

Journal of Governance Studies

국정관리연구

국정관리연구

Journal of Governance Studies



ARTICLES

- Governance: A Syndrome or A New Public Administration Theory? *Myungsuk Lee*
- A Study on Improvement of National Disaster Management System through the MERS Outbreak in Korea *Jaehyon Bae*
- The Determinant Analysis on the Public Acceptance of the Korean Nuclear Power Policy *Kitae Lee & Jinwhyu Mok*
- Case Study of Korean Alternative Military Service Policy Change *Sinsook Kim & Hyung Jun Park*
- A Review of Korean Public Administration Research : State Theory *Keunsei Kim*
- A social exchange perspective on trust in supervisor, person-organization fit, and organizational commitment *Hwayeon Kim, Hyungyu Oh, Sookjong Lee & Sungmin Park*
- Shut-down policy evaluation *Mikyung Park, Mingil Kim, Juho Jung & Rosa Minhyo Cho*
- Voters' Perceptions on Citizen Activists' Entry to the National Assembly *Seongmin Han & Sookjong Lee*
- Study on Copyright Policy on Minor Copyright Infringements *Dongki Lee*
- The factors affecting the change in the intention of moving into public rental housing: A Case of the Newlyweds *Juhyun Kim & Yongjin Ahn*
- Analysis of Differences in Perceptions of Junior College Students: Focusing on National Competency Standards (NCS) *Wonhee Chung & Jieun Kim*

제11권
제3호
2016
12

일반논문

- 거버넌스: 신드롬 또는 새로운 행정학 이론? *이명석*
- 메르스 사태로 본 국가재난대응체계의 문제점 및 개선방안: 중대본·중수본 운영체계를 중심으로 *배재현*
- 원자력 수용성에 대한 영향요인 분석: 심리측정패러다임과 정책소통의 요소를 중심으로 *이기태·목진후*
- 병역 대체복무제도의 변동과정고찰과 변화 요인분석 *김신숙·박형준*
- 한국행정연구의 개관: 국가이론 *김근세*
- 사회교환이론을 통한 공공기관 상사신뢰의 영향력 탐색: 개인-조직 적합성 및 조직몰입과의 관계를 중심으로 *김화연·오현규·이숙중·박성민*
- 셋다운제의 효과성 평가 *박미경·김민길·정주호·조민호*
- 시민활동가의 정치참여에 대한 유권자인식 영향요인 분석 *한성민·이숙중*
- 경미한 저작권 침해에 대한 저작권 정책 연구 *이동기*
- 공공 임대주택 입주의향 인식 변화에 영향을 미친 요인: 신혼가구를 대상으로 *김주현·안용진*
- 전문대생의 정부정책 인식 차이분석: 국가직무능력표준(NCS)을 중심으로 *정원희·김지은*

■ 성균관대학교 국정전문대학원이 중심이 되어 연4회(3월말, 6월말, 9월말, 12월말) 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 학문발전에 창조적으로 기여하고 공공문제의 해결에 실천적 대안을 제시하고자 한다. 그리고 실사구시의 차원에서 정책 실무자와 시민활동가의 참여를 적극 권장한다.

■ 편집위원회의 구성

〈편집위원장〉 문상호(성균관대, 행정학)

〈편 집 위 원〉 권혁주(서울대, 행정학) 김근세(성균관대, 행정학)
김의영(서울대, 정치학) 손희준(청주대, 행정학)
오철호(송실대, 행정학) 이숙종(성균관대, 행정학)
이재열(서울대, 사회학) 이환범(영남대, 행정학)
정충식(경성대, 행정학) 조선일(순천대, 행정학)
하태수(경기대, 행정학) 허만형(중앙대, 행정학)
홍형득(강원대, 행정학)

〈편 집 간 사〉 김은경(성균관대 국정전문대학원)

〈홍 보 간 사〉 이혜림(성균관대 국정전문대학원)

국정관리연구

Journal of Governance Studies

제11권 제3호(통권23호)
2016년 12월

성균관대학교 국정전문대학원

목 차

〈일반논문〉

거버넌스: 신드롬 또는 새로운 행정학 이론? / 이명석	1
메르스 사태로 본 국가재난대응체계의 문제점 및 개선방안: 중대본·중수본 운영체계를 중심으로 / 배재현	27
원자력 수용성에 대한 영향요인 분석: 심리측정패러다임과 정책소통의 요소를 중심으로 / 이기태·목진휴	55
병역 대체복무제도의 변동과정고찰과 변화 요인분석 / 김신숙·박형준	85
한국행정연구의 개관: 국가이론 / 김근세	117
사회교환이론을 통한 공공기관 상사신뢰의 영향력 탐색: 개인-조직 적합성 및 조직몰입과의 관계를 중심으로 / 김화연·오현규·이숙중·박성민	143
셋다운제의 효과성 평가 / 박미경·김민길·정주호·조민호	171
시민활동가의 정치참여에 대한 유권자인식 영향요인 분석 / 한성민·이숙중	197
경미한 저작권 침해에 대한 저작권 정책 연구 / 이동기	221

공공 임대주택 입주의향 인식 변화에 영향을 미친 요인: 신혼가구를 대상으로 / 김주현·안용진	241
전문대생의 정부정책 인식 차이분석: 국가직무능력표준(NCS)을 중심으로 / 정원희·김지은	259
영문초록	277
논문기고지침	291

거버넌스: 신드롬 또는 새로운 행정학 이론?*

이명석

정부에 대한 뿌리 깊은 불신으로 거버넌스라는 개념이 유행하게 되었음에도 불구하고, 관료제 패러다임이 여전히 행정학 주류 이론의 위치를 지키고 있다. 이것이 바로 거버넌스 신드롬이다. 거버넌스 신드롬의 가장 큰 부작용은 충분하지 못한 공공부문의 개혁과 이로 인한 사회문제의 악화이다. 만일 거버넌스가 관료제 패러다임과 차별화되지 못하고 관료제 패러다임의 단점을 보완하는 수단으로만 이해된다면 거버넌스는 기각된 또 하나의 대안이 될 수밖에 없다. 거버넌스 신드롬을 극복하기 위해서 거버넌스는 계층제적 통제와는 본질적으로 차별화되는 새로운 사회문제 해결 양식으로 이해되어야 한다. 사회적 조정 양식으로서의 네트워크의 논리에 근거하는 거버넌스는 집합행동의 문제에 취약할 수밖에 없다. 그러므로 거버넌스의 출현과 성공의 조건을 설명할 수 있는 제2세대 거버넌스 이론이 요구된다. 계층제 중독 극복방안과 다양한 사회문제 해결방식의 적용조건을 다루는 제2세대 거버넌스 이론의 구축이 새로운 행정학 이론으로서의 거버넌스 이론의 핵심 과제이다.

[주제어: 제 2세대 거버넌스 이론, 관료제 패러다임, 거버넌스 신드롬, 행정학의 지적 위기, 계층제 중독]

1. 서론

증후군(症候群)으로 번역되는 신드롬(syndrome)의 사전적인 의미는 “몇 가지 증상이 함께 나타나지만 그 원인이 불명이거나, 또는 단일하지 않은 것에 대하여 병명에 준하여 붙이는 명칭”이다. 그러나 우리사회에서는 언제부터인지 신드롬이라는 단어가 병리적인 집단현상이나 부정적인 경향이 아니라, 열렬한 집단적 지지나 긍정적인 경향 등을 의미하는 단어로 사용되고 있다. 이러한 표현은 적절하지 못하다. 긍정적인 의미의 바람직한 열풍이나 또는 열렬한 지지의 경우 신드롬 대신 ‘열풍’ 또는 ‘현상’이라고 해야 할 것이며, 영어로는 *mania*, *craze*, 또는 *phenomenon*

* 본 논문은 교육부 및 한국연구재단의 BK21PLUS 사업에서 지원을 받아 수행된 연구임
(관리번호 21B20151413334).

논문접수일: 2016.09.27, 심사기간(1차): 2016.12.06~12.20, 게재확정일: 2016.12.20

라고 써야 할 것이다. 어떤 이유에서인지 한국에서는 신드롬이라는 단어가 열풍과 같은 의미로 널리 사용되고 있다. 이러한 현상을 한 신문 칼럼에서는 “신드롬 신드롬”이라고 꼬집고 있다(한국일보, 2011). 그러나 오늘도 각종 매체와 국민들은 부정적인 의미에 대한 아무런 인식 없이 신드롬이라는 말을 열풍 정도를 의미하는 중립적인 의미의 용어로 사용하고 있다.

거버넌스(governance)는 현재 사회과학, 특히 행정학이나 국제정치학 등에서 가장 인기 있는 용어인지 모른다(이명석, 2002). 거버넌스는 어떤 특정한 사회현상을 묘사하거나 설명하기 위하여 누군가에 의해 만들어진 학술적인 용어나 신조어(新造語)가 아니다. 거버넌스는 오래전부터 사용되어 오던 단어이다. 거버넌스는 ‘다스리다’, 또는 ‘통치하다’라는 의미를 갖는 잘 알려진 영어 단어인 *govern*의 명사형으로, 사전적으로는 “다스리거나 권위를 행사하는 행위”를 의미한다. *govern*의 또 하나의 명사형은 정부(government)이다. 정부의 일반적인 사전적 정의는 “국가의 사무를 통제하는 권력을 가진 사람들의 집합체”이다. 그렇다면 정부는 다스리는 주체를 나타내는 말이고, 거버넌스는 통치하거나 다스리는 행위, 즉 정부의 행동을 나타내는 말이라고 할 수 있다. 이렇게 사전적인 의미로만 본다면, 거버넌스는 정부와 크게 차별화 되지 않고 새로울 것도 없는 용어라고 할 수 있다.

그러나 현재 거버넌스라는 말은 사전적인 의미와는 사뭇 다른 의미로 광범위하게 사용되고 있다. 이전에는 정부, 행정, 또는 정책이라는 말이 사용되었을 경우에도 현재에는 거버넌스라는 말이 사용되고 있다. 지방정부 또는 지방행정 대신 지방 거버넌스라는 말이 사용되고, 환경정책, 교육정책, 인터넷정책이라는 말 대신 환경 거버넌스, 교육거버넌스, 그리고 인터넷거버넌스라는 말이 사용된다.

이러한 현상을 거버넌스에 대한 긍정적인 의미의 바람직한 열풍이나 또는 열렬한 지지를 의미하는 ‘거버넌스 열풍(governance mania)’이라고 할 수 있을 것이다. 그렇다면 도대체 왜 거버넌스라는 말이 최근 들어 이렇게 자주 그리고 광범위하게 사용되는 것인가 하는 의문이 든다. 그것은 아마도 정부의 비효율성, 부정부패 등 지속되는 정부실패로 야기된 정부나 행정 등 전통적인 개념 또는 용어에 대한 뿌리 깊은 불신과 부정적인 이미지 때문일 것이다. 다양한 의미로 사용되기는 하지만 거버넌스라는 용어는 일반적으로 전통적인 개념의 부정적인 이미지를 대체하는 ‘뭔가 새롭거나 개혁적인 것’이라는 뉘앙스를 갖고 있다. 이렇게 본다면, 거버넌스 열풍은 ‘정부 또는 공공부문에 대한 뿌리 깊은 불신에서 출발한 새롭고 개혁적인 무엇인가에 대한 열렬한 지지’라고 할 수 있을 것이다.

이러한 대중적인 인기에도 불구하고 거버넌스가 구체적으로 무엇을 의미하는지

는 여전히 확실하지 않다. 가장 일반적으로 거버넌스는 ‘다스려지는 방식’ 또는 ‘ 지배질서’를 의미하는 개념으로 이해된다. 기업지배구조라고 번역되는 *corporate governance*가 아마도 이러한 거버넌스 의미의 가장 대표적인 사례일 것이다. 동시에 거버넌스는 ‘정부가 조직되고 일하는 방식의 변화’, 또는 더 나아가서 정부와 민간부문 사이의 협력을 나타내는 ‘협치(協治)’를 의미하는 것으로 이해되고 사용되기도 한다. 하지만 그 실체는 여전히 모호한 실정이다. 이러한 관점에서, 거버넌스 또한 신드롬이라는 용어와 마찬가지로 그저 개혁적인 무엇인가를 의미하는 좀 더 고상한 용어(?)로 사용되었다고 할 수 있다.

이러한 문제의식에서 출발하여, 이 글은 거버넌스 신드롬의 원인과 실체를 파악한 후, 거버넌스 신드롬의 행정학적 의미와 새로운 행정학 이론으로서의 거버넌스 이론의 본질과 과제를 논하는 것을 목표로 한다.

II. 행정학의 지적 위기와 거버넌스 신드롬

만일 거버넌스라는 개념이 의도적으로 실체가 모호한 채로 다양한 의미로 사용되는 것이 사실이라면, 거버넌스에 대한 폭발적인 관심이나 인기는 바람직한 것이 아닐 수도 있다. 여기저기에서 거버넌스라는 용어가 사용되는 현상이 발견되지만 그 원인은 뚜렷하지 않고, 또한 다양한 원인이 작용하고 있는 것으로 보인다. 이 경우, 거버넌스에 대한 인기는 ‘열풍’이라기보다 ‘신드롬’에 더 가까운 것이 된다. 즉, 거버넌스에 대한 관심과 인기는 ‘종래에는 사용되지 않던 거버넌스라는 용어가 여러 가지 다양한 경우에 사용되는 증후가 함께 나타나지만 그 원인이 불명이거나, 또는 단일하지 않은 것’을 일컫는 말인 ‘거버넌스 신드롬’에 해당하게 되는 것이다. 만일 이러한 현상이 바람직하지 못한 사회적인 결과를 초래하게 되는 경우, 거버넌스 신드롬은 병명 또는 병리적 현상을 의미하는 것이 된다.

한 가지 흥미로운 사실은 이러한 소위 ‘거버넌스 열풍’ 또는 ‘거버넌스 신드롬’이 비교적 최근에 나타난 현상이라는 것이다. 한국의 경우 1990년 중반 이전에는 학술적인 연구와 언론매체 등에서 거버넌스라는 용어가 거의 사용되지 않았다. 거버넌스라는 용어가 학계에서 광범위하게 사용되기 시작한 것은 1990년대 후반의 일이다. 그러나 이러한 현상은 한국에만 국한된 것은 아니다. 외국의 경우 한국에서보다 거버넌스의 유행이 훨씬 빨리 진행되었고 거버넌스에 대한 정의가 한국보다는 상대적으로 덜 모호하고 거버넌스가 수사적으로 사용되는 경우도 상대적으로 적은

것은 사실이지만, 외국에서도 거버넌스가 1980년대 중반 이후로 갑자기 많이 사용되는 경향을 발견할 수 있다.

외국의 경우에도 거버넌스에 대한 인기의 이유는 뚜렷하지 않은 실정이다. 예를 들어, 1988년 미국에서 *Governance*라는 이름을 가진 학술지가 출간되었다. *Governance*지의 정식명칭은 「거버넌스: 정책, 행정, 및 제도 국제 학술지」(*Governance: International Journal of Policy, Administration and Institutions*)로, 학술지의 목적과 범위를 행정부의 정치, 공공정책, 행정관리, 그리고 국가의 조직에 관한 이론적이고 실제적인 논의의 장을 제공하는 것이라고 밝히고 있다.¹⁾ 이러한 연구 목적과 범위는 행정학에서 전혀 새로운 것이 아니다. 전통적으로 사용되던 행정이나 정부 등의 용어나 개념으로도 얼마든지 다룰 수 있는 일반적인 연구 목적과 연구 범위인 것이다.

거버넌스라는 개념의 갑작스러운 등장과 높은 인기는 정부에 대한 불신과 거부감에서 비롯된 것이라고 할 수 있다(Stoker, 1998). 네트워크 사회의 출현으로 나타나는 사회문제의 복잡화는 정부에 의해서 쉽게 해결될 수 없는 소위 '사악한 문제(wicked problems)'를 양산하게 된다(Rittel and Webber, 1973). 사악한 문제는 문제를 정의하기가 어렵고 문제의 범위가 넓어서 한 기관 또는 개인의 능력이나 자원에 의해 해결되기가 매우 어렵거나 심지어 불가능한 문제를 말한다. 이러한 사악한 문제들은 정부의 전통적인 사회문제 해결방법으로는 더 이상 성공적으로 해결될 수 없다. 이처럼 네트워크 사회의 도래로 사악한 문제가 빠른 속도로 증가하고, 그 결과 정부의 사회문제 해결능력이 급감하게 됨에 따라 정부에 대한 불신과 실망은 점점 더 증가하게 된 것이다(이명석, 2002).

거버넌스의 등장과 인기에 관련된 또 하나의 중요한 변화는 정부와 시민사회의 관계에서 나타났다. 이러한 변화는 정부에 대한 신뢰 감소와 시민사회의 사회문제 해결 역량 급성장으로 요약된다. 정부의 낭비와 비효율성, 그리고 부정부패 등이 심각해지면서 사회문제를 해결할 수 있는 공식적인 권한과 역량을 가진 유일한 존재로 인식되어왔던 정부에 대한 사회의 불신이 심화되고, 그 결과 정부가 더 이상 '사회문제를 해결하는 존재'가 아니라 사회문제를 악화시키거나 심지어 새로운 사회문제를 만들어내는 '사회문제 자체'로 전락하였다. 한편 경제·사회적 발전, 특히 민주주의의 진보로 시민사회는 놀라운 속도로 발전하여 사회문제 해결에서 중요한 역할을 담당하게 되고, 나아가 정부와 필적할 정도의 전문성과 역량을 갖추게 된

1) [http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/\(ISSN\)1468-0491/homepage/ForAuthors.html](http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/(ISSN)1468-0491/homepage/ForAuthors.html). 2016년 9월 20일 접속.

다. 특히, 빠른 속도로 증가하는 다양한 사악한 문제에 효과적으로 대처하기 위해서 정부는 민간부문의 사회문제 해결 역량과 자원을 필요로 하게 되었다.

이와 같은 정부에 대한 거부감과 불신, 그리고 전통적인 행정학 이론의 효용성과 정당성에 대한 근본적인 회의가 행정학의 “지적 위기(intellectual crisis)”를 초래하였다(Ostrom, 1974). 전통적인 행정학은 계층제 조직을 갖춘 정부에 의한 중앙집권적 사회문제 해결을 최선의 방법으로 가정하고, 정부 관료제 조직의 효과적인 관리 방안과 중앙집권적 사회문제 해결을 위한 정책대안 연구에 집중하여 왔다. 이러한 행정학의 전통적인 ‘윌슨 패러다임’ 또는 ‘관료제 패러다임’에서 ‘좋은 행정(good public administration)’은 계층제적 통제, 전문화, 명령계통의 통일, 명확하게 정의된 규정과 절차 등을 의미한다(Ostrom, 1974). 그런데 이와 같은 전통적인 이론의 처방에 근거한 행정이 사회 문제를 해결하기보다는 더 많은 사회 문제를 야기하는 심각한 부작용을 갖는다는 생각, 즉 행정학 이론 자체에 대한 불신이 널리 퍼지게 된 것이다(Denhardt and Denhardt, 2000). 좋은 행정을 구현하기 위해서는 관료제 패러다임으로 대표되는 전통 행정학 이론의 획기적인 변화가 요구된다는 것이 행정학의 지적 위기론의 핵심이다. 이러한 문제의식에서 출발하여 전통적인 행정학 이론을 부정하는 급진적인 이론들이 등장하고, 전통적인 행정학 이론을 배격하는 새로운 이론에 근거한 급진적인 행정개혁이 전세계적으로 추진되고 있다(이명석, 2006b).

전통적인 행정학 이론의 처방에 따라 조직되고 관리되는 정부가 사회문제를 해결하는 존재가 아니라 어쩌면 가장 심각하고 해결하기 어려운 ‘사회문제 자체’가 될 수 있다는 문제의식은 오랜 역사를 지니고 있다. 1970년대 초반 미국의 행정학자 Vincent Ostrom은 그의 저서인 「미국 행정학의 지적 위기(*Intellectual Crisis in American Public Administration*)」에서 전통적인 행정학이 인류 복지증진에 기여하지 못하고 오히려 인류의 복지증진에 심각한 장애가 될 수 있다고 지적하였다. 그는 심지어 전통적인 행정학 교육을 받지 않은 관료들보다 전통적인 행정학 교육을 받은 관료가 훨씬 더 사회문제를 효율적으로 해결하지 못할 가능성이 높다는 사실을 경고하고, 전통적인 행정학 이론과는 대조적으로 다중심성(polycentricity)을 강조하는 민주행정이론을 전통적인 행정학에 대한 대안으로 제시하였다(이명석, 2006b). 그러나 Ostrom의 주장과 이론은 대부분의 행정학자들로부터 큰 주목을 받지 못하였으며, Ostrom은 자신의 이론을 주류 행정학에 의해서 “기각된 대안”이라고 스스로 평가하였다(Ostrom, 1974).

그러나 점차 주류 행정학자들조차 전통적인 행정학이 제시하는 처방의 적절성에

대한 의문을 갖게 되었다. 지속적으로 심화되는 정부 실패로 인하여 전통적인 사회문제 해결방식인 ‘계층제에 의한 통제’는 ‘시장원리에 의한 통제’와 ‘수평적이고 자발적인 협력 네트워크’ 등으로 대표되는 새로운 사회문제 해결방법의 도전을 받아왔다(이명석, 2001; 2002). 이러한 도전은 사회문제를 효율적으로 해결하여 궁극적으로 인간의 ‘삶의 질’을 향상시키기 위해서는 국가와 시민사회의 역할과 역량에 대한 획기적인 사고의 대전환이 필요하다는 문제의식에 기인한다. 사회문제 해결방식이 근본적으로 변화하지 않는 한, 인간의 삶의 질의 향상은 기대하기 어렵다는 것이다. 지금까지 추진된 행정 개혁의 경험에 비추어 볼 때, 기존의 관료제적인 정부조직 운영방식과 정부주도적인 사회문제 해결방식을 유지하면서 성취할 수 있는 행정개혁의 수준에는 분명한 한계가 존재한다. 요컨대, 현대 행정학이 당면한 심각한 지적 위기가 거버넌스라는 개념의 학술적·대중적 인기의 원인이라 할 수 있다(이명석, 2002).

영어권 국가의 경우 거버넌스라는 용어 자체가 이전부터 이미 사용되어 왔던 터라 일반적으로 거버넌스는 특별히 새로운 의미를 갖는 용어라기보다는 사전적 의미에 가까운 용어로 이해되어 왔다. 예를 들어, 세계은행은 거버넌스를 “사회문제를 해결하기 위한 제도적 자원의 활용과 정치적 권위의 행사”(World Bank, 1991), 또는 “한 국가의 권위가 행사되는 전통과 제도”로 정의한다(World Bank, 2006b). 또한, Lynn *et al.*(2001)은 거버넌스를 “공공 재원으로 제공되는 재화나 용역의 공급을 제한하고 처방하는 법률, 규칙, 사법적 판단 및 행정 체제”라고 정의한다.

이렇게 정의되는 거버넌스의 대표적인 특징은 사회문제를 해결하는 주체를 더 이상 정부로만 국한하지 않는다는 것이다. 이러한 맥락에서, 일반적으로 거버넌스는 정부보다 넓은 범위를 갖는 개념으로 이해된다. 앞서 이야기한 바와 마찬가지로 외국의 경우도 한국처럼 거버넌스라는 용어의 사용이 급증하는 뚜렷한 경향을 보이고 있다. 거버넌스 열풍 또는 거버넌스 신드롬은 전세계적인 추세인 것이다. 정부의 활동에만 관심을 기울이던 전통적인 연구에서 탈피하여, 정부에 대한 외부적 통제 등의 문제에 관심을 갖게 되었다는 점에서 거버넌스라는 용어의 사용이 증가한 이유를 찾을 수 있다.

그러나 만일 거버넌스 열풍의 핵심이 전통적인 정부 또는 전통적인 사회문제 해결방법, 나아가 전통적인 행정학 이론 자체에 대한 근본적인 회의와 불신이라면, 근본적인 새로운 사회문제 해결방법에 대한 고려나 관심 없이 거버넌스라는 용어를 정부의 부정적인 이미지를 대체하는 수사적 수단으로만 사용하는 것은 바람직하지 못한 병리현상이라 할 수 있다. 이 경우 거버넌스에 대한 다분히 감정적이고

정치적이며 수사적인 관심과 활용은 거버넌스 열풍이 아니라 거버넌스 신드롬이 된다. 이러한 관점에서, 거버넌스 신드롬은 새로운 이미지로 위장한 허상을 쫓는 사회적 병리현상인 것이다.

실체가 불분명한 거버넌스의 새로운 이미지를 쫓는 거버넌스 신드롬의 부작용은 매우 심각할 수 있다. 아마도 거버넌스 신드롬으로 나타날 수 있는 가장 큰 사회적 병리현상은 ‘충분하지 못한 공공부문의 개혁, 또는 여전히 부적절한 이론에 근거한 공공부문의 개혁과 이로 인한 사회문제의 악화’일 것이다. 문제는 이러한 부작용 또는 병리현상이 현대사회의 특징과 맞물려 점점 더 악화될 수 있다는 것이다. 전통적인 사회문제 해결방식과 이론의 근본적인 한계에 대한 문제의식에도 불구하고, 새로운 사회문제 해결방식에 대한 실질적인 이론적 논의나 관심은 부족한 실정이다. 거버넌스는 주로 개념적인 정의에 대한 뚜렷한 언급 없이 단순히 ‘정치·행정과 관련된 바람직한 모든 변화나 개혁’을 포괄적으로 의미하는 것으로 사용되고 있다. 이러한 접근은 전혀 바람직하지 않다. 단순히 “새로운 행정”, 또는 “좋은 행정”을 추구한다는 것은 의미가 없기 때문이다.

한국의 경우, 거버넌스에 대한 학문적인 관심이 증가하면서 2000년대 초반 행정학회는 학회차원에서 거버넌스에 대한 개념 정의를 시도하였다(이명석, 2000). Rhodes(2000)는 거버넌스라는 개념이 사용되는 다양한 용례를 정리하여 설명하고 있는데, 한국의 경우에도 거버넌스는 다양한 의미로 사용되고 있다(이명석, 2002). 특히 주목할 점은 거버넌스라는 개념이 일반적인 예상보다 훨씬 다양한 의미로 사용되고 있었으며, 많은 경우 관료제 패러다임과 본질적으로 차별화되지 않고 사용되고 있다는 사실이다. 이러한 개념상의 다양성과 거버넌스 신드롬은 거버넌스에 대한 학문적 논의의 발전을 심각하게 저해할 우려가 존재한다. 거버넌스의 본질에 대한 이해의 부족으로 거버넌스를 단순히 전통적인 사회적 조정양식의 단점을 보완하는 정책수단 정도로 이해할 가능성이 존재하기 때문이다. 실제로 거버넌스를 정부가 시민사회의 목소리를 정책과정에 반영하거나 시민단체를 활용하여 정책에 대한 반발을 줄이는 수단 정도로 인식하는 경우를 흔히 발견할 수 있다.

요컨대, 현대 행정학의 심각한 지적 위기와 정부에 대한 불신과 거부감으로 거버넌스라는 개념이 유행하게 되었다고 할 수 있다. 그러나 거버넌스의 유행에도 불구하고 전통적인 행정학의 관료제 패러다임이 여전히 행정학의 주류 이론의 위치를 지키고 있는 것이 거버넌스 신드롬의 핵심인 것이다. 만일 거버넌스가 관료제 패러다임과 차별화되지 못하고 관료제 패러다임의 단점을 보완하는 수단으로만 이해된다면 거버넌스는 민주행정이론과 마찬가지로 ‘기각된 또 하나의 대안’이 될 수밖에

없다.

Ⅲ. 새로운 사회적 조정 양식으로서의 거버넌스

효율적이고, 민주적이고, 책임성 있고, 대응적이며, 투명한 정부는 새로운 행정학 이론뿐만 아니라 전통적인 행정학의 관료제 패러다임의 궁극적인 목표이기도 하다(John *et al.*, 1994; Kickert, 1997). 전통적인 행정학의 관료제 패러다임과 새로운 행정학 이론을 차별화하는 것은 이론이 추구하는 목표가 아니라 목표를 달성하기 위한 구체적이고 새로운 방법과 수단이다(Stoker, 1998; 이명석, 2001). 이러한 의미에서, 거버넌스는 전통적인 행정학의 관료제 패러다임과는 다른 방법으로 효율적이고, 민주적이고, 책임성 있고, 대응적이며, 투명한 행정 즉 사회문제 해결을 구현하기 위한 ‘새로운 방법’이라고 할 수 있다. 즉, 거버넌스는 새로운 사회문제 해결 방법 또는 ‘새로운 사회적 조정 양식’으로 정의될 수 있으며, 전통적인 행정학 이론인 관료제 패러다임을 대체하는 대안적인 행정학 이론으로서의 의미를 갖는다고 할 수 있다(이명석, 2007).

현대사회에서 행정은 ‘사회문제를 해결하기 위한 정부와 시민사회를 포함한 다양한 사회 구성원들 간의 집합행동(collective action)’으로 정의될 수 있다. 사회문제의 본질은 자신들의 이익을 추구하는 개인들에 의해서는 공공의 이익을 달성하기 위한 집합행동이 불가능하다는 것이다. 개인적 합리성과 사회적 합리성이 일치하지 않는 경우를 사회적 딜레마(social dilemmas)라고 하는데(Messick and Brewer, 1983), 일반적으로 정부에 의한 강제적인 해결책을 통해서 사회적 딜레마를 해결하는 것이 가장 최선의 정책대안으로 인식된다(Ophuls, 1973). 사회문제의 경우 상이한 이해관계의 충돌이 불가피하여 집합행동이 자발적으로 나타날 수 없으므로, 정부가 법적 강제력을 동원하여 이해관계를 조정하는 역할을 독점적으로 담당해야 한다는 것이다.

일반적으로 조정(coordination)은 ‘주어진 목적이나 효과를 달성하기 위하여 상충되는 다양한 이해관계를 가진 사람이나 조직들이 함께 일할 수 있도록 하는 행위’이라고 정의될 수 있다. 또한, 사회적 조정은 사회문제를 해결하기 위하여 상충되는 다양한 이해관계를 가진 개인이나 조직을 함께 일할 수 있도록 하는 행위라고 할 수 있다. 사회적 딜레마의 경우, 법적 권한을 독점적으로 보유하는 정부에 의한 중앙집권적 또는 계층제적 통제를 통한 사회적 조정이 불가피한 것으로 받아들여

져 왔다. 계층제적 통제만이 사회적 딜레마를 해결할 수 있는 유일한 사회적 조정 양식이라는 것이 전통적인 행정학의 핵심인 것이다.

Ostrom(1974)은 전통적인 행정학의 관료제 패러다임이, (i) 어떤 정부체제에서나 단일 권력중추가 존재하고, (ii) 권력은 분산될수록 무책임해지고, (iii) 모든 국가는 강한 구조적 유사성을 갖고, (iv) 전문지식을 갖춘 관료들로 구성된 계층제의 완성이 “좋은” 행정의 구조적인 필요조건이고, (v) 계층제적 조직의 완성은 조직의 효율성을 극대화하고, 결론적으로 (vi) 완벽한 계층제 조직을 갖춘 “좋은” 행정의 완성이 인류문명과 인류복지 증진의 필요조건이다 라는 등의 가정에 근거한다고 설명한다 (pp. 24-25).

전통적인 행정학의 관료제 패러다임은 단일 권력중추를 갖는 계층제적 구조의 관료제적 행정을 통한 중앙집권적 사회적 조정의 불가피성과 우월성을 당연한 것으로 받아들인다. 전통적인 행정학의 관료제 패러다임은 그동안 조직인본주의, 정책학, 신행정학 등으로부터 많은 이론적 도전을 받아 왔으나, 전통적인 행정학의 핵심 가정인 ‘단일중심성(monocentricity)’의 불가피성과 우월성에 대한 이론적인 도전은 최근까지도 거의 전무한 상태였다고 할 수 있다는 것이 Ostrom의 주장이다 (이명석, 2006b). 계층제 구조를 갖추지 못한 정부조직은 무질서하고 혼란스럽기 때문에 조직에는 반드시 계층제 구조가 필요하고(Fairtlough, 2005), 중앙정부에 의한 계층제적 통제가 이루어지지 못하는 사회 역시 무질서하고 혼란스럽기 때문에 중앙집권적 계획과 통제가 필요하다(Kickert and Koppenjan, 1997)는 믿음 또는 가정이 최근까지도 학계에서 일반적으로 인정되고 있다.²⁾

거버넌스 신드롬을 극복하고 거버넌스가 새로운 행정학 이론으로 자리잡기 위해서 거버넌스는 ‘계층제적 통제(hierarchical control)’라는 전통적인 사회문제해결 방식과는 본질적으로 차별화되는 새로운 사회문제 해결 양식으로 이해되어야 한다. 또한 거버넌스는 자발적인 교환을 기본으로 하는 ‘시장(market)’에 의한 사회문제의 해결과도 분명하게 구별되어야 한다. 거버넌스의 핵심은 사회 구성원들 간의 협력을 통한 사회문제 해결을 의미한다는 점에서 계층제나 시장 등의 전통적인 ‘사회적 조정 양식’의 중간적 형태나 이들을 보완하기 위한 수단이 아니라, 두 사회적 조정 양식과 뚜렷하게 차별화되는 새로운 사회적 조정 양식인 것이다(Rhodes, 2000; 이명석, 2002).³⁾

2) 이러한 현상을 Fairtlough(2005)와 Kickert and Koppenjan(1997)은 각각 ‘계층제 헤게모니(hegemony of hierarchy)’ 또는 ‘계층제 중독(addiction to hierarchy)’과 ‘[중앙집권적] 계획 도취(planning euphoria)’라고 불렀다.

사회적 조정은 계층제적 통제에 의해서만 가능한 것이 아니다. Jessop(1997)은 세 가지 사회적 조정 유형을 제시한다. 먼저, 시장에서 이루어지는 “교환을 통한 사후적 조정(ex-post coordination through exchange)”은 자발적이고 수평적인 교환을 통하여 희소한 자원을 효율적으로 배분하는데 탁월한 역할을 담당한다. 그러나 사회적 딜레마의 경우 그 기능을 적절하게 수행하지 못하게 되며, 환경문제 등과 같은 외부효과의 문제를 발생시킨다. 다음으로, 정부 또는 계층제를 통하여 이루어지는 “하향식 계획을 통한 사전적 조정(ex-ante coordination through imperative top-down planning)”은 이해관계의 갈등이 존재하는 경우 강제적인 통제력을 활용할 수 있는 공식적 권한을 보유한 개인 또는 조직에 의해 집합행동을 강제할 수 있다는 장점을 갖는다. 그러나 계획에 필요한 정확한 사전적 지식을 필요로 하고, 과도한 통제로 인하여 의도하지 못한 부작용이 발생할 수 있다는 등의 한계를 갖는다. 마지막으로, “성찰적 자기조직화를 통한 조정(coordination based on reflexive self-organization)”은 다양한 개인이나 조직 간의 지속적인 협의와 협상을 통하여 이루어지며, 제한된 합리성과 기회주의적 행동의 문제를 극복할 수 있다는 장점을 갖는다. 그러나 자발적인 협력에 근거하는 사회적 조정이 항상 가능한 것은 아니라는 한계를 갖는다.

세 가지 사회적 조정 양식 중 가장 이질적인 것은 시장이라고 할 수 있다. 시장의 경우, 개인적 합리성과 사회적 합리성의 괴리, 즉 사회적 딜레마가 존재하지 않기 때문이다. 그러나 시장이 작동하도록 제도적 장치를 제공하는 것은 여전히 사회적 딜레마에 해당하게 되며, 또한 완벽하게 작동하지 못하는 시장의 실패를 보완하는 것 또한 사회적 딜레마에 해당된다. 즉, 사회적 딜레마가 아닌 사회문제를 해결하는 장치인 시장 또한 계층제나 네트워크의 도움을 필요로 하게 된다. 시장과 마찬가지로, 계층제와 네트워크도 완벽한 존재가 아니어서 항상 실패할 수 있는 가능성이 존재한다.

이러한 맥락에서, 정부에 의한 계층제적 통제만을 행정으로 간주하던 전통적인 행정학의 관료제 패러다임의 주장(또는 암묵적 가정)과는 달리, 행정은 집합행동을

- 3) 거버넌스는 다양한 의미를 갖는다. 광의의 거버넌스는 일반적으로 공동의 공공문제를 해결하는 기제(mechanism)로 정의된다. 한편 협의의 거버넌스는 공공문제를 해결하는 특정한 유형으로 정의된다. 이 경우 거버넌스는 시장과 계층제의 대안이라고 할 수 있는 제 3의 사회적 조정 양식인 네트워크에 의한 사회문제 해결이라 할 수 있다(이명석, 2002). 일반적으로 거버넌스는 이와 같은 협의의 거버넌스를 의미하는 용어로 사용된다(Stoker, 2000). 개념상의 혼란을 방지하기 위하여 거버넌스보다는 네트워크, 또는 네트워크 거버넌스라는 용어를 사용하는 것이 적절할지 모른다. 그러나 이 글에서는 거버넌스 이론을 강조하는 의미에서 거버넌스라는 용어를 사용하기로 한다.

가능하게 하는 다양한 사회적 조정 양식의 혼합(mix)으로 이해될 수 있다. 특히, 계층제적 통제가 사회적 딜레마와 관련된 집합행동의 문제를 해결하는 유일한 대안이 아니라는 사실이 중요하다. 수많은 정부실패의 사례에서 볼 수 있는 바와 같이, 계층제적 통제를 통한 사회적 조정은 장점과 단점을 동시에 갖는 다양한 대안 중 하나일 뿐이다.

이미 언급된 바와 같이, 거버넌스는 계층제나 시장과 뚜렷하게 차별화되는 새로운 사회적 조정 양식, 즉 네트워크를 의미한다. 거버넌스는 신뢰를 통하여 형성되는 정치적 권위에 의해서 작동되는 네트워크에 의한 사회문제 해결을 의미한다. 거버넌스 논리의 핵심은 계층제의 역할이 급속하게 감소하고, 그 자리를 네트워크를 주요 작동원리로 하는 새로운 사회문제 해결 양식인 거버넌스가 성공적으로 대체하고 있다는 것이다(Harmon and Mayer, 1986; Stoker, 1998).⁴⁾ 또한, 법적인 근거를 갖는 공식적인 권한에 의해 이루어지는 정부에 의한 사회문제 해결과는 달리, 거버넌스는 공유된 목적에 의해 이루어지는 사회문제 해결을 의미한다(Rosenau, 2000).⁵⁾

IV. 새로운 행정학 이론으로서의 거버넌스 이론⁶⁾

거버넌스는 정부의 계층제적 통제 권한이나 정부의 간섭에 의존하지 않고 사회 구성 단위 스스로 협력을 통하여 사회문제를 해결할 수 있는 능력을 의미한다. Stoker(1998)는 거버넌스의 특징으로, (i) 정부와 민간의 행위자와 조직이 공공문제의 해결에 함께 참여하고, (ii) 사회·경제적 문제 해결의 주체와 책임의 경계가 모호

4) 거버넌스는 시민, NGO, 중앙정부, 지방정부 등의 다양한 구성원으로 이루어지는 네트워크 형태의 관계를 강조한다. 이러한 의미에서 거버넌스의 초점은 '조직간 관계'에 있다고 할 수 있다.

5) Rosneau(1992)는 거버넌스의 특징을 "정부 없는 거버넌스"의 가능성 — 공식적인 권한이 부여되지 않더라도 효과적으로 작동할 수 있는 활동영역에서의 규제장치의 가능성"이라고 설명한다(p. 5).

6) 참고로, Ostrom(1974)은 자신이 제시하는 관료제 패러다임의 대안인 민주행정이론의 경우 '패러다임'이라는 표현 대신에 '이론'이라는 표현을 사용하고 있다. 이러한 표현은 이미 광범위하게 받아들여지고 있는 관료제 패러다임과는 달리, 민주행정이론은 새로운 대안이기는 하나 광범위하게 받아들여지지 않았으며 심지어 주류행정학에 의해 기각된 대안이라는 점을 나타낸다고 할 수 있다. 거버넌스 이론 또한 전통행정학의 관료제 패러다임(Ostrom, 1974)과 구분되는 행정학의 새로운 패러다임으로 차별화할 수도 있으나(이명석, 2007), 같은 맥락에서 여기서는 행정학의 새로운 이론으로 차별화하기로 한다.

해 지고, (iii) 사회·경제적 문제 해결을 위한 집합적 행동에 참여하는 주체 사이의 권력 의존관계가 중요하고, (iv) 문제해결 주체 사이의 자율적 네트워크가 존재하며, 그리고 (v) 정부의 공식적인 권위와 강제력에 의존하지 않고 사회문제를 해결할 수 있는 역량이 존재하는 점 등을 제시한다. 또한, Sorensne and Torfing(2005)은 거버넌스의 특징으로, (i) 상호의존적이지만 독자적으로 행동하는 조직과 행위자로 구성된 상대적으로 안정적이고 수평적인 네트워크, (ii) 협상에 의한 상호작용, (iii) 자기규제적인 규제·규범 체계, (iv) 공익 달성에의 기여 등을 제시한다.

요컨대, 새로운 사회적 조정양식인 거버넌스는 신뢰, 상호이해, 호혜성, 비공식성, 협력, 상호조정, 공유된 윤리적·도덕적 헌신, 공유된 목적, 의사소통 등의 특징을 갖는다(Scharpf, 1997; Lowdness and Skelcher, 1998; Rhodes, 2000; Newman, 2001). 특히, 거버넌스에서의 네트워크의 중요성에 주목할 필요가 있다.(Kickert, 1997; Jessop, 1997; Pierre, 2000). 네트워크는 다양한 구성원으로 이루어지는 비공식적이고 유동적이며 수평적인 사회적 조정 양식을 의미하며, 구성원들의 관계나 책임이 모호하다는 특징을 갖는다(Rhodes, 1997).

거버넌스는 정부와 시민사회 사이의 협력을 의미하는 개념으로 사용되기도 한다. 그러나 사회적 조정 양식으로서의 네트워크를 의미하는 거버넌스에서 중요한 것은 행위자가 아니라는 사실에 주목할 필요가 있다. ‘정부에 의존하지 않는다’는 것은 공식적인 권위에 의한 강제력에 의존하지 않는다는 것을 의미하는 것이지, 정부조직이나 부처가 아닌 행위자들만의 협력을 의미하는 것은 아니다. 그러므로 상위 부처나 중앙정부의 계층제적인 통제 없이 이루어지는 다양한 정부 부처나 다양한 수준의 지방 정부 간의 협력도 거버넌스라고 할 수 있다. 실제로 계층제적인 명령과 통제의 관계가 존재하는 정부 부처 간의 공동작업의 경우에도, 계층제적인 명령이나 통제에 앞서 자발적이고 수평적인 협력이 이루어지는 경우가 많으며, 이러한 현상을 “계층제 영향하의 네트워크(network in the shadow of hierarchy)”라고 한다(Scharpf, 1997).

관료제 패러다임의 특징을 통하여 독자적인 이론으로서의 거버넌스 이론의 정체성을 구체적으로 파악할 수 있다. 관료제 패러다임의 특징을 간단하게 요약하면, 계층제를 통한 정부조직 구성과 중앙집권적인 행정체제를 통한 사회문제 해결을 강조하는 것이라고 할 수 있다(Lynn 2001). King(1999)은 복잡하고 어려운 공공문제를 해결할 능력이 부족한 일반 시민을 대신하여 유능한 지도자가 공공문제를 해결하는 것이 불가피하고, 따라서 민주적이고 참여적인 행정은 현실에서는 불가능한 환상에 불과하다는 것이 전통적인 행정학의 기본적인 가정이라고 설명한다. 이러한

기본가정에 근거하는 관료제 패러다임은 전문지식을 가진 직업 관료들로 구성된 효율적인 관료제에 의한 중앙집권적인 사회문제 해결의 필요성을 강조한다. 또한 관료제 패러다임은 일반 국민의 실질적인 참여가 어려운 관료제를 통한 사회문제 해결의 정당성을 확보하기 위하여 관료제에 대한 민주적인 통제의 필요성을 강조한다(이명석, 2007). 전통적인 행정학의 기초가 되는 관료제 패러다임의 핵심 연구 과제는 관료제의 역량강화 방안과 관료제에 대한 민주적 통제 가능성 제고 방안을 마련하는 것이다(Lynn, 2001). 이러한 관점에서 관료제 패러다임의 핵심은 '조직구성원으로서의 관료제'가 아니라 '제3자에 의한 집권적인 사회적 조정 양식으로서의 관료제'라고 할 수 있다(이명석, 2002).

거버넌스 이론은 계층제를 갖춘 행정체제에 의한 중앙집권적인 사회문제 해결을 주장하는 관료제 패러다임과 상반되는 기본가정에 근거한다. 사회가 복잡해지면서 중앙정부를 포함한 어느 행위자도 독자적으로는 해결할 수 없는 사회문제가 증가하고, 이러한 사회문제를 해결하기 위해서 다양한 사회구성원들 간의 '복잡한 협력 네트워크'가 필요하다(이명석, 2006b). 따라서 거버넌스 이론의 핵심 연구과제는 다양한 사회구성원들의 수평적이고 자발적 협력을 통한 사회문제 해결가능성이다. 이러한 관점에서 볼 때, 대부분의 행정학 이론들은 관료제 패러다임의 근본가정을 암묵적으로 인정하고 전통적인 행정학의 행정체제의 한계를 보완하기 위한 대안을 제시하는 것에 불과하다고 할 수 있다(이명석, 2007).

전통적 이론의 거버넌스 이론에 대한 가장 큰 비판은 중심적인 존재의 부재로 책임성 확보가 불가능하다는 것이다(이명석, 2010). 전통적인 행정학의 관료제 패러다임은 정부관료제의 내부조직관리 책임성과 사회문제 해결 책임성을 확보하기 위하여 계층제적 통제가 필수적이라고 가정한다. 그러나 정부의 계층제적 통제에 의존하지 않는 사회문제 해결 가능성을 강조하는 거버넌스 이론에서 공식적인 책임성 확보는 전혀 중요한 문제가 아니다. 계층제적 통제 없이도 사회문제 해결의 책임성을 확보할 수 있는 다양한 방법이 존재한다(이명석, 2010). 따라서 다양한 사회구성원들 사이의 수평적이고 자발적인 협력을 강조하는 거버넌스 이론에서 책임성 확보를 위한 계층제적 통제는 중요하지 않다. 그러나 관료제 패러다임은 계층제적 통제를 책임성 확보의 최선의 방법으로 간주한다.⁷⁾

7) 그러나 조건이 충족되지 않으면 계층제적 통제 역시 성공적으로 작동할 수 없다. 계층제적 통제가 성공적으로 작동하기 위해서는 '정보 문제(문제 해결에 필요한 정보를 계층제 상위자가 모두 확보하지 못하는 문제)와 '동기 문제(계층제 상위자가 사익에 의해 행동하는 문제)'가 해결될 필요가 있다(Scharpf, 1997).

이러한 점에서 관료제 패러다임과 거버넌스 이론은 통약불가능성을 갖는다(이명석, 2006b). 거버넌스 이론은 정부에 의존하지 않는 새로운 사회문제 해결방식을 제시하고 있다는 점에서 Ostrom이 말하는 코페르니쿠스적인 사고의 대전환이라고 할 수 있다. 그러나 거버넌스 이론을 관료제 패러다임이 전혀 유용하지 않으므로 완전히 용도폐기 되어야 한다는 주장으로 이해하는 것은 적절하지 않다. 전통적인 관료제 패러다임을 비판적으로 분석하고 관료제 패러다임의 대안으로 민주행정이론을 제시한 Ostrom(1974)은 전통적인 행정학이 저지른 실수는 관료제 패러다임이 모든 정부에 언제나 적용될 수 있는 좋은 행정을 구현하기 위한 '유일무이한 최선의 대안'이라고 주장한 것이라고 강조한다(이명석, 2006b). 즉, 관료제 패러다임이 주장하는 계층제적이고 중앙집권적인 통제는 최선의 대안은 아니지만 사회문제를 효율적으로 해결할 수 있는 훌륭한 사회적 조정양식인 것은 사실이나, 언제나 그리고 어떤 조건에서도 모든 사회문제를 성공적으로 해결할 수 있는 '만병통치약(panacea)'은 결코 아니라는 것이다. Ostrom의 민주행정이론에 의하면 모든 사회문제를 언제나 성공적으로 해결할 수 있는 만병통치약과 같은 해결책은 존재하지 않는다. 관료제 구조를 갖춘 크고 작은 조직까지를 포함하는 다양한 제도적 장치의 혼합물로 이루어지는 '다양한 유형'의 다중심적인 권한체계를 통하여 사회문제가 효율적으로 해결될 수 있다.

이와 같은 맥락에서 거버넌스 이론 또한 제3의 사회적 조정 양식인 네트워크만을 강조하는 것이 아니라, 3가지 사회적 조정 양식의 혼합(mix)으로 이루어지는 다양한 유형의 사회적 조정 양식의 가능성에 주목한다(Rhodes, 1997). 거버넌스 이론은 계층제적인 통제에 의존하지 않는 수평적인 협력에 의한 사회적 조정의 가능성을 강조한다.

IV. 거버넌스 이론의 과제

거버넌스는 규범적인 처방이나 이론이 아니라 경험적으로 관찰되는 현상이다(Kickert, 1997). Frederickson and Smith(2003)는 거버넌스 이론의 강점은 경험적인 관찰에 근거하는 것이라고 설명한다. 미국을 포함한 많은 나라에서 이미 공공문제가 국가, 중앙정부, 지방정부, NGO, 네트워크, 파트너십 등으로 구성된 복잡한 망상조직(web)을 통하여 해결된다(Lynn *et al.*, 2001). 유럽의 경우에도 정부는 더 이상 자신의 정책적 의지를 일방적으로 강제할 수 있는 지배적인 존재가 아니다

(Harmon and Mayer, 1986). 시민사회는 더 이상 정부의 중앙집권적인 계획을 통한 사회문제 해결을 용인하지 않는다. 유럽의 경제위기는 정부의 효율성 제고 방안에 대한 논의뿐만 아니라, 정부가 주도하는 중앙집권적이고 하향적인 사회문제 해결방법의 근본적인 한계에 대한 논의와 함께 전혀 새로운 사회문제 해결방법에 대한 논의와 탐색을 촉발하는 계기가 되었다. 사회문제를 성공적으로 해결하기 위해서는 사회구성원의 수평적이고 자율적인 조정이 필요하고, 이러한 새로운 상황에 적합한 정부의 사회문제 해결 역할과 역량을 설명할 수 있는 새로운 이론이 필요하다. 이러한 의미에서 거버넌스는 이론적인 가설이나 주장이 아니라 변화하는 상황에서 발견된 경험적인 사실의 기록이라고 할 수 있다(Frederickson and Smith, 2003).

그러나 거버넌스는 이질적인 이해관계를 갖는 다양한 사회구성원들의 공동 작업을 요구하고, 따라서 집합행동의 문제에 취약할 수밖에 없다(Kickert and Koppenjan, 1997). 비록 거버넌스가 사회문제 해결의 집합행동이 성공적으로 이루어지는 새로운 경험적 사실이라고는 하지만, 거버넌스가 항상 사회문제를 성공적으로 해결할 수 있는 것은 아니다. 그러므로 거버넌스의 출현 및 성공의 조건을 설명할 수 있는 “제2세대 거버넌스 이론(second generation governance theory)”이 요구된다(Sorensen and Torfing, 2005).

Sorensen and Torfing(2005)에 의하면, 제1세대 거버넌스 이론은, (i) 다양하게 활용되고 있는 거버넌스의 실체 및 현황을 보여주고, (ii) 사회적 조정 기제로서의 특징을 보여주고, (iii) 계층제나 시장과 차별화되는 거버넌스의 장점을 부각시키는데 초점을 두어왔다고 할 수 있다. 또한 이들은 제2세대 거버넌스 이론의 주요연구과제로, (i) 거버넌스가 실패하는 원인과 메카니즘, 그리고 성공의 조건, (ii) 자기규제적인 성격을 갖는 거버넌스에 대한 정부의 조정방법, 그리고 (iii) 거버넌스의 잠재력과 민주적 한계 등을 제시한다. 거버넌스 연구에서 무엇보다 중요한 것은 거버넌스의 성공과 실패를 좌우하는 조건을 탐구하는 것이다. 공공부문의 경우 계층제적인 사회문제 해결방식의 오랜 전통 또는 관행과 거버넌스적인 사회문제 해결의 현실적인 가능성에 대한 의구심 등 다양한 요인에 의해, 거버넌스, 또는 네트워크적인 사회문제 해결이 효율적인 경우에도 소위 ‘정부에서 거버넌스로’의 변화는 자동적으로 나타나지 않을 가능성이 존재한다(Teisman and Klijn, 2002; 이명석, 2006a). 따라서 사회문제가 거버넌스에 의해 해결 될 수 있는 조건, 거버넌스로의 전환을 저해하는 요인, 그리고 거버넌스의 한계와 실패 등에 대한 심층적이고 체계적인 연구가 요구된다.

특히, 거버넌스의 성공조건에 대한 보다 체계적인 연구가 거버넌스 이론의 핵심 과제라고 할 수 있다(이명석, 2007). 새로운 사회문제 해결방식인 거버넌스를 명확하게 정의하고 그 가능성을 인정하는 것은 중요하다. 그러나 거버넌스가 언제, 어디서, 그리고 어떤 조건에서 잘 작동할 수 있는지, 특히 정부는 어떤 역할을 담당해야 하는지를 분석하여 일반적인 이론을 도출하기 위한 노력이 필요하다. 일반적으로 (i) 자치적인 협동에 대한 시민들의 가치관의 변화와, (ii) 새로운 사회문제 해결 방식을 탐색하여 실행에 옮기는 공공기업가(public entrepreneur)의 존재가 거버넌스 성공의 가장 중요한 조건으로 언급된다(이명석, 2007). 특히, 공식적인 권위나 강제력을 필요로 하지 않는 거버넌스의 특성 상 민간조직이나 일반국민들의 공공기업가로서의 활동이 강조된다. 그러나 정부 역시 공공기업가 역할을 담당할 수 있고, 또 담당해야 한다.⁸⁾ 정부를 포함한 다양한 사회구성원들의 공공기업가로서의 역할에 대한 연구가 거버넌스 이론의 또 하나의 중요한 과제라고 할 수 있다.

이와 같이 거버넌스의 장점과 단점, 그리고 조건을 분석하는 제2세대 거버넌스 이론을 통하여 전통적인 행정학의 강력한 “기술적이고 관리공학적인 지향(technical or administrative engineering orientation)”(Rhodes, 2000; p.85)과 “계층제적 사고방식(hierarchical modes of thinking)”(Stoker, 1998; p.24)을 극복하고 국가 또는 사회 전체 차원의 사회문제 해결 효율성을 제고할 수 있을 것이다.

그러나 거버넌스 이론의 가장 중요한 과제는 전통적인 사회문제 해결방식인 ‘계층제적인 사회문제 해결방식에 대한 의존의 극복’이라고 할 수 있다. 네트워크를 통한 사회문제 해결이 다수 보고되고 있음에도 불구하고, 아직까지 사회문제를 해결하는 ‘최종 수단’은 법적인 권한을 갖는 정부에 의한 계층제적인 통제라는 것이 많은 학자들과 일반국민들의 생각인 실정이다. 설령 네트워크를 통한 사회문제가 이루어지고 있다고 하더라도, 이러한 방식은 어디까지나 임시방편적인 또는 제한적인 수단일 뿐, 장기적으로는 정부의 계층제적인 통제가 법제화되는 것이 필요하다는 것이다.

8) 정부가 공공기업가의 역할을 담당한 대표적인 사례로 미국의 ‘크리시필드(Crissy Field)’ 사례를 들 수 있다(이명석, 2011). 군사기지로 사용되던 크리시필드가 ‘금문교 국립 휴양지역(Golden Gate National Recreational Area: GGNRA)’에 편입된 후, 크리시필드의 환경오염을 제거하고 공원으로 전환하고 관리하는 과정에서 정부의 예산이나 인력을 동원하지 않는 새로운 방법이 활용되었다. 연방정부의 예산지원 없이, 다양한 민간단체, 시민, 그리고 민간기업 등이 크리시필드를 정화에 필요한 인적·물적 자원을 제공하였던 것이다. 특히 이 과정에서 국립공원관리청의 오닐소장은 정부의 공권력에 의존하는 대신에 설득을 통하여 다양한 사회구성원들의 자발적인 협조를 이끌어내는데 성공하였다는 점에서 큰 의미를 갖는다고 할 수 있다.

이와 유사한 현상이 현대조직에서도 발견된다. Fairtlough(2005)는 이러한 현상을 “계층제 중독(addiction to hierarchy)”이라고 부른다. 그는 사회문제를 해결하고 조직을 관리하는 방법에는 계층제뿐만이 아니라, 복합조직 등 다양한 방법이 있다고 설명하면서, 현대사회는 자기도 모르는 사이에 계층제에 중독되어 있어 조직의 비효율이 초래된다고 주장한다. Fairtlough는 계층제가 당연한 것으로 받아들여지는 계층제 중독현상이 민간기업에서도 심각하게 나타나고 있으며, 이러한 계층제 헤게모니로 인하여 계층제적 질서 이외의 다른 조직관리 방식은 무질서한 것으로 받아들여져 왔다고 설명한다. 그 결과, 조직의 비효율을 근본적으로 치유할 수 있는 대안에 대한 탐색의 가능성이 원천적으로 봉쇄되어 왔다.

그에 의하면, 조직이 필요로 하는 것은 ‘계층제 자체’가 아니라 수단과 목적을 적절하게 조정하는 것이며 이를 위하여, (i) 일을 할 수 있게 하는 체계 구축 및 유지, (ii) 신뢰를 구축하는 조직문화, (iii) 봉사하는 리더십, 그리고 (iv) 책임있는 권력 등이 필요하다. 계층제는 이러한 필요를 충족시키기 위해 가장 일반적으로 사용되어 온 방법이라고 할 수 있다. 그러나 계층제가 조직이 필요로 하는 것을 제공하는 유일무이한 방법은 아니다. 조직 구성 및 관리방식으로 계층제가 많은 장점을 갖고 있는 것은 사실이나, 계층제는 권력남용 방지, 자발적 협력, 공동목적 추구, 공진화(co-evolution), 학습과 혁신, 팀워크, 다양성의 활용 등 다층조직이나 이서제(異序制; heterarchy)⁹⁾의 장점을 갖지 못하므로 복잡한 현대사회의 조직방식으로는 한계를 갖는다. 그럼에도 불구하고 계층제의 헤게모니 또는 계층제 중독으로 인하여 현대사회는 다른 대안의 존재자체를 부정한다.

이러한 문제는 사회문제 해결과정에서 더 심각하게 나타난다. 거버넌스에서의 집합행동 문제는 Hardin(1968)이 말하는 ‘기술적인 해결책이 존재하지 않는 문제’라고 할 수 있다. Hardin에 의하면 기술적인 해결책이란 “인간이 가치나 도덕성의 변화 없이 자연과학적인 기술의 변화만으로 문제를 해결하는 방법”을 의미한다(1986; p. 1243). 그러나 전통적인 행정학의 관료제 패러다임은 관료나 시민의 가치나 도덕성의 변화 없이 정부의 총체적인 계획과 계층제적 통제를 통하여 ‘완벽한 행정’을 구현할 수 있는 방법을 추구해왔으며, 계층제적 통제가 사회문제를 해결하는 최선의 방식이라고 간주해왔다(이명석, 2006b). 이러한 관점에서 볼 때, 정부의 직접적 통제가 불가능한 새로운 방식으로 사회문제를 해결하는 것은 상상할 수 없

9) 단일명령체계 또는 단일 규칙을 갖춘 계층제(hierarchy)와는 달리, 이서제는 다수의 명령 체계 또는 규칙의 존재와 이들 사이의 힘의 균형을 특징으로 하는 조직방식을 의미한다. 자세한 내용은, Fairtlough(2005) 참조할 것.

게 된다(Stoker, 1998; Rhodes, 2000). 이러한 믿음, 또는 선입관이 ‘또 하나의 심각한 계층제 중독’이다. 개혁이나 효율성 제고에 대한 외부의 압력이 민간부문에 비하여 상대적으로 훨씬 적은 공공부문의 경우 이러한 중독현상은 더욱 심각하게 나타나게 된다.

관점을 바꾸어 분석 단위를 정부가 아니라 ‘사회문제 해결’로 정의하고, 다양한 사회구성원들과 단체가 정부와 함께 사회문제를 해결하는 역할을 담당한다고 가정한다면 문제는 크게 달라진다. 이렇게 정의할 경우, 정부뿐만 아니라 사회문제 해결에 참여하는 모든 사회구성원과 단체가 분석대상에 포함되게 된다. 거버넌스의 영역 또는 범위에는 이렇게 정의된 모든 구성요소가 포함된다. 사회문제를 해결하기 위한 새로운 방식인 거버넌스는 정부는 물론 주어진 사회문제와 관계되는 모든 행위자들의 자발적이고 수평적인 협력을 통하여 사회문제를 해결하는 체계인 것이다.

거버넌스는 전통적인 사회문제 해결 양식, 즉 ‘정부의 총체적인 계획과 계층제적 통제’를 대체할 수 있는 새로운 사회문제 해결 양식이라고 할 수 있다. 전통적으로 정부의 총체적인 계획과 계층제적 통제가 사회문제를 해결하는 최선의 방식으로 간주되어 왔다. 그러나 정부의 능력으로는 더 이상 해결할 수 없는 사악한 문제들이 급증하였고, 결과적으로 총체적인 수준의 계획과 계층제적 통제에 의존하지 않는 사회적 조정 양식인 거버넌스가 새로운 대안으로 부각되고 있다(Sorensen and Toffing, 2009).

어느 행위자도 사회문제 해결에 필요한 지식과 역량을 독점적으로 갖고 있지 못한 사회문제, 즉 사악한 문제의 경우, 사회문제 해결에 필요한 사회적 조정 방법을 사전에 완벽하게 인지하고 구체적으로 설계하는 것은 불가능하다(Rittel and Webber, 1973). 현대 사회의 경우, 아무리 사회문제 해결에 필요한 총체적인 수준의 정보를 확보하기 위하여 노력한다 하더라도 정부는 국지적인 수준의 정보 이상의 정보를 확보할 수 없다. 국지적인 수준의 정보만 갖고 있는 정부는 사회문제를 해결하기 위해서는 다른 행위자들과 상호작용을 할 수밖에 없다. 그러므로 거버넌스는 국지적인 수준의 정보와 지식에 의해서 행동할 수밖에 없는 행위자들의 상호작용의 결과로 나타나는 반직관적이고 예측하기 어려운 복잡계(complex adaptive system: CAS)의 창발성으로 나타나게 된다(이명석, 2011).

이러한 관점에서 거버넌스는 CAS로서의 특징을 갖는다고 할 수 있다. 거버넌스는, (i) 공공기관뿐만 아니라 사회문제 해결과 관련된 민간부문의 다양한 조직과 개인들을 포함하는 모든 행위자들 사이의 상호작용으로 이루어지고, (ii) 정부의 공식

적인 권위에 의존하지 않는 비공식적인 협력으로 이루어지며, (iii) 행위자들이 추구하는 목적이 다양하지만, 결과적으로 (iv) 사회문제에 대한 효과적인 해결을 가능하게 한다는 점에서 CAS에 해당된다고 할 수 있다(이명석, 2011).

거버넌스가 CAS라는 것은 총체적인 통제나 설계가 불가능하다는 것과 계층제 헤게모니의 붕괴를 의미하며, 이 경우 정부 또한 총체적인 통제나 설계 능력을 갖지 못한 CAS 구성원의 하나일 뿐이다(이명석, 2011). 전통 사회과학이론은 단일 중추에 의한 중앙집권적인 계획이나 통제 없이 자율적인 행위자들 간의 자발적이고 수평적인 협력을 통한 사회문제 해결의 가능성에 대하여 매우 회의적이다. 전체적인 차원에서 계획이나 통제를 담당하는 존재가 없고, 그 결과 아무도 전체적인 차원의 책임을 지지 않는 것은 부적절하다는 것이다. 그러나 복잡계 이론은 중앙집권적인 통제 없이도 자율적인 행위자들 사이의 자발적이고 수평적인 협력만을 통하여 규칙성이 출현하고 지속되는 것이 가능하다고 설명한다.

또한, 거버넌스가 바람직한 창발성을 갖는 CAS라는 것은 학자들이 CAS로서의 거버넌스의 조건과 특성을 알지 못한다는 것을 의미한다(이명석, 2011). 창발성으로 설명되는 거버넌스의 특성인 '중앙집권적인 설계나 통제 없이 자발적이고 수평적인 협력을 통한 사회문제의 해결'은 신비스러운 현상이 아니라 이론의 부재로 설명할 수 없는 현상이라고 할 수 있다. 이러한 설명을 제공하는 것이 제2세대 거버넌스 이론의 핵심과제이다.

거버넌스의 불가피성과 효용성은 앞으로 크게 증가할 것이다. 자발적이고 수평적인 협력을 통한 사회문제의 해결을 위하여 거버넌스의 조건과 CAS로서의 거버넌스를 체계적으로 설명할 수 있는 '제2세대 거버넌스 이론'이 필요하다. 제2세대 거버넌스 이론은 상황이론의 성격을 가질 것이다. 계층제, 이서제 및 책임있는 자치 등 Fairtlough(2005)가 말하는 문제해결 방식, 그리고 계층제, 시장, 네트워크 등의 사회적 조정양식의 특징은 모두 현실에서 순수한 형태로 존재하지 않는 이념형(ideal type)이라는 점이다(Rhodes, 2000; 이명석, 2002). 현실에서 이들 이념형은 순수한 형태로 활용되지 않고 혼합(mix)의 형태로 존재할 것이므로,¹⁰⁾ 이들을 상황에 맞도록 혼합하기 위한 노력이 필요하다. 제2세대 거버넌스 이론은 이러한 혼합의 기준을 제공하는 일종의 상황이론이 되어야 할 것이다.

여기에서 특히 주의해야 할 것은 역시 계층제의 헤게모니이다. 비록 현실에서는

10) 참고로, Fairtlough(2005)는 조직을 관료제적 조직, 기계적 조직, 유기적 조직, 그리고 단순 조직 등으로 분류하면서, 계층제적 통제의 성격이 가장 강한 기계적 조직의 경우조차 조직구성 및 운영방식의 혼합은 계층제 75%와 이서제 25%로 이루어진다고 설명한다.

이미 계층제적 통제 이외의 방식이 일반인들이나 학자의 고정관념보다 훨씬 광범위하게 사용되고 있지만, 계층제적 통제의 효용성과 불가피성에 대한 고정관념을 극복하는 것은 어려운 과제이다. 이러한 한계를 극복하지 못할 경우, 거버넌스 이론은 계층제적 통제를 핵심으로 하는 전통적인 행정학 이론을 보완하는 정도의 이론에 머물 수밖에 없게 된다. 계층제 중독을 극복하고 새로운 사회적 조정 양식의 가능성과 조건을 명확하게 설명할 수 있는 근본적인 사고의 대전환 없이는 다양한 사회적 조정양식의 혼합 기준과 비율을 처방할 수 있는 제2세대 거버넌스 이론의 구축은 불가능하다.¹¹⁾

‘정부’라는 개념은 전통적으로 계층제적 통제와 동의어로 사용되어 왔는지 모르나, 거버넌스는 계층제적 통제 이상의 의미를 갖는다. 거버넌스는 일반적으로 사회가 전체적인 차원에서 정치적, 경제적, 사회적 문제를 관리·해결하는 것을 의미한다. McGinnis(2011)는 Laswell의 표현을 차용하여 거버넌스를 “누가 어떤 권위에 근거하여 누구에게 무엇을 할 수 있는가를 결정하는 것”이라고 정의한다. 이러한 일반적인 또는 광의의 거버넌스 정의는 계층제적 통제 이외의 다양한 사회문제 해결 양식을 포함하고 있다는 점에서 의미를 갖는다.

제2세대 거버넌스 이론은 계층제적인 통제를 당연한 것으로 받아들이고 규제나 정책의 질을 제고하거나 규제나 정책이 만들어지는 과정의 투명성과 국민의 참여 가능성을 제고하기 위한 처방을 탐색하는 수준에 머물러서는 안된다. 기본적으로 계층제적인 통제를 근간으로 하는 정부주도적인 규제나 정책 이외의 새로운 사회문제 해결방식을 탐색하고 새로운 사회문제 해결방식의 기준과 조건을 제시할 수 있어야 한다. 사회문제의 성격, 사회적 자본의 수준, 정부 및 민간부문의 역량 등에 따라 사회문제를 해결하기 위한 사회적 조정양식의 최적의 조합은 달라질 것이다. 이러한 최적 조합의 탐색을 위하여 ‘계층제 헤게모니’ 또는 ‘계층제 중독’은 반드시 극복될 필요가 있다.

11) 계층제적 통제에 대한 고정관념이나 중독을 극복하지 못한 사례로 한국의 KONOS 사례를 들 수 있다(이명석, 2006a). KONOS 설립 이전 한국의 장기이식은 다양한 행위자들의 자발적인 협력을 통해 비교적 성공적으로 이루어졌으나, 정부의 중앙집권적 통제를 핵심으로 하는 법률개정 이후 많은 문제가 발생하고 있다. 물론 KONOS 이전에도 전혀 문제가 없었던 것은 아니지만, 네트워크를 통한 사회문제 해결 가능성을 지나치게 부정적으로 인식한 정부의 정책으로 문제가 오히려 악화된 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 몇 차례의 정책변화가 있었는데, 이러한 정책변화의 주된 내용은 네트워크와 시장적인 요소의 추가라고 할 수 있다. 그러나 여전히 계층제적인 통제를 근간으로 하고 이를 보완하기 위한 보조적 수단으로만 활동되고 있다. 이러한 사례가 계층제적 통제에 대한 중독의 전형적인 사례라 하겠다.

V. 결론

거버넌스는 경험적으로 발견되는 새로운 사회적 조정양식이다. 전세계적으로 민주화가 진행되고 그 결과 시민사회의 사회문제 해결역량이 크게 증가함에 따라 거버넌스는 보편적인 사회문제 해결방법으로 자리 잡게 되었다. 거버넌스 편재화(偏在化) 현상은 행정학의 대표적인 과제인 단일중심성과 다중심성, 또는 집권과 분권의 상대적 우월성 문제에 대한 경험적인 증거를 제시한다는 점에서 행정학적으로 중요한 의미를 갖는다(이명석, 2007). Ostrom의 민주행정이론의 핵심적인 주장은 다중심체제의 우월성과 제도적 다양성의 불가피성이다. 이러한 관점에서 거버넌스는 민주행정이론의 경험적인 증거라 할 수 있다(이명석, 2007). 그러나 다양하게 발견되는 경험적인 증거에도 불구하고 계층제적 통제의 제도화가 사회문제를 해결하는 유일한 방식이라는 고정관념이 여전히 존재한다. 그리고 전통적인 정부의 부작용과 부정적인 이미지를 회피하기 위하여 거버넌스를 수사적 의미로 남용하는 이른바 '거버넌스 신드롬'이 나타나고 있다.

시장, 계층제, 거버넌스 등 모든 유형의 사회적 조정 양식은 완벽할 수 없으며, 실패하기 마련이다(Stoker, 2000). 따라서 현실세계의 거버넌스는 다양한 수준과 유형의 거버넌스의 혼합물이다(Kooiman, 2000). 거버넌스가 행정학의 새로운 대안으로 급부상하고 있는 것은 전통적인 행정학의 관료제 패러다임과 이에 근거한 행정에 근본적인 문제가 있다는 것을 의미한다. 현대사회에서 사회문제의 복잡성이 증가하여 정부를 포함한 어떤 행위자도 단독으로 사회문제를 해결하기가 불가능해지면서 다양한 사회구성원간의 자발적이고 수평적인 협동이 필요하게 된다. 이러한 관점에서 볼 때 거버넌스는 이미 전통적인 행정학이 주장하는 계층제적 통제에 대한 효율적이고 현실적인 대안이 되었다고 할 수 있으며, 앞으로는 현재보다도 훨씬 더 지배적이고 효율적인 사회적 조정 양식이 될 가능성이 크다(이명석, 2006b). 그러므로 거버넌스의 성공과 실패의 조건을 연구하는 제2세대 거버넌스 이론이 절실히 요구된다.

거버넌스의 유용성에도 불구하고, 강력한 중앙집권적인 조정과 통제가 여전히 필요하다는 주장이 존재한다(Peters, 2000). 또한 거버넌스의 복잡성과 이로 인한 거버넌스 실패의 가능성과 위험을 간과해서는 안된다는 비판도 존재한다(Jessop, 2000). 거버넌스는 신뢰와 같은 사회적 자본과 성숙한 시민사회의 존재를 전제로 한다. 만일 이러한 조건이 갖추어지지 않는다면 거버넌스에 의한 사회문제 해결은 불가능한 것이 사실이다. 그러나 거버넌스에 의한 사회문제의 성공적인 해결사례가

다수 보고되고 있다. 거버넌스에 대한 회의적인 시각, 특히 거버넌스의 책임성 확보 문제에 대한 우려는 단일중심체제의 우월성이라는 전통적인 행정학의 전제가 여전히 당연한 것으로 받아들여지고 있기 때문인지 모른다. 이 경우, 거버넌스는 정부 또는 행정의 부정적인 이미지를 대체하기 위한 수사적인 용도로만 활용될 뿐, 거버넌스 이론의 핵심인 자발적이고 수평적인 협력을 통한 사회문제 해결을 위한 실질적인 노력은 미흡하게 될 것이고, 거버넌스 이론은 Ostrom의 민주행정이론과 마찬가지로 주류행정학에 의해 “기각된 또 하나의 대안”이 될 가능성이 크다. 이러한 관점에서 본다면 계층제 중독을 극복하고 다양한 사회문제 해결방식의 적용조건을 다루는 제2세대 거버넌스 이론의 구축이 새로운 행정학 이론으로서의 거버넌스 이론의 핵심 과제인 것이다.

참고문헌

- 이명석. (2000). 거버넌스의 개념 정의. 행정학회 하계학술대회 발표논문.
- _____. (2001). 신자유주의, 신공공관리론, 그리고 행정개혁. 「사회과학」, 성균관대학교 사회과학연구소. 40(1): 1-45.
- _____. (2002). 거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스. 「한국행정학보」, 36(4): 185-205.
- _____. (2003). 국가발전과 거버넌스. 「국가경영전략연구」, 3(1): 123-156.
- _____. (2006a). 거버넌스에서 정부로?: 한국장기이식 거버넌스 사례를 중심으로. 「한국정책 분석평가학회보」, 16(3): 195-220.
- _____. (2006b). 거버넌스 이론의 모색. 「국정관리연구」, 1(1): 36-63.
- _____. (2007). 행정학의 패러다임과 거버넌스. 「국정관리연구」, 2(2): 5-30.
- _____. (2010). 협력적 거버넌스와 공공성. 「현대사회와 행정」, 20(2): 23-53.
- _____. (2011). 네트워크 거버넌스와 정부의 역할: 복잡계이론을 중심으로. 「국정관리연구」, 6(1): 1-31.
- 한국일보, 2011년 9월 30일, 「지평선: 신드롬 남용」.
- Beetham, D. (1996). *Bureaucracy*. 2nd edition. Buckingham: Open University Press.
- Dehardt, R. and J. Dehardt. (2000). The New Public Service: Serving rather than Steering. *Public Administration Review*. 60(6):549-559.
- Dunsire, A. (2003). Mode of Social Coordination. in J. Kooiman. (ed.). *Modern*

- Governance: New Government-Society Interactions. London: Sage: Ch.3.
- Fairtlough, G. (2005). *The Three Ways of Getting Things Done*. Greenway, U.K.: Triarchy Press.
- Frederickson, G. and K. Smith. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Harmon, M. and R. Mayer. (1986). *Organizational Theory for Public Administration*. Glenview: Scott, Foresman.
- Jessop, B. (1997). The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on Some Problems and Limits of Economic Guidance. in Ash A. and J. Hausner. (eds.) *Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity*. Lyme, U.S.: Edward Elgar: 95-128.
- _____. (2000). Governance Failure in G. Stoker. (ed.). *The New Politics of British Local Governance*. St. Martin Press. 11-32.
- John, D., D. Kettle, B. Dyer & W. Lovan. (1994). What Will New Governance Mean for the Federal Government? *Public Administration Review*. 54(2): 170-175.
- Jones. C., W. Hesterly, and S. Borgatti. (1997). A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms. *The Academy of Management Science Review*. 22(4): 911-945.
- Kickert, W. (1997). Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American 'Managerialism'. *Public Administration*. 75: 731-752.
- Kickert, W. and J. Koppenjan. (1997). Public Management and Network Management: An Overview. in W. Kickert, E. Klijin, and J. Koppenjan. (eds.) *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- King, C. (1999). Public Administration at Midlife? *Public Administration Review*. 59(3): 256-262.
- Kooiman, J. (1993). Societal-Political Governance: Introduction. in J. Kooiman. (ed.). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- _____. (2000). Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction. in Pierre, J. (ed.). *Debating Governance*.

- Oxford University Press.
- Lynn, Jr., L., C. Heinrich and C. Hill. (2001). *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Lyon, S. and D. Lowery. (1989). Governmental Fragmentation and Consolidation: Five Public Choice Myths about How to Create Informed, Involved and Happy Citizens. *Public Administration Review*. 49(6): 533-543.
- McGinnis, M. (2011). An Introduction to IAD and the Language of the Ostrom Workshop: A Simple Guide to a Complex Framework. *Policy Studies Journal*. 39(1): 169-183.
- Newman, J. (2001). *Modernising Governance: New Labour, Policy And Society*. Sage.
- Ostrom, E. (1986). An Agenda for the Study of Institutions. *Public Choice*. 48(1): 3-25.
- _____. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Ostrom, V. (1974). *Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- _____. (1996). Faustian Bargains. *Constitutional Political Economy*. 7: 303-308.
- Peters, G. (2000). Globalization, Institutions, Governance. in G. Peters and D. Savoie. (eds.). *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*. London: McGill-Queen's University Press: 29-57.
- Pierre, J. (1999). Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics.
- Williams, D. (2001). *Urban Affairs Review*. 34(3): 372-396.
- _____. (2000). *Debating Governance*. Oxford University Press.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Bristol, PA: Open University Press.
- _____. (2000). Governance and Public Administration. in Pierre, J. (ed.). *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press: 54-90.
- Rittel, H. and M. Webber. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy*

- Sciences*. 4: 155-169.
- Rosenau, J. (1992). Governance, Order, and Changes in World Politics. in Rosenau, J. and E. Czempiel. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press: 1-29.
- Scharpf, F. (1997). *Game Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Colorado: Westview.
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*. 56(1): 17-28.
- _____. (2000). Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance. in J. Pierre. *Debating Governance*. Oxford University Press.
- Teisman, G. and E. Klijn. (2002). Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme? *Public Administration Review*. 62(2): 197-205.

이명석(李明奭): 미국 인디애나대학교(Indiana University)에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 성균관대학교 행정학과·국정전문대학원 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 거버넌스 이론, 제도주의, 공공선택론 등이다. 최근 논문으로는 “휴먼서비스 관점에서 본 고령화정책 프레임, 네트워크 거버넌스와 정부의 역할(2012)”, “대안적 사회조정양식으로서의 네트워크 거버넌스: 홍도 유람선 좌초사고 민간자율구조 사례를 중심으로(2015)”, “치매관리정책의 전략적 우선순위 분석(2016)” 등이 있다(mslee@skku.edu).

메르스 사태로 본 국가재난대응체계의 문제점 및 개선방안: 중대본·중수본 운영체계를 중심으로

배재현

세월호 사고의 충격과 피해가 아직 채 가시기도 전에 메르스 사태로 인하여 전 국민이 또다시 불안과 불편을 겪게 되었다. 이와 같은 대규모 재난사고는 큰 피해와 함께 우리나라 국가재난 대응체계의 문제점을 명확히 보여주었다. 세월호 사고 시에는 현장재난대응체계의 문제점을 드러내며 그 개선을 필요로 하였다면, 이번 메르스 사태에서는 중대본과 중수본의 2원적 지휘 체계가 가져다주는 문제점들을 여실히 보여준 것이라 할 수 있다. 따라서 본 논문에서는 메르스 사태 시 우리나라 국가재난대응체계의 대응과정을 분석하고, 국가재난대응체계의 주요 문제점으로 중대본-중수본 2원적 재난대응체제와 재난규모에 따른 중대본부장의 권한이양 문제를 지적하고 이의 해결을 위한 국가재난대응체제 개선방안을 제시하였다.

[주제어: 메르스, 중대본, 중수본, 국가재난대응체제, 감염병]

I. 서론

2015년 12월 23일 보건복지부는 첫 환자가 발생한 후 218일 만에 한국 메르스 사태의 상황 종료를 선언하였다.¹⁾ 이번 메르스 사태는 2015년 5월 20일 질병관리 본부에 의해 MERS 환자의 국내 유입이 확인된 이후 어쩌면 쉽게 통제될 수 있을 것이라 생각한 MERS는 수도권을 중심으로 급격하게 확산되었다. 이후 2달여간 정부와 보건당국, 국민 모두 메르스와의 사투끝에 69일 만인 2015년 7월 28일 더 이상의 신규확진환자가 발생하지 않았고 보건당국은 메르스 사태의 '사실상 종식'을 선언하였다. 그리고 12월 1일자로 위기단계를 "관심"으로 낮춘 바 있으며 마지막으로 메르스 양성 반응을 보였던 80번째 환자 김모(35)씨가 숨지고 28일이 지난 12월

본 논문은 2015 한국정책학회·한국지방정부학회 공동 추계학술대회에서 발표하였으며, 이후 수정·보완하여 국정관리 연구에 투고한 논문임

논문접수일: 2016.09.28, 심사기간(1차): 2016.12.06~12.16, 게재확정일: 2016.12.16

1) 연합뉴스, '첫 환자부터 상황종료까지 '218일'...국내 메르스 일지'(2015.12.23.)

23일 세계보건기구(WHO)의 감염종료 판단 기준²⁾에 따라 메르스 사태의 종료를 선언한 것이다.

이를 수치로 살펴보면 메르스 확진 환자수 186명, 완치자수 148명, 사망자수 38명(치사율 20.43%), 격리 해제수 16,752명(최대 격리자수 6,729명)으로 집계되었다(대한의사협회, 2016; 메르스 포털(www.mers.go.kr)). 메르스 발생지역으로는 경기도(평택, 화성, 용인), 서울(송파구, 영등포구, 강동구, 강남구, 광진구), 부산(수영구), 대전(서구), 충남(아산시)지역에서 확진환자가 발생하였고, 그 외 경유지역까지 포함한다면 강원, 충북, 충남, 전북, 경남, 경북, 제주지역까지 확산될 가능성이 있었다.³⁾ 이처럼 이번 메르스 사태는 전국적으로 확산되어 감으로써 전국민을 불안과 공포에 떨게 만들었다. 이에 따라 외국인 관광객이 크게 감소하였고 한국은행의 발표에 따르면 이는 국내총생산 성장률을 0.1% 낮추는 효과가 있는 것으로 나타났다고 하였다.⁴⁾ 뿐만 아니라 메르스 불안 심리 때문에 회복세를 보이던 국내 소비, 관광, 여가 등 서비스업 활동이 둔화되었으며, 메르스로 인해 휴교한 유치원과 학교도 2,903곳이나 되었다. 결국 정부는 메르스로 인한 피해 극복과 경기 회복을 위하여 11조 6천억 원 규모의 추가경정예산을 편성하였다.⁵⁾

이러한 상황에서 보건당국의 미흡한 초기대응에 더불어 재난안전 총괄기구인 국민안전처는 메르스 예방수칙만 담은 미숙하고 뒤늦은 긴급재난문자를 발송하였고, 특히 국가적 재난대응 총괄조정기구인 중앙재난안전대책본부(이하 '중대본') 대신 비공식조직인 '범정부 메르스 대책지원본부'를 통하여 대응해나감으로써 중대본의 역할과 총괄조정기구로서의 국민안전처의 대응에 대한 비판이 제기되었다. 하지만 정부의 메르스 대응과정을 면밀히 확인해보면 메르스 대응에 대한 주관기관인 보건복지부도 중앙사고수습본부(이하 '중수본')조차 구성하지 않고 그 이전 단계의 기구(중앙방역대책본부 및 중앙 메르스 관리대책본부)로만 대응하였다. 이는 재난대응조직구성의 차원에서 볼 때 국가가 재난대응을 한 것이 아니라 사고대응정도의 수준에서 대응한 것이라 할 수 있다.

이처럼 메르스 사태는 지난 세월호 사고에 맞먹는 국가적인 대형재난임에도 불구하고 정부의 재난대응은 중대본과 중수본을 중심으로 한 공식적인 재난대응시스

2) 세계보건기구의 감염 종료 판단 기준은 특정 바이러스에 감염된 환자가 '0명'이 된 뒤 해당 바이러스의 최장 잠복기의 2배가 지난 시점이며, 메르스 바이러스의 최장 잠복기는 14일이다.

3) 메르스(MERS) 포털(www.mers.go.kr), '환자 발생 및 경유 의료기관'(검색일: 2015.12.30.)

4) 연합뉴스, 이주열 "메르스로 관광업 타격...국내서 휴가 보내자", 2015.7.22.

5) 머니투데이, '메르스 '218일', '유기체' 한국에 남긴 것들'(2015.12.23.)

템을 통하여 체계적으로 움직이는 모습을 보여주지 못함과 동시에 사고수습과 사고수습지원에 있어서 제역할을 찾지 못한 듯 보였다. '2015 메르스 백서'에서도, 중앙메르스관리대책본부 관계자 245명을 상대로 실시한 설문에서 응답자의 76.4%가 '지휘관리 체계의 변화가 필요하다'고 답했다. 이는 메르스 대응 컨트롤타워가 정상적으로 가동되지 못했음을 보여주고 있는 것이다. 따라서 본 논문에서는 세월호 사고 이후 「재난 및 안전관리 기본법」 개정으로 인하여 변화된 최근의 우리나라 국가재난대응체계를 바탕으로, 이번 메르스 사태에서 국가재난대응체계가 어떻게 작동하였는지를 살펴본 후, 중대본-중수본을 중심으로 한 국가재난대응체계의 문제점과 개선방안을 제시해 보고자 한다.

II. 이론적·제도적 논의

1. 우리나라 국가재난관리체계

우리나라의 국가재난대응체제는 중대본을 중심으로 한 재난대응시스템으로 국가적 재난이 발생하면 중앙정부차원에서는 중대본⁶⁾과 중수본⁷⁾을 가동하여 중수본은 사고수습을 담당하고 중대본은 해당 재난에 대한 총괄조정기능을 수행하는 형태로 이루어지고 있다. 대규모 재난 발생 시 효과적인 재난수습을 위하여 필요한 경우에는 국무총리가 중앙대책본부장의 권한을 행사할 수 있도록 하였다. 그리고 중대본의 지휘권 강화를 위하여 중앙재난안전대책본부장(국민안전처장관)이 중앙사고수습본부(재난관리주관기관의 장)를 지휘할 수 있도록 하였다. 특히 국가적 재난발생 시 중대본이 가동되지 않더라도 주관부처에서 중앙사고수습본부를 운영하여 신속한 사고수습을 하도록 하고 있다.⁸⁾ 그리고 효과적인 재난수습을 위하여 중앙사고수습본부의 장은 시·군·구 재난안전대책본부(시장·군수·구청장)를 직접 지휘할 수 있게 하였다.

재난발생시 지자체에서는 지역재난안전대책본부(시·도 및 시·군·구)를 설치하여

-
- 6) 중대본의 본부장은 국민안전처장관(대형재난의 경우 국무총리)이며 중대본의 주요기능은 대규모 재난의 대응·복구 등에 관한 사항에 대한 총괄·조정기능을 수행한다.
 - 7) 중수본의 본부장은 재난관리 주관기관의 장이며, 주요기능으로는 재난의 발생 또는 발생 우려시 재난상황의 효율적 관리 및 수습을 총괄한다.
 - 8) 이전에는 중대본 운영시에만 가동되던 중수본을 중대본이 가동되지 않더라도 주관부처에서 중수본을 운영하도록 개정하였다(2013.8.6. 「재난 및 안전관리기본법」 개정)

해당 관할 구역의 재난 수습 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 한다. 그리고 지역재난안전대책본부의 본부장은 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 맡는다.

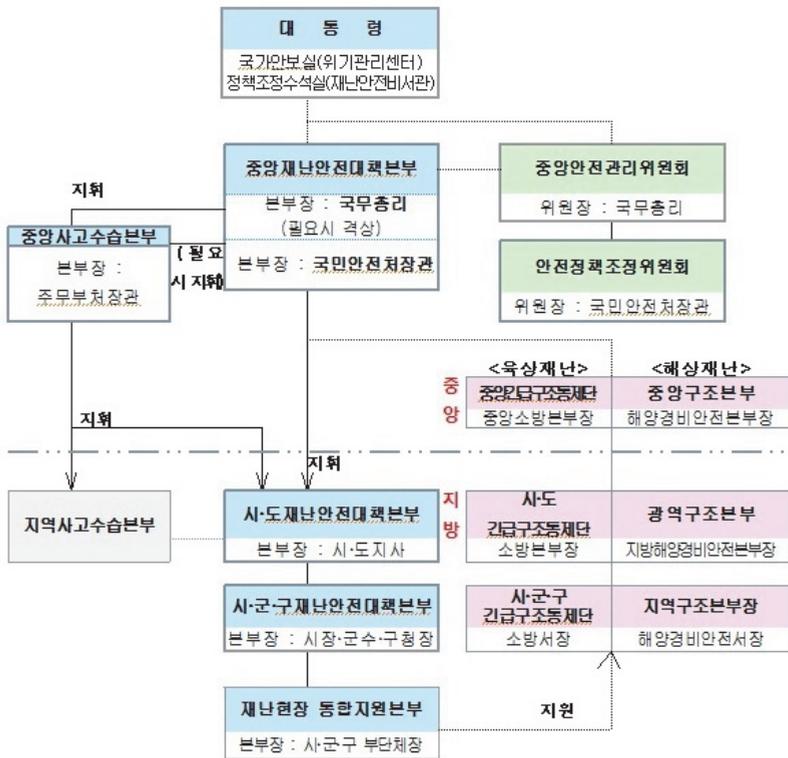
재난현장에서는 긴급구조통제단(중앙, 시·도, 시·군·구)이 긴급구조활동을 수행하게 되는데, 재난현장에서는 원칙적으로 시·군·구 긴급구조통제단장이 긴급구조활동을 지휘하게 되지만, 재난의 규모나 상황에 따라 시·도긴급구조통제단장 혹은 중앙통제단장이 직접 현장지휘를 할 수 있다. 따라서 재난현장에서 긴급구조활동을 하는 긴급구조요원 또는 긴급구조지원기관의 인력·장비 또는 물자운용에 있어서는 긴급구조통제단장(소방)의 지휘·통제를 따라야 한다. 이에 따라 시장·군수·구청장이 운영하는 ‘재난현장 통합지원본부’에 긴급구조통제단장이 인력이나 물자 등의 지원을 요청하는 경우 최대한 협조하여야 한다.

또한 지난 세월호 사고시 수차례 발생하였던 언론발표의 혼선문제를 해결하기 위하여 재난현장의 언론 발표 등은 긴급구조통제단장이 지명하는 자로 일원화하여 언론대응의 혼선을 방지하도록 하고 있다.

그리고 정책심의기구로 국무총리 소속으로 중앙안전관리위원회와 안전정책조정회의를 두고 있다. 중앙안전관리위원회는 국가안전관리기본계획, 재난안전 사업예산 심의 등 안전관리에 관한 중요정책을 심의하며 관계부처와 안전관련 업무를 협의·조정하는 기능을 한다. 안전정책조정위원회는 국가안전관리집행계획, 국가기반시설 지정 등 재난안전관련 주요사항에 대한 심의, 중앙위원회에 상정될 안전의 검토·조정 등의 기능을 한다.

위 내용을 그림으로 나타내면 다음(〈그림 1〉)과 같다.

〈그림 1〉 국가재난안전관리체계



자료: 국민안전처 내부자료 참고, 2015.

2. 박근혜정부 국가재난안전관리체계의 변화과정 및 주요내용

1) 박근혜 정부출범과 국가재난안전관리체계 개편

박근혜 정부가 출범하면서 국정목표의 하나로 국민안전을 강조하였다. 그리고 정부 조직개편의 핵심 중 하나로 행정안전부를 안전행정부로 개편하여 국민안전을 최우선으로 하는 총괄 부처로서의 역할을 수행하도록 하였다. 단지 명칭만 바꾼 것이 아니라 조직의 측면에서도 재난안전관리를 총괄할 ‘안전관리본부’를 제2차관 직속으로 신설하여, 행정안전부시절 재난안전실(1실 6과)을 안전관리본부(1본부 3국 9과)로 확대개편하였다.⁹⁾ 그리고 조직개편에 이어 기능적인 측면에서도 국가재난

9) 안전관리본부는 재난안전·비상대비 정책 수립 시 참모기능을 했던 2개 국 규모의 재난안전실에 지역발전정책국 소속 일부인력을 흡수, 정부의 재난안전관리를 총괄하는 조직으로

대응시스템을 체계화하고, 재난관리 총괄·조정기능 강화를 제도적으로 뒷받침하기 위하여 「재난 및 안전관리 기본법」의 대폭적인 개정(2013.8.6.)이 이루어졌다.

주요 내용을 살펴보면, 첫째, 중앙재난안전대책본부 중심의 통합재난대응시스템을 구축하였다. 우선 중앙재난안전대책본부장(안전행정부장관)이 중앙사고수습본부(재난관리주관기관의 장)를 지휘할 수 있도록 법률에 명확히 규정하여 지휘권을 강화하였다. 이와 함께, 기존의 불분명했던 중앙사고수습본부 운영체계를 보다 명확히 하기 위하여, 중대본 운영시에만 가동되던 중앙사고수습본부를 중대본이 가동되지 않더라도 주관부처에서 중앙사고수습본부를 운영하도록 법률을 개정하였다, 그리고 재난현장의 지휘체계를 강화하기 위하여 재난현장에 현장통합지휘소를 설치·운영하기 위한 조항을 신설함으로써 일사불란한 지휘체계를 구축하도록 하였다. 둘째, 역할이 미미했던 ‘조정위원회’¹⁰⁾를 ‘안전정책조정위원회’로 개편하여 재난관련 주요사항에 대한 총괄·조정권을 강화하였다. 셋째, 효과적인 재난수습을 위하여 중앙사고수습본부의 장이 시·군·구 재난안전대책본부(시장·군수·구청장)를 직접 지휘할 수 있도록 하였다.¹¹⁾ 넷째, 대통령 훈령인 “국가위기관리기본지침”에 따라 운용되던 재난분야별 위기관리 매뉴얼의 작성·운용근거를 법률에 규정함으로써 체계적인 관리가 이루어지도록 하였다. 다섯째, 재난발생시 초기대응에 대한 혼선을 막기 위하여 재난유형별 ‘재난관리 주관기관’(중앙행정기관의 장)¹²⁾을 명확히 지정하도록 근거규정을 마련하였다(배재현·박영원, 2014: 6~7).¹³⁾

2) 세월호 사고이후 국가재난안전관리체계 변화(국민안전처 신설과 「재난 및 안전관리기본법」(2014.12.30.)개정)

박근혜정부의 국가재난대응체계는 새롭게 개편된 조직과 재난관리체계가 제대로 움직여보기도 전에 세월호 사고(2014년 4월 16일)가 발생하면서 우리나라 재난대

로 위상을 강화하였다. 산하에는 안전정책국을 신설하였고, 기존 재난안전관리관과 비상대비기획관은 재난관리국과 비상대비기획국으로 각각 격상하였다.

10) 기존의 ‘조정위원회’는 경미한 사항만 협의·조정하기 위한 것으로, 중요정책의 심의나 부처 간 협의·조정에는 국무총리를 위원장으로 하는 ‘중앙안전관리위원회’가 담당하였다.

11) 동법 제15조의2 제5항

12) ‘재난관리 주관기관’이란 재난이나 그 밖의 각종 사고에 대하여 그 유형별로 예방·대비·대응 및 복구 등의 업무를 주관하여 수행하도록 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관을 말한다(「재난 및 안전관리기본법」제3조 5의2)

13) 이전에는 재난관리 주관기관을 법률이 아닌 ‘국가안전관리기본지침’(대통령 훈령)에 지정해 놓음으로써 실제 사고 발생시 책임의 혼선을 초래하였다.

응체제는 또 다시 큰 변화를 겪게 되었다. 세월호 사고시 해경의 미흡한 현장 대응, 안전행정부의 재난관리컨트롤타워 역량 부족 등의 문제점들이 대두되면서 정부는 국가 재난안전관리총괄조직으로 총리실 산하에 ‘국민안전처’를 신설하는 조직개편을 하였다. 그리고 재난안전 컨트롤타워의 구축을 위하여 안전행정부, 소방방재청 및 해양경찰청 등에 분산되어 있는 재난안전 기능을 국민안전처로 통합·개편함으로써 국민안전처는 재난관리의 머리에 해당하는 국가재난안전관리 총괄정책기능과 손발에 해당되는 육상과 해상재난에 대한 긴급구조·긴급재난대응기능을 한데 묶어 하나의 기관으로 통합하였다. 따라서 국민안전처가 신설됨에 따라 재난과 관련하여 조직적 측면에서 가장 크게 변화된 것은 소방방재청과 해양경찰청이 해체되어 국민안전처 소속 본부로 통합된 것이라 할 수 있다.

그리고 국민안전처를 중심으로 국가 재난대응기능과 역할을 강화하기 위한 내용을 담은 「재난 및 안전관리기본법」을 개정(2014.12.30.)하였다. 주요내용으로는 대규모 재난 발생 시 효과적인 재난수습을 위하여 필요한 경우에는 국무총리가 중앙대책본부장의 권한을 행사¹⁴⁾할 수 있도록 하며, 신속한 긴급구조를 위하여 재난현장에 특수기동구조대의 투입과 긴급구조기관의 통합지휘권 행사 등에 관한 사항을 정하고, 국민안전처장관이 재난 및 안전관리 사업 예산의 사전협의의를 하도록 하는 등 재난 및 안전 관리체계를 강화하고자 하였다. 특히 이번 법개정에서 중요한 부분은 현장의 재난대응역량을 강화할 수 있도록 지휘권을 보장하고 중대본, 지역재난대책본부 등은 현장에 대해 ‘지휘’하는 것이 아니라 ‘지원’하는 것임을 보다 분명히 하였다. 해당 내용을 살펴보면, 2013년 8월 6일 「재난 및 안전관리 기본법」개정 시 재난현장의 지휘체계를 강화하기 위한 방안으로 지역재난안전대책본부(이하 지대본)가 재난현장에 ‘재난현장통합지휘소’를 설치하고 부단체장으로 하여금 이를 지휘하도록 함으로써 현장을 지원해야 할 지대본이 오히려 긴급구조를 지휘하는 현장지휘관을 다시 지휘하도록 해놓았다. 하지만 세월호 사고 이후 개정된 법에서는 긴급구조기관의 통합지휘권 행사를 보장하고 이전 지대본이 설치하였던 ‘재난현장통합지휘소’를 ‘재난현장 통합지원본부’로 바꾸어 해당 기구가 ‘지휘’기구가 아닌 ‘지원 및 협력’기구임을 명확히 하였다.

14) 「재난 및 안전관리 기본법」제14조 제3항에서는 중앙대책본부장을 국가안전처장관이 하도록 규정해 놓고, 동법 제14조 제4항에 1. 국무총리가 범정부적 차원의 통합 대응이 필요하다고 인정하는 경우, 2. 국민안전처장관이 국무총리에게 건의하거나 제15조의2제2항에 따른 수습본부장의 요청을 받아 국민안전처장관이 국무총리에게 건의하는 경우에는 중앙재난대책본부장을 국무총리가 수행할 수 있도록 추가적인 규정을 두고 있음

3. 선행연구 검토

본 연구와 관련한 선행연구들로 국가재난관리체계와 관련한 연구와 메르스, 구제역 등 감염병 관련한 재난대응 연구들을 검토해 보았다. 먼저 국가재난관리체계 개선에 대한 연구들로는 대형재난에 다수기관이 효율적으로 대응하기 위한 통합적 재난관리체계 구축과 관련한 연구들(위금숙, 2009; 이영재, 2010; 고창석, 2012 등)이 다수 존재하고 있다. 이들 연구는 재난대응을 위한 협력적 거버넌스체계 구축과 같은 형태로도 연구되고 있는데, 이러한 연구들은 대부분 재난대응시 중대본-중수본의 역할은 그대로 두고 단일 부처 조정하에 다수 기관간 연계를 어떻게 강화할 수 있는지, 모든 재난에 대한 종합적 관리는 가능한지, 총괄적 자원동원 및 통합훈련은 어떻게 수행해 나갈지 등에 대해 연구하고 있다. 그러므로 본 연구에서는 국가재난대응체계의 핵심부분인 중대본-중수본의 관계와 역할에 대해 논의하고자 하는 부분에서 그 차이가 있다.

그리고 국가재난대응체계에 관한 연구들 중 중대본과 중수본의 역할정립에 관한 연구들(안철현, 2011; 양기근; 2012 등)도 있다. 해당 연구들은 재난대응체계에 있어서 중대본과 중수본의 역할에 초점을 맞추었다는 점에서 본 연구와 유사하나 중대본-중수본의 분리운영을 기본으로 하여 이들이 제역할을 하기 위해서는 어떻게 해야 하는지에 대하여 연구한 것으로, 본 연구에서는 중대본과 중수본의 통합을 포함한 역할 및 관계정립에 관해 논의하고 있는 점에서 차이가 있으며, 또한 최근 개정된 「재난 및 안전관리기본법」에 따른 중대본부장의 변화된 지위에 따른 문제를 함께 다루고 있다는 점에서 본연구의 의의를 찾을 수 있다.

메르스 관련 연구들로는 메르스 사태가 미쳤던 여러 사회적 파장의 영향으로 재난대응의 차원뿐만 아니라 보건의료적 측면, 지리역학적 측면, 법적 측면, 언론보도 형태, SNS 이슈분석 등 다양한 분야에서 관련 연구가 진행되었다. 이 중 메르스와 같은 감염병 재난대응과 관련한 연구로는 메르스 사태에 따른 보건의료체계의 문제점을 중심으로 정부 및 병원의 대응과 관련한 전반적인 문제점을 지적하고 개선 방안을 제시한 연구들(이재갑, 2015; 강기흥, 2015 등)이 대부분을 차지하고 있다.

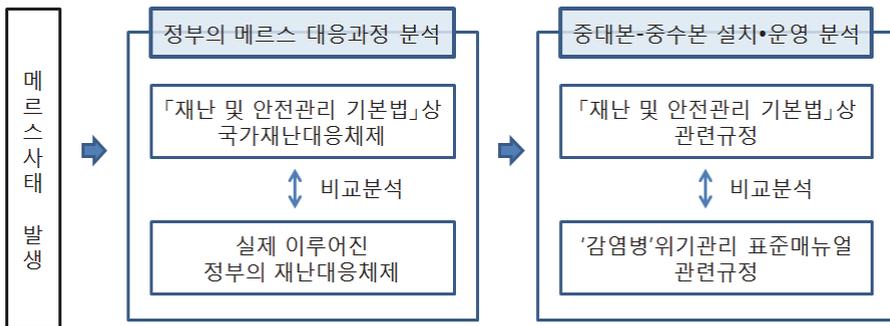
선행연구를 종합해 봤을 때, 본 연구는 첫째, 국가재난대응체계와 관련한 법·제도적 측면과 실제 정부의 대응을 비교분석함으로써 메르스 사태에 있어서 정부 재난대응의 문제점을 도출하고자 한 점, 둘째, 「재난 및 안전관리기본법」에 규정된 국가재난대응체계에 따른 메르스 사태에 대한 중앙정부 차원의 대응, 그 중에서도 재난대응에 있어 가장 중심이 되는 중대본-중수본 운영체계와 관련한 부분을 보다

심층적으로 다루고 있다는 측면에서 그 차이가 있다. 특히 최근 개정된 「재난 및 안전관리기본법」에 따른 중대본부장의 변화된 지위에 따른 문제를 포함하여, 중대본과 중수본의 통합논의 및 역할관계정립에 관해 논의하고 있는 점에서 그 의의가 있다.

4. 분석의 틀

본 연구는 메르스 사태 시 이루어진 정부의 재난대응체계가 법적인 절차와 규정에 따라 제대로 작동하였는지를 분석하여 문제점과 개선방안을 도출하고자 하는 논문이다. 그러므로 메르스 사태에 따른 우리나라 국가재난대응체제의 대응과정을 분석하기 위하여 메르스 사태의 진행과정에 따른 국가재난대응체계 구성 및 대응 현황을 분석한 후, 이를 「재난 및 안전관리기본법」에서 규정하고 있는 국가재난대응체계에 대비하여 각각의 재난대응조직들의 역할, 법적지위 등을 분석함으로써 정부대응조직들의 적절성 여부를 파악하였다. 그리고 이를 바탕으로 메르스 사태의 정부대응에 있어 공식적인 재난대응조직인 중대본-중수본이 운영되지 못한 이유와 문제점을 관련 법제도와 매뉴얼 등을 통해 분석하였다. 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

〈그림 2〉 분석의 틀



Ⅲ. MERS 사태와 우리나라 국가재난대응체제 운용현황 분석

1. MERS 사고 상황에 따른 국가재난대응체제 운영 현황 분석

MERS와 같은 감염병 재난의 소관부처는 보건복지부이다. 2015년 5월 20일 질병관리본부는 MERS 환자의 국내 유입을 확인하였고, 이와 함께 질병관리본부는 감염병 위기대응상황을 ‘관심’에서 ‘주의’단계로 격상하고 중앙방역대책본부를 설치하였으며 질병관리본부장이 이를 지휘하였다.

메르스 감염사태가 점점 확산되자 5월 28일 보건복지부는 복지부내 보건복지부 차관이 총괄하는 ‘중앙 MERS 관리대책본부’를 구성·운영하였다. 6월 2일 메르스 격리자가 1,364명으로 1,000명을 넘어서는 등 사태가 심각해지자 보건복지부는 ‘중앙 MERS 관리대책본부’ 본부장을 복지부차관에서 복지부장관으로 격상하여 메르스 확산방지 대책을 추진하였다.¹⁵⁾ 그리고 6월 4일에는 ‘메르스 민·관 종합대응 TF’도 구성하였다.

중대본의 역할을 해야 하는 국민안전처는 보건복지부 장관이 ‘중앙 MERS 관리대책본부’를 지휘하게 된 다음날인 6월 3일 보건복지부의 사고수습을 지원하기 위하여 ‘범정부 MERS 대책지원본부’(7개 부처)를 운영하였다.¹⁶⁾ 그리고 보건복지부의 방역업무 지원을 위하여 ‘중앙 MERS 관리대책본부’와 지원본부간 영상회의 체계를 구축(6월 5일)하고 실시간 정보를 공유하도록 하였다.

지자체에서도 각 시·도 및 시·군·구별로 MERS 지원대책본부를 구성하였다. 서울시의 경우 5월 20일 보건기획관을 본부장으로 한 ‘서울시 MERS 지원대책본부’를 운영하여, 5월 27일 부시장으로 격상한 후, 6월 4일 서울시장이 서울시 MERS 지원대책본부장이 되어 운영하였다.

15) 보건복지부가 보건복지부장관을 본부장으로 하여 구성한 ‘중앙 MERS 관리대책본부’는 「재난 및 안전관리 기본법」에 따라 국가 재난시 재난관리주관기관이 구성하도록 되어 있는 중앙사고수습본부가 아니며, 그 전단계의 사고대응을 하는 기관이라 할 수 있다. 보건복지부는 이 조직의 운영을 위하여 ‘중앙메르스관리대책본부 설치 및 운영에 관한 규정’을 보건복지부훈령으로 마련하였다.

16) 국민안전처가 국민안전처 장관을 본부장으로 하여 구성한 ‘범정부 MERS 대책지원본부’ 또한 「재난 및 안전관리 기본법」에 따라 국가 재난시 국민안전처가 구성하도록 하고 있는 중앙재난안전대책본부가 아니며, 지난 세월호 사고시 국무총리를 본부장으로 구성하였던 ‘범정부사고대책본부’와 유사한 비상적 기구라 할 수 있다.

2. 국가 재난안전관리체제와 MERS 대응기관 분석

국가적 재난 시 재난대응을 위한 주요기구로는 중앙재난안전대책본부, 중앙사고수습본부, 지역재난안전대책본부, 긴급구조통제단 등이 있다. 여기서 긴급구조통제단의 경우는 건물붕괴, 화재, 선박침몰 등의 경우 인명구조를 위하여 소방이나 해경에서 구성하는 것으로 이번 MERS사태에서는 상황판단회의를 통하여 119구급대를 중심으로 비상대응반을 운영하였다.

이번 MERS 사태 시 중앙재난안전대책본부는 공식적으로 구성되지 않았지만, 국민안전처장관을 본부장으로 하고 있는 '법정부 MERS 대책지원본부'가 중앙재난안전대책본부의 역할을 수행하였던 것으로 여겨진다.

현 상황은 국가적 재난상황으로 볼 수 있으나 중앙정부의 정무적 판단에 따라 보건복지부에서 재난대응상황을 '주의'단계로 유지하고 있었으며, 이에 맞추어 국민안전처는 중대본의 역할은 수행하되 공식적인 기구형태는 중대본이 아닌 법정부 지원기구의 형태로 운영하였던 것이다.

황교안 국무총리 또한 취임(2015.06.18.)과 동시에 메르스사태에 선봉에서 여러 부처를 총괄하며 지휘·조정하였으나 이 또한 중앙재난안전대책본부장으로서의 역할을 수행하였던 것이 아니라 국무총리로서 역할을 수행하였던 것이다.¹⁷⁾ 만약 국민안전처가 중대본을 구성하여 메르스 사태에 대응해 나가고 있었다라면 아마도 국무총리가 「재난 및 안전관리 기본법」개정에 따라 처음으로 중대본부장으로서 역할을 수행하였을 것이라 여겨지지만, 국민안전처가 중대본을 구성하지 않고 있었으므로 황교안 국무총리도 얼마 전 세월호 사고 당시 정홍원 국무총리가 했던 것처럼 단지 총리의 자격으로 메르스 대응을 위한 법정부적 지원과 조정역할을 수행하게 되었던 것이다.

하지만 보다 중요한 부분은 MERS사고에 대응한 보건복지부 '중앙 MERS 관리대책본부' 또한 중앙사고수습본부가 아니었다는 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 국가적 재난이 발생하게 되면 재난관리주관기관은 중대본이 구성되지 않더라도 중앙사고수습본부를 구성하여 재난상황에 신속히 대응하도록 하고 있다. 그러나 '중앙 MERS 관리대책본부'가 보건복지부장관을 본부장으로 하여 중수본의 역할을 수행하고 있었다고는 하지만 공식적으로 중수본은 아니며, 중수본 가동 전단계의 기구

17) 앞서 논의한 바와 같이 「재난 및 안전관리 기본법」제14조제4항에서는 법정부적 차원의 통합 대응이 필요한 경우 등에 있어서는 국무총리가 중앙대책본부장의 권한을 행사할 수 있도록 하고 있다

라고 할 수 있다.¹⁸⁾

그리고 질병관리본부는 ‘중앙 MERS 관리대책본부’에 포함되어 협력하고 있었으며, MERS 사고 대응을 위한 지역재난안전대책본부로는 서울시의 ‘서울시 MERS 지원대책본부’ 등 지자체별로 시·도 및 시·군·구 메르스 대책본부를 구성하여 운영하였다.

종합해보면 현 MERS 상황에 있어서 국가의 재난대응체제 운영상황은 국가적 재난시 중앙정부차원에서 구성하도록 되어 있는 중수본 및 중대본은 아직 가동되지 않은 상황에서 그 전단계 수준의 사고대응체제로 대응해나간 것으로 볼 수 있다. 아무리 정부가 메르스 사태로 인한 사회적, 경제적 파급효과를 고려한 정무적 판단에 따라 이루어진 조치라 할지라도, 이번 메르스 사태에서 정부가 국가재난대응의 양대 축이자 가장 강력한 권한과 권위를 가진 중대본과 중수본을 구성하여 공식적으로 대응하지 않고 비공식적인 기구를 구성하여 대응한 것은 분명 바람직하지 못한 형태일 뿐만 아니라 많은 논란을 야기하게 될 부분이라 할 수 있다. 정부의 주장에 따르면 대외적인 이미지 문제 외에 특별한 이유가 없었으며, ‘중앙 MERS 관리대책본부’나 ‘법정부 MERS 대책지원본부’가 했던 역할 또한 중수본과 중대본의 이름으로 수행할 수 있었던 것과 동일한 일을 수행하였기 때문이다. 이는 국민들이 볼 때 책임을 회피하기 위한 것으로 비칠 수 있다. 따라서 불필요하게 비공식적인 기구를 내세우기 보다는 공식적인 기구를 구성하여 대응했어야 했다.

3. 메르스 위기 경보 수준과 중대본·중수본의 운영시점 분석

정부의 메르스 대응에 있어서 가장 논란이 되었던 부분은 보건복지부가 메르스 사태의 심각성은 인식하면서도 국제적 신임도 하락, 외국인 관광객 감소, 국내 경제 위축 등 국내·외 제반 상황을 고려하여 메르스 위기 경보 수준을 ‘주의’단계로 유지하면서 재난대응은 ‘심각’단계에 준하여 대응하였다는 부분으로 과연 이것이 타당하다고 볼 수 있는냐는 것이다. 이로 인하여 메르스 사태에 대한 국가재난대응체제가 중대본-중수본 체제가 아닌 비공식적인 기구들을 구성하여 대응하게 되는 형태를 만들었기 때문이다.¹⁹⁾

18) 매뉴얼 상에서 보더라도 보건복지부는 감염병 발생시 우선 중앙방역대책본부를 구성하여 대응하다가 상황이 심각해지면 중앙사고대책본부를 구성하여 대응해 나가도록 되어 있으며, ‘중앙 MERS 관리대책본부’와 같은 기구는 매뉴얼상에도 없는 조직이다(보건복지부, 『「감염병」위기관리 표준매뉴얼』 p.14 등 참조).

19) 앞서 논의한 바와 같이 보건복지부가 보건복지부장관을 본부장으로 구성한 ‘중앙 메르

위와 같은 정부대응의 타당성 여부를 파악하기 위하여 먼저 보건복지부의 「감염병」위기관리 표준매뉴얼」에서 규정하고 있는 위기 경보 단계들과 그 구분의 적절성을 검토한 후, 법률과 규정의 일치성 여부를 살펴보기 위하여 중대본·중수본 운영에 있어서 상위법률인 「재난 및 안전관리 기본법」의 내용과 그 집행규정인 ‘매뉴얼’의 내용을 비교분석하였다. 그리고 중대본 지침과 중수본 매뉴얼의 관련 규정을 분석하여 실무수준에서의 중대본과 중수본의 구성·운영의 연계성을 살펴보았다.

1) 매뉴얼 위기 경보 단계의 적절성

보건복지부의 「감염병」위기관리 표준매뉴얼」을 살펴보면 위기 경보 수준은 ‘관심’, ‘주의’, ‘경계’, ‘심각’의 4단계로 되어 있으며, 각 단계별 보건복지부의 임무/역할을 살펴보면 감염병이 발생한 경우 위기 경보 단계 ‘심각’수준이 되어야 중수본을 운영하도록 되어 있다(아래 <표 1>참고). 여기서 각각의 위기 상황과 단계를 살펴보면, ‘관심’, ‘주의’, ‘경계’단계의 내용은 쉽게 구분이 가는 반면, ‘경계’단계와 ‘심각’단계의 구분이 모호해 보인다.

‘경계’단계에 해당하는 상황을 살펴보면, 해외 신종감염병의 국내 유입후 타지역으로 전파되었거나 국내 신종·재출현 감염병이 타 지역으로 전파된 경우이며, ‘심각’단계에 해당하는 상황은 해외 신종감염병의 전국적 확산 징후, 국내 신종감염병의 전국적 확산 징후, 재출현 감염병의 전국적 확산 징후 등이 있을 때이다. 여기서 이번 메르스 사태에서 나타난 상황에 비추어 볼 때, ‘경계’단계에 해당하는 ‘해외 신종감염병의 국내 유입후 타지역으로 전파되는 경우’와 ‘심각’단계에 해당하는 ‘해외 신종감염병의 전국적 확산 징후’는 서로다른 단계로 구분하기 매우 어렵다고 볼 수 있다. 따라서 보다 신속하고 실질적인 재난대응을 위해서는 위기 경보 수준을 보다 명확히 하거나 유사하고 불명확한 ‘경계’단계와 ‘심각’단계를 하나로 합쳐 3단계의 체제로 바꾸는 것이 보다 효과적일 것이다.

스 관리대책본부’와 국민안전처가 국민안전처 장관을 본부장으로 구성한 ‘법정부 메르스 대책지원본부’는 모두 중수본도 중대본도 아닌 사고대응기구이며, 이는 정부가 메르스 사태에 있어서 대형재난대응체제가 아닌 사고대응수준의 대응기구의 형태로 대응한 것이다.

〈표 1〉 위기 경보 수준과 보건복지부의 임무/역할

수준	내용	보건복지부의 임무/역할
관심 (Blue)	○ 해외의 신종감염병 발생 ○ 국내의 원인불명 감염환자 발생	○ 징후활동감시 ○ 대비계획점검 - 상황 신속 파악·평가, 위기경보 발령 및 대응방안 강구
주의 (Yellow)	○ 해외 신종감염병의 국내 유입 ※ 세계보건기구의 감염병 주의보 발령 ○ 국내에서 신종·재출현 감염병 발생	○ 협조체제가동 - 위기상황 평가 및 위기경보 발령 - 각 기관별 비상방역 체계 점검 - 유관기관과의 업무협업체 구성 및 협조 요청
경계 (Orange)	○ 해외 신종감염병의 국내 유입후 타지역으로 전파 ○ 국내 신종·재출현 감염병 타 지역으로 전파	○ 대응체제가동 - 위기상황 평가 및 위기경보 발령 - 각 기관별 비상방역 가동 협조체계 준비 - 중앙사고수습본부 운영 준비
심각 (Red)	○ 해외 신종감염병의 전국적 확산 징후 ○ 국내 신종감염병의 전국적 확산 징후 ○ 재출현 감염병의 전국적 확산 징후	○ 대응역량총동원 - 중앙사고수습본부 운영(중앙방역대책본부 포함) - 상황 모니터링 및 위기경보 발령 - 법정부적 대응체계 구축·운영강화 지속 - 국가 모든 가용자원 파악 및 동원방안 마련 - 대국민 홍보강화 - 지속적 언론모니터링 으로 국민 및 언론 등 여론 파악

자료: 보건복지부, 『‘감염병’ 위기관리 표준매뉴얼』, 2014, p.6.을 바탕으로 재구성

2) 「재난 및 안전관리 기본법」과 매뉴얼상 중대본/중수분 구성·운영기준의 모호성

중대본/중수분 구성·운영에 관한 내용은 「재난 및 안전관리 기본법」과 이를 구체적으로 집행하기 위한 관련 매뉴얼에 모두 규정되어 있으며, 그 내용은 반드시 일치하여야 한다. 따라서 매뉴얼과 「재난 및 안전관리 기본법」에서의 중대본·중수분 운영기준의 내용을 살펴봄으로써, 정부대응의 적절성과 매뉴얼과 법률에서 규정하고 있는 중대본·중수분 운영기준의 일치여부를 파악할 수 있을 것이다.

위에서 살펴본 바와 같이 보건복지부는 현재 위기 단계 수준이 ‘주의’단계이기 때문에 매뉴얼에 따라서 중수분을 설치하지 않았다고 하였다. 우선 당시의 위기 수준은 누가 보더라도 ‘경계’ 혹은 ‘심각’단계에 있었으며 매뉴얼의 내용을 보더라도 최소한 ‘경계’ 혹은 ‘심각’단계가 되어야 했음을 알 수 있다. 또한 정부의 애기처럼 여러 제반 여건을 고려하여 위기 단계만 ‘주의’수준으로 유지하고 대응은 ‘심각’단계의 수준에서 하고자 하였다면 ‘심각’단계에서 구성해야 하는 중수분을 구성한 다음 그에 따른 조치들을 실시했어야 했다. 이미 국민들뿐만 아니라 국제적인 우려와 불안이 매우 커진 상황에서 정부가 보다 적극적이고 체계적인 대응시스템을 보여주지 못하고, 낮은 위기단계로 국민들을 안심시키려 한 것은 미숙하고 순진한 대응

으로 여겨지며, 이는 오히려 국민들의 불안만 증가시킬 따름이다.

그리고「재난 및 안전관리 기본법」제15조의2 제1항에서는 중앙사고수습본부의 설치·운영 기준으로 ‘재난관리주관기관의 장은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 재난상황을 효율적으로 관리하고 재난을 수습하기 위한 중앙사고수습본부를 신속하게 설치·운영하여야 한다’고 되어 있다. 매뉴얼이란 것은 법률을 집행하기 위해 만들어진 규정이나 지침인 것이며 법의 집행은 법률의 목적과 취지에 따라 이루어져야 한다. 그러므로 위 법률의 규정에 따라 보건복지부는 메르스 사태 발생 시 신속하게 중수본을 설치·운영 하였어야 했다.

여기에는 세월호 사고 이후 신설된 지 얼마 지나지 않아 또 다시 대형 재난을 맞이하게 된 국민안전처의 움직임 등을 고려해 볼 때, 정부의 중수본 미구성은 이후 중대본 구성에 대한 부담과도 연결되어 있었다고 여겨진다.²⁰⁾ 하지만 지난 법개정(2013.8.6.)에 따라 대형재난 발생시 중대본이 구성되지 않더라도 주무부처가 중수본부부터 구성하여 신속히 사고대응을 하는 것이 순서이다. 그리고 중수본의 신속한 사고대응으로 사고수습이 조기에 마무리되면 중대본은 구성하지 않아도 상관없는 것이다.²¹⁾

3) 중대본 지침과 중수본 매뉴얼의 불일치

중대본과 중수본의 구성시기에 대한 혼란의 원인을 실무수준에서 검토해보기 위하여 각 기구에 대한 구성·운영시기 등을 규정하고 있는 매뉴얼과 관련규정을 살펴보고 비교해보았다. 메르스 사태에 대한 중대본·중수본의 구성·운영과 관련하여 감염병에 대한 중수본 운영관련 내용이 「감염병」위기관리 표준매뉴얼에 규정되어 있는 것처럼 감염병과 같은 사회재난과 관련한 중대본 구성·운영에 대한 내용은 ‘사회재난 관련 중앙재난안전대책본부의 구성 및 운영에 관한 규정’(대통령 훈령)에

20) 아마도 신설된 국민안전처는 감염병 재난 주무부처는 보건복지부이므로 사고에 대한 대응 및 수습은 보건복지부가 하는 것이 맞음에도 불구하고 중대본을 구성하게 될 경우, 세월호 때와 같이 사고 대응에 대한 모든 책임이 중대본으로 집중될 것을 우려하여 중대본 구성을 미루고 또 보건복지부의 중수본 미구성도 용인한 것이 아닌가 하는 추측도 가능하다. 하지만 이와 같은 경우 국민안전처는 보건복지부의 중수본 구성을 우선 요구하거나, 중대본 구성을 통하여 중수본 구성이 함께 이루어질 수 있도록 국가재난대응체계를 가동하는 것이 바람직한 대응이라 볼 수 있을 것이다.

21) 중앙 메르스 관리대책본부의 한 담당자와의 전화통화 시 중대본이 구성되어야 중수본이 구성되는거 아니냐며 지난 법개정 내용을 아직 모르고 있는 사람도 있었다(중앙 메르스 관리대책본부 관련 담당자 전화인터뷰, 2015. 06. 23).

규정되어 있다.²²⁾

보건복지부의 감염병에 대한 매뉴얼에서는 위기 경보 수준을 4단계로 하고 있으며 이중 최고단계인 ‘심각’단계에서 중수본을 구성·운영하도록 되어 있지만, 국민안전처의 사회재난과 관련한 중대본 구성·운영에 대한 규정에서는 위기 단계를 ‘준비’단계와 ‘비상’단계의 2단계로 하고 있다. ‘준비’단계는 사회재난 발생에 대비하는 단계로서 비상단계의 중대본운영을 위해 준비하는 체계를 갖추는 것을 말하며, ‘비상’단계가 우리가 일반적으로 알고 있는 정부의 중대본 구성·운영단계라 할 수 있다. 이러한 ‘비상’단계의 중대본 운영 시기란 사회재난의 발생 위험이 상당한 수준에 이르렀거나 사회재난이 발생한 단계 또는 중앙재난안전대책본부의 본부장이 이에 준하다고 인정하는 단계로 규정하고 있으며, 상황판단회의를 통하여 이를 결정하게 된다(‘사회재난 관련 중앙재난안전대책본부의 구성 및 운영에 관한 규정’ 제 6조제1항1호). 따라서 이번 메르스 사태는 ‘비상’단계에 해당된다고 볼 수 있으므로 중앙대책본부장은 상황판단회의를 통하여 중대본을 구성하고, 보건복지부로 하여금 중수본을 구성하도록 하는 것이 바람직하였을 것이다.

중대본과 중수본은 국가재난대응체계의 양대 축으로 상호 협력의 기반 안에서 신속하고 효과적인 재난관리를 위하여 중수본은 재난대응·수습 임무를 담당하고 중대본은 사고수습을 위한 지원·조정역할을 담당한다. 그리고 이에 따라 각 기관의 구성·운영의 시기·방법을 법률에 규정해 놓은 것이다. 그럼에도 불구하고 위 규정들에서는 서로에 대한 연계와 협력에 대한 내용은 거의 없이 각자의 기구 구성 및 운영에 대해서만 규정해 놓음으로서 상호 유기적인 협력·지원이 이루어지기 어렵고 각자의 역할분담마저 명확치 않게 된 것이다. 결과적으로 재난발생시 중대본과 중수본의 구성·운영에 있어서도 동일한 틀에 의해 유기적으로 움직이는 것이 아니라 각자의 기준에 따라 제각기 설치·운영하도록 되어 있는 것이다.

22) 이 규정은 2014년 4월 25일 전면개정하여 시행되고 있는 것으로 2014년 11월 19일 정부조직개편으로 국민안전처가 신설되고, 2014년 12월 30일 「재난 및 안전관리 기본법」이 개정되어 시·군·구에 설치운영하는 재난현장 통합지휘소가 재난현장 통합지원본부로 그 역할과 명칭이 변경되었음에도 불구하고 아직 이러한 부분들이 반영되지 않은 채 예전의 규정을 그대로 유지하고 있다. 별표1,2 등에 있는 부처의 명칭도 안전행정부장관, 소방방재청 등 이전명칭 그대로이다. 이와같이 행정부 공무원들이 업무를 수행함에 있어서 법률의 변화를 반영하지 않은 채 법률의 내용보다도 그 하위 법규인 규정만 보며 이에 집착하는 행태를 보이는 것은 큰 문제이며, 이러한 행태가 결국 메르스 사태에서 법률보다 ‘심각’단계에서 중수본을 구성한다는 매뉴얼만을 고집하게 되는 결과를 야기하였다.

〈표 2〉 중앙재난안전대책본부 운영체계

구분	내용
준비단계	특별한 사회재난 발생의 징후는 없으나 사회재난이 발생하는 경우에 신속한 대응을 위하여 상시 대비하는 단계
비상단계	사회재난의 발생 위험이 상당한 수준에 이르렀거나 사회재난이 발생한 단계 또는 중앙재난 안전대책본부의 본부장이 이에 준하다고 인정하는 단계

IV. 메르스 사태에 대한 국가재난대응체계의 문제점

정부의 메르스 대응과정 분석 결과 여러 가지 법·제도적인 모호함과 혼선이 있음을 알 수 있었다. 이러한 문제를 야기하게 된 가장 근본적인 부분으로 우리나라의 국가 재난대응체계에 있어서 중대본과 중수본의 2원적 지휘체계 및 역할관계에 대하여 검토해 볼 필요가 있을 것이다. 위에서 살펴본 바와 같이 중대본과 중수본 관련 규정들이 상호 유기적이지 않고 완전히 독립적으로 자신들의 역할에 대해서만 규정하고 있는 부분도 이러한 2원적 지휘체계를 반영하고 있다고 볼 수 있다. 그리고 이를 논의함에 있어서는 중대본 운영에 있어서 중대본부장을 국민안전처장관에서 국무총리로 격상(혹은 지휘교대)시키는 문제도 함께 고려해 보아야 할 것이다.

1. 중대본과 중수본의 2원적 지휘체계 문제

먼저 우리나라 국가재난대응체계에 있어서 중대본과 중수본의 관계와 역할을 살펴보면 다음과 같다. 현재 중대본과 중수본은 대부분 장관급 기관으로 양 기관이 함께 운영되는 경우 실제 재난현장에 있어서는 일원화된 명령 및 보고체계가 아니라 두 개의 명령기관과 보고체계가 존재하게 된다. 그리고 이로 인한 비효율성과 혼선이 발생할 가능성이 매우 크다. 사실 이 문제점은 이전의 재난대응사례에서도 지속적으로 지적되어 온 부분이다. 정부도 이와같은 문제를 해결하기 위하여 법적으로는 중대본이 중수본을 지휘²³⁾할 수 있도록 하고 있으나 동일한 장관급 기관이 (또한 중수본보다 해당 재난대응에 대한 전문성이 떨어지는 기관이) 다른 장관급

23) 정부는 2013년 8월 6일 「재난 및 안전관리 기본법」개정을 통하여 동법 제15조(중앙대책본부장의 권한 등)제3항에 중앙재난안전대책본부장이 중앙사고수습본부부를 지휘할 수 있도록 법률에 규정하였다.

기관을 실질적으로 지휘하기에는 현실적인 어려움이 분명히 존재한다.²⁴⁾

오히려 권한과 책임관계 등이 모호하게 되어 반응속도가 느리고 필연적으로 책임회피위주의 소극적 대응과 혼란이 발생하게 된다.²⁵⁾ 이번 메르스 사태에서도 국민안전처는 중대본부로서의 본질적인 기능에 대해서는 제대로 인식하지 못하고 국민안전처의 역할에 대한 국민들의 여론을 의식하고 최소한의 책임을 다하기 위해 긴급재난문자를 발송하였다가 오히려 여론의 역풍을 맞게 되었다. ²⁶⁾

중대본의 주요 기능은 재난에 대한 총괄 조정 및 지원으로 재난대응을 위한 관련 부처들의 협력적 대응을 촉진하고 조정하는 역할을 수행하여야 한다. 하지만 이 또한 국민안전처 장관의 위상으로는 부총리급인 기재부, 교육부를 비롯한 각 부처 장관들을 컨트롤하기에는 버거운 실정이라 할 수 있다. 이번 메르스 대응에서도 국민안전처장관이 메르스 사태로 인한 경제적·문화적·사회적 여파를 최소화하기 위하여 각 부처를 총괄·조정하는 모습은 보기 어려웠으며, 총리가 이를 주재하였거나 황교안 총리가 선임되기 이전에는 최경환 경제부총리가 총리 권한대행으로 국무회의형태의 부처별 대응 및 역할을 조정하는 역할을 수행하였다.²⁷⁾ 물론 상황에 따라서 총리가 선제적으로 나서서 신속한 대응을 위해 각 부처를 지휘해 나갈 수 있다. 하지만 재난발생시 중대본을 구성하여 관련 부처의 지원과 협력을 요청하고 총괄·조정하는 역할은 기본적으로 국민안전처 장관이 수행해야 할 역할이다.

2. 국민안전처장관과 국무총리의 중대본부장 권한이양 문제

중대본부운영에 있어서 국민안전처장관과 국무총리로의 중대본부장 격상(혹은 지휘교대)과 관련한 부분을 검토해 보면 다음과 같다. 해당 규정은 세월호 여객선 침몰사고 수습과정에서 안전행정부장관이 중앙대책본부장 직을 수행하면서 지적된 재난관리 및 대응에 있어서의 총괄·조정역량 부족문제와 같은 장관급 부처들과의 업무협조 미흡 등의 문제점을 개선하려는 것으로 그 취지와 필요성이 인정된다고

24) 사실 중대본의 기능은 중수본을 지휘하는 것이라기 보다는 중수본이 재난대응 및 관리를 잘 할 수 있도록 지원하는 기능을 해야 하며, 중대본의 지휘권은 중수본 지원을 위한 인적·물적 자원을 동원할 때 행사하여야 하는 것임

25) 류충(2015), 「도심 대형재난에 있어 현 위기대응시스템의 진단과 개선대책」, 『삼풍백화점 사고 20주년 우리사회의 재난안전 진단과 과제 자료집』, p.60.

26) 경향신문, '국민안전처 긴급 뱃북문자 '손 씻기' 등 예방수칙 17일 만에 긴급재난문자로 발송 빈축', (2015.6.8.)

27) 머니투데이, '최경환, 메르스 '임시 등판' 성공적?', '경제부총리', '총리대행', '메르스 컨트롤타워' 등 '1인 3역', 2015.6.10.

할 수 있다.²⁸⁾ 하지만 재난의 규모 등 필요에 따라 권한을 직속상관에게 이양할 수 있도록 한 해당 조항에 대해서는 다음과 같은 논란의 여지가 존재한다.

이와 같은 조직형태의 장점으로는 대규모 재난의 효과적인 수습을 위하여 필요한 경우 중앙대책본부장의 권한을 국무총리가 수행토록 하여 재난수습의 총괄·조정 역량을 강화할 수 있다. 의도하는 대로 역할분담이 잘 이루어진다면, 국무총리가 직접 지원을 지휘함으로써 대규모 재난 시 매우 중요한 부처간 협력 및 지원을 보다 효과적으로 이끌어 낼 수 있을 것이다.

하지만 이로 인하여 지휘체계와 사고대응에 있어서 혼란을 야기할 수 있다.²⁹⁾ 우선, 첫 번째 권한이양사유인 ‘국무총리가 범정부적 차원의 통합 대응이 필요하다고 인정하는 경우’라는 기준 자체가 추상적이며 모호한 기준³⁰⁾이라 할 수 있다. 뿐만 아니라 중앙대책본부가 구성되는 재난의 경우, 재난의 대응 및 수습을 위해서는 대부분 범정부적 차원의 통합대응이 필요하다. 다시 말해 범정부적 차원의 통합 대응이 필요한 경우 자체가 바로 중대본이 필요한 경우로 국민안전처장관이 중대본을 운영하는 것과 동일한 기준이라 할 수 있다. 따라서 만약 적극적인 총리가 존재할 경우, 재난발생 시 총리가 적극적으로 나서 중앙대책본부장의 권한을 행사할 가능성이 존재한다.

둘째, ‘국민안전처장관이 국무총리에게 건의하거나 수습본부장의 요청을 받아 국민안전처장관이 국무총리에게 건의하는 경우’이다. 이 때 만약 소극적인 국민안전처장관이 존재할 경우, 조금만 상황이 확대되면 국무총리에게 중앙대책본부장의 권한을 이양하고자 할 수 있을 것이다.

위와 같은 상황들은 국민안전처 장관의 책임과 역할을 약화시키며, 조직운영상 혼란을 야기할 가능성이 있다. 또한 위와 같은 모호한 기준을 가지고 상황에 따라 직속상관과 지위를 교대해야 한다면 지휘체계 및 재난대응과정에 있어서 혼란을 야기할 수 있을 것이다.

28) 안전행정위원회, 「재난 및 안전관리 기본법」 일부개정법률(안) 검토보고서, 2014.11.

29) 「재난 및 안전관리 기본법」제14조제4항에서 규정하고 있는 국무총리가 중대본부장의 권한을 행사하기 위한 범위나 기준을 구체화하기 어려움. 사실 국무총리가 중앙대책본부장의 권한을 행사할 수 있는 기준으로 제시된 2개의 규정은 ‘대형재난’이 발생한 경우에 해당한다고 볼 수 있으며, ‘대형재난’의 발생이란 것은 그 기준이 모호함

30) 폭설, 집중호우 등과 같은 자연재난의 경우 강설량이나 강우량 등 객관적인 기준을 바탕으로 재난의 규모를 가늠할 수 있으며 중대본의 구성기준 또한 명확히 규정되어 있지만, 세월호 침몰사고, 경주 리조트 붕괴사고, MERS 등 사회재난의 경우에는 인명피해 혹은 재산피해만으로 재난의 크기를 구분하기 어려우며 그 사고가 미치는 사회적 파장 등을 고려한 주관적인 기준에 의해 판단하게 됨

3. 법률적 근거없는 재난대응조직 구성

「재난 및 안전관리기본법」제14조에서 규정³¹⁾하고 있는 중앙재난안전대책본부와 동법 제15조2에서 규정³²⁾하고 있는 중앙사고수습본부의 구성요건을 살펴볼 때, 메르스 사태와 같은 사회적 피해와 영향력이 큰 사고는 재난상황이라고 보아야 하며, 메르스와 같은 재난이 발생한 경우에는 위 법률에 따라 중앙사고수습본부(본부장: 보건복지부장관)와 중앙재난안전대책본부(본부장: 국민안전처장관)를 구성하여 신속한 재난대응을 수행해야 한다.³³⁾ 하지만 정부는 메르스 사태에 대해 심각한 재난 상황은 아니지만 심각단계와 유사한 대응을 하겠다고 하며, 공식적인 재난대응조직 대신 이에 준하는 기능을 하는 새로운 조직을 구성·운영하였다.

이에 보건복지부는 중앙사고수습본부가 아닌 ‘중앙 MERS 관리대책본부’(본부장: 보건복지부장관)를 구성하였고, 국민안전처 또한 중앙재난안전대책본부가 아닌 ‘범정부 MERS 대책지원본부’(본부장: 국민안전처장관)를 구성·운영하였다. 따라서 이는 「재난 및 안전관리 기본법」에 따라 국가 재난시 중앙정부차원에서 구성하도록 하고 있는 중앙재난안전대책본부나 중앙사고대책본부가 아니며, 지난 세월호 사고시 국무총리를 본부장으로 구성하였던 ‘범정부사고대책본부’와 유사한 비상적 기구라 할 수 있다.

메르스 사태와 같은 대형 감염병 사고에 대응함에 있어서 신속한 사고대응과 수습으로 국민의 안전을 책임지는 중요한 역할을 해야 하는 중앙정부의 대응조직을 공식적인 재난대응조직이 아닌 비상적 조직을 활용한 것은 바람직한 대응으로 보기 어렵다. 특히, 이러한 조직들은 법적인 근거가 미흡한 조직들이다. 특히 ‘범정부 MERS 대책지원본부’는 법적인 근거도 없는 조직이며, ‘중앙 MERS 관리대책본부’의 경우 ‘중앙메르스관리대책본부 설치 및 운영에 관한 규정’을 보건복지부훈령으로 제정하긴 하였으나, 국민의 생명과 안전을 다루는 중요한 조직의 근거규정을 법률이 아닌 부처의 행정규칙으로 규정하는 것은 미흡한 부분이라 할 수 있다. 이와 같

31) 제14조(중앙재난안전대책본부 등) ① 대통령령으로 정하는 대규모 재난(이하 “대규모재난”이라 한다)의 대응·복구(이하 “수습”이라 한다) 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 국민안전처에 중앙재난안전대책본부(이하 “중앙대책본부”라 한다)를 둔다.

32) 제15조2(중앙 및 지역사고수습본부) ① 재난관리주관기관의 장은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 재난상황을 효율적으로 관리하고 재난을 수습하기 위한 중앙사고수습본부(이하 “수습본부”라 한다)를 신속하게 설치·운영하여야 한다.

33) 강기홍(2015, p.31) 또한 이와 관련하여 ‘메르스와 같은 감염병에 대해서도 국민안전처가 관심을 가지고 관여하여야 할 ‘재난’에 해당된다’고 주장하였다.

은 조직들은 문제가 발생하였을 경우 법적인 책임을 담보하기 어려울 수 있으며, 공식적인 정부의 재난대응조직이 있음에도 불구하고 법적인 근거도 미흡한 별도의 비상적 기구를 구성하여 대응한 것은 정부의 재난대응에 대한 국민들의 신뢰를 얻기 어려울 것이다.

4. 매뉴얼의 모호성과 법·제도적 불일치

정부가 메르스 사태를 심각한 재난상황이 아니라고 보고 ‘중대본-중수본’을 구성하지 않은 근거중 하나로 ‘감염병’위기관리 표준매뉴얼의 위기 경보 수준이 중수본을 운영하도록 규정하고 있는 ‘심각’단계가 아니었기 때문이라고 하였다. 이는 위에서 살펴본 「재난 및 안전관리기본법」의 재난상황에 대한 규정과 이의 실무집행규정인 ‘매뉴얼’의 규정이 실제 사건을 통해 볼 때 일치하지 않을 수 있다는 것을 보여준다.

이 문제는 앞의 분석에서 논의한 바와 같이 재난관리 매뉴얼의 위기경보단계 구분의 모호성에도 그 원인이 있을 것이다. 하지만 그렇다 하더라도 여기서 보다 중요하게 생각할 부분은 정부가 업무를 수행할 때 상위규정인 법률에 무게를 두기 보다는 실무단계에서 적용하는 하위규정(훈령, 매뉴얼, 지침 등)을 더 중시하였다는 것이다. 메르스 발생 당시 메르스 환자와 격리자가 급속도로 늘어나 많은 국민들이 불안해하였고 정부의 적극적인 재난대응을 요구하고 있었다. 이럴 경우 정부는 단지 매뉴얼의 내용만을 엄격히 적용할 것이 아니라 국민들의 불안감을 감소시키고 안전을 확보하기 위하여 상위법 우선 원칙에 따라 법률규정에 대한 폭넓은 해석을 적용할 필요가 있었다.

V. 국가재난대응체계 개선방안

이번 MERS 사태에 비추어 볼 때, 우리나라의 국가재난대응체계에 있어서 중대본과 중수본의 2원적 재난대응체제의 효율성 및 효과성에 대한 보다 구체적인 연구가 필요해 보인다. 중대본-중수본의 2원적 재난대응체제와 중대본부장 운영에 있어서 국민안전처장관과 국무총리의 중대본부장 권한행사에 대한 부분들을 종합적으로 고려해 볼 때, 우리나라의 국가재난대응체제의 효과성과 효율성을 높이기 위하여 다음과 같은 개선방안을 고려해 볼 필요가 있다.

1. 중대본-중수본 지휘체계의 통합 및 단일지휘체계 구축

현재 중대본-중수본으로 나뉘어진 재난대응지휘체제를 통합하여 하나의 기구로 운영할 필요가 있다.³⁴⁾ 이를 통하여 재난대응지휘체제를 단일화함으로써 재난대응 지휘체제를 보다 단순화하여 신속하고 효율적인 재난대응체계의 틀을 갖추도록 할 필요가 있다. 그리고 중대본부장은 국민안전처장관으로 하며, 대책본부 위원으로 각 재난관련 중앙부처 장관을 두고, 재난관리주관기관의 장은 사고 대응 및 수습을 책임지는 체제로 하는 것이다.

다만 여기서 현재의 중대본부장 운영체제를 고려해 볼 때 중대본부장을 국무총리로 하는 방안도 대안으로 고려해 볼 수 있을 것이다. 우리나라의 경우, 중대본의 역할에 비추어 볼 때, 현실적으로 총리정도의 권한을 가져야 각 부처를 통합 조정하고 지휘할 수 있으므로 국가적 재난이 발생하여 중대본이 구성되어야 할 경우에는 총리가 본부장이 되어 각 부처의 역할을 총괄·조정하여 사고수습을 지원하도록 할 수 있을 것이다. 이 경우 국민안전처 장관은 중대본의 간사역할을 수행함으로써 총리를 뒷받침하도록 하면 된다. 일본의 경우에도 국가적 재난에 있어서는 내각을 책임지고 있는 총리가 모든 책임을 지고 재난대응에 앞장서고 있다.

이러한 지휘체계 개선에 있어서 한 가지 더 고려해야 하는 부분이 있다. 국민안전처장관과 국무총리의 중대본부장 권한이양문제이다. 신속하고 효과적인 재난관리를 위해서는 재난대응체제가 단순화되어야 할 것인데, 우리나라는 재난대응지휘체계도 2원화(중대본-중수본)되어 있을 뿐만 아니라 총괄기관인 중대본의 장도 국민안전처장관과 국무총리가 그 권한을 다투도록 되어 있다.

만약 중대본-중수본을 통합하지 않고 현재의 2원화체계를 유지한다 하더라도 재난관리를 총괄조정하는 중대본부의 지휘관은 총리든 국민안전처 장관이든 한사람으로 일원화해야 할 것이다. 다만 원칙적인 측면에서 보다 바람직한 방향은 국민안전처장관에게 재난안전에 관한 모든 권한을 일임하는 방안이라 여겨진다. 현재의 법률체제에 따라 모호한 기준을 가지고 상황에 따라 직속상관과 지위를 교대해야 한다면 국민안전처장관이 긴급한 재난상황에서 소신껏 일하기 어렵다. 국민안전처

34) 중대본-중수본 통합방안에 대한 연구는 찾기 어려웠으나 이러한 부분을 지적한 사례연구가 있었다. 윤혁수 전 해양경찰청 차장은 「태안 기름유출사고 현황과 효율적인 해양오염 방제를 위한 개선방안」이라는 논문에서 2007년 충남 태안 유류오염 사고 시 지휘체계가 재난관리와 오염방제로이원화되어 중앙재난안전대책본부(행정자치부장관)와 중앙사고수습본부(해양수산부장관)의 이중적지휘체계가 존재하였다. 이중적 지휘체제는 혼란만 가중시킬 뿐이며 사고처리의 신속성을 위해서는 단순한 지휘체계가 필요하다고 하였다(윤혁수, 2008: 29).

가 국무총리실 소속이긴 하나 재난 및 안전관리 업무의 총괄·조정자는 국민안전처 장관이다. 국민안전처가 재난안전에 관한 총괄기구로 자리잡기 위해서는 재난의 규모가 크던 작던 국가재난담당 수장인 국민안전처장관이 지속적으로 관리 및 대응을 해나가는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

이번 MERS 사태에서와 같이 대형재난이 발생한 경우 국무총리는 국민안전처장관과 자리를 바꾸어 국민안전처장관의 보좌를 받으며 중대본부장을 맡아 운영할 것이 아니라 총리의 위치에서 인적·물적 자원을 동원하고 다양한 민관의 협력을 이끌어내어 국민안전처장관이 재난에 효과적으로 대응할 수 있도록 지원하는 역할을 하는 것이 원칙적인 재난대응조직운영의 측면에 있어서 바람직한 방향이라 볼 수 있을 것이다.

2. 「재난 및 안전관리기본법」체계에 입각한 재난대응체계 확립

국가가 공무를 수행하기 위해서는 명확한 법적인 근거에 입각하여 일을 해야 한다. 이를 바탕으로 업무수행에 따른 법적인 책임을 지게 되는 것이다. 이번 메르스 사태 대응에 있어서 보건복지부는 「재난 및 안전관리 기본법」에 규정되어 있는 중앙사고수습본부³⁵⁾가 아닌 ‘중앙 MERS 관리대책본부’를 구성하였고, 국민안전처 또한 중앙재난안전대책본부³⁵⁾가 아닌 ‘범정부 MERS 대책지원본부를 구성하여 대응하였다.

이와 유사한 형태의 대응이 바로 이전의 대형재난인 세월호 사고시 나타났었다. 정부는 세월호 사고시 발생했던 총체적 혼란상황을 수습하기 위하여 국무총리를 본부장으로 ‘범정부사고대책본부’라는 비상기구를 구성하였다. 메르스 사태에 대한 정부의 소극적인 대응이유를 유추해 보면, 세월호 사태이후 연이은 재난사고발생에 따른 국민적 불안감의 확산 방지, 정부의 재난대응에 대한 자신감 결여, 세월호 사고당시 ‘범정부사고대책본부’를 통한 재난대응 경험³⁵⁾ 등이 복합적으로 작용하였을 것으로 여겨진다.

이처럼 정부는 공식적인 정부의 재난대응조직이 있음에도 불구하고 법적인 근거도 미흡한 별도의 비상적 기구를 구성하여 대응하였다. 국민의 생명과 안전이 걸려

35) 세월호 사고시 정부는 세월호 사태의 대응을 위하여 국무총리를 본부장으로 ‘범정부사고대책본부’를 구성하였었다. 하지만 당시 상황은 세월호 실종자·사망자 수 등 사고 관련 각종 현황집계 오류, 실종자 수색 및 구조 미흡, 유가족 등에 대한 구호체계 미비 등 전반적인 재난대응에 있어 중대본, 중수본 모두 국민들의 신뢰를 잃고 있었고, 당시 중대본부장을 중심으로 일사분란한 재난관리가 거의 불가능한 상황에 있었으므로 국무총리가 전 부처를 총괄하는 비상적 기구인 ‘범정부사고대책본부’를 구성하여 대응한 것이다.

있는 매우 중요한 업무를 수행하는 재난대응조직을 이와 같은 형태로 운영한 것은 정부의 재난대응에 대한 국민들의 신뢰를 얻기 어려울 뿐만 아니라, 이후 법적인 책임성에 문제가 제기될 우려도 있다. 따라서 향후 재난대응에 있어서도 또 다시 이러한 상황이 발생해서는 안될 것이며, 재난발생시「재난 및 안전관리기본법」의 규정에 따라 관련조직들을 단계별로 구성하여 유기적으로 운영함으로써 체계적인 재난대응체제를 확고히 해 나가야 할 것이다.

3. 재난관련 매뉴얼 및 지침 개선

현재 각각의 조직운영에 중점을 두고 마련되어 있는 중대본 운영지침과 중수본 운영 매뉴얼을 상호 유기적 대응이 가능하도록 개선함으로써 재난에 대한 두 기관의 협력적 대응을 강화할 필요가 있을 것이다. 이를 위해서는 재난관련 매뉴얼에 대한 전반적인 개선이 필요해 보인다.

우리나라의 모든 재난대응매뉴얼의 위기경보수준은 4단계로 구분되어 있다. 통일성 있는 틀에 입각한 제도마련도 중요하겠지만 재난대응을 위한 틀은 현실을 잘 반영하는 것이 보다 중요할 것이다. 따라서 모든 위기경보단계를 획일적으로 4단계로 나누기 보다는 재난의 유형에 따라 3~4단계로 유연하게 구분하는 것이 보다 바람직 할 것이다.

그리고 매뉴얼의 위기경보수준과 대응관련 내용은 실제상황에 맞게 현실적으로 작성하도록 하고 「재난 및 안전관리기본법」의 취지에 부합하도록 재난대응매뉴얼 개선하여야 할 필요가 있다. 또한 정부는 제도의 적용에 있어서 이번과 같이 법률의 규정(중대본 및 중수본 운영시점에 대해 규정한)을 넘어선 하위제도가 있다고 한다면, 하위규정인 매뉴얼을 근거로 적용할 것이 아니라 상위규정인 법률에 기반하여 적용하는 것이 바람직 할 것이다.

또한 전체적인 매뉴얼 작성·운용 방식에 있어서도 개선도 필요하다. 우리나라 재난대응 매뉴얼 현황을 살펴보면 재난 및 국가기반 분야 25개 유형에 따른 표준매뉴얼 25개, 실무매뉴얼 200개, 행동매뉴얼 3,269개로 세분화되어 각 기관별로 작성하고 있다. 모든 기관이 모든 재난에 대한 매뉴얼을 일률적으로 만들도록 하고 있는 행태에서 벗어나야 할 것이다. 예를 들어, 지역내에 공항이 없는 곳에서는 공항에서 발생할 수 있는 테러나 재난상황에 대한 매뉴얼을 만들 필요가 없을 것이다. 그러므로 다양한 사고유형별로 각각의 매뉴얼을 만들기 보다는 사고에 대한 대응형태를 기준으로 유사한 대응을 하게 되는 사고대응매뉴얼들은 통합하는 것이 바람

직 할 것이다.

VI. 결론

세월호 사고의 충격과 피해가 아직 복구되기도 전에, 메르스 사태로 인하여 전국민이 불안과 불편을 크게 겪었으며, 간신히 회복세에 접어들었던 국내경기도 다시 위축되었다. 정부의 메르스 대응과정을 되짚어보면, 지난 세월호 사고에서와 같이 이번 메르스 사태 또한 방역실무자들이 초기대응에 실패함으로써 발단이 되었다. 그러나 문제는 초동대응 실패 이후 이를 수습하는 과정에서 우왕좌왕하며 결단의 시기를 놓치거나 대응 역량의 혼선을 초래하고 재난을 키우며 사태를 악화시킨 데 있다. 실무선에서 초동대응에 실패했어도 수습과정에서 국가위기관리 시스템이 제대로 작동했다면 국가적 규모의 재난으로 확대되지는 않았을 것이다(평화연구원, 2015: 1~2).

메르스와 같은 국가적 재난사태 발생 시 정부는 해당 재난에 대한 관리능력과 책임이 있는 재난관리주관기관이 중앙사고수습본부를 구성하여 신속한 사고대응과 수습을 하여야 하며, 국민안전처는 중앙안전대책본부를 구성하여 중수본의 재난대응 및 수습활동을 지원하고 조정하는 역할을 수행하여야 한다. 이때 중대본의 역할은 정부부처는 물론, 공공기관, 민간기관, 시민사회 등과의 연계, 협력, 조정을 통하여 중수본의 사고대응과 수습활동에 범정부적 지원이 이루어 질 수 있도록 하여야 할 것이며, 해당 사고와 관련된 사회적, 경제적, 문화적 파급효과를 최소화시키기 위해 노력하여야 할 것이다.³⁶⁾ 이러한 문제들을 잘 조정하고 해결하기 위하여 국민안전처(중대본)를 중심으로 각 부처들이 함께 협력하여 종합적인 대책을 강구하여야 한다.

또한 이번 메르스 사태에서도 국민안전처, 보건복지부는 물론 행정자치부까지 모두 지자체의 메르스 대응상황을 각기 다른 양식에 따라 보고하도록 한 부분은 하루빨리 고쳐져야 하는 관료문화의 병폐이다. 대규모 재난 시 구성되는 중대본, 중수본 등 국가차원의 재난대응 조직들은 권한과 지휘권을 행사하기 위해서가 아니라 지역의 현장재난대응을 지원하기 위해서 참여하는 것임을 명심해야 할 것이다.

36) 이번 메르스 사태에 있어서 경제적·문화적인 측면에서는 메르스 확산으로 인한 국내 경기침체, 외국인 관광객 감소, 문화예술공연 및 각종 행사 취소 등이며, 교육적인 측면에서는 학교휴업으로 인한 학업일수 문제 및 수학여행 등 각종 외부활동 등을 들 수 있다.

그리고 무엇보다도 이번 메르스 사태를 통해 분명히 드러난 중대본-중수본의 2원적 지휘체계의 문제점과 국민안전처장관과 국무총리의 중대본부장 지휘교체로 인한 재난대응체계의 비효율성을 해소할 필요가 있으며, 이를 위해서는 기관통합 및 권한재조정이 이루어져야 할 것이다. 이를 통하여 보다 단순하고 신속한 기본에 충실한 재난대응시스템을 구축하고 지속적인 연습과 훈련을 통하여 국가의 재난대응역량을 강화하여야 할 것이다.

참고문헌

- 강기흥. (2015), “메르스 사태와 중앙·지방 간 법적 거버넌스”, 〈인권과 정의〉 452호 20~35, 대한변호사협회.
- 고창석. (2012), 『한국의 재난관리체제 개선을 위한 연구: 재난관리체제의 구조적 속성을 중심으로』, 경희대학교 행정학과 박사학위 논문.
- 국회 안전행정위원회. (2014. 11), 〈재난 및 안전관리 기본법〉 일부개정법률(안) 검토보고서
- 국회도서관. (2011). 〈재난관리체제〉.
- 류충. (2015). “도심 대형재난에 있어 현 위기대응시스템의 진단과 개선대책”, 〈삼풍백화점 사고 20주년 우리사회의 재난안전 진단과 과제 자료집〉.
- 머니투데이. (2015.6.10). “최경환, 메르스 '임시 등판' 성공적?, '경제부총리', '총리대행', '메르스 컨트롤타워' 등 '1인 3역'”
- 보건복지부. (2016). 『2015 메르스 백서: 메르스로부터 교훈을 얻다』.
- _____. (2014. 6). 〈「감염병」위기관리 표준매뉴얼〉
- _____. 질병관리본부. (2015.6.3.). 〈메르스[MERS] 대응 지침〉
- 사회재난 관련 중앙재난안전대책본부의 구성 및 운영에 관한 규정, (전부개정, 2014. 4. 25., 대통령훈령 제330호)
- 송윤석. (2009), “서울재난관리조직에 대한 재난관리공무원간의 인식비교분석”, 〈한국화재소방학회 논문지〉 23(4), 154~164, 한국화재소방학회.
- 연합뉴스. (2015.7.22.). “이주열, 메르스로 관광업 타격…국내서 휴가 보내자”
- 위금숙. (2009) 『우리나라 통합적 재난관리체제 구축방안 기획연구: 재난대응을 중심으로』, 국립방재교육연구원.
- _____. (2009), 『우리나라 통합적 재난관리체제 구축방안 기획연구: 재난대응을 중심

으로』, 국립방재연구소.

- 윤혁수. (2008). “태안 기름유출사고 현황과 효율적인 해양오염 방제를 위한 개선방안”, <한국재난관리표준학회지>, 1(1), 한국방재학회.
- 이영재. (2010). 『국가 재난대응체계 정립에 관한 연구』, 행정안전부.
- 이재갑. (2015). “메르스 사태로 본 병원의 감염병 관리체계 개선”, <국회보>, 대한민국 국회.
- 장시성. (2008). 『한국의 재난관리체계 구축방향에 관한 연구: 재난관리 담당공무원 인식을 중심으로』, 명지대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 대한의사협회. (2016). 『메르스 백서』.
- 재난 및 안전관리 기본법, (일부개정, 2013. 8. 6., 법률 제11994호)
_____, (일부개정, 2014. 12. 30., 법률 제12943호)
- 평화연구원. (2015). “메르스와 정치, 그리고 한반도 위기관리”, <현안진단>, 제123호, 평화재단.
- 행정안전부. (2011). 『중앙대책본부 운영 및 역할체계 정립에 관한 연구』.
- 중앙 메르스 관리대책본부 관련 담당자 전화인터뷰, 2015. 06. 23
- 서울시 MERS 지원대책본부 관계자 전화인터뷰, 2015. 06. 16.
- 국민안전처 사회재난 대응관련 관계자 전화인터뷰, 2015. 06. 26.
- 메르스(MERS) 포털(www.mers.go.kr), 최종검색일: 2016.06.02.
- 국민안전처 홈페이지(www.mpss.go.kr), 최종검색일: 2015.07.15.
- 질병관리본부 홈페이지(www.cdc.go.kr), 최종검색일: 2015.07.24.
- 서울특별시 메르스 포털(www.seoul.go.kr/mers), 최종검색일: 2015.06.16.

배재현(裵宰賢): 성균관대학교에서 행정학 박사 학위를 취득하고, 현재 국회 입법조사처에서 소방방재·재난안전분야 입법조사연구관으로 근무하고 있다. 주요 관심연구분야는 네트워크 거버넌스, 신제도주의, 공공선택론 등이며, 주요 연구서적로는 「국가 거버넌스 연구(편저)」(법문사, 2009), 번역본으로 네트워크 정부(공동번역)(한울아카데미, 2014)가 있으며, 최근 논문으로는 “국제사회의 취약국 지원원칙과 한국의 취약국 지원방안 마련을 위한 탐색적 연구”(2012), “소방안전관리자제도의 문제점과 발전방안”(2013), “국가재난안전관리체계의 재설계에 대한 탐색적 논의”(2014) 등이 있다. (baejh@assembly.go.kr)

원자력 수용성에 대한 영향요인 분석: 심리측정패러다임과 정책소통의 요소를 중심으로

이기태·목진휴

후쿠시마 원전사고 원자력 수용성이 낮아졌다는 연구들이 발표되고 있다. 원자력에 대한 갈등과 논쟁을 낮추고 원자력이 가지는 장점을 활용하기 위해서는 원자력에 대한 국민들의 수용성을 높이는 것은 대단히 중요하며 수용성을 높이기 위한 노력이 필요하다. 기존의 원자력에 대한 많은 연구들이 이루어져 왔으나 수용성을 단일차원으로 구성하였다는 점, 중요한 영향요인으로 제시된 정책소통의 영향을 실증적으로 분석한 연구가 미흡하다는 한계를 보인다. 따라서 본 연구에서는 원자력 수용성을 필요-확장 수용성으로 세분화하였으며 정책소통을 영향요인과 원자력 수용성 사이에서 영향을 미치는 조절변수로 고려하여 위계적 회귀분석 방식으로 연구를 수행하였다. 분석결과 필요수용성에는 지각된 편익과 위험, 신뢰, 낙인이 모두 유의미한 것으로 나타났으며, 확장수용성에는 지각된 편익과 위험, 신뢰만이 유의미한 요소로 나타났다. 또한 필요수용성에서는 신뢰와 정책소통 효과성 간의 관계에서 조절효과가 나타났으며, 확장수용성에는 지각된 위험과 정책소통 효과성 간의 관계에서 조절효과가 나타났다. 이러한 분석결과는 수용성의 유형에 따라 영향요인을 다르게 관리할 필요가 있으며, 원자력 정책에서 효과적인 정책소통이 필요하다는 점을 제시한다.

[주제어: 원자력, 정책수용, 정책소통, 심리요인, 조절효과]

I. 서론

원자력에 대한 갈등과 논쟁들은 원자력이 처음 지어진 1978년부터 현재 2016년에 이르기까지 끊이지 않았다. 게다가 2011년 이후 후쿠시마 원전사고, 원전비리, 원전운영중단 등 다양한 사건·사고로 인하여 원자력에 대한 논쟁은 더욱 증폭되었으며, 특히 후쿠시마 원전사고 이후로는 원자력에 대한 위험인식이 높아지고 원자력 수용성이 낮아졌다는 연구들이 발표되고 있다(김서용·김근식, 2014, 2015; 김영

곤 외, 2015; 임채홍·김서용, 2014; 정주용·김서용, 2014).

에너지원이 부족한 우리나라에서의 원자력은 필수 불가결한 에너지원이며 원자력의 경제성·친환경성·활용성으로 인하여 활용가치가 높은 에너지로 받아들여지고 있으며 원자력에 대한 중요성도 높아져 가고 있다(김영곤 외, 2016; 이태준 외, 2015; 최용선, 2015). 따라서 원자력에 대한 갈등과 논쟁을 낮추고 원자력이 가지는 장점을 활용하기 위해서는 원자력에 대한 국민들의 수용성을 높이는 것은 대단히 중요하며 수용성을 높이기 위한 노력이 이루어져야 할 것이다(김영곤 외, 2016; 송하중, 2012; 이태준 외, 2015).

원자력 정책에 있어 원자력 수용성이 중요한 만큼, 이에 대한 연구도 많이 이루어져 왔으며, 특히 원자력 수용성에 영향을 미치는 영향요인에 대한 연구가 많이 이루어 졌다(김서용 외, 2006; 김서용·김근식, 2015; 심준섭, 2009; 왕재선, 2013; 임채홍·김서용, 2014). 기존에 이루어졌던 연구들 중 다수의 연구들이 사람들이 위험을 객관적이 아닌 주관적·다차원적으로 인식한다는 심리측정패러다임에 기반하여 연구를 수행하였으며, 이러한 연구들은 원자력 수용성에 대한 영향요인으로 지각된 편익, 지각된 위험, 신뢰, 낙인(부정적 이미지), 지식 등을 선정하여 수용성과 영향요인 간의 관계를 분석하였다(김서용 외, 2006, 2014; 김서용·김근식, 2015; 임채홍·김서용, 2014). 심리측정패러다임을 적용한 연구와 함께 많이 연구된 분야는 신뢰와 원자력 수용성 간의 관계를 분석한 연구가 많이 이루어 졌다(김지수·심준섭, 2011; 심준섭, 2009; 왕재선, 2013; 정주용·김서용, 2014). 이렇게 원자력 수용성과 관련한 다양한 연구들에서 원자력의 수용성을 높이기 위해서는 정부와 국민, 공중 간의 소통을 강조하고 있다(목진휴 외, 2015; 송해룡 외, 2013; 이태준 외, 2015).

원자력 수용성과 관련하여 다양한 연구가 수행되었음에도 불구하고 기존의 연구는 몇 가지 한계가 있다. 첫 번째로는 원자력 수용성을 단일차원에서 바라보고 있다. 원자력 수용성이라는 개념은 다양한 차원에서 이해될 수 있는 개념임에도 불구하고 기존의 많은 연구들이 이를 단일차원에서 측정하고 있다. 두 번째로는 다양한 연구에서 정부와 국민간의 소통을 강조하고 있음에도 불구하고 기존의 많은 연구들은 정책적 소통과 관련한 영향요인을 고려한 연구가 부족하다.

본 연구에서는 기존연구의 한계점에 기인하여, 수용성을 필요수용성과 확장수용성으로 구분하여 다차원적으로 분석하며, 정책소통과 관련한 영향요인을 선정하여 연구를 수행하고자 한다. 본 연구는 수용성을 다차원적으로 고려하고, 정책소통을 중요한 영향요인으로 고려하여 원자력 수용성을 높이기 위한 새로운 방향을 제시

할 수 있다는 점에서 연구의 의의를 가진다.

II. 선행연구분석

기존의 많은 국내연구에서 원자력 수용성에 영향을 미치는 영향요인에 대한 연구를 수행하였다(김서용 외, 2006; 김서용·김근식, 2007, 2014, 2015; 김서용 외, 2014; 김지수·심준섭, 2011; 심준섭, 2009; 왕재선, 2013; 왕재선·김서용, 2013; 임채홍·김서용, 2014; 정주용·김서용 외, 2014). 원자력 수용성의 영향요인에 대한 다수의 연구들이 심리측정패러다임(Psychometric paradigm)·위험지각패러다임을 적용하여 지각된 편익, 지각된 위험, 낙인(부정적이미지), 지식 등을 원자력 수용성에 영향을 미치는 영향요인으로 설정하여 연구를 수행하였다(김근식·김서용, 2015; 김서용 외 2014; 김서용·김근식, 2007; 박천희·김서용, 2015; 임채홍·김서용, 2014; Slovic, 1987). 심리측정패러다임을 적용한 연구들에서는 약간의 차이가 있으나 지각된 편익과 위험, 신뢰, 낙인 등의 영향요인이 원자력 수용성에 통계학적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

심리측정패러다임을 적용하여 다양한 변수를 영향요인으로 고려한 연구와 함께 신뢰부분의 초점을 맞춰 신뢰와 수용성간의 연구를 분석한 연구도 다수 존재하고 있다(김영곤 외, 2016; 김지수 외, 2011; 송해룡 외 2015; 심준섭, 2009; 왕재선, 2013; 이현주 외, 2011; Flynn et al, 1992; Sjoberg, 2009; 정주용 외, 2014; Tanaka, 2004). 신뢰에 초점을 맞춘 연구들은 신뢰가 원자력 수용성에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 주장하고 있다. 때문에 원자력에 대한 수용성을 높이기 위해서 신뢰를 높일 수 있는 다양한 수단을 활용해야하며, 이를 통해 신뢰를 증대시키고 동시에 수용성을 높여야 한다고 주장한다(심준섭, 2009; 왕재선, 2013).

또한 원자력 수용성과 관련한 연구들 중에서 원자력 수용성을 높이기 위해서는 정책소통의 개념을 제시하면서 정부로부터 나오는 정보에 대한 신뢰와 국민과 정부 간의 쌍방향적 소통의 중요성을 강조하고 있다(김영곤 외, 2016; 김태훈 외, 2013; 목진휴 외, 2015; 손호중, 2009; 송해룡 외, 2013; 이태준 외, 2015). 이러한 연구들에서는 쌍방향적 소통과 정보에 대한 신뢰를 높여 원자력에 대한 갈등을 낮추고 이해를 높여 원자력에 대한 수용성을 높일 수 있다고 주장한다.

심리측정패러다임, 신뢰, 소통에 초점을 맞춘 연구와 함께 원자력 지식에 초점을 맞춘 연구가(김서용·김근식, 2014; 박천희·김서용, 2015; 왕재선·김서용, 2013) 이

루어져 왔다. 박천희 외(2015)의 연구에서는 원자력 수용성에 대한 결정에서 지식을 객관적지식과 주관적 지식으로 구분하여 지식의 효과와 기능을 분석하였다. 연구 분석결과 주관적 지식과 객관적 지식은 독립적인 기능을 하는 것으로 나타났으며 개인적 수용성에는 주관적 지식이, 사회적 수용성에는 객관적 지식이 유의한 역할을 보이는 것으로 분석하였다. 또한 지식이 위험지각 변수들과 수용성간의 조절 효과를 보이는 것으로 분석하였다. 김서용 외(2014)의 연구에서는 후쿠시마 원전사고이후의 원자력 수용성 변화를 분석하였는데, 소득, 지역 등의 요소와 함께 지식이 원자력 수용성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석하였다. 지식과 관련한 연구에서는 원자력지식이 수용성을 높이는 긍정적 요인으로 작용하는 것으로 분석하고 있으며 원자력에 대한 지식을 단일차원이 아닌 다차원적으로 구성하여 분석할 필요가 있다는 점을 주장하고 있다. 이외에도 미디어의 역할에 초점을 맞춘 연구(송해룡 외, 2013; 오미영 외, 2008; 최진식 외, 2012; Kim et al, 2014; Kim, 2015) 등 원자력 수용성과 관련해서는 다양한 연구들이 수행되었다. 원자력과 관련한 선행연구를 정리하면 다음의 <표 1>와 같다.

〈표 1〉 원자력 수용성과 관련한 주요 선행연구

연구주제	선행 연구	연구내용	한계점
심리측정 / 위험측정 패러다임 적용한 수용성 연구	김근식·김서용 (2015)	위험지각 패러다임을 적용하여 원전의 연장운행에 대한 영향요인 분석하였으며, 경제적·정치적 차별지각의 영향을 함께 분석함. 분석결과 연장운행의 수용성에는 지각된 위험, 낙인, 경제적 차별지각이 수용성을 낮추는 요인으로 나타남	수용성을 원자력 연장운행에 대한 수용성으로 설정하였음. 즉, 단일차원에서 수용성을 고려함.
	김서용 외 (2014) 김서용·김근식 (2007)	위험지각모형을 적용하여 후쿠시마원전사고 이후의 위험판단을 분석하였음. 위험지각에는 인구속성변수보다는 지각된 위험, 낙인, 신뢰가 영향을 미치고 있음을 검증함	원전에 대한 위험지각에 대해 영향을 미칠 수 있는 다양한 요인에 대한 고려가 부족하였음. 또한 위험인식에 대한 복잡한 프로세스를 단순화 하였다는 한계를 가짐
	박천희·김서용 (2015)	위험측정패러다임으로 원자력수용성 결정에 대한 연구수행하였으며, 원자력에 대한 지식과 수용성간의 관계 분석. 분석결과 지식이 수용성에 중요한 영향을 미치며 위험측정패러다임과 수용성간의 관계를 조절한다는 것을 규명함	원자력 지식을 측정하는 과정에서 문항 간 연계성확보가 어려움. 문항구성이 원자력 기관의 자료로 구성되어 일반적이지 않음
	임채홍·김서용 (2014)	원전비리사건이후, 원자력 수용성에 대한 연구를 진행. 심리측정패러다임의 편익, 위험, 신뢰, 낙인이 수용성과 신뢰에 영향을 미치는 것을 규명.	수용성을 단일 차원으로 고려하여 연구를 수행하였다는 한계를 가짐

연구주제	선행 연구	연구내용	한계점
신뢰에 초점을 맞추어 신뢰와 수용성 간의 관계를 분석한 연구	김지수 외 (2011)	투명성이 신뢰를 매개로 하여 정책수용성에 미치는 영향을 분석함. 분석결과 투명성은 신뢰를 통해 수용성에 영향을 미치고 있음.	수용성에 영향을 미칠 수 있는 다양한 요인을 고려하지 못하고, 투명성과 신뢰, 수용성간의 관계만을 분석하였다는 한계를 가짐
	심준섭 (2009)	원자력 수용성에 대한 신뢰의 영향을 분석하였음. 분석결과 신뢰는 직접적으로 수용성에 영향을 미치기도 하며 인식된 혜택과, 인식된 위험에 영향을 주어 간접적으로도 수용성에 영향을 미친다는 것을 검증	원자력 수용성을 단일차원으로 구성하여 연구를 수행하였다는 연구의 한계를 가짐
	왕재선 (2013)	신뢰와 원자력수용성간의 관계를 분석함. 분석결과 신뢰는 원자력 수용성에 매우 중요한 요소로 분석됨. 특히 인지 신뢰와 정서적 신뢰가 중요한 요소로 나타남	자료가 오래된 자료를 사용하여, 현실을 정확히 담아내는 것에 한계가 존재함. 또한 신뢰와 수용성이라는 단일 관계를 분석함
	Flynn et al. (1992)	고준위 방사성폐기물처리장의 수용성에 대한 영향요인분석. 분석결과 위험관리에 대한 신뢰가 수용성에 결정적인 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났으며, 신뢰는 위험과 낙인에 대한 간접효과를 통해 수용성에 영향을 미치는 것으로 나타남.	정책수용성을 단일차원으로 구성하여 연구를 수행하였다는 한계를 가짐
	Sjoberg (2009)	사용후 핵연료 저장소에대한 수용성 영향요인을 분석한 결과 사회적 신뢰가 수용성에 영향을 미치고 있음을 검증함	종속변수로 주민들의 태도와, 투표의사를 선정하였으나 이것이 원자력 수용으로 다루어질 수 있는가에 대한 한계가 존재
	정주용 외 (2014)	원자력 신뢰와 원자력 수용성 간의 관계를 분석하였음. 특히 원자력 신뢰를 다차원적으로 구성하여 분석을 시행하였으며, 분석결과 신뢰요인 중 규제신뢰가 수용성에 가장 중요한 영향을 미치는 것으로 나타남	신뢰와 수용성 간의 관계를 분석하는 과정에서 항목의 적절성과 동질성에 대한 검증이 필요함. 또한 신뢰와 수용성 간의 관계를 분석하는 과정에서 이론적 모형개발 및 논리적 검증작업이 필요함
원자력 수용성 증대를 위해 정책소통을 제시한 연구	김영곤 외 (2016)	메타분석을 이용하여 원자력의 사회적 수용성을 향상시키기 위한 전략을 분석하였음. 분석결과 사회적 수용성을 향상시키기 위해서는 원자력 정책에 대한 소통을 활발히 수행할 필요가 있으며 이를 위해 위험커뮤니케이션 전략을 수립할 필요가 있음	메타분석에서 연구 분석대상이 국내연구로 한정되어 있음
	김태훈 외 (2013)	원자력의 사회수용성을 위해서는 정책PRI이 필요하며, 정책PRI의 우선순위를 분석하는 연구를 수행하였음.	원자력에 대한 수용성을 사회적 수용성의 단일차원에서 분석하였다는 한계를 가짐
	목진후 외 (2015)	원자력에너지에 대한 수용성을 비교상형·비선형 모델을 적용하여 수용성에 대한 영향요인을 분석함. 원자력에 대한 수용은 비선형으로 나타나기 때문에 원자력에 대한 수용성을 높이기 위해서는 적극적 정책소통이 필요하다는 점을 제시	연구의 측정모형이 단일적으로 이루어져 있기 때문에 해석이 단편적으로 이루어질 가능성이 존재함

연구주제	선행 연구	연구내용	한계점
원자력 수용성 증대를 위해 정책소통을 제시한 연구	손호중 (2009)	원전수거물처리장에 대한 행정PR의 행태를 분석하고, 행정PR과 정책수용 간의 관계를 분석함. 분석결과 행정PR이 원전수거물처리장의 수용에 중요한역할을 수용하였다는 점을 규명함	정책수용이라는 것은 다차원적으로 구성될 수 있는 부분인데, 단일차원으로 바라보고 연구를 수행함
	이태준 외 (2015)	원자력에 대한 정책인식구조를 파악하여 정책소통 방식을 제시하는 연구를 수행함. 분석결과 정책인식이 집단에 따라 다르게 일어나기 때문에 정책소통 또한 '세분화'를 통해 이루어질 필요가 있다는 점을 검증	정책소통방식을 제시하였으나, 실제 정책소통과 수용성간의 관계를 검증해 내지 못하고, 정책적 대안을 제시하였다는 한계를 가짐
원자력지식과 수용성의 관계를 분석한 연구	김서용·김근식 (2014)	후쿠시마 원전사고 이후 원자력에 대한 태도변화에 영향을 미치는 요인을 분석함. 분석결과 지식, 매스미디어가 결정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.	수용성을 단일 차원으로 사용함
	박천희·김서용 (2015)	위험측정패러다임으로 원자력수용성 결정에 대한 연구수행하였으며, 원자력에 대한 지식과 수용성간의 관계 분석. 분석결과 지식이 수용성에 중요한 영향을 미치며 위험측정패러다임과 수용성간의 관계를 조절한다는 것을 규명함	원자력 지식을 측정하는 과정에서 문항간 연계성확보가 어려움. 문항구성이 원자력 기관의 자료로 구성되어 일반적이지 않음
	왕재선·김서용 (2013)	후쿠시마 사고이후의 수용성과 인식구조의 변화에 대한 연구를 수행하였음. 분석결과 수용성에 유형에 따라 인식구조 및 수용이 다르게 변화되었으며, 그 과정에서 지식이 유의미한 영향을 미치고 있음을 검증	인식변화 및 태도변화를 보기 위해서는 패널 자료가 필요하지만, 횡단면자료를 이용하였다는 한계를 가짐.
원자력 수용성 증대를 위한 미디어의 역할을 분석한 연구	송해룡 외 (2013)	후쿠시마 원전사고 이후 원자력에 대한 공중 미디어와 보도의 영향을 분석하였음. 분석결과 미디어와 보도는 위험 인식 및 신뢰에 결정적 영향을 미친다는 점을 규명하였음.	연구의 기본가설인 위험인식의 증폭을 설명하기 위해서는 후쿠시마 사고 이전과 이후를 비교하여야 하는데 이를 수행하지 못하고, 기본가정으로 설정하여 오차가 존재할 수 있음
	Kim et al. (2014)	원자력 수용에 대해 미디어, 신뢰, 위험인식, 커뮤니케이션이 영향을 미치는지 분석함. 분석결과 미디어를 많이 이용할수록 원자력 수용이 높아진다는 점을 검증함. 또한 커뮤니케이션이 긍정적이라고 인식할수록 수용이 높아짐	원자력 수용을 단일차원에서 측정함.

원자력 수용성과 관련한 영향요인을 분석한 연구들은 다양한 학문적·정책적 함의를 제공하고 있으나 몇 가지 한계를 가지고 있다. 우선 기존의 원자력 수용성과 관련한 연구에서 일부의 연구(왕재선 외, 2013; 정주용 외, 2014; 최용선, 2015)만이 원자력 수용성을 다차원적으로 고려하고 있으며 기존의 많은 연구에서 수용성을 단일 차원으로 고려하고 있어 다차원적인 수용성에 대한 연구가 미진하다는 한계를 가진다. 두 번째 한계로는 다양한 연구들에서 원자력 정책과정에서의 정부와의 쌍방향적 소통과 정부정보신뢰가 중요하다고 주장하고 있음에도 불구하고 일부

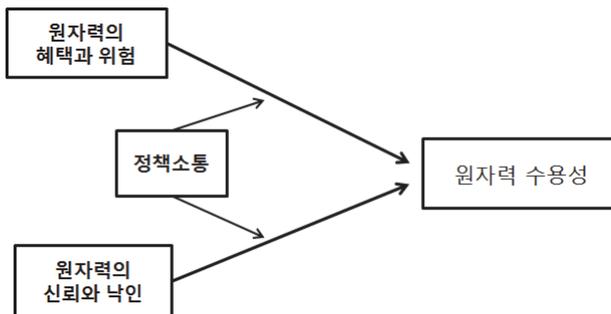
의 연구에서만 원자력정책에 있어 정부불신을 해소하는 방안으로 정부와의 쌍방향 소통을 강조하고 있으며(김영곤 외, 2016; 김준홍, 2011; 유승엽, 2013), 이러한 정책 소통 요인들이 수용성에 어떻게 영향을 미치는지를 실증 분석한 연구들이 미비하다. 또한 소통에 초점을 맞추어 실증 분석한 연구들은 대부분 대중미디어(언론) 혹은 SNS에 초점을 두고 연구를 수행하였을 뿐(송해룡 외, 2013; 오미영 외, 2008; 한동섭 외, 2011), 원자력 수용성에 대한 정부와 국민들 간의 소통의 영향을 분석한 연구는 미흡하였다.

선행연구의 한계점에 기반 하여 본 연구에서는 종속변수로 사용되는 원자력 수용성을 필요수용성과 확장수용성으로 나누어 수용성을 다차원적으로 구성하여 연구를 수행하고자 한다. 또한 다양한 연구들에서 중요성이 부각되고 있는 국민과 정부의 쌍방향적인 소통과 원자력 관련 정부 정보신뢰를 기반으로 한 정책소통의 효과성을 조절변수로 설정하여 연구를 수행하고자 한다.

III. 이론적 배경 및 연구 분석모형

본 연구의 분석모형은 아래에서 다룰 심리측정 패러다임의 중요한 영향요인인 지각된 편익, 지각된 위험, 신뢰, 낙인을 독립변수로 설정하였으며 정책소통의 효과성 변수를 독립변수와 종속변수사이에서 상호작용을 통해 인과관계에 영향을 미칠 수 있는 조절변수로 설정하였고 원자력 수용성을 종속변수로 설정하였다. 기존의 수용성과 관련한 다양한 연구에서 수용성을 단일차원으로 측정된 것과 달리 본 연구에서는 원자력 수용성을 원자력 필요수용성과 원자력 확장수용성으로 나누어 측정하였다.

〈그림 1〉 연구모형



본 연구의 연구모형은 <그림 1>에 종합하여 제시되어 있다. 우선, 필요 수용성은 원자력에 다양한 위험이 존재함에도 불구하고 원자력이 우리나라의 현실에 비추어 보았을 때 필요하다고 인지하여 원자력을 수용하는 것이다. 확장 수용성은 원자력 관련 시설들이 현재의 개수에 머무르지 않고 앞으로도 계속 건설되어지는 상황을 수용하는 것을 의미한다. 기존의 연구에서 다루는 수용성은 수용성을 단일차원으로 구성하였으며, 필요수용성에 가까운 수용성을 많이 다루었는데 본 연구에서는 원자력 확장수용성을 추가하였다. 이는 우리나라의 원자력 발전소에서 나오는 폐기물들이 이미 처치 불가능한 포화상태에 이르렀으며 앞으로도 원자력을 활용하기 위한 다양한 정책들이 추진되고 있는 과정이기 때문에 원자력 관련 시설이 추가적으로 들어설 가능성이 높다는 것에 기인하여 종속변수를 설정하였다. 이처럼 필요수용성과 함께 확장수용성을 종속변수에 추가하여 분석하는 것은 새로운 정책적인 함의를 가져 올 수 있을 것이다.

1. 심리측정패러다임(위험지각모형)과 원자력 수용성

심리측정패러다임은 원자력뿐만이 아닌 위험과 관련한 다양한 연구들에서 사용되고 있는 패러다임이다(김근식·김서용, 2015; 김서용·김근식, 2007; 박천희·김서용, 2015; 이현주 외, 2011; 임채홍·김서용, 2014; 최진식·강영철, 2012; Slovic, 1987). 이 심리측정 패러다임은 위험이라는 것은 객관적이고 단일차원에서 인지되는 것이 아니라 주관적이며 다차원적인 영향에 따라 인지된다는 것을 강조한다(김서용 외, 2014; 임채홍·김서용, 2014; 차용진, 2012). 이러한 심리측정패러다임에서는 지각된 편익, 지각된 위험, 신뢰, 낙인의 변수를 중요한 영향요인으로 고려하고 있으며, 이를 사용하여 원자력 수용성과의 관계를 분석한 연구가 이루어지고 있다. 따라서 본 연구에서도 심리측정패러다임의 중요 변수인 지각된 편익과 위험, 신뢰, 낙인의 변수를 사용하여 원자력 수용성과의 관계를 분석하고자 한다.

1) 지각된 편익과 위험

원자력과 관련하여 지각된 편익과 위험은 국민들의 수용에 영향을 미칠 수 있는 중요한 변수이다(김서용 외, 2014). 원자력과 관련한 기존의 많은 연구에서도 원자력에 대한 지각된 편익은 수용성을 증대시키며 지각된 위험은 수용성을 감소시킨다는 것을 보여주었다(김근식 외, 2015; 김서용 외, 2014; 김서용·조성은·김선희,

2006; 박천희 외, 2015; 신윤창·안치순, 2009; 임채홍 외, 2014; 최용선, 2015; Huang et al, 2013; Slovic et al, 2000; Sjoberg, 2004; Tanaka, 2004). 사람들은 원자력에 대한 편익을 많이 인식할수록 원자력이 필요하다고 생각하고, 편익을 얻기 위해서 원자력관련시설이 확장되더라도 이를 수용할 것이다(김근식·김서용, 2015). 하지만 원자력에 대한 위험을 높게 지각 하고 있다면 원자력에 대한 반대행동이 증가 할 것이며 필요수용성과 확장수용성도 감소 할 것이다(김근식·김서용, 2015; 임채홍·김서용, 2014). 한편 지각된 편익과 위험과 관련한 일부에서 연구에서는 일반적인 상황에서는 지각된 편익과 위험이 동등하게 수용성에 영향을 미치나, 자신의 지역과 관련한 상황에서는 지각된 편익보다 위험이 수용성에 더욱 강하게 영향을 미친다고 주장한다(Tanaka, 2004). 또한 지각된 편익과 위험 중 편익은 과거에는 원자력 활용으로부터 얻을 수 있는 직접적인 부분만을 편익으로 고려하였으나 최근 들어서는 기후변화, 에너지 안보와 같은 직간접적 편익을 모두 편익으로 고려하고 있다(김근식·김서용, 2015; Demski et al, 2014; Poortinga et al, 2013; Pidgeon et al, 2008). 이처럼 원자력 수용에서 편익과 위험은 대단히 중요한 요소이며 각각 원자력 수용에 영향을 미칠 수 있는 변수로서 고려되어야 할 것이다. 이러한 논의를 종합하여 지각된 편익과 위험, 원자력 수용성 간의 가설은 다음과 같다.

H1-1: 원자력에 대한 지각된 편익이 높을수록 원자력 필요수용성은 높아질 것이다.

H1-2: 원자력에 대한 지각된 편익이 높을수록 원자력 확장수용성은 높아질 것이다.

H2-1: 원자력에 대한 지각된 위험이 높을수록 원자력 필요수용성은 낮아질 것이다.

H2-2: 원자력에 대한 지각된 위험이 높을수록 원자력 확장수용성은 낮아질 것이다.

2) 원자력에 대한 신뢰

원자력에 대한 신뢰는 지각된 편익, 위험과 함께 원자력 수용성과 관련한 연구에서 중요한 변수로 사용되었는데, 신뢰와 원자력 수용과 관련한 대부분의 연구에서 신뢰가 원자력 수용성을 높이는 결과를 보여주었다(김근식·김서용, 2015; 김서용 외, 2014; 김지수·심준섭, 2011; 왕재선, 2013; 임채홍·김서용, 2014; 정주용·김서용, 2014; 최용선, 2015; Flynn et al, 1994; Huang et al, 2013; Jenkins-smith et al, 2011). 여기서의 원자력에 대한 신뢰는 원자력 사업을 집행하는 집행기관, 원자력 활용과 사용을 규제하는 규제기관, 사업을 실제 추진하는 사업자들의 능력과 원

자력과 관련한 제도의 신뢰 등을 포함한다(김근식·김서용, 2015; Siegrist, 2000). 이와 같이 원자력 수용성에 있어서 신뢰는 상호작용을 높이고 불확실성을 낮추어 수용성을 증진시킬 수 있는 핵심적인 변수이며 수용성을 증대시키기 위해서는 신뢰를 관리할 필요가 있다(송해룡·김원제, 2015; 왕재선, 2013). 원자력에 대한 신뢰가 높다면 원자력의 필요성에 대한 수용성은 자연스레 높아지게 될 것이며, 높은 신뢰는 원자력시설이 추가적으로 건설되거나 활용이 활발히 진행되더라도 안전할 것이라는 생각을 가지도록 만들기 때문에 확장수용성 역시도 높아질 것이다.

신뢰라는 것은 단기간에 형성되는 것이 아닌 장기간에 걸쳐 형성되는 것이기 때문에 신뢰를 증대시키기 위해서는 장기적인 노력이 이루어질 필요가 있다. 한편 과거의 신뢰와 관련한 연구들은 신뢰를 단일차원으로 구성하여 연구를 많이 수행하였으나, 최근의 연구들은 신뢰를 다차원적으로 구성하여 다양한 측면에서 신뢰와 수용성의 관계를 바라보고 있다(정주용·김서용, 2014). 왕재선(2013)의 연구에서는 신뢰를 정서적 신뢰와 인지적 신뢰로 나누어 연구를 수행하였으며, 정주용·김서용(2014)의 연구에서는 신뢰를 정보신뢰요인, 행위자 신뢰요인, 규제신뢰요인으로 다차원적인 구성을 통해 연구를 수행하였다. 응답자의 원자력에 대한 신뢰와 원자력 수용성간의 논의를 가설로 정리하면 다음과 같다.

H3-1: 원자력에 대한 신뢰가 높아지면 원자력 필요수용성은 높아질 것이다.

H3-2: 원자력에 대한 신뢰가 높아지면 원자력 확장수용성은 높아질 것이다.

3) 낙인(부정적 이미지)

낙인은 불명예를 나타내는 표식으로서, 낙인은 원자력에 대해 감정적으로 부정적인 이미지를 가지도록 한다(김근식·김서용, 2015; 임채홍·김서용, 2014). 낙인은 원자력 수용성에 중요한 영향을 미칠 수 있는 변수로서 고려되고 있으며 기존의 낙인과 원자력 수용성간의 관계를 분석한 연구에서는, 낙인으로 인한 원자력에 대한 부정적 이미지는 원자력 수용성을 감소시키는 영향을 미쳤다고 주장하였다(김근식·김서용, 2015; 김서용 외, 2014; 김서용·조성은·김선희, 2006; 박천희 외, 2015; 이나경·이영애, 2005; 임채홍·김서용, 2014; Alhakami & Slovic, 1994; Peters & Slovic, 1996, 2000; Sjoberg, 2003). 원자력에 대한 낙인은 사람들이 객관적인 정보만으로 위험을 판단하는 것이 아니고, 감정적이고 주관적인 요인이 개입되어 위험을 판단하기 때문에 수용성에 영향을 미치게 된다(Sjoberg, 2003). 또한 2011년 후

쿠시마 원전사고와 원전비리사건 이후 원자력에 대한 부정적 이미지와 낙인은 원자력 수용성에 더욱 강하게 영향을 미치게 되었다(김서용 외, 2014). 따라서 원자력에 대한 ‘낙인은 기존의 연구와 마찬가지로 원자력의 필요수용성과 확장수용성을 모두 낮출 것이다’라는 가설을 설정할 수 있다.

H4-1: 원자력에 대한 낙인(부정적 이미지)이 높을수록 원자력 필요수용성은 낮아질 것이다.

H4-2: 원자력에 대한 낙인(부정적 이미지)이 높을수록 원자력 확장수용성은 낮아질 것이다.

2. 정책소통과 원자력 수용성

선행연구 분석에서 설명한 것과 같이 원자력수용과 관련한 기존의 연구들에서 원자력정책과정에서의 국민과의 정책소통은 원자력수용을 높일 수 있는 중요한 요소가 되는데 이러한 정책소통은 정책PR, 정책소통, 행정 PR, 정부 PR 등 다양한 개념으로 활용되어 연구되어 왔다(김영곤 외, 2016; 김태훈 외, 2013; 목진휴 외, 2015; 손호중, 2009; 송해룡 외, 2013; 이유나 외 2013; 이인원, 2016; 이태준 외, 2015; Kim, 2015). 정책소통은 단순히 정책을 알리고 정보를 전달하는 것이 아닌 정확한 정보를 이용하여 정부와 국민 간의 쌍방향 소통이 이루어지는 것을 말하며, 정책 집행의 이전단계부터 국민과의 소통과 교감, 접촉을 통해 정책의 실효성을 높이고 지지와 협력을 구하는 행위라고 정의할 수 있다(김태훈 외, 2013; 손호중, 2009; 이태준 외, 2015). 원자력정책은 사고 발생 시 국가와 다수의 국민에게 치명적인 손상을 입힐 수 있다는 특성상 정부에서 정책을 집행·관리한다. 따라서 원자력정책에서 정책소통의 행위자는 국민과 정책적 소통, 정보제공의 주체인 정부가 정책소통의 행위자가 될 것이다.

정책소통에서 가장 핵심이 되는 부분은 쌍방향 소통(커뮤니케이션)이다(김태훈 외, 2013; 손호중, 2009; 이인원, 2016; 이태준 외, 2015). 정책소통에 있어 쌍방향 커뮤니케이션은 ‘일방적으로 메시지만을 전달하는 것이 아니라 정부와 국민들 간의 소통 과정에서 발생하는 반응에 대한 피드백을 통해 상호간의 정보와 상황을 교류하고 이해하는 것’이라 할 수 있다(박건희 외, 2013; 오경수 외, 2013; 이유나 외, 2013; Huang, 2001). 정책의 쌍방향 소통이 활발하면 정부와 주민간의 상호작용이 증대되고 상호간 긍정적 관계가 형성된다(이유나 외, 2013). 이러한 쌍방향 소통과

긍정적 관계 속에서 정부와 주민의 상호존중 및 협의를 통한 의사결정이 이루어지게 됨으로써 정책에 대한 주민의 수용과 긍정적 지지가 발생한다(오경수 외, 2013; 이유나 외, 2013; 주현정 외, 2015). 하지만 그동안의 원자력정책에서의 정책소통을 보면 일방적으로 원자력과 관련한 정보를 전달하는 것에 집중했을 뿐 국민들의 의견을 경청하고, 대화의 상대로 인정하여 민주적·숙의적인 의사결정을 하고자하는 노력이 부족했다(김영곤 외, 2016; 목진휴, 2013; 목진휴 외, 2015; 이태준 외, 2015; Kim et al, 2014). 원자력 정책에서 쌍방향 소통이 이루어지지 않는다면 정부로부터 제공된 정보에 대한 신뢰가 부족하고, 정책의 실제 내용과 상반되어 국민들에게 정보가 전달되었을 경우 위험을 둘러싼 갈등이 증폭되고 정책과 반대되는 행동을 보이게 될 가능성이 높으며 이로 인해 원자력에 대한 수용성은 감소될 것이다(Kim et al, 2014). 원자력에 대한 수용성을 높이기 위해서는 정부와 국민 간의 쌍방향 소통이 원활하게 그리고 효과적으로 이루어져야 할 것이다(김태훈 외, 2013; 목진휴 외, 2015; 이태준 외, 2015).

쌍방향 소통과 함께 원자력 정책소통에 있어서 정부와 국민간의 쌍방향 소통과 함께 정보제공기관으로부터 나오는 정보에 대한 신뢰가 함께 고려되어야 하는데, 이는 사람들이 쌍방향 소통으로부터 얻어지는 지식·정보만으로 위험을 판단하는 것이 아닌 지식·정보와 함께 정보에 대한 신뢰를 결합하여 위험성을 판단하는 경향이 있기 때문이다(송해룡 외, 2013; 이인원, 2016; 이현주 외, 2011; Kim et al, 2014; Sigerist et al, 2000). 또한 원자력 정책 같은 위험과 관련한 소통에서는 신뢰라는 개념자체가 매우 중요한 개념이기 때문에 정보에 대한 신뢰가 쌍방향 소통과 함께 고려되어야 할 것이다(송해룡 외, 2015). 따라서 정책소통과정에서는 활발한 쌍방향 소통과 함께 정확한 정보제공을 통해 정보에 대한 신뢰도가 확보되어야 할 것이다(박건희 외, 2013; Kim et al, 2014).

정부와 국민간의 쌍방향 소통과 정보에 대한 신뢰를 기반으로 한 정책소통은 국민들의 원자력 수용성에 영향을 미칠 수 있다. 정책에 대한 수용성을 높이기 위해서 정부는 효과적인 정책소통을 위한 정책적 노력을 기울여야 할 것이다. 정책소통·정책커뮤니케이션이 정책의 지지와 협력을 높일 수 있다는 선행연구의 논의에 기반 하여 보면 기존의 연구에서 변수로 사용되었던 심리측정패러다임요소인 지각된 편익, 지각된 위험, 원자력에 대한 신뢰, 낙인의 변수와 원자력 수용성 간의 인과관계에 영향을 미치는 조절변수로 사용될 수 있을 것이다. 따라서 본 연구에서도 정책소통요인을 조절변수로 사용하고 이를 반영한 가설은 다음과 같다.¹⁾

1) 설명의 간결함을 위해 가설에는 원자력 수용성을 필요성, 확장성 등으로 구분하여 제시하

- H5-1: 정책소통의 효과성이 높을수록 지각된 편익과 원자력 수용성 간의 관계에서 긍정적인 조절효과를 미칠 수 있을 것이다.
- H5-2: 정책소통의 효과성이 높을수록 지각된 위험과 원자력 수용성 간의 관계에서 긍정적인 조절효과를 미칠 수 있을 것이다.
- H5-3: 정책소통의 효과성이 높을수록 원자력에 대한 신뢰와 원자력 수용성 간의 관계에서 긍정적인 조절효과를 미칠 수 있을 것이다.
- H5-4: 정책소통의 효과성이 높을수록 낙인과 원자력 수용성 간의 관계에서 긍정적인 조절효과를 미칠 수 있을 것이다.

IV. 자료수집과 변수의 도출

본 연구에 활용된 자료는 한국연구재단의 지원으로 시행된 2015년도 '일반국민 원자력 인식조사'의 결과이다(목진휴 외, 2015). 자료수집은 2015년 7월에 여론조사 전문기관인 Research&Trend에 의해 사전에 구축된 온라인 패널을 대상으로 시행되었다. 목표 표본 1000명을 위하여 온라인 패널은 지역, 성별 등으로 층화되었고 약 6000명의 대상에게 순차적으로 설문이 제공된 후 1056명의 표본을 얻을 수 있었다.

〈표 2〉에 제시된 바와 같이, 본 연구는 4개의 독립변수와 1개의 조절변수 그리고 종속변수 간의 인과관계 및 조절효과를 다중 회귀분석을 통하여 연구를 실시하였다. 또한 다중회귀분석에 필요한 통제변수로서 나이, 소득, 학력, 정치성향을 본 연구에 활용한다.

지 않았다. 분석에는 수용성을 필요성, 확장성의 두 가지 측면으로 구분된다. 가설에서 사용된 '긍정적'은 기존의 관계를 더 강하게 한다는 의미이며 반면에 '부정적'은 기존 관계의 강도를 줄여 준다는 것으로 해석된다.

〈표 2〉 변수 구성 및 신뢰도

변수종류		변수	설문문항	Cronbach- α
독립 변수	위험 지각 모형	지각된 편익	원자력의 필요성	.843
			원자력의 경제성	
			원자력의 활용성	
		지각된 위험	원자력의 미래 위험성	.704
			원자력의 현재 위험성	
		원자력 신뢰	원자력기술의 신뢰성	.761
원자력정책의 신뢰성				
원자력 낙인	사건, 사고의 부정적 보도	-		
조절 변수	정책 소통	정부소통효과성	국민의견의 수동적 청취	.828
			이행당사자들과의 의견교환	
			국민의견의 적극적 청취	
종속 변수	원자 력 수용 성	필요수용성	원자력발전의 필요성	.840
			전력생산 방식으로 원자력	
		확장수용성	추가원자력 발전소 건설	.821
			거주지역에 원자력 발전소 건설	

본 연구의 실증분석은 몇 단계로 구분 할 수 있다. 기본적으로 독립변수와, 종속 변수 간의 관계를 다중회귀분석으로 분석한 뒤, 다음 단계에서 독립변수와 종속변수의 관계를 정책소통변수가 어떻게 조절하고 있는지를 분석하였다. 조절효과를 분석하는 단계에서는 분석 모델을 종속변수-조절변수의 관계의 이름을 기반으로 ‘필요-소통효과’ 모델, ‘확장-소통효과’ 모델 2개로 설정하였다. 조절효과를 분석함에 있어 기존의 연구에서는 다중공선성의 발생의 여부를 고려해야 한다고 주장한다(김이수, 2015; 김정인, 2014; 박관규 외, 2015; 박은주, 2015; 장현주 외, 2015). 따라서 본 연구에서도 독립변수와 조절변수를 곱해서 사용하는 상호작용변수의 다중공선성 문제를 방지하기 위해 이를 평균중심화(Mean Centering)의 방식을 이용하여 변수를 변환하고 조절효과 분석을 실시하였다.

본 연구에 사용된 변수 중 낙인변수를 제외한 모든 변수가 요인분석을 통한 요인 점수를 변수로 활용하였으며 모든 요인분석의 값이 0.7이상의 값을 보였다. 낙인 변수는 단일 척도를 사용한 변수이기 때문에 다중회귀분석과 조절효과를 분석함에 있어서 다중공선성의 문제가 발생 할 수 있기 때문에 값을 표준화하여 변수로 사용하였다. 〈표 2〉과 같이 신뢰도 분석결과 모든 변수들의 신뢰도가 0.7이상의 Cronbach- α 값을 보이고 있어 충분히 신뢰할 만한 변수들로 연구가 구성되었다고

할 수 있다.

V. 분석 결과

1. 기술통계 분석

본 연구에 포함된 주요 지표의 기술통계분석 결과는 <표 3>에 제시되어 있다. 지각된 편익의 3개의 문항 모두 평균이 3점 이상의 값을 가지고 있는 것으로 나타났다. 이는 응답자들이 원자력의 편익에 대해서는 긍정적인 생각을 가지고 있는 것으로 판단할 수 있다. 지각된 위험의 2가지 문항에서도 모두 평균이 3점 이상의 값을 가지는 것으로 나타났는데, 이는 편익과 함께 고려하여 보았을 때 응답자들이 편익을 높게 생각하고 있는 것과 동시에 원자력의 위험에 대해서도 높게 판단하고 있는 것으로 생각된다. 특히 원자력의 미래 문제 유발 가능성의 문항은 평균이 4점에 가깝게 나올 정도로 높은 점수를 보였는데 원자력이 발생시킬 수 있는 미래 문제에 대해서 특히 높은 위험성을 느끼고 있는 것으로 판단된다.

<표 2>에 제시된 원자력 신뢰에 대한 변수의 문항에 대한 평균점수를 보면 원자력기술의 안전 신뢰성과, 정책 신뢰성 모두 3점 이하의 값을 가지는 것으로 나타났다. 이는 응답자들이 원자력을 다루는 기술에 대한 신뢰감이나, 원자력 정책에 대해 다소 신뢰하지 못하고 있는 것으로 판단된다. 기술과 정책의 신뢰성 중에서는 원자력정책의 신뢰성에 대해 보다 더 부정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 낙인변수의 문항인 언론의 원자력과 관련된 사건 혹은 사고 보도가 제한적일 것이라는 점에 대해서는 3.45의 값을 보이고 있으므로 원자력에 대한 언론의 보도 형태가 사건과 사고에 국한되어 있다는 점에 응답자들이 다소 동의하고 있는 것으로 판단된다. 정책소통효과성 변수의 문항을 보면 3문항 모두 3점 이하의 점수를 보이고 있는 것으로 나타났다. 원자력 정책에서 정부가 국민의 의견을 청취를 통한 정책 개선, 정책과정에서의 의견교환, 국민의 의견 경청에 대해 다소 부정적인 의견을 가지고 있다는 점을 지적한다. 정부정보신뢰의 문항에서도 모두 다소 부정적인 입장을 보이고 있다. 예를 들면, 정확한 정보제공이나 정책이유와 근거의 정확한 전달 항목에서 각각 2.50과 2.51의 평균값이 제시된다. 결국, 응답자들이 정부가 국민들에게 전달하는 정보에 대해 다소 낮은 신뢰감을 가지고 있는 것을 지적하고 있다.

〈표 3〉 기술통계분석 결과

요인	문항	평균	표준편차
지각된 편익	원자력의 필요성	3.40	.957
	원자력의 경제성	3.24	.996
	원자력의 활용성	3.48	.951
지각된 위험	원자력의 미래 위험성	3.82	.818
	원자력의 현재 위험성	3.42	.888
원자력 신뢰	원자력기술의 신뢰성	2.68	1.002
	원자력정책의 신뢰성	2.63	.870
낙인	사건, 사고의 부정적 보도	3.56	.791
정책소통효과성	국민의견의 수동적 청취	2.58	.938
	이행당사자들과의 의견교환	2.71	.863
	국민의견의 적극적 청취	2.48	.919
필요수용성	원자력발전의 필요성	3.51	.811
	전력생산 방식으로 원자력	3.33	.873
확장수용성	추가원자력 발전소 건설	2.91	.905
	거주지역에 원자력 발전소 건설	2.52	1.029

종속변수인 필요수용성 변수의 문항에서는 모두 3.51과, 3.33의 값이 나와 다소 긍정적인 입장을 보이고 있는 것으로 나타났다. 우리 실정과 여건에 비추어 보았을 때 원자력 발전이 필요하며, 원자력 발전을 통한 전기 생산 방식이 필요하다는 점을 인식하고 있다고 판단된다. 반면 또 다른 종속변수인 확장수용성의 변수의 문항은 2.91과 2.52의 값으로 다소 부정적인 입장을 가지고 있는 것으로 나타났다. 필요성에 대해서는 응답자들이 긍정적으로 생각하나, 원자력 발전소를 더욱 확장해 나가는 점에 대해서는 다소 부정적인 의견을 보이는 것을 알 수 있다.

2. 다중회귀분석

정책소통의 조절효과 분석에 앞서 독립변수와 종속변수 사이의 다중회귀 분석을 실시한 결과는 〈표 4〉과 같다. 우선 종속변수를 필요수용성으로 설정한 다중회귀분석결과를 보면 모형의 F값이 135.299로 나타났으며 통계적으로도 유의미하였다. 또한 모형의 설명력을 말해주는 조정된 R-square의 값을 보면 0.505로 높은 설명력을 보인다. 본 연구의 주요변수가 종속변수에 어떤 영향을 초래하는지를 보기 위한 응답자들의 전반적인 배경변수의 영향력은 통계적 의미를 보이지 못하고 있다.

이러한 결과는 원자력과 관련된 수용성의 논의에서 연령, 학력, 소득 혹은 정치적 성향은 응답자들을 집단으로 구분하는 의미를 보여주지 못할 뿐만 아니라 원자력 관련 정책의 정책적 특성인 과학성을 반영하는 것이라고도 볼 수 있다.

〈표 4〉 원자력 수용성 영향요인 다중회귀분석 결과

독립 변수	종속변수	
	필요수용성	확장수용성
지각된 편익	.476***	.191***
지각된 위험	-.105***	-.215***
원자력 신뢰	.240***	.491***
낙인	.056**	-.032
나이	.013	-.019
소득	.035	-.024
학력	-.021	-.003
정치성향	.008	.002
F(prob)F	135.299***	159.514***
R-square	.508	.549
Adj R-square	.505	.546

주: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, 회귀계수는 표준화 β 값임

독립변수로 포함된 지각된 편익, 지각된 위험, 원자력 신뢰, 그리고 낙인 변수 모두 통계적으로 유의미한 결과를 보이는 것으로 나타났다. 지각된 편익이 높을수록 필요수용성은 높아지며, 지각된 위험이 높을수록 필요수용성은 낮아지고, 원자력에 대한 신뢰가 높으면 필요수용성이 높아지는 결과가 나타났다. 이러한 결과는 앞에서 설정된 가설과 일치하는 결과이다. 반면에 낙인 변수는 통계적으로 유의미하나, 낙인효과가 높아질수록 필요수용성이 높아지는 관계를 가지는 것으로 나타나 본 연구에서 설정한 가설과 반대되는 결과이다. 이렇게 상반된 관계의 설명은 다양할 있으나 우선 원자력이 위험한 시설이라는 부정적인 낙인효과가 존재하더라도 원자력의 필요성에 대해서는 응답자들이 수용한다고도 볼 수 있다.²⁾ 변수 간 영향력의 크기를 보면 지각된 편익>원자력신뢰>지각된 위험>낙인의 순으로 필요수용성에 강한 영향력을 보이고 있는 것으로 나타났다.

2) 낙인과 수용의 관계가 다른 경우에는 다르게 확인되기도 보다 심도 있는 연구가 필요하다. 즉, 싫어한다고 해서 반드시 수용하지 못한다는 것은 아닐 것이라는 가설의 타당성을 확인하기 위해선 필요성에 대한 수용인지 필요성을 담당해야하는 역할에 대한 수용인지를 구분하는 것이 필요하기 때문이다.

독립변수와 확장수용성 간의 다중회귀분석을 보면 F값이 159.514로 나타났으며 통계적으로도 유의미한 값으로 나타났다. 조정된 R-Square 값도 0.546으로 나타나 높은 설명력을 보여 확장수용성을 설명하는 적합한 모형임을 반증하고 있다. 필요수용성의 경우와 같이 지각된 편익, 지각된 위험, 원자력 신뢰의 변수가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났으나, 낙인변수는 통계적으로 유의미 하지 않게 나타났다. 지각된 편익과 원자력에 대한 신뢰가 높아질수록 확장수용성은 높아지는 정(+)의 관계를 가지며, 지각된 위험이 높아질수록 확장수용성은 낮아지는 부(-)의 관계를 가진다. 반면 앞서 설명한 것과 같이 낙인 변수는 확장수용성에는 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 그러나 낙인변수가 원자력의 확장수용성에는 부정적인 관계를 보여줌으로써 필요수용성과는 달리 원자력 확장에는 낙인효과가 부정적인 역할을 할 수 있다는 가능성을 지적하고 있다. 변수의 영향력의 크기를 보면 원자력 신뢰>지각된 위험>지각된 편익의 순으로 나타났으며, 원자력에 대한 신뢰가 원자력 시설의 확장수용성에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

3. 조절회귀분석

본 연구의 연구모형은 정책소통요인이 편익, 위험, 신뢰, 낙인 등의 변수가 설정하는 수용성과의 관계를 조절하는지의 여부를 검증하도록 설정되어 있다. 즉, 정책소통요인이 기존의 관계를 변화시킬 가능성이 존재하는지 또는 조절효과가 존재한다는 그러한 효과가 수용성의 증가에 도움을 주는 것인지 아닌지를 확인하는 것이다. 이러한 시도는 원자력 정책의 수립과 운영의 과정에서 정책소통의 필요성과 중요성을 검증하는 기회를 제공하고 정책수용성의 제고에 필요한 정책소통의 의미를 도출하는 중요한 기회를 제공한다. 정책소통요인을 조절변수로 설정하고 독립변수와 종속변수사이에서의 조절효과를 분석한 결과는 다음의 <표 5>와 같이 나타났다.³⁾

3) 인과관계의 검증에서 변수의 조절효과를 검증하기 위해선 위계적 다중회귀분석을 실시해야 한다. 위계적 회귀분석은 독립변수와 조절변수를 단계적으로 투입하여 추가되는 변수가 기존의 관계에 통계적 의미가 존재하는지 그리고 그 정도는 어떠한지를 알아보는 것이다(노경섭, 2014). 조절효과검증을 위한 위계적 다중회귀분석은 3단계로 진행되며 1단계에서는 독립변수의 통계적 의미를 확인하고 2단계에서는 조절변수의 추가로 인한 모형 설명력의 통계적 의미를 검증한다. 3단계 모형에는 조절변수의 조절효과를 독립변수와 상호작용변수를 포함하여 확인하게 된다. 이 때, 상호작용변수가 통계적으로 의미를 보여 주게 되면 조절변수가 기존의 인과관계에 조절적 의미를 부여한다고 해석된다(노경섭, 2014). 또한 유의확률 F 값의 변화량이 유의미하여야 한다. 본 연구에서도 상호작용변수의 통계적 유의미함과 유의확률 F 변화량의 유의미함으로 조절효과를 판단하였으며, 유의확률 F 변화량은 R-Square 변화량과 함께 제시하였다. 그리고 R-Square 변화량과 유의

〈표 5〉 원자력 수용성-정책소통요인 조절효과 검증

독립변수	종속변수	
	필요-소통효과성모델	확장-소통효과성모델
지각된 편익	.461***	.179***
지각된 위험	-.085***	-.204***
원자력 신뢰	.187***	.408***
낙인	.072***	-.020
정책소통효과성	.113***	.154***
지각된 편익*정책소통효과성	-.018	-.026
지각된 위험*정책소통효과성	-.003	.048*
원자력 신뢰*정책소통효과성	-.071**	.040
낙인*정책소통효과성	.031	.005
나이	.009	-.021
소득	.047**	-.022
학력(역코딩)	-.017	.001
정치성향	.006	-.002
F(prob)F	88.378***	105.689***
R-square	.524	.569
Adj R-square	.518	.563
△ R-square (유의확률 F 변화량)	0.015(0.01)	0.020(0.01)

주: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, 회귀계수는 표준화 β 값임

원자력 필요수용성모형에서의 정책소통조절효과를 검증한 〈표 5〉의 ‘필요-소통효과성모델’의 분석결과를 보면 모델의 F값이 88.378로 모델의 통계적 유의성이 확인된다. 독립변수의 설명력을 나타내는 조정된 R-Square 값은 0.518로 나타나 설계한 모델이 종속변수를 충분히 설명하고 있다. 앞서와 같이 독립변수로 포함된 지각된 편익, 지각된 위험, 원자력에 대한 신뢰, 낙인변수 모두 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 지각된 편익과 원자력 신뢰, 낙인이 높아질수록 필요수용성이 높아지는 정(+)의 관계를 가지는 것으로 나타났으며, 지각된 위험은 위험이 높아질수록 필요수용성이 낮아지는 부(-)의 관계를 가지는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 보면 지각된 편익, 지각된 위험, 원자력 신뢰와 필요수용성 간의 관계는 가설과 일치하는 결과로 나타났으나, 낙인과 필요수용성간의 관계는 기존의 가설과 반

확률 F 변화량은 1단계에서 3단계의 값을 모두 합한 값을 제시하였다. 〈표-4〉에서는 3단계 분석의 결과만을 제시하고 있으며, 1단계와 2단계 분석에서 요구한 통계적 기준은 모두 충족되었다.

대되는 결과가 나타났다. 조절효과 분석을 위해 투입된 정책소통효과성 변수도 독립변수로 분석되었을 때는, 정책소통효과성이 증가할수록 필요수용성이 높아지는 정(+)¹의 관계를 가지는 것으로 나타났다. 통제변수 중에서는 소득이 높아질수록 원자력의 필요수용성이 높아지는 것으로 나타났다.

조절효과분석을 위한 상호작용변수를 보면 원자력신뢰*정책소통효과성의 변수가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 또한 유의확률 F 변화량도 0.01로 나타나면서 통계적 기준인 0.05이하로 나타나 조절효과가 존재하는 것으로 나타났다. 상호작용 변수인 원자력신뢰*정책소통효과성 변수의 표준화계수(β)값의 방향은 음(-)의 방향으로 나타났으며 이는 가설과는 반대의 관계를 가지는 것을 알 수 있다. 변수들 간의 영향력 크기를 보면 지각된 편익>원자력 신뢰>정책소통효과성>지각된 위험>낙인> 원자력신뢰*정책소통효과성(상호작용변수)의 순으로 나타났으며, 지각된 편익이 원자력 필요수용성에 가장 큰 영향력을 미치고 있는 것으로 나타났다.

두 번째 모델인 확장-소통효과성 모델의 F값은 105.689로 나타났으며 모델의 설명력을 알 수 있는 조정된 R-Square값은 0.563으로 나타나 확장-소통효과성 모델은 56.3%의 설명력을 보이는 것으로 나타났다. 독립변수와 종속변수의 관계를 보면 지각된 편익, 원자력 신뢰는 확장수용성과 정(+)¹의 관계를 가지는 것으로 나타났으며 지각된 위험과 확장수용성은 부(-)¹의 관계를 가지는 것으로 나타났다. 이렇게 나타난 결과는 모두 본 연구에서 설정한 가설과 일치하는 것으로 나타났다. 반면 필요수용성의 모델에서는 통계학적으로 유의미 하게 나타나던 낙인변수는 통계학적으로 유의미하게 나타나지 않았으며, 모든 통제변수도 통계학적으로 유의미하지 않게 나타났다.

조절효과분석을 위한 정책소통효과성변수는 확장수용성과 정(+)¹의 관계를 가지는 것으로 나타났다. 또한 유의확률 F 변화량도 0.01로 나타나 통계적 기준인 0.05보다 작음으로 조절효과가 존재하는 것으로 나타났다. 확장-소통효과성 모델에서의 정책소통효과성의 조절효과를 분석하여 보면 상호작용변수 중 지각된 위험*정책소통효과성 변수가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났으며, 표준화회귀계수(β)값이 0.048로 정(+)¹의 조절효과가 있는 것으로 나타났다. 변수간의 영향력 크기를 비교하여 보면 원자력 신뢰>지각된 위험>지각된 편익>정책소통효과성>지각된 위험*정책소통효과성(상호작용변수)의 순서로 나타났으며, 원자력 신뢰가 확장수용성에 가장 큰 영향력을 보이고 있는 것으로 나타났다.

3. 다중 회귀분석 및 조절효과분석 결과의 해석

우선 다중회귀분석의 결과를 해석해보면 필요수용성을 종속변수로 설정한 다중 회귀분석에서는 지각된 편익과 위험, 원자력 신뢰, 낙인의 변수 모두가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 그 중에서 지각된 편익과 위험, 원자력 신뢰는 기존의 위험지각모형을 활용한 연구들의 결과와 일치하며, 본 연구에서 설정한 가설과 일치하는 결과가 도출되었으나, 낙인의 변수는 기존의 연구 및 가설과 반대되는 결과가 도출되었다. 필요수용성에 있어서 낙인효과가 긍정적인 효과를 미치는 것으로 나오는 것에 대해서는 조심스러운 해석이 필요하다. 이러한 결과는 두 가지로 해석될 수 있는데 우선 원자력에너지에 대해서는 낙인이나 부정적 이미지가 기존에 존재하더라도 우리나라의 에너지 실정에 미루어 보았을 때 원자력의 필요성에는 동의하고 있는 결과로 해석된다. 또 다른 해석은 부정적 사건이 오히려 신뢰를 높일 수 있다는 점에 기반하여 해석할 수 있다(심준섭, 2009; Slovic, 1993). 원자력과 같이 사람들이 이미 부정적으로 인식하고 있는 시설들에 대한 부정적 사건은 긍정적인 내용에 비해 보다 신뢰할 만 한 것으로 여겨진다(심준섭, 2009; Slovic, 1993). 따라서 원자력 시설에 대한 부정적 보도로 인해 원자력시설이 부정적 시설로 낙인화 되더라도, 오히려 원자력시설에 대한 신뢰가 높아지면서 필요수용성이 높아지게 되는 것이라 해석할 수 있을 것이다. 또한 필요수용성에 대해서는 독립변수들 중 지각된 편익이 가장 큰 영향력을 가지고 있는 것으로 나타났는데 응답자들이 원자력의 필요성을 수용하는 것에 대해 원자력이 주는 편익을 가장 중요한 요소로써 고려하고 있는 것으로 분석할 수 있다.

확장수용성을 종속변수로 설정한 다중회귀분석에서는 지각된 편익, 지각된 위험, 원자력신뢰는 통계적으로도 유의미하고 기존의 연구 및 가설과도 일치하는 결과도 도출되었지만 낙인 변수는 통계적으로 유의미하지 않은 결과가 나타났다⁴⁾. 종속변수에 대한 독립변수의 영향력을 보면 필요수용성에서는 지각된 편익이 가장 큰 영향력을 가진 반면, 확장수용성에서는 원자력 신뢰가 가장 큰 영향력을 미치고 있는 것으로 나타났다. 이는 응답자들이 원자력과 관련한 시설 및 활용을 확장해 나아가기에 있어서 원자력에 대한 신뢰를 가장 중요한 요소로써 고려하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

4) 분석결과 중 낙인이 필요수용성과 달리 유의미하지 않게 나타난 부분에 대해서는 조심스러운 해석이 필요할 것이며, 이에 대한 추가적 연구가 필요할 것으로 판단된다. 그러나 회귀계수가 음(-)으로 나타나 확장수용성에 대해 낙인 변수가 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 가능성을 보여주고 있다.

조절회귀분석의 결과를 분석해 보면, 우선 필요수용성을 종속변수로 설정한 필요-소통효과성 모형에서는 지각된 편익, 위험, 원자력 신뢰, 낙인이 모두 통계적으로 유의미하게 나타났으며 앞서 시행한 다중회귀분석과 마찬가지로 지각된 편익, 위험, 원자력 신뢰는 기존의 연구 및 가설과 일치하는 결과가 나타났고, 낙인은 가설과 반대되는 결과가 나타났다. 또한 필요수용성에 대해서 지각된 편익이 가장 중요한 요소로써 고려되고 있으며 가장 큰 영향력을 가지고 있었다. 때문에 원자력의 필요성에 대해서는 기존에 원자력에 대한 부정적 이미지가 존재하더라도 응답자들이 동의하는 모습을 보이고 있으며, 필요성에 대해서 수용할 때는 원자력의 편익을 가장 중요한 요소로서 고려하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 필요-소통효과성 모형에서는 조절효과가 존재하는 것으로 나타났는데 정책소통효과성이 원자력 신뢰와 상호작용하여 음의 조절효과가 발생하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 정책소통효과성이 원자력의 신뢰를 증대시켜 원자력의 필요수용성을 높이는 양의 조절효과를 만들어 낼 것이라는 가설과 반대되는 결과이다. 이렇게 가설과 반대로 음(-)의 조절효과가 나타나게 된 것은 원자력의 필요수용성을 높이기 위해 시행되어온 정부의 소통이 오히려 원자력 신뢰를 감소시켜 수용성을 낮추는 방향으로 시행되어 왔기 때문으로 판단된다. 또한 통제변수 중에서는 유일하게 소득이 유의미한 영향을 미치며 정(+)의 관계를 가지는 것으로 나타났는데, 이는 소득이 높을수록 원자력의 필요성을 크게 느끼고 있는 것으로 해석할 수 있다.

확장수용성을 종속변수로 설정한 조절회귀분석의 결과, 다중회귀분석의 결과와 마찬가지로 지각된 편익, 위험, 원자력 신뢰는 통계적으로 유의하여 본 연구의 가설의 타당성을 입증하나 낙인 변수는 여전히 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 또한 확장수용성에 대해서는 원자력 신뢰가 가장 큰 영향력을 미치는 변수로 나타났는데, 이는 응답자들이 원자력 설비 및 활용을 확장하는 것에 있어서는 다른 어떤 요인보다도 원자력의 신뢰를 중요하게 판단하는 것으로 볼 수 있다. 조절회귀분석을 보면 확장-소통효과모형에서는 지각된 위험과 확장수용성 사이에서 정책소통효과가 정(+)의 조절효과를 하는 것으로 나타났다. 이러한 분석 결과는 확장수용성에 대해서는 정책소통이 효과적으로 이루어진다면 위험이 존재하더라도 확장수용성을 높일 수 있는 것으로 판단할 수 있다. 한편 확장수용성을 종속변수로 설정한 연구에서는 통제변수는 어떠한 영향도 미치지 못하는 것으로 나타났다.

이러한 다중회귀분석 및 조절회귀분석의 결과를 종속변수를 기준으로 하여 비교·분석하면 몇 가지 특징이 나타난다. 우선, 필요수용성과 확장수용성에 영향을 미치는 영향요인은 다르게 나타난다. 필요수용성에 대해서는 다중회귀분석과, 조절

회귀분석에서 지각된 편익, 지각된 위험, 원자력 신뢰, 낙인이 유의미하게 나타났으나, 확장수용성에 있어서는 지각된 편익, 지각된 위험, 원자력 신뢰만이 유의미하게 영향을 미쳤을 뿐 낙인은 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 두 번째 특징으로는, 공통적으로 영향을 미치는 영향요인이 있다고 할지라도 그 영향력의 크기가 다르게 나타났다. 필요수용성에 대해서는 지각된 편익이 가장 큰 영향력을 보이고 있는 반면에 확장수용성에 대해서는 원자력 신뢰가 가장 큰 영향력을 보이고 있었다. 세 번째 특징으로는 종속변수들에 따라 조절효과가 다르게 나타나는 특징이 있었다. 필요-소통효과성 모델에서는 정책소통효과성이 원자력 신뢰변수와 상호작용하여 조절효과를 보이고 있다. 하지만 확장-소통효과성 모델에서는 소통효과성이 지각된 위험요인과 상호작용하여 조절효과를 보이고 있다.

넷째, 주요독립변수의 표준화 계수 값을 비교하면, 필요성의 논의에서는 편익이 가장 중요한 요인이나 확장성의 경우에는 신뢰가 가장 중요해진다. 예를 들어 원자력의 사회적 필요성을 논의하는 경우에는 편익의 중요성이 신뢰보다 약 2배 이상이 되지만 과연 그러한 필요성을 뒷받침하기 위해 원자력을 확장해야 할 것인가에 대해 고민을 하기 될 경우에는 원자력을 신뢰할 수 있는가라는 점이 원자력이 제공할 수 있는 편익보다 약 2배 정도로 중요해진다는 것이다. 뿐만 아니라, 원자력의 필요성의 논의가 원자력의 확장성의 논의로 전환될 경우에는 원자력의 위험에 대한 지각의 중요성이 2배 이상으로 증가한다는 점도 분석의 결과는 제시하고 있다. 이러한 점을 종합하면, 원자력이 필요한가에 대한 논의에서는 정책의 사회적 이익, 즉 도움이 될까라는 측면이 강조되지만, 현실적으로 원자력과 같이 잠재적 위험을 수반하는 경우에는 과연 원자력의 과학적 측면이나 이를 운영하는 주체를 어느 정도나 믿을 수 있는지가 인식의 결정에 중요한 요소가 된다는 것이다. 이와 같은 분석결과는 정책의 필요성과 확장성에 대한 응답자들의 심리적 거리감이 어떤 의미를 부여하는지를 보여주는 것으로 위험정책에 인식과 심리적 거리의 의미에 대한 기존의 연구결과와 유사한 결과가 한국의 원자력 정책에서도 확인된다고 본다(이태준·김병준·김인수, 2015).

VI. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 원자력 수용성에 대한 심리요인의 영향과 정책소통의 조절효과에 대해 연구를 수행하였다. 원자력 수용성을 필요수용성과 확장수용성으로, 심리요인은 위험지각모형을 활용하여 정책수용성과 위험지각모형 간의 관계에서 정책소통의 효과성이 조절효과를 보이고 있는지 분석하였다.

자료의 분석결과, 필요수용성에 대해서는 지각된 편익과 위험, 원자력 신뢰, 원자력 낙인, 정책소통효과성이 모두 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지각된 편익, 원자력 신뢰, 낙인, 정책소통효과성 요인과 필요수용성은 정(+)의 관계를 가지는 것으로 나타났으며, 지각된 위험과 필요수용성은 부(-)의 관계를 가지는 것으로 나타났다. 정책소통효과성이 원자력 신뢰와 상호작용하여 조절효과를 보이는 것으로 나타났다. 또한 소득이 필요수용성에 대해 통계적으로 유의미하며, 정(+)의 관계를 가지는 것으로 분석되었다. 확장수용성에 대한 영향요인 분석을 보면, 지각된 편익과 위험, 원자력 신뢰, 정책소통효과성이 통계적으로 유의미한 것으로 나타났으며, 지각된 편익과, 원자력 신뢰, 정책소통효과성과 확장수용성은 정(+)의 관계를, 지각된 위험과 확장수용성은 부(-)의 관계를 가지는 것으로 나타났다. 확장수용성에 대한 분석에서 정책소통효과성 요인은 원자력 위험과 상호작용하여 확장수용성에 대해 긍정적 조절효과를 보이는 것으로 나타났다.

본 연구에서 확인한 원자력 정책에 대한 수용성분석의 결론을 기반으로 정책적 함의를 제시한다. 우선 원자력 수용성과 관련한 연구 및 관련 정책과정에서 수용성을 다차원적으로 구성할 필요가 있다. 본 연구에서 필요수용성과 확장수용성으로 구분하여 분석한 결과 수용성의 유형에 따라 수용성에 미치는 영향요인이 다르게 나타났다. 때문에 정책의 추진과정에서 어떠한 수용성에 초점을 맞추고 정책을 추진하고자 하는가에 따라 관련된 영향요인을 다르게 관리할 필요가 있다. 필요수용성을 증대시키기 위해서는 편익과 위험, 원자력 신뢰와 낙인을 모두 관리해야 하지만, 확장수용성을 높이기 위해서는 낙인을 제외한 편익과 위험, 원자력 신뢰에 초점을 두고 정책을 추진하는 것이 보다 효과적일 것이다.

두 번째 함의는 통계적으로 유의미한 영향요인의 중요성을 고려한 정책을 추진할 필요가 있다. 수용성의 유형에 따라 영향요인의 영향력 크기가 다르게 분석되었는데, 필요수용성에서는 지각된 편익이 가장 큰 영향력을 보이고 있는 것으로 나타났다. 확장수용성에 대해서는 원자력에 대한 신뢰가 가장 중요한 요인으로 나타났다. 이와 같은 연구 결과를 기반으로 하여, 필요수용성을 높이기 위해서는 원자

력의 편익을 국민들이 인지하도록 하는 정책이 이루어져야 하며, 원자력 시설을 증대하고자 하는 확장수용성을 높이기 위해서는 원자력이 안전한 시설이며, 관련 정책이 잘 추진되고 있다는 점을 알려 원자력에 대한 신뢰를 높이는 정책이 이루어져야 할 것이다.

세 번째 함의는 원자력 수용성을 높이기 위해서는 원자력 정책소통을 효과적으로 시행할 필요가 있다는 점이다. 필요수용성과 확장수용성 모두에서 정책소통효과는 통계적으로 유의미하며, 수용성을 증대시키는 중요한 요소로 나타났다. 특히, 원자력 정책소통은 원자력의 위험과 확장수용성 사이에서 원자력의 위험을 감소시켜 확장수용성을 높이는 긍정적 조절효과를 보인다. 따라서 원자력에 대한 수용성을 높이기 위해서는 편익, 위험, 신뢰, 낙인을 관리함과 동시에 원자력 정책과정에서 정책소통을 효과적으로 시행하여 원자력의 수용성을 높이는 정책이 이루어질 필요가 있다.

본 연구는 원자력과 관련한 기존의 연구에서 단일차원으로 고려되었던 원자력 수용성을 다차원적으로 구성하여 수용성의 유형에 따라 영향요인이 다르게 작용함을 실증적으로 분석하였다는 점과 원자력 정책의 수용성을 높일 수 있는 요인으로 고려되어왔으나 실증적으로 분석되지 못하였던 정책소통의 효과를 실증적으로 분석하였다는 점에서 연구의 의의가 있다고 할 것이다. 하지만, 본 연구는 기존의 연구에서 한계로 지적하였던 신뢰를 단일차원으로 분석하였다는 점, 원자력 수용성에 중요한 영향을 미칠 수 있는 요인인 지식요인을 연구에 포함시키지 못하였다는 점, 그리고 낙인효과를 단일적으로도 고려하였다는 점에 대해 연구의 한계를 가진다. 추후의 연구에서는 이를 보완한 연구가 이루어지길 바란다.

참고문헌

- 김근식·김서용. (2015). “원자력 발전소 연장운영의 정치경제학: 원전주변지역주민들의 경제적, 정치적 차별지각을 중심으로”. 『지방행정연구』, 29(4): 295-336.
- 김서용·조성은·김선희. (2006). “위험과 편익 사이에서: 방폐장 수용성의 결정요인에 대한 분석”. 『한국행정연구』, 15(3): 297-330.
- 김서용·김근식. (2007). “위험과 편익을넘어서: 원자력 발전소 수용성에 대한 경험적 감정의 휴리스틱 효과”. 『한국행정학보』, 41(3): 373-398.
- _____. (2014). “후쿠시마 원전사고 이후 세계인의 원자력 수용성 태도변화 분

- 석”. 「한국정책학회보」, 23(3): 59-89.
- 김영곤·고대유·송하중. (2016). “원자력 발전의 사회적 수용성 향상 전략에 대한 소고: 정부불신의 해소를 중심으로”. 「분쟁해결연구」, 14(1): 33-67.
- 김영곤·김주경·최일환. (2015). “원자력 갈등해결을 위한 수용성 확보에 관한 연구: 수용성 측정지표를 중심으로”. 「분쟁해결연구」, 13(2): 41-76.
- 김이수. (2015). “정보격차가 인터넷 참여활동에 미치는 영향연구: 네트워킹의 조절효과를 중심으로”. 「한국거버넌스학회보」, 22(3): 259-282.
- 김서용·임채홍·정주용·왕재선·박천희. (2014). “후쿠시마 원전사고이후 원전사고와 원자력에 대한 위험판단 분석: 위험지각패러다임과 위험소통모형의 통합적용을 통해”. 「한국행정연구」, 23(4): 113-143.
- 김서용·조성은·김선희. (2006). “위험과 편익 사이에서: 방폐장 수용성의 결정요인에 대한 분석”. 「한국행정연구」, 15(3): 297-330.
- 김정인. (2014). “사회적 지원이 조직구성원들의 근무태도에 미치는 영향: 조직시민행동 조절효과를 중심으로”. 「한국정부학회」, 26(2): 331-355.
- 김준홍. (2011). “커뮤니케이션 채널이 원자력위험지각에 미치는 영향: 비개인적 영향 가설 검증”. 「한국언론학보」, 55(6): 253-276.
- 김지수·심준섭. (2011). “투명성이 원자력발전소 운영기관에 대한 신뢰를 매개로 정책 수용성에 미치는 영향”. 「정책분석평가학회보」, 21(3): 149-178.
- 김태훈·채원호. (2013). 원전의 사회적수용성 향상을 위한 정책PR 발전방안. 「정부와 정책」, 5(2): 29-50.
- 목진휴·이태준·김병준. (2015). “원자력 에너지 정책 요소 만족도와 정책전반 만족도의 관계에 관한 연구: 비보상형·비선형 모델의 적용가능성을 중심으로”. 「정책분석평가학회보」, 25(4): 29-55.
- 박건희·이유나·김유경·최보람. (2013). “정책 혁신속성에 따른 효과적인 PR커뮤니케이션 전략: 쌍방향균형 커뮤니케이션과 매체 신뢰도의 조절효과”. 「홍보학연구」, 17(4): 218-248.
- 박관규·김영대. (2015). “비영리민간단체의 지방정부의 정책에 대한 영향력 결정요인: 정책만족도와 정부신뢰도의 조절효과를 중심으로”. 「정부학연구」, 21(1): 163-197.
- 박은주. (2015). “인권기반 서비스 제공이 장애인의 자립의지에 미치는 영향: 자기결정권 보장의 조절효과를 중심으로”. 「한국정책학회보」, 24(4): 371-399.
- 박천희·김서용. (2015). “원자력 수용성 결정에서 지식의 효과와 기능: 객관적 지식과

- 주관적 지식을 중심으로”. 「행정논총」, 53(3): 117-150.
- 손호중. (2009). “행정 PR의 행태와 혐오시설 입지: 경주원전수거물 처리장 입지사례를 중심으로”. 「한국정책과학학회보」, 13(3): 143-164.
- 송하중. (2012). “원자력을 어떻게 할 것인가”. 「과학과 기술」, 528: 92-93.
- 송해룡·김원제. (2015). “다차원적 접근을 통한 원자력발전소에 대한 신뢰가 위험인식 및 위험수용에 미치는 효과”. 「정치커뮤니케이션 연구」, 36: 39-62.
- 송해룡·김찬원·김원제. (2013). “미디어의존과 미디어 보도태도에 대한 수용자의 신뢰 성 연구: 원자력기술(발전소 포함)을 중심으로”. 「정치커뮤니케이션 연구」, 29: 115-147.
- 신윤창·안치순. (2009). “원전의 사회적 수용성에 관한 연구: 지방정부 정책역량의 매개효과를 중심으로”. 「한국정책과학학회보」, 13(3): 189-211.
- 심준섭. (2009). “원자력 발전소에 대한 신뢰, 인식된 위험과 혜택, 그리고 수용성”. 「한국정책과학학회보」, 18(4): 93-122.
- 왕재선. (2013). “신뢰와 원자력 수용성”. 「한국정책학회보」, 22(3): 235-266.
- 왕재선·김서용. (2013). “후쿠시마 원전사고 이후 원자력 수용성 및 인식구조 변화에 대한 탐색적 분석”. 「한국행정학보」, 47(2): 395-424.
- 오경수·천명재·김희경. (2013). “정책PR이 정책지지, 정부신뢰에 미치는 영향 연구”. 「한국콘텐츠학회논문지」, 13(7): 190-202.
- 오미영·최진명·김학수. (2008). “위험을 수반한 과학기술의 낙인효과: 원자력에 대한 위험인식이 방사선기술 이용 생산물에 대한 위험인식과 수용에 미치는 영향”. 「한국언론학보」, 52(1): 467-500.
- 유승엽. (2013). “원자력 발전에 대한 국민 신뢰감 회복 PR 정책방안”. 「디지털정책연구」, 11(10): 287-294.
- 이나경·이영애. (2005). “관찰 : 방폐장 입지에 관한 의사결정에 영향을 미치는 변수”. 「한국심리학회지: 인지 및 생물」, 17(4): 461-475.
- 이유나·김유신·이진용. (2013). “수용자 중심의 정책수용 및 확산 모델에 관한 연구: 정책의 속성과 집행기관의 커뮤니케이션 특성을 중심으로”. 「광고학연구」, 24(4): 39-65.
- 이인원. (2016). “정책PR의 관점에서 본 위기관리 커뮤니케이션에 대한 연구: 서울시의 메르스 대응 과정을 중심으로”. 「사회과학연구」, 42(1): 67-104.
- 이태준·김병준·김인수. (2015). “효과적인 원자력 정책소통을 위한 커뮤니케이션 전략 연구”. 「광고학연구」, 26(1): 299-323.

- 이현주·이영애. (2011). “원자력발전소와 방폐장 낙인의 심리적 모형: 신뢰와 감정, 지식을 중심으로”. 「한국심리학회지」, 30(3): 831-851.
- 임채홍·김서용. (2014). “원전비리 사건의 부정적 효과와 신뢰기제 분석”. 「한국행정연구」, 23(3): 131-159.
- 장현주·은재호. (2015). “갈등관리방식이 조직효과성에 미치는 영향: 개인특성요인의 조절효과를 중심으로”. 「행정논총」, 50(4): 23-51.
- 정주용·김서용. (2014). “신뢰와 원자력 수용성의 다차원성에 대한 탐색적 분석”. 「한국행정학보」, 48(4): 51-78.
- 주현정·이연택. (2015). “지역컨벤션 산업정책에 있어서 정책 PR이 정책효능성과 정책지지에 미치는 영향”. 「관광연구논총」, 27(4): 51-71.
- 차용진. (2012). “원자력위험인식 변화추세 및 정책적 함의: 수도권 일반주민을 중심으로”. 「한국정책연구」, 12(1): 1-20.
- 최용선. (2015). “에너지원에 대한 사회적 수용성 결정요인 연구: 화석·원자력·대체에너지를 중심으로”. 「정부학연구」, 21(2): 295-330.
- 최진식. (2009). “위험성 인식의 사회적 증폭요인에 관한 연구: 언론보도와 사회적 신뢰가 광우병 위험성 판단에 미치는 영향을 중심으로”. 「한국정책과학학회보」, 13(3): 165-188.
- 최진식·강영철. (2012). “직관적 탐지이론을 통한 정부의 위험관리 신뢰요인에 관한 연구: 고리원전사고 위험관리에 대한 신뢰를 중심으로”. 「정부학연구」, 18(3): 325-357.
- 한동섭·김형일. (2011). “위험과 커뮤니케이션: 원자력의 사회적 수용에 미치는 커뮤니케이션의 효과”. 「한국위기관리논집」, 7(2): 1-22.
- Alhakami, A. S. Slovic, P.(1994). “A psychological Study of the inverse relationship between perceived risk and perceived benefits”. *Risk Analysis*, 14(6): 1085-1096.
- Demski, C., Poortinga, W., & Pidgeon, N. (2014). “Exploring public perceptions of energy security risks in the UK”. *Energy Policy*, 66, 369-378.
- Flynn, J., Burns, W. J., Mertz, C. K., & Slovic, P.(1992). “Trust as a determinant of opposition to a high-level radioactive waste repository: Analysis of a structural model”. *Risk Analysis*, 12(3): 417-429.
- Huang, L., Zhou, Y., Han, Y., Hammitt, J. K., Bi, Jun., and Liu, Y.(2013). “Effect of the Fukushima nuclear accident on the risk perception of residents near a

- nuclear power plant in china”. *Proceeding of Natational Academy Science*, 110(49): 19742-19747.
- Huang, Y. (2001). “Values of Public Relations: Effects on Organization-Public Relationships Mediating Conflict Resolution”. *Journal of Public Relations Research*, 13(4): 265-301.
- Jenkins-Smith, Hank C., Carol L. Silva, Matthew C. Nowlin, and Grant deLozier. (2011). “Reversing Nuclear Opposition: Evolving Public Acceptance of a Permanent Nuclear Waste Disposal Facility”. *Risk Analysis*, 31(4): 629-644.
- Kim, Young-Dae. (2015). “수정한 SARF를 적용한 위험의 사회적 증폭 메커니즘 분석: 중동호흡기증후군 사례를 중심으로”. 『한국위기관리논집』, 11(10): 63-89.
- Kim, Young Wook, Lee, Hyun Seung. (2014). “미디어 레퍼토리, 위험특성과 위험커뮤니케이션 인식이 원자력 수용에 미치는 영향: 신뢰의 조절효과를 중심으로”. 『한국위기관리논집』, 10(4): 1-25.
- Pidgeon, N. F., Lorenzoni, I. and Poortinga, W. (2008). “Climate change or nuclear power - No thanks! A quantitative study of public perceptions and risk framing in Britain”, *Global Environmental Change*, 18: 69-85.
- Poortinga, W., Pidgeon, N., & Lorenzoni, I. (2013). “Public Perceptions of Nuclear Power, Climate Change and Energy Options in Britain: Summary Findings of a Survey Conducted during October and November 2005”. *Understanding risk Working Paper 06-02. School of Environmental Sciences University of East Anglia*.
- Siegrist, M. and Cvetkovich, G.(2000) . “Perception of hazards: The role of social trust and knowledge”. *Risk Analysis*, 20(5): 713-719.
- Sjöberg, L. (2003). “Attitude and Risk Perceptions of Stakeholders in a Nuclear Waste Siting Issue”. *Risk Analysis*, 23(4): 739-749.
- _____. (2004). “Local Acceptance of a High-Level Waste Repository”. *Risk Analysis*, 24(3): 737-749.
- _____.(2009). “Precautionary attitudes and the acceptance of a local nuclear waste repository”. *Safety Science*, 47: 542-546.
- Slovic(1987). “Perception of Risk”. *Science*, 236: 280-285.
- Slovic, P., Fischhoff, B., & Lichtenstein, S. (2000). “*Cognitive processes and societal risk taking.*” In Slovic, P.(eds), *The Perception of Risk*. London: Earthcan.

Tanaka, Y.(2004). "Major Psychological Factors Determining Public Acceptance of the Siting of Nuclear Facilities". *Journal of Applied Social Psychology*, 34(6): 1147-1165.

이기태(李基泰): 국민대학교 일반대학원 석사과정에 재학 중이다. 관심분야는 지속가능한 발전, 마을공동체 활성화, 환경 회복력 등이다. 최근논문으로는 '마을공동체 활성화를 위한 중간지원조직의 역할: 거래비용이론 관점에서'(한국정책학회, 2016)가 있다 (leekt9016@kookmin.ac.kr).

목진휴(睦鎭休): 교신저자. 미국의 West Virginia 주립대학에서 정책학박사학위를 취득하고, 현재 국민대학교 행정정책학부 교수로 재직 중이다. 정책학의 이론과 방법론에 대한 연구 및 강의를 하고 있다. 최근에는 원자력의 사회과학적 측면에서 다수의 논문을 집필하였다 (mok@kookmin.ac.kr).

병역 대체복무제도의 변동과정고찰과 변화 요인분석

김신숙·박형준

본 연구는 한국의 병역제도와 대체복무제도라는 단일사례를 대상으로 세부 제도들의 연혁적 변동과정을 유형화하고, 변동요인을 분석함을 목적으로 한다. 병역제도는 병역자원(공급)과 군 병력(수요)을 연결하는 매개체로서 징병제 국가에서는 병역자원의 수급불균형 현상이 일반적이다. 한국에서는 잉여자원 해소를 목적으로 다양한 대체복무정책을 활용해왔다. 본 연구에서는 먼저 다양한 제도 변동을 체계적으로 파악하기 위해 대체복무제도를 전환복무, 사회복무, 산업지원, 전문자격 네 가지로 유형화하였다. 유형별 변동과정 분석결과, 대체복무제도의 본질적 내용이 유지되는 '경로의존성'을 발견하였고 그 원인을 인구환경 요인, 경제사회적 요인, 행위자 요인 세 가지 차원에서 분석하였다. 변동요인 분석결과, 인구요인 측면에서는 대체복무가 잉여 병역자원 해소에 기여했으나 완전히 해소하지는 못하였고, 경제사회적 정책목적 달성에 일부 기여했으나 효과평가는 상반되며, 의사결정절차상 행위자와 이해관계자의 복잡성으로 인해 제도변동보다 제도가 유지되는 쪽으로 진행되어 왔음을 확인하였다.

[주제어 : 병역제도, 대체복무제도, 제도변화, 병역특례, 전환복무, 경로의존성]

1. 서론

최근 현역병 입영대상 인구가 군 소요보다 3만~5만명 정도 더 많아 적기에 입영하지 못하는 입영적체 문제가 사회문제가 되고 있다. 이는 1990년대 초중반의 높은 출산률에 기인한 것이다(뉴스원, 2015.10.27.). 그런가 하면, 불과 몇 년 뒤인 2021년 이후에는 대학입학 학령인구(19세)가 급감하고 이후에도 인구하향 추세가 지속되면서 군에 입대할 수 있는 병역(兵役)자원의 부족현상이 만성화될 전망이다(KBS 뉴스, 2016.2.25.). 상반되어 보이는 이 두 가지 현상은 모두 '병역자원의 수급(需給) 불균형'에서 발생하는 문제로 징병제 국가에서는 불가피한 현상이며, 한국에서도 이를 해결하기 위해 지금까지 병역제도에 다양한 변화를 모색해왔다.

이 논문은 2016년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A3A2924832).

논문접수일: 2016.10.27, 심사기간(1차): 2016.12.06~12.14, 게재확정일: 2016.12.14

병역제도는 병역자원(공급측면)과 군 병력운용(수요측면)을 연결하는 매개제도로써 병력충원을 국가가 강제로 시행하면 징병제, 개인의 지원에 의하면 모병제라고 할 수 있다. 그런데 징병(conscript) 용어가 '시민을 병적(兵籍)명단에 등록한다.'라는 어원에서 비롯되었듯이 징병제 국가에서는 병적에 등록된 시민의 숫자와 군대 규모 간에는 근본적인 불일치가 발생하는 것이 일반적이다(김주찬·선종렬, 2008: 4). 이를 '병역자원의 수급불균형'이라고 하며, 주로 군소요 보다 병역 대상인구가 많은 잉여자원 현상이 문제가 된다. 징병제 국가에서는 국가별로 이를 해결하기 위해 복무기간 조정, 병역면제, 대체복무 등의 정책대안을 활용해왔다. 외국에서는 주로 복무기간을 단축하거나 징병인원 자체를 한정하여 나머지 잉여자원은 광범위하게 면제하는 방법을 활용해 왔다. 그러나 한국은 지난 60여 년간 특수한 안보환경으로 인해 군 병력을 안정적으로 유지해오고 있으며 급격한 복무기간의 조정도 제한되어 잉여자원 해소를 목적으로 주로 대체복무제도를 주로 활용해왔다.

병역 대체복무제도는 개인으로 하여금 군복무 외에 다른 형태로 병역의무를 이행할 수 있도록 하는 제도로 정의할 수 있다.¹⁾ 그러나 한국에서 대체복무제도는 징병제의 부수적 제도로 인식되어 이에 대한 집중적 연구가 부족했다. 우선 병역제도에 대한 종합적 연구로는 김두성(2002)과 나태중(2011)이 정부 수립 이후 최근까지 각 시기별 병역제도의 변화과정과 변화요인을 종합적으로 분석하였고, 정주성·정원영·안석기(2003)는 기존 분석에 군사적 차원의 요인분석을 추가하여 유럽과 한국의 병역제도 변동사례를 비교하였다. 병역제도에 대한 Haltiner(1998)의 계량분석을 토대로 김병조(2002)가 징집병비율, 군복무율, 복무기간을 주요 지표로 징병제 국가들의 병역제도를 비교분석한 연구도 유용한 분석틀이 된다. 대체복무에 대해서는 이상목(2007)이 병역자원의 수급문제에 초점을 맞춰 한국의 대체복무 인력을 시장의 독립성과 사회적 효용성 관점에서 분석한 바 있다. 이외에 산업기능요원 및 전문연구요원의 효과에 대한 연구가 있으나, 이들 연구는 대체복무 중 일부 제도에만 한정하고 제도의 수혜자라 할 수 있는 기업이나 특정집단의 이익을 옹호하는 측면이 크다.²⁾

1) 선행연구나 언론에서 '대체복무'를 '양심적 병역거부'와 연계해 다루는 사례가 많은바, 이는 양심적 병역거부자(양심 또는 종교적 사유에 의한 입영 및 징총 거부자)에 대해 다른 형태의 복무를 인정할 것인가가 주요 쟁점이기 때문이다. 그러나 '병역대체복무'는 일반적으로 군복무 외 다른 형태의 복무를 모두 포함하는 개념이다.

2) 산업기능요원 등 기업에 지원하는 병역대체복무제도의 관련한 선행연구는 최성우 등(2003), 한국중소기업학회(2009), 노민선·백철우(2015 : 중소기업연구원 기본과제로 수행) 참조.

따라서 상기 선행연구에도 불구하고 대체복무 전반에 걸친 연구나 실제 군복무 및 대체복무 인력현황 자료를 기초로 한 통시적 연구는 부족한 실정이다. 반면 한국에서 군복무와 관련한 병역제도는 근본적 변동이 없는 상황에서 대체복무정책은 많은 정책변동을 거쳐 왔다. 동시에 외형상 대체복무의 변동에도 불구하고 본질적인 내용이 유지되어 오고 있는바, 이러한 측면에서 병역대체복무 정책의 변동에 집중한 연구는 중요한 의의가 있다. 본 연구에서는 1969년 방위병제도 신설 이래 최근까지 병역 대체복무정책을 주제로 하위 세부 제도들의 생성, 확대, 폐지 등 변동 과정을 유형화하고, 변동·유지 요인을 분석하고자 한다.

II. 병역제도와 대체복무제도

1. 병역제도의 의의와 구분

근대적 의미의 병역제도는 프랑스 혁명 직후 선포된 국민 총동원령을 시초로 본다. 18세기말부터 19세기를 거쳐 유럽을 중심으로 각국은 절대왕정에서 탈피해 상비군을 체계화함과 동시에 국민개병주의에 근간을 둔 징병제를 제도화하였다. 이후 각국은 안보상황과 여타 경제사회적 변화에 대응하여 병역제도를 변동시켜 왔고, 냉전 기간중 영국(1960년), 미국(1973년)이 징병제에서 모병제로 전환하였다. 냉전 종식 이후 유럽을 중심으로 재정적 압박과 인구고령화로 인한 노동인구 감소, 기술 집약형 군대로의 전환과 맞물려 대부분의 국가가 모병제 중심으로 병역제도를 전환하고 있다(Poutvaara & Wagener, 2011: 36). 특히 통일 이후에도 징병제를 유지하던 독일은 2000년대 초부터 병역제도를 단계적으로 개선하여 2011년 모병제 전환을 완료하였다. 아시아에서는 대만이 2005년부터 모병제 전환과정 중에 있다.³⁾ 반면, 이스라엘, 터키, 북한, 미얀마, 베트남 등은 징병제를 유지하고 있다.

그러나 위와 같은 전통적 병역제도 분류는 한 국가에서 병역제도의 동태적 변화를 설명하기 어렵고, 국가별 계량적 비교분석이 어려운 한계가 있었다. 이에 Haltiner(1998, 2006)는 징집병비율과 군복무율을 주요 지표로 새로운 병역제도 분

3) 대만 국방부는 2005년 9월, 국회에 제출한 「병력정비 5개년 계획」에서 중국의 무력위협이 더욱 심각해질 것이 예상됨에 따라 향후 병력감축과 모병제로의 전환을 추진하고 절감된 인건비로 핵심무기에 투자한다는 기본방침을 발표하였다. 모병제 전환은 계획/정비 단계('09.7~'10.12), 집행/검증 단계('11.1~'14.12)를 거쳐 현재 최종 시행 단계('14.1~'17)이고, 모병제 하 지원병의 의무복무기간은 4년이다. 이와 관련해서는 조한승(2013) 등 참조

류방법을 제안하였다. 각국의 병역제도는 징집병비율(현역군인 중 징병제로 충원되는 병사의 비율)이 낮은 정도에 따라 완전모병제(0%), 의사징병제(50% 미만), 연성징병제(50~66%), 경성징병제(66% 이상)로 구분할 수 있다.⁴⁾ 현재 모병제로 전환을 완료한 영국, 프랑스, 독일 등 대부분의 유럽 국가는 완전모병제로 분류된다. 러시아·오스트리아는 의사징병제이고, 폴란드 등 구 동구권국가들은 징집병비율을 점차 줄여가는 연성징병제 단계이다. 터키·그리스·핀란드는 징집병비율이 높은 경성징병제(66% 이상) 단계에 있다. 동 분류방법에 의하면, 한국과 북한은 징집병비율이 상당히 높은 경성징병제에 해당된다. 한편, 군복무율(동일연령 병역의무대상자 중 군복무 비율)은 병역의무 부담의 형평성을 알 수 있는 지표로서 군복무율이 높을수록 병역의무의 형평성이 높고 동시에 국민과 사회의 병역부담도 높아진다고 해석할 수 있다. Haltiner의 연구는 병역제도를 징병제와 모병제라는 양자택일적 구분에서 벗어나 하나의 연속된 스펙트럼 위에서 볼 수 있도록 새로운 분석틀을 제공하고, 국가별 병역제도의 역동적 변화를 분석하는데 유용하다.

대체복무는 기본적으로 징병제 국가에서 운영하는 예외적 제도로서 세계적으로 한국의 대체복무와 유사한 사례는 찾기 어렵다. 독일의 경우 모병제 전환 전 징병제를 운용하는 동안 대체복무(Zivildienst, 민사복무)도 운용해왔다. 종교 및 신념에 의한 대체복무 신청을 폭넓게 허용하고, 심사를 거치지만 인정율이 매우 높은 것이 특징이다. 대체복무자가 복무할 민간기관은 이윤추구를 하지 않는 공익목적의 사회봉사 또는 환경보호 기관으로 엄격히 한정했다(이상목, 2007: 26-30). 이는 국가의 대체복무 인력지원이 노동시장과 기업경쟁을 왜곡하는 것을 방지하기 위해서이다. 대만은 징병제 유지 당시에는 대체복무를 운용하지 않다가 2000년대 군 감축과 모병제로의 전환과정에서 잉여자원이 발생하면서 이들의 활용을 위해 '체대역(替代役)'이라는 대체복무제도를 도입하였다.⁵⁾ 대만의 대체복무는 한국의 대체복무제도와 흡사하고 잉여인력의 활용을 위해 임시로 도입한 제도라는 점에서 연혁상 한국의 대체복무제도를 참고해 만든 것으로 추정된다.⁶⁾ 반면, 이스라엘은 한국과 같은 경성징병제 국가이지만 대체복무제도를 운용하고 있지 않다. 미국 또한 1960년대

4) Haltiner, Karl W. (1998 : 7~36) : Haltiner가 제안한 제도 명칭은 완전모병제(Zero-Draft : Type 0), 의사징병제(Pseudo Conscript Forces : Type I), 연성징병제(Soft Core Conscript Forces : Type II), 경성징병제(Hard Core Conscript Forces : Type III) 이다.

5) 2000년 1월 입법원(국회)에서 「체대역실시조례」를 제정하고 2001년부터 시행중이다.

6) 대체복무 유형이 크게 행정관서근무(경찰, 행정관서)와 산업지원인력(산업기능요원, 전문연구요원)으로 구분되며, 특히 사기업에 대한 산업인력 지원제도는 세계적으로 유사사례를 찾기 어려운 제도로서 선발절차 및 복무기간(3년)까지 유사하여 한국의 제도를 벤치마킹한 것이라고 추정하는 근거가 된다.

징병제하에서 베트남전쟁을 수행하던 당시에도 군 소요만큼만 현역병으로 선발하고 나머지 병역 대상자들에게는 별도의 의무를 부과하지 않았다.

2. 한국의 병역제도와 대체복무제도

1) 병역제도와 병역자원 수급 연혁

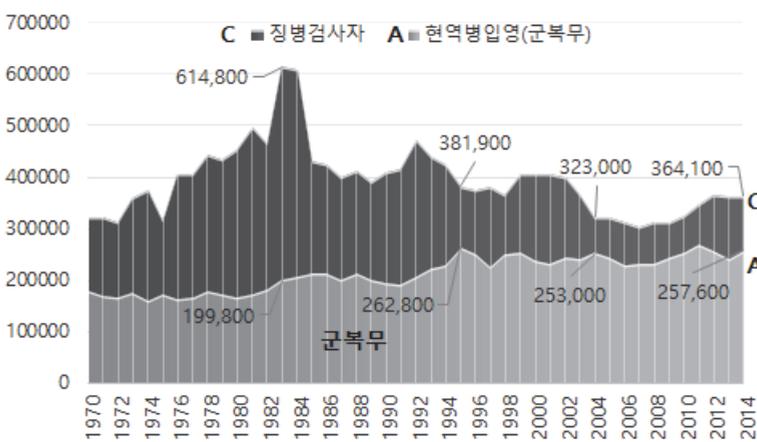
한국은 1940년 8월 제정된 병역법에서 징병제를 기본 병역제도로 규정한 이래 6.25 전쟁과 북한의 위협이 계속되는 특수한 안보환경 속에서 적정 군 규모와 전투력 보장을 위해 징병제를 유지해오고 있다. 현 병역법상 대한민국 국민인 남자는 19세에 징병검사를 받고 검사 결과 총 7개의 신체등급에 따라 병역의무를 이행한다.⁷⁾ 1급~4급은 합격(군복무적격자), 5급은 불합격(平時 군복무 부적합, 戰時 근로 소집), 6급은 戰時·平時 공히 병역면제, 7급은 재검사 대상이다. 군복무 적합자들(1급~4급)은 원칙적으로 모두 군복무에 적합하지만 병역자원 수급상황에 따라 대개 1급~3급까지를 현역병으로 입영시킨다. 따라서 1~3급을 '현역대상', 4급을 '보충역대상'으로 판정한다. 병역의무대상자들은 개인별 학업, 취업 등 일정을 고려하여 대략 20세~22세경에 현역병으로 입영한다. 현재 병 복무기간은 육군·해병 21개월, 해군 23개월, 공군 24개월이다.

우리군의 병력규모는 2014년 기준 군 정원 63.5만 여명 중 병역의무를 이행하는 병사가 약 45.5만 여명이다. 구조적 측면에서 현역 군인의 구성비는 장교 10%, 부사관 18%, 병사 72%이다. 따라서 Haltiner의 분류에 따른 징집병비율은 72%이며 징집병비율은 60여 년간 70% 이상 수준을 유지하고 있다.⁸⁾ <그림 1>에서는 1970년 이래 매년 징병검사자 중 현역병으로 입영하는 규모를 연혁별로 분석하였다.

7) 최근 병역법이 개정됨에 따라 '징병검사' 용어는 '병역판정검사'로 바뀌었다.(JTBC, 2016.12.1.)

8) 군 병력규모는 이은정 외(2014, p.18~34)를 참조하였으며, 보안상의 이유로 정확한 수치 대신 대략치를 사용하였음을 밝혀둔다. 또한 병무청에서 사용하는 '모집'도 모병제의 모집이 아니라 징집의 한 유형에 해당한다는 점에서 '징집병비율'을 계산할 때는 병무청에서 사용하는 '징집'과 '모집'을 모두 포함하였다.

〈그림 1〉 연도별 징병검사자 중 현역병 입영 규모



출처: 병무청 통계자료, 병무행정사 및 각 군에서 수집한 1차 자료를 토대로 인원규모 분석

〈그림 1〉에 의하면, 공급측면에서 연도별 징병검사 대상자(C)의 등락폭이 30만~60만여명까지 매우 컸음을 알 수 있다. 반면, 수요측면의 현역병 입영규모(A)는 비교적 안정적 증가추세를 보이고 있다. 현역병 입영규모(A)는 일반적으로 군 병력, 징집병 규모, 복무기간 세가지 요소에 의해 결정된다. 우리군은 6.25 전쟁 이후 군 규모와 징집병 비율이 일정수준을 유지했기 때문에 현역병 수요는 복무기간과 반비례 관계를 보여 왔다.⁹⁾ 병 복무기간은 연중 운용해야 하는 군 규모를 유지하기 위해 병역자원을 얼마나 자주 충원해야 하는가 하는 순환율에 직접적 영향을 미친다. 복무기간이 길어질수록 순환율이 단축되므로 연간 병 획득수요는 감소하며, 복무기간이 짧아질수록 순환율이 커져 연간 병 획득수요도 증가한다. 70년대 이래 군 복무 인원(A)이 점증적 증가형태를 보이는 이유는 병 규모가 일정한 상태에서 복무기간이 점증적으로 단축되었기 때문이다.

1970년대부터 1990년대 초반까지는 군 규모가 65만여명 수준에서 일정했고 복무기간이 3년 정도로 길었기 때문에 연간 현역병 소요도 17만명~20만명 수준을 유지했다. 1990년대 이래 복무기간이 단축되기 시작하면서 매년 현역병 입영규모가 증가하여 25만~26만 여명 수준을 유지하고 있다. 먼저 연도별 병역대상자 중 순수한 현역병 입영 비중(군복무율)¹⁰⁾을 분석한 결과, 군복무율은 70년대부터 90년대

9) 복무기간과 한해 입영할 현역병의 상관관계는 다음과 같다. 즉, 병 복무기간이 21개월일 때 2015년 한해 동안 병사 45만여명을 유지하기 위한 현역병 수요는 $450,000 \div 1.75(21 \text{ 개월}/12 \text{ 개월})$ 로서 25만여명이 된다.

10) 엄밀히 말하면 징병제하 군복무율에는 현역병과 간부를 다 포함해야하나 본 연구에서는

초반까지 30~40%의 낮은 수준을 유지하다가 1994년 이후 64%, 2002년 74%, 2005년 89%까지 상승하였다. 군복무율 89%의 의미는 동일연령 병역자원 10명중 9명이 현역병으로 복무한다는 의미이다. 다만, 최근 2012년 이후 일시적으로 병역자원 인구가 많아져 군복무율은 71% 수준을 유지하고 있다.

한편 <그림 1>에서 색이 진한 영역이 병역자원 중 순수한 현역병 소요를 제외하고 남는 잉여자원(C-A)에 해당한다. 이를 통해 군복무를 하지 않는 잉여자원의 규모가 상당하였고 시기에 따라서는 군복무 인원보다 군에 복무하지 않는 잉여자원의 규모가 더 컸음을 확인할 수 있다.

2) 병역 대체복무제도

한국의 병역 대체복무제도는 잉여자원이 누적되면서 도입한 제도로서 최초 병역 법에는 대체복무가 없었다. 정부는 1960년대까지도 현역병 소요만큼만 자원을 징집하고, 남는 사람들은 예비자원 형태로만 관리하고 평상시에는 정상적인 사회생활을 하도록 하였다. 그러나 잉여자원이 계속 누적되고, 1968년 1.21 사태(김신조 일당의 청와대 습격사건)가 발발하자 향토방위 강화의 필요성에 따라 방위병 소집제도를 실시하였으며 이것을 대체복무제도의 시초로 본다.

법체계적으로는 기본법인 병역법이 유지되어 오다가 1973년 「병역의무의 특례규제에 관한 법률」(소위 「병역특례법」)을 신설하면서 병역제도의 기본법과 병역특례에 관한 법으로 이원화되었다. 이후 1983년 병역특례법을 병역법으로 통합·일원화, 1989년 병역법과 특례법 이원화, 1993년 말 병역법으로 다시 일원화하는 등 부침을 반복하였고, 현재는 병역법 단일체계를 유지하고 있다. 이 과정에서 특례보충역, 귀휴특례, 자연계연구요원 등 다양한 명칭의 대체복무가 신설되었으나, 대체복무제도에 대한 일관된 정의는 없었다. 현재도 병역법 제2조에서 의무경찰, 사회복무요원, 산업기능요원 등 총 14개의 개별 대체복무제도에 대한 정의가 나열되어 있을 뿐 이들을 통할하는 하나의 정의는 부족한 실정이다. 그 이유는 병역 대체복무가 현역병 징집처럼 일관된 기준과 법체계를 근거로 운용된 것이라기보다 사회경제적 상황, 정부 정책방향, 관련 이해관계 집단의 요청 등에 따라 “발생”한 측면이 더 컸기 때문으로 분석된다.

현역병과 대체복무라는 비교의 간결성을 위해 현역병만 포함하였음을 밝혀둔다. 한국에서 매년 장교와 부사관 임관인원은 대략 1.2만~1.7만 여명 수준이고 이를 군복무율에 포함시 비율이 소폭 상승한다.

따라서 본 연구에서는 개별 제도의 명칭에 상관없이 복무형태 측면에서 병역의 무자가 군 이외의 기관에서 국방 이외의 목적으로 병역의무를 이행하는 것을 ‘대체복무’로 정의하고 연구대상에 모두 포함하고자 한다. 또한 대체복무 제도의 변동과정을 체계적으로 파악하기 위해서는 개별 제도의 나열이 아닌 설립목적, 연혁, 복무내용 등을 종합적으로 고려한 유형화가 필요하다. 이에 필자는 대체복무제도를 사회복무, 전환복무, 산업지원, 전문자격 공공복무 네 가지 유형으로 분류하는 방안을 제안하고자 한다.

이하 <표 1>에서는 현 병역법상 14개의 개별 대체복무제도와 총 복무인원을 정리하였다. 2014년 한해 동안 대체복무에 배정하는 인원은 55,390명이며, 2014년 말 현재 대체복무를 하고 있는 총 복무인원은 약 105,000여명이다. 또한 개별 대체복무제도를 대상자 선별과정, 복무유형 및 처우를 종합적으로 고려하여 네 개의 유형으로 분류하였다. 2014년 기준 각 유형별 인원 비중은 사회복무 45%, 전환복무 30%, 산업지원 22%, 전문자격 3% 순이다. 네 개의 유형별 구분이유와 특징은 다음과 같다. 첫째, 사회복무는 보충역의 대체복무로서 과거 방위병 및 공익근무요원·사회복무요원이 이에 해당한다. 이들은 최초 신체등급상 보충역(4급)으로 판정되어 현역병 복무를 하지 않는 자에 대해 행정관서나 복지시설 등에서 대체복무를 하게 하는 것으로 보수는 현역병의 보수를 따른다. 이중 예술체육요원은 병역법령상 국제경기 등에서 수상한 사람(현역)에 대해 지정해주며, 별도의 공공기관에서 복무하지 않고 본인의 직업을 유지한다는 점에서 사실상 병역면제에 가깝다. 둘째, 전환복무는 현역(1~3급) 판정자가 전경·의경 등의 형태로 제복을 입고 경찰관서나 소방관서에 복무하는 유형이다. 집단생활을 하고 현역병에 준하는 보수와 처우를 받는 것이 특징이다. 셋째, 산업지원은 개인이 병역특례 지정 민간기업이나 연구소에서 복무하면 병역의무를 이행한 것으로 같음하는 유형이다. 이들은 민간인 신분으로서 채용조건에 따른 정상적인 임금을 받는다. 넷째, 전문자격 공공복무는 의사, 변호사, 수의사 등 전문자격 소지자가 보건소, 법률공단 등 공공기관에서 계약직 공무원 신분으로 복무하는 유형이다.

〈표 1〉 현 대체복무제도의 유형 분류(2014년 기준)¹¹⁾

개별 제도	배정인원(명)	복무기간	처우 등 세부내용	유형화
사회복무요원	24,629	24개월	보충역대상자로서 현역병처우·출퇴근복무	사회복무 (舊 공익근무)
예술·체육요원	157	34개월	올림픽 등 종목수상자, 기초훈련후 예비역편입	
국제협력요원	78	30개월	계약직 공무원, 외국에서 복무	전환복무
의무경찰	14,806	21개월	경찰관서, 해양경찰, 소방관서에 근무 현역병과 복무기간·처우 동일	
해양경찰	1,300	23개월		
의무소방대	600	23개월		
전문연구요원	2,500	36개월	민간인으로 연구소 근무 또는 이공계 박사과정 학업	산업지원
산업기능요원	8,500	34개월	민간인으로 기업에서 근무하며, 민간인 보수·처우	
승선근무예비역	1,000	36개월	산업기능요원의 한 분야였다가 '07년 신설	전문자격 공공복무
공중보건역사	1,396	36개월	의사, 변호사, 수의사 등 전문가격을 갖고 공무원신분으로 현역 중위 보수를 받음. 국제협력역사·국제협력요원제도는 2016년 폐지	
공익법무관	232			
징병전담역사	42			
국제협력역사	-			
공중방역수의사	150			
'14년 기준 (명)	55,390		현역판정자 26,261명, 보충역판정자 29,129명 *산업기능요원 중 4500명은 보충역대상자	

대체복무제도의 유형화를 통해 현 시점에서 다양한 개별 제도의 특징을 체계화하고, 연혁적 변동과정 분석에 있어 명칭의 변화 및 제도 통폐합에도 불구하고 일관된 정책속성을 발견하고 분석할 수 있을 것으로 기대된다.

III. 연구 설계

1. 제도 변화과정에 관한 이론적 논의

제도변화에 관한 연구는 정부의 제도가 어떤 환경과 조건 하에서 형성되고 변동하는지에 대한 기본 문제의식에서 출발하며, 그 변동원인을 설명함에 있어 정책수요를 반영하고 사회적 거래비용 감소를 위한 합리적 제도설계이론(Weimer 1995, Ostrom 1986), 급작스런 변동과 회귀요인으로서의 단절적 균형이론

11) 배정인원 규모는 이은정 외. (2014). 「2014 국방인력운영 분석과 전망 I」, p.33 참조

(Punctuated-Equilibrium Theory : PCE)(Baumgartner 2007), 사회적 맥락과 수확 체증의 법칙에 의한 경로의존성을 강조하는 역사적 신제도주의(Ikenberry 1988, Thelen 1999), 외부요인 외에도 정책하위그룹내 행위자집단의 연합변경에 따른 정책변화를 설명하는 정책옹호연합이론(Advocacy Coalition Framework)(Sabatier 2007) 등 다양한 모형이 있다. 특히 장기적 관점에서의 정책변동은 점증주의(Incrementalism) 이론이 주를 이루다가 단절적 균형이론의 등장으로 연구가 다양해지고 있다. 단절적 균형이론은 정책이 안정된 상태에서 오랫동안 지속되다가 어떤 사건이 일어나면서 갑작스럽게 문제제기를 만나게 되고, 이것이 정책변화를 촉발한다고 설명한다.¹²⁾ 단절적 균형상태(Punctuated Equilibrium)는 Krasner가 명명한 것으로, 오랫동안 지속되던 정책도 위기상황이나 강한 외부충격이나 위기상황에 의해 장기간의 균형과 지속성 위에 있던 제도가 단기간에 급격한 파열로 변화하는 상태를 말한다(Krasner, 1984 : 242).

이중 한 나라에서 장기간 지속된 제도변동과정을 연구하는 데는 역사적 신제도주의가 유용하다. 역사적 신제도주의에서는 제도가 역사적 맥락과 국가구조, 사회제도의 자기결정력에 의해 형성되며 행위가 제도에 의해 제약받는다고 본다. 또한 정책결정과정에서 제도가 특정 이해관계집단에게 불공평한 권력을 주고 그 결과 기존 제도가 계속 유지되기 쉽다고 설명한다. 특히 Krasner(1988 : 72-84)는 어떤 제도가 왜 지속하는지에 대해 “경로의존성” 개념으로 설명하였는바, 특정 시점에 형성된 특정 정책이 역으로 제도적 관계를 고착시켜 관련 행위자들의 권력, 이익, 선호 등을 제약하고 시간이 지나면서 다른 정책대안들이 동결됨으로써 그 후에도 정책 선택을 제약한다고 하였다.

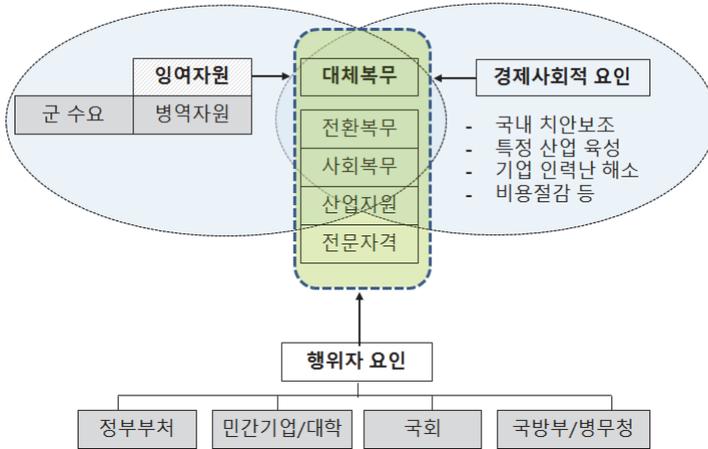
한국에서는 임완재(2013)가 역사적 신제도주의 접근을 기초로 한국의 군(軍)구조 정책연구를 시도하였고, 분석수준을 안보·정치 등 구조적 수준, 제도적 수준, 의회·대통령 등 행위자 수준 세 가지로 구분하여 분석한 바 있다. 이러한 분석수준은 Mahoney&Snyder(1999)가 역사적 신제도주의 접근을 기초로 구조(세계체제, 문화 등 외부환경요인), 제도(정당체계, 관료제, 법령 등), 행위자(대통령, 파벌, 이익집단 등) 세 가지로 구성한 것을 활용한 것이다.

12) 단절적 균형이론에 대해서는 True, J., Jones, B. and Baumgartner, F., (2007). 참조.

2. 연구 분석틀

본 연구는 한국에서 병역 대체복무제도 변동과정의 역사적 변동내용과 변동요인을 파악하기 위해 실증자료를 바탕으로 단일사례 종단면 추세분석을 하였다.¹³⁾ 대체복무제도의 신설·변동을 설명하기 위한 요인은 선행연구에서 다뤄진 변동요인들을 참고로 대체복무 변동에 유의미한 요인을 선별하되, 역사적 신제도주의를 활용한 선행연구를 기초로 세 가지 수준으로 구성하였다.¹⁴⁾ 먼저 한국의 병역 대체복무는 인구변화가 기본배경이므로 인구요인이 중요한 요인으로 제기되며 이는 구조적 수준에 해당된다. 또한 역사적 신제도주의에서는 한번 제도가 형성되면 이를 기반으로 관련 행위자들의 정책적 이해관계가 형성되어 제도를 유지하는 방향으로 작용하게 된다고 한다. 이에 따라 경제사회적 정책 요인과 행위자 요인을 선별하였다.

〈그림 2〉 연구 분석틀



인구 요인 측면에서는 병역자원의 수급불균형에 따른 인여자원 문제를 해결하기 위해 대체복무제도를 도입하게 된 과정을 분석할 것이다. 실증자료를 토대로 병역 자원 수요공급 규모의 실제 변화 추세 및 군복무율의 변화도 함께 분석하고자 한다. 이를 통해 인구변화가 대체복무의 변동에 어느 정도의 영향을 미쳤는지 논증할

13) 사례연구방법의 특징과 유의점으로 김병섭(2010 : 339-345) 참조

14) 기존 일반적 병역제도 연구의 설명요인은 안보위협, 군 병력, 국방개혁, 병역자원 수급, 예산 등 경제적 요인, 국민들의 병역관, 정치집단, 병역이념, 병무조직 등으로 다양하다.: Haltiner(1998), 김두성(2002), 김병조(2002), 정주성 등(2003), 김주찬 등(2008), 나태중(2011) 등 참조

것이다. 경제사회적 요인 측면에서는 병역 대체복무정책에 부가된 다른 정책목적을 검토하고 그 효과를 평가할 것이다. 대체복무는 군사적 목적 이외에 국내치안, 산업 인력난 해소, 고급두뇌인력에 대한 특혜, 비용절감 등 다른 정책목적의 달성수단으로 이용되어 온 것이 사실이다. 따라서 다른 정책목적 달성에의 기여도와 비용절감 효과를 분석할 필요가 있다. 행위자 요인 측면에서는 정권 리더십 및 정부 차원에서 대체복무를 정책대안으로 선택하게 된 과정을 분석할 것이다. 다양한 병역 대체복무제도에 각기 다른 정책목적이 부가되어 오면서 대체복무제도의 유지를 찬성하는 이해관계집단이 형성되어 왔다. 특히 병역특례 인력 지원 및 특례업체를 선정하는 의사결정구조의 복잡성이 제도의 변화를 어렵게 하고 궁극적으로 병역제도의 경로의존성을 강화시킨 측면은 없는지 분석할 필요가 있다.

3. 자료수집

1960년대 이래 병역자원, 현역병 및 대체복무 인원 자료는 군과 병무청으로부터 1차 자료를 직접 수집하였다. 현역병의 경우 징집과 모집¹⁵⁾으로 구분되고 과거 자료 획득의 한계로 일부 선행연구에서는 징집인원만 현역병 통계로 사용한 경우도 있었다. 그러나 본 연구에서는 징집과 모집인원을 모두 조사함으로써 연도별 현역병 입영규모에 정확성을 기하였다. 다만 연도별로 통계수치가 일부 누락되거나 자료간 불일치가 발견되는 경우도 있는바, 병무청의 「병무행정사」, 병무통계와 국회 제출자료 등을 종합적으로 참조하여 수치를 보완하였음을 밝혀둔다.

병역자원의 수요-공급 현황 분석시 분모에 해당하는 '병역자원'은 이론적으로 병역의무가 있는 일정연령대의 인구로서 한국에서는 병역법상 18~35세 사이의 남자가 모두 해당된다. 그러나 실제 측정을 위한 '병역자원'의 규모에 대해서는 학자마다 정의와 측정방법이 약간씩 다르고, '병역자원'과 '병역가용자원'을 구분하거나 혼용하기도 하는 등 통일된 방법론이 부족한 실정이다. 김창주(2004: 23)는 18세에서 32세까지의 나이에 있는 남자로 병역가용자원을 정의하였고, 이상목(2007: 25)은 징병검사 연령인 19세 남자를 기준으로 하여 19년 전의 출생인구수에 생존율과 징병검사시 불합격률을 적용하여 병역가용자원을 계산하였다. 이러한 방법론은 모두 나름의 타당성이 있으며, 실제 군복무 및 대체복무인력의 실증자료가 없거나 미

15) 현재 우리 군과 병무청에서 사용하는 '모집' 혹은 '지원'이란 용어는 모병제하 자기의사에 의한 '지원'이 아니라, 징집대상자가 해군, 해병대, 공군으로 갈 경우 본인이 군과 특기분야를 지원하고 입영일시를 정한다는 의미로서 병역제도상 모병제와는 무관하다. 최근에는 육군도 모집병 규모를 확대하고 있다.

래 병역자원의 수급전망을 예측할 때 유용하다.

본 연구에서는 연구목적상 1970년 이래 매년 병역자원과 군복무·대체복무의 실제 데이터를 중심으로 분석할 것이다. 여기서 ‘병역자원’은 연도별 비교분석과 40여 년간의 시계열 분석을 동시에 하기 위한 방법론적 편의성을 종합적으로 고려하여 매년 징병검사인구(대개 19세) 자료를 사용하고자 한다.¹⁶⁾ 연도별 징병검사자 통계는 19세 자원을 대부분 포함하고 이들이 대개 20세에 입영하기 때문에 분석이 용이하며, 연도별로 자료값이 중복되지 않고 구분된다는 점에서 유용하다. 또한 연도별 징병검사자중 현역병 입영비율 분석시에는 입영(20세) 시점이 ‘14년일 경우, 징병검사자는 ‘13년 통계(당시 19세로 ’14년에 20세가 됨)를 사용함으로써 병역자원 수급비교의 정합성을 확보하고자 노력하였다.

IV. 대체복무제도 변화요인 분석

1. 대체복무제도 변동과정의 연혁적 특징

1) 유형별 제도의 신설·변동 유형

본 절에서는 앞서 제시한 대체복무제도의 네 가지 유형구분을 토대로 변동 연혁과 특징을 분석하고자 한다. 대체복무정책의 주요 변화의 계기는 1970년대부터 80년대초 도입기, 1989년(노태우 정부) 특례 통폐합, 1994년(김영삼 정부) 방위병 폐지 및 공익근무요원 신설, 2007년(노무현 정부) 사회복무로의 전환 및 대체복무 감축폐지계획 수립으로 요약할 수 있다. 세부 제도의 수는 대략 70~80년대 18개, ‘89년 8개, ‘94년 이후 14개 정도로 80년대까지 병역특례의 개수가 많았고, 반면 90년대 이후 통폐합되면서 개별 제도가 감소한 것으로 나타난다.

16) 조관호(2016: 9)의 발표자료에 의하면, 매년 각 연령별로 입대하는 비율을 적용하여 향후 연도별 병역자원을 판단한 내용과 매년 그해의 20세 자원이 전부 입영함을 가정하여 향후 연도별 병역자원을 판단한 내용에 큰 차이가 없다. 다만 인구변동이 큰 시기에는 1만 여명 정도 차이가 발생할 수 있다.(2016.7.12., 김종대 의원실 주관 병역제도 토론회, 조관호)

〈표 2〉 유형별 대체복무제도 변동 연혁¹⁷⁾

유형	최초 제도도입(70~80년대초)		1989년	1994년	2007년	2015년(총 14개)
사회 복무	방위병	1969	방위병	상근예비역('94) 공익근무요원('94)	상근예비역 사회복무요원	상근예비역(현역) 사회복무요원
		1973	(폐지)	예술체육요원('94) 국제협력요원('94)	예술체육요원 국제협력요원	예술체육요원 국제협력요원
	전투경찰(전경)	1970	전경	전경	전경	의경 (‘12년 통합)
	의무경찰(의경)	1982	의경	의경	의경	
전환 복무	해양경찰(해경)	1970	해경	해경	해경	해경
	교정경비교도	1981	교정	교정	교정	(‘12년 폐지)
산업 지원	과학기술원 학생	1970	연구 요원 특례	전문연구요원	전문연구요원	전문연구요원
	자연계연구요원	1981				
	학술 특기자	1973				
	자연계교원요원	1979	(폐지)	-	-	-
	특수전문요원	1981	기능 요원 특례	산업기능요원	산업기능요원	산업기능요원
	기간산업체	1973				
	방위산업체	1973				
	기술기능특기자	1983				
	해군특례예비역	1958			승선근무예비역('07)	승선근무예비역
	농촌지도요원	1981	(폐지)	* 농촌지도요원은 산업기능요원의 분야로 포함		
해경경비함정승선	1981					
전문 자격 공공 복무	공중보건의사	1979	공보의	공중보건의	공중보건의	공중보건의
				공익법무관('94)	공익법무관	공익법무관
				국제협력의사('94)	국제협력의사	국제협력의사
				징병검사의사('99)	징병검사의사	징병검사의사
					공중방역수의사('09)	공중방역수의사

첫 번째 유형인 사회복무, 즉 보충역의 대체복무는 1960년대 누적된 잉여 병역자원을 해소하고 1.21 사태 이후 향토방위를 강화하기 위해 도입한 방위병제도가 시초이다. 방위병제도 도입 이전까지 현역병 소요를 충당한 나머지 자원에 대해서는 별도의 의무를 부과하지 않아 병역의무의 형평성 문제가 제기되고 있었다. 1968년 발발한 1.21 사태를 계기로 병 복무기간도 6개월 연장(36개월)하는 등 전국적으로

17) 제도 변동연혁은 「병무행정사」(2010) 및 병역제도 운용현황을 종합적으로 참조하여 재작성.

방위태세 강화 필요성이 커졌다. 방위병 소집제도는 현역 소요를 충족한 나머지 잉여자원(보충역으로 전환)을 해소하되 목적상 향토방위 및 군부대 경계 강화로 활용처를 한정하였다. 방위병은 소집후 6주간의 기초훈련을 받은 후 거주지에서 인근부대에 출퇴근 복무하였다. 복무기간은 12개월('73년), 14개월('82년), 18개월('86년)로 늘어가는 추세였지만 현역병에 비해 짧은 것이 특징이다. 그러나 방위병제도는 출퇴근 근무와 짧은 복무기간으로 인해 방위병이 되기 위한 병역비리가 적지 않았다.

이에 정부는 1993년말 병역법 개정을 통해 방위병제도를 폐지하고, 잉여자원에 대해서는 예외 없는 병역의무 부과를 위해 공익근무요원제도(보충역)와 상근예비역제도(현역)를 신설하였다. 공익근무요원은 국가기관, 지방 행정관서, 공공단체, 사회복지시설에서 복무하고 현역병에 준하는 보수를 받았다. 복무기간은 현역병('94년 당시 육군 26개월)보다 긴 28개월로 정했다. 이후 2007년 노무현 정부에서 국방개혁의 일환으로 병역제도 개선안 검토 결과, 예외 없는 병역이행을 위해 군 입대를 하지 않는 병역의무자는 원칙적으로 모두 사회복지요원으로 복무하는 것을 골자로 하는 「사회복무제도 추진계획」이 확정되었다.¹⁸⁾ 이들은 사회복지시설, 보건·의료, 환경·안전 분야를 중심으로 복무하되, 잉여자원의 면제 방지를 위해 행정기관 복무를 최소한으로 존속하도록 하였다. 사회복지제도는 일부 조정을 거쳐 2013년 공익근무요원 명칭을 '사회복무요원'으로 변경하고 현재에 이르고 있다.

두 번째 유형인 전환복무는 1970년 전투경찰·해양경찰의 '귀휴특례'(歸休特例) 제도를 시초로 교정경비교도('81), 의무경찰('82), 의무소방원('01)으로 확대되었다.¹⁹⁾ 복무형태 면에서 전경과 의경은 대간첩작전 지원 및 국내치안보조 목적으로 경찰에 근무하며 충원방법, 급여 등 처우는 현역병과 동일하다. 그러나 전투경찰은 본인의 의사와 관계없이 강제배정하고, 그 임무도 대간첩활동과 무관한 시위진압 활동에 차출되는 경우가 많아 현역병으로 입영한 자의 자기결정권 등을 침해한다는 문제가 계속 제기되었다.²⁰⁾ 이에 2012년 국방부는 경찰과 협의를 거쳐 전경 강제차출을 폐지하고 전경 임무를 의경에 통합하여 지원에 의해 선발하고 있다. 또한 2012년 교정경비교도 임무도 직업공무원이 수행하게 하여 현재 전환복무는 의경,

18) 국회사무처. (2007.6.18). “제268회 국회국방위원회 회의록.” : 5-23.

19) 의무소방원제도는 2001년 서울 홍제동 대형 화재로 소방관 6명이 숨지는 참사가 발생한 후 소방서에서 장비점검 및 화재진압 보조를 위해 한시적으로 신설했으나 현재까지 운영중이다.

20) 1991년 전경신분의 박석진씨가 전투경찰대설치법의 위헌성을 지적하며 헌법소원을 제기하였고, 1995년 12월 28일 5대 4로 합헌결정이 내려졌지만 현역병의 강제 전경 차출에 대해서는 계속 논란이 있었다. : 전투경찰대설치법등에 대한 헌법소원(91헌마80) 참고 (이광원, 2011: 53)

해경, 의무소방원 세 가지가 운영되고 있다.

세 번째 유형인 산업지원 대체복무는 1970년 한국과학기술원(현재의 KAIST에 해당) 학생과 방위산업체 종사자에 대한 '특례보충역' 제도가 시초이다. 이 중 연구분야 특례는 '81년 과학기술처의 요구로 자연계연구요원 및 특수전문요원이 추가되고, 개별 제도들이 '89년 연구요원특례, '94년 전문연구요원으로 통합되었다. 전문연구요원 중에는 이공계 대학원 박사과정 수료후 논문을 작성하는 학생도 포함하고 있어 특혜논란이 있다. 민간기업에 근무하는 산업분야 병역특례는 시대적 상황, 정책적 필요에 따라 지원분야가 방산·공업·광업·제조업·농어업 등으로 확대되었고, 개별 제도들이 '89년 기능요원특례, '94년 산업기능요원으로 통합되었다. 한편 해운승선 분야는 산업기능요원의 한 분야였다가 2007년 「대체복무 감축폐지 계획」이 확정됨과 동시에 국회를 중심으로 해운승선분야 근무자 확보 및 전시(戰時) 물자의 안정적 수송을 위한 제도 유지 필요성이 제기되어 승선근무예비역 제도가 신설되었다. 요약하면, 산업지원 대체복무는 70~80년대 다양한 명목으로 신설된 후 통폐합 과정을 거쳐 현재 3개의 개별 제도로 남아있으나 본질적 내용은 대부분 유지되고 있는 것이 특징이다.

산업지원 병역특례로 80년대에 일시적으로 운용되었다가 폐지된 제도로 자연계 교원요원제도와 특수전문요원제도가 있다. 자연계교원요원제도는 초·중·고등학교에서 부족한 교원을 확보하기 위하여 자연계대학 졸업자에게 단기간 복무후 교사로 근무하도록 신설한 제도이다. 소위 '석사장교'라 불리는 특수전문요원제도는 국내외 대학원에서 석사학위를 취득한 자 중 우수한 자에 대하여 자율적인 학술연구 기회를 부여하기 위해 신설한 제도로 6개월 군사훈련후 병역을 면제해주었다.²¹⁾ 두 제도 모두 1981년 '고급두뇌요원'에 대한 병역특례로 도입되었다가 1989년 과도한 특혜 논란으로 폐지되었다. 다만 특수전문요원제도는 이후 박사과정 수료후 학업을 보장하는 전문연구요원제도에 일부 흡수되었다.

네 번째 유형인 전문자격 공공복무는 의사, 변호사 등 특수한 전문자격을 가진 병역의무자로 하여금 공공기관에 공익목적으로 복무하게 하는 제도이다. '79년 무의촌(無醫村) 해소를 위해 군에 배치하고 남는 의사인력을 공중보건의사로 활용한 것이 시초이다.²²⁾ 이후 법률공단 등에 근무하는 공익법무관('94), 해외 개발도상국

21) 특수전문요원은 「대학원생 등의 병역특례에 관한 특별조치법」(법률 제3450호)을 근거로 하여, 선발인원은 문교부장관이 국방부장관과 협의하여 대학원 석사과정 정원의 20% 이내에서 선발되 연간 2,000명을 초과할 수 없으며 자연계와 인문계의 비율은 6:4로 하였다.

22) 공중보건의사는 최초 「국민보건의료를 위한 특별조치법」(1979)을 근거로 설치되었으나

에 파견하는 국제협력의사('94), 병무청 징병검사전담의사('99)가 신설되었다. 특히 '09년 축산검역활동을 강화할 필요성에 따라 공중방역수의사가 신설되는 등 전문 자격 공공복무는 90년대 중반 이후 확대된 것이 특징이다. 다만 '94년 신설된 국제협력의사와 국제협력요원제도는 극소수 인원(100명)에 대한 제도의 필요성 논란과 자발적 해외봉사 증가추세로 2016년 1월 1일부로 폐지되었다.²³⁾

대체복무의 유형별 변동과정 분석결과, 제도 명칭의 통폐합과 상관없이 개별 대체복무제도의 내용은 대부분 유지되고 있음을 발견하였다. '89년과 '94년 병역특례가 통폐합되었으나 제도의 형식적 통합에 가깝고, 70년대부터 80년대 초까지 확대된 개별 특례들은 대부분 현재의 대체복무 4개 유형에 포함되어 유지되고 있다. 전투경찰제도는 폐지되었으나 그 임무와 인원이 의무경찰에 포함되었다. 자연계연구요원, 과학기술원생 등 연구자에 대한 특례는 전문연구요원으로 통합되었다. 산업분야별 병역특례도 산업기능요원으로 통합되면서 방산, 농어업, 건설 등 대부분의 분야가 흡수되었다. 지원 분야와 복무 내용 면에서 각 대체복무의 본질적 내용들이 계속 유지되고 있다는 것은 대체복무제도 전반에 걸쳐 역사적 신제도주의 모형의 “경로의존성(path dependency)”이 작용하고 있다는 것이다. 다음 절에서는 이러한 경로의존성이 나타나는 요인을 분석할 것이다.

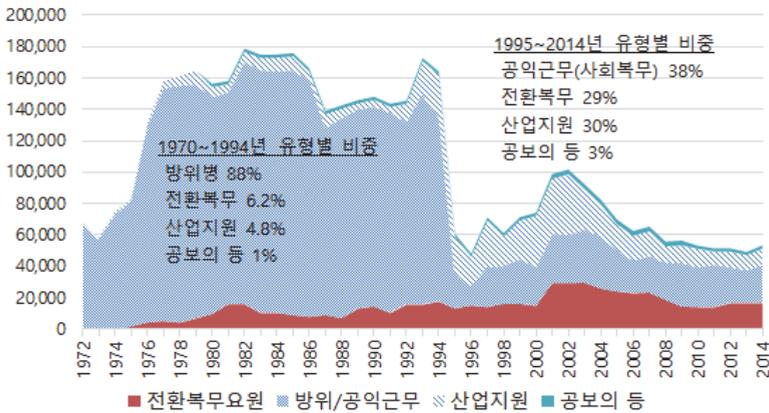
2) 유형별 인력규모의 변동

이하에서는 대체복무의 네 가지 유형별로 인력규모의 변동추세를 분석하였다. 분석결과, 대체복무 유형별 인력규모 및 비중 측면에서 '94년 방위병제도 폐지 시점을 전후로 뚜렷한 차이점을 발견할 수 있다. <그림 3>에 의하면, 대체복무 인력규모 면에서 총규모는 1970년대 초반부터 방위병이 급격히 증가한 후 70년대 후반부터 방위병을 폐지한 '94년까지 매년 13~15만명 수준을 유지하였다. 반면, '95년 이후에는 대체복무자가 최초 6만명 규모에서 2000년대 초중반 10만 여명까지 증가하는 등 등락폭이 컸고, 2000년대 후반부터 5만~6만명 수준을 유지하고 있다.

이후 지원지역이 농어촌 취약지역으로 확대되면서 근거법이 「농어촌등보건의료를위한 특별조치법」(1980)으로 변경된다.

23) 2014년 1월 21일 「국제협력요원에 관한 법률」 폐지안 확정·공포, 2016년 1월 1일부로 폐지 시행

〈그림 3〉 대체복무 인력의 연혁별, 유형별 변동 추세



출처: 대체복무인력 현황은 병무청. (2010). 「병무행정사」 및 내부 자료를 종합 참조하여 작성

대체복무 유형별 비중 면에서 '94년 이전에는 4개 유형의 대체복무 중 방위병이 대부분을 차지하였고, 나머지 산업지원, 전환복무, 공중보건의 등은 총 10% 수준에도 미치지 못하였다. 방위병은 '76년 12만명 규모로 확대된 후 '94년 폐지될 때까지 연간 12~14만명 규모를 유지하였다. 반면, '95년 공익근무요원제도로 전환하면서 산업지원과 전환복무요원의 비중이 증가하여 4개 유형별 비중은 점차 비슷한 규모로 수렴됨을 알 수 있다. 특히 '02년을 전후로 공익근무 30%, 전환복무 29%, 산업지원 38%로 세 가지 유형의 비중이 크게 증가하였다. 이는 '94년 이전까지의 방위병 중심 대체복무 운영구조와 큰 차이점이다.

시기적으로 90년대 초반을 전후로 대체복무 지원인력과 대체복무 유형간 비중 면에서 큰 차이가 있음을 주목할 필요가 있다. '94년 이전까지는 전체 대체복무 인력규모가 컸지만 방위병이 폐지된 이후에는 총 인력규모가 상당부분 감소하였다. 방위병을 제외한 전환복무, 산업지원, 전문자격자들의 대체복무 규모는 '94년 이후 더 증가하였다. 특히 산업지원 대체복무 유형의 경우 70~80년대에 개별 제도수가 많아진 것은 사실이지만, 인력규모 면에서는 방위병을 제외하면 실제 특례인원은 많지 않았다. 실제 70~80년대 산업지원 병역특례자의 규모는 전체 대체복무자의 4~6%에 불과한 수준이고, 인원수도 70년대 1천~2천여명, '79년 8,600여명으로 증가한 후 80년대 소폭의 등락을 유지하였다. 반면, '93년 산업지원 특례자가 2만 여명으로 대폭 확대된 뒤 2003년까지 10여 년간 연 2.5만~3.5만명 수준으로 지원인력이 크게 증가하였다.

이러한 결과는 70~80년대에는 효율성을 중시하여 각종 병역특례를 양산한 반면, 90년대부터는 형평성을 중시하여 병역특례 통폐합 등 제도개편을 하였다는 기존 평가(김두성, 2002: 235)와 다른 결과로 주목할 만하다. 외형상으로는 개별 제도의 신설·확대 면에서 70~80년대 제도의 개수가 증가하고, 노태우, 김영삼 정부에서 제도 통폐합을 단행하였기 때문에 이러한 평가가 틀리지 않다. 그러나 인력규모 측면에서는 90년대 이후 효율성을 목적으로 산업지원과 전환복무지원이 더 증가하였다. 이러한 결과가 나타나는 이유에 대해 다음 요인분석 부분에서 설명하고자 한다.

2. 대체복무정책 변동요인 분석

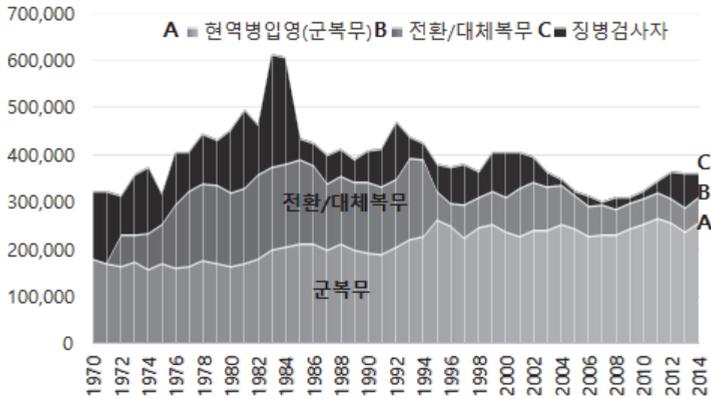
1) 인구 요인

한국의 대체복무제도는 기본적으로 징병제 국가에서 병역자원이 군 소요를 초과할 때 잉여자원을 어떻게 처리할 것인가 하는 문제에 대한 정책대안으로 도입되었다. 병역법에서도 전환·대체복무는 군에서 필요로 하는 인원의 충원에 지장이 없는 범위에서 지원할 수 있도록 규정하고 있다.²⁴⁾ 본 절에서는 인구요인 측면에서 병역 자원 수급 불균형에 따른 잉여자원을 해소하기 위한 목적으로 대체복무정책이 효과적이었는지 분석하고자 한다.

〈그림 4〉는 1970년 이래 매년 병역대상자(C) 중 군복무 인원(A)과 대체복무 인원(B)을 모두 포함하여 분석한 결과이다. 병역대상자와 군복무 인원은 앞서 〈그림 1〉의 통계와 같은 값이다. 먼저 군복무에 대해 설명하면, 현역병 군복무 인원은 총 병력중 병사의 규모에 비례하고 복무기간에 반비례한다. 70년대 이래 군복무 인원(A)이 점증적 증가형태를 보이는 이유는 병 규모가 일정한 상태에서 복무기간이 점증적으로 단축되었기 때문이다. 총 병역자원(C)중 현역병 군복무(A)를 제외한 잉여자원(C-A)은 70년대부터 매년 최소 20만~30만 여명의 잉여인력이 발생하였다. 인구가 많았던 80년대 초반에는 40만 여명까지 증가하였고, 잉여인력은 매년 누적되었다. 총 병역자원 중 잉여자원의 비중은 1971년 44% 수준에서 점증하다가 80년대 초반부터 90년대 초반 기간 동안 60~65% 수준을 유지하였다. 1994년 이후 인구감소로 잉여자원도 감소하여 2002년 26%, 2014년 현재 약 29% 수준이다.

24) 병역법 제36조 및 병역법 시행령 제41조 등

〈그림 4〉 연도별 징병검사자, 현역복무, 대체복무 인원 추세



출처: 인력규모는 병무청 내부 관련통계자료, 병무행정사 및 각군에서 1차 자료 수집하여 분석

B는 대체복무 인력규모로서 70년대 이래 전환 및 대체복무 규모는 잉여자원(C-A)의 규모와 상관관계를 보이고 있으며, 특히 잉여자원이 급증한 70년대 중후반부터 80년대 중반까지 대체복무 규모도 큰 폭으로 증가하였음을 확인할 수 있다. 이는 인구변화가 대체복무의 변동에 직접적 요인으로 작용해왔음을 증명해준다. 그러나 잉여자원의 변동은 연도별로 등락폭이 큰 반면, 대체복무 인원은 변동 폭이 상대적으로 완만한 추세를 보여주고 있다는 점을 주목할 만하다. 이는 대체복무제도의 속성상 군 및 공공기관, 사기업에 지원되는 인원을 갑자기 확대하거나 축소하기 어렵고, 따라서 인구변화 요인에 탄력적으로 대응하는 데는 한계가 있음을 반증한다.

〈그림 4〉에서 군복무(A)와 대체복무(B)를 모두 광의의 병역의무 이행(A+B)으로 간주할 때, 1970년대부터 매년 병역대상자(C) 중 병역의무 이행율은 대략 65~70% 수준을 유지하였고, 인구가 급증한 1982년~84년간 병역의무 이행율은 58%까지 하락하였다. 이후 병역자원의 감소에 따라 병역의무 이행율은 점차 증가하여 1994년부터 2000년대 초반까지 75~80% 수준을 유지한다. 2000년대 초중반 일시적으로 병역자원의 급감에 따라 병역의무 이행율이 병역자원 총 규모까지 상승했다가 2014년 현재 88% 수준을 유지하고 있다.

한편 군복무(A)와 대체복무(B)를 광의의 병역의무이행이라고 할 때, 이들을 제외한 부분(C-(A+B))이 최종적 잉여인력이 된다. 최종적 잉여인력에는 신체등급상 불합격자와 사후적으로 병역면제 처리된 자원이 모두 포함된다. 70년대부터 90년대 초반까지 20여년 이상 기간 동안 잉여자원의 장기대기 및 고령 등으로 인한 면제율

은 병역자원의 30~35% 수준이었다. 그러나 1994년 장기대기면제제도 폐지 및 예외 없는 병역이행을 강조하면서 잉여자원 규모가 하락하기 시작하여 20% 수준을 유지하다가 현재는 10% 안팎 수준이다. 이는 대체복무를 통해서도 잉여자원이 완전히 해소되지 못하고 최종적인 면제자가 항상 발생하고 있음을 의미한다.

병역자원 공급구조 분석 결과, 인구요인이 대체복무제도의 신설요인이자 인력 규모 변동에 주요 요인으로 작용하였음을 확인하였다. 그러나 대체복무가 잉여자원 해소에 일정 부분 기여하였으나 어느 시기에도 완전히 해소하지 못하였다. 즉 1970년 이래 잉여자원 해소를 목적으로 방위병, 전환복무, 산업지원 병역특례 등 각종 대체복무를 광범위하게 운용하였음에도 불구하고, 최종적 잉여인원이 적지 않았다는 것은 정책적 측면에서 대체복무제도를 통해 잉여자원을 완전히 해소하는 것은 어려움을 보여준다. 이는 징병제 하에서 병역자원 공급불균형 현상이 불가피한데 따른 근본적 한계로 볼 수 있다.

2) 경제사회적 요인

대체복무제도의 도입과 변동과정에는 잉여자원 해소라는 목적과 함께 경제, 산업, 교육, 치안 등 다른 경제사회적 정책목적이 부가되어져 왔다. 또한 경찰관서나 보건소 등에 지원하는 대체복무인력은 공공분야에서의 비용절감 목적도 중요하게 작용하였다.

먼저 보충역의 대체복무에 부가된 정책목적은 방위병과 공익 및 사회복지요원간 차이가 있다. 방위병은 군부대 경계, 탄약고 관리, 향토예비군 지원임무를 수행하였기 때문에 정책목적상 국방의 의무에 가장 가깝다. 반면, 공익근무요원은 방위병 폐지로 발생한 잉여자원 해소목적으로 신설하고 행정기관 등에 배치한 것이기 때문에 자생적 수요로 보기 어렵다. 사회복지요원은 기존 공익근무요원에 적극행정의 개념을 도입하여 사회복지시설의 인력난 해소와 비용절감 목적을 추가하고 있다. 그러나 사회복지 제도도입 취지와 달리, 2014년 총 복무인원 45,000여명중 실제 복지시설 복무자는 11,200여명으로 25%에 불과하고 상당수는 행정기관에서 업무 보조를 하고 있다.²⁵⁾ 복지시설 인원이 계획대로 확대되지 않는 이유는 민간시설인 복지요양시설 종사자의 자격요건이 강화되었고, 노동시장의 원리가 작동하고 있기 때문이다. 즉 제도 도입 시에는 복지요양시설에 저렴한 인건비의 사회복지요원을 투입하면 복지시설의 인력난을 해소하고 저소득층의 복지증진에 기여할 수 있을

25) 병무청 내부자료 (2015년)

것으로 보았다. 그러나 정책목적과 달리 복지시설 현장에서는 인력의 전문성을 요구하고 있었다. 따라서 단순 노무형 사회복지요원은 필요한 임무를 수행하기에도 한계가 있을 뿐만 아니라 민간시장을 잠식하는 결과를 초래할 수 있다.

전환복무의 경우, 70년대 초 치안시스템이 체계적으로 확립되지 않은 시기에 치안력 보조 및 일부 대간첩작전 지원을 목적으로 전투경찰 특례를 신설하였다. 그러나 <그림 3>에 의하면 90년대 중반부터 2000년대에 전환복무요원의 규모와 비중이 1.5~2.5만명 규모로 크게 증가하였다. 시기적으로 치안력이 강화된 90년대 이후 전환복무 규모가 더 증가한 것은 본래의 정책목적적 필요성 외에도 인력활용의 용이성이 작용하였기 때문으로 판단된다. 즉 90년대에 공익근무요원을 신설하였지만 이들의 확대에는 한계가 있는 가운데, 현역병은 상대적으로 저렴한 비용으로 인력 확보가 용이하였기 때문에 경찰관서, 교도소 등에서 전환복무요원으로 활용하였다. 다만 이들 인력규모가 치안 정책목적 측면에서도 적정규모인지는 재고의 여지가 있다. 대표적으로 2007년 정부의 대체복무 감축폐지 계획 발표 당시, 전·의경 정원(47,000명)의 보충방안에 대해 경찰에서는 60~70% 이상의 신규 채용을 주장했으나, 예산당국에서는 30%(14,100 여명)만 직업경찰관으로 대체하기로 한 바 있다.²⁶⁾ 이는 의경이 2년 단기근무자임에 반해 직업경찰관은 장기간 근무하는 직업인이라는 점에서 활용기간과 전문성 등을 고려한 결과이다.

산업지원 대체복무의 경우, 박정희 정부에서 중화학공업 육성을 목적으로 기간산업 및 방위산업 특례를 도입하였고, 과학기술인력 확보 목적으로 과학기술원생에 대한 병역특례를 보장하였다. 이후 산업지원 특례는 각 정부에서 정책중점에 따라 다른 정책목적의 달성수단으로 변화해왔다. 전두환 정부에서 농어업 육성을 목적으로 기능요원 특례에 농어업분야를 추가하고, 고급두뇌인력에 대한 학업·연구여건 보장을 목적으로 자연계연구요원제도와 특수전문요원제도를 신설하였다. 김영삼 정부와 김대중 정부에서는 부족한 산업체의 인력난 해소와 벤처기업 등 특정 산업 육성을 목적으로 산업지원 대체복무정책을 활용하였다. 그 결과, 산업지원 특례업체는 1991년 3,000여개에서 2000년 17,110 여개로, 산업지원 병역특례자는 1991년 2,500여명에서 2000년 29,000여명으로 현저히 증가한다. 10년도 안 되는 기간 동안 병역특례 지정업체가 5.7배, 산업지원 병역특례 복무자는 11배 증가한 것이다.²⁷⁾ 그러나 산업기능요원은 민간기업 중 극히 일부에만 국가가 일종의 보조금 형태로 노동인력을 제공하는 것이기 때문에 민간기업간 경쟁을 왜곡시킬 우려가 있

26) 국회사무처, 「제268회 국회국방위원회 회의록」, 2007. 6. 18, p.14.

27) 병무청(2010), 「병무행정사」 III권(1984-2000)과 IV권(2001-2009) 참조

다.²⁸⁾

한편, 1980년 초에 신설하여 단기간 운용했던 특수전문요원제도(소위 '석사장교')는 경제산업적 효과보다는 소수의 '고급두뇌요원'들에게 병역혜택을 부여하기 위한 목적이 더 크다고 할 수 있다. 이는 제도 신설 국회논의과정에서도 확인할 수 있다.²⁹⁾ 인력규모 면에서도 특수전문요원이 '82년부터 '91년까지 10년 동안 연 평균 790여명으로 극소수였다. 이는 동 제도가 잉여자원 해소나 경제산업적 효과 제고 목적에는 부합하지 않음을 반증한다. 이후 특수전문요원제도는 박사과정 전문연구요원제도로 일부 흡수되었는바, 이에 대해서는 개인의 학업을 계속하면서 3년 기간중 학위취득이나 논문작성 등 다른 의무가 없어 특혜논란이 적지 않다. 현재 전문연구요원에는 연간 총 배정인원 2,500명중 연구기관에 1,500여명, 박사과정에 1,000여명의 자리를 배정하고 있다. 그러나 박사과정 특례가 있음으로 해서 의무자들은 중소기업으로의 편입보다 박사과정을 선호하게 되는 측면이 있다.³⁰⁾

마지막으로 공중보건 의사, 공익법무관, 공중방역수의사 등 공공분야에서 전문자격자를 병역의무자로 활용하는 것은 해당 분야의 비용절감 목적이 크다. 공보의 등 전문자격 복무자들은 3년간 해당분야에서 일하면서 현역중위 또는 대위에 준하는 보수를 받기 때문에 공공기관으로서는 민간인을 채용할 때보다 비용을 절감하는 효과가 크다.³¹⁾ 뿐만 아니라 농어촌이나 도서지역에서는 열악한 근무환경 때문에 상당한 보수를 지급해도 채용하기가 어렵다는 것이 현실이다.

이와 같이 1970년대 이래 40여년 이상 한국의 병역대체복무의 변동과정에는 경제사회적 요인 및 비용절감 목적이 주요한 요인 중 하나로 작용해왔음을 확인하였

28) 현재 중소기업이 약 340만개, 10인 이상 중소기업이 약 21만개('13년 중소기업중앙회)이다. 반면, 병역특례 지정업체는 약 6,000여개로서 10인 이상 기업 중 2.73%에 불과하다. 이는 10인 이상 기업 21만개 업체 중 2.7%에 해당하는 6,000여 업체만이 산업지원 병역특례자를 받고 있는 셈이다.

29) 1980년대에는 대학생 및 대학원생에 대한 병역특례 확대가 문교부의 주도로 진행되었는데, '병역특례제도'를 '특혜'로 설명하기도 하였다. 특수전문요원제도 신설 당시 문교부장관은 "서울대학원 자연계 학생들에게만 병역특혜를 주다 보니까 다른 대학에서 병역특혜 요청이 많다"면서 특혜의 형평한 확대를 제안배경으로 설명하였다. 최창규 의원도 "여기 특혜라는 용어가 나와 있지만 이는 국가로부터 국민에게 주는 혜택의 범위를 그만큼 넓힌다는 뜻으로..."라고 부언하였다. (국회사무처, 1981.5.15, "제107회 국회문교공보위원회회의록." p.106~115 참조)

30) 2015년 현재 박사과정 전문연구요원으로는 972명이 편입(계획 대비 편입률 106%)된 반면, 중소·중견기업 부설연구소에는 561명이 편입(계획 대비 편입률 41%)되어 중소기업 지원자가 저조한 상황이다.

31) '15년 기준, 중위 1호봉은 약 1,310,000원, 대위 1호봉은 1,890,000원으로서 예를 들어 공중보건의사의 경우 인턴은 중위, 레지던트는 대위의 보수를 받는다.

다. 그러나 오늘날 한국은 경찰조직과 인력, 공공행정이 고도로 체계화되었고, 크고 작은 민간기업들이 활성화되어 있으며, 사회는 전문화·고도화되고 있다. 따라서 현 시점에서도 과거처럼 다른 정책목적 달성의 수단으로 병역자원을 지원하는 것이 타당한지 재고할 필요가 있다.

3) 행위자 요인

역사적 신제도주의에서는 제도가 역사적 맥락과 국가 구조, 사회제도의 자기결정력에 의해 형성되며, 한번 형성된 제도는 특정 집단에게 정책결정과정에서 불공평한 권력을 줄 수 있다고 보았다(하연섭, 1999: 29). 이런 점에서 본 절에서는 대체복무제도를 운용하면서 형성된 행위자들의 이해관계가 제도의 변동을 어렵게 하고, 기존 제도를 유지하도록 하는 요인으로 작용한 것은 아닌지 분석하고자 한다.

대체복무제도의 신설·변동과정에서 국방 이외 다른 정책목적이 부가되면서 기업, 관련 단체, 정부부처의 이해관계자 집단이 형성되었다. 주요 행위자는 대통령, 정부, 국회, 그리고 민간업체 및 민간 교육기관 등이 광범위하게 포함된다. 이 중 정부는 하나의 행위자라기보다 국방부·병무청 등 국방당국과 산업, 과학, 교육 등 개별 유관부서 및 경찰, 지방자치단체 등 다른 정부기관으로 대별된다. 행위자들은 개별적인 관계라기 보다 대체복무 유형에 따라 제도의 이익을 공유하는 정책옹호 연합으로서의 성격이 강하다.³²⁾ 특히 기업에 지원하는 산업지원 대체복무 유형의 경우 최종 결정단계에서 담당 정부부처가 병역특례 지정업체 추천권한을 갖는다. 이러한 의사결정 구조는 한편으로는 중앙 정부부처로 하여금 정책목적 달성에 효과가 있는 민간기관을 선정하게 하고, 다른 한편으로는 민간기관이나 업체를 통제하는 기능도 수행했을 것으로 추정된다.

시기적으로 대부분의 병역특례제도는 70~80년대에 집중적으로 신설·확대되었고 이해관계자 집단도 이 시기에 형성되었다고 볼 수 있다. 박정희 정부와 전두환 정부에서는 대통령과 정부를 중심으로 병역대체복무를 유용한 정책수단으로 활용해 왔다. <그림 3>에서 알 수 있듯이 이 시기에 방위병을 제외한 대체복무 인원이 적었음에도 불구하고 행위자 집단이 집중적으로 형성된 이유는 개별 제도 자체의 종류가 많았기 때문으로 분석된다. 즉, 특례인원이 소수여도 개별 특례제도의 수가

32) Sabatier(2007)에 의하면, '정책옹호연합'은 장기간 신념체계를 공유하고 행동화하려는 행위자들의 연합을 말한다. 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)과 한국적 적용에 대해서는 Sabatier(2007), 김순양(2010) 참조.

많아질수록 관련 정부부처 및 편익을 공유하는 행위자의 수가 많아지게 된다. <그림 3> 산업지원 인력과 전환복무 인력 변동추세를 통해 한번 개별 제도가 형성되면 인원규모는 어렵지 않게 확대할 수 있음을 알 수 있다.

아울러 대체복무 인력을 활용하는 당사자인 기업 뿐만 아니라 정부부처가 반드시 개입하도록 되어있는 의사결정구조의 복잡성도 제도의 경로의존성을 강화하였다. 사회복무(구 공익근무요원) 인력지원 의사결정절차는 행정관서 및 지방자치단체 등의 소요제기를 받아 병무청장이 한해 보충역자원의 배정인원을 결정한다. 사회복무요원은 행정관서 뿐만 아니라 복지시설, 요양병원, 산림시설 등 다양한 복지기관으로부터 수요를 접수받고 있다. 전환복무요원은 경찰청, 소방기관 등으로부터 소요제기를 받아 국방부장관이 배정인원을 결정한다.³³⁾ 한편 '12년 전투경찰제도를 폐지하였음에도 불구하고 의경 지원인력 규모는 이전 전경과 의경을 합한 수준을 유지하고 있다. 전경에 지원하던 규모를 의경으로 통합하여 경찰에 배정하였기 때문이다. 이를 통해 세부 제도의 통폐합에도 불구하고 동일한 행위자인 경찰에서 운용해오던 제도(전경, 의경)에는 기존 규모를 유지하는 관성이 작용하고 있다고 분석할 수 있다.

산업지원인력의 경우, 병역자원의 사용을 희망하는 기관의 소요제기·지정업체 신청 → 정부부처(지정업체 추천) → 병무청(결정, 인원배정) 순으로 진행된다. 제도 변동이나 인력규모 조정 시에는 관계기관과 협의하도록 하고 있다. 현재의 대체복무 의사결정구조는 국방부나 병무당국이 현역병 부족 시기에 필요한 대체복무 조정을 적기에 시행하기 어렵게 할 우려가 크다. 행위자에 의한 정책변동의 대표적 사례가 '02년과 '04년의 대체복무 감축계획 변동 사례이다. 김대중 정부 말기인 '02년 정부는 2000년대 중반 예상되는 병역자원의 급격한 감소에 대비하여 대체복무 감축·폐지 계획을 발표하였다(세계일보, 2002.8.12.). 이러한 방침에 산업계와 기업측에서 강하게 반발하였고 '04년 노무현 대통령은 대체복무 감축계획의 재검토를 지시하였다. 그 결과 산업기능요원은 '12년까지 '04년 인력수준을 계속 지원하되 '13년에 폐지하기로 하였다. <그림 4>의 실제 병역자원 수급추세에 따르면 '03년~'06년경 군복무와 대체복무를 합산한 총 규모(수요)가 병역자원 총 규모(공급)에 육박함을 알 수 있다. 이는 '02년 국방부가 판단한 향후 병역자원의 부족우려가 사

33) 사회복무와 달리 전환복무요원을 비롯한 산업지원인력, 공보의 등 전문자격자 3개 유형의 배정인원을 국방부장관이 정하는 이유는 이들 3개 유형은 현역병 자원을 지원하는 것이기 때문이다. 대체복무기관에 지원하는 현역자원은 매년 군 소요에 지장이 없는 범위에서 지원할 수 있는 것이기 때문에 국방부에서 종합적인 군 소요를 먼저 판단하고 적절한 대체복무 지원규모를 결정한다.

실이었음을 보여준다.

대체복무 감축·폐지계획은 '02년 발표('05년 폐지) → '04년 발표('12년까지 지원, 13년 폐지) → '07년 발표('12년 폐지) → '11년 발표('15년까지 지원, '20년 이후 폐지)까지 수차례 발표와 중단을 반복해왔다. '07년 대체복무 감축과 '11년의 감축중단 결정은 각각 '07년 복무기간의 단축 결정과 '11년의 복무기간 단축중단 결정에 따른 것이었다. '07년 정부는 병 복무기간 단축(24개월→18개월)을 결정하고, 이에 따라 부족해진 현역병을 확보하기 위하여 대체복무 감축·조정계획을 다시 확정·발표한 것이다. 그러나 「병 복무기간 재조정 계획」('10.12.21 발표)³⁴⁾에 따라 '11년부터 복무기간 단축이 21개월에서 중단되면서 병역자원 공급측면에서 잉여자원이 발생하게 되었다. 이에 따라 2011년 3월, 정부는 당초 감축·폐지하기로 한 대체복무 감축을 잠정 중단하고 현 수준을 유지하되 병역자원 부족이 만성화되는 시기인 '20년 이후에는 폐지하기로 하였다.

V. 결론

본 연구에서는 1970년대 이래 개별 대체복무제도들을 사회복무, 전환복무, 산업지원, 전문자격 공공복무 네 가지로 유형화하고, 유형별 제도 및 인력규모에 대한 시제열 추세분석 결과 제도 통폐합과 상관없이 대체복무의 본질적 내용들이 유지되고 있음을 확인하였다. 제도의 경로의존성이 나타나는 요인분석 결과, 인구요인 측면에서 대체복무는 병역자원 수급불균형에 따른 잉여자원 해소목적에 일정 부분 기여하였으나 어느 시기에도 잉여자원을 완전히 해소하지는 못하였다. 이는 징병제 하에서 병역자원 수급불균형 현상이 불가피한데 따른 근본적 한계로 볼 수 있다. 경제사회적 요인 측면에서는 대체복무가 국방 이외 다른 정책목적 달성의 수단으로 활용되어져 왔음을 확인하였다. 따라서 정부정책 방향에 따라 대체복무 지원인력에도 변동이 있었다. 행위자 요인 측면에서 장기간 국방 이외 다른 정책목적 달성의 수단으로 대체복무가 확대되는 과정에서 민간기업, 대학뿐만 아니라 정부 내에서도 산업·과학·교육부 등 다양한 이해관계자 집단이 형성되었다. 다양한 이해관

34) 국방부 보도자료, “2011년부터 달라지는 국방업무”, 2010.12.30. 참조 : 육군, 해병대, 전투경찰, 의무경찰, 경비교도, 상근예비역의 복무기간은 21개월, 해군, 해양경찰, 의무소방원은 23개월, 공군과 공익근무요원(현 사회복무요원) 중 사회서비스 행정업무를 지원하는 자는 24개월로 조정하였다. 새로운 복무기간 조정안은 2011년 2.27일 입대자부터 적용하였다.

계자로 구성된 의사결정구조는 정부 전체적으로 다른 정책대안의 선택을 제한하고 기존의 대체복무 정책을 계속 유지하게 함으로써 제도의 “경로의존성”을 강화하는데 기여하였다고 해석된다.

최근의 인구전망에 의하면, 2020년대 초반 이후부터는 출산율 저하에 따라 병역 자원이 급격히 부족해짐에 따라 이에 대비한 대체복무의 조정이 불가피한 상황이다. 아울러 향후 병역자원의 수급이 어려워지고 군의 인력획득 환경도 급격히 변화할 것으로 예측되는 상황에서 병역제도의 근본적 재설계가 필요하다. 제도개선 논의시 대다수의 병역의무자가 현역병으로 복무하는 현실을 감안하여 병역제도의 공정성을 중요하게 고려해야 할 것이다. 현역병들은 상당히 낮은 보수에 장기간 집단 생활을 해야 하는 반면, 대체복무는 14개의 유형별로 보수, 처우, 복무형태가 다양하고 산업지원인력의 경우 민간인 신분으로 보수를 그대로 받고 있다.³⁵⁾ 이처럼 현역병의 열악한 처우에 비해 민간에서 생활하는 대체복무자는 높은 보수와 유리한 근무여건으로 인해 병역의무 이행의 형평성을 악화시킨다는 비판이 적지 않다.

이러한 환경변화에 직면하여 본 연구의 분석결과를 바탕으로 대체복무제도의 개선방향을 제언하면 다음과 같다. 우선 인구환경적 측면에서 병역자원의 수급불균형 문제에 대한 새로운 접근이 요구된다. 1960년대 이래 누적된 잉여인력 해소를 위해 대체복무정책을 활용해왔지만 어느 시기에도 잉여인력을 완전히 해소하지 못하였음을 확인하였다. 향후 인구감소에 따라 이러한 필요성은 자연스럽게 감소할 것으로 예상되지만, 정책적 차원에서 잉여인력을 해소하기 위해 대체복무를 활용해왔던 시각은 지양할 필요가 있다. 이는 정책적 차원의 합의와도 연결된다. 즉, 정책적 필요성이나 제도적 타당성 자체가 크지 않은 상황에서 잉여인력을 배경으로 계속 제도를 활용하는 것은 합리적인 정책설계로 평가하기 어렵다. 아울러 행위자 요인 분석결과에서 보듯이, 한번 형성된 제도는 개별 이해관계자를 형성하고 이들은 제도 유지의 편익을 공유한다. 이로 인해 인구환경 등 외부요인이 변화해도 행위자들은 기존 제도를 유지하기 위해 정책변화에 저항하기 쉽다. 특히 대체복무 인력규모에 상관없이 각 제도는 특정한 이해관계집단을 행위자로 양산하며 이들은 의사결정구조에 참여하도록 되어있다. 따라서 향후에는 개별 제도의 개수를 줄이고 의사결정구조를 단순화할 필요가 있다. 이러한 기본방향을 토대로 구체적 제도개선안에 대

35) 2015년 기준 보수는 현역 상병의 경우 월 154,800원으로 전환복무요원, 사회복무요원은 현역병의 보수기준을 따르는 반면, 산업기능요원·전문연구요원·승선근무예비역은 각 업체나 회사에 채용된 민간인으로서 채용계약시 보수(연봉 2000~5000만원 수준)를 받으며 근무내용 면에서 다른 민간인과 큰 차이가 없다.(병무청 내부자료)

해 관련 기관과 지속적인 의견수렴이 필요하다. 개선방안은 향후 병역자원의 수급 현황 뿐만 아니라 사용기관 및 병역의무 대상자의 준비기간 등을 종합적으로 고려하여 단계적으로 시행할 필요가 있다.

대체복무제도의 개선을 통해 치안기관과 공공기관에 지원하는 인력을 감축하고 이중 필수 인원을 민간 인력으로 채용할 경우 양질의 일자리 창출효과를 기대할 수 있다. 특히 치안서비스는 국민의 생명과 재산을 보호하는 임무임에도 불구하고 전문성과 연속성이 떨어지는 대체복무자를 계속 활용하는 것은 치안서비스의 질을 저하시킬 우려가 있다. 또한 산업지원 대체복무제도의 경우 필요성부터 점검하고, 필요하다면 최소한의 인력에 대해 합리적 선발방식과 엄격한 복무관리를 통해 병역제도의 공정성이 훼손되지 않는 범위 내에서 운용하는 것이 바람직하다. 과거 대체복무를 운용했던 독일에서조차 영리를 추구하는 민간기관에의 지원은 엄격히 제한한 사례를 참고할 필요가 있다. 이를 통해 기업이나 대학 등 민간시장에서의 경쟁왜곡효과를 줄이고 꼭 필요한 부문을 지원하는 효율성 제고를 기대할 수 있다. 마지막으로 정부부처에서도 1970년대 이래 각종 대체복무를 개별 정책목적 달성의 수단으로 활용해오던 관행에서 벗어나 각 정책목적에 부합하는 대안 개발에 근본적인 노력을 더 기울일 필요가 있다.

참고문헌

- 국방부 보도자료. (2010.12.30.). “2011년부터 달라지는 국방업무”.
- 국회사무처. (1981. 5. 15). 「제107회 국회 문교공보위원회 회의록」.
- 국회사무처. (2007. 6. 18). 「제268회 국회 국방위원회 회의록」.
- 김두성. (2002). “한국 병역제도의 결정요인에 관한 역사적 고찰.” 박사학위논문, 한남대학교.
- 김병섭. (2010). 「편견과 오류 줄이기- 조사연구의 논리와 기법」, 법문사: 339-345.
- 김병조. (2002). “한국 병역제도의 특성 : 비교사회학적 분석.” 「교수논총」(국방대학교), 24: 291-312.
- 김순양. (2010). “정책과정분석과 옹호연합모형 : 이론적·실천적 적실성 검토.” 「한국정책학회보」, 19(1): 35-70.
- 김주찬·선종렬. (2008). “병역제도 변화요인 분석 : 미국 사례를 중심으로.” 한국행정학회 동계학술발표논문집.

- 김창주. (2004). “통일한국의 병역제도 결정요인에 관한 연구.” 박사학위논문, 경원대학교.
- 나태중. (2011). “21세기 한국의 병역제도 발전방안 연구 - 안보환경 변화와 외국사례 비교분석을 중심으로.” 박사학위논문, 충남대학교.
- 노민선·백철우. (2015). “중소기업 병역대체복무제도의 경제적 파급효과 및 시사점.” 「국방연구」, 58(1): 87-112.
- 병무청. (2010) 「병무행정사」I권(1948-1970), II권(1971-1983), III권(1984-2000), IV권(2001-2009). 병무청 기획조정관실 발행
- 이광원. (2011). “전투경찰제도의 문제점과 개선방안.” 「서울법학」, 19(1): 53-65.
- 이상목. (2007). “시장중립성과 사회적 효용의 제고를 위한 잉여병역자원의 활용에 대한 소고.” 「규제연구」, 16(2): 3-35.
- 이은정 외. (2014). 「2014 국방인력운영 분석과 전망(I)」. 한국국방연구원: 18-34.
- 정주성·정원영·안석기. (2003). 「한국 병역정책의 바람직한 진로」. 한국국방연구원.
- 조관호. (2016). “인구절벽과 미래 병역자원 확보방안.” 김종대 의원실 주관 군입대예 약제 도입 필요성과 법적 타당성 모색 토론회(2016.7.12.) 발제자료.: 1-20.
- 조한승. (2013). “21세기 국가와 군의 관계변화 연구 : 군인 모델의 비교 검토.” 「국제관계연구」, 18(2): 110-117.
- 최성우 등. (2003). “이공계 대체복무제도의 개선방안에 관한 연구.” 「정책연구」.
- 하연섭 (1999). “역사적 제도주의”, 정용덕 외. 「신제도주의 연구」, 대영문화사: 29.
- 한국중소기업학회. (2009). 「대체복무제도 활용의 문제점과 바람직한 개선방안」.(중소기업청 연구용역과제).
- 뉴스원. (2015.10.27.). “2년간 2만명 추가 군입대” (검색일 : 2016.2.29.)
출처: http://news1.kr/articles/article_print.php?article_id=2469314.
- 세계일보. (2002.8.12). “병역대체 산업체 근무 축소.” (검색일 : 2016.1.18.)
출처: <http://www.mediagaon.or.kr/jsp/sch/common/popup/newsviewpopup.jsp?newsId=01...>
- JTBC. 2016.12.1. “‘징병검사’ 용어 ‘병역판정검사’로 변경.”
출처 : http://mnews.jtbc.joins.com/News/Article.aspx?news_id=NB11368115.
- KBS NEWS. (2016.2.25.). “학령인구 급감 위기”. (검색일 : 2016.2.25.)
출처: <http://news.kbs.co.kr/common/printPop.html>.
- Haltiner, K. W. (1998). “The Definite End of the Mass Army in Western Europe?.”

- Armed Forces & Sociology*, 25(1): 7-36.
- Ikenberry, G. John; Lake, David A.; Mastanduno, Michael (1988) Introduction: approaches to explaining *American foreign economic policy* 88(42): 1-14.
- Ikenberry, G. John (1988). Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy. *International Organization*, 42(1): 219-243.
- Krasner, S. D. (1984) "Approach to the State : Alternative Conceptions and Historical Dynamics.", *Comparative Politics*, 16(2): 242.
- Krasner, S. D. (1988). "Sovereignty : An Institutional Perspective." *Comparative Political Studies*, 21(1): 72-84.
- Mahoney, J. & Snyder, R. (1999). "Rethinking agency and structure in the study of regime change." in *Comparative International Development*(New Brunswick): 3-32.
- Poutvaara, P. & Wagener, A. (2011). "Ending Military Conscription." CESifo DICE: 36-42.
- Ostrom, E. (1986) "An Agenda for the Study of Institution." *Public Choice*, 48: 3-25.
- Peters, B. Guy, Jon Pierre, Desmond S. King (2005) "The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism". *The Journal of Politics*, 67(4): 1275-1300.
- Pierson, Paul (2000). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". *American Political Science Review*, 94(2): 251-267.
- Sabatier, P. A.(2007). *Theories of the Policy Process*. 2nd Edition. Boulder: Westview Press.
- Thelen, Kathleen.(1999). "Historical Institutionalism in Comparative Politics". *Annual Review of Political Science*, 2: 369-404.
- Thies, Cameron G.(2001). A Historical Institutional Approach to the Uruguay Round Agricultural Negotiations. *Comparative Political Studies*, 34(4): 400-428.
- True, J., Jones, B. & Baumgartner, F., (2007). "Punctuated-Equilibrium Theory : Explaining Stability and Change in American Policy Making." Chapter 6 in Sabatier *Theories of the Policy Process*.(2nd Edition. Boulder: Westview Press): 155-187.

김신숙(金信淑): 성균관대학교 국정전문대학원에서 행정학 박사과정을 수료하였으며, 주요 관심분야는 안보정책, 국방정책, 병역제도, 군(軍)인력정책 및 인사제도 등이다 (sinsook_kim@hotmail.com).

박형준(朴亨峻): 교신저자. 미국 Florida State University에서 행정학 박사학위를 받고 현재 성균관대학교 행정학과/국 정관리대학원 부교수로 재직 중이다. 주요관심분야는 협력적 거버넌스, 정책과정 분석, 정책수단과 제도설계, 지방자치제도, 정부규제, 과학기술정책 등이다. 2009년 미국행정학회에서 최우수 미국행정학회보 학술논문상인 Mosher Award를 수상했다. 그 외 “Administrators and Elected Officials’ Collaboration Networks:Selecting Partners to Reduce Risk in Economic Development (*Public Administration Review*, 2012)등 *Public Administrative Review*, *Urban Affairs Review*, *American Review of Public Administration*, *Public Management Review*, *International Journal of Emergency Management*, *International Review of Public Administration*, 「행정학회보」, 「정책학회보」, 「행정연구」, 「한국정책분석평가학회보」, 「한국정책과학학회보」, 「한국지방자치학회보」 등 국내외 학술저널에 다수의 연구 업적물을 게재하고 있다 (hjpark72@skku.edu).

한국행정연구의 개관: 국가이론

김근세

국가이론은 정부, 사회, 경제의 관계를 설명하는 이론으로, 궁극적으로 정부의 성격에 대해 탐구하는 연구영역이다. 따라서 정부의 성격을 탐구하는 행정이론은 기본적으로 국가에 관한 연구로 이해할 수 있다. 한국행정연구에 있어 국가이론의 연구경향을 분석하기 위하여, 한국행정학보의 전체 논문 1,715편 중 전술한 5가지 국가이론의 유형으로 분류될 수 있는 339개(20%)를 표본으로 선택하여 그 성격을 분석하였다. 전체 표본 중 각 국가이론의 구성은 다원주의 국가이론(29%), 신다원주의 국가이론(24%), 엘리트주의 국가이론(23%), 신보수주의 국가이론(17%), 신마르크스주의 국가이론(7%)의 순으로 구성된다. 한국행정연구 초기에는 1960-70년대 박정희 행정부의 국가주도의 성장 시대에 부응하는 발전관료제와 발전엘리트, 집행부중심행정체제의 구축에 관련된 엘리트주의 국가이론 연구가 지배적이었다. 1980년 이후 정치민주화 과정에서 다양한 국가이론이 본격적으로 소개되었고, 다원주의와 신마르크스 국가이론의 확산이 크게 확산되었다. 1990년대 이후 한국사회의 민주화, 시장화 과정에서 신보수주의 국가이론과 신다원주의 국가이론에 기초한 행정연구가 양적으로 크게 성장하였다. 이러한 국가이론에 기초한 행정연구의 양적 성장에 비해, 최근 연구의 경향은 초기연구에 비해 국가이론과 행정이론의 관계성에 대한 고리가 약해졌다. 이러한 경향성은 서구의 새로운 행정이론과 제도를 소개하는데 치중하면서, 이것이 한국 국가의 제도적 맥락성과 국가성에 적절하고, 정착적인지에 대한 고려를 간과하게 되었다. 학문적으로, '한국' 행정연구의 정체성에 의문을 가지게 되었고, 한국행정의 이론 축적에 크게 기여하지 못하는 부작용을 낳았다고 비판된다. 한국행정연구에서 국가이론에 기반한 연구의 대다수는 기능주의 관점과 보수주의 이념의 성격이 지배적이다. 그런데 발전국가의 경제성장 중심의 국가발전과정에서 노정된 파워엘리트의 지배, 경제적 불평등의 심화, 사회적 약자의 불평등 문제, 환경 문제를 접근하는데 기능론의 관점보다는 갈등론의 관점이 설명력이 크다. 이러한 맥락에서 보다 진보적인 관점의 국가이론 연구의 균형이 바람직하다고 생각한다. 그리고 각 국가이론의 설명력의 본고장을 찾는 상황적 합접근법이 요구된다.

[주제어: 국가론, 한국행정연구]

I. 서론

행정이론은 한 사회의 국가-사회의 맥락에 의존적이다. 1970년대 경제위기에 따른 신자유주의 이념의 작은정부론은 신공공관리론(New Public Management) 등장 배경이 되었고, 미국발 2008년 금융위기는 작은정부론의 지적토대를 이룬 신자유주의국가이론의 정당성에 위기를 초래하였고, 정부의 기능과 역할에 대한 새로운 인식을 가져오면서 민주행정론(Democratic Public Administration) 등 대안적 행정이론의 등장이 요청되고 있다. 즉, 한 국가의 정치경제체제의 변동은 행정이론의 발달의 토대가 된다고 볼 수 있다(Schulz, 2011).

행정학을 국가이론의 관점에서 접근한 초기 연구는 우리나라에 행정학을 본격적으로 소개한 1960년 정인홍의 行政學 교과서에서 확인할 수 있다. 그는 기본적으로 행정학은 “국가행동의 이론”으로서 규정하면서, “국가의 정치적, 경제적, 사회적, 그리고 기타의 조건에 따라 행정에 대한 문제의식과 그 문제제기의 방향을 달리한다”고 이해한다(정인홍, 1960: 19). 행정학의 역사적 전개과정을 고대와 중세의 행정, 국가-사회가 일원적인 절대군주제국가, 국가-사회가 이원적 대립하는 현대민주주의국가로 구별하면서 행정권의 확대와 강화로 현대국가의 행정학의 성립과정을 정치경제체제의 사회변동의 맥락에서 법제도주의 접근법에서 기술하고 있다.

1960년대 이후 양적, 질적으로 성장되고 있는 한국행정연구는 기본적으로 명시적, 또는 묵시적으로 국가이론의 가정에 기반하여 수행되고 있다. 이러한 맥락에서 본 논문은 지난 60년 한국행정학회에 발표되어 축적된 한국행정연구를 국가이론의 차원에서 개관하고, 그 성격을 비평하려고 한다.

II. 국가이론의 유형

국가이론은 정부, 사회, 경제의 관계를 설명하는 이론으로, 궁극적으로 정부의 성격에 대해 탐구하는 연구영역이다. 따라서 정부의 성격을 탐구하는 행정이론은 기본적으로 국가에 관한 연구로 이해할 수 있다(Schultz, 2011: 454). 즉 정부가 사회, 경제와 어떻게 관계하는지 탐구하는 행정이론을 국가이론의 맥락에서 접근하는 것은 필수적이다.

국가이론의 관점에서 행정이론의 중요한 연구질문은 다음과 같은 차원으로 구체화 될 수 있다(Schultz, 2011: 455). 첫째, 정부는 왜 필요한가? (why government?)

둘째, 정부는 무엇을 해야 하는가? (what should governments do?) 셋째, 정부는 어떤 가치와 이해를 추구해야 하는가? (what values or interests should a government promote?) 넷째, 공무원은 무엇을 해야 하는가? (what public administrators should do?) 다섯째, 정부조직과 정책을 어떻게 보다 효율적으로 수행할 수 있는가? (how can public organizations or policies perform more efficiently?) 이상의 다섯 가지 연구질문이 다양한 국가이론들을 총괄적으로 대표하지는 못하지만, 다양한 국가이론을 관통하는 기본적인 질문들로 구성되어 있다고 생각된다.

그런데 우리나라와 같이 자유민주주의(liberal democracy) 정체를 표방하는 국가를 기술, 설명, 처방하는 국가이론은 역사적으로 다양한 학파가 경쟁하면서 발전되어 왔다(Dryzek & Dunleavy, 2009). 유럽의 국가주의 전통에 기반한 엘리트주의 국가이론, 미국사회의 특성에 기반하여 발전한 다원주의 국가이론이 고전이론으로 그 기초를 이루었다. 이후 다원주의 국가이론을 비판하면서, 공공선택이론에 기초한 신보수주의 국가이론, 자본주의체제와 갈등이론에 기초한 신마르크스 국가이론이 대안적 패러다임으로 등장하였다. 동시에, 이러한 비판에 대응하면서 다원주의의 한계를 인정하고 수정한 신다원주의 국가이론으로 발전되고 있다.

1. 다원주의 국가이론

다원주의 국가이론은 18세기 유럽 절대군주제의 중앙집권제에 대한 대응으로서, 한 사람 또는 단일 집단에 의한 통치를 반대하는 자유주의 관점에 기초를 두고 있다. 고전적 다원주의 이론가들에게 개인의 번영과 발전은 가장 중요한 가치로, 국가에 대한 개인의 권리를 정당화하는 점에 중점을 두었다. 미국에서 다원주의 국가이론은 정치학과 결합하면서 더욱 강력해졌다. Bentley(1908)에 의해 정치과정에서 집단의 중요성이 주목받게 되었고, Catlin(1927)은 공공정책 생산의 원동력을 다양한 이익집단간 경쟁으로 이해하였다. 대표적 다원주의 이론가인 Truman(1951)은 집단이 공통된 이익(특히, 경제적 이익)을 가진다고 정의하였고, 집단간 권력의 평등과 잠재적 집단의 존재를 가정한다(Dryzek & Dunleavy, 2009: 35-45).

다원주의 국가이론의 가정을 정리하면 다음과 같다(Dunleavy & O'Leary, 1987: 13-19; Dryzek & Dunleavy, 2009: 35). 첫째, 사회는 다양한 집단(개인의 집합)으로 구성되어 있으며, 이들은 자발적으로 구성된다. 둘째, 사회 내 권력은 의사결정을 하는 집단현상에 의해 발현된다. 셋째, 집단간 상호작용에 의한 결정은 정치·행정 과정에 영향을 미치며, 정책은 다양한 집단간 협상과 경쟁을 통한 정치적 산물로

이해된다.

다원주의 국가이론에서 분석단위는 이익집단에 초점을 두며, 국가정책/기구를 둘러싼 사회내 다양한 이익집단간의 갈등, 타협, 협상의 권력현상에 주목한다. 여기서 정부는 규범적으로는 공공정책문제에 관한 서로 다른 이익집단들의 시각들을 수용할 것을 선호하고, 기술적으로는 정부의 기능을 수동적인 풍향계, 중립적인 공익 심판관, 적극적인 관료정치를 수행하는 또 하나의 이익집단으로 가정한다 (Dunleavy & O'Leary, 1987; Dryzek & Dunleavy, 2009).

2. 신다원주의 국가이론

1940-60년대 전성기를 누리던 다원주의 국가이론은 일원주의의 쇠퇴, 공공선택 이론의 부상, 세계대전 이후 강력한 다국적 기업의 등장, 대량실업의 사회문제, 반전운동과 민권운동 등 일련의 사회변동에 정부가 효과적으로 대응하지 못하면서 그 이론적 설명력과 신념이 약화되었다(Dryzek & Dunleavy, 2009: 52-56). 이에 다원주의의 내재적 한계로 자유민주주의 국가에서 집단간 권력배분의 불평등과 정책 결정과정에서의 비조직화된 집단의 배제 등은 신다원주의 국가이론 등장的主要原因이 되었다.

다원주의 국가이론의 비판에 대하여, Dahl과 Lindblom에 의해 주도된 신다원주의 국가이론은 단체설립과 가입의 자유, 정부로의 영향력 행사, 개인의 권리와 자유를 강조한다는 점에서 다원주의와 유사한 반면, 집단의 영향력이 동일할 수 없다고 인정하며, 신보수주의, 엘리트주의, 마르크스주의의 비판을 부분적으로 수용하는 입장을 취한다. 또한 대기업의 시장 영향력 증대, 혼합경제 확산, 사회복지정책 등에 주목하면서, 미국에서 신다원주의는 기업의 특권적 지위에 주목하고, 상충하는 이익들간 갈등에 관심을 가진다.

신다원주의 국가이론의 가정을 정리하면 다음과 같다(Dunleavy & O'Leary, 1987: 283-285; Dryzek & Dunleavy, 2009: 131). 첫째, 집단에 분산되어 있는 권력의 불평등을 인정하다. 즉 대기업이 지배적인 위치에 있으며, 영향력과 접근성에 대한 평등의 문제를 포함한다. 둘째, 정부와 집단의 관계는 협력적이거나 갈등적으로, 정책이슈에 따라 네트워크나 옹호집단이 형성된다. 셋째, 집단이 가지는 권력은 국가의 공식적 제도에 기반하며, 그 권력은 비공식적 네트워크에 분산되어 있다.

신다원주의 국가이론은 이후 참여민주주의, 신거버넌스이론 등으로 발달되고 있다(Dryzek & Dunleavy, 2009). 대의제 민주주의 한계에 대하여 시민의 직접적 참

여기제를 통한 민주주의의 심화, 정책네트워크이론, 정부-기업-시민사회의 협치를 강조하는 신거버넌스이론 등으로 그 외연이 확산되고 있다.

3. 엘리트주의 국가이론

엘리트주의 국가이론은 서구 자유민주주의 국가의 역사적 발전과정에서 불완전한 민주화를 경험한 유럽(독일, 이탈리아 등)에서 기원을 찾을 수 있으며, 국가사회의 소규모 지도자집단(엘리트)과 대다수 일반대중 간 수직적 권력관계에 초점을 두고 있다(Dryzek & Dunleavy, 2009: 57). 엘리트주의 국가이론은 고전적 엘리트이론(Pareto, Mosca, Michels 등), 민주적 엘리트이론(Weber, Schumpeter 등), 급진적 엘리트이론(Burnham, Hunter, Mills 등)으로 발전되었다. 미국에서 엘리트주의 국가이론은 Mills(1956)의 파워엘리트 개념 등으로 설명되는 급진적 성향을 갖게 되었다(Dryzek & Dunleavy, 2009: 66-67).

엘리트주의 국가이론의 가정을 정리하면 다음과 같다(Dryzek & Dunleavy, 2009: 57). 첫째, 사회는 그 체제와 관계없이 엘리트와 대중으로 구성된다. 둘째, 통치는 항상 소수 지배집단에 의해 이루어진다. 그러므로 엘리트에 의한 통치/지배는 자연스럽거나, 불가피하다. 셋째, 일반대중이 엘리트로 진입되는 가능성에 따라 민주엘리트 또는 파워엘리트 구조로 차이를 가진다.

엘리트주의 국가이론에서 국가행정기구는 (파워)엘리트의 무대로 이해되며, 중앙집권적이고 계층체적 조정의 성격이 강하다. 이러한 국가이론의 관점에서 행정연구에 있어 국가의 자율성, 관료엘리트 등에 관심을 가진다.

4. 신보수주의 국가이론

영국의 철학자 Burke에 의해 체계화된 보수주의는 정치에 대하여 도덕주의적 접근을 지지하고, 공동체, 도덕, 전통, 사회적 연결망 등과 같은 공동체에 대한 의무를 중시한다(Dryzek & Dunleavy, 2009: 269-270). 그러나 구체적 설명이론 또는 일반이론의 부재와 거대공동체에 대한 부정적 인식이 현실에서 한계로 작용하였다. 신보수주의는 보수주의의 이러한 핵심 가정¹⁾을 거부하는 대신에, 개인을 합리적

1) 보수주의 국가이론은 개인의 권리, 이익, 행복을 강조하는 시장지향적 신자유주의에 대응하는 맥락에서 사회의 존재를 명시하고, 특정 사회전통과 정치관행이 개인을 만들며, 이들은 사회적 책임의 연결망을 공유한다고 가정한다. 그러므로 개인은 합리적이고 이기적이지 않으며, 그들이 속한 사회에 따라 구체적인 공유의식과 도덕적 헌신은 차이가 있다

행위자로 가정하며, 불완전한 정치시장시스템은 정부실패(government failure)를 야기한다고 설명한다. 그러므로 불완전한 정부는 최소화되어야 한다는 논리 하에 분권화, 전문화, 민영화를 강조하고, 작은정부, 최소국가 등 정부개혁의 화두가 1980년대 이후 글로벌패러다임으로 확산되었다.

공공선택이론에 기초한 신보수주의 국가이론의 가정을 정리하면 다음과 같다 (Dryzek & Dunleavy, 2009: 282-284). 첫째, 개인을 분석단위로 개인의 효용극대화 가정에 따라, 관료는 예산극대화, 정치인은 투표극대화, 시민은 효용극대화를 추구한다. 둘째, 불완전한 시장기제가 작동하는 공공부문은 과잉공급과 과잉수요를 가져와 비효율적이다.

신보수주의 국가이론은 행정연구에 있어 공공선택이론, 그리고 신공공관리론(New Public Management) 이론으로 발전되었고, 감축관리, 민간위탁, 공기업 민영화, 정부규제완화, 책임운영기관화 등의 연구주제가 발전되었다.

5. 신마르크스주의 국가이론

신마르크스주의 국가이론은 국가를 지배계급의 도구로 이해하고 생산관계의 상부구조로 파악하는 Karl Marx의 고전이론에 기초를 두고 있지만, (고전적)마르크스주의가 경제결정론에 근거하여 사회에 접근한다는 점을 한계로 지적하고, 인간소외, 비인간적 문화에 관심을 가지며, 다양한 학파가 경쟁하면서 발전되어 왔다 (Dunleavy & O'Leary, 1987: 208-211; Dryzek & Dunleavy, 2009: 79-88). 첫째, 도구주의학파(Miliband 등)는 지배계급과 국가간 연관성에 집중한다. 지배계급의 구성원 간에 공통적인 사회경제적 배경에 기초한 이해관계와 관점의 공유를 기초로, 자본주의국가를 지배계급의 이익을 보호·유지하기 위한 수단으로 이해하기 때문에 정부정책 역시 자율적 활동이 아닌 지배계급의 이익이 반영된 것으로 본다. 둘째, 구조주의학파(Althusser, Poulantzas 등)는 자본주의체제 내 구조적인 계급갈등과 내재적 모순에 관심을 갖는데, 내재적 모순이란 자본주의국가가 자본축적과 분배의 상호 모순적 기능을 수행하고, 체제유지를 위한 세수확보의 차원에서 자본가를 보호한다고 이해한다. 셋째, 기능주의학파(Offe, O'Connor 등)는 자본주의체제가 요구하는 국가기능을 크게 자본축적(accumulation) 기능과 정당성(legitimation) 기능으로 구분하고, 계급투쟁의 관계에서 국가기능 및 기구의 성격을 강조한다.

신마르크스주의 국가이론의 가정은 다음과 같다. 첫째, 사회구성체는 생산양식에

고 가정한다(Dryzek & Dunleavy, 2009: 270).

기초한 계급갈등이 사회변동의 기반이다. 둘째, 자본주의 생산양식에서 자본가-노동자 계급간 갈등의 관점에서 국가정책/기구를 접근한다. 셋째, 국가는 경제의 상부구조로, 자본가계급의 도구로 기능한다. 즉 정치-경제 영역은 분리되지 않는다.

신마르크스주의 국가이론은 자본주의국가의 자본가-노동자 계급을 분석단위로 하며, 국가기능과 행정기구의 이해에 있어 자본주의 생산양식이 요구하는 자본축적과 정당성의 국가기능, 계급갈등에 따른 국가기능의 변화 등에 주목한다. 소련 및 동구 사회주의국가 몰락 이후, 신마르크스 국가이론은 환경, 반핵 및 평화, 여성, 평등 등의 연구주제로 외연을 확대하며 발전되고 있다.

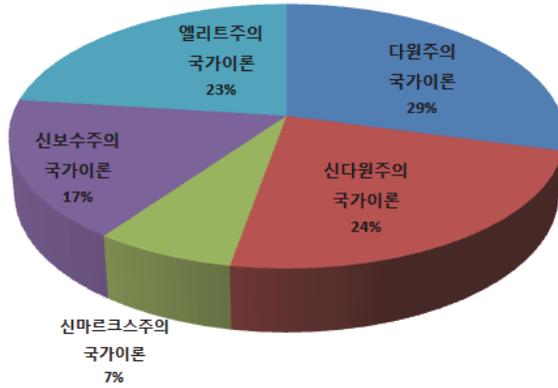
Ⅲ. 한국행정연구에서 국가이론의 역사적 발전

1. 역사적 개관

한국행정연구에 있어 국가이론의 연구경향을 분석하기 위하여 한국행정학보의 전체 논문 1,715편²⁾ 중 학술한 5가지 국가이론의 유형으로 분류될 수 있는 339개(20%)를 표본으로 선택하여 그 성격을 분석하였다. 전체 표본 중 각 국가이론의 구성은 다원주의 국가이론(29%), 신다원주의 국가이론(24%), 엘리트주의 국가이론(23%), 신보수주의 국가이론(17%), 신마르크스주의 국가이론(7%)의 순으로 구성된다. (<그림1> 참조) 이는 한국행정학계의 기능주의적 관점과 보수주의적 정치이념에 기반한 연구경향이 지배적인 위상을 차지하고 있음을 반영한 것으로 보인다.

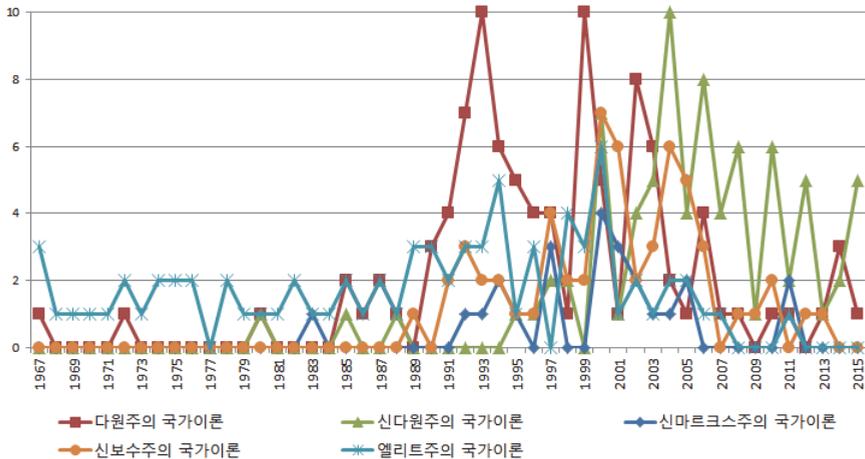
2) 조사대상기간은 한국행정학회보 1권이 발간된 1967년에서 최근 발간된 49호(2015년)까지이다. 조사대상의 선정에 있어 초기 행정학보의 경우, 논문, 기고논문, 월례학술세미나 발표논문, 서평, 정책논단 등이 혼합되어 구성되어 있는데, 학술세미나 발표논문, 서평, 정책논단 등은 분석에서 제외하였다.

〈그림 1〉 한국행정학부의 국가이론 성격



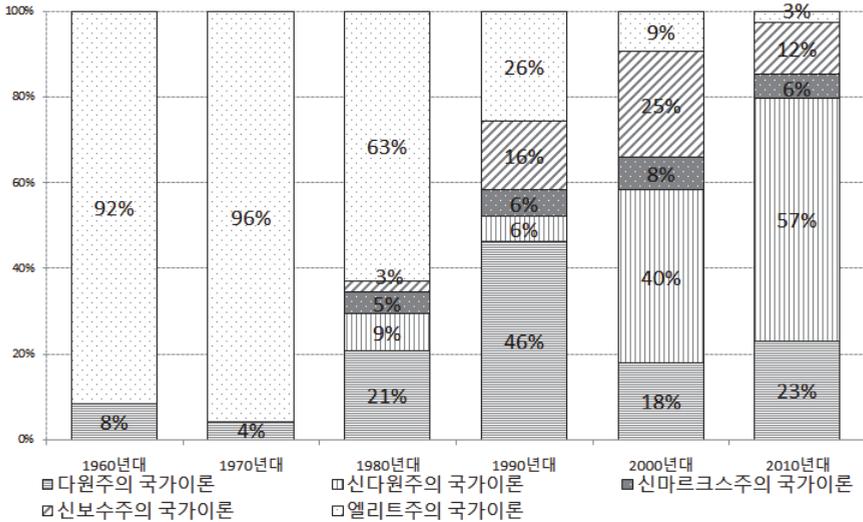
시대별 국가이론의 변화는 〈그림2〉에 정리되었다. 개괄적으로, 연도별 빈도수를 살펴보면, 1960-70년대 국가이론 연구의 양적인 수가 낮았고, 주로 엘리트주의 국가이론에 편중된 분포를 보이고 있다. 그런데 1980년대 중반이후 상당한 양적 성장이 나타난다. 이는 정치민주화 과정에서 권위주의 군사정부에 대한 대안적 국가이론에 대한 본격적인 관심 증가로 보이고, 동시에 학회지의 연간발행 횟수가 증가한 점도 부분적으로 기여한 것으로 분석된다. 그리고 1990년대 중반이후 국가이론에 대한 연구가 지속적인 양적성장을 보이고, 동시에 다양한 국가이론으로 구성되어 있다.

〈그림 2〉 연도별 각 국가이론 연구의 빈도



이러한 특징은 연대별 각 국가이론이 차지하는 비율을 나타낸 <그림3>을 통해 더욱 명확하게 확인할 수 있다. 초기 지배적으로 나타나는 국가이론은 엘리트주의 국가이론으로 압도적인 비율, 즉 1960년대 92%, 1970년대 96%을 차지하고 있다. 그러나 1980년대 그 비율(63%)이 낮아지는 동시에 다원주의 국가이론이 급증(21%) 하였으며, 신다원주의 국가이론(9%)과 신마르크스주의 국가이론(5%), 신보수주의 국가이론(3%)이 일부 나타나기 시작하였다. 1990년대에는 연구의 양적 성장이 특징적임과 동시에 다원주의, 신보수주의, 신마르크스주의 국가이론이 각각 46%, 16%, 6%로 다양하게 발전하였다. 마지막으로 2000년대 이후 신다원주의 국가이론(40%)의 성장이 특징적이다.

<그림 3> 연대별 국가이론 연구 경향



2. 1960대 발전행정의 도입

1960년대에 수록된 연구논문의 수는 적지만, 당시 연구들이 가지고 있는 국가이론에 기반한 연구의 비중은 전체논문의 27%를 차지하고 있다. 구체적으로 연도별 국가이론 추이를 살펴보면 앞서 설명한 바와 같이, 발전행정의 맥락에서 엘리트주의 국가이론이 지배적이라고 할 수 있다.³⁾

3) 1967년 다원주의 국가이론에 기반한 연구가 있고, 신중순(1967)은 시민단체가 사회근대화에 중요한 역할을 가지고 있으며, 이들은 정치행정의 독재를 방지하고 의사결정에 공식

1960년대의 주요 연구관심은 ‘기획’, ‘관리’에 집중되어 있는 것으로 나타난다. (예. 이한빈, 1967; 권영찬, 1967; 유상근, 1967; 윤재풍, 1969 등). 대표적으로 이한빈(1967)의 연구는 Gulick과 Urwick(1937)의 POSDCoRB의 의의를 검토하고, 우리나라에 집행부중심의 행정체계를 강화하는 이론적 근거를 제시하고 있다. 그는 행정학의 3대 조류를 관리론, 인간관계론, 정책론으로 구분하고, 각 이론이 행정학에 이식된 역사적 흐름을 개관하였다. 특히 발전행정론의 기원은 1963년 미국행정학회 비교행정연구회에서 개최한 세미나 논의에서 찾고, 발전은 개념적으로 “한 체제 내에 계속적으로 나타나는 새로운 변화를 흡수하는 능력”으로 정의하며, 구체적으로 이러한 능력은 창의와 혁신(쇄신)의 원천이 되므로 자연스럽게 행정과 정치 엘리트에 관심이 집중된다고 주장한다. 그러므로 사회변동의 원천을 갖는 집단 또는 개인이 어떻게 중요한 세력으로 등장하는가에 관심을 갖고, 발전엘리트에 주목한다. 그는 시대의 변화에 따라 행정학의 조류가 변화해온 것과 같이, 발전행정론 역시 당시 한국사회 변동의 대응으로서 행정개혁과 기관형성을 고도화하는데 기여할 것이라고 기대하였다. 이들의 연구경향은 국가의 경제개발을 전인하기 위한 행정시스템의 개혁을 주장하는 규범적인 연구경향이 강하다. 즉, 근대화된 서구의 행정시스템을 발전도상국인 한국의 전통적 행정시스템의 대안으로 판단하여 이를 적극적으로 도입하여 국가사회를 근대화하려는 발전주의 이데올로기 성향이 강하였다.

그런데 여기서 한국 발전국가의 엘리트주의 국가성격은 앞에서 검토한 서구 자유민주주의국가의 엘리트주의와는 차별적으로 이해될 수 있다. 서구 국가의 경우 엘리트의 생성과 이동의 공정성과 개방성을 기준으로 민주 엘리트주의(democratic elitism)와 파워 엘리트주의(power elitism)로 구분하는데, 우리나라의 경우는 군부와 기술관료 연합에 의해 후발 자본주의국가로서 경제성장을 주도한 발전 엘리트주의(development elitism)의 새로운 유형으로 구별하는 것이 타당해 보인다.

이러한 엘리트주의 국가이론에 기반한 발전행정의 패러다임이 한국행정연구의 전통적인 패러다임을 이루게 되었고, 박정희행정시스템의 구축에 크게 기여하게 된다. 이러한 한국행정연구의 전통은 이후 전개되는 한국행정학의 기능주의적 성격을 강하게 틀 지우는데 크게 기여하게 되었다.

〈표 1〉 1960년대 국가이론 기반의 연구 예시

연구자(연도)	연구문제	핵심어
이한빈(1967)	국가발전	관료엘리트, 기획
권영찬(1967)	기획	기획시대, 도시기획, 기획의 기원
유상근(1967)	계획	계획, 계획의 무결성
윤재풍(1969)	관료제	계획발전, 관료제이론

3. 1970년대 발전행정의 확산

1970년대 국가이론을 기반으로 하는 연구는 전체연구 중 25%의 비중을 차지하여 다소 감소하였으며, 1960년대와 마찬가지로 엘리트주의 국가이론이 압도적으로 나타나고 있다.⁴⁾

1970년대의 주요 연구관심은 엘리트주의 국가이론에 기반한 발전행정에 대한 관심은 전 시기와 유사하지만 (예. 김광웅, 1972; 유종해, 1972; 정기섭, 1976 등), 연구주제의 관심 범위가 보다 구체화, 다양화되었다. 예를 들어, 전문가의 권력획득방식에 관한 연구(김만기, 1975), 민주적 엘리트의 발생가능성에 관한 연구(Bun Woong Kim, 1976), 권력의 개념에 관한 연구(김완식, 1978), 엘리트의 유형과 양성에 관한 연구(노정현, 1979) 등이 있다. 또한 급격한 경제성장으로 인해 발생하는 사회문제(예. 복지, 균형발전)에 관한 관심이 나타났다 (예. 이종익, 1971; 김안제, 1972; 황명찬, 1973 등).

예를 들어, 김번웅(1976)은 서구의 민주적 다원주의가 권위적 엘리트주의로 특징지어지는 한국의 정치/행정엘리트에 대한 공공정책모형으로의 적용가능성, 또는 민주적 엘리트주의가 한국에 동화될 가능성에 대한 질문을 던진다. 그는 한국의 엘리트 정치문화를 분석하면서, 한국엘리트는 관료엘리트에 집중적인 권위주의가 남아있기 때문에 아직까지 민주적-다원적 정책결정모형을 적용하기 어려운 상태라고 지적하였다.

노정현(1979)은 한국의 관료, 군, 기업 엘리트가 근대화의 3대 엘리트이며, 특히 관료엘리트들의 역할이 지대함을 주장하고, 그들의 출신배경이 가치체계에 미치는 영향을 논의하였다. 그는 먼저, 고급공무원(1-3급)을 대상으로 하여 그들의 출신배

4) 1972년 다원주의 국가이론에 기반한 연구가 있고, 김안제(1972)는 지역경제의 균형발전이 이상적으로 실현되는 것이 어렵다는 것을 인지하는 반면, 지역내, 지역간 불균형을 발생시키는 요소들의 차이가 지나치게 크다는 점에 문제의식을 가진다. 그는 이러한 차이를 줄이고 균형 잡힌 성장과 발전을 위해서 지역정책에 대한 관심을 주문하고 있다.

경(부친직업, 출신지역, 학력 등)을 조사하고, 그 결과를 영국, 미국, 프랑스 등과 비교하였다. 선진국들과 비교하여 우리나라는 부친의 직업과 관련 없이 고급공무원이 되는 경우가 많다는 점에서 대표성이 어느 정도 확보되어 있는 상태라고 분석하였다. 또한, 대부분의 서구사회는 이른바 명문대학이 고급엘리트를 양성하고 있으나, 우리나라의 사학은 그 역할을 충분히 하지 못하고 있으며, 오히려 국립대학(서울대)이 지배적으로 배출하고 있다는 점을 지적하였다. 그는 국가수립과 근대화의 추진 세력으로서 엘리트 양성에 대한 동기부여를 강조하였고, 관료엘리트는 국가이익에 초점을 맞추어 지속적인 근대화를 추진할 필요가 있다고 주장하였다.

〈표 2〉 1970년대 국가이론 기반의 연구 예시

연구자(연도)	연구문제	핵심어
강민(1974)	공공정책	갈등모형, 정치적 리더십-관료제 간 갈등
김만기(1975)	계획과정	계획과정, 전문가, 권력획득방식
Bun Woong Kim(1976)	민주적 엘리트	민주적 엘리트의 적절성, 가능성
정기섭(1976)	국가발전	발전도상국가, 관료제
김완식(1978)	권력	정부형태, 권력관계, 계층 간 관계
노정현(1979)	근대화	근대화, 관료엘리트, 추진세력

이 시기에 주목할 한 가지 연구로, 국가이론에 관한 일반이론을 소개한 연구가 흥미롭다. 이강은(1974)의 연구는 국가이론의 주요 모형으로 계급모형, 관료제모형, 다원론모형을 제시하고, 각 모형의 등장배경을 파시즘(계급론), 전체주의(관료제론), 대중사회와 집단에 대한 통제 붕괴(다원론)로 설명한다. 또한 각 모형이 상정하는 기본가정, 연구단위, 독립변수 등을 소개하였으며, 각 모형의 한계와 상호비판에 대하여 정리하였다. (〈표3〉 참조) 그는 이러한 접근을 통하여 국가에 대한 보다 포괄적 분석도구를 발견할 수 있다고 주장하였다.⁵⁾

5) 그는 결론에서 각 모형의 관점을 활용한 분석도구를 제안할 뿐만 아니라, 세 가지 모형을 혼합하여 사회를 설명할 수 있는 가능성에 대하여 구체적으로 제시하고 있다. 그는 이러한 접근들을 통하여 사회현상의 다양한 차이를 분석할 필요가 있다고 주장한다.

〈표 3〉 국가 모형의 비교

구분	유토피아적 이상	기본가정	독립변수	사회과정	연구단위
계급 모형	공산주의	국가의 권력기구가 자본주의사회 내 계급관계와 재산관계를 강화/유지 소유권의 법적제도화	생산특성과 사적생산 수탈의 모순	계급, 계급투쟁	-
관료제 모형	무정부주의	계급론의 가정을 인정 관료제의 자율권 확대로 생산과 분배, 정치적 질서를 통제하는 도구	대규모 조직	권위	조직
다원적 모형	다원주의적 민주사회	개인은 하나 이상의 집단을 구성 집단은 집단의 이익 또는 가치를 추구	집단의 다양성	합의	집단

출처: 이강은(1974: 220)의 표를 수정, 보완.

4. 1980년대 국가이론의 확산

1980년대에는 여전히 엘리트주의 국가이론이 강세를 보이기는 하지만, 이전과 비교하여 상대적으로 다양한 국가이론의 접근이 나타나기 시작하였다. 구체적으로, 다원주의, 신다원주의, 신마르크스주의 국가이론이 가시적으로 크게 연구되기 시작하였다.

1980년대 한국사회는 정치민주화가 요동치는 시대적 사조를 반영하여 진보적 국가이론을 포함한 국가이론이 본격적으로 소개되었고, 이를 한국행정 사례에 적용하려는 연구가 크게 성장하였다.

예를 들어, 정용덕(1988)은 재무행정의 이해를 기존의 다원주의 국가이론을 넘어, 다양한 국가이론의 관점에서 조망할 수 있는 재무행정의 다양한 주제를 소개하였다. 그는 자본민주주의국가에서의 국가성격을 크게 다원주의, 신우익론, 마르크스주의로 구분하여 물질 자원동원에 있어 예산결정과정을 설명하였다. 첫째, 다원주의의 관점에서 물질 자원동원 배분의 결정양식을 통제주의 예산원칙, 분권화된 예산과정, 점증적 의사결정 등으로 설명하였고, 신다원주의적 관점에서 공공-사적 부문 간, 정부기능(또는 사업) 간, 특정 정책기능 수행을 위한 최적자원배분 등으로 설명하였다. 둘째, 신우익론의 관점에서 물질 자원동원 배분의 결정양식을 이익집단의 투표교환행위, 국회의원들의 나누어 먹기식 정치행위, 집권정부와 선거경제동기, 관청의 예산극대화 행위 등으로 설명하였다. 셋째, 신마르크스주의 접근을 통해 국민경제활동을 세 가지(경쟁부문, 독점부문, 국가부문)로 구분하고, 국가부문에서의 기능 간 자원배분은 질서유지, 자본축적의 촉진, 정당성의 제조의 맥락에서 국가기능을 필요로 한다고 설명하였다.

김석준(1988)은 기존 한국행정학의 패러다임의 한계를 지적하고, 한국행정의 전 환기적 상황 속에서 나타나는 다양한 행정현상들을 국가론의 맥락에서 재해석하였다. 그는 미국의 행정이론으로 한국의 행정현상을 설명하는 것에서 기인하는 괴리에 주목하면서, 관리이론인 미국의 행정이론이 정치적 성격이 강한 한국 행정현상을 설명하는데 무리가 있으며, 한국행정이 가지는 특수성은 세계체제나 국가중심적 전통을 가진다고 분석한다. 한국 행정현상의 이론화 및 체계화를 위하여 국가기구, 행정제도, 국가맥락을 포함하는 국가론을 새로운 패러다임으로 제시하는데, 기존의 체제론, 행태론, 관리론 등과 비교하여 전통적 권위주의, 구조적 권위주의, 국가관료-사회 관계, 국가-세계 관계 등에 대하여 보다 거시적, 포괄적, 체계적으로 설명할 수 있는 장점이 있기 때문이다. 그는 국가론의 전통을 신마르크스주의 국가이론과 신베버리안 국가이론으로 구분하고, 국가의 자율성과 관련한 국가능력(state capacity)의 맥락에서 한국 행정현상을 보다 적절하게 설명할 수 있는 가능성에 주목하였다.

이 시기 한국행정연구의 주요 관심사는 특정 국가이론이 지배적이지는 않았고, 다양한 국가이론들이 소개되었다. 대표적으로, 다원주의 맥락에서 집단간 갈등 및 협력에 대한 관심(예. 박우순, 1986 등), 엘리트주의 맥락에서 정부의 역할(예. 박기영, 1982; 이대희, 1984 등) 등이 연구되었다. 또한, 다원주의의 한계를 극복하려는 신다원주의, 또는 신마르크스주의에 대한 관심이 점차 확산되었는데, 이들은 대부분 복지정책(예. 정용덕, 1982; 이종익, 1987 등), 계층갈등(예. 김영중, 1989), 사회운동(예. 구광모, 1986) 등에 관한 연구를 포함한다.

〈표 14〉 1980년대 국가이론 기반의 연구 예시

연구자(연도)	연구문제	핵심어
박기영(1982)	신도시 개발전략	도시개발, 개발전략, 합리적·생산적 모형
정용덕(1982)	소득재분배	분배의 문제, 분배방법, 합리적 공공정책
김영평(1983)	정책결정과정	조합주의, 중앙-지방정부, 영국사례
이대희(1984)	민주자본주의	정부주도 경제발전, 경제자유화
구광모(1986)	학생시위	학생시위, 대학대응
박우순(1986)	환경정책	국민관심, 국민-기업-국가
이종익(1987)	지역개발	복지국가, 지역화, 지역개발
김영중(1989)	갈등해소	지역·계층 간 갈등, 해소방안,

예를 들어, 이대희(1984)는 민주자본주의에 있어서 규범적인 정부의 역할이 무엇인가를 살펴보고자 하였다. 구체적으로 1960-70년대 경제성장기에 성장위주의 정책을 추진해오는 과정 속에 생겨났을지도 모르는 정부역할의 모순을 확인하고, 1980년대 이후 새로운 정치, 경제적 여건에 맞는 정부의 역할을 제시하고자 하였다. 그는 우리나라는 민주자본주의를 지향하고 있음에도 불구하고 정부의 역할에 대하여 몇 가지 문제점을 지적하면서,⁶⁾ 국민개인의 경제활동 자유보장, 시장경제 활성화, 공공재 생산의 균형, 소득재분배 문제에 관심을 갖는 등 바람직한 정부의 역할을 제안하고 있다.

5. 1990년대 신보수주의 국가이론의 성장

1990년대는 1980년대 다양한 국가이론의 등장 이후, 각 이론들이 보다 다양하게 연구되는 경향이 두드러지게 나타나고 있으며, 특히 신보수주의 국가이론이 지속적으로 발표되는 점이 주목할 만하다.

한국행정연구에서 국가이론의 양적 성장이 특징적인 1990년대의 주요 연구관심은 1980년대와 마찬가지로 다양한 국가이론의 연구가 수행되었다. 다윈주의 맥락에서의 연구관심은 1990년대 초반까지 강세를 보이고 있지만, 1990년대 중반이후에는 대안적 국가이론들이 비슷한 분포를 나타낸다.

신마르크스 국가이론의 맥락에서, 정용덕(1993)은 국가기구에 대한 보다 거시적 차원의 이해가 필요함을 강조하였고, 국가의 성격을 경험적 수준에서 규명하기 위한 노력이 부족함을 지적하였다. 이러한 맥락에서 자본주의 국가론에 기초하여 한국 중앙국가기구를 Clark & Dear(1984)의 국가유형론을 적용하여 경험적으로 분석하였다. 이를 통해 한국의 국가기구의 주변부 개입주의국가이자, 예외국가의 특성을 가진 것으로 분석하였다.

특징적인 것은 1980년대 서구에서 새롭게 등장한 신보수주의 국가이론이 1990년대 초반 급격하게 증가하고 있다는 점이다. 주요 연구주제로 행정개혁 (예. 박동서 외, 1992; 김광웅, 1998 등), 민영화 (예. 최병선, 1991; 손희준, 1992 등), 분권

6) 이대희(1984:638)는 민주자본주의의 확립을 지향하는 우리나라의 정부의 역할이 가지는 모순점을 크게 네 가지로 지적하고 있다. 첫째, 성장·개발위주의 계획경제를 지향하고 있다. 둘째, 공공재의 대부분은 국방이 차지하고 있어 상대적으로 보건, 복지분야는 미미하다. 셋째, 경제영역 전반에 대한 정부의 큰 관여로 성장과 발전에 있어 강력한 동인이 될 수 있는 반면, 상당한 부정부패로부터 자유롭지 못하다. 넷째, 경제성장제일주의는 환경문제나 소득불평등의 문제에 소원하여 그 문제가 심각해졌다.

화(예. 하미승, 1992; 김태룡, 1994 등)의 사례를 들 수 있다. 특히 정용덕·김근세(1998)는 한국중앙재정기구에 대하여 그간의 발전국가적 특징과 관료주의를 극복할 것을 주문하며, 그 구체적인 방향으로 통제기능보다 성과기능을 강조해야 한다고 제안하였다.

예를 들어, 최병선(1991)은 민영화에 대한 단순한 이해를 지적하고, 보다 균형잡힌 개념으로 이해할 필요성을 강조하였다. 즉, 그동안 민영화는 경제학적 관점에서 이해되어 왔기 때문에 비효율성의 극복, 유행 또는 기술적 문제 등으로 축소되어 왔지만, 실제 이것은 국가역할구조의 변화, 국가권력행사의 정당성 등의 문제와 깊은 관련이 있음을 지적한다. 우리나라는 정책목표를 실현하기 위하여 공기업에 대한 의존성향이 강하게 보여왔고, 대부분의 민영화대상이 공기업에 국한되어 왔음을 확인하였으며, 공기업을 대상으로 하는 제한적인 민영화는 공익성과 기업성 간의 갈등상황에서 여전히 공익실현의 역할을 강조하는 인식에서 기인함을 지적하였다. 그러나 민영화에 대한 보다 정확한 이해는 민영화가 국가의 궁극적인 역할을 정당하게 수행하는 것인지, 민영화를 통한 국가권한의 행사방식이 적법한 것인지에 대한 검토가 부재함을 비판하였다.

다원주의 국가이론의 맥락에서, 이익집단으로서의 공무원집단과 노동조합에 대한 이해(예. 서원석, 1991 등), 관료의 중립적 역할로 중재하는 갈등관리, 분쟁해결(예. 안광일, 1990; 박종민, 1994; 김준한, 1996; 박기묵, 1997 등), 시민·민간사회의 협조(예. 이시경, 1990; 박상필, 1999 등), 대표성의 맥락(예. 윤성채, 1993; 양형일·이태영, 1993 등) 등으로 요약할 수 있다.

예를 들어, 박종민(1994)은 민주화 과정에서 한국 정부관료제는 권위주의적 통치와 관행을 보장받을 수 없을 뿐만 아니라, 개인과 집단의 시민적 자유와 권리보호로 인해 다양한 이익집단의 증가라는 현실에 직면했음을 지적하였다. 그리고 정부관료의 민주적 통제와 이익집단들간 갈등상황에서 이익중재의 역할을 기대하고 있음을 강조하였다. 이러한 변화는 궁극적으로 관료의 인식 변화를 요구한다는 점에서 관료들의 민주주의, 공익, 시민참여에 대한 인식 등을 분석하였는데, 관료들은 여전히 권위주의적이며, 단원적이고 소극적인 의미로 이해하고 있음을 지적하였다.

신다원주의적 맥락에서는, 공공서비스의 협력적 생산(예. 김정훈, 1993) 등에 관한 관심이 있다. 엘리트주의적 맥락에서는 국가성과 국가능력의 관점(예. 김석준, 1990; 정무권, 1993 등)에 관한 연구가 수행되었다.

〈표 15〉 1990년대 국가이론 기반의 연구 예시

연구자(연도)	연구문제	핵심어
김석준(1990)	국가발전	국가능력, 국가주도 산업화
안광일(1990)	갈등관리	노사갈등, 정부중재
최병선(1991)	민영화	민영화, 국가역할구조변화, 공공부문의 비효율성
박동서 외(1992)	작은정부	작은 정부 개념, 도입과정, 평가
손희준(1992)	민영화	공공서비스, 서비스공급유형, 능률성 분석
하미승(1992)	업무배분	지방자치, 권한이양, 업무배분효율성
김태룡(1994)	권한배분	지방정부, 권한배분유형, 기초자치단체
배용수(1994)	조합주의 복지국가	사회적 합의, 사회조합주의
박종민(1994)	정부관료	다원화사회, 이익갈등, 관료의 중재역할
박기묵(1997)	환경분쟁	물분쟁, 이해관계, 대안적 분쟁해결기법
김광웅(1998)	정부조직개편	민영화, 민간위탁
박상필(1999)	정부와 시민사회	정부-시민단체 유형화, 지원체제

예를 들어, 배병룡(1995)은 우리나라가 권위주의 체제에서 정책이 집행되어 왔기 때문에 다원주의에 기초하여 그 과정을 분석하기에는 부적절함을 지적하고, 보다 적절한 분석틀로써 엘리트주의와 신마르크스주의 결합으로 이해할 수 있는 국가조합주의이론을 적용하였다. 구체적으로, 농업정책의 집행구조와 집행상황에 대한 분석결과, 농협은 국가에 의한 통제지향적 집행구조에 놓여있었기 때문에 대부분의 정책은 자원조달 및 배분, 생산시설 확대 등이었으며, 국가의 권위주의적 환경에 배태된 결과로 고압적인 자세와 조합원들의 실질적인 이익에 관심을 두지 않게 됨을 확인하였다. 이로 인해 농협은 이익대표기능을 충실히 수행하지 못하였다. 또한, 역사적으로 농협의 집행구조는 대동소이한 맥락을 유지하고 있기 때문에 대부분의 정권하에서 국가조합주의로 이들을 설명·분석하고 있다.

6. 2000년대 이후 신다원주의 국가이론의 성장

2000년대 이후 국가이론 연구는 전체연구의 약 17%(2000년-2015년)를 차지하고 있으나, 2010년대에는 그 비중이 급격히 줄어들어 평균 약 10%를 차지하고 있다⁷⁾. 이 시기에는 신다원주의 국가이론의 성장이 특징적이다. 특히, 2006년부터 2010년

7) 2000년대 이후 연구를 모두 포함한 경우 국가이론 연구는 전체연구의 약 17%를 차지하고 있다. 2000년대의 경우 약 22%를 차지하고 있고, 2010년대에는 약 10%로, 2000년 대비 약 53%의 감소율을 보이고 있다.

까지는 국가이론 연구의 평균 62%, 2012년부터 2015년까지는 평균 60%로 상당히 큰 비중을 차지하고 있다.

2000년대 이르러 엘리트주의에 대한 관심은 급격히 하락한 반면, 신다원주의의 성장이 특징적이다. 이 시기 국가이론의 연구경향은 크게 두 가지의 특징을 가지고 있다. 첫째, 가장 지배적인 관심으로 시민에 대한 관심, 참여 방법과 제도 개선 등 신다원주의의 국가이론의 맥락이다. 예를 들어, 김석준(2000)의 연구는 발전국가, 신중상주의국가, 동아시아 발전모델에서 벗어나 정보화 사회에 경쟁력 있는 뉴거버넌스 패러다임을 활용한 공공부문개혁을 주장하였다. 또한 당시 행정학계와 실무계에 혼란스러웠던 거버넌스의 개념과 의의를 체계적으로 소개하였고(이명석, 2002), 이 시기의 신다원주의적 관점을 가진 연구들 대부분은 뉴거버넌스(예. 박영주, 2000; 김석준, 2000 등), 시민단체와 주민참여(예. 박희봉·김명환, 2000; 이시원·민병익, 2002; 조화순·송경재, 2004; 임준형, 2006 등), 거버넌스 구축, 네트워크 거버넌스와 연결망(예. 배용환, 2003; 박치성, 2006; 이창길, 2007 등), 심의민주주의(예. 윤경준·안형기, 2004; 임승후·김병섭, 2010 등) 주제로 연구하였다.

둘째, 1970년대 신자유주의의 조류에 영향을 받아 등장한 신공공관리론의 맥락이다. 이미 1990년대에 부상한 신보수주의 연장선에서, 공공관리 개선을 위한 방법으로 신관리주의 개념의 도입을 제안하였고(배용수, 2000), 주요 연구주제로는 민영화, 규제완화(예. 김태윤, 2000; 황혜신, 2005 등) 등이 있다.

그 외에도 젠더(예. 조연숙, 2001; 원숙연, 2003 등), 포스트모더니즘(예. 한인숙, 2000; 원숙연, 2002; 김동원, 2005 등) 등 국가이론에 기반한 행정연구의 외연이 확산되었다.

이 시기 한국행정의 연구에서 국가이론의 관점에서 행정학 개론이 아니라 원론에 해당되는 교과서가 발간되었다. 정용덕(2001)의 현대국가의 행정학은 다원주의, 개인주의, 엘리트주의, 신마르크스주의 국가이론에 기반한 행정이론과 제도를 체계적, 본격적으로 소개하였다. 동시에 각 국가이론의 주요한 이론적 가설을 한국행정 실제에 경험적으로 검증하여 그 한국행정에의 이론적 적실성을 탐구하는 국가이론의 종합적인 연구업적을 축적하였다고 평가할 수 있다.

〈표 16〉 2000년대 국가이론 기반의 연구 예시

연구자(연도)	연구문제	핵심어
김석준(2000)	공공부문 개혁	뉴거버넌스, 국가-정부-행정관리 혁신
박영주(2000)	국정운영	뉴거버넌스, 시장-정부-시민 관계, 사회계약
박희봉(2000)	지역사회 거버넌스 능력	사회자본, 거버넌스, 시민사회역량
윤경준, 안형기(2004)	의사결정과정	심의민주주의, 의사결정의 효과성, 지방의제21
박치성(2006)	협력 패턴	비영리조직, 협력연결망, 사회서비스
이창길(2007)	정책네트워크 구조	네트워크, 정책조정, 조직구조
배응환(2010)	협력거버넌스	신지역주의, 지역거버넌스, 협력거버넌스

IV. 비평

한국행정연구의 국가이론 연구의 경향성을 역사적으로 개관하면서, 몇 가지 단상을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 한국행정연구 초기에는 1960-70년대 박정희 행정부의 국가주도의 성장 시대에 부응하는 발전관료제와 엘리트, 집행부중심 행정체제의 구축에 관련된 엘리트주의 국가이론 연구가 지배적이었다. 1980년 후반 이후 민주화 과정에서 다양한 국가이론이 본격적으로 소개되었고, 다원주의 국가이론, 신마르크스 국가이론의 확산이 이루어졌다. 1990년대 이후 한국사회의 민주화, 시장화 과정에서 신보수주의 국가이론, 신다원주의 국가이론에 기반한 행정연구가 양적으로 확산되었다. 이러한 국가이론들의 전개과정은 그 당시 시대적 배경에서 유행하는 행정연구가 등장하고 사라지는 현상이 주기적으로 반복되는 지적 소비현상으로 보인다. 즉 발전국가론, 신행정학, 신공공관리론, 신거버넌스이론이 한국 국가행정에 가지는 설명력과 처방력에 관한 미니 패러다임간의 경쟁과 공진화라고 보기는 어렵다. 그런데 초기의 발전 엘리트주의를 넘어서면서 다양하게 소개된 국가행정이론들의 전개 과정을 주체적인 입장에서 자생적으로 성장하였다기 보다는 외생적으로 외국이론이 보다 지배적인 영향을 미치며 발전된 것이 아닌가 생각한다.. 물론 시차를 두고 그 설명력을 확보하지만, 한국 행정제도의 맥락에서 정합성을 갖기 못하고 제도갈등의 측면이 강하게 노정되는 과정이 불가피하였다. 소위, 한국적 신공공관리론, 한국적 신거버넌스의 경향성이 있음을 부정하기 어렵다. 향후, 새로운 행정이론이 기존 행정이론을 대체하기 보다는, 기존 행정이론과 차별적인 설명력을 경쟁하면서 공생하는 과정으로 이해하는 것이 필요할 것이다.

둘째, 지난 60년 한국행정학회의 국가이론에 기초한 행정연구의 양적 성장을 가져왔으나, 초기 연구에 비해 최근 연구는 국가이론과 행정이론의 관계성에 대한 고리가 점점 약해지고 있다고 생각된다. 이러한 경향성은 서구의 새로운 행정이론과 제도를 소개하는데 지적 에너지를 치중하면서, 이것이 한국 국가의 제도적 맥락성과 국가성에 적절하고, 정합적인지에 대한 고려를 간과하게 되었다. 즉 행정이론의 국가-사회 맥락적 의의를 간과하면서, 학문적으로 '한국' 행정연구의 정체성에 의문을 낳게 되었고, 한국행정의 이론 축적에는 크게 기여하지 못하며 외국이론을 지속적으로 이식하려는 부작용을 가져오게 되었다고 비판된다. 예를 들어, 정승건(2000)은 최근 행정(학)의 위기의 원인을 발전주의국가 행정논리와 신자유주의국가 행정논리 사이에서 균형점을 찾지 못하고 있는 점에서 찾고 있다. 동시에, 실무적으로, 행정개혁과정에서 상이한 국가-사회적 맥락에서 배태된 새로운 제도의 도입에 따른 과도한 전환비용과 부작용을 초래하는 현상도 종종 발견된다. 따라서 향후 한국행정연구에 있어 연구의 적실성과 의의를 확보하기 위해서는 한국의 국가성에 대한 이해가 더욱 관심을 가질 필요가 있다.

셋째, 한국국가의 제도적 지속성에 대한 연구가 미흡하였다. 새로운 행정제도는 과거의 제도적 유산이라는 역사적 맥락에서 수행된다. 이러한 관점에서 1970년대 구축된 소위 '박정희행정시스템'이 한국행정에 갖는 제도적 지속성과 변화 가능성에 더욱 주목할 필요가 있다. 2000년 이후 발전관료제, 발전국가의 제도적 지속성에도 불구하고, 엘리트주의 국가이론에 대한 연구가 많지 않았다. 예외적으로, 양재진(2005)은 발전국가론의 위기가 도래하였음을 지적하면서, '발전이후의 발전'에 대하여 대안적 국가역할 모형들을 제안하였다. 유현종(2011)은 1987년 민주화 이후 발전국가의 해체가 시작되었고, 1997년 외환위기를 겪으며 신자유주의적 개혁프로그램이 일방적으로 도입되면서 국가성격의 단절 및 변화가 일어났다고 설명한다. 그는 국가(성)에 대한 정확한 이해가 우선되어야 할 것을 주장하면서, 다양한 국가이론을 통해 접근할 수 있다고 주장한다. 향후 새로운 행정환경 변화로 요구되는 새로운 국가행정이론을 탐구하는 제도적 토대로 한국사회에 공고한 박정희행정시스템의 구조적 제약성을 간과하지 말아야 할 것이다.

넷째, 한국행정연구에서 국가이론에 기반한 연구의 대다수는 다원주의, 신다원주의, 발전엘리트주의, 신보수주의 국가이론에 기반하고 있다. 즉 기능주의 관점과 보수주의 정치이념의 성격이 지배적이다. 그런데 발전국가의 경제성장 중심의 국가발전과정에서 노정된 파워엘리트의 지배, 경제적 불평등의 심화, 사회적 약자의 불평등 문제, 환경 문제를 접근하는데 기능론의 관점보다는 갈등론의 관점이 설명력이

더 크다. 이러한 맥락에서 보다 진보적인 관점의 국가이론 연구의 균형이 바람직하다고 생각한다. 나아가 각 국가이론은 자유민주주의 국가의 다양한 성격을 바라 볼 수 있는 프레임으로서 각기 다른 설명력의 본고장(home ground)을 갖고 있다. 따라서 특정한 국가행정 현상을 보다 적실하게 설명할 수 있는 국가이론을 찾는 상황 적합접근법(contingency approach)이 더욱 요구된다고 생각된다.

참고문헌

- 강 민. (1974). 한국 공공정책 결정의 갈등 모형 시론. 한국행정학보. 8: 199-216.
- 강 민 외. (1991). 「국가와 공공정책: 한국 국가이론의 재조명」. 서울: 법문사.
- 구광모. (1986). 정책정보 분석의 기능과 한계. 한국행정학보. 20(2): 397-408.
- 권영찬. (1967). 기획에 관한 몇 가지 사적고찰. 한국행정학보. 1: 145-170.
- 김광웅. (1972). 발전행정과 체제이론. 한국행정학보. 6: 69-89.
- _____. (1998). 김대중정부 초기 정부조직개편에 관한 비판적 성찰. 한국행정학보. 32(2): 97-112.
- 김동원. (2005). 행정학의 규범이론을 위한 포스트모더니즘의 인식론적 함의. 한국행정학보. 39(3): 1-21.
- 김만기. (1975). 계획과정에 있어서 전문인의 권력 획득 방식에 관한 검토. 한국행정학보. 9: 172-183.
- 김석준. (1990). 경제민주화정책과 국가능력: 한국 국가발전 전략의 재조명. 한국행정학보. 24(3): 1127-1158.
- _____. (1992). 「한국산업화 국가론」. 서울: 나남.
- _____. (1988). 전환기 한국행정의 새로운 패러다임의 모색: 국가론을 통한 연구문제의 제기. 한국행정학보. 22(2): 431-459.
- _____. (2000). 국가재창조와 뉴거버넌스: 새로운 패러다임 모색. 한국행정학보. 32(2): 1-21.
- 김안제. (1972). 지역경제의 균형성장에 관한 소고. 한국행정학보. 6: 90-102.
- 김영중. (1989). 한국사회의 지역 및 계층간의 갈등 해소방안에 관한 연구: 대학생들의 태도조사를 중심으로. 한국행정학보. 23(1): 271-296.
- 김영평. (1983). 조합주의 국가에서의 지방정부의 정책결정과정: 영국의 사례를 중심으로. 한국행정학보. 17: 198-213.

- 김완식. (1978). 행정학연구에 있어서 권력의 개념. 한국행정학보. 12: 165-179.
- 김정훈. (1993). 서울시 쓰레기 관리체계에서의 협동생산: 공공 서비스 생산자로서의 주민참여 활동을 중심으로. 한국행정학보. 27(4): 1159-1184.
- 김준한. (1996). 행정부와 대체적 분쟁해결제도. 한국행정학보. 30(4): 4037-4053.
- 김태룡. (1994). 한국지방정부의 권한배분구조: 기초자치단체를 중심으로. 한국행정학보. 28(1): 223-240.
- 김태윤. (2000). 민영화, 규제개혁, 그리고 시장의제: 소방검정서비스의 규제완화 사례를 중심으로. 한국행정학보. 34(3): 263-280.
- 노정현. (1979). 근대화와 엘리트론. 한국행정학보. 13: 114-116.
- 노화준. (1998). 한국 행정문화의 진화에 대한 복잡성 과학적 해석: 관치경제, 금융을 중심으로. 한국행정학보. 32(4): 137-156.
- 박기묵. (1997). 하천의 상, 하류지역간 물분쟁 해결모형: 부산시와 대구시의 분쟁을 중심으로. 한국행정학보. 31(4): 4227-4244.
- 박기영. (1982). 신도시 개발전략 및 모형설전에 관한 연구. 한국행정학보. 16: 151-179.
- 박동서, 최병선, 이달곤, 권해수. (1992). 작은정부의 개념 논의. 한국행정학보. 26(1): 39-55.
- 박상필. (1999). 시민단체와 정부의 관계유형과 지원체제. 한국행정학보. 33(1): 261-278.
- 박영주. (2000). 뉴거버넌스와 사회계약: 시민, 정부, 시장간 역할과 책임의 모색. 한국행정학보. 34(4): 19-39.
- 박우순. (1986). 환경정책의 방향정립에 관한 연구: 환경정책결정체계를 중심으로. 한국행정학보. 20(1): 95-117.
- 박종민. (1994). 민주화시대의 정부관료의 의식. 한국행정학보. 28(1): 135-150.
- 박치성. (2006). 사회서비스 비영리조직들의 협력 패턴에 대한 탐색적 연구. 한국행정학보. 40(4): 353-376.
- 박희봉·김명환. (2000). 지역사회 사회자본과 거버넌스 능력: 서울 서초구와 경기 포천군 주민의 인식을 중심으로. 한국행정학보. 34(4): 175-196.
- 배병룡. (1995). 농업정책의 집행에 있어서 제삼부문의 역할: 한국 농협의 농업정책의 집행에 대한 증빙위 국가조합주의적 접근. 한국행정학보. 29(3): 747-770.
- 배용수. (2000). 신관리주의의 한국적 적실성. 한국행정학보. 34(2): 23-38.
- 배응환. (2010). 신지역주의와 협력거버넌스: 광역경제권 설계의 전제. 한국행정학보.

- 44(4): 203-232.
- 서원석. (1991). 한국공무원의 단체활동에 대한 인식분석. 한국행정학보. 25(2): 497-514.
- 손희준. (1992). 도시 쓰레기 수거 서비스의 공급유형에 따른 능률성 분석: 민영화 방안을 중심으로. 한국행정학보. 26(1): 149-164.
- 신종순. (1967). 사회근대화와 시민단체의 지도성. 한국행정학보. 1: 242-262.
- 안광일. (1990). 노사갈등관리로서의 정부중재에 관한 연구. 한국행정학보. 24(2): 941-958.
- 양재진. (2005). 발전이후 발전주의론: 한국 발전국가의 성장, 위기, 그리고 미래. 한국행정학보. 39(1): 1-19.
- 양형일, 이태영. (1993). 사회적 형평과 국가통합을 향한 대표관료제의 접근. 한국행정학보. 27(2): 343-358.
- 원숙연. (2002). 포스트모더니즘 조직연구: 인식론적 정향성과 대안으로서의 가능성. 한국행정학보. 36(2): 1-19.
- _____. (2003). 젠더와 국가정책의 역학: 젠더-정책레짐 정립을 위한 이론적 탐색. 한국행정학보. 37(2): 227-242.
- 유상근. (1967). Z.D.계획(관리의 무결함계획). 한국행정학보. 1: 171-175.
- 유종해. (1972). 발전이론의 고찰: 정치적발전과 행정적 발전의 관계. 한국행정학보. 6: 151-162.
- 유현종. (2011). 한국행정의 국가이론적 재검토: 국가성의 변화와 대안을 중심으로. 한국행정학보. 45(3): 251-277.
- 윤경준·안형기. (2004). 심의민주주의적 의사결정의 효과성: 지방의제21 작성을 중심으로. 한국행정학보. 38(2): 149-166.
- 윤성채. (1993). 예산배분변화의 안정성과 규범성. 한국행정학보. 27(1): 97-114.
- 윤재풍. (1969). 계획적 변화. 발전을 위한 관료제론. 한국행정학보. 3: 290-308.
- 이강은. (1974). 국가와 사회와의 관계: 삼모형(제공모형, 관료제모형, 다원론적모형)의 비교. 한국행정학보. 8: 217-226.
- 이대희. (1984). 민주자본주의와 정부의 역할: 민간주도 경제체제로의 전환에 따른 방향 탐색. 한국행정학보. 18(2): 621-638.
- 이명석. (2002). 거버넌스의 개념화: “사회적 조정”으로서의 거버넌스. 한국행정학보. 36(4): 321-339.
- 이시경. (1990). 도시행정에 있어서 민간과 사회부문 조직의 역할. 한국행정학보. 24(3):

- 1243-1263.
- 이시원·민병익. (2002). 지방자치단체 온라인 주민참여 실명제 도입의 영향분석. 한국행정학보. 36(2): 205-230.
- 이종익. (1971). 최근 미국의 도시문제를 중심으로 한 사회정책. 한국행정학보. 5: 120-131.
- _____. (1987). 민주발전과 지역개발. 한국행정학보. 21(1): 283-300.
- 이창길. (2007). 중앙부처의 수평적 정책네트워크 구조 분석: 협력과 경쟁 그리고 권위의 관계를 중심으로. 한국행정학보. 41(1): 21-47.
- 이한빈. (1967). POSDCORB의 재음미: 발전행정의 입장에서. 한국행정학보. 1: 103-114.
- 임승후·김병섭. (2010). 주민참여통로의 효과성 연구: 광주광역시 북구청의 주민참여 예산제도를 중심으로. 한국행정학보. 44(3): 61-86.
- 임준형. (2006). 도시전자정부가 시민참여에 미치는 영향: 환경의제를 중심으로. 한국행정학보. 40(3): 53-76.
- 정기섭. (1976). 발전도상국가에 있어서 국가발전과 관료제. 한국행정학보. 10: 240-256.
- 정무권. (1993). 국가자율성, 국가능력, 사회보장정책: 유신체제의 연금제도와 의료보험정책을 중심으로. 한국행정학보. 27(2): 493-516.
- 정승건. (2000). 발전주의와 신자유주의를 넘어서: 한국행정개혁이론의 모색. 한국행정학보. 34(2): 39-59.
- 정용덕. (1982). 복지 및 소득재분배 정책과 행정학. 한국행정학보. 16: 181-197.
- _____. (1988). 물질 자원의 동원과 배분. 「행정학 개론」. 성균관대학교 사회과학연구소. 235-296쪽.
- _____. (1993). '자본주의 국가론'에 의한 한국 중앙국가 기구의 유형별 분석. 한국행정학보. 27(3): 677-704.
- _____. (2001). 「현대국가의 행정학」. 서울: 법문사.
- 정용덕·김근세. (1998). 한국 중앙재정기구의 개혁방향. 한국행정학보. 32(1): 81-96.
- 정인홍. (1960). 「행정학」. 서울: 박영사.
- 조연숙. (2001). 복지서비스기관 운영형태 다양화의 성과분석: 서울특별시 여성발전센터를 중심으로. 한국행정학보. 35(4): 297-316.
- 조화순·송경재. (2004). 인터넷을 통한 시민 정책참여: 단일이슈 네트워크의 정책결정 과정. 한국행정학보. 38(5): 197-215.

- 최병선. (1991). 민영화의 정치경제. *한국행정학보*. 25(2): 465-480.
- 하미승. (1992). 중앙-지방간 기능 배분업무의 효율화를 위한 전문가지원 체계(ESS) 사례연구. *한국행정학보*. 26(2): 645-665.
- 한인숙. (2000). 포스트모더니즘, 복지정책 그리고 여성. *한국행정학보*. 34(4): 1-18.
- 황명찬. (1973). 한국의 지역 간 소득격차 분석(1960 및 1966): 정태적 변수의 격차효과 측정. *한국행정학보*. 7: 229-242.
- 황혜신. (2005). 공공의료서비스 민간위탁의 성과에 관한 연구. *한국행정학보*. 39(1): 65-89.
- Bentley, A. F. (1908). *The Process of Government*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bun Woong, K. (1976). Democratic Elitism as a Korean Possibility Model. *Korean Public Administration Review*. 10: 203-220.
- Burnham, J. (1941). *The Managerial Revolution*. Bloomington. IN: Indianan University Press.
- Catlin, G. E. G. (1927). *The Science and Method of Politics*. New York: Knopf.
- Clark, G. & M. Dear. (1984). *State Apparatus: Structures and Language of Legitimacy*. Boston: Allen & Unwin.
- Dryzek, J. & P. Dunleavy. (2009). *Theories of the Democratic State*. Palgrave Macmillan.
- Dunleavy, P. & B. O'Leary. (1987). *Theories of the Democratic State.: The Politics of Liberal Democracy*. New York: New Amsterdam.
- Gulick, L. & L. Urwick. (1937). *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration, Colombia University.
- Mills, C. (1956). *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Schultz, D. (2011). The Crisis of Public Administration Theory in a Postglobal World, in D. Menzel and H. White eds. *The State of Public Administration: Issues, Challenges, and Opportunities*. M. E. Sharpe: Aemonk, NY, pp. 453-463.
- Truman, D. (1951). *The Governmental Process*. New York: Knopf.

김근세(金根世): 미국 시라큐스 행정대학원에서 행정학박사를 취득하고, 현재 성균관대학교 국정전문대학원/행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 연구관심분야는 국가이론, 행정이론, 조직이론 등이다. 국가기능과 정부규모의 변화, 정부조직개편, 책임운영기관제도, 휴먼서비스 통합 등 우리나라 공공조직의 기능과 구조에 관한 연구논문을 지속적으로 발표하였다 (seogam@skku.edu).

사회교환이론을 통한 공공기관 상사신뢰의 영향력 탐색: 개인-조직 적합성 및 조직몰입과의 관계를 중심으로

김화연·오현규·이숙중·박성민

본 연구는 2015년도에 실시된 「공공부문 기업가 정신에 관한 설문 조사」 데이터를 활용하여, 한국 공공기관 구성원들의 상사신뢰, 개인-조직 적합성, 조직몰입 간의 관계를 실증적으로 분석하였다. 분석결과, 공공기관 구성원들의 높은 상사신뢰는 개인-조직 적합성에, 그리고 조직몰입의 3가지 차원 중에 규범적 몰입에 직접적이면서 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한, 공공기관 구성원들의 높은 개인-조직 적합성은 정서적, 유지적, 규범적 몰입 모두에게 유의미하고 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 마지막으로 개인-조직 적합성은 상사신뢰와 조직몰입에 간의 관계를 매개하는 것으로 나타났다. 이와 같은 실증분석의 결과를 바탕으로 한국 공공기관 내에 발생하는 관리적 현상들을 해석하고, 다양한 이론적·실무적 함의들을 도출하고자 하였다.

[주제어: 사회교환이론, 상사신뢰, 개인-조직 적합성, 조직몰입]

I. 서론

최근 조직을 둘러싼 급변하는 환경 속에서 새로운 성장의 원천, 사회를 움직이게 하는 원동력으로 신뢰가 빈번하게 언급되며(Fukuyama, 1995), 이에 대한 연구도 지금까지 활발히 진행되어 왔다. 특히나 신뢰는 개인과 개인이 만나는 모든 영역에서 일어날 수 있기 때문에 작게는 가족 구성원간의 신뢰부터 조직 내, 조직 간 그리고 정부, 사회에 대한 신뢰까지 그 범위와 영역이 다양하다. 때문에 학계에서는 신뢰에 대한 중요성을 크게 인식하고 사회학, 경제학, 심리학, 행정학 등 많은 영역에서 신

뢰에 대하여 관심을 갖고 연구를 진행하고 있다(임효창 외, 2006; Gambetta, 1988).

이렇듯 신뢰가 많은 연구에서 중요하게 다루어지는 이유는 높은 수준의 신뢰가 사회에서의 불필요한 감시와 통제에 대한 비용을 낮추고, 불확실한 변화나 복잡한 상황에 대해서도 조직의 적응력을 높여주는 중요한 기제로 작용하기 때문이다(Marshall, 1999; Reina & Reina, 2006). 뿐만 아니라 신뢰는 조직 내에서 긍정적인 사회자본으로 여겨진다. 조직에서 개인 간의 신뢰는 결국 구성원들 간 상호 소통의 양을 증가시키고 직무성과를 높이며, 부하의 '자발적인 역할 외 행동'인 조직시민행동을 유발하는 것으로 나타나고 있다(Muchinsky, 1977; Roberts & O'Reilly, 1974; Earley, 1986; Konovsky & Pugh, 1994; Mc Allister, 1995). 특히, Putnam(1993)은 신뢰를 사회자본의 가장 중요한 속성 중 하나로 보았으며, 구성원들 간의 협력적 행위를 촉진시킨다고 설명하였다.

오늘날 조직에서 신뢰의 역할이 더욱 강조되는 이유로 조직 내 갈등해소의 기능을 주목할 필요가 있다. 오늘날 조직에서 발생하는 다양한 문제의 원인이 조직 구성원들 간의 갈등에서 시작된다고 해도 과언이 아니다. 신뢰는 이러한 갈등 문제를 근본적으로 해결하기 위한 필수적 요소로 작용하며, 여러 갈등상황에서 신뢰의 수준을 높이는 것이 갈등 해소의 가능성을 높일 수 있다고 볼 수 있다(이재훈·최익봉, 2004; Stimec & Poitras, 2009; Putnam et al., 1994). 특히, 공공기관 내에서 발생하는 부정적인 갈등상황들이 행정 서비스의 질을 낮추고, 나아가 국민 만족도에 직접적인 영향을 끼칠 수 있음을 감안하면, 한국 공공기관에서의 구성원 간 신뢰는 매우 중요한 기제이다¹⁾.

이에 본 연구에서는 조직 내 신뢰에 관한 연구 흐름들을 토대로, 다음과 같은 연구 질문을 제시해 보았다. 한국의 공공기관 구성원들이 상사에 대한 높은 신뢰를 가지고 있다면, 개인은 해당 조직과의 상호 긍정적 유대감, 그리고 나아가 조직에 대한 강한 몰입 및 헌신의 태도로 연결될 수 있을까? 특히, 사람과 사람사이의 관계를 중시하는 한국인의 고유한 정서를 고려하면, 상사신뢰에 대한 영향력 분석은 한국 공공기관의 관리적 관점에서 중요한 함의를 제공해줄 것으로 기대할 수 있다. 본 연구는 앞선 질문에 대한 해답을 얻고자, 2015년도에 실시된 「공공부문 기업가 정신에 관한 설문 조사」 데이터를 활용하여 실증연구를 진행하였다. 실제 공공

1) 공공과 민간의 조직에서 신뢰의 역할이 중요하게 고려되고 있음에도(노승용, 2005), 민간 기관과 공공기관 구성원들이 가지고 있는 동기체계는 확연히 다르며, 조직 운영 및 관리적 측면에서도 서로 다른 함의를 요구하고 있다(Rainey, 2009). 본 연구는 한국 공공기관에 종사하는 구성원들만을 대상으로 함으로써 신뢰의 영향력을 분석함에 있어 공공부문의 특수성을 강하게 고려하였다.

기관 구성원들의 관계 속에서 부하가 상사에 대하여 느끼는 신뢰가 조직에 대한 적합성을 높이고, 나아가 조직에 대한 강한 몰입의 태도를 유발하는지에 대해 개인의 인지적 차원에서 살펴보았다.

이에 본 연구는 상사신뢰, 개인-조직 적합성, 조직몰입 간의 관계를 중심으로 가설을 세우고 이들 간의 영향력 관계를 실증적으로 분석하였다. 구체적인 연구 진행을 위해 제2장에서는 상사 신뢰, 개인-조직 적합성, 조직몰입에 대한 선행연구 검토와 이론적 논의를 구성함으로써 변수들 간의 영향관계를 이야기할 것이며, 궁극적으로는 본 연구의 가설들을 도출할 것이다. 또한 제3장에서는 분석에 활용될 연구방법과 데이터에 대해서 구체적으로 논의할 것이며, 제4장에서는 변수들의 인과관계를 실증적으로 살펴보고 이에 대한 결과들을 토대로 가설을 검증할 것이다. 마지막으로 제5장인 결론에서는 연구결과로부터 도출된 이론적·실무적 함의를 제시하고 본 연구가 지닌 한계와 차후연구의 방향에 대해서 다룰 것이다.

II. 이론적 배경

1. 상사신뢰

신뢰는 사회적 구성원들 사이의 관계에서 나타나는 사회적 속성이며 지속적인 교환관계를 바탕으로 한다(Lewis & Weigert, 1985). 신뢰는 여러 학문분야에서 폭넓게 다루어지고 있으며 그만큼 신뢰에 대한 정의도 다양하게 정의되어지고 있다. Cook & Wall(1980)은 상대방이 선의를 가지고 어떤 행위를 수행할 능력과 의지가 있다고 생각하는 확신으로 신뢰를 정의하였다. Robinson(1996)은 상대방이 앞으로 취할 행동이나 태도가 자신에게 호의적일 것이라고 보는 믿음으로 신뢰를 정의하였다. Matthai(1989)는 상대방에게 믿음을 가지고 기꺼이 의지할 수 있는 것이라고 정의하였다. 이처럼 신뢰는 상대방의 행동을 기대함으로써 상호 협력적 관계를 형성해나가는 중요한 개념이다. 특히, 강래우(2014)의 연구는 신뢰에 대한 다양한 선행연구를 검토함으로써, 신뢰에 대한 정의가 일반적으로 3가지 차원으로 구분되고 있다고 설명하였다. 먼저 첫 번째는 '기대'와 관련된 개념이며, 상대방이 호의적인 행동을 취할 것이라는 긍정적인 기대라고 설명하였다. 두 번째는 '위험'과 관련된 개념이며, 상대방으로 인해 손해를 입을 수 있는 가능성을 감수하는 위험이라고 하였다. 마지막 세 번째는 '믿음'과 관련된 개념이며, 상대방의 행동에 따른 결과에 의해서 형성되는 믿음이라고 설명하였다.

한편, 인사·조직 연구에서 다루어지는 신뢰는 조직 구성원들 사이에서 특정한 장치가 없이도 서로 협력을 증대시켜 조직에 긍정적인 결과를 가져다주는 중요한 요소로 다루어져왔다(신광철 외, 2008; 최준원·이병주, 2014; Jones & George, 1998). 인사·조직 연구에서는 상사 또는 최고관리자에 대한 신뢰인 '수직적 신뢰'와 동료와의 관계에서 이루어지는 '수평적 신뢰', 그리고 조직과 해당 조직의 구성원 사이에서 나타나는 '조직적 신뢰'로 크게 구분하여 살펴볼 수 있다(전수진·김인자, 2006; 전수진, 2010; Fox, 1974; Cook & Wall, 1980). 특히, 상사신뢰는 조직 구성원들로 하여금 긍정적인 직무태도를 유도하고 조직의 발전을 혁신적으로 이끌 수 있는 강력한 역할을 한다(Holmes, 1981). 조직 내 위계질서가 강한 한국의 조직문화를 고려하면, 상사신뢰는 다른 대인신뢰보다도 부하들의 원활한 조직 활동을 결정하는 중요한 자원이 될 수 있다. 또한, 반대로 상사의 행동과 태도에 결정적인 영향을 주며, 긍정적인 리더십을 발휘할 수 있는 필수 요소이기도 하다(최준원·이병주, 2014; Dirks & Ferrin, 2002). 이처럼 본 연구에서 중점을 두고자 하는 상사신뢰는 상사와 부하간의 상호 믿음과 확신에 기반을 둔 인간관계로부터 발전하게 된다(Rotter, 1967). 앞에서 다룬 신뢰에 대한 다양한 정의들을 토대로 살펴본다면, 본 연구에서는 상사신뢰를 '상사가 나에게 호의적인 행동을 할 것이라는 기대와 미래 행동에 대한 긍정적인 확신으로부터 형성되는 부하의 심리적 믿음'으로 정의할 수 있겠다.

다수의 선행연구에 따르면, 조직 내 상사신뢰가 조직 구성원들의 태도와 행동에 긍정적인 결과를 가져다준다는 다수의 연구결과가 입증되고 있으며, 상사에 대한 신뢰가 부하로 하여금 조직 내 긍정적이고 적극적인 태도를 유발시키기 때문에 상사와 부하간의 신뢰를 구축하기 위한 조직차원의 관리가 필요하다는 점을 시사하고 있다(김호균, 2008; 황종문·김성종, 2016; 전수진, 2009; Robinson & Morrison, 1995; Aryee et al., 2002; Konovsky & Pugh, 1994; Deluga, 1994). 뿐만 아니라, 상사에 대한 부하의 신뢰는 부정적인 직무태도인 구성원들의 이직의도를 낮춰주는 선행요인으로 밝혀지고 있어(임효창 외, 2006; 서태양·지명원, 2009; Butler, 1991), 오늘날 조직 내 상사신뢰의 중요성은 더욱 부각되고 있다. 앞선 선행연구들을 토대로 본 연구는 상사신뢰를 실증분석을 위한 독립변수로 설정하였다.

2. 개인-조직 적합성

조직 내에서 다루어지는 '적합성' 연구는 조직 구성원과 환경적 요인들이 서로 얼마나 일치하는지, 유사한지, 그리고 조화를 이루는지를 통해 조직에 긍정적인 결과

를 가져다줄 수 있다는 관점에서 다루어지고 있다(고영심·강영순, 2015; 성지영 외, 2008; Edward & Shipp, 2007). 이러한 관점에서 조직 내 구성원들과 이들을 둘러싼 환경과의 상호작용을 강조한 개념이 개인-환경 적합성(Person-environment Fit)이다(고영심·강영순, 2015). 개인-환경 적합성은 개인-직무 적합성(Person-job Fit), 개인-조직 적합성(Person-organization Fit), 개인-직업 적합성(Person-vocation Fit), 개인-집단 적합성(Person-group Fit), 개인-상사 적합성(Person-supervisor fit) 등과 같이 다양한 적합성으로 나눌 수 있다(Kristof-Brown et al., 2005). 본 연구에서 살펴보고자 하는 환경은 '조직'에 대한 것이다. 개인-조직 적합성은 조직 구성원과 조직 사이에서 가치, 목표, 성격, 분위기 등이 얼마나 일치되거나 조화를 이루는지에 관한 것을 의미한다(Kristof-Brown, 1996; Lauver & Kristof-Brown, 2001; Bowen et al., 1991; Burke & Deszca, 1982). 이와 같은 개인과 조직과의 상호작용은 조직의 사회화 과정을 원활하게 해줄 뿐 아니라, 조직의 규범을 적극적으로 따를 수 있도록 이끄는 중요한 기제가 된다(Chatman, 1991). Saks & Ashforth(1997)의 연구에서도 조직의 구성원들은 자신들의 가치와 조직이 추구하는 가치와 부합하다고 느낄수록 조직에 강한 소속감을 느끼게 된다고 설명하였다.

개인-조직 적합성에 대한 연구는 한 개인이 직장을 선택할 때 자신의 성격과 인성을 함께 공유할 수 있는 조직을 선호한다는 개념에서부터 시작되었다(Tom, 1971). 이러한 개인-조직 적합성은 상호 보완적인 적합성과 상호 일치적인 적합성으로 나누어 살펴볼 수 있다(Kristof-Brown, 1996; Muchinsky & Monahan, 1987; Cable & Edwards, 2004). 먼저 상호 보완적인 적합성은 개인과 조직이 서로 가지지 못한 부분을 보완해주거나, 서로가 제공하는 업무나 자원에 충분히 만족해주는 것으로 이해할 수 있으며, 상호 일치적인 적합성은 개인과 조직이 가진 특성이 서로 유사하거나 서로 추구하고자 하는 가치와 목표가 일치되는 것으로 이해할 수 있다. Kristof-Brown(1996)은 개인-조직 적합성을 상호 일치적인 적합성과 상호 보완적인 적합성이 충족되어질 때 나타나는 조직 구성원과 해당 조직 간의 상응으로 바라보며 두 가지의 세부 개념을 통합하여 설명하였다.

오늘날 조직의 환경이 급속도로 변화가고 있음에 따라 개인-조직 적합성에 대한 관심은 계속해서 증가하고 있다(정진철 외, 2008). 그동안의 개인-조직 적합성과 관련된 선행연구들을 살펴보면, 개인-조직 적합성은 자발적인 이직의도, 조직몰입, 직무만족, 조직시민행동 등의 태도들과도 매우 밀접한 관련성을 가지는 것을 알 수 있다(최명옥·유태용, 2005; 양지혜·김종인, 2013; 김영순, 2012; Kristof-Brown et al., 2005; Cable & Judge, 1996; Verquer et al., 2003). 이처럼 개인-조직 적합성

은 조직 내에서 발생하는 개인의 행위를 이해하기 위한 중요한 요인이 된다(Chatman, 1991). 앞선 선행연구들을 토대로 본 연구는 개인-조직 적합성을 실증 분석을 위한 매개변수로 설정하였다.

3. 조직몰입

조직몰입은 조직 내 구성원들의 태도를 예측하고 이해하기 위한 유용한 변수로 여겨져 왔기 때문에 오랫동안 조직 효과성을 측정하는 대표 변수로 많이 사용되고 있다(고영심·강영순, 2015; Angle & Perry, 1981). 조직몰입이란 조직의 구성원이 자신의 조직에 대해 가지는 심리적 애착이며, 자신이 소속된 조직과 자신을 동일시할 뿐만 아니라 자발적으로 조직에 기여이 남아 있으려는 의지까지 포함하는 개념으로 볼 수 있다(오현규·박성민, 2014; Meyer & Allen, 1991). 그동안 조직몰입에 관한 연구가 활발히 진행되어왔던 이유는 조직에서 조직몰입이 높게 나타나는 구성원들은 상대적으로 조직몰입이 낮게 나타나는 다른 구성원들에 비하여 업무 성과가 높을 뿐 아니라 결근률도 낮은 것으로 입증되고 있기 때문이며, 조직 내 구성원들의 행동을 미리 예측할 수 있는 하나의 지표로 활용되기 때문이다(이황우·주재진, 2007; 전희원·김한주, 2010).

한편, 조직몰입에 대한 최근의 연구들을 살펴보면 조직몰입의 하위요소를 구분하여 살펴보는 연구들이 많다(문광수 외, 2014; 이재혁, 2011; 오현규·박성민, 2014; Meyer et al., 2002; Somers, 2009; Shore, L. M., & Wayne, 1993). 조직 몰입의 하위차원은 Meyer & Allen(1991)에 의한 3가지 유형의 구분이 가장 대표적인데, 해당 연구에서는 조직몰입을 정서적 몰입, 유지적 몰입, 규범적 몰입으로 구분하였다²⁾. 먼저, 정서적 몰입은 조직에 대한 개인의 감정적 애착과 조직에 대한 심리적 일체감으로 이해할 수 있으며, 규범적 몰입은 조직의 구성원으로서 조직에 계속 머물러야 한다는 의무감으로 바라볼 수 있으며, 유지적 몰입은 이직으로 인해 발생하는 손해나 비용을 고려하여 조직에 머무르게 되는 형태로 해석할 수 있다.

2) 국내에서 진행된 조직몰입 연구의 현황을 구체적으로 다룬 이목화·문형구(2014)의 연구에 따르면, Affective Commitment가 국내연구에서는 정서적 몰입, 감정적 몰입, 애착적 몰입 등으로 번역되고 있는데 정서적 몰입으로 사용하는 연구가 가장 많은 것으로 나타났다. 또한, Continuance Commitment 역시 국내연구에서는 유지적 몰입, 지속적 몰입, 근속적 몰입 등으로 번역되고 있는데 유지적 몰입으로 사용하는 연구가 가장 많은 것으로 나타났다. 하지만, 앞의 두 요인과는 다르게 Normative Commitment는 국내연구에서 규범적 몰입으로 비교적 통일하여 사용하는 것으로 나타났다. 본 연구도 이를 따라 각각 정서적 몰입, 유지적 몰입, 규범적 몰입의 용어를 사용하였다.

본 연구에서도 이러한 구분에 따라 조직몰입을 3가지 하위의 차원으로 나누어 상사신뢰 및 개인-조직 적합성과의 관계를 살펴보고자 하였다.

조직몰입은 구성원들로 하여금 조직을 위해서 노력하려는 의지와 조직에 남아 있으려는 의도를 강하게 만들어주기 때문에 조직의 성과를 좌우하는 중요한 변수임이 이미 많은 선행연구에 입증되었다(주효진·권이주, 2015; 이목화·문형구, 2014; Porter et al., 1974; Steers, 1977; Balfour & Wechsler, 1996; Lee & Olshfski, 2002; Lee, 2004; Williams & Anderson, 1991). 높은 조직 몰입은 조직 내 구성원들로 하여금 목표를 효과적으로 이룰 수 있도록 이끄는 중요한 기제가 될 수 있기 때문에(주효진·권이주, 2015), 조직 구성원들의 행동과 태도를 연구할 때 빠질 수 없는 중요 변수이다. 앞선 선행연구들을 토대로 본 연구는 조직몰입을 실증분석을 위한 종속변수로 설정하였다.

4. 상사신뢰, 개인-조직 적합성, 조직몰입 간의 관계

상사에 대한 조직 구성원들의 신뢰가 중요한 이유는 얼마만큼 높은 신뢰를 가지고 있느냐에 따라서 그것이 조직 내 구성원들의 태도에 강한 영향을 미치기 때문이다(정원호·김상훈, 2016; 박계홍·김학준, 2010; 박준철·홍순복, 2007; Dirks & Ferrin, 2002; Konovsky & Pugh, 1994; Robinson & Morrison, 1995; Hackman & Oldman, 1980). Fukuyama(1995)는 신뢰가 조직의 다양한 기능들을 서로 원활하게 연결시켜주어 조직의 번영을 가져다주는 주요한 개념이라고 설명하면서, 상사에 대한 조직 구성원들의 신뢰야말로 구성원들의 긍정적 태도 형성에 아주 큰 기여를 가져다주는 요소라고 강조하였다. Mishra & Morrissey(1990)의 연구를 살펴보면, 상사에 대한 신뢰가 높은 조직 구성원들에게 공통적으로 높은 조직몰입을 가지고 있는 것으로 나타났다. Kramer & Tyler(1995)도 높은 상사신뢰가 조직몰입에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 제시하고 있다. 국내 연구에서도 부하직원의 높은 상사신뢰 수준이 그들의 조직몰입에 긍정적인 영향을 미친다는 결과를 찾아볼 수 있다(박철민·김대원, 2003; 전수진·김인자, 2006; 전희원·김한주, 2010).

상사신뢰와 개인-조직 적합성과의 직접적인 관계를 다룬 선행연구는 찾기 어렵지만, 상사에 대한 신뢰가 조직 구성원들이 조직생활을 원활하게 수행하도록 이끄는 중요한 역할을 하고 있음을 확인할 수 있었다(Roberts & O'Reilly, 1974; Konovsky & Pugh, 1994). 정용석(2006)의 연구는 조직 구성원들의 개인-조직 적합성이 조직 내 구성원과의 사회적 관계를 통해서 향상된다고 주장하면서 상사의 역

할을 강조하였다. 특히, 상사의 감성역량을 어떻게 지각하느냐에 따라 구성원이 조직에 잘 적응할 수 있음을 밝히고, 이러한 구성원일수록 조직에 대한 몰입도가 높으며 직무에도 만족하고 있음을 실증적으로 검증하였다. 최상수·조주은(2013)의 연구에서도 상사의 멘토링이 조직 내 구성원들의 조직적응에 미치는 영향관계를 실증적으로 분석하였다. 이들의 연구는 분석결과를 토대로 구성원들이 조직에 잘 적응하여 조직에 몰입할 수 있는 다양한 노력을 제안하였는데, 상사에 대한 신뢰를 중점으로 하는 인간적인 관계에 대해서 강조하였다.

사회교환이론(Social Exchange Theory)을 통하여 개인-조직 적합성과 조직몰입에 대한 상사신뢰의 영향관계를 논의해볼 수 있다. 신뢰는 사회적 교환관계의 핵심이 되며 상호 교환 당사자 간의 신뢰가 높으면 교환의 대상과 범위가 확대된다(Blau, 1964). 사회교환이론에 따르면, 조직 구성원들의 관계는 상호 관계유지를 위해 노력한 것들이 얼마만큼의 보상으로 돌아오는지에 따라 계속 유지되거나 중단될 수 있다(최수정, 2014). 이러한 교환관계는 상호 간의 신뢰를 토대로 하여 혜택을 받은 당사자가 언젠가 그 혜택에 상응하는 대가를 다시 지불할 것이라는 기대감을 형성하게 하는 호혜적 관계로 이해할 수 있다(마은경·김명숙, 2005). 이는 부하가 상사에게 갖는 높은 신뢰가 서로에게 긍정적인 행동을 기대하게 할 뿐만 아니라 긍정적인 교환관계를 유지하도록 돕는 원천이 된다. 이러한 신뢰를 기반으로 하는 상호 교환관계는 서로 보완적으로 자원을 제공하고 서로 유기적으로 교류함으로써 조직의 다양한 환경에 대한 개인의 적합성을 높이게 되고, 결과적으로 긍정적인 직무태도를 이끌어 낼 것이라 추론해 볼 수 있다. Van Knippenberg & Sleebos(2006)의 연구에서도 조직 내 교환관계에 의해서 긍정적 직무태도인 조직몰입이 강하게 나타난다고 밝혀냈다. 그 외의 많은 문헌들에서도 조직과 조직 구성원 간의 사회적 교환의 질이 조직몰입과 깊은 관련이 있음을 이야기하였다(Mowday et al., 1982; Shore et al., 2006; Meyer & Allen, 1997).

또한, 개인-조직 적합성과 조직몰입 간의 관계를 밝힌 연구도 다수 존재한다. Kristof-Brown et al.(2005)과 Lauver & Kristof -Brown(2001)의 연구들은 개인과 조직 간의 높은 적합성이 조직에 대한 몰입을 높여준다는 결과를 보여준다. Silverthorne(2004)의 연구에서도 개인-조직 적합성은 조직 구성원들의 조직몰입과 직무만족에 긍정적인 영향을 미치는 선행변수로 확인되었다. 이인석 외(2010)의 연구에서 개인-조직 적합성은 조직몰입과 직무만족에 긍정적인 영향을, 이직의도에는 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 오태곤(2013)은 개인-환경 적합성과 조직몰입, 이직의도의 영향관계를 밝히는 연구를 진행하였는데, 개인과 상사, 개인과 동료,

개인과 직무, 개인과 조직의 적합성이 높을수록 조직몰입은 높게 나타나며 이직의도는 낮게 나타나는 것을 확인하였다. 이와 같은 결과들은 조직에서 교육훈련이나 멘토링과 같은 조직사회화 과정을 겪게 되는 구성원들이 조직의 가치와 목적을 자신의 것과 동일시하게 되면서, 조직에 몰두하는 긍정적인 자세를 갖게 되는 것으로 이해할 수 있다(최상수·조주은, 2013; Chao et al., 1992). 구성원들은 조직 내 자신의 역량을 계발하는 것에 그치지 않고 조직에서 요구하는 다양한 지식, 능력, 기술과 같은 것들을 학습하는 과정에서 자신이 속한 조직에 애착을 갖게 되기 때문이다. Park & Rainey(2012)의 연구를 통해서도 조직 내 구성원들과의 적극적 의사소통 또는 활발한 멘토링 활동이 개인에게 주체적이고 자율적인 동기를 만들어줄 수 있으며 이것이 긍정적인 조직 내 태도로 연결됨을 인지할 수 있었다. 한편, Kristof-Brown(1996)은 개인-조직 적합성은 조직과 관련된 태도이므로 조직몰입 변수와 크게 연관성을 갖고, 개인-직무 적합성은 직무에 대한 태도와 관련된 태도이므로 직무만족 변수와 크게 연관성을 갖는다고 언급하였다. 이러한 선행연구들을 토대로 상사신뢰, 개인-조직 적합성, 조직몰입간의 서로 긍정적인 영향관계를 추론해볼 수 있다.

본 연구는 상사신뢰, 개인-조직 적합성, 조직몰입 간의 영향관계를 중심으로 관련 선행연구들을 살펴보았다. 검토한 내용들을 토대로 본 연구는 다음과 같은 연구 가설을 도출하였다. 각 변수 간의 관계를 설명하기 위한 4가지의 추가설들을 구성하였고, 조직몰입의 정서적·유지적·규범적 몰입 차원에 따라 총 10가지의 세부가설을 구성하였다.

<가설 1> 상사신뢰는 조직몰입에 유의미한 정(+의) 영향을 미칠 것이다.

H1-1	공공기관 구성원들에게 있어서, 상사신뢰는 정서적 몰입에 유의미한 정(+의) 영향을 미칠 것이다.
H1-2	공공기관 구성원들에게 있어서, 상사신뢰는 규범적 몰입에 유의미한 정(+의) 영향을 미칠 것이다.
H1-3	공공기관 구성원들에게 있어서, 상사신뢰는 유지적 몰입에 유의미한 정(+의) 영향을 미칠 것이다.

<가설 2> 개인-조직 적합성은 조직몰입에 유의미한 정(+의) 영향을 미칠 것이다.

H2-1	공공기관 구성원들에게 있어서, 개인-조직 적합성은 정서적 몰입에 유의미한 정(+의) 영향을 미칠 것이다.
H2-2	공공기관 구성원들에게 있어서, 개인-조직 적합성은 규범적 몰입에 유의미한 정(+의) 영향을 미칠 것이다.
H2-3	공공기관 구성원들에게 있어서, 개인-조직 적합성은 유지적 몰입에 유의미한 정(+의) 영향을 미칠 것이다.

<가설 3> 상사신뢰는 개인-조직 적합성에 유의미한 정(+의) 영향을 미칠 것이다.

H3-1	공공기관 구성원들에게 있어서, 상사신뢰는 개인-조직 적합성에 유의미한 정(+의) 영향을 미칠 것이다.
------	--

〈가설 4〉 개인-조직 적합성은 상사신뢰와 조직몰입 간의 관계 사이에 부분 매개 역할을 할 것이다.	
H4-1	공공기관 구성원들에게 있어서, 개인-조직 적합성은 상사신뢰와 정서적 몰입 간의 관계 사이에서 매개 역할을 할 것이다.
H4-2	공공기관 구성원들에게 있어서, 개인-조직 적합성은 상사신뢰와 규범적 몰입 간의 관계 사이에서 매개 역할을 할 것이다.
H4-3	공공기관 구성원들에게 있어서, 개인-조직 적합성은 상사신뢰와 유지적 몰입 간의 관계 사이에서 매개 역할을 할 것이다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 분석의 틀

앞서 도출된 연구 가설들을 검증하기 위하여 〈그림 1〉와 같은 연구모형을 설정하였다. 독립변수로는 상사신뢰를, 매개변수로는 개인-조직 적합성을, 종속변수로는 조직몰입을 설정하였다. 최종 결과변수인 조직몰입은 정서적 몰입, 유지적 몰입, 규범적 몰입의 하위변수들로 구분하여 분석하였다. 인과관계 분석의 타당도를 높이고, 보다 명확한 측정을 위하여 공공기관 구성원들의 성별, 연령, 최종학력, 근무기간을 통제변수로 활용하였다.

〈그림 1〉 연구 모형



2. 조사대상 및 분석방법

본 연구는 국내의 성균관대학교, 연세대학교, 그리고 중국의 절강대학교가 공동으로 참여하고 있는 Global Research Network 연구팀에서 실시한 「공공부문 기

업가 정신에 관한 설문 조사」의 설문조사 데이터를 활용하였다. 이 설문조사는 한국의 정부행정기관(행정자치부, 외교부, 인사혁신처 등 11개)과 공기업(한국공항공사, 한국도로공사, 수자원공사 등 20개)에 종사하는 근로자들을 폭넓게 조사하였다. 본 연구는 상사신뢰, 개인-조직 적합성, 조직몰입에 관한 데이터를 중심으로 실증 분석에 이용하였으며, 조사대상에 대한 응답자의 특성은 아래의 <표 1>과 같다.

<표 1> 표본의 인구통계학적 특성

구분	내용	빈도	구분	내용	빈도	
성별	남성	600 (64.7%)	업무 성격	정책/기획	160 (17.1%)	
	여성	327 (35%)		집행/사업	212 (22.7%)	
	결측값	8 (9%)		감사/평가	58 (6.2%)	
연령	20대	68 (7.3%)		지원/관리	275 (29.4%)	
	30대	441 (47.2%)		전산/정보통신	29 (3.1%)	
	40대	313 (33.5%)		조사/연구	54 (5.8%)	
	50대	106 (11.3%)		기타	136 (14.5%)	
	60대 이상	1 (0.1%)		결측값	11 (1.2%)	
	결측값	6 (0.6%)		직급	9급	145 (15.5%)
	최종 학력	고등학교 이하	52 (5.6%)		8급	220 (22.5%)
전문대		77 (8.2%)	7급		210 (22.5%)	
대학교		633 (67.7%)	6급		186 (19.9%)	
대학원(석사)		156 (16.7%)	5급		111 (11.9%)	
대학원(박사)		8 (0.9%)	4급		34 (3.6%)	
결측값		9 (1%)	3급 이상		19 (2.0%)	
근무 기간	1개월-3년	143 (15.3%)	조직 유형		정부행정기관	517 (55.3%)
	3년-5년	126 (13.5%)			공기업	418 (44.7%)
	5년-10년	234 (25%)				
	10년-15년	159 (17%)				
	15년 이상	263 (28.1%)				
	결측값	10 (1.1%)				

총 935명

실증분석을 위한 구체적인 분석방법을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 측정하고 있는 변수들의 타당성과 신뢰성을 검증하기 위하여 탐색적 요인분석과 신뢰도분석을 실시하였으며, 변수들 간의 연관성을 파악하기 위하여 상관 분석을 실시하였다. 인과관계를 확인하기 위하여 공분산 구조 분석과 Sobel Test, 그리고 직접효과 및 간

접효과의 분석을 통해 각 변수들 간의 영향관계 및 개인-조직 적합성의 매개효과를 검증하였다.

3. 측정 도구

본 연구에서 독립변수로 사용된 상사신뢰는 Moon(1999)의 연구와 Lee(2001)의 연구를 토대로 3문항을 구성하였다. 또한, 종속변수로 사용한 조직몰입은 Meyer & Allen(1990)의 연구를 바탕으로 정서적 몰입, 유지적 몰입, 규범적 몰입에 각각 4문항씩 구성하였다. 마지막으로 매개변수인 개인-조직 적합성은 Lauver & Kristof-Brown(2001)의 연구를 토대로 4문항을 구성하였다. 본 설문문항은 모두 리커트(Likert) 7점 척도를 사용하여 측정하였다. 본 연구가 활용한 변수들과 설문문항의 구성은 아래의 <표 2>와 같다.

<표 2> 변수들의 구성 및 설문문항

구분	문항	설문문항	
상사 신뢰	6_13	우리 기관의 최고 관리자들은 우리 기관의 구성원들을 신뢰한다.	
	6_14	나는 우리 기관의 최고관리자들을 신뢰한다.	
	6_15	우리 기관의 최고관리자들은 구성원의 개인적인 삶에 대해서도 책임을 가진다.	
개인-조직 적합성	7_1	나의 개인적 가치와 목표는 기관의 가치 및 목표와 유사하다.	
	7_2	나는 내가 속한 기관의 문화에 익숙하다.	
	7_3	나는 내가 속한 기관에서 강한 소속감을 느낀다.	
	7_4	기관이 추구하는 가치 및 목표가 나에게도 중요하다.	
조직 몰입	정서적 몰입	8_1	나는 진심으로 우리 기관의 문제를 내 문제처럼 느낀다.
		8_2	나는 우리 기관에 강한 소속감을 느끼지 못한다. (R)
		8_3	나는 우리 기관에 애착을 느끼지 못한다. (R)
		8_4	우리 기관은 나에게 개인적으로 매우 큰 의미가 있다.
	유지적 몰입	8_5	내가 원하더라도 우리 기관을 당장 떠나는 것은 나에게 매우 힘든 일이다.
		8_6	다른 대안 없이 우리 기관을 떠나도 나는 걱정되지 않는다. (R)
		8_7	우리 기관을 떠난다면 내 인생의 많은 부분이 지장을 받을 것이다.
		8_8	우리 기관을 떠나지 못하는 커다란 이유 중 하나는 다른 대안이 없기 때문이다.
	규범적 몰입	8_9	우리 기관을 떠나는 것은 윤리적이지 못한 것 같다.
		8_10	나는 구성원이라면 반드시 우리 기관에 헌신해야 한다고 생각한다.
		8_11	더 좋은 일자리를 제공받더라도 우리 기관을 떠나는 것은 바람직하지 않다고 생각한다.
		8_12	우리 기관을 떠나지 않는 이유는 도덕적 의무감 때문이다.

4. 연구의 차별성

앞선 선행연구들을 통한 이론적 논의와 연구의 설계 과정에서 본 연구는 기존 연구들과의 차별성을 다음과 같이 찾아볼 수 있다.

첫째, 본 연구는 민간조직과는 다른 특성을 가지고 있는 공공조직만을 대상으로 연구를 진행하였다. 민간조직을 대상으로 한 많은 선행연구들을 고려하였지만, 공공조직의 ‘공공성’을 토대로 발견되어지는 공통적·차별적 함의들을 얻고자 하였다. 특히, 정부행정기관 뿐만 아니라 다양한 공기업 근로자들을 상당부분 포함시킴으로써, 거대한 공공기관의 특성을 가능한 대표할 수 있도록 표본을 구성하였다. 따라서 특정 공공기관을 대상으로 하기보다 공익을 실현하기 위해 다양한 형태로 구성되어 있는 조직의 구성원들을 포괄적으로 다루었다는 점에서 기존 연구들과의 차별성을 지닌다.

둘째, 상사신뢰와 개인-조직 적합성과의 직접적인 관계를 다룬 실증적 연구는 찾아보기 힘들다. 특히, 신뢰를 통해 개인이 조직 구성원들과 느끼는 정서적 교류가 활발해지고 이를 통해 조직과의 적합성 수준이 증가하는 인과적 관계를 증명하고자 하였다. 이를 위해서 본 연구는 상사신뢰와 조직몰입과의 관계에서 개인-조직 적합성을 매개변수로 설정하여 실증분석을 실시하였으며, 기존 연구들의 연구 모형에서 차별성을 확보하고자 하였다.

IV. 실증분석

1. 탐색적 요인 분석과 신뢰도 분석

본 연구는 탐색적 요인 분석과 신뢰도 분석을 통해 측정도구들의 타당도와 신뢰도를 검증하고자 하였다. 구체적으로, 탐색적 요인 분석의 요인추출은 주성분 분석 방식을 사용하였고, 요인회전은 직각회전 방식의 베리멕스를 사용하였다. 이러한 탐색적 요인 분석을 통해 연구자들은 기준값에 미치지 못하는 일부 문항들을 제외하였다³⁾. 결과적으로 Kaiser-Meyer-Olkin(KMO) 값이 .848로 나타나고 Bartlett의 구형성 검정 결과의 값도 유의미하게 나타남에 따라 요인분석에 사용되는 최종변

3) 탐색적 요인 분석 결과에 따라, 정서적 몰입에서 2문항(8_1, 8_4), 유지적 몰입에서 1문항(8_6), 규범적 몰입에서 1문항(8_10)이 제외되었다.

수들이 적합하게 선정되었음을 확인하였다. 분석결과에서도 요인들의 고유값이 모두 1.0이상이고 요인 적재량 값이 모두 0.6이상인 것을 확인하였다. 신뢰도 분석 결과에서도 요인들의 Cronbach's Alpha 값의 계수가 모두 0.6이상인 것으로 확인되었다. 분석결과는 아래의 <표 3>에 제시하였으며, 이로써 본 연구에 최종 사용된 측정도구들의 타당도와 신뢰도가 충분히 확보되었음을 확인하였다. 이로써 선행연구를 토대로 구성한 변수들의 개념이 한국의 공공기관에서도 유사하게 적용되는 것으로 확인할 수 있었다.

〈표 3〉 탐색적 요인 분석과 신뢰도 분석의 결과

구분		문항	요인 적재량	고유값	Cronbach's Alpha
상사 신뢰		6_13	.806	2.299	.811
		6_14	.806		
		6_15	.780		
개인-조직 적합성		7_1	.741	2.820	.882
		7_2	.811		
		7_3	.763		
		7_4	.757		
조직 몰입	정서적 몰입	8_2	.898	2.215	.911
		8_3	.873		
	유지적 몰입	8_5	.656	1.791	.624
		8_7	.774		
		8_8	.780		
	규범적 몰입	8_9	.789	2.295	.812
		8_11	.842		
		8_12	.874		

2. 상관 분석

본 연구는 타당도와 신뢰도가 확보된 변수들 간의 관계에 얼마나 상관성이 있는지 확인하기 위해 상관 분석을 실시하였다. <표 4>는 본 연구의 상관 분석 결과를 정리하여 나타낸 것이다. 상관 분석 결과, 상사 신뢰는 개인-조직 적합성, 정서적 몰입, 유지적 몰입, 규범적 몰입과 유의미한 양(+)의 상관이 있는 것으로 나타났다. 개인-조직 적합성도 상사 신뢰를 포함하여, 정서적 몰입, 유지적 몰입, 규범적 몰입과 유의미한 양(+)의 상관이 있는 것으로 나타났다. 따라서 본 연구의 변수들이 인

과관계 분석에 앞서 서로 유의미한 상관을 가지는 것으로 확인하였다. 또한, 변수들 간의 다중공선성 문제 여부를 파악하기 위해 분산팽창요인(Variance Inflation Factor) 값을 확인하였다. 그 결과, 본 연구에 활용되는 변수들 사이에서는 다중공선성의 문제가 나타나지 않았다.

〈표 4〉 상관 분석 결과

구분	상사 신뢰	개인-조직 적합성	정서적 몰입	유지적 몰입	규범적 몰입
상사 신뢰	1	.597**	.354**	.140**	.325**
개인-조직 적합성	.597**	1	.549**	.279**	.291**
정서적 몰입	.354**	.549**	1	.124**	.032
유지적 몰입	.140**	.279**	.124**	1	.141**
규범적 몰입	.325**	.291**	.032	.141**	1

*: p<.05, **: p<.01

3. 공분산 구조 분석

본 연구는 본격적인 가설 검증을 위하여 AMOS. 21.0을 활용하여 공분산 구조 분석을 실시하였다. 〈표 5〉에 제시된 것과 같이, 연구 모형의 적합도 결과에서 GFI는 .912, NFI는 .905, RFI는 .869, IFI는 .918, TLI는 .887, CFI는 .918, SRMR는 .076, RMSEA는 .078로 나타나 대부분의 모델 값이 기준 값을 충족하는 것으로 확인되었다. 기준 값을 충족하지 못한 RFI와 TLI의 경우도 기준 값이 거의 근접하고 있어 공분산 구조 분석을 위한 비교적 적합한 모형임을 확인하였다.

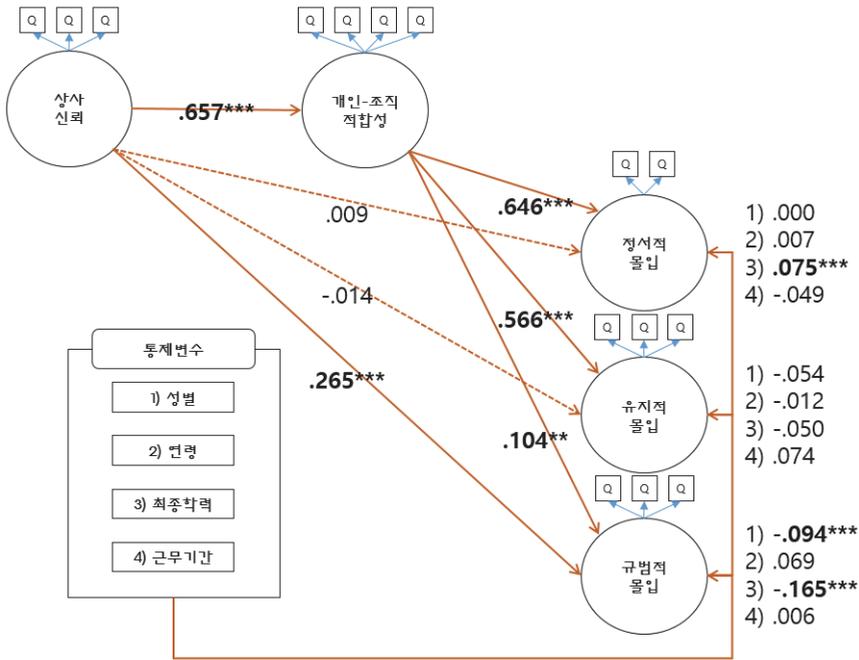
〈표 5〉 연구 모형의 적합도 결과

구분	GFI	NFI	RFI	IFI	TLI	CFI	SRMR	RMSEA
기준값	≥.9	≥.9	≥.9	≥.9	≥.9	≥.9	≤.08	≤.08
모델값	.912	.905	.869	.918	.887	.918	.076	.078

실제적인 인과관계 검증을 위해 실시한 공분산 구조 분석의 결과는 〈그림 2〉와 같다. 경로계수의 값은 표준화된 경로계수를 기준으로 제시하였다. 먼저, 상사신뢰가 개인-조직 적합성(.657)에 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 개인 조직 적합성은 정서적 몰입(.646), 유지적 몰입(.566), 규범적 몰입(.104)에 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 상사신뢰와 조직몰입간의 직접적인

관계에서는 규범적 몰입(.265)에 대해서만 유의미한 양(+의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 통제변수 중에서는 정서적 몰입에 최종학력이 유의미한 양(+의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 규범적 몰입에 성별과 최종학력이 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈그림 2〉 연구 모형



본 연구는 매개효과의 통계적 유의성을 검증하기 위해 추가적으로 Sobel Test를 실시하였다. 〈표 6〉은 Sobel Test의 결과를 나타낸 것이다. 이로써 개인-조직 적합성이 상사신뢰와 정서적 몰입, 유지적 몰입, 규범적 몰입 사이에서 유의미한 매개 역할을 수행하는 것을 확인하였다.

〈표 6〉 Sobel Test 결과

구분	연구 가설	Test Statistic	p-value	매개효과
1	상사신뢰 → 개인-조직 적합성 → 정서적 몰입	11.35402619	0.000	○
2	상사신뢰 → 개인-조직 적합성 → 유지적 몰입	8.87504805	0.000	○
3	상사신뢰 → 개인-조직 적합성 → 규범적 몰입	2.08661815	0.036	○

본 연구는 각 변수들 사이의 직접효과와 간접효과를 분석함으로써, 변수들 간의 영향력을 면밀히 살펴보았다. 구체적인 직접효과 및 간접효과의 분석결과는 <표 7>에 제시하였다. 개인-조직 적합성을 매개로 하여 상사신뢰가 정서적 몰입(.424), 유지적 몰입(.371), 규범적 몰입(.069)에 간접효과를 주는 것으로 나타났다. 이로써 개인-조직 적합성이 상사신뢰와 조직 몰입 사이에서 유의미한 매개 역할을 수행하고 있는 것으로 확인하였다.

<표 7> 직접효과 및 간접효과 분석의 결과

구분		개인-조직 적합성	조직몰입		
			정서적 몰입	유지적 몰입	규범적 몰입
상사신뢰	직접효과	.657	.009	-.014	.265
	간접효과	-	.424	.371	.069
	총 효과	.657	.433	.358	.333
개인-조직 적합성	직접효과	-	.646	.566	.104
	간접효과	-	-	-	-
	총 효과	-	.646	.566	.104

V. 결론

본 연구는 한국 공공기관 구성원들의 상사신뢰, 개인-조직 적합성, 조직몰입 간의 관계를 실증적으로 분석하였다. 특히, 조직 내 상호 감정적 교류를 이끌어냄으로써 공공조직에 대한 자발적인 몰입을 성공적으로 이끌어 낸 최근의 사례들은 조직 내 '신뢰'의 중요성을 다시금 되새기게 해준다(박성민·김선아, 2015). 본 연구는 이러한 신뢰 관계가 실제 한국의 공공기관에서 개인과 조직 간의 적합성을 높여주고, 궁극적으로 조직에 강한 애착과 헌신을 가질 것이라는 가설을 세우고 이를 실증적으로 분석 및 검증하였다. 구체적으로는 탐색적 요인 분석, 신뢰도 분석, 상관 분석, 공분산 구조 분석 등을 실시하였으며, 아래와 같은 결과와 함의를 도출하였다.

첫째, 공공기관 구성원들의 높은 상사신뢰는 개인-조직 적합성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 상사와의 깊은 신뢰 관계는 공공기관 구성원들이 소속된 조직에 대해 높은 부합성을 느낄 수 있게 하는 기제가 된다고 볼 수 있다. 특히, 구성원들 간의 깊은 신뢰를 바탕으로 하는 관계는 조직에 대한 구성원들의 긍정적

태도와 행동을 유발한다고 보는 사회교환이론의 관점에서 이와 같은 결과를 이룰 수 있다(최수정, 2014; 마은경·김명숙, 2005). 관료제적 특성이 여전히 강하게 남아있고 구성원들과의 관계를 중요시 하는 한국 공공기관의 조직문화 속에서 이러한 결과는 더욱 분명하게 나타날 것으로 예측해볼 수 있다. 개인에게 가장 직접적으로 영향을 받게 되는 상사와의 신뢰관계야말로 자신이 속한 조직과 잘 조화를 이룰 뿐 아니라, 많은 부분에서 조직과 상호 보완적이라 인식하게 되는 핵심 요소인 것이다. 공공기관 구성원들이 해당 조직에 대해 충분히 만족하고 조직과 잘 부합할 수 있도록 이끌기 위해서는 상사와의 신뢰 형성을 강화시킬 수 있는 노력이 필요하며, 기관 내 비공식 조직의 장려, 상사의 지원적 행동에 대한 평가 및 보상 등을 통해 상사와의 직·간접적 상호작용을 지원하는 활동이 매우 중요하다 할 수 있겠다. 또한, 공공조직에서 신뢰를 기반으로 하는 사회적 활동이 긍정적으로 작용할 수 있도록 효과적인 리더십 프로그램, 편향되지 않은 조직 인센티브 및 보상제도, 효율적인 커뮤니케이션 및 네트워크 구축이 이루어져야 할 것이다(Park, 2012).

둘째, 공공기관 구성원들의 높은 상사신뢰는 조직몰입의 3가지 차원 중에 규범적 몰입에만 직접적으로 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 상사와 관계 속에서 형성된 높은 신뢰는 공공기관 구성원들에게 조직 내 강한 도덕적 책임과 의무감으로 연결된다고 볼 수 있다. 특히, 체면의식과 집단주의가 만연한 한국의 조직 문화적 차원에서 살펴본다면, 상사와의 신뢰 관계가 긍정적일수록 조직과 구성원들에 대한 깊은 심리적 부담과 집단행동에 대한 책임으로 표출된다고 할 수 있겠다. 조직 구성원 간의 상호 긍정적인 신뢰관계는 구성원들로 하여금 규범적 인식과 행동 규제의 역할을 수행하도록 영향을 준다. 따라서 공공조직 구성원들의 사회화된 몰입을 유도하기 위해서는 조직 내 소통을 지원하는 플랫폼을 구축하거나 신뢰지수를 관리하는 등의 관리적 지원이 고려되어야 할 것이다.

셋째, 공공기관 구성원들의 높은 개인-조직 적합성은 정서적, 유지적, 규범적 몰입 모두에게 유의미하고 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 공공기관 구성원들이 해당 조직과 유사한 가치와 비전을 가지고 상호 깊은 보완적 또는 일치적 관계를 이룰 때, 개인은 조직에 강한 애착과 책임을 느끼는 것으로 볼 수 있다. 조직에 대한 애정과 헌신의 태도가 감성적, 교환적, 도덕적 차원에서 모두 긍정적으로 영향을 끼치는 것은 그만큼 한국적 맥락에서 개인-조직 적합성이 매우 중요하다는 것을 알 수 있다. 공공기관의 다양한 요소들이 소속된 구성원들에게 얼마나 만족감을 주고 업무나 자원의 측면에서 얼마나 잘 부합하는지에 따라서 조직에 대한 소속감과 공익에 대한 책임이 좌우될 수 있다는 것이다. 공공조직 구성원들의 높은

내재적 동기와 헌신을 유도하기 위해서는 개인의 가치와 공공조직의 특수 가치를 상호 포괄적으로 관리하는 것이 필요하며, 공공가치와 개인의 고유한 규범, 목표, 성격 등을 연계시킬 수 있는 맞춤형 인적자원개발이 중요하다 할 수 있겠다. 특히, 단순 직무수행능력 향상을 위한 인적자원개발이 아니라 실행과 피드백을 통해 공공조직 구성원으로서 공직가치와 공공 서비스 역량을 지속적으로 키워줄 수 있는 발전적 인적자원개발로의 도약이 요구된다. 직책이나 업무수준에 따른 교육 프로그램 세분화, 세부 목표에 따른 프로그램을 다양화, 학습자 중심의 교수방법 설계 등의 노력을 통해 모든 구성원이 필요에 따른 적절한 교육훈련 혜택을 받을 수 있도록 전략화 과정이 뒷받침될 때, 구성원들의 내재적이고 자발적인 조직몰입 향상이 가능할 것으로 예상된다.

넷째, 공공기관 구성원들의 상사신뢰는 개인-조직 적합성을 매개하여 정서적, 유지적, 규범적 몰입에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 상사와의 높은 신뢰 관계는 해당 조직에 대한 부합성을 높여주고, 이를 통해서 구성원들은 조직에 대한 강한 소속감을 느끼는 것으로 해석할 수 있다. 특히, 정서적 몰입과 유지적 몰입에 대한 상사신뢰의 영향력은 개인-조직 적합성의 매개역할이 매우 두드러지게 나타나는 것으로 이해할 수 있다. 상사신뢰는 구성원들이 그들의 조직과 조화를 이루도록 유도함으로써 조직에 대한 감성적이거나 교환적 측면의 몰입으로 온전히 연결되도록 조장한다. 공공기관 구성원들의 다양하고 깊은 심리적 애착과 헌신의 태도를 이끌어 내기 위해서는 개인과 조직의 조화롭고 유기적인 정합성 강화의 노력이 필수적이라 할 수 있겠다. 특히, 개인-조직 적합성에 긍정적으로 영향을 미칠 수 있도록, 상사에 대한 감성적 신뢰를 중심으로 하는 멘토링(Mentoring) 프로그램 구상, 직위분류제 및 직무중심제적 조직 내 교육훈련(On the Job Training), 신뢰기반의 리더십(Trust-based Leadership) 프로그램 개발이 적극 실현되어야 할 것이다. 추가적으로, 신뢰를 바탕으로 한 사회화 과정이 가능하도록 하기 위해서 합리적이고 투명한 인사관리문화가 확립되는 것이 우선적으로 선행되어야 할 것이다.

본 연구는 주요 변수들 간의 실증분석을 위해 국가기관 및 정부행정기관과 더불어 다양한 공기업 종사자까지 연구대상에 포함하였다. 따라서 한국 공공부문의 특수한 영역을 바탕으로 해당 구성원들의 조직몰입을 이끌어 내기 위한 상사신뢰의 역할과 영향력을 살펴보았다는 점에 의의가 있다. 또한, 그동안 상사신뢰와 조직몰입간의 관계를 다룬 기존의 연구들과 비교하였을 때, 개인-조직 적합성의 매개효과를 함께 살펴보았다는 점에서 차별성을 찾을 수 있다. 특히, 공직의 개방성과 다양성을 대폭적으로 확대하고자 하는 현 시점에서 본 연구는 다양하게 선발된 공공기

관 종사자들의 개인-조직 적합성 논의에 의미 있는 기여가 될 것으로 기대된다.

본 연구가 도출한 이론적·실무적 함의에도 불구하고 다음과 같은 한계를 지니고 있다. 첫째, 양적 연구에만 의존하였다는 한계가 있으므로, 추후 질적 연구의 보완을 통해서 보다 심층적인 분석으로 발전되어야 할 것이다. 둘째, 다양한 공공부문의 조직들을 포괄적으로 다루었음에도 불구하고 국가기관 및 정부행정기관과 공기업 구성원들 간의 차이를 구별하지 못하였으므로, 이에 대한 정교하고 면밀한 후속 연구가 요구된다. 향후 연구에서는 폭넓은 연구방법의 적용과 다양한 자료의 활용이 이루어져 이와 같은 한계들을 극복해야 할 것이다.

참고문헌

- 강래우. (2014). 조직공정성 인식이 상사신뢰와 조직몰입에 미치는 영향에 관한 연구: 상사신뢰의 매개효과를 중심으로. 경희대학교 경영대학원 석사학위논문.
- 고영심·강영순. (2015). 개인-환경적합성, 다중초점 몰입, 다중초점 조직시민행동간 차별적 영향관계와 몰입유형의 매개효과. *조직과 인사관리연구*, 39(2), 63-97.
- 김영순. (2012). 개인-환경적합성과 직무수행간의 차별적 영향관계와 일가치감의 매개효과. *인적자원관리연구*, 19(4), 75-98.
- 김호균. (2008). 조직신뢰, 상사신뢰와 조직효과성. *행정논총*, 46(1), 177-209.
- 노승용. (2005). A Study on the Trust in Leader in Public and Private Organizations. *한국공공관리학보*, 19(1), 1-17
- 마은경·김명숙. (2005). 공공기관 내 구성원간의 지식공유에 관한 연구: 사회교환이론 관점에서. *Information Systems Review*, 7(1), 195-217.
- 문광수·조항수·이계훈·오세진. (2014). 임금만족이 조직몰입에 미치는 영향: 조직 신뢰의 매개효과. *한국심리학회지: 산업 및 조직*, 27(3), 585-615.
- 박계홍·김학준. (2010). 상사에 대한 신뢰가 혁신행동과 조직시민행동에 미치는 영향-임파워먼트와 커뮤니케이션의 매개효과를 중심으로. *산업교육연구*, 24(2), 105-129.
- 박성민·김선아. (2015). *조직과 인간관계*. 서울: 박영사.
- 박준철·홍순복. (2007). 세무공무원의 의사결정참여, 상사신뢰, 성과피드백이 조직몰입과 직무생산성에 미치는 영향. *인적자원관리연구*, 14(4), 171-183.

- 박철민·김대원. (2003). 조직공정성이 상관신뢰와 조직몰입에 미치는 영향. *한국행정학보*, 37(4), 125-145.
- 서태양·지명원. (2009). 변혁적 리더십과 상사에 대한 신뢰가 여행사 종사자의 서비스 개선 행동과 이직의도에 미치는 영향. *관광연구*, 24(5), 107-126.
- 성지영·박원우·윤석화. (2008). 개인-환경(조직, 상사, 동료) 적합성이 조직시민행동 및 개인성과에 미치는 영향과 공정성의 매개효과 검증. *인사·조직 연구*, 16(2), 1-62.
- 신광철·김경재·정범구. (2008). 대인신뢰의 선행요인 및 신뢰가 구성원의 태도에 미치는 영향: 중국 연변지역 조직구성원을 대상으로. *인적자원관리연구*, 15(1), 131-152.
- 양지혜·김종인. (2013). 비서의 개인-조직적합성과 개인-직무적합성 인식이 이직의도에 미치는 영향. *비서학논총*, 22(3), 29-45.
- 오태곤. (2013). 경찰관의 개인-환경적합성과 조직몰입 및 이직의도와의 관계-경찰서와 순찰지구대 근무자들의 인식을 중심으로. *한국경찰연구*, 12(4), 255-278.
- 오현규·박성민. (2014). 일과 삶의 균형 정책이 조직 구성원들의 직무 및생활만족에 미치는 영향력 연구: 공공 및 민간 조직 내 조직몰입의 조절효과를 중심으로. *한국행정논집*, 26(4), 901-929.
- 이목화·문형구. (2014). 국내 조직몰입 연구의 현황과 향후 방향. *조직과 인사관리연구*, 38(2), 143-221.
- 이인석·백종훈·전무경. (2010). 개인-환경적합성이 조직유효성에 미치는 영향에 관한 연구. *대한경영학회지*, 23(4), 1951-1967.
- 이재혁. (2011). *기업 핵심가치 이해도 및 실천도가 성과, 조직몰입, 조직시민행동에 미치는 영향*. 고려대학교 노동대학원 석사학위논문.
- 이재훈·최익봉. (2004). 조직공정성, 신뢰, 조직유효성간의 관련성에 관한 연구. *인사조직연구*, 12(1), 93-132.
- 이황우·주재진. (2007). 경찰공무원의 직무태도가 조직시민행동에 미치는 영향. *한국공안행정학회보*, 16, 221-254.
- 임효창·이봉세·박경규. (2006). 조직 내 상사-부하간 상호신뢰에 관한 연구. *대한경영학회지*, 19(3), 809-840.
- 전수진. (2009). 신뢰가 조직시민행동에 미치는 영향에 대한 연구. *비서학논총*, 18(2), 69-89.
- 전수진. (2010). 상사에 대한 인지적·정서적 신뢰가 비서의 직무태도에 미치는 영향.

- 비서학논총*, 15(2), 29-48.
- 전수진·김인자. (2006). 조직 및 상사에 대한 신뢰가 직무태도에 미치는 영향에 대한 연구. *비서학논총*, 15(2), 75-96.
- 전희원·김한주. (2010). 호텔기업에서의 상사지원이 상사신뢰, 조직신뢰, 조직몰입에 미치는 영향. *관광연구*, 25(5), 1-19.
- 정용석. (2006). *조직적응을 매개로한 상사의 감성역량과 직무태도와의 관계*. 서울대학교 대학원 경영학과 석사학위논문.
- 정원호·김상훈. (2016). 상사신뢰가 조직구성원의 직무태도에 미치는 영향: 일가치감의 매개효과와 조직정치지각의 조절효과. *인적자원관리연구*, 23(3), 123-145.
- 정진철·이승일·전상철. (2008). 개인과 조직의 가치관이 3요인 조직몰입에 미치는 영향과 임파워먼트의 조절역할. *한국비즈니스리뷰*, 1(2), 1-25.
- 주효진·권이주. (2015). 최고관리자의 갈등관리방식과 조직몰입에 대한 실증분석: 청주시 사회복지기관을 중심으로. *한국인사행정학회보*, 14(4), 149-175.
- 최명옥·유태용. (2005). 개인-조직, 개인-직무, 개인-상사 부합이 조직몰입, 직무만족, 이직의도에 미치는 영향. *한국심리학회지: 산업 및 조직*, 18(1), 139-162.
- 최상수·조주은. (2013). 상사의 잠재적 멘토링이 신입사원의 조직적응에 미치는 영향: 국적 항공사 객실승무원을 중심으로. *호텔리조트연구*, 12(3), 293-310.
- 최수정. (2014). 콜센터에서 상담사의 조직동일시 형성과 결과에 관한 연구: 사회교환 이론을 중심으로. *대한경영학회지*, 27(7), 1091-1113.
- 최준원·이병주. (2014). 진정성 리더십이 심리적 계약에 미치는 영향: 절차공정성과 상사신뢰의 매개효과. *한국심리학회지: 산업 및 조직*, 27(1), 21-54.
- 황종문·김성중. (2016). 상사신뢰가 조직효과성에 미치는 영향 연구: 심리적 임파워먼트의 매개효과를 중심으로. *한국콘텐츠학회논문지*, 16(3), 617-629.
- Angle, H. L., & Perry, J. L. (1981). An empirical assessment of organizational commitment and organizational effectiveness. *Administrative science quarterly*, 1-14.
- Aryee, S., Budhwar, P. S., & Chen, Z. X. (2002). Trust as a mediator of the relationship between organizational justice and work outcomes: Test of a social exchange model. *Journal of organizational Behavior*, 23(3), 267-285.
- Balfour, D. L., & Wechsler, B. (1996). Organizational commitment: Antecedents and outcomes in public organizations. *Public Productivity & Management*

Review, 256-277.

- Blau, P. M. (1964). *Exchange and power in social life*. Transaction Publishers.
- Bowen, D. E., Ledford, G. E., & Nathan, B. R. (1991). Hiring for the organization, not the job. *The Academy of Management Perspectives, 5*(4), 35-51.
- Burke, R. J., & Deszca, E. (1982). Preferred organizational climates of Type A individuals. *Journal of Vocational Behavior, 21*(1), 50-59.
- Butler, J. K. (1991). Toward understanding and measuring conditions of trust: Evolution of a conditions of trust inventory. *Journal of management, 17*(3), 643-663.
- Cable, D. M., & Edwards, J. R. (2004). Complementary and supplementary fit: a theoretical and empirical integration. *Journal of Applied Psychology, 89*(5), 822-834.
- Cable, D. M., & Judge, T. A. (1996). Person-organization fit, job choice decisions, and organizational entry. *Organizational behavior and human decision processes, 67*(3), 294-311.
- Chao, G. T., Walz, P., & Gardner, P. D. (1992). Formal and informal mentorships: A comparison on mentoring functions and contrast with nonmentored counterparts. *Personnel psychology, 45*(3), 619-636.
- Chatman, J. A. (1991). Matching People and Organizations: Selection and Socialization in Public Accounting Firms. *Administrative Science Quarterly, 45*(3), 459-484.
- Cook, J., & Wall, T. (1980). New work attitude measures of trust, organizational commitment and personal need non-fulfillment. *Journal of occupational psychology, 53*(1), 39-52.
- Deluga, R. J. (1994). Supervisor trust building, leader-member exchange and organizational citizenship behaviour. *Journal of Occupational and Organizational Psychology, 67*(4), 315-326.
- Dirks, K. T., & Ferrin, D. L. (2002). Trust in leadership: meta-analytic findings and implications for research and practice. *Journal of applied psychology, 87*(4), 611-628.
- Earley, P. C. (1986). Trust, perceived importance of praise and criticism, and work performance: An examination of feedback in the United States and

- England. *Journal of management*, 12(4), 457-473.
- Edwards, I. R., & Shipp, A. I. (2007). The Relationship Between Person-Environment fit and Outcomes: An Integrative. *Perspectives on organizational fit*, 209-258.
- Fox, A. (1974). *Beyond contract: Work, power and trust relations*. Faber & Faber.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The social virtues and the creation of prosperity* (No. D10 301 c. 1/c. 2). New York: Free press.
- Gambetta, D. (1988). Trust: Making and breaking cooperative relations.
- Hackman, J. R., & Oldham, G. R. (1980). *Work redesign*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Holmes, J. G. (1981). The exchange process in close relationships. In *The justice motive in social behavior* (pp. 261-284). Springer US.
- Jones, G. R., & George, J. M. (1998). The experience and evolution of trust: Implications for cooperation and teamwork. *Academy of management review*, 23(3), 531-546.
- Konovsky, M. A., & Pugh, S. D. (1994). Citizenship behavior and social exchange. *Academy of management journal*, 37(3), 656-669.
- Kramer, R. M., & Tyler, T. R. (Eds.). (1995). *Trust in organizations: Frontiers of theory and research*. Sage Publications.
- Kristof-Brown, A. L. (1996). Person-organization fit: an integrative review of its conceptualizations, measurement, and implications. *Personnel Psychology*, 49(1), 1-49.
- Kristof-Brown, A. L., Zimmerman, R. D., & Johnson, E. C. (2005). Consequences of individual's fit at work: A Meta-Analysis of person-job, person-organization, person-group, and person-supervisor fit. *Personnel Psychology*, 58(2), 281-342
- Lauver, K. J., & Kristof-Brown, A. (2001). Distinguishing between employees' perceptions of person-job and person-organization fit. *Journal of Vocational Behavior*, 59(3), 454-470.
- Lee, J. K. (2001). Confucian Thought Affecting Leadership and Organizational Culture of Korean Higher Education. *Radical Pedagogy*, 3(3), 1-11.
- Lee, S. H. (2004). Moving Forward to Employee Commitment in the Public Sector:

- Does It Matter?. *International Review of Public Administration*, 8(2), 13-24.
- Lee, S. H., & Olshfski, D. (2002). Employee commitment and firefighters: It's my job. *Public Administration Review*, 62(s1), 108-114.
- Lewis, J. D., & Weigert, A. (1985). Trust as a social reality. *Social forces*, 63(4), 967-985.
- Marshall, E. M. (1999). Building trust at the speed of change.
- Matthai, J. M. (1989). *Employee perceptions of trust, satisfaction, and commitment as predictors of turnover intentions in a mental health setting*. Doctorial Dissertation, College of Vanderbilt University
- Mc Allister, D. J. (1995). Affect-and cognition-based trust as foundations for interpersonal cooperation in organizations. *Academy of management journal*, 38(1), 24-59.
- Meyer, J. P., & Allen, N. J. (1990). The measurement and antecedents of affective, continuance and normative commitment to the organization. *Journal of occupational psychology*, 63(1), 1-18.
- _____ (1991). A three-component conceptualization of organizational commitment. *Human resource management review*, 1(1), 61-89.
- Meyer, J. P., & Allen, N. J. (1997). *Commitment in the workplace*. Sage Publications.
- Meyer, J. P., Stanley, D. J., Herscovitch, L., & Topolnytsky, L. (2002). Affective, continuance, and normative commitment to the organization: A meta-analysis of antecedents, correlates, and consequences. *Journal of vocational behavior*, 61(1), 20-52.
- Mishra, J., & Morrissey, M. A. (1990). Trust in employee/employer relationships: A survey of West Michigan managers. *Public Personnel Management*, 19(4), 443-486.
- Moon, M. J. (1999). The pursuit of managerial entrepreneurship: Does organization matter?. *Public Administration Review*, 31-43.
- Mowday, R. T., Porter, L. W., & Steers, R. (1982). *Organizational linkage: the psychology of commitment, absenteeism and turnover*. New York, NY.: Academic Press.

- Muchinsky, P. M. (1977). Organizational communication: Relationships to organizational climate and job satisfaction. *Academy of Management journal*, 20(4), 592-607.
- Muchinsky, P. M., & Monahan, C. J. (1987). What is person-environment congruence? Supplementary versus complementary models of fit. *Journal of vocational behavior*, 31(3), 268-277.
- Park, S. M. (2012). Toward the trusted public organization untangling the leadership, motivation, and trust relationship in US federal agencies. *The American Review of Public Administration*, 42(5), 562-590.
- Park, S. M., & Rainey, H. G. (2012). Work motivation and social communication among public managers. *The International Journal of Human Resource Management*, 23(13), 2630-2660.
- Porter, L. W., Steers, R. M., Mowday, R. T., & Boulian, P. V. (1974). Organizational commitment, job satisfaction, and turnover among psychiatric technicians. *Journal of applied psychology*, 59(5), 603-609.
- Putnam, R. D. (1993). The prosperous community. *The american prospect*, 4(13), 35-42.
- Putnam, R. D., Leonardi, R., & Nanetti, R. Y. (1994). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton university press.
- Rainey, H. G. (2009). *Understanding and managing public organizations*. John Wiley & Sons.
- Reina, D. S., & Reina, M. L. (2006). *Trust & betrayal in the workplace: Building effective relationships in your organization*. Berrett-Koehler Publishers.
- Roberts, K. H., & O'Reilly, C. A. (1974). Measuring organizational communication. *Journal of applied psychology*, 59(3), 321-326.
- Robinson, S. L. (1996). Trust and breach of the psychological contract. *Administrative science quarterly*, 574-599.
- Robinson, S. L., & Morrison, E. W. (1995). Psychological contracts and OCB: The effect of unfulfilled obligations on civic virtue behavior. *Journal of organizational behavior*, 16(3), 289-298.
- Rotter, J. (1967). A new scale for the measurement of interpersonal trust. *Journal of personality*. 35(4).651-665

- Saks, A. M., & Ashforth, B. E. (1997). A longitudinal investigation of the relationships between job information sources, applicant perceptions of fit, and work outcomes. *Personnel psychology, 50*(2), 395-426.
- Shore, L. M., & Wayne, S. J. (1993). Commitment and employee behavior: comparison of affective commitment and continuance commitment with perceived organizational support. *Journal of applied psychology, 78*(5), 774-780.
- Shore, L. M., Tetrick, L. E., Lynch, P., & Barksdale, K. (2006). Social and economic exchange: Construct development and validation. *Journal of Applied Social Psychology, 36*(4), 837-867.
- Silverthorne, C. (2004). The impact of organizational culture and person-organization fit on organizational commitment and job satisfaction in Taiwan. *Leadership & Organization Development Journal, 25*(7), 592-599.
- Somers, M. J. (2009). The combined influence of affective, continuance and normative commitment on employee withdrawal. *Journal of Vocational Behavior, 74*(1), 75-81.
- Steers, R. M. (1977). Antecedents and outcomes of organizational commitment. *Administrative science quarterly, 46*-56.
- Stimec, A., & Poitras, J. (2009). Building trust with parties: are mediators overdoing it?. *Conflict Resolution Quarterly, 26*(3), 317-331.
- Tom, V. R. (1971). The role of personality and organizational images in the recruiting process. *Organizational Behavior and Human Performance, 6*(5), 573-592.
- Van Knippenberg, D., & Sleebos, E. (2006). Organizational identification versus organizational commitment: self-definition, social exchange, and job attitudes. *Journal of organizational Behavior, 27*(5), 571-584.
- Verquer, M. L., Beehr, T. A., & Wagner, S. H. (2003). A meta-analysis of relations between person-organization fit and work attitudes. *Journal of vocational behavior, 63*(3), 473-489.
- Williams, L. J., & Anderson, S. E. (1991). Job satisfaction and organizational commitment as predictors of organizational citizenship and in-role

behaviors. *Journal of management*, 17(3), 601-617.

김화연(金花然): 제1저자. 성균관대학교 국정전문대학원 박사과정에 재학 중이며, 주요 관심분야는 일과 삶의 균형 정책, 삶의 질, 여성 인적자원관리 및 개발, 여성 인사정책, 조직 내 갈등관리 등이다. 최근 논문으로는 “여성 근로자의 일-가정 갈등과 조직 효과성에 관한 연구: 남편의 물리적·행태적·인지적 지원 요소들을 중심으로”(2016), “한국 여성근로자의 성차별 인식에 관한 연구”(2016), “여성 근로자 경력목표설정의 결정요인에 관한 연구”(2015) 등이 있다(hwayeon12@skku.edu).

오현규(吳顯圭): 제2저자. 성균관대학교 국정전문대학원 석·박사통합과정을 수료하였으며, 주요 관심분야는 전략적 인적자원관리 및 인적자원개발, 일과 삶의 균형 정책, 행정관리 등이다. 최근 논문으로는 “여성 근로자의 일-가정 갈등과 조직 효과성에 관한 연구: 남편의 물리적·행태적·인지적 지원 요소들을 중심으로”(2016), “한국 여성 근로자의 성차별 인식에 관한 연구”(2016), “여성 근로자 경력목표설정의 결정요인에 관한 연구”(2015) 등이 있다(hyungyu516@skku.edu).

이숙중(李淑鍾): 제3저자. Harvard University에서 박사학위를 취득하고, 현재 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 민주주의, 동아시아 거버넌스, 정치경제 등이며, 최근의 주요 논문으로는 “정부신뢰의 영향요인 연구: 대통령 신뢰의 매개효과를 중심으로”(2015), “일선공무원의 시민신뢰가 시민참여 수용성에 미치는 영향: 정책과정 및 유형별 시민참여 필요성의 조절효과를 중심으로”(2015), “층간 소음문제 해결과정의 메타거버넌스: 서울시 은평구 사례를 중심으로”(2014) 등이 있다(skjlee@skku.edu).

박성민(朴盛民): 교신저자. The University of Georgia에서 행정학 박사학위를 취득하고, 미국 네바다 주립대(University of Nevada, Las Vegas) 그린스펀 행정대학원에서 조교수로 재직 후 현재 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원에서 부교수 및 공공인재개발연구센터 센터장으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 인적자원관리 및 인적자원개발, 인사개혁, 행정관리, 리더십 등이며, 최근의 주요 연구업적으로는 “Is the Creative Tendency Affected by Organizational Leadership and Employee Empowerment? An Empirical Analysis of US Federal Employees”(2016), “Do Monetary Rewards Bring Happiness? Comparing the Impacts of Pay-for-performance in the Public and Private Sectors”(2016), “Antecedents and Outcomes of Non-profit Public Service Motivation in Korean NPOs”(2016) 등이 있다. 또한 최근 저서로는 인사혁신론: 이론과 실제(2016), Human Resource Management for Public Organizations: An Essential Guide(2015), 조직과 인간관계(2015) 등이 있다(sm28386@skku.edu).

셋다운제의 효과성 평가

박미경·김민길·정주호·조민호

본 연구는 셋다운제의 정책효과를 평가하고 정책적 시사점을 제시하는 것을 목적으로 한다. 셋다운제는 청소년들의 인터넷 게임 중독을 예방하고 건강한 성장의 지원을 목표로 하는 정책이다. 특히, 본 연구에서는 16세 미만의 청소년들의 심야시간대 게임이용을 규제하는 강제적 셋다운제의 효과성에 대해 분석하였다. 효과성 분석을 위해 2013년 당시 고등학교 1학년 학생들 중 생일이 지나지 않아 만 16세가 되지 못한 청소년을 정책대상집단, 생일이 지나 만 16세가 된 청소년을 비교집단으로 설정하였다. 서울교육종단연구 2차(2011년)와 4차(2013년) 자료를 활용하여 이중차이모형(Difference-in-Difference)을 통해 정책효과를 도출하였다. 그 결과, 셋다운제가 청소년의 주중, 주말 인터넷 게임시간 감소에 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 그 외, 여성에 비해 남성의 인터넷게임 이용시간이 증가하였으며, 일반계 고등학교를 다닐수록, 학습태도가 좋을수록 학생들의 인터넷 게임시간은 감소하였다. 부모의 학력, 월평균 가구소득이 높을수록, 그리고 부모의 자녀학습지원이 높을수록 인터넷 게임이용시간은 감소하는 것으로 나타났다.

[주제어: 셋다운제, 정책평가, 이중차이모형]

1. 서론

인터넷 및 스마트폰 보급 등을 통한 급격한 정보화과정을 거치며 사회는 빠르게 변화하였으며, 이를 기반으로 게임 산업 역시 급격하게 성장하였다. 게임 산업은 양면성을 지니고 있다. 게임 산업은 국민경제의 발전과 국민의 문화적 삶의 질을 향상시키는 반면, 게임중독과 관한 사회문제를 야기하기도 한다. 특히, 게임중독의 경우 성인보다 자아가 완전히 형성되지 않은 청소년에게 심각할 수 있다. 청소년들의 경우 게임의 접근 및 이용이 용이하여 게임중독에 빠질 가능성이 상대적으로 높다. 최근 게임실태조사 결과는 이를 반영한다고 할 수 있다. 한국콘텐츠진흥원(2015)에 따르면 초·중·고등학생이 게임을 가장 많이 하는 시간대는 오후6시-오후9

시로 전체 응답자 중 26.3%를 차지하는 것으로 나타났다. 하지만 게임중독 가능성이 상대적으로 높은 청소년들(게임 과몰입 위험군)의 경우 오전9시-12시(3.5%)와 오전12시-오전6시(3.2%)에도 게임을 많이 하는 것으로 나타났다. 이는 게임중독 관련 위험에 노출되어 있거나 노출될 가능성이 높은 청소년들이 오전12시부터 오전6시에 게임을 상대적으로 많이 하고 있음을 시사한다.

적절한 인터넷 게임은 청소년들의 스트레스 해소 및 여가활동에 긍정적인 요인으로 작용할 수 있다. 하지만 지나친 인터넷 게임은 다양한 사회문제를 야기한다. 최근 청소년의 게임이용 증가로 인터넷 게임 중독과 관련된 살인, 자살 등 다양한 사회적 문제가 지속적으로 발생하고 있다. 이러한 문제들이 발생함에 따라 청소년의 과도한 인터넷 게임으로 인한 중독문제가 심각하게 대두되고 있다. 청소년의 인터넷 게임 중독문제는 가정 및 학교 등의 자율적인 노력만으로는 적절한 대처가 어려운 실정이다. 이에 정부는 청소년의 게임중독을 하나의 사회문제로 인식하였으며, 이를 해결하기 위하여 셋다운제를 2011년 11월 20일부터 시행하였다. 셋다운제는 청소년의 인터넷 게임 중독을 예방하고 건강한 성장을 지원하기 위한 제도로 만 16세 미만 청소년에게 오전 0시부터 6시까지 인터넷 게임의 제공을 제한하고 있다.

청소년의 인터넷 게임 중독 예방이라는 정책목표를 지닌 셋다운제는 현재 게임 산업 발전의 저해 요인 중 하나로 제기되고 있으며, 셋다운제의 정당성 및 실효성에 대한 논란이 지속되고 있다. 이러한 논의는 한국뿐만 아니라 태국과 베트남, 중국에서도 나타났다. 온라인 게임 중독 문제를 해결하기 위해 2003년 태국에서 셋다운제를 처음 도입하였으며, 2007년 중국, 2011년 베트남에서도 셋다운제를 운영한 적 있다. 하지만 사용자 인증 시스템의 비체계적 구축으로 명의 도용 문제, 여러 개의 ID 생성 등과 같은 문제로 셋다운제를 폐지한 바 있다. 또한 2016년 게임이용자 실태조사에 따르면 셋다운제 시간제한 규제를 완화해야 한다는 비율이 42.3%로 강화해야 한다는 비율(28.4%)보다 높은 것으로 나타나, 현재 셋다운제 정책이 개선될 필요성을 인식하고 있음을 시사한다(한국콘텐츠진흥원, 2016). 정부 역시 2016년 7월 5일 발표한 서비스경제 발전전략¹⁾을 통해, 문화콘텐츠 산업 진흥을 위해 셋다운제의 효과에 관한 평가와 추가적인 개선안이 필요함을 시사하는 등 셋다운제 완화

1) 경제관계장관회의를 통해 합의된 서비스 산업 발전을 통한 경제성장을 목표로 하는 발전 전략으로, 서비스-제조업의 융합발전, 서비스경제 인프라 혁신, 7대 유망서비스업 육성을 목표로 하고 있다. 7대 유망서비스업 중 콘텐츠 산업 육성을 위한 방안으로 셋다운제 개선안을 제시하고 있다.

에 관한 논의가 이루어지고 있다.

셋다운제가 시행된지 약 5년이 지났으며, 최근 서비스 산업의 중요성으로 인해 셋다운제의 완화가 논의되는 시점에서 셋다운제가 정책목표인 청소년들의 인터넷 게임시간 감소에 긍정적인 효과가 있는지를 평가하는 것은 중요하다고 할 수 있다. 하지만 셋다운제에 관한 논의는 셋다운제의 실태조사(여성가족부, 2012; 이덕주, 2015), 셋다운제 제도 도입과정 논의(이동규 외, 2013), 셋다운제 효과성 평가(김유나·이환수, 2015; 성욱준, 2014) 등 부분적으로 이루어지고 있다. 특히 셋다운제 효과성을 평가한 김유나·이환수(2015)의 경우 셋다운제 효과성을 평가하기 위해 셋다운제 시행 전·후의 게임 이용시간을 집단간 차이분석을 통해 분석하였으며, 성욱준(2014)의 경우 회귀분석을 활용하여 셋다운제의 효과성을 평가하였으나, 셋다운제 효과성 변수를 제도변수인 셋다운제 시행 전후만 활용하여 셋다운제의 효과성을 분석하였다는 점에서 한계가 있다.

이에 본 연구에서는 서울교육종단연구 자료를 활용하여 셋다운제 적용 대상의 기준이 되는 만 16세 학생들을 대상으로 셋다운제의 효과를 평가하고 정책적 시사점을 제시하고자 한다. 정책의 효과를 평가하기 위해서는 무엇보다 정책집단과 비교집단의 유사성을 확보하는 것이 중요하다. 즉 정책효과는 정책 집행으로 인한 효과를 제외한 나머지 정책집단과 비교집단은 유사할 경우 편이가 없는 정책효과를 측정할 수 있다. 이러한 맥락에서 본 연구는 셋다운제의 정책대상집단과 비교집단을 고등학교 1학년생들 중 만 16세가 되는 시점을 기준으로 구분하고자 한다. 학생들의 생일에 따라 서울교육종단연구의 4차년도 자료 수집 당시를 기준으로 생일이 지난 만 16세인 학생들을 비교집단으로 설정하며, 생일이 지나지 않아 만 16세 미만인 학생들을 정책대상집단으로 채택하여 두 집단 간 학생들의 인터넷 게임시간을 비교하고, 그 차이를 셋다운제 효과로 추정하고자 한다. 이러한 셋다운제 정책의 효과에 대한 논의를 통해 논란이 되고 있는 셋다운제의 정책방향설정에 하나의 자료로 활용할 수 있으며 더 나아가 청소년들의 전인격적 성장을 위한 정부의 정책 개발에 도움을 제공해 줄 수 있을 것이다.

II. 제도적 논의 및 선행연구

1. 섯다운제에 관한 논의

섯다운제는 청소년의 게임중독을 예방하고 건전한 성장을 돕기 위해 2011년 시행된 정책이다. 2010년 청소년의 게임중독률은 12.4%로 성인 게임중독률(5.8%)의 두 배 이상으로 나타났으며, 초·중·고등학생 게임중독자 수는 약 80만 명인 것으로 나타났다(행정안전부, 2010). 당시 게임중독은 사회문제로 이어지기도 하였다. 2010년 11월 부산에서 한 중학생이 게임 이용을 제지하던 친어머니를 살해하고 자신도 자살하는 사건, 같은 해 12월 서울에서 발생한 문지마 사건의 용의자는 경찰 진술에서 “밤새워 칼싸움 온라인 게임을 하다 갑자기 길에 나가 처음보는 사람을 죽이고 싶은 충동이 들었다”라고 진술한 바 있다(한겨레, 2011.5.24). 뿐만 아니라 2010년 2월 온라인 게임 중독자가 자신의 모친을 흉기로 살해한 사건, 동년 3월 게임중독 부부가 생후 3개월 딸을 굶어죽인 사건, 게임중독 모친 2세 아들 폭행 살해 사건, 2011년 2월 게임중독 의사 만삭 부인 살해 사건, 인터넷 게임으로 인한 부모와의 갈등으로 부산 고교생 투신자살 사건 등 게임중독으로 인한 사건 사고가 지속적으로 증가하는 상황이었다(경향신문, 2011.3.28.). 몇몇 사건들로 인해 게임중독은 폭력성을 증가시키고, 청소년의 학업 성취도를 악화 시킬 것이라는 인식이 증가하여, 청소년의 게임중독은 중요한 사회적 이슈로 떠올랐다.

청소년의 게임중독이 중요한 사회문제 중 하나로 인식되면서 문제해결을 위한 정책의 필요성이 부각되었다. 이에 청소년의 게임중독을 예방하기 위한 법률이 2008년 11월에 국회에 회부된 게임산업진흥에 관한 일부개정법률안에서 언급되기 시작하였다. 개정안에 따르면 게임중독을 예방하기 위해 게임사업자 자체적으로 예방조치를 취하고, 정부가 이를 평가하는 것이다. 평가를 진행하는 경우 관련 전문가, 학부모 등의 의견을 수렴하고 평가결과를 공개할 수 있도록 하는 등 게임사업자의 자율적 규제와 정부의 감시를 주요 방안으로 제시하였다. 그렇지만 해당 개정안은 본회의에 상정되지 못하였으며, 2009년 5월과 2010년 4월에도 개정안이 회부되었지만, 여전히 본회의에 상정되지 못하였다(문화체육관광방송통신위원장, 2010). 하지만 2010년 청소년 보호 업무가 여성가족부로 이관되면서, 국회 여성가족위원회에서 강제적 섯다운제를 제안하였다. 이 법률은 19세 미만 청소년들에 대해 밤 12시 이후부터 게임이용을 제한하는 법률로 게임법이 아닌 청소년보호법을 통해 게임 이용을 제한하는 방안이다(동아일보, 2010.4.16). 이로 인해 자율적 규제

를 주요 방안으로 한 문화체육관광부의 규제안과 셋다운제를 통한 강제적 규제를 주요 방안으로 한 여성가족부의 대안이 대립하게 되었으나 결국, 2010년 12월 문화체육관광부와 여성가족부가 만 16세 미만 청소년들에 대해서는 여성가족부 주관의 강제적 셋다운제를 적용하고, 만 16세 이상의 청소년들에 대해서는 문화체육관광부 주관의 선택적 셋다운제(부모선택제)를 실시하는 방안으로 합의하였다(동아일보, 2010.12.2.).

문화체육관광부와 여성가족부의 합의를 통해 만 16세 미만 청소년들에 대해 게임사용을 제한하는 셋다운제의 시행가능성이 높아짐에 따라 또 다른 논란이 야기되었다. 2011년 4월 27일 경제정의실천시민연합과 한국게임산업협회가 셋다운제를 비판하였다. 경제정의실천시민연합은 셋다운제가 게임중독을 해결할 수 있는 대안이 될 수 없다고 지적하였으며, 한국게임산업협회는 문화산업 가치의 퇴보에 대해서는 안중에도 없는 파괴적 입법이라고 비난하였다. 이 외에도 문화연대, 교육공동체 나다, 범국민교육연대, 인권교육센터 들, 청소년인권행동 아수나로, 청소년인권활동가네트워크, 평등교육실현을 위한 전국 학부모회 등 다양한 시민단체가 청소년의 문화결정권과 부모의 교육권을 침해하는 법안이라고 지적하며 셋다운제에 대해 반대의견을 표시했다(동아일보, 2011.4.27.). 한국입법학회(2011)에 따르면 청소년 중 94.4%가 '셋다운제가 시행되더라도 주민등록번호 도용 및 다른 방법으로 규제를 피하겠다.'라고 응답하여, 셋다운제의 실효성 논란이 제기되었다.

실효성 논란이 제기되는 상황 속에서 강제적 셋다운제는 2011년 4월 20일 국회 법제사위원회를 통과하고 동월 29일 국회 본회의를 통과함에 따라 2011년 11월 20일 부터 시행되는 것으로 확정되었다. 청소년보호법 시행령의 주요 내용은 만 16세 미만의 청소년을 오전 0시부터 오전 6시까지 인터넷 게임에 접속하지 못하도록 제한하는 것이다. 청소년보호법에 제시된 인터넷 게임은 정보통신망을 통하여 실시간으로 제공되는 게임물을 의미하며, 인터넷 게임이라 하더라도 개인정보를 수집하지 않는 게임과 비영리 목적으로 제공되는 게임의 경우 셋다운제 적용을 유예하였다(박문수 외, 2013). 또한 모바일 게임의 경우 만 16세 미만 청소년들의 보급률이 낮아 중독의 우려가 없다는 의견에 따라 셋다운제 적용을 2년간 유예하였으며, 주로 오프라인으로 게임서비스를 제공하는 콘솔기기의 경우 게임이용 중 추가 과금이 이루어지는 경우에만 셋다운제를 적용하도록 하였다.

한편 2010년 12월에 문화체육관광부와 여성가족부가 진행한 셋다운제에 대한 합의에 따라 2012년 7월 1일부터 문화체육관광부 소관인 선택적 셋다운제(부모선택제)가 만 16세 이상 만 18세 미만 청소년들을 대상으로 시행되었다. 선택적 셋다

운제의 경우 게임산업진흥에 관한 법률에 근거하고 있으며, 만 18세 미만 청소년의 보호자 또는 본인이 요청 시 24시간 중 선택한 시간 외에는 게임물 이용을 차단하는 형태의 자율적 규제안이다. 강제적 섯다운제와 선택적 섯다운제를 비교하면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 강제적 섯다운제와 선택적 섯다운제의 비교

	강제적 섯다운제	선택적 섯다운제
주무부처	여성가족부	문화체육관광부
관련법률	청소년보호법 제23조 3 심야시간대의 인터넷 게임 제공 시간 제한 등	게임산업진흥에 관한 법률 제12조 3 게임과몰입 중독 예방조치 등
제도시행	2011년 11월 20일	2012년 7월 1일
개요	0시부터 오전 6시까지 청소년은 게임에 접속할 수 없음	보호자 또는 본인이 요청시 24시간 중 선택한 시간 외에는 게임물 이용을 차단
적용대상	만 16세 미만 청소년	만 18세 미만 청소년
규제방식	국가 일률적 강제 가정의 자율권 침해	가정의 자율권 부여
규제성격	이용자 포괄적 규제	이용자 맞춤형 규제

자료: 박문수 외(2013) 자료를 참고

본 연구에서는 섯다운제 중 강제적 섯다운제에 초점을 맞추고자 한다. 선택적 섯다운제의 경우 보호자 또는 본인의 요청에 따라 인터넷 게임시간을 선택할 수 있기 때문에 정책의 효과를 측정하기 상대적으로 어려운 문제가 존재한다. 이에 강제적 섯다운제를 통해 만 16세 미만 청소년의 인터넷게임 시간이 감소하였는지를 측정하고자 한다. 구체적으로 본 연구는 정책대상집단을 강제적 섯다운제 적용대상인 만 16세미만 청소년으로 설정하며, 비교집단은 만 16세 이상 청소년으로 채택하여, 두 집단 간 학생들의 인터넷 게임시간을 비교하고, 그 차이를 강제적 섯다운제 효과로 추정하고자 한다. 본 연구의 비교집단인 만 16세 이상 청소년은 한편으로 선택적 섯다운제의 적용대상에 포함될 수 있다. 즉 강제적 섯다운제를 적용받지 않지만 부모가 선택적 섯다운제를 신청한 경우 섯다운제를 적용받을 가능성이 존재하는 것이다. 이런 경우 비교집단이 섯다운제의 정책효과를 경험하게 되는 상황이니 정책효과 측정값이 과소평가 될 가능성이 존재한다(contamination bias).

2. 선행연구 검토

본 연구의 목적은 섯다운제의 효과성을 측정하는 것이다. 섯다운제는 청소년의

게임중독을 예방하고 건전한 성장을 지원하기 위한 제도이다. 따라서 먼저 셋다운제의 핵심목표인 게임중독과 관련하여 게임중독의 선행요인에 관한 연구와 게임중독 결과에 관한 연구를 살펴보도록 하겠다.

첫째, 게임중독의 선행요인에 관한 연구들을 살펴보면 대체로 개인적 요인과 가구적 요인이 게임중독에 영향을 미치는 것으로 나타났다(Chak & Leung, 2004; Hetland & Pallesen, 2011; Rehbein & Baier, 2013; Kneer et al., 2014; 이희경, 2003; 김재협 외, 2015; 이상준, 2015). Hetland & Pallesen(2011)은 게임 중독과 과도한 게임사용의 선행요인을 분석한 결과, 남성일수록, 연령이 낮을수록 과도하게 게임을 이용할 승산이 높으며, 삶의 만족도가 낮거나, 불안, 우울감이 높을수록 과도한 게임이용의 승산이 높은 것으로 나타났다. 비슷한 맥락에서 Kneer et al.(2014)은 사회적 활동의 부재, 낮은 자존감, 과도한 몰입을 게임 중독의 위험요인으로 지적한 바 있다. 이상준(2015) 역시 우울, 충동성, 스마트폰 사용에 대한 부모의 통제, 친구의 영향력 및 친구지지가 스마트폰 게임 중독에 영향을 미치는 것을 확인하였다. 이희경(2003)은 게임 몰입에 게임이용횟수, 충동성, 자기통제력, 부모관계와 개인주의가 영향을 주는 것으로 나타났으며, 게임 중독에는 게임이용횟수와 시간, 충동성, 부모관계, 또래관계, 개인주의가 영향을 주는 것으로 나타났다. Chak & Leung(2004)은 내성적인 성격이 인터넷 사용과 인터넷 중독을 증가시킨다는 반면, 자기통제능력은 인터넷 사용시간과 중독을 감소시킨다는 것을 규명한 바 있다. Rehbein & Baier(2013)는 특히 한부모 가정일 경우 게임 중독지수와 양의 상관관계가 있는 것으로 나타났으며, 가구적 요인이 중요함을 시사한다.

둘째, 게임중독의 결과에 관한 연구로 Young(1998)은 게임중독이 도박 및 알코올 중독과 유사하게 학업능력, 교우관계, 직업능력에 심각한 장애를 가져온다는 것을 강조한 바 있다. 청소년들의 학업성취를 저해시키며(Anand, 2007), 주의력결핍과잉행동장애(Attention Deficit/Hyperactivity Disorder: ADHD) 및 주의력 부재, 학교생활의 어려움을 증가시키는 것으로 나타났다(Chan & Rabinowitz, 2006). 특히 게임이용 시간은 게임중독과 밀접한 관계를 가지고 있는 것으로 나타났다(Young, 1998). 인터넷 중독 집단의 경우 인터넷 사용 기간이 길며 주당 이용시간이 많은 것으로 나타났다. 이는 과도한 게임이용은 게임중독의 중요한 기준 중 하나로 본 연구에서는 셋다운제가 청소년의 게임 사용시간에 주는 영향을 살펴보고자 한다.

다음으로 셋다운제와 관련된 연구의 경우, 셋다운제의 인식에 관한 연구(최성락·민지애, 2013; 최성락·서순복, 2014)와 셋다운제의 효과에 관한 연구(여성가족부,

2012; 박문수 외, 2013; 신선, 2014; 성욱준, 2014; 김유나·이환수, 2015; 이덕주, 2015) 등을 들 수 있다. 최성락·민지애(2013)는 게이머는 섯다운제에 대해 부정적으로 인식하여 정부신뢰가 감소하였으나 비게이머는 섯다운제를 긍정적으로 평가하여 정부신뢰가 증가하는 것으로 나타났다. 그러나 최성락·서순복(2014)의 게이머와 일반인을 대상으로 2011년부터 2013년 사이의 인식 변화를 살펴본 연구에 따르면, 2011년부터 지속적으로 섯다운제의 인지정도는 증가한 반면, 섯다운제가 중독 문제 해결 가능성, 정책의 정당성, 공정성 등은 낮아졌다.

섯다운제 효과에 관한 연구의 경우 연구별로 상이한 결과를 보이고 있다. 여성가족부(2012)는 섯다운제가 청소년 게임이용 감소에 영향을 미친 것으로 보고하였다. 이덕주(2015) 또한 과몰입 청소년은 섯다운제가 시행되기 전인 2011년 6.51%에서 2014년 2.29%로 감소하였으며, 섯다운제 시행에 따라 온라인게임을 제공하는 게임사의 경우 매출이 감소한 것으로 나타났다. 반면, 박문수 외(2013)는 이증차이모형을 적용하여 분석한 결과 만 16세 미만 청소년의 온라인 게임 이용시간이 주중에는 약 18분, 주말에는 20분 정도 감소한 것으로 나타났지만 통계적으로 유의미하지 않은 결과를 도출하였다. 김유나·이환수(2015) 또한 섯다운제의 효과를 분석하기 위하여 섯다운제의 시행에 따른 전·후의 게임 이용 시간의 차이를 t-test를 통해 분석한 결과 2011년과 2012년의 만 16세 미만 청소년들의 게임 이용 시간은 평균 약 8분 정도 감소하였으나, 이는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 성욱준(2014)의 연구에서도 섯다운제 제도가 청소년의 게임이용 시간 변화에 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

섯다운제의 효과에 관한 연구를 종합해본 결과, 섯다운제의 효과는 일관되지 않으며, 연구방법적인 측면에서도 미흡한 점이 다소 존재한다. 섯다운제의 효과성을 평가한 기존 대부분의 연구들은 주로 t-test 검증 혹은 단순회귀모형 등 기술 통계적 분석방법을 활용하여 섯다운제의 효과를 측정하였다는 점에서 한계가 있다. 예외적으로 박문수 외(2013)의 경우, 정책집단을 16세 미만의 게임이용자, 통제집단을 16~49세의 게임이용자로 구분하였다. 이는 정책효과를 분석하기 위해 준실험적인 모형인 이증차이모형을 활용하였다는 점에서 의의가 있으나, 정책집단과 통제집단의 유사성에 의문이 생긴다는 점이 아쉬움으로 남는다. 즉, 통제집단을 16세부터 49세까지 포함시킬 경우 통제집단의 대다수가 성인이며 성인의 인터넷 중독 양상은 청소년과 상이하다는 점에서 섯다운제의 순수효과를 측정하기에는 한계가 있을 것으로 보인다. 한편, 성욱준(2014)의 경우 미디어 패널 조사에 2010년부터 2012년까지 3년간 참여한 만 16세 미만 청소년들을 대상으로 분석하였다. 하지만 비교집

단을 설정하지 않아 청소년들의 성숙효과(maturation effect)를 분리하지 못하였다는 점에서 한계가 있다. 이러한 맥락에서 본 연구는 정책집단과 통제집단의 유사성을 확보하기 위해 고등학교 1학년에 재학 중인 학생들 중에서 생년월일을 기준으로 실험집단과 비교집단으로 구분하여, 셋다운제의 정책 효과를 이중차이모형으로 분석하고자 한다는 점에서 의의가 있다. 또한 게임중독과 관련된 선행연구를 참고로 우울감, 교우관계, 부모학습지원 등과 같은 게임 이용자의 개인적 특성과 가구적 특성 등을 통제변수로 포함시키고자 한다.

III. 연구설계

1. 연구 대상 및 자료 수집

본 연구에서 활용한 자료는 서울교육종단연구의 2차(2011년)와 4차(2013년)자료이다. 서울교육종단연구는 서울지역 초·중·고등학교 패넬을 매년 추적·조사함으로써 서울교육정책 및 학생들의 전반적인 교육활동에 대한 종단자료(longitudinal data)를 수집하고 분석하기 위하여 2010년부터 실시하고 있다²⁾. 서울교육종단연구는 2010년에 초등학교 4학년, 중학교 1학년, 고등학교(일반계고 및 전문계고) 1학년에 재학하고 있는 학생들로 각각 표본을 구성하여 3개의 패넬을 구성하고 있다.

따라서 본 연구에서는 서울교육종단연구 표본 패넬 중 중학교 패넬(2010년 당시 중학교 1학년 패넬)을 연구대상으로 설정하며, 구체적으로 2차년도 자료(2011년)와 4차년도 자료(2013년)를 셋다운제가 시행되기 전과 후의 시점으로 나눠 살펴보았다. 표본의 학생들은 4차년도 자료인 2013년에는 고등학교 1학년이 되는 시점인 동시에, 만 16세가 되는 시점으로 강제적 셋다운제의 적용대상이 되는 시점이기도 하다. 그러나 여기서 흥미로운 점은 본 연구 대상 중에는 학생들의 생일에 따라 서울교육종단연구의 4차년도 자료 수집 당시인 2013년도 7월에는 생일이 지나 셋다운제의 정책대상 예외집단이 되는 만 16세 혹은 그 이상인 학생들도 있는 반면, 아직 생일이 지나지 않아 만 16세 미만인 정책대상집단 학생들도 다수 있다는 점이다. 본 논문에서는 바로 이 정책대상 예외집단을 비교집단으로 채택하여 두 집단 간 학생들의 인터넷 게임시간을 비교하고, 그 차이를 셋다운제 효과로 추정하고자 한다. 이러한 비교집단의 채택은 개인의 생일이 외생 변수(exogenous variable)라

2) 서울특별시교육연구정보원(<http://www.serii.re.kr>)

는 점을 감안했을 때, 선택적 편의를 최소화할 수 있는 분석기법이기도 하다. 이에 따라 본 연구의 최종 표본 수는 3,214명이며, 만 16세 미만 정책대상집단은 1,652명이고 만 16세 이상 비교집단은 1,562명이다.

2. 분석모형 및 분석방법

셋다운제의 효과를 분석하기 위해 준실험설계 모형(quasi-experimental model)인 이중차이모형(difference-in-difference)을 활용하였다. 이중차이모형은 정책개입 전후 시점의 정책효과를 평가할 수 있는 모형이다. 이중차이모형은 비동질적 통제집단설계(non-equivalent control group design)를 기본으로 집단을 두 개로 구분하여 한 집단에는 정책변수를 처리하고 다른 한 집단에는 정책변수를 처리하지 않고 사전측정과 사후측정 하는 설계를 의미한다(Kim et al., 2006). 분석모형은 정책개입 효과를 종속변수로 구성하며, 독립변수에는 정책개입 시점 전후를 나타내는 시점더미(period), 정책수혜집단 여부를 나타내는 집단더미(treat), 정책개입 전후 집단 간 이중차이 효과를 의미하는 변수인 시점더미와 집단더미 간 상호작용항(period×treat), 그리고 종속변수에 영향을 미친다고 알려진 통제변수(control)로 구성된다. 이중차이모형에서 정책개입의 순수효과를 나타내는 것은 상호작용항(period×treat)의 계수값이다.

본 연구의 회귀식은 다음과 같다.

$$Y = \alpha + \beta_0 Treat_i + \beta_1 (Treat_i \times Period_i) + \beta_2 Period_i + \gamma X_i + \epsilon_i \quad (1)$$

본 연구의 종속변수(Y_i)는 셋다운제 효과로 인터넷 게임시간을 의미한다. 본 연구에서는 셋다운제 효과를 구체적으로 살펴보기 위하여 주중 인터넷 게임시간과 주말 인터넷 게임시간으로 구분하여 분석하였다. 주중 인터넷 게임시간과 주말 인터넷 게임시간은 하루 평균 인터넷 게임 이용시간을 의미한다. $Treat_i$ 는 셋다운제 대상집단(=1), 비대상집단(=0)으로 코딩된 더미변수를 활용하였다. 셋다운제 대상집단($Treat_i=1$)은 2013년 고등학교 1학년 학생 중 만 16세 미만인 학생을 의미하며, 비대상집단($Treat_i=0$)은 2013년 만 16세 이상인 학생이다. 서울교육중단연구 자료 수집 시기가 6월과 7월 사이였다는 점을 고려하여 2013년에 1997년 1-7월생까지는 만 16세 이상인 학생, 1997년 8월생부터는 만 16세 미만인 학생으로 구분하였

다(서울교육중단연구 4차년도 사용자 매뉴얼, 2014, p19). *Period*는 셋다운제 시행 전 2011년(=0), 시행 후 2013년(=1)로 코딩된 더미변수이다. 셋다운제는 이전 제도적 논의 부분에서 설명하였듯이 2011년 11월 20일자로 시행되었는데, 서울교육중단연구의 2011년 자료는 2011년 6월 28일에서 7월 15일 사이에 수집하였기 때문에 2011년을 셋다운제 시행 전으로 코딩하였다(서울교육중단연구 4차년도 사용자 매뉴얼, 2014, p16). 셋다운제의 정책효과 변수인 상호작용항($Treat_i \times Period_i$)이 포함되었고, 통제변수(X_i)는 개인요인으로 성별, 고등학교 학교유형, 학습태도, 교우관계, 우울감이 포함되며, 가구요인으로 부모학력, 월평균 가구소득, 부모의 자녀학습 지원 등이 포함된다.

통제변수 중 개인요인인 성별은 남성(=1), 여성(=0), 고등학교 학교유형은 일반계 고등학교는 (=1), 전문계 고등학교는 (=0)으로 코딩하였다. 학습태도는 국어와 수학, 영어의 학습태도로 구성하였다. 학습태도는 각 과목별 수업에 집중하는지, 수업에 대한 적극적으로 참여하는지, 숙제를 성실하게 하는지, 수업내용을 예습 및 복습하는지 등 5개 문항을 활용하였다. 개인심리요인 변수인 교우관계의 경우 신뢰할 수 있는 친구가 있는지, 친구들과 휴식시간을 보내는지, 친구들과 다툼 후 화해가 빠르는지, 친구들을 도와주는지 등 4개 문항을 활용하였다. 우울감의 경우 자신에 대한 긍정적 태도와 자신에 대해 대체로 만족하는지 등 2개 문항을 역코딩하여 활용하였다.

가구요인 중 부모 교육수준은 아버지 학력과 어머니 학력 중 높은 학력을 기준으로 하였으며, 고등학교 졸업 이하를 준거변수로 설정하여 전문대 졸업, 대학교 졸업, 대학원 이상으로 더미변수화하였다, 월평균 가구 소득의 경우 연속변수로 자연 로그를 취하여 측정하였다. 부모의 자녀학습지원은 부모가 공부 분위기를 조성하는지, 공부 및 숙제를 확인하는지, 직접 가르치는지, 공부 방법에 대한 조언을 하는지, 과외/학원 정보를 수집하는지, 자녀공부를 위한 지출을 하는지, 자녀의 생활일정을 관리하는지, 공부에 대한 격려를 하는지 등 8개 문항을 활용하였다(〈표 3〉 참조).

셋다운제의 효과를 평가하기 위해 본 연구에서는 패널 다항 로짓분석(panel multinomial logit analysis)을 실시하였다³⁾.

3) 본 연구의 종속변수인 인터넷 게임시간은 범주형 변수이며, 범주들 사이의 순서가 의미를 지닌다는 점을 고려하여 순서형 프로빗 모형(ordered probit model)을 활용할 수 있다(민인식·최필선, 2012). 순서형 프로빗 모형을 활용하기 위해서는 평행선 가정(parallel lines assumption)이 충족되어야 한다. 평행선 가정 분석결과, 평행선 가정의 귀무가설을 기각

〈표 3〉 변수의 정의 및 측정

구분	변수명	측정		
종속 변수	주중 하루 평균 인터넷 게임 이용시간	①=1시간미만 ②=1-3시간미만		
	주말 하루 평균 인터넷 게임 이용시간	③=3-5시간미만 ④=5시간이상		
정책 변수	셋다운제 정책대상	①=만 16세 이상 청소년, ②=만 16세 미만 청소년		
통제 변수	개인 요인	성별	①=여성, ②=남성	
		학습태도	국어	① 수업에 대한 집중, ② 수업에 대한 적극적 참여, ③ 숙제에 대한 성실성, ④ 수업내용 복습, ⑤ 수업내용 예습 등 5개 문항의 평균값
			수학	
			영어	
		학교유형	①=전문계 고등학교, ②=일반계 고등학교	
		교우관계	① 신뢰할 수 있는 친구 있음, ② 친구들과 휴식시간 보냄, ③ 친구들과 다통후 화해 빠름, ④ 친구들을 도움 등 4개 문항의 평균값	
	우울감	① 자신에 대한 부정적 태도, ② 자신에 대해 대체로 불만족 등 2개 문항의 평균값		
	가구 요인	부모학력	고졸 이하	①=비해당, ②=해당
			전문대졸	
			대졸	
대학원 이상				
월평균 가구 소득	연속변수(자연로그)			
자녀학습 지원	① 공부 분위기 조성, ② 공부 및 숙제 확인, ③ 직접 가르침, ④ 공부방법에 대한 조언, ⑤ 과외/학원 정보 수집, ⑥ 자녀공부를 위한 지출, ⑦ 생활일정 관리, ⑧ 공부에 대한 격려 등 8개 문항의 평균값			

IV. 분석결과

1. 표본의 특성

본 연구의 표본의 특성은 〈표 4〉와 같다. 2013년 기준으로 살펴보면 주중 인터넷 게임 시간은 평균 1.39로 나타났으며, 주말 인터넷 게임 시간은 1.77로 주중 인터넷 게임 시간보다 높게 나타났다. 이러한 분석결과는 여가시간 중 인터넷 게임을 하는 시간으로 주중보다 상대적으로 여가시간이 많은 주말에서 높게 나타난 것으로 해석해 볼 수 있다. 2013년 고등학교 1학년 중 만 16세 이상 청소년이 전체

하여 본 연구에서는 패널 다항 로짓분석을 활용하였다.

48.6%(1,562명)로 나타났으며, 만 16세 미만 청소년은 51.4%(1,652명)로 나타났다. 전체 표본 중 남성이 52.2%로 여성에 비해 높게 나타났으며, 고등학교의 유형 중 일반계 고등학교가 85.7%로 높게 나타났다. 학습태도 중 영어의 평균 학습태도가 3.49로 높게 나타났으며, 그 다음으로 국어와 수학(각 3.40)로 나타났다. 교우관계의 평균은 4.18이며, 고등학교 1학년 청소년의 우울감 평균은 2.32로 나타났다. 부모학력은 대학교 졸업이 41.2%로 가장 많으며, 고등학교 졸업 이하가 33.6%, 전문대 졸업이 13.2%, 대학원 이상이 12.1%로 나타났다. 월평균 가구소득은 469.53만원이며, 부모의 자녀학습 지원은 평균 3.16으로 나타났다.

〈표 4〉 표본 특성

변수명		2011년	2013년	
		명(%)	명(%)	
인터넷 게임시간	주중 게임시간 평균(표준편차)	1.58(0.013)	1.39(0.011)	
	주말 게임시간 평균(표준편차)	2.03(0.016)	1.77(0.016)	
셋다문제 정책대상	정책 대상집단 (만 16세 미만 청소년)	-	1,652(51.4)	
	정책 비대상집단 (만 16세 이상 청소년)	-	1,562(48.6)	
개인요인	성별	여성	1,537(47.8)	
		남성	1,677(52.2)	
	학습태도	국어 학습태도 평균(표준편차)	3.33(0.014)	3.40(0.013)
		수학 학습태도 평균(표준편차)	3.46(0.016)	3.40(0.017)
		영어 학습태도 평균(표준편차)	3.42(0.016)	3.49(0.015)
	학교유형	일반계 고등학교	-	2,755(85.7)
		전문계 고등학교	-	459(14.3)
	교우관계 평균(표준편차)		4.13(0.011)	4.18(0.010)
	우울감 평균(표준편차)		2.38(0.016)	2.32(0.016)
가구요인	부모학력	고등학교 졸업 이하	1,080(33.6)	
		전문대 졸업	423(13.2)	
		대졸 졸업	1,323(41.2)	
		대학원 이상	388(12.1)	
	월평균 가구 소득 평균(표준편차)		487.70(9.607)	469.53(7.798)
	자녀학습 지원 평균(표준편차)		3.37(0.010)	3.16(0.010)
표본수		3,214명		

2. 집단 간 차이검증

본 연구에서는 2013년 자료를 기준으로 셋다운제 정책대상집단을 만 16세 미만 청소년과 비대상집단을 만 16세 이상 청소년으로 구분하였다. 2013년 만 16세 미만 청소년과 만 16세 이상 청소년을 강제적 셋다운제 실시 전인 2011년 자료를 활용하여 집단 간 차이검증을 실시한 결과 <표 5>와 같다. 집단 간 차이검증 분석결과 인터넷 게임시간 중 주중 게임시간을 제외한 나머지 주말 인터넷 게임시간, 성별, 학습태도, 학교유형, 교우관계, 우울감, 부모학력, 월평균 가구소득, 자녀학습지원 등 모든 문항에서 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다.

셋다운제 효과를 분석하기 위해서는 정책개입 유무를 제외한 나머지 특성이 비슷한 집단으로 구분할 필요가 있다(석재은, 2010: 78). 두 집단 간의 차이를 비교하는 연구에서는 양자 간의 유사성(similarity)이 중요한 요소이기 때문이다(Heckman, 1997). 이러한 맥락에서 집단 간 차이검증 분석결과는 정책대상 집단인 만 16세 미만 청소년과 정책 비대상집단인 만 16세 이상 청소년은 셋다운제 시행 전 비슷한 특성을 지닌 집단으로 해석할 수 있다. 이는 또한 학생들의 생일이 게임 이용시간 및 기타 관측된 변수들과는 상관관계가 없는 외생변수임을 증명하기도 한다.

<표 5> 집단 간 차이분석 결과

변수명		정책 대상집단:1	정책 비대상집단:0	χ^2 / t	
		만 16세 미만 청소년	만 16세 이상 청소년		
		빈도(%)	빈도(%)		
인터넷 게임시간	주중 게임시간 평균(표준편차)	1.55 (0.018)	1.60 (0.019)	2.0075*	
	주말 게임시간 평균(표준편차)	2.01 (0.022)	2.05 (0.023)		
개인 요인	성별	여성	810 (49.0)	727 (46.5)	1.9927
		남성	842 (51.0)	835 (53.5)	
		합계	1,652 (100.0)	1,562 (100.0)	
학습 태도	국어 학습태도 평균(표준편차)	3.33 (0.019)	3.34 (0.020)	0.1855	
	수학 학습태도 평균(표준편차)	3.46 (0.022)	3.47 (0.024)		
	영어 학습태도 평균(표준편차)	3.42 (0.022)	3.41 (0.023)	-0.2705	

변수명			정책 대상집단:1	정책 비대상집단:0	χ^2/t
			만 16세 미만 청소년	만 16세 이상 청소년	
			빈도(%)	빈도(%)	
개인 요인	학교 유형	일반계 고등학교	228	231	0.6393
			(13.8)	(14.8)	
		전문계 고등학교	1,424	1,331	
	(86.2)	(85.2)			
	합계	1,652	1,562		
	(100.0)	(100.0)			
	교우관계 평균(표준편차)	4.11	4.15	1.6548	
		(0.015)	(0.015)		
	우울감 평균(표준편차)	2.38	2.38	0.0015	
		(0.022)	(0.023)		
가구 요인	부모 학력	고등학교 졸업 이하	529	551	4.5039
			(32.0)	(35.3)	
		전문대 졸업	218	205	
		(13.2)	(13.1)		
		대졸 졸업	694	629	
	(42.0)	(40.3)			
	대학원 이상	211	177		
	(12.8)	(11.3)			
	합계	1,652	1,562		
	(100.0)	(100.0)			
	월평균 가구 소득 평균(표준편차)	493.53	481.59	-0.6209	
		(13.612)	(13.553)		
	자녀학습 지원 평균(표준편차)	3.36	3.37	0.4327	
		(0.014)	(0.014)		
표본수			1,652	1,562	

*p<0.05, **p<0.01

3. 셋다운제 효과성 분석: 주중 인터넷 게임시간

셋다운제 효과성을 분석하기 위해 패널 다항 로짓분석을 시행하였다. 패널 다항 로짓분석의 종속변수는 하루 평균 이용하는 인터넷 게임시간(1시간미만, 1시간-3시간미만, 3-5시간미만, 5시간이상)이며, 이 중에서 준거집단은 “1시간미만 인터넷 게임”으로 설정하였다(〈표 6〉 참조).

첫째, 정책요인을 살펴보면 시점더미와 셋다운제 정책효과가 인터넷 게임시간에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 1시간미만으로 인터넷 게임을 이용하는 집단에 비해 인터넷 게임 이용시간이 1-3시간미만 집단, 3-5시간미만 집단, 5시간 이상 집단에서 셋다운제 시행 전에 비해 셋다운제 시행 이후 인터넷 게임시간은 감소하는 것으로 나타났다. 하지만 이 분석결과에는 청소년들의 성숙효과도 포함되어

있다. 2011년 중학교 2학년인 청소년이 2013년 고등학교 1학년으로 성장하는 과정에서 나타날 수 있는 신체적, 심리적 특성 등에 의한 영향력이 혼재되어 나타난 결과로 해석할 수 있다. 한국콘텐츠진흥원(2015) 게임 과몰입 종합 실태조사에 따르면 중학생이 고등학생보다 하루 평균 2시간 이상 게임하는 비율이 상대적으로 높다고 지적한 내용과 동일한 맥락으로 이해할 수 있다. 셋다운제 시행이후 만 16세 미만 청소년은 (만 16세 이상 청소년에 비해) 1시간미만으로 인터넷 게임을 이용하는 집단 대비 주중 인터넷 게임시간이 1-3시간미만인 집단에 속할 확률이 높은 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 셋다운제가 청소년의 인터넷 게임시간 감소에 긍정적인 효과가 없고, 상대적으로 낮은 수준의 게임이용에 있어서는 셋다운제 제외대상 집단에서 오히려 게임시간이 증가함을 확인할 수 있다.

둘째, 개인요인 중 성별, 학습태도, 학교유형이 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 인터넷 게임을 1시간미만으로 이용하는 집단에 비해 주중 인터넷 게임시간 모든 구간(1-3시간미만, 3-5시간미만, 5시간이상)에서 여성에 비해 남성이 인터넷 게임시간이 증가할 확률이 높은 것으로 나타났다. 이는 Hetland & Pallesen(2011)의 연구결과와 비슷한 맥락으로 해석해볼 수 있다. 1시간미만으로 인터넷 게임을 이용하는 집단에 비해 모든 구간에서 국어와 수학의 학습태도가 높을수록 인터넷 게임시간이 증가할 확률은 낮은 것으로 나타났다. 영어의 경우 인터넷 게임시간이 1시간미만인 집단에 비해 1-3시간미만과 5시간이상 집단에서 학습태도가 높을수록 인터넷 게임시간이 증가할 확률은 낮은 것으로 나타났다. 인터넷 게임시간이 1시간미만인 집단에 비해 1-3시간미만과 3-5시간미만 집단에서 전문계 고등학교에 비해 일반계 고등학교 학생의 인터넷 게임이용시간이 증가할 확률은 낮은 것으로 나타났다. 이는 대학진학이 목표인 일반계 고등학교와 취업 및 전문적 기술함양이 목표인 전문계 고등학교의 특성이 반영된 것으로 해석해 볼 수 있다. 일반계 고등학교의 경우 정규수업 뿐만 아니라 야간자율학습도 함께 이루어진다는 점에서 일반계 고등학교 학생의 주중 인터넷 게임시간이 적은 것으로 추론해 볼 수 있다.

셋째, 가구요인 중 부모학력, 월평균 가구소득, 자녀학습지원이 주중 인터넷 게임시간에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 부모학력이 전문대 졸업이 고등학교 졸업이하보다 1시간미만으로 인터넷 게임을 이용하는 집단에 비해 게임시간이 5시간이상인 집단에 속할 가능성이 낮은 것으로 나타났다. 또한 1시간미만으로 인터넷 게임을 이용하는 집단에 비해 1-3시간미만과 3-5시간미만 집단에서 고등학교 졸업이하에 비해 대학교 졸업에서 인터넷 게임시간이 증가할 확률은 낮은

것으로 나타났다. 인터넷 게임 이용시간이 1시간미만인 집단에 비해 모든 집단(1-3시간미만, 3-5시간미만, 5시간이상 집단)에서 부모의 학력이 고등학교 졸업이하에 비해 대학원 이상이 인터넷 게임시간이 증가할 확률은 낮은 것으로 나타났다. 또한 인터넷 게임시간이 1시간미만인 집단에 비해 1-3시간미만과 3-5시간미만 집단에서 월평균 가구소득이 높을수록 인터넷 게임시간이 증가할 확률은 낮은 것으로 나타났다. 부모의 자녀학습지원은 인터넷 게임을 1시간미만으로 사용하는 집단에 비해 모든 집단(1-3시간미만, 3-5시간미만, 5시간이상 집단)에서 부모의 자녀학습지원이 높을수록 청소년들의 인터넷 게임시간이 증가할 확률은 낮은 것으로 나타났다.

〈표 6〉 셋다운제 효과성 분석: 주중 인터넷 게임시간

변수명		1-3시간 미만		3-5시간 미만		5시간 이상		
		Coef.	z	Coef.	z	Coef.	z	
정책 요인	집단더미	-0.116	-1.38	-0.009	-0.06	-0.384	-1.52	
	시점더미	-0.881	-9.69**	-0.872	-5.16**	-1.214	-4.32**	
	셋다운제 정책효과	0.257	2.07*	-0.135	-0.56	-0.026	-0.06	
개인 요인	성별 (여성)	남성	1.499	22.87**	1.630	12.62**	2.178	8.49**
	학습 태도	국어	-0.182	-3.09**	-0.404	-3.73**	-0.430	-2.37*
		수학	-0.277	-6.01**	-0.464	-5.58**	-0.601	-4.25**
		영어	-0.161	-3.16**	-0.061	-0.68	-0.346	-2.3*
	학교 (전문계)	일반계 고등학교	-0.278	-3.04**	-0.498	-3.28**	0.123	0.43
	교우관계		0.055	0.97	0.203	1.96	0.102	0.59
우울감		-0.003	-0.08	0.020	0.28	-0.176	-1.48	
가구 요인	부모 학력 (고졸 이하)	전문대졸	-0.187	-1.86	-0.052	-0.3	-1.186	-2.87**
		대졸	-0.324	-4.16**	-0.537	-3.59**	-0.472	-1.95
		대학원 이상	-0.533	-4.62**	-0.514	-2.26*	-0.904	-2.09*
	월평균 가구소득		-0.160	-2.99**	-0.213	-2.14*	-0.118	-0.69
	자녀학습지원		-0.147	-2.45*	-0.348	-3.16**	-0.630	-3.42**
	상수		4.140	5.09**	4.341	2.9**	4.323	1.69
모형 적합도		Number of obs	6,086		LR chi2(45)	1396.13**		
		Log likelihood	-4757.003		Pseudo R2	0.1280		

*p<0.05, **p<0.01

주중 인터넷 게임시간 분석결과를 종합해보면 다음과 같다. 분석 자료의 학생들은 섯다운제 시행 전인 2011년에 비해 섯다운제 시행 이후인 2013년에 인터넷 게임시간이 감소하는 것으로 나타났다. 하지만 섯다운제 효과성 평가에서 중요한 변수인 섯다운제 정책효과변수($Treat \times Period$)는 1시간미만으로 인터넷 게임을 이용하는 집단에 비해 주중 인터넷 게임시간이 1-3시간미만인 집단에 속할 확률이 높은 것으로 나타나 섯다운제 정책개입으로 인해 청소년의 주중 인터넷 게임시간 감소에 긍정적인 효과를 미치지 못하는 것으로 해석해 볼 수 있다. 여성에 비해 남성이 인터넷 게임시간이 증가하는 것으로 나타났다. 국어, 수학, 영어의 학습태도가 높을수록, 일반계 고등학교에 다닐수록 인터넷 게임시간은 감소하는 것을 확인하였다. 부모학력이 높을수록, 월평균 가구소득이 높을수록, 그리고 부모의 자녀학습지원이 높을수록 인터넷 게임시간은 감소하는 것으로 나타났다.

4. 섯다운제 효과성 분석: 주말 인터넷 게임시간

섯다운제가 주말 인터넷 게임시간에 미치는 영향을 분석한 결과는 <표 7>과 같다. 첫째, 정책요인을 살펴보면 시점터미만 인터넷 게임시간에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 주말 인터넷 게임을 1시간미만으로 이용하는 집단에 비해 다른 모든 인터넷 게임시간 집단들(1-3시간미만, 3-5시간미만, 5시간이상 집단)에서 섯다운제 시행 전에 비해 섯다운제 시행 이후 인터넷 게임시간에는 변화가 없는 것으로 나타났다. 시간이 지남에 따라 게임시간이 증가하는 효과는 앞서 살펴본 주중 인터넷 게임시간과 동일한 맥락에서 청소년들의 성숙효과와 시간의 흐름에 따른 특성변화가 반영되어 있음을 의미한다.

둘째, 개인요인 중 성별, 학습태도, 그리고 학교유형이 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 주중 1시간미만으로 인터넷 게임을 이용하는 집단에 비해 1-3시간미만과 3-5시간미만, 그리고 5시간이상 주말 인터넷 게임을 이용하는 집단에서 여성에 비해 남성이 인터넷 게임시간이 증가할 확률이 높은 것으로 나타났다. 이는 앞선 주중 인터넷 게임시간과 동일한 결과이며, 한국콘텐츠진흥원(2016)의 게임이용자 실태조사와도 동일한 결과이다. 인터넷 게임시간이 1시간미만인 집단에 비해 3-5시간미만과 5시간이상 집단에서 국어와 수학의 학습태도가 높을수록 인터넷 게임시간이 증가할 확률은 낮은 것으로 나타났다. 영어는 1시간미만 인터넷 게임을 이용하는 집단 대비 모든 집단(1-3시간미만, 3-5시간미만, 5시간이상 집단)에서 학습태도가 높을수록 인터넷 게임시간이 증가할 확률은 낮은 것으로 분석되었다. 학

교유형의 경우 주말 인터넷 게임을 1시간미만으로 하는 집단 대비 3-5시간미만 이용하는 집단에서 일반계 고등학교 학생의 주말 게임이용시간이 증가할 확률은 낮은 것으로 나타났다.

셋째, 가구요인 중 부모학력과 월평균 가구소득, 그리고 자녀학습지원이 주말 인터넷 게임시간에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 부모학력의 경우 전문대 졸업이 고등학교 졸업이하보다 1시간미만으로 인터넷 게임을 이용하는 집단에 비해 5시간이상 집단에서 인터넷 게임시간이 증가할 확률은 낮은 것으로 나타났다. 1시간미만 인터넷 게임을 이용하는 집단에 비해 3-5시간미만 게임이용집단은 고등학교 졸업이하에 비해 대학교 졸업에서 인터넷 게임시간이 증가할 확률은 낮은 것으로 나타났다. 1시간미만 집단에 비해 모든 집단(1-3시간미만, 3-5시간미만, 5시간이상 집단)에서 고등학교 졸업이하에 비해 대학원 이상에서 인터넷 게임시간이 증가할 확률은 낮은 것으로 나타났다. 또한 인터넷 게임을 1시간미만으로 이용하는 집단에 비해 주말 인터넷 게임시간이 1-3시간미만, 3-5시간미만, 5시간이상 모든 집단에서 월평균 가구소득이 높을수록 인터넷 게임시간이 증가할 확률은 낮은 것으로 나타났다. 자녀학습지원이 증가할수록 인터넷 게임시간이 1시간미만인 집단에 비해 3-5시간미만 집단에서 인터넷 게임시간이 증가할 확률은 낮은 것으로 나타났다.

주말 인터넷 게임시간 분석결과를 종합해보면 다음과 같다. 셋다운제 시행 전인 2011년에 비해 셋다운제 시행 이후인 2013년에는 주말 인터넷 게임시간이 감소하는 것으로 나타났다. 하지만 셋다운제 효과성 평가에서 중요한 변수인 셋다운제 정책효과변수($Treat \times Period$)는 청소년의 주말 인터넷 게임시간 감소에 아무런 효과를 미치지 못하는 것으로 해석해 볼 수 있다. 남성일수록 주말 인터넷 게임시간은 증가하며, 학습태도가 높을수록, 일반계 고등학교에 다닐수록 인터넷 게임시간은 감소하는 것으로 나타났다. 가구요인은 부모학력이 높을수록, 월평균 가구소득이 높을수록, 그리고 부모의 자녀학습지원이 증가할수록 주말 인터넷 게임시간은 감소하는 것으로 나타났다.

셋다운제가 주중과 주말 인터넷 게임시간에 미치는 영향을 분석한 결과를 종합해볼 때, 셋다운제의 정책목표인 청소년들의 게임중독을 예방한다는 측면에서는 효과가 없는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 성욱준(2014), 박문수 외(2013), 김유나·이환수(2015)의 연구와 동일한 맥락에서 해석해 볼 수 있으며, 셋다운제 효과에 대해 부정적으로 평가하고 있는 최성락·서순복(2014) 연구 또한 동일한 맥락으로 해석해 볼 수 있다. 셋다운제가 청소년들의 인터넷 게임이용시간 감소에 긍정적인

영향을 미치지 않는다는 분석결과는 오전 0시부터 6시까지 인터넷 게임 접속을 제한하는 규제정책으로서의 한계가 있음을 시사한다. 즉, 섯다운제 시행으로 인해 청소년들이 하루에 게임을 이용할 수 있는 최대시간이 24시간에서 18시간으로 25%가 줄었음에도 불구하고, 게임을 이용하는 시간에는 거의 변화가 없다는 것은 게임 중독을 완화하고자 하는 측면에서 섯다운제의 실효성이 크지 않다고 해석해볼 수 있다(박문수 외, 2013).

〈표 7〉 섯다운제 효과성 분석: 주말 인터넷 게임시간

변수명		1-3시간 미만		3-5시간 미만		5시간 이상		
		Coef.	z	Coef.	z	Coef.	z	
정책 요인	집단더미	0.030	0.33	-0.118	-1.03	-0.113	-0.73	
	시점더미	-1.015	-10.56**	-1.054	-8.83**	-1.065	-6.54**	
	섯다운제 정책효과	0.147	1.13	0.275	1.67	0.143	0.63	
개인 요인	성별 (여성)	남성	1.838	26.73**	2.462	26.8**	2.610	19.66**
	학습 태도	국어	-0.113	-1.8	-0.281	-3.6**	-0.444	-4.19**
		수학	-0.015	-0.3	-0.172	-2.83**	-0.385	-4.72**
		영어	-0.140	-2.51*	-0.150	-2.22*	-0.238	-2.68**
	학교 (전문계)	일반계 고등학교	-0.133	-1.32	-0.310	-2.61**	-0.225	-1.43
	교우관계		0.029	0.48	0.046	0.61	-0.017	-0.17
우울감		0.044	1.06	-0.011	-0.21	0.016	0.24	
가구 요인	부모 학력 (고졸 이하)	전문대졸	0.062	0.57	-0.053	-0.4	-0.420	-2.23*
		대졸	-0.092	-1.09	-0.432	-4.16**	-0.467	-3.31**
		대학원 이상	-0.454	-3.83**	-0.739	-4.82**	-0.834	-3.75**
	월평균 가구소득		-0.150	-2.64**	-0.215	-3.03**	-0.247	-2.54*
	자녀학습지원		-0.007	-0.11	-0.169	-2.14*	-0.178	-1.65
상수		2.655	3.07**	4.583	4.26**	5.754	3.92**	
모형 적합도		Number of obs		6,086		LR chi2(45)		1940.57**
		Log likelihood		-6448.6786		Pseudo R2		0.1308

*p<0.05, **p<0.01

또한 본 연구의 분석 결과는 섯다운제로 인한 부작용이 발생하고 있을 가능성을 내포하고 있다. 한국입법학회(2011)의 조사 결과에 따르면 섯다운제 적용 대상 학생들의 94.4%가 섯다운제가 시행되더라도 주민등록번호 도용 등을 통해 게임 규제 시간에도 게임을 이용하겠다고 응답한 바 있다. 이와 함께 한국보다 먼저 섯다운제

를 실시한 국가인 태국과 베트남의 게임 규제 정책의 실패이유가 신분 도용을 통해 규제시간대의 게임을 사용하였다는 점을 고려하면, 한국의 셋다운제 또한 이러한 문제점을 내포하고 있을 것으로 추론해 볼 수 있다.

V. 결론 및 함의

본 연구는 2011년 시행된 셋다운제가 청소년들의 인터넷 게임 중독을 예방하고 건강한 성장을 지원하기 위한 정책목표를 달성하고 있는지를 분석하였다. 셋다운제에 의한 청소년들의 인터넷 게임이용시간 감소를 측정하기 위해 서울교육종단연구의 2011년과 2013년 자료를 활용하여 패널 다중 로짓분석을 시행하였다. 본 연구의 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 셋다운제 시행 전에 비해 셋다운제 시행 이후 인터넷 게임시간은 감소하는 것으로 나타났다. 하지만 셋다운제 효과성 평가에서 중요한 변수인 셋다운제 정책 효과변수($Treat \times Period$)는 인터넷 게임을 이용하지 않는 집단에 비해 주중 인터넷 게임시간이 1-3시간미만인 집단에 속할 확률이 높은 것으로 나타나 셋다운제 정책개입으로 인해 청소년의 주중 인터넷 게임시간 감소에 긍정적인 효과를 미치지 못하는 것으로 해석해 볼 수 있다. 여성에 비해 남성이 인터넷 게임시간이 증가하는 것으로 나타났다. 국어, 수학, 영어의 학습태도가 높을수록, 일반계 고등학교에 다닐수록 인터넷 게임시간은 감소하는 것을 확인하였다. 부모학력이 높을수록, 월평균 가구소득이 높을수록, 그리고 부모의 자녀학습지원이 높을수록 인터넷 게임시간은 감소하는 것으로 나타났다.

둘째, 셋다운제 시행 전에 비해 셋다운제 시행 이후 주말 인터넷 게임시간은 감소하는 것으로 나타났다. 하지만 주중 인터넷 게임시간과 동일하게 셋다운제 정책 효과변수($Treat \times Period$)는 통계적으로 유의하지 않게 나타났다. 남성일수록 주말 인터넷 게임시간은 증가하며, 학습태도가 높을수록, 일반계 고등학교에 다닐수록 인터넷 게임시간은 감소하는 것으로 나타났다. 가구요인은 부모학력이 높을수록, 월평균 가구소득이 높을수록, 그리고 부모의 자녀학습지원이 높을수록 주말 인터넷 게임시간은 감소하는 것으로 나타났다.

본 연구의 분석결과를 토대로 정책적 함의를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 셋다운제 효과성 분석 결과, 셋다운제는 청소년들의 인터넷 게임 이용시간 감소에 긍정적인 효과가 미흡한 것으로 나타났다. 특히 셋다운제를 처음 도입한 태국과 베트남

그리고 중국 등에서도 섯다운제로 야기되는 추가적인 문제점으로 섯다운제를 폐지한 사례를 종합적으로 고려해볼 때 청소년들의 인터넷 게임중독을 예방하기 위하여 섯다운제의 방향을 재설정할 필요가 있을 것이다. 서론에서 기술한 바와 같이 섯다운제의 효과는 양면성을 지니고 있는 정책 중 하나이다. 섯다운제를 청소년의 보호 관점에서 살펴볼 경우 청소년의 건강한 성장이라는 긍정적인 효과가 있는 반면 게임산업 및 콘텐츠 산업 육성 관점에서는 부정적인 효과가 있는 정책으로 해석해볼 수 있다. 섯다운제 효과성 분석결과에 따르면 섯다운제가 청소년의 인터넷 게임 이용시간 감소에 효과가 없으며, 이는 섯다운제가 긍정적인 효과보다 부정적인 효과만 지닌다고 해석해볼 수 있다. 이러한 맥락에서 섯다운제의 방향 설정에 관한 재논의가 필요할 것으로 판단된다.

둘째, 섯행연구 및 본 연구의 분석결과에서 확인한 바와 같이, 심야 시간에만 강제적으로 인터넷 게임을 규제하는 섯다운제의 효과는 상대적으로 미미한 수준이었다는 점을 감안하여 청소년의 인터넷 게임 중독 문제를 해결하기 위한 접근법을 수정할 필요가 있겠다. 가령, 사전 예방적 측면에서는 중독예방관련 교육을 실시하고 사후 처방적 측면에서 중독 치료 프로그램을 운영할 필요가 있을 것이다. 19대 국회에 회부되었던, ‘인터넷 게임중독 예방에 관한 법률안’과 ‘인터넷 게임중독 치유 지원에 관한 법률안’을 살펴보면, 규제 강화와 더불어 예방 및 치유지원을 위한 교육이나 치유센터를 설립하는 안을 제시한 바 있다. 또한, 규제를 실시함에 있어서도 실효성을 높이기 위한 구체적인 해결책도 제시될 필요가 있다. 예를 들어 섯다운제 적용시간에 게임을 이용할 경우 이용자들을 대상으로 가입시 인증받은 휴대전화로 게임 이용 중임을 알리는 안내 문자를 전송하거나 주기적인 인증을 필요로 한다면 청소년이 부모님의 아이디나 다른 성인 인증 아이디를 통한 게임 접속을 차단하는데 도움을 줄 수 있을 것으로 판단된다. 최근 섯다운제의 완화에 관한 논의가 이루어지는 시점에서 청소년들의 인터넷 게임중독 문제를 해결하기 위하여 규제방안 이외에도 예방교육과 치유 프로그램을 강화한다면 보다 효과적으로 정책문제를 해결할 수 있을 것으로 사료된다.

셋째, 청소년의 인터넷 게임 중독을 예방하기 위한 방안으로 규제정책 뿐만 아니라 청소년에 대한 부모의 지속적인 관심이 필요할 것으로 판단된다. 본 연구의 분석결과에 따르면 부모의 자녀학습지원이 게임시간 감소에 영향을 미치고 있음을 보여준다. 이는 청소년의 인터넷 게임 중독을 예방하기 위해서는 부모의 역할이 중요함을 시사한다. 따라서 부모가 청소년들의 인터넷 게임 중독을 예방하고 지도할 수 있는 부모교육 프로그램 운영 및 부모 지도 매뉴얼 등을 제공할 필요가 있을 것

으로 판단된다. 청소년의 인터넷 게임 사용은 무조건 부정적인 영향을 미치는 것은 아니다. 다만 청소년들의 지나친 인터넷 게임이 청소년의 건강한 성장에 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려하여 지나친 인터넷 게임이용으로 인해 청소년이 중독에 빠지지 않도록 부모가 관심을 가질 필요가 있을 것이다.

넷째, 청소년의 인터넷 게임 중독을 예방하기 위해서는 정책수립 시 성별의 특성을 반영할 필요가 있다. 본 연구의 분석결과에서 나타난 바와 같이 여성에 비해 상대적으로 남학생들의 인터넷 게임시간이 높은 것으로 나타났다. 이는 남성이 여성보다 게임을 여가활동의 목적으로 사용하는 정도가 높기 때문으로 해석해볼 수 있다(한국콘텐츠진흥원, 2014). 이에 게임 예방 및 중독 치료프로그램 개발 시 남성의 경우 여가활동의 목적으로 게임 이용률이 높다는 점을 고려하여 게임 이외 다양한 여가활동에 대한 정보 등을 제공한다면 인터넷 게임 중독을 예방하는데 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

상기의 정책적 의의에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계를 가진다. 첫째, 연구대상 측면에서 본 연구에서는 표본의 한계로 본 연구에서는 서울지역의 특정 나이인 만16세 전·후의 학생들을 대상으로 셋다운제의 효과를 측정하였으나, 셋다운제가 자기 조절능력이 상대적으로 낮은 초등학생 및 어린학생에게 미치는 효과를 분석하지 못하였다는 점에서 한계를 지닌다. 둘째, 정책의 효과 측면에서 본 연구는 자료의 한계로 셋다운제 시행 전·후를 각각 1년 자료를 활용하여 장기적 추세를 이해하는데 한계가 있다. 셋째, 본 연구의 비교집단인 만 16세이상 청소년은 선택적 셋다운제의 적용대상에 포함될 수 있으며 이러한 선택적 셋다운제의 정책효과를 경험하여 정책효과 측정값이 과소평가 될 가능성이 존재한다. 하지만 선택적 셋다운제 이용률은 3% 미만(연합뉴스, 2013.7.1)으로 이용률이 상대적으로 낮으며, 선택적 셋다운제가 게임시간 감소에 효과가 없음을 규명한 김유나·이환수(2015), 성욱준(2014) 등의 연구결과를 고려해볼 때 본 연구의 정책효과 측정값에 선택적 셋다운제로 인한 효과는 상대적으로 미비했을 것으로 판단된다. 향후 연구에서는 표본의 대표성을 확보하기 위하여 전국의 초·중·고등학생을 포함하여 장기적인 추세를 고려하며, 선택적 셋다운제로 인한 편의를 통제하여 셋다운제의 효과를 평가할 필요가 있다.

참고문헌

- 국회입법조사처. (2011). 「게임셧다운제의 도입과 향후 정책 방향」.
- 김유나·이환수. (2015). “청소년 게임 규제 정책 개선을 위한 융합적 연구.” 「디지털 융복합연구」, 13(8): 59-67.
- 김재엽·이현·김지민. (2015). “청소년의 학업스트레스가 인터넷 게임중독에 미치는 영향과 부모-자녀 긍정적 의사소통의 조절효과.” 「가족과 문화」, 27: 126-152.
- 문화체육관광방송통신위원장. (2010). 게임산업진흥에 관한 법률 일부개정법률안
- 민인식·최필선. (2012). 「STATA 고급 패널데이터 분석」. 지필미디어.
- 박문수·고대영·박정수. (2013). 「게임시장의 규제가 산업생태계 발전에 미치는 영향과 시사점」. 산업연구원.
- 배성만. (2015). “성별에 따른 청소년 인터넷 게임중독의 관련 요인.” 「청소년학연구」, 22(8): 385-405.
- 서울특별시 교육연구정보원. (2014). 「서울교육종단연구(SELS 2010) 4차년도 사용자 매뉴얼」.
- 성옥준. (2014). “게임 셧다운(shutdown)제 정책이 청소년의 게임 사용시간에 미치는 효과 연구.” 「사회과학연구」, 30(2): 233-256.
- 신선. (2014). 「게임이용현황 분석」. KISDISTAT Report.
- 여성가족부. (2012). 「청소년 인터넷 게임 건전이용제도 실태 조사」.
- 윤윤규·홍민기·강창희·이진면·이혜정·고영우. (2012). 「노동시장정책 평가방법론 및 다부문 거시산업모형 DB 구축」. 한국노동연구원
- 이덕주. (2015). 「셧다운제 규제의 경제적 효과분석」. 한국경제연구원.
- 이동규·우창빈·김대영·김영형. (2013). “옹호연합모형 (Advocacy Coalition Framework) 을 적용한 정책과정 연구-온라인 게임 서비스 접근성 규제에 관한 셧다운제 제도 도입 (청소년 보호법 개정) 과정을 중심으로.” 「한국정책학회보」, 22(3): 31-70.
- 이상준. (2015). “청소년의 스마트폰 중독 및 스마트폰 게임중독에 따른 보호요인과 위험요인의 비교 연구.” 「청소년복지연구」, 17(2): 55-79.
- 이희경. (2003). “청소년의 게임 이용요인과 개인, 사회적 요인이 게임 몰입과 게임 중독에 미치는 영향.” 「청소년학연구」, 10(4): 355-380.
- 최성락·서순복. (2014). “셧다운제 정책 효과에 대한 인식 변화 연구.” 「한국게임학회논문지」, 14(1): 69-80.

- 한국입법학회. (2011). 「청소년 게임 과몰입 규제입법의 타당성 분석」.
- 한국콘텐츠진흥원. (2014) 「2014 대한민국 게임백서」.
- _____. (2015) 「게임 과몰입 종합 실태조사」.
- _____. (2016). 「2016 게임이용자 실태조사 보고서」.
- 행정안전부. (2010). 「2010년 인터넷중독 실태조사」.
- 「경향신문」. (2011). “셋다운제, 인터넷 게임 이어 모바일도 적용하나.” 3.28.
- 「동아일보」. (2010a). “여론 이용한 여성부의 기싸움에 미래산업이 흔들린다.” 4.16.
- _____. (2010b). “게임 셋다운제 16세 미만으로, 합의인가 행복인가.” 12.2.
- _____. (2011). “게임 셋다운제, 이렇게 거센 반발 예상 못 했나?.” 4.27.
- 「연합일보」. (2013). “선택적 셋다운제 도입 1년째...이용률은 3%도 안 돼.” 7.1.
- 「한겨레」. (2011). “게임중독 방지 위해 반드시 필요하다.” .5.24.
- Anand, V. (2007). “A Study of Time Management: The Correlation between Video Game Usage and Academic Performance Markers.” *CyberPsychology & Behavior*, 10(4): 552-559.
- Chak, K., & Leung, L. (2004). “Shyness and Locus of Control as Predictors of Internet Addiction and Internet Use.” *CyberPsychology & Behavior*, 7(5), 559-570.
- Chan, P. A., & Rabinowitz, T. (2006). “A Cross-sectional Analysis of Video Games and Attention Deficit Hyperactivity Disorder Symptoms in Adolescents.” *Annals of General Psychiatry*, 5(1): 1-10.
- Egli, E. A., & Meyers, L. S. (1984). “The Role of Video Game Playing in Adolescent Life: Is there Reason to be Concerned?.” *Bulletin of the psychonomic society*, 22(4): 309-312.
- Fisher, S. (1994). “Identifying Video Game Addiction in Children and Adolescents.” *Addictive Behaviors*, 19(5): 545-553.
- Grüsser, S. M., Thalemann, R., & Griffiths, M. D. (2006). “Excessive Computer Game Playing: Evidence for Addiction and Aggression?.” *CyberPsychology & Behavior*, 10(2): 290-292.
- Heckman, J. J., Ichimura, H., & Todd, P. E. (1997). “Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Programme.” *The Review of Economic Studies*, 64(4): 605-654.
- Hetland, J., & Pallesen, S. (2011). “Problematic Video Game Use: Estimated

- Prevalence and Associations with Mental and Physical Health.” *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking*, 14(10): 591-596.
- Kim, T. J., Lee, J-H, & Lee, Y. (2006). “Mixing versus Sorting in Schooling: Evidence from the Equalization Policy in South Korea.” *Economics of Education Review*, 28: 697-711.
- Kneer, J., Rieger, D., Ivory, J. D., & Ferguson, C. (2014). “Awareness of Risk Factors for Digital Game Addiction: Interviewing Players and Counselors.” *International Journal of Mental Health and Addiction*, 12(5): 585-599.
- Rehbein, F., & Baier, D. (2013). “Family-, Media-, and School-Related Risk Factors of Video Game Addiction.” *Journal of Media Psychology*, 25(3): 118-128.
- Van Rooij, A. J., Schoenmakers, T. M., Vermulst, A. A., Van Den Eijnden, R. J., & Van De Mheen, D. (2011). “Online Video Game Addiction: Identification of Addicted Adolescent Gamers.” *Addiction*, 106(1): 205-212.
- Wood, R. T. (2008). “Problems with the Concept of Video Game “Addiction”: Some Case Study Examples.” *International Journal of Mental Health and Addiction*, 6(2): 169-178.
- Young, K. S. (1998). “Internet Addiction: The Emergence of a New Clinical Disorder.” *CyberPsychology & Behavior*, 1(3): 237-244.

박미경(朴美敬): 주저자. 성균관대학교 국정전문대학원 박사과정을 수료하였으며, 주요 관심 분야는 정책평가, 교육정책, 복지정책 등이다(qkralrud14@skku.edu).

김민길(金旻吉): 공동저자. 성균관대학교 국정전문대학원 석사과정에 재학 중이며, 주요 관심 분야는 복지, 노동, 교육 등 사회정책에 대한 분석 및 평가이다(bix15@skku.edu).

정주호(鄭周昊): 공동저자. 성균관대학교 국정전문대학원 석사과정에 재학 중이며, 주요 관심 분야는 복지정책, 교육정책, 청년정책 등 사회정책에 대한 분석 및 평가이다(okaery@skku.edu).

조민효(趙敏孝): 교신저자. 미국 Georgetown University, McCourt School of Public Policy에서 2001년 정책학 석사학위를 취득하고, University of Chicago, The Harris School of Public Policy에서 2006년 정책학 박사학위를 취득하였으며, 현재 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원 부교수로 재직 중이다. 주 연구 분야는 교육, 복지, 이민, 형사정책 등 다양한 사회정책의 분석 및 평가다. 최근 주요 논문들은 *Economics of Education Review*(2012), *Crime & Delinquency*(2013), *Journal of Adolescence*(2014), *International Review of Public Administration*(2014, 2015), *Asia Pacific Journal of Education*(2016), *Asian Pacific Migration Review*(2016) 등에 게재하고 있다(chomh@skku.edu).

시민활동가의 정치참여에 대한 유권자인식 영향요인 분석

한성민·이숙중

본 연구의 목적은 유권자들의 시민활동가의 정치참여 지지에 대한 영향요인을 분석하는 것이다. 분석결과 시민활동가의 국회진입에 대한 유권자 인식은 대체로 긍정적이었다. 야당성향으로서 시민단체에 가입하였거나 가입할 의사가 있는 여성의 경우 시민활동가의 국회진입에 대한 긍정적 인식이 매우 높았다. 여당성향 혹은 중도성향이면서 평화적 시위에 참여했거나 참여할 의사가 있는 경우도 긍정적 인식이 높았다. 반대로 여당성향 혹은 중도성향이면서 평화적 시위에 참여할 의사가 없는 경우 긍정적 인식은 절반정도에 그쳤다. 야당성향으로서 정당에 대해 매우 불만족 할 경우도 긍정적 인식이 낮게 나타났다. 시민활동가의 국회진입에 영향을 미칠 것이라고 세웠던 가설 가운데서는 대통령신뢰로 측정된 정부신뢰는 유의미한 관계가 발견되지 않았고, 예상대로 정치참여가 활발할수록 시민활동가의 국회진입을 지지했다. 반면에 가설과는 달리 국회에 대한 만족도가 높을수록 시민활동가의 국회진입을 지지했다. 시민활동가의 국회진출은 시민사회가 국회를 비판하는 대안세력으로 남기 보다는 이들과 협력하여 책무성과 대응성을 높여 제도권 정치에 대한 만족도를 높일 때 더 가능하다는 시사점을 얻게 한다.

[주제어: 시민활동가, 정치참여, 유권자인식, 영향요인, 국회]

I. 서론

한국의 시민사회는 1987년 민주화항쟁 이후 꾸준한 정치참여를 통해 권위주의 정권을 대체할 수 있는 대안적 정치세력으로 부상하였다. 이전까지 국가에 대한 저항을 그 본질로 삼았다면 이후 다양한 정치참여를 통해 정부나 지도자, 정당에 대한 영향력을 지속적으로 확대하게 된 것이다. 이는 정당들이 증가된 개방성에도 불구하고 민주화에 속도를 제대로 내지 못한 것과는 상대적으로 비교되는 결과로서 시민활동가들은 비선거적 정치참여는 물론 선거적 정치참여를 통해 국회에 까지 진입하게 되었다(이영제, 2006:249). 시민활동가의 국회진입은 점차 증가하여 시민사회의 영향력이 최고에 달했던 2004년 국회의원 총선거에서 최고치를 나타내었다. 이후 급

격한 하락세를 보이다 시민정치가 주요 화두로 작용한 지난 2012년 국회의원 총선거에서 다시 소폭 증가하고 있는 추세이다¹⁾. 그런데 이처럼 시민사회의 활발한 정치참여와 함께 시민활동가의 국회진입이 꾸준히 이어지고는 있지만 이를 바라보는 시민사회 내부의 시각은 긍정적인 시각과 부정적인 시각으로 크게 엇갈린다.

이들의 국회진입에 대해 긍정적으로 바라보는 시각은 시민활동가들은 전문성과 도덕성을 갖춘 신선한 이미지를 갖고 있으며 이를 바탕으로 정치개혁의 초석이 될 수 있을 것으로 본다(김광식, 1999; 강원택, 2002). 반면 반대 시각에서는 이들이 국회에 진출함으로써 시민운동의 정체성이 훼손될 수 있으며 전문가들이 시민활동 경력을 정계진출을 위한 수단으로 삼고 있다는 비판을 제기하고 있는데 이는 시민사회의 존립을 흔들 수 있는 중요한 문제로도 지적되고 있다(김광식, 1999). 그렇다면 이와 같이 시민사회 내부 시각이 엇갈리고 있는 가운데 실제로 이들을 당선시킨 유권자들은 이러한 현상에 대해 과연 어떠한 생각을 갖고 있을까?

본 연구는 이러한 문제의식에서 출발하여 유권자들의 시민활동가의 정치참여에 대한 인식과 그 영향요인의 실증적인 분석을 시도하였다. 구체적으로 지난 2012년 국회의원총선거 당시 사회과학데이터센터에서 실시한 유권자의식조사 자료를 바탕으로 유권자인식 영향요인들을 찾아내었다. 분석을 위해 교호관계를 밝힐 수 없는 모수적 통계분석 방식의 한계를 보완하기 위해 비모수적 통계분석 기법인 의사결정나무 분석과 모수적 통계분석 기법인 회귀분석을 모두 활용하였다. 그 결과 변수들 간의 교호관계는 물론 개별변수들이 미치는 영향에 대해서도 밝힐 수 있었으며 궁극적으로 시민활동가의 정치참여에 대한 방향성을 제시하고자 하였다.

II. 연구배경

1. 시민단체 및 시민활동가의 정치참여

한국사회에서 시민단체는 민주주의의 뿌리를 정착시키는데 매우 중요한 역할을 하였다. 정치참여와 개혁을 통해 사회구성원의 신뢰를 바탕으로 급속히 성장해 정부 및 시장실패의 대안으로 정치과정에서의 중요한 행위자가 되었다. 정당은 대의민주주의 하에서 시민들의 정치결사체로서 후보자 공천을 통해 시민과 정부사이의 소통의 매개역할을 수행한다. 그런데 대의민주주의가 시민의 요구를 충분히 수렴하

1) 「프레스리안」, “박원순계? 19대 ‘시민정치’는 왜 실패했나?”. 2016.05.26.

지 못하고 민의가 왜곡되면 시민들이 직접 정치현장에 뛰어들게 된다(김영래, 2008: 114-118). 대의민주주의 하에서는 주인인 시민들의 요구에 응하지 않는 대리인에게 책임을 물어 처벌할 수 있는 장치가 필요한데 선거기간이 아니더라도 시민사회의 조직적 행동을 통하면 아래로부터 그 책임성을 확보할 수 있다(임혁백, 2006: 47-50). 정당이 제 역할을 하지 못할 때 그 대안적 조직들이 나타나는 것은 이미 서유럽을 통해 확인된 것으로 우리나라에서는 1990년대부터 서서히 시민사회의 정치참여가 본격화되기 시작했다(장훈, 2003: 113). 우리나라 시민단체의 정치참여 현황을 개념 및 유형별로 살펴보면 다음과 같다.

1) 시민단체의 정치참여

우리나라 시민단체의 정치참여는 1987년 민주화항쟁을 기준으로 살펴볼 수 있다. 1987년 민주화항쟁을 기점으로 사회운동의 성향과 주체는 학생과 재야 지식인들이 주도하던 권위주의 정부에 저항하는 반정부적인 세력에서 계급적 중립성을 내세우는 개혁적 시민운동 세력으로 전환되었기 때문이다(이정진, 2007: 81). 1987년 민주화항쟁 이전이 해방정국과 한국전쟁 등 험난했던 역사적 경험을 내면화 하는 우리나라 시민단체의 성장과정이었다면 민주화항쟁을 거쳐 비로소 우리나라의 시민단체는 정치적 행위자로서 자기변형을 이루게 된다(홍성태, 2007:322). 시민사회의 정치참여는 1990년대를 기점으로 시민사회의 양적인 성장과 함께 본격화되기 시작했는데 시민단체의 63.6%가 이때 설립된 것이다²⁾. 시민사회의 정치참여는 2000년 국회의원 총선거를 기점으로 다시 큰 변화를 겪는다. 2000년 국회의원 총선거 이전까지 시민단체의 정치참여는 비교적 소극적 차원에서 이뤄졌다. 이는 상례적인 것이었다. 그런데 이러한 상례적인 정치참여의 실효성에 대한 의문이 제기되기 시작했다. 시민단체의 정치참여가 사회변혁을 이뤄내지 못하고 있다는 것이다. 그 결과 제도개혁에 앞서 기득권을 가진 부패하고 무능한 정치인들의 퇴출이 선행되어야 한다는 인식에 따라 2000년 국회의원 총선거를 맞아 낙천·낙선운동이 적극적으로 전개되었다(김영래, 2004:119-120). 이러한 현상은 시민사회의 정당과 정치인들에 대한 기대의 불만족에서 오는 시민사회와 의회 혹은 정당사이의 긴장에서 발생한 것으로 이를 바탕으로 시민사회의 정치참여를 유형화 하면 <표 1>과 같이 갈등사례, 견제사례, 협력사례, 경쟁사례 네 가지로 구분할 수 있다(이현출, 2004:6).

2) 시민의 신문사(2004), 『한국시민사회운동 15년사』, p.42.

〈표 1〉 시민단체 정치참여 유형

갈등사례	견제사례	협력사례	경쟁사례
총선시민연대 낙선낙천운동	의정평가/ 대선연대 대선자금실사	정치개혁추진 범국민협의회 활동	공직 및 정치참여

출처: 이현출(2004), p.6.

유형별로 살펴보면 국회의원 총선거에서 총선네트워크가 펼친 국회의원 후보자 낙천·낙선 운동 등은 갈등사례로 들 수 있으며 유권자단체들의 공명선거 감시활동, 후보자 정책평가 등은 견제관계의 사례로 볼 수 있다. 2000년 국회의원 총선거를 전후로 한 국회의원 후보자 낙천·낙선 운동은 국내외에서 유례를 찾기 힘든 것으로서 시민사회의 정치참여에 한 획을 그었다는 평가를 받고 있다.³⁾ 또한 1991년 지방선거에서 결성된 공명선거실천시민운동협의회는 시민단체가 선거에 참여한 시초가 되며 2006년 지방선거를 기점으로 활발해진 후보자 정책평가 활동은 매니페스토운동의 전신으로 꼽힌다. 시민단체의 정치참여 협력사례로는 정치개혁추진 범국민협의회활동 등을 들 수 있다. 2003년 출범한 정치개혁추진 범국민협의회는 정치자금법, 선거법, 정당법, 국회법 등에 대한 제도개선 활동들을 펼쳤다. 그러나 국회나 정당을 위한 형식적인 요식행위에 불과하다는 지적이 있다(이정희, 2004:66). 시민단체의 정치참여 경쟁사례로는 지방선거 참여, 시민활동가 공직진출, 정치세력화 등을 들 수 있다. 2002년 지방선거 당시 시민단체가 정치세력화를 통해 시민후보의 당선활동을 도운 사례는 획기적 이었다는 평가를 받고 있다⁴⁾.

한편 정치참여 유형은 선거에 직접적인 관여 유무에 따라서 〈표 2〉와 같이 구분될 수 있다(이영제, 2006:252). 선거적 참여는 다시 정당결성 및 가입여부에 따라 정당적 참여와 비 정당적 참여로 분류된다.

그런데 시민사회에서 시민활동가들은 비정당/비선거적 정치참여가 아닌 정당적 정치참여를 통해 직접적으로 국회진입을 시도하기도 한다. 도덕성과 개혁성을 바탕으로 국회에 진입하여 정치권에 새로운 방향을 제시하고 시민들의 다양한 욕구를 대변하겠다는 것인데 시민운동의 정체성의 혼란, 기존 정치권으로의 동화와 같은 부정적 인식도 있는바 이에 대해서는 좀 더 살펴볼 필요가 있다.

3) 이정진(2007), pp.83-84.

4) 환경운동연합은 자체적 기준에 따라 50의 후보자를 선정하였으며, 30개 시민단체들로 구성된 지방자치연대는 160명의 '시민후보'를 출마시키고 선거운동에 참여했다(유재일, 2002: 55-58).

〈표 2〉 정치참여와 정치세력화

분류기준		방법		구분
선거적 참여	정당적 참여	정당결성		정치세력화
		집단	입당 (연합 또는 연대)	
	비정당적 참여	개인	입당	정치참여
비선거적 참여		후원, 지지표명 등 공명선거, 정책선거 캠페인 등		
		시민단체 결성 및 참여, 시위, 서명운동, 청원 민원 등		

출처: 이영제(2006), p.252.

2) 시민활동가 국회진출 현황

시민활동가의 정치참여 중 가장 직접적인 것은 선거를 통해 국회의원에 당선되는 것이다. 상대적으로 진입장벽이 낮은 지방의회로 진출하는 경우도 있지만 본 연구에서는 국회에 대한 것으로 한정한다. 시민단체 출신 국회의원의 현황을 살펴보면 1996년 15대 국회의원 총선거부터 그 비중이 계속 상승하여 시민단체의 낙천운동으로 사회적 영향력이 극대화 되었던 2000년 16대 국회의원 총선거 이후 2004년 17대 국회의원 총선거에서 최고치를 기록하였다. 이후 급격히 감소하였다가 시민정치가 주요 화두로 작용한 2012년 19대 국회의원 총선거를 맞아 다시 상승하였다. 시민활동가는 일반적으로 시민단체 활동을 하고 있는 상근자로 볼 수 있는데 단체의 대표 및 운영위원 등도 시민활동가의 범주에 포함 될 수 있다.

이와 같은 기준에서 단순회원이나 자원봉사자를 제외한 시민단체 출신 국회의원의 현황을 국회의원 홈페이지 등을 통해 정리한 결과 15대 국회의 경우 시민단체 출신의 국회의원은 59명으로 전체의 17.6%를 차지하는 것으로 나타났다. 시민단체 출신 국회의원의 숫자와 비율은 16대와 17대 국회로 갈수록 더 증가하였는데 16대 국회의 경우 시민단체 출신 국회의원은 78명으로 전체의 24.9%를 차지했고 17대 국회에서는 무려 115명인 38%로 나타났다(선우숙, 2005:34). 이후 18대 국회에 들어서서는 그 숫자와 비율이 급격히 감소한 것으로 나타났다. 18대 국회의 경우 19명인 6.5%⁵⁾, 19대 국회는 24명인 8%⁶⁾로 조사되었다. 이러한 비율은 다른 직업군에 비해 높은 것은 아니다. 직업별로 분석한 결과 국회의원들은 법조, 교수, 행정, 정

5) 「한국일보」, “18대 국회의원 전직…한나라-檢출신11%, 민주-운동가 14%”, 2009.11.02.

6) 전용주, (2012:56).

당인 출신에 집중 되어 있는 것을 알 수 있다.⁷⁾ 이에 비하면 시민단체 출신의 국회의원 비율은 매우 낮은 편이다. 시민사회를 대표하여 더 많은 시민활동가들이 국회에 진출할 필요가 있어 보인다.

〈표 3〉 시민단체 출신 국회의원 현황

	15대 (1996년)	16대 (2000년)	17대 (2004년)	18대 (2008년)	19대 (2012년)
당선자 수	59명	78명	115명	19명	24명
비율	17.6%	24.9%	38%	6.5%	8%

한편 SBS 데이터저널리듬팀의 전수분석 결과 시민단체 출신 국회의원 현황은 정당에 따라 확연한 차이를 보이는 것으로 나타났다⁸⁾. 민주당 계열(민주통합당, 통합민주당, 열린우리당, 새천년민주당, 새정치국민회의, 민주당)이 32명인 것에 반해 새누리당 계열(새누리당, 한나라당, 신한국당, 민주자유당)은 8명에 불과했다. 정당에서 차지하는 비율로 살펴보면 민주당 계열이 13.6%, 새누리당 계열이 3%로 약 4배 정도의 차이를 보였다. 이러한 차이는 민주당 계열이 김대중-노무현 정권교체 이후 정치인재풀을 늘리면서 재야에서 전문성을 쌓은 시민활동가들을 대거 영입하였기 때문으로 볼 수 있다. 또한 시민사회계는 전통적으로 진보적 이념과 친밀한 경향을 보여 왔고 새누리당 계열의 경우 오랜 기간 집권당이었던 것도 원인이 될 수 있다. 그런데 시민단체 출신 국회의원들은 그 비율이 적음에도 불구하고 의정활동에 있어 좋은 평가를 받고 있는 것으로 나타났다. 전경련 의정활동평가⁹⁾를 바탕으로 한 선우숙(2005)의 분석에 따르면 15대 국회는 과학기술, 문화관광, 법제사법 16대 국회는 농림, 문화관광, 산업자원, 통일외교 17대 국회는 과학기술, 농림, 문화관광, 법제사법, 재정경제, 환경노동위원회를 제외한 모든 위원회에서 의정활동 점수가 높은 것으로 나타났다. 특히 15대 국회는 정무, 환경노동, 보건복지 16대 국회는 환경노동, 보건복지, 교육 17대 국회는 교육, 건설교통, 보건복지 위원회에서 뛰어난 의정활동 성적을 보였다. 한편 시민단체 출신 국회의원들은 국회 내에 연구단체도 두고 있다. 19대 국회에 들어서 시민단체 출신 국회의원들은 시민정치포럼

7) 「한국일보」, “국회의원 5대 직업에 편중”, 2009.11.02.

8) 1948년 제헌국회 부터 2012년 19대 국회의원 총 선거에서 당선된 지역구 의원 중 재선 이상 중복값을 제외한 2,119명(재보궐 비례대표 제외)을 전수 분석한 결과이다.

9) 정성평가(출석횟수, 법안발의 수, 일괄질의, 일문일답, 보고횟수, 자료조사요구건수) 300점 과 정량평가(정책대안능력, 국정심의능력, 이슈제기능력, 개혁성) 400점, 총 700점 만점.

을 창립하였으며 국회에 연구단체로 등록 시켰다. 시민정치포럼은 시민단체의 개혁적 요구를 정치권에 전달하는 등 시민단체와 국회의 가교역할을 하겠다는 것을 취지로 다양하고 새로운 프로그램을 꾸준히 운영해 왔다는 평가를 받고 있다. 국회 운영의 투명성과 개방성을 높이기 위한 활동은 물론 시민단체가 제기한 주요 입법 과제들을 처리하기 위해 노력한 결과 4년 연속 우수의원 연구단체에 선정되었다. 시민정치포럼은 시민단체 출신 국회의원들이 의정활동을 위해 꾸준히 노력하고 있음을 말해주는 매우 좋은 사례이다. 그러나 한편으로 급진개혁성향의 의원들이 다수를 차지하고 있기 때문에 정치적 중립성에 대한 논란도 함께 존재하고 있다¹⁰⁾.

2. 시민활동가 국회진입에 대한 인식과 영향요인

1) 시민활동가 국회진입에 대한 인식

시민활동가의 정치참여에 대한 인식은 시민사회 내부에서도 엇갈린다. 1993년 김영삼 대통령이 당선된 이후 시민사회와 정부와의 관계가 협력적으로 변하면서 많은 시민활동가들이 청와대와 행정부, 집권정당의 요직에 합류하게 되는데 논란은 이때부터 시작되었다¹¹⁾. 김영래(2004)에 따르면 시민사회의 정치참여는 정부와 협력적 관계를 유지하면서 그 영향력을 확대할 수 있다는 점에서는 긍정적이거나 시민사회가 과도하게 오염되고 자율성과 중립성이 훼손되어 정부에 대한 감시기능을 수행하지 못하게 된다는 점에서는 부정적이다. 개인적 수준에서 시민활동가의 정치참여에 대한 인식도 마찬가지로 도덕성과 개혁성을 갖춘 인물의 정치진출, 정경유착 관계인 정치권에 새로운 방향제시, 다양한 시민들의 욕구대변 측면에서는 긍정적인 평가가 있으나 시민운동의 정체성의 혼란, 기존 정치권으로의 동화, 시민사회 인재의 고갈, 시민활동의 도구화 등에서는 부정적인 평가를 받고 있다. 시민활동가의 정치참여에 대한 논의를 긍정적 측면과 부정적 측면으로 나누어 자세하게 살펴보면 다음과 같다(선우숙, 2005:20-26).

10) 「주간경향」 985호, “새정치 갈망하는 시민단체 해결사 떴다”, 2012.07.17.

11) 경실련의 정성철 상임집행위원회 위원장, 정태윤 정책실장, 박세일 정책위원회 위원장, 이영희 상임집행위원회 위원장, 신대균 부정부패추방운동본부 운영위원장 등이 청와대, 집권정당, 행정부의 요직에 합류했다(박상필, 2001; 박상필, 2012:172).

〈표 4〉 시민활동가의 국회진입에 대한 인식

시민활동가의 국회진입	
긍정적 인식	1. 개혁성과 도덕성으로 정치개혁의 초석이 됨 2. 부패와 불신의 기존정치권에 새방향 제시 3. 전문성을 갖춘 엘리트의 총원 4. 시민들의 다양한 욕구를 대변
부정적 인식	1. 시민운동의 정체성의 문제 2. 시민단체의 윤리성이나 독립성에 영향 3. 기존 정치체제로의 동화 4. 시민사회의 전력손실 및 분열

2) 시민활동가 국회진입 인식에 대한 영향요인

시민활동가 국회진입 인식에 대한 영향요인에 대해서는 연구가 활발히 진행되지 않은 편이다. 따라서 본 연구에서는 앞서 살펴본 시민활동가의 정치참여에 대한 긍정적 인식을 바탕으로 한 다음 세 가지 가설의 설정을 통해 정치참여, 정부신뢰, 정치만족도를 영향요인으로 선정하였다.

가설1. 정치참여를 많이 하는 유권자일수록 시민활동가의 국회진입을 지지할 가능성이 크다.

기본적으로 정치참여를 많이 하는 유권자들은 정치에 대한 관심도가 높다고 볼 수 있다. 또한 정당과의 접촉빈도 역시 많은 편이다(김영태, 2012:63). 유권자들의 정치참여 동인으로는 정치효능감을 꼽을 수 있다(정한울·이근수, 2005:212). 유권자들은 정치효능감의 충족을 위해 시민사회를 잘 대변할 수 있는 시민활동가들의 국회진입을 지지할 가능성이 크다고 볼 수 있다.

가설2. 정부를 신뢰하지 않는 유권자일수록 시민활동가의 국회진입을 지지할 가능성이 크다.

정부신뢰는 유권자의 정치참여 활동에 영향을 준다. 정부에 대한 신뢰가 높을수록 정당 활동이나 집회 및 사회참여 경험의 가능성은 낮아지는데 이는 정부신뢰의 수준이 낮을수록 정당 활동과 집회 및 사회참여에 적극적임을 의미한다(이숙종·유희정, 2010:306). 탈물질주의적 가치관의 영향으로 시민들은 정치지도자들에게 사

회문제 해결을 위임하는 것보다 적극적인 정치참여를 통한 해결을 시도하게 되는데 그러한 측면에서 유권자들이 시민사회를 대표하는 시민활동가의 국회진입을 지지할 가능성은 클 것이다. 시민사회는 정부에 정책 제안이나 감시활동을 통해 정부에 참여할 수 있지만 행정기관에 참여는 공무원들이 만들어 놓은 제도적 경로를 통하지 않고는 제한적일 수밖에 없다. 한편, 국회는 그야말로 유권자를 대표하는 의원들을 직접 선출하는 활동에 의해 구성되는 것이므로 입법부 활동에 참여가 보다 직접적일 수 있다. 더욱이 정부권력이 과도하다고 인식될 경우 정부를 견제하는 입법부의 위상은 매우 중요하기 때문에 정부를 신뢰하지 않는 유권자일수록 국회에 대한 기대가 커질 것이며, 시민을 보다 잘 대표할 수 있는 시민활동가를 국회에 진출시키고자 할 것이다.

가설3. 국회에 대한 불만이 큰 유권자일수록 시민활동가의 국회진입을 지지할 가능성이 크다.

국회에 대한 국민들의 긍정적 인식은 민주주의의 공고화와 원활한 국가운영을 위해 중요하다. 국회에 대한 부정적인 인식은 국가권력이 가진 정통성을 약화시켜 국회가 대통령과 행정부를 견제하고 감독하기 힘들어지기 때문이다(조진만·임성학, 2008; 이근수·정한울, 2013; 정수현 2016). 이러한 국회 불신은 종종 '직업적' 국회 의원이 엘리트화 되어 유권자의 문제나 선호를 제대로 대변하고 있지 못하다는 불만에 기초하고 있다. 그렇기 때문에 유권자들은 이들 엘리트 의원보다는 시민들 가까이에서 활동해 온 시민활동가들이 시민들의 고충을 더 잘 알고 자신들을 대변해 줄 수 있다고 생각하게 된다. 따라서 국회에 대한 불만이 큰 유권자일수록 직접적인 민의의 전달을 위해 시민의 대표자로서 시민활동가의 국회진입을 지지할 가능성이 클 것이다.

Ⅲ. 연구설계 및 방법

1. 연구대상

본 연구의 목적은 유권자들의 시민활동가의 정치참여 지지에 대한 영향요인을 살펴보는 것으로서 실증분석을 위해 2012년 4월 사회과학데이터센터 조사연구팀이 전국에 거주하는 유권자 1000명을 대상으로 실시한 ‘19대 총선 유권자의식 조사’를 활용하였다. 설문응답률은 100%로 설문응답자의 일반적인 배경은 <표 5>과 같다.

〈표 5〉 설문응답자의 일반적 배경

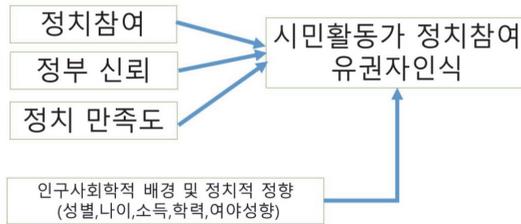
변수	구분	빈도(명)	비율(%)	변수	구분	빈도(명)	비율(%)
연령	19세/20대	187	18.7	월 소득	200만원 미만	214	21.4
	30대	207	20.7		200~350만원 미만	352	35.2
	40대	223	22.3		350~500만원 미만	160	16.0
	50대	188	18.8		500만원 이상	123	12.3
	60대 이상	195	19.5		모름/무응답	151	15.1
학력	무학/중졸 이하	136	13.6	성별	남성	496	49.6
	고등학교 중퇴 및 졸업	314	31.4		여성	504	50.4
	정치성향	전문대학 재학, 중퇴, 졸업	94	9.4	여당지지	307	30.7
		대학교 재학, 중퇴, 졸업	393	39.3	중도	310	31.0
		대학원 재학 이상	45	4.5	야당지지	271	27.1
		모름/무응답	18	1.8	모름/무응답	112	11.2
				합계	1000	100%	

2. 연구모형

본 연구에서는 유권자의 ‘정치참여’, ‘정부신뢰’, ‘정치만족도’가 시민활동가의 정치참여에 대한 지지에 미치는 영향의 검증을 시도 한다. 시민활동가의 정치참여는 다양한 정치참여 유형 중 개인이 선거에 직접적으로 참여하는 ‘선거적 정치참여’로 본다. 시민활동가의 정치참여에 대한 선행연구는 찾아보기 어려웠으나 앞서의 이론적 논의와 선행연구들을 통해 유권자들의 시민단체 인물들이 국회의원 후보로 출

마한 것에 대한 생각을 종속변수로, ‘정치참여’, ‘정부신뢰’, ‘정치만족도’ 세 가지 측면을 독립변수들로 선정했다. 정치참여는 단순한 투표참여와 같은 소극적 참여가 아닌 보다 직접적인 의사표현인 적극적 참여로 정의하였다. 정부신뢰는 Easton의 고전적 제안에 따른 “국민을 위한 정부의 활동에 대한 평가적 정향 혹은 긍정적 태도”로 정의 했다(Easton, 1965; Heatherington, 1998; Miller, 1974; Newton, 1999; 이민호·정용덕, 2013:19에서 재인용). 정부에 대한 신뢰의 대상에 대해서는 ‘정부체제’로 볼 것인지 ‘집권정부’로 볼 것인지에 두 논쟁 속에서 김병규·이곤수(2009: 895-896)와 같이 ‘집권정부’에 대한 것으로 보았다. 박희봉 외(2003)의 연구처럼 정부신뢰를 더욱 구체적으로 입법부, 행정부, 사법부 3개 기관에 대한 신뢰로 구분할 수도 있지만 서형준·명승환(2015)의 국민들은 입법부, 행정부, 사법부를 단일하게 인식할 가능성이 높다는 지적에 따라 별도의 기관별 구분은 두지 않았다. 정치만족도는 국회의원의 지역구 및 의정활동과, 정당, 입법부 및 민주정치에 대한 만족도로 정의하였다. 통제변수에는 성별, 나이, 월 가구소득, 학력 등 개인의 인구사회학적 배경과 여야성향과 같은 정치적 정향이 포함되었으며 연구목적에 따른 연구모형은 다음 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구모형



3. 변수측정 도구

독립변수인 정부신뢰와 정치참여, 정치만족도는 개념적 요소이기 때문에 관찰변수로서 측정에 한계가 있다. 이에 본 연구에서는 선행연구에서 활용된 조작적 정의와 측정지표를 토대로 <표 6>와 같이 측정지표를 구성하였다.

〈표 6〉 독립변수 측정도구

변수	조작적 정의	측정항목
정치참여	보다 직접적인 정치의사 표현	- 청원서 서명 - 사회운동 참여 - 합법적 시위 참여 - 비공식적 파업 참여 - 빌딩이나 공장 점거 - 정당이나 시민단체 가입
정부신뢰	집권정부에 대한 평가적 정향	-이명박 대통령 업무수행 평가
정치만족	국회의원에 대한 만족 정치기관 및 민주정치에 대한 만족	- 국회의원 의정활동, 지역구 활동 만족도 - 정당, 입법부(국회)에 대한 만족도 - 민주정치 만족도

정치참여의 경우 청원서 서명, 사회운동 참여, 합법적 시위 참여, 비공식적 파업 참여, 빌딩이나 공장점거, 정당이나 시민단체 가입 6가지 문항에 대해 “참여하고 있다” “참여 할 수 있다” “절대 하지 않을 것이다” 3점 척도를 활용하였다. 정부신뢰의 경우 이명박 대통령 업무수행에 대해 “매우만족”, “다소만족”, “별로만족 못함”, “전혀 만족못함” 4점 척도를 활용하였다. 정치만족도 정부신뢰와 마찬가지로 민주정치, 국회의원 의정활동, 국회의원 지역구 활동, 정당, 입법부에 대한 만족도를 “매우만족”, “다소만족”, “별로만족 못함”, “전혀 만족못함” 4점 척도를 활용하였다. 한편 종속변수인 시민활동가의 제도권정치 참여에 대한 인식은 “다수의 시민단체 인물들이 국회의원 후보로 출마한 것에 대해 어떻게 생각하십니까?”에 대한 응답인 “매우 바람직한 현상이다”와 “다소 바람직한 현상이다”를 “바람직 함” 으로 “별로 바람직하지 못한 현상이다”와 “전혀 바람직하지 못한 현상이다”를 “바람직하지 않음” 으로 이분화 하였다.

IV. 분석결과

본 연구는 시민활동가의 제도권 정치참여에 대한 유권자인식 영향요인을 분석하기 위해 2012년 실시된 사회과학데이터센터의 ‘19대 총선 유권자인식’ 조사 자료를 바탕으로 기술분석, 탐색적 요인분석 및 신뢰도분석, 의사결정나무 분석, 회귀분석을 실시하였다. 분석에는 IBM사의 통계분석 프로그램인 SPSS 20이 사용되었으며 분석결과는 다음과 같다.

1. 기술통계 분석 결과

〈표 7〉은 변수별 측정항목에 대한 기술분석값을 정리한 것이다. 먼저 정치참여 변수들을 살펴보면 정치참여 변수들 중에는 청원서 서명이 21.2%로 가장 높은 참여율을 보였다. 이어 사회운동 참여 12.7%, 합법적 시위참여 11.1%, 정당 및 시민단체 가입 6.6%의 순으로 나타났다. 비공식적 파업참여나 빌딩이나 공장점거 참여의 경우 참여율은 각각 2.8%와 1.8%에 불과해 매우 낮은 것으로 나타났다. 그러나 향후 정치참여 의향에 대해서는 사회운동 참여에 대한 의향이 55.6%로 가장 높았고 합법적 시위참여가 55.5%, 청원서 서명이 51%로 그 뒤를 이었다. 비공식적 파업 참여에 대한 의향은 2.8%의 나타낸 저조한 참여율과 달리 35.4%라는 참여율과 비교 했을때 무려 12.6배나 높은 참여의사를 보였다. 실제 참여 경험은 없지만 잠재적인 참여 가능성은 매우 크다고 할 수 있다. 한편 정당이나 시민단체 가입의 경우 47.2%가 절대 하지 않을 것으로 나타났는데 이는 청원서 서명과 사회운동 참여, 합법적 시위참여 같은 단수 정치참여 보다 적극성과 자발성을 요구하는 정당이나 시민단체 가입에 대한 거부감이 더욱 크기 때문으로 볼 수 있다.

정부신뢰변수인 대통령 업무수행 평가에 대해서는 72.7%가 부정적으로 응답하였다. 특히 매우 부정적으로 응답한 비율도 30% 가까이 되었다. 정치만족과 관련해서는 민주정치에 대한 만족도가 45%정도로 가장 높았고 국회의 경우 20%가 채 안 되는 17.8%라는 가장 낮은 만족도를 보였다. 정당의 경우도 18.6%로 국회의 경우와 별반 차이가 없었는데 만족도 면에서 유권자들은 정당과 국회(입법부)를 거의 동일하게 생각하고 있음을 알 수 있다. 국회의원의 의정활동과 지역구 활동에 대해서는 22.5%와 26.1%가 만족하고 있는 것으로 나타나 의회나 정당과 같은 기관에 대한 만족도 보다 국회의원에 대한 만족도가 더 높음을 알 수 있다. 또한 근소하기는 하지만 지역구 활동에 대한 만족도가 의정활동에 대한 만족보다 더 높음을 알 수 있다.

기술통계 결과 정치참여가 대체로 활발하게 이루어 지지 않고 있으며 정부신뢰와 정치만족도 또한 매우 낮게 나타남을 알 수 있다. 이는 최근의 정치불신 심화현상¹²⁾과 무관하지 않으며 50%가 넘는 참여의사를 실제 정치참여로 연결시키기 위해서는 정치신뢰의 제고를 위한 노력이 더욱 절실하다.

12) 「파이낸셜뉴스」, “당리당락에 국민은 없었다” - 정치불신 2년새 더 깊어졌다, 2016.1.14.

〈표 7〉 변수별 측정항목에 대한 기술분석

변수	측정항목	결과값				
		있다	할수있음	절대안할것임		
정치참여	청원서 서명	21.2%	51.0%	27.8%		
	사회운동 참여	12.7%	55.6%	31.7%		
	합법적 시위 참여	11.1%	55.5%	33.4%		
	비공식적 파업 참여	2.8%	35.4%	61.8%		
	빌딩이나 공장 점거	1.8%	16.4%	81.9%		
	정당이나 시민단체 가입	6.6%	46.3%	47.2%		
정부신뢰	이명박 대통령 업무수행 평가	매우잘함	잘함	못함	매우못함	
		2.4%	24.9%	42.8%	29.9%	
정치만족	국회 의원	의정활동 만족도	매우만족	다소만족	만족않음	매우만족않음
			2.3%	20.2%	57.7%	19.8%
	지역구활동 만족도	매우만족	다소만족	만족않음	매우만족않음	
		2.4%	23.7%	53.9%	20.0%	
	정치기관 및 민주정치	정당만족도	매우만족	다소만족	만족않음	매우만족않음
			1.1%	17.5%	49.8%	31.6%
		국회만족도	매우만족	다소만족	만족않음	매우만족않음
			0.3%	17.5%	49.9%	32.2%
	민주정치 만족도	매우만족	다소만족	만족않음	매우만족않음	
		1.8%	43.2%	46.7%	8.3%	

2. 탐색적 요인분석 및 신뢰도분석 결과

의사결정나무 분석과 회귀분석에 앞서 구성개념의 타당성과 신뢰성을 검증하기 위해 배리맥스 회전방법을 통한 탐색적 요인분석과 Cronbach's Alpha 테스트 등을 통한 신뢰도분석을 실시하였다. 분석 결과 〈표 8〉과 같이 요인적재치, Cronbach's Alpha, KMO, Bartlett 구형성 검정의 유사 카이제곱값과 유의확률에서 구성개념의 타당성과 신뢰성에 문제가 없는 것으로 나타났다¹³⁾.

13) 요인 간 상관정도를 나타내는 요인적재치는 0.5 이상, 요인의 신뢰도 계수인 Cronbach's Alpha값은 0.7 이상, 표본적합도를 나타내는 KMO는 0.6 이상을 유의적 수준으로 보았다. 대각행렬을 검정하는 Bartlett 구형성 검정의 p값은 0.05를 이하를 유의 확률로 보았다.

〈표 8〉 변수들의 요인분석 결과

변수	측정치표	요인적재치		Cronbach's Alpha	KMO	Bartlett 구형성 검정	
정치참여	청원서 서명	.740		.841	.826	1812.182 (p=0.000)	
	사회운동 참여	.827					
	합법적 시위 참여	.772					
	비공식적 파업 참여	.759					
	빌딩이나 공장 점거	.629					
	정당이나 시민단체 가입	.754					
정부신뢰	이명박 대통령 업무수행 평가	-		-	-	-	
정치 만족	국회 의원	의정활동 만족도	.213	.907	.752	.648	1233.192 (p=0.000)
		지역구활동 만족도	.186	.912			
	정치 기관 및 민주 정치	정당만족도	.869	.159			
		국회만족도	.869	.126			
		민주정치 만족도	.526	.214			

3. 의사결정나무 분석 결과

본 연구에서는 변수 간 교호작용을 알 수 없는 등 모수적 방법이 갖는 여러 한계에 대한 대안으로 회귀분석에 앞서 비모수적 방법인 의사결정나무 분석을 실시하여 정부신뢰에 영향을 주는 요인들을 탐색적으로 분석 하였다. 의사결정나무 분석은 “의사결정규칙을 나무구조로 도표화하여 분류와 예측을 수행하는 방법”으로 목표변수와 입력변수들 사이의 연관성을 바탕으로 영향을 주는 변수들을 선별하여 해석하기 쉬운 나무구조를 만들어 내는 기법이다(강현철 외, 2015:82). 자료의 유형별 세분화 및 결과변인의 분류, 영향력 높은 변인을 예측변인들 사이에서 선별하기 위한 목적으로 사용하기에 적합한 장점이 있다(송태민·송주영, 2015).

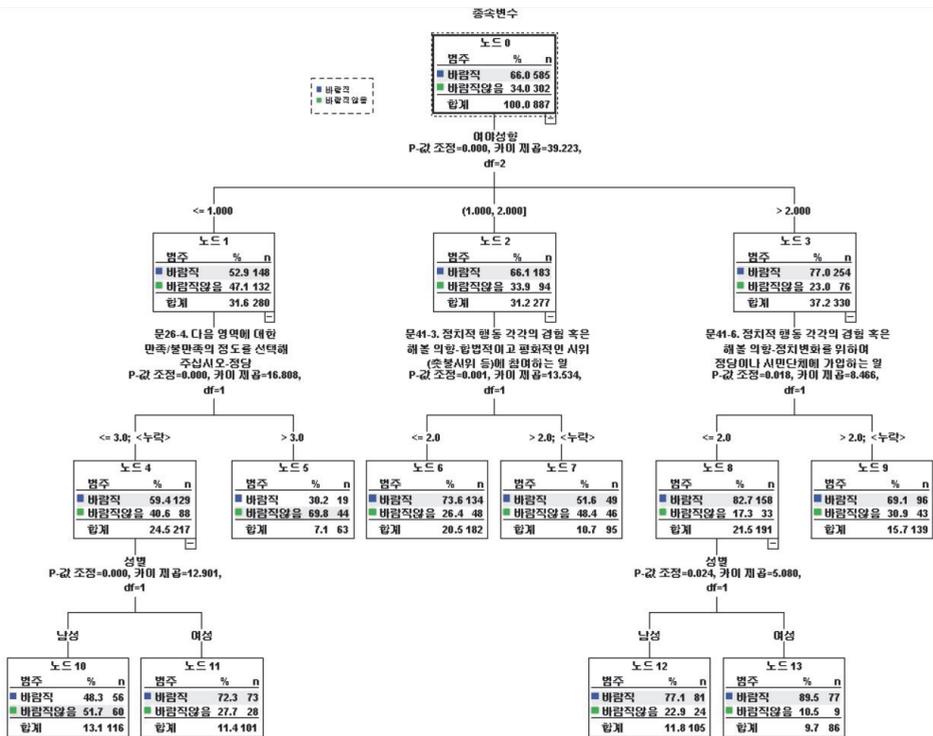
의사결정나무 분석에 사용된 확장방법은 CHAID 방식이며 분류규칙에 따른 확장한계 깊이는 4, 최소 케이스는 상위노드는 100, 하위노드는 50으로 두었다. 교차타당성 검토결과 추정값은 0.335, 표준오차는 0.016로 의사결정나무 모형의 분류정확성은 86%로 높게 나타났다. 의사결정나무 분석에 활용된 독립변수들은 III. 연구설계 및 방법의 〈표 5〉와 같고 분석결과는 〈그림2〉와 같다.

분석결과 시민활동가의 제도권 정치 참여인식은 여야성향, 정당에 대한 만족, 평화적 시위참여, 정당이나 시민단체 가입, 성별에 따라 분류됨을 알 수 있었다. 전체

적으로 66%가 시민활동가의 출마에 대해 바람직하다도 보고 있으며 34%가 바람직하지 않다고 봐 긍정적 인식이 부정적 인식에 비해 2배 정도 크게 나타났다.

마디별로는 여당성향의 그룹은 시민활동가에 대해 52.9%만이 지지하는 반면 야당성향을 가진 그룹은 77.0%가 지지를 보여 여당성향에 비해 야당성향의 그룹의 지지가 높음을 알 수 있다. 특히 야당성향의 그룹 중 정당이나 시민단체에 가입하였거나 가입할 의사가 있는 경우 82.7%로 그 지지율이 더욱 올라갔으며 이중에서 여성인 경우 89.5%라는 가장 높은 지지율을 보였다. 반면 여당성향을 가진 그룹 중 정당에 대해 매우 불만족하는 경우는 지지율이 30.2%에 불과해 가장 낮게 나타났다. 또한 정당에 대해 매우 불만족하지 않는 여성의 지지율은 72.3%로 남성에 비해 24%정도 높게 나타났다. 야당성향을 제외한 여당성향과 중도성향의 경우는 촛불시위와 같은 평화적 시위에 참여했거나 참여할 의사가 있는 경우 73.6%로 지지율이 상승하는 것을 알 수 있다. 반대로 평화적 시위에 참여할 의사가 없는 경우는 지지율은 51.6%로 22%정도 하락하였다.

〈그림 2〉 의사결정나무 분석결과



4. 회귀분석 결과

의사결정나무 분석에 이어 정부신뢰, 정치만족도, 정치참여 변수들의 영향력을 살펴보기 위해 이분형 회귀분석을 실시하였다. 분석결과 회귀모형은 유의성을 갖추었으며 <표 9>와 같이 독립변수들 중에서는 정당이나 시민단체가입과 국회만족도가, 통제변수들 중에서는 성별, 연령, 학력, 여야성향이 시민활동가의 정치참여에 대한 유권자인식에 영향을 주는 것으로 나타났다.

<표 9> 회귀분석 결과

모형	시민활동가의 국회진입에 대한 유권자 인식			
	B	S.E	Exp(B)	유의확률
독립변수				
청원서 서명	-.078	.207	.925	.707
사회운동 참여	-.074	.248	.929	.765
합법적 시위 참여	.087	.236	1.091	.713
비공식적 파업 참여	.169	.261	1.184	.517
발당이나 공장 점거	-.400	.281	.670	.154
정당이나 시민단체 가입	.573	.214	1.773	.008**
대통령 업무수행 만족	-.259	.159	.772	.104
민주정치 만족	-.099	.183	.906	.587
정당만족	.182	.205	1.200	.374
국회만족	.431	.210	1.539	.040**
국회의원 의정활동 만족	.140	.232	1.150	.547
국회의원 지역구활동 만족	-.113	.219	.893	.607
통제변수				
성별	-.811	.218	.444	.000***
연령	.360	.101	1.433	.000***
학력	.250	.111	1.285	.024**
월소득	.064	.114	1.066	.573
여야성향	-.545	.152	.250	.000***
상수	-1.900	1.224	.150	.121
Nagelkerke R-제곱		.239		
Hosmer Lemeshow	카이제곱	9.805		
	자유도	8		
	유의확률	.279		

영향요인을 회귀계수 방향과 발생확률을 중심으로 정리하면 정당이나 시민단체에 가입했다고 응답한 사람은 가입할 의사가 있다고 응답한 사람 보다 시민활동가의 정치참여에 대해 바람직하게 생각할 확률이 약 1.77배 높은 것으로 나타났다. 다시 말해 정당이나 시민단체에 가입을 통한 경험이 시민활동가들의 정치참여에 대한 긍정적인 인식을 끌어 왔다고 할 수 있다. 그리고 국회에 대해 다소 만족한다고 응답한 사람은 다소 만족하지 않다고 응답한 사람보다 시민활동가의 정치참여에 대해 바람직하게 생각할 확률이 약 1.53배 높은 것으로 나타났다. 이것은 시민활동가와 국회간의 협력의 필요성을 시사하는 부분이다.

통제변수들 중에서는 월소득을 제외한 성별과 연령, 학력, 여야성향 등 인구통계학적 변수 및 정치적 정향 변수가 유의미한 것으로 나타났다. 인구통계학적 변수 중에서는 여성일수록 시민활동가의 정치참여에 대해 바람직하게 생각할 확률이 높으며 연령과 학력이 높을수록 확률이 낮은 것으로 나타났다. 또한 정치성향이 야당에 가까울 경우도 그 확률이 높은 것으로 나타났다. 여성의 경우 남성보다 55.6%, 야당성향을 보일수록 75% 정도 확률이 더 높았으며 연령이 높을수록 약 1.4배, 학력이 높을수록 약 1.28배 정도 확률이 낮았다.

IV. 결론

본 연구는 1987년 민주화항쟁 이후 다양한 활동을 펼치고 있는 시민활동가들의 정치참여에 대한 유권자인식을 살펴보았다. 우리나라에서 시민활동가가 국회에 진출하게 된 역사는 짧은 편이다. 국회의원 선거에서 시민활동가들의 당선은 꾸준히 상승세를 타다 2004년 국회의원 총선거에서 최고점을 기록한 이후 잠시 주춤한 상태이지만 지난 2012년 국회의원 총선거에서 24명이 당선 되는 등 계속 이어지고 있다. 시민활동가들은 당선 이후 국회 안에 연구단체를 설립하고 의정 및 정책연구 활동을 활발히 펼치면서 비 시민단체 출신 의원들 보다 의정평가에서 앞서고 있다는 평가를 받고 있다. 그러나 시민사회 내부의 시민활동가의 정치참여를 바라보는 시각이 기대와 우려로 엇갈리고 있는 가운데 이에 대한 연구가 많이 부족한 것이 사실이다.

시민단체의 정치참여는 선거에의 직접관여 여부에 따라 선거적 참여와 비선거적 참여로 나눌 수 있다. 본고에서는 선거적 참여 중에서도 시민활동가의 국회진입에 대한 유권자인식 영향요인들의 실증적인 분석을 시도하였다. 분석에는 사회과학테

이터센터의 2012년 국회의원 총선거 유권자의식 조사자료가 활용되었으며 변수 간 교호관계를 파악할 수 없는 모수적 통계방식을 보완하기 위해 모수적 통계분석 기법인 회귀 분석과 더불어 비모수적 통계분석 기법인 의사결정나무 분석을 함께 실시하였다. 의사결정나무 분석을 통해 목표변수와 입력변수들 사이의 연관성을 바탕으로 도식화 된 나무구조를 통해 영향변수들을 쉽게 해석할 수 있었다. 분석결과 시민활동가의 정치참여에 대해서 유권자들은 대체적으로 긍정적인 인식을 갖고 있는 것으로 나타났다. 유권자들의 인식에 영향을 주는 요인으로는 정당 및 시민단체 가입, 국회에 대한 만족도 등이 있는 것으로 나타났는데 야당성향으로서 시민단체에 가입하였거나 가입할 의사가 있는 여성의 경우 시민활동가의 정치참여에 대한 지지가 매우 높고 야당성향으로서 정당에 대해 매우 불만족 할 경우 지지가 낮음을 알 수 있었다. 여당성향 혹은 중도성향이면서 평화적 시위에 참여했거나 참여할 의사가 있는 경우도 시민활동가의 정치참여에 대한 지지가 높게 나타났다. 반대로 여당성향 혹은 중도성향이면서 평화적 시위에 참여할 의사가 없는 경우는 지지정도가 절반정도에 그쳤다.

회귀분석결과는 가설1과 같이 정당이나 시민단체에 가입하지 않을수록 시민활동가의 정치참여에 대해 바람직하지 않게 생각할 확률이 높은 것으로 나타났다. 반면 가설3과는 달리 국회에 대해 만족하지 않을수록 시민활동가의 정치참여에 대해 바람직하지 않게 생각할 확률이 더 높음을 알 수 있었다. 가설2에 대해서는 대통령신뢰로 측정된 정부신뢰에 대한 유의미한 관계가 발견되지 않았다. 인구사회학적 배경 및 정치적 정향 중에서는 여성일수록, 정치성향이 야당에 가까울수록 시민활동가의 정치참여에 대해 바람직하게 생각할 확률이 높으며 연령과 학력이 높아질수록 확률이 낮은 것으로 나타났다.

지금까지 살펴본 바에 따르면 시민사회 내부에서 시민활동가의 정치참여를 바라보는 시각이 기대와 우려로 엇갈리고는 있지만 시민활동가의 정치참여에 대한 유권자인식은 대체적으로 긍정적이었다. 이는 최근 시민단체 출신 국회의원의 의정활동이 긍정적인 평가를 받고 있는 것과 더불어 고무적인 일이다. 시민활동가들의 정치참여에 대한 인식을 높이기 위해서는 특히 이를 반대하는 여당성향을 가진 정당에 대해 불만족하는 남성 유권자들을 집중적으로 배려해야 할 것이며 야당성향을 가진 정당이나 시민단체에 가입하였거나 가입할 의사가 있는 여성 유권자들을 실망시켜서는 안 될 것이다. 끝으로 시민사회는 국회를 비판하는 대안세력으로 남기 보다는 국회의와의 협력을 더욱 강화할 필요가 있다. 향상된 책무성과 대응성을 바탕으로 제도권 정치에 대한 만족도를 높인다면 시민활동가의 국회진출 가능성은 더욱 커질 것으로 보인다.

참고문헌

- 강현철·강현철 외. (2015). 『데이터마이닝 방법론』. 파주:자유아카데미.
- 김광식. (1999). 『한국 NGO』. 서울:동명사.
- 김동춘 외 (2000). 『NGO란 무엇인가?』. 서울:아르케.
- 김병규·이곤수. (2009). “정치경제적 관점에서 본 정부신뢰의 영향요인: 이명박정부에 대한 국민인식을 중심으로”. 『한국행정논집』 21(3): 893-914.
- 강원택. (2002). “NGO의 선거참여, 어떻게 볼 것인가”. 『선거와 NGO』. 한국NGO 포럼.
- 김영래·이정희 외. (2004). 『NGO와 한국정치』. 서울:아르케.
- 김영래. (2004). “한국 시민운동의 과제와 전망”. 김영래 외. 『NGO와 한국정치』. 서울:아르케.
- _____. (2005). “한국과 캐나다의 시민사회단체의 정치참여 비교 연구”. 『시민사회와 NGO』 3(11):119.
- _____. (2008). “대의민주정치의 위기와 시민정치의 성찰”. 『OUGHTOPIA』 23(2):114-118.
- 김영태. (2012). “정당의 정치적 동원과 투표참여:19대 총선을 중심으로”. 『한국정치연구』 21(3):63.
- 김옥. (2005). 『정치참여와 탈물질주의 한국과 스웨덴의비교』. 서울:집문당.
- 김행희. (2011). “시민단체의 당파성 제고방안”. 『민주주의와 인권』 11(3):163.
- 박병욱. (2000). “NGO와 정부간의 올바른 관계 정립방안”. 『정부와 NGO』. 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집.
- 박상필. (2001). 『NGO와 현대사회』. 서울:아르케.
- _____. (2012). “1990년대 이후 한국 시민사회의 발전: 정부와 시민사회와의 관계를 중심으로”. 『기억과 전망』 27(0):172.
- 박희봉·이희창·조연상. (2003). “우리나라 정부신뢰 특성 및 영향 요인 분석”. 『한국행정학보』 37(3): 53.
- 서경석. (2000). “한국 시민운동의 현실과 미래적 전망”, 『정부와 NGO』. 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집.
- 선우숙. (2005). “NGO 출신 국회의원들의 의정활동에 관한 연구”, 이화여자대학교 정책대학원 석사학위논문.
- 서형준·명승환. (2015). “사회자본과 정부신뢰의 관계 재조명”. 『한국정책과학학회보』 19(3):15.

- 송태민·송주영. (2015). 『빅데이터연구 한권으로 끝내기』. 서울:한나레아카데미.
- 시민의신문. (2004). 『한국시민사회운동 15년사』. 서울:시민의신문.
- 유재일. (2002). “한국 선거과정과 NGO의 역할”. 『지역학연구』 창간호: 55-58.
- 유팔무. (2004). 『한국의 시민사회와 새로운 진보』. 논형.
- 이근수·정한울. (2013). “국민신뢰의 영향요인 분석:국민인식조사를 중심으로”. 『한국행정논집』 25(2): 359-380.
- 이민호·정용덕. (2013). “국가경쟁력 제고를 위한 정부신뢰 증진방안 연구”. 서울: 한국행정연구원 연구보고서.
- 이숙중·유희정. (2010). “개인의 사회자본이 정치참여에 미치는 영향”. 『한국정치학회보』 44(4):06.
- 이승중. (1993). 『민주정치와 시민참여』. 서울:삼영.
- 이영제. (2006). “시민운동의 정치참여와 정당의 변화에 관한 연구”. 『시민사회와 NGO』 4(1):249-252.
- 이정진. (2007). “시민사회운동과 정당정치”. 『기억과 전망』 17호:81-84.
- 이정희. (2004). “한국의 정치개혁과 시민운동”. 김영래 외. 『NGO와 한국정치』. 서울:아르케.
- 이현출. (2004). “시민단체의 선거참여와 의정감시활동 방안”. 『대한정치학회보』 11(3):6.
- 임혁백. (2006). “시민사회, 정치사회, 민주적 책임성”. 『한일공동연구총서』. 고려대학교 아세아문제연구소. 45-92.
- 장훈. (2003). “정당의 위기와 대안적 조직의 등장:2000년 총선시민연대의 사례”. 『국제·지역연구』 12(3):113.
- 전용주. (2012). “19대 국회의원 특성:사회경제적 배경을 중심으로”. 『의정연구』 18(2):56.
- 정수복. (1996). 『참여민주주의를 위한 시민단체의 역할과 정책과제』. 박영률출판사.
- _____. (2002). 『시민의식과 시민참여』. 서울:아르케.
- 정수현. (2016). “국회에 대한 인식에 미치는 정치적 요인에 관한 분석”. 『사회과학논총』 18집:55-70.
- 정한울·이근수. (2005). “정치효능감과 정치신뢰의 조합이 정치참여에 미치는 영향”. 『의정연구』 19(1):212.
- 조진만·임성학. (2008). “한국 국회의 불신에 영향을 미치는 정치적 요인 분석”. 『정치정부연구』 11(2):213-237.

한종수. (2001). 『현대정치학의 이해』. 동성사.

황성원. (2003). “시민단체의 정치 공직참여”. 『행정포커스』 2003(1): 58-60.

홍성태. (2007). “한국 시민사회의 정치과정과 성격변화-1990년대 이후 시민사회의 갈등적 제도화”. 『민주주의와 인권』 7(1):322.

「SBS NEWS」, “[마부작침] 새누리의 인재, 더민주의 인재”, 2016.03.15.

「주간경향」 985호, “새정치 갈망하는 시민단체 해결사 떴다”. 2012.07.17.

「파이낸셜뉴스」, “당리당략에 국민은 없었다” - 정치불신 2년새 더 깊어졌다, 2016.1.14.

「프레시안」, “국회로 간 시민운동가, ‘기대’ 와 ‘실망’은 종이 한장 차이”, 2012.05.24.

「프레시안」, “박원순계? 19대 ‘시민정치’는 왜 실패했나?”. 2016.05.26.

「한국일보」, “18대 국회의원 전직…한나라-檢출신11%, 민주-운동가 14%”, 2009.11.02.

「한국일보」, “국회의원 5대 직업에 편중”, 2009.11.02.

Easton, D. (1965). "A systems analysis of political life". New York: University of Chicago.

Heatherington, M. J. (1998). "The political relevance of political trust," American Political Science Review . 791-808.

Miller, A. H. (1974). "Political Issues and Trust in Government: 1964-1970," The American Political Science Review . 68(3): 951-972.

Newton, K. (1999). "Social and Political Trust in Established Democracies," In Norris, Pippa(ed.) Critical Citizens: Global Support for Democratic Government. Oxford, UK, Oxford University Press, 169-187.

한성민(韓成旻): 성균관대학교 국정전문대학원 행정학 석박사통합과정에 재학 중이다. (사)해위윤보선대통령 기념사업회에 재직하고 있으며 (사)한국청년유권자연맹 운영위원과 인천광역시 시민감사관, 통일부 통일교육위원으로 활동하고 있다. 관심분야는 청년 및 사회정책, 사회자본, NGO, 민주시민교육, 빅데이터 분석 등이다. 주요논문으로는 “청년취업 결정요인에서 본 청년 취업대책 개선책 연구”(2016), “인천광역시 공적개발원조에 대한 인천지역 대학생 인식조사”(2016), “민주화세대 투표행태의 지속과 변화”(2013)가 있다 (clon96@skku.edu).

이숙중(李淑鍾): 교신저자. 미국 Harvard University에서 사회학 박사학위를 취득하고 현재 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 민주주의, 동아시아 거버넌스, 정치경제, 여론 연구 등이다. 최근 저서로는 “세계화와 제 2막”(2010, 동아시아연구원), “Public Diplomacy and Soft Power in East Asia”(2011, Palgrave Macmillan), “글로벌 개발협력 거버넌스와 한국”(2012, 동아시아연구원)이 있으며 논문으로는 “정부에 대한 공정성 인식이 정부신뢰에 미치는 영향: 정부성과 만족도의 매개효과에 대한 다중집단 분석을 중심으로”(2016), “한국사회 갈등의 원인 및 관리에 대한 연구: 갈등유형별 특성을 중심으로”(2016), “한국의 종교적 신앙 기반 NGO(FBO)에 관한 탐색적 연구: 종교 유형별 현황분석과 조직 유형화 논의를 중심으로”(2015) 등이 있다(skjlee@skku.edu).

경미한 저작권 침해에 대한 저작권 정책 연구

이동기

현행 저작권법은 저작재산권과 저작권법에 따라 보호되는 재산적 권리를 복제, 공연, 공중송신, 전시, 배포, 대여, 2차적저작물의 작성방법으로 침해하는 경우와 저작인격권을 침해하여 저작자 또는 실연자의 명예를 훼손한 경우에 형사 처벌하는 것으로 규정하고 있다. 위와 같은 처벌 조항은 원칙적으로 친고죄로 규정하되, 영리적으로 또는 상습적으로 위 조항을 위반한 경우에는 피해자의 고소가 없어도 기소할 수 있도록 정하고 있다. 최근 위 형사처벌 조항에 관하여 주로 논의되고 있는 내용은 경미한 저작권침해에 대하여 형사처벌을 면제하거나 자제하여야 한다는 것이다. 이는 고소의 남발을 막고 고소취소를 이유로 지나친 합의금을 의도하는 권리자 및 권리자의 법률대리인의 행위에 대한 부작용을 최소화해보자는 의도에서 비롯되고 있다. 우리 저작권법 위반 형사처벌 조항이 다른 나라에 비하여 비추어 과도한 것은 아니라고 보여짐에도 불구하고, 이러한 현상이 나타나는 것은 우리의 전반적인 사법시스템과도 밀접하게 관련되어 있다. 본 논문에서는 저작권으로 보호되는 저작물이 창작과 이용의 구조 속에서 불가분적 관련을 맺는 본질적인 측면을 고려한다면 형사벌의 개입을 되도록 최소화하는 선행조건으로 간편, 신속하게 구제될 수 있는 민사구제절차가 구축되어야 한다는 점을 제시하였다. 특히 현행 제도 하에서 이러한 새로운 민사구제절차 없이 형벌조항의 축소는 저작권 정책과 환경에 심각한 문제를 야기하는 등의 문제점이 발생할 것이라는 점을 아울러 논하였다. 나아가 공정이용 조항이 현행 저작재산권의 침해뿐만 아니라, 저작인격권의 영역에서도 적용될 수 있도록 개정이 필요하고 범죄론 체계상 위법성 조각사유로서 실질적으로 폭넓게 해석되어 운용되어야 함을 지적하였다.

[주제어 : 저작권 침해, 형사처벌 조항, 경미한 침해, 상업적 이익, 공정이용, 민사구제 절차, 저작권정책]

1. 서론

우리 저작권법 제136조 제1항은 저작재산권, 그 밖에 저작권법에 따라 보호되는 재산적 권리(제93조에 따른 권리는 제외한다)를 복제, 공연, 공중송신, 전시, 배포, 대여, 2차적저작물 작성의 방법으로 침해한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이

하의 벌금에 처하거나 이를 병과할 수 있다고 규정한다. 또한 같은 조 제2항은 저작인격권 또는 실연자의 인격권을 침해하여 저작자 또는 실연자의 명예를 훼손한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하거나 이를 병과할 수 있도록 하고 있다. 그 외에도 저작권법은 다른 내용의 위반사항에 대하여 처벌조항을 두고 있으나, 본 논문에서는 저작권 침해와 관련되어 핵심적인 내용을 이루고 있는 저작권법 제136조 제1항 제1호와 제2항 제1호와 관련하여 특히, 경미한 저작권 침해에 대한 저작권 정책을 어떻게 운용할 것인지에 대하여 중점을 두고 논하고자 한다.

우선 저작권 침해에 대하여 형사처벌을 하는 것이 정당한 것인가에 대하여 그 논의를 보고, 이에 대한 고찰을 통하여 현행 저작권법의 태도에 대한 정당성 여부를 살펴본다. 아울러 최근 집중적으로 학계에서 입법론으로 제기되고, 그동안 국회에서 발의되어 토의가 되었던, 경미한 저작권 침해에 대한 형사처벌 배제에 관한 논의를 형사법 이론의 관점과 저작권 실무적 관점에서 종합적으로 살펴보고자 한다. 저작권 침해에 관련한 형사처벌의 축소에 대한 논의는 이미 여러 관점에서 학계에서 제기된 바 있다. 또한 지식재산권범죄의 죄명별 발생 현황(법무연수원, 2016: 138)을 살펴보면, 저작권법 위반 범죄가 2014년 지식재산권 범죄의 71.7%를 차지하는 등 2010년 54.4% 이후 지속적으로 가장 높은 점유율을 보이고 있으며 저작권법위반 범죄의 발생 추이를 살펴보면, 2010년 19,527건에서 2014년 27,957건으로 43.2% 증가한 것으로 나타나고 있다. 특히 주목할 만한 고소사건 통계에서, 총 고소사건에 대한 저작권법위반 고소사건에 관련한 대검찰청 통계¹⁾를 살펴보면 2008년도 총 접수된 고소사건이 585,857명인 것에 비추어 그 중 저작권법위반으로 고소한 사건이 90,979명이었다는 점(저작권법위반 고소가 2007년도 25,027명에서 2008년도 90,979명으로 증가)을 알 수 있는데, 이는 현행 저작권 형벌조항에 대한 저작권 행정과 정책에 있어 실제적 문제가 심각한 수준임을 알 수 있다.

고소 남용의 문제와 합의를 위한 고소대리를 업으로 하는 법률종사자의 문제에 대한 해법으로 비친고죄 조항에 대한 개정, 경미한 저작권법 위반행위에 대하여 구성요건 배제 등이 제시되고 있다. 특히 경미한 저작권법 위반행위에 대한 구성요건을 배제하는 내용은 국회에서 법안으로 발의되어 19대 국회에서 법제사법위원회의 소위원회에서 토론까지 진행되었으나 개정되지 못하고 폐기되었다. 그러나 20대 국회에서도 현재 저작권법 일부개정 법률안이 다양한 내용으로 발의되어 있다.²⁾

1) http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx_cd=1754&board_cd=INDX_001 참조

2) 청소년의 경우에 영리 또는 상습의 저작권 침해의 경우에도 고소권자의 고소가 필요하다

현행 저작권법의 형사처벌 조항의 개정과 관련하여서, 처벌 조항의 제도적 의미와 그 효과를 측정할 필요가 있고, 나아가 이를 폐지하였을 때의 문제점에 관해서 보다 면밀한 검토가 요구된다. 저작권 처벌 조항의 폐지를 논의함에 있어서는, 현행 저작권법의 형사처벌 조항이 다른 나라의 입법례에 비추어 과도한 것은 아니라고 보여짐 에도 불구하고, 고소 남발 및 합의금 장사와 같은 폐해가 왜 나타나는지에 대한 연구가 필요하다. 단지 해당 규정의 정비나 폐지만으로 이런 문제점을 해결할 수 있다거나 개선될 것이라는 기대는 우리가 어렵게 정착시킨 저작권 환경을 일시에 붕괴시킬 가능성에 대하여는 지나치게 간과하고 있다고 본다. 따라서 아래에서는 현행 저작권 침해에 대한 형사처벌 규정의 정당성 문제를 고찰한 후, 경미한 저작권 침해의 형사처벌 배제 논의와 관련된 문제를 연구하여 그 정책적 개선점에 관하여 논하는 내용을 담고자 한다.

II. 저작권 침해에 대한 형사처벌은 정당한가

1. 저작권에 대한 형사벌의 개입

형사처벌 규정이 타당한 입법으로서 정당성을 갖추기 위해서는 해당 형벌 조항이 보호하고자 하는 일정한 법익에 대한 침해 또는 침해의 위험이 있고 이에 대한 형벌권 발동 필요성이 있는 반사회적 행위에 대한 다른 법적 수단 등이 적절하지 않거나 충분하지 않는 경우에 해당되어야 한다. 다른 행정적 수단이나 민사적 손해배상 등의 제재수단이나 법적인 제재 이외의 제재수단으로 충분한 경우라면 형사처벌은 그 자체에 대한 정당성을 확보하기 어렵고 타당한 형사적 입법으로 평가받기 힘들다. 달리 말하면, 형벌은 최후 수단성 또는 보충성의 원리에 입각하여야 그 정당성이 확보될 수 있다.³⁾

는 내용의 개정안(의안번호 2002823, 제안일 2016-10-21, 도종환의원 등 10인의 저작권법 일부개정 법률안 참조), 영리 또는 상습의 저작재산권 침해(제136조 제1항 제1호의 경우에 영리 또는 상습의 경우에도 비친고죄로 규정하고 있는 현행 규정을 친고죄로 해야 한다는 내용의 개정안(의안번호 2000983, 제안일자 2016-07-19, 발의자 이상민의원 등 10인의 저작권법 일부개정 법률안 참조) 등이 발의되어 있다.

- 3) 이와 관련한 저작권법 위반에 대한 해외 입법례에 관하여는, 최혜민, “경미한 저작권 침해에 대한 형사처벌 개선을 위한 연구”, 한국저작권위원회, 2104. 12. pp. 19-30. 참조. 이에 따르면, 미국은 특정한 180일의 기간 내에 하나 또는 그 이상의 보호되는 저작물의 1,000 달러 이상의 총 소매가치를 기준으로 그 기준 미만의 것에 대하여는 상업적 이익이나 사적인 재정적 이득을 목적으로 하지 않은 경우에는 형사처벌의 대상으로 하지 않고

2. 형사벌의 개입의 「정당성」과 「최소성」

이러한 관점에서 저작권 침해에 대한 형사처벌이 정당한가에 대하여 논의가 있다. 즉 저작물은 저작자와 저작물 이용자 사이의 소통 과정 속에서 저작물 이용자에 의해 이용되고 이해가 되어야만 비로소 그 본래적 의미를 획득하고, 이와 같은 이용과 순환을 통해 저작물의 완전화 과정을 거치면서 그 기능을 다하게 되는 것이라는 상호주관적 구조를 지니는 것으로 이해하는 입장이다(양천수·하민경, 2013: 180). 이에 따르면 이용자 뿐만 아니라 모든 저작자 역시 그 이전에 존재했던 창작물을 이용하는 이용자의 지위 역시 갖고 있고, 저작자와 이용자 사이의 자유롭고 평등한 소통 과정을 통해 비로소 창작물의 의미가 온전하게 완성될 수 있다는 점을 고려할 때, 저작자와 이용자 중에서 저작자에 더욱 치우쳐 있는 현행 저작권법상 침해죄의 규율태도는 문제가 있다고 한다(양천수·하민경, 2013: 191). 저작자의 저작물이 이용자에 의해 이용되고 이해되면서 문화의 향상 발전이라는 방향으로 전개되어 나가는 것은 말할 나위가 없고, 또한 창작과 이용이라는 상호주관적 관계에 놓여 있다는 설명은 저작물이 지니는 이중성과 형사벌의 개입에 관한 딜레마를 보여주는 좋은 예시가 될 수 있다.⁴⁾

그러나 현대사회의 모든 재화와 용역이 누군가에 의해서 만들어지고, 그것이 사용 및 소비되는 과정은 필연적으로 상호주관적 속성을 지니고 있지만, 단지 상호주관적 속성에 기인하여, 창작자의 저작물이 창작자의 의사와 무관하게 누구든 필요한 만큼 임의대로 사용하도록 한다는 의미로 볼 수 없는 것이 창작자의 의사에 부합하는 것이다. 오히려 자신의 창작물에 대해 많은 이용자의 해석이 가능하도록 놓여지는 플랫폼이 형성되어지기를 기대하는 한편, 그 플랫폼을 통해 정당한 자신의

있다. 호주는 상업적인 용도의 저작권 침해에 한하여 형사처벌 하고 있으며, 싱가포르의 판매, 대여를 위한 복제물의 제작이나, 거래에 제공하는 경우에 형사처벌 대상으로 한다. 그 외 국가의 경우(일본, 독일, 대만 등)은 침해의 불법행위가 있으면 형사처벌의 대상으로 하고 있다. 특이한 점은 덴마크 등 북유럽 국가의 입법례에서는 저작권 침해행위에 대한 고의, 중과실을 형사처벌의 전제조건으로 하고 있다는 점이다.

- 4) 이러한 입장에서 저작권법은 공중의 일상영역을 깊숙이 관장하는 법이고, 시민의 모든 일상적 문화생활이 형법의 투입으로 위축될 수 있으므로 형사책임은 부과함에 있어서 더욱 신중을 기해야 한다고 주장한다. 이러한 방법 중의 하나로, 저작권법의 고유한 특성을 감안하여, 저작권 침해의 형사책임 부과하기 위한 주관적 구성요건요소인 고의의 판단에 있어 위법성인식의 판단을 함께 고려하는 것이 필요하고, 이로써 잠재적 저작권자인 저작물 이용자들의 권리를 보호하여 저작권법의 목적인 문화발전을 이룩할 수 있는 결정적인 수단이 될 수 있을 것이라고 한다. 이상 하민경. (2013). “저작권 침해의 형사책임 부과를 위한 고의와 위법성 인식의 재고”. 「법학논총」 제37권 제1호, 단국대학교 법학연구소, pp. 263-264 참조.

명망과 경제적 이익을 도모할 수 있기를 바라는 것이 실제에 부합한 해석이고, 그로 인한 문화의 발전은 현대사회에서 자연스럽게 받아들여지고 있으며 저작권법이 의도하는 목적도 이를 반영하고 있다고 해석하는 것이 타당하다. 그리고 창작자의 입장에서 누구든지 창작물을 사용해서 아무런 대가없이 창작물을 이용자로 하여금 아무런 대가없이 사용하도록 의도하였다고 보는 것은 오히려 예외적인 경우에 해당한다고 볼 것이다. 그렇다면 저작권이 상호주관적 구조를 가지므로 형사처벌에 딜레마가 생긴다든지 또는 해석학적 순환과정으로서 이용자의 행위로 인하여 저작물이 형성되어 가는 과정이라고 이해하고 저작자와 이용자가 실존적 관계를 맺음으로 인하여 비로소 창작물이 총체적으로 완성되는 것이므로 저작자와 이용자를 대립적 구조로 전제하고 저작권법에 저작권 침해죄를 규정하고 있는 것이 정당하지 못하다는 입장에는 의문을 제기할 수 밖에 없다.

그러므로 저작물을 둘러싼 저작자와 이용자 사이의 관계가 단지 상호주관적인 것에 그치지 않고, '상호협력적이면서 상호대립적인 관계'에서 존재하는 긴장을 적절하게 유지하면서 저작권에 대한 합리적 형법정책을 위해서는 형법적 개입을 전면적으로 포기하기 보다는 최소한의 개입을 선택하는 입장(양천수·하민경, 2013: 192)이 타당하다고 본다. 이때 최소한의 개입의 범위를 어떻게 설정할 것인지에 대해서는 논의가 있을 수 있다. 그 범위를 설정함에 있어서는 앞서 본 바와 같은 형법 범규의 정당성을 설정하는 기준을 참작할 필요가 있다고 본다. 다른 행정적 수단이나 민사적 손해배상 등의 제재수단이나 법적인 제재 이외의 제재수단으로 충분한 경우라면 형사처벌은 그 자체에 대한 정당성을 확보하기 어렵다고 볼 것이고 타당한 형사적 입법으로 평가받을 수 없다. 따라서 형법 범규가 지니는 최후 수단성 또는 보충성의 원리를 염두에 두고 그 형사처벌 조항을 마련할 필요가 있다. 만약 형벌보다 더 가벼운 수단, 즉 징계, 민사벌, 행정벌 등으로도 그 목적을 달성할 수 있는 경우라면 형벌은 그 자리를 양보해야 하며, 이는 형벌 이외의 다른 가벼운 수단으로 목적 달성에 충분치 않을 때에만 최후수단으로 발동되어야 함을 의미한다(비례성의 원칙)(이보영, 2011: 61). 한편 형벌의 정당성을 설명하기 위해서, 형벌 제도가 가지고 있는 목적으로서의 범죄인 교정과 사회적 재통합이라는 차원을 고려하는 해결의 법 이론입장에서 형벌제도의 정당성에 대한 합리적 해명과 그것의 유용성에 대한 인식은 별개이며, 이러한 구별을 통해서 형벌 제도를 사회의 공공이익의 증진을 위한 수단으로 이용하려는 공리주의적 관점에서 생길 수 있는 도덕적 딜레마를 극복할 수 있다고 보는 견해(윤순갑·최동민, 2011: 87)의 입장에서도 저작권법의 과도한 형벌 개입을 경계하면서, 경미한 저작권 침해에 대하여도 형벌을 가하는

것이 사회적으로 유용할 수 있다는 일반 예방적 공리주의 형벌 이론의 비도덕적 관점을 비판적으로 이해하고 있다고 생각한다. 그리고 재산범죄를 비롯한 일정한 범죄의 경우 피해자들은 처벌보다 오히려 피해변상에 많은 관심을 가지고 있으며 피해가 변상되고 나면 가해자는 어떻게 처벌되든지 별반 관심을 보이지 않는 경우가 흔한 데, 이러한 현실은 원상회복이 가해자와 피해자 사이의 갈등해결에 중요한 인자가 됨을 말해주고 있다(김창균, 2006: 476). 따라서 이러한 원상회복에 중점을 두는 저작권 침해 관련 고소사건의 경우에는 이를 민사적 구제절차에서 형벌을 대체할 수 있는 가능성을 충분히 보여주고 있다고 생각한다.⁵⁾

Ⅲ. 경미한 저작권 침해에 대한 형사처벌 조항 폐지 논의

1. 서

우리 저작권법은 저작재산권 침해가 있는 경우 일반적인 저작권 제한 조항인 공정이용 조항(저작권법 제35조의 3) 및 개별적 저작권 제한 규정에 해당하지 않는 한 경미한 경우, 중대한 경우를 구분하지 않고 형사처벌의 대상이 되는 것으로 하고 있다. 이러한 이유로 저작재산권 침해행위가 발견되면 그 피해정도와 상관없이 범죄가 성립하고 이를 빌미로 하여 손해액보다 훨씬 많은 금액을 합의금으로 요구하고 합의금을 지급할 경우 고소를 취하하겠다는 명목으로 그 피해를 배상받는 방법이 만연되어져 온 것이 사실이다. 이러한 현실에 대응하여, 우리 저작권법의 경우에 법무부, 대검찰청과의 협조를 통하여 교육조건부 기소유예제도나 고소장 각하제도를 통해 처벌을 지양하는 행정과 정책을 운영해오고 있다. 이는 혐의가 인정되고 고소취소가 되지 아니한 경우에 일단 저작권법위반 범죄는 성립하는 것으로 하되 벌금형 등의 약식기소를 대신하여 저작권 교육을 이수받는 것을 조건으로 기소유예하는 것으로 청소년, 경미한 초범의 경우에 적용되는 제도이다. 그러나 이와 같이 범죄의 성립 이후 처벌에 대한 고려에서 아예 범죄의 구성요건을 저작권법에

5) 다만 이러한 입장에 대하여는, 비범죄화의 대체수단이 원상회복이라는 사회의 민사적 자율적 해결에 맡겨질 경우 범죄자와 피해자 사이에 속죄금의 성격을 띤 손해배상이 만연해서 범죄의 반윤리성은 금전적 타협의 차원으로 격하될 수 있다고 지적하는 견해가 있다. 이상 임 응. (2007). “비범죄화의 방안에 관한 연구”. 「성균관법학」 제19권 제3호, 성균관대학교 비교법연구소, p. 471 참조. 이에 대하여는 모든 저작권위반의 범죄에 대하여 비범죄화하는 것이 아니라, 본 논문에서와 같이 경미한 저작권 침해에 한하여 그 비범죄화하는 논의와는 다른 점이 있다.

서 다시 설정하고자 하는 움직임이 있다.

이미 저작권법 제136조 제1항 제1호에 단서 규정을 두고, 그 내용을 “다만 180일의 기간 동안 침해되는 저작물의 총 소매가격이 500만 원 이상인 경우에 한함”으로 정하여 일정한 피해액수 이상 및 기간을 한정하여 범죄가 성립하는 방향으로 법안이 발의된 바 있다.⁶⁾ 또한 당시 위와 같은 법안들에 대한 대안으로 법제사법위원회에 회부된 대안을 살펴보면⁷⁾ “영리를 목적으로 하는 경우”와 “저작물 등의 복제물의 소매가격을 기준으로 6개월 동안 100만원 이상의 피해금액이 발생한 경우”만을 처벌하는 것으로 제136조 제1항 제1호를 개정하는 법안이 상정되어 소위원회에서 심의된 적이 있었다. 위 대안으로 제시된 일부개정안은 비영리적인 목적의 일정 규모 이하의 침해에 대하여는 처벌 대상으로 하지 않는 내용의 법안이었다.

최근 한국저작권위원회에서 미래 저작권 제도 개정을 위하여 연구 의뢰하여 해당 연구진에 의해 발표된 내용(한국저작권위원회, 2016: 39)을 보면 제136조 제1항 제1호에 대하여 앞서 말한 대안의 내용과 유사하되 같은 호 다. 목에 “다. 저작자나 관련 기관 등으로부터 경고를 받았음에도 불구하고 저작권 침해 행위를 반복한 경우”를 추가하고 있다. 또한 경미한 청소년들의 저작권 침해에 대하여, 범죄라고 보기보다 질서위반 행위로 보아 형사처벌이 아닌 범칙금 부여 같은 행정제재로 접근하자고 하는 방안을 제시하는 견해도 있다(이상수, 2013: 229). 이에 의하면 경미한 저작권 위반행위자에게 범칙금을 납부하게 하여 신속하고 간편하게 법적 제재의 압박으로부터 해방될 수 있게 하고, 전과자가 되지 않게 할 뿐만 아니라 재발억제 효과와 수사기관의 업무경감 효과도 있다고 한다. 다만 이때 상습성 여부, 영리성 여부, 피해 저작물의 수 및 피해금액 등 경미한 저작권 위반행위의 명확한 판단기준을 정립하여 둘 필요가 있다고 지적한다.

6) 의안번호 8655, 발의 일자 2013. 12. 19. 박해자 의원 대표발의 저작권법 일부개정 법률안

7) 개정안 제136조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하거나 이를 병과할 수 있다.

1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 저작재산권, 그 밖에 이 법에 따라 보호되는 재산권 권리(제93조에 따른 권리는 제외한다)를 복제, 공연, 공중송신, 전시, 배포, 대여, 제2차적 저작물 작성의 방법으로 침해한 자

가. 영리를 목적으로 하는 경우

나. 저작물등의 복제물의 소매가격을 기준으로 6개월 동안 100만원 이상의 피해금액이 발생한 경우

2. 경미한 저작권 침해에 대한 형사처벌 폐지 여부

1) 경미한 저작권 침해에 대한 형사처벌 폐지 반대론의 근거

이와 같은 경미한 저작권 침해에 대한 형사처벌 조항의 폐지론에 대하여, 반대하는 입장은 그 근거와 이론의 측면에서 다양하게 전개되고 있다. 우선 경미한 저작권 침해란 무엇인지에 대한 정의 개념을 어떻게 볼 것인가에 대하여, “영리를 목적으로 하지 않고 비상습적으로 영상·음악·출판물 등의 저작권을 인터넷상의 온라인 서비스제공업체(포털·웹하드·P2P 등) 콘텐츠 공유사이트 또는 개인블로그·인터넷 카페·SNS 등을 통해 불법 복제·전송·공유하는 일체의 저작권 침해 행위”로 정의하기도 한다(이상수, 2013: 218).⁸⁾ 그러나 본 논문에서의 정의 개념은 형사처벌 개정 논의에서 언급되어졌던 “저작물 등의 복제물의 소매가격을 기준으로 6개월 동안 100만원 이상의 피해금액이 발생한 경우의 저작권 침해”를 전제로 하여 논하기로 한다. 이는 실질적으로 입법론 등으로 제기된 기준을 중심으로 하여 경미한 저작권의 범주를 설정하고 이를 논의하는 것이 실제적인 필요성이 있기 때문이다. 다만 이 같은 경우에도 저작권 침해 정도가 심각한 경우나 상습성이 인정되는 경우, 그리고 영리를 위한 상업적 목적이 중대한 경우에는 경미한 저작권의 범주에서 제외할 필요가 있고, 다양한 입법론에서도 이러한 경우를 처벌에서 제외하는 것은 아니라는 점에 유의하여, 경미한 저작권 침해의 범주를 확정할 필요가 있다.

여기서 범죄성립을 좌우하는 금액의 기준이 무엇인가에 대하여 의문을 제기하면서 그 기준은 제정 당시에는 정당성이 있다고 항변하더라도, 규범화되는 순간부터 물가상승, 저작권 시장의 환경 변화와 같은 외부요인에 의해 정당성을 상실해가며, 금액을 기준으로 한 범죄와 비범죄의 결과불법의 차이가 근소한 경우 규범의 신뢰를 상실하게 되고 규범력을 담보할 수 없다는 견해(박성민, 2014: 154)가 있다. 또한 개정안은 “저작물 등의 복제물의 소매가격을 기준으로 6개월 동안 100만원 이상의 피해금액이 발생한 경우”에 형사처벌 대상이 되는 것으로 규정하고 있는데, 연제를 기준으로 6개월의 기간을 특정할 것인가 명확하지 않다는 점에서 형벌규정의 명확성 원칙에 반하며, 특히, 저작물 등의 복제물의 소매가격에 대한 정확한 산정이 가능한 지도 의문이라고 지적하면서, 소매가격이 수시로 변동될 수 있다는

8) 이에 따르면 경미한 저작권 위반행위와 관련되어 발생하는 윤리적 딜레마 현상을 법률위반이나 도덕적 책임감 등의 윤리적 갈등을 야기하는 개인적 수준에서 나타나는 것과 저작권 침해사범에 대한 통제과정에서 다양한 대안간의 선택을 놓고 나타나는 조직적 수준에서 나타나는 것으로 구분한다. 위의 논문, p. 216 참조.

점에서 이를 기준으로 형사처벌 대상이 되는지를 판단하는데 있어 해석상의 문제가 발생될 소지가 있으며 처벌 기준으로 설정된 “6개월”과 “100만원 이상”에 대한 합리적 근거가 부족하다고 한다.⁹⁾

2) 경미한 저작권 침해에 대한 형사처벌 폐지론의 정당성 여부

그런데, 폐지에 관한 내용을 상세히 법률적으로 살펴보기 전에, 우선 저작권 위반에 대한 고소사건의 과다 또는 형사합의금 전략에 대한 대응책으로 이와 같은 경미한 저작권 침해에 대한 폐지 논의 자체가 정당한가 하는 점을 살펴볼 필요가 있다. 왜냐하면 고소사건 과다 또는 형사합의금 전략으로 인한 저작권 침해 사건의 문제점 해결을 위해서 해당 부분의 일부를 형사처벌에서 제외하는 해결책은 극히 본말이 전도된 대응책에 불과한 시도라고 보여지기 때문이다. 이는 저작권에 대한 형사처벌이 왜 필요한 것인지에 대한 본질적인 물음을 도외시한 채, 현실적으로 발생하는 문제를 막아보려는 입장에 불과하고 나아가 경미한 저작권에 대한 형사처벌 폐지로 인해 새롭게 발생하는 문제를 간과한 것으로 평가된다.

형사처벌의 폐지가 정당한지 여부에 대하여는 그 처벌 조항을 폐지함으로써 현실에서 발생하는 문제가 해결되는가 하는 것에 주안점을 둘 것이 아니라, 그 형사처벌 조항의 존재가 정당하지 못한 것인가, 형사처벌 폐지로 인하여 생기는 문제점에 대한 구체적 검토가 필요한 것이다. 따라서 경미한 저작권 침해 사안에 대해서 형사처벌 조항이 저작권법 규범 내에서 보호하는 법익에 대한 정당성을 가지게 될 수 있는 조건 하에서는 그 형사처벌 조항은 폐지되어서는 안 될 것이다. 반면 저작권법 규범 내에서 보호되는 법익에 대하여 그 정당성을 가질 수 없을 정도에 대해서도 부당하게 형사처벌이 개입하거나, 다른 구제수단이 충분히 마련되어 있음에도 불구하고 과도하게 형사처벌 규정이 이루어진 경우로 인정될 때에는 형사처벌 조항이 폐지되는 방향으로 논의가 전개되어야 할 것이다.

저작권법 위반의 범죄에 대해서 고소가 남발되고, 형사처벌 규정이 합의금을 받기 위한 수단으로 운용되어지는 현상으로 전략한 현실에 대처하기 위한 정책을 마련하기 위해서는 그러한 상황에 이르게 된 내재적인 이유가 어떠한 것이 있는지 파악해야 한다. 현행 저작권법의 형사처벌 조항이 다른 나라의 입법례에 비추어 과도한 것은 아니라고 보여짐 에도 불구하고, 이러한 현상이 나타나는 것은 우리의 전반적인 사법시스템과도 밀접하게 관련되어져 있다는 점을 이해할 필요가 있다. 즉

9) 위 각주 7) 법안의 법제사법위원회 위원장 대안에 대한 전문위원 검토의견서 참조

우리 사법시스템에서 경미한 손해에 대한 다른 구제 방법이 충분하지 않거나 형사 고소에 비하여 매우 번거롭고 복잡할 뿐만 아니라 그 효용 자체도 충분하지 않다고 생각하는 것에서 기인한다. 그 때문에 형사처벌 규정을 이용하여 형사합의금의 형식으로라도 피해구제를 받고자 하는 것임에도 불구하고 그로 인한 절차를 저작권법 위반의 처벌조항을 폐지함으로써 문제점을 해결하고자 하는 시도는 타당하지 않다.

경미한 저작권 위반의 형사처벌 폐지 논의와 관련하여 유의해야 할 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 경미한 저작권 침해에 대한 피해자의 형사구제 이외의 방법이 실효적이지 않다는 점이다. 형벌로 규정되어 있는 행위들에 대하여 형벌이 아닌 다른 통제수단으로 대체하는 형벌대체 입법에 의한 비범죄화는 형벌의 구성요건을 축소하려는 노력에서부터 시작되어야 하지만, 다른 형태의 제재는 그 실효성의 측면에서 절대로 형벌에 뒤처지지 않아야 하고, '상이한 사회통제 체계들의 존재'와 '그 사회통제체계들의 기능적인 등가성'이 전제되어야만 한다(김창근, 2006: 472; 박찬걸, 2010: 118). 저작권 침해에 대한 형사구제 이외의 방법은 민사적인 구제를 생각해 볼 수 있다. 피고소인이 수사를 통하여 특정될 여지가 있는 저작권 고소사건의 형사절차와 달리, 저작권 침해의 손해배상을 위한 절차에서는 피고의 특징이 필수적이다. 그런데 현행 저작권법 위반 사건에서 가해자의 인적사항을 알 수 있는 명확한 일부 경우를 제외하고, 대부분의 온라인 저작권 침해에서 저작권 침해 피해자가 판결의 확정 및 집행에 필요한 정도로, 가해자의 인적사항과 주소 등 송달장소 자체를 획득할 수 있는 방법은 극히 제한되어 있다. 피고를 확정할 수 없고 피고를 확정해 줄 수 있는 국가기관이 없으며 피고의 인적사항과 송달을 위한 주소를 획득한다는 것은 대부분의 경우 사실상 불가능하다. 둘째, 경미한 저작권 침해의 경우 형사구제 절차 이외에는 피해자가 감내해야 하는 사법 절차적 노력이 가해자의 손해에 비추어 훨씬 더 크기 때문에 저작권 침해로 인한 피해자는 그 외의 절차를 선택하지 않을 개연성이 더 크다는 점이다. 민사적 구제를 위한 소송에 걸리는 시간과 그에 대한 절차 및 손해배상액을 고려한다면, 경미한 저작권 침해를 현행 제도 하에서는 피고의 인적 사항 확인, 소장의 제출, 증거 및 변론, 판결의 확정에 이르는 과정은 저작권 존부 및 손해액의 산정에 이르기까지 수월하지가 않다. 경미한 저작권 침해의 범주를 100만원으로 정하게 되는 경우, 저작권 침해자가 징벌적 손해배상의 가능성도 없는 실제 손해액 몇 만원에 불과하거나 손해액 최대 100만원을 청구하기 위하여 이런 절차를 사법 시스템을 선택하도록 하는 것은 경미한 저작권의 보호를 저작권 보호 범주 밖으로 방치해놓는 것보다 오히려

더 나쁜 선택이며 사법적 절차에 대한 불신이 커질 수 있다. 현행 소액사건에 대한 심판절차가 장점이 있기는 하지만 그 집행에 이르기까지 민사적 구제를 통한 실제 손해를 받아낼 수 있는 선택을 하기란 쉽지 않다. 따라서 경미한 저작권 침해에 대하여 형사처벌을 폐지하면 실제로 경미한 저작권 침해에 대하여는 형사적 구제도, 사실상의 민사적 구제도 불가능한 상태에 놓이게 된다는 점을 경미한 저작권의 형사처벌 조항 폐지론의 입장에서는 인식할 필요가 있다. 셋째, 현행 저작권법 하에서 실제 고소인의 의도는 손해배상을 적정하게 받게 되는 경우 저작권 침해자에 대하여 형사처벌을 할 의도가 없는 것으로 볼 수 있는 경우가 많다는 점이다. 즉 고소인은 실질적인 효과로 손해배상을 의도하면서도, 절차적인 선택은 형사고소를 선택하고 있다는 것에 착안해야 한다. 저작권법위반의 고소사건에서 공소권 없음 처분을 받는 경우가 그러한 경우인데, 이와 같은 공소권 없음 처분으로 종결되는 사안의 경우에는 충분한 배상이 이루어지는 경우에는 피해자는 가해자의 형사처벌 그 자체에 관심도 없고, 나아가 국가수사기관 등의 경찰 및 검찰을 비롯한 사법절차가 그 피해 회복을 위한 수단으로 전락하는 상황이 되기 때문에 비친고죄의 확대 개정에 대하여도 논의하게 되는 것이다.

3. 경미한 저작권 침해에 대한 형사처벌 폐지의 전제요건

경미한 저작권 침해에 대한 형사처벌을 폐지하기 위해서 선행되어야 할 전제조건으로 그에 대한 형사처벌이 더 이상 정당성을 갖지 못하게 되는 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 즉 고소인이 형사처벌 조항을 형사벌 자체를 목적으로 한다가 보다는, 자신이 충분한 손해배상 지급 수단으로 운용하고 있다는 점을 고려하고, 이러한 수단을 통해 저작권이 보호하고자 하는 법익이 침해된 것에 대한 회복이 가능하도록 할 필요가 있다. 형사처벌 조항이 보다 정당성을 가지기 위해서는 그 규정이 보충성을 갖추어야 하므로 다른 구제수단에 의해 저작권 침해로 인한 손해를 충분히 구제받을 가능성이 있고 나아가 그러한 사법적 시스템은 형사절차를 진행하는 것보다 신속, 간편한 구제절차이어야 하며, 그 효율성도 형사절차에 비추어 피해배상에 충분한 정도라면 형사처벌 조항을 폐지할 필요가 있고, 경미한 저작권 침해에 관한 형사벌 조항은 그 정당성을 상실할 수 있게 될 것이다. 따라서 경미한 저작권 침해에 대한 형사처벌 조항을 폐지하기 위해서는 형사절차에 갈음할 정도로 신속, 간편하면서도 분쟁의 해결에 효율적인 다음과 같은 절차를 구축하는 것이 필요하다고 본다.

1) 간편하고, 실효적인 조정 및 중재 절차 설정

현행 저작권법은 한국저작권위원회에서 조정절차를 진행하도록 하고 있다.¹⁰⁾ 이러한 조정절차가 있음에도 불구하고 손해배상을 받고자 하는 저작권 피해자들이 조정절차를 활발하게 이용하지 않아 그 효용성이 떨어지는 가장 큰 이유는 조정에 대하여 저작권 침해자가 그 손해배상 내용이나 액수에 대하여 불복하는 경우 조정을 신청한 입장에서는 또 한번의 절차를 거칠 뿐 민사소송을 제기하는 방법 이외에 다른 방법이 없고, 조정의 피신청자에게 조정결과를 강제할 아무런 규정이 마련되어 있지 않다는 점이다.¹¹⁾ 현행 조정제도에 저작권법 제117조 제2항에 조정 당사자가 조정에 합의하여 조서에 기재된 경우 재판상 화해와 동일한 효력을 부여하고 있는 규정을 마련하고 있으나, 조정 당사자가 이에 동의하지 않는 경우에는 달리 이를 강제할 방법이 없다는 점이 그 한계로 지적되고 있다. 한편 조정절차와 별도로 중재 절차를 설정하되 그 중 경미한 저작권 침해에 대한 중재절차를 일반적인 중재절차에 비하여 간략한 절차를 마련하고 그 업무를 한국저작권위원회에서 수행할 수 있도록 할 필요가 있다. 중재절차의 설정과 그 경미한 저작권 침해와 그렇지 않은 저작권 침해의 한계, 그리고 이를 어떠한 효력을 지니도록 할 것인가에 대하여는 입법론적으로 상당한 논의가 필요한 것이지만 이는 형사처벌 조항에서 어떠한 기준으로 처벌 조항을 폐지할 것인가 하는 문제와 연계하여, 그 중재절차와 효력을 정할지 결정되어야 할 것이다. 이러한 절차가 마련된다면 형사처벌 조항 중 경미한 저작권 침해 부분에 대하여는 형사처벌 조항의 폐지가 바람직하다. 이는 현재의 고소와 관련된 합의금 장사의 폐해와 고소의 남발 문제를 지속되지 않도록 할 필요가 있을 뿐만 아니라, 고소인의 입장에서 그 손해의 회복절차가 신속, 간편하고 효율적으로 설정될 수 있는 것이라면 중대하지 않은 저작권 침해에 대해서는 형

10) 제112조(한국저작권위원회의 설립) ① 저작권과 그 밖에 이 법에 따라 보호되는 권리(이하 이 장에서 “저작권”이라 한다)에 관한 사항을 심의하고 저작권에 관한 분쟁(이하 “분쟁”이라 한다)을 알선·조정하며, 권리자의 권익증진 및 저작물등의 공정한 이용에 필요한 사업을 수행하기 위하여 한국저작권위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. 이하 제113조에서 위원회의 업무 중 하나로 조정을 규정하고, 제114조 내지 제119조에서 조정과 관련한 조직과 절차, 비용, 감정 등에 관한 내용을 규정하고 있다.

11) 한국저작권위원회의 조정통계에 의하면, 2010년 이후 2015년까지 접수된 조정 건수는 총 536건이고, 그 중 2010년 접수 이후 2015년 말 현재까지 조정이 성립된 건수는 총 191건으로 해마다 평균 31.8건의 조정 성립을 보이고 있다.

한국저작권위원회 조정통계에 관한 현황 중 2015년 통계자료 중에서 연도별 조정통계 <http://www.copyright.or.kr/customer/adr/information-materials/statistics/view.do?brdctsn=38863> 참조

사처벌이 자제될 수 있는 방향으로 개정될 수 있도록 하는 것이 타당하다고 보기 때문이다.

2) 저작권 침해로 인한 피해자에 대한 한국저작권보호원의 기능

저작권을 침해당한 경우 형사상 고소 절차를 거치지 않고, 바로 민사적 구제절차를 진행하려고 하는 경우 실제적으로 그 침해자의 인적사항에 대한 정보를 취득하는 것이 어려운 상황이 많다. 현행 소액사건 심판절차의 경우에도 피고가 특정되지 않고 송달 장소를 파악하기 어려운 경우에는 그 소송절차의 진행 자체가 실제적으로 불가능하기 때문에 소액의 저작권침해 피해사안인 경우 역시 형사 처벌조항을 폐지하는 경우 민사구제절차 자체가 어렵기 때문에 사실상 이러한 경우에는 법 보호 영역 밖으로 방치될 수밖에 없는 상황이 생기게 된다. 이러한 상황을 초래할 수 있는 법 개정은 저작권 환경과 의식에 대한 붕괴라는 심각한 결과를 초래할 가능성이 농후하고 최근 20여 년간 노력한 저작권에 대한 국민의 인식개선을 한 순간에 뒤집는 결과를 초래할 것이다. 이는 저작권자와 이용자 사이의 힘 균형이 일방적으로 이용자 위주로 전환될 가능성이 있고, 비록 이러한 법 개정에 대하여 다수의 이용자 그룹을 차지하는 일반인의 지지를 받을 수 있다는 생각이 정치권에서 생겨날 수 있는 위험성도 있다.

현행 저작권 관련 공공기관 중에서 2016년 3월의 저작권법 개정으로 인하여 새롭게 발족된 한국저작권보호원에서 저작권 침해로 인한 피해구제를 위한 절차를 도와줄 수 있도록 제도적으로 운용할 필요가 있다. 위 개정 전에 운영되었던 한국저작권단체연합회 저작권보호센터에서는 저작권법 제103조에 의하여 온라인 저작권 침해에 대하여 저작권단체연합회 회원사 저작물 위주로 재택모니터링 인력과 불법복제물추적 관리시스템(ICOP)을 운영하여 OSP에 복제·전송 중단 요청서를 발송하고 조치여부를 회신받아 접수하고 그 결과를 확인하는 업무를 실시하였다. 한편 개정 전 저작권법 제133조의 3에 따라 한국저작권위원회 공정이용진흥국에서는 모든 권리자의 저작물에 대하여 전체 국민을 대상으로 신고체계를 운영하여 위원회 위원의 심의절차를 거쳐 OSP에 시정권고 공문(전자우편)을 발송하고 이에 대한 조치가 되지 않거나 반복 침해에 대한 대응수단으로 문화체육관광에 시정명령을 발하여 줄 것을 요청할 수 있는 업무를 담당하고 있었다. 그러한 양 기관의 업무 중 이 같은 업무를 일원화하여 한국저작권보호원으로 귀속하게 하는 저작권법 개정이 2016년 3월에 있었고 한국저작권보호원은 같은 해 9월에 발족되었다. 이에 따르면

경미한 저작권 침해에 대한 피해사실을 한국저작권보호원에 신고하는 경우, 위 보호원은 이러한 온라인침해에 대한 모니터링에 관한 인프라와 한국저작권위원회가 가지고 있던 시정권고·명령 등의 강력한 행정조치를 결합한 핵심 역량을 보유하게 되어 일반 국민의 저작권 침해에 대한 일반 국민의 구제에 결정적인 역할을 할 수 있는 기관이 되었다. 따라서 장래에는 한국저작권보호원으로 하여금 경미한 저작권 피해 구제에 관한 전반적인 대응체제와 조직을 갖추 수 있도록 하고, 저작권 침해로 피해를 입은 국민들이 민사적 구제를 받는 과정에서 실질적인 도움을 받을 수 있는 방향으로 조직을 재정비할 필요가 있다고 본다. 위 보호원은 온·오프라인상 증거의 수집·분석 등 특별사법경찰관의 저작권 침해에 대한 수사 및 단속활동을 지원하는 체계를 이미 가지고 있으므로, 위 보호원의 기능과 조직을 확대하면 이제까지 전국 각 경찰서에서 처리되던 경미한 저작권 침해에 관한 제반 업무를 일원화하여 신속하고, 준사법적 역할을 수행할 수 있도록 할 필요가 있다. 이러한 저작권 행정 및 관련 공공기관의 역할 변화와 대응은 사법적 시스템의 효율화와 신속, 간편한 구제를 위해서 필요로 하는 것이며, 전항에서 언급한 경미한 형사처벌 조항의 폐지가 가능하도록 하여 새로운 민사구제 절차에서 저작권 침해로 인한 피해자의 구제에 실질적인 도움이 될 수 있을 것이다.

4. 형사처벌 적용에 있어서, 공정이용 조항의 기능

저작권법은 제35조의 3에서 공정이용 조항을 규정하고 있다.¹²⁾ 저작권법상 공정이용 조항은 형사처벌에 관한 저작재산권의 일반적 제한의 내용으로 평가되고 있다. 다만, 공정이용의 조항에 관한 저작권법의 체계에 있어 이를 저작인격권에도 영향을 미칠 수 있도록 할 것인가에 다음과 같은 논의가 있다.

현행과 같이 개별적 저작재산권의 제한 규정 뒤에 공정이용 조항을 둔 저작권법 체계를 지지하는 견해가 있다(박영길, 2010: 32-33). 이는 저작권법에서 저작권의

12) 제35조의3(저작물의 공정한 이용) ① 제23조부터 제35조의2까지, 제101조의3부터 제101조의5까지의 경우 외에 저작물의 통상적인 이용 방법과 충돌하지 아니하고 저작자의 정당한 이익을 부당하게 해치지 아니하는 경우에는 저작물을 이용할 수 있다.

② 저작물 이용 행위가 제1항에 해당하는지를 판단할 때에는 다음 각 호의 사항등을 고려하여야 한다.

1. 이용의 목적 및 성격
2. 저작물의 종류 및 용도
3. 이용된 부분이 저작물 전체에서 차지하는 비중과 그 중요성
4. 저작물의 이용이 그 저작물의 현재 시장 또는 가치나 잠재적인 시장 또는 가치에 미치는 영향

제한은 개별적인 저작재산권 제한을 중심으로 하되 일반적이고 포괄적 내용의 제한으로서 공정이용은 개별적인 저작재산권 제한에 대하여 보충적으로 적용되는 것이므로 저작권법의 체계상 개별적 제한 규정 이하에 공정이용 조항 규정을 두는 것이 체계적으로 합당하다는 취지의 입장이다. 그러나 이와 달리, 저작권법 제35조의 3 공정이용 조항은 개별적인 저작권 제한의 한정적인 내용으로는 디지털 사회에서의 유연한 대처가 쉽지 않은 점을 고려하고 한·미 FTA 협정으로 강화된 저작권 보호의 강화에 대응한 이용자의 이용행위에 관련한 공정이용이 폭넓게 적용될 수 있도록 포괄적·일반적 제한 규정의 의미에서 마련된 것으로 이 규정은 저작권 제한에 관한 총론적인 의미를 지니는 것이라는 입장의 견해가 있다(최호진, 2012: 88-89; 한국저작권위원회, 2016.10.25-26: 27).¹³⁾ 현행 공정이용 조항이 저작재산권에만 적용되게 되어, 저작인격권을 미국과 달리 엄격하게 보호하는 우리 입법례에서는 저작재산권은 공정이용에 해당하여 저작권 침해로 인정받지 않는 경우에도 저작인격권 침해에 해당하는 것으로 형사 처벌받는 것과 아울러 저작인격권 침해로 인한 위자료 청구는 인용될 수 있는 상황이 불합리한 것으로 보여지므로 저작권법상 저작권의 제한에서 공정이용 조항을 총칙 규정으로 두고, 그 다음에 개별적인 제한 규정을 두는 것이 타당한 입법 체계라고 생각한다.

이러한 입법적인 문제와는 별개로, 공정이용의 규정의 해석에 있어, 형사법적인 검토가 필요한 부분이 있다. 현행 공정이용의 조항은 일반적이고 포괄적인 저작권 제한의 성격을 지니고 있으므로 저작재산권의 침해에 있어서 손해배상청구소송에서 피고의 입장에서 항변의 성격을 지니게 된다. 그렇다면 저작재산권 침해에 있어서 공정이용에 해당하는 경우 형사상 어떠한 범죄론적 체계를 지니는 것인지도 검토될 필요가 있다. 이에 대해서는 저작물의 온전한 의미를 형성하는 과정에서 저작자뿐만 아니라 이용자도 상호적으로 협력한다는 점에 중점을 두고 저작물이 안고 있는 상호주관적인 요소를 고려하여, 저작물을 공정하게 이용하는 행위는 정상적인 사회생활의 일부로서 처음부터 저작권 침해죄의 구성요건에 해당하지 않는다고 봐서, 공정이용 조항을 구성요건해당성 배제하는 요소로 기능하는 것으로 보는 견해(양천수·하민경, 2013: 192)도 있다. 이러한 입장에서는 저작권자와 이용자 양자의 권리를 보호하여 문화발전을 이룩하는 것이 저작권의 규범목적이라면 일상적인 문화생활을 누릴 권리에 해당하는 저작물 이용의 권리는 이에 합치하기 때문에 정상

13) 이 견해에서는 만약 제35조의3이 개별적 저작재산권 제한 규정과의 관계에 있어 중립 규정이라고 보게 된다면 저작물의 이용에 관한 다양한 문제에 적용하기에는 해석상의 어려움이 발생할 수 있다고 보았다.

적인 사회생활의 일부로 봐야할 것으로 전제하고, 위법성조각사유로 보게 되면 시민들이 창작물을 정당하게 이용하는 행위를 처벌가치가 있는 것으로 파악하는 것이어서 시민생활 영역에서 이용을 통한 새로운 창작활동에 위축효과를 가져오고 결국 문화를 발전시키려는 저작권법의 목적 실현이 방해된다고 주장한다(하민경, 2013 a: 417).

그러나 앞서 본 바와 같이 공정이용 조항을 저작물을 구성하는 인식론적 관점으로 다양하게 설정하는 것은 인정할 수 있으나 상호주관적 요소를 절대적인 가치로 인정하는 것은 수증하기 어렵고, 나아가 저작물의 성격을 상호주관적이라고 전제하는 것과 저작물이 교환 체계에서 유통되고 소비되는 방식은 다르다고 할 것이며 저작물이 이용자의 이용과 참여를 전제로 하더라도 이것이 곧 타인의 저작물을 임의대로 사용하거나 영리를 목적으로 이용하는 것을 뜻하는 것은 아니라는 점에서 구성요건해당성 배제요소로 이해하는 것은 무리가 있다고 본다. 오히려 형법에서 정하는 사회상규가 위법성조각사유로 이해되는 것처럼, 사회상규로 인한 불가벌은 구성요건적 결과의 행위에 대한 귀속의 부정이 아니라 비례성 심사에 그 근거를 두고 있다고 볼 것이고(조기영, 2010: 135), 사회상규에 관한 정당행위에 관한 대법원의 판결 내용 중 “어떠한 행위가 사회상규에 위배되지 아니하는 정당한 행위로서 위법성이 조각되는 것인지는 구체적인 사정 아래에서 합목적적, 합리적으로 고찰하여 개별적으로 판단되어야 할 것인 바, 이와 같은 정당행위를 인정하려면 첫째 그 행위의 동기나 목적의 정당성, 둘째 행위의 수단이나 방법의 상당성, 셋째 보호이익과 침해이익과의 법익균형성, 넷째 긴급성, 다섯째 그 행위 외에 다른 수단이나 방법이 없다는 보충성 등의 요건을 갖추어야 한다.”¹⁴⁾는 것과 같은 의미에서 저작권법상 침해행위에 대한 위법성조각사유를 구성하는 내용으로 파악하는 것이 타당하다고 본다.

IV. 결 어

본 논문에서는 저작권 침해와 관련되어 형사처벌의 핵심적인 내용을 이루고 있는 저작권법 제136조 제1항 제1호와 제2항 제1호와 관련하여 특히, 경미한 저작권 침해에 대한 저작권 정책을 어떻게 운용할 것인지에 대하여 중점을 두고 논하였다.

14) 대법원 2000. 4. 25. 98도2389 판결 및 대법원 1986. 10. 28. 선고 86도1764 판결, 1994. 4. 15. 선고 93도2899 판결, 1999. 1. 26. 선고 98도3029 판결 등 참조

우선 저작권 침해에 대하여 형사처벌을 하는 것이 정당인가에 대해서 살펴보았다. 저작물이 창작과 이용의 순환과정에서 상호주관적인 성격을 지니는 것을 강조하여 저작물 이용에 대한 일상적인 문화생활을 처벌하는 것은 정당하지 않다는 견해에 대하여는 비판적인 입장을 지적하였다. 창작자는 자신의 의사와 무관하게 창작된 저작물을 누구든 필요한 만큼 임의대로 사용하는 의사라기 보다는, 자신의 저작물에 대해 많은 이용자의 해석이 가능하도록 놓여지는 플랫폼이 형성되어지기를 기대하는 한편, 그 플랫폼을 통해 정당한 자신의 명망과 경제적 이익을 도모할 수 있기를 바라는 것이 실제에 부합한 해석으로 봐야하고, 저작물을 사용해서 아무런 대가없이 저작물이 가지는 그 의미를 이용자로 하여금 부여하도록 의도하는 것은 오히려 예외적인 경우에 해당하기 때문이다. 그러므로 저작권 침해에 대하여 형사처벌하는 것이 정당하지 않다고 볼 수 없다. 다만 보충적으로 최후수단으로서 형사처벌이 정당성을 가진다고 봐야 할 것이어서 우리 사법시스템의 다른 구제수단에 의해 저작권 침해로 인한 손해를 충분히 구제받을 가능성이 있고 나아가 그러한 사법적 시스템이 형사절차를 진행하는 것보다 신속, 간편한 구제절차이고, 그 효율성도 형사절차에 비추어 피해배상에 충분한 정도라면 해당 형사처벌 조항을 폐지하는 정당성을 확보할 수 있다. 따라서 경미한 저작권 침해에 대한 형사처벌 조항을 폐지하기 위해서는 한국저작권위원회와 한국저작권보호원 등 저작권 관련 공공기관에 지금의 소액사건심판 절차보다 간편한 구제절차를 위한 기능과 조직을 보완해야 할 필요성을 논하였다. 예를 들어, 중재 조항, 저작권 침해에 대한 대응수단의 실질화 등의 필요한 제도적 개선이 요구된다. 또한 현행 공정이용 조항이 민사소송에서 저작재산권 침해에 대한 항변사유 뿐만 아니라, 저작인격권에 대해서도 적용될 수 있도록 운용되어야 하고, 이에 대한 범죄론적 체계를 위법성 조각사유로 해석하여야 한다는 내용에 관하여 논하였다. 현행 저작권법의 형사처벌 조항의 개정과 관련하여서, 처벌 조항의 제도적 의미와 그 효과를 측정할 필요가 있고, 나아가 이를 폐지하였을 때의 문제점에 관해서는 면밀한 검토가 요구된다. 단지 해당 규정의 정비나 폐지만으로 이런 문제점을 해결할 수 있다거나 개선될 것이라는 기대는 우리가 어렵게 정착시킨 저작권 환경과 그동안의 저작권 정책을 위한 노력을 일시에 붕괴시킬 가능성이 높다. 따라서 형사처벌의 폐지를 위한 전제조건으로 앞서 언급한 형사절차에 갈음할 정도의 신속, 간편한 민사구제방안을 구축할 것이 반드시 요구된다. 이러한 정책적 전환은 현실적인 저작권 합의에 관한 고소 남발의 문제를 해소하고, 수사기관 및 사법기관의 효율적인 시스템을 도모할 수 있는 계기가 될 것으로 본다.

참고문헌

- 법무연수원. (2016). 「2015년 범죄백서」. 법무부.
- 오승중. (2016). 「저작권법」. 서울: 박영사.
- 윤선희. (2012). 「지적재산권법」. 서울: 세창출판사.
- 임 응. (2015). 「형법총론」. 서울: 법문사.
- 한국저작권위원회. (2016. 10. 25-26). 「미래 환경에 적합한 저작권법 개정을 위한 연구 발표회」. 한국저작권위원회.
- 김용섭·박창석. (2013). “저작권 침해행위에 대한 비친고죄 요건으로서 영리성과 상습의 의미에 대하여”. 「산업재산권」 제41호, 한국산업재산권법학회.
- 김창균. (2006). “경미범죄의 처리방안”. 「성균관법학」 제18권 제3호, 성균관대학교 비교법연구소.
- 박성민. (2014). “SNS상의 저작권침해 유형과 경미한 저작권침해에 대한 형법의 자제”. 「형사법연구」 제26권 제3호, 한국형사법학회.
- 박영길. (2010). “한국에서의 저작물의 공정이용제도 연구”. 「계간 저작권」 통권 제90호, 한국저작권위원회.
- 박찬걸. (2010). “비범죄화의 유형에 관한 연구”. 「저스티스」 제117호, 한국법학원.
- 양천수·하민경. (2013). “저작권 침해죄의 정당성에 대한 비판적 고찰”. 「외법논집」 제37권 제4호, 한국외국어대학교 외국학종합연구센터 법학연구소.
- 윤순갑·최동민. (2011). “형벌 제도에 대한 정당성 문제 -해결의 형벌이론을 중심으로-”. 「대한정치학회보」 제19권 제1호, 대한정치학회.
- 이보영·송경석. (2011). “형벌의 의미와 정당성 -언제나 형벌은 필요한가?”. 「법조」 제60권 제5호, 법조협회.
- 이상수. (2013). “경미저작권 침해범죄의 윤리적 딜레마 해소방안에 관한 연구”. 「한국부패학회보」 제18권 제4호, 한국부패학회.
- 임 응. (2007). “비범죄화의 방안에 관한 연구”. 「성균관법학」 제19권 제3호, 성균관대학교 비교법연구소.
- 최호진. (2012). “개정 저작권법 제35조의3(저작물의 공정한 이용)에 따라 공정이용을 판단할 때 발생할 수 있는 문제점에 대한 고찰과 해석론의 제시”. 「계간 저작권」 통권 제99호, 한국저작권위원회.
- 하민경. (2013). “구성요건해당성배제사유와 위법성조각사유의 구별기준”. 「한양법학」 제24권 제3집, 한양법학회.

- _____. (2013). “저작권 침해의 형사책임 부과를 위한 고의와 위법성 인식의 재고”. 「법학논총」 제37권 제1호, 단국대학교 법학연구소.
- 崔国斌. (2014). 『著作权法---原理与案例』, 北京大学出版社.
- Roy J., Girasa. (2002). *Cyberlaw*. Prentice Hal.
- Edwards, L. (2009). “The Fall and Rise of Intermediary Liability Online”. *Law and Internet Third Edition (Lilian Edwards and Charlotte Waelde ed.)*. Hart Publishing, Portland, OR.
- Gunter, W.D. (2011). “Criminological Predictors of Digital Piracy; A Path Analysis”. In *Cyber Criminology*. K. Jaishankar(ed). CRC Press.
- Higgins, G.E. (2011). “Value and Choice: Examining their Roles in Digital Piracy”. In *Cyber Criminology*. K. Jaishankar(ed). CRC Press.
- Higgins, G.E. et al. (2008). “Digital piracy: An examination of three measurements of self-control”. *Deviant Behavior*, 29(5): 440-461. Taylor & Francis.

공공 임대주택 입주의향 인식 변화에 영향을 미친 요인: 신혼가구를 대상으로

김주현·안용진

현 정부는 신혼가구, 사회초년생 등 젊은 세대의 주거안정을 위해 2017년까지 총 15만호의 행복주택을 전국적으로 공급할 예정이다. 기존 공공 임대주택은 저소득 가구에 초점을 두고 있으나, 최근 도입된 행복주택은 보다 포용적 관점에서 소득 이외에 다양한 사회 취약계층(대학생, 사회초년생, 신혼부부, 노인계층 등)으로까지 정책 수혜 대상을 확대 적용하고 있다. '2015년도 신혼부부 가구 주거실태 패널조사'에 따르면 공공주택에 입주할 의향이 있는 신혼가구는 48%로 나타났고, 입주의향이 없는 이유로 29.7%가 사회적 인식 때문이라는 결과가 나타났다. 신혼가구의 안정적인 삶의 위해서 공공임대주택을 공급하고 있지만, 실제 수요계층인 신혼가구는 공공임대주택의 입주를 꺼리는 것으로 나타나고 있다. 이에 본 연구는 신혼가구의 특성을 반영하여 가구, 주거, 제도, 정책 선호 특성이 공공주택 입주의향에 미친 영향을 규명함으로써 신혼가구의 안정적인 주거환경 조성을 위한 주택공급 측면의 정책 시사점을 도출하고 정책 수립에 기초 자료를 제공하는데 목적이 있다. 분석결과 입주의향 인식변화에 통계적으로 유의미한 (+)영향을 미치는 요인은 맞벌이 가구, 이사경험, 수도권 거주, 주택마련정책, 생활안정정책으로 나타났고, (-)영향을 미치는 요인은 가구주 나이, 학력, 자녀수증가, 총소득증가, 월세로 나타났다. 따라서 신혼가구 공공주택 입주의향을 높이기 위해서는 생활안정정책의 확대 및 주택정책과의 연계 적용이 고려될 필요가 있다.

[주제어 : 신혼가구, 공공임대주택 입주의향, 로짓모형]

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

현 정부는 서민 주거복지를 위해 2017년까지 총 15만호의 행복주택을 전국적으로 공급할 예정이다. 행복주택의 주요 수요계층인 신혼가구는 가족의 생애주기 과정에서 결혼 후 자녀를 양육하는 시기로 안정적인 주거환경이 절실히 요구되는 시

기이다. 통계청에서 발표한 '2015년 혼인·이혼통계'에 따르면, 평균 초혼 연령은 남자 32.6세, 여자 30세로 10년 전과 비교하면 남자는 1.7세, 여자는 2.2세 상승하였다. 이러한 초혼 연령 상승의 원인으로 젊은 세대의 고용 불안정과 집값에 대한 부담으로 인한 결혼 적령(20대 후반-30세 초반)인구의 결혼기피 현상을 들 수 있다. 또한 '2015년 신혼부부가구 주거실태 패널조사 보고서'에 따르면, 공공 임대주택 입주의향이 있는 신혼가구는 48%로 나타났으며 지역별로 상대적으로 주택난이 심한 수도권(52%)이 비수도권(43.3%)에 비해 입주의향이 높은 것으로 나타났다. 신혼가구의 주거안정을 위해 공공임대주택을 공급하고 있지만, 실제 수요계층인 신혼가구는 사회적 인식과 주택규모 낮은 주택상태 및 품질¹⁾ 등의 이유로 입주를 꺼리는 것으로 이해할 수 있다.

기존 연구에서는 공공 임대주택 거주자를 대상으로 한 주거만족도 관련 연구와 공공임대주택의 특성에 관한 연구가 주로 논의된 반면, 공공 임대주택의 잠재적 수요 계층인 신혼가구를 대상으로 공공임대주택 입주의향 인식 변화에 미치는 영향요인을 검토한 연구는 미흡한 실정이다. 이에 본 연구는 2014년, 2015년 동일 신혼가구를 대상으로 수행된 '신혼부부가구 주거실태 패널조사' 원시자료를 활용하여 신혼가구의 특성 및 주거, 제도, 정책 선호 특성이 공공 임대주택 입주의향 인식 변화에 미친 영향을 실증적으로 규명함으로써 신혼가구의 주거복지 향상을 위한 효율적인 공공 임대주택공급 관련 정책 시사점을 도출하고 정책 수립에 필요한 기초 자료를 제공하는데 그 목적이 있다.

2. 연구범위 및 방법

본 연구의 범위는 '신혼부부가구 주거실태 패널조사' 대상 샘플인 전국 17개 광역시/도 거주 신혼가구로 한정하였다. 주요 연구내용은 우선 원시자료에 포함된 2014년과 2015년의 동일한 신혼가구의 표본을 추출하고, 신혼가구의 특성을 고려하여 '2014 신혼부부가구 주거실태 패널조사'에서 공공임대주택 입주의향에 대해 부정적으로 응답하였으나, '2015 신혼부부가구 주거실태 패널조사'에서 긍정적으로 변화한 신혼가구를 대상으로 어떤 요인이 공공 임대주택 입주의향 인식 변화에 영향을 주었는지 실증분석을 실시하였다. 신혼가구는 가족의 생애주기 과정에서 다른

1) '2015년 신혼부부가구 주거실태 패널조사' 보고서에 따르면 공공임대주택의 입주의사가 없는 가구의 32.6%는 공공임대주택에 대한 사회적 인식이 좋지 않기 때문에, 26.5%는 주택의 규모가 작을 것 같기 때문에, 15.6%는 낮은 주택상태 및 품질의 문제로 인하여 입주의사가 없다고 응답하였다.

계층에 비해 직업이 불안정하고, 소득이 상대적으로 낮은 계층으로, 실증분석 결과에 근거하여 안정적인 정주환경 조성을 위한 주택공급 관련 정책적 시사점 도출이 가능할 것으로 판단된다. 이 과정에서 정량적으로 변수화 된 다양한 신혼가구 특성과 공공임대주택 입주의향 인식변화 사이의 연관성을 도출하기 위해 대표적인 이산형 변수의 통계적 추론방식인 로지스틱 회귀분석을 적용하였으며, 이를 위한 분석도구는 SPSS 22.0 프로그램이 활용되었다.

II 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 주거복지와 공공임대주택 정책

주거취약성에 대응하기 위해 나타나기 시작한 주거복지의 개념은 저소득층의 주거문제가 양적인 주택건축 혹은 도시재개발을 통해 달성되기 어렵다는 현실인식이 확산되면서 나타났다(남기철, 2011). 주거복지에 대한 정의나 기준은 아직까지 규명되어 않았지만, 정부부처 중 국토부와 복지부에서 주거복지 프로그램에 대한 자료나 계획들이 계속 제시되어 오면서, 학자나 연구자를 중심으로 활발히 진행되었다(주거복지컨퍼런스 조직위원회, 2009). 구체적으로, 김혜승(2004)은 “전체 국민의 기본적 주거욕구를 충족시키기 위한 집합적 책임”을 주거복지라고 정의를 내리고 있으며, 주거복지에서 논의되는 기본욕구란 누구에게나 공통적이면서, 인간성을 유지함에 있어 필수적인 일정수준까지만 적용되는 욕구를 의미하고 있다. 주거학연구회(2005)는 “주거복지를 시장경제원리에서 주택 문제를 해결할 능력이 없는 국민들을 대상으로 국가가 적극 개입하여 주거여건개선을 도모하는 것”을 협의의 주거복지로, “국민 전체의 주거수준 향상으로 사회 안정을 도모하고 복지를 증진하고자 시행되는 제반 정책과 노력”을 광의의 주거복지로 정의하였다. 김영태(2006)는 “사회 구성원이 자신의 주요구에 부합하는 적정수준 이상의 주택에 거주하되, 소외됨이 없이 공동체 생활을 적극적으로 영위할 수 있는 상태”라고 정의한다.

현 정부는 주택정책 핵심목표로 보편적 주거복지의 실현을 강조하면서, ‘주택시장 정상화 종합대책’을 통해 공공 임대주택(행복주택) 확대, 주택바우처 도입, 대학생 전세임대 확대에 초점을 둔 정책을 도입한 바 있다(김수현, 2013). 2009년 주거안전망구축, 주택자가화촉진, 주택가격안정을 목표로 ‘보금자리주택건설 등에 관한 특별법’이 제정되었으며, 특히 보금자리주택은 지역별로 주택 수요가 상대적으로

많은 수도권에 100만호를 공급하고 지방에 50만호를 공급해 2018년까지 총 150만호를 공급할 예정이다(박혁서, 2012). 하지만 정책 내용측면에서 입주대상 소득계층의 범위가 확대되고 공공 임대주택 유형이 다양화되었지만, 각 공공 임대주택정책 간 연계와 역할 분담이 효과적으로 이루어지지 못하였다.

이외에 현 정부가 역점적으로 추진하고 있는 주요 주거정책의 하나인 행복주택을 통해, 도심 내 철도부지, 국공유지 등을 활용하여 저렴한 임대료로 신혼부부²⁾, 대학생, 사회초년생, 노년층, 산업단지근로자, 취약계층 등에게 공급하고 있다. 2017년까지 총 15만호의 행복주택을 공급할 계획이며, 신혼부부, 대학생, 사회초년생 등의 젊은 계층에 80%, 노인 계층에 10%, 취약계층에 10%가 배정되며, 2013년 5월 오류, 가좌, 공릉, 목동, 잠실, 송파, 고잔지구 등 7개 시범지구를 선정하고, 2014년 지방에도 행복주택 건설을 확대 추진, 2015년 107개 지구, 총 6만 4,892호의 행복주택이 계획, 건설되고 있다(김성연 외, 2015).

〈표 1〉 보금자리주택정책에 의해 공급되는 공공임대주택과 공급계획

유형	호수	내용
영구임대	100,000호	- 시장임대료의 30%
국민임대	400,000호	- 시장임대료의 60~70%(소득에 따른 차등임대료[보증금1,000만원~2,400만원, 월임대료 12만~25만원] 전세·월세 선택 가능)
10년 임대	200,000호	- 10년 임대 후 분양 - 지분형·전세형
장기전세 (20년)	100,000호	- 도심중심 공급 - 장기 전세형

출처. 박혁서(2012). 임대주택시장에 있어서 공공임대주택정책의 역할에 관한 연구. p84 참고.

2. 선행연구 검토

공공 임대주택과 관련된 연구는 그동안 많은 연구가 진행되어 다수의 논문이 발표되었고, 관련 주제에 따라 공공임대주택에 거주하고 있는 거주자를 대상으로 주거만족도 영향 요인 또는 입주자 실태조사 등에 대한 연구가 주류를 이루고 있다. 권치홍 외(2012)는 LH공사와 SH공사가 관리하고 있는 서울/분당, 인천, 경북, 강원 지역의 공공분양주택과 공공임대주택의 입주자를 대상으로 설문조사를 실시하고,

2) 신혼부부는 입주자격은 인근 직장에 재직 중인 결혼 5년 이내 무주택가구 구성원으로, 가구 소득이 평균 소득의 100%이하, 5~10년 공공임대주택 자산 기준에 충족되어야 한다.

공급 유형별 주거만족도 차이를 비교분석하였다. 분석결과 공공주택의 공급은 대부분 아파트의 형태로 이루어지는 만큼 공동생활의 커뮤니티 요인이 주거만족도에 가장 큰 영향을 미치는 요인을 규명하였다. 이재현 외(2012)는 전북지역의 공공임대주택에 거주하는 거주자를 대상으로 분양주택거주자와 임대주택거주자는 주거환경요인에 따라 주거만족도에 차이가 있음을 규명하였다.

또한 김승희(2007)는 강원도 내 공공임대주택의 임대종류(영구임대, 50년임대, 국민임대)에 따라 장기 공공임대주택으로 한정하여 주거수준, 주거비용, 주변시설 및 관리, 커뮤니티, 입지 요인이 주거만족도에 미치는 영향을 분석하였다. 임병호 외(2013)은 임대주택 거주자를 대상으로 주거선택요인을 입지요인, 주택요인, 단지요인, 사회경제요인으로 유형화 하고, AHP 분석을 통해 주거선택의 중요도를 도출하였다. 실증분석결과 임대주택의 계획과 공급에 있어서 가장 중요하고 시급하게 고려되어야 하는 요인은 임대주택 거주자의 사회·경제적 요인인 것으로 분석되었다. 이외에, 김선엽 외(2012)는 공공 임대주택 입주민의 주거만족도에 영향을 미치는 요인을 단위주택 요인, 경제적 요인, 단지관리 요인, 단지환경 요인 등 8개 요인으로 구분하고, 다중회귀분석을 통해 주거만족에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 단위주택 요인임을 규명하였다.

기존 선행연구 분석을 토대로 연구내용 및 방법 측면에 있어 본 연구가 지니는 차별성은 다음과 같이 요약될 수 있다. 우선, 기존 연구는 대부분 현재 거주하고 있는 거주자를 대상으로 수행된 반면, 본 연구는 주택시장에서 잠재적인 수요계층인 신혼가구 대상으로 공공 임대주택에 실질적으로 입주할 계층으로 인식하고 공공 임대주택 입주의향 인식 변화를 종속변수로 설정하여 연구를 진행하였다. 특히 신혼가구의 특성을 반영하여 주택마련, 육아지원, 생활안정 정책에 대한 신혼가구 정책선호 변수를 실증모형에 반영하였다. 이를 통해 신혼가구의 공공 임대주택 입주의향 인식변화에 영향을 미치는 영향 요인을 검토하여, 현재 정부에서 추진하고 있는 행복주택의 주거복지 향상과 효율적 공급에 필요한 기초자료를 제시하고 이에 근거한 향후 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

Ⅲ. 실증분석 개요

1. 가설설정 및 분석방법

본 연구는 진행하기 위해 다음과 같이 가설을 설정하여 실증모형을 구축하였다.

가설 1) 가구, 주거, 제도, 정책선호 특성이 신혼가구의 공공 임대주택 입주의향 인식 변화에 영향을 미친다.

가설 2) 신혼가구 거주지 도시 규모에 따라 공공 임대주택 입주의향 인식 변화에 미치는 요인 간 차이가 있다.

제시된 연구 가설을 검증하기 위해 신혼가구 공공 임대주택 입주의향에 영향을 미칠 것으로 판단되는 변수들을 이론적 논의와 선행연구 분석 내용에 근거하여 '2014 신혼부부가구 주거실태 패널조사'와 '2015 신혼부부가구 주거실태 패널조사' 자료에서 추출하였다.

〈그림 1〉 연구 설계-종속변수 설정



종속변수는 '2014 신혼부부가구 주거실태 패널조사'에서 공공 임대주택 입주의향이 없다고 응답하였으나, '2015 신혼부부가구 주거실태 패널조사'에서 입주의향이 있다고 응답한 가구를 대상으로 공공 임대주택에 대한 어떤 요인이 긍정적 인식 변화에 영향을 미쳤는지 살펴보고자 한다. 이에 공공임대주택 입주의향에 긍정적으로 인식이 변화된 가구를 "1", 입주의향의 변화가 없거나 부정적으로 응답한 가구를 "0" 두 가지로 정의하였다. 추가적으로 두 번째 가설을 통계적으로 검증하기 위하여, 기존 선행연구를 참고하여 신혼가구 거주지 도시 규모를 대도시(특별시, 광역시)와 중소도시(그 외 일반도시)로 구분하여 실증 모형 분석결과를 비교 분석하였다(이창호, 2015). 이 과정에서 신혼가구에 대한 주택마련, 육아지원, 생활안정 정책

에 대한 선호도를 변수화 하였으며, 세부 변수는 다음 <표 2>과 같다.

<표 2> 연구 가설에 근거한 변수 구축

구분	변수명	설명	가설	
종속 변수	공공임대주택 입주의향의 변화	입주의향에 대한 긍정적인 변화=1	NA	
독립 변수	가구 특성	가구주 나이	29세 이하	(+)
			30-39세	(+)
			40세 이상	(-)
		가구주 학력	고등 졸업 이하	(+)
			전문대 졸업	(+)
			대졸 이상	(+)
		맞벌이 여부	맞벌이 가구=1	(+)
		자녀계획	자녀계획이 있음=1	(+)
		자녀수변화	자녀수의 변화가 있음=1	(+)
		이사유무	이사를 경험=1	(+)
	거주지역	수도권 거주=1	(+)	
	경제적 특성	총 소득	총 소득 증가=1	(-)
		월평균지출액-주거비	주거비 증가=1	(+)
		월평균지출액-보육비	보육비 증가=1	(+)
		월평균지출액-저축무	저축 가입=1	(+)
	주거 특성	주택점유 형태	자가	(-)
			전세	(-)
			월세	(+)
		방개수	개	(+)
	제도/정책 선호	청약가입 여부	청약 가입=1	(+)
신혼가구 지원 정책 선호		주택마련정책	(+)	
		육아지원정책	(+)	
	생활안정정책	(+)		

2. 통계적 추론을 위한 분석방법

공공임대주택 입주의향 변화에 따른 선택 확률로 정의된 종속변수와 가구, 주거, 제도, 정책 선호로 구분된 설명 변수와의 연관관계를 규명하기 위한 통계적 추론 방식으로 이항로짓 분석을 적용하였다. 로짓분석은 어떤 사건이(event) 발생하는지 안하는지를 직접 예측하는 것이 아닌, 그 사건이 발생할 확률을 예측하는 통계기법

으로 사용되고 있다(이학식·임지훈, 2011). 따라서 개별 의사결정의 주체가 선택 가능한 대안들 중 효용이 극대화 되는 대안을 선택하는 것이 로짓분석의 기본 원리이다(남진·김진하, 2015). 구체적으로 본 연구에서는 신혼가구 공공임대주택 입주의향에 대한 인식변화를 이산형(0, 1) 변수 Y와 예측된 공변량 변수 x로 정의하고 이를 수식³⁾으로 표현하면 아래와 같다.

$$\log \frac{P(Y=1|x)}{P(Y=0|x)} = \log \frac{\pi(x)}{1-\pi(x)} = \beta_0 + \beta_1 x P(Y=1|x) = \pi(x) = \frac{\exp(\beta_0 + \beta_1 x)}{1 + \exp(\beta_0 + \beta_1 x)}$$

$$\log \frac{P(Y=1; x_1, x_2, x_3, x_4, \dots, x_p)}{P(Y=0; x_1, x_2, x_3, x_4, \dots, x_p)} = \log \left(\frac{\pi(x_1, x_2, x_3, x_4, \dots, x_p)}{1 - \pi(x_1, x_2, x_3, x_4, \dots, x_p)} \right)$$

$$l_n \left(\frac{p}{1-p} \right) = a + b_1 X_1 + b_2 X_2 + b_3 X_3 + b_4 X_4$$

p_i : 신혼가구의 공공임대주택 입주의향 인식변화

x_1, x_2, x_3, x_4 : 가구특성(1), 경제적 특성(2)

주거특성(3), 정책/제도적 특성(4)

IV 실증분석 결과

1. 기초통계량

신혼가구 공공 임대주택 입주의향 인식 변화 정도를 살펴보기 위해, 2014년과 2015년의 신혼부부가구 주거실태 패널조사에 응답한 동일 신혼가구를 표본 추출하고, 응답이 누락되어 이상치(null)로 나타난 자료를 제외한 1,719가구 샘플을 활용하여 최종적으로 실증모형을 구축하였다. 이중 공공 임대주택 입주의향에 긍정적인 변화를 보인 가구는 204가구(11.9%), 부정적인 변화 혹은 입주의향에 변화를 보이지 않은 가구는 1,515가구(88.1%)로 나타났다.

3) 안용진 외(2016) 연구의 이항로짓 분석의 수식내용 참고

〈표 3〉 변수의 기초통계량

변수		전체 신혼가구(1,719)		대도시 신혼가구(833)		중소도시 신혼가구(886)	
		빈도 (평균)	비율(%) (표준편차)	빈도 (평균)	비율(%) (표준편차)	빈도 (평균)	비율(%) (표준편차)
공공임대주택 입주의향 인식변화	긍정적 변화	204	11.9	102	12.2	102	11.5
	없음	1,515	88.1	731	87.8	784	88.5
가구주 나이	29세 이하	133	7.7	74	8.8	59	6.6
	30-39세*	1,374	80	651	78.2	723	81.6
	40세 이상	212	12.3	108	13	104	11.8
가구주 학력	고등 졸업 이하	309	18	160	19.2	149	16.8
	전문대 졸업	296	17.2	144	17.3	152	17.1
	대졸 이상*	1,114	64.8	529	63.5	585	66.1
맞벌이 여부	유	674	39.2	306	36.7	368	41.5
	무	1045	60.8	527	63.3	518	58.5
자녀수 변화	있음	421	24.5	208	25	213	24
	없음	1298	75.5	625	75	673	76
이사 유무	있음	722	42	370	44.4	352	60.3
	없음	997	58	463	55.6	352	39.7
거주지역	수도권	921	53.6	-	-	-	-
	비수도권	798	46.4				
총 소득	증가	942	54.8	472	56.7	470	53
	감소	777	45.2	361	43.3	416	47
월평균 지출액 (주거비)	증가	723	42.1	376	45.1	347	60.8
	감소	996	57.9	457	54.9	539	39.2
월평균 지출액 (보육비)	증가	777	45.2	418	50.2	359	40.5
	감소	942	54.8	415	49.8	527	59.5
월평균 지출액 (저축)	증가	668	38.9	308	37	360	40.6
	감소	1,051	61.1	525	63	526	59.4
월평균 지출액 (대출/융자)	증가	612	35.6	331	39.7	281	31.7
	감소	1,107	64.4	502	60.3	605	68.3
주택점유 형태	자가	582	33.8	286	34.3	296	33.4
	전세*	858	50	395	47.4	463	52.3
	월세	279	16.2	152	18.3	127	14.3
방개수	개	(2.64)	(.534)	(2.67)	(.523)	(2.61)	(.543)
청약 가입	유	1185	68.9	538	64.6	647	73
	무	534	31.1	295	35.4	239	27
신혼가구 지원정책 선호	육아지원정책*	848	49.3	431	51.7	417	47.1
	주택마련정책	723	42.1	329	39.5	394	44.4
	생활안정정책	148	8.6	73	8.8	75	8.5

〈참고〉 범주형 변수에서 참조 집단(Reference group)은 *로 표기됨. 이외에 연속형 변수로 정의된 1)신혼가구 방개수의 최솟값은 1, 최댓값은 5로 확인됨.

이외에 가구, 주거, 제도, 정책선호 변수의 기초 통계량은 <표 3>과 같다. 요인별 기초통계량을 살펴보면, 가구주 나이는 30대가 80%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 가구주 학력은 대졸 이상이 64.8%로 대부분 고학력임을 알 수 있다. 또한 맞벌이 유무는 60.8%로 외벌이가 가구가 높은 비중을 차지하고 있으며, 자녀수 변화가 없는 가구가 75.5%, 이사를 경험하지 않은 가구는 58%로 상대적으로 높게 나타났다. 거주 지역은 수도권에 거주하고 있는 신혼가구가 53.6%를 차지하고 있으며, 경제적 특성 변수의 경우, 2014년에 비해 총 소득이 증가한 가구는 54.8%로 나타났다. 특히 월평균 지출액(주거비)은 2014년에 비해 57.9%로 상대적으로 감소하였고, 월평균 지출액(보육비) 역시 54.8%로 감소하였다. 또한 월평균 지출액(저축), 월평균지출액(대출/용자)는 각각 61.1%, 64.4%로 과거에 비해 감소한 것으로 나타났다. 주거 특성의 경우, 현재 거주하고 있는 주택 점유형태별로 전세 50%, 자가 33.8%, 월세 16.2%로 각각 나타나고 있으며, 방개수의 경우 평균 2.64개로 나타났다. 이외에 청약가입 여부는 68.9%로 가입을 하고 있는 신혼가구가 상대적으로 많은 것으로 나타났다. 마지막으로 신혼가구 지원 정책 선호부문에서는 육아지원정책 선호 가구 수 비율이 49.3%로 집계된 반면, 생활안정정책 선호 비율은 상대적으로 낮은 8.6%로 나타났다.

2. 실증모형 분석결과 (로짓모형)

총 1,719 샘플을 대상으로 한 실증분석 결과는 아래의 <표 4>과 같다. 우선, 로짓 모형 적합도의 경우, χ^2 값이 731.533*으로 나타났으며 모형 설명력을 나타내는 Cox와 Snell의 R제곱 값과 Nagelkerke R-제곱 값은 각각 0.192, 0.256으로 모형의 적합한 것으로 나타났다.

구체적으로 가구 특성요인에 대한 분석결과, 통계적으로 유의미한 수준에서 공공주택 입주의향의 긍정적인 인식 변화에 (+)영향을 미치는 요인은 가구주 학력(고졸 이하), 가구주 학력(전문대졸 이상), 맞벌이 여부, 이사유무, 거주 지역(수도권), 월평균 지출액(대출/용자), 주택청약 가입여부, 주택마련정책, 생활안정정책 변수로 도출된 반면, 공공주택 입주의향의 긍정적인 인식 변화에 (-)영향을 미치는 요인은 가구주 연령(40세 이상), 자녀수 변화, 총 소득, 주택점유(월세), 방개수 변수로 확인되었다. 또한 유의미한 변수의 상대적 중요도를 검토한 결과, 주택청약 가입여부, 가구주 학력(고졸 이하), 가구주 학력(전문대졸 이상), 주택마련정책, 생활안정정책, 거주 지역(수도권), 이사유무, 맞벌이여부, 월평균 지출액(대출/용자) 순으로 집계되었다.

〈표 4〉 실증모형 분석 결과

변수명		B	Wald	Exp(B)		
가구 특성	가구주 나이 (참조집단: 30세~39세)	29세 이하	.131	.812	1.140	
		40세 이상	-.250	4.460	**	.779
	가구주 학력 (참조집단: 대졸 이상)	고졸 이하	.651	36.873	***	1.918
		전문대졸 이상	.590	31.394	***	1.805
	맞벌이 여부		.204	6.520	**	1.226
	자녀수변화		-.218	5.785	**	.805
	이사유무		.343	18.644	***	1.408
	거주지역		.374	21.487	***	1.453
경제적 특성	총 소득		-.241	8.714	**	.785
	월평균지출액(주거비)		-.035	.156		.965
	월평균지출액(보육비)		.016	.038		1.016
	월평균지출액(저축)		.086	1.169		1.090
	월평균지출액(대출/융자)		.202	5.884	*	1.224
주거 특성	점유형태	자가	1.007	70.743	***	2.738
		월세	-.983	113.403		.374
	방개수		-.980	113.906	***	.375
정책/제도 특성	주택청약		1.009	71.052	***	2.742
	정책선호 (참조집단: 육아지원정책 선호)	주택마련정책	.175	4.553	*	1.192
		생활안정정책	.483	11.526	**	1.621

*=p<.05; **=p<.01; ***=p<.001

가구 특성에서 통계적으로 유의한 변수는 30대 가구주를 참조집단으로 설정하였을 때, 40대 가구주는 (-)영향이 나타났고, 20대 가구주는 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이는 연령이 증가할수록 공공 임대주택에 대한 입주의향이 낮아지는 것으로 나타났다. 이는 가구주의 연령이 높을수록 소득 수준이 상대적으로 높아짐에 따라 공공 임대주택보다는 자가 주택을 구매할 의향이 높은 것으로 해석된다. 가구주 학력은 4년제 대졸 가구주를 참조집단으로 설정하였을 때, 학력이 낮을수록 공공 임대주택에 대해 상대적으로 입주의향이 높은 것으로 나타났으며, 학력에 차이 없이 공공 임대주택에 입주의향에 (+)영향을 보였다. 가구주 학력이 낮은 가구일수록 초혼연령이 낮은 것으로 확인되었는데, 이는 결과적으로 주거생활의 안정을 위해 공공 임대주택의 입주의향에 긍정적인 성향을 보인 것으로 판단된다. 또한 맞벌이 가구일수록 공공임대주택의 입주의향이 높은 것으로 확인되었는데, 이는 자녀수 변화에 따라 (-)영향을 보인 결과와 연관하여 출산이나 자녀양육에 대한 부담이

외별이 가구에 비해 낮아 공공 임대주택에 대한 입주의향이 높아진 것으로 판단된다. 이사를 경험한 가구의 경우 공공 임대주택에 대한 입주의향이 높은 결과를 도출하였다. 일반적으로 주거이동을 통해 발생하는 이익과 손실을 비교하여 이익이 클 경우 주거이동이 발생한다는 점을 미루어 볼 때, 이러한 결과는 신혼가구의 경우 공공 임대주택에 입주하는 것이 이익이 된다고 판단하기 때문에 입주의향이 높은 것으로 이해할 수 있다. 수도권에 거주하는 신혼가구의 경우 지방에 거주하는 신혼가구에 비해 주택가격이 높아 상대적으로 저렴한 공공 임대주택의 입주의향을 증가시키는 것으로 판단된다.

신혼가구의 경제적 특성의 경우, 총 소득과 월평균 지출액(대출/용자)의 변수가 유의한 것으로 나타나고 있으며, 총 소득의 감소와 대출/용자의 지출액이 증가할수록 주택에 대한 부담감이 상대적으로 적은 공공임대주택의 입주의향이 높아진다고 판단된다. 주거특성의 경우 전세에 거주하는 신혼가구를 참조집단으로 설정하였을 때, 자가 신혼가구는 영향이 없었으나, 월세에 거주하는 신혼가구는 (-)영향을 보였다. 이는 2015년 부동산 114가 전국 917개 단지를 대상으로 165개의 주택형 아파트를 조사한 결과 전세가가 100%이상인 주택형은 14.3%로 매년 증가하고 있는 추세에서, 전세금 마련에 대한 부담과 전세보증금 반환과 관련된 잠재된 위험성이 높아지는 것에 기인된다고 판단된다. 또한 방개수가 적은 신혼가구일수록 안정적인 구조를 보급하는 공공임대주택의 입주의향에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 이는 신혼가구의 자녀 계획과 연계하여 방개수의 주택을 선호한 결과라고 판단된다. 마지막으로, 정책/제도적 특성에 대해 분석한 결과, 주택청약에 가입한 신혼가구일수록 공공임대주택에 대한 입주의향이 높아지는 것을 확인할 수 있으며, 신혼가구의 정책 선호에 대한 요인을 살펴보면, 육아지원정책에 비해 주택마련정책과 생활안정정책을 선호하는 가구일수록 공공임대주택에 대한 입주의향이 증가하는 것으로 확인되었다.

추가적으로 신혼가구 거주지 도시 규모에 따라 공공 임대주택 입주의향 인식 변화에 영향을 미치는 요인 차이를 비교한 결과는 아래의 <표 5>와 같다. 우선, 대도시에 거주하는 신혼가구에 대한 로짓모형 적합도를 살펴본 결과, χ^2 의 값은 196.741***로 유의한 결과를 보였으며, 모형의 설명력을 나타내는 Cox와 Snell의 R-제곱 값과 Nagelkerke R-제곱 값은 각각 0.210, 0.280으로 나타났다.

<표 5> 도시 규모에 따른 공공임대주택 입주의향 인식변화 영향 요인 비교

변수명			대도시 신혼가구			중소도시 신혼가구				
			B	Wald	Exp(B)	B	Wald	Exp(B)		
가구 특성	가구주 나이 (30세~39세)	29세 이하	.345	1.476		1.412	-.078	.068		.925
		40세 이상	-.226	.930		.797	-.292	1.471		.747
	가구주 학력 (대졸 이상)	고졸 이하	.730	11.306	***	2.076	.533	6.169	**	1.705
		전문대졸 이상	.638	8.548	***	1.893	.470	5.305		1.600
	맞벌이 여부		.210	1.594		1.233	.164	1.134		1.178
	자녀수변화		-.134	.473		.874	-.304	2.903		.738
	이사유무		.377	5.217	**	1.458	.356	5.163	**	1.428
	거주지역		-.266	2.503		.766	-.205	1.759		.814
경제 적 특성	총 소득		.177	1.176		1.194	-.144	.858		.866
	월평균지출액(주거비)		.112	.470		1.119	.025	.026		1.026
	월평균지출액(보육비)		-.188	1.066		.828	.037	.055		1.038
	월평균지출액(저축)		.249	2.212		1.283	.131	.639		1.140
	월평균지출액(대출/융자)		-1.041	65.699	***	.343	-1.018	31.671	***	.361
주거 특성	점유형태	자가	.969	33.090	***	2.969	.882	27.112	***	2.417
		월세	-.956	49.628	***	.384	-.991	58.784	***	.371
	방개수		-.483	20.629	**	.717	-.659	19.888	**	.517
정책/ 제도 특성	주택청약		.533	19.443	***	1.867	.543	9.211	***	1.722
	정책선호 (육아지원 정책기준)	주택마련정책	.217	3.538	**	1.432	.114	.508		1.120
		생활안정정책	.490	6.020		1.239	.720	6.576	***	2.054

*=p<.05; **=p<.01; ***=p<.001

구체적으로, 통계적으로 유의미한 수준에서 공공임대주택 입주의향 인식변화에 (+) 영향을 미치는 요인은 가구주 학력, 이사경험, 자가, 청약가입, 주택마련 정책선호 변수로 도출된 반면, 공공 임대주택 입주의향 인식 변화에 (-)영향을 미치는 요인은 월세, 방개수 변수로 확인되었다. 또한 유의미한 변수의 상대적인 중요도를 검토한 결과, 자가에 거주하는 가구, 가구주 학력, 청약 가입, 이사경험, 주택마련정책, 방개수, 월세에 거주하는 가구의 순으로 집계되었다. 중소도시에 거주하는 신혼가구에 대한 로짓모형 적합도를 살펴본 결과, χ^2 의 값은 172.357***로 유의한 결과를 보였으며, 모형의 설명력을 나타내는 Cox와 Snell의 R제곱 값과 Nagelkerke R-제곱 값은 각각 0.177, 0.236으로 나타났다. 구체적으로, 통계적으로 유의미한 수준에서 공공 임대주택 입주의향 인식 변화에 (+)영향을 미치는 요인은 가구주 학력, 이사경험, 자가, 청약가입, 생활안정 정책선호 변수로 도출된 반면, 공공 임대주택

입주의향 인식 변화에 (-)영향을 미치는 요인은 월세, 방개수 변수로 확인되었다. 또한 유의미한 변수의 상대적인 중요도를 검토한 결과, 자가에 거주하는 가구, 생활안정정책, 청약가입, 가구주 학력, 이사경험, 방개수 순으로 집계되었다.

도시 규모별 변수의 영향 차이를 비교 검토한 결과, 가구주학력(+), 이사경험(+), 점유형태: 자가(+), 점유형태: 월세(-), 방개수(-), 주택청약(+) 변수는 공통적으로 유의미한 변수로 확인되었다. 반면 대도시에 거주하는 신혼가구의 경우 정책선호 변수 중 주택마련정책(+)이 유의미한 영향을 미친 반면, 중소도시에 거주하는 신혼가구는 생활안정정책이 통계적으로 유의미한 변수로 나타났다. 이는 대도시의 경우 상대적으로 중소도시에 비해 공공 임대주택의 공급이 모집물량⁴⁾의 60%로 넘어가고 있지만 대도시에 거주하고 있는 신혼가구의 수요를 충족하기에 부족한 현실과 연계하여 이해될 수 있다. 반면에 중소도시의 경우 상대적으로 주택에 대한 부담보다는 일자리 및 결혼생활에 대한 부담이 더 높은 것으로 이해될 수 있다.

V. 결론 및 시사점

본 연구는 전국에 거주하고 있는 신혼가구를 대상으로 현 정부가 추진하고 있는 대표적인 정책인 공공 임대주택의 입주의향에 대한 인식조사를 통해 공공 임대주택에 대한 부정적인 응답을 한 신혼가구가 어떠한 요인에 의해 긍정적으로 인식 변화가 생겼는지에 초점을 두고 있다. 2014 신혼부부가구 주거실태 패널조사와 2015 신혼부부가구 주거실태 패널조사를 활용하여 공공 임대주택의 입주의향에 대한 인식 변화를 설명하는 가구, 주거, 제도, 정책선호 특성의 영향을 통계적 추론 방식을 통해 실증적으로 분석하였다. 분석결과, 공공임대주택 입주의향 인식 변화에 (+)영향을 미치는 요인은 맞벌이 가구, 이사경험, 수도권 거주, 월평균지출액, 주택청약 가입, 주택청약가입, 주택마련정책, 생활안정정책으로 나타났고, (-)의 영향을 미치는 요인은 가구주 나이, 가구주 학력, 자녀수증가, 총소득증가, 월세, 방개수로 나타났다. 주목할 만한 특징은 가구/주거/제도 특성이 통제되고 기타 변수의 값들이 동일하다고 가정할 경우, 정부에서 신혼가구를 대상으로 지원하고 있는 정책변수 중

4) 국토교통부(2016.09)에 따르면 전국에 7만 가구에 이르는 공공임대주택이 공급된 예정이며 이중 서울 수도권 모집물량이 전체 60%를 넘을 것으로 전망하고 있으며, 올 하반기 전국에 신규 건설되는 공공임대주택은 총 3만 9397가구이며, 지역별로 위례신도시가 4,534가구, 하남 미사지구 1,559가구 등 서울 수도권이 2만 4130가구를 차지하고 있다. 이외 행정중심복합도시 2,344가구, 창원 자은 3지구 1,707가구 등 1만 5,267가구를 모집할 계획이다.

육아지원정책을 기준으로 생활안정정책과 주택마련정책은 모두 공공임대주택 입주 의향의 인식변화에 긍정적인 영향을 주는 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 신혼 가구에 있어 육아부담 이외에 안정적인 결혼생활을 영위하기 위해 공공 임대주택에 대한 긍정적 인식 변화가 되는 주된 요인임을 시사한다. 이러한 실증분석 결과에 근거했을 때, 행복주택 주요 수요계층인 신혼가구의 특성을 고려하여 1)국공립 어린이집, 고용센터, 작은 도서관 등 다양한 주민편의시설에 대한 패키지식 공급과 2)직장과 학교가 가까운 곳이나 대중교통 이용이 편리한 곳에 공급되는 입주자 맞춤형 설계방식의 지향은 구체적인 생활안정정책과 주택마련정책의 연계방식으로 이해될 수 있으며, 이를 통해 향후 공공 임대주택 입주의향에 긍정적인 변화를 도모할 것으로 기대된다.

추가적으로 도시의 규모별 대상자를 구분하여 실증모형 분석 결과, 도시 규모에 따라 공공 임대주택 입주의향 인식 변화에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 요인에 차이가 있음을 확인하였다. 구체적으로 대도시의 경우 주택마련정책(+)이 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 반면, 중소도시의 경우 생활안정정책(+)이 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 실증적 분석 결과에 기반하여 신혼가구의 안정적인 정주환경을 구축하기 위해서는 도시 규모에 따른 공공 임대주택 공급 정책의 차별화와 신혼가구 특성에 대한 이해가 선행될 필요가 있다. 다시 말해, 대도시에 거주하고 있는 신혼가구는 중소도시 거주 가구에 비해 전세금 급등 등으로 주택 마련 부담이 가중되는 현실을 고려할 필요가 있다. 보다 구체적으로, 대도시에 거주하고 있는 신혼 가구를 위한 주택마련정책이 확대·강화될 경우 공공 임대주택 입주의향 인식 변화에 더 많은 영향을 주는 것으로 분석된 반면, 지방 중소도시의 경우 상대적으로 주거에 대한 부담은 상대적으로 낮음을 감안했을 때, 주거복지 차원에서 공공임대주택 공급정책을 수립하기 위해서는 신혼가구의 생활안정에 초점을 두고 육아문제와 연계한 공공 임대주택의 질적 공급에 비중을 둘 필요가 있다.

본 연구는 공공 임대주택의 잠재적 수요계층이자 인구/사회학적 관점에서 새로운 주거취약계층으로 인식될 수 있는 신혼가구를 대상으로 공공 임대주택 입주 의향 인식 변화에 영향을 미치는 다양한 변수를 실증모형에 반영하고 실증분석에 기반한 행복주택 공급 관련 정책적 시사점을 제시하였다. 이러한 연구의 기여점에도 불구하고, 신혼가구에 한정하여 연구를 수행하였기 때문에 본 연구의 결과를 토대로 다양한 잠재적 주택 소비자 계층을 대상으로 일반화하기에는 무리가 있다. 또한 본 실증모형에 반영된 신혼가구 원시자료가 명시자료이기 때문에 공공임대주택 입

주의향과 관련된 실제 선택행위가 달라질 수 있는 점, 신혼가구의 공공 임대주택 입주주의향에 긍정적 인식 변화에 초점을 두고 연구를 진행하면서 부정적인 인식 변화에 대한 연구는 미흡한 점 등은 향후 추가적인 연구를 통해 한계점이 보완될 필요가 있다.

참고문헌

- 국토교통부. (2014). 신혼부부가구 주거실태 파악을 위한 패널구축 및 조사. 경남: LH 토지주택공사.
- _____. (2015). 2차년도 신혼부부가구 주거실태 패널조사. 경남: LH 토지주택공사.
- 이동훈. (2012). 1인가구를 위한 소형임대주택 공급확대 방안. 서울: 서울연구원.
- 김선엽·박천일. (2012). 공공임대주택 거주자의 주거만족 결정 요인에 관한 연구. 「사회과학연구」 28(2): 79-99.
- 김성연·권성문·서원석·양광식. (2015). 행복주택 건설사업이 건설사업의 정책요인 우선순위 분석 연구. 「국토연구」 87: 3-15.
- 김수현. (2013). 주거복지의 새로운 패러다임과 정책과제. 「복지동향」 179: 5-10.
- 김승희. (2007). 지방도시 공공임대주택 입주자의 주거만족도 분석: 강원도 공공임대주택 입주자를 중심으로. 「주거환경」 5(2): 175-190.
- 김영태. (2006). 주거복지에 대한 이론적 개관 및 향후 정책과제. 「한국주거학회논문집」 17(1): 127-135.
- 김혜승. (2004). 주거비지불능력 개념에 기초한 주거비보조에 관한 연구. 박사학위 논문, 경희대학교.
- 권치홍·김주영. (2012). 공공분양주택과 공공임대주택 입주자의 주거만족도에 관한 연구. 「주거환경」 10(3): 33-46.
- 남기철. (2011). 한국의 노숙인 복지와 주거지원. 「상황과복지」 31: 121-159.
- 박혁서. (2012). 임대주택시장에 있어서 공공임대주택정책의 역할에 관한 연구: 한국과 일본의 비교분석을 중심으로. 「주거환경」 10(3): 75-94.
- 방문규. (2016). 제3차 저출산,고령화사회기본계획(2016-2020)-저출산 대책 주요내용. 학술대회발표자료.
- 봉인식. (2010). 수도권 국민임대주택 입주자 주거이동특성 연구. 경기: 경기연구원.

- 안용진·김주현. (2016). 주택공급 우선순위에 따른 신혼가구 주택 구매의향 영향요인 차이 분석. 「주거환경」 14(3): 119-131.
- 이동훈. (2012). 1인가구를 위한 소형임대주택 공급확대 방안. 서울: 서울연구원.
- 이재현·고봉성. (2012). 공동주택 거주자의 주거만족도 결정 요인에 관한 연구: 대전광역시를 대상으로. 「주거환경」, 10(3): 231-244.
- 이창무·최소의·박한·박환용. (2009). 도심형(역세권) 공공임대주택의 수요특성 사례 분석. 「서울도시연구」, 10(4): 191-207.
- 이창효. (2015). 자가주택 마련 의향에 미치는 영향요인 분석: 신혼가구를 대상으로. 「GRI 연구논총」, 17(3): 7-33.
- 임병호·지남석·윤진성·이재우. (2013). 임대주택 유형별 거주자의 주거인식 비교 연구: 주거선택요인 및 만족도를 중심으로. 「국토계획」, 48(2): 167-184.
- 임재현·한상삼·최신용. (2011). 영구임대주택 임차가구의 삶의 질에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 「GRI 연구논총」, 13(2): 251-275.
- 주거복지컨퍼런스. <http://www.kocer.re.kr/xe/index.php?mid=conf01>.
- 주거학연구회. (2005). 『넓게 보는 주거학』, 서울:교문사.
- 지남석·임병호. (2013). 임대주택 유형별 주거만족도 비교 및 상관성에 관한 연구: 전북 지역을 중심으로. 「국토계획」, 48(4): 33-51.

김주현(金珠賢): 대구대학교 일반대학원에서 석사 학위를 취득하고(2013, 도시재생사업이 주민만족도에 미치는 영향에 관한 연구), 현재 동 대학원에서 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 도시·지역계획, 도시재생, 주택정책 등이다(lion341@naver.com).

안용진(安鏞鎭): 교신저자. 2013년 미국 University of Southern California에서 도시계획학 박사학위(School of Public Policy)를 취득. 국토연구원 도시연구본부/글로벌개발협력센터(GDPC) 책임연구원을 역임하고 현재 대구대학교 행정대학 도시·지역계획학과 조교수로 재직 중이다. 한국지역개발학회 이사, 한국광해관리공단 평가위원, 구미시 도시계획위원, 여성가족부 자문위원, 한국국제협력단(KOICA) 전문가문단으로 활동 중이며, 주요 관심분야는 도시계획(토지이용, 지속가능한 개발, 주거환경/생활안전), 도시정책 평가(건강도시/여성친화도시), 해외신도시개발 등이다. 미국 Lusk Center for Real Estate의 Doctoral Dissertation Fellowship(2001~2012), 주요 연구실적으로 “Health impact of TOD in Seoul and Los Angeles(2015)”가 있으며, “Built Environment and Outdoor Leisure Activity under the individual time constraints(2012)”, “도시규모와 사회 질 지표가 여성의 주관적 건강에 미친 영향(2014) 등이 있다(yjahn@daegu.ac.kr).

전문대생의 정부정책 인식 차이분석: 국가직무능력표준(NCS)을 중심으로

정원희·김지은

본 연구는 4차 산업혁명, 교육의 변화요구 등 다양한 사회의 변화의 측면에서 정부정책으로 진행하고 있는 NCS가 실제 전문대학생들에게 어떻게 인식되고 있으며, 그것을 이해하고 있는 학생과 그렇지 않은 학생의 차이가 어떠한지에 대한 인식차이를 확인하고자 진행하였다. 따라서 본 연구의 목적은 현재 전문대학생들이 느끼고 있는 NCS에 대한 다양한 인식을 확인하고 실제 NCS를 잘 아는 집단과 보통인 집단 그리고 잘 모르는 집단을 구분하여 각각의 인식이 어떠한 의미를 갖는지 파악하고자 하는 것이다.

연구결과 실제 NCS 잘 이해하고 있는 학생과 그렇지 못한 학생 간에는 NCS 전반, NCS 만족도, NCS 중요도 등 다양한 측면에서 차이가 있었으며, 따라서 향후 NCS에 대한 정부정책의 방향은 NCS를 직접 활용하는 학생들에게도 초점을 맞추어 정책을 집행할 필요가 있으며, 이를 위해 다양한 홍보 등 정책적 노력이 필요함을 대안으로 제시하고자 한다.

[주제어 : 국가직무능력표준, NCS 기반 교육, NCS 기반 채용, NCS 기반 인식]

I. 서론

가장 최근 국가적 화두는 4차 산업혁명으로 대별된다. 4차 산업혁명의 기본은 제조업과 정보통신기술의 융합이며, 이에 따라 정부는 산업에 있어서 다양한 형태로 예산을 투입하고자 하고 있다. 또한 이러한 4차 산업혁명에 따라 직업의 지도도 바뀌고 있어 전통적인 제조업 또는 사무기반의 직업은 점차 퇴화하고 신 직업이 지속적으로 나타나고 있는 것이 현실이다.

이에 더해 교육은 사회수요 또는 산업수요 맞춤으로 변화하여 사회가 원하는 교육을 할 수 있는 시스템으로 변화하고 있으며, 창의성 교육, 평생교육 등 다양한 측면의 교육이 요구되고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 현재의 변화에 적응하기 위해서는 우선 교육의 방식이 변화할 필요가 있다.

이미 전문대학 고등직업전문기관으로 NCS를 통해 많은 직업인을 배출하고자 교육과정을 개편하고 있으며, 4년제 대학 역시 PRIME 사업, Post LINC 등 다양한 측면에서 교육과정을 변화시키고 있다.

대한상공회의소·고용노동부(2016.08.24.)의 기업채용관행 실태조사결과를 보면 직무관련성에 대한 기업의 선호도는 증가하고 있으며, NCS 기반의 채용도 26%로 나타나 이제 NCS에 대한 인식은 많이 확산되어가고 있는 상황이다.

결국 대학이 변해야 학생이 변하고 학생이 변해야 지금과 같은 급변하는 상황에 잘 적응할 수 있는 인재를 양성할 수 있는 것이다. 특히 4차 산업혁명에 있어서 NCS는 많은 화두를 던질 수 있다. 결국 4차 산업혁명에 맞는 교과목을 개발하고 이에 집중적인 교육을 투자하여 향후 사회에 진출하는 학생들이 변화에 적응하고 새로운 문제를 해결할 수 있는 방향성을 NCS가 제시해 줄 수 있는 것이다.

본 연구는 이러한 다양한 사회의 변화의 측면에서 정부정책으로 진행하고 있는 NCS가 실제 전문대학생들에게 어떻게 인식되고 있으며, 그것을 이해하고 있는 학생과 그렇지 않은 학생의 차이가 어떠한지에 대한 문제를 해결하고자 진행하였다.

따라서 본 연구의 목적은 현재 전문대학생들이 느끼고 있는 NCS에 대한 다양한 인식의 차이를 확인하되 실제 NCS를 잘 아는 집단과 보통인 집단 그리고 잘 모르는 집단을 구분하여 각각의 인식에 대한 차이를 확인하고 그에 따른 정책적 대안을 제시하는 것이다.

II. 선행연구 검토

1. 국가정책으로서의 국가직무능력표준(NCS)

국가정책에 있어서 교육은 지속적으로 변화되어 왔으며, 지금 이 순간에도 사회 변화에 따라 진화하고 혁신하고 있다. 그 중 NCS는 전문대학을 기반으로 하여 발전되어 운영되어지고 있으며, 현재는 4년제 대학에서도 도입하여 운영하고 있는 사례가 있다.

최근 정지선(2016)의 연구에서 보면 능력중심사회에 대한 대국민 인식조사결과 능력중심사회를 알고 있는 국민은 42.8%이며, 국민의 59.8%가 '능력'의 가장 중요한 지표로 '현장실무능력'을 선택하였다. 이는 결국 NCS의 도입을 통해 보다 직무 전문성을 강화하고 그에 따른 교육을 통해 이를 해결할 필요가 있음을 의미한다(정

지선, 2016: 1). 또한 한국산업인력공단(2015.03.15.)의 자료에서도 NCS 채용 응시자들의 89%가 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났다.

이를 전문대학에 국한하여 교육부(2016.02.23.)의 2016년 특성화 전문대학 육성사업 기본계획(안)을 보면 일자리·현장중심의 교육과정 지원체제 구축으로 NCS를 활성화하고자 하는 다양한 설명회와 연수를 지원하고 있다. 결국 국가정책적으로 NCS를 통해 전문직업인을 키우고 학생들의 취업에 도움이 되고자 하는 기조로 운영되고 있는 것이다.

NCS는 2000년대 초부터 교육부와 고용부 등 다양한 정부기관에서 공급자 중심의 교육·훈련·자격을 통합적으로 운영하기 위해 추진하여 왔으며(오계택 외, 2013: 3), 김덕기 외(2009)는 산업현장과 교육훈련과정의 불일치, 교육훈련과 자격 따로따로, 다양한 학습경험인정 시스템 미흡 등을 해결하기 위해 도입되었다고 하였다(김덕기 외, 2009: 8; 양영근·정원희, 2014: 49).

NCS는 전통적인 교육 및 평가시스템에서 패러다임을 전환하여 국가직무능력표준과, 국가역량표준의 구축을 통해 보다 현실적인 직업교육능력을 배양하기 위해 개발되었다고 볼 수 있으며, 이에 NCS는 산업현장에서 직무를 수행하기 위해 요구되는 능력(지식, 기술, 태도)을 국가가 산업부문별, 수준별로 체계화 한 것(자격기본법 제2조)로 정의할 수 있다(양영근·정원희, 2014: 51).

현재 국가직무능력의 개발현황을 보면 2013년 240개, 2014년 557개, 2015년 50개 직무 NCS 개발, 847개 NCS 개발(2016년 2월 기준)을 완료하였으며(NCS 홈페이지 2016년 10월 검색), 이에 기반 한 직업교육·훈련과정이 개편, 운영될 예정이다. 또한 가장 중요한 것은 국가자격체계(NQF)와의 연계성으로 NCS와 국가자격체계(NQF)의 작동과 관련 분류, 자격 정보 데이터 구축 등 역량 강화를 위한 NCS 추진체제, 전달체제, 통합 추진기구 구성, 운영, 전략, 단계별 추진 로드맵이 구축되어 지속적으로 운영될 필요가 있다(이승 외, 2014: 11).

현재 교육훈련기관의 NCS 활용 주요정책 및 사업은 아래 표와 같다. 결국 관련 사업의 경우 대표적으로 3가지로 구분되며, 다양한 사업에서 평가지표로 활용하고 있다.

〈표 1〉 교육/훈련기관의 NCS 활용 관련 주요 정책 사업

관련사업	주요내용
특성화 전문대학 육성사업	교육부의 특성화 전문대학 100개교(평생직업교육대학 포함) 육성정책으로서 NCS 활용 필수 NCS 기반 교육과정(학위/비학위) 교재(학습모듈) 및 교수학습자료 NCS직무능력성취도 및 인증 NCS 교육을 위한 시설 및 기자재 확보 등
NCS 기반 고교 직업교육과 정 개편	고교 직업교육과정에 대한 NCS 기반 교과체제 개편 성취평가제, 학습모듈 활용 NCS 기반 고교 직업교육과정 개편에 따른 전문교과 교원 자격, 임용 및 양성체제 개선 등
직업능력개 발훈련사업 (NCS 기반 훈련기준)	각종 직업능력개발훈련에서 훈련과정 편성 시 NCS를 활용하도록 의무화하고 있는 상황 특히, NCS에 기반하여 훈련기준을 개정하고 있으며, 훈련비가 지원되는 훈련과정들은 NCS 기 반 훈련기준을 충족하도록 규정 훈련과정편성 및 운영, 훈련교재, 시설 및 기자재, 훈련생 평가 등 다양한 차원에서 활용
기타	직업교육(고교/전문대) 관련 각종 정책 사업(예: 대학구조개혁평가, 취업친화형 교육과정, 유니테 크, 마이스터고 등)에서 NCS를 활용하도록 추진되고 있음 각종 정책 사업으로 실시되는 추진되는 능력개발사업에서도 NCS를 기준으로 훈련과정 편성 및 운영을 요구하고 있는 상황

출처: 이승 외(2016), NCS 활용확산 성과분석 연구, 한국산업인력공단: 50 재인용.

2. 선행 연구 검토

최근 NCS에 대한 인식조사가 다양한 보고서와 논문에서 활발하게 이루어지고 있다. 그러나 이는 대부분의 경우 국민을 상대로 하는 인식조사가 대부분이며, 특히 각종보고서는 전문가 그룹을 중심으로 한 연구가 이루어져 왔다. 따라서 본 내용에서는 다양한 측면에서 나타나고 있는 NCS에 대한 선행연구를 검토하고자 한다.

우선 직접적으로 NCS와 관련된 내용은 아니지만 다양한 측면에서 연계되는 보고서나 연구를 살펴보면 대한상공회의소·고용노동부(2016) 기업채용관행 실태조사를 통해 직무중심의 채용이 확산되고 있음을 확인하였으며, 정지선(2016)은 능력중심사회에 대한 대국민 인식조사를 통해 능력중심사회에 가장 중요한 것으로 현장 실무능력이 필요하며, 이에 가장 우선되어야 할 분야로 학교교육의 정상화와 내실화가 이루어져야 한다고 하였다.

사교육격정없는세상(2015)은 30개 공기업 채용동향 실태를 통해 NCS 기반 채용 유형의 확대를 확인하였다. 한국산업인력공단(2015)은 NCS 기반 채용응시자들의 대다수가 NCS 채용에 긍정적이었다고 하였으며, 이승 외(2014)는 NCS 담당교사를

대상으로 NCS 교육과정, 훈련성과, 학습모듈 애로사항을 등을 분석하였다. 전재호(2016)는 인과지도를 활용하여 4년제 대학 NCS 도입활성화에 대한 논의를 진행하였으며, 이승 외(2016)은 NCS 활용확산 성과분석을 통해 다양한 평가도구를 개발하고 운영하도록 성과지표를 개발하고 사례를 분석하였다. 이승 외(2015)는 직업교육기관에 대한 설문을 통해 NCS 실태조사를 실시하였으며, 어수봉 외(2015)는 NCS 국민 실태조사를 통해 NCS에 대한 다양한 인식을 확인하였다.

또한 NCS 사례와 관련해서는 김기용 외(2013)에서 NCS 우수활용사례를 분석하고 이에 대한 현황을 제시하였으며, 나승일(2008)은 NCS 효용성을 종합적으로 평가하여 정책과제를 도출하였다. 나승일 외(2009)은 NCS 활용 패키지 매뉴얼을 개발하고, 시범적용에 따른 성과를 분석하였고, 한국원자력환경공단(2014)은 NCS 직접 도입사례를 제시하였다.

NCS에 대한 대학생의 인식조사와 관련된 내용을 살펴보면 손원일(2016)은 NCS 적용교과목과 미적용 교과목에 대한 교육만족도 비교를 통해 교육만족도가 유의미한 영향이 있음을 확인하였으며, 이병욱 외(2015)는 NCS 기반 직업교육과정의 효과적 적용에 대한 연구를 통해 현장중심의 운영내실화와 직무능력평가제 등의 도입이 필요함을 확인하였다. 또한 박은경 외(2015)는 4년제 대학의 NCS 도입 인식을 확인하였으며, 백종면·박양근(2014)은 4년제 대학의 NCS 도입가능성을 탐색하였다.

이러한 선행연구검토를 통해 확인할 수 있는 것은 다양한 NCS 관련 조사가 이루어지고 있으나 실질적으로 활용하고 있는 대학생들에 대한 인식은 일부 학과 등에 국한되는 등 정확한 조사가 이루어지지 않음을 확인하였다. 따라서 이러한 측면에서 NCS의 진화를 위해 대학생의 인식차이에 대한 부분을 확인하고자 하였다.

특히 NCS는 현재 전문대학에서는 모두 시행하고 있어 전문대학생을 중심으로 연구를 진행하고자 하였으며, 그에 따른 시사점을 얻고자 하였다. 선행연구의 내용을 정리하면 아래와 같다.

〈표 2〉 선행연구 검토

구분	저자 및 내용
NCS 관련 연구	대한상공회의소·고용노동부(2016) 기업채용관행 실태조사 정지선(2016) 능력중심사회에 대한 대국민 인식조사 사교육걱정없는세상(2015) 30개 공기업 채용동향 실태 한국산업인력공단(2015) NCS 기반 채용 응시자 설문 이승 외(2014) NCS 교육과정, 훈련성과, 학습모듈 애로사항 분석 전재호(2016) 인과지도를 활용하여 4년제 대학 NCS 도입활성화 이승 외(2016) NCS 활용확산 성과분석 이승 외(2015) 직업교육기관에 대한 설문 어수봉 외(2015) NCS 국민 실태조사
NCS 사례 연구	김기용 외(2013) NCS 우수활용사례 분석 나승일(2008) NCS 효용성 종합 평가 나승일 외(2009) NCS 활용 패키지 매뉴얼 개발 한국원자력환경공단(2014) NCS 직접 도입사례 제시
NCS 인식 연구	손원일(2016) NCS 적용교과목과 미적용 교과목에 대한 교육만족도 비교 이병욱 외(2015) NCS 기반 직업교육과정의 효과적 적용 박은경 외(2015) 4년제 대학의 NCS 도입 인식 백종면·박양근(2014) 4년제 대학의 NCS 도입가능성 탐색

Ⅲ. 연구 설계

국가직무능력표준(NCS)는 이미 전문대학에서는 널리 보급되어 교육과정으로 운영되고 있다. 따라서 본 연구에서는 NCS기반 교육방식과 기존 교육방식과의 차이, NCS 이해도, NCS 흥미도, NCS 교육과정 만족도, NCS 교육성과, NCS 취업 도움, NCS 중요도를 NCS를 잘 알고 있는 학생과 보통인 학생 그리고 모르고 있는 학생을 구분하여 그 차이를 확인하고자 한다. 이에 따라 기존의 참고문헌들을 통해 설문지를 구성하고 조사를 실시하였다.

조사기간은 2016년 10월부터 11월 까지 약 한 달간 진행되었으며, 경기도에 소재하고 있는 전문대학(6개 대학)을 중심으로 설문을 진행하였다. 설문은 총 300부를 배포하여 그 중 270부를 회수하고 분석에 활용할 수 없는 설문 8부를 제외한 총 262부의 설문지를 활용하여 분석하였다.

이에 따른 표본의 특성은 다음과 같다. 성별은 남학생이 109명(41.4%), 여학생이 153명(58.6%)로 여학생의 비중이 높았으며, 1학년이 89명(34.0%), 2학년이 127명(48.5%), 3학년이 9명(3.4%), 4학년이 37명(14.1%)로 2학년의 비중이 가장 높았다. 이러한 이유는 최근 전문대학이 심화과정을 운영하면서 3년제나 4년제 학과가 생

성되었으나 실제 3년제 또는 4년제 재학생 수가 많지 않은 것을 의미한다고 볼 수 있다.

전공은 인문계열 81명(31.8%), 사회계열 52명(20.4%), 공학계열 99명(38.8%), 기타 30명(9.0%)로 최초 9개 계열로 구분하였으나 전문대학의 특성상 인문·사회·공학계열의 수가 많아 나머지 계열은 통합하여 제시하였다.

〈표 3〉 인구통계학적 특성

구분		빈도	퍼센트
성별	남	109	41.4
	여	153	58.6
학년	1학년	89	34.0
	2학년	127	48.5
	3학년	9	3.4
	4학년	37	14.1
전공	인문계열	81	31.8
	사회계열	52	20.4
	공학계열	99	38.8
	기타	30	9.0

설문지의 구성은 주로 기존의 선행연구들을 참고하여 구성하였으며, 또한 일반적인 교육과정상에 나타나는 다양한 만족도 조사 등을 참고하여 설문지를 구성하였다. 설문지의 주요한 구성항목은 다음과 같다.

주요한 내용의 경우 정지선(2016), 어수봉 외(2015)의 보고서와 논문을 주로 활용하였으며, 성과부분은 한예정(2014)의 박사논문을 참고하여 설문지를 작성하였다. 특히 NCS 관련 내용의 경우 이론화되어 있지 못한 경우가 대부분이었으며, 따라서 설문지 구성에 있어서 최대한 객관적으로 검증된 설문지를 사용하고자 하였으며, 일부 문항의 경우는 연구자가 일부 수정하여 전문대학에 맞게 활용하였다.

특히 설문조사가 보다 원활하게 이루어질 수 있도록 온라인과 오프라인을 병행하여 설문조사를 수행하였으며, 학생들이 쉽게 설문을 할 수 있도록 설문지를 최대한 쉬운 방향으로 재조작화하여 사용하였다.

〈표 4〉 설문지 구성

구분	설문내용	척도	출처
NCS 차이분석	NCS 이해도	리커트 5점 척도	어수봉 외(2015), 박동열(2013)
	NCS 흥미도	리커트 5점 척도	어수봉 외(2015), 강석주·전미애(2015)
	NCS 만족도	리커트 5점 척도	손원일(2016)
	NCS 중요도	리커트 5점 척도	어수봉 외(2015)
	NCS 성과	리커트 5점 척도	한예정(2014), 박동열(2013)
	NCS 취업도움여부	리커트 5점 척도	한예정(2014)
	NCS 교육방식과 기존 교육방식의 차이	리커트 5점 척도	정지선(2016)
인구통계학적 특성	성별, 학년, 전공	명목척도	기본 설문

IV. 분석 결과

1. NCS 이해 전반에 대한 인식 평균차이 분석

먼저 NCS의 취지, 이해, 흥미에 대한 평균차이분석과 사후검증결과는 다음과 같다.

NCS의 일+교육+자격의 통합취지에 대한 질문에 대해 평균 2.99로 절반의 학생은 이해하고 나머지 학생은 이해하지 못하는 것으로 조사되었다. 특히 취지에 대한 유의성 검증에서 유의한 측면이 확인되었으며, 사후 검증결과 역시 모두 유의한 통계적 의미를 갖는 것으로 확인되었다. 그러나 NCS 이해도 부분에서는 평균차이는 나타나고 있으나 통계적으로 유의한 결과를 얻지 못하였다. 또한 NCS 흥미 부분에 있어서는 통계적으로 유의성은 있으나 기존 교육과정과의 큰 차이는 나타나지 않는 것으로 분석되었다.

이러한 결과가 의미하는 바는 현재 전문대학생들의 경우 NCS에 대한 이해는 하고 있으나 기존 교육과정과 실질적인 차이를 크게 느끼지는 못하는 것이다. 학생들은 수동적으로 NCS 교육과정을 하고 있는 것이지 실제 본인들에게 어떠한 의미가 있는지에 대한 부분은 큰 차이를 느끼지 못한다는 것이다. 따라서 NCS의 향후 방향은 이러한 취지, 이해, 흥미를 높이는 부분으로 변화되어야 할 필요가 있다.

〈표 5〉 NCS 이해 전반 차이분석

구분	N	평균 (표준편차)	F	사후검증		
				잘 알고 있음-보통	잘 알고 있음-모름	보통-잘 모르고 있음
NCS 취지	262	2.9962 (.99807)	75.179***			
NCS 이해	262	3.1423 (1.53182)	.363	***	***	NS
NCS 흥미	262	2.9091 (.93628)	3.070**			

주) ns: no significance.

* p<.05(단측검증), ** p<.01(단측검증), *** p<.001(단측검증).

2. NCS 활용 교과목과 NCS 미활용 교과목 인식 평균차이 분석

먼저 NCS 활용 교과목에 대한 평균차이와 함께 사후분석 결과를 보면 다음과 같다. NCS 활용 교과목의 평균은 3.3 이상으로 NCS 활용 교과목은 평균을 상회하는 수준의 각 방식에 대한 만족도를 나타내고 있다. 또한 교육과정, 교육관련 실습, 수업방식, 수업이해도에 대한 부분은 통계적으로 유의미한 것으로 나타나 이는 교육적 효과가 있는 것으로 사료되며, NCS에 대한 인식이 부족한 학생들도 NCS에 대한 교육과정은 잘 이해하고 있는 것으로 사후검증 결과도 나타나고 있다.

이러한 결과가 의미하는 바는 NCS 활용 교과목이 실제 학생들에게 어느 정도 도움이 되고 있음을 의미하며, NCS 교과목에 대한 보다 상세한 검토가 바탕이 되어야 할 것이다. 그러나 일률적인 구조를 가진 교과목도 있을 수 있으며, 이에 따른 흥미도는 유의미한 결과가 나타나지 않아 흥미는 기존의 교과목과 별다른바 없으므로 NCS 활용 교과목은 보다 흥미를 높이는 방향으로의 진행이 필요할 것으로 판단된다.

〈표 6〉 NCS 활용 교과목 차이분석

구분	N	평균 (표준편차)	F	사후검증		
				잘 알고 있음-보통	잘 알고 있음-모름	보통-잘 모르고 있음
교육과정	262	3.2789 (.78097)	3.094**	***	***	NS
교육관련 실습	262	3.4024 (.87260)	3.886**			
수업흥미도	262	3.2948 (.89036)	2.355			
수업방식	262	3.3360 (.84970)	3.912**			
수업이해도	262	3.4303 (.87070)	4.048**			

주) ns: no significance.

* $p < .05$ (단측검증), ** $p < .01$ (단측검증), *** $p < .001$ (단측검증).

다음 NCS 비 활용 교과목에 대한 평균차이와 함께 사후분석 결과를 보면 다음과 같다. NCS 비활용 교과목의 평균은 3.2 이상으로 NCS 활용 교과목과 비슷하나 조금은 미흡한 측면이 나타나고 있다. 그러나 평균을 상회하는 수준의 각 방식에 대한 만족도를 나타내고 있다. 또한 교육과정, 교육관련 실습, 수업흥미도, 수업방식, 수업이해도에 대한 부분은 모두 통계적으로 유의미한 것으로 나타나 이는 교육적 효과가 있는 것으로 사료되며, 대부분의 학생들이 NCS 비활용 교육과정은 잘 이해하고 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타나고 있다.

이러한 결과가 의미하는 바는 NCS 비활용 교과목이 여전히 학생들에게 유용한 것으로 판단될 수 있다. 실제 OO대학교의 2015년 신입생 설문조사결과도 이론식 강의에 대한 만족도가 토론식 수업이나 기타 교과목에 비해 높은 것으로 나타나고 있다. 따라서 학생들의 경우 NCS 활용 교과목과 NCS 비활용 교과목에 대한 만족이 크게 차이가 나타나지 않는다는 것이다. 이는 결국 향후 NCS 교과목을 설계하는데 중요한 지표역할을 할 수 있다. 즉, NCS 활용 교과목의 경우 그 활용성을 더 강화하는 방향으로 설계되고 실제 직무에 바로 활용할 수 있는 현장 중심의 교육이 되어야 하는 것을 의미하는 것으로도 볼 수 있다.

〈표 7〉 NCS 비활용 교과목 차이분석

구분	N	평균 (표준편차)	F	사후검증		
				잘 알고 있음-보통	잘 알고 있음-모름	보통-잘 모르고 있음
교육과정	262	3.2951 (.65657)	4.614***	***	***	NS
교육관련 실습	262	3.2295 (.74022)	5.039***			
수업흥미도	262	3.2459 (.76778)	3.781**			
수업방식	262	3.2910 (.72674)	3.532**			
수업이해도	262	3.3197 (.77264)	3.730**			

주) ns: no significance.

* p<.05(단측검증), ** p<.01(단측검증), *** p<.001(단측검증).

3. NCS 직업기초능력 중요도에 대한 인식 평균차이 분석

NCS 직업기초능력에 대한 평균차이와 함께 사후분석 결과를 보면 다음과 같다. NCS 직업기초능력의 중요도에 대한 평균은 3.6 이상으로 대부분의 학생들이 NCS 직업기초능력은 매우 중요한 것으로 판단하고 있다. 특히 수리능력을 제외한 대부분의 평균이 3.6 이상으로 나타나 직업기초능력에 대한 중요성은 실제 체감하고 있는 것으로 분석된다. 또한 통계적 유의미성 측면에서도 수리능력을 제외한 9개 항목이 모두 유의미한 것으로 나타났으며, NCS를 이해하는 학생과 그렇지 못한 학생 그리고 보통인 학생들도 차이를 보이고 있는 것으로 나타났다. 결국 NCS 직업기초능력에 대한 부분은 NCS를 이해하는 학생이 더 필요하다고 생각하고 있으며, 직업기초능력에 대한 부분들이 NCS에서 더 보강되어질 필요가 있다.

이러한 결과가 의미하는 바는 NCS에 대한 이해가 NCS의 활용에도 매우 중요한 역할을 하고 있으며, 특히 직업기초능력의 경우 이러한 경향성이 더 크게 나타난다는 것이다. 결국 NCS를 이해하고 있는 학생이 보통이거나 모르는 학생보다 전반적으로 더 유의미한 차이를 만들고 있다고 볼 수 있다. 따라서 학생들에게 일단 NCS에 대한 기본적인 이해를 시키는 것이 매우 중요할 것으로 판단된다.

〈표 8〉 NCS 직업기초능력 차이분석

구분	N	평균 (표준편차)	F	사후검증		
				잘 알고 있음-보통	잘 알고 있음-모름	보통-잘 모르고 있음
의사소통능력	262	3.8235 (.88081)	4.532***	***	***	NS
수리능력	262	3.1641 (.93118)	1.961			
문제해결능력	262	3.7227 (.86162)	4.723***			
자기개발능력	262	3.6314 (.81170)	4.290**			
자원관리능력	262	3.4844 (.87209)	3.314*			
대인관계능력	262	3.8546 (.91710)	5.128***			
정보능력	262	3.6641 (.87472)	2.633*			
기술능력	262	3.5039 (.93724)	3.210*			
조직이해능력	262	3.6484 (.89082)	2.500*			
직업윤리	262	3.6379 (.89074)	4.239**			

주) ns: no significance.

* $p < .05$ (단측검증), ** $p < .01$ (단측검증), *** $p < .001$ (단측검증).

4. NCS 전반에 대한 성과인식 평균차이 분석

마지막으로 NCS의 성과에 대한 평균차이분석과 사후검증결과는 다음과 같다. NCS의 성과에 대한 평균은 3.3 정도로 평균을 상회하는 것으로 나타났다. 그러나 통계적 유의미성을 보았을 때는 NCS 전반적 성과는 나타나지 않았으며, 진로에 대한 도움이나 현장실무에 대한 도움은 유의미한 것으로 조사되었다. 또한 사후검증 결과 NCS에 대한 이해도가 높은 학생들이 결국 그 성과에 대한 이해도 높은 것으로 나타났다.

이러한 결과가 의미하는 바는 NCS의 전반적인 측면에 대한 성과는 학생들이 크게 인지하지 못하고 있는 것으로 보이며, 다만 진로에 대한 방향성이나 현장적합성 등은 NCS로 도움이 되는 것으로 나타나고 있다. 따라서 전반적인 성과를 높이는

방향으로 NCS의 교육과정이 개편되고 운영되어야 할 필요성이 있다.

〈표 9〉 NCS 전반 성과 차이분석

구분	N	평균 (표준편차)	F	사후검증		
				잘 알고 있음-보통	잘 알고 있음-모름	보통-잘 모르고 있음
NCS 성과	262	3.2188 (2.23848)	1.484			
NCS 진로	262	3.2713 (.82521)	3.829**	***	***	NS
NCS 현장	262	3.4462 (1.07309)	2.703*			

주) ns: no significance.

* p<.05(단측검증), ** p<.01(단측검증), *** p<.001(단측검증).

V. 결론

본 연구결과를 요약해보면 다음과 같이 확인할 수 있다. 첫째, NCS에 대한 이해도(잘 알고 있음)가 높은 학생이 그렇지 않은 학생에 비해 전반적으로 NCS에 대한 성과도 높다는 것이다. 이는 결국 NCS에 대한 이해도를 높이는 차원부터 교육과정의 개편이 시작되어야 하며, 그에 따른 학생들의 홍보와 알림 그리고 NCS 교육과정 개편의 방향성, 취지 등이 설명되어야 할 것으로 판단된다. 정부정책의 이해도를 높이는 것은 결코 쉬운일이 아니다. 특히 교육적 측면에서는 더더욱 변화가 체감되기에 이러한 부분의 정책적 고려를 우선시 하는 것이 중요하다.

둘째, NCS 활용 교과목과 NCS 비활용 교과목의 차이가 뚜렷하게 나타나 그에 대한 활용방식을 고민할 필요가 있다. 2015년 이후 전문대학은 NCS 교과목을 전면적으로 도입하여 운영하고 있는 상황이나 실제 모든 교과목을 NCS에 맞추어서 하기에는 불합리한 측면이 존재하므로 NCS 활용 교과목과 NCS 비활용 교과목에 대한 적절한 배분이 필요하며, 특히 학생들이 필요로 하는 또 산업체에서 요구하는 교과목은 NCS 활용교과목으로 진행하되 일반적인 교과목에 대한 배려도 필수적으로 진행되어야 할 것이다. 정부정책이 혁신적으로 개편될 필요성이 있는 경우도 있으나 점진적 개편으로 안정성을 더한 다는 측면에서도 이는 점진적 개편 역시 필요하다고 판단된다.

셋째, NCS 직업기초능력에 대한 교과목과 교육방식의 변화도 필요하다. 현재 전문대학의 경우 NCS 직업기초능력을 전면적으로 교과화 하여 실행하는 경우는 많지 않은 것이 현실이다. 전공교과목은 NCS 모듈에 따라 운영하는 곳이 많지만 상대적으로 많은 교재와 내용이 개발되어 있음에도 불구하고 NCS 직업기초능력은 아직까지 제대로 실현되지 못하고 있다. 따라서 정부정책의 세부적인 내용도 고민하고 실행할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

넷째, NCS 성과와 관련하여 아직까지 명확한 성과로 나타나는 경우는 특별히 보이지 않고 있는 것이 현실이다. 결국 NCS 실행의 목적은 산업체가 요구하는 교육을 통해 학생들의 직업능력을 키우는 것인데 이에 대한 명확한 성과가 나타나지 않는 것은 현실적인 문제로 판단된다. 결국 학생들이 얻을 수 있는 성과로 나타날 수 있도록 NCS의 시스템을 개편하는 것 역시 매우 중요하다 할 것이다.

2016년 10월 대학신문의 대학생 의식조사결과를 보면 대학에 들어온 이유는 취업에 유리하기 때문이라는 응답이 가장 높게 나타났으며, 대학에서 최우선으로 개선되어야 할 사항으로 강의의 질적 향상을 꼽고 있다(한국대학신문, 2016.10.27.).

이러한 결과는 결국 대학생들이 대학을 입학하는 이유가 취업이 목적인 경우가 대다수이며, 대학교육에서 가장 변해야 하는 것이 강의의 질이라고 볼 수 있다. 그리고 이러한 양자를 다 만족시킬 수 있는 교육이 NCS 교육의 취지라고 볼 수 있다.

따라서 NCS 교육은 이제 선택이 아닌 필수의 시점에 다가와 있으며, NCS 교육을 성공시키기 위해서는 보다 정교한 NCS 교육과정의 개발과 교육방식의 개선 그리고 NCS 교육질관리가 이루어져야 할 것이다. 특히 전문대학의 기본 취지인 고등 직업교육 중심기관으로 나아가기 위해서는 NCS 교육이 지금보다 더 발전적으로 활용되어야 할 시점이다.

향후 본 연구를 보다 발전시키기 위해서는 전문대학뿐만 아니라 4년제 대학 학생들의 NCS에 대한 의식을 확인하고 그 차이를 분석함으로써 다양한 측면에서 NCS의 활용성을 확인하는 것이 중요할 것으로 판단된다. 또한 직업기초능력에 대한 교육과 수준 역시 평가되어 연구되어야 할 필요성이 있을 것이다.

참고문헌

강석주·전미애(2015), NCS 기반 신 직업자격 현황과 NCS에 대한 취업준비생의 인식 탐색, 한국기술교육학회지15(2).

- 강순희 외(2015), NCS 확산 실태조사 및 안착 방안 연구1, 고용노동부.
- 건양대학교(2015), 대학 신입생 학교생활 만족도 조사결과, 비공개자료.
- 고용노동부·대한상공회의소(2016.08.24.), “기업 채용관행 실태조사”결과 발표 보도 자료.
- 교육부(2013.07.18.) 핵심 전문직업인 연간 15만명 집중 양성을 위한 전문대학 육성방안 최종확정 보도자료.
- _____ (201602.23.), 2016년 특성화 전문대학 육성사업 기본계획(안), 전문대학정책과.
- 김기용 외(2014). 국가직무능력표준 활용 사례조사. 한국산업인력공단
- 김덕기 외(2009). 자격검정기관 국가직무능력표준 개발 및 활용 연수, 한국직업능력개발원.
- 김복권(2015), 고등학생의 수학성취 수준별 창의성, 학업적 자기효능감, 학업적 정서 조절, 학습전략이 수학학업성취도에 미치는 영향, 동아대박사.
- 김주섭 외(2014), 국가직무능력표준(NCS) 기반 보상체계 연구, 고용노동부.
- 김주섭(2014), 국가직무능력표준 활용 활성화 방안, 노동연구원.
- 김현수 외(2006). 민간자격 국가공인제도의 성과분석. 한국직업능력개발원.
- 나승일 외(2008). 직업능력표준 활용패키지 매뉴얼 개발. 한국산업인력공단.
- 대학교육협의회(2015), 4년제 대학 NCS 활용 가이드.
- _____ (2016), 4년제 대학의 NCS 활용현황과 과제, 53회 대학교육 정책포럼.
- 박동열(2013), NCS를 활용한 역량교육 추진실태와 과제, HRD review.
- 박성재 외(2015), NCS 기반 직무능력평가 채용모델확산 고용영향평가 현장점검 보고서, 고용노동부.
- 박은경 외(2015), 4년제 대학의 NCS 도입에 대한 대학생의 인식에 관한 연구, 관광연구 30(4).
- 반재천(2008), 국가수준 학업성취도평가 결과 분석-이슈페이퍼, 교육과학기술부.
- 백종면·박양근(2013), NCS의 4년제 대학교육 도입가능성에 대한 탐색적 연구, 취업진로연구2(2).
- 사교육걱정없는세상(2015), 30개 공기업 채용과정 학력학벌 및 스펙 채용실태 조사 분석 보도자료.
- 손원일(2016), NCS 적용교과목과 NCS 미적용 교과목에 대한 교육만족도 비교연구.
- 양영근·정원희(2014), NCS 직업기초능력에 기반한 교양교과목 개편방향 연구, 교양교육연구8(4).

- _____ (2015), NCS 직업기초능력과 산업체 교양교육 수요를 반영한 교양교육 과정 개편 연구 - D대학의 사례를 중심으로, 교양교육연구9(2).
- 어수봉 외(2015), NCS 확산 실태조사 및 안착 방안 연구3, 고용노동부.
- 오계택 외(2013), NCS 기반 직무별 요구역량에 기초한 민간분야 적용사례 발굴, 한국 직업능력개발원.
- 오만덕·이승희(2014), NCS를 활용한 전문대학 교육과정 개편, 한국콘텐츠학회논문지 14(9).
- 윤형한(2014), 전문대학 육성정책의 진단과 과제, HRD review.
- 이병욱 외(2015), 공업계 특성화고.마이스터고에서의 NCS기반 직업교육과정의 효과적인 적용에 대한 전문교과교원의 인식 및 요구분석 연구, 대한공업교육학회 지40(2).
- 이승 외(2013), 고등직업교육 중심기관으로서 전문대학 육성방안, 전국대학교육협의회.
- _____ (2014), NCS 기반 직업교육훈련모델 확산 및 모니터링 연구, 고용노동부.
- _____ (2015), NCS 확산 실태조사 및 안착 방안 연구2, 고용노동부.
- _____ (2016), NCS 활용확산 성과분석 연구, 한국산업인력공단.
- 이화진·한지영(2015), NCS 기반 비서교육프로그램 개발 및 운영을 위한 직업기초능력 중요도 분석, 여성연구89(2).
- 임순일(2012), 국가수준 학업성취도에 영향을 주는 요인, 전북대학사.
- 전재호(2016), 인과지도를 활용한 4년제 대학 NCS 도입 활성화 방안 연구, 한국시스템 다이내믹스연구17(3).
- 정주영(2013), 대학교육만족도, 직업가치관, 직업만족도에 관한 구조적 분석, 고려대 박사.
- 정지선(2016), 능력중심사회에 대한 대국민 인식조사, KRIVET Issue Brief 94.
- 정철영 외(2014), 능력중심사회 실현을 위한 전문대학의 역할과 과제, 전국대학교육협의회.
- 정태화(2013), 정부 정책과 전문대학의 생존 전략, 한국직업능력개발원.
- 최동선(2014), 국가직무능력표준 학습모듈 활용방안 연구, 한국직업능력개발원.
- 한국대학신문(2016.10.27.), 대학생이 바라는 개선사항 1위는 '강의 질 향상', 창간28주년 기념 대학생 의식조사결과.
- 한국산업인력공단(2008). 국가기술자격 검정업무 시행 매뉴얼.
- _____ (2009). 국가기술자격시험 출제 시스템 개선 방안.

- _____ (2012). NCS를 활용한 자격종목재설계방법론개선방안에 관한 연구.
- _____ (2013). NCS를 활용한 훈련기준 역할 및 개발·활용체계 개선 연구.
- _____ (2013). 국가직무능력표준 개정 분류체계 및 개발현황.
- _____ (2015.03.16.), NCS기반 채용, 응시자들 긍정적 인식 보도자료.
- 한국원자력환경공단(2016), 능력중심사회구현을 위한 NCS 기반 능력중심채용 도입사례)
- 한국직업능력개발원(2006). 국가직무능력표준 개발사업-국가직무능력표준에 의한 자격 출제기준 시범 개발.
- _____ (2006). 국가직무능력표준에 의한 자격관리 방안.
- 한석수(2013), 전문대학 정책추진방향, HRD review.
- 한예정(2014), 대학생들의 전공선택동기와 직업가치관에 따른 수업참여도와 전공만족도, 취업준비행동과의 영향관계 연구, 경성대박사.
- Canadian Association of Home & Property Inspectors. (2008). *Natioanl Occupational Standard-Professional Home and Property Inspector.*
- Child Care Human Resources Sector Council. (2013). *OS how to workshop.*
- NOS strategy. (2011). *National Occupational Standards Explained.*

정원희(鄭元熙): 경희대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 건양대학교 국방경찰행정학부 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 인사, 조직, 과학기술정책, 기후변화정책, 공공갈등, 지방행정 등이다. 최근 논문으로 “System Dynamics를 활용한 기후변화 농어촌 취약성 법제도정비의 정책효과(2016)”, “NCS 직업기초능력과 산업체 교양교육 수요를 반영한 교양교육과정 개편 연구(2015)”, “NCS 직업기초능력에 기반 한 교양교과목 개편방향 연구(2014)” 등이 있다(chung0405@konyang.ac.kr).

김지은(金志恩): 교신저자. 현재 수원과학대학교 비서행정과 교수로 재직 중이며 주요 관심분야는 비서, 행정, 컨벤션 등이다. 최근 논문으로는 “NCS에 기반 한 비서 교과목 개편방향 연구(2015)” 등이 있다(jekliebe@daum.net).

Journal of Governance Studies

Volume 11 Number 3

December 2016

Contents

Governance: A Syndrome or A New Public Administration Theory? / Myungsuk Lee	1
A Study on Improvement of National Disaster Management System through the MERS Outbreak in Korea / Jaehyon Bae	27
The Determinant Analysis on the Public Acceptance of the Korean Nuclear Power Policy / Kitae Lee & Jinwhyu Mok	55
Case Study of Korean Alternative Military Service Policy Change / Sinsook Kim & Hyung Jun Park	85
A Review of Korean Public Administration Research : State Theory / Keunsei Kim	117
A social exchange perspective on trust in supervisor, person-organization fit, and organizational commitment / Hwayeon Kim, Hyungyu Oh, Sookjong Lee & Sungmin Park	143
Shut-down policy evaluation / Mikyung Park, Mingil Kim, Juho Jung & Rosa Minhyo Cho	171

Voters' Perceptions on Citizen Activists' Entry to the National Assembly / Seongmin Han & Sookjong Lee	197
Study on Copyright Policy on Minor Copyright Infringements / Dongki Lee	221
The factors affecting the change in the intention of moving into public rental housing: A Case of the Newlyweds / Juhyun Kim & Yongjin Ahn	241
Analysis of Differences in Perceptions of Junior College Students: Focusing on National Competency Standards (NCS) / Wonhee Chung & Jieun Kim	259

Abstract

Governance: A Syndrome or A New Public Administration Theory?

Myungsuk Lee

A deep distrust of the government has ignited popularity to the term “governance.” However, the bureaucratic paradigm still remains at the core of the mainstream Public Administration theory. It is the so-called “governance syndrome.” The most serious side effects of the governance syndrome are insufficient reforms in the public sector and the consequent exacerbation of social issues. If governance cannot be differentiated from the bureaucratic paradigm and is only understood as its complement, governance may be another rejected alternative. Governance should be understood as a new mode of social coordination that is completely differentiated from hierarchical direction, the traditional mode of social coordination. Governance, based on the logic of network mode of social coordination, is vulnerable to the collective action problems. The second generation of governance theories needs to explain and predict when and how governance is possible. The key task of governance theory as a new Public Administration theory is to construct the second generation governance theory, which focuses on the conditions of the new mode of social coordination and the solutions to overcome the addiction to hierarchy.

[Key words: second generation governance theory, bureaucratic paradigm, governance syndrome, intellectual crisis in Public Administration, addiction to hierarchy]

A Study on Improvement of National Disaster Management System through the MERS Outbreak in Korea

Jaehyon Bae

Not yet the impact of the MV Sewol accident and the damage goes, the people were again suffer the anxiety and discomfort through the MERS Outbreak. Such a large-scale disaster clearly showed the problems of our national disaster response system with huge damage. MV Sewol accident showed us the need to improve disaster response system, revealing the problems of the site. The MERS Outbreak can be said clearly demonstrated the great problem of command structure of the 2 dimensional which is Central Disaster Management Headquarters and Central Accidents Probation Headquarters.

In this paper analyzed the MERS Outbreak during the course of the corresponding national disaster response system, pointed out the main problem of Korea national disaster response system which is 2 dimensional command systems on national disaster response system and devolution head of Central Disaster Management Headquarters depending on scale of disaster. And it also proposed a national disaster response system improvement plan for its resolution.

[Key words: MERS, national disaster management system, infectious disease control]

The Determinant Analysis on the Public Acceptance of the Korean Nuclear Power Policy

Kitae Lee & Jinwhyu Mok

This study investigates the determinants of the public acceptance in case of the Korean nuclear power policy. Particular emphasis is given to the moderating role of the public communication upon the relationship. Using a public opinion survey done in 2015, this study finds that the communication by the government effectively influences the relationship between the determining elements and the public inclination for additional nuclear power plant construction. What is implied is that the Korean government should pay more policy attention to improve the communication with the public, particularly those residing near to the power plants.

[Key words: Nuclear Power Policy, Policy Acceptance, Policy communication, Psychological determinant, Moderating effect]

Case Study of Korean Alternative Military Service Policy Change

Sinsook Kim & Hyung Jun Park

This study analyzes the variations and causes of historical change in the military service system in the Republic of Korea. Especially, it focuses on the alternative service policy. The military service system has functioned as a medium connecting eligible population supply to the demand of actual forces. Countries running conscription have been sharing the inevitable problem of imbalance between supply and demand in regards to population.

To systematically analyze various forms of alternative services, I firstly propose grouping into four categories: social service, conversional service, industrial support service, and professional service. Historical analysis reveals external changes in the number and names of individual alternative policies. However, I find that the essence of alternative service policy in terms of four types has continued and this can be referred as “path dependency.” To analyze the cause of “path dependency,” I organize research framework into three levels: population factor, socio-economic factor, and actor factors.

In summary, at initial pace, the alternative service system was created to eliminate a surplus manpower. However, once each system was created, other policy objectives were added, causing increased number of stakeholders. The actors kept participating in the decision-making process while sharing the benefits and made it difficult to change policies.

[Key words : military service institution, conscription, alternative service, path dependency]

A Review of Korean Public Administration Research : State Theory

Keunsei Kim

Basically, Public Administration theory is a kind of state theory that explores the nature of government in the context of state-society-economy relationship. The research articles published in the *Korean Review of Public Administration* in the 60 years are classified into 5 state theories: pluralism (29%), neo-pluralism (24%), elitism (23%), new Rightism (17%), neo-Marxism (7%). In the 1960-70s, developmental bureaucracy and state elitism were key research agendas in the Korean Public Administration research community. With the advent of political democracy after 1980s, the elitism-based research topics were balanced with increasing pluralism, Neo-Marxism, and later new Rightism research papers. Currently, more diverse research topics are found, including neo-pluralism state theory. These findings reveal a strong characteristics of functionalism and conservatism in the research community of Korean Public Administration, which resulted in disconnecting the public administration phenomena still dominated with power elitism and more pluralism-based public administration theory.

[Key words: State Theory, Korean Public Administration Research]

A social exchange perspective on trust in supervisor, person-organization fit, and organizational commitment

Hwayeon Kim, Hyungyu Oh, Sookjong Lee & Sungmin Park

This research aims to investigate the distinctive relationship between trust in supervisor, person-organization fit, and organizational commitment drawing upon a social exchange perspective. Starting from a premise that positive exchange is a key antecedent condition for a trustful organizational relationship, this study explores how and to what extent employee's trust in their supervisor affect person-organization fit and subsequently the three components of organizational commitment—*affective, continuance, and normative commitment*. Employing the 2015 Public Sector Entrepreneurship Survey in Korea, this study empirically determines the direct and indirect relationships among variables in the hypothesized model.

The results suggest that the more the employees are prone to trust their supervisor, the higher person-organization fit and normative commitment will be. Also, this study reveals that person-organization fit mediates the association between trust in supervisor and *affective, continuance, and normative commitment*. Considering the context of Korean public sector organization, implications for public management are elaborated in the concluding section where the study's limitations and recommendations for future research are also discussed.

[Key word: Social Exchange Theory, Trust in Supervisor, Person-organization Fit, Organizational Commitment]

Shut-down policy evaluation

Mikyung Park, Mingil Kim, Juho Jung & Rosa Minhyo Cho

This article analyzes the effect of Korea's internet shut-down policy. The goal of the shut-down policy is to prevent game addiction and support the healthy growth of youth. We focus on compulsory shut-down policy which restricts online internet gaming of youth who are below age 16 from midnight to 6am. To isolate the causal effect of the policy, we assign 10th grade students to treatment and comparison groups by their birth date. That is, 10th grade students whose birthdays have not passed during the timing of data collection are below age 16 and thus are classified as the treatment group. On the other hand, students whose birthdays have passed and are 16 years of age or more are included in the comparison group. We use differences in difference model with the 2nd and 4th wave data of Seoul Education longitudinal study. Results indicate that the shut-down policy does not have any negative effect on online gaming among youth either on weekdays or weekends. Male students were found to play internet games more than female students. Attending general high school, positive study attitudes, parental education levels, monthly income, and parental educational support decreased youth's online gaming.

[Key words : Shut-down policy, policy evaluation, Differences in difference]

Voters' Perceptions on Citizen Activists' Entry to the National Assembly

Seongmin Han & Sookjong Lee

This study analyzes the factors affecting Korean voters' perceptions on for citizen activists becoming members of the National Assembly. According to the 2012 Survey data, overall perceptions were favorable. Women, who supported the opposition parties during the Lee Myung-bak Government and had the intention to become a member of a civil society organization, tended to support the citizen activists' entry to the National Assembly. Voters, who supported the ruling party or had participated or would be willing to participate in a peaceful protest, also showed the favorable attitude. On the contrary, only half of voters who supported the ruling party or did have no specific party to support and had no intention to participate in a peaceful protest, remain to support citizen activists becoming their representative. Opposition party supporters unsatisfied with political parties were also less favorable. Among the hypothesized factors that can affect voters' perceptions, government trust measured through the trust in President was irrelevant. As expected, voters' active political participation was positively related with their favorable attitude. Against our hypothesis, on the other hand, the more voters were satisfied with the National Assembly the more they supported citizen activists' entry to the National Assembly. This finding suggests that civil society organizations are better to collaborate with the Assembly, rather than simply criticizing and only monitoring its performance, if they want their activists become the members of the National Assembly.

[Key words: Citizen Activist, Political Participation, Voters' Perception, Influencing factor, National Assembly]

Study on Copyright Policy on Minor Copyright Infringements

Dongki Lee

Under the current Copyright Act Article 136, any person who infringes upon author's property rights or other property rights protected under this Act by means of reproduction, public performance, public transmission, exhibition, distribution, rental, or production of a derivative work, and any person, who infringes on the moral rights of the author or performer, shall be punishable for crime of infringement on rights. At first this article examines the criminal punishment and its justification of crime of infringement on copyrights. Recently in the National Assembly and several copyright law academic circles, there were some revision proposals for Copyright Act on minor copyright infringement that sought to limit punishment. This article pointed out this information that before the abolition of criminal penalties, people should be able to have a easy and simple civil procedure remedy than now. In copyright policy, especially such as Korean Copyright Commission and Korean Copyright Protection Agency, relevant public agencies need to expand and deploy the civil procedure remedy functions of the copyright. So copyright legal procedure remedy system is designed to promote culture and industry that enriches author's creation and user's enjoyment of works.

[Key words: copyright infringement, criminal punishment, minor infringement, commercial advantage, fair use, civil procedure remedy]

The factors affecting the change in the intention of moving into public rental housing: A Case of the Newlyweds

Juhyun Kim & Yongjin Ahn

Korea government has a plan to supply 0.15 million units of public housing for the improvement of housing stability of various types of career starting households till 2017. Unlike the previous public rental housing policy more focused on a low income household, this project potentially targets on vulnerable social groups, such as university students/graduates, newlyweds, and elders, in terms of housing welfare/service. According to the 2015 Newlyweds' National Housing Panel Survey, the percent of the newlyweds with the intention of moving into public rental housing is approximately 48%, and the newlyweds without the intention mostly concern about negative awareness of public housing. While there has much attention to the characteristics of public housing and residential satisfaction on public housing, the mechanism through which the newlyweds as a potential market demander make the decision to live in public rental housing is still questionable. This study aims to provide basic information on implication on public rental housing supply for the improvement of settlement environment by empirically analyzing the factors affecting the intention of the newlyweds to move into public rental housing. Employing the 2015 Newlyweds' National Housing Panel Survey, we found that dual-income, relocation, metropolitan residents, housing policy, and living-supportive policy are positively associated with the intention of moving into public rental housing at the 0.05 level. However, householder age, education, increase in the number of children, increase in gross income, and monthly rent are significantly associated. Therefore, the expansion of living-stabilization and linkage into housing supply policy will be effective in increasing occupancy intention of

public rental housing of the newlyweds.

[Key words: Newlyweds, Intention of moving into public rental housing,
Logit model]

Analysis of Differences in Perceptions of Junior College Students: Focusing on National Competency Standards (NCS)

Wonhee Chung & Jieun Kim

The purpose of this study is to examine how NCS, which is promoted as a government policy in terms of various societal changes such as the 4th industrial revolution and required changes in education, is perceived by junior college students and what are the perception differences between students who understand NCS and those who do not. Therefore, this study will identify the various perceptions of NCS currently experienced by junior college students and examine the meaning of each perception by dividing between a group that actually understands NCS, an ordinary group, and a group that does not know it well.

As a result, there were differences in various aspects such as NCS in general, NCS satisfaction, and NCS importance between students who understand the actual NCS and those who do not. Therefore, the future direction of government policy of NCS needs to be focused on students who use NCS directly. To this end, we suggest that the policy efforts such as various public relations is required.

[Key words: National Competency Standards, NCS-based Education, NCS-based Hiring, NCS-based Cognition]

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 부여하기 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.

■ 서평

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, 교육과학기술부·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 윤리규정 및 소관기관 규정을 따른다.

「국정관리연구」 제11권 제3호(통권23호)

2016년 12월 31일 인쇄

2016년 12월 31일 발행

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

인쇄처 디자인크레파스
서울특별시 중구 퇴계로 235 (충무로4가)
남산센트럴자이 A동 205호
전 화 (02)2267-0663
팩 스 (02)2285-0670
E-mail crayon0663@hanmail.net
