
국정관리연구

Journal of Governance Studies

제13권 제1호(통권28호)
2018년 3월

성균관대학교 국정전문대학원

목 차

〈기획논문〉 행정이론과 국정관리

새로운 행정학의 개념탐색을 위한 전제: 좋은 거버넌스와 제4세대 정부모형의 구현 조건 / 권기현	1
공공 거버넌스의 유형: 모델링을 위한 메타분석을 중심으로 / 공동성·윤기웅	29
탈세의 동태이론모형과 정책 시사점 / 박재완	59

〈일반논문〉

서울시 고령자의 대중교통이용 영향요인에 관한 연구 / 강남욱·남궁미	83
Mismatches between Ideological Proximity and Partisanship of American Citizens / 남태우	107
직원협동조합이 만들어 낸 조합원 삶의 변화: 한국택시협동조합의 조합원을 중심으로 / 이현주	137
일-가정양립 지원제도가 직무만족에 미치는 영향에 대한 연구: 대구광역시 사회복지사를 중심으로 / 이진숙·최원석	163
아동친화정책 PR 효과 요인의 구조적 관계 연구: A시 지역주민의 인식을 중심으로 / 이영안·이홍재	189
지방자치단체 공공기관장 인사검증에 관한 연구: 제주특별자치도 인사청문회를 중심으로 / 윤원수	211

새로운 행정학의 개념탐색을 위한 전제: 좋은 거버넌스와 제4세대 정부모형의 구현 조건

권기현

본 논문에서는 행정패러다임과 행정이념의 역사적 변천, 그리고 정부모형1.0, 2.0, 3.0에 대한 유형적 검토를 한 후, 행정학이 새로운 패러다임이 전제해야 할 이념, 모형, 행태, 리더십을 탐색하고 있다. 현대행정은 사악한(Wicked) 혹은 거대한(Mega)구조의 복합문제(Complex problem)들이 다양하게 등장하고 있어 기존의 정부1.0, 정부2.0, 정부3.0에서 보여주었던 문제의식 즉 효율성, 시장성, 관계 네트워크 등의 문제해결방식으로는 풀기 어려운 비선형적 문제들이 급격하게 등장하고 있다. 새로운 정부모형은 속도와 규범이라는 측면에서, 보다 더 신속한 문제해결, 그리고 보다 더 높은 윤리의식에 기초한 책임지고 소통하는 리더십을 보다 더 강력하게 요청하고 있는 바, 본 연구에서 제시된 제4세대 정부모형은 1) 행정이념, 2) 행정모형, 3) 행정학과 정책학의 이념적 통합이라는 측면에서 선행연구와 차별성을 지닌다.

[주제어: 행정모형, 행정이념, 4차 산업혁명, 정부모형4.0(제4세대 정부모형)]

I. 문제제기: 새로운 행정학의 역사적 이해

변동성(Volatility), 불확실성(Uncertainty), 복잡성(Complexity), 모호성(Ambiguity), 즉 VUCA로 대변되는 지금의 행정환경은 새로운 행정학의 이론적 패러다임을 요청하고 있다. 4차 산업혁명으로 명명되는 새로운 과학기술의 변동성과 불확실성은 정부의 새로운 리더십을 요구하고 있다. 사악한 문제(Wicked problem), 복합적 문제(Complex problem)등으로 불리는 현대 사회문제의 복잡성과 모호성은 정부의 새로운 문제해결방식을 요구하고 있다.

D. Waldo는 1960년대 말, 미국사회의 변동성, ‘소용돌이의 장’(field of vortex)에 직면하여, ‘신행정학’이라는 새로운 행정학적 패러다임을 주창한 바 있다. 월남전

패배, 흑백 인종갈등, 소수 민족의 문제, 사회복지의 형평성 요구, 정부 문제해결능력의 무력감 등에 직면하여, 참여, 사회적 형평, 적극적 행정인의 역할, 가치중립의 포기, 조직발전기법의 발달 등을 내용으로 하는 미노부룩 선언을 발표한 바 있다.

신공공관리(NPM, New Public Management)는 1970년대 말, 1970년대에 겪었던 두 번의 중동전쟁과 석유파동 등으로 인한 세계경제의 스태그플레이션, 공공부문의 비대화와 재정적자 위기 등에 직면하여, 영국의 대처 수상과 미국의 레이건 대통령이 시도한 공공부문의 감축, 민영화, 민간경영 기법의 도입, 책임운영기관 도입 등 새로운 행정학적 패러다임을 의미한다.

신거버넌스(NG, New Governance)는 1990년대 초, 당시 진행되었던 새로운 변화들, 가령 월드와이드웹(WWW) 등장 등 인터넷 기술의 발달로 인한 정보화, 세계 무역기구(WTO)의 출범 등으로 인한 세계화, 신자유주의의 전개 등의 급격한 환경 변화에 직면하여(또한 이로 인해 정부의 문제해결에 대한 요구는 급증하는데 비해 정부의 재능능력은 약화된 현실에 직면하여), 정부가 모든 사회문제를 해결하는 관료제 중심의 문제해결 방식을 넘어서 정부-시장-시민사회의 신뢰와 협력에 기초한 네트워크적 문제해결 방식을 지향하는 새로운 행정학적 패러다임을 의미한다.

이상에서 예로든 세 가지 새로운 행정학적 패러다임은 모두 앞에 ‘신’ 혹은 ‘새로운’이라는 형용사가 붙었다. 4차 산업혁명으로 인한 AI, IoT, 빅 데이터의 발달, AI를 탑재한 로봇의 등장, 인공지능과 바이오, 나노의 결합으로 인한 생명연장의 시도, 새로운 휴먼의 등장, 이들로 인한 인간의 정체성 논쟁 등은 정부의 문제를 다루는 행정학에 있어서도 가히 격변(turbulence)이라 할 만한 환경 변화를 초래할 것이다. 국내적으로도 인공지능, 로봇의 등장으로 인한 일자리 상실 혹은 감소의 문제, 또한 이러한 변화가 양극화, 저출산 고령화, 인구절벽의 문제와 결합되면서, 행정환경은 가히 소용돌이적 변화를 몰고 올 것으로 전망되고 있다.

본고는 이러한 문제의식을 바탕으로, 4차 산업혁명의 물결에 직면하여 새로운 행정학 패러다임의 열개를 사유하고자 한다. 새로운 패러다임이 전제해야 할 이념, 모형, 행태, 리더십 등을 시론적으로 탐색해 보고자 한다.

본고에서 전개하고자 하는 논의의 순서는 다음과 같다. 먼저, 행정패러다임의 어원적 정의를 살펴보고, 행정이념의 역사적 변천에 대해서 검토한 후 현대행정학에서 요청되는 성찰성의 개념을 논의한다. 마크 무어의 정부모형을 중심으로 정부모형1.0, 2.0, 3.0에 대한 유형적 검토를 한 후, 정부모형3.0에 대한 비판적 고찰을 한다. 이어서 좋은 거버넌스의 구성요소에 대해서 검토한 후, 신속한 정부, 소통과 책임의 리더십에 대해서 논의하는 한편, 제4세대 행정모형의 내용과 지향점에 대해서

모색해 보기로 한다.

II. 이론 및 선행연구에 대한 검토

1. 행정패러다임의 어원적 검토

패러다임(Paradigm)은, 사전적으로 정의하자면, 어떤 한 시대 사람들의 견해나 사고를 근본적으로 규정하고 있는 태두리로서의 인식의 체계, 또는 사물에 대한 이론적인 틀이나 체계를 의미한다. 사물을 보는 방식으로 정의되는 패러다임은 어느 시대와 분야에서 많은 사람들에게 공유되는 지배적인 규범으로서 기능하고, 시대에 따라 비연속적이고 혁명적인 공유 규범이나 문제해결 방식의 전환이 오게 되는데 이를 패러다임의 전환이라고 한다.

행정학의 경우 패러다임의 변천은 다양한 각도에 따라 달리 구분할 수 있는데, 가령 행정변수를 중심으로 구분할 경우, 1)구조, 2)인간, 3)환경, 4)기술 등에 따라 구분할 수 있다. 구조의 경우 웨버의 관료제 모형이나 테일러의 과학적 관리법과 같이 전통적 행정학에서 말하는 구조적 접근법을 말하고, 인간의 경우, 초기 인간 관계론과 후기 인간관계론이 포함된다. 환경에는 행정생태론적 접근과 비교행정학적 접근이 모두 포함된다. 기술의 경우 인터넷이 등장하고 빅데이터가 등장하여 전자정부 및 미래예측이 행정서비스를 신속하게 처리하는 전자정부 및 e-거버넌스 모형이 새로운 패러다임에 해당한다고 볼 수 있다.

행정이념을 중심으로 구분할 경우, 정치행정이원론 시대에는 효율성, 정치행정일원론 시대에는 민주성, 새일원론은 효율성, 신행정학은 참여와 민주성, 신공공관리는 효율성, 뉴거버넌스는 민주성 등으로 변천되었다.

2. 행정이념의 역사적 변천

행정학의 두 축을 이루던 이념은 효율성과 민주성이었다. 행정학이론에 있어 정치행정이원론과 신공공관리의 바탕을 이루던 정신은 효율성이었으며, 정치행정일원론과 뉴거버넌스의 바탕을 이루던 정신은 민주성이었다. 그럼, 왜 지금 성찰성인가?¹⁾

1) 권기현, 『정의로운 국가란 무엇인가』(박영사, 2012), 133-137쪽, 『행정학강의』(박영사,

1) 행정이념의 두 축, 민주성과 효율성

행정이론의 발전은 정치와 행정의 관계, 과학과 기술의 관계에 따라 변증법적으로 진화해 왔는데, 그 변증법의 한 축은 효율성이고 다른 한 축은 민주성이었다. 행정이념의 효율성이 보다 더 강조되었을 때에는 행정의 경영적(효율성) 측면이, 민주성이 보다 더 강조되었을 때에는 행정의 정치적(민주성) 측면이 강조되었다. 정치행정이원론 시대에는 정치로부터 행정의 독립성이 강조되어 행정의 능률성이 부각되었으나, 정치행정일원론 시대에는 행정과 정치의 연계성이 강조되어 행정의 민주성이 부각되었다. 1980년대 신공공관리론(NPM) 시대에는 민간위탁·민영화·외부발주 등 민간 관리개념 및 시장주의 기법이 강조되어 효율성의 개념이 부각되었으나, 1990년대 이후 뉴거버넌스 시대에는 참여·신뢰·네트워크 등 수평적 관리 및 민주주의 정신이 강조되어 민주성의 개념이 부각되고 있다.

1990년대 이후 인터넷 기술의 급속한 발전(정보화), 시민사회의 성장(민주화), WTO 체제의 출범과 신자유주의 물결의 확산(세계화) 등의 급진전으로 현대 행정의 특성도 변화되고 있다. 전통적 행정학의 조직모형인 관료제에 대한 Post-관료제 모형으로서의 전자정부가 등장하고, 국가정부에 의한 일방적 통치가 아닌 국가(정부)-시장(기업)-시민사회(NGO)들 간의 신뢰와 협동을 강조하는 거버넌스가 강조되고 있다. 이와 함께 국가혁신을 강조하는 국정관리의 개념도 급속도로 확산되고 있다.

현대행정은 행정을 일방적 통치(Governing)가 아닌 국정관리(Governance)로 파악하며, 정부 관료제의 비능률을 타파하기 위해 민간경영 관리기법(Management)을 도입하여 가격·경쟁·유인 등을 강조하는 시장메커니즘을 활용하는 한편, 한발 더 나아가 참여, 신뢰 및 네트워크적 문제해결을 중시하는 뉴거버넌스적 요소를 강조한다. 즉, 전통적 행정학의 폐쇄적 모형이었던 관료제 모형에서 조직, 인사, 재무 등 내부관리가 중요시되었다면, 현대적 행정학에서는 개방체제로서의 국정관리모형으로서 정부와 시장, 정부와 시민, 시장과 시민과의 내부-외부, 외부-외부의 관계적 성찰이 중요시되고 있는 것이다.

2) 현대행정학과 성찰성

행정학은 정부에 관한 학문이다. 전통적 행정학이 행정이론을 토대로 정부의 인사, 조직, 재무, 정보체계 등 정부 내부 운영원리의 효율성 실현에 많은 중심을 두

고 연구한 학문이라면, 현대행정학은 정부운영시스템에 대해 연구하는 정부학이며, 동시에 지식정보사회에서의 국가혁신에 대해 고민하는 국정관리학이다. 현대행정학을 단순히 정부내부의 관리문제로 보지 않고, 정부와 시민, 정부와 기업 등 내부와 외부의 관계를 아우르는 개방체제와 전략적 개념으로 살핀다면 성찰성의 위치는 분명해진다. 기존의 효율성과 민주성은 1인칭과 2인칭의 문제였다면, 성찰성은 이들을 아우르는 3인칭 공동체의 문제와 관계망 사이의 바람직한 속성에 대한 개념규정까지를 포함하고 있기 때문이다.

현대행정학을 개방체제에 기초한 국정관리학의 개념에서 접근한다면, 행정학 역시 더 이상 내부 문제를 규율하는 효율성이나 내부와 외부의 참여를 강조하는 민주성에 머물 게 아니라, 국가라는 공동체 차원의 성찰성의 문제가 본격적인 범주로 고려되어야 한다. 그렇게 되면, 현대행정이념 역시 합법성이나 효율성, 민주성이나 참여성과 같은 1인칭과 2인칭 못지않게 전체 공동체 차원의 성찰의 문제를 공익의 중요한 관심사로 다루어야 하며, 이런 관점에서 현대행정학의 목표 역시 효율성, 민주성을 기초로 공동체 차원의 인권, 정의, 존엄(인간의 존엄성)을 실현시키려는 공동체 차원의 성찰적 노력으로 정립되어야 할 것이다.²⁾

3. 행정모형에 대한 이론적 검토

행정모형을 중심으로 구분할 경우 정부1.0, 정부2.0, 정부3.0 등으로 구분할 수 있다.

1) 마크무어의 공공가치모형에 대한 이론적 검토

마크 무어(Mark Moore, 1995)는 신공공관리모형(New Public Management)에 대한 비판으로 공공가치모형(PVM)을 제시하고 있다. 공공가치모형은 기존의 관료제모형과 신공공관리모형(NPM)을 넘어 공공가치를 창조하는 모형이다. 전통적 관료제모형을 제1세대 정부, 경쟁적 시장가치에 기반을 둔 신공공관리모형(NPM)을 제2세대 정부라고 한다면, 공공가치모형(PVM)은 제3세대 정부로서, 단순한 정부와 시장의 이분법적 접근을 넘어서 공공가치를 지향하는 정부모형이라고 부를 수 있다.

2) 권기현, 『행정학강의』(박영사, 2014), 785-797쪽 토대로 정리하였음.

〈그림 1〉 정부모형의 변화: 관료제, 신공공관리, 공공가치관리

	전통적 관료제 모형	신공공관리 (NPM)	공공가치관리 (PVM)
공역	정치인(행정)에 의한 독단적 정의	고객의 선택으로부터 나타난 개별 선호의 집합	개인과 공공의 선호 (시민의 속의에 기초)
성과목표	투입에 초점	투입 및 산출	공공목표의 다양성: · 산출 · 성과 · 만족 · 신뢰 · 투명성 · 책임성
책임체계	정부부처를 통해 정치인, 정치인을 통해 의회로의 상황식	성과계약에 의한 상황식, 때때로 시장기제를 통해 고객에 대한 하향식	복합적 책임체계 · 정부의 감독자로서 시민 · 서비스 사용자로서 고객 · 정부예산 제공자로서 납세자
서비스 전달체계	계층제적 관료제 (명령과 통제)	민간분야 또는 책임운영기관의 활용 (시장기제)	정부 및 민간의 다양한 수단의 조합 · 민간기업, 합작회사, 이익집단, 지역공동체 등 민관협력
서비스 전달방식/정신적 기초	정부의 독점 (정부의 일방적 제공)	고객지향적 서비스 (영리의 강조)	정부의 독점은 바람직하지 않음 (공공서비스는 공동체의 중요한 공동자원)
시민참여의 역할	제한적 선거에 의한 간접적 압박	제한적·소비자 만족도 등의 형태로만 표시	다면적 역할 (시민, 고객, 납세자 등 핵심 이해관계자)
정부의 역할	정부는 최고지도자(대통령)등 정치적 지시에 따름	성과관리에 치중	네트워크 거버넌스를 통한 신뢰 구축 정부규제 및 권한 정비 시민/이용자 선호에 즉각적 대응

자료: Mark Moore(1995); Kelly and Muers(2002)에서 수정 인용

제3세대 정부, 즉 정부3.0은 공공가치(Public value)를 중요시하는 국정운영모형이다. 공공가치를 중시하는 민주적 국정관리에서는 가치가 무엇인지에 대한 방향을 잡는 일이 무엇보다도 중요해진다. 즉 일을 열심히 하는 것(Do things Right)보다 일의 방향을 정확하게 설정하는 것(Do the Right things)이 중요하다. 이런 관점에서 정부3.0은 “정부가 올바른 일을 올바른 방법으로 하도록 하는 정부형태”라고 할 수 있으며, Gartner(2010)에서 언급했듯이, ‘올바른 방향설정’(Right direction), ‘변혁’(transformation)을 강조하는 국정운영모형이라고 하겠다.

2) 신공공서비스론에 대한 이론적 검토

신공공서비스론(New Public Service)역시 신공공관리론(New Public Management)에 대한 비판과 보완으로써 등장하였다. 신공공관리론은 1990년대 초 신자유주의

물결과 함께 급격하게 변화하는 행정환경에 대한 대응성과 효율성을 향상시키기 위해 등장하였다. 특히 전통적 관료제의 경직성을 타파하고 공공부문에서의 시장경쟁의 원리를 적용하며 성과와 고객중심 행정에 기반한 행정서비스의 향상을 강조했다. 그러나 신공공관리론은 공공부문의 행정서비스가 사적부문과 다르게 가지는 고유의 가치들을 적절하게 고려하지 못했다는 비판에 직면하게 되었으며, 이로 인해 신공공서비스론이 새롭게 등장하였다.

구체적으로 신공공서비스론이 신공공관리론과 다른 점을 공급자에 대한 관점, 공공서비스 수요자에 대한 관점, 그리고 공공서비스 이념에 대한 관점으로 구분하여 제시하면 다음과 같다.

첫째, 공공서비스 공급자에 대한 관점으로 신공공서비스론은 복잡 다양한 사회에서 정부에 의한 독단적인 방향잡기는 적절치 않다고 보며, 정책과 공공서비스는 수많은 이해관계의 산물로서 계층과 집단의 상호작용의 결과로 보아야 한다고 주장한다(deleon, 1997; 권기현, 2015: 36). 즉 정부는 국민들로 하여금 스스로 공동의 이해관계를 표명하고 충족할 수 있도록 도와주는 조력자로서의 역할을 수행해야 함을 강조하는 것이다(King, Feltey & O'Neill, 1998: 317-326). 특히 신공공관리론은 공공부문이 민간부문과의 관계 및 공공부문 내부에서 조직간 경쟁의 원리를 강조하는(Johnston, 1996: 439-443) 반면, 신공공서비스론은 경쟁 원리 대신 민주적 참여와 협력, 공동의사결정 등의 원리에 입각하여 국정운영을 하여야 한다고 주장한다. 집단과 공동체에 기초한 책임성을 발전시키고 변화에 적합한 대응력을 제고하기 위해 중앙 및 지방정부, 시민단체가 역동적인 관계를 구축해야 한다고 주장하는 것이다(Aristigueta, 1999).

둘째, 공공서비스 수요자에 대한 관점으로 신공공관리론은 국민을 피동적 객체로서 서비스 고객(Customer)으로 간주하였다. 반면 신공공서비스론의 경우 신공공관리의 '고객'의 개념에 근본적인 문제점과 비판을 제시한다(Denhardt & Denhardt, 2000; 2003a; 2003b; 2007). 이는 국민은 고객으로서 피동적 객체인 동시에 정부활동에 대한 참여와 적극적 권리행사를 함으로써 공공서비스의 의사결정 및 제공과정에 직접 참여 및 책임을 분담하는 능동적 주체라 주장하는 것이다(Denhardt & Gray, 1998: 227-235).

셋째, 공공서비스 이념의 측면에서 가장 중요한 차이점은 공익을 어떻게 규정짓는가에 있다. 신공공관리론에 있어 행정은 전통적 행정이론과 달리 소극적으로 정의되어 시장이나 민간이 할 수 없는 일에 한하여 정부가 행하는 활동의 범위를 의미한다(Peters, 1996: 43-44). 반면, 신공공서비스론의 경우 공익은 사회적으로 공

유된 의식과 가치shared values에 관한 민주적 대화와 담론의 결과로써 좀 더 광범위하게 판단된다(Denhardt, 2007).

결론적으로 신공공서비스론은 국정운영에 있어 단순히 경제적 이윤추구를 넘어 생산성보다는 인간에게 가장 높은 가치를 부여하기를 권고한다. 따라서 이러한 패러다임 안에서 정부가 부담해야 하는 책임성은 기업가 정신이 아닌 국민의 요구에 부합하는 정책과 프로그램을 통해 집단적 노력과 프로세스를 실행하는 것이며, 리더는 가치중심적 행정을 위하여 시민의 합의된 이익을 이끌어낼 수 있는 리더십을 발휘해야 한다(Denhart & Denhart, 2003: 42-43).

3) 제4세대 행정모형과 기존모형과의 차별성

제4세대 행정모형과 기존모형의 차별성은 융합과 속도와 그 윤리성에 있다. 정부 1.0이 관료제 중심의 정치모형, 정부 2.0이 시장중심의 신공공관리모형(NPM), 정부 3.0이 공공가치를 기반으로 정부, 시장, 시민사회간의 네트워크를 강조함과 동시에 정부의 복합적 다면적 역할을 강조하는 공공가치모형(PVM)이라면, 제4세대 행정모형은 기존모형과는 융합, 속도, 윤리적 책임성 측면에서 기존모형과는 차별된다. 그것은, 마치 4차 산업혁명이 기존의 산업혁명과는 속도와 융합이라는 측면에서 차별화되는 것과 유사하다. 증기, 전기, 컴퓨터를 중심으로 한 기존의 산업혁명은 4차 혁명에 들어서면서, 기존의 전기에너지원과 공학적 측면을 모두 사용하지만 그들의 융합을 통해 새로운 국면의 기술이 열리는 것과 같다. 제4세대 행정모형 역시 정부 중심이나, 시장 중심이나, 네트워크 중심이나에 있어서 어느 하나만을 강조하지는 않는다. 때로는 속도를 중심으로 보다 강력한 정부중심의 추진 드라이브가 필요할 때도 있는가 하면, 시장의 인센티브를 정책수단으로 할 때도 있고, 정부-시장-시민사회 간의 네트워크를 강조하는 협업형 거버넌스가 필요할 때도 있는 것이다. 어느 주체가 강조되는가와 같은 역할 주체가 모형의 초점이 아니라, 속도와 융합을 통해 새로운 사회 변동 과정에서 해결이 요구되는 복잡하고 사악한 문제(Complex & Wicked problem)들을 신속하고 민첩하게 해결하면서, 국민과의 밀접한 소통을 통해 보다 높은 윤리성과 책임을 강조한다.

4. 본 연구의 선행연구와의 차별성

선행연구와 차별되는 본 연구의 학술적 의의를 세 가지로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 행정이념적 측면이다. 본 연구에서 제시하는 새로운 행정모형에서는 기존의 효율성과 민주성을 담보하되, 이를 변증법적으로 승화시킨 성찰성의 행정이념을 제시하였다. 성찰성은 효율성과 민주성을 배제하는 개념이 아니다. 가령, 뒤에서 상론 하듯, 인공지능기반의 창조지능형 행정은 효율성과 민주성을 전제로 한다. 빅 데이터와 인공지능을 결합하여 딥 러닝(Deep learning)을 구현하는 정부운영시스템은 효율성과 과학성을 담보로 하면서, 다른 한편 국민과 소통을 지향하는 민주적 정부이어야 한다.

공공가치모형이나 신공공서비스모형이 민주성에 가치의 중점을 둔 모형이라면 제4세대 행정모형은 여기에서 한발 더 나아가 성찰성이 필요하다. 현대행정의 동태성은 환경변화가 행정의 구조와 행태에 영향을 미치고 상호작용하고 있기 때문이다. 성찰성은 절차와 내용면에서 의미를 지닌다. 먼저, 절차적 측면에서는 현대 정책과정의 다양한 행위자들 간의 동태적, 상호작용적 관계성을 강조하고, 내용적 측면에서는 이러한 관계적 성찰을 통해 휴머니즘, 즉 인간의 존엄성을 강조하는 개념이다. 현대행정의 복합성, 동태성, 변동성, 불확실성은 정책 네트워크 내에서 행위자들 간의 심각한 갈등을 유발하기 쉬운 구조이며, 이런 상황속에서 그들의 관계망과 구조 그리고 행태 상호간의 성찰 속에서 이론을 발전시킬 필요가 있는 것이다.

둘째, 행정모형적 측면이다. 본 연구에서 제시하는 제4세대 행정모형은 기존의 정부모형1.0, 2.0, 3.0을 융합하되, 이를 속도와 규범이라는 측면에서, 한 단계 더 승화시킨 차세대 행정모형이다. 즉, 정부모형1.0의 관료제 중심의 효율성과 정부모형2.0, 3.0에서 제시하는 정부와 시장, 혹은 시민사회간의 민주적 관계성을 받아들인다. 하지만 이러한 효율성, 민주성만으로는 4차 산업혁명 시대에 등장하는 사악한(Wicked) 혹은 거대한(Mega)구조의 복합문제(Complex problem)들을 해결하기에는 한계가 있다. 기존의 정부1.0, 정부2.0, 정부3.0에서 보여주었던 문제의식 즉 효율성, 시장성, 관계 네트워크 등의 문제해결방식으로는 풀기 어려운 비선형적 문제들이 급격하게 등장하고 있다. 새로운 정부모형은 속도와 규범이라는 측면에서, 보다 더 신속한 문제해결, 그리고 보다 더 높은 윤리의식에 기초한 책임지고 소통하는 리더십을 보다 더 강력하게 요청하고 있는 것이다.

셋째, 정책학과 행정학의 통합이다. 위르겐 하버마스가 강조했듯이, 정부와 시민들이 자유롭게 소통할 수 있는 담론(談論)의 공공영역을 확보해야 올바른 정치와 국

정관리가 이루어질 수 있다. 사회공동체의 공공선(公共善)과 보다 창조적인 미래(未來)를 추구하는 인간 내면에 존재하는 보편적인 인간의지의 확인이 중요하며, 현대 행정학은 이러한 인간의 존엄성에 기초한 속의 민주주의를 지향해야 한다. 이 점은 신공공서비스모형에서 강조하는 ‘민주적 대화와 담론’의 중요성과 일부 맥을 같이 하는 측면이 있다. 하지만 제4세대 행정모형은 여기서 한발 더 나아가, 인간이 존엄성을 강조하는 정책학과의 철학적 접점을 좀 더 명확히 함으로써, 현대 행정학의 인식론적 토대를 분명하게 정리하는 한편 현대 행정학과 정책학의 이념적 통합의 길을 열어두고자 한다.

급변하는 사회변동과 더불어, 날로 발전하는 첨단기술의 문명 속에서 4차 산업혁명의 시대는 정신문화와 물질문명의 불균형뿐만 아니라 철학의 빈곤과 문명의 한계점에 봉착하고 있다. 여기서 새삼 ‘휴머니즘과 인간의 존엄성’을 강조하려 함은, 변동성, 불확실성, 복잡성, 모호성으로 대변되는 4차 산업혁명이라는 ‘거대한 물질’ 앞에서 인간의 독립성과 창조성을 회복하여 자유롭고 행복한 인간의 시대를 열어 나갈 필요가 있기 때문이다.

과학기술의 발달 속에 인간은 주체성과 독립성을 상실하고, 인공지능이라고 불리는 첨단과학기술의 권위 앞에 ‘물질주의’ 혹은 ‘과학만능주의’라고 불리는 또 다른 신으로부터 종속당하고 있는 시점에서, 현대 정부의 철학을 연구하는 행정학이라는 학문이 초라한 철학적 궁핍에 빠지지 않기 위해서라도 우리는 행정학의 인문학적 기반을 좀 더 다질 필요가 있는 것이다.

한나 아렌트가 강조하듯이, ‘악의 평범성(banality of evil)’ 속에서 전체주의는 과거의 역사가 아니라 앞으로도 언제든 다시 나타날 수 있다. 정부의 운영원리를 연구하는 학문인 행정학은, 공동체 내에서 타인을 인정하고 소통하며 공적 가치를 실현하려는, 다시 말해 인간을 인간답게 해주는 활동을 영위할 수 있는 기반을 만들어야 한다. 그리고 그것이 새로운 행정모형의 지향점, 혹은 그 이념적 기초가 되어야 한다.

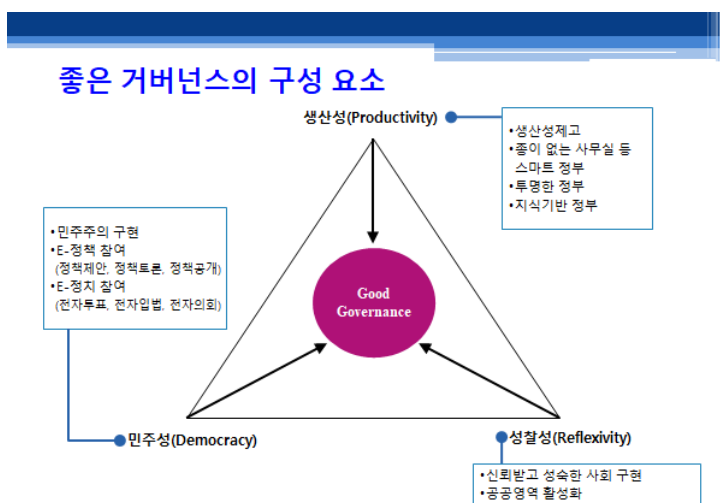
Ⅲ. 제4세대 정부모형에 대한 분석 및 이론적 고찰

이제 제4차 산업혁명이 도래하면서 제기되는 정부모형은 소통과 책임의 리더십, 신속하고 기민하게 문제를 해결하는 신속형 정부모형 등이다. 후자는 속도를 이야기하고, 전자는 윤리를 이야기 하고 있다. 관계망을 중심으로 분류하던 기존의 정부모형으로는 접근하기 어려운 문제들이 많이 발생하게 되는 것이다.

1. 좋은 거버넌스의 구현 조건

좋은 거버넌스란 생산성, 민주성, 성찰성이 조화를 이룬 정부이다. 스마트 정부 구축을 통해 효율적이고 생산성 높은 정부를 구현하고 국민과의 소통을 원활히 하고 국민의 참여를 증진시키는 민주적인 정부를 구현하면서 더 나아가 국민들이 원하는 시대정신을 정확히 읽고 그에 부응하는 성찰적 정부이다.

〈그림2〉 좋은 거버넌스의 구성 요소



좋은 거버넌스란, 일을 열심히 하는 것(Do things right)보다는 일의 방향을 정확하게 설정하는 것(Do the right things)이다. 이러한 관점에서 차세대 정부모형의 핵심가치에는 우리 정부의 국정철학과 시대정신이 반영되어야 한다.

2. 새로운 도전과 비선형적 환경 변화

4차 산업혁명 시대에 행정환경이 직면하고 있는 비선형적 변화를 간략하게 고찰하면 다음과 같다.

첫째, 인터스트리4.0이다. 독일을 중심으로 산업4.0 움직임이 강하게 진행되면서 기존의 제조업의 경쟁력은 강하게 유지하면서도 농업2.0, 핀테크, e-헬스 등을 결합시키는 형태의 4차 산업혁명의 움직임이 일어나고 있다.

둘째, 아르바이텐4.0이다. 인터스트리4.0에 대응한 일자리와 노동환경 정책에도 변

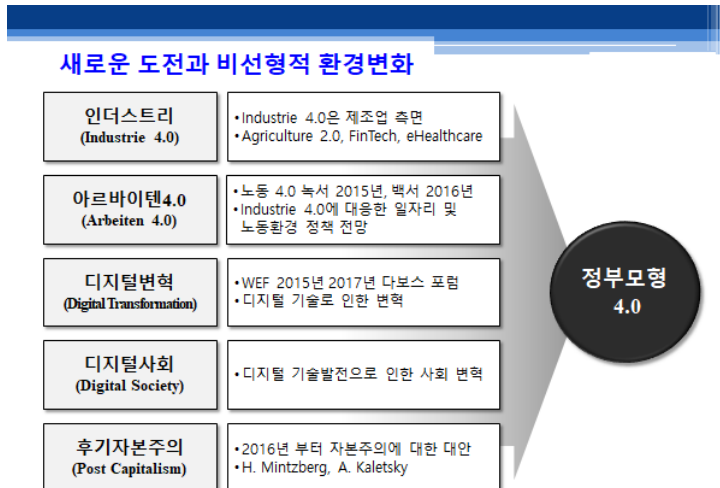
화가 일어나고 있다. 아르바이트 4.0은 기계가 아닌 사람이 중심이 된다는 전제 하에 좋은 노동을 창출하는 것이다. 독일의 경우 인더스트리 4.0을 추진하면서 나타나는 노동시장 변화에 대비하기 위해 마련한 정책이다. 유연한 노동력의 공급을 위해 노사정 체제를 구축하고, 노동의 질을 보장하기 위해 독일 연방노동사회부(BMAS)는 지방정부, 시민단체, 노동계, 재계와 함께 미래 일자리에 대해 토론하고, 그들의 의견을 수렴해 아르바이트 4.0이라는 유기적인 프로세스를 만들었다. 이를 통해 근로자 재교육, 정보보호, 사회보장 시스템 구축 등에 대해 연구 및 추진하고 있다.

셋째, 디지털 변혁이다. 세계경제포럼의 2015년과 2017년 주제어이기도 하다. 디지털 기술로 인한 사회변혁에 대해서 다양하게 전망하고 있다. 웨어러블 인터넷, 유비쿼터스 컴퓨팅, 주머니 속 슈퍼컴퓨터, 누구나 사용할 수 있는 저장소, 사물인터넷, 커넥티드 홈 등 다양한 변혁적 과제들이 전망되고 있다.

넷째, 디지털 사회이다. 이는 디지털 변혁과 연계되면서 좀 더 거대 담론들에 대한 주제를 다루고 있다. 스마트 도시, 스마트 그리드, 자율 주행차, 인공지능과 의사결정, 로봇공학과 서비스, 비트코인과 블록체인, 공유경제, 정부와 블록체인, 맞춤형 아기, 신경기술 등에 관한 논의이다.

다섯째, 후기 자본주의이다. 신자유주의를 기본으로 하는 승자독식의 자본주의 지속가능성에 대한 비판적 고찰을 토대로 새로운 형태의 자본주의에 대한 담론이 H. Mintzberg, A. Kaletsky 등 세계적 학자들을 중심으로 2016년 이후 중점적으로 제기되고 있다.

〈그림 3〉 새로운 도전과 비선형적 환경변화

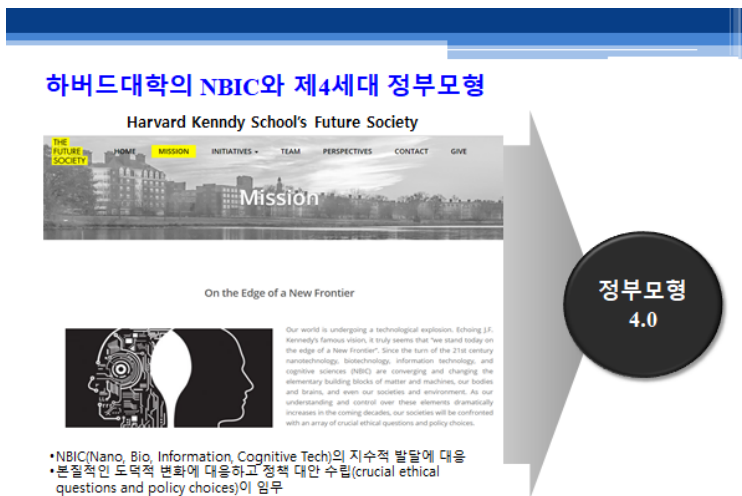


3. 새로운 도전과 제4세대 정부모형

이처럼, 4차 산업혁명 시대에 등장하는 행정문제들은 사악한(Wicked) 혹은 거대한(Mega) 복합문제(Complex problem)들이 많다. 정부 한두 부서의 노력으로 해결이 안 되거나, 문제의 해결책이 쉽게 보이지 않는 문제들이 많은 것이다. 또한, 기존의 정부1.0, 정부2.0, 정부3.0에서 보여주었던 문제의식 즉 효율성, 시장성, 관계 네트워크 등의 문제해결방식으로는 풀기 어려운 비선형적 문제들이 급격하게 등장하면서 새로운 정부모형은 신속한 문제해결, 그리고 보다 더 높은 윤리의식에 기초한 책임지고 소통하는 리더십을 보다 더 강력하게 요청하고 있다고 하겠다(그림 4-2 참조).

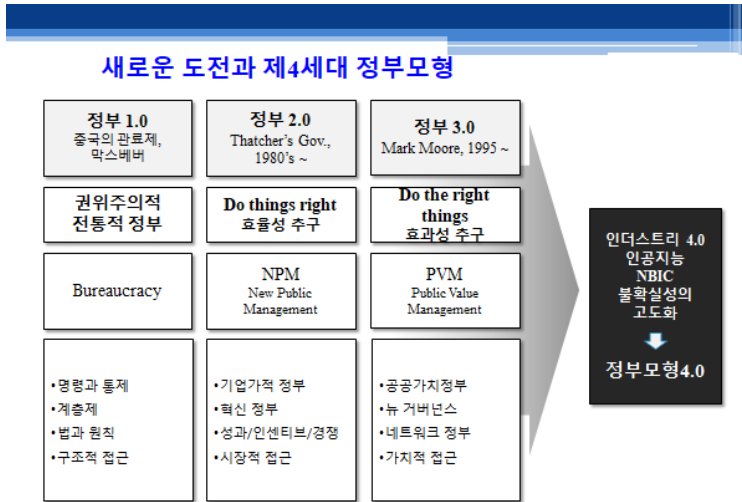
말하자면, 독일의 인터스트리4.0, 인공지능, 미국 하버드 대학의 NBIC³⁾, 불확실성이 고도화되는 행정환경이 속속 등장하고 있고, 이러한 급격한 행정환경 하에서는 기존의 접근방식으로 해결 불가능한 문제들이 많이 발생하고 있다(그림 4-1 참조). 융합이 필요하고, 속도가 필요하며, 정부의 윤리성이나 책임성이 그 어느 때와 비교할 수 없을 정도로 높게 요구되면서 새로운 형태의 정부모형에 대한 요청도 증가하고 있다.

〈그림 4-1〉 하버드대학의 NBIC와 제4세대 정부모형



- 3) 최근 하버드대학교 케네디 대학원(KSG)에서는 NBIC 연구소가 발족되었다. NBIC란 나노(Nano), 바이오(Bio), 정보 기술(IT), 인지 과학(Cognitive Science)를 결합한 용어로 네 분야의 첨단기술의 융합을 통해 시너지 효과를 창출하는 것을 의미한다. 이처럼 세계적인 일류대학을 중심으로 NBIC와 같은 융·복합적 학문이 대두되고 있는 추세이다.

〈그림 4-2〉 새로운 도전과 제4세대 정부모형



IV. 제4세대 정부모형의 구현 조건

1. 제4세대 정부모형의 리더십: 신속한 정부, 소통과 책임의 리더십

4차 산업혁명의 혁신적 기술은 산업간, 국경간, 심지어 현실과 가상의 세계까지 융합시킴으로써 삶의 범위를 무한히 확장시켰다. 그러나 엄청난 변화의 속도, 범위, 시스템적 충격으로 인하여 세계는 불확실성의 위기에 빠지고 있으며, 전례 없는 변화는 전 세계를 아노미 상태에 빠지게 할 것이라는 위기의식이 증가하고 있다.

4차 산업혁명은 노동시장의 붕괴, 일자리 감소, 소득격차 확대, 사회양극화 등 많은 측면에서 불확실성이 증가할 것으로 예측되고 있다. 쥐스탱 트뤼도(Justin Pierre James Trudeau) 캐나다 총리가 말했듯이, "기술만으론 우리 미래를 예측할 수 없다. 리더십이 우리 미래를 결정 할 것이다. 진정한 리더는 급격하게 변화하는 세상에서 모든 사람들이 기회를 찾을 수 있는 방향을 알려줘야"하는 등 소통과 책임의 리더십이 필요하다.

이를 반영하듯, 2017년 1월 다보스 포럼은 “소통과 책임의 리더십(Responsive and responsible leadership)”이라는 주제로 개최되었다. 즉, 4차 산업시대의 정부 리더십은 불안감과 좌절감을 느끼는 사람들에게 대해 진솔하게 반응하고, 공정하고

지속 성장이 가능한 대안을 제공해야 한다는 책임감을 가져야 한다는 것이다.

이처럼 4차 산업혁명시대의 정부모형은 다보스 포럼에서 제시한 바와 같이 다양한 사회적 문제를 직면함에 있어 불안감과 좌절감을 느끼는 사람들에게 대해 진솔하게 반응하는 적극적인 소통을 할 수 있는 역량이 요구되며, 단순히 표심을 위한 포퓰리즘적 정책이 아닌 지속 가능한 성장을 이룰 수 있는 미래 지향적 정책과 제도를 위한 책임감 있는 정부여야 한다. 이러한 정부모형을 제4세대 정부모형이라고 부를 수 있다.

2. 제4세대 정부모형의 이념: 인간의 존엄성(휴머니즘)

1) 왜 지금 인간의 존엄성인가?

4차 산업혁명이라는 거대한 파고를 앞둔 지금 우리가 다시 ‘인간의 존엄성’을 거론하는 이유는 어디에 있을까? 그것은 급변하는 사회변동과 더불어, 날로 발전하는 첨단기술의 문명 속에서 4차 산업혁명의 시대는 정신문화와 물질문명의 불균형뿐만 아니라 철학의 빈곤과 문명의 한계점에 봉착하고 있기 때문이다. 이것은 현대문명의 갖가지 병폐 속에서 여실히 드러나고 있다. 또한, 과학기술의 발달 속에 인간은 주체성과 독립성을 상실하고, 과학기술의 권위 앞에 ‘물질주의’ 혹은 ‘과학만능주의’라고 불리는 또 다른 신으로부터 종속당하고 있기 때문이다.

우리가 여기서 새삼 ‘휴머니즘과 인간의 존엄성’을 강조하려 함은, 변동성, 불확실성, 복잡성, 모호성으로 대변되는 4차 산업혁명이라는 ‘거대한 물질’ 앞에서 인간의 독립성과 창조성을 회복하여 자유롭고 평등한 인간의 시대, 나와 우리, 행복과 가치, 오늘과 내일을 바라보는 인간사회를 지향하는 방향을 제시할 필요가 있기 때문이다.

2) 왜 지금 성찰성인가?

그럼 왜 지금 성찰성인가? 현대행정의 동태성은 환경변화가 행정의 구조와 행태에 영향을 미치고 상호작용하고 있기 때문이다. 그리고 이때 혁신이란 행정의 동태성을 의도적으로 도입하는 것이다. 환경변화는 법과 제도를 매개로 조직, 인사, 재무 등의 구조변동을 유발하고, 문화에 충격을 가함으로써 행정인의 인식과 태도를 변화시킨다. 따라서 현대행정학은 거버넌스 구조에 대한 연구와 함께 행정행태와

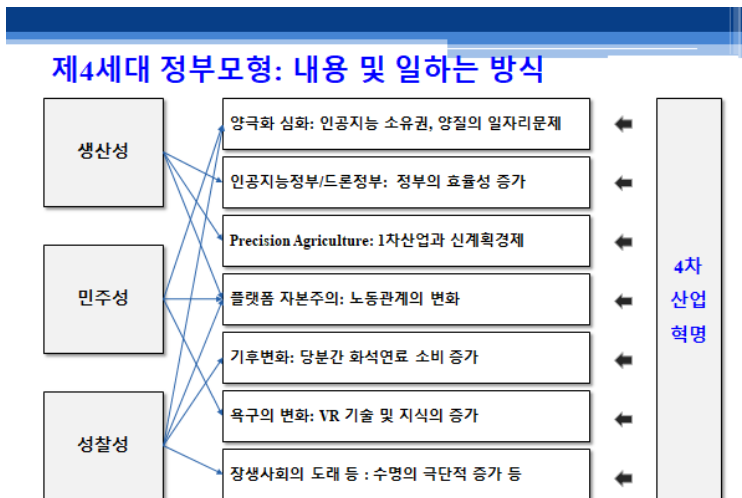
행정문화에 대한 연구를 통해 어떠한 전략과 변동이 환경에 대한 인식과 태도 변화를 유발할 수 있는지에 대한 심층적인 성찰이 필요하다. 특히 현대행정의 복잡성, 동태성, 변동성, 불확실성은 정책 네트워크 내에서 행위자들 간의 심각한 갈등을 유발하기 쉬운 구조이며, 이런 상황속에서 그들의 관계망과 구조 그리고 행태 상호 간의 성찰 속에서 이론을 발전시킬 필요가 있는 것이다.

3. 제4세대 정부모형의 내용 및 일하는 방식

1) 빅데이터 기반 창조지능형 정부

제4세대 정부모형은 시대정신에 부응하는 정부모형이 되어야 한다. 4차 산업혁명이라는 시대정신을 읽고 이를 효율적으로 추진하는 정부모형이어야 한다. 양극화 심화, 인공지능정부 및 드론정부, 플랫폼 자본주의, 기후변화, 국민욕구의 변화, 장생사회의 도래 등 새로운 행정수요에 능동적으로 대처하여 AI, 로봇, 바이오, 빅데이터 등 신기술에 대응하는 스마트한 정부모형을 구현해야 한다.

〈그림 5〉 제4세대 정부모형의 내용 및 일하는 방식



과거 정부3.0이 주로 모바일에 기반 한 맞춤형 정부를 구현한 것이라면, 제4세대 정부모형은 융합과 소통을 지혜로 묶어내는, 인공지능에 기반을 둔 창조지능형 정부가 되어야 하며, 그 궁극적 철학은 국민들의 인간존엄성 실현에 두어야 한다. 휴

머니즘(Humanism)을 대전제로 창조변혁을 이끄는 정부 패러다임이어야 하며, 인공지능을 기반으로 하는 창조지능형 정부이면서 동시에 융합과 혁신을 뒷받침하는 스마트한 정부이어야 한다.

2) 제4차 산업혁명과 정부운영방식의 변화

제4차 산업혁명은 단순한 산업적 변화를 넘어 초연결성, 초지능성, 초예측성을 기반으로 정부의 운영 방식이 변화하고 있으며, 정부를 둘러싼 민간과의 관계 설정 방식 등이 변화하고 있다.

정부의 운영 방식은 과거 PC 및 전자기기의 단순 활용 수준에서 나아가 네트워크를 기반으로 집약된 빅 데이터(Big Data)를 통해 공공서비스 수요자에 대한 맞춤형 서비스(Customized service), 개인별 서비스(Personalized service)이 가능해졌다.

한편, 업무 방식에 있어서도 실시간 행정정보의 공개를 통해 과거 관료중심의 폐쇄적 업무 방식(비밀주의)에서 개방된 업무 방식으로 변화할 것이며, 온라인상의 국민의 공적토론의 활성화를 위한 플랫폼이 구축됨으로써 헌법상의 민주주의를 현실 정책결정과정에 구현함으로써 투명한 행정이 가능해질 것으로 기대되고 있다.

그러나 이러한 긍정적 영향 이면에 정보의 격차, 이로 인한 권력의 집중 등 사회적 불평등을 더욱 심화시킬 가능성 역시 상존한다(과학기술정책연구원 미래연구센터, 2016). 즉, 정보통신기술의 발달이 모든 사회 문제를 근본적으로 해결할 것이라는 낙관론에 치우쳐진다면 우리는 4차 산업혁명의 역풍을 피할 수 없게 될 것이다.

따라서 우리는 디지털 시대의 정치 과정과 권력 작동 방식에 대한 순기능과 역기능을 이해하는 것이 필요하다(과학기술정책연구원 미래연구센터, 2016). 그렇다면, 4차 산업혁명 시대에 정부의 운영방식은 어떠한 방향으로 나아가야 하는가?

세계경제포럼은 『미래의 정부: 세계 각국의 경험으로부터 얻은 교훈The future of government: lessons learned from around the world』을 통해 4차 산업혁명 시대의 정부 모형을 FAST(Flatter, Agile, Streamlined, Tech-Savvy) 정부가 되어야 한다고 제시하고 있다. 즉, 4차 산업혁명 시대의 정부는 1) 유연성(Flatter): 수평적 정책결정 구조를 통한 신속한 사회문제 해결이 가능한 정부, 2) 민첩성(Agile): 사회문제의 특성에 따라 자원, 조직, 프로세스 등 스스로 조직화할 수 있는 민첩한 정부, 3) 슬림화(Streamlined): 기술의 발전 및 노동시장 재편을 통한 슬림화된 정부, 4) 기술역량(Tech-Savvy): 미래지향적 기술에 능통한 정부가 되어야 한다고 제시하고 있다. 즉, 정책 결정 및 정부서비스 공급 주체가 정부에 한정되지 않고, '누구나'로

확장되며, 사회문제 해결의 '즉시성'과 '기민성'이 정부역량의 판단 기준이 될 것이다. 이를 위해서는 무엇보다 정부가 정부 운영에 있어 4차 산업기술을 적극 활용할 수 있도록 기술 인프라가 구축해야 한다고 말한다.

〈표 1〉 제4차 산업혁명 시대의 정부모형: FAST모형

특징	내용
유연성 (Flatter)	• 수평적 정책결정 구조를 통한 신속한 사회문제 해결이 가능한 유연한 정부 1) Citizen engagement: SNS 및 모바일 디바이스를 활용한 국민의 정책결정 참여의 증대 2) Administrative efficiency: 불필요한 행정적 절차(red-tape)를 축소를 통한 행정의 효율성 향상 3) Decision-making process: 빅데이터 기반의 과학적 정책결정 및 협업 구조를 통한 수평적 정책결정 4) Intergovernmental and cross-sectoral collaboration: 정부간(inter-governmental), 부서간(cross-sectoral), 주체(agent)간 네트워크를 통한 사회문제 해결
민첩성 (Agile)	• 사회 문제의 특성에 따라 동원 자원, 조직, 프로세스 등을 스스로 조직화 할 수 있는 민첩한 정부 • 즉, 공공 및 민간의 네트워크를 통해 사회문제 해결을 위한 조직을 구성하되, 만약 사회문제 해결을 통해 더 이상 동 조직이 필요하지 않을 경우 스스로 탈 조직화(de-organization)하는 유연한 정부구조를 말함 • 공공부문은 1) 광범위한 문제 해결 역량(broad problem-solving capacity building)을 갖춘 숙련된 지식근로자로 구성되어야 하며, 2) 민간부문과의 네트워크를 활용한 관-민 비즈니스 관계의 초지능화(business intelligence)가 필요
슬림화 (Streamlined)	• 기술발전 및 노동시장의 재편을 통하여 슬림화된 정부 • 무조건적인 정부규모의 축소가 아닌 전자정부의 기술적 역량 및 네트워크 방식을 활용하여 정부 규모 대비 효율성을 제고하는 혁신적 방식
기술역량 (Tech-Savvy)	• 미래지향적 기술역량을 갖춘 정부 • 수평적 정부(flatter government)이고, 민첩한 정부(agile government), 슬림화된 정부(streamlined government)로의 변화에는 반드시 이를 뒷받침할 수 있는 인프라가 구축되어야 함 • 이때 인프라는 기술역량 향상뿐만 아니라, 네트워크 환경에 적용 가능한 정책, 법률 및 제도 전반의 재설계를 모두 포함하며, 이를 통틀어 Tech-Savvy로 정의함

자료 : World Economic Forum(Global Agenda Council), "Future of government-fast and curious"(2012)에서 수정.

5. 제4세대 정부모형의 전략

4차 산업혁명은 바람과 같다. 손에 잡히지 않아도 느낄 수 있으며, 그 바람에 편승하여야만 하늘로 날아갈 수 있다. 4차 산업혁명의 실체를 보거나 만질 수는 없지만, 우리는 이미 그 한 가운데에 있으며, 이 바람에 올라타는 나라만이 미래를 선도할 수 있다.

따라서 우리는 어떤 방식으로든 신기술의 융합과 도전에 우리만의 솔루션을 찾아내야 한다. 4차 산업혁명에 부응할 수 있도록 불필요한 규제를 없애고, 이에 대응할 수 있는『민첩한 정부』(Agile Government)로 거듭나야 한다. 지속적으로 기술 진보에 대응하면서 새로운 메커니즘을 찾아내는 방향성(Direction), 기민성(Agility), 탄력성(Resilience)의 방향 모색이 필요한 시점이다(권기현, 2017).

또한 4차 산업혁명 시대의 정부모형은 단순히 최첨단 기술에 목표를 두어서는 안된다. 기술의 발전은 기민한 사회문제 해결과 이를 통한 국민의 삶의 질 향상, 인간의 인간다운 삶의 고취 등 인간을 위한 기술로 거듭나는 것이 중요하다. 국가행정은 초연결성, 초지능성, 초예측성 강화를 통해 궁극적으로 인간의 존엄성을 지향하는 미래의 첨단과학행정으로 나아가야 한다(아래 그림 6 참조).

이를 본고에서는 정부모형4.0으로 지칭하고자 하며, 이를 실현하기 위한 구체적인 전략을 세 가지로 나눠, 지혜정부, 소통정부, 융합정부라는 방향으로 검토하고자 한다.

1) 지혜정부

단순 지식의 축적을 넘어 빅데이터를 기반으로 한 타당성 높은 인지에측 시스템을 통해 사회적 난제(Wicked Problem)를 해결할 수 있는 지혜정부로 나아가야 한다.

즉, 4차 산업혁명의 빅데이터 기술을 적극 활용하여 클라우드 기반의 차세대 행정정보 인프라 구축이 필요하다. 이를 통해 지능행정을 구현함으로써 4차 산업시대에 새로이 나타날 수 있는 근본적인 사회적 문제, 예컨대 양극화 심화, 노동시장의 재편, 일자리 문제 등에 대한 정부의 선제적 대응을 해야 할 것이다.⁴⁾

2) 소통정부

정부의 공공서비스 확산에 있어 인공지능(AI)을 활용한 개별 맞춤형 서비스를 통해 공적인 사회안전망을 강화해야 한다. 이는 기존의 스마트 정부와는 다른 개념이다. 과거 모바일 기기를 활용한 행정능률 향상에 초점을 두는 것이 아니라, 초연결성, 초지능성, 초예측성을 바탕으로 정책공여자와 정책수혜자 간의 소통을 통하여 정책 수혜자의 개인적(Personalized) 수요에 부합하는 완전한 맞춤형(Customized) 정부서비스를 구현하는 것을 말한다. 즉, 인공지능 소프트웨어를 행정서비스에 적

4) 새로운 산업기술에 대한 재교육 프로그램 신설을 통한 인적자본의 강화, 인간 고유의 감성과 창의성에 기반한 신성장 산업 발굴 등이 대안이 될 수 있다.

용시키는 것에 주안점을 두기보다 이를 토대로 정책수혜자와의 소통을 통한 맞춤형 서비스의 제공, 공적인 사회안전망의 강화, 나아가 인간의 존엄성을 지향하는 미래과학행정으로 나아가야 한다.

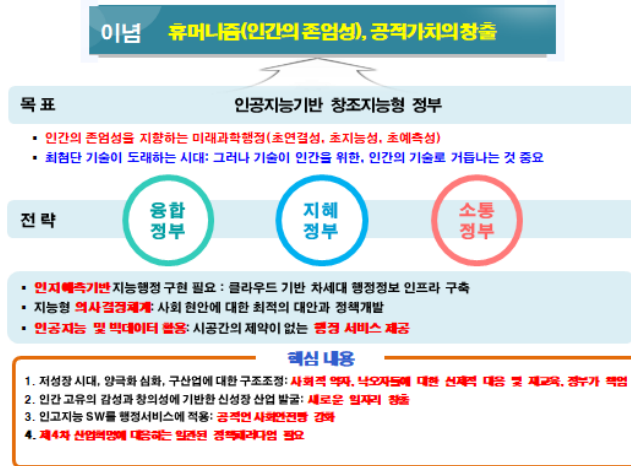
3) 융합정부

정부를 비롯한 국회, 민간, 비영리기관 등 각계각층의 적극적 노력이 수반되는 열린 정부(Open platform)가 구축되어야 한다. 클라우스 슈밥(K. Schwab) 회장은 2016년 자신의 저서 『제4차 산업혁명(The fourth industrial revolution)』을 통해 “신기술의 발전과 수용을 둘러싼 엄청난 불확실성 때문에 제4차 산업혁명이 가져올 변화가 어떤 방식으로 전개될지는 아직 알 수 없다. 그렇지만 과학기술의 복잡성과 여러 분야에 걸친 상호연계성 면에서는 정·재계 및 학계, 시민사회를 포함한 지구촌의 모든 이해관계자들이 이 새로운 기류를 보다 더 잘 이해하기 위해 서로 협력할 의무가 있음을 시사한다”(K. Schwab, 2016)고 밝히고 있다.

특히, 4차 산업혁명이 가져올 혁신적인 변화의 흐름을 주도해 나가기 위해서는 정치혁신이 매우 중요하다. 클라우스 슈밥(K. Schwab) 회장 역시 “기술이 진보될수록 이에 맞는 입법 시스템이 마련되어야 지속적으로 발전할 수 있다”며 기술적 진보에 따른 입법부의 중요성을 강조하고 있다. 즉, 4차 산업혁명에서 글로벌 시장을 선점하는 국가경쟁력 강화를 위해서는 기술간 융합과 함께 행정부와 입법부, 중앙부처와 지방자치단체, 정부-시장-시민사회 등 다양한 방면에서의 융합과 협력이 필요하며, 이를 위한 전략적 거버넌스가 특히 요청된다고 하겠다(그림6 참조).

〈그림 6〉 제4세대 정부모형의 개념도

제4세대 정부모형: 정부모형4.0의 개념도



자료: 권기현(2017: 182). 「정부혁명4.0: 따뜻한 공동체, 스마트한 국가」에서 인용.

V. 합의 및 지향점: 국민에 책임지는 유능한 예측지향의 정부

끝으로, 이상에서 논의한 제4세대 정부모형의 함의 및 특성 그리고 그 지향점을 고찰하고자 한다.

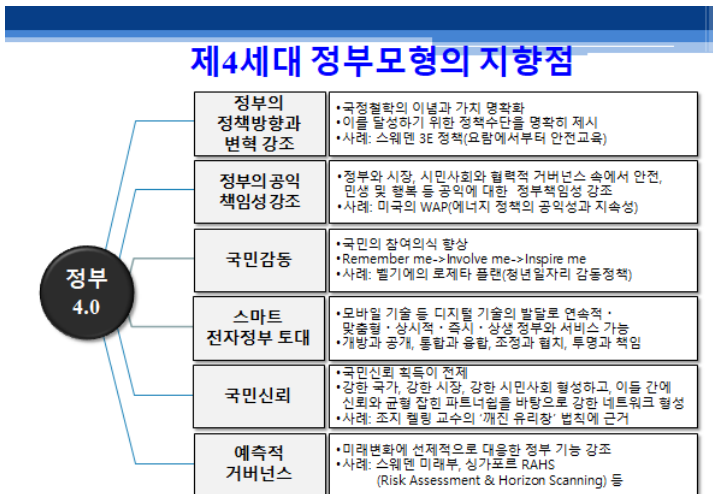
1. 정부모형4.0은 정부의 정책방향 및 변혁을 강조한다.

정부모형4.0은 정부의 방향성과 철학을 강조한다. 따라서 정부모형4.0을 제대로 하려면 정부4.0이 추구하는 국정철학의 이념과 가치를 먼저 분명히 정립할 필요가 있다. 새로운 정부에서 추구하고자 하는 정부의 철학적 가치가 무엇인지, 그리고 그 국정철학을 구현하기 위해 어떤 정책수단들을 동원하며 어떤 방식으로 달성할 것인지를 명확히 제시해야 한다. 가령, 협업이나 규제개혁을 한다면 이는 보다 상위차원의 어떠한 이념과 연결구조를 지니는지를 체계적으로 정립해야 하며, 단순한 협업 건수에 치중해서는 안된다.

또한 시대정신이 양극화를 극복하고 희망의 사다리를 복원시키는 따뜻한 공동체 구현에 있다면 이를 정부는 어떠한 정책수단들을 동원해서 효과적으로 실현할 것

인지에 대한 전략적 실행체계를 갖추어야 한다. 행정학에서 제일 주의해야 하는 개념이 “목표와 수단의 도치현상”을 방지하는 것인데, 무엇이 목표인지, 무엇이 수단인지를 분명히 하여 수단이 어느새 목표처럼 돼버리는 현상을 방지해야 할 것이다.

〈그림 7〉 제4세대 정부모형의 지향점: 국민에 책임지는 유능한 예측지향의 정부



2. 정부모형4.0은 정부의 공익에 대한 책임성을 강조한다.

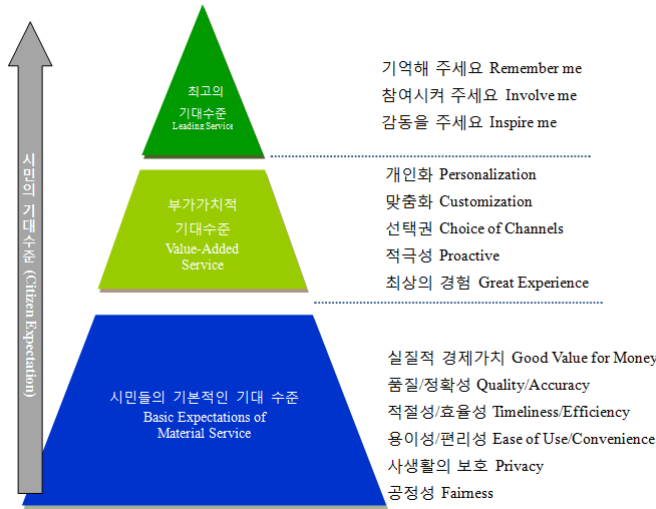
정부모형4.0은 정부의 책임성(Accountability)을 강조한다. 정부모형4.0은 정부와 시장, 시민사회의 협력적 거버넌스 속에서 좀 더 국민들의 안전과 민생 그리고 행복이라는 가치에 집중해 줄 것을 요청한다. 그리고 이러한 목적가치를 놓치지 않고 그럼 어떻게 하면 이러한 목적을 실현할 수 있을지 다양한 정책수단들을 배열해 보는 체계화된 작업이 필요할 것이다.

3. 정부모형4.0은 국민들에게 감동을 주어야 한다.

국민들도 진화하고 있다. 과거 정부1.0에서는 단순히 공공서비스를 더 많이 혹은 정확하게 제공받는 데 만족했다면, 정부2.0과 3.0에서는 참여하고 공유하려 했다면, 더 나아가 정부4.0에서 이제 국민들은 감동을 원하고 있다. 단순한 서비스 수혜자로서의 고객, 이용자, 소비자가 아니라 납세자와 유권자로서 국정의 주인으로 대우받고 싶어 한다. 그리하여 “나를 기억해 달라”(remember me), “나를 주체로 인식

해 달라”(involve me)에서 더 나아가 “나에게 감동을 달라”(inspire me)로까지 진화하고 있다.

〈그림 8〉 국민들의 기대수준의 진화



자료: Deloitte(2011)에서 수정.

4. 정부모형4.0은 스마트한 전자정부를 토대로 한다.

스마트(Smart) 정부는 최첨단 정보통신기술을 이용하여 국민들에게 최상의 서비스를 즉각적으로 제공하는 똑똑한 정부를 의미한다. 이는 1)이음새 없는 서비스를 제공하고(Seamless), 2)모바일, 인공지능, 빅데이터를 이용하는 등 맞춤형 서비스를 제공하고(Mobile), 3)상시적 서비스가 가능하며(Anytime), 4)국민의 요구에 즉각적으로 반응하며(Responsive), 5)소외계층이 없이, 양극화를 극복하는 상생(Together) 정부이다. 이를 실현하기 위해 정부는 1)개방과 공개(Openness), 2)통합과 융합(Convergence), 3)조정과 협치(Collaboration), 4)투명과 책임(Accountability)을 실행전략으로 삼아야 한다.

제3차 산업혁명이 주로 PC 중심의 정보통신기술에 바탕을 두고 있다면, 제4차 산업혁명은 인공지능, 사물인터넷, 클라우드, 모바일 등을 융합하는 스마트 기술을 지향하고 있다. 정부모형4.0은 빅데이터와 인공지능을 결합하여 딥 러닝(Deep learning)을 구현하는 정부운영시스템이 되어야 한다.

5. 정부모형4.0은 국민의 신뢰를 얻어야 한다.

국가혁신을 위해 중요한 것은 개혁과 관련하여 바람직한 미래의 정부상을 구축하고, 이에 대해 국민들의 신뢰를 획득하는 일이다. 신뢰는 그 자체를 21세기 국가 혁신의 요체로 삼을 정도로 중요한 일이다(Nye et al, 1998). 따라서 한국사회의 미래지향적 국정관리는 먼저 강한 국가, 강한 시장 및 강한 시민사회를 형성하고, 이들 간에 신뢰와 균형 잡힌 파트너십을 바탕으로 강한 네트워크를 형성함으로써, 새로운 현대사회에 적합한 국가공동체를 형성해야 할 것이다.

이를 바탕으로 구체적으로 정부, 기업, 시장, 시민 등의 각 분야가 자율적이고 책임성 있는 성숙한 조직으로 발전하고, 이들 사이에 강한 네트워크를 구축해야 하며, 정부혁신 부문에서도 공익, 민주성, 성찰성 등 본질적 행정이념을 확립하고, 이를 위해 조직, 인사, 재무, 성과관리제도 등 조직 구조와 의식을 총체적으로 변혁시켜 제도와 관리기술뿐만 아니라, 행태와 정책과정까지도 총체적으로 혁신할 필요가 있다.

6. 정부모형4.0은 예측적 거버넌스를 실행해야 한다.

미래사회는 변동성과 불확실성을 특징으로 한다. 정부모형4.0은 제4차 산업혁명이 몰고 올 격변적인(turbulence) 미래에 선제적으로 대응할 수 있는 미래예측 역량을 배양해야 한다. 영국의 미래전략청, 스웨덴의 미래부, 싱가포르의 미래위험평가부(RAHS: Risk Assessment & Horizon Scanning) 등 세계 선진 정부들은 미래예측 기능을 강화하고 있다. 우리나라도 과거의 대통령 직속 미래기획위원회와 같은 형식적인 미래예측에만 그칠게 아니라 본격적으로 세계적인 수준의 미래예측역량을 강화하기 위해 노력해야 할 것이다.

7. 새로운 행정학은 허구인가?

본고에서는 1)행정패러다임, 2)행정이념, 3)행정모형에 대한 검토를 토대로, 제4세대 정부모형과 좋은 거버넌스의 구현 조건에 대해서 탐색해 보았다. 4차 산업혁명에 부응하는 신속한 정부, 소통과 책임의 리더십에 대해 논의하는 한편, 다양한 형태의 급진적 변화와 행정 수요에 대응하는 제4세대 정부모형에 대해서 살펴보고, 제4세대 정부모형이 진화해야 할 방향과 지향점에 대해서 모색해 보았다.

‘새로운’ 행정학, 혹은 ‘새로운’ 행정모형이 하나의 담론으로 끝나거나 허구로 치

부되지 않으려면 향후 행정모형에 대한 치열한 토론이 필요할 것으로 본다. 개념적 전제, 이념과 철학, 모형과 리더십 등의 구성요건들에 대해서 치열한 논의가 필요할 것이다.

4차 산업혁명, 혹은 그것이 아니더라도 정부를 둘러싼 현대적 시대상황은 가히 격변(turbulence)이라 불러도 좋을 만큼 빠른 속도로 변화하고 있다. 국가의 사회문제를 해결하는 학문으로서의 행정학이 궁핍한 사유나 문제해결 능력이 뒤 떨어진다는 비판에 직면하지 않기 위해서는 사회상황의 변화에 기민하게 대응하는 학문이 되어야 함을 말할 필요도 없을 것이다.

더 나아가, 한국행정학회나 한국정책학회는 이러한 담론의 장을 제공함으로써, 이러한 이론적 전제조건들이 탐색되고, 학문의 인식론적 기초에서부터 미래의 방향설계에 이르기까지, 구조와 기능, 인간과 행태, 리더십과 철학의 구성요소에 대한 다양하고도 치열한 논의가 될 수 있도록 해야 할 것이다.

참고문헌

- 권기현. (2012). 「정의로운 국가란 무엇인가」. 서울: 박영사.
- _____. (2014a). 「행정학강의」. 서울: 박영사.
- _____. (2014b). 「정책학강의」. 서울: 박영사.
- _____. (2014c). 「비정상의 정상화」. 서울: 행복에너지.
- _____. (2017). 「정부혁명4.0」. 서울: 행복에너지.
- 권기현 외. (2015a). 「정부 3.0을 통한 공공가치 실현방안 연구」. 행정자치부 정책연구 보고서.
- 권기현. (2015b). 「정부3.0 실현을 위한 지식관리 방안 연구」. 산업통상자원부 정책연구 구보고서.
- 김태룡. (2007). 「행정이론」. 서울: 대영문화사.
- 우양호. (2008). “공공서비스 관리이론의 한국적 적실성에 관한 비교연구 : 신공공관리론과 신공공서비스론을 중심으로.” 「지방정부연구」, 12(2): 249-273.
- Aristigueta, M. P. (1999). *Managing for Results in State Government*. Greenwood Publishing Group.
- Baum, C. H., & Di Mario, A. (2000). *Gartner's four phases of e-Government model*. Gartner Group.

- DeLeon, Peter. (1997). *Democracy and the Policy Sciences*. State University of New York Press.
- Deloitte. (2011). *Citizen Centric Service, Changing the way government does business*. Santiago, Chile.
- Denhardt, R. B. & J. V. Denhardt. (2000). "The New Public Service: Serving rather than Steering." *Public Administration Review*. 60(6): 549-559.
- _____. (2003a). *The New Public Service: Serving, not steering(Paperback)*. ME Sharpe.
- _____. (2003b). "The New Public Service : an Approach to Reform." 「한국행정학보」, 8(1): 3-10.
- _____. (2007). *The New Public Service: Serving, not Steering(Hardcover/Expanded Edition)*. ME Sharpe.
- Denhardt, R. B., & J. E. Gray. (1998). "Targeting Community Development in Orange County, Florida." *National Civic Review*. 87(3): 227-236.
- Gartner Group. (2010). *Open Government Maturity Model*. Gartner Group.
- Johnston, V. R. (1996). "The Entrepreneurial Management Transformation: From Privatization, Reinventing, and Reengineering, to Fanchising, Efficiency, and Entrepreneurial Ethics." *Policy studies journal*. 24(3): 439-443.
- Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). *Creating Public Value: An analytical framework for public service reform*. London: Strategy Unit, Cabinet Office.
- Keohane, R. O., & Nye Jr, J. S. (1998). *Power and interdependence in the information age*. Foreign affairs, 81-94.
- King, C. S., Feltey, K. M. & B. O. N. Susel. (1998). "The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration." *Public administration review*, 317-326.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.
- Peters, Guy B. (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence: University Press of Kansas.
- World Economic Forum(Global Agenda Council). (2012). *Future of Government-Fast and Curious*. World Economic Forum, REF 280812.

권기현(權祈憲): 미국 Havard University. John J. Kennedy School of Government에서 정책학 박사학위를 취득하고(논문: International Institutions After Hegemony), 현재 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 정책학이론(정책형성론 및 정책분석론), 국가혁신론(전자정부론 및 정부혁신론) 등이며, 주요 저술로는 <정책학 콘서트>(박영사, 2018), <정책학강의>(박영사, 2018), <정부혁명4.0>(박영사, 2017), <행정학강의>(박영사, 2014), <E-Government & E-Strategy>(박영사, 2014), <비정상의 정상화>(박영사, 2014), <행정학 콘서트>(박영사, 2013), <정의로운 혁신이란 무엇인가>(한언, 2013), <정의로운 국가란 무엇인가>(박영사, 2012), <전자정부론: 전자정부와 정보정책>(박영사, 2011), <정책분석론>(박영사, 2009), <정책학의 논리>(박영사, 2007) 등이 있다. 주요 논문으로는 “정책결정 과정 인식을 통한 원자력정책 수용성의 인과구조 -원전 입지여부에 따른 집단 간 차이 분석을 중심으로”(한국정책학회보, 2016), “정책결정에 있어서 Kingdon의 다중흐름모형의 실증적 접근: 한국의 대외원조 정책을 중심으로”(한국정책학회보, 2015) 등이 있다(gkwon77@empas.com).

공공 거버넌스의 유형: 모델링을 위한 메타분석을 중심으로

공동성·윤기웅

공공 거버넌스라는 개념은 학자에 따라 다양하게 정의될 수 있지만, 본 연구에서는 ‘행정부의 공공문제에 대한 의사결정 및 집행 등에 관한 전반적인 과정’이라 정의한다. 이러한 정의 하에서 공공 거버넌스는 거버넌스의 결과물에 따라 크게 법적 거버넌스, 성과중심적 거버넌스, 합의지향적 거버넌스 등 세 가지 유형으로 구분할 수 있다. 법적 거버넌스는 Max Weber의 개념형(Ideal Type)인 관료제에 가까운 거버넌스 유형으로, 적법한 의사결정 및 집행이 중요한 유형이다. 성과중심적 거버넌스는 의사결정 및 집행이 법령의 적용에 그치지 않고, 그 의사결정/집행을 통해 정책/사업목표를 얼마나 효과적/효율적으로 달성했느냐에 초점을 맞춘 유형이다. 마지막으로, 합의지향적 거버넌스는 의사결정 및 집행과정에서 앞의 두 유형과 달리 이해관계의 출현이 두드러지기에, 이에 대한 조정이 요구되는 거버넌스 유형이다. 이상 세 가지 유형은 의사결정의 주체, 관료의 역할, 의사결정 방식, 행위자 간 관계 등에서 그 차이가 있다. 또한 각 유형에 따라 거버넌스 결과물에 중요한 영향을 미치는 요인이 달라진다. 물론 현실 세계에서는 세 가지 유형이 혼재되어 나타나는 경우가 많으나, 거버넌스 현상에 대한 체계적인 분석을 위해서는 세 가지 유형을 구별해서 볼 필요가 있다. 이러한 세 가지 유형은 한국 및 개발도상국의 거버넌스 실상을 이해하고 분석하는데 특히 유용하다고 할 수 있다.

주제어: 공공 거버넌스, 공공 거버넌스 유형, 공공 거버넌스 모형

I. 서론

1980년대 이후 영미 및 EU 국가를 중심으로 거버넌스(Governance)라는 개념이 학계에서 중요한 주제로 언급되기 시작하였다(Rhodes, 1996; Frederickson, 2005). 이는 1970년대 행정이 ‘public administration’에서 ‘public affairs’(N. Henry, 1975)로 그 영역이 확대된 것의 연장선이라 할 수 있다. 즉, 거버넌스 용어의 재등

장은 1980년대 이후 영미 및 EU 선진국의 정치·사회적 배경 속에서 행정의 대상 및 공공문제 해결방식의 변화 추세를 반영한 것이라고 할 수 있다. 다시 말해 공공문제 해결 주체가 정부(government) 위주에서 시장 및 시민사회까지 확장되고, 문제 해결방식(tools) 또한 다양해지는 경향이 반영된 것이라고 볼 수 있다(Salamon, 2002). 당시 거버넌스는 다소 다른 두 가지 흐름으로 나타났다. 하나는 1980년대의 소위 신공공관리(new public management, NPM)이고, 또 하나는 신공공관리 이후의 소위 뉴거버넌스(new Governance)이다(Bevir, 2009: 4-9).

이러한 개념의 변화는, 앞에서 강조했듯이, 다분히 영미 및 EU 선진국가들의 정치·행정의 맥락을 반영한 것이라고 볼 수 있다. 그러나 최근 개발도상국에서 각 국가의 맥락과 별개로 이러한 개념이 도입되면서 거버넌스 개념이 혼란스럽게 재정의/사용되고 있다. 특히 거버넌스를 규범적 차원에서 좋은 정치/행정으로 이해하는 경향이 두드러지고 있다. 한국의 경우 거버넌스를 협치(collaborative governance)로 한정하거나, 중국의 경우 거버넌스를 정부중심적 관리(management)에 대치되는 치리(治理)¹⁾로 번역하는 것은 이러한 혼란을 잘 보여주는 예이다. 그러나 거버넌스는 정부 위주의 거버넌스(소위 계층제적 거버넌스(hierarchical governance) 또는 관리적 거버넌스(managerial governance))를 내포한다고 할 수 있으므로, 최근 강조되는 다자 참여적 거버넌스(소위 협력적 거버넌스(collaborative governance) 또는 네트워크 거버넌스(network governance))로 한정하는 것은 거버넌스 개념에 대한 오해를 불러일으킬 수 있다.

따라서 거버넌스의 개념을 중립적/포괄적으로 정의하여 선진국뿐만 아니라 개발도상국의 거버넌스 속성을 명확하게 이해할 필요가 있다. 이러한 문제인식 하에 쓰인 본 논문은 다음 세 가지 연구목적을 가지고 있다. 첫째, 거버넌스 및 공공 거버넌스의 개념을 중립적이면서 포괄적으로 정의하고자 한다. 둘째, 위의 정의 하에서 각 국가의 공공 거버넌스 속성을 분석/진단할 수 있는 공공 거버넌스 모형과 유형을 도출하고자 한다. 셋째, 도출된 공공 거버넌스의 유형의 유용성을 한국 거버넌스 사례를 통해 검증하고자 한다.

이러한 시도는 영미 및 EU 선진 민주국가뿐만 아니라 중진국 및 개발도상국가의

1) 2016년 9월 24일에 열린 성균관대 성균중국연구소-베이징대학 정부관리연구소 제11차 정례국제학술대회인 “한중 민주개혁과 지방 거버넌스”에서 중국학자들은 거버넌스에 대해 다음과 같이 이해하는 것으로 해석되었다. 치리(治理, governance)는 정책결정 및 집행에서 일정 부분(주로 사회정책)은 지방정부에 이양 및 위임하고, 이 부분에 한해 주민의 의견을 적극적으로 반영하는 것을 의미한다. 따라서 중국에서의 치리(治理, governance)는 중국 고유의 정치·행정적 맥락을 가지고 있다고 할 수 있다.

거버넌스 및 공공 거버넌스의 속성을 이해하는데 도움을 줄 수 있는 좀 더 일반화된 접근이라고 볼 수 있다. 특히, 법적 거버넌스 및 성과중심적 거버넌스가 제대로 정착되지 않은 많은 개발도상국과 중진국에 학술적 및 정책적 차원에서 의미 있는 시사점을 제공하리라 본다.

II. 거버넌스의 정의

공공 거버넌스의 유형을 분류하기 위해서는 거버넌스와 공공 거버넌스의 개념정의가 선행되어야 한다. 왜냐하면 거버넌스를 어떻게 정의하는지에 따라 그 범위와 속성이 달라지고, 그 결과 공공 거버넌스 유형도 달라질 수 있기 때문이다. 따라서 본 논문에서는 거버넌스와 공공 거버넌스에 대한 정의를 내린 후 공공 거버넌스의 유형을 도출하고 검증한다.

1. 광의의 거버넌스(Governance)

하나의 개념을 정의하는 방법은 여러 가지가 있을 수 있으나, 가장 흔하게 활용되는 방법은 크게 세 가지라 할 수 있다: 그 용어의 어원을 참조하는 방법, 권위에 의존하는 방법, 그리고 일정한 시간적 및 공간적 맥락 하에서 그 의미를 분석하는 방법이다.²⁾ 첫째, 어원적 차원에서 거버넌스는 ‘steer(방향을 잡다)’를 뜻하는 그리스어 ‘κυβερνάω [kubernáo]’이다. 그러나 거버넌스를 단순히 조향(steering)만을 의미하는 것으로 정의하는 것은 현재적 맥락을 반영하기에는 너무 협소한 정의이다. 둘째, 권위에 의존하는 방법으로 우선 명성 있는 사전에 의존하는 방법이 있다. 이 방법의 문제는 사전적 정의가 흔히 동의어 및 유사어를 반복하므로, 그 개념의 속성을 정확히 파악하는 것이 어렵다는 데 있다. 예를 들면, Merriam-Webster는 거버넌스를 정부(government)의 동의어로 정의한다.³⁾ 그러나 이러한 정의는 1980년대 이후 거버넌스 개념이 재등장하는 현대적 맥락을 반영하지 못한 것이라 해도 과언이 아니다.⁴⁾ 또 다른 권위에 의존하는 방법은 관련 학문분야 내 권위 있는 학자의 정의를 차용하는 것이다. 이 방법의 유용성은 해당 학자가 제시한 정의가 다

2) Dubnick(2014: 25-26)은 개념 정의의 방법으로 그 용어의 어원을 참조하는 방법, 권위 있는 사전의 정의를 활용하는 방법, 현실적 의미를 분석하는 방법 등 세 가지를 들고 있다.

3) Merriam-webster 홈페이지(<https://www.merriam-webster.com/>)를 참조하였다.

4) Bevir(2012: 2-3)는 거버넌스와 거버넌트는 이론적 그리고 경험적으로 다르다고 주장한다.

른 정치·행정적 맥락에 과연 얼마나 적합하게 적용될 수 있는가에 달렸다. 즉, 공간적 및 시간적 일반화 가능성에 따라 권위 있는 정의의 범용성이 판단된다. 그러나 영미 및 EU 선진국가의 학자들에 의하여 정의된 거버넌스가 다른 국가들의 정치·행정적 맥락을 제대로 반영했다고 보기는 어렵다. 따라서 개념 정의의 유용성을 제고하기 위해서는, 어원이나 권위적 정의에 의존하기보다는, 각 국가는 자신의 정치·행정적 맥락 하에서 실제 여러 학자들 및 실무자들에 의해서 어떤 의미로 활용되고 있는지를 살펴볼 필요가 있다.

1980년대 이후부터 현재까지 거버넌스라는 용어는 영미 및 EU 선진국의 여러 학자들 및 실무자들에 의해 다양하게 활용되어 왔다. 예로 Rhodes(1996)는 당시 거버넌스가 적어도 작은정부(minimal state), 기업적 거버넌스(corporate governance), 신공공관리(new public management), 좋은 거버넌스(good governance), 사회적 사이버네틱스 시스템(socio-cybernetic systems), 자율적 네트워크(self-organizing networks) 등 여섯 가지를 의미하고 있다고 설명하였다. 또한 Frederickson(2005: 285)은 여러 학자들의 견해를 종합하여, 거버넌스는 정치제도의 구조(political institutions)에 관한 것; 관료제적 국가에서 공동정부(hollow state) 또는 제3자 정부(third-party government)로의 변화; 정부에 대한 시장 방식의 접근법; 사회자본, 시민사회, 시민참여의 확대 등 다양한 의미를 가지고 있음을 지적하였다. 즉, 거버넌스의 개념이 시간이 갈수록 확장되는 경향이 더욱 가속화되고 있다고 해도 과언이 아니다. Frederickson(2005: 285)이 지적했듯이, 이제 “거버넌스는 어떤 의미로도 사용될 수도 있고, 모든 것이 될 수 있다(governance is now everywhere and appears to mean anything and everything).” Jessop(2002: 36)은 이러한 경향에 대해 “거버넌스가 어떤 의미로도 사용된다면 그것은 의미가 없다(Governance has become a rather fuzzy term that can be applied to almost everything and therefore describes and explains nothing)”고 비판한다.

이상 살펴본 거버넌스 개념 정의는 주로 1980년대 이후 영미국가를 위시한 선진국에서 두드러지게 나타난 다양한 현상을 설명하기 위해 제시된 것이다. 따라서 시간적·공간적 맥락이 다른 국가들의 현상을 설명하는데 적합한가는 좀 더 객관적인 연구가 뒷받침 될 때 평가·판단할 수 있을 것이다. 현재 민주주의가 성숙되지 않은 개발도상국의 경우 법치가 여전히 매우 중요하고, 소위 신공공관리적 성과주의나 정부-민간 파트너십(public-private partnership) 등도 정부의 적극적 지원 없이는 성공하기 어려운 것이 현실이다. 따라서 이들 국가들에 영미 및 EU 선진국 학자들이 제시한 거버넌스 개념을 그대로 반영하는 것은 그 국가들의 핵심적인 거버넌스

요소들을 간과할 수 있다. 결론적으로 선진국을 포함하여 개발도상국의 다양한 거버넌스 현상을 분석하기 위해서는 거버넌스를 광의로 정의할 필요가 있다. 이러한 목적에 부합하는 거버넌스 정의 중 하나로 Bevir(2012: 1)의 견해를 들 수 있다. 그는 “거버넌스를 공식적·비공식적 수단(법, 규범, 권력, 언어 등)을 활용하여 거버닝(governing)하는 모든 과정을 의미하는 것”으로 정의한다. 이와 유사하게, Hufty(2011: 405)는 거버넌스를 “사회적 규범 및 제도의 설정, 강화, 재생산 등 공동의 문제에 대한 행위자 간 상호작용과 의사결정 과정”이라고 정의한다. 두 학자는 거버넌스를 한 집단의 ‘공동문제’ 해결과 관련하여 ‘의사결정 과정’을 광범위하게 포괄하는 개념으로 정의하고 있다. 다만 의사결정은 그 정도의 차이는 있을지언정 집행단계에서도 일어나기에, 좀 더 포괄적인 정의를 위해 본 논문은 거버넌스를 한 집단의 공동문제에 대한 의사결정 및 집행 등에 관한 전반적인 과정이라 정의한다.⁵⁾

Proposition 1: 거버넌스는 한 집단의 공동문제에 대한 의사결정 및 집행 등에 관한 전반적인 과정이다.

2. 공공 거버넌스(Public Governance)

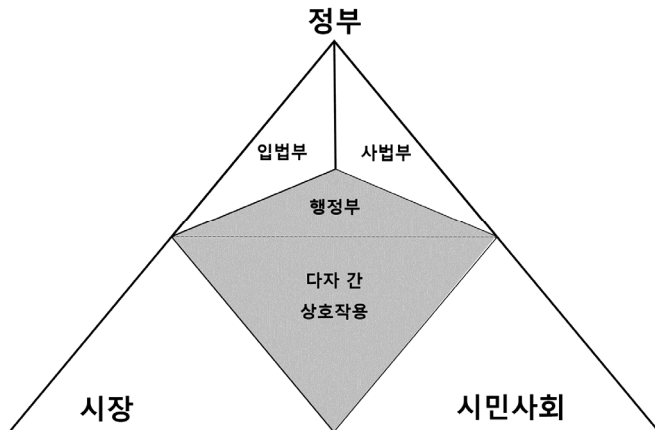
거버넌스의 정의가 다양하듯이 공공 거버넌스에 대한 정의도 다양하다. 일례로 OECD(2011: 2)는 변화하는 환경에 대처해 한 국가의 헌법적 가치를 유지하는 측면에서, 공공 거버넌스를 “공공의사결정이 어떻게 이루어져야 하는지 그리고 공공행위가 어떻게 수행되어야 하는지를 결정하는 공식적/비공식적 방식”으로 정의한다. 한편 Lynn 외(2001: 7)는 “공공거버넌스를 공공 재화 및 서비스의 제공에 관한 법률, 규칙, 사법적 결정, 행정을 포함한 정치체계(regimes)”로 정의한다. 본 논문에서는 어느 하나의 정의를 택하기보다는 위에서 정의한 광의의 거버넌스 개념에 내포된 구성요소를 분석하여 공공거버넌스를 정의한다.

일반적으로 거버넌스의 분석대상은 집단이라 할 수 있다. 거버넌스에서 집단은 주로 국가를 가리키지만, 국가보다 더 큰 범위(지구촌, EU 연합 등) 또는 국가보다 더 작은 범위(지방, 마을공동체, 부족 등)가 될 수도 있다. 또한 이러한 집단에는 공

5) 이명석(2017: 323-324)은 거버넌스를 “사회문제가 해결되고 사회가 관리되는 방법 전체를 총칭”하는 것으로 정의한다. 이 정의 또한 본 논문이 제시하는 광의의 정의와 유사하다고 볼 수 있다.

공부문 뿐만 아니라 공공부문 외의 집단(기업, 대학, 종교단체, 가족공동체 등)도 포함된다. 흔히 공공 거버넌스의 분석대상은 국가 또는 정부(입법부, 사법부, 행정부 모두 포함)이지만, 본 논문에서는 행정부가 관여된 거버넌스에 국한한다. 따라서 행정부와 시장 및 시민사회와의 상호작용 관계는 공공 거버넌스에 포함한다. 이를 정리하면 다음 〈그림 1〉과 같다.

〈그림 1〉 공공 거버넌스의 분석대상 및 범위



Proposition 2: 공공 거버넌스는 한 국가에서 행정부가 관여된 공동문제에 대한 의사결정 및 집행 등에 관한 전반적인 과정이다.

- ① 공동문제(collective problems)는 한 집단에서 집단적으로 해결해야 하는 문제를 말한다. 여기서 공동 문제는 하나의 현안에 그치지 않고, 그 집단의 장기적인 미션/비전의 설정, 집단의 규범 및 적용기준, 그리고 전체적인 의사결정 방식 등 집단 전체의 작동방식에 대한 것도 포함한다.
- ② 전반적인 과정(all processes)은 의사결정 및 집행의 원리(principles), 권한 및 역할 구조(structure), 의사결정 방식, 집행/운영 과정 등을 내포한다. 이는 포괄적 의미의 메커니즘(mechanism) 또는 시스템(system)이라고도 할 수 있다.

III. 방법론

본 논문은 2010년도에 시작되어 현재까지도 계속 진행 중인 연구의 중간 결과물이다. 본 연구의 수행과정은 순차적이기 보다는 순환적이었다. 또한 신뢰성 있는 자료를 수집하는 과정에서 발생한 현실적 한계를 극복하고자 많은 전략과 타협이 이루어졌다. 또한 본 연구팀은 다양한 질적 및 양적 방법론을 혼용(Triangulation)

하였다. 본 논문(article)과 밀접하게 관련된 핵심적인 전략과 방법론을 요약하면 아래와 같다.

1. 자료수집 방법

자료수집은 크게 두 방향으로 진행되었다. 하나는 연구팀이 거버넌스 요인⁶⁾ 탐색을 위해 연구를 직접 수행하는 것이었고(예: 공동성·정문기 외, 2015; 공동성·정문기 외, 2016; 공동성·심동현·윤기웅, 2016), 또 하나는 기존 문헌에서 거버넌스 요인을 추출하는 소위 메타분석과정에서의 자료수집(coding)이다.

연구팀이 직접 수행한 거버넌스 관련 연구는 2010년 이후 146 편이다.⁷⁾ 한국의 경우, 거버넌스에 대한 사례연구가 부족한 실정이었기에 연구팀은 사례연구부터 시작하였다. 그러나 연구팀의 인력으로 광범위한 사례연구를 단기간에 축적하는 데는 시간적으로 많은 제약이 뒤따랐다. 특히, 객관적인 자료 및 실무자들의 정직한 진술을 확보하는 것은 노력에 비해 생산성이 높지 않았으며, 자료의 신뢰성을 확보하는 것은 매우 시간 소모적인 과정이었다. 이러한 어려운 상황을 극복하고자 몇 가지 전략을 도모하였다. 첫째, 정부 정책에 대해 긍정적인 평가를 할 가능성이 높은 현직 공무원 증언의 경우, 관련 업무에서 종사했던 퇴직 공무원의 의견을 적극 반영하여 보완하였다. 그럼에도 불구하고 공무원 개개인의 경력, 직급, 가치관 및 편견에 따라 의견이 서로 충돌하는 경우도 다수 발생하였다. 이러한 문제는 연구팀 전체의 브레인스토밍(Brainstorming)을 통해 신뢰성이 상대적으로 높은 증거를 선정하는 방식으로 극복하였다. 둘째, 다양한 자료출처에서 서로 상충되는 증거(evidence)가 존재할 경우, 제3의 증거를 확보하여 신뢰도를 높이려고 노력하였다. 예를 들면, 언론매체 간의 상충되는 분석내용, 정부보고서와 민간 전문가의 의견이 다를 경우 등이 이에 해당한다. 셋째, 거버넌스 요인의 중요도는 정책 사례 및 정권에 따라 달라지는 경우가 있기에, 이런 경우 모두 다 잠재적 요인으로 포함하고 분석과정에서 재검토하였다. 이외에도 수많은 논의가 연구자 간에 진행되었다. 요약하면, 비록 자료의 객관성이 완전히 확보되지는 않았지만, 이를 극복하고자 많은 노력을 기울였고, 그 결과 간주관성(inter-subjectivity)은 확보되었다고 할 수 있다. 또한 각각의 자료는 이론적 모형을 구축하는데 유효하다고 판단된 경우에 한하여

6) 거버넌스 요인이란 거버넌스 결과 또는 목적 달성(예: 적법성, 성과, 합의 등)에 영향을 미치는 요인을 의미한다.

7) 본 연구팀이 수행한 연구는 주로 거버넌스와 관련한 것으로 사례 연구, 요인분석 연구, 제도 연구 등을 포함하다.

활용되었음을 밝힌다.

자료수집을 위한 두 번째 방향인 메타분석 또한 예상한대로 매우 시간 소모적인 과정이었다. 위에서 정의한 공공 거버넌스에 해당하는 기존연구를 다양한 학문 및 정책분야에서 수집하였다. 특히 재난, 환경, 보건, 교육, 노동, 복지, 지역개발 등 사회정책 분야와 관련한 학술지 및 저서에서 약 1천 5백 편을 일차적으로 검색하였다. 자료의 시간적 범위는 분야에 따라 다소 다르지만, 1970년대부터 현재(2018년도)까지이다. 그러나 1차 검토 결과, 많은 연구가 우리의 연구목적을 달성하는데 적합하지 않았다. 왜냐하면 기존의 한국 거버넌스 사례연구 대부분은 귀납적으로 국내사례를 통해 요인을 탐색하기보다는 권위 있는 영미 학자에 의해 이미 구축된 모형을 활용하여 이를 한국에 적용하거나 검증하는데 치중하였기 때문이다. 무엇보다도 검증에 활용된 증거(evidence)가 약해 많은 한계가 있었다. 따라서 실제 메타분석에 활용된 논문은 약 5백편으로 축소되었다.

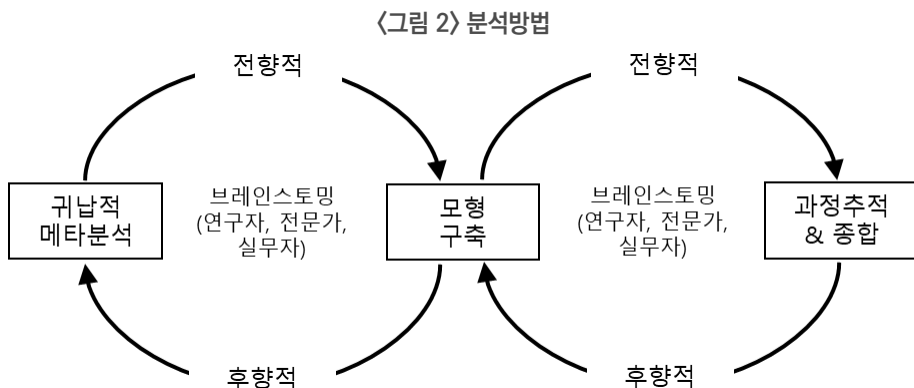
이렇게 선정된 논문에 대한 메타분석 또한 쉬운 과정이 아니었다. 우선 한국의 경우 공공부문에 관한 자료를 획득하는 것이 용이하지 않아, 기존 연구의 분석 내용 및 결과가 편향된 측면이 있었다. 예를 들어 공공부문 의사결정에 관한 자료는 거의 공개되지 않는 경우가 많아 수집이 용이한 자료만을 분석하거나, 상대적으로 답변의 정직성 및 신뢰성이 낮을 수 있는 공무원에 대한 설문조사에 의존하는 경향이 많았다. 그러나 공무원에 대한 설문조사의 경우, 많이 발생하는 편견(CMB, Common Method Bias) 등을 극복하려고 노력하지 않은 연구들이 많아서, 이러한 연구결과를 그대로 받아들이기 어려웠다. 또 하나의 문제점은 정치적으로 민감한 거버넌스 사례의 경우, 거버넌스 모형을 설정하는 데는 매우 중요하지만, 한국 학술지의 경우 정작 이를 잘 다루지 않는다는 것이다. 다시 말해, 중요하지만 자료수집의 한계로 인해 연구되지 않은 경우이다. 이는 모형설정에서 요인 선정의 포괄성을 저해하는 문제점이라 할 수 있다. 또한 같은 맥락에서 연구가 많이 된 요인들이라고 해서 반드시 중요한 요인들이라고 보기는 힘들다.

이러한 어려운 상황을 극복하고자 메타분석에서도 몇 가지 전략을 도모하였다. 첫째, 요인 탐색의 포괄성을 제고하기 위해, 자료수집 대상을 학술지나 저서로 한정하지 않고, 언론보도, 감사원자료 및 정부보고서, 퇴직 공무원에 대한 인터뷰, 검찰의 기소내용 및 법원의 판결 등을 추가로 수집하였다. 둘째, 코딩(coding)의 신뢰성을 확보하기 위해 다양한 노력을 기울였다. 초기 기존 문헌의 코딩(coding) 과정은 말 그대로 혼란 그 자체였다. 코딩 담당자(coders)에 대한 교육이 1년여 반복되면서 코딩의 일치도가 많이 개선되었지만, 코딩 과정과 결과가 완전히 만족스럽지

는 않았다. 따라서 본 논문에서는 코딩의 일치도를 단순히 숫자로 제시하지 않았다. 왜냐하면, 코딩 담당자(coders) 간의 의견이 다를 경우 또는 설사 의견이 일치한 경우에도, 연구팀 전체가 모여 확인·논의하고 결정하였기 때문이다. 셋째, 종속 변수인 거버넌스 결과(results)를 적실하게 도출하기 위해 다음과 같은 노력을 기울였다. 본 연구팀이 부딪친 난관 중 하나는 “각각의 거버넌스가 궁극적으로 무엇을 성취하고자 하느냐?”에 대한 관점이 실무자들 간에 일치하지 않는다는 것이었다. 이러한 문제가 발생하는 것은 대부분의 거버넌스 사례가 다수의 목표를 가지고 있기 때문이다. 이 문제는 자료수집과정 뿐만 아니라 분석과정에서 공히 문제가 되었다. 이를 이론적 모형에서의 논의로 전환하면, 요인선정과정에서 다수의 종속변수가 혼재되어 나타나는 경우이다. 예를 들면, 하나의 거버넌스 사례에서 연구자 및 실무자의 관점에 따라, 적법성, 성과 향상, 합의 형성 등 거버넌스 목표가 달라질 수 있고, 이에 따라 인과적 추론을 위한 독립변수 또한 달라지는 경우이다. 이 문제를 해결하기 위해서, 본 연구팀은 공공 거버넌스 유형을 먼저 설정·검증한 다음, 유형에 따라 요인들을 재코딩(recoding)하는 순환적 과정을 수행하였다. 이는 분석과정에서 좀 더 상세하게 설명한다.

2. 분석방법

이미 언급한 바와 같이, 본 논문은 다양한 분석방법을 활용하였을 뿐만 아니라, 다수의 방법론을 수차례에 걸쳐 순환·반복하였다. 본 논문의 분석방법을 요약하면 다음 <그림 2>와 같다. 특히 질적 분석과정에서 형식적인 틀에 구속되기 보다는 각 방법론의 취지를 충분히 살리려는 노력을 기울였음을 강조한다.



1) 귀납적 메타분석

우선 선정된 문헌에 대해서 약 20여 명이 정책분야별로 팀을 형성하여 코딩을 하였다. 이후 근거이론(grounded theory) 방법론을 활용하여 요인들을 재구조화하였다. 그러나 재구조화 과정은 쉽지 않았다. 특히 학문분야 간 또는 연구자 간 용어의 사용이 일관적이지 않아, 이를 분류하는데 너무 많은 시간이 소모되었다. 즉, '동음이의어' 및 '이음동의어'로 인해 빚어질 수밖에 없는 코딩 담당자(coders) 간 혼선을 조정하는데 많은 시간이 할애되었으며, 이 또한 연구자 전체 브레인스토밍을 통해 조정하였다.

2) 가설적 모형 구축

1차적으로 수행한 귀납적 메타분석을 통해 하나의 가설적 모형을 설정하였다. 이는 크게 두 가지 차원으로 요약된다. 첫째, 거버넌스의 최종 결과물이라고 할 수 있는 종속변수의 속성(적법성, 효율성/효과성/경제성, 합의)을 유형화하였다. 하나의 모형에서 다양한 종속변수를 모두 포괄할 경우 자칫 Ostrom(2007b)이 지적한 딜레마에 빠질 수 있어,⁸⁾ 이러한 복잡성을 극복하고자 유형화를 시도하였다. 즉, 거버넌스 결과(results)의 속성 및 의사결정방식 등을 고려하여 법적/관료제적, 성과중심적/관리적, 합의지향적/정치적 거버넌스 등 세 가지 유형을 도출하였다. 이러한 유형은 전문가 및 실무자들과의 수차례에 걸친 논의 과정에서 그 유용성이 높다고 판단되어 도출된 것이다. 둘째, 연구자 간 혼선을 줄이기 위해, 유사 해외사례를 참조하여 연역적으로 큰 틀에서 거버넌스 맥락(governance context), 정권(regime), 거버넌스 과정(governance process)으로 구성되는 모형을 설정하였다. 비록 순수한 귀납적 메타분석 과정에서의 연구자 간 혼선을 다소 완화하기 위해 이 방법을 활용하였지만, 큰 틀 안에서의 귀납적 메타분석은 지속적으로 실시하였다.

3) 반복적인 메타분석

위에서 구성한 준-연역적 모형을 토대로, 수차례 반복해서 메타분석을 시도하였다. 이는 용어를 선정하고 이를 정의하는(naming & defining) 계속적인 과정이었

8) Ostrom(2007b)은 모형이 너무 단순해서도, 너무 복잡해서도 안 된다는 것을 경고한 바 있다.

다. 이러한 과정에서 개별 요인 및 범주(대범주, 범주, 세부범주)의 표면타당도(face-validity) 및 내용타당도(content-validity)를 제고하기 위해 전문가와 실무자와의 포커스 그룹 브레인스토밍(focus group brainstorming)을 수차례 진행하였다. 그리고 이들 개별 요인들 및 범주들(categories) 간의 관계는 시스템 이론(systems theory)과 논리모델(logic model)을 활용하여 인과적으로 나열하였다. 이 과정에서 전향적·후향적 구조화(forward & backward mapping)를 교차적으로 수행하였다.

4) 과정추적기법 및 종합(Process Tracing Method & Synthesis)

위에서 제시된 방법론들을 활용하여 구성한 가설적 모형은 자칫 연구자의 주관성이 개입될 우려가 있으므로, 객관성을 제고하기 위해 과정추적기법을 활용하였다. 이를 위해 첫째, 메타분석 시 활용된 사례에 대한 경험이 있는 공무원 인터뷰를 통해 실제 사례에서도 이와 같은 메커니즘이 작동되었는지를 점검하였다. 둘째, 분야별 전문가 그룹 인터뷰(focus group interviews)를 통해 모델 전반에 관한 타당성을 검토하였다. 셋째, 본 논문의 모형이 보편성을 가질 수 있는지를 점검하기 위해, 해외에서 개발된 거버넌스 모형들(governance frameworks)과 비교하여 보완하였다. 넷째, 이러한 것을 종합하여 각 요인/범주 간 관계는 이론적 설명체계⁹⁾가 확립될 때 최종적으로 확정하였다.

IV. 공공 거버넌스의 유형

1. 유형 분류: Ideal Types

거버넌스 유형은 학자의 세계관 및 관점에 따라 다양할 수 있다. 일례로 Weber(1958)는 지배 및 리더십의 관점에서 정당한 권한(legitimate authority)을 전통적(traditional), 카리스마적(charismatic), 합법적/합리적(rational-legal) 등 세 가지로 분류한 바 있다. 또한 Powell(1990)은 거버넌스 유형을 규범적 기반, 의사소통 수단, 갈등해결 방식, 유연성, 집단 간 관여 정도, 분위기, 행위자 관계 등의 기준을 활용하여 정부(hierarchy), 시장(market), 네트워크(network)로 구별한 바 있다. 이

9) 이론적 설명체계는 가설적 관계(argument), 논리적 설명(reasons), 증거(evidence)로 구성된다.

상 살펴본 바와 같이 정치학, 사회학 등 여러 학문 분야의 학자들이 거버넌스 개념 및 유형을 다양하게 제시하고 있지만, 본 논문은 행정학의 입장에서 공공 거버넌스로 한정하여 유형화를 시도한다.

공공 거버넌스 모형은 종속변수인 결과물과 이에 영향을 미치는 요인들로 구성된다고 할 수 있다. 따라서 공공 거버넌스 모형을 설정하기 위해서는 우선적으로 종속변수라 할 수 있는 결과물(Results)이 무엇인가를 규명할 필요가 있다. 그 결과물의 속성은 적법성, 경제성, 효과성, 효율성, 합의/결렬, 무결정 등 다양할 수 있다. 본 논문에서 한국 공공 거버넌스 사례들을 메타분석한 결과 가장 핵심적인 결과물 속성은 적법성, 성과, 합의 등 크게 세 가지로 구분되었다. 이들은 모두 거버넌스 과정에서 실무자가 가장 중점적으로 고려하는 의사결정 기준인 동시에, 거버넌스 과정 및 결과를 평가하는 핵심요소인 것으로 나타났다. 그러나 각각의 거버넌스 사례가 세 가지 중 하나의 결과물 속성만을 배타적으로 가지는 것은 아니다. 부연설명하면, 일반적으로 적법성(여부)은 공공 거버넌스의 가장 기본적인 공통적인 결과물 또는 평가기준이다. 그리고 성과 및 합의는 추가되는 결과물 또는 평가기준이라 할 수 있다. 이러한 경우들을 요약하면 다음 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 공공 거버넌스의 결과물 조합

	조합1	조합2	조합3	조합4
결과물 (종속변수)	적법성	적법성	적법성	적법성
		성과		성과
			합의	합의

본 논문은 적법성, 성과, 합의를 기준으로, 거버넌스를 크게 법적/관료제적 거버넌스, 성과중심적/관리적 거버넌스, 합의지향적/정치적 거버넌스 등 3개 유형으로 구분한다. 이러한 유형 구분은 결과적으로 Rosenblom(1983)이 제시한 법적, 관리적, 정치적 접근법과 맥을 같이 한다. 각각의 유형은 하나의 개념형(ideal type)이라 할 수 있다. 실제 유형(real type)은 통상 두 가지 이상의 결과물이 혼합되어 나타난다. 그러나 세 가지 유형을 분리하여 분석하고 나중에 통합하는 것이 실제 현상을 좀 더 체계적으로 이해하는데 용이하다. 이러한 차원에서 세 가지 유형은 기본적으로 개념형이지만, 실제 현상을 이해하는데 도움이 되는 모형이라고 할 수 있다.

각 유형별 특성을 살펴보면, 다음 <표 2>에서 보는 바와 같이, 특히 ‘공공 거버넌스의 결과물(또는 목표)’이 무엇인가’ 그리고 ‘공공 거버넌스 과정의 속성이 무엇인

가'에 따라 가장 두드러진 차이점을 보인다. 또한 각 유형 간에는 의사결정의 주체, 관료의 역할, 의사결정 방식, 행위자 간 관계 등의 차이가 있다.

〈표 2〉 공공거버넌스의 유형 및 특성

구분	법적/관료제적	성과중심적/관리적	합의지향적/정치적
결과물/목표	적법성	성과	합의
속성	법치적	관리적	정치적
의사결정 주체	관료(직무)	관료+전문가	관료+참여자 다수
관료의 역할	법 해석	관리자(Manager)	촉진자(Facilitator)
의사결정 방식	해석적	과학적/합리적	참여적/토론적 /정치적
행위자 간 관계	위계적	독립적/수평적	상호관계적/수평적

다만, 주의할 것은 하나의 거버넌스 사례가 꼭 하나의 유형에 속하는 것은 아니다. 즉, 하나의 거버넌스 사례라 하더라도, 의사결정 및 집행 단계에 따라 세 가지 유형이 혼합적/교차적으로 나타날 수 있다. 예를 들어 재난 거버넌스의 경우, 예방 단계에서는 법적/관료제적 유형이, 대응 단계에서는 성과중심적/관리적 유형이, 그리고 복구 및 피해 배상의 단계에서는 합의지향적/정치적 유형이 주로 나타날 수 있다.

1) 법적/관료제적(Legal/Bureaucratic) 거버넌스

법적 거버넌스는 법치적 차원에 초점을 둔 공공 거버넌스 유형이다. 공공 거버넌스에서 법치는 관료제를 통해 구현된다. 따라서 Max Weber(1946)의 개념형(ideal type)인 관료제(bureaucracy)에 가까운 거버넌스 유형이라 할 수 있다. 다시 말해, 동 유형에서는 의사결정 및 집행의 방식이 이미 법령에 규정되어 있거나, 이를 수행하는 담당자 또한 사전에 결정된 경우가 대부분이다. 따라서 담당자는 법령이 요구하는 바를 반영하는 것이 주요 임무라 할 수 있다. 구체적인 사항에 대해서는 담당자에게 재량권이 주어지기는 하나 그 재량권은 제한적이라 할 수 있고, 그 재량권은 보편타당성(general rules)에 입각하여 적용되어야 한다. 옳은 법적용을 위해, 담당자는 법의 해석/적용에 대한 전문훈련을 받은 자(일반행정가 = generalists)가 임명되고, 그 의사결정이 개인적 요인으로 인해 영향을 받지 않도록(impersonal) 제도적

장치(상급자의 감독 등)를 마련하는 것이 요구된다. 이러한 법적 거버넌스는 각 나라의 법치주의 성숙도와 관료의 의지에 따라 그 실제 모습은 달라질 수 있다. 즉, 법의 집행이 보편타당하여 누가 관료라 하더라도 같은 결과가 나올 수 있는 직무(bureau) 중심적인 경우도 있고, 관료에 따라 의사결정이 달라지는 관료(bureaucrat) 중심적인 경우도 있다. 따라서 법적 거버넌스의 실제 모습은 직무 중심적 거버넌스와 관료 중심적 거버넌스를 양 극단으로 하는 스펙트럼 사이에 존재한다.

2) 성과중심적/관리적(Performance-Oriented/Managerial) 거버넌스

성과중심적 거버넌스는 관리적 차원에 초점을 둔 공공 거버넌스 유형이다.¹⁰⁾ 즉, 의사결정 및 집행이 법령의 적용에 그치지 않고, 그 의사결정 및 집행을 통해 정책/사업목표를 얼마나 효과적/효율적으로 달성했느냐에 초점을 맞춘 경우이다.¹¹⁾ 따라서 법적 거버넌스와 비교할 때, 담당자에게 상당한 재량권이 부여되는 경우가 많다. 담당자에게 재량권을 부여하는 주된 이유는 재량권의 확대가 성과향상으로 이어질 수 있다는 기대 때문이다. 따라서 담당자는 법의 해석/적용에 대한 훈련을 받은 일반행정가(generalists)보다는 각 분야별 전문가(specialists)를 임명하는 것이 요구된다. 이러한 성과중심적 거버넌스 결과는 각 국가의 전문가주의(professionalism)가 얼마나 성숙되었느냐에 따라 크게 달라질 수 있다. 즉, 한 사회의 전문가 집단의 존재와 역할 정도 그리고 이러한 전문가 집단을 적극적으로 활용하고자 하는 관료의 의지 등에 따라 성과중심적 거버넌스 과정 및 결과는 달라진다.

3) 합의지향적/정치적(Consensus-Oriented/Political) 거버넌스

합의지향적 거버넌스는 정치적 차원에 초점을 둔 공공 거버넌스 유형이다. 즉, 의사결정 및 집행과정에서 앞의 두 유형과 달리 이해관계 및 가치관의 출현이 두드

10) Pierre(1999: 380)는 관리적 거버넌스를 신공공관리의 영향을 받아 성과(특히 경제적 성과)를 강조하는 거버넌스로 이해하고, 네 가지 속성에 대해서 설명한다. 첫째, 관리적 거버넌스의 핵심적 참여자는 조직의 관리자이다. 둘째, 관리적 거버넌스의 목적은 공공서비스의 효율성 향상이다. 셋째, 관리적 거버넌스의 도구는 다양한 것이 가능하다(예: 외부 위탁, 새로운 방식의 관리자 채용전략, 관리자의 재량권 확대, 공공부문 내 경쟁 또는 공공부문과 민간부문 간 경쟁 도입 등). 넷째, 관리적 거버넌스의 성과가 있었는지 즉, 실제로 효율성을 향상시켰는지는 확실하지 않다.

11) 본 논문에서는 성과의 개념을 협의로 정의하였다. 성과의 개념을 광의로 정의할 경우 적법성 및 합의도 성과에 포함된다고 볼 수 있다.

러지기에, 이에 대한 조정이 요구되는 거버넌스 유형이다. 이해관계 및 가치관의 충돌은 사례에 따라 소규모로 그리고 간헐적으로(1인 시위 등) 또는 대규모로 그리고 지속적으로(노조파업 등) 나타나기도 한다. 따라서 담당자 또는 의사결정 참여자는 의사결정/집행과정에서 이러한 충돌을 최대한 완화하고 적절한 선에서 합의가 이루어지도록 하는 역량을 갖추는 필요가 있다. 이러한 합의지향적 거버넌스는 다시 참여의 정도에 따라 세분화 될 수 있다. 이러한 세분화가 필요한 이유는 합의지향적/정치적 거버넌스 과정에서 주요하게 작용하는 요인들이 세부 유형에 따라 달라지기 때문이다. 다만 이에 대한 상세한 논의는 본 논문에서 생략한다.

(1) 반영적(Hearing/Reflective) 거버넌스

이해관계자가 의사결정 및 집행과정에 참여하여 적극적으로 자신의 이해관계를 대변하는 거버넌스 유형이다. 그러나 이해관계자는 공식적으로 의사결정자는 아니다. 따라서 이해관계자의 의견이 얼마나 반영되느냐는 의사결정 주체인 담당자/기관의 재량에 달려 있다. 그러나 대부분의 민주국가에서 이해관계자를 쉽게 무시하는 것은 담당자/기관에게 정치적으로 큰 부담이 될 수 있기에 단순히 형식적인 절차에 불과하다고 보기는 어렵다.

(2) 포용적(Inclusive) 거버넌스

의사결정 및 집행과정에서 특히 약자의 이해관계를 적극적으로 청취하고 반영하는 거버넌스 유형이다. 이해관계자가 공식적으로 의사결정자가 아니라는 점에서는 반영적 거버넌스와 유사하다. 다만 자신들의 의견을 적극적으로 표출하기 어려운 약자들의 의견을 담당자/기관이 적극적으로 찾아서 수용한다는 측면에서 반영적 거버넌스와 차이가 있다.

(3) 대립적(Adversarial) 거버넌스

비교적 장기적으로 대립관계가 있는 이해관계자들이 관여된 거버넌스 유형이다. 즉, 노동자 및 사용자 집단 간의 최저임금 결정, 양의사와 한의사의 진료범위 결정 등과 같이 대립되는 집단 간의 이해관계가 첨예한 경우이다. 거버넌스의 결과는 윈윈(win-win)의 경우보다 제로섬(zero-sum)이 되는 경우가 많다. 이러한 유형에서는 공익을 대변하는 자를 선정하여 대립의 고착을 완화하는 거버넌스 방식이 요구된다.

(4) 협력적(Collaborative) 거버넌스

이는 의사결정자가 다수이고, 참여자의 합의 없이는 의사결정이 되지 않는 거버넌스 유형이다. 예를 들어, 공공-민간 파트너십(public-private partnership)과 같이 의사결정자 하나하나가 똑 같은 영향력을 갖지는 않는다 하더라도 한 쪽이 일방적으로 의사결정을 할 수는 없는 경우이다.

Proposition 3: 공공 거버넌스는 세 가지 유형으로 구분된다.

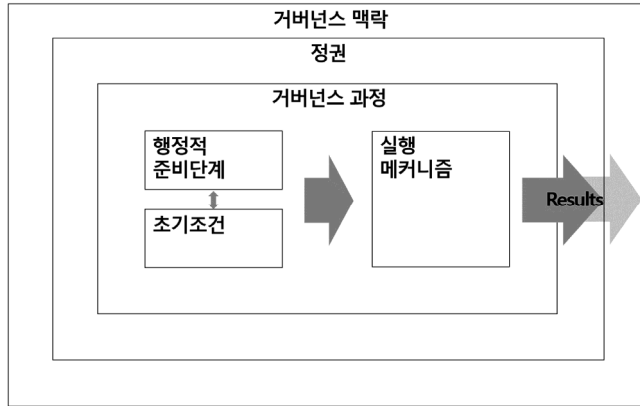
- ① 유형1: 법적/관료제적 거버넌스
- ② 유형2: 성과중심적/관리적 거버넌스
- ③ 유형3: 합의지향적/정치적 거버넌스

2. 모형(framework) 설정

공공 거버넌스 과정을 좀 더 체계적으로 이해하기 위해 본 논문에서는 <그림 3>과 같이 모형을 구성한다. 본 모형의 구성을 위해 체제이론(systems theory), 논리 모형(logic model), Ostrom(2007a)의 IAD(Institutional Analysis and Development) 모형, Sabatier(1988)의 ACF(Advocacy Coalition Framework) 모형 등을 활용하였다. 특히, 최근에 제시된 다양한 모형(Lynn 외, 2001; Ansell & Gash, 2008; Emerson 외, 2011; Sabatier & Weible, 2014)에 한국의 거버넌스 사례들을 적용하면서, 좀 더 일반화된 모형을 구축한 결과이다.¹²⁾ 따라서 본 논문의 모형은 전혀 새로운 것은 아니지만, 그렇다고 처음부터 기존 모형을 그대로 원용한 것도 아니다. 앞의 방법론에서 설명한 바와 같이 메타분석 및 실무자 면담 등을 활용한 귀납적 방법과 기존 모형을 반복적으로 비교/검증하면서 최종적으로 도출된 것이다. 따라서 본 논문의 모형은 다른 학자들이 제시한 모형보다 다소 복잡하지만, Ostrom(2007b)이 경고하는 너무 복잡한 모형은 아니다.

12) 본 논문에서 제시한 모형은 개념 간 층(layers)을 이루고 있다. 이는 기존에 개발된 모형들에서도 큰 무리 없이 받아들여지고 있기에, 본 논문에서는 자세한 설명을 생략한다. 이에 대해서는 후속 연구에서 인과적 맥락을 고려하여 좀 더 자세하게 설명한다.

〈그림 3〉 공공 거버넌스 모형(framework)



1) 거버넌스 맥락(Governance Context)¹³⁾

거버넌스 맥락이란 거버넌스를 둘러싸고 있는 외부 환경적 요인들을 의미한다. 이러한 외부 환경적 요인들은 일반적으로 법/제도적 환경, 국제환경, 정치환경, 경제환경, 사회환경 등으로 구분할 수 있다. 이미 많은 학자들이 언급한 바와 같이 (Aldrich & Pfeffer, 1976; Lynn 외, 2001), 공공 거버넌스는 이러한 외부 환경적 맥락 속에서 배태된다. 다만 본 논문에서는 법/제도적 환경을 법령 적절성과 관료제도로 이원화 하였다. 법령 적절성은 거버넌스 과정에서 업무와 관련하여 법의 내용과 절차에 관한 문제이다. 이에 반해 관료제도는 이러한 법을 집행하는 관료 조직, 인사제도, 통제시스템 등에 관한 것이다. 이를 구별하는 이유는 공공 거버넌스 과정 및 결과는 관료제도가 어떻게 구축되어 있는지에 따라 크게 달라지기 때문이다. 이는 특히 한국 및 개발도상국의 경우 더욱 그러하다. 이미 상식화되어 더 이상 설명할 필요 없이, 이들 외부 환경 맥락은 정권(또는 사회체제)에 영향을 미치고, 다시 공공 거버넌스의 과정 및 결과에 영향을 미칠 수 있다. 뿐만 아니라 공공 거버넌스의 결과는 다시 외부 환경 맥락에 영향을 미친다(Emerson 외, 2011).

2) 정권(Regime)

정권은 선진국뿐만 아니라 개발도상국에서 더 지배적인 요소라고 할 수 있다.

13) Emerson 외(2011)는 이를 시스템 맥락(system context)으로 명명하였다. 그리고 이에 대한 정의 및 구성요소는 본 연구와 유사하다.

Krasner(1983: 2)는 정권을 “행위자들이 통념적으로 인식하는 명시적/암묵적 원리, 규칙, 규범, 의사결정 절차”로 정의한다. 특히, 행정수반인 대통령의 권한이 강한 한국의 경우, 사회적 이슈의 등장, 의제 설정, 해결방안 마련 등 거버넌스 전 과정에서 대통령의 영향은 막대하다. 이러한 정권을 구성하는 요소 중 두드러진 것으로는 행정수반(대통령)의 역할, 관료제의 운영, 그리고 권력기관의 운영 등을 들 수 있다. 특히 법치주의가 성숙되지 않은 개도국의 경우, 통치자의 권력기관 운영 방식은 거버넌스 과정에서 왜곡을 일으키는 중요한 요인이기에, 본 논문에서는 주요 요인으로 구분하였다.

3) 거버넌스 과정(Governance Process)

본 논문에서는 거버넌스 과정을 행정적 준비단계(pre-governance), 초기조건(starting conditions), 실행 메커니즘(governance dynamics)으로 구분한다. 학자에 따라 행정적 준비단계 및 초기조건과 실행 메커니즘을 구분하지 않는 경우도 있지만, 본 논문에서는 한국 및 개발도상국의 경우 구별의 실익이 있기에 이를 구분하였다. 왜냐하면, 대부분의 경우, 거버넌스 결과는 실행과정에서의 활동보다도 실행 전에 어떻게 준비하고 있었느냐에 더 영향을 받는 경우가 많기 때문이다. 예를 들면, 재난대응의 경우, 재난 자체에 대한 대응 못지않게 재난대응을 위해 사전에 얼마나 잘 준비되었느냐가 더 중요한 경우가 많다. 또한 다자간의 정치적 합의가 필요한 공공문제의 경우(예: 신고리 5·6호기 공론화위원회), 의사결정 참여자를 어떻게 구성하느냐가 실제 위원회에서의 활동보다 더 큰 결정요인일 수 있다.

각각을 구체적으로 살펴보면, 첫째, 행정적 준비단계는 구체적인 거버넌스 현안에 대비하여 행정부가 사전에 준비하고 기획하는 과정을 의미한다. 거버넌스가 잘 작동하기 위해서는 업무 관련 표준운영절차(standard operating procedure)¹⁴⁾가 적절히 수립되어 있어야 하고, 이를 업무 책임자 및 담당자가 잘 숙지하고 있어야 한다. 그리고 업무를 담당하는 조직구조가 잘 구성되어 있어야 하고, 역량과 능력을 갖춘 책임자 및 담당자가 충분히 배치되어야 한다. 또한 업무를 수행하는데 소요되는 충분한 예산이 책정되어 있어야 한다. 둘째, 초기조건이란 하나의 거버넌스 현안을 해결하는 바로 전 단계에서의 상황을 말한다. 초기조건에는 해결하고자 하는 공공문제의 성격, 책임자의 이해관계 등이 포함된다. 셋째, 실행 메커니즘이란 공동문제를 해결하기 위한 실제 의사결정 및 업무가 수행되는 과정을 의미한다. 이

14) 표준운영절차는 업무수행의 기준이 되는 표준적인 규칙 또는 절차이다.

러한 거버넌스 과정은 공공 거버넌스 유형에 따라 다르게 구현된다. 법적/관료제적 거버넌스는 주로 관료에 의한 법 집행이 이루어지므로, 비교적 단순하게 이루어진다. 반면, 성과중심적/관리적 및 합의지향적/정치적 거버넌스는 관료, 전문가, 이해집단 등 다양한 행위자들의 참여로 보다 복잡하게 이루어진다.

4) 결과물(Results)

결과물은 거버넌스 과정을 통해 생성된 것(products)을 말한다. 이는 시간적 차원에서 비교적으로 단기적인 산출(outputs), 그리고 좀 더 장기적인 결과(outcomes) 및 영향(impacts)을 포함한다. 이러한 결과물의 구체적인 속성은 거버넌스 유형에 따라 달라진다. 법적 거버넌스의 경우, 적법 여부(위법, 합법, 부당 등)가 결과물로 나타난다. 성과중심적 거버넌스의 경우, 성과를 어떻게 정의하느냐(효과성, 효율성, 경제성 등)에 따라 그 결과물의 속성은 달라진다. 그리고 합의지향적 거버넌스의 경우, 그 결과물은 합의 정도(찬성률), 반대집단의 수용도, 대표성 및 포용성 등으로 측정될 수 있다.

Proposition 4: 공공 거버넌스의 모형은 거버넌스 맥락, 정권, 거버넌스 과정(행정적 준비단계, 초기조건, 실행 메커니즘), 결과 등 4가지 대범주로 구성된다.

3. 유형 분류의 유용성 검증

유형의 유용성은, 앞의 개념 정의 방식에서 논의한 바와 같이, 실제 현상을 얼마나 잘 반영하느냐에 따라 달라진다. 또한, 하나의 유형화는 전체적으로 대부분의 구성요인들이 포함되어야(exhaustive) 함과 동시에, 각 세부유형은 되도록 배타적이어야(exclusive) 한다. 이를 검증하기 위해 본 논문에서는 기존 문헌에 대한 메타분석, 실무자 면담, 전문가 브레인스토밍 등을 반복적으로 수행하였다. 이러한 과정을 통해 각 공공 거버넌스 유형에서 상대적으로 특히 중요한 요인을 표시하면 다음 <표 3>과 같다. 여기서 주의할 것은, 표에서 제시된 거의 모든 요인은 정도의 차이는 있을지언정 세 가지 공공 거버넌스 유형 모두에 작용하는 요인들이라고 할 수 있다. 따라서 <표 3>은 단순히 영향을 주는 요인들을 표시한 것이 아니고, 특정 거버넌스 유형에서 상대적으로 중요하게 다루어져야 될 필요가 있는 요인들을 표시한 것이다.¹⁵⁾ 또 한 가지 주의할 것은 이러한 일반화 시도는 그 유용성에도 불구하

고, 자칫 단순화 오류에 빠질 수 있다는 점이다. 따라서 각 사례별 또는 정책분야별로 중요한 요인들을 재구조화 하여, 좀 더 실효성 있는 상황적응모형(contingency model)을 구축할 필요가 있다. 그러나 이는 본 논문의 범위를 벗어나는 것으로 후속연구에서 다룰 것을 기대한다.

1) 거버넌스 맥락(Governance Context)

거버넌스 맥락은 크게 법령 적절성(업무관련), 관료제도, 경제환경, 정치환경, 사회환경, 국제환경 등으로 구성된다. 이 중 법령 적절성은 법적 거버넌스에서, 관료제도는 성과중심적 거버넌스에서, 경제환경, 정치환경 및 사회환경은 합의지향적 거버넌스에서 특히 중요한 요인으로 나타났다. 그리고 국제환경은 어느 한 유형에서 두드러지게 중요한 요인으로 나타난다고 보기 어려웠다.

각 거버넌스 유형별로 두드러진 요인들을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 첫째, 법령 적절성 요인은 법적/관료제적 거버넌스의 결과인 적법성에 주로 영향을 미친다. 일반적으로 업무와 관련한 법령의 목적과 취지가 명확하게 규정되어 있고 각 법 조항의 내용이 구체적일 때, 관료들의 재량권은 상대적으로 축소된다. 그 결과 위법 및 부당한 행태가 줄어들 수 있다. 또한 업무 절차에 대한 규정이 명확히 수립되어 있을수록 관료들은 규정에 맞춰 업무를 수행할 가능성이 높다. 그리고 위법 및 부당한 집행에 대한 처벌 규정이 강할 경우 관료들은 적법적인 집행을 할 가능성이 높다.

둘째, 관료제도와 관련한 요인들은 정부 성과향상을 위한 필요조건이다. 정부의 성과를 증시하는 신공공관리(New Public Management, NPM)는 관리자들에게 인사와 예산에 대한 재량권을 주고 대신 성과에 대한 책임을 물을 때 성과가 향상될 수 있다고 주장한다. 경직된 조직구조보다는 상황에 따라 적절히 변화할 수 있는 유연한 조직구조일 때, 그리고 관리자에게 충분한 재량권을 주는 분권화된 구조를 갖출 때 성과향상이 가능하다. 또한 성과향상을 위해서는 적절한 인재를 적소에 배치하는 것이 중요하고, 성과에 대한 책임을 질 수 있는 인사제도의 마련이 요구된다. 뿐만 아니라 독립적인 외부/내부감사 및 업무평가가 이루어지고, 그 결과가 투

15) 하나의 거버넌스 유형에서 고려되어야 할 요인은 수 백 가지로 탐색되었다. 이 중에서 영향력의 강도가 상대적으로 약한 요인들은 용어 선정 및 정의(Naming & Defining)에서 큰 개념에 포함시키도록 노력하였고, 이러한 접근이 적절하지 않은 경우에는 제외하였다. 또한 영향력의 강도가 상당하다 하더라도 다른 유형과 비교하여 상대적 우위가 있는 요인을 표시하였다(표 3)에서 “O” 표시).

명하게 공개될 때, 관료들이 업무의 성과향상을 위해 노력할 가능성이 높다.

셋째, 합의지향적 거버넌스에서 중요한 요인은 경제환경, 정치환경, 사회환경이다. 각각을 살펴보면, 경제환경은 주로 정부의 갈등 조정 및 합의 노력이 필요한 상황을 만드는 요인이라 할 수 있다. 일반적으로 분배구조가 취약한 국가일수록 소득에 따른 계층 간 갈등이 두드러지게 나타난다. 기업 간 관계에서도 하청구조가 공정하지 않은 국가에서는 청부업자와 하청업자 간 갈등이 고조되는 경향을 보인다. 그리고 노사관계가 대립적일 경우 노동자와 사용자 간 갈등이 더 두드러지게 나타난다. 다음으로, 정치환경은 정부의 조정/합의 노력이 필요한 상황을 만드는 요인인 동시에 합의에 필요한 여건을 조성하는 요인이다. 한국의 경우, 당·정·청 관계와 중앙정부와 지방정부와의 관계 등이 합의지향적 거버넌스 과정에서 두드러진 요인으로 나타났다. 끝으로, 사회환경은 정부의 조정/합의 노력이 필요한 상황을 조성하는 요인이다. 즉, 지역주의가 팽배한 사회의 경우 지역 간 갈등이 심화되고, 이해관계 집단화 및 가치관 집단화가 강할수록 집단 간 갈등이 야기될 가능성이 높다. 다른 한편으로 사회환경은 합의에 필요한 여건을 만드는 요인이기도 하다. 합의에 필요한 조건인 소통 및 토의가 활성화되기 위해서는 우선 정확한 정보를 제공하는 언론과 전문가들이 있고, 그들이 자유롭게 의견을 개진할 수 있어야 한다. 그리고 갈등상황에 대한 국민여론이 악화될 경우 행정수반 및 관료들은 합의를 도출하기 위해 더욱 더 노력할 가능성이 높다. 또한 사회 구성원 간 신뢰가 형성되어 있는 나라일수록 합의가 보다 더 잘 이루어질 가능성이 높다.

2) 정권(Regime)

거의 대부분의 학자와 실무자들은 한국 거버넌스에서 정권이 가장 강력한 요인이라는 데 큰 이견이 없다. 정권은 크게 행정수반의 역할, 관료제 운영, 권력기관 운영으로 범주화되었다. 상대적으로 행정수반의 역할은 합의지향적 거버넌스에서, 관료제 운영은 성과중심적 거버넌스에서, 권력기관 운영은 법적 거버넌스에서 특히 중요한 요인으로 나타났다. 부연 설명하면, 첫째, 행정수반의 역할은 합의지향적 거버넌스가 작동하기 위한 여건을 만드는 요인이다. 행정수반인 대통령이 국민 및 이해관계자와의 소통에 대해 진정어린 관심을 가질 때, 합의를 위한 논의의 장이 열릴 가능성이 있다. 그리고 소통에 대한 대통령의 관심이 높을 때, 행정부 내 관료들이 여론수렴 및 국민/이해관계자와의 소통 노력을 기울일 가능성이 높다. 또한 집단 간 갈등이 존재할 때, 대통령의 설득역량은 합의를 도출하는데 큰 역할을 하게 된다.

둘째, 정권의 관료제 운영 방식은 정부 성과향상을 위한 필요조건이다. 정부 전체의 성과가 향상되기 위해서는 우선 부처/기관 간 권한 및 책임이 적절히 배분되어야 한다. 또한 적절한 능력을 갖춘 기관장이 임명되어야 하고, 기관장에게는 본인의 역량을 최대한 발휘할 수 있도록 재량권이 충분히 주어져야 한다. 뿐만 아니라 기관장이 중장기적 성과(outcome/impact) 향상을 위해 노력할 수 있도록 그들의 책임기간이 충분히 보장되어야 한다. 특히 다 부처/기관이 관여되는 거버넌스(예: 재난 거버넌스)에서는 각 기관 간 협력이 적절히 이루어질 수 있는 행정문화가 조성되어 있을 때, 성과가 향상될 수 있다.

셋째, 정권의 권력기관 운영 방식은 한 국가의 법치에 중요한 영향을 미치게 된다.¹⁶⁾ 권력기관은 원칙적으로 독립성을 가지고 주어진 임무에 충실해야 한다. 그러나 현재 한국의 정치/행정구조상 권력기관 장의 인사권을 대통령이 가지고 있기에, 실질적인 독립성은 대통령의 통치철학에 따라 달라질 수 있다. 만약 대통령이 권력기관을 자신의 정권유지를 위해 악용할 경우, 권력기관에 속한 관료들은 본연의 업무에 충실하기보다는 대통령의 의중을 살피는 것에 더 관심을 기울일 가능성이 높다. 그 결과 법률에 위배되는 대통령의 지시가 있을 경우, 적법성을 경시하고 그 일을 수행하는 행태를 보일 수 있다.

3) 행정적 준비단계(Pre-Governance)

앞에서 정의했듯이, 행정적 준비단계란 구체적인 거버넌스 현안에 대비하여 행정부가 사전에 준비하고 기획하는 과정을 말한다. 많은 전문가 및 실무자들은 행정적 준비단계를 보면 해당 거버넌스의 결과가 좋을지 나쁠지 예측이 가능할 정도라고 지적한다. 즉, 누가 책임자로 선정되고, 얼마나 예산이 배정되는가는 해당 거버넌스의 중요성과 그 미래를 결정한다고 볼 수 있다. 행정적 준비단계는 표준운영절차(SOP)와 관료제 운영으로 범주화 되었으며, 이 두 가지는 모두 정부 성과달성의 필요조건으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면, 첫째, 표준운영절차는 동일한 또는 유사한 업무가 반복적으로 발생할 때, 그 업무를 효율적/효과적으로 처리할 수 있게 해준다. 특히 재난과 같이 시급을 다투는 문제가 발생할 때 이러한 표준운영절차가 얼마나 잘 마련되어 있는지는 매우 중요하다. 또한 이러한 절차에 대한 훈련 및 교육이 충실히 이루어졌을 때, 업무의 성과는 높은 것으로 나타났다. 둘째, 관료

16) 물론 재벌, 기업, 언론 등 사회 전체 구성원들이 대통령의 영향을 받게 될 가능성이 높다. 그러나 본 논문은 공공 거버넌스에 대한 논문이므로 관료에 대한 설명만 제시한다.

제 운영과 관련한 요인들은 거버넌스 성과에 큰 영향을 주는 것으로 나타났다. 즉, 해당 거버넌스를 위해 어떤(기존, 또는 새로운) 조직이 업무를 맡고, 누가 책임자 및 담당자로 배치되며, 어느 정도의 재량권을 부여받았고, 예산의 규모는 얼마인지 등은 행정적 준비단계에서 거버넌스 성과를 결정하는 중요한 요인들로 나타났다.

4) 초기조건

앞에서 정의했듯이, 초기조건이란 하나의 거버넌스 현안을 해결하는 바로 전 단계에서의 상황을 말한다. 앞의 행정적 준비단계가 행정부가 거버넌스 현안을 위해 적극적으로 기획하는 것이라면, 초기조건은 일을 시작하는 단계에서 행정부에 주어진 상황이다. 초기조건은 공공문제 성격과 이해관계로 크게 범주화되었다. 이 두 가지는 모두 합의지향적 거버넌스에서 중요한 요인으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면, 첫째, 공공문제의 성격은 거버넌스 맥락 및 정권과 상호작용하면서 특정한 시기에 나타나는 현상이다. 같은 공공문제라 하더라도 상황에 따라 사회적 관심이 달라질 수 있고, 갈등의 강도 또한 달라질 수 있다. 또한 공공문제가 대두되었을 때, 해결을 위한 대안의 유무는 거버넌스 과정과 결과에 중요한 요인으로 작용하는 것으로 나타났다. 둘째, 이해관계의 강도, 이해관계자 유형 및 조직화 정도 등도 특히 합의지향적 거버넌스 과정에서 중요한 요인으로 나타났다.

5) 실행 메커니즘(Governance Dynamics)

실행 메커니즘은 공공 거버넌스 유형에 따라 세 가지로 구분된다. 첫째, 법령 집행 메커니즘은 말 그대로 담당자가 법령을 집행하는 과정에서의 요인들이다. 예를 들면, 담당자의 재량권, 담당자 의지 및 이해관계, 업무처리 자동화 정도, 업무집행 기준/절차 구체성 등이다. 둘째, 성과 향상 메커니즘은 성과를 향상시키기 위한 실행 메커니즘이다. 이 단계에서 주요한 요인으로서는 담당자의 재량권, 전문성, 외부 전문가 활용, 그리고 협업 등이 포함되었다. 셋째, 합의 형성 메커니즘은 합의를 형성하는 과정에서의 요인들이다. 이 과정에서 주요한 요인들은 담당자의 리더십, 신뢰도, 경험, 전문성 등으로 나타났다.

〈표 3〉 공공 거버넌스 유형별 핵심 범주/세부범주/요인

대범주	범주	세부범주	요인	법치	성과	합의
거버넌스 맥락	법령 적절성 (업무 관련)	내용 부합성	목적, 취지, 상황변화 부합성	0		
		내용 구체성	명확성/구체성, 관료재량	0	0	
		절차 적절성	구체성, 시한	0		
		실효성	제재/처벌, 보상	0		
	관료제도	조직	구조화, 권한 및 책임 분배	0	0	
		인사	채용, 보직, 보직 기한, 승진, 교육/훈련, 공직분류제 (계급제/직위분류제), 성과관리/평가		0	
		예산	재원배분 방식		0	
		통제시스템	투명성/공개, 감사원 감사제도, 평가제도	0	0	
	경제환경	경제/자원 상황	GDP, 경제성장율, 분배구조, 경제 불확실성		0	0
		기업 간 관계	재벌의 역할, 정경유착, 하청구조	0		0
		고용 및 노사 관계	고용, 노사관계, 노동조합 구조			0
		금융제도	관치금융, 차별 금융			0
	정치환경	국회	신뢰도, 협치, 정청관계			0
		정당	지지도, 이념화, 당청관계			0
		지방자치	지방분권(권한, 인사, 재정)		0	0
		권력기관	권력기관 정치화	0		0
	사회환경	비공식 권력자	종교지도자 영향력, 재벌 영향력, 언론의 정치화, 비선실세	0		0
		사회문화, 규범, 사회자본	집단문화, 지역주의, 이해관계 집단화(대립화), 가치관 집단화(대립화), 신뢰			0
		여론/관심	국민 여론, 국민 관심의 흐름			0
		외부통제시스템	언론의 역할, 시민단체	0		0
	국제환경	전문가 집단	조직화, 재정지원, 독립성		0	0
		남북관계	갈등/대화			
		글로벌 환경	국제기구 요구/권고, 국가 간 조약(FTA 등)			
정권	행정수반 역할	통치철학	이념(진보/보수), 소통 의지, 법치/반부패 의지	0		0
		선거공약	내용, 우선순위, 예산반영		0	0
		리더십	비전, 설득역량, 추진역량		0	0
	관료제 운영	조직	부처/기관 간 권한 배분		0	
		인사	기관장 임명, 기관장 재임기간, 기관장		0	

대범주	범주	세부범주	요인	범치	성과	합의
			권한			
		예산	기획재정부 역할, 예산배분		0	
		행정문화	기관 이기주의, 순환보직, 연공서열, 연고주의		0	
	권력기관 운영	정보 권력	국정원, 국세청, 검찰, 경찰	0		
		물리적 권력	군, 경찰	0		
		자본 권력	재벌, 금융기관	0		
행정적 준비단계	SOP	내용/절차 적절성	구체성, 상황 부합성		0	
		숙지 및 실행력	예산, 장비, 교육/훈련, 전문성		0	
	관료제 운영	조직	조직 구성, 인력 배치		0	
		인사	책임자/담당자 임명, 법치 의지, 권한/책임, 전문성, 대표성		0	
		예산	예산 규모, 자생력		0	
		부서 문화	부서 이기주의, 일하는 방식(협업 등), 상하관계		0	
초기 조건	공공문제 성격		시급성, 규모(피해, 수요 등), 사회적 관심/여론, 대안 존재 여부, 갈등 경력		0	0
	이해관계		이해관계 강도, 이해관계자 유형, 이해관계자 조직화 정도, 책임자/담당자 이해관계(관피아)	0		0
실행 메커니즘	법령 집행 메커니즘		재량권, 담당자 의지/이해관계, 자동화, 기준/절차구체성	0		
	성과 향상 메커니즘		재량권, 전문성(분야 지식 등), 전문가 활용, 협업		0	
	합의 형성 메커니즘		리더십, 신뢰도, 경험, 전문성(갈등관리, 의사소통 등)			0

주1) 표식 “0”는 각 공공 거버넌스 유형에서 중요하게 작용하는 ‘세부범주’를 표시한 것이다.

주2) 칸에 색을 칠한 것은 각 공공 거버넌스 유형에서 중요하게 작용하는 ‘범주’를 표시한 것이다.

V. 결론

본 논문은 선진국, 중진국, 개발도상국 등 다양한 상황에 처해 있는 국가들의(특히 행정부가 관여된) 거버넌스 현상을 분석하기 위한 이론적 기초연구로서, 공공 거버넌스의 모형화와 유형화에 초점을 맞췄다. 본 논문의 주요 논의/분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 본 논문은 정치/행정적 맥락이 다른 여러 국가들의 다양한 거버넌스를 포괄하기 위하여 거버넌스를 광의로 정의하였다. 또한 행정학적

입장에서 공공 거버넌스를 한 국가에서 행정부가 관여된 공동문제에 대한 의사결정 및 집행 등에 관한 전반적인 과정으로 정의하였다. 둘째, 메타분석, 실무자/전문가 브레인스토밍 등을 통해, 공공 거버넌스의 핵심 결과물을 크게 적법성, 성과, 합의로 구분하였다. 그리고 이러한 결과물에 따라 공공 거버넌스를 법적/관료제적 거버넌스, 성과중심적/관리적 거버넌스, 합의지향적/정치적 거버넌스 등 세 가지 유형으로 분류하였다. 또한 유형 간 결과물/목표, 속성, 의사결정 주체, 관료의 역할, 의사결정 방식, 행위자 간 관계 등의 기준에 따라 각 유형별 주요 특성을 제시하였다. 셋째, 본 논문의 유형화가 유용성이 있는지를 살펴보기 위해 유형 간 차이를 검증하였다. 검증 결과 대부분의 요인들이 세 가지 유형에서 정도의 차이는 있지만 거버넌스 결과물에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 그 중요도와 영향력 정도는 유형 간 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 결국 본 논문의 유형화는 상당히 유용성이 있는 것으로 나타났다.

본 논문에서 도출한 공공 거버넌스의 유형은 최소한 한국 및 개발도상국의 공공 거버넌스를 이해하고 분석하는데 많은 시사점을 제공하리라 본다. 또한 영미 및 EU 선진국에도 어느 정도 유용성이 있으리라 판단한다. 비록 공공 거버넌스 유형을 도출하기 위해 활용된 사례들은 주로 한국 사례들이지만, 이론적 관점에서 영미 및 EU 선진국가들에게 적용될 수 있는 가능성은 크다. 영미 및 EU 선진국가의 경우 1980년 이후 성과중심적 거버넌스에 대한 관심이 고조되었다가, 2000년 이후는 그 관심이 합의지향적 거버넌스로 옮겨졌다. 이는 이들 나라들의 성장과정에서 당연한 추세라 해도 과언이 아니다. 법치주의가 어느 정도 성숙되면서, 지나친 법치와 민주적 절차의 요구는 그 반대급부로 정부의 성과를 저하시켰다고 인식한 것이다. 따라서 법적 절차를 간소화 하고 관리자에게 재량권을 부여함으로써 그 결과(Results-oriented)가 긍정적인 성과로 창출되기를 기대한 것이다. 그러나 이러한 성과중심적 거버넌스는 그 성과를 객관적으로 평가하지도 못한 채 합의지향적 거버넌스로 그 중심축이 옮겨갔다. 이는 이들 선진국의 경우 단순히 국가 전체의 부를 증가시키는 것보다는 이를 어떻게 분배하고 이해관계자 간의 갈등을 어떻게 조정하느냐가 핵심적 이슈로 등장하였기 때문이라고 해석할 수 있다. 그렇다고 선진국의 경우에는 법적 거버넌스나 성과중심적 거버넌스가 필요하지 않다기보다는 현 시점에서 크게 부각되는 이슈가 아니라고 해석할 수 있다. 따라서 이러한 두 유형은 미래 어느 시점에서 다시 재등장할 수 있는 여지는 충분하다.

본 논문은 한국 및 대다수의 개발도상국의 연구자에게 하나의 경고를 준다고 할 수 있다. 자국의 정치·행정적 맥락을 무시하고 선진국의 권위에 의존하는 연구는

영미 및 EU 선진국가의 학술지에서 쉽게 수용될 수 있을지는 몰라도, 자국의 거버넌스 현상에 대한 왜곡된 설명/해석을 초래할 수 있다. 많은 국가들은 아직도 법적/관료제적 거버넌스가 굳건하게 뿌리내렸다고 할 수 없다. 아직도 공직자의 부정부패와 사익추구 등은 무시하기 어려운 수준이다. 2000년도 이후 한국도 선진국의 추세에 편승해서 성과중심적 거버넌스가 강조되었지만 이 또한 제대로 정착되었다고 보기 어렵다. 최근에는 또 다시 영미 및 EU 선진국가의 유행에 발맞춰 거버넌스가 유행하고 있다. 이는 다분히 합의지향적 거버넌스에 초점을 맞춘 것이다. 그러나 이러한 추세의 변화는 한국 거버넌스의 실상이 변했다기보다는 주로 영미국가에서 교육을 받은 학자들의 학문적 경향이라고 판단된다. 따라서 한국에서는 지금까지 언급한 세 가지 유형 모두 다 한국 공공 거버넌스의 실상을 이해하고 분석하는데 매우 유용하다고 할 수 있다.

끝으로, 본 논문은 비교적 다양한 자료와 장기간의 분석을 통해 이루어졌기에, 비록 완전하지는 않지만 적절하다고(satisficing in H. Simon's sense) 판단된다. 질적 분석이 자칫 연구자의 주관에 좌우될 수 있는 한계가 있기에, 본 연구팀 또한 이에 대한 건전한 비판을 겸허히 받아들인다. 따라서 본 논문 결과는 하나의 가설이라고 할 수 있다. 향후 추가적인 거버넌스 사례를 계속적으로 축적함과 동시에, 이를 활용하여 공공 거버넌스의 유형 또한 수정/보완되어야 할 것이다.

참고문헌

NOTE: 본 논문에서 자료로 참고한 학술지, 저서, 정부간행물, 언론매체 등 문헌들은 1,000 건 이상이다. 따라서 이를 참고문헌에 모두 기재하는 것은 불가능하므로 직접적으로 인용을 한 또는 핵심적인 아이디어를 제시한 문헌만 기재한다. 또한 본 논문에도움을 준 수십 명의 실무자 및 전문가들도 대부분 익명을 요구하였기에 이들에 대한 인적 사항도 생략한다.

공동성·정문기 외. (2016). 「한국 거버넌스 사례집」. 서울: 대영문화사.

_____. (2015). 「한국 거버넌스 사례연구」. 서울: 대영문화사.

공동성·심동현·윤기웅. (2016). 「세월호 침몰: 한국 재난 거버넌스의 진단」. 서울: 대영문화사.

이명석. (2017). 「거버넌스 신드롬」. 서울: 성균관대학교 출판부.

- Aldrich, H. E. & Pfeffer, J. (1976). "Environments of Organizations." *Annual Review of Sociology*, 2(1): 79-105.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). "Collaborative Governance in Theory and Practice." *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18(4): 543-71.
- Bevir, M. (2009). *Key Concepts in Governance*. Sage Publications, Ltd.
- _____. (2012). *Governance: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.
- Dubnick, M. J. (2014). Accountability as a Cultural Keyword. M. Bovens, R. E. Goodin, & T. Schillemans(eds), *Oxford Handbook of Public Accountability*, 23-38. Oxford University Press.
- Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2011). "An Integrative Framework for Collaborative Governance." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1): 1-29.
- Frederickson, H. G. (2005). Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere. E. Ferlie, L. E. Lynn, & C. Pollitt (eds), *The Oxford Handbook of Public Management*, 282-304. Oxford University Press.
- Jessop, B. (2002). Governance and meta-governance in the face of Complexity: On the Roles of Requisite Variety, Reflexive Observation, and Romantic Irony in Participatory Governance. In H. Heinelt, P. Getimis, G. Kafkalas, R. Smith, & E. Swyngedouw (eds.), *Participatory Governance in Multilevel Context: Concepts and Experience*, 33-58. Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Krasner, Stephen D. (1983). Structural causes and regime consequences: Regimes as intervening variables. In S. D. Krasner (ed.), *International regimes*, 1-22. Ithaca, NY: Cornell Univ. Press.
- Henry, N. (1975). *Public Administration and Public Affairs*. Prentice-Hall.
- Hufty, Marc. (2011). Investigating Policy Processes: The Governance Analytical Framework(GAF). U. Wiesmann & H. Hurni (eds.), *Research For Sustainable Development: Foundations, Experiences and Perspectives*, 403-424, NCCR North-South.
- Lynn, Jr., L. E., Heinrich, C. J., & Hill, C. J. (2001). *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*. Georgetown University Press.

- OECD. (2011). *Policy Framework for Investment User's Toolkit: Chapter 10. Public Governance*.
(<http://www.oecd.org/investment/toolkit/policyareas/publicgovernance/41890394.pdf>).
- Ostrom, E. (2007a). Institutional rational choice: An assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In P.A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*(2nd ed) , 21-64. Cambridge, MA: Westview Press.
- _____. (2007b). A Diagnostic Approach for Going beyond Panaceas. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 104(39): 15181-15187.
- Pierre, J. (1999). "Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics." *Urban Affairs Review*, 34(3): 372-396.
- Powell, W. M. (1990). Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization. In B. M. Staw and L. L. Cummings (eds.), *Research in Organizational Behavior*, 295-336. JAI Press, Greenwich.
- Rhodes, R. A. W. (1996). "The New Governance: Governing without Government." *Political Studies*, 44(4): 652 - 667.
- Rosenblom, D. H. (1983). "Public Administrative Theory and the Separation of Powers." *Public Administration Review*, 43(3): 219-227.
- Sabatier, P. A. (1988). "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein." *Policy Sciences*, 21(2-3): 129-168.
- Sabatier, P. A. & Weible, C. M. (2014). *Theories of the Policy Process*. Westview Press.
- Salamon, L. M. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press.
- Weber, M. (1946). *From Max Weber: Essays in sociology. Translated, Edited, and with an Introduction by Gerth, H. and Mills, W.* New York. Oxford University Press.
- _____. (1958). The Three Types of Legitimate Rule. *Berkeley Publications in Society and Institutions*, 4 (1): 1-11. Translated by Hans Gerth.

공동성(孔東聲): 주저자. 미국 Arizona State University에서 행정학 박사를 취득하고(1990), 미국 캘리포니아주립대(SJSU) 교수로 재직하였으며(1991-2005), 현재 성균관대학교 국정관리대학원/행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 전략적 기획과 성과관리, 재무행정, 국정관리 등이다. 최근 저서로는 〈한국 거버넌스 사례집〉(2016), 〈The Cases of e-Governance and Development in Korea〉(2015), 〈성과관리: 한국제도편〉(2013), 〈성과관리: 외국제도편〉(2013) 등이 있다. (dkong@skku.edu).

윤기웅(尹紀雄): 교신저자. 성균관대학교 국정관리대학원에서 2012년 행정학 박사학위를 취득하고 현재 안동대학교 행정학과에 재직 중이다. 주 연구 분야는 예산제도, 정책평가 및 성과관리이다. 최근 주요 논문들로는 “사업평가결과와 그 결과에 영향을 미치는 요인 분석: 제3주기(2011-2013) 평가결과를 중심으로(2015)”, “정책집행주체별 정책집행부진 원인 분석(2016)”, “지방자치단체 재정사업 자율평가 결과 분석(2017)” 등이 있다. (kwyoon@anu.ac.kr)

탈세의 동태이론모형과 정책 시사점

박재완

탈세에 관한 이론적인 선행연구는 탈세의 동태적 측면과 납세의무자의 이질성을 소홀히 다룬다. 따라서 이 논문은 2기 동태모형을 기초로 소득 원천이나 도덕성 등이 이질적인 납세의무자의 탈세 의사결정을 비교정학과 '정상상태'의 균형에 의해 분석했다. 분석결과 정책시사점은 다음과 같다. ① 대표적인 납세의무자의 동태모형에서는 어느 한 시기에 정책수단을 강화하면 탈세를 억지하지만, 시제 대체효과와 소득효과로 인해 다른 시기의 탈세를 부추길 수 있다. 정상상태에서 탈세 수준은 유일한 안정균형으로 수렴하기 때문이다. ② 할인요소는 탈세를 억지한다. 곧 '유동성 제약'이 빠듯할수록 탈세 유혹을 강하게 느끼므로 자본시장 발전이 탈세 억지에 도움이 된다. ③ 정직성 수준이 이질적인 납세의무자는 정상상태에서 늘 탈세하거나 언제나 성실 납세하는 2가지 극단 유형으로만 구성된다. 아울러 탈세의 심리적 비용, 벌칙과 세무조사 확률이 각각 증가할수록 탈세는 감소할 가능성이 높다. ④ 탈세를 척결할 수 있는 최소한의 적발확률 또는 벌칙은 다른 정책수단이 강화될수록 감소할 뿐만 아니라 감소 속도도 체감하므로 일벌백계보다 적당한 벌칙과 적발확률의 조합이 탈세 억지에 더 효과적이다. ⑤ 납세의무자의 정직성 차이, 사회적 탈세수준의 외부성 및 규범 중성화 과정을 반영한 동태모형에서는 탈세가 만연하거나 반대로 거의 없는 복수의 안정균형이 나타날 수 있다. 그러므로 대표적인 납세의무자 모형과 달리, 특정 부문 또는 시기 등에 탈세가 만연한 경우 일시적인 강경책이 효과를 거둘 수 있다.

[주제어: 탈세, 동태모형, 정상상태, 안정균형]

I. 머리말

탈세(tax evasion)는 자원배분을 왜곡해 초과부담을 초래하고 소득분배에도 악영향을 끼친다. 탈세에 관한 연구는 1970년대에 들어 선진국의 재정사정이 어려워지면서 본격화되었다. 한국도 최근 저성장 기조와 확대일로의 복지지출 등에 따라 재

정수지가 만성적인 적자를 보이고 있다. 따라서 조세부담률의 상향 조정 못지않게 비과세와 감면제도를 정비하고 탈세를 최소화하는 등 과세기반 정상화 노력이 절실하다.

158개 국가의 1991~2015년 자료를 분석한 Medina & Schneider(2018)에 따르면, 한국의 지하경제는 국내총생산(GDP) 대비 1991년 29.13%에서 2015년 19.83%로 눈에 띄게 하락했지만, 같은 기간 중 평균 25.7%에 달했다. 한국의 탈세 규모도 Buehn & Schneider(2016)의 추정에 따르면 GDP 대비 1999년 6.7%에서 2010년 4.8%로 줄었지만, 여전히 경제협력개발기구(OECD) 회원국 평균 2.8%에 비해 높은 수준이다.¹⁾ 한편 안종석 외(2016)와 안종석 외(2017)는 2015년 한국의 지하경제 규모가 GDP의 7.96%에 달한다고 밝혔다. 정부규제 등 요인을 배제하고 순수하게 조세 회피 때문에 빚어진 지하경제 규모는 2011년 기준 47조~58조원으로 GDP의 3.4~4.3%로 추정됐다.²⁾

그런데 지금까지 탈세에 관한 이론적인 선행연구는 2가지 측면에서 아쉬움이 있다. 첫째, 탈세의 동태적 측면은 소홀히 다루고 정태(static)모형에 치중한다.³⁾ 탈세는 납세의무자의 동태적(dynamic) 의사결정이다. 과거나 현재의 탈세가 현재나 미래에 적발될 경우 소급하여 세무조사를 받고 부과제척기간까지⁴⁾ 포탈세액의 납부와 함께 가산세를 비롯한 벌칙도 감수해야 한다. 이는 의사결정에 수반하는 비용이 그 과실보다 선행하는 투자나 일반적인 위험자산(risky asset)의 운용과 차별되는 경제범죄의 속성이다. 따라서 ‘유동성 제약’(liquidity constraint)이 빠듯한 납세의무자일수록 탈세 유혹을 더 강하게 느낄 수 있다.

- 1) Feige(2016)는 2010년대 미국의 탈세액(tax gap)을 연간 5천억 달러가량으로 추정한다. 미국 국세청(IRS, 2012) 추계도 엇비슷해, 2008년 미신고 은닉소득이 실제소득의 18~19%인 2천조 달러, 그로 인한 탈세액은 \$4.5~5천억 달러에 이를 것으로 보았다. 영국 국세청(HMRC, 2016)은 2014~15 과세연도의 지하경제로 인한 세수 손실을 360억 파운드(정당하게 납부했어야 할 세액의 6.5%), 순수 탈세에 따른 세수 손실은 52억 파운드로 각각 산했다.
- 2) 이들의 추정결과 주요 세목의 과소신고분은 2011년 기준으로 25.5조~26.8조원으로 정당하게 납부했어야 할 세액의 14.4~15.1%로 나타났다. 세목별 과소신고분은 부가가치세가 11.7조원으로 가장 많고, 그 다음이 소득세 6.7조~8조원, 법인세 5.9조원 등의 순으로 나타났다.
- 3) 조세사면(tax amnesties)에 초점을 맞춘 Lerman(1986)과 Luitel(2014), 그리고 개인소득세 포탈의 이산(離散, discrete-time)동태모형을 제시한 Vale(2015) 등은 예외에 해당한다.
- 4) 정부가 조세를 부과할 수 있는 권리의 행사가능기간을 뜻한다. 국세기본법은 부과제척기간을 ① 납세자가 법정신고기간까지 과세표준신고서를 제출하지 않은 경우 7년, ② 상속세와 증여세는 10년, ③ 부정행위로 국세를 포탈하거나 환급, 공제받은 경우 10년 등으로 구분하여 규정하고 있다.

둘째, 대부분의 선행연구 모형은 납세의무자의 특성이 동질적이라는 가정을 전제로 대표적인(representative) 납세의무자의 의사결정에 초점을 맞추고 있다. 그러나 납세의무자는 전술한 유동성 제약뿐만 아니라 소득 원천의 유형, 사회적인 탈세 수준이 초래하는 외부성(externalities)과 심리적 비용, 도덕성(정직성) 및 정부에 대한 신뢰 등의 측면에서 상당한 차이를 지닌다. 이런 이질성은 나라, 집단 또는 시기별로 탈세수준의 현격한 격차를 설명하는 한편, 그에 대응하는 정책조합을 모색하는 데에 도움을 줄 수 있다.

이런 맥락에서 이 논문은 선도적 탈세 연구인 Allingham & Sandmo(1972)의 ‘기대효용모형’을 확장하여 이질적인 납세의무자의 탈세 의사결정을 동태모형으로 분석한다. 분석의 편의상 ‘2기(two-period) 모형’을 기초로 ‘완벽한 예지’(perfect foresight)를 지닌 납세의무자가 자산조합(asset portfolio)을 극대화하는 의사결정과 그 비교정확(comparative statics), ‘정상상태’(stationary state) 균형과⁵⁾ ‘위상선’(phase line)을 중심으로 정책 시사점을 탐색한다.

II. 탈세의 기본모형

동태모형의 분석에 앞서 선행연구가 천착한 대표적인 납세의무자의 탈세에 관한 정태의사결정모형과 이를 무한시계로 확장한 단순한 동태모형을 일별한다.

1. 정태모형

먼저 정태모형의 표준사례로 Allingham & Sandmo(1972)의 ‘기대효용모형’을 변형한 Cowell(1990)을 살핀다. 세무조사에 따른 탈세의 적발확률(p)과 적발될 경우 가산세를 포함한 처벌의 강도(γ) 등 정책변수가 외생적으로 주어진 상황에서, 대표적인 납세의무자는 기대효용(EU)을 극대화할 수 있는 은닉소득(ϵ)과 그에 따른 탈세의 정도를 결정한다.⁶⁾ 벌칙은 탈세액과 함께 그에 비례하는 가산세로 구성된다.⁷⁾ 납세의무자의 실제소득을 y , 비례소득세율을 τ 라고 하면, 그의 기대효용은 식

5) 시스템 또는 과정의 (상태)변수(p)가 시간(t)의 변화에 영향을 받지 않고 불변으로 ($\partial p / \partial t$) = 0가 성립하는 균형점을 뜻한다.

6) 적발확률이 탈세액과 함께 증가하거나 문턱(threshold) 주변에서 불연속적으로 변하는 내생성(內生性, endogeneity)을 지닐 수 있지만, 결론에 큰 영향은 없다고 보아 그런 가능성은 무시한다.

[1]과 같다.

$$[1] \quad EU(C) = (1-p)U(C_e) + pU(C_c),$$

여기서 E 기댓값의 연산기호, U 납세의무자의 효용수준, $U(C) > 0$, $U'(C) < 0$,

C 납세의무자의 확률적(stochastic) 소비 수준 또는 세후(稅後)소득,

$C_e = (1-\tau)y + \tau\epsilon$. 탈세가 적발되지 않을 경우 납세의무자의 소비 수준, 및

$C_c = (1-\tau)y + \tau\gamma\epsilon$. 탈세가 적발될 경우 납세의무자의 소비 수준.

식 [1]을 은닉소득에 관해 극대화하는 1계(階)조건(first-order condition)은 식 [2]와 같다.

$$[2] \quad (1-p)U'(C_e) = \gamma p U'(C_c).$$

식 [2]의 1계 조건에서 변수들의 비교정확을 살펴보면 정책 시사점을 얻을 수 있다. 예컨대 식 [2]를 별칭 ρ 로 미분하면 식 [3]을 얻는다. 식 [3]으로부터 별칭이 강화되면 탈세가 감소한다는 예상과 부합하는 결과가 도출된다.⁸⁾

$$[3] \quad \frac{\partial \epsilon}{\partial \gamma} = \frac{p[U'(C_c) - \tau\epsilon\gamma U''(C_c)]}{(1-p)\tau U''(C_c) + p\tau\gamma^2 U''(C_c)} < 0.$$

2. 무한시계(視界)의 동태모형

이제 탈세의 동태적 측면을 투영하기 위해 우선 무한시계(infinite horizon)모형을 살펴보자. 정태모형과 같이 소득과 정책변수는 시간과 무관하게 일정하지만, 어떤 기에든 탈세가 적발되면 당사자의 세무신고는 영원히 엄격한 조사를 받는다고 가정하자.⁹⁾ 이 경우 특정 시기에 대표적인 납세의무자의 기대효용은 식 [4]로 주어진다.

7) 특정범죄가중처벌법 제8조의 규정에 따르면 조세범처벌법의 '포탈세액 등'이 연간 10억 원 이상이면 무기 또는 5년 이상 유기징역, 연간 5억~10억 원이면 3년 이상 유기징역에 처하고, 포탈세액 등의 2~5배에 상당하는 벌금도 병과하므로 가산세 역시 사실상 누진구조를 띠는데다 문턱효과도 상당할 것으로 추정되지만 여기에선 논외로 한다.

8) 다른 정책변수와 경제적 변수에 관한 비교정확의 논의는 Sandmo(2005)를, 리투아니아의 현실을 기본모형에 반영한 시도로는 Anciūtė & Kropienė(2010)를 각각 참조하라.

9) 당초 세무조사확률(p)이 워낙 낮기 때문에 탈세자의 조사확률이 증가해도 대표적인 납세의무자의 평균 조사확률에는 영향을 미치지 않는다고 가정한다. 곧 특정 시기의 탈세 적발은 해당 납세의무자의 다른 시기 탈세 적발에 영향을 미치지만, 다른 납세의무자의 탈세 적발에는 영향을 미치지 않는 서로 독립적인 사건으로 간주한다.

$$[4] \quad EU(C) = p[U(C_c) + \beta U(C_h) + \beta^2 U(C_h) + \dots + \beta^{(n-1)} U(C_h)] \\ + (1-p)[U(C_c) + \beta EU(C)],$$

여기서 β (할인요소; discount factor), 곧 $1/(1+\text{할인율})$ 이고, $0 < \beta < 1$,

$n(\text{시계}) \rightarrow \infty$, 및

$C_h = (1-\tau)y$; 100% 성실 납세한 경우 납세의무자의 소비 수준.

식 [4]는 ‘폐쇄회로’(closed loop)의 구조를 지니므로 순환(recursive)기법을 적용하면 식 [5]처럼 축약된다.

$$[5] \quad EU(C) = K[p(U(C_c) + (\beta/(1-\beta))U(C_h)) + (1-p)U(C_c)],$$

$$\text{여기서 } K = \frac{1}{1-(1-p)\beta}.$$

그런데 식 [5]를 극대화하는 1계 조건은 식 [2]와 동일하다. 말하자면 무한시계모형에서 의사결정 시기는 무의미하며, 다시 정태모형으로 되돌아온 것과 차이가 없다. 이는 탈세로부터 (적발되지 않을 경우) 오늘 얻는 이득이 (만약 1기 더 앞서 적발될 경우) 적발된 이후 영원히 성실하게 납세해야 하는 기대비용(부담)을 정확히 상쇄하기 때문이다.

III. 확장 동태모형

이제부터는 탈세의 동태적 측면을 더 정교하게 투명한 모형을 분석한다. 먼저 ① 대표적인 납세의무자를 전제한 2기 모형을 살펴보고, 이어서 ② 도덕성 차이 또는 사회적 탈세수준의 외부성과 규범 증성화로 파생된 이질적인 납세의무자 모형, 그리고 ③ 위험중립적인(risk neutral) 납세의무자를 전제로 한 모형에서 각각 정상상태의 균형과 정책 시사점을 탐색한다.

1. 대표적인 납세의무자의 2기 모형

탈세에 관한 현재의 의사결정을 과거와 연계하기 위해 탈세가 적발되면 해당 납세의무자의 과거 세무신고도 조사를 받는다고 하자. 곧 세무당국의 기억은 영원하며(또는 장래 세무신고에 대한 세무조사는 확실하며), 벌칙은 소급도 가능하다. 말

하자면 특정 시기의 탈세가 적발될 경우 당사자의 다른 시기 (조건부) 세무조사확률은 1로 상승한다. 분석 편의를 위해 '2기 모형'에서 모든 정책변수는 시점에 따라 가변적이지만, 그러한 변화에 대해 납세의무자는 '완벽한 예지'를 지닌다고 상정하자.¹⁰⁾

그러면 다음 3가지 경우가 가능하다. ① $(1-p_1)(1-p_2)$ 의 확률로 어떤 시기에도 탈세가 적발되지 않거나, ② p_1 의 확률로 제1기에 적발되면서 제2기에는 성실히 납세하거나(따라서 제2기에는 적발될 여지가 없거나), ③ $(1-p_1)p_2$ 의 확률로 제1기에는 탈세가 적발되지 않지만 제2기에는 적발될 수 있다. 위 3가지 사건들은 상호배타적이며 집합적으로 포괄적(mutually exclusive & collectively exhaustive)이어서 그 확률의 합계는 1이 된다. 이제 납세의무자의 기대효용은 식 [6]으로 주어진다.

$$[6] \ EU(C) = (1-p_1)(1-p_2)(U(C_{1\epsilon}) + \beta U(C_{2\epsilon})) \\ + (1-p_1)p_2(U(C_{1\epsilon}) + \beta U(C_{2c})) \\ + P_1(U(C_{1c}) + \beta U(C_{2h})),$$

여기서 $C_{i\epsilon} = (1-\tau_i)y_i + \epsilon_i\tau_i$, 하첨자 i 는 각 시점을 표기,

$$C_{1c} = (1-\tau_1)y_1 + \gamma_1\epsilon_1\tau_1, \text{ 및 } C_{2c} = (1-\tau_2)y_2 + \gamma_1\epsilon_1\tau_1 - \gamma_2\epsilon_2\tau_2,$$

$$\text{그리고 } C_{2h} = (1-\tau_2)y_2.$$

식 [6]을 각 시기의 은닉소득 ϵ 에 관해 극대화하는 1계 조건은 식 [7]과 [8]로 주어진다.

$$[7] \ \partial(EU)/\partial(\epsilon_1) = (1-p_1)U'(C_{1\epsilon}) - (1-p_1)p_2\beta\gamma_1U'(C_{2c}) \\ - p_1\gamma_1U'(C_{1c}) = 0 \quad \text{및}$$

$$[8] \ \partial(EU)/\partial(\epsilon_2) = (1-p_2)U'(C_{2\epsilon}) - (p_2\gamma_2U'(C_{2c}) = 0.$$

그런데 식 [7]과 [8]을 결합하면 식 [9]를 얻는다.

$$[9] \ (1-p_1)\gamma_2U'(C_{1\epsilon}) = (1-p_1)(1-p_2)\beta\gamma_1U'(C_{2\epsilon}) + p_1\gamma_1\gamma_2U'(C_{1c}).$$

1계 조건인 식 [9]를 활용하면 각 시기별 탈세에 관한 정책변수들의 효과를 확인할 수 있다. 특히 식 [10]과 [11]로 주어지는 각 시기별 적발(세무조사)확률의 교차

10) 모든 정보를 지니고 있어 미래에 관해 불확실성이 아예 없는 상황을 일컫는다. 납세의무자가 가능한 모든 정보를 활용하여 비체계적인 오차에도 불구하고 미래를 합리적으로 예측할 수 있다는 '합리적 기대'(rational expectation) 가설이 더 현실적이지만, 실익이 크지 않을 것으로 보아 본문처럼 단순화한다.

효과는 흥미롭다. 양 식의 부호는 명확하지 않다. 일반적으로 특정 시기의 조사확률이 증가하면 ① 특정 또는 일반 억지력(deterrence), ② 시제(時際) 대체효과(intertemporal substitution), 그리고 ③ 소득효과 등 3가지 경로로 다른 시기의 탈세에 영향을 미친다. 첫째의 억지력은 논란의 여지가 없다. 제1기 조사확률 증가는 제1기에 적발된 탈세자의 제2기 탈세를 예방하고(특정 억지력), 제2기 조사확률 증가는 제1기 탈세를 위축시킨다(일반 억지력).

$$[10] \quad \partial \epsilon_2 / \partial p_1 = [-\gamma_2 U'(C_{1\epsilon}) + (1-p_1)\tau_1\gamma_2(\partial \epsilon_2 / \partial p_1)U''(C_{1\epsilon}) \\ + (1-p_2)\beta\gamma_1 U'(C_{2\epsilon}) - \gamma_1\gamma_2 U'(C_{1\epsilon}) \\ + p_1\gamma_1^2\gamma_2\tau_1(\partial \epsilon_1 / \partial p_1)U''(C_{1\epsilon})] / \tau_2(1-p_1)(1-p_2)\beta U''(C_{2\epsilon}).$$

$$[11] \quad \frac{\partial \epsilon_1}{\partial p_2} = \frac{(1-p_1)\beta\gamma_1[(1-p_2)\tau_2(\partial \epsilon_2 / \partial p_2)U''(C_{2\epsilon}) - U'(C_{2\epsilon})]}{\gamma_1\gamma_2[(1-p_1)U''(C_{1\epsilon}) + p_1\gamma_1^2 U''(C_{1\epsilon})]}.$$

하지만 시제 대체효과와 소득효과는 탈세를 촉진할 수도 있다. 이를테면 제1기(제2기) 조사확률이 증가하면(증가가 예상되면) 납세의무자는 제2기(제1기)의 조사확률이 상대적으로 하락할 것으로 내다보고 탈세를 제2기로 이연할(제1기로 앞당길) 수도 있기 때문이다. 조사확률이 증가해 납세의무자가 제1기(제2기)에 탈세를 줄임으로써 더 가난해진 것처럼 여기면 제2기(제1기)의 탈세가 늘어나는 소득효과가 파생될 수도 있다. 요컨대 납세의무자는 제1기(제2기)에 엄격해진(질) 정책변수 때문에 제2기(제1기) 탈세가 더 유리하다고 판단할 수 있다. 이 경우 탈세 대응책의 일시 강화는 장기적으로 효과를 거두기 어렵다.¹¹⁾

위 논점의 입증을 위해 탈세에 관한 정상상태의 균형이 지닌 속성을 살펴보자. 횡축과 종축이 제1기와 제2기의 은닉소득 ϵ_1 과 ϵ_2 로 이루어진 평면에서 위상선을 도출하기 위해 식 [9]의 1계 조건을 ϵ_1 에 관해 미분하여 정리하면 식 [12], 곧 제2기 은닉소득의 제1기 은닉소득에 관한 도함수($d\epsilon_2/d\epsilon_1$)를 얻는다.

$$[12] \quad \frac{d\epsilon_2}{d\epsilon_1} = \frac{(1-p_1)\gamma_2\tau_1 U''(C_{1\epsilon}) - p_1\gamma_1^2\gamma_2\tau_1 U''(C_{1\epsilon})}{(1-p_1)(1-p_2)\beta\gamma_1\tau_2 U''(C_{2\epsilon})} > 0.$$

식 [12]로부터 각 기별 최적 탈세의 조합 (ϵ_1^* , ϵ_2^*)의 기울기는 우상향함을 알 수 있다. 나아가 식 [12]를 2차 미분하면 2계 도함수($d^2\epsilon_2/d\epsilon_1^2$)인 식 [13]을 얻는다.

11) 사회적인 탈세수준이 초래하는 외부성을 감안하면 탈세에 대한 일시적인 강경책이 더 효과적일 수 있음은 제III절 제3항에서 논의한다.

($U''' > 0$)이라는 일반적인 가정만으로는 식 [13]의 부호를 알기 어렵지만, 합리적인 가정 ($U''' \leq 0$)을 수용하면 식 [13]의 분자는 ϵ_1 과 함께 단조감소(monotonically decreasing)한다. 곧 제1기 은닉소득에 관한 제2기 은닉소득의 2계 도함수는 ϵ_1 이 낮은 수준이면 음수, 높은 수준이면 양수가 된다. 납세의무자의 효용함수가 3차 이상 다항식이면,¹²⁾ ϵ_1 을 횡축, ϵ_2 를 종축으로 하는 평면에서 위상선은 처음에는 원점에 대해 오목(concave)한 모습을 띠다가 제1기 은닉소득이 증가하면 원점에 대해 볼록(convex)한 모양으로 바뀌는 것이다.

$$[13] \quad \frac{d^2 \epsilon_2}{d\epsilon_1^2} = \frac{(1-p_1)\gamma_2\tau_1^2 U'''(C_{1\epsilon}) - p_1\gamma_1^3\gamma_2\tau_1^2 U'''(C_{1c}) - A\tau_2\left(\frac{\partial \epsilon_2}{\partial \epsilon_1}\right)^2 U'''(C_{2\epsilon})}{A U''(C_{2\epsilon})},$$

여기서 $A = (1-p_1)(1-p_2)\beta\gamma_1\tau_2$.

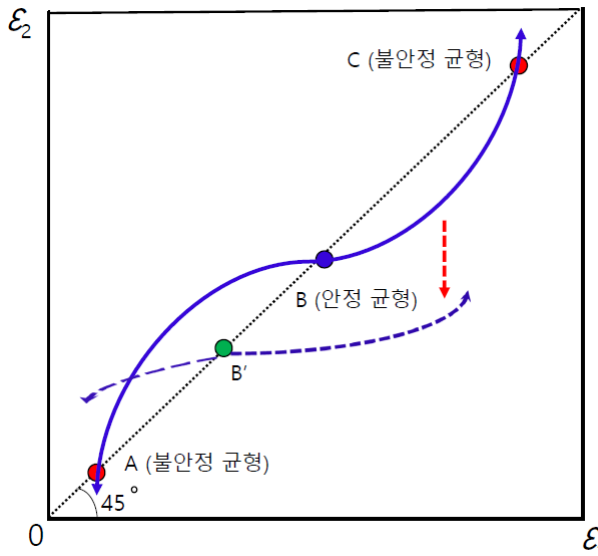
〈그림 1〉은 대표적인 납세의무자를 전제한 2기 모형의 논의를 집약하고 있다. 복수의 균형이 나타날 수도 있지만, 정상상태에서 안정(stable)균형은 하나밖에 없다. 점 B가 그런 안정균형을 나타내며, 점 A와 C는 불안정(unstable)균형에 해당한다. 정확한 운동법칙(law of motion)은 정책변수들의 값에 달려있으나 탈세수준은 시간이 흐르면서 균형으로 수렴(converge)한다. 따라서 정책변수인 세율, 벌칙, 적발 확률 등의 일시적인 변화는 기존의 안정균형을 깨뜨릴 수 없다. 영구적이면서(permanent) 충격이 꽤 큰 변화(shift)가 있어야만, 예컨대 점 B에서 점 B'로 균형이 이동할 수 있다. 하지만 지속적으로 벌칙이나 세무조사를 강화하는 데에는 비용이 수반될 뿐만 아니라, 여론의 역풍도 감안해야 한다.

예컨대 1765년 식민지 미국(British America)에 영국이 신설 부과한 ‘인지세’(stamp tax)가 도화선이 된 1775년 미국 독립전쟁, 1990년 영국 Thatcher정부의 퇴진과 2012년 일본 민주당정부의 총선 참패 등의 이면에는 강경한 징세정책이 촉발한 조세저항(tax revolt)이 있었다. Thatcher 수상은 1989~1990년 모든 성인에게 동일한 금액의 ‘공동체세’(community charge or poll tax)를 부과했는데, 이는 그녀 재임 중 가장 인기 없는 정책으로 판명됐다. 1990년 3월 중 런던 도심에서는 7만~20만 명의 군중이 모여 폭력을 동원한 반대 집회를 열기도 했다. ‘공동체세’는 결국 후임자인 Major 수상에 의해 1991년 폐지됐다.¹³⁾ 한편 제2차 세계대전 후 장

12) 이는 효용함수가 3차 함수(곧, $U''' = 0$)인 경우 식 [13]의 분자 셋째 항의 $(\partial \epsilon_2 / \partial \epsilon_1)$ 때문에도 성립한다. 효용함수가 2차 함수이면 위상선은 직선이 되므로 균형이 없는 경우를 배제하면 위상선 기울기에 따라 오직 1개의 안정 또는 불안정 균형만 존재하게 된다.

기 집권하던 자민당을 물리치고 2009년 들어선 일본 민주당 정부는 2012년 6월 Noda 수상이 소비세율을 5%에서 10%로 2배 인상하는 안을 의회에서 통과시킨 후 여론 반발에 부딪쳐 그해 12월 총선에서 참패했다. 후임 Abe 수상은 소비세율을 2014년 8%까지 인상한 후 10% 추가 인상은 2019년 10월로 연기했다.¹³⁾

〈그림 1〉 탈세의 정상상태 균형



2. 이질적인 납세의무자 모형

지금까지 대표적인(representative) 납세의무자를 상정하였으나, 이제부터는 납세의무자의 이질성(heterogeneity)을 모형에 도입한다. 납세의무자의 이질성은 교육 수준 등 개인적 속성과 소득, 유동성 제약 등 경제적 요인 외에 다른 여러 요인들에 의해서도 파생될 수 있다.

첫째, 소득 원천의 유형이 다를 수 있다. 이를테면 세금이 원천 징수(withheld)되는 근로소득자의 대부분은 납세에 순응한다. 대기업도 외부감사를 받는데다 세무조사 확률이 매우 높아 탈세는 무모한 모험에 가깝다. 반면에 ① 마약 유통, 성 매매 등 반사회적 범죄, ② 영세 자영업, ③ 변호사, 예술인 등의 전문적인 인적용역, ④

13) https://en.wikipedia.org/wiki/Margaret_Thatcher

14) https://en.wikipedia.org/wiki/Yoshihiko_Noda와 https://en.wikipedia.org/wiki/Taxation_in_Japan

과외수업 등 지하경제활동, ⑤ 해외은닉자산¹⁵⁾ 등에서 창출되는 소득은 포탈될 가능성이 높다.¹⁶⁾ 이런 맥락에서 Erard & Feinstein(1994)은 납세의무자를 ‘상습 성실 납세자’(habitual complier)와 ‘전략적 탈세자’(strategic noncomplier)로 대별한다.

둘째, 납세의무자는 ‘양심의 가책’(moral compunctions; Baldry, 1987))을 비롯해 도덕성(정직성)에도 차이가 난다. 이를테면 어떤 납세의무자는 승산이 꽤 높은데도 아예 탈세 도박을 포기하는 ‘역(reverse)보험’을 선호한다. Isachsen et al.(1985)의 설문조사에서 응답자의 15%는 도덕적인 관점에서 결코 탈세에 관여하지 않을 것이라고 다짐했다.¹⁷⁾ Klepper & Nagin(1989)은 탈세자 대다수는 범죄 전과가 없기에 낙인에 대한 공포가 다른 범죄보다 탈세에 더 강력하게 작용한다고 추정한다. 반면에 탈세자는 다른 범죄자보다 죄의식이 약하다는 반론도 설득력이 없지 않다. 납세의 공공재 특성으로 인해 탈세가 다른 사람에게 끼치는 폐해는 특정인에게 집중되지 않고 널리 분산된다는 점이 그 근거이다.

셋째, 사회적 탈세수준에서 파생되는 외부성도 납세의무자의 이질성을 유발할 수 있다. 특히 Schelling(1978)이 제시한 ‘분수령’(tipping-in & tipping-out)모형을¹⁸⁾ 적용하면 집단, 나라 또는 시기별 탈세수준의 현격한 차이가 사회적 탈세수준의 외부성에 기인하는 것으로 설명할 수 있다. 곧 탈세가 사회적으로 또는 자신이 속한 특정 집단에 만연할수록 당사자도 탈세할 유인이 커진다. Dudley & Montmarquette(1987)가 39개 국가를 분석한 결과 조세수입이 1인당 소득에 ‘U-곡선’의 변화를 보이는 까닭으로 지목한 세무공무원 부패도 넓은 의미의 외부성에 속한다.

먼저 둘째 요인인 도덕성에 주목하여 탈세에 수반하는 평판 손실 또는 사회적 낙인(social stigma)을 심리적 비용으로 간주하고 ‘정직성 유형’(h)을 효용함수의 요소(argument)로 도입한다. 곧 납세의무자는 정직성 유형에 차이가 나며, h는 확률(random)변수이고 그 누적분포함수는 $\phi(h)$ 이다. 적발된 탈세자는 탈세액과 h의 곱

15) Johannesen et al.(2018)은 2008년 IRS가 미국인의 해외계좌 신고를 의무화함으로써 그 때까지 대부분 성실납세자였던 6만 여명이 120억 달러의 해외자산을 신고했으며, 그에 따라 연간 25억~40억 달러의 자본소득이 새롭게 포착되고 7억~10억 달러의 세수가 추가 확보됐다고 추정한다.

16) IRS(2012)는 2008년 미국 근로자의 자진신고율(voluntary reporting percentage: VRP)은 99.9%이지만, 다른 유형의 소득원천을 지닌 납세의무자는 VRP가 87%에 불과한 것으로 추정한다. Graetz & Wilde(1986)의 지적처럼, 아예 흔적을 남기지 않는 미신고자는 그나마 당국에 세무정보의 편린이라도 전달하는 과소신고자보다 적발하기가 훨씬 어렵다.

17) Grasmick & Scott(1982)은 양심에 호소하는 것이 탈세 억지에 더 효과적이라고 했다.

18) 상호의존행태가 빚는 승수효과 때문에 출발점에선 차이가 미세한데도 임계점(critical mass)을 지나면 종착점에서 현격한 차이로 증폭되는 현상을 분석한 모형이다.

(product)에 상응하는 주관적인(subjective) 벌칙비용을 부담한다.¹⁹⁾

전술한 것처럼 납세의무자는 경제적 변수와 정책변수인 y , τ , γ 와 p 의 미래 값에 관해 '완벽한 예지'를 지닌다. 말하자면 탈세는 불확실한(uncertain) 행위가 아니라 위험한(risky) 결정인 셈이다.²⁰⁾ 제1기에 탈세가 적발되면 그는 제1기뿐만 아니라 제2기에도 (어차피 제2기에는 성실히 납세하겠지만) 불명예를 감내해야 한다. 아울러 납세의무자의 효용함수에서 소비 수준과 심리적 비용은 부가적으로 분리 가능(additively separable)하다고 하자. 그러면 납세의무자의 효용함수는 식 [14]로 고쳐 쓸 수 있다.

$$\begin{aligned}
 [14] \quad EU(C, h) &= (1-p_1)(1-p_2)(U_{1\epsilon} + \beta U_{2\epsilon}) + (1-p_1)p_2(U_{1c} + \beta U_{2c}) \\
 &\quad + P_1(U_{1c} + \beta U_{2h}), \\
 U_{1\epsilon} &= U((1-\tau_1)y_1 + \epsilon_1\tau_1), \quad U_{2\epsilon} = U((1-\tau_2)y_2 + \epsilon_2\tau_2), \\
 U_{1c} &= U((1-\tau_1)y_1 + (\gamma_1 + h)\epsilon_1\tau_1), \\
 U_{2c} &= U((1-\tau_2)y_2 + (\gamma_1 + h)\epsilon_1\tau_1 - (\gamma_2 + h)\epsilon_2\tau_2), \text{ 및} \\
 U_{2h} &= U((1-\tau_2)y_2 - h\epsilon_1\tau_1).
 \end{aligned}$$

식 [14]를 각 시기의 은닉소득에 관해 극대화하는 1계 조건은 식 [15] 및 [16]과 같다.

$$\begin{aligned}
 [15] \quad \partial(EU)/\partial(\epsilon_1) &= (1-p_1)U'_{1\epsilon} - (1-p_1)p_2\beta(\gamma_1 + h)U'_{2c} \\
 &\quad - p_1(\gamma_1 + h)U'_{1c} + p_1\beta h U'_{2h} = 0
 \end{aligned}$$

$$[16] \quad \partial(EU)/\partial(\epsilon_2) = (1-p_2)U'_{2\epsilon} - (p_2(\gamma_2 + h)U'_{2c} = 0.$$

위 1계 조건에서 할인요소(β)가 탈세에 미치는 효과를 살필 수 있다. 식 [15]와 [16]을 각각 β 와 h 에 관해 2차 미분하면 식 [17]을 얻는다. 식 [17]의 첫째 조건으로부터 제1기의 은닉소득은 할인요소가 증가할수록 감소함을 알 수 있다. 이는 미래 효용의 가중치가 증가할수록 제1기의 탈세가 적발될 경우 초래될 미래 효용의 감소도 커지기 때문이다. 하지만, 식 [17]의 둘째 조건에 따르면 제2기 탈세는 할인요소와 무관하다. 이는 2기 모형의 특성, 곧 종점(end point)에서의 의사결정은 불

19) 탈세가 적발되지 않아도 탈세액 1원의 가치를 납세의무자가 $(1-h)$ 원으로 절하하여 평가한다고 가정해도 핵심 결론은 달라지지 않는다.

20) 불확실성은 발생할 사건의 집합은 알지만 그 확률분포를 모르는 경우이고, 위험은 양자에 관한 정보를 모두 아는 상태를 뜻한다. 따라서 납세의무자가 완벽한 예지를 지녀도 언제 조사받는지 여부를 정확히 예견할 수는 없고 단지 조사확률을 예측할 뿐이다.

가역(不可逆)적이기 때문이지, 다기(多期)모형이라면 할인요소가 미래 탈세에도 영향을 미칠 것이다.

$$[17] \quad \partial^2(EU)/\partial\epsilon_1\partial\beta = -(1-p_1)p_2(\gamma_1+h)U'^{2c}-p_1hU'^{2h} < 0$$

$$\text{그리고 } \partial^2(EU)/\partial\epsilon_2\partial\beta = 0$$

식 [15]와 [16]의 1계 조건에서 정직성 유형(h)이 탈세에 미치는 효과는 식 [18]과 [19]의 부호로 판별할 수 있다. 양자 모두 음수이므로 납세의무자가 정직할수록 탈세는 줄어든다. 이는 직관과 부합하는 결과이다.

$$[18] \quad \partial^2(EU)/\partial\epsilon_1\partial h = -(1-p_1)p_2\beta U'^{2c}-p_1U'^{1c}+p_1(\gamma_1+h)\epsilon_1\tau_1 U''^{1c} \\ + (1-p_1)p_2\beta(\gamma_1+h)(\epsilon_1\tau_1+\epsilon_2\tau_2)U''^{2c}-p_1\beta U'^{2h}+p_1\beta h\epsilon_1\tau_1 U''^{2h} < 0.$$

$$[19] \quad \partial^2(EU)/\partial\epsilon_2\partial h = p_2(\gamma_2+h)(\epsilon_1\tau_1+\epsilon_2\tau_2)U''^{2c}-p_2U'^{2c} < 0.$$

이어서 사회적 탈세수준의 외부성에서 파생되는 이질적인 납세의무자의 선택을 동태적인 맥락에서 살펴본다. ‘준거집단이론’(reference group theory)이²¹⁾ 강조하는 ‘인지의 불(不)부합’(cognitive dissonance)과 ‘규범 중성화’(norm neutralization) 개념을 차용하면, 납세의무자의 이질성에 관한 시사점을 얻을 수 있다. 곧 대부분의 납세의무자들이 탈세를 저지른다고 믿는 납세의무자는 자신의 탈세도 정당화할 가능성이 높다. 이런 중성화 과정은 ‘군집(무리)행태’(herd behavior)를 촉발해 탈세에 관한 복수의 균형을 야기할 수 있다. Cowell(1990)은 사회적 탈세수준이 높아질수록 탈세에 수반하는 낙인은 희석되고 그 조력자인 세무사나 부패한 세무공무원을 찾는 비용도 줄어든다고 보았다. 그는 동질적인 납세의무자의 정태모형에서도 탈세가 만연하거나 거의 없는 균형의 양극화 가능성을 주창했다.

납세의무자의 심리적 비용이 사회 전반의 포탈세액에 영향을 받는 Cowell(1990)과 달리, 납세의무자 중 탈세자 비율에 따라 달라진다고 가정하자. 이는 규범 중성화 또는 ‘사회적 승인’(social approval)을²²⁾ 전제한 것으로 탈세는 자신이 인식하는 탈세자 비율과 정(正)의 인과관계를 지닌다는 Spicer & Lundstedt(1976)의 실증분석결과와도 부합한다. 탈세의 심리적 비용에 부가되는 가중치(μ)가 식 [20]처럼 탈세자 비율(π)의 함수라고 하자.²³⁾

21) 규범 중성화의 역할과 범죄의 전략에 관해서는 Sykes & Matza(1957)과 Minor(1981)을 참조하라.

22) 자발적인 행태의 ‘사회적 승인’에 관한 논의는 Holländer(1990)를 참조하라.

$$[20] \mu = \mu(\pi), 0 \leq \mu \leq 1, \mu'(\pi) < 0 \text{ 및 } \mu''(\pi) < 0.$$

식 [20]은 다음 2가지 가정을 전제로 한다. ① 사회적으로 탈세가 만연할수록 평판 손실은 감소한다. 곧 납세의무자가 다수에 합류할수록 효용은 증가한다. ② 탈세자 비율이 상승할수록 심리적 벌칙은 더 가파르게 줄어들어 감내할 수 있게 된다. 심리적 벌칙은 탈세자 비율이 낮을 때에는 천천히 감소하지만 탈세자 비율이 늘어나면 더 빠른 속도로 완화된 것이다. 탈세자 비율도 심리적 비용의 함수가 될 수 있다. 탈세자 비율은 얼마나 탈세하느냐의 연속변수가 아니라 탈세를 저지르는지 아닌지의 이산변수로 결정된다. 따라서 2기 모형 () 안의 첫째 항을 1기 선택, 둘째 항을 2기 선택, 성실납세를 H(honest reporting), 탈세를 S(shirking)라고 하면, 납세의무자의 선택은 식 [21]처럼 (H, H) , (H, S) , (S, H) 및 (S, S) 의 4가지로 대별된다.

$$[21] EU(H, H) = U_{1a} + \beta U_{2a},$$

$$EU(S, H) = (1 - p_1)(U_{1\epsilon} + \beta U_{2a}) + p_1(U_{1c} + \beta U_{2h}),$$

$$EU(H, S) = (1 - p_2)(U_{1a} + \beta U_{2\epsilon}) + p_2(U_{1a} + \beta U_{2d}),$$

$$EU(S, S) = (1 - p_1)(1 - p_2)(U_{1\epsilon} + \beta U_{2\epsilon}) \\ + (1 - p_1)p_2(U_{1\epsilon} + \beta U_{2c}) + p_1(U_{1c} + \beta U_{2h}),$$

$$\text{여기서 } U_{1a} = U((1 - \tau_1)y_1), U_{2a} = U((1 - \tau_2)y_2),$$

$$U_{1c} = U((1 - \tau_1)y_1 - (\gamma_1 + h\mu_1)\epsilon_1\tau_1),$$

$$U_{2h} = U((1 - \tau_2)y_2 - h\mu_2\epsilon_1\tau_1), U_{2d} = U((1 - \tau_2)y_2 - (\gamma_2 + h\mu_2)\epsilon_2\tau_2) \text{ 및}$$

$$U_{2c} = U((1 - \tau_2)y_2 - (\gamma_1 + h\mu_2)\epsilon_1\tau_1 - (\gamma_2 + h\mu_2)\epsilon_2\tau_2).$$

가장 정직한 납세의무자는 (H, H) 전략을 선호하는 반면, 가장 부도덕한 납세의무자는 (S, S) 전략을 선호한다는 점에는 이견이 없다. 하지만 (H, S) 전략을 선호하는 납세의무자가 (S, H) 전략을 선호하는 사람보다 더 정직한지 여부는 매개변수의 값에 따라 달라진다. 어떤 경우든 정직성 정도에 관해 3개 절삭점(cut-off points)을 생각할 수 있다. 첫째, 식 [22]가 성립하면 납세의무자는 제1기든 제2기든 결코 탈세를 하지 않는다. 곧 부등식 [22]의 해인 식[23]으로 주어지는 h 의 절삭점 G_h 보다 정직하면 늘 성실히 납세하게 된다.

23) 정직성이 탈세자 비율의 함수로서 $h'(\pi) < 0$ 이고 $h''(\pi) < 0$ 이라고 해도 무방하다.

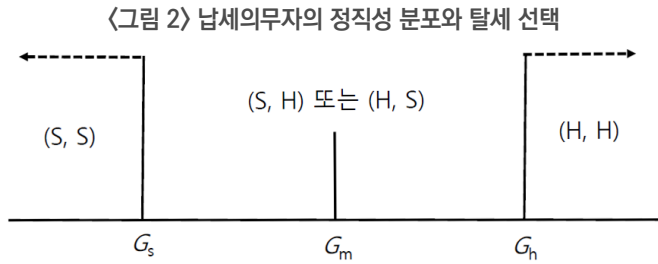
[22] $EU(H, H) \geq EU(H, S)$ 및 $EU(H, H) \geq EU(S, H)$.

[23] $h \geq G_h(\epsilon, \beta, \mu, \alpha)$, 여기서 G_h 는 부등식 [22]의 해(解),
 ϵ (or μ)는 ϵ_i (or μ_i)의 벡터, α 는 y_i, τ_i 와 p_i 의 벡터.

둘째, 식 [24]를 충족하는 납세의무자는 늘 탈세를 한다. h 에 관한 부등식 [24]의 해(解)가 G_s 라고 하면, 이들은 G_s 보다 덜 정직한 납세의무자들이다.

[24] $EU(S, S) \geq EU(H, S)$ 및 $EU(S, S) \geq EU(S, H)$.

마지막 절삭점 G_m 은 $EU(S, H)$ 를 $EU(H, S)$ 와 같이 놓고 풀어서 구한다.
 〈그림 2〉는 이상의 상황을 간추리고 있다.



탈세자 비율은 상대적으로 정직한 납세의무자가 다른 집단에 비해 얼마나 많이 (H, S) 나 (S, H) 전략을 선호하는지에 좌우된다. 납세의무자 수와 정직성의 누적분포함수 $\Phi(h)$ 가 세대간(across generations) 일정한 경우 $(i-1)$ 기에 적발된 탈세자는 i 기에 성실히 납세하는 점을 상기하면, 탈세자 비율(π)은 다음과 같이 구할 수 있다. 먼저 상대적으로 정직한 납세의무자가 (H, S) 전략을 (S, H) 전략보다 선호하면, i 기 탈세자 비율은 식 [25]와 같다.

$$[25] \pi_i = (1/2)(\Phi(G_{s, i-1})(1-p_{i-1}) + \Phi(G_{h, i-1}) - \Phi(G_{m, i-1}) + \Phi(G_{m, i})).$$

식 [25]의 첫째 항은 종전에 탈세했지만 적발되지 않은 (S, S) 전략을 선호하는 $(i-1)$ 기 납세의무자의 비율, 셋째 항을 차감한 둘째 항은 (H, S) 전략을 선택한 $(i-1)$ 기 납세의무자의 비율, 마지막 항은 (S, S) 나 (H, S) 전략을 차용한 i 기 납세의무자의 비율을 각각 나타낸다. 한편 더 정직한 납세의무자가 (H, S) 보다 (S, H) 전략을 선호하면 탈세자 비율은 식 [26]처럼 바뀐다. 셋째 항을 차감한 둘째 항은

(H, S) 전략을 쓴 $(i-1)$ 기 납세의무자의 비율, 넷째 항과 마지막 항은 (S, S) 와 (S, H) 전략을 차용한 i 기 납세의무자의 비율을 각각 나타낸다.

$$[26] \pi_i = (1/2)(\Phi(G_{s, i-1})(1-p_{i-1}) + \Phi(G_{m, i-1}) - \Phi(G_{s, i-1}) + \Phi(G_{s, i}) + \Phi(G_{h, i}) - \Phi(G_{m, i})).$$

그런데 정상상태에서는 식 [25]와 [26]이 식 [27]로 일원화된다. 곧 탈세자 비율은 늘 탈세하거나 그 반대로 언제나 성실하게 납세하는 2가지 극단적인 유형의 누적 분포함수인 $\Phi(G_s)$ 와 $(1-\Phi(G_h))$ 로 축약된다. 식 [27]에서 y_i , τ_i 와 p_i 의 벡터인 α , 그리고 할인요소(β)가 주어진 경우 탈세자 비율은 은닉소득(ϵ)과 심리적 비용의 가중치(μ)의 함수임을 알 수 있다. 이 때 $(\partial\pi/\partial\mu)$ 의 부호가 불명확하지만, 광범위한 영역에서 비(非)양수일 가능성이 높아서 심리적 비용이 증가할수록 탈세자 비율은 감소할 것이다.

$$[27] \pi = (1/2)(\Phi(G_s)(1-p) + \Phi(G_h)).$$

3. 위험중립적인 납세의무자 모형

제2항의 외부성과 규범 중성화를 반영한 모형으로부터 시사점을 도출하기 위해 ① 납세의무자가 위험중립적이고, ② 외생변수는 시점에 따라 불변이라는 가정과 함께, ③ 할인요소는 무시한다. 이제 부등식 [22]를 풀면 식 [23']처럼 ϵ_1 , τ_1 과 y_i 는 G_h 에 관해 모두 사라진다.²⁴⁾ 곧 심리적 비용의 가중치가 증가하면 언제나 성실히 납세하는 사람의 비율이 상승한다. h 의 최소치가 0이므로 $(1-p-\gamma p)$ 가 비(非)양수라면 누구나 성실납세자가 된다는 점도 알 수 있다. 이는 제II절의 정태모형에서 탈세의 기대수익률이 $(1-p-\gamma p)$ 인 점과도 맥을 같이 한다.

$$[23'] G_h = (1-p-\gamma p)/\mu_2 p.$$

나아가 부등식 [24]를 풀면 식 [24']를 얻는다. 식 [24']에서 G_s 는 식 [24]의 둘째 조건인 $EU(S, S) \geq EU(S, H)$ 의 해이다. 식 [24]의 첫째 조건인 $EU(S, S) \geq EU(H, S)$ 의 해는 식 [24"]로 주어지는데, 그 값은 G_s 보다 크다. 따라서 언제나

24) 식 [23']은 식 [22]의 첫째 조건인 $EU(H, H) \geq EU(H, S)$ 의 해(解)이고, 식 [22]의 둘째 조건인 $EU(H, H) \geq EU(S, H)$ 의 해는 $h \geq (1-p-\gamma p)/[p(\mu_1 + \mu_2)]$ 이다. 그런데 후자의 값은 식 [23']으로 주어진 G_h 보다 작기 때문에 늘 성실납세자가 되기 위한 정직성의 최소치는 G_h 가 된다.

탈세하는 납세의무자의 정직성의 최대치는 G_s 가 된다.

$$[24'] \quad G_s = \frac{(1-p-\gamma p)\epsilon_2 - \gamma p\epsilon_1}{\mu_2 p(\epsilon_1 + \epsilon_2)}.$$

$$[24''] \quad h \leq \frac{p(1-p)\epsilon_1 - \Delta(1-p-\gamma p)}{p[\epsilon_1(\mu_1 + \mu_2) + \mu_2 M]}, \text{ 여기서 } \Delta = \epsilon_2 p - (1-p)\epsilon_1.$$

식 [24']에서 $(\partial G_s / \partial \mu)$ 의 부호는 불명확하다. 한편 μ 의 증가는 분모를 통해 직접 G_s 의 값을 감소시키지만(소득효과), 동시에 은닉소득(ϵ)을 변화시켜(대체효과) 간접적으로 G_s 의 값에 영향을 미친다. 대체효과와 방향이 명확하지 않아서 심리적 비용의 순효과는 단정하기 어렵다. 다만 정상상태에서는 제1기와 제2기의 은닉소득이 동일하므로 G_s 는 식 [24''']로 축약된다. 이를 식 [23']과 결합하면 탈세자 비율인 식 [27]을 식 [27']로 바꿀 수 있다.

$$[24'''] \quad G_s = (1-p-2\gamma p)/2\mu p.$$

$$[27'] \quad \pi = \frac{(3-4p+p^2-4\gamma p+2\gamma p^2)}{4\mu p}.$$

식 [27']에서 $\partial \pi / \partial \mu < 0$, 곧 정상상태에서 심리적 비용 상승이 탈세자 비율을 제어하는 자명한 논점을 확인할 수 있다. 아울러 식 [28]의 비교정확에 의해 벌칙과 적발확률 역시 탈세를 억지함을 알 수 있다.

$$[28] \quad \frac{\partial \pi}{\partial \gamma} = (p-2)/2\mu < 0 \quad \text{그리고} \quad \frac{\partial \pi}{\partial p} = (p^2 + 2\gamma p^2 - 3)/4\mu p < 0.^{25)}$$

아울러 탈세가 전혀 없는 사회를 구현하려면 벌칙과 적발(세무조사)확률의 어떤 조합이 필요한지 알기 위해 $\pi \leq 0$ 의 조건을 구하면 식 [29]와 같다. 식 [29]의 왼쪽 조건은 세무조사확률이 주어진 경우 최소한의 벌칙 수준을, 오른쪽 조건은 벌칙수준이 주어진 경우 최소한의 세무조사확률을 각각 제시한다. 예컨대 적발확률이 0.1이면 벌칙은 적어도 6.69가 되어야 하고, 벌칙수준이 3이면 적발확률은 0.206을 초과해야 한다. 이는 현실적으로 매우 강한 벌칙과 높은 적발확률이지만, 목표를 이

25) 오른쪽 부등식을 도출한 과정은 다음과 같다. 식 [24''']에서 $(1-p-2\gamma p) > 0$ 이므로 이를 식 [28]에 대입하면 $(p^2 + 2\gamma p^2 - 3) < [p^2 + p(1-p) - 3]$ 를 얻는다. 그런데 이 부등식의 오른쪽 첫째와 둘째 항의 값은 모두 1보다 작으므로 부등식 오른쪽의 전체 값은 음수가 된다.

상적(탈세 척결)으로 설정했기에 나타난 납득할 수 있는 결과이다.

$$[29] \quad \gamma \geq (p^2 - 4p + 3)/2p(2-p) \text{ or } p \geq \frac{2(1-\gamma) - (1+2\gamma+4\gamma^2) 1/2}{1+2\gamma}.$$

식 [29]는 중요한 논점을 추가한다. 벌칙 집행에 비용이 들기 때문에 Becker(1968)처럼 극단적인 ‘일벌백계’($p=0$ 과 $\gamma=\infty$)보다 ‘비례원칙’에 따른 적절한 벌칙과 적발확률의 조합이 더 효과적이다. 이는 위험회피적인 납세의무자에게도 적용된다. 납세의무자의 위험회피성향이 강할수록 벌칙 역지력이 증가하지만, 지나친 강경책은 다양한 부작용을 초래하고,²⁶⁾ 채택될 가능성이 높지 않은데다 채택되더라도 일부 납세의무자에게는 ‘신뢰할 수 있는 위협’(credible threat)으로 받아들여지지 않는다.²⁷⁾ 따라서 극단적으로 강경한 정책조합을 시행해도 골수(hard core) 탈세는 잔존하게 된다. 그 결과 세무당국이 적발해도 가혹하게 처벌하기는 어려워 ‘사후 최적’(ex post optimum) 정책과 당초(ex ante) 선언 사이의 괴리, 곧 전형적인 ‘시차 불일치’(time inconsistency) 문제가 파생된다.

한편 각주 19와 식 [24"]에 비추어 (S, H)전략을 선호하는 납세의무자의 정직성 수준은 (H, S)전략을 선호한 사람보다 낮다. 이는 (S, H)전략이 (H, S)전략보다 위험해 비용이 더 들기 때문이다. 제1기에 적발되면 제2기까지 평판이 훼손되지만, 제2기에는 적발되더라도 제1기까지 소급해 평판이 추락하는 것은 아니라는 뜻이다.

나아가 대표적인 납세의무자를 상정한 <그림 1>과 달리, 이질적인 납세의무자의 경우 복수의 안정균형이 나타날 수 있다. 탈세자 비율과 심리적 비용이 동일한 방향의 ‘상호내생성’을 지니므로 어느 한 쪽의 변화는 다른 쪽에 의해 강화될 수 있다. 따라서 정책변수가 약간만 달라져도 탈세에는 자기강화적(self-enforcing)인 상승작용이 촉발될 수 있다. 이런 상황이 누적되면 당초 납세의무자의 정직성은 별로 다르지 않은데도 정상상태에서는 소득 원천의 유형이나 국가에 따라 전혀 다른 탈세수준이 나타날 수 있다.

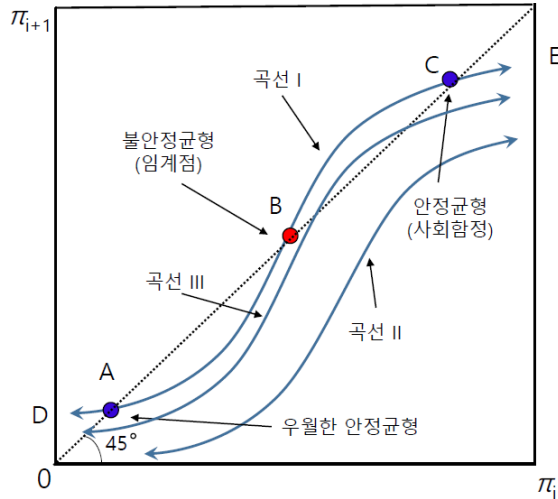
<그림 3>은 이번 기의 탈세자 비율(π_i)을 횡축, 다음 기의 탈세자 비율(π_{i+1})을 종축으로 한 평면에서 앞의 논의를 정리하고 있다. <그림 1>과 반대로 위상선은 S자형을 띠며, 점 A와 C는 2개의 안정적인 분리(separating)균형에 해당한다. 성실납세 측면에서 점 A는 점 C보다 우월(바람직)하다. 점 B는 불안정균형인 ‘임계

26) ‘제1종 오류’(type I error) 위험 등 일벌백계 정책의 부작용에 대해서는 박재완(1997)을 참조하라.

27) ‘신뢰할 수 있는 약속(commitment)’에 관한 심층 논의는 Dixit & Nalebuff(1991)를 참조하라.

점'(critical mass) 또는 변곡점(inflection point)이다. 점 B를 넘어서면 'Pareto 개선(improvement)'에 이르는 '눈덩이효과'가 나타나므로 점 B는 '깔딱 고개'(bump)라고 할 수 있다. 점 D는 정책변수나 납의 행태와 무관하게 언제나 성실히 납세하는 사람, 점 E는 그 반대인 상습탈세자를 각각 나타낸다.

〈그림 3〉 이질적인 탈세의 정상상태 균형



정책변수의 조합을 달리해 〈그림 3〉의 곡선 I을 곡선 II로 옮기면 탈세를 줄일 수 있다. 그러나 온건한 정책 변화를 통해 곡선 III까지만 움직이면 탈세의 안정균형에서 벗어나기 어렵다. 잠시 균형에서 이탈하더라도 시간이 지나면 정상상태인 점 C 가까이로 복귀하게 된다. 그러므로 일시적이지만 과격한(overshooting, big bang) 정책조합이 장기적으로는 탈세 억지에 효과를 발휘할 수 있다.²⁸⁾ 이는 도덕성의 이질성과 외부성 및 규범 중성화 과정을 감안하지 않았던 〈그림 1〉과 전혀 다른 결론이다.

끝으로 탈세의 외부성과 상승작용에 관한 논의는 '역선택'(adverse selection) 과정으로도 설명된다. 만연한 탈세에 직면한 세무당국이 조세 포탈을 예상하고 목표 세수를 확보하기 위해 세율을 인상한다고 하자. 그러면 지금껏 비교적 성실했던 납세자조차 자신이 향유하는 공공재 혜택에 비해 조세부담이 과도하다고 느끼거나 경쟁자보다 비교열위(competitive disadvantage)에 놓일 것으로 판단하고, 소득을

28) 탈세를 비롯한 범죄에 대한 강경책의 대표적인 사례로는 1959년 싱가포르 리관유(李光耀) 수상이 취임하면서 채택한 '3C 정책'을 들 수 있다.

조금씩 은닉하기 시작할 것이다. 탈세가 악화되면서 세율은 더 인상되고 그러면 더욱 성실했던 납세자까지 탈세에 동참하는 악순환이 파생된다. ‘악화가 양화를 구축하는’ 과정이 누적되면 마침내 소득세가 ‘정직세’(tax on honesty)로 변질될 수도 있다.²⁹⁾

IV. 정책 시사점

이 논문은 대표적인 납세의무자의 탈세에 관한 동태이론모형을 중심으로 분석한 선행연구와 차별되는 다음과 같은 정책 시사점을 제시한다.

첫째, 대표적인 납세자를 전제로 한 동태모형에서는 어느 한 시기에 세무조사확률이나 벌칙과 같은 정책수단을 강화하면 탈세에 대해 특정 억지력과 일반 억지력을 지니지만, 정태모형과 달리 시제 대체효과와 소득효과로 인해 다른 시기의 탈세를 부추길 수 있다. 정상상태에서 탈세수준은 하나밖에 없는 안정균형으로 수렴하기 때문이다. 따라서 탈세 대응책의 일시적인 강화는 기존의 안정균형을 깨뜨릴 수 없어 장기적으로 효과를 거두기 어렵다.

둘째, 시차 선호(time preference)인 할인요소는 탈세를 억지한다. 곧 ‘유동성 제약’이 빠듯한 납세의무자일수록 탈세 유혹을 더 강하게 느끼므로 자본시장 발전은 탈세 억지에 도움이 된다. 셋째, 납세의무자의 정직성 유형이 이질적인 동태모형에서 정상상태의 납세의무자는 (그 정도가 얼마이든) 늘 탈세하거나 언제나 성실하게 납세하는 2가지 극단적인 유형으로만 구성된다. 아울러 기대한 것처럼 탈세에 수반하는 심리적 비용, 벌칙과 세무조사확률이 각각 증가할수록 납세의무자 중 탈세자의 비율은 감소할 가능성이 높다.

넷째, 정직성 수준이 이질적인 납세의무자가 위험중립적인 성향을 띠면, 정상상태에서 탈세를 척결할 수 있는 최소한의 적발확률 또는 벌칙은 동태모형에서 다른 정책수단이 강화될수록 감소할 뿐만 아니라 감소하는 속도도 체감한다. 납세의무자가 위험회피적인 일반적인 경우에도 세무조사와 벌칙 집행에 비용이 들기 때문에 일벌백계보다 적당한 벌칙과 적발확률의 조합이 탈세 억지에 더 효과적이다.

다섯째, 납세의무자의 도덕성 차이, 사회적 탈세수준의 외부성 및 규범 중성화 과정을 감안한 동태모형에서는 탈세가 만연하거나 반대로 거의 없는 복수의 안정

29) 1986년까지 인도의 소득세 최고한계세율은 무려 90%에 달했는데, Bagai(1991)는 당시 인도의 포탈 소득세액이 징세된 소득세액의 거의 10배에 이른다고 추정했다.

균형이 나타날 수 있다. 탈세자 비율과 심리적 비용의 '상호내생성'으로 인해 정책 변수의 변화가 탈세의 자기강화적인 상승작용을 촉발하기 때문이다. 그러므로 대표적인 납세의무자 모형에서와 달리, 특정 부문(예: 자영업자의 사업소득, 해외자산소득) 또는 시기 등에 탈세가 만연한 상황이면 일시적이지만 강경한 대응책이 장기적으로는 탈세 억지에 효과를 발휘해 바람직한 우등균형으로의 이전을 촉진할 수 있다.

지금까지의 분석결과는 여러 실증분석 결과들과 맥을 같이 한다. 예컨대 Richardson(2016)이 45개 국 자료를 분석한 결과 경제적 요인들보다 비경제적 요인들이 탈세에 더 결정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 세법이 복잡할수록, 교육수준이 낮을수록, 서비스부문에 가까울수록, 그리고 조세정의와 도덕성에 관한 인식이 낮을수록 각각 탈세가 증가한 것이다. 58개 국 자료를 분석한 Réthi(2012)에서도 개인주의, 법치, 정부에 대한 신뢰와 신앙심이 강하거나 높을수록 탈세 수준이 낮았다. 비슷한 관점에서 Fortin et al.(2007)은 납세에 관한 사회적 순응(conformity)이, 그리고 Bazart et al.(2016)은 행태가 이질적인 납세의무자들의 교호작용이 각각 탈세에 중대한 영향을 미친다고 보았다.

이상의 논의에 비추어 탈세 억지에는 선행연구가 주목했던 ① 소득, 자산 등 경제변수나 ② 세율, 적발확률, 벌칙 등 정책변수가 그다지 중요하지 않을 수 있다. 오히려 ③ 납세의무자의 이질성에 주목하여 탈세에 취약한 특정 소득원천을 지닌 계층 또는 집단을 집중 공략하거나 규범적 측면에서³⁰⁾ 납세의식을 제고하는 노력이 필요하다.

참고문헌

- 안종석·김학수·박명호·강성훈·신상화·이동규. (2016). 「세목별 Tax Gap 추정과 조세관련 지하경제 규모 추정」. 한국조세재정연구원.
- 안종석·김학수·박명호·강성훈·오종현. (2017). “소득세 Tax Gap 규모와 지하경제 규모 추정.” 「조세재정 Brief」, 통권 41호, 한국조세재정연구원.
- Allingham, M. G., & A. Sandmo. (1972). “Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis.” *Journal of Public Economics*, 1(3): 323~338.
- Anciūtė, A. & R. Kropienė. (2010). “The Model Tax Evasion, Its Corrections, and

30) 이에 관한 포괄적인 논의는 Slemrod(2007)를 참조하라.

- Coherence to the Practical Tax Administration.” *Ekonomika*, 89(4): 49~65.
- Bagai, S. (1991). *Black Money in India*, Bombay: Bagai Tax Law Services (p) Ltd.
- Bahk, J. (1992). *Interdependent Behaviors of Taxpayers and Tax Officials: Models, and Some Evidences from Korea*. Unpublished Ph.D. Thesis. Harvard University.
- Baldry, J. C. (1987). “Income Tax Evasion and the Tax Schedule: Some Experimental Results.” *Public Finance*, 42(3): 357_383.
- Bazart, C., A. Bonein, S. Hokamp, & G. Seibold. (2016). “Behavioural Economics and Tax Evasion: Calibrating an Agent-based Econophysics Model with Experimental Tax Compliance Data.” *Journal of Tax Administration*, 2(1): 126~144.
- Becker, G. S. (1968). “Crime and Punishment: An Economic Approach.” *Journal of Political Economy*, 76(2): 169~217.
- Buehn, A. & F. Schneider. (2016). “Size and Development of Tax Evasion in 38 OECD countries: What Do We (Not) Know?” *Journal of Economics and Political Economy*, 3(1): 1~11.
- Cowell, F. A. (1990). *Cheating the Government: The Economics of Evasion*, Cambridge: MIT Press.
- Dixit, A. & B. Nalebuff. (1991). *Thinking Strategically: The Competitive Edge in Business, Politics & Everyday Life*, New York: W. W. Norton & Company.
- Dudley, L. & C. Montmarquette. (1987). “Bureaucratic Corruption as A Constraint on Voter Choice.” *Public Choice*, 55(1/2): 127~160.
- Erard, B. & J. S. Feinstein, (1994). “Honesty and Evasion in the Tax Compliance Game.” *The RAND Journal of Economics*, 25(1): 1~19.
- Feige, E. L. (2016). “Reflections on the Meaning and Measurement of Unobserved Economies: What Do We Really Know about the “Shadow Economy?”” *Journal of Tax Administration*. 2(1): 1~50.
- Fortin, B., G. Lacroix, & M. C. Villeval. (2007). “Tax Evasion and Social Interactions.” *Journal of Public Economics*, 91(11-12): 2089~2112.
- Gramsmick, H. & W. Scott. (1982). “Tax Evasion and mechanisms of Social Control: A Comparison with Grand and Petty Theft.” *Journal of Economic Psychology*, 2(3): 213~230.

- HMRC. (2016). *Measuring Tax Gaps 2016 Edition: Tax Gap Estimates for 2014-2015*. London: HM Revenue and Customs.
- Holländer, H. (1990). "A Social Exchange Approach to Voluntary Cooperation." *American Economic Review*, 80(5): 1157~1167.
- IRS. (2012). *Tax Gap Estimates for Tax Years 2008-2010*. Washington, D.C.: Internal Revenue Service. <https://www.irs.gov/newsroom/the-tax-gap>
- Isachsen, A. J., S. O. Samuelson, and S. Strøm. (1985). "The Behavior of Tax Evaders." in *The Economics of Shadow Economy*, edited by W. Gaertner and A. Wenig, Berlin: Springer-Verlag.
- Johannessen, N., P. Langetieg, D. Reck, M. Risch, and J. Slemrod. (2018). "Taxing Hidden Wealth: The Consequences of U.S. Enforcement Initiatives on Evasive Foreign Accounts." *NBER Working Paper*, No. 24366.
- Klepper, S. & D. Nagin. (1989). "The Anatomy of Tax Evasion." *Journal of Law, Economics, and Organization*. 5(1): 1~24.
- Lerman, A. H. (1986). "Tax Amnesty: The Federal Perspective." *National Tax Journal*, 39(3): 325~332.
- Luitel, H. S. (2014). *Is Tax Amnesty A Good Tax Policy?: Evidence from State Tax Amnesty Programs in the United States*, New York: Lexington Books.
- Medina, L. & F. Schneider. (2018). "Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?" *Working Paper* No. 17. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Minor, W. (1981). "Techniques of Neutralization: A Reconceptualization and Empirical Examination." *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 18(2): 295~318.
- Réthy, G. (2012). "Relation between Tax Evasion & Hofstede's 4+2 Model." *European Journal of Management*, 12(3): 61~72.
- Richardson, G. (2016). "The Determinants of Tax Evasion: A Cross-Country Study." Ch. 2, in Dion, M., D. Weisstub, and J-L. Richet. (eds). *Financial Crimes: Psychological, Technological, and Ethical Issues*, Geneva: Springer. <http://www.springer.com/978-3-319-32418-0>.
- Sandmo, A. (2005). "The Theory of Tax Evasion: A Retrospective View." *National Tax Journal*. 58(4): 643~663.

- Schelling, T. C. (1978). *Micromotives and Macrobehavior*. N.Y.: W. W. Norton and Company.
- Slemrod, J. (2007). "Cheating Ourselves: The Economics of Tax Evasion." *Journal of Economic Perspectives*, 21(1): 25~48.
- Spicer, M. & S. B. Lundstedt. (1976). "Understanding Tax Evasion." *Public Finance*, 31(2): 295~305.
- Sykes, G. & D. Matza. (1957). "Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency." *American Sociological Review*, 22(6): 664~670.
- Vale, R. (2015). "A Model for Tax Evasion with Some Realistic Properties." *arXiv:1508.02476 [q-fin.EC]*. <https://arxiv.org/abs/1508.02476>

박재완(朴宰完): 1992년 Harvard University에서 정책학 박사학위를 취득하고 성균관대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 재무행정, 행정개혁, 유인설계 등이 관심분야이며, 최근 주요 논문으로 "소득계층 이동성 추이의 Markov과정 분석"(2017), "압축산업화 이후 한국경제: 과제와 개혁기조"(2017), "정부 전환기 국정기조의 형성과정"(2016) 등이 있다 (jbahk@skku.edu).

서울시 고령자의 대중교통이용 영향요인에 관한 연구

강남욱·남궁미

최근 우리나라는 고령 사회에 진입하였으며, 고령자에 대한 사회적 관심이 증대되면서 고령자를 위한 대중교통정책 개선의 필요성 또한 증대되었다. 이에 고령자 통행특성을 고려한 대중교통복지 향상을 위한 정책적 배려가 요구된다. 따라서 본 연구에서는 고령자 계층의 대중교통이용에 영향을 미치는 요인을 파악하여 대중교통복지를 향상시킬 수 있는 정책적 시사점을 제공하고자 한다. 이를 위하여 본 연구에서는 2010년 가구통행실태조사 자료를 활용하여 65세 이상의 고령자 계층의 비통근통행(쇼핑/여가/기타 목적)에 있어 대중교통이용에 영향을 미치는 요인에 관한 분석을 수행하였다. 분석에 있어 우선적으로 65세 미만의 인구(비고령자 계층)와 65세 이상의 인구(고령자 계층)로 분류하여 기본적인 통행행태의 차이를 살펴본 후, 고령자 계층을 전기고령자(65세-74세)와 후기고령자(75세 이상)으로 세분화하여 통행행태의 차이를 분석하였다. 비고령자와 고령자 간의 통행행태의 비교에 있어, 고령자 계층이 비고령자 계층과 확연하게 차이를 보인 점은 고령자 계층일수록 비통근(쇼핑/여가/기타)통행이 활발하게 이루어지고 있다는 점이다. 고령자계층의 대중교통 이용율 또한 높아지고 있었는데, 이를 고려하여 본 연구에서는 이항 로짓분석을 통해 비통근통행에 있어 대중교통이용에 영향을 미치는 요인을 파악하였다. 주요한 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 목적지의 버스정류장 수, 시장 수, 병원 수는 고령자들의 대중교통이용에 영향을 주는 것으로 나타났다. 둘째, 전기 고령자(65세-74세)와 후기 고령자(75세 이상)의 대중교통이용에 영향을 미치는 요인이 차이가 있는 것으로 나타났다. 병원 수와 버스 정류장 수는 전기 고령자 계층에서 영향을 미치는 것으로 나타났으며 노인 여가시설 수는 후기 고령자 계층에서 영향을 미치는 것으로 나타났다. 셋째, 목적지의 버스 정류장 수는 대중교통이용에 긍정적 영향을 미친 반면, 지하철역과의 거리는 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 위와 같은 분석결과를 토대로 고령자들의 대중교통복지를 향상시키기 위한 정책적 방안들을 제공하였다.

[주제어: 고령자, 대중교통이용, 가구통행실태조사]

I. 서론

우리나라는 평균 수명의 증가와 함께 출산율의 저하로 인하여 노인인구비율이 급격하게 증가하고 있는 추세이다. 2017년 8월 말을 기준으로 고령 인구가 전체 인구 중 14.02%를 차지하며 고령 사회로 접어들게 되었으며(행정안전부, 2017), 이러한 고령화 속도는 OECD 국가 중 가장 빠른 속도이다(OECD, 2017).

증가한 고령 인구와 고령 인구 특성의 변화로 미루어볼 때 고령자의 통행행태의 변화는 전체 인구의 통행에 있어 교통수요의 변화, 교통문제, 교통시설의 효율성 등 다양한 교통 관련 요인들에 중요한 부분을 차지하고 있다. 고령자의 통행이 전체 통행에서의 비중이 높아짐에 따라 고령자 통행행태 분석에 관한 연구는 지속적으로 이루어지고 있으며, 다양한 고령 인구의 통행특성이 확인되고 있다.

증가한 고령 인구와 고령 인구 특성의 변화로 미루어볼 때 고령자의 통행행태의 변화는 전체 인구의 통행에 있어 교통수요의 변화, 교통문제, 교통시설의 효율성 등 다양한 교통 관련 요인들에 중요한 부분을 차지하고 있다. 고령자의 통행이 점차 전체 통행에서의 비중이 높아짐에 따라 고령자 통행행태 분석에 관한 연구는 지속적으로 이루어지고 있으며, 다양한 고령 인구의 통행특성이 확인되고 있다.

과거에 비해 개선된 고령자들의 경제적, 신체적 여건은 ‘노인’이라는 연령관점에 있어서도 많은 변화를 가져왔다. 현재 우리나라의 평균수명은 81세¹⁾로, 매년 0.5세씩 증가하는 추세를 보이고 있다(브릿지 경제, 2017). 또한, 65세 이상을 대상으로 한 2014년 노인실태 조사에서 노인의 기준을 70-74세로 보아야한다는 응답이 78.3%로 높은 비중을 차지하였고, 75세 이상으로 보아야한다는 응답도 31.6%를 차지하였다. 즉 65세 이상을 하나의 단일 노인집단으로 간주하는 것은 신체적·경제적으로 능력이 향상 된 고령자의 증가와 고령자 연령대에 따른 차이를 간과하게 만든다. 이러한 측면에서 65세 이상의 고령인구를 연령집단별로 나누어 통행특성의 차이 및 통행에 영향을 미치는 요인의 차이를 분석하는 것은 의미있는 일이다. 따라서 본 연구에서는 기존 65세 이상의 인구를 고령인구의 하나의 범주로 간주하지 않고 두 가지 범주의 전기고령자(65세-74세)와 후기고령자(75세 이상)로 세분화하여 통행특성을 비교해 보고자 한다. 또한, 고령자 계층의 비통근통행(쇼핑·여가·기타 목적)을 중점으로 하여 고령자 대중교통이용에 영향을 미치는 요인을 파악하고자 한다. 본 연구에서는 위와 같은 분석을 위하여 ‘2010년 가구통행실태조사’를 이용

1) 우리나라 경우 1970년대 평균수명이 남성 58.6세, 여성 65.5세에서 2010년을 기준으로 남성 77.6세, 여성 84.4세로 약 20세가량 증가하였다(브릿지 경제, 2017).

하였으며, 분석 방법으로는 이항 로짓분석을 활용하였다.

2017년 고령사회로 진입한 우리나라의 경우 고령자의 급격한 증가와 함께 고령자의 통행량의 증가와 함께 통행행태도 다양해지고 있다. 하지만 고령자의 통행 증가가 차량이용의 통행에 있어 고령자의 인지능력, 신체적 능력의 퇴화에 따른 교통사고 문제는 증가하는 추세이다. 2006년 87만 명이었던 65세 이상의 운전면허 소지자 수는 10년 사이 3배가량 증가하여 2016년 250만 명으로 집계되었으며, 같은 기간 고령운전자의 교통사고 건수는 2만 건에서 6만 1천여 건으로 3배 이상 증가하였다. 고령자 역시 고령 운전의 문제를 점차 인식하고 있으며, 운전면허를 스스로 반납하는 고령자의 수 역시 최근 5년 사이 6배가량 증가한 3730명으로 집계되었다(도로교통공단, 2017). 정부 역시 정책적으로 고령자의 운전 문제를 해결하기 위해 70세 이상의 운전자들이 면허를 갱신할 때 적성검사를 받아야 하는 제도를 도입하였으며, 75세 이상의 고령 운전자들이 면허를 갱신할 때 인지기능 검사를 포함한 교통안전교육 이수 의무화 하고 있다. 이처럼 정부정책은 고령자의 운전으로 인해 발생하는 사고를 줄이기 위하여 고령자의 대중교통 이용으로의 연계를 도모하고 있다. 이러한 점을 고려하여, 본 연구는 노인의 삶을 제고하기 위하여 고령자의 연령을 구분하여 대중교통이용에 영향요인을 살펴봄으로써 향후 고령자들을 위한 교통정책 수립 시 고려될 수 있는 요소들을 상세히 검토하는데 목적이 있다. 이를 통해 분석된 연구내용은 고령자 특성을 고려한 구체적인 대중교통정책을 수립하는데 도움을 줄 수 있을 것으로 예상된다.

II. 이론적 배경 및 선행연구검토

1. 고령자의 특성 및 통행 특성

고령자의 증가는 고령자의 통행 증가를 의미한다. 조종석·박지영·최병남(2010), 마강래·윤영호(2009), 홍영익·장수은(2013) 연구에서 수도권 가구통행 실태조사 자료를 바탕으로 시간 변화에 따른 고령자의 교통수단이용률 변화를 분석한 결과, 고령자의 통행 수의 증가와 총 목적거리 증가를 확인하였다. 즉, 이러한 연구들은 고령자의 통행이 증가함과 동시에 활동범위 역시 넓어졌음을 시사한다.

또한 고령자의 경우 타 연령층과 통행에 있어 통행시간이나 선호하는 통행수단, 통행수단 선택에 영향을 미치는 중요한 요인 등의 통행특성이 다르게 나타났다. 고

령자의 경우 통행에 있어 대중교통의 이용을 선호하며, 이는 활발한 대중교통 이용으로 이어지고 있다. 윤대식·조남건(2002)과 윤대식·안영희(2003)의 연구에 따르면 65세 이상의 고령자는 통행시간 보다는 통행비용을 중요하게 고려하며 전철과 좌석버스 보다는 일반버스를 선호하는 것으로 나타났다. 또한 고령자 통행은 오전 10시에서 오후 5시 사이에 밀집 되어있는 것으로 확인되었다(윤대식·안영희, 2003). 추상호(2008)의 연구에서는 고령자의 경우 타 연령층에 비해 여가활동 통행이 증가하였으며, 통행수단을 선택함에 있어 승용차의 이용은 크게 줄어들었지만 버스, 택시, 자전거의 이용은 늘어나는 것으로 나타났다. Kim & Ulfarsson(2004)연구에서는 노인들은 거주지에서 버스정류장이 가까울수록 버스를 이용할 확률이 높았으며, 여가와 개인용무의 경우 도보를 선호하는 것으로 나타났다. 즉, 고령자가 통행수단을 선택함에 있어 경제적인 요인이 중요하게 작용하여 상대적으로 저렴한 교통수단인 대중교통 이용이 활발하게 이루어지고 있으며, 통행의 대부분이 교통이 복잡한 출퇴근 시간대를 피하여 이루어지고 있다는 점은 고령자 통행의 가장 큰 특징이라 할 수 있다.

고령자는 통행목적에 있어서도 다른 연령층과 구분되는 특성을 가지고 있다. 비고령자 중 가장 많은 표본을 차지하고 있는 20~64세의 연령층에서는 출근/업무의 통행이 다른 목적의 통행에 비해 많은 비중을 차지한 반면, 고령자의 경우 비고령자에 비해 출근/업무 통행 비중이 크게 줄어들었으며 쇼핑/여가/기타 목적의 통행이 상대적으로 많은 비중을 차지한다. 고령자의 통행에서 2002, 2006 가구통행실태조사의 자료를 활용한 조종석·박지영·최병남(2010) 연구의 결과에 따르면 고령자의 통행에 있어 65~69세 연령대의 남성의 경우는 업무 통행비율이 높았으며, 여성의 경우 쇼핑/여가/기타 통행의 비율이 높게 나타났다. 70~74세의 연령대의 남성의 경우는 출근/여가/기타 통행이, 여성의 경우 쇼핑/여가/기타 통행이 활발히 이루어지고 있었다. 75세 이상의 경우에는 남성과 여성 모두 여가/기타 통행의 비율이 높게 나타났다. 이러한 결과로 미루어볼 때 고령자 계층에서는 전반적으로 쇼핑/여가/기타 목적의 비통근통행이 타 연령층에 비해 활발히 이루어지고 있음을 알 수 있다. 목적별 통행에 영향을 미치는 요인에 관한 최병남·조종석·박지영·추상호(2011)의 연구에서는 고령자의 비통근통행에 있어 고령자의 개인속성(성별, 운전면허, 직업), 가구속성(가구원 수, 주택 종류, 소득, 승용차보유수) 중 쇼핑 통행에서는 성별을 제외한 모든 변수가, 여가와 기타 통행에서는 고령자 내 세부 연령을 제외한 모든 변수가 영향을 미침을 확인하였다.

고령자의 통행은 성별에 따라서도 다른 특징을 나타내고 있다(최병남 외, 2010;

홍영익·장수은, 2013). 남성이 여성보다 통행의 빈도가 높고(홍영익·장수은, 2013; 추상호 외, 2011), 고령자 남성의 경우 연령대가 높아질수록 승용차 통행은 감소하였으며 버스와 택시의 통행은 증가하는 것으로 나타났다(최병남 외, 2010). 여성의 경우에는 연령이 높아질수록 승용차 통행비율이 증가하였고 성별에 관계없이 연령대가 높아질수록 도보 통행은 증가하는 것으로 나타났다(최병남 외, 2010).

대부분의 고령자 통행특성에 대한 선행연구에서는 주로 65세 이상의 연령층을 ‘고령자’라는 하나의 집단으로 간주하여 통행특성 및 통행에 미치는 영향요인을 분석하였다(마강래·윤영호, 2002; 조남건·윤대식, 2002; 윤대식·안영희, 2003; 추상호 외, 2011; 이향숙 외, 2014; 한수경·이희연, 2015). 하지만 평균수명의 연장과 함께 노인통행의 증가에도 불구하고 노인인구의 연령대에 따른 차이를 고려한 연구는 미흡한 실정이다. 노인을 세분화하여 살펴 본 연구들에서는 노인 내에서도 연령별 상이한 통행행태를 보이고 있었는데, 이는 고령자 내에서의 경제적, 신체적 능력 등에 의한 차이가 반영된 것이라 할 수 있다. 노인인구를 연령대별로 세분화한 연구들을 살펴보면 다음과 같다. 이철주·유완·김형진(2002) 연구에서는 가구의 생애주기에 따른 통행발생을 쇼핑통행측면에서 분석함에 있어 가구의 생애주기를 4가지 단계로 분류 하였으며 이중 마지막 단계인 4단계에서 노년기를 세대주나이가 65세 이상인 가구로 정의하고, 노년기를 다시 가족원수와 가족원의 지위에 따라 노년 초기, 중기, 후기의 3단계로 세분화하여 분석을 실시하였다. 분석 결과 세대주가 65세 이상인 노년기 가구에서는 배우자의 쇼핑 통행은 감소하는 반면, 자녀와 세대주에 의한 쇼핑통행은 증가한다는 것을 확인하였다. 김준기·손기민·오성호·박종일(2012) 연구에서는 서울시에 거주하는 65세 이상의 고령자를 대상으로 면접설문조사를 실시한 결과, 연령이 높아질수록 대중교통 정보의 접근에 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 고령자는 경제적 능력에 따라 이동성에 차이를 가지며 고령층(65세 이상)은 교통수단을 이용하여 커뮤니티 시설을 접근하는 것보다 보행권역 내에 공원, 노인정 등이 있을 때 통행에 제약을 덜 받는다는 결과가 나타났다. 추상호·송재인·권봉성(2011) 논문에서는 고령자의 경우 가구원 수가 감소할수록 통행이 증가하고, 고령자의 연령이 높아질수록 통행은 감소하는 것으로 나타났다. 고승욱·이승일(2017)의 논문에서는 65세 이상의 고령자를 65-69세, 70-74세, 75세 이상의 연령 집단별 비통근통행 특성과 서울시의 행정동 특성 간의 영향을 분석하였다. 그 결과 고령자의 비통근 통행에 있어 65-69세 집단은 여가·쇼핑 종사자 수와 유동인구밀도가 양(+)관계를 가지고 있었으며, 70-74세 집단은 노인복지시설과 유동인구밀도가 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 75세 이상의 집단은 문화·

역사공원여부가 양(+)의 관계를 갖는 반면 유동인구밀도는 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 이러한 연구들은 연령 집단별 통행특성 및 통행에 영향을 미치는 요인들에 차이가 있음을 시사하고 있다 할 수 있다. 아래 <표 1>은 고령자 특성 및 통행특성 관련 연구를 정리한 것이다.

〈표 10〉 고령자의 특성 및 통행특성에 관한 선행 연구사례

구분	연구자	연구대상	분석방법	분석 지표
통행의 증가 및 성별 통행형태	마강래·윤영호 (2009)	수도권(서울, 인천, 경기) 고령자	코호트 분석, 임의 절편 분석	시간변수(1996, 1992, 2006), 지역변수(서울, 인천, 경기), 토지이용변수(직주혼합지역, 직장중심지, 주거중심지)
	홍영익·장수은 (2012)	수도권 고령자	상관관계 분석, 로그선형 다중회귀분석	연령, 성별, 운전면허 보유여부, 직업, 가구원 수, 아파트 거주
통행특성	윤대식·안영희 (2002)	수도권(서울, 과천) 및 대도시지역 고령자	다항로짓분석	본인 차량소유 여부, 주 통행수단 시간, 목적지 접근 시간, 목적지 접근 비용 등
	추상호 (2008)	대전시 고령자	다중선형 회귀분석	가구원 수, 연령, 소득 수준, 성별, 직업 등
통행목적	조종석 외 (2010)	수도권 고령자	T-test 분석, One-way Anova 분석	운전면허, 직업, 가구원 수, 자동차 보유대 수, 주택 종류, 거주형태
	최병남 외 (2011)	수도권 고령자	T-test 분석, Anova 분석	성별, 운전면허, 직업, 가구원 수, 주택 종류, 소득 등
고령자의 세분화	이철주 외 (2002)	수도권 거주자	로지스틱 회귀분석	가구 구성원, 연령, 직업, 성별, 소득
	김준기 외 (2012)	서울시 고령자	이항로지스틱 회귀분석	연령, 신체적 장애여부, 대중교통 특성, 건조환경, 활동성, 공동체 의식 등
	추상호 외 (2011)	수도권 고령자	순서형 프로빗 분석, 로그 선형분석	가구원 수, 가구소득, 연령, 성별, 운전면허, 토지이용 특성 등
	고승욱·이승일 (2017)	서울시 고령자	Anova 분석, 다중회귀분석	전통시장 수, 노인복지시설 수, 한의원 수, 평균 공시지가, 공원 등

2. 토지이용특성이 통행행태에 미치는 영향

선행연구에 따르면 통행행태는 토지이용과 관련이 있는 것으로 나타났다. Frank & Pivo(1994)의 연구에서는 밀도와 토지이용혼합도가 높으면 대중교통 및 보행량

이 늘어나는 반면 개인차량의 이용은 줄어드는 것으로 나타났으며, Cervero(1996)은 밀도가 토지이용혼합도보다 통행수단선택에 있어 영향력이 상대적으로 높은 것을 확인하였다. 대중교통이용에 있어서 토지이용혼합도(Cervero, 2002), 밀도(Dunphy and Fisher, 1996), 슈퍼마켓, 식료품점 등 소매점(Cervero and Kockleman, 1997)은 양(+)의 영향을 주는 것으로 나타났으며, Cervero(2002)의 연구에서는 대중교통이용에 있어서 밀도와 다양성은 도시디자인보다 영향력이 큰 것으로 나타났다.

선행연구들은 고령자의 통행행태와 토지이용특성의 연관성을 분석하기도 하였다. 일반적으로 인구밀도나 용도혼합도 같은 토지이용의 특성은 통행행태에 많은 영향을 미치고 있으며, 대중교통의 이용과도 밀접한 관계를 갖고 있다. 추상호·이향숙·신현준(2013) 연구에서는 고령자의 통행행태에 있어 토지이용특성 중 인구밀도와 교육시설 수가 양(+)의 상관관계를 갖고 있음이 확인되었다. 이향숙·추상호·김지윤(2014)의 연구에서도 인구밀도, 고용밀도 등의 토지이용특성이 수도권 고령자의 통행에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 한수경·이희연(2015)의 연구에서는 고령자의 통행에 있어 목적지의 병·의원 수, 재래시장 수, 공원 수가 양(+)의 상관관계를 가지고 있으며, 노인복지시설 수는 음(-)의 상관관계를 가지고 있음이 확인되었다. 오영택·김태호·박제진·노정현(2009)의 연구에서는 토지이용특성이 대중교통 이용자의 통행패턴에 영향을 미치며, 주거 중심지 역세권의 경우 정류장 수, 단거리 노선 수가 대중교통이용에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 주거 중심지 역세권일수록 대중교통 보다는 승용차가 주로 이용되고 있는 반면, 고용 중심의 역세권에서는 대중교통, 특히 지하철이 많이 이용되고 있었다(성현곤·노정현·김태현·박지형, 2006). 토지이용의 특성 중에서 고용밀도 및 버스접근성이 역시 대중교통이용에 영향을 미치는 것으로 나타났다(민병하·이건원·김세용, 2016). 대중교통으로의 접근성은 지역의 용도에 비해 더욱 미시적인 지역적 특성이라고 할 수 있는데, 대중교통의 접근성 또한 통행행태와 관계가 있음을 확인할 수 있다. 성현곤·신기숙·노정현(2008)에 따르면 목적지의 주차가 어려울수록 대중교통을 이용할 확률이 높았고, 쇼핑·여가 통행 시에는 거주지와 목적지는 대중교통수단 접근 대중교통이용에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 신예철·김태호·장명준(2013)의 논문에서는 버스 정류장 비율, 버스 노선 수, 지하철 출입구 수 등의 목적지의 대중교통서비스 여건이 대중교통이용 수요에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 목적지의 공공·상업·업무·여가시설 등 인구유발시설은 대중교통 중 지하철 이용에 양(+)의 영향을 보이는 것으로 나타났다. 또한 토지이용 복합도²⁾ 역시 대중교통이

용 수요에 긍정적 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 종합하면, 토지이용특성은 대중교통이용에 영향을 미치며, 이는 고령자의 대중교통이용 또한 토지이용특성과 연관될 수 있음을 시사한다. 아래 <표 2>은 토지이용특성과 통행행태 관련 연구를 정리한 것이다.

〈표 11〉 토지이용특성이 통행행태에 미치는 영향에 관한 선행 연구사례

구분	연구자	연구대상	분석방법	분석 지표
고령자의 통행행태와의 관계	추상호 외 (2013)	수도권 고령자	회귀분석	거주형태, 가구원 수, 월평균 가구소득, 성별, 연령, 인구밀도 등
	이향숙 외 (2014)	수도권 고령자	순서형 프로빗 분석, 이항로지스틱분석	연령, 월평균 가구소득, 성별, 고용여부, 자동차 소유여부, 대중교통시설 접근시간 등
	한수경·이희연 (2015)	서울대도시권 고령자	O-D분석	성별, 연령, 노인복지시설 수, 병·의원 수, 대형상업시설 수, 재래시장 수 등
대중교통 이용과의 관계	오영택 외 (2009)	서울시 대중교통 이용자	군집분석, 회귀분석	환승거리, 버스 노선수, 버스 정류장 수, 도시철도 출입구 수, 자전거면 수 등
	성현곤 외 (2006)	서울시 역세권	다중회귀분석	역세권내 개발밀도, 토지이용혼합도, 직주균형도 등
	민병학 외 (2016)	서울시 행정동	다중회귀분석	주거밀도, 상업밀도, 인구밀도, 고용밀도, 직주균형도, 산업혼합도 등
	성현곤 외 (2008)	서울시 역세권 부근 거주민	다항로지스틱분석	성별, 연령, 쇼핑시설 유형, 여가활동 종류, 통행시간, 승용차 이용빈도 등
	신예철 외 (2013)	서울시 역세권	영향구조분석	개발밀도, 인구유발시설 밀도, 토지이용 복합도, 지하철 서비스, 버스 서비스 등

앞서 언급한 바와 같이, 고령자의 통행패턴에 관한 대부분의 선행연구에서는 고령자를 ‘65세 이상의 사람’으로 단순화하여 정의하고 있다. 하지만 노인인구의 급격한 증가를 고려해 볼 때, 노인인구를 연령집단별로 세분화하여 통행에 영향을 미치는 요인을 분석해 볼 필요가 있다.

따라서 본 연구에서는 고령자 계층을 65-74세의 전기 고령자, 75세 이상³⁾의 후

2) 토지이용 복합도 변수로는 전체 토지이용혼합도, 주거대비 비주거비용, 주거대비 상업업무비용을 활용하였다.

3) 고령자를 생물학적 관점에서 살펴보면 75세부터 신체기능이 대부분 쇠퇴하기 시작하며 (YTN, 2017), 이승교 외(2006)의 연구에서도 75세 이상의 고령자의 경우 간단한 일상생활 수행에는 어려움이 없었으나, 외출·물건구매·교통이용 등의 일상생활수행능력이 감소되는 것으로 나타났다는 것을 참고 하였다.

기 고령자로 분류하여 비고령자와의 통행특성을 비교하고, 전기고령자와 후기고령자의 통행특성을 살펴보고자 한다. 또한 고령자의 대중교통이용이 증가하고 있는 것(조남건·윤대식, 2002)을 고려하여, 고령자의 비통근통행에 있어 목적지를 중심으로 대중교통이용에 영향을 미치는 요인을 살펴보고자 한다.

본 연구는 위의 논의 된 내용을 토대로 다음과 같은 연구가설을 설정한다.

H_1 : 고령자의 대중교통이용은 연령이 높아질수록 낮아진다.

H_2 : 전기고령자와 후기고령자의 대중교통이용에 영향을 미치는 요인에 차이가 있다.

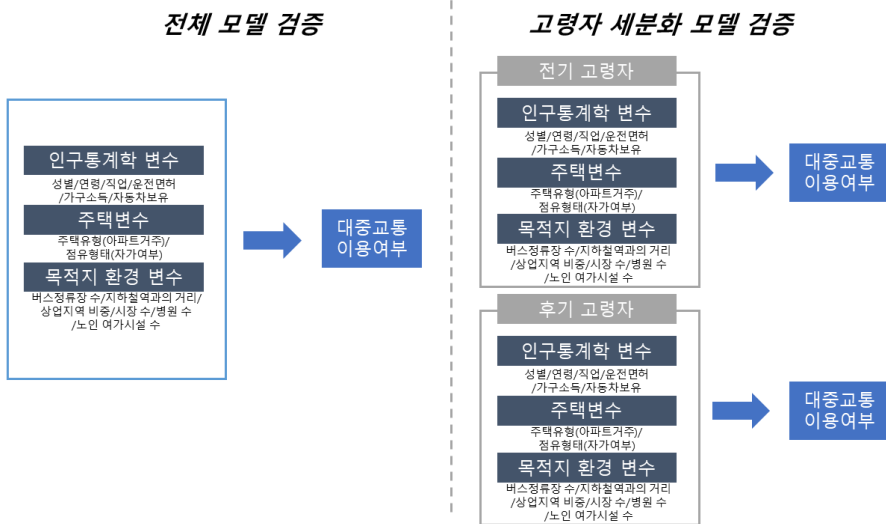
III. 연구방법

1. 분석자료

본 연구는 고령자 비통근통행에 있어 대중교통이용에 영향을 미치는 요인을 파악하기 위하여 국토교통부가 5년마다 모든 행정구역을 대상으로 직접 설문 의 형태로 실시하는 가구통행실태조사 자료 중 가장 최근 자료인 2010년 가구통행실태조사 자료를 활용하였다. 가구통행실태조사의 설문 내용은 가구현황, 가구원 특성, 개인별 통행특성, 장거리 통행특성의 4가지 조사내용으로 구성되어 있으며, 세부 설문 항목에 통행수단, 통행목적, 통행시간, 가구특성 등을 포함하고 있기 때문에 고령자의 통행특성을 파악하는데 적합하다. 본 연구에서는 분석에 있어 다른 지역들에 비해 지하철역의 수, 지하철 노선 수, 버스 노선 수 등 대중교통이용의 접근성이 높으며, 고령자의 비통근 통행 비율이 높고 분석에 적합한 표본을 확보할 수 있는 서울시를 공간적 범위로 설정하였다. 서울시의 행정동을 기준으로 하여 통행목적지를 구분하였으며 전체 표본 65,535명 중 서울시에 거주하고 있는 65세 이상 고령자 4,814명을 분석에 활용하였다. 내용적 범위로는 전 연령층의 통행을 바탕으로 65세 미만을 비고령자 계층으로 설정하며, 65세 이상을 고령자 계층으로 설정하였다. 앞서 이론적 검토에서 밝힌 것처럼, 고령자 계층은 전기고령자(65세-74세)와 후기고령자(75세 이상)로 세분화하였다.

2. 분석방법과 변수설정

〈그림 1〉 분석모형



구체적인 분석모형은 〈그림 1〉과 같다. 본 연구는 실증분석을 실시하기에 앞서 연령집단별 통행특성을 비교한 후, 이항 로짓모형(Binary Logistic Model)을 통해 고령자의 대중교통이용에 미치는 영향요인을 규명하였다. 이항 로짓모형은 종속변수가 더미일 경우 활용되며, 두 가지의 범주형 변수로 나타나는 설명변수와 종속변수 사이의 관계를 로지스틱 함수를 이용하여 추정하는 방식이다. 이항로짓모형을 적용하면 개인 n 이 대안 i 를 선택할 확률 $P_n(i)$ 는 다음과 같은 식으로 표현될 수 있다.

$$P_n(i) = \Pr(U_n(i) \geq U_n(j))$$

$$= \frac{e^{V_{in}}}{e^{V_{in}} + e^{V_{jn}}}$$

$P_n(i)$ 는 개인 n 이 대안 i 를 선택할 확률을 나타내며, $U_n(i)$ 는 개인 n 을 위한 대안 i 의 총 효용을 나타낸다. V_{in} 은 개인 n 을 위한 대안 i 의 관측이 가능한 효용요소(결정적 효용요소)를 나타낸다. 이항 로짓모형은 비선형 모형이므로 계수로부터 효과의 크기를 설명하기는 어렵지만, 계수의 부호를 통해 방향성을 확인할 수 있다.

본 연구에서의 종속변수는 비통근통행(쇼핑/여가/기타 목적)의 대중교통 이용여부이다. 따라서 이항 로짓모형이 상대적으로 적합한 분석모형이라 판단하였다. 설

명변수는 고령자 개인 및 가구의 인구통계학적 변수 및 주택 변수, 통행 목적지의 환경 변수로 대분류 하였으며, 선행연구(최병남 외, 2013; 추상호 외, 2011; 최성택·임수연·추상호·장진영·김지윤, 2015)를 토대로 설명변수를 선정하였다. 구체적인 변수의 설명은 <표 3>에 기술되어 있다. 인구통계학적 변수는 개인 특성(성별, 연령, 직업, 운전면허)과 가구 특성(월 평균 가구소득, 자동차 보유)으로 구성되어 있으며, 주택 변수는 아파트 거주여부, 자가 소유 여부로 구성하였다. 또한 통행에 있어 목적지의 지역(zone)특성이 고령자의 비통근통행의 대중교통이용에 어떠한 영향을 미치는지 파악하기 위하여 대중교통이용과 직접적으로 연관되는 목적지의 버스 정류장 수, 지하철역과의 거리를 변수로 사용하였고, 선행연구에서 고령자의 통행과 관련이 있는 것으로 확인된 목적지 환경(전체 면적대비 상업지역의 비중, 시장 수, 병원 수, 노인 여가시설 수)을 변수로 설정하였다(이향숙 외, 2014; 고송욱·이승일, 2017).

〈표 3〉 설명변수 설정

구분	변수		변수 값 산출방법	단위	자료 출처
종속변수	대중교통 이용여부		이용하지 않는 경우=0, 이용하는 경우=1	-	KT DB (2010)
인구 통계학 변수	개인 특성	성별	여성=0, 남성=1	-	
		연령	2010년 기준 응답자 연령	-	
		직업	기타=0, 전문직/서비스업/판매직/사무직=1	-	
		운전면허	미 보유=0, 보유=1	-	
	가구 특성	가구 소득	200만원 미만=저소득 200만원 이상 500만원 미만=중소득 500만원 이상=고소득	-	
		자동차보유	미 보유=0, 보유=1	-	
주택 변수	주택형태(아파트 거주)		기타 주택유형=0, 아파트거주=1	-	
	자가 소유		기타 주거형태=0, 자가 소유=1	-	
목적지 환경 변수	직접 관련 변수	버스 정류장 수	해당 동의 버스정류장 수	개소	서울 통계 DB (2010)
		지하철역과의 거리	해당 동과 지하철역 사이의 거리	m	
	간접 관련 변수	상업지역 비중	해당 동의 상업지역 면적 / 해당 동의 전체 면적	-	
		시장 수	해당 동의 모든 시장 수의 합 (등록시장, 인정시장, 상점가)	개소	
		병원 수	해당 동의 모든 병원 수의 합 (종합병원, 요양병원, 노인전문병원, 한방병원 등)	개소	
		노인 여가시설 수	해당 동의 노인종합복지관, 경로당, 노인교실의 합	개소	

3. 기술통계

〈표 4〉는 본 연구에 활용되는 설명변수를 대상으로 기술통계분석 결과를 나타낸 것이다. 65세 이상의 전체 고령자의 경우 대중교통 이용의 평균값은 0.452로 나타났다. 고령자를 세분화하여 살펴보았을 때 전기고령자의 대중교통이용 평균값은 0.487이며, 후기 고령자의 대중교통이용의 평균은 전기 고령자에 비해 낮은 값인 0.332로 나타났다. 전체 고령자의 자가 소유는 0.774, 전기 고령자의 경우 0.802로 후기고령자의 자가 소유인 0.678보다 높은 것으로 나타난 것은 눈여겨 볼 만하다.

〈표 4〉 기술통계분석 결과

구분	변수		65세 이상의 채고령자		전기 고령자(65-74세)		후기 고령자(75세 이상)		
			평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	
종속변수	대중교통 이용여부		0.452	0.498	0.487	0.500	0.332	0.471	
인구 통계학 변수	개인 특성	성별		0.423	0.494	0.423	0.494	0.424	0.495
		연령		71.131	5.090	68.943	2.762	78.653	3.964
		직업		0.046	0.210	0.054	0.225	0.020	0.140
		운전면허		0.361	0.480	0.408	0.492	0.202	0.402
	가구 특성	가구 소득	저소득	0.586	0.493	0.585	0.493	0.589	0.493
			중소득	0.333	0.471	0.338	0.473	0.314	0.465
			고소득	0.081	0.274	0.077	0.266	0.097	0.297
		자동차보유 유무		0.457	0.498	0.442	0.497	0.511	0.500
주택 변수	주택형태(아파트 거주)		0.261	0.439	0.262	0.440	0.259	0.439	
	자가 소유		0.774	0.418	0.802	0.399	0.678	0.468	
목적지 환경 변수	직접 관련 변수	버스 정류장 수		20.272	14.787	20.852	15.071	18.317	13.624
		지하철역과의 거리		528.343	421.352	533.096	439.449	512.317	353.624
	간접 관련 변수	상업지역 비중		0.179	0.287	0.180	0.286	0.176	0.290
		시장 수		1.035	1.855	1.068	1.867	0.921	1.810
		병원 수		36.995	45.044	39.184	48.672	29.613	28.546
		노인 여가시설 수		6.474	3.611	6.572	3.683	6.145	3.342

IV. 고령자 통행특성

〈표 5〉은 연령 집단 별 통행목적 분포를 나타내고 있다. 통행목적은 모든 계층에서 귀가가 대부분 45%내외로 가장 비중이 높게 나타났다. ‘출근’의 경우 비고령자

계층과 고령자 계층 간의 가장 큰 차이를 보였으며, 고령자 계층 내에서도 출근 목적의 통행이 전기 고령자 계층 13.8%, 후기 고령자 계층 5.1%로 연령이 높아질수록 경제활동 참여가 낮아짐을 확인할 수 있다. 또한 고령자 계층에서는 후기 고령자 계층으로 갈수록 여가 및 기타⁴⁾ 목적 통행의 비중이 높아지는 것으로 나타났는데, 이를 통해 고령자 계층의 연령이 높아질수록 여가 및 기타 활동이 증가함을 알 수 있다. 쇼핑 목적의 통행 역시 고령자 계층이 비고령자 계층보다 다소 높게 나타난 것은 눈여겨 볼만하다. 결과적으로 비통근통행(쇼핑·여가·기타)의 경우 고령자 계층이 65세 미만의 비고령자 계층에 비하여 해당 목적의 통행 비중이 높게 나타났으며, 후기 고령자 계층으로 갈수록 비통근통행의 비중이 높아짐을 확인할 수 있다. 즉 고령자의 전반적인 통행이 증가하고 있는 추세를 고려해 볼 때, 향후 고령자의 비통근통행 역시 점차 증가할 것으로 예상된다. 이는 본 연구에서의 비고령자와 고령자의 통행특성을 구분함에 있어, 고령자의 통행에서 비통근통행에 중점을 두고 살펴봐야할 필요성을 뒷받침해준다.

〈표 5〉연령집단별 통행목적 분포

(단위: 통행, %)

통행 목적	통행빈도			
	전체표본	비고령자	고령자	
		64세 이하	65-74세	75세 이상
배웅	573(0.9)	546(0.9)	27(0.7)	0(0)
귀가	29645(45.2)	27413(45.1)	1833(46.3)	399(46.4)
출근	13301(20.3)	12711(20.9)	546(13.8)	44(5.1)
등교	6791(10.4)	6790(11.2)	0(0)	1(0.1)
학원	3193(4.9)	3132(5.2)	53(1.3)	8(0.9)
업무	2209(3.4)	2106(3.5)	98(2.5)	5(0.6)
귀사	779(1.2)	759(1.2)	19(0.5)	1(0.1)
쇼핑	2076(3.2)	1766(2.9)	260(6.6)	50(5.8)
여가	2647(4.0)	2046(3.4)	457(11.6)	144(16.8)
기타	4321(6.6)	3452(5.7)	662(16.7)	207(24.1)
합계	655,35(100)	60,721(100.0)	3,955(100.0)	859(100.0)

〈표 6〉는 연령대별 통행수단 분포를 나타내고 있다. 통행수단의 경우 전반적으로 도보, 승용차, 버스, 지하철/철도 순으로 이용이 많이 나타났다. 도보의 경우 연령

4) 기타 통행에는 종교활동 및 개인용무가 있다.

이 높아질수록 도보 이용이 더욱 증가한 반면, 승용차의 경우는 이와 반대로 연령이 높아질수록 감소하였다. 즉 고령자 계층에서는 상대적으로 승용차보다는 도보의 이용이 활발하게 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.

버스와 지하철/철도의 대중교통의 경우 비고령자 계층보다 고령자계층의 이용비율이 높았으며, 버스의 경우 전기 고령자계층이 후기 고령자 계층보다 이용비율이 높은 것으로 나타났다. 지하철의 경우에는 고령자 계층 내에서도 상대적으로 연령이 높아질수록 이용이 줄어드는 것으로 나타났는데, 이는 지하철 이용을 하는데 있어 지하철을 탑승하기까지의 계단이용, 엘리베이터 이용대기 시간 등 지하철 이용의 장애요소들로 인해 상대적으로 신체적 능력이 떨어지는 고령자의 지하철 이용의 감소가 반영된 결과라고 예상된다. 이러한 고령자의 통행행태로 미루어볼 때 고령자의 통행에서의 장애요소를 파악하기 위해서는 비교적 단거리 통행에 있어서는 도보를 중심으로, 장거리 통행에 있어서는 대중교통에 중점을 두어 살펴보아야 함을 시사한다.

〈표 6〉 연령대별 통행수단 분포

(단위: 통행, %)

통행수단	통행빈도			
	전체표본	비고령자	고령자	
		64세 이하	65-74세	75세 이상
도보	21329(32.5)	19572(32.2)	1346(34.0)	411(47.8)
승용차	13109(20.0)	12515(20.6)	521(13.2)	73(8.5)
버스	12120(18.5)	11229(18.5)	747(18.9)	144(16.8)
지하철/철도	14188(21.6)	12949(21.3)	1080(27.3)	159(18.5)
택시	852(1.3)	745(1.2)	66(1.7)	41(4.8)
오토바이	1302(2.0)	1239(2.0)	57(1.4)	6(0.7)
자전거	1981(3.0)	1836(3.0)	120(3.0)	25(2.9)
기타(화물차 포함)	654(1.0)	636(1.0)	18(0.5)	0(0)
합계	65535(100)	60721(100.0)	3955(100.0)	859(100.0)

〈표 7〉는 연령대별 통행시간을 나타내고 있다. 통행시간의 경우 전반적으로 10-20분 사이의 통행이 가장 활발히 이루어지고 있는 것으로 나타났으며, 전 연령층에서 대부분의 통행이 비교적 30분 이내의 범위에서 균등하게 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 비교적 짧은 시간의 통행인 20분 범위 내에서의 통행은 고령자 계층 내에서 연령이 높아질수록 더욱 활발히 일어나고 있는 반면, 30분을 초과한

범위의 비교적 긴 통행에서는 연령이 높아질수록 통행이 감소하고 있음을 확인 할 수 있다. 전반적으로 고령자 계층 내에서도 연령이 높아질수록 짧은 시간의 통행이 비율이 증가하고 있는데, 이는 앞선 통행목적별 계층분포에서 비교적으로 여가 통행이 많은 연령계층일수록 시·공간적으로 짧은 통행으로 이어지고 있다는 결과와 연관이 있는 것으로 판단된다.

〈표 7〉 연령대별 통행시간 분포

(단위: 통행, %)

통행시간	통행빈도			
	전체표본	비고령자	고령자	
		64세 이하	65-74세	75세 이상
≤10분	13688(20.9)	12728(21.0)	741(18.7)	219(25.5)
≤20분	16470(25.1)	15323(25.2)	922(23.3)	225(26.2)
≤30분	14534(22.2)	13346(22.0)	991(25.1)	197(22.9)
≤40분	6676(10.2)	6211(10.2)	389(9.8)	76(8.8)
≤50분	3985(6.1)	3747(6.2)	201(5.1)	37(4.3)
≤60분	5265(8.0)	4892(8.1)	322(8.1)	51(5.9)
>60분	4917(7.5)	4474(7.4)	389(9.8)	54(6.3)
합계	65535(100)	60721(100.0)	3955(100.0)	859(100.0)

V. 실증분석결과

〈표 8〉은 65세 이상의 전체 고령자 계층의 비통근통행(쇼핑/여가/기타 목적)을 대상으로 수행한 이항 로짓분석의 결과이다⁵⁾. 분석결과에 따르면, 대중교통이용에 있어 인구통계학적 변수로는 연령·직업유무·소득·자동차 보유 유무가, 주택 변수로는 주택유형이, 목적지 환경 변수로는 시장과 병원의 수가 유의한 영향을 미치는 것으로 확인되었다.

고령자의 연령은 대중교통이용에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 이는 고령자의 연령이 높아질수록 건강상태가 나빠지면서 보행능력저하와 연결되어 보행 생활권이 줄어들음(노권찬, 2015)과 동시에 대중교통 이용의 제약과 연관이 있

5) 전체모델에서 전기고령자 집단을 참조변수로 하여 분석한 결과 유의하지 않은 것으로 나타났다. 이는 인구통계학적 변수와 주택변수에 전기고령자 집단과 후기고령자 집단의 특성이 반영되었기 때문인 것으로 판단된다.

는 것으로 판단된다. 이와 같은 결과는 “고령자의 대중교통이용은 연령이 높아질수록 낮아진다.”는 가설 1을 지지한다고 할 수 있다. 직업의 유무에 있어서 직업을 가지고 있지 않은 계층의 경우, 경제적 능력이 상대적으로 부족하고, 이는 교통수단을 선택함에 있어 경제적인 여건을 가장 중요시하는 고령자 계층이 비교적으로 저렴한 교통수단인 대중교통을 더 많이 이용한다는 점이 반영된 것으로 예상된다.

〈표 8〉 이항 로짓모형 결과(전체모형)

변수		Coef.	Std. Err.	P
인구 통계 학적 변수	성별	0.016	0.112	0.887
	연령	- 0.055	0.011	0.000
	월평균 가구 소득(참고변수: 중소득)			
	저소득	- 0.120	0.116	0.302
	고소득	- 0.653	0.211	0.002
	직업 유무	- 0.863	0.258	0.001
	자동차 보유 유무	0.464	0.115	0.000
주택 변수	운전 면허증 보유 유무	0.124	0.124	0.319
	주택유형(아파트 거주)	0.234	0.119	0.050
	자가 소유 여부	- 0.067	0.126	0.596
목적지 환경 변수	버스 정류장 수	0.021	0.004	0.000
	지하철역과의 거리	0.0002	0.0001	0.041
	전체 면적 대비 상업지역 비중	0.76	0.244	0.002
	시장 수	0.133	0.039	0.001
	병원 수	0.006	0.002	0.001
	노인 여가시설 수	0.068	0.018	0.000
N		1670		
Log likelihood		-1022.382		
χ^2 value		242.85		
R^2		0.1062		

대부분의 선행연구에서는 거주 주택유형과 대중교통이용 간의 관계에서 아파트 거주는 대중교통에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타난 반면 (정민희·최창규, 2012; 박관휘·이규진·최기주 외, 2017 등), 본 연구에서 고령자의 경우 아파트 거주는 대중교통이용에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정민희·최창규 (2012)의 연구에서 서울시에 사는 사람들을 대상으로 대중교통이용과 개인특성에 관한 설문한 결과, 실제 보행시간과 보행거리를 고려하였을 때 대중교통 접근성은

아파트)·다가구·다세대)·단독주택 순으로 좋다는 것을 확인했다. 즉 아파트에 거주할수록 대중교통 접근성이 좋다는 점이 고령자의 대중교통이용에도 영향을 미친 것으로 판단된다.

병원 수는 대중교통이용에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 이는 신체적·정신적 변화에 따라 진료 목적의 통행 증가와 관련된 것으로 판단된다. 또한, 시장 수도 양(+)의 영향을 주는 것으로 나타났는데, 이는 시장을 이용하는 노인들의 대부분이 소규모의 소비 형태를 띠고 있으며 대부분의 시장 근처에 해당 시장으로 접근할 수 있는 버스정류장이 연계되어있다는 점으로 미루어보았을 때 시장으로의 쇼핑을 목적으로 하는 통행에서의 대중교통이용에 영향을 미치는 것으로 판단된다.

〈표 9〉는 고령자 계층을 전기 고령자(65~74세)와 후기 고령자(75세 이상)로 세분화하여 분석한 결과이다. 분석 결과 시장 수는 전기 고령자 계층과 후기 고령자 계층 모두 유의하게 나타났지만 병원 수는 전기 고령자에게만 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타난 반면, 여가시설 수는 후기 고령자에게만 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 “전기고령자와 후기고령자의 대중교통이용에 영향을 미치는 요인에 차이가 있다.”는 가설 2을 지지한다고 할 수 있다.

전기 고령자 계층에서 병원 수의 양(+)의 영향은 병·의원 방문비율이 높아지는 고령자들에게 우수한 의료 환경이 대중교통이용에 있어 강력한 통행의 요인으로 작용한다는 한수경·이희연 (2015)의 연구 결과를 일부 뒷받침하는 것이라 할 수 있다. 전기 고령자와 반대로 후기 고령자의 경우 목적지의 병원 수는 대중교통이용에 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났는데, 이는 후기 고령자의 주거선호 성향과 연관이 있는 것으로 판단된다. 노인의 경우 신체적 건강상태가 좋지 않을수록 의료시설로의 접근성이 좋은 주거지의 수요가 높았으며(고진수·최막중, 2014), 특히 75세 이상의 경우 의료시설 근접성이 주거만족도에 많은 영향을 미치고 있었다(남궁미·최희용·전희정, 2017). 즉, 전기 고령자와 후기고령자에 있어 병원 수와 대중교통이용 간의 차이는 고령자의 연령이 높아질수록 거주지로부터 보행권역내 병원을 이용할 가능성이 높아지는 것과 연관이 있는 것으로 판단된다.

노인여가시설 수에 있어서 해당 변수에 포함되는 노인 여가시설의 종류로는 노인 종합복지관, 경로당, 노인교실의 수이며 경로당의 수가 90% 이상을 차지한다. 2014년 노인실태 조사 응답자를 대상으로 노인 여가시설을 경로당형, 복지관형, 공공여가시설형, 민간여가시설형으로 나누어 이용 유형의 영향요인에 대하여 분석한 결과 연령이 낮을수록 경로당형이 아닌 유형의 여가시설을 이용할 확률이 높았다(김세진·강은나, 2017). 이러한 결과로 미루어볼 때, 고령자의 연령이 높아질수록

경로당 등 노인여가시설 유형의 이용율이 높아지면서 후기 고령자의 대중교통이용에 영향을 미친 것으로 판단된다.

〈표 9〉 이항 로짓모형 결과(고령자 세분화)

변수		전기 고령자		후기 고령자	
		Coef.	P	Coef.	P
인구 통계 학적 변수	성별	-	0.058	0.654	0.293
	연령	-	0.040	0.061	0.641
	월평균 가구 소득(참조변수: 중소득)				
	저소득	-	0.040	0.753	0.041
	고소득	-	0.364	0.118	2.113
	직업 유무	-	0.896	0.001	0.120
	자동차 보유 유무		0.515	0.000	0.299
	운전 면허증 보유 유무		0.150	0.269	0.008
주택 변수	주택유형(아파트 거주)		0.252	0.060	0.167
	자가 소유 여부	-	0.226	0.126	0.367
목적지 환경 변수	버스 정류장 수		0.022	0.000	0.006
	지하철역과의 거리	-	0.00001	0.505	0.00003
	전체 면적 대비 상업지역 비중		0.024	0.926	0.587
	시장 수		0.105	0.012	0.232
	병원 수		0.004	0.019	0.003
	노인 여가시설 수	-	0.017	0.349	0.063
N		1379		401	
Log likelihood		-895.80669		-232.95748	
χ^2 value		119.20		42.64	
R^2		0.0624		0.0856	

IV. 결론 및 제언

본 연구에서는 2010년 가구통행실태조사 자료를 활용하여 65세 이상의 고령자 계층의 비통근통행(쇼핑/여가/기타 목적)에 있어 대중교통이용에 영향을 미치는 요인에 관한 분석을 수행하였다. 분석에 있어 우선적으로 65세 미만의 인구(비고령자 계층)와 65세 이상의 인구(고령자 계층)로 분류하여 기본적인 통행행태의 차이를 살펴본 후, 고령자 계층을 전기고령자(65세-74세)와 후기고령자(75세 이상)으로 세분화하여 통행행태의 차이를 분석하였다.

비고령자와 고령자 간의 통행행태의 비교에 있어, 고령자 계층이 비고령자 계층과 확연하게 차이를 보인 점은 고령자 계층일수록 비통근(쇼핑/여가/기타)통행이 활발하게 이루어지고 있다는 점이다. 고령자계층의 대중교통 이용율 또한 높아지고 있었는데, 이를 고려하여 본 연구에서는 이항 로짓분석을 통해 비통근통행에 있어 대중교통이용에 영향을 미치는 요인을 파악하였다.

본 연구로부터 도출된 주요 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 목적지의 버스정류장 수, 시장 수, 병원 수는 고령자들의 대중교통이용에 영향을 주는 것으로 나타났다. 또한 자동차 보유와 아파트 거주는 대중교통이용에 양(+)의 영향력을 나타내고 고령자의 연령은 음(-)의 영향력을 나타냈다. 이는 연령이 높아질수록 고령자들의 활동반경이 줄어들어 대중교통이용에 영향을 준 것으로 판단된다.

둘째, 전기 고령자(65세~74세)와 후기 고령자(75세 이상)의 대중교통이용에 영향을 미치는 요인에 차이가 있는 것으로 나타났다. 병원 수의 경우는 전기 고령자에서만 양(+)의 영향을 주는 것으로 나타났으며, 이는 선행연구에서 밝혀진 바와 같이 병·의원 방문 비율이 높은 전기 고령자가 우수한 의료환경을 선호하여 상대적으로 우수한 병·의원이 많은 지역으로의 대중교통이용이 반영된 것으로 파악된다. 전기 고령자 계층과 반대로 후기 고령자 계층의 경우 병원 수가 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이는 병원을 이용함에 있어 후기 고령자의 경우 거주지에서 가까운 병원의 이용이 선호되어 대중교통이용에 영향을 미치지 않는 것으로 판단된다. 노인 여가시설의 경우 후기 고령자 계층에만 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 노인 여가시설 변수를 구성하는 대부분이 경로당인 것을 고려하였을 때, 후기 고령자 계층의 경우 신체적 여건상 이동거리의 제약이 많아 비교적 가깝고 대중교통 접근이 용이한 경로당을 위주로 여가활동을 한다는 점이 반영된 것으로 보여 진다.

셋째, 목적지의 버스 정류장 수는 대중교통이용에 긍정적 영향을 미친 반면, 지하철역과의 거리는 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이는 65세 이상의 고령자의 통행수단 선택에 영향을 주는 요인을 분석한 조남건·윤대식(2002)의 연구에서 고령자의 경우 신체능력이 상대적으로 낮아 지하철 이용에 있어 계단 이용, 환승의 불편 등의 요인이 장애요소가 되어 대중교통수단 선택 시 지하철보다는 버스이용을 선호한다는 결과를 일부 뒷받침하는 것이라 할 수 있다. 즉 고령자 계층의 대중교통이용에 있어 지하철보다는 버스가 더 많은 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다.

본 연구 분석결과는 다음과 같은 정책적 시사점을 제공하고 있다. 첫째, 고령자

의 경우 비통근통행의 비중이 높아지고 대중교통 이용수준이 높아지는 것으로 나타나 고령자를 위한 대중교통 서비스의 확대가 필요하다. 현재 운영되고 있는 고령자를 위한 대표적인 대중교통복지 정책은 지하철 무임 승차제라고 할 수 있다. 노시학·양은정 (2011)연구에서 실시한 설문에 따르면 65세 이상 고령자의 지하철 이용에 있어 무임 승차제로 인한 지하철 이용이 전체의 60%를 차지하였으며, 김주영·정현영(2012)연구에서도 고령자의 지하철 이용의 이유로 무임 승차제로 인한 무료 이용이 57%를 차지하였다. 하지만 지하철과 버스의 요금측면에서의 형평성에 관한 의식을 조사한 결과 두 교통수단의 요금 형평성에 문제가 있다고 생각하는 집단이 약 72%로 나타났다(김주영·정현영, 2012). 이는 지하철 무임 승차제가 고령자의 대중교통이용에 많은 영향을 미치는 것은 사실이지만, 지하철 이용이 신체적인 건강상태가 상대적으로 양호하지 못한 노인의 특성상 장애요소가 있는 것을 고려할 때, 무임 승차제를 버스 이용에도 확대 하는 등 고령자의 대중교통복지 정책을 향상시키기 위한 개선방안도 모색할 필요가 있다.

둘째, 분석결과 고령자 집단별 대중교통이용에 영향을 미치는 요인에 차이가 있는 것으로 나타났다. 전기 고령자 계층의 경우 병원 수가 후기 고령자 계층의 경우 여가시설이 대중교통이용에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 점에서 고령자의 대중교통 이용의 활성화 및 장애요소 최소화를 위하여 다수의 고령자가 이용할 것으로 예상되거나 고령자가 주요 이용객인 병·의원은 대중교통으로의 원활한 접근을 위하여 인근에 의무적으로 버스정류장을 설치하도록 하고, 정부차원에서 이러한 병·의원에 인센티브를 제공하는 정책을 고려해 볼 수 있다. 고령자 여가시설 역시 설립허가 기준에 대중교통시설과의 연계에 관한 사항을 의무화하도록 하여, 고령자의 접근성을 높여 보다 많은 고령자의 이용을 도모할 수 있다. 이는 향후 고령자 복지 형평성 향상에도 기여할 것으로 판단된다. 이처럼 대중교통 이용에 영향을 미치고 있는 다양한 요인들은 대중교통복지 정책이 보다 다양화하고 세분화되어야 할 필요성을 시사하고 있으며, 향후 고령자를 위한 대중교통 정책수립의 근거를 확보해 나갈 수 있을 것으로 판단된다.

마지막으로, 본 연구는 65세 이상의 고령자 계층을 연령별로 개인특성, 가구특성, 목적지 환경특성을 중심으로 대중교통이용과의 영향을 살펴보았다. 통행수단 선택에 있어 경제적인 요인에 영향을 많이 받는 고령자들에게 있어 비교적 장거리 이동에는 대중교통이 통행수단으로서 가장 큰 역할을 수행하고 있었으며, 점차 고령자 통행이 전체통행에서 차지하는 비중이 증가하고 고령자의 대중교통이용 역시 증가하는 추세를 고려하면 향후 고령자의 대중교통이용에 대한 정책의 중요성은

더욱 증가할 것이라 사료된다. 비용적 측면이 중요시 되는 고령자의 통행수단 이용에 있어, 고령자의 통행요금의 부담을 덜어주기 위해 현재 시행되고 있는 무임승차제는 지하철에만 한정되어있다는 점 이외에도 향후 증가하는 고령자의 대중교통이용을 모두 수용하는데 있어 사회적비용 측면에서 한계가 있다. 이러한 국지적인 대중교통 이용요금 경감보다는 출·퇴근 이외 시간대에 모든 대중교통의 고령자 이용요금을 적정한 할인 수준으로 유지하면서, 이로 발생하는 수익을 다시 고령자 복지에 활용하는 선순환적 체계를 구상해 나가는 것이 필요하다고 판단되며, 이러한 구조는 고령자의 통행비용 부담 경감과 동시에 향후 고령자의 대중교통 이용 증가를 수용해 나갈 수 있는 기초가 될 수 있을 것이라 사료된다.

참고문헌

- 고승욱·이승일. (2017). “통행목적지로서 서울 행정동의 특성이 고령인구 연령대별 비통근 통행에 미치는 영향 분석.” 「한국지역개발학회지」, 29(1): 79-97.
- 고진수·최막중. (2014). “노년 가구의 주거 선택행태에 관한 연구.” 「한국도시설계학회지 도시설계」, 15(1): 19-32.
- 김세진·강은나. (2017). “도시지역 거주 노인의 여가시설 이용 유형과 특성에 관한 연구.” 「한국보건사회연구원 보건사회연구」, 37(3): 110-138.
- 김주영·정현영. (2012). “대도시의 노인무임승정책 개선에 관한 고찰.” 「대한교통학회 학술대회지」, 65: 667-682.
- 김준기·손기민·오성호·박종일. (2012). “고령층의 통행환경 분석.” 「대한교통학회 학술대회지」, 66: 101-106.
- 남궁미·최희용·전희정. (2017). “노인가구의 연령별 주거만족도 차이 및 결정요인에 관한 연구.” 「한국정책학회 한국정책학회보」, 26(3): 1-23.
- 노시학·양은정. (2011). “서울시 이동가능 고령인구의 주요 통행패턴과 노인 지하철 무임승차제도에 대한 인식.” 「국토지리학회지」, 45(4): 545-557.
- 노인실태조사. (2014). “2014년 노인실태조사보고서”.
- 마강래·윤영호. (2009). “고령자의 교통수단 선택 변화과정에 관한 연구.” 「서울도시연구」, 10(4): 159-171.
- 민병학·이건원·김세용. (2016). “토지이용특성이 통행수단 및 통행목적별 통행패턴에 미치는 효과.” 「대한건축학회 논문집」, 32(4): 77-87.

- 박관휘·이규진·최기주. (2014). “TOD구현을 위한 주택유형별 거주자의 통행행태 비교 분석 및 시사점도출.” 「대한교통학회 학술대회지」, 32(1): 27-38.
- _____. (2017). “지속가능한 도시교통 설계를 위한 주택유형별 통행특성 분석.” 「대한교통학회 학술대회지」, 67: 909-914.
- 브릿지경제. (2017). “100세 시대를 대비하라…과로노인·남은 50을 위한 50세 공부법.” 11.10: 2.
- 성현곤·노정현·김태현·박지형. (2006). “고밀도시에서의 토지이용이 통행패턴에 미치는 영향: 서울시 역세권을 중심으로.” 「대한 국토·도시계획 학회」, 41(4): 59-75.
- 성현곤·신기숙·노정현. (2008). “쇼핑 및 여가시설의 유형과 입지가 통행수단 선택에 미치는 영향.” 「대한 국토·도시계획 학회 - 국토계획」, 43(5): 107-121.
- 성현곤·이수기·천상현. (2014) “주택유형과 대중교통 접근성의 불균등 요인이 통행목적별 보행활동에 미치는 영향분석.” 「대한 국토·도시계획 학회」. 65-82.
- 신예철·김태호·장명준. (2013). “도시 및 교통계획의 합리적 연계를 위한 서울시 역세권의 개발특성과 대중교통서비스여건의 영향관계분석.” 「한국도시설계학회지 도시설계」, 14(2): 99-111.
- 오영택·김태호·박재진·노정현. (2009). “토지이용유형별 서울시 역세권 대중교통 이용수요 영향인자 실증분석.” 「대한토목학회논문집 D」, 29(4D): 467-472.
- 윤대식·안영희. (2003). “고령자의 통행특성과 통행행태에 관한 연구.” 「대한 국토·도시계획 학회」, 38(7): 91-107.
- 이승교·최미용·원향례. (2006). “경기지역 노인의 건강과 식생활관리 II.” 「한국지역사회생활과학회지」, 17(1): 141-154.
- 이철주·유완·김형진. (2002). “가구의 생애주기에 따른 통행발생 분석.” 「대한교통학회 학술대회지」, 42: 1-6.
- 이향숙·추상호·김지윤. (2014). “수도권 고령자의 통행사슬 특성에 관한 연구.” 「한국 ITS학회논문지」, 13(2): 68-79.
- 정민희·최창규. (2012). “대중 교통 지향 개발 관점으로 본 주택 유형과 통행 수단 선택 특성에 관한 실증분석.” 「한국도시설계학회지 도시설계」, 13(2): 35-46.
- 조남건·윤대식. (2002). “고령자의 통행수단 선택 시 영향을 주는 요인 연구.” 「국토 연구원」, 129-144.
- 조종석·박지영·최병남. (2010). “고령자 통행에 영향을 미치는 요인에 관한 연구.” 「한국교통연구원 기본연구보고서」, 1-200.

- 최병남·조종석·박지영·추상호. (2011). “고령자 통행에 영향을 미치는 요인분석.” 「대
한교통학회 학술대회지」, 64: 228-233.
- 최성택·임수연·추상호·장진영·김지윤. (2015). “도시시설별 특성을 고려한 고령자의
보행 특성에 관한 연구.” 「한교통학회 학술대회지」, 73: 496-501.
- 추상호. (2008). “고령자의 통행행태 분석에 관한 연구. 교통연구.” 「한국 교통연구원」,
15(2): 59-72.
- 추상호·송재인·권봉성. (2011). “고령자의 통행에 미치는 요인 분석.” 「대한 국토·도시
계획 학회」, 46(2): 235-250.
- 추상호·이향숙·신현준. (2013). “수도권 가구통행실태조사 자료를 이용한 고령자의 통
행행태 변화 분석.” 「국토 연구원」, 76: 31-45.
- 추상호·이향숙·김지윤. (2014). “수도권 고령자의 통행사슬 특성에 관한 연구.” 「한국
ITS 학회」, 13(2): 68-79.
- 한수경·이희연. (2015). “서울대도시권 고령자의 시간대별 대중교통 통행흐름 특성과
통행 목적지의 유인 요인 분석.” 「서울도시연구」, 16(2): 183-201.
- 홍영익·장수은. (2012). “고령자의 통행특성 분석 및 통행발생 모형 추정.” 「대한교통
학회 학술대회지」, 66: 71-76.
- 행정안전부. (2017). “2017년 8월 주민등록인구.”
- 도로교통공단. (2017). “노인운전자 교통사고.”
- OECD 대한민국 대표부. (2017). “불평등한 고령화 방지보고서.”
- YTN 라디오. (2017). “노인연령 상향? 다각도에서 살펴보면.” 11.23
- Cervero, R. (1996). “Traditional neighborhoods and commuting in the San
Francisco bay area.” *Transportation*, 23(4), 373-394.
- _____. (2002). “Built environments and mode choice: Toward a normative
framework.” *Transportation Research Part D: Transport and Environment*,
7(4), 265-284.
- Cervero, R., & Kockelman, K. (1997). “Travel demand and the 3Ds: density,
diversity, and design.” *Transportation Research Part D: Transport and
Environment*, 2(3), 199-219.
- Dunphy, R. T., & Fisher, K. (1996). “Transportation, congestion, and density: New
insights.” *Transportation Research Record: Journal of the Transportation
Research Board*, 1552(1), 89-96.
- Frank, L. D., & Pivo, G. (1994). “Impacts of mixed use and density on utilization of

three modes of travel: Single-occupant vehicle, transit, and walking.”
Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board, 1466, 37-43.

Kim, S., & Ulfarsson, G. (2004). “Travel mode choice of the elderly: effects of personal, household, neighborhood, and trip characteristics.”
Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board, 1894: 117-126.

강남옥(姜南旭): 주저자. 부산대학교 도시공학과 학부과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 교통정책, 대중교통, 부동산, 주택정책 등 이다(skadnr1351@naver.com).

남궁미(南宮婁): 교신저자. 미국 오하이오 주립대학교 (The Ohio State University)에서 2014년 도시및지역계획학 박사학위를 취득하였다. 주 연구분야는 교통계획으로 도시의 건조환경과 보행활동의 관계, 대중교통이용 활성화 방안, 자전거 이용 활성화에 관한 방안 등이며, 최근 주요 논문은 International Journal of Environmental Research and Public Health에서 출판된 “Gender Difference and Spatial Heterogeneity in Local Obesity”(2018)이다 (ngm1119@pusan.ac.kr).

Mismatches between Ideological Proximity and Partisanship of American Citizens

남태우

본 연구는 Pew Research Center의 2015년도 Governance 서베이 데이터를 활용하여 미국 시민들이 갖고 있는 정파성(공화당과 민주당의 양당구도에서 어느 한 정당을 선택)과 이념적 정향 간의 매칭을 분석하였다. 이념적 정향은 보수(conservative)와 진보(liberal) 사이에서 설문 응답자 스스로 자신의 이념적 정도를 평가한 1차원적(unidimensional) 지표와 경제적 자유, 사회적 자유의 두 가지 차원에 의해 만들어지는 4가지 이념 유형으로 설문 응답자를 범주화한 2차원적(bi-dimensional) 지표로 측정되었다. 4가지 이념 유형은 자유방임(libertarian), 공동체주의(communitarian), 보수주의(conservative), 자유주의(liberalism)로 구분되었다. 정파성은 1차원적인 이념 스펙트럼과는 정합성이 없었으며, 2차원적 프레임에 의해 만들어지는 이념 유형에 부합하였다. 분명하게 나타나는 패턴은 대부분의 자유방임주의 성향을 가진 개인들은 공화당을 지지하고 공동체주의 성향을 가진 개인들은 민주당을 지지한다는 것이다. 그러나 대체로 보수주의자와 자유주의자는 양당구도 하에서의 정파성으로 명백히 구분되지 않았다.

주제어: 정치적 이념, 정파성, 보수주의, 자유주의, 자유방임주의, 공동체주의

I. Introduction

Individual citizens tend to support certain political parties that proclaim values corresponding to their own ideological positions. In modern representative democracy, partisanship has served as an efficient and effective vehicle for the political decisions and selections of the masses. Ordinary citizens interpret and make sense of the political world by forming a partisan identity, which provides them with a simplified framework for understanding

complicated issues and events (Bolsen, Druckman, & Cook, 2014; Gerber et al., 2012: 654). Political parties send individuals cues or signals that reflect an ideology and thus, the strength of ideology-laden partisanship influences policy preferences (Blank & Shaw, 2015). While ordinary citizens can easily make sense of how partisanship works in terms of their policy preferences, they cannot clearly comprehend the political ideology underlying partisanship. This is because, as McLellan (1986: 1) seminally asserts, ideology is “the most elusive concept in the whole of social science.”

In general, ideology refers to “a set of beliefs about the proper order of society and how it can be achieved” (Erikson & Tedin, 2003: 64), “a more or less coherent set of ideas that provides the basis for organized political action” (Heywood, 2012: 11), and, in a way emphasizing collectivities, “the shared framework of mental models that groups of individuals possess that provide both an interpretation of the environment and a prescription as to how that environment should be structured” (Denzau & North, 1994: 24). All ideologies commonly possess several key features, including a world view as an account of the existing order, a vision of the desired society, and a theory that explains how political change can and should be brought about (Heywood, 2012: 11). Ideological proximity may connote a collection of similar ideological identifications in terms of these three features, but does not guarantee a complete congruence of personal ideology with collective ideology.

In line with this, political parties may fail to represent collective ideology in a clear-cut way. It is not possible to sort partisanship neatly according to ideological stance. In democratic societies, ideology belongs not merely to political entities such as states, regimes, or parties, but rather ideology belongs to individual citizens. Self-identified ideology mirrors ideological attitudes about a diverse range of topics, including economic regulation, environmental protection, homosexual marriage, abortion, and other socioeconomic aspects (for example, Blank & Shaw, 2015; Buttel & Flinn, 1976; Dunlap, Xiao, & McCright, 2001). Although a party primarily takes either a conservative or a liberal stance, its positions regarding these diverse aspects are well aligned with only some supporters, while being not at all aligned with others.

This study sheds light on this mismatch between ideology and partisanship in the U.S. context, but it does not aim to address which side of the mismatch—signal senders (political parties) or signal receivers (individual citizens)—causes the mismatch. Instead, the study seeks to identify the status of the American citizenry’s ideology-partisanship alignment, and from there to build an understanding of the misalignment. So far, little research has explored how personal ideological identification relates to partisan identification (Abramowitz & Saunders, 1998; Huckfeldt et al., 2005; Huddy, Mason, & Aarøe, 2015; Mason, 2015; Putz, 2002). This study fills in the paucity of relevant research on ideological and partisan alignment.

Misalignment does not necessarily imply a wrong combination of partisanship and ideology in the U.S., but categorizing and profiling individuals who deviate from the liberal-conservative and Democrat-Republican polarization—i.e., those identifying as liberal Democrats and as conservative Republicans—is deserving of empirical research. Ideological and partisan cleavages have existed, and have even been aggravated (Buttel & Flinn, 1976; Dunlap et al., 2001) throughout the course of American politics. In light of ideological incongruence with party identification, however, the liberal-conservative spectrum as a unidimensional view of ideology cannot explicate the presence of conservative Democrats and liberal Republicans. Regarding particular issues, certain Democrats may have conservative policy preferences and certain Republicans may have liberal policy preferences. Hence, understanding the relationship between ideology and partisanship needs to go beyond liberal-conservative bipolarization and take on multiple dimensions of ideology. In addition to identifying the current status of the American citizenry’s alignment between ideology and partisanship, this study seeks to discover cross-ideological and cross-partisan differences in demographic conditions and general attitudes about government. Highlighted in particular are the demographic and attitudinal characteristics of misaligned or incongruent individuals.

To that end, this study uses the Governance Survey conducted by the Pew Research Center in 2015. This paper is structured using five sections. The

second section reviews relevant literature regarding the ideology-partisanship match and delves into the dimensional views of modern American political ideology. The third section presents the data and variables. The fourth section reports the results of the analysis. The fifth section discusses further implications and research limitations and finally addresses concluding remarks.

II. Conceptual and Theoretical Backdrop

1. Dimensions of American Ideology

Since the French Revolution in the eighteenth century, a single left-right dimension has played a central role in the classification of ideological opinions. In describing modern policy in the United States and elsewhere, it has become increasingly common to substitute the words “liberal” and “conservative” for left and right, respectively, and this framework well captures the historically long-lasting ideological divide concerning preferences for change versus stability (Jost et al., 2009: 310).

Jost et al. (2009: 312) raised a question, “Are liberalism and conservatism orthogonal dimensions?” A prominent challenge to the unidimensional approach comes from the argument that left and right represent two independent dimensions rather than opposite ends of a single bipolar dimension. A number of existing studies have specified economic and social dimensions of political ideology (for example, Duckitt et al. 2002; Evans et al., 1996; Layman & Carsey, 2002; Lipset, 1960; Saucier, 2000; Shafer & Claggett, 1995; Stenner, 2005). These studies have found that attitudes concerning social or cultural issues are factorially distinct from attitudes concerning economic issues. Within the boundaries of unidimensional expression, it is possible for individuals to maintain values that are simultaneously socially liberal and economically conservative (libertarian) or socially conservative and economically liberal (communitarian). Evidence supports the existence of libertarians and communitarians (Lipset, 1960; Napier & Jost, 2008; Zaller,

1992).

〈Figure 1〉 The Typology of Bidimensional Ideology

Maddox & Lilie (1984) Swedlow & Wyckoff (2009) Janda et al. (2002)			Less support for government intervention in economic affairs	More support for government intervention in economic affairs
			Less support of economic regulation	More support of economic regulation
			Value freedom more than equality (freedom > equality)	Value equality more than freedom (freedom < equality)
Less support for expansion of personal freedom	More support of social-moral regulation	Value order more than freedom (freedom < order)	Conservatives	Communitarians
More support for expansion of personal freedom	Less support of social-moral regulation	Value freedom more than order (freedom > order)	Libertarians	Liberals

Source: Nam (2017: 1573).

Theoretical studies have bolstered understanding of American political ideology according to more elaborate frameworks including bidimensional views. Figure 1 juxtaposes three frequently-cited typologies (Janda, Berry, & Goldnam, 2002; Maddox & Lilie, 1984; Swedlow & Wyckoff, 2009), which an essay by Swedlow (2008) concretely describes as the bidimensional conceptions of ideology. As Figure 1 illustrates, the work of Nam (2017) combines the three two-by-two matrices. Maddox and Lilie (1984) suggested “attitudes toward government intervention in the economy” and “attitudes toward the maintenance or expansion of personal freedom” as two orthogonal dimensions. Janda et al. (2002) reinterpreted Maddox and Lilie’s (1984) earlier typology according to axes of order and equality. Swedlow and Wyckoff (2009) framed four types of ideology through cross-tabulation between social and economic regulations.

Libertarians support the expansion of personal freedom, but do not support any type of regulation. Libertarians choose freedom over both order and

equality. Communitarians, in opposition to the viewpoints of libertarians, favor any type of government regulation, even if it diminishes personal freedom. Communitarians are willing to sacrifice freedom for both order and equality. Liberals support government intervention in economic affairs (economic regulation), but dislike social regulations that interfere with personal freedom. Hence, liberals value freedom over order and equality over freedom. Conservatives hold views that are diametrically opposed to the views of liberals. Valuing order over freedom and freedom over equality, conservatives support social regulation more than economic regulation.

There are clues that a single-dimensioned ideology could be conceptualized as two dimensions (Heywood, 2012). Table 1 shows the contrasts between classical liberalism and modern liberalism, and Table 2 contrasts paternalist conservatism with libertarian conservatism. Because these tensions exist within liberalism and conservatism, the two ideologies are shown to have bifurcation. Classical liberalism resembles libertarianism in many aspects, while modern liberalism supports the typical ideals of American liberals, such as an enabling state, concerns for the poor, social responsibility, and cradle-to-grave welfare. Paternalist conservatism, characterized by strong resistance to change, has shifted to libertarian conservatism. Classical liberalism is similar to libertarian conservatism in terms of emphasizing individualism, individual responsibility, and meritocracy.

〈Table 1〉 Tensions within Liberalism

Classical liberalism	Modern liberalism
Economic liberalism	Social liberalism
Egoistical individualism	Developmental individualism
Maximize utility	Personal growth
Negative freedom	Positive freedom
Minimal state	Enabling state
Free-market economy	Managed economy
Rights-based justice	Justice as fairness
Strict meritocracy	Concern for the poor
Individual responsibility	Social responsibility
Safety-net welfare	Cradle-to-grave welfare

Source: Heywood (2012: 59).

〈Table 2〉 Tensions within Conservatism

Paternalist conservatism	Libertarian conservatism
Pragmatism	Principle
Traditionalism	Radicalism
Social duty	Egoism
Organic society	Atomistic individualism
Hierarchy	Meritocracy
Social responsibility	Individual responsibility
Natural order	Market order
Middle way economics	Laissez-faire economics
Qualified welfarism	Anti-welfarism

Source: Heywood (2012: 86).

2. Party Identification and Polarization

Campbell et al. (1960) dubbed party identification as “partisanship,” which refers to a set of beliefs and feelings that culminate in a sense of psychological attachment to a political party. Partisanship is not static, but rather is dynamic, characterized by constant change, activity, or progress (Abramowitz & Saunders, 1998: 635). At the individual level, retrospective evaluations of party performance (Fiorina, 1981; MacKuen, Erikson, & Stimson, 1989) and policy preferences (Carmines, McIver, & Stimson, 1987; Franklin, 1992; Franklin & Jackson, 1983; Luskin, McIver, & Carmines, 1989; Page & Jones, 1979) affect partisan identification. While party performance is a short-horizon factor that cannot explain a long-term shift in the distribution of partisan identification within the electorate, clearer differences between the ideological positions of opposing parties have made it easier for citizens to choose a party identification based on their policy preferences. Looking at long-run trends over time, any secular (re)alignment of party loyalties occurs along ideological lines.

Mason (2015: 128) claimed that individuals have sorted themselves into the “correct” combination of ideology and party over time. That is, in comparison to half a century ago, Democrats have presently become more liberal and Republicans have become more conservative. The growing ideological polarization of Democratic and Republican party leaders and activists since

1980 (and especially since 1992) has made it easier for voters to recognize the differences between the parties' positions and to choose a party based on perceived consistency with their own ideological positions (Abramowitz & Saunders, 1998). For example, President Reagan's policies (i.e., tax cuts, increased military expenditures, and reduction in domestic social programs) divided the U.S. along ideological lines and produced the highest levels of party unity in Congress (Abramowitz & Saunders, 1998: 637). Within this atmosphere, liberal Republicans and conservative Democrats found themselves under growing pressure to follow party lines on key votes. Any misaligned politicians had three options: 1) to go along with their party's leadership at the risk of losing support in their own constituencies, 2) to switch parties, or 3) to retire from the political arena. The decisions of politicians during that time frame resulted in an increasingly liberal Democratic Party and an increasingly conservative Republican Party (Rohde, 1991). For instance, pro-environment voting in the U.S. Senate and House of Representatives was characterized by further polarization between Republicans and Democrats in the period from 1973 to 2000 (Dunlap et al., 2001: 29).

Not only signal senders, but also signal receivers have become polarized. Ordinary citizens are increasingly aware of the apparent differences between the parties' issue positions (Fiorina, Abrams, & Pope, 2005; Levendusky, 2009). Abramowitz and Saunders (1998) demonstrated ideological realignment of party identification through the American National Election Studies of 1978 and 1994. Historically, polarization of partisanship had grown stark through the Reagan and Clinton administrations, especially regarding conservative ideology. While the proportion of conservatives among self-identified Democrats halved during that time frame, the proportion of conservatives among self-identified Republicans doubled. According to Mason (2015), the ideological-partisan sorting that has occurred in recent decades has caused the U.S. citizenry to hold more firmly to political identities, thereby strengthening partisanship, activism, bias, and anger. However, issue positions have not undergone the same degree of polarization. The recent polarization in bipartisan directions may not entirely reflect ideological self-identification based on issue positions.

3. Ideological Self-Identification

Ideological self-identification captures a person's overall view of the government's role, which can shape the specific policy preferences a person holds (Converse, 1964). In Western democracies, placement lies on a liberal-conservative continuum that Campbell et al. (1960) labeled as a yardstick for assessing political objects. Two facets—issue attitudes and symbolic preferences—help measure an individual's self-placement with regard to ideology.

Issue attitudes as a response to specific policy issues represent an operational interest in preferred policies rather than a symbolic preference (Stimson, 1991). Huber's (1989) study on Western European countries confirms that issue attitudes are a primary component of left-right self-placement. The study categorized relevant issues into economic and non-economic dimensions. Economic issues include public ownership, government management of the economy, equal representation for employees, public control of multinationals, and income inequality. Non-economic issues comprise free expression, anti-pollution, nuclear energy, national defense, and terrorism. Huber (1989) found polarization on economic issues, but depolarization on non-economic issues in Western Europe. Polarization is consistent with partisanship, while depolarization may deviate from typical partisan identification. Left-right self-identification indicates an individual's comprehensive assignment to his or her representative ideological identity regarding multiple issues—that is, a very convincing assignment to either left or right in some issues versus an unconvincing assignment in others.

On the other hand, self-recognition on the left-right spectrum in terms of symbolic preference involves scoring (e.g., self-evaluation on a three-, five-, or seven-point ordinal scale) between extreme sides of liberalism and conservatism (Berry et al., 1998, 2007; Carsey & Harden, 2010). A useful concept related to this self-recognition is "citizen ideology" (Berry et al., 1998), which captures symbolic ideological self-identification on the liberal-conservative scale. Ideological reasoning based on citizen ideology is not always aligned with a

bipartisan choice.

4. Mismatch of Ideological Self-Placement and Partisanship

Ideological positions vary from person to person, and such variability leads to different stands on specific issues. However, translation from the ideology of a person's mind to his or her issue attitudes is not uniform throughout the electorate. Some people rely heavily on their own robust ideology to guide policy orientations, while others do not (Jacoby, 1991: 178). In theory, ideology helps citizens to develop coherent, rational reactions to the political world. According to Converse (1964, 1975), ideological terms link disparate elements of the belief systems of citizens. Jacoby (1991: 179) emphasized the pragmatic advantages of ideology. A personal ideology drops information costs associated with the development of issue attitudes. To understand his or her attitudes about issues, an individual needs only to evaluate his or her position along the liberal-conservative dimension instead of separately assessing the substantive merits of each discrete point. Precisely following an ideological dimension along its path generates consistency between an individual's general ideological predispositions and his or her stands on specific issues, thereby promoting rationality in mass political behavior.

In contemporary American politics, most Democrats tend to be "liberal" and most Republicans tend to be "conservative," but the conventional correspondence between ideology and partisanship is far from perfect (Huckfeldt et al., 2005: 12). Candidates of both parties often take issue positions that thwart the stereotypes of ideological or partisan lines. An example of this phenomenon is the existence of pro-choice Republican candidates and pro-life Democrat candidates. An experimental study of Huckfeldt et al. (2005) reveals the difficulty that people have with disentangling ideological, issue-based, and partisan criteria in their evaluation of candidates. Ordinary citizens may face confusion due to politically incongruous signals from liberal Republicans (e.g., anti-Iraq War Republicans) and conservative Democrats (e.g., pro-life Democrats).

Huddy et al. (2015: 8) found that liberal or conservative ideological identity has a sizable association with partisan identity ($r = 0.47$), but a relatively weaker correlation with ideological issue intensity ($r = 0.37$) in economic topics (e.g., taxes on the wealthy, government spending on health care, and government spending on public education) and social topics (e.g., gay marriage, abortion, and the facilitation of prayers in schools). In that study, one third of Republicans held non-conservative issue positions, and a quarter of Democrats held non-liberal issue positions. There were some mismatches between issue-based ideology and partisan identity. Taken together, these findings clearly reveal ideological and partisan discordance.

III. Data and Variables

This study employs data from the Governance Survey conducted by the Pew Research Center via telephone interviews (35% via landlines and 65% via mobile phones) from August 27 to October 4, 2015, with a sample of 6,004 adults (aged 18 years and over) living in the United States. Drawing from random digit dial frames, both the landline and mobile phone samples were provided by panelists from Survey Sampling International. The margin of sampling error was ± 1.44 percentage points.

The mean age of participants in the sample is 51.2 years (standard deviation = 18.1). Men comprise 53%, Caucasians comprise 77%, and Hispanics comprise 12% of the sample. The highest earned degree and annual household income are measured on 8-point and 9-point ordinal scales, respectively. Participants with a bachelor's degree comprise 27% of the sample, while high school graduates comprise 22% and those with some college education comprise 29% of the sample. The median segment of income lies in the range of \$40,000 to \$50,000.

Table 3 describes the measurements of self-identified ideological proximity. This study uses three economic questions and three non-economic questions derived from the original data. All six questions are formatted for responses of

yes or no, so that each response becomes a dichotomous variable. *Economic ideology intensity* is a simple sum of binary responses to the three economic questions, while *social ideological intensity* is the sum of binary responses to the three social questions. *Unidimensional ideological intensity* summates binary responses to all six questions, thereby having a range of values from 0 (most conservative) to 6 (most liberal). This variable does not reflect the two—economic and social—dimensions, but instead indicates a single dimension of the conservative-liberal spectrum. In addition to this unidimensional assignment, the study determines *unidimensional ideology self-placement* by using the answers of participants—[1] “very conservative” (10%), [2] “conservative” (30%), [3] “moderate” (35%), [4] “liberal” (17%), or [5] “very liberal” (8%)—to the single question of, “In general, would you describe your political views as ...?”, with guidance to respondents to select from the designations above.

Bidimensional ideology assignment follows two criteria: whether *economic ideology intensity* is low (0 or 1) or high (2 or 3), and whether *social ideological intensity* is low (0 or 1) or high (2 or 3). According to the bidimensional view of ideology reviewed in the previous section, respondents who score low in both criteria are categorized as libertarians (32%), while those who score high in both criteria are considered communarians (35%). When individuals are low in economic intensity but high in social intensity, they are designated as conservatives (19%). The opposing scenario categorizes individuals as liberals (14%). Conservatives and liberals designated by the bidimensional grouping comprise a smaller proportion of the sample than libertarians and communarians.

American *bipartisanship* is based on two questions. Phone interviewers asked, “In politics today, do you consider yourself a Republican, Democrat, or Independent?” Self-identified Republicans comprise 45%, Democrats comprise 46%, and Independents comprise 9% of respondents. Self-identified Independents were probed with the subsequent question, “As of today, do you lean more to the Republican Party or more to the Democratic Party?” Any partisan identification of self-identified Independents was replaced with the

responses of participants to this probing question, so that survey respondents effectively made binary choices between self-identifying as a Republican (49.4%) or as a Democrat (50.6%).

⟨Table 3⟩ Measurements of Self-Identified Ideological Proximity

Indicators	<i>M</i> (<i>S.D.</i>)	Repub -licans	Demo -crats	Test
Unidimensional ideology intensity	3.12 (1.78)	1.94 (1.35)	4.21 (1.46)	$t =$ 49.88*
Economic ideology intensity	1.46 (1.03)	0.85 (0.85)	2.03 (0.86)	$t =$ 47.52*
Pair 1 of statements regarding economic intervention: "Government often does a better job than people give it credit for" (coded as 1); or "Government is almost always wasteful and inefficient" (coded as 0)	0.39 (0.49)	24% agree	76% agree	$\chi^2 =$ 894.32*
Pair 2 of statements regarding economic intervention: "Government regulation of business is necessary to protect the public interest" (coded as 1); or "Government regulation of business usually does more harm than good" (coded as 0)	0.48 (0.50)	27% agree	73% agree	$\chi^2 =$ 971.30*
Pair 3 of statements regarding economic intervention: "Business corporations make too much profit" (coded as 1); or "Most corporations make a fair and reasonable amount of profit" (coded as 0)	0.57 (0.49)	34% agree	66% agree	$\chi^2 =$ 576.62*
Social ideology intensity	1.61 (1.06)	1.05 (0.89)	2.16 (0.93)	$t =$ 38.53*
Pair 4 statements regarding social intervention: "Racial discrimination is the main reason why many black people can't get ahead these days" (coded as 1); or "Blacks who can't get ahead in this country are mostly responsible for their own condition" (coded as 0)	0.34 (0.47)	18% agree	82% agree	$\chi^2 =$ 996.28*
Pair 5 statements regarding social intervention: "Immigrants today strengthen our country because of their hard work and talents" (coded as 1); or "Immigrants today are a burden on our country because they take our jobs, housing and health care" (coded as 0)	0.59 (0.49)	32% agree	68% agree	$\chi^2 =$ 668.48*
Pair 6 statements regarding social intervention: "Homosexuality should be accepted by society (coded as 1); or "Homosexuality should be discouraged by society" (coded as 0)	0.57 (0.49)	37% agree	63% agree	$\chi^2 =$ 483.74*

* $p < 0.0001$

Note. The mean value of dichotomous responses can be interpreted as the percentage of respondents who support economic or social intervention from the government.

The study also highlights various political attitudes that are potentially associated with ideology and partisanship. For consistency with the wording of each variable, response options (values of binary and ordinal variables) were reordered if necessary. *Satisfaction with the country* was measured with a yes or no response to the following question, “All in all, are you satisfied or dissatisfied with the way things are going in this country today?”, with responses of [0] “dissatisfied” or [1] “satisfied.” *Trust in the federal government* was measured with a four-point response to the question, “How much of the time do you think you can trust the government in Washington to do what is right?”, with responses of [1] “never” (13%), [2] “only some of the time” (69%), [3] “most of the time” (16%), and [4] “just about always” (2%). *Performance of the federal government* was measured with a four-point response to the question, “All in all, how good a job does the federal government do running its programs?”, with responses of [1] “poor” (36%), [2] “only fair” (44%), [3] “good” (18%), or [4] “excellent” (2%). *Need to reform the federal government* was measured with a choice among three statements regarding whether the federal government “doesn’t need much change at all” (3%), “is basically sound and needs only some reform” (36%), or “needs very major reform” (61%). The statements were coded with values of 1, 2, or 3, respectively. *Friendly image of the federal government* is a measure in which respondents were asked to specify their perception of the federal government with responses ranging from “a bother or even an enemy” [1] to “a friend or protector” [10].

Partisan strength (the degree to which a respondent favors a certain party) was measured as a response to the following question: “Would you say your overall opinion of [the Republican Party or the Democratic Party] is very favorable [4], mostly favorable [3], mostly unfavorable [2], or very unfavorable [1]?” Two variables were created: *Republican partisan strength* (6% for “very favorable”, 33% for “mostly favorable”, 34% for “mostly unfavorable”, and 27% for “very unfavorable”) and *Democratic partisan strength* (9%, 36%, 28%, and 26% for responses in the same order). *Objective political knowledge* was measured by whether or not a respondent was aware of a majority party in the U.S. House of Representatives and the Senate. The combination of responses

to two questions starting with the phrase, “Which political party has a majority in . . .?” creates a three-point ordinal variable, which was coded as 0 if a participant’s responses were incorrect for a majority party in the House of Representatives and the Senate (16%), coded as 1 if the responses were correct for either question (34%), or coded as 2 if the responses were correct for both questions (50%). *Nationalism* was measured by a choice among three statements including [1] “There are other countries that are better than the U.S.” (13%), [2] “The U.S. is one of the greatest countries in the world, along with some others” (54%), or [3] “The U.S. stands above all other countries in the world” (33%). *Vote participation* was measured with a five-point response to the question, “How often would you say you vote?”, with responses of [1] “never vote” (5%), [2] “seldom” (8%), [3] “part of the time” (10%), [4] “nearly always” (21%), or [5] “always” (56%).

IV. Results

This study examines (mis)alignment between ideology and bipartisanship through cross-tabulations. Table 4 describes the results of cross-tabulation between unidimensional ideology self-placement and bipartisanship. Phone interviewees were asked to choose their own ideological position among five options: very conservative, conservative, moderate, liberal, and very liberal. Those who identified themselves as conservative (very conservative plus conservative) comprise 40% of the sample, while self-identified liberals (very liberal plus liberal) and moderates account for 25% and 35% of the sample, respectively. As expected, conservatives and liberals tend to be Republicans and Democrats, respectively. Eighty-six percent of very conservative individuals and 78% of conservative individuals identify themselves as Republicans. Ninety-one percent of very liberal individuals and 89% of liberal individuals are self-identified Democrats. Hence, there is slightly better alignment between liberals and Democrats than between conservatives and Republicans.

〈Table 4〉 Cross-tabulation between Unidimensional Ideology Self-Placement and Bipartisanship

Unidimensional ideology self-placement		Republicans			Democrats			Total		
		row	column	cell	row	column	cell	row	column	cell
Very conservative	[1]	86%	18%	9%	14%	3%	1%	100%	10%	10%
Conservative	[2]	78%	47%	23%	22%	13%	7%	100%	30%	30%
Moderate	[3]	42%	30%	15%	58%	40%	20%	100%	35%	35%
Liberal	[4]	11%	4%	2%	89%	29%	15%	100%	17%	17%
Very liberal	[5]	9%	1%	1%	91%	15%	7%	100%	8%	8%
Total		49%	100%	49%	51%	100%	51%	100%	100%	100%

A different angle of the cross-tabulation analysis is noteworthy. Sixty-five percent of self-identified Republicans consider themselves conservative or very conservative, whereas 44% of Democrats consider themselves liberal or very liberal. Thus, well-aligned individuals (conservative Republicans and liberal Democrats) are not proportionately distributed. Because the proportion of self-identified Democrats in the sample of conservatives and moderates is higher than the proportion of self-identified Republicans in the sample of liberals and moderates, Democrats are more dispersed across the five degrees of unidimensional ideology self-placement. In general, Democrats are more likely to endorse liberal than conservative issue positions, but even strong Democrats may hold weakly liberal positions on a set of issues (and vice versa).

This study uses another index germane to the single dimension of ideology. As presented in Table 5, unidimensional ideology intensity leads to the assignment of personal ideology ranging between “most conservative” and “most liberal.” The rate of Republicans and Democrats is almost equally proportionate to the degree of conservativeness and liberalness, respectively. If a score of 3 is assumed to be a moderate position, then 68% of Republicans show conservatism (scores of 0, 1, or 2) and 71% of Democrats show liberalism (scores of 4, 5, or 6). Cross-tabulation between ideology assignment and bipartisanship displays a distribution that is quite similar (skewing toward the

expected partisan ideology) to the distribution between self-identified Republicans and Democrats. Table 4 and Table 5 are similar in the proportion of bipartisanship within the identical ideological proximity, but are notably distinct in distribution of political ideology within the identical partisanship.

(Table 5) Cross-tabulation between Unidimensional Ideology Assignment and Bipartisanship

Unidimensional ideology intensity		Republicans			Democrats			Total		
		row	column	cell	row	column	cell	row	column	cell
Most conservative	[0]	95%	15%	7%	5%	1%	0%	100%	7%	7%
	[1]	86%	27%	13%	14%	4%	2%	100%	15%	15%
	[2]	70%	26%	12%	30%	10%	5%	100%	17%	17%
	[3]	51%	18%	8%	49%	15%	8%	100%	16%	16%
	[4]	29%	10%	5%	71%	22%	12%	100%	17%	17%
	[5]	10%	3%	2%	90%	26%	13%	100%	15%	15%
Most liberal	[6]	2%	1%	0%	98%	23%	12%	100%	12%	12%
Total		47%	100%	47%	53%	100%	53%	100%	100%	100%

The six indicators configuring unidimensional ideology intensity show significant differences in bipartisanship. Table 3 presents the significance of cross-partisan differences in these indicators. Pair 1 of the economic statements (regarding whether the government is wasteful and inefficient) and pair 4 of the social statements (regarding whether black people are responsible for their own condition) reveal a more obvious contrast between the beliefs of Republicans and Democrats than other pairs of statements.

As described in Table 6, cross-tabulation between the bidimensional ideology assignment and bipartisanship presents differences in bipartisan distribution across four types of ideologies. Given the larger proportion of libertarians (32%) and communitarians (35%), liberals and conservatives as unidimensional bipolarized identities are overpopulated in comparison to the proportions of their bidimensional counterparts (14% for liberals and 19% for conservatives). Libertarians and communitarians show a more salient contrast in bipartisan inclinations than conservatives and liberals. While 82% of

libertarians identify with the Republican Party, 88% of communitarians are inclined toward the Democratic Party. In contrast to traditional views, conservatives and liberals are not in direct correspondence with Republicans and Democrats, respectively. Specifically, half of the sample of Democrats identifies themselves as communitarians, and a little more than half of the sample of Republicans identifies themselves as libertarians. This result suggests the possibility of mismatched ideology and partisanship, rather than congruent alignment.

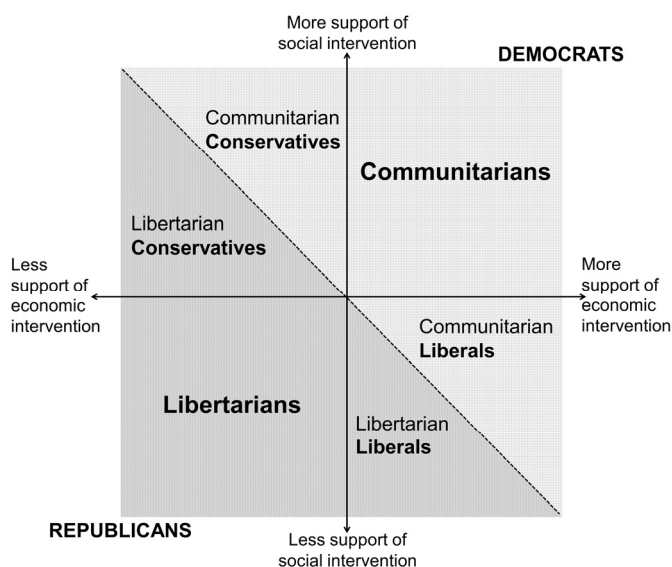
〈Table 6〉 Cross-tabulation between Bidimensional Ideology Assignment and Bipartisanship

Bidimensional ideology assignment	Republicans			Democrats			Total		
	row	column	cell	row	column	cell	row	column	cell
Libertarians	82%	56%	26%	18%	11%	6%	100%	32%	32%
Conservatives	54%	21%	10%	46%	16%	8%	100%	18%	18%
Liberals	48%	13%	6%	52%	13%	7%	100%	13%	13%
Communitarians	12%	10%	4%	88%	50%	32%	100%	37%	37%
Total	47%	100%	47%	53%	100%	53%	100%	100%	100%

Based on the results of the bidimensional cross-tabulation, this study proposes a congruent match between ideological proximities and bipartisanship. Figure 2 portrays the alignment of bipartisan ideology drawing from the implications of cross-tabulation. This depiction does not put forth a clear-cut categorization of certain ideologies into partisan identification. Instead, the juxtaposition between bidimensional ideological views and bipartisanship helps identify the ideological scope of typical Republicans and Democrats. Most communitarians can be categorized as Democrats, while most libertarians can be categorized as Republicans. Conservatives and liberals need to be bisected into citizens with inclinations toward communitarianism and citizens with inclinations toward libertarianism. Conservatives may have two types: communitarian conservatives and libertarian conservatives. Additionally, liberals may have two types: communitarian liberals and libertarian liberals. Tensions within liberalism (Table 1) and tensions within conservatism (Table 2)

can be applied to bifurcations within conservative and liberal groupings. Communitarian conservatives (under an umbrella of paternalist conservatism) and communitarian liberals (modern liberalism) tend to support the Democratic Party, whereas libertarian conservatives (libertarian conservatism) and libertarian liberals (classical liberalism) tend to support the Republican Party. The presence of these groups explains why the conservative-liberal unidimensional lens fails to align with American bipartisanship.

〈Figure 2〉 Matching between Bipartisanship and Ideological Proximities



〈Table 7〉 Bipartisan Differences in Political Attitudes and Demographics

Potential correlates	Range	Total	Republicans	Democrats	Test
Unidimensional ideology intensity	0-6	3.12 (1.78)	1.94 (1.35)	4.21 (1.46)	$t = 49.88^*$
Unidimensional ideology self-placement	1-5	2.83 (1.07)	2.23 (0.84)	3.40 (0.98)	$t = 45.48^*$
Satisfaction with the country	binary	27%	13%	44%	$\chi^2 = 306.23^*$
Trust in the federal government	1-4	2.07 (0.62)	1.92 (0.57)	2.23 (0.60)	$t = 18.95^*$
Performance of the federal government	1-4	1.87 (0.78)	1.55 (0.68)	2.18 (0.74)	$t = 32.10^*$
Need to reform the federal government	1-3	2.58 (0.54)	2.77 (0.45)	2.37 (0.56)	$t = 14.03^*$
Friendly image of the federal government	1-10	5.56 (2.15)	4.89 (2.07)	6.27 (1.89)	$t = 12.45^*$
Republican partisan strength	1-4	2.17 (0.89)	2.72 (0.74)	1.68 (0.74)	$t = 49.91^*$
Democratic partisan strength	1-4	2.28 (0.96)	1.66 (0.72)	2.95 (0.70)	$t = 64.76^*$
Objective political knowledge	0-2	1.34 (0.73)	1.42 (0.69)	1.35 (0.73)	$t = 2.76$
Nationalism	1-3	2.20 (0.65)	2.36 (0.63)	2.04 (0.62)	$t = 13.27^*$
Vote participation	1-5	4.14 (1.20)	4.34 (1.05)	4.10 (1.18)	$t = 7.61^*$
Age	18-97	51.2 (18.1)	53 (17)	49 (18)	$t = 8.16^*$
Male	binary	53%	57%	48%	$\chi^2 = 51.24^*$
White	binary	77%	88%	67%	$\chi^2 = 334.31^*$
Hispanic	binary	12%	8%	15%	$\chi^2 = 53.59^*$
Education (8 points)	1-8	4.87 (1.82)	4.88 (1.76)	4.98 (1.86)	$t = 1.95$
Income (9 points)	1-9	5.31 (2.48)	5.62 (2.40)	5.15 (2.49)	$t = 6.62^*$

* $p < 0.0001$

Note. Numbers other than percentages and test statistics are mean values and standard deviation in parentheses. All variables other than age and ones with binary scale have an ordinal scale.

Table 7 tests bipartisan differences in terms of various attitudinal variables and demographic conditions. Democrats are more likely to be satisfied with the country than Republicans. This may arise from the timing of the survey, which was conducted in the second term of the Obama administration. Possibly for the same reason, Democrats have a higher level of trust in the federal government and are more likely to see it as their friend than Republicans. Regardless of when the survey was conducted, the work of Hetherington (2005) casts a more fundamental argument around the issue, which is that U.S. history demonstrates that political trust increases with liberalism. Self-identified Democrats with a high level of liberalism are more

likely to have political trust than self-identified Republicans. Republicans widely agree that the federal government needs to be reformed. Republican-Democratic difference in Democratic partisan strength (1.66 versus 2.95) is a little more apparent than this measure in Republican partisan strength (2.72 versus 1.68). The bipartisan difference in objective political knowledge is not significant. Nationalism is significantly stronger among Republicans than in Democrats. Republicans tend to participate more frequently in voting than their counterparts. The average age differs slightly between Republicans and Democrats. Compared to the sample proportion, the group of self-identified Republicans marginally over-represents men and Caucasians, while the group of self-identified Democrats under-represents them. The degree of education does not signify bipartisanship, but on average, Republicans have a significantly higher level of annual household income than Democrats.

Table 8 shows cross-ideological differences in bipartisanship in terms of attitudinal variables and demographic conditions. This table also presents what bipartisan and ideological alignment could affect. Across the potential outcomes and correlates of alignment, there is an ironic similarity between conservatives and liberals, but disparate dispositions may exist within the two ideological groups. Table 8 divides conservatives and liberals into bipartisan identifications. Republican conservatives and Democratic conservatives are distinguishable, and Republican liberals and Democratic liberals look disparate as well. Unidimensional ideology intensity and self-placement show a big gulf between libertarians and communitarians, while subtle differences lie between conservatives and liberals. This pattern exists in areas of satisfaction with the country, trust in the federal government, performance of the federal government, need to reform the federal government, friendly image of the federal government, and bipartisan strength. The mean values of these variables vary across the four ideological groups, differing in the order of libertarian-conservative-liberal-communitarian. However, objective political knowledge, nationalism, and voter participation have different patterns. Communitarians may have more knowledge of political facts, followed in order

by libertarians, conservatives, and liberals. Libertarians are stronger in nationalism, followed in order by liberals, conservatives, and communarians. Libertarians are more likely to participate in voting, followed in order by communarians, conservatives, and liberals.

Bidimensional ideological differences in demographic characteristics are more salient than bipartisan demographic differences. The average age of libertarians (56 years) is nine years older than the average age of communarians and conservatives (47 years). Men account for 61% of conservative Republicans, but only 46% of liberal Democrats. White people comprise 86% of libertarians, but only 56% of liberal Democrats. Hispanics constitute merely 7% among libertarians, but comprise a quarter of conservative Democrats. On average, communarians are more educated than any other ideological group, particularly liberals. In fact, liberal Democrats tend to be less educated than other bidimensional ideological groups. Communarians and conservative Republicans tend to be more affluent than liberals, especially liberal Democrats. Overall, liberal Democrats are weak in socioeconomic status.

〈Table 8〉 Cross-Ideological Differences in Political Attitudes and Demographics

Potential correlates	Libertarians	Conservatives		Liberals		Communarians	Test
		Republicans	Democrats	Republicans	Democrats		
Unidimensional ideology intensity	1.11 (0.73)	3.00 (0.70)		2.99 (0.66)		5.06 (0.76)	$F= 7125.25^*$
		2.74 (0.66)	3.01 (0.63)	2.85 (0.65)	3.11 (0.67)		
Unidimensional ideology self-placement	2.26 (0.92)	2.84 (0.93)		2.79 (0.92)		3.54 (0.97)	$F= 435.09^*$
		2.49 (0.79)	3.22 (0.95)	2.51 (0.80)	2.98 (0.95)		
Satisfaction with the country	10%	28%		29%		51%	$\chi^2= 279.71^*$
		22%	36%	21%	36%		
Trust in the federal government	1.82 (0.53)	2.05 (0.53)		2.22 (0.66)		2.32 (0.59)	$F= 192.90^*$
		2.00 (0.51)	2.11 (0.54)	2.16 (0.69)	2.30 (0.65)		
Performance of the federal government	1.42 (0.61)	1.79 (0.72)		2.03 (0.74)		2.34 (0.72)	$F= 430.45^*$
		1.66 (0.70)	1.97 (0.68)	1.91 (0.71)	2.18 (0.74)		
Need to reform the federal government	2.84 (0.40)	2.62 (0.54)		2.46 (0.59)		2.29 (0.55)	$F= 67.79^*$
		2.64 (0.52)	2.59 (0.55)	2.54 (0.69)	2.36 (0.48)		

Potential correlates	Libertarians	Conservatives		Liberals		Communarians	Test
		Republicans	Democrats	Republicans	Democrats		
Friendly image of the federal government	4.60 (2.29)	5.42 (1.90)		6.20 (2.04)		6.57 (1.63)	$F= 59.97^*$
		5.16 (1.86)	5.74 (1.81)	5.68 (2.02)	6.48 (1.97)		
Republican partisan strength	2.49 (0.87)	2.25 (0.84)		2.32 (0.92)		1.71 (0.78)	$F= 220.77^*$
		2.68 (0.71)	1.78 (0.72)	2.77 (0.80)	1.95 (0.88)		
Democratic partisan strength	1.67 (0.82)	2.29 (0.88)		2.42 (0.93)		2.92 (0.69)	$F= 565.33^*$
		1.83 (0.71)	2.87 (0.74)	2.00 (0.84)	2.86 (0.81)		
Objective political knowledge	1.39 (0.70)	1.32 (0.74)		1.15 (0.77)		1.45 (0.69)	$F= 13.42^*$
		1.50 (0.67)	1.20 (0.74)	1.23 (0.76)	1.11 (0.75)		
Nationalism	2.36 (0.67)	2.11 (0.63)		2.26 (0.64)		1.98 (0.59)	$F= 49.48^*$
		2.24 (0.62)	2.00 (0.59)	2.29 (0.67)	2.24 (0.59)		
Vote participation	4.27 (1.12)	4.01 (1.27)		3.88 (1.33)		4.21 (1.10)	$F= 19.71^*$
		4.27 (1.08)	3.80 (1.34)	4.01 (1.22)	3.91 (1.35)		
Age	56 (16)	47 (18)		50 (17)		47 (18)	$F= 75.33^*$
		48 (18)	44 (18)	47 (18)	52 (17)		
Male	57%	55%		51%		50%	$\chi^2 = 15.57^*$
		61%	49%	57%	46%		
White	86%	75%		71%		72%	$\chi^2 = 95.28^*$
		85%	63%	84%	56%		
Hispanic	7%	18%		12%		14%	$\chi^2 = 70.04^*$
		11%	26%	10%	15%		
Education (8 points)	4.50 (1.77)	4.90 (1.91)		4.33 (1.69)		5.45 (1.82)	$F= 86.96^*$
		5.26 (1.84)	4.53 (1.92)	4.40 (1.70)	4.24 (1.68)		
Income (9 points)	5.16 (2.47)	5.46 (2.48)		4.63 (2.40)		5.62 (2.47)	$F= 23.61^*$
		6.05 (2.38)	4.87 (2.37)	4.89 (2.44)	4.30 (2.31)		

* $p < 0.001$

Note. Numbers other than percentages and test statistics are mean values and standard deviation in parentheses.

V. Further Discussion and Conclusion

Through aligning ideology with partisanship, this study values the bidimensional view of political ideology over the unidimensional view. The single dimensionality of the conservative-liberal spectrum does not substantially correspond to American bipartisanship. Individuals may use the

contrasting nuances of conservatism and liberalism in varying ways. Refining the usage of ideological terms requires elaborate criteria for categorizing political ideology, i.e., whether one allows for government interference with regard to economic matters and social matters. Individuals may be discrepant in allowing for economic interference and social interference from the government. While this type of discrepancy causes people to identify as conservatives (supporting social interference, but not supporting economic interference) or liberals (supporting economic interference, but not supporting social interference), the consistent acceptance or rejection of government interference—whether economic or social—makes people communitarians or libertarians.

Conventional wisdom bolsters the tendency of Democrats to claim liberalism and Republicans to claim conservatism. However, bidimensional ideology reveals ideological diversity within conservatives and liberals, whereas communitarians and libertarians hold a more consistent partisanship and ideological proximity. According to Bolsen et al. (2014: 240), intra-party conflicts vitiate an individual's partisan identity and undermine partisan-motivated reasoning by which individuals interpret information through the lens of their party commitment. This is a consequence of the ideology-partisanship mismatch. Individuals pay attention to the support of their party for certain policies, thereby inducing partisan-motivated reasoning (Slothuus & de Vreese, 2010). Given the bidimensional complexity of ideological proximity, however, bipartisan consensus—wherein nearly all supporters of either party consistently support a policy—may not happen.

Accordingly, this study suggests a new direction for relevant research on congruence between ideology and partisanship, particularly in the American context. A bidimensional view may be a more valid framework than a unidimensional view to account for alignment between ideology and partisanship. The mainstream ideological stances of self-recognized Republicans and Democrats are confirmed: libertarianism for Republicans versus communitarianism for Democrats. In the meantime, conservatives and liberals (designated by the bidimensional view) still do not translate to

dominant partisanship. Both types require further classification, namely, libertarian conservatives and libertarian liberals as Republicans, and communitarian conservatives and communitarian liberals as Democrats. A remaining direction for future research is to determine antecedents and determinants of bipartisanship within conservative and liberal groupings.

As the previous section confirms, political attitudes and demographic characteristics differ between or among bidimensional ideology groups and partisan identities. Prior studies (e.g., Carney et al., 2008; Gerber et al., 2010, 2011, 2012; Mondak, 2010; Mondak & Halperin, 2008; Mondak et al., 2010) have found the dispositional traits of individuals to be pivotal factors contributing to the strength and direction of party identification. Personality can be substantially associated with policy preferences and political ideology. Individuals with higher traits of openness are more likely to be political liberals, whereas those with higher conscientiousness are more likely to be political conservatives. Ideology-partisanship mismatches may stem from personality, which leads individuals to affiliate with a party for reasons unrelated to ideological proximity.

This study has some limitations in the measurements of ideology. Bidimensional ideological categorization was made on the basis of six pairs of alternative statements. There are many issues that can bifurcate ideological and partisan attitudes (Huber, 1989; Huddy et al., 2015; Putz, 2002). The study highlights only three economic choices and three social choices. Because ordinary citizens are not well informed about all issues, the six selected issues may be concrete enough to create a rough grouping (no matter how informed individuals are about current sociopolitical events). The next steps in research in the immediate future should involve the employment of other alternative choices pertinent to ideological proximity to propose a more valid multidimensional framework. In addition, in-depth research needs to focus on what ultimately affects partisan identification and ideological proximity, which this preliminary exploration does not fully address.

REFERENCES

- Abramowitz, A. I., & Saunders, K. L. (1998). "Ideological realignment in the US electorate." *The Journal of Politics*, 60(3), 634-652.
- Berry, W. D., Ringquist, E. J., Fording, R. C., & Hanson, R. L. (1998). "Measuring citizen and government ideology in the American states, 1960-93." *American Journal of Political Science*, 42(1), 327-348.
- Berry, W. D., Ringquist, E. J., Fording, R. C., & Hanson, R. L. (2007). "The measurement and stability of state citizen ideology." *State Politics & Policy Quarterly*, 7(2), 111-132.
- Blank, J. M., & Shaw, D. (2015). "Does partisanship shape attitudes toward science and public policy? The case for ideology and religion." *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 658(1), 18-35.
- Bolsen, T., Druckman, J. N., & Cook, F. L. (2014). "The influence of partisan motivated reasoning on public opinion." *Political Behavior*, 36(2), 235-262.
- Buttel, F. H., & Flinn, W. L. (1976). "Environmental politics: The structuring of partisan and ideological cleavages in mass environmental attitudes." *The Sociological Quarterly*, 17(4), 477-490.
- Campbell, A., Converse, P. E., Miller, W. E., Stokes, D. E. (1960). *The American Voter*. Chicago: University of Chicago Press.
- Carmines, E. G., McIver, J. P., & Stimson, J. A. (1987). "Unrealized partisanship: A theory of dealignment." *Journal of Politics*, 49(2), 376-400.
- Carney, D. R., Jost, J. T., Gosling, S. D., & Potter, J. (2008). "The secret lives of liberals and conservatives: Personality profiles, interaction styles, and the things they leave behind." *Political Psychology*, 29(6), 807-840.
- Carsey, T. M., & Harden, J. J. (2010). "New measures of partisanship, ideology, and policy mood in the American states." *State Politics & Policy Quarterly*, 10(2), 136-156.
- Converse, P. E. (1964). "The nature of belief systems in mass publics." *Critical Review*, 18(1-3), 1-73.
- Converse, P. E. (1975). Public opinion and voting behavior. In Greenstein, F. I., &

- Polsby, N. W. (eds.) *Handbook of Political Science* (pp. 75-169), Reading, MA: Addison-Wesley.
- Denzau, A. T., & North, D. C. (1994). "Shared mental models: Ideologies and institutions." *Kyklos*, 47(1), 3-31.
- Duckitt, J., Wagner, C., du Plessis, I., & Birum, I. (2002). "The psychological bases of ideology and prejudice: Testing a dual process model." *Journal of Personality and Social Psychology*, 83(1), 75-93.
- Dunlap, R. E., Xiao, C., & McCright, A. M. (2001). "Politics and environment in America: Partisan and ideological cleavages in public support for environmentalism." *Environmental Politics*, 10(4), 23-48.
- Dunlap, R. E., McCright, A. M., & Yarosh, J. H. (2016). "The political divide on climate change: Partisan polarization widens in the US." *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 58(5), 4-23.
- Erikson, R. S., & Tedin, K. L. (2003). *American Public Opinion* (6th ed.). New York: Longman.
- Evans, G., Heath, A., & Lalljee, M. (1996). "Measuring left-right and libertarian-conservative attitudes in the British electorate." *British Journal of Sociology*, 47(1), 93-112.
- Fiorina, M. P. (1981). *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.
- Fiorina, M. P., Abrams, S. J., & Pope, J. C. (2005). *Culture War? The Myth of a Polarized America*. New York: Pearson Longman.
- Franklin, C. H. (1992). "Measurement and the dynamics of party identification." *Political Behavior*, 14(3), 297-310.
- Franklin, C. H., & Jackson, J. E. (1983). "The dynamics of party identification." *American Political Science Review*, 77(4), 957-973.
- Gerber, A. S., Huber, G. A., Doherty, D., & Dowling, C. M. (2012). "Personality and the strength and direction of partisan identification." *Political Behavior*, 34(4), 653-688.
- Gerber, A. S., Huber, G. A., Doherty, D., Dowling, C. M., Raso, C., & Ha, S. E. (2011). "Personality traits and participation in political processes." *Journal of Politics*, 73(3), 692-706.

- Gerber, A. S., Huber, G. A., Doherty, D., Dowling, C. M., & Shang, E. H. (2010). "Personality and political attitudes: Relationships across issue domains and political contexts." *American Political Science Review*, 104(1), 111-133.
- Hetherington, M. J. (2005). *Why Trust Matters: Declining Political Trust and the Demise of American Liberalism*. Princeton University Press.
- Heywood, A. (2012). *Political Ideologies: An Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
- Huber, J. D. (1989). "Values and partisanship in left-right orientations: Measuring ideology." *European Journal of Political Research*, 17(5), 599-621.
- Huckfeldt, R., Mondak, J. J., Craw, M., & Mendez, J. M. (2005). "Making sense of candidates: Partisanship, ideology, and issues as guides to judgment." *Cognitive Brain Research*, 23(1), 11-23.
- Huckfeldt, R., Levine, J., Morgan, W., & Sprague, J. (1999). "Accessibility and the political utility of partisan and ideological orientations." *American Journal of Political Science*, 43(3), 888-911.
- Huddy, L., Mason, L., & Aarøe, L. (2015). "Expressive partisanship: Campaign involvement, political emotion, and partisan identity." *American Political Science Review*, 109(1), 1-17.
- Jacoby, W. G. (1991). "Ideological identification and issue attitudes." *American Journal of Political Science*, 43(3), 178-205.
- Janda, K., Berry, J. M., & Goldman, J. (2002). *The Challenge of Democracy* (7th ed.). Boston, MA: Houghton Mifflin Company.
- Jost, J. T., Federico, C. M., & Napier, J. L. (2009). "Political ideology: Its structure, functions, and elective affinities." *Annual Review of Psychology*, 60, 307-337.
- Layman, G. C., & Carsey, T. M. (2002). "Party polarization and "conflict extension" in the American electorate." *American Journal of Political Science*, 46(4), 786-802.
- Levendusky, M. (2009). *The Partisan Sort: How Liberals Became Democrats and Conservatives Became Republicans*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lipset, S. M. (1960). *Political Man*. Garden City, NY: Doubleday.

- Luskin, R. C., McIver, J. P., & Carmines, E. G. (1989). "Issues and the transmission of partisanship." *American Journal of Political Science*, 33(2), 440-458.
- MacKuen, M. B., Erikson, R. S., & Stimson, J. A. (1989). Macropartisanship. *American Political Science Review*, 83(4), 1125-1142.
- Mason, L. (2015). "'I disrespectfully agree': The differential effects of partisan sorting on social and issue polarization." *American Journal of Political Science*, 59(1), 128-145.
- McCormick, J. M., & Wittkopf, E. R. (1990). "Bipartisanship, partisanship, and ideology in congressional-executive foreign policy relations, 1947-1988." *The Journal of Politics*, 52(4), 1077-1100.
- McLellan, D. (1986). *Ideology*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Mondak, J. J. (2010). *Personality and the Foundations of Political Behavior*. New York: Cambridge University Press.
- Mondak, J. J., & Halperin, K. D. (2008). "A framework for the study of personality and political behavior." *British Journal of Political Science*, 38(2), 335-362.
- Mondak, J. J., Hibbing, M. V., Canache, D., Seligson, M. A., & Anderson, M. R. (2010). "Personality and civic engagement: An integrative framework for the study of trait effects on political behavior." *American Political Science Review*, 104(1), 85-110.
- Nam, T. (2017). "Does ideology matter for surveillance concerns?" *Telematics and Informatics*, 34(8), 1572-1585.
- Napier, J. L., & Jost, J. T. (2008). "The "Antidemocratic Personality" revisited: A cross-national investigation of working-class authoritarianism." *Journal of Social Issues*, 64(3), 595-617.
- Page, B. I., & Jones, C. C. (1979). "Reciprocal effects of policy preferences, party loyalties, and the vote." *American Political Science Review*, 73(4), 1071-1089.
- Putz, D. W. (2002). "Partisan conversion in the 1990s: Ideological realignment meets measurement theory." *The Journal of Politics*, 64(4), 1199-1209.
- Rohde, D. W. (1991). *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago: University of Chicago Press.
- Saucier, G. (2000). "Isms and the structure of social attitudes." *Journal of*

- Personality and Social Psychology*, 78(2), 366-385.
- Shafer, B. E., & Claggett, W. J. M. (1995). *The Two Majorities: The Issue Context of American Politics*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Slothuus, R., & de Vreese, C. H. (2010). "Political parties, motivated reasoning, and issue framing effects." *The Journal of Politics*, 72(3), 630-645.
- Stenner, K. (2005). *The Authoritarian Dynamic*. London: Cambridge University Press.
- Stimson, J. A. (1991). *Public Opinion in America: Moods, Cycles, and Swings*. Boulder, CO: Westview.
- Stroud, N. J. (2010). "Polarization and partisan selective exposure." *Journal of Communication*, 60(3), 556-576.
- Swedlow, B. (2008). "Beyond liberal and conservative: Two-dimensional conceptions of ideology and the structure of political attitudes and values." *Journal of Political Ideologies*, 13(2), 157-180.
- Swedlow, B., & Wyckoff, M. L. (2009). "Value preferences and ideological structuring of attitudes in American public opinion." *American Politics Research*, 37(6), 1048-1087.
- Wright, G. C., Erikson, R. S., & McIver, J. P. (1985). "Measuring state partisanship and ideology with survey data." *The Journal of Politics*, 47(2), 469-489.
- Zaller, J. (1992). *The Nature and Origins of Mass Opinion*. New York: Cambridge University Press.

직원협동조합이 만들어 낸 조합원 삶의 변화: 한국택시협동조합의 조합원을 중심으로

이현주

본 연구는 직원협동조합이 만들어 낸 조합원의 삶의 변화를 알아보기 위해 수행되었다. 연구의 목적을 달성하기 위하여 한국택시협동조합에서 1년 이상 근무하고 있으면서, 이전에 법인택시 근무 경험이 있는 조합원 9명과 심층면접을 통해 자료를 수집하였고, 사례연구 접근으로 분석하였다. 분석결과 구성된 78개의 개념을 14개의 주제로 묶어 범주화 하였고, 이를 개인차원, 가족차원, 조직차원, 사회차원의 4개 차원으로 분류하였다. 개인차원의 주제는 '자기시간의 확보 및 관리', '지식자본 개발', '비전형성', 가족차원의 주제는 '가정경제 안정 기반구축', '가족시간 향유', 조직차원은 '노동자 주인', '자기주도 노동', '수평적 관계', '자발적 애사심', '공동재산 가꾸기', 그리고 사회차원의 주제는 '사회적 인지도 제고', '직업 자부심', '여유로 인한 배려심', '사회적 관계의 유지'였다. 이러한 분석결과를 통해 직원협동조합이 조합원의 삶에 가져온 긍정적인 변화를 알 수 있었으며, 이를 토대로 향후 조합원의 긍정적 삶의 변화를 만들기 위한 직원협동조합의 확대와 성장을 지원하기 위한 실천적, 정책적 과제를 논의하였다.

[주제어: 직원협동조합, 삶의 변화, 택시협동조합, 쿼(coop)택시]

I. 서론

자본주의 시장경제의 실패에 대한 대안으로 주목 받고 있는 사회적경제는 우리 사회의 고용불안과 양극화 등의 해결방안으로 그 중요성이 부각되고 있다. 이러한 사회적경제는 일자리창출을 국정운영의 최우선 과제로 설정한 현 정부의 일자리 정책과 관련하여 관심이 커지고 있으며 향후 '새로운 일자리의 보고'로서 더욱 성장할 것으로 판단된다.

사회적경제 일자리의 취업유발계수를 검토해 보았을 때 전체산업에서는 산출액

10억 원당 12.9명이나 협동조합에서는 38.2명으로 일반법인에 비해 취업유발 효과가 큰 것으로 나타났다. 또한 구성원이 전체 이익을 공유함으로써 양질의 일자리를 창출하는 것이 가능한데, 이는 택시협동조합의 근로일수 대비 월평균 수입이 일반 택시회사의 1.7배가 되는 것으로도 확인할 수 있다(고용노동부, 2017).

유럽의 주요 국가들의 경우에도 사회적경제가 고용창출 등 경제의 중요한 축을 담당하고 있는 것으로 조사되었다(고용노동부, 2017). 이들 사회적경제 영역 중 하나인 협동조합은 스페인 몬드라곤, 이탈리아 볼로냐 등이 보여준 일자리 창출 및 지역사회 발전 등의 성과에 대한 기대로, 2012년 12월 협동조합기본법이 시행된 이후 지속적으로 설립이 증가하여 2017년 12월 초 기준으로 12,405개의 협동조합이 설립되었다. 우리나라의 협동조합은 단기간에 빠른 양적 성장을 이루기는 했으나 유럽 선진국에 비해 아직 활성화되지 못하였으며, 양질의 일자리로서 조합원들의 삶의 질적 성장에 기여하고 있는지는 아직 확인된 바가 없다.

지금까지 국내에서 이루어진 협동조합 관련 연구들은 개별법에 의해 운영되어 온 농협 생협, 신협 등과 같은 협동조합들과 관련된 연구와 협동조합기본법 제정전 후 이루어진 연구들이다. 최근의 연구들은 협동조합의 설립, 운영, 발전 및 성공과 관련한 연구(신명호, 이아름, 2013; 이현주, 2015, 2016; 김정원, 2016; 강철희, 이종화, 편창훈, 2016), 해외협동조합들의 운영사례를 소개한 연구(장종익, 2013; 구정옥, 2015), 협동조합의 법률과 관련한 연구(유시창, 2015; 이해진, 2015; 정숙희, 2017), 협동조합 조합원들의 태도나 행동과 관련한 연구(박노근, 2017) 등이다.

따라서 본 연구에서는 협동조합의 조합원이 된 근로자를 대상으로 조합원이 된 후 삶에서 어떤 변화를 경험했는지를 사례연구를 통해 알아보고자 한다. 조합원들의 삶의 변화를 살펴보기 위해서 해당 협동조합의 조합원이면서 그 협동조합에 고용되어 근로를 하는 형태의 직원협동조합의 조합원을 연구대상으로 선택하였다. 직원협동조합은 직원이 함께 소유하고 관리하며 자주적·자립적·자치적인 협동조합 활동을 통하여 안정적인 일자리를 늘려나가고, 국민경제의 균형 있는 발전에 기여함을 목적으로 하는 협동조합(김기태, 2016)으로 협동조합의 조합원이 된 후 변화된 삶의 궤적을 살펴보기에 적절하다고 판단하였다. 더불어 연구의 목적을 달성하기 위해서는 협동조합의 조합원이 되기 전과 후 동일 직종에 근무하는 것이 바람직하다고 판단하여 한국택시협동조합의 승무직 조합원을 연구의 대상으로 하였다. 한국택시협동조합은 모두가 주인이자 경영자인 우리사주 협동조합으로 다중이해관계자 협동조합으로 설립신고가 되어 있기는 하지만 그 면면은 직원협동조합이라고 할 수 있다. 장종익(2017)의 분류에 의하면 직원협동조합은 사업자가 아닌 개인 조

합원 수가 전체 조합원 수를 차지하며 조합원이 협동조합에 고용되어 있는 협동조합으로 한국택시협동조합은 직원협동조합으로 분류할 수 있다.

본 연구는 협동조합이 만들어 낸 조합원들의 삶의 변화를 생태체계 관점에서 개인, 가족, 조직, 사회의 다각적 방향에서 살펴봄으로써 협동조합이 조합원들의 삶에 미치는 영향을 살펴보고, 협동조합이 양질의 일자리로서 조합원 삶의 질적 성장에 기여하고 있는 지를 알아본다는 데 그 의의가 있다.

II. 문헌검토

1. 협동조합

협동조합은 경제적 자원을 민주적으로 운영하고, 일자리를 창출하며, 사회적 자본을 형성하여 장기적으로 지속가능한 모델로 인지되고 있다(이현주, 2016). 협동조합은 미국의 서브프라임 사태 이후 발생한 급격한 경제위기하에서 일반기업에 비해 더 나은 위기대응능력과 회복력을 인정받으면서 안정적인 사업모델로 주목받게 되었고, 자본주의 체제내의 새로운 경제주체로 자리 잡게 되었다(정숙희, 2017).

국제협동조합연맹(ICA)은 협동조합이란 공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체를 통하여 공통의 경제적, 사회적, 문화적 필요와 욕구를 충족시키고자 하는 사람들이 자발적으로 결성한 자율적인 조직으로 정의하고 있으며, 우리나라의 협동조합기본법 제2조 제1호에서는 협동조합을 재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역사회에 공헌하는 사업 조직으로 정의하고 있다(기획재정부, 2013). 이러한 협동조합은 조합원소유제도방식의 기업으로 경제발전예의 기여 및 질 좋은 일자리의 제공, 조합원간의 협동과 민주적 참여의 훈련, 동종 및 이종협동조합간의 협동과 연대를 통하여 지역사회문제 해결예의 기여, 지역사회 내 신뢰와 연대의식의 함양 등의 역할을 수행할 수 있다(장종익, 2017). 경제적, 사회적 욕구를 충족시키고자 자발적으로 결성한 인적 결합체인 협동조합의 가장 본질적인 요소는 소유와 통제에 있어서 민주적이라는 것으로, 사업체를 통해 조합원의 요구와 의사를 민주적으로 반영하고, 수익은 조합원에게 배당하는 사람중심의 사업체이다(정숙희, 2017).

협동조합의 모델로는 소비자협동조합, 사업자협동조합, 다중이해관계자협동조합, 사회적협동조합, 직원협동조합이 있다(기획재정부, 2013). 소비자 협동조합은

소비자들이 협동을 통한 소비생활을 통해 가게를 더 잘 운영하기 위해 설립한 협동조합이고, 사업자협동조합은 관련 사업의 건전한 발전을 목적으로 하는 협동조합이다. 다중이해관계자협동조합은 둘 이상 유형의 조합원들이 모여 조합원의 경영 개선 및 생활 향상과 다양한 이해관계자의 복리 증진 등에 기여하는 행위를 목적으로 하며, 사회적협동조합은 영리목적이 아닌 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등의 사업을 수행한다. 마지막으로 직원협동조합은 자주적·자립적·자치적인 협동조합 활동을 통하여 구성원의 복리증진과 상부상조 및 국민경제의 균형 발전에 기여하기 위하여 직원이 함께 조합을 소유하고 관리하며 안정적인 일자리를 늘려나가는 것을 목적으로 하는 조합이다.

협동조합의 가치는 “자조, 자기 책임, 민주주의, 평등, 공정과 연대”이고, 조합원들은 “정직, 개방성, 사회적 책임, 그리고 타인에 대한 배려”라는 윤리적 가치를 믿는다. 이러한 협동조합의 가치를 꽃피우고, 조합원들이 윤리적 가치의 담지자가 될 수 있도록 가이드 하는 기본 규칙, 또는 지침이 협동조합 원칙이다(김형미, 2017). 협동조합이 그 본연의 정신에 바탕을 두고 사업을 할 수 있도록 국제협동조합연맹(ICA)은 협동조합 7개 원칙을 제안하였다. 협동조합의 원칙은 협동조합의 나침반이고, 방향타이며, 장기적으로 지켜가야 할 헌법과 같은 것으로, 협동조합의 원칙 그 자체가 성공적인 협동조합의 운영원리라고 할 수 있다(기획재정부, 2013). 제1원칙은 자발적이고 개방적인 조합원 제도, 제2원칙은 조합원에 의한 민주적 관리, 제3원칙은 조합원의 경제적 참여, 제4원칙은 자율과 독립, 제5원칙은 교육, 훈련 및 정보 제공, 제6원칙은 협동조합 간의 협동, 제7원칙은 지역사회에 대한 기여이다.

협동조합의 가치가 실현되는 더 나은 세상을 위해 협동조합의 사업과 활동에 있어서 원칙이 잘 적용되어야 하며, 이윤 추구만을 목표로 하는 일반 기업과 여러 면에서 다름이 존재할 것이다. 협동조합과 일반 기업과의 차이는 해당 조직에서 근무하는 개인근로자의 차이로 이어질 가능성이 크다. 개인과 직장의 가치 공유 측면에서, 입사 전부터 가지고 있던 것이든 입사 이후 변화한 것이든, 협동조합과 일반 기업에서 근무하는 개인근로자 간 우선순위를 두는 가치가 차이를 보일 가능성이 있을 것으로 의미 지워진다(길현중, 안주엽, 2014). 이 같은 차이는 조합원 개인의 삶까지 영향을 미칠 것으로 판단되기에, 직원협동조합이 양질의 일자리로서 조합원들 삶이 질적 성장에 기여하고 있는지 알아보는 것은 의미가 있을 것이다.

2. 직원협동조합 조합원의 삶

직원협동조합은 품위 있는 일자리를 만들고 이를 확장해 나가기 위해 조합원에게 첫째, 주도적이면서 공정한 대우, 둘째, 안정적인 취업, 셋째, 협동조합이 생산하는 부가가치의 전면적인 공유를 시행하고 있다. 직원협동조합은 조합원이 협동조합을 소유하고 관리하는 기업으로 공동으로 소유하면서도 조합원이 스스로 선출한 대표에 의해 고용이 되는, 즉 자기고용이라는 특징을 가지고 있다. 이에 따라 직원 조합원은 고용자이면서 피고용자라는 이중적 지위를 지닌다. 고용의 이중성은 인간의 개별적 속성에 비추어볼 때 서로 상충될 수 있다. 집합노동의 결과란 것이 개별 구성원의 업무 성과로 뚜렷하게 분해되지 않는 특성을 가지고 있기 때문에 조합원 개개인은 무임승차자 의식을 가질 수도 있고, 사업결과의 평가에 대한 합의에도 비용이 많이 발생할 수 있으며, 실패한 사업에 대한 조정도 어려울 수 있다. 반면 직원협동조합의 조직문화가 집단 전체의 성과를 창출하는 데 개인의 헌신과 봉사, 공동의 혁신을 독려하고, 조직의 미션과 비전에 대한 조합원들의 몰입도가 높은 방향으로 형성될 경우 일반 영리회사에 비해 더 높은 수준의 성과를 조직관리비용 관련 지출 없이도 달성할 수 있을 것이다(김기태, 2016).

직원협동조합 조합원들의 삶과 관련한 연구는 거의 이루어지지 않았으며, 직원협동조합과 관련된 연구는 전반적인 운영 및 성과관련(강철희·이종화·편창훈, 2016; Bhowmik & Sarker, 2002; Mikami, 2003; Cheney et al., 2014), 직원협동조합의 운영사례(장종익, 2013; Bradley & Gelb, 1981; Whyte & Whyte, 1991; Ar&o et al., 2015; Pencavel, 2015), 직원협동조합 조합원들의 태도나 행동(박노근, 2017; Oliver, 1984; Rothschild, 2009)으로 구분해 볼 수 있다.

직원협동조합만을 대상으로 하지는 않았지만 우리나라 협동조합에서 일하는 근로자의 삶의 만족도 수준과 이에 영향을 미치는 요인을 분석한 길현종(2016)의 연구에서는 협동조합 조합원과 비조합원간 삶의 만족도에서 통계적으로 유의미한 차이가 나타났고, 사람을 도와주는 일에 관심을 더 가지고 있을수록, 직장 선택에 우선 가치가 급여라고 생각하지 않을수록, 직무만족도가 높을수록 더 높은 삶의 만족도가 확인되었다. 길현종(2016)은 협동조합 근로자와 더불어 사회적기업에서 근무하는 근로자 및 일반기업 근로자의 삶의 만족도 비교를 통해 일반 임금근로자의 삶의 만족도가 상대적으로 높음을 확인하였고, 이를 통해 협동조합이나 사회적기업과 같은 사회적경제에 일하는 근로자가 전체에 비해 반드시 삶의 만족도가 높거나 행복하지 않을 가능성을 보여주었다. 이는 사회적경제 분야의 임금이 상대적으로 낮

기 때문에 일반 임금근로자의 만족도보다 낮은 만족도를 나타낸 것으로 유추해 볼 수 있다.

박노근(2017)은 높은 내재적 노동가치관을 가진 사람들이 자신들의 직무 자체에 대해 더 만족하고 있었으며, 높은 내재적 직무만족을 느끼는 사람들을 자신의 직무 성과를 향상시키기 위한 직무헌신행동을 더욱 자주 보여주고 있음을 발견하였다. 또 다른 발견은 직원협동조합에서는 내재적 노동가치관과 내재적 직무만족이 관계가 유의하였으나 영리기업에서는 그 둘 사이에 유의한 관계가 없는 것으로 나타나 조직의 유형에 따라 노동가치관과 직무만족, 직무헌신행동 사이의 관계가 달라질 수 있음이 확인되었다. 직원협동조합에서 자율성이 보장되고 조직적 지원이 있기 때문에 영리기업에서보다 내재적 노동가치관이 실현되고 있는 것으로 해석된다. 직원협동조합의 모든 조합원들은 기업의 공동 소유자로서 의사결정에 체계적으로 참여할 수 있는 제도가 있기 때문에 조직으로부터 자율성과 지원을 받게 된다. 내재적 노동가치관은 일 자체로부터 파생되는 자아실현이나 성취감 등에 중요성을 부여하는 정도를 의미하고, 외재적 노동가치관은 개인들이 임금과 복리후생, 특권, 안정성 등과 같은 물질적 이익에 중요성을 부여하는 정도를 의미한다.

강철희 외(2016)는 한국택시협동조합의 사례 분석을 통해 협동조합의 초기안정화 기여요인을 탐색하였다. 연구결과 설립 준비과정에서는 조합 설립을 용이하게 하는 환경적 뒷받침이 초기안정화에 기여하는 것으로 나타났다. 설립 이후 과정에서는 안정적 자본마련, 명확한 운영원칙의 체계화, 수익을 극대화하는 비즈니스 전략, 자주적이고 참여적인 관리, 분배와 운영에서의 합리성, 조합원을 위한 지속적 교육과 조합원의 자발적 학습, 수평적 의사소통 문화 구축, 미래를 위한 비전공유가 초기안정화에 기여한 요인으로 나타났다. 강철희 외(2016)는 연구를 위한 사전 인터뷰를 통해 소득증대 및 가족관계 개선 등의 택시기사의 변화를 확인하고 이를 한국택시협동조합의 사회적 성과로 소개하고 있지만 변화와 관련한 체계적이고 구체적인 내용은 부족한 상황이다.

따라서 본 연구에서는 직원협동조합이 조합원 개인의 삶에 어떤 변화를 만들어 내고 어떤 영향을 주는지, 직원협동조합이 양질의 품위 있는 일자리인지를 사례연구 방법으로 접근하여 확인해 보고자 한다.

Ⅲ. 연구방법

1. 사례연구

본 연구는 사례연구 방법으로 접근 하였다. 사례연구는 유사한 단위의 보다 큰 집단을 이해하기 위하여 하나의 단위를 집중적으로 연구하는 것(Gerring, 2004)으로, 사회적으로 관심이 있는 현상을 탐구하여 사례로부터 교훈을 얻을 수 있는 실용적 장점이 있다(Stake, 1995). 또한 관련 현상에 대한 이해를 돕기 위하여 연구할 만한 가치가 있는 사례에서 어떤 일이 일어나고 있는지, 왜 그런 일이 일어나고 있는지를 탐색한다(고미영, 2009). 특히 양적인 연구를 통해서는 제한적으로 설명되는 현상의 복잡다단한 요인들과 이들 간의 관계성, 그리고 이러한 상호작용을 통해 일어나는 현상에 대한 이해를 얻기 위해 수행되는 사례연구는(유기웅 외, 2012), 협동조합 조합원들의 삶의 변화를 심층적으로 탐색하고자 하는 본 연구의 목적에 적합한 연구방법이라고 판단하였다.

2. 연구참여자

본 연구에서는 협동조합이 만들어 낸 삶의 변화를 알아보기 위하여 법인택시 근무경험이 있으면서 한국택시협동조합에서 최소 1년 이상 근무한 조합원을 연구대상으로 선정하였다. 연구대상의 조건에 맞는 연구참여자는 조합의 대의원을 통해 소개를 받았고, 총 9명의 연구참여자를 대상으로 심층면접을 진행하였다.

〈표 1〉 연구참여자

참여자	협동조합택시 근무기간	법인택시 근무기간	연령	면접횟수
A	2년	7년	57세	3회
B	2년	36년	66세	1회
C	2년	23년	62세	1회
D	2년	11년	57세	1회
E	2년	15년	57세	1회
F	2년	6년	53세	1회
G	2년	10년	51세	1회
H	2년	6.5년	64세	1회
I	2년	17년	50세	1회

3. 자료수집 및 분석방법

사례연구는 다양한 증거와 자료원을 수집하여 사례에 대해 기술하는 것이다. 본 연구의 자료는 심층면접, 문헌고찰, 인터넷을 통한 관련자료 수집을 통해 이루어졌다. 심층면접은 2017년 2월부터 7월까지 한국택시협동조합 근처의 커피숍에서 진행되었다. 면접 전 연구목적과 내용에 대해 안내를 했고, 질문지를 전달하여 사전 검토 후 연구참여자가 면접을 수락한 상태에서 약속을 잡고 진행하였다. 심층면접은 평균 1시간 30분~2시간 정도가 소요되었고, 대의원인 연구참여자 A와의 심층면접은 연구자의 직원협동조합 및 택시협동조합의 이해도 제고를 위해 3회가 수행되었다.

연구자의 학문적 성향이나 재량에 의해 임의적으로 분석되지 않도록 하기 위하여, 충분한 자료를 제시하고 깊이 있는 성찰에 근거하여 수집된 자료를 분석하려고 노력하였다. 자료 분석은 수집과 동시에 수행하였고, 포화상태를 달성하기 위해서 연구주제와 관계된 더 이상의 새로운 개념이나 범주가 출현하지 않을 때까지 연구참여자를 늘려 자료를 수집하였다. 수집된 자료는 일단위 분석을 하여서 개념을 구성했고, 개념들 중 공통되거나 유사한 것들을 묶어 범주를 만들었고, 범주를 다시 생태체계 관점에서 개인차원, 가족차원, 조직차원, 사회차원으로 분류하였다. 생태체계 관점은 개인, 가족, 조직과 사회에서 개인이 변화하는 환경에 대처하고 적응해가는 다양한 방법들을 이해할 수 있는 특징(Sheafor & Horejsi, 2005)을 지니기에, 직원협동조합 조합원 삶의 변화를 다각적으로 살펴보고자 하는 본 연구에 적절한 관점이라고 판단되어 분류의 기준으로 삼았다.

4. 연구의 엄격성과 윤리적 고려

질적 연구의 엄격성은 질적 연구 수행을 통해 도출된 결과와 결과해석을 얼마만큼 신뢰할 수 있느냐 하는 것이다(Padgett, 1998). 본 연구의 엄격성 확보를 위해 연구자의 시각에서 자료를 오해석하는 오류를 줄이고 객관성을 확보하기 위하여 사회적경제 분야의 연구를 수행하는 동료연구자들과 사례연구 수행 경험이 풍부한 질적 연구자로부터 피드백을 받았다. 또한 연구참여자와의 면접내용을 녹음하고 전사하여 부정확하거나 불완전한 자료의 기술에서 발생할 수 있는 타당성 위협을 줄이기 위해 노력하였다. 자료의 다원화를 위하여 심층면접, 관찰, 관련문헌, 인터넷 등을 통해 자료를 수집하였다.

질적 연구에서의 윤리적 이슈를 고려하여 면접 전 연구 목적과 내용에 대해 설명하고 연구 참여에 대한 동의를 구하였다. 이후 심층면접 실시 전 연구의 목적과 내용 그리고 연구윤리에 대해 다시 상세히 설명하고, 면접내용의 녹음 및 학문적 활용과 관련하여 동의를 구하였으며, 연구 참여를 원하지 않을 경우 언제든지 중단하거나 철회할 수 있음을 고지 후 연구 참여 동의서에 서명을 받고 면접을 진행하였다.

IV. 연구결과

1. 사례개요

한국택시협동조합은 한국최초 기업형 노동자택시협동조합으로 쿵택시(coop-taxi)¹⁾라고 불린다. 열악한 근무 환경과 턱없이 부족한 임금에 ‘악성 일자리’ 중 하나로까지 거론되던 택시운수업을 양질의 일자리로 바꿔놓겠다는 취지로 국회 사무총장을 역임한 박계동 설립자에 의하여 2015년 7월 14일 서울에서 처음 출범²⁾하였다.

한국택시협동조합은 다중이해관계자협동조합으로 등록되어 있으나, 사업자가 아닌 개인 조합원 수가 전체 조합원 수를 차지하며 조합원이 협동조합에 고용되어 있는 협동조합을 직원협동조합으로 분류한 장종익(2014, 2017)의 분류기준에 따라 직원협동조합으로 분류하였다. 직원협동조합은 한국에서의 제도적 표현이며, 노동자협동조합, 산업협동조합, 생산자협동조합, 노동자생산협동조합, 근로자협동조합 등으로 불리며, 일본에서는 협동노동의 협동조합이라고 자기규정을 하고 있다(김정원, 2016).

한국택시협동조합의 전체 조합원은 186명(2017년 12월 기준)이고 이중 택시운행을 담당하는 승무직 조합원은 173명이며, 조합원 1인당 출자금은 2,500만원이다. 한국택시협동조합은 6일 근무 후 1일 휴식을 갖는 일반 택시회사들과 달리, 5일 근무 후 1일 휴식을 갖는 방식으로 운영되고 있다. 택시운수노동자들의 월 평균 소득은 한 달 꼬박 일해도 월 120만원에 불과하나(박계동, 2016), 한국택시협동조합의 승무직 조합원의 소득은 배당금을 포함해 월평균 247만원 정도이다. 한국택시협동

1) COOP은 cooperative의 약자로 협동조합을 의미하며, TAXI와 결합하여 COOP-TAXI 쿵택시라고 부름 (한국협동조합연대, 2016).

2) 현재는 서울을 비롯한 포항, 경주, 대구, 광주, 구미 등 전국에서 6개의 협동조합택시가 발족되었고 이에 기반을 두고 한국택시협동조합연합회가 출범하였음.

조합과 일반택시회사의 차이점은 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 한국택시협동조합과 일반택시회사 차이점

한국택시협동조합	일반택시회사
- 운수종사자가 출자금(2,500만원)을 출자하여 운영하는 종업원지주 형태 - 개인별 50만원 한도 법인용 복지카드 제공(식사, 담배, 커피 값에 사용 후 월말 정산) - 운송수익금 전액관리제 시행(예정) - 급여 외 출자금 배당수익 제공	- 운송사업자가 창업비용 전액부담 - 대부분 납입기준금(사납금³⁾)을 운영 - 운수종사자가 식대 등 필요경비 당일 운송수입금에서 총당

출처: 박계동, 2016

한국택시협동조합의 3대 원칙은 투명한 경영, 민주적 운영, 공정한 분배이다. 이를 위해 대의원회, 평의회 구성 등의 절차가 마련되어 있다. 한국택시협동조합은 택시문화 선진화, 협동조합운동의 견인차, 지역경제 활성화라는 사업목표를 세우고 지역과 전국을 향해 나아가고 있으며, 조합원이 공동으로 조합을 관리하고 수익금을 조합원의 급여와 복지에 사용하는 형태로 운영하고 있다.

한국택시협동조합은 낮은 임금, 높은 이직률, 가동률 저하, 기업채산성 악화, 사납금 인상이라는 택시업계의 악순환의 고리를 끊고 새로운 패러다임을 만들어 나가고 있으며, 자본이 사람을 고용하는 것이 아니라, 사람이 자본을 고용했다는 점에서 의미를 갖는다(박계동, 2016).

2. 분석결과

연구 참여자들과의 심층면접 분석결과 구성된 78개의 개념을 14개의 주제로 묶어 범주화 하였고, 이를 다시 생태체계 관점에서 개인차원, 가족차원, 조직차원, 사회차원의 4개 차원으로 분류하였다.

3) 선이익 보장제

〈표 3〉 내용분석

개념	범주	차원
주5일 근무에 1년 15일의 연차사용, 협동조합 관련하여 사람들과 만나는 시간과 횟수가 늘어남, 여유시간이 있어 영화관람, 등산, 낚시 등의 동호회 활동을 함, 연차와 명절, 규정된 휴일이 있어 여유가 많음, 체력관리와 독서, 세미나 등 자기개발, 법인택시에 만연한 도박문화가 없음, 대중들이 움직이는 조직이기에 나태함에서 벗어나고 자기 관리가 잘 됨, 법인택시시절 일 끝나면 스트레스로 인해 술 먹고 잠자는 것이 주된 일상이었으나 심적 여유가 생겨 운동함, 충분히 피로를 풀 수 있기에 결근과 지각이 없어짐, 쉬는 날은 열 시간 이상 잠만 자다가 등산과 운동을 함	자기시간의 확보 및 관리	개인 차원
사회적경제관련 기관에서 교육을 받고 전문성을 키움, 협동조합운동의 전범인 스페인 몬드라곤 연수, 협동조합스터디 밴드를 운영하며 지식과 정보 공유, 심적·시간적 여유가 생겨 스마트폰으로 공부하기 시작함, 과거에는 잠만 잤으나 그 시간에 협동조합 관련 공부를 함, 낙관적인 마음으로 바뀌자 일 년에 책을 50권 읽을 정도의 자기개발 광이 됨	지식자본 개발	
세미나 및 관계자들과의 교류를 통해 앞으로 꿈이 생김, 공정무역을 통해 노인들이 일하는 카페를 만들고자 하는 꿈을 지님, 교육은 피로한 게 아니라 긍정의 바이러스와 꿈이 생김	비전형성	
사납금을 못 채우거나 하루만 빠져도 급여가 100만원이 안 되는 법인택시는 최저임금도 안 됨, 희망이 생겨 성실히 일한 결과 법인택시 때보다 소득이 두 배로 상승, 출자금과 퇴직금 그리고 연금을 합하면 노후가 걱정되지 않음, 법인택시보다 두 배를 벌기에 생활의 여유가 생김	가정경제 안정 기반 구축	가족 차원
연차를 원하는 날에 쓸 수가 있어 가족과 캠핑을 즐김, 한 달에 6~7일 정도의 여유가 있기에 가족과 지낼 시간이 있음, 사납금 구축에서 해방되자 가족들도 더불어 행복해 함, 일하는 아내를 대신하여 이전에 하지 않던 빨래와 같은 집안일을 스스로 함, 자녀들과 영화보고 대화할 수 있는 여유, 활기찬 생활을 하자 자녀들도 기뻐하고 소통하게 됨	가족시간 향유	
2,500만원주고 개인택시 못지않은 주인의 권리를 가짐, 개인택시보다 더 큰 규모의 주주이자 노동자로서 자부심을 느낌, 92% 가동률만 되어도 월 배당금이 100만원을 상회함, 사주가 되었으니 개인택시에 연연할 필요가 없음, 사주이기에 눈치 보지 않고 연차 쓰고 아프면 쉴 수 있음, 경로우대중에 나오는 65세 이후에도 주인으로 일할 수 있음, 사주 주머니로 들어갈 인센티브가 조합원에게 배분됨, 주인이 되어 마음 편히 일할 수 있음, 개인택시는 자기만의 공간이기에 로또에 당첨되어도, 함께 하는 협동조합을 선택할 것임, 법인택시 사납금을 쫓기듯 내지만 택시협동조합에서의 기준금은 주인 된 입장에서 편하게 냄	노동자 주인	조직 차원
노동시간을 형편에 맞게 조정할 수 있음, 돈을 더 벌고 싶은 사람은 야간, 시간을 갖고 싶은 사람은 주간을 자유롭게 선택, 사납금 맞추기 위한 무리한 운행을 하지 않기에 안전은 물론 노동력을 보존함, 열심히 일한 만큼의 급여를 정해놓고 그 선에 맞추어 일함, 쫓기듯 일하다가 시간관념이 생기고 무리하지 않음	자기주도 노동	
소수의 대의원만 참여하는 의결구조를 다수의 조합원이 참여하는 방식으로 전환하고자 함, 법인택시는 관리자 지인 위주로 차량지급이 되었지만 공평하게 5개월 교대로 차량을 지급받음, 경영자와의 상하관계가 없어지고 서로 존중함	수평적 관계	
애사심이 강해 회사 전광판, TV 등을 기부함, 법인택시 보다는 책임감이 생기고 성실해짐, 항시 협동조합을 생각하고 회사에 애착을 가짐, 혼자가 아니라 180명 조합원 전체를 생각하기에 더욱 친절해 짐	자발적 애사심	
20만 km를 주행해도 깨끗한 택시 유지, 차량관리 안한 날은 인수기사를 찾아가 사과를 함, 차량청결, 지각금지 운동을 자발적으로 벌금을 정하고 운영, 교통사고는 다른 사람에게 피해를 주기에 조심운전	공동재산 가꾸기	

개념	범주	차원
유명세를 타자 승객들로부터 타고보고 싶었다는 이야기를 들음, 세계에서 제일 예쁜 디자인 택시라는 자부심, 행운의 택시를 탄 승객에게 로또를 사라고 말함, 협동조합 택시를 타려고 앞 차량을 보냈다는 이야기를 듣고 기분이 고무됨, 친절하게 대해준 손님이 다시 찾아 장거리 운행, 고정예약손님이 생겨 수입이 증대됨, 협동조합 택시에 대해 설명을 듣고 난후 손님들의 태도가 달라짐, 승차거부 없는 노란택시라는 사회적 인식이 있기에 조합원이자 사주로서 그에 걸맞게 행동하게 됨	사회적 인지도 제고	사회 차원
자부심이 있으니 자기관리를 더 잘하게 되며, 손님에 대한 예의에 신경 씀, 자부심이 있기에 사내 분위기가 화기애애함, 딸로부터 좋은 회사에 다닌다는 이야기를 들음, 38년 다닌 회사보다 더 좋은 회사라는 이야기를 가족에게 함, 교회봉사로 580인분의 식기를 닦아도 직장에서 만족하기에 힘들지 않음, 친구들이 인정하고 사회적으로 평판이 좋아 자부심이 생성	직업 자부심	
법인택시 시절에는 싸움닭 소리를 들을 정도로 손님과 다투었으나 무례한 손님도 조리게 설득, 물질적·심적 여유가 생겨 승객을 배려할 수 있는 마음이 생김, 심리적 압박감이 없기에 여유 있는 운행을 하고 무사고 운전상도 받음, 사회적 약자에 대한 배려로 바우처 쿨을 잡아 승객을 태움	여유로 인한 배려심	
친구들과 토요일, 주말에 만날 수 있음, 사내 동호회를 통해 동료들과 함께함, 동료들과 같이 생일파티를 하며 우애를 다짐, 법인택시에서는 일 끝나고 뿔뿔이 흩어졌으나 이제는 서로 친밀한 교제를 함	사회적관계 의 유지	

1) 개인차원

(1) 자기시간의 확보 및 관리

연구참여자들은 한국택시협동조합의 조합원이 된 후 자기의 시간을 되찾을 수 있었고, 자기만의 시간표대로 삶을 영위할 수 있게 되었다고 구술하였다. 연구참여자들에게 확보된 여유시간은 자기를 관리하고 개발할 수 있는 운동이나 취미활동 등으로 이어지기도 했다. 참여자들은 거의 공통으로 법인택시 시절 또는 회사원 시절에 회사에게 유보했던 자기시간을 되찾았고, 자기가 확보한 시간 못지않게 협동조합의 구성원이란 자각과 조직에 대한 책임의식으로 인해 자기관리를 하는 것으로 나타났다.

“다른 법인 회사는 6일 근무하고 하루 쉽니다. 여기는 5일 근무하고 하루를 쉬어요. 그니까 하루 쉼으로 인해 여가시간이 많이 생기는 거예요. 그래서 저 같은 경우에도 그 시간 되면 이전에는 생각 못했는데 쿵택시에 와서는 시간에 여유가 있어서 제가 이제 영화를 좋아하게 되어 영화를 보러갑니다. (중략) 5일 일하고 하루 쉬니까 몸도 개운하고, 여가 시간이 생기니까 등산도 이제 동호회가 있습니다. 동호회도 나가고 낚시도 하고. 여기저기 제가 많이 좀 하고 있어요. 여가활동을. 그래서 그게 좋다고 생각합니다.” (참여자 B)

(2) 지식자본 개발

연구참여자들은 이전 법인택시 기사였을 때나 회사원이었던 시절에는 자기개발은 꿈꿀 수가 없었고, 쉬는 날에는 음주와 잠으로 일관했다고 보고했다. 택시협동조합으로 이직 후 연구참여자들은 학습을 통해 전문성을 키울 수 있었다. 사회적경제나 협동조합 관련 기관에서 실시하는 교육에 자발적으로 참여하여 관련 지식의 폭을 넓히고 있었으며, 소득이 안정되고 가족들과의 삶이 좀 더 여유 있게 바뀌자 비관적인 정서 상태에서 벗어나 낙관을 자기 것으로 만들었고, 1년에 책을 50권씩 읽을 정도로 독서 광, 자기개발 광이 되기도 했다. 연구참여자들의 과거 잠자는 시간, 음주하는 시간이 지식자본을 개발하는 시간으로 변화되었다고 할 수 있다.

“저는 일 년에 책을 한권도 안 읽는 대표적인 사람이에요. 근데 지금 제가 일 년에 책을 50권 읽어요. 장르를 가리지 않고. 예전에는 제가 책을 굉장히 좋아했거든요. 근데 먹고 살기 바쁘다 보니까 못했는데... (중략) 저는 여기 와서 그 게 완전히 바뀌었어요. 아까도 얘기했지만 그런 게 제가 마음가짐이 바뀌고 하다보니까 책을 접하게 되고, 읽다보니까 그런 즐거움을 다시 또 느낀 거야.”(참여자 F)

(3) 비전형성

연구참여자들 모두는 협동조합택시의 기사가 된 후 일하면서 공부하는 경험을 했다. 연구참여자 A의 경우 협동조합에 관한 공부를 지속적으로 하고 있고, 세미나와 학술대회에 참석하여 교류를 하기도 하였다. 이는 단순한 사회참여가 아니라 자기의 꿈을 만드는 계기가 되었다. 참여자 A는 은퇴 후 커피 공정 무역을 통해 제3세계 농민들을 돕는 한편 노인들에게 일자리를 창출할 수 있는 협동조합에 대한 꿈을 지니고 있었다.

“공정무역을 통해서 그런 커피 협동조합을 하나 만들고 싶어요. COOP커피 카페를 하나 만드는 게 제 꿈이에요. 그리고 나이가 들면 그런 일들은 편하게 할 수 있는 거니깐. (중략) 노인들이 일하고 또 노인들도 이용하고. 그래서 여러 명이 같이 그 카페를 운영할 수 있게 하고, 저는 이제 그 카페가 제 3세계에서 공정한 가격을 추구하고 커피를 들여와서 공정하게 판매하고. 카페를 늘려가는 거죠.” (참여자 A)

2) 가족차원

(1) 가정경제 안정 기반 구축

연구참여자들의 구술과 기타 자료에 의하면 법인택시 운전기사들의 월평균 급여는 평균 120~130만원 정도이다. 하지만 연구참여자들의 경우 배당금을 포함한 월평균 급여는 247만원이다. 물론 연구 참여자들의 경우 2,500만원을 각기 출자했고, 대출을 받은 경우 납입이자를 제한다고 하더라도 상당히 높은 수준이다. 이러한 소득은 희망으로 이어졌고, 노후에 대한 안정감과 생활의 여유라는 현실적 결과를 낳기도 했다. 생활의 여유는 가족생활의 질적 향상으로 이어졌다.

“제가 법인택시 처음 가니까 봉급이 60만원? 60만원에서 소득세, 국민연금, 의료보험 떼고 나니까 48만원? 내가 더 벌은 돈해서 가니까 많이 벌어야 120 진짜 많이 벌면 150. (중략) 지금 여기서는 우선 내가 삶의 질에 수반되는 게 돈 아니에요? 12월 달에는 총 벌은 게 한 310인가, 320인가 되더라고 그러면 120에서 310은 두 달 일한 거 한 달에 벌은 게 되는 거예요. 그러다보니까 삶의 질이 쪼달리지를 않으니깐 여유가 있는 거죠. 그러다보니까 영화관이라도 갈 수가 있고, 애들하고 어떤 날 나가서 아빠가 쓸게 가자. 고기 먹으러 가자. 애들하고 같이 고기 먹을 수 있는 그런 변화가 생기는 거죠. 삶의 굉장한 긍정적인 변화를 이끌어 많이 났어요. 협동조합이...” (참여자 D)

(2) 가족시간 향유

일반적으로 택시기사들은 2교대를 하고 있다. 자신의 개인 시간이 많은 듯하지만, 사납금이라는 압박감으로 인해 심리적으로 여유가 없어 가족과 함께하는 시간이 없었다. 법인택시 기사 시절에는 거의 공통적으로 가족들과 더불어 즐길 시간이 없었지만 협동조합택시에서 근무한 이후에는 자기 스스로 원하는 날에 연차를 낼 수 있고, 자기의 시간을 가질 수 있기에 자녀들과의 대화시간이 늘어났고, 맛별이 하는 아내를 돕기 위하여 집안일을 스스로 하는 경우도 생겼으며, 삶의 질에서 가장 중요한 핵심 구성요소라 볼 수 있는 가족들과의 시간을 향유할 수 있게 되었다.

“큰 달일 경우에는 7개까지의 여유가 있기 때문에. 7일. 그건 굉장한 인센티브예요. 자기가 스케줄상으로 조금 여유 있을 때는 승무 변경해서 2~3일 가족과 함께 아내와 함께 이런 부분에서도 활용을 할 수 있어요. 법인택시 때는 상상도 못했던 일이지요. 배차하는 사람한테 연차 쓰려고 하면 가동률이 얼마데 하면서

연차 안 된다 하고...(중략) 한국택시협동조합은 그런 게 없잖아요. 내가 내 권
리고 내가 사주니까.” (참여자 C)

3) 조직차원

(1) 노동자 주인

연구참여자들은 사주이자 조합원으로서 이중적 지위를 가지고 있음을 인식하고 있었다. 연구참여자들의 구술에 의하면 조합원들끼리의 호칭은 사주님이다. 이것은 형식적인 주인의식이 아니라 실질적인 주인의 지위를 보장받은 경험이 결집된 것이라고 사료된다. 이것은 첫째로 구체적인 배당금으로 나타났다. 가동률이 92% 정도 되면 배당금을 100만 원 이상 가지고 갈 수 있는 구조라고 한다. 연구참여자들은 사주이기에 누구의 눈치도 보지 않고, 아프면 쉬고 자유롭게 연차를 쓸 수 있었으며, 65세 이후에도 주인으로서 일할 수 있다고 믿고 있었다. 연구참여자들의 과거 소원은 개인택시를 갖는 것이었지만, 로또에 당첨된다 하더라도 개인택시를 거부하고 협동조합택시를 선택할 것이라고 하기도 했다.

“법인택시에서 일할 때는 사납금에 쫓겨요. 그 다음에 사납금을 채우고 난 다음에 조금 번 돈으로 먹고 사는데, 사납금을 채우기 바빠요. 지금은 금액은 똑같은데, 뭐가 다르냐면 마음이 내가 주인이니까 편안하다 생각하니까 일이 더 잘 되요. 분명히 그 기준금은 저희가 합의해서 맞춰 놓은 거지만 그 기준금을 못했다고 해서 쫓기고 그러는 건 없어요. 똑같은데 왜 그럴까 그게 정말 참. 그리고 우리는 또 일하면 배당금이라는 게 그게 가동률에 따라서 배당금이 붙어 버리니까...” (참여자 E)

“우리는 사납금은 없어요. 우리는 운송기준금이라고 합니다. 우리는 출자를 했기 때문에 사납금이라는 말을 안 씁니다. 어느 회사를 운영하든지 운영금이 있어야 되잖아요. 그래서 우리는 운송기준금이라고 합니다.” (참여자 H)

(2) 자기주도 노동

연구참여자들은 노동 시간을 자기의 형편이나 상황에 맞게 조정할 수 있는 여유와 권리를 경험했다. 돈을 더 많이 벌고 싶은 사람은 야간, 자기 시간을 더 많이 쓰고 싶은 사람은 주간을 자유롭게 선택할 수 있었고, 사납금을 맞추기 위한 무리한 운행을 하지 않아도 되기에 안전이 보장됨은 물론 노동력을 보전할 수 있다고 구술

하기도 하였다. 연구참여자들은 늘 무엇인가 쫓기듯 일하다가 여유가 생기자 시간을 주체적으로 관리할 수 있는 능력이 생겼고 매사에 무리하지 않고 자기 주도적으로 노동과 여가를 양립하는 경험을 하기도 했다.

“저는 지금 주간만해요. 이전회사에서 야간 15년 탔어요. 전에 있던 회사 야간 뛰는 거하고 여기서 주간 뛰는 거하고 같아요. 야간 박세게 하는 거하고 여기서 주간 10시간 하는데 소득은 더 나은 거 같아요. 굳이 야간 땔 필요가 없는 거죠. 제 판단은 그래요. 훨 나아요. 결국 전에 보단 여기가 소득이 높고, 시간적 여유도 나도 그러니까 학원도 다니고...” (참여자 I)

(3) 수평적 관계

협동조합은 본질적으로 수평적 관계라고 할 수 있다. 주식회사의 경우 자기가 소유한 주식 지분에 의하여 의결권이 보장되지만 협동조합은 출자여부와 관계없이 1인1표의 구조를 지니고 있기에 의사소통과 결정에 있어서 수평적 관계가 유지되고, 연구참여자들의 구술처럼 경영자와의 상하관계는 소멸된다. 또한 연구참여자들은 차량지급에 있어서 공평성을 경험하기도 하였다. 그들의 구술에 의하면 법인택시의 경우 관리자의 자의 또는 관리자와의 친분관계 등에 의하여 새로운 차량이 지급되지만 협동조합택시는 모두가 공평하게 5개월 순환으로 차량을 지급 받음으로써 차량지급에 대한 불만이 사라지기도 하였다.

“누구나 새 차를 타고 싶어 하잖아요. 그래야 냄새도 안 나고 성능도 좋고. 그런데 그게 어떤 기준이 없이 법인택시하고 상무하고 잘 아는 사람. 술도 잘 먹고. 노조위원장을 잘 알아서 로비를 잘하든가 했을 때 새 차를 빼주고 그렇지 않으면 그냥 적당한 거 계속 타고 다니고. 그런데 우리는 절대 그게 없어요. 우리는 5개월에 한 번씩 로테이션 합니다. 제가 1호차를 타고 나면 5개월 있다가는 2호차 탑니다. 5개월 있다가 3호차 타고. 공정하죠. 공평한 거죠.” (참여자 A)

(4) 자발적 애사심

연구참여자들은 택시협동조합에서 애사심이 생성됨을 경험했다. 그들이 경험한 애사심은 회사의 교육이나 강압이 아닌 자발적인 것이었다. 참여자 B와 C의 경우 애사심이 생기자 회사에 전광판과 TV등을 기부하였다. 그리고 연구참여자들은 자발적으로 화장실 청소를 하거나 쓰레기를 줍는 등 조합을 위해 솔선수범하는 모습을 보였다. 연구참여자들의 경험에 의하면 이러한 애사심은 고객에 대한 친절로도

이어졌다. 자신은 혼자가 아니라 180명 조합원 전체를 대표한다는 생각을 지냈고, 자신의 행동이 회사에 대한 평가와 직결된다고 믿었기에 친절함이 몸에 베이게 되었다고 구술하기도 하였다.

“화장실 청소 열심히 해주시는 분들 그런 분들 화장실에 꽃 가져다 놓고, 화장실에 방향제 가져다 놓고 그래요. 그게 일반 법인에서는 없는 일들이에요. 밖에서 휴지 줍고. 그럼 또 다른 사람도 따라서 하고. 자발적인 거죠. 시켜서하는 거 하나도 없어요.” (참여자 E)

(5) 공동재산

택시회사의 경우 차량을 둘러싼 불만이 많이 재기되기도 한다. 전술한 바와 같이 고장이 잦거나 노후한 차량을 받은 사람들을 불만을 지닐 수밖에 없고, 차량 교대 시 전 운전자가 차량관리를 제대로 하지 않았거나 문제가 생기면 이것이 노동환경 악화로도 이어진다. 연구참여자들의 구술에 의하면, 조합원들은 택시가 회사의 것이 아닌, 자신의 것도 아닌, 공동의 재산임을 인식하고 있었기에 폐차 기한이라고 볼 수 있는 20만 km를 주행해도 깨끗한 택시를 유지할 수 있었고, 불가피하게 차량관리를 안한 날은 교대 기사를 찾아가 사과를 하기도 하고 차량청결, 지각금지 운동을 자발적으로 시행하고 운영하기도 하였다. 특히 교통사고가 발생하면 다른 기사들에게 불이익이 가기에 조심운전을 많이 한다고 구술하였다.

“사고가 나면 일반 택시는 원가표에 기준해서 돈을 받아요. 몇 개월에 분할상환을 해서 부품 가격을 받는단 말입니다. 여기는 그런 게 없어요. 그게 다 원가에 들어가서 다 제한 나머지를 배당금으로 받기 때문에 조합원들이 스스로 사고를 내면 미안하게 생각하는 거죠. 내가 사고를 내면 나만 피해보는 게 아니라 전 조합원한테 마음으로 미안하니까 조심하려고 하는 거죠. 조심하기 때문에 사고율은 떨어지게 돼 있어요.” (참여자 H)

4) 사회적 차원

(1) 사회적인지도 제고

한국택시협동조합의 택시는 일반 택시와 달리 노란색이지만 차량이 많지 않아 시내에서는 보기가 힘들다. 협동조합 택시가 유명세를 타자 연구참여자들은 승객들로부터 타보고 싶었다는 이야기를 듣기도 하였고, 협동조합 택시를 타려고 일부러

앞 차량을 보냈다는 손님의 이야기를 듣고 기분이 고무되기도 하였다고 진술하였다. 사회적인지도 제고는 연구참여자들이 택시기사가 아닌 택시협동조합의 조합원이자 사주로서 승차거부 없는 노란 택시라는 사회적 인식을 통해 스스로를 규제하며 이루어졌다고 사료되며, 승객들도 연구참여자들을 일반 택시기사와는 다르게 생각하고 대우하는 것으로 보인다.

“택시협동조합의 구조를 얘기해주면 손님들이 대하는 태도가 틀려요. ‘이 사람은 기사지만은 일반 기사가 아니다. 협동조합의 조합원이면서 사주인 사람이다’ 라면서 말하는 높낮이가 틀려져요. 대접을 해줘요. (중략) 설명을 꼭 해주고 그러면 내릴 때 대부분의 경우 7할에서 8할 정도는 잘 되길 바라겠다고, 이런 경우가 자주 생겨야 되고 응원한다고 하시는 분들이 대부분이에요.” (참여자 G)

“손님들한테 이미지가 참 좋아요. 거기다 친절하죠. 그리고 승차거부 안 하고, 짧은 거리도 가요.” (참여자 H)

(2) 직업 자부심

택시 협동조합의 사주라는 자부심은 손님에 대한 예의와 친절로 이어지기도 했다. 연구참여자들의 경험에 의하면 조합원들은 자부심으로 뭉쳐 있기에 사내 분위기는 부드럽고 따뜻했으며, 특히 가족이나 친구들로부터 좋은 회사에 다닌다는 이야기를 들을 때 자존감은 한층 고조되기도 하였고, 이것은 택시기사가 아닌 택시협동조합의 조합원이자 사주로서의 자부심으로 이어졌다.

“나 지금 협동조합이라는 택시를 하고 있는데, 이 시스템이 아주 좋고. 그렇기 때문에 친구들한테도 홍보를 좀 해요. 협동조합은 우리가 주인이고 사주잖아요. 일부러 어쩔 때는 친구 만나러 갈 때 택시 가지고도 가요. 그냥. 보여주는 거 자체가 저 나름대로 자부심이 있죠. 긍정적인 생각도 있는 부분이고. 아직까지는 백프로 택시라는 직업이 좋은 직업이라고 생각하지는 않겠지만, 협동조합이라는 측면에서 내 자신이 좀 떳떳해지는 거죠. 옛날보다. 그런 자부심도 있고. 애들 만나면 협동조합에 대한 비전이나 미래에 대한 이야기도 좀 하고.” (참여자 G)

(3) 여유로 인한 배려심

연구참여자들은 법인택시 근무 시 사납금 압박, 교통체증 등으로 인하여 손님 골

라 태우기, 가까운 거리의 손님을 회피하고 장거리 손님 유치하기 등으로 인해 평판이 좋지 않았다고 한다. 연구참여자 C의 경우 법인택시 시절에는 싸움닭 소리를 들을 정도로 자주 다투었지만 이제는 예의 없는 손님도 조리 있게 설득할 수 있는 여유가 생겼다고 하였다. 이러한 여유는 심리적인 압박감이 사라졌기 때문이라고도 할 수 있을 것이다. 참여자 I의 경우 약자에 대한 배려심으로 과거와는 달리 바우처 콜을 잡아 사회적 책임을 수행하는 것으로 나타났다.

“바우처라는 거 아세요? 시각장애인들이 대개 많이 불러요. 뜨면 거의 제가 잡아요. 좀 어려운 쪽에 있는 사람을 돕자 그런 차원인거죠. 그래서 약자에 있는 쪽은 제가 잡으려고 하고 바우처 떨어지면 거의 잡아요. 안 가리고, 내릴 때는 문까지 열어주고. 옛날에는 그런 거 없죠. 짐이 무거우면 들어주긴 했죠. 지금은 꼬박꼬박하죠. 제가 할 건 꼬박꼬박하죠.” (참여자 I)

(4) 사회적 관계의 유지

연구참여자들의 구술에 의하면 법인 택시 기사시절에는 격무와 저임금에 시달리기 때문에 음주와 잠이 유일한 해결책이었고 또한 회사 동료나 친구들과는 교제할 시간이 부족했다. 택시협동조합 근무를 한 이후부터는 사내 동호회 활동이나 친한 동료들과 함께 여가를 즐기며 우애를 다졌고, 법인 택시 때는 거의 만나지 못했던 친구들과는 주말에 만나 관계를 유지하기도 했다.

“친구들과의 친목도모라던가 그런 부분. 친구들이 이제 나이가 많이 먹었으니까 참석좀 해라 했을 때 이제는 토요일에 만나요. (중략) 친구들과하고 다시 만나게 된, 그런 부분이 굉장히 좋아진 거죠. 옛날에 회사택시 때는 그런 게 없었죠. 왜냐하면 타이트하게 짜져 있는 상태고, 일요일 날 쉬는 경우가 있는가하면, 이달에 화요일 다음 달에 수요일 그다음에 목요일 이런 식으로 돌아가면서 밀어내기로 근무하는 회사도 있고, 그 부분에 빵꾸 내면은 땀땀 한다는 게 내가 노는 날. 노는 날 땀땀을 해야 하고...” (참여자 C)

V. 결론

본 연구는 직원협동조합이 만들어 낸 조합원 삶의 변화를 이해하고자 하는 목적으로 수행되었다. 이를 위해 한국택시협동조합에서 1년 이상 근무하고 있으면서 이

전에 법인택시에서 근무한 경험이 있는 조합원을 연구대상으로 선정하였고, 9명의 연구참여자들과 심층면접을 진행하여 자료 수집 후 분석하였다. 연구참여자들과의 심층면접 내용을 분석하여 구성된 78개의 개념을 14개의 주제로 묶어 범주화 하였고, 이를 다시 생태체계 관점에서 개인차원, 가족차원, 조직차원, 사회차원의 4개 차원으로 분류하였다.

개인차원에서 연구참여자들은 택시협동조합에 근무하게 되면서 자기시간이 확보되고 그 시간을 관리할 수 있게 되었으며, 지식자본개발과 비전형성을 통해 미래를 꿈꾸는 삶을 살 수 있게 된 것을 알 수 있었다. 가족차원에서는 소득 상승으로 인해 가정경제의 안정적인 기반을 구축할 수 있게 되었고 이전에는 생각조차 어려웠던 가족과의 시간을 향유할 수 있게 되었다. 조직차원에서 연구참여자들은 노동자 주인이 되어 자기주도의 노동을 수행하게 되었으며 모든 조합원이 수평적 관계에서 근무하며 자발적인 애사심으로 공동의 재산을 가꾸게 됨을 알 수 있었다. 사회차원에서는 협동조합택시에 대한 사회적인지도 제고로 직업에 대한 자부심을 갖게 되었고 마음의 여유가 생겨 타인을 배려하게 되었으며 그간 등한시 했던 사회적관계를 유지할 수 있게 되었음이 확인되었다.

연구결과를 통해 협동조합이 양질의 일자리로서 조합원들의 삶에 긍정적인 변화를 만들어 냄으로써 그들 삶의 질적 성장에 기여하고 있음을 알 수 있었다. 자기 시간을 만들어 낼 수 있고, 그 여유시간을 자신을 위해 쓸 수 있게 되면서 미래를 꿈꾸게 되고, 가족관계가 개선되고, 노동자이지만 주인인 삶을 살게 되면서 자부심을 갖게 되었으며, 사회에 기여하는 삶을 영위하게 되었다. 이러한 결과는 조합원들이 소유하고 경영하게 됨으로써 현실적으로 경영에 참여하고 공정하게 분배를 받을 수 있게 되면서 주인의식을 갖고 임파워먼트 된 결과라고 볼 수 있다. 연구참여자들은 법인택시 근무시절과는 달리 대의원회를 통해 자신의 의견을 개진할 수 있게 되었고, 공정하고 투명한 회계과정을 통해 이윤을 배분받게 되었다. 이들은 자신들의 선택을 자랑스러워하고 있으며 주인의식을 가지고 솔선수범하며 더 나은 회사를 만들어 가기위해 스스로 노력하고 있었다. 이는 협동조합이 참여와 민주주의를 기본으로 한다는 협동조합 제2원칙인 '조합원에 의한 민주적 관리'를 실천하고 있는 모습이라고 할 수 있으며, 박노근(2017)의 연구에 결과와 같이 내재적 노동가치관이 높아진 조합원들이 자신들의 직무 자체에 대해 더 만족하고, 자신의 직무성공을 향상시키기 위해 직무헌신행동을 한다는 논의와 일치하는 결과이다.

택시협동조합이라는 조직에 근무하게 되면서 갖게 된 직업에 대한 자부심은 같은 택시 운전을 하더라도 조합원 본인들 스스로 이전과는 다른 마음가짐과 태도로

임할 수 있도록 하였다. 연구참여자들은 승차거부나 교통법규 위반을 하지 않으며, 손님들에게 친절하게 되었고 사회적 약자를 위한 배려를 할 수 있는 마음의 여유를 갖게 되었음을 알 수 있었다. 이는 협동조합의 7원칙 중 하나인 '지역사회에 대한 기여'가 현장에서 자연스럽게 실천되고 있음으로 설명될 수 있다. 국제협동조합연맹은 협동조합이 가지게 되는 지역사회에 대한 특별한 책임은 협동조합의 본원적인 기능이라고 설명하고 있다(기획재정부, 2013). 협동조합의 지속가능한 발전을 위해서라도 지역의 경제·사회·문화적 발전을 도모해야 하는 특별한 책임이 있는 것이며, 연구참여자들은 지역사회에 대한 기여를 위한 소임을 다 하고 있었다.

이러한 긍정적인 변화 외에도 직원협동조합이 갖는 한계 중 하나인 무임승차자를 막기 위해 조합원들 스스로 서로에 대해 조언하고 격려하고 있음을 연구참여자들의 구술을 통해 확인되었다. 이는 노동자 소유기업의 구성원들이 동료들이 열심히 일하는지 감독하고 게으름을 피우지 않도록 압력을 행사할 동인을 가지고 있기 때문이며(Hansmann, 1996), 김기태(2016)가 이야기 한 것과 같이 집단 전체의 성과를 창출하는 데 개인의 헌신과 봉사, 공동의 혁신을 독려하고, 조직의 미션과 비전에 대한 조합원들의 높은 몰입도가 형성된 것으로 볼 수 있다. 이러한 성숙한 조직문화는 한국택시협동조합이 일반 법인택시회사들 보다 더 높은 수준의 성과를 달성할 수 있도록 한 원동력으로 작용했을 것이라고 판단된다.

본 연구의 결과를 통해 직원협동조합이 조합원들의 삶에 긍정적 변화를 만들고 있으며, 이를 통해 조합원들은 민주사회의 책임 있는 시민으로 성장하고 있고(Hansmann, 1996), 품위 있는 양질의 일자리로서 자리 잡고 있음이 확인되었다.

이를 토대로 향후 직원협동조합 조합원들의 삶의 질 향상 및 직원협동조합의 성장과 발전을 지원하기 위해 필요한 정책과 실천의 과제를 제안하면 다음과 같다.

첫째, 직원협동조합 조합원이 되어 누리게 되는 편익의 적극적인 홍보와 지원이다. 현 정부는 협동조합을 위시한 사회적경제 영역을 '새로운 일자리의 보고'로 개념정의 후 일자리 창출, 양극화 완화 및 사회통합에 기여할 수 있도록 활성화하기 위한 노력을 기울이고 있다. 연구결과를 통해서 확인하였듯이 연구참여자들은 협동조합의 조합원이 되면서 주인의식과 자부심을 갖게 되었고, 개인, 가족, 조직, 사회의 모든 영역에서 긍정적 변화를 경험하고 있다. 직원협동조합의 확산 및 발전을 위해서는 연구를 통해 확인된 바와 같이 직원협동조합의 조합원으로서 영위할 수 있는 편익에 대한 홍보와 지원이 필요하다고 하겠다. 물론 협동조합택시와 같은 직원협동조합이 파산하게 된다면, 직원협동조합이 갖는 이중 책임의 특성으로 인해 일자리를 잃는 것과 함께 출자금도 받지 못하게 되는 상황이 발생할 위험부담도 존

재한다. 이러한 이중의 위험부담으로 인해 직원협동조합은 성장을 위해 필요한 자본이나 시설투자를 위한 자본 등이 항상적으로 부족하게 되는 경향이 있고 이는 직원협동조합 경영에 어려움을 야기할 수 있다. 직원협동조합의 이중 위험부담은 다수의 법인택시 기사들이 협동조합 택시의 유용성을 인지하고서도 법인택시에 잔류를 선택하게 만들고 있는 요인이기도 하기에 이 지점에 대한 고민 역시 필요하다고 하겠다.

둘째, 협동조합 관련 교육의 체계화이다. 협동조합의 7원칙 중 제5원칙인 ‘교육·훈련 및 정보의 제공’에도 명시되어 있듯이 협동조합은 조합원 및 관계자를 대상으로 교육·훈련을 제공하고 일반인들에게 협동조합 관련 정보를 제공해야 한다. 연구 참여자들은 한국택시협동조합에서 제공되는 교육은 물론, 관련서적 탐독 및 온라인 교육 수강, 협동조합 및 사회적경제 관련 기관에서 진행되는 교육에 개인적으로 시간과 비용을 투자하며 참석하고 있었다. 연구참여자들은 이곳, 저곳의 교육에 파편적으로 참석하면서 협동조합과 관련된 체계적인 교육에 대한 갈망을 지속적으로 가지고 있는 것이 확인되었다. 한국사회적기업진흥원 또는 협동조합 관련 기관에서 제공되는 교육은 다수를 위한 일반적인 과정이 대부분이기에 좀 더 체계적이고 전문적인 교육이 필요하다고 판단된다.

셋째, 조합원들과 함께 성장하려는 한국택시협동조합의 지속적인 노력과 더불어 조합의 활동에 관심을 가지고 참여하는 조합원들의 지속적인 노력이 요구된다. 2015년 7월 창립한 한국택시협동조합은 설립기를 지나 안정적으로 운영하며 성장하는 단계에 진입하고 있는 것으로 보인다. 2,500만원이라는 출자금을 납입한 조합원들의 꿈과 희망과 함께 지속적으로 성장하기 위해서는 택시운전자를 위한 협동조합으로서 그 책임을 다해야 할 것이다. 연구참여자들은 한국택시협동조합에 대한 절대적 신뢰와 믿음을 가지고 있었으며, 이는 이사장에 대한 믿음이기도 한 것으로 판단된다. 협동조합택시의 전국화, 택시복지기금마련, 규모의 경제 실현을 위한 충전소, 정비소 운영 등의 비전(박계동, 2016)도 중요하지만, 진정 택시운전자를 위한 협동조합으로 운영되도록 해야 할 것이다. 직원협동조합의 운영에 있어 조합원의 참여는 필수적인 것으로 조합원들도 회사의 일에 지속적으로 관심을 가지고 참여를 해야 현재와 같은 또는 더 높은 수준의 삶의 질을 만들고 유지할 수 있을 것이다. 따라서 택시협동조합의 성장과 발전을 위한 조합과 조합원 모두의 관심과 노력이 절대적으로 필요하다고 하겠다. 이러한 노력을 통해 양질의 일자리로서 조합원의 삶의 질이 보장되는 직원협동조합이 영속될 수 있고, ‘세계 협동조합의 해’에 선포한 “협동조합이 더 나은 세상을 만든다”는 캐치프레이즈가 현실화 될 수 있을 것

이다.

본 연구는 협동조합의 역사가 이제 막 시작된 우리나라에서 직원협동조합이 만들어낸 조합원의 삶의 변화를 개인, 가족, 조직 및 사회차원으로 분류하여 살펴봄으로써, 협동조합이 양질의 일자리로서 조합원들 삶의 질적 성장에 기여하고 있는 것을 탐색적으로 확인하였다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 협동조합은 경제활동을 위한 것일 뿐만 아니라 조합원 개개인이 주인의식과 자부심을 가지고 근무할 수 있으며 그 영향은 조합원 개인뿐 아니라 가족, 조직 및 사회까지 미치는 것이 연구를 통해 확인되었다. 이러한 연구의 의의에도 불구하고 본 연구는 하나의 협동조합 조합원만을 대상으로 진행되었다는 점에서 한계를 갖는다. 따라서 이후 좀 더 다양한 분야의 협동조합을 대상으로 선정하여 탐색할 필요가 있으며, 조합원을 비롯한 가족 및 주변 지인과 같은 다양한 대상자들의 경험을 탐색하고 분석하여 협동조합이 조합원의 삶에 미치는 영향을 확인해 볼 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 강철희·이종화·편창훈. (2016). “협동조합 초기안정화 기여요인에 관한 연구 한국택시 협동조합 사례 분석.” 「한국협동조합연구」, 34(2): 27-63.
- 고미영. (2009). 「질적사례연구」. 서울: 청목출판사.
- 고용노동부. (2017). [보도자료] 사회적경제 활성화방안 -새로운 일자리의 보고-. [http://www.korea.kr/briefing/\(2017.10.18.\)](http://www.korea.kr/briefing/(2017.10.18.)).
- 구정옥. (2015). “안티고니쉬운동의 성공과 쇠락: 협동조합의 지속적 발전을 위한 교훈.” 「한국협동조합연구」, 33(2): 99-127.
- 기획재정부. (2013). 협동조합 설립운영 안내서. www.mosf.go.kr.
- 김정원 (2016). “한국의 초기 노동자협동조합의 설립 및 운영 특성에 대한 분석.” 「경제와사회」, 110: 82-121.
- 길현중. (2016). “사회적경제 종사자의 행복.” 「노동리뷰」, 36-53.
- 길현중·안주엽. (2014). 「협동조합의 고용실태와 과제」. 서울: 한국노동연구원.
- 김기태. (2016). “[이론]직원협동조합의 특징과 성공요인.” 「협동조합네트워크」, 72: 99-114.
- 김형미. (2017). “『ICA 협동조합 원칙 지침서』 소개.” 「생협평론」, 26: 127-142.
- 박계동. (2016). “[사례] 한국택시협동조합 설립과정 및 의미와 성과에 대하여.” 「협동

- 조합네트워크」, 72: 115-124.
- 박노근. (2017). “노동가치관과 직무만족, 직무헌신행동: 직원협동조합의 조절적 역할.” 「인사조직연구」, 25(1): 109-128.
- 신명호·이아름. (2013). “원주 지역 협동조합의 생성과 지속가능성에 영향을 미치는 요인.” 「정신문화연구」, 36(4): 31-58.
- 유기웅·정종원·김영석·김한별. (2012). 「질적연구방법의 이해」. 서울: 박영사.
- 유시창. (2015). “협동조합기본법상 협동조합의 조직적 특성에 관한 소고-상법상의 회사와 관련하여.” 「경희법학」, 50(3): 79-106.
- 이현주. (2015). “협동조합으로 전환한 자활기업의 경험에 대한 질적 사례연구.” 「사회과학연구」, 32(1): 97-124.
- _____. (2016). “협동조합기반 예비사회적기업의 생존전략에 관한 연구.” 「사회적경제와 정책연구」, 5(2): 67-95.
- 이해진. (2015). “협동조합 설립 및 운영상의 법률문제.” 「비교사법」, 22: 1045-1092.
- 장종익. (2013). “이탈리아, 몬드라곤, 프랑스 노동자협동조합 발전시스템에 관한 비교 분석.” 「한국협동조합연구」, 31(2): 209-230
- _____. (2014). “최근 협동조합섹터의 진화.” 「한국협동조합연구」, 32(1): 1-25.
- _____. (2017). “협동조합 활성화를 위한 제도 및 정책 분석과 개선 방안.” 「생협평론」, 27: 41-57.
- 정숙희. (2017). 「직원협동조합의 발전을 위한 협동조합기본법 연구」. 박사학위논문, 고려대학교.
- 한국협동조합연대. (2016). 「COOP-TAXI MANUAL」, <http://coop-taxi.kr>.
- Ar&o, S., Gago, M., Jones, D. C. & Kato, T. (2015). “Efficiency in employee-owned enterprises: An econometrics case study of Mondragon.” *Industrial & Labor Relations Review*, 68(2): 398-425.
- Bhowmik, S. K. & Sarker, K. (2002). “Worker cooperatives as alternative production systems: A study in Kolkata, India.” *Work & Occupations*, 29(4): 460-482.
- Bradley, K., & Gelb, A. (1981). “Motivation & control in the Mondragon experiment.” *British Journal of Industrial Relations*, 19(2): 211-231.
- Cheney, G., Cruz, I. S., Peredo, A. M., & Nazareno, E. (2014). “Worker cooperatives as an organizational alternative: Challenges, achievements & promise in business governance & ownership.” *Organization*, 21(5): 591-603.

- Gerring, J. (2004). "What is a case study & What is it good for." *American Political Science Review*, 9(2): 341-354.
- Hansmann, H.(1996). "The Ownership of Enterprise." 박주희(역). 「기업 소유권의 진화」, 서울: 복돋음, 2017.
- Mikami, K. (2003). "Market power & the form of enterprise: Capitalist firms, worker owned firms & consumer cooperatives." *Journal of Economic Behavior & Organization*, 52(4): 533-552.
- Oliver, N. (1984). "An examination of organizational commitment in six workers' cooperatives in Scotl&." *Human Relations*, 37(1): 29-45.
- Padgett, D. K. (1998). "Qualitative Methods in Social Work Research: Challenges & Rewards." 유태균(역). 「사회복지 질적 연구방법론」, 서울: 나남출판, 2001.
- Pencavel, J. (2015). "The labor supply of self-employed workers: The choice of working hours in worker co-ops." *Journal of Comparative Economics*, 43(3): 677-689.
- Rothschild, J. (2009). "Workers' cooperatives & social enterprise: A forgotten route to social equity & democracy." *American Behavioral Scientist*, 52(7): 1023-1041.
- Sheafor, B. & Horejsi, C. (2005). "Techniques & guidelines for social work practice." 남기철·정선욱·조성희(역). 「사회복지실천 기법과 지침」, 서울: 나남출판, 2010.
- Stake, E. R. (1995). "Qualitative Methods in Social Work Research: Challenges & Rewards." 홍용희·노경주·심종희(역). 「질적 사례연구」, 서울: 창지사, 2000.
- Whyte, W. F., & Whyte, K. K. (1991). *Making Mondragon: The growth & dynamics of the worker cooperative complex*. NY: Cornell University Press.

이현주(李賢珠): 성균관대학교에서 사회복지학 박사학위를 취득하였고, 현재 충북대학교 사회과학연구소 전임연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 사회적경제, 가족 및 노인복지, 가족치료, 젠더, ODA 등이다. 최근의 주요논문과 저서로 "결혼이주여성의 경제활동 경험에 관한 현상학적 연구"(2018), "충북지역 사회적경제기금 단일사례연구"(2017), "ODA사업 평가 참여 전문가의 경험에 관한 연구"(2017), 『미술치료와 교류분석(개정판)』(양서원, 2015, 공저) 등이 있다(yourcoach@naver.com).

일-가정양립 지원제도가 직무만족에 미치는 영향에 대한 연구: 대구광역시 사회복지사를 중심으로

이진숙·최원석

이 연구는 일-가정양립요인이 사회복지사의 직무만족도에 어떤 영향을 미치는가에 관심을 가지고, 이를 분석하기 위해 선행연구들의 연구결과를 참고하여 성별, 연령, 학력 등의 개인특성요인과 기관유형, 고용형태, 직위, 초과근무여부, 이직의사 등의 직무특성요인 그리고 일-가정양립 이용경험 유무, 일-가정양립 인식정도, 기관의 일-가정양립 노력정도, 사용한 휴가일 수 등의 일-가정양립특성요인을 변수로 설정하였다. 연구대상은 대구광역시 사회복지시설 종사자 1,318명이며, 분석방법은 위계적 회귀분석을 활용하였다.

분석결과, 개인특성 요인에서는 연령이, 직무특성 요인에서는 이직의사, 고용형태, 초과근무여부의 순으로, 일-가정양립특성 요인에서는 일-가정양립 인식정도, 기관의 일-가정양립 노력정도, 일-가정양립정책 이용경험 순으로 종속변수인 직무만족도에 영향력을 가지는 것으로 밝혀졌다. 위계적 회귀분석에서의 상대적 영향력은 일-가정양립특성 요인, 직무특성요인, 개인특성 요인 순으로 나타났다.

분석결과를 바탕으로 이 연구는 사회복지시설 종사자의 직무만족도를 높이기 위한 방안으로 「남녀고용평등과 일-가정 양립 지원에 관한 법률」의 개선과 법적 규정의 시설평가 반영, 「가족친화 사회환경의 조성 촉진에 관한 법률」에 따른 가족친화적기업 인증기관 인센티브 반영 등을 제시하였다.

[주제어: 사회복지사, 직무만족도, 직무특성, 일-가정양립]

I. 서론

보건복지통계연보에 따르면, 우리나라에서 사회복지사의 수는 2016년 기준으로 864,000명에 이르며, 사회복지시설은 60,130개소, 사회복지시설 종사자는 618,000명에 이른다(보건복지부, 2017). 사회복지사들은 주로 보건복지부 소관의 사회복지

시설에서 일을 하고 있지만 그밖에 의료시설, 정신건강분야, 군, 학교 등 다양한 영역에서 종사하고 있다.

사회서비스의 질을 제고하기 위해서는 무엇보다도 사회복지사의 직무에 대한 만족감이 중요하다(김윤진, 2017). 그러므로 직무향상을 통한 직무만족을 실현하기 위해서도 사회복지조직에서 인적자원을 체계적으로 관리하고 지원하는 것은 매우 필요하다. 그러나 사회복지사의 근로실태에 관한 서울시사회복지관협회의 조사(2001)와 한국사회복지사협회의 조사(2007) 등에서 알 수 있듯이 사회복지분야에서 인적자원에 대한 관심은 매우 저조하고, 사회복지사들의 처우는 상당히 열악한 실정이다

사회복지사의 직무만족 정도는 사회복지사가 서비스 이용자에게 제공하는 서비스의 질과 불가분의 상관관계를 지닌다. 사회복지사의 직무만족에 대한 연구는 1970년대에 이르러서야 본격적으로 진행되기 시작하였고(Barber, 1986; 신재원, 2001), 국내에서는 2000년대에 접어들어야 증가되기 시작하였다. 이들 연구들은 주로 사회복지사들의 직무만족 수준을 규명하거나, 직무만족에 영향을 야기하는 요인들을 분석하는 데에 초점을 두어 왔다.

선행연구들의 연구결과를 살펴보면 우선 사회복지사에게 있어서 직무만족은 사회복지사 스스로의 생활에 큰 영향을 미치고, 이와 더불어 사회복지사가 전문가로서 역할을 수행하거나, 이용자에게 제공하는 서비스의 질과 밀접한 관련성이 있다는 점이 확인된다. 일례로 사회복지사의 직무만족감이 낮으면 이용자에게 제공되는 서비스 질이 낮아지는 부정적인 결과를 야기하거나(이정미, 2004; 김대삼·김수정, 2012), 사회복지 조직의 효과성 및 조직의 운영에도 영향을 미치는데(남선이·남승규, 2006), 이에 비해 일반적으로 직무만족이 높으면 이직률과 결근율을 낮추고, 이와 더불어 생산성의 제고에 긍정적인 영향을 주는 것으로 보고되고 있다(안관영, 1992; 윤일현, 2011; 최연진, 2015; Tan & Akhtar, 1995).

사회복지사의 직무만족에 영향을 미치는 요인들에 대해 연구한 선행연구들의 결과를 보면 영향요인들로는 일반적으로 개인적 요인, 직무요인 그리고 조직요인이 언급되고 있다. 이 가운데에서 개인적 요인으로는 인구사회학적 특성과 관련된 성별, 연령, 학력, 근무경력, 월평균급여 등의 요인들과 자아존중감 및 자기효능감 등이 중요한 하위요인으로 보고되고 있다(설진화, 1999; 남선이·남승규, 2006; 김용민, 2009; 유재상, 2010). 직무요인에는 보통 직무자율성, 직무중요성, 업무량, 역할 갈등, 직무스트레스 등이 주요하게 다루어지고 있다(김영란, 1999; 심경순, 2003; 김경희·안정선, 2006; 공계순, 2010; 신성철·이종춘, 2014; 남석인 외, 2015). 마치

막으로 조직요인에는 보상체계, 근무환경, 조직 내 인간관계, 리더십, 슈퍼비전 등이 포함된다(김기태, 2004; 남선이 남승규, 2006; 김영정, 2008; 김용민, 2009; 전재표 외 2011).

이상의 선행연구 동향을 정리해 보면 사회복지사의 직무만족은 서비스의 질과 상관성이 높으며, 직무만족에 대한 영향요인은 주로 직무요인이나 조직요인 등의 일과 관련된 요인들이 주로 한정되고 있음을 알 수 있다. 그런데 사회복지사들은 주로 여성인 경우가 많으며, 여성 사회복지사들은 일과 양육을 함께 하게 되면 취약한 근로환경과 보수적인 직장 분위기 속에서 일과 가정생활을 양립하는 데에 큰 어려움을 경험하고 있다. 그리고 이러한 어려움은 사회복지사들로 하여금 늦은 결혼이나 출산 연기 등을 선택하도록 하고, 중국에는 일-가정 양립의 어려움으로 인해 이직이나 퇴직을 하게 되는 경우들도 유발되는 것으로 나타나고 있다(김태홍·고은아, 2001). 이렇게 되면 사회복지사 개인에게도 고용과 소득의 불안정성을 비롯한 다양한 문제가 발생되지만, 이는 서비스 이용자에게도 서비스의 단절과 새로운 사회복지사에 대한 적응문제 등의 다양한 어려움이 나타날 수 있다. 그러므로 사회복지사들의 직무만족에 대해서는 일과 가정의 양립이라는 측면에서 접근하여, 사회복지사들의 일-가정 양립의 어려움을 해결하고, 이를 통해 직무만족도 향상될 수 있는 방안을 고민하는 것이 상당히 필요하다. 그리고 이와 더불어 사회복지기관들도 사회복지사의 일-가정 양립을 지원하고 직무만족을 향상시키기 위해 기관 내에서 가족 친화적인 조직문화가 조성될 수 있도록 노력하는 것이 요구된다(장보석, 2008; 송유미, 2012). 하지만 아쉽게도 지금까지 사회복지사들의 일-가정양립에 대해 관심을 둔 연구들은 많이 수행되지 않았다. 이와 관련된 연구로, 우선 문영주(2013)는 사회복지시설과 기관에서 일하는 사회복지사를 대상으로 그들의 일-가정 양립 수준을 살펴보고, 정희수 외(2016)는 사회복지기관의 가족 친화적 조직문화와 개인의 일·가족 지향성이 기혼 사회복지사의 일·가정 양립에 미치는 영향에 대해 분석했는데, 둘 다 일-가정 양립에 편중된 연구라는 한계가 있다.

이상과 같은 배경을 바탕으로 하여 이 연구는 사회복지사의 직무만족에 기존에 알려진 요인들 외에 일-가정양립요인이 어떠한 영향을 미치는가에 대해 관심을 가지고, 선행연구의 결과들을 참고하여 사회복지사의 직무만족도에 영향을 미치는 요인으로 개인적 특성, 직무특성, 일-가정양립 특성을 설정하여, 이들의 영향력이 어떠한가를 살펴보고자 하는 데에 연구목적이 있다. 그리고 연구결과를 바탕으로 하여 사회복지사의 직무만족도를 높이기 위한 방안을 모색하여 정책적 제언을 하고자 하였다.

II. 이론적 배경

1. 직무만족도

직무만족에 관한 연구는 연구초기에는 주로 산업심리학 분야를 중심으로 활성화되었다. 그리고 근대적인 산업조직이 구축되면서 조직구성원들의 생산성에는 그들이 연마한 기술과 능력은 물론이고, 일에 대한 의식이나 태도도 영향을 미친다는 이론들이 등장되면서 직무만족에 대한 연구는 적극적으로 수행되기 시작하였다.

직무만족이란 개념은 학자들에 따라 다양하게 규정되고 있다. 그러나 직무만족에 대해서는 직무와 관련된 주관적이고 다차원적인 감정을 반영한 정의들이 주로 제시되고 있다는 점에서는 유사한 점들이 있다(강현주·조상미, 2010). 이런 맥락에서 직무만족은 개인이 스스로의 직무에 대한 평가를 통해 얻게 되는 유쾌하거나 긍정적인 감정 상태로 이해되기도 하고, 직무를 수행하는데 있어서 개인이 주관적으로 느끼는 긍정적 혹은 부정적인 감정의 정도라고 해석되기도 한다(Osborn et al, 1972). 또한 직무만족은 주어진 직무상황에서 개인이 스스로와 조직의 목적을 실현하기 위해 스스로의 직무에 대해 가지는 관심과 열정으로 정의되기도 하고(Saunders, 1981), 직무만족은 조직의 물리적이거나 사회적인 상황에 대한 일종의 감정적 반응(Schermerhorn et al, 2000)으로, 이것은 개인이 자신의 직무에 대해 스스로 인식하는 수준으로 이해되기도 한다.

한편, 국내에서는 직무만족이 직무를 수행해 가는 과정에서 개인이 추구하는 동기와 욕구가 충족됨으로써 형성되는 직무에 대한 애착과 열의 등을 비롯한 긍정적 감정 상태(남세진·조흥식, 1994)라고 정의되기도 하였다. 그리고 다른 한편으로 직무만족은 직무에 대한 정서적 반응으로, 이것은 직무수행자가 원하는 것과 실제와의 차이로서 이해되어야 하고, 개인의 주관적 인식에 의거한 비교차원에서 결정된다고 이해되기도 한다(심경순, 2003).

이상과 같이 직무만족의 개념은 매우 다양하게 정의되고 있는데, 이 연구에서는 국내외에서 가장 폭넓게 인식된 직무만족의 의미를 고려하여, 직무만족을 개인이 스스로에게 부과된 직무에 대한 만족감 정도의 뜻으로 이해하고자 한다.

직무만족이 중요한 이유는 우선 그것이 직업생활의 질과 직결되어 있기 때문이며, 더불어 직무만족은 조직의 효과성을 비롯하여 특정한 조직이 원활하게 운영되고 있는가를 드러내는 중요한 준거가 될 수 있기 때문이다. 직무만족이란 한 개인이 스스로의 직무에 대하여 가지고 있는 태도인데, 이는 인지 신념, 지식, 정서적

그리고 감정적 평가와 행위 경향들의 복합체라고 할 수 있다. 김병섭(1994)은 직무만족에 대해 연구하면서 보상에 대한 불만이 많을수록, 사회적 평가가 낮을수록, 인사가 불공정할수록, 권한은 적고, 책임은 클수록 감정적 스트레스에 노출되어 심리적으로 탈진되고, 그로 인해 직무몰입도는 낮아진다는 연구결과를 보고했다. 그러면서 그는 직무몰입도가 떨어진다는 것은 결국 직무만족이 낮다는 것과 동일한 의미이므로 조직의 목표를 달성하기 위해서도 직무만족을 높이는 것은 상당히 중요하다고 주장하였다. 이러한 분석결과는 국외의 연구결과들과도 일치한다. 예를 들어 Verbrugge(1982)는 직무만족 수준이 높은 사람은 자신의 직무환경에 대해서 매우 긍정적인 태도를 가지게 되고, 반면에 직무에 불만족하고 있는 사람은 본인의 직무환경에 대해 부정적인 태도를 갖게 된다고 보았다. 이러한 연구결과는 사회복지사의 직무만족에 함의하는 바가 크다. 왜냐하면 만일 사회복지사가 개인적 차원에서 직무에 만족하고 있지 못하다면 이는 직무에 대한 탈진을 유발하고, 정신적 스트레스를 증가시키는 등 심리적이고 정신적인 문제를 발생시킬 가능성이 높아질 것이기 때문이며, 그렇게 되면 조직차원에서는 직무성과가 감소되고, 사회복지사의 결근률과 이직률 등은 증가되며, 결국 조직의 사기는 저하될 것이기 때문이다 (Mathieu & Hamel, 1989).

2. 사회복지사의 직무만족도에 영향을 미치는 요인

앞에서 살펴본 바와 같이 선행연구들에 의하면 사회복지사의 직무만족에 영향을 미치는 요인들은 인구사회학적 요인, 개인적 요인, 직무요인, 보상체계요인, 근무환경요인 등 연구들에 따라 매우 다양하게 구분하고 있다. 본 연구에서는 앞에서 논의한 연구 동향을 고려하여, 직무만족에 영향을 미치는 요인들을 분류화하고자 시도한 강현주·조상미(2010)의 연구를 참고하여 직무만족에 영향을 미치는 요인을 우선 크게 개인특성요인, 직무특성요인으로 구분하고, 이에 일-가정양립특성 요인을 더하여 변수들 간의 영향력을 살펴보고자 한다.

1) 개인특성 요인

인적 특성 이론(Weaver, 1980; Sheppard & Hartwic, 1986)은 직무만족 수준을 결정하는 데에는 성별, 연령, 고용지위 등의 객관적인 인구사회학적 특성이 중요하다고 설명한다. 그런 맥락에서 국내연구들도 인구사회학적 요인들에 관심을 가지는

데, 먼저 성별의 경우에는 남성이 여성보다 직무만족이 높다는 결과를 보고하거나 (이홍직, 2008; 유재상, 2010), 반대로 여성이 남성에 비해 직무만족수준이 높다는 연구(김용민, 2009; 정영옥, 2010)도 있다. 구조적 접근(Kenter, 1982; 김소정, 2008)에서도 직무만족에 젠더(gender)가 미치는 차이에 대해 주목한다. 이 이론은 직무만족에 대한 성별 차이를 설명하면서 성별 그 자체의 차이보다는 여성이 남성 에 비해 임금, 직위, 승진가능성과 같은 조직의 기회구조에 있어 더 낮은 상황적 위치에 있기 때문에 성별차이가 나타나게 된다는 것으로 설명하였다. 연령에 대해서도 연령이 높을수록 직무만족이 높다는 연구결과(송은정, 2003)와 연령이 낮을수록 직무만족이 높다는 연구결과(원영희·김옥, 2008)가 공존하고 있어서 그 결과들은 일치하지 않음을 알 수 있다(Gruenberg, 1980; Glisson & Durick, 1988; Poulin, 1995; Arches, 1991). 직무만족에 대해 학력수준은 그 수준이 높을수록 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며(김종승, 1993; 남선이 외, 2006; 최재열, 1991), 설진화(1999)는 영남지역의 정신건강사회복지사를 대상으로 한 연구에서 학력 등이 직무만족과 유의미한 관계가 있는 것으로 보고하였다.

2) 직무특성 요인

직무만족에 대한 결정요인을 규명하는데 초점을 두는 대다수의 연구들은 대체로 구조상황적 접근방법을 활용해 왔다. 구조상황적 접근은 직무만족이 조직환경과 직무특성들의 직접적인 산물이라고 주장한다. 이러한 접근법은 모든 사람들은 동일한 욕구나 기대를 내재하고 있다고 암묵적으로 가정하고 있지만, 동일조직과 작업환경에서 직무를 수행하는 조직원들 간에 직무만족의 격차가 발생하는 것에 대한 설명은 제공하지 못하는 한계를 내포하고 있다(고종욱, 1999). 1970년대 초 사회복지행정이 사회복지 전문직의 고유영역으로 확장되면서부터 사회복지사들의 직무만족에 대한 연구들도 활발하게 이루어지기 시작하였다. Ayale & Ditsa(1978)는 사회복지사의 직무만족에 영향을 주는 하위영역을 근무조건에 영향을 미치는 조직 내부적 특성(직무다양성, 자율성, 직무의 중요도, 성공, 피드백), 조직과는 별도의 조직 외부적 특성(관계, 지지, 휴가, 사회적 피드백) 그리고 직무자체 특성(근무량, 직무차원, 직무계획)으로 구분하였다. 이는 직무만족에 기관유형, 고용형태, 초과근무여부, 이직의사 등이 중요함을 밝혀주는 것이다.

기관유형은 사회복지생활시설 종사자의 직무만족을 향상시키기 위해서는 우선적으로 열악한 직무환경과 처우가 개선되어야 한다. 정부에서는 1999년부터 시행되

고 있는 사회복지시설 평가에서 시설종사자의 만족도에 대한 내용을 일부이지만 평가영역에 포함시키고, 근로환경을 개선해 왔다(보건복지부, 2002). 그럼에도 불구하고 여전히 생활시설 종사자의 직무만족도 낮으며(김상욱, 2003; 박영미, 2004; 홍수환, 2004), 생활시설종사자 보다 이용시설의 사회복지의 직무만족도가 높은 것으로 나타났다(배의식 외, 2013).

고용형태는 직업의 안정성과 관련이 있는 변수로서(강영식, 2006), 정규직보다 계약직 종사자가 조직몰입도가 낮으므로, 직무만족도 또한 낮을 것으로 추정할 수 있다.

직무만족도는 상사와 동료와의 관계와도 유의미한 상관관계 있는데(고수정·주효진, 2006), 이는 직위와 관련 있는 요인임을 알 수 있다.

이직의사는 자발적인 의지로 조직원이 직장을 그만두거나 이직을 희망하는 정도, 본인의 직무로부터 벗어나고자 하는 사고의 정도를 의미한다(문영주, 2011). 직무만족은 직무만족이 높을 때 이직의사가 낮아지며, 직무만족이 낮을 때 이직의사가 높아진다(Robbins, 2005). 즉, 직무 또는 역할의 구조가 직무만족도와 관련이 있으며, 직무 부담 자체가 이직의도에 영향을 주기도 한다. 하지만, 동시에 이직의사에 따라 직무요구에 대한 주관적 평가가 달라질 수도 있다. 그러므로 조직적 측면에서의 부정적인 스트레스가 있을 때 이직의사가 나타나며, 이직율도 높게 나타나고, 이직의사가 낮으면 직무만족도가 높다는 것을 가정해 볼 수 있다(Stevens et al., 1978; Karasek, 1979; 손경숙, 2008에서 재인용).

근로시간은 업무량의 적정성과 관련 있는 것으로 선행연구(김종승, 1993)에 따르면, 업무량의 과다가 직무만족도에 부적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 우리나라 법정근로 40시간보다 많은 초과근무를 하는 사회복지사가 직무만족도가 낮을 것으로 예측한다.

3) 일-가정양립특성 요인

사회복지기관 내에서는 아쉽게도 기관이 종사자들의 일과 가정생활을 지원하여 가족 친화적으로 운영되어야 조직의 경쟁력도 강화할 수 있다는 인식이 아직 확산되어 있지 못하다. 그리고 서비스와 관련해서는 서비스 수요자를 위한 서비스 질의 향상에만 관심을 두고 서비스 제공자의 소진이나 이직에 대해 고민하는 측면은 간과하는 경우가 많기 때문에 아직 적극적으로 가족친화적 조직문화를 형성하지 못하고 있다(임인숙, 2003; 이준우, 2008). 또한 아직도 가족 친화적 조직문화의 효과

에 대한 확신도 부족한 상황이다(정기선 장은미, 2005). 그러므로 가족을 고려하는 조직문화가 사회복지기관에 종사하는 사회복지사의 일과 가정의 이중역할 수행을 지원하여 일-가정양립 갈등을 감소시키고, 감소된 일-가정 갈등은 직무의지를 증가시킬 수 있다는 것에 대해서는 관심이 미흡한 편이다. 따라서 사회복지사의 일-가정 양립을 지원하기 위해 가족친화적 조직문화를 확산하기 위한 방안을 고민하는 것은 매우 중요한 연구과제가 될 수 있다.

일-가정 양립 또는 가족친화문화가 직무만족도에 미치는 영향에 대해 연구한 선행연구를 국외연구와 국내연구로 나누어 살펴보면 그 연구결과들은 다음과 같다. 우선 국외의 연구들(Allen, 2001; Bragger et al., 2005)은 가족친화적인 문화는 직무만족에 긍정적인 영향력을 가진다고 보고하였다. 뿐만 아니라 대규모 메타분석 연구(Bragger et al., 2005)를 통해 일-가정양립 문화는 직무만족과 같은 긍정적인 조직성과와 관련되어 있음을 밝혀내었다. 이 결과는 즉, 본인이 소속된 조직을 가족친화적으로 인식하는 조직원들의 태도는 가족친화적 제도의 사용에 대한 의사와 직무태도에도 영향을 끼칠 것으로 가정될 수 있다는 것을 밝혀낸 것이다. 이와 더불어 Cook(2009)은 가족친화적 조직문화에 대한 인식이 긍정적일수록 직무만족수준이 상승됨을 제시하였다. Kim & Wiggins(2011)는 공공기관종사자를 대상으로 한 연구를 통해 가족친화문화가 확산되어 있을수록 구성원들의 직무만족도는 높아진다고 주장하였다. 이와 더불어 Mauno et al.(2012)는 근로자의 성별 분포에서 여성이 우세한 조직과 남성이 우세한 조직, 성비가 유사한 영역의 임금근로자들을 대상으로 일-가정양립과 직무만족 간의 관계를 분석했는데, 연구대상자들은 본인이 일하는 조직이 일-가정양립 친화적 조직이라고 인식할수록 직무만족도가 증가한다는 점을 밝혀내었다.

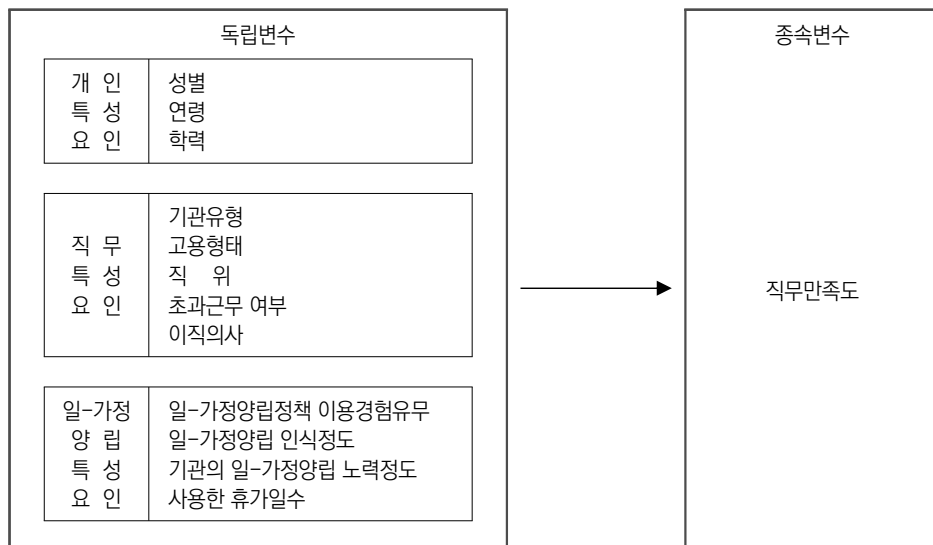
한편, 국내연구로 박보람 외(2007)는 가족친화적인 부서 분위기가 부서에 대한 몰입을 높임을 보여주었다. 김효선(2012)에서도 가족친화문화에 대한 인식과 남녀 평등문화에 대한 인식은 모두 조직몰입에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 조직구성원들이 자신의 직장이 가족친화적인 문화를 갖고 있다고 인식할수록 직무만족도에 정적 영향을 미침이 일관되게 나타남을 알 수 있다.

Ⅲ. 연구 방법

1. 연구모형

본 연구는 선행연구를 바탕으로 사회복지사의 직무만족도 예측요인을 살펴보기 위해서, 성별, 연령, 학력의 개인특성요인과 기관유형, 고용형태, 직위, 초과근무여부, 이직의사의 직무특성요인 그리고 일-가정양립정책 이용경험 유무, 일-가정양립 인식정도, 기관의 일-가정양립 노력정도, 사용 휴가일수의 일-가정양립특성 요인을 선정하였고, 이를 그림으로 표현하면 아래와 같다.

〈그림 1〉 연구모형



2. 연구대상 및 자료수집

이 연구는 사회복지사의 직무만족도에 영향을 미치는 요인들을 살펴보기 위하여 대구광역시사회복지사협의회가 2017년 6월부터 2017년 8월까지 대구광역시 사회복지시설 588개소에서 종사하고 있는 사회복지사 3,728명을 대상으로, 사회복지시설의 유형, 종사자의 총근무경력 등에 따라 계통추출방법으로 조사대상을 선정하여 조사한 자료를 연구 자료로 활용하였다. 그리고 조사대상 선정과정에서 조사문항 중에 '직무만족도'의 14문항에 대해 하나의 문항이라도 응답하지 않은 조사대상자

를 제외한 총 1,318명의 자료를 분석하였다.

3. 변수의 정의 및 측정

본 연구에서 활용되어진 변수들에 대한 설명은 <표 1>에서 보는 바와 같이 본 연구의 종속변수는 ‘직무만족도’로써, 직무만족도를 조사하기 위해서는 사회복지사들이 소속기관에서 느끼는 만족도를 묻는 14문항으로 직무만족도 문항을 구성하였다.

종속변수의 해석방법은 총점이 높을수록 직무만족도는 높다고 해석하였다. 독립변수는 개인특성 요인 3문항, 직무특성요인 5문항, 일-가정양립특성 요인 4문항으로 사용하였다. 이중 일-가정양립특성 요인에서 일-가정양립 인식정도는 8문항으로써, 5점 리커트 척도이며, 점수가 높을수록 일-가정양립 인식정도가 긍정적인 것으로 해석하였다. 사용 휴가일수는 연속변수이며, 이외 문항은 비연속변수이다.

<표 1> 측정변수에 관한 설명

변수		조작적 정의		속성 및 기준변수
종속변수		직무 만족도 ($\alpha=.947$)	- 설문 : 귀하가 현재 소속된 기관에서 느끼는 만족도에 대한 질문 ① 임금수준, ② 근로시간, ③ 고용안정성, ④ 복리후생, ⑤ 업무수행 내용, ⑥ 업무의 부담 정도(업무가 과중한 정도) ⑦ 상급자와의 관계, ⑧ 동료와의 관계, ⑨ 클라이언트와의 관계 ⑩ 행정기관(지자체 등)과의 관계 ⑪ 개인의 발전 가능성 및 미래에 대한 비전 ⑫ 직무 및 전문성 향상 교육 및 훈련 기회 ⑬ 내 일에 대한 사회적 인식 및 인정 정도, ⑭ 기타	5점 리커트 척도
독립 변수	개인 특성 요인	성 별	남성, 여성	1=남성
		연 령	40대 미만, 40대 이상	1=40대 이상
		학 력	대학교 졸업 미만, 대학교 졸업 이상	1=대졸이상
	직무 특성 요인	기관유형	생활시설, 이용시설	1=생활시설
		고용형태	정규직, 계약직	1=정규직
		직 위	중간관리자 미만, 중간관리자 이상	1=중간관리자이상
		초과근무 여 부	법정근로, 초과근무	1=초과근무
		이직의사	귀하께서는 현 직장에서 이직할 의사가 있습니까?	1=있음, 0=없음

변수		조작적 정의	속성 및 기준변수
독립 변수	일-가정 양립정책 이용경험 유무	일-가정양립 정책 8가지 ① 유야휴직(급여)제도, ② 육아지원을 위한 조치(근로시간 단축 또는 탄력적 운영), ③ 직종복귀를 위한 지원, ④ 근로자 가족 돌봄 등을 위한 지원, ⑤ 출산 전후 휴가(급여) 제도, ⑥ 배우자 출산휴가제도, ⑦ 유산·사산 휴가(급) 제도, ⑧ 태아 검진시간 제공, ⑨ 수유시간 제공에서 한번이라도 이용경험이 있는지 여부	1=있었음 0=없었음
	일-가정 양립 인식정도 ($\alpha=.947$)	귀하 조직의 일·가정 양립 실태 및 인식에 대한 질문입니다. ① 정시퇴근을 할 수 있다. ② 법정 공휴일, 토요일, 일요일을 모두 쉴 수 있다. ③ 근무시간에 가족과 관계된 일로 전화나 연락을 금하는 암묵적인 규칙이 있다. ④ 갑작스러운 가정사로 자리를 비워야 할 때 부담을 느끼지 않는 분위기다. ⑤ 집안일이 있으면 회식에 참여하지 않아도 허용적인 분위기이다. ⑥ 가족을 돌보는 일로 휴가를 써도 업무상 불이익을 주지 않는다. ⑦ 가족을 돌보아야 하는 일이 생기면 나의 일정을 조정해준다. ⑧ 정규업무 시간 외 추가 근무를 시키지 않으려고 노력한다.	- 연속변수 - ③은 역점수
	기관 일-가정 양립 노력정도	설문 : 귀하의 기관은 직장생활과 가정생활을 병행(일·가정 양립) 할 수 있도록 지원하는데 어느 정도 적극적이라고 생각하십니까?	5점 리커트 척도
	사용한 휴가일수	설문 : 귀하의 2016년 한해 동안 실제 사용한 휴가 일수는 며칠입니까? 사용한 휴가 일수 총 일	연속변수

참고 : 직위 - 2017년 사회복지시설관리안내(보건복지부)에 따르면 사회복지시설 이용 및 생활시설 종사자의 인력기준은 기관장, 부장, 과장, 선임사회복지사, 일반사회복지사의 순으로 직위가 구분되는데, 조사 지역 시설들의 인력체계를 고려하여 본 연구에서의 설문지는 실무자, 선임(주임, 대리), 중간관리자 (과장, 팀장), 상급관리자(사무국장, 부장), 시설장 5단계로 분류되었음.

4. 자료분석 방법

먼저, 조사대상자의 일반적 특성을 살펴보기 위해서 비연속적 변수에 대하여 빈도와 퍼센트를, 연속적 변수에 대하여 평균과 표준편차를 제시함으로써 변수에 대한 기술(記述)을 하였다. 예측 요인들과 직무만족도간의 관계를 보기 위해서는 독립표본 t 검정, 상관분석 등의 이변량 분석을 수행하였다. 직무만족도에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해서는 본 연구에서 위계적 회귀분석을 수행하였다. 각 모형 하에서 위계적 회귀분석에 투입된 변수는 이변량 분석의 결과와 예비적으로 수행한 단계적 회귀분석의 결과를 고려하여 선택하였다.

IV. 분석 결과

1. 조사대상자의 일반적 특성

조사대상자의 일반적 특성을 살펴보기 위해 <표 2>에서 보는 바와 같이 빈도분석 및 기술통계를 실시하였다. 개인특성요인에서 성별이 남성이 61.4%($N=764$), 여성이 38.6%($N=481$)로 나타났다. 연령의 경우에는 40대 미만이 61.9%($N=767$), 40대 이상이 38.1%($N=472$)의 분포도를 보였다. 학력에서는 대졸이상이 68.1%($N=851$), 대졸미만이 31.9%($N=398$)로 나타났다.

<표 2> 일반적 특성에 관한 빈도분석 및 기술통계

요인	변수명	변수값	N	%, M
개인 특성 요인	성 별	남 성	764	61.4
		여 성	481	38.6
	연 령	40대 미만	767	61.9
		40대 이상	472	38.1
	학 력	대졸미만	398	31.9
		대졸이상	851	68.1
직무 특성 요인	기관유형	이용시설	723	58.3
		생활시설	515	41.7
	고용형태	계 약 직	103	8.3
		정 규 직	1144	91.7
	직 위	중간관리자 미만	914	73.2
		중간관리자 이상	335	26.8
	초과근무 여 부	법정근로	821	65.7
		초과근로	428	34.3
	이직의사	없 음	847	68.6
		있 음	388	31.4
일-가정 양립 특성 요인	일-가정양립정책 이용 경험 유무	없음	984	78.8
		있음	265	21.2
	일-가정양립 인식정도		1271	30.31(SD=5.31)
	사용한 휴가일수		1148	12.01(SD=9.42)
	기관의 일-가정양립 노력 정도		1275	3.49(SD=.912)

직무특성요인에서 사회복지사 근무 기관유형은 이용시설이 58.3%($N=723$), 생활시설이 41.7%($N=515$)로 나타났다. 고용형태는 정규직이 91.7%($N=1144$)로 계약직은 8.3%($N=108$)였다. 직위는 중간관리자 미만이 73.2%($N=914$), 중간관리자 이상은 26.8%($N=335$)의 분포도를 보였다. 초과근무여부에서는 법정근로 근무자가 65.7%($N=821$)로 나타났고, 초과근무자는 34.3%($N=428$)로 나타났다. 이직의사 여부에서는 이직의사가 없는 사회복지사는 68.6%($N=847$), 이직의사가 있는 사회복지사는 31.4%($N=388$)로 나타났다.

마지막으로 일-가정양립특성요인에서 일-가정양립정책이용 경험 유무는 이용경험이 없는 사회복지사가 78.8%($N=984$), 이용경험이 있는 사회복지가 21.2%($N=265$)로 나타났다. 일-가정양립 인식정도는 최소값 5점에서 최대값 40점으로써 평균은 30.31점(표준편차 5.31)으로 비교적 높게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 사용한 휴가일수는 평균 12.01일(표준편차 9.42)을 사용한 것으로 나타났다. 기관의 일-가정양립 노력정도는 최소값 1점에서 최대값 5점으로 평균 3.49점(표준편차 .912)으로 나타났다.

2. 주요변수에 따른 직무만족도

1) 인구사회학적 요인

인구사회학적 요인 변수별 직무만족도 평균차이를 살펴보기 위해 t -검증을 실시한 결과는 <표 3>에서 보는 바와 같다. 먼저, 성별에 따른 직무만족도 평균차이는 “남성($M=42.32$, $SD=7.32$)”이 “여성($M=44.23$, $SD=7.38$)” 높게 나타났다. 이는 통계적으로 유의미한 차이가 나타났다($t = -4.468$, $p<.001$). 연령에 따른 직무만족도 평균차이를 살펴보기 위해서 연속변수인 연령을 “40대 미만”과 “40대 이상” 두 집단으로 직무만족도의 평균차이를 검증하였다. 결과는 “40대 미만($M=43.43$, $SD=7.42$)” 집단이 “40대 이상($M=42.53$, $SD=7.26$)” 집단보다 직무만족도가 높게 나타났다($t = 2.107$, $p<.05$). 학력에 따른 직무만족도의 평균차이는 유의미하지 않았다.

〈표 3〉 인구사회학적 특성에 따른 직무만족도의 평균차이 검증

변수	집단	<i>N</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>df</i>	<i>t</i>
성별	여	764	42.32	7.32	1243	-4.468***
	남	481	44.23	7.38		
연령	40대 미만	767	43.43	7.42	1237	2.107*
	40대 이상	472	42.53	7.26		
학력	대졸미만	398	43.52	7.33	1247	1.498
	대졸이상	851	42.84	7.44		

* $p<.05$, ** $p<.01$, *** $p<.001$

2) 직무 요인

직무 요인 변수별 직무만족도 평균차이를 살펴보기 위해 *t*-검증을 실시한 결과는 〈표 4〉에서 보는 바와 같다.

〈표 4〉 직무요인에 따른 직무만족도의 평균차이 검증

변수	집단	<i>N</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>df</i>	<i>t</i>
기관유형	이용시설	723	43.23	7.65	1236	.984
	생활시설	515	42.81	7.08		
고용형태	계약직	103	42.40	8.38	1245	-.937
	정규직	1144	43.11	7.32		
직위	중간관리자미만	914	42.93	7.50	1247	-.985
	중가관리자 이상	335	43.40	7.16		
초과근무 여 부	법정근로	821	43.95	7.23	1247	6.005***
	초과근로	428	41.34	7.45		
이직의사	없음	847	45.25	6.80	1233	16.535***
	있음	388	38.44	6.54		

* $p<.05$, ** $p<.01$, *** $p<.001$

초과근무여부에 따른 직무만족도 평균차이는 “법정근로 40시간 근무자($M=43.95$, $SD=7.23$)”가 “초과근무자($M=41.34$, $SD=7.45$)”보다 통계적으로 유의미한 차이로써 높게 나타났다($t = 6.005$, $p<.001$). 이직의사여부에 따른 직무만족도 평균차이는 “이직의사가 없는 근무자($M=45.25$, $SD=6.80$)”가 “이직의사가 있는 근무자($M=38.44$, $SD=6.54$)”보다 통계적으로 유의미한 차이로써 높게 나타났다($t = 16.535$, $p<.001$). 직무요인 중 기관유형, 고용형태, 직위 변수는 직무만족도의 평균

차이가 유의미하지 않았다.

3) 일-가정양립 요인

일-가정양립 요인 변수별 직무만족도 평균차이를 살펴보기 위해 연속변수인 일-가정양립 인식정도, 사용한 휴가일수, 사회복지사가 인식하고 있는 기관의 일-가정양립노력정도를 평균을 기준으로 두 집단으로 구분하였다. *t*-검증을 실시한 결과는 <표 5>에서 보는 바와 같다.

일-가정양립정책 이용경험 유무에 따른 직무만족도 평균차이 분석결과를 보면 “이용경험이 있는 사회복지사($M=44.06$, $SD=7.86$)”가 “이용경험이 없는 사회복지사($M=42.79$, $SD=7.26$)”보다 평균이 높게 나타났다($t = -2.491$, $p<.05$). 일-가정양립 인식정도에 따른 직무만족도 평균차이는 “인식정도가 높은 사회복지사($M=46.26$, $SD=6.98$)”가 “인식정도가 낮은 사회복지사($M=39.69$, $SD=6.23$)”보다 높게 나타났다($t = -17.177$, $p<.001$). 사회복지사가 인식하는 기관의 일-가정양립 노력정도에 따른 직무만족도 평균차이는 “인식정도가 높은 사회복지사($M=45.73$, $SD=7.20$)”가 “인식정도가 낮은 사회복지사($M=39.93$, $SD=6.35$)”보다 높게 나타났다($t = -14.956$, $p<.001$). 사용한 휴가일수에 따른 직무만족도의 평균차이는 유의미하지 않았다.

<표 5> 일-가정양립요인에 따른 직무만족도의 평균차이 검증

변수	집단	<i>N</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>df</i>	<i>t</i>
일-가정양립정책 이용경험유무	없음	984	42.79	7.26	1247	-2.491*
	있음	265	44.06	7.86		
일-가정양립 인식정도	낮음(평균미만 : 30.30)	572	39.69	6.23	1204	-17.177***
	높음(평균이상 : 30.31)	634	46.26	6.98		
사용한 휴가일수	낮음(평균미만 : 12.00)	586	42.68	7.40	1247	-1.691
	높음(평균이상 : 12.01)	663	43.39	7.41		
기관의 일-가정양립노력	낮음(평균미만 : 3.48)	576	39.93	6.35	1247	-14.956***
	높음(평균이상 : 3.49)	673	45.73	7.20		

* $p<.05$, ** $p<.01$, *** $p<.001$

직무만족도에 영향을 미치는 요인 중 일-가정양립요인과의 관련성을 살펴보기 위해 상관분석을 한 결과는 <표 6>에서 보는 바와 같이 “일-가정양립 인식정도($r=.522$, $p<.001$)”, “기관의 일-가정양립 노력정도($r=.482$, $p<.001$)”, “일-가정양립정

책 이용경험 유무(경험있음=1, $r=.070$, $p<.05$)” 순으로 정적인 상관관계가 나타났다. 그러나 사용한 휴가일수 변수는 유의미하지 않았다.

〈표 6〉 직무만족도와 주요변수와의 상관관계 분석

	직무만족도	일-가정양립정책 이용경험유무	일-가정양립 인식정도	기관의 일-가정양립노력	사용한 휴가일수
직무만족도	1				
일-가정양립정책 이용경험유무	.070*	1			
일-가정양립 인식정도	.522***	.043	1		
기관의 일-가정양립노력	.482***	.040	.662***	1	
사용한 휴가일수	-.008	-.008	.025	.060*	1

* $p<.05$, ** $p<.01$, *** $p<.001$

3. 사회복지사의 직무만족도에 영향을 미치는 요인

각 모형 하에서 위계적 회귀분석에 투입된 변수는 개인특성 요인에서 성별, 연령, 학력, 직무특성 요인에서 기관유형, 고용형태, 직위, 초과근무여부, 이직의사, 일-가정양립특성 요인에서 일-가정양립정책 이용경험 유무, 일-가정양립 인식 정도, 기관의 일-가정양립 노력 정도, 사용한 휴가일수이었다. 투입된 변수의 공차 한계값은 .52 ~.97로 높아 다중공선성은 없다고 볼 수 있다. 또한 *Durbin-Watson d* 값이 1.738로서 자기 상관성이 없다고 할 수 있다.

〈표 7〉은 직무만족도에 영향을 미치는 요인을 예측하기 위한 위계적 회귀분석의 결과를 보여준다. 포를 통하여 할 수 있듯이 종속변수인 직무만족도가 가지고 있는 정보 중 모형 1은 10.0%($p<.01$), 모형 2는 21.7%($p<.001$), 모형 3은 38.8%($p<.001$)를 설명변수의 변동으로 각각 설명할 수 있다. 직무만족도에 영향을 미치는 각 요인의 상대적 영향력을 보면, 개인특성 요인은 10.0%, 직무특성요인은 10.7%, 일-가정양립특성 요인은 17.1%를 각각 설명하는 것으로 나타났다. 즉 일-가정양립특성 요인이 직무만족도의 전체 변량을 가장 크게 설명하는 것으로 나타났다.

〈표 7〉 사회복지사의 직무만족도에 영향을 미치는 요인에 관한 위계적 회귀분석

모형		1단계			2단계			3단계		
		<i>B</i>	β	<i>t</i>	<i>B</i>	β	<i>t</i>	<i>B</i>	β	<i>t</i>
개인 특성 요인	(상수)	42.790			45.226			25.995	.025	.992
	성별 (남성=1)	1.556	.108	3.480***	1.334	.092	3.320**	.359	.030	1.156
	연령 (40대 이상=1)	-.253	-.031	-.565	-1.090	-.075	-2.519*	-1.146	-.079	-2.976**
	학력 (대졸이상=1)	-.471		-.988	-.709	-.046	-1.558	-.750	-.049	-1.859
직무 특성 요인	기관유형 (생활시설=1)				-.519	-.036	-1.176	.379	.026	.949
	고용형태 (정규직=1)				.971	.033	1.175	1.945	.066	2.633**
	직위 (중간관리자 이상=1)				.474	.031	1.003	.353	.023	.840
	초과근무여부 (초과근무=1)				-2.091	-.138	-4.834***	-.998	-.066	-2.564*
	이직의사 (있음=1)				-6.378	-.423	-15.106***	-4.411	-.292	-11.284***
일-가정 양립 특성 요인	일-가정양립 정책 이용경험 (경험있음=1)							.946	.056	2.267*
	일-가정양립 인식 정도							.420	.311	9.291***
	기관의 일-가정양립 노력 정도							1.399	.179	5.449***
	사용한 휴가일수							-.024	-.029	-1.136
<i>F</i>		4.390**			36.888***			55.747***		
<i>adj. R</i> ²		.010			.217			.388		
ΔR^2		.010			.107			.171		
<i>Durbin-Watson</i>		1.761								

본 연구의 모형 3에 의하여 개별 설명변수들을 살펴보면, 개인특성 요인에서는 연령, 직무특성 요인에서는 이직의사, 고용형태, 초과근무여부의 순으로, 일-가정양립특성 요인에서는 일-가정양립 인식정도, 기관의 일-가정양립 노력정도, 일-가정

양립정책 이용경험 순으로 중속변수인 직무만족도에 영향을 미치는 요인으로 나타났다. 그러나 개인특성요인에서는 성별 및 학력이, 직무특성요인에서는 기관유형 및 직위가, 일-가정양립특성요인에서는 사용한 휴가일수가 유의미하지 않은 변수로 볼 수 있다.

위계적 회귀분석에서 일-가정양립특성이 직무만족도에 대한 설명력이 가장 크고, 대부분의 하위요인들이 유의미하게 나타났다는 것은 앞으로도 사회복지사의 직무만족을 파악하는 데에 일-가정양립 특성요인을 핵심적인 영향변수로 고려해야 함을 나타내는 것이라고 할 수 있다.

V. 결론

이 연구는 사회복지사의 직무만족도에 영향을 미치는 요인을 살펴보기 위해 선행연구결과를 고려하여 개인특성요인(성별, 연령, 학력)과 직무특성요인(기관유형, 고용형태, 직위, 초과근무여부, 이직의사)와 일-가정양립 특성 요인(일-가정양립정책이용경험유무, 일-가정양립인식정도, 기관의 일-가정양립 노력정도, 사용한 휴가일수) 등의 총 3가지요인(총 12가지 변수)을 사용하였다. 연구대상은 대구광역시에서 사회복지시설에 종사하고 있는 사회복지사 1,318명이었고, 분석방법은 직무만족도에 영향을 미치는 요인들과의 관계를 살펴보기 위해서 이원변량인 빈도분석, 기술통계, 독립표본 t-검증, 상관분석을 사용하였고, 마지막으로 위계적 회귀분석을 실시하여, 주요 영향변수와 3가지 요인으로 구분된 변수들의 상대적 영향력을 살펴보았다.

연구결과, 개인특성요인에서 성별과 연령이 영향력을 보였고, 직무특성요인에서는 초과근무여부와 이직의사가, 일-가정양립 특성 요인에서는 일-가정양립 이용경험 유무, 일-가정양립 인식정도, 기관의 일-가정양립 노력정도가 유의미한 변수로 나타났다. 위계적 회귀분석에서는 개인특성요인에서는 연령, 직무특성요인에서는 고용형태, 초과근무여부, 이직의사, 일-가정양립특성요인에서는 일-가정양립 이용경험 유무, 일-가정양립 인식정도, 기관의 일-가정양립 노력정도가 영향요인으로 나타났다. 또한 위계적 회귀분석에서 요인별 상대적 영향력은 일-가정양립특성요인, 직무특성요인, 개인특성요인 순으로 나타났다.

이상과 같은 분석결과를 토대로 사회복지사의 직무만족도를 향상시키기 위한 함의를 도출해 다음과 같다.

우선, 사회복지시설에서 종사하고 있는 사회복지사의 성별 분포도를 보면 여성이 60% 이상을 차지하는데 여성 사회복지사를 위한 직무만족 향상방안에 대한 강구는 미흡하므로 이에 대한 고민이 필요하다. 이 연구의 결과를 보면 직무만족도는 여성보다 남성이 높은 것으로 나타나 여성의 이직률이 높을 수 있음을 감안할 때, 젠더관점의 차원에서 일반적으로 기업을 중심으로 시행되고 있는 「남녀고용평등과 일-가정 양립 지원에 관한 법률」의 관리감독을 사회복지시설에도 강화하고, 시설들에 대한 일-가정양립정책 시행 정도를 사회복지시설 평가에 포함시키는 방안도 고려해 보아야 할 것이다. 그리고 이를 통해 육아휴직, 육아기 근로시간 단축 시행, 육아휴직 중 직업능력개발 지원, 보육지원 등(http://www.lawnb.com/lawinfo/link_view.asp?cid=270D64ED0BB14AE7A2F8DB938A3B8F9E, 검색일 : 2018. 02. 15)에 대한 정책 실행 정도를 평가하여 시설 내에서 일-가정 양립이 현실적으로 이행될 수 있도록 유인해야 할 것이다.

둘째, 이 연구의 결과를 보면 법정근로시간을 준수하여 주당 40시간을 근무하는 사회복지사가 초과근무를 하는 사회복지사에 비해 직무만족도가 높은 것으로 나타났는데, 이는 사회복지시설에서의 장시간 근로관행을 타파해야 함을 강력히 시사하는 내용이다. 사회복지기관 종사자들의 대다수는 퇴근 후에도 끊임없이 일에 대해 생각하거나, 타 직종 종사자들보다 근무시간이 더 길은 상황인데, 한정된 자원인 시간을 어느 한 역할에 쏟음으로써 다른 역할에 참여한다는 것은 역할과다로 이어지고, 결국 일-가정양립에 대한 갈등에 직접적으로 영향을 받고 있음이 이 연구를 통해서, 그리고 선행연구들을 통해서도 확인되었다(이은희, 2000; 송유미, 2005). 업무초과는 기혼근로자의 일-가정 갈등 가운데에서 특히 시간에 의한 갈등을 가장 높게 유발하므로, 사회복지사의 직무만족을 높이면서 일과 가정을 양립하는 것에 시간적 여유를 제공해 줄 수 있는 탄력적 근무 제도를 활성화하는 것이 필요할 것이다. 탄력근무제를 활성화하기 위해서는 가족 친화적 문화가 뒷받침되어야 하는데, 일-가정 양립을 지원하는 가족 친화적 조직문화는 출산과 양육기에 있는 여성의 노동시장 이탈을 방지하는 중요한 방안이 될 수 있으며, 사회복지서비스의 질을 향상시키는 첩경이다. 그리고 「가족친화 사회환경의 조성 촉진에 관한 법률」에 따르면 가족 친화적 문화는 근로자가 일과 가정생활을 조화롭게 병행할 수 있는 가족친화제도가 운영되는 문화를 말한다(http://www.lawnb.com/lawinfo/contents_view.asp?cid=BE12DA2A173A4084AD54600696314A7F, 검색일 : 2018. 02. 15). 특히 사회복지기관 종사자들이 타 직종 종사자들보다 열악한 근무환경임을 고려할 때 가족 친화적 조직문화는 무엇

보다 시급히 조성해야할 조직 환경이다. 따라서 사회복지기관 내에도 가족 친화적 문화가 확산되어 유연한 근무제도가 활성화될 수 있도록 하고, 사회복지시설이 가족친화적 기업으로 인증을 받으면 사회복지시설 평가 시에 인센티브를 부여받을 수 있도록 지원하는 방안도 고려될 필요가 있다.

셋째, 이 연구는 대구시의 사회복지사들을 대상으로 수행된 연구이므로 연구결과를 전국 사회복지사를 위해 일반화하기에는 한계가 있을 것이다. 그러나 직무만족에 있어서 일-가정양립이 중요하다는 점을 규명한 것은 학술적으로 뿐만 아니라 정책적으로도 매우 큰 의미가 있는 것이라고 할 수 있다. 왜냐하면 사회복지사들에게는 그 직무의 특성상 희생과 소명의식에 대한 압박이 강하고, 그로 인해 일과 가정생활을 양립함에 있어서도 기관으로부터의 지지를 요구하는 데에는 매우 한계가 크기 때문이다. 따라서 이 연구결과를 바탕으로 한국사회의 사회복지사들이 일-가정 양립을 더욱 잘 할 수 있도록 지원하기 위한 방안을 전국차원에서 연구하는 후속연구가 필요하다고 볼 수 있다. 또한 직무만족은 이 연구에서 분석에 포함되었던 하위요인들 외에도 다양한 여타의 요인들에 의해서 좌우될 수 있는데, 이 논문에서는 직무만족을 하나의 단일한 문항요인으로 측정하였으므로 이것은 본 연구의 한계라고 할 수 있다. 따라서 향후에 이를 보완하여 직무만족을 좀 더 다양하고 포괄적인 관점에서 분석할 수 있도록 하는 후속연구가 이어지기를 기대한다.

참고문헌

- 강영식. (2006). “사회복지사의 자기효능감이 직무만족에 미치는 영향.” 「한국사회복지정책학」, 26: 123-148.
- 강현주·조상미. (2010). “사회복지 종사자의 직무만족에 관한 연구경향 분석.” 「한국사회복지행정학」, 12(1): 301-335.
- 고수정·주효진. (2006). “공·사 부문 사회복지전문인력의 직무만족 결정요인 분석.” 「한국행정논집」, 18(2): 473-495.
- 고종욱. (1999). “인성 특성이 직무만족도에 미치는 영향.” 「한국사회학」, 33(여름호): 359-287.
- 공계순. (2010). “지역아동센터 생활복지사의 직무환경과 직무만족도가 이직의도에 미치는 영향에 관한 연구.” 「한국가족복지학」, 15(4): 23-48.
- 김경희·안정선. (2006). “슈퍼바이저의 직무만족에 관한 연구: 서울지역 사회복지관을

- 중심으로.” 「사회과학연구」, 14(2): 360-451.
- 김기태. (2004). “노인복지시설 종사자의 직무만족에 관한 연구-개인특성별 차이와 인사제도와의 관계를 중심으로-.” 「사회과학연구」, 19: 1-22.
- 김대삼·김수정. (2012). “사회복지서비스 질에 있어 사회복지무요원과 사회복지사간 관계의 매개효과 분석: 사회복지무요원의 직무요인과 직무만족을 중심으로.” 「사회과학연구」, 38(3): 73-100.
- 김병섭. (2000). 「조직의 이해와 관리」. 서울: 대영문화사.
- 김소정. (2008). “사회복지근로자의 성이 직무만족에 미치는 경로.” 「한국사회복지정책학」, 35: 87-110.
- 김상욱. (2000). “경제학적, 심리학적, 사회학적 요인들이 조직성원들의 근무지향에 미치는 영향.” 「한국사회학」, 34(여름호): 325-358.
- 김영란. (1999). “경기도 지역사회정신보건센터의 실무자의 직무만족에 관한 연구.” 「정신보건과 사회사업」, 8: 49-76.
- 김영옥·최숙희·전기택·이선행. (2007). 「출산 육아로 인한 여성의 노동시장 이탈방지를 위한 정책 방안」. 서울: 노동부.
- 김옥·원영희. (2008). “노인일자리 사업 실무자의 직무 하위요인과 전반적 직무만족간의 관계연구.” 「사회복지정책」, 34: 221-254.
- 김용민. (2009). “사회복지관의 조직풍토가 사회복지사의 직무만족에 미치는 영향에 관한 연구.” 「한국콘텐츠학회논문지」, 9(1): 328-338.
- 김윤진. (2017). “사회복지사의 사회적, 제도적 가치관이 직무만족에 미치는 영향.” 「한국비교정부학보」, 21(2): 69-84.
- 김종승. (1993). 「사회복지사의 직무만족도에 관한 연구」. 석사학위논문, 동국대학교.
- 김태홍·고은아. (2001). 「가족 친화적인 고용정책의 현황과 활성화 방안」. 서울: 한국여성정책연구원.
- 김효선. (2012). “남녀 근로자의 가족친화문화인식과 남녀평등문화인식이 조직몰입에 미치는 효과.” 「여성연구」, 83(2): 5-33.
- 남석인·김준표·박혜지·김수현. (2015). “의료기관의 조직지원이 의료사회복지사의 직무만족에 미치는 영향: 직무스트레스의 매개효과 검증.” 「한국사회복지행정학」, 17(1): 1-33.
- 남선이·남승규. (2006). “사회복지생활시설 종사자의 직무만족.” 「한국사회복지행정학」, 8(3): 1-30.
- 남선이·남승규·남미애. (2006). “사회복지생활시설 종사자의 자기효능감과 요인별 직

- 무만족이 전반적 직무만족에 미치는 영향.” 「한국사회복지학」, 58(3): 195-221.
- 남세진·조홍식. (1994). “도시 농촌간 사회복지전문요원의 직무수행과 직무만족에 관한 비교연구.” 「한국사회복지학」, 24: 59-88.
- 문영주. (2013). “사회복지사의 일·가족지향성, 사회적 지지가 일·가정 양립에 미치는 영향.” 「사회연구」, 24: 41-85.
- 박보람·김효선·구자숙·박찬희. (2007). “부서의 업무과정 특성과 가족친화 분위기가 듀얼 아젠다에 미치는 영향.” 「인사조직연구」, 15(2): 71-101.
- 박영미. (2004). 「사회복지전담공무원의 직무만족 및 직무성과 관련변인 분석」. 석사학위논문, 탐라대학교.
- 배의식·류지선·박해금. (2013). “사회복지사의 직무만족과 이직의도 영향 요인에 관한 연구-이용시설과 생활시설 사회복지사 비교 연구-.” 「한국사회복지학」, 65(1): 59-81.
- 보건복지부. (2017). 「2017년 보건복지통계연보」. 서울: 보건복지부.
- 설진화. (1999). “정신보건 영역에서의 사회복지사의 직무만족도.” 「정신보건과 사회사업」, 7: 47-66.
- 송유미. (2012). “저출산의 원인에 관한 연구: 산업사회의 변화와 여성의 사회진출을 중심으로.” 저출산 고령화 대응 학술심포지엄, 서울, 12.17-12.18.
- 송은정. (2003). 「사회복지시설종사자의 직무만족도 연구-대전광역시 생활시설을 중심으로-」. 석사학위논문, 한남대학교.
- 신성철·이종춘. (2014). “사회복지사가 지각한 직무스트레스가 직무만족도에 미치는 영향에 대한 적응유연성의 조절효과.” 「한국청소년보호지도학회지」, 20: 35-53.
- 신재원. (2001). 「사회복지사의 직무만족에 영향을 미치는 변인에 관한 연구」. 석사학위논문, 이화여자대학교.
- 심경순. (2003). “정신보건 사회복지사의 직무만족에 관한 연구.” 「한국사회복지행정학」, 10(4): 169-195.
- 안관영. (1992). 「인적특성, 직무특성 및 조직특성에 따른 이직관리방안에 관한 연구」. 박사학위논문, 인하대학교.
- 유재상. (2010). 「사회복지사의 윤리의식이 전문성 및 직무만족도에 미치는 영향: 경기도 사회복지사를 중심으로」. 석사학위논문, 경기대학교.
- 윤일현. (2011). 「사회복지사 직무행동특성이 서비스 질에 미치는 영향」. 박사학위논문

문, 광주대학교.

- 이은희. (2000). “일과 가족 갈등의 통합모형 선행변인 결과변인과의 관계.” 「한국심리학회지」, 19(2): 1-42
- 이정미. (2004). “사회복지시설 종사자의 직무만족도 및 헌신수준과 정신질환자의 서비스 효과성과의 관계에 대한 연구-영남지역을 중심으로-.” 한국정신보건사회사업학회 춘계학술대회(정신보건사회복지 프로그램의 개발과 평가), 대전, 4.30.
- 이준우. (2008). 「전문사회복지실천기술론」. 서울: 파란마음.
- 이홍직. (2008). “노인복지시설 종사자의 직무만족도 결정요인에 관한 연구.” 「스트레스연구」, 16(4): 317-324.
- 임인숙. (2003). “한국기업의 가족친화적 제도의 한계-취업여성을 위한 육아지원 제도를 중심으로.” 「가족과문화」, 15(3): 63-86.
- 장보석. (2008). 「사회복지기관 종사자의 가족 친화적 조직문화 인식정도가 조직몰입에 미치는 영향에 관한 연구」. 석사학위논문, 강남대학교.
- 전재표·조영경·박영주. (2011). “비영리조직의 직무특성이 직무만족도에 미치는 영향-사회복지조직을 중심으로-.” 「전산회계연구」, 9(2): 105-120.
- 정영옥. (2010). 「사회복지관 사회복지사의 직무환경 요인에 직무만족에 미치는 영향」. 석사학위논문, 경성대학교.
- 정희수·김혜림·양미나·이소리. (2016). “사회복지기관의 가족 친화적 조직문화와 개인의 일·가족 지향성이 기혼 사회복지사의 일·가정 양립에 미치는 영향 - 사회적지지 조절효과와 성별차이를 중심으로.” 한국사회복지행정학회 춘계학술대회(사회복지조직의 혁신을 말한다). 여수, 4.22-4.23.
- 최연진. (2015). 「사회복지시설 사회복지사의 조직특성·직무특성·직무만족 및 서비스 질과의 관계연구-조직지원인식의 매개효과를 중심으로-」. 박사학위논문, 중앙신학대학원대학교.
- 최재열. (1991). 「직무만족 수준의 결정요인에 관한 실증적 연구」. 박사학위논문, 조선대학교.
- 홍수환. (2004). 「사회복지사의 직무만족에 관한 연구」. 석사학위논문, 동아대학교.
- Allen, T. D.(2001), “Family-supportive work environments: The role of organizational perceptions.” *Journal of vocational behavior*, 58(3): 414-435.
- Arches, J. (1991). “Social Structure, Burn out, and Job Satisfaction.” *Social Work*,

- 36(3): 202-206.
- Ayale P & Dista K. (1978). "Occupationl tedium in social services." *Journal of Social Work*, 23: 202-206.
- Baber. G. (1986). "Correlated of Job Satisfaction Among Human Services Workers." *Administration in Social Work*, 10(1).
- Bragger, J. D., Rodriguez-Srednicki, O., Kutcher, E. J., Indovino, L., & Rosner, E. (2005), "Work-family conflict, work-family culture, and organizational citizenship behavior among teachers." *Journal of Business and Psychology*, 20(2): 303-324.
- Cook, A.(2009), "Connecting work-family policies to supportive work environments." *Group & Organization Management*, 34(2): 206-240.
- Glisson, C. & Durick, M. (1988). "redictors of Job Satisfaction and Organization Commitment in Human Service Organization." *Administrative Science Quarterly*, 33: 61-81.
- Gruenberg, B. (1980). "The Happy Worker: An Analysis of Educational and Occupational Differences in Determinants of Job Satisfaction." *The American Journal of Sociology*, 86(2): 247-271.
- Jayarantne, S. C. & Wayne, A. (1983). "Job Satisfaction and Turnover among Social Work Administration a National Survey." *Administration in Social Work*, 7(2): 11-22.
- Kenter, R. M. (1982). "The Impact of Hierarchical Structures on the Work Behavior of Woman and Man." In R. Kahn-Hut. *Women and Work*. Oxford England.
- Kim, J., & Wiggins, M. E.(2011), "Family friendly human resource policy: Is it still working in the public sector?" *Public Administration Review*, 71(5): 728-739.
- Mathieu, J. E. & Hamel, K.(1989). "A Casual Model of the Antecedents of Organizational Commitment Among the Professionals and Nonprofessionals." *Journal of Vacationl Behaviour*, 34: 299-317.
- Mauno, S., Kinnunen, U., & Feldt, T.(2012), "Work-family culture and job atisfaction: does gender and parenting status alter the relationship?" *Community, Work & Family*, 15(1): 101-129.
- Osborn, J. R., Hunt, G & Lawrence, R.(1980). *Organization Theory An Integrated*

- Approach*. N.J. : John Wiley & Sons.
- Poulin, J. (1995). "Job Satisfaction of Social Work Supervisors and Administrators." *Administration in Social Work*, 19(4): pp.35-49.
- Robbins, S. P. (2005). *Organizational behavior*. (11 ed.). NJ: Prentice Hall.
- Saunders, L. E. (1981). Exploration of the Usefulness of Important Work Related Needs as atool for Studies in Job Satisfaction, University of Minnesota.
- Sheppard, B. H. & Hartwick, J. (1986). "The theory of reasoned action: A meta anakysis of past research with recommandations for modifications and future research." *Journal of Consumer Research*, 15: 325-343.
- Schermerhorn, J. R., Hunt, J. G. & Osborn, R. N. (2000). *Organizational Behavior*, 7th ed, New York: John Willey and Sons, Inc.
- Tan, D. & Akhtar, S. (1995). "A Comparison of job-facet satisfaction and commitment determinants of turnover intentions." *International Journal of Employment Studies*, 3:35-51.
- Verbrugge, L. M.(1982). "Work Satisfaction and Physical Health." *Journal of Community Health*, 7: 262-281.
- Weaver, C. N. (1980). "Job Satisfaction in the United States in the 1970's." *Journal of Personality and Social Psychology*, 65: 364-367.

이진숙(李眞淑): 주저자. Universitaet Wuerzburg 사회학과에서 박사학위를 취득하였으며, 대구대학교 사회복지학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 가족정책, 사회복지정책이며, 현재 독일의 가족이주정책 등을 연구하고 있다(jslee-kim@hanmail.net).

최원석(崔元碩): 교신저자. 대구대학교 사회복지학과 박사과정을 수료하였으며, 주요관심분야는 가족정책, 여성정책 등이다(mission2000@hanmail.net).

아동친화정책 PR 효과 요인의 구조적 관계 연구: A시 지역주민의 인식을 중심으로

이영안·이흥재

본 연구는 지자체가 추진 중인 아동친화정책을 대상으로 정책PR과 그 효과 요인 간의 관계를 분석하였다. 특히 정책PR 효과를 정책에 대한 이해, 지지, 그리고 참여의도 등 정책대상의 행태적 요인으로 세분화하여 이들 간의 구조적 관계 분석을 시도하였다. 이를 위해 아동친화정책을 추진 중인 지자체 주민을 대상으로 설문조사를 실시하고 가설을 검증하였다. 첫째, 아동친화정책 PR과 그 효과 요인 간의 관계에 관한 가설검증 결과, 아동친화정책 PR이 정책이해와 정책참여 의도에 정(+)의 영향을 미치는 반면, 정책PR은 정책지지에 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 둘째, 아동친화정책 PR 효과 요인들 간의 구조적 관계에 관한 가설검증 결과, 아동친화정책의 이해는 정책지지에 정(+)의 영향을 미치고, 정책이해와 정책지지는 정책참여 의도에 각각 정(+)의 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 분석결과를 토대로 아동친화정책 PR 효과를 개선하기 위한 이론적·정책적 함의를 제시하였다.

주제어: 정책PR, 정책이해, 정책지지, 정책참여, 아동친화정책

I. 서론

정책의 성공적인 집행요인에 관한 논의는 중요한 연구주제로 간주되어 왔다. 기존의 많은 연구에서 성공적인 정책집행을 위해 정책대상 집단의 지지 확보와 참여의 중요성을 강조한다. 이러한 맥락에서 정책PR(policy public relations)은 공중(publics) 또는 주민들의 정책에 대한 태도형성과 행동변화를 유도하는 효과적인 수단으로 평가받고 있다(McElreath, 1997; Michealson & Stacks, 2011; 이흥재·차용진, 2016). 정책PR 효과에 관한 많은 연구들은 정책PR이 공중의 정책 지식이나 이해를 높이고, 정책에 대한 긍정적 태도를 형성하게 함으로써 정책대상의 순응과 지지를 확보하는데 기여할 수 있으며, 이들 요인들이 이해관계자들의 참여를 설명하

는 요인임을 강조한다. 이러한 이유로 다양한 정책분야에서 정책PR의 중요성이 강조되고 있다.

아동친화정책도 예외는 아니다. 지역사회 아동의 권리 보장과 삶의 질 향상을 위해 국내외 많은 지방정부에서 아동친화도시(child friendly cities)를 추진하고 있다. 국내의 경우 2018년 2월 현재 총 23개의 지방자치단체가 아동친화도시로 선정되었다. 이외에도 많은 지자체들이 아동친화도시 인증 획득을 위해 노력중이다. 지자체들은 아동친화도시 조성에 필요한 지역사회 기반 구축을 위해 관련 조례 제정, 중장기 기본계획 수립, 전담부서 신설 등 적극적인 아동친화정책을 추진하고 있다. 또한 아동친화정책의 효과적인 추진을 위해 아동과 지역주민의 참여가 중요하다는 인식하에 정책PR 활동을 전개하고 있다.

지자체의 노력에도 불구하고 아동친화도시 관련 정책에 대한 지역주민들의 인지도 및 참여 수준은 여전히 미흡한 실정이다(이영안, 2017; 홍승애·이재연, 2011). 아동친화도시는 아동을 보호의 대상이 아닌 적극적 권리 실현과 참여의 주체로 인정해야 한다는 점을 강조한다. 이는 아동친화정책의 목표달성과 성공적인 추진을 위해 아동과 지역주민의 참여가 필수적으로 수반되어야 함을 시사한다. 그렇다면 아동친화정책에 대한 아동 및 지역주민들의 이해와 관심, 지지를 확보하고 자발적인 참여를 유도하기 위해서는 무엇이 선행되어야 하는가? 아동친화정책 PR은 어떠한 경로를 통해 정책대상의 행태변화에 기여할 수 있는가? 이러한 논의는 아동친화정책의 성공적인 추진을 위해 선결되어야 할 과제라 할 수 있다. 아동친화정책 PR에 관한 논의의 중요성에도 불구하고 기존 선행연구들은 아동친화도시 사례연구(남승연, 2016; 박세경, 2016; 이태수, 2016)나 실태분석(홍승애·이재연, 2011), 평가지표 개발(홍승애·이재연, 2013) 등 탐색적 접근에 그치고 있다. 아동친화정책의 PR이 지역주민의 정책행태 변화에 어떠한 영향을 미치는지 등에 관한 구조적 접근과 경험적 논의는 미흡한 실정이다.

이에 본 연구의 목적은 아동친화정책 PR과 그 효과 간의 관계를 분석하고 그 시사점을 논의하는데 있다. 특히 아동친화정책 PR 효과를 정책에 대한 이해, 지지, 그리고 정책참여 의도로 세분화하고 이들 간의 구조적 영향관계를 분석한다. 구체적으로 아동친화정책 PR이 주민들의 정책이해와 지지, 그리고 정책참여 의도에 어떠한 영향을 미치는지, 아동친화정책 PR의 효과 요인으로서 정책이해와 지지가 정책참여 의도에 어떠한 영향을 미치는지, 아동친화정책에 대한 주민들의 행태변화를 유도하기 위해서는 정책PR 전략이 어떻게 개선되어야 하는지 등은 핵심 연구문제로 할 수 있다. 이러한 논의를 통해 아동친화정책에 대한 주민들의 정책행태 개선

을 위한 적실성 있는 정보를 제공하고 주민참여 기반의 성공적인 아동친화도시 구현에 기여하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 아동친화정책

아동친화정책에 대해 논의하기 전에 아동친화도시에 대한 이해가 선행될 필요가 있다. UNICEF에 따르면 아동친화도시(child friendly cities)란 “18세 미만의 모든 아동의 목소리와 의견이 반영되는 지역사회”를 의미한다(UNICEF, 2015). 아동친화도시에 관한 UNICEF의 정의는 학술적인 개념이기 보다는 실천적인 개념으로 이해할 수 있다. 이와는 달리 2000년대 초반부터 아동친화도시에 대한 논의가 활발해지면서 이에 관한 개념도 구체화되고 있다. 예를 들어 Malone(2004)은 ‘아동과 청소년의 다양한 욕구를 충족시킬 수 있는 지역사회 기반과 서비스가 갖추어진 사회’로 규정한 바 있으며, Riggio(2002)는 ‘아동·청소년의 기본적인 욕구가 충족되고, 아동·청소년의 신체적·정신적 건강과 웰빙의 최적화가 이루어지며, 아동과 청소년의 참여와 권리가 보장되는 지역’으로 정의하였다. 국내 연구로 황옥경·김영지(2011)는 UNICEF의 정의에 기반하여 “청소년이 건강하고 안전하게 성장하고 발달하여 청소년의 핵심역량을 개발하고 잠재력을 극대화할 수 있는 지역사회 환경을 마련하여 행복한 삶을 영위할 수 있도록 조성하는 도시”로 정의하였다. 결국 아동친화도시는 지역사회 차원에서 UN 아동권리협약(Convention on the Right of the child)에서 명시하고 있는 아동의 생존권, 보호권, 발달권, 참여권 등 아동의 기본적 권리를 보장하고 삶의 질을 향상시키기 위한 수단적 의미를 내포한다.

지방자치단체가 아동친화도시로 인증받기 위해서는 일정한 요건을 갖춘 후 UNICEF가 인정하는 평가위원회의 심사를 거쳐야 한다. 앞서 언급한 바와 같이 한국에서는 지난 2013년 서울시 성북구가 국내 최초로 아동친화도시 인증을 받은 이후 2018년 2월 기준 총 23개의 지자체가 아동친화도시 인증을 획득하였다.¹⁾ 아동

1) 2018년 2월 현재 UNICEF로부터 아동친화도시 인증을 획득한 지자체는 다음과 같다. 서울시 성북구(2013), 전북 완주군(2016), 부산시 금정구(2016), 전북 군산시(2016), 서울시 도봉구(2016), 서울시 송파구(2016), 서울시 강동구(2017), 경기 오산시(2017), 전북 전주시(2017), 충북 충주시(2017), 서울시 종로구(2017), 광주시 서구(2017), 경기도 수원시(2017), 세종시(2017), 대전시 유성구(2017), 인천시 서구(2017), 충남 아산시(2017), 서울

친화도시는 아동을 단순히 보호의 대상이 아닌 적극적인 지역사회 행위 주체로 인정하고, 이를 위해 지역사회의 역할을 강조한다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 이러한 이유로 많은 지자체들이 아동의 건강한 성장과 발달을 지원하고 지속가능한 도시 발전을 위해 아동친화도시 조성을 추진하고 있다(이영안, 2017: 13).

아동친화도시 실현과 관련된 지자체의 활동은 아동친화정책으로 구체화된다. 아동친화정책은 지역사회가 아동의 권리보장 및 성장·발달 지원, 그리고 삶의 질 향상을 위한 일련의 권위있는 행위로 정의할 수 있다. 아동친화정책의 추진과정에서 지자체의 역할은 중요하다. UNICEF(2015)가 지적한 바와 같이 아동친화정책은 아동이 실제로 살고 있는 지역에서 지자체 고유 권한으로 아동의 생활환경을 개선하려는 노력이 필요하기 때문이다(Chawla, 2002; Newell, 2003; Riggio, 2002). 아동친화정책은 아동친화적 법체계 및 예산 확보, 아동권리 전담기구 및 예산 확보, 아동영향평가 및 정기적 아동실태 조사, 아동권리 전략 개발 및 홍보, 아동권리 증진을 위한 시민단체 및 독립적 인권기구 개발, 아동권리 홍보와 아동안전을 위한 제반 조치, 아동의 참여 보장 등과 관련된 사업을 필수적으로 포함한다(UNICEF, 2015). 이상의 내용을 포함하여 지자체 및 지역특성을 반영한 다양한 아동친화정책이 개발·추진되고 있다.

2. 정책PR

공공분야에 PR개념이 적용되면서 행정PR, 국정PR, 정부PR, 정책PR 등에 대한 관심과 논의도 증가하고 있다. PR은 조직-공중 간의 관계 형성과 유지를 위한 활동으로 규정되어 왔다. 구체적으로 PR은 “조직이 공중과 상호 호혜적 관계를 형성, 유지, 발전시키기 위한 관리활동”으로 정의할 수 있다(Cutlip, Center & Broom, 2006: 5). 신호창 외(2011)는 정책PR을 “국민의 진정한 이해와 동의 획득을 목적으로 정부와 국민 간의 균형 커뮤니케이션을 관리하는 것”으로 정의하면서 정부와 국민 간의 양방향 커뮤니케이션을 강조한다.

정책PR는 홍보학에서 논의되던 공중관계성(organization-public relationships)에 관한 논의를 정책분야에 적용한 것이다. 하지만 다음과 같은 몇 가지 측면에서 일반 PR과는 구별되는 양상을 보인다. 목적의 차이로 정책PR은 일반 PR에 비해 공익

시 강서구(2017), 경북 영주시(2017), 전남 광양시(2017), 서울시 노원구(2017), 전남 순천시(2018), 서울시 성동구(2018), 광주시 서구(2017)(유니세프한국위원회 홈페이지, http://www.unicef.or.kr/education/korea/choice_city.asp 검색일자: 2018년 2월 20일)

을 지향하고, 특정 고객을 공중으로 파악하기 보다는 정책대상 또는 정책 이해관계자를 공중으로 설정한다는 점에서 일반 PR와는 차이가 있다(박치성·명성준, 2007; 오은비·이경아·이연택, 2016). 이러한 특징들은 정부나 지자체가 정책PR를 통해 정책대상의 정책에 대한 지식과 이해 수준을 높이고, 긍정적 지지를 확보하여 정책 참여를 유도하는 것을 중요한 책무로 인식하여야 함을 시사한다(김현준·이일용, 2013: 92).

정책PR에 관한 초기 연구들은 정부의 정책PR 실태분석과 개선방안을 모색하는데 주력하였다(김대희·강창민·양덕순, 2010; 박주연·문철수·박현순, 2005; 신호창, 1999). 이후 정책커뮤니케이션의 영향요인(Pham, Choi & Kwon, 2014)이나 미디어를 활용한 정책PR 효과(우지숙, 2009), 정책PR과 공중의 성향 또는 공중관계성(박치성·명성준, 2007; 정원준·최진봉, 2014), 정책PR과 정책에 대한 태도변화(김찬석·황성욱, 2014; 김현준·이일용, 2013; 안사이·김희진, 2016; 오은비 외, 2016; 이홍재·차용진, 2016) 등에 관한 연구 주제로 확장되고 있다. 아동친화정책의 PR 연구는 아직 초보적 수준이다. 하지만 아동친화도시 조성에 관심을 가지고 정책을 추진하는 지자체가 증가하고 있다는 점을 고려할 때, 이에 관련된 정책적 논의는 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.

실제 아동친화정책 PR활동은 지자체들 간에 다양한 양상을 보인다. 일부 지자체의 경우 아동친화정책에 대한 다양한 정책PR 활동을 전개한다. 예를 들어 서울시 송파구는 다른 지자체들에 비해 다양한 정책PR 전략을 추진하는 지자체 중의 하나로 평가받고 있다(이영안, 2017). 송파구는 아동친화도시 조성에 관한 홍보 콘텐츠를 개발하고 행동 슬로건 전개 전략을 모색하는 것은 물론 아동친화도시 활성화 분위기 조성을 위해 홍보영상 및 홍보자료를 제작하여 활용하고 있다. 예를 들어 홍보물(리플릿, 포스터 등) 제작 및 홈페이지 구축과 SMS를 활용한 홍보는 물론 학교 등 유관기관 연계 및 언론을 활용한 정책홍보, 건축 공사장 펜스면 이미지 게시물과 옥외광고, 전국으로 달리는 행정차량 홍보, 지방세 고지서 등을 활용하기도 한다(송파구청, 2016: 53-54; 이영안, 2017: 25에서 재인용). 아동친화정책 PR을 위한 지자체의 노력은 긍정적으로 평가될 수 있지만 우려되는 부분도 있다. 많은 지자체들이 아동친화도시 조성에 대한 지자체의 신념을 알리거나 정책에 관한 정보를 일방향적으로 제공하는 방식의 정책PR은 한계가 있다. Grunig & Hunt(1984)가 지적한 것처럼 정책PR의 궁극적인 목적은 조직(지자체)과 공중(지역주민) 간의 상호이해를 통한 태도 및 행동변화에 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 아동친화정책 PR은 지자체와 지역주민 간의 양방향 커뮤니케이션을 기반으로 상호학습과 이해를 증진

시키는 과정을 통해 양자의 관계성과 정책역량 변화가 추구되어야 한다.

3. 정책PR의 효과 요인

PR 효과는 무엇이고 어떻게 측정·평가될 수 있는지를 파악하려는 노력은 홍보학 분야의 오랜 관심사이다. PR 효과는 PR활동이 의도한 목표를 얼마나 달성했는지와 관련된다. Grunig & Hunt(1984)은 홍보목표를 커뮤니케이션과 메시지 기억, 지식 수용, 태도 및 평가의 형성과 변화, 그리고 행동의 변화 등으로 정리하였다. Grunig & Hunt(1984)의 홍보목표 내용은 PR 효과에 대한 후속 연구에도 상당한 시사점을 제공해 주었다.

PR 효과에 관한 대표적인 논의로는 Dozier & Ehling(1992)의 도미노 모델과 Macnamara(2002)의 피라미드 모델(pyramid model), 그리고 Lindenmann(2003)의 5단계PR 효과 모형을 들 수 있다(오미영·백혜진, 2015: 332-334; 이홍재·차용진, 2016: 6-7). Dozier & Ehling(1992)은 PR 효과에 관한 문헌검토를 통해 PR이 목표 공중의 지식, 태도, 행동 변화를 유도할 수 있음을 주장하였다. Macnamara(2002)는 투입(input)-산출(output)-결과(result)로 구성된 피라미드 모델을 제안하였다. 특히 결과는 PR활동의 효과를 평가하는 단계로 PR활동의 목표달성 정도와 관련된다. 그에 따르면 PR 효과는 전달된 메시지에 대한 이해와 태도 및 행동변화 등을 통해 측정할 수 있다. Lindenmann(2003)은 목표 설정, PR 산출(output), PR 아웃테이크(outtakes), PR 결과(outcome), 그리고 PR의 제도적 결과(institutional outcome) 등 5단계로 PR 효과를 제안한다. PR의 산출은 메시지의 배포 수준을 의미하며, PR 아웃테이크는 메시지에 대한 대상의 반응과 관련된다. PR 결과는 PR활동으로 인한 대상의 의견과 태도, 행동변화와 관련되며, 제도적 결과는 PR활동을 통한 이윤증가 등 조직의 성과와 관련된다.

이외에도 Michealson & Stacks(2011)은 PR 활동이 공중의 인지와 이해(awareness and knowledge), 흥미, 의도와 창도(intent and advocacy) 등의 행태변화에 영향을 미칠 수 있음을 지적한 바 있다. Baskin, Aronoff & Lattimore(1997)도 정책PR이 정부와 공중 간의 커뮤니케이션을 통해 새로운 정책에 대한 자발적인 이해와 흥미유발, 그리고 정책에 대한 지지 획득과 참여 유도를 위해 필요함을 주장하기도 하였다. 정책PR 효과에 관한 공통된 견해는 정책PR의 결과적 측면으로 공중의 행태변화를 제안하고 있다는 점이다. 정책PR의 효과인 정책대상의 행태변화를 태도이론에 적용해 보면 인지적, 정의적, 행동적 태도 변화로 세분화할 수 있다.

인지적(cognitive) 요소는 정책에 대한 지식 또는 객관적 사실의 이해 수준과 관련성이 있으며, 정의적(affective) 요소는 정책에 대한 선호 또는 정서와 관련된다. 이러한 맥락에서 정책PR로 인한 인지적 요소는 정책이해로 구체화할 수 있으며, 정의적 요소는 정책에 대한 선호를 반영하는 정책지지로 이해할 수 있다.

정책이해는 정책에 대한 지식수준을 의미한다. 최근에는 정책이해와 정책리터러시(policy literacy)라는 용어가 유사한 의미로 사용되기도 한다. 국내에서는 정광호(2008)가 정책리터러시의 개념화를 시도한 후 후속 연구들에 의해 활용되고 있다. 정광호(2008: 76)에 따르면 협의적 의미의 정책리터러시는 정책과정과 내용에 대한 이해 능력을 의미하며, 광의적으로는 정책과정과 내용이 자신과 지역사회의 이해관계는 물론 국가차원에서의 의미를 비판적으로 조망할 수 있는 능력으로 개념화하고 있다. 이후 몇몇 연구에서는 정책이해를 협의의 정책리터러시 개념인 정책에 대한 지식과 정보의 이해수준으로 규정하고 있다(우지숙, 2009; 임도빈·정현정·강은영, 2012).

정책지지 역시 정책PR의 효과로서 정의적 요소를 포함하는 태도로 간주될 수 있다. 정책지지(policy support)란 정책에 대한 긍정적 또는 호의적 태도를 의미한다(금현섭·백승주, 2010: 204). 일부 연구에서는 정책지지를 공중이 특정 정책에 반응하는 인지적 요소로 파악하기도 한다(오은비 외, 2016). 하지만 정책지지가 선호(preference) 또는 긍정적, 호의적 태도와 관련된다는 점에서 인지적 태도보다는 정의적 태도의 유형으로 이해하는 것이 타당하다. 정책에 대한 정보와 지식이 제공되어 정책이해 수준이 높아지더라도 정책에 대한 선호와 판단은 상이하게 나타날 수 있다. 정책대상의 선호와 판단의 결정에는 정책PR 수용자의 이념과 특성, 그리고 이해관계 등에 의한 해석적 작용이 포함되기 때문이다(금현섭·백승주, 2010; 김현준·이일용, 2013). 이러한 맥락에서 정책PR은 정책에 대한 긍정적 또는 호의적 태도를 형성하는 요인으로 작용할 수 있다.

정책참여 의도는 정책에 대한 개인의 행동의향을 반영하는 개념이다. Ajzen(1991)에 따르면 행동의도는 특정 행동을 위한 자발적 의지 또는 의향을 의미한다. 정책참여 의도는 행동적 요소를 포함하고 있는 행동의도의 유형으로 이해할 수 있다. 많은 연구에서 정책PR 경험이 정책참여 행위를 설명하는 선행요인이라는 결과를 보고하고 있다. 예를 들어 이홍재·차용진(2016)은 보훈홍보가 대학생들로 하여금 보훈행사에 대한 관심도를 높이고 이를 통해 행사 참여의도에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 확인하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 선행연구에서는 정책PR 효과로 개인의 행태변화를

제시하고 있으며, 이는 인지적, 정의적, 행동적 행태변화로 세분화될 수 있다. 선행 연구들은 정책PR이 정책에 대한 개인의 지식이나 이해 수준을 향상시키고, 정책에 대한 긍정적 호감을 갖게 함으로써 정책참여에 기여할 수 있음을 강조한다. 정책 PR 효과에 관한 논의들은 아동친화정책 PR과 그 효과를 이해하는데 상당한 시사점을 제공한다. 아동친화정책의 필요성과 목표, 내용에 대한 충분한 정보와 지식이 제공될 경우 정책대상의 정책이해 수준은 높아지고 긍정적인 태도 형성과 참여 수준은 향상될 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 아동친화정책 PR은 시민들의 정책이해와 정책지지, 그리고 정책참여 의도에 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상되며, 다음의 가설설정이 가능하다.

〈가설1〉 아동친화정책 PR은 정책이해에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

〈가설2〉 아동친화정책 PR은 정책지지에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

〈가설3〉 아동친화정책 PR은 정책참여 의도에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

태도이론에 따르면 정책에 대한 인지적, 정의적 요소는 행동의도를 설명하는 선형요인이다(김주경 외, 2015; 이흥재·차용진, 2016a; 2016b). 정책이해 수준은 정책에 대한 선호(preference)와 가치판단에 영향을 미치고 궁극적으로는 정책참여에도 영향을 미칠 수 있다(임도빈 외, 2012: 5). 특정 정책에 대한 대상의 선호를 반영한 개념인 정책지지의 경우 정책참여를 예측하는 직접적인 요인인 동시에 정책이해와 정책참여를 매개하는 역할을 담당하기도 한다.

최근 많은 연구에서 정책이해와 정책지지, 그리고 정책참여 의도 간의 영향관계에 주목하고 있다. 김찬석·황성욱(2014)는 6개 고용노동 정책에 대한 이해 및 지식 수준이 높을수록 정책에 대한 헌신정도와 행위의도가 높아질 수 있음을 보고한 바 있으며, 김현준·이일용(2013)은 교육정책에 대한 정보제공이 정책이해와 정책지지에 긍정적인 영향을 미치는 요인이며, 정책이해와 정책지지 간에도 긍정적 영향관계가 있음을 확인하였다. 김주경 외(2015)는 지자체에서 추진 중인 환경수도정책에 대한 주민의 이해수준이 높을수록 정책참여 의도가 향상될 수 있음을 규명하였다. 몇몇 연구에서는 정책이해 수준이 정책참여와 혜택의 차이를 가지고 오고 정책효과에도 영향을 미칠 수 있다는 주장이 제시되기도 하였다(우지숙, 2011; 임도빈 외, 2012; 정광호, 2008). 이러한 경험적 논의들은 특정 정책에 대한 이해가 해당 정책에 대한 지지 수준을 결정하는 것은 물론 정책참여 의도에도 영향을 미칠 수 있음을 시사한다. 또한 특정 정책에 대해 긍정적인 관심을 가지고 지지하는 개인일수록

해당 정책에 대한 참여의도가 향상될 수 있음을 보여주는 것이기도 하다.

선행연구에서 제시된 분석결과와 논리를 아동친화정책에 적용해 보면 정책대상자는 1차적으로 아동친화정책에 대한 이해를 바탕으로 정책에 대한 지지와 반대, 또는 무관심 등의 태도를 형성하게 된다. 아동친화정책에 대한 이해수준이 높고, 해당 정책이 자신 또는 지역사회에 긍정적으로 기여할 수 있다고 판단될 경우 정책에 대한 지지와 참여의도는 개선될 수 있을 것이다. 이러한 논의를 토대로 정책PR 효과를 의미하는 정책대상의 정책이해와 지지, 그리고 정책참여 의도 간에는 다음과 같은 가설설정이 가능하다.

〈가설4〉 아동친화정책 이해는 정책지지에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

〈가설5〉 아동친화정책 이해는 정책참여 의도에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

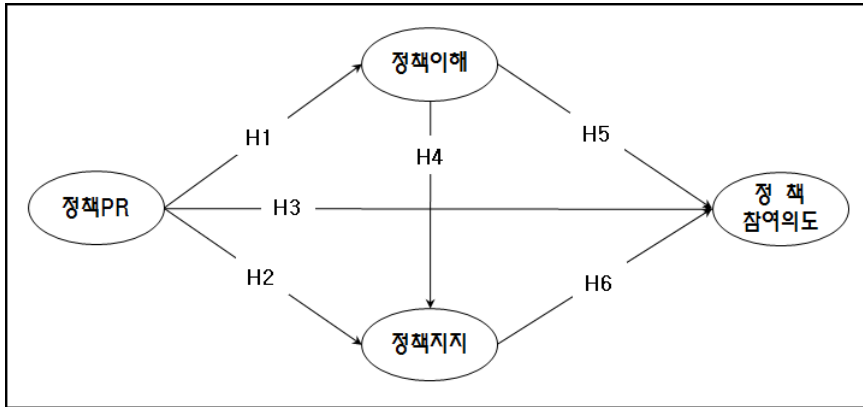
〈가설6〉 아동친화정책 지지는 정책참여 의도에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

III. 연구설계

1. 연구모형

정책PR과 정책이해, 정책지지, 그리고 정책참여에 관한 이론적 논의 및 선행연구 검토내용을 바탕으로 〈그림 1〉과 같은 연구모형을 설정한다. 앞에서 살펴본 바와 같이 정책PR은 정책대상의 태도와 행동변화에 영향을 미칠 수 있다. 이에 본 연구는 아동친화정책 PR과 그 효과 요인들 간의 구조적 관계를 규명하기 위해 관련 선행연구 내용을 토대로 개념적 모형을 구성하였다. 외생변수는 아동친화정책 PR로 설정하고, 내생변수는 아동친화정책 PR의 효과 요인으로 설정한다. 아동친화정책 PR의 효과 요인은 태도이론을 토대로 정책이해, 정책지지, 그리고 정책참여 의도로 세분화하고 이들 간의 구조적 관계를 설정한다. 연구모형을 구성하는 아동친화정책 PR, 정책이해, 정책지지, 그리고 정책참여 의도 간의 관계는 긍정적인 영향관계를 가정한다.

〈그림 1〉 연구모형



2. 자료수집 및 분석방법

연구모형 및 가설검증을 위한 자료수집방법으로 아동친화도시 정책을 추진 중인 수도권 A시의 지역주민을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문대상은 A시의 지역별 인구규모와 주민들의 연령층을 종합적으로 고려하여 총 700명을 표본으로 선정하였다. 설문조사는 사전 교육을 받은 조사원의 직접방문을 통한 조사 및 SNS와 이메일을 활용한 온라인 조사방법을 활용하였다. 설문조사 기간은 2017년 7월 20일부터 8월 20일까지 약 1개월에 걸쳐 이루어졌다. 설문조사 결과 총 548부가 회수되었다. 이중 무응답이 지나치게 많거나 획일적 응답으로 분석에 활용하기 어렵다고 판단된 불성실한 응답설문지 30부를 제외한 508부(유효회수율: 72.6%)가 최종 분석에 활용되었다.

설문자료는 SPSS와 AMOS를 활용하여 분석된다. 주요 분석방법으로 내적 일관성 분석과 확인적 요인분석, 상관관계 분석, 구조방정식 모형 분석을 실시하였다.

3. 측정도구

연구모형을 구성하고 있는 구성개념의 측정문항은 기존 연구에서 타당도와 신뢰도가 검증된 문항들을 중심으로 구성하였다. 몇몇 문항의 경우에는 아동친화도시 정책의 특성을 반영하여 일부 수정하여 활용하였다.

측정변수는 총 25개 문항으로 구성된다. 정책PR은 지자체가 아동친화정책 관련 정보를 충분히 제공하는지에 대한 인식의 정도로 정의하고, 김현준·이일용(2013)과

오은비 외(2016) 등을 참조하여 5개 문항으로 측정하였다. 정책이해는 현재 지자체에서 추진 중인 아동친화정책에 대한 이해 또는 지식수준의 정도로 정의하고 김주경 외(2015), 김찬석·황성욱(2014), 정광호(2008), 임도빈 외(2012) 등의 문항을 토대로 4개의 문항으로 구성하였다. 정책지지는 아동친화도시 정책에 대한 긍정적 동의 정도로 정의하고, 김현준·이일용(2013) 등을 참조하여 6개 문항으로 측정하였다. 정책참여 의도는 향후 아동친화도시 정책에의 참여 의지 또는 의향 정도로 정의하고, Ajzen(1991), 김주경 외(2015) 등을 토대로 4개 문항으로 측정하였다(〈표 1〉 참조). 인구통계학적 특성은 명목 또는 서열척도를 활용하여 측정하였으며, 이외 측정변수들은 리커트(Likert) 척도를 적용하였다.

〈표 1〉 측정변수

잠재변수	측정변수 내용
정책 PR	① 아동친화정책 목표에 대해 시민들에게 충분한 정보를 제공하는 정도 ② 아동친화정책 내용에 대해 시민들에게 충분한 정보를 제공하는 정도 ③ 아동친화정책 효과에 대해 시민들에게 충분한 정보를 제공하는 정도 ④ 다양한 매체를 통해 아동친화정책을 홍보하는 정도 ⑤ 아동친화정책의 필요성에 대해 시민들에게 충분히 설명하는 정도
정책 이해	① 아동친화정책의 의미에 대해 이해하는 정도 ② 아동친화정책의 목표에 대해 이해하는 정도 ③ 아동친화정책의 내용에 대해 이해하는 정도 ④ 아동친화정책의 효과에 대해 이해하는 정도
정책 지지	① 아동친화정책의 필요성에 관한 긍정적 동의 정도 ② 아동친화정책의 목표에 관한 긍정적 동의 정도 ③ 아동친화정책의 추진방향에 관한 긍정적 지지 정도 ④ 아동친화정책의 사업내용에 관한 긍정적 지지 정도 ⑤ 아동친화정책 시행에 적극 찬성하는 정도 ⑥ 아동친화정책 전반에 대해 적극 지지하는 정도
정책 참여 의도	① 향후 아동친화정책에 참여하기 위해 적극적으로 노력할 의향 ② 향후 아동친화정책에 적극적으로 참여할 의향 ③ 향후 아동친화정책에 가까이 참여할 의지 ④ 아동친화정책 관련 행사에 적극적으로 참여할 의사

IV. 분석결과

1. 표본특성

〈표 2〉는 표본의 특성을 보여준다. 성별의 경우 여성(293명, 58.4%)이 남성(209명, 41.6%)보다 다소 많았다. 연령별로는 40대가 전체의 33.7%(170명)로 가장 많고, 다음으로 30대(139명, 27.5%), 50대 이상(100명, 19.8%), 20대 이하(96명, 19.0%) 등으로 분포되었다. 응답자의 학력수준은 대졸자가 전체의 53.8%(268명)로 가장 많고, 고졸이하가 20.5%(102명), 전문대졸 17.1%(85명) 등이었다. 거주 지역별 분포는 영통구와 장안구 주민이 각각 30.1%(151명), 28.3%(142명)이며, 권선구 주민 22.9%(115명), 팔달구 주민 18.5%(93명) 등이었다. 월평균 소득의 경우 400만원 이상이 전체 응답자의 34.0%(163명)으로 가장 많고, 300만원대 26.5%(127명), 200만원대 17.7%(85명) 등으로 분포되었다. 응답자들 중 1~2명의 자녀가 있는 응답자는 전체의 67.9%(341명)으로 가장 많고, 자녀가 없다고 응답한 사례도 23.7(119명)에 달하는 것으로 조사되었다.

2. 신뢰도 및 타당도 검증

측정도구의 내적 일관성 분석을 실시한 결과, 모든 구성개념의 내적 일관성 지수(Cronbach's α)는 0.9이상으로 높게 나타나 측정문항들의 신뢰도는 확보되었다(〈표 2〉 참조). 한편, 측정도구의 타당도 검증을 위해 확인적 요인분석을 실시하였다. 측정모형의 적합도 지수중 $\chi^2(479.962, p<0.05)$ 를 제외한 대부분의 적합도 지수가 수용기준을 충족하는 것으로 나타났다. 집중타당도 검증을 위해 요인적재량과 평균분산추출값(Average variance Extracted: AVE)과 개념신뢰도(Composite Reliability: CR)를 확인하였다. 요인적재량은 ± 0.4 이상, 잠재변수별 CR은 0.7 이상, AVE는 0.5 이상이면 유의한 것으로 평가할 수 있다(Barclay et al. 1995; Hair et al., 1995). 〈표 2〉에서 보는 바와 같이 측정변수의 표준화 요인적재량은 모두 0.8이상이고, 잠재변수별 CR은 0.9이상, AVE는 0.8이상으로 나타나 집중타당도가 확보되었음을 알 수 있다.

〈표 2〉 측정모형 분석결과

잠재 변수	관찰 변수	요인 적재량	표준화 요인 적재량	표준 오차	t 값	Cronbach's α	개념 신뢰도	AVE
정책 PR	pr1	1.000	.922			0.964	0.964	0.841
	pr2	1.033	.951	.025	41.179			
	pr3	1.013	.939	.026	39.365			
	pr4	.958	.865	.031	30.786			
	pr5	.986	.907	.028	35.104			
정책 이해	pa1	1.000	.919			0.960	0.960	0.857
	pa2	1.074	.961	.026	41.858			
	pa3	1.052	.934	.028	38.019			
	pa4	.982	.888	.030	32.645			
정책 지지	ps1	1.000	.890			0.963	0.963	0.813
	ps2	1.028	.915	.032	32.108			
	ps3	1.025	.910	.032	31.723			
	ps4	1.029	.899	.033	30.804			
	ps5	.960	.883	.032	29.555			
정책 참여 의도	pi1	1.000	.902			0.954	0.955	0.840
	pi2	1.022	.940	.028	36.041			
	pi3	1.056	.945	.029	36.533			
	pi4	1.055	.879	.035	30.188			

$\chi^2=479.962(p<0.05)$, GFI=.901, AGFI=.869, RMR=.023, RMSEA=.073, NFI=.957, TLI=.962, CFI=.968

Fornell & Larcker(1981)가 제시한 AVE의 제곱근 값과 상관계수를 통해 측정도구의 판별타당성을 검증한다. 〈표 3〉에서 확인할 수 있는 것과 같이 모든 구성개념의 AVE 제곱근 값이 다른 구성개념과의 상관계수 값보다 큰 것으로 나타나 판별타당도가 확보된 것으로 판단된다.

〈표 3〉 상관관계 분석 및 판별타당성

구성 개념	Mean	St.D	①	②	③	④
① 정책PR	2.69	.961	.708			
② 정책이해	3.03	.978	.346**	.735		
③ 정책지지	4.04	.771	.108*	.244**	.660	
④ 정책참여 의도	3.63	.837	.228**	.299**	.586**	.706

** $p<0.01$, 주) 진하게 표시된 대각선 값은 AVE의 제곱근 값

3. 가설검증

연구모형과 가설검증을 위해 구조방정식 분석을 적용하였다. 구조방정식 분석은 최대우도법(maximum likelihood)을 적용하였다. $\chi^2=479.962(p<.001)$, 자유도(d.f)=129로 나타났으며, GFI=.901, AGFI=.869, RMR=.023, RMSEA=.073, NFI=.957, TLI=.962, CFI=.968 등의 지수는 수용기준을 충족하는 것으로 나타나 자료와 개념적 모형 간의 적합도가 비교적 우수한 것으로 판단된다.

아동친화정책 PR과 정책이해 간의 관계에 관한 가설검증 결과, 경로계수는 .341($t=7.872$)이고, 이는 $p<0.001$ 수준에서 유의한 것으로 나타났다. 이에 따라 아동친화정책 PR이 정책이해에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 〈가설1〉은 채택되었다. 이는 아동친화정책에 대한 PR 수준에 따라 정책이해 수준이 향상될 수 있음을 의미한다.

아동친화정책 PR과 정책지지 간의 경로계수는 .024($t=.633$)이고, 이는 $p<0.05$ 수준에서 통계적으로 유의하지 않다. 이에 따라 아동친화정책 PR이 정책지지에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 〈가설2〉는 기각되었다. 이는 아동친화정책 PR만으로는 정책에 대한 지지와 동의를 확보하는데 한계가 있음을 보여주는 결과이다.

아동친화정책 PR과 정책참여 의도 간의 경로계수는 .105($t=3.210$)이고, $p<0.01$ 수준에서 유의미한 것으로 나타났다. 이에 따라 아동친화정책 PR이 정책참여 의도에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 〈가설3〉은 채택되었다. 이는 아동친화정책에 대한 정보공개와 홍보가 충분히 이루어질 경우 정책에 대한 지역주민들의 참여 의도는 높아질 수 있음을 의미한다.

아동친화정책 이해와 정책지지 간의 관계는 통계적으로 유의한 것으로 분석되었다. 이들 간의 경로계수는 .184($t=4.691$)이고, 이는 $p<0.001$ 수준에서 유의미하다. 따라서 아동친화정책의 이해가 정책지지에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 〈가설4〉

는 채택된다. 이러한 분석결과는 아동친화정책에 대한 이해수준이 높을수록 해당 정책에 대한 지지도 향상될 수 있음을 시사한다.

아동친화정책의 이해와 정책참여 의도 간의 경로계수는 .110($t=3.208$)이고, 이는 $p<0.01$ 수준에서 유의하게 나타나 아동친화정책 이해가 정책참여 의도에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 〈가설5〉 역시 채택되었다. 이러한 분석결과는 아동친화정책에 대한 이해수준이 높아질수록 지역주민들의 정책참여 의도가 향상될 수 있음을 시사한다.

아동친화정책의 지지와 정책참여 의도 간의 경로계수는 .594($t=13.648$)로 나타났으며, 이는 $p<0.001$ 수준에서 유의하다. 이에 아동친화정책에 대한 지지가 정책참여 의도에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 〈가설6〉도 채택되었다. 이러한 분석결과는 아동친화정책에 대해 주민들이 지지할수록 정책참여 의도도 개선될 수 있음을 시사한다.

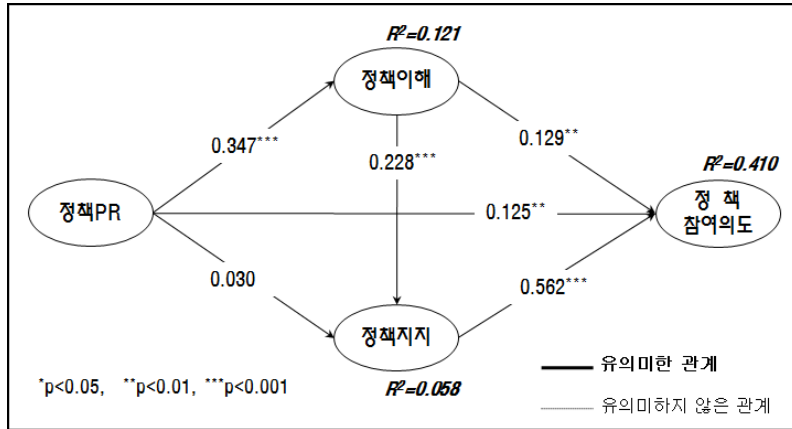
〈표 4〉 가설검증 결과

구 분	가설내용	방향	Estimate	S.E.	t	Sig.	검증 결과
가설1	정책 PR → 정책 이해	+	.341***	.043	7.872	.000	채택
가설2	정책 PR → 정책 지지	+	.024	.038	.633	.527	기각
가설3	정책 PR → 정책참여 의도	+	.105**	.033	3.210	.001	채택
가설4	정책이해 → 정책 지지	+	.184***	.039	4.691	.000	채택
가설5	정책이해 → 정책참여 의도	+	.110**	.034	3.208	.001	채택
가설6	정책지지 → 정책참여 의도	+	.594***	.043	13.648	.000	채택

* $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

구조모형에 포함된 구성개념 간의 모수추정치는 〈그림 2〉와 같다. 외생변수인 아동친화도시 관련 정책PR에 의한 정책이해 변량은 12.1%이고, 정책PR과 정책이해에 의해 설명되는 정책지지의 변량은 5.8%, 정책PR과 정책이해, 그리고 정책지지 등의 선행요인에 의해 설명되는 아동친화도시 정책참여 의도의 변량은 41.0%로 나타났다.

〈그림 2〉 구조모형 분석 결과



〈표 5〉는 아동친화정책 PR과 정책이해, 정책지지, 그리고 정책참여 의도 간의 직접, 간접, 총효과를 보여준다. 총효과를 기준으로 할 때, 아동친화정책 PR과 정책지지가 정책참여 의도에 미치는 총효과는 각각 직접 및 간접효과로 구성된다. 정책PR이 정책이해와 정책지지를 경유하여 정책참여 의도에 미치는 직접효과($\beta=.125$)는 간접효과($\beta=.105$)보다 큰 것으로 분석되었다. 정책이해의 경우에는 정책참여 의도에 영향을 미치는 직접효과($\beta=.129$)와 정책지지를 매개로 하는 간접효과($\beta=.128$)가 비슷하게 나타나고 있다. 총효과를 기준으로 할 때, 아동친화정책에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 정책지지($\beta=.562$)로 나타났으며, 그 다음으로 정책이해($\beta=.257$)와 정책PR($\beta=.231$) 순으로 분석되었다. 이상의 분석결과는 아동친화정책에 대한 주민들의 참여의도를 향상시키기 위해서는 정책지지를 우선적으로 확보할 필요가 있으며, 이를 위해 적극적인 PR활동을 통해 주민들의 정책이해 수준을 높여 나가는 것이 필요함을 시사한다.

〈표 5〉 직접, 간접, 총효과 분석결과

구 분		직접효과	간접효과	총효과
정책 PR →	정책이해	.347	-	.347
	정책지지	.030	.079	.109
	정책참여 의도	.125	.106	.231
정책이해 →	정책지지	.228	-	.228
	정책참여 의도	.129	.128	.257
정책지지 →	정책참여 의도	.562	-	.562

V. 결론 및 함의

본 연구는 지자체가 추진 중인 아동친화정책을 대상으로 정책PR과 그 효과 간의 관계를 분석하였다. 특히 정책PR 효과를 정책에 대한 이해, 지지, 그리고 참여의도 등 정책대상의 행태적 요인으로 세분화하여 이들 간의 구조적 관계 분석을 시도하였다. 이를 위해 아동친화정책을 추진 중인 지자체 주민을 대상으로 설문조사를 실시하고 가설을 검증하였다. 주요 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 아동친화정책 PR과 그 효과 요인 간의 관계에 관한 가설검증 결과, 아동친화정책 PR이 정책이해와 정책참여 의도에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 <가설1>과 <가설3>은 채택되었다. 이는 지자체에서 추진 중인 아동친화도시 관련 정책의 목표와 필요성, 그리고 사업내용 등에 대해 충분한 정보가 공개되고 홍보될 경우 주민들의 정책이해 수준은 향상될 수 있으며, 정책참여 의도도 높아질 수 있음을 의미한다. 한편 정책PR이 정책지지에 미치는 영향은 유의하지 않아 <가설2>는 기각되었다. 이러한 분석결과에 대해서는 다양한 해석이 가능하다. 하나는 지자체에서 시행하고 있는 아동친화도시 정책에 대한 정보공개와 홍보 방식으로는 지역주민의 정책지지를 확보하는데 한계가 있음을 보여주는 결과이다. 또 다른 측면에서는 정책PR이 아동친화정책에 대한 지식수준을 향상시키는데 기여할 수 있지만 정책에 대한 긍정적 태도는 정책대상의 주관적 해석과 판단에 따라 다양한 양상을 보일 수 있음을 시사한다.

둘째, 아동친화정책 PR 효과 요인들 간의 구조적 관계에 관한 가설검증 결과, 아동친화정책의 정책이해가 정책지지에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 <가설4>와 이들 요인이 정책참여 의도에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 <가설5>과 <가설6> 모두 채택되었다. 이러한 결과는 아동친화정책에 대한 정책대상의 지지 확보를 위해서는 정책에 대한 이해 수준을 높일 필요가 있으며, 주민들의 정책참여 활성화를 위해서는 주민들의 정책이해 및 정책지지 확보가 선행되어야 함을 시사한다.

이상의 결과는 이론적 및 정책적 측면에서 다음과 같은 함의를 제시해준다. 첫째, 본 연구는 정책PR과 정책대상의 행태 간의 관계를 규명함으로써 정책PR 효과에 관한 논의의 확장에 기여할 수 있다. 특히 정책PR과 정책이해, 정책지지 및 참여의도 간의 구조적 관계를 규명함으로써 정책PR을 통한 정책대상의 행태변화와 계층적 효과에 관한 경험적 논의의 토대가 될 수 있다. 향후 정책PR의 유형과 정책대상의 특성, 그리고 정책행태 변화 간의 관계에 관한 연구도 수행될 필요가 있다.

둘째, 정책PR 효과를 고려한 단계별 홍보프로그램 개발이 필요하다. 분석결과에

서 아동친화정책 PR은 정책이해와 정책참여 의도에는 직접적인 영향을 미치는 반면, 정책지지에 대한 직접적 효과는 유의하지 않은 것을 확인할 수 있다. 하지만 경로분석 결과는 아동친화정책에 대한 지지는 정책참여 의도에 가장 큰 영향력을 미치고 있음을 보여주고 있다. 이는 아동친화정책 PR을 통해 정책에 대한 이해수준을 높이고, 이를 바탕으로 정책지지를 확보하여 정책참여 의도를 향상시키는 것이 최적의 홍보전략이 될 수 있음을 시사한다.

셋째, 아동친화정책에 대한 지역주민들의 이해수준과 참여의도를 향상시키기 위해서는 관련 프로그램에 대한 정보를 적극적으로 제공할 필요가 있다. 지자체가 추진하고 있는 아동친화정책의 목표와 내용, 대상에 대한 정보제공을 통한 정책PR의 효과를 극대화시키기 위해서는 정책대상의 특성을 반영한 홍보채널이 활용되어야 한다. 단순히 시청 홈페이지를 통한 홍보보다는 정책대상인 아동들이 쉽게 접할 수 있도록 유치원 또는 학교게시판을 활용하고, 부모들을 위해서는 아파트 단지 내 게시판이나 승강기, 지방세 고지서 활용 등을 적극 활용하는 것도 검토해 볼 만하다.

넷째, 지자체와 주민 간의 정책커뮤니케이션(policy communication)이 활성화되어야 한다. 아동친화정책에 대한 일방향적 정보제공 방식으로는 정책PR의 효과성을 극대화하기 어렵다. 지자체와 지역주민 간의 양방향 커뮤니케이션을 기반으로 아동친화정책에 대한 상호학습과 이해증진 과정을 통해 양자의 관계성을 개선하고 정책역량 변화를 추구해야 한다. 이를 위해 특정 아동친화정책 프로그램이 자신(또는 아동)에게 가져다 줄 수 있는 새로운 경험과 혜택(benefits)에 대한 적극적인 안내와 의견수렴이 필요하다. 정책대상과의 양방향적 정책커뮤니케이션은 매우 중요하다. 정책커뮤니케이션을 통해 아동친화정책의 필요성과 목표, 내용, 수단, 정책의 운영관리 등에 관한 주민들의 이해를 제고하고, 이를 토대로 정책에 대한 지지 확보와 참여의도를 향상시켜 나가야 한다.

마지막으로 지역내 아동들을 대상으로 하는 현장체험 기반의 홍보전략을 고려할 수 있다. 정광호(2008)가 지적한 바와 같이 참여 기회의 제공은 정책에 대한 이해수준을 개선하는 효과적인 방안이 될 수 있다. 이러한 맥락에서 아동친화정책 또는 프로그램을 직접 체험하는 과정에서 정책에 대한 이해는 물론 지속적 참여를 유인할 수 있다. 체험기반 PR은 팸플릿이나 동영상 등과는 달리 양방향적 커뮤니케이션을 가능하게 함으로써 홍보효과를 증대시킬 수 있기 때문이다.

참고문헌

- 금현섭·백승주. (2010). “정치적 이념, 정부신뢰 그리고 정책지지.” 「행정논총」, 48(4): 201-228.
- 김대희·강창민·양덕순. (2010). “지방자치단체의 정책홍보 효과성 제고방안: 제주특별자치도 사례를 중심으로.” 「한국비교정부학보」, 14(1): 197-216.
- 김주경·조광래·이홍재. (2015). “지역주민의 환경정책 참여 요인 연구: 계획된 행동이론을 중심으로.” 「한국지방행정학보」, 12(2): 241-258.
- 김찬석·황성욱. (2014). “공중의 성향, 정책-공중 관계성, 행위변인 간의 PR효과모형: 고용노동 정책PR 공중을 대상으로.” 「광고연구」, 102: 5-34.
- 김현준·이일용. (2013). “교육정책 정보제공이 교원의 이해를 매개하여 정책지지에 미치는 효과.” 「교육행정학연구」, 31(2): 91-115.
- 남승연. (2016). 「아동친화도시 조성을 위한 사례 연구」. 경기도가족여성연구원.
- 류만희·최 영. (2009). “복지정책에 대한 지지도 연구: 복지의식, 계층, 자기이해의 영향을 중심으로.” 「한국정책과학학회보」, 13(1): 191-210.
- 박정훈. (2008). “정부신뢰와 정책수용: 전자주민카드 정책을 중심으로.” 「행정논총」, 46(1): 93-122.
- 박주연·문철수·박현순. (2005). “정부부처의 효율적인 정책홍보 전략에 관한 연구.” 「광고학연구」, 16(4): 31-54.
- 박치성·명성준. (2007). “정책PR 네트워크 모형을 통한 정책 관계관리에 관한 연구: 정책·PR·네트워크 이론의 학제간 접근을 중심으로.” 「행정논총」, 45(3): 207-231.
- 박세경. (2016). “아동권리와 아동친화도시: 유럽 주요 도시의 경험을 중심으로.” 「보건복지포럼」, 3: 62-72.
- 송파구청. (2016). 「아동청소년 친화도시 조성 기본계획(2016~2018)」.
- 신호창. (1999). “정부의 홍보정책에 관한 고찰 및 발전적 국정홍보 모델의 제시.” 「홍보학연구」, 3: 83-108.
- 신호창·이두원·조성은. (2011). 「정책PR」. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 안사이·김희진. (2016). “친사회성 정책홍보 메시지의 소유유형이 정책수용에 미치는 영향.” 「한국콘텐츠학회논문지」, 16(4): 705-717.
- 오은비·이경아·이연택. (2016). “해외안전여행정책에 대한 정책PR, 공중관계성, 정책리터러시, 정책지지의 관계구조 분석.” 「관광연구논총」, 28(3): 33-54.

- 오미영·백혜진. (2015). “국내 PR효과 측정 및 평가 현황에 관한 연구.” 「홍보학연구」, 19(1): 327-354.
- 우지숙. (2009). “커뮤니케이션이 정책이해에 미치는 영향: 미디어 이용 및 토론 참여를 중심으로.” 「행정논총」, 47(2): 313-335.
- UNICEF. (2015). 아동친화도시 리플렛. UNICEF 한국위원회
(http://childfriendlycities.kr/wordpress/wp-content/uploads/2015/09/아동친화도시_리플렛.pdf, 검색일자: 2018.02.20)
- 이영안. (2017). 「수원시 아동친화도시 조성 중장기계획(2018-2021) 연구」, 수원시.
- 이흥재. (2013). “계획된 행동이론을 적용한 학습공동체(CoP) 참여와 성과.” 「한국지역정보학회지」, 16(1): 35-57.
- 이흥재·차용진. (2016). “보훈 관련 정부기념행사 참여요인에 관한 연구: 대학생 인식을 중심으로.” 「정책분석평가학회보」, 26(1): 85-107.
- 이태수. (2016). “UNICEF의 아동친화도시와 한국의 아동복지 발전.” 「국제사회복지학」, 6(2): 57-80.
- 임도빈·정현정·강은영. (2012). “정책이해도가 정책성과 인지도에 미치는 영향에 관한 연구.” 「한국거버넌스학회보」, 19(2): 1-29.
- 정광호. (2008). “정책 리터러시 함수 분석: 시민활동변인을 중심으로.” 「행정논총」, 46(4): 73-104.
- 정원준·최진봉. (2014). “공중의 세분화로 분석한 국가 보훈행사에 대한 젊은 세대의 참여도 차이와 활성화 방안에 대한 연구.” 「홍보학연구」, 18(2): 248-279.
- 황옥경·김영지. (2011). 「청소년 친화마을 조성 방안 연구」. 한국청소년정책연구원.
- 홍승애·이재연. (2011). “아동 친화적인 도시에 대한 부모 및 사회복지사의 인식.” 「육아정책연구」, 5(1): 149-172.
- 홍승애·이재연. (2013). “아동·청소년친화도시 평가지표 개발 및 타당화 연구.” 「아동학회지」, 34(4): 83-104.
- Ajzen, I. (1991). “The Theory of Planned Behavior.” *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50(2): 179-211.
- Barclay, D., Thompson, R. & C. Higgins. (1995). “The Partial Least Squares(pls) Approach to Causal Modeling: Personal Computer Adoption and Use as An Illustration.” *Technology Studies*, 2(2): 285-309.
- Baskin, O. W., Aronoff, C. E., & Lattimore, D. (1997). *Public rektions: the profession and the practice*, (4th eds.). Dubuque: Brown and Benchmark.

- Chawla, L. (2002). *Growing Up in an Urbanizing World*. London: Earthscan.
- Cutlip, S. M., Center, A. H., & G. M. Broom. (2000). *Effective Public Relations*. Upper Saddle River. NJ: Pearson Education.
- Dozier, D. M., & W. P. Ehling. (1992). *Evaluation of Public Relations Programs: What the Literature tells us about their Effects*. In J. E. Grunig et al.(Eds.), *Excellence in public Relations and Management*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Fornell, C. & D. Larcker. (1981). "Evaluating Structural Equation Model with Unobservable Variables and Measurement Error." *Journal of Marketing Research*, 18(1): 116-142.
- Grunig, J. E., & T. Hunt. (1984). *Managing Public Relations*. NY: Holt, Rinehart, and Winston.
- Hair, J. F., Anderson, R. E., Tatham, R. E. & W. C. Black. (1995). *Multivariate Data Analysis with Readings*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Lindenmann, W. K. (2003). *Guidelines for Measuring the Effectiveness of PR Programs and Activities*. The Institute for Public Relations.
- Macnamara, J. (2002). Research and Evaluation. In C. Tymson, P. Larzar, & R. Larzar (Eds.), *The New Australian and New Zealand Public Relations Manuak*. pp. 100-135. Sydney: Tymson Communications.
- Malone, K. (2004). "UNICEF's Child Friendly Cities Initiative: a historical and critical review of a global program to support children in a rapidly urbanizing world," *National Symposium on child friendly cities*, Griffith University, pp.28-29.
- McElreath, M. P. (1997). *Managing Systematic and Ethical Public Relations Campaigns*. Madison, WI, Brown and Benchmark.
- Michaelson, D. & D. W. Stacks. (2011). "Standardization in Public Relations Measurement and Evaluation," *Public Relations Journal*. 5(2): 1-22.
- Newell. (2003). *Towards a European Child Friendly Cities Initiative*. Florence: UNICEF Innocenti Research Center.
- Pham, Choi & Kwon, (2014). "Influential Factors for Effective Policy Communication Communicating Policies on Elderly Welfare to the Young." 「홍보학연구」, 18(3): 134-154.

Riggio. (2002). "Child Friendly Cities." *Environment& Urbanization*, 14(2): 45-58

UNICEF. (2004). *Building child friendly cities: a Framework for Action*. UNICEF Innocenti Research Centre.

이영안(李永安): 주저자. 경희대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 수원시정연구원 도시행정연구실 연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 여성, 인권, 아동 등이다 (yalee@suwon.re.kr).

이홍재(李洪宰): 교신저자. 경희대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 안양대학교 공공행정학과 부교수로 재직 중이다. 최근 주요 논문으로는 "공공부문 기관유형별 개인정보보호 효율성 평가"(2016), "디지털 위험관리 활성화 방안"(2017), "보육교사가 지각한 원장의 감성리더십이 조직몰입과 고객지향성에 미치는 영향"(2017) 등이다(hjaelee75@gmail.com).

지방자치단체 공공기관장 인사검증에 관한 연구: 제주특별자치도 인사청문회를 중심으로

윤원수

본 연구는 제주특별자치도 공공기관장의 인사검증에 관한 연구로 민선6기 제주도와 제주특별자치도의회에서 합의하여 실시한 공공기관장 인사청문회 회의록을 중심으로 인사청문회 질의 내용과 주요 질의에 대한 주요 키워드를 살펴보았다. 특히 연구대상인 3개 공공기관은 민선6기 출범 후 기관장에 대해 각각 2번의 인사청문을 실시하였으며, 인사청문 1기와 2기에 대해 주요 이슈를 비교하였다. 분석방법은 인사청문 회의록을 토대로 주요 키워드를 도출하여 NetMiner 소프트웨어를 활용한 네트워크 분석을 실시하였다. 분석결과 공공기관장에 대한 주요 질의는 전문성 부문과 도덕성 부문으로 구분되어 지며, 1기의 경우 전문성 보다는 도덕성 부문에 질의가 높은 것으로 나타났다. 2기의 경우는 1기에 비해 인사청문회 소요시간이 줄어들었으며, 도덕성에 관한 질의보다 전문성과 기관운영에 대한 질의 비중이 높은 것으로 나타났다. 이에 대한 정책적 제언으로는 첫째, 인사청문회 법적 마련 필요, 둘째, 인사청문회 운영에 따른 개선방안 필요, 셋째, 인사청문회 주요 질의 구분 필요를 제시하였다.

[주제어: 제주특별자치도, 공공기관, 인사청문회, 네트워크분석]

I. 서론

인사청문회는 행정, 입법, 사법의 3권 분립이 확실한 대통령제 국가에서 고위공직 후보자의 업무능력과 자질을 검증하기 위하여 의회의 검증 절차를 거치게 하여 행정부를 견제하는 제도이다. 인사청문회 제도의 목적은 고위공직자 임용에 있어 국회가 대통령의 자의적 임명권을 견제하고 이를 통해 자격을 갖춘 인사들이 고위공직자로 임용되어 보다 효율적이고 효과적인 국정운영을 위한 제도적 개선책의 일환이었다(서원석, 2009; 유명희 외, 2011). 인사청문회는 대통령이 행정부를 비롯한 부처의 장을 임명할 때 국회로부터 후보자의 자질, 능력, 도덕성 등 검증 절차를 거치게 하

여 대통령의 인사권을 견제하는 제도적 장치다. 대통령이 인사권을 남용해 정치적 보상으로 고위 정부직을 결정할 가능성을 견제하고, 대통령이 임명 및 지명하는 공직 후보자가 적합한 직무 능력과 자질, 도덕성을 갖추었는지를 검증하는 제도이다. 미국에서 시작된 청문회 제도는 대통령과 의회 간의 '견제와 균형'의 원리를 구현하기 위한 제도이다. 우리나라에서는 최근 지방자치단체에서도 인사청문회를 도입해야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 지방자치단체의 공기업을 비롯한 출연기관의 장에 대해 도덕성, 전문성 등에 대한 인사검증 제도를 마련하자는 것이다. 제주특별자치도에서는 2014년 7월 1일 민선6기 제주도정이 공식적으로 출범하였다. 제주도정은 도정방침 첫 번째로 '도민 중심 수평적 협치'를 제시하였으며, 도지사의 권한을 도민과 함께 공유하여 수평적으로 권력을 나누는 협치를 제시하였고, 사회적 합의와 신뢰를 통해 공동체가 함께 발전하는 협치를 제시하였다. 이에 9월 11일 기자회견을 통해 지방 공공기관장에 대한 임기를 임명권자인 도지사와 함께 하고 그동안 제기되었던 공공기관장에 대한 인사문제 논란을 해소하겠다는 취지로 제주특별자치도 주요 공공기관장에 대한 인사청문회를 도입하겠다고 하였다.

즉, 민선6기 제주도정은 제주특별자치도설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에 명시된 부지사와 감사위원장 인사청문회¹⁾외에 제도적 근거는 마련되어 있지 않았지만 행정시장인 제주시장과 서귀포시장, 지방 공기업 사장과 출자·출연기관장에 대해서는 제주특별자치도의회와 인사청문회를 실시하도록 합의를 하였다. 제주특별자치도의 인사청문회는 고위공직자 임용에 있어 임명권자의 자의적 임명권을 견제하고 이를 통해 자격을 갖춘 인사들이 고위공직자로 임용되어 보다 효율적이고 효과적인 운영을 위한 제도적 개선책의 일환이다. 고위공직자를 임명함에 있어서 인사의 투명성을 확보하고 도덕성과 전문성을 검증해야 한다는 시대적 요구 및 사회적 합의와 신뢰를 통해 공동체가 함께 발전하자는 협치의 취지이다. 그러나 제주특별자치도에서 시행한 인사청문회에 대해서는 법적 구속력과 강제력이 마련되지 않아 형식에 그치고 있다는 비판과 전문성 검증 위주보다는 개인 도덕성 검증 위주의 청문회 등 그 실효성에 대한 문제도 동시에 제기되고 있다.

1) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법령집, 제44조(인사청문회)1항 도지사는 「지방자치법」제110조 제2항 단서의 규정에 의한 별정직공무원으로 보하는 부지사에 대하여 관계법령의 규정에 불구하고 그 임용 전에 도의회에 인사청문의 실시를 요청하여야 한다. 동법 제66조(감사위원회 설치 및 직무 등)3항 위원은 도조례로 정하는 자격을 갖춘 사람 중에서 도지사가 임명 또는 위촉하되, 위원 중 3명은 도의회에서, 1명은 도교육감이 각각 추천하는 사람을 위촉한다. 다만 감사위원장은 도의회의 동의를 받아 도지사가 임명한다.

따라서 본 연구는 제주특별자치도 5대 공공기관 중 민선 5기 동안 전반기 후반 기 2번의 인사청문을 거친 3개 기관의 기관장의 대한 인사청문회 질의 내용을 살펴 보며 주요 질의에 대한 주요 키워드를 살펴보고 제주특별자치도 인사청문회 개선 방안을 제시하는 것이 연구의 목적이다.

II. 이론적 배경

1. 인사청문의 개념

1) 인사청문의 의의

‘청문’이란 일반적으로 어떤 사항에 대한 결론을 내리기 위한 중간과정으로서 이해관계인의 의견을 청취하거나 증거가 제출되는 절차로 일정한 형식을 가지고 일반적으로 공개되며, 지정된 사안에 대하여 증인이 증언하고 증거가 제출되는 절차는 말한다(임영덕 외, 2012). 인사청문회는 인사(人事)와 청문회(聽聞會)라는 말이 합쳐진 말이다. 우리나라의 인사청문은 대통령이 행정부의 고위 공직자를 임명할 때 국회의 검증 절차를 거치게 함으로써 대통령의 인사권을 견제하는 제도적 장치다. 권력분립의 취지에 따라 국회에 부여된 권한으로, 대통령이 인사권을 남용해 정치적 보상으로 고위 정무직을 결정할 가능성을 견제하고, 대통령이 임명 및 지명하는 공직 후보자가 적합한 직무 능력과 자질, 도덕성을 갖추었는지를 검증하는 제도다. 이에 인사청문회의 정의는 행정부의 주요 고위 공직에 지명된 후보자를 임명할 때 국회의 인사검증 절차를 거치게 함으로써 행정부를 견제하는 제도적 장치라고 할 수 있다(이진홍, 2015). 즉, 국회가 행정부를 견제할 수 있는 하나의 장치이다. 인사청문회는 의회가 고위 공직 후보자의 인격과 도덕성, 국가관, 이해 당사자들 간의 갈등을 조율할 수 있는 커뮤니케이션 능력, 업무수행에 필요한 리더십과 전문성 등에 대한 엄격한 검증을 수행함으로써 대통령이 고위공직자를 자의적이고 독단적으로 임명하려는 것을 원천적으로 차단하고자 하는데 목적이 있다.

현재 우리나라는 국회법 제46조 32)의 규정에 의해 심사 또는 인사청문을 위하여

- 2) 국회는 헌법에 의하여 그 임명에 국회의 동의를 요하는 대법원장·헌법재판소장·국무총리·감사원장 및 대법관과 국회에서 선출하는 헌법재판소 재판관 및 중앙선거관리위원회 위원에 대한 임명동의안 또는 의장이 각 교섭단체대표의원과 협의하여 제출한 선출안등을 심사하기 위하여 인사청문특별위원회를 둔다. 다만, 대통령직인수예관한법률 제5조제

인사에 관한 청문회를 개최하고 있다. 대상으로는 대통령이 각각 임명하는 헌법재판소 재판관·중앙선거관리위원회 위원·국무위원·방송통신위원회 위원장·국가정보원장·공정거래위원회 위원장·금융위원회 위원장·국가인권위원회 위원장·국세청장·검찰총장·경찰청장·합동참모의장·한국은행 총재·특별감찰관 또는 한국방송공사 사장의 후보자, 대통령당선인이 「대통령직인수에 관한 법률」 제5조제1항³⁾에 따라 지명하는 국무위원후보자, 대법원장이 각각 지명하는 헌법재판소 재판관 또는 중앙선거관리위원회 위원의 후보자를 대상으로 규정하고 있다.

2) 인사청문의 기능

인사청문회의 기능으로는 순기능과 역기능이 존재하며, 순기능적 측면은 정부의 역량강화, 인사권자에 대한 견제장치 강화, 국민의 알 권리 및 투명성 제고, 사회 전반에 걸친 도덕성 강화가 있다. 첫째, 정부의 역량강화 측면은 국회가 대통령이 임명하는 고위공직 후보자의 개인적 도덕성과 기관 운영의 전문성을 비롯한 적합성 등을 국민에게 공개하고 기관의 비전과 특성에 부합하는 적격자를 찾을 수 있다. 이는 공공의 이익을 추구해야 하는 공직자이면서 특히 영향력이 큰 고위직이 가지고 있어야 할 소양을 후보자가 가지고 있는가를 확인해보아야 한다는 것을 시사한다(정일섭, 2003). 둘째, 인사권자에 대한 견제장치 강화가 가능하다. 전통적으로 고위공직자에 대한 임명은 정실인사가 주를 이루었으며, 정실인사에 대한 폐해는 국민들에게 돌아간다. 또한 이에 대한 책임문제로 빈번하게 인사교체가 나타난다면, 정부운영 자체에 대한 국민들의 신뢰가 심각하게 감소할 수 있으며, 이는 정치체제의 위기로까지 이어질 수 있다(정상화, 2004; 최준영, 2008). 이에 인사청문회를 통해 인사권자에 대한 적절한 견제장치로서의 역할을 한다고 볼 수 있다. 셋째, 국민의 알 권리 및 투명성 제고이다. 인사청문회를 통해 국민은 공직 후보자의 자격과 전문성 등을 확인할 수 있으며, 적격, 부적격을 통해 인사제도의 투명성을 기할 수 있다. 특히, 공직후보자의 인선은 국민의 알 권리와 투명성이 가장 중요한 것이다. 넷째, 사회전반에 걸친 도덕성 강화가 있다. 인사청문회는 후보자의 능력과

2항의 규정에 의하여 대통령당선인이 국무총리후보자에 대한 인사청문의 실시를 요청하는 경우에 의장은 각 교섭단체대표의원과의 협의하여 그 인사청문을 실시하기 위한 인사청문특별위원회를 둔다.

- 3) 대통령당선인은 대통령 임기 시작 전에 국회의 인사청문 절차를 거치게 하기 위하여 국무총리 및 국무위원 후보자를 지명할 수 있다. 이 경우 국무위원 후보자에 대하여는 국무총리 후보자의 추천이 있어야 한다.

자질에 대한 적합성 부분을 보지만 우리의 경우 인사청문회를 통한 후보자의 도덕성 등의 이슈를 통해 국민의 관심을 유도하는 부분에 비중을 두기도 한다. 이에 사회 전반에 걸쳐 음주운전, 위장전입, 재산, 전과 등 부정 보다는 높은 도덕성을 요구하는 사회로의 변화와 미래 예비 후보자들의 학습효과로 인해 도덕성 제고에 기여를 한다. 반면에 인사청문회는 역기능도 존재한다. 정당정치로 인해 반대를 위한 반대와 후보자의 전문성, 경영능력 중심보다는 도덕성에 치우쳐 인신공격 가족을 비롯한 제2의 피해 등이 발생하고, 인사청문회 준비기간 등이 짧아 자료준비에 부실한 측면이 발생하고 있다. 또한 부적격자에 대한 인사권자 임명이 가능하기 때문에 정치적 갈등 등이 발생하고 있다.

2. 지방자치단체 인사청문회 도입 필요성

우리나라에서 운영되고 있는 인사청문회는 대통령의 인사권에 대한 견제와 권력의 균형을 달성하기 위해 운영되고 있다. 중앙정부와 같이 지방자치단체에서 측면에서도 시민사회단체를 중심으로 지방공기업에 대한 인사청문회 필요성을 주장해 왔으며, 지방자치단체 인사청문회도 중앙과 같이 지방자치단체장에 대한 인사권 견제와 권력의 균형을 이루고자 하는 측면에서 필요성이 제기되고 있다. 지방정부의 구성형태는 기관이원형을 구성하고 있다. 기관이원형은 집행기능과 의결기능을 각각 다른 기관에 분담시킴으로 상호 견제와 균형을 통해 지방자치를 운영해 나가도록 하고 있다. 이런 측면에서 지방자치단체 공공기관 인사청문회 도입에 따른 필요성은 다음과 같다. 첫째, 집행기관인 지방자치단체와 의결기관인 의회 간의 견제와 균형을 위해 필요하다. 임영덕 · 신가은(2012)에 의하면 우리나라는 지방자치법 상 자치단체장이 지방의회 보다 더 많은 권한을 가지고 있는 구조이다. 제주특별자치도 또한 특별자치도 출범으로 기초자치단체가 폐지되어 집행기관인 제주특별자치도의 권한이 강화되고 있는 실정이다. 이에 지방의회와의 권한 배분을 통한 견제와 균형은 필요하다고 볼 수 있다. 둘째, 지방자치단체 인사행정의 신뢰성 확보이다. 그동안 지방자치단체는 공공기관장 임명 시 선거를 통한 정실인사에 대한 부정적인 시각이 높았다. 지방자치단체의 공기업 및 출자출연기관은 주민의 삶과 직결된 정책 발굴 및 사업이 이루어지는 곳으로 공공기관장의 임명은 주민의 입장에서 매우 중요하다고 볼 수 있다. 특히 인사청문을 통해 후보자의 도덕성, 능력, 자격 검증은 절대적으로 필요하다고 볼 수 있다. 셋째, 후보자의 정당성 확보 차원에서 필요하다. 후보자 또한 인사청문을 통해 능력과 도덕성을 주민을 비롯한 해당 기관

구성원들에게 알리는 계기가 됨으로 기관 및 지방자치단체에 대한 주민의 신뢰도가 향상될 것이다.

3. 네트워크 분석

‘네트워크’란 용어는 정보통신의 기술영역에서 사용되어온 기술용어지만 최근에는 조직과 사람과의 관계를 표현하는 차원으로 확대되어 사회학과 경제학, 그리고 경영학의 영역에서도 통용되고 있다(양영석, 2008). 사회과학의 영역에서는 사람과 사람 집단과 집단의 관계를 파악하고 하나의 개체가 그 집단에서 어떠한 관계를 형성하는지를 파악하고자 하는 움직임에서 사회연결망 이론이 고안되었으며, 개인 및 집단들 간의 관계를 노드(node)와 링크(Link)로 모델링 하여 계량적으로 분석한다(정승훈 외, 2015).

네트워크는 노드와 링크로 구성되는데, 노드는 고유한 속성을 가지는 행위자이자 연결의 대상이 되고, 링크는 노드 간의 연결을 의미하며 이러한 연결을 가지는 것을 관계라 한다(박소윤, 2013). 그래프 이론의 방향성과 가중치의 속성도 그대로 적용된다. 그래프의 유형과 마찬가지로 네트워크의 유형도 방향성과 가중치의 유무에 따라 크게 4가지로 구분된다(김은진, 2016). 네트워크상에서 두 노드가 링크로 연결될 때 서로 인접해 있다고 표현하는데, 특정 노드와 인접한 노드들을 이웃이라고 하고 그 이웃에 연결된 다른 점들의 총 합계가 연결정도(degree)가 된다. 네트워크 분석은 주제를 네트워크화 하여 연구의 동향을 분석하는 것은 분석유목에 의해 단순빈도를 분석하여 동향을 파악하는 기존 방식에 비해 연구의 주제 및 내용을 쉽게 파악할 수 있고, 연구의 동향을 조금 더 명확하게 파악할 수 있다는 장점이 있다(정승훈 외, 2015).

4. 선행연구 고찰

‘인사청문회 관련 속기록의 키워드를 중심으로 네트워크 분석을 통해 인사청문회의 의의를 찾는 연구는 없으며, 첫째, 지방자치단체 인사청문회 도입에 관한 기존 연구는 다음과 같다. 김성준(2004)은 지방정부의 인사청문회 도입에 관한 연구에서 지방정부 인사청문회 도입 시 인사청문회 담당주체, 인사청문회 대상의 범위, 인사청문회 패널의 전문성 확보, 인사청문회 진행절차와 형식에 대해 정책적 시사점을 제시하였으며, 지방정부의 인사자치권을 강화하는 것이 지방자치의 원리에 부

합하는 것이다. 인사청문회는 자치단체장이 지방정부의 책임을 나눌 고위 공무원을 임명하는 과정에서 범할 수 있는 오류를 줄이고자 하는 것으로 지방정부 인사청문회 도입은 인사제도 시스템의 혁신을 위해 인사청문회를 도입하는 것도 이러한 변화에 부응하는 적절한 시도라고 하였다. 임영덕 외(2012)는 지방의회 인사청문회에 관한 법적 고찰 연구에서 우리나라 지방자치는 성숙단계에 접어들고 있으며, 우리나라의 자치단체장이 보유한 권한은 지방자치법상 강한데 비해 의회가 견제를 할 수 있는 제도적 장치는 낮다고 보이며, 이는 자치단체장의 권한인 인사권에서도 나타난다고 하였다.

지방정부의 인사청문회 도입 당위성은 첫째, 지방의회의 인사청문회 도입은 지방자치단체 기관 간의 견제와 균형을 위한 제도적 보완, 둘째, 지방의회에서 인사청문회를 도입함으로써 지방공직에 대한 합리적 인사를 하게 함으로써 지방자치행정 운용의 신뢰도를 향상, 셋째, 지방의회의 인사청문회는, 지명된 공직자에 대한 청문을 통하여 정당성 부여의 계기 마련, 넷째, 지방의회의 인사청문회 제도는 자치단체 운용에 있어서 주민의 참여유도와 주민의 권리 향상에도 기여를 제시하였다. 둘째 인사청문회 관련 주요 연구로는 유명희 외(2011)는 인사청문회 고위공직자 임용에 미치는 영향 연구에서 인사청문회 심사보고서 및 회의록에 나타난 내용을 분석하였으며, 이를 통해 도덕성을 비롯한 여당, 야당 정치환경이 공직자 임용에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 정치 환경보다 병역의혹과 부동산투기의 도덕성 요인이 인사청문회를 통한 고위공직 후보자의 임용에 중요한 변수로 측정되었다.

5. 제주특별자치도 인사청문회 운영 현황

1) 인사청문회 실시 개요

민선 6기 제주도와 제주특별자치도의회는 2014년 8월 13일 제주시장 개방형 공모에 앞서 제주도의회와 인사청문회에 대해 협의하였다. "행정시장은 임명직 시장이기 때문에 책임행정의 구현을 위해서도 필요하다"는 지적이 있었으며, 선거를 통한 정실인사에 대한 비판 등을 해소하기 위해 인사청문회를 실시하기로 하였다.

또한 2014년 9월 11일 제주특별자치도지사는 기자회견을 통해 지방공기업 및 출자·출연기관장에 대한 인사청문회 계획을 밝혔다. 따라서 인사청문회를 통해 후보자의 전문성과 도덕성을 검증하여 정실인사 등에 대한 부정적 시각을 인사청문회

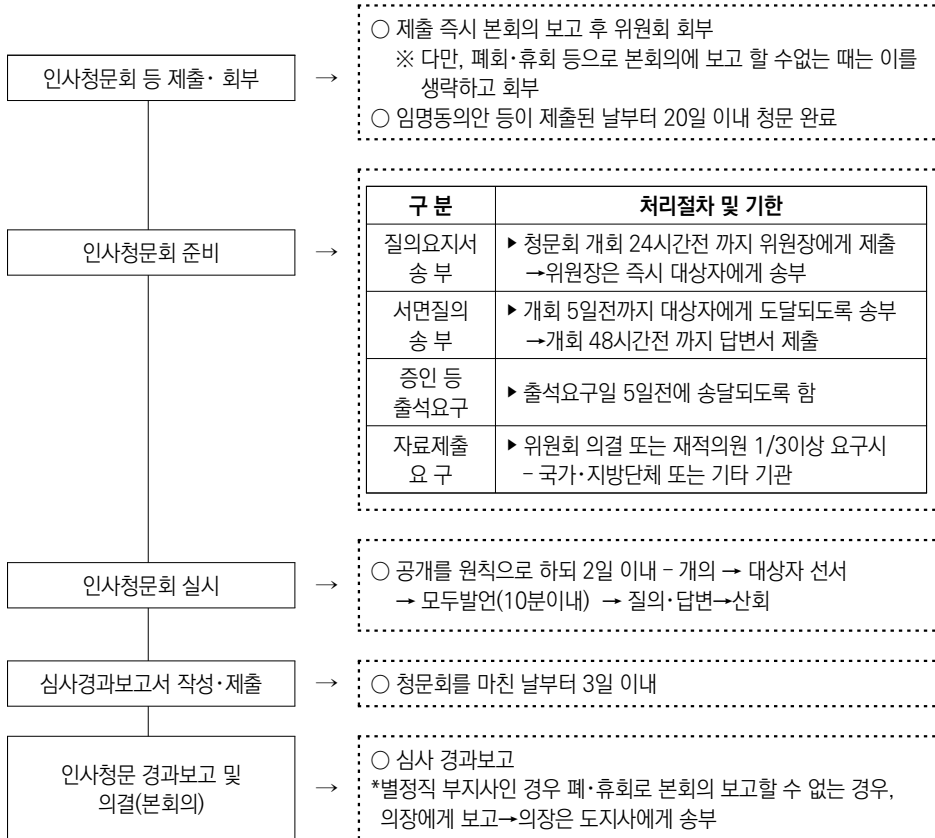
라는 제도를 통해 오해를 해소하고 인사청문이 가지고 있는 긍정적인 요인을 극대화하고 부정적인 요인을 최소화 하도록 의회와 협치적 관점에서 협의하겠다고 밝혔다.

그러나 제주특별자치도는 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에 의거 제주특별자치도의회 인사청문회 조례가 2006년 제정되었으며, 인사청문특별위원회의 구성·운영과 인사청문회의 절차·운영 등에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있다. 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에 의한 인사청문 대상자는 정무부지사, 감사위원장이며, 이 외에도 민선6기 제주도정은 행정시장(제주시장, 서귀포시장)과 5개 공공기관장에 대한 인사청문회를 실시하였다.

2) 제주특별자치도 인사청문 절차

제주특별자치도 인사청문 절차를 살펴보면 제주특별자치도에서 제주특별자치도의회로 임명동의안이 제출되면 제주특별자치도의회에서 20일 이내에 인사청문을 실시하여야 한다. 이후 자료제출 요구, 증인 등 출석 요구, 서면질의 송부, 질의 요지서 송부의 절차를 거쳐 인사청문회가 실시된다. 인사청문회는 공개를 원칙으로 한다. 인사청문과 관련하여 위원회의 위원정수는 7인으로 구성을 하고, 위원회의 위원은 제주특별자치도의회의장(이하 “의장” 이라 한다)이 교섭단체 의원수의 비율에 의하여 각 교섭단체대표의원이 추천한 6인, 의장 지명 1인을 포함하여 선임 및 개선하였고, 지방공기업 및 출자·출연기관장 인사청문회 위원의 경우 기관의 성격에 맞게 제주특별자치도의회의 상임위원회에서 인사청문회를 실시하고 인사청문회 진행방법은 위원장 회의 개의 후 → 후보자 선서 → 후보자 모두 발언(10분 이내) → 일문일답 방식으로 진행 → 청문회 종료 후 심사경과보고서 채택으로 진행된다.

〈그림 1〉 제주특별자치도 인사청문 절차



Ⅲ. 연구방법

1. 연구방법

본 연구는 제주특별자치도 인사청문회를 통한 지방자치단체 공공기관장 인사검증에 관한 연구로 제주특별자치도 인사청문 대상 5개 공공기관 중 민선 6기 기간 내 각 2회씩 인사청문을 실시한 3개 공공기관을 대상으로 의미연결망 분석을 실시하였다. 각 2회씩 인사청문을 실시한 3개 기관을 선정한 이유는 전후 비교를 통해 각 기관의 주요 중심 키워드를 살펴보고 도덕성과 전문성에 대한 주요 이슈를 살펴 보기 위해 선정하였다.

이를 위해 제주특별자치도의회 인사 청문 속기록을 분석하였으며, 6건에 대한 속기록을 토대로 단어의 빈도를 파악하기 위하여 KrKwic(Korean Key Words In Context)프로그램을 이용하였다. 그리고 네트워크 분석을 위한 분석 도구로는 NetMiner⁴⁾ 소프트웨어를 활용하였다.

2. 연구대상 및 자료수집

본 연구의 대상은 제주특별자치도 내 3개 공공기관이며, 인사청문 주요 현황은 다음과 같다. 공공기관 A의 1기 경우 위원장 1인과 위원 6인으로 구성된 기관 관련 상임위원회에서 인사청문을 실시하였으며, 인사청문 소요시간은 4시간 48분이 소요되었다. 2기의 경우 위원장을 포함한 위원 7인이 관련 상임위원회에서 인사청문을 실시하였으며 인사청문 소요시간은 2시간 57분이 소요되었다. 1기에 비해 2기의 인사청문 소요 시간이 111분 짧아진 것을 알 수 있다.

〈표 1〉 공공기관 A

구분	1기	2기
인사청문 참여위원 수	위원장 1인 위원 6인	위원장 1인 위원 6인
인사청문 소요 시간	4시간 48분	2시간 57분

공공기관 B의 1기 경우 위원장 1인과 위원 5인으로 구성된 기관 관련 상임위원회에서 인사청문을 실시하였으며, 인사청문 소요시간은 4시간이 소요되었다. 2기의 경우 위원장을 포함한 위원 6인이 관련 상임위원회에서 인사청문을 실시하였으며 인사청문 소요시간은 2시간 58분이 소요되었다. 1기에 비해 2기의 인사청문 소요 시간이 92분 짧아진 것을 알 수 있다.

4) 네트워크 분석을 위한 소프트웨어로는 Net Miner 외에 UCINET, PAJEK, MUTINET 등이 이용되고 있다. 이 가운데 UCINET이 가장 다루기는 용이하나 산출지표와 가시화 기능 등을 종합할 때 Net Miner가 수월하다고 알려져 있다(최영출, 2009).

〈표 2〉 공공기관 B

구분	1기	2기
인사청문 참여위원 수	위원장 1인 위원 5인	위원장 1인 위원 5인
인사청문 소요 시간	4시간	2시간 28분

공공기관 C의 1기 경우 위원장 1인과 위원 5인으로 구성된 기관 관련 상임위원회에서 인사청문을 실시하였으며, 인사청문 소요시간은 4시간 10분이 소요되었다. 2기의 경우 위원장을 포함한 위원 5인이 관련 상임위원회에서 인사청문을 실시하였으며 인사청문 소요시간은 2시간 36분이 소요되었다. 1기에 비해 2기의 인사청문 소요 시간이 94분 짧아진 것을 알 수 있다.

〈표 3〉 공공기관 C

구분	1기	2기
인사청문 참여위원 수	위원장 1인 위원 5인	위원장 1인 위원 4인
인사청문 소요 시간	4시간 10분	2시간 36분

본 연구의 대상인 제주특별자치도의회 인사청문회 회의록 자료를 활용하였으며, 자료는 제주특별자치도의회 회의록 중 회의 내용을 전자문서 형태로 열람이 가능한 전자회의록을 통해 6건의 인사청문회 회의자료를 수집하였으며, 영상회의록을 통해 6건의 인사청문회 소요시간을 확인하였다.

3. 자료수집 결과

1) 주요 키워드 빈도분석 결과(공공기관A)

공공기관A(1기)의 인사청문회 주요 키워드 분석결과를 살펴보면 풍력발전사업 50건, 경력, 41회, 공직경력 36건, 수익률 23건, 정치활동 20건, 환경영향평가 16건, 경관심의 15건, 전력량 13건, 정치후원 13건, 농지법 12건, 경영능력 11건, 기관사업 11건, 역량 11건, 신재생에너지 9건, 인수위원회 9건, 농사 9건, 지방공무원법 8건, 카본프리아일랜드 8건, 지역정책 8건, 기술개발 6건, 에너지사업 6건, 토지 6건, 풍력발전기 6건, 경작 6건, 기관경영 5건, 전력수급 5건, 해상풍력 5건, 해저케

이블 5건, 소유자 4건, 수익성 4건, 풍력발전단지 4건, 풍력산업 4건, 경관 3건, 지역현안 3건, 태양광 3건, 내정 2건, 농지원부 2건, 동복리 2건, 사회환원 2건, 세계환경수도 2건, 세금 2건, 에너지 개발사업 2건, 인사제도 2건, 자연환경조례 2건, 경관법 1건, 공무원법 1건, 선거 1건, 선거캠프 1건으로 도출되었다.

〈표 4〉 공공기관 A(1기)

단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도
풍력발전사업	50	역량	11	기관경영	5	농지원부	2
경력	41	신재생에너지	9	전력수급	5	동복리	2
공직경력	36	인수위원회	9	해상풍력	5	사회환원	2
수익률	23	농사	8	해저케이블	5	세계환경수도	2
정치활동	20	지방공무원법	8	소유자	4	세금	2
환경영향평가	16	카본프리아일랜드	8	수익성	4	에너지개발사업	2
경관심의	15	지역정책	7	풍력발전단지	4	인사제도	2
전력량	13	기술개발	6	풍력산업	4	자연환경조례	2
정치후원	13	에너지사업	6	경관	3	경관법	1
농지법	12	토지	6	지역현안	3	공무원법	1
경영능력	11	풍력발전기	6	태양광	3	선거	1
기관사업	11	경작	5	내정	2	선거캠프	1

공공기관A(2기)의 인사청문회 주요 키워드 분석결과를 살펴보면 기관사업 104건, 기관경영 40건, 수익률 26건, 해상풍력 22건, 인사제도 15건, 경력 13건, 예산 11건, 풍력발전기 8건, 환경피해 8건, 스마트그리드홍보관 8건, 육상풍력 7건, 공기업경력 7건, 경영평가 7건, 태양광 7건, 신재생에너지 6건, 친환경에너지 6건, 인력 6건, 경관 5건, 연구논문 5건, 비전 4건, 경영철학 4건, 원칙 4건, 소신 4건, 사회공헌 4건, 자연환경 3건, 공동연구 3건, 카본프리아일랜드 2건, 해상풍력단지 2건, 안전검사 2건, 낙뢰위치 2건, 배터리사업 1건, 민간기업 자문 1건, 난개발 1건, 조직현안 1건, 주민갈등 1건, 풍향 1건, 환경영향평가 1건으로 도출되었다.

〈표 5〉 공공기관 A(2기)

단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도
기관사업	104	일자리창출	7	사회공헌	4	주민갈등	1
기관경영	40	경영평가	7	자연환경	3	풍향	1
수익률	26	태양광	7	공동연구	3	환경영향평가	1
해상풍력	22	신재생에너지	6	카본프리아일랜드	2		
인사제도	15	친환경에너지	6	해상풍력단지	2		
경력	13	인력	6	안전검사	2		
예산	11	경관	5	낙뢰위치	2		
풍력발전기	8	연구논문	5	배터리사업	1		
환경피해	8	비전	4	기관비전	1		
스마트그리드홍보관	8	경영철학	4	민간기업자문위원	1		
육상풍력	7	원칙	4	난개발	1		
공기업경력	7	소신	4	조직현안	1		

2) 주요 키워드 빈도분석 결과(공공기관B)

공공기관B(1기)의 인사청문회 주요 키워드 분석결과를 살펴보면 기관사업 124건, 경력 58건, 민간기업경력 52건, 경영능력 43건, 유통 43건, 원칙 39건, 농심 33건, 기관경영 26건, 수출 17건, 호접란 15건, 생수시장동향 14건, 전입전출 14, 주택 14건, 취수 12건, 전세 9건, 소득 8건, 맥주사업 8건, 증산 8건, 업무추진비 5건, 용천수 5건, 매입 5건, 환경피해 5건, 인사제도 5건, 생수시장 5건, 역량 4건, 소신 4건, 비정규직 3건, 고연봉자 3건, 제주농업 1건, 생수 1건, 비전 1건으로 도출되었다.

〈표 6〉 공공기관 B(1기)

단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도
기관사업	124	주택	14	역량	4
경력	58	취수	12	소신	4
민간기업경력	52	전세	9	비정규직	3
경영능력	43	소득	8	고연봉자	3
유통	43	맥주사업	8	제주농업	1
원칙	39	증산	8	생수	1
농심	33	업무추진비	5	비전	1
기관경영	26	용천수	5		
수출	17	매입	5		
호접란	15	환경피해	5		
생수시장동향	14	인사제도	5		
전입전출	14	생수시장	5		

공공기관B(2기)의 인사청문회 주요 키워드 분석결과를 살펴보면 기관사업 28건, 경영능력 26건, 기관경영 25건, 경영철학 17건, 경력 17건, 민간기업 경력 14건, 감귤 10건, 소신 8건, 인사제도 7건, 수출 6건, 기관비전 5건, 사회공헌 5건, 아파트 5건, 정치활동 5건, 재산 5건, 유통 4건, 청렴도 4건, 생수성분 4건, 맥주사업 4건, 경영평가 4건, 민간기법 3건, 친분 3건, 증산 3건, 수익률 2건, 비전 2건, 내정 1건, 일자리창출 1건, 복리후생 1건, 목표 1건, 생수산업 1건으로 도출되었다.

〈표 7〉 공공기관 B(2기)

단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도
기관사업	28	아파트	5	비전	2
경영능력	26	정치활동	5	내정	1
기관경영	25	재산	5	일자리창출	1
경영철학	17	유통	4	복리후생	1
경력	17	청렴도	4	목표	1
민간기업경력	14	생수성분	4	생수산업	1
감귤	10	맥주사업	4		
소신	8	경영평가	4		
인사제도	7	민간기법	3		
수출	6	친분	3		
기관비전	5	증산	3		
사회공헌	5	수익률	2		

3) 주요 키워드 빈도분석 결과(공공기관C)

공공기관C(1기)의 인사청문회 주요 키워드 분석결과를 살펴보면 경제정책 31건, 기관경영 29건, 교수 25건, 국적 24건, 자녀 23건, 병역 21건, 시력 19건, 지역현안 17건, 토지 16건, 기관사업 14건, GRDP25조 13건, 기부 13건, 용역수행 13건, 토지소유자 12건, 종교 10건, 중국경제 10건, 기관역할 8건, 공항인프라 8건, 연구역량 8건, 기관예산 6건, 경영평가 6건, 기관비전 6건, 용역수당 6건, 위원회활동 5건, 채용 5건, 세금 4건, 투자유치 4건, 내정 4건, 카지노정책 3건, 운전면허 4건, 기관역량 3건, 선거 3건, 강정갈등 3건, 난개발 3건, 기관중립 3건, 적십자 3건, 정책역량 3건, 학습권 3건, 제주성장동력 3건, 조직문화 3건, 소통 2건, 사회봉사 2건, 연구독립 2건, 경제 2건, 아젠다발굴 2건, 국가관 2건, 역대대통령 2건, 연구보고서 2건, 특강 2건, 학생 2건, 현장중심 2건, 인사제도 1건, 선거공신 1건, 도민갈등 1건, 고위공직자 1건으로 도출되었다.

〈표 8〉 공공기관 C(1기)

단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도
경제정책	31	종교	10	카지노정책	4	연구독립성	2
기관경영	29	중국경제	10	운전면허	4	경제	2
교수	25	기관역할	8	기관역량	3	아젠다발굴	2
국적	24	공항인프라	8	선거	3	국가관	2
자녀	23	연구역량	8	강정갈등	3	역대대통령	2
병역	21	기관예산	6	난개발	3	연구보고서	2
시력	19	경영평가	6	기관중립	3	특강	2
지역현안	17	기관비전	6	적십자	3	학생	2
토지	16	용역수당	6	정책역량	3	현장중심	2
기관사업	14	위원회활동	5	학습권	3	인사제도	1
GRDP25조	13	채용	5	제주성장동력	3	선거공신	1
기부	13	세금	4	조직문화	3	도민갈등	1
용역수행	13	투자유치	4	소통	2	고위공직자	1
토지소유자	12	내정	4	사회봉사	2		

공공기관C(2기)의 인사청문회 주요 키워드 분석결과를 살펴보면 교수 28건, 지역 현안 25건, 위원회활동 25건, 용역수당 24건, 기부 14건, 연구활동 14건, 사료조사 위원 13건, 소액 12건, 용역수행 11건, 제주4.3 11건, 인수위원회 10건, 기관경영 9건, 고소득 9건, 토지 8건, 인문학 8건, 정치활동 7건, 기관운영 6건, 농지 5건, 기관예산 5건, 자문위원 5건, 기관사업 4건, 선거 4건, 경작 3건, 역사학 3건, 행정체제개편 2건, 환경정책 2건, 부설기관 2건, 영리병원 2건, 주거정책 2건, 내정 1건, 역량강화 1건, 일자리정책 1건, 쓰레기정책 1건, 대중교통정책 1건, 갈등관리 1건, 농지법 1건으로 도출되었다.

〈표 9〉 공공기관 C(2기)

단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도
교수	28	고소득	9	행정체제개편	2
지역현안	28	토지	8	환경정책	2
위원회활동	25	인문학	8	부설기관	2
용역수당	24	정치활동	7	영리병원	2
기부	14	기관운영	6	주거정책	2
연구활동	14	농지	5	내정	1
사료조사위원	13	기관예산	5	역량강화	1
소액	12	JDC정책자문	5	일자리정책	1
용역수행	11	기관사업	4	쓰레기정책	1
제주4.3	11	선거	4	대중교통정책	1
인수위원회	10	경작	3	갈등관리	1
기관경영	9	역사학	3	농지법	1

IV. 분석결과

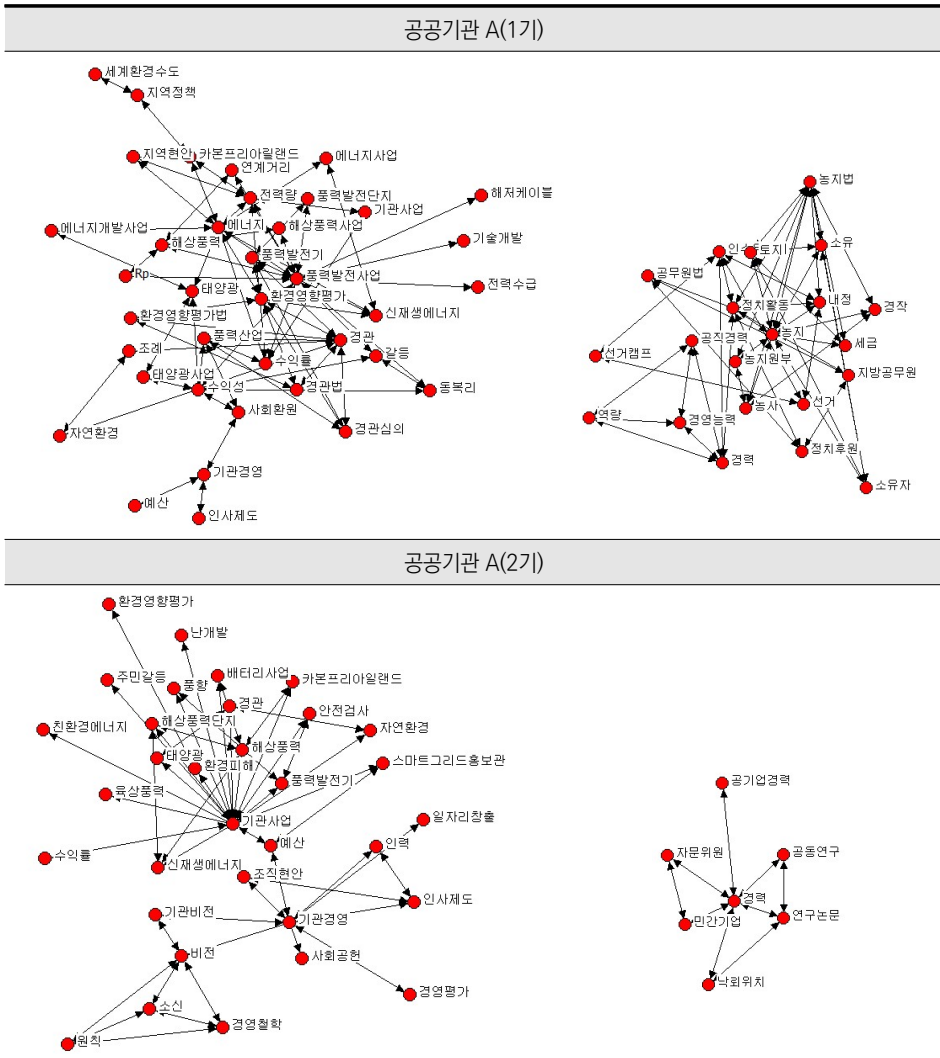
제주특별자치도 3개 공공기관 인사청문 회의록을 분석한 결과 도출된 주요 키워드와 네트워크 분석결과는 다음과 같다.

1. 공공기관 A 분석결과

공공기관A(1기)의 인사청문회 주요 분석결과를 살펴보면 전문성 관련 측면에서는 풍력발전사업과 풍력발전기, 에너지, 신재생에너지, 전력량, 태양광을 중심으로 하는 네트워크가 형성되어 있다. 개인적 질문과 관련하여 후보자의 과거 경력, 소유하고 있는 농지, 정치활동 등이 주요 이슈였으며, 이는 지방자치단체 공공기관장의 특성 상 정치적인 질의가 많은 것으로 보이며, 후보자가 소유하고 있는 토지 등이 주요 질의 사항임을 확인할 수 있다.

공공기관A(2기)의 인사청문회 주요 분석결과를 살펴보면 전문성 관련 측면에서는 기관사업을 중심으로 풍력발전, 해상풍력, 기관경영의 비전 등을 중심으로 하는 네트워크가 형성되어 있다. 개인적 질문과 관련하여 후보자의 과거 경력이 주요 질의 사항임을 확인할 수 있다. 공공기관A의 분석결과를 종합하면 1기에서는 전문성 보다는 도덕성에 대한 질문이 더 부각이 되었으며, 2기에서는 전문성을 중심으로 하는 인사청문이 운영되었음을 알 수 있고, 1기와 2기 모두 기관 특성상 풍력사업과 에너지 사업이 주요 이슈임을 알 수 있다. 특히 2기에 비해 1기에서는 후보자의 경력 등 개인적 관점의 질의가 더 많은 경향을 보이고 있으며, 인사청문 시간 또한 개인적 질문에 대한 비중이 높았다.

〈표 10〉 공공기관 A 분석결과

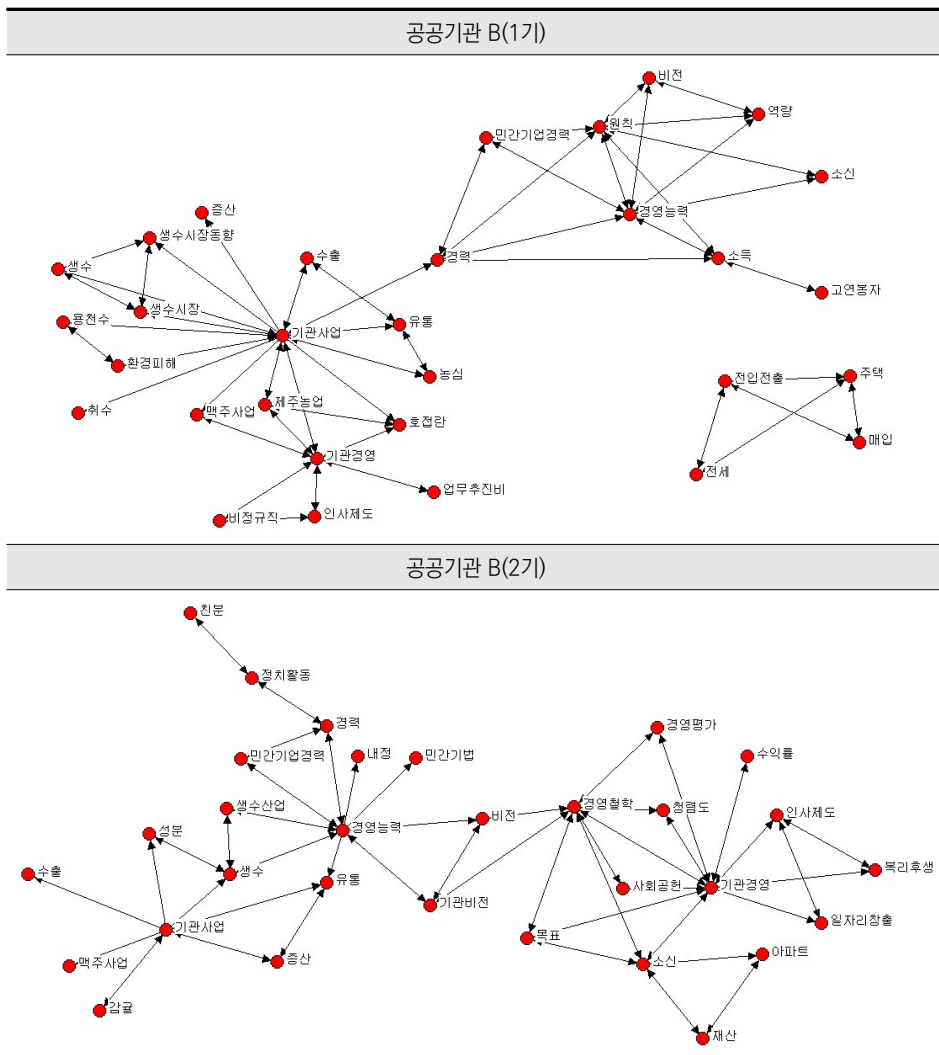


2. 공공기관 B 분석결과

공공기관B(1기)의 인사청문회 주요 분석결과를 살펴보면 전문성 관련 측면에서는 기관사업, 호접란, 생수시장동향, 기관경영을 중심으로 하는 네트워크가 형성되어 있다. 개인적 질문과 관련하여 후보자의 경영능력, 후보자 개인의 원칙, 역량, 주택소유 등이 네트워크가 형성되어 있다 공공기관B(2기)의 인사청문회 주요 분석결과를 살펴보면 전문성 관련 측면에서는 경영능력, 유통, 경영철학, 기관경영을 중

심으로 네트워크가 형성되어 있으며, 개인적 질문과 관련하여 재산, 경력 등이 주요 질의 사항임을 확인할 수 있다. 1기의 경우 기관사업과 관련하여 유통과 수출이 중요한 이슈임을 알 수 있으며, 2기의 경우 현재 운영 중인 사업을 확장하는 기관의 미래지향적 사업 제안과 계획을 확인하는 질의의 변화가 있음을 알 수 있다. 특히 2기에 비해 1기에서는 후보자의 경력 등 개인적 관점의 질의가 더 많은 경향을 보이고 있으며, 인사청문 시간 또한 개인적 질문에 대한 비중이 높았다.

〈표 11〉 공공기관 B 분석결과





V. 결론

본 연구는 제주특별자치도 민선6기 제주도정은 행정시장, 지방공기업 사장 및 출자·출연기관장에 대한 인사청문회를 실시하였다. 분석결과를 종합하면 1기에서는 전문성보다는 도덕성에 대한 질문이 더 부각이 되었으며, 2기에서는 전문성을 중심으로 하는 인사청문이 운영되었음을 알 수 있다. 1기와 2기 모두 기관 특성과 관련된 주요 사업이 이슈화 되었으며, 특히 2기에 비해 1기에서는 후보자의 경력 등 개인적 관점의 질의가 더 많은 경향을 보이고 있고 인사청문 시간 또한 개인적 질문에 대한 비중이 높았다. 이는 1기에 비해 2기는 지방자치단체 인사청문에 대한 사전 학습효과가 나타나는 것으로 보이며, 지방자치단체 또한 인사청문으로 인한 공공기관 임명에 있어 주민 신뢰도 향상 등 긍정적 제도 정착을 위한 노력이 보인다고 볼 수 있다. 하지만 인사청문에 대한 장점과 단점에 대해서는 의견이 나뉘고 있으며, 제주특별자치도 인사청문회의 효력을 강화시키기 위한 대한 제언은 다음과 같다. 첫째, 인사청문회 법적 마련이 필요하다. 현재 제주특별자치도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」이 마련되어 있으며, 부지사와 감사위원장의 경우 특별법 근거에 의해 인사청문회를 실시하고 있다. 따라서 특별법 개정을 통해 행정시장, 지방공기업 사장 및 출자·출연기관장에 대한 인사청문회에 대한 구속력 있는 제도적 근거 마련이 필요하며, 행정시장의 경우 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」제18조(행정시장의 예고 등) 제1항 “「공직선거법」에 의한 도지사 선거(재선거 및 보궐선거를 포함한다)의 도지사 후보자로 등록하고자 하는 자(이하 “도지사후보자”)는 제17조 제2항 단서의 규정에 의하여 임명할 행정시장을 각각 1인을 예고할 수 있다”라고 규정하고 있어 이에 대한 러닝메이트제 활용이 필요하다. 둘째, 인사청문회 운영에 따른 개선방안이 필요하다. 제주특별자치도 고위공직자 후보자와 관련하여 사전 내정설, 비선라인 개입 등 부정적 의견들이 제기되었다. 이는 제주특별자치도의 경우 후보자를 사전에 검증할 수 있는 조직이 전무한 실정으로 도민사회에 오해와 불신을 불러일으켰다. 따라서 제주특별자치도 인사추천위원회 구성이 필요하며, 인사위원회는 제주특별자치도가 중심이 되어 제주특별자치도, 제주특별자치도의회, 학계, 시민사회단체 전문가를 구성으로 한 인사추천위원회 구성이 필요하며, 기획조정실에서는 추천된 후보자에 대한 사전 검증을 실시할 수 있는 T/F팀 운영이 필요하다. 셋째, 인사청문회 주요 질의 구분이 필요하다. 인사청문회 주요 질의를 살펴보면 오전·오후 모두 개인적 관련 질의와 전문성 관련 질의가 혼재되어 있으며, 전문성 위주보다는 개인적 관련

질문이 언론 등을 통해 더 부각되는 현상을 보이고 있다. 개인적 관련 질의와 전문성 관련 질의가 시간 구분 없이 혼재될 경우 후보자에 대한 판단기준 또한 모호해질 우려가 있으며, 인사청문회 주요 질의와 관련하여 개인적 관련 질의 오전 실시, 전문성 관련 질의 오후 실시로 구분이 필요하다. 무엇보다 인사청문회가 고위공직자 임용에 있어 임명권자의 자의적 임명권을 견제하고 이를 통해 자격을 갖춘 인사들이 고위공직자로 임용되어 보다 효율적이고 효과적인 운영을 위한 제도적 개선책으로 마련되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김성준. (2004), “지방정부의 인사청문회 도입에 관한 연구”, 「한국비교정부학보」, 126-148.
- 서원석. (2009), 「인사청문회 제도의 발전방향」, 서울: 고시계.
- 양영석. (2008). “사회적네트워크의 전략적네트워크로 성장가능성 실증분석 -대덕연구개발특구기업의 사회적네트워크 분석을 중심으로-”. 「산업경제연구」, 21(3): 1041-1060.
- 유명희·홍준형. (2011), “인사청문이 고위공직자 임용에 미치는 영향”, 「한국인사행정학보」, 10(3): 145-169.
- 이진홍. (2015), “바람직한 인사청문회제도의 정착과 발전방안에 관한 연구”, 「법학연구」, 60:, 259-277.
- 임영덕·신가은. (2012), “지방의회 인사청문회에 관한 법적 고찰”, 「법과사회」, 43: 357-384.
- 정상화. (2004), 「고위공직후보자 인사청문회 제도의 현황과 의의」, 한국정치학회편, 한국의회정치와 제도개혁, 파주:한울아카데미.
- 정승훈·남윤섭. (2015), “네트워크 분석기법을 활용한 해양관광 관련 국내 연구동향 분석 -연구의 주제어 변화를 중심으로-”, 「관광경영연구」, 63: 233-248.
- 정일섭. (2003), “인사청문회제도에 대한 연구”, 「한국지방자치학회보」, 15(3):191-208.
- 최영출. (2009), “지역전략산업의 네트워크 구조분석 : IT 산업지원네트워크 구조분석”, 「정책분석평가학회보」, 19(2): 277-304.
- 최준영. (2008), “인사청문회의 정파적 성격에 대한 원인 분석”, 「한국정치연구」, 17(2):73-94.

- Dalton, Russell J. 2004. *Democratic Challenges Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. New York : Oxford University Press.
- Machenzie, G. Calvin. 2001. *Innocent Until Nominated, The Breakdown of Presidential Appointments Process*. Washington, DC: Brookings Institution Press
- 제주특별자치도의회 : www.council.jeu.kr
- 국회법률정보시스템 : <http://likms.assembly.go.kr>
- 제주특별자치도 : www.jeu.go.kr

Journal of Governance Studies

Volume 13 Number 1

March 2018

Contents

A Serach for the Governance 4.0 Model: What is a Good Governance & 4 th Governance Model? Gi-Heon, Kwon	1
Modes of Public Governance: A Typology towards a Conceptual Modeling Dongsung Kong & Kiwoong Yoon	29
Dynamic Models of Tax Evasion and Policy Implications Jaewan Bahk	59
Factors Influencing Public Transportation Use of the Elderly by Age Groups in Seoul Namwook Kang & Mi Namgung	83
Mismatches between Ideological Proximity and Partisanship of American Citizens Taewoo Nam	107
Changes in the Lives of Member of Employee Cooperative: Focused on Korea Taxi Cooperative's Member Hyunju Lee	137
A Study on the Effects of Work-Family Support System on Job Satisfaction: Focused on Social Workers in Daegu Jinsook Lee & Wonseok Choi	163

A Study on the Structural Relationships of PR Effect Factors for Child-Friendly Policy: Focused on the A City Residents' Perception Youngan Lee & Hong-Jae Lee	189
A Study on Confirmation Hearing on Heads of Public Organizations in Local Government: focusing on Confirmation Hearing in the Jeju Special Self-Governing Province Wonsu Yun	211

Abstract

A Serach for the Governance 4.0 Model: What is a Good Governance & 4th Governance Model?

Gi-Heon, Kwon

This article explored the 4th generation Government model under the academic inquiry of what is a good governance. I discussed the agile government, and the leadership corresponding to the 4th industrial revolution. I then looked at the fourth generation of government model that dealt with the question of what are the directions and goals for the 4th generation of government models.

The ‘new’ public administration, or the ‘new’ administration model, may require a keen discussion about the model in the future if it is not to end up as a discourse or a fabrication. If the public administration is not to face the criticism that its administration is failing into the poor or impoverished philosophy, we may need a intense discourses for the components or prerequisite conditions of the future administrative models including the epistemological premises, ideology and its philosophies.

Furthermore, the academic community must explore keen and various theoretical preconditions based on these discourses, from the cognitive foundation to the future direction design, including its structures, functions, human behaviors, and leadership.

[Key words: Public administration model, Governance 4.0, Government 4.0, Administrative ideology, The fourth industrial revolution]

Modes of Public Governance: A Typology towards a Conceptual Modeling

Dongsung Kong & Kiwoong Yoon

Although the concept of public governance can be defined in various ways, this article defines public governance as 'the overall process of decision-making and implementation in dealing with collective problems by public agencies'. Under this definition, public governance can be classified into three modes according to the outcome of governance: legal governance, performance-based governance, and consensus-oriented governance. Legal governance is a mode of governance close to Max Weber's bureaucracy. Performance-based governance is another one that focuses on how effectively and/or efficiently policy goals are achieved through decision-making and implementation. Finally, consensus-oriented governance is a mode of governance that calls for a political process to deal with various & conflicting interests. These three modes are different in terms of who decides, the role of bureaucrats, the methods of decision making, and the nature of the interactions among actors. The critical factors that have a significant impact on the outcome of governance vary with each mode. Although in the real world these three modes are often mixed and interrelated, it is necessary to distinguish them because it helps systematically analyze the phenomenon of governance. These three modes are particularly useful for understanding and analyzing the reality of governance in Korea and developing countries.

[Key words: Public Governance, Modes of Public Governance, A Typology of Public Governance]

Dynamic Models of Tax Evasion and Policy Implications

Jaewan Bahk

The analytic literature on tax evasion mostly focuses on the static framework and abstracts noneconomic factors including psychological aspects. Supplementing such shortcomings, this paper analyzes tax evasion decision of heterogeneous taxpayers regarding tax morale and practice based on comparative statics, steady state equilibria, and phase lines from two-period models. Several conclusions of the standard static models with a representative taxpayer are modified as follows. ① Tightening enforcement in one period alone may encourage cheating in the other period due to the intertemporal substitution effect and the income effect. ② As the time preference (discount factor) inversely affects tax compliance, tighter liquidity constraints induce tax evasion. ③ In a steady state, the proportion of tax evaders is composed of taxpayers at two extremes alone: those who never cheat and those who always cheat. It declines with an increase in nonmonetary costs of tax evasion, penalties, and the intensity of monitoring. ④ The minimum penalty to achieve full compliance in a steady state diminishes with the audit probability at a decreasing rate and *vice versa*. Hence, a mixed bundle of the two measures is desirable as long as both are costly. ⑤ The possibility of multiple stable equilibria in the spread of tax evasion arises due to externalities generated through psychic disutility of tax evasion. As a result, a modest policy change could not reverse the situation once positioned at either equilibrium and a temporary overshooting or big-bang policy is required to get out of the social trap, which contradicts to the conclusion drawn without externalities.

[Key words: Tax Evasion, Dynamic Model, Steady State, Stable Equilibrium]

Factors Influencing Public Transportation Use of the Elderly by Age Groups in Seoul

Namwook Kang & Mi Namgung

This study aims to analyze factors affecting public transportation use of the elderly by age groups in Seoul. Using the 2010 Household Travel Survey data, we divided the respondents into three groups based on age – non-elderly (less than 64 years of age), pre-elderly (between 65 and 74 years old), and post-elderly (over 75 years of age). Then, we compared the differences in travel pattern between age groups and the determinants of public transportation use by different age groups. The empirical analyses showed that the pre- and post-elderly groups have different travel patterns compared to the non-elderly group. The pre- and post-elderly groups are more likely to use public transportation than the non-elderly group. The post-elderly group is more likely to walk than the pre-elderly group. The determinants of public transportation use are variable among different age groups in the elderly. Access to bus stops and hospitals have a significant effect on public transportation use in the pre-elderly group, whereas elderly leisure facilities have a significant effect in the post-elderly group. Access to markets has an impact on public transportation use in both the pre-elderly and the post-elderly groups.

[Key words: The Elderly, Public Transportation Use, Household Travel Survey]

Mismatches between Ideological Proximity and Partisanship of American Citizens

Taewoo Nam

This study analyzes the alignment of ideological proximity with bipartisanship among American citizens using data from the Pew Research Center's 2015 Governance Survey. A considerable number of survey respondents revealed a mismatch between unidimensional (conservative-liberal spectrum) self-placement of ideology, bidimensional identification of ideology, and self-reported bipartisanship. The bidimensional view, which is based on whether an individual supports economic and social interference from the government, manifests as four different types: libertarians (anti-interference in both spheres), communitarians (pro-interference in both spheres), conservatives (supporting social interference, but not supporting economic interference), and liberals (supporting economic interference, but not supporting social interference). This paper found that American partisanship is not congruent with the unidimensional spectrum, but rather is better aligned with the bidimensional view of ideology. Most libertarians identify themselves as Republicans, while most communitarians consider themselves Democrats. However, conservatives and liberals are not characterized with dominant partisanship. The four types of ideology showed notable differences in political attitudes and demographic conditions.

[Key words: ideology; partisanship; conservative; liberal; libertarian; communitarian]

Changes in the Lives of Member of Employee Cooperative: Focused on Korea Taxi Cooperative's Member

Hyunju Lee

This study was conducted to understand the changes in the lives of employee cooperative's member. For this purpose, data were gathered through in-depth interview with 9 members of Korea taxi cooperative who have corporate taxi experience and analyzed by case study method. As a result of the analysis, 78 concepts were constructed and classified into 14 themes. And classified into 4 dimensions: 'personal dimension', 'family dimension', 'organizational dimension' and 'social dimension'. The themes in personal dimension: 'secure and manage personal time', 'knowledge capital development', 'vision formation'. In family dimension: 'establishing the household economy stability', 'spend time with family and enjoy'. In organizational dimension: 'worker owner', 'self-directed labor', 'horizontal relationship', 'voluntary devotion to their company', 'care of common property'. In social dimension: 'increasing social awareness', 'professional pride', 'a considerate mind', 'maintaining social relations'. The result shows the positive changes of lives of employee cooperative's member. Based on the results of this study, practical and policy guidelines were discussed.

[Key words: Employee Cooperative, Changes of Life, Taxi Cooperative, Coop Taxi]

A Study on the Effects of Work-Family Support System on Job Satisfaction: Focused on Social Workers in Daegu

Jinsook Lee & Wonseok Choi

The purpose of this study was to investigate the effects of work-family reconciliation factors on the job satisfaction of social worker. To analyze this, the research results of previous studies were used to examine individual factors such as gender, age, job-related factors such as employment type, job title, overtime status, turnover intention, and work-family reconciliation utilization experience, work-family reconciliation perception, institutional efforts to work-family reconciliation. The subjects of this study were 1,318 workers in social welfare facilities in Daegu Metropolitan City, and the method of analysis was hierarchical regression analysis.

The results of the analysis showed that age, job characteristics, turnover intentions, employment type, and overtime status were the most important variables in personal characteristics, work-family reconciliation perception, work-job satisfaction, and experiences of using work-family reconciliation policy. Relative influence in hierarchical regression analysis was in the order of work-family reconciliation factor, job characteristic factor, and individual characteristic factor.

Based on the results of the analysis, this study was carried out to improve the job satisfaction of workers in social welfare facilities by reflecting the evaluation of the legal provisions of the Act of Equal Employment Opportunity and Work and the inclusion of incentives for family-friendly certification bodies under the Act on Promotion of Subsidies.

[Key words: Social Workers, Job Satisfaction, Job Characteristics, Work-Family Reconciliation]

A Study on the Structural Relationships of PR Effect Factors for Child-Friendly Policy: Focused on the A City Residents' Perception

Youngan Lee & Hong-Jae Lee

The purpose of this study is to analyze the relationship between policy PR and its effects on child-friendly policies of local governments. 508 research questionnaire were given to residents who were living in A city. As proposed by the hypothesis, the results showed that the policy PR had positive effects on the policy understanding and the intention to participate in policy, but had not positive effect on the policy support. And the child-friendly policy understanding had a positive effect on policy support and then, the policy understanding and the policy support had a positive effect on the intention of participation of policy resultantly. Based on these results, this study suggested the theoretical and policy implications to improve the policy PR effect of the child-friendly policy.

[Key words: policy PR, policy understanding, policy support, policy participation, child-friendly policy]

A Study on Confirmation Hearing on Heads of Public Organizations in Local Government: focusing on Confirmation Hearing in the Jeju Special Self-Governing Province

Wonsu Yun

This study is about background checks on heads of public organizations of the Jeju Special Self-Governing Province. Focusing on the minutes of the confirmation hearing on heads of public organizations held by the Jeju Special Self-Governing Province Council in the 6th local government after the local election system was adopted. It examined contents of the questions of council members and key words of the questions.

In particular, this study examined the two sessions of confirmation hearings done to three heads of public organizations in the 6th government . The study compared major issues raised in the first and second sessions of the hearing. Analytic method this study adopted was to extract key words from the hearing minutes, and, using the Net Miner software, to do network analysis. The analysis showed that questions can be categorized into two kinds: specialty and morality. In the first session, it was found that questions were mostly on morality of candidates. In the second session, hearing time was reduced. And, it was found that questions were mainly on specialties and operation of organizations, rather than on morality of candidates. This study suggested some ideas on confirmation hearing. First, confirmation hearing should be legalized. Second, it is necessary to improve the way to operate the hearing. Third, it is necessary to differentiate important questions.

[Key words: The Jeju Special Self-Governing Province, public organization, confirmation hearing, network analysis]

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 **호글**로 작성하며, 전체분량은 200자 원고지 135매(27,000자)를 원칙으로 하되 (**호글**의 '파일-문서정보-문서통계'에서 확인), 이를 초과할 경우에는 200자 원고지 5매(1,000자)당 1만 5천원의 인쇄비를 징수한다. 단, 200자 원고지 175매(35,000)를 초과하

는 논문은 기고할 수 없다.

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

■ 본문주

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

■ 참고문헌

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

▶ 단행본

박동서. (1990). 「한국행정론」. 서울: 법문사.

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

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

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

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

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

▶ 일반논문

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

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

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

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

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

▶ 학위논문

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

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

Unpublished doctoral dissertation, University of Pittsburgh.

▶ 학술대회 발표논문

안병영. (2005). “한국행정학의 성찰과 전망.” 한국행정학회 춘계학술대회(한국행정학의 성찰과 전망). 천안, 4.29-4.30.

Nakamura, Akira. (2005). “Government, Governance, and Governability: The Future Role and Function of Local Government.” Paper presented at the Sixth Global Forum on Reinventing Government. May 24-27, Seoul, Korea.

▶ 법률, 신문기사, 인터넷자료 등

「감사원법」(개정 2005.5.26, 법률 제7521호).

안병영. (1990). “관료부패는 고질병인가.” 「한국일보」, 6.26: 5.

「조선일보」. (1993). “통상전담기구 만들어야.” 1.30: 3.

Mallaby, Sebastian. (1999). “Big Nongovernment.” *Washington Post*, November 30: A29.

OMB. (2006). *PART: Refresher Training*. http://www.whitehouse.gov/omb/part/training/2006_refresher_training.pdf(2006.9.5).

■ 기타사항

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

■ 서 평

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

사·출판년도·페이지·가격 등을 포함한다.

5. 서평 원고는 본 학술지의 원고작성 양식에 따라 제출한다.

■ 윤리규정

제1장 총칙

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

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

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

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

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

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

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

⑥ 이 외에 학문적 진실성을 해하는 행위 일체를 포함한다.

제2장 연구자의 책임과 의무

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

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

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

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

절차에 협력하여야한다.

제3장 연구부정행위의 검증 절차

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

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

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

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

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

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

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

제4장 결정에 대한 조치

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

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

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

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

제5장 부칙

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

제16조 (시행일) 이 규정은 공포한 날로부터 시행한다.

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

「국정관리연구」 제13권 제1호(통권28호)

2018년 3월 30일 인쇄

2018년 3월 30일 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
