and Korea Atomic Energy Research Institute. In order to raise awareness of the need for radioactive waste disposal facilities, the government announced a joint statement of the six Ministers and expanded public relations activities. The taskforce selected Guleopdo of Incheon City as the final site from the ten

proposed sites based on the review of experts, the feedback of local administrative bodies, the acceptance of local residents and development opportunities. Consequently, the Atomic Energy Commission approved and announced “The Plan for Development of Radioactive Waste Management Area” for Guleopdo. However, the project was faced with opposition from local residents again in May 1995 and ended with the abandonment of the plan when an active fault was discovered in the course of the geological survey work on Guleopdo and nearby islands.

6. 6th Phase (2000~2001)

The Ministry of Commerce, Industry and Energy took over the task of finding a radioactive waste management site from the Ministry of Science & Technology on June 13, 1996. After taking the helm of the project, the Ministry of Commerce, Industry and Energy reestablished the radioactive waste management policy, and then it was finalized at the 249th Atomic Energy Commission meeting on September 30, 1998. This policy allowed the government to pursue public subscription together with operator-led project as part of site selection procedures. This shows the weakening influence of the central government with the introduction of autonomous regional governments and democratic environment of Korea society. As a result, the government invited 46 maritime areas to host a disposal facility voluntarily. The period for the public subscription was extended for an additional four months to the end of June 2001 from the initial plan of eight months from the end of June 2000 to the end of February 2001. However, even though hosting efforts were evident in seven areas whose residents filed a petition for a nuclear facility to their local assembly, no local government actually applied for hosting.

7. 7th Phase (2001~2004)

From 2001, the selection process began to change from government-driven procedure to an open operator-led process. It seemed that the waste

management sitting policy opened a new chapter as Buan-gun of the South Jeolla Province applied for hosting the facility in July 2003, but the effort was frustrated by the opposition of NGOs and local residents. In accordance with the volunteer application principle, the governor of Buan-gun proposed Wido as a candidate site with the approval of its residents, but a strong opposition of the residents of Buan-gun was a stumbling block. This plan was finally scrapped altogether after very contentious situations including violence towards the governor, referendum by residents and continued candlelight vigils.⁴⁾

8. 8th Phase (2004~2006)

Learning from past experiences, the government limited the type of nuclear waste of the facility to Low and Intermediate-Level Wastes (LILW) in order to reduce the risk of waste and enhance safety. Also, various rewards including financial support were legalized to increase trust of the government. Specifically, the area selected for the LILW facility would receive a special government subsidy of 300 billion Won in community support and be able to levy fees of 5-10 billion won annually according to the Act for Radioactive Waste Management Host Community, which was passed in the National Assembly on March 2, 2005. Also, the Act stipulated that the head office of Korea Hydro & Nuclear Power Co., Ltd. would be relocated to the selected area. Besides, a special support account would be increased for the region, the area would have an increased opportunity to compete for other nuclear related projects, and employment opportunities would be provided for the local residents (Kim, 2005: 302).

On March 11, 2005, the government established “the Commission for the Host Community” chaired by the Prime Minister and attended by relevant Ministers including the Minister of Commerce, Industry and Energy to facilitate the

4) As the opposition became stronger and more violent in Buan, the Minister of Commerce, Industry and Energy stated in a press conference on December 10, 2003 that the proposal for a disposal site would be repealed. Consequently, to finalize the issue by themselves, the residents of Buan-gun held a referendum on February 14, 2004 with 72.04% voter turnout and 91.83% of votes against the plan.

project. Also, the Site Selection Committee, consisting of 17 members, such as media, civic groups, and the experts on scientific, technological, cultural, social and legal issues, was formed. In addition, the government planned to select one candidate with the largest portion of favorable votes through a referendum in the preselected regions to secure the acceptance of residents. In June 2005, the government announced “Public Notice on the Site Selection of LILW Disposal Facility” and decided to hold a referendum in four areas (Gyeongju, Gunsan, Yeongdeok, and Pohang) which applied for the facility by the end of September 2005. Of the candidates, Gyeongju was selected as the final site with 70.8% voter turnout and 89.5% favorable votes.

V. Case Analysis

The analysis of the policy network management strategy applied to the radioactive waste management project shows that the 1st and 2nd phases (1986~1991) are centered on game management strategy. In this period, the Korean government pursued a unilateral policy by excluding the participation of local governments and communities (Chai & Son, 2005: 10-11; Park & Lee, 2005). Site selection was a one-way process, focusing on the activation strategy of game strategy. However, because the practice of activation process did not take the interest of stakeholders into account, the government failed to activate the network required for policy implementation.⁵⁾

The policy failure forced the government to place an emphasis on encouraging local participation and persuading local residents for network activation during the 3rd phase (1991~1993). The Korean government appointed a third party to perform the site selection process in order to ensure the

5) After the failure of the project during the 1st phase, the negative perception of the radioactive waste facility started to mount during the 2nd phase. As a result, because the government secretly attempted to establish what it called “Second Korea Atomic Energy Research Institute” in the 2nd phase, there was an acute shortage of publicity activities to seek the consent of residents (Chae, 2004; Jeong, 2007: 161-162; Park & Lee, 2005).

acceptance of the host community and improve the objectivity of policy implementation (Chai & Son, 2005; Leem, 2006). This demonstrates that the Korean government recognized that local residents were the partners of problem resolution, thereby applying a strategy for specifying the rules and procedures of policy goals and games to the arrangement of interaction with them. However, faced with the resistance from adjacent areas and anti-nuclear organizations, this strategy was again frustrated.⁶⁾

For the 4th phase (1993~1994), a revised policy was drawn up to take into account the interests of adjacent communities, which were not included in the 3rd project. The government attempted to impact the already created network of disposal site selection by enacting “the Act for Promoting the Radioactive Waste Management Project and Support for the Local Community.” Still, the institutional reframing of the government was imperfect in that its influence was exercised over only some of the actors of the site selection. This problem continues to appear after the 4th phase with different degrees. For example, the residents of Guleopdo seemed to take a favorable view of attracting the radioactive disposal facility because of economic incentives from the government, while the habitants of Duckchuk, which is the main island of Guleopdo, as well as Incheon City were actively against it during the 5th phase (Leem, 2006: 465-466; Park & Lee, 2005: 76).

The 5th phase (1994~1995) focused on the facilitation of game strategy by concentrating on raising awareness of the need for a nuclear waste disposal facility, including the improvement of the existing institution and the increase of public relations activities. However, the project was stalled when an active fault was discovered at the selected site, Guleopdo.

What was common in the 1st - 5th phases (1986~1995) is that the government was a player just like other actors. Even though the government played a role as a network manager in such areas as institutional improvement, the focus of

6) Regarding this failure, Lee (1995) considers the attitude of the government toward leaning to regional development and economic compensation on condition of assent to its plan rather than building consensus as well as “political opportunity structure” in which politicians wanted not to make it worse as key factors of the failure.

strategies was basically on the relevant stakeholders. Despite the continued policy failures and the development of management strategy based on the learning effect, the strategy of the government did not obtain the desired results because of public distrust of the government (Chai & Son, 2005; Lee, 1995; Leem, 2006). In other words, since the players lost trust of the government in the policy game, they were no longer motivated to interact with the government to proceed with the game. To overcome the limitations, the government began applying network structuring strategy by breaking away from network and reshaping it during the 6th phase (2000~2001). However, the project was again turned down because of the immaturity of conditions for structuring strategy.

In the 7th phase (2001~2004), the process of the site selection project was changed from a government-driven procedure to an operator-led procedure. Since then, the Korean government started locating outside of the network of the relations of actors. Even though the related institutions excluded some actors and the government ostensibly distanced itself from the network, the government acted as an imperfect manager by exercising direct influence on the relations of the actors inside of the network. One of the major reasons for opposition to the Buan-gun disposal facility was the fact that all the rewards of construction would be gained by the Wido area while the cost burden would be shifted onto the nearby Buan-gun, and the opinion of local residents was not reflected in the decision of the governor (Kim, 2004). However, the root cause of the problem was that relevant stakeholders were not sufficiently included in the related institution of the government (Kim, 2004; Park & Lee, 2005).⁷⁾ When the governor of Buan announced the hosting of a nuclear waste disposal site on July 11, 2003 and faced opposition from local residents, the president asked the governor to “make the utmost effort to complete a national project” and promised to “provide administrative and security support” (Kim, 2004: 164), and the ministries, including Ministry of Government Administration and Home

7) The Korean government caused resistance from the residents of inland Buan-gun as it considered only the residents of Wido as the target of persuasion. From the perspective of Buan residents, the construction of a nuclear waste disposal facility affects themselves as well as Wido residents, thereby creating distrust in the government (Park & Lee, 2005: 78).

Affairs, pledged support for Buan-gun. The government intervention was in confrontation with the principle of operator-led process in which the Korea Hydro & Nuclear Power Co., Ltd. selected an appropriate site and then the final decision was made through sufficient negotiations with the local government and community.

To overcome the problem, the government distanced itself from the network in the 8th phase (2004~2006) more than it did in the 7th phase. Also, it improved the existing institution in order to reflect the interests of more actors in the process of policy execution. At this point, the role of the government was neither an onlooker nor a central political player.⁸⁾ The government paid attention to the aspect of network structure, especially the relations of all stakeholders and resource allocation relationship associated with financial support. Furthermore, the government became really interested in cultural aspects, such as the improvement of the image and credibility for safety of such facility through referendum⁹⁾, community support system, site selection committee, special act for the host community, and support for a proton accelerator (Kim, 2005: 302). These activities can be summarized as an effort to create better policy conditions for resolving the social problem of disposal site selection by exercising influence on the structure and culture of policy network.¹⁰⁾

There were still limitations in the management strategies of the government up until the 8th phase of the plan. Because Gyeongju is located near Ulsan City, the issue of cost-benefit imbalance might be brought up again and the resistance

8) Jeong (2001) puts an emphasis on the role of “political driver” for social coordination based on new policy tool despite the fact that traditional central control or intervention of the government is no longer possible. However, the role of government in the 8th phase is viewed as a framing role for the resolution of social problems rather than a strong “steering role.”

9) The referendum was held with the rule of awarding the right to host a disposal facility to one site with the largest portion of favorable votes out of the regions which achieve a voter turnout of more than 1/3 of eligible voters and more than half of the votes being favorable.

10) Similarly, Jeong (2007) concludes that policy making came into action based on technical-economical rationality rather than political rationality in Anmyundo, Guleopdo and Wido cases, while based on a relatively high level of political rationality including procedural democratization and public acceptability in Gyeongju case.

during the referendum period raised the need for improving credibility of the government (Kim, 2006: 102).¹¹⁾ Therefore, even though the site selection issue seems to be ostensibly stabilized, problems in the future still have the potential to occur.

Based on this case analysis so far, it can be said that game management strategy may be no longer effective when the Korean government loses trust irrevocably as an actor. If that is the case, it is appropriate for the Korean government to act not as an actor but a manager by first getting out of the network and then restructuring the network. It is true that structuring strategies such as the selection of a separate operator and the improvement of relevant institutions incur more time and cost than game management strategy which controls only interactions or rules of the game, as we saw in the nuclear waste disposal plan. Also, the structuring may undermine the capability of the civil society to solve problems by destroying the home-grown network of the civil society in the process of shaping a network.¹²⁾ Even though government plays the role of manager outside of the network, it may cause resistance from the actors in the process of shadily exercising direct influence over the relations of actors inside of the network, as was shown in the “Buan case” during the 7th phase (2001~2004).

To summarize, it is important for the management of policy network to resolve problems at the level of game management strategy, and the interests

11) A densely populated district of Gyeongju City is located outside a 25km radius of Yangbuk-myeon of Gyeongju City, which was selected for the location of a nuclear waste repository. Gangdo-dong of Bukgu of Ulsan City, on the other hand, lies within a 10km radius of it (Kim, 2006: 102-103). Therefore, the residents of Ulsan state that they do not receive any financial support or rewarding by reason of administrative district being different, and are expressing strong dissatisfaction with the policies and institutions of the government (Kim, 2006; Kim, 2005).

12) Kim (2005) points out the problems with a community referendum. Although the policy making by voting promotes residents participation in local issues like the location for the nuclear waste disposal facility, it could also lead to a conflict in the same area or among the competitive areas. Lee & Lee (2005) suggest that the personal characteristics, such as “individualist cultural bias,” “post-materialist value” and “self-described ideology,” play an important role in decision making concerning the location of nuclear waste repository. These show that the artificial intervention of government may destroy the cohesion of the civil society.

of various stakeholders should be considered in the process in order to prevent distrust of the government. However, if government has already lost trust as shown in the case of nuclear waste facility, it needs to move from the game management to the network structuring strategy.

VI. Conclusion

This study analyzed the network management strategy of the Korean government in the case of the site selection of a radioactive waste management for the purpose of deriving its appropriate network management strategy. The case analysis showed that the strategy of the government was transformed from game management strategy to network structuring strategy. This proved that game management strategy is no longer effective when government loses trust.

However, it is hard to generalize the findings of the research because there are a number of factors that may be ignored in terms of policy network management. Nevertheless, this study is distinguished from previous studies in that it takes into account both policy-related actors and structure. The research findings imply that NGOs may cooperate with government in terms of the game management strategy for the policy areas currently driven by government, such as pension, environmental issues, etc. On the contrary, it has suggested that direct network management strategy of government is required for areas like industrial policy where government cannot leave it to the management of self-controlling mechanism.

Today, the role of government needs to change from an actor of traditional rationalist to a network manager. However, the shift should be based on the change of the bureaucracy. In conclusion, with regard to the role of government as the manager of the network, it is time for Korean bureaucrats to deal with individual actors within network and to manage the network itself.

REFERENCES

- Aldrich, H. E. (1979). *Organization and Environments*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Aldrich, H. E. & Whetten, D. A. (1981). "Organization-sets, Action-sets and Networks: Making the Most out of Simplicity." In P. C. Nystrom & W. H. Starbuck (eds.), *Handbook of Organizational Design*, 385-408. Oxford: Oxford University Press.
- Benson, J. K. (1978). "The Interorganizational Network as a Political Economy." In L. Karpik (ed.), *Organization and Environment: Theory, Issues and Reality*, 69-102. London: Sage.
- Benson, J. K. (1982). "A Framework for Policy Analysis." In D. Rogers & D. Whetten (eds.), *Interorganizational Coordination: Theory, Research, and Implementation*, 136-176. Ames: Iowa State University Press.
- Bogason, P. (2006). "Networks and Bargaining in Policy Analysis." In G. Peters & J. Pierre (eds.), *Public Policy*, 97-113. London: Sage Publications.
- Byun, D. G. (2000). "The Problems and Policy Changes of Nuclear Wastes Management in Major Countries Operating Nuclear Power Plants: Some Lessons from the US Case." *Journal of Environmental Policy and Administration*, 8(2): 123-157. (in Korean)
- Chae, G. S. (2003). "Local Politicization and Implementation Responses of Local Governments: A Comparison of the Implementation of Nuclear Power Plant in Younggwang and Ulchin." *Journal of Local Government Studies*, 15(4): 155-173. (in Korean)
- _____. (2004). "Factors Determining the Acceptance of Nuclear Wastes Disposal Facilities." *Korean Society and Public Administration*, 14(4): 291-309. (in Korean)
- Chai, W. H. & Son, H. J. (2005). "Policy Failure and Trust: Study on Site Selection for a Radioactive Waste Management Facility." *Korean Public Administration Quarterly*, 17(1): 103-129. (in Korean)
- Choi, J. S. (2008). "A Study on Risk Perception and Acceptability Associated with Nuclear Waste Disposal Facility after a Sitting Referendum." *Korean Public Administration Review*, 42(2): 149-168. (in Korean)

- Choi, Y. H. & Oh, Y. M. (2004). "Longitudinal Survey of Public Acceptance of Radioactive Waste Disposal Site: Case of Wido." *Korean Policy Studies Review*, 13(1): 297-319. (in Korean)
- Dahl, R. A. (1958). "A Critique of the Ruling-elite Model." *American Political Science Review*, 52: 463-469.
- Dahl, R. A. (1961). *Who Governs?* New Haven Conn.: Yale University Press.
- Hill, M. (1997). *The Policy Process in the Modern State*. Harlow: Prentice Hall.
- Jeong, J. H. (2007). "The Rationality of Location Policy Making on the Dangerous Facilities: Focusing on Sitting Radioactive Waste Disposal Facilities." *The Korean Journal of Local Government Studies*, 11(2): 153-174. (in Korean)
- Jeong, M. G. (2001). "Relationship between Government and NGO: Problems of Conceptualization and Theoretical Issues." *Social Science Comment*, 21: 93-139. (in Korean)
- Kickert, W. J. M. (1997). "Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American 'Managerialism'." *Public Administration*, 75: 731-752.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (1999). "Introduction: A Management Perspective on Policy Networks." In W. J. M. Kickert, E. H. Klijn, & J. F. M. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, 1-13. London: Sage.
- Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J. F. M. (1999). "Public Management and Network Management: An Overview." In W. J. M. Kickert, E. H. Klijn, & J. F. M. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, 35-61. London: Sage.
- Kim, D. H. (2006). "Problems of the Resident Referendum in Implementing Location Policy for Nuclear Waste Disposal Facilities and Its Improvement Plan: A Case Study on Policy Conflict between Ulsan City and Kyeong-ju City." *The Korean Journal of Local Government Studies*, 10(4): 91-111. (in Korean)
- Kim, G. S. (2004). "A Case Study of Civil Resistance in the Process of Policy Execution: Site Selection for a Radioactive Waste Disposal Site in Buan." *Korean Policy Studies Review*, 13(5): 159-184. (in Korean)
- Kim, H. H. (2008). "An Application of Collaborative Governance Model in the

- Radioactive Waste Sitting Processes in Buan.” *Korean Public Administration Quarterly*, 20(1): 47-76. (in Korean)
- Kim, Y. J. (2005). “Policy Network on Deciding the Place for Nuclear Waste: Focused the Inducing Action in Kyungju Area.” *Korean Policy Sciences Review*, 9(4): 287-316. (in Korean)
- _____. (2006). “A Study on the Impact on the Formation of the Policy Network by the Change of Policy Making System.” *Korean Policy Science Review*, 10(1): 1-25. (in Korean)
- Kleinberg, B. (1995). *Urban American Transformation: Perspectives on Urban Policy and Development*. London: Sage.
- Klijin, E. H. (1999). “Policy Networks: An Overview.” In W. J. M. Kickert, E. H. Klijin, & J. F. M. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, 14-34. London: Sage.
- Klijin, E. H., Koppenjan, J. F. M., & Termeer, K. (1995). “Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks.” *Public Administration*, 73: 437-454.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage Publications.
- Koppenjan, J. F. M. & Klijin, E. H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making*. London: Routledge.
- Lee, J. Y. (1995). “The Antinuclear Wastes Disposal Sites: The Case of Ulchin.” *Korean Public Administration Review*, 29(2): 379-396. (in Korean)
- Lee, M. S. (2002). “Conceptualizing Governance: Governance as Social Coordination.” *Korean Public Administration Review*, 36(4): 321-338. (in Korean)
- Lee, N. K. & Lee, Y. A. (2005). “Factors Affecting Decision Making Concerning the Location of Nuclear Waste Repository.” *Korean Journal of Experimental Psychology*, 17(4): 461-475. (in Korean)
- Leem, S. J. (2006). “Korea’s Expansive Nuclear Power Policy and NGO’s Pressure to Change.” *Korean Journal of Northeast Asia*, 38: 453-471.
- Marx, K. & Engels, F. (1967). *Communist Manifesto*. Moscow: Progress.
- Mills, C. W. (1956). *The Power Elite*. New York: Avon Books.

- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, V. (1989). *Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Park, S. N. & Lee, J. H. (2005). "Policy Failures: Sitting a Radioactive Waste Disposal Facility in South Korea." *Journal of Environmental Policy and Administration*, 13(2): 63-98. (in Korean)
- Peters, B. G. (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Pierre, J. (2000). *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Poulantzas, N. (1972). "The Problem of the Capitalist State." In R. Blackburn (ed.), *Ideology in Social Science*, 238-262. London: Fontana.
- Pressman, J. & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. California: University of California Press.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Bristol: Open University Press.
- Scharpf, F. W. (1978). "Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives." In K. I. Hanf & F. W. Scharpf (eds.), *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*, 345-370. London: Sage.
- Vickers, G. (1973). "Values, Norms and Policies." *Policy Sciences*, 4: 103-111.
- Yang, S. J. (2005). *A Study on Radioactive Waste Disposal Site Building at Network Governance Perspective: From Buahn to Kyungjoo*. Unpublished master's thesis, Sungkyunkwan University. (in Korean)

한국 ODA 정책의 분절성과 메타거버넌스 분석*

나 현·박재희·공동성

한국은 2010년 1월 OECD 개발원조위원회에 가입함으로써 파리선언의 원칙에 맞게 ODA 사업을 수행할 필요성은 더욱 높아지고 있다. 그러나 한국 정부는 국제개발협력기본법을 제정하고 국제개발협력위원회의 기능을 강화하여 각 부처별 산발적인 원조 관행을 통합·조정하려는 노력하였음에도 불구하고 한국 ODA의 수행체계를 둘러싼 분절적 집행현상은 최근 더욱더 심화되고 있다. 따라서 본 논문의 목적은 한국 ODA 정책이 왜 분절적일 수밖에 없는지를 현실태를 중심으로 심층적으로 분석하고, 그 근본적인 원인이 무엇인가를 논의한다. 무엇보다도 최근 들어 재정건전성 및 예산집행의 효율성 제고에 대한 요구가 비등하기에 본 연구는 시의적으로 적절할 뿐만 아니라, 향후 효과적인 ODA 거버넌스 구조개혁 및 통합적인 운영방침을 마련하는 과정에서 정책개선의 시사점을 제공한다고 할 수 있다. 또한 대부분의 연구가 정책이나 사업의 분석 및 평가에 초점을 맞추고 있기에 메타거버넌스적 차원에서 구조적 효과성을 분석하는 것은 한국 ODA 거버넌스에 대한 이해를 제고하는 데 크게 기여하리라 사료된다.

[주제어: ODA 거버넌스, ODA 정책 분절성, 개발정책일관성, ODA 메타거버넌스]

I. 서론

공적개발원조(ODA: Official Development Assistance)는 개발도상국의 경제·사회 발전과 복지증진에 기여하기 위한 자금의 제공 또는 기술협력을 말한다. ODA는 국제기구를 통해 개발도상국을 지원하는 다자원조를 제외하면 통상 공여국의 정부

* 이 논문은 故 나현(1967-2013) 前 한국국제협력단(KOICA) 동아시아팀장이 순직 전 집필한 유고를 유족의 뜻에 따라 보완·발전시킨 결과물입니다. 고인은 1995년 한국국제협력단에 입사한 이래 민관협력팀장, 인도네시아사무소 부소장 등을 역임했으며 한국의 대외원조정책 발전에 크게 기여했습니다. 고인의 연구가 향후 한국 ODA 정책의 발전을 이루는 데 작은 밑거름이 되길 바랍니다.

이 연구는 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2013S1A3A2055108).

가 개발도상국 정부에 의해 특정 사업을 요청받은 후, 양국 정부의 합의를 거쳐 사업을 집행하게 된다. 개발도상국 원조사업인 ODA에서 효과성 문제는 크게 공여국 입장과 수원국 입장에서 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째, ODA 자금은 공여국 국민의 세수에서 거둬들인 정부예산으로 집행되기 때문에 공여국의 입장에서는 가장 효율적인 방법으로 개발도상국을 지원함으로써 정부 예산을 가장 합목적으로 그리고 효과적으로 사용하여야 한다는 당위성을 가지고 있다. 둘째, 원조를 받는 수원국 입장에서는 국가의 발전을 위한 여러 가지 개발 과제들이 상당히 많이 있기 때문에 가장 우선순위가 높고 국가적으로 중요한 사업에 지원자금을 활용하여 국가의 경제사회 발전을 가장 빠른 시일 내에 효과적으로 달성하기를 희망할 것이다. 따라서 국제사회에서는 각 공여국이 수원국의 우선순위가 높은 사업에 선택과 집중을 통해 효과적으로 경제사회 발전을 유도할 수 있도록 전략적으로 원조예산을 집행하기를 권고하고 있다.

그럼에도 불구하고 지난 50여 년 간 국제사회가 개발도상국에 지원한 많은 원조 예산이 실제로 개발도상국의 발전에 기여한 효과가 미미했다는 원조 회의론과 '원조 피로(aid fatigue)' 현상 등 공여국 중심의 원조에 대한 반성이 고조됨에 따라, 국제사회에서는 2005년 '파리선언'을 통해 원조효과 제고를 위한 5가지 핵심적인 원칙¹⁾을 발표한다(외교부, 2011). 이는 그간의 원조가 수원국의 경제사회 발전을 위해 지원되기보다는 공여국들이 자국의 정치·외교적 그리고 경제적 이해관계에 기반하여 무분별하게 지원된 데 대한 공여국들 간의 반성의 결과물이라고 할 수 있다. 원조에 관한 국제사회의 수많은 논의들은 기본적으로 공여국의 원조예산은 매우 제한이 되어 있고, 수원국의 발전 과제들은 사회의 모든 부분을 포괄할 정도로 매우 많기 때문에 이러한 공급과 수요의 심각한 격차 때문에 원조를 수행할 때는 개발의 우선순위와 중요도에 따라 전략적으로 실시해야 한다는 논리가 깔려있다. 이에 따라 OECD 산하의 개발원조위원회(Development Assistance Committee)는 공여국들이 국제사회의 공약인 '파리선언'에 입각하여 원조를 수행하여 개발도상국의 진정한 발전을 위해 노력하고 있는지를 모니터링하고 평가하고 있다.

그러나 국무총리실의 ODA 중앙부처별 사용에 대한 조사 보고서에 따르면, ODA 사업은 국내 32개 기관이 104개 개발도상국, 60개 국제기구를 대상으로 1073개의

1) 원조가 효과적으로 수행되기 위한 5가지 원칙은 수원국의 주인의식(ownership), 공여국의 수원국 정책 및 제도에의 일치(Alignment), 공여국 간 원조의 조화(Harmonization), 원조의 성과관리(Managing for results), 원조에 대한 공여국과 수원국 간 공동책임(Mutual Accountability)을 포함한다.

개발협력 사업을 정책적 조율이나 전략적 일관성 없이 분산적으로 시행됨으로써 정부 예산으로 집행되고 있는 개발도상국 원조사업이 비효율적으로 집행되었다고 지적한다(국무총리실 개발협력정책관실, 2008). 다행스럽게 한국도 2010년 1월 OECD 개발원조위원회에 가입함으로써 파리선언의 원칙에 맞게 사업을 수행할 필요성은 더욱 높아졌으며, 또한 실제 이에 관련한 평가²⁾를 받고 있다. 우리나라는 원조공여국 공식 가입을 계기로 원조예산 확대, 원조효과 제고를 위한 정책적 개선 및 선진화 방안 등 많은 양적 및 질적 변화를 추진하고 있다. 이와 관련하여 한국 정부는 2010년 7월 국제개발협력법 및 시행령을 발효하면서, 무상·유상 원조로 이원화되어 있는 원조체제의 비효율성을 개선하기 위해 소관 분야별로 주관부처(무상은 외교통상부, 유상은 기획재정부)를 지정하고, 국무총리를 위원장으로 하는 국제개발협력위원회가 무상·유상원조를 총괄 조정하는 기능을 담당토록 하였다. 즉, 원조 사업이 분산·중복되어 시행됨으로써 발생하는 고비용과 저효율성을 개선할 수 있는 제도적 장치를 마련하기 위한 정책방향이라 할 수 있다.

그러나 정부가 국제개발협력기본법을 제정하고 국제개발협력위원회의 기능을 강화하여 각 부처별 산발적인 원조 관행을 통합·조정하려는 노력에도 불구하고 우리나라 ODA의 수행체계를 둘러싼 분절적 집행현상은 최근 더욱더 심화되고 있다고 관련 전문가와 실무자들은 지적한다. 그 대표적인 예로, 무상원조의 총괄적 집행기관인 외교통상부 산하의 KOICA 예산비중은 2010년 81.8%에서 2011년 81%로, 그리고 2012년 69.4%로 줄어들었다(기획재정부, 2012). 이는 정부가 2010년 국제개발협력법 및 시행령을 통하여 무상원조 주관부처를 외교통상부로 지정하고 무상원조 예산을 외교통상부로 일원화하도록 한 조치에 반하여 무상원조 예산이 각 부처에 분산 배분되는 현실이 더욱 심화되고 있음을 간접적으로 설명한다.

따라서 본 논문의 목적은 한국 ODA 정책이 왜 분절적일 수밖에 없는지를 현 실태를 중심으로 심층적으로 분석하고, 그 근본적인 원인이 무엇인가를 논의한다. 이러한 분석을 위해 본 연구에서는 주로 질적 분석에 의존한다. 즉, 한국정부 및 국제기구의 공식적인 간행물을 기초자료로 활용하였고, 기존 연구논문의 메타분석, 한국 ODA 정책결정과 집행과정의 현황 및 문제점은 관련기관에 근무하는 실무자 그리고 실제 ODA 사업에 참여하여 그 실태에 대해 충분한 경험을 축적한 전문가들

2) 우리나라는 DAC가입을 위하여 2008년 DAC로부터 특별동료평가(special peer review)를 받았고, DAC 가입이후 2012년 6월에 정식으로 동료평가(peer review)를 받았다. 평가항목은 ODA의 법적 기반, ODA 규모·채널·배분, ODA 조직 및 관리, 원조효과성, 인도적 지원 등을 포함한다.

의 의견을 종합적으로 분석하여 공통적인 맥락과 의견을 색출하였다. 특히 실무자의 의견은 자기 부처/기관 옹호적인 의견을 제시할 가능성이 높기에, 되도록 스스로의 문제점을 자인한 의견을 중점적으로 활용하였다. 그러나 본 논문의 기술은 질적 방법론의 취지를 충분히 감안하지만 근거이론 등과 같은 좀 더 구조화된 형식체계를 취하지 않고, 논문의 구조와 기술은 이슈 중심으로 전개한다.

무엇보다도 최근 들어 재정건전성 및 예산집행의 효율성 제고에 대한 요구가 비등하기에 본 연구는 시의적으로 적절할 뿐만 아니라, 향후 효과적인 ODA 거버넌스 구조개혁 및 통합적인 운영방침을 작성하는 과정에서 정책개선의 시사점을 제공한다고 할 수 있다. 또한 대부분의 연구가 정책이나 사업의 분석 및 평가에 초점을 맞추고 있기에 메타거버넌스적 차원에서 구조적 효과성을 분석하는 것은 한국 ODA 거버넌스 현상에 대한 이해를 제고하는 데 크게 기여하리라 사료된다.

II. 개발정책 일관성과 메타거버넌스

1. ODA와 개발정책 일관성

ODA에 있어서 ‘개발정책 일관성(PCD: Policy Coherence for Development, 이하 정책일관성)’은 1990년대 중반부터 OECD DAC(Development Assistance Committee/개발원조위원회)의 여러 문건을 통하여 논의가 진행되어 왔으며, 2001년 ‘Guidelines on Poverty Reduction’에서 ‘다양한 정책이 공유된 목표를 위해 함께 시너지효과를 내고 상호 보완해 나가는 것을 정책일관성이라 정의하였다(OECD, 2002; OECD, 2005). 또 다른 문건에서는 ‘모든 공공정책 간 긍정적인 시너지와 스페illover(spillover)를 통하여 개발을 도모하는 것’으로 정의하고 있다(OECD, 2005). 개발정책일관성은 공여국 내 ODA 수행기관 간 파트너십을 구축하는 데 있어 의미를 가지는 권고사항으로서 DAC는 개발정책일관성을 다음 네 가지 유형으로 구분하여 정의하고 있다 (표1 참조).

OECD는 1990년대부터 ‘두 번째 유형’인 원조정책과 비원조정책 간의 거시적인 정책일관성을 중심으로 활발한 논의를 전개하고 있는데, 이는 공여국 내에서 무역, 투자, 환경, 안보, 기술 등 여러 부문에 걸친 모든 정책들이 개발원조 정책의 목표를 따르고, 이를 저해하지 않는 수준에서 진행되어야 한다는 논의이다. 그러나 현재 한국의 ODA 규모와 인식을 감안하고 우리나라가 DAC에 가입한 지 이제 6년여

지난 시간에 불과한 상황임을 감안할 때, 원조정책과 비원조정책 간의 정책일관성은 한국이 보다 장기적으로 추구하여야 할 정책목표라고 판단된다. 한편 세 번째(원조 조화) 유형은 공여국들 간의 원조의 조화(Harmonization)에 관한 사항이기에 국내 정책의 경계선 밖에 있다.

〈표 1〉 개발정책 일관성의 유형

유형	성격
유형 1: 원조정책 내의 일관성 Internal Coherence within development co-operation policies	개발정책 내의 일관성(양자 간 원조, 다자 간 원조, 기술원조, NGO/민간영역 파트너를 통한 원조 등 정책 내에서의 일관성)
유형 2: 국내 정책일관성 Intra-country coherence: consistency between aid and non-aid policies of a single donor	원조정책과 비원조정책 간의 일관성
유형 3: 원조 조화 Inter-donor coherence	공여국들 간 원조정책과 비원조정책 간의 일관성
유형 4: 원조 일치 Donor-partner coherence to achieve shared development objectives	공여국과 수원국 간의 일관성

자료 : OECD. 2005. the Development Dimension Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice. Paris: OECD. p30에서 재인용

따라서 본 논문에서는 현재 우리나라의 상황에 보다 적합하게 적용할 수 있는 ‘유형 1’인 원조정책 내의 일관성과 이와 관련된 ‘유형 2 & 4’를 중심으로 개발정책 일관성을 논의한다. 원조정책 내의 일관성은 공여국 내에서 정부부처 및 기관 간의 개발협력 정책 또는 프로그램의 목표와 절차에 있어서의 일관성(internal coherence), 즉 한 공여국의 개발협력 정책에서의 일관성으로서 우리나라와 같이 여러 부처가 분산적으로 원조를 수행할 경우 정책일관성이 매우 중요하다고 할 수 있다. OECD는 각 공여국이 정책일관성을 효과적으로 수행할 수 있도록 ‘정책일관성 주기’를 제시하고 있는데, 정책일관성 주기는 목표수립 및 우선순위 결정, 정책 조정 및 실행, 모니터링·분석 및 보고의 단계로 이루어지며(그림 1 참조), 정책일관성이 이 주기를 통해 강화된다고 설명한다(OECD, 2009).

정책일관성 주기에서 ‘목표수립 및 우선순위 설정’ 단계에서는 개발목표에 대한 정치적 공약, 고위정책자 수준에서의 리더십과 장기적인 비전이 요구된다. 두 번째 ‘정책조정과 실행’ 단계는 앞 단계에서 설정된 우선순위를 바탕으로 정책 간 효과적인 조정과정을 거쳐 비일관성을 최소화하고 시너지효과를 최대화할 수 있는 방

향으로 정책을 집행하는 단계이다. 마지막으로 ‘모니터링, 분석 및 보고’ 단계는 개발 정책이 실행되었을 때의 효과에 대한 증거를 수집하고 분석하는 과정이며, 이 과정을 통하여 정책에 대한 피드백이 정책결정자들에게 전달되며 그 결과가 다음 정책일관성 주기에 반영되어 차기 정책목표 수립에 영향을 미치게 된다. 본 모형은 한국 ODA 거버넌스의 일관성 및 분절성을 분석하는 데 매우 유용한 분석틀이라 할 수 있다.

〈그림 1〉 정책일관성 주기



자료 : OECD. 2009. Building Blocks for Policy Coherence for Development. Paris: OECD. 20.

2. ODA 정책의 통합적 효과성과 메타거버넌스

ODA사업은 정부, NGO, 민간 등의 다양한 이해관계자와 행위자를 포함하고 있기 때문에, 사업목표의 수립 및 집행의 전 과정에서 효과적인 거버넌스를 요구한다. 그러나 사업별 거버넌스가 효과적으로 작동하기 위해서는 사업별 또는 분야별 거버넌스를 규정짓는 상위 거버넌스의 역할이라 할 수 있는 메타거버넌스가 효과적이어야 한다. 특히 ODA 정책 전반에 걸친 일관성을 확보하고 개별 사업을 효율적으로 관리하기 위해서는 메타거버넌스가 효과적으로 운영되어야 한다.

Mark Whitehead(2003)는 새로운 형태의 ‘거시적 조직권력(메타거버넌스)’이 거버넌스 구조에 따라 어떻게 형성되는지를 설명하면서, 계층적 권력의 그림자가 정치적 네트워크의 형성을 지원하고 이 네트워크 구조의 자율성을 어떻게 위협하고 동시에 저해하는지를 설명하고 있다. 즉, 정부와 같은 통치권력이 어떻게 자율적 조직인 네트워크의 유연성을 제약하고 규제하는지를 설명하면서 거버넌스의 거버넌스로서 ‘메타거버넌스’ 개념을 설명하고 있다. Klijn과 Koppenjan(2004)은 공공행정이 상호 학습과 신뢰구축을 위해 복잡한 네트워크를 어떻게 관리하는가 하는

실용적인 관점에서 메타거버넌스를 설명하고 있으며, Bob Jessop(2009)은 메타거버넌스를 자본주의 국가가 거버넌스의 서로 다른 메카니즘의 잠재적 실패에 맞서 여러 제도적 형태들 중 권력을 행사하려는 가능성으로 보고 있다. 이러한 관점들을 종합하면, 메타거버넌스는 공공 및 민간 행위자들 간의 네트워크 거버넌스가 보다 효율적으로 작동하도록 거버넌스를 조정(steer)하고 지도(guide)하는 주체로서의 정부의 역할을 강조하는 개념이다.³⁾ 즉, 정부는 거버넌스 네트워크를 디자인하고 구조화하며 관리하고 참여함으로써 네트워크를 metagovern하게 된다.

ODA는 공여국과 수원국 정부 간의 협력사업이지만, 공공 및 민간의 다양한 행위자를 포함하게 된다. 사업을 발굴하고 계획하는 단계에서는 주로 정부가 주도적인 역할을 수행하지만, 사업의 집행은 국내외 정부기관, 기업, 대학, NGO 등 다양한 주체들이 수행하게 된다. 예를 들면, 특정 국가에서 수행하는 하나의 ODA 사업은 공여국 정부(외교부), 수원국의 원조관련 부처(외교부, 재무부 등), 공여국의 사업시행기관(KOICA 등), 수원국의 시행기관, 공여국의 사업관리자(Project Management Company), 건설 관리자(Construction Management Company) 및 기자재 조달업체, 분야별 전문가, 수원국의 현지 수행업체 및 하도급 업체, 공여국 및 수원국의 전문가 자문 그룹, 수원국의 사업조직 운영위원회(steering committee) 등 많은 조직을 포함하고 있다. 따라서 공공 및 민간의 다양한 행위자로 이루어진 ODA 사업을 효과적으로 수행하기 위해서는 사업의 기획, 집행, 관리 및 평가의 전 과정을 일관성 있고 체계적으로 디자인하고 조정하는 주체라 할 수 있는 정부의 메타거버넌

3) Meta-governance의 개념과 용법에 대하여 명확히 할 필요가 있다. 거버넌스 개념에 대한 상이한 유형화를 제시하듯 (이명석, 2002; Meuleman, 2006), 메타거버넌스의 개념에 대하여 각 이론들마다 다르게 사용하고 있다. 상호의존(interdependency)이론과 국정역량(governability)이론은 현상(descriptive)으로서의 메타거버넌스를 통해 현실을 설명하고자 한다면, 통합이론과 통치이론은 규범(prescriptive)으로서의 메타거버넌스를 통하여 바람직한 모습을 그려내고자 한다(Sorensen & Torfing, 2007). 본 원고에서 Meta-governance라는 개념은 상호의존이론과 국정역량(governability)이론의 정의와 용법을 따른다. 이러한 시각에서 정부 주도의 계층제, 시장주도의 사회조정, 그리고 네트워크 거버넌스 에 대한 논의는 정부가 전략적인 제도적 설계를 통해서 네트워크 거버넌스의 자기규제 역량을 키우고 동시에 정부의 갈등 조정 능력을 향상시키는 등 얼마나 메타거버넌스(meta-governance)를 잘 할 수 있느냐로 귀결된다(Kooiman, 1993). March & Olsen 으로 대표되는 통합이론가들은 국가에 대한 베버식 사고, 즉 법적 권위를 행하는 단일한 정치조직은 적절하지 않다고 보았다. 분절화된 정치 현실에서, 정치체제 또는 정부가 메타 거버넌스의 집행자가 될 수 있지만, 어떤 경우에는 사회 또는 민주주의를 메타 거버넌스의 집행자로 본다. 이처럼, 누가 메타거버넌스를 운영하는지에 대한 합의를 보지 못하고 있다. 통치이론가들도 통합이론가들과 마찬가지로, 메타 거버넌스라는 용어를 사용하지 않는다. 통치(governmentality)라는 개념은 정부가 무엇인지, 정부는 어떻게 운영되어야 하는지에 대한 제도화된 집단의 사고방식을 의미한다(Sorensen & Torfing, 2007).

스적 역할이 매우 중요하다고 할 수 있다. 즉, 개별 ODA 사업에 대한 거버넌스도 중요하지만, 정부 각 부처가 산발적으로 ODA를 수행하는 현 상황에서 이를 총괄 조정하는 메타거버넌스의 중요성과 필요성은 매우 크다고 할 수 있다.

Ⅲ. 한국 ODA 거버넌스 현황

1. 한국 ODA 거버넌스 조직체계

우리나라는 ODA 정책의 법적 안정성 확보와 정책 일관성 및 원조 효과성을 증진하기 위해 2010년 1월 국제개발협력기본법을 제정하였다. 동 법은 유·무상 ODA 통합추진체계 구축에 초점을 두고 있는데, ODA 거버넌스 조직체계를 살펴보면 <그림 2>에서 보는 바와 같이 총괄 및 조정기구, 주관기관, 시행기관으로 구성되어 있다. 국제개발협력위원회는 총괄 및 조정기구로서, 국무총리를 위원장으로 하고 주요 ODA 부처 및 관련기관(외교통상부, 기획재정부 등)의 장, 실시기관장 2인(KOICA 이사장, 수출입은행장), 민간측 6인을 포함한 총 25명 이내의 위원으로 구성된다. 국제개발협력위원회는 ODA에 관한 정책들이 종합적 체계적으로 추진될 수 있도록 주요 사항을 심의·조정한다. 우리나라는 OECD DAC 회원 가입 후, 2010년 1월 국무조정실에 개발협력정책관실을 신설하여⁴⁾, 국제개발협력위원회의 사무국 역할을 수행하도록 하고 있다(ODA Korea, 2015).

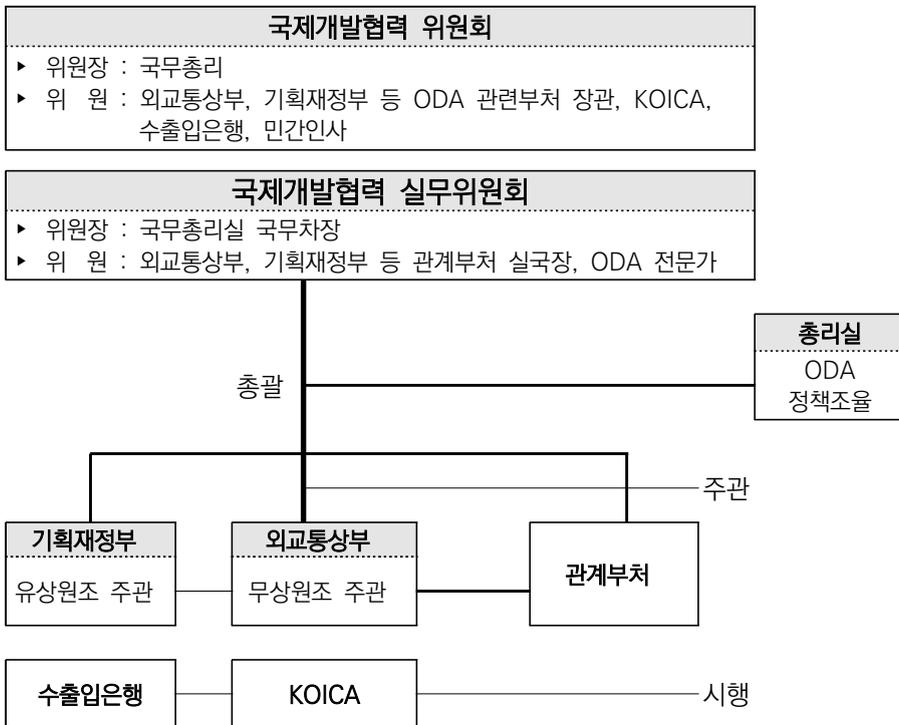
기획재정부와 외교부는 각각 유상원조와 무상원조의 주관기관으로, 이들은 각 분야별 5개년 기본계획과 연간 시행계획안을 작성하고 그 이행을 점검하도록 하고 있다. 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, 이하 KOICA)과 한국수출입은행은 각각 무상원조와 유상원조를 집행하는 시행기관의 역할을 하며, KOICA 이외의 30여개 중앙정부 부처 및 지방자치단체에서도 무상원조를 수행하고 있다.

기획재정부는 유상원조 주관기관으로서 대외경제협력기금(EDCF: Economic Development Cooperation Fund)을 총괄하고 유상원조 분야의 기본계획 및 연도별 시행계획을 수립·점검한다. 기획재정부는 한국수출입은행과 협력하여 유상원조

4) 개발협력관실은 국제개발협력위원회의 사무국 역할을 담당하고 있으며, 개발협력정책관(국장) 이하 3개과(개발협력기획과, 대외협력과, 개발협력지원과)로 구성된다. 특히, 개발협력지원과는 국가협력전략(CPS)을 수립 총괄하는 등 ODA 정책 및 제도수립 기반을 조성하고 ODA 통계 및 모니터링 시스템 운영 등의 업무를 수행한다.

사업을 발굴·집행·평가하는 업무를 하고 있으며 우리나라의 발전경험과 노하우를 토대로 개도국 경제발전을 지원하기 위한 정책자문을 제공하는 경제발전경험공유사업(Knowledge Sharing Program)과 우리의 발전경험을 구체적 정책사례로 정리하는 발전경험 모듈화 사업, 그리고 국제기구와의 공동건설 사업 등을 추진하고 있다. 외교부는 무상원조 주관기관으로서 시행기관인 한국국제협력단(KOICA)과 논의·조정하여 ODA 사업을 진행하고 있다. 또한 국제개발협력에 관한 대외 정책을 수립, 종합하는 업무도 맡고 있다. 한국국제협력단(KOICA)은 정부차원의 무상원조 시행기관으로서 우리나라와 개발도상국가와의 우호협력 및 상호교류를 증진하고 이들 국가의 사회발전을 지원하여 국제협력에 기여하고자 설립되었다. 대표적으로 World Friends Korea(WFK) 사업본부는 한국정부파견 해외봉사단 사업을 담당하고 있다.

〈그림 2〉 한국의 ODA 추진체계



2. 한국 ODA 예산 현황

우리나라는 개발도상국의 개발에 기여하기 위하여 지속적으로 ODA 예산을 증대시키고 있다. 특히 2010년 OECD DAC에 가입하게 되면서 규모면에서 큰 증가를 보였다. 하지만 총 국민소득 대비 ODA 비율(ODA/GNI)이 2011년을 기준으로 0.12%에 머물며 다른 DAC 회원국의 평균 ODA/GNI 비율인 0.31% 및 UN의 2015년 목표치인 0.7%에 못 미치는 수준이다 (ODA Korea, 2015).

ODA의 분야별 지원은 크게 사회 인프라 및 서비스(이하 사회부문), 경제 인프라 및 서비스(이하 경제부문), 생산부문 환경보호 및 기타 다 부문으로 구분된다. 지난 10년간 분야별 평균 ODA 예산규모는 사회 부문에 46.7%, 경제 부문에 37.2%로 집중되어 왔으며, 상대적으로 생산 부문과 다 부문은 낮은 비율로 지원되어 왔다. 지역별 지원현황을 살펴보면, 아시아(평균 65.5%)가 가장 주요한 지원 대상지역이며 아프리카(평균 13%), 기타 (평균 9%), 중남미 (평균 8.1%)지역 순으로 분배되었다. 소득그룹별로 ODA 예산규모를 살펴보면, 중저소득국이 평균 43.8%로 가장 많은 지원을 받아 왔다. 2005년 이후로는 중저소득국 비율은 감소하고 있으며 최빈국이 평균 33.48%(‘08~’13년간)의 지원을 받아 주요 수원국 그룹이 되고 있다. 지원 형태를 살펴보면, 지난 10년간 우리나라는 평균 양자원조 대 다자원조는 7:3의 비율을 유지하고 있으며, 양자 간 원조는 무상(Grant)과 유상(Concessional loan)으로 구분이 되는데 평균 6:4의 비율로 지원되고 있다⁵⁾(ODA Korea, 2015). 지원 형태별 구체적인 지원내용을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 2〉 형태별 지원현황: 연도별 순지출

(단위: 백만불, %)

원조유형	2010	2011	2012	2013	2014
양자간 ODA	900.6 (76.7%)	989.6 (74.7%)	1,183.2 (74.1%)	1,309.6 (74.6%)	1,395.8 (75.2%)
다자간 ODA	273.2 (23.3%)	335.0 (25.3%)	414.3 (25.9%)	445.8 (25.4%)	461.0 (24.8%)
ODA 총계	1,173.8	1,324.6	1,597.5	1,755.4	1856.7

자료: OECD Stats, EDCF 통계 DB 자료 재구성

5) 지난 10년간 평균적으로 무상원조와 유상원조의 비율은 6:4의 비율로 지원되었다. 2002년 까지는 유상원조가 무상원조보다 큰 비중을 차지하였으나 2003년 아프가니스탄, 이라크 등 분쟁지역에 대한 원조가 확대 되면서 무상원조의 비중이 더 커지기 시작하였다 (ODA Korea, 2015).

IV. 한국 ODA 거버넌스체계의 분절화

한국 ODA 거버넌스체계의 분절성⁶⁾은 크게 3가지 차원에서 논의될 수 있다. 첫째는 원조의 성격에 따른 분류인 유상원조 및 무상원조의 이원화를 들 수 있다. 둘째는 ODA 사업의 핵심적 요소라 할 수 있는 무상원조의 분절화이다. 마지막으로 수원국 내에서의 원조창구의 분절화이다.

1. 유상·무상 원조의 이원화

우리나라의 유상·무상 원조의 이원화된 체계는 과거 일본의 제도를 모델로 하고 있다.⁷⁾ 한국은 1987년 일본수출입은행(JBIC)을 모델로 하여 '대외경제협력기금'을 창설하여 수출입은행이 유상원조를 시행하였으며, 1991년 일본국제협력사업단(JICA)을 모델로 외교통상부 산하에 KOICA를 창설하였다. 일본의 경우, 2010년 JICA와 JBIC를 흡수·통합한 New JICA를 출범시켜 유상원조와 무상원조를 통합함으로써 ODA 거버넌스의 대대적인 체제변환을 실현하였다. 일본의 원조체계 변환에도 불구하고 우리나라는 1991년의 유·무상 이원체계를 유지하고 있다.

DAC 회원국 24개국 중 일본, 프랑스, 독일, 한국 등 일부 국가를 제외하면 대부분의 공여국은 무상원조가 90%이상 차지하고 있으며, 캐나다, 뉴질랜드, 미국 및 북유럽 국가들은 100% 무상원조를 하고 있다(OECD, 2011). 유상원조는 자금이 없는 개발도상국에게 차관(loan)이라는 형태로 공여국의 거대 자금을 빌려줌으로써 개발도상국의 국가 재건에 필요한 대규모 경제·사회 인프라를 구축할 수 있게 도와주는 사업형태를 말한다. 국제사회는 양자 간 원조에 있어서 무상원조를 적극 지지하고 있고 원조에 있어서 100% 무상원조를 시행할 것을 권고하고 있다. 그 이유는

- 6) 원조의 분절성은 비단 우리나라뿐만 아니라 대부분의 공여국들이 겪고 있는 문제이다. 차이점이 있다면, OECD/DAC 회원국들은 유·무상 원조 집행 간의 분절은 크게 문제가 되지 않는 반면에, 무상원조의 정책과 집행의 분절성이 문제가 되고 있다. 원조의 분절은 한 공여국에서 집행하는 원조 사업의 수가 많을 때 또는 한 프로그램이 여러 수원국들을 대상으로 진행될 때 발생한다(김은미, 김지현, 2009). 파리선언 이행 평가보고서, 아크라 행동계획 등은 원조 효과성을 저해하는 주요한 원인으로 분절적인 원조 체계를 지적하고 있으며, 원조 분절의 최소화를 위한 공여국 간의 역할 분담과 조정 노력을 강조하고 있다(OECD, 2014).
- 7) ODA 공여 선진국들이 단일한 기관으로 원조행정을 추진했던 것과는 달리 일본은 ODA를 일원적으로 수행하지 않았다(독일의 연방경제협력개발부(BMZ), 캐나다 국제개발청(CIDA), 미국국제개발청(USAID), 영국해외개발청(ODA)). 일본의 ODA모델에 대한 자세한 설명은 장준호, 정복철(2005)를 참조할 것.

유상원조의 경우 개발도상국의 경제·사회 발전을 지원하고자 하는 원조의 순수한 목적에 위배되며, 결과적으로 자금의 상환능력이 없는 개발도상국에게 막대한 채무 부담을 주게 되고, 실제적으로는 부채 탕감능력이 없는 개도국에 대한 채무탕감 형태로 상당부분의 유상원조가 결국에는 무상원조 형태로 전환되고 있기 때문이다. 1970년대에 유상원조 비율이 70%를 넘었던 일본도 부채탕감 효과로 인해 무상원조 비율이 100%를 상회하고 있다(OECD, 2014).

〈표 3〉 유상 및 무상원조 규모

(단위: 백만달러, %)

연도	양자 원조	유상 원조		무상 원조	
		규모	비중 (%)	규모	비중 (%)
2003	245	99	40.67	145	59.33
2004	331	119	35.88	212	64.12
2005	463	145	31.36	318	68.64
2006	376	117	31.14	259	68.86
2007	491	132	26.95	358	73.05
2008	539	171	31.63	369	68.37
2009	581	214	36.89	367	63.11
2010	891	324	36.36	567	63.64
2011	989	414	41.86	575	58.14
2012	1183	468	39.56	715	60.44
2013	1310	501	38.24	809	61.76
2014	1396	512	36.68	884	63.32

자료: 기획재정부·국무총리실 자료 재구성

이러한 국제적 추세에도 불구하고, 우리나라의 무상원조 비율은 매우 낮다. 우리나라 양자원조 중 무상원조의 비율은 1990년대 초반 27%에서 꾸준히 증가하였지만, 최근에는 무상원조의 비율이 도리어 감소하고 있는 상황이다(국회입법조사처, 2010). 정부는 유상원조를 확대하고 있는 이유로, 우리의 경제개발경험에 비추어 볼 때, 유상원조가 개도국의 경제발전의 밑거름이 될 수 있다는 논리를 펴고 있다. 또한, 일부 정치 지도자들과 공무원들은 유상 차관이 수원국에 필수적인 재정 규율을 담보한다고 믿고 있다(OECD DAC, 2012). 그러나 이는 각 공여국의 원조 동향과 OECD 권고 및 OECD DAC의 원조 규범과 원칙에 역행한다고 볼 수 있다. OECD 개발원조위원회(DAC) 정책집행/평가(Peer Review)는 유상원조가 개발재원으로서 유효한 수단이 되기 위해서는 유상차관 프로그램이 개도국, 특히 최빈국, 취약국, 그리고 부도위기에 처했거나 처할 위험이 있는 국가들의 부채 수준에 어떤 영향을 미치는지 유의할 필요가 있음을 권고하고 있다(OECD DAC, 2012).

이러한 유상 원조와 무상원조의 이원화는 ODA 사업의 효과성 및 정책의 일관성을 떨어뜨리게 된다. 감사원의 ODA 추진실태에 대한 감사결과보고서에 따르면, 영국, 일본 등 선진 공여국은 원조사업의 시너지 효과를 위해 유·무상을 연계하여 지원하고 있는 반면, 우리나라의 경우는 유상원조는 기획재정부에서 무상원조는 외교부에서 각각 중점협력국을 선정하고 국별 지원전략을 수립하여 지원함에 따라 사업발굴을 위한 불필요한 경쟁 및 유사 사업을 중복 추진하는 등으로 원조 효과 및 정책의 일관성을 확보하지 못하고 있다고 지적한다(감사원, 2015). 또한, 국무조정실은 유·무상을 통한 중점협력국을 유상원조 가능 여부를 고려하지 않고, 주관적으로 평가하여 선정하고, 국별 지원전략 수립도 지연되는 등 ODA 전략 수립이 미흡하여 효과적인 원조집행을 곤란하게 만들고 있다고 비판한다.⁸⁾ 특히, 사업추진과정에서 부처 간 갈등 조정의 미흡은 국내의 신인도를 떨어뜨리는 사례⁹⁾를 발생시키고 있다(감사원, 2015).

2. 무상원조의 분절화

무상과 유상원조의 이원화 문제점과 더불어, 또 하나의 문제점은 무상원조 예산을 약 30개 기관에서 산발적으로 집행하고 있는 현실이다. 우리나라는 1963년 외무부, 과기처 등 정부부처가 개도국 공무원 연수생초청사업을 시작한 이래, 노동부, 교육부, 외무부, 내무부 등 각 부처가 전문가파견, 연수생초청, 물자지원사업, 소규모 프로젝트사업 등을 수행해오다가 1991년 ‘한국국제협력단법’ 제정을 통해 각 부처별로 산발적으로 실시되던 대외 무상원조사업을 효율적으로 추진하고자 외교부 산하에 KOICA를 설립하였다. 그러나 이러한 설립취지와는 달리 현재는 다시 각 정부부처와 지방자치단체는 각기 개별 법률 및 조례를 제정하여 무상원조 사업을 자체적으로 수행하고 있어서, 1991년 KOICA 설립 이전의 산발적인 원조 수행의 형

8) 유·무상 통합 중점협력국을 객관적이고 합리적으로 선정하기 위해서는 수원국의 빈곤 감소 등을 위한 무상원조의 평가기준과 함께 경제협력 잠재력 등 유상원조 평가기준을 세분화하고 계량화하는 것이 바람직하다는 의견이다(감사원, 2015).

9) 사례1: 기획재정부 미얀마 개발 연구소 (Myanmar Development Institute)는 미얀마에 한국의 한국개발연구원(KDI)과 같은 역할을 하는 기관을 설립해주는 사업으로 기획재정부가 주관하여야 한다고 주장하면서 외교부 본부 및 주미얀마대사관에 사전 통보나 협의 없이 단독으로 미얀마를 방문하여 미얀마 국가기획경제개발부와 MDI 설립을 협의하였다. 사례2: 국제개발협력사업 추진상황에 대한 OECD DAC 동료평가 (Peer Review) 보고서를 OECD DAC 국제회의에서 논의하는 과정에서 유·무상 ODA 사업에 관한 유·무상 관계기관협의회의 승인권한 유무에 대하여 기획재정부와 외교부는 사전 협의되지 않은 문제를 제기하거나 말다툼을 벌이는 등 ODA 주관기관 간의 갈등을 대외에 드러냈다.

태로 되돌아가고 있는 모습이다. 예를 들면, 무상원조 중점 분야인 교육, 농림수산, 보건, 공공행정, 산업에너지 각 분야별로 교육과학기술부, 농림수산식품부, 농촌진흥청, 기획재정부, 보건복지부, 지식경제부 등에 약 20% 이상의 예산이 분산되어 집행되고 있으며(관계부처합동, 2012), 2015년 현재 총 31개 기관이 66개국을 대상으로 859개의 사업을 추진하고 있다(관계부처합동, 2015).

이러한 무상원조의 정책과 집행의 분절성¹⁰⁾은 국내 전문가들의 ODA 거버넌스에 대한 지적 사항들과 그 궤를 같이 하고 있다. 국내 연구를 살펴보면, 여러 부처와 지방자치단체¹¹⁾ 사이에서 ODA에 대한 인식을 확대해가는 점은 고무적이거나, 국가 단위로 볼 때 ODA 정책과 사업이 전체적으로 조정되지 못하고 산발적으로 집행되고 있어 그 효과성이 저해됨을 지적하고 있다(김은미, 김지현, 2009; 이형원, 2014). 예를 들면, 이형원(2014)은 모자 보건의 주제인 사업들의 경우, 무상원조 대외협력 전문기관인 KOICA와 보건분야 전문성을 주장하는 한국국제보건의료재단으로 집행 기관이 양분화 되어 있는 것을 확인하였으며, 2008년에서 2010년까지 시행된 보건분야 양자 ODA 사업의 경우 사업건수 대비 최소 3%에서 최대 32%, 예산 대비 최소 12%에서 최대 85%까지의 중복성을 나타내고 있음을 밝히고 있다(이형원, 2014). 최수영(2009)은 23개 중앙 부처·기관에 대한 무상원조 사업을 조사하면서 ODA예산 집행과 관리의 문제점으로 예산 집행 및 결산보고에 대한 낮은 신뢰성, 부처 사업으로서의 ODA와 그에 대한 이해 부족, 종합적 ODA 예산관리체제 부재 등을 지적하였다. 최수영(2009)이 지적한 ODA 사업 집행의 문제점들은 2015년 감사원의 감사 결과 보고서에서도 확인할 수 있다. 대부분의 해외농업기술개발사업(KOPIA) 사무소의 예산집행율이 50% 미만으로 저조하거나 집행잔액이 과다하였을 뿐만 아니라, 예산이 협력사업비로 집행되기보다는 사무소 유지에 필요한 인건비 및 운영비 위주로 부실하게 집행되었다(감사원, 2015). 또한, 사업의 회계 집행, 관리 감독 미흡으로 인하여 회계사고가 발생하였고, 사업성고가 거의 없거나 사업추진이 어려운 해외사무소의 경우에도 그대로 운영하고 있는 등 해외사무소 운영 및 관리가 미흡하였다(감사원, 2015). 전문가들이 지적하였듯이, 사업의 중복성과 집행

10) 무상원조의 정책과 집행의 분절성은 비단 우리나라만의 문제는 아니다. 대부분의 OECD/DAC 회원국들의 경우도 무상원조의 정책과 집행이 다수의 정부부처와 기관들에 의해 분절적으로 이루어지고 있다(김은미, 김지현, 2009).

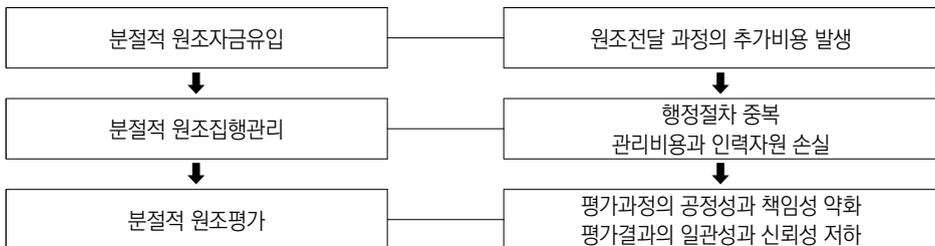
11) 본 원고의 논지와는 별개로, 지방자치단체가 ODA 거버넌스의 행위자로 참여하는 것에 대하여 긍정적인 의견들이 있다. 지방정부 ODA의 원조 효과성, 선택과 집중, 지속가능성, 책무성 등에 대한 자세한 논의는 조현주, 박건우, 정현주 (2015: 267-268)를 참조할 것.

의 분절성은 부실한 집행과 예산 낭비를 초래하게 되고 이는 ODA 사업 전반에 대한 평가를 왜곡할 수 있다.

3. 수원국 내에서의 원조창구 분절화

무상원조의 분절화는 기획재정부를 대상으로 한 부처의 예산 투쟁과 확대를 초래할 뿐만 아니라, 수원국 내에서의 원조창구의 분절화로 이어질 가능성이 높다. 각 부처는 무상원조 ODA를 수행하기 위해 산하기관 또는 부처 내 독립 부서 신설 등 조직을 확대하기 때문이다. 농촌진흥청의 해외농업기술개발센터(KOPIA)와 같이 개도국에 자체적으로 해외조직을 신설한 것이 대표적인 예라 할 수 있다. 관련 사례로, 최근 보건복지부는 베트남, 필리핀, 르완다, 가나 등 4개국에 보건사업 발굴을 위한 현지 조사를 자체적으로 수행하였다. 이 때 보건복지부는 수원국의 원조총괄부처, 보건부 국장 및 관계자 등을 접촉하여 보건분야 ODA 사업에 관한 정책을 협의하고 향후 사업을 요청하게 된다. 수원국의 입장에서는 그간 대사관과 KOICA를 중심으로 원조사업을 논의해왔던 정책방향과 한국 보건복지부의 원조 정책 방향 사이에서 혼선과 혼란을 겪을 수 있다.¹²⁾이러한 경우 수원국은 자체적으로 통일된 원조 전략과 정책을 세우기 어려우며, 개발도상국 원조 담당부처의 원조 행정비용을 증가시킬 뿐만 아니라, 한국 원조에 대한 혼란과 불신을 가져올 소지가 다분하다. 원조창구의 분절화로 인한 거래비용의 증가는 원조 집행의 각 단계에서 복합적으로 발생하여 총체적으로 원조 집행의 낭비를 가져오고, 수원국에서의 혼란을 초래할 수 있다.

〈그림 3〉 분절적 원조 집행 단계별 거래비용 증가



자료: 김은미·김지현 (2009) 재구성

12) 박명지(2011)는 원조의 분절화 문제는 한국의 ODA가 공급자 중심으로 수행되고 있기 때문이라고 진단하면서, 수원국 입장에서의 단일 전략 수립을 해결책으로 제시하였다.

한편, 이에 대한 대책으로, 외교통상부는 최근 각 대사관을 중심으로 'ODA 협의체'를 구성하도록 권고하고 있다. 예를 들면, 우간다 대사관의 경우 우간다 현지에 있는 KOICA, KOPIA(농촌진흥청), 수출입은행 등 관련 기관 간 ODA 협의체를 구성하여 현지에서 원조 시행의 일관성과 시너지 효과를 도모하도록 정기적인 협의회를 실시하고 있다. 그러나 각 공여국 내에서의 수원국에 대한 근본적인 원조 전략과 일관성 있는 정책이 뒷받침 되지 않을 경우, 현지에서의 ODA 협의체는 정책적 협의보다는 실행과정에서의 불필요한 혼란을 방지할 수 있는 최소한의 조정 이상의 효과를 거두기는 힘든 상황이라고 많은 전문가와 실무자는 지적한다.

V. ODA 거버넌스체계 분절화의 원인 분석

1. 국제개발협력위원회의 메타거버넌스 역할 미흡

한국 ODA 사업의 분절화를 최소화 할 수 있는 하나의 방안으로 전문가들은 한국 ODA를 총괄하는 구조적 장치인 국무총리 소속 하의 국제개발협력위원회가 주어진 기능을 제대로 수행하도록 하는 것이라고 지적한다. 왜냐하면, 국제개발협력위원회는 우리나라 국제개발협력과 관련된 주요정책을 총괄·조정하고 결정하기 위해서 정부 및 민간위원으로 이루어진 '메타거버넌스' 기구이기 때문이다. 그러나 이는 형식적 틀에 불과하다는 비판이 적지 않다.¹³⁾

국제개발협력위원회는 2015년도까지 총 21차에 걸쳐서 위원회를 개최하였으며, 주요 활동은 국제개발협력의 기본계획 및 분야별 연간종합시행계획, 국제개발협력 통합 평가 등 국제개발협력 관련 정책 중 정부차원의 조정이 필요한 사항 및 기타 사항의 조정이다. 국제개발협력위원회는 2010년에 국제개발협력기본법 및 시행령 제정을 계기로 ODA 중기전략, OECD DAC가입 로드맵, ODA 중기 국별원조전략, 원조의 언타이드화 추진 로드맵, 중기 ODA 확대계획, ODA 선진화 추진계획, 범정부적 ODA 홍보강화방안, ODA 통합평가, 통합 국별지원전략 수립 등의 주요 안건을 심의하고 확정하였다(표 4 참조). 그러나, ODA의 개발정책일관성을 확보하기 위

13) 2010년 국제개발협력기본법 및 동법 시행령은 ODA 체계 및 추진방향을 규정하였으나 국제개발협력위원회가 ODA 정책 통합기구로 실질적으로 기능할 수 있을 것인가에 대한 의문이 법 시행 이전부터 제기되었다. 예를 들면, 김춘순(2010)은 국제개발협력위원회의 ODA 사업조정안이 정부의 예산편성과정에서 실질적으로 반영되지 못한다면 위원회의 기능이 유명무실해질 가능성을 배제할 수 없음을 지적하였다.

〈표 4〉 국제개발협력위원회 활동 현황

차수	안건
제11차 회의 (2011.12.26)	① 2012년 국제개발협력 종합시행계획 ② ODA 관계기관간 협력체계 구축방안 ③ 국제기금 실태 점검결과 ④ 부산총회 주요결과 및 후속조치 및 Peer Review 준비현황 및 향후계획 ⑤ KSP 발전방안
제12차 회의 (2012.03)	① 국제개발협력 '11년 통합평가결과 및 '12년 통합평가계획 ② '12년 국가협력전략 (CPS) 추진계획 ③ 볼리비아 국가협력전략 (CPS) ④ 한국형 ODA 모델 수립계획
제13차 회의 (2012.09)	① 한국형 ODA 모델 추진방안 ② 국가협력전략 (스리랑카 등 5개국) ③ 부산 글로벌 파트너십 출범과 향후 추진계획 ④ 국제개발협력위원회 의결사항 이행점검 결과
제14차 회의 (2012.12)	① '13년 국제개발협력 종합시행계획 ② '12년 국제개발협력 소위평가 결과 ③ 국가협력전략(방글라데시 등 5개국)
제15차 회의 (2013.02)	① OECD/DAC 개발협력 정책집행 평가 (Peer Review) 결과 및 활용방안(안) ② 국제개발협력 '12년 통합평가 결과 및 '13년 통합평가 계획(안) ③ 국제개발협력(ODA) 주요 현안(안)
제16차 회의 (2013.08)	① 협업 활성화를 통한 ODA 효과성 제고 방안(안) ② Peer Review 권고사항 활용계획(안) ③ 국가협력전략 (라오스 등 12개국) (안) ④ 국제개발협력 (ODA) 주요 현안(안)
제17차 회의 (2014.01)	① '14년 국제개발협력 종합시행계획(안) ② '13년 국제개발협력 소위평가 결과(안) ③ 국제개발협력 평가관련 규정 제·개정(안) ④ 부산 글로벌 파트너십 지표 이행현황 및 향후 대응방향
제18차 회의 (2014.03)	① 지구촌 새마을운동 종합추진 계획(안) ② 2014년 국제개발협력 통합평가 계획(안) ③ 국제개발협력 (ODA) 주요 현안 -국제개발협력위원회 의결사항 이행점검 결과 -국제원조투명성기구(IATI) 가입 추진계획(안)
제19차 회의 (2014.10)	① 국가협력전략(CPS)수립 발전방안 (안) ② ODA 사업 성과제고 방안(안) -사업 발굴, 형성(검증) 단계 중심 ③ 다자협력 추진방향(안) ④ 국제개발협력위원회 의결사항 이행점검결과
제20차 회의 (2015.01)	① '15년 국제개발협력 종합시행계획 ② '14년 국제개발협력 소위평가 결과 ③ 지방자치단체 ODA 추진체계 개선방안 ④ 대국민 ODA 공감대 확보방안
제21차 회의 (2015.03)	① ODA 중점협력국 재조정(안) ② '15년 국제개발협력 통합평가 계획(안) ③ 우리나라의 인도적 지원 전략 ④ 제2차 국제개발협력 기본계획 작성지침 ⑤ 국제개발협력(ODA) 주요 현안

자료: 국무조정실 국제개발협력위원회(11차~21차)

한 메타거버넌스 역할을 수행할 국제개발협력위원회가 총괄·조정 기능을 효과적으로 수행하고 있는 지에 대해서는 미흡하다는 평가가 많다.¹⁴⁾ 즉, 실질적 조정과 통합의 역할보다는 형식적 통합·조정 수준에 그친다는 것이다. 그 이유는 국제개발협력위원회에서 심의·의결을 거치는 안건들이 기본적으로 2010년 7월 우리정부가 제정한 국제개발협력법 및 시행령을 충실하게 준수하고 있지 않기 때문이다. 이 법은 무상·유상 원조로 이원화되어 있는 우리나라 원조체제의 비효율성을 개선하기 위해 소관 분야별로 주관부처를 무상원조는 외교통상부로, 유상원조는 기획재정부로 통합토록 규정하고 있으며, 국무총리를 위원장으로 하는 국제개발협력위원회가 무상·유상원조를 총괄 조정하는 기능을 담당토록 하였다. 그러나 현재 무상원조는 외교통상부로 통합되고 있지 않을 뿐만 아니라, 국제개발협력위원회에서 분산된 ODA를 심의하고 확정하여 오히려 ODA의 분절화를 심화시키고 있는 상황이다.¹⁵⁾

메타거버넌스 이론에서 보듯이 메타거버넌스는 네트워크를 디자인하고 구조화하고 관리하여 효과적으로 거버넌스 네트워크를 meta-govern하여야 하나, 국제개발협력위원회는 이미 구조화되고 디자인된 ODA 거버넌스 네트워크를 승인하는 역할에 그친다고 할 수 있다. 아울러 개발정책일관성 측면에서 일관된 ODA 정책을 수립하기 위하여 예산을 적정하게 배분하고 관리하여야 하나, 이런 역할을 수행하고 있지 않다. 즉, 국제개발협력위원회에서 우리나라 유·무상으로 이원화된 원조체제의 방향성이나 DAC의 규범이나 개발정책일관성의 측면에서 ODA 정책방향을 제시하는 실질적인 역할을 수행하고 있지 않다. 그 이유로 대부분의 전문가와 실무자는 '정책수립의 권한과 예산배분의 권한이 이원화된 때문'이라고 지적한다.¹⁶⁾ 실제로 기획재정부가 교과부, 보건복지부, 농식품부, 행정안전부 등 각 부처를 대상으로 각 ODA 예산 신청을 접수하고 예산을 배분하여 국회의 승인을 거쳐 확정하게 되

14) 최근의 연구로 이형원(2014)은 국제개발협력위원회의 역할이 보다 잘 정립되어야 함을 지적하면서 ODA 사업의 효율적인 집행을 위해서는 정부가 기획단계에서부터 각 부처의 예산을 관리하고 감독할 수 있어야 한다고 주장하였다.

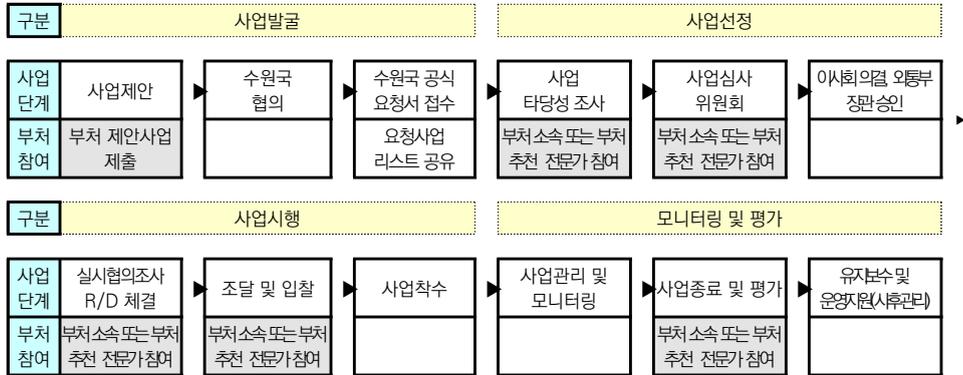
15) 국무조정실에서는 ODA 주요 정책 사항을 '국제개발협력위원회'에 안건을 상정하여 심의·조정하고 있고, 기획재정부는 대외경제장관회의에서 대외경제정책에 관한 사항 등을 안건으로 상정하면서 국무조정실, 외교부 등 관계기관과 충분한 협의 없이 ODA 사업 안건을 포함하여 심의·조정함으로써 국무조정실과 기획재정부, 기획재정부와 외교부 간에 갈등이 초래되고 있으며 이를 조정할 수 있는 장치가 마련되어 있지 않다(감사원, 2015).

16) 개발원조위원회의 권고사항에 따르면, 국제개발협력위원회 산하 평가소위원회는 정책의 계획 수립·시행·환류 작업 등 일련의 평가에 있어서 필요한 수단과 권한을 충분히 보유하지 못하고 있다. 평가를 위한 예산배분이 확실한 경우에, 국제개발협력위원회의 역할과 기능이 원활해 질 수 있다(OECD DAC, 2012).

면 국제개발협력위원회는 이를 형식적으로 취합하여 차년도 ODA 시행계획으로 승인하는 기능만을 수행한다고 볼 수 있다. 따라서 범정부적으로 통일성 있는 ODA 정책에 입각해서 사업을 추진하기보다는 부처의 이해관계와 편의에 따라 산발적으로 원조를 수행한다고 볼 수 있다.

이러한 절차를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 외교부는 국제개발협력위원회의 관계기관 간 협력체계 구축 강화방침에 따라 2011년 4월 제 1차 무상원조 관계기관 협의회를 시작으로 2015년 현재 까지 매년 협의회를 개최하여 다음연도 시행 계획 중인 무상원조 시행계획에 있어서 중복 사업의 조정 및 연계 추진 등 부처 간 협의를 시행하고 있다. 무상원조 관계기관협의회는 국제개발협력법 제 11조에 의거하여 무상원조 주관기관인 외교부가 무상원조 사업간 중복 방지, 부처 간 협업 강화 및 이를 통한 분절화 완화를 위해 각 부처의 연도별 사업계획을 검토 조정하는 범부처 협의회이다. 협의회에서 확정된 시행계획 조정안은 국제개발협력기본법 제 11조에 따라 외교부 주관 조정 심의를 거친 결과로서 국무조정실에 제출되며 국무조정실은 유·무상 통합 조정안을 기획재정부로 제출하고 기획재정부 예산실은 동 조정안을 바탕으로 유·무상원조 사업 정부예산안을 확정하게 된다. 외교부 주관의 무상원조 관계기관 협의회에서는 수원국의 요청, 사업의 타당성 등 원조 사업의 기본 요건뿐 아니라, 사업간 중복성, 사업간 연계 가능성, 성과지표, 사후 관리 등 효과성 제고 측면의 검토를 강화하여 개별 사업들을 보다 면밀하게 조정 보완하게 된다. 무상원조 사업에 대한 조정 심의는 관계 부처 간 협업을 바탕으로 하여 중복 사업을 정리하고 연계가 가능한 사업을 발굴하며 성과 지표 및 사후관리 계획을 개선하여 수원국 수요 중심의 효과적 통합적 ODA 추진이라는 우리나라 개발협력 정책에 더욱 부합하게 된다. 또한, KOICA에서는 정부부처와 KOICA 간 유기적 협력체계 구축 및 운영방안을 수립하고, 정부부처가 KOICA 사업에 참여할 수 있는 방안을 다각도로 모색한다. 이 방안에는 정부 부처의 KOICA 사업 제안시스템 개선, 통합원조정보 공유시스템 개선, 분야별 실무위원회 활성화, 분야별 전문위원회 구성 및 운영, 정부부처직원의 KOICA 파견 등을 주요 내용으로 포함한다. 정부 부처의 KOICA 사업 참여 확대를 위하여 각 사업의 추진단계(사전조사-심사-기술평가-사업평가)에 정부 부처의 사업 참여확대와 전문가 참여확대를 위하여 KOICA에서는 정부부처 참여 절차를 마련하고 있다.

〈그림 4〉 정부부처의 KOICA사업 참여 절차 (프로젝트)



자료: 한국국제협력단

그러나 무상원조관계기관 협의회, KOICA내 정부부처의 사업 참여 확대는 ODA 예산이 각 부처로 분산되고 집행되는 상황에서, 개발정책일관성 확보 노력이나 정책방향이 결여된 채로 원조 행정의 비효율적인 집행과 원조집행기관들 간에 행정비용의 과도한 증가와 부담만을 가중시키고 있다고 할 수 있다. 실제로 최근 각 정부 부처와 산하기관, 지방자치단체는 기획재정부로부터 ODA사업 예산을 별도로 받아 각 기관 내에서 ‘국제협력사업’ 담당조직을 확장·개편하고 자체적으로 사업을 집행하고 있다. 그러면서도 또 한편으로는 KOICA에서 발주하는 연수생초청사업, 프로젝트 사업 등 다양한 ODA 사업의 입찰과 수행기관 공모에 참여하여 사업을 수행하는 등 이중적인 모습을 취하고 있다. 이러한 이유로 개발정책일관성이나 선택과 집중에 따른 전략적 원조를 수행하기는 어려운 상황이다. 이는 기본적으로 국제개발협력위원회가 메타거버넌스 기제로서 우리나라 ODA 전반에 대한 정책적 조정 역할이 미흡하기 때문이라고 할 수 있다. 또한 이러한 문제의 원인은 예산 기능(기획재정부)과 정책 기능(국제개발협력위원회)이 이원화된 데에 있다고 많은 전문가가 지적한다.

2. 통합국가협력전략 (Country Partnership Strategy, CPS)의 미흡

통합국가협력전략(CPS) 수립은 ‘국제개발협력위원회’가 2010년 수립한 ‘ODA 선진화 방안’의 핵심적인 조치로서 우리나라가 중점 협력국으로 선정한 국가들에 대해 유상원조와 무상원조가 통합된 국별 원조전략 문서를 만들어서 특정 수원국에서 통일된 원조 전략과 개발정책일관성을 가지고 원조를 수행하도록 한 지침이다.

국가협력전략(CPS)은 수원국의 개발전략과 사회 경제적 여건, 타 공여국의 지원전략 및 우리의 비교우위 등을 바탕으로 작성된다. 체계적이고 효과적인 원조수행을 위해서는 국가별로 통일된 ODA 전략이 필수적이기 때문에 주요 공여국 뿐만 아니라, 세계은행, 아시아개발은행 등의 국제개발은행도 수원국별로 중장기 지원전략인 CPS를 수립하고 있다.

국무총리실은 2010년 9월 「유·무상 통합 CPS 수립방안」을 마련하고, 총리실과 KOICA, 수출입은행 등 주관부처로 구성된 합동 전담팀을 구성하여 CPS 수립에 착수하였고, 현재 26개 중점협력국에 대한 각각의 국가협력전략(CPS)이 연차적으로 수립되어 활용되고 있다. 각 국가에 대한 국가협력전략(CPS)의 수립은 2011년 8월에 베트남, 가나, 솔로몬 군도 등 3개 국가를 시작으로 2012년 볼리비아, 스리랑카, 인도네시아 등 11개 국가, 그리고 2013년 라오스, 모잠비크, 카메룬 등 12개 국가에 대한 협력전략을 수립하였다. 국제개발협력위원회는 중점협력국을 3-5년 주기로 심의를 거쳐 변경하는데, 제2차 ODA 기본계획에 의거, 국내외 원조환경 변화 등을 반영하여 24개로 재조정할 계획이다(국무조정실, 2015).

〈표 5〉 연도별 CPS 수립 현황

구분	CPS 수립 국가
2011년 (3개국)	베트남, 가나, 솔로몬군도
2012년 (11개국)	볼리비아, 스리랑카, 인니, 몽골, 아제르바이잔, 에티오피아, DR콩고, 캄보디아, 방글라데시, 필리핀, 우즈벡
2013년 (12개국)	라오스, 모잠비크, 페루, 카메룬, 콜롬비아, 나이지리아, 네팔, 동티모르, 르완다, 우간다, 파라과이, 파키스탄

자료: 국무조정실 제19차 국제개발협력위원회 국가협력전략(CPS) 수립 발전방안(안)

〈표 6〉 2015년 중점협력국 현황

구분	2015년 중점협력국 조정 결과(안)
아시아 (11개국)	베트남, 인도네시아, 캄보디아, 필리핀, 방글라데시, 몽골, 라오스, 네팔, 스리랑카, 파키스탄, 미얀마
아프리카 (7개국)	가나, 에티오피아, 모잠비크, 르완다, 우간다, 탄자니아, 세네갈
중동/CIS (2개국)	우즈베키스탄, 아제르바이잔
중남미 (4개국)	콜롬비아, 페루, 볼리비아, 파라과이

자료: 국무조정실 제21차 국제개발협력위원회 국가협력전략(CPS) 수립 발전방안(안)

개도국에 대한 유·무상 통합 CPS 수립은 개발정책일관성과 원조효과성 제고를 위해 가장 중요한 시작점이며 전략적 문서이다. 왜냐하면 현재 중점협력국 1국당 무상원조 최대 원조규모가 약 1천만불(약 110억원) 내외 정도에 불과한 우리 원조의 현실을 감안할 때, 개발도상국에 대해 실질적인 경제적 파급효과를 가지기에는 우리나라 원조의 절대 규모가 여타 공여국에 비해 매우 작은 현실이기 때문이다. KOICA에서 수행하는 프로젝트 1개의 규모가 현재 약 3백만불 내외임을 감안하면, 중점 협력국이라 하더라도 통상 1년에 약 3개의 프로젝트 사업을 수행하는 수준이다. 이는 일본, 미국, 유럽 등 대규모 원조사업을 수행하는 국가와 비교할 때 우리 원조 규모는 사실 매우 작은 규모라고 할 수 있다. 이러한 현실적인 제약조건을 감안하면, 각 부처가 특정 개도국에 대해 산발적으로 부처의 자체적 목적과 이해에 따라 원조를 분산적으로 수행할 경우 그 효과는 더욱 미미하게 될 것이다. 따라서 선택과 집중의 원칙에 따라 가장 효과가 높은 분야의 사업에 유상과 무상원조가 집중적으로 투입되어 높은 파급 효과를 창출할 수 있도록 사업이 수행되어야 하는 것이 바람직할 것이다.

이러한 측면에서 유·무상 통합 CPS 수립은 전략적 원조의 가장 중요한 시작점이며, 개발정책일관성 확보 측면에서도 원조의 집행과 성과를 평가할 수 있는 가장 핵심적인 기준이 될 수 있다. 그러나 현재 우리나라의 유상과 무상 통합 CPS 수립은 '통합'이라는 용어가 무색할 정도로 의미 없는 통합에 불과한 상황이다. 왜냐하면 통합 CPS의 핵심 전략은 특정 중점협력국에 대해 3개의 중점 분야를 선정하여 유상원조와 무상원조가 그 중점분야에 대한 사업을 발굴하고 시행하는 것이 골자인데, 실제적으로 그 내용을 들여다보면 중점분야 3개 중에 유상원조 중점분야를 1개 선정하고 무상원조 중점분야를 2개 선정하여 유상원조와 무상원조가 각자 따로 그 중점분야에서 사업을 수행하자는 것이 주된 내용이기 때문이다.

무엇보다 이 CPS를 수립하는 과정이 현재 외교부 주관국가와 기획재정부 주관국가를 각각 분리하여 해당 부처가 주관국가를 중심으로 각각 CPS를 나눠서 수립하고 있는 체계를 가지고 있다. 예를 들면 에티오피아는 외교부가 주관하도록 되어 있어서 외교부 산하기관인 KOICA(동아프리카팀)가 CPS 초안을 수립하여 기획재정부 산하 수출입은행의 추가 의견과 검토를 받아 총리실에 제출하는 형태이다. 한편 인도네시아의 경우 기획재정부가 주관국가이기 때문에 수출입은행이 CPS 초안을 작성하여 KOICA에 추가의견과 검토를 받아 총리실에 제출하게 된다. 이 과정에서 총리실은 CPS 수립을 위해 보건복지부, 농식품부, 교과부 등 관계부처 기관협의회를 소집하여 동 CPS에 대한 관계부처의 요구사항이나 추가 의견을 수렴하고 있다.

그러나, 수원국에서 우리나라의 개발정책일관성을 확보할 수 있는 가장 중요한 문서인 CPS는 위와 같은 주관기관의 분리된 체계와 실제 CPS 수립 인력과 과정의 취약성 등에 따라 많은 어려움을 가지고 있다. 수출입은행의 경우 석사급 연구원 1명이 기획재정부 주관국가인 11개 중점협력국에 대해 CPS를 수립하고 있는 상황이며, KOICA의 경우도 석사급 연구원 4명이 15개 중점협력국에 대해 CPS를 수립하고 있다. 총리실은 2012년 2월 '2012년 CPS 추진계획안' 수립을 위한 관계기관 회의에서 현재 CPS 수립의 문제점과 애로사항을 감독체계, 부처참여, 수원국협의, 수립일정 등 측면에서 다음과 같이 언급하고 있다 (국무총리실 개발협력정책관실, 2012).

- 감독체계: '11년 대상국가는 유·무상 주관기관(외교부·기재부) 중심으로 취합·작성중이나, 타부처와의 의견 조율 어려움 발생
- 부처참여: 조속한 CPS 작성을 위해 CPS 작성 중간단계에서 부처에 의견을 조회
→ 관계부처의 검토 및 의견반영 다소 미흡
* 일부 부처(교과부·복지부 등)는 자체 예산으로 국가별 해당분야 중점지원방향 관련 용역을 수행하는 등 적극적인 참여의사 표명
- 수원국 협의: CPS 일정에 따른 정책협의 시기 조율, 단계별 관계부처 합동출장단 구성 등 현지와의 긴밀한 협의에 애로
- 진행일정: 수원국 협의, 부처의견 수렴 등에 상당한 시간이 필요하나, 정해진 일정에 맞추다 보니 충실한 CPS 검토시간 부족

대부분의 공여국이 중요한 원조전략 문서를 작성할 때 통상 ODA 전문가 뿐만 아니라 경제, 농업, 교육, 보건 등 해당 분야별로 박사급 전문가들의 대규모 팀이 구성되어 1년이 넘는 장기간의 시간과 각 부처와 위원회의 종합적인 검토를 거쳐 특정 국가에 대한 중기 원조전략 문서가 작성되는 것을 감안할 때, 우리나라 CPS 작성 및 수립 과정은 많은 부분에서 미흡하다고 할 수 있다. 특히 가장 중요한 원조전략문서의 하나인 CPS 수립은 중점분야 선정에서부터 무상과 유상이 각각 따로 분야를 선정하여, 주관기관별로 수립국가를 나누어서 석사급 연구원이 4개월 정도의 단기간을 투입하여 작성하게 되고 있는 현실을 직시할 필요가 있다. 더군다나 석사급 연구원은 현지에서 원조수행 경험조차 가지고 있지 않은 경우가 대부분이다. 물론 연구원이 작성한 문서는 해당 국가 담당자, 소속 기관의 감독과 검토를 거쳐 수립되긴 하지만, CPS 문서의 중요성을 감안할 때 상당히 미흡하다고 할 수 있다.

실제로 유상원조는 통상 도로, 철도, 댐, 종합병원 건설 등 대규모 경제사회인프라 중심의 사업을 주요 내용으로 하고 있고, 무상원조는 유상원조보다는 규모가 상대적으로 작으면서 수원국의 기초적 수요(Basic Human Needs)에 부합하는 교육, 보건, 농업, 공공행정 등의 사업을 주요 내용으로 하고 있어서 통합하기 어려운 측면이 있을 수도 있다. 그러나 유상원조 사업도 실제로는 무상원조 사업이 주로 수행하는 직업훈련원, 병원, 대학, 관개수로, 식수 건축 등 다양한 사업을 수행하고 있는 상황이며, 유·무상 원조 사업 유형이 서로 섞여있다고 할 수 있다. 따라서 현재와 같이 3개 분야를 무상원조 2개 분야, 유상원조 1개 분야를 선정하여 각각의 분야에서 따로 원조를 수행하기 보다는 해당 국가에 대한 통합적인 전략을 명확히 세우고, 유상원조와 무상원조가 1~3개 분야에 공통적으로 집중하여 원조를 수행함으로써 수원국에서 통일된 한국 원조의 전략과 개발정책일관성을 목표로 사업을 수행하고, 이러한 통합된 전략과 기준을 가지고 원조사업을 모니터링하고 평가하여야만 수원국에서 효과적인 원조수행이 가능하다고 할 수 있다.

VI. 결론

한국 ODA 정책 및 거버넌스를 개발정책 일관성과 메타거버넌스 차원에서 분석한 결과를 요약하면 크게 두 가지로 요약된다. 그 하나는 ODA 거버넌스 체계의 분절성이고, 다른 하나는 이러한 분절성을 완화할 수 있는 통합적 거버넌스의 미흡이라 할 수 있다. ODA 거버넌스 체계의 분절성을 다시 세분하면 크게 3가지 차원에서 논의될 수 있다. 첫째는 원조의 성격에 따른 분류인 유상원조 및 무상원조의 이원화이고, 둘째는 ODA 사업의 핵심적 요소라 할 수 있는 무상원조의 분절화, 그리고 마지막으로 수원국 내에서의 원조창구의 분절화이다.

이러한 분절성에 대한 극복방안으로 2010년 국무총리실 소속으로 국제개발협력위원회를 신설하였으나, 이는 형식적인 조직체계일뿐, 전체 ODA 정책결정 및 집행을 통합적으로 조정하는 기능은 매우 미흡하다는 것이 대부분의 실무자와 전문가의 의견이다. 이는 한국의 정치·행정과정에서 국무총리의 의전적 위상과 일맥상통한다 해도 과언이 아니다. 정부의 정책결정에서 예산권한이 수반되지 않을 때, 그 정책결정은 형식적으로 이루어지기 쉽다. 이러한 이유로 개발정책일관성이나 선택과 집중에 따른 전략적 원조를 수행하기는 어려운 상황이다. 따라서 향후 한국 ODA 정책에서 국내 기관 간의 원조 조화를 이루고 효율적인 예산 집행을 위해서

는 국제개발협력위원회의 역할이 실질적으로 강화되어야 할 것이다.

물론 부분적으로 통합적 ODA 정책사례가 전혀 없는 것은 아니다. 예를 들면, World Friends Korea(WFK) 사업이 그 대표적 사례이다. 정부는 2008년 4월 「글로벌 청년리더 양성계획」에 따라 2009-2013년간 해외봉사자 2만명 파견을 추진키로 하고, 2009년 5월 「청년해외봉사사업 개선방안」 수립에 따라 그간 KOICA, 행안부, 교과부 등이 자체적으로 파견해왔던 해외봉사단원을 국가브랜드 제고를 위해 단일 브랜드화 하기로 하고 'World Friends Korea'라는 통합브랜드로 출범하였다. 이후 2010년 5월 정부 방침에 따라 사업 일원화를 검토하여 2010년 7월 통합 시행을 확정하여 2010년 9월부터 KOICA, 한국연구재단, 한국정보통신산업진흥원, 한국정보화진흥원 및 대학사회봉사협의회 등 5개 시행기관으로 구성된 TF를 구성하여, 2011년부터 통합 예산을 편성하고 통합 사업계획을 수립하여 추진하였다. 물론 아직 성공사례라 하기는 이르지만, 이러한 노력들은 향후 한국 ODA의 통합적 거버넌스를 공고히 하는데 좋은 모델이 될 수 있을 것이다.

본 연구의 장점이면서 단점은 질적 연구방법에 의존한 것이라 할 수 있다. 질적 연구의 한계를 보완하고자 한국정부 및 국제기구의 공식적인 간행물을 기초자료로 활용하여 전문가나 실무자의 의견에 전적으로 의존하지 않는 한계를 어느 정도 극복은 하였으나 충분한 간주관성(inter-subjectivity)을 확보했다고 보기는 어렵다. 또한 본 논문의 기술은 근거이론 등과 같은 좀 더 구조화된 형식체계를 취하지 않고, 논문의 구조와 기술은 이슈 중심으로 전개하였기에 분석적 측면이 다소 부족하다 할 수 있다. 이러한 한계에도 불구하고 양적 자료의 통계분석에 의존한 연구로는 한국 ODA 거버넌스 및 메타거버넌스를 제대로 담아낼 수 없기에, 본 논문의 시도는 장점이면서 단점을 동시에 갖고 있다고 본다.

마지막으로 한국은 선진국을 향하는 문턱에서 재정건전성 및 예산집행의 효율성 제고에 대한 요구가 비등하다. 따라서 본 연구는 시의적으로 적절할 뿐만 아니라, 향후 효과적인 ODA 거버넌스 구조개혁 및 통합적인 운영방침을 작성하는 과정에서 정책개선의 시사점을 제공한다고 할 수 있다.

참고문헌

- 감사원. (2015). “감사결과보고서 - 공적개발원조(ODA) 추진실태-.”
 관계부처합동. (2012). “2012년 국제개발협력 종합시행계획(안)”

- _____. (2015). “2015년 국제개발협력 종합시행계획(안)”
 국무총리실 개발협력정책관실. (2008). “공적개발원조(ODA)의 중앙부처별 사용에 대한 조사 보고서.”
- _____. (2012). “12년 국가협력전략(CPS) 추진계획(안).”
 국제개발협력위원회. (2015). 국제개발협력위원회 회의자료 (11차 ~ 21차).
 국회입법조사처. (2010), “국제개발협력기본법 제정과 함께 원조공여국 역할 강화.” 「이슈와 논점」, 24.
- 기획재정부. (2012). 12~16 중기사업계획 검토 (ODA 분야)
- 김은미·김지현. (2009). “한국 원조체계의 분절이 원조효과성에 미치는 영향 및 개선 방안.” 한국국제협력단.
- 김춘순. (2010), “우리나라 공적개발원조(ODA) 체계의 분절화 현상과 제도적 개선방향.” 「재정 포럼」.
- 박명지. (2011), “한국 무상 ODA의 파트너십 제고 방안 연구 - 정부·공공기관의 협력 체계 구축을 중심으로.”, 한국국제협력단.
- 이명석. (2002). “거버넌스의 개념화: ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스.” 「한국 행정학보」, 36(4): 321-338.
- 이형원. (2014). “한국 보건 분야 공적개발원조의 중복성” 보건학논집, 51(1): 1-12.
- 장준호·정복철. (2005). “국제개발협력의 두 가지 모델 비교연구: 독일과 일본의 공적 개발원조(ODA)를 중심으로.” 「세계지역연구논총」, 26(3): 311-339.
- 조현주·박건우·정현주. (2015). “한국 지방정부의 공적개발원조(ODA) 결정요인에 관한 실증 분석: 지방의 세계화 수준을 중심으로” 「지방행정연구」, 29(1): 261-289.
- 최수영. (2009). “한국 ODA의 파편화에 대한 조사 보고서.” 국제개발협력 2009년 제1호. 한국국제협력단.
- 외교부: <http://www.mofa.go.kr>
 한국국제협력단: <http://www.koica.go.kr>
- Jessop, B. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge, Polity Press.
- _____. (2009). From Governance to Governance Failure and from Multi-level Governance to Multi-scalar Meta-governance. B. Arts et al. (eds.), *The Disoriented State: Shifts in Governmentality, Territoriality and Governance*, 79-98.
- Klijin, E.-H. and J.F.M. Koppenjan. (2000). "Public management and policy

- network: Foundations of a Network Approach to Governance." *Public Management*, 2(2): 135-158.
- _____. (2004). *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision-making*. London: Routledge.
- Klijin, E.H., J.F.M. Koppenjan., & C.J.A.M. Termeer. (1995). *Managing networks in the public sector: A theoretical study of management strategies in policy networks*. *Public Administration*, 73(3): 437-454.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: SAGE Publication.
- _____. (2003). *Governing as Government*. London: SAGE Publication.
- Meuleman, L. (2006). *Internal Meta-Governance as a New Challenge for Management Development in Public Administration*. EFMD conference *Post Bureaucratic Management: a new age for public service?*
- OECD. (2002). *Development Co-operation Report 2001*. the DAC Journal, Paris: OECD.
- _____. (2005). *Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice*: OECD.
- _____. (2005), *OECD Development Co-operation Report 2001*. Paris: OECD.
- _____. (2005), *The Development Dimension Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice*. Paris: OECD.
- _____. (2009). *Building Blocks for Policy Coherence for Development*. Paris: OECD.
- _____. (2011). *OECD statistics. Financial Terms of ODA Commitments, 2009-2010 average*.
- _____. (2011). *International Platform on Policy Coherence for Development*. Paris: OECD, 2011. <http://community.oecd.org/community/pcd>.
- _____. (2014), *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Japan 2014*, OECD Publishing.
- OECD DAC. (2012). *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Korea 2012*, OECD Publishing.
- Sørensen, E. & J. Torfing. (2007). "Theoretical Approach to Metagovernance." In

Sørensen, E. & J. Torfing.(eds.), *Theories of Democratic Network Governance*, 169-230. Palgrave Macmillan.

Whitehead, M. (2003). "In the shadow of hierarchy: meta-governance, policy reform and urban regeneration in the West Midlands, *Area*, 35(1): 6-14.

ODA Korea: <http://www.odakore.org>

나 현(羅 玄): 성균관대학교 국정전문대학원 박사과정. 前한국국제협력단(KOICA) 동아시아팀장.

박재희(朴在熙): 미국 Virginia Commonwealth University에서 2015년 행정학 박사학위를 취득하였으며, 현재 성균관대학교 거버넌스연구 센터에서 박사후 연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 조직이론, 인사행정, 고등교육 등이다. 최근 주요 논문들을 *International Journal of Public Sector Management*(2016), *Journal of Public and Nonprofit Affairs* (2016) 등에 게재하고 있다(jpark37@skku.edu).

공동성(孔東聲): 교신저자, 미국 Arizona State University에서 행정학 박사를 취득하고(1990), 미국 캘리포니아주립대(SJSU) 교수로 재직하였으며(1991-2005), 현재 성균관대학교 국정전문대학원/행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 전략적 기획과 성과관리, 재무행정, 국정관리 등이다. 최근 저서로는 「한국 거버넌스 사례연구」(2015), *The Cases of e-Governance and Development in Korea*(2015), 「성과관리: 한국제도편」(2013), 「외국제도편」(2013), 등이 있다. 최근 학술지 논문으로는 “공공철학으로서의 행정학”(2015) 등이 있다(dkong@skku.edu).

성미산 마을공동체 형성의 성공요인에 대한 분석: Woolcock의 사회자본 분석틀을 중심으로

김철회·하혜수

본 연구는 서울의 대표적인 자생적 마을공동체인 성미산마을의 성공요인을 밝히기 위해 수행되었다. 이를 위해 Woolcock(1998)의 사회자본 연구에 기초하여 분석 틀을 설정하고, 성미산 마을공동체 구성원, 전문가 및 관련 공무원 10명을 대상으로 설문조사를 실시하여 성공요인을 분석하였다. 분석결과, 성미산마을 형성과정에서 국가와 시민사회 사이에 협조가 부족하고, 정부관료제의 역량이 미흡했던 평가된다. 그러나 성미산마을은 보육, 교육, 생협 등 생활이슈를 중심으로 구성원 내부의 강한 유대관계를 형성하였다. 특히 2회에 걸친 성미산 지키기 운동을 통해 유대관계를 강화하고, 외부와의 적극적 연계를 통해 당면한 문제를 해결하는 과정에서 성공적으로 공동체를 형성한 것으로 평가된다. 이는 향후 마을공동체 형성정책이 정부주도 보다는 시민의 적극적인 참여를 유도하는 방향으로 추진되고, 정책수단 측면에서 재정지원 보다 중간조직을 통한 교육과 컨설팅 중심으로 추진될 필요가 있음을 보여준다.

[주제어: 성미산 마을공동체, 사회자본, 성공요인]

I. 서론

최근 마을공동체가 화두다. 시민사회는 자신이 처한 문제를 해결하기 위한 수단으로서 정부의 기능에 대해 실망하면서, 대안으로서 마을공동체를 만들기 위해 노력하고 있다. 정부는 복지, 고용(일자리), 교육 등 사회적 문제를 해결하기 위한 대안으로서 마을공동체를 만들거나 지원하는 정책을 개발하는데 골몰하고 있다. 박근혜정부의 중앙부처들(행자부, 국토부, 농림부, 고용부, 기재부 등)은 마을공동체와 관련된 법령을 만들고, 예산사업을 개발하기 위해 힘쓰고 있다.¹⁾ 서울시, 경기도, 충남 등 지방정부들도 농촌지역과 도시지역에 따라 방법론상의 차이는 있지만, 마

논문접수일: 2016.03.21, 심사기간(1차, 2차): 2016.04.15~04.29, 게재확정일: 2016.04.29.

1) 국회안전행정위원회(2014)의 '지역공동체활성화지원법안 검토보고서'는 국토교통부 소관 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」, 농림축산식품부 소관으로 제안된 「농촌마을공동체 활성화 지원에 관한 법률안」 등 유사법안과 제정안을 비교분석하고 있다.

을만들기 사업을 경쟁적으로 추진하고 있다.²⁾

그러나 한국에서 마을공동체가 성공적으로 형성되는데 중요한 영향을 미치는 요인에 대한 분석은 충실히 이루어지고 있지 않다. 이에 대해 1990년대 이후로 활성화된 사회자본(social capital theory)에 대한 연구들은 마을공동체 형성의 성공요인을 분석하기 위한 유의미한 분석틀을 제공하고 있다고 볼 수 있다. 특히 Woolcock(1998)이 정립한 사회자본에 대한 분석틀은 미시적, 거시적 차원에서 사회자본이 마을공동체 형성에 어떻게 영향을 미치는지 분석하는데 매우 유용하다.

이에 본 연구는 Woolcock(1998)의 사회자본에 관한 분석틀을 활용하여, 우리나라에서 대표적인 도시 속 마을공동체 사례로 자주 언급되고 있는 성미산 마을공동체³⁾ 형성과정의 성공요인이 무엇인지를, 핵심인물에 대한 설문조사와 문헌조사를 토대로 하여 분석해 보고자 한다. 이러한 분석에 기초하여 향후 마을공동체의 성공적인 형성을 위해 필요한 요인들을 도출하고, 정부부문이 어떠한 역할을 수행해야 하는지에 대한 정책적 시사점을 도출해보고자 한다.

II. 선행연구의 검토와 분석방법

1. 선행연구의 검토

1) 마을공동체와 사회자본의 개념

사전적으로 ‘마을’은 ‘흔히 시골에서 여러 집이 모여 사는 곳’을⁴⁾, ‘공동체’는 ‘뜻을 같이 하거나 같은 목적을 가지고 함께 일하면서 살아가는 무리’을 의미한다.⁵⁾ 두 단어를 통합한 ‘마을공동체’는 ‘지리적으로 일정한 지역에 여러 집이 모여 살면서, 행동이나 목적을 같이하는 집단’이라고 할 수 있다. 영어로 마을은 ‘village’ 또

2) 서울시는 2012년 3월에 「서울특별시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례」를 제정·공포하여, ‘서울특별시장은 주민의 마을공동체 만들기 사업을 적극 지원하여야 하며 마을공동체 활성화 정책을 지속적으로 추진해야 한다’고 명시하고 있다.

3) 필자는 2003년부터 현재까지 성미산 마을공동체에서 공동체의 일원으로 자녀 3명을 양육하며 직접, 간접적으로 활동하고 있다. 그러나 필자는 본 연구에서 성미산 마을공동체의 형성과정에 관련된 자료는 선행연구, 신문, 잡지 등에 공개된 객관적 자료를 중심으로 활용하였고, 10명의 핵심인물에 대한 설문조사를 통해 객관성을 확보하고자 노력하였다.

4) 보리국어사전 445면.

5) 보리국어사전 119면.

는 'town'으로 번역될 수 있으나, 'local' 또는 'neighborhood' 등으로도 번역되며, 상대적으로 공간을 강조하는 개념이라 할 수 있다. 공동체는 'community'를 번역한 것으로 볼 수 있다. 사회학자 토니스(F. Tonnies)는 집단을 공동사회와 이익사회로 구분한 바 있다. 공동사회는 혈연, 지연 등을 기초로 이루어진 사회를, 이익사회는 이익을 중심으로 계약 및 협정 등에 기초하여 이루어진 사회를 의미한다.

선행연구에서는 지역공동체와 마을공동체의 개념을 혼용하고 있다. 그러나 본고에서는 지역이라는 개념보다 마을이라는 단어가 순 한국어이고, 지역이 다소 행정적 측면을 강조한다는 점에서 마을공동체이라는 개념을 사용하고자 한다. 마을공동체의 개념에서 도출되는 구성요소는 사람, 장소, 공동된 이슈, 사회심리적 유대감⁶⁾ 등이라 할 수 있다.

사회자본은 개인이 아닌 사회적 관계 속에서 파생되는 자원을 의미한다. 경제학의 생산요소 중 하나인 자본은 인적자본, 문화자본, 경제자본 등의 다양한 의미로 확장되고 있다. 이 중에서 사회자본은 인간관계에 기초한 연결망 및 이를 뒷받침하는 신뢰와 같은 규범을 포함하는 개념이라 할 수 있다(유석춘 외, 2015: 26-27). 사회자본에 관한 연구는 20세기 전환기에 사회학자들을 중심으로 시작되었고, 1990년대 이후에 이루어진 Coleman(1990), Bourdieu & Wacquant(1992), Putnam(1993) 등 대표적인 사회자본에 관한 연구들은 분열된 개인들 관심을 공동의 관심으로 전환하여 공동의 발전을 추구하는 공동체 중심의 사회자본의 역할을 강조하였다고 볼 수 있다.

최근 우리나라에서 마을공동체와 사회자본이 강조되고 있는 배경은, 1960년대 이후 근대화과정에서 농업 중심의 전통적인 공동체가 붕괴되고, 개인주의 중심의 자본주의 산업사회가 고착화되고, 1980년대 이후 신자유주의가 득세하여 사회문제에 대한 해결방식으로 시장기제를 활용하였으나, 오히려 경기침체와 고용불안이 지속됨에 따라, 정부와 시장 이외에 제3의 대안으로서 시민사회의 중요성이 강조되고 있기 때문이라 할 수 있다. 특히 정부의 역할과 관련해서는 정치철학적으로 주체로서 정부나 시장 대신에 시민사회의 자발적 활동과 공동체 활동을 위한 공용공간의 확보 등을 강조하는 공동체주의자의 주장을 힘을 얻고 있기 때문이라 할 수 있다(박세일 외, 2008; M. Sandel, 2010; 전대욱·박승규·최인수, 2012).

6) 이러한 유대감은 공동체의식, 소속감 등으로도 불릴 수 있다.

2) 마을공동체 형성의 성공요인에 관한 연구

그동안 마을공동체 형성의 성공요인 분석과 관련된 선행연구들은 연구들을 검토 해본 결과, 학술적으로 이론적인 분석 틀을 제시하고, 이에 기초하여 성공요인을 분석한 연구들은 거의 없는 실정이다. 대부분의 선행연구들은 사례조사를 기초로 성공에 영향을 준 요인들을 도출하는데 그치는 한계를 보이고 있다.⁷⁾ 먼저 성미산 마을을 사례로 분석한 이홍택 외(2012)는 성미산마을을 성공적인 마을공동체 사례로 보고, 커뮤니티 비즈니스 조직의 지속적 성장을 위한 조건으로 지역사회의 요구를 잘 반영할 것, 사회자본을 구축할 것, 출자자 모집을 통해 창업자금을 모금할 것, 연관 커뮤니티 비즈니스와 연계할 것, 구성원들의 공동목표를 형성할 것 등을 강조하고 있다. 기영화 외(2013)는 성미산 지역공동체 형성과정을 근거이론에 의해 분석하여, 공동체 형성과정을 거치면서 개인의 문제가 개인만의 해결책이 아닌 공동의 문제로 외연화시키고, 일상생활을 공동으로 해결하려는 과정에서 자연스럽게 지역공동체가 형성되었다고 분석하고 있다. 또한 작용/상호작용 전략 측면에서 재능기부, 소통과 교환구조 마련, 공동체역량강화, 느슨한 관계망 등이 유효하게 작용했음을 밝히고 있다. 이일열·박문규(2011)는 대전 근교 정방이 마을을 사례로 삼아, 성공요인으로 지역이미지를 녹색관광과 연계하고, 여가 관광적인 프로그램을 다양화하여 지속가능한 개발을 한 점을 들고 있다. 최승호(2009)는 충남 홍성군 풀무마을을 사례로 선정하고, 다양한 소득원 개발과 생협 소비자조합원 확대 등을 성공요인으로 제시하고 있다. 최경은(2006)은 경기도 이천의 부래미 마을을 사례로 참여학습 주체들의 학습 네트워크 및 마을 내외부 참여자들의 상호작용을 성공요인으로 들고 있다. 김진모(2009)는 임실군 박사골을 사례로 농촌개발사업이 성공할 수 있었던 요인으로 자연적, 역사적 특성에 기초한 사업의 발굴과 주민 주도적 참여 등을 들고 있다. 전대욱 외(2012: 46-51)는 경험적 차원에서 마을공동체의 성공요인으로, 지역자원의 활용(마을 고유의 테마와 체험프로그램, 브랜드화 추진, 지역주력 상품 또는 특산품), 지역정체성 확립(자생적 공동체의 활성화, 공동의 목적, 취약계층에 대한 배려), 인력양성과 교육(지역대학의 유무 및 연계, 권력출신 연구진의 도움), 주민 주도적 리더십의 형성(혁신적 지역리더, 리더에 대한 지원), 지역 이해당사자의 참여와 지원(중앙·지방정부의 지원 및 협조, 미간의 지원 및 자문) 등을 들고 있다.

7) 이러한 점에서 이론적 분석 틀에 기초하여 마을공동체 형성과정의 성공요인을 분석하는 본 연구의 학술적 의의가 있다고 본다.

결론적으로 위에서 검토한 선행연구들은 나름대로 마을공동체 형성과정의 성공요인을 제시하고 있지만, 학술적 관점의 평가를 위한 이론적 측면의 근거가 부족하다는 한계를 지니고 있다. 이에 비해 송인하(2010)의 연구는 Woolcock(1998)의 사회자본의 성공적 형성조건에 관한 연구를 기초로 진안군 사례를 분석하였다는 관점에서 학술적 관점에서 가장 이론적 접근을 시도하였던 것으로 평가할 수 있다. 동 연구는 마을공동체의 전제조건으로서 충원문제, 공동체 내외부의 사회적 자본의 축적, 그리고 지자체의 완전성과 민주주의적 시민결사체와의 협력 등을 지역사회의 발전적 성과를 가져올 수 있는 요인으로 제시하고 있다(송인하, 2010: 60). 그러나 마을공동체의 평가를 위한 분석틀을 명확히 제시하지 못하고, 사례에 대한 평가도 분석틀에 기초하여 이루어지지 못했다는 점을 한계로 지적할 수 있다.

이에 따라 본고는 Woolcock의 연구를 새롭게 검토하여, 성미산 마을공동체 형성과정의 성공요인을 사회자본의 관점에서 평가하기 위한 분석틀로 전환하였다. 이러한 시도는 기존 연구와 달리 마을공동체 형성과정의 성공요인을 이론적 관점에서 평가요소를 도출하였다는 점에서 의의가 있다. 또한 성미산 마을공동체 형성에 참여했던 주민, 전문가, 관련 정책을 담당하는 공무원에 대한 설문조사를 통해 성공요인을 분석하여 객관성을 확보하였다는 점이 연구의 특징이라 할 수 있다.

〈표 1〉 마을공동체 형성의 성공요인에 대한 국내 선행연구 정리

	사례와 초점	주요 성공요인	비고
이흥택 외 (2012)	성미산마을의 커뮤니티 비즈니스 조직 형성	- 지역사회 요구 반영 - 사회자본 구축 - 출자자 모집을 통한 자금동원	도시형 마을 이론적 접근 미흡
기영화 외 (2013)	근거이론에 기초한 성미산 지역공동체 형성과정 분석	- 개인과 공동의 웰빙 추구 - 재능기부, 소통과 교환구조 - 공동체역량강화, 느슨한 관계망	근거이론에 기초한 사례연구
이일열/박문규 (2001)	대전 근교 정강이 마을 형성	- 지역이미지와 녹색관광 연계 - 여가관광 프로그램 다양화	농촌형 마을 이론적 접근 미흡
최승호 (2009)	홍성 풀무마을	- 다양한 소득원 개발 - 생협 소비자조합원 확대	농촌형 마을 이론적 접근 미흡
최경은 (2006)	이천 부래미 마을	- 학습네트워크 - 내외부 참여자들의 상호작용	농촌형 마을 이론적 접근 미흡
김진모 (2009)	임실군 박사골	- 자연적, 역사적 특성에 기초한 사업발굴 - 주민주도적 참여	농촌형 마을 이론적 접근 미흡
송인하 (2009)	진안군 마을만들기 사업	- 공동체 구성원의 지속적 충원 - 공동체 내외부의 사회자본 축적	농촌형 마을 이론적 접근 시도

3) 분석 틀의 설정과 분석방법

(1) 분석 틀의 설정

Woolcock(1998)은 사회자본에 관한 선행연구들을 충실히 검토하고, 사회자본을 집합행동의 딜레마를 극복하기 위한 수단으로 보고 있다. 그는 사회자본이 형성되기 위한 조건을 '배태성(embeddedness)'과 '자율성(autonomy)'의 관점에서 새롭게 검토하고 있다.⁸⁾ 특히 위의 개념을 미시적 수준과 거시적 수준으로 구분하고, 미시적 수준에서는 '통합성(integration)'과 '연계성(linkage)'으로, 거시적 수준에서 '상승작용(synergy)'과 '완전성(integrity)'으로 재규정하여 설명하고 있는데, 이를 세부적으로 검토하면 다음과 같다.

첫째, Woolcock은 미시적 수준은 사회자본의 상향적 발전을 위한 조건이라고 보고, 공동체 내부의 유대감과 같은 배태성을 '통합성'이라 하고, 공동체를 넘어선 연결망을 포함하는 자율성을 '연계성'으로 재규정하고 있다.⁹⁾ 이는 사회적 수준에서 문제해결을 위해 사회자본이 적절히 작동하기 위해서는 공동체 내부에 높은 연대의식이 형성되어야 하고, 공동체 외부와의 연결망¹⁰⁾이 적절히 구축되어야 한다고 보는 것이다. 반면 미시적 수준에서 통합성과 연계성이 결핍된 상황은 아노미,¹¹⁾ 비도덕적 가족주의,¹²⁾ 비도덕적 개인주의¹³⁾ 등으로 설명될 수 있다.

8) Woolcock(1998)의 연구는 유석춘 외(2015)의 '사회자본: 이론과 쟁점'이라는 책에 '사회자본과 경제발전: 이론적 종합과 정책적 틀을 향해'라는 제목으로 번역되어 출간되었다. 여기서 Woolcock은 신뢰, 네트워크, 규범 등을 포함하는 사회자본이 형성될 수 있는 조건을 미시적, 거시적 차원에서 배태성과 자율성이라는 개념에 기초하여, 미시적·거시적 수준으로 구분하여 분석하고 있다.

9) Gitell and Vidal(1998)과 Szreter and Woolcock(2004)은 사회자본의 유형을 bonding, bridging, 그리고 linking social capital로 구분하고 있다. 이러한 유형분류에 기초할 때, 통합성은 bonding social capital, 연계성은 bridging 또는 linking social capital로 구분될 수 있을 것이다.

10) 외부와의 연계성은 처음에는 공동체 내부의 집약적인 통합성이 유리하게 작용하지만, 공동체의 지속적 발전을 위해서는, 점차 공동체의 경계를 넘어선 연계성을 형성하고 유지시켜야 함을 강조하는 개념이다. 예를 들어, LA의 한인사회는 처음에는 통합성에 기초한 사회자본을 통해 발전했지만, 지속적인 발전을 위해서는 한인사회를 넘어선 연계성을 확보할 수 있어야 한다.

11) 아노미는 공동체 내부의 연대가 낮고, 외부와의 연계성은 높은 상황으로, 개인들은 보다 광범위한 활동에 참가할 수 있는 새로운 자유와 기회를 갖게 되지만, 안내와 정체성을 제공할 수 있는 안정적인 공동체적 기반이 결여되어 있는 전근대 사회를 예로 들 수 있다(유석춘 외, 2015: 251).

12) 비도덕적 가족주의는 공동체 내부의 연대를 통한 사회적 통합성은 제공하지만, 외부와의 연결 측면에서 연계성을 만들지 못함으로써 거래비용이 증가하는 것을 의미한다. 이러한 상황 속에서 민영화는 부정적인 효과로 귀결된다고 본다.

〈표 2〉 미시적 수준의 사회자본 형성 조건

		통합성 (공동체 내부의 연대)	
		낮다	높다
연계성 (공동체 외부의 연결망)	높다	아노미	사회적 기회
	낮다	비도덕적 개인주의	비도덕적 가족주의

자료: 유석춘 외(2015)의 내용을 필자 재인용(p.248).

둘째, Woolcock은 거시적 수준은 국가적 차원에서 사회자본의 하향적 발전을 위한 조건으로 보고 있으며, 사회자본의 형성을 위한 맥락으로서 국가와 시민사회의 관계와 제도적 차원의 경쟁력과 역량으로 규정한다. 거시적 수준에서 배태성은 국가와 사회집단 사이의 상호작용의 정도와 형태로서 상승작용(synergy)¹⁴⁾이라는 개념으로, 자율성은 제도적·조직적 차원의 응집력, 경쟁력, 역량으로서 완전성(integrity)¹⁵⁾의 개념으로 전환된다. 국가와 시민사회의 관계 측면에서 문제해결을 위한 효과적인 협력이 이루어지고, 제도적·조직적 측면에서 정부 관료제와 제도가 적절히 구축되어 역량을 발휘할 수 있을 때, 발전국가에서 발견되는 바와 같이, 사회자본의 형성을 통한 경제발전이 이루어질 수 있다고 보는 것이다. 반면 국가·시민사회의 관계에서 상승작용이 낮고, 제도·조직적 측면에서 완전성이 낮은 경우에는 무정부상태¹⁶⁾와 같은 상황이, 국가·시민사회의 관계에서 상승작용은 높으나, 제도·조직적 측면에서 역량이 낮은 경우에는 부패가 만연한 약탈국가¹⁷⁾의 상황이, 국가·시민사회의 관계에서 상승작용이 낮은 반면, 제도·조직적 측면에서 역량이 높은 경우에는 비효율이 증가하는¹⁸⁾ 약한 국가의 상황이 전개될 수 있다고 본다.

- 13) 비도덕적 개인주의는 공동체 내부의 연대도 없고, 외부와의 연계성도 없는 상황으로, Woolcock은 우간다의 악명 높은 '이크족(Ik Tribe)'를 예로 들고 있다.
- 14) 상승작용의 개념은 국가와 사회의 관계를 의미하는 소위 거버넌스(governance)의 개념을 포함하는 개념으로 이해할 수 있다. 국가와 시민사회 사이에 협력적 거버넌스가 잘 구축된 경우에는 사회자본 형성이 원활히 이루어질 수 있는 반면, 반대의 경우에는 사회자본 형성이 저해된다고 볼 수 있다.
- 15) Woolcock은 완전성이라는 아이디어를 베버가 경제발전의 조건으로 제시한 '공식적 관료제의 등장과 법률의 보편적인 지배'에서 기원을 찾았다고 밝히고 있다(유석춘 외, 2015: 244).
- 16) Woolcock은 대표적인 무정부상태의 예로, 소말리아와 같이 기본적인 법률과 질서가 존재하지 않아, 외국인들은 철수하고, 피난민들은 질병과 기근 때문에 죽어가는 상태를 들고 있다(유석춘 외, 2015: 258-259).
- 17) 국가와 시민사회의 관계는 긴밀한 반면, 유능하고 일관성 있는 정부 관료제가 없기 때문에 일부 집단의 국가자원에 대한 약탈이 일상화될 수 있다.
- 18) 정부 관료제는 잘 갖추어져 있지만, 국가와 시민사회 사이에 상승작용이 일어나지 않는

〈표 3〉 거시적 수준의 사회자본 형성 조건

		조직적 완전성 (집단의 일관성과 역량)	
		낮다	높다
상승작용 (국가/시민 관계)	높다	약탈, 부패 (약탈국가)	협력, 책임성, 유연성 (발전국가)
	낮다	무정부상태 (붕괴된 국가)	비효율, 비효과성 (약한 국가)

자료: 유석춘 외(2015)의 내용을 필자 재작성(p.258)

셋째, Woolcock의 미시적(상향적) 차원과 거시적(하향적) 차원을 동시에 고려할 때, 사회자본이 형성되어 발전을 이룩할 수 있는 여건은 16개의 상황으로 구분될 수 있다.¹⁹⁾ 사회자본의 형성 측면에서 가장 나쁜 조건은, 미시적(상향적) 측면에서 통합성과 연계성이 모두 낮고, 거시적(하향적) 측면에서 국가·시민사회의 상승작용과 조직적 완전성이 모두 낮은 상황으로 '무정부적 개인주의'로 명명될 수 있다. 반면 사회자본의 형성 측면에서 가장 좋은 조건은, 미시적(상향적) 측면에서 통합성과 연계성이 모두 높고, 거시적(하향적) 측면에서 국가·시민사회의 상승작용과 조직적 완전성이 모두 높은 상황으로 '혜택을 제공하는 자율성'이라고 명명될 수 있다(유석춘 외, 2015: 264-267).

Woolcock의 사회자본에 관한 분석틀을 활용하여 본 연구는 〈표 4〉와 같은 관점에서 성미산 마을공동체 형성의 성공요인을 분석하기 위한 평가기준을 도출하였다. 즉 분석 수준을 미시와 거시로 분석하고, 각 수준에서 사회자본의 성공적 형성을 위한 조건인 배태성과 자율성의 의미를 세분하여 분석하는 것이다.²⁰⁾

첫째, 미시적(상향적) 수준의 통합성은 마을공동체 내부의 유대관계의 정도를 의미한다. 높은 통합성이 유지되기 위해서는 공동체 구성원들이 동일한 가치관을 공유하고 있고, 구성원들이 공통된 이슈에 관심을 지니고 있어야 한다. 또한 공동체

경우에는, 공산주의 사회 또는 과거 인도에서 나타나는 과잉 관료제, 과소 시민사회의 상태가 지속되어, 비효율이 증가한다고 본다.

- 19) 이러한 측면에서 Woolcock의 접근은 상황적응적 접근방법(Contingency Approach)을 활용하고 있는 것으로 평가할 수 있다.
- 20) 이러한 분석기준은 조직진단에 활용하는 SWOT분석을 차용한 것임을 밝힌다. SWOT분석은 조직이 처한 내부 역량을 강점(Strength)과 약점(Weakness) 요인으로, 외부 환경을 기회(Opportunity)와 위협(Threat) 요인으로 구분하여 분석한 후, 조직이 취한 전략적 방향을 도출한다. 마을공동체를 형성하는 시민주체의 입장에서, 본 연구에서 설정한 미시적 수준은 내부 역량에 관한 요인들을, 거시적 수준은 외부 환경에 관한 요인들을 간접적으로 반영한다고 볼 수 있다.

구성원들은 그 이슈를 통해 달성하고자 하는 공통된 목표를 지니고 있어야 하며, 실제 공통된 목표를 실현하기 위해 구체적인 공동체적 활동을 지속적으로 전개해야 한다.

둘째, 미시적(상향적) 수준의 연계성은 공동체 외부와의 연계 정도를 의미한다. 높은 연계성을 유지하기 위해서는 공동체 구성원들이 외부조직에 대한 참여에 대한 제약을 적게 받고 있어야 한다. 공동체 구성원들은 외부조직과의 다양한 연계활동을 통해 새로운 정보를 수용하고, 공동체 발전에 활용할 수 있어야 한다.²¹⁾

셋째, 거시적(하향적) 수준의 상승작용은 국가와 시민사회와의 관계가 긴밀하게 구축되어 있고, 상호 협력적인 것을 의미한다. 상승작용이 높기 위해서는 국가와 시민사회가 사회문제 해결을 위해 효과적으로 분업을 수행하고, 국가(정부)가 수행하는 사업의 기획과 집행 영역에 시민사회가 적극적으로 참여하여 협조하고 있어야 한다. 이러한 상승작용에 대한 평가는 마을공동체 형성과정에서 중앙정부 또는 지방정부 등 정부부문과 시민사회의 역할과 기능이 어떻게 분배되어 있는가를 검토함으로써 가능할 수 있다.

넷째, 거시적(하향적) 수준에서 조직적 완전성은 정부 관료제의 일관성과 역량을 의미하며, 완전성이 높다는 것은 국가(정부) 관료제의 역량이 우수하며, 마을공동체의 형성을 지원하는 제도와 정책이 합리적 수준에서 수행되고 있어야 한다. 조직적 완전성에 대한 평가는 마을공동체 관련 업무를 수행하는 정부 관료제의 역량 수준이 얼마나 높은 지, 마을공동체 형성과 관련된 법령 및 지원제도가 얼마나 합리적으로 잘 구축되어 있는 지를 검토함으로써 가능할 수 있다.

〈표 4〉 Woolcock의 관점을 반영한 마을공동체 성공요인 평가기준

		개념	평가기준
미시적 차원	통합성	공동체 내부의 유대 관계	-공동체 내부 가치관 공유 -공동된 이슈와 목적 존재 -공동의 활동 정도
	연계성	공동체 외부와의 연계 정도	-공동체 외부와의 연대활동 -외부활동에 대한 제약조건
거시적 차원	상승작용	국가/시민사회의 건설적 관계	-공동체와 중앙정부 관계 -공동체와 지방정부 관계
	완전성	조직적 측면의 역량/응집성	-정부 관료제의 역량 -지원제도의 합리성

21) 이러한 개념은 기술혁신이론에서 ‘개방형 혁신(open innovation)’으로 불린다. 개방형 혁신은 새로운 기술은 폐쇄된 연구실에서 탄생되는 것이 아니라 다양한 연구자 사이의 개방적인 소통의 결과로 탄생된다는 의미를 담고 있다.

(2) 분석방법

본 연구는 위에서 도출한 분석 틀에 기초하여 분석의 객관성을 확보하기 위해 핵심인물에 대한 설문조사와 문헌조사를 실시하였다. 먼저 설문조사는 성미산 마을공동체 형성과정에 적극적으로 참여했던 핵심인물 5명, 마을공동체 관련 정책전문가 3명, 관련 정책을 담당하는 공무원 2명에 대해 실시되었다. 5명의 핵심활동가들은 성미산 마을공동체가 형성되기 시작할 때부터 공동육아에 참여했고, 현재는 마을만들기, 공동주택 건설, 성미산투어, 공동육아 확산을 위해 적극적으로 활동하고 있는 인물들이다. 3명의 전문가들은 대학 및 연구기관 소속으로 마을공동체 관련 정책을 연구하고 있는 인물들이다. 2명의 공무원은 중앙정부(행정자치부) 및 지방정부(서울시)에서 마을공동체 형성과 관련된 정책을 담당하고 있는 인물들이다. 필자는 이상의 10명의 설문대상자들에게 이메일을 통해 설문지를 송부하고, 전화를 통해 설문조사의 목적과 내용을 충실히 설명하고 조사에 참여해 줄 것을 요청하였다. 설문지에는 Woolcock의 사회자본에 관한 연구를 간략히 소개하고, 본 연구의 분석 틀에서 도출한 사회자본 형성의 9개 평가요소를 기준으로 성미산 마을공동체 형성과정의 성공요인에 대해 어떻게 생각하고 있는지를 묻는 선택형 및 개방형 질문을 포함하였다. 또한 마을공동체 관련 정책의 성공적 추진을 위해 필요한 사항을 묻는 개방형 질문으로 추가하였다.

〈표 5〉 마을공동체 성공요인 분석을 위한 설문조사 대상자

	이름	선정 사유
성미산 마을공동체 형성과정의 초기 참여자 (5명)	□□□ □△□ □□△ △□□ △△□	현재 마을만들기 컨설팅 수행 현재 공동주택을 만드는 소행주 소속으로 활동 현재 성미산투어 지원 자원봉사 수행 현재 (사)공동육아와 공동체교육 사무국에서 활동 현재 (사)공동육아와 공동체교육 책임자로 활동
관련 전문가 (3명)	○○○ ○○◇ ○○◇	대학교수로 마을공동체 관련 연구 수행 대학교수로 마을공동체 관련 연구 수행 연구기관 소속으로 마을공동체 관련 연구 수행
관련 공무원 (2명)	■ ■ ■ ● ● ●	중앙정부(행정자치부) 관련 정책 담당 공무원 지방정부(서울시) 관련 정책 담당 공무원

다음으로 문헌조사는 성미산 마을공동체 형성과정의 성공요인/저해요인과 관련된 내용을 포함한 논문, 연구보고서, 신문 등을 검토하였다. 논문 및 연구보고서에 대한 검토는 학술 DB인 DBpia 및 KISS 등 2개 DB, 신문은 한국언론진흥재단의

BIGKinds(<http://www.kinds.or.kr>)에 대한 키워드 검색을 통해 수행하였다.

III. 성미산 마을공동체 형성과정

1. 어떻게 태동되었는가?

성미산마을공동체는 서울시 마포구의 작은 야산인 성미산 자락을 중심으로 공동체를 이루며 살아가고 있는 사람들을 일컫는 말이다.²²⁾ 행정구역으로는 마포구의 성산동, 망원동, 합정동, 연남동, 서교동을 아우르는 지역이다. 이곳에는 마을 사람들이 운영하는 4개의 공동육아어린이집, 생협, 마을극장, 성미산학교(대안학교) 등이 있으며, 마을 사람들 사이의 긴밀한 유대관계를 통해 매년 자발적으로 마을축제, 마을운동회, 숲속음악회 등을 개최하고 있다.

성미산 마을공동체의 태동은 1994년 공동육아운동²³⁾으로 거슬러 올라간다. 1990년 3월 ‘혜영이와 용철이의 죽음’²⁴⁾이 사회적 이슈가 되면서, 국회에서는 보육에 대한 국가의 책임을 규정하는 영유아보육법이 제정되었다. 당시 어린이집에 보낼 나이의 아이들을 둔 일부의 부모들은 기존의 국공립 또는 민간어린이집과 다른 방식을 고민하고 있었다. 이들은 교육의 주체 측면에서 교사와 부모를 교육의 주체로 인식하고, 교육 내용의 측면에서 자연과 일과 놀이가 결합된 생활을 강조하는 사람들이었다. 이들은 1994년 자신들의 모임 이름을 ‘탁아제도과 미래의 어린이 양육을 걱정하는 모임’에서 ‘공동육아연구회’로 개칭하고, 직접 구체적인 공동육아 터전 만드는 작업을 시작하였다. 이들은 부모들이 스스로의 힘으로 공동육아 터전을 만들고 서로의 기대와 가치관을 나누고 절충하며 함께 주도적으로 운영할 수 있는 ‘협동조합’ 방식을 채택하였고, 1994년 최초의 공동육아 어린이집인 ‘신촌우리어린이

22) ‘성미산마을’이라는 명칭은 2001년 5월 1일자 <한겨레신문>에 실린 ‘더불어 만들고 함께 노는 마을축제로’라는 제목의 기사의 내용에서 처음으로 사용되었다(위성남, 2013: 66-67).

23) 공동육아가 사회적으로 모습을 드러낸 것은 1994년 ‘신촌우리어린이집’의 설립을 통해서였지만, 역사적으로 공동육아의 탄생배경에는 1970년대 말부터 빈민 탁아운동을 해 온 대학생 집단이 중심이 되어 만든 ‘해송 어린이 걱정 모임’과 ‘공동육아연구회’라는 모체가 있었다.

24) 1990년 3월 25일 서울 영등포구에서 발생한 사건으로, 아빠는 일 나가고, 엄마는 파출부로 일하러 간 뒤, 지하방에 있던 권혜영(5세), 권용철(4세) 두 아이가 불이 나 질식사한 사건이다(동아일보 1990년 3월 27일. ‘아빠 일나가고 엄마는 파출부로 지하실방엔 어린 우리들뿐’).

이집'을 개원하게 되었다.²⁵⁾ 신촌우리어린이집이 연남동에 개원한 이후, '날으는 어린이집', '참나무 어린이집'을 비롯하여 방과후교실 '도토리'와 '풀잎새'까지 5개의 공동육아협동조합이 생겨났으며, 2016년 2월 현재에는 성미산 인근에 4개의 공동육아 어린이집과 3개의 공동육아 방과후학교가 운영되고 있다.

지리적으로 마포구 성산동의 작은 야산인 성미산 인근에서 아이들을 함께 키우는 동시에 어른들도 함께 지내게 되면서, 공동육아에 참여한 부모들은 행동반경을 넓혀, 생활에 공동체적 요소를 도입하게 되었는데, 2000년에 설립된 생활협동조합이 대표적인 사례라 할 수 있다. 성미산마을에 설립된 두레생활은 출자자들을 조합원으로 하고, 친환경적인 먹거리를 공동구매하는 것으로 시작하여, 생활용품까지 판매하게 되면서 지역주민들과의 관계를 넓혀가는 데 중요한 역할을 수행하였다. 아이들이 어린이집을 졸업한 이후에도 성미산 인근에 정착한 주민들은 방과후학교 운영, 각종 동아리모임의 조직, 마을축제, 마을운동회, 숲속 음악회 등을 개최하면서 공동체적 유대관계를 확장시켜 나갔다(주창복, 2005: 80-84).

〈그림 1〉 성미산 마을공동체 지도



2. 어떤 과정을 통해 성장하였는가?

성미산 마을공동체의 성장과정은 공동육아에서 시작하여 생활과 문화를 함께 하

25) '공동육아연구회'는 1996년 '(사)공동육아연구원'으로 정식 발족하였고, 2001년 10월 '(사단법인)공동육아와 공동체교육'으로 개칭하였고, 사무실은 현재 마포구 동교로 114에 위치하고 있다.

는 공동체로 확장되는 과정으로 이해될 수 있다. 성미산이라는 일정한 지역을 중심으로 모여 살면서, 교육적 차원에서는 2001년 전통무술인 택견을 가르치는 ‘꿈터’를 설립하고, 2004년에는 대안학교인 ‘성미산학교’ 설립하여 운영하고 있다. 생활적 차원에서는 생협을 모태로 2002년 유기농 반찬가게인 ‘동네부엌’을, 2003년에는 ‘차병원’을 설립하였다. 문화적 차원에서는 2000년 이후 매년 마을축제, 마을운동회, 음악회를 개최하고 있고, 다양한 동아리 활동이 전개되고 있다.

특히 환경운동의 차원에서는 성미산을 생태공원으로 조성하기 위한 지속적인 활동을 펼치고 있다. 2001-2003년에 진행된 성미산 지키기 운동은 성미산 마을공동체의 결속력을 강화하고, 마을공동체를 성장시키는데 지대한 영향을 미친 것으로 평가된다. 2001년 7월 성미산 인근의 토지를 소유한 학교법인 한양재단이 12-15층 짜리 420세대의 아파트 건설을 추진하고, 서울시 상수도사업본부는 성미산배수지 개발사업을 추진하려 하였다. 이에 성미산을 이용하는 주민들은 ‘성미산을지키는주민연대’(성지연)를 구성하였다. 이들은 성미산 생태조사, 배수지 조사, 한양재단의 토지 보유상의 문제 조사, 구청과 시에 제출할 성미산에 대한 대안적인 정책수립, 주민홍보사업, 서명운동 등의 활동을 전개하였다. 이러한 활동의 중심에는 공동육아 어린이집에 모체를 형성된 마포두레생협, 우리어린이집, 도토리방과후 등이 있었으며, 성미산을 이용하는 주민단체인 성만교회, 성림사, 성미향우회, 성산향우회, 체조교실 등이 참여하였다. 이를 계기로 공동육아에 기반을 둔 협동조합들은 기존의 지역 주민들과 만날 수 있게 되었고, 지역 내에서 공식적으로 존재를 드러내게 되었다. 이후 2003년까지 진행된 성미산지키기 운동의 결과로 서울시는 성미산배수지 사업과 한양재단의 아파트 건설 추진을 모두 철회하였다(김의영 외, 2008: 149-153; 위성남, 2013: 65-67).

2008년에는 동일한 토지를 대상으로 한양재단으로부터 토지를 매입한 학교법인 흥익재단이 흥익대학교 부설 초·중·고등학교를 이전하겠다고 함에 따라, 또 한번의 성미산지키기 운동이 전개되었다. 그러나 이 싸움에서는 성미산마을은 성공하지 못했으며, 현재 흥익대학교 부설 초중고등학교가 이전되어 운영되고 있다. 그러나 두 번째 성미산지키기 운동을 계기로 성미산마을은 지역사회로의 확장을 도모하게 된다. 순수한 민간의 힘으로 성미산 지키기에 실패한 경험을 토대로 성미산마을 사람들은 정치력을 확보하는 방향으로 확장을 시도하였다. 2009년 8월에는 ‘주민자치실현모임’을 결성하고, 마포구 예산을 분석하여 기자회견을 열기도 했으며, 2010년 6월에는 지방선거에 독자후보를 내세우기 위한 노력을 전개하였다. 그러나 마을에 속한 사람들의 정치적 견해가 다종다양한 상황 속에서 특정 정당의 후보를 지지

할 수 없게 됨에 따라, 마을 사람들은 임시 주민조직인 ‘마포풀뿌리좋은정치네트워크’를 조직하고, 당시 성미산마을과 협력관계에 있던 민주노동당 마포구위원회, 진보신당 마포구당원협의회, 국민참여당 마포구위원회와 협의를 거쳐, 공동후보를 내세우는 것으로 결정하였다. 그 결과 당시의 진보신당 구의원후보로 입후보한 오진아 의원 1명이 당선된 바 있다(위성남, 2013: 69-71).

이를 계기로 성미산마을 사람들은 그동안 생활·교육·문화적 측면의 공동체에서 경험하지 못했던 정치적 측면의 역동성을 지니게 되었다고 볼 수 있다. 즉 정치적 측면에서 지역사회가 어떻게 움직이고 있는가를 체험하게 되었고, 지역사회에는 정치적으로 수많은 조직들이 움직이고 있다는 점을 알게 되었고, 지역사회를 변화시키기 위해서는 정치적 역량을 키워가야 한다는 점을 깨닫게 되었다고 볼 수 있다. 2011년 10월 서울시장 재보궐선거로 등장한 박원순시장은 서울시 차원의 마을공동체 사업을 본격적으로 추진하게 되었다. 서울시는 성미산마을을 마을정책의 모델로 활용하게 됨에 따라 지방정부와 긴밀한 관계를 형성하게 되었다. 이는 성미산 마을공동체의 활동가들에게는 기회인 동시에 위협 요인이었다고 볼 수 있다. 그동안 정부의 재정지원 없이 마을을 형성하여 왔는데 갑자기 정부로부터 각종 지원을 받게 됨에 따라 사업을 상대적으로 수월하게 수행하게 된 반면, 깊은 고민과 학습과정이 생략된 채 활동가 중심으로 마을사업이 진행될 수 있었기 때문이다.

3. 현재는 어떤 모습인가?

성미산 마을공동체의 성장은 현재진행형이다. 공동육아가 중심이었던 2007년까지만 해도 마을은 수백 명으로 이루어진 실명적 관계망이었다고 볼 수 있다. 그러나 생활, 문화, 환경적 측면에서 마을 활동이 확대되면서 다양한 목적을 가지고 다양한 사람들이 모여들면서 행정구역과 달리 뚜렷한 경계가 없는 마을에서 자신을 성미산 마을공동체 소속이라고 생각하는 수천 명의 익명사회가 되었다고 평가받기도 한다(위성남, 2013: 69-70). 그러나 성미산 마을공동체는 2008년 촛불집회, 2012년 FTA 반대, 대형마트 진입 반대 등 사회문제에 대해 자발적으로 의견을 분출하고 있으며, 최근에는 새로운 환경에 적응하고 생존하는 가운데 자신들이 지니고 있는 가치의 실현을 위해 다양한 차원의 활동들을 전개하고 있다.

첫째, 성미산 마을공동체는 소위 ‘젠트리피케이션’(gentrification)²⁶⁾에 민감하게

26) 젠트리피케이션(gentrification)의 본래적 의미는 도시에서 비교적 빈곤 계층이 많이 사는 정세 지역의 재개발로 도심의 중상층 또는 상류층들이 유입되는 인구이동 현상이다.

반응하고 있다. 이는 성미산 마을을 형성하고 있는 생활중심의 가게 중 ‘작은나무’라는 커피숍에 대한 임대계약을 계기로 촉발되었다. 그동안 성미산 마을이 유명세를 타면서 토지 및 건물가격과 함께 임대료도 덩달아 상승하게 되었다. 이에 실제로 성미산마을의 가치를 높인 사람이 아닌 토지 및 건물주인들이 재산가치 상승의 혜택을 보게 된 것이다. 이에 성미산 마을 사람들은 서울시와 연계하여 공용공간을 확충하는 사업을 진행하고 있다. 즉 서울시의 재정적 지원을 받아 마을 활동을 안정적으로 수행할 수 있는 공용공간을 마련하는 데 주력하고 있다.

둘째, 2012년 협동조합법이 제정됨에 따라 그동안 비법인 임의단체로 활동하던 공동육아 어린이집 등이 사회적 협동조합 법인으로 전환하여 제도권으로 진입하는 작업을 진행하고 있다. 그동안 성미산 마을의 모체가 된 공동육아 어린이집은 부모들이 출자금을 모집하여 터전을 마련하여, 교사들과 함께 어린이집을 운영하는 실질적인 협동조합형 어린이집이었다. 그러나 법적으로는 민법상의 임의단체로서 재산은 전체 조합원이 공유하는 형태였고, 행정적인 측면에서도 활동에 많은 제약을 안고 있었다. 이러한 상황 속에서 기획재정부 소관의 협동조합기본법이 제정되고, 공동육아 어린이집과 같이 임의단체를 사회적 협동조합 법인으로 전환해 주겠다는 근거규정이 마련됨으로써, 2014-2015년 사이에 다수의 공동육아 어린이집들이 법인전환을 진행하였다.²⁷⁾ 법인전환은 제도권의 규제를 받아야 한다는 부정적 효과와 재산의 관리를 용이하게 하고, 대외활동의 폭을 넓혀준다는 긍정적 효과를 동시에 제공할 것으로 보인다. 이러한 움직임은 성미산 마을공동체의 활동이 점차 공식화되어 가고 있음을 의미하며, 기존의 법제도적 테두리 안에서 주어지는 이점을 적극적으로 활용하려는 방향성을 포함하고 있기도 하다.

셋째, 성미산 마을공동체에서 최근에 주목할 일은 정부, 특히 지방정부인 서울시와 함께 하는 사업들이 증가하고 있다는 점이다.²⁸⁾ 2011년 보궐선거로 서울시장에 당선된 박원순시장이 2014년 지방선거에서 재선에 성공함으로써 성미산 마을을 모델로 한 정책이 강화되고 있기 때문이다. 즉 성미산 마을의 기초를 닦은 소위 지역활동가들이 서울시 공무원이 되어 서울시 전체의 마을공동체 관련 사업을 기획, 집

그러나 최근 한국에서는 이러한 재개발로 임대료가 상승함에 따라 이전에 정주하고 있는 주민이 떠나게 되는 부정적 측면이 강조되고 있다.

27) 전국에 소재한 70여개의 공동육아 어린이집에서 2015년도에 사회적 협동조합으로 전환한 어린이집은 33개이며, 성미산 마을에 속한 5개의 어린이집 중에서 3개의 어린이집이 법인으로 전환하였다.

28) 성미산마을공동체에 기반을 둔 ‘소행주(소통이 있어 행복한 주택)’가 서울시의 위탁을 받아 수행한 공동주택사업이 최초의 협력사업이라 할 수 있다.

행하게 됨에 따라, 공식적인 측면에서 성미산 마을의 위상이 높아지고 다양한 관련 사업도 추진하게 된 것이다. 앞에서 살펴본 젠트리피케이션의 문제를 해결하기 위한 공용공간인 마을회관을 건립하는 사업이 대표적인 예라 할 수 있다.²⁹⁾

IV. 성미산 마을공동체의 형성과정의 성공요인 분석

제3장에서 설정한 분석 틀을 기반으로 성미산 마을공동체 형성과정의 성공요인/저해요인을 10명의 핵심인물에 대한 설문조사 결과 및 문헌조사를 기초로 하여 분석해 보면 다음과 같다.

1. 미시적 수준의 통합성과 연계성

첫째, 성미산 마을공동체 내부의 유대관계는 초기에는 매우 강력하였으나, 마을 규모가 확대되면서 점차 약화되고 있는 것으로 분석된다. 설문조사 결과, 선택형 설문에서 10명 중 9명은 성미산 마을공동체의 내부 유대관계가 '매우 긴밀하다' 또는 '긴밀한 편이다'라고 응답하였다. 그러나 개방형 질문을 통해 역사적 측면에서 볼 때 유대관계의 변화를 설문한 결과, 초기에는 매우 밀착된 유대관계를 형성하였으나, 규모가 확대되어 감에 따라 점차 관계가 느슨해진 것으로 평가된다. 즉 현재 성미산 마을공동체에서 활동하고 있는 5명의 설문대상자 중에서 4명은 현재 마을공동체의 내부 유대관계가 초기에 비해 친밀도가 떨어졌다고 응답하였다. 1990년대 중반 공동육아에 관심을 지닌 소수의 사람들이 보육에 관심을 가지고 모였을 때에는, 비록 마을이라 불리지도 못했지만, 구성원 모두가 친밀한 관계를 맺고 있었다. 그러나 이슈가 보육에서 학교, 생협, 주택, 동아리활동 등으로 확장되면서 구성원의 수가 증가하고, 구성원 사이의 친숙한 관계가 점차 느슨해지고 있는 것으로 분석된다.³⁰⁾ 이러한 과정에서 두 번(2001년, 2008년)의 성미산 지키기 활동은 마을공동체 구성원의 유대의식을 통합시키는데 큰 영향을 미친 것으로 평가된다.³¹⁾ 즉

29) 그러나 이렇게 성미산 마을에서 성장한 지역활동가들이 서울시 공무원이 되어 활동하는 것에 대해서는 부정적인 견해도 있다. 각종 재정사업의 지원을 받는 계기가 될 수 있지만, 마을 사람들의 주체적인 참여를 떨어뜨릴 수 있고, 마을이 정치적으로 이용당할 수도 있기 때문이다.

30) 권봉관(2013)은 성미산마을의 공동체 운영방식과 관련하여 회의방식, 운영진 선발, 마을 자산 형성 등에서 생성된 경험적 지식(메티스)이 지속적으로 수정·보완되고 있다고 평가하고 있다(권봉관, 2013: 145-146).

다양한 이슈를 중심으로 모여들어 활동하고 있는 구성원들에게 공통의 이슈가 등장하고, 문제를 해결하기 위해 함께 모이고, 활동하는 과정에서 소속감과 친밀함이 증대되었다고 볼 수 있다. 그러나 마을공동체의 규모가 확대됨에 따라 전체 구성원 사이의 친밀도는 떨어지고, 개별 사안을 중심으로 세부적인 관계의 유대성이 나타나고 있는 것으로 평가된다.

둘째, 공동체 내부의 유대를 강화하기 위한 가치지향성은 분명하지만, 정치적 측면의 가치지향성은 발견되지 않는다는 점이다. 이는 종교적 신념에 기초한 신앙공동체, 정치적 이념에 기초하는 정당 등과는 비교되는 특징이라 할 수 있다. 마을공동체의 가치지향성에 대한 선택형 질문에 대해 10명중 7명은 '가치지향성이 있다'고 응답하고, 3명은 '개별사안에 따라 가치지향이 다르다'고 응답하였다. 그러나 가치지향성의 역사적 변화에 대한 개방형 질문에 대해서는 대부분 공동체 가치에 대한 지향성은 있으나, 정치적 가치에 대한 뚜렷한 지향성은 발견되지 않는다고 응답하였다. 성미산 마을공동체에 속한 구성원들은 기본적으로 자발적인 선택에 기초하여 공동체에 들어온 사람들이다. 그러나 그 계기는 매우 다양하여, 초기에는 공동육아를 통한 자녀양육이었지만, 현재에는 대안교육(성미산학교), 문화, 주택 등으로 확대되어 왔다. 성미산 지키기 운동, 2008년 촛불시위 참여, 2012년 FTA 반대 등에 마을사람들이 자발적으로 참여한 것을 보면, 정치적으로는 진보적인 입장에 있는 사람들이 주류라고 볼 수도 있다. 그러나 실제로는 이러한 정치적 의견 표명에 참여하지 않는 소위 침묵하는 구성원들도 다수가 있다는 점을 고려할 때, 정치적 측면의 가치지향성은 그리 높지 않다고 볼 수 있다.³²⁾ 다만 공동체를 정치적 가치로 주장하는 정당이 출현될 경우에는 생활문제를 공동으로 해결하고자 하는 지향성이 정치적 에너지로 변화될 수 있는 개연성은 충분한 것으로 평가된다.

셋째, 성미산 마을공동체의 외부 연계성은 매우 높은 것으로 평가된다. 10명의 설문대상 중에서 8명은 외부 연계성에 대해 '매우 긴밀하게 협력하고 있다' 또는 '긴밀하게 협력하고 있는 편이다'라고 응답하였고,³³⁾ 성미산 마을공동체에서 활동

31) 김의영 외(2008)는 성미산 지키기 운동을 자발적 결사체를 형성하여 자칫 집단이기주의로 흐를 수 있는 집행행동이 사적 이해를 넘어 공공선을 지향하는 운동으로 승화시킨 사례로 평가하고 있다(김의영 외, 2008: 143).

32) 성미산 마을공동체의 사람들에 대해서는 '그들만의 리그', '자기들만의 공간', '중산층'이라는 부정적인 평가도 있으며, 이러한 표현 속에는 다소 냉소적인 의미도 포함되어 있다고 볼 수 있다.

33) 나머지 2명은 '긴밀하지 않은 편이다'라고 응답하였는데, 응답자는 모두 전문가집단이었다. 이들은 성미산 마을공동체에서 구체적인 활동에 참여하고 있지 않기 때문에 외부연계에 대한 체감도가 낮아, 이러한 평가를 내린 것으로 보인다.

하고 있는 5명은 모두 외부와의 연계성이 높다고 응답하였다. 마을형성의 모체가 된 공동육아 어린이집의 경우, (사)공동체교육과 공동육아를 중심으로 전국에 70여 개가 설립되어 운영되고 있다. 성미산 마을공동체는 전국의 공동육아 어린이집들을 중심으로 다양한 형태의 교류 관계를 형성하고 있다. 또한 생협, 성미산학교, 소행주 등 소단위 공동체들도 외부의 시민사회 및 정부기관 등과 다양한 연계활동을 펼치고 있다. 특히 SNS의 발달, 스마트폰의 활성화 등으로 성미산 마을공동체는 물리적 경계를 넘어 다양한 외부조직과 연결망을 구축하고 있다. 특히 정부부문과는 박원순 서울시장의 당선 이후, 서울시의 마을만들기 사업에 참여하는 등 긴밀하게 협력관계를 형성하고 있다. 개방형 설문으로 향후 외부 연계성이 어떻게 변화될 것인가를 질문했는데, 이에 대해 마을구성원들은 마을공동체 형성에 관심이 있는 시민사회 및 정부부문과의 협력관계가 확대될 것이라고 평가하였다. 다만 이러한 외부관계는 서로의 필요가 맞아떨어질 때 형성될 수 있으며, 혈연관계에서 나타나는 도덕적/의무적 수준의 관계형성은 기대하기 어려운 것으로 평가된다. 이러한 점에서 성미산 마을공동체의 외연 확대에는 일정한 한계가 있을 것으로 보인다.

넷째, 성미산 마을공동체는 공동체 내부의 유대성과 외부와의 연계성을 확보하는 가운데, 마을에 발생하는 다양한 사회문제를 건설적으로 해결해나가고 있다고 평가할 수 있다. 성미산 마을공동체의 특징 중 하나는 ‘당사자주의’³⁴⁾로 표현된다(위성범, 2013: 77). 이는 자신과 관련된 문제는 스스로 해결한다는 것이다. 기존 사회는 문제를 타인 또는 전문가를 통해 해결하는 것이 일반화되어 있다. 그러나 성미산 마을 사람들은 자신과 관련된 문제가 발생했을 때, 문제해결을 위한 조직을 만들고, 학습하고, 연구하여 스스로 해답을 찾는다. 이러한 노력이 성공하기 위해서는 공동체가 내부역량을 계발하고, 필요한 경우 외부로부터 전문적인 도움을 받을 수 있어야 하는데, 성미산 마을공동체는 이를 위해 필요한 내부 유대관계와 외부 연계성을 동시에 충족하고 있는 것으로 평가된다.³⁵⁾

34) 당사자주의(當事者主義)란 본래 형사소송에서 소송당사자에게 소송의 주도적 지위를 주고, 법원은 제3자적 입장에서 양당사자의 주장과 입증을 판단하기만 하는 것으로 법원의 소송주도권을 인정하는 직권주의와 대립하는 개념이다.

35) 최근에 진행되고 있는 공동육아어린이집의 사회적 협동조합 제도화과정에서도 성미산마을에 속한 공동육아 어린이집들은 정관작성, 등기, 회계장부 작성 등 법률 및 회계전문가를 통해 수행되어야 하는 일들은 전문가의 도움을 받되, 스스로 학습하여 처리하려고 하고 있다. 이 과정에서, 비록 시간은 많이 소요되지만, 공동체의 통합성과 연계성이 동시에 강화되고 있다고 볼 수 있다.

2. 거시적 수준의 상승작용과 완전성

거시적 수준은 성미산 마을공동체의 관점에서는 환경적 측면의 성공요인에 해당한다고 볼 수 있다. 마을의 외부환경을 형성하고 있는 국가와 시민사회가 어떠한 관계를 형성, 유지하고 있는지에 따라 마을공동체의 활동과 효과가 달라질 수 있기 때문이다. 이를 분석 틀에서 설정한 상승작용과 완전성의 관점에서 분석해보면 다음과 같다.

첫째, 성미산 마을공동체가 형성되던 초기에 국가(정부)와 시민사회와의 관계는 상호 협력적이었다고 보기 힘들다. 10명의 설문대상자 모두는 성미산 마을공동체와 중앙정부의 관계에 대해 ‘협력적이지 않은 편이다’라고 응답하였다. 반면 지방정부(서울시)와의 관계에 대해서는 9명이 ‘협력적인 편이다’라고 응답하였다.³⁶⁾ 성미산 마을공동체의 형성 초기에 공동육아 어린이집은 정부정책에 대한 불만과 반작용으로 시작되었다고 볼 수 있다. 1991년에 제정된 영유아보육법은 국가와 지방자치단체에게 영유아를 건전하게 보육할 책임을 부여하였다³⁷⁾는 점에서 의미가 있었다. 그러나 공동육아의 관점에서는 전문화된 보육기관에 아이들 맡기게 하는 것은 보육정책의 퇴보를 의미했다. 이에 따라 공동육아를 지향하는 사람들은 1994-2006년까지 긴 시간을 부모와 교사가 함께 주체적으로 아이들 돌보는 새로운 형태의 공동육아를 제도권 밖에서 실험하게 되었다. 2007년부터 정부는 공동육아 어린이집과 같이 부모가 참여하는 어린이집 모형의 장점을 받아들여, 영유아보육법 개정을 통해 ‘부모협동어린이집’을 새로운 어린이집 유형으로 인정하였다.³⁸⁾ 마을공동체 정책의 관점에서도 2010년까지는 중앙정부의 부처들 및 지방정부(서울시)가 거의 관심을 갖지 않았으나, 2011년 박원순 서울시장의 등장 이후, 앞 다투어 정부부처에서 마을공동체를 정책의제로 채택하고, 각종 정책을 추진하게 되었다.³⁹⁾ 이러한 과정을 통해 마을공동체의 관점에서 국가와 시민사회의 관계는 성미산 마을공동체가

36) 지방정부와의 관계에서 협력적이지 않다고 응답한 1명은 개방형 설문에서 자치구(마포구) 수준에서 단체장의 의지가 약하고, 마을공동체 사업 추진에 부담을 지니고 있다고 응답하였다.

37) 1991년 제정 영유아보육법 제3조(책임).

38) 2012년 협동조합기본법이 제정된 이후, 공동육아에서 교사가 조합원으로 참여할 수 있는 법인을 만들 수 있도록 할 것을 요구하였고, 정부(보건복지부)는 처음에는 반대하였으나, 2016년 국회에서 영유아보육법이 개정됨에 따라, 부모협동어린이집을 ‘협동어린이집’으로 명칭을 변경하고, 교사들이 조합원으로 참여할 수 있도록 허용하였다.

39) 중앙정부는 2013년 이후, 국토부(도새재생활성화 및 지원에 관한 특별법), 농림축산식품부(농촌마을공동체 활성화 지원에 관한 법률안), 안전행정부(지역공동체활성화 지원법안) 등을 중심으로 법안 제정 작업과 관련 정책사업 집행을 동시에 추진하였다.

형성되는 초기에는 적대적인 관계에서 출발하였으나, 지방정부를 중심으로 점차 상호작용이 긴밀해지면서 상승작용을 일으키는 방향으로 전환되고 있는 것으로 평가할 수 있다. 그러나 중앙정부와의 협력관계는 거의 형성되지 못하고 있으며, 개선해야 할 과제라고 평가된다.⁴⁰⁾

둘째, 정부 관료제의 역량을 포함하는 조직적 완전성은 초기부터 현재까지 낮은 것으로 평가된다. 마을공동체 관련 정책을 추진하고 있는 정부부문의 역량에 대한 선택형 설문에서 10명 중 9명은 중앙정부의 역량이 미흡한 편이라고 응답하였다. 반면 지방정부의 역량에 대해서는 10명 중 8명이 역량이 우수한 편이라고 응답하여 대조를 보였다. 중앙정부와 지방정부(서울시, 마포구) 역량에 대한 상반된 평가는 그동안 각 정부부문이 추진한 정책내용과 밀접한 관련을 맺고 있다고 볼 수 있다. 지방정부 수준에서는 과거 5년 이상 마을공동체 경험을 보유한 활동가들을 공무원으로 채용하여 관련 정책을 설계하고 추진하면서 역량이 증대되었다고 볼 수 있다. 반면 중앙정부 수준에서는 관련법 등이 제정되어 있지 않는 상황에서 적극적으로 관련정책을 추진하지 못했고, 전문가 채용도 거의 없었기 때문에 역량이 개선된 여지도 없었던 것으로 평가된다. 특히 공무원 인사행정이 일반직·계급제를 중심으로 이루어져 있기 때문에 마을공동체 형성과 관련된 체계적인 전문성을 지닌 관료들을 육성하기 힘들었다고 볼 수 있다. 반면 공공선택론적 관점에서 볼 때, 정부부문의 수장들은 마을만들기 정책을 정권 재창출의 도구로 정치화하고, 관료들은 마을공동체 이슈를 자신들이 관할하는 조직과 예산을 팽창시키고자 하는 목적으로 활용하는 경향이 있는 것으로 평가된다(박주형, 2013: 5).⁴¹⁾ 행정자치부(2015)에 따르면, 공동체 활성화를 위해 6개 부처가 14개 사업에 연 1조 2천억원 투입하고 있는 것으로 조사되었으며, 유사·중복성이 높아 재정낭비 요인이 되고 있다고 보고 있다. 반면 진정한 의미에서 시민사회가 주체가 되는 지속가능한 마을만들기를 지원하기 위한 관료제 역량을 계발하기 위한 노력은 미흡한 것으로 평가된다. 제도적

40) 이에 대해 국가(정부) 부문이 하향식으로 정책을 기획하고, 재정을 동원하여 관련 사업을 수행하게 됨에 따라 시민사회가 국가(정부)에 종속되는 문제가 발생할 수 있다는 우려가 증가하고 있다. 일부에서는 초기 성미산 마을공동체 형성에 참여하였던 순수한 활동가들이 정치적 성향을 띠게 되었다는 비판이 제기되고 있기도 하다.

41) 행정자치부 및 광역자치단체들이 마을공동체 이슈를 계기로 산하조직을 만들고, 예산사업을 확대하는 것이 전형적인 예라 할 수 있다. 행정자치부와 243개 지방자치단체는 공동 출연으로 2007년에 한국지역진흥재단을 개소하였고, 2015년에는 기관소속으로 마을공동체발전센터를 신설하였다. 그러나 동 기관은 행정자치부의 산하기관으로 마을공동체발전센터의 역할은 행정자치부의 마을공동체 정책을 지원하는 것이라 할 수 있으며, 2016년 현재 임직원은 31명이다.

지원 측면에서도 중앙부처들(행자부, 국토부, 농림부, 고용부, 기재부 등)은 마을공동체와 관련된 법령을 만들고, 예산사업을 만들어 지원하고 있으나, 그 제도들이 순수한 의미의 마을공동체 형성에 도움을 주는 제도들인가에 의문이 제기된다. 즉 대부분의 마을공동체 형성정책이 재정지원을 포함하는 내용으로 되어 있어, 자생적인 마을공동체 형성을 저해하고 있다는 비판이 제기될 수 있다.⁴²⁾

〈표 6〉 성미산 마을공동체 형성과정의 성공요인 분석/평가 종합

		성공/저해요인
미시적 차원	통합성	- 자발적 선택에 기초한 공동의 유대관계 형성(+) - 2회에 걸친 성미산 지키기 운동을 통해 유대감 강화(+) - 단일의 정치적 가치지향성 부재(생활, 문화 공동체 지향)(-)
	연계성	- 공동육아를 중심으로 한 외부와의 연계성 강화(+) - 지방정부와 연계한 마을공동체 사업을 통한 연계 활성화(+) - 당사자주의와 전문가주의의 절충적 활용(+)
거시적 차원	상승 작용	- 초기 제도권 밖의 실험을 통해 점진적 제도화 시도(공동육아)(-) - 서울시의 마을공동체 추진과정에서 협력관계 형성(+)
	완전성	- 정부 관료제의 마을만들기 정책 역량 부족(-) - 중앙정부와 지방정부 관료제 역량 차이(중앙-, 지방+) - 국가와 시민사회의 학습과정(+)

주: (+)는 성공요인, (-)는 저해요인을 의미함.

셋째, 역사적으로 볼 때 마을공동체와 관련된 국가와 시민사회 사이의 협력관계는 점진적으로 개선될 것으로 평가된다. 이는 국가와 시민사회가 동시에 바람직한 마을공동체 형성에 관한 해법을 찾기 위한 학습과정에 있음을 의미한다. 설문조사에서 응답자들은 이에 대한 개방형 질문에 대해, 당장은 정부부문의 역량과 협력관계가 개선되기 힘들지라도, 마을공동체 형성의 촉진자로서 정부부문의 관심과 역량이 증대될 것으로 평가하고 있다. 정부부문을, 비록 정치적 이해관계에 영향을 받았지만, 시민의 행복을 증진시킨다는 관점에서 제도적·개인적 역량을 지속적으로 발전시킬 것으로 보인다. 시민사회 역시 사회문제의 해결을 국가와 시장에게 맡기는 것이 아니라 주체적으로 해결하기 위해 역량을 강화할 것으로 보인다.

42) 이러한 지원정책은 과거 김대중정부가 벤처지원정책을 추진하면서 순수한 벤처기업가들이 기술개발보다는 재정지원금을 따내기 위해 노력하도록 만듦으로써, 오히려 벤처생태계를 파괴하였던 사례와 유사한 측면이 없지 않다.

V. 결론: 정책적 시사점

본 연구는 Woolcock(1998)이 제시한 사회자본 연구에 기초하여, 마을공동체 형성과정의 성공요인을 분석하기 위한 틀을 설정하고, 설문조사 및 문헌조사를 활용하여 평가하였다. 거시적 수준의 성공요인이라 할 수 있는 국가와 시민사회 사이에 협력적 관계형성이 미흡했고, 정부부문의 역량이 부족했던 것으로 평가된다. 그럼에도 불구하고, 미시적 수준의 성공요인인 구성원 내부의 유대관계가 강하게 형성하였고, 외부와의 연계성을 적절히 확보하였던 것으로 평가된다. 성미산 마을공동체는 미시적 성공요인을 바탕으로 사회자본을 형성하고, 당면한 보육, 교육, 먹거리 등 생활 문제를 주체적으로 해결한 사례라고 평가할 수 있다.

이러한 성미산 마을공동체의 성공요인들에 대한 분석이 정책적 측면에서 주는 시사점은 다음과 같다. 우선 정부의 마을만들기 정책과 관련하여 가장 염려되는 점은 정치적 도구화의 문제이다. 어떤 정책이든 정치성을 배제하기 힘들다. 그러나 정책이 성과를 창출하려면 중장기적 관점에서 기본계획을 수립하고, 관련 정책을 정치적 목적과 분리하여 추진할 필요가 있다.⁴³⁾ 이는 선거를 통해 대통령 및 자치단체장을 선출하도록 하고 있고, 대통령의 경우 5년 단임제를 채택하고 있는 상황에서, 현실적으로 대단히 어려운 문제라고 할 수 있다. 그럼에도 중장기적으로 마을공동체 관련 정책을 기획하고, 추진할 수 있는 독립적인 조직(위원회)을 마련하여 역량을 강화하는 방안을 고려할 필요가 있다. 마을공동체는 소규모의 지역 또는 마을을 중심으로 주민들이 자발적인 필요와 참여를 통해 형성될 때, 지속가능할 수 있다. 정부역할은 주민의 필요에 맞는 행정서비스를 제공하는 지원자 기능에 집중될 필요가 있다. 이러한 관점에서 마을공동체 관련 정책은, 연구자에 따라 평가는 다를 수 있지만, 정부 주도의 새마을 운동이 실상은 농촌의 마을공동체를 붕괴시켰던 전철을 밟지 않도록, 독립된 조직에 의해 중장기적으로 추진될 필요가 있다.

다음으로 정부의 마을공동체 형성 정책은 재정지원과 같은 정책수단보다는 중간조직을 통한 교육과 컨설팅을 강화하는 방향으로 추진될 필요가 있다. 이에 대한 개방형 설문에 대해 응답자들은 마을공동체 형성에 필요한 공용공간을 마련하는 등 기반시설의 확충을 위한 자본적 지출 성격의 재정지원은 더 확장될 필요가 있다고 주장하였다.⁴⁴⁾ 반면 단기적으로 개별 프로젝트를 만들어 재정을 지원하는 정책

43) 이에 대한 개방형 설문에서 응답자들은 마을공동체 정책의 정치성은 불가피한 면이 없지 않으나, 마을공동체 형성에 장애요인으로 작용하기 때문에, 중립적으로 수행될 수 있도록 제도적 장치를 마련할 필요가 있다고 주장하였다.

은 지양되어야 한다고 강조하였다. 중장기적으로 마을공동체의 형성은 소속된 구성원들 사이의 자발적인 관계망 형성이 필요하다는 측면에서, 정부부문의 지원자 역할은 마을공동체 형성에 관한 경험과 전문지식을 갖춘 중간조직을 통해 교육과 컨설팅을 중심으로 하고, 재정지원은 기반시설의 확충에 초점을 맞추는 방향으로 전환될 필요가 있다. 이를 위해 정부는 마을공동체 형성과정의 경험을 보유한 활동가들의 풀(pool)을 관리하고, 이들의 교육 및 컨설팅 활동을 적절히 보상하는 정책을 설계하는 역량을 강화할 필요가 있다고 본다.

참고문헌

- 국회안전행정위원회. (2014). 지역공동체활성화지원법안(윤재옥의원 대표발의) 검토 보고서.
- 권봉관. (2013). 도시의 '마을만들기'에 따른 공동체의 형성과 메티스(mētis)의 기능. 민속연구 제27집, 2013: 145-179.
- 기영화·김승현·김남숙. (2013). 성미산 지역공동체 커뮤니티웰빙의 패러다임 모형분석: Strauss와 Corbin의 근거이론. 한국행정학보 제47권 제1호: 295-320.
- 김의영·한주희. (2008). 결사체 민주주의의 실험: 성미산 지키기 운동과 마포연대의 사례. 한국정치학회보 제42집 제3호: 143-166.
- 김진모. (2009). 지방자치단체의 농촌개발사업 네트워크에 관한 연구: 임실 박사골권역 사례를 중심으로. 전북대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 마이클 샌델. (2010). 정의란 무엇인가. 김명철 옮김. 와이즈베리.
- 마하트마 간디. 김태언 옮김. (2015). 마을이 세계를 구한다. 녹색평론사.
- 박세일·나성린·신도철. (2008). 공동체 자유주의: 이념과 정책. 나남신서.
- 박주형. (2013). 도구화되는 '공동체' 서울시 「마을공동체 만들기 사업」에 대한 비판적 고찰. 공간과사회 제43권: 5-43.
- 송인하. (2010). 마을공동체의 성공조건과 과제. 지방자치연구 제14집(2010년). pp.33-64.
- 위성남. (2013). 도시 속에서 함께 살아남기-성미산마을. 황해문화 2013 가을. pp.61-78.
- 유석춘·장미혜·정병은·배영. (2015). 사회자본: 이론과 쟁점. 도서출판그린.

44) 젠트리피케이션의 부작용을 막기 위해 공용공간의 확보 차원에서 마을공동체에 재정을 지원하는 것은 여기에 해당한다고 볼 수 있다. 그러나 이 경우에도 무상지원의 형태가 아닌 상환 의무가 있는 대출 형태로 하여 중장기적으로 비즈니스 모델이 작동하도록 설계될 필요가 있다.

- 유창복. (2013). 서울시 마을공동체 지원사업의 배경과 과제-서울시 마을공동체 종합 지원센터의 개설에 즈음하여-.: 173-226.
- _____. (2010). 나의 마을살이 10년 - 이제 마을하자!. 진보평론 제43호. pp.55-99.
- 이재완. (2014). 서울시 마을공동체 사업의 주민참여 결정요인에 관한 연구: 정책인지도를 중심으로. 지방정부연구 제17권 제4호: 409-437.
- 이일열·박문규. (2011). 지역 공동체 이미지와 연계된 녹색 관광 개발 가능성 연구-대전지역 사례. 한국콘텐츠학회논문지 제11권 제9호: 506-514.
- 이흥택. (2012). 커뮤니티 비즈니스와 지역발전-서울특별시 마포구 성미산 마을을 사례로-. 한국경제지리학회지 제15권 제4호: 708-720.
- 전대욱·박승규·최인수. (2012). 지역공동체 주도의 발전전략 연구. 지방행정연구원.
- 정명은·김미현·장용석. (2014). 서울시민의 행복과 사회자본 관계분석. 서울도시연구 15(1), 163-186.
- 주창복. (2005). [특집 / '지역' 이라는 교육적 화두로 모인 이들] 공동육아조합에서, 성미산학교가 되기까지. 중등우리교육 2005년 4월호(통권 제182호), 2005: 80-84.
- 최경은. (2006). 농촌지역발전과 학습 네트워크에 관한 연구: 경기도 이천 부래미 마을 녹색관광사업을 중심으로. 서울대학교 환경대학원 석사학위논문.
- 최승호. (2009). 지역 마을 공동체 만들기 운동의 발전 방안 모색-충남 홍성군 홍동 풀무마을을 중심으로. 한·독사회과학논총 제19권 제1호: 237-268.
- 행정자치부. (2015). 마을공동체 사업의 유사·중복 요인 견어내야. 2015년 9월 16일 (수) 보도자료.
- Coleman, James. (1990). *Foundation of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bourdieu, Pierre & Loic Wacquant. (1992). *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gitell, R. V. and Vidal, A. (1998). *Community Organizing: Building Social Capital as a Development Strategy*, Newbury Park, Sage Publications.
- Michael Woolcock. (1998). "Social Capital and Economic Development Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework," *Theory and Society*, 27: 151-208.
- Michael Woolcock, Deepa Narayan. (2000). Social Capital: Implications for

Development Theory, Research, and Policy. *The World Bank Research Observer*, vol 15, no.2: 225-49.

Putnam, Robert. (1993). "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life", *The American Prospect*, Spring: 38.

Szreter, S. and Woolcock, M. (2004). Health by association? Social capital, social theory, and the political economy of public health. *International Journal of Epidemiology*, 33(4), pp. 650-67.

김철회(金哲會): 서울대학교 행정대학원에서 박사학위를 취득하였으며, 현재 한남대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 재무행정, 지방자치(마을공동체정책), 연구개발정책 등이다(cheolhoi@naver.com).

하혜수(河慧洙): 교신저자, 서울대학교 행정대학원에서 박사학위를 취득하였으며, 현재 경북대학교 행정학부 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방자치, 정부간관계, 갈등관리 및 협상 등이다(hasoo@knu.ac.kr).

마을효과(Village effects)를 통한 마을 활성화: 거시적 미시적 마을효과의 통합을 중심으로*

김기홍

‘마을효과’란 마을이라는 공간을 바탕으로 구성원들이 직·간접 관계를 가지면서 발생하는 연대감에 기초해 서로가 얻게 되는 유·무형의 장점을 뜻한다. 마을효과는 모든 모둠살이에서는 항상 존재하고 그 양상은 다양하다. 마을효과는 거시적 차원과 미시적 차원으로 크게 구분된다. 마을효과의 거시적 차원은 안전망 구축, 에너지와 식량조달, 복지 문제 해결 등 국가가 담당하는 역할을 떠맡으면서 공동체 구성원 모두에게 공통적인 유익을 주는 것을 의미한다. 또 마을효과의 미시적 차원은 각각의 개인들이 어울려 삶으로써 심리적 안정감을 얻고 치매·우울증을 예방하거나 극복하는 등 개인적이고 차별적으로 얻는 효과를 뜻한다. 이러한 마을효과는 서로 관심을 갖고 배려하는 마을 주민들의 자발성을 극대화함으로써 강화된다. 마을 주민들의 관계를 강화함으로써 마을효과를 높이는 것은 일종의 포지티브 섬(positive sum) 전략으로, 경쟁과 효율성만을 중시함으로써 승자독식으로 귀결되는 제로 섬(zero sum) 전략과는 구분된다. 마을원리에 기초한 포지티브 섬 전략은 그 효과가 발휘되기까지 많은 시간이 소요되지만, 일정 수준으로 시스템이 구축되면 그 효과가 지속되는 특징이 있다. 마을효과에 대한 이해는 마을운동을 효율적으로 전개하기 위해서는 반드시 필요하다. 아울러 거시적·미시적 마을효과를 교차시켜 통합하면 4가지 범주로 유형화할 수 있다. 즉 마을정(正)효과, 마을편(偏)효과, 마을역(逆)효과, 마을무(無)효과다. 특히 본 연구에서는 마을정(正)효과를 높이는 방안으로서 인류의 본성과 함께 자발성·적극성에 기초해 생존원리를 잘 설명해주는 소셜 뉴로사이언스(social neuroscience)를 마을운동에 접목해 갈 필요성을 제안하고 있다.

[주제어: 마을효과, 이웃효과, 집합적 효용성, 사회자본, 소셜 뉴로사이언스]

* 이 논문은 2015년 한국사회학회 후기학술대회 <농촌분과>에서 발표된 것을 수정한 것이다. 당시 이 논문에 대해서 활발하게 토론해 주신 선생님들께 먼저 감사드린다. 아울러 본 논문이 「국정관리연구」에 출간되는데 있어 부족한 부분을 꼼꼼하게 살펴주신 익명의 심사위원과 편집위원들께도 진심으로 감사드린다.

I. 서론: '마을효과'의 도입 필요성

1960~1970년대의 근대화와 산업화, 1980-1990년대의 민주화와 세계화 등을 거치면서 우리나라는 세계 어느 나라보다도 압축적이며 역동적인 성장을 했다. 그럼에도 성취에 대한 기쁨을 누릴 사이도 없이 20세기 말~21세기 초로 접어들면서 국가는 혼란의 정점에 서 있고, 대다수의 국민들은 행복감은 커녕 심한 불안감으로 고통 받고 있다. 고속성장을 경험했지만 상대적 박탈감과 양극화로 인한 계층갈등 등은 사회분열로 이어지기도 한다. 더구나 갈등을 조정하고 해소해야 하는 지도층을 포함한 정치집단이나 사법기관은 오히려 갈등을 부추긴다.¹⁾

이런 가운데 주민들이 중심이 돼 마을공동체를 통해 문제의 대안을 찾는 흐름이 형성되는 것은 그나마 다행스런 일이다. 우리나라의 마을공동체 운동은 '마을만들기'로 수렴되고 있다. 마을만들기는 1990년대에는 시민운동 차원에서 시작되었고, 2000년으로 접어들면서 정부의 시범사업을 통해 행정에 접목되었으며, 2010년으로 들어가며 지방자치단체의 조례지원과 함께 활발해졌다(박재은, 2015). 마을만들기의 역사는 길게 보면 20년 남짓하고 짧게 보면 10년도 채 안됐다. 이런 역사를 가진 마을만들기 운동이 과연 올바른 방향으로 가고 있는가? 마을공동체 운동이 시민들의 삶속으로 파고들면서 아래로부터 위로 진정한 상향식이 되고 있는가? 여기에는 또 다른 배제와 갈등이 싹트는 것은 아닌가? 이러한 의문이 계속 제기된다.

하승우 등(2014)은 「모두를 위한 마을은 없다」는 저서를 통해 마을 주민들의 주체적인 시각에서 전개돼야 할 마을운동이 정부나 기업 등의 개입에 의해서 성과가 중시되는 사업으로 변질되고 있다는 비판한 바 있다. 국가주의와 자본주의의 심각한 문제를 경험하는 오늘날 21세기의 인류를 위한 대안적 운동으로 마을공동체가 떠오르면서 각국의 상황에 적합한 마을공동체의 재구조화 방안을 적극 모색하고 있는 것은 새로운 흐름이다. 이러한 차원의 마을공동체 운동이 이데올로기의 수단이나 정치적 목적을 달성하기 위한方便(方便)이 아니라 주민들의 자발적인 참여를 기초로 실질적인 시민운동이 되도록 해야 한다. 실제로 일부에서는 마을공동체 운

1) 국민대통합위원회(2016)는 '한국형 사회 갈등 실태 진단'보고서에서 우리나라의 현 상황을 불만을 넘어선 '원한', 좌절을 넘어선 '포기', 피로를 넘어선 '탈진', 불안을 넘어선 '강박', 경쟁을 넘어선 '고투', 격차를 넘어선 '단절', 불신을 넘어선 '반감', 갈등을 넘어선 '단죄'로 요약했다. 이러한 문제를 해결하는 방안으로 인성자본을 강화하고 일자리 양극화를 치유하는 등이 노력이 필요하다는 것이다. 즉 무한경쟁과 승자독식을 정당화하는 것이 아니라 협력과 공존을 중시하는 공동체성의 회복을 전제로 한다. 이는 결국 우리 사회의 기본단위인 마을에서부터 근본적인 변화를 요구하는 것으로 귀결된다고 볼 수 있다.

동을 주민들의 삶을 개선하기 위한 본질적 접근이 아니라 권력획득 수단이나 이윤 창출 기회로 간주한다는 비난을 피하기 어렵다. 이에 대한 반성이 절실하게 요청되는 시점이기도 하다.

본 연구는 마을만들기라는 이름으로 전개되는 마을운동의 현황을 짚어 본 뒤, 마을운동이 실질적인 성과를 거두고 이를 통해 개인과 마을공동체는 물론, 국가 혁신을 위한 방안으로 마을운동의 승화 가능성을 알아보는데 그 목적이 있다. 이러한 연구목적을 위해 최근 북미와 유럽 등에서 본격적으로 논의되는 마을효과(village effects)의 개념을 도입해 집중적으로 살펴보자 한다. 특히 모호하게 인식되는 마을효과를 구체적이고 체계적으로 이해하기 위해 마을공동체 구성원 모두에게 공통적으로 적용되는 거시적 차원과 구성원 개인들에게 차별적으로 나타나는 미시적 차원으로 나눠 유형화 하고자 한다. 또한 마을효과를 높이기 위한 방안으로서 소셜 뉴로사이언스의 관점의 살펴보고자 한다.

II. 마을만들기, 그 현황과 문제점

‘마을만들기’라는 이름으로 전개되는 우리나라의 마을공동체 운동은 그 용어에서부터 적잖은 문제점이 발견된다. 1960~1970년대 일본에서 전개된 마치즈쿠리(まちづくり)를 그대로 번역한 이 용어가 21세기에 접어들어서 우리나라의 새로운 사회 혁신을 대변하는 것은 어색하다. UNESCO가 농촌개발과 빈곤퇴출의 성공사례로 선정한 새마을운동의 역사적 경험을 갖고 있음에도 일본의 ‘마치즈쿠리’를 번역한 ‘마을만들기’를 그대로 쓰는 것은 어색함을 넘어서 역사에 대한 부정과 같은 느낌을 갖도록 한다. 이러한 문제는 전문가들과 시민들이 참여하는 공론화 과정을 거쳐 재검토 돼야 한다. 아울러 개인의 행복한 삶과 국가의 지속성을 강화하기 위해 추진되는 현재의 마을운동은 한국적 상황에 맞춰 적합한 명칭과 이론으로 반드시 재정의돼야 한다.

1970년대 도시재생 등을 위한 시민운동으로서 시작된 일본의 마치즈쿠리는 현재 우리나라에서 마을만들기라는 이름으로 진행되는 것과는 근본적으로 다른 점이 있다. 일본의 마치즈쿠리는 ‘내발적 발전론(內發的發展論)’이라는 이론을 바탕으로 한다. 외발적 발전론과 달리 내발적 발전론은 주민들의 힘에 의해서 인적·물적 자원을 최대한 활용함으로써 마을을 발전시켜야 한다는 관점으로, 일본의 오랜 지방자치 전통을 적절히 반영한 것으로도 볼 수 있다.

하지만, 우리나라의 마을만들기는 주민들의 자발적인 참여를 통해 문제를 해결해 가는 마을운동으로서 뿌리 내리지 못하는 상황이다. 단지 정부나 지자체가 앞서서 새로운 정책 관점에서 주도하는 경우도 적지 않다. 명목상 주민들에 의한 마을만들기일 뿐 실질적으로는 정부나 지자체의 사업에 불과하다(임재해, 2013; 하승우 외, 2014; 김기홍, 2014).

그 동안 추진된 마을만들기를 정리해 보면 크게 네 가지로 요약된다. 첫째는 주민참여, 주민주도, 주민자치, 리더십강화, 상향식개발 등을 강조하는 것이다(장준호·서수빈, 2013; 이정석, 2013). 즉 주민들의 참여가 부족하고 의식이 성숙되지 못했을 뿐 아니라 스스로 주도할 능력이 없기 때문에 마을만들기를 통해 이 부분을 강화해야 한다는 입장이다. 둘째는 주민들의 역량개발 필요성을 중시하는 관점이다. 그래서 평생학습과 마치즈쿠리 교육, 창의적 워크숍 등과 같은 대안이 제시된다(지희숙, 2014; 배영주, 2014). 셋째는 거버넌스의 구축이다. 주민주도나 행정주도는 한계가 있는 만큼 주민과 행정이 협력해서 문제를 해결해야 한다는 입장이다(구자인, 2014; 최병학, 2014). 넷째는 마을 주민들의 소득원 발굴과 삶을 질 향상을 위해 재정지원의 필요성을 강조하는 것이다(김필두, 2013; 이왕기, 2013; 최철호, 2013).

이러한 맥락에서 전개되는 우리나라의 마을만들기는 마을공동체가 심각하게 취약해진 상황에서 충분히 수긍할 만하다. 우리나라는 마을공동체를 바탕으로 상부상조의 오랜 전통을 갖고 있지만, 근대와 탈근대의 시기를 거치면서 상당 부분 파괴됐기 때문이다(임재해, 2013; 김기홍, 2015).

그럼에도 우리나라의 마을만들기는 내용과 형식 모두 문제점이 적지 않다. 가장 큰 문제는 주민의 자발적인 참여가 미흡하다는 점이다. 주민들의 자발성을 촉진하거나 강화하는 방안도 그다지 논의되지 않고 있다. 마을만들기의 경험과 역사가 축적돼 감에도 하향식 사업의 성격을 벗어나지 못하고 있다. 고령화의 심화나 경제위기 등으로 주민들의 관심을 끌지 못하는 것도 한 몫 한다. 마을공동체를 통해서 21세기에 직면한 문제를 해결해야 하는 절박한 상황에서도 마을공동체를 활성화하기 위한 방법조차 찾지 못하고 있는 것이 현실이다(안완기, 2012).

새마을운동 당시에는 마을주민 대부분이 빈곤 타파와 식량문제 해결 등과 같은 분명한 목적에다 '잘 살아보자'는 정신무장을 기초로 국가정책에 부응하며 마을운동에 자발적이고 적극적으로 동참했던 것이다(한도현, 2010). 향간에는 새마을운동을 박정희 대통령의 공(功)을 강조하거나 과(過)만 의도적으로 부각시키는 편협한 접근을 한다. 균형 잡힌 접근은 찾아보기 힘들다. 분명한 것은 박정희 대통령의 리더십

과 함께 역사적 전통을 배경으로 해서 마을 주민들이 이어온 협동의 시스템이나 스스로 문제를 해결하기 위해 참여하는 집합적 능력과 같은 사회자본이 당시의 새마을운동을 뒷받침했던 것이다(김기홍, 2006; 김기홍, 2014).

하지만, 연구자는 현재의 마을운동에는 이러한 기초적인 공감대조차 부족하다고 본다. 자발적인 주민들이 실질적인 주체가 돼야 하고, 아래로부터 위로의 상향식이라는 분명한 방식이 필요함에도 불구하고 오늘날 전개되는 우리나라의 마을운동은 취약성을 면치 못하는 것이다. 효율성을 증시하는 행정적 접근은 성과가 나타나기 쉬운 마을에 대한 집중적인 재정지원으로 마을 내부는 물론 마을 간의 양극화를 심화시키고 있다. 이러한 접근은 일부 성공모델을 만들 수는 있어도 모든 마을과 주민들이 동참하는 범국민적 마을운동으로 발전시킬 수는 없다. 더 큰 문제는 지속성이 없다. 정부지원이 끊어지면 대부분의 마을사업은 흐지부지되거나 종결되는 것이 현실이다. 실제로 2004년부터 진행되고 있는 '농촌마을종합개발사업' 등에서 알 수 있는 것처럼 정부의 지원정책이 끊긴 마을중 상당수에서 이런 문제가 나타난다(안중호, 2013).

원인은 인류의 기본적인 모듬살이로서 마을의 특성을 정확히 이해하지 않고 마을운동의 필요성과 중요성을 제대로 인식하지 못한데서 기인한다. 무엇보다 주민들의 최대 관심사, 혹은 욕구가 무엇인지, 이러한 관심사나 욕구를 충족시키기 위해서 어떤 접근이 유용한지에 대한 충분한 고민이 없다보니 관심을 유발하거나 적극적인 참여를 이끌어내지 못하는 것이다. 주민들의 욕구를 제대로 이해하고 이를 충족시키기 위한 방안이 강구되지 못한다면 자발적이고 자족적이며 지속적인 마을운동은 타율적이고 의존적이며 일시적인 성과에 집착케 하는 사업으로 전락할 뿐이다. 집중적인 재정적 지원을 통해서 눈에 보이는 성과에 급급할 것이 아니라 주민들의 실질적 관심과 욕구에 부합하는 마을운동의 방안과 전략을 모색해야 한다(김기홍, 2015).

최근 세계 곳곳에서는 마을의 장점을 활용해 문제를 해결하려는 다각적인 노력이 전개되고 있다. 마을효과를 마을의 재구성과 인류의 보편적 삶을 개선하는데 적극 활용할 필요가 있다. 마을 구성원들의 내재적인 힘, 즉 자발성과 적극성을 바탕으로 자신들의 본질적인 욕구와 당면 문제를 해결하는 움직임이 가시화되고 있다. 이를 지원하는 행정은 어떤 사업이나 정책보다도 창의적인 접근이 필요하다. 마을운동이 성공하려면 주민들의 적극적인 참여와 창의적인 접근이 필요하다. 이때 비로소 개인의 삶이 바뀌고 마을공동체가 변화되며 국가도 혁신된다.

Ⅲ. 마을효과(village effect)에 관하여

마을효과라는 용어가 등장하기 전에는 마을이 갖는 고유특성을 장점 혹은 기능으로 이해하곤 했다. 전근대의 모듬살이 공간으로서 마을은 관습·도덕·규범 준수 등을 통한 질서유지, 사회적 안전망 구축, 조세징수 및 부역동원, 군대의 병력제공 등의 기능을 담당했다. 또한 마을의 공동재산 관리, 주민들의 송사해결과 갈등조정, 후대의 교육, 식량의 안정생산 등도 맡았다. 구성원들을 위한 오락기능, 다양한 문화적 전통유지, 관혼상제 공동집행 등도 마을의 몫이었다. 임재해(2013)는 마을의 가치를 7가지로 구분했다. 즉 공동체 문화로서의 공유가치, 민중생활사로서의 역사적 가치, 민족문화로서의 전통적 가치, 문화다양성으로서의 독창적 가치, 자연 친화로서의 생태문화적 가치, 문화주권으로서의 창조적 가치, 문화자원으로서의 경제적 가치 등이다. 이러한 분류 외에도 정진원(1991)은 마을을 존재 기본적 기능, 사회경제적 기능, 사회문화적 기능, 행정 단위 기능, 정주체계 공간 단위기능, 계획구역 기능으로 구분했다. 일본에서도 마을의 기능을 주목하고 이를 강조해 왔다. 일본 농촌환경정비센터는 식료생산기능, 국토보전기능, 교육문화계승기능, 생활기능으로 분류했다(김기홍, 2014 재인용). 일본농림수산성은 행정의 말단조직으로서 의견취합 기능, 상호부조를 통한 사회보장기능, 방재조직 등 자경단 기능, 제사 기능으로 나누고 이를 농촌사회의 힘이라고 파악했다(권병욱, 2009).

하지만, 자본주의의 발전과 함께 진행된 산업화와 도시화의 과정에서 마을이 담당했던 역할과 기능은 국가가 떠맡거나 기업의 이윤추구 대상이 됐다. 결국 마을의 기능이 사실상 소멸된 것이다. 그럼에도 국가의 발전이 계속되고 자본주의가 성장하는 시기에는 이러한 문제가 부각되지 않았다. 국가와 자본의 성장은 마을이나 공동체의 지속적인 축소를 낳았고, 불안정성은 더욱 커지는 상황이 됐다. 즉 ‘국가-마을-개인’ 혹은 ‘자본-마을-노동’과 같이 마을이라는 완충장치를 통해 안정화되었던 사회는 근대를 거치면서 ‘국가-개인’ 혹은 ‘자본-노동’의 단순 관계로 바뀌었다. 이는 국가와 기업, 개인 모두 상호의존성이 커지는 것을 의미한다(김기홍, 2014: 85).

그런데 20세기 말부터 세계적으로는 기후변화와 에너지부족에다 국가 내부적으로는 양극화와 저 출산 고령화, 안전망 붕괴 같은 문제가 본격적으로 불거졌다. 어떤 국가나 자본주의 시스템도 더 이상 그 지속성을 장담하기 어렵게 됐다(김기홍, 2014). 서구에서는 이러한 문제의 해결방안으로 다시 공동체나 마을에 주목하게 됐다. 집합적 효용성(collective efficacy)에 대한 주목은 이런 흐름에서 나온 것이다(Samson & Raudenbush, 1999). 집합적 효용성은 커뮤니티에서 개인이나 집단의

행위를 통제할 수 있는 구성원들의 능력을 의미한다. 이러한 능력이 있을 때 커뮤니티에 거주하는 사람들은 보다 안전하고 질서 있는 환경을 구축하게 된다는 것이다. 집합적 효용성은 아이들의 비행이나 무단결석, 혹은 공공영역에서 성인들의 잘못된 행동 등을 제어함으로써 한층 살기 좋은 환경을 구축할 수 있게 해 준다. 실제로 높은 수준의 집합적 효용성을 가진 공동체는 폭력이나 살인, 자살 등의 비율을 낮추고 예방하게 된다. 오늘날 집합적 효용성은 범죄사회학이나 사회문제 등의 분야에서 폭넓게 활용되고 있다. 아울러 집합적 효용성이 도시의 커뮤니티 단위에서 더욱 구체화되고 체계화 된 것이 바로 이웃효과(neighborhood effect)다. 이웃효과는 홀로 존재하는 것이 아니라 이웃과 함께 살게 됨으로써 범죄예방·질서유지·청소년보호 뿐 아니라 건강증진·신뢰강화·제도적자원창출 등 다양한 이점이 지속되는 것을 의미한다(Sampson, Morenoff, and Gannon-Rowley, 2002; Sampson, 2012).

‘마을이 필요하다...(It takes a village...)’는 수사학을 모태로 하는 논의도 그 흐름을 잘 보여준다. 이러한 수사학은 오늘날 정치·경제·사회·문화·역사·윤리·교육·종교 뿐 아니라 의학·정보기술 등 다양한 분야에 걸쳐 나타나고 있다. 무엇보다 자녀의 양육이나 노인, 저소득층들을 돌보기 위한 복지 분야에서 더욱 두드러진다. 이는 마을이나 공동체의 참여를 통해 기초적인 차원에서 문제의 해결책을 강조하는 것으로 볼 수 있다(Booth· Crouter, 2001; Black et al., 2013; Meider, 2011; Danes, 2013; Kirsch, 2013; Olney et al., 2014).

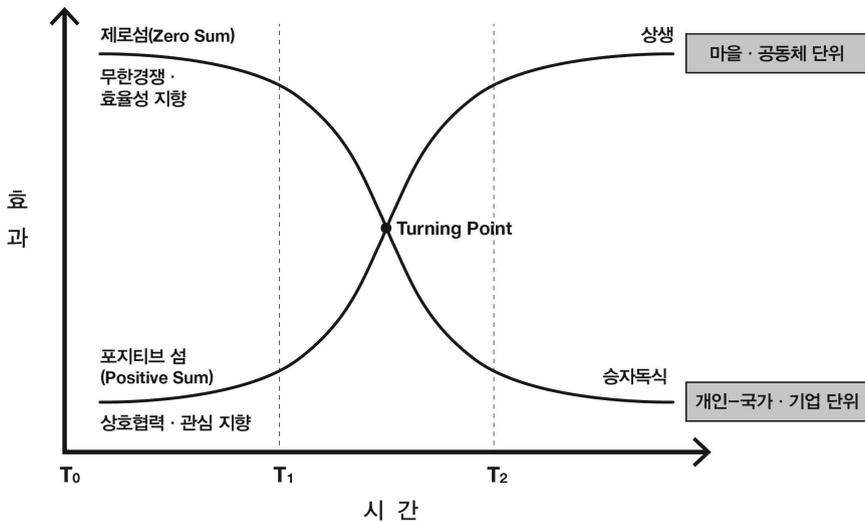
‘마을효과(village effect)’에 대한 직접적인 언급은 핑커(2014)에 의해서다. 핑커에 따르면 마을효과는 홀로 존재할 수 없는 인간이 누군가와 상호의존하면서 얻는 직·간접의 이점을 일컫는다. 즉 이웃들로 구성되는 마을은 다른 구성단위와는 다른 몇 가지 특성을 갖는다. 우선 한정된 공간을 함께 점유함으로써 강력한 동질의식을 발전시키게 된다. 이 동질의식은 이웃을 끈끈하게 연결하는 접착제가 된다. 일회성이 아니라 지속적인 대면적 관계(face-to-face)를 통해서 형성되는 연결망은 서로를 지탱케 하는 강력한 연대로 발전할 수 있다. 이러한 인류의 특성은 네트워크 시대로 접어들어서도 유효하다는 게 핑커의 주장이다. 직접적인 관계를 필요로 하는 인류의 본질적 특성은 인터넷이나 스마트폰으로 대표되는 네트워크 시대에도 여전히 필요하고 강력한 효과를 가질 수 있다는 것이다. 또한 마을효과는 의도적인 것이 아니라 마을에 거주한다는 그 자체로 얻는 자연스런 결과이기도 하다.²⁾

2) 핑커(2014)는 그 대표적인 사례로 이탈리아의 샤프테냐 마을을 소개하고 있다. 100세 이상 장수 주민들이 많은 이 마을을 대상으로 조사한 핑커는 서로 직접적으로 접촉하고 강

사실 마을효과는 마을이라는 독특한 공간에서 인간이 삶을 영위하기 위해 협력 관계를 만들면서 자연스럽게 나타나기 때문에 모든 마을에서 다양하게 존재한다. 단지 오늘날 대부분의 사람들은 마을효과를 의식하지 못하고 있을 뿐이다. 그런데 그 가치를 인식하는 것과 그렇지 못하는 것은 큰 차이가 있다. 마을효과를 인식한다면 여러 방식으로 마을의 재구조화에 마을효과를 활용할 수 있지만, 그 존재를 인식하지 못한다면 전혀 활용할 수 없게 된다. 그래서 마을효과를 올바르게 이해하고 이를 마을공동체에 구체화시키는 것은 중요한 의미를 갖는다.

〈그림 1〉은 마을효과가 어떻게 나타나는지를 잘 보여준다. 사실 이 그래프는 Hwang (2014)이 고안한 것을 응용한 것이다. Hwang는 혁신적인 아이디어(x)가 시간에 따라서 생산성과 비용(y)에 어떻게 기여하는지를 설명하기 위해 그래프를 고안한 바 있다. 연구자는 Hwang의 그래프를 응용해서 공동체를 유지하기 위한 주민들의 상호협력 방식이 시간(x)의 경과와 함께 마을효과(y)로 어떻게 이어지는지를 보다 명확하고 구체적으로 알아보려고 한 것이다.

〈그림 1〉 마을효과와 국가·자본효과의 비교



인류가 20세기의 근대를 통해 경험한 바와 같이 국가나 기업이 중심이 되는 곳에서는 효율성을 추구하는 큰 정치·경제·복지시스템이 중심이 된다. 이는 무한 경

력한 사회적 연대감을 갖는 것이 장수의 원인으로 분석한 바 있다. 즉 장수의 요인으로서 마을효과를 주장한 것이다.

쟁하며 승자독식을 허용하는 제로섬(zero sum) 전략으로 귀결된다. 실제로 자본주의를 표방하는 대부분의 국가나 이윤추구가 목적인 기업에서는 이러한 전략을 택했다. 더욱이 우리나라와 같이 부존자원(natural resources)이 부족해 오로지 인적 자본(human capital)을 바탕으로 국가나 기업의 성장과 발전을 모색해야 하는 상황에서는 개인들로 하여금 협력보다는 끊임없는 경쟁을 유도하고 경쟁에서 승리할 때는 수많은 자원을 독차지하는 특혜를 보장했던 것이다. 이는 개인주의 심화와 일등지상주의를 가져오고 공동체의 붕괴와 개인의 파편화를 심화시킨 요인이 됐다.

이와 달리 마을이나 공동체 단위의 작은 정치·경제·복지시스템³⁾에서는 서로 관심을 갖고 배려하며 공생하는 포지티브섬(positive sum) 전략으로 특징지어진다. 사실 인류는 오랫동안 바로 이와 같은 모둠살이를 통해서 존속해 왔다. 실제로 인디언의 경우 국가를 조직하지 않고서도 1만년 이상을 마을단위로 존재해 왔다는 것은 그 효용성을 잘 보여준다(여치헌, 2013).

그런데 이러한 두 전략은 시간의 흐름과 함께 그 효과가 확연히 다르다. 즉 국가와 기업 단위에서의 제로섬 전략은 경쟁과 효율성이 강조되면서 그 효과가 처음에는 빠르고 높게 나타난다. 하지만, 일정 정도 시간이 흐른 뒤에는 그 효과 급속히 떨어지고, 또 다른 소비재나 서비스의 개발 등으로 계속 욕망을 충족시켜야 존속 가능한 구조로 고착화된다.

반면 마을단위에서의 포지티브섬 전략은 상호 관심과 배려로 초반부에는 효과가 상대적으로 더디고 낮게 나타나는 것처럼 생각된다. 하지만 시간이 흐르면서 구성원간의 신뢰가 공고해지고 네트워크가 강화되면서 효과는 향상될 뿐 아니라 지속가능한 양상으로 전환된다. 마을 자체의 자발성과 자족성 등을 바탕으로 지속가능한 작은 정치·경제·복지가 구축되는 것이다(김기홍, 2014). <그림 1>에서 보듯이 마을은 특정시점까지는 그 효과가 미약해 제대로 느낄 수 없을 정도다. 그럼에도 마을주민 스스로 가능성을 발견하고 동기부여와 함께 마을의 대소사에 적극적으로 관심을 가지며 자발적이고 지속적으로 협력하면서 서서히 마을효과를 체험하게 되는 것이다. 이 사이에 제로섬 전략과 포지티브섬 전략의 효과가 교차하는 터닝 포인트(turning point)도 맞게 된다. 터닝 포인트는 마을효과 양질이 전환(quantum jump)되는 교차점이다. 포지티브섬 전략은 이 점을 통과하면서 가속도가 붙기도

3) 김기홍(2014)은 「마을의 재발견」을 통해 마을단위에서의 작은 정치·경제·복지시스템은 국가단위에서의 큰 정치·경제·복지시스템과 구분된다고 밝혔다. 즉 마을의 작은 정치권력이나 지위보다는 봉사와 헌신에 기초하고, 작은 경제는 이윤추구나 효율성이 아니라 사람의 생명과 배려를 우선시한다. 또 작은 복지는 세금이나 재정이 아니라 공유와 기부 등에 기초해 작동되는 것이 특징이라고 강조했다.

한다.

이 과정은 마을효과의 3단계로 표현할 수도 있다. 먼저 T_0 에서 T_1 까지의 시기로 마을효과의 '태동기'이다. 이 시기는 마을효과를 확인하기 어려울 정도로 마을공동체의 변화가 서서히 나타나는 때이다. 마을에 대한 인식개선도 마찬가지로 더디게 진행된다. 그럼에도 마을에 대한 가치를 재인식하고 마을에 대해 적극적으로 관심을 기울이며 자발적인 참여를 내면화하는 단계이기도 하다. 이러한 과정을 거친 후 T_1 에서 T_2 의 시기에 이르면 마을효과의 '성장기'로 접어들게 된다. 이 시기에는 포지티브 섬에 기초한 마을효과가 국가나 자본의 제로섬 원리에 기초한 효과를 넘어서는 시점이기도 하다. 이후 T_2 의 시점 이후부터는 마을효과가 질적 도약의 과정을 거쳐 '안정기'에 도달하게 된다. 주민들의 긴밀한 관계를 바탕으로 하는 마을효과가 일정 수준에 도달하고 시스템으로 뒷받침되면 그 효과는 계속 유지된다. 재정적 지원이 있을 때만 효과를 낳는 제로 섬 방식과는 차원이 다르다. 실제로 농림축산식품부의 일반농산어촌개발사업 역량단계별 지원 가이드라인은 이 그래프의 3단계 마을발전을 뒷받침해주고 있다. 즉 마을은 예비 역량강화 단계를 거쳐 진입단계→발전단계→자립단계 순으로 나아가는데, 온전히 자립해 활성화하는데 약 10년 정도가 소요된다는 것이다. 물론 3단계 법칙을 모든 마을에 일률적으로 적용하는 것은 어렵다. 그럼에도 이러한 접근법을 마을개발 등에 접목시켜 발전시켜 간다면 향후 마을활성화를 근본적인 관점에서 계획하고 전개할 수 있게 될 것이다.

그런데 대부분의 마을운동이 실패하는 것은 마을효과에 대한 인식이 부족하기 때문이다. 또한 마을효과에 대한 인식이 없다 보니 이를 활용하는 계획이나 전략도 부재하게 된다. 결국 정책이나 사업에 의존할 수밖에 없다. 심지어는 마을을 특정 목적을 위한 도구로 삼아 재정적 투자를 통한 성과에 집착하다 보니 효과가 제한되고 곧 소진되는 것이다. 따라서 오늘날 마을만들기로 대변되는 마을운동이 과연 마을효과를 충분히 활용하고 있는지를 짚어봐야 한다. 분명한 것은 마을효과를 활용하는 것이 정부의 재정지원을 기초로 하는 마을만들기보다는 마을의 자생력뿐 아니라 지속성을 강화하는 길이다. 따라서 마을만들기와 같은 사업을 펼치기 전에 우선 마을효과에 대한 인식을 공유하고 이를 활용하는 방법을 적극 모색해야 한다. 효과를 공유할 수 있다면 마을주민들은 자발적으로 참여하고 협력하게 된다.

IV. 마을효과의 거시적·미시적 차원

마을효과는 특정 장소를 바탕으로 모둠살이를 하는 구성원들이 협력함으로써 공동체의 존속에 필요한 문제를 해결하고 개인적인 욕구도 충족시켜 준다. 이러한 마을효과는 모든 마을에 공통적으로 존재한다. 다만 그 정도와 양상이 다를 뿐이다. 또한 마을효과는 고정된 것이 아니라 역동적이고 다차원적으로 존재한다. 마을효과를 엄밀히 구별하는 것은 쉬운 일이 아니다. 더욱이 서로 복잡하게 얽혀 있어 그 인과관계를 파악하는 것도 간단치 않다. 그럼에도 마을효과를 범주화해 이해하면 보다 분명하게 그 특성을 알 수 있다. 마을효과가 어떤 양상으로 존재하며 마을활성화에 어떻게 활용할 수 있는지를 모색하기 위해 본 연구에서는 마을효과를 거시적 차원(macro-dimension)과 미시적 차원(micro-dimension)으로 구분했다.⁴⁾ 또한 거시적 차원과 미시적 차원을 교차해 마을효과를 4가지의 이념형(ideal type)으로 유형화했다.

1. 거시적 차원

마을효과의 거시적 차원이란, 마을 단위의 관계방식이나 협력시스템 등을 통해 마을 주민들이 공통적으로 효과를 체험하는 것에서 더 나아가 상위체계의 기능까지 보완·대체하는 것을 뜻한다. 즉 마을효과는 마을수준에 머물지 않고 공동체, 국가, 지구단위로 계속 확산되는 특징이 있다. 마을효과의 거시적 차원은 전통 마을 기능에 대한 논의에서 종종 언급돼 왔다.

실제로 근대이전의 마을은 종종 국가의 기능을 대행해 왔다. 사실상 마을이 국가의 역할을 했던 것이다. 마을은 그 자체로 공화국 혹은 국가로 불리기도 했다. 마을이 국가를 대행했던 대표적인 역할에는 주민들의 안위를 지키는 것이다. 국민 혹은 구성원들의 안위를 지켜주는 것은 국가 본연의 역할이다. 하지만, 국가가 마을 단위에서 발생하는 크고 작은 모든 문제에 대해 적기 대처하는 것은 쉽지 않다. 이러

4) 사람들 간의 신뢰나 네트워크의 중요성을 강조하는 사회자본에 대한 이론적·경험적 논의가 심화되고 있다. 관심·관계·신뢰 등으로 대표되는 미시적 수준(micro-levels)의 사회자본(social capital)과 연대감·협력시스템·제도 등으로 대표되는 거시적 수준(macro-levels)의 사회자본(social capital)으로 분리해서 이해하고자 하는 것이 한 예다. 이러한 시도는 사회자본을 단일 차원이 아니라 이를 세분화해서 다차원으로 접근할 때 보다 잘 알 수 있게 된다는 것을 의미한다(www.socialcapitalgateway.org). 이러한 접근법은 마을효과가 어떻게 미시와 거시로 분리되고, 어떻게 맞물려 작동하는지를 이해하는데도 유용하다.

한 일은 전근대에서는 빈발했고, 근대에서도 마찬가지다. 그렇다 보니 마을마다 다양한 조직을 결성해 위기로부터 스스로를 지켜왔던 것이다. 마을의 안위를 위협하는 요인에는 전쟁이나 자연재해는 물론, 전염병이나 화재, 범죄 등 다양한 요소가 있다. 근대라고 해서 이러한 문제로부터 자유로운 것은 아니다. 세계 곳곳에는 여전히 전쟁이나 범죄, 테러, 자연재해 등의 일상화로 마을단위에서 공동체가 중심이 돼 주민들의 생명을 지키기 위한 활동이 지속되고 있다. 지진이 빈발하는 일본에서는 마을의 비상시스템이 주민들의 생명을 구하는 데 큰 역할을 하는 것으로 알려졌다(Pinker, 2014).

또한, 에너지나 식량 문제도 국가가 담당해야 할 몫이다. 국가는 국민들의 생명과 안전을 지키기 위해 필수인 에너지와 식량을 적기 조달해 모든 국민들에게 공급할 의무가 있다. 더구나 오늘날 기후변화가 심화되는 가운데 국가의 역할은 많은 한계를 노출하고 있다. 이때 개인들은 자신이 살고 있는 마을의 주민들과 함께 문제해결을 모색한다. 그래서 식량과 에너지가 부족할 때 마을 주민들은 공동체 단위로 식량과 에너지를 안정적으로 조달하기 위한 협력시스템을 만들게 된다. 우리나라의 두레나 품앗이, 계가 발달한 배경을 보면 여기에는 마을 단위에서 식량의 안정 생산을 위한 목적이 있음을 알 수 있다. 에너지 문제도 마찬가지다. 오늘날 원전을 줄이기 위한 재생에너지 운동을 공동체 단위에서 모색하는 것이 예다(김기홍, 2015).

에너지와 식량의 확보는 필연적으로 기후변화 등 환경문제와 연결된다. 앞으로 인구는 계속 증가하는데 반해, 기후변화와 에너지 고갈이 심화돼 인류는 심각한 위기에 직면할 수 있다. 이에 대비해 CSA(community Supported Agriculture)와 CSE(community Supported Energy)는 계속 확산되고 있다. 1980년대부터 전 세계적으로 확산되어 온 CSA 농장은 북미에서만 13,000여 곳에 달한다. 또한 석유가채 연수가 40년도 안되는데다 셀 가스의 환경파괴 문제가 대두되면서 인류는 언제든 에너지 위기에 직면할 수 있다. 최근 친환경 에너지로 탈바꿈하는 전환마을(transition village)이 확산되는 것도 이런 이유가 있다(김기홍, 2014: 46).

거시적 문제해결에 마을이 효과적인 역할을 한다는 것은 전 지구적 문제해결에 접근이 가능함을 시사한다. 사실 전 지구적 문제는 전 지구적 동참 없이는 불가능하다. 전 지구화되는 환경문제 등에 대비해 등장한 것이 글로벌리즘(globalism)이다. 역사적으로는 1940년대 초반까지 거슬러 올라가는 글로벌리즘은 사실상 1990년대 중반부터 지구화(globalization)와 함께 부각됐다. 전 지구화 현상은 점점 더 강화되는 데 반해 글로벌리즘은 뚜렷한 방안을 찾지 못하고 있다. 이런 상황에서

마을효과는 글로벌리즘을 실현하는 기초가 될 수 있다. 마을의 본질과 사상은 환경과 공존하는 인류의 존재방식을 가장 강력하게 실천하는 방안으로, 마을을 회복하고 활성화하는 자체가 글로벌리즘을 실천하는 지름길이다(북친, 1998: 김기홍, 2014).

특히 마을효과의 거시적 차원으로서 주목해 볼 수 있는 것이 국가의 복지에 대한을 제공하는 점이다. 저 성장의 경제가 지속되면서 재정악화가 심화되는데다, 장기적으로 복지재정을 부담해야 할 젊은 층은 줄고 복지혜택을 받는 노령층이 급증하면서 국가가 제공하는 복지는 지속성에서 심각한 위기에 직면할 수밖에 없다. 때문에 대부분의 국가에서는 복지 부담을 낮추기 위해 공동체 단위에서 제공되는 복지 기능에 주목하고 여기에서 대안을 찾고 있다. 사실 대부분의 마을에서는 누구라도 어려울 때 서로 도움을 주고받는 관계망을 구축하고 있다. 마을공동체 복지는 세대에 의존하는 국가단위의 복지와는 달리 영속성을 갖는다. 오늘날 노인 돌봄과 아동 보육을 마을공동체와 연결하는 시도는 그 가능성을 보여준다(김기홍, 2014: 259).

이처럼 단지 몇 가지 예를 들어보더라도 마을공동체가 갖는 거시적 효과는 매우 실천적이면서도 그 효과는 무한히 확장적임을 알 수 있다. 앞으로 마을을 재구성해 미래의 복지위기에 대비하는 것은 마을 구성원들의 안전망을 강화하게 됨은 물론, 국가의 재정을 더욱 건실하게 유지하며 더 나아가 인류의 지속가능성을 높이는 접점이 된다. 거시적 효과를 보다 구체화시켜 마을 주도(village initiative)로 인류의 삶을 안정화하는 것은 물론, 국가와 전 지구 단위의 문제해결에도 접목해 갈 수 있도록 보다 다각적인 연구와 실천적인 전략이 요구된다.

2. 미시적 차원

마을효과의 미시적 차원은 인간이 모듬살이의 기초로서 마을에 살게 됨으로써 개인적이고 차별적으로 체험하는 이점을 의미한다. 즉 마을 구성원 모두가 똑같이 공통적으로 체험하는 것이 아니라 구성원 한사람 한 사람이 개별적으로 느끼고 경험하는 효과를 의미한다. 이러한 효과와 더불어 삶을 질적으로 개선함으로써 궁극적으로는 행복추구라는 인간 본연의 삶을 마을에서 실현하게 된다. 인정·추억·향수의 공간에 머물렀던 마을이 오늘날에는 이처럼 구체적인 효과를 제공하는 것으로 알려지면서 이를 확인하기 위한 다각적인 접근이 이뤄지고 있다(이노우에, 2006; Pinker, 2014; 주충연 고령기거주위원회, 2014).

우선 마을에 거주한다는 사실은 그 자체만으로도 큰 심리적 안정감을 가져온다.

인간이 이웃과 함께 산다는 것은 고립된 섬이 아니라 안전한 대륙에 존재하는 것을 의미한다. 사실 인간은 고립감이나 고독이 절정에 달할 때 자살과 같은 극단적인 선택을 한다고 보고되고 있다. 누구와도 관계를 맺지 못하고 절대적인 고독에 빠지는 것은 인간이 스스로의 삶을 지탱해 가는데 필요한 지지망의 상실로 쉽게 이어진다. 실제로 오늘날 무한경쟁으로 적지 않은 사람들이 고독한 군중과 같은 모습으로 존재하는 경우가 적지 않다. 무엇보다 자본주의를 지탱시켜온 성장과 발전의 동력이 소진되고, 복지재정의 안정적 조달이 위협받는 전인미답(前人未踏)의 상황은 인류의 미래가 더욱 예측하기 어려운 불확실성에 직면해 있음을 보여준다. 이처럼 불안이 극대화되는 상황에서 대면적 관계를 바탕으로 하는 이웃의 존재는 모든 개인들에게 큰 의지처가 된다. 즉 매일 만나는 이웃이 존재한다는 그 자체로서 위안이다. 절대적 고독으로부터 벗어나도록 심리적 위안과 안정감을 제공한다는 사실은 대단한 유익이다.

마을효과는 고령사회가 본격화되는 상황에서 그 가치가 더욱 커지게 된다. 마을이나 공동체에서 친밀한 관계망의 구축은 앞으로 도래할 고령사회의 대안이 될 것임에 틀림없다. 더욱이 1인 가구와 독거노인들이 급속히 늘고 있는 상황에서 자본주의의 성장기와 같은 복지정책으로는 이들의 인간적 욕구를 충족시키기 어렵다(주충연 고령기거주위원회, 2014). 실제로 가족해체와 탈가족화 현상이 진전되면서 1인 가구는 보편적인 가족유형이 되고 있다. 이미 스웨덴에서는 1인 가구 비중이 50%에 이르고, 프랑스와 영국 34.2%, 일본 31.5%, 미국 27.6% 등에 이른다. 우리나라도 2015년 기준으로 27.1%이고 20년 후에는 34.3%로 전망되고 있다. 1인 가구의 문제를 국가가 제공하는 복지를 통해서 해결하는 것은 불가능하다. 1인 가구가 보편화되는 상황에서 고독사와 범죄 등의 확산을 막기 위해 어떤 형태로든 가족의 기능이 필요한 현대인들에게 마을은 제2의 가족으로서 역할을 할 수 있다(김기홍, 2014).

또한 마을에 살게 됨으로써 얻게 되는 개인적 차원의 이점으로는 스마트해집(smartness)을 들 수 있다. 사실 마을에는 아동·노인·장애인·마이노리티 등 사회적 약자들이 적지 않다. 이들은 대부분 누군가의 돌봄을 필요로 한다. 만일 돌봄을 필요로 하는 이들이 적기에 돌봄을 받지 못한 채 방치될 경우 인지적 기능의 치명적 손상은 물론 생명까지 위협받게 된다. 실제로 관계망의 존재가 우울증이나 치매의 빈도를 완화한다는 객관적인 자료도 적지 않다(Greenfield, 2013; Dalla, Stuhmer, Deleón, & Carreño, 2010; Pinker, 2014). 정신적인 돌봄이 필요한 것은 사회적 약자뿐만이 아니다. 생계를 위해 정상적인 활동을 하는 성인들에게도 마찬가지다. 현

대인들은 격심한 경쟁과 심각한 스트레스를 받는 상황에 늘 처해있다. 이런 상황은 언제든지 건강악화나 자살로 이어질 수 있다. 때문에 수시로 관계망을 통한 위로가 필요하다. 현재는 열정적으로 일을 한다고 해도 언젠가는 퇴직문제에 직면하게 된다. 이들이 마을을 통해서 관계망을 구축한다는 것은 정신적 건강을 지키는 방안이다(김기홍, 2014).

마을은 관계증진을 통해서 인간의 노화억제에서부터 질병에 대한 저항력 증진, 더 나아가 수명연장에도 효과적이다. 실제로 이를 결합하기 위한 다양한 연구와 실험이 진행 중이다(Pinker, 2014; www.vtv.org; www.hud.gov). 나이가 들수록 홀로 있는 시간을 줄이고 의미 있는 역할을 찾아서 마을공동체에 참여하는 것은 개인의 건강을 지키고 삶을 윤택하게 하는 효율적인 방안이 된다. 연령·이웃·성별·친척·동창·동호회 등 마을의 다양한 관계망은 주민들의 건강을 돕고 수명을 연장하는 중요한 자원이 됨을 입증하는 연구도 있다(Webster, Ajrouch, Antonucci, 2013; Pinker, 2014). 마을 주민들이 개별적으로 경험할 수 있는 미시적이면서 직접적인 효과는 개인들의 삶의 질을 향상하고 지역사회를 유지하는데도 크게 도움이 된다. 이처럼 마을효과를 이해하고 직·간접 체험하게 될 때 주민들의 자발성은 한층 강화될 수 있다.

V. 거시적·미시적 마을효과의 통합과 대안

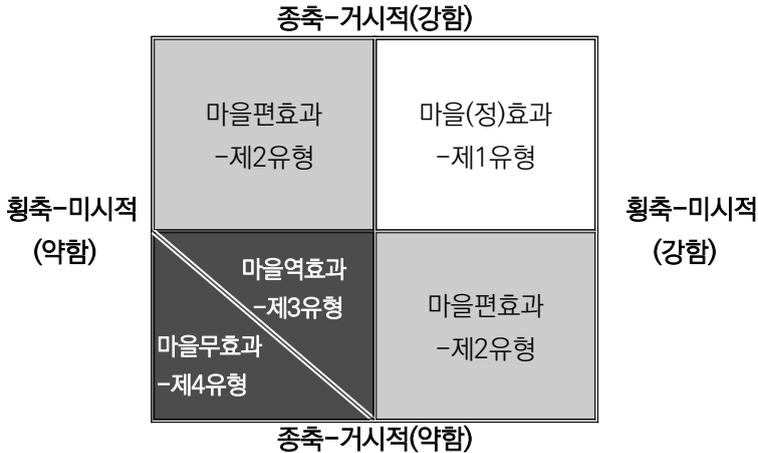
마을효과를 거시적 차원과 미시적 차원으로 구분함으로써 개인·공동체는 물론, 국가·인류전체에 어떻게 기여할 수 있는지를 보다 확연하게 알 수 있었다. 여기에서 더 나아가 마을효과를 유형화 할 때 역동적이고 다차원적으로 존재하는 마을효과를 입체적으로 이해하고 활용할 수 있는 방안을 모색하는데 유용하게 된다. 아울러 각각의 마을별로 존재하는 마을효과를 진단하는 것은 물론 마을효과를 보완하고 강화해 가는데도 도움이 된다.

1. 거시적 차원과 미시적 차원의 통합

본 연구에서는 마을효과의 미시적 차원을 횡축에, 거시적 차원을 종축에 각각 배치함으로써 <그림 2>와 같이 4가지 형태의 이념형을 도출했다. 여기에서 제1 유형은 마을(正·正)효과, 제2 유형은 마을편(偏)효과, 제3유형은 마을역(逆)효과, 제4유

형은 마을무(無)효과이다.

〈그림 2〉 마을효과의 유형화



제1유형으로서 ‘마을(정·正)효과’는 거시적 차원과 미시적 차원의 효과가 마을은 물론, 마을의 경계를 넘어서 계속 확대되는 상태를 의미한다. 마을 구성원들은 자신의 어려움이나 생각, 속마음 등을 이웃에게 스스로없이 털어 놓기도 한다. 또한 주민들은 서로의 문제에 관심을 기울임으로써 관계를 공고화한다. 이렇게 개인 수준에서 친밀해진 관계는 마을 전체의 통합성으로 이어진다. 통합성을 바탕으로 마을은 전체 구성원들의 이익을 위해 규범을 만들고 다양한 계획을 세워 실천하는 선순환 구조를 갖게 된다. 결국 마을의 미시적 효과와 거시적 효과의 시너지는 마을의 가능성을 극대화하게 된다. 이는 다시 마을 구성원들의 정체성·소속감·결속력 강화에 기여하고 지속적인 마을활성화로 이어지는 것이다. 이러한 시너지 효과는 궁극적으로 공동체나 지역사회의 지속성 강화에도 도움이 된다. 즉 마을 주민들 간의 관계강화는 그 자체로 그치는 것이 아니라 마을 단위로 다양하게 힘을 모으는데도 긍정적인 영향을 끼친다. 따라서 마을의 안위를 위한 활동이나 마을의 경제적 기반을 강화하는 운동에 모두가 적극 참여하게 된다. 마을효과에 기초한 마을운동은 국가나 자본이 주도하면서 나타나는 한계를 극복하는데 긍정적인 역할을 한다. 마을 구성원을 계몽하거나 조직화하는데 초점을 맞추는 기존 마을만들기의 접근방식과는 차이가 있다. 즉 마을만들기는 주민을 수동적인 대상으로 간주하는 접근이라면, 마을효과는 주민 개개인을 자발성과 적극성을 가진 주체로 보는 것이다. 마을효과의 원리에 기초한 마을운동은 마을공동체를 재구성하는 새로운 전략이 된다.

제2유형으로서 ‘마을편효과’는 거시적 차원과 미시적 차원 가운데 한쪽만 체험하는 상태를 의미한다. 먼저 마을효과의 미시적 차원은 지속적으로 경험하는데 반해 거시적 차원은 제대로 실현되지 않는 경우다. 마을 구성원 개별 단위나 소그룹 단위에서 끼리끼리의 관계는 활발한데 반해, 마을 전체 차원의 연대는 약하기 때문에 효과가 확산되지 않고 소수에게만 집중되는 경우다. 이는 마을효과를 부분적으로만 체험하는 것이다. 마을효과가 전체 단위로 통합되기 어렵거나 혹은 마을 구성원들 사이의 신뢰가 부족할 때 나타나는 양상이다. 주로 도시의 마을에서 이와 같은 현상이 나타나기 쉽다. ‘마을편효과’의 또 다른 형태는 거시적 차원의 효과는 지속되는데 반해 미시적 차원의 효과는 지극히 낮은 상태를 말한다. 마을효과가 개인의 행복이나 삶의 질을 높이는 수준으로 체화되지 못하는 상태를 말한다. 즉 마을에 특별한 일이 닥치거나 중대한 일이 벌어졌을 때 마을단위에서 최소한의 협력을 하지만, 일상적으로 마을 구성원 사이의 교류가 뜸해지거나 소원한 상태에 있는 것이다. 마을의 구성원들의 내부 연결망이 급속히 퇴조할 때 나타나는 현상이기도 하다. 농촌에서 마을의 인구가 갑자기 줄거나 공동화 현상으로 인해서 마을 구성원들을 촘촘히 연결해주는 매개역할을 하는 핵심인물들이 부재할 때 이러한 현상이 생겨나는 것을 네트워크 분석을 통해 종종 확인할 수 있다.

제3의 유형으로 ‘마을역효과’는 마을구성원들 사이에 갈등이나 분열로 상호협력 이 불가능한 경우를 말한다. 이웃을 거추장스럽고, 때로는 적대적으로 대하는 경우가 이에 해당된다. 이러한 현상은 일부의 구성원들이 이권을 독점하기 위한 수단으로서 마을을 이용할 때 심화된다. 마을에서의 갈등과 적대적 양상은 개인과 개인, 개인과 집단, 집단과 집단 등 다양한 수준에서 나타날 수 있다. 개인과 개인 간의 갈등에는 다양한 원인이 존재할 수 있다. 서로 이권을 둘러싸고서 의견조율이 안되거나 오래전부터 내려온 원한 등이 작용하기도 한다. 개인과 집단의 갈등으로는 마을의 신참자나 이방인에 대한 집단적인 따돌림이나 텃세 등과 같은 것도 포함된다(엘리아스·스콧슨, 2004). 오늘날 외지에서 유입된 귀농·귀촌인이나 외국인 등에 대해 편견을 갖고 차별하거나 배제하는 경우가 이에 해당한다. 마을에서 따돌림·텃세 등과 같은 악습이 지속될 때 인간의 보금자리가 돼야 할 마을은 지옥과 다름없는 상황으로 전락한다. 또한 마을 구성원들 간의 지나친 간섭도 마을역효과를 가져오기 쉽다. 이로 인해서 개인의 프라이버시(privacy)가 침해당하는 것은 물론, 자야마저 제한되다보니 마을에 존재하는 것이 부담으로 작용한다. 그라노베터(1973)는 구성원들 간의 강한 연결(strong ties)은 개인의 자율성을 침해함으로써 약한 연결(weak ties)보다 효율성이 떨어지는 것은 물론, 많은 관계 문제를 야기한다고 밝힌

바 있다. 실제로 도시의 자유로운 삶에 젖어 있던 귀농·귀촌인들이 강한 연결로 특징지어지는 농촌마을에서 적응하지 못하고 역귀농하는 경우가 적지 않다(김철규 외, 2011). 마을역효과가 마을효과보다 커짐으로 인한 폐해는 피해를 당하는 개인에게는 치명적이고, 마을 구성원 전체에게도 유익하지 않다. 따라서 마을효과를 높이는 노력을 강화할 뿐 아니라 마을의 역효과를 줄이기 위한 규범이나 규약을 만드는 등 전략적인 접근이 필요하게 된다.

제4의 유형으로 ‘마을무효과’는 마을에 함께 거주함으로써 얻게 되는 거시적 차원의 효과는 물론, 미시적 차원의 효과도 전혀 느끼지 못하는 상태를 뜻한다. 사실상 공간이나 장소적 측면에서는 같은 마을에 살고 있지만, 구성원 모두 마을에 살면서 얻는 다양한 효과를 누릴 수 없게 되면서 마을의 중요성을 잊어버리는 것이다. 마을로서의 기능이나 역할이 정지된 것이다. 마을 구성원 서로 간에는 관심이 없고 교류도 없다. 서로를 묶어줄 중심점이 없다보니 연대감을 느끼거나 가질 수도 없다. 근대로 접어들면서 마을이 국가의 부속품으로 전락하고, 자본주의의 경쟁이 심화되면서 오늘날 대도시의 삶은 마을효과를 전혀 경험할 수 없는 상황으로 변질된 곳이 적지 않다. 잦은 이동 등으로 거주가 불안정한 경우에도 이러한 유형이 지배적으로 나타난다. 때문에 마을 주민들은 마을을 관리하는 사람이나 관공서의 공무원들과는 일대일의 관계를 맺지만 마을 구성원들 사이의 수평적인 관계를 맺지 못하다보니 각각의 개인들은 고립된 섬에서 사는 것과 마찬가지가 된다. 서로간의 익명성이 심화되면서 오랫동안 동일 공간에서 살고 있지만 영원한 이방인으로 존재하게 되는 것이다. 오늘날 대도시에서의 삶은 이렇게 마을효과를 전혀 체험할 수 없는 상황에서 고독한 군중처럼 존재하는 경우가 적지 않다. 고독한 군중(the lonely crowd)들의 모습은 언젠가 외로운 늑대(Lone Wolf)의 본성을 드러낼 뿐 아니라 고독사(孤獨死)의 일반화 등 심각한 사회적 문제로 이어질 수밖에 없다.

2. 소셜 뉴로사이언스를 통한 마을운동의 재구성

마을효과는 마을에서 산다고 해서 당연히 누리는 혜택이 아니다. 구성원들이 주체적이고 자발적으로 참여하고 협력할 때 마을효과는 강화되며 향유하게 된다. 마을효과는 주민들의 참여 정도에 따라서 다를 수밖에 없다. 마을 주민들의 자발성과 적극성을 강화해 마을효과를 높이기 위한 방안은 지속적으로 모색될 필요가 있다. 이러한 차원에서 최근 북미나 유럽 등에서 활발하게 논의되는 분야가 바로 소셜 뉴로사이언스(social neuroscience)다(Pinker, 2014).

원래 소셜 뉴로사이언스는 뇌와 사회적 행동 사이의 관계를 이해하는 영역이다. 뇌와 사회적 행동은 서로 영향을 주고받을 수밖에 없다. 즉 뇌는 사회적 인지와 행동에 영향을 미치고, 사회적 인지와 행위는 다시 뇌에 영향을 주게 되는 것이다 (Cozolino, 2014). 아울러 인간은 생물학적 존재가 아니라 더 나아가 사회적 존재인 것이다. 생물학적 존재를 뛰어넘어서 사회적 존재가 됨으로써 인간은 공동체·도시·국가와 같은 거대한 창발적 구조를 만들어 내게 된다. 소셜 뉴로사이언스는 사회적 존재로서 협력을 가능케 하는 심리적 요소를 인간의 뇌신경과 연결시키는 시도이기도 하다. 그래서 관심·공감·인정 등을 통해서 협력과 같은 행동으로 귀결되는데 있어 중요한 변화가 뇌신경을 통해서 어떻게 표출되는지를 이해하는데 초점을 맞추게 된다. 생물학적 존재로서 생명을 유지해야 할 인간이 협력을 통해서 생존 가능성을 높일 뿐 아니라 자신이 속하는 사회의 발전에도 기여하는 능력을 뇌구조와 연결시켜 이해하고자 하는 분야가 소셜 뉴로사이언스인 것이다(Singer and Lamm, 2009; www.wikipedia.com).

이런 배경에서 소셜 뉴로사이언스는 인간의 뇌에 영향을 미치는 다양한 환경에 관심을 두게 된다. 인간의 뇌에 영향을 미치는 환경의 범주에는 물·공기와 같은 자연환경은 물론 인공환경 등 다양하다. 그중에서도 관계로 구성된 생활세계(life world)의 의미는 자못 크다. 생활세계에서의 핵심은 가족과 마을공동체이다. 그중에서도 마을공동체는 가족해체와 탈 가족화 현상이 보편화되고 저출산 고령화의 문제가 본격화되는 상황에서 그 의미와 중요성이 점점 더 커지고 있다. 마을공동체는 정신적인 의지처로서의 의미 이상으로 제2의 가족으로서 그 복지적 역할이 주목된다고 볼 수 있다. 여기에서 마을공동체와 소셜 뉴로사이언스의 접점이 생기는 것이다. 현대인의 대다수는 자신들이 태어나서 자란 고향을 종종 떠나 생활한다. 하지만 성인으로서의 사회적 활동이 마무리되면 고향을 찾아 노년을 보내고 삶을 마무리하고 싶은 본성을 드러낸다. 인간의 본성과 본능을 들여다보면 마을공동체의 중요성이 얼마나 큰지 명확히 알 수 있다. 소셜 뉴로사이언스는 친밀감이 높은 사람이나 장소에 대해서는 뇌가 어떻게 활성화되는지를 밝혀냈다(Harris and Fiske, 2006).⁵⁾ 친밀감을 기초로 하는 이웃관계나 마을이 어린 시절은 물론, 인생의 후반기에 중요하고 필요하다는 사실은 이런 맥락에서 설득력을 얻는다. 21세기 복지위

5) 뉴로 사이언스는 인간이 친밀한 사회적 집단이나 익숙한 공간에 노출됐을 때 내측 전두엽(medial prefrontal cortex)에서 특이한 전기반응을 보이는 사실을 '기능적자기공명영상장치(fMRI)'를 통해 밝히는 방식으로 개인에게 있어 특별한 의미를 갖는 마을의 중요성을 과학적으로 입증한 바 있다.

기의 시대에 마을공동체를 중심으로 의미 있는 인간관계의 구축에 관심을 갖는 것은 앞에서 열거했던 마을효과를 더욱 높이는 노력과 직결된다(Massy, 2006: 7~13).

특히 소셜 뉴로사이언스는 인류가 최적으로 친밀성을 느끼는 마을의 규모 등에 대해서도 구체적인 해답을 제시한다. 소셜 뉴로사이언스가 밝힌 최적화 원리를 인간관계와 마을의 재구성에 활용할 필요가 있다. 소셜 뉴로사이언스는 최적의 관계망을 구축할 수 있는 구성원 수를 150명 정도로 제시한다. 마을의 규모를 보면 10명 정도의 작은 마을도 있고 수천 명에 이르는 큰 마을도 있지만 대부분의 150명 안팎이다(김기홍, 2015). 이에 대해 던바(1992)는 영장류가 친밀한 관계를 안정적으로 구축할 수 있는 집단 구성원의 수는 150명 정도라고 밝혔다. 이는 영장류 두뇌의 신피질이 타인의 행동에 대해 제대로 관심을 가질 수 능력은 제한되기 때문이다. 그는 이러한 영장류의 특징이 인류의 거처, 즉 마을의 크기를 제한하는 요인이 됐다고 설명했다. 이는 다양한 부족들을 대상으로 한 사례조사에서 부족들의 마을 크기가 150명으로 수렴되는 사실에서도 알 수 있다는 것이다. 따라서 친밀한 관계를 구성할 수 있는 영장류의 신피질이 커진다면 마을의 크기도 확대될 수 있다는 것이 던바의 설명이다. 이러한 관점은 소셜 뉴로사이언스를 기초로 ‘마을효과’에 대한 논의에서 본격적으로 제기되고 있다(Pinker, 2014).

소셜 뉴로사이언스는 공간이나 장소의 규모도 구성원들의 친밀성을 높이는데 중요한 요소로 보고 있다(Christopher et al, 1977). 즉 마을공동체 구성원들이 정기적 만남을 위한 광장이나 회의장은 서로 목소리를 통해서 의사소통을 할 수 있는 정도다. 그리스의 아고라(Agora)광장이 결코 크지 않은 것도 이런 맥락이다. 아고라 광장에서 알 수 있듯이 의사소통을 촉진할 뿐 아니라 창의적인 아이디어 도출을 위해서도 적절한 규모의 공간은 중요한 함의를 갖는다. 소셜 뉴로사이언스는 국가 규모의 대단위에도 적용된다. 실제로 미국에서는 어마어마한 대륙을 개발해 갈 때 6 miles square 규모로 나뉜 커뮤니티 혹은 타운십(township)을 조성해 갔다는 것은 결코 우연이 아니다. 이는 커뮤니티의 구성원들이 활동할 수 있는 최적의 범위이기도 하다. 즉 적절한 거리와 넓이는 커뮤니티를 활성화하는 기본적인 요인임을 알려 준다.

소셜 뉴로사이언스의 접근법은 구성원들의 마음을 움직여 자발성을 끌어낼 때 마을운동의 성공가능성이 커진다는 것을 입증해 준다. 그동안 별도의 영역으로 간주됐던 소셜 뉴로사이언스의 관점에서 마을운동의 효과를 높이는 방안이 적극 모색돼야 할 필요성이 여기에 있다.

VI. 결론: 마을운동의 재구성을 위하여

우리나라에서는 ‘마을만들기’라는 낯선 이름의 마을운동이 폭넓게 전개되고 있다. 그런데 우리는 이 마을만들기를 어떤 관점에서 받아들이고 있는지 면밀하게 검토해 봐야 한다. 무엇보다도 이러한 마을만들기의 접근법이 마을공동체를 복원하고 우리의 고유 독창성을 녹여냄으로써 미래의 문제에 대응하는 방안으로서 적절하고 충분한지 성찰할 필요가 있다.

본 연구는 이러한 문제의식에 기초해서 인류의 자발성을 마을운동에 적용함으로써 현재 전개되는 마을만들기의 한계를 극복하고 마을운동을 한 단계 더 도약시키는 방안으로서 마을효과에 주목하고 있다. ‘마을효과’란 마을이라는 공간을 바탕으로 구성원들이 직·간접적인 관계를 가지면서 발생하는 연대감에 기초해 서로가 연계 되는 유무형의 장점을 뜻한다. 마을효과는 주민들 간의 활발한 관계망이 형성되고 통합될 때 가능해진다. 이러한 마을효과는 승자독식이 아니라 서로 관심을 갖고 배려하는 마을의 고유성과 주민들의 자발성을 극대화함으로써 확대된다. 마을효과는 일종의 포지티브 썸(positive-sum) 전략으로, 승자독식을 정당화하고자 무한경쟁을 적극 수용하는 제로 썸(zero-sum) 전략과는 근본적으로 구분된다.

구성원 모두의 관계를 중시하는 포지티브 썸 전략은 그 효과를 발휘하기까지는 많은 시간이 소요된다. 하지만, 일정 수준 이상으로 기반이 다져지면 가속도가 붙고 안정기로 접어들면서 효과가 지속적으로 유지되는 장점이 있다. 반면, 개인의 배타적 이익을 중시하는 제로 썸 전략은 효과가 빨리 나타나고 높은 것처럼 보이지만, 시간이 지날수록 그 효과는 급속히 떨어지고 서로가 무한 경쟁상대로 전략함으로써 구성원들 모두 높은 스트레스와 갈등으로 고통 받게 된다. 마을효과의 작동방식과 전개과정은 <그림 1>을 통해서 살펴 본 바 있다.

마을효과는 거시적 차원과 미시적 차원으로 나뉘어 이해할 수 있다. 여기에서 거시적 차원의 마을효과는 공동체는 물론이고 더 큰 사회적 단위, 심지어 국가 단위의 역할까지 보완하면서 전체 구성원들에게 유익하게 작용한다. 또한 미시적 차원의 마을효과는 각 개인들이 개별적으로 특별히 향유하는 장점을 의미한다. 즉 거시적 차원의 효과는 마을 구성원 모두가 공통적으로 체험하는데 반해, 미시적 차원의 효과는 개인별로 차별적으로 활용되는 것이 특징이다.

본 연구에서는 마을효과를 4가지로 유형화했다. 즉 마을정효과, 마을편효과, 마을역효과, 마을무효과다. 마을정효과는 미시적·거시적 차원의 이점을 구성원 모두가 공유하는 상태를, 마을편효과는 거시적 차원이나 미시적 차원의 이점을 단편적

으로 누리는 경우를, 마을무효과는 미시적·거시적 차원의 혜택을 구성원 모두가 제대로 보지 못하는 상태를, 마을역효과는 마을에 거주함으로써 스트레스나 갈등으로 인해 부정적 영향이 커지는 상태를 말한다. 마을효과를 제대로 누리려면 거시적·미시적 차원의 장점이 개인과 공동체에 골고루 스며들게 해야 한다.

특히 본 연구에서는 소셜 뉴로사이언스의 관점을 적극 수용함으로써 마을효과를 높여갈 것을 제안하고 있다. 소셜 뉴로사이언스는 뇌 과학과 필연적으로 연결된다. 뇌의 핵심적 기능은 인간의 본능으로서 생명유지와 본질로서의 고통을 극복함으로써 사회적 관계를 유지하는 것이다. 이러한 뇌의 본능이 외적으로 구현된 공간이 곧 마을공동체이다. 따라서 소셜 뉴로사이언스의 최적화 원리 등을 마을공간의 재구성 등에 활용한다면 구성원들의 삶의 질을 높이는 마을운동을 전개하는데 한층 도움이 될 것이다. 이처럼 새로운 접근을 마을만들기에 접목시켜 갈 때 계몽의 대상이 아니라 주민들의 자발적이며 적극적인 참여를 유도하게 되고, 사업이나 정책의 수단으로서 마을만들기가 아니라 실질적인 마을운동으로 승화시킬 수 있다.

따라서 연구자는 마을효과의 거시적·미시적 차원을 인식하고 마을효과를 극대화하는 방안으로서 소셜 뉴로사이언스의 관점을 적극 받아들일 것을 제안한다. 소셜 뉴로사이언스에 기초한 마을효과의 이해는 뉴-거버넌스(new-governance)관점에서 인류가 직면한 수많은 문제의 해결책을 모색할 수 있는 무한한 가능성을 제시한다는 점에서 특별한 의미를 갖는다.

본 연구는 몇 가지 과제를 남겨놓고 있다. 본 연구가 보다 설득력을 가지려면 마을효과에 대한 보다 다양한 실증사례의 예시가 필요하다. 아울러 마을효과를 설명하기 위해 고안한 <그림 1>을 객관화하고 공식화해갈 필요가 있다. 또한, 거시와 미시로 구분한 마을효과를 좀 더 체계화해야 한다. 무엇보다 마을효과를 높이는 방안으로 제안한 소셜 뉴로사이언스와의 관점을 우리나라의 마을운동에서 적용하고 그 성과를 전파하는 것은 커다란 과제가 아닐 수 없다.

결론적으로 본 연구는 오늘날 마을만들기를 보완하는 방안으로 마을효과의 중요성을 강조하고 있다. 앞에서 제기한 과제들을 해결하고 마을효과에 대한 이해를 심화시켜 21세기의 마을운동이 행복을 추구하는 개인과 공동체 본연의 목적을 실현할 뿐 아니라 국가나 지구적 차원의 문제해결에도 기여하게 되길 기대해 본다.

참고문헌

- Baldwin, Candace & Willett, Judy, (2013), With a Little Help from our Friends: Community-Building through Villages, *GENERATIONS*, 37(4): 40-42.
- Black, Glenda L, Cantalini-Williams, Maria, Elliott-Johns, Susan E. & Wideman, Ron, (2013). Evaluation of a Family and Community Engagement Strategy in Three Ontario Communities, *Alberta Journal of Educational Research*, 59(4): 569-590.
- Booth, Alan & Crouter, Ann. C. (2001). *Does It Take a Village?*, N.J: Lawrence Erlbaum Associates.
- Christopher, Alexander & Sara, Ishikawa & Murray, Silverstein & Max, Jacobson & Ingrid, Fiksdahl-King & Shlomo, Angel. (1977). *A Pattern Language*, New York: Oxford University Press.
- Cozolino, Louis, (2014). *The Neuroscience of Human Relationships*, New York: W.W. Norton & Company.
- Danes, Sharon M, (2013). Entrepreneurship Success: “The Lone Ranger” Versus “It takes a Village” Approach?, *Entrepreneurship Research Journal*, 3(3): 277-285.
- Dunbar, R. I. M. (1992). Neocortex size as a constraint on group size in primates, *Journal of Human Evolution*, 22: 469-493.
- Granovetter, Mark, (1973). “The Strength of Weak Ties”, *American Journal of Sociology*, 78: 1360-1380.
- Greenfield, Emily A. (2013). The Longevity of Community Aging Initiatives: A Framework for Describing NORC Programs’ Sustainability Goals and Strategies. *Journal of Housing for the Elderly*, 27: 120-145.
- Hwang, Victor W. (2014). What’s The Unit of Analysis for Building Villages? *Clidynamics*, 5(1): 145-148.
- IDCC. (2008). *It takes a village: Community Preparedness*, Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Kirsch, Nancy, R. (2013). It really does take a village, *Ethics in Practice Monthly* June: 50-52.
- Massey, Douglas S. (2006). *Categorically Unequal*, New York: Russell Sage Foundation.
- Mieder, Wolfgang. (2011). It takes a village to change the world: Proverbial Politics

- and the Ethics of Place, *Journal of American Folklore*, 123(492): 4-28.
- Olney, Marjorie F., Emery-Flores, Deborah, Compton, Charles, Zuniga, Reyna & Tucker, Mark. (2014). It takes a village: Influences on former SSI/DI beneficiaries who transition to employment, *Journal of Rehabilitation*, 80(4): 28-41.
- Pinker, Susan. (2014). *The Village Effect*, New York: Spiegel & Grau.
- Sampson, Robert. (2013). *Great American City: Chicago and the Enduring Neighbor-hood Effect*, The University of Chicago Press.
- Sampson, Robert, Morenoff, Jeffrey D., & Gannon-Rowley, Thomas, (2002). 'Assessing "Neighborhood Effects": Social Processes and New Directions in Research', *ARS*, 28: 443-478.
- Shakya, Holly B., Christakis, Nicholas. A., & Fowler, James. H.(2014). Association Between Social Network Communities and Health Behavior: An Observational Sociocentric Network Study of Latrine Ownership in Rural India, *Research and Practice*, 104(5): 930-937.
- Singer, Tania and Lamm, Claus, The Social Neuroscience of Empathy, *The Year In Cognitive Neuroscience 2009*, 1156: 81-96.
- Webster, Noah. J., Ajrouch, Kristine. J. & Antonucci, Toni. C.(2013). Living Health-ier, Living Longer: The Benefits of Residing in Community. *GENERATIONS*, 37(4): 28-32.
- 日本農村環境整備センター, 1995, 「農村環境整備の科學」, 朝倉書店.
- 구자인. (2014). "지역재생과 로컬 거버넌스 구축: 진안군마을만들기 10년의 경험을 중심으로", 「국토」, 390: 32-41.
- 권병욱. (2009). "한일 농촌지역의 사회적 자본검토", 「일본문화학보」, 41: 161-179.
- 김기홍. (2006). 「한국 농촌마을 사회자본의 특징에 관한 연구: Trust와 Network를 중심으로」, 고려대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김기홍. (2014). 「마을의 재발견: 작은 정치, 경제, 복지로 더 나은 세상 만들기」, 서울: 올림.
- 김기홍. (2015). 「모듬살이의 진화: 마을, 공동체, 그리고 마을공동체를 중심으로」, 「농촌사회」, 25(1): 127-169.
- 김필두. (2013). 「마을 활성화를 위한 바람직한 역할」, 「주민자치」, 24:12-15.
- 박재은. (2015). 「자발성, 자족성, 지속성 있는 마을 만들기를 위한 마을학」, 「웹진」,

서울시 마을공동체 종합지원센터.

- 배영주. (2014). “마을공동체 조직화 사업으로서 ‘평생학습 마을 만들기’ 성공 추진을 위한 과제 탐색”, 『한국정책연구』, 14(4): 155-172.
- 안완기. (2012). “농촌마을 종합개발사업 총괄계획가 도입”, 『지역과 발전』, 지역발전 위원회.
- 안중호. (2013). “농촌마을 종합개발사업의 주민만족도 영향분석”, 한양대학교 박사 학위논문.
- 여치현. (2013). 『인디언 마을공화국』, Humanist.
- 노르베르트 엘리어스·존 스콧슨(박미애 역). (2004). 『기득권자와 아웃사이더』, 한길사.
- 이노우에 유키코(전홍규 역). (2009). 『정든 마을에서 늙어가기』, 나눔의 집.
- 이왕기. (2013). 『고령사회와 연계한 마을만들기 정책방향』, 인천발전연구원.
- 이정석. (2013). “주민주도 지역혁신의 필요성과 성공조건”, 『BDI포커스』, 제192호.
- 임재해. (2012). 『마을문화의 인문학적 가치』, 민속원.
- 장준호·서수빈. (2013). “주민 참여형 마을만들기 과정에서의 문제점 및 개선방안에 관한 연구”, 『지역사회발전학회논문집』, 38(2): 39-45.
- 정진원. 1991, 『한국의 자연부락에 관한 연구: 형성과 형태를 중심으로』, 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- 주충연 고령기거주위원회(박준호 역). (2014). 『노후를 위한 집과 마을』, 클.
- 지희숙. (2014). 『마을만들기 사업에서 평생학습매니저의 학습활동 분석』, 공주대학교 대학원 박사학위 논문.
- 최병학. (2014). “주민자치 거버넌스의 구축과제: 다양한 이해관계자들 참여 제도화 필요”, 『주민자치』, 27: 24-29.
- 최철호. (2013). “바람직한 마을만들기 제도 및 지원정책 제안”, 『주민자치』, 24: 22-25.
- 하승우·권단·김상철·김정찬·박영길·한채윤·김신범. (2014). 『모두를 위한 말은 없다』. 새창.
- 한도현. (2010). “1970년대 새마을운동에서 새마을 지도자들의 경험세계: 남성 지도자를 중심으로”, 『사회와 역사』, 88: 267-305.
- <http://search.usa.gov/search?utf8=%E2%9C%93&sc=0&query=village+longevity&m=&affiliate=housingandurbandevlopment&commit=Search>
- <http://www.socialcapitalgateway.org/search/node/micro%20social%20capital>
- http://www.vtvnetwork.org/content.aspx?page_id=22&club_id=691012&module_id=162494

김기홍(金基弘): 고려대학교에서 사회학 박사학위를 받았으며, 미국 위스콘신주립대 매디슨 캠퍼스 사회학과에서 연구학자(research scholar) 등으로 활동했다. 현재는 농민신문 차장기자로 재직 중이다. 주요 논문으로는 “사회자본을 통한 농촌의 지속가능한 다문화사회 구축 방안 연구”(2012, 공저), “모듬살이의 진화: ‘마을’, ‘공동체’, 그리고 ‘마을공동체’를 중심으로”(2015) 등이 있고, 저서로는 「마을의 재발견」(2014)이 있다. 주요 관심분야는 마을학·마을네트워크·사회자본·다문화·지역활성화·뉴거버넌스 등이다(sigmaxp@naver.com).

장애성인 학습자의 학습가치와 학습욕구가 기관만족도에 미치는 영향 연구: 학습몰입을 매개변수로

이기연·김계욱

이 연구의 목적은 장애성인 학습자를 대상으로 학습가치 및 학습욕구와 기관만족도의 관계에서 학습몰입의 역할을 검증하는 데 있다. 이 연구의 대상자는 장애인 평생교육기관에서 평생학습을 경험한 장애성인 학습자 126명이다. 연구 결과 학습가치와 학습욕구는 기관만족도에 중요한 영향을 미치고 있음을 확인하였다. 또한 학습몰입은 학습가치 및 학습욕구와 기관만족도를 매개하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 장애성인의 학습을 지속하게 하는데 평생교육 기관의 역할이 매우 중요하고, 장애성인이 학습의 필요를 각성할 수 있도록 지원하는 평생학습 경험과 몰입을 돕는 다양한 프로그램들이 요구됨을 시사한다.

[주제어: 장애성인 학습자, 학습자 특성, 기관만족도]

I. 서론

교육은 삶의 과정이고 성장의 원동력이며 생을 유지하는 동안 마땅히 보장받아야 할 권리이다. 현대 사회에서 교육은 평생학습사회라는 시대적 요구 속에 학교의 틀에서 벗어나 전 생애에 걸친 교육기본권 보장에 초점을 맞추고 있다. 즉 평생교육은 기존의 교육의 차별에 대한 문제제기이며, 평생교육의 이념 하에서는 개인의 어떠한 조건도 교육에서 배제되는 이유가 되지 않는다(강순원 외, 2011).

평생교육은 특정 시기만을 대상으로 하는 교육이 아니라 전 생애를 대상으로 하는 교육이며, 특정 계층이나 집단만을 위한 교육이 아니라 모든 계층과 집단을 대상으로 하는 교육이라는 특징이 있다. 즉 모든 사람이 지니는 기본적 교육권으로서 평생학습이 보장되어야 한다고 볼 때, 장애인 역시 장애 유형이나 정도, 이동의 자율성 등 여러 가지 이유로 평생학습권으로부터 제외되어서는 안 될 것이다(박원희,

2002).

우리나라 장애인 평생학습권은 헌법 제31조 제5항 및 교육기본법 제3조(학습권)에 따라 1982년에 법률로써 제정되었고, 평생교육의 진흥에 대한 중앙정부와 지방정부의 책임, 평생교육 운영에 관한 사항을 규정하고 있다. 또한 2007년에 제정된 '장애인 등에 관한 특수교육법' 제33조와 34조에는 매우 분명하게 장애인 평생교육 실시에 대한 근거를 적시하고 있다. 2014년 제정된 '발달장애인의 권리보장 및 지원에 관한 법률' 제26조에서도 평생교육의 지경을 발달장애인에게도 넓혀 적용하도록 그 기반을 조성해 놓았다.

장애인 평생교육과 관련된 헌법과 법률 등에서는 장애인의 평생교육 권리가 보장되어 있으나, 실제로는 평생교육 정책 부재와 장애인을 대상으로 한 교육 기회의 부족으로 인해 장애 성인들이 마땅히 누려야 할 평생교육권을 누리지 못하고 있는 것이 현실이다.

국내의 평생교육 개념의 시작은 1990년대 말부터 장애인 평생교육이 필요하다는 의견이 제기되고, 국가차원의 지원정책이 확대되면서 장애성인 평생교육 정책과 프로그램 개발에 관한 연구가 이루어지기 시작했다(김두영, 2013; 김두영 외, 2013; 김두영, 2014). 장애인 평생교육 관련 선행연구를 살펴보면, 장애인 평생교육 프로그램(백은희 외, 2001; 박원희, 2002; 박현숙·박미경, 2008; 광지혜, 2011; 김두영·박원희, 2013; 김두영 외, 2014), 장애인 평생교육 실태 개선(정인숙, 2005; 정인숙 외, 2005; 박은혜 외, 2007; 정해동·이성봉, 2007; 김정재 외, 2009), 장애인 평생교육 협력 체계(정동영, 2001; 정동영 외, 2001; 정동영 외, 2004), 장애인 평생교육의 필요성과 지원방안(정동영 외, 2003; 박원희·오영석, 2008), 장애인 평생학습 참여 요인(김경열, 2012; 이기언, 2013), 장애인 평생교육 연구 동향(한준상, 2002; 김남진·박재국, 2007; 김두영 외, 2013) 그리고 중앙정부와 지방정부를 중심으로 장애인 평생교육 활성화 모형 개발 연구들(김정재 외, 2009; 박노동, 2009; 윤점룡 외, 2010; 송소현 외, 2011)이 진행되기도 하였다. 그러나 장애인이 학습에 관해 갖는 학습가치 및 학습욕구 등의 학습자 특성과 교육기관 만족도에 대한 연구는 미미한 실정이다.

이에 본 연구는 평생교육기관에서 교육에 참여하고 있는 장애성인의 학습가치와 학습욕구가 학습몰입을 매개로 하였을 때 교육기관의 만족도에 얼마나 영향을 미치는가에 대하여 연구하는데 목적이 있다. 이러한 연구목적을 수행하기 위한 연구 문제는 다음과 같다.

첫째, 장애성인 학습자의 학습가치와 학습욕구가 교육기관 만족도에 어떠한 영

향을 미치는가?

둘째, 장애성인 학습자의 학습몰입은 교육기관 만족도에 어떠한 영향을 미치는가?

셋째, 장애성인 학습자의 학습가치와 학습욕구가 학습몰입을 통하여 교육기관만족도에 어떠한 영향을 미치는가?

II. 이론적 배경 및 선행연구

1. 장애인과 평생교육

평생교육은 누구나 언제 어디서나 학습의 기회를 획득할 수 있으며, 전 생애에 걸쳐 지속적으로 교육이 이루어질 수 있는 평생교육사회를 지향한다(교육과학기술부·평생교육진흥원, 2010; 김두영, 2013). 1960년대 UNESCO에서 ‘평생교육’이라는 용어가 등장하여 거의 30여 년간 세계적으로 교육개혁의 핵심 사상으로 중요한 역할을 수행하였으나, 1990년대 후반부터는 학습자 주도적인 교육활동을 강조하는 차원의 ‘평생학습’이라는 용어가 평생교육을 대체하였다(차갑부, 2014).

장애인에게 평생학습의 기회를 제공하는 것은 인간 학습의 소산인 문화적 공생가치를 상승시키며, 21세기의 시대적 요구로 평생학습의 이념과 가치를 조화롭게 구현하는 것이고, 장애인이 사회문화적으로 성숙해지는 힘을 기르도록 하여 자유로운 기회와 역할의 장면을 넓혀 복지사회를 성취하는 일이다(박원희, 2002).

평생교육법(법률 제6400호) 제2조 제1항은 평생교육에 대한 정의를 규정하고 있으며, 동법 제4조 제1항은 ‘모든 국민은 평생교육의 기회를 균등하게 보장 받는다’, 제2항은 ‘평생교육은 학습자의 자유로운 참여와 자발적인 학습을 기초로 이루어져야 한다’, 동법 제5조는 ‘평생교육의 과정·방법·시간 등에 관하여 이 법과 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이를 실시하는 자가 정하되, 학습자의 필요와 실용성을 존중하여야 한다’고 규정하여 모든 국민은 언제 어디서나 필요로 하는 교육을 평생 제공받을 수 있는 권리를 지니고 있음을 천명하고 있다.

장애인 등에 대한 특수교육법(법률 제12127호)은 제33조와 제34조에 장애인의 계속 교육을 위한 평생교육에 관한 사항을 담고 있다. 각급 학교의 장은 해당 학교의 교육환경을 고려하여 장애인 평생교육과정을 설치·운영할 수 있으며, 국가 및 지방정부는 장애인 평생교육시설의 운영에 필요한 경비를 예산의 범위 안에서 지

원해야 해야 한다는 내용이다(오영석·박원희, 2008)

또한 2014년 개정된 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률 제26조는 국가와 지방자치단체는 발달장애인에게 평생교육기관을 지정하여 발달장애인을 위한 교육 과정을 적절하게 운영하도록 조치하여야 하고, 발달장애인을 위한 교육과정의 기준 및 교육제공인력의 요건 등은 교육부장관이 보건복지부장관과 협의하여 정하며, 중앙정부와 지방정부는 평생교육기관에 대하여 예산의 범위에서 발달장애인을 위한 교육과정의 운영에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다고 규정하고 있다.

이와 같이 2000년대 이후 전개된 장애인 평생교육 정책과 연구는 장애인 평생교육의 필요성에 대한 인식을 확산시키고, 부족한 장애인 평생교육 기관 및 시설에 대한 지원을 확대하였으며, 장애인 평생교육정책 활성화 방안을 마련하게 되었다(김두영, 2014).

그러나 장애인 평생교육 정책은 기존의 평생교육을 경험하지 못한 장애성인을 대상, 특히 발달장애성인 중심으로 지원하는 시혜적 성격이 강하였다. 장애인 평생교육 전달체계는 기존의 국립특수교육원과 교육청의 특수교육지원센터를 중심으로 수립하려는 등 기존의 특수교육 지원 체계를 고수하는 수준을 뛰어넘지 못하고 있다. 이러한 결과는 장애인이 더욱 심각하게 정보와 인간적 소외의 대상이 될 수밖에 없는 입장에 놓이게 한다. 장애인과 비장애인은 구별되는 것 없이 인간의 존엄성을 인정받음으로써 사회에 참여하여 삶의 질을 향유해야 하며, 평생교육을 받을 권리는 장애인의 기본적인 인권·권리이다. 이를 보장하는 것은 중앙정부 및 지방정부의 책임이자 의무이다.

따라서 장애인들이 사회에 적응하고 생활할 수 있도록 하기 위해서는 지속적인 평생교육과 평생학습이 필수불가결하며, 이들의 삶의 질을 향상시키기 위해서도 평생교육을 위한 특별한 지원이 반드시 필요하다.

2. 학습가치·학습욕구와 기관만족도 관계

Locke(1976)는 만족이란 인식론적 입장에서 감성적 반응이기 때문에 내성적 방법을 통하여 발견될 수 있고, 자신의 직무에 대한 평가에서 얻어지는 긍정적 또는 유쾌한 감정 상태라고 정의하였다. 만족은 한 개인이 직무에 대하여 가지고 있는 태도와 연관된다고 보기도 한다(신유근, 2006). 또한 Kirkpatrick의 4단계 평가 모형 중 1단계 반응평가에 속하는 만족도는 특정 교육을 경험한 학습자의 반응을 학업성과로 나타내는 대표적인 지표이다(주영주 외, 2010).

이렇듯 교육과정에서 학습자가 갖는 만족도는 학습자 자신이 학습에 대한 평가에서 얻게 되는 긍정적 또는 유쾌한 감정 상태라고 할 수 있다. 대부분의 교육은 일정한 기관에서 실행되며, 학습자들은 특정한 기관의 물리적·인적 요인들을 직접 경험하며 교육과정에 참여하게 된다.

학습자는 기관의 위치·시설과 같은 물리적 환경과 기관의 직원·교수자 등 인적 자원, 학습자들이 직접 참여하는 교육 프로그램 등에 따라 학습 참여도와 지속성이 달라진다. 교육 기관은 학습자들이 동료 학습자와 기관 관계자들과의 관계 맺음을 하면서 여러 가지 경험을 하게 되는 장으로서 중요한 의미를 지닌다(Darkenwald, 1981; Tinto, 1987). 또한, 학습자의 학습 참여 정도를 결정하는 요인은 자아개념, 학습동기, 평생교육 중요도 인식, 교육의 가치 및 유용성 지각 등 학습자의 심리적 특성과 학습상당 및 학습자 지원 등 교육기관의 환경 특성을 포함한다(곽삼근, 이숙원, 2003). 특히 학습자의 학습 참여 지속 정도를 연구한 결과 초기 학습 참여는 학습자의 내부 요인이 더 많은 영향을 미쳤으나, 앞으로의 참여 지속 계획에는 교육기관 요인이 더 큰 영향을 미치는 것으로 나타나 성인학습자의 참여지속 과정에서의 평생교육기관 역할에 주목해야 함을 피력했다(이숙원, 2003).

특히 대부분의 장애인 평생교육기관은 양적·질적 수준이 평생교육기관들의 수준에 못미치는 실정이다. 이에 장애인 평생교육에 있어 학습자들의 특성이 기관만족도에 어느 정도의 유의 수준을 갖는가를 변수로 정해 보는 것이 의미가 있을 것이다.

학습자 특성이란 학습자의 개인차로 설명할 수 있다. 학습자들은 정보를 처리하고 의미를 구성한다. 이를 새로운 상황에 적용하는 과정에서 각기 다른 지식, 태도와 선호도를 가진다. 그리고 학교 과제 또는 실제생활과 관련된 학습과제에 따라 학습자가 사용하는 능력과 기술이 달라지고, 이러한 학습자의 특성은 과제수행 결과에 영향을 준다(Janassen & Grabowsky, 1993). 학습자 특성은 학습 필요성의 자각 정도, 학습가치에 관한 평가, 학습욕구나 애착의 정도, 학습에 관한 흥미도 등 다양한 요인들로 나눌 수 있다.

이 중 학습가치는 학습자가 학습을 얼마나 가치있게 인식하는가에 관한 것으로 Houle(1961)은 학습지향적 특성을 가지는 학습자는 배우는 즐거움, 즉 학습자체의 본질적 가치에 주목한다는 연구 결과를 보고하였다. 또한 Blunt & Yang(2002)은 평생학습의 중요성 인식(perceived importance)이 학습의 지속성에 간접적인 영향을 미치는 요인임을 밝혔다. 즉 학습의 중요성을 인식하는 학습자는 학습을 통한 즐거움을 경험함으로써 학습을 계속해나가며, 학습가치를 중요하게 여기는 학습자일수록 지식을 탐구하는 경향이 높다는 것을 알 수 있다.

학습욕구는 학습자의 현재 능력 수준과 자신·조직 혹은 사회에서 희망하는 능력 수준간의 차이로서(Knows, 1977), 대부분의 학습자는 두 능력 수준이 일치하지 않고 차이가 나기 쉽다. 이러한 차이의 불일치와 결핍이 학습욕구를 증진시킨다. Markeracher(1996)의 연구에 따르면 학습욕구는 목표 달성을 위한 과정 중 특정 과정이나 성공과 실패, 만족과 불만족을 경험하면 바뀔 수 있다. 학습 과정에서의 경험이 학습의 지속 여부를 결정할 수 있다는 의미이며, 학습욕구는 학습 과정 중 학습자의 성취감이나 만족감을 높일 수 있는 요인이 수반되어야 함을 의미하기도 한다. 인간의 욕구 위계를 제시한 Maslow(1970)는 자아실현이 인간이 갖는 가장 최고의 욕구라고 주장하였고, Jarvis(1983)는 인간이 자기 존중과 자아실현을 성취하기 위한 이전 단계에 학습욕구를 추가하였다. 이들과 다르게 Child(1977)는 학습욕구가 최상위 욕구임을 주장하였다. 인간이 자아실현 욕구를 충족하면 할수록 더 큰 자아실현을 위해 학습하고자 하는 욕구가 강해진다는 의미이다. 이러한 선행 연구는 성인 내면의 욕구들이 궁극적으로는 자아실현, 혹은 자아실현을 위한 학습욕구 충족이 최종 목적임을 알 수 있는 연구 결과들이다. 이에 본 연구에서는 다음과 같은 가설을 설정하였다.

H1: 학습가치는 교육기관 만족도에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

H2: 학습욕구는 교육기관 만족도에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

3. 기관만족도와 학습몰입간 관계

학습에 있어 몰입이라는 용어를 처음 사용한 Csikszentmihalyi(1975)는 몰입(flow)이란 어떤 과제해결이나 활동에 집중할 때 나타나는 최적의 심리현상이라고 정의하였다. Csikszentmihalyi(1990)는 여러 변인들간 관계와 몰입 수준을 연구하기도 하였다. 지각된 도전과 기술 사이의 관계에서 학습자는 도전이 부족할 경우 권태로워지고, 기술이 부족하면 불안해지며, 도전과 기술이 모두 부족하면 무관심해진다. 학습자는 지각된 도전과 기술이 균형을 이룰 때 몰입 수준이 최고조로 상승된다. 학습몰입이란 어떤 수행활동에서 도전감과 기술이 균형을 이룰 때 나타나는 최적의 심리상태로서 자기목적적 경험 혹은 절정 경험이며(김영익·박성익, 2006), 오로지 과제해결을 위하여 모든 정신과정과 활동을 한가지 생각으로 모으는 최상의 집중 경험으로 정의할 수 있다. Shin(2006)은 학습몰입이 과정만족도에 중요한 변인으로 나타났다으며, 개인적 특성이 몰입수준을 결정하는 요인이라고 주장하였다. Shin(2006)

은 몰입경험에 대한 실증적 연구를 하였는데, 학습몰입을 통한 학습성취에서의 영향을 구조화하여 모형을 검증하려고 하였다. 이 연구를 통해 학습몰입이 과정만족도에 중요한 변인임을 확인하였고, 개인적 특성이 몰입수준을 결정하는 요인임을 보여주었다. 김진호(2003)의 연구에서는 학습몰입에 영향을 미치는 요인들을 구조분석으로 밝힘으로써 외재적 동기보다는 내재적 동기가 몰입에 영향을 미치고 있음을 확인하였다. 이에 본 연구에서는 다음과 같은 가설을 설정하였다.

H3: 학습몰입은 교육기관만족도에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

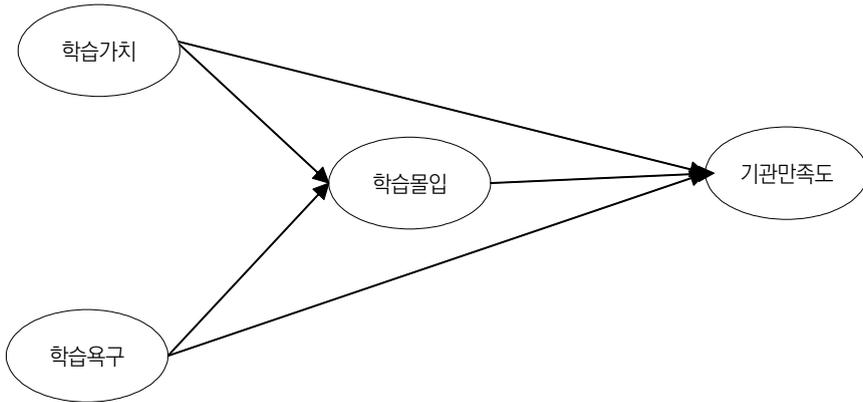
4. 학습몰입 매개효과

김진호(2003)는 학습몰입에 영향을 미치는 대표적인 심리적 특성으로서 학습동기를 측정하고 개인적·환경적 특성을 독립변수로, 학습동기를 매개변수로 하여 이들이 평생교육프로그램 참여자의 학습몰입에 가지는 영향력을 검증하였다. 주영주 외(2009)의 연구에서는 국내 A 기업의 사이버교육과정 학습자를 대상으로 자기조절학습능력을 외생변수로, 학습몰입, 만족도와 학습지속 의향을 내생변수로 설정하고 구조방정식모형을 사용하여 연구한 결과 학습몰입이 자기조절학습능력과 학습지속 의향에 영향을 미치며, 자기조절학습능력과 만족도 사이에도 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 학습자 특성변인인 학습가치, 학습효능감, 학습애착이 학습참여도의 하위개념인 참여수준과 학습몰입에 정적으로 직접적인 영향을 미치는 것을 규명한 연구에서는 학습가치, 학습효능감, 학습애착이 높을수록 학습 몰입도가 높고, 비용 및 시간을 투자하려는 학습참여도가 높게 나타난다는 것을 밝혀냈다(임숙경, 2007). 학습자가 지각하는 평생교육기관에 대한 애정·친밀감, 평생교육기관을 잠재학습자들에게 소개하는 행동, 평생교육기관의 학습자로서의 자부심 정도를 기관 몰입으로 정의(Allen & Meyer, 1990)하고, 몰입이 행동의도 즉 향후 기관에 재방문하는 정도를 결정하는데 상당한 매개역할을 하고 있음을 연구(김희동, 2011)한 사례도 있다. 김민경(2008)은 조직몰입수준에 따른 학습성도가 유의하지 않는 것으로 나타났으며, 몰입수준에 따른 수업만족정도가 통계적으로 유의한 결과가 나타났다. 손기영·김성국의 연구(2006)에서 교육훈련 참가자의 개인적 특성과 프로그램 특성이 학습몰입과 학습성도에 미치는 영향을 규명하였는데 학습몰입이 매개효과를 가지지는 못하였으나, 개인적 특성인 자기효능감과 프로그램의 유용성이 학습몰입에 유의한 영향을 미치고 있음을 밝혔다. 이에 본 연구에서는 다음과 같이 가

설을 설정하였다.

H4: 학습몰입은 학습가치·학습욕구와 교육기관만족도 사이에서 매개효과를 가질 것이다.

〈그림 1〉 연구모형



Ⅲ. 연구의 방법

1. 연구의 대상 및 표집방법

본 연구에서는 A지역에 소재하고 있는 장애인 평생교육기관의 장애성인 학습자를 모집단으로 설정한 후 평생교육 프로그램에 참여하고 있는 이들을 연구 대상으로 표집하였다.

이 연구의 대상에 해당하는 장애성인 150명을 표집하여 설문을 실시하였으며, 이 중 응답 누락이 있어 통계적으로 사용 불가능한 자료를 제외하고 총 126부를 최종자료 분석에 사용하였다. 설문은 2015년 12월 1일부터 2016년 1월 8일까지 진행하였고, 연구자가 각 장애인 평생교육기관을 직접 방문하여 책임자 혹은 실무자에게 설문조사의 취지와 목적을 설명한 후 기관 관계자의 도움을 받아 평생교육프로그램에 참여한 장애인을 대상으로 설문을 수집하였다.

2. 측정도구

1) 학습가치

Wigfield 등(1997)의 학습가치에 대한 척도를 수정하여 제작한 양명희(2000)의 9개 문항 가운데 유사 문항을 수정하여 사용하였다. 문항은 “현재 학습하고 있는 프로그램이 재미있다”, “이 강좌에 관련된 내용을 좀 더 알고 싶다”, “현재 배우고 있는 강좌가 배울만한 가치가 있다”, “여기서 배운 지식이 앞으로 나에게 유용할 것이다”, “나는 새로운 지식이나 기술을 익히는 그 자체가 중요하다고 생각한다”, “현재 강좌에서 배우는 내용들이 나에게 중요하다고 생각한다”등 6개 문항으로 구성하였다.

2) 학습욕구

학습욕구는 Guglielmino(1977)의 자기주도학습 준비도 검사를 기초로 한 West & Bently(1991)의 연구 문항을 변안하여 사용한 김진호(2003)의 도구를 수정하여 5 문항을 약간의 수정을 거쳐 사용하였다. 문항은 “나는 내가 살아있는 한 배우고자 한다”, “나는 새롭게 무엇인가 배우는 것을 좋아한다”, “나는 새로운 것을 배우고 있는 사람들이 존경스럽다”, “나는 어떤 질문에 대한 답을 찾아내는 일이 즐겁다”, “내가 배우면 배울수록 생활이 더욱 재미있다”등 5개로 구성하였다.

3) 기관만족도

기관만족도는 Gardner(1994), Caffarella(2002), 이숙원(2002)과 이기연(2014)이 사용한 기관만족도에 대한 문항을 수정하여 구성하였다. 문항은 “기관의 교육 담당자들은 친절하다”, “기관에서 만난 강사들은 학습자의 특성을 잘 이해하고 있다”, “기관의 강사들은 우수하다”, “기관의 학습 분위기에 만족한다”, “기관의 학습 시설에 만족한다”, “기관에서 강사들과 친밀한 관계가 있다”등 6개 문항으로 구성하였다.

4) 학습몰입

학습몰입은 Jackson & Marsh(1996)가 개발한 몰입상태 척도(Flow State Scale: FSS)를 김진호(2003)가 변안하여 사용한 척도를 활용하였고, 본 연구의 목적에 맞

계 학습이 진행되는 과정의 집중도를 묻는 문항으로 재구성하였다. 문항은 “나는 강의에 완전히 집중한다”, “내가 배워야 할 것이 무엇인지 확실하게 알고 있다”, “나는 강의 시간에 제대로 배우고 있다”, “나는 강의 시간이 금방 지나가는 것처럼 느껴진다”, “강의시간에는 학습이 저절로 되는 것 같다”, “이런 강좌가 또 있다면 다시 등록하고 싶다”등 6개로 구성하였다.

3. 자료의 분석방법

주요 변수의 기술통계치, 정규성 여부, 다중공선성 진단 등은 SPSS 23.0 for Windows를 사용하였다. 그리고 연구모형 검증을 위해서는 회귀분석과 경로분석을 동시에 보면서 전반적인 변수간의 관계를 파악할 수 있는 구조방정식모형을 AMOS 21.0을 이용하여 시행하였다. 계수의 추정방법은 최대우도법(MLE: Maximum Likelihood Estimation)을 사용하였다. 연구모형의 적합도는 χ^2 (Chi-square) 통계량과 RMSEA(Root-Mean Square Error of Approximation), NFI(Normed Fit Index), RFI(Relative Fit Index), TLI(Turker-Lewis Index), CFI(Comparative fit Index) 등의 지수를 종합적으로 고려하여 판단하였다(강종수, 2011).

4. 구성개념의 타당도

이 연구는 Harman의 단일요인검증방식(single factor test)(Anderson & Bateman, 1997; Podsakoff, MacKenzie, Lee, & Podsakoff, 2003)을 활용하여 가능한 동일방법분산(CMV: common method variance)을 확인하였다(김호균·김정인, 2013). 이 검증방식에 따르면 하나의 요인이 변수들의 분산 대부분을 설명한다면 CMV가 존재한다고 해석한다(김호균·김정인, 2013). 그러나 Varimax 회전방식에 따른 주성분 분석에 의하면(고유치>1), 4개 요인(측정변수 23개로 구성됨)이 본 연구 구성개념 분산의 68.31%를 차지하는 것으로 나타났다. 구체적으로는 1요인(학습몰입)이 전체분산의 19.95%, 2요인(기관만족도)이 18.45%, 3요인(학습가치)이 17.26%, 4요인(학습욕구)이 19.96% 각각 설명하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 1〉 구성개념의 타당도와 신뢰도

	학습몰입	기관만족도	학습가치	학습욕구	신뢰도
가치1	.172	.126	.778	-.010	
가치2	.251	.169	.783	.080	
가치3	.278	.069	.777	.202	.898
가치4	.056	.053	.755	.313	
가치5	.044	.170	.740	.215	
가치6	.087	.239	.776	.217	
욕구1	.180	.174	.072	.816	
욕구2	.146	.252	.145	.821	
욕구3	.081	.239	.153	.767	.903
욕구4	.060	.008	.263	.808	
욕구5	.178	.098	.252	.806	
몰입1	.819	-.022	.187	.043	
몰입2	.850	.130	.096	.087	
몰입3	.873	.039	.159	.118	.908
몰입4	.835	.187	.100	.152	
몰입5	.803	.186	.152	.152	
몰입6	.822	.236	.141	.143	
기관1	.211	.760	.119	.068	
기관2	.097	.794	.181	.146	
기관3	.140	.819	.122	.161	.931
기관4	.177	.837	.183	.162	
기관5	.167	.805	.167	.152	
기관6	-.048	.757	.034	.090	
고유치(eigen value)	4.589	4.243	3.970	3.670	
분산	19.950	18.447	17.263	15.956	
누적분산	19.950	38.398	55.660	71.616	

IV. 실증분석

1. 변수들 간 상관관계

변수들간 상관관계를 살펴본 결과 성별, 혼인 여부와 가족구성원은 다른 변수와 상관관계가 없는 것으로 나타났고, 학력은 혼인과 근무형태에 부(-)의 상관관계가 있고, 학습가치와 학습욕구에 정(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 근무형태

는 학습욕구와 학습몰입에 부(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 학습가치, 학습욕구, 학습몰입과 기관만족도 변수 간에는 정(+)의 상관관계 관계가 있는 것으로 나타났다.

〈표 2〉 변수들간의 상관관계

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
성별	1								
학력	-0.05	1							
혼인	0	-.376**	1						
근무형태	-0.006	-.333**	0.062	1					
가족구성원	0.094	0.091	-0.039	-0.141	1				
학습가치	-0.005	.186*	-0.121	-0.06	-0.084	1			
학습욕구	-0.006	.361**	-0.11	-.242**	0.036	.452**	1		
학습몰입	0.061	0.169	-0.101	-.184*	-0.098	.382**	.329**	1	
기관만족도	-0.09	-0.089	0.017	0.096	-0.016	.372**	.378**	.327**	1

**<0.01, *<0.05

2. 측정모형의 적합성

구조방정식 모형의 적합도지수를 산출한 결과, 카이제곱/자유도=1.977, NFI=0.820, IFI=0.902, TLI=0.887, CFI=0.901, PNFI=0.721, RMSEA=0.088로 각각 분석되어 대체로 적합도지수가 권장기준치 수준내에 있는 것으로 판단되었다 (Arbuckle & Wothke, 1999).

다음으로 Andersen & Gerbing(1988), 그리고 Hair, Black, Babin, Anderson, & Tatham(2006)이 권고한 방안에 따르면, 집중타당성은 (i) 요인적재량(factor loading)이 통계적으로 유의미해야 하고($p < .05$), 표준화 요인적재량(standardized factor loading)이 적어도 0.5보다 커야할 것이며, (ii) 구성개념의 평균분산추출(AVE)값은 적어도 0.5보다 커야하고, 또한, (iii) 구성개념(잠재요인) 신뢰도(composite or construct reliability)값은 적어도 0.7보다 커야 할 것이다. 판별타당성이 성립하기 위해서는 AVE가 구성개념 간 상관계수의 제곱보다 커야할 것이다 (김호균, 2013).

측정모형에서 요인적재치가 유의미한 지를 분석한 결과 〈표 3〉과 같이 모든 p값이 유의수준(0.05, 0.01)보다 작은 것으로 나타나서 모든 조건을 충족하고 있다고 판단된다.

확인적 요인분석을 통해 측정방정식모형의 적합도를 판단하기 위해 구성개념의 신뢰도와 분산추출(AVE)을 도출한 결과 신뢰도와 분산추출값이 각각 0.7, 0.5이상으로 나타나 모두 기준치를 충족하고 있는 것으로 해석할 수 있다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 구조방정식 측정모형 분석결과 및 분산추출과 신뢰도(집중타당성)

구성개념	측정변수	요인적재치	표준요인적재치	t값	p값	분산추출(ave)	신뢰도(cr)
학습가치	가치1	1.000	.714			0.700	0.933
	가치2	1.050	.789	8.365	***		
	가치3	1.232	.824	8.713	***		
	가치4	1.056	.762	8.084	***		
	가치5	.974	.733	7.779	***		
	가치6	1.140	.800	8.475	***		
학습욕구	욕구1	1.000	.807			0.740	0.934
	욕구2	1.034	.851	10.778	***		
	욕구3	.983	.772	9.484	***		
	욕구4	1.019	.785	9.685	***		
	욕구5	1.007	.823	10.319	***		
학습몰입	몰입1	1.000	.772			0.761	0.950
	몰입2	1.025	.836	10.155	***		
	몰입3	1.038	.858	10.497	***		
	몰입4	1.058	.856	10.463	***		
	몰입5	.992	.824	9.987	***		
	몰입6	.978	.858	10.491	***		
기관만족도	기관1	1.000	.724			0.724	0.929
	기관2	1.169	.776	8.516	***		
	기관3	1.229	.844	9.285	***		
	기관4	1.350	.917	10.042	***		
	기관5	1.152	.821	9.024	***		

***<0.001

4개 구성개념간 판별타당성(discriminant validity)은 구성개념 간 상관계수의 제곱값(r^2)과 AVE값을 비교하여 r^2 보다 큰 경우 잠재요인간 판별타당성이 성립한다고 해석할 수 있다. 그리고 구성개념의 AVE 값이 구성개념간 상관계수의 제곱값보다 큰 것으로 나타나 학습가치, 학습욕구, 학습몰입과 기관만족도 구성개념간 판별타당성은 성립한다고 판단할 수 있다(〈표 4〉 참조).

〈표 4〉 구성개념의 판별타당성 분석

구성개념	AVE	상관관계(r)	상관관계(r ²)	판별타당성
학습가치와 학습욕구	학습가치 .700 / 학습욕구 .740	.505	0.255	성립
학습가치와 기관만족도	학습가치 .700 / 기관만족도 .724	.430	0.185	성립
학습욕구와 기관만족도	학습욕구 .740 / 기관만족도 .724	.433	0.187	성립
학습가치와 학습몰입	학습가치 .700 / 학습몰입 .761	.424	0.180	성립
학습욕구와 학습몰입	학습욕구 .740 / 학습몰입 .761	.372	0.138	성립
학습몰입과 기관만족도	학습몰입 .761 / 기관만족도 .724	.392	0.154	성립

3. 구조방정식 모형에 의한 가설검증

1) 검증결과

구조방정식 모형의 적합도지수를 산출한 결과, 카이제곱/자유도=1.667, NFI=0.849, IFI=0.934, TLI=0.887, CFI=0.933, PNFI=0.742, RMSEA=0.073 로 각각 분석되어 대체로 적합도지수가 권장기준치 수준내에 있는 것으로 판단되었다 (Arbuckle & Wothke, 1999). 장애인들의 학습가치와 학습욕구가 학습몰입을 통해 기관만족도에 미치는 영향을 검증한 결과는 다음 〈표 5〉와 같다.

〈표 5〉 가설검증

		방향	총효과	직접효과	간접효과	t값	p값	지지여부
H 1	학습가치→ 기관만족도	+	.278	.215	.063	2.006	.045	지지
H 2	학습욕구→기관만족도	+	.321	.277	.044	2.658	.008	지지
H 3	학습몰입→기관만족도	+	.198	.198	-	2.018	.044	지지
H 4	학습가치→학습몰입	+	.320	.320	-	2.943	.003	지지
H 5	학습욕구→학습몰입	+	.221	.221	-	2.129	.033	지지

주. 직접효과 간접효과 총효과의 값은 표준화경로계수임

장애인들의 학습가치와 학습욕구는 기관만족도에 유의미한 정(+)의 영향을 미친다고 인식하는 것으로 해석할 수 있다. 따라서 장애인 평생교육 참여자들의 학습가치와 학습욕구에 대한 인식이 높으면 기관에 대한 만족도도 높아지는 것으로 해석할 수 있다. 다만 학습욕구가 학습가치보다 기관만족도에 미치는 영향력이 상대적으로 큰 것으로 나타났다.

장애인 평생교육 참여자들의 학습몰입이 기관만족도에 미치는 영향을 보면, 학

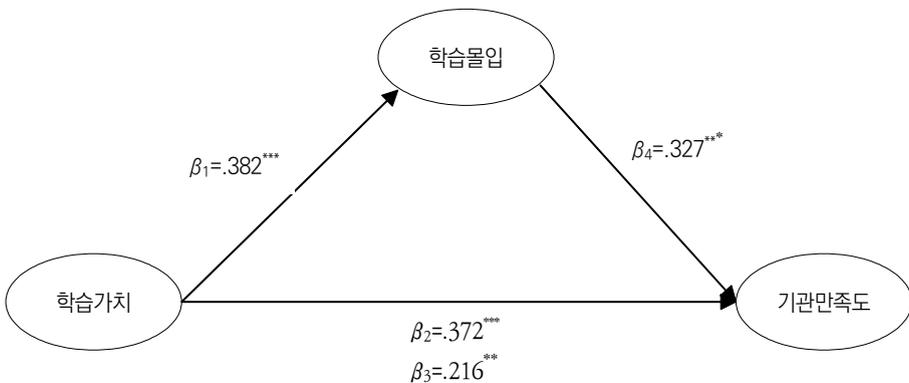
습몰입에 대한 장애인들의 인식정도가 높을수록 기관만족도도 높게 나타난다고 할 수 있다. 즉 장애인 평생교육 참여자들의 학습몰입에 대한 인식이 높으면 기관에 대한 만족도도 높아질 것으로 해석할 수 있다.

장애인들의 학습가치와 학습욕구는 학습몰입에 유의미한 정(+)의 영향을 미쳤다. 따라서 장애인 평생교육 참여자들의 학습가치와 학습욕구에 대한 인식이 높으면 학습몰입이 높아지는 것으로 해석할 수 있다. 다만 학습욕구가 학습가치보다 학습몰입에 미치는 영향력은 상대적으로 큰 것으로 나타났다.

2) 매개효과 검증

본 연구는 매개효과 검증을 위해 Baron & Kenny(1986)의 매개회귀분석기법을 활용하였다. 먼저, 학습가치와 기관만족도와의 관계에서의 학습몰입의 매개변수 역할을 보면 <그림 2>와 같다. 학습가치와 기관만족도와의 관계가 유의미하고, 학습가치와 학습몰입 간의 관계가 유의미하게 나타났다. 학습가치와 매개변수인 학습몰입 변수를 동시에 독립변수로 입력시킬 때 기관만족도의 표준회귀계수 $\beta_3(0.216)$ 는 학습가치만을 독립변수로 선택하여 종속변수인 기관만족도에 회귀시킬 때 표준회귀계수 $\beta_2(0.372)$ 보다 작다. 따라서 학습몰입은 학습가치와 기관만족도와의 관계를 부분적으로(partially) 매개한다고 할 수 있다.

<그림 2> 학습가치와 기관만족도간 관계에서 학습몰입의 매개변수 역할



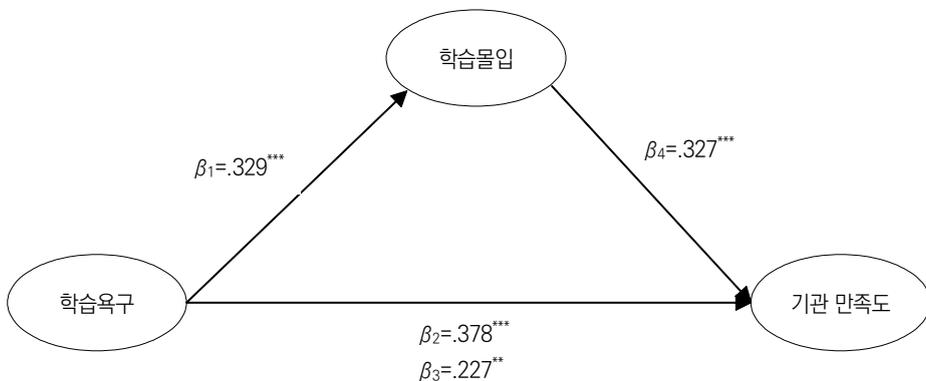
*** $p < 0.001$, ** $p < 0.01$

주. 숫자는 표준회귀계수, 화살표는 구성개념간 유의미한 인과관계

둘째, 학습욕구와 기관만족도와의 관계에서의 학습몰입의 매개변수 역할을 보면

〈그림 3〉과 같다. 학습욕구와 기관만족도와의 관계가 유의미하고, 학습욕구와 학습몰입과의 관계가 유의미하게 나타났다. 학습욕구와 매개변수인 학습몰입 변수를 동시에 독립변수로 입력시킬 때 기관만족도의 표준회귀계수 $\beta_3(0.227)$ 는 학습욕구만을 독립변수로 선택하여 종속변수인 기관만족도에 회귀시킬 때 표준회귀계수 $\beta_2(0.378)$ 보다 작게 나타났다. 따라서 학습몰입은 학습욕구와 기관만족도와의 관계를 부분적으로(partially) 매개한다고 할 수 있다.

〈그림 3〉 학습욕구와 기관만족도간 관계에서 학습몰입의 매개변수 역할



*** $p < 0.001$, ** $p < 0.01$

주. 숫자는 표준화회귀계수, 화살표는 구성개념간 유의미한 인과관계

V. 결론

본 연구는 평생교육기관에서 교육에 참여하고 있는 장애성인의 학습가치와 학습욕구가 학습몰입을 매개로 하였을 때 교육기관의 만족도에 얼마나 영향을 미치는가에 대하여 실증적으로 분석하려고 하였다. 연구의 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 평생교육기관에서 장애인 학습자의 학습가치와 학습욕구가 긍정적일수록 교육기관 만족도는 높은 것으로 나타났다. 장애인들의 학습가치와 학습욕구 중 학습욕구가 기관만족도에 미치는 정(+)의 효과가 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 따라서 장애인 평생교육 참여자들의 학습가치와 학습욕구에 대한 인식이 높으면 기관에 대한 만족도도 높아지는 것으로 해석할 수 있다. 다만 학습욕구가 학습가치보다 기관만족도에 미치는 영향력은 상대적으로 큰 것으로 나타났다.

둘째, 장애인 학습자의 학습몰입이 높을수록 교육기관 만족도가 높은 것으로 나타났다. 즉 장애인의 평생교육 참여자들의 학습몰입에 대한 인식이 높으면 기관에 대한 만족도가 높아지는 것을 알 수 있다.

셋째, 학습가치와 기관만족도와의 관계에서 학습몰입의 매개변수 역할을 보면 학습가치와 기관만족도와의 관계가 유의미하고, 학습가치와 학습몰입 간의 관계가 유의미하게 나타났다. 즉 학습몰입은 학습욕구와 기관만족도와의 관계를 부분적으로(partially) 매개하였다. 그리고 학습욕구와 기관만족도와의 관계에서의 학습몰입의 매개변수 역할을 보면 학습욕구와 기관만족도와의 관계가 유의미하고, 학습욕구와 학습몰입과의 관계가 유의미한 결과를 보였다. 즉, 학습몰입은 학습욕구와 기관만족도와의 관계를 부분적으로(partially) 매개하는 것으로 나타났다. 따라서 장애인의 학습을 지속하게 하는데 평생교육 기관의 역할이 매우 중요하고, 이를 위해 장애인이 학습의 필요를 각성하게 하는 평생학습 경험과 몰입할 수 있는 다양한 프로그램들이 요구됨을 시사하고 있다.

본 연구의 분석결과를 선행연구 결과와 비교·검토하면 다음과 같은 이론적 함의가 있다. 첫째, 학습가치가 기관만족도에 유의미한 영향을 미친 것으로 분석한(Houle, 1961; Blunt & Yang, 2002)와는 분석 결과가 일치하는 것으로 나타났다. 이러한 결과에는 장애인 학습자들의 경우 평생학습 교육프로그램을 통하여 자신이 성공할 가능성이 높다고 생각하기 때문에 기관만족도가 높아진 것으로 보인다. 평생학습의 학습 가치란 학습에 부여하는 가치라고 해석 가능하며, 학습자들의 학습가치 수준이 높을수록 학업성취에도 상당히 긍정적인 영향을 줄 수 있을 것이다. 둘째, 학습욕구는 기관만족도에 유의미한 영향을 미친 것으로 분석한 국내외 연구(Markerache, 1996; 이숙원, 2003) 결과와 부분적으로 일치하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 장애인들의 경우 평생학습을 받을 기회가 적기 때문에 다양한 평생학습 프로그램에 참여하고 싶은 욕구가 강하게 나타났다. 이에 기관에서 프로그램에 대하여 만족도가 높게 나타났고 이를 통하여 기관 만족도에도 긍정적인 영향을 줄 수 있을 것이다. 셋째, 학습몰입이 기관만족도에 유의미한 영향을 미친다는 것은 국내외 연구(Shin, 2006; 김진호, 2003) 결과와 일치하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 장애인 학습자들의 학습몰입은 성인학습자의 학습에 있어서 기관만족도에 도움이 되는 개념이며 밀접한 관련이 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 학습몰입 경험에서 자신의 관심을 집중함으로써 최적의 기능을 수행하고 다양한 욕구충족의 결과가 나온다고 할 수 있으며, 몰입경험의 즐거움은 자기 목적성의 특성이 있는 것을 볼 수 있다(Csilkzentmihalyi, 1990). 넷째, 학습가치와 학습욕구가 학습몰입을

통하여 기관만족도에 유의미한 영향을 미친다는 결과는 국내외 연구(Allen & Meyer(1990), 임숙경(2007), 김희동(2011)) 결과와 부분적으로 일치하는 것으로 나타났다. 반면 손기영·김성국의 연구(2006)에서는 학습몰입이 매개효과를 가지지 못한다고 하였으나, 본 연구에서는 학습몰입이 매개효과가 있는 것으로 나타났다. 즉 장애성인 학습자들의 학습가치와 학습욕구가 학습몰입이 매개변수(학습몰입)를 통해 기관만족도에 간접적으로 영향을 미치고 있는 것을 볼 수 있다. 학습자들의 개인 특성인 학습가치와 학습욕구가 높을수록 학습몰입을 통하여 기관만족도도 높아지는 것을 확인 할 수 있다.

본 연구의 분석결과는 다음과 같은 정책적 함의를 가진다. 첫째, 본 연구는 선행 연구가 부족한 것으로 판단되는 장애성인 학습자의 학습가치와 학습욕구가 학습몰입을 통하여 기관만족도에 어떠한 영향을 미치는 지에 대한 분석을 시도했다는 점에서 그 결과가 일정부분 이론적, 정책적, 교육적으로 기여하는 바가 클 것으로 볼 수 있다. 둘째, 장애성인의 학습가치와 학습욕구가 기관만족도에 직접적인 영향을 미치고 있다는 점이다. 이는 장애성인들의 경우 학습을 받을 기회가 적기 때문에 학습에 대한 가치와 욕구가 높아서 기관에 대한 만족도도 높은 경향을 보이는 것이다. 따라서 평생학습 프로그램을 시작하기 전에 장애인들의 프로그램 욕구 조사 등을 실시할 필요가 있으며, 장애인 프로그램 설계에 장애인들이 참여할 필요가 있다. 셋째, 장애성인학습자의 기관만족도를 높이기 위해서는 평생학습에 참여하는 학습자 개인 특성의 고려뿐만 아니라, 학습 전, 학습과정, 학습 후의 고무적인 피드백 및 강사와 원활한 상호작용, 보상효과 등 학습자의 만족도를 높일 수 있는 방법 적용이 필요하며 학습과정 중에 학습자의 집중력이 분산되지 않고 수업에 집중하고 만족할 수 있는 분위기를 만들어야 된다고 사료된다. 넷째, 우리사회에는 장애성인 평생교육체계가 마련되어 있지 않고 장애인 대상 평생교육기관들이 적은 점을 고려할 때 그들의 행·재정적 지원과 전문인력 배치에 대한 모델을 통해 장애성인의 평생교육이 안정적으로 운영될 수 있도록 하는 방안을 마련할 필요가 있다. 그러므로 다양한 기관들이 장애성인의 평생교육 보장을 위해 기여할 수 있도록 평생교육 운영주체를 폭넓게 개방할 필요가 있다. 이외에도 기관들이 서로 연계할 수 있도록 지역네트워크를 구성하는 등 철저하게 지역을 기반으로 통합적인 평생교육을 제공하도록 기반마련을 해야 할 필요성이 있다. 다섯째, 최근 중앙정부와 지방 정부는 평생교육기관들이 장애인을 대상으로 제공하는 교육 기회가 확대되는 추세에 있다. 또한 장애인 평생교육정책을 토대로 한 장애인들에 대한 평생교육 기회가 늘어남에 따라 장애성인 학습자들의 자발적 행동 등도 늘어나는 실정이어서 어느

때보다 평생교육 발전이나 효과 제고 차원에서 신중히 접근하여야 할 필요가 있다.

다만, 본 연구는 다음과 같은 한계점이 있다. 먼저, 횡단적 분석에 중점을 두고 있어서 시차를 두고 구성개념에 대한 조사대상의 인식 정도나 행동 변화를 파악할 수가 없다는 점이다. 다음으로는 한정된 지역을 대상으로 사례연구를 한 관계로 내적 타당성은 존재할 수 있으나, 이를 타 지역이나 다른 계층에 적용할 경우에는 적지 않은 제약이 수반될 수 있다. 이와 함께 소외 계층을 분석대상으로 하여 장애인 학습자의 참여 수준, 참여기관프로그램 만족도 그리고 교육 효과성, 삶의 질 등과 관련된 다른 구성개념 변수 등을 함께 고려하는 후속 연구들이 뒤따라야 할 것으로 보인다. 후속연구에 있어서 계량적인 분석과 함께 심층면담이나 관찰과 같은 질적인 접근방식의 시도가 필요하다.

참고문헌

- 강순원·김윤태·김정환·박경석·이미정. (2011). 「서울형 장애성인 평생교육 운영 모형 개발」. 서울: 서울특별시교육청.
- 곽삼근·이숙원. (2003). 평생교육 참여결정이론에 관한 연구. 「교육과학연구」, 34(3): 87-113.
- 곽승철·이유리·임경원. (2010). 장애성인 평생교육 기관의 실태 및 개선방안. 「정서·행동장애연구」, 26(4): 207-247.
- 곽승철·임경원·노진아·이유리. (2010). 「장애인 평생교육 활성화 방안」. 충남: 충청남도교육청.
- 곽지혜. (2011). 「학교-지역사회 네트워크 중심의 장애인 평생교육 프로그램에 관한 연구」. 단국대학교 박사학위논문.
- 교육과학기술부·평생교육진흥원 (2010). 「2010 평생교육백서」. 서울: 교육과학기술부·평생교육진흥원.
- 권재현·윤선영. (2009). 성인학습자들의 학습태도가 평생학습 참여 및 학습의 사회적 성과에 미치는 영향 분석. 「평생교육학연구」, 15(3): 85-110.
- 김경열. (2012). 「발달장애 성인학습자의 평생학습의 참여요인에 관한 연구」. 숭실대학교 박사학위논문.
- 김남진·박재국. (2007). 특수교육 학술지를 통해 본 장애인 평생교육 연구동향과 과제. 「특수교육학연구」, 41(4): 215-234.

- 김남진·박재국. (2007). 특수교육 학술지를 통해 본 장애인 평생교육 연구동향과 과제. 「특수교육학연구」, 41(4): 215-234.
- 김두영. (2013). 「장애인 평생교육 프로그램 분류체계 연구」. 단국대학교 박사학위논문.
- _____. (2014). 시각장애인의 사회인구학적 특성 및 교육·복지 욕구 분석, 「시각장애 연구」, 30(2) 115-137.
- 김두영·박원희. (2013). 장애인 평생교육 프로그램 분류체계 개발 기초연구, 「특수교육학연구」. 48(2): 245-271.
- _____. (2014). 「장애인복지관 평생교육 프로그램 운영실태 및 개선방안 연구」. 한국특수교육학회 학술대회.
- 김두영·김호연·박원희. (2014). 장애인복지관 평생교육 프로그램 개설 정향성 분석. 「특수교육학연구」, 48(4): 359-383.
- _____. (2014) 장애인복지관 평생교육 프로그램 개설 정향성 분석. 「한국특수」, 48(4): 359-383 .
- 김정재·이상로·송민경·구미영·도지영·서은경·최복천·김기룡. (2009). 「경상남도 장애인 평생교육 실태 및 지원방안 연구」. 경상남도: 경상남도교육연구정보원.
- 김진호. (2003). 「성인교육프로그램 참여자의 학습몰입 영향요인에 관한 구조분석」. 서울대학교 박사학위논문.
- 김호균·김정인(2013), 「미국 NPO 조직에서의 조직공정성, 조직몰입, 조직시민행동간 관계고찰; 교차수준 분석 (cross-level study) 을 중심으로」. 한국행정학회보, 47(2). 161-187.
- 김희동. (2011). 평생교육기관의 관계마케팅과 학습자의 행동의도관계에서 기관몰입의 매개효과. 「평생교육·HRD연구」, 7(2): 23-49.
- 박노동. (2011). 「장애인 평생학습 활성화방안 연구」. 대전발전연구원.
- 박성익·김영익. (2006). 「과학창의성 신장을 위한 e-learning 기반 교수-학습모형 개발 및 적용 효과」. 한국학술진흥재단.
- 박원희. (2002). 「중도·중복 장애인 여가활동 프로그램의 방향: 평생학습차원을 중심으로」. 박사학위논문, 중앙대학교 대학원.
- 박은혜·원종례·김주영·최옥이. (2007). 장애 성인의 평생교육에 대한 인식: E시를 중심으로. 「특수교육연구」, 14(1): 3-24.
- 박현숙·박미경. (2008) 지방자치단체의 정신지체 성인교육 프로그램 평가 연구. 「특수

- 교육학연구», 42(4): 213-244.
- 백은희·곽승철·전병운·김종인. (2001) 성인장애인을 위한 평생교육 정책 및 프로그램 개발 기초 연구. 「특수교육학연구」, 36(1): 169-205
- 보건복지부. (2011). 「장애인의 실태 조사」. 서울: 보건복지부.
- 송소현·김영미·김영표·나홍주·박재국·정해동. (2011), 「특수학교 기반 발달장애성인 평생교육 지원 모형 개발」, 아산: 국립특수교육원.
- 신유근. (2006). 「전통과 사람관리」. 서울: 서울대학교 출판부.
- 양명희. (2000). 「자기조절학습의 모형 탐색과 타당화 연구」. 서울대학교 박사학위논문.
- 오영석·박원희. (2008), 정신지체인 평생교육의 필요성과 지원방안. 「평생교육학연구」, 14(4): 83-101.
- 윤점룡·양종국·원성욱·강병호·정인숙. (2010). 「성인발달장애인의 평생교육 모형 연구」. 아산: 국립특수교육원.
- 이기연. (2013). 소외계층의 평생학습 요인이 사회참여에 미치는 영향. 「평생교육·HRD연구」, 9(2): 91-118.
- _____. (2014). 「소외계층의 평생학습 성과 결정 요인」. 전남대학교 박사학위논문.
- 이숙원. (2003). 「대학부설 평생교육기관 성인학습자의 참여지속 결정요인 분석」. 이화여자대학교 박사학위논문.
- 임숙경. (2007). 「여성성인학습자의 평생학습 참여성과 및 영향요인에 관한 구조모형 분석」. 동아대학교 박사학위논문.
- 장은숙. (2012). 「성인여성학습자의 학습성과에 대한 학습자특성, 평생교육기관여건, 학습몰입 및 학습만족도간의 구조 분석」. 충남대학교 박사학위논문..
- 정동영. (2001). 「장애인 평생교육기관간 협력체제 구축방안」. 특수교육 정책포럼.
- 정동영·정동일·정인숙. (2001). 「장애인 평생교육 협력체제 구축 방안 연구」. 국립특수교육원 연구보고서.
- _____. (2003). 장애인 평생교육 관계자의 요구분석을 통한 장애인 평생교육 지원방향 탐색. 「특수교육」, 2(1): 5-35.
- _____. (2004). 장애인과 평생교육 관계자의 요구분석을 통한 장애인 평생교육기관간 협력체제 구축방향 설정에 관한 연구. 「Andragogy Today : International Journal of Adult & Continuing Education」, 7(1): 1-34.
- 정인숙. (2003). 「정신지체 성인의 평생교육 활성화 방안」. 단국대학교 박사학위논문.

- _____. (2005a). 정신지체 성인의 평생교육 요구 분석. 「특수교육학연구」, 40(2): 207-232.
- _____. (2005b). 장애성인 평생교육 현황과 대책 수립에 관한 연구. 「특수교육연구」, 12(1): 75-98
- 정인숙·김현진·김형일·정동영·정희섭. (2005). 「장애인 평생교육 실태 및 개선방안 연구」. 국립특수교육원 연구보고서.
- 정해동·이성봉. (2007). 충남지역 평생교육 기관의 장애인 프로그램 운영 실태 및 요구 분석. 「특수교육연구」, 14(1): 25-45.
- 주영주 외. (2010). 사이버대학에서 교수실재감, 인지적 실재감, 사회적 실재감과 학습 성과와의 구조적 관계 규명. 「한국정보교육학회」, 14(2): 175-188.
- 차갑부. (2014). 「평생교육론」. 서울. 교육과학사
- 최복천·김기룡·서은경·도지영·구미영·송민경·이상로. (2009). 「경남지역 장애인 평생교육 개선 방안에 관한 연구」. 경남: 경상남도교육정보연구원.
- 한준상. (2002). 평생학습사회의 장애인 평생교육. 「현장특수교육」 9(6)
- Anderson, J. C., & Gerbing, D. W. (1989). "Structural Equation Modeling in Practice: A Review and Recommended Two-step Approach. Psychological Bulletin" 'Psychscan Developmental psychology' 10: 411-423.
- Caffarella, R. S. (2002). Planning Programs for Adult Learners: A Practical Guide for Educators, Trainers, and Staff Developers. The Jossey-Bass Higher and Adult Education Series: ERIC.
- Csikszentmihalyi, M. (1975). "Play and intrinsic rewards." 'Journal of Humanistic Psychology.' 15(3), 41-63.
- Csikszentmihalyi, M. (1990). Flow: The psychology of optimal experience. New York: Harper Collins.
- Galanes, G. J. & Brillhart, J. K. (1993). Communicating in groups: Applications and skills(2nd). Dubuque: WBC Brown & Benchmark.
- Gardner, D. (1994). State of Florida Indicators of Program Quality for Adult Education Programs. A Presentation Guide. Florida: [s.n.].
- Guglielmino, L. M.(1977). "Development of the Self-directed learning readiness scale. Unpublished doctoral dissertation." University of Georgia.
- Hair, J. F. Jr., Black, W. C., Babin, B. J., Anderson, B. E., & Tatham, R. L. (2006).

Multivariate Data Analysis(6th ed.). Prentice-Hall International.

Knowles, M. S. (1980). The modern practice of adult education(rev. ed.). Chicago: Follett.

Wigfield, A., & Guthrie, J. T.(1997). "Relation of children's motivation for reading to the amount and breadth of their reading." 'Journal of Educational Psychology' 89: 420-432.

이기언(李技彦): 전남대학교 일반대학원에서 2014년 교육학박사를 취득하였으며, 현재 광주 평생교육진흥원 기획운영 팀장으로 재직 중이다. 주 연구분야는 소외계층 대상 평생교육, 시민교육 등이다(kolee225@hanmail.net).

김계욱(金桂燾): 교신저자, 전남대학교 일반대학원에서 2012년 행정학 박사를 취득하였으며, 현재 광주전남연구원 전문연구원으로 재직 중이다. 주 연구 분야는 복지행정, 지방재정, 교육복지 등이다(kyeuk@nate.com).

Journal of Governance Studies

Volume 11 Number 1

April 2016

Contents

A Study on Improvement of Indicators for Evaluating Research Funds Management System / Seokjae Lim	1
Policy Network and the Role of Government: A Case of Selecting a Radioactive Waste Management Site in South Korea / Hyunshin Park	27
A Meta-governance Analysis of Korea's ODA / Hyeon Na, Jaehye Park & Dongsung Kong	51
Analysis on Success Factor of SeongMiSan Village Community Formation: Focused on Woolcock's Social Capital Framework / Cheolhoi Kim & Hyuesu Ha	79
Village Rebuilding through Village Effects: Focusing on the Integration of Micro-Macro Perspectives / Gihong Kim	105
The Effect of Learning Value and Needs Adult Learners with Disabilities on Satisfaction of Agencies: The Mediating Effect of Learning Commitment / Kieon Lee & Kyeuk Kim	131

Abstract

A Study on Improvement of Indicators for Evaluating Research Funds Management System

Seokjae Lim

This research gives notice to the rapidly growing importance of research funds management system, as the investment research funds for government R&D Project have consistently increased. Furthermore, this research interprets and analyzes the result of evaluating research funds in 2013, a representative research cost control system. Finally, this study implements AHP (Analytic Hierarchy Process) to agencies in charge of managing the funds for research and then attempts to suggest solutions on the management policy.

First, most institutions that participate in this survey maintain these regulations: dedicated organizations, research ethics regulations, labor costs, travel expenses, and overheads. However, several regulations lists such as research promotion programs, research experts' performance satisfaction surveys, and research experts' management are relatively inadequate. This result suggests that the research funding must ensure 'internal' stability of the system.

Next, a policy priority shows in order based on the result from AHP: enforcements/incentives, implementing labor costs, regularly outside audits, and computer systems. Priority shown implies that research institutions put the highest value on the follow-up management. Another thing to note is that fifteen indicators' lists show a similar importance over all, although a priority exists. This result reflects that the follow-up management of research funding is relatively more important, but the progress management and the advance infrastructure cannot easily ignored, either.

[Key words: Research Fund Management, Improvement of Evaluation Indicator, AHP]

Policy Network and the Role of Government: A Case of Selecting a Radioactive Waste Management Site in South Korea

Hyunshin Park

Many people thought that government had to intervene in social problems from a rational model perspective. However, these approaches often failed to look at the influence of the context on actors as well as the interaction between actors and institution. Accordingly, it introduces theories of the state and policy network and applies those to the case of selecting a radioactive waste management site in South Korea, depending mainly on literature review. The case analysis shows that the Korean government has transformed its strategy from game management to network structuring, because game management strategy is no longer effective when the government loses trust. At the conclusion, it suggests that it is time for Korean bureaucrats to deal with individual actors within the network and to manage the network itself.

[Key words: environmental policy, game management, network management, network structuring, nuclear waste]

A Meta-governance Analysis of Korea's ODA

Hyeon Na, Jaehee Park & Dongsung Kong

This article investigates the current state of Korea's ODA(Official Development Assistance) governance by analyzing relating legislations and policies, and implementation practices. It also attempts to induce the reasons why the current governance system and practice have been fragmented by systematically incorporating the opinions of the experts and practitioners of the field. This study finds that the internal coherence within development co-operation policies are very poor in Korea. And, the donor-partner coherence to achieve shared development objectives is also quite fragmented. The most critical finding is that the role of the coordinating committee of ODA, which were created in 2010 as an organization unit to orchestrate all the policies and practices of the country's ODA, has been minimal. These findings provide the Korean government some insights into exploring the reform options of the current governance practices and its meta-governance systems as well.

[Key words: ODA, Fragmentation of Korea's ODA, Meta-governance Analysis of ODA]

Analysis on Success Factor of SeongMiSan Village Community Formation: Focused on Woolcock's Social Capital Framework

Cheolhoi Kim & Hyesu Ha

This study analyzed success factors of SeongMiSan village community formation focused on Woolcock's social capital framework through focus group interview method. On the macro level, SeongMiSan village community lacked synergy between state and civic society. On the micro level, however, it has strong ties among members in child care, education, coop, culture and through two times campaigns to preserve SeonMiSan ecology system, and relationship with various outside organizations. In the future government have to propel related policies with independent organization, and make use of not financial policy but education and consulting policy.

[Key words: SeongMiSan Village Community, Social capital, Success factor]

Village Rebuilding through Village Effects: Focusing on the Integration of Micro-Macro Perspectives

Gihong Kim

Here village effects mean to use the basic characteristics of the concern, participation, and mutual cooperation of the members of village in order to solve the problems of the humankind in the 21st Century. Village effects alleviate the burdens of government through the improvement of safety net, the supply of energy and food, and the new approaches of welfare resources and the prevention of dementia and tristimania, the promotion of health and the extension of life span through commune life with neighborhoods. These effects are guaranteed by the spontaneity and positiveness of members who are concerned for and considerate of the neighbors, not by winner-takes-all effect. Like this, the village effects based on the principle of village as cooperation and coexistence are distinguished as a kind of positive-sum strategy from negative-sum strategy which is justified by unlimited competition and efficiency. Though the positive-sum strategy on the basis of the principle of village takes much time to exert the effects, there is an advantage the village effects are lasted after having been accomplished. The understanding of village effects is positively necessary to efficiently develop the village movement. The typology is one way to enhance the village effects. This study divided those into village effect, village partial effect, village adverse effect, and no-village effect. Last, this article suggests to utilize the social neuroscience for the sustainability of village through the optimization of village.

[Key words: village effects, neighborhood effects, collective efficacy, social capital, social neuroscience]

The Effect of Learning Value and Needs Adult Learners with Disabilities on Satisfaction of Agencies: The Mediating Effect of Learning Commitment

Kieon Lee & Kyeuk Kim

The purpose of this study was to explain the role of commitment to learning in the relationship of the value of learning and demand for learning with institution satisfaction among lifelong learners with disabilities. The subjects of this study were 126 adult learners with disabilities who had experienced lifelong learning at lifelong education institutions for people with disabilities. According to the results of this study, the value of learning and desire for learning had a significant effect on institution satisfaction. In addition, commitment to learning was found to mediate the relationship of the value of learning and demand for learning with institution satisfaction. These findings suggest that lifelong education institution plays an important role for disabled people's continuous learning and that various programs are required for leading people with disabilities to be aware of the need of learning and to commit themselves to lifelong learning.

[Key words: adult learners with disabilities, characteristics of learner, institution satisfaction]

논문기고지침 및 윤리규정

▣ 투고 및 심사

1. 「국정관리연구」는 거버넌스(governance)에 관한 다양한 시각의 이론적·경험적 연구와 정책사례 연구를 다룬다.
2. 다른 학술지에 게재를 위하여 심사를 의뢰한 논문이나 다른 학술지 등에 게재된 논문과 중복된 논문은 투고할 수 없다.
3. 본 학술지에 기고하였다가 '게재불가' 판정을 받은 논문은 6개월이 경과한 다음, 근본적인 수정을 하고 '재투고'(처음 투고한 일자 표시)임을 명기하여 투고할 수 있다. 이 경우 3인의 심사위원 중 1인은 당초의 심사에서 '게재불가' 판정을 한 위원으로 한다.
4. 투고자는 원고 파일을 편집위원회(e-mail: goveditor@gmail.com)로 전송한다.
5. 수시로 접수하는 공모논문과 편집위원회의 기획논문 모두 편집위원회에서 선정한 3인의 비밀 심사를 거쳐 게재 여부를 결정한다.
6. 초심의 심사판정은 '게재 가,' '수정게재,' '게재 불가'의 3가지로, '수정게재'에 대한 재심은 '게재 가'와 '게재 불가'의 2가지로만 판정한다. 초심 또는 초·재심에서 둘 이상의 '게재 가' 판정을 받은 경우만 게재하되, 하나의 '수정게재' 또는 '게재 불가'가 있는 경우에는 편집위원회가 수정을 권고하여 게재한다. '수정게재'의 경우 투고자가 주어진 기간 내에 수정 요구에 응하지 않을 때는 편집위원회가 투고를 철회한 것으로 간주할 수 있다.
7. 편집위원회는 최종 심사결과에 문제가 있다고 인정되면 새로운 심사절차를 거치도록 의결할 수 있다. 편집위원장은 게재 논문의 질적 수준을 높이기 위해 심사위원에게 참고 의견을 제시할 수 있다.
8. 편집위원회는 심사 진행과정과 결과를 조속히 투고자에게 통지한다.

▣ 원고작성

■ 기본사항

1. 원고는 한글 사용을 원칙으로 하되 전문용어나 뜻을 명확히 하기 위해 괄호 속에 서양어 또는 한자를 쓸 수 있다. 외국학자의 이름은 원어로 쓰되 한자인 경우에는 괄호 속에 원어 발음을 한글로 표기한다.
2. 원고는 **한글**로 작성하며, 전체분량은 200자 원고지 135매(27,000자)를 원칙으로 하되 (**한글**의 '파일-문서정보-문서통계'에서 확인), 이를 초과할 경우에는 200자 원고지 5매(1,000자)당 1만 5천원의 인쇄비를 징수한다. 단, 200자 원고지 175매(35,000)를 초과하

- 는 논문은 기고할 수 없다.
3. 원고는 제목, 국문초록(500자 이내, 주제어 3개), 영문초록(200 단어 이내, 주제어 3개), 본문, 참고문헌, 부록의 순으로 배열한다. 표지에는 논문제목(국·영문), 성명(국·영문), 소속기관 및 직위, 연락주소, 전화(직장, 자택), 팩스번호를 기재한다.
 4. 심사용 원고 제출 시 저자의 익명성을 유지하기 위해 본문주와 참고문헌에서 필자의 이름은 삭제하며, ‘줄고’나 ‘줄저’와 같은 표현을 사용하지 않는다.
 5. 원고작성의 세부적 지침은 다음과 같다: <글자모양>: 글꼴: 신명조; 크기: 10(본문), 9(각주·인용문단·참고문헌·필자소개); 장평 100; 자간: 0; <문단모양>: 좌·우 여백: 0; 줄간격: 160; 문단 상·하 간격: 0; 들여쓰기: 3; 정렬방식: 양쪽혼합; <편집용지>: 상·하: 30; 좌: 31; 우: 30; 머리말·꼬리말: 12.
 6. 학위논문에 근거한 원고는 그 사실을 원고 1면에 각주로 밝혀야 한다.
 7. 게재확정 통보를 받으면 원고의 끝 부분에는 성명(한자), 박사학위(학위명, 취득년도, 취득대학, 논문제목), 소속기관 및 직위, 학문적 관심분야(3개 이내), 최근 5년 이내의 저서 및 출간논문(3편 이내), e-mail 등을 중심으로 간략한 자기소개를 추가한 최종 원고를 제출한다.
 8. 제출된 논문이 게재되면 기고자는 본 학술지가 그 논문에 대한 저작권을 갖는데 동의한다.
 9. 원고의 본문주, 참고문헌 등은 아래의 양식에 따라 작성하여야 한다.

■ 본문주

1. 인용이나 참고한 문헌의 출처를 밝히는 참고주(reference notes)는 본문 중에 괄호를 사용하여 처리하고, 그 자료의 내역을 정리한 참고문헌(reference list)을 논문의 끝부분에 첨부한다. 같은 문헌이 되풀이 될 때에도 같은 방식으로 한다.
 - ▶ 문헌의 출처는 문장의 가운데 또는 끝에 언급한다.
 - 예: 박동서(1990: 20)에 의하면…; …을 제시하였다(안병영, 2005: 5-6 참조); 「조선일보」(1990.11.1: 3) 사설에서도…
 - ▶ 저자가 2인인 경우 국내문헌과 한자로 된 중일 문헌은 중간점(·)으로, 서양문헌은 ‘&’로 연결한다.
 - 예: 김창준·안병만(1990)은…; …라고 볼 수 있다(Richard & Smith, 2002: 35-36).
 - ▶ 저자가 3인 이상인 경우 국내문헌과 한자로 된 중일 문헌은 ‘외’를, 서양문헌은 et al.을 사용한다.
 - 예: …로 해석한다(이종범 외, 1990: 368). Bevir et al.(2003)의 분류에 따르면…
 - ▶ 번역서인 경우 원전의 발행연도 다음에 번역판의 발행연도와 해당 면을 기재한다.
 - 예: Okun(1975/1988: 61-69)은 …를 주장하였다.
 - ▶ 둘 이상의 문헌을 언급할 때는 발행 연도순으로 한다.
 - 예: …로 정리할 수 있다(Rhodes, 2000: 58-62; Nakamura, 2005 참조).
2. 본문의 내용에 설명을 부연하기 위한 내용주(content notes)는 해당 부분의 오른쪽 위에 논문 전편을 통해서 일련번호를 매기고(예: …하였다.1))페이지 하단에 각주로 처리다.

■ 참고문헌

1. 참고문헌은 본문에 인용 또는 언급한 것만을 기록하며, 저자의 성(姓)을 기준으로 국내 문헌은 가나다 순으로, 한자로 된 중·일문헌은 괄호 속에 한글식 표기를 하여[예:菅谷章(스가라 아키라)] 가나다 순으로, 서양문헌은 알파벳 순으로 배열한다.
2. 동일 저자의 저술을 두 편 이상 제시할 때는 출판연도 순으로 나열한다. 같은 연도에 출간된 것이 두 편 이상일 때는 제목의 가나다 또는 알파벳 순으로 나열하되 연도 표기 옆에 a, b, c...를 부기하여 구별한다.
3. 참고문헌은 다음과 같이 저자, 출판년도, 제목, 출판사항의 순서로 기재한다.

▶ 단행본

박동서. (1990). 「한국행정론」. 서울: 법문사.

전자정부특별위원회. (2003). 「전자정부백서」. 서울: 전자정부특별위원회.

Benz, Arthur & Yannis Papadopoulos (eds.). (2006). *Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experiences*. London & New York: Routledge.

Kooiman, Jan. (2003). *Governing as Governance*. London: SAGE Publications.

Okun, Arthur M. (1975). *Equality and Efficiency: The Big Trade off*. Washington, D.C.: The Brookings Institute; 정용덕(역). 「평등과 효율」. 서울: 성균관대학교 출판부, 1988.

Richards, David & Martin J. Smith. (2002). *Governance and Public Policy in the UK*. New York: Oxford University Press.

▶ 일반논문

김창준·안병만. (1989). “입법부와 행정부의 관료행태 비교.” 박동서·김광웅(공편), 「의회와 행정부」, 77-115. 서울: 법문사.

이종범·김준한·정용덕. (1990). “행정학과 교육프로그램 개발에 관한 연구.” 「한국행정학보」, 24(1): 367-426.

Bevir, Mark, R.A.W. Rhodes, & Patrick Weller. (2003). “Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector.” *Public Administration*, 81(1): 1-17.

Kettl, Donald F. (2000). “The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Governance.” *Public Administration Review*, 60(6): 488-497.

Rhodes, R.A.W. (2000). “Governance and Public Administration.” In Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, 54-90. New York: Oxford University Press.

▶ 학위논문

신열. (2000). 「과학기술지방화정책의 기술혁신 효과 분석: 지역협력연구센터(RRC) 사업을 중심으로」. 박사학위논문, 성균관대학교.

Hwang, Yun-won. (1987). *An Analysis of Local Government Expenditures in Korea*.

Unpublished doctoral dissertation, University of Pittsburgh.

- ▶ 학술대회 발표논문
 - 안병영. (2005). “한국행정학의 성찰과 전망.” 한국행정학회 춘계학술대회(한국행정학의 성찰과 전망). 천안, 4.29-4.30.
 - Nakamura, Akira.(2005). “Government, Governance, and Governability: The Future Role and Function of Local Government.” Paper presented at the Sixth Global Forum on Reinventing Government. May 24-27, Seoul, Korea.
- ▶ 법률, 신문기사, 인터넷자료 등
 - 「감사원법」(개정 2005.5.26, 법률 제7521호).
 - 안병영. (1990). “관료부패는 고질병인가.” 「한국일보」, 6.26: 5.
 - 「조선일보」. (1993). “통상전담기구 만들어야.” 1.30: 3.
 - Mallaby, Sebastian. (1999). “Big Nongovernment.” *Washington Post*, November 30: A29.
 - OMB. (2006). *PART: Refresher Training*. http://www.whitehouse.gov/omb/part/training/2006_refresher_training.pdf(2006.9.5).

■ 기타사항

1. 목차의 계층을 나타내는 기호체계는 I, 1, 1), (1), ①의 순서를 따른다.
2. 표나 그림의 제목은 각각 논문의 전편을 통해서 일련번호를 매겨(예: <표 1>, <그림 1>) 표나 그림의 윗부분에 쓰고, 자료의 출처는 ‘출처:’라고 표시하고 본문 ‘참고주’의 양식에 따라 아랫부분에 밝힌다[예: Kettl(2000: 490)의 재구성].
3. 표나 그림에 대한 주는 개별주(a), b), c)의 기호 사용; 확률주인 경우에는 * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$, 일반주(‘주:’로 표시하고 기재)의 순으로 자료 출처의 윗부분에 달아 준다(즉, 표나 그림의 하단에 개별주, 일반주, 출처의 순서가 되도록 배열한다).
4. 여기에 제시된 본문주와 참고문헌의 작성 양식은 *Publication Manual of the American Psychological Association*(2001), 5th. ed.을 표준으로 하여 필요한 조정을 한 것이다. 본 양식에 언급되지 않은 사항은 이 Manual에 따른다.

■ 서 평

1. 서평은 편집위원회가 기획하는 ‘기획서평’과 저자의 의뢰 또는 평자의 기고로 이루어지는 ‘일반서평’으로 구분한다. 저자 의뢰의 경우 서평을 위한 저서의 제출이 이루어진 후 편집위원회에서 평자를 추천받아 서평을 의뢰한다.
2. 기획서평은 연구서에 대한 비평적 소개의 수준을 넘어 분석적 검토를 하고 참고문헌과 각주 등 논문의 온전한 형태를 갖춘다. 분량은 200자 원고지 40매 이상으로 한다.
3. 일반서평은 연구서의 내용과 기여도 등 비평적으로 소개하고 원칙적으로 참고 문헌이나 각주 등을 포함하지 않는다. 분량은 1권당 200자 원고지 20매 이내로 한다.
4. 서평은 교과서를 제외한 국내·외 출간 전문연구서를 대상으로 하며, 서명·저자·출판

사·출판년도·페이지·가격 등을 포함한다.

5. 서평 원고는 본 학술지의 원고작성 양식에 따라 제출한다.

■ 윤리규정

제1장 총칙

제1조 (목적) 이 규정은 연구윤리부정행위를 방지하고 부정행위 여부를 심사하는 기준을 제시하여 연구윤리정립과 학문적 진실성과 책임성을 확보하기 위한 방향을 규정함을 목적으로 한다.

제2조 (적용대상) 본 학술지에 심사를 의뢰하는 연구자 및 소속연구원 모두에 적용한다.

제3조 (연구부정행위의 정의) ① “위조”는 존재하지 않는 데이터 또는 연구결과를 허위로 만들어 내는 행위를 말한다.

② “표절”은 다른 연구자의 주장이나 표현을 정당한 인용 표현 없이 자신의 연구결과에 사용하는 행위를 말한다.

③ “변조”는 연구재료·장비·과정 등을 인위적으로 조작하거나 데이터를 임의로 변형 또는 삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를 왜곡하는 행위를 말한다.

④ “중복게재”는 기존에 발표된 내용과 같거나 상당 부분이 중복되는 내용을 담은 논문을 발표하여 결과적으로 논문 한 편이 두 번 인용되고 같은 내용이 불필요하게 반복되게 하는 행위를 말한다.

⑤ “부당한 논문 저자 표시”는 연구와 논문작성에 있어서 충분한 공로와 책임이 있는 자에게 정당한 이유 없이 저자 자격을 부여하지 않거나 학문적 공헌을 하지 않은 자에게 감사의 표시 또는 예우 등을 이유로 논문저자 자격을 부여하는 행위를 말한다.

⑥ 이 외에 학문적 진실성을 해하는 행위 일체를 포함한다.

제2장 연구자의 책임과 의무

제4조 (정직성) 본 학술지에 연구를 의뢰하는 연구자 및 소속연구자들은 연구를 수행하는 데에 있어서 연구결과를 정직하게 전달하고 학문적 진실성을 위한 책임을 다하여야 한다.

제5조 (사회적 책임) 연구자는 자신의 연구가 가질 영향과 사회에 의한 연구의 오용까지도 고려해야할 책임이 있다.

제6조 (법 준수 의무) 본 학술지에 심사를 의뢰하는 연구자는 기본적으로 타인의 저작권을 존중해야 하며 지적재산권에 관련된 법과 연구와 관련이 있는 모든 법들을 준수하여야 할 의무가 있다.

제7조 (신의성실의무) 본 학술지의 규정에 따라 책무를 다하고 연구 부정행위 조사와

절차에 협력하여야한다.

제3장 연구부정행위의 검증 절차

제8조 (검증주체) ① 본 학술지의 연구부정행위에 대한 검증 책임은 편집위원회에 있다.

② 조사의 공정성과 신뢰성을 해할 우려가 있는 자는 편집위원회의 구성원이 될 수 없다. 각 호에 해당하는 경우에는 편집위원이 될 수 없다.

1. 검증받는 연구자와 배우자·직계존비속 또는 형제자매의 관계에 있거나 있었던 자
2. 검증받는 연구자와 공동으로 연구를 수행하였거나 이해관계를 가지고 있거나 있었던 자
3. 기타 검증의 공정성과 신뢰성을 해할 우려가 있다고 판단되는 자

제9조 (대상) 본 학술지는 고의적으로나 하거나 또는 의도하지 않았다고 해도 출처를 명확하게 밝히지 않은 채, 타인의 지적재산을 임의로 사용하는 것을 연구부정행위로 보고 이를 대상으로 한다. 여기에서 말하는 연구부정행위란, 중복게재, 위조, 변조, 부당한 논문저자표기 등 제3조에 제시되어 있는 사항이다.

제10조 (절차) ① 편집위원회는 연구부정행위로 제소될 경우 제소된 사안에 대해 접수된 날로부터 60일 이내에 심의·의결해야 하며, 편집위원회 전원으로 결정한다.

② 편집위원회에 연구부정행위로 제소하기 위해서는 편집위원 3인 이상의 서명을 받아야 하며, 편집위원회에서 결정이 나기 전까지는 연구부정행위로 보지 않는다.

③ 편집위원회는 제소된 자에 대해 충분한 소명의 기회를 주어야 하며, 결정이 내려지기 전까지 개인정보보호원칙에 따라 당사자의 신원을 외부에 절대 공개해서는 안된다.

제4장 결정에 대한 조치

제11조 (결과의 통보) 연구부정행위를 행한 연구자 및 그 연구자의 논문에 대해 부정행위의 경중에 따라 본 학술지 5년 이하의 투고 금지, 인터넷 상에 게재된 논문 삭제, 연구자의 소속기관에 부정행위사실의 통보 등의 제재조치를 취한다. 통보 받은 소속기관은 재량으로 연구자에 대하여 추가적인 조치를 취할 수 있다.

제12조 (연구윤리교육) 연구부정행위를 행한 연구자 및 소속기관에 대하여 연구윤리교육을 실시하여 같은 상황이 반복되지 않도록 조치해야 한다.

제13조 (명예회복조치) 조사결과 연구부정행위가 없던 것으로 판명된 경우 편집위원회는 해당 연구자에 대한 명예회복을 위하여 노력하여야 한다.

제14조 (기록의 보관 및 공개) 편집위원회는 연구부정행위에 대한 조사과정 당시의 모든 기록을 음성, 영상, 또는 문서의 형태로 조사종료일로부터 5년 이상 보관하여야 한다.

제5장 부칙

제15조 (기타 관련규정 준수) 상기 조항에 제시되지 않은 사항은 발행일을 기준으로
교육과학기술부의 「연구윤리 확보를 위한 지침」과 그 개정(예고) 규정, 교육과학기술
술부·한국연구재단의 「연구윤리의 이해와 실천」(2011)의 기준을 따른다.

제16조 (시행일) 이 규정은 공포한 날로부터 시행한다.

제17조 (적용범위) 이 지침 시행 이전에(통권 1호~13호) 발행된 연구결과물은 당시 윤
리규정 및 소관기관 규정을 따른다.

「국정관리연구」 제11권 제1호(통권21호)

2016년 4월 29일 인쇄

2016년 4월 30일 발행

발행인 박재완
편집인 문상호
발행처 성균관대학교 국정전문대학원
서울특별시 종로구 성균관로 25-2(우: 03063)
전 화 (02)760-0745
팩 스 (02)760-1311
홈페이지 <http://gsg.skku.edu>
E-mail goveditor@gmail.com

인쇄처 조명문화사(www.cmpress.co.kr)
서울시 성동구 뚝섬로4길 28(우: 04775)
전 화 (02)498-3017
팩 스 (02)498-3018
E-mail jo0406@empas.com
