국정관리연구

Journal of Governance Studies

제13권 제2호(통권29호)
2018년 6월

성균관대학교 국정전문대학원

목 차

〈일반논문〉

정책사상에서 정책의 선(善)의 개념에 관한 논의
/ 이해영 ····· 1

협동조합의 사회경제적 역할에 관한 탐색적 연구: 장애인 협동조합 사례를 중심으로
/ 김지원·이제복 ····· 25

어린이 재난안전 교육실태와 발전방안: 초등학생 재난안전교육실태 조사를 중심으로
/ 이주호·양기근·김경진 ····· 63

공공기관의 '집단 내 갈등'(intragroup conflict) 요인 연구: 학연, 지연, 성별, 정규직의 파벌효과를 중심으로
/ 권향원·권경득 ····· 97

주민자치와 로컬 거버넌스 사례 연구: 고양시 자치도시 실험을 중심으로
/ 오수길·이춘열 ····· 125

사회연결망분석을 적용한 영남권신공항 건설 논쟁과정의 동태성 분석: 이명박 정부 하의 제2단계 논쟁을 중심으로
/ 김문수·김순양 ····· 159

노인 주거이동 의향 결정요인 및 변화에 관한 연구: 2006·2016 주거실태조사 자료를 이용하여
/ 송주연·전희정 ····· 191

지속가능한 사회 구현을 위한 시민참여의 조성: 정부의 질과 사회자본
/ 김민경·윤여창 ····· 221

「국정관리연구」 제13권 제2호(2018. 6): *1-24*

정책사상에서 정책의 선(善)의 개념에 관한 논의

이해영

다의적이고 복합적인 선(善)의 개념을 동서양의 철학적 논쟁에서 발견하고 검토하면서, 국가주의를 출발점으로 하는 선도(善導)주의 정책사상의 기초이론에 해당되는 정책의 선(policy goodness)의 개념적인 문제와 그의 요소를 본 연구는 선험적이고 사유적인 수준에서 제안하여 보았다. 정책사상에서 선의 철학적인 사고를 정책의 선으로 정의하면서, 좋음, 올바름, 정의, 인정과 배려, 전통가치 등의 요소를 논의해 보았다. 좋음은 정책의 가치나 목적과 수단이 시간적이고 공간적으로 우수하다는 것이며, 올바름은 정책이 추구하는 가치나 목적이 정책의 명칭과 부합된다는 의미라고 할 수 있다. 정의는 국가주의의 정책결정과 집행이 개인적이고 사회적인 진실이나 천명, 양심의 자유와 성의 등을 준수하는 것이라고 할 수 있다. 인정과 배려는 여민동락이나 혈구지도 등과 같은 왕도정치의 실천철학인 동행사상이라고 할 수 있다. 전통가치는 공동체사회의 역사적이고 문화적이며 관습적인 사상체계로서, 정책의 선을 진단하고 판단할 수 있는 가치라고 보았다. 정책의 선을 구성하는 이와 같은 요소는 완전한 것도 아니며 보편적인 것도 아니다. 또한 상호간에 중복되거나 상출될 수 있다. 그 선택의 기준은 정책의 선에 의한 국가주의 정책사상을 체계화할 수 있는 개념의 판단이라고 할 수 있다. 정책사상의 연구나 논의가 발달되면서 정책에서 선의 개념화나 실천성 등도 보다 심층적으로 논의될 수 있을 것이다.

[주제어: 정책사상, 정책의 선, 좋음, 올바름, 정의, 인정과 배려, 전통가치]

Ⅰ. 서론

정책에서 선(善)이란 무엇인가 하는 질문은 본질적으로 좋은 정책의 사상적이고 이념적인 과제에 해당된다고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 정책사상의 계통을 정립하기 위하여 정책의 선을 개념적 수준에서 그의 구성요소를 진단하는 것에 초점을 두었다.

이 연구는 2018년도 영남대학교 학술연구조성비에 의한 것임.
논문접수일: 2018.05.18, 심사기간(1차~2차): 2018.06.06~06.27, 게재확정일: 2018.06.27

정책의 선은 국가주의 정책에서 정책의 정당성을 확보할 수 있는 기초개념이다. 동시에 정책의 선에 의한 국가주의의 정책개입을 실천할 수 있는 선도(善導)주의의 기본사상이기도 하다. 그래서 본 연구는 국가주의를 시발점으로 하는 정책사상에서 정책을 통한 국가개입의 정당성과 실천성을 확보할 수 있는 선도주의라는 정책사상의 기초이론인 정책의 선을 개념적으로 정의하면서, 정책의 선의 실천적인 요소를 밝히고자 하는 연구의 목적을 가지고 있다.

먼저 선에 관한 전통적인 개념들을 선행연구로 검토하면서 정책의 선을 개념적으로 정의하였다. 그러나 선의 사상적이거나 도덕적이고 실천적인 개념은 그 자체로서 다의적이고 논쟁적이다. 동시에 철학이나 윤리학 등에서부터 시작해서, 수많은 사상적 주제이고 현실적인 테제로서 선을 논의하고 진단하고 있지만, 아직까지도 보편적이고 일상적인 선의 개념을 정의하거나 정립했다고 할 수 없다. 특히 선을 문자로 정의할 수 없는 개념임에도 불구하고, 굳이 자연과학적인 개념이나 분석적 단어의 수준에 맞추어 정의하고자 하는 자연주의 오류가 있다는 비판에도 불구하고 선을 정의하거나 분석하는 일들이 계속되고 있는 것도 사실이다.

정책사상이나 국가주의, 선도주의 등과 같은 용어나 개념은 정책학에서 아직까지 생소하다. 그러나 정책학의 학문적 성숙이나 정체성 확보에 필요한 정책사상에 관한 기초연구에 해당되는 정책의 선을 개념적으로 정리할 필요성에 따라서 정책의 선의 구성요소를 선험적이면서도 사유적으로 논의해 보았다. 따라서 보편적으로 정책(학)에서 실천적이거나 현실적인 적용가능성 등을 위한 선의 개념이나 정당성 등을 논의하는 수준은 아니다.

정책(학)에서 선을 사상적이거나 실천적으로 분석하고 그 개념적 요소를 과학적으로 검증하면서 실천적 가능성 등을 연구할 필요성은 매우 크다. 그러나 본 연구의 범위와 연구자의 제한된 능력으로 이것을 감당하기에는 한계가 있다. 그래서 정책의 선을 주창하면서 국가주의 정책사상의 정당성을 정책의 선에서 발견하고 실천하고자 하는 선도주의 정책사상을 전개하기 위한 선행과제로, 본 연구는 선에 관한 전통적인 동서양의 논쟁을 정리하면서, 이에 기초해서 정책의 선을 구성할 수 있는 요소를 선험적 수준에서 제안하여 보았다.

Ⅱ. 선(善)의 개념 검토

정책사상적 입장에서 선의 개념을 검토하는 수준이라는 점을 전제로 하면서, 정

책에서 선을 어떻게 이해하고 설명할 것인가 하는 것의 기초이론으로서, 선의 개념에 관한 선행연구를 검토하고자 한다. 먼저 동양사상에서 선은 유교사상의 중심적인 개념으로 설명되고 있다. 그 중에서도 전통적으로 인간의 본성에 관한 질문으로, 인간의 성품은 본질적으로 선하다는 성선설과, 인간의 본질적 바탕은 선한 것이 아니라 자신의 욕구충족과 이기적 목적에 따라서 행동하고 판단할 뿐이라는 성악설이 대립하면서, 선은 어의적으로, '선하다,' '착하다,' '좋다,' '즐겁다' 등과 같은 개념에서, 도덕적이고 윤리적인 개념으로 진화 또는 발전되기도 했다. 따라서 선은 좋음을 뜻하는 존재론적 개념과 동시에 윤리적 개념으로서 동양사상의 중심주제가 되고 있다(이기훈, 2015; 김태윤, 2017; Back, 2018).

존재론적인 선은 본질적으로 좋다는 사실을 찬탄하거나 또는 일이나 역할, 기능 등을 잘 한다는 의미로서, '우수하다,' '길하다,' '아름답다'는 등과 같은 개념에 해당된다고 할 수 있다(김철호, 2006: 84; 설문해자, 2013: 438). 예를 들면, 인간의 모습이나 상태 또는 물건이나 사물의 기능 등이 최고의 상태로 진행되거나, 그 역할을 다하고 있는 것을 존재적으로 '선'이라고 표현한다는 사실이다. 가장 대표적으로 노자는 선의 기능과 역할을 물에 비유하여, 선은 물과 같다[1]고 했다. 또한 맹자는 "선한 사람은 믿을 수 있는 사람이다. 이때의 선은 그 믿을 수 있는 사람이 하고자 하는 것이다. 왜냐하면 믿을 수 있는 사람은 선을 충분히 실현할 수 있는 사람"[2]이라고 하면서 선을 개념화하기도 했다.

그러나 순자는 사람의 본성은 악하다고 했지만, 선이란 "올바른 이치와 공평한 다스림이다. 악은 치우치고 삐틀어지며, 어그러지고 어지러운 것이다. 이와 같이 선악을 구분할 수 있다"[3]고 했다. 따라서 선은 존재론적으로 올바름인데 반하여 악은 그러하지 못하다는 것을 대조하여 지적했다고 볼 수 있다.

역시 도덕적이고 윤리적 선의 대표적인 개념은 성선설과 성악설로 대비된다고 할 수 있다. 먼저 성선설에서의 선의 개념은 맹자로 대표되고 있다. 결론적이지만 맹자에서의 선은 우리들이라는 공동체의 존재를 지키고 유지하는 의미에서, 공동선의 맥락이라는 점(정용환, 2005: 24)을 지적할 필요가 있다. 물론 동양사상에서 선은 국가를 전제로 하는 공동체적 가치를 강조한 개념이지만, 특히 공자나 노자는

---

1) "上善若水 水善 利萬物而不爭 處衆人之所惡 故幾於道. 居善地 心善淵 與善人 言善信 政善治 事善能 動善時 夫唯不爭 故無尤" (「老子」, 易性). 특히 노자의 물의 비유와 정책적인 의미를 자세히 분석한 배수호와 한준섭의 논문(2012: 293-314)이 노자사상 연구에 중요한 자료가 될 수 있다.

2) "善人也 信人也 何謂善 何謂信, 曰 可欲之謂善" (「孟子」, 盡心章句 下).

3) "凡古今天下之所謂善者 正理平治也 所謂惡者 偏險悖亂也 是善惡之分也已" (「荀子」, 惡性).

우선적으로 개인 수준에서, 수신의 선을 강조한 경향이 강하다고 할 수 있다. 그러나 맹자의 성선설은 '우물에 빠지려는 아이'의 비유에서 시작되듯이[4], 인간의 본성 자체가 우물에 빠진 아이를 불쌍히 여겨, 차마 지나치지 못하는 마음이나, 그것을 측은이 여기는 마음 등과 같이, 물이 아래로 흐르듯이[5], 인간의 선한 심성이 본질적으로 내재되어 있다고 보았다.

이에 반하여 순자는 맹자의 인간의 본성이 선하다는 주장을 정면으로 부정하면서, 직설적으로 사람의 본성은 악하다. 선하다고 하는 것은 거짓이라고 했다. 왜냐하면 "사람은 태어나면서부터 이기적이고, 미워하고 질투한다. 귀와 눈 등과 같은 오감작용은 맛있고 아름답고 좋은 것을 추구하면서 음란하게 된다. 이와 같은 태생적인 성품을 인간이 따르기 때문에 필연적으로 투쟁이나 혼란과 폭력이 발생하거나, 남을 해하거나 남의 것을 훔치게 된다. 때문에 법과 스승에 의한 교화와 교육에 의해야만 예의의 도가 생길 수 있고, 사양하는 마음이 생긴다. 그래야 합리적인 이치에 귀결되어 다스릴 수 있다"[6]고 했다.

맹자나 순자와 같이, 인간성품의 선과 악을 대칭적으로 주장한 것과는 조금 다른 입장이 있다. 대표적으로 주자의 지선(至善) 개념을 들 수 있다. 주자는 순수 선이라는 용어를 사용하면서, 지극히 절대적인 표준으로서의 선을, 선악의 상대적인 개념이나 대립을 초월하는 그 자체로서 존재론적으로 설명했다고 할 수 있다(김철호, 2006: 86). 그래서 주자는 "선의 뿌리, 즉 선근은 상대가 없는 선이며, 선이란 상대적인 것이다. 상대가 없다는 것은 마음의 발로이며, 상대적인 것은 선의 실천에 관한 것"[7]이라고 했다.

주자의 지선, 즉 절대선의 개념을 조금 더 논의해 볼 가치가 있는 것으로, 선을 대표하는 절대선이나 최고선의 문제이다. 물론 서양철학에서 최고선에 관한 논쟁은

---

4) "今人乍見孺子將入於井 皆有怵惕惻隱之心 非所以內交於孺子之父母也 非所以要譽於鄕黨朋友也 非惡其聲而然也" (「孟子」, 公孫丑章句 上).

5) 맹자는 고자와의 논쟁을 예시하면서, 물길은 트는 곳에 따라서 흐르듯이, 사람의 본성이 선이나 악이 아니라 후천적인 조건과 노력에 따라서 달라진다는 것을 비판하면서, "물의 흐름이 동서의 방향으로 정해진 것은 아니지만, 물이 위에서 아래로 흐르듯이, 인간의 선한 본성도 물이 아래로 흘러가는 것과 같이, 선한 본성이 없는 사람은 없다"(水信無分於東西 無分於上下乎 人性之善也 猶水之就下也 人無有不善) (「孟子」, 告子章句 上) 라고 했다

6) "人之性惡 其善者僞也 今人之性 生而有好利焉 順是 故爭奪生而 辭讓亡焉 生而有嫉惡焉 順是 故殘敵生而忠信亡焉 生而有耳目之欲 有好聲色焉 順是 故淫亂生而禮義文理亡焉 生而有耳目之欲 有好聲色焉 順是 故淫亂生而禮義文理亡焉; 故必將有師法之化 禮義之道 然後出於辭讓 合於文理而歸於治"(「荀子」, 惡性).

7) "善根, 無對之善也. 衆善者, 有對之善也. 無對者以心言, 有對者以事言."(「朱熹集」, 券40, 答何叔京).

고대의 희랍철학에서부터 시작해서 Aristotle, Descartes, Kant 등으로 다양하다.

먼저 Aristotle는 행복을 최고선이라고 했다. 왜냐하면 선의 최종적이고 존재론적인 목적은 절대적인 것이다. 이것이 존재하기 때문에 선을 실천하면서 존경하고자 한다. 이와 같은 절대적인 가치를 가진 목적은 행복이다. 그래서 최고의 선은 행복이고 스스로의 만족과 이상이라고 했다(전재원, 2009; 박재주, 2015). 그리고 Descartes는 인간의 의지와 노력에 의한 인간본성의 최고의 완전함은 행복이며, 이것을 최고선으로 보았다. 즉 덕의 완벽한 실천의지와 노력의 완성을 최고선이라고 본 것이다(이재훈, 2017).

특히 칸트철학에서 최고선을 덕과 행복이 일치하는 것, 즉 선한 행위에서 행복이 보장되는 것이라고 요약할 수 있다(이상익, 2002: 27; 강성율, 2017: 3). Kant의 최고선은 물리적 행복을 포함하면서 동시에 신의 세계에서 가능한 종교적인 행복(강지영, 2008: 220; 백종현, 2012: 50), 또는 하느님의 은총판단(김진, 2001: 4) 까지도 약속될 수 있어야 한다고 보았다. 그래서 정책의 선에서 볼 때, Kant의 최고선의 실천적인 가능성을 제시한 것이 흥미로울 수 있다. 즉 도덕적인 수행과 실천을 통한 마음의 혁명을 거쳐야 하고, 선을 지향하는 끊임없는 노력, 이와 같은 인간의 실천노력과 의지를 인정하는 초월자의 은총이 있어야 가능하다고 한 것(최소인·정제기, 2017: 469) 등은 정책에 의한 선의 실천을 암시한다고 할 수 있다.

Kant는 나아가 행복이 보장되지 아니한 도덕적인 선에, 신의 전지전능한 힘과 은총으로 행복이 보장되어야 가능하다는 최고선을 최상선과 구별해서 설명하였다. 그러나 정책의 선에서 볼 때, Kant의 최상선은 인간의 의지와 노력에 의한 도덕적인 실천의 선으로 이해할 수 있는 반면에, 정책의 선으로서의 최고선의 실천적인 의미는 제약적이라고 할 수 있다. 왜냐하면 정책의 선은 정책현실을 초월하는 이상적인 신의 세계를 전제하지 아니하기 때문이다.

그럼에도 불구하고 칸트철학의 최고선인 덕과 행복의 일치를 선과 악의 인과응보에 기초한, "선한 사람에게 복을 주고, 악한 사람에게 화를 내린다. 하늘은 항상 일정하지 아니해서 선을 지으면 상서로울 것이며, 악을 지으면 온갖 재앙이 있게 된다"[8]는 「서경」의 사상으로 설명할 수도 있을 것이다. 이와 같은 Kant의 최고선은 인과응보에 의한 윤리적 선의 개념이라고 할 수 있다. 왜냐하면 현실세계에서 선과 악의 인과관계가 분명하게 일치한다면, 이것은 곧 현실세계에서 선이 실천되기 때문일 것이다. 그래서 공자도 "하늘에 죄를 지으면 빌 곳이 없다, 즉 용서받기 어렵

8) "天道 福善禍淫" 「書經」. 商書; 湯誥); "惟上帝不常, 作善 降之百祥 作不善 降之百殃" 「書經」, 商書; 伊訓).

다"[9]라고 했다.

선과 악의 차이를 규정하여 개인적이고 사회적으로 선과 악, 불선 등을 이분법적으로 재단하고자 하는, 절대적이고 단정적인 선의 개념을 부정하거나 인정하지 아니하는 노자의 선 개념을 검토할 필요가 있다. 왜냐하면 노자의 상대적인 선과 악의 개념이 조금 더 정책의 선의 철학적 사고에 필요하기 때문이다. 앞서 노자가 최고선 또는 상선(上善)은 물과 같다고 한 것은 물의 본성이 선과 악을 구별하거나 상대화하는 것이 아니라, 조건과 양태에 따라서 변동적이며 가변적이라는 것을 비유한 것이라고 할 수 있다.

그래서 노자는 "모든 사람들이 선이란 선하다고만 알고 있다. 이것은 벌써 선하지 아니한 불선이다. 왜냐하면 유무나 어렵거나 쉬운 것, 장단, 고하, 소리와 메아리 등은 상대적인 것이며, 전후의 사정이나 조건에 따라서 상호간에 연계되어 발생되는 것이다. 따라서 성인은 무위로 일을 처리하고, 무언의 가르침을 행하며, 만물을 생성하고도 말하지 아니하며, 생하게 하고도 소유하지 아니하며, 함이 있지만 그것을 믿고 의지하지 아니하며, 공을 이루었으나 그것을 취하지 아니한다. 이와 같이 취하거나 마음에 두지 아니하기 때문에 또한 없어지거나 잃어버리지도 아니한다"[10]고 했다.

서양사상에서 선도 매우 다의적으로 설명되고 있다. 특히 존재론적인 선은 선 그 자체로서, 있는 그대로의 진실함이나 좋음의 대명사로 이해되어야 한다는 입장이 강하다(Crane and Sandler, 2017). 따라서 서양철학에서 선의 존재론적 의미를 좋음의 형이상학적 속성으로 요약해서 설명하기도 한다. 예를 들면 좋음의 존재는 본질적 속성이며 선의 존재에만 한정되지 아니한다. 따라서 개별적이고 구체적인 대상으로서 선은 구체적으로 비교할 수 있는 속성에 따라서 결정된다. 비교하기 때문에 서열이 발생하지만 서열은 목적론적 함의를 가질 수 있다. 즉 좋음과 그 반대는 비교되는 대상의 상대적인 차이라고 하였다(Brannmark, 2009: 238; Rowland, 2016: 201).

그러나 존재론적 선의 개념은 도덕적이고 윤리적 입장에서 선을 설명할 때 많은 논란을 제기하기도 한다. 따라서 존재론적 선을 외부적이거나 내부적인 선의 영향 판단, 즉 선의 대상과의 인과관계의 판단작용을 설명하는 목적론적이거나 윤리적

9) "獲罪於天 無所禱也" (「論語」, 八佾).

10) "皆知善之爲善 斯不善已 故有無相生 難易相成 長短相形 高下相傾 音聲相和 前後相隨 是以聖人處無爲之事 行不言之教 萬物作焉而不辭 生而不有 爲而不恃 功成而弗居 夫唯弗居 是而不去" (「老子」, 養身).

의미의 선으로도 설명될 수 있어야 한다는 주장도 만만치 않다. 즉 도덕적이고(Knovitz, 1936: Korsgaard, 1983), 도구적인(Tulloch, 1958; Baker, 2017) 선의 개념이라고 할 수 있다.

도덕적 입장의 선의 개념이 때로는 좋음이나 올바름 또는 공정성 등으로 자주 논의되기도 한다. 여기서는 정책의 선을 판단하거나 결정할 수 있는 구체적인 선의 구성요소나 변수에 관한 범위에 한정하여 간단히 언급할 수밖에 없다. 먼저 좋음은 그 자체의 의미에서는, '아름답다,' '정의롭다,' '정당하다' 등의 본질을 설명하는 것일 수도 있다. 그러나 동시에 수단적이고 도구적으로, '훌륭하다,' '효과적이거나 효율적이다,' '잘 맞거나 어울린다' 등을 지적하는 경우도 많다(Handfield, 2014; Carlson, 2016).

또한 올바름은 행위나 판단에 대한 윤리적이고 도덕적으로 정당하고도 선하다는 주관적인 가치정향을 우선시 할 수 있다. 물론 주관적이고 개인적인 올바름이 공공적이고 객관적인 올바름으로 연계될 것인가 하는 어려운 문제도 있지만, 올바름이란 행위나 판단이 그 자체로서 뿐만 아니라 결과로서도 선하다는 의미로 이해될 수 있다. 그럼에도 불구하고 올바름이 곧 선이 될 수 없다는 것은 사실이다. 따라서 올바름과 선의 인과관계에 의하여 올바름이 선으로 이해되고 실천적으로 수용될 수 있을 때, 올바름은 선의 요소가 될 수 있을 것이다(Leon, 1933; Bahm, 1947).

정책의 선의 요소나 변수를 진단하기 위한 필수적인 또 다른 개념이 필요하다. 먼저 공동선을 정확하게 또는 일반적으로 통용되는 수준으로 정의한 것은 아직까지 없다. 여기서는 정책의 선을 구성하고 밝히고자 하는 입장에서, 공동선은 공동체사회에서 일반적으로 수용되고 통용되는 선이라고 할 수 있다. 공(共)동선을 공(公)동선으로 표기하기도 한다. 다함께의 공(共)을 공적 영역의 공(公)으로 표기하는 이유는, 유교사상에서 공 개념을 지배권력의 공(公)과, 다중의 공(共)을 동시에 의미하는 복합개념으로 보았기 때문이다(이승환, 2004: 178; 배병삼, 2013: 96).

그러나 유교사상에서 공(公)과 공(共) 개념을 구분한 설명에 의하면(장현근, 2010), 공(共)은 공유나 공용의 의미이다. 그래서 대표적으로 인과 예 같은 기본이념을 공동체사회에 통용되는 지배적인 규범으로 이해하고 있다. 반면에 공(公)은 사사로움의 사(私)나 가족적 의미의 가(家)에 반대되는 국가나 군주의 영역을 의미하면서, 국가중심주의의 기본개념으로 사용되고 있다고 했다(김대건, 2009; 김도영·배수호, 2016: 255-258). 따라서 공(公)은 법과 정치조직이나 제도로 정착되었고, 공(共)은 공동체의 규범이나 질서 등의 법치주의로 발전되었다고 할 수 있다. 그러나 지배계급이나 영역의 공(公)이 공정성이나 공평성 등과 같은 윤리적이고 도덕적

인 개념으로 확장되면서(최재목, 2016: 267-268), 공동의 공(共)을 의미하는 중복개념으로 사용되고 있다는 설명도 있다(이승환, 2004: 175; 김경희, 2012: 34; 김우진, 2015: 380-381).

공동선은 공공선이나 공익 등과 구별되는 공동체의 선으로서, 정의나 좋음, 올바름, 인정과 배려 등과 같은 정책의 선을 공동체에 적용하고 실천하는 광의의 개념이라고 할 수 있다. 정책의 선에서 보면, 공적 영역에서 올바르고 정당하며 공통의 이해관계에 부합하는 것으로 공동선을 이해할 수 있을 것이다. 이와 같은 공동선은 덕과 더불어 동양정치의 근본이념이고 통치철학이기도 했다. 그래서 공자는 "덕으로 정치하고, 예로서 질서를 지킨다면, 백성들이 스스로 부끄러움을 느끼면서 자신의 품격을 지킨다"[11]라고 했다. 이것은 공동체사회의 인이나 예가 공동선의 기본적인 구성요건이라는 것을 잘 알려주고 있다고 할 수 있다.

공공선은 공적 영역에서의 선이라고 할 수 있다. 따라서 사적인 이해관계의 선을 동시에 설명할 수 없기 때문에 공동선보다는 그 범위가 제약적이라고 할 수 있다. 또한 공공선은 공적 단위에서의 질서와 규칙을 의미하는 법의 선으로 이해되기도 한다(장현근, 2010: 33-36). 그래서 통치자는 공(公)으로서 사적인 이해관계나 사사로운 정을 제거할 수 있어야, 백성들이 진심으로 마땅히 통치에 순응한다[12]라고 보았다. 대표적으로 한비자를 중심으로 하는 법가사상이 공공선의 법사상을 강조하고 있음은 잘 알려져 있다.

특히 서양의 정치사상에서는 유일하면서 최고의 선을 추구하는 목적론적 입장에서, 정치의 본질적 선은 공공선을 추구하고 실천하는 것으로 보았다. 그래서 Aristotle 이후 통치자인 군주나 제왕의 선정 지표는 군주 자신의 이익이나 욕구가 아닌 공공의 선이라고 하였다(김경희, 2012: 35-36; 박치환, 2014: 3-5).

또한 정책의 선으로서 정의를 검토할 때, 정책의 선은 정의보다 포괄적인 개념이라고 할 수 있다. 일반적으로 선은 앞서 그 개념을 동서양의 사상에서 설명한 것과 같이, 절대적이고 최선의 선을 추구하고 있다고 했다. 따라서 선은 본질적으로 올바르고 정당하며 좋은 것을 판단하고 진단할 수 있는 규범적 개념이면서 추상적 인식 개념이다. 그러나 정의는 이와 같은 선을 구성하는 요소로서 선의 하위개념이라고 할 수 있다.

---

11) "道之以德 齊之以禮 有恥且格" (「論語」, 爲政). 여기서 도를 주자는 앞장서서 인도하는 것이라고 했다(道 猶引導 謂先之也)(「論語集註」).

12) "以公滅私 民其允懷" (「書經」, 周官). 이것은 관료들이 직책을 공경스럽게 수행하고, 명령을 신중히 해야 한다고 하면서(欽乃攸司 愼乃出令), 공(公)으로서 사적 관계를 없애야 백성들이 진심으로 따른다는 것에서, 공과 사를 구분한 것이다.

그러나 정의가 선을 포용하는 상위개념이라고 주장할 수도 있다. 대표적인 예로서 John Rawls와 같이, 공정으로서 정의는 공동체 사회가 추구하는 공동선과 구별되는, 모든 사회나 조직에서 사회정의로서 최고의 가치를 가진다고 역설할 수 있다. 즉 정의의 개념과 원칙들이 선의 개념보다 우선적이고 포괄적이기 때문에 정의의 원칙이 실천되면, 선도 동시에 실천될 수 있다는 사상을 가졌다고 할 수 있다(이민수, 2011: 266; Rawls, 1999: 347-348).

Ⅲ. 정책의 선의 개념적 진단

정책의 선에서 선은 국가주의의 정책개입을 정당화하면서, 정책의 본질적인 존재의 가치를 실현할 수 있는 규범적이고 가치판단적인 개념이라고 할 수 있다. 이와 같은 정책의 존재가치를 실현하는 규범적이면서도 현실적인 개념으로 선을 정리하면서, 정책의 선의 요소로 좋음, 올바름, 정의, 인정과 배려, 전통 가치 등과 같은 것을 찾아 볼 수 있다.

이와 같은 요소들이 정책의 선에만 한정되는 고유한 것은 아니다. 관련 학문이나 실천영역에 공통적으로 해당될 수 있는 선의 내용이고 변수가 될 수 있다. 그럼에도 불구하고 정책의 선으로 선의 개념적 요소를 조작적으로 구성한 것에 불과하다고 할 것이다. 동시에 이와 같은 요소들이 정책의 선을 구성하는 완전한 것도 아니다. 수많은 다양한 요소들도 가능할 것이다. 또한 각각의 구성요소들의 구체적인 내용이 중복되거나 상충될 수도 있다.

그러나 정책의 선을 철학적으로 사고할 수 있는 기본적이고 필수적인 요소로 이것을 선택한 것이다. 그 선택의 기준은 선험적이고 사유적이다. 경험적 객관세계에서 이와 같은 구성요소를 선택하게 된 기준을 찾는다는 것은 어려울 것이다. 자연주의 오류에서 지적한 것과 같이, 검증할 수 없는 것을 검증하고자 하면 개념의 본질적 속성을 잘못 이해하거나 오해할 수 있듯이, 선의 구성요소를 발견하고 설정할 수 있는 실증적 기준은 불가능하다고 할 것이다.

단지 국가주의의 정책개입이 정책의 선을 실천할 수 있어야 한다는 전제에 따라서, 정책의 선의 구성요소를 사고하고 그것을 체계화할 수 있는 개념의 판단을 그 기준이라고 할 수 있을 뿐이다. 이와 같은 개념판단은 국가주의에서 파생되는 하나의 정책사상으로, 정책의 선은 충분하고도 완전한 것은 아니지만 적어도 이와 같은 개념적인 요소들로 구성되어야 한다는 명제를 제시한 것에 불과하다고 할 것이다.

1. 좋음

정책의 선이라면 정책은 그 자체가 좋아야 한다는 의미일 것이다. 즉 정책이 좋다는 것은 정책의 가치와 목적과 실천수단 등이 시간적이고 지리적이며 공간적으로 우수하다는 것을 의미한다고 할 수 있다. 동시에 정책의 선으로 좋음은 정책과정이 공개적이고 개방적이며, 이해관계자나 전문가, 다수의 일반시민이 참여할 기회를 보장하면서, 민주적 질서와 절차에 따라서 법률이 정하는 절차적 정당성을 가지고 있다는 의미이기도 하다.

정책의 선은, 선 그 자체가 고유한 속성을 가진 개념이듯이, 정책 그 자체로서 좋음이라는 절대적이고 본질적 선의 속성을 가지고 있다고 볼 수 있다. 따라서 정책의 선으로서 좋음은 비교적 좋음으로만 충분할 수 없다. 왜냐하면 좋음은 객관적이고 과학적으로 정책의 현실에서 경험적으로 검증하거나 증명할 수 없는 비자연적인 요소나 속성을 가지고 있기 때문이다. 따라서 선은 낮은 곳에 처하면서도 만물을 이롭게 하는 물과 같다는 노자의 비유와 같이, 정책의 좋음은 정책 그 자체가 정책의 값을 실현하는 것이라고 할 수 있다.

정책의 선에서 좋음은 공자의 군자불기(君子不器)(「논어」, 위정), 즉 수신한 군자는 기술적이거나 윤리적으로 하나의 일이나 기능을 하는 것이 아니라는 것과 같다고 할 수 있다. 이것은 정책이라는 다양성에서 좋음이라는 존재론적이면서도 도덕적인 가치를 조건과 상황에 따라서 충족시킬 수 있는 선이 될 수 있음을 암시한다고 할 수 있다[13].

또한 좋음은 천명이 부여하는 사물의 근본법칙이고 당연한 이치라고 하는 주자의 선의 설명과 같이, 정책에서 지선(至善)의 전형이고 패러다임이라고 할 수 있다. 물론 지선과 같은 좋음의 선을 구성하는 하위개념들을 남김없이 밝혀내기 어렵지만, 인간의 본성이 선하기 때문에 선의 본질에서 하고자 하는 것과 같다는 맹자의 선은 정책의 선으로서 좋음의 상징이 될 수 있을 것이다. 더구나 좋음의 선은 덕과 행복이 일치하는 칸트철학의 최고선과 같이, 정책의 존재의 선이 정책의 실현으로 인한 행복과 같아지는 것이라고 할 수 있다. 이것이 Aristotle의 행복이 최고선이라는 행복 개념과도 연계될 수 있을 것이다[14].

---

13) 이와 같은 뜻으로 군자불기를 주자가 명쾌히 주석하고 있다(器者 各適其用而不能相通 成德之士 體無不具 故 用無不周 非特爲一才一藝而已)(「論語集註」, 爲政).

14) 정책의 선의 구성요소로 행복을 좋음과 구별하거나 분리하여 설명하지 아니하였다. 왜냐하면 행복 그 자체의 개념정립도 다양하지만 정책의 선의 구성요소로 행복을 논의하면, 논쟁의 범위와 한계를 정하기 어렵기 때문이다(유승무(2009)의 행복 개념과, 이연

정책의 선의 좋음은 단순히 정책의 효과나 효용의 총량이 극대화되는 경제적 집합체만이 아니다. 개인들의 경제적인 이해관계의 총량이나 균등한 분배는 경제적 공동선일 수 있다. 그러나 좋음은 경제적 이해관계의 이익추구가 의로움에 합당해야 한다는 공자의 공공선의 주장과 같다고 할 수 있다[15]. 나아가 정치적 공동선인 여민동락의 선이라고 할 수 있다[16]. 따라서 정책주체로서 정책을 통한 국가개입주의를 실현하고 정책의 선을 확보해야 한다면, 선은 정책 그 자체의 좋음이라는 존재의 값을 실천적으로 실현시킬 수 있는 실천철학이라고 할 수 있다.

2. 올바름

정책의 선으로서 좋음은 또 다른 선의 구성요소인 올바름의 개념과도 연계되어 있다고 해야 할 것이다. 연계된다는 의미는 정책의 선의 개념적 구성요소들이 독립적으로 존재하지만 다양한 요소들이 복합되어 있다는 의미이다.

정책의 선에서 올바름은 종교적 신비주의나 계몽주의적 경험주의나, 이성에 근거한 올바름 등과 다르다. 대비적으로 올바름은 동양사상의 정민(正民)이나 정명(正名) 사상의 정(正)의 개념에 해당된다고 할 수 있다. 즉 정치는 백성을 바르게 하는 것이고[17], 이것을 실천하는 통치주체는 수기치인에 의한 정민을 실천하여, 백성의 행복과 안위를 실현할 수 있어야 자신의 존재의 값을 할 수 있다는 의미의 올바름, 즉 정(正)이라고 할 수 있다. 따라서 정민과 정명의 정(正)은 올바름의 기본사상이라고 할 수 있다. 물론 피치자인 백성의 경우에도 자신이 처한 위치와 역할에서 자신의 이름값을 다할 수 있는 것이 또한 정민사상이기도 하다[18].

경·이승종(2017)의 한국사회의 행복의 현상에 관한 논점이 도움이 될 수 있다). 그러나 고대정치사상의 전형인 Aristotle의 정치와 행복 등을 끊임없이 논의되고 있기도 하다(대표적으로 박성우, 2005; 전재원, 2012).

15) "見利思義" (「論語」, 憲問); "富與貴是人之所欲也 不以其道得之 不處也, 貧與賤是人之所惡也 不以其道得之 不去也" (「論語」, 里仁).

16) "今王與百姓同樂 則王矣" (「孟子」, 梁惠王 下).

17) 백성을 바르게 하는 것을 공자는 다음과 같이 자세히 설명하였다. 즉 일반적으로 이름은 그 떳떳함(義)을 함축하고 있다. 의는 예에서 나오고, 예는 정치를 행(體現)하는 것이다. 정치는 백성이 자신의 이름에 따라서 소명과 역할을 다하게 하는 것이다. 이와 같이 정치를 하면 백성이 국가의 정책을 수용하고 따른다. 그렇지 못한 정치를 하게 되면 난리가 난다고 했다(夫名以制義 義以出禮 禮以體政 政以正民 是以政成而民聽 易則生亂)(「春秋左傳」, 桓公 2年).

18) 이름값이라는 정명론(正名論)은 공자가 지적한, 자신의 이름을 올바르게 하는 것이라고 할 수 있다. 이것은 정치사회적인 신분과 계급의 정치질서에 관한 정치이론(이장희, 2003: 75)이기보다. 인간의 본질적 역할과 자격을 자신의 뜻과 의지에 따르지만, 예와

따라서 정책의 선으로서 올바름을 정책이 추구하는 목적과 철학이 정책의 명칭과 부합될 수 있는 것으로 이해할 수 있다. 정책을 수단이나 매개로 하여, 개인이나 집단의 의사결정과 판단에 개입하거나 간섭하는 정책개입의 정당성은 우선 법률적이거나 정치적으로 정당한 정책의 명칭이 존재해야 한다. 이에 따라서 정책의 가치와 철학과 목적이 창안되고 주창되며 선언될 수 있게 된다. 이와 같은 정책가치와 목적과 철학은 그 정책의 명칭을 그르치지 아니해야, 즉 따라야 한다는 것을 정책의 선의 올바름이라고 할 수 있다. 그래서 정책의 명칭과 정책의 가치와 철학이 순열되는 것을 올바름이라고 할 수 있다.

공자는 이와 같은 올바름을 삿되거나 거짓된 꾀나 속임수가 없는 것이라고 했다. 구체적으로 공자는 "그 이름이 올바르지 못하면, 그에 따른 말이 순하지 않고(즉 이치와 논리에 어긋나고), 그렇게 되면 일이 실패하게 된다"[19]고 했다. 즉 이름에 따른 그 이름값이 매겨지고 그것에 따라서 올바름이 있게 된다고 한 것이다. 따라서 정책을 마련하고 그 가치를 실천하기 위한 정책의 명칭은 그 자체로서도 중요한 값을 가지고 있다고 이해할 수 있다. 즉 존재의 값을 가진다고 할 것이다.

그러나 그 이름을 실천할 수 있는 정책의 내용과 수단이 그 명칭에 조화되거나 맞지 아니한다면, 아무리 훌륭히 그리고 적절하게 정책을 실행한다고 해도 그것은 이미 실패된 정책일 수 있다. 왜냐하면 근원적으로 정책의 목적이나 내용과 실천수단이 맞지 아니하기 때문이다. 그래서 앞서 선의 개념에서 검토했듯이, 순자의 올바른 이치와 공평한 다스림도 좋음의 속성이면서 동시에 정책의 선으로 올바름의 내용이라고 할 수 있다. 아마도 올바름이 구성되면 좋음도 정책의 선으로 좀 더 쉽게 실천적으로 연결될 수 있을 것이다.

앞서 올바름을 정책의 악의 반대적인 개념으로 이해하기도 한다고 했다. 악한 정책은 정책의 실패나 잘못이 아니라, 정책가치와 목표, 이념 및 수단 등이 본질적으로 악이라고 보았다. 그러나 정책의 악을 치유하거나 교정하여 정책의 명칭에 타당

의를 합한 인(仁)과 계합해야 한다는 것으로도 이해할 수 있다. 그래서 공자는 "정치를 묻는 제나라 군왕(景公)에게, 모든 사람이 자신의 이름값을 하는 것"(齊景公 問政於孔子 孔子 對曰 君君 臣臣 父父 子子)(「論語」, 顔淵)이라고 했다. 나아가 "정치를 한다면 무엇을 가장 먼저 하겠느냐는 제자(子路)의 질문에, 공자는 정명, 즉 반드시 이름값을 하겠다"(子路 曰 衛君 待子而爲政 子將奚先 子曰 必也正名乎)(「論語」, 子路)라고 대답한 것에서도, 정명이 정치의 기본이념이면서 동시에 사회의 기본질서이고 법칙임을 알 수 있다(「論語集註」 顔淵編에서 이것을 "人道之大經 政事之根本也"라고 했다).

19) "君子 於其所不知 蓋闕如也 名不正 則言不順 言不順 則事不成 事不成 則禮樂不興 禮樂不興 則刑罰不中 刑罰不中 則民無所錯手足 故 君子名之 必可言之 言之 必可行也 君子於其言 無所苟而已矣)(「論語」, 子路).

하고 올바른 정책가치로 대체하고자 하는 노력과 방향은, 정책의 선으로서 올바름의 대명사라고 할 수 있다. 물론 올바름은 정책의 선으로서 공동체에서 수용되거나 통용되는 수준이 될 수 있어야 할 것이다.

공자가 지적한 바와 같이, 개인의 사사로운 이해관계에만 집착하는 소인의 올바름이 아니라, 하늘의 이치와 소명을 받드는 의로움을 실천하는 군자의 올바름이라고 할 수 있다[20]. 또한 공적인 이해관계에서 사사로움을 제거하는 법치주의의 전통 등과 같은 공공선으로서 올바름이라고도 할 수 있다. 올바름의 실천성은 현실적으로 복잡하겠지만, 정책의 철학에 의한 정책의 목적과 가치가 정책을 실현할 수 있는 가능성 등을 구체적으로 제시할 수 있어야 할 것이다. 동시에 물과 같은 선의 개념에서, 정책환경의 변동에 의한 정책의 대응성이나 신축성에 따라서 올바름의 정책의 선은 보다 실천성이 있을 것이다.

3. 정의

정의가 곧 선인가, 아니면 선이라야 정의가 될 수 있는가 하는 문제는 논쟁적이다(이민수, 2011: 263; Bradley, 2012: 243). 이것은 정의와 선을 어떻게 정의할 것인가 하는 문제이기도 하다. 즉 정의가 선의 상위개념인가 또는 상호간에 조화될 수 있을 것인가 하는, 선과 정의의 원칙이나 이론 등에 관한 논쟁이다. 대표적으로 Kant의 덕과 행복이 일치하는 최고선이나 주자의 천명설 등은 선과 정의를 구분하는 것은 아니지만, 선의 입장에서, 즉 선의 존재론적 가치와 실천적인 가능성을 정의의 모습으로 설명한 것이라고 할 수 있다.

정책의 선에서는 정의를 정책의 선의 하위개념으로 이해한다고 했다. 개인적 수준에서의 정의도 물론 중요하다. 이때의 정의는 진실과 천명을 지키는 양심의 자유와 성의라고 할 수 있다. 그러나 정책의 선에서 정의는 사회적이고 공공적인 정의이다. 이와 같은 정의는 절차적이고 법률적인 정당성이나 정확성에 기초가 되는 개념이다. 동시에 시장경제의 질서를 유지하면서 자유로운 사회의 민주적인 결정과 과정을 사회적으로 공인하고 약속할 수 있는 정보와 의사전달이 가능해야 정의를 설명할 수 있을 것이다. 그러나 무엇보다도 개인적 진실과 양심의 자유에 의한 정의와 공동체의 정의가 상호간에 일치되고 조화될 수 있어야 적어도 이것을 정책의 선에서 정의라고 할 수 있을 것이다.

---

20) "子曰 君子 喩於義 小人 喩於利" (「論語」, 里仁); "義者 天理之所宜 利者 人情之所欲" (「論語集註」, 里仁).

정책의 선의 정의는 정책개입을 통한 국가주의의 정책결정과 실현이 개인적 수준뿐만 아니라 사회적이고 공적인 정의에 충족되는 것이라고 할 수 있다. 물론 자원이나 권력, 지식과 정보, 권위와 가치 등이 공정하게 분배되는 경제적 정의가 실현될 수 있지만(주노종, 2012: 145), 공정하고도 균등한 분배에만 한정되는 정의는 정책의 선으로서 정의의 개념에 부족하다고 할 수 있다. 대신에 경제적이거나 인간의 존재의 값에 관한 정의를 공정하게 분배하고자 하는 적극적 의미의 정의가 정책의 선의 정의라고 할 수 있다.

공정하고도 균등한 가치나 자원의 분배에 의한 정의는, 물론 순자나 Rawls의 차등의 분배의 정의와 같이, 능력과 조건과 직분에 따른 차등적인 배분과 접근을 전제로 해야 하는 것은 당연하다. 공자도 조건과 때에 따른 공정하고도 균등한 국부의 분배가 국가발전의 토대라고 했다[21]. 그럼에도 불구하고 정책의 선으로서 정의는, Iris Young(1990; Reiman, 2012; Hayward, 2017)이 주장하는 사회적이고 구조적인 불평등이나 불리한 조건, 정치적이고 경제적인 지배구조 등과 같은 제도적인 불평등과 억압, 차별 등을 제거하거나 치유하고자 하는 정의에 보다 더 가깝다고 할 수 있다.

정책은 자원이나 기회, 권력이나 능력 등을 단순히 공정하게 분배하는 것만을 추구하지 아니한다. 나아가 자원의 공정한 분배를 방해하거나 저해하는 요소나 절차, 제도나 철학적이고 이념적인 판단 등을 제거하거나 수정하고자 한다. 즉 공정한 분배 그 자체뿐만 아니라 그것을 달성하는 과정이나 결과도 공정하고 균등하게 하고자 한다. 이것이 정책의 선으로서 정의의 기본속성이라고 할 수 있다. 따라서 정책의 선으로서 정의의 현실적인 방향성은 공동선으로서의 분배의 과정과 결과를 동시에 확보할 수 있는 정책개입의 이념적인 지표를 구성하는 것이 실천적으로 보다 중요할 것이다.

4. 인정과 배려

인정은 남과 나의 정체성을 상호간에 존중하면서 침해하거나 방해하지 아니하는 것이다. 따라서 세상의 모든 것들의 존재하는 방법과 살아가는 모습과 생각하고 판단하는 것이 다양하고 복잡하겠지만, 다양성이나 복잡한 것 그리고 특별하면서도

21) "丘也聞 有國有家者 不患寡而患不均 不患貧而患不安 蓋均 無貧 和無寡 安無傾" (「論語」, 季氏). 「論語集註」에서 과(寡)를 국민의 수가 적다고 했지만(謂民少), 일반적으로 인구수 보다는 국부(國富)의 경제적 의미로 해석하는 것이 보다 현실적이라고 할 수 있다.

특이한 것 등을 있는 그대로 살피고 받아들이는 것이 인정이다. 더불어 사는 세상이라는 것을 사실적이고 사변적으로 이해하고 이것을 천명으로 수용하는 것을 인정이라고 할 수 있다(목영해, 2002: 46; Wilhelm and Bekkers, 2010: 12-13). 반면에 배려는 인정을 실천하는 실천사상이라고 할 수 있다.

정책의 선으로 인정과 배려는 공자의 충서사상과, 「대학」의 혈구지도 및 맹자의 여민동락 사상 등으로 대표될 수 있다. 먼저 공자는 자신의 사상의 핵심은 충서(忠恕)라고 했다[22]. 이를 받아서 주자는 충을 자신의 입장에서 마음과 정성을 다하는 것이고, 서는 자신의 입장과 판단을 유보하는 것이라고 했다. 또한 정자의 말을 빌려서 자신의 입장을 미루어 만물(제3자)에 미치는 것을 서라고 했다[23]. 나아가 주자는 「중용장구」에서 보다 실천적으로 충서가 공자의 중심사상이지만 실천하는 것은 어렵지 않다. 왜냐하면, 자신이 하기를 원하지 아니하면, 남에게도 하지 아니하면 된다고 했다[24]. 따라서 충서이지만 올바르고 좋은 길로 나아가게 하는 것이 목적이라고 공자가 지적했듯이[25], 정책의 선의 구성요소인 인정과 배려에서 보면, 남의 존재의 가치와 동시에 자신에 대한 배려를 실천하는 것으로 이해할 수 있다.

그리고 「대학」에서 공자가 수신한 군자가 세상을 다스리는 방법으로, 주자가 이것을 「대학장구」에서 혈구지도(絜矩之道)로 요약한 사상을 들 수 있다. 혈구지도는 자신의 가치와 판단으로 남을 평가하거나 비판해서는 아니 된다는, 즉 인정과 배려라는 군자의 실천철학이라고 할 수 있다. 구체적으로 "군자는 윗사람에게 경험해보니 내가 싫어했다면, 더 이상 아랫사람에게 그렇게 해서는 아니 된다. 마찬가지로 아랫사람들이 싫어한다면 이것으로 윗사람을 섬겨서도 아니 된다. 앞사람들이 싫어했다면 뒷사람에게도 그렇게 해서는 아니 된다. 마찬가지로 뒷사람들이 싫어한 것을 앞전의 사람들에게 강요해서는 아니 된다. 오른 쪽의 사람들이 싫어한다면, 왼쪽 사람들에게 그렇게 강요해서는 아니 된다. 마찬가지로 왼쪽 사람이 싫어한다면 오른쪽 사람들에게 그렇게 해서도 아니 될 것이다"[26]라고 했다.

---

22) "子曰 參乎 吾道 一以貫之 曾子曰 唯 出 門人問曰 何謂也 曾子曰 夫子之道 忠恕而已矣" (「論語」, 里仁). 그러나 「論語」 衛靈公 篇에서, "자공이 평생토록 행동할 한 말씀을 묻는 제자 자공에게, 서(恕)라고 했다. 내가 원하는 것이 아니면 남에게 강요해서는 안된다" (子貢 問曰 有一言而可以終身行之者乎 子曰 其恕乎 己所不欲 勿施於人)라는 공자의 말을 인용하면서, 공자의 도의 중심어는 충서가 아니라, 서(恕)라고 주장하기도 한다(안효성, 2004: 113). 이것은 아마도 행동하는 실천도로서, 공자가 서(恕)를 강조한 것으로 이해하면, 충과 서가 합쳐진 '충서(忠恕)'가 공문(孔門)의 중심어라고 할 수 있을 것이다.

23) "盡己之謂忠 推己之謂恕. 推己及物 恕也" (「論語集註」, 里仁).

24) "忠恕 違道不遠 施諸己而不願 亦勿施於人" (「中庸章句」).

25) "子貢 問友 子曰 忠告而善道之"(「論語」, 顔淵).

26) "所惡於上 毋以使下 所惡於下 毋以事上 所惡於前 毋以先後 所惡於後 毋以從前 所惡於右 毋

나아가 맹자의 여민동락도 통치자가 치자와 동고동락하는 인정과 배려라고 할 수 있다. 즉 맹자는 "천하를 얻고자 하면, 백성의 지지를 받으면 된다. 백성의 지지를 받으려면, 백성의 마음을 얻어야 한다. 백성의 마음을 얻으려면, 그들의 욕구와 소망을 취합해서 실현시키면 된다. 백성이 싫어하는 것을 하지 말아야 한다. 바로 이것이다"[27]라고 했다.

이것은 개인주의적 욕구나 욕망 또는 싫어하는 것이라기보다 집합적으로 정리된 것으로서, 공공의 선과 이익의 실체를 인정하고 배려하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 공통의 선이거나 공공의 이익이나 선이라고 하지만, 일방적인 선이 아니라 상호간의 인정과 배려에 의한 선이라고 할 수 있다. 이것을 맹자는 자신의 잣대로 남을 함부로 평가하거나 판단해서는 군자가 될 수 없고, 따라서 천하도 얻을 수 없다고 한 것이다.

여민동락이나 혈구지도의 중심적인 개념은 '함께'나 '더불어'라고 할 수 있다. 함께한다는 것은 자타의 정체성을 존중하면서 방해하지 아니한다는 상호간의 인정이 있어야 가능하다. 그러나 인정에만 한정되는 것이 아니라, 다양성과 특이성을 조건과 장소에 따라서 고려하고 수용한다는 배려의 사상과도 연계되어야 할 것이다. 그래야 통치자인 왕은 백성과 함께 정치를 할 수 있을 것이다. 구체적으로 "가장 먼저 천하의 일을 근심하고 걱정하면서도, 조금 여분이 있다면 그 즐거움을 함께 누린다"[28]라는 사상(樂以天下 憂以天下)도 인정과 배려의 정책의 선이라고 할 수 있다. 특히 세상의 일들을 근심한다는 것은 정책과제를 발굴하고 논의하면서 정책의 선을 실천하고자 하는 정책의 선의 전형이라고 할 수 있다.

이와 같은 의미의 인정과 배려를 정책의 선에서 보면 공동선과 공공선으로 대표될 수 있다. 특히 유교사상은 공동선으로, 천하는 개인이나 집단이 아닌 공공을 위하여 존재한다고 했다. 그와 같은 사회를 「예기」에서 천하는 개인이나 집단이 아닌 공공을 위하여 존재한다는 대동사회라고 했다[29]. 따라서 공적인 영역과 패러다임

以交於左 所惡於左 毋以交於右 此之謂絜矩之道" (「大學章句」).

27) "得天下有道 得其民 斯得天下矣 得其民有道 得其心 斯得民矣 得其心有道 所欲與之聚之 所惡勿施 爾也" (「孟子」, 離婁 上)

28) "樂民之樂者 民亦樂其樂 憂民之憂者 民亦憂其憂 樂以天下 憂以天下 然而不王者 未之有也" (「孟子」, 梁惠王 下). 맹자의 '낙이천하 우이천하(樂以天下 憂以天下)'를 북송(北宋)시대의 정치사상가인 범중엄(范仲淹)은, "천하를 올바르게 할 근심과 걱정은 항상 먼저 하고, 그 나마 조금이라도 그 사이에 즐거움이 있다고 하더라도 가장 나중에 즐기겠다(先天下之憂而憂 後天下之樂而樂歟)"라고 구체적으로 설명하기도 했다(「古文眞寶」, 後集, 嚴先生祠堂記).

29) "大道之行也 天下爲公 選賢與能 講信脩睦 故 人不獨親其親 不獨子其子 使老 有所終 壯有所用 幼有所長 矜寡孤獨廢疾者 皆有所養 男有分 女有歸 貨惡其棄於地也 不必藏於己 力惡其不

을 중시하는 대동사회는 통치자와 피치자 등과 같은 정치적 계급사회이지만, 누구든지 각자의 위치에서 자신의 역할과 본분을 충분히 발휘할 수 있는 사회라고 할 수 있다. 물론 각자의 다양성과 다원성 등을 인정하고 그것이 실현될 수 있도록 배려하고 고려하는 사상이 뒷받침되는 사회를 대동사회라고 할 것이다. 또한 인정과 배려는 덕과 예를 실천하는 실천사상이라고 할 수 있다. 그래서 공자도 사람을 잘 사귀면서 오래도록 공경하는 것이 중요하다고 했듯이[30], 배려와 인정의 실천은 외롭지 않고, 좋은 이웃이 있는 것과 같다[31]고 할 수 있다.

따라서 인정과 배려는 나와 남을 이분법적으로 구분하기보다 나의 기준이나 남의 판단 등이 아닌, 존재하는 그대로의 가치와 값을 이해하고 수용하는 정책의 선의 구성요소라고 할 수 있다. 그러나 인정과 배려를 실천하고자 하는 현실적인 방향성은 그러나 정책의 선에서 간단하지 아니할 것이지만, 만물이 공존하면서 더불어 살아가야 한다는 범아일여 사상과 같은 실천철학이 실천성의 방향을 제시할 수도 있을 것이다.

5. 전통가치

정책의 선의 구성요소로서 전통가치는 공동체 사회의 공동선이나 공공선 또는 일반의지 등과 같은 개념이 역사적으로 지속된 가치라고 할 수 있다. 동시에 법률적이거나 강제적인 구속력은 없다고 하지만 도덕적이고 윤리적인 시비 등에 사회적으로 개입할 수 있는 가치라고 할 수 있다. 때문에 때로는 사회정의의 개념으로도 이해되기도 한다. 따라서 전통가치는 사회적인 판단과 선호에 대한 보편적이면서도 일반적으로 수용되는 바람직한 신념이나 믿음체계라고 할 수 있다(이남인, 2017: 63; Nazam and Husain, 2014: 411). 즉 선악이나 시비, 정의와 불의, 좋음과 나쁨, 바람직함과 배척 등의 판단기준이나 인식의 기준 또는 바로미터라고 할 수 있는 가치가, 세대를 통하여 사회적 관습이나 제도 및 문화로 계속해서 이어지면서 체계화된 가치라고 할 수 있다. 따라서 관습적이고 문화적이며 사상적으로 전승되는 전통가치는 정책의 선의 구성요소로서 정책의 선악과 시비 및 정의, 바람직함 등을 진단하고 재단하는 역할을 하기도 한다(Sunk 외 3인, 2017).

전통가치는 공동체의 문화적이고 역사적이며 사상적인 신념체계로 유전된다고

出於身也 不必爲其 是故 謀閉而不興 盜竊亂賊而不作 故 外戶而不閉 是謂大同"(「禮記」, 禮運).

30) "善與人交 久而敬之"(「論語」, 公冶長).

31) "子曰 德不孤 必有鄰"(「論語」, 里仁).

할 수 있다. 물리적이고 생물학적 유전이 아니라 사상적으로 세대간에 걸쳐서 전달되고 수용되는 가치이다. 그래서 전통가치는 변화되기 어려운 보전가치로서 때로는 공동체에서 신성시되기도 한다. 이와 같이 보전되는 전통가치가 여타의 신념이나 사상과 모순되거나 충돌되지 아니하면서 지속적으로 수용되면 하나의 전통가치로 그 체계를 형성하게 된다.

전통가치에 대한 도전과 거부, 때로는 이것을 부정하면서 새로운 가치를 발견하고 형성하고자 하는 탈전통가치가 부각되고 있기도 하다(한상진, 2003; Giddy, 2014). 탈전통가치는 전통주의에 대한 도전이다. 전통주의는 전통가치에 대한 강력하면서도 강제적으로, 때로는 집단적으로 교육하거나 세뇌하여 도덕적인 질서나 윤리와 지배구조를 지키고자 하는 정치적인 의미의 보수주의를 의미하기도 한다(신유섭, 2007: 121; Duckitt and Bizumic, 2013: 841). 그러나 정책의 선으로서 전통가치는 세대적으로 전수되고 수용된 가치가 지배적인 사상으로 제도화된 것이라고 할 수 있다.

전통가치는 모든 공동체에 존재하고 있다. 따라서 전통가치의 사상적 우열이나 존재의 값은 공동체의 일반의지나 선과 같은 내적인 일관성에 달려 있다. 동시에 외적으로도 그것을 보존하고 지킬 수 있는 가능성에 달려 있다. 따라서 전통가치는 공동의 선이나 이익을 판단하고 진단하는 사상이나 이념이 될 수 있어야 정책의 선으로 가능할 수 있을 것이다

전통가치의 대표적인 것으로, 군왕과의 충(忠)의 인간관계와 가족관계의 효(孝)를 들 수 있다(김숙자·김현정, 2012; 이상호 외 2인, 2016). 이와 같은 전통가치로 상하의 위계질서, 권위주의, 가족중심의 가족주의, 씨족의 성씨를 중심으로 하는 문중 또는 문벌주의 등을 들 수 있다. 그리고 인간관계에의 의리와 명분, 예의 준수와 수행으로 인한 도덕적인 인간상 또는 체면이나 눈치 등을 긍정적으로 수용하는 사회가치, 정과 친소를 중시하는 연고주의 등도 들 수 있다. 그리고 유교의 학문적 인격수련과 도덕교육 등의 가치에 의한 교육중심주의, 도덕과 학문의 숭상 등도 들 수 있다(한석태, 1999: 97; 김영평·정인화, 2004: 19-23; 배수호 외 2인, 2016: 277-285).

물론 전통가치가 완전한 것은 아니다. 그리고 그 내용과 의미가 상호간에 배타적일 수도 없다. 동시에 전통가치와 대비되는 현대적 의미의 가치와도 중복되거나 상호교차적일 수 있다. 그러나 유교사상을 뿌리로 하는 한국사회의 전통가치는 정책의 선에서 주요한 내용이 될 수 있음은 사실이다. 마찬가지로 전통가치가 정책의 선으로 구체적인 정책의 방향성을 제시하기 위해서는 역사적인 고립주의나 문화적

우월주의 보다는 다원주의적이고 개방적인 입장에서, 시대적이고 현장적인 특성에 따라서 정의되고 실천되어야 하는 정의와 올바름, 좋음 등과 같은 정책의 선과도 조화되어야 할 것이다.

Ⅳ. 결론

정책사상으로 정책의 선의 개념적 정의와 이에 따라서 실천적인 요소를 밝히는 선도주의 사상을 주장하기 위한 기초이론으로 정책의 선의 개념적인 이해와 그의 요소들을 진단한 본 연구는 먼저, 선의 개념적인 다양성과 실천적인 내용 등을 동서양의 철학을 중심으로 검토해 보았다. 선이란 무엇인가 하는 개념적이거나 현실적인 정의는 아직까지 일반적이지 못하다. 그럼에도 불구하고 동서고금을 관통하는 선은 그 자체로서 존재하고 있다는, 즉 존재론적 개념으로 선을 설명하기도 한다.

일반적으로 선과 같은 용어를 도덕적이고 윤리적인 판단작용으로 이해하고 있기도 하다. 또한 선을 대칭적인 개념인 악이나 또는 선과 악을 하나의 보통명사인 선악으로 설명하거나 인식하기도 한다. 또한 선은 본질적으로 좋다는 사실을 찬탄하거나, 일이나 역할 등을 잘 한다는 의미의 좋다, 즐겁다, 아름답다, 길하다 등과 같이 이해되고 있기도 하다. 특히 인간의 모습이나 상태 또는 물건이나 사물의 기능이 최고의 상태로 진행되거나 그 역할을 다하고 있는 것을 선이라고 하기도 한다.

정책의 선도 마찬가지로 정책의 본질적 기능과 역할뿐만 아니라 정책 그 자체는 좋아야 한다는 명제에 부합되어야 선의 개념에 해당될 수 있다고 보았다. 이와 같은 정책의 선의 요소를 좋음, 올바름, 정의, 인정과 배려 및 전통가치 등으로 설명해 보았다. 그러나 그 자체로서 완전하거나 완벽한 것은 아니다. 또한 상호간에 내용이 중복되거나 상충될 수 있다.

정책의 선은 국가주의의 정책사상에서 정책개입의 정당성뿐만 아니라 실천성을 확보할 수 있는 개념이면서 정책사상이다. 특히 정책개입에서 정책의 선을 실천적으로 주장할 수 있는 정책사상의 선의 개념이 필요하다. 이와 같은 정책의 선을 정책의 현실에서 실천하는 문제는 정책의 선이 정책개입의 정당성을 확보할 수 있어야 가능할 것이다. 즉 올바름이나 좋음, 정의, 인정과 배려 및 전통가치로 설정되고 진단된 정책의 선이 정책의 목표이면서 동시에 수단으로서 정책가치를 판단하고 결정할 수 있어야 한다는 의미이다. 이에 따라서 정책개입의 정당성이 개인적이거나 사회적으로 인정될 수 있도록 해야, 정책의 선은 정책사상의 기초이론으로 그의

실천성이 담보된다고 할 수 있다.

정책의 선의 현실적인 방향은 사상적인 실천성이라고 할 수 있다. 물론 사상적인 실천성도 다양하게 전개될 수 있다. 그러나 정책의 선을 현실적으로 실천하면서 정책개입의 정당성을 확보하여, 국가주의의 정책사상을 하나의 실천론적 관점에서 설명할 수 있는 미시적 실천성도 필요하다. 이와 같은 실천성의 하나의 예로서, 정책의 선은 곧 국가주의에서 기원되고 있기 때문에, 좋은 국가가 전제되어야 좋은 정책이 실현될 수 있다는 실천성을 제시할 수 있다. 좋은 정책의 결실을 맺기 위한 좋은 국가의 선을 실천할 수 있는 매체는 역시 때와 장소에서의 정책개입을 실현하는 좋은 정부가 좋은 정치를 할 수 있어야 할 것이다.

정책의 선을 진단하는 기준은 선험적이고 사유적인 판단이라고 할 수 있다. 즉 정책의 선의 개념적 요소를 사고하고 그것을 체계화할 수 있는 개념의 판단이라고 할 수 있다. 물론 정책의 선에 해당되는 다양한 요소들이 있을 수 있다. 그러나 본 연구는 국가주의 정책사상을 중심으로 시작하면서, 계속되는 정책사상의 한 내용으로 정책의 선에 한정하여, 철학적으로 사유하고 실천적으로 가능할 수 있는 정책의 선의 기본적인 개념을 진단해 본 것에 불과하다. 앞으로 정책사상 연구나 논의가 진행되고 풍부해지면, 정책에서의 선의 개념적이거나 실천적인 논쟁이 보다 과학적인 이론체계를 갖출 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

강성률. (2017). “칸트철학에 있어서 최상선과 최고선 개념의 역할에 대한 연구.” 한국초등도덕교육학회 하계학술대회 발표논문.

강지영. (2008). “칸트 윤리학의 맥락에서 본 최고선에 대한 논의들.” 「철학사상」. 30: 201-226.

김경희. (2012). “국가와 공공선/공동선: 절대선과 개별선 사이의 마키아벨리.” 「정치사상연구」. 18(1): 33-336.

김대건. (2009). “참여의 양극화 극복을 위한 협력적 지역거버넌스: 공동체주의 시각에서.” 「국정관리연구」. 4(1): 22-46.

김도영·배수호. (2016). “현대사회에서 유교적 공공성(儒教的 公共性)의 적용가능성 연구.” 「한국행정학보」. 50(3): 249-275.

김수동. (2011). “논어에서의 배려 실천 고찰.” 「인격교육」. 5(2): 5-36.

김숙자·김현정. (2012). “전통적 가치의 현대적 재해석을 통한 유아인성교육 프로그램 개발방향 모색.” 「아동교육」. 21(3): 19-34.

김영평·정인화. (2004). 「유교문화의 두 모습: 한·중 공무원 비교를 통한 아시아적 가치」. 서울: 아연출판부.

김우진. (2015). “유교의 공과 사 개념에 대한 재검토.” 「동아인문학」. 31: 353-381.

김진. (2001). “최고선 수행의 돈오점수적 구조.” 「철학논총」. 25(3): 3-27.

김철호. (2006). “주자의 선 개념과 그 도덕교육적 함의.” 「윤리교육연구」. 9: 81-102.

김태윤. (2017). “성리학 명제에 대한 분석적 추론: 선(善)에 대한 명제를 중심으로.” 「국학연구」. 33: 165-194.

목영해. (2002). “배려윤리와 유교윤리의 공통점과 그 함의.” 「도덕교육연구」. 14(1): 45-69.

박성우. (2005). “행복(eudaimonia)의 정치: 아리스토텔레스의 『니코마코스 윤리학』과 『정치학』에 나타 난 철학적 삶과 정치적 삶의 의미.” 「한국정치학회보」. 39(5): 111-131.

박재주. (2015). “선한 삶의 의미와 선 학습의 방법에 관한 아리스토텔레스의 관점.” 「윤리교육연구」. 38: 1-24.

박치환. (2014). “개입 가치로서 공공선과 그 이면: 글로벌 공공선에 대한 비판적 해석을 중심으로.” 「해석학연구」. 34: 3-34.

배수호·한준섭. (2012). “노자 도덕경에서 물에 대한 은유 및 관점: 수자원정책 및 관리에 주는 함의와 시사점을 중심으로.” 「한국행정학보」. 46(2): 293-314.

배수호·공동성·정문기. (2016). “유교사상의 거버넌스에의 실제 효용과 적용가능성에 관한 소고.” 「한국행정학보」. 50(2): 271-299.

백종현. (2012). “칸트에서 ‘가능한 세계의 최고선’”. 「철학연구」. 96: 39-70.

「설문해자」. (2013). 漢 許愼 원저, 淸 段玉裁 주, 금하연·오채금 편. 일월산방.

신유섭. (2007). “근대정치이념의 미국적 적용: 건국 초기 문헌을 통해 본 미국의 전통보수주의.” 「한국정치학회보」. 41(2): 121-140.

안효성. (2004). “‘일의관지(一以貫之)’에 대한 새로운 고찰: 충서(忠恕)에서 서(恕)로.” 「중국철학」. 12: 111-134.

유승무. (2009). “동양사상 속의 행복개념과 한국사회의 ‘행복’현상”. 「사회와 이론」. 15: 267-295.

윤태범. (2017). “새로운 정부와 좋은 정책.” 「한국정책학회소식지」. 겨울호.

이기훈. (2015). “퇴계 선(善)의 이중성과 유일성.” 「동아인문학」. 33: 477-503.

이남인. (2017). “본능적 지향성과 가치경험의 본성: 가치론의 현상학적 정초.” 「철학사상」. 63: 63-95.

이민수. (2011). “공동체의 정의와 개인의 선은 정합 가능한가? 롤즈의 정의론을 중심으로.” 「철학연구」. 94: 263-288.

이상익. (2002). “유가에 있어서 최고선의 문제.” 「철학」. 73: 27-52.

이상호·박동준·박균열. (2016). “국가 정체성 인식과 전통적 가치 지향, 그 현대적 계승.” 「윤리연구」. 106: 129-158.

이승환. (2004). 「유교 담론의 지형학」. 파주: 도서출판 푸른숲.

이연경·이승종. (2017). “사회계층이 행복에 미치는 영향에 관한 연구: 객관적 계층과 주관적 계층의식을 중심으로.” 「행정논총」. 55(1): 1-39.

이장희. (2003). “정명론의 명실(名實)관계에 대한 고찰.” 「철학논총」. 32(2): 73-88.

이재훈. (2017). “데카르트 윤리학에서 행복과 최고선의 문제: 인간의 완전성과 행복.” 「철학」. 132: 31-56.

장현근. (2010). “公(public)·共(common) 개념과 중국 진·한 정부의 재발견: 예·법의 분화와 결합.” 「정치사상연구」. 16(1): 31-258.

전재원. (2012). “아리스토텔레스와 행복한 삶.” 「철학논총」. 68(2): 409-423.

주노종. (2012). “세계화시대의 경제적 정의와 공공사회의 고찰.” 「국정관리연구」. 7(2): 145-164.

최소인·정제기. (2017). “나는 무엇을 희망해도 좋은가? 최고선의 요청.” 「철학논총」. 87(1): 467-488.

최재목. (2016). “양명학과 공공성.” 「유학연구」. 34: 265-294.

한상진. (2003). “탈전통의 유교 검증과 한국사회의 문화변동.” 「사회와 이론」. 3: 13-38.

한석태. (1999). “한국행정문화의 유교적 전통요소: 문헌비평적 고찰.” 「한국행정학보」. 33(4): 95-111.

Back, Youngsun. (2018). “Virtue and the Good Life in the Early Confucian Tradition.” *Journal of Religious Ethics*. 46(1): 37-62.

Bahm, Archie J. (1947). “Discussion: Rightness Defined.” *Philosophy and Phenomenological Research*. 8(2): 266-268.

Baker, Lynne R. (2017). “Naturalism and the Idea of Nature.” *Philosophy*. 92(3): 333-349.

Bradley, Ben. (2012). “Goodness and Justice.” *Philosophy & Phenomenological*

Research. 84(1): 233-243.

Brannmark, Johan. (2009). "Goodness, Values, Reasons." *Ethic Theory & Moral Practice*. 12(4): 329-343.

Carlson, Erik. (2016). "'Good' in Terms of 'Better'". *NOUS*. 50(1): 213-223.

Crane, Judith and Ronald Sandler. (2017). "Natural, Artifactual, and Moral Goodness." *Journal of Ethics*. 21(3): 291-307.

Duckitt, John and Boris Bizumic. (2013). "Multidimensionality of Right-Wing Authoritarian Attitudes: Authoritarianism-Conservatism-Traditionalism." *Political Psychology*. 34(6): 841-862.

Giddy, Patrick. (2014). "Virtues in a Post-Traditional Society." *Acta Academica*. 46(2): 18-34.

Handfield, Toby. (2014). "Rational Choice and the Transitivity of Betterness." *Philosophy and Phenomenological Research*. 89(3): 584-604.

Hayward, Clarissa Rile. (2017). "Responsibility and Ignorance: On Dismantling Structural Injustice." *Journal of Politics*. 79(2): 396-408.

Konvitz, Milton R. (1936). "Coherence Theory of Goodness." *International Journal of Ethics*. 47(1): 87-104.

Korsgaard, Christine M. (1983). "Two Distinctions in Goodness." *Philosophical Review*. 92(2): 169-195.

Leon, P. (1933). "The Rightness of Goodness(I)." *Mind: A Quarterly Review of Psychology and Philosophy*. 42(165): 1-16.

Nazam, Fauzia and Akbar Husain. (2014). "Conceptual Definition and Standardization of the Spiritual Values Scale." *Indian Journal of Positive Psychology*. 5(4): 411-414.

Rawls, John. (1975). "Fairness to Goodness." *Philosophical Review*. 84(4): 536-554.

Rawls, John. (1999). *A Theory of Justice*. revised edition. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.

Reiman, Jeffrey. (2012). "The Structure of Structural Injustice: Thoughts on Iris marion Young's Responsibility for Justice." *Social Theory & Practice*. 38(4): 738-751.

Rowland, Richard. (2016). "Reasons as the Unity Among the Varieties of Goodness." *Pacific Philosophical Quarterly*. 97(2): 200-227.

Sardoc, Mitja and Michael F. Shaughnessy. (2001). "An Interview With Iris Marion Young." *Educational Philosophy and Theory*. 33(1): 95-101.

Sunk, Alexander, Peter Kuhlang, Thomas Edtmayr, and Wilfried Sihn. (2017). "Developments of Traditional Value Stream Mapping to Enhance Personal and Organizational System and methods Competencies." *International Journal of Production Research*. 55(13): 3732-3746.

Tulloch, Doreen M. (1958). "Ontological Goodness." *Philosophical Quarterly*. 8(33): 317-327.

Wilhelm, Mark O. and Rene Bekkers. (2010). "Helping Behavior, Dispositional Empathic Concern, and the Principle of Care." *Social Psychology Quarterly*. 73(1): 11-32.

Young, Iris M. (1990). *Justice and the Politics of Difference,* Princeton: Princeton University Press.

「고문진보, 후집」, 「노자」, 「논어」, 「논어집주」, 「대학장구」, 「맹자」, 「순자」, 「서경」, 「주희집」, 「중용장구」, 「춘추좌전」.

이해영(李海盈): University of Maryland, Baltimore에서 정책학 박사학위(Ph.D.)를 1990년에 받고, 현재 영남대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 현재의 주요 연구분야로, 국가주의를 시원으로 하면서 선도주의, 균형주의, 현실주의, 물아주의 등으로 체계화되는 정책사상의 대계(大系) 등을 들 수 있다(haylee@ynu.ac.kr).

「국정관리연구」 제13권 제2호(2018. 6): *25-62*

협동조합의 사회경제적 역할에 관한 탐색적 연구: 장애인 협동조합 사례를 중심으로

김지원·이제복

2012년 국내 협동조합기본법 제정 이후, 정부는 일자리 창출과 복지전달의 효율화라는 정책 목표 하에 협동조합 설립을 본격적으로 지원하고 있다. 그러나 아직까지 협동조합이 장애인을 근로자로서 고용하는 경우에도 효과가 있을지에 관한 실증적 연구는 미흡한 실정이다. 이러한 문제의식 하, 본 연구는 협동조합이 장애인에게 경제적 자립을 가져올 일자리를 지속가능하게 제공할 수 있는지(경제적 역할), 그리고 그러한 서비스 제공에 있어 장애인 근로자에게 공동생산자 역할을 담당하게 할 수 있는지(사회적 역할) 등에 대한 탐색적 연구를 시도하기로 한다. 이를 위하여 분석 당시 장애인의 일자리 창출을 위해 형성되기 시작한 아람협동조합을 선택하여, 설립 후 1년간의 사업현황자료와 고객설문자료를 살피고, 관리자 및 조합원 심층 면접을 수행하였다. 본 연구 결과는 장애인을 대상으로 한 일반협동조합의 사례 분석으로, 연구 결과를 일반화하기에는 한계가 있지만, 취약계층에 대한 일자리 창출 목적을 지닌 일반협동조합에 대한 기초적 자료를 제공하고 향후 논의의 기반을 구축한다는데 의의가 있다.

[주제어: 협동조합, 장애인, 사회서비스]

Ⅰ. 서론

최근 세계적인 경제침체, 전 세계적인 저 출산·고령화 현상, 소득수준 향상, 그리고 여성의 경제활동 증가 및 가족구조의 변화 등으로 인해 전통적으로 개인과 가족의 몫으로 맡겨두었던 다양한 사회서비스의 수요가 급증하고 있다. 이 같은 변화된 현실에 직면하여 사회서비스 공급 저변의 확대는 불가피한 상황이다. 이에 정부는 사회서비스 공급 기반을 확충하기 위해 사회서비스를 시장화하고, 서비스 생산 전달의 주체로 민간 부문의 역할을 보다 확대하는 등 정책적 노력을 시도하고 있다.

본 연구는 2017년도 (사)한국장애인인권포럼에 제출한 연구용역보고서 「협동조합을 활용한 장애인 자립생활 모델 효과성 분석: 아람, 우리들사회적협동조합 사례를 중심으로」의 내용 일부를 수정·발전시킨 것이다.
논문접수일: 2018.05.29, 심사기간(1차~2차): 2018.06.06~06.30, 게재확정일: 2018.06.30

사회서비스 시장화의 노력에 있어 실질 경쟁적 시장 형성의 어려움이 존재할 수 있고(Van Slyke, 2003; 이영범·남승연, 2009; Lee, 2017), 시장 내 민간 영리조직이 공급 주체가 됨으로서 오히려 저소득층에 대한 서비스 접근성 및 품질은 저하될 수 있다는 우려가 제기된다(공정원, 2013; Eikenberry & Kluver, 2004; 이제복·박상인, 2011). 따라서 민간을 활용하되 이들 간의 경쟁을 강조하기 보다는 협력(collaboration)을 촉진할 수 있는 방안이 모색되고 있으며(Entwistle & Martin, 2005; 강혜규, 2009), 본 연구에서 논의하는 협동조합 역시 하나의 중요한 대안으로 논의된다(이도형·함요상, 2010; 김성오, 2015).

특히 노동시장 진입이 어려운 저학력·저숙련 장애인 등 취약계층에게 일자리를 제공하는 서비스 주체로 협동조합이 그 대안으로 주목받고 있다. 기존 의무고용제도나 장애인 고용지원 제도와 같이 정부주도의 장애인 고용 및 지원정책은 지속적인 성과를 보장하기 힘들기 때문이다(김지원, 2017). 이 같은 배경으로, 최근 기획재정부는 〈2017년 제2차 협동조합 기본계획(2017~2019)〉을 발표하여 협동조합을 통한 '일자리 창출과 복지전달 효율화'를 비전으로 삼고, 양질의 일자리 창출과 협동조합의 자생력 강화를 정책목표로 명백히 제시하고 있다. 즉, 협동조합 설립을 촉진하여 종래 취약계층에 대한 수동적 접근에서 탈피하여 적극적으로 이들을 노동시장에 참여시켜 자립을 유도하는 정책의 일환으로 보여진다. 이 같은 사실들은 협동조합이 최근 학계 및 정책전문가들로부터 사회서비스 전달 주체로 높은 관심을 받고 있음을 시사한다(Stryan & Wijkstrom, 1996; 최유진, 2016; 전형수, 2013).

이 같은 맥락에서 본 연구는 협동조합이 국가가 공적 영역에서 할 수 없었던 사회서비스를 자발적으로 제공하며, 수혜자의 필요에 맞는 서비스가 제공되도록 할 수 있는 조직으로 자리 잡을 수 있는지에 대한 탐색적 연구를 진행하고자 한다. 보다 구체적으로, 본 연구는 협동조합이 장애인에게 경제적 자립을 가져올 일자리를 지속가능하게 제공할 수 있는지(경제적 역할) 그리고 그러한 서비스 제공에 있어 장애인 근로자에게 공동생산자 역할을 담당하게 하고 지역사회 가치를 창출할 수 있는지(사회적 역할) 등에 대한 탐색적 연구를 시도하기로 한다.

이를 위해, 아람협동조합에 대한 사례연구를 진행하였다. 사례선정의 근거는 아람협동조합은 일반협동조합의 형태를 지녀 조직과 개인 측면 모두의 경제적 역할이 도모될 필요가 있는 상황이었을 뿐만 아니라, 분석 당시 협동조합이 형성되던 시기였기에 조직 내·외부적 관점에서 협동조합의 사회적 역할 가능성을 보다 관측 가능하기 용이했기 때문이다. 본 연구는 본 장을 포함하여 총 6장으로 구성되어 있으며 제2장에서는 협동조합의 제도적 배경으로 개념과 현황을 살펴보고, 제3장에

서는 협동조합의 사회경제적 역할에 대한 이론과 실증적 논의를 검토하며 제4장에서는 연구의 분석틀, 연구문제, 연구방법 등 연구 설계 방식을 제시하고 제5장에서는 장애인 협동조합의 역할에 대한 분석 결과를 도출하며 제6장에서는 논의결과를 요약하고 그 토대로 한 정책적 함의를 제시하며 마무리 짓는다.

Ⅱ. 협동조합의 제도적 배경

1. 협동조합의 개념

국외 협동조합(cooperatives)은 1800년대 유럽에서 저임금, 실직 노동자들을 주축으로 새로운 기업운영방식으로 모색되기 시작한 후, 1895년 국제협동조합연맹(International Cooperative Alliance, 이하 'ICA')이 결성되면서 관련 논의가 발전되었다. 협동조합은 사회적 기업(social enterprise)과 유사한 사회적 경제(social economy) 모델의 한 형태로 논의된다(송관철·신은종, 2016; Borzaga et al, 2012: 399; Hagedorn, 2013). ICA는 협동조합을 '사람들이 공동으로 소유하고 민주적으로 운영되는 사업체를 통하여 공통의 경제적(economic), 사회적(social), 문화적 필요와 욕구를 충족시키고자 자발적으로 결성한 자율적인 조직'으로 정의내리고, 자조(self-help), 자기책임(self-responsibility), 민주주의(democracy), 평등(equality), 공평(equity)과 연대(solidarity)를 그 조직의 역할로 규정하고 있다.

반면, 국내 협동조합은 국가 산업정책의 필요에 따라 설립되었다. 예를 들면, 개별법으로 1957년 농업협동조합법, 1961년 중소기업협동조합법, 1962년 수산업협동조합법, 1963년 엽연초생산협동조합법, 1972년 신용협동조합법, 1980년 산림조합법, 1982년에는 새마을금고법이 신설되어 생산자 협동조합이 주가 되어 도입 및 운영되어왔다. 그리고 1999년에 이르러서야 소비자생활협동조합법 설립되었고[1], 근로자가 소유하고 관리하는 직원협동조합은 2003년에 이르러서 출범하였으며 한국노동자협동조합연합회가 그 시초이다.

2000년대 들어 UN(United Nations)은 각국 협동조합 법제를 협동조합 기본법으로 전환할 것을 권고하였다. 이러한 세계적 추세에 따라, 국내에서 2012년 1월 26일 「협동조합기본법」(이하 기본법)이 제정되었다. 기본법 제1조는 협동조합을 재화

1) 재화 및 서비스 공급자가 중심이 되는 생산자 협동조합과 달리 소비자협동조합은 소비과정에서 조합원들의 권익을 향상시키는데 초점을 둔다.

또는 용역의 구매 · 생산 · 판매 · 제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직으로 정의내리고 있다. 그리고 기본법 제2조는 협동조합 중 지역 주민들의 권익, 복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 않는 협동조합을 사회적협동조합으로 분류하고 있다.[2)]

따라서 협동조합은 〈표 1〉에 제시한 바와 같이, 비영리법인과 영리법인과 구별되는 새로운 법적 형태가 아니라, 두 법인을 포괄하는 법인격이다. 사업 업종 및 분야에 제한을 두지 않고 법인격을 부여하기 때문이다. 이러한 설립 요건은 사회적, 경제적 취약계층을 중심으로 다양한 형태의 소액·소규모 창업을 활성화하여 경제활동을 지원하고 일자리를 창출하여 서민·지역경제 활성화 및 소득양극화 해소에 기여할 수 있는 제도로 기여한다(김두년, 2012; 송관철·신은종, 2016). 즉, 기본법은 소규모 조직을 제도적으로 지원하고 촉진하기 위한 여건을 마련하고 있다.

〈표 1〉 협동조합의 개념

구분	주식회사	협동조합		사단법인
		일반	사회적	
근거법률	상법	협동조합기본법		민법
사업목적	이윤극대화	조합원 이익증진		공익
운영방식	1주 1표	1인 1표		1인 1표
설립방식	신고제	신고(영리)	인가(비영리)	인가제

자료: 기획재정부(2017)

2. 협동조합의 현황

기본법 시행 전후 협동조합은 〈표 2〉에 제시된 바와 같이, 2012년 52개, 2013년 3,145개로 2016년 말 기준 총 10,640개가 등록되었다. 이 중 사회적협동조합 비중은 아직 5.7%로 미비하고, 본 연구 대상인 아람협동조합이 속한 일반협동조합은 93.8%를 차지한다.

2) 사회적협동조합은 일반협동조합과 달리 전체 사업량의 100분의 40이상이 주된 사업이어야 하고(기본법 제93조), 다음 경영정보를 공개하도록 되어 있어있다는 점에서 차이가 있다. 1) 정관과 규약 또는 규정 2) 사업결산보고서 3) 총회, 대의원총회 및 이사회 활동 상황 4) 사업결과 보고서가 있다(기본법 제96조). 사회복지 분야에 기본부터 존재해 온 비영리단체인 자활공동체, 복지관, 마을중심 공동체 등을 제도화하려는 수요에 대해 법정책적으로 대응하기 위해 마련된 내용으로 해석된다(임종선·조상혁, 2014; 기획재정부, 2015).

COOP협동조합 홈페이지의 협동조합 통계정보가 가장 최신의 자료를 보여주고 있는 바, 본 연구의 분석 시기인 2017년 9월 22일 협동조합은 11,230개, 일반협동조합연합회 53개, 사회적협동조합 766개, 사회적협동조합연합회 6개로 총 2,055개의 협동조합이 설립되어 있었고, 2018년 5월 현재 일반협동조합은 12,409개, 일반협동조합연합회는 59개, 사회적협동조합은 991개, 사회적협동조합연합회는 8개가 설립되어있다(www.coop.go.kr). 따라서 비교적 짧은 시간에 협동조합이 급격히 성장하여 왔음을 확인할 수 있다.

〈표 2〉 기본법 시행 후 협동조합 설립 현황

(단위: 개, %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	누계	비중
일반협동조합	51	3,028	2,674	2,273	1,953	9,979	93.8
사회적협동조합	1	102	121	178	202	604	5.7
일반협동조합연합회	-	14	17	13	8	52	0.4
사회적협동조합연합회	-	1	1	2	1	5	0.1
전체	52	3,145	2,813	2,466	2,164	10,640	100

자료: 기획재정부(2017)

2018년 5월 현재 COOP협동조합 홈페이지의 자료실 현황 데이터로 장애인과 연계된 협동조합의 수를 살펴보았다. 〈표 3〉과 같이, 2013년에 6개가 최초로 설립되어 나타나고, 2014년 11개, 2015년 14개, 2016년 5개, 2017년 5개, 2018년 현재 2개로 총 43개로 파악된다. 구체적 유형별로 살펴보면 다중이해관계자 협동조합(협동조합연합회)이 14개, 사업자 협동조합이 20개, 소비자협동조합이 5개, 직원협동조합이 4개로 분포된다. 따라서 2018년 5월 현재 본 연구에서 살펴보는 장애인직원협동조합은 총 4개에 불과하고 이들을 대상으로 사례를 이용한 국내 실증 연구는 드문 상황이다.

〈표 3〉 장애인 관련 협동조합 설립 현황

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	합
다중이해관계자	3	2	5	2	1	1	14
사업자	2	9	5	1	3	0	20
소비자	0	0	3	1	1	0	5
직원	1	0	1	1	0	1	4
Total	6	11	14	5	5	2	43

자료: 한국사회적기업진흥원 COOP협동조합 홈페이지(http://www.coop.go.kr/COOP/)

Ⅲ. 협동조합의 이론적 배경

협동조합은 영리 추구의 목적뿐만 아니라 조합원이 정한 목적을 위해 형성된다는 특징을 지닌다. 따라서 협동조합의 형성과 이들의 행태를 설명하기 위한 이론적 접근 방법을 좀 더 명확하게 정의하기 위해서는 이들 협동조합원이 정한 목적에 따른 특징에 대한 논의부터 살펴보는 것이 유용하다.

일반협동조합연구는 국내에서 1983년 즈음부터 개념과 가치에 대한 논의로 시작되었고 2002년까지 생산자협동조합의 운영 및 경영에 대한 연구로 전개되었다(염찬희, 2015). 2008년 이후 소비자협동조합까지 논의대상에 포함이 되고(김아영 외, 2016), 2012년 기본법 시행 이후에는 사회경제적 관점에서의 연구가 본격화된다(이은선·석호원, 2017). 그러나 아직까지 협동조합의 양적 성장을 장려하기 위한 접근 방식이 대부분이며 국외 우수사례를 중심으로 소개되고 있는 실정이다(전형수, 2013; 김대진·김복태, 2015; 김복태 외, 2015).

반면 본 연구와 같이, 일반협동조합의 형태를 지니면서 사회적 취약계층에게 일자리를 제공하는 협동조합을 대상으로 한 연구는 활발하지 못한 상황이다. 특히, 장애인을 주체로 본 연구는 매우 드문 편인데, 이는 최근까지도 전통적 장애인 정책패러다임인 복지서비스의 수혜자 중심의 접근에서 벗어나지 못하고 현재 강조되는 장애인 주류화나 장애인 당사자 주의에 입각한 서비스 생산자나 소비자 측면의 접근이 미약했기 때문이다(윤영진 외, 2015).

이에, 본 연구는 장애인을 근로자로 하는 협동조합의 경제 및 사회적 역할을 탐색해보고자 하며, 이 때 두 관점 즉, 조직적 관점, 근로자 개인의 관점으로 나누어 보는 접근을 시도한다. 이는 근로자가 중심이 되어 발전된 국외 직업협동조합의 역사적 배경과 맥락이 상이하여 동일선상에서 논의를 전개하기에는 어려움이 있기 때문에 새롭게 논거를 구성한 것이다. 장애인 협동조합의 역할을 다음과 같은 두 가지 특징을 중심으로 살펴본다. 첫째, 최종서비스 및 재화를 판매하기 위해 투입되는 장애인 '노동력'은 일자리 제공이라는 독자적인 의미를 지닌다. 둘째, 제공하는 일자리의 근무 환경은 조합원인 근로자의 결정에 상당히 영향을 받을 것이다. 상기 두 가지 특징에 의해, 시장에서 거래되지 못했던 취약계층 노동력은 경제적 역할을 부여받고(경제적 역할), 노동서비스를 제공하는 과정과 절차 등의 여건이 제도화된다는 특징(사회적 역할)을 지닌다.

1. 경제적 역할

취약계층에게 돌봄을 제공하는 사회서비스의 경우, 국가가 이를 주도하기 보다 개인과 가족에게 맡겨두었던 역사적 배경은 상당히 긴 편이다. 최근 들어, 이들에 대한 정책의 필요성과 규범적 논의가 본격적으로 시작되고 있는 만큼(김희강·강문선, 2010), 취약계층에 필요한 서비스를 발굴하고 수급전달체계를 새로이 구축하는데 있어서 많은 어려움이 있는 것이 사실이다. 이러한 맥락에서 협동조합은 국가의 제도화된 시스템 속에서 수혜를 미처 받지 못한 취약계층에게 사회서비스를 제공할 뿐 아니라(임종선·조상혁, 2014), 이들의 필요(needs)에 맞는 차별화된 서비스를 공급할 수 있으리라 기대되고 있다(장경수, 2006; 신익식·정해옥, 2006). 그 이유는, 취약계층에게 필요한 서비스가 과거에는 재활서비스에 한정되었지만 현재일자리 제공으로 확대되었기 때문이다. 다시 말하면, 공공 부문과 민간 부문에 채용될 수 있는 취약계층의 일자리가 한정되어 있기 때문에, 일자리를 제공할 수 있는 기회를 주는 법인격을 지닌 조직을 형성하여 취약계층을 종업원으로 고용하는 방법을 강구하게 된 것이다. 이러한 추세는 기획재정부가 제시하는 〈2017년 제2차 협동조합 기본계획(17~19)〉에서 '일자리 창출과 복지전달 효율화'를 비전으로 삼고 일자리 창출 기제로 협동조합을 내세우고 있는 것에서도 확인된다.

협동조합의 경제적 역할 형성에 관한 논의는 정부 및 시장실패이론에서 그 논거를 찾아볼 수 있다. 시장과 정부 두 부분이 해결하지 못했던 민간의 차별화된 선호나 요구가 반영된 서비스는 비영리부문의 형성을 통해서 창출된다는 비영리부문의 형성이론과 동일한 맥락에 근거한다(Weisbrod, 1998; Lecy & Van Slyke, 2012 Peck, 2008; Corbin, 1999; Matsunaga & Yanauchi, 2004; Bae & Shon, 2017; 이제복, 2015). 협동조합은 신규 서비스 창출이라는 경제적 역할을 하기 위해, 지역주민은 스스로 자발적 조직을 형성하여 서비스에 대한 수요를 해결하게 된다(최유진, 2016). 예컨대, 일반협동조합 중에서 농협협동조합이라면, 농업종사자 조합원이 필요로 하는 서비스를 최선의 가격(best price)으로 제공하여 경제적 실익을 가져다준다는 것이다(최희원, 2015).

일반협동조합 중 직원협동조합의 경우에는 근로자의 혜택이 중요한 조직의 목적이다. 2008년 금융위기 이후 세계경기 침체가 계속되었을 때, 협동조합이 경제위기에 대처하는 것이 일반 기업(capitalist firms)에 비해, 임금과 고용량의 변화가 상대적으로 작은 등 상대적으로 직원에 긍정적인 것이 확인되고 있다(Burdin & Dean, 2009; Perotin, 2006). 생산자협동조합의 고용창출을 분석한 국내 연구들에서도 협

동조합이 취약계층인 여성의 고용창출에 긍정적이며(김대진·김복태, 2015), 일반적으로 일자리 창출에 긍정적인 영향을 미치고 있다는 점이 실증적으로 발견되고 있다(김성오, 2013).

이에 근거한다면, 일반적인 근로자가 아닌 장애인 근로자가 주축이 되는 협동조합의 경우에도 일자리 창출의 효과가 있을지 또는 그 효과가 지속적으로 유지될 수 있는지에 관한 의구심이 생긴다. 예컨대, 농협생산자협동조합을 대상으로 조합원의 가치에 미치는 영향을 연구한 신인식·정해욱(2006)은 개별 조합에 맞는 조합원의 가치 평가 방법도 구축되어 있지 않은 상황임을 지적하며, 조합원의 욕구가 반영될 필요성을 지적하고 있다. 이를 위해 협동조합의 이사회가 조합원의 이해관계가 반영된 가치와 원칙을 내재화할 필요가 높다(김아영 외, 2016).[3] 이와 같이 국내 협동조합을 대상으로 조합원의 이해가 아직 실현되지 못했다는 논의들은, 취약계층인 장애인의 일자리 제공을 위한 협동조합의 실현이 가능할지에 관한 의문을 갖게 하지만, 장애인 협동조합을 소개하는 이원표(2014) 외 실증적 분석은 아직 부재하다.

따라서 장애인 협동조합의 경제적 역할에 대해서 첫째, 조직 수준에서 공공부문과 민간부문이 제공하지 못했던 취약계층 일자리 창출에 기여할 여지가 있고 지속가능한지, 둘째, 조직 내 개인 수준에서 장애인 취약계층의 경제적 자립을 도모하는지에 관한 경험적 증거에 기반 한 논의가 필요하다.

2. 사회적 역할

직원협동조합에서는 일자리 서비스를 제공하는 경제적 주체가 조합원을 구성하는 근로자이다. 따라서 장애인은 더 이상 재활서비스의 수혜자가 아니라 스스로 자신에 대한 사회서비스의 유형과 특징 및 형태를 변경시킬 수는 생산자가 된다. 이러한 면에서, 협동조합은 장애인을 위한 서비스 생산 과정에서 장애인에게 공동생산자로서의 역할을 부여한다.

공동생산(co-production)이란, 일반적(regular) 생산 과정과 더불어서, 같은 조직에 속하지 '않은' 개인으로부터의 투입요소(inputs)도 제품이나 서비스의 생산을 위해 변환되는 과정을 의미한다(Ostrom, 1996). 이 때, 공공서비스의 주요한 생산자가 되는지 여부는 해당 서비스의 고유한 성질(nature)이나 다른 참여자들의 적극적인 참여행위를 도모하는 기제(incentive)의 성질에 달려있다. 이러한 공공서비스의

3) 그러나 협동조합이 성장하더라도 조합원의 이익보다는 경영자와 직원의 이익이 우선시된다고 보기에 조합원의 이익은 향상되지 않는다는 주장도 있다(장경수, 2006).

공동생산은 1980년대부터 행정학의 관심 대상으로 여겨진 개념이지만(Sharp, 1980), 최근 들어서 공동생산자(co-producer)의 개념이 새롭게 조명되고 있다. Ostrom(1996)이 언급했듯이, 정책형성은 하향식(top-down) 과정이 아니라, 많은 상호작용하는 정책 시스템의 협상을 통해 이루어지며 다양한 참여자가 정책형성과정에 참여하는 기제가 최근 들어 더욱 발전하고 있기 때문이다. 즉, 공공기관 내 전문직 또는 관리직에 의해 서비스가 단순히 공급되는 것이 아니라 사용자 또는 그들이 속한 지역공동체로부터 공동생산의 과정으로 변화되고 있다(Bovaird, 2007). 이에 따라, 시민, 자원봉사자, 지역공동체, 고객 등 서비스 이용자가 다양한 형태의 참여자가 정부에 의해 어떻게 그리고 언제 이용될 수 있는지 등에 관한 논의가 요구된다.

조직 측면에서, 행정학 분야의 공동생산에 관한 연구들은 집단적 공동생산 과정을 주로 다룬다. 즉, 개인적 공동생산은 편익이 개인에 귀속되어 시민이 자신의 소비를 위해 능동적으로 참여하나, 집단적 공동생산은 활동으로 인해 발생하는 편익의 속성이 집단적이며 주민집단과 서비스 기관과의 공식적 조정을 요구한다는 것이다(김순은·최지민, 2014). 자치방법대나 지역 내 환경 정비 등을 그 예로 들 수 있다(김인, 2005). 협동조합은 제도적으로 집단적인 공동 생산을 가능하게 하는 여건을 마련하는 것으로 볼 수 있다(Pestoff, 2009; Bovaird, 2007). 그리고 협동조합은 지역사회와 외부의 다양한 파트너들과의 협력관계를 통해 지역사회 차원의 서비스를 제공하고, 이를 위해 거버넌스 체계를 만들며(정규호, 2008), 사회적 자본과 시민사회의 다양한 가치들도 도모할 수 있다(Saxton & Benson, 2005; 류경희, 2001).

개인 측면에서, 서비스 수요자가 직접 생산에 공동으로 참여하게 된다는 것은, 실제로 동기가 있는 개인에 의한 정보를 담는 기제가 되기에 더욱 수요자에게 맞추어진 서비스가 전달될 수 있다는 높은 가능성을 의미한다.[4] 이러한 협동조합의 특징은 민주적 이론(democratic theory)에 부합되어 논의되기도 한다(Brandsen & Pestoff, 2006; McDonnell, Macknight, & Donnelly, 2012). 이러한 특징은 조합원에 의해 '공동으로 소유' 되는 자본구조 특징과 조합원이 출자한 자본에 상관없이 1인 1표(personal rights)의 의사결정을 통해 민주적으로 운영되는 지배구조(governance)를 지닌다는 점에 기인한다. 이는 조합원-경영자의 구조와 조합원-이사회-경영자의 이중 지배구조를 갖고 있고, 조합원과 고객이 기본적으로 중첩될 수

4) 공공 및 사회서비스를 필요로 하는 수요자가 직접 생산에 자발적으로 참여함으로써 정부 및 산하기관에 스스로의 정보를 제공하는 행위를 의미한다(Bovaird, 2007).

있다는 협동조합의 독특한 구조로도 설명된다(장경수, 2006).

실증적으로 협동조합에서 작업장의 민주성이 높을수록 사회적 자본형성이 높다는 결과는 지지된 바 있다(송관철·신은종, 2016). 고용을 창출할 수 일반협동조합의 조건으로 민주적 운영(김성오, 2013) 뿐만 아니라, 경영진의 직원의견 수용도 및 시간제 일자리 연계 등도 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다(안수영, 2015).[5] 나아가, 영리 기업보다 직원협동조합에서 내재적 노동가치관을 갖고 있는 구성원들이 자신들의 직무에 더 만족하고 있음이 확인되고 있다(박노근, 2017). 이에 근거한다면, 협동조합은 사회적 역할에 있어 긍정적인 면이 기대된다. 그러나 앞 선 논의들에 근거해 장애인의 인력활용에 관한 제도적 시사점을 도출하기엔 제한적이다. 취약계층 입장에서 사회서비스의 공동생산 측면에서의 논의는 김순은·최지민(2014) 이외에는 거의 이루어지지 않았기 때문이다.

이러한 논의를 요약하면, 〈표 4〉와 같다. 경제적 역할은 조직측면에서 취약계층에 대한 일자리가 창출되는 경우 기존에 공공 부문과 민간 부문에서 제공하지 못했던 일자리를 제공하고 개인 수준에서는 취약계층의 경제적 자립을 위한 일자리로 기능할 수 있는지로 이해될 수 있다. 사회적 역할은 조직 수준에서 지역 사회의 가치를 창출(장애인 인식개선 및 지역네트워크 구축)이 가능하고, 개인적으로 공동생산으로 민주적 참여와 양질의 일자리를 구축할 수 있다는 점으로 요약될 수 있을 것이다.

〈표 4〉 협동조합의 사회경제적 역할

구분	협동조합	장애인 협동조합	관점
경제	차별화된 서비스	취약계층 일자리 서비스 제공	조직
		경제적 자립	개인
사회	민주적 참여	지역사회 가치 창출(장애인 인식개선 및 지역네트워크 구축)	조직
		공동 생산(민주적 참여 및 양질의 일자리 창출)	개인

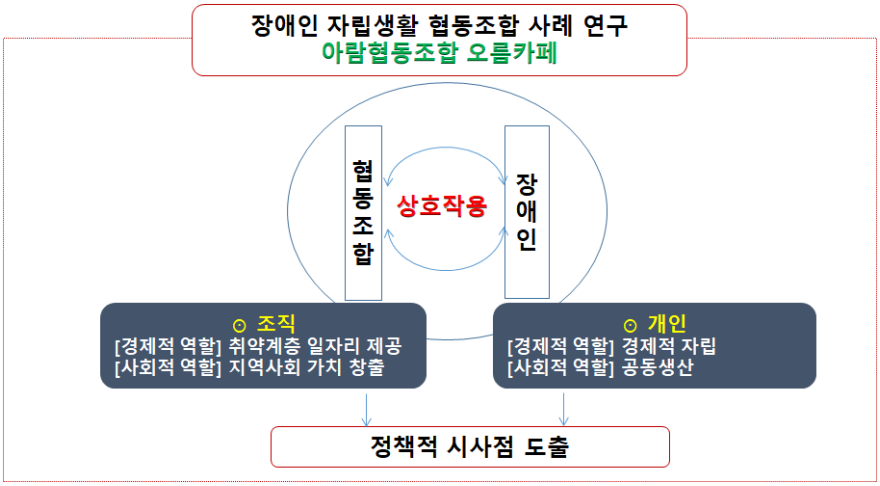
5) 직원협동조합을 대상으로 한 국내 연구들에서 관리자 리더쉽의 중요성은 실증적으로 지지되었으나(이홍기, 2016), 일반 기업 간에 미치는 영향이 차이가 통계적으로 유의미하지는 않았다(송관철·신은종, 2016).

Ⅳ. 연구 설계

1. 연구의 분석틀

본 연구는 장애인 아람협동조합이다. 연구 분석틀은 다음 〈그림 1〉에 제시한 바와 같이 사례연구이나 협동조합의 운영현황, 사업장 영업현황자료와 고객설문조사 등 객관적 자료를 이용하고, 질적 방법인 심층면접도 함께 수행한 연구이다[6]. 특히, 조직 관리자 및 장애인 근로자에 대한 심층인터뷰를 진행하여 이끌어 낸 정보를 토대로 협동조합 조직적 관점과 개인적 관점에서 바라보는 협동조합의 경제 및 사회적 역할을 끌어내고자 하였다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



2. 연구대상 및 방법

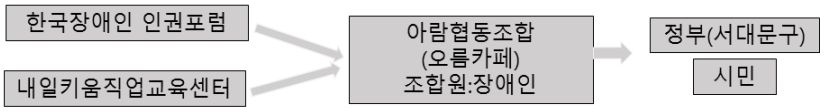
1) 연구대상

본 연구 대상인 아람협동조합의 경우, 2015년 8월 창립총회를 갖고 2016년 1월 서울서대문구청과의 업무협약 체결 후 카페사업장을 확보한 후 2016년 2월 설립신

6) 장애인 협동조합은 아직 성립기반을 닦아가는 초기단계로서 분석에 활용 가능한 양적 데이터에 상당한 한계가 있고 조합 구성원이자 일자리에 참여하는 대상이 발달장애인이므로 심층면접을 수행하는 것이 적합하다고 판단하였다.

고를 한 일반협동조합이다. 설립당시 배경을 보면, 내일키움직업교육센터와 한국장애인인권포럼이 MOU를 체결하고 아람협동조합이 설립된 바, 상기 두 단체가 큰 역할을 하고 있다. 예컨대, 2015년 10월 1일부터 27일까지 내일키움직업교육센터의 바리스타 훈련생들은 협동조합에 직업조합원으로 참여하기 위해 한국장애인인권포럼에서 자립생활과 협동조합 교육을 받았다. 내일키움직업교육센터는 서대문구청으로부터 서대문장애인부모회가 위탁을 받아 운영하는 지적, 자폐성 장애인 중심의 직업교육센터이며, 한국장애인인권포럼은 장애인 정책과정에 정치적 개입을 하는 비영리단체이다. 상기 아람협동조합을 둘러싼 외부 환경에 대한 도식도는 아래 그림 〈2〉에 제시된 바와 같다.

〈그림 2〉 아람협동조합 외부환경 도식도



아람협동조합은 지역사회 내 장애인자립생활을 위한 사회경제적 네트워크를 구축하고자 하는 목적으로 신설되었고, 이를 위해 적극적으로 노동시장에 참여하여 자립기반을 조성하는 시도를 하고 있다. 그리고 본 연구 당시 사회적 협동조합으로 전환을 계획 중이기도 하였다. 우선, 개업 당시 구체적 현황을 살펴보면, 〈표 5〉과 같이 가족조합원 4명, 후원조합원 8명 과 직원조합원 6명의 총 18명의 조합원으로 구성되었다. 그리고 오름카페 사업을 통해 발달장애인(지적, 자폐성)의 5명이 근무하는 일자리를 창출하였다.

〈표 5〉 아람협동조합 설립 현황

	아람협동조합
설립 목적	지역 사회 내 장애인 자립생활을 위한 사회경제적 네트워크 구축
설립 년도	2015년 5월
조합원 수	18명(임원 7명)
출자금	7,700만원

자료: 한국장애인인권포럼(2017b, http://www.ableforum.com/menu100/menu160)

2) 연구방법

본 연구는 카페사업장 영업현황자료와 카페이용 고객설문조사 자료를 활용하고, 협동조합 관리자와 장애인 근로자를 대상으로 한 심층면접을 수행하였다. 카페사업장 영업현황와 카페이용 고객설문조사는 장애인인권포럼을 통해 확보하였다([부록 1] 참조).

앞서 논의한 사회경제적 역할기준에 따른 조직과 개인 수준에서의 분석방법과 내용을 요약하면 〈표 6〉과 같다. 조직수준에서의 취약계층일자리 서비스 제공과 지역사회 가치 창출에 관해서는 카페사업장 영업현황자료와 카페이용 고객 설문조사 등 양적자료를 활용하였고, 개인수준에서의 경제적 자립도와 공동생산과정은 관리자와 근로자의 심층면접을 통해 주로 이루어졌다. 다만, 관리자의 심층면접에서 협동조합 운영형태, 사업성과와 한계, 주요 운영전략에 대한 조직 수준의 쟁점도 질의하였다. 근로자의 심층면접에서는 일자리 만족도와 일상생활만족도, 스스로에 대한 긍정적 태도와 주관적 만족감 정도(자아존중감)와 스스로 가치 있고 성공했다고 느끼는지(자아효능감) 등 주관적 심리상태 등을 주로 측정하였다([부록2] 참조).

〈표 6〉 사례 분석기준에 따른 주요 측정내용 및 분석방법

<table>
<tr><th></th><th>조직</th><th>개인</th></tr>
<tr><td>경제</td><td>• 취약계층 일자리 서비스 제공
- 사업운영현황자료: 수익성 현황
- 관리자 면접: 영업성과와 기대수익</td><td>• 경제적 자립
- 근로자 면접: 경제활동상태 및 이력 변화
- 관리자 면접: 근로활동능력 성장</td></tr>
<tr><td rowspan="3">사회</td><td rowspan="3">• 지역사회 가치 창출
-고객설문조사: 카페이용고객 인식조사
- 관리자면접: 지역사회 협력구축 사례</td><td>• 공동생산</td></tr>
<tr><td>민주적 참여
- 사업운영현황자료: 정기 및 임시총회 등
- 관리자 면접: 경영활동 참여, 의사소통</td></tr>
<tr><td>양질의 일자리 창출
- 근로자 면접: 근로자 요구에 맞는 근무환경,
일상생활만족도, 장애인식 극복경험,
관리자-고객-동료와의 상호관계, 자아존중감과 자기효능감</td></tr>
</table>

주1: 자아존중감척도는 Rosenberg(1965)가 개발한 Rosenberg Self-Esteem Scale(RSEC) 척도를 활용하고, 자기효능감 척도는 Sherer, Maddux & Jacobs와 Rogers(1982)등이 개발한 Self-Efficacy Scale(SES) 척도를 이용했다. 이 외 일상생활에 만족하고 적응하는 정도와 스스로 일과 삶의 조화와 균형을 잡아갈 수 있는지도 함께 조사함

주2: 심층면접조사는 컴퓨터를 이용한 일대일 개별 면접(CAPI: Computer Assisted Personal Interviewing) 방식으로 실시하였음.

심층면접은 2017년 7월 26일과 8월 7일에 〈표 7〉에 나타난 대상에 대해, 1인당

평균 50분 내로 시행하였다.[7] 관리자는 남성 3명과 여성 1명이며, 연령은 모두 40대이고 학력은 대졸이상이며, 전공은 사회복지학, 교육학, 경영학으로 다양하였다. 이들은 사회봉사활동 등을 통해 오래 전부터 장애인과의 접촉 및 교류가 많이 있었기에 장애인에 대한 이해도나 배려가 높은 편이었다. 장애인 조합원은 남성 3명과 여성 1명으로 학력은 고졸 3명과 대졸 1명이었다. 연령대는 모두 20대이고, 미혼이며, 장애유형은 지적장애인 점에서 유사하고 1명을 제외하고는 이전 직장 경력이 없었다. 비구조화된 심층면접으로 면접대상자의 반응과 상황에 따라서 추가적인 질문이 가능하였다. 관리자 또는 근로자 대상 면접시 주요 핵심 질문항목은 [부록3]에서 상세히 확인할 수 있다.

〈표 7〉 심층면접대상자 정보

구분		성별	연령대	장애유무/유형	최종학력	전공	혼인	경력
관리자	A	여	40대	무	대졸	사회복지학	-	
	B	남		무		기독교교육학		
	C			유		교육학		
	D			무		경영학		
근로자	E	남	20대	지적장애(선천적)	대졸	-	미혼	무
	F	여			고졸			
	G							
	H		30대	지적장애(선천적) 심장수술				유

7) 심층면접은 특히 관리자를 대상으로 할 경우 정책결정이나 운용의 내부과정과 속성 이해에 가장 적합한 방법으로 깊이 있는 내부정보를 얻기에 용이하다. 또한, 장애인 당사자의 경우 서면질문에 대한 이해도가 낮거나 피해의식 등으로 인해 방어적인 경우가 많으므로 구조화된 설문방식보다는 상황에 맞게 질문순서 및 내용의 탄력적 조율이 가능한 비구조화된 심층면접 방식이 진실 된 응답을 끌어내기에 적합하다고 판단하였다. 이는 양적연구 결과에서 놓치기 쉬운 의미부여가 가능하다는 장점을 갖는다. 본 연구에서는 자료보전을 위해 인터뷰 대상자 동의 하(전원 동의) 녹음을 실시하였다.

Ⅴ. 분석결과

1. 경제적 역할

1) 조직 측면: 취약계층 일자리 서비스 제공

본 연구대상의 경우, 서대문구가 우선구매형식으로 구청 내 카페로 아람조합협동조합의 오름카페 위탁계약을 맺고 있다. 이 같이, 정부는 취약계층 일자리 창출을 위한 목적을 지닌 협동조합을 장려하는 제도적 지원을 제공하지만, 해당 협동조합이 생산하는 최종 서비스의 고객은 지역 시민이다. 따라서 지역사회 수급여건의 조정이 카페의 판매수익성을 지속적으로 보장하는 지속가능한 일자리 창출의 조건이 된다. 따라서 본 절에서는 오름카페 사업의 영업 현황을 파악해보고 장애인의 근로자에 대한 안정적 일자리 창출이 지속가능한지를 탐색해보았다.

카페의 경제적 수익성 및 수익의 지속가능성 여부를 검토하기 위해, 사업장 영업현황 자료를 살펴보면 다음 〈표 8〉과 같다. 2016년 5월 영업개시 이후 2017년 2월까지 사업초기 약 8개월간은 대부분 월별 순수지가 음(-)의 값을 보이고 영업 손실 발생 등으로 사업운영이 불안정하다. 다만, 10개월 이후부터는 순수지가 흑자를 기록하기 시작하고 흑자폭이 증가하며 전년 동기 대비 매출액이 증가하였다. 다만, 이러한 순수지 개선이 온전히 장애인 고용에 의하여서만 이루어진 것으로 단정짓기는 어렵다. 향후 영업현황 자료가 누적되면 금번 연구에서 수행하지 못했던 장애인 협동조합의 경제적 지속가능성에 미치는 세밀한 영향요인 분석이 시도될 필요가 있다. 우선 일정기간은 판매수익이 충분하지 않아서 사업 초기에는 지원금, 출자금과 후원금을 모집하는 방안이 필요하여 경제적 역할 측면에서 어느 정도 한계를 보인다.

〈표 8〉 오름 카페사업장 월별 매출과 지출액

(기간: 2016년 5월-2017년 6월)

기 간	매출	지출	수지
2016. 05	6,875,000	7,503,273	-628,273
2016. 06	5,760,350	11,269,131	-5,508,781
2016. 07	5,468,470	7,241,752	-1,773,282
2016. 08	4,489,720	5,902,767	-1,413,047
2016. 09	6,117,950	6,656,478	-538,528
2016. 10	7,961,570	7,622,922	338,648
2016. 11	6,110,910	6,270,459	-159,549
2016. 12	3,589,370	4,888,612	-1,299,242
2017. 01	3,289,690	5,287,769	-1,998,079
2017. 02	4,333,756	6,808,162	-2,474,406
2017. 03	6,911,960	6,663,170	248,790
2017. 04	7,250,720	5,880,673	1,370,047
2017. 05	8,995,500	6,530,912	2,464,588
2017. 06	10,935,420	7,345,358	3,590,062
합계	**88,090,386**	**95,871,438**	**-7,781,052**

자료: 한국장애인인권포럼(2017a)

주1: 설문응답자의 남녀구성비는 각각 40%, 60%이며 연령대비중은 20세 미만이 15%, 20-30대는 25%, 40대 이상은 43%를 차지한다. 또한, 장애인과 비장애인 비율은 각각 20%, 80%이며 방문횟수를 기준으로 볼 때 첫 방문자는 40%, 2-10회 48%, 10회 이상 12%를 차지([부록1] 참조).

주2: 2016년 6월의 경우, 초도물량 대금 지급으로 인해 지출이 상승했으며, 2017년 5월은 전년도 동월대비 매출 30.8% 증가, 지출 13.0% 감소하였고, 2017년 6월은 전년도 동월대비 매출 89.8%증가, 지출 34.8% 감소

그러나 심층면접에서 관리자 B의 경우 현재 지역신문 및 방송 등의 후원으로 최소 분기에 1회 이상씩 홍보를 하고 있기 때문에 매출이 더욱 향상될 것이라고 보았고, 입지여건이 우호적이며 카페고객들의 만족도가 높아 곧 적절한 경제적 수익성과 지속가능성을 기대하고 있었다. 그리고 자생력을 키워나가기 위해서 서비스의 질을 개선하기 위해 노력하고 있었다. 예컨대, 2015년 11월 한 달여간 조합원의 창업 준비를 위한 바리스타 교육, 접객실무교육을 실시하고, 2016년 4월 약 2주간 현장교육을 실시하였으며, 11월 2일간 직원조합원 보수교육 및 발달장애인 심리치료 실시하는 등 지속적인 직원 교육을 통해 자체역량을 강화하졌다.

관리자 D의 경우 본 협동조합을 중심으로 인근 지역까지 유사한 장애인협동조합들이 확산되어 서로 연합하면 아이템을 개발하거나 물품을 공동구매할 수 있고, 경영컨설팅 등이 가능한 사회적 기업이 있다면 상생하는 구조가 정착될 수 있을 것이

라고 전망하였다. 또한, 그를 위해서는 사회적협동조합으로 전환하여 사회적 서비스 개발에도 초첨을 맞출 수 있다고 보고 있었다. 다음은 관리자 D의 인터뷰 내용의 일부이다.

> "(관리자 D) 조합은 기본적으로 사업장의 흥망에 공동책임을 지는데 아직은 장애인 근로자조합원의 책임의식 측면이 적은 것 같고. 협동조합에 대한 이해가 부족한 측면에 대해서는 향후 교육이 필요할듯해요. 일반조합이라면 카페를 통해 보수를 주고 생계유지를 한다면 충분하다고 할지 모르나 만일, 사회적협동조합으로 전환한다면 그에 부수되는 특화된 사회적 서비스를 개발해야 할 것이라는 생각이 있어 논의 중이고 사업계획도 잡아놓고 있어요. 다만, 공익을 목적으로 하더라도 기본적인 수익성은 확보되어야 하는 만큼 카페사업도 유지하지만, 활동보조인 서비스와 같은 사회서비스 사업도 한다면 수가조정, 수가율 조정 등을 통해서 선발주자와의 충돌을 최소화하면서 후발주자로서 잘 정착하기 위한 유인책을 고심하고 서비스 제공자와 이용자 모두 조합원들로 포함하여 양질의 사회서비스를 제공하기 위해 노력할 것입니다."

2) 개인 측면: 경제적 자립

다음으로 근로자와 관리자를 대상으로 한 심층면접을 통해 장애인근로자의 경제활동상태를 파악해 보기로 한다.

첫째, 근로자 심층면접으로부터 근로자 일자리 이력 및 구직경로 등에 관해 파악하였다. 근로자 4명 중 3명은 오름카페가 첫 경제활동을 경험한 곳이었다고 응답하였고, 근로자 H는 부업형태로 공장에서 일을 한 경험이 있었다고 하였으나 현재 일자리와는 비교할 수 없을 정도로 열악한 일자리였다고 응답하였다. 한편, 경제적 자립도 변화를 살펴 본 결과, 근로자들은 공통적으로 일을 배우면서 수입이 생긴 것을 매우 만족하고 있는 것으로 파악되었다. 하루 근무시간이 4시간 근무의 월 보수가 2017년 월 48만원 내외에서 2018년 월 52만원 내외로 파악되어 시간당 단가는 낮지 않다. 다만, 조사시점 현재 2017년 기준 1인 가구 최저생계비가 991,759원임을 감안할 때 부업이 아닌 정규 직업으로서 생계비를 보전할 정도의 보수에는 미치지 못한다. 근로를 하여 수입이 생겼으니 아끼고 저축해야 한다거나 보험을 들어야 한다는 생각 등을 한다는 응답이 있어, 경제적 관념을 차츰 익히게 되는 모습을 볼 수 있다.

둘째, 관리자 심층면접으로부터 장애인근로자의 활동능력을 파악한 결과, 사업

초기에는 이들의 근무능력에 대해 상당한 의구심이 있었으나, 근무 중 직면한 다양한 문제를 해결해가는 능력을 학습하는 모습을 관찰하였다고 응답하였다. 특히, 6개월 정도의 업무적응기간을 거치면서 장애인근로자의 돌발 상황 대처능력에는 여전히 어느 정도 한계가 있지만, 평상시 업무수행에 있어서 일반 비장애인 근로자와 대동소이할 정도로 업무를 원활히 수행한다고 응답해 관리자의 전반적 인식은 긍정적이었다. 다음은 관리자 A와의 인터뷰 내용의 일부이다.

> "(관리자 A) 장애근로자들이 처음에는 관련 교육과 훈련을 받긴 했으나, 실제로 잘 할 수 없을 것 같았는데...특히 장애특성이나 정도를 생각할 때 자립이 불가능할 듯했고 과연 실제로 비장애인을 대상으로 커피를 판매하고 서비스 제공을 할 수 있을지에 대한 의구심이 들었어요. 특히, 처음에는 모두 경직되어 있었고 상호작용이 안되었습니다. 그러나 반복적인 훈련과 직무수행을 통해 몇 개월 만에 눈빛이나 손님을 대하는 방법이 달라짐을 느낄 수 있었어요. 작년 5월이나 올해 4-5월 같은 경우 매우 업무가 바쁜데 비장애인 근로자 못지않은 빠른 행동 대처방식을 보이고 무리 없이 행동을 하였어요. 예컨대, 쿠폰을 찍어주는데 12잔 쿠폰을 찍으면 한 잔 아메리카노 무료 서비스(라떼의 경우 500원 추가)를 제공하는데 헷갈릴 듯하였으나 잘 해냈습니다. 업무에 적응하여 익숙해지는데 시간이 소요되기는 하였으나 대략 6개월 정도 되니 거의 모든 직무를 무리 없이 할 수 있었어요. 비장애인과 흡사하게 하더라고요. 가끔 (전산 포스업무 등) 힘들다고 호소하는 경우도 있지만 독립적으로 대부분의 업무를 할 수 있도록 지원하고 있어요. 물론 돌발상황시에는 영상통화 등으로 의사소통을 하기는 하는데 조금 아직 힘든 부분 역시 있어요."

2. 사회적 역할

1) 조직 측면: 지역사회 가치 창출

사회적 측면에서, 협동조합이 장애인을 사회 내 구성원으로 인식하고, 네트워크 등을 통해 지역사회 가치 창출 효과를 지니고 있는지를 파악하기 위해 카페이용시민의 장애인 인식개선도와 관리자의 지역협력 구축현황을 살펴보았다.

우선, 카페이용 고객만족도는 장애인인권포럼에서 조사한 내용으로, 2016년 6월부터 2017년 6월 기간 동안 월별 격주 2회, 매장 방문고객 총 520명(매회 20명씩 조사)에 대한 설문응답 자료이다. 고객만족도는 아래 7개 세부항목(접객과정 및 친절도 등의 서비스, 커피 맛, 가격, 대기시간, 매장청결도, 접객과정의 청결도, 매장

인테리어의 만족도)으로 측정하고 있다.

설문조사 결과는 다음 〈표 9〉와 같이, 고객만족도는 전반적으로 상승 추이를 보인다. 즉, 장애에 대한 인식이 개선되었다고 응답한 비율이 대체적으로 높아지고 있다. 따라서 주민들이 장애인 근로자가 카페 운영 및 서비스를 제공하는 모습을 보고 장애에 대한 편견이 완화되는 등 인식개선 측면의 효과가 있다. 접객과정과 친절도, 커피 맛, 대기시간 부문에서 만족이상(만족, 매우만족)으로 응답한 고객의 수 증가추이가 눈에 띈다. 특히, 카페초기에 대기시간에 대해 만족하는 고객 수가 가장 적었으나 운영과정에서 상대적으로 가장 높은 만족도 증가 를 보이고 있다. 또한, 카페 재방문 의사도 전체적으로 높게 나타나는 점을 볼 때 지역사회 주민들의 관심과 기대의식이 적지 않음을 짐작할 수 있다. 그 외 응답에서도 "직원들이 장애인들이라서 보기 좋았습니다.", "커피 맛도 좋고 직원들도 친절하고 좋았습니다." 등의 응답을 비롯하여 고객들의 장애에 대한 편견 극복 및 장애인의 자립에 대한 긍정적 인식 등을 엿볼 수 있었다.

〈표 9〉 카페이용 고객대상 설문조사 결과(2016년 6월~2017년 6월)

(단위: %)

	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6
장애인식개선	52	78	72	75	80	77	63	65	75	79	77	78	83
재방문의사	88	93	95	91	89	92	93	90	93	89	85	90	93
서비스(접객과정+친절도)	73	71	78	81	85	82	92	91	93	88	93	90	92
커피맛	73	82	88	83	89	86	87	92	93	91	88	90	89
가격	85	88	82	86	87	90	88	89	90	84	87	89	90
대기시간	62	71	75	77	80	78	82	83	81	85	87	86	85
매장청결도	82	85	90	87	88	90	88	89	86	84	90	91	89
접객과정 청결도	80	83	82	85	88	89	86	93	92	91	88	92	84
인테리어 만족도	76	82	77	85	80	81	82	78	87	83	81	82	81

자료: 한국장애인인권포럼(2017a)

주: 해당 항목에 대해 만족, 매우만족(단, 장애인식변화의 경우 긍정적, 매우 긍정적) 이상 응답자 수의 비율(%)을 의미함(부록 1참조).

둘째, 관리자 심층면접을 통해 지역사회 협력 및 네트워크 구축 현황을 파악해 보았다. 이를 통해 협동조합이 사회적 책임을 이행에 기여하는 부분을 엿볼 수 있다. 우선, 네트워크 구축의 실적을 보면, 본 협동조합은 서대문구 협동조합협의회 가입하고, 창작집단 3355와 지역사회 홍보 등의 업무 협력을 맺고, 서대문구청 또는 구의회 협력체계를 마련한 것으로 나타났다. 또한, 지역보건소나 청소년수련관

과 MOU를 체결하고 있었다. 이 같은 협력구축은 경제적 이득 창출에서 나아가 지역사회의 사회적 책임을 확보하는 노력이라고 볼 수 있다. 다음은 관리자 B의 인터뷰 내용의 일부이다.

> "(관리자 B) 향후 아람협동조합이 할 수 있는 사업아이템은... 저희가 전문경영인도 아니고 새로운 사업을 개척하기에는 인력이 다소 부족하므로 오히려 현재 하고 있는 단일사업(카페)에 대한 경험을 축적해서 확장시켜 나가고 싶은 생각이에요. ....(중략).... MOU 등 협력체계를 확대해나가는 것을 고민 중이에요. 협동조합 단위에서 교육 사업이나 지역 내 기업과의 연계활동 등을 통해서 사회적 기여를 할 수 있는 부분이 있어요. 지역 내 기업들의 경우 장애인 의무고용부담이 있지만 장애인의 고용도 어렵고 관리도 어려워해요. ...(중략)... 관공서뿐 아니라 민간 기업으로 확장해서 입지가 좋은 곳에 카페를 운영하게 한다면 기업체는 장애인의무고용 부담을 해결하면서 수익도 향상시키고, 아람협동조합에서는 장애인들의 교육과 동시에 일자리를 연계하여 제공하면서 관리운영에 대한 인센티브를 공유할 수 있어요."

2) 개인 측면: 공동생산

(1) 관리자 측면: 민주적 참여

본 절에서는 장애인 근로자 및 관리자 심층면접을 통해 협동조합 내 공동생산을 위한 민주적 참여가 이루어지며 양질의 일자리를 창출하는지를 중심으로 살펴본다.

첫째, 사업운영현황 자료를 통해 살펴보면, 총회(매년 1회 정기총회, 임시총회)와 워크숍 등을 통해 창립 및 설립부터 조합원들의 경영활동참여를 촉진하고 공동의 사결정을 시도하고 있었다. 예컨대, 2016년 10월 7일에 조합원들 간 워크숍을 실시하고, 같은 해 10월 27일에는 임원진 워크숍을 통해 조합구성원들 간의 정보공유의 장을 마련하였고, 2017년 3월 27일 정기총회에서는 사회적 협동조합으로의 조직전환 결의도 진행된 바가 있다. 지속적 조합원 내부교육을 통한 자체역량도 강화하고, 상호대면 접촉도 활성화하고 있다.

둘째, 관리자 심층면접을 통해, 관리자와의 장애인조합원들과 관계 및 참여활동 장려 측면을 추가로 살펴보았다. 관리자와 근로자는 매일 오전 1시간 조회시간을 통해서 의견을 교환하고, 조합원과의 수시상담을 통해 소통하는 것으로 파악되었다. 따라서 수평적 관계성 내지는 연대의식이 있는 것으로 보인다. 조회 시간 동안 관리자와 동료의 지속적인 대화를 통해서 소소하게 경영정보를 습득하고 애로사항

이나 의문사항 등에 대해 질문하고 의견을 낼 수 있고, 상담도 이루어지고 있는 것으로 파악되었다. 그리고 동료들끼리 활동 내용을 서로 이야기 해주는 과정에서 상호학습기회도 발견하였다. 다음은 관리자 C의 인터뷰 내용의 일부이다.

> "(관리자 C) 경영참여에 있어서도 장애인이라고 해서 차별받지 않고 균등하게 목소리를 내고 불편한 점 등은 선생님들(사무국장, 팀장 등)께 말씀드릴 수 있는 기회가 매일 있어요. 직장동료와 불편함 없이 지내고 있고, 사업장이 내일키움직업교육센터와 연계되어 있어서 조금씩 직무교육을 받고 이해할 수 있도록 쉽게 진행 되요."

그러나 관리자는 조합원간 직접적 소통이 너무 잦으면 정제되지 않은 과도한 정보유입으로 혼선이 있거나 갈등이 유발되는 경우도 있다고 응답했다[8]. 소비자 및 수혜자, 후원자 등의 다수 이해관계를 지닌 협동조합은 영리법인보다는 의사결정과정에서 비효율이 야기되는 경우도 있을 수 있다(임종선·조상혁, 2014). 더불어, 조합원의 적극적 참여의식의 부족이 현실적 한계점으로 지적되었다. 조합원들의 관심과 이해수준이 낮고, 경영정보나 정책정보에 대한 적극적 공유요구가 부족하였다. 다음은 관리자 C의 인터뷰 내용의 일부이다.

> "(관리자 C) 생산자, 소비자 또는 공동구매 협동조합처럼 조합원이 아주 많지 않기 때문에 현재로서는 총회의 참여율이나 성원구성에 무리는 없습니다만 아쉬운 점은 장애인, 장애인 가족, 장애인 가구가 여전히 비장애인에 비해서 소득수준이 낮기 때문에 자기의 이해와 욕구에 기반을 둔 협동조합에 적극적으로 참여하고 싶어도 조합비 부담 때문에 결합하지 못하는 한계도 있습니다. 장애인의 기본소득이 보장되고 이들에 대한 직업기회 부여를 통해 개인소득이 향상되어야 하는 것이 필요해요."

위와 같은 한계점을 극복하기 위해서는 상담이나 회의내용을 기록으로 남겨 장애인근로자들 스스로 업무매뉴얼 등을 만들어 나가는 과정을 거쳐보고 스스로의

8) 인터뷰 당시 관리자들은 모두 초창기에는 장애계 내부에서부터 협동조합 모델의 도입자체에 대해 견제를 하거나 우려하는 부분이 강했다고 하였다. 이미 중증장애인을 지원하는 조직으로서 자립생활(IL)센터가 자리를 잡아가고 있었던 터라 새로운 협동조합의 모델의 대두는 기존 시스템의 문제와 한계를 반영하는 것이라는 목소리도 있었던 것이다. 그러나 현재는 장애계에서나 시민사회에서 장애인당사자가 권리와 책임의 주체가 되어보는 협동조합 모델을 선호하고 구체적 사업아이템들을 구성해보는 등 우호적인 분위기가 형성되고 있다고 보았다. 특히, 아람협동조합에 대해 성공적 잠재성을 가진 모델로 평가했다.

적성에 맞는 직무를 발견하고 개발하여 나갈 수 있도록 관심을 갖고 지원해주는 것이 필요한 것으로 판단된다. 나아가, 조합원들이 공동책임의식을 갖고 특화된 서비스와 사업을 함께 구상하고 운영하면서 자립기반을 조성할 수 있도록 꾸준히 교육하고 참여를 유도하는 것이 필요하다.

⑵ 근로자 측면: 양질의 일자리 창출

본 절에서는 장애인 협동조합이 기존에 제공할 수 없었던 장애인 근무 조건에 맞는 양질의 근무환경을 새롭게 구축하였는지를 중심으로 살펴본다.

우선, 근무시간의 경우, 오전 9시부터 오후 5시까지인데, 근무유형은 2교대제였다. 즉, 오전조의 경우 근무시간이 오전 9시부터 오후 1시까지, 오후조의 경우 오후 1시부터 오후 5시까지 근무를 한다. 장시간 근무를 원하지 않는 일부 근로자의 의견을 감안한 것이다. 근로자 C의 경우에는 근무시간이 조금 더 길었으면 좋겠다고 하였지만, 그 외 근로자들은 현 상태에 매우 만족한다고 하였다. 임금수준 전반에 대한 만족도의 경우, 보수가 지연되지 않고 지불되고 있고, 일을 배우면서도 보수를 받고 있다고 생각하는 등 공통적으로 현 보수체제가 적당하다고 생각하며 만족하였다. 복리후생 측면에서는 휴가나 병가 등을 비교적 자유롭게 쓸 수 있고, 근무시간을 개별 신체 조건과 계절 등을 고려하여 탄력적으로 조정 가능하도록 한 점, 근무시간 종료 후 연계된 센터에서 교육을 받을 수 있는 점 등으로 인해 만족도가 높았다. 더욱이, 장애유형을 고려한 직무 및 안전교육이 자주 이루어지고 있고, 근로자들은 근로환경이 쾌적하다고 느끼고 있었다. 다만, 업무분담적인 측면에 대해서는 다소 고정적인 업무분담으로 동료들 간 가끔 다툼이 있기도 한 것으로 파악되었다. 이와 관련하여서는 주기적으로 전체적 업무흐름을 파악할 수 있도록 조합원에게 교육을 하고 수요조사에 의해 업무의 순환이나 교체 등은 개인 역량을 키워주고 상호업무 이해도를 높일 필요가 있다고 판단된다. 또한, 지적장애 외에도 다른 유형의 장애를 가진 근로자들이 근무할 수 있도록 장애편의시설을 갖추고 휴식공간을 마련하거나 공식적인 고충처리 경로를 확보하고, 정기적인 직무교육 실시 등을 통해 직장 내 체계적인 지원정책을 갖추어 나가야 할 것으로 보인다.

둘째, 일상생활만족도를 파악해보았다. 근로자 4명 중 3명은 현재 일상생활에서의 활동 우선순위 1순위가 근로라고 응답하여, 심리적으로 일상생활에서 상당한 비중을 차지하는 것으로 나타난다. 공통적으로 일자리 참여 이후 건강 및 심리적 측면에서 개선되었다고 응답하여 삶의 활력이 더해지는 것으로 파악된다. 건강관리 측면에 대한 파악 결과 인터뷰대상자들은 공통적으로 건강상태는 변화가 없거나

다소 개선되었다는 의견이었으며 근로자 H의 경우는 구체적으로 일을 하면서 자꾸 움직이다보니 살이 많이 빠지고 건강관리를 좀 더 잘하게 되었다고 응답하였다. 나아가, 일과 삶의 균형정도와 일자리에 대한 만족도 응답을 살펴보면, 초기에는 새로운 일자리에 대한 두려움이 앞선다고 응답하였으나 전반적으로 일자리에 대한 만족도가 높고 일상생활과의 균형이 유지된다고 느끼고 있었으며 현 일자리가 없었더라면 현재처럼 만족하지 못했을 것이라고 응답하였다.

셋째, 그간 장애로 인해 받았던 차별경험이나 트라우마를 극복한 경험이 있는지 등에 관해 살펴보았다. 근로자 E와 F의 경우에는 차별경험이나 트라우마가 극복되는 느낌은 아직 모르겠다고 한 반면, F나 H의 경우에는 장애를 겪는 동료들과 근무하면서 장애에 대한 인식이 극복되는 느낌을 받았다고 응답하였다. 장애를 가진 동료근로자들과 함께 일하면서 아픈 경험을 공유하고 극복해나가는 과정이 어느 정도 존재하는 것으로 파악된다. 다음은 근로자 H의 응답 내용의 일부이다.

> "(근로자 H) 동종 또는 다른 종류의 장애를 가진 동료근로자와 함께 일하면서 장애인식측면의 변화경험이 있어요. 처음에는 몸을 잘 못 가누는 친구(휠체어)도 있고 몸을 계속 움직이는 친구도 있어서 조금 무섭기도 했는데 매일보니까 이해가 되고, 편견이 없어졌어요. 현재까지 여기서 장애로 인한 차별경험이나 스트레스는 없었어요."

넷째, 장애인 근로자가 관리자, 고객, 그리고 동료와 갖는 대인 관계를 살펴보았다. 근로자는 관리자의 장애인에 대한 차별을 느낀 적이 없고, 관리자나 고객으로부터 일을 잘한다고 인정받을 때 성취감이 높아진다고 응답하고 있다. 이러한 근로경험이 사회성을 배울 수 있는 계기로 작동하고 있음을 확인했다. 나아가, 동료 및 고객과의 접촉이 제일 잦았으며 이들과의 관계형성이 매우 새로운 경험이었다고 응답하였다. 동료들 간 의사소통이 갈등이나 공감의 기회로 다양하게 나타나고 있었다. 예를 들면, 동료 간의 갈등이 잦고 해결이 아직 미숙하였으나, 자율적이고 능동적으로 소통하는 갈등해결 방식을 터득해가는 기회와 과정을 경험한다는 점에서 의미가 있다. 서로 다른 장애유형이나 장애정도에 대한 편견을 극복하고 융합할 수 있는 능력을 키워나가는데 도움이 될 것으로 보이며 특히 현재 부족한 사회성이나 표현능력을 신장시키는 계기가 되는 것으로 파악된다. 장애인근로자들은 동호회나 종교, 친목모임 등의 참여빈도가 없거나 매우 빈약하였다고 응답하고 있었기에, 근로활동을 통해 매일 마주치는 동료들과의 의사소통 능력이 점차 향상되고 이 경험

은 가족과의 의사소통에도 긍정적 영향을 미친다고 응답하기도 하였다. 다음은 근로자 E, G, H의 응답내용 중 일부이다.

> "(근로자 E) 근로를 하면서 동료 간 또는 가족들 간 관계에서도 의사소통 방식이 더 원활해지고 갈등을 해결하는 방법도 배워나가는 거 같아요."
> "(근로자 F) 일을 하면서 갈등해결방법을 터득한 것 같아요. 일자리 갖기 전보다 친구들을 사귀는 것이 보다 나아졌어요. 매일 만나고 이야기 나누는 직장 친구들이 생기게 되니까 좋아요."
> "(근로자 G) 오름 카페오기 전에는 친구도 특별한 여가생활도 별로 없었고 남의 이야기를 많이 듣지를 않는 편이었어요. 지금은 직장동료가 친구이고 전부이고.. 저는 부모님이 돌아가시고 나서 혼자 살았는데 요즈음에는 친구가 생기니 외로움이 덜해요. 친구들과 대화를 많이 하게 되고 이제 많이 듣는 편이에요. 친구들과 갈등을 해결하는 것은 스스로 해결이 아직은 힘들어서 선생님께 바로 이야기해서 조정하는 편이에요. 현재 일자리에 보람을 느껴요. 단골손님 만날 때 좋은데 오늘도 만났어요. 멍멍이를 데리고 오는 언니도 자주 봐요. 손님들이 격려해주실 때 기운이 나요."

다섯째, 조합원 근로자들에 대해, 자아존중감과 자기효능감을 5점 척도로 측정해 보았다. 자아존중감의 경우 전체적으로 보통수준(3점) 이상을 보였다. 이상적인 수준이라고 볼 수는 없으나 자기효능감의 결과가 보통수준 범위에 속한다는 점(평균 2.5점)에서 나쁘지 않은 것으로 평가된다([부록 3]참조).

Ⅵ. 결론

본 연구는 최근 활발히 논의되는 협동조합이 장애인과 같은 사회취약계층의 자립생활을 지원하고 사회경제적 역할을 효과적으로 달성할 수 있는지를 탐색하기 사례연구이다. 장애인 의무고용제도 등의 지원방식으로는 장애인의 지속가능한 일자리 창출에 한계가 있을 수밖에 없다는 문제의식 하에 아직까지는 도입 초기이지만, 장애인 협동조합의 사회경제적 역할을 탐색해보는 시도를 하였다. 이를 위해, 분석 당시 새롭게 형성되고 1년 여간 카페를 통한 영리 사업을 진행해 온 아람 장애인 직원협동조합을 대상으로 조직과 조직구성원(관리자 및 장애인) 관점에서 사회경제적 역할을 살펴보았다.

경제적 측면에서 협동조합은 다양한 복지수요 증대에 정부가 시의성 있게 대처하지 못할 때, 지역사회 내 특성 및 취약계층 실태 등을 보다 먼저 파악하고 취약계층이 주도하여 실질적 수요에 부합하는 맞춤형 서비스를 창출하는 역할이 기대된다. 본 연구는 아람협동조합을 통해 아직까지 한계는 있으나, 협동조합이 취약계층인 발달장애인의 일자리 창출에 기여하고 이들의 경제적 자립을 도모할 수 있는 가능성이 지닌 것을 확인하였다.

사회적 측면에서 협동조합은 조합원간 수평적 관계에서의 참여를 보장하는 민주적 공동의사결정구조 마련하고, 이를 통해서 필요에 맞춘 기존과 다른 근로환경이 구축할 수 있다. 본 연구는 협동조합이 지역사회 내 장애인식 개선 효과를 지니고, 지역사회 업무협약 등 네트워크 구축 효과를 갖고 있으며, 일자리를 제공하는 과정에서 장애인 스스로의 필요에 따른 근무 환경을 구축해 나가고 있으며, 이들의 자아존중감과 자기효능감을 끌어올리는 데 기여하고 있음을 확인하였다.

요약하면, 시장이 나서지 않고 정부가 적시에 효율적으로 제공하지 못하는 지역사회의 실질적 경제 및 사회적 수요에 부합한 서비스 수혜자를 포함한 지역사회 주민들 모두가 직접 나서서 효율적으로 제공할 수 있는 가능성을 보여준다. 나아가 장애인 근로자가 직접 출자하여 조합원이 되고 권익과 책임의 주체로서 경영에 민주적으로 참여하며 지역사회를 비롯한 조직 내·외부와의 연합과 네트워크를 통해 진정한 의미의 뉴 거버넌스(new governance)를 실천하는 장으로서의 잠재성도 볼 수 있었다. 본 연구의 분석결과를 토대로 장애인 협동조합의 발전과 정착을 위해 다음의 몇 가지 정책적 제언을 제시하고자 한다.

첫째, 경제적 수익성을 지속하기 위해 지역사회 업종별, 직종별 분포나 경제현황 등을 정확히 파악할 필요가 있다. 이를 통해 능동적 근로연계와 지역사회 내에서 보다 의미 있는 사회적 사업 수행이 가능하다. 둘째, 장애인의 경제적 자립도를 제고하고 경영활동에 관심을 가지고 참여하는 기회를 확대하는 차원에서, 장애인 및 장애인 가족 조합원과 경영정보를 공유하고 실무경험을 토대로 한 매출증대 전략 및 아이디어 등을 제안할 수 있는 창(window)을 마련하고 인센티브를 부여하여 참여를 독려할 필요가 있다. 셋째, 실무지식 경험을 토대로 자립적 근로가 가능하도록 업무매뉴얼 또는 직무수행지침서 작성을 시도해보고, 본격적 자립적 업무수행 기간 중에는 모니터링 및 협업과 갈등조정 지원이 이루어져야 할 것이다. 넷째, 사회적 역할을 도모하는 민주적 참여절차의 안정적 정착을 위해 정보접근성 개선 방안 모색과 더불어 조합원들의 관심과 이해도를 높이기 위한 자체적 인식개선 노력, 교육훈련 등 역시 요구된다. 나아가, 조합원들이 자율적이고 능동적으로 소통하고

갈등을 조정 및 해결하는 능력을 키워갈 수 있도록 공식적 고충처리 제도를 마련하고 교대제 근무로 인해 비공식적인 상호접촉시간이 적으므로 동료들 간의 의사소통과 친밀감 형성을 위한 비공식적 활동에 대한 지원이 지속적으로 이루어질 수 있는 것이 보다 중요할 것이다.

장애인협동조합은 장애인에게 일자리를 제공하고 자립생활에 필요한 다양한 서비스 활용 역량을 제고함과 동시에 협동조합의 조합원으로서의 민주적 소통과 협업을 배우고 실천하는 네트워크 거버넌스의 전형으로 기능할 수 있는 잠재력을 가졌다. 그러나 이상적 모델이 하나의 현실적 준거모델(reference model)이 되기까지는 무수히 많은 시행착오와 노력을 거쳐야만 한다. 특히, 경제적 역할과 사회적 역할이라는 역할을 동시에 달성하기는 매우 어려운 일이고, 단기적으로 경제적 역할의 훼손을 감내할 수도 있으며, 기득권의 이해관계와 상충되는 경우에 갈등이 불가피하다.

새로운 시도는 늘 어렵지만 도전이 없다면 진보와 발전은 결코 이루어질 수 없다. 동 실험적 모델에 대한 효과성 분석 결과에서 부정적 효과를 능가할 만한 뉴 거버넌스 시대에 부합하는 사회경제적 역할과 효과를 기대할 수 있다. 무엇보다 동 모델의 성공적 안착을 위해서는 협동조합의 주인인 조합원들의 의식제고와 부정적 효과를 완화하기 위한 노력과 의지가 관건일 것이다. 경기침체와 시장실패, 정부실패의 만연 속에서 장애인 자립생활을 위한 새로운 대안은 어떠한 방식으로든 모색될 수 있고, 중장기적 관점에서 동 협동조합 의 성과와 한계 역시 꾸준히 모니터링하고 엄밀하게 평가하여 지속적으로 바람직한 모델의 정립방향을 제시해 나갈 필요가 있다.

참고문헌

강혜규. (2009). “사회서비스 확대정책과 지역사회 사회복지서비스 공급체계.” 「상황과 복지」, 25: 67-98.

공정원. (2013). “사회서비스 전달체계로서 협동조합의 의의에 관한 탐색적 연구.” 「한국협동조합연구」, 31(2): 49-66.

기획재정부. (2015). 「제2차 협동조합 실태조사」, 기획재정부.

기획재정부. (2017). 「제2차 협동조합 기본계획(2017년~2019년) 안내.」 기획재정부.

김대진, 김복태. (2015). “사회적 생산조직으로서의 협동조합 여성친화성 실태분석.”

「정책분석평가학회보」, 25(3): 199-234.
김두년. (2012). “협동조합기본법 제정의 의미와 과제.”「한국협동조합연구」, 30(2): 1-21.
김복태, 이계만, 백형배. (2015). “캐나다 퀘벡주의 협동조합 지원체계 분석 및 정책적 시사점.”「한국정책과학학회보」, 19(4): 163-187.
김성오. (2013). “고용창출 사례: 스페인 몬드라곤 협동조합.”「노동리뷰」, 47-60.
김승완. (2015).「장애인고용 사회적 기업 사례 연구.」한국장애인개발원, 15-19.
김아영, 조영정, 장승권 (2016), “협동조합의 거버넌스 실천: 전주아이쿱소비자생활협동조합 사례연구.”「한국협동조합연구」, 34(3): 73-93.
김지원. (2017). “기업체 근로환경 특성이 장애인 근로자의 자발적 이직에 미치는 영향.”「한국행정학보」, 51(2): 157-184.
류경희. (2001). “공동육아협동조합 가족의 공동체 형성 과정: 조합형 어린이집 한 사례 분석을 통하여.”「대한가정학회지」, 39(3): 107-133.
박노근. (2017). “노동가치관과 직무만족, 직무헌신행동: 직원협동조합의 조절적 역할.”「인사조직연구」, 25(2): 109-128.
송관철, 신은종. (2016). “작업장 민주성이 사회적 자본 형성에 미치는 영향과 리더십의 조절효과.”「산업관계연구」, 26(4): 81-112.
신익식, 정해욱. (2006), “로지스틱 모형에 의한 협동조합 조합원 만족도 계측.”「한국협동조합연구」, 24(2): 71-95.
안수영. (2015), “협동조합 일자리 확대 가능성 영향요인 탐색: 충남지역 협동조합 경영진 조사를 중심으로.”「지방행정연구」, 29(1): 207-229.
염찬희. (2015). “한국 협동조합 연구 경향 분석: 1983 년~ 2014 년의 한국협동조합연구 게재 논문을 중심으로.”「한국협동조합연구」, 33(3): 91-108.
윤영진, 양기용, 이인재, 이재원, 강상경, 김용득, 김은정, 김진, 김혜란, 서재호, 이봉주, 이상균, 장혜경, 정광호. (2011),「사회서비스 정책론’, 사회복지전문출판 나눔의 집.
이도형, 함요상. (2010). “제 3 부문의 가치 발견과 활성화 전략: 생활협동조합을 중심으로.”「정부학연구」, 16(1): 181-214.
이영범, 남승연. (2009). “사회서비스 시장화를 통한 일자리 창출의 문제점과 발전방안..”「한국공공관리학보」, 23(2): 99-126.
이원표. (2014). “청년발달장애인의 꿈 공장, 연리지장애가족사회적협동조합..”「지역리포트 대전」, ②-177-191.

이은선, 석호원. (2017). “국내 사회적경제조직의 유형에 관한 연구.” 「한국사회와 행정연구」, 27(4): 179-213.

이제복. (2015). “비영리조직의 형성에 영향을 미치는 요인은 무엇인가?: 노인돌봄종합 및 가사간병방문지원서비스 제공기관을 대상으로.” 「한국행정학보」, 49(2): 347-372.

이제복·박상인 (2011). “사회서비스 공급 기관의 거리와 영리성이 바우처 이용에 미치는 영향에 관한 실증연구-산모신생아도우미 바우처 시장을 중심으로.” 「한국정책학회보」, 20(4): 371-399.

이홍기. (2016). “농업협동조합 경영자의 윤리적 리더십이 종업원의 조직 및 직무몰입에 미치는 영향.” 「한국협동조합연구」, 34(1): 77-93.

임종선, 조상혁. (2014). “사회적협동조합의 비영리성과 공익성에 대한 소고.” 「홍익법학」, 15(4): 337-373.

장경수. (2006). “협동조합의 조합원 가치와 거버넌스에 관한 고찰.” 「한국협동조합연구」, 24(1): 1-26.

전형수. (2013). “사회적협동조합의 사회경제적 통합 효과.” 「한국협동조합연구」, 31(1): 57-85.

정규호. (2008). “특집논문: 민주적 거버넌스와 시민사회; 풀뿌리 사회경제 거버넌스의 의미와 역할-원주 지역 협동조합운동을 사례로.” 「시민사회와 NGO」, 6(1): 113-147.

채종헌, 최준규. (2012). “지역사회 활성화를 위한 사회적 경제의 역할에 관한 연구: 이탈리아 사회적 협동조합 사례를 중심으로.” 「한국지방자치연구」, 14(3): 195-225.

최유진. (2016). “정부 실패와 사회적 경제의 확산.” 한국정책분석평가학회 춘계학술대회 131-155.

최중석, 성상현. (2015). “사회적협동조합의 국공립어린이집 위탁사업 추진방안 연구.” 「한국협동조합연구」, 33(2): 55-77.

최혁진. (2010). “협동조합의 경험에 기초한 사회적기업의 성장전략과 민관협력 및 제도개선 방안.” 「Social Enterprise Studies」, 67-90.

최희원. (2015). “사례연구-협동조합 공동행동과 조합원 실익.” 「협동조합경영연구」, 43: 63-83.

한국장애인인권포럼. (2017a). 「오름카페 영업현황자료.」 한국장애인인권포럼.

한국장애인인권포럼. (2017b). 「협동조합을 활용한 장애인 자립생활 모델 효과성 분

석: 아람, 우리들 사회적협동조합 사례를 중심으로.“, 한국장애인인권포럼 정책토론회.

Bae, K. B., & Sohn, H. (2017). “Factors Contributing to the Size of Nonprofit Sector: Tests of Government Failure, Interdependence, and Social Capital Theory.“ VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 1-18.

Borzaga, C., Depedri, S., & Galera, G. (2012). “Interpreting Social Enterprises.“ *Revista de Administracao (São Paulo)*, 47(3), 398-409.

Bovaird, T. (2007). “Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services.“ *Public Administration Review*, 67(5), 846-860.

Brandsen, T., & Pestoff, V. (2006). “Co-production, the Third Sector and the Delivery of Public Services: An introduction.“ *Public management review*, 8(4), 493-501.

Burdin, G., & Dean, A. (2009). “Cafe New Evidence on Wages and Employment in Worker Cooperatives Compared with Capitalist Firms.“ *Journal of Comparative Economics*, 37(4), 517-533.

Corbin, John J.(1999), “A Study of Factors Influencing the Growth of Nonprofits in Social Services.“ *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly,* 28(3): 296-314.

Entwistle, T., Martin, S. (2005). “From Competition to Collaboration in Public Service Delivery: A new Agenda for Research.“ P*ublic Administration*, 83(1), 233–242.

Hagedorn, K. (2013). “Natural Resource Management: the Role of Cooperative institutions and governance." *Jounral of Enterpreneurial and Organizational Diversity*, 2(1): 101-121.

Lecy, Jesse D. and David M. Van Slyke. (2012). “Nonprofit Sector Growth and Density: Testing Theories of Government Support.“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1): 189-214.

Lee, J. B. (2017). “Applying Voucher Markets in Rural Local Municipalities: Fiscal Capacity and Competition in the Korean Elderly Program.“ *International Review of Public Administration*, 22(1), 32-44.

Maddux, J. E., Sherer. M., & Rogers, R. W. (1982). "Self-efficacy Expectancy and Outcome Expectancy: Their Relationship and their Effects on Behavioral intentions." *Cognitive Therapy and Research*, 6:207-211.

McDonnell, D. P., et al. (2012). "Democratic Enterprise: Ethical business for the 21st Century." online: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2041159

Peck, Laura R. (2008). "Do Antipoverty Nonprofit Locate Where People Need Them? Evidence From a Spatial Analysis of Phoenix." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 37(1): 138 -151

Pérotin, V. (2006). "Entry, Exit, and the Business Cycle: Are cooperatives different?" *Journal of Comparative Economics*, 34(2), 295-316.

Pestoff, V. (2009). "Towards a Paradigm of Democratic Participation: Citizen Participation and Co-production of Personal Social Services in Sweden." *Annals of Public and Cooperative economics*, 80(2), 197-224.

Rosenberg, M. (1965). Society and the Adolescent Child. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Salamon, Lester M. (1993). "The Marketization of Welfare: Changing Nonprofit and For-Profit Roles in the American Welfare State." *Social Service Review*, 67: 16-39.

Saxton, Gregory D., and Benson, Michelle A. (2005). "Social Capital and the Growth of the Nonprofit Sector." *Social Science Quarterly*, 86(1): 16-35.

Stryjan, Y., & Wijkström, F. (1996). "Cooperatives and Nonprofit Organizations in Swedish Social Welfare." *Annals of Public and Cooperative economics*, 67(1), 5-27.

Weisbrod, Burton A. (1998). To Profit or Not to Profit: The Commercial Transformation of The Nonprofit Sector. New York: Cambridge University Press.

김지원(金芝元): 주저자. 서울대학교 행정대학원에서 행정학 박사학위(논문: 산재장애인 재활 정책이 고용성과에 미치는 효과 분석, 2013)를 취득하고, 현재 국립 한국복지대학교 장애인 행정과 조교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 정책분석 및 평가(공공복지, 노동정책 부문), 계량분석 등이다. 주요 저술로는 한국행정의 이해(공저, 2018), 인트로 행정학(공저, 2017) 등이 있고 최근 논문으로 "Effect of Korean Rehabilitation Services on Work Resumption by Occupational Segments"(Seoul Journal of Economics, 2018), "기업체 근로환경 특성이 장애인 근로자의 자발적 이직에 미치는 영향"(한국행정학보, 2017) 등이 있다. (maria1211@hanmail.net)

이제복(李濟福): 교신저자. 서울대학교 행정대학원에서 행정학 박사학위(논문: 사회서비스 바우처 사업의 비영리조직과 영리조직의 진입에 관한 연구, 2014)를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 BK21plus 연구교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 비영리조직, 공공관리론, 정책분석, 재무행정 등이다. 최근 논문으로 "Applying a Voucher Market in a Local Municipality"(International Review of Public Administration, 2017), "연금확대정책이 재정지출감소에 미치는 효과에 관한 연구"(행정논총, 2017), "공공서비스 인공지능 ML 적용과 공공가치" (정부학연구, 2018), "공공조직과 비영리조직의 이용자 선택에 관한 연구"(행정논총, 2018) 등이 있다(jaebok@korea.ac.kr).

[부록1] 아람협동조합 오름카페 이용고객 현황 및 설문조사지

1. 카페이용대상자(2016.06~2017.06)

구 분		사례(명)	비율(%)
		520	100
성별	남	208	40
	여	312	60
연령	20세 미만	78	15
	21~30세	94	18
	31~40세	130	25
	41~50세	130	25
	51세 이상	68	17
장애유무	장애인	104	20
	비장애인	416	80
방문횟수	처음	208	40
	2~5회	156	30
	5~10회	94	18
	10회~20회	42	8
	20회 이상	20	4

2. 고객만족도 설문조사지

오름카페는 발달장애인의 자립생활 및 직업 창출을 위해 아람 협동조합이 운영하는 사회적 점포입니다. 오름 카페 방문을 진심으로 환영하며, 서비스 개선 및 본 점포의 발전을 위한 설문조사에 응해 주시길 바랍니다.

오름 카페는 사회복지공동모금회, (사)한국장애인인권포럼과 함께 합니다.

질문 1) 당신의 성별은 무엇입니까?

남성	여성

질문 2) 당신의 나이는 어떻게 되십니까?

20세 미만	21~30세	31~40세	41~50세	51세 이상

질문 3) 당신은 장애인 인가요?

장애인	비장애인

질문 4) 이번 방문이 오름 카페에 몇 번째 방문입니까?

처음	2~5회	5~10회	10~20회	20회 이상

※ 이제부터 오름 카페에서 제공하는 각종 메뉴에 대한 질문을 드리겠습니다.

질문 5) 오름 카페에서 제공하는 커피 메뉴의 맛에 대한 만족도는 어떠십니까?

매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족

질문 6) 오름 카페에서 제공하는 커피 이외 메뉴에 대한 당신의 만족도를 어떠십니까?

매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족

질문 7) 오름 카페 메뉴 가격은 적절하다고 생각하십니까?

매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다

※ 이제부터 오름 카페의 서비스의 질에 대한 질문을 드리겠습니다.

질문 8) 오름 카페에서 주문 후 메뉴가 나올 때 까지의 대기 시간은 적절하다고 보십니까?

매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다

질문 9) 매장의 혼잡도 그리고 대기 시간에 대한 만족도는 어떠십니까?

매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족

질문 10) 카페의 청결도에 대한 당신의 만족도는 어떠십니까?

매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족

질문 11) 접객과정에서 불쾌한 일은 없으십니까?

매우 불쾌	불쾌	보통	없음	전혀 없음

질문 12) 직원은 친절하며, 서비스와 위생 문제에 대한 만족도는 어떠십니까?

매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족

질문 13) 매장 인테리어에 대한 만족도는 어떠십니까?

매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족

※ 이제부터 장애인들이 일하고 있는 오름카페에 방문한 당신의 장애인식에 대한 질문을 드리겠습니다.

질문 14) 장애인이 바리스타로 일하는 카페에 방문하신 느낌은 어떠십니까?

매우 불쾌	불쾌	보통	다소 불쾌하지 않음	전혀 불쾌하지 않음

질문 15) 장애인이 일하는 카페에 대한 당신의 느낌은 어떠십니까?

매우 부정적	부정적	보통	긍정적	매우 긍정적

질문 16) 오름 카페 방문 이후 장애인에 대한 당신의 인식 변화는 긍정적 입니까?

매우 부정적	부정적	보통	긍정적	매우 긍정적

질문 17) 당신은 향후 오름 카페에 재방문 의사가 있으십니까?

전혀 없음	없음	보통	재방문	반드시 재방문

※ 이제 마지막으로 오름 카페의 발전을 위한 당신의 의견을 자유롭게 기술해 주시기 바랍니다.

만족도 조사에 응해 주셔서 감사합니다.

[부록2] 장애인근로자 심리적만족도 측정 설문문항

1. 자아존중감

항목	평균
(1) 나는 내가 다른 사람들처럼 가치있는 사람이라고 생각한다.	3.5
(2) 나는 좋은 성품을 가졌다고 생각한다.	4
(3) 나는 대체적으로 실패한 사람이라는 느낌이 든다.*	2
(4) 나는 대부분의 다른 사람과 같이 일을 잘 할수 있다.	4
(5) 나는 자랑할 것이 별로 없다.*	2.75
(6) 나는 내 자신에 대하여 긍정적인 태도를 가지고 있다.	3
(7) 나는 내 자신에 대하여 대체로 만족한다.	4
(8) 나는 내 자신을 좀 더 존경할 수 있으면 좋겠다.	4.25
(9) 나는 가끔 내 자신이 쓸모없는 사람이라는 느낌이 든다.*	3
(10) 나는 때때로 내가 좋지 않은 사람이라는 생각이 든다.*	2.75
Total	**3.33**

2. 자기효능감

항목	평균1	평균
(1) 나는 계획대로 일을 수행할 수 있다.	3.5	3.5
(2) 나는 일을 해야할 때 바로 일을 시작하지 못하는 문제점이 있다.*	2.75	2.25
(3) 어떤 일을 첫 번에 잘못했더라도 나는 될 때까지 해본다.	3.25	3.25
(4) 나는 중요한 목표를 설정하면 성취할 수 있다.	3	3
(5) 나는 어떤 일을 끝마치기도 전에 포기한다.*	2	3
(6) 나는 어려운 일에 부딪히는 것을 피한다.*	3.75	1.25
(7) 나는 어떤 일이 너무 복잡해보이면 해 볼 시도조차 안한다.*	2.5	2.5
(8) 유쾌하지 않은 어떤 일을 할 때도 그것을 끝마칠때까지 반드시 한다.	3.5	3.5
(9) 나는 뭔가 할 일이 있을 때 바로 그 일을 시작한다.	3.25	3.25
(10) 새로운 어떤 일을 배우려고 시도할 때 처음에 성공할 것 같지 않으면 바로 포기한다.*	2.5	2.5
(11) 예기치 못한 문제가 일어나면 잘 대처할 수 있다.	2.75	2.75

항목	평균1	평균
(12) 나는 어떤 새로운 일이 너무 어려우면 배우려고 하지 않는다.*	3.5	1.5
(13) 실패는 나로하여금 더 열심히 노력하도록 만들 뿐이다.	2.5	2.5
(14) 어떤 일을 할 수 있는 내 능력에 불안함을 느낄때가 있다.*	3	2
(15) 자신감이 있다.	2.5	2.5
(16) 나는 무슨일을 쉽게 포기한다.*	3.5	1.5
(17) 인생에 부딪히는 거의 모든 문제들을 다룰 능력이 없는 것 같다.*	3.25	1.75
(18) 새 친구를 사귀는 일은 내게 너무 어려운 일이다.*	3.5	1.5
(19) 친구가 보고 싶으면 와주기를 기다리는 대신 내가 먼저 간다.	3.5	3.5
(20) 내가 관심을 가지는 어떤 사람이 사귀기가 어려운 사람이라면 나는 사귀는 것을 금방 포기한다.*	2.75	2.25
(21) 첫 눈에 호감이 가지 않는 사람이라 해도 나는 그 사람과 사귀는 것을 쉽게 그만두지 않는다.	4.25	4.25
(22) 나는 사회적(사교적)모임에서 내 자신을 어찌해야 좋을지 모르겠다.*	3.75	1.25
(23) 지금의 내 친구들은 나의 사교성 때문에 사귀었다.	4.25	4.25
Total	**3.17**	**2.5**

주 1) 평균1: 설문조사 항목 응답 원자료 이용 평균이며, 평균2: 설문조사 항목 중 역점수 항목(*)에 대해 기존문항과 다르게 총점을 계산하여 평균 도출(기존문항: 1=전혀 그렇지 않다, 2=그렇지 않다. 3=보통이다. 4=그렇다, 5=매우 그렇다. 역점수문항: 5=전혀 그렇지 않다, 4=그렇지 않다. 3=보통이다. 2=그렇다, 1=매우 그렇다.)

2) 굵은 글씨(Bold)는 보통수준보다 저하된 수준으로 나타나는 항목 표기함.

3) *는 문항의 성격을 감안하여 전체적으로 5점척도가 자아존중감이 가장 높게 나타나도록 일부 항목을 역척도로 재구성한 상태에서의 평균을 재구성한 값이다.

[부록3] 아람협동조합 심층면접 주요 조사항목

1. 관리자 대상 심층면접 주요 조사항목

조사항목		주요 내용	
1. 기본정보		인적사항	이름, 성별, 나이, 혼인여부, 학력,
		소속기관 장애인 근로자의 장애특성 정보	장애유형, 장애등급
		장애인근로자에 대한 인식	
2. 협동조합 총괄 평가		협동조합 현황 인지도	운영형태 및 조합원 현황 인지도
		협동조합에 대한 총괄 평가	협동조합 성과와 한계 향후 주요 운영전략
3. 경제적 역할	경제적 수익성 및 지속가능성	경제적 수익성	운영시간 및 교대방법 운영수익의 적절성 운영수익에 대한 만족도
			근로자에 대한 급여 및 복리후생 지급의 적절성
		경제적 수익측면에서의 협동조합 지속가능성	
4. 사회적 역할	지역사회 가치 창출	지역사회 공헌도	협력을 통한 경제적 부문 기여 및 한계(공동생산, 고용의 양적확대 및 질적 측면 등) 사회적 책임 부문 기여 및 한계(장애인식개선, 장애인고용, 협력을 통한 상생)

2. 장애인 근로자 대상 심층면접 주요 조사항목

조사항목		주요 내용	세부 내용
1. 기본정보		인적사항	이름, 성별, 나이, 혼인여부, 학력,
		장애특성 정보	장애유형, 장애등급, 장애발생 원인, 장애유형별 세부질의
		협동조합 일자리 사업 참여 전후의 건강 또는 장애상태 변화 정도	
2. 경제적 역할	경제적 자립	경제활동상태 변화	경제활동 이력 및 변화
		일자리만족도(카페 일자리사업참여 전,후 비교)	근무시간, 근무유형 부문 임금수준, 복리후생 부문 동료와의 관계 부문 경영참여 부문 근로환경 및 장애인 직장내지원 정책 부문
3.사회적 역할	민주적 참여	조합원의 경영활동 참여도	경영활동 투명성, 민주적 참여 절차 및 기회 부여, 커뮤니케이션 측면 등
		장애인근로자와의 관계 및 의사소통	배려 또는 불이익을 준 경험, 평상시 관계 유지방법 등
		장애인근로자 권익향상을 위한 직장내지원정책 현황	업무의 육체적, 정신적 강도, 물리적 환경(쾌적도, 안전도), 직무조정(직무적합성, 적성 등 고려), 기타 장애인근로자 지원정책 여부(근로도우미, 장애인편의시설 확보, 고충처리 및 상담, 직장내장애인차별금지 교육) 등
	양질의 일자리 창출	일상생활만족도(카페 일자리사업참여 전,후 비교)	자립생활능력 부문 장애인식 부문 장애로 인한 차별경험이나 트라우마 극복경험 경제적 여건 부문 건강상태 의사소통 및 갈등해결방식 가족관계 또는 인간관계 변화 여가활동 부문
		일과 삶의 균형도	타 일자리 대비 일과 삶의 균형정도
		일자리 만족도가 일상생활 만족도에 미치는 영향	현 일자리 여부가 일상생활 만족도에 미치는 영향

「국정관리연구」 제13권 제2호(2018. 6): *63-95*

어린이 재난안전 교육실태와 발전방안: 초등학생 재난안전교육실태 조사를 중심으로

이주호·양기근·김경진

본 연구는 어린이 대상 재난안전 교육실태 및 교육내용에 대한 학습인지 수준을 분석하여, 실효성 있는 어린이 대상 재난안전 교육정책의 개선방안을 도출하고자 초등학생을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 분석결과, 학교 외 재난안전교육을 함께 받은 실험집단과 대비하여 학교 내에서만 재난안전교육을 받은 통제집단의 재난안전 교육경험이 전반적으로 낮은 가운데, 안전사고교육에 대비하여 재난교육 횟수 경험이 상대적으로 적고, 재난안전교육에 대한 흥미도에 대비하여 재난안전교육 내용에 대한 정확한 인지 수준은 낮은 것으로 파악되었다. 따라서 린이 재난안전교육을 지원체제 정비 및 재설계 측면에서 학교 내와 학교 밖에서 이루어지는 재난안전교육 현장 차이를 고려하여 재난안전교육 콘텐츠 차별화 및 다양화가 필요한 것으로 파악된다. 또한 학교 내 재난안전교육이 담임선생님에 의해 이루어지고 있는 점을 고려하여 초등교사의 재난안전교육 전문성 강화 필요성 및 전문가 양성 필요성이 높은 것으로 파악되었다.

[주제어: 재난안전, 어린이, 초등학생, 재난안전교육, 재난안전교육콘텐츠]

Ⅰ. 서론

2014년 4월 16일 세월호 참사는 우리나라의 재난구조 및 구호시스템의 구조적 문제의 민낯을 적나라하게 드러내었고, 평상시 안전점검의 미흡, 안전교육의 부재를 여실히 보여주었다. 즉 세월호 사고는 그동안 국민 전반의 안전교육 부족에 따른 안전의식, 안전문화의 부재를 보여주는 사건이었다(정가윤 외, 2014: 3). 이에 따라 세월호 사고 이후 학생 및 학부모, 그리고 교사들의 안전교육에 대한 필요성과 관심도는 높아졌으나, 초등학생을 대상으로 안전교육 자료의 부족, 안전지도 방법의 미흡 등 재난안전교육에 대한 기본적인 매뉴얼과 초등학생들의 연령적 특성

본 연구는 전국재해구호협회(2016)의 「재난약자에 대한 재난안전 교육실태와 교육방안: 어린이를 중심으로」의 일부를 수정· 보완하였음을 밝힙니다.
논문접수일: 2018.05.31, 심사기간(1차): 2018.06.06~06.19, 게재확정일: 2018.06.19

을 감안한 재난안전교육이 되지 못하다보니 여전히 재난안전교육의 실효성에서 대해서는 한계를 노출하고 있는 것으로 파악된다.

재난피해를 장기적으로 줄일 수 있는 가장 좋은 방법은 공교육 체계 하에서 어린 시기부터 재난안전교육을 일상생활화 하여 나가는 것인데, 이를 위해서는 유·초·중등 교육에 걸쳐 정규교육과정으로 재난안전교육이 이루어짐으로써 오랫동안 훈련된 지식과 체험을 체득해 나갈 필요가 있다. 그러나 우리나라는 학생에 대한 안전교육이 일부 체육교사 및 양호교사들에 의해 이루어지는 수준이어서 재난안전교육의 전문성과 필요한 적정시간의 교육이 되고 있지 못하다. 그리고 교육 또한 일부 교통안전교육 및 화재교육으로만 이루어지고 있는 실정으로 재난안전 교육에 대해서는 상대적으로 미흡한 실정이다.

특히 단편적인 교육만으로는 최근 빈발하고 있는 복합재난에 적절하게 대응할 수 있는 역량을 제고하기는 어렵다. 학교 밖에서의 안전교육들이 최근 다양한 프로그램을 제공하여 이를 보완하기 위한 노력을 기울이고 있으나 일관성이 부족하며 우후죽순 격으로 산재되어 있어 재난안전교육의 전문성이 부족하다.

이에 본 연구는 재난약자, 특히 어린이를 대상으로 재난발생 시 대피방법을 비롯한 재난안전 교육의 실태를 파악하고, 어린이 대상의 재난안전교육 방안과 재난발생 시 스스로를 지킬 수 있는 재난안전 교육교육 프로그램 및 운영을 위한 재난안전교육정책 개선방향을 제시하고자 한다.

특히 본 연구는 재난약자 중에서도 가장 많은 비율을 차지하고, 재난안전교육 효과가 가장 클 수 있는 어린이를 중심으로 재난안전 교육실태 및 교육내용에 대한 학습인지를 분석하여, 실효성 있는 정책 개선방안을 도출하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 구조화된 설문지를 토대로 초등학생을 대상으로 조사분석을 실시하였다. 또한 조사도구의 개발은 초등학생의 문항 이해 및 유효표본의 확보를 위해 초등교육 전문가를 대상으로 충분한 논의과정을 거쳐 문항을 개발하였으며, 명목척도를 중심으로 문항을 개발하여 분석하였다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 재난약자와 재난안전교육 필요성

1) 재난약자의 개념

재난을 야기하는 위험인자로부터 피해받기 쉽거나 받은 피해로부터 복구행위가 어려운 사람 또는 계층을 표현하는 용어로서 재난약자, 재해약자, 취약계층 등의 다양한 용어가 사용되고 있다(오금호 외, 2013: 11). 재난약자란 "재난을 야기하는 위험인자로부터 피해받기 쉽거나 받은 피해로부터 복구행위가 어려운 사람 또는 계층"(심기오, 2010: 9)을 표현하는 용어로서 재난약자, 재해약자, 안전약자, 재난취약자, 재난취약계층 등의 용어가 사용되고 있다(이은애, 2008; 심기오 외, 2010; 김윤희 외, 2012; 오금호 외, 2013). 재난약자란 자신이 위험에 처한 경우 그것을 알 수 있는 능력(위험관찰능력), 위험을 알리는 정보를 받아들이는 능력(정보입수, 발언능력), 그러한 위험에 대해 적절한 행동을 취할 능력(행동능력)의 면에서 장애를 가지고 있는 사람(이은애, 2008)을 말한다(양기근 외, 2016: 8 재인용).

한국은 실무적 차원에서 재난약자를 경제적, 신체적, 사회적 제약 등으로 각종 재난위험에 노출되어 있거나 관련 정보를 받지 못하는 기초 생활수급자, 독거노인, 장애인, 쪽방촌 거주자 등(소방방재청, 2013)으로 정의하고, 그 주요 대상으로는 어린이, 노약자, 기초생활수급자, 장애인, 외국인 등을 제시하고 있다.

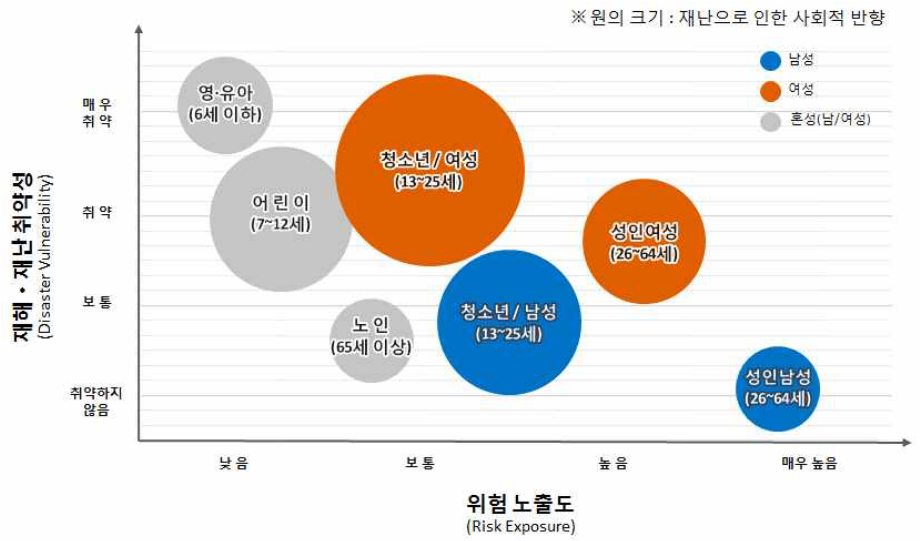
〈표 1〉 재난안전약자의 개념

구분	개념	관련 연구
재해약자	위험관리 능력, 정보입수·발언능력 및 행동능력에 제한이 있는 자	이은애(2008)
재난약자	경제적·신체적·환경적 요인으로 인하여 재난 취약성을 갖는 자	심기오 외(2010)
재난취약자	사회적 약자와 재난 취약자 모두 포함하는 개념으로 앱과 웹을 통해 여러 국가의 언어로 재난 정보를 얻을 수 있는 외국인과 배리어 프리(장애인이 접근 가능한 대피소)대피소 정보를 유용하게 활용할 수 있는 신체적 약자. 신체적 약자(장애인, 노약자, 유아 등)와 언어적 약자(국내거주 외국인)로 분류	김윤희 외(2012) 김명구 외(2014)
안전약자	사회를 구성하는 평균 능력의 사람 또는 계층보다 안전을 위협하는 위험으로부터 스스로를 보호하고 위험인자를 제거하는 능력이 떨어지거나 재난 및 사고로부터 피해입기 쉽거나 또는 받은 피해로부터 복구행위가 어려운 사람 또는 계층	오금호 외(2013)

2) 재난약자 대상의 재난안전교육 필요성

국민안전처의 2015년 안전혁신 마스터플랜에 의하면, 총인구 5천만명 중 재난안전약자는 약 36%로 구성되어 3명 중 1명이 안전약자이다. 이중 아동은 9백30만명(18%), 장애인은 2백50만명(5%), 고령자는 5백30만명(11%), 국내체류 외국인은 1백50만명(3%)이다. 이렇듯 재난안전약자 보호에 대한 필요성은 높아지고 있으나, 정부의 관심, 예산, 담당 조직, 관련 법제도 정비 등이 미흡한 실정이다.

〈그림 1〉 재난안전약자의 재난안전취약성



자료: 국민안전처(2015).

세월호 사고의 경우에서 볼 수 있듯이, 재난안전교육의 제도적 취약성인 재난안전교육의 법제 및 교육·훈련의 미흡은 학생과 같은 재난안전 약자들이 재난상황에서의 적절한 대응을 할 수 없도록 만들며, 또한 배 승선객들의 안전을 책임지고 있는 선장과 선원들의 적절한 대응도 할 수 없도록 하였다.

이에 정부는 국민 각자의 생애주기별 안전역량 강화를 위해 2016년 5월 29일「국민안전교육 진흥 기본법」을 제정하였는데, 동법 제2조 제1항에서는 "안전교육이란 국민이 안전에 대한 중요성을 인식하고 각종 재난 및 안전사고 발생 시 이에 효과적으로 대처할 수 있도록 안전에 대한 지식이나 기능을 습득하는 교육"으로 정의하였고, 제2항에서는 "안전교육 전문인력이란 안전교육이나 이와 관련된 연구를 수행

할 수 있는 지식과 능력을 가진 사람으로서 대통령령으로 정하는 자격을 갖춘 사람"을 말한다고 정의하고 있다.[1)]

이에 대해 학술적으로 오범석(2014)은 안전교육을 "위험 가능성을 줄일 수 있도록 인간의 행동 및 태도를 바람직한 방향으로 바꾸는 교육"이라고 정의하고 있으며, 안전교육 대상으로 화재, 교통사고, 가스사고 등의 인위적 재난과 지진, 풍수해 같은 자연적 재해까지 포함시키고 있다(오범석, 2014; 7-8 인용). 공배완·안황권(2009)은 안전교육을 "교육이라는 수단을 통해서 일상생활에서 발생하는 각종의 안전에 대한 필요한 지식과 태도, 기능 등을 습득하여 개인이나 집단에 가해지는 위험사태를 미연에 방지하는 일련의 과정"으로 정의하였으며, 김신정·김성희(2009)는 "안전을 위협하는 여러 요소로부터 건강한 생활을 유지하기 위한 적극적인 방법으로, 위험 가능성을 줄일 수 있도록 인간의 행동 및 태도를 바람직한 방향으로 바꾸는 교육"으로 정의하였다.

또한 이지혜(2016)는 안전교육은 안전하게 생활하는 방법을 알고 이를 생활에서 실천할 수 있는 것을 목표로 '안전과 관련된 지식, 기능, 가치·태도를 함양함으로써 안전한 생활을 영위할 수 있는 능력을 기르는 교육'이라고 정의하면서 안전교육을 통하여 안전사고 발생 가능성을 줄이며 안전한 생활을 실천함으로써 스스로 안전에 대한 권리를 지켜나갈 수 있다고 하였다.

최상옥 외(2014)는 재난안전교육 훈련의 개념으로 재난안전 교육훈련이란 여러 가지 위험으로부터 시민들의 안전을 확보하기 위한 안전교육의 일환으로 재난에 대해 스스로의 안전을 확보하기 위한 행동을 취할 수 있도록 유도하여 재난발생시 다른 사람들이나 지역의 안전에 도움이 되는 효과를 기대하도록 하는 것으로 정의하고 있다(최상옥 등, 2014; 13). 학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률에서 학교안전교육 범위는 생활안전교육, 교통안전교육, 안전교육, 약물 및 사이버 중독 안전교육, 화재·재난 등의 재난안전교육, 직업안전교육, 응급처치에 관한 교육 등이다.

이를 고려할 때, 재난안전교육은 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 자연재난 및 사회재난과 각종 사고로부터 자신의 안전을 지키고 사람들의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위한 교육으로 정의할 수 있다. 이 때 재난안전교육의 범위는 재난 및 안전관리기본법의 재난관리와 안전관리를 범위로 한다.

---

1) 국민 안전교육 진흥 기본법[시행 2017.5.30.] [법률 제14248호, 2016.5.29., 제정].

2. 어린이 재난안전교육의 유형 및 현황

우리나라의 경우 안전문화진흥을 위해 안전관리헌장의 마련과 재난안전 교육을 위한 다양한 방한을 강구해 왔다. 재난안전 교육에 관련된 법령은 각 부처별 소관 업무에 따라 개별적으로 이루어지고 있으나, 교육 내용에 있어서 상호 중복적인 부분이 존재하는 한편, 교육의 세부 내용 면에서는 단순히 인식제고와 안전행동요령만을 교육하는 수준에 그치거나 한시적, 일회적 교육으로 이루어지는 경우가 많다.

재난안전교육은 교통, 화재, 작업, 풍수해 따위의 재해로부터 자신을 안전하게 지키는 준비를 위한 교육으로 정의된다. 안전교육을 넓은 뜻으로 해석하면, 지진·풍수해와 같은 자연현상이 끼치는 사고나 재해의 예방도 포함되지만, 학교나 사회의 교육에서 국토보전대책까지 다룰 수 없기 때문에, 재해가 발생했을 때의 행동지침을 가르치는 정도에 그칠 수밖에 없다. 학교나 사회에서 실시하는 안전교육의 내용으로는 일반적으로 교통사고, 가정 내 사고, 화재, 실험·실습의 사고, 수학여행이나 레크리에이션의 사고, 유희나 완구에 의한 사고, 체육경기의 사고와 지진·풍수해와 같은 자연재해가 발생했을 때의 행동지침 등이다(배천직, 2016 인용).

세월호침몰사고 이후 교육부는 2014년 11월 '교육분야 안전종합 대책'에 따른 후속조치로 2015년 2월부터 발달단계를 고려한 체계적인 안전교육 7대 표준안을 마련하였다. '학교 안전교육 7대 표준안'은 한국교육개발원에 위탁한 연구결과를 토대로 학생 발달단계(유아~고교)에 맞게 체험중심으로 개발되었으며, 특히 초등에서는 생활안전, 폭력·신변 안전 영역을, 고등학교에서는 실습 시 직업안전을 강화하는 등 안전교육 분야 전반에 걸쳐 처음으로 마련된 표준안이다. 안전교육 표준안은 7대 영역으로 구분하여 생활안전, 교통안전, 폭력·신변안전, 약물·인터넷 중독, 재난안전, 직업안전, 응급처치로 이루어졌으며, 25개의 중분류, 52개의 소분류로 구성되어, 학교급(유·초·중·고)에 따른 표준안 내용 체계도 및 교사의 수업 활용을 돕기 위해 수업지도안을 함께 제공한다.

교육내용은 학교마다 차이가 있으나 보건복지부「아동안전사이버교육센터」에서 제공하는 초등학교 저학년, 고학년 대상의 PPT, 애니메이션, 동영상, 활동지, 교사용 지도서, 온라인강의 등을 활용하거나, 국민안전처 재난안전교육포털 및 국민재난안전포털의 영상자료, 도로교통공단 교육마당, 그리고 학교안전교육 7대 영역 표준안 자료(학교안전정보센터(www.schoolsafe.kr))가 사용되고 있다.

그러나 박근혜 정부 이후 재난안전교육은 생애주기별 맞춤형 안전교육을 표방하고 있으나, 재난약자로서 영유아 및 어린이, 노인, 장애인, 여성 등을 충분히 고려

한 선별적인 교육에 대한 근거를 마련하지 못하고 있는 실정이다. 또한 재난안전교육에 대한 의무화 규정이 미흡한 가운데, 재난안전에 포함되는 재난 유형에 있어서도 각 부처별로 차이가 있으며, 자연재난을 비롯한 일부 재난 유형에 대하여는 교육의 콘텐츠와 내용이 부족한 가운데 콘텐츠 등만을 대상으로 하고 있는 실정이다. 뿐만 아니라 학교 내의 안전교육 또한 학교 안전교육과 관련한 법제도로서 학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률과 아동복지법 등은 학생과 교직원에 대한 안전교육을 실시하고 있으나, 사실상 학교는 관련 법령에 명시되어 있는 안전교육의 기준에 따른 교육을 실시하기 어려우며, 그 실효성 또한 기대하기 어렵다(김종세, 2015: 122).

결과적으로 우리나라의 재난안전 교육은 재난안전관리체계 만큼이나 재난과 안전사고, 범죄 등 재난안전 교육의 범위를 확장하고 무리하게 통합을 추진하면서 부처별, 소관법령별로 교육이 이루어지면서 재난안전 교육의 사각지대가 존재하며, 비효과적인 교육방법과 내용으로 교육효과성에 의문을 갖게 하고 있다. 또한 학교안전교육 7대 표준안 등이 마련되고 있으나, 실제 교육현장에서 초등학생 등에 대한 재난안전교육이 실효성을 갖기 어려운 한계가 있음을 의미한다. 따라서 학교 재난안전교육이 갖는 한계점을 해결하기 위해 우선적으로 법제도적 정비에 대한 기본적 방향의 논의 필요성이 높다.

재난안전 교육은 단순히 재난 발생 전에 피해를 예방하거나 피난하는 것에 초점을 둔 것만으로는 부족하다. 재난안전 교육은 실질적 의미에서 국민 스스로가 재난안전의 중요성을 인식하고 이를 위한 교육의 필요성을 인식하는 계기인 동시에 교육을 통해 '평상 시 재난에 대한 사전 대비'에서부터 재해 발생 시 '구급, 구난' 그리고 '재난 피해에 대한 복구'와 '복구 이후의 삶'까지를 이해하고 지식을 습득함으로써 재난에 강한 사회를 만들어가는 능력을 키우는 교육이 되어야 한다. 이런 의미에서 재난약자의 개념 속에서 일반국민을 대상으로 한 교육과 재난취약계층의 재난안전 교육이 구분되어야 하며, 재난약자 안에서도 성장기의 아동과 여성, 노인, 장애인에 대한 교육이 차별화되어야 한다.

비단 이런 문제는 학교 내 재난안전교육에서도 체계적이지 못한 교육설계와 실행의 어려움으로 유사한 문제를 가져온다. 학교는 체계적 교육설계를 통한 재난안전교육 시간과 교육활동을 담보해야 함에도 불구하고 현실적으로 학기별 또는 매년 피교육자인 학생들에게 체계적 안전교육을 실시하는데 한계가 있으며(김종세, 2015: 133), 학교 안에서 비록 이론과 지식 습득의 과정을 기대할 수 있으나 교육효과성을 제고하기 위한 교육프로그램의 설계와 운영 정규과정에 일치시키는데 한

계를 갖는다. 따라서 이를 해결하기 위한 재난안전교육 전달체계에 대한 연구 필요성이 높다.

현행 재난안전교육은 재난안전관리 대상의 포괄성과 광범위성을 고려할 때, 전문적이고 체계적인 교육이 요구되나, 교육대상에 따라 선별적이고 차별화된 교육이 이루어지고 있으며, 교육의 내용 또한 안전의식 제고와 안전문화 진흥을 위한 합리적 정책의 부재로 이어지고 있다. 이러한 교육은 일반 국민을 대상으로 성인에게는 성인에게 필요한 교육이 필요하겠으나, 향후 미래세대를 위해 학교 안에서부터 체계적인 정규교육과정에 포함되어 이른 시기부터 학습되어 갈 필요가 있다.

3. 선행연구 검토

국내에서 어린이를 대상으로 한 재난안전교육에 대한 연구는 세월호 참사 이후 증가하고 있으며, 각 연구들은 교육방안, 교육콘텐츠, 교육의 법제도적 근거 등 다양한 차원의 과제를 제시하고 있다. 이에 본 연구에서는 세월호 사고 시점 이후인 2014년 이후의 국내 재난안전교육 관련 연구들의 주요 내용을 살펴보았다.

이지혜(2016)는 초등학교 안전교육과 관련된 2015 개정 교육과정 내용을 분석한 결과, 초등학교 생활 주변 안전문제를 포괄할 수 있도록 지속적이고 체계적인 교육이 이루어질 필요가 있으며, 안전문제의 중요성을 인식하고 관련된 문제를 개선할 수 있는 능력을 신장시켜줄 수 있는 교과 교육 내용이 구성되어야 함을 강조하였다. 안전지식은 안전과 관련 정보와 안전을 위협하는 실질적인 정보에 대한 지식을 의미하며, 안전의식 향상은 위험을 피할 수 있는 가능성을 높여준다. 또한 안전문제 해결실천은 안전과 관련된 문제 해결에 적극적으로 참여하는 것으로 안전과 관련된 권리인식 교육은 안전과 관련된 자신의 권리 보호뿐만 아니라 타인의 권리 보호와 안전문제 해결을 위한 실천적 행동을 포함한다고 하였다.

배천직(2016)은 2014년 4월 이후에 교육부 및 국민안전처 재난안전교육 정책들에 대해 법·제도 실태, 교육부가 발표한 「교육 분야 안전 종합대책」 및 「학교 안전교육 실시 기준 등에 대한 고시」, 국민안전처의 안전문화운동과 생애주기별 안전교육, 재난안전 종사자 교육, 재난안전교육, 재난안전교육 조사연구 실태 등에 대해 알아보고 문제점 및 개선방안을 제시했다. 법·제도 분야 개선방안으로, 아동복지법 및 학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률과 재난 및 안전관리기본법 개정과 특별법 제정을 제시했으며, 교육부 발표 분야에서는 재난안전교육이 반복적인 연습을 통해 습관화 될 수 있도록 전문가에 의한 체험교육과 견학, 역할극, 게임 등의 참여

형 교육의 진행을 제시했으며, 연령별, 지역별, 재난 유형별 특성이 반영된 재난안전교육 프로그램을 제시했다. 국민안전처 안전문화운동과 생애주기별 안전 교육에 대해서는 안전문화운동 추진 중앙협의회에 재난안전 분과 신설, 생애주기별 안전교육지도에 사회재난 포함 등을 제시했고, 재난안전 종사자 교육과 국가민방위재난안전교육원 재난안전교육 개선방안으로는 재난안전교육을 전 국민들이 받을 수 있도록 하는 방안을 제시했다. 마지막으로 재난안전교육 조사연구 분야 개선방안으로는 재난안전 분야의 전문 연구기관에 의한 재난안전 분야 전문연구를 제안했다.

배천직(2015)은 학교 재난안전 교육의 문제점 및 개선방안에서 법·제도, 교육, 강사양성 프로그램 분야의 개선방향을 제시했으며, 법·제도 분야에서는 재난안전 교육을 연구할 수 있는 전문 연구기관이 운영될 수 있도록 함은 물론, 재난안전 분야의 전문 기관들이 참여하여 내실 있는 재난안전 교육프로그램 개발, 재난안전 전문강사 육성 프로그램 개발 등을 위한 특별법 제정을 제시했다. 교육분야에서는 학년별 눈높이에 맞는 재난안전 매뉴얼, 사회재난도 재난안전 교육 매뉴얼에 포함해서 개발, 전문 교육 사이트 시도별 운영, 재난안전 체험시설 전국 확대, 교육용 “앱” 개발 등을 제시했다. 강사양성 분야에서는 재난별 전문기관을 통한 강사양성 프로그램 개발을 제시했다.

박상철(2014)은 주요 선진국의 안전교육 정책과 운영 실태에서 교육과정에 활용 가능한 안전교육 매뉴얼 개발, 시나리오 기반의 다양하고 현실적인 훈련실시, 전문적인 안전교육을 위한 지원체계, 교원양성과정에서의 안전교육교과 신설을 제시했다.

정가윤 외(2014)는 초등학생 대상 재난안전교육 콘텐츠 개발을 통해 재난안전교육 현황 및 환경 분석 결과를 통해, 재난유형, 대처단계(예방-대응-복구 및 회복)에 따라 세분화된 재난안전교육의 필요성 제시, 지역사회와 연계된 모델 설계 필요, 지식·훈련·태도 특히 공동체 의식, 봉사 정신이 강화된 콘텐츠 개발, 체험형 재난안전교육 콘텐츠 개발을 위한 지역 자치적 체험과 구성, 회복의 단계를 위한 심리 치료 프로그램 개발, 재난안전 포털구성을 통한 매뉴얼의 표준화, 국민안전처를 기반으로 한 교육기관에서 국가적 단위의 안전교육 실시, 지속가능한 서비스의 향상, 학교를 위한 맞춤형 재난안전교육 개발, 재난안전 대응 행위에 대한 인문사회학적 연구 필요, 재난안전교육 의무화의 법제화를 통한 현장 적용, 국민안전처 산하 교육기관과 거점 교육기관을 통한 모니터링, 재난안전교육전문가 인증제, 재난안전교육프로그램 인증제를 통한 모니터링 등을 제시했다. 재난안전교육 콘텐츠 개발을 위한 해외 사례집 연구에서는 선진국이 재난 발생 지역의 지방자치단체 중심으로

중앙정부와 상호지원조직이 형성되어 있고, 연령대별 대상 프로그램을 보유하고 있는 것을 조사결과물로 제시하였다. 또한 초등학생 대상 재난안전교육 콘텐츠 프로토타입 개발에서는 초등학교 저학년과 고학년의 체험형 지식·훈련·태도 프로토타입의 예시를 제시했다.

최상옥 외(2014)는 국민보호를 위한 재난대비 교육·훈련법 제정 연구를 통해 재난안전 교육·훈련 정책의 방향과 시행, 기본원칙, 기본이념과 정의, 재난책임기관의 역할, 기본계획 수립, 진흥방향, 인력양성, 연구개발, 재정지원 등을 담은 국민보호를 위한 재난안전 교육훈련법 제정의 필요성과 세부 법안 체계를 제시하였다.

〈표 2〉 재난안전교육 관련 선행연구

연구자	연구대상	연구내용
이지혜 (2016)	초등학교 2015년 개정교육과정	2015 개정교육과정 분석을 통해 지속적, 체계적 안전교육 필요성 및 교과 구성 필요성 제시
배천직 (2016)	교육부 및 국민안전처 재난안전교육정책	교육부 발표 안전대책 및 학교 안전교육 기준, 국민안전처 안전문화운동 등 정부 재난안전교육 정책 실태 분석을 통해법제도 개선방안 및 교육부 차원의 재난안전교육 방법과 프로그램 개발 방안 제시
배천직 (2015)	학교 재난안전교육	학교 재난안전교육의 실태분석을 통해 법제도, 교육, 강사양성 프로그램 개발 방향 및 학년별 눈높이 교육 필요성 제시
박상철 (2014)	주요 선진국 재난안전교육 정책	주요 선진국의 재난안전교육 정책 및 운영 실태 분석을 통해 교육과정에 활용가능한 안전교육 매뉴얼 및 지원체계, 전문교원양성 조직 필요성을 제시
정가윤 외 (2014)	재난안전교육 현황 및 환경분석	국내외 재난안전교육 현황 및 환경분석을 기초로 초등학생 대상 재난안전교육 콘텐츠 개발 및 프로타입 프로그램 제시
최상옥 외 (2014)	국내외 재난대비 교육훈련 제도	국내외 재난대비 교육훈련 제도 및 운영 현황 분석을 통해 재난대비 교육훈련법 제정의 필요성 및 세부 법안 체계 개발

그러나 기존 선행연구들은 어린이 재난안전교육에 대한 정책, 법제도, 시스템, 시설적 한계, 그리고 IT기술 및 콘텐츠에 대한 연구 내용이 대부분으로 재난 발생 시 어린이에게 실질적 도움이 될 수 있고, 재난 시의 생존율을 높여줄 수 있는 재난안전교육에 대한 연구와 프로그램 개발은 상대적으로 미비한 실정이다. 다만, 최근 국립재난안전연구원(2014)에서 초등학생 대상 재난안전교육 콘텐츠 연구와 국민안전처의 생애주기별 안전교육지도 개발 등의 연구가 일부 진행된 것은 매우 고무적이다.

이에 본 연구는 기존 연구들과는 달리 재난발생 시 어린이들에게 실질적으로 도움이 될 수 있는 재난안전교육 실태와 교육정책 방향을 연구하고자 하는 점에서 선

행연구들과는 차별성이 있다.

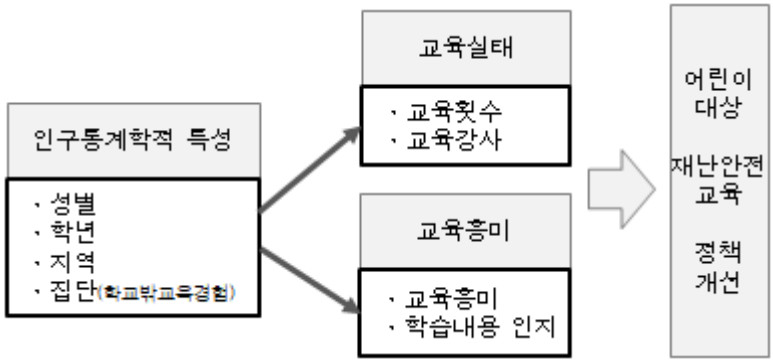
Ⅲ. 재난안전교육 실증분석

1. 연구모형

본 연구는 학교 내 재난안전교육만을 받는 초등학생 집단과 학교 밖의 재난안전교육을 함께 받는 초등학생 집단 간에 교육경험 횟수 및 교육강사 간의 차이가 있으며, 이에 따라 교육흥미도 및 학습내용에 대한 인지 수준에도 차이를 보일 것이라는 가정 하에 전국 대상으로 844명의 초등학생을 대상으로 재난안전교육경험의 실태 및 교육운영 실태에 대한 차이를 분석하여 어린이 대상 재난안전교육의 정책적 개선방안을 도출하는데 초점을 두고 분석을 실시하고자 하였다.

다만, 초등학생의 경우 일반 성인과 대비하여 사용하는 용어의 난이도 및 등간척도의 난이도를 구분한 응답결과의 신뢰성 등에 대한 우려가 조사문항 설계과정에서 제기되었다. 이에 따라 초등학교 어린이를 대상으로 재난안전교육 경험을 가진 자원봉사자 중 실제 초등교육 현장에서 교육을 담당하고 있는 외부 전문가로 하여금 설문문항에 대한 자문을 의뢰하여 최종확정하였으며, 문항은 명목척도를 중심으로 개발하였다. 이 과정에서 조사도구는 안전사고 및 재난 교육 경험횟수 각 1개 문항, 학교 밖 재난안전교육경험 횟수 1개 문항, 재난안전교육 흥미도 1개 문항, 재난안전교육 강사 1개 문항, 교육강사 흥미 1개 문항, 학습내용 숙지(홍수, 화재) 각 1개 문항의 총 9개 문항으로 단순화하여 실시하였다.

〈그림 2〉 연구모형



2. 조사설계

1) 조사대상자의 선정 및 조사방법

본 연구의 연구목적인 어린이 재난안전교육의 실태와 문제점을 분석하고 개선방안을 제시하기 위해서는 초등학교 학생들을 대상으로 하는 재난안전교육의 실증분석이 필요하다. 이에 본 연구는 전국의 초등학생들을 대상으로 재난안전 교육 실태조사 설문을 실시하였다.

조사기간은 2016년 8월 9일부터 10월 31일까지 약 1개월 20여 일 동안에 걸쳐 이루어졌다. 조사는 직접대면조사와 학교 선생님들의 협조 하에 선생님들에 의해 조사가 이루지고 우편으로 설문결과를 받는 방법으로 이루어졌다. 직접대면조사는 연구원들이 전북119안전체험관과 초등학교를 방문하여 소방관들의 도움을 받아 안전체험교육을 받은 초등학생들을 대상으로 이루어졌다. 그리고 초등학교 선생님들에 의한 조사는 비확률표본추출방법의 편의표집방법에 의해 조사되었다.

본 연구의 자료 분석은 IBM SPSS 20.0 for Windows 프로그램을 이용하여 분석하였으며 X^2검정[2], 독립표본 t검정 및 ANOVA을 통해 전문체험시설을 포함하여 실제 재난안전교육을 받은 대상과 그렇지 않은 초등학생들 간의 재난안전교육 경험과 홍수 및 화재의 대표적 재난유형에 대한 대피요령에 대한 인지수준을 통해 학습효과를 분석하였다.

2) 연구대상자의 일반적 특성

본 연구는 연구결과의 실효성 확보를 위해 연구대상자를 실험집단과 통제집단으로 구분하였다. 실험집단은 전북 119안전체험관의 재난안전체험교육훈련 경험을 가진 집단 및 전국재해구호협회의 재난안전체험 교육 경험 초등학생을 대상으로 하였다. 반면, 통제집단은 학교 외의 재난안전체험교육에 참여하지 않은 대상으로 구분하였다.

응답자의 분포를 보면 실험집단은 72.51%, 통제집단은 27.49%이다. 성별분포를 보면 여자가 47.59%로 나타났고, 남자가 52.41%로 나타났다. 학년분포를 보면 1학년이 8.10%, 2학년이 16.99%, 3학년이 20.98%, 4학년이 19.73%, 5학년이 13.80%,

2) X^2검정 및 교차분석은 집단간 차이를 함께 파악하기 위하여 집단 내 응답비율이 아닌 응답항목별 전체 응답자 대비 집단별 비율을 제시하였다.

6학년이 20.07%, 기타(유치원, 중학생)가 0.34%로 나타났다. 연구대상자의 지역분포를 보면 서울특별시가 5.59%를 차지했고 고양시가 8.55%, 남양주시 13.11%, 파주시 25.43%, 포천시 7.98%, 군산시 2.17%, 대전광역시 3.19%, 익산시 2.62%, 전주시 6.04%, 진안군 3.31%, 진주시 8.55%, 진해시 0.11%, 청주시 7.64%, 충주시 5.70%로 나타났다. 지역자료의 분포를 고려하여 실증분석에서는 수도권지역과 비수도권지역 두 집단으로 분류해서 분석하였다.

〈표 3〉 연구대상자의 일반적 특성

(N=884)

변수			빈도	백분율(%)
집단		실험집단	641	72.51
		통제집단	243	27.49
성별		여자	414	47.59
		남자	456	52.41
학년		1학년	71	8.10
		2학년	149	16.99
		3학년	184	20.98
		4학년	173	19.73
		5학년	121	13.80
		6학년	176	20.07
		기타	3	0.34
지역	수도권	서울특별시	49	5.59
		고양시	75	8.55
		남양주시	115	13.11
		파주시	223	25.43
		포천시	70	7.98
	비수도권	군산시	19	2.17
		대전광역시	28	3.19
		익산시	23	2.62
		전주시	53	6.04
		진안군	29	3.31
		진주시	75	8.55
		진해시	1	0.11
		청주시	67	7.64
		충주시	50	5.70
전체			884	100.00

3. 분석결과

1) 재난안전교육 실태

연구대상자의 일반적 특성에 따른 안전사고교육 횟수를 X^2검정을 통해 분석한 결과 〈표 2〉와 같이 안전사고교육 횟수는 실험집단(X^2=83.225, p〈.001), 학년(X^2=147.293, p〈.001), 거주지역(X^2=139.154, p〈.001)에 따라 유의한 차이가 나타났다.

안전사고교육 횟수를 보면 실험집단의 경우 통제집단과 대비하여 안전사고 교육경험이 높으며, 특히 실험집단은 5회이상 경험 초등학생이 높은 비중을 차지하고 있는 반면, 통제집단은 3-4회가 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있다.

성별에 따른 안전사고교육 횟수는 남학생이 여학생에 대비하여 다소 높은 경험을 가진 학생들이 많이 포함되었으며, 학년별로는 고학년으로 갈수록 교육경험 횟수가 높은 것으로 나타나고 있다.

지역별로는 수도권 학생들이 비수도권 학생들에 대비하여 5회 이상의 교육경험을 가진 학생들의 비중이 상대적으로 높은 특징을 갖고 있다.

한편 재난교육 횟수는 X^2검정을 통해 분석한 결과 실험집단(X^2=64.848, p〈.001), 학년(X^2=109.697, p〈.001), 거주지역(X^2=109.086, p〈.001)에 따라 유의한 차이가 나타났다.

재난교육 횟수는 실험집단의 경우 3-4회의 경험 학생들이 가장 많았으며, 통제집단은 1-2회의 경험 학생들이 가장 많았다.

성별에 따른 재난교육 횟수는 남자, 여자 모두 3-4회의 경험을 갖고 있는 경우가 가장 많았으며, 학년에 따라서는 1학년은 1-2회와 3-4회의 경험 학생이 같은 비율로 높았으며, 2학년은 3-4회, 3학년은 5회 이상, 4학년은 1-2회, 5학년은 3-4회, 6학년은 3-4회의 경험을 갖고 있는 학생들이 가장 많았다.

지역에 따른 재난교육 횟수를 보면 비수도권은 1-2회 경험학생이 가장 많은 반면, 수도권은 3-4회의 경험학생이 가장 많았으며, 전체적으로 수도권 학생들이 비수도권 학생들에 대비하여 재난교육에 대한 경험이 상대적으로 많은 것으로 나타났다.

〈표 4〉 일반적 특성에 따른 안전사고교육 횟수

(N=884)

변수		Q1 안전사고교육 횟수				X^2 (p)
		1-2회	3-4회	5회 이상	받은 적이 없다	
집단	실험집단	111 (60.66%)	185 (67.77%)	300 (87.21%)	26 (41.27%)	83.225 ** (p<.001)
	통제집단	72 (39.34%)	88 (32.23%)	44 (12.79%)	37 (58.73%)	
성별	여자	85 (46.70%)	134 (49.45%)	164 (48.09%)	25 (40.32%)	1.777 (0.620)
	남자	97 (53.30%)	137 (50.55%)	177 (51.91%)	37 (59.68%)	
학년	1학년	16 (8.79%)	3 (1.10%)	39 (11.34%)	11 (17.74%)	147.293 ** (p<.001)
	2학년	34 (18.68%)	26 (9.52%)	68 (19.77%)	17 (27.42%)	
	3학년	33 (18.13%)	36 (13.19%)	96 (27.91%)	14 (22.58%)	
	4학년	52 (28.57%)	79 (28.94%)	30 (8.72%)	9 (14.52%)	
	5학년	11 (6.04%)	56 (20.51%)	50 (14.53%)	4 (6.45%)	
	6학년	36 (19.78%)	72 (26.37%)	61 (17.73%)	5 (8.06%)	
	기타	0 (0.00%)	1 (0.37%)	0 (0.00%)	2 (3.23%)	
거주지역	수도권	71 (39.01%)	142 (52.21%)	285 (83.33%)	20 (31.75%)	139.154 ** (p<.001)
	비수도권	111 (60.99%)	130 (47.79%)	57 (16.67%)	43 (68.25%)	
전체		183	273	344	63	

*P<.05, **P<.01

〈표 5〉 일반적 특성에 따른 재난교육 횟수

(N=884)

변수		Q2 재난교육 횟수				X^2 (p)
		1-2회	3-4회	5회 이상	받은 적이 없다	
집단	실험집단	169 (64.02%)	250 (74.40%)	176 (88.00%)	23 (39.66%)	64.848 ** (p<.001)
	통제집단	95 (35.98%)	86 (25.60%)	24 (12.00%)	35 (60.34%)	
성별	여자	130 (49.43%)	153 (45.81%)	96 (48.48%)	28 (49.12%)	0.888 (0.828)
	남자	133 (50.57%)	181 (54.19%)	102 (51.52%)	29 (50.88%)	
학년	1학년	25 (9.47%)	25 (7.46%)	8 (4.00%)	11 (19.30%)	109.697 ** (p<.001)
	2학년	40 (15.15%)	46 (13.73%)	37 (18.50%)	21 (36.84%)	
	3학년	51 (19.32%)	56 (16.72%)	62 (31.00%)	9 (15.79%)	
	4학년	77 (29.17%)	70 (20.90%)	15 (7.50%)	8 (14.04%)	
	5학년	30 (11.36%)	55 (16.42%)	30 (15.00%)	4 (7.02%)	
	6학년	41 (15.53%)	82 (24.48%)	48 (24.00%)	2 (3.51%)	
	기타	0 (0.00%)	1 (0.30%)	0 (0.00%)	2 (3.51%)	
거주지역	수도권	108 (41.22%)	217 (64.78%)	169 (84.92%)	20 (34.48%)	109.086 ** (p<.001)
	비수도권	154 (58.78%)	118 (35.22%)	30 (15.08%)	38 (65.52%)	
전체		264	336	200	58	

*P<.05, **P<.01

한편, 재난교육에 대한 흥미도에 대하여 독립표본 t검정 및 ANOVA를 통해 분석을 실시한 결과 다음과 같은 특징을 보였다. 재난교육 흥미도는 학년(F=32.489, p<.001)에 따라 유의한 차이가 나타났다.

재난안전교육 흥미도를 보면 실험집단 5점 만점에 평균 3.84(SD=1.15), 통제집단은 평균 3.92(SD=1.13)점으로 나타났다. 성별에 따른 재난안전교육 흥미도를 보면

여자는 평균 3.93(SD=1.02), 남자는 평균 3.80(SD=1.24)점으로 나타났다.

학년에 따른 재난안전교육 흥미도를 보면 1학년은 5점 만점에 평균 4.67(SD=0.76), 2학년은 4.24(SD=1.03), 3학년은 4.34(SD=0.93), 4학년 3.51(SD=0.97), 5학년 3.77(SD=1.19), 6학년 3.15(SD=1.17), 기타 4.00점으로 나타났다.

지역에 따른 재난안전교육 흥미도를 보면 수도권이 5점 만점에 평균 3.91(SD=1.17), 비수도권 평균 3.78(SD=1.10)점으로 나타났다.

〈표 6〉 일반적 특성에 따른 재난안전교육 흥미도

(N=884)

변수	구분	M	SD	t of F	p
집단	실험집단	3.84	1.15	-0.974	0.330
	통제집단	3.92	1.13		
성별	여자	3.93	1.02	1.581	0.114
	남자	3.80	1.24		
학년	1학년	4.67	0.76	32.489**	0.000
	2학년	4.24	1.03		
	3학년	4.34	0.93		
	4학년	3.51	0.97		
	5학년	3.77	1.19		
	6학년	3.15	1.17		
	기타	4.00	-		
거주지역	수도권	3.91	1.17	1.575	0.116
	비수도권	3.78	1.10		

*P<.05, **P<.01

재난안전교육 진행자에 대한 경험을 교차분석한 결과, 실험집단은 담임선생님, 소방관·경찰관 등 외부 선생님의 순으로 가장 많았으며, 통제집단 역시 담임선생님, 소방관·경찰관 등 외부 선생님의 순으로 높았다. 성별에 따른 재난안전교육 진행자를 보면 여자와 남자 모두 담임선생님을 통한 교육이 가장 많았으며, 다음으로 소방관·경찰관 등 외부 선생님의 순으로 나타났다. 학년과 거주지역에 따라서도 재난안전교육 진행자는 담임선생님, 소방관·경찰관 등 외부 선생님의 순으로 나타나 유의미한 차이를 보이지는 않고 있었다.

〈표 7〉 일반적 특성에 따른 재난안전교육 진행자

(N=884)

변수		Q4 재난안전교육 진행자(다중응답)					
		담임 선생님	보건 선생님	과학 선생님	체육 선생님	소방관, 경찰관 등 외부 선생님	기타
집단	실험집단	406 (78.53%)	19 (70.37%)	2 (66.67%)	14 (93.33%)	208 (67.97%)	13 (40.63%)
	통제집단	111 (21.47%)	8 (29.63%)	1 (33.33%)	1 (6.67%)	98 (32.03%)	19 (59.38%)
성별	여자	265 (51.46%)	12 (46.15%)	0 (0.00%)	5 (33.33%)	129 (42.57%)	12 (37.50%)
	남자	250 (48.54%)	14 (53.85%)	3 (100.00%)	10 (66.67%)	174 (57.43%)	20 (62.50%)
학년	1학년	51 (9.88%)	2 (7.69%)	0 (0.00%)	2 (13.33%)	25 (8.17%)	0 (0.00%)
	2학년	81 (15.70%)	8 (30.77%)	1 (33.33%)	2 (13.33%)	61 (19.93%)	0 (0.00%)
	3학년	113 (21.90%)	6 (23.08%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	56 (18.30%)	6 (18.75%)
	4학년	95 (18.41%)	4 (15.38%)	0 (0.00%)	11 (73.33%)	53 (17.32%)	19 (59.38%)
	5학년	74 (14.34%)	5 (19.23%)	1 (33.33%)	0 (0.00%)	40 (13.07%)	2 (6.25%)
	6학년	101 (19.57%)	1 (3.85%)	1 (33.33%)	0 (0.00%)	70 (22.88%)	5 (15.63%)
	기타	1 (0.19%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	1 (0.33%)	0 (0.00%)
거주지역	수도권	352 (68.48%)	15 (55.56%)	2 (66.67%)	3 (20.00%)	165 (54.10%)	8 (25.00%)
	비수도권	162 (31.52%)	12 (44.44%)	1 (33.33%)	12 (80.00%)	140 (45.90%)	24 (75.00%)
전체		517	27	3	15	306	32

*P〈.05, **P〈.01

반면, 가장 기억에 남는 재난안전교육 진행자에 대한 경험을 교차분석한 결과, 실험집단은 담임선생님인 반면, 통제집단은 소방관·경찰관 등 외부선생님이라고 응답한 경우가 많아 차이를 보였다.

성별에 따라서는 여학생의 경우 담임선생님이라고 응답한 학생이 많은 반면, 남학생의 경우 소방관·경찰관 등 외부 선생님이라고 응답한 비율이 높았으며, 학년별

로는 1학년과 4학년의 경우 담임선생님이라는 응답이 많았던 반면, 기타 학년은 소방관·경찰관 등 외부선생님이라고 응답한 비중이 높았다.

거주지역에 따른 가장 기억에 남는 재난안전교육 진행자를 보면 수도권은 담임선생님이, 비수도권은 소방관·경찰관 등 외부 선생님이 높게 나타났다.

〈표 8〉 일반적 특성에 따른 가장 기억에 남는 재난안전교육 진행자

(N=884)

변수		Q5 가장 기억에 남는 재난안전교육 진행자(다중응답)					
		담임 선생님	보건 선생님	과학 선생님	체육 선생님	소방관, 경찰관 등 외부 선생님	기타
집단	실험집단	302 (77.84%)	35 (87.50%)	2 (100.00%)	11 (78.57%)	272 (69.57%)	16 (42.11%)
	통제집단	86 (22.16%)	5 (12.50%)	0 (0.00%)	3 (21.43%)	119 (30.43%)	22 (57.89%)
성별	여자	201 (51.94%)	20 (51.28%)	1 (50.00%)	5 (35.71%)	169 (43.67%)	15 (39.47%)
	남자	186 (48.06%)	19 (48.72%)	1 (50.00%)	9 (64.29%)	218 (56.33%)	23 (60.53%)
학년	1학년	36 (9.28%)	5 (12.50%)	0 (0.00%)	5 (35.71%)	25 (6.43%)	2 (5.26%)
	2학년	62 (15.98%)	13 (32.50%)	1 (50.00%)	3 (21.43%)	74 (19.02%)	0 (0.00%)
	3학년	76 (19.59%)	15 (37.50%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	82 (21.08%)	5 (13.16%)
	4학년	82 (21.13%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	6 (42.86%)	62 (15.94%)	23 (60.53%)
	5학년	53 (13.66%)	3 (7.50%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	62 (15.94%)	3 (7.89%)
	6학년	79 (20.36%)	4 (10.00%)	1 (50.00%)	0 (0.00%)	83 (21.34%)	5 (13.16%)
	기타	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	1 (0.26%)	0 (0.00%)
거주지역	수도권	253 (65.71%)	34 (85.00%)	2 (100.00%)	5 (35.71%)	227 (58.21%)	10 (26.32%)
	비수도권	132 (34.29%)	6 (15.00%)	0 (0.00%)	9 (64.29%)	163 (41.79%)	28 (73.68%)
전체		388	40	2	14	391	38

*P<.05, **P<.01

학교 외 재난안전교육 횟수를 X^2검정을 통해 분석한 결과, 학교 외 재난안전교육 횟수는 학년(X^2=56.046, p<.001), 거주지역(X^2=15.399, p=0.002)에 따라 유의한 차이가 나타났다.

학교 외 재난안전교육 횟수를 보면 실험집단은 1-2회의 경우가 가장 많았으며, 통제집단은 또한 1-2회의 경우가 가장 많았다. 성별에 따른 차이에서도 여자와 남자 모두 1-2회가 가장 많았다.

한편, 학년에 따른 학교 외 재난안전교육 횟수를 보면 1학년, 2학년, 3학년, 5학년은 1-2회가 가장 많았던 반면, 4학년과 6학년은 받은 적이 없다는 응답이 가장 많았으며, 집간 간에 교육경험 횟수에 대한 유의미한 차이를 보였다. 거주지역에 따른 학교 외 재난안전교육 횟수를 보면 수도권과 비수도권 모두 1-2회가 가장 많았으며, 집단 간에 유의미한 차이를 보이고 있다.

한편, 학교 외 재난안전교육에 대한 흥미도에 대해 독립표본 t검정 및 ANOVA를 통해 분석한 결과, 학교 외 재난안전교육 흥미도는 성별(t=2.275, p=0.023), 학년(F=10.674, p<.001)에 따라 유의한 차이가 나타났다.

학교 외 재난안전교육 흥미도를 보면 실험집단은 5점 만점에 평균 3.88(SD=1.18), 통제집단은 평균 3.94(SD=1.24)점으로 나타났다. 성별에 따른 학교 외 재난안전교육 흥미도를 보면 여자는 평균 4.02(SD=1.12), 남자는 평균 3.81(SD=1.24)점으로 나타났다.

학년에 따른 학교 외 재난안전교육 흥미도를 보면 1학년은 5점 만점에 평균 4.43(SD=1.12), 2학년은 4.26(SD=1.06), 3학년은 4.06(SD=1.05), 4학년 3.66(SD=1.19), 5학년 3.77(SD=1.21), 6학년 3.34(SD=1.24), 기타 4.00점으로 나타났다.

지역에 따른 학교 외 재난안전교육 흥미도를 보면 수도권이 5점 만점에 평균 3.92(SD=1.19), 비수도권은 평균 3.88(SD=1.20)점으로 나타났다.

〈표 9〉 일반적 특성에 따른 학교 외 재난안전교육 횟수

(N=884)

변수		Q6 학교외 재난안전교육 횟수				X^2 (p)
		1-2회	3-4회	5회 이상	받은 적이 없다	
집단	실험집단	243 (68.64%)	101 (74.26%)	50 (83.33%)	210 (72.16%)	6.113 (0.106)
	통제집단	111 (31.36%)	35 (25.74%)	10 (16.67%)	81 (27.84%)	
성별	여자	171 (48.31%)	60 (44.44%)	36 (62.07%)	133 (46.18%)	5.676 (0.128)
	남자	183 (51.69%)	75 (55.56%)	22 (37.93%)	155 (53.82%)	
학년	1학년	44 (12.43%)	8 (5.88%)	4 (6.67%)	12 (4.14%)	56.046** (p<.001)
	2학년	54 (15.25%)	25 (18.38%)	16 (26.67%)	45 (15.52%)	
	3학년	75 (21.19%)	29 (21.32%)	18 (30.00%)	51 (17.59%)	
	4학년	61 (17.23%)	37 (27.21%)	5 (8.33%)	64 (22.07%)	
	5학년	59 (16.67%)	18 (13.24%)	11 (18.33%)	33 (11.38%)	
	6학년	60 (16.95%)	19 (13.97%)	6 (10.00%)	84 (28.97%)	
	기타	1 (0.28%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	1 (0.34%)	
거주지역	수도권	196 (55.68%)	92 (68.15%)	47 (78.33%)	168 (57.93%)	15.399** (0.002)
	비수도권	156 (44.32%)	43 (31.85%)	13 (21.67%)	122 (42.07%)	
전체		354	136	60	291	

*P<.05, **P<.01

〈표 10〉 일반적 특성에 따른 학교 외 재난안전교육 흥미도

(N=884)

변수	구분	M	SD	t	p
집단	실험집단	3.88	1.18	-0.505	0.614
	통제집단	3.94	1.24		
성별	여자	4.02	1.12	2.275*	0.023
	남자	3.81	1.24		
학년	1학년	4.43	1.12	10.674**	p<.001
	2학년	4.26	1.06		
	3학년	4.06	1.05		
	4학년	3.66	1.19		
	5학년	3.77	1.21		
	6학년	3.34	1.24		
	기타	4.00	-		
거주지역	수도권	3.92	1.19	0.399	0.690
	비수도권	3.88	1.20		

*P<.05, **P<.01

3) 재난 유형별 대피교육 효과

재난유형별 교육경험에 바탕한 대피교육의 학습인지 수준을 파악하기 위하여 홍수대피요령 및 화재대비요령에 대한 숙지여부를 각각 조사한 결과는 다음과 같다.

우선, 홍수대피요령에 대한 교차분석을 실시한 결과, 실험집단과 통제집단 모두 홍수대피요령으로 높은 곳으로 이동에 대한 응답자가 높아 교육내용에 대한 숙지를 하고 있는 학생이 많았다. 반면, 모른다는 응답의 경우 실험집단이 통제집단보다 응답이 높게 나타났다.

성별에 따른 홍수대피요령을 보면, 남자와 여자 모두 높은 곳이라는 응답이 높게 나타나 교육내용에 대해 인지하고 있는 경우가 많았으나, 모른다는 응답 지하대피소라는 응답이 양 집단에서 유사하게 응답이 나타났다.

학년에 따른 홍수대피요령을 보면 전체 학년 모두 높은 곳이라는 응답이 높게 나타나 교육내용을 정확히 인지하고 있는 경우가 많았으나, 지하대피소 및 모르겠다는 응답은 고학년으로 갈수록 응답 비중이 낮게 나타나 차이를 보였다.

지역에 따른 홍수대피요령을 보면 수도권 학생과 비수도권 학생 모두 높은 곳이라는 응답이 높게 나타나 교육내용에 대한 숙지는 높았으나, 지하대피소 및 모르겠다는 응답이 비수도권 학생들이 높아 차이를 보였다.

〈표 11〉 일반적 특성에 따른 홍수대피요령

(N=884)

변수		Q8 홍수대피요령(다중응답)					
		높은 곳	지하 대피소	지하철	교실	모르겠다	기타
집단	실험집단	561 (76.02%)	41 (49.40%)	0 (0.00%)	1 (50.00%)	18 (54.55%)	4 (44.44%)
	통제집단	177 (23.98%)	42 (50.60%)	1 (100.00%)	1 (50.00%)	15 (45.45%)	5 (55.56%)
성별	여자	345 (47.07%)	48 (58.54%)	1 (100.00%)	0 (0.00%)	16 (48.48%)	5 (55.56%)
	남자	388 (52.93%)	34 (41.46%)	0 (0.00%)	2 (100.00%)	17 (51.52%)	4 (44.44%)
학년	1학년	52 (7.06%)	12 (14.46%)	1 (100.00%)	0 (0.00%)	4 (12.12%)	2 (22.22%)
	2학년	116 (15.74%)	18 (21.69%)	0 (0.00%)	1 (50.00%)	9 (27.27%)	2 (22.22%)
	3학년	155 (21.03%)	15 (18.07%)	0 (0.00%)	1 (50.00%)	6 (18.18%)	2 (22.22%)
	4학년	143 (19.40%)	21 (25.30%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	5 (15.15%)	2 (22.22%)
	5학년	108 (14.65%)	8 (9.64%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	4 (12.12%)	1 (11.11%)
	6학년	162 (21.98%)	9 (10.84%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	4 (12.12%)	0 (0.00%)
	기타	1 (0.14%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	1 (3.03%)	0 (0.00%)
거주지역	수도권	478 (65.03%)	26 (31.33%)	0 (0.00%)	1 (50.00%)	14 (42.42%)	2 (25.00%)
	비수도권	257 (34.97%)	57 (68.67%)	1 (100.00%)	1 (50.00%)	19 (57.58%)	6 (75.00%)
전체		738	83	1	2	33	9

*P<.05, **P<.01

한편, 화재대피요령을 교차분석한 결과, 1순위 행동요령으로 '불이야'라고 소리친다에 대해 실험집단과 통제집단 모두 높은 응답을 보였으나, 119에 전화한다 등 행동 우선순위에 차이를 보이는 응답에 답변한 경우가 많았다. 성별로는 남자와 여자 모두 '불이야'라고 소리친다, 119에 전화한다의 순으로 높게 나타나 마찬가지로 1순위 행동요령과 2순위 행동요령 간의 교육내용 인지에 차이가 나타났다.

〈표 12〉 일반적 특성에 따른 화재대피요령

(N=884)

변수		Q9 화재대피요령(다중응답)				
		119에 전화한다	소화기를 사용하여 불을 끈다	가족이나 보호자에게 전화한다	'불이야' 라고 소리친다	책상 밑으로 들어간다
집단	실험집단	267 (70.45%)	31 (75.61%)	6 (66.67%)	364 (76.15%)	2 (25.00%)
	통제집단	112 (29.55%)	10 (24.39%)	3 (33.33%)	114 (23.85%)	6 (75.00%)
성별	여자	177 (46.95%)	16 (39.02%)	4 (50.00%)	229 (48.21%)	6 (75.00%)
	남자	200 (53.05%)	25 (60.98%)	4 (50.00%)	246 (51.79%)	2 (25.00%)
학년	1학년	25 (6.60%)	1 (2.44%)	0 (0.00%)	43 (9.01%)	2 (25.00%)
	2학년	88 (23.22%)	15 (36.59%)	1 (11.11%)	66 (13.84%)	2 (25.00%)
	3학년	74 (19.53%)	9 (21.95%)	4 (44.44%)	101 (21.17%)	0 (0.00%)
	4학년	89 (23.48%)	5 (12.20%)	1 (11.11%)	79 (16.56%)	1 (12.50%)
	5학년	29 (7.65%)	4 (9.76%)	1 (11.11%)	85 (17.82%)	2 (25.00%)
	6학년	73 (19.26%)	7 (17.07%)	2 (22.22%)	102 (21.38%)	1 (12.50%)
	기타	1 (0.26%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	1 (0.21%)	0 (0.00%)
거주지역	수도권	205 (54.38%)	25 (60.98%)	6 (66.67%)	324 (68.07%)	2 (25.00%)
	비수도권	172 (45.62%)	16 (39.02%)	3 (33.33%)	152 (31.93%)	6 (75.00%)
전체		379	41	9	478	8

*P(.05, **P(.01

학년별로는 1학년, 3학년, 5학년, 6학년의 경우 행동 우선순위에서 '불이야' 소리친다에 대한 응답이 가장 높게 나타났으나, 2학년과 4학년은 119에 전화한다고 응답한 경우가 많았다.

거주지역에 따라서는 수도권은 '불이야' 소리친다가 비수도권은 119에 전화한다로 나타나 교육내용에 대한 숙지에 있어서 응답자 수에 차이가 있었으며, 특히 비수도권 학생에게 행동우선순위 인지에 대한 차이를 보이는 것으로 나타났다.

4. 분석결과 요약

본 조사는 연구의 목적인 재난안전교육의 현황과 문제점을 분석하고 개선방안을 제시하기 위하여 초등학교 학생들을 대상으로 학교 재난안전교육의 실태를 파악하고자 실시되었다.

조사대상은 실험집단(72.51%)과 통제집단(27.49%)으로 구분하였고, 성별은 남자가 52.41%, 여자가 47.59이었다. 학년은 1학년이 8.10%, 2학년이 16.99%, 3학년이 20.98%, 4학년이 19.73%, 5학년이 13.80%, 6학년이 20.07%이였다. 조사대상자의 지역분포는 수도권지역이 60.18%, 비수도권지역이 39.82%이었다.

안전사고교육 횟수는 5회 이상(39.86%), 재난교육 횟수는 3-4회(39.16%)로 가장 많았다. 재난안전교육 흥미도는 재미있었다가 63.58%(조금 재미있었다 25.50%+아주 재미있었다 38.08%)였으며, 재난안전교육 진행자는 담임선생님이 57.44%로 가장 많았다. 가장 기억에 남는 재난안전교육 진행자로는 소방관, 경찰관 등 외부 선생님 44.82%였고, 학교 외 재난안전교육 횟수를 보면 1-2회(42.09%)가 대부분이었다. 학교 외 재난안전교육 흥미도는 재미있었다가 67.26%(조금 재미있었다 26.32%+아주 재미있었다 40.94%)로 나타났다. 홍수대피요령은 높은 곳(85.22%)을, 화재대피요령은 '불이야'라고 소리친다(52.24%)가 가장 높게 조사되었다.

특히 안전사고교육 횟수는 실험집단(X^2=83.225, $p<.001$), 학년(X^2=147.293, $p<.001$), 거주지역(X^2=139.154, $p<.001$)에 따라 유의한 차이가 나타났다. 먼저, 실험집단은 5회 이상이 가장 많았고, 통제집단은 3-4회가 가장 많은 것으로 조사되어 실험집단이 통제집단보다 안전사고교육에 대한 관심이 더 높음을 알 수 있다. 둘째, 1-3 저학년일수록 5회 이상 안전사고교육을 받은 비율이 높은데 비해, 4-6 고학년은 상대적으로 3-4회 가장 많았다. 4학년 이상 고학년일수록 안전사고교육을 받은 횟수가 3학년 이하 저학년보다 낮았다. 셋째, 수도권지역은 5회 이상이 가장 많았고, 비수도권지역은 3-4회가 가장 높게 나타나 수도권지역의 안전사고교육 횟

수가 많았다.

다음으로 재난교육 횟수는 실험집단(X^2=64.848, p<.001), 학년(X^2=109.697, p<.001), 거주지역(X^2=109.086, p<.001)에 따라 유의한 차이가 나타났다. 먼저, 실험집단은 3-4회가 가장 많았고, 통제집단은 1-2회가 가장 많은 것으로 조사되었고, 재난교육을 받은 적이 없는 집단에서 통제집단(60.34%)이 실험집단(39.66%)보다 훨씬 높게 나타나 실험집단이 통제집단보다 재난교육에 대한 관심이 더 높음을 알 수 있다. 둘째, 4학년은 1-2회, 5-6학년 3-4회, 3학년은 5회 이상, 2학년은 3-4회, 1학년은 1-2회와 3-4회가 가장 많았다. 4학년이 재난교육 횟수가 가장 낮았다. 셋째, 수도권지역과 비수도권지역 모두 3-4회가 가장 높게 조사되었지만, 수도권지역은 5회 이상이 1-2회 보다 많았지만, 비수도권지역은 1-2회가 5회 이상 보다 훨씬 높게 조사되었다.

재난안전교육의 흥미도는 통제집단이 실험집단보다 여학생이 남학생보다 높았고, 1-3 저학년이 4-6 고학년 보다 그리고 수도권지역이 비수도권지역보다 높게 나타났다. 재난교육의 진행자로는 담임선생님이 57.44%, 소방관, 경찰관 등 외부 선생님 34.0%로 거의 대다수를 차지하고 있었다. 조사결과 남학생과 4-6학년의 고학년, 비수도권 지역의 재난안전교육의 흥미도 제고가 필요한 것으로 보이며, 특히 담임선생님의 재난안전교육의 전문성 제고가 시급한 과제로 보인다.

학교 외 재난안전교육의 횟수는 1-2회 42.09%로 거의 대다수였으며, 받은 적이 없다가 34.60%로 매우 높게 조사되었다. 학교 외 재난안전교육의 흥미도는 재미있다가 67.26%(조금 재미있다 26.32%+아주 재미있다 40.94%)로 매우 높은 편이다.

홍수대피 요령은 높은 곳이 85.22%로 대부분 학생들이 잘 알고 있으나, 지하 대피소 9.58%, 모르겠음 3.81%로 잘못 알고 있거나 모르는 경우도 13.39%나 되었다. 그리고 지하대피소 응답자로는 남학생(41.46%)보다는 여학생 비율(58.54%)이 높게 나타났다. 화재대피 요령은'불이야'라고 소리친다 52.24%, 119에 전화한다 41.42%로 화재대피요령은 전반적으로 잘 알고 있는 것으로 볼 수 있으나, 행동우선순위에 대한 정확한 숙지는 잘되지 않고 있는 것으로 나타났다. 따라서 조사결과 홍수대피 및 화재대피 요령에 대한 기본적인 재난교육의 필요성과 정확한 교육이 필요한 것으로 보인다.

Ⅳ. 어린이 재난안전교육 발전방안

재난약자, 특히 본 연구의 대상으로서 초등학생에 대한 재난안전교육은 체험중심의 학습과정에서 지식과 경험을 함께 학습함으로써 효과를 거둘 수 있도록 교육과정이 설계될 필요가 있다. 이를 위해 다음과 같은 정책적 개선이 고려될 필요가 있다.

1. 교육장소에 따른 재난안전교육 콘텐츠의 차별화와 다양화

현재 어린이 대상 재난안전교육은 실험집단과 통제집단의 구분을 통해서 알 수 있듯이 학교 및 온라인을 통한 이론 중심의 간접체험 학습과 학교 밖의 체험안전관 및 전국재해구호협회 등이 실시하는 직접체험의 참여형 학습을 통해 이루어지고 있으며, 이에 따라 교육실시 장소와 횟수 등이 실제 학습에 대한 인지 및 학습내용의 인지 수준에 차이를 보이는 것으로 나타나고 있다.

따라서 어린이 대상의 재난안전교육의 효과성 제고를 위해서 학교교육 중심에서 학교 밖 교육까지로 재난안전교육을 확대하여 실제 재난취약성을 극복할 수 있도록 재난안전교육을 체계화하고 상호 교육내용과 방법의 차별화를 통해 교육효과를 제고하기 위한 노력이 필요하다. 특히 현행 학교교육의 경우, 학교교육 7대 표준안 및 관계법령에 기초하여 이론 중심의 교육을 실시하고 있으나 ① 교육 교원의 재난안전 전문성, ② 재난유형을 고려하지 않은 이론 중심의 교육, ③ 재난대처 중심의 교육으로 이루어지고 있는 한계점이 있다. 또한 사이버 안전교육의 경우는 ① 재난원인 이해 및 예방·대응 중심, ② 비연속적, 부정기적, 1회적 교육, ③ 교육성과에 대한 평가방법의 비현실성 등이 지적된다.

무엇보다 학교 재난안전교육의 가장 큰 문제점 중 하나는 실제 실습을 하는 등의 체험교육이 아니라 대부분 교사의 강의식 교육에 의존하고 있는 점이다. 특히 초등학생과 같은 어린이의 경우 이론 중심의 재난안전교육에 대하여 흥미를 갖지 못하고 재난 발생 시 정확한 대처법과 순서 등을 학습하는 효과 또한 낮을 수밖에 없다.

따라서 재난안전교육에 있어 학교 재난안전교육과의 중복성을 피하고 재난안전교육의 학교 밖의 교육기관으로서 역할을 담당하기 위해서는 재난안전교육 운영방식에 있어서 차별화 및 전문화가 선행되어야 한다. 이를 위해서는 다음과 같은 사항이 고려되어야 한다.

첫째, 재난안전교육 목적에 있어서 지식 습득이 아닌 태도와 행동 변화를 유인하

기 위한 교육방법의 개발이 이루어져야 한다. 어린이의 의식변화를 위해서는 체험교육의 중요성이 강조되며, 이 과정에는 어린이의 학습 특성을 함께 고려하여야 한다. 어린이에게 있어 효과적인 체험은 체험자의 자발적 동기를 전제로 하며 적극적인 행동을 유인하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 체험교육의 형태는 놀이, 게임 등의 활동으로 체험을 대체함으로써 경험 과정에서 체험효과를 극대화하기 위한 방안이 고려되어야 한다. 미국 FEMA에서는 커리큘럼의 제공과 함께 자연재해의 원리를 알게 해주는 게임앱의 제공, 위험행동 숨은 그림 찾기, 우리집 피난경로 그려보기, 안전테마별 만화, 화재안전 노래 등 다양한 재난안전교육 콘텐츠를 제공하고 있다. 특히 미국의 "우리집 대피로 그리기 대회"는 어린이에게 있어서 친숙한 우리집을 대상으로 해 위험상황에 대한 학습과 간접체험을 실시한다는 점에서 유용한 교육 콘텐츠가 될 것으로 판단되며, 특히 우리 실정에 맞도록 다양한 형태로 개발하는 것이 필요하다.

둘째, 재난안전교육의 과정은 단계별로 연속성을 갖도록 구성할 필요가 있다. 놀이와 체험을 연계한 체험학습이라고 하더라도 동일한 대상, 어린이에게 있어 반복적인 놀이는 흥미를 반감하며, 학습의 효과를 떨어뜨릴 수 있다. 따라서 동일한 교육목표를 갖는 재난안전교육이라 하더라도 교육과정은 단계별 구분을 통해 어린이의 흥미를 지속적으로 유지할 수 있도록 할 필요가 있다. 특히, 어린이의 성별과 연령의 성숙에 맞춰 교육과정을 개발하는 노력이 필요하다. 어린이를 대상으로 한 재난안전교육에 있어 흥미를 유도하고 집중할 수 있는 체험교육은 어린이들의 흥미를 유도하고 집중할 수 있는 방안을 마련하여 체험교육을 실시하고, 체험교육 시에는 많은 질문을 부여하여 어린이들이 지루해 하거나 하는 일이 없도록 하는 것이 필요하다. 이를 위해서 교육의 형태는 연극, 음악, 체육, 미술활동 등과 결합된 교육 콘텐츠를 개발하여 체험교육의 다양화를 기할 수 있어야 한다. 현재 전국재해구호협회가 실시하는 연극을 통한 재난안전교육 뿐만 아니라, 교육효과를 검증하기 위한 또래끼리의 역할극을 통한 반복학습 등 다양한 형태로 교육방식을 확장하는 것이 고려될 필요가 있다.

2. 재난안전교육을 위한 전문강사 양성

실태조사에서 나타난 바와 같이 현재 어린이 대상 학교 재난안전교육은 소방, 생활안전이나 안전사고에 편중되어 있으며, 자연재난에 대한 재난안전교육은 상대적으로 부족한 실정이다. 특히 대부분 교사들에 의해 2차적 자료로만 구성되어 있을

뿐 체험식 교육을 위한 내용은 포함하고 있지 못하다. 또한 각각의 자연재난은 재난 상황에 있어 고유한 특성과 차이가 존재하며, 따라서 교육내용과 교육방법에 차이를 고려할 필요성 있다. 그러나 현실적으로 학교의 재난안전교육이 이를 수용하여 교육하는 것은 한계가 있으며, 재난안전교육을 담당할 전문교원 또는 전문강사를 양성하여 이를 보완할 필요가 있다.

특히 학교 재난안전교육의 한계점 중 하나는 교원의 재난안전에 대한 비전문성에 있으며, 반대로 학교 외 교육기관의 재난안전교육기관 및 강사가 갖는 한계점은 학교 교육과정에 대한 체계적 이해의 부족에 있다. 이는 결과적으로 어린이가 학교 정규교육과정에서 다루고 있는 학습 내용과 이해·발달 수준에 대한 충분한 이해가 결여된 가운데 재난안전교육을 전달함으로써 교육의 효과성을 담보하기 어려운 한계점으로 작용할 우려가 있다. 따라서 재난안전교육을 실시하는 강사를 양성함에 있어서 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

이를 위해 가능한 재난안전교육 강사는 학교의 교원을 대상으로 전문교육을 실시하여 교재 및 프로그램을 보급함으로써 어린이 스스로가 교육 강사와 친숙한 가운데 학습할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 그러나 현실적으로 학교 교원이 재난안전 분야에 대한 전문성을 새롭게 쌓기 위해 (가칭)재난안전교원 양성 과정에 참여하는 것이 어려우며, 이에 대한 유인책 또한 현 시점에서 단기적으로 제고하기 어렵다는 점에서 사범대학 또는 교육대학의 대학생을 중심으로 교원을 양성하는 과정을 개발하여 운영할 필요가 있다. 이는 향후 학교가 필요로 하는 재난안전 분야의 전문성이 검증된 교원을 활용함으로써 학교 교육과정에서 재난안전교육을 정규화 할 수 있다는 장점을 동시에 지니는 만큼 이를 위한 전략적 접근을 고려할 필요가 있다.

Ⅴ. 결론

본 연구는 재난약자, 특히 어린이를 대상으로 재난발생 시 대피방법을 비롯한 재난안전 교육의 실태를 파악하고, 어린이 대상의 재난안전교육 방안과 재난발생 시 스스로를 지킬 수 있는 재난안전 교육교육 프로그램 및 운영을 위한 재난안전교육 정책 개선방향을 제시하고자 하였다. 이를 위해 재난약자 중에서도 가장 많은 비율을 차지하고, 재난안전교육 효과가 가장 클 수 있는 어린이를 중심으로 재난안전교육실태 및 교육내용에 대한 학습인지를 분석하여, 실효성 있는 정책 개선방안을 도

출하고자 구조화된 설문지를 통한 설문조사를 실시하였다. 특히 응답대상자의 특성을 고려하여 조사도구의 개발은 초등학생의 문항 이해 및 유효표본의 확보를 위해 초등교육 전문가를 대상으로 충분한 논의과정을 거쳐 문항을 개발하였으며, 명목척도를 중심으로 문항을 개발하여 분석하였다.

분석은 실험집단과 통제집단을 구분하여 인구통계학적 특성에 기초한 X^2검정, t-검정 및 ANOVA분석을 실시하였다.

분석결과 안전사고교육은 5회이상, 재난교육 횟수는 3-4회의 경험자가 많은 것으로 나타났으며, 재난안전교육에 대한 흥미도는 상대적으로 재미있었다는 응답비율이 높으며, 교육의 진행자는 담임선생님이 가장 많은 비중을 차지하고 있는 반면, 소방관·경찰관 등 외부선생님을 통한 교육이 많이 이루어지고 있는 것으로 파악되었다.

한편, 학교 외 재난안전교육은 1-2회가 가장 높게 나타났으며, 받은 경험이 없는 경우도 34.6%로 나타나 대부분의 교육이 학교 안에서 이루어지고 있는 것으로 파악되었다. 반면, 학교 외 재난안전교육에 대한 흥미도는 아주 재미있다의 응답이 보다 높게 나타나 전반적인 흥미도는 비슷한 응답을 보인 반면, 학교 외 재난안전교육에 대한 흥미도가 상대적으로 높은 것으로 파악되었다.

마지막으로 교육효과를 파악하기 위하여 홍수대피 및 화재대피에 대한 대응 요령에 대한 교육내용 인지 수준을 파악하기 위하여 조사한 결과 홍수대피에서는 학습내용을 제대로 인지하고 있는 경우가 85.22%으로 높았던 반면, 화재대피 요령의 경우 행동우선순위에 있어 교육내용에 대한 정확한 인지가 낮은 것으로 나타나 차이를 보였다.

이에 따라 본 연구에서는 초등학생 등 어린이 재난안전교육정책의 개선을 위하여 어린이 재난안전교육을 지원체제 정비 및 재설계 필요성 측면에서 첫째, 재난안전교육 현장에 따른 재난안전교육 콘텐츠의 차별화와 다양화, 및 이를 전달하는 전문가 양성 필요성을 제시하였다. 특히 학교 내 재난안전교육과 학교 외 재난안전교육의 차별화된 콘텐츠와 교육방식의 다양화, 그리고 학교 내 재난안전교육이 담임선생님에 의해 이루어지고 있는 점을 고려하여 초등교사의 재난안전교육 전문성 강화 필요성을 강조하고자 하였다.

다만, 본 연구는 응답대상자의 특성을 고려하여 조사문항의 난이도 및 분석방법의 한계점을 갖고 있다. 따라서 어린이 재난안전교육에 있어 교육횟수, 교육진행자, 교육흥미도 등이 실제 교육 효과성에 미치는 인과관계를 명확히 밝히는 후속 연구를 통해 정책의 우선순위와 정책방안을 구체화하는 연구가 이루어질 필요가 있다.

참고문헌

공배완·안황권. (2009). “초등학교 안전교육의 실태와 문제점.” 「한국치안행정논집」, 6(2): 279-298.

국민안전처. (2014). 2014 전국 안전체험시설 안내.

_____. (2015). 국가안전관리기본계획(2015-2019).

김명구·양기근·정기성. (2014). “자연재난에 의한 재난취약계층의 재난안전복지 개선방향: 전라북도 임실군의 노인계층을 중심으로.” 「한국위기관리논집」, 10(9): 113-135.

김신정·김성희. (2009). “초등학생을 위한 교사용 안전교육 지침서 개발.” 「아동간호학회」, 15(2): 145-154.

김윤희·정소영·주요한. (2012). 재난 취약자 대상 재난안전 콘텐츠 개발 및 서비스 전략 수립. 국립방재연구원.

김종세. (2015). “현행법상 학교안전교육에 대한 문제점과 개선방안.” 「한양법학」. 26(2): 121-141.

류영주·최지연. (2015). “초등학교 저학년 안전교육 프로그램 개발 및 평가.” 「학습자중심교과교육연구」, 15(12): 745-763.

박성철. (2014). “주요 선진국의 안전교육 정책과 운영실태.” 「교육개발」, 2014 AUTUMN Vol.41 No.3,

박진희. (2015). “재난위험 사회의 위험관리 전략의 새로운 모색: 회복탄력성(Resilience)과시민성(Citizenship) 향상을 중심으로.” 「환경철학」, 19: 91-118.

배천직. (2015). “학교 재난안전 교육의 문제점 및 개선방안; 초·중·고등학교를 중심으로.” 2015 지속가능발전전국대회 조직위원회. 「2015 지속가능발전전국대회 녹색시민포럼」, 205-216.

_____. (2016). “재난안전교육 실태와 개선방안: 재난안전교육 정책을 중심으로.” 국가위기관리학회 춘계학술대회 발표논문집.

법제처 국가법령정보센터. 재난 및 안전관리 기본법 제3조. http://www.law.go.kr.

심기오·박상현·정성희. (2010). 재난약자 방재대책 실태조사 및 분석. 국립방재교육연구원 방재연구소.

양기근·이주호. (2016). 재난약자에 대한 재난안전 교육실태와 교육방안: 어린이를 중심으로. 전국재해구호협회.

오금호·박소순·유병태·정소영. (2013). 안전약자 유형별 생활안전 콘텐츠 발굴. 국립재난안전연구원.

오범석. (2014). 「맞춤형 재난안전교육시스템 도입에 관한 연구」. 강원대학교 석사학위논문.

이광무. (2015). "초등학교 교과서 안전교육 내용 분석." 「한국사회체육학회지」, 61: 25-36.

이덕난 외. (2013). 일본의 안전교육 운영 사례 및 한국교육에 주는 시사점: 학교방재교육을 중심으로.

이은애. (2008). "재난발생시 재해약자지원시스템 구축 방향: 일본의 사례를 중심으로." 「방재연구」. 10(4): 32-39.

이지혜. (2016). "초등학교 안전교육 현황과 사회과교육에서의 안전교육 방향 탐색." 「The Journal of Korea Elementary Education」, 27(2): 259-278.

정가윤. (2014). 초등학생 대상 재난안전교육 콘텐츠 개발. 국립재난안전연구원.

_____. (2014). 초등학생 대상 재난안전교육 콘텐츠 개발: 재난안전교육 콘텐츠 개발을 위한 해외 사례집 연구. 국립재난안전연구원.

_____. (2014). 초등학생 대상 재난안전교육 콘텐츠 개발: 재난안전교육 콘텐츠 적용 및 활성화를 위한 기획방안 연구. 국립재난안전연구원.

_____. (2014). 초등학생 대상 재난안전교육 콘텐츠 개발: 초등학생 대상 재난안전교육 콘텐츠 프로토타입 개발. 국립재난안전연구원.

최상옥 외. (2014). 국민보호를 위한 재난대비 교육·훈련법 제정 연구용역. 국민안전처.

추창민·공성용·백승아. (2010). 「저소득계층의 기후변화 적응역량 강화를 위한 정책방안 연구(Ⅰ)」. 서울: 한국환경정책·평가연구원.

Flanagan, B., Gregory E., et al., 2011. A social vulnerability index for disaster management. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*. 8(1). Article 3.

Norris, F. H., Stevens, P. S., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F., & Pfefferbaum, R. L. 2008. Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness. *American Journal of Community Psychology*, 41: 127-150.

OECD. 2010. Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk.

Turner, B. L. II, Roger E. Kasperson, Pamela A. Matson, James J. McCarthy, Robert

W. Corell, Lindsey Christensen, Noelle Eckley, Jeanne X. Kasperson, Amy Luers, Marybeth L. Martello, Colin Polsky, Alexander Pulsipher, and Andrew Schiller. 2009. A framework for vulnerability analysis in sustainability science. PNAS, 100(14): 8074-8079.
http://www.pnas.org/content/100/14/8074.full.pdf

Zakour, Michael J., Gillespie David F. 2013. Community Disaster Vulnerability: Theory, Research, and Practice. New York Heidelberg Dordrecht London: Springer. http://www.emdat.be/world-maps

http://safetykorea.or.kr/

http://www.childsafedu.go.kr/index.jsp

http://www.law.go.kr/main.html

http://www.redcross.or.kr/education/education_main.do

http://www.schoolsafe.kr

이주호(李朱祜): 주저자. 충북대학교에서 행정학 박사학위를 취득하였으며, 현재 세한대학교 소방행정학과 조교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 재난관리, 갈등관리, 소방행정 등이다. 최근 주요논문으로는 "재난취약계층 재난안전교육 개선방안(2016)", "대규모 재난에 대비한 사회기반시설(SOC) 보호체계 발전방안(2016)", "SOC사업 갈등관리를 위한 공공참여(PI)제도 활용방안 연구(2015, 공저)" 등이 있다(leejuho@sehan.ac.kr).

양기근(梁奇根): 교신저자. 경희대학교에서 2004년 행정학 박사학위를 취득하였으며, 현재 원광대학교 소방행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 연구 분야는 소방정책, 위기관리 및 재난관리 등이다. 최근 주요 저서 및 논문으로는 소방행정학개론(2016, 제3판, 공저), 재난관리론(2016, 개정판, 공저), "A Meta-Regression Analysis of the Effectiveness of Mosquito Nets for Malaria Control: The Value of Long-Lasting Insecticide Nets(2018)", "재난안전체험관의 민-관 협력 운영 비교 분석: 미국, 캐나다, 일본 사례(2018)", "재난관리에 있어서 지방의회의 역할에 영향을 미치는 요인에 관한연구: 재난경험 및 성향, 정부에 대한 심리상태를 중심으로(2018)", "The Effects of Family-Friendly Policies on Job Satisfaction and Organizational Commitment: A Panel Study Conducted on South Korea's Public Institutions, Public Personnel Management(2017)" 등이 있다(withgg@wku.ac.kr).

김경진(金景震): 공동저자. 서울소방학교 학교장으로 재직하고 있으며, 현재 원광대학교 소방행정학과 대학원 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 소방정책, 위기관리 및 재난관리 등이다(kgg53463636@korea.kr).

「국정관리연구」 제13권 제2호(2018. 6): *97-124*

공공기관의 '집단 내 갈등'(intragroup conflict) 요인 연구: 학연, 지연, 성별, 정규직의 파벌효과를 중심으로

권향원·권경득

본 연구는 한국의 공공기관 '집단 내 갈등'의 요인을 탐색하는 데에 목적을 두고 있다. 특히 직장 내의 학연, 지연, 성별, 정규직 등을 기반으로 구축된 다수자의 '파벌효과'가 이로부터 소외된 소수자(minority) 혹은 비주류자(outsider)의 갈등인식에 미치는 영향을 분석하였다. 이를 위해 Jehn(1995)을 따라 '집단 내 갈등'을 '과업갈등'과 '관계갈등'으로 개념적으로 구분하였다. 그리고 이들과 개인의 소수자 지위(minority status)와 집단 내 갈등의 가설적 관계를 국내 기타공공기관 근로자 240명에 대한 설문을 통해 검증하였고, 분석모델로는 순위형로짓모델(Ordered Logit Model)을 적용하였다. 그 결과, '지역', '성별', '(비)정규직'의 범주에 바탕을 둔 '소수자 지위'가 '과업갈등'과 '관계갈등' 모두와 정(+)의 관계를 보였다. 이후 본 연구의 이론적 함의와 실무적 의미, 그리고 향후 연구를 위하여 제언을 부가하였다.

[주제어: 집단 내 갈등(intragroup conflict), 파벌효과(faction effects), 소수자 지위(minority status), 갈등인식(conflict perception), 과업갈등(task conflict)]

Ⅰ. 문제제기

조직 내 일터(workplace) 맥락에서 구성원들 간 갈등 즉 '집단 내 갈등'(intragroup conflict)은 조직의 유효성 및 생산성 측면에서 오랫동안 관심을 받아왔던 주제이다(Jehn, 1995; Jehn & Mannix, 2001; 방호진, 2014; 심덕섭 외, 2011). 이러한 관심에는 다음과 같은 배경들이 놓여 있다: (i) 첫째, 적정수준을 넘게 고조된 갈등은 구성원들 상호 간의 일체감을 저하시키게 되기 쉬우며, 정보공유 및 상호도움을 저감시키게 될 가능성을 높인다. 그리고 이는 장기적으로 조직의 생산성과 효과성을 저해할 수 있다(Moynihan & Pandey, 2008; de Wit et al, 2012). (ii) 둘째, 집단 내에서 고양된

본 연구는 환경부 산하 기타공공기관의 협조를 통해 수행되었으며, 기관명을 비식별화 하는 조건으로 담당자로부터 자료사용 및 논문출간을 승인받았음을 밝힙니다.
논문접수일: 2018.06.01. 심사기간(1차~2차): 2018.06.07~06.16. 게재확정일: 2018.06.16.

구성원 상호 간의 갈등은 구성원들로 하여금 조직에 대하여 낮은 충성심을 가지게 하고, 담당하고 있는 직무에 대해서도 낮은 몰입도를 가지게 할 수 있다. 이는 더 나아가 구성원들로 하여금 -조직에 대한 불만족의 표현형으로서- 고양된 이직의도(turnover intention)나 태업(absenteeism)의 행태를 보이도록 할 수 있으며, 이는 조직으로 하여금 중장기의 비전을 바탕으로 효과적인 인력관리를 수행하는 것을 어렵게 할 수 있다(Amason, 1996; Amason & Sapienza, 1997). (iii) 셋째, 최근 공공조직은 다양한 형태의 팀(team) 제도를 통해 구성원 상호 간의 비공식적인 상호작용을 증대시키는 관리원리를 활발하게 도입하여 운영하고 있는데, 이는 서로 견해와 이해가 다른 구성원들 간 갈등의 개연성을 증대시킨다(Gibbons, 2004). 이에 '집단 내 갈등' 연구의 중요도 역시 함께 점증한다고 할 수 있다(Hurbert, 1991; Oh, Chung, & Labianca, 2004).

그러나 '집단 내 갈등'에 대한 이해가 지니는 이러한 관리적 함의에도 불구하고, 한국의 공공부문 근로자의 '집단 내 갈등' 요인에 대한 연구는 지금까지 상대적으로 미흡한 관심을 받아왔다(조성배, 2015). 특히 공공부문을 대상으로 한 연구가 매우 희소한데, 이는 기존의 '집단 내 갈등' 연구들이 경영학적 기반에서 민간기업의 근로자를 대상으로 활발하게 수행되어 왔다는 점과 좋은 대조를 보인다(방호진, 2014; 심덕섭 외, 2011; 이준호·박지환, 2011). 반면 공공부문의 조직을 맥락으로 한 갈등연구는 주로 법제정 등 특정업무를 둘러싼 업무갈등을 주제로 이루어져 온 모습을 보이고 있다(박순애·박치성, 2008; 유홍림·윤상오, 2006). 공공조직의 맥락에서 조직 내 집단을 맥락으로 하는 갈등연구는 아직은 희소한 상황으로 판단된다. 따라서 우리는 한국의 공공부문 근로자가 일터 혹은 작업장의 맥락에서 다른 구성원들 간의 관계적 상황에서 갖는 '집단 내 갈등'의 요인들에 대하여 아직 낮은 이론적 이해를 가지고 있다고 할 수 있다. 특히 한국적인 조직행태 및 조직문화 요소가 반영된 요인들에 대한 탐색은 매우 미흡한 상황인 것으로 보인다(c.f. 권향원, 2017a; 권향원·최도림, 2011).

이러한 문제의식에서 본 연구는 한국의 공공기관에 초점을 두고, 어떠한 요인들이 구성원들의 '집단 내 갈등' 인식으로 이어지는지를 분석하였다. 특히 사회학적 관점에서 이루어졌던 한국사회의 갈등요인에 대한 기존연구들로부터 통찰을 빌려 학연, 지연, 성별 등 직장 내에 다수자(majority)와 소수자(minority)의 파벌구도를 설명요인으로서 다루었다(김용욱, 1978; 서혁준·전영평, 2006; 송호근, 2006; c.f. 정태훈·차운아, 2011). 갈등요인으로서 다수자와 소수자 간의 파벌구도에 대한 연구는 서구에서도 Blummer(1958)의 그룹위협이론(group threat theory) 혹은

Marques et al (1988)의 '검은양 효과'(black sheep effect) 등의 개념을 통해 시론적으로 다루어진 바가 있다. 그러나 이들은 '인종'(race)이나 '성소수자'(e.g. transgender) 등에 주된 초점을 두고 있는 경향을 보인다(Dixon, 2006). 그러나 본 연구는 한국적 현실에서 보다 가깝게 체감되는 '학연', '지연', '성별', '정규직여부' 등의 범주들을 주요한 요인으로 포착하였다. 이러한 범주들은 김용욱(1978) 등에 의해 이미 오래전부터 한국공공부문 근로자의 행태를 설명하는 데에 중요한 요소로서 지적되어 왔으나, 이들의 효과를 실증적인 자료에 기반 한 분석으로 구체화한 연구는 그동안 찾기 어려웠다(c.f. 이건만, 2007). 따라서 본 연구의 접근은 한국 맥락에 특정한 이론 개념을 지평에 올리는 탐색적 작업이라는 측면에서 의의를 지닐 뿐 아니라, 한국 공공부문 현실에서 피부에 체감되는 요인들을 찾아가는 측면에서도 함의를 지닌다고 판단한다.

이에 본 연구는 구체적으로 "일터에서 학연(동문), 지연(지역), 성별(남성·여성), 정규직 여부 등의 기준에서 개인의 '소수자 지위'(minority status)가 다른 구성원과의 갈등인식에 어떠한 영향을 미치는가?"를 연구문제로 삼았다. 이때 '집단 내 갈등'의 개념은 Jehn(1995)을 따라 과업갈등(task conflict) 및 관계갈등(relationship conflict)의 두 가지로 구분하였고 이들을 종속변수로서 다루었다. 그리고 각 개인의 '소수자 지위'의 정도에 대한 측정은 Tsui et al (1992)의 '관계적 인구학'(relational demography)의 관점에 기반을 두었으며, 이를 독립변수로서 다루었다. 이어지는 장은 '집단 내 갈등'에 대한 이론적 배경을 검토하고 연구가설을 도출함으로써 분석의 방향성을 명료화 하였다.

Ⅱ. 이론적 배경 및 연구가설

1. '집단 내 갈등'(intragroup conflict)의 개념

1) 갈등과 조직관리

조직연구에서 '집단 내 갈등'(intragroup conflicts)은 "조직 내의 구성원 간 상호작용의 관계적 맥락에서 개인에게 체험되는 불일치 혹은 상충으로 나타나는 긴장감"으로 정의되어 왔다(Jehn, 1995; Jehn & Mannix, 2001). 조직은 본질적으로 다양한 역할, 기능, 권한, 그리고 개성의 개인들로 구성된 집합체라고 할 수 있다. 이

에 조직 내 인간관계에 내재된 이러한 불일치와 상충은 일견 매우 필연적이고 당연한 현상이라고 하겠다. 그런데, 조직연구에서 '조직 내 갈등'의 개념적 이해가 의미를 지니는 것은 조직의 성공적 관리를 위해서는 여러 구성원들을 상호조정하고 통합하여 최대한의 일체감을 이끌어 낼 수 있는 '조직분위기'의 조성이 높은 관리적 함의를 지니기 때문이다(Hwang & Chang, 2009; Moynihan & Pandey, 2008). 조직 내에 고양된 갈등이 만약 조직구성원들로 하여금 공동목표의 방향으로 일치되고 조응되는 것을 저해한다면, 이는 조직 구성원이 협업을 진행하는 데에 있어서 높은 거래비용을 청구하게 될 것이며, 결과적으로 집합적인 조직의 효과성과 생산성을 저해하게 될 수 있다(심덕섭 외, 2011).

'집단 내 갈등'은 적정한 수준으로 관리될 경우 집단의 창의성과 혁신, 건설적 소통으로 이어진다고 알려져 있으며, Amason (1996)은 이를 '기능적 갈등'(functional conflict)이라고 명명하였다. 다른 한편, 다른 연구들은 '집단 내 갈등'이 과도할 경우 구성원들 간의 통합, 소통, 일체감 등을 저해하여 조직의 생산성과 유효성을 저해할 수 있다는 분석결과를 아울러 내어놓고 있다(이론적 최신의 리뷰는 McCarter et al, 2018을 참조). 요컨대 집단 내 갈등이 조직에게 어떠한 영향을 미칠 것인지에 대하여 연구자들은 '순기능적 전망'과 '역기능적 전망'을 아울러 내어놓음으로써 균형 잡힌 시각을 보여 왔다고 할 수 있다. 이에 대하여 다음과 같이 조금 더 상세한 설명을 부가할 수 있겠다:

(i) 첫째, 갈등의 영향을 순기능적으로 전망하고 있는 견해에 따르면, 갈등은 때로 서로 다른 견해와 시각의 상호작용을 표면화시킴으로써 조직 '의사결정의 품질'(quality of decisions)을 향상시킬 수 있다고 본다(Murray, 1989:127). 만약, 어떠한 조직에서 상이한 견해와 시각이 갈등을 통해 표명되지 않고 내재된 채 의사결정에 반영되지 못한다면, 해당 조직은 기존의 '관성화 된' 혹은 '권위에 기댄' 타성에 젖은 의사결정만을 내어놓게 될 것이다. 이는 조직으로 하여금 '혁신적 대안'을 모색하거나 '창의적인 방안'을 탐구하고자 하는 노력을 저감하게 함으로써, 오히려 장기적인 조직의 효과성을 저해하게 될 수 있다. 이 시각은 갈등을 '다양성이 수용된 정보교환'의 과정에서 조망하고 있다고 판단한다(Amason & Sapienza, 1997:496). 이러한 견해가 반영되어, 오늘날 조직 내 다양성과 상호작용을 향상하고자 하는 다양한 관리기법이 구체화 되어 나타났는데 팀(team) 제와 같은 운영원리를 대표적인 예로 들 수 있겠다.

(ii) 둘째, 갈등의 영향을 역기능적으로 전망하고 있는 견해에 따르면, 갈등은 구성원이 상호 간에 의심, 불신, 적개심 등 부정적인 정서를 견지하게 함으로써 조직

의 통합을 저해하고 관계적 시너지 창출을 저해하는 부정적 요인으로 작용할 수 있다. 이러한 부정적 정서가 조직분위기로 자리 잡게 되면, 구성원은 상호 간의 '정보교류' 및 '정보공유'를 주저하게 되거나 팀과 조직에의 '몰입'과 '충성'을 저감하는 태도를 보이게 되기 쉽다. 이는 더 나아가 구성원들이 조직을 떠나고자 하는 이직의도(turnover intention)으로 나타나는 등 조직불만족의 심리적-태도적 표출로 이어지게 될 수 있다. 요컨대, 때로 갈등은 구성원들의 마음속에 언짢음을 유발하는 부정적 요인으로 작용할 수 있으며, 이는 조직의 집합적 효과성과 생산성을 저해하는 잠재효과를 지닐 수 있다(Coser, 1956; Wall & Nolan, 1986).

2) 갈등개념과 갈등요인

Jehn(1995)은 '집단 내 갈등'의 개념화 측면에서 갈등을 '과업갈등'(task conflict) 및 '관계갈등'(relationship conflict)으로 구분하고 있다. 여기에서 과업갈등은 "업무를 둘러싸고 개인 간의 견해와 이익의 경쟁이나 상충이 나타남으로써 체감되는 긴장감"을 의미하며, 관계갈등은 "개인 간의 비공식적이고 일상적 상호작용의 맥락에서 체감되는 긴장감"을 각각 의미한다.

'과업갈등'은 문제해결 과정에서 문제정의와 해법모색을 둘러싼 견해의 불일치와 상충을 의미하는 것이 일반적이며, 조직관리의 측면에서 리더가 조정회의 등을 통해 관리할 수 있는 '과정적 조정'(procedural adjustments)의 대상이 된다(Amason, 1996). 다른 한편, '관계갈등'은 업무와 관련되지 않은 일상적 맥락에서 이루어지는 개인 간의 상호작용에서의 감정적, 정서적, 인간적 부정합을 의미하기 때문에 리더가 직접 파악하고 조정하며 관리하기에는 상대적으로 어려움이 크다. 이러한 관리상 어려움에도 불구하고, 관계갈등은 -Barnard(1938)가 일찍이 지적한 바와 같이- 조직의 생산성과 유효성에 유의미한 영향을 미치는 요소로서 작용할 수 있다는 점에서 높은 관리적 함의를 지닌다. 이에 최근에는 '고충관리'(grievance procedure) 측면에서 이를 주요한 관리주제로 다루고자 하는 조직들이 늘어나고 있다(Oh et al, 2004; Pearson et al, 2002). 관련하여 Jehn & Mannix (2001)는 '과업갈등'과 '관계갈등'은 서로 연관되어 있기 때문에 엄격히 분리하여 바라볼 수 없다는 주장을 내어놓고 있다.

'집단 내 갈등'의 선행요인을 식별하고 분석하고자 한 선행 연구들에 따르면, 갈등의 선행요인은 크게 다음의 두 가지 차원으로 구분된다(McCarter et al, 2018):

(i) 첫째는 '외부적 요인'(extrinsic factors)에 해당하는 것으로 조직 외부로부터

구성원들 간의 상호작용의 빈도와 이로 인한 갈등발생의 개연성에 영향을 미칠 것으로 요인들을 의미한다. 가령, 업무의 복잡성(task complexity), 업무의 난이도(task difficulty), 조직의 개방성(openness), 조직 내부의 구성적 다양성(diversity), 그리고 조직 외부의 이해관계자(stakeholders) 등 다양한 요인들을 예시로 들 수 있다. 이들은 공통적으로 조직에게 도전적인 에너지를 부가함으로써 구성원들로 하여금 갈등발생의 개연성을 증대시킬 수 있는 요소들로 여겨져 왔다(c.f. Grisson, 2011).

(ii) 둘째, '내부적 요인'(intrinsic factors)은 구성원들이 조직 내 상호 간 혹은 조직이나 업무에 대하여 견지하고 있는 심리적 태도와 정향을 의미한다. 가령, 의무감(felt obligation), 사회적 의무(pro-social attitude), 가치정합성(value fit) 등 주로 심리적-행태적 변수들이 주로 다루어져 왔다. 이러한 영향요인들은 구성원들로 하여금 개인, 직무, 조직에 대하여 일체감과 동일시를 야기함으로써 갈등의 개연성을 저감하는 것으로 여겨져 왔다.

한편, 갈등요인에 대한 이러한 이분법적 차원 구분 및 접근으로부터 탈피하여, 최근에는 '사회적 관계' 및 '네트워크'에 초점을 두고 있는 연구자들이 조직 내 갈등요인으로서 구성원들의 관계성(relationship)과 네트워크(network)의 역할을 강조하고 있다(Dittmer et al, 2000; Feely, 1997; 2000). 이는 한국적인 맥락에서 '인맥'(안병만·김인철, 1991)이라고 불리는 개념요소에 대한 관심을 우리에게 환기하기도 한다고 할 수 있다. 이러한 소위 '네트워크 시각'에 따르면, 조직 내 구성원들은 가령 친분관계와 같은 관계적인 구조를 통해 서로 연관되며, 이러한 관계적 연관은 조직 내 구성원의 심리와 태도를 이해하는 데에 있어서 주요한 통찰을 제공하여 준다(c.f. Borgatti & Foster, 2003). 특히 조직 내의 인맥과 네트워크가 다수자의 파벌을 형성하거나, 인사이더와 아웃사이더의 관계구조로 이어진다면 이는 조직구성원의 갈등인식 및 직무태도로 이어지게 될 개연성이 커진다고 할 수 있을 것이다. 따라서 이러한 관계성에 대한 시각은 흥미로운 연구가설들을 우리에게 제공하여 줄 것으로 전망할 수 있다. 이어지는 내용을 통해 이를 구체적으로 다루겠다.

2. '다수자 파벌'과 '소수자 지위', 그리고 '파벌효과'

'비공식적 사회관계'(informal networks)에 대한 이론적 견해에 따르면, 조직 내부에는 업무체계(business process)와 반드시 그 결을 일치하지 않는 다양한 비공식적 사회관계가 형성된다. 그리고 이는 구성원의 심리와 행태에 유의미한 영향을 미

친다(Brass, Galaskiewicz, Greve, & Tsai, 2004; Feeley, 2000; Feeley & Barnett, 1997). 이때 개인에게 영향을 미치는 비공식적 사회관계는 개인의 정체성을 기반으로 한 친분관계 혹은 친구관계를 바탕으로 형성되는 '정서적 관계'(expressive tie)와 상호적 공통이익을 바탕으로 성립된 동료관계 혹은 동업관계를 바탕으로 구성되는 '도구적 관계'(instrumental tie)의 두 가지로 구분된다(Ibarra, 1993; Tichy, Tushman, & Fombrun, 1979). 이들 각각을 Granovetter(1985)의 개념에 대비한다면 전자를 '강한연결'(strong ties) 후자를 '약한연결'(weak ties)에 대응한다고 할 수 있다.

일반적으로 조직 내 이러한 비공식적 관계는 내부에 내포된(embedded) 개인들의 공유된 경험, 빈번한 교류, 그리고 호혜성의 규범(norms of reciprocity) 등을 공통된 바탕으로 형성된다. 이는 개인에게 친밀함, 유대, 일체감 등 '정서적 효과'를 제공하거나, 경력관리나 문제해결에 도움이 되는 정보 등 '실리적 효과'를 아울러 제공하는 등 소위 '관계로부터 유발된 편익'을 제공하는 이점을 지닌다. 이를 역으로 생각하면, 잘 맺어지고 관리된 비공식적 관계는 개인에게 일종의 '사회적 자본'(social capital) 혹은 '전략적 자산'(strategic asset)의 역할을 할 수 있다는 점을 함의한다(Coleman, 1988; Putnam, 2000). 요컨대, 이 시각은 조직 내의 '네트워크'가 지니는 긍정적이고 편익적인 기능에 주목하고 있다고 할 수 있다.

다른 한편, 이러한 '비공식적 인간관계'가 내부 구성원들에게 동일한 강도의 편익을 부여하는 것이 아니며, 때로 특정한 '비공식적 관계'가 지나치게 공고화 되는 경우 이러한 관계에서 배재된 구성원을 소외시키는 등 '조직 내 갈등'을 증대시킬 수 있는 요인으로 작용할 수 있게 된다는 시각이 대두되었다. 가령, Westphal & Milton(2000)은 친구관계와 같은 사회적 관계는 개인에게 '유대적 편익'(solidarity-benefits)을 부여하지만, 만약 개인이 이러한 사회적 관계에서 주변부(peripheral)에 있거나 혹은 심지어 소외(isolate)되어 있는 경우 이는 해당 개인에게 상당히 저감된 편익을 부여하거나 혹은 심지어 부적절한 처우 및 차별을 야기하게 될 수 있다는 점을 보였다(c.f. Krackhardt & Porter, 1986). 이는 개인이 타인과의 상호작용에서 느끼는 불일치와 상충과 같은 '갈등인식'을 증대시키는 영향을 지닐 수 있다는 점에서 함의를 지니게 된다.

이러한 네트워크의 '부정적 측면'에 대한 이론적 조망은 '조직 내'에서 형성될 수 있는 다양한 파벌들(factions or factions)과 이로부터 소외된 개인이 다른 구성원들에 대하여 느끼는 불일치와 상충의 '갈등인식'을 이해하는 데에 중요한 이론적 통찰을 제공해준다. 이러한 통찰은 Blummer(1958)의 집단위협이론(Group Threat

Theory)에서 비롯하는 데, 이에 따르면 네트워크를 기반으로 형성된 다수자(majority)와 소수자(minority)의 관계구조 속에서 다수는 소수에 대하여 반감, 소외, 차별 등 '사회적 위협'(social threat)을 가하게 될 높은 개연성을 가진다고 한다(Dixon, 2006; Mollica, Gray, & Trevio, 2003). 이러한 '사회적 위협'에 대한 연구는 남성과 여성의 갈등, 인종 간의 갈등 등 사회맥락에서 발생할 수 있는 다양한 소수자 갈등의 상황에서 연구되어 왔다. 이러한 이론적 통찰을 만약 '조직 내 갈등'의 맥락으로 가지고 온다면 조직 내에 형성된 지배적인 다수자 그룹의 존재가 이러한 그룹에 포함될 수 있는 표지(attributes)를 지니지 못한 소수자 혹은 아웃사이더와의 행태적 상호작용과 그 영향에 대한 보다 풍부한 연구를 수행할 수 있을 것이다(Ganapati, 2013; Portes, 2014). 이렇게 소수자 혹은 소외자의 입장에 서 있는 아웃사이더들의 속성을 '소수자 지위'(minority status)라고 부르며, 무엇이 소수자 지위를 형성하는가의 기준은 개인이 처한 맥락에 따라 달라진다고 할 수 있다[1](Kwon, 2017). 이러한 '다수자 파벌'의 형성동인으로 한국적 조직연구의 맥락에서 다음과 같은 '사회적 범주'들을 예시할 수 있겠다:

(i) 첫째, 출생지를 바탕으로 한 '지역적 연고'(region-based social bonds)를 들 수 있다. Siegel(2007)의 연구에 따르면, 한국은 지역에 기반을 둔 강한 연고주의를 특징으로 하며 이는 특히 서울, 경기, 강원, 충청, 경상, 전라, 제주 등 광역적 지역단위를 사회적 범주로 하는 특성을 지닌다. 한국인들은 공통의 지역적 기반에 바탕으로 둔 대상에 대하여 높은 '가족주의적 동질성'을 느끼는 특질을 가지고 있다(Horiuchi & Lee, 2008; Yu, 1990). 이는 아마도 이들 지역단위가 높은 언어적, 역사적, 문화적 동질성의 공유단위로서 기능하고 있기 때문일 것으로 판단된다. 이러한 '지역적 연고주의'는 한국 특유의 높은 '집단주의 문화'(collectivism culture)와 맞물려 조직 맥락에서도 '비공식 네트워크'를 구성하도록 하는 동인으로 작용하게 된다(Fukuyama, 2000). 그렇다면, 만약 이러한 '지역적 기반'을 범주로 부서 내에 다수자와 소수자가 구분되게 되는 경우, 다수자 범주에 속하지 못하는 개인은 일종의 파벌효과로 인하여 높은 갈등인식을 가지게 될 것이라고 예측할 수 있겠다. 이에 다음과 같은 가설을 제시하였다.

> H1. 부서 내에서 '출생지역'(birthplace)을 범주로 개인의 '소수자 지위'(minority status)가 높을수록 개인의 갈등인식이 높을 것이다 (지연기반).

1) 가령 백인이 지배적인 사회에서는 흑인이 소수자 지위를 가지고 있다고 할 수 있고, 흑인이 지배적인 사회에서는 백인이 소수자 지위를 가지고 있다고 할 수 있다.

(i) 둘째, 출신학교를 바탕으로 한 '교육적 연고'(education-based social bonds)를 들 수 있다. 한국은 같은 출신학교를 기반으로 둔 '동문'에 기반을 둔 강한 연고주의와 소위 '학벌의 자본화'를 문화적 특질로 지닌다(김용욱, 1978; 이건만, 2007). 이때 출신학교로서 강한 영향효과를 갖는 것은 일반적으로 '고등학교'와 '대학교'(학부과정)에 특정되는 경향이 크며, 기존의 연구들에 따르면 같은 학교출신은 '공유된 경험'과 '가치'에 대한 높은 동질감을 특징으로 하기 때문에 상대적으로 높은 일체감과 의무감을 토대로 서로 연관될 가능성이 높아진다고 한다(정태훈·차운아, 2011). 한편, 이러한 '동문' 효과는 비단 한국에서만 특정적인 것이라고는 할 수 없다. 가령, 미국의 경우에서도 '동문'들로 구성된 소위 '오랜친구관계'(i.e. Old Boy networks)가 주요한 연고적 바탕을 구성하고 있고, 일본 및 유럽의 국가에서도 이러한 경향은 유사하게 확인되고 있다(Cohen & Malloy, 2010; Fiss, 2006; 정태훈·차운아, 2011). 따라서 '동문' 효과는 가설적으로 어느 정도의 보편성을 가지고 있는 영향요인이라고 볼 수 있겠다. 그런데, 한국의 경우 '고등학교'를 기준으로 한 범주는 앞서 논의한 '지역'을 기준으로 한 범주와 많은 부분 중첩(overlapping)된다. 한국의 고등학교는 일반적으로 재학생의 구성을 지역적 기반을 바탕으로 하고 있기 때문이다. 이에 '동문' 효과의 측면에서 본 연구는 '대학교' 만을 '연고' 효과의 기준범주로 설정하였다. 이에 다음과 같은 가설을 제시하였다.

> H2. 부서 내에서 '대학동문'(college-alumni category)을 범주로 개인의 '소수자 지위'(minority status)가 높을수록 개인의 갈등인식이 높을 것이다 (학연기반).

(iii) 셋째, 조직 내 '소수자 지위'(minority status) 연구에서 가장 보편적으로 사용되어 왔던 범주로 남성과 여성의 성별(gender) 범주를 들 수 있다(O'Reilly et al, 1989; Tsui et al, 1992). 여성과 남성에 대한 성별 연구에 따르면 이성 간에는 심리적인 일종의 '소통의 벽'이 존재하며, 이러한 상이함이 이성에 대한 '편견적 인상'(stereotypical image)이나 편견을 부여하는 동인으로 작용한다고 본다. 따라서 만약 부서 내에 '남성·지배적' 혹은 '여성·지배적' 구성비가 나타나게 될 경우, 소수자 성별을 지닌 개인은 높은 소외와 차별을 경험하게 되기가 쉽다고 한다. 이러한 연구결과를 바탕으로 다음과 같은 가설을 제시하였다.

> H3. 부서 내에서 '성별'(gender category)을 범주로 개인의 '소수자 지위'(minority status)가 높을수록 개인의 갈등인식이 높을 것이다 (성별기반).

(iv) 넷째, 조직 내 개인들의 '전문분야' 혹은 '전공분야'와 같은 '기능배경'(functional background) 범주를 들 수 있다. March & Simon(1958)에 따르면 동일한 기능배경은 커뮤니케이션에 있어서 '언어적 호환성'(language compatibility)을 높이는 효과를 가지고 있을 뿐 아니라, 문제정의 방식에 있어서의 유사성과 해결방안 모색의 스탠스(stance)에 있어서의 유사성으로 인하여 서로 높은 정서적 공감대를 형성하게 된다고 한다(Bunderson, 2003; Geletkanycz & Hambrick, 1997). 이는 업무와 관련된 상호작용에 있어서의 효율성과 효능감을 증대시키는 바탕으로 작용할 뿐 아니라, 더 나아가 정서적인 공감과 교감을 가능하게 함으로써 구성원 간의 높은 유대를 산출하는 소위 '동질성 효과'(homophily effects)의 바탕으로 작용할 수 있다(Fiss, 2006). 공공부문 근로자의 경우에도, 행정, 법률, 경영, 과학, 인문, 철학, 공학, 예체능 등 다양한 기능바탕과 경력의 개인들이 혼재 되어 있는 경우가 일반적으로 확인되는데, 이러한 기능바탕의 상이함은 아마도 부서 내부에서 새로운 연고를 형성하는 바탕으로 작용할 수도 있을 것이며, 이러한 연고가 구성상 다수와 소수를 구성하는 경우 소수자는 높은 소외와 차별을 경험하게 될 수 있을 것이다(Bunderson, 2003; Tsui et al, 1992). 이러한 연구결과를 바탕으로 다음과 같은 가설을 제시하였다.

> H4. 부서 내에서 '기능배경'(functional-background)을 범주로 개인의 '소수자 지위'(minority status)가 높을수록 개인의 갈등인식이 높을 것이다.

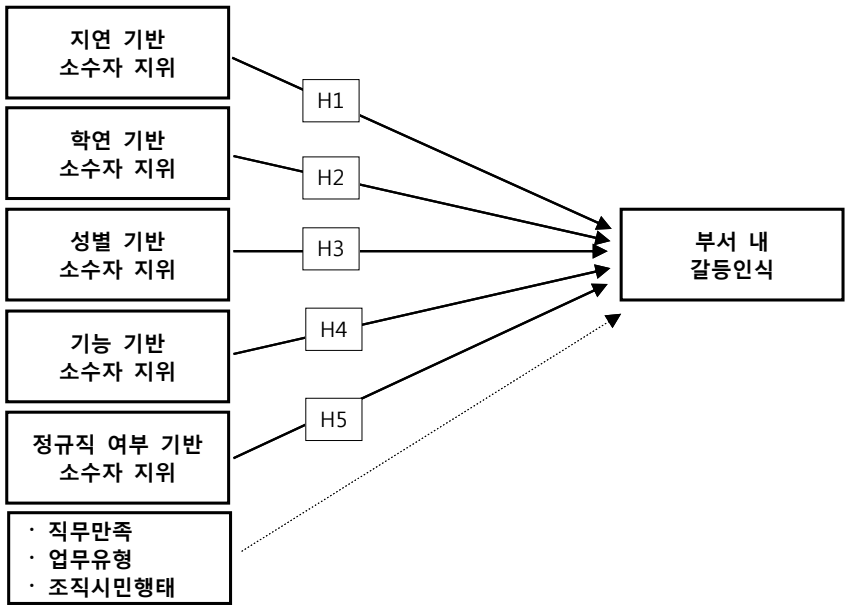
(v) 다섯째, 기존의 조직이론에서 널리 다루어졌던 개념은 아니나 '정규직'과 '비정규직'의 구성적 구분으로 인하여 발생할 수 있는 '소수자 효과'를 새롭게 가설에 담아볼 수 있겠다(c.f. 서혁준·전영평, 2006). 최근 공공부문은 '부서 내'에 다양한 형태와 유형의 '비정규직 구성원'을 채용 및 관리하고 있으며, 이는 공공부문의 인력관리에 있어서도 비용-효율성을 운영의 원리로 고려하고자 하는 '신공공관리'적 접근에 바탕을 두고 있다(Hansen, 2011). 그러나 이러한 접근원리가 바탕으로 삼고 있는 '비용·편익적 관점'은 사회적 맥락으로서의 작업장(workplace)의 개념과 이에 내재된 구성원의 사회·심리적 요소들을 이론적 분석에 잘 반영하지 못하는 한계를 가질 수 있다고 할 수 있을 것인데, 이러한 요소가 '정규직'의 여부에서도 나타날 수 있다고 가정할 수 있겠다(Overeem & Tholen, 2011). 이에 다음과 같은 가설을 제시하였다.

> H5. 부서 내에서 '정규직여부 기반'(regular-position category)을 범주로 개인

의 '소수자 지위'(minority status)가 높을수록 개인의 갈등인식이 높을 것이다.

제시된 가설들을 바탕으로 다음과 같은 연구모형을 제시하였다:

〈그림 1〉 연구모형



Ⅲ. 연구방법

1. 연구대상 및 자료수집

가설검증을 위하여 2015년 09월부터 2016년 03월까지 환경부 산하 공공기관 중 14개 조직을 대상으로 설문을 진행하였다. 설문은 공공기관의 인사부서 담당자로부터 도움을 받아 이메일을 통해 설문의 온라인 주소를 개별적으로 발송하였다. 설문의 응답여부는 전적으로 자발적으로 이루어졌다. 배포된 설문은 총 420부 였으나 응답이 완료된 설문은 258명으로 61.4%의 응답율을 보였다. 그중에서 내적일관도 및 응답성실도 측면에서 완비되지 않은 18명의 설문을 추가로 제외한 결과, 총 240명의 응답을 얻을 수 있었다(N=240, 57%)(c.f. 권향원, 2017b). 본 연구에 사용

된 설문은 가령 '부서 내 갈등'이라는 다소 민감한 주제를 담고 있고, 지연, 학연, 성별 등 개인정보가 포함되어 있기 때문에 설문내용에 대한 제3자의 열람을 엄격히 방지할 필요가 있었다(Porter, 2004). 이에 연구자는 기관의 인사담당자로부터 인사기록 및 직무기술서에서 필요한 정보만을 추출하여 코딩하였고, 이후 불필요한 자료들은 완전히 파기하였다. 더하여 스프레드시트에 자료를 코딩하는 데에 있어서 개인의 성명, 소식조직 및 부서 등 개인을 식별 및 특정할 수 있는 정보들은 ID로 치환하여 비식별화 하였다. 이에 구축된 주요자료는 어떠한 개인정보도 담고 있지 않았다.

2. 변수의 정의 및 측정

1) 종속변수

집단 내 갈등. 본 연구에서 조직 내 갈등은 개인이 직접적으로 체감할 수 있는 '팀·부서 단위'에서의 갈등으로 그 범위를 좁혔고, Jehn(1995)과 Jehn & Mannix(2001)을 따라 응답자가 다른 팀·부서 내의 구성원들과의 업무상 상호작용에서 지각하는 견해의 불일치와 상충을 의미하는 (i) '직무갈등'(task conflict)과 구성원들과의 비업무적 비공식적 상호작용에서 지각하는 정서적인 불일치와 상충을 의미하는 (ii) '관계갈등'(relationship conflict)을 '조직 내 갈등'의 개념으로 정의하였다. 측정의 측면에서 '직무갈등'은 "당신은 얼마나 자주 당신의 업무관련 견해와 의사가 다른 구성원들의 그것과 불일치하고 상충한다고 느끼는가?", 그리고 '관계갈등'은 "당신은 다른 구성원들과의 업무외적 인간적 측면에서 얼마나 자주 그들에 대하여 감정적으로 불만스럽고 화를 느끼게 되는가?"의 문항(single item)을 통해 리커트(Likert) 5점 척도로 측정하였다(Jehn & Mannix, 2001:243). 한편 기존의 연구들의 경우, 종속변수인 '조직 내 갈등'을 개인응답자의 응답들을 조직 단위에 따른 평균값(mean)으로 취합하여 측정하는 경향을 보이기도 한다(Grissom, 2010). 그러나 본 연구는 '개인수준'에서 지각된 '갈등체험의 정도'를 분석의 대상으로 삼았다. 기존의 연구는 부서나 팀 등의 단위를 갈등연구의 주된 분석단위(analytic unit)으로 삼고 있으나, 본 연구는 개인에게 체험되는 갈등의 정도를 분석의 대상으로 삼았다는 점에서 분석단위를 개인(individual)으로 설정하였다는 점에서 이들과 구분된다.

2) 독립변수

소수자 지위. 부서 내에서 응답자 개인이 어느 정도 소수자 지위에 놓여있는지를 측정하기 위하여 O'Reilly et al(1989); Tsui et al(1992)에 의해 제시된 '관계점수'(the relational score)를 사용하였다. 이는 한 개인이 자신이 소속한 부서에서 다른 구성원들과 대비하여 어느 정도 수준에서 소수자의 위치에 놓여있는지 그 '상대적 정도'(relative degree)를 측정할 수 있도록 고안된 지표공식이다. '소수자 지위'에 대하여 이렇게 정도(degree)의 측정이 보다 적합하다고 판단한 이유는 가령 3명의 남성과 1명의 여성이 있는 팀에서 여성이 느끼는 '소수자 지위'의 심리적 강도와 20명의 남성과 1명의 여성이 있는 팀에서 여성이 느끼는 심리적 강도가 지니는 차이를 상정하면 직관적으로 이해하기에 용이할 것이라고 생각한다. 또한 일반적으로 '여성'(female)을 '소수자 지위'를 정의하는 고정된 사회적 범주로 여기게 되기 쉬우나, 어떠한 범주가 '소수자 지위'를 정의하는지는 분석의 맥락에 따라 달라진다. 가령, 여성 구성원이 지배적인(female-dominant) 팀이나 부서의 경우에는 남성이 '소수자 지위'를 가지게 될 것이며, 반대의 경우도 성립할 수 있다. 따라서 이렇게 (1) 소수자 지위의 심리적 강도를 측정하기 위한 정도(degree), 그리고 (2) 팀·부서 맥락에 따라 달라지는 사회적 범주의 상대성(relativity)을 포착할 수 있는 지표의 필요성이 대두된다. 주지한 '관계점수'는 이러한 점들을 포착하기 위하여 고안된 것이며, 다음과 같은 공식으로 표현 된다:

$$\left[\frac{1}{n}\sum_{j=1}^{n}(X_i - X_j)^2\right]^{1/2}$$

공식(formula)에서 X_i는 사회·생물적 범주에 따른 초점 응답자(i)의 값을 의미하며 더미값(dummy value)을 갖으며 X_j는 팀·부서 내 다른 구성원들(j)의 값을 의미한다. 가령, 응답자(i)가 성별범주에서 남성(=1)의 값을 갖고, 다른 구성원(j)가 같은 값을 갖는다면 (X_i-X_j)의 쌍대적 비교 값 0을 갖는다. 이러한 계산은 '팀 내 구성원 총수'(n)에 대하여 반복적으로 이루어져 제곱 후 합산되었다. 이 값은 '팀 내 구성원 총수'(n)로 나뉜 뒤, 루트(root)값으로 추가 계산되어 0을 포함하여 1사이의 값(i.e. max=0.9999이며, 1에 도달할 수는 없음)을 갖는 '표준화 값'(normalized value)으로 치환되었다(Tsui et al, 1992:562). 이때 0.9999의 '표준화 값'을 가진 개인은 엄청나게 큰 사이즈의 동질적인 그룹에 속한 완전한 비주류 아웃사이더(fringe outsider)에

해당하며, 0은 동질적인 그룹에 속한 내부자(insider)에 해당한다.

'소수자 지위'를 측정하기 위한 '관계점수'는 설명가설에서 제시한 「(1) 지역, (2) 대학동문, (3) 성별, (4) 기능배경, (5) 정규직 여부」의 5가지 사회·인구학적 범주에 대하여 각각 계산되었다. 구체적으로 (1) '지역'은 서울, 경기(+인천), 강원, 충청, 전라, 경상의 6개의 범주로 구분하였다. (2) 대학동문은 출신대학을 기준으로 범주화하였는데, 응답자의 약 71%(n=184)가 서울소재 12개 대학의 동문인 것으로 구분됨으로써 높은 동질성(homogeneity)을 보였다. (3) 성별은 남성과 여성의 두 가지를 기준으로 범주화하였으며 기타범주는 포함하지 않았다. (4) 기능배경은 Fiss(2006)를 따라 전공분야와 경력경험을 유형화된 범주로 나누어 독립변수화 한 유형들을 활용하였다. 다음의 범주들이 고려되었다. 가령, ① 행정·경영, ② 법, ③ 인문(i.e. 문사철)(인문,역사,철학), ④ 과학, ⑤ 공학, ⑥ 예체능. (5) 정규직 여부에 있어서는 조직에 따라 운용하고 있는 비정규직의 유형(e.g. 계약직, 임기제, 전문위원, 인턴쉽 등)이 다르기 때문에 응답의 값을 '정규직=1', '기타=0'으로 치환하였다.

3) 통제변수

본 연구에 사용된 통제변수는 de Wit & Greer(2012)가 글로벌 맥락에서 이루어진 116개의 경험연구들(n=8,880그룹)에 대한 포괄적인 리뷰와 메타분석을 통해 식별한 영향요인 변수들을 공공부문에 맞게 수정한 변수들을 활용하였다. 이들을 통제변수로 활용함으로써 본 연구가 제시한 맥락적 민감도가 높은 설명변수들과 글로벌 맥락에서 검증된 설명변수들의 효과를 비교의 맥락에서 상호 교차하여 분석할 수 있는 효과를 기대할 수 있겠다. 해당 연구는 많은 변수들을 식별하였지만, 설문문항의 제약으로 인하여 다음과 같은 변수들이 선별적으로 고려되었다: (1) 직무만족(job satisfaction): "전반적으로 현재의 직무에 어느 정도 만족하는가?"(리커트 5점 척도) (2) 그룹업무의 유형(group task type): 범주형 선택 ① 기획형, ② 지원형(예. 인사부서, 시설부서), ③ 연구형, ④ 운영형(예. 전시관, 박물관 등), ⑤ 과업형(예. 테스크포스(T/F) 등). (3) 조직시민행태(OCB, Organizational Citizenship Behavior): 동아시아의 맥락에서 연구를 수행한 Lin & Ho(2010)의 측정방식을 따라 8개의 문항(리커트 5점)으로 이루어졌고, 이중에서 요인적재량이 0.6이하인 문항을 제거한 6개의 문항(Cronbach Alpha=0.78)에 대한 합산값(summative value)[2]

2) 저자주. 본 연구에서 사용된 Summative Score는 한 변수에 대한 관련 문항의 응답 값을 합산한 것을 의미함. 가령, 어떠한 변수에 대하여 5점 척도로 5개의 문항이 설문되었고,

을 사용하였다.

3. 분석방법

종속변수가 순서범주형(ordinal category)인 경우 적합도가 높은 통계분석기법은 순위로짓모형(Ordered Logistic or Ordered Logit)이라고 할 수 있다(Long & Freese, 2001). 응답자의 주관적 심리정도를 측정하기 하여 종속변수를 리커트 척도로 구성하는 경우, 측정값을 '연속 정수 값'(consecutive integer value)으로 보고 연속성을 전제하게 되기 쉽다. 그러나 주관적 심리를 측정하기 위한 척도구성에 있어서 선택된 값과 값을 등간거리로 전제하는 것은 논리적으로 무리가 따른다(Cohen et al, 2013). 가령, "매우 그렇다"와 "그렇다", 그리고 "그렇다"와 "보통이다" 사이의 거리는 동일한 심리거리를 정확하게 측정하고 있다고 보기 어렵기 때문이다. 이때, 주어진 종속변수를 같은 거리의 정수 값으로 구성된 '등간척도'(interval scale)로 보고 OLS(Ordinary Least Sqaure)의 회귀분석을 수행한다면, 이는 종속변수의 확률분포가 선형 회귀분석 가정과 어긋나게 되어 잘못된 결론으로 이끌리게 될 수 있다(Long & Freese, 2001:137-138).

이렇게 종속변수가 응답자의 질적판단에 기반 한 순서범주형 속성을 가지고 있는 경우 가장 적합한 통계적 분석기법은 '순서형로짓분석'이다. 해당 분석기법은 종속변수를 구성하고 있는 개별 응답 값을 로짓(logit)으로 분절하고, 설명변수들과 로짓들(logits) 간의 관계를 개별적으로 추정한다. 이때 이렇게 추정된 회귀값들이 서로 평행하지 않고 완연히 상이하다면, 이는 순위로짓모형이 가정하는 카이스퀘어 분포의 '평행성 가정'(parallel assumptions)을 위반함으로써 순위로짓모형을 사용하는 것이 적합하지 않게 된다. 모형적합도를 추정하기 위한 기법은 '우도비검정'(Likelihood Ratio Test, LR)이 사용된다(Cohen et al, 2013). 테스트 결과는 종속변수인 '인지적 갈등'에 대하여 검증값이 53.81로 유의수준 $p<.000$에서 모형이 유의미한 것으로 나타났으며, '감정적 갈등'에 대하여서도 검증값 54.22로 유의수준 $p<.000$에서 유의미하게 나타났다. 모형의 설명력을 나타내는 유사 R^2(Pseudo R^2)는 각각 0.265(26.5%)와 0.271(27.1%)로 나타났다.

응답자가 모든 문항에 대하여 5("매우 그렇다")를 응답한 경우 Summative Score는 25가 도출됨.

Ⅳ. 분석결과

분석결과는 (i) 첫째, 응답자의 일반특성과 변수들의 기술통계량을 요약적으로 제시하였고, (ii) 둘째, 순위로짓모형을 검증한 결과를 검토하였으며, 그리고 (iii) 분석결과에 따른 함의를 논의하였다.

1. 응답자의 일반특성과 기술통계량

〈표 1〉 응답자 일반특성

		빈도(명)	비율(%)	평균	표준편차
성별	남성	129	62.9	-	-
	여성	111	46.2	-	-
연령	20~29	13	5.4	42.1	7.4
	30~39	85	35.4		
	40~49	97	40.4		
	50~90	35	14.6		
	60 이상	10	4.2		
지역 (출신)	수도권	85	35.4	-	-
	강원	13	5.4	-	-
	충청	26	10.8	-	-
	경상	61	25.4	-	-
	전라	46	19.2	-	-
	제주	9	3.8	-	-
전공	행정·경영	64	26.7	-	-
	법	18	7.8	-	-
	인문	18	7.5	-	-
	과학	71	29.6	-	-
	공학	51	19.9	-	-
	예체능	11	4.6	-	-

연구참여자의 '사회·인구학적 특성'(socio-demographic characteristics)을 살펴보면 다음과 같다: (i) 첫째, 성별측면에서 응답자는 남성 129명(62.9%)와 여성 111명(46.2%)으로 나타나 남성이 상대적으로 높은 비율로 구성되어 있었다. (ii) 둘째, 연령측면에서 응답자의 평균연령대는 42.1세(s.d. 7.4)로 나타났다. 연령대는 30대(35.4%)와 40대(40.4%)의 비중이 가장 높았다. (iii) 셋째, 참여자의 출신지역은 수도

권이 가장 높은 35.4%의 비율을 보여주었으며, 그 뒤를 경상(25.4%), 전라(19.2%), 충청(10.8%)가 따랐다. 강원(5.4%)과 제주(3.8%)는 상대적으로 낮은 구성비를 보이고 있었다. (iv) 넷째, 전공측면에서 고졸응답자였던 7인을 제외한 나머지 응답자들 중에서 가장 높은 비율을 차지하고 있었던 것은 과학(29.6%)과 행정·경영(26.7%)이다. 한편, 과학이 높은 비율을 차지하고 있는 것은 아마도 분석대상으로 삼고 있는 기관들 중 일부가 연구기능을 담당하고 있기 때문인 것으로 판단할 수 있겠다. 또한 구성원 중 행정·경영 등 관리 및 상경의 교육바탕을 가지고 있는 참여자의 비율이 높았는데, 인문, 예체능을 1전공으로 기입한 응답자들 중에서도 행정·경영을 부전공으로 선택하였음을 개방형 답안란에 표기한 응답자가 식별되기도 하였다(N=16).

〈표 2〉 기술적 통계량

변수		Mean	SD	Min	Max	*N*
갈등 인지	과업갈등	3.12	1.02	1	5	240
	관계갈등	2.25	1.61	1	5	240
소수자 범주	지역	0.55	0.12	0	0.71	240
	대학동문	0.43	0.09	0	0.65	238
	성별	0.70	0.18	0	0.89	240
	기능배경	0.35	0.05	0	0.55	240
	정규직	0.37	0.41	0	1	240
태도	직무만족	2.12	1.06	1	5	240
	조직시민행태	18.0	4.25	6	30	240
부서유형	기획형	-	-	0	1	42
	지원형	-	-	0	1	45
	연구형	-	-	0	1	42
	운영형	-	-	0	1	88
	과업형	-	-	0	1	23

측정된 변수들의 기술통계량은 〈표 2〉에 제시되었다. 측정결과 조직 내에서 지각되는 '인지적 갈등'의 평균값 3.12(s.d. 1.02)로 나타나 '감정적 갈등'의 2.25(s.d. 1.61)에 비하여 높은 것으로 확인되었다. 그 외에도 5개의 '소수자 범주'를 비롯하여, '직무만족', '조직시민행태' 등의 기술통계량도 아울러 제시하였다. 조직의 부서유형에 따른 구분에 있어서는 '운영형' 팀·부서에 속하고 있다고 응답한 응답자 수가 88명으로 가장 많았다.

2. 순위로짓모형의 검증결과

1) 가설검증결과

순위로짓회귀모형으로 인지된 '집단 내 갈등'에 대하여 가설을 검증한 결과는 다음과 같다[〈표 3〉 참조]:

〈표 3〉 인지된 '집단 내 갈등'에 대한 순위로짓회귀분석의 분석결과

변수		과업갈등				관계갈등			
		B		EXP(B)	% Change	B		EXP(B)	% Change
소수자 범주	지역	1.0816	***	1.8713	45.8	1.1111	***	2.0132	68.2
	대학동문	1.1381	*	1.2101	29.7	.0891		1.1913	19.7
	성별	1.3314	***	1.8161	39.1	1.1019	***	1.1713	33.5
	기능배경	.3771	*	1.4131	30.1	.0931		1.0130	10.3
	정규직	1.1718	**	1.1671	28.6	1.1980	**	1.8131	50.2
태도	직무만족	- .0523		0.0845	-0.9	- .0134		0.0651	-7
	조직시민행태	- .0819		0.0713	-0.7	.0910		0.0687	-7
조직유형	기획형	.3881	**	1.1091	10.5	.3101	**	1.0131	10.1
	지원형	.0157		1.0031	1.8	.0141		1.0091	1.9
	연구형	.0181		1.0084	1.9	.0133		1.0076	1.7
	운영형	.0131		1.0014	0.8	.0511		1.0015	0.8
	과업형	1.0813	***	1.2169	30.1	1.0891	***	1.2222	30.4
추정된 cut-off									
	$\tau 1$	-11.312				-12.211			
	$\tau 2$	-10.308				-11.874			
	$\tau 3$	-8.233				-9.254			
	$\tau 4$	-6.412				-7.430			
N		240				240			
Likelihood-ratio χ^2 (12)		55.31***				54.98***			
Prob 〉 χ^2		0				0			
Cox-Snell R^2		0.258				0.268			

주: # p〈.1, * p〈.05, ** p〈.01, *** p〈.001

(i) 첫째, 설정된 가설들의 유의미성과 관련하여 먼저 업무와 관련된 맥락에서의 '인지적 갈등'의 경우, 흥미롭게도 제시되었던 '소수자 범주'의 변수들이 모두 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 이에 제시된 가설들이 조직현상을 설명하는 데에 있어서 유의미성을 가지고 있는 것으로 확인되었다. 가령, '지역기반의 소수자', '성별기반이 소수자'는 $p<.001$에서 통계적으로 유의미하였으며 '과업갈등'과 양(+)의 관계를 나타내고 있었다(가설 H1, H3, H5의 채택). 더하여 '정규직 여부에서의 소수자'는 $p<0.01$에서 '대학동문기반의 소수자'와 '기능배경 기반 소수자'는 $p<0.05$에서 통계적으로 유의미하였다(가설 H2와 H4의 채택). 다른 한편, '관계갈등'에 대한 영향에 있어서는 '지역기반의 소수자'($p<.001$), '성별기반의 소수자'($p<.001$), 그리고 '정규직 여부에서의 소수자'($p<.01$) 변수들만이 종속변수와 통계적으로 유의미한 관계에 놓여있는 것으로 검증되었다(가설 H1, H3, H5의 채택). 분석결과 '관계갈등'과 '관계갈등' 모두에게 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 판별된 변수들은 '지역', '성별', '정규직'에 따른 소수자 지위 인 것으로 발견되었으며, '대학동문'과 '기능배경'의 기준은 업무와 관련된 상호작용 외에 비공식적이고 개인적인 상호작용에 있어서 '관계갈등'에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지는 않는 것으로 확인되었다.

(ii) 둘째, 설정된 독립변수들과 종속변수의 가설적 관계에서 각 독립변수가 종속변수에 어느 정도의 강도로 영향을 미치는 지를 검증하기 위해 '승산비(EXP(B))' 값과 '퍼센트(%) 변화(Δ)'를 참조하였다. 일반적으로 로지스틱 결과는 그 해석에 있어서 '승산비'를 바탕으로 해석을 수행하는 경우가 많다. 그러나 '퍼센트 변화'(percent-change or percent-difference)를 참조하면 보다 직관적으로 결과제시 및 의미해석을 수행할 수 있는 이점을 가진다(Long & Freese, 2001). 뿐만 아니라, 주로 사용된 통계패키지인 STATA는 '퍼센트 변화'(percent change)를 주로 제시한다. 이에 해당 값과 승산비를 함께 제시하고, 해석은 주로 '퍼센트 변화'를 참조하였다. 분석결과, '과업갈등'에 가장 높은 강도의 영향을 미치고 있는 변수는 '지역'으로 인한 소수자의 효과로 독립변수 한 단위 증가에 따라 종속변수와 양의 방향으로 45.8% 증가된 상관성을 갖는 것으로 나타났다. 그리고 성별(39.1%), 기능배경(30.1%), 대학동문(29.7%), 정규직(28.6%)의 순서로 강도의 차이를 나타내었다. '관계갈등'에 가장 높은 강도의 영향을 미치고 있는 변수는 '지역'이 68.2%의 매우 높은 강도로 영향을 미치고 있었다. 그리고 정규직(50.2%), 성별(33.5%)의 순서로 강도의 차이를 나타내었다.

(iii) 셋째, 통제변수의 측면에서 '직무만족'과 '조직시민행태'는 종속변수와 부(-)

의 관계를 지시하고 있으나 통계적으로 유의미한 관계에 놓여있지는 않은 것으로 판별되었다. 팀·부서의 유형 측면에서 '기획형'과 '과업형'의 경우, '과업갈등'과 '관계갈등' 모두가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났으며 양(+)의 관계를 지시하고 있었다. 이는 아마도 이들이 팀·부서의 상대적으로 높은 과업복잡성(task complexity)의 특징으로 인하여 구성원으로 하여금 상호 간에 증대된 상호작용을 수행할 것을 요청할 것이기 때문으로 사료된다.

2) 분석결과의 함의

분석의 결과는 다음과 같은 함의를 지닌다:

(i) 첫째, 결과를 한국의 공공부문 전체로 보편화하여 해석할 수는 없을 것이나, 적어도 분석대상들의 응답에 따르면 '지역', '대학동문', '성별'과 같은 비공식적이고 사회적 범주들이 직무수행을 위한 공식적이고 업무적 범주와 서로 관계를 맺고 있음이 확인되었다. 한국 공공부문의 근로자들은 업무의 수행에 있어서 이러한 비공식적·사회적 범주를 지닌 다른 근로자들과 '관계갈등'이라는 심리적 장벽을 경험하고 있다. 기존의 연구들에 따르면, 업무과정에서 (적정수준의) 갈등은 팀의 창의성의 표현형이라고 가정되어 왔다는 점은 주지의 사실이다. 그러나 업무과정에서의 갈등이 업무와 관련성이 낮은 다른 비공식적인 범주들에서 유래한 경우, 이렇게 표명된 갈등을 팀의 창의성의 표현형으로 보기에는 논리적인 비약이 있을 수 있다는 생각이다. 따라서 공공부문 구성원들이 자신의 업무에서 향상된 공정성(fairness)을 지각할 수 있도록 공식적 업무수행과정으로부터 되도록 비공식적 요소들이 간여할 수 없도록 하고자 하는 관리적 민감성을 증대시킬 필요가 있다고 하겠다. 반면, 개인의 '기능배경' 차이에 따른 업무상 갈등인지는 과하지 않게 적정수준에서 관리될 때, 기존의 연구들이 가정하는 창의성의 효과를 이어질 수도 있을 것 같다. 그러나 이 역시 관리자로 하여금 '기능배경'의 차이에 따른 불일치와 상충을 발전적으로 조정하여 시너지를 이끌어내는 관리적 소양과 기술을 지닐 것을 요청한다.

(ii) 둘째, 구성원 간의 '관계갈등' 측면에서도 '지역'과 '성별'과 같은 비공식적·사회적 범주에 따른 갈등지각이 나타나고 있다. '성별'의 경우, '적극적 평등정책'과 같은 정책적-관리적 노력으로 인하여 그 의미와 함의가 공론화 되어 있는 상황이라고 할 수 있다. 그러나 학술적 측면에서 '지역'은 정당정치문화 등 제한된 영역에서 좁게 연구되어 온 일면이 있으며, 동시에 관리적 측면에서 공론화의 대상으로 주제화 되지도 못하였다. 이에 관리자는 이러한 이슈들에 대하여 구성원들이 본인이 선

택할 수 없는 내재된 속성들로 인하여 불공정한 처우와 갈등을 경험하지 않도록 구성원들의 엇갈린 입장들을 잘 조율할 수 있는 사회적 소양과 기술을 아울러 지닐 것을 필요로 하게 된다. 이러한 문제는 '정규직/비정규직'에 대한 문제에 있어서 유사하게 표명되는데, 정책적·제도적 접근과 같은 거시적 대응과 병렬하여 관리적·운영적 접근의 측면에서 상대적으로 '소수자 지위'를 지니게 되기 쉬운 '비정규직'에 대한 고충과 갈등에 대한 고려를 증대할 것이 필요하다.

V. 결론

본 연구는 팀·부서 내에 구성된 다수자(majority)와 소수자(minority)의 구도에서 이러한 다수자의 소위 '파벌효과'가 이로부터 소외된 소수자 혹은 비주류개인의 '갈등인식'에 미치는 영향을 분석하였다. 이때 '다수자 파벌'의 형성동인으로 '지역', '동문', '성별', '기능', '(비)정규직'의 사회·생물적 범주들이 고려되었으며, O'Reilly et al(1989)의 '상대적 정도 지표'를 활용하여 개인이 팀·부서 내에서 주지한 범주들을 기준으로 어느 정도의 '소수자 지위'를 차지하고 있는지를 측정하였다. 종속변수의 측면에서는 '팀·부서 내 갈등'을 업무와 관련된 갈등을 의미하는 '과업갈등'과 개인적 상호작용에서의 갈등을 의미하는 '관계갈등'으로 개념적으로 구분하였다. 독립변수와 종속변수의 가설적 관계를 규명하기 위하여 240명의 공공부문 근로자의 설문에 대하여 순위형로짓모델(Ordered Logit Model)을 사용하였다. 그 결과, '지역', '성별', '(비)정규직'의 범주에 바탕을 둔 '소수자 지위'는 '과업갈등'과 '관계갈등' 모두와 유의미한 정(+)의 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타났다. 그리고 '업무상 갈등'에 있어서는 제안된 가설들 모두가 유의미한 결과를 도출하기도 하였다.

이러한 분석결과는 조직 내부의 비공식적 사회적 범주들이 조직구성원에게 실질적으로 미치는 심리적-사회적 영향을 보였다는 데에서 중대한 이론적 의의를 지닌다. 특히 한국의 공공조직에서 '다수자 파벌'로 제시된 '지역', '동문', '성별' 등의 사회적 기준들의 영향이 중요한 독립변수성을 지니고 있다는 "사실"은 그동안 자주 인지되고 언급되었으나, 이를 어떻게 조작적으로 개념화하고 다루어 분석의 차원으로 초대할 것인지에 대한 분석적 논의는 다소 미흡하였다. 이러한 점에서 본 연구의 이론적-분석적 기여를 자평할 수 있겠다. 더하여 '지역', '대학동문', '성별'과 같은 비공식적이고 사회적 범주들이 직무수행을 위한 공식적이고 업무적 범주와 서로 관계를 맺고 있음을 확인함으로써 이러한 요소들이 공공부문 구성원들이 업무

과정에서 체감하는 공정성(fairness)와 갈등지각에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 보였다. 이는 조직 내의 비공식적 요소와 공식적·업무적 요소 간에 엄정한 장벽이 존재하지 않고 있음을 함의함으로써 공공부문 관리에 있어서 "비공식성의 관리"라는 주요한 화두를 던져주고 있다.

이러한 의의에도 불구하고, 본 연구는 몇 가지 약점과 이를 극복한 후속과제의 과업을 지니고 있다. 첫째, 연구자는 양적연구에서 고질적으로 대두되는 선별된 샘플(sample)의 대표성에 제약을 가지고 있음을 자인해야 할 것이다. 환경부 산하의 공공기관이라는 특수한 조직들에 대한 분석결과를 공공부문 전체로 일반화하여 바라보는 것에는 논리적 제약이 상존하기 때문이다. 둘째, 본 연구는 한국적 현실에 정합성이 높은 '관계적 변수'들에 초점을 두고 되도록 간명한 모델을 구축하려는 노력에서, 역으로 기존의 '집단 내 갈등' 연구들이 고려하였던 많은 변수들이 모델에 담기지 못한 한계를 지닌다. 그러나 무결할 수 없는 하나의 독립연구에서 이러한 제약과 한계는 연구의 결점이라기보다는 향후 유사한 모델과 측정을 통해 후행할 연구들에게 일종의 방향성과 과제를 제공해준다고 보아야겠다. 이에 해당 주제에 대한 활발한 후속연구를 기대하며, 본고를 마친다.

참고문헌

권향원. (2017a). "행정이론의 한국화를 위한 연구방법 및 이론화 전략: 보편성과 특수성의 이분법적 흑백논리의 극복." 「한국행정학보」, 51(2), 1-31.

_____. (2017b). "근무성적평정 공정성인식 영향요인에 대한 탐색적 이론화 연구: 중앙부처산하 공공부문을 중심으로." 「한국조직학회보」, 14(2), 47-74.

권향원·최도림. (2011). "근거이론적 방법의 이론화 논리에 대한 이해: 한국행정학의 비맥락성과 방법론적 편향성 문제를 중심으로." 「한국행정학보」, 45(1), 275-302.

김용욱. (1978). "한국관료행태에 있어서 전통문화적요소: 관료행태와 학벌." 「한국행정학보」, 12(단일호), 128-137.

김지혜·탁진국. (2010). "조직 집단 내 갈등의 선행변인에 대한 연구." 「한국심리학회지: 산업 및 조직」, 23(3), 397-418.

박순애·박치성. (2008). "중앙부처간 협력, 갈등관계에 관한 네트워크 분석: 국가표준업무 관련 중앙부처를 중심으로." 「행정논총」, 46(3), 207-234.

박정택. (2003). "부처 간 정책갈등과 조정에 관한 연구: 과학기술기본법 제정과정을 중심으로." 「과학기술학연구」, 3(1), 105-156.

방호진. (2014). "집단 내 갈등의 특성에 대한 연구: 과업갈등의 상호작용 효과를 중심으로." 「대한경영학회 학술발표대회 발표논문집」, 2014.5, 549-570.

서혁준·전영평. (2006). "소수자로서의 비정규직 근로자와 정책변동." 「한국행정학보」, 40(4), 277-302.

송호근. (2006). 「한국의 평등주의 그 마음의 습관」 (Vol. 47): 삼성경제연구소.

심덕섭·최지호·양동민·문연희. (2011). "집단 내 갈등(관계갈등과 과업갈등)의 개념 구성과 인과 경로에 관한 연구." 「대한경영학회지」, 24(3), 1287-1307.

안병만·김인철. (1991). "한국 정치, 행정문화의 구조분석: 계층관계와 인맥관계를 중심으로." 「한국행정학보」, 25(3), 687-705.

유홍림·윤상오. (2006). "전자정부 추진과정에서 부처 간 갈등 분석: 행자부와 정통부 간 갈등을 중심으로." 「한국정책과학학회보」, 10(4), 397-421.

이건만. (2007). "한국사회의 학벌주의와 계급갈등: 학벌자본의 이론화를 향해." 「교육사회학연구」, 17(4), 63-85.

이준호·박지환. (2011). "집단 내 갈등과 이직의도의 관계에서 직무만족의 매개효과." 「한국심리학회지: 산업 및 조직」, 24(1), 75-102.

이환범·이수창·심덕보. (2007). "검사주재 수사구조에서 수사경찰관의 역할갈등이 직무스트레스에 미치는 영향요인 분석." 「행정논총」, 45(1), 255-280.

전무경·김정환·한권희·남궁일성. (2006). "조직 내 갈등이 조직구성원의 직무태도에 미치는 영향에 관한 연구." 「대한경영학회지」, 19(1), 159-180.

정태훈·차운아. (2011). "일본 기업의 이사 승진에 있어서의 학벌의 중요성." 「국제경제연구」, 17(1), 129-154.

조성배. (2015). "공공기관의 갈등관리 실태와 개선방안에 관한 연구: 국토교통부 산하기관을 중심으로." 「공공사회연구」, 5(2), 153-197.

Adler, P. S., & Borys, B. (1996). "Two Types of Bureaucracy: Enabling and Coercive." *Administrative science quarterly*, 61-89.

Amason, A. C. (1996). "Distinguishing the Effects of Functional and Dysfunctional Conflict on Strategic Decision Making: Resolving a Paradox for Top Management Teams." *Academy of Management Journal*, 39(1), 123-148.

Amason, A. C., & Sapienza, H. J. (1997). "The Effects of Top Management Team Size and interaction Norms on Cognitive and Affective Conflict." *Journal of*

Management, 23(4), 495-516.

Barnard, C. (1938). *The functions of the executive*. Cambridge/Mass.

Blumer, H. (1958). "Race prejudice as a sense of group position." *The Pacific Sociological Review*, 1(1), 3-7.

Borgatti, S. P., & Foster, P. C. (2003). "The Network Paradigm in Organizational Research: A Review and Typology." *Journal of Management*, 29(6), 991-1013.

Brass, D. J., Galaskiewicz, J., Greve, H. R., & Tsai, W. (2004). "Taking Stock of Networks and Organizations: A Multilevel Perspective." *Academy of Management Journal*, 47(6), 795-817.

Bunderson, J. S. (2003). "Team Member Functional Background and Involvement in Management Teams: Direct Effects and the Moderating Role of Power Centralization." *The Academy of Management Journal*, 46(4), 458-474.

Cohen, J., Cohen, P., West, S. G., & Aiken, L. S. (2013). "Applied multiple regression/correlation analysis for the behavioral sciences: Routledge.

Cohen, L. H., & Malloy, C. J. (2010). "The Power of Alumni Networks." *Harvard Business Review*, 88(10), 34(31).

Coleman, J. S. (1988). "Social capital in the creation of human capital." *American Journal of Sociology*, S95-S120.

Coser, L. A. (1956). *The functions of social conflict* (Vol. 9): Routledge.

de Wit, F. R., Greer, L. L., & Jehn, K. A. (2012). "The paradox of intragroup conflict: a meta-analysis." *Journal of Applied Psychology*, 97(2), 360.

Dittmer, L., Fukui, H., & Lee, P. N. S. (2000). *Informal Politics in East Asia*: Cambridge University Press.

Dixon, J. C. (2006). "The ties that bind and those that don't: Toward reconciling group threat and contact theories of prejudice." *Social Forces*, 84(4), 2179-2204.

Feeley, T. H. (2000). "Testing a communication network model of employee turnover based on centrality." *Journal of Applied Communication Research*, 28(3), 262-277.

Feeley, T. H., & Barnett, G. A. (1997). "Predicting employee turnover from communication networks." *Human Communication Research*, 23(3),

370-387.

Fiss, P. C. (2006). "Social Influence Effects and Managerial Compensation Evidence from Germany." *Strategic Management Journal*, 27(11), 1013-1031.

Fukuyama, F. (2000). Asian Values, Korean Values, and Democratic Consolidation. In L. Diamond & D. C. Shin (Eds.), Institutional Reform and Democratic Consolidation in Korea (pp. 305-334). Stanford, CA: Hoover Institution Press.

Ganapati, N. E. (2013). "Downsides of Social Capital for Women During Disaster Recovery: Toward a More Critical Approach." *Administration & Society*, 45(1), 72-96.

Geletkanycz, M. A., & Hambrick, D. C. (1997). "The External Ties of Top Executives: Implications for Strategic Choice and Performance." *Administrative Science Quarterly*, 42(4), 654-681.

Gibbons, D. E. (2004). "Friendship and Advice Networks in the Context of Changing Professional Values." *Administrative Science Quarterly*, 49(2), 238-262. doi:10.2307/4131473

Granovetter, M. S. (1985). "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness." *American Journal of Sociology*, 91(3), 481-510.

Grissom, J. A. (2010). "The Determinants of Conflict on Governing Boards in Public Organizations: The Case of California School Boards." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(3), 601-627.

Hansen, J. R. (2011). "Application of Strategic Management Tools After an NPM-Inspired Reform: Strategy as Practice in Danish Schools." *Administration & Society*, 43(7), 770-806.

Horiuchi, Y., & Lee, S. (2008). "The Presidency, Regionalism, and Distributive Politics in South Korea." *Comparative Political Studies*, 41(6), 861-882.

Hurbert, J. S. (1991). "Social Networks, Social Circles, and Job Satisfaction." *Work and Occupations*, 18(4), 415-430.

Hwang, J. I., & Chang, H. (2009). "Work climate perception and turnover intention among Korean hospital staff." *International Nursing Review*, 56(1), 73-80.

Ibarra, H. (1993). "Personal networks of women and minorities in management: A conceptual framework." *Academy of management Review*, 18(1), 56-87.

Jehn, K. A. (1995). "A Multimethod Examination of the Benefits and Detriments of Intragroup Conflict." *Administrative Science Quarterly*, 40(2), 256-282.

Jehn, K. A., & Mannix, E. A. (2001). "The Dynamic Nature of Conflict: A Longitudinal Study of Intragroup Conflict and Group Performance." *The Academy of Management Journal*, 44(2), 238-251.

Krackhardt, D., & Porter, L. W. (1986). "The snowball effect: Turnover embedded in communication networks." *Journal of Applied Psychology*, 71(1), 50.

Kwon, H. W. (2017). "A Social Embeddedness Perspective on Turnover Intention: The Role of Informal Networks and Social Identity Evidence From South Korea." *Public Personnel Management*, 46(3), 263-287.

Lin, L.-H., & Ho, Y.-L. (2010). "Guanxi and OCB: the Chinese cases." *Journal of Business Ethics*, 96(2), 285-298.

Long, J. S., & Freese, J. (2001). *Regression Model for Categorical Dependent Variables Using STATA*. College Station, TX: A STATA Press Publication.

March, J. G., & Simon, H. A. (1958). *Organizations*. New York: John Wiley and Sons, Inc.

Marques, J. M., Yzerbyt, V. Y., & Leyens, J. P. (1988). "The "black sheep effect": Extremity of judgments towards ingroup members as a function of group identification." *European Journal of Social Psychology*, 18(1), 1-16.

McCarter, M. W., Wade-Benzoni, K. A., Kamal, D. K. F., Bang, H. M., Hyde, S. J., & Maredia, R. (2018). "Models of intragroup conflict in management: A literature Review." *Journal of Economic Behavior and Organization*. (forthcoming)

Mollica, K. A., Gray, B., & Trevio, L. K. (2003). "Racial Homophily and Its Persistence in Newcomers' Social Networks." *Organization Science*, 14(2), 123-136.

Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2008). "The Ties that Bind: Social Networks, Person-Organization Value Fit, and Turnover Intention." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 205-227.

Murray, A. I. (1989). "Top management group heterogeneity and firm performance." *Strategic Management Journal*, 10(S1), 125-141.

Oh, H., Chung, M.-H., & Labianca, G. (2004). "Group Social Capital and Group

Effectiveness: The Role of Informal Socializing Ties." *Academy of Management Journal*, 47(6), 860-875.

Overeem, P., & Tholen, B. (2011). "After Managerialism: MacIntyre's Lessons for the Study of Public Administration." *Administration & Society*, 43(7), 722-748

Pearson, A. W., Ensley, M. D., & Amason, A. C. (2002). "An assessment and refinement of Jehn's intragroup conflict scale." *International Journal of Conflict Management*, 13(2), 110-126.

Pelled, L. H. (1996). "Demographic Diversity, Conflict, and Work Group Outcomes: An Intervening Process Theory." *Organization Science*, 7(6), 615-631.

Porter, S. R. (2004). Raising response rates: What works?, 2004, 5-21. doi:10.1002/ir.97

Portes, A. (2014). "Downsides of social capital." *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 111(52), 18407-18408.

Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York, NY: Simon & Schuster.

O'Reilly, C. A., Caldwell, D. F., & Barnett, W. P. (1989). "Work Group Demography, Social Integration, and Turnover." *Administrative Science Quarterly*, 34(1), 21-37.

Siegel, J. (2007). "Contingent Political Capital and International Alliances: Evidence from South Korea." *Administrative Science Quarterly*, 52(4), 621-666.

Tichy, N. M., Tushman, M. L., & Fombrun, C. (1979). "Social network analysis for organizations." *Academy of Management Review*, 4(4), 507-519.

Tsui, A. S., Egan, T. D., & Iii, C. A.. (1992). "Being Different: Relational Demography and Organizational Attachment." *Administrative Science Quarterly*, 37(4), 549-579.

Wall, V. D., & Nolan, L. L. (1986). "Perceptions of inequity, satisfaction, and conflict in task-oriented groups." *Human Relations*, 39(11), 1033-1051.

Westphal, J. D., & Milton, L. P. (2000). "How Experience and Network Ties Affect the Influence of Demographic Minorities on Corporate Boards." *Administrative Science Quarterly*, 45(2), 366-398.

Yu, E.-Y. (1990). "Regionalism in the South Korean Job Market: An Analysis of

Regional-Origin Inequality among Migrants in Seoul." *Pacific Affairs*, 63(1), 24-39.

권향원(權享遠): 주저자. 미국 University of Southern California (USC)에서 Ph.D.(공공관리학 전공)를 취득하고 현재 한국행정연구원 정부혁신연구실 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 조직전략, 정부혁신론, 질적·양적 연구방법론(과학철학), 행정(공공)철학 등이며, 공공문제에 있어서 한국의 현실과 정합성이 높은 이론과 방법을 탐색하는 작업에 관심을 두어왔다(99blackmonday@hanmail.net)

권경득(權慶得): 교신저자. 미국 University of Akron에서 Ph.D.(행정학 전공)를 취득하고 현재 선문대학교 글로벌행정학과 교수로 재직 중이다. 한국인사행정학회장과 한국지방자치학회장을 역임하였으며, 선문대학교 정부간관계연구소(IGR) 소장을 역임하고 있다. 주요 관심분야는 인사정책, 대표관료제, 인적자원개발(HRD), 지방자치단체의 인적자원관리, 공공정책갈등, 사회융합을 위한 다문화국가의 정책수단 연구, 비교행정 연구 등이다(kdkwon@sunmoon.ac.kr).

「국정관리연구」 제13권 제2호(2018. 6): *125-158*

주민자치와 로컬 거버넌스 사례 연구: 고양시 자치도시 실험을 중심으로

오수길·이춘열

최근 '협력적 거버넌스'나 '협치'에 관한 논의는 거버넌스 개념의 도입 초기에 비해 로컬 거버넌스 현장에서 좀 더 강조되고 있다. 이를 바탕으로 다양한 거버넌스 논의는 몇 가지 민관협력 사업의 차원을 넘어 국정이나 시정 전반의 가장 기본적인 가치와 수단으로서 통치 차원으로 이해되며 발전하고 있다. 2010년 1월 30일의 '고양무지개연대'에서부터 설계된 고양시의 협치 경험은 독특한 측면이 있다. 이 연구는 고양시의 주민자치, 시민참여, 로컬 거버넌스를 분석하여 영향 요인들을 찾아내고 시사점을 발굴함으로써 현실성 있고 실효성 높은 참여 자치와 협치 시스템을 모색하는 데 목적을 둔다. 민선5기와 6기 고양시는 '자치도시'를 선포함으로써 최근 한국에서 '풀뿌리자치', '동네자치', '마을자치', '생활자치' 등과 연계되는 자치 공동체를 지향해왔다.

이 연구는 그 과정을 2011-2012년의 기반확립기, 2013-2014년의 확산기, 그리고 2015-2016년의 정체기 등으로 구분하여 각 위원회의 내용과 추진과제, 그리고 주요 참여자 인터뷰를 바탕으로 분석, 정리하였다. 주민자치를 바탕으로 하는 로컬 거버넌스의 활성화는 다양한 주체가 참여하는 정치적 거버넌스일 필요가 있다. 새로운 거버넌스의 설계가 시장의 리더십에 따라 그 방향이 바뀌고 이것이 거버넌스 실패로 이어질 수 있음을 이 연구는 확인할 수 있었다. 이는 또한 각 정책영역이나 분야별 거버넌스 구조의 작동 방향을 설정할 수 있는 메타 거버넌스의 중요성에 대한 확인이기도 했고, 역설적으로 시민사회의 역량 구축의 필요성을 이야기하고 있기도 하다.

[주제어: 주민자치, 로컬 거버넌스, 협치, 고양시, 자치도시]

Ⅰ. 서론

거버넌스에 대한 논의가 초기에는 다양한 정치사회적 토대나 이론적 근거를 갖고 축적되기보다는 단지 개념상의 소개(예를 들면, 김석준 외, 2002) 차원을 넘어서

이 논문은 경기연구원의 지원을 받아 수행한 「주민자치와 로컬 거버넌스」(2017) 연구 보고서를 바탕으로 수정, 보완한 것임.
논문접수일: 2018.06.01, 심사기간(1차~2차): 2018.06.06~06.30, 게재확정일: 2018.06.30

지 못하기도 하고, 한국에서 소개되고 이해되는 다양한 개념에 대해 하나의 준거틀을 제시하는 연구(예를 들어, 이명석, 2002)가 많았다. 최근 들어 더욱 조명 받고 있는 '협력적 거버넌스' 또는 '협치'에 대한 논의는 2000년대 초반에 비해 로컬 거버넌스 현장에서 좀 더 강조되고 있다. 중앙정부에서처럼 수사학적인 차원에서 제기되기도 하였고, 민선6기 경기도의 경우처럼 '연정'이 협치로 인식되기도 했으며, 민선5기와 6기 서울시의 경우처럼 광범위한 시민참여를 일컫는 것으로 이해되기도 했다.

그런데 현재 제기되고 있는 다양한 거버넌스 논의는 몇 가지 민관협력 차원의 경험을 넘어서서 민관협력이 국정 또는 시정 전반의 가장 기본적인 가치와 수단이 되고 있는 통치 차원에서 이해되고 있다. 국정의 협치는 그렇지 못한 상황에 대한 반대급부적인 요구가 담겨져 있는 측면도 있고, 많은 지방자치단체들에서는 지방이 겪고 있는 정치·사회경제적인 위기를 극복하고자 하는 지향과 경험을 담고 있다.

국내 지방자치단체 차원에서 논의되고 추진되는 협치의 경험 가운데 고양시의 경험은 독특한 측면이 있다. 지난 민선5기에서부터 민선6기까지의 고양시정의 큰 줄기는 2010년 1월 30일 출범한 '고양무지개연대'에서 비롯되었다고 할 수 있다. 고양무지개연대는 당시 고양지역 5개 야당의 정당협의회와 함께 보조를 맞추며, 광범위한 시민사회의 연대를 바탕으로 민선5기 지방선거에서 범야권연합 논의를 진보적인 정책의제와 시민들의 조직된 힘으로 추동하는 가운데 창립되었다. 고양 지역사회에서 다양한 역할을 담당하고 있는 많은 인사들이 모여 좋은 정책을 내고 좋은 후보를 세워 고양시를 일신하겠다는 목표를 설정한 것이다.

이후 고양무지개연대는 민선5기 지방선거를 앞두고 고양시 범야권 후보자들과 '고양시정 10대 개혁의제, '100대 정책공약' 협약을 맺기도 했고, 시장 후보자 및 범야권 정당들과 시정공동운영에 합의하기도 했다. 더욱 중요한 것은 민선5기 고양시의 자치도시 추진은 2011년 고양지역사회연구소와 함께 마련된 '고양시 자치 로드맵'에 따라 진행되었다는 것이다. 민선5기 이후 고양시의 로컬 거버넌스는 협치를 바탕으로 형성되었고, 주민자치와 시민참여를 강조하는 것으로 초점이 맞춰져 왔고, 제반 민관협력 사업들과 맞물렸다.

이러한 배경을 바탕으로 이 연구는 민선5기와 6기 고양시의 주민자치, 시민참여, 로컬 거버넌스를 분석하여 여러 영향 요인을 찾아내고 시사점을 발굴함으로써 현실성 있고 실효성 높은 참여자치와 민관협치 시스템을 모색하는 데 목적을 둔다. 특히 고양시정의 경우 고양무지개연대를 기반으로 당선된 시장의 역할에 대한 기대가 가장 컸다는 점에서 상대적으로 많은 권한을 가진 지방자치단체장이 주민자

치, 시민참여, 로컬 거버넌스에 미친 영향을 중심으로 분석할 수 있다. 또한 '자치도시' 또는 '자치공동체'를 표방했던 고양 로컬 거버넌스에서 시민(또는 주민)참여에 기반한 주민자치로서의 의미와 성과는 무엇이었는지를 탐색해볼 수 있다. 이를 통해 실질적인 로컬 거버넌스를 구현하기 위해 바람직한 지방자치단체장의 상과 지방자치의 발전적 대안을 모색해볼 수 있을 것이며, 경기도와 도내 각 시군의 협치 시스템을 개선하고 새로운 방향에 대한 함의를 주는 데도 기여할 것으로 기대된다.

고양시의 주민자치, 시민참여, 로컬 거버넌스의 현황을 지방자치단체장의 역할에 초점을 두고 분석하고자 하는 이 연구는 고양시를 공간적 범위로 한다. 시간적 범위로는 2010년 1월 고양무지개연대의 출범에서부터 2016년 12월까지로 설정하기로 한다. 민선 5기 지방선거 준비기간에서부터 민선 5기와 6기 고양시정을 대상으로 하는 것이다. 내용적 범위로는 주민자치, 시민참여, 로컬 거버넌스로 설정하며, 여기에 영향을 미치는 지방자치단체장의 역할을 중심으로 민관협치 참여자의 역할을 살펴보고자 한다.

고양시 로컬 거버넌스의 운용 사례를 대상으로 하는 사례연구인 이 연구는 사례연구를 위해 학술자료, 법령 및 정책보고서, 현장 자료 등 문헌조사를 기본으로 하고, 관련자들에 대한 인터뷰로 보완하기로 한다. 또한 이 논문의 저자들 모두 고양시정과 로컬 거버넌스 운용에 참여 또는 관여한 경험자들로서 참여관찰 요소도 포함시키기로 한다. 관련자 인터뷰는 주민자치와 민관협치 관련 각종 거버넌스 기구에서 핵심적인 역할을 수행한 민간인과 관계 공무원 및 시의원 등을 두루 포함한다. 인터뷰는 연구자들과 인터뷰 대상자들의 직접 면담, 그리고 면담지 발송과 작성 및 수령을 병행하는 구조화된 인터뷰로 진행한다.[1)]

Ⅱ. 이론적 배경

1. 거버넌스와 민관협치

'거버넌스(governance)'라는 용어 자체는 중립적인 의미다. Lynn et al.(2000: 3)은 "정부 활동을 발생시키거나 규정하거나 가능하게 하는 법률이나 행정 규칙이나

1) 인터뷰를 진행해준 (사)고양풀뿌리공동체의 권명애, 조충철, 이은주 등 세 분에게 감사드린다.

사법적 판정이나 실천의 레짐"을 거버넌스라고 정의하면서 'O = f(E, C, T, S, M)'와 같은 함수로 구체화하였다.

여기에서 O는 정부 활동의 산출, 즉 거버넌스 레짐의 최종 산물을 말한다. E는 환경 요인, 즉 "정치적 구조, 권한의 수준, 경제적 성과, 공급자들 간의 경쟁 존재 혹은 부재, 자원수준과 의존, 법적 틀, 대상 집단의 특성"을 말한다. C는 고객 특성, 즉 고객의 속성, 특성, 행태를 말한다. T는 처리, 즉 "거버넌스 레짐 내 조직의 주요 업무 혹은 핵심 과정, 조직의 미션과 목적, 채용과 적격성 기준, 적격성을 결정할 방법, 프로그램 처리나 기법"을 말한다. S는 구조, 즉 "조직 유형, 거버넌스 레짐 내 조직들의 조정과 통합 수준, 집권화 된 통제의 상대적 정도, 기능 분화, 행정 규칙이나 인센티브, 예산 할당, 계약 장치나 관계, 제도적 문화와 가치"를 말한다. M은 관리 역할과 행동, 즉 "리더십 특성, 스텝 관리 관계, 의사소통, 의사결정의 방법, 전문성 및 경력 관심, 모니터링·통제·책무 메커니즘"을 말한다.

이처럼 거버넌스라는 단어는 '정부(government)'와 동일시될 수밖에 없었는데, 중요한 것은 최근 거버넌스에 다시금 주목하는 이유와 거버넌스를 다시 조정하고자 하는 노력이다. Newman(2001: 24)이 여러 문헌들을 통해 '거버넌스의 전환(governance shift)'이라고 정리한 것이 거버넌스에 새롭게 주목하는 이유를 설명하고 있는데, 기존 정부 중심의 거버넌스가 다양한 형태로 변화하고 있고 시민사회 등 새로운 주체가 더욱 다양하게 참여하고 있기 때문이다.

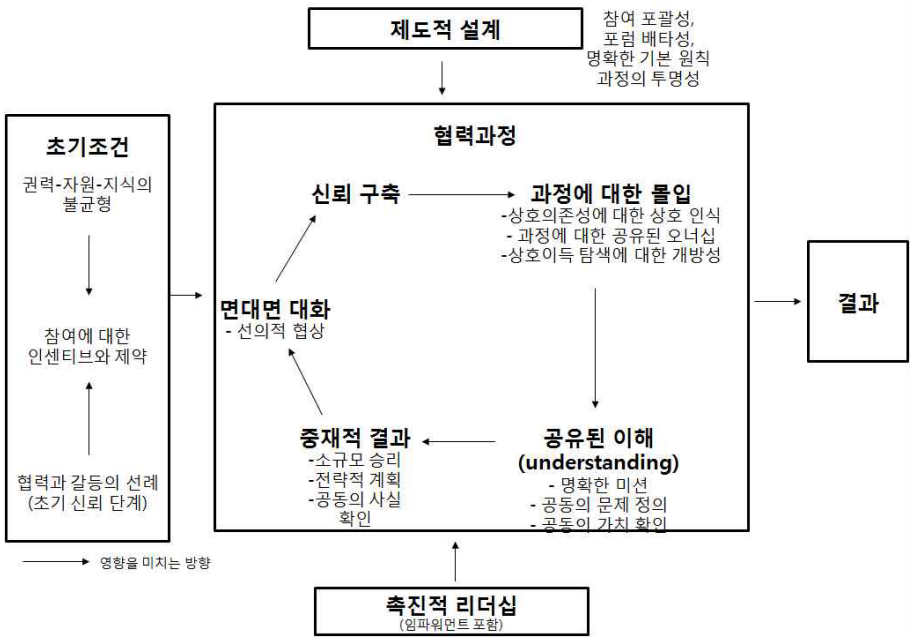
그러므로 거버넌스에 관한 논의는 규범적인 논의와 경험적인 논의를 모두 담고 있다. '거버넌스란 이렇게 운영되어야 한다.'와 같이 거버넌스가 참여적으로, 협력적으로, 민주적으로 운영되어야 한다는 등의 논의라면 규범적인 접근이라 할 수 있다. 반면 '한국의 거버넌스는 여전히 위계적 방식으로 운영되고 있다.'와 같이 거버넌스가 계층제적 방식으로(예를 들어, 관료제), 시장식 방식으로(예를 들어, 민간위탁), 네트워크식 방식으로(예를 들어, 민관협력) 운영되고 있다는 등의 논의라면 경험적인 접근이라 할 수 있다.

이 때문에 최소한 한국에서 '거버넌스(governance)'를 '협력적 거버넌스(collaborative governance)'로 동일시하는 것은 협력적 거버넌스를 지향하는 데 좋은 토대를 갖추게 된 것이라 할 수는 있지만, 단어 자체가 동일시 될 수는 없다. 그러므로 협력적 거버넌스, 즉 협치(協治)는 무엇보다도 협력의 의의를 공유하고 협력의 토대와 신뢰를 구축해가는 것이 필요하다. 협력도 협치도 진공상태에서 주어지는 것은 아니기 때문이다.

Ansell & Gash(2007)는 협력 사례들을 바탕으로 〈그림 1〉과 같은 협력적 거버넌

스의 협력 과정을 초기조건, 협력과정, 결과로 구분하여 도식화했다. 초기조건에는 권력, 자원, 지식의 불균형, 참여에 대한 인센티브와 제약, 협력과 갈등의 선례 등이 포함되고, 협력과정은 제도적 설계와 촉진적 리더십이 영향을 미치게 된다. 고양시의 경험에서 초기의 자치도시 설계의 의미와 단체장의 영향에 초점을 맞추고자 하는 이유도 여기에 있다.

〈그림 1〉 협력적 거버넌스의 협력 과정



자료: Ansell & Gash(2007: 550).

Waddock(1989)의 협력의 진화 모형에서는 협력이 상호작용을 초래하는 제반 요인들을 바탕으로 시작되며, 협력과정이 확립되면서 의제나 프로그램들이 좋은 성과를 내는 가운데 성숙단계로 접어들 수 있다고 설명한다. 그러므로 협치는 시민참여에 대한 본격적인 논의를 필요로 한다.

2. 시민참여와 주민자치

시민참여는 건전한 시민사회를 이뤄 지역사회의 문제해결을 위한 집단행동으로 이어질 수 있다. 그런데 시민참여와 지역사회 거버넌스의 관계에 대한 논의에는 긍

정적인 면과 부정적인 면이 존재한다. 시민참여가 시민의 욕구를 반영하고 사회적 신뢰를 높이며 민주적 거버넌스 역량을 구축하는 데 기여할 수 있지만, 정치체계의 갈등을 초래하거나 특정 시민단체가 다양한 목소리를 배제할 수도 있기 때문이다(박희봉, 2006: 6).

그럼에도 시민참여 역시 거버넌스 논의와 마찬가지로 그 효율성 차원에서만 강조되어서는 안 되고 정통성을 확보하기 위한 민주적 절차가 요구된다. Kjær(2004: 12-13)는 거버넌스는 산출 지향적 정통성(효율성)만이 아니라 투입 지향적 정통성(민주성)도 확보해야 한다고 주장했다. 세계은행의 '좋은 거버넌스(good governance)'를 개념화 하는 데 참여한 Rose-Ackerman(2017) 역시 정부의 효율적인 목표 달성을 위한 기술적 전문지식뿐만 아니라 공공 참여라는 숙의적인 절차와의 균형을 맞추는 것이 중요하다고 하였다. 시민참여는 이러한 투입 지향적 정통성 확보와 공공 참여라는 과정의 중시 측면에서 살펴봐야 한다.

거버넌스에서의 시민참여 논의는 시민이 통치의 주체이자 공공서비스의 공동생산자로서 시민 자체가 주권을 갖는 존재권력이고, 협력과 공동생산에 참여할 수 있다고 본다. 시민참여는 일부 이해관계자들이 참여하는 수준이 아니라 교호적 관점에서 대화와 협력을 보장하는 차원에서 이해될 수 있다. 로컬 거버넌스나 지방자치 관점에서 보면, 시민참여는 대의민주주의를 치환하거나 대의민주주의를 보완하는 차원에서 이해할 수 있다(이승종·김혜정, 2011: 436-437). 즉 대의민주주의의 한계를 극복하기 위해 시민들이 좀 더 적극적이고 능동적으로 참여할 수 있도록 만들 필요가 있다는 것이 대의민주주의 치환론이고, 지방자치단체의 관료제가 시민들의 일상적인 관심사에서 멀어져 있고 비대응적이므로 일종의 연계장치가 필요하다는 것이 대의민주주의 보완론이다.

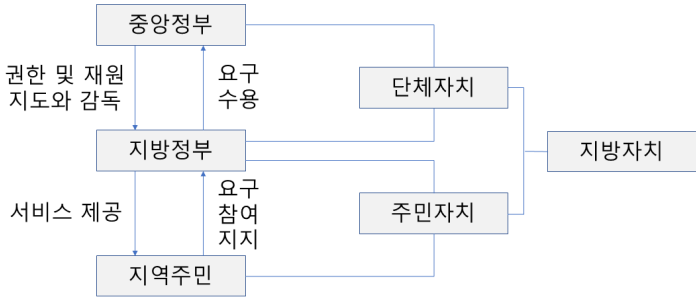
이처럼 시민참여는 주권자로서의 시민이 민주적 정통성을 보장받아야 하고 정부활동과 관련하여 목소리를 낼 수 있다는 관점에서 이해될 필요가 있다. Burns et al.(1994)은 정부의 공공서비스 활동과 관련하여 시민의 지위를 중심으로 수혜자(client 또는 recipient), 고객(customer), 소비자(consumer), 그리고 시민(citizen) 관점으로 분류한 바 있다.

첫째, 수혜자 관점에서는 정부가 공급자이고 시민은 피공급자에 불과하다. 공익은 공무원의 전문적 판단에만 의존한다. 둘째, 고객 관점 역시 제한적인 수혜자 관점 수준이다. 시민을 '고객'으로 본다는 점에서 시민의 요구를 충족시키기 위해 노력할 수는 있지만, 시민을 거래관계로 이해할 수는 없다. 셋째, 소비자 관점에서는 시민의 권한을 강화하기 위한 노력이 일부 포함되고 있으나 여전히 선택의 여지가

없이 개인 이익 위주로 접근한다. 넷째, 시민 관점에서는 주체적 입장에서 권리와 의무를 가진 주권자로 시민을 파악한다. 시민은 개인의 이익이 아니라 공익을 추구하는 정치적 민주주의를 강조한다.

시민참여를 지방 차원에서 접목시키는 논의는 필연적으로 주민자치와 연결될 수밖에 없는데, 〈그림 2〉와 같은 지방자치의 기본 구조 속에서 파악할 수 있다. 고양시의 주민자치와 자치 공동체 구현 노력도 주민자치 관점에서 이해할 수 있다. 그런데 주민자치는 주민참여와 명확히 구분되지 않는다(박상우 외, 2015: 12-15). 즉 정부의 정책결정에 영향을 미치려는 정치참여라는 측면에서 볼 수 있다는 것이다. 지역주민의 참여에 의한 자치행정으로 지역주민과 지방자치단체의 관계에 초점을 맞출 수 있기 때문이다. 주민참여보다 포괄적인 개념으로 주민자치를 이해할 경우 자발적이고 적극적인 주민 활동을 포괄하여 지역주민이 주체가 되어 지역의 문제를 스스로 발견하여 해결하는 것으로 볼 수 있다는 것이다. 이로 인해 사회적 안정감을 제고하고 나아가 지역발전과 로컬 거버넌스의 활성화에도 기여할 수 있다.

〈그림 2〉 지방자치의 기본 구조



자료: 최봉기(1989: 13).

그래서 곽현근(2015: 283)은 주민참여라는 개념을 지역 공동체(local community)에서 발견한다. 실제로 영미권에서는 주민참여를 강조하는 것이 지방자치와 관련시켜 논의되기보다는 지역 공동체 개념과 연결된다고 한다. 여기에서 지역공동체란 '일정한 지역에 살고 있으면서 해당 지역과 이웃주민들과 사회적, 심리적 유대감을 가진 사람들'(Mattessich & Monsey, 1997)을 말한다.

최근 우리나라에서 주민자치 개념이 맥락에 따라 '풀뿌리자치', '동네자치', '마을자치', '생활자치' 등의 용어와 맞물려 혼란을 야기하기도 하지만, 마을이나 동네 단

위의 적극적인 주민참여를 유도할 수 있다는 점에서 고무적이라는 시각도 있다(곽현근, 2015: 281-282). 실제로 고양시정의 자치공동체 개념은 이러한 주민자치 또는 마을 공동체와 맞닿아 있다. 주민자치를 "일상적으로 주민들이 지역문제 해결을 위해 함께 참여하고 협력한다."(곽현근, 2015: 283)는 의미로 볼 때, 지역공동체는 지역성, 사회성, 유대감을 근간으로 지역주민들의 집합행동이 지역문제 해결에까지 이르는 것이라고 할 수 있다.

3. 로컬 거버넌스와 지방자치단체장의 역할

지방자치단체의 정책형성과정에 영향을 끼치는 요인으로는 첫째, 중앙정부와 타 지방자치단체, 일반사회의 여론 등 지자체 외부 환경 요인, 둘째, 지방의회, 이익단체, 주민여론 등 집행부 외부 요인, 셋째, 지방자치단체장 및 지자체 공무원 등 집행부 내부 요인 등을 들 수 있다. 그런데 민선 시대는 실질적인 자치와 분권이 이뤄지지 않았다는 논의에도 불구하고 지방자치단체장 관련 요인을 부각시키고 있는 것에는 틀림없다(임승빈, 1996: 2).

지방자치단체장의 역할에 관한 연구는 크게 두 가지로 분류할 수 있는데, 특성론 내지 자질론적 접근방법과 법제도론적 접근방법이다(한상우, 2002: 168-169). 특성론적 내지는 자질론적 접근방법이란 지방자치단체장의 경력, 출신 정당과 같은 개인적 특성을 기준으로 지방자치단체장의 유형을 분류하는 것이다. 가령 혁신형, 보수형, 행정가형, 경영가형 등으로 지방자치단체장을 구분하는 것이다.

반면 법제도론적 접근방법이란 지방자치단체장의 법적 권한이나 지위를 기준으로 지방자치단체장의 역할을 유형화하는 것이다. 가령 예산편성이나 대중적 지지의 확보, 또는 행정관리나 거부권 행사, 그리고 미디어 관리, 정당의 지도자나 의회와의 협조 또는 협상, 공공관계, 나아가 법안 선포, 사업계획 관리 등을 나열할 수 있다.

한상우(2002)는 한국에서 지방자치단체장의 역할을 정치가, 행정가, 경영가로서의 역할로 구분하며 지방자치단체장의 발전적 역할과 역할의 제약요인을 제시한 바 있다. 지방자치단체장의 발전적 역할로는 지역정체성의 확립과 자치의식의 배양, 친절한 서비스행정의 구현, 지방재정의 확충과 지역경제의 활성화 노력, 지방행정 영역의 확대, 지방분권의 수호자 역할 등을 들 수 있다.

지방자치단체장 역할의 제약요인으로는 규칙제정권의 제한, 자치인사권의 제한, 자주조직권의 제한 등 지방자치권에 대한 제약, 지방재정의 취약성, 재원확보수단

빈약 등의 재정적 한계로 인한 제약, 지방자치단체간 협의제도의 미흡, 자치사무에 대한 감사 등을 열거했다.

이러한 진단은 현재 시점에서도 충분히 공감할 수 있는 내용인바, 그는 지방자치단체장의 바람직한 역할로 지방자치단체의 장기적 비전 제시, 장기적 비전을 구체적인 정책으로 현실화하기, 지방행정에서 민주성을 확대 신장하기, 집행부의 내부관리 효율화, 주민, 의회, 언론 등의 대외관계 유지, 공인으로서의 책임감과 높은 윤리의식 등을 제시하였다.

마찬가지 맥락에서 이창기(2000: 85-87) 역시 지방자치단체장의 역할을 정치적 역할, 행정적 역할, 경영적 역할로 구분하였다. 가치에 대한 권위 있는 배분이 정치라면, 지방자치단체장의 역할은 지방자치단체의 최고책임자로서 대표성을 바탕으로 이해당사자들과의 정치적 관계를 유지하며 민주적으로 지역 문제를 해결하는 것이다. 행정적 역할은 합법적 권위라는 틀 안에서 공공성을 증진시키며 지역 문제를 해결하는 것이다. 경영적 역할은 행정의 생산성에 초점을 두며 지역문제를 해결하는 것이다. 그는 특별히 대외적 정치리더십으로 주민 관계에서의 역할을 행정과 주민을 가깝게 하는 역할과 지역주민의 리더 양성 역할에 충실해야 함을 강조하고 있다.

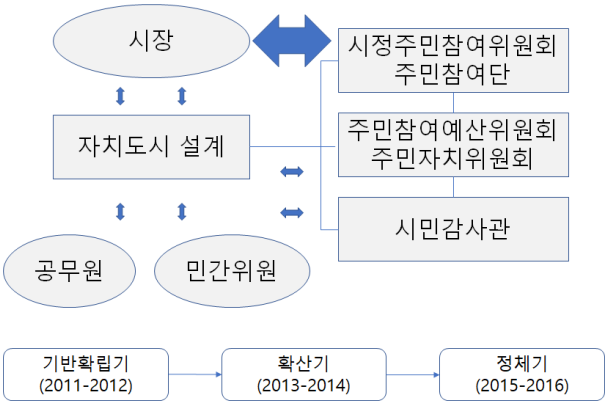
그런데 정부 패러다임에서 거버넌스 패러다임으로 전환되고 있는 현 시기, 특히 로컬 거버넌스에서는 이러한 역할의 차이와 강조점에 좀 더 유념해야 한다. 이승종(1995: 23)은 정치적 역할과 행정적 역할을 동시에 고려해야 하는 지방자치단체장의 곤란한 입장을 이해하면서도 이들 역할을 상호모순적으로 파악하지 말고 상호보완적으로 파악할 것을 제안하였다. 로컬 거버넌스 시대에는 특히 자치단체장이 상호보완적인 역할을 좀 더 깊이 이해할 필요가 있으며, 오히려 정치적 역할을 중심으로 행정적 역할을 보완해갈 필요도 있다.

4. 분석의 틀

이 연구는 고양시의 민관협력과 협치를 중심으로 지방자치단체장 등 참여 주체들이 주민자치, 시민참여, 로컬 거버넌스에 미치는 영향을 분석하고자 하는 목적을 갖고 있다. 고양무지개연대를 기반으로 형성된 고양시정의 큰 줄기가 주민자치, 시민참여, 협치를 강조해왔고, 이것이 다양한 민관협력 사업과 협치 노력을 통해 고양시의 로컬 거버넌스를 변화시켜왔을 것으로 상정하고 이를 분석하고자 하는 것이다.

민선 5기 고양시정은 이러한 토대 위에 자치도시 또는 자치공동체를 표방하는 시장과 시민사회의 설계와 약속으로 출범하였다. 협치 또는 로컬 거버넌스가 규범적으로 또는 경험적으로 주창되거나 분석될 수 있다는 것을 이론적 배경에서 확인한 것과 마찬가지로 이 연구도 규범적인 차원과 경험적인 차원으로 분석의 틀을 설정할 수 있다(〈그림 3〉 참조).[2] 기반확립기(2011-2012), 확산기(2013-2014), 정체기(2015-2016)라는 시기 구분은 인터뷰 과정과 인터뷰를 취합한 후 고양시민회에서 주최한 내부토론회를 통해 확정하였다.

〈그림 3〉 분석의 틀



이 연구는 이론적 논의와 문헌 검토를 통한 사례 연구를 기본으로 하고 있다. 그리고 자치도시 설계가 구현되고 작동된 과정, 그리고 이러한 작동 과정에서 실제로 운영된 민관협치 기구, 대표 사업과 프로그램 등에 대한 분석은 연구자들의 고양시정 참여 경험과 더불어 이 과정에 참여한 주요 참여자들과의 인터뷰로 보완한다. 그러므로 이 사례 연구는 이론적인 틀을 중심으로 연역적인 접근에 의해 이론을 검증하는 연구가 아니라 사례 연구와 인터뷰를 통해 로컬 거버넌스의 현황을 발견, 분석하는 것이다.

고양시 자치도시의 설계가 궁극적으로는 민관협치 기구 운영, 자치도시 추진 대표 사업과 시민참여 대표 프로그램의 추진, 주요 현안에 대한 대응의 토대가 되었을 것이다. 이 가운데 민관협치와 대표적인 시민참여 프로그램이라 할 수 있는 시

2) 민관협치 기구 운영, 자치도시 대표 사업, 시민참여 대표 프로그램, 주요 현안 대응들의 구체적인 내용과 사업들은 여기에 참여한 위원들을 인터뷰 대상으로 선정하기 위한 틀로서, 이에 대한 인터뷰를 바탕으로 본문 내용을 서술하였다.

정주민참여위원회와 주민참여단, 주민참여예산위원회와 주민자치위원회, 시민감사관 제도의 운영에 초점을 맞춰 분석하기로 한다.

사례 연구의 기초로는 민선 5기 고양시 시정공동운영 계획과 그 실행과정에 관한 자료, 민선 5기와 6기 고양시 시정주민참여 및 주민자치 발전계획 수립과 그 실행과정에 관한 자료, 고양시정주민참여위원회 및 주민참여단의 설립 및 운영과정에 관한 자료, 주민참여예산 관련 자료, 시민감사관 관련 자료, 주민자치위원회 관련 자료, 고양시와 산하기관의 주요 위원회 관련 자료, 협치 관련 민간 및 공공위탁 센터 관련 자료 등을 검토하였다.

주요 참여자 인터뷰는 2017년 3월 한 달 동안 총 40명을 대상으로 대면 인터뷰와 이메일을 통한 서면 인터뷰로 진행되었다. 보완이 필요할 경우 전화 인터뷰 등을 추가하였다. 인터뷰에 참여한 사람들은 시정공동운영위원회, 자치도시 입안 및 구현 팀, 시정주민참여위원회, 시정주민참여단, 시민감사관, 주민자치위원회, 자치공동체 사업, 자치교육 운영, 그리고 주요 시민참여 프로그램과 현안 대응과정에 참여한 민간위원과 공무원들이다. 여기에는 고양시정운영위원회와 자치도시 입안 및 구현 단위도 포함되었으며, 중복 참여를 포함하여 연인원 113명이 인터뷰에 응했다.

Ⅲ. 고양시 자치도시의 설계와 구현

1. 이야기의 시작[3)]

1990년대 들어 다시 시작된 지방자치는 태동기부터 숱한 문제점을 안고 있었고, 여러 당사자들의 이해관계가 얽히고설키면서 복잡성을 더해갔다. 중앙정부는 지방자치체에 자신의 권한을 과감하게 위임하기보다는 여전히 지방자치체를 하급 행정기관으로 부리려는 관성에서 벗어나지 못했고, 중앙정치권 또한 지방자치체의 장이나 의원들을 피후견인으로 삼아 자신의 정치적 기반을 강화하려는 유혹을 뿌리치지 못하고 있었다.

1987년 민주항쟁은 지역사회에도 큰 영향을 미쳤다. 당시 이른바 접경지대인 경기북부의 서울 주변부 농촌지역이던 고양군은 국내의 여타 다른 지역보다도 보수

3) 제3장의 내용은 주로 필자들이 직접 고양시정에 참여한 경험과 고양시민회, (사)고양풀뿌리공동체 등과의 토론회에서 논의된 내용을 정리한 것이다.

성이 짙었고, 산업시설도 별로 없어서 노동운동이나 여타 민중운동도 매우 취약한 상태였는데, 이후 진보개혁적 시민사회단체들이 하나둘 생겨나면서 진보 시민사회가 형성되기 시작했다.

1987년 12월 대통령선거 공정선거감시단에 함께 했던 사람들을 중심으로 1988년 창립한 고양군민주실천주민회(1992년 시 승격 후 '고양시민회'로 개칭)가 출범하였다. '주민회'는 자유롭고 민주적인 주민자치의 기치 아래 주민권익옹호 활동과 지역 민주화운동을 실천하는 주민주체의 조직을 표방했다. 이어 1989년 전교조 고양지부가 발족했고, 두 단체는 당시 소모임으로 존재하던 고양농민회와 고양대학생향우회, 몇 개의 소규모 노동조합, 그리고 때로는 항공대총학생회와 연대하며 지역과 중앙의 현안에 목소리를 내기 시작했다.

신도시가 들어서고 젊은 층의 대거 이주로 주민 구성이 크게 바뀌기 시작한 1990년대 중엽 이후 2000년까지 고양환경시민연합(이후 '고양환경운동연합'으로 재창립), 고양청년회, 고양파주여성민우회, 참교육학부모회지부, 녹색소비자연대, 버스일터, 어린이식물연구회 등이 결성되고, 2000년대 들어 5개 생협, 민주노총지구협의회, 민족문제연구소지부, 노점상연합회, 경기장애인인권포럼, 지역아동센터연합회, 고양작가회, 고양평화누리, 미디어시민연대, 아시아의친구들, 창작21작가회, 청소년정치참여네트워크 등의 단체와 크고 작은 연대기구들이 속속 결성되면서 고양지역 시민사회의 새로운 기반이 형성되었다.

고양지역의 시민사회단체들은 때로는 지역주민들과 함께 사안별 또는 상설 연대기구를 결성하여 각종 현안에 공동대처하며 상호 신뢰를 쌓아갔다. 대표적인 사례를 들자면, 1993년에는 유족들과 함께 금정굴사건진상규명위, 2000년에는 금정굴사건공동대책위를 결성하여 금정굴 문제에 공동대처했고, 1996년에는 지역주민들과 함께 쓰레기소각장대책위를 만들어 백석동 소각장 문제를 파고들었으며, 1998년에는 고양시민단체 대표자회의에서 가칭 고양지역시민단체연합이라는 이름으로 상설 연대체를 발족했다. 이 상설 연대체는 2001년 고양시민사회단체연대회의, 2003년 고양지역시민단체연대회의(사무국 구성) 등으로 이름을 바꾸어가며 이후 고양지역 시민사회의 구심 역할을 한다.

각종 연대기구 중에서도 고양지역 시민사회연대를 널리 알린 것은 러브호텔 반대운동이었는데, 그 시초는 1999년 결성된 도시 외곽 지역의 준농림지러브호텔반대대책위로서 시민 1만 7천여 명의 서명을 받아 조례를 개정하는 성과를 거둔다. 이어서 2000년에는 학교 주변의 러브호텔반대대책위가 규모 있게 결성되어 대규모 도심 시위를 조직하는 등 활발한 활동을 펼쳐 도심 속 러브호텔의 무분별한 건축을

막아내는 중심 역할을 한다.

민선 지방자치의 재개는 지역주민 주체의 더불어 사는 지역사회 공동체를 갈망하는 고양지역 시민사회에 또 다른 고민을 안겨주었다. 지방자치를 어떻게 바라볼 거냐는 거였다. 한수 이북 접경지대의 농촌 지역이던 고양군은 이른바 보수 풀뿌리를 기반으로 한 만년 보수여당 지역이었고, 다시 열린 지방자치 공간은 지역 유지들의 철옹성이 되었다.

1992년 일산신도시와 대규모 택지개발이 시작되고 고양군이 고양시로 승격되면서 지형이 바뀌기 시작했다. 대부분 젊은 층인 새로운 이주민들은 새로운 정치, 새로운 삶터, 새로운 도시를 갈망하고 있는 게 분명했다. 1995년 고양시민회에서 한 회원을 무소속 후보로 출마시켰는데 당선되었다. 당시 기초의원의 경우 정당공천제가 아닌 이유도 작용했다. 1998년에는 한 걸음 더 나아가 몇몇 단체 실무자들 중심으로 지방자치연구모임을 꾸려 함께 공부하면서 지방자치대학을 개설하고 참일꾼을 발굴했다. 그해 열린 지방선거에서 시민사회 출신 후보 4명이 시의원에 당선되었다.

고양지역 시민사회는 전국단위 시민사회와 발맞추어 총선에도 적극 개입했다. 2000년에는 총선시민연대, 2004년에는 고양총선연대를 꾸려 낙천, 낙선, 당선 운동을 벌인 결과 만년 보수여당지역이던 고양시의 정치 지형을 바꾸는 데도 일정 부분 기여했다. 이런 경험 등을 통해 지역 정치권과의 교류도 부분적이나마 시작되었다.

2002년 지방선거에서는 2002고양시민행동을 결성하여 시민후보의 대거 당선을 꾀했다. 시장후보 포함 총 16명의 시민후보를 내세웠는데, 10% 남짓 득표에 그쳤고 시의원 8명이 당선되었다. 조직적인 선거연대의 경험이 없던 고양지역 시민사회는 잠시 의원들의 활동을 개인 또는 집단적 자율에 맡기다가 2003년 연대회의와 시의원 간의 의정협의회를 정례화하여 각종 현안을 함께 논의하며 협력 방안을 모색했다. 이어 2005년에는 연대 차원에서 시민자치대학을 열어 2006년 지방선거의 조직적 준비에 착수했으나, 정당들이 기초의원에까지 정당공천제를 도입하고 대부분 1선거구 2인 선출의 나눠먹기식 중선거구제에 합의하면서 2006고양시민행동은 발족한 지 얼마 못 가서 활동을 중단하고 만다.

2. 민선 5기 초기의 고양시 시정공동운영 시도

지역 시민사회는 2009년 3월 한동안 느슨해 있던 연대망을 추슬러 고양지역시민사회연석회의를 결성, 지역과 전국 사안에 공동대응키로 했다. 연석회의에는 지역

의 25개 시민사회단체 외에도 민주노동당, 민주당, 진보신당, 창조한국당, 국민참여당이 차례로 참여했다. 연석회의의 다양한 활동 과정에서 2010년 지방선거 공동대응에 대한 공감대가 형성되었다. 연석회의는 9월, 10월의 토론회와 다양한 의견수렴 과정을 거치며 공동대응방안을 숙의하고 실무팀을 꾸려 실무준비에 착수했다. 연석회의는 본디 제 시민사회단체와 제 정당이 함께 하는 선거연합조직을 결성하려 했으나, 선거법상의 선거운동 유사기관 금지 규정을 피하여 시민사회단체와 정당원 포함 시민 개인 자격으로 참여하는 연합시민운동체와 야5당의 정당협의체를 분리 운영하며 긴밀하게 협력하기로 뜻을 모았다.

2010년 1월 발기인대회와 준비위원회를 거쳐 '좋은 정치 실현을 위한 고양무지개연대(약칭 '고양무지개연대')'가 공식 발족했고, 그와 함께 야5당의 정당협의회도 열어 기본 합의문을 채택했다. 정책연대와 후보연대를 포괄하는 전면적 선거연합을 추진한다는 합의였는데, 고양무지개연대는 첫 회의부터 정당협의회에 중재, 조정자로 참여하며 선거연합의 중추 역할을 담당했다. 고양무지개연대는 대표단과 집행위원회, 자문위원회, 기획단, 조직위원회, 정책단, 홍보단, 사무국의 조직(각 시민사회단체의 대표자와 활동가 중심의 50여 명)과 약 1천 명의 회원(1만 명을 목표로 했으나 그 1/10인 1천 명에 그침) 체계를 갖추고 "단순한 후보단일화 차원을 넘어선 정책연대와 시정공동운영이라는 새로운 시도를 포함하는 실질적이고 수준 높은 연대"(김범수, 2010)를 지향했다. 미흡한 회원 조직은 활동가들의 기획력과 집행력, 헌신으로 벌충했으나, 선거 이후 당선자들의 견인에 부정적인 요소로 작용한다.

고양무지개연대가 품을 가장 많이 들인 사업은 정책사업이었다. 각 분야의 담당자들이 내놓은 정책들을 두고 정책단 워크숍과 내부 토론회, 시민 상대 공개토론회를 갖고 시민공약공모대회도 열었으며, 이렇게 다듬은 정책들을 고양시의 야5당과 후보자들에게 제안하는 발표회도 갖고, 예비후보자들과의 간담회도 열었다. 이런 과정을 통해서 '고양시정 10대 개혁의제와 100대 정책공약'이 만들어져 나왔다. 이 정책공약을 골자로 범야권 야5당과도 정책연대에 합의했고, 연합후보 확정 후에는 후보자 전원과 '고양무지개 정책협약'도 맺었다. 협약식에는 대부분의 후보자가 함께 했으나, 정책합의 과정에는 함께 하지 않은 후보들이 상당수 있어 그중에는 협약 내용을 잘 모르는 사람도 있었다. 이 또한 민선5기 출범 이후 개혁정책 이행에 부정적인 요소로 작용한다.

또 한 가지 역점을 두고 추진한 사업은 정당 간 협상의 중재, 조정이었다. 선거 때까지 15회, 선거 후 몇 차례 더 열린 고양시 5개 야당 정당협의회, 수없이 가진 공식, 비공식의 간담회와 회의에서 무지개연대는 중재, 조정자 역할을 하며 야권연

대를 견인했다. 정책연대까지는 비교적 순항을 했는데, 문제는 역시 후보연합이었다. 중앙의 회의가 질척대면서 지역에까지 악영향을 끼쳤지만, 험난한 과정을 이겨내고 전면적 선거연합을 이루어낸 밑바닥 힘은 중앙의 합의 성사 여부와는 무관하게 고양시에서는 반드시 합의를 이루어내자는 초심의 거듭된 확인이었다.

5월 4일 지난했던 협상 끝에 고양시 야5당 대표들이 고양무지개연대의 중재 하에 전면적 선거연합 합의서에 서명했다. 고양시장 후보로는 민주당 후보가 선정되었고, 선거구가 8개인 광역의원 후보로는 민주당 5명(1명은 시민사회 출신 무소속 영입), 민주노동당 1명, 진보신당 1명, 국민참여당 1명이 '야5당 단일후보'로 뽑혔으며, 선거구 13개에 지역구 의원 정수가 27명이던 각 당의 기초의원 후보 25명에게는 '야5당 연합후보'라는 타이틀을 주었다. 5월 11일 무지개연대는 총 21명의 후보를 지지후보로 선정, 발표하면서 이들에게 '고양무지개연대 선정 좋은 후보'라고 이름을 붙인다.

한편, 5월 13일에는 고양무지개연대와 야5당 대표들이 고양시정 공동운영방안에 합의하면서 지방정부 공동운영과 시민참여 거버넌스의 기초를 놓는다. 이어서 5월 18일에는 고양무지개연대와 고양시의 야5당 대표, 고양시장을 비롯한 고양시 범야권 연합후보들이 '고양무지개 정책협약식'을 갖고 2010 지방선거 고양시 선거연합을 매조지었다. 이때 합의한 고양시정 공동운영방안과 고양무지개정책협약은 이 보고서에서 다루는 민선 5,6기 고양시 로컬 거버넌스의 밑그림이자 대 시민 서약이 된다. 이후 고양시장 인수위원회 활동을 거치며 우여곡절 끝에 6월 30일 고양시정 공동운영방안에 최종 합의하였다.

그러나 동상이몽의 불완전한 선거연합은 민선 5기 출범 직후부터 그 적나라한 모습을 드러낸다. 7월 1일 민선 5기 시작과 동시에 가동키로 한 고양시정운영위원회는 발족도 하기 전부터 표류하기 시작했다. 고양시의회는 의장단 선출 과정에서부터 13명의 민주당 시의원들이 진보개혁적인 선거연합 지지파와 반대파의 두 파로 갈리면서 대립했고 그 여파로 소수야당 소속 시의원들은 독자행보를 결정한다. 선거과정에서 맺은 정책협약과 시정공동운영 이행이 삐걱거렸고, 공동정부의 현실구현체인 고양시정운영위원회로 넘어간다.

고양시정운영위원회는 고양시의 야5당과 시민사회의 합의에 따라 출발한 무지개연대정신의 구현체로서, 민관정을 대표하는 시정공동운영 주체, 주민참여 거버넌스 기획 조직자, 정책협약 이행 점검자를 자임했다. 본디 구성원은 민주당 지역위원회별 1명씩 총 4명, 다른 야 4당 대표 1인씩 총 4명, 무지개연대가 추천한 시민사회 대표 5명으로 총 13명이었으나, 발족 초기 시장의 요구로 시장 추천 2인을 추가하

여 총 15명이 되었다. 규정하자면 선거연합에 함께 한 민관정 거버넌스의 주체로서 향후 보다 폭넓은 민관협치의 토대를 놓는 산파 역할을 상정하고 있었다. 회의는 초기에는 주 1회 전원회의, 상임위원단(위원장 1명, 상임위원 3명) 수시 회의 체계로 운영하다가 후기에는 월 2회 전원회의로 조정했다. 전원회의는 2010년 7월 15일부터 2011년 9월 30일까지 총 32회를 진행하며 당면한 안건들을 논의했다.

2010년 7월 1일 민선 5기 시작과 동시에 각 그룹의 대표자들은 이미 합의한 대로 위원회를 공식 발족하고 활동에 들어가려 했으나 시장(공무원)과 위원들 사이의 견해차로 갈등을 빚으면서 난항을 겪었다. 갈등을 빚은 사안은 위원회의 공식 발족 시기로 시작하여 위원회의 위상과 역할(자문기구냐 시정공동운영기구냐), 위원회 체계, 위원장 제도 및 위원장 선출, 시정현안 협의, 시장 공약 추진 점검, 위원회와 시민참여 제도화, 행정지원 문제 등 다양했다. 시장은 시의원 설득, 제도적 제약 등을 이유로 위원회의 발족 시기 조정, 위원회의 자문기구화 등을 계속 주장했고, 관계 공무원은 제도화 이전까지 지원 불가 입장이었다.

곡절 끝에 7월 15일 제도 밖 비공식기구로 발족한 시정운영위원회는 4차 전원회의에서 위원장 선출 문제로 한바탕 내홍을 겪은 후 곧장 체제를 재정비하고 협의를 요청했지만 시장은 위원회의 요청에 응하지 않았다. 합의 파기냐 이행이냐의 갈림길에서 6주 만에 시장이 결국 복귀하긴 했으나 이후로도 실질적인 협의는 전혀 없는 가운데 당면 현안 처리에 급급했다. 결국 민선5기 출범 첫해인 2010년 말까지 개혁예산 확보, 혁신조례 제정 시기를 놓치며 한동안 각종 개혁정책이 표류하게 된다.

시정운영위에서 무지개연대의 정신을 살려가며 지방공동정부와 지역공동체의 초석을 놓으려는 꿈을 포기하지 않고 있던 위원들에게 민선 5기 출범 후의 1년은 마치 가시방석에 앉은 것 같은 시간이었지만, 들인 시간과 노력에 비해 성과는 실로 빈약했다. 대내외적으로 정치연합의 상징성을 근근이 유지한 부분을 제외하고 얻은 제한적 결실들은 그나마 시민사회 대표들의 끈질긴 요구와 무보수 '과외 활동'의 결과물들이었다. 시민사회 대표들을 비롯한 위원들의 속마음은 '열린 공간을 이용하여 입지라도 강화하자', '끈질기게 요구하여 이듬해인 2012년 예산에서라도 꼭 기반을 마련하자'는 거였다.

2010년 말부터 제도화된 후속 기구를 준비해오던 시정운영위는 2011년 봄 위원회의 진로와 후속 대책 논의에 착수했다. 위원들은 준비한 후속 기구인 시정주민참여위원회에 주민참여 활성화 및 제도화, 개혁정책 이행점검이라는 위원회의 역할을 부분 위임하고, 포괄적인 시정공동운영 역할은 따로 논의하기로 했다. 이런 상황에서 시장은 시정운영위에서 시정주민참여위, 참여예산위, 주민자치위(개선안)의 운

영안 또는 기본 계획을 승인하고 시정운영위원회는 해소하며, 시정공동운영 역할은 시민사회연대 및 제 정당과의 개별 협의회로 대체했으면 한다고 말했다. 2011년 9월에 열린 마지막 전원회의에서 결국 시장의 뜻대로 되면서 위원회는 해소된다. 시정위의 제도화된 후속 기구로 상정된 시정주민참여위원회를 둘러싸고도 시(시장, 공무원)와 위원회 사이에 인식 차가 있었다. 시에서는 처음부터 자문기구 이상의 실질적인 참여기구화 하는 것을 부담스러워했다.

Ⅳ. 고양시 자치도시 추진 입안 및 구현 과정

민관정 거버넌스의 시정공동운영 시도가 어그러졌다고 해서 도시를 주민 주체의 따뜻한 공동체 도시로 만들어가려는 노력마저 포기된 것은 아니었다. 고양무지개연대의 자산 목록에는 아직 '10대 의제, 100대 정책공약'의 무지개협약이라는 자산이 있었고, 더욱이 시장은 이를 100% 자신의 선거 공약으로 수용하여 공표한 바 있었다. 무지개연대 정책공약 중 하나인 '넓고 깊은 자치도시'는 민선 5기 지방선거 직후의 고양시장 인수위원회에서 '시민들의 참여가 일상화된 자치도시'가 5대 시정목표의 하나로 정해졌으며, 시장 취임 직후에는 '시민 우선의 자치도시'가 민선 5기 제1의 시정목표로 자리 잡게 되었다.

이후 시정운영위원회에서도 자치 관련 의제들이 여러 차례 핵심의제로 다루어진다. 사상 초유의 민관정 거버넌스 시도였던 시정운영위 자체도 넓은 의미의 자치의제였을 뿐 아니라, 시정운영위의 후속 기구로 논의된 시정주민참여위를 비롯한 각종 참여기구들의 구성은 핵심적인 자치 의제였고, 주민자치아카데미가 최우선의 자치 사업으로 상정, 논의된다. 하지만 공무원들은 시민들의 참여자치가 활성화되는 것을 상당한 부담으로 느꼈으며, 시장도 굳이 속도감 있게 이를 추진하려 하지 않았다. 시정운영위원회에서 자치 관련 제1사업으로 주창한 주민자치아카데미 예산조차 결국 2011년도 예산으로 수립되지 못하는 등 사업 추진이 지지부진해지면서 시정위의 시민사회 대표들과 시장 사이에 갈등이 깊어졌다.

2011년 봄 몇 가지 의미 있는 진전이 있었다. 고양지역 시민사회 핵심 활동가들 중심으로 설립된 고양지역사회연구소에 자치도시 추진 관련 연구용역이 맡겨졌고, 주민자치과장과 새로 온 팀장이 의욕을 보이기 시작했으며, 4월 추경에서 주민자치아카데미 예산이 수립되고, 주민참여조례가 제정되었다. 고양지역사회연구소에서는 척박한 고양시의 토양을 감안하여 시장과 관련 핵심 공무원들의 마인드를 일깨

우는 데 초점을 맞추어 〈참여와 자치를 통한 새로운 도시상 연구〉라는 일종의 자치 입문 보고서를 냈다. 보고서는 자치도시의 기본 틀과 고양시 적용 방안을 제시했다. 그해 7월 보고서를 읽고 주변의 의견을 들은 시장이 곧바로 연구소에 2차 연구 용역을 발주했다. 고양시의 자치 로드맵을 작성해 달라는 거였다. 그와 함께 고양시의 제1회 주민자치아카데미가 규모 있게 시작되었다.

그렇다고 고양시장과 고양지역 시민사회가 민관협치의 긴밀한 파트너십 관계를 회복한 것은 아니었다. 제1회 주민자치아카데미 프로젝트는 고양시 외부의 업체에 맡겨졌다가 수탁 업체의 요청으로 그동안 자치교육의 밑그림을 그려온 지역사회 성원들이 운영을 지원하는 선에서 봉합되었다. 지역 시민사회에서 큰 관심을 갖고 제안한 바 있는 고양시의 새로운 미래 청사진 '2020 고양시 종합발전계획' 연구 프로젝트 역시 공개입찰을 거쳐 서울의 한 대학에 맡겨졌고, 지역사회에서 고양시의 따뜻한 공동체 미래를 고민해온 활동가나 전문가의 참여는 극히 제한적이거나 배제되었다. 시와 지역 시민사회의 파트너십 관계는 매우 지엽적인 수준에 머물렀고, 이후 자치도시나 개혁 정책 추진 과정에서도 반복된다.

고양지역사회연구소는 3개월간의 집중 작업 끝에 2011년 12월 〈고양시 자치 로드맵 작성 연구〉를 마무리한다. 이때 작성된 '고양시 자치 로드맵'이 향후 자치도시 고양의 밑그림이 된다. '고양시 자치 로드맵'은 고양시의 참여자치 체계를 시행정 주민참여와 지역별 주민자치의 투 트랙으로 잡고, 그에 대한 행정지원체계와 함께 향후 3년 동안의 조직 체계, 사업 및 일정을 상세하게 그려 제안한다. 2011년 말 고양시에서는 이 로드맵을 전폭 수용하고 이행계획을 수립한다. 그러나 주민자치과 외에는 참여자치 마인드가 전혀 형성돼 있지 않던 다른 부서들의 협조가 잘 이루어지지 않고, 역시 자치도시에 대한 이해도 부족하고 자치도시 추진을 시장의 정치기반 확대 의도로 의심하던 시의회 주류세력(한나라당 + 민주당 선거연합 반대파)이 이에 제동을 걸고, 이런 상황에서 시장도 이에 적극적으로 나서지 않으면서 로드맵의 이행은 계속 지연되며 수정된다. 시 전체 차원의 자치도시추진단과 과별 정책협의회, 핵심 중간지원조직인 자치공동체 지원센터 등의 추진 보류가 대표적인 예다.

그럼에도 고양시는 2012년부터 몇 가지 자치 관련 정책사업을 추진하고 새로운 기구와 지원체계를 마련하면서 고양시의 자치도시 플랜 추진을 본격화한다. 고양시정주민참여위원회와 5개 주민참여단이 발족하고, 자치공동체사업이 발을 내딛고, 주민자치교육이 계속되고, 민간 전문가가 함께 하는 자치 T/F가 활동하고, 자치 관련 1개 팀이 증설되면서 공동체 자치도시를 지향하는 새로운 발걸음이 시작된다. 시기별 과정과 내용은 다음과 같다.

1. 기반 확립기(2011-2012)

2011년은 준비기였고, 2012년부터 자치도시 플랜이 본격 가동된다. 다만 주민자치교육만은 2010년 고양시정운영위에서 고양시 자치도시 추진의 1순위 사업으로 적극 제안하면서 이듬해인 2011년부터 시작된다. 고양시정위의 제도화된 후신으로 상정된 시정주민참여위원회와 주민참여예산제도 2011년에 법제화 제정을 거치며, 주민자치위원회와 주민자치센터 운영 관련 조례와 규칙도 재정비되고, 2011년 말에는 고양시의 자치 로드맵이 완성된다.

2012년에는 지역별 주민자치와 시행정 참여자치의 투 트랙을 따라 다양한 사업들이 펼쳐진다. 주민자치교육과 함께 자치공동체사업을 시작하고, 동 주민자치위원회 활성화 사업에 착수한다. 시정주민참여위와 주민참여단, 주민참여예산제, 시민감사관제가 발족하고, 위원회 관리 조례가 제정되어 각종 시 위원회의 통합 관리가 시작되며, 시민감사관제도 운영된다. 거버넌스형 급식지원센터가 설립되고, 복지나눔 1촌맺기 사업과 일자리창출, 노사민정 거버넌스도 모습을 드러내며, 온라인 시민참여 확대 플랜도 가동된다. 행정지원 면에서도 주민자치과에 1개 팀이 보강되고, 주민자치 관련 예산이 확대된다. 시민과의 소통 강화를 위한 다양한 방안들이 시도되고, 여러 사업에서 민관협치가 모색된다.

자치 로드맵 외에 이 과정의 또 다른 동력 기반은 시장의 공약이었다. 지역 시민사회는 시 공무원들과 함께 여러 차례 테이블을 갖고서 공약의 실질적 이행을 촉구했다. 공무원들과 얼굴 붉히는 논쟁도 여러 차례 벌어졌고, 부분적이나마 상호 이해를 돕는 진지한 협의가 이루어지기도 했다. 시민들과의 협력 경험이 부족한 공무원들에게 이는 새로운 경험이었고, 이런 과정을 통해 민을 대하는 공무원들의 태도도 조금씩 바뀌어갔다. 그러나 법과 제도의 형식적 틀 속에 익숙해 있던 공무원들이 혁신적인 정책을 혁신적인 방법으로 수용하는 데는 한계가 분명했다.

시의원 다수는 대체로 자치도시 추진 정책에 부정적인 의식을 갖거나 무관심한 태도를 보이며 초기 기반 구축에 오히려 제동을 거는 역할을 했다. 시민들의 시정 직접 참여를 자기 영역의 침범이나 권한의 침해로, 적극적인 참여자를 자신의 잠재적 경쟁자로 인식하는 데서 비롯된 것이었다. 같은 선거구에서 2-3명의 동료 의원이 경쟁하며 활동하는 중선거구제도 시의원의 주민자치 적극 지원을 자극하기보다는 오히려 방해하는 요소로 작용했다.

2. 확산기(2013-2014)

2013년에는 시정주민참여위원회와 주민참여단이 2012년의 준비 및 시험 가동 과정을 거친 후 연중 활동에 들어간다. 주민참여예산제도 준비기간을 거쳐 본격 가동을 시작하고 시민감사관도 활동에 착수했다. 100개가 넘는 시의 각종 위원회도 운영 매뉴얼에 따라 정보를 공개하고 공개모집을 통해 민의 참여를 늘리고 민관협의를 강화하는 방향으로 서서히 움직이기 시작하며, 도시재생갈등조정위원회를 비롯한 새로운 거버넌스 기구들도 만들어진다. 또한 온라인 참여의 체계적인 첫 발걸음으로 고양시 주민자치 온라인이 선을 보이며, 시의 홈페이지와 페이스북 등 SNS를 통한 소통도 강화된다. 대규모 주민자치교육이 계속 이어지고, 주민자치위원회와 주민자치센터의 활성화 노력도 강화되고, 자치공동체사업도 소폭이나마 예산을 늘려가며 다양하게 확산되기 시작한다.

비록 실패로 끝나긴 했지만, 일종의 자치헌법인 자치헌장 조례 제정도 시도했다. 이와 함께 서울시 주민기피시설 문제 해결이나 생태하천 살리기, 복지나눔 1촌맺기, 나눔장터 등의 사업에서 민관협력의 모델들이 만들어져 나오기 시작하며, 지역경제공동체 형성을 목적으로 하는 협동조합과 사회적 기업들도 다수 창설된다. 민선 6기 지방선거가 있던 2014년에는 새롭게 시도된 사업들은 별로 없었지만, 대체로 이러한 흐름이 지속된다.

2012년에 이어 2013년에도 고양시의 주민자치는 전국주민자치박람회 주민자치 제도정책 분야 최우수상을 받기도 했는데, 시장은 주민자치와 시민참여의 발전도치적이 될 수 있음을 실감하면서 다소 적극적인 태도로 전환하였다. 자치도시나 시민참여, 민관협력을 강조하는 시장의 목소리에 조금 힘이 들어가기 시작했다. 시민들과의 협력에 익숙지 않던 공무원들도 협의 경험이 쌓이고, 시민 접촉면이 넓은 부서들에서 시민 협의가 일상화되면서 서서히 자치 마인드에 눈을 뜨는 이들이 생겨나기 시작한다. 대규모 주민자치교육이 계속되고, 각종 시민참여기구나 자치공동체사업에 참여하는 사람들이 늘어나면서 제한적이지만 주민참여의 확산도 긍정적인 신호를 보낸다. 시의회 주류는 여전히 자치도시 플랜에 회의적인 반응을 보이며 자치공동체지원센터 추진, 예산 증액 등에 제동을 걸었지만, 주민들 속에 뿌리내려 가는 자치공동체사업 등에 대해서는 소극적이나마 인정하는 경향을 보인다.

그런데 자치헌장 조례 제정 시도와 좌절은 자치도시 추진이 그나마 가장 탄력을 받고 있던 2013년 당시 고양시의 민관협치 지형을 여실히 보여주는 사례다. 자치헌장 제정은 2010년도의 고양무지개정책협약과 시장 공약, 그리고 2011년도의 자치

로드맵에서도 비중 있게 다뤄진 정책으로, 자치도시 고양시의 상징과도 같은 일종의 '자치헌법'이었다. 자치헌장 조례는 2013년 한 해 동안 고양시 자치헌장제정위에서의 10여차에 걸친 심도 깊은 토론과 고양시정주민참여위의 논의를 거쳐 기본안이 성안되었으나, 2013년 말 결국 추진 주체와 경로의 문제로 보류되고 2014년 이후에는 더 이상 핵심 의제로 다뤄지지 못한다.

3. 정체기(2015-2016)

2014년 민선 6기 지방선거에서 시장은 재선에 성공했으나 민선 5기 때와 달리 강력한 야권연대연합의 지지를 받은 것은 아니었다. 연합정치와 시정공동운영 좌절의 후유증을 크게 앓고 있던 고양지역 시민사회도 선거에 비교적 느슨하게 개입하면서 낮은 수준의 선거연대를 추진했다. 선거 직전에 만들어진 '무지개연대 2.0'은 야권의 일부 후보를 지지후보로 선정하고, 그들과 정책연합이 아니라 낮은 수준의 정책연대를 추진했다. '무지개연대 2.0'의 정책을 제안하고 지지후보들이 이에 동의, 수용하는 수준이었다. 정책연합 차원에서 무지개연대의 정책공약을 자신의 핵심 공약으로 전폭 수용했던 민선 5기 때와 달리, 시장의 정책공약은 '고양무지개연대 2.0'의 정책제안, 고양지역사회연구소의 〈고양100만대도시 준비를 위한 학술연구〉에 수록된 '100만 대도시 고양'의 100대 정책과제 등을 수용, 참고하며 시장 스스로 준비했다. 민선 5기 때에 비해 지역 시민사회와의 약속의 강도가 훨씬 약했다.

시의회에서는 4년 전과 거의 유사한 과정이 되풀이되었다. 시민들은 이번에도 민주당 + 소수야당(정의당)에 의회의 다수파 권력을 위임해주었으나 이번에는 민주당 보수파 일부 의원들이 아예 탈당하면서 의회의 캐스팅 보트를 쥐고 사실상 의회를 장악했다. 이러한 의회 지형은 개혁 정책 추진이 막힐 때 시장에게 좋은 빌미를 제공했고, 이런 조건들 하에서 시장은 '자기 정치를 시작했다'는 비판을 받기도 한다. 중요한 참여기구의 대표급 인사로 고양지역사회의 정체성이 거의 없는 외부 명망가를 영입하기도 했고, 결과적으로 정책지향이나 참여의지보다는 구색 맞추기나 연고를 중시하는 위원 선정 경향도 좀 더 강화되었다.

자치도시 추진의 가장 큰 애로점은 민선 5기 때 시도했다가 좌절된 자치도시 추진 사령탑, 즉 시장 또는 부시장 직속의 자치도시추진단, 민과 관의 가교 역할을 하며 자치공동체의 성장을 지원하는 중간지원조직의 부재였다. 자치도시추진단은 자치도시 추진 주무부서인 주민자치과로서는 버거운 업무, 즉 시의 각 부서들의 시민참여 행정을 조율하며 시민참여를 확산시키는 역할을 하는 상설 기구로 상정된 것

으로서 시장이 강력한 의지를 실어야만 설치될 수 있는 것이었으나, 민선 6기에 들어와서도 결국 시도조차도 거의 못한 채 포기하고 만다. 중간지원조직인 자치공동체지원센터는 실로 4년여의 우여곡절 끝에 2016년 9월 문을 여는데, 3자 컨소시엄이 기관의 수탁 운영자로 선정되면서 또 다른 문제를 낳는다.

Ⅴ. 민관협치 기구의 운영 평가

1. 시정주민참여위원회와 주민참여단

시정주민참여위원회는 2010년 지방선거에서 야권연합에 함께 한 제 정당과 시민사회단체(고양무지개연대)가 합의에 따라 시정공동운영기구로 만든 시정운영위원회의 제도화된 후신으로서, 시정운영위의 기능 중 주민참여 거버넌스의 기획 조직과 합의한 개혁정책의 이행 점검 역할을 이어받은 기구다. 정책을 중심으로 시정에 참여하면서 주민참여 제도화 및 활성화 사업을 총괄하는 고양시 거버넌스의 최상위 기구(메타 거버넌스 기구)라는 위상을 갖고 있고, 각종 시민 참여제도를 기획·평가하며 시의 주요 정책에 대해 의견을 제시하고 정책을 제안하는 역할을 맡고 있다. 정책 평가 및 제안을 위해 자매기구로 자치기획, 민생경제, 환경생태, 도시교통, 여성복지의 5개 참여단을 두고 있으며, 각 참여단장은 당연직 위원이 된다. 2011년의 준비기간을 거쳐 2012년 1월 발족했다. 각계각층을 대표하는 25명의 위원으로 구성되는데, 시장, 시의원 2명, 참여단장 5명을 제외한 17명의 위원은 공모를 통해 선정한다. 위원회는 기획, 참여, 정책의 3개 분과로 나누어 운영한다.

초기 구성은 시정운영위에 함께 한 단위들의 의사를 존중하여 구성키로 했고, 차츰 일반 시민에게 문호를 개방하여 명실상부한 시민참여기구로 만들어가기로 한 바 있다. 그 근거 조례인 '고양시 주민참여조례' 검토, 논의 시 위원회의 위상을 조례에는 자문기구로 했지만, 실질적으로는 협의, 심의, 자문, 의결 기구로 하여 위원회의 합의 사항은 시장이 이의 없이 수용하기로 했으나 차츰 그 합의 정신이 퇴색하면서 자문기구화 되었다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 시정주민참여위원회 운영 평가

구분 \ 기구		시정주민참여위원회
구성	참여 계기	시장/위원/주무부서의 권유, 자발적 응모
	선임 과정	공모 및 심사과정을 거침. 선정위원회에서 1.5배수로 압축 후 시장이 주무부서와 협의, 성별, 경력 등을 안배하며 최종 선정. 이 과정에서 일부 시장의 배려가 작용하기도 함.
활동	주요 활동	분과위 활동(참여제도 및 기구 기획 및 운영 평가, 정책 제안)/위원회 전체 활동
	참석률 /사유	인터뷰/설문 응답자의 경우, 대부분 핵심 활동가들이라서 거의 참석. 위촉된 외부 인사는 대체로 참석률이 낮음
	기구 운영	위원 중심으로 위원회, 분과위별 매뉴얼에 따라 운영. 공무원이 운영 지원.
	활동 주도	대부분 위원회와 각 분과위의 핵심 위원 몇몇. 시민단체 활동가들
	활동 결과물	매년 말 활동보고서 발간(2013『시정주민참여위원회, 2년의 기록』, 2014『자치도시 고양, 길라잡이』, 2014『고양 자치도시 이야기 4년』, 2015『2014 참여하는 시민으로 살아가기』, 2015『2015 시정주민참여일지』, 2016『2016 시민이 만드는 고양형 자치시대』). 각종 토론회 자료집/결과보고서
	성과물	매년 중점추진 정책과제 제안. 분과별 연구조사.
참여자 역할	시장 역할	위원회의 역할에 대해서는 적극적으로 의견 개진을 했으나, 위원장직을 맡았음에도 너무 바빠서 진지한 토론이나 의견청취 없는 대체로 형식적 참여에 그침. 규모 있는 워크숍이나 토론회장에서 "영혼 없는 말잔치" 벌이고 헌신적인 역할자 배척하며 구색 맞추기에 신경 쓰는 경향을 보임. 제안된 정책의 실행을 위한 노력 별로 안 함. 위원회의 존재의의에 의구심을 품게 함.
	공무원 역할	성실한 지원자 역할
	시의원 역할	대체로 불성실한 소극적 참여에 그침
	민간 역할	핵심 위원들은 적극적으로 활동하며 위원회 활동 주도, 그밖의 위원들은 소극적 참여 또는 불참. 아무 역할도 안 하거나 오히려 딴죽을 걸고 회의비만 받아가며 로비나 경력쌓기 창구로 삼는 위원도 일부 있음
평가	보람	훌륭한 제도 도입 그 자체. 참여하며 많이 배움. 성과물을 냈을 때. 토론회가 성황일 때
	개선점	역할을 잘 수행하거나 참여의지가 확실한 위원 선발 필요. 위원 선정 과정에 시장이 개입하여 구색 맞추려 하지 말고 투명하게 선정해야 함. 제안된 정책의 경우 다소 미흡해도 잘 다듬어 수용해야 참여가 활성화됨. 시장이 적극 참여하며 힘을 실어주어야 함. 위원회의 역할과 기능에 맞게 사무국이나 전담자를 배치하거나 사무국 없는 위원회의 역할을 현실화해야 함
	평가	제도 자체는 훌륭하나 위원회의 구성 목적이 점점 퇴색해가고 있어 제도상의 장식물로 전락할까 우려. 존재의미와 역할에 대한 재고 필요. 참여단원들로부터 옥상옥 아니냐는 비판을 받음(특히 분과위 활동이 활발하지 않을 경우)

주민참여단은 시정주민참여위원회의 활동을 효율적으로 수행하기 위해 구성한 위원회의 자매기구로, 고양시의 주요 정책, 현안에 대한 주민의견 수렴, 연구조사, 정책 제안 및 자문 등의 역할을 한다. 주민참여단은 준비기간을 거쳐 2012년 5월에 발족했다. 주민참여단의 단원은 5개 참여단 각 11명씩 총 55명으로 구성되는데, 각 참여단의 주무부서 국장 5명이 단원으로 함께 한다. 면담자들은 제도의 실효성에 의문을 제기했다(〈표 2〉 참조).

2. 주민참여예산위원회

주민참여예산제는 주민이 예산 편성 과정에 직접 참여하여 재정 운영의 투명성과 공정성을 확보함으로써 재원 배분의 공정성을 높이고 재정민주주의를 구현하고자 하는 제도이다. 고양시의 주민참여예산위원들은 시의 예산편성 과정을 모니터링하며 시민 의견을 모아 시민이 원하는 예산을 제안하는 권한을 갖는다.

고양시의 주민참여예산제는 2011년 9월 조례 제정을 거쳐 2012년도부터 시행되었다. 주민들의 참여예산 제안은 '동별 지역회의에서 동 우선사업 선정 또는 주민들의 직접 제안 -〉 참여예산위원회의 각 분과위에서 분야별 우선사업 심의 -〉 참여예산위 전체회의 보고, 의결 -〉 시와의 조정협의회에서 최종 결정'의 과정을 거친다. 이후 주민참여예산제연구회에서 한 해 동안의 운영결과를 분석하여 운영계획에 대해 자문을 한다.

총 100명의 위원으로 구성되는 주민참여예산위원회는 기획행정, 건설교통, 환경생태, 민생경제, 문화관광, 시민복지의 6개 분과위원회로 나뉘어 활동한다. 주민참여예산제연구회는 주민참여예산제의 효율적이고 체계적인 운영 방안 지원 및 자문, 예신학교 운영을 통한 주민참여예산 역량 강화와 제도 홍보 역할을 수행한다. 동별 지역회의는 참여 주민 전체의 총회로 운영된다.

현재 제도 운영 면에서 참여예산제의 운영 평가 및 피드백 역할을 담당하는 참여예산제연구회가 가동을 중단하고 있는 것은 큰 문제다. 초기에 예산 반영액수가 들쭉날쭉한 것은 참여예산사업의 기준이 마련되지 못했던 때문인데, 2015년 이후 예산 반영액이 늘지 않고 있는 것은 참여예산제가 활성화되지 않고 정체 상태에 머물고 있는 것으로 분석된다. 면담자들의 주민참여예산제 운영에 대한 평가는 역시 제도가 갖춰진 데 비해 운영이 미숙하다는 것이었다(〈표 3〉 참조).

〈표 2〉 주민참여단 운영 평가

구분 \ 기구		주민참여단
구성	참여 계기	자발적 응모, 주무부서/관계자의 권유
	선임 과정	공모 및 심사 과정을 거침. 선정위원회에서 1.5배수로 압축한 후 시장이 주무부서와 협의하여 성별, 경력 등을 안배하며 최종 선정. 이 과정에서 일부 시장의 배려가 작용하기도 함.
활동	주요 활동	분야별 정책 발굴, 제안
	참석률/사유	인터뷰/설문 응답자의 경우, 대부분 핵심 활동가들이라서 거의 참석. 권유에 의한 참여자의 경우, 너무 바쁘거나 시간이 안 맞아서 불참하는 경우 종종 있음
	기구 운영	단원 중심으로 주민참여단 매뉴얼에 따라 운영. 공무원 운영 지원.
	활동 주도	참여단장 및 핵심 단원 몇몇, 시민단체 활동가들.
	활동 결과물	매년 말 활동보고서 발간(시정주민참여위 보고서와 합본), 토론회 자료집/결과보고서
	성과물	매년 정책과제 제안
참여자 역할	시장 역할	별로 없음. 정책 제안에는 진지하게 귀 기울이지 않고 워크숍이나 토론회장에서 자기 홍보.
	공무원 역할	지원자 역할. 지원의 충실성 면에서는 주무부서에 따라 큰 차이 있음. 주무국장이 단원인데 참여단에 따라 참여도나 성실성 면에서 큰 차이 보임.
	시의원 역할	없음
	민간 역할	핵심 단원들은 적극적으로 활동하며 참여단 활동 주도. 그밖의 단원들은 소극적 참여 또는 불참. 아무 역할도 안 하거나 오히려 딴죽을 걸고 회의비만 받아가며 로비나 경력쌓기 창구로 삼는 단원도 일부 있음
평가	보람	참여하며 배우는 것 자체가 보람. 성과물을 냈을 때. 토론회가 성황을 이루었을 때. 주민총회 주도.
	개선점	제안된 정책의 경우 다소 미흡해도 잘 다듬어 수용해야 참여가 활성화됨. 주무국장이 적극 참여하며 힘을 실어주어야 함. 매년 관련부서들의 주요 업무에 대해 사전 브리핑하고 의견을 수렴해야 함. 참여의지가 확실한 단원 선발 필요. 옥상옥 느낌을 주지 않도록 시정주민참여위와의 관계 및 구조 재설정 필요.
	평가	들인 노력에 비해 보상(정책 채택, 실행)이 너무 적음. 제도는 좋으나 실효성이 있는지 의문임.

〈표 3〉 주민참여예산제 운영 평가

구분 \ 기구		주민참여예산제
구성	참여 계기	자발적 응모, 관계자의 권유
	선임 과정	동별 대표는 동 지역회의에서 선정. 전문가는 부서 위촉. 나머지 50명은 공모 및 심사 과정을 거침. 선정위원회에서 1.5배수로 압축한 후 시장이 주무부서와 협의하여 성별, 경력 등을 안배하며 최종 선정.
활동	주요 활동	분과별로 분야별 예산 제안안 심의. 위원장단은 시와의 조정협의 역할 수행.
	참석률 /사유	인터뷰/설문 응답자의 경우, 대부분 열성 활동가들이라서 거의 참석. 일부는 너무 바쁘거나 시간이 안 맞아서 불참하는 경우 종종 있음
	기구 운영	참여예산 매뉴얼에 따라 운영.
	활동 주도	위원장단. 초기에는 참여예산제연구회원 일부. 담당 공무원.
	활동 결과물	매년 운영 현황, 예산 반영결과
	성과물	매년 예산 반영
참여자 역할	시장 역할	예산 확보 역할을 했으나, 주민참여예산의 지속적 확대에 큰 관심 없음. 워크숍이나 회의장에서 자기 홍보.
	공무원 역할	지원자 역할. 정보제공 및 해결방안 모색. 전담자 없이 담당자가 다른 업무를 겸무하는 탓에, 바쁜 예산편성 철에 자투리 시간 내서 업무 처리하므로 충실한 지원 어려움. 동 지역회의의 경우도 마찬가지임.
	시의원 역할	별로 없음
	민간 역할	일부는 적극적, 일부는 소극적으로 개인 편차 큼
평가	보람	우리가 제안한 사업이 예산에 최종 반영될 때. 정말 좋은 예산 제안안을 볼 때. 시 예산편성 과정 참여 경험. 시 예산에 대한 이해 증대.
	개선점	우선사업으로 선정된 예산 제안안은 다소 미흡해도 잘 보완하여 수용해야 참여가 활성화됨. 동별 우선사업 또한 충분한 사전 교육 후 선정케 한 뒤 되도록 채택해주어야 함. 위원들과 관계 공무원, 주민들에 대한 충실한 사전 교육 필요. 시정을 투명하게 보여주며 주민 의견의 반영 폭을 지속적으로 넓혀가야, 시장과 실무부서장이 참여예산에 적극 힘을 실어주며 주민참여예산의 지속적 확대를 위해 노력해야 함. 참여의지가 확실한 위원 선정 필요. 참여예산연구회 재가동해야 함. 참여예산 전담 공무원 필요. 예산 제안 채택자에 대한 인센티브 부여.
	평가	들이는 품에 비해 보상(예산 채택)이 너무 적음. 제도는 잘돼 있으나 운영이 미숙하고 참여예산의 지속적 확대를 위한 노력이 부족함.

3. 주민자치위원회

주민자치위원회는 고양시의 자치도시 체계에서 지역별 주민자치의 주축을 이루는 기구이자 시정주민참여의 핵심 장치이기도 하다. 일부 주민자치회로의 전환이 이루어지고 있지만, 여기서는 주민자치위원회로 통칭한다. 주민자치위원회는 동별로 25명 내외의 주민대표로 구성되며, 위원회 산하에 3-4개의 분과위원회를 둔다. 고양시에서는 민선 5기 초기의 주민자치교육에서 주민자치위원들을 1차 대상으로 삼아 주민자치 역량 배양에 힘썼으며, 초기의 자치공동체사업에도 주민자치위원회가 다수 참여하며 공동체 만들기 경험도 쌓았다. 그와 함께 동 주민자치위원회와 주민자치센터 운영도 지속적으로 개선하고, 매년 그에 대한 자체 평가를 통해 우수사례를 발굴, 공유하는 사업도 벌이고 있다.

고양시에서는 2011년 주민자치위원회의 체계적인 운영을 위해 '고양시 주민자치센터 설치 및 운영 조례'와 시행규칙을 개정하고 '고양시 주민자치센터 운영세칙 표준(안)'을 만들어 배포하며 동별로 실정에 맞게 적용케 했다. 개선된 내용들은 자치활동 강화 및 커뮤니티 공간 마련, 자치센터의 기능과 위원회 분과위원회의 활동범위 확대, 공동체사업 발굴 및 운영, 주민센터 프로그램 및 자치위원 선정방법 개선, 주민 동아리 활성화 등의 제도적 기반을 구축하고 강화하는 것이었다. 면담자들의 주민참여위원회 운영에 대한 평가는 성숙단계에 접어들었다는 평가와 미흡하다는 평가가 나뉘었다(〈표 4〉 참조).

4. 시민감사관

고양시의 시민감사관제는 2012년 1월 고양시 시민감사관 운영 조례가 제정 공포된 후 2012년 9월에 임기 2년의 시민감사관이 위촉되면서 발족한다. 이어서 2014년 9월에 2기, 2016년 9월에 3기 시민감사관이 위촉되어 오늘에 이르고 있다. 시민감사관의 활동 내용에 대해서는 많은 비판과 개선점이 제시되었다.

〈표 4〉 주민참여위원회 운영 평가

구분 \ 기구		주민자치위원회
구성	참여 계기	동장 또는 주민자치위원(장)의 권유, 자발적 응모
	선임 과정	공모 및 동 선정위원회의 심사 과정을 거침
활동	주요 활동	동 주민자치위원회의 제반 활동
	참석률 /사유	인터뷰/설문 응답자의 경우, 대부분 열성 활동가들이라서 거의 참석. 회의나 활동 시간이 근무시간과 겹칠 경우 불참.
	기구 운영	동 주민자치위원회 운영 세칙에 따라 운영. 동에 따라 편차는 있지만, 대체로 안건, 사업계획 등은 위원회에서 제안하여 세우고 회의자료 준비와 연락 등은 공무원이 지원. 여전히 공무원이 활동을 주도하는 동도 있음.
	활동 주도	위원장, 부위원장, 분과위원장, 간사. 주민들 스스로 vs 담당 공무원.
	활동 결과물	회의록, 보고서, 활동 평가서, 자료집, 마을신문
	성과물	주민자치 발전, 주민참여 및 지역공동체 활성화, 마을축제 정착. 특화사업 발굴. 마을 시각물 개발. 각급 평가대회에서 수상.
참여자 역할	시장 역할	제도 개선, 주민역량강화교육 실시. 큰 관심 없다가 상을 받아오자 관심 갖기 시작.
	공무원 역할	자치활동 지원. 정보제공 및 예산 안내. 동장의 역할이 중요함.
	시의원 역할	제도적 지원책 강구. 출석하여 민원 접수. 개선책 적극 강구하지 않고 소극적 지원.
	민간 역할	주민자치 실현, 주민참여 확대. 주민 소통에 기여. 제대로 활동할 경우 시정에도 자극을 줄 수 있음.
평가	보람	자치사업 활성화
	개선점	임기 단축으로 장기지속적 활동이 불가능한 점 개선 필요. 무조건 봉사만 강요해서는 실질적인 자치 어려우므로 책임과 의무에 상응하는 권한 부여 필요. 인구 구성에 맞게 대표성 강화해야. 단위 마을들과의 연계 강화해야. 주민센터가 비좁아 프로그램을 많이 개설할 수 없는 동의 경우, 간사 활동비를 지원해주어야 주민자치가 활성화될 수 있음.
	평가	성숙 단계에 진입중 vs 아직 멀었음. 관의 입장에서는 주민자치의 발전을 반기는지 의문. 동장이 어떤 사람이냐에 따라 동 주민자치 활성화 정도가 크게 다름.

우선 시민감사관은 2012년 발족 이래 연간 3-9회의 감사활동에 참여하고 있는데, 감사관을 나누어서라도 감사 참여 수를 대폭 늘려가야 한다. 또한 주로 산하기관이나 사업소 등의 지엽말단적 사안에 대한 감사 참여에 머무르고 있는데, 세간의 의혹이나 관심이 집중된 굵직한 사안들에 대해서는 반드시 시민감사관이 참여하도

록 해야 하며, 향후 시 행정 전반으로 시민감사관의 참여를 대폭 늘려가야 한다. 다분히 보여주기 식인 형식적 참여도 실질적 참여로 전환해야 한다. 또한 감사 또는 관련 경험이 풍부하거나 행정 전반에 밝은 사람들을 감사관으로 선발하고 선발된 시민감사관들에게는 집중 교육을 하여 시민감사 역량을 강화해야 한다는 것 등이다. 면담자들의 시민감사관제에 대한 운영 평가는 전시형 기구 같다는 것이었다(〈표 5〉 참조).

〈표 5〉 시민감사관제 운영 평가

구분 \ 기구		시민감사관
구성	참여 계기	관계자의 권유. 공직자 추천.
	선임 과정	공모 및 심사 과정을 거침
활동	주요 활동	시의 감사 참여. 시정 관련 개선사항 건의.
	참석률 /사유	인터뷰/설문 응답자의 경우, 핵심 활동가들이라서 거의 참석
	기구 운영	회의는 연간 3~4회. 감사 참여는 개별 활동. 담당 공무원이 자료준비, 연락 등 지원. 시민감사관의 권한과 역할 등에 미진한 점 많았음.
	활동 주도	담당 공무원
	활동 결과물	감사보고서, 제안 리포트
	성과물	리포트 제출
참여자 역할	시장 역할	시민감사관제를 만들긴 했지만 철학은 없었고 인사말 정도의 관심만 비춤.
	공무원 역할	공무원이 주도. 시민감사관들의 의견 수렴 부족.
	시의원 역할	없음
	민간 역할	짜여진 판 위에서 놀고 있는 느낌. 영향력 크지 않았음.
평가	보람	별로 없었음. 민원처리에 미온적이던 공무원들이 처리 결과를 적극적으로 알려준 점(?)
	개선점	의욕과 동기부여 강화 필요. 시민감사관에게 자료 요구권, 피감 대상 지정권 등의 권한을 주어 실질적인 역할을 할 수 있게 해야
	평가	민관협력기구라기보다는 시민감사관제를 운영한다는 전시용 기구 같은 느낌. 감사담당 공무원들도 귀찮아하는 제도.

Ⅵ. 결론

이 연구는 고양시의 자치도시 실험을 사례로 주민자치, 시민참여, 로컬 거버넌스를 분석함으로써 현실성 있고 실효성 높은 참여자치와 민관협치 시스템을 모색하는 데 목적을 두었다. 고양시 내외부의 각종 문헌과 자료를 검토하였고, 고양시정에 참여했던 다양한 시민사회인사들과의 인터뷰를 바탕으로 자치도시 추진 과정을 정리하며 함의를 찾아내고자 하였다.

김순은(2010)은 지방자치단체의 대내·외 새로운 환경으로 교통과 정보·통신기술의 발전, 글로벌 경제와 도시화, 지역주의와 지방분권, 기후변화와 포괄적 안보, 글로벌 가치의 다양화와 신문화, 뉴거버넌스 시대의 비민주성 강화 등을 들었다. 특히 대내·외 새로운 환경에서 국민국가의 기능은 약화되고 지역 수준의 거버넌스가 지역적 이슈를 글로벌 이슈로 만들 것인데, 이는 한편으로는 민주주의의 원리를 거슬러 효율성과 전문성만이 강조될 가능성도 초래할 수 있다는 것이다.

이에 따라 새로운 지방자치단체의 모형으로는 주민주도적 거버넌스와 가치 창조 리더십이어야 한다고 그는 주장한다. 지방자치단체는 개인의 차이, 지역의 차이를 극복하는 데 기여하고, 다양한 주민 수요에 대응해야 하며, 인적·물적 자원의 흐름을 잘 관리하여야 한다. 이를 위해서는 적극적인 주민참여가 실질적으로 보장되는 주민주도적 거버넌스여야 한다는 것이다. 주민이 단지 지방자치단체가 제공하는 행정 서비스를 소비하는 수준이 아니라 다양한 정책과정에 실질적으로 참여하여 목소리를 내야 한다는 것이다.

가치 창조 리더십에서는 환경체제, 사회·문화적 체제, 경제체제, 정치체제 등에서 지방분권, 서비스의 질적 제고, 경제성과 제고 등이 강조되지만, 이 가운데 가장 중요한 것은 정치체제일 수 있다. 즉 다양한 주체가 참여하는 정치적 거버넌스로서의 지역 거버넌스를 구축해야 한다는 것이다.

이 연구에서는 이러한 중요성이 다양한 주체들로부터 강조되어 왔고, 이를 위한 새로운 거버넌스를 설계하여 이행하려 했지만, 결국 지방자치단체의 실질적인 책임자라 할 수 있는 시장에 의해 그 방향이 좌우되거나 성패에 영향을 미칠 수 있다는 것을 확인하였다. 고양시의 외부적 요인과 객관적 요인도 존재하고 참여자들의 상호작용도 영향을 끼칠 수는 있지만, 궁극적으로 새로운 거버넌스 구현 노력이 성과를 낼 수 있는지 여부는 지방자치단체장의 역할에 가장 주요하게 의존한다 할 수 있다.

로컬 거버넌스의 발전을 위한 지방자치단체장의 역할은 우리가 로컬 거버넌스에

다시금 주목하고 있는 이유 속에서 나올 수 있다. 즉 기존 방식의 거버넌스가 아니라 새로운 거버넌스여야 한다는 인식, 그리고 새로운 문제해결 양식이 필요하다는 인식에 바탕을 두고 있음을 분명히 이해해야 한다. 여기에 적합한 지방자치단체장의 일차적인 역할은 시민의 참여와 자치를 활성화하는 기반 마련과 권한부여일 것이다.

고양시의 경우 고양군에서 승격된 이후 인구만 양적 성장을 한 게 아니라 시민들의 의식수준도 상당히 높아졌다. 이것이 전국에서 주목받는 고양무지개연대, 그리고 풀뿌리 자치를 기반으로 하는 공동체 도시 지향으로 이어질 수 있었다. 한국사회에서 이념과 목표를 공유하는 정당이 거의 존재하지 않는 상황에서 고양무지개연대에는 광범위한 시민뿐만 아니라 실질적으로는 정당들도 함께 참여하였다.

그런데 제도화된 시정주민참여위원회가 이러한 연대 정신을 이을 수 있는 메타거버넌스 역할을 수행하는 데는 한계가 있었다. 참여 폭을 넓힌다는 명분하에 처음부터 연대 정신에 대한 이해가 깊지 못한 위원을 상당수 선임했고, 더욱이 2년 임기에 1회 연임이라는 임기 구조에서 위원이 교체될 경우 새로 합류한 위원들은 그간의 맥락과 사명을 잘 이해하지 못했다. 게다가 시장의 관심이나 초점이 분명하지 못해 외부 명망가들을 주요 직위에 끌어들임으로써 결합력이 떨어질 수밖에 없었고, 참여하는 사람들의 열정도 힘 있게 모아지지 못했다. 시의회의 참여도 이끌어내지 못했고, 시의회의 공감도 얻지 못했다.

실질적인 연속성을 확보하고 협치 시스템을 맥락 있게 조정할 사무국에 대한 요구가 높았으나 결국 한시적인 '실무자 1인'이라는 형식으로 축소되면서 의미 있는 사무국 역할은 실험조차 하지 못했다. 공무원 간사들이 방대한 임무를 띤 위원회의 운영을 지원하는 데는 한계가 있었고, 합의에 의해 개발된 정책의 예산을 마련하는 등의 후속 논의도 잘 이루어지지 못했다. 구체적인 역할 분담이 효과적으로 연계되지 못하면서 시정주민참여위원회는 또 하나의 위원회처럼 여겨지기도 했다.

광범위한 시민참여로 위원회 제도의 한계를 벗어날 필요도 있었지만, 오프라인 모임 위주의 참여제도를 효과적으로 보완할 수 있는 온라인 논의 등 여타의 장치들을 모색하는 데도 한계를 보였다. 여러 측면에서 시민들이 좀 더 독립적으로 의견을 제시하고 문제해결을 위한 의사결정 참여로 효능감을 높일 수 있는 참여제도를 구축할 필요가 있다.

각종 위원회 공모에 여러 제약이 있어 일반 시민이 참여하는 데 벽이 높다는 인식도 제도적으로나 현실적으로 극복해야 할 일이다. 참여하는 시민들이 자신이 속한 집단이나 사람들을 대변하며 그것을 반영하는 구조가 필요하기도 했지만, 행정

의 일정에 쫓기기도 했다. 참여자의 역할과 기능을 좀 더 명확히 하고, 그 역할과 기능을 제대로 수행할 수 있는 사람들이 참여할 수 있는 구조를 설계할 필요가 있다. 또한 어떤 방식으로 의제를 만들고 어떻게 반영시키며 실현할 것인가에 대한 효과적인 제도 설계가 필요하다.

마을공동체나 사회복지, 청년실업과 같은 분야에서 행정의 역할을 시민이 대신하는 일이 있다면, 기본 소득을 보장하는 차원에서라도 맡은 바 역할을 충실히 수행할 수 있는 조건을 마련해줄 필요가 있다. 제반 논의구조에서는 행정 스스로나 행정만의 힘으로는 하기 어려운 일들을 찾고 발굴하는 일이 중심이 되어야 한다. 각 위원회에서 도출된 의제를 실제로 반영하여 집행되게 하려면 예산 배정이나 행정의 목표 또는 성과관리 체계와 연계시킬 수 있어야 한다. 공무원 교육이나 업무연수 때 민관협력이나 협치에 대한 내용을 효과적으로 결합시키고, 각종 시민참여 현장에서 학습하는 구조를 설계해야 한다.

무엇보다도 가장 기본적인 것은 시민사회의 역량 구축과 강화이다. 시민사회의 힘이 강하게 결집되었을 때는 민관정 협약도 가능했고, 지방자치단체장과의 논의구조를 설계할 수도 있었다. 현재까지 축적된 시민 역량, 자치공동체 역량을 어떻게 결집시키고 진화시킬 것인가 하는 논의가 추가적으로 필요하다.

참고문헌

곽현근. (2015). “주민자치 개념화를 통한 모형 설계와 제도화 방향.” 「한국행정학보」. 49(3): 279-302.

김범수. (2010). “연합정치의 경험과 전망: 고양무지개연대 사례연구.” 「동향과 전망」. 80호.

김석준 외. (2002). 「거버넌스의 이해」. 서울: 대영문화사.

김순은. (2010). “지방자치단체의 리더십.” 「지방행정연구」. 24(1): 3-36.

박상우 외. (2015). 「수원형 주민자치회 모델개발」. 수원: 수원시정연구원.

박희봉. (2006). “시민참여와 로컬 거버넌스.” 「한국정책과학학회보」. 10(2): 1-23.

이명석. (2002). “거버넌스의 개념화: ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스.” 「한국행정학보」. 36(4): 321-338.

이승종·김혜정. (2011). 「시민참여론」. 서울: 박영사.

이창기. (2000). “지방자치단체장의 바람직한 정치리더십.” 「정치·정보연구」. 3(2):

79-98.
임승빈. (1996). 「민선자치단체장의 바람직한 역할정립을 위한 제도개선방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
최봉기. (1989). "지방자치와 민주주의." 관악행정학회 편. 「한국의 지방자치와 행정」. 13. 서울: 대영문화사.
한상우. (2002). "한국 지방자치단체장의 역할제고를 위한 제도적 개선방안." 「한국정책과학학회보」. 6(1): 167-190.
Ansell, C. and A. Gash. (2007). "Collaborative Governance in Theory and Practice." *Journal of Public Administration Research & Theory*, 8: 543-571.
Burns, D., R. Hambleton, and P. Hoggett. (1994). *The Politics of Decentralization, Revitalising Local Democracy*. London: MacMillan.
Kjær, Anne Mette. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.
Lynn, Laurence E., Jr, Carolyn J. Heinrich, and Carolyn J. Hill. (2000). "Studying Governance and Public Management: Why? How?," In Carolyn J. Heinrich and Laurence E. Lynn, Jr. (eds.), *Governance and Performance: New Perspectives*, 1-33, Washington, D.C.: Georgetown University Press.
Mattessich, P., and B. Monsey. (1997). *Community Building: What Makes It Work*. Saint Paul, MN: Publishing Center, Amherst H. Wilder Foundation.
Newman, J. (2001). *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*. London: Sage Publications.
Rose-Ackerman, Susan. (2017). "What Does 'Governance' Mean?" *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 30(1): 23-27.
Waddock, Sandra A. (1989). "Understanding Social Partnerships: An Evolutionary Model of Partnership Organizations." *Administration & Society*, 21(1): 78-100.

※ 주요 참고자료

(사)고양풀뿌리공동체. (2016). 고양시 자치공동체지원센터 사업제안서.
고양시 각종 행정 자료. (2011-2017).
고양시민회. (2009). 「더불어 사는 세상을 위하여」. 고양시민회 제21주년 기념자료집.
고양시정운영위원 설문 및 인터뷰 자료. (2017).

고양시정운영위원회 회의 자료. (2010-2011).
고양시정주민참여위원회. (2013a). 「시민과 함께 만드는 자치도시 '고양'」.
_____. (2013b). 「시민과 함께 하는 살고 싶은 자치도시 고양」.
_____. (2014a). 「고양 자치도시 이야기 4년」.
_____. (2014b). 「자치도시 고양, 길라잡이」.
고양시정주민참여위원회.주민참여단. (2015a). 「2014 참여하는 시민으로 살아가기」.
_____. (2015b). 「2015 시정주민참여일지」.
_____. (2016). 「2016 시민이 만드는 고양형 자치시대」.
고양지역사회연구소. (2011a). 「참여와 자치를 통한 새로운 도시상 연구」.
_____. (2011b). 「고양시 자치 로드맵 작성 연구」.
고양지역시민사회연대회의 외. (2000-2016). 단체, 연대기구 회의 자료.
좋은정치실현을위한고양무지개연대. (2010). 「고양무지개의 꿈, 그 희망과 열정, 땀과 눈물의 기록」.

오수길(吳洙吉): 주저자. 성균관대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 고려사이버대학교 창의공학부 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 거버넌스, 지속가능발전, 행정철학이며, 주요 저서와 논문으로는 「로컬 거버넌스의 성공모델」(공저, 2018), 「우리의 지속가능한 도시」(공저, 2017), 「민주주의, 종교성, 그리고 공화적 공존」(공저, 2017), Interdisciplinary Perspectives on Public Affairs & Qualitative Research(편저, 2016), '환경 거버넌스와 헌법'(2017), '정부 신뢰 제고를 위한 공론조사의 활용 가능성'(공저, 2017) 등이 있다. 환경부 중앙환경정책위원회, 서울시 지속가능발전위원회 등의 위원으로, 전국지속가능발전협의회, 한국매니페스토실천본부 등의 정책자문위원으로 참여하고 있다(soogiloh@gmail.com).

이춘열(李春烈): 공동저자. 서울대학교 서양사학과를 졸업하고 다방면의 지역사회 활동을 거쳐 현재 (사)고양풀뿌리공동체 운영위원장으로 일하고 있다. 지역사회운동, 지역정치운동, 도시정책, 환경기술 분야에 관심이 많다. 「러시아역사 다이제스트 100」(2009), 「세계사 작은사전」(1999), 「그래도 사람은 하늘이다」(1996) 등의 책을 지었고, 「커먼 웰스」(2009), 「블링크」(2005), 「좋은 기업을 넘어 위대한 기업으로」(2002) 등의 책을 옮겼다. 「한국전쟁전후 민간인 학살 실태보고서」(2005)를 편찬했고, 「참여와 자치 활성화를 통한 새로운 도시상 연구」(2011), 「고양시 자치로드맵 작성연구」(2011) 등의 보고서 작성에 참여했다(imuyol@gmail.com).

「국정관리연구」 제13권 제2호(2018. 6): *159-189*

사회연결망분석을 적용한 영남권신공항 건설 논쟁과정의 동태성 분석: 이명박 정부 하의 제2단계 논쟁을 중심으로

김문수·김순양

본 연구는 영남권신공항 건설 논쟁과정에서의 주요 행위자들 간의 관계유형과 상호작용의 실태를 분석함으로써 논쟁적인 정책의 형성 및 변동과정의 역동성을 이해하고자 하는 것이다. 분석사례는 영남권신공항 건설 논쟁과정에서 공중의 주목도가 가장 높았고 이해당사자들 간의 갈등이 첨예하게 표출된, 이명박정부 하에서의 제2단계논쟁을 대상으로 하였다. 분석기법은 행위자들 간의 관계 및 상호작용을 계량적으로 분석하는 데 적절한 사회연결망분석을 적용하였다.

분석결과, 첫째, 제2단계의 하위단계별로 보면, 의제화단계에서는 관련 행위자들 간 상호작용의 빈도가 높지 않았으며, 갈등 정도도 크지 않았다. 그러나 입지선정단계에 접어들면서 대립과 갈등이 심화되었으며, 따라서 상호작용도 매우 역동적으로 되었다. 둘째, 영남권신공항 건설 백지화라는 최종적인 정책산출이 도출되는 데서는 정치적 고려와 판단이 큰 영향을 미쳤지만, 이러한 정책산출에 이르기까지에는 논쟁과정의 역동성 또한 상당한 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 셋째, 논쟁과정에서 중심성, 밀도 등의 계량지표에서 영남권의 각 지자체들이 중심적 역할을 수행하였으며, 논쟁이 진행될수록 민간단체의 참여가 증가하였다. 특히, 지역시민단체들이 연대기구를 형성하여 적극적인 행위자로서의 역할을 수행하였다. 넷째, 중앙부처의 경우는 정치권의 눈치를 보면서 소극적인 행태를 보였으며, 따라서 중심적 행위자로서의 역할을 하지 못하였다. 본 논문은 사회연결망분석의 결과로 나타나는 이러한 사실들을 적절하게 토의하였다.

[주제어: 영남권신공항 건설, 사회연결망분석, 정책네트워크, 이진그래프]

이 논문의 주요 아이디어 및 통계자료는 주저자인 김문수의 박사학위논문 〈정책네트워크 분석을 통한 신공항정책결정과정 연구〉에 토대를 두고 있음.

논문접수일: 2018.06.01, 심사기간(1차): 2018.06.06~06.22, 게재확정일: 2018.06.22

Ⅰ. 서론

영남권신공항 건설은 1990년대 중반부터 20여 년간 영남지역은 물론 전국적으로 중요한 정책 이슈였다. 이 과정에서 다양한 공사(公私) 행위자들이 다양한 형태로 상호작용을 하면서 정책과정에 참여하였다. 영남권신공항 건설을 둘러싼 논쟁은 크게 세 단계로 구분할 수 있다. 제1단계는 영남권신공항 건설의 필요성이 제기되기 시작한 1990년 중반부터 노무현대통령이 동남권신공항을 공식 검토하도록 지시한 2006년 12월까지이며, 제2단계는 2007.12월 대선을 앞두고 논의가 시작되어 궁극적으로 영남권신공항 건설 백지화를 발표한 2011.3월까지이다. 제3단계는 2012.12월의 대선을 앞두고 다시 논의가 촉발되어 박근혜정부에서 기존의 김해국제공항 확장으로 확정된 2016.6월까지이다.

영남권은 전국에서 산업단지의 수가 가장 많고 수도권 다음으로 많은 인구가 거주하고 있지만, 기존 김해국제공항의 포화상태, 접근성 부족, 장거리 국제노선의 취항 저조 등 여러 문제들로 인하여 신규 대형국제공항의 건설 필요성이 제기되었다. 특히, 첨단제품에 대한 항공운송 수요가 급증하고 있는 상황에서, 영남권에서 생산된 수출제품을 장시간 소요되는 인천국제공항을 이용할 수밖에 없어 수출제품의 경쟁력이 저하되고 있다는 우려가 많았다. 뿐만 아니라, 여객수요 역시 급증함에 따라 인천국제공항으로의 장거리이동이 지역주민들에게 과도한 시간적·경제적 손실을 초래한다는 지적이 대두하였다(정대철, 2010). 국제운항의 수급측면에서도 영남권은 부산, 대구, 울산 등의 대도시를 포함하고 있어 경제성이 충분하다는 주장이 설득력을 얻고 있었다.

이러한 상황에서 영남권신공항 건설은 영남지역 주민들의 숙원사업이었으며, 이에 따라 1990년대 이래 정치권은 주요 선거 때마다 신공항 건설을 공약하였다. 특히, 2007.12월 대선을 전후하여 영남권신공항 건설을 둘러싼 논쟁과 갈등이 정점에 이르렀다. 직접 이해당사자인 영남권의 각 지자체들은 영남권신공항의 건설 자체에는 모두 환영하였지만, 건설입지를 둘러싸고는 첨예하게 대립하였다. 이점에서 영남권신공항 건설 유치는 관련 지자체들 간에 사생결단의 대립을 유발한 전형적인 PIMFY(Please In My Front Yard) 현상으로서, 그 결과로 정책이 표류하고 백지화되었다는 점에서 정책결정과정의 동태성을 연구할 가치가 높은 사례이다. 즉, 영남권신공항 입지선정을 둘러싸고 24시간 해상공항을 주장하는 부산광역시와 영남권 각 지역 내에서의 접근용이성을 주장하는 대구광역시, 경상북도, 울산광역시, 경상남도 간의 첨예한 유치경쟁이 벌어졌으며, 그 결과 의사결정권을 가진 대통령과 중

앙정부에 의해서 이명박정부에서는 신공항 건설계획이 백지화되었으며, 박근혜정부에서는 기존의 김해국제공항을 확장한다는 다소 허망한 정책산출이 도출된 것이다.

이러한 맥락 하에서, 본 연구는 영남권신공항 건설 정책과정에서의 주요 행위자들 간의 관계구조와 상호작용의 실태를 분석함으로써 논쟁적인 정책의 형성 및 변동과정의 역동성을 이해하고자 하는 것이다. 분석사례는 영남권신공항 건설 정책과정에서 가장 공중의 주목도가 높았고 이해당사자들 간의 갈등이 첨예하게 표출된, 이명박정부 하에서의 제2단계 논쟁과정을 대상으로 한다. 분석기법은 행위자들 간의 관계 및 상호작용을 계량적으로 분석하는 데 적절한 사회연결망분석을 적용하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의: 정책네트워크모형

사회연결망분석(social network analysis)은 사회적 관계 속에 상호작용을 하는 행위자들 간의 상호의존관계를 관계의 밀도(density)나 중심성(centrality) 등의 개념을 사용하여 점, 선, 수치 등으로 표현하고자 개발된 것이다. 이는 본래 정책과정분석과는 무관하게 사용되어온 것이나, 근래 들어 정책네트워크모형이 정책과정분석이론으로 각광을 받으면서 정책네트워크 내 주요 행위자들 간의 관계유형이나 상호작용을 분석하기 위한 기법의 일환으로 정책과정분석에 도입되었다. 따라서 행정학/정책학 영역에서 사회연결망분석을 논의하는 데서는 정책네트워크모형에 대한 이해가 불가피하다.

본질적으로 정책네트워크모형은 정책과정에 참여하는 다양한 행위자들 간의 상호작용을 자원의존(resource dependency)에 의하여 매개되는 수평적 관계로 이해하고, 이를 분석하고자 하는 이론모형이다(Hudson & Lowe, 2004). 초기에는 주로 정치학에서 논의가 되면서 질적 연구방법에 의존하였으나, 이것이 행정학 및 정책학 영역에 도입되면서 사회연결망분석 등의 계량적 연구방법과 결합되기 시작하였다.

정책네트워크의 개념에 대한 정의는 다양하다. Jordan(1981)은 정책네트워크를 “정책결정과정에서의 공·사 행위자 간의 연결관계”로 보았으며, Rhodes(1986)는 “자원의존으로 서로 연결된 조직의 복합체”, Knoke(1990)는 “사회체제 안에서 행위자의 이해와 행동을 설명하는 연결망”, Kenis and Scheider(1991)는 “비공식적이고

분권화된 수평적 관계가 지배적인 정책결정 배열(arrangement)", Blom and Hansen(1997)은 "정책과정에서 행위자들이 주어진 규칙 하에서 이익을 극대화하기 위해 영향력을 행사하는 게임 상황", Hill(2005)은 "행위자들 간의 자발적인 합의와 조정에 기초하는 수평적인 거버넌스"로 정책네트워크를 규정하였다. 이러한 정의들을 종합해 보면 Kickert et al. (1997: 6)의 정의처럼, 정책네트워크는 "정책문제나 프로그램을 둘러싸고 형성되는 독립적인 행위자들 간의 비교적 안정적인 사회적 관계의 형태이다." 이러한 정책네트워크는 다음과 같은 특성을 갖는다(김순양, 2010). 첫째, 정책네트워크는 정책과정에 개입되는 행위자들 간의 관계의 속성을 파악하고, 이러한 관계의 속성이 정책산출에 미치는 영향을 파악하고자 한다. 둘째, 정책행위자의 범위는 공사부문의 경계를 초월한다. 셋째, 행위자들 간의 관계형성 내지는 상호작용의 동인으로 자원의존을 중시한다. 넷째, 행위자들 간의 관계는 기본적으로 수평적 상호의존관계이다. 다섯째, 행위자들 간의 관계의 특성은 다양하며, 이에 따라 정책네트워크는 다양한 하위유형으로 구분될 수 있다. 마지막으로, 정책네트워크를 구성하는 행위자의 수, 범위, 주도적 행위자 등은 정책과정의 진행 경과에 따라 가변적이다.

이러한 정책네트워크와 관련하여, 사회연결망분석은 네트워크의 구조 및 상호작용을 측정하기 위한 기법으로서 행정학/정책학에서는 주로 행위자들(개인, 조직, 기관) 간 거래관계의 형태를 계량적으로 구조화기 위해 사용되어 왔다(박치성, 2006). 사회연결망분석은 개개 행위자들을 상호의존관계에 있는 것으로 보고, 이러한 관계의 특징을 분석하는데 적합한 기법이다. 행위자들 간의 관계를 분석함으로써 정보와 자원의 흐름에 따른 개인 및 조직 간 관계의 구조적 특성을 파악할 수 있으며, 중심성이나 구조적 등위성 등의 변수를 분석함으로써 행위자들 간의 역학관계를 식별할 수 있다(Scott, 2000).

Ⅲ. 조사설계 및 분석변수

1. 조사설계

사회연결망분석 중에서 정책네트워크모형과 결합하여 의미 있는 결과를 도출하는데 유용한 기법은 준연결망(quasi-network) 분석을 이용하는 것이다. 이 방법은 행위자들 간의 상호작용을 직접적으로 조사하기가 어려운 경우에 이를 추론하여

(n×n) 행렬을 만드는 것이다. 신문기사 등의 자료로부터 추출된 상호작용의 연결망 자료를 구축하는 것이다(김용학, 2016). 행위자들 간의 관계를 행렬형태로 전환하여 네트워크 내에서 중심성, 밀도 등의 지표로 네트워크의 특성을 수학적으로 분석할 수 있다(고길곤, 2007).

밀도(density)란 한 네트워크에서 행위자 간에 연결된 정도를 의미하며, 가능한 총관계수 중에서 실제 맺어진 관계수의 비율, 1/{n(n-1)/2}로 정의된다. 통상적으로 밀도는 집단의 크기에 반비례한다. 또한 밀도는 확인된 관계수와 모든 가능한 관계수의 비율을 나타내는 것으로 0에서 1사이의 수로 그 정도를 측정할 수 있다. 중심성(centrality)은 네트워크 내의 영향력관계를 파악할 수 있는 지표이다. 대부분의 경험적 분석에서 중심성이 높은 개인은 특별한 사회경제적 지위를 갖는 사람이며, 조직의 경우에도 중심성이 높을수록 생존율이 높거나 성과가 좋다(김용학, 2016). 정책네트워크에서도 중심성은 중요한 측정도구이다. 정책과정에 참여하는 많은 행위자들 중에서 권력, 정보, 자원이 우월한 행위자(개인, 집단, 기관 등)가 누구인지를 확인할 수 있는 지표이다. 중심성 분석에 활용되는 분석지표는 연결중심성(degree centrality), 매개중심성(betweenness centrality), 근접중심성(closeness centrality)이다. 연결중심성은 특정 행위자와 연결된 행위자들의 수의 총합으로 표시된다. 특정 행위자가 다른 행위자와 연결되는 정도를 가지고 네트워크 내에서 행위자의 위치와 중요도를 측정한다(지충남·유병선, 2005). 매개중심성은 두 행위자를 연결하는 가장 짧은 선중에서 행위자를 포함하는 선의 수로 계산된다. 어떤 행위자가 다른 행위자를 연결해주는 가장 짧은 거리에 위치하는지를 파악함으로써 중심행위자가 누구인지를 판단할 수 있다. 근접중심성은 한 행위자가 다른 행위자에게 쉽게 접할 수 있는 정도를 나타내는 것으로 다른 행위자를 짧은 거리에서 접근할 수 있는 행위자를 중요한 행위자로 볼 수 있다(손동원, 2008).

사회연결망분석을 위해서는 행위자들 간의 관계 자료를 수집해야 한다. 관계 자료란 관계를 형성하는 한 쌍 사이에 발생하는 정보를 의미한다. 사회연결망분석에 필요한 자료는 행위자 개인의 내재적 특성이 아닌, 행위자들 간의 관계를 나타내는 자료이다. 관계 데이터를 수집하는 방법에는 설문조사, 직접관찰, 실험, 문헌정보 등이 있다(손동원, 2008).

사회연결망분석을 위한 자료는 본 연구의 분석수준이 기관단위이기 때문에 개인 인터뷰가 아닌 신문기사를 통해 수집하고자 한다. 기사분석 대상 일간지는 중앙지는 한국ABC협회가 최근 발표한 발행부수 상위 3개 일간지인 조선일보, 동아일보, 중앙일보를 선정하며, 지방지는 영남권의 각 지역에서 발행부수가 가장 많은 부산

일보, 매일신문, 경남일보를 선정한다. 따라서 총 여섯 개의 일간지이다. Key word는 “신공항”으로 하되, 영남권신공항(동남권신공항, 남부권신공항 등으로 혼용되기도 한다)과 관련되는 기사를 선별한다. 기사의 종류는 일반기사, 사설, 칼럼·논단, 기획·특집, 분석, 인터뷰 등으로 분류된다(이상갑, 2001).

이러한 방식으로 수집된 신문기사 3,036건을 분류한 결과, 일반기사는 1,274건(42.0%), 분석기사는 1,006건(33.1%), 특집기사는 60건(2.0%), 사설은 418건(13.8%), 칼럼은 235건(7.7%), 인터뷰는 43건(1.4%)이다. 이들 중에서 준연결망을 파악하기 위한 분석자료는 1,274건의 일반기사가 그 대상이다. 일반기사는 해설이나 분석기사와는 달리, 기자나 해당 언론사의 주관이 개입되지 않아 객관성이 높기 때문에 분석 자료로서 가치가 높은 것으로 평가된다(조신형, 2012).

내용분석은 행위자, 관계성격, 연계행위, 정책선호 등을 파악할 수 있는 분류프로그램을 작성한 후 엑셀프로그램에 조사자가 입력하는 방식을 취한다. 주요 행위자들 간의 관계는 두 쌍의 행위자를 포함하는 텍스트로 행렬자료를 작성하여 UCINET Ver6.0 프로그램에 입력하고 관계 행렬자료를 이분화, 대칭화한다. 네트워크 분석결과를 도식화하기 위하여 Netdraw를 도구로 사용한다. 코딩된 자료는 SPSSWIN Ver22를 활용하여 빈도분석과 교차분석을 하며, 그 결과로 기초통계자료를 작성한다. 기사 총괄분석을 통해서 전체기사에 대한 행위자별 보도건수를 분석하며, 빈도분석을 통해서 행위자, 신공항 선호, 신공항 입지, 상호작용, 관계속성, 연계행위 등을 파악한다. UCINET Ver6.0을 분석도구로 해서 전체 네트워크의 기본 구조 및 속성을 파악한다. 중심성 분석과 밀도 분석을 통해 핵심 행위자를 분석한다. 마지막으로 분석결과를 Netdraw로 도식화한다.

사회연결망분석 결과와 관련하여, 계량네트워크(value network)란 행위자 간의 밀도와 중심성을 UCINET 프로그램으로 분석하여 Netdraw로 도식화한 것이다. 이진네트워크(binary network)란 계량매트릭스(value matrix)에서 정규화과정을 거쳐 표준화기준 평균값 이하는 ‘0’으로 처리하여 분석한 값을 기준으로 네트워크의 구조적 특성을 분석한 것이다. 노드(node)는 공식 행위자인 중앙정부, 부산광역시, 대구광역시, 울산광역시, 경상북도, 경상남도, 지자체 연합, 비공식 행위자인 정치권과 시민단체를 나타내며, 노드의 크기는 중심성을 표시한다. 선(line)은 관계망을 나타내며 선의 크기가 연결의 밀도를 표시한다.

2. 분석변수

정책네트워크모형을 현실의 정책과정분석에 적용하려면 정책네트워크의 분석변수 내지는 구성요소를 파악해야 하는 데, 이에 대한 견해는 매우 다양하다. Jordan and Schubert (1992)는 정책네트워크의 분석변수로 행위자, 연결, 경계를 들고 있으며, Rhodes(1990)는 이해관계의 배열, 구성원, 수평적 독립성, 자원배분을 들고 있다. Warrden(1992)은 행위자, 기능, 제도화, 행위규칙, 권력관계, 행위자의 전략을, Yishai(1992)는 네트워크의 배제성과 행위자들 간의 상호의존성을 분석변수로 제시하였다. Marsh and Rhodes(1992)는 멤버십, 통합성, 자원, 권력을, Collins(1995)는 경계, 멤버십 유형, 연계유형, 관계밀도, 조정유형, 집중화, 안정성, 관계의 성격을, Jackson and Stainby(2000)는 구성원, 공동목적, 권력자원, 상호작용을, Cope(2001)는 안정성, 멤버십, 자원, 권력균형을 들었다. Montpetit(2006)는 네트워크의 다양성, 능력의 분포, 상호연결, 응집성을 정책네트워크의 분석변수로 선정하였다. 국내의 연구자들 역시 다양한 정책네트워크 분석변수를 들고 있지만, 대체로 공통되는 요소로는 행위자, 관계구조, 상호작용의 세 가지를 들고 있다(김경주, 2002; 송미원, 2002; 강동완, 2008). 여기서 행위자는 정책과정에 참여하는 다양한 공적, 사적 행위자를 포함하며, 이는 다시 정책과정에 지속적으로 참여하면서 주도적 역할을 수행하는 핵심적 행위자(core actors)와 간헐적으로 참여하면서 영향력도 크지 않은 주변적 행위자(peripheral actors)로 구분할 수 있다. 관계구조는 상호작용이나 상호의존의 방식이 비교적 안정되고 유형화된 것으로서 좀처럼 변화하지 않는 속성을 가지는 반면에, 상호작용은 상대적으로 불안정하고, 가변적이며, 동태적인 속성을 갖는 것이다. 그러나 이는 상대적인 차이이며, 상호작용의 방식도 안정적으로 반복되면 관계구조의 형태로 제도화될 수 있다. 본 논문에서도 영남권신공항 건설과 관련한 사회연결망분석을 적용하는 데서 주요 분석변수로 행위자, 상호작용, 관계구조라는 세 가지를 염두에 두고서 분석을 진행하고자 한다.

우선 행위자는 행위자의 수와 유형이 중요하다. 대체로 정책의제화의 초기단계에는 소수의 공식적 행위자들만이 정책과정에 참여하다가 점차 논쟁이 확산되면 행위자의 수가 증가하며, 비공식적 행위자들의 관심과 참여도 증가한다. 행위자들 간의 상호작용은 상호작용의 기본 형태와 구체적인 상호작용방식으로 구분할 수 있다. 전자는 행위자들 간의 상호작용이 기본적으로 협력적인지 혹은 갈등적인지와 관련되며, 후자는 상호작용이 구체적으로 어떠한 활동방식을 보이느냐와 관련된다. 활동방식은 기반활동, 약형반응, 중형대응, 강형표출이라는 네 개의 유형으로 구분

할 수 있다. 기반활동이란 논쟁사안을 둘러싼 행위자들 간의 사전조율 활동을, 약형반응은 이의제기나 단순홍보 등과 같은 온건한 활동수준을 의미한다. 중형대응은 직접행동 개시수준에 해당하며, 강형표출은 시위, 농성 등 강력한 활동방식을 동원한 대응을 의미한다. 행위자들 간 상호작용을 분석하기 위한 기본 분석도구는 밀도와 중심성 분석이다.

Ⅳ. 사회연결망분석을 통한 영남권신공항 건설 논쟁과정 분석

1. 논쟁과정의 주요 행위자

영남권신공항 건설과 관련한 기초통계를 취득하기 위하여 일반기사 1,274건 중에서 신문들 간 유사·중복 내용을 제외한 1,222건을 분석한 결과, 정책추진 단계별 보도빈도 즉, 기사의 단계별 밀집도는 제1단계(1995-2006) 77건(6.3%), 제2단계(2007-2011.3) 656건(53.7%), 제3단계(2011.4-2016) 489건(40.0%)으로 나타나고 있다. 따라서 영남권신공항 건설과 관련한 국민적 관심이 본 연구의 분석대상인 제17대 대선시기인 2007년부터 이명박 정부 하에서 가장 높았다고 볼 수 있다.

일반기사에서의 주요 행위자의 출현빈도는 〈표 1〉에서 보듯이, 정치권(28.0%), 민간단체(24.0%), 중앙정부(17.9%), 부산시(10.2%), 대구시(7.2%), 경상남도(5.5%), 지자체연합(5.4%), 경상북도(1.6%), 울산시(0.2%)의 순이다. 여기서 지자체연합은 영남권 5개 시·도가 동시에 등장하는 경우이다. 행위자 상대방에 대한 분석결과 행위자에 대응되는 상대방은 정치권(21.7%), 민간단체(20.6%), 경상북도(13%), 경상남도(10.8%)의 순이었다.

〈표 1〉 행위자별 일반기사 출현빈도

(단위: 건, %)

구분	행위자		상대방	
	빈도(건)	비율(%)	빈도(건)	비율(%)
정치권	342	28.0	139	21.7
민간단체	293	24.0	132	20.6
중앙정부	219	17.9	46	7.2
부산광역시	125	10.2	53	8.3
대구광역시	88	7.2	51	8.0
경상남도	67	5.5	69	10.8
지자체연합	66	5.4	14	2.2
경상북도	19	1.6	83	13.0
울산광역시	3	0.2	53	8.3
총계	1,222	100.0	640	100.0

영남권신공항 건설 논쟁은 장기간에 걸쳐 전국적으로 관심을 끈 정책논쟁이었기 때문에 공사부문의 다양한 행위자들이 논쟁과정에 참여하였다. 공식적 행위자로는 대통령, 중앙정부부처, 영남권의 5개 지자체, 국회의원 등이 지속적으로 참여하였으며, 비공식적 행위자로는 시민단체, 언론 등이 지속적으로 관심을 표명하였다.

공식적 행위자들 중에서 대통령은 영남권신공항 건설과 관련하여 선거공약 차원에서 의제화를 주도하였으며, 건설사업의 기본방향도 결정하였다. 2007.12월의 제17대 대선을 앞두고 주요 정당의 대선후보들이 영남권(혹은 동남권)신공항 건설을 영남지역의 주요 공약으로 제시하였다. 당시 야당이던 한나라당 대선주자들은 모두 영남권경제의 도약을 위해 영남권신공항 건설의 필요성을 역설하였다. 이명박후보가 한나라당 후보로 결정된 이후에는 영남권신공항 건설이 한나라당의 영남권 대선공약에 포함되었다. 이후 이명박후보가 대통령으로 당선된 이후에도 영남권신공항 건설은 이행해야할 사업으로 간주되었다(이윤경, 2014).

공항관련 주무부처인 당시의 건설교통부는 영남권신공항 건설계획 수립, 입지선정 절차 관리 등의 업무를 수행하였다. 대통령의 영남권신공항 건설 기본방침에 따라 지자체 간의 갈등관리에도 주력하였다. 건설교통부는 2007.11월 연구용역 결과, 항공수요 측면에서 영남권신공항 건설이 필요한 것으로 나타나자, 제2단계 용역발주를 앞두고 영남권 5개 지자체가 입지선정 결과에 승복한다는 내용의 합의문에 서명할 것을 요구하였다. 따라서 건설교통부는 입지선정 기준, 방식, 관리체계를 정립하고 이에 대한 관련 지자체들 간의 합의를 도출하기 위한 적극적인 역할을 수행

하였다.[1] 국무총리실은 영남권신공항 건설이 전국 이슈화 되고 지역 간 갈등이 심화되자 중재자 역할을 하기 시작하였다.

신공항 입지선정을 둘러싸고 대립한 영남권 5개 지자체는 사전타당성조사 기간 중에는 큰 이견을 보이지 않고 조사에 협력하였다. 그러나 사전타당성조사 결과가 발표된 이후에는 공항입지를 두고 경남 밀양시를 지지하는 대구·경북·경남·울산과 부산 가덕도를 지지하는 부산시의 대립이 본격화되었다. 이에 따라 본(本)타당성조사 결과를 수용한다는 내용의 양해각서 체결도 난항을 겪게 되었다. 양 진영은 선호하는 정책목표 달성을 위한 체계를 조기에 갖추었다. 부산시는 2009.5월 정무부시장을 단장으로 '동북아 제2허브공항 추진기획단'을, 부산시의회는 '신공항유치지원 특별위원회'를 구성하였다. 대구·경북은 2009.9월 '동남권신국제공항 건설 대구·경북 추진위원회'를 발족하였다. 양 진영 간의 대립은 2011.3월 신공항 입지조사 결과 발표를 앞두고 더욱 격화되었다. 이익표명의 방식도 궐기대회, 삭발식 등 과격한 방식을 동원하였다. 부산시와 대구시, 밀양시 등에는 플래카드가 시 전역을 가득 메웠다. 당시 부산시에는 신공항 관련 플래카드가 4,200여개, 대구시와 경상북도에는 1,600여 개가 내걸렸다. 지자체들은 도심전광판은 물론 언론광고, 대형 입간판 설치, 홍보포스터 제작 등 가능한 모든 수단을 동원하여 해당 지역의 입장을 홍보하였다.

정치권도 주요 행위자로 등장하는데, 정당은 비공식적 행위자로 분류되지만, 영남권신공항 건설논쟁의 경우는 정당차원이라기보다는 해당지역의 지역구 국회의원 신분으로 활동을 한 것이 많기 때문에 공식적 행위자로 분류할 수 있다. 영남지역 국회의원들은 가덕도를 지지하는 부산출신과 밀양을 지지하는 4개 시·도 출신으로 나누어져 각기 지역구의 이익을 대변하였다. 이들은 중앙정부에 대해서는 입지선정이 조속히 추진되도록 압박하였으며, 평가기준 등이 특정지역에 불리할 경우에는 지자체를 대신하여 주무부처를 질책하였다.[2] 반면에 수도권출신 국회의원들은 대

1) 중앙부처는 대통령을 비롯한 정치권의 눈치를 보아야 하는 입장이었지만, 영남권신공항 건설을 적극적으로 지지하는 것은 아니었다. 중앙부처로서는 인천국제공항의 경쟁력 확보가 우선과제였다. 즉, 중앙부처는 동북아지역의 허브공항 자리를 놓고 중국, 일본, 싱가포르 등의 주요 공항과 치열한 경쟁하는 상황에서 인천국제공항의 시설확충과 운영체계 개선에 집중적으로 투자하는 것이 우선순위가 높다고 보았다. 그리고 영남권의 항공수요가 증가하는 것은 사실이지만, 기존의 김해국제공항의 확충을 통해서 2025년까지는 감당할 수 있다고 보았다.

2) 2010년 11월 1일 국회 대정부질문에서 박대해 의원(부산 연제구)와 김정권 의원(경남 김해갑)은 정부의 소극적 태도를 비판하며 조속한 입지 선정을 촉구하였으며, 2011년 2월 8일에는 김정훈, 허태열, 이진복 등 부산출신 국회의원들은 박양호 국토연구원장을 국회로 불러 평가기준의 문제점을 집중적으로 추궁하였다.

체로 영남권신공항 건설에 대해 거부감을 표시하였다. 정두언 의원은 가덕도와 밀양 모두 비용/편익 지수가 1.0을 넘지 못해 경제성이 부족하므로 영남권신공항은 국제허브공항으로서 역할을 수행하기 어렵다면서 김해공항을 확장하여 사용하는 것이 경제성이 있다고 주장하였다(2011.2.28. 국회 경제분야 대정부질문).

비공식적 행위자들 중에서 우선 민간단체는 시민단체, 연구단체, 환경단체, 학술단체, 농민단체 등 다양한 민간단체들이 신공항 건설과 관련하여 직·간접적 이해관계를 표명하였다. 활동방식도 다양하였다. 이들 민간단체의 활동은 의제화단계보다는 신공항 입지선정 작업이 시작된 2008년 이후에 본격적으로 나타나기 시작하였다. 우선, 가덕도신공항 유치를 주도한 시민단체는 '가덕도신공항유치 범시민비상대책위원회'이다. 동 위원회는 신공항을 가덕도에 유치하기 위해서 궐기대회, 서명운동, 심포지엄 등을 개최하면서 핵심적인 역할을 수행하였다. 이 밖에 부산민간투자포럼, 부산경제살리기 시민연대, 부산경쟁력강화협의회, 녹산산단경영자협의회, 대한토목회 부산·울산·경남지회 등의 민간단체들도 신공항의 가덕도 건설을 주장하면서 다양한 활동을 전개하였다. 밀양시 입지를 지지하는 4개 시·도의 각종 민간단체들은 '영남권신공항 범시도민추진위원회'를 결성하여 유치운동을 전개하였다. 동 위원회는 2011.1월 대구·경북·울산·경남의 200여 시민단체가 참가하는 발대식을 개최하였다. 그리고 정부에 신공항 건설 약속이행을 촉구하였다. 이후 수차례의 집회와 성명서 발표, 국회 앞 농성 등을 통하여 신공항 밀양유치를 촉구하였다. 반면에 영남권신공항 건설 자체를 반대하는 민간단체들도 있었다. 부산환경운동연합과 녹색연합, 경남환경운동연합 등 4개 환경단체는 신공항 후보지인 부산 가덕도와 밀양 하남지역은 철새 서식지인 낙동강하구와 주남저수지와 인접해 있어 신공항 건설이 심각한 생태환경 피해를 유발할 수 있으므로 신공항 건설추진을 백지화할 것을 촉구하였다. 밀양농업발전보전연구회도 밀양의 농업과 자연환경 보존을 이유로 신공항 건설을 반대하였다.

언론은 영남권신공항을 둘러싼 정치권 및 시민사회의 갈등이 심화되면서 신공항 건설에 큰 관심을 기울이기 시작하였다. 영남권 소재 언론은 각기 본사 및 주요독자가 있는 지역에 신공항을 건설해야 한다는 논리를 전파하였다. 즉, 부산지역의 언론들은 가덕도, 그 외 영남권지역 언론들은 각기 밀양을 지지하는 기사를 주로 게재하였다. 지역 언론은 특집, 분석기사, 인터뷰 등을 통해 각기 지지지역의 장점을 부각시킴으로써 지역의 여론형성에 영향을 미쳤다. 반면에 중앙언론은 대체로 영남권신공항 건설에 대해서 비판적이었다. 이들은 영남권신공항 건설은 양양, 무안, 청주공항 등 기존에 실패한 다른 지방공항과 마찬가지로 수요부족으로 적자공

항으로 전락할 것이라며 비판하였다.

2. 주요 행위자들 간의 관계유형 및 상호작용 분석

영남권신공항 건설 논쟁과정의 제2단계에 해당하는 이명박정부 하의 영남권신공항 건설 백지화과정의 전체기간에서 행위자들 간의 관계 및 상호작용의 특성은 협력보다는 갈등관계가 우세하였다. 단계별도 보면, 신공항 건설의 필요성 여부와 관련되는 의제설정단계에서는 행위자들 간에 협력관계가 우세하였지만, 입지선정단계에서는 갈등관계가 강해진다. 이명박정부 출범이후 사전타당성조사에 착수하면서 입지를 둘러싼 갈등관계가 강해지는 것을 볼 수 있다. 〈표 2〉와 〈표 3〉은 행위자들 간의 관계의 특성이 의제설정단계에서 입지선정단계로 가면서 어떻게 변화하는지를 보여주고 있다.

〈표 2〉 제2단계의 행위자들 간 협력/갈등 관계의 연결성과 밀도

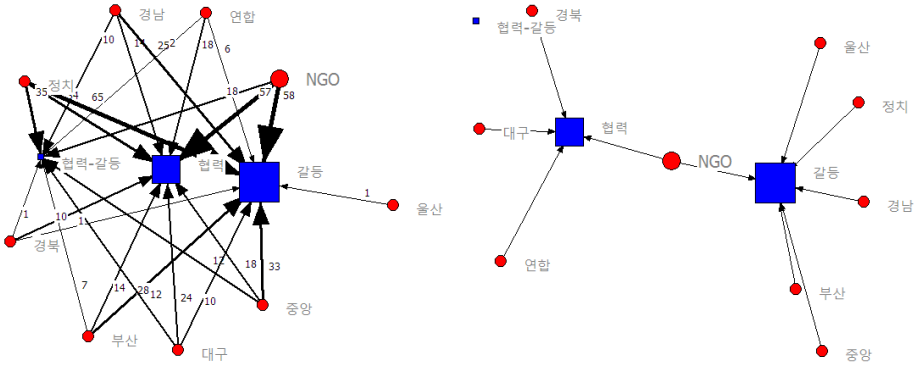
구분		제2단계 전체		의제설정단계		입지선정단계	
		합계	평균	합계	평균	합계	평균
중앙정부		1	0.333	1	0.333	1	0.333
부산시		1	0.333	2	0.667	1	0.333
경상남도		1	0.333	1	0.333	1	0.333
울산시		1	0.333	1	0.333	0	0.000
대구시		1	0.333	1	0.333	1	0.333
경상북도		1	0.333	1	0.333	1	0.333
지자체연합		1	0.333	1	0.333	1	0.333
정치권		1	0.333	1	0.333	1	0.333
민간단체		2	0.667	2	0.667	2	0.667
협력		4	0.444	6	0.667	4	0.444
갈등		6	0.667	5	0.556	5	0.556
협력-갈등		0	0.000	0	0.000	0	0.000
밀도	Density	0.370		0.407		0.333	
	No of Ties	10		11		9	

〈표 3〉 제2단계 행위자들 간 협력/갈등 관계의 중심성

구분	제2단계 전체			의제설정단계			입지선정단계		
	연결	근접	매개	연결	근접	매개	연결	근접	매개
중앙정부	0.333	0.731	0.000	0.333	0.731	0.000	0.333	0.792	0.000
부산시	0.333	0.731	0.000	0.667	1.056	0.250	0.333	0.792	0.000
경상남도	0.333	0.731	0.000	0.333	0.731	0.000	0.333	0.792	0.000
울산시	0.333	0.731	0.000	0.333	0.679	0.000	0.000	0.000	0.000
대구시	0.333	0.633	0.000	0.333	0.679	0.000	0.333	0.731	0.000
경상북도	0.333	0.633	0.000	0.333	0.731	0.000	0.333	0.731	0.000
지자체 연합	0.333	0.633	0.000	0.333	0.731	0.000	0.333	0.731	0.000
정치권	0.333	0.731	0.000	0.333	0.679	0.000	0.333	0.792	0.000
민간단체	0.667	1.056	0.600	0.667	1.056	0.250	0.667	1.188	0.500
협력	0.444	0.619	0.453	0.667	0.765	0.575	0.444	0.722	0.396
갈등	0.667	0.765	0.660	0.556	0.684	0.462	0.556	0.813	0.491
협력-갈등	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000

제2단계에서의 행위자들 간의 관계는 전반적으로 갈등관계가 우세한 가운데, 중앙정부, 지자체, 시민단체, 정치권 등 다양한 행위자들 간에 관계가 복잡하게 전개되고 있음을 〈그림 1〉을 통해서 확인할 수 있다. 민간단체와 정치권이 관계의 중심에 있다. 이진네트워크에서 보는 바와 같이 대구시와 경상북도, 지자체연합은 협력관계가 강하며, 부산시, 경상남도, 울산시는 갈등관계가 강하다.

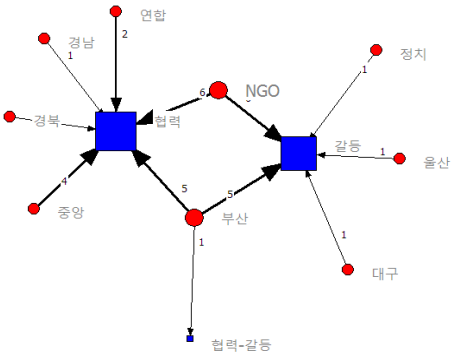
〈그림 1〉 제2단계 전체의 행위자들 간 협력/갈등 관계구조



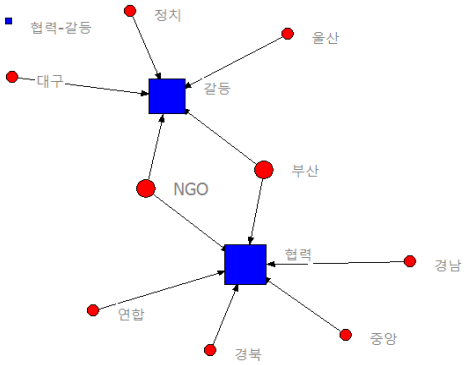
계량그래프 이진그래프

2007년 대선정국에서 영남권신공항 공약 반영에 대한 영남권지자체, 민간단체, 정치권 등 행위자들 간에 공감대가 형성되었던 의제설정단계에는 〈그림 2〉에서 보는 바와 같이 협력관계가 갈등관계보다 강하게 나타난다. 대구시와 울산시는 갈등관계가 약하게 나타나는 반면에, 지자체연합, 경상남도와 경상북도, 중앙정부는 협력관계를 보여준다.

〈그림 2〉 의제설정단계의 행위자들 간 협력/갈등 관계구조



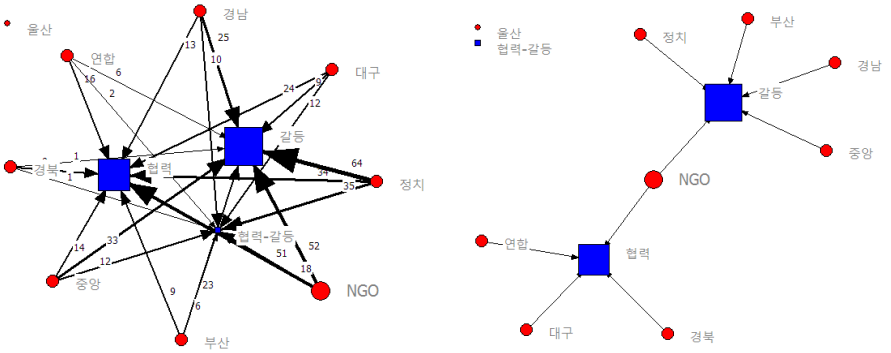
계량그래프



이진그래프

반면에 〈그림 3〉에서 보는 바와 같이 2008. 3월 입지 타당성조사가 시작되면서 영남권 5개 시·도 간에는 갈등관계가 심화되었다. 의제설정단계와 비교하여 갈등관계 노드가 협력관계 노드보다 더 크며 네트워크 구조가 매우 복잡해진 것을 알 수 있다. 정치권, 민간단체, 부산시, 경상남도, 중앙정부를 중심으로 갈등관계가 형성되었음을 알 수 있다. 특히, 계량그래프에 나타나듯이 정치권과 민간단체를 중심으로 강력한 갈등관계가 형성되었다. 반면에 대구시, 경상북도, 지자체연합은 협력관계를 구축하고 있다.

〈그림 3〉 입지선정단계의 행위자들 간 협력/갈등 관계구조



계량그래프 이진그래프

보다 구체적으로 행위자들 간의 관계구조 및 상호작용의 협력 및 갈등관계를 분석해 보면, 우선 행위자들 간 협력관계의 two-mode 밀도 및 중심성 분석 결과는 〈표 4〉 및 〈표 5〉와 같다. 제2단계 전체적으로는 부산시의 밀도 및 중심성이 강하나, 제2단계의 하위단계별로 협력관계의 특성이 변화된다. 즉, 의제설정단계에는 부산시가 협력관계의 밀도 및 중심성이 강하나, 입지선정단계에는 대구시를 중심으로 협력관계가 형성되고 있다. 이는 입지선정단계에서 대구시가 중심이 되어 경상남도, 경상북도, 울산시와 연합전선을 구축한 결과로 풀이된다. 협력관계의 밀도는 입지선정단계에 오면 다소 강해진다. 부산 가덕도와 경남 밀양시를 지지하는 양 진영 간의 대립이 격화되는 가운데 대구시의 협력관계 구축활동이 증가하였음을 보여준다.

제2단계의 행위자들 간의 협력관계를 그래프로 표시하면 〈그림 4〉와 같다. 의제설정단계에서는 부산시 중심으로 협력관계가 형성되었다. 부산시를 중심으로 중앙정부와 민간단체, 대구·경북, 울산·경남과의 협력관계가 이루어졌다. 지자체연합은 아직 형성되지 않았음을 보여준다.

입지선정단계에서는 의제설정단계와는 달리 대구시를 중심으로 협력관계 구조가 형성되었음을 〈그림 5〉를 통해 알 수 있다. 입지선정단계의 협력 관계구조에서 대구시의 노드가 다른 행위자들 보다 크다. 대구시는 경상북도, 경상남도, 지자체연합과 협력 관계구조를 이루고 있다.

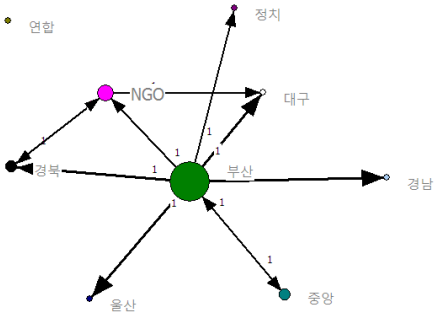
〈표 4〉 제2단계의 행위자들 간 협력관계의 연결성과 밀도

구분		제2단계 전체		의제설정단계		입지선정단계	
		합계	평균	합계	평균	합계	평균
중앙정부		0	0.00	1	0.13	4	0.50
부산시		5	0.63	7	0.88	3	0.38
경상남도		1	0.13	0	0.00	4	0.50
울산시		0	0.00	0	0.00	0	0.00
대구시		4	0.50	0	0.00	8	1.00
경상북도		1	0.13	1	0.13	2	0.25
지자체연합		1	0.13	0	0.00	2	0.25
정치권		1	0.13	0	0.00	3	0.38
민간단체		4	0.50	2	0.25	5	0.63
밀도	Density	0.236		0.153		0.431	
	No of Ties	17		11		31	

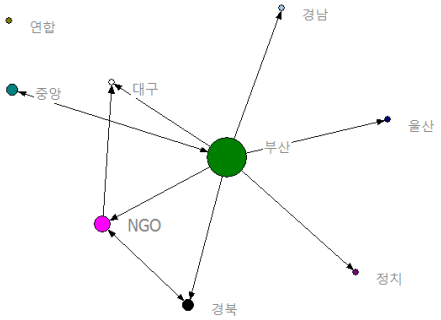
〈표 5〉 제2단계의 행위자들 간 협력관계의 중심성

구분	제2단계 전체					의제설정단계					입지선정단계				
	연결		근접		매개	연결		근접		매개	연결		근접		매개
	Out	In	Out	In		Out	In	Out	In		Out	In	Out	In	
중앙정부	0	0	32	32	0	1	1	16	22	0	4	2	12	18	2
부산시	5	1	15	22	5	7	1	10	22	6	3	3	15	16	1
경상남도	1	3	20	17	5	0	1	24	21	0	4	4	14	14	3
울산시	0	2	32	18	0	0	1	24	21	0	0	5	32	11	0
대구시	4	3	16	17	9	0	2	24	18	0	8	4	8	14	17
경상북도	1	3	21	17	1	1	2	21	19	0	2	4	14	14	2
지자체연합	1	0	19	32	0	0	0	24	24	0	2	1	15	19	0
정치권	1	2	20	18	0	0	1	24	21	0	3	3	13	15	4
민간단체	4	3	16	18	12	2	2	20	19	1	5	5	11	13	8

〈그림 4〉 의제설정단계의 행위자들 간 협력 관계구조

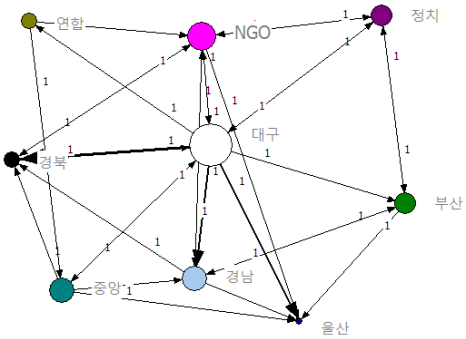


계량그래프

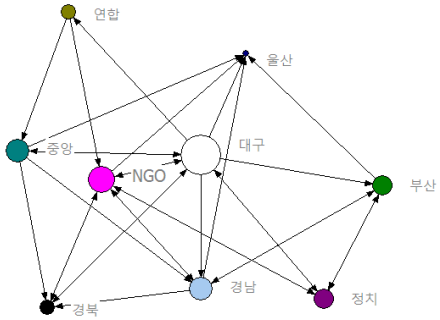


이진그래프

〈그림 5〉 입지선정단계의 행위자들 간 협력 관계구조



계량그래프



이진그래프

반면에 행위자들 간 갈등관계의 two-mode 밀도 및 중심성 분석결과는 〈표 6〉 및 〈표 7〉과 같다. 제2단계에서는 전반적으로 부산시와 대구시라는 두 중심적 자자체를 중심으로 갈등관계가 형성되고 있다. 이를 단계별로 보면, 의제설정단계에서는 부산시와 대구시가 갈등관계를 형성하나 입지선정단계에서는 부산시와 경상남도가 강력한 갈등관계를 보여준다. 경상남도의 경우 의제설정단계에서는 갈등관계의 밀도가 나타나지 않으나, 신공항의 입지를 둘러싸고 부산시와 대립하면서 강력한 갈등관계가 형성되었다. 그리고 갈등의 밀도가 입지선정단계에 들어오면서 의제설정단계보다 크게 강해졌다.

〈표 6〉 제2단계의 행위자들 간 갈등관계의 연결성 및 밀도

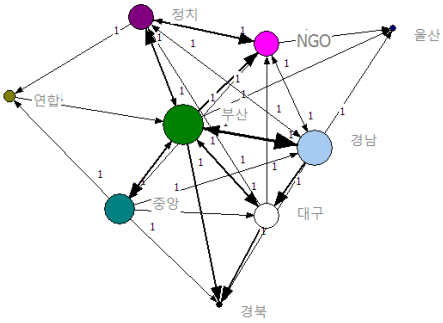
구분		제2단계 전체		의지설정단계		입지선정단계	
		합계	평균	합계	평균	합계	평균
중앙정부		6	0.75	0	0.00	5	0.63
부산시		7	0.88	5	0.63	7	0.88
경상남도		2	0.25	0	0.00	6	0.75
울산시		0	0.00	0	0.00	0	0.00
대구시		5	0.63	4	0.50	4	0.50
경상북도		0	0.00	0	0.00	0	0.00
지자체 연합		2	0.25	0	0.00	1	0.13
정치권		3	0.38	0	0.00	4	0.50
민간단체		6	0.75	1	0.13	4	0.50
밀도	Density	0.431		0.139		0.431	
	No of Ties	31		10		31	

〈표 7〉 제2단계의 행위자들 간 갈등관계의 중심성

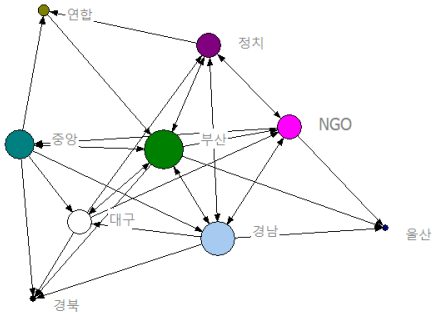
구분	제2단계 전체					의제설정단계					입지선정단계				
	연결		근접		매개	연결		근접		매개	연결		근접		매개
	Out	In	Out	In		Out	In	Out	In		Out	In	Out	In	
중앙정부	6	2	10	18	5	0	2	24	19	0	5	2	11	16	2
부산시	7	5	9	15	12	5	1	14	22	1	7	5	9	13	12
경상남도	2	5	15	15	1	0	2	24	20	0	6	4	10	14	4
울산시	0	3	32	15	0	0	2	24	20	0	0	3	24	14	0
대구시	5	4	12	16	2	4	1	15	22	0	4	3	12	15	1
경상북도	0	4	32	14	0	0	2	24	20	0	0	4	24	13	0
지자체연합	2	1	14	22	0	0	0	24	24	0	1	2	15	16	0
정치권	3	2	14	18	0	0	0	24	24	0	4	4	12	14	4
민간단체	6	5	10	15	8	1	0	22	24	0	4	4	12	14	3

제2단계에서 부산시 중심으로 갈등구조가 형성된 모습을 Netdraw를 통한 그래프로 표시하면 〈그림 6〉과 같다. 특히, 입지선정단계에서 갈등관계가 심화된 양상을 보여준다. 부산시가 대구시 등 영남권 4개 시·도, 지자체연합, 중앙정부, 정치권, 민간단체와 대립하고 있는 매우 불리한 갈등관계이다. 특히, 입지선정을 둘러싸고 부산시와 경상남도가 강력한 갈등관계를 형성하고 있다.

〈그림 6〉 입지선정단계의 행위자들 간 갈등 관계구조



계량그래프



이진그래프

다음에 영남권신공항 건설 논쟁과정의 행위자들 간 상호작용을 연계행위를 중심으로 고찰해 보면, 제2단계에서의 행위자들 간 연계행위 two-mode 밀도 및 중심성 분석결과는 〈표 8〉 및 〈표 9〉와 같다. 신공항 입지를 둘러싸고 행위자들 간에 부산 가덕도와 밀양시로 진영이 나누어져 갈등이 심화되면서 연계행위의 유형도 다양화되고 보다 강한 의견표출활동이 나타나고 있음을 알 수 있다. 〈표 8〉에서 보듯이 입지선정단계에서는 활동의 밀도가 강해지고 있다.

그리고 중심성 분석을 해 보면, 〈표 9〉에서 보는 바와 같이 부산시와 대구시는 제2단계에서 핵심적 행위자로서 활동이 가장 활발하였다. 전체적으로는 부산시와 대구시가 활동에 있어 비슷한 수준을 보여준다. 대구시가 경상북도, 경상남도, 울산시와 연합전선을 형성하여 부산시와 팽팽하게 대립하는 형국이었다. 입지선정단계에서는 대구시가 매개중심성, 연결중심성에서 부산시를 능가하고 있다. 이는 부산시는 혼자서 가덕도 입지를 주장한데 비해서, 대구시는 경북, 경남, 울산시를 포함하는, 밀양시 입지선정을 주장하는 지자체들의 중심축으로서 활동을 하였기 때문이다.

〈표 8〉 제2단계의 행위자들 간 상호작용의 연결성 및 밀도

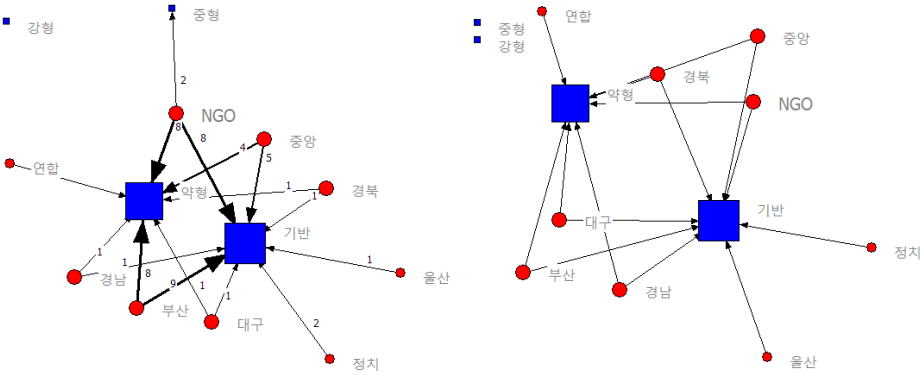
구분		제2단계 전체		의제설정단계		입지선정단계	
		합계	평균	합계	평균	합계	평균
중앙정부		2	0.500	1	0.250	1	0.250
부산시		2	0.500	2	0.500	2	0.500
경상남도		2	0.500	3	0.750	3	0.750
울산시		1	0.250	0	0.000	1	0.250
대구시		2	0.500	3	0.750	3	0.750
경상북도		2	0.500	1	0.250	1	0.250
지자체 연합		1	0.250	1	0.250	1	0.250
정치권		1	0.250	2	0.500	2	0.500
민간단체		2	0.500	1	0.250	2	0.500
기반활동		8	0.889	6	0.667	7	0.778
약형반응		7	0.778	4	0.444	5	0.556
중형대응		0	0.000	4	0.444	4	0.444
강형표출		0	0.000	0	0.000	0	0.000
밀도	Density	0.417		0.389		0.444	
	No of Ties	15		14		16	

〈표 9〉 제2단계의 행위자들 간 상호작용의 중심성

구분	제2단계 전체			의제설정단계			입지선정단계		
	연결	근접	매개	연결	근접	매개	연결	근접	매개
중앙정부	0.500	1.111	0.019	0.250	0.800	0.000	0.250	0.741	0.000
부산시	0.500	1.111	0.019	0.500	0.870	0.014	0.500	0.870	0.031
경상남도	0.500	1.111	0.019	0.750	1.176	0.181	0.750	1.053	0.159
울산시	0.250	0.909	0.000	0.000	0.000	0.000	0.250	0.741	0.000
대구시	0.500	1.111	0.019	0.750	1.176	0.181	0.750	1.053	0.159
경상북도	0.500	1.111	0.019	0.250	0.690	0.000	0.250	0.606	0.000
지자체연합	0.250	0.833	0.000	0.250	0.800	0.000	0.250	0.741	0.000
정치권	0.250	0.909	0.000	0.500	0.870	0.014	0.500	0.870	0.031
민간단체	0.500	1.111	0.019	0.250	0.690	0.000	0.500	0.741	0.027
기반활동	0.889	1.154	0.389	0.667	0.938	0.362	0.778	0.882	0.499
약형반응	0.778	1.000	0.262	0.444	0.750	0.093	0.556	0.714	0.173
중형대응	0.000	0.000	0.000	0.444	0.750	0.275	0.444	0.652	0.201
강형표출	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000

제2단계 전체 행위자들의 연계행위는 〈그림 7〉과 같다. 제2단계에서는 연계행위의 방식이 다양해지고 있지만, 전체적으로는 시위, 농성 등의 강형표출은 크게 나타나지 않고 있으며, 행동개시 수준의 중형대응도 민간단체에서 연결선이 나타날 뿐 빈도가 낮다. 부산시와 민간단체 중심으로 기반행위, 약형반응 중심으로 활동이 나타나며, 울산시와 정치권은 기반행위에 집중하고 있다고 볼 수 있다.

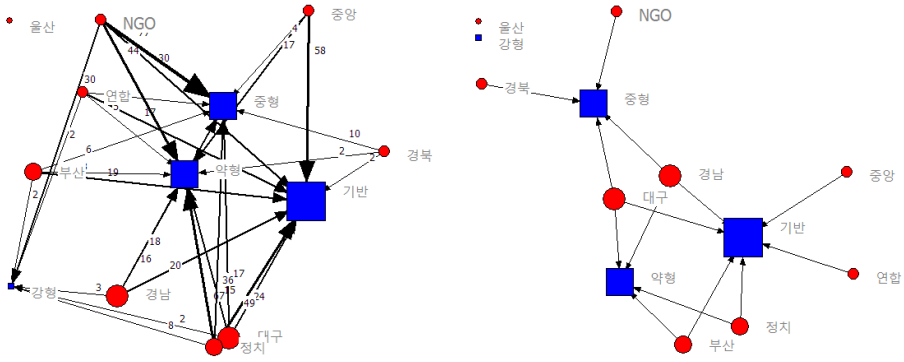
〈그림 7〉 제2단계의 행위자들 간 상호작용방식



계량그래프 이진그래프

제2단계의 각 단계별로 보다 세밀하게 연계행위를 보면 〈그림 8〉에서 나타나듯이 의제설정단계에서는 대구시와 부산시가 연계행위 방식이 가장 다양하다. 기반활동에서부터 강형 표출에 이르기까지 다양한 연계행위를 전개하고 있다. 울산시는 연계행위 빈도가 나타나지 않는다.

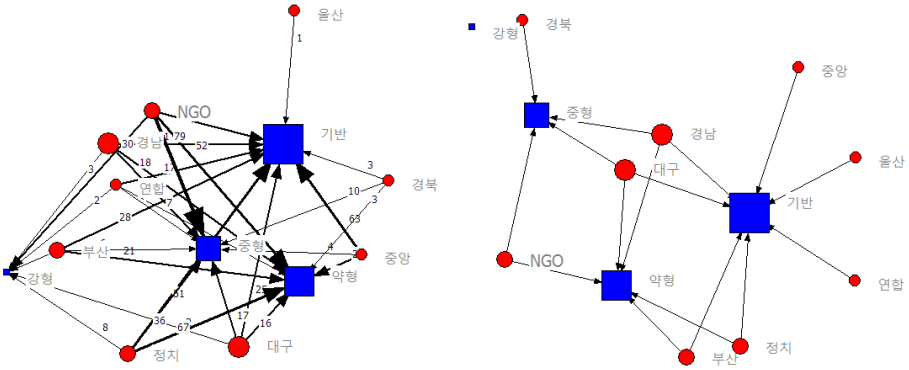
〈그림 8〉 의제설정단계의 행위자들 간 상호작용방식



계량그래프 이진그래프

행위자들 간의 갈등관계가 심화되는 입지선정단계에서는 〈그림 9〉에서 보듯이 행위자들 간의 연계행위가 보다 복잡한 양상을 띠게 된다. 계량그래프에서 나타나듯이 시위 등 강형표출 행위가 민간단체, 대구시, 경상남도, 부산시, 정치권을 중심으로 빈도가 급증하고 있다.

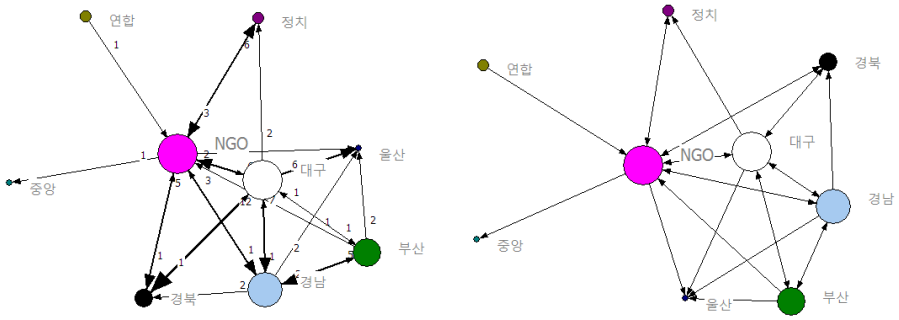
〈그림 9〉 입지선정단계의 행위자들 간 상호작용방식



계량그래프 이진그래프

그리고 입지선정단계에서는 〈그림 10〉에서 보듯이, 대구시와 경상남도, 민간단체(주로 밀양시입지 선호 민간단체)가 연합하여 결의대회, 서명운동 등 비교적 강한 의견표출활동을 하며 상호작용을 강화하면서 부산시와 대립하고 있다.

〈그림 10〉 입지선정단계에서의 행위자들 간 의견표출활동



계량그래프 이진그래프

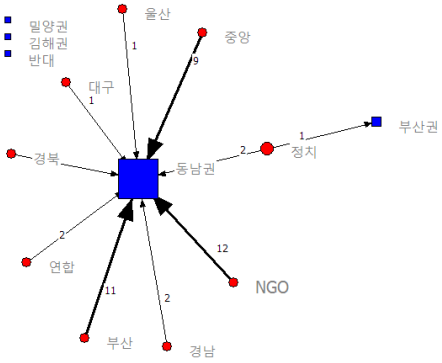
그리고 영남권신공항 입지 선호도와 관련해서는 〈표 10〉에서 보듯이, 중심성 분석에서 제2단계에서는 하위단계별로 상이한 선호도가 나타난다. 의제설정단계에서는 영남권만 입지 선호지로 부각되고 밀양, 가덕도, 김해는 거의 나타나지 않는다. 그러나 입지선정단계에 들어서면서 밀양이 강력한 선호지로 부상하면서 부산시와 그 외 영남권 지자체들 간에 입지를 둘러싸고 대립구도가 형성되기 시작하였다.

〈표 10〉 제2단계의 행위자들 간 신공항 입지를 둘러싼 중심성

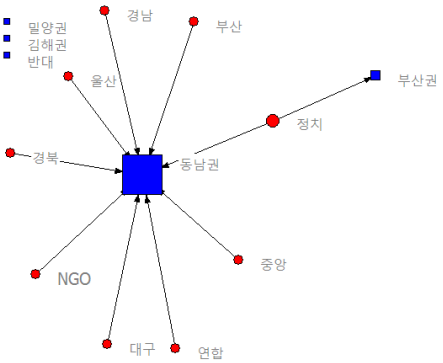
구분	II 단계			II -1단계			II -2단계		
	연결	근접	매개	연결	근접	매개	연결	근접	매개
중앙정부	0.400	1.000	0.014	0.200	1.050	0.000	0.400	1.105	0.022
부산시	0.600	1.105	0.066	0.200	1.050	0.000	0.400	1.105	0.035
경상남도	0.200	0.840	0.000	0.200	1.050	0.000	0.200	1.000	0.000
울산시	0.200	0.778	0.000	0.200	1.050	0.000	0.000	0.000	0.000
대구시	0.400	1.000	0.014	0.200	1.050	0.000	0.400	1.105	0.022
경상북도	0.400	1.000	0.014	0.200	1.050	0.000	0.400	1.105	0.022
지자체연합	0.400	0.913	0.022	0.200	1.050	0.000	0.400	1.105	0.035
정치권	0.400	1.000	0.014	0.400	1.167	0.134	0.400	1.105	0.022
민간단체	0.600	1.105	0.066	0.200	1.050	0.000	0.400	1.105	0.035
동남권	0.778	1.000	0.256	1.000	1.545	0.595	0.444	0.773	0.041
부산권	0.333	0.680	0.025	0.111	0.630	0.000	0.333	0.708	0.020
밀양권	0.889	1.133	0.355	0.000	0.000	0.000	0.889	1.417	0.453
김해권	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
반대	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000

입지선호도와 관련한 이러한 추세는 계량그래프를 통해서도 확인된다. 의제설정단계에서는 영남권신공항 외에는 입지문제가 크게 이슈화되지 않았다. 〈그림 11〉에서 중앙정부, 지방정부, 시민단체, 지자체연합 등 대부분의 행위자들이 영남권신공항을 지지하는 관계구조를 보여준다. 일부 행위자들만 부산 가덕도를 주장하였다. 밀양시와 김해시는 신공항 입지 선호지에 포함되지 않았다.

〈그림 11〉 의제설정단계의 행위자들 간 신공항 입지를 둘러싼 관계구조



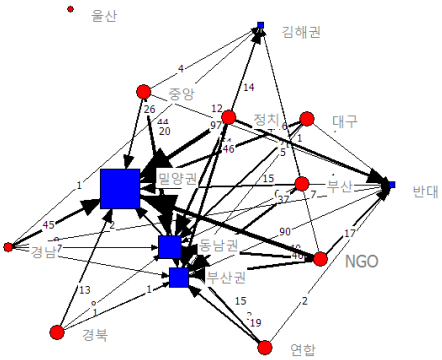
계량그래프



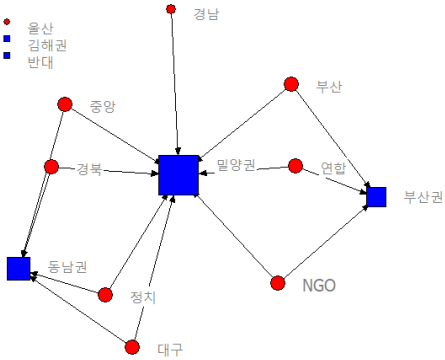
이진그래프

그러나 입지선정단계에 들어서면 〈그림 12〉에서 보듯이 밀양시가 강력한 대안으로 떠오르며 대구·경북, 경남의 지지를 받고 있다. 정치권과 민간단체를 중심으로 영남권신공항 반대론도 나타나고 있음을 알 수 있다.

〈그림 12〉 입지선정단계의 행위자들 간 신공항 입지를 둘러싼 관계구조



계량그래프



이진그래프

Ⅴ. 분석결과의 토의 및 결론

이명박정부는 2007.12월의 대선을 앞두고 영남권에서의 득표를 기대하며 영남권 신공항 건설을 공약으로 내걸었으며, 당선이후 대선공약 이행 차원에서 신공항 건설을 추진하였다. 그러나 신공항 입지를 둘러싼 영남권 각 지자체, 지역주민, 지역

정치권의 극심한 갈등이 발생하자 2011.3월 신공항 건설을 백지화한다고 발표하였다. 두 지역 모두 경제성이 미흡하다는 조사결과를 함께 제시하였지만, 이는 어디까지나 대통령 및 정치권의 결정을 뒷받침하기 위한 사후정당화에 해당하는 것으로 인식되었다. 왜냐 하면 장기간 신공항 건설논의가 진행되는 과정에서 신공항 건설의 타당성이 이미 인정되었기 때문이다.

이처럼 영남권신공항 건설을 둘러싼 제2단계 논쟁의 최종 정책산출에는 정치적 부담을 우려한 대통령과 정치권의 정치적 판단이 크게 작용하였는데, 영남지역이 주요 지지기반인 이명박 정부에서 영남지역 내에서 발생한 극심한 지역갈등은 신공항의 입지를 선정하는 데서 큰 정치적 부담이 되지 않을 수 없었다. 대선국면에서 처음 영남권신공항 건설을 공약하였을 때에는 미처 예상하지 못하였던 제로-섬 게임(zero-sum game) 형태의 지역갈등이 표출됨으로써 큰 부담을 느낀 대통령과 정치권이 백지화라는 허망한 결정을 한 것이다. 후보지 두 곳 중에서 어느 한 지역을 낙점하면 다른 지역의 지지를 상실하게 될 정도로 심각한 지역갈등이 표출된 것이다. 따라서 논쟁적인 정책결정의 과정을 계량분석기법이나 경제적 타당성분석 만으로 이해하는데 한계가 있음을 인지할 필요가 있다.

그렇다고 사회연결망분석과 같은 계량적 분석기법이 정책과정을 분석하는 데서 유용성이 없다는 것은 아니다. 정책산출에 이르게 하는 역동적 과정을 이해하는 데 중요한 정보를 제공함으로써 정치적 판단에 대한 중요한 단서를 제공할 수 있는 것이다. 구체적으로 제2단계 영남권신공항 건설 논쟁과정에 관한 사회연결망분석을 통해서 도출하거나 유추해볼 수 있는 내용들을 토의해 보면 다음과 같다.

첫째, 제2차 논쟁과정을 의제설정과 입지선정의 두 단계로 구분해볼 경우에, 특히 입지선정단계에서 주요 행위자들 간에 갈등이 격화되었으며, 이것이 궁극적으로는 신공항건설 백지화라는 정책산출을 도출하는 데 결정적인 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 영남권신공항 건설의 의제화는 선거에서의 득표를 의도하며 정치권이 주도하였지만, 논쟁과정이 입지선정단계로 진전되면서 행위자의 수가 크게 증가하였으며, 행위자들 간의 갈등도 심화되었다. 특히, 시민단체, 지역주민, 지역언론 등 비공식적 행위자의 역할이 급증하였다. 지리적 범위도 수도권을 포함한 전국으로 확산되었는데, 이는 영남권신공항 건설에 부정적인 영향을 미쳤다. 왜냐하면 타 지역 특히, 수도권에서는 인천국제공항의 역량을 강화하는 것이 급선무였으며, 기존 지방공항들의 실패사례들로 인하여 또 다른 지방소재 공항을 건설하는 데 대한 부정적 여론이 높았기 때문이다.

둘째, 사회연결망분석에 따르면, 행위자들 간 상호작용은 밀도, 중심성 등 거의

모든 지표에서 매우 역동적이었으며, 특히 신공항 입지선정단계에서 상호작용의 역동성이 심화되었다. 입지선정단계에서 행위자들의 활동방식도 회의 등 약형반응에서 시위, 농성 등 강형표출에 이르기 까지 다양해 졌다. 이는 신공항 건설의 필요성을 인지하는 의제화단계에서는 대통령, 중앙부처, 정치권 등 소수가 참여하여 온건한 연계행위를 위주로 상호작용을 하였던 것과 대비된다. 그런데 신공항 입지를 둘러싼 이러한 첨예한 지역갈등은 PIMFY현상이 표출된 것으로서 선호시설의 입지를 둘러싸고 갈등과 대립이 격화되면 궁극적으로는 어느 지역도 편익을 취하지 못하는 결과를 초래할 수 있음을 실증한다. 따라서 선호시설을 둘러싼 지역 간 갈등과 대립을 해결하기 위해서는 상호 간에 현명한 타협과 양보가 필요하며, 아울러 중재를 위한 사회적 조정기재가 필요함을 알 수 있다.

셋째, 영남권신공항 건설의 의제화와 후속조치는 대통령과 중앙부처가 주도하였지만, 입지선정단계에서는 관련 지자체들이 주도적인 역할을 수행하였다. 현실적으로 정책추진과정에서 공식적 행위자인 지자체가 민간단체와 연대하여 공공연하게 자신의 주장을 표출하는 경우가 많지 않은데, 사회연결망분석에서 보았듯이 영남권 신공항 건설 논쟁과정에서는 대구시, 부산시, 지자체연합 등이 중심적 행위자로 역할을 하였다. 이러한 결과는 유치경쟁이 발생하는 선호시설인 경우에는 그 결과가 자치단체장의 역량에 대한 지역주민들의 평가 나아가서는 지방선거 결과에 큰 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 따라서 중앙정부로서는 지자체들 간에 갈등과 대립이 발생할 것으로 예상되는 정책을 추진할 경우에는 의제화 이전에 해당 지자체들의 입장을 미리 청취하고 조율하는 것이 필요하며, 여의치 않으면 애당초 정책을 추진하지 않는 것이 현명할 수 있다. 정부기관들 간에 사전에 조율되지 못한 정책의 추진은 자칫 지역갈등만 심화시키고 성과는 제대로 도출하지 못할 수 있다.

넷째, 논쟁이 진행될수록 민간단체 특히, 시민단체의 역할이 커졌으며, 이들은 연대기구를 형성하여 다양한 형태의 이익투입활동을 하였다. 부산 가덕도를 지지하는 부산지역 시민단체들과 경남 밀양시를 지지하는 대구시, 울산시, 경북, 경남의 시민단체들은 각기 연합을 형성하여 집단행동을 하였다. 이 과정에서 해당 자자체, 지역정치권, 지역언론 등도 가세하였다. 사회연결망분석에 따르면, 두 진영은 각기 지지연합을 형성하여 각 진영 내에서 안정적인 관계구조를 형성하고 활발한 상호작용을 하였다. 반면에 서로 다른 진영과는 대화를 거의 단절하고 자신들의 주장만 함으로써 갈등과 대립을 심화시켰다. 환경단체 등 신공항 건설을 반대하는 행위자들도 있었지만, 이들이 중재역할이나 주도적 역할을 하지는 못하였다. 이를 볼 때, 지역 간에 첨예한 이해대립이 발생하는 정책을 추진하는 데서는 중립적이고 신뢰

할만한 중재자의 역할이 중요하며, 지지연합들 간에도 대화기구를 마련하는 것이 필요하다. 중앙정부나 국회 등 공식적 행위자들도 중재자나 대화촉진자의 역할을 해야 한다.

다섯째, 신공항 건설과 같이 중앙정부 차원에서 추진해야하는 정책의 경우에는 중앙정부가 얼마나 적극적인 역할을 하느냐가 정책산출에 큰 영향을 미친다. 본 연구의 사회연결망분석에서 나타나는 바와 같이, 제2단계 논쟁과정에서 중앙정부의 중심성이 전반적으로 약하며, 특히 갈등이 심화되는 입지선정단계서 중심성이 더욱 약화되었다. 이는 정책결정을 지연시키고 지역갈등을 심화시키는 데 일조하였다고 보여 진다. 신공항 건설 백지화로 귀결되는 데도 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 영남권신공항 건설 논쟁과정에서의 중앙정부의 리더십 부족현상에 대해서는 선행연구들에서도 지적한 바 있다(조신형, 2012). 영남권신공항 건설이 장기간 갈등과 대립을 유발하였음에도 중앙정부는 회피전략을 추구하면서 무책임성, 대안결여, 중재역량 부재를 보여 주었다. 적극적 추진자나 중재자의 역할을 하지 못하고, 수차례 입지선정결과 발표를 연기하는 등 소극적 자세를 보였다. 그 결과, 지역갈등을 심화시키고 행정력의 낭비를 유발하였다. 따라서 지역 간 갈등이 심각하면서도 중앙정부의 관할영역에 속하는 정책을 추진하는 데서는 중앙정부가 중심을 잡고 다양한 전략을 구사하면서 책임감 있고 신속하게 정책을 추진하는 것이 필요하다. 영남권신공항 건설 논쟁의 경우는 중앙부처가 정치권의 눈치를 지나치게 본 결과, 무책임한 정책산출을 초래한 사례이다. 물론, 최종판단은 대통령이나 정치권이 할 수 있지만, 주무기관인 중앙부처는 이 과정에서 소신을 가지고 대통령과 정치권을 설득하며, 문제가 발생하면 적극적으로 수습하고 시행하려는 의지가 중요하다.

이상과 같은 시사점을 남긴 제2단계 영남권신공항 건설 논쟁은 경제적 타당성이 부족하다는 이유로 백지화되었지만, 2012.12월 대선을 앞두고 다시 의제화 되어 박근혜 정부에서 다시 추진되었다. 그러나 최종결과는 신공항 건설이 아니라, 기존의 김해국제공항을 확장하는 것이었다. 이 역시 합리적 분석보다는 정치적 판단이 크게 작용한 결정이라고 볼 수 있다. 오랫동안 논란을 유발하면서 행정력을 낭비하고, 지역 간의 갈등과 불신을 초래한 정책이 허무하게 결론을 맺게 된 것이다. 따라서 영남권신공항 건설 논쟁의 분석을 통해서 우리가 얻을 수 있는 교훈은 이성적이고 합리적인 분석에 기인하기보다는, 정치적 유·불리와 판단에 의해서 추진되고 결정되는 정책이 가져오는 폐단을 인식하는 것이다. 신공항 입지로 서로 경쟁한 부산 가덕도와 밀양시 하남읍이 한 시간 거리도 되지 않는데, 과도한 지역이기주의로 인하여 정책이 백지화되는 결과가 초래된 것이다. 이로 인해 행정력 낭비, 시간소모,

생업방해, 지역갈등 조장 등 중대한 부작용이 초래되었다. 이렇게 된 데에는 무계획적으로 의제화를 주도한 정치권, 이를 방치한 중앙부처, 지역이기주의에 매몰된 각 지자체는 물론, 지역주민, 민간단체, 중앙 및 지역 언론 모두가 연대책임이 있다. 특히, 주무부처인 중앙부처의 책임이 더욱 크다 할 것이며, 앞으로 대규모투자가 수반되는 선호시설의 입지선정에는 다음과 같은 점들이 충실하게 고려되어야할 것이다.

우선, 중앙부처는 정치권의 눈치만 볼 것이 아니라, 입지선정기준의 설정, 일관성 있는 정책과정 관리 등 본연의 역할을 충실하게 수행해야 한다. 제2단계 논쟁과정에서 중앙부처는 타당성용역이 완료된 이후에도 정치권의 눈치를 보느라 3년 가까이 발표를 지연시키면서 지역갈등을 증폭시켰다. 주무부처의 명확한 입장표명과 중재역할이 요구되는 시기에 의지부족으로 인하여 갈등관리체계를 제대로 작동시키지 못한 것은 심각한 문제이다.

다음에 지역 간 유치경쟁이 예상되는 선호시설의 경우에는 입지선정에 앞서 이해당사자들 간에 사전합의를 의무화하도록 제도화를 할 필요가 있다. 평가결과에 승복하도록 법제화가 되어 있었더라면 선호시설 입지선정을 둘러싼 사회경제적 비용과 행정력 낭비를 상당한 정도로 방지할 수 있었을 것이다. 이명박정부에서 입지선정에 앞서 영남권 5개 지자체의 승복합의를 요구하였으나 부산시의 거부로 무산되었는데, 이에 대해서 중앙부처가 취할 수 있는 마땅한 정책수단이 없는 것은 문제인 것이다.

그리고 선호시설의 입지선정 기준에 정치적 비용도 반영할 필요가 있다. 영남권 신공항 건설 논쟁과정에서 본 바와 같이, 대규모투자가 수반되는 선호시설 사업의 경우 지역 간에 치열한 유치경쟁으로 중앙정부에 의한 중재가 한계가 있게 된다. 일반적 조정기구에 의한 지자체 간 합의도출도 어려운 경우가 많다. 따라서 행위자들 간에 첨예한 갈등이 예상되는 대규모 투자사업의 경우에는 일반적인 갈등관리 방식으로는 합의도출이 어려울 것으로 보고, 사업을 시작할 때 주요 이해당사자들의 수용가능성이라는 인지적 요소도 충분히 고려할 필요가 있는 것이다.

본 논문은 제2단계 영남권신공항 건설 논쟁과정을 중심으로 사회연결망분석을 적용하여 정책과정의 역동성을 분석해 보고자 하였다. 대체로 사회연결망분석은 복잡하고 동태적인 정책과정을 비교적 명확하게 양적으로 표현하는 데서 유용성이 있음이 확인된다. 그리고 주요 행위자들 간의 밀도와 중심성을 UCINET 프로그램으로 분석하고 Netdraw로 도식화하여 행위자들 간의 관계구조와 상호작용을 시각적으로 보여줌으로써 정책과정을 이해하는 데 도움을 줄 수 있다. 이진그래프를 통

해서는 각 하위단계별로 행위자들 간의 관계구조의 변화를 파악하고, 계량그래프를 통해서는 행위자들 간의 상호작용을 세밀하게 포착할 수 있다. 이 점에서 본 논문의 연구결과는 논쟁적이고 역동적인 정책과정을 분석하는 데서 어느 정도 기여할 수 있을 것이다.

그러나 우리나라에서 대규모 공공투자가 수반되는 사업은 대부분 정치적으로 의제화가 된다. 따라서 정책산출도 정치적 판단에 의해 좌우되는 경우가 많다. 영남권신공항 건설 논쟁의 경우도 처음부터 정치권의 대선공약 차원에서 의제화가 된 정치적 사안이며, 제2단계에서 신공항 건설을 백지화하기로 결론이 난 것도 정치적 판단에 기인한 바가 크다. 따라서 사회연결망분석과 같은 계량분석기법이 개입할 여지는 한정되어 있으며, 계량분석 결과만을 가지고 단정적으로 결론을 내리는 것은 위험하다. 그렇다고 계량분석이 불필요하다는 것은 아니다. 정책과정의 역동성이 궁극적으로는 정책산출에 영향을 미치는 이상에는 이러한 역동성을 그나마 객관적으로 분석하면 정책산출을 이해하는 데서는 물론, 보다 나은 정책과정을 위한 제언을 하는데 유용할 수 있다. 정책과정은 기본적으로 정치과정이지만, 그것을 정치의 영역에만 남겨두어서는 안 되는 것이다. 정치적 판단을 사실적으로 보완할 필요가 있으며, 계량분석기법은 여기에 기여할 수 있는 것이다.

참고문헌

강동완. (2008). 「정책네트워크 분석을 통한 대북지원정책 거버넌스 연구」. 박사학위논문, 성균관 대학교 대학원.

건설교통부. (2006). 「제3차 공항개발 중장기 종합계획」.

고길곤. (2007). “정책네트워크 연구의 유용성과 사회연결망 이론 활용방법의 고찰.” 「행정논총」, 45(1): 137-164.

김경주. (2002). 「여성정책결정과정에서의 정책네트워크 연구」. 이화여자대학교 박사학위논문.

김순양. (2010). “정책과정분석에서의 정책네트워크 모형: 이론적·실천적 적실성의 검토 및 제언.” 「한국정책학회보」, 19(4): 177-210.

김용학. (2016). 「사회연결망 분석」. 박영사.

박치성. (2006). “비영리-정부조직간 공식계약관계에 대한 연구: 미국 피츠버그시 사회서비스 공식계약 연결망을 중심으로.” 「행정논총」, 44(4): 232-258.

손동원. (2008). 「사회네트워크 분석」. 서울: 경문사.

송미원. (2002). 「이동통신 정책네트워크가 사업자선정에 미치는 영향에 관한 연구」. 이화여자대학교 박사학위논문.

이상갑. (2001). 「한국언론의 환경감시 기능에 관한 연구: IMF 당시 언론의 보도 양태에 대한 분석을 중심으로」. 성균관대학교 박사학위논문.

이윤경. (2014). "동남권신공항 정책변동에 관한 연구." 「행정논총」, 52(3): 59-90.

정대철. (2010). "동남권신공항 선정의 경제적 관점에 대하여." 「경남발전」, 제110호: 55-56.

조신형. (2012). 「사회네트워크 분석을 통한 정부 간 갈등요인에 관한 연구」. 충남대학교 박사학위논문.

지충남·유병선. (2005). "연결망 분석을 통한 정책집행과정의 엘리트 연구." 「한국정책학 회보」, 14(1): 97-120.

Blom & Hansen. J. (1997). "A New Institutional Perspective on Policy Networks." *Public Administration*, 75(4): 669-693.

Collins, N. (1995). "Agricultural Policy Networks of Republic of Ireland and Northern Ireland." *Political Studies*, 43: 664-682.

Cope, S. (2001), "Analyzing Criminal Justice Policy-making: Towards a Policy Network Approach?" In M. Ryan et al. (ed.), *Policy Network in Criminal Justice*, Basingstoke, UK: Palgrave.

Hill, M. (2005), *The Public Policy Process*, Essex, UK: Pearson Education.

Hudson, J. & S. Lowe. (2004). *Understanding the Policy Process*. Bristol, UK: The Policy Press.

Jackson, P. M. & Stanby, L. (2000). "Managing Public Sector Networked Organizations." *Public Money & Management*, 20(1): 11-16.

Jordan, A. G. (1981). "Iron Triangles, Wooly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process." *Journal of Public Policy*, 1: 95-123.

Jordan, A. G. & K. Schubert. (1992). "A Preliminary Ordering of Policy Network Labels." *European Journal of Political Research*, 21(1-2): 7-27.

Kenis, P. & V. Schneider. (1991). "Policy Networks and Policy Analysis, Scrutinizing a New Analytical Toolbox." in Martin. B. & Manytz, R.(eds). *Policy Networks: Empirical evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt

a. M.: Campus Verlag.

Kickert, W. J. et al. (1997). *Managing Complex Networks*, London: Sage Publication.

Knoke, D. (1990). *Political Networks: The Structural Perspective*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Marsh, D. & Rhodes, R. A. W. (1992). "Policy Networks in British Politics." In R. A. W. Rhodes & David Marsh (ed.), *Policy Networks in British Government*. Oxford, UK: Clarendon Press.

Monttpetit, E. (2005). "A Policy Network Explanation of Biotechnology Policy Differences between the United States and Canada." *Journal of Public Policy*, 25(3): 339-66.

Rhodes, R. A. W. (1986). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Gower and Brookfield VT: Ashgate.

_____. (1990). "Policy Networks: a British Perspective." *Journal of Theoretical Politics*, 2(3): 293-317.

Scott, J. P. (2000). *Social Network Analysis: A Handbook*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Waarden, F. V. (1992). "Dimensions and Types of Policy Networks." *European Journal of Political Research*, 21(1-2): 29-52.

Yishai Y. (1992). "From an Iron Triangle to an Iron Duet?" *European Journal of Political Research*, 21: 91-108.

김문수(金文壽): 주저자. 행정고시 합격 이후 공직생활 중에 영남대학교 대학원에서 행정학박사 학위를 취득하였으며(논문제목: 정책네트워크 분석을 통한 신공항정책결정과정 연구), 현재 대구광역시 상수도사업본부장으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 신공항정책, 복지정책, 갈등관리 등이다(ksms1322@hanmail.net).

김순양(金淳陽): 교신저자. 런던정경대(LSE)에서 Ph.D(사회정책학), 서울대학교에서 행정학박사 학위를 취득하고, 현재 영남대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 학문적 관심분야는 사회정책, 정책이론, 복지행정, 관료제론 등이며, 이 분야에서 〈한국 보건의료개혁의 정치(2018년도 대한민국학술원 우수학술도서)〉 〈Health Politics in Korea〉 〈Health Systems in Transition: Republic of Korea〉, 〈한국 다문화사회의 이방인: 사회적 배제와 정책적 대응〉, 〈복지서비스의 민간위탁 시스템 분석(2008년도 대한민국학술원 우수학술도서)〉 등의 저서와 SSCI, A&HCI 등재지 등에 150여 편의 학술논문을 발표하였다. 한국행정학보 편집위원장을 역임하였다.(kimsy@ynu.ac.kr).

「국정관리연구」 제13권 제2호(2018. 6): *191-220*

노인 주거이동 의향 결정요인 및 변화에 관한 연구: 2006·2016 주거실태조사 자료를 이용하여

송주연·전희정

우리나라는 고령화가 급속히 진행됨에 따라 노인가구가 증가하면서 노인의 주거문제는 중요한 이슈로 떠오르고 있다. 은퇴 후 편안한 삶을 영위해야하는 장소가 주거지가 되어야 함에도 불구하고, 노인들은 경제적 여건의 악화로 인하여 비자발적인 주거이동을 경험하는 등의 주거문제에 직면하고 있다. 본 연구는 2006년 및 2016년 주거실태조사 자료를 이용하여 노인주거이동 의향에 영향을 미치는 요인 및 변화를 분석하는 것을 목적으로 한다. 주거이동 의향에 영향을 미치는 독립변수는 주택특성 변수, 주거환경특성 변수, 가구특성 변수로 설정하였다. 또한, 2006년과 2016년 간 비교 및 노인가구와 비노인가구 간 비교를 통해 주거이동의향 결정요인의 시기별과 가구형태별 차이를 이항로짓분석을 통해 규명하였다. 분석결과 첫째, 2006년 노인가구는 주거이동 의향 요인에 있어 주거 안정성 요인이 중요했던 반면 비노인가구는 경제적 요인, 주거 안정성 요인, 주거환경 요인 모두 중요했다. 둘째, 2016년 노인가구는 과거에 비해 가구의 경제적 요인에 의해 영향을 더 받는 것으로 나타났다. 이상의 분석결과에 근거하여 본 연구에서는 노인가구들의 안정적인 삶을 위한 주거복지정책의 방향을 제시한다.

[주제어: 노인가구, 주거이동, 주거복지]

Ⅰ. 서론

미국 통계국이 141개국을 대상으로 2016년 발표한 「An Ageing World: 2015」 보고서[1]에 따르면 2050년 한국의 65세 이상 인구 비율은 35.9%로 세계 2위를 차지할 전망이다. 우리나라는 이미 2000년 65세 이상 인구가 7%를 넘는 고령화 사회에 진입하였고, 베이비붐 세대의 퇴직 시기와 맞물린 현시점에서 이러한 전망치는 향

이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2925463)
논문접수일: 2018.06.05, 심사기간(1차~2차): 2018.06.07~06.29, 게재확정일: 2018.06.29

1) 「An Ageing World: 2015」보고서는 미국 통계국(Unities States Census Bureau)에서 2001년을 첫 발간으로 하여 7년 주기로 세계 고령화에 대한 조사 결과 보고서를 발간하고 있다.

후 고령화 현상이 더욱 가속화 될 것이라는 점을 나타낸다. 더욱이 우리나라는 경제상황의 악화로 실업증가 및 고용불안과 더불어 평균 은퇴 연령이 낮아지면서, 은퇴이후 오랜 기간을 경제적 부담과 생활고에 시달리며 살아가는 노인들이 많아지고 있다. 실제 「2017 중장년 은퇴준비 실태조사」결과에서 나타나는 바와 같이 은퇴한 사람들 대부분이 은퇴 후 경제적 문제를 재취업을 통해 해결하고자 한다는 조사결과를 미루어 볼 때, 이러한 경제 상황은 노인 생활에 있어 막대한 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 이처럼 고령화율의 증가라는 사회문화적 환경의 변화에 따라 고령화 현상은 중요한 사회적 문제로 대두되고 있으며, 이에 따른 정부의 대응책이 요구되고 있다.

노인 인구의 급속한 증가는 사회구조의 변화와 가족형태의 변화에 따라 노인 소외, 일자리 상실, 경제적 상황 악화와 같은 다양한 문제들을 야기하며, 이는 결국 노인의 주거 문제로 이어진다(윤이영, 1999). 노인들은 자녀들의 분가와 배우자 사별로 인해 가족 규모가 축소됨과 동시에 은퇴 연령도 낮아지면서 홀로 지내는 시기가 길어지게 된다. 이러한 시기와 맞물려 은퇴로 인한 수입 감소, 건강상태 악화, 편의시설의 접근성 등의 문제는 노인들이 주거 이동을 결정해야 하는 빈번한 상황을 야기하기도 한다(서승희·이경희, 1996; 김진영·권오정, 2015). 그러나 노인 가구는 정신적·신체적·경제적 상태가 상대적으로 저하되어 있고, 다른 연령층보다 보다 높은 안정감을 추구하기 때문에 주거 이동으로 인해 받는 스트레스나 부적응력이 상대적으로 크게 작용하여 신체 건강이 악화되거나, 심하게는 우울증과 사망까지 이르게 되는 부작용이 초래되기도 한다(Clar & David, 1990; 서승희·이경희, 1996; 김진영·권오정, 2015). 다시 말하면, 노인가구의 주거이동 요인은 정신적, 신체적, 경제적 영향 등의 이유로 다양하게 나타날 수 있다. 그러나 노인이라는 특성상 지역 애착심이 높고 안정성을 추구하며 자신이 살던 집에 계속 거주하고 싶어하는 욕구가 강하기 때문에, 이러한 요인은 젊은 연령층의 세대가 갖는 주거이동 요인과 차이를 보일 수 있음을 예상할 수 있다(권오정 외, 2014; 권오정, 2015; 조성희·이은주, 1996).

노인의 주거이동에 대한 관심이 점차 증가하면서 학술적으로 지속적인 연구가 이루어지고 있다(권오정, 2015; 김진영·권오정, 2015; 권오정 외, 2014; 서승희·이경희, 1996). 특히 노인 주거이동에 관한 기존 연구들은 예비노인 혹은 노인을 대상으로 주거이동과 관련된 요인을 분석하는 연구와 주거이동 만족도를 조사하는 연구들이 대부분 이루어져 왔다. 그러나 단순히 한 시점만을 시간적 범위로 하는 연구들이 대다수 이루어져왔기 때문에, 시기적 차이를 두고 노인의 주거이동을 결정

짓는 요인을 비교분석한 연구는 부족한 실정이다. 기존 연구들은 단년도에 입각하거나 패널분석을 실시하였으나, 주거이동을 야기시키는 요인이 사회·경제·정책적 변화에 따라 차이가 있을 것이라 예상되기 때문에 시기 간 차이에 따라 비교분석을 하는 것이 앞으로의 노인 주거이동을 예측하고, 주거안정을 위한 방안을 모색하는데 효과적일 수 있다. 따라서 주거이동은 하나의 요인이 아닌 다양한 요인들이 영향을 미치기 때문에 노인가구와 비노인가구의 주거이동이 어떠한 요인들로 인해 결정되고, 그 차이는 무엇인지를 파악하는 연구가 선행될 필요가 있다. 또한 중요한 것은 시대적 변화가 점차 빠른 속도로 진행되고 있는 만큼 사회·문화적 변화 혹은 정책적 변화에 따라 주거이동을 결정짓는 요인들이 다를 것으로 예상된다. 서민주거안정 정책이 서서히 등장하기 시작하여 주택공급에 초점을 맞추었던 2003년 이후 정부의 정책 시기와 주택공급보다는 주거복지 실현을 강조하며 특히, 서민·중산층 등 취약계층의 주거 지원을 주거안정 정책의 중요한 핵심으로 하는 2013년 이후의 정부 정책 간에는 차이가 존재함으로(문영환, 2016; 김은미, 2012), 이와 같은 차이가 시기별로 주거이동을 결정짓는 요인에 영향을 미치는지 알아보고 향후 방향을 모색하는 것이 필요하다.

이러한 맥락에 따라 본 연구는 다음과 같은 질문을 제시하고자 한다. 첫째, 노인가구는 비노인가구와 비교하여 주거이동 의향 결정요인에서 어떠한 차이를 보이는가? 둘째, 시대적 흐름에 따라 노인가구의 주거이동 의향 결정요인은 변화해왔는가? 이러한 연구질문에 답하기 위하여 60세 이상에 해당하는 노인 가구와 60세 미만에 해당하는 비노인가구를 대상으로 주거이동 의향 결정요인을 분석하고 비교하고자 한다. 분석기법은 이항로짓분석(binary logistic analysis)을 사용하며, 분석자료는 2006년과 2016년 주거실태조사를 활용한다.

Ⅱ. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 노인의 주거이동 특징 및 결정요인

일상생활을 하며 지내는 과정에서 사람들은 다양한 이유로 주거이동을 해야 하는 순간을 맞이할 때가 있다. 일반적으로 주거이동이란 개인의 선호나 선택으로 인한 자발적인 가구 내부적 요인과 주택 철거, 재해 등 비자발적인 외부적 요인의 변화에 적응하기 위해 보다 합리적으로 주택소비를 조절해 나가는 과정을 말한다(하

성규, 2006). 이처럼 주거이동은 개인의 삶에 있어 가장 중요한 변화를 일으키며, 더 나은 환경으로 주거지를 개선하고 삶의 질 향상을 도모할 수도 있지만, 다른 한편으로는 현 거주지를 벗어나면서 갖는 불안감과 이웃 간의 관계 단절 등의 부정적 측면을 나타내기도 한다. 또한, 주거이동이 비자발적인지 자발적인지에 따라 변화가 다르게 나타나기도 한다(Schulz & Brenner, 1977). 개인의 선택으로 인해 자발적으로 주거이동을 한 경우 긍정적 영향을 받지만, 비자발적으로 주거이동을 한 경우 대부분은 스트레스나 고통을 받는 등 부정적 효과가 나타난다는 것이다(Schooler, 1976; Fried, 1967; 권은선·김광중, 2011). 특히 연령이 높고 경제적 역량이 낮은 취약계층에게는 부정적 효과가 더 크게 작용한다는 연구결과는 주거이동으로 인해 겪게 되는 개인생활의 변화가 삶에 직접적으로 영향을 미치며, 이러한 영향에 더 민감할 수 있는 노인의 경우 큰 심리적 타격까지 받을 수 있기 때문에 가정 내에서나 지역적 차원 또는 국가적 차원에서 많은 관심과 배려를 해야 할 필요성이 있음을 시사한다(김진영·권오정, 2015; 권은선·김광중, 2011; Schooler, 1976).

노년기에는 대부분의 시간을 직장에서 보내던 때와는 달리 전반적인 생활의 중심지가 가정으로 옮겨오게 되면서 일자리가 상실됨에 따라 느끼게 되는 공허함 또는 허전함을 달랠 수 있는 적절한 장소는 편안하고 안락한 삶을 영위할 수 있는 자신의 주거지가 되어야 한다(배진희, 2012; 김현중 외, 2010). 이처럼 노인은 자신의 남은여생을 안정적인 곳에서 여유롭게 보내고 싶어 하기 때문에 우선적으로 주거안정성을 확보하는 것은 무엇보다 가장 중요하고 할 수 있다. 주거 안정성이란, 일정수준의 주거지의 시설·면적을 갖추고 자가 주택을 보유함으로써 언제 떠나야할지 모르는 불안감에 시달리지 않고, 오랜 기간 자신의 보금자리를 지키는 것으로, 노인의 삶의 질을 매우 좌우하는 요소가 될 수 있다(최열 외, 2010). 따라서 일반적으로 자신의 거주지가 자가이거나 일정수준의 주택면적과 시설을 갖추고 있고, 거주기간이 오래되면서 주택으로 인해 소비되는 경제적 부담이 적으면 주거 안정성이 높다고 볼 수 있다. 물론 노인의 주거이동은 불안감과 유대단절 같은 부정적 측면을 내포하는 것만이 아니라, 주거이동 동기에 따라 오히려 생활만족도가 높아진다는 연구결과도 존재한다(강은택·정효미, 2015). 그렇지만 대체로 노인은 젊은 층과 달리 현 거주지의 사회적 유대관계, 익숙함, 안정성 등의 이유로 주거이동을 기피하기 때문에 이동성이 낮은 경향을 보이고 있다(김진영·권오정, 2015; 임미화, 2013; 이승권·이학동, 2010).

이러한 배경 하에 주거이동에 관한 선행연구들이 다수 존재하고 있으나 노인가

구를 대상으로 주거이동 의향 결정요인을 분석한 연구는 많이 다뤄지지 않고 있는 실정이다. 또한, 노인가구와 비노인가구의 특징을 고려했을 때 차이가 존재함에도 불구하고 노인가구와 비노인가구를 비교하는 연구는 많이 다뤄지고 있지 않다. 일반적으로 주거이동에 관한 연구는 생애주기와 관련된 가구특성의 변화, 직장과의 접근성, 주거만족도로 크게 3가지 관점으로 나눌 수 있다. 먼저, 생애주기와 관련된 가구특성의 변화 관점에서 주거이동을 연구한 임미화(2013)는 연구대상을 가구주 연령별로 청·장년층, 중년층, 노년층으로 분류하여 주거이동 요인을 분석하였다. 다른 연령층과 달리 노년층에서 두드러지게 나타나는 특징은 가구주 성별이 남성일 경우 여성보다 주거이동이 활발히 나타나며, 주택면적이 클수록 주거이동이 감소함을 밝혀냈다. 이는 주택면적과 관련하여 최소한의 주거면적 이상을 보유하고 있는 노년층의 경우, 주거 안정성과 주거만족도가 높아 주거이동을 하지 않는 것으로 볼 수 있다. 또한, 노년층은 주거이동과 관련해 주택시장변수인 주택가격 변화율이나 전세가격변화율의 영향을 받지 않는 것으로 나타났다. 그러나 평균 은퇴 연령이 빨라짐으로써 경제력을 일찍 상실하고 경제적 문제를 겪고 있는 노인인구가 증가한다는 점을 감안할 때, 주택시장변수는 점차 노인 주거이동에 매우 큰 영향을 미칠 것으로 예상되며, 주택시장변수의 영향력에 대한 연구가 좀 더 필요할 것으로 보인다. 이러한 결과는 노년층의 주거이동 요인이 청·장년층이나 중년층과 다르다는 것을 확인할 수 있으며, 노년층의 경우 주거이동의 비율이 상대적으로 낮고, 주거 안정성 요인이 주거이동 의향에 강한 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 정희수·권혁일(2004)에서는 가족 수축기에 진입할수록 주택 규모가 더 크고, 자가 주택을 선호한다는 결과를 밝혀냈다. 선진국에서는 생애주기상 가족 규모가 줄어드는 시기에 소규모 주택과 차가주택을 선호하는 것과 상반되는 결과로 나타나는 우리나라의 특징은 우리나라의 정서상 내 집 마련, 편안한 노후, 안정된 삶을 보내고 싶은 욕구가 노년기로 갈수록 더욱 강하게 나타난다는 것을 알 수 있는 결과이다. 실제 성주한·김형근(2017)의 연구에서는 노년층일수록 주거이동을 하지 않으려 하고, 부동산자산비율과 전월세전환율 같은 경제적 특성이 주거이동에 영향을 미치고 있음을 밝혀냈다. 이는 노년층의 경우 주거 안정성을 추구하며 주거이동을 하지 않으려 한다는 다른 선행연구의 결과와 동일한 맥락을 지니는 결과라고 할 수 있다. 그러나 임미화(2013)의 연구결과와는 달리 경제적 특성이 노년층의 주거이동에 영향을 미친다는 결과는 급속한 고령화 사회 진입과 평균 은퇴연령이 빨라짐으로써 노인이 겪는 경제적 빈곤이 가속화되고 심화되고 있는 우리나라의 실정을 반영한 결과라 할 수 있다. 즉, 이와 같은 선행연구들을 바탕으로 노년기에 접어들면서 최소

한의 주거면적을 충족하고 자가 주택의 수요가 증가한다는 결과는 비노인가구에 비해 노인가구는 주거 안정성 요인이 주거이동 의향에 큰 영향을 미치는 것을 나타낸다고 볼 수 있다. 그러나 과거에 비해 은퇴가 빨라지고, 이른 경제력 상실 등 변화되는 사회 구조 상 경제적 여건은 노년기 주거이동 의향에 있어 앞으로 더욱 큰 영향을 미칠 수 있음을 시사한다고 할 수 있다.

직장과의 접근성 관점에서는 현 거주지와 직장 간의 접근성에 따라 주거이동 의향이 달라지는 것을 보이고 있다. 수도권 가구를 대상으로 분석한 최막중·임영진(2001)은 연령이 높은 가구에 비해 연령이 낮은 가구일수록 직장과의 접근성이 높은 곳으로 이동을 선호한다는 것을 밝히고 있다. 은퇴 후 집에서 보내는 시간이 많은 노인가구에 비해 대부분 직장을 다니는 젊은 가구의 경우 출·퇴근 시 교통문제나 소요시간이 주거이동을 할 때 중요한 요인으로 고려된다는 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 청주시 가구를 대상으로 분석한 조현주·박경옥(2005)의 연구에서 노인가구에 비해 젊은 가구일수록 특히, 경제력이 낮은 젊은 가구일 때 직장과의 접근성에 대한 중요도가 더욱 높아짐을 밝힌 결과와 비슷한 맥락이라고 할 수 있다. 경제적 기반을 마련하고 있는 비노인가구라면 경제 활동을 하고 있고, 자녀 양육을 하고, 생활비 지출이 많은 경우가 대다수이기 때문에 노인가구처럼 주거 안정성 요인이 주거이동 의향에 큰 영향을 미치기보다 경제적 여건의 영향이 좀 더 클 것으로 예상된다. 또한, 서울지역의 소형가구(1~2인)와 일반가구(4인 이상)를 대상으로 분석한 홍성조 외(2011)의 연구에서 연령이 높고 소형가구일수록 주거이동에 있어 직장과의 거리가 중요한 요인으로 작용하지 않는다는 연구결과와도 유사한 결과라고 할 수 있다. 즉, 노인가구는 은퇴를 함으로써 높은 지가를 지불하며 도심에서 살아갈 이유가 사라지기 때문에 직주근접 요인보다 저렴한 지가를 지불하면서 좀 더 편안한 생활을 할 수 있는 요인을 먼저 고려하게 되는 반면, 비노인가구는 생활 전반에 걸쳐 직장은 중요한 부분을 차지하기 때문에 직주근접의 영향을 크게 받는 것으로 짐작된다.

주거만족도 관점에서는 현재 거주지에 대한 만족과 욕구충족에 따라 주거이동 의향에 차이를 보이고 있다. 김진영·권오정(2015)은 노년기에 주거이동을 한 노인들을 대상으로 분석한 결과, 주거이동 결정에 자발적인 선택을 한 경우 개인생활에 긍정적 변화를 가져오며 이러한 긍정적 변화는 주거만족도와 주거애착도를 높이기 때문에 주거이동을 하지 않으려는 경향을 보인다고 밝혔다. 즉, 노인의 경우 가족규모 축소와 홀로지내는 시기가 길어지면서 느끼는 심리적 불안감은 주거지 주변 환경에 대한 만족과 지역주민과의 유대관계를 통해 해소할 수 있는데 특히, 비자발

적으로 이동한 경우 새로운 환경에 적응하지 못해 주거욕구가 충족되지 않아 또 다시 다른 환경으로 이동을 해야 하는 경우가 발생할 수 있음을 짐작할 수 있다. 이는 주거만족도가 주거이동 의향에 가장 큰 영향력을 미치고 있음을 밝히며, 주거불만이 높을 때 주거이동 의향이 높은 것으로 나타난 이성해·김철수(1996)의 연구결과와 유사하다고 할 수 있다. 진주시에 거주하는 주부를 대상으로 분석한 고경필(1997)은 주거환경 스트레스에 따라 주거이동 의향이 달라진다고 밝히고 있다. 주거환경 중에서도 특히 공기오염에 대한 스트레스는 연령별로 유의한 차이가 나며, 연령이 높을수록 환경이 쾌적하지 못한 것에 대한 스트레스가 더 높아 주거이동 의향을 보이는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 사람들이 쾌적성에 민감하기 때문에 앞으로 쾌적한 지역을 지향하여 주거지를 옮겨갈 가능성이 높고, 쾌적성의 영향으로 주거지를 이동하려는 경향은 스트레스에 더 예민한 노인가구에서 더 잘 나타날 것으로 예상된다.

이상의 선행연구들의 결과를 종합해보면 노년기 주거이동은 생애주기 변화와 관련된 가구특성 변화, 직장과의 접근성, 주거만족도 등 다양한 이유에서 비롯된다. 그러나 앞서 언급한대로 노인은 주거 안정성이 삶의 환경에 매우 중요하게 작용하기 때문에 이러한 요인들이 주거이동 의향에 영향을 미치는지 파악하는 것이 중요하다. 즉, 주거이동 의향이란 실제 어떻게 될지는 모르나, 현재 자발적으로 주거이동을 하려하는 생각을 갖고 있는지에 대한 여부를 나타내는 것으로, 노인가구의 주거이동 의향을 파악하고 안정된 주거환경에서 거주할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 또한 이상의 연구들은 노인 주거이동에 영향을 미치는 다양한 변수들을 포함하고 있으나, 시기의 차이를 두고 분석한 것이 아닌 단일 시점에서 분석한 한계를 갖는다. 최열·김형준(2012)은 10년 간격으로 주거이동 결정요인을 분석하였으나, 대상을 수도권과 비수도권으로 이동한 가구를 대상으로 분석하였기 때문에, 현재 노인과 비노인을 대상으로 하여 시기별 차이에 따른 주거이동 의향 결정요인을 분석한 연구는 다뤄지지 않고 있다. 또한 강은택·정효미(2015)는 노인가구와 비노인가구를 대상으로 분석하였으나, 일정 시기의 차이를 두고 분석한 것이 아닌 패널분석을 실시하였고, 이미 주거이동을 경험한 가구를 대상으로 주거이동 동기와 주거만족도의 관계를 분석하였기 때문에 어떠한 요인들이 주거이동 결정에 큰 영향을 미치는지 파악하기에는 어려움이 있다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구는 노인가구와 비노인가구 두 부류로 대상을 나누어 주거이동 의향을 결정짓는 요인을 파악하고, 시기별로 요인들의 영향이 다를 것으로 예상하여 2006년과 2016년의 10년의 시기차이를 두고 주거이동 의향 결정 요인을 비교 분석하고자 한다. 〈표 1〉은

주거이동에 관한 주요 선행연구들을 요약하였다.

〈표 1〉 주거이동에 관한 주요 선행연구

연구자	분석자료	분석방법	사용 변수
임미화 (2013)	한국노동패널	카플란-마이어 , Cox비례위험모형	직업, 성별, 나이, 가구원수, 결혼, 주택크기, 소득, 부채, 주택가격, 주택임대료, 아파트, 주택가격변화율, 전세가격변화율
정희수·권혁일 (2004)	주택금융수요실태조사	회귀분석	연령, 소득, 학력, 직업, 점유형태 주택규모, 주택가격, 융자계획, 주택구입 결정
성주한·김형근 (2017)	한국노동패널	패널로짓분석	연령, 결혼, 자녀 수, 학력, 근로상태, 수도권 거주, 부동산자산비율, 소득, 부채, 전월세전환율
최막중·임영진 (2001)	주거만족도 및 주택수요 조사	다변량 분석	소득, 교육, 직업, 연령, 가구원수, 주거입지
조현주·박경옥 (2005)	설문조사	ANOVA, t-test	성별, 연령, 생활주기, 학력, 가족수, 수입, 자산규모, 주택유형, 주택규모, 소유형태, 방수, 희망주택, 교육환경, 편의시설, 대중교통, 직장거리
홍성조 외 (2011)	인구이동통계	GIS, 회귀분석	인구밀도, 주택유형, 주거지 지가, 초·중·고·대학생수, 토지이용면적, 직주근접, 교통, 편의시설
김진영·권오정 (2015)	설문조사	구조방정식	주택유형, 점유형태, 거주층수, 가구원수, 주택규모, 1인 주거면적, 거리, 주거만족, 주거애착
이성해·김철수 (1996)	설문조사	회귀분석	성별, 연령, 직업, 맞벌이 여부, 교육수준, 주택유형, 주택면적, 거주층수, 점유형태
고경필 (1997)	설문조사	회귀분석	학력, 점유형태, 거주기간, 주택면적, 환경(공기) 스트레스
최열·김형준 (2012)	한국노동패널	패널로짓분석	성별, 연령, 학력, 소득, 가구원수, 거주기간, 자녀유무, 점유형태, 주택유형, 경제상태, 교육비, 주거비, 문화비, 수도권 거주
강은택·정효미 (2015)	한국노동패널	패널로짓분석	성별, 연령, 학력, 종교, 결혼, 자녀수, 건강상태, 취업여부, 맞벌이 여부, 경제상태, 소득, 수도권 거주, 점유형태, 주택유형, 주택가격, 거주기간, 이사여부

2. 노인가구의 주거환경 변화

2014년 보건복지부가 실시한 노인실태조사에 따르면 노인독거가구와 노인부부가구가 1994년 40.4%에 비해 2014년 67.5%로 증가하였으며(보건복지부, 2015), 이는 계속적으로 증가할 것으로 예상된다. 최근 들어, 실질적인 평균 은퇴 연령이 55세로 낮아짐에 따라 생활 중심지의 급변함을 겪으며 경제력을 일찍 상실하게 되고, 더욱이 경제 불균형으로 인해 나타나는 사회적 격차 및 소외 문제는 경제적 최약자인 노인들에게 상대적으로 크게 영향을 미치게 된다. 동시에 신체기능이 약화되어

집에서 보내는 시간이 많아지게 되는데, 「2012년도 고령자 안전사고 사례분석」보고서에 의하면 고령자가 가장 많이 다치는 장소는 가정(61.5%)으로 나타났다(한국소비자원, 2013). 이러한 결과는 노인가구의 신체적·정신적 건강을 위하여 거주지의 환경이 중요하다는 것을 시사한다. 노인인구가 점차 늘어나고 노인 빈곤율이 고도에 다다르고 있는 현 상황을 비추어 볼 때, 노인가구의 가장 심각한 문제 중 하나로 떠오르는 주거문제는 우리사회가 해결해야할 가장 시급한 문제라고 할 수 있다. 신체적·정신적 안정을 취해야 할 편안한 공간이 주거지가 되어야함에도 불구하고 평균 은퇴 연령이 낮아짐으로써 은퇴시기를 빨리 맞이해야 하는 노인의 경제적 능력 부재는 생활고를 심화시킬 뿐만 아니라 심리적 불안감과 신체적 질병을 유발하기도 한다. 또한, 전반적인 일자리가 부족한 상황에서 노인들의 재취업을 통한 경제력 회복이 불가능하고 노인 일자리 대안도 부족한 현실은 노인가구의 경제적 빈곤을 더욱 심화시킬 것으로 예상되며, 이는 노인의 주거 빈곤 문제로 이어질 가능성이 커질 것으로 예상할 수 있다. 게다가 연금수령만으로는 일상생활을 유지하기에 충분하지 않기 때문에 은퇴 후 재취업을 원하는 노인들이 많아지고 있으나, 현실적으로 노인들의 재취업 어려움과 기회 부족까지 더해져 이러한 경제적 난항은 노인들이 주거지를 옮기려하는 상황을 빈번히 발생시키기도 한다. 실제 노인빈곤율이 OECD 국가 중 매우 높은 수준에 머무르고 있는 우리나라의 경우 이러한 경제적 상황의 악화는 노인의 주거문제에 매우 심각한 현실이라 할 수 있다. 따라서 노인들이 오늘날 주거이동을 하는 가장 큰 이유 중 하나는 주택시장의 불안정한 경기, 가계경제 부담 등 경제적 문제가 노인 주거이동에 큰 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다.

1997년 발생한 외환위기 이후 장기화된 경기침체의 영향으로 우리나라는 소득양극화로 인한 빈부격차가 발생하면서 경제적 최약자에 해당하는 노인은 주거 취약계층으로 전락하게 되었다. 거주지 환경이 열악한 곳에 살고 있는 노인들의 주거환경 개선이 시급하나 시기가 지날수록 이러한 양극화는 더욱 극명해지고 있는 것으로 보인다. 따라서 고령화 부담을 경감하고 주거개선을 위한 노력의 일환으로 주택정책의 변화가 요구되고 있다. 우리나라의 주택정책 기조를 살펴보면 1999년부터 2006년까지 주택가격 문제를 해결하기 위한 각종 규제책이 도입되며 주택정책이 활발히 실시되기 시작하였고, 이 시기에 서민주거안정 정책도 서서히 등장하기 시작하였다(김은미, 2012). 특히 2003년에서 2006년 사이에 정부는 역대 어느 정부보다도 많은 국민임대주택을 공급하며 공급량을 증가시키고 주거복지 예산도 확대하였다. 하지만, 이러한 서민중심의 주택정책에도 불구하고 이 시기의 주거정책은

주거복지와 관련해 주거급여, 최저주거기준, 거주환경 등을 고려하지 못하였다는 한계를 지닌다(박윤영, 2011). 이는 국민의 수요에 맞는 주택 공급을 하기보다 획일화된 양적 주택공급 확대에 더 중점을 두었음을 알 수 있다. 그러나 2011년 정부가 수명 100세를 바라보는 고령화 시대를 앞두고 복지정책 패러다임 전환을 모색하기 위해 '100세 시대 프로젝트'를 발표함으로써 평균수명 80세에 맞춰 국가정책의 큰 틀을 운영해 왔던 기존의 프레임은 100세 시대에 맞게 바뀌게 되었고, 노인 생활에 대한 관심과 대책마련이 적극적으로 다루어지기 시작했다(서울신문, 2011.05). 이러한 변화에 대응하고자 2013년 정부는 주택공급 중심에서 주거복지 중심으로 정책기조를 변화시키며 맞춤형 주거복지 지원을 주택정책의 핵심으로 삼은 것이 과거 정부와 가장 큰 차이라고 할 수 있다(문영환, 2016). 특히 서민 주거복지 정책의 대표적 핵심이라고 할 수 있는 「주거급여법」을 2014년 개편시켜 저소득 독거노인이나 1인 가구에게 혜택을 제공하고, 임대주택공급 확대를 추진하였다(정주희, 2016). 또한 「집주인 리모델링 임대 시범사업」을 추진하며 독거노인 같은 주거취약계층에게 열악한 주거환경을 탈피하고 저렴한 임대주택이 우선 공급될 수 있도록 사업을 추진하였고, 공공실버주택 공급을 통해 거동이 불편한 독거노인 등에 맞는 서비스를 제공하고자 하였다(국토교통부, 2015).

이상에서 언급한 바와 같이 서민 주거지원 정책이 도입되기 시작한 초기시기와 약 10년이 지난 시점의 정책은 차이가 나타남을 알 수 있다. 주거비, 최저주거수준, 거주환경 등을 고려하지 않았던 과거에 비해 최근엔 노인 주거에 대한 구체적 방안이 마련되고 있으며, 물량적 공급만이 아닌 주거복지 및 주거환경까지 고려하는 모습을 볼 수 있다. 이는 노인이 거주하는 주거비에 대한 부담이나 주거환경에 대한 만족도가 과거에 비해 긍정적 결과를 나타낼 가능성이 높고, 이러한 긍정적 결과는 노인가구가 주거이동을 결정함에 있어서도 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다. 그러나, 이러한 정책의 변화에도 불구하고, 여전히 노인의 주거빈곤에 대한 문제는 계속해서 늘어가고 있으며 지원정책의 단기성뿐만 아니라 다양성도 부족하다는 지적이 많다. 또한, 재정확보나 주택기금도 여전히 부족한 상태이며 주거정책의 개선 및 발굴이 지속적으로 요구되고 있기 때문에 그 실효성은 불분명하다고 할 수 있다. 따라서 기존 연구들의 단일 시점을 분석하여 정책 내용 간 차이를 살피지 못하였다는 한계를 보안하기 위해 본 연구는 특히 시기별로 주거비, 최저주거수준, 거주환경 측면의 차이가 존재함으로 해당 변수를 적용하여 분석을 진행하고자 한다. 더 나아가 주거이동 의향의 결정요인이 시기별로 차이가 존재함을 확인하여 거시적으로 주거이동 경향을 파악하고, 더 나은 주거정책 마련에 기여할 수 있는 방안

이 되고자 한다.

3. 연구가설

앞서 논의된 바와 같이 노인의 주거이동에는 주택특성, 주거환경특성, 가구특성 등이 인과관계가 있음을 알 수 있다. 특히 노년층은 다른 연령층과 구별되는 특징을 지니므로 주거이동 의향에 영향을 받는 요인이 가구별로 다르게 나타날 것으로 예상된다. 또한, 시대적 흐름에 따라 주거이동과 관련한 사회·경제·정책적 변화가 있어 왔으며 이에 따라 노인가구의 주거이동 의향 결정요인은 시기별로 그 영향력이 다를 것이라 예상된다. 따라서 주로 주거 안정성을 추구했던 노인가구는 점차 비노인가구와 비슷한 다양한 요인들로 인해 주거이동을 결정하게 될 가능성이 높을 것으로 판단된다. 특히, 정부차원에서 노인가구를 위한 주거복지 지원 및 확대하려는 노력을 비추어볼 때, 경제적 요인이 노인가구에 상당한 영향을 미치고 있는 것으로 예상된다. 이를 토대로 본 연구는 〈표 2〉와 같은 연구가설을 설정하였다.

〈표 2〉 연구가설

H1.	2016년 노인가구와 비노인가구의 주거이동 의향을 결정짓는 요인은 2006년에 비해 그 차이가 작다.
H2.	2016년의 노인가구 주거이동 의향은 2006년에 비해 경제적 요인과의 연관성이 높다.

Ⅲ. 연구설계

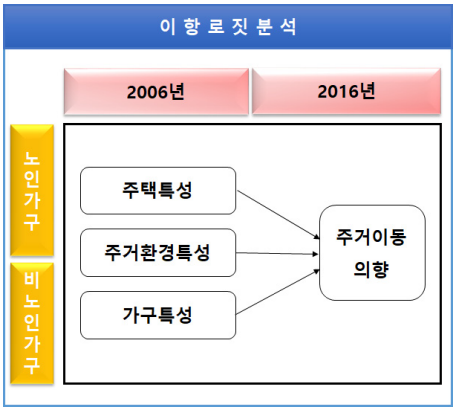
1. 분석자료 및 분석방법

연구가설을 검증하기 위해 본 연구에서 사용하는 자료는 주거실태조사 자료를 활용하였다. 주거실태조사 자료는 국토교통부에 의해 2006년부터 격년 주기로 조사되고 있어 현재 2016년 조사자료까지 공개하고 있다. 주거실태조사는 국민의 주거생활에 관한 전반적인 사항을 조사하고, 정부가 다양한 국민계층의 특성에 부응하는 주택정책을 수립하여 정부 정책수립에 필요한 기초자료 제공과 정책의 실효성 제고에 기여할 목적으로 전국의 가구를 대상으로 실시된 설문조사이다. 주거실태조사의 내용은 주택상태, 주거환경, 주거의식, 주거계획, 정책평가, 주택관리, 주택 및 주거 선호도, 가구특성 등을 포함하여 다양한 자료를 제공하고 있다(주거실태조사, 2016).

분석자료는 10년의 시간차를 두고 주거이동 의향 결정요인을 비교하기 위해 2006년 주거실태조사 자료와 2016년 주거실태조사 자료를 활용하였다. 2006년 주거실태조사에서는 30,302가구를 표본으로 하여, 무응답자를 제외한 60세 이상의 노인가구 5,023가구와 60세 미만의 비노인가구 15,974가구를 대상으로 하였고, 2016년 주거실태조사에서는 20,133가구를 표본으로 하여, 무응답자를 제외한 60세 이상의 노인가구 5,583가구와 60세 미만의 비노인가구 8,747가구를 대상으로 하였다. 따라서 2006년 20,997 가구, 2016년 14,330가구로 총 35,327가구를 연구대상으로 분석을 진행하였다.[2)]

분석방법은 우선 연구에서 활용한 설명변수에 대해 2006년과 2016년 자료 각각을 대상으로 노인가구와 비노인가구 간 t검정 또는 카이스퀘어 검정을 선행 분석하였다. 다음으로 이항로짓분석을 통해 노인가구와 비노인가구의 주거이동 의향을 결정짓는 요인을 파악하였다. 설명변수는 선행연구를 토대로 주택유형이나 점유상태 등 주택의 특성을 반영하기 위해 주택특성 변수, 현 거주지에 대한 욕구 충족과 만족도를 반영하기 위해 주거환경 변수, 생애주기에 따라 나타날 수 있는 가구의 변화를 반영하기 위해 가구특성 변수로 구성하였다. 구체적인 연구모형은 〈그림 1〉과 같다.

〈그림 1〉 연구모형



2) 본 연구에서는 노인가구와 비노인가구가 갖는 뚜렷한 특징을 반영하고, 두 가구의 극명한 차이를 보이기 위해 노인가구는 가구 구성원이 모두 60세 이상인 가구로 선별하였고, 비노인가구는 가구 구성원이 모두 60세 미만인 가구로 선별하였다. 이러한 기준은 평균은퇴 연령을 통해 다수의 연구(e.g., 최열, 1999; 임미화, 2013; 황종규, 2017)들이 60세 이상을 노년층으로 분류한 것에 바탕으로 한 것이다.

2. 변수선정

종속변수는 노인가구와 비노인가구가 실제 어떻게 될지는 모르나, 현재 자발적으로 주거이동을 하려하는 생각을 갖고 있는지에 대한 여부를 나타내는 것으로서 향후 2년 이내에 주거이동 의향이 있으면(1), 없으면(0)으로 설정하였다. 다음으로 독립변수는 이론적 논의와 선행연구 검토를 토대로 주택특성, 주거환경특성, 가구특성으로 구성하였다(임미화, 2013; 이창효, 2012; 최열·김형준, 2012; 김재익, 2011; 홍경구, 2008). 따라서 본 연구는 구체적으로 주택특성 변수는 현재 거주하는 주택의 설립연도, 주택유형, 점유형태, 주택위치, 최저면적, 최저시설, 통근시간으로 구성하였다. 주택유형은 아파트(1), 그 외(0), 점유형태는 자가(1), 그 외(0), 주택위치는 지상(1), 그 외(0)로 구성하였다. 이때 주택위치는 거주지의 지리적 위치가 아닌 층수에 해당되는 위치로 정의한다. 최저주거기준에 해당하는 최저면적과 최저시설 변수는「주거기본법」에 의해 법제적으로 규정한 최저주거기준에 의거하여 면적측면과 시설측면으로 나누어 분석하였다. 면척측면에서는 1인 기준 최소주거 면적인 $14m^2$이상에 해당하면 충족(1), $14m^2$미만에 해당하면 미충족(0)으로 구성 하였으며, 시설측면에서는 부엌, 화장실, 목욕시설, 상수도 시설이 구축되어 있으면 충족(1), 구축되어 있지 않으면 미충족(0)으로 구성하였다.

주거환경특성 변수는 주거지 주변의 환경을 반영한 접근성, 쾌적성, 유대감, 안전성, 교육에 대한 만족도로 구성하였다. 접근성은 상업시설, 의료복지시설, 공공기관, 문화시설, 대중교통으로부터의 접근성 만족도, 쾌적성은 집주변의 청소 및 쓰레기 처리 상태 만족도, 유대감은 이웃과의 유대감 만족도, 안전성은 치안문제 만족도, 교육은 학군 및 학원 등 교육환경 만족도에 해당한다. 주거환경특성 변수는 만족도에 따라 매우불만족(1), 약간 불만족(2), 대체로 만족(3), 매우 만족(4)로 나타냈다.

마지막으로 가구특성 변수는 학력, 고용여부, 대출·전세·월세 부담감, 거주기간, 주거비, 소득, 부채, 수도권 거주여부, 독거생활 여부로 구성하였다. 학력은 대졸 이상(1), 대졸 미만(0), 고용여부는 근로자(1), 비근로자(0), 대출·전세·월세 부담감은 대출·전세·월세 비용에 대해 부담을 느끼고 있음(1), 부담을 느끼지 않음(0)으로 구성하였다. 또한 주거비는 월평균 지출하는 전기세, 수도세, 가스비 등의 비용으로 정의하였고, 수도권 거주여부는 수도권(1), 비수도권(0), 독거 생활여부는 독거 생활(1), 비독거 생활(0)으로 구성하였다.

Ⅳ. 분석결과

1. 기술통계

실증분석을 진행하기에 앞서 기술통계 분석을 진행함과 동시에 t검정과 카이스퀘어 검정을 실시하여 설명변수가 집단별로 통계적으로 유의한 차이가 나타나는지 확인하였다. 집단별 차이에 대한 t검정 또는 카이스퀘어 검정 결과, 모든 항목에서 통계적으로 유의한 차이를 보이는 것으로 나타났다. 구체적인 분석결과는 〈표 3〉과 같다.

우선, 종속변수인 주거이동 의향에 관하여 2006년과 2016년 주거이동 의향이 있는 노인가구가 2006년 2.01%에서 2016년 4.59%로 증가하였으나 두 시기 모두에서 노인가구는 비노인가구에 비해 주거이동 의향이 낮음을 알 수 있다.

종속변수와 마찬가지로 독립변수들은 노인가구와 비노인가구 간에 2006년과 2016년 모두에서 차이를 보였다. 우선, 주택특성에 있어서는 노인가구의 경우 설립된지 30년이 초과된 주택에 거주하는 비율이 가장 높은 것으로 나타났고, 주택유형에 있어서도 노인가구는 60%이상이 아파트가 아닌 곳에 거주하는 것으로 나타나 노인가구는 대체로 아파트에 거주하는 비율이 낮은 것을 알 수 있다. 또한, 자가 주택 점유 비율은 비노인가구에 비해 약 20%p 높은 것으로 보이고 있다. 주택위치는 대부분 지상에 위치하고 있으며, 최저면적 충족은 비노인가구보다 10%p 이상 높은 반면, 최저시설 충족은 비노인가구보다 낮게 나타났다. 통근시간은 노인가구가 비노인가구보다 훨씬 짧았다. 이처럼 주거이동 의향, 주택유형, 점유형태의 항목에서 비노인가구와의 큰 차이는 노인가구가 비아파트에 거주하고, 자가 주택에 거주하는 것을 더욱 선호 한다는 것을 보여준다. 또한, 주택 설립연도가 오래된 주택에 거주한다는 것을 고려해 볼 때, 노인가구는 자주 이사하지 않으며 자신이 거주하던 곳에 오랫동안 머무르려는 특징을 지니고 있는 것을 알 수 있다. 따라서 이러한 결과는 노인가구가 주거이동 의향에 주거 안정성 요인의 영향을 받는 것으로 보여진다. 한편, 최저시설의 충족비율이 노인가구가 비노인가구보다 낮은 것으로 나타난 결과는 노인가구가 노후주택에 살면서 주거시설이 열악한 곳에서 생활하며, 노인 빈곤의 힘든 상황에 놓여 있는 경우가 많은 것을 알 수 있는 결과라고 할 수 있다.

주거환경특성에 있어서는 2006년에 노인가구의 쾌적성, 유대감, 안전성에 대한 만족도가 비노인가구보다 높게 나타났으나, 2016년에는 유대감만이 비노인가구보다 높게 나타났다. 특히 2006년과 2016년 모두 비노인가구에 비해 노인가구가 유

대감의 만족도가 높게 나타난 특징은 이웃들과의 유대감 형성을 통해 심리적 안정을 느낌으로써 주거지에 대한 만족도가 높아지게 되며, 이러한 주거 욕구가 충족되지 않을 경우 노인가구는 주거이동 의향이 높아질 것을 짐작할 수 있다. 이와 같이 집단 간에 유의한 차이가 나타난 결과를 미루어 보아, 본 연구에서 분석하고자 하는 노인가구와 비노인가구 간의 주거이동 의향에 영향을 미치는 요인은 차이가 있을 것으로 예상된다.

가구특성의 경우 노인가구는 비노인가구에 비해 대졸미만 가구가 90%이상을 차지하고 있으며, 비근로자의 비율이 60% 이상을 차지하는 것으로 보인다. 또한, 대출·전세·월세 비용에 대해 부담을 느끼는 정도가 비노인가구보다 1/2 이상 낮으며, 거주기간도 약 3배 정도 더 긴 것으로 보인다. 노인가구의 주거비 지출은 비노인가구보다 상대적으로 적으나 2006년에 비해 2016년에 그 차이는 줄어들었다. 또한, 비노인가구에 비해 소득과 부채가 낮고, 수도권 거주가구도 낮으며, 독거생활 비율이 현저히 높은 것으로 나타났다. 이러한 차이를 통해 노인가구의 경우 대부분 경제활동을 하지 않는 상태에서 자신의 연고지나 지가가 상대적으로 저렴한 비수도권에서 한 곳에 오랫동안 거주하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3〉 기술통계

변수		평균(표준편차) 또는 빈도(%)					
		2006			2016		
		노인가구	비노인가구	T-test or χ^2	노인가구	비노인가구	T-test or χ^2
종속변수	**주거이동의향**			***			***
	의향 있음	101(2.01%)	2,767(17.32%)		256(4.59%)	1,731(19.79%)	
	의향 없음	4,922(97.99%)	13,207(82.68%)		5,327(95.41%)	7,016(80.21%)	
주택특성	**설립연도**			***			***
	5년이하	416(8.28%)	3,365(21.07%)		223(3.99%)	1,245(14.23%)	
	10년이하	797(15.87%)	4,795(30.02%)		349(6.25%)	1,148(13.12%)	
	20년이하	1,444(28.75%)	5,185(32.46%)		1,191(21.33%0	2,523(28.84%)	
	30년이하	435(8.66%)	1,110(6.95%)		1,401(25.09%)	1,788(20.44%)	
	30년초과	1,931(38.44%)	1,519(9.51%)		2,419(43.33%)	2,043(23.36%)	

변수		평균(표준편차) 또는 빈도(%)					
		2006			2016		
		노인가구	비노인가구	T-test or χ^2	노인가구	비노인가구	T-test or χ^2
주택 특성	**주택유형(아파트)**			***			***
	아파트	1,136(22.62%)	8,332(52.16%)		1,998(35.79%)	5,610(64.14%)	
	아파트 외	3,887(77.38%)	7,642(47.84%)		3,585(64.21%)	3,137(35.86%)	
	점유형태(자가)			***			***
	자가	3,777(75.19%)	8,613(53.92%)		4,019(71.99%)	4,694(53.66%)	
	자가 외	1,246(24.81%)	7,361(46.08%)		1,564(28.01%)	4,053(46.34%)	
	주택위치(지상)			***			**
	지상	4,922(97.99%)	15,448(96.71%)		5,467(97.92%)	8,512(97.31%)	
	지상 외	101(2.01%)	526(3.29%)		116(2.08%)	235(2.69%)	
	최저면적			***			***
	충족	4,815(95.86%)	12,402(77.64%)		5,536(99.16%)	7,707(88.11%)	
	미충족	208(4.14%)	3,572(22.36%)		47(0.84%)	1,040(11.89%)	
	최저시설			***			***
	충족	3,666(72.98%)	15,164(94.93%)		5,263(94.27%)	8,704(99.51%)	
	미충족	1,357(27.02%)	810(5.07%)		320(5.73%)	43(0.49%)	
	통근시간(분)	5.91(24.59)	25.09(13.58)	***	6.37(13.13)	26.96(22.86)	***
주거 환경	접근성	2.38(0.70)	2.66(0.59)	***	2.74(0.65)	2.95(0.57)	***
	쾌적성	2.97(0.61)	2.90(0.63)	***	3.02(0.57)	3.03(0.62)	*
	유대감	3.20(0.62)	2.91(0.63)	***	3.12(0.48)	3.08(0.50)	***
	안전성	2.88(0.66)	2.80(0.67)	***	2.96(0.58)	3.01(0.60)	***
	교육	2.51(0.85)	2.68(0.73)	***	2.83(0.68)	2.98(0.65)	***
가구 특성	**학력(대졸)**			***			***
	대졸이상	381(7.59%)	6,743(42.21%)		551(9.87%)	4,897(55.98%)	
	대졸미만	4,642(92.41%)	9,231(57.79%)		5,032(90.13%)	3,850(44.02%)	
	고용여부(근로)			***			***
	근로자	1,800(35.84%)	14,184(88.79%)		1,957(35.05%)	7,984(91.28%)	
	비근로자	3,223(64.16%)	1,790(11.21)		3,626(64.95%)	763(8.72%)	

변수		평균(표준편차) 또는 빈도(%)					
		2006			2016		
		노인가구	비노인가구	T-test or χ^2	노인가구	비노인가구	T-test or χ^2
가구 특성	**대출·전세·월세 부담**			***			***
	부담된다	608(12.10%)	3,981(24.92%)		782(14.01%)	3,473(39.71%)	
	부담없다	4,415(87.90%)	11,993(75.08%)		4,801(85.99%)	5,274(60.29%)	
	거주기간(년)	18.04(16.45)	5.29(6.86)	***	15.05(13.21)	5.22(5.73)	***
	주거비(만원)	12.69(9.54)	19.75(14.29)	***	17.81(9.94)	21.32(11.03)	***
	log소득(만원)	4.16(1.41)	5.33(1.14)	***	4.54(0.82)	5.69(0.78)	***
	log부채(만원)	1.93(3.37)	3.70(4.05)	***	1.16(2.88)	3.39(4.25)	***
	수도권 거주 여부			***			***
	수도권	1,359(27.06%)	6,709(42%)		1,870(33.49%)	3,988(45.59%)	
	비수도권	3,664(72.94%)	9,265(58%)		3,713(66.51%)	4,759(54.41%)	
	독거생활 여부			***			***
	독거생활	4,828(96.12)	3,167(19.83%)		2,350(42.09%)	1,283(14.67%)	
	비독거생활	195(3.88%)	12,807(80.17%)		3,233(57.91%)	7,464(85.33%)	

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

2. 노인가구와 비노인가구 간 주거이동 의향 결정요인 분석

본 연구에서는 이항로짓분석을 통해 주거이동 의향에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 〈표 4〉는 2006년 노인가구와 비노인가구를 비교한 결과표이며, 〈표 5〉는 2016년 노인가구와 비노인가구를 비교한 결과표이다.[3] 먼저 〈표 4〉 2006년 주거이동 의향 결정요인 분석결과에서 통계적으로 유의한 결과 값을 산출한 독립변수들을 중심으로 살펴보면, 노인가구와 비노인가구 모두 거주기간이 짧고, 점유형태가 자가가 아닐 경우 주거이동 의향 확률이 높아지는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 한 거주지에 오래 거주하지 못하고, 차가 주택에 거주할 경우, 언젠가 떠나야 한다는 불안감에 시달리며 자신의 현 거주지가 영원한 보금자리가 될 수 없다라는 생각

3) 다중공선성 검정 결과, 분석에 사용된 모든 변수의 VIF가 10미만이고, 1/VIF가 0.1보다 큰 것으로 나타나 다중공선성에 문제가 없는 것으로 간주하였다.

때문에 현 거주지에 정을 붙이지 못하고, 하루빨리 주거 안정을 추구할 수 있는 곳으로 주거이동을 하고 싶어 하는 욕구가 높게 있음을 알 수 있다. 또한, 노인가구는 설립연도가 오래된 주택에 거주할 경우 주거이동 의향이 높아지는 것으로 나타나, 주택 상태가 노후 되어 적정수준의 주택 수준을 갖추고 있지 않을 경우 주택환경의 안정과 쾌적한 생활을 위해 주거이동을 하려는 의향이 높아질 것을 짐작할 수 있다. 한편, 비노인가구는 소득이 높고, 대출·전세·월세 비용에 대해 부담을 느끼지 않는 경우 주거이동 의향 확률이 높아지는 것을 확인 할 수 있다. 이러한 결과는 가구 소득이 낮고, 대출·전세·월세 비용 지출이 부담이 되는 경우 가구의 경제적 여건을 고려해야하기 때문에 쉽게 주거이동을 결정하기 어려워 주저하게 되지만, 소득이 높고 주거비용에 대한 부담을 느끼지 않는 가구의 경우에는 더 나은 환경으로의 주거이동을 하고 싶어하는 욕구를 쉽게 갖고 있음을 추론해볼 수 있다. 따라서 가구의 경제적 여건은 주거이동 의향에 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 또한, 비노인가구의 경우 통근시간이 길고, 주택 면적이 좁고, 주택이 지상에 위치하지 않은 경우 주거이동 의향이 높아질 가능성이 큰 것으로 나타나 주택특성의 영향을 받는 것을 알 수 있다. 주거 만족도와 관련해서는 유대감과 안전성에 대한 만족도가 낮은 경우 주거이동 의향 확률이 높아져 주거환경특성도 영향을 미치는 것으로 나타났다. 젊은 가구의 경우 자녀를 두고 있을 가능성이 높기 때문에 자녀를 양육하는데 있어 이웃 간의 유대감이나 자녀의 안전 문제를 고려함으로써 주거환경변수가 주거이동 의향에 영향을 미치는 것으로 짐작할 수 있다. 즉, 노인가구는 주거이동 의향에 있어 다양한 측면을 고려하기보다 대부분 거주기간, 설립연도, 점유형태와 같은 주거 안정성 추구를 최우선으로 고려하여 주거이동 의향에 가장 큰 영향을 미치는 반면, 비노인가구는 소득이나 대출·전세·월세 비용 같은 경제적 여건, 통근시간과 주택의 위치나 면적과 같은 주택특성, 유대감과 안전성 만족도와 같은 주거환경특성의 영향을 받는 것으로 나타나 모든 측면이 고루 주거이동 의향에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 자녀를 두고 경제적 활동을 한창 하고 있는 젊은 가구의 경우 경제적 요인이나 주택특성의 영향을 받아 주거이동을 하려는 것에 비해 노인가구의 경우 상대적으로 편안하고 안정된 삶을 추구하기 위해 주거이동을 결심하기 때문에 다른 측면들보다 주거 안정성 요인의 영향을 가장 크게 받는 것을 알 수 있다.

〈표 4〉 2006년 주거이동 의향 결정요인

변수		노인			비노인		
		B	S.E.	Exp(B)	B	S.E.	Exp(B)
(상수)		-4.490***	0.013	0.011	-1.115***	0.076	0.314
주택특성변수	설립연도	0.187*	0.120	1.205	-0.043**	0.019	0.957
	주택유형(아파트)	0.074	0.278	1.076	0.049	0.058	1.045
	점유형태(자가)	-1.352***	0.065	0.258	-1.393***	0.013	0.248
	주택위치(지상)	-0.190	0.415	0.827	-0.191*	0.091	0.822
	최저면적	-0.485	0.234	0.616	-0.175***	0.045	0.839
	최저시설	0.730**	0.753	2.075	0.566***	0.220	1.761
	통근시간	0.005	0.007	1.005	0.002**	0.001	1.001
주거환경변수	접근성	0.025	0.198	1.025	0.049	0.046	1.049
	쾌적성	-0.206	0.167	0.814	0.023	0.040	1.022
	유대감	-0.096	0.167	0.908	-0.217***	0.030	0.805
	안전성	0.254	0.255	1.289	-0.074**	0.034	0.928
	교육	0.236	0.206	1.265	-0.054	0.034	0.947
가구특성변수	학력(대졸)	0.910***	0.729	2.483	0.567***	0.084	1.765
	고용여부(근로)	-0.078	0.273	0.925	-0.049	0.074	0.952
	대출·전세·월세 부담감	0.116	0.298	1.123	-0.176***	0.046	0.838
	거주기간(년)	-0.040***	0.013	0.960	-0.020***	0.005	0.980
	주거비(만원)	0.009	0.007	1.009	0.002	0.001	1.002
	log소득(만원)	0.029	0.070	1.029	0.105***	0.024	1.110
	log부채(만원)	0.112***	0.032	1.118	0.004	0.005	1.003
	수도권 거주 여부	0.212	0.286	1.236	0.047	0.049	1.047
	독거생활 여부	-0.029	0.470	0.970	-0.056	0.055	0.945
Log likelihood		-425.49864			-6600.5149		
χ^2		138.10			1525.52		
Prob 〉 chi2		0.0000			0.0000		
Pseudo R2		0.1396			0.1036		

*** p〈0.01, ** p〈0.05, * p〈0.1

다음으로 〈표 5〉 2016년 주거이동 의향 결정요인 분석결과를 살펴보면, 노인가구와 비노인가구 모두 2006년과 마찬가지로 점유형태가 자가가 아닐 경우 주거이동 의향 확률이 높아지는 것으로 나타났다. 추가적으로 노인가구와 비노인가구 모두 2006년과 달리 소득이 증가하고, 부채가 증가하는 경우 주거이동 의향이 높아질 가능성이 큰 것으로 나타났다. 또한, 노인가구의 경우 주거비가 증가할 때 주거이동 의향 확률이 증가하는 것으로 나타났고, 비노인가구의 경우 근로자가 아니며, 대출·전세·월세 비용에 대해 부담을 느끼지 않는 경우 주거이동 의향 확률이 증가하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 노인가구와 비노인가구 모두 소득과 부채와 더불어 전반적으로 가구의 경제적 수준을 고려하는 것으로 보여지므로 과거에 비해 주거이동 의향에 경제적 여건의 영향을 상당히 더 받는 것을 알 수 있다. 또한, 주택의 설립연도가 오래된 경우 노후주택의 가능성이 있기 때문에 주거이동 의향이 높아질 가능성이 큰 것으로 나타났다. 주거환경변수 중에서는 쾌적성 만족도가 낮은 경우 주거이동 의향이 높아질 가능성이 큰 것으로 나타난 결과는 고경필(1997)의 연구결과를 일부 지지하는 결과로서, 과거에 비해 주거환경에 대한 중요성이 부각되면서 주택과 주거지 주변 환경의 쾌적함에 대한 관심과 욕구가 높아짐을 알 수 있다. 또한, 노인가구의 경우 교육 만족도가 높은 경우 주거이동 의향이 높아질 가능성이 큰 것으로 나타나 과거에 비해 주거이동에 있어 주거환경 특성의 영향을 받는 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 특히 자녀를 두고 있는 젊은 가구의 경우, 자녀의 안전과 교육에 대한 관심이 높기 때문에 주거환경 특성이 주거이동에 영향을 미치고 있고, 최근 학력이 높은 노인들이 증가하면서 노인가구도 점차 손자·손녀의 교육에 대한 관심이 높아짐을 예상할 수 있다. 또한, 비노인가구는 여전히 통근시간, 최저면적, 최저시설 등 주택특성의 영향을 받는 것으로 나타나 자녀를 양육하기에 적합한 주택 면적이나 시설을 고려하고, 직주근접 등 주택특성이 주거이동 의향에 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 즉 〈표 4〉와 〈표 5〉의 결과를 통해 과거에는 주거안정성만이 주요 주거이동 요인으로 작용한 것에 비해 최근에는 비노인가구처럼 다양한 요인이 작용하고 있음을 알 수 있기 때문에, "2016년 노인가구와 비노인가구의 주거이동 의향을 결정짓는 요인은 2006년에 비해 그 차이가 작다."라는 가설1을 지지하는 결과라 할 수 있다.

주거이동 의향에 있어 2006년에 비해 2016년에 두드러지게 나타나는 특징의 차이는 과거에 비해 노인가구와 비노인가구 모두 경제적 여건에 따라 주거이동 의향에 영향을 미치고 있다는 것이다. 소득이나 부채, 주거비, 대출·전세·월세 비용에 대해 느끼는 부담감과 같은 변수들은 가계의 경제적 상황과 밀접한 관계가 있는 변

수로서, 2006년과는 달리 이러한 변수들이 2016년에는 유의한 영향을 미치는 것으로 도출된 결과는 과거에 비해 오늘날 경제적 요소가 주거문제와 매우 밀접한 관련이 있으며, 대부분의 가구에 민감하게 적용되고 있음을 짐작할 수 있다. 또한, 수도권 거주여부가 주거이동 의향에 영향을 미치는 것은 수도권에 거주할 경우 주거비나 대출·전세·월세 비용에 대한 부담뿐만 아니라 물가가 비수도권에 비해 높기 때문에 경제적 어려움을 겪으므로 이를 해소하기 위해 주거이동 의향이 높아지는 것으로 추론할 수 있다. 이는 또한 1999년에 비해 2008년에 수도권 거주자의 경우 경제적·문화적 측면을 고려하여 주거이동을 결정할 확률이 높음을 밝히고 있는 최열·김형준(2012)의 일부 연구결과를 일부 지지하는 결과이기도 하다. 따라서 이러한 결과는 노인가구가 주거안정을 추구하기 위해 주거이동을 하려고 하였던 과거에 비해 경제적 영향이 주거이동 의향에 영향을 미치고 있음을 알 수 있으며, 이는 "2016년의 노인가구 주거이동 의향은 2006년에 비해 경제적 요인과의 연관성이 높다."라는 가설2를 지지하는 결과라고 할 수 있다.

〈표 5〉 2016년 주거이동 의향 결정요인

변수		노인			비노인		
		B	S.E.	Exp(B)	B	S.E.	Exp(B)
(상수)		-5.272***	0.003	0.002	-2.185***	0.042	0.059
주택특성변수	설립연도	0.193**	0.088	1.212	0.092***	0.028	1.096
	주택유형(아파트)	0.090	0.179	1.093	0.177**	0.088	1.193
	점유형태(자가)	-1.186***	0.049	0.305	-1.272***	0.019	0.280
	주택위치(지상)	-0.173	0.287	0.841	-0.146	0.140	0.863
	최저면적	0.466	0.991	1.594	-0.123	0.0716	0.884
	최저시설	0.664	0.847	1.941	1.115*	1.856	3.048
	통근시간(분)	-0.003	0.005	0.997	0.005***	0.001	1.004
주거환경변수	접근성	0.028	0.151	1.028	0.048	0.065	1.049
	쾌적성	-0.277*	0.112	0.758	-0.163***	0.050	0.849
	유대감	-0.216	0.131	0.805	-0.092	0.063	0.912
	안전성	0.008	0.164	1.007	0.128*	0.074	1.136
	교육	0.337**	0.216	1.386	-0.149***	0.049	0.861

변수		노인			비노인		
		B	S.E.	Exp(B)	B	S.E.	Exp(B)
가구특성변수	학력(대졸)	0.393**	0.296	1.481	0.530***	0.112	1.698
	고용여부(근로)	0.262	0.249	1.299	-0.236*	0.094	0.789
	대출·전세·월세부담감	-0.014	0.171	0.986	-0.192***	0.052	0.825
	거주기간(년)	-0.024***	0.007	0.976	-0.010	0.006	0.989
	주거비(만원)	0.013*	0.006	1.012	-0.004	0.002	0.996
	log소득(만원)	0.302***	0.154	1.352	0.205***	0.067	1.227
	log부채(만원)	0.088***	0.021	1.092	0.045***	0.008	1.046
	수도권 거주 여부	0.450***	0.218	1.568	0.173***	0.071	1.188
	독거생활 여부	-0.343**	0.116	0.709	-0.188**	0.076	0.828
Log likelihood		-933.66292			-4012.3356		
χ^2		210.89			678.11		
Prob 〉 chi2		0.0000			0.0000		
Pseudo R2		0.1015			0.0779		

*** p〈0.01, ** p〈0.05, * p〈0.1

〈표 6〉은 집단별 또는 시기별로 주거이동 요인에 차이를 보이는 요인들을 선별하여 정리한 내용이다. 〈표 6〉에 따르면, 2006년 노인가구와 비노인가구 사이에 차이가 나는 요인은 주택위치, 최저면적, 통근시간, 유대감, 안전성, 대출·전세·월세부담감, 소득, 부채로 나타났고, 2016년 노인가구와 비노인가구 사이에 차이가 나는 요인은 주택유형, 최저면적, 최저시설, 통근시간, 안전성, 고용여부, 대출·전세·월세부담감, 주거비, 거주기간으로 나타났다. 이는 비노인가구가 노인가구에 비해 직장을 다니는 경우가 많아 직주근접을 추구하고, 어린 자녀가 있는 경우가 많아 경제적 요인을 고려함과 동시에 자녀를 양육할 수 있는 적합한 면적과 시설을 갖춘 주택을 선호하며, 유대가 있고 안전성이 높은 곳으로 주거이동을 고려하는 것으로 판단된다. 또한, 노인가구에 비해 주거생활을 함에 있어 대출·전세·월세부담감을 느껴 주거이동을 고려하는 경우가 많은 것으로 나타났다.

노인가구는 시기별 차이에 따라 나타나는 주거이동 요인은 2006년에 비해 2016년에는 공통요인이 증가하였다. 좀 더 구체적으로 노인가구의 주거이동 요인 중 주거비, 쾌적성, 교육, 주거비, 소득, 수도권 거주, 독거생활이 추가되었다. 이는 과거에는 노인가구가 주로 주거안정성만을 추구한 반면, 최근에는 주거이동을 할 때 주

거환경에 대한 만족도 고려하고 있으며, 거주와 관련된 경제적 특성을 상당히 고려함을 알 수 있다. 따라서 과거에 비해 노인가구와 비노인가구 간에 차이가 나는 요인들이 2016에는 상당부분 공통되는 것을 확인할 수 있었고, 이는 "2016년 노인가구와 비노인가구의 주거이동 의향을 결정짓는 요인은 2006년에 비해 그 차이가 작다."는 가설1과 "2016년의 노인가구 주거이동 의향은 2006년에 비해 경제적 요인과의 연관성이 높다."는 가설2를 지지하는 결과이다. 따라서 최종적으로 〈표 7〉과 같이 가설이 검증되었다.

〈표 6〉 집단 및 시기별 주거이동 요인 차이 요약

	2006년		2016년	
	노인가구	비노인가구	노인가구	비노인가구
차이 요인		주택위치		주택유형
		최저면적		최저면적
		통근시간		최저시설
		유대감		통근시간
		안전성		안전성
		대출·전세·월세 부담감		고용여부
		소득		대출·전세·월세 부담감
	부채		주거비	
			거주기간	
공통 요인	설립연도	설립연도	설립연도	설립연도
	점유형태	점유형태	점유형태	점유형태
	최저시설	최저시설	쾌적성	쾌적성
	학력	학력	교육	교육
	거주기간	거주기간	학력	학력
			소득	소득
			부채	부채
			수도권 거주	수도권 거주
			독거생활 여부	독거생활 여부

〈표 7〉 연구가설 채택여부

H1.	2016년 노인가구와 비노인가구의 주거이동 의향을 결정짓는 요인은 2006년에 비해 그 차이가 작다.	채택
H2.	2016년의 노인가구 주거이동 의향은 2006년에 비해 경제적 요인과의 연관성이 높다.	채택

Ⅴ. 결론

이상의 분석결과를 종합해보면 주거이동 의향에 주택특성, 주거환경특성, 가구특성이 각각 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 가구유형별, 시기별 차이에 따라 나타나는 차이를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 2006년과 2016년의 노인가구를 비교해 볼 때, 2006년의 노인가구는 주거이동 의향에 주거안정성 요인의 영향이 강하게 작용하는 특징을 보이고 있다. 이러한 결과는 이창효·이승일(2012), 김재익(20101), 최열 외(2007)의 선행연구의 결과와 유사하다. 그러나 2016년엔 주거 안정성 요인이 영향을 미치는 것과 동시에 경제적 여건도 주거이동 의향에 많은 영향을 미치는 것으로 나타나 경제적 가계 곤란으로 주거이동 의향이 달라진다는 박영호 외(2005)의 일부 연구결과를 지지하는 결과이다. 특히, 주거비, 소득, 부채, 수도권 거주의 영향이 주거이동 의향에 높게 나타나는 결과는 노인가구에 있어 신체적·심리적 안정을 중심으로 주거이동 의향을 나타냈던 과거에 비해 오늘날에는 신체적·심리적 안정감뿐만 아니라 경제적 환경까지 고려해야 하는 현실을 나타낸다고 볼 수 있다. 즉, 경기변화에 따라 주거수준이 급격히 변화될 수 있기 때문에(박천규 외, 2009), 주거이동 의향에 있어 부채나 주거비 지출과 같은 비용 지출의 영향을 받는다는 것은 경제적 부담으로 인한 주거지의 불안정을 유도하고 부정적 효과를 초래할 수 있음을 시사한다. 따라서 향후 우리나라의 노인가구는 더욱 증가될 전망이기 때문에 노인가구의 심리적·경제적 부담을 덜 수 있는 소규모 맞춤형 노인주택 제공이 활발해질 필요가 있다고 보여진다(고진수·최막중, 2014).

둘째, 2006년과 2016년의 비노인가구를 비교해볼 때, 2006년 비노인가구는 주거안정성을 추구하는 경향을 보이면서도 경제적 요소나 주거환경특성 모두 고루 고려하는 결과를 보였다. 특히, 2016년의 경우 비근로자, 부채, 대출·전세·월세 비용에 대한 부담감과 같은 경제적 어려움을 느끼는 것에 대한 영향을 더 크게 받는 것으로 보아 전반적인 가구의 경제적 여유에 따라 주거이동 의향이 다른 양상을 보일 것으로 예상된다. 또한, 과거에 비해 쾌적성과 교육의 만족도가 주거이동 의향에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 노인가구에서도 쾌적성은 유의한 영향을 미치는 것으로 나타나 주거지 주변의 쾌적성이 대부분 가구들의 공통적인 관심이 되고 있는 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 상대적으로 환경 어메니티가 주거이동에 상대적으로 중요한 요인으로 나타나고 있는 강병수(2014)의 연구결과를 지지하며, 주거이동에 있어 직장의 접근성이 멀어지는 것을 감수하고, 주거환경의 질을 높이는 것에 중점을 두고 주거이동을 하려는 경향을 보인다는 김주영·정성훈(2008)의 연구결

과와 비슷한 맥락이라고 할 수 있다.

셋째, 본 연구에서 시기별 차이를 두고 분석한 결과, 가장 두드러지는 특징은 2006년에 비해 2016년은 가구의 경제적 요인이 주거이동 의향에 상당한 영향을 미친다는 것이다. 이러한 결과는 시기 차이를 두고 주거이동 요인을 분석한 결과 경제적 환경이 주거이동 의향에 영향을 미치고 있음을 밝혀낸 최열·김형준(2012)과 박영호 외(2005)의 연구결과를 일부 지지하는 결과이다. 또한, 노인가구도 최근 일상적인 생활을 하는 곳이 주로 주거지인 만큼 주변의 주거환경과 관련해서도 높은 관심을 보이고 있다. 건강에 유의해야하는 시기인 만큼, 주거 쾌적성에 대해 많은 관심을 나타내고 있음을 보이고 있으며, 맞벌이 세대가 증가함에 따라 손자·손녀를 돌보며 아이들 교육환경에 대한 관심이 높아지고 있음을 알 수 있다. 따라서 과거에 비해 다양한 요인들이 노인가구의 주거이동 의향에 영향을 미치고 있기 때문에, 노인가구와 비노인가구 사이에 나타난 주거이동 요인의 차이는 2006년에 비해 그 차이가 줄어들었다고 보여진다. 지금까지 주거이동과 관련하여 세대별 혹은 지역별로 다양한 연구가 이루어져 왔으나 실제 노인가구와 비노인가구를 비교하고 시기별 차이를 비교한 연구는 거의 이루어지지 않았다. 본 연구에서는 이러한 다수의 선행연구들을 바탕으로 하여 가구를 노인가구와 비노인가구로 구분하고, 10년의 시기차이를 비교하여 주거이동 의향에 영향을 미치는 요인들을 도출하고, 그 차이를 살펴본 점에서 의의가 있다.

본 연구의 정책적 함의를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 노인가구에 대해 적극적으로 맞춤화된 주거복지를 제공할 목적으로 노인주거복지제도를 개선 및 현실화하여야 한다. 본 연구 결과에서도 나타났듯이, 노인은 주거 안정성을 매우 추구한다. 더욱이 은퇴가 빨라지고 경제력 상실에 따라 경제빈곤을 겪고 있다면 일정 수준의 주거수준을 이어갈 수 있는 능력이 부재하기 때문에, 정부차원에서 노인가구의 주거빈곤율을 낮추고 이들을 지원해주는 제도가 마련되어야 한다. 특히, 일방적인 물리적인 공급량을 늘리거나 명목상의 혜택을 지원하기보다 실질적인 주거편의를 제공할 수 있는 최저면적과 최저시설을 충족된 주택을 지원하고, 설립 된지 오래된 주택에 거주할 경우 주택을 개보수 할 수 있는 지원금 정책 같은 것이 마련되어 실질적인 주거생활 하한선을 높일 수 있는 제도를 마련할 필요가 있다.

둘째, 단순히 주택의 물리적 정비뿐만 아니라 주거지 주변의 환경조성 및 관리 등 주거환경관리를 확대해야 한다. 2006년에 비해 2016년 주거이동 의향은 주거환경변수의 영향을 더 받는 것으로 나타났다. 이는 사람들이 대체적으로 주택특성이나 가구특성의 영향으로 주거이동을 하였던 과거에 비해 삶의 질과 관련 있는 주거

의 질과 복지, 그리고 주변 환경의 영향을 받는 것을 알 수 있다. 특히, 앞선 분석결과를 통해서도 알 수 있듯이, 노인의 경우 건강상 이유로 쾌적성이 점점 중요시 여겨지고 있음을 알 수 있다. 공기가 맑은 자연 친화적이고 주거지 주변이 깨끗한 주거환경으로 개선되면 도시에 활력을 불어 넣게 되고, 대체로 주거지 주변에서 일상생활을 하는 노인에게는 스트레스를 감소시켜 더욱 삶의 활력을 얻을 수 단초가 될 수 있다. 주거지 환경 개선 및 조성의 영향은 생활편의성 제고를 위해 지속적인 노력이 더욱 확대되어야 할 것이며, 주거이동 의향을 결정함에 있어 점차 영향력 있는 요인으로 자리매김 할 것으로 예상된다.

셋째, 주거비 지원이 더욱 강화되어야 한다. 노인가구는 대체로 비수도권에 거주하며, 과거에 비해 주거비 지출로 인해 부담을 느껴 주거이동을 보이는 결과가 도출되었다. 이는 앞서 살펴보았듯이, 과거에 비해 최근 노인과 같은 취약계층에게 맞춤형 주거복지를 증대시키고, 주거비 혜택과 같은 정책적 노력을 펼치고자 노력하고 있음에도 불구하고, 그 효과가 미흡한 현실을 반영한 결과라고 할 수 있다. 노인의 경우 경제력이 부재하기 때문에 생활비와 주거비를 충분히 감당하기 어려운 취약계층이 많을 것을 예상할 수 있다. 따라서 현실을 반영한 충분한 주거비 지원 수준을 조정하여 현실화할 필요가 있다. 또한, 주거비 지급은 수혜 대상에 대한 의무지급이 아닌 선택적 지급으로 제도가 마련되어 있기 때문에 노인가구의 경우 이러한 혜택 신청에 미숙하거나 홍보가 제대로 이루어지지 않아 제도를 활용하는데 어려움을 느낄 수 있다. 따라서 정책의 궁극적인 대상을 명확히 하고, 수혜자 입장에서 제도를 효과적으로 활용할 수 있도록 주거비 지원을 강화할 필요가 있다.

최근 노인인구의 비율이 증가함에 따라 점차 발생하고 있는 노인 주거문제와 관련하여 노인의 주거이동 의향을 파악하는 것은 단순히 주거이동이 중요하며 관심을 가져야한다는 것을 의미하기보다 그로인해 발생하게 되는 사회적 문제나 노인 개개인의 삶의 질을 보장하고 노인이 겪게 될 고통을 방지하는 것이 더 중요하기 때문에 그 중요성이 부각되고 있다. 따라서 노인가구의 주거이동을 예상하고, 결정요인을 면밀히 파악하여 제도적 설계를 하는 것이 필요할 것이다. 비록 본 연구에서는 주거이동 결정요인을 살펴봄에 있어 노인가구와 비노인가구를 비교하는 것에 중점을 두었기에 비노인가구 내의 세부적인 분포를 고려하지 못하였다. 또한, 주거이동 지역에 대한 방향성은 고려는 하지 못하였지만 이상에서 논의한 것과 같이, 본 연구는 주거이동 의향에 다양한 영향을 미치는 요인들을 가구별 차이와 시기별 차이로 살펴보고, 이를 토대로 효과적인 주거정책의 설계가 강구되어야함을 제시하였다. 향후 다양한 집단별 및 시기별 연구의 축적과 주거이동 지역에 대한 고려까

지 포함한 후속연구를 통해 보다 깊이 있는 이해와 세부적인 논의를 제시할 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

강병수. (2014). “지역어메니티와 주거이전과의 관련성에 관한 연구”. 「도시행정학보」, 27(1): 193-214.

강은택·정효미. (2015). “노인가구의 주거특성이 주거만족도에 미치는 영향”. 「주거환경」, 13(1): 109-121.

고경필. (1997). “주거환경 스트레스와 주거이동 성향에 관한 연구”. 「한국주거학회」, 8(2): 71-84.

고진수·최막중. (2014). “노년 가구의 주거 선택행태에 관한 연구”. 「한국도시설계학회지 도시설계」, 15(1): 19-32.

권오정. (2015). “서울 및 근교신도시 예비노인층의 주거이동 특성”. 「한국실내디자인학회논문집」, 24(4): 99-110.

권오정·이용민·하해화·김진영·염혜실. (2014). “노년층의 지역 내 계속 거주 이유에 관한 연구”. 「대한가정학회」, 52(3): 285-299.

권은선·김광중. (2011). “주택재개발에 따른 비자발적 주거이동이 세입자에게 미치는 심리적 영향”. 「서울도시연구」, 12(2): 41-60.

국토교통부. (2006). 2006 주거실태조사 연구보고서.

_____. (2015). 2016 주거실태조사 연구보고서.

김도연·김현철·진정. (2012). “농촌지역 노인가구 구성원의 주거이동 특성에 관한 연구-노인요양시설과 노인요양공동생활가정으로의 주거이동을 중심으로”. 「대한건축학회연합논문집」, 14(3): 83-94.

김은미. (2012). 「한국 주택정책 변화 분석: 역사적 제도주의 분석」, 고려대학교 박사학위논문.

김재익. (2010). “가구특성에 따른 주거입지 및 주거이동의향에 관한 연구: 울산광역시 사례연구”. 「주택연구」, 19(1): 97-115.

김주영. (2014). “거주지역별 주거이동계획에 영향을 주는 요인에 관한 연구”. 「주거환경」, 12(3): 197-208.

김주영·정성훈. (2008). “신도시 가구의 주거선호와 주거이동특성”. 「주거환경」, 6(2):

15-23.
김진영·권오정. (2015). “노년기 주거이동과 관련 변인들 간의 관계 분석: 수도권 신도시로 이사한 노인을 대상으로”. 「한국노년학」, 35(2): 525-541.
김현수·성주한·윤영식. (2016). “수도권 거주 은퇴자의 주거면적 변동 결정요인에 관한 연구”. 「도시행정학보」, 29(3): 39-62.
김현중·강동우·이성우. (2010). “최저주거기준으로 측정한 농촌지역 고령자의 주거수준 변화와 지역간 격차, 1995~ 2005”. 「농촌계획」, 16(1): 49-62.
마강래·강은택·김형태. (2012). “자가 보유 전·월세 가구의 특성과 주거이동성에 관한 연구”. 「한국지역개발학회지」, 24(1): 157-172.
문근식·이현석. (2016). “표본선택이변량 프로빗모형을 이용한 지역내외 주거이동특성분석”. 「주거환경」, 14(2): 135-146.
문영환. (2016). 「주택정책과 정부신뢰도 영향관계 연구」, 서울벤처대학원대학교 박사학위논문.
박영호·김수남·최창환. (2005). “부산시 노인주거이동의향과 관련변인에 관한 연구”. 「대한건축학회지회연합회논문집」, 7(4): 17-24.
박윤영. (2011). “노무현 정부의 주거정책 성격”. 「상황과 복지」, 32: 45-78.
박천규·이수욱·손경환. (2009). “가구생애주기를 감안한 주택수요특성 분석 연구”. 「국토연구」, 60: 171-187.
보건복지부. (2015). 「2014 노인실태조사」
배진희. (2012). “주거 관련 요인이 농촌 지역 노인의 삶의 만족도에 미치는 영향”. 「한국지역사회복지학」, 42: 1-25.
서승희·이경희. (1996). “주거이동이 노인의 생활에 미치는 영향”. 「한국노년학」, 16(1): 69-82.
서울신문. (2011). “‘100세시대’ 프로젝트”. 2011.05.06.
성주한·김형근. (2017). “패널로짓분석을 이용한 가구주 연령별 임차인의 주거이동에 관한 연구”. 「부동산학보」, 69: 175-189.
윤이영. (1999). 「노인가구의 주거이동 결정요인에 관한 연구」, 서울대학교 석사학위논문.
이성해·김철수. (1996). “대도시 주민의 주거만족도 연구(2)”. 「사회조사연구」, 11(1): 47-58.
이승권·이학동. (2010). “수도권 노인. 비노인 인구의 공간분포 및 이동특성”. 「주거환경」, 8(2): 193-210.

이창효·이승일. (2012). “가구 구성원 변화에 따른 주거이동의 영향 요인 분석”. 「국토계획」, 47(4): 205-217.

임미화. (2013). “패널자료를 이용한 가구주 연령별 주거이동발생 요인”. 「부동산연구」, 23(2): 79-94.

전경련중소기업협력센터 (2017). 「2017년 중장년 은퇴실태조사」

전경숙. (2003). “노년기 생활기능 감소와 주거이동에 관한 연구”. 「한국주거학회논문집」, 14(5): 117-128.

정주희. (2016). “박근혜 정부의 서민주거안정화 정책 수단과 관련 법제에 대한 소고”. 「토지공법연구」, 74(1): 83-109.

정희수·권혁일. (2004). “생애주기가 주택소비에 미치는 영향에 관한 연구”. 「주택연구」, 12(1): 5-25.

조성희·이은주. (1996). “가구특성에 따른 주거이동 동기와 주거환경요소 특성에 관한 연구”. 「한국주거학회논문집」, 7(2): 69-77.

조현주·박경옥. (2005). “중도시 거주자의 주거선택요소 중요도”. 「한국주거학회논문집」, 16(6): 55-63.

최막중·임영진. (2001). “가구특성에 따른 주거입지 및 주택유형 수요에 관한 실증분석”. 「대한국토·도시학회」, 36(6): 60-81.

최열. (1999). “도시내 주거이동 결정요인과 희망 주거지역 분석”. 「국토계획」, 34(5): 19-30.

최열·최진아·김지현. (2007). “노인주거 이주 및 입지 결정요인 분석”. 「부동산학보」, 29: 12-22.

최열·김영민·조승호. (2010). 생애주기에 따른 주거이동 특성 분석. 「대한토목학회 논문집〉, 대한토목학회, 30.

최열·김형준. (2012). “수도권 및 비수도권의 주거이동 결정요인 비교 분석”. 「대한국토·도시학회」, 47(4): 219-231.

최영석. (2012). 「주거이동으로 인한 정주환경변화가 노인의 건강에 미치는 영향-별내신도시 의원주민사례를 중심으로」, 명지대학교 석사학위논문.

하성규(2006). 「주택정책론」, 서울: 박영사.

한국소비자원 (2013). 「2012년도 고령자 안전사고 사례분석」

홍경구. (2008). “대구시 주거이동 결정요인별 선호주거지역 분석”. 「한국주거학회논문집」, 19(6): 73-83.

홍성조·김용진·안건혁. (2011). “서울시 소형가구의 주거이동 패턴과 유입요인에 관한

연구". 「한국도시설계학회」, 12(4): 51-62.

Clark, W. A., & Davies, S. (1990). "Elderly Mobility and Mobility Outcomes Households in the Later Stages of the Life Course". *Research on aging.* 12(4): 430-462.

Fried, M. (1967). "Functions of The Working-Class Community in Modern Urban Society; Implications for Forced Relocation". *Journal of the American Institute of Planners.* 33(2): 90-103.

Karsten, Lia. (2007). "Housing as a Way of Life: Towards an Understanding of Middle-Class Families' Preference for an Urban Residential Location". *Urban Studies.* 42(9): 1621-1636.

Schulz, R., & Brenner, G. (1977). "Relocation of the aged: A review and theoretical analysis". Journal of Gerontology, 32(3): 323-333.

Schooler, K. K. (1976). "Environmental change and the elderly". *Human behavior and environment: Advances in theory and research.* 1: 265-298.

송주연(宋周姸): 주저자. 성균관대학교 국정전문대학원에서 행정학 박사과정에 재학 중이며, 주요 관심분야는 민관협력, 공공가치, 정부혁신 등이다(sjooy@hanmail.net).

전희정(全熙貞): 교신저자. 미국 오하이오 주립대학교(The Ohio State University)에서 도시 및 지역계획학 박사학위를 취득하였다. 주요 관심분야는 주택정책, 커뮤니티 개발, 사회자본, 이주민이다. 최근에 발표한 논문은 Housing Studies(2017)에서 출판된 "The spatial dynamics of neighborhood change: Exploring spatial dependence in neighborhood housing value change"와 Journal of the American Planning Association(2017)에서 출판된 "The link between local comprehensive plans and housing affordability: A comparative study of the Atlanta and Detroit metropolitan areas"이다(hjun@skku.edu).

「국정관리연구」 제13권 제2호(2018. 6): *221-251*

지속가능한 사회 구현을 위한 시민참여의 조성: 정부의 질과 사회자본

김민경·윤여창

자연자원과 같이 제한된 공유자원의 지속가능한 관리를 위한 효율적 방안으로 정부-사회-시민의 협치(거버넌스) 방식이 도입되고 있다. 거버넌스의 성공적 시행은 활발한 시민참여를 전제로 하기에, 거버넌스 패러다임 하에서 정부는 공공의 문제 해결에 시민들이 자발적으로 참여할 수 있도록 고무하고 지원하는 역할을 담당할 것을 요구받는다.

시민의 참여를 보장하고 시민과 협력하는 좋은 행정(good government)을 이룩하기 위해서는 시민의 참여 조성의 토대가 될 수 있는 제반요건들의 규명이 선행되어야 한다. 이에 본 연구는 지속가능성을 위한 시민참여행동을 고무할 수 있는 거시적 제반요건으로 정부의 질(정부효과성, 투명성, 공정성, 정치적 민주성, 시민지향성)과 사회자본(네트워크, 신뢰, 사회적 응집성 등)의 역할을 탐색하였다. 지속가능성을 위한 시민참여행동은 다양한 환경행동의 이질적 특성을 고려하여 일상적 환경행동(재활용실천, 절약 행동 등)과 환경적 시민행동(환경기부, 환경단체 참여, 환경청원 등)으로 유형화하였다.

연구 결과 기존에 정부의 질 속성으로 활용되던 정부효과성과 투명성(부패통제), 공정성(법치주의), 정치적 민주성 이외에도 정부의 시민지향성이 시민참여에 영향을 미칠 수 있는 것으로 나타났다. 즉 효과적인 정부, 투명한 정부, 시민의 정치적 권리를 보장하는 정부, 그리고 시민지향성을 가진 정부가 시민의 참여행동을 촉진시킬 수 있는 것으로 사료된다. 사회자본도 지속가능성을 위한 시민참여행동에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 더 나아가 사회자본은 정부의 질이 시민참여 촉진에 미치는 영향강도를 증폭시키는 역할을 하는 것으로 나타났다. 이는 정부의 질 향상과 사회자본의 증진이 시민참여를 촉진시켜 지속가능한 사회 구현에 이바지 할 수 있음을 시사한다. 이러한 연구결과를 토대로 지속가능한 사회 구현을 위한 함의를 제시하였다.

[주제어: 지속가능성, 시민참여, 협력적 환경거버넌스, 정부의 질, 사회자본]

이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2015S1A5B5A07044642).
논문접수일: 2018.06.08, 심사기간(1차): 2018.06.13~06.19, 게재확정일: 2018.06.19

Ⅰ. 서론

정부-사회-시민의 협치를 통해 공공의 문제를 해결하는 거버넌스(governance)는 전통적인 정부 주도의 명령통제방식의 한계를 극복하기 위해 제시된 새로운 행정이론이다. 특히 거버넌스는 자연자원과 같이 제한된 공유자원의 지속가능한 이용·보전을 가능하게 만드는 효율적 관리방식으로 알려져 있다(윤여창 외, 1994; 서승현·이희창, 2009).

거버넌스의 성공적 시행은 활발한 시민참여를 전제로 한다. 시민의 참여가 원활하게 이루어지지 않는 경우 거버넌스의 효과가 제대로 발휘되는 것은 불가능하다. 그러므로 거버넌스 패러다임에서 정부는 공공의 문제 해결을 위해 시민들이 참여할 수 있는 장을 마련하고 네트워크의 구조와 문화에 영향력을 행사하여 시민들의 집합행동을 촉진하는 중재자의 역할을 요구받는다(이명석, 2006). 이러한 맥락에서 '시민의 참여를 유도하고 지원하며, 활발한 시민 참여를 바탕으로 협치를 통해 공공의 문제를 해결하는 정부'는 거버넌스 패러다임 하에서 좋은 정부의 요건으로 볼 수 있다.

거버넌스 패러다임 하에서 시민의 참여를 보장하고 시민과 협력하는 정부를 좋은 정부의 요건으로 본다면, 좋은 정부를 나타내는 정부의 질 구성요소에는 시민의 요구에 기민하게 대응하고 시민의 참여를 이끌어내기 위한 정부의 노력이 함께 포함되어야 한다. 공동체 구성원들의 시민의식, 신뢰와 더불어 기본적인 생활수준의 함양, 공공서비스의 안정적 제공, 참여가 보장되는 개방된 구조 등은 시민참여 활성화의 토대가 될 수 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 지속가능성을 위한 시민의 참여행동 조성의 토대로 정부의 질과 사회자본의 역할을 탐색한다. 먼저 시민참여 조성의 기반이 될 수 있는 정부의 질 속성을 규명하고, 사회자본이 시민참여행동에 미치는 영향을 검증한다. 또한 정부의 질과 사회자본의 상호효과를 분석하여, 정부의 질과 사회자본의 관계 유형에 따른 시민참여의 차이를 검증한다. 이러한 연구결과를 바탕으로 시민참여의 활성화를 위한 정부의 역할에 대해 시사점을 제시한다.

Ⅱ. 이론적 고찰

1 정부의 질과 시민참여

좋은 정부란 무엇인가? 어떤 정부가 좋은 정부이고, 좋은 정부의 귀결은 무엇이며, 그것을 이루기 위한 토대와 조건은 무엇인지를 규명하는 것은 행정학에서의 궁극적 탐구 주제라 할 수 있다(김선혁, 2011). 정부의 질은 포괄적인 개념이기에, 좋은 정부를 명확하게 정의하는 것은 어렵다(최진욱 외, 2012). 선행연구에서 제시된 좋은 정부의 정의를 살펴보면 경제성장을 달성하는 정부(La Porta et al., 1999), 공공서비스 역량이 좋은 정부(Helliwell & Huang, 2008), 정부성과가 좋은 정부(김두레, 2012), 정부효과성이 좋은 정부(최상옥, 2012), 정부경쟁력이 있는 정부(알프레드 호 & 임도빈, 2012), 정부가 담당하고 있는 기능과 역할을 잘 수행하여 좋은 성과를 도출하는 정부(도수관, 2016), 불편부당하고 전문성있는 정부(Teorell., 2009), 민주적 정치참여와 정부효과성을 가진 정부(Rice, 2001; Dahlberg et al., 2011) 등으로 다양하게 정의되고 있다.

그러나 시대적 맥락에 따라 좋은 정부는 다르게 정의될 수 있다. 전통적인 관료제 패러다임[1]에서 좋은 행정의 요건은 계층제적 통제와 전문성, 일관성, 명료성 등이었다(Ostrom, 1974, 이명석, 2006 재인용). 그러나 다원화·민주화 등 급격한 사회변화로 전통적인 정부중심 통치체제의 문제해결능력이 약화되었다는 비판이 제기되었다(이명석, 2006). 거버넌스(governance)는 전통적 관료제 체제를 전환시키는 새로운 패러다임으로 부각되고 있다. 거버넌스는 다의적인 개념이나 주로 협치, 공치, 국정관리, 조정 등 다양한 행위자들이 공동의 노력을 통해 공공의 목적을 달성하고자 하는 활동과 관련된 의미로 통용되고 있다(김석준, 2000; 채종헌·김재근, 2009; 이승종&김혜정, 2011). 거버넌스 패러다임에서는 공동체 구성원들의 적극적 참여에 의한 공적 문제해결을 중시한다(이명석, 2006). 즉 덕성(virtue)을 지닌 시민을 국정의 파트너로 보고, 정부와 시민이 신뢰를 기반으로 조정과 협력할 것을 강조한다(권기헌, 2014; 박재창, 2010).

이처럼 행정 패러다임의 변화에 따라 정부의 역할과 좋은 정부의 요건도 달라지게 된다. 전통적 관료제 패러다임에서 정부의 역할은 국가 통치, 효율적 행정관리, 공공서비스 제공이다. 반면 거버넌스 패러다임에서의 정부의 역할은 네트워크 구조

1) 본 논문에서 전통적 관료제 패러다임과 거버넌스 패러다임에 대한 설명은 이명석(2002, 2006)의 논문 내용을 정리한 것이다.

와 문화에 영향력을 행사하여 집합행동을 통한 사회문제 해결의 여건을 마련하는 것을 담당하게 된다(이명석, 2006; 박재창, 2010). 따라서 전통적인 관료제 패러다임에서 좋은 정부의 요건이 경제발전, 높은 정부 효과성, 법치 등에 있었다면, 거버넌스 패러다임에서 좋은 정부란 더 나은 삶을 영위할 수 있도록 지원하고, 인간존엄성 실현을 최상위 목표로 하는 정부, 질 높은 사회제도를 마련하고, 시민지향성을 가진 정부이다.

전통적 관료제 패러다임에서는 효율적인 정부운영과 안정적인 공공서비스 제공 등이 좋은 정부의 특성이므로, 경제성장률이나 정부 효과성 지수 등 양적 지표가 좋은 정부의 측정에 사용되어 왔다. 그러나 정부 수립 초기의 목표인 양적 성장과 사회제도 구축을 전반적으로 이룩한 국가들은 삶의 질 향상과 사회제도의 확립과 같은 질적 발전을 추구하게 되었다(알프레드 Ho·임도빈, 2012; 최상옥, 2012). 이에 거버넌스 패러다임에서 좋은 정부의 측정은 양보다 질을 강조하여 공정성, 투명성, 반응성, 시민지향성 등 정성적 지표가 강조된다.

좋은 거버넌스(good governance: GG) 지표는 정부실패에 대한 비판적 인식과 대안을 모색하는 과정에서 시작된 논의이다. World Bank는 '발전을 위해 국가의 경제적, 사회적 자원의 관리과정에서 권력이 행사되는 방식'(World Bank, 1992)으로 거버넌스를 정의하고, 공공부문의 관리체계 개선, 책임성 강화, 법의 지배 확립, 그리고 의사결정의 투명성 확보 등을 발전을 위한 좋은 거버넌스의 과제로 제시한다(임의영, 2012). 그러나 좋은 거버넌스(GG)는 거버넌스를 경제발전을 위한 '수단'으로 개념화하여 경제성장에만 초점을 맞춘다는 문제가 지적되었으며, 개념이 포괄적이어서 조작화가 어렵다는 한계가 있었다(김선혁, 2011). 이에 스웨덴 Goteborg 대학교 부설의 정부의 질 연구소(Quality of Government Institute)를 중심으로 좋은 거버넌스(GG)의 한계를 보완할 수 있는 정부의 질(quality of government: QoG) 개념이 제시되었다.

정부의 질(QoG)은 정부효과성, 공정성(불편부당성, 법치주의), 투명성(반부패), 정치적 민주성 등을 하위개념으로 하고 있다(Quality of government institute, 2010). 정부효과성(bureaucratic effectiveness)은 정책과 관련된 관료제의 효율성과 질, 정부의 안정성과 효과성을 의미한다. 정부효과성의 측정에는 공무원 능력, 정부지출의 낭비, 관료제 관리시간, 정부효과성 인식도, 관료제 질 등의 지표가 활용된다. 공정성(impartially and rule of law)은 규정된 법이나 정책의 논리에 따라 권력을 행사하는 것으로, 사적인 이해관계나 호불호의 편견이 개입되어서는 안 된다는 규범이다(임의영, 2012). 사유재산권과 경찰 및 사법시스템의 존중, 법적 제도적 장

치의 구축, 평등하고 공정한 법의 적용 등으로 공정성을 설명할 수 있으며, 사법부 독립성, 법 준수도, 조세회피수준과 범죄 수준 등이 측정지표로 활용된다. 투명성(transparency)은 부패통제(control of corruption)를 나타내며, 엘리트나 이익집단에 의해 정부가 포획되거나 사익추구를 위해 공권력을 남용하는 정도에 대한 인식으로 측정한다. 정치적 민주성(political democracy)은 시민권과 정치적 권리를 의미하며, 정치적 위험도, 정치권리, 민주적 책임성, 의견개진의 자유 등을 측정지표로 한다.

정부의 질(Quality of Government: QoG)은 정부의 역할에 초점을 두고 있으므로 정부의 다양한 속성을 측정하고 정부의 질을 평가하기에 유용한 도구이다. 그러나 좋은 거버넌스(GG)와의 차별성을 부각하기 위해 '정부'에 초점을 두면서, 좋은 거버넌스(GG)에서 다루던 비정부부문 요소들을 제외되었다는 한계가 있다(김선혁, 2011). 즉 정부의 질(QoG)에서는 정부가 시민사회의 의사를 반영하고 참여를 촉진하며 시민사회의 요구에 반응하는 정부-시민사회의 관계를 고려하지 않는다(김선혁, 2011). 그러나 현대 사회는 거버넌스적 접근과 국민의 참여를 통한 사회문제 해결이 요구되고 있으며, 거버넌스 패러다임에서 정부-시민사회의 관계는 무엇보다 중요하다. 이에 정부의 질(QoG)이 정부만의 질이 아니라 시민사회를 반영한 민주정부의 질로 거듭나기 위하여 정부의 질에서 시민지향성을 포함시켜야 한다는 지적이 제기되고 있다(김선혁, 2011).

2 사회자본과 시민참여

사회자본(social capital)이란 공동체 내의 개인과 조직간에 내재된 무형의 것으로(Kay, 2006), 신뢰와 호혜성에 기반한 사회적 상호관계를 통해 지역사회의 협조와 협력의 토대를 형성하는 자원이다(홍현미라, 2006; 박태정, 2010). 신뢰, 네트워크, 상호호혜, 규범, 공동체의식 등은 사회자본을 구성하는 요소로(Kay, 2006), 개인의 이익과 공동의 사회 이익을 함께 추구할 수 있도록 만들어주는 연결고리라고 할 수 있다(Coleman, 1988; 박희봉, 2009).

사회자본은 행위자들간의 신뢰를 촉진시킴으로써 집합적 행위(collective action)를 가능하게 하여 민주적 거버넌스를 긍정적으로 증가시키는 역할을 할 수 있다(Putnam, 1995; 이숙종 외, 2008; 박희봉, 2009). 김민경(2014)은 사회자본이 다음과 같은 메커니즘을 통하여 사회 공동의 이익에 기여하는 시민참여행동을 발현시킨다고 하였다. 첫째, 집단의 규범이다. 집단구성원들이 개인의 이기심을 자제하고

공동의 이익을 위한 친사회적 행동을 선택하도록 유도하기 위해서는 제도적 메커니즘이 필요하다. 집단의 규범은 이러한 제도적 메커니즘을 제공하는 역할을 하여, 집단구성원이 공공선에 기여할 수 있는 개인으로 성장하는데 영향을 미친다(Putnam, 2000; 박태정, 2010). 둘째, 정보의 공유이다. 공동체 참여를 통한 사회적 네트워크의 형성은 집단구성원들이 서로 개인적 관심사(생활정보, 자녀교육정보, 사업정보 등) 및 정치와 지역공동체 이슈 등 다양하고 유용한 정보를 교류하는 장소를 제공한다(Putnam, 2000; 강효민·박기동, 2008; 서병세·김찬룡, 2010; 김재경 외, 2012). 셋째, 시민적 품성을 갖추고 시민참여의 기술을 배우는 기회의 제공이다. 사회적 공동체 활동으로부터 습득한 집단구성원간의 성공적 협동의 경험과 협력의 습관은 사회전체의 보다 큰 목적을 위한 협력을 가능하게 만드는 토대가 된다. 또한 시민사회의 문제에 대처할 수 있는 실용적 기술들을 체득함으로써 시민적 품성과 시민참여의 능력을 갖출 수 있도록 도와준다(Putnam, 2000).

이처럼 사회자본은 사회 전반적인 협력의 토대가 되어 공공재의 딜레마를 해결하는데 도움을 주는 것으로 알려져 있다(Putnam, 1993). 또한 사회적 네트워크를 통한 정부와 시민사회의 협력은 보다 생산적이고 효율적인 거버넌스 체제를 갖추는데 기여할 수 있다(박재창, 2012). 이러한 점에서 사회자본은 효과적인 공공정책의 전제조건이라 할 수 있다(Putnam, 1993).

3. 지속가능한 사회 구현을 위한 시민 참여

환경정책 또는 환경행정 분야에서는 주로 명령 및 통제지향적(command and control) 환경행정의 달성에 그 목적을 두어 왔다(김기환, 2006). 그러나 환경문제의 여파는 경제적·사회적·생태적 부분에서 연계되어 발현된다. 이로 인해 정부의 일방적인 사후적 문제해결방식만으로는 환경문제 해결이 한계에 부딪힐 수밖에 없다(김기환, 2006). 일반 대중의 자율과 참여를 바탕으로 한 정책수단들은 정부주도적인 환경규제의 비효율성을 극복하고 궁극적으로 환경을 보호하는데 기여할 수 있다(김기환·문성진, 2013; 문성진·김기환, 2015). 이러한 점에서 국민을 동반자로서 인식하고, 정부와 국민의 협력을 통하여 환경문제를 해결하고자 노력하는 환경거버넌스적 접근의 필요성이 대두되고 있다(김민경, 2014).

환경거버넌스에서의 시민참여행동은 정책대상으로서 여론을 형성하고 정책에 순응하는 행동, 환경문제 해결을 위한 방안을 실천하는 실천적 시민으로서의 참여행동, 환경보호단체의 구성원으로서의 참여행동, 환경문제의 직접적 이해관계자로서

의사결정에 참여하는 행동 등을 포함한다(정준금 외, 2007). 환경에 기여하는 시민행동은 직접적 환경기여행동과 간접적 환경기여행동으로 구분할 수 있다(Stern, 2000; Poortinga et al., 2004). 직접적 환경기여행동이란 개인의 삶에서 실천하는 자발적인 환경행동으로 환경에 직접적으로 기여할 수 있는 개인의 행위를 말한다. 생활방식이나 소비행태의 변화를 통한 행위의 환경부정성을 최소화하려는 노력으로 물질소비를 자제하는 소비자제행동과 환경친화적 제품을 구입하는 환경적 소비행동을 직접적 환경기여행동이라 할 수 있다(김민경·문성진, 2016). 간접적 환경기여행동은 환경이슈에 대하여 공개적으로 의사를 표시함으로써 정부의 정책이나 기업의 행위를 환경적으로 지속가능한 방향으로 유도하는 행위를 말한다(Stern, 2000; Poortinga et al., 2004). 환경 청원(environmental petition)이나 환경 기부(environmental donation), 환경이슈를 위한 시위 등의 환경적 시민행동(environmental citizenship)과 정부의 환경정책을 지지하고 순응하는 정책지지행동(non-activist behavior)이 간접적 환경기여행동에 속한다(김민경·문성진, 2016).

환경거버넌스에서는 환경문제 해결이라는 공통의 목표를 달성하기 위하여 정부와 국민이 소통하고 협력할 것을 강조한다. 즉 국민이 환경문제 해결에 기여하기 위하여 자발적으로 동참하는 능동적 참여자(이명석, 2006; 박재창, 2010)로서의 역할을 수행하는 것은 환경거버넌스의 효율적 시행을 위해서 중요하다.

정부와 시민의 협력을 강조하는 환경거버넌스가 대두되면서, 1990년대 이후 환경에 기여하는 시민 행동의 촉발 요인들을 파악하고자 하는 연구가 활발하게 수행되었다. 사회심리이론(social-psychological theory)에서는 행위주체의 사회-심리적 상태를 통해 환경행동의 참여를 설명한다. 사회심리이론에서는 환경 위험의 인지 및 환경에의 관심(environmental concern), 환경친화적 태도(environmental attitude), 자기효능감(self-efficacy), 환경지식(environmental knowledge), 자연과의 연계성(nature relatedness) 등의 심리적 동기요인이나 집단의 도덕적 행위규범(social norm)에의 동조와 같은 사회적 동기요인들에 주목한다(김민경, 2014). 이타주의 가치(Schwart, 1973)와 탈물질주의 가치의 확산(Inglehart, 1995; 김민경, 2014)이나 국가경제수준의 향상(Inglehart, 1995), 환경질(Dunlap & Mertig, 1997), 국가의 문화적 특성(Nooney et al., 2003; Johnson et al., 2004; 김민경·문상호, 2014)도 시민의 환경에 대한 태도와 행동에 차이를 발생시키는 것으로 알려져 있다.

반면 자원동원이론(resource mobilization theory)에서는 시민참여행동의 동기보다는 집합행동 촉발의 동력으로서 가용자원과 자원의 동원능력에 관심을 둔다. 즉 사회운동과 같은 행위의 촉발은 가용자원과 자원의 활용능력에 따라 결정된다는

것이다(McCarthy & Zald, 1973; 김민경·문성진, 2016). 김민경·문성진(2016)은 개인이 유용할 수 있는 내부 유용자원과 타인 및 집단과의 관계의 축적을 통한 신뢰와 같은 외부 유입자원으로 개인의 환경기여행동의 촉발기제를 설명하였다. 김민경·문성진(2016)에 의하면 개인의 유용자원이 동일하다고 가정할 때 신뢰자원은 개인의 환경행동 유발을 증폭시키는 역할을 할 수 있으며, 유용자원의 개인적 편차는 관계적 네트워크를 통한 신뢰자원의 확보를 통해 극복할 수 있다(김민경·문성진, 2016).

특정 행동의 발현은 개인의 내적 요인들뿐만 아니라 사회적 영향력, 즉 '상황의 힘'에 영향을 받는다(Aronson et al., 2013/2015). 개인은 사회적 지위나 거주지, 종교, 정치성향 등 사회적 배경에 따라 정보가 편향된(information bias) 환경에서 성장하면서 상이한 경험을 체험한다. 이러한 경험의 차이는 개개인의 행동에 있어 차이를 발생시킨다(Blake, 2001). 개인의 행동에 차이를 발생시키는 사회적 배경은 작게는 Blake(2001)가 설명한 개인의 사회인구학적 특성부터 크게는 국가의 독특한 특성에 이르는 개념으로 이해할 수 있다(김민경, 2014).

지속가능한 사회 구현을 위한 시민의 참여행동도 다양한 사회적 배경의 영향을 받을 수 있다. 환경행태와 같은 시민의 사회운동이 활발하게 이루어지기 위해서는 여러 가지 제반요건들이 필요하기 때문이다. 정치적 성숙도, 참여가 보장되는 사회구조, 신뢰, 시민의식 등이 갖춰진 사회에서 시민의 사회운동은 활성화 될 수 있다(김민경·문성진, 2016). 지속가능한 사회 구현을 위한 시민참여의 활성화를 위하여 환경에 기여하는 시민행동의 기반이 될 수 있는 다양한 제반요건들에 관한 연구가 필요할 것으로 보인다.

Ⅲ. 연구설계

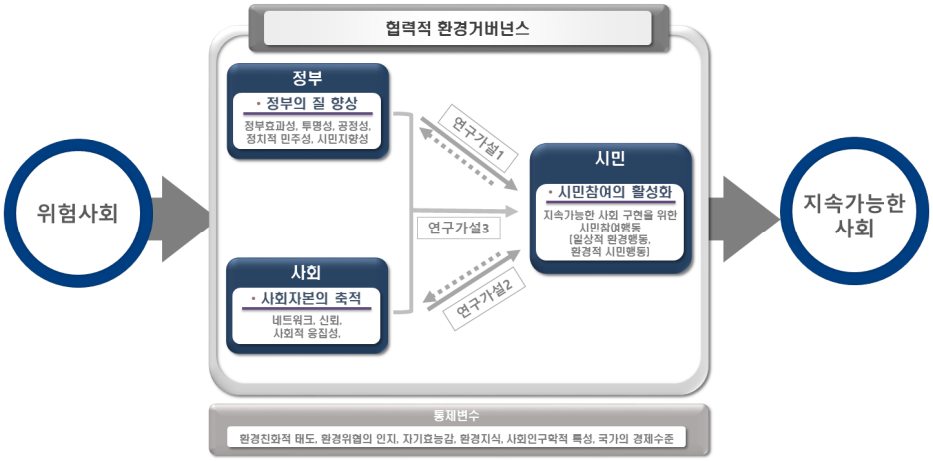
1. 분석의 틀

환경파괴와 공공성 저하, 사회적 불평등, 공동선 및 공동체 붕괴 등 산업화 과정에서 파생된 위험으로 후기 산업사회는 위험사회로 변모하고 있다. Beck(1986/2006)은 경제적 불평등, 기회의 불평등, 권력의 불평등과 같은 사회적 위기와 기후변화, 환경파괴, 생물다양성 감소와 같은 생태적 위기에 직면한 사회를 위험사회로 명명한다. 그리고 위험사회에서 벗어나기 위하여 "무엇이 보존되어야

하는 인류의 인간적 질이며, 자연의 자연적 질인가?"에 대해 주목한다(Beck, 1986/2006).

본 연구는 우리 공동의 미래(our common future)가 위험사회가 아닌 지속가능한 사회를 향해 나아가기 위하여 정부-사회-시민이 함께 협력하는 환경거버넌스 체제가 요구된다고 설명한다. 환경문제의 여파는 경제적·사회적·생태적 부분에서 연계되어 복합적으로 발현된다. 이러한 특성으로 인하여 정부의 전통적인 명령-통제(command and control)방식으로는 환경문제를 해결하는데 한계가 있다. 자연자원과 같은 공유재 문제 해결을 위한 대안으로 거버넌스(governance)가 제안되고 있다. 덕성(civic virtue)을 지닌 시민의 적극적 참여는 환경거버넌스 성공의 전제조건이다. 그러므로 시민참여의 활성화를 조성할 수 있는 기반 요건을 탐색하는 것은 중요하다. 시민참여를 촉발시킬 수 있는 요인들에 대한 연구는 활발하게 진행되어 왔다. 그러나 기존의 연구는 대부분 시민참여를 촉발시키는 개인의 내적 요인(심리적 동기, 사회적 동기)이나 가용자원, 외적 상황변수(환경행동 편의성, 인센티브 등), 국가의 특성(경제수준, 문화성향, 사회자본 등) 등에 초점을 맞추고 연구를 수행했다는 한계가 있다.

〈그림 1〉 연구의 개념틀



환경행동과 같은 시민의 사회운동이 활발하게 이루어지기 위해서는 여러 가지 제반요건들이 필요하다. 시민들의 삶의 장을 제공하는 정부와 사회의 특성에 따라 시민참여의 양상은 다르게 발현될 수 있다. 좋은 정부와 좋은 사회는 좋은 시민으

로 행동하게 만드는 토대가 될 수 있다. 정부의 행정역량, 정보의 투명한 공개, 공정한 국정운영, 자유로운 참여와 의견개진의 보장, 신뢰 등이 갖춰진 사회에서 시민의 사회운동은 활성화 될 수 있다. 그러나 환경에 기여하는 시민행동의 토대가 될 수 있는 거시적 제반요건들에 관한 연구는 미비한 실정이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 거버넌스 패러다임에서 시민의 참여행동을 촉진시킬 수 있는 기반으로 정부의 질과 사회자본에 주목한다(〈그림 1〉 참조). 정부의 질 구성요소가 관료제 패러다임 하에서의 효과성 위주로 구성되어 있다는 한계를 극복하기 위하여, 본 연구에서는 기존의 정부의 질 구성요소인 정부효과성과 투명성(부패통제), 공정성(법치주의), 정치적 민주성에 정부의 시민지향성을 추가하여 시민참여행동에 대한 영향을 검증한다. 더 나아가 시민참여행동에 대한 정부역량과 사회자본의 상호작용 효과를 검증한다. 본 연구는 시민참여의 촉진 기반으로 정부의 질과 사회자본의 영향력을 검증하는 데 역점을 두고 있으므로, 시민참여에 영향을 미칠 수 있다고 알려져 있는 개인의 내적 요인(태도, 인지, 자기효능감, 지식)과 사회인구학적 특성, 그리고 국가의 경제수준은 통제변수로 처리하였다. 연구가설은 다음과 같다.

연구가설 1: 정부의 질이 높은 국가일수록 지속가능성을 위한 행동에 시민들이 더 적극적으로 참여한다.
- 연구가설 1-1: 정부효과성과 시민참여는 정(+)의 관계에 있다.
- 연구가설 1-2: 투명성과 시민참여는 정(+)의 관계에 있다.
- 연구가설 1-3: 공정성과 시민참여는 정(+)의 관계에 있다.
- 연구가설 1-4: 정치적 민주성과 시민참여는 정(+)의 관계에 있다.
- 연구가설 1-5: 정부의 시민지향성과 시민참여는 정(+)의 관계에 있다.

연구가설 2: 사회자본이 많이 축적된 국가일수록 시민참여가 활발하게 이루어진다.
연구가설 3: 정부의 질과 사회자본은 상호작용하여 시민참여에 영향을 미친다.

2. 변수의 선정

본 연구는 지속가능한 사회 구현을 위한 시민참여행동으로 개인이 추가적인 재정투자없이 일상생활에서 손쉽게 실천할 수 있는 일상적 환경행동(private behavior)과 정치적·집합적 성격의 환경적 시민행동(environmental citizenship)을 종속변수로 선정하였다. 일상적 환경행동은 소비절약행동 및 재활용 행동 등으로

측정하며, 환경시민행동은 환경시민단체 가입 및 활동, 환경청원, 환경기부 등의 참여여부로 측정한다.

독립변수인 정부의 질은 정부효과성, 공정성(법치주의), 투명성(부패통제), 정치적 민주성으로 측정하였다(Helliwell & Huang, 2008, 김두레 2012). 사회자본은 자발적·비자발적 집단과의 네트워크와 신뢰, 사회적 응집성, 그리고 사회적 관계의 정도로 측정하였으며, 정부의 시민지향성(public-private co-operation)은 정책 과정에서 시민들과 의사소통할 수 있는 기구가 마련되었는지, 정부와 시민이 협력하는 협력적 거버넌스 제도가 마련되어 있는지로 측정하였다. 시민의 환경행태에 영향을 주는 것으로 알려진 사회심리학적 변수들과 개인의 사회인구학적 특성 변수들은 모두 통제하였다. 측정변수를 정리하면 다음 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 변수의 선정

구분		잠재변수		관측변수	자료 출처
종속변수	개인차원	일상적 환경행동 (private behavior)		재활용 분리수거 노력	ISSP(2010)
				유기농 과일/채소 구입노력	
				가정용 에너지의 절약	
				물 절약	
				환경적인 이유로 특정 상품 구입거부	
		환경적 시민행동 (environmental citizenship)		환경보호가 주된 목적인 단체의 가입여부	
				지난 5년간 환경문제 청원서 서명경험	
				지난 5년간 환경단체에 기부한 경험	
				지난 5년간 환경문제 집회/시위 참가경험	
독립변수	국가차원	사회자본		자발적·비자발적 집단과의 네트워크, 사회적 응집성, 사회적 관계의 정도	Legatum Prosperity Index(2010)
		정부의 질	공정성	법치주의(Rule of Law)	Worldwide Governance Indicators (2010)
			투명성	부패통제(Control of Corruption)	
			효과성	정부효과성(Government Effectiveness)	
			정치적 민주성	정치적 권리 및 의견 개진의 자유 (Voice & Accountability)	
			정부의 시민지향성	정부-시민간 소통 기구(정책 과정에서 시민들과 의사소통할 수 있는 공식적 기구)	Institutional Profiles Database (2009)
				정부-시민의 협력(정부-시민의 협력프로젝트의 시행)	

2) 해당 문항은 역코딩 하였다.
3) 해당 문항은 역코딩 하였다.

구분		잠재변수		관측변수	자료 출처
통제변수	국가차원	경제수준		ln GDP	World Bank(2010)
	개인차원	개인의 내적 역량 변수	환경친화적 태도	현대과학은 사람들의 생활양식을 바꾸지 않고서도 환경문제를 해결	ISSP(2010)
				환경문제에서 오는 위험에 대한 많은 주장은 과장되어 있다.	
				사람들은 환경을 해롭게 하는 인류의 발전에 대해 지나치게 많이 걱정한다.	
				지구는 현재 속도의 인구증가를 지탱할 수 없다.[2]	
			환경위험의 인지	자동차에 의한 대기오염	
				산업에 의해 생기는 대기오염	
				농약이나 화학물질	
				강, 호수, 개울에 생기는 오염	
				기후변화로 인한 지구 기온의 상승	
				농작물의 유전자 변형	
				원자력 발전소	
			자기효능감	나같은 사람이 환경을 위해 많은 일을 한다는 것은 매우 어렵다	
				돈이나 시간이 더 들더라도 환경을 위해 좋은 것이면 한다[3]	
				다른 사람은 하지 않는데 나만 환경을 위해 무엇을 한다는 것은 아무런 의미가 없다	
				내가 사는 방식이 환경에 이로운지 혹은 해로운지 잘 모르겠다	
			과학적 지식수준	환경문제들의 원인에 대한 지식	
				환경문제들의 해결방법에 대한 지식	
		사회인구학적 변수	성별	응답자 성별	
			소득	주관적인 가정의 소득수준	
			교육수준	최종 학력	
			혼인여부	법적 혼인상태	

3. 자료의 수집

본 연구에서는 국가간 사회조사프로그램인 ISSP(International social survey program)의 2010년 환경주제 조사 자료와 World Bank의 WGI(Worldwide Governance Indicators), Legatum Institute의 2010 Legatum Properity Index, 그리고 IPD(Institutional Profiles Database) 2009의 자료들을 활용하여 분석하였다.

지속가능한 사회 구현을 위한 시민참여에 관한 미시적 자료는 2010 ISSP의 자료를 활용하였다. 국가간 사회관련 데이터 구축을 위해 조직된 ISSP는 사회전반과 정

치문제를 주요 내용으로 하여 지난 40여년간 지속적으로 조사되어 왔다. ISSP에는 연도별로 특정 주제에 대하여 가입국들이 공동으로 조사하는 연차적 주제모듈(annual topical modules)이 포함되어 있다. 환경주제는 연차적 특별 주제 중 하나로 1993년, 2000년, 2010년에 조사되었으며, 다음 조사는 2020년에 시행될 예정이다. ISSP에서는 동일한 질문사항이 동일한 시점에서 세계 각국을 대상으로 공동 조사되고 있기 때문에, 각 국가에 대한 횡단적 연구는 물론이고 국가간 비교연구가 가능하다는 장점을 지니고 있다(김민경·문상호, 2014).

정부의 질은 World Bank의 2010 WGI(Worldwide Governance Indicators)의 자료를 활용하였다. 정부의 질에 대한 연구를 주도하고 있는 Quality of Government Institute는 정부의 질을 측정할 수 있는 다양한 지수들을 비교 평가하였는데, 그 중 World Bank의 WGI 자료가 다국가의 정부의 질(QoG) 측정에 가장 적합한 자료로 검증되었다(Quality of Government, 2010). 이에 본 연구에서도 정부의 질을 측정하기 위한 자료로 WGI를 활용하였다. 마지막으로 사회자본의 축적 수준은 Legatum Prosperity Index의 사회자본 지수를 활용하였으며 정부의 시민지향성은 IPD의 자료를 활용하였다.

본 연구에서는 2010 ISSP에서 조사한 총 32개국 가운데 본 연구에서 사용된 설문문항이 포함되지 않은 4개국[4]을 제외하고, 총 28개국 40,582명을 분석 대상으로 선정하였다. 분석대상인 28개국은 OECD 회원국 20개국과 비회원국 8개국으로 구성되었다. 분석대상 국가와 각 국가의 표본수는 다음 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 표본의 국가빈도

국가명	표본수	국가명	표본수
아르헨티나	1130	라트비아	1000
오스트리아	1019	리투아니아	1023
벨기에	1142	멕시코	1637
불가리아	1003	노르웨이	1382
캐나다	985	필리핀	1200
칠레	1436	러시아	1619

4) 분석에서 제외된 국가는 뉴질랜드와 영국, 일본, 크로아티아이다. 뉴질랜드와 영국의 경우 개인의 소득에 대한 정보가 조사되지 않았으며, 일본은 개인의 혼인상태에 대한 자료가 누락되었다. 크로아티아의 경우 IPD의 정부의 시민지향성에 대한 조사대상에 포함되지 않았기 때문에 분석 대상에서 제외하였다.

국가명	표본수	국가명	표본수
중국	2209	슬로바키아	1159
체코	1428	슬로베니아	1082
덴마크	1305	남아프리카	3112
핀란드	1211	스페인	2560
프랑스	2253	스웨덴	1181
독일	1407	스위스	1212
이스라엘	1216	터키	1665
대한민국	1576	미국	1430
총 28개국/40582명			

4. 분석방법

본 연구에서는 지속가능성을 위한 시민의 참여행동에 대한 정부의 질 및 사회자본의 영향을 분석한다. 지속가능성을 위한 시민의 참여행동 측정에 사용한 ISSP 자료는 세계 여러 국가의 구성원들에게 특정 이슈에 대한 인식이나 행동 등과 관련된 설문조사를 실시하여 구축한 자료이다. 개인의 인식이나 행동특성은 사회적·문화적·정치적 배경에 따라 상이하게 발현되므로, 개인을 대상으로 실시한 설문조사의 응답 이면에는 개인의 특성 이외에도 개인이 소속된 집단의 특성들이 함께 반영된다. 이렇게 개인과 집단의 특성이 혼재되어 있는 자료를 내포된 구조의 데이터(nested structures data)라고 부른다. 내포된 구조의 데이터를 전통적 회귀분석의 OLS(ordinary least square)로 분석할 경우 서로 다른 개체간 동시적 상관(contemporaneous correlation)이 없다는 OLS의 가정을 위반하게 되며, 소속된 국가의 다양한 특성을 무시하고 하나의 회귀선으로 모든 국가 및 개인을 설명하게 되므로 참값과 이질적인 회귀선이 추정된다는 문제가 있다(민인식·최필선, 2013). 따라서 전통적인 회귀분석은 개개인의 특성, 집단의 특성, 그리고 집단과 개인과의 상호작용을 동시에 고려하여 종속변수를 예측하기에 적절한 방법이 아니다(유정진, 2006).

회귀분석의 오차항의 등분산성, 자기상관 그리고 독립변수와 오차항의 선형독립의 가정에 위배되는 자료를 분석하기 위하여 회귀분석의 모형을 정교화한 모형이 위계적 선형모형(hierarchical linear models: HLM)이다(손성철 외, 2013). 위계선형모형분석에서는 개인표본은 소속된 집단의 영향을 받으므로, 특정 집단의 구성원

들은 유사한 특성을 지니고 있다고 가정한다(신은경, 2007). 이러한 가정하에 개인차원과 집단차원의 변수들을 다차원방정식에 넣어서 분석함으로써(Bryk & Raudenbush, 1992; 안우환, 2004, 재인용), 상이한 분석단위를 효율적으로 고려할 수 있도록 해준다(김민경·문상호, 2014).

그러나 내포된 구조의 자료라 하더라도 집단간 변량(between group variance)이 미비한 값을 나타내는 경우에는 집단의 특성이 종속변수에 별다른 영향력을 미치지 않다는 것을 의미하므로, 위계선형모형을 적용할 필요가 없다. 따라서 자료의 분석에서 위계선형모형을 적용하는 것이 타당한지 먼저 파악해야 한다. 이는 기초모형(null model)의 분석을 통하여 적용타당성을 판단할 수 있다. 일반적으로 일원분산분석인 기초모형(모형 1)의 집단 내 상관계수[5](intraclass correlation coefficient: ICC) 값이 0.05 이상(이재현, 2007)이거나 국가차원의 오차분산인 u_0이 통계적으로 유의할 때, 조사자료의 분석을 위하여 위계선형모형 적용이 타당하다고 판단한다. 여기서 ICC는 동일 집단내에서의 응답들 간에 어느 정도 상관성이 있는지를 보여주는 신뢰도(inter-rater reliability)를 확인하는 통계치로서(유민봉 외, 2009), 전체 변동 중에서 집단의 특성에 의해 설명되는 비율을 의미한다(김민경·문상호, 2014).

본 연구에서 사용한 범세계적 설문조사자료인 ISSP자료는 특정 국가에 소속된 개인표본들이 상준하는 내포된 구조의 데이터 특성을 가지므로, 내포된 데이터의 효율적 분석을 위하여 위계선형모형(HLM)을 이용하여 분석하였다. 먼저 분석자료가 위계적 선형모형으로 분석 가능한 자료인지를 판단하기 위하여 일원분산분석인 기초모형(one way ANOVA; null model)을 분석하였다. 기초모형의 분석식은 다음과 같다.

level-1 model

$$\text{지속가능성을 위한 시민참여행동}_{ij} = \beta_{0j} + r_{ij}$$

level-2 model

$$\beta_{0j} = \gamma_{00} + u_{0j} \quad \cdots\cdots \text{식(1)}$$

지속가능성을 위한 시민참여행동이 개인차원의 변수들을 통제하고도 집단간 유

5) *ICC*의 계산식은 다음과 같다.

$ICC = \frac{\tau_{00}}{\tau_{00} + \sigma^2}$ (τ_{00}: 집단차원의 오차분산, σ^2: 개인차원의 오차분산)

의미한 변동이 확인되는 경우, 그 변동을 설명할 수 있는 집단차원의 변수를 분석에 포함시키게 된다. 즉 기울기와 y 절편의 차이를 함께 고려하여 조직의 평균뿐만 아니라 개인의 한계효과를 함께 검증한다. 본 연구에서는 집단간 유의미한 변동을 설명할 수 있는 요인으로 정부의 질과 사회자본을 검증한다. 정부의 질과 사회자본의 분석모형은 다음과 같다.

level-1 model

$$\begin{aligned}\text{지속가능성을 위한 시민참여행동}_{ij} &= \beta_{0j} + \beta_{1j}(\text{성별}_{ij}) + \beta_{2j}(\text{교육수준}_{ij}) + \beta_{3j}(\text{혼인상태}_{ij}) \\ &\quad + \beta_{4j}(\text{소득수준}_{ij}) + \beta_{5j}(\text{환경친화적 태도}_{ij}) \\ &\quad + \beta_{6j}(\text{환경위협의 인지}_{ij}) \\ &\quad + \beta_{7j}(\text{자기효능감}_{ij}) + \beta_{8j}(\text{환경지식}_{ij}) + \gamma_{ij}\end{aligned}$$

level-2 model

사회자본모형: $\beta_{0j} = \gamma_{00} + \gamma_{01}(\text{사회자본}_j) + \gamma_{02}(\ln GDP_j) + u_{kj}$

정부의 질 모형:

$$\begin{aligned}\beta_{0j} = \ & \gamma_{00} + \gamma_{01}(\text{정부효과성}_j) + \gamma_{02}(\text{공정성}_j) + \gamma_{03}(\text{투명성}_j) \\ & + \gamma_{04}(\text{정치적 민주성}_j) + \gamma_{05}(\text{시민지향성}_j) \\ & + \gamma_{06}(\ln GDP_j) + u_{kj}\end{aligned}$$

..... 식(2)

마지막으로 정부의 질과 사회자본의 상호작용 효과를 분석하기 위하여 정부의 질과 사회자본의 수준에 따라 국가 유형을 분류하고, 각 유형의 시민참여 수준에 차이가 있는지 분석하였다. 이를 위하여 정부의 질 및 사회자본의 평균값을 기준으로 국가를 네 개의 유형으로 구분하였다. 이렇게 분류된 네 가지 유형의 국가들에서 시민참여에 차이가 있는지 검증하기 위해 집단차이 분석을 시행하였다. 마지막으로 위계선형모형 분석을 통해 정부의 질 및 사회자본의 관계 유형에 따라 시민참여의 활성도에 차이가 있는지를 검증하였다. 정부의 질 및 사회자본의 관계 유형에 따른 시민참여의 분석모형은 다음과 같다.

level-1 model

$$\begin{aligned} \text{지속가능성을 위한 시민참여행동}_{ij} &= \beta_{0j} + \beta_{1j}(\text{성별}_{ij}) + \beta_{2j}(\text{교육수준}_{ij}) + \beta_{3j}(\text{혼인상태}_{ij}) \\ &\quad + \beta_{4j}(\text{소득수준}_{ij}) + \beta_{5j}(\text{환경친화적 태도}_{ij}) \\ &\quad + \beta_{6j}(\text{환경위협의 인지}_{ij}) \\ &\quad + \beta_{7j}(\text{자기효능감}_{ij}) + \beta_{8j}(\text{환경지식}_{ij}) + \gamma_{ij} \end{aligned}$$

level-2 model

$$\beta_{0j} = \gamma_{00} + \gamma_{01}(\text{정부의 질 및 사회자본 관계 유형}_{j}) + \gamma_{02}(\ln GDP_j) + u_{kj}$$

..... 식(3)

Ⅳ. 연구결과

1. 정부의 질 및 사회자본과 지속가능성을 위한 시민참여

자료의 분석에서 위계선형모형을 적용하는 것이 타당한지 판단하기 위하여 기초모형(null mode)의 ICC(intraclass correlation coefficient)값과 국가차원의 오차분산인 u_0을 확인하였다. 지속가능성을 위한 시민참여행동에 대한 기초모형의 분석결과 국가차원의 오차분산의 통계적 유의성이 확인되었으며($p<0.001$), ICC값이 위계선형모형의 적용기준을 상회하였다(〈표 3〉 참조). 일상적 환경행동과 환경적 시민행동의 ICC값은 각각 0.223, 0.055으로, 이는 국가차원의 특성이 개인차원의 일상적 환경행동의 22.3%, 환경적 시민행동의 5.5%를 설명한다는 것을 의미한다. 이상의 결과를 종합하면 개인의 시민참여행동에는 국가간 유의미한 차이가 있으므로 위계적 선형분석의 적용이 타당함을 입증할 수 있다.

〈표 3〉 지속가능성을 위한 시민참여의 유형별 기초모형 분석결과

구분		일상적 환경행동			환경적 시민행동		
고정효과		계수	t값	p값	계수	t값	p값
절편	r_{00}	11.436	34.28	〈0.001	0.349	10.86	〈0.001
무선효과		표준편차	분산	p값	표준편차	분산	p값
국가차원	u_0	1.795	3.223	〈0.001	0.172	0.030	〈0.001
개인차원	r	3.352	11.235	-	0.715	0.511	-
신뢰도계수		0.997			0.986		
ICC		0.223			0.055		

〈표 4〉에 제시한 분석모형들의 결과는 정부의 질 속성 및 사회자본과 개인의 일상적 환경행동의 관계를 보여준다. 분석결과 개인차원의 사회심리적 변수와 사회인구학적 특성 변수들을 통제하고도 정부의 질과 사회자본은 개인의 일상적 환경행동에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 사회자본이 축적된 국가일수록 개인이 일상적 환경행동에 적극적으로 참여하는 경향이 있었으며(p〈0.001), 사회자본은 개인의 일상적 환경행동의 국가간 변동을 22.3% 설명할 수 있는 것으로 나타났다.

정부의 질 속성 중에서는 정치적 민주성과 시민지향성이 높은 국가일수록 개인이 일상적 환경행동에 적극적으로 참여하는 것으로 나타났다. 정치적 민주성의 표준화계수는 1.197(p〈0.001)로 시민지향성(표준화계수=0.758, p〈0.001)보다 개인의 일상적 환경행동과 더 강한 관계를 가지고 있었다. 그러나 정부효과성과 투명성은 개인의 일상적 환경행동 참여와 통계적으로 유의미한 관계를 가지지 않은 것으로 나타났다. 정부의 질 모형의 국가간 설명분산은 0.466으로 정부의 질 속성이 개인의 일상적 환경행동 참여의 46.6%를 설명할 수 있는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 정부의 질 및 사회자본과 일상적 환경행동

고정효과모형(Fixed Effect)				사회자본모형		정부의 질 모형	
독립변수	국가차원	절편	r_{00}	11.436 ***		11.436 ***	
		사회자본	r_{01}	0.777 ***			
		공정성	r_{02}			−2.313 ***	
		정부효과성	r_{03}			0.954	
		투명성	r_{04}			0.819	
		정치적 민주성	r_{05}			1.197 ***	
		시민지향성	r_{06}			0.758 ***	
통제변수	국가차원	국가경제수준	r_{07}	0.066		0.183 *	
	개인차원	성별	r_{10}	−0.474 ***		−0.475 ***	
		교육수준	r_{20}	0.011		0.011	
		혼인상태	r_{30}	0.406 ***		0.404 ***	
		소득수준	r_{40}	0.007		0.007	
		환경친화적 태도	r_{50}	−0.005		−0.004	
		환경위협의 인지	r_{60}	0.097 ***		0.097 ***	
		자기효능감	r_{70}	0.211 ***		0.211 ***	
		환경지식	r_{80}	0.236 ***		0.237 ***	
무선효과모형(Random Effect)				표준편차	분산	표준편차	분산
국가차원 오차분산		절편	u_0	1.583	2.505	1.312	1.722
		성별	u_1	0.173	0.030	0.175	0.030
		교육수준	u_2	0.171	0.029	0.171	0.029
		혼인상태	u_3	0.250	0.062	0.249	0.062
		소득수준	u_4	0.078	0.006	0.078	0.006
		환경친화적 태도	u_5	0.048	0.002	0.047	0.002
		환경위협의 인지	u_6	0.042	0.002	0.042	0.002
		자기효능감	u_7	0.059	0.003	0.060	0.004
		환경지식	u_8	0.078	0.006	0.078	0.006
개인차원 오차분산			r	3.075	9.459	3.076	9.459
신뢰도계수			β_0	0.997		0.996	
설명분산		국가내 설명분산		0.158		0.158	
		국가간 설명분산		0.223		0.466	

주) *p〈0.1, **p〈0.05, ***p〈0.01

〈표 5〉 정부의 질 및 사회자본과 환경적 시민행동

고정효과모형(Fixed Effect)				사회자본모형		정부의 질 모형	
독립변수	국가차원	절편	r_{00}	0.349 ***		0.349 ***	
		사회자본	r_{01}	0.040 ***			
		공정성	r_{02}			−0.211 ***	
		정부효과성	r_{03}			0.109 ***	
		투명성	r_{04}			0.058 **	
		정치적 민주성	r_{05}			0.072 ***	
		시민지향성	r_{06}			0.014	
통제변수	국가차원	국가경제수준	r_{07}	0.013 *		0.021 ***	
	개인차원	성별	r_{10}	0.009		0.009	
		교육수준	r_{20}	0.059 ***		0.059 ***	
		혼인상태	r_{30}	−0.030 ***		−0.030 ***	
		소득수준	r_{40}	0.002		0.002	
		환경친화적 태도	r_{50}	0.011 ***		0.011 ***	
		환경위협의 인지	r_{60}	0.008 ***		0.008 ***	
		자기효능감	r_{70}	0.023 ***		0.023 ***	
		환경지식	r_{80}	0.041 ***		0.041 ***	
무선효과모형(Random Effect)				표준편차	분산	표준편차	분산
국가차원 오차분산		절편	u_0	0.137	0.019	0.129	0.017
		성별	u_1	0.037	0.001	0.037	0.001
		교육수준	u_2	0.042	0.002	0.042	0.002
		혼인상태	u_3	0.037	0.001	0.037	0.001
		소득수준	u_4	0.009	0.000	0.009	0.000
		환경친화적 태도	u_5	0.014	0.000	0.014	0.000
		환경위협의 인지	u_6	0.011	0.000	0.011	0.000
		자기효능감	u_7	0.010	0.000	0.010	0.000
		환경지식	u_8	0.012	0.000	0.011	0.000
개인차원 오차분산			r	0.677	0.459	0.677	0.459
신뢰도계수			β_0	0.981		0.979	
설명분산		국가내 설명분산		0.102		0.102	
		국가간 설명분산		0.364		0.439	

주) *p〈0.1, **p〈0.05, ***p〈0.01

환경적 시민행동 참여에 있어서 사회자본의 설명력은 일상적 환경행동 참여보다 더 강한 것으로 나타났다. 개인차원의 사회심리적 변수와 사회인구학적 특성 변수들을 통제하고도 사회자본은 환경적 시민행동과 정(+)의 관계($p<0.001$)를 가지며, 환경적 시민행동의 국가간 변동의 36.4%를 설명할 수 있는 것으로 나타났다(〈표 5〉 참조). 한편 환경적 시민행동에 대한 정부의 질 속성의 설명분산은 0.439로 일상적 환경행동과 유사하였다. 그러나 환경적 시민행동 참여에 영향을 미치는 정부의 질 속성은 일상적 환경행동과 차이가 있었다. 정부효과성과 투명성, 그리고 정치적 민주성은 환경적 시민행동 참여에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정부효과성의 표준화계수는 0.109($p<0.001$)로 환경적 시민행동과 가장 강한 관계를 가지고 있었으며, 투명성(표준화계수=0.058, $p<0.05$)은 정치적 민주성(표준화계수=0.072, $p<0.001$)에 비해 환경적 시민행동과 더 약한 관계를 보였다. 그러나 정부의 시민지향성은 환경적 시민행동에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

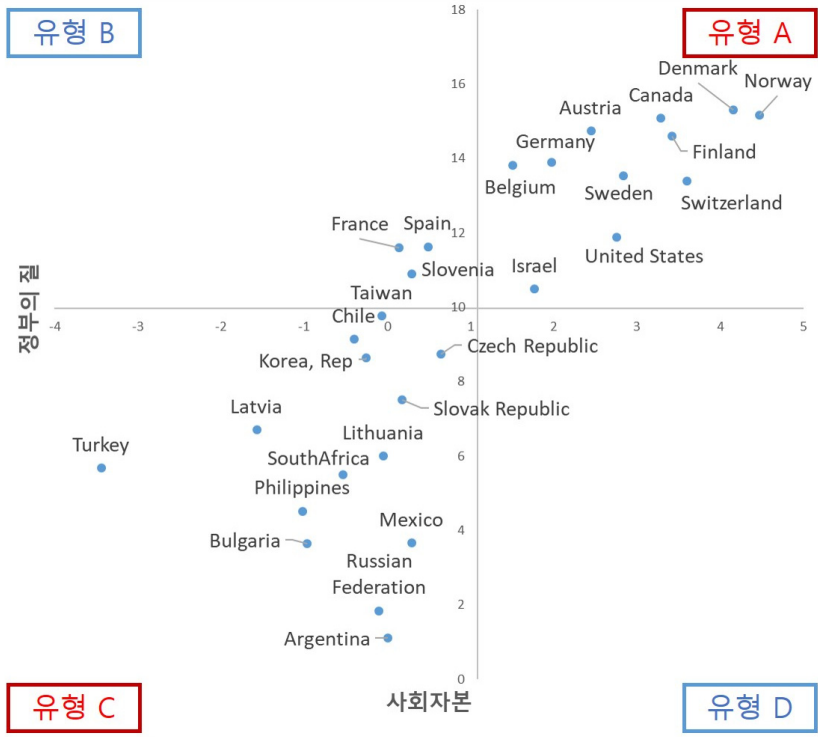
3. 정부의 질 및 사회자본에 따른 국가의 유형과 시민참여

정부의 질의 정도와 사회자본의 축적수준의 관계가 지속가능성을 위한 시민참여에 미치는 영향을 분석하기 위하여, 분석대상인 28개 국가를 정부의 질 및 사회자본 지수의 평균을 기준으로 분류하였다. 〈그림 2〉에는 정부의 질 및 사회자본에 따라 분류한 네 가지 유형의 국가의 정보가 제시되어 있다. 유형 A는 정부의 질 및 사회자본이 모두 평균 이상인 국가이며, 유형 B는 정부의 질은 높으나 사회자본은 낮은 국가이다. 반면 유형C는 정부의 질과 사회자본이 모두 평균 이하인 국가이며, 유형 D는 정부의 질은 낮으나 사회자본은 높게 축적되어 있는 국가를 의미한다. 정부의 질과 사회자본의 축적이 모두 평균 이상인 유형 A의 국가에는 북유럽 및 서유럽 국가, 그리고 북미의 국가들이 분포되어 있었다. 우리나라를 비롯한 아시아 국가와 동유럽, 그리고 남미의 국가들은 대개 정부의 질 및 사회자본이 모두 평균 이하인 유형 C에 분포되어 있었다. 유형 B와 유형 D에 분포된 국가의 수가 소수에 불과하여, 유형 A와 유형 C만을 대상으로 지속가능성을 위한 시민참여에 차이가 있는지 분석하였다.

집단간 차이분석 결과 유형 A와 유형 C간 통계적으로 유의미한 차이($p<0.001$)가 있는 것으로 나타났다(〈표 6〉참조). 정부의 질과 사회자본의 축적도가 모두 평균 이상인 유형 A 국가의 경우 정부의 질 및 사회자본의 축적도가 모두 평균 이하인 유

형 C에 속한 국가에 비하여 국민들이 일상적 환경행동과 환경적 시민행동에 더 적극적으로 참여하는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과를 토대로 미루어볼 때 시민의 참여행태는 사회자본이 잘 축적되어 있고, 정부의 질이 높은 국가에서 더욱 활발하게 나타나는 것으로 추정된다.

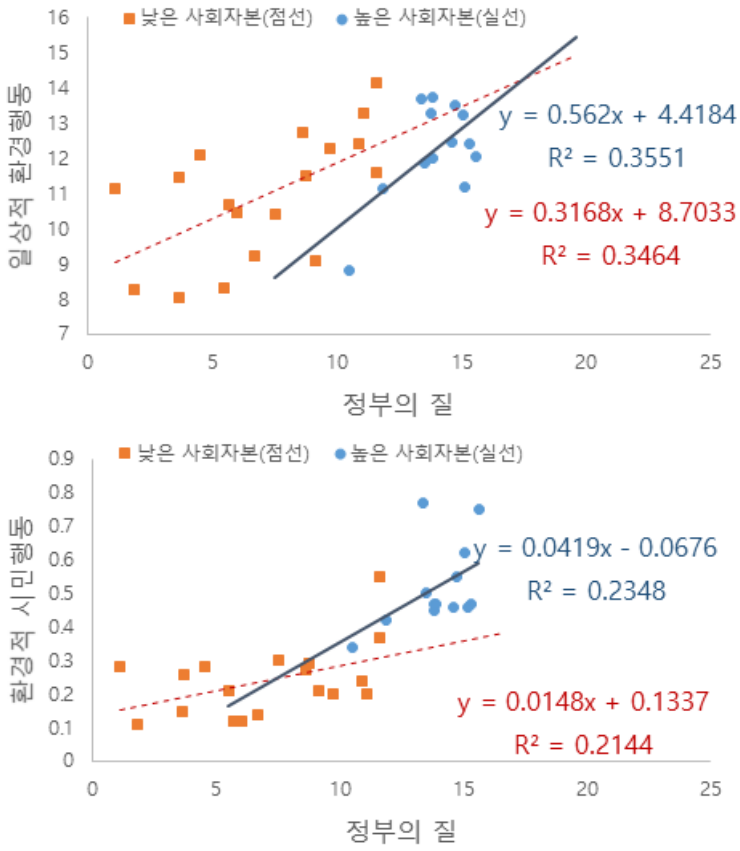
〈그림 2〉 정부의 질 및 사회자본으로 본 국가 유형 분류



〈표 6〉 정부의 질 및 사회자본으로 유형화 한 집단간 차이

종속변수	집단	N	평균	표준편차	평균차 (유형A-유형D)	표준오차	유의확률
일상적 환경행동	유형A	13490	12.253	3.444	1.895	0.041	0.000
	유형C	21197	10.358	3.948			
환경적 시민행동	유형A	13490	0.499	0.859	0.289	0.008	0.000
	유형C	21197	0.210	0.582			

〈그림 3〉 사회자본 수준에 따른 정부의 질과 시민참여의 관계성



〈그림 3〉은 사회자본의 축적 정도가 평균 이상인 집단(실선)과 평균 이하인 집단(점선)에서의 정부의 질과 시민참여간 관계를 나타낸 것이다. 일상적 환경행동의 경우 정부의 질이 한단위 증가할 때 일상적 환경행동의 증가분은 사회자본이 낮게 축적된 국가에서 0.317인데 반해 사회자본이 높게 축적된 국가는 0.562이다. 이와 유사하게 환경적 시민행동에서도 정부의 질이 한 단위 증가할 때 환경적 시민행동 참여의 증가분은 사회자본이 낮게 축적된 국가에서 0.0148인데 반해 사회자본이 높게 축적된 국가에서는 0.0419이다. 즉 사회자본의 축적도가 높을수록 정부의 질이 시민참여 증진에 미치는 영향이 강하게 작용한다고 추정할 수 있다.

〈표 7〉 정부의 질 및 사회자본의 관계유형과 시민참여

고정효과모형(Fixed Effect)				일상적 환경행동		환경적 시민행동	
독립변수	국가차원	절편	r_{00}	11.436 ***		0.349 ***	
		유형A	r_{01}	−0.019		0.048 **	
		유형C	r_{02}	−2.550 ***		−0.030	
통제변수	국가차원	국가경제수준	r_{07}	0.029		0.013 *	
	개인차원	성별	r_{10}	−0.475 ***		0.009	
		교육수준	r_{20}	0.011		0.059 ***	
		혼인상태	r_{30}	0.404 ***		−0.030 ***	
		소득수준	r_{40}	0.007		0.002	
		환경친화적 태도	r_{50}	−0.005		0.011 ***	
		환경위협의 인지	r_{60}	0.097 ***		0.008 ***	
		자기효능감	r_{70}	0.211 ***		0.023 ***	
		환경지식	r_{80}	0.237 ***		0.041 ***	
무선효과모형(Random Effect)				표준편차	분산	표준편차	분산
국가차원 오차분산		절편	u_0	1.504	2.261	0.139	0.019
		성별	u_1	0.171	0.029	0.037	0.001
		교육수준	u_2	0.172	0.030	0.042	0.002
		혼인상태	u_3	0.251	0.063	0.036	0.001
		소득수준	u_4	0.078	0.006	0.009	0.000
		환경친화적 태도	u_5	0.046	0.002	0.014	0.000
		환경위협의 인지	u_6	0.042	0.002	0.011	0.000
		자기효능감	u_7	0.059	0.003	0.010	0.000
		환경지식	u_8	0.079	0.006	0.012	0.000
개인차원 오차분산			r	3.076	9.459	0.677	0.459
신뢰도계수			β_0	0.997		0.981	
설명분산	**국가내 설명분산**			0.158		0.102	
	국가간 설명분산			0.299		0.350	

주) *p〈0.1, **p〈0.05, ***p〈0.01

마지막으로 개인차원의 영향을 통제하고도 유형 A와 유형 C에서 지속가능성을 위한 시민참여에 차이가 있는지를 알아보기 위하여 위계선형모형 분석을 수행하였다(〈표 7〉 참조). 분석결과 정부의 질 및 사회자본이 모두 평균 이하인 유형 C에 소속된 국가들은 다른 유형의 국가들에 비하여 일상적 환경행동의 참여가 낮은 것으로 나타났다($p<0.001$). 반면 정부의 질 및 사회자본이 모두 평균 이상인 유형 A에 소속된 국가들은 상대적으로 환경적 시민행동의 참여가 높은 것을 알 수 있었다($p<0.05$).

Ⅴ. 결론

산업화 과정에서 파생된 신자유주의와 물질주의 가치관은 사회적·경제적·환경적 문제를 복합적으로 발생시켰다. 물질주의 가치관의 만연으로 환경보다 경제적 이익에 우선순위를 부여한 인간사회는 자연자원을 남용하여 환경질의 악화를 초래하였다. 정부의 경제적 효율성을 강조하는 신자유주의의 여파로 정부의 권위와 소명의식이 저하되고, 이는 공공성의 저하로 이어졌다(Sandel, 2005/2014 참조). 또한 지나친 경쟁주의는 약육강식을 부추겨 다수의 약자들을 소외시켰다. 그 결과 사회적 양극화가 심화되고 공동선이 소멸되어, 공동체는 점차 붕괴되고 있다(Beck, 1986/2006; Sandel, 2005/2014 참조). 이처럼 경제적 불평등, 기회의 불평등, 권력의 불평등과 같은 사회적 위기와 기후변화, 환경파괴, 생물다양성 감소와 같은 생태적 위기에 직면한 사회를 Beck(1986/2006)은 위험사회로 명명한다.

인류가 소망하는 우리 공동의 미래(our common future)는 무엇인가? 세계는 사회와 경제, 환경이 균형과 조화를 이루는 지속가능한 사회를 우리가 소망하는 미래사회로 설정하였다. 후기산업사회가 위험사회에서 벗어나 지속가능한 사회를 향하여 나아가기 위해서는 정부-사회-시민의 협치, 즉 협력적 거버넌스 체제가 요구된다.

과거의 명령-통제(command and control)방식으로 통치하는 전통적인 관료제 패러다임에서 좋은 정부의 요건은 전문성, 효율성, 일관성 등이 강조된다(이명석, 2006). 그러나 거버넌스 패러다임 하에서는 '시민의 참여를 유도하고 지원하며, 활발한 시민 참여를 바탕으로 협치를 통해 공공의 문제를 해결하는 정부'를 좋은 정부의 요건 중 하나로 볼 수 있다. 그러므로 좋은 정부를 나타내는 정부의 질 구성요소에는 시민의 요구에 기민하게 대응하고 시민의 참여를 이끌어내기 위한 정부의 노력이 함께 포함되어야 한다.

이러한 맥락에서 본 연구는 거버넌스 패러다임에서 시민의 참여 촉진의 기반이 될 수 있는 정부 질의 속성을 규명하고, 정부의 질과 사회자본이 시민참여행동에 미치는 영향을 검증하였다. 연구 결과 기존에 활용되던 정부효과성과 투명성(부패통제), 정치적 민주성 이외에도 정부의 시민지향성이 시민참여에 영향을 미칠 수 있는 것으로 나타났다. 즉 효과적인 정부, 투명한 정부, 시민의 정치적 권리를 보장하는 정부이며, 시민지향성을 가진 정부가 시민의 참여행동을 촉진시킬 수 있는 것으로 사료된다. 사회자본도 시민의 참여행태에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 더 나아가 사회자본과 정부의 질은 상호작용 효과를 가지는 것으로 나타났다. 즉 정부의 질이 시민참여에 미치는 영향강도가 사회자본의 축적에 따라 상이하게 달라지며, 사회자본은 정부의 질이 시민참여 촉진에 미치는 영향강도를 증폭시키는 역할을 할 수 있음을 보여준다.

덕성을 지닌 시민의 참여는 협력적 환경거버넌스의 성공을 위한 전제조건이다. 지속가능한 사회 구현을 위해서는 시민들이 지구 공동의 문제에 관심을 갖고 환경문제 해결을 위한 노력에 적극적으로 참여해야 한다. 환경보전과 같은 공공의 이익을 위해 자신의 이익을 희생하는 것은 어려운 일이다. 그러나 시민은 공동선을 위해 자신의 욕구를 희생시키기도 한다(Sandel, 2005/2014). 좋은 정부는 시민들이 자신의 욕구를 되돌아보고, 그것이 올바른지 판단한 후 그 욕구를 수정하도록 이끌어야 한다(Sandel, 2005/2014). 이러한 관점에서 시민의식과 공동체, 시민의 덕성을 강조하는 정부는 우리 공동의 미래를 더 나은 삶으로 이끌어갈 수 있다. 윤리적 기반과 소명의식, 역량을 지닌 정부, 즉 투명성, 정치적 민주성, 정부효과성, 시민지향성을 갖춘 좋은 정부는 공동선을 증진시키고 시민의 참여를 촉진시킬 수 있다.

공동선의 달성을 위한 협치에 참여하는 시민으로 행동하기 위해서는 자신의 의견을 피력하고 타인의 의견을 경청하며, 상호간 의견을 조율하고 합의하는 민주시민의 덕목이 함양되어야 한다. 사회자본은 시민들이 시민적 품성을 갖추고 시민참여의 기술을 갖출 수 있도록 도와준다(Putnam, 2000). 또한 사회자본은 정부와 시민의 협력의 토대가 되어(최석현 외, 2012) 보다 효율적인 거버넌스 체제 구축에 기여함으로써(박재창, 2012) 공유재의 딜레마를 해결하고 지역사회의 문제를 해결하는 데 도움을 줄 수 있다(박태정, 2010)

좋은 정부와 사회자본은 시민참여를 촉진시키는 기재이다. 그러나 우리나라의 정부의 질과 사회자본은 OECD 국가 중에서 하위 수준에 머무르고 있다. 이는 우리나라의 지속가능한 발전을 저해시키는 요인 중 하나이다. 우리나라의 지속가능한 발전과 시민참여의 활성화를 모색하기 위하여, 정부는 정부의 질을 향상시키고 사

회자본을 증진시키기 위한 노력을 기울여야 할 것이다.

본 연구는 시민참여 활성화 요인에 관한 기존의 연구와 달리, 시민참여 촉진의 기반이 될 수 있는 거시적 제반요건으로써 정부의 질과 사회자본의 역할을 검증했다는 점에서 의의가 있다. 특히 기존의 정부의 질 요소로 제시되던 정부효과성과 공정성, 투명성, 정치적 민주성 이외에도 정부의 시민지향성을 정부의 질 요소에 포함시켜, 그 역할을 검증했다는 점에서 의의가 있다. 향후 연구에서는 정부의 질과 사회자본 외의 다른 거시적 제반요건 및 국가의 가치관과 시민참여의 관계를 연구하는 것이 필요할 것으로 보인다.

참고문헌

강효민·박기동. (2008). "지역사회에서 스포츠클럽 활동과 사회적 자본 형성". 「한국스포츠사회학회지」. 21(4): 845-863.

김기환. (2006). "거버넌스 시각에서의 환경행정정보화 평가: 환경정보화 주요사업을 중심으로". 「한국정책과학학회보」. 10(4): 273-295.

김기환·문성진. (2013). "친환경행태 영향요인에 관한 경쟁가설 분석". 「한국행정연구」. 22(4): 1-30.

김두레. (2012). "정치체제, 정부의 질, 그리고 정부성과: 합의체제 수월성 가설의 수정과 검증". 「정부학연구」. 18(1): 55-78.

김민경 (2014). 「환경친화적 행동의 영향요인」. 성균관대학교 박사학위논문.

김민경·문상호. (2014a). "자발적 집단 참여가 환경지불용의에 미치는 영향: 국가별 문화성향을 반영한 위계선형분석". 「한국정책학회보」. 23(1): 163-197.

_____. (2014b). "환경친화적 행동 유형별 예측인자의 비교분석: 위계선형을 적용한 비교연구". 「한국행정학보」. 48(3): 257-293.

김민경·문성진. (2016). "자원동원이론을 통한 자발적 환경행태 요인 분석: 개인유용자원과 신뢰자원을 중심으로". 「한국사회와 행정연구」. 26(4): 53-79.

김석준. (2000). "한국 국가재창조와 뉴 가버넌스: 새로운 패러다임 모색". 「한국행정학보」. 34(2): 1-21.

김선혁. (2011). "정부의 질과 시민사회: 비판적 검토와 지표 개발을 위한 시론". 「정부학연구」, 17(3), 49-78.

김재경 외. (2012). "생활체육 참여가 사회자본 형성에 주는 영향의 실증적 분석". 「지

식경영연구」. 13(4): 1-12.
권기헌. (2014). 「정책학강의」. 박영사.
도수관. (2016). "사회자본과 정부운영 방식의 관계 유형과 정부의 질". 「지방정부연구」. 19(4): 295-318.
문성진·김기환 (2015). "사회자본으로서의 신뢰가 친환경행태에 미치는 영향". 「정책분석평가학회보」, 25(4): 241-275.
민인식·최필선 (2013). 「STATA 패널데이터 분석」. 지필미디어.
박재창. (2010). 「한국의 거버넌스」. 도서출판 아르케.
_____. (2012). "거버넌스 관점에서 본 지방이양추진위원회: 성과와 과제". 「국정관리연구」. 7(2): 1-24.
박태정. (2010). "균형적 관점에서 본 사회자본의 재검토 및 개발방향". 「사회보장연구」, 26(4): 525-552.
박희봉. (2009). 「사회자본」. 조명문화사.
서병세·김찬룡. (2010). "한국사회에서의 스포츠 참여와 사회자본". 「한국체육학회지」. 49(6): 79-89.
서승현·이희창. (2009). "시차적 접근을 통한 거버넌스 정합성 분석: 국유림 관리를 중심으로". 「한국공공관리학보」. 23(4): 181-209.
손성철 외. (2013). "조직 연구에서 다층모형 적용에 관한 고찰: 위계적 선형모형(HLM) 활용을 중심으로". 「인적자원관리연구」. 20(3): 75-97.
신은경 (2007). 「장애인 사회참여와 개인 및 지원환경요인의 관계에 관한 연구: HLM을 이용한 분석」. 연세대 사회복지대학원.
안우환 (2004). 「논문작성을 위한 교육통계」. 한국학술정보.
알프레드 Ho, 임도빈. (2012). "정부경쟁력(Government competitiveness)의 개념정립: 시간과 공간의 관점에서". 「행정논총」, 50(3), 1-34.
유민봉 외 (2009). "위계선형모형을 이용한 조직의 구조적 특성이 공무원의 직무만족에 미치는 영향분석". 「한국행정연구」, 18(4): 31-58.
유정진 (2006). "위계적 선형모형의 이해와 활용". 「아동학회지」, 27(3): 169-187.
윤여창·손철호·이진규. (1994). "국유림경영이 지역사회에 미치는 영향에 관한 연구". 「한국임학회지」. 83(1): 38-49.
이명석. (2002). "거버넌스의 개념화: '사회적 조정'으로서의 거버넌스". 「한국행정학보」. 36(4): 321-338.
_____. (2006). "거버넌스 이론의 모색: 민주행정이론의 재조명". 「국정관리연구」, 1(1):

36-63.

이숙종·김희경·최준규. (2008a). “사회자본이 거버넌스 형성에 미치는 영향에 관한 연구: 공무원과 시민단체 직원의 인식을 중심으로”. 「한국행정학보」. 42(1): 149-170.

이숙종·최준규·유희정. (2008b). “사회적 특성과 행위 변수가 사회자본에 미치는 영향: 종로구 사례를 중심으로”. 「지방행정연구」. 22(4): 101-132.

이승종·김혜정. (2011). 「시민참여론」. 박영사.

이재현 (2007). 「청소년 비행 위험도에 관한 연구: 위계적 선형모형을 활용한 개인요인과 지역사회를 포함한 학교요인의 영향력 비교」. 연세대 행정대학원.

임의영. (2012). “거번먼트의 질: 개념적 성찰”. 「정부학연구」, 18(2), 3-27.

정준금 외 (2007). 「환경과 사회」. 대영문화사.

채종헌·김재근. (2009). “공공갈등에서 협력적 거버넌스의 구성과 효과에 관한 연구: 경기도 이천시 환경기초시설 입지갈등 사례를 중심으로”. 「지방행정연구」. 23(4): 107-136.

최석현·조창현·정무권. (2012). “사회적기업의 지속가능성을 위한 지역사회자본 형성 전략에 대한 이론적 고찰: 연결망 재구축과 지속가능성을 중심으로”. 「한국거버넌스학회보」. 19(1): 125-151.

최상옥. (2012). “정부의 질 연구: 효과성 제고를 위한 정부역량 개념의 탐색적 고찰”. 「정부학연구」, 18(2), 77-97.

최진욱, 윤견수, 김현 (2012). “정부의 질 개념 구성에 관한 탐색”. 「정부학연구」, 18(2), 53-76.

홍현미라. (2006). “지역사회관계망을 활용한 자원개발경험의 유형에 관한 근거이론 연구: 사회자본관점적용”. 「한국사회복지학」. 58(4): 65-92.

Aronson et al. (2013). *Social Psychology*. 박권생 외 역, 2015, 시그마프레스.

Bang, H. K., et al. (2000). “Consumer Concern, Knowledge, Belief, and Attitude toward Renewable Energy: An Application of the Reasoned Action Theory”. *Psychology & Marketing*, 17(6): 449-468.

Beck, Ulrich. (1986). *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Suhrkamp Verlag. 홍성태 (역). (2006). 「위험사회: 새로운 근대(성)를 향하여」. 새물결 출판사.

Blake, D. E. (2001). “Contextual Effects on Environmental Attitudes and Behavior”. *Environment and Behavior*, 33(5): 708-725.

Coleman, J. S. (1988). "Social Capital in the Creation of Human Capital". *American Journal of Sociology*. 94: 95-120.

Dahlberg, Stefan., Linde, Jonas., Holmberg, Soren. (2015). "Democratic Discontent in Old and New Democracies: Assesing the Importance of Democratic Input and Governmental Output". *Political Studies*. 63(S1): 18-37.

Dunlap, R. E. & Mertig, A. G. (1997). "Global Environmental Concern: An Anomaly for Postmaterialism". *Social Science Quarterly*, 78(1): 24-29.

Helliwell, J. F. & Huang. H. (2008). "How's Your Government? International Evidence Linking Good Government and Well-Being". *British Journal of Political Science*. 38(4): 595-619.

Inglehart, R. (1995). "Public Support for Environmental Protection: Objective Problems and Subjective Values in 43 Societies". *Political Science & Politics*, 28(1): 57-72.

Johnson, C. Y., et al. (2004). "Ethnic Variation in Environmental Belief and Behavior: An Examination of the New Ecological Paradigm in a Social Psychilogical Context". *Environment and Behavior*, 36(2): 157-186.

Kay, A. (2006). "Social Capital, the Social Economy and Community Development". *Community Development Journal*. 41(2): 160-173.

Nooney, J. G., et al. (2003). "Environmental Worldview and Behavior: Consequences of Dimensionality in a Survey of North Carolonians". *Environment and Behavior*, 35(6): 763-783.

La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., & Vishny, R. (1999). "The quality of government". *The Journal of Law, Economics, and Organization*. 15(1): 222-279.

Poortinga W. et al. (2004). "Values, Environmental Concern, and Environmental Behavior: A study into Household Energy Use". *Environment and Behavior*. 36(1): 70-93.

Putnam, R. D. (1993). "The Properous Community: Social Capital and Public Life". *The American Prospect*. 12-18.

Putnam. (1995) Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*. 6(1): 65-78.

Putnam, R. D. et al. (2000). *Bowling Alone: The collapse and revival of American*

community. Simon and Schuster Paperbacks.

Quality of Government Institute. (2010). *Measuring the Quality of Government and Subnational Variation*. University of Gothenburg.

Rice, T. W. (2001). "Social Capital and Government Performance in Lowa Communities". *Journal of Urban Affairs*. 23(3-4): 375-389.

Sandel, Michael J., (2005). *Public Philosophy: Essays on morality in politics.* Harvard University Press. 안진환·이수경 (역). (2014). 「왜 도덕인가?」. 한국경제신문.

Stern, P. C. (2000). "Toward a Coherent Theory of Environmentally Significant Behavior". *Journal of Social Issues*, 56(3): 407-424.

Schwartz, S. H. (1973). "Normative Explanations of Helping Behavior: A Critique, Proposal, and Empirical Test". *Journal of Experimental Social Psychology*, 9: 349-364.

Stern, P. C. (2000). "Toward a Coherent Theory of Environmentally Significant Behavior". *Journal of Social Issues*, 56(3): 407-424.

Teorell, J. (2009). "The Impact of Quality of Government as Impartiality: Theory and Evidence". *Annual Meeting of the American Political Science Association*.

김민경(金民耿): 주저자. 성균관대학교 국정관리대학원에서 2014년 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 서울대학교 연합전공 글로벌환경경영학과에서 환경정책입문 및 지구환경과 에너지문제 강의를 담당하고 있으며, 농업생명과학연구원 미래환경산림자원연구소의 선임연구원으로 재직 중이다. 주 연구 분야는 환경거버넌스, 환경행태, 산림정책, 생태계서비스의 지속가능성 평가 등이다. 최근 주요 논문들은 한국행정학보(2014), 한국정책학회보(2014), 환경교육(2015), 한국사회와 행정연구(2016)에 게재하고 있다(min34071@gmail.com).

윤여창(尹汝昌): 교신저자. 서울대학교 임학과에서 1983년 농학 석사학위를 취득하고, 미국 University of Washington, College of Forest Recources에서 1988년 산림학 박사학위를 취득하였으며, 현재 서울대학교 산림과학부 교수로 재직 중 이다. 주 연구 분야는 생태계서비스의 경제학, 산림전통지식, 공유자산의 거버넌스 등 생태경제학 및 자원관리정책이다. 최근 주요 논문들은 Ecological Economics(2003), Ecology and Society (2006), Forest Ecology and Management (2009), Urban Forestry and Urban Greening(2013), Forest Policy and Economics(2012, 2016, 2017), International Journal of Biodiversity Science(2016), Ecosystem Services & Management(2016), Sustainability(2015), Journal of Environmental Management (2014), 한국산림과학회지(2007, 2011) 등에 게재하고 있다(youn@snu.ac.kr).

Journal of Governance Studies

Volume 13 Number 2 June 2018

Contents

Conceptual Debates on the Policy Goodness in Policy Thought Studies
Haeyoung Lee ····· 1

An Exploratory Study on the Socio-Economic Role of Cooperatives
: Evidence from the Disabled Cooperative
Jiwon Kim & Jaebok Lee ····· 25

Research on Actual Status and Development of Children's Disaster & Safety Education: Based on Survey of Elementary School Students
Juho Lee & Gigeun Yang & Kyeongjin Kim ····· 63

The Determinants of Intragroup Conflicts in Public Sector Organizations: Focusing on the network effects of college alumni and birthplace, gender similarity
Hyangwon Kwon & Kyungdeuk Kwon ····· 97

A Case Study on Citizen Autonomy and Local Governance: Focusing on the Experiences of Self-Governing City in Goyang
Soogil Oh & Chunyeol Lee ····· 125

An Analysis of the Debates on the Construction of the New Yeungnam Airport: An Application of Social Network Analysis
Moonsoo Kim & Soonyang Kim ····· 159

Factors Affecting Residential Mobility Among the Elderly: A Comparative Study Between the 2006 and 2016 Korea Housing Survey
Jooyeon Song & Heejung Jun ····· 191

Civic Participation for Sustainable Society: Quality of Government and Social Capital
Minkyung Kim & Yeo-Chang Youn ····· 221

Abstract

Conceptual Debates on the Policy Goodness in Policy Thought Studies

Haeyoung Lee

Conceptual and practical inquiry on the policy goodness in the studies of policy thought has been a challenging philosophical and theoretical subject. This paper firstly focused on the diagnosis of the conceptual definition of the policy goodness. Based on the this conceptual judgment, I described and suggested transcendentally the five features of the policy goodness such as betterness, rightness, justice, mutual recognition and care, and traditional value by reviewing critically classical understandings and arguments on goodness(善) in both *Confucian* and western philosophies. The policy goodness can be defined as the value-laden normative concept to insure justifications of policy intervention in statism as well as practicality of policy practice. The first ramification of this policy goodness, the betterness confines to the better ideas and qualifications in both policy contents and formulation; the second, the rightness can be attained by accordances with policy title and its practical and philosophical objectives. However, the diversified concepts of justice is to be understood as the common and/or public goodness in the policy community. The mutual recognition and care is the practical value concept such as the sharing pleasure with the people idealized by the *Confucian* king-of philosophical theory. Finally, the traditional value is the progressed historical norm in a community and/or society for the common good. In the studies of policy thought, the policy goodness explains its practicalities angled by practice in policy-making as well as in policy implementation as for a further research question.

[Key words: policy thought, policy goodness, betterness, rightness, justice, mutual recognition and care, traditional value]

An Exploratory Study on the Socio-Economic Role of Cooperatives : Evidence from the Disabled Cooperative

Jiwon Kim & Jaebok Lee

Since the Cooperatives Law was enacted in 2012, the Korean government has supported cooperatives that provide jobs for the disadvantaged. However, there have been few studies on cooperatives for disabled workers. Therefore, this article attempts to fill this gap by investigating a case of the disabled cooperative that was founded in 2015 with a cafe workplace. With the case, we observed that the cooperative needs to secure profitability of the organization although it helps disabled workers economically. In addition, we found that it alleviates citizens' biased perception on disabled workers, and enhance workers' democratic participation, and thereby it allows disabled workers to hold a co-producer roles. We believe that the evidence will help further studies on cooperatives for the disadvantaged.

[Key words: cooperatives, social service, disabled workers]

Research on Actual Status and Development of Children's Disaster & Safety Education: Based on Survey of Elementary School Students

Juho Lee & Gigeun Yang & Kyeongjin Kim

The purpose of this study is to analyze the actual condition of disaster safety education, educational interests, and learning effects for elementary school students in order to find effective ways to develop disaster safety education policy. As a result of the analysis, it was found that the disaster safety education experience of the control group was low overall, unlike the experimental group which carried out disaster safety education outside the school. Also, disaster education experience was less than safety accident education. While the interest in disaster safety education is high, it is not understood accurately about contents of education. Therefore, it is necessary to differentiate and diversify disaster safety education contents according to disaster safety education field. In addition, there is a high need to develop disaster safety education programs for disaster types and nurturing experts in disaster safety education. Especially, considering that disaster safety education in the school is done by the homeroom teacher, it is found that the elementary school teacher needs to enhance the specialization of disaster safety education.

[Key words: disaster safety, children, elementary school students, disaster safety education, disaster safety education contents]

The Determinants of Intragroup Conflicts in Public Sector Organizations: Focusing on the network effects of college alumni and birthplace, gender similarity

Hyangwon Kwon & Kyungdeuk Kwon

The purpose of this study is to explore the factors of intragroup conflict within public sector organizations in South Korea. Particular attention has been placed on the 'factional effects' that examine the link between one's minority or outsider status and the perception of conflict. Drawing on Jehn(1995)'s conceptual definition of intragroup conflict, which classified intragroup conflict into 'task conflict' and 'relationship conflict', this study tested the hypotheses using questionnaires on 240 public sector employees. As a result of statistical analysis based on the model of Ordered Logit. ‘minority status’ based on ‘category’, ‘gender’ and ‘(non) regular’ showed positive relationship with both ‘task conflict’ and ‘relationship conflict’. The theoretical implications of this study, practical implications, and suggestions for future research were also discussed.

[Key words: intragroup conflict, faction effects, minority status, conflict perception, task conflict]

A Case Study on Citizen Autonomy and Local Governance: Focusing on the Experiences of Self-Governing City in Goyang

Soogil Oh & Chunyeol Lee

Recently debating on collaborative governance has been discussed more in venue of local governance compared to early stage of introduction of governance theory and practice. It will be developed from governance as several public-private partnership to diverse discussion on governance as fundamental value and instruments for governing. The experience of Goyang City is relatively unique among trials for new governance of local governments in Korea. Goyang governance since the 5th term resulted from 'Goyang Rainbow Association (GRA)' on January 30 in 2010. GRA has kept pace with association of five political parties in Goyang City. It was changed to alliance of citizen, local government, political parties in Goyang for public policy agenda and renewal of Goyang City administration. The purpose of this study is to find influencing factors to local governance, draw some implications, and seek good system for participatory governance and collaborative governance. The vitalization of local governance based on citizen autonomy needs political governance. The design of new governance could be changed and failed by leadership of a mayor. It showed the importance of meta governance which set up the framework or orientation of governance. And new governance for citizen autonomy requires capability of civil society.

[Key words: citizen autonomy, local governance, collaborative governance, Goyang City]

An Analysis of the Debates on the Construction of the New Yeungnam Airport: An Application of Social Network Analysis

Moonsoo Kim & Soonyang Kim

The purpose of this article is to understand the dynamics of policy formation and change through the analysis of the relational pattern and interactions between the key actors who have participated in the debates on the construction of the New Yeungnam Airport. The target of analysis is the second stage debate under the Lee Myung-bak Administration, which attracted the highest level of public attention and showed the fierce confrontation between participant policy actors. A technique of analysis is social network analysis that is recognized as one of better methods in quantifying the relational pattern and interactions among diverse policy actors.

[Key words: New Yeungnam Airport, social network analysis, policy network, binary network]

Factors Affecting Residential Mobility Among the Elderly: A Comparative Study Between the 2006 and 2016 Korea Housing Survey

Jooyeon Song & Heejung Jun

This study examined factors affecting residential mobility among elderly households by analyzing the 2006 and 2016 Korea Housing Survey. In the empirical analysis, the dependent variable was the willingness to move and independent variables included housing, neighborhood, and demographic characteristics. By using binary logit analyses, we compared the factors affecting residential mobility between the elderly and non-elderly households. We also compared the changes in factors affecting residential mobility between 2006 and 2016. There were two major findings in this study: 1) In 2006, residential stability factors were important for elderly households while all of financial, residential stability, and neighborhood factors were important for non-elderly households in residential mobility, 2) In 2016, financial factors became more influential in residential mobility among elderly households.

[Key words: the elderly, residential mobility, housing welfare]

Civic Participation for Sustainable Society: Quality of Government and Social Capital

Minkyung Kim & Yeo-Chang Youn

The cooperative governance among government-society-citizen has suggested as an alternative for sustainable management of common resources. Civic participation is crucial to achieve the success of environmental governance. Therefore, government under governance paradigm should perform a role in supporting voluntary civic participation to solve public problem.

Determining the factor that effect the civic participation has to be preceded in order to become good government who encourages cooperation with citizen. This study aims to identify the impact of the quality of government(bureaucratic effectiveness, transparency, impartiality, political democracy, and civil society friendly) and social capital(network, trust, societal cohesion) on civic participation for sustainable society.

The results show that the bureaucratic effectiveness, transparency, political democracy as well as civil society friendly can be the factors affecting civic participation. Social capital also show the effects on civic participation in the collaborative governance for sustainable society. Furthermore, our results confirm that there are interaction effects between quality of government and social capital. It implies that social capital can amplify the effects of quality of government on civic participation.

[Key words: sustainable society, civic participation, collaborative environmental governance, quality of government, social capital]

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 게재한 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 참고의견을 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, '졸고'나 '졸저'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; 정열방식: 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 중·일 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 중·일 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 국내문헌은 가나다 순으로, 한자로 된 중·일문헌은 괄호 속에 한글식 표기를 하여[예: 菅谷章(스가랴 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, Uni- versity 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 Mannual에 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 준수의무) 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. 통보받은 소속기관은 재량으로 연구자에 대하여 추가적인 조치를 취할 수 있다.

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

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

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

제5장 부칙

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

제16조 (시행일) 이 규정은 공포한 날로부터 시행한다.

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

「국정관리연구」 제13권 제2호(통권29호)

2018년 6월 30일 인쇄
2018년 6월 30일 발행

발행인 권기헌
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