
국정관리연구

Journal of Governance Studies

제14권 제4호(통권35호)
2019년 12월

성균관대학교 국정전문대학원

목 차

〈일반논문〉

재난안전관리 예산의 배분기준 모형에 대한 연구

A Study on Improving Allocative Efficiency of Budget for Disaster and Safety Management

/ 이인원·김영록 *Lee, In Won and Kim, Youngrok* 1

물아주의 정책사상의 개념 정립에 관한 연구: 정책인의 이상적·규범론적 철학가치에 대한 가설적 제안

Conceptual Analysis of the Self and Things: A Hypothetical Proposition for the Policy Human's Philosophical Values through the Ideal and Normative Theories

/ 이해영 *Lee, Hae Young* 35

공무원의 직무불만족이 반응양식(EVLN)에 미치는 영향: 정치적 중립 인식의 조절 효과를 중심으로

A study on the effect of civil servant's conception of political neutrality on the relationship between job dissatisfaction and EVLN Response

/ 최동훈 *Choe Donghoon* 61

정부 직접일자리정책 효과에 대한 연구: 청년일자리정책 분석을 중심으로

A Study on the Effect of Government Direct Employment Policy

/ 신용한 *Shin Yong-han* 105

재난안전관리 예산의 배분기준 모형에 대한 연구

이인원·김영록

이 연구는 재난안전관리 분야의 예산배분의 합리성을 제고하기 위해 고려해야 할 예산배분의 원칙을 수립하고자 하는 목표를 갖고 수행되었다. 재난안전관리 분야의 합리적 예산배분을 위해서는 해당 분야의 특수성을 감안하면서 동시에 예산의 배분기준이라는 일반적인 보편성이 적절히 조화될 수 있는 근거의 제시 및 운영 지침의 개발과 활용이 필수적이나 이에 대한 포괄적인 검토가 부족하다는 문제의식에서 출발하였다. 이를 위해 문헌연구를 통해 드러난 재난안전관리 예산의 효율적 배분을 위해 고려해야 할 요소를 검토하고, 이를 바탕으로 전문가를 대상으로 한 전문가 심층인터뷰(FGI)를 실시하였으며, 이를 통해 도출된 투자우선순위의 판단기준의 중요도를 전문가들을 대상으로 한 AHP분석기법을 활용하여 최종적인 배분기준 모형을 도출하였다. 분석결과에 따르면, 투자의 수요적 측면, 즉 재난 및 안전관리와 관련한 피해를 가급적 사전에 예방한다는 사업목적 자체의 중요성이 투자의 공급적 측면, 즉 투자사업을 시행하는 정부의 역량 및 환경적 요소에 대한 고려보다 훨씬 높은 중요도를 갖는다고 판단하고 있는 것으로 나타났다. 따라서, 피해유형에 따른 다양한 사업이 중장기적으로 추진되어야 하고, 사업의 효과를 객관적이고 엄밀한 기준 하에 평가할 필요가 있으며, 이를 위한 방법론의 지속적인 개발 등을 통해 예산배분기준이 보완·발전될 필요가 있다는 점을 시사점으로 제시하였다.

[주제어: 재난안전관리 예산, 예산배분의 합리성, 사전협의제, 투자 우선순위, 분석적 계층화 과정(AHP)]

I. 서론

박근혜 정부는 이명박 정부의 행정안전부를 안전행정부로 개편하는 등 정부 출범부터 국민안전을 우선시 하겠다는 의지를 공개적으로 천명하였다. 그러나 집권 초기 발생한 세월호 사태는 재난관리의 통합적 관리를 위한 보다 효율적이고 강력한 권한을 가지는 컨트롤 타워의 필요성을 인지하는 문제의식을 갖게 되었으며, 이

이 논문은 한국행정연구원이 2017년에 수행한 기본과제인 '재난안전사업 예산의 배분적 효율성 제고 방안 연구'의 일부분을 수정, 발전시킨 것임.

논문접수일: 2019.11.01, 심사기간(1차~2차):2019.12.06~12.31, 게재확정일: 2019.12.31

러한 배경하에 국민안전처가 출범하게 되었다.(2014.11) (현 행정안전부 재난안전관리본부). 또한, 단편적인 조직의 확대와 개편에만 머무르지 않고, 국민안전처가 보다 재난안전관리의 총괄적 기능과 역할을 수행할 수 있도록 정책 수단을 부여하였는데, 이 중 대표적인 것이 재난안전관리 예산의 '사전협의제'로 볼 수 있다. 즉, 그간 부처별로 배분되고 집행되었던 재난안전관리 예산의 통합관리를 위해 다른 정부 예산과는 달리 국민안전처가 해당 분야의 예산을 관리하는 체계를 도입한 것이다. 이는 소관별로 분절적으로 수행되어왔던 재난안전관리 사업의 유사중복사업을 최소화하는 한편 이를 통합적인 틀로 관리하게 함으로써 예산의 배분적 효율성을 극대화하기 위한 것이다.

그러나, 다양한 가치를 가지고 추진되고 있는 재난안전관리 사업들의 우선순위와 배분 기준을 도출해내는 것은 생각보다 쉬운 일은 아니다. 예산배분의 합리성을 제고해야 한다는 필요성이 공감대를 얻고 있음에도 불구하고 사전협의제의 실질적인 효과성에 대한 의문을 제기하는 시각이 아직까지 존재하는 것이 사실이다. 이는 재난안전관리 분야의 내용과 범위가 워낙 다양하고 방대하므로 이들의 가치와 중요성을 몇 가지 잣대로 판단하기 어렵기 때문이다. 따라서 이 연구는 예산배분의 합리성을 확보하기 위해서는 다양한 재난안전관리 사업의 '다양성과 특수성'을 포괄하는 '보편성'을 가진 판단기준이 필요하다는 인식하에 예산 배분의 합리성을 극대화할 수 있는 기준을 도출해내는 것을 목표로 하였다.

재난안전관리 예산을 분류하는 일반적인 방식은 몇 가지로 구분된다. 가장 일반적인 분류방식은 안전과의 직접적 연관성을 중심으로 보다 직접적인 사업을 S1로 간접적인 사업을 S2로 분류하는 방식으로 분류과정을 통해 우선순위를 즉각적으로 판단할 수 있다는 장점이 있다. 이를 다시 투자목적에 따라 ① 안전시스템 구축·운영, ② 재해예방 기능강화, ③ 교육·훈련, ④ 안전 R&D, ⑤ 안전시스템 지원·보완, ⑥ 재해예방 SOC 구축·관리, ⑦ 예비비 등 7개로 세분화하여 사용하고 있다. 그러나 이는 실제 예산편성 과정에서 각 부처가 대부분의 사업을 S1, 그 중에서도 ① 안전시스템 구축·운영 등으로 분류하는 성향이 강하여 우선순위 판단에 크게 기여하지 못하고 있다는 점이 지적된 바 있다 (김영록, 2016). 또한, 최근에는 재난의 피해 유형별 분류체계가 빈번하게 활용되고 있는데, 이는 재난을 자연재난, 사회재난, 안전관리 등의 3개로 대분류하고 개별 재난의 피해유형에 따라 총 73개 유형으로 세분화하고 예산을 배분하는 방식이다. 이는 개별 재난의 특수성을 유형별로 정확하게 파악하여 예산배분 시 고려하는 등 상대적으로 적실성이 높다는 점이 장점이나 피해유형을 지나치게 세분화함으로써 개별사업의 특수성과 정당성을 지나치게 강

조한 결과 우선순위 도출이라는 관점에서 유용성이 떨어진다는 점을 지적받고 있다(김영록, 2016). 이러한 기준들을 다양하게 활용하여 재난안전관리 예산을 분석한 김영록(2016)의 연구 결과에 따르면, 2017년도 예산안을 기준으로 사업 수는 자연재난이 23%, 사회재난이 37%, 안전관리가 40%를 차지하고 있으며, 예산요구액을 기준으로는 자연재난이 33%, 사회재난이 25%, 안전관리가 42%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 자연재난의 경우 ⑥ 재해예방 SOC구축 관련 사업의 예산배분 비중이 가장 크며, 사회재난의 경우 ① 안전시스템구축·운영 분야에 가장 많은 예산사업이 집중된 것으로 나타났다(김영록, 2016).

한편, 재난안전관리 예산을 분류하고 이의 분배적 합리성을 추구하는 과정은 현실적인 필요성에 의해 생겨난 문제를 임기응변식으로 개선해 온 특징이 있어 이와 관련한 명확한 이론에 기반하지 못하다는 점 또한 선행연구에서 드러난 명확한 한계로 지적할 수 있을 것이다. 즉, 정부 부처의 다수의 예산사업들을 유형화하고 이의 분배적 합리성과 관련한 기준을 확보하는 과정에서 다양한 사업평가와 관련한 이론적 모형이 검토·채택될 수 있음에도 불구하고 재난안전관리 사업의 갖는 특수성과 개별성이 지나치게 강조되어 이론에 기반한 예산배분이 상대적으로 소홀히 다루어진 측면이 크다는 것이다. 이에 이 연구에서는 예산배분과 관련한 이론적 논의들을 기반으로 하되 재난안전관리 사업의 특수성이 고려될 수 있는 방안을 도출하는 것을 연구의 목표로 하고자 한다.

이 연구는 재난안전관리 예산의 배분적 효율성을 제고하기 위한 방안을 제시하기 위한 목표를 갖고 있으며 구체적으로 다음의 과정을 거쳐 수행하였다.

첫째, 문헌연구 등을 통해 나타난 재난안전관리 예산 배분을 위한 효율적 대안을 검토하고 이를 바탕으로 전문가를 대상으로 한 전문가 심층인터뷰(FGI)를 실시하였다. FGI 대상은 재난안전관리 분야 및 예산 분야의 학자 및 공무원 등 이 분야에 재난안전관리 예산의 배분적 합리성에 대한 경험과 이해도가 높은 전문가를 대상으로 하였다. 이를 통해 재난안전관리 예산과 관련한 정책문제를 명확하게 하고 연구문제를 한정하여 제시하였다.

둘째, 제시된 대안적 기준의 유용성을 평가하기 위해 주요 재난안전관리 사업에 배분된 예산의 사례에 대해 투자우선순위의 판단기준의 중요도를 전문가들을 대상으로 한 AHP분석기법을 활용하여 최종적인 배분기준 모형을 도출하였다.

이와 같은 문헌연구, 전문가 심층인터뷰(FGI), AHP분석기법을 통해 재난안전관리 예산의 배분적 효율성 제고를 위한 판단기준의 발전적 모형을 제시하였다.

II. 이론적 검토

1. 이론적 논의

타 분야에 비해 재난안전관리 예산의 배분적 합리성을 다룬 선행 연구는 상대적으로 이론적 근거가 부족한 편이다. 이 가운데 통합적인 재난관리체계 구축방안을 다룬 연구(Donahue and Joyce, 2001; Kapucu and Garayev, 2011)와 함께 재난안전관리 예산 배분뿐만 아니라 재원조성을 어떻게 구성할 것인가(Donahue and Joyce, 2001; Mechler and Hochrainer-Stigler, 2011 등)를 다룬 연구 등을 이 연구의 이론적 근거로 활용하고자 한다.

먼저, Donahue and Joyce(2001)는 재난관리 사업의 재정·기능적 측면의 분석을 위한 분석틀을 제시하였다. 즉, 재난관리정책의 기능적 측면을 완화, 준비, 대응, 복구로 유형화하되 미국의 정부수준에 따라 기능 권한, 인센티브, 실제 재해정책이 달라질 수 있음을 지적하였다(Donahue and Joyce, 2001: 732). 한편, Kapucu and Garayev(2011)은 정부 부문 뿐만 아니라 문제해결의 과정에 참여하는 이해관계자 및 전문가들을 포함한 협업적 의사결정과정을 강조하고 이러한 협업적 접근법은 재정·기능적 측면의 분석에서도 중요함을 지적하였다.

다음으로 재난안전관리 예산의 배분적 합리성과 관련한 보다 심층적 논의로 Donahue and Joyce(2001)는 미국의 재난지출 예산처리에 문제점과 개혁방안을 제시하고 있다(Donahue and Joyce, 2001: 734-737). Donahue and Joyce(2001: 736-737)에 따르면 보다 나은 예산지출을 위해서는 첫째, 해당 예산의 평균 한도를 설정하고, 둘째, 예산검토(budget review)의 단계에서 페이고(paygo) 준칙을 적용하는 한편, 셋째, 재난구호에 유연하게 대응하기 위한 예비비를 설치하고, 넷째, 위기 상황을 판단하는 기준을 보다 명확하게 확보할 것을 주장하였다.

재난안전관리 예산과 관련한 이론적 논의 중 재난안전관리에 필요한 재원의 동원방식과 관련한 논의도 중요한 이슈인데 사전에 재난을 대비하는 사전관리와 재난 후 복구를 중심으로 한 사후관리로 나누어 볼 때 재원동원의 방식은 양자가 달라야 함을 지적하고 있다. 특히 최근에는 재난의 규모와 피해가 점점 대규모화하는 경향이 있어 사전적인 재난관리, 특히 재난 위험 감소(disaster risk reduction)를 위한 사전 투자가 중요한 것으로 인식되고 있음을 지적하고 있다. 특히, Freeman(2003)은 다양한 사전 조치를 적절히 시행함으로써 자연재해로 인한 물리적 피해를 경감시킬 수 있다고 주장하였다.

2. 해외 선행연구 검토

재난관리 영역에서 예산 배분의 우선순위를 결정하는 문제와 관련하여 Clary(1985:20)는 다양한 사례를 통해 재난 대응에 직면한 여러 문제들¹⁾에 대한 종합적인 해결책을 분석하고 있다. 예산 배분의 관점에서 Clary의 주장을 살펴보면 주로 의회가 정한 입법상의 제약²⁾과 해당 기관이 채택한 행정적 절차로 인해 방재 및 재난 대응 분야의 예산은 경직성을 갖기 마련이라고 주장하였다. 또 이러한 조치가 행정적 책임성을 제고하는데에는 효과적이지만 예산 프로그램 관리의 유연성을 제한할 수 있다고 제시했다(Clary 1985:23). 또한 Clary는 주 및 지방 정부가 재난관리 사업을 다른 영역의 사업에 비해 낮은 우선순위로 다루고 있음을 지적하고 있다.

Waugh(1994:253)는 미국에 대한 사례연구를 토대로 연방정부가 지방정부보다 재정적 측면에서 형편이 상대적으로 더 낫기 때문에 효과적인 재난관리 사업을 설계, 구현, 관리 및 유지하는 전체적인 과정에서 연방정부의 재정적 역할 및 개입이 중요하다는 점을 지적한다.

Donahue & Joyce(2001:732)는 정부 간 이론을 기반으로 연방 정부, 주 정부, 지방 정부의 재난 대응 특성을 설명하면서, 재난 복구에 관하여 한 지역에서 수행하는 사업의 혜택이 다른 지역에게까지 전이되거나(외부효과) 지역 간 재정격차가 큰 경우, 재난 대응 및 복구에서 발생하는 재정상의 긍정적·부정적 영향력을 재분배하기 위해서는 높은 수준의 정부 보조금을 사용해야 하는데 이들은 Musgrave와 Peterson의 이론을 기반으로 재난 대응 및 복구에 적용하기 위해 비상 경영의 단계별 활동 및 기능을 할당하는 방법을 제시했다(Donahue & Joyce 2001:731). 또한, 자연재해관리 사업은 세출 예산하에서 다른 예산 사업과 경쟁관계에 있어 제로섬(zero-sum) 상황에 직면하게 되고 정부와 국회는 재난 지원에 대한 자금 수준을 줄이려는 유인에 노출된다. 그리고 이러한 경향성은 PAYGO(Pay-As-You-Go) 프로세스를 적용하면서 더욱 강화된다. 결국 이와 관련한 예산 삭감 압력이 더 확대되어 결과적으로 비상시 재난예산을 적시에 집행하지 못하는 상황이 발생하게 되고 의회와 대통령은 예비비 형태의 비상 지출을 선호하게 됨을 지적하고 있다. 재해예방을 위한 예산사업과 관련한 특수성은 결국 도덕적 해이로 이어질 수 있음을 지적하

- 1) 가령, 주 및 지역에 대한 재난 관리에서 연방 정부의 적절한 역할 및 위험을 통제하고 예방하는 데 참여야 하는 비중, 즉 정부가 부담해야 하는 재해 비용의 비율 등의 문제를 의미
- 2) 가령, FEMA의 지진 위험 감소에 관한 법령 [Earthquake Hazards Reduction Act]에 따라 지진 계획 및 준비 프로그램을 개발하고 그 목적으로 자금을 제한한 사례

고 있다. 즉, 대통령과 의회가 재해가 발생하고 대응 및 복구 노력을 지원하기 위한 예산 계획이 수립될 때까지 기다린 다음 재난 상황을 긴급 사태로 선언하면 법안의 모든 지출이 심사 및 예산편성계획에서 면제되는 제도적 맹점을 이용해 의회와 대통령에게 재해와 무관한 지출까지 재량껏 끼워 넣어 집행하려는 경향이 존재함을 지적하고 있는 것이다.

한편, Ghesquiere & Mahul(2012:2)은 재난 발생 직후 예산을 적시에 효과적으로 배분하지 못해 유동성 위기를 초래하는 특징이 다수의 국가에서 관찰되고 있음을 지적하며 이를 위해 국제 금융 시장의 접근성을 개선하는 다양한 정책수단을 활용하여 자연재해로 인한 예산 변동성을 관리해야 한다고 주장했다. 이러한 변동성 관리 수단에 정석은 없으며 정책수단을 보완하기 위한 다양한 금융 포트폴리오와 정책수단과 연계되어야 함을 주장하였다. 또한, 재난 교부금 마련을 위한 다양한 방식들을 검토하고 이들의 장점과 단점을 비교하여 제시하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 재난안전관리 예산과 관련하여 재원의 우선순위 배분, 재원의 동원 방식 등에 대한 다양한 논의가 있었으나, 특히 배분적 합리성을 달성하는 기준을 해외 선행연구를 통해 도출해내는 것은 사실상 불가능하다고 판단된다. 이는 각 국가가 처해 있는 재난에 대한 대비 수준, 경제 수준, 재정제도의 차이점에 기인하며, 이로 인해 일반화할 수 있는 준거를 만들어 낼 수 없기 때문이다. 그렇지만 이들 연구는 각 국가들의 상이한 환경을 고려하여 재난안전관리 분야의 예산 배분에 있어서 배분적 효율성을 추구하기 위한 토대를 마련할 수 있다는 점에서 그 학술적 의의가 있다고 하겠다.

3. 국내 선행연구 검토

이원희(2007:79-80)는 특히 집행 부문과 관련한 재난예산의 특징으로 부처 간 분산 체계, 지방정부의 역할, 신속적인 예산 운영의 필요성, 비용편익분석의 어려움을 언급하면서 조직이 분산되어 있고 복구와 관련해 해당 부처별로 전문성을 분산된 방식으로 보유하고 있기 때문에 이를 통합적으로 관리할 수 있는 컨트롤 타워가 필요함을 언급했다.

위평량(2007:66)은 재난관리 예산의 배분원칙으로 총비용 최소화 원칙 및 수요자 만족 극대화 원칙을 제안하였고, 합리적 예산수립과 예산낭비 최소화라는 목표에 부합하기 위해서는 예산 관련 총괄기능을 담당할 부서를 설치할 필요가 있다고 주장하였다. 이호동 외(2009:221)는 재난 예산 배분 과정은 일반예산에서와는 달리

점증주의적인 방식이 활용되기 어려움을 지적하고 있다. 이는 재난상황이라는 것이 가변적이고 예측이 어려운 특성이 있고 따라서 일정 비율로 예산이 확대되는 것이 필요하다는 논거에 정당성을 부여하기가 어렵다고 주장한다. 또한, 예산 반영과정에서 물가 상승률과 인건비 상승분을 반영하기 쉽지 않아 재난 예산에 대한 평가가 어렵고 그 결과 재난 정책과 예산집행이 예방보다는 복구에 초점을 두게 될 수 밖에 없음을 강조한다. 따라서, 이를 개선하기 위해서는 재난 예산에 대한 투입과 효과에 대한 평가가 보다 엄밀한 방식으로 이루어져야 한다고 주장한다.

이주호(2010:140)는 지대추구이론(rent seeking theory)을 적용하여 특히 지방정부의 재난관리 관련 예산결정에 관하여 분석하고 이를 통해 효율적으로 재난관리 예산을 운영하는 방안에 대한 시사점을 제공하였다. 지방정부를 분석대상으로 하되 재원을 집행하는데 비교적 소극적인 재난 예방 예산 집행과 재난 대비 단계를 포괄하는 넓은 의미의 예방예산과 재난이 발생한 후 대응을 포함하는 활동 및 복구 단계를 아우르는 복구예산배분을 중점적으로 살펴보았다. 분석결과 재난관리예산에 관한 지대추구행위로서 지방정부간의 상호협력은 손실 및 추가 비용을 발생시킴을 지적하였다, 즉, 재난의 발생 양상이 다양하여 협력의 구체적 형태가 어떤 결과로 나타날 지에 대한 명확한 예측은 불가능하지만, 일반적으로 협력을 위한 노력은 추가적인 비용(cost)을 발생시켜 사회 전체적으로 손실을 일으킨다는 점을 지적했다. 따라서 이를 제재하기 위해 제도적 장치가 마련되어야 함을 주장하였다. 이인원(2012:1-2)은 재난예산배분의 방식 및 편성을 전반적으로 개괄했으며 관련 법령 분석과 현황 및 미국, 일본, 영국, 독일 등 주요 해외사례를 조사하였다. 이를 토대로 전문가 의견조사(FGI)를 진행하여 예산유형과 크게 나누어 예방단계 및 사후단계 간 예산 배분의 비중, 예산과정의 주도기관, 예산배분을 위한 합리적 원칙 및 효과적 예산배분 방안에 관해 논의하였다.

또한 최성은(2014:201)은 각종 재난 관련 재정사업을 통합적으로 관리하기 위해서는 우선 재난관리 부문 관련 예산을 통합해서 집계함으로써 재정정보를 통합할 필요가 있고, 중기재정계획 수립 시에 재난관리 부문의 특수성을 반영하기 위해 이를 분리해서 다룰 필요가 있다고 하였다. 또한, 최근에 예방 관련 투자가 급속하게 증가함을 감안할 때, 관련 재정투자에 대한 사후적 평가 및 사전적 평가가 한층 강화될 필요가 있음을 지적하였다. 즉 투자 타당성을 효과적으로 판단하기 위해 관련 재정투자가 재난 발생 요인을 억제하고 궁극적으로 재난 발생 건수를 줄이고 재난으로 인한 피해를 줄이는 것에 기여한 바를 정교하게 측정하는 방식으로 재정투자의 이익과 효과성을 사전에 평가할 필요가 있다고 하였다(최성은 2014: 201). 또한,

이미 재정이 투입된 재난 및 안전관리 부문 사업에 대한 사후적 평가를 강화하여 성과결과를 다시 이후의 재원배분 과정에 반영하는 피드백 프로세스가 확립될 필요가 있다고 주장하였다(최성은 2014: 201).

한편 이경은·어유경(2016:174)은 지방관료의 부패가 사전적 재난관리예산결정에 미치는 영향을 조사하는 한편 행정부와 입법부의 분할의 정도가 이러한 영향에 미치는 조절효과에 대해 분석하였다. 이에 따르면 지방 공무원의 부패 수준이 높은 지자체일수록 사전적 재난관리 관리 예산 비중은 감소하고, 주민 1인당 재난안전관리 예산의 금액 또한 감소하는 것으로 나타났다. 이는 지방 공무원의 부패가 예산의 분배적 효율성을 저하시키고 있음을 시사한다. 사회적 수요 또는 민주적 요구보다 부패한 정부 관료들의 이해에 따라 진행되는 예산의 분배과정 속에서 재해예방과 대비를 위한 예산이 후순위로 밀려날 가능성이 높음을 실증적으로 규명하고 있는 것이다.

아래의 [표 1]은 앞서 검토한 국외·내의 선행연구의 주요내용을 정리한 것이다.

〈표 1〉 재난안전관리 예산 배분에 관한 국외·내 선행연구

연구자(연도)	연구 제목	주요 내용
Clary (1985)	[The evolution and structure of natural hazard policies]	- 의회가 정한 입법상의 제약으로 인해 예산 재배정 경직성 증가 - 지방정부 재난 예산 과소 배정
Waugh, W. L. (1994)	[Regionalizing emergency management: Counties as state and local government]	- 카운티 단위의 재난 대응 강조 - 재난 초기 대응에 따라 비용 변화(카운티 공무원 재난 대응 중요) - 예산 지원 측면에 연방정부의 역할 강조 - 주 공무원 법적 재량 강화(재량적 재난 대응에 따른 비용 면책)
Donahue & Joyce (2001)	[A Framework for Analyzing Emergency management with an Application to Federal Budgeting]	- 재정 연방주의 - 재난관리예산 감축 유인 & 긴급 예산을 통한 예산 끼워 넣기 - 재난 자금 조달 과정 개혁 방안 마련
Darwanto (2012)	[Preliminary Examination of Existing Methodologies for Allocating and Tracking National Government Budget for Disaster Risk Reduction (DRR) in Indonesia]	- 예산의 대부분 물리적 재난 방지를 위해 사용 - 국제적 수준보다 낮은 재난 예산 투자 개선 - 예산 할당의 일관성 결여 - 높은 인건비 비중, 재정 효율성 문제
Ghesquiere & Mahul (2012)	[Financial Protection of the State against Natural Disasters: A Primer]	- 개발도상국의 재난 대응 과정에 재정 관리 전략 도입 - 비용 효율적인 다양한 전략들 제시 (기부금, 예산 할당, IBRD 대출, 보험 등)

연구자(연도)	연구 제목	주요 내용
이원희 (2007)	[재난 관련 예산의 개선과제]	- 대응 조직 분산 / 신속적 재정 운영 필요 - 비용편익분석 어려움 - 컨트롤타워 확보 및 민간과의 협력체계 구축
위평량 (2007)	[재난관리 예산의 배분 및 기금 활용의 효율화 방안]	- 예산의 총비용 원칙 - 수요자 만족 극대화 - 예산 관리 부처 통합
이호동 외 (2009)	[재난관리 법과 예산·기금 구조]	- 예산 편성 특성상 재난 복구에 중점 - 예산 투입 및 효과에 관한 명확한 평가 필요
이주호 (2010)	[지방정부 예산결정과정의 기대불일치와 지대추구행태 간의 인과관계 분석 : 재난관리 예산을 중심으로]	- 지방정부간 지대추구행위로서의 협력은 불필요한 비용 증가(규제 틀 마련) - 지대추구행위 예방을 위해 공청회, 지역 여론 등으로 여론 조성 - 제도적 모니터링 강화
이인원 (2012)	[자연재난관리 예산의 효과적인 배분방안 연구]	- 재난안전관리 예산 특성·현황 분석을 통해 예산운영의 배분 방식을 도출 - 해외재난안전관리 사례와 비교 - 전문가의견조사(FGI)를 통하여 재난예산배분의 문제점, 당위성, 예산배분 기관 등 운영관리방안을 제시
김동현 외 (2013)	[자연재난 예산배분에 대한 논의]	- 전문가의견조사(FGI) - 예산의 유형은 일반회계와 특별회계 혼용 - 예방단계 예산 확충 및 R&D 증대 - 예산의 단계적 구분 - 예비타당성 조사 및 비용편익분석 확대
최성은 (2014)	[재난 및 안전부문 예산분석과 재정운용정책에의 시사점]	- 재난안전관리 예산의 분류 & 분석을 통하여 재난안전관리 예산 규모와 재정운용에 관한 정책 제언 제시
이경은· 어유경 (2016)	[지방관료 부패가 사전적 재난관리예산결정에 미치는 영향]	- 부패와 지방 재난예산 간의 상관관계 분석 - 지방의회역의 역할에 따라 영향력 좌우

III. 전문가 심층 인터뷰(FGI)

1. 사전협의제도 운영에 대한 평가

이 절에서는 예산 및 재난안전관리 사업 전문가의 심층인터뷰(FGI)를 통해서 파악된 현행 재난안전관리 사업의 투자우선순위 검토방식에 대한 평가를 요약해서 제시하고자 한다. 본 FGI는 4장에서 제시 및 검토할 재난안전관리 예산 배분기준을

도출하고자 하는 목적으로 수행되었으며, 8명의 전문가(정부예산, 재무행정, 재난안전관리 정책 분야 등)를 대상으로 2회(2017년 8월 18일, 9월 1일)에 걸쳐 집단회 형식으로 실시되었다. 가급적이면 구조화된 방식을 유지하기 위해 현행 제도(사전협의제와 현행 예산배분제도)에 대한 의견을 제시하도록 하였으며, 예산배분의 배분적 합리성을 제고하기 위한 방안(일반 예산배분의 관점 및 재난안전관리 사업의 특수성을 감안한 배분원칙)에 대한 의견을 제시하도록 하였다. 그리고 추가적인 의견에 대해서는 서면으로 보완하였다. 이를 [표-2]에서 보는 바와 같이 현행 제도에 대한 평가, 미시적 관점에서 예산의 배분적 효율성을 확보하기 위해 필요한 기준 제시, 중장기적이고 거시적 관점에서의 개선방안 등의 순서로 정리하고 제시하였다.

먼저, 다수의 전문가들은 현재 국민안전처가 시행하고 있는 재난안전관리 분야의 예산배분을 위한 사전협의제도가 애초의 취지대로 운영되지 못하고 있다는 점을 지적하고 있다.

다수의 전문가에 따르면, 사전협의제가 제대로 정착되고 있지 못하고 있는 이유로 행정안전부 재난안전관리 사업본부 내 예산분야 전문가의 부족과 예산을 다루는 기획재정부와 재난안전관리를 다루는 행정안전부 간의 역할 분담이 명확하게 이루어지지 않고 있는 점을 지적하고 있다. 또한, 다른 전문가 역시 실제 재난안전관리 사업이 갖는 중요성에 편승하기 위해 재난안전관리 사업과의 연계성은 다소 부족한 다수의 사업들을 재난안전관리 사업으로 분류하여 검토하는 경향이 있음을 함께 지적하고 있다. 또한, 행정안전부와 기획재정부 간의 이른바 힘겨루기 양상이 나타나고 있음을 지적하고 있는데, 이는 큰 틀에서 볼 때 양자 간의 역할 분담이 명확하게 이루어지지 않는 문제점을 지적하고 있는 의견과 같은 맥락으로 이해될 수 있다.

한편, 예산 분야의 전문가들은 사전협의제의 실효성이 확보되지 못하고 있는 이유를 예산분류체계 간의 불일치에서 기인하는 구조적인 문제라는 점에 주목하여 설명하고 있다. 즉, 일반 예산의 분류체계 대신 재난안전관리 분야에 적합한 분류체계(3개 부문-31개 분야-73개 피해유형)를 사용함으로써 두 접근법 간에 발생할 수 있는 상충요소는 충분히 예견가능한 것이라는 것이다. 또한 사전협의 후 기획재정부가 이를 다시 한번 조정하는 과정에서도 양자 간의 혼선이 발생하는 것은 불가피한 문제라는 것이다. 그 결과, 사전협의제는 예비적인 수준에서 형식적인 측면에 치우쳐 검토하게 되는 경향이 존재한다는 것이다. 또한, 같은 맥락에서 기획재정부의 예산배분의 일반 원칙과 재난안전관리 분야의 예산편성의 원칙 간의 충돌가능성을 지적하고 있다.

더 나아가 전문가들은 현행 재난안전관리 분야의 예산분류체계의 문제점을 자세하게 지적하고 있다. 즉, 재난안전관리 사업을 그 특수성을 강조하여 피해유형에 따라 세분화하여 예산을 검토하는 경우 보다 사업 자체의 특성을 잘 반영할 수 있다는 장점이 있는 반면 서로 다른 유형의 사업들을 비교하고 우선순위를 결정하는 과정에서는 객관적인 기준의 역할을 할 수 없다는 점이 단점이라는 것이다. 또한, 세분화의 결과로 생긴 각각의 칸막이마다 일정한 수준 이상의 예산이 투입되는 것까지를 고려하다 보면 우선순위 위주의 예산배분이라는 애초의 취지가 엄밀성을 갖고 집행되기 어렵다는 점도 함께 지적하고 있다.

한편, 사전협의제가 실효성을 갖기 어려운 또 다른 중요한 이유로 재난안전관리 사업의 특성상 예산배분의 타당성과 객관성을 입증하는 것이 현실적으로 매우 어렵다는 점을 들고 있다. 즉, 아직 제도 시행의 초기인 상황에서 불가피한 측면이 있다고는 하나 중점투자 및 일반투자 유형에 대한 기준, 근거, 그리고 배분 방식 등에 대한 체계적인 규정과 합의 절차가 마련되지 않아 근거 중심의 대응이 이루어지고 있지 않음을 지적하고 있는 것이다.

이와 유사한 맥락에서 재난안전관리 사업의 또 다른 특성인 예측불가능성으로 인해 타당성과 객관성을 근거로 예산배분의 근거를 마련하는 것은 현실적으로 매우 어렵다는 점을 지적하고 있다.

반면, 또 다른 전문가는 그간 시행되어 온 사전협의제도가 애초의 목적을 달성하는 수준의 성과를 보인 것은 아니나, 포괄적 성격을 갖기 어려운 재난안전관리 사업의 특수성과 우리나라의 예산편성 체계가 갖는 한계점 등을 고려할 때 중요한 출발점의 역할을 한 것도 사실이며 따라서 부족한 부분을 보완해나가며 장기적인 관점에서 개선해 나갈 것을 주문하였다.

2. 예산배분의 합리성을 제고하기 위한 방안

먼저, 전문가들은 재난안전관리 분야의 예산이 합리적으로 배분되기 위해서는 사업 필요성, 성과지표 적절성, 사업 효과성 등 일반 예산배분 과정에서 고려해야 할 요소들이 기본적으로 고려되어야 한다는 점에 전반적으로 동의하고 있다. 또한, 정책적 판단수준, 사회적 이슈, 국민 요구수준, 재난안전관리 사고 대비수준, 투자 적정성 검토 등의 재난안전관리 사업의 특수성이라고 볼 수 있는 요소들에 대한 반영 또한 적절히 균형을 갖추어 이루어져야 함을 지적하고 있다. 다만, 전문가들 간에는 다양한 요소에 대한 강조점과 활용방안에 있어서는 다소 간의 차이를 보였다.

한 전문가에 따르면, 해당 기준을 (가중치 활용을 포함) 점수화하기 보다는 일련의 통과기준을 과락의 형태로 활용하여 접근할 것을 제안하고 있다. 이는 점수제에 기반하여 평가하는 경우에 특정 항목에서 낮은 점수를 획득하더라도, 가령 타당성과 효과성이 상대적으로 낮은 재난안전관리 분야의 사업이라고 하더라도 이외의 다른 항목에서는 평균치 이상의 점수를 획득하는 경우 전체적으로는 기 설정한 기준점수 이상을 받게 되어 사업이 유지되는 경우가 종종 발생하고 있다는 점을 지적한 것이다.

또한, 다수 전문가들은 타 분야에서 비교적 오랜 기간동안 안정적으로 운영되어 온 배분기준을 참고할 것을 제안하고 있다. 이 중 참고할만한 내용 중 하나는 환경분야의 지속가능발전과 관련한 기준 및 측정지표의 활용이다. 또한, R&D 분야의 예산배분 사례를 검토할 것을 제안하고 있다. 물론, 전문가들마다 해당 분야의 배분기준 자체에 대한 평가도 찬반이 존재하는 것이 사실이나 R&D 분야에서의 예산배분기준의 운영경험이 중요한 시사점을 제공한다는 점에서는 대체적으로 동의하며 이를 바탕으로 사전협의제도의 개선안을 도출해야 함을 지적하였다.

일부 전문가들은 재난안전관리 예산배분의 합리성을 제고하기 위해서는 앞서 검토한 바와 같이 현행 재난안전관리 예산분류체계로는 근본적인 한계가 있음을 지적하고 이에 대한 개선이 필요함을 제안하고 있다.³⁾ 이들은 다양한 제도 및 분류방식을 참고할 것을 제안하고 있는데, 이들 제안은 대략적으로 1) 일반 예산 검토과정에서 활용되는 기준과 최대한 괴리가 적은 분류체계를 활용할 것과 2) 재난안전관리 사업의 특성을 가장 잘 반영할 수 있는 보편적인 분류체계를 활용할 것을 제안하는 두 개의 그룹으로 나누어서 볼 수 있다. 일부 전문가는 후자와 관련하여 UN COFOG (Classification of the Function of Government)의 예산분류 체계를 활용할 것을 제안하고 있다.

또 다른 전문가는 국가안전관리기본계획과의 정합성을 강조하였다. 특히, 국민안전처(現 행안부)의 사전협의제도가 재난안전관리의 마스터 플랜인 국가안전관리기본계획과 각 부처의 예산편성 간의 연결고리 역할을 충실히 하는 것이 중요함을 지적하였다. 즉, 중장기적 계획 및 기획 기능과 예산 간의 불일치 문제를 지적하며 이들 간의 연계성 및 정합성을 높일 것을 주문하였다.

한편, 또 다른 전문가는 보다 정교한 방식에 기반을 둔 투자우선순위 평가를 통해 예산배분이 이루어져야 함을 제시하였고, 사회적 필요성이라는 항목에 현재보다 훨씬 많은 가중치가 부여되어야 한다고 주장한 전문가도 있었다. 이상의 전문가 심

3) 이에 대한 자세한 논의는 정지범·라휘문(2015)과 김영록(2016)의 연구를 참고할 것

층인터뷰(FGI)을 통해 제기된 내용을 정리하면 다음의 [표 2]과 같다.

〈표 2〉 FGI를 통한 재난안전관리 예산 배분기준 개선 방안

분야	이슈	주요내용
재난안전 예산 사전협의 제에 대한 평가	평가	- 애초의 취지대로 운영되지 못하고 있음 - 재난안전관리 사업의 특수성과 우리나라의 예산편성 체계 등을 고려할 때 일정 부분 성과가 있었음(장기적인 관점에서 개선 필요)
	원인	- 국민안전처 내 예산분야 전문가의 부족 - 파워게임을 포함 국민안전처와 기획재정부 간의 역할 분담이 명확하게 이루어지지 않고 있는 점 - 재난안전관리 사업의 특성상 예산배분의 타당성과 객관성을 입증하는 것이 현실적으로 어려움 - 일반 예산의 분류체계와는 다른 예산분류체계를 사용하는 데에서 오는 문제점 - 기획재정부의 예산배분의 일반 원칙과 재난안전관리 분야의 예산편성의 원칙에 충돌가능성
예산 배분의 합리성을 제고하기 위한 미시적 배분방안	기준	- 사업 필요성, 성과지표 적절성, 사업 효과성 등 일반 예산배분에서 고려해야 할 요소들을 기본적으로 고려해야 함 - 정책적 판단수준, 사회적 이슈, 국민 요구수준, 재난안전관리 사고 대비수준, 투자적정성 검토 등의 재난안전관리 사업의 특수성이라고 볼 수 있는 요소들에 대한 반영 - 타 분야에서 성립한 배분기준에 대한 참고(환경 분야의 지속가능발전과 관련한 기준 및 측정지표의 활용, R&D 분야의 예산배분 사례) - 국가안전관리기본계획과의 정합성 제고 - 사회적 필요성이라는 항목에 현재보다 훨씬 많은 가중치가 부여되어야 함 - 중요한 고려요소들을 일련의 통과기준의 형태로 활용하여 접근하는 방안에 대한 검토
	제도	-예산분류에 대한 근본적인 개선
중장기적 이고 거시적 차원의 정책적 제언	제도	- 부처 간의 조정 과정에서 사업의 우선순위를 실질적으로 판단해 줄 수 있는 상위기구의 설치 및 운영이 필요 - 재난안전관리 사업 및 제도가 무분별하게 도입되는 것을 방지하기 위한 컨트롤 타워의 역할을 담당하는 기관 - 명확한 근거의 제시 및 운영 가이드라인의 개발과 활용 사업평가 또는 예산검토 등을 담당할 전문평가기관의 설치·운영 - 증거기반 예산배분을 위한 인프라를 구축 - 재난안전관리 분야와 예산 분야에 모두 정통한 전문가들의 육성 및 활용 - 지나치게 미시적으로 정교한 예산배분방안에 대한 환상을 버릴 것

IV. 재난안전관리 예산 배분기준 모형 도출

1. 배분기준 모형 도출

이 절에서는 선행연구에 대한 검토와 전문가 심층인터뷰(FGI)를 통해 파악된 주

요 배분기준들을 활용해 재난안전관리 분야의 합리적인 배분기준 모형을 도출하고자 한다. 가장 이상적인 수준에서는 엄밀성에 입각한 재난위험성 평가(Risk Assessment) 체계를 활용한 예산배분방식이 근본적인 해답이라고 할 수 있으나 이는 매우 기술적인 부분을 포함하므로, 이 연구에서는 예산결정 이론에서 제시하는 요인과 판단기준들을 바탕으로 아래의 검토기준을 제시하고자 한다.

이 연구에서 활용하고자 하는 배분기준 모형은 김영록(2016:136-142)의 연구에서 제안한 배분기준안을 보다 구체화하고 이에 대한 전문가들의 평가를 반영한 것이다. 김영록(2016)의 연구에 따르면, 재난안전관리 사업의 우선순위를 판단하는 다양한 기준은 크게 사업의 투자수요 측면, 투자공급 측면, 정성적 판단 측면으로 구분하여 살펴 볼 수 있다는 것이다. 투자수요 측면이라 함은 투자사업의 목표와 특수성이 효과적으로 고려되어야 한다는 것이다. 즉, 재난안전관리 사업의 목표가 궁극적으로는 해당 유형의 피해를 최소화하는 데에 있으므로 이를 투자사업의 수요적 측면으로 이해해야 하며, 이때 투자수요로서 가장 대표적으로 고려해야 하는 요소는 예상되는 피해 규모 및 피해액이라는 것이다.

한편, 재난안전관리 사업의 투자수요가 중요하다고는 하나 이는 실제로는 투자의 공급적인 측면에 의해 매개되거나 조절되는 성격이 강하다. 즉, 아무리 투자수요가 높은 분야라고 하더라도 정부 혹은 투자사업의 공급주체의 역량과 환경적 상황이 이를 뒷받침하지 못하는 경우 재난안전관리 사업의 범위는 한정되고 그 규모는 축소될 수밖에 없다는 점을 지적하는 것이다. 또한, 정부의 내적 논리에 의해 고려되어야 하는 다양한 요소들도 궁극적으로는 투자수요를 확대하거나 제한하는 역할을 하게 되므로 넓은 의미에서 투자공급 측면이라고 할 수 있다.

마지막으로 정성적 측면은 예산배분의 정치적 합리성을 고려하기 위한 영역이다. 예산배분은 근거에 기반하여 경제적 합리성을 기준으로 검토되는 것이 기본적인 원칙이나, 계량적 접근법이 간과할 수 있는 요인과 사회적 합의를 포함한 정치적 정당성을 추구하는 과정에서 고려해야 할 요인이 있는 것이 엄연한 현실이다. 따라서 투자의 수요적 측면 및 공급적 측면 이외에 정성적 측면에 대한 고려가 필수이며 이는 배분기준에도 포함되는 것이 바람직하다.

각각의 측면에 대해 보다 상세히 살펴보면, 먼저 투자수요 측면에서 가장 중요한 요소는 피해의 발생가능성 및 피해발생 시 예상되는 피해규모이다. 정지범·라휘문(2015)에 따르면, 투자수요를 파악함에 있어 재난안전관리 사업의 긴급성을 고려해야 하며, 긴급성은 다시 피해의 발생가능성에 따라 사실적 피해, 잠재적 피해, 발생가능성은 낮으나 파급력이 높은 피해 등 3가지 유형으로 구분할 수 있다. 그리고

실제로는 사실적·잠재적 재난발생 건수와 피해액을 인적·물적 피해로 추정함으로써 이들을 구분하게 된다(김영록, 2016:29-36). 긴급성의 판단기준으로는 1) 과거 자료 분석 결과 재난안전관리 관련 사고가 있었거나 2) 발생가능성이 높아야 하며 3) 그럼에도 불구하고 투자가 이루어지지 않은 사업 등을 종합적으로 고려하게 된다(정지범·라휘문, 2015:160-161). 또한, 발생확률(빈도)과 발생 시 예상피해액을 기댓값으로 형태로 추정하는 경우 다양한 재난안전관리 사업의 경증을 판단하는 근거로 활용할 수 있다는 장점이 있다. 이외에도 긴급성은 상대적으로 떨어지지만 적절한 서비스가 제공되지 못한 상황에서 사회적 문제제기가 빈번하여 이슈를 중심으로 한 대중들의 주목성이 높은 경우(피해의 복잡성)와 대규모의 간접적 시설투자 혹은 과도한 유지비용 등이 매몰비용으로 작용하는 경우(비용의 매몰성) 등도 사업의 필요성 측면에서 우선순위를 갖는 것이 바람직하다. 이 경우에는 재난 및 안전관리 상황으로 인한 직접적 피해는 상대적으로 작을 것으로 예상되더라도 간접적 피해, 이로 인한 사회적 비용, 대규모의 유지·보수비용 등이 사실상 중요한 요소로 고려되어야 한다([표 3] 참조).

〈표 3〉 재난안전관리 사업 투자우선순위 판단근거: 투자수요 측면

피해유형별: 투자수요 측면			
고려사항	주요내용	판단기준	대표유형 (예시)
피해의 주기성	주기적으로 인적·물적 피해가 빈번히 발생하는 유형	최근 5년간 발생한 인적·물적 피해총액 기준	도로교통사고
피해의 잠재성	현재 인적·물적 피해는 없으나 발생 빈도가 있거나, 투자소홀시 현재보다 대규모 피해가 예상되는 경우	최대 발생가능 피해(과거사례 혹은 해외사례 × 발생주기)	지진 및 풍수해
피해의 파급성	피해의 가능성 및 빈도는 낮으나 1회 사고 발생으로 인한 경제·사회적 효과가 큰 경우	발생 시 예상되는 인적·물적 피해 × 발생확률	감염병
피해의 복잡성	직접적 피해 이외에도 정부정책으로 인한 사회적 문제제기가 많은 경우	직접적 피해 및 사회적 문제로 인한 사회적 비용	가정·성·학교폭력
비용의 매몰성	대규모의 시설투자 혹은 유지비용이 발생하는 경우	연간 유지·보수비용	정부전산망

다음으로 투자공급 측면에서 가장 핵심적인 고려사항이 되는 것은 투자실적 및

투자경제성이다. 재난안전관리 예산 편성 과정에서도 확인할 수 있듯이 재난안전관리 예산의 기본 투자방향은 예방·대비 등과 같은 사전적 활동에 투자함으로써 사후 복구 등에 소요되는 비용 등을 줄이는데 초점을 맞추게 된다(김영록, 2016: 138). 특히, 사전적 예방활동을 위한 사업투자는 주로 안전시스템 구축·운영, 재해예방 기능강화, 교육·훈련, R&D 활동 등에 집중되게 되는데, 이에 대한 역할이 점차 강조됨에 따라 이에 대한 예산수요도 급증하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그런데, 다양한 투자사업들의 절대 다수가 실상 위의 분류기준에 해당되기 때문에 오히려 중점투자방향과 투자우선순위에 대한 정교한 판단이 어렵다는 한계가 있다. 이 경우, 최근 5년간 투자실적을 재난관리 활동 단계별로 구분하고 과거 투자실적을 기준으로 투자 우선순위에 대한 판단을 하거나 관련 투자가 실제 재난발생요인을 미연에 방지하여 재난발생 건수와 피해액을 줄이는지, 더 나아가 투자대비 효율성에 부합하는지를 판단할 필요가 있다. 즉, 이는 해당 사업에 대한 사전적·사후적 평가를 전제로 성립하는 것이다. 특히, 투자사업의 타당성을 제고하기 위해 기존의 재난안전관리 사업의 투자 건에 대해서는 사후적 평가를 강화하고 평가결과를 예산 배분 과정에 환류하는 프로세스가 확립될 필요가 있다(최성은, 2014: 200-202, 김영록, 2016:138 에서 재인용)(표 4 참조).

〈표 4〉 재난안전관리 사업 투자우선순위 판단근거: 투자공급 측면

투자사업별: 투자공급 측면			
고려사항	주요내용	판단기준	대표유형 (예시)
투자실적	예방대비대응복구단계별 기존 투자실적	최근 5년간 단계별 투자실적	
투자 경제성	투자실적 대비 기대효과가 큰 경우와 기대효과가 작은 경우로 분리하여 접근	비용-편익 및 비용-효과성	교통안전교육홍보/ 지방하천정비
투자의 적실성	국민안심도 제고에 기여 혹은 재난약자의 보호	기대효과	수입식품안전관리/ 아동안전사고예방
자원조달 가능성	페이그 제도 등을 활용하여 재원가능확보 여부	예산투입의 적절성 및 자체자원 조달 가능성	가정·성·학교폭력
법·제도의 완결성	실제 사업이나 투자발생 이전에 필요한 법·제도의 완비여부	법·제도의 미비로 인한 사회적 비용	규제성 안전예산사업
투자의 유사·중복성	각 부처 간 유사하거나 중복되는 사업이 존재하는지의 여부	유사·중복사업의 경우 통합적 관리가 보다 효과적인 경우	각 부처 간 유사·중복사업

이 밖에도 국민안심도 제고에 기여 혹은 재난약자의 보호에 대한 기대효과를 바탕으로 투자사업의 필요성과 적절성을 적실성의 항목으로 판단하고, 법·제도의 사각지대가 존재함으로써 발생하는 사회적 비용을 판단의 근거로 활용하며, 페이고(Pay-Go) 제도 등을 활용하여 자체재원 조달이 가능한지를 검토하는 한편(재원조달 가능성), 사업 간의 유사성 및 중복성이 존재하는 경우(투자의 유사·중복성) 해당 사업을 통합하여 관리하는 등 다양한 판단기준이 투자공급의 측면에서 검토될 필요가 있다.

한편, 앞서 논의한 투자의 수요측면과 공급측면이 예산배분에 있어 경제적 합리성을 추구하는 기준이라고 한다면, 다음의 정성적인 측면은 계량적 평가가 간과할 수 있는 요인과 정치적 정당성을 추구하는 과정에서 고려해야 할 요인을 의미한다. 즉, 다른 기준들이 상대적으로 정량적인 기법을 기반으로 우선순위를 판단하게 되는 경우 자칫 소홀히 지나칠 수 있는 요인들이 있으며, 이 경우 정성적·정책적 판단기준으로써 전문가 등의 의견반영이 필수적이라는 것이다. 이 연구에서는 재난안전관리 사업의 평가결과와 전문가 및 부처 의견을 정성적 측면의 고려 요인으로 분류하였다(표 5 참조).

〈표 5〉 재난안전관리 사업 투자우선순위 판단근거: 정성적 측면

정성적 측면		
고려사항	주요내용	판단기준
평가결과	재난안전관리 사업 평가에 기반한 우선순위 부여	전년도 재난안전관리 사업 평가 결과
전문가 및 부처 의견	전문가가 제시한 투자우선순위 의견 및 부처의 중점사업	다른 지표들의 비교적 정량적 분석을 보완하기 위한 차원의 정성적/정책적 고려 부분

[표 6]과 [표 7]은 앞서 논의한 투자우선순위 판단근거 중 투자수요 측면과 투자공급 측면의 기준을 보다 상세히 기술한 것이다. 먼저, 투자수요 측면 중 시급성은 인적피해와 물적피해로 구분하여 이의 발생빈도와 예상 피해금액을 열거하는 한편 이를 일정 기준에 근거해 사실적 피해, 잠재적 피해, 대규모 파급력 등의 세 개의 유형으로 구분하여 판단할 수 있다. 또한, 투자공급 측면 중 투자실적은 최근 5년간 재난대응 단계별로 진행된 사업의 실적을 고려하는 한편, 일반적인 비용-편익 및 비용-효과 분석을 활용하여 투자경제성 및 사업의 필요성과 적절성을 평가하게 된다([표 6], [표 7] 참조).

〈표 6〉 투자우선순위 활용예시: 투자수요 측면

피해유형별: 투자수요 측면	
고려사항	판단기준 예시
피해의 주기성	<ul style="list-style-type: none"> • 사실적 피해가 주기적으로 발생하는 경우이므로, 최근 5년간 발생한 인적·물적 피해총액 기준 - 인적피해 예시: 화재사고 사상자 수, 침수 이재민 수, 철도교통사고 사상자, 항공교통사고 사상자, 업무상 질병 등 - 물적 피해 예시: 홍수피해 금액, 농경지 침수 면적, 사업대상 구간 교통사고 피해액
피해의 잠재성	<ul style="list-style-type: none"> • 인적·물적 피해의 발생빈도가 있거나, 투자소홀시 현재보다 대규모 피해가 예상되는 경우이므로, 최대 발생가능 피해총액 기준 (과거사례 혹은 해외사례 × 발생빈도 및 주기)
피해의 파급성	<ul style="list-style-type: none"> • 발생 시 예상되는 인적·물적·사회적 피해 × 발생확률 * 발생확률에 따라, 해당 사업의 경우 심사주기를 다년도로 설정하여 투자수요를 파악하는 방안도 가능
피해의 복합성	<ul style="list-style-type: none"> • 직접적 피해 및 사회적 문제로 인한 사회적 비용
비용의 매몰성	<ul style="list-style-type: none"> • 이미 발생한 투자로 인해 발생하는 연간 유지·보수비용

출처 : 김영록(2016: 136-137)

〈표 7〉 투자우선순위 활용예시: 투자공급 측면

투자사업별: 투자공급 측면	
고려사항	판단기준 예시
투자실적	<ul style="list-style-type: none"> • 최근 5년간 재단대응단계별 투자실적 * 투자수요 측면에서의 피해규모 대비 투자공급 측면에서의 최근 5년간 투자실적 규모를 조합하여 평가하는 방안도 가능
투자 경제성	<ul style="list-style-type: none"> • 비용-편익 및 비용-효과성
투자의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> • 투자의 사회적 필요성과 적정성을 고려하므로 비용-편익 상의 기대효과(편익) 부분을 보다 체계적으로 제시한 내용에 해당함

이 연구는 앞서 제시한 투자우선순위 판단 모형을 점수화 기법을 통해 실제 모의 평가에 적용 가능성을 모색하고자 한다. 가령, 정지범·라휘문(2015:159-162)의 연구는 사업내용, 사업형식, 유사사업에 대하여 사전적으로 사전심사기준 배점을 부여하고 이를 객관적인 판단기준에 근거하여 이른바 지표별 평가를 시행한 후 이를 종합점수의 형태로 최종 처리하는 방안을 제시한 바 있다. 이 연구에서는 우선 지표 간 배점(가중치)의 타당성을 제고하기 위해 전문가들을 대상으로 AHP (Analytic

Hierarchy Process: 분석적 계층화 과정)설문을 진행한 후 가중치를 도출하고자 한다([표 8] 참조). 그리고 이에 따라 도출된 가중치를 일종의 심사기준 배점으로 두고 각 사업들의 우선순위를 판단할 것을 제안하고자 한다.

〈표 8〉 투자우선순위 판단 모형: 종합점수화 모형 예시

구분	세부내용	
사업 내용	사업의 긴급성	과거자료분석결과 재난안전관리 관련 사고 유무
		과거자료분석결과 재난안전관리 관련 사고 발생가능성의 경중
		과거 투자실적 여부
	주민 필요성	피해감소효과의 규모
		국민에게 혜택이 돌아가는 사업 여부
		다수의 국민이 원하는 사업 여부
사업 형식	계획의 구체성	
	투자자원(규모, 효과, 기여도)의 적정성	
	사업의 추진가능성	
	해당 부처의 중요사업 여부	
	법.제도적 기반 여부	
유사 사업	유사.중복사업 여부	

출처: 정지범·라휘문(2015: 161)의 배점(안)기준을 참고하여 정리한 내용

2. AHP 분석을 통한 배분기준 간 중요도 결정

앞서 제시한 바와 같이, 일반적인 예산사업 평가기준에는 사업 필요성(사회적 이슈 수준), 성과지표 적절성(성과지표 대표성, 목적과의 부합성 등), 사업 효과성(기대효과, 성과지표 외 피해저감 관련한 예산투입 성과) 등이 포함이 되며, 재난안전관리 사업의 평가기준에는 정책적 판단수준(사업의 법적근거, 계획상의 근거, 외부기관 지적사항 및 평가결과), 사회적 이슈(관련 재난안전관리 사고의 최근 발생빈도 및 피해규모, 언론기관 등의 발표 자료), 국민 요구수준(사업을 통한 혜택, 안전파급 효과, 피해경감 효과), 재난안전관리 사고 대비수준(취약성, 시급성, 기여도), 투자 적정성 검토(투자규모 적정성, 투자효과 적정성, 투자기여 적정성, 자원부담 적정

성) 등의 다양한 요소가 포함된다(정지범·라휘문, 2015).

이 절에서는 해당 기준들을 재구성하여 제시한 분류방식인 투자우선순위의 판단 근거의 중요도를 전문가들을 대상으로 한 설문을 바탕으로 도출함으로써 최종적인 배분기준 모형을 제시하고자 한다. 즉, 재난안전관리 사업의 우선순위를 판단하는 기준으로 우선 투자수요 측면, 투자공급 측면, 정성적 판단 측면으로 나누고 이들 간의 가중치와 세부기준들 간의 가중치를 도출하는 것이다.

이를 위해 방법론으로 활용된 AHP (Analytic Hierarchy Process: 분석적 계층화 과정)는 Saaty(1980, 1982)에 의해 개발된 다기준의사결정 방식으로 계획과 자원배분, 갈등해소, 예측 등의 다양한 연구목적을 위해서 사용되어 왔다(고길곤·하혜영, 2008: 287-288에서 재인용). AHP는 선택 가능한 요소들 간의 가중치를 체계적인 계량적 절차를 동원해 도출하도록 하는 목적으로 시행되며, 최적대안을 결정함에 있어서 효용이론이나 통계적 의사결정 기법에 의해 실행과 해석이 용이하다는 장점이 있으며, 소수의 전문가들의 의견을 효과적으로 종합할 수 있다는 점 등을 장점으로 들 수 있다. 이 기법은 합리적 의사결정 모형과 시스템 이론을 바탕으로 선택 가능한 대안을 그 중요도에 따라 계층을 구조화하고 계층을 구성하는 요소들의 상대적 중요도를 쌍대비교(pairwise comparison)를 통해 도출하는 방식으로 수행된다(Saaty, 1980;1982; 노화준 2003; 고길곤·하혜영, 2008에서 재인용: 288-289).

앞서의 문헌분석과 전문가 심층인터뷰(FGI) 등의 절차를 거쳐 우선순위의 가중치를 판단한 요소와 하위요소들을 구성한 내용은 다음의 [표 9]과 같다. 앞서 2절에서는 우선순위 판단 시 고려할 요인으로 투자의 수요측면에서 5개 하위요소, 투자의 공급측면에서 6개 하위요소, 정성적 측면의 2개 하위요소 등으로 제시하였으나, 실제 AHP를 통해 비교하는 과정에서는 투자의 공급측면에서 2개 하위요소 및 정성적 측면의 2개 하위요소는 제외하고 조사되었다. AHP는 가중치를 도출하는 과정에서 개념 및 가치에 대한 쌍대비교를 활용하게 되는데, 2절에서 제시한 바와 같이 정성적 측면은 문자 그대로 계량적 평가가 간과할 수 있는 요인에 대한 고려이므로 다른 기준들과의 병렬적인 비교보다는 전체적인 결과를 다소 다른 시각에서 해석하는데 활용되는 것이 바람직할 것으로 판단되기 때문이다. 즉, 2절에서 제시한 정성적 측면의 기준인 '재난안전관리 사업의 평가결과'와 '전문가 및 부처 의견'은 가중치 비교에 포함하지 않았다.

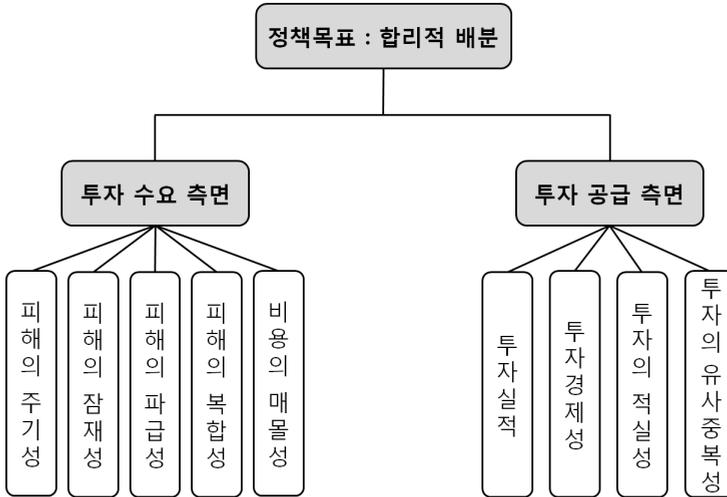
〈표 9〉 AHP를 통해 판단하게 될 투자우선순위 판단기준

구분	고려사항	주요내용
피해유형별: 투자수요 측면	피해의 주기성	• 주기적으로 인적·물적 피해가 빈번히 발생하는 유형
	피해의 잠재성	• 현재 인적·물적 피해는 없으나 발생빈도가 있거나, 투자소홀시 현재보다 대규모 피해가 예상되는 경우
	피해의 파급성	• 피해의 가능성 및 빈도는 낮으나 1회 사고 발생으로 인한 경제·사회적 효과가 큰 경우
	피해의 복합성	• 직접적 피해 이외에도 정부정책으로 인한 사회적 문제제기가 많은 경우
	비용의 매몰성	• 대규모의 시설투자 혹은 유지비용이 발생하는 경우
투자사업별: 투자공급 측면	투자실적	• 예방·대비·대응·복구단계별 기준 투자실적
	투자 경제성	• 투자실적 대비 기대효과가 큰 경우와 기대효과가 작은 경우로 분리하여 접근
	투자의 적실성	• 국민안심도 제고에 기여 혹은 재난약자의 보호
	투자의 유사·중복성	• 각 부처 간 유사하거나 중복되는 사업이 존재하는지의 여부

또한, 투자의 공급측면 중 ‘재원조달 가능성’과 ‘법·제도의 완결성’은 가중치 비교에 포함되지 않았는데, 이는 2개의 하위요소가 다른 평가기준들과 병렬적으로 비교되는데 적절하지 않다는 판단에서 비롯된 것이다. 즉, ‘재원조달 가능성’은 재난안전관리 사업의 투자여부를 결정할 때 예산당국이 최종단계에서 종합적으로 고려할 사항으로 투자의 공급측면에서 다른 기준들과 병렬비교하는 것이 적절하지 않은 것으로 판단되며, ‘법·제도의 완결성’은 재원투입의 근거가 명확한지를 여부를 사전적으로 확인하고 투자사업의 추진이 결정되어야 하는 내용으로 마찬가지로 투자 우선순위 결정단계에서 다른 기준들과 비교하는 것이 적절하지 않은 것으로 판단되어 AHP분석의 최종단계에서 제외되었다.

이러한 이유를 근거로 AHP분석을 통해 상호비교하게 될 기준으로 투자의 수요측면과 관련한 5개 하위기준 및 투자의 공급측면과 관련한 4개의 하위기준을 선정하고 이를 활용하여 AHP분석의 모형인 계층구조를 구성하였다. 즉, 이 연구의 모형은 재난안전관리 예산의 배분적 효율성 달성이라는 목적과 이를 판단하기 위한 평가범주인 1차 판단기준과 2차 판단기준으로 계층을 구조화하여 [그림 1]과 같은 모형체계를 구성하였다.

〈그림 1〉 AHP 모형도: 재난안전관리 예산배분 판단기준



AHP분석의 기반이 되는 판단기준 간 쌍대비교는 전문가 설문을 통해 조사되었으며, 재난안전관리 분야 및 예산 분야 전문가 총 12명을 선정하여 구조화된 설문을 수행하였다. 설문은 10월 25일부터 31일까지 시행되었으며 총 12명에게 배부된 설문은 전원이 유효한 수집으로 판명되어 실제 분석에 전수가 활용되었다. 수집된 설문은 응답 상의 오류가 있는지를 1차적으로 검증하였고, 그 중 일관성 비율(Consistency Index: CI)을 0.1로 제한하였는데 이 과정을 거쳐 설문을 시행한 12명 전원에 대한 자료가 연구대상으로 결정되었다.⁴⁾ 이들의 응답을 최종적인 코딩자료로 활용하였으며, 이의 분석을 위해서 마이크로소프트 엑셀 프로그램과 Expert Choice 15.0 소프트웨어를 활용하였다. 분석의 결과는 다음과 같다.

먼저 [표 10]에 상위수준간의 비교의 결과를 살펴보면 전문가들은 투자의 수요적 측면(피해를 최소화하려는 사업 목적의 중요성)이 투자의 공급적 측면(투자사업의 공급주체로서의 정부 역량과 상황)보다 상대적으로 높은 중요도를 갖는다고 판단하고 있다. 특히, 전체의 중요도를 100으로 보았을 때 투자의 수요적 측면(0.781)에 대한 고려가 차지하는 비중은 약 78%에 해당하며 투자의 공급적 측면(0.219)과 비해 약 4배가량 높은 중요도를 나타낸다. 전술한 바와 같이 재난안전관리 사업의 투자수요는 투자의 공급적인 측면에 의해 매개되거나 조절되는 성격이 강하여 아무리 투자수요가 높은 분야라고 하더라도 정부 혹은 투자사업의 공급주체의 역량과

4) 상위수준의 CI값은 0.000이었으며, 하위수준 중 수요적 측면의 CI값은 0.0124, 공급적 측면의 CI값은 0.0097임

상황이 이를 뒷받침하지 못하는 경우 재난안전관리 사업의 범위는 한정되고 그 규모는 축소될 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 전문가들은 다양한 피해유형별로 중장기적으로 이를 예방할 수 있는 다양한 사업이 추진되어야 하며 이를 통해 달성할 수 있는 예방 및 대응의 효과가 우선적 고려요소라고 판단한 것으로 나타났다. 즉, 해당 결과는 예산배분과정에서 흔히 발생하는 사업의 특수성과 예산의 긴축성 간의 긴장관계라는 관점에서 볼 때, 적어도 재난안전관리 사업에 있어서는 다양한 피해유형의 최소화라는 사업목적이 더욱 중요한 비중으로 고려되어야 함을 시사한다.

〈표 10〉 AHP 분석결과: 판단기준 중 상위수준 간의 가중치

상위기준	주요내용	가중치
피해유형별: 투자수요 측면	- 재난안전관리 사업을 통해 기대되는 해당 유형의 피해의 경감의 정도 - 이때 가장 대표적으로 고려해야 하는 요소는 예상되는 피해 규모 및 피해액	0.781
투자사업별: 투자공급 측면	- 투자사업의 공급주체의 역량과 상황을 의미 - 특히, 재난안전관리 사업의 범위는 한정된 예산의 논리에 따름	0.219

주: 2개 대안 간의 비교이므로 일관성 지수(CI)값은 별도로 산출되지 않음

한편, AHP 분석결과는 각각의 상위수준의 하위요소를 구성하고 있는 판단기준 간의 가중치도 제시하는데, 투자의 수요측면의 하위구성요소인 피해의 주기성, 피해의 잠재성, 피해의 파급성, 피해의 복합성, 비용이 매몰성 간의 중요도는 [표 11]에 제시된 바와 같다.

〈표 11〉 AHP 분석결과: 투자수요 측면 하위구성 요소 간의 가중치

고려사항	주요내용	가중치	순위
피해의 주기성	• 주기적으로 인적·물적 피해가 빈번히 발생하는 유형	0.271	2
피해의 잠재성	• 현재 인적·물적 피해는 없으나 발생빈도가 있거나, 투자소홀 시 현재보다 대규모 피해가 예상되는 경우	0.213	3
피해의 파급성	• 피해의 가능성 및 빈도는 낮으나 1회 사고 발생으로 인한 경제·사회적 효과가 큰 경우	0.308	1
피해의 복합성	• 직접적 피해 이외에도 정부정책으로 인한 사회적 문제제기가 많은 경우	0.141	4
비용의 매몰성	• 대규모의 시설투자 혹은 유지비용이 발생하는 경우	0.067	5

이에 따르면, 예산배분의 과정에서 피해유형 및 투자의 수요를 고려할 때에는 피해의 파급성(0.308), 피해의 주기성(0.271), 피해의 잠재성(0.213), 피해의 복합성(0.141), 비용의 매몰성(0.067) 등의 중요도 순으로 고려하는 것이 바람직하다고 평가하는 것으로 나타났다. 특히, 피해의 주기성/잠재성/파급성은 발생빈도(확률) 및 발생 시 예상피해액 등에서 각기 명확한 특성을 나타내는데, 전문가들은 원전사고 및 감염병 등과 같이 피해의 가능성 및 빈도는 낮으나 실제 발생 시 그 사회적 비용이 큰 사업의 유형(피해의 파급성)에 대한 투자가 주기적으로 인적·물적 피해가 빈번히 발생하는 유형(피해의 주기성)이나 현재 인적·물적 피해는 없으나 발생빈도가 있거나, 투자소홀 시 현재보다 대규모 피해가 예상되는 유형(피해의 잠재성)에 대한 투자 보다 우선되어야 하는 것으로 판단하고 있음이 확인되었다.

재난안전관리 사업은 실제로 예방이 잘 이루어져 사고가 발생하지 않는 경우 역설적이게도 예산낭비의 사례가 될 수 있고, 반대로 효율성의 차원에서 적정수준의 예방을 시행하는 판단을 했다고 하더라도 낮은 확률이기는 하나 정작 사고가 발생하는 경우 이를 적절하게 예방하지 못한 것에 대한 국민적 비난이 정부를 향하게 되므로 결국 국민여론에 의해 확률 상 발생가능성이 희박한 사업에 예산이 집중되는 등의 딜레마적 속성을 갖고 있다. 그럼에도 분석결과는 사업의 단기적인 필요성이나 성과보다는 장기적인 관점에서의 접근이 필요함을 시사한다. 이는 예방, 교육·훈련, R&D에 대한 투자가 우선시되어야 함을 지적하고 있는 다수의 관련 문헌과 같은 맥락으로 이해된다. 즉, 보다 체계적인 위험성 평가(Risk Assessment)를 활용하고 보다 장기적인 관점에서 우선순위를 잘 설정하는 한편 큰 틀에서 지속적인 투자가 이루어져야 궁극적인 성과가 나타남을 의미하는 것으로 해석할 수 있다.

다른 한편으로는, 피해의 주기성/잠재성/파급성 간 가중치의 순위가 [표 11]과 같이 제시되었음에도 이들 중 압도적인 가중치를 나타내는 판단기준이 없는 점은 이들 간에 적절한 균형을 찾는 것이 재난안전관리 예산배분에서 여전히 중요한 과제를 시사한다. 즉, 일상적이고 예측이 가능한 피해에 대한 투자와 예측불가능한 나 그 파급력이 높은 피해에 대한 투자 중 어떤 것을 우선에 둘 것인가라는 문제는 단순한 정량적인 분석이나 기준에 의해 해답이 제시되지 않는 보다 고차원의 방정식이라는 것이다. 따라서 사회적 합의에 기반한 중장기 계획을 수립하고 이를 토대로 다양한 재난안전관리 사업에 대한 우선순위를 설정하는 것이 중요한 과제가 될 것이다.

한편 적절한 서비스가 제공되지 못한 상황에서 사회적 문제제기가 빈번하여 이슈를 중심으로 한 대중들의 주목성이 높은 경우를 의미하는 피해의 복합성(0.141)

과 대규모의 간접적 시설투자 혹은 과다한 유지비용 등이 매몰비용으로 작용하는 경우인 비용의 매몰성(0.067)도 사업의 필요성 측면에서 고려되어야 할 요소이기는 하나 전문가들은 앞서 언급된 피해의 주기성/잠재성/파급성과 비교할 때 중요도가 상대적으로 낮은 것으로 판단하는 것으로 나타났다.

마지막으로, 상위수준 중 투자의 공급측면의 하위요소를 구성하고 있는 투자실적, 투자 경제성, 투자의 적실성, 투자의 유사·중복성 간의 중요도는 [표 12]에 제시된 바와 같다.

〈표 12〉 AHP 분석결과: 투자공급 측면 하위구성 요소 간의 가중치

고려사항	주요내용	가중치	순위
투자실적	• 예방·대비·대응·복구단계별 기존 투자실적	0.125	4
투자 경제성	• 투자실적 대비 기대효과가 큰 경우와 기대효과가 작은 경우로 분리하여 접근	0.180	2
투자의 적실성	• 국민안심도 제고에 기여 혹은 재난약자의 보호	0.527	1
투자의 유사·중복성	• 각 부처 간 유사하거나 중복되는 사업이 존재하는지의 여부	0.167	3

이에 따르면, 예산배분의 과정에서 정부 혹은 투자사업의 공급주체의 역량과 상황 및 기존 사업과의 연계성 등을 고려할 때에는 투자의 적실성(0.527), 투자경제성(0.180), 투자의 유사·중복성(0.167), 투자실적(0.125) 등의 순으로 고려하는 것이 바람직하다고 평가하는 것으로 나타났다. 특히, 국민안심도 제고에 기여 혹은 재난약자의 보호에 대한 사회적 편익 등과 같은 투자사업의 필요성과 적절성을 고려하는 것이 최우선으로 이루어져야 한다고 판단하는 것으로 나타난 결과는 상위수준인 투자의 수요측면과 공급측면에 비교에서 수요측면에 대한 고려가 공급측면에 대한 고려보다 4배 가량 중요도가 높게 나타난 결과와 일맥상통한 것으로 해석된다. 또한, 정부 혹은 투자사업의 공급주체의 상황을 고려하더라도 해당 투자사업으로 기대되는 효과를 중심으로 예산이 배분되어야 하며, 이를 위해서는 각 사업의 기대효과 및 사회적 편익을 보다 객관적이고 엄밀하게 판단할 수 있는 방법론이 지속적으로 개발·보완될 필요가 있음을 시사한다.

다음으로는 예산배분의 과정에서 투자사업 자체가 투자대비 효율성에 부합하는지를 판단하는 것이 중요하다고 판단하는 것으로 나타났는데, 앞서 지적한 바와 같이 기존의 재난안전관리 사업의 투자 건에 대해서는 사후적 평가를 강화하고 평가

결과를 예산배분 과정에 환류하는 프로세스를 확립함으로써 투자경제성을 제고할 수 있을 것이다. 이는 또한 사업 간의 유사·중복성의 문제와 분리해서 생각할 수 없는 문제이다. 부처 간의 칸막이 현상은 재난안전관리 사업에도 나타나고 있으며 실제 소하천 정비 사업 등의 사업 분야는 중복투자로 인한 비효율성이 지속적으로 제기되고 있는 사업이다. 이러한 관점에서 이미 앞서 다룬 바와 같이 국민안전처(現 행정안전부)가 예산배분의 컨트롤 타워 역할을 수행함으로써 사전협의제를 통해 이들 사업 간의 유사·중복성을 점검하고 실제 일정한 성과를 보인 점은 긍정적으로 평가할 만한 측면이다. 특히, '17년도 예산안까지는 하나의 기관에서 추진되는 2개 이상의 사업 간 유사·중복 여부를 중심으로 검토했다면, '18년도 예산안부터는 2개 이상의 기관에서 각각 추진되고 있는 사업들의 유사·중복 여부 및 투자 효율성을 검토하는 것으로 검토범위가 확대되었다. 실제, '18년 재난안전예산 사전협의(안)에 따르면, 국토부의 '수문조사시설 설치 및 개선' 사업과 기상청의 '지상 및 고층기상 관측망 확충 및 운영' 사업은 대상 및 사업내용이 중복되는 것으로 판단되어 상호 업무 조정 및 협조가 필요한 것으로 판단한 바 있으며, 농식품부의 '축산식품안전관리' 사업과 식약처의 '축산식품안전관리' 사업은 점검 대상의 차별성은 인정되나 유사 업무이므로 기관 간 협업의 필요성이 있음을 확인하였다.

그리고 기존에 해당 분야에 대한 투자가 적절하게 이루어져 추가투자가 의미 있는 변화를 유도할 것으로 기대되는 정도를 의미하는 투자실적(0.125) 또한 중요하고 고려요소이기도 하나 전문가들은 다른 하위요소인 투자의 적실성, 투자경제성, 투자의 유사·중복성에 비해 상대적으로 덜 중요하다고 판단하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 이와 관련해서도 최근 5년간 단계별 투자실적 등과 같은 단순한 기준에 기반을 두는 접근법이 아닌 보다 세밀하고 체계적인 접근이 필요함을 시사한다. 가령, 과거의 투자실적을 재난관리 활동 단계별로 구분하고 과거 투자실적을 기준으로 투자우선순위에 대한 판단을 하거나 관련 투자가 실제 재난발생요인을 미연에 방지하여 재난발생 건수와 피해액을 줄이는지, 더 나아가 투자대비 효율성에 부합하는지를 판단하는 등의 기준이 활용될 필요가 있을 것이다.

[표 13]는 상위수준의 고려요소와 이의 하위요소를 종합적으로 고려한 최종적인 가중치를 나타낸 것이다. 이에 따르면, 피해의 파급성(0.241), 피해의 주기성(0.212), 피해의 잠재성(0.166), 투자의 적실성(0.115), 피해의 복잡성(0.110), 비용의 매몰성(0.052), 투자경제성(0.039) 등의 순으로 나타났다. 특히, 총 9개의 하위요소(기준) 중 투자의 수요측면에 해당하는 하위요소 4개가 상위 5위 안에 포함되는 것으로 나타났는데, 이는 앞서 살펴본 바와 같이 투자의 수요적 측면(0.781)의 중요도

가 투자의 공급적 측면(0.219)의 중요도가 훨씬 높게 나타난 것에 기인한 것으로 볼 수 있다. 투자의 공급측면의 하위요소 중 투자의 적실성(0.115)이 유일하게 상위 5위 안에 포함되는 것으로 나타났는데, 전술한 바와 같이 정부 및 서비스 공급의 주체의 역량과 상황을 고려하더라도 국민안심도 제고에 기여 혹은 재난약자의 보호에 대한 사회적 편익 등과 같은 투자사업의 필요성과 적절성이 우선적으로 고려되어야 함을 의미하는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 13〉 AHP 분석결과: 종합가중치

구분	고려사항	가중치 (상위수준)	가중치 (종합)	순위
피해유형별: 투자수요 측면	피해의 주기성	0.781	0.212	2
	피해의 잠재성		0.166	3
	피해의 파급성		0.241	1
	피해의 복합성		0.110	5
	비용의 매몰성		0.052	6
투자사업별: 투자공급 측면	투자실적	0.219	0.027	9
	투자 경제성		0.039	7
	투자의 적실성		0.115	4
	투자의 유사·중복성		0.037	8

이상의 결과를 종합해보면 관련 전문가들은 재난안전관리 예산의 배분 기준으로 투자의 수요 측면에 훨씬 더 강조점을 두고 있음을 알 수 있다. 이는 재난안전관리 정책 영역의 특수성을 반영한 결과로도 볼 수 있는데, 재난안전관리 예산의 경우 정부가 필수적으로 공급해야 하는 재화의 성격으로 인식하기 때문에 투자 공급 측면과의 비교에선 우선순위를 차지하고 있는 것으로 풀이된다. 그러나 필수적인 재화의 생산과 공급이 투자 공급 측면의 경제성, 적실성, 유사중복성을 소홀히해도 된다는 의미는 결코 아니다. 수요가 발생하면 공급하되 공급 측면의 적절한 효율성 확보는 한정된 정부예산의 적절한 배분, 수요 측면에서의 효과성 제고를 위해서도 매우 중요하다고 볼 수 있다.

V. 결론

이상에서 재난안전관리 예산의 배분적 효율성을 제고하기 위한 합리적 기준을 제시하기 위해 전문가 심층인터뷰(FGI)와 문헌분석을 통한 기준 제시, 그리고 이를 통해 도출된 주요 요인에 대한 중요도 분석을 단계적으로 실시하였다. 본 연구의 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

먼저, 문헌연구를 통해 드러난 재난안전관리 예산의 효율적 배분방안 및 사전협 의제의 실효성 제고를 위한 정책방안을 구체화하기 위해 전문가를 중심으로 한 심층면접인터뷰(FGI)를 실시하였다. 다음으로, 앞서 두 단계에서 도출된 우선순위 판단기준의 다양한 측면을 재구성하여 최종적 판단기준 모형을 정립하였고, 마지막으로 AHP 분석을 통해 이를 구성하는 개별 판단기준들 간의 상대적 중요도를 제시하였다.

즉, 선행연구와 전문가 의견들을 중심으로 파악된 주요 배분기준들을 활용해 재난안전관리 예산의 합리적인 배분기준 모형을 도출하였다. 이에 따르면, 재난안전관리 사업의 우선순위를 판단하는 다양한 기준은 크게 투자수요 측면, 투자공급 측면, 정성적 판단 측면을 종합적으로 고려할 필요가 있다. 먼저, 투자수요 측면이라 함은 재난안전관리 사업이 궁극적으로는 해당 유형의 피해를 최소화하는 데에 있으므로 이를 투자사업의 수요적 측면으로 고려해야 하며, 이때 투자수요로서 가장 대표적으로 고려해야 하는 요소는 예상되는 피해 규모 및 피해액이라는 것이다. 한편, 재난안전관리 사업의 투자수요는 투자의 공급적인 측면에 의해 매개되거나 조절되는 성격이 강하다. 따라서, 아무리 투자수요가 높은 분야라고 하더라도 정부 혹은 투자사업의 공급주체의 역량과 상황이 이를 뒷받침하지 못하는 경우 재난안전관리 사업의 범위는 한정되고 그 규모는 축소될 수밖에 없다. 또한, 정부의 내적 논리에 의해 고려되어야 하는 다양한 요소들도 궁극적으로는 투자수요를 제한하는 역할을 하게 되므로 넓은 의미에서 투자공급 측면이라고 할 수 있다. 마지막으로 정성적 측면은 예산배분의 정치적 합리성을 고려하기 위한 영역이다. 예산배분은 대부분의 경우 경제적 합리성을 기준으로 최대한 검토되는 것이 원칙이나, 계량적 평가가 간과할 수 있는 요인과 정치적 정당성을 추구하는 과정에서 고려해야 할 요인이 있는 것이 엄연한 현실이다. 따라서 투자의 수요적 측면 및 공급적 측면 이외에 정성적 측면에 대한 고려가 필수이며 이는 배분기준에도 포함되는 것이 바람직하다.

이 연구는 투자수요 측면, 투자공급 측면, 정성적 판단 측면과 이의 세부기준들

을 종합적으로 반영한 투자우선순위 판단 모형을 제시하고 이를 일종의 점수화 기법을 활용해 실제 사례에 적용하고자 전문가들의 판단을 근거로 그 가중치를 함께 조사하였다. 이에 따르면, 전문가들은 투자의 수요적 측면, 즉 다양한 유형의 피해를 최소화하려는 사업목적 자체의 중요성이 투자의 공급적 측면, 즉 투자사업의 공급주체로서의 정부의 역량과 상황에 대한 고려보다 훨씬 높은 중요도를 갖는다고 판단하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 다양한 피해유형별로 중장기적으로 이를 예방할 수 있는 다양한 사업이 추진되어야 하며 이를 통해 달성할 수 있는 예방 및 대응의 효과가 우선적 고려요소라고 판단하고 있는 것으로 나타났다.

이 연구는 재난안전관리 사업 영역에서 예산배분의 합리적 기준을 제시하기 위해 시행된 탐색적(exploratory) 연구이다. 재난안전관리 사업은 그 특성상 많은 선호를 반영하는 다양한 사업을 포함하는 것이 불가피하고, 이는 결국 공공선택이론에서 말하는 전형적인 다봉선호(non single peaked preferences)의 형태를 띠고 있다고 볼 수 있다. 따라서 기계적인 우선순위를 제시하는 것은 거의 불가능에 가깝지만, 본 연구에서 도출한 주요한 근거를 적어도 1차적인 예산 배분의 기준으로 삼을 수는 있을 것으로 기대한다. 그렇지만 향후에 재난안전관리 사업의 분류 체계화에 기반하여 사업의 성과 정보의 적극적 공개, 기대효과 및 사회적 편익에 대한 객관적이고 엄밀한 평가, 이를 위한 방법론의 지속적인 개발 등을 통해 이러한 배분기준이 보완·발전될 필요가 있다. 이 연구는 이와 같은 고도화 작업의 앞서 예산배분의 합리성을 극대화할 수 있는 기본적인 원칙을 제시했다는 점에서 그 의의가 있다고 할 것이다.

참고문헌

- 고길곤·하혜영(2008). “정책학 연구에서 AHP 분석기법의 적용과 활용.” 「한국정책학회보」. 17(1): 287-329.
- 곽창재·임상규(2016). “소방안전교부세의 교부기준과 안전예산 분류체계의 탐색적 연구.” 「Crisisonomy」. 12(1):
- 국민안전처(2015a). 재난안전예산 분류체계 개선계획. 국민안전처 내부자료.
- _____ (2015b). 중앙-지자체, 안전관리계획 내실화 추진. 국민안전처 보도자료.
- _____ (2015c). 2016년도 예산개요.
- _____ (2015d). 1주년 활동보고서.
- _____ (2016a). 2016년 재난 및 안전관리 사업 시범평가 계획. 국민안전처 내부자료.
- _____ (2016b). 2016년도 재난안전예산 사전협의(안). 국민안전처 내부자료.
- _____ (2017). 2018년도 재난안전예산 사전협의(안). 국민안전처 보도자료.
- 국회도서관(2014). 「재난관리체계Ⅱ」. 서울: 국회도서관.
- 국회예산정책처(2009). 효율적 예산집행을 위한 국가재난관리체계 구축방안 연구, 국회예산정책처.
- _____ (2012). 자연재난관리 예산의 효과적인 배분방안 연구, 국회예산정책처.
- 국회입법조사처. (2016). 재난안전 관련 사업체계의 추진 및 운영 현황과 시사점. 국회입법조사처 정책연구 용역보고서.
- 김동현·박범준·임주영·박형준(2013). 자연재난 예산배분에 대한 논의, 한국지방정부학회 2013년 춘계학술대회 발표논문집 453-480.
- 김영록(2012). PAYGO(수입지출균형)제도 도입방안, KIPA 연구보고서
- 류상일·이주호(2010). “지방정부의 재난관리 예산결정 요인: 합리적 선택이론의 시각에서.” 「국가위기관리연구」. 4(1): 1-15.
- 백재옥(2012): 중기 국방예산 적정 수준 판단과 투자 중점. 전략연구. 56:
- 안승구,김은실,조현정(2011). 국가연구개발사업 예산배분을 위한 우선순위 판단 지표 분석. 기술혁신학회지. 14(1): 889-914
- 오금호·유병태·박상현·이종철(2013). 국가 재난/안전 R&D 기반구축을 위한 표준분류체계 마련 방안, 「한국위기관리논집」, 9(11): 31-48.
- 오동훈(2006). 정부 R&D 투자우선순위 설정에 있어서 전략성 제고 방안. 정책자료,

1-44.

위평량(2007). 재난관리 예산의 배분 및 기금 활용의 효율적 방안. 한국위기관리 논집. 3(2): 56-68.

이원희(2007). 재난 관련 예산 운영의 개선과제. 「국가위기관리연구」. 1: 75-98.

이인원(2012). 자연재난관리 예산의 효과적인 배분방안 연구. 국회예산정책처.

이주호(2010). 지방정부 재난관리 예산결정과정의 상대적 중요도 분석, 「국가위기관리학회보」, 2(2): 1-19.

이필중(2011). 한국의 국방연구개발 발전과 소요자원 확보방안. 전략연구. 52:

전용일·최상옥·임두빈(2014). 국가재난안전 예산분류 체계 정립 및 재정책충 방안: 소방방재예산을 중심으로, 소방방재청 2014년도 연구보고서.

정경진(2014). 국민안전처 신설에 따른 재난안전 R&D 추진체계 개선방향. ISSUE PAPER, 2014-14.

정지범(2012). 범정부적 국가 위기·재난 관리시스템 연구. 한국행정연구원.

조수현(2008). 예산결정의 제도적 맥락과 제한된 합리성. 「현대사회와 행정」. 18(2):

중앙안전관리위원회·행정안전부(2009). 국가안전관리기본계획(2010-2014).

중앙안전관리위원회·국민안전처(2014). 국가안전관리기본계획(2014-2019).

최성은(2014). 재난 및 안전부문 예산분석과 재정운용정책에의 시사점. 「한국위기관리논집」, 10(9): 179-203.

한국재정학회·한국조세재정연구원·유일호국회의원실 공동주최 정책세미나 토론문 1 (2014), 한국재정학회 학술대회 논문집, 55-62

한국재정학회·한국조세재정연구원·유일호국회의원실 공동주최 정책세미나 토론문 2 (2014), 한국재정학회 학술대회 논문집, 69-75

한국행정연구원(2015). 재난안전 관련 예산관리 현황 및 개선방안 연구. 한국행정연구원.

Beck, U (1992). From Industrial Society to the Risk Society: Questions of Survival, Social Structure and Ecological Enlightenment. Theory, Culture & Society. 9: 97-123.

Clary, B. B(1985). The Evolution and Structure of Natural Hazard Policies. Public Administration Review. 45(S): 20-28.

Donahue, Amy K and philip G. Joyce(2001). A Framework for Analyzing Emergency Management with an Application to Federal Budgeting. *Public Administration Review*. 61(6): 728-740.

- Lindsay, Bruce R and Justin Murray(2011). Disaster Relief Funding and Emergency Supplemental Appropriations. CRS Report for Congress.
- OECD(2013). Disaster Risk Financing in APEC Economies: Practices and Challenges. OECD Publishing.
- _____(2003). Budgeting in the Netherlands. OECD Journal on Budgeting 3(2), OECD Publishing.
- Phaup, Marvin and Charlotte Kirschner(2010). Budgeting for Disasters: Focusing on the Good Times. *OECD Journal on Budgeting* 2010(1): 1-24.
- Waugh, William L(1994). Regionalizing emergency management: Counties as state and local government. *Public Administration Review*. 53(3): 253-258.

이인원(李寅遠): 주저자. 미국 플로리다 주립대학교 (Florida State University)에서 행정학 박사 학위를 취득하고 현재 서울시립대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요관심 분야는 정책평가, 지방 및 도시행정, 협력 거버넌스, 사회연결망 분석 분야이다. 최근 논문으로는 “문재인 정부 국정과제에 나타난 정부협업 네트워크 분석,” “City Manager Turnover Revisited: Effects of the Institutional Structure and Length of Tenure on City Manager Turnover” 등이 있다 (in1lee@uos.ac.kr).

김영록(金永錄): 교신저자. 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 강원대학교 사회과학대학 행정학과 조교수로 재직 중이다. 재무행정, 교육정책, 공기업론 등이 관심 분야이다. 주요 연구 업적으로는 “우리나라 조세지출의 사전관리방안에 관한 연구”, “PAYGO준칙 도입을 위한 정책 설계 및 제언”, “사회복지분야 의무지출분석을 통한 재정정책의 시사점”, “재정사업 자율평가의 정부부처별 적합성 분석” 등의 논문이 있다(yrkim0425@kangwon.ac.kr).

A Study on Improving Allocative Efficiency of Budget for Disaster and Safety Management

Lee, In Won and Kim, Youngrok

The purpose of this study is to suggest a number of ways of improving allocative efficiency of budget for disaster and safety management. There has long been a tension between general principles of budget review and specificity which resides in disaster and safety management programs. Especially, the diversity of disaster and safety management programs is generally hute and the coordinating role is absolutely necessary even for budget review. Based on literature review in this venue and consultation of expertises (FGI), this study lays out important aspects of prioritizing the budget for disaster and safety management, which includes demand/supply side and qualitative aspect of providing proper level of public services. This study further investigates how the experts evaluate the importance (weight) of prioritizing categories by utilizing AHP analysis. The results reveals that demand side of disaster and safety management, especially the expected costs and periodicity should be highly weighted when reviewing budget for various disaster and safety management programs.

[Key words: disaster and safety management, disaster and safety management budget, budget allocation, AHP, preliminary consultation system]

물아주의 정책사상의 개념 정립에 관한 연구: 정책인의 이상적·규범론적 철학가치에 대한 가설적 제안

이해영

물아주의 정책사상의 기초개념에 해당될 인간인 아(我)와 비인간을 포함하는 사물인 물(物), 물과 아의 병렬적 개념인 물아(物我) 등을 정책사상적 관점에서 이해하기 위해서 본 연구는 유교사상을 기본으로 하면서 관련된 기타 사상을 비판적 입장에서 검토하여 각각의 개념을 정책인의 이상적이고 규범론적인 철학가치에 대한 가설을 제안하는 관점에서 논의해 보았다. 정책사상에 한정된 개념으로 먼저 아를 정책을 주재하는 정신과 물질이 일원론적으로 구성되어 있는 정책인으로 이해하였다. 그리고 아와 구분되는 물질세계의 실체이지만 동시에 물과 아의 상호관계에 의한 사물을 총칭하는 물이라는 개념을 정리해 보았다. 이에 따라서 물아는 아인 인간과 사물인 물과의 개방적이고 통합적인 관계를 설명하는 개념으로 사상적으로 정리해 보았다. 하나의 정책사상으로 물아주의를 정책인인 아와 사물인 물을 조건과 상황에 따라서 각각의 위치와 역할을 교체할 수 있는 개방적이고 유연적인 사상적인 개념으로 정리할 수 있다. 아직까지 물아주의는 정책학이나 사상연구에서 매우 생소한 용어에 불과하지만, 정책사상으로 물아주의를 구성할 기본적인 개념을 정책사상의 관점에서 정리하는 것이 차기의 물아주의 정책사상에 필요한 하나의 연구가 될 수 있을 것이다.

[주제어: 아(我), 정책인, 물(物), 물아(物我), 유기체철학, 포스트휴머니즘, 성리학, 격물론, 애물론, 배단타철학, 일물(-物)사상]

I. 서론

물아(物我)주의는 전통적으로 인간을 중심으로 하는 정책사상에서 인간뿐만 아니라 비인간(非人間)과 사물을 통칭할 수 있는 물(物)과의 상호간의 교섭관계를 설명하는 정책사상이라고 할 수 있다. 따라서 물아주의 사상에 기초적인 개념은 아와 물과 그리고 물과 아를 병렬적으로 나열하는 물아 등이다.

이 연구는 2019년도 영남대학교 학술연구조성비에 의한 것임.

논문접수일: 2019.11.22, 심사기간(1차~2차):2019.12.06~12.22, 게재확정일: 2019.12.22

물아주의 정책사상이 아직까지 정책사상이나 정치사상 또는 행정사상 등에서 잘 알려진 이론이나 주장이 아니다. 그럼에도 불구하고 물아주의 정책사상은 우주의 중심인 인간의 존엄성과 가치를 절대적 이념으로 하는 전통적인 정책학이나(대표적으로 Harold Lasswell 정책학), 인간과 인간 이외의 비인간을 구별하지 아니하는 일원론적 동물주의(Wiggins, 2001: 1장; Wiggins, 2005: 447), 또한 생태사상 등에서 주장하는 것과 같이 인간과 비인간은 동형이면서 동성이라고 하는 논쟁(La Barre, 1954; Olson, 2007: 23-26; Blatti and Snowdon, 2016: 2) 등과는 차이점을 가지고 있다. 따라서 아(我)인 인간과 물(物)인 인간 이외의 사물이나 대상인 비인간 등은 본질적 가치나 수단적이거나 외연적 가치 등에서 각각의 속성과 특성을 가진 독립적인 존재라는 사실을 기초로 하면서, 물아주의 정책사상에 관한 물아의 상호관계를 이상적이고 규범론적인 철학가치에 대한 가설적인 성격의 연구이다.

특히 정책사상에서 물리적 세계를 지배하고 통제하여 인간의 욕망과 이익을 극대화 하고자 하는 정책이론은 근원적으로 인간중심주의(anthropocentrism) 사고에 기초하고 있다고 할 수 있다. 즉 만물의 영장인 인간은 인간의 존엄성과 가치를 위하여 존재한다는 확고한 신념에 따라서 정책을 결정하고 집행하는 것이 정당하고도 타당하다는 전제이다. 이에 반하여 생태사상을 기저로 하는 정책사상은 인간만이 우주의 중심체가 아니다; 대신에 인간과 비인간과의 평등사상을 주장하며 이성적인 판단과 사고에 의한 인간중심주의의 한계를 인식하고자 하는 생태중심주의(ecocentrism)가 정책사상의 또 하나의 주류로 등장하고 있다(조정옥, 2004; 조용개, 2006; Baxter, 1996; Hovardas, 2013; McDonald, 2014).

정책사상으로서 물아주의는 인간과 비인간을 이원론적으로 구분하여 설명하는 전통적인 사상을 비판하면서, 인간과 비인간의 상호간의 교섭관계를 설명할 하나의 사상적 패러다임이라고 할 수 있다. 특히 정책(학)이란 무엇인가 하는 본질적인 질문을 철학적으로 사고하고 이론적으로 체계화하고자 하는 정책이론을 정책사상으로 정의한 것에 따라서 물아주의 정책사상은 다양한 정책사상을 사상적이고 논리적으로 귀결하거나 총결하는 사상이라고 할 수 있다. 이에 따라서 아와 물 그리고 아와 물의 병렬적 개념인 물아 등을 물아주의의 기본 개념으로 본 연구에서 논의하고자 한다. 즉 본 연구는 물아주의 정책사상을 논의하기 위한 개념적 구성요소를 설명하는 것이다. 물론 이와 같은 개념에 관한 여러 학문분야의 다양하고도 복잡한 이론이나 논쟁 등이 정책사상의 선행연구에 해당될 가능성이 매우 희박하다는 이유도 있었지만, 물과 아 및 물아의 개념 등에 관한 다양한 논의를 선행연구로 검토할 물리적 한계나 또한 필자의 능력 등이 제한적이기 때문에 선행연구에 관한 것은

생략하였다. 대신에 각각의 개념을 설명하면서 관련되는 선행연구들을 검토하였다.

II. 아(我)의 개념적 이해: 아와 정책인의 가설적 관련성

정책사상은 전통적으로 인간의 존엄성과 권리의 실현을 이상적인 목표로 하고 있다. 물론 이때에도 이기주의적 인간관은 아니다. 대신에 우월적 존재자인 하늘이나 신 등과 같은 지배로부터 자유로운, 또는 정책엘리트 계층의 독선적이고 독단적인 이기주의에 의한 인간본성의 파괴나 침해 등으로부터 자유로운 인본주의적인 인간관이다. 그럼에도 불구하고 정책사상에서 인간을 중심적인 주제로 하는 연구나 논의는 매우 희박하다는 사실도 간과할 수 없을 것이다. 물론 여타의 사상연구도 인간, 즉 사람을 중심으로 하는 사상이지만, 역시 ‘사람(인간)이란 무엇인가’ 하는 것을 철학적이거나 생물학적, 종교학적 등의 관점에서 정책사상으로 연구한 것은 매우 드물다. 물론 본 연구도 예외는 아니지만, 단지 물아주의의 기본적인 개념을 정책학의 사상적 관점에서 정리하면서 물아주의 정책사상을 구성할 가능성을 가설적으로 정리해 보고자 한 것이다.

인간이 인간을 설명하고 체계화 한다는 것 자체가 인간중심적이고 인간주관적일 수 있다. 그러나 인간 이외에 어떠한 생명체도 인간을 설명할 수 없다는 사실에서, 인간이 인간을 이해하고 설명할 수밖에 없다는 사실을 전제로 하면서 아를 이해하고자 한다.

먼저 서양사상 특히 정신철학계에서 마음과 신체의 작용이나 관계를 설명하면서, 아인 인간의 마음의 세계가 물리적 세계인 신체와 연계되는 현상을 아(我)의 개념으로 설명하고 있다. 즉 물리적 세계의 인과관계를 정신적 세계로까지 설명하기 위해서 인간의 마음이 물리세계로 환원될 가능성이나 방법을 설명하는 환원주의(reductionism)로 인간인 아를 설명하기도 했다(백도형, 2004; 2008; 박정희, 2018; Kim Jaegwon, 2011). 그러나 정신철학은 인간인 아의 신체적이고 물질적인 작용이나 조건이 아닌 인간의 정신에 관한 마음연구라고 할 수 있다. 즉 정신작용에 의한 아(我)의 존엄성이나 존재가치는 신체적인 조건도 중요하지만, 자율과 판단 등과 같은 인간의 고유한 심성을 외면해서는 불가능하다는 것을 강조한 것으로 환원주의를 이해할 수 있다.

물아주의 정책사상을 전제로 하는 입장에서 보면, 아는 정신작용의 아이면서 동

시에 물리적인 신체조건과 작용을 포함하는 개념으로 이해하고자 한다. 인간의 신체적이고 물리적인 조건을 정신과 대칭되는 개념으로 물질 또는 물(物)로 이해할 수 있다. 그러나 정책사상에서 인간은 신체적 조건이 존재하지 아니하는 정신세계만의 인간을 인간으로 이해하기 어렵다. 물리적 조건이 없는 인간은 비인간의 하나인 귀신이나 유령 또는 신이다. 비인간인 귀신이나 신은 정책의 창조자이면서 실천자이고 판단자가 될 수 없다. 비록 정신세계에서의 인과법칙에 따라서 정책을 실천할 수 있다고 해도, 물리적이고 정신적인 세계가 복합적으로 구성되어 있는 현실에서 인간이 아닌 비인간이 정책을 담당하거나 책임질 수 없다.

따라서 정책사상에서 아를 정신과 물질이 일원론적으로 구성되어 있는 인간으로 이해한다면 환원주의의 심물(心物)이원론은 설명력이 약하다고 할 수 있다. 그렇다고 심물일원론이 주장하는, 정신세계의 인과법칙이 물리세계인 신체를 지배하거나 조정한다는 논쟁에도 문제가 있다고 본다. 그리고 잉여인간과 같이, 신체적이거나 정신적으로 인간의 가치나 능력 또는 존엄성 등에서 결함이나 결점을 가진, 존재가치나 쓸모없는 인간도 정책사상에서 아의 개념에 포함되어야 한다고 본다. 단지 정책의 현실에서 정책세계의 주체인 정책인으로서의 자격이나 능력이 제한적이기 때문에 종종 정책사상은 정신적이고 신체적으로 온전한 인간을 아(我)의 인간으로 이해하게 된다.

물아주의 정책사상의 개념으로 아의 개념을 설명하는 수준에서 본다면, 동양사상에서 아의 개념이 보다 정확하고 풍부하다고 할 수 있다. 더구나 인간중심이나 생태중심이 아닌 인간이해의 수준에서 본다면, 동양사상, 특히 유교는 초월적인 신이나 귀신 등과 같은 비인간이 아닌, 아를 중심으로 하고 있기 때문에(한정길, 2003: 250; 송영배, 2007: 6; 박은희, 2018: 598) 보다 중요하다고 할 수 있다.

먼저 유교사상의 창시자인 공자는 아를 소인과 군자로 구분하기도 했다. 또한 맹자는 소인과 대인으로 인간을 구분했다¹⁾. 그러나 이와 같은 구분은 각자의 능력과

1) 주자는 위선자(爲善者)가 군자이고, 위악자(爲惡者)는 소인이라고 구별했지만, 공자는 마음이 너그럽고 평등한 사람은 군자인 반면에, 소인은 늘 울상이고 초조한 사람이라고 했다(君子 坦蕩蕩 小人 長戚戚)(『論語』, 述而). 왜냐하면 군자는 수신으로 항상 '義'를 실천하고자 하지만 소인은 이해관계에 따라서 행동하고 판단하기 때문이라고 했다(君子 喻於義 小人 喻於利)(『論語』, 里仁). 그러나 맹자는 제자의 질문에, 똑같은 인간이지만, 대체(大體: 마음에 의한 인간본성이 선을 추구하는 것)를 따르면 대인이고, 소체(小體: 이복과 같은 육식에 쫓아서 외부사물에 가려져 본성을 알지 못하는 것)를 쫓으면 소인이라고 했다(公都子問曰 鈞是人也 或爲大人 或爲小人 何也 孟子曰 從其大體爲大人 從其小體爲小人, 曰 鈞是人也 或從其大體 或從其小體 何也 曰 耳目之官不思 而蔽於物 物交物 則引之而已矣 心之官則思 思則得之...(중략). 先立乎其大者 則其小者不能奪也 此爲大人而已矣)(『孟子』, 告子章句上). 그래서 대인과 소인의 할 일이 따로 있다. 즉 대인은 노심자(勞心者: 정신적 노동을

소질에 의한 공동체의 역할에 의한 구분일 수 있다. 또는 군자나 대인이 아의 이상 형으로서, 인간은 수신(修身)에 의하여 대아적인 인간으로 변화되어야, 인간다움의 인성체가 형성될 수 있다는 것을 강조한 것이라고 할 수 있다.

왜냐하면 공자는 앎(지식)을 사람을 아는 것(知人)이라고 했듯이, 유교사상의 최고덕목인 인(仁)을 문자 사람을 사랑하는 것(愛人)²⁾이라고 했기 때문이다. 사람을 안다는 것은 인간의 본성과 근본가치에 의한 인간다움을 구별한다는 의미이며, 사람을 사랑한다는 것은 인간중심의 인의 실천사상이라고 할 수 있다. 인간중심이라고 해서 인간의 이기적 목적과 이해관계에 의한 사상이 아니라, 마치 주자(朱子)가 이기주의적 자기를 극복하고 수련해서, 자연사물의 본질적 이치인 예(禮)로 돌아오는 것(克己復禮)이라고 했듯이³⁾, 인간본성으로의 귀환이라고 할 수 있다.

유교사상은 비인간인 신(神)(물론 조상신도 포함된다)이나 심지어 하늘(天)까지도 인간중심에서 이해되어야 한다고 했다. 특히 공자는 그의 제자인 자로(子路)가 귀신을 섬기는 것을 묻자, “사람도 섬기지 못하면서 감히 어찌 귀신 섬김을 말하는가”라고 힐책하면서, “귀신을 공경하지만 가까이 해서는 안된다”⁴⁾라고 했다. 이것을 주자는 “먼저 정성과 공경으로 사람을 섬길 수 없으면, 제사를 모시는 귀신도 섬길 수 없다”라고 했고, 정자는 “사람 섬기는 도리를 다하면 귀신 섬기는 도리도 다할 수 있다”⁵⁾라고 주석했듯이, 인간중심인 아의 중요성을 지적한 것으로 이해할 수 있다.

나아가 공자는 퇴청하여 마구간에 붙이 낫나는 말을 듣자마자, 사람의 안위를 물었지 말인 동물에 관한 것은 묻지 아니했다는 일화도 있다⁶⁾. 여기서도 인간인 아의

하는 자)로서 사람을 다스리고, 소인인 노력자(勞力者: 육체적 노동을 하는 자)는 대인의 다스림의 대상이 된다고 했다(有大人之事 有小人之事... (중략), 勞心者治人 勞力者治於仁) (『孟子』, 滕文公章句 上).

- 2) “樊遲 問仁 子曰 愛人 問知 子曰 知人” (『論語』, 顏淵). 여기서 사람을 아는 것인 지인(知人)을 인간다움의 구별이라고 이해하는 이유로, 공자는 사람의 품성이나 덕의 가치를 알 수 있는 세 가지 단계를 제시하기도 했다. 즉 시기소이(視其所以: 사람의 외부적인 행동이나 언행을 보는 것)에서, 관기소유(觀其所由: 행동이나 언행의 동기나 이유 등을 관찰하는 것)를 거쳐, 찰기소안(察其所安: 행동이나 언행이 그 자의 진실한 마음인가 하는 것을 자세히 살핌) 단계를 거치는 것이다. 이에 따라서 주자는 아의 행동이나 언행에서 위선자(爲善者)를 군자라 했고, 악을 저지르는 자(爲惡者)를 소인이라고 했다(『論語集註』, 爲政)는 것을 <각주 1>에서 지적했다.
- 3) “顏淵 問仁 子曰 克己復禮”(『論語』, 顏淵). 주자는 극기복례(克己復禮)를 “자기(己)의 사욕을 이기는 것이 극(克)이며, 하늘의 이치인 천리에 규정된 예절로 되돌아가는 것을 복(復)이라고 했다(克 勝也 己 謂身之私欲也 復 反也 禮者 天理之節文也)”(『論語集註』, 顏淵).
- 4) “季路 問事鬼神 子曰 未能事人 焉能事鬼 敢問死 曰 未知生 焉知死”(先進): “敬鬼神而遠之”(『論語』, 雍也).
- 5) “非誠敬足以事人 則必不能事神,” “盡事人之道 則盡事鬼之道”(『論語集註』, 先進).

문제가 우선적임을 공자사상이 잘 보여준다고 할 수 있다. 그러나 공자가 동물의 안위를 묻지 아니했다고 해서 동물생명에 대한 무시나 편견 등이 있다고 비판할 수 있지만, 주자는 “동물인 말을 사랑하지 아니하는 것은 아니라, 단지 사람의 안위에 관한 근심이 많아서 미처 동물인 말에 대해서 묻지 못한 것일 뿐”이라고 주석하기도 했다⁷⁾.

물아주의 정책사상의 기초개념으로 보는 아는 정책을 주제(主帝)하는 인간이다. 즉 정책의 창조자이며 실천자이고 판단자로서의 인간인 정책인이다. 물론 정책인이 항상 자아의 완성과 같은 유교사상의 인(仁)의 성취로 설명될 수 있는 자아에 해당된다고 할 수 없다. 그러나 수기치인 사상의 기(己)의 자아 개념에 해당되는 인간이라고 할 수 있다. 특히 자연과 사물에 대한, 자기인 인간과의 이원론적 사고에 집착하는 소아적 인간에서 벗어나서, 자기와 자연만물과의 조화에 의한 대아적 인간으로 스스로 변혁하고자 하는 수신형 인간으로 정책인을 아의 기본적 개념으로 이해해 볼 수 있다. 왜냐하면 수신한 인간은 자기와 천지만물과의 조화에 관한 균형잡힌 사상을 할 수 있고 실천할 수 있는 인간이기 때문일 것이다(배수호, 2013: 11-15; 이상득, 2015: 270). 따라서 아는 물과 함께 직간접적으로 상호영향을 주고 받는 존재라는 사실을 지적하면서 아와 정책인의 가설적인 관련성을 <표 1>과 정리해 볼 수 있다.

〈표 1〉 아와 정책인의 가설적 관련성

가설	물아주의 정책사상에서 정책인이란 무엇인가?
관점	수기치인 사상의 기(己)의 자아 개념에 해당되는 인간
정의	자연과 사물에 대한, 자기인 인간과의 이원론적 사고에 집착하는 소아적 관점에서 벗어나서, 자기와 자연만물과의 조화에 의한 대아적 인간으로 스스로 변혁하고자 하는 인간

Ⅲ. 물(物)의 개념적 이해: 물과 정책대상과의 가설적 관련성

사상연구에서 물(物)의 개념은 복잡하면서도 다의적이다. 일반적으로 물(物)은 물건이라는 의미의 사물을 통칭하는, 즉 인간이 인식하는 모든 사물을 포함하는 외적

6) “廐焚 子退朝曰 傷人乎 不問馬”(『論語』, 鄉黨).

7) “非不愛馬 然 恐傷人之意多 故 未暇問”(『論語集註』, 鄉黨).

인 물리세계를 의미한다(윤사순, 2006: 11; 이정환, 2016: 6). 그러나 과학철학이나 정신철학계 등에서는 정신세계와 이원적으로 구분될 수 있는, 현실 경험사회에서 검증될 수 있는 물리주의의 대상으로 물을 정의하기도 한다. 또한 인물(人物)이라는 단어가 의미하듯이, 인간을 포함하는 자연사물의 모든 존재를 철학적이고 사상적으로 표현할 때 물(物)의 개념을 사용하기도 한다.

물아주의 정책사상의 기초개념으로서 물을 아와의 구분에 의한 물질세계의 물리적 실체이면서, 동시에 물과 아 상호간의 교섭에 의한 비인간의 총체를 의미하는 형이상학적 개념이라고 본다. 그렇다고 물이 비인간을 대칭하는 개념이라고 하는 것은 아니다. 물의 개념에는 인간도 포함되는, 앞서 인물과 같은 단어에서처럼, 철학적 개념이기도 하다. 따라서 형이상학적인 철학적 개념이면서도 동시에 물리주의의 실체적 개념이기도 한 물을 우선 존재론으로서 물과, 동양사상에서 설명하는 격물론(格物論)과 애물론(愛物論), 『중용』의 성(誠)사상 등으로 구분해서 개념적으로 이해해 보고자 한다.

물의 개념적인 이해는 어디까지나 정책사상에서 물아주의를 구성하기 위한 수준임을 다시 언급하고자 한다. 특히 동양사상에서 물 개념은 인간을 포함한 모든 사물의 본질적 이치나 진리인 도의 세계를 의미하기도 한다. 때문에 물리주의의 물질이나 정신철학의 심물이원론에서 설명하는 물의 개념과는 크게 차이가 있다. 그래서 물은 본질적으로 동양사상에서 물과 아를 동시에 사용하는 물아(物我)의 개념과 크게 차이가 없다고 할 수 있기도 하다. 그러나 물아주의 정책사상의 개념수준은 물과 물아를 일단 구분해서 물을 이해한 것이다.

첫째, 존재론으로서 물은 인간을 포함한 모든 사물의 본성체를 이해하는 개념이라고 할 수 있다. 이와 같은 물의 개념에는 당연히 인간도 포함된다. 그래서 앞서 인물(人物)이란 단어가 있다고 했다. 그래서 인물이 인간이면서도 사물이나 자연의 실체를 분명하게 인식하고 이것을 현실세계에서 실천할 수 있는, 소위 군자나 또는 성인, 시대나 영역, 분야 등에서 탁월한 사람 등을 의미하기도 하지만, 사람과 물건을 통칭하는 단어(국립국어원 표준국어대사전)이기도 하다. 특히 성리학적 인간관에서 인간은 자연사물인 물의 한 종류를 지칭할 때 사용되는 개념이기도 하다(최봉영, 1999: 34).

물리주의에서 설명하는 물은 인간의 인식작용에 의한 감각기관의 작용의 대상이 되는 사물이다. 물론 여기에 인간도 포함될 수 있다. 또한 인간을 물리세계의 한 대상으로 인간을 관찰하고 설명한다면, 인간도 물의 한 유형이라고 할 수 있다. 동시에 정신철학이나 인지심리학 등에서 인간의 정신작용이나 기능 등을 육체인 물질

과의 관계 등으로 설명한다면, 이때의 물은 정신작용을 제외한 신체적 인간이라고 할 수 있다.

그러나 물건이나 사물 등과 같은 맥락이 아니라 자연만물과 같이 우주에 존재하는 모든 것을 물이라고 주장한다면, 물은 형이상학적인 철학적 개념이라고 할 수 있다. 대표적으로 주자는 육체적인 인간은 물이지만, 동시에 외부경계를 인식하고 판단하는 인간의 마음도 물이라고 보았다. 나아가 육체적이고 정신적인 인간과 인간 등과의 관계도 물이며, 관계의 구성적 요소나 체제도 물이라고 했다. 또한 주자는 형이상학적인 도(道)나 성(性)도 물이라고 했다. 따라서 주자는 물은 사물이나 물건을 지칭하는 물리적인 형상이면서, 동시에 마음과 육신을 포함하는 인간과, 인간이 지향하는 최고의 도덕윤리의 가치인 도와 성 등과 같은 모든 것을 하나의 물, 즉 일물(一物)로 설명하였다. 그래서 주자는 역시 개인적 수준에서 뿐만 아니라 사회적이고 문화적이며 국가적인 일도 물이라고 했다⁸⁾. 따라서 개인적이거나 국가적인 일들이 물이면 주자에게는 물이 곧 정책이라고 할 수 있다. 왜냐하면 정책은 국사(國事)이기 때문일 것이다.

둘째, 맹자의 애물론은 본질적으로 왕도정치의 근본인 덕치주의의 핵심사상이라고 할 수 있다. 따라서 그의 애물사상은 사실상 공자로부터 출발했다는 주장(김세정, 2014: 187)은 일리가 있다. 즉 공자는 “인간의 완성을 향한 군자의 도를 완성하겠다는 확고한 의지를 바탕으로 덕을 함양하면서, 인(仁)을 판단기준으로 해서, 예(禮)나 악(樂), 서(書) 등과 같은 군자의 예절이나 행동을 유유자적하게 한다”라고 했다. 동시에 “낚시를 하지만 그물로 고기를 잡지 않으며, 주살로 잡자는 새를 사냥하지는 아니한다”⁹⁾ 라고 했듯이, 인간의 의식주 활동이 중요하지만, 자연만물의 생태적인 건강과 균형에 의한 사물에의 인애(仁愛) 사상을 보여주었다고 할 수 있다.

맹자는 공자의 인애사상을 확대해서, 백성을 사랑할 뿐만 아니라 모든 사물을 사랑한다고 했다. 즉 “군자는 물을 사랑하지만 인으로 대하지는 아니한다. 사람(백성)을 인으로 대하지만 친하지는 아니한다. 그러나 친친(親親)하면서 백성을 인으로 대하면(仁民), 곧 모든 사물을 사랑하게 된다”¹⁰⁾고 했다. 왜냐하면 일체만물을 내가 다 갖추고 있으며, 나를 돌이켜 반조할 수 있으면 성(誠)이 된다¹¹⁾; 그래서 “성인인

8) 주자의 물(物) 사상은 김재경(2006)의 “주자철학에서 물의 의미에 대한 소고: 物에 대한 존재론적 구조의 분석과 관련된 하나의 시도”에서 설명한 것을 요약한 것이다.

9) “子曰 志於道 據於德 依於仁 遊於藝”; “子釣而不綱 戈不射宿”(『論語』, 述而).

10) “君子之於物也 愛之而弗仁 於民也 仁之而弗親 親親而仁民 仁民而愛物”(『孟子』, 盡心章句上).

11) “萬物皆備於我矣 反身而誠”(『孟子』, 盡心章句上). 여기서 맹자가 말한 성을 그의 ‘반신이

군자가 지나가는 곳에는 천지만물이 감화되고, 군자가 머무는 곳은 신기하다. 위로 는 하늘과, 아래로는 땅이 하나 되니, 이와 같이 만물을 보(補)하는 것이 어찌 가볍 다고 할 것인가”¹²⁾ 라고 하였다.

맹자의 애물론은 역시 군자나 성인의 완성된 수준의 사상이라고 할 수 있다. 그러나 물아주의 정책사상의 개념에서 보면, 공자의 현실주의적인 실천과 달리, 맹자 의 애물사상은 물과 아의 이원적 구분을 초월하고 있다고 할 수 있다. 그렇다고 맹 자의 애물론을 아가 곧 만물이고, 만물이 곧 아라고 하는 단순한 수평적 평등 개념 으로 이해하기는 어려울 것이다. 대신에 아인 인간이 만물을 갖추고 있다는 인간중 심적 사고이면서, 동시에 만물을 사랑하고 보살피는 성인의 경지에서의 인간개입적 사상이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 정책사상에서 정책인은 성인이 아닌(물 론 성인일 수도 있지만) 보편적 인간으로서, 정책세계를 관리하고 지배하는 인간이 기 때문에 맹자의 애물사상을 실천하기에는 어려움과 한계가 있을 수 있다.

셋째, 증용의 성기성물(成己成物), 줄여서 성(誠)사상으로 물의 개념을 이해해 볼 수 있다. 『증용』에서 “성(誠)은 물(物)의 시작이면서 끝이다. 만약 성이 존재할 수 없 으면 물도 없다. 그래서 군자는 성을 가장 중요하게 여긴다. 따라서 성은 스스로 이 를 수 있을 뿐만 아니라 물을 이루게 하기도 한다. 스스로 완성하는 성기(成己)는 인이며, 사물을 완성하는 성물(成物)은 지혜”¹³⁾ 라고 했다. 이와 같이 성(誠)을 완성 할 수 있어야 인간이나 사물의 진리의 세계를 이해하고 실천할 수 있다고 보았 다¹⁴⁾.

사물의 본질을 이해하고 설명할 수 있는 성은 동양사상에서 매우 중요한 개념이기도 하다. 물아주의의 개념으로 이해하는 성은 본질적으로 천지만물과 나를 구분하 지만, 아인 인간이 중심이라고 하는 개념이기도 하다. 사물의 시작과 끝을 지칭하 는 증용의 성을 물 사상으로 보면, 즉 성기(成己)와 성물(成物)의 관계에서 보면, 인

성(反身而誠)으로 이해한 것이다.

- 12) “夫君子所過者化 所存者神 上下與天地同流 豈曰小補之哉”(『孟子』, 盡心章句 上). 여기서 맹 자의 신(神)의 뜻을 조금 더 자세히 이해할 필요가 있다. 맹자는 “그 사람이 하고자 하는 것은 선(善)이다. 모든 선이 이미 자기화 된 것은 믿음(信)이다. 믿음이 충실한 것은 미(美) 라고 했다. 충만한 믿음의 광명이 찬란한 것은 위대하고(大), 위대하여 만물이 감화 된 것을 성(聖) 이라고 했다. 이와 같은 ‘聖’ 또는 성인의 알 수 없는 경지를 일러서 신(神)”(可欲之謂善 有諸己之謂信 充實之謂美 充實而有光輝之謂大 大而化之之謂聖 聖而不可知之之謂神)(『孟子』, 盡心章句 下) 이라고 했다. 또한 맹자가 말한, 길러주는 보(補)는 감화하 여 잘 기르고 육성한다는 『中庸』의 화육(化育)과 같은 의미라고 할 수 있다.
- 13) “誠者 物之終始 不誠 無物 是故 君子 誠之爲貴 誠者 非自成己而已也 所以成物也 成己 仁也 成物 知(智)也.”(『中庸』).
- 14) “唯天下至誠 爲能盡其性”(『中庸』).

간은 모든 사물과 연계되어 있는 총체성이라고 할 수 있다(정대현, 2005: 113-114). 또한 천지만상의 존재의 근원을 제시하는 천도(天道)사상이기도 하다(황종환, 2000: 509-514). 더구나 성기성물은 만물의 완성을 동시에 설명할 수 있는 개념이다. 때문에 인간을 포함한 공동체사회의 공동선이나 공공선(정대현, 2008: 214-215)도 설명할 수 있는 유교의 총체성 사상이기도 하다.

그러나 『중용』의 성(誠) 사상을 총체성으로 이해할 수 있다고 해서 나와 사물이 동시에 일체라고 하는 일원적 총체성은 아니다. 또한 나를 중심으로 이루어야 사물이 완성될 수 있다는 극단적 이기주의도 아니라는 해석(정대현, 2008: 215-216)은 물아주의 정책사상의 개념정립에 매우 관심있는 지적이라고 할 수 있다. 특히 『중용』에서, “희로애락을 발현하지 아니하는 것을 중(中)이라고 한다면, 발현하지만 편벽되거나 치우침이 없는 것을 화(和)라고 한다. 그러나 중과 화가 완벽한 중화(中和)가 되면 천지가 각각의 위치를 지키면서 만물이 생육된다”¹⁵⁾ 라고 한 것을, 주자는 천지만물이 본질적으로 나와 동체라고 주석하였다.

이와 같은 그의 해석에 따른다면, 성기와 성물이기 때문에 나와 사물이 일체라는 일체설을 물아주의의 기본 개념으로 곧바로 수용하기는 어렵다. 왜냐하면 성기성물이 상호 간에 조화되는 비추고 막는 차조(遮照)를 설명할 수 있다면, 천지만물이 본질적으로 나와 일체라는 사상을 수용할 수 있지만, 차조와 동시(同時)의 개념은 불교의 중도 사상이나 화엄의 일즉다(一則多) 사상 등에서 설명하는 개념이기 때문에, 중용의 성 사상만으로 일체설을 주장하기에는 한계가 있을 수 있기 때문이다¹⁶⁾.

넷째, 『대학』 사상의 핵심인 격물론(格物論)에서 물의 개념을 이해해 볼 수 있다. 『대학』의 격물치지(格物致知) 사상은 물은 사물이며, 격은 각 사물의 위치와 때에 따른 품격이나 마땅한 위상이라고 할 수 있다. 나아가 사물의 본성과 본질적 가치와 성품을 궁구하여 그 진실한 이치를 이해하는 것을 치지(致知)라고 한다면, 사물의 물에는 근본(本)과 끝(末)이 있고, 일(事)에는 시작과 마침이 있다고 했다. 이와 같은 본말과 시종의 선후를 알아야 도에 근접할 수 있다¹⁷⁾는 것이 『대학』의 격물사상의 핵심이라고 할 수 있다.

15) “喜怒哀樂之未發 謂之中 發而皆中節 謂之和, (중략), 致中和 天地位焉 萬物育焉”(『中庸』).

16) 중용의 성기성물론을 영어로 번역한 글을 참조하면(예: “realization of myself and realization of all others are one and not two”(Daihyun Chung, 2016), “interconnected realization of self and all others”(권명진, 2014: 69), “realizing self and realizing others”(윤사순, 2006: 17), 물론 번역의 한계와 어려움에 연유하는 것으로 이해하지만, ‘成己’인 인간과 ‘成物’의 사물과의 이원적인 관계를 전제로 하면서 성기성물론을 이해하고 있다는 측면도 볼 수 있다.

17) “致知 在格物, ”物有本末 事有終始 知所先後 則近道矣”(『大學』).

물아주의의 개념인 물(物)을 격물론으로 이해하고자 할 때, 여기서 매우 중요한 것으로, 사물의 본말과 시종의 선후를 안다는 것을 들 수 있다. 사물에 인간이 포함될 것인가 하는 것은 『대학』에서 분명하게 밝힌 것이 없기 때문에 해석이 다양할 수 있지만, 『대학』의 근본이치인 도는 인간과 사물을 포함하는 천지만물에 관한 각각의 존재의 가치를 분명히 알 수 있는 덕을 밝혀서, 인간세상을 이롭게 하고 선하게 하는 것이기 때문에(서근식, 2018: 360), 사물에는 인간이 포함된다고 하는 것이 현실적인 정책세계에 보다 타당한 해석일 수 있다.

그렇다면 인간뿐만 아니라 동식물이나 무생물에 이르기까지 모든 비인간의 존재의 가치를 밝혀서, 그들을 위하는 덕이 될 수 있어야 성기성물의 완성이 될 수 있을 것이다. 마찬가지로 일, 즉 정책세계에서라면, 국가의 의사결정과 실천인 정책에 시작과 끝이 있다는 것이다. 국가의 당면문제를 해결하거나 미래의 사업을 결정하고 집행하는 정책에는 반드시 시작과 종결이 있어야 함은 정책과정론의 대전제이다. 따라서 주자가 해석했듯이¹⁸⁾, 물이나 일에서 존재의 가치를 이해하고 분석하는 본(本)과 시작(始)이 우선적이고, 이에 따라서 천지만물에 미치는 긍정적이거나 부정적인 결과 등을 객관적이면서도 공정하고 정의롭게 평가하거나 판단하여 사물의 존재가치를 밝힐 수 있는 것은 그 다음이라고 할 수 있다. 그래서 주자의 일과 물의 선후관계를 이해하고 실천하는 것을 마치 정책의 우선순위를 이해하고 실천하는 것과 같다고 할 수 있다.

따라서 격물론은 물을 일과 구별하고 있다. 그러나 맹자의 애물론에서 일의 완급과 선후를 중시한다는 사상이나, 『중용』에서 성(誠)을 우선한 이후에 물의 존재를 이해한다는 사상 등에서 볼 때, 사물에의 선후관계를 맥락적으로 이해하고 실천할 수 있다는 격물론의 중심사상을 이와 연결해서 이해할 수 있기도 하다¹⁹⁾.

물아주의 사상의 개념으로 물(物)을 다음과 같이 정리해 볼 필요가 있다. 우선적으로 정책세계에서 물은 정책의 대상이라고 할 수 있다. 물론 보다 많은 경우에 정책의 대상은 인간이다. 즉 인간에 의한, 인간을 위한 정책이다. 때문에 정책에서의 대상은 인간이 절대적이다. 그러나 정책은 인간이 아닌 비인간인 동식물이나 무정물인 체제나 제도, 법령, 사상이나 이념으로 대표될 수 있는 철학이나 윤리 등과 같은 포괄적인 것을 대상으로 하기도 한다. 따라서 물아주의 정책사상의 개념으로서

18) “明德爲本 新民爲末 知止爲始 能得爲終 本始所先 末終所後”(『大學章句』).

19) 주자도 『大學或問』에서 대학의 명덕(明德)과 치지격물(致知格物)이 개인주의적 독선이나 명리(名利)에 치중된다면, 성기성물을 잘못 이해하거나 실천하게 될 수 있다고 했다(於是乃有不務明其明德 而徒以政教法度 爲足以新民者 又有愛身獨善 自謂足以明其明德 而不屑乎新民者... (중략), 其能成已成物而不謬者 鮮矣).

의 물은 사람과 물건을 통칭한다는 표준국어대사전의 용어정리가 보다 더 타당하다고 할 수 있다.

서양 중심의 물리주의나 과학주의에서, 인간이 인식하고 경험할 수 있는 객관적인 실체나 실물로서의 물을 이해하는 것은 몰아주의 사상의 개념에 한계적이라고 할 수 있다. 대신에 유교사상의 애물론이나 성기성물의 성 사상, 격물론 등은 물을 사와 물, 즉 사물로 설명하고 있다. 즉 일과 동시에 객관적인 객체인 실체를 포함하는 개념으로 설명하고 있다. 또한 사물에는 인간도 포함되고 있다. 즉 사물의 본질적인 존재의 가치와 이치를 궁극적으로 이해하고 실천하는 것은 인간이지만, 역시 물 세계의 하나로 인간을 보고 있다는 것이다. 그렇다면 이것은 몰아주의 정책사상에서 몰아(物我)를 개념적으로 이해할 하나의 전제적 개념이라고 할 수 있다.

정책사상에서 아를 정책의 창조자이면서 실천자이고 판단자로 이해한다고 했다. 그러나 인간을 인간과 천지만물인 비인간이 원만히 조화하면서 살아 갈 공동체사회를 실현할 정신적이거나 물리적 능력과 자격을 가진 생명체로 이해하였다. 이에 따라서 정책세계에서의 인간은 정책대상자이면서도 주제자(主帝者)로서, 정책세계를 독점하여 지배하고 관리하는, 정책을 통한 인간과 비인간의 정책세계에 개입하는 존재이다. 동시에 정책의 존재를 가능하게 하는 물은 단순한 물리주의의 물 뿐만 아니라 인간을 포함하는 개념이기도 하다.

몰아주의 정책사상에서 물의 개념적 이해를 정책사상의 이론으로 보다 분명히 이해하기 위해서, 가설적 전제와 관점 및 정의를 <표 2>와 같이 정리하여 볼 수 있다.

〈표 2〉 물과 정책대상과의 가설적 관련성

가설	물과 정책대상과의 가설적 관련성
관점	몰아주의 정책사상에서 물은 사물과 인간(비인간 포함)을 통칭하는 정책대상
정의	물리주의에서 물은 객관적인 실체나 실물이지만 몰아주의 정책사상에서 물은 사(일)와 물(사물)이다. 일과 객관적인 실체인 물을 포함하는 개념인 물을 정책대상으로 이해한다. 따라서 사물(정책대상)에는 정책인도 포함된다.

IV. 몰아(物我)의 개념적 이해: 정책인(我)과 정책대상(物)의 관계론적 가설 관련성

앞서 몰아주의 사상의 개념으로 물과 아를 이원적으로 구분해서 이해하지 아니

한다고 했다. 그렇다고 물과 아를 하나의 총합적인 개념이나 일체라는, 주자의 표현대로, 천지만물은 본질적으로 나와 일체라고 하는 것도 아니라고 했다. 이와 같이 물과 아를 구분해서 설명한 것을 이제 물아(物我)라는 통합된 또는 일반적인 철학적 개념으로 정리하면서 물아주의 사상의 기초개념으로 이해하고자 한다.

물아는 인간과 사물과의 관계를 이해하는 사상이다. 현실적으로, 특히 정책세계에서는 그러나 물아는 이론적이거나 실천적으로 널리 알려진 개념이 아니다. 그럼에도 불구하고 동양사상이나 종교사상인 인도의 베단타 철학이나 불교의 일물(一物)사상, 서양의 유기체철학 또는 포스트휴머니즘 등에서 물아(物我)나 범아(梵我) 등의 개념은 중요한 개념이기도 하다. 이와 같은 철학사상에서 물아의 기본 개념을 우선 정리해 보고자 한다.

첫째, 유기체철학(philosophy of organism)은 존재의 관계를 설명하는 사상이다. 때문에 물아주의의 물과 아의 관계를 이해할 수 있는 기초철학이 될 수 있을 것이다. 특히 유기체철학은 유기체의 생물이 존재하는 모든 생물과의 관계 속에서, 대립이 아닌 조화되는 하나로 설명하고 있다. 때문에 하늘과 인간의 합일을 주장하는 유교의 천인합일(天人合一) 사상과 비교하여 설명되기도 한다(박상환, 2009; Sumner, 1910).

가설적이지만, 천인합일이라고 해서 인간을 지배하고 통제하는 절대자인 하늘에 인간이 수신하고 조복하여, 절대적 힘이냐 관계를 얻고자 하는 것이 아니다. 대신에 인간의 본질적 가치인 『중용』의 성이나 천도의 경지를 달성하고, 천지만물을 위하여 이것을 지성으로 실천하는 것으로 천인합일을 이해한다면, 모든 생명체가 하나의 유기체적인 구조에서 변화와 변동에 의한 지속적인 조화의 생성과정을 설명하는 하는 유기체철학과도 상통할 수 있을 것이다.

유기체철학은 인간을 포함한 모든 유기체는 자연에서 고립되거나 독립적인 것은 없다고 본다. 즉 중심사상이 시간과 공간에 걸친 상호작용 과정이 마치 신진대사 과정과 같다는 지적(박상환, 2009: 7)에서 보면, 유기체철학이라고 해서 형이상학적 사변철학을 부정하거나 불신하는 것은 아닐 것이다. 오히려 유기체철학은 합리적 논리성과 적합성뿐만 아니라 경험적인 적용가능성이나 적절성 등을 동시에 설명할 수 있는 개념이라고 하는 주장(박상태, 2005; Sumner, 1922)이 조금 더 타당할 수 있을 것이다.

물아의 개념에서 보면, 물과 아는 유기체의 현실적 존재로서, 과정과 과정속의 변화를 시간적이면서도 공간적인 변증법으로 설명하는 사변철학의 개념에 해당될 수 있다. 더욱이 유기체는 상호작용의 합성작용에 의한 하나라는 사상에 따른다면,

물과 아의 일원론적 주장도 할 수 있다. 그러나 물아주의의 개념구성에서 보면, 물과 아의 변증법적 생성 과정에 의한 새로운 물아의 탄생과 같은 일원적 사고를 부정하는 것은 아니지만, 물아라는 변증법적인 제3의 새로운 개념이나 실체가, 과정이거나 변화이던지, 탄생된다고 보지 아니한다. 물은 영원히 물이다, 동시에 아도 영원한 인간이다. 각자의 존재론적 가치와 역할을 독자적이고 독립적으로 보존하고 수행하면서도, 각자는 상호간에 교섭(관계)할 수 있음을 설명할 수 있는 물아는 물아주의 정책사상의 개념이다.

둘째, 포스트휴머니즘(post-humanism)은 만물의 영장체로서 인간은 우주자연의 중심적인 역할을 하고 있다는 인간중심주의의 사상을 비판하면서, 인간과 비인간과의 관계에서 인간이 아닌 포스트인간의 존재를 중심사상으로 설명하는 서양철학의 인간학이라고 할 수 있다(김환석, 2018; Papadopulos, 2010; Cuadrao, 2017; Porpora, 2017).

하늘이나 신 또는 신격화된 존재에 대한 경외와 존경심이 더 이상 인간의 운명과 우주의 질서를 결정한다는 종교나 신화의 세계에서 탈출하여, 이성과 합리적 판단에 따라서 자연을 이용하고 응용할 무한한 능력과 기술을 가진 인간에 관한 철학적 사고체계를 구축한 휴머니즘의 인간관을 부정하면서, 포스트휴머니즘은 철학적이거나 이성적일 뿐만 아니라 과학적 합리주의의 황금률에 따라서 인류사회의 부와 행복을 갈망하던 휴머니즘이 그토록 부정하거나 탈출하고자 했던 신을 포함한 모든 비인간을 인간중심주의적으로 이해하고자 했다.

특히 휴머니즘을 신봉하면 인간은 자연만물에서 고립되거나 추방될 수 있다고 보았다. 따라서 신을 포함한 모든 유형의 비인간도 전통적인 인간으로 이해되고 존경받았던 인간과 동등하고도 차별이 없다는 사실을 인정하게 하는, 하나의 사회적인 실체로서의 인간학을 철학적이거나 종교적 또는 기술문명사적으로 설명하는 사상을 포스트휴머니즘으로 통칭할 수 있을 것이다(Papadopoulos, 2010; Roden, 2010; Nsonsissa, 2016).

전통적으로 인간이 물질세계의 지배자로서 특권적 위치를 누리고 있다는 휴머니즘의 인간철학을 전적으로 부정하거나 무시하기보다, 포스트 휴먼은 인간 이상(以上)의 인간(more-than-human)으로서, 기술의 발달에 의한 기계인간 뿐만 아니라, 동식물의 비인간까지를 아우르는 사상적 진폭을 확장하는 인간철학이라고 할 수 있다. 예를 들면, 인간과 포스트휴먼이 선이나 정의의 개념을 공유할 수 있다면(이원봉, 2013, 성신형, 2018), 인간의 존재론적인 가치와 존엄성을 확대할 수 있다는 주장(이을상, 2017; 235-234)을 할 수 있을 것이다.

포스트휴머니즘이 전통적인 인간과 포스트인간의 공생적인 선의의 관계를 형성한다는 주장을 한다고 해서, 포스트 휴먼이 각각의 존재론적인 가치와, 추구하는 목적은 매우 다르다는 사실을 인정하지 아니할 수 없을 것이다(Dydrov, 2018). 따라서 물아주의의 정책사상은 인간 이상이나 인간 이하의 인간 또는 부정적 인간, 잉여인간 등과 같은 인간과 포스트 인간의 이원적인 구분이나 정의에 얽매일 필요는 없다고 본다. 정책세계에서 인간은 독점적이면서 우월적 인간으로서, 정책을 창조하고 실천하며 정책을 판단하는 정책세계의 주체자로서, 인간과 비인간에 개입하는 인간개입주의를 사실적으로 전제한다고 했다. 생명체뿐만 아니라 무정물에 이르기까지 물아주의의 정책사상은 사물과 인간을 이원적으로 분리해서, 인간의 우월적 독점에 의한 인간주의를 주장하는 것은 아니다. 대신에 아와 물은 물아의 개념으로서, 물과 아는 상호간에 장애나 방해받을 수 없는 독립적이고 개체적인 실체로서, 조화의 상태를 달성하는 관계론적인 개념으로 이해하고자 한 것이다.

셋째, 앞서 유교사상에 기초하여 물의 개념을 설명한 것에서도 물아의 개념을 이해해 볼 수 있다. 왜냐하면 아는 물리적인 자연인만이 아니라 하늘과 땅 사이의 존재자로서 만물의 개념에 포함되기 때문이다. 그래서 천인합일이나 순자의 천론 또는 『중용』의 성 사상 등에서 보듯이, 인간은 만물의 이치와 원칙을 깨닫고 실천하면서, 천지만물이 본질적으로 나와 일체라고 하는, 모든 사물과의 둘이 아닌 불이(不二)의 관계 속에서 인간이기 때문일 것이다. 마찬가지로 애물사상이나 성기성물론, 격물론 등으로 물 사상을 설명했듯이, 사물은 인간과 유리된 사물이나 사건이 아니라, 인간도 역시 물 세계의 한 개념으로 이해되고 있기 때문이다. 즉 물과 아를 이원적이거나 또는 일원적으로 설명하고 이해하는 차원이 아니라, 물과 아의 관계적인 측면에서 물아 개념을 이해하는 것이 물아주의의 정책사상의 보다 더 타당한 개념이 될 수 있을 것이다.

먼저 성리학의 인물(人物) 개념은, 앞서 지적했듯이, 인간과 사물인 물을 구별하지 아니하고, 인간을 물의 한 개념으로 본다고 했다. 따라서 성리학은 도교나 불교 철학에 영향을 받은 일물(一物)사상이나, 물아일체의 무위(無爲)사상과 같은 요소를 제거하고, 인간을 중심으로 하는 인간사회의 삶과 운명을 지배하는 실체로서 이(理)의 현실적 실천을 위한 윤리규범이면서 동시에 인간의 내적 자각을 강조하는 사상이라고 요약할 수 있다(최봉영, 1999: 31; 김기현, 2007: 68; 조남호, 2014: 162; Song and Cheng, 2014).

성리학에서 인간은 인간뿐만 아니라 인간을 포함한 모든 사물과의 관계 속의 관계자로서 인간을 이해하고자 했다. 더구나 마음과 육체인 물이 하나로 통합되어 있

는, 소위 심물일원론적 사상을 전개했다고 할 수 있다. 하늘과의 관계에서 천명을 부여받은 인간은 순자가 지적했듯이, 물리적이고 육체적인 생명과 정신적인 능력인 지식과 정의와 평등 및 의(義)를 살피고 실천할 수 있는 인물이라는 것이다(최봉영, 1999: 35-36; 임옥균, 2007; 임헌규, 2009). 따라서 앞서 물의 개념에서 보았듯이, 주자가 해석하고 설명하는 대학의 격물사상에서도, 물은 인간을 포함하는 사물이며, 사물의 이치와 품격을 궁구하여 진실한 이치를 터득하는 격의 위상에 오면, 일예의 시작과 마침, 물예의 본말을 알 수 있다는 사물과의 관계론을 성리학으로 정리해서 이해할 수 있기도 하다.

성리학의 물아사상을 인본주의 사상으로 해석할 수 있다. 물론 서양의 휴머니즘의 인본주의가 아니다. 즉 합리적 이성과 판단에 의한 과학의 원리와 실천에 따라서 인류의 행복과 복리를 위해서는, 신이나 하늘 등과 같은 절대적 존재자가 아닌 인간이 중심이라는 인본주의와는 차이가 있다. 성리학적 인간관은 인간을 천지만물의 중심에 두는, 즉 인간을 중심으로 하는 사물과의 관계에서, 각각의 역할과 위치에 대한 분명하고도 명쾌한 이치를 얻을 수 있는 인간이어야, 사물의 선후와 본말을 알고 실천할 수 있다는 인간관이다.

물아주의에서 물아도 인간중심주의이다. 그러나 성리학에서처럼 인간이 격물의 경지를 달성한 인간으로서 사물의 주인공이 될 수 있어야 한다는 것은 아니다. 정책세계의 주인공이고 주체자로서 사물의 본질적 가치를 원만히 실현할 수 있는 정책인을 전제로 할 뿐이다. 때문에 성리학의 인물을 물아의 개념에서 볼 때, 순자가 설명하는 사물의 이치와 본질을 이해하고 실천하면서 판단할 수 있는, 실천적이고 판단적인 지식이나 지혜를 가진 인간이 사물을 접하고 다스릴 수 있다는 사상에서, 물아의 통합적 개념을 조금 더 자세히 이해할 수 있다.

순자의 물 사상, 즉 물물사상에서 보면, 비록 기술적이고 구체적인 일들을 할 수 없다고 해도, 사물의 이치와 가치의 본질을 알 수 있다면, 즉 모든 사물의 본질적 이치를 이해하면(이물물:以物物), 각 사물의 쓰임새와 그의 가치를 막힘없이 추구할 수 있다(겸물물:兼物物)고 하는 그의 물물(物物) 사상은 곧 물과 아를 아우르는 용어로서, 막힘없이 소통될 수 있는 물과 아의 통칭개념이라고 할 수 있다. 왜냐하면 순자는, 만물의 각자의 입장이나 가치가 다르다는 사실만을 주장하거나 몰입하게 되면, 상호간에 장애되거나 가려져서 본질을 알 수 없다고 했기 때문이다²⁰⁾. 특히 장자가 하늘의 도인 천도에 집착하다가 인간세상의 실체와 가치인 인도(人道)를 알지 못하면서, 천도와 인도가 서로 간에 막히는 것과 같다고 순자가 비판했듯이, 순자

20) “凡萬物異則莫不相爲蔽,..(중략), 精於物者以物物, 精於道者兼物物” (『荀子』, 解蔽).

의 물물사상은 물아주의 정책사상을 설명하는 물과 아의 막힘없는, 상호간의 막힘 없는 무애(無礙)사상의 기초가 될 수 있다²¹⁾.

나아가 노자와 장자를 중심으로 하는 노장(老莊)사상에서 전통적으로 동양사상의 물아의 총체적인 물물사상도 잘 논의되고 있다고 할 수 있다. 물론 격물론이나 애물론, 또는 순자의 이물물이나 겸물물 등에서 물을 불교철학의 일물사상이나 공(空)사상과 같이, 물과 아를 동시에 초월하는 개념으로 설명하면서, 노장사상과 일맥상통할 수 있기도 하다(이정환, 2016: 7). 그러나 결론적이지만, 노장사상의 물은 물아일체로서, 제3의 새로운 세계나 패러다임을 설정한 일체사상은 아니다. 마찬가지로 불교의 일물(一物) 사상도 일즉다(一則多)의 화엄사상으로서, 깨달음의 경계에서 물과 아가 각각의 입장에서 영원히 조화되는 실상세계를 설명하고 있기 때문에 전통적인 물물사상과는 차이가 있다.

먼저 장자는 “만물이 각각의 역할과 기능과 가치를 다하는 것을 도라고 했다. 따라서 도에서 만물을 보면 귀천이 없지만, 각각의 물의 입장에서 보면 스스로는 귀하고 상대방은 천하다고 할 수 있다. 그러나 인간이 중심이 되고 있는 세상사에서 귀천은 자기에게 달려 있다. 따라서 차별에 의해서 만물을 본다면 만물은 천차만별일 것이다. 그러나 세상의 쓰임과 목적에 따라서 본다면, 스스로 있다고 한다면 만물은 있지 아니하는 것이 없을 것이고, 없다면 여긴다면 만물은 없지 않는 것이 없다”²²⁾ 라고 했다. 그래서 그는 “천지는 나는 동시에 생겼으며, 만물은 나와 하나이다. 이미 하나임에 더 이상 무슨 말이 필요하겠는가”²³⁾ 라는, 무언의 무위를 강조했다고 할 수 있다.

장자의 물아는 사물과 아의 총체적인 물아일체나 제3의 새로운 개념인 도라고 하는 것이 아니라, 물과 아의 본성적 자질과 특성이 인간이 중심이 되고 있는 세상에서 실천되는 개념이라고 요약할 수 있다. 물론 이와 같은 물아세계에서 아가 중심이라고 하는 것은 사실이다. 중심이라고 해서 서구의 인간중심주의적인 사물의 지

21) 양명학(陽明學)이 성리학에 포함된다는 주장(조남호, 2014)을 따르면, 양명학은 불교나 노장사상에서 주장하는 천지만물 일체설을 만물일체(萬物一體)로 수용하면서, 사상적으로 격물(格物)과 치양지(致良知) 등을 만물일체 사상으로 설명할 수 있다고 볼 수 있다(한예원, 2001; 최재목, 2012). 따라서 여기서 설명한 성리학의 격물에 의한 물아의 개념으로 양명학의 주장을 이해할 수 있기도 하다. 또한 치양지(致良知)는 격물을 이해하고 실천할 수 있는 최고의 지식이라고 한다면 물아 개념을 설명할 수 있는 지식수준으로 이해할 수도 있다.

22) “行於萬物者 道也”(『莊子』, 天地); “以道觀之 物無貴賤 以物觀之 自貴而相賤 而俗觀之 貴賤不在己 以差觀之 因其所大而大之 則萬物莫不大 因其所小而小之 則萬物莫不小,,,(중략). 以功觀之 因其所有而有之 則萬物莫不有 因其所無而無之 則萬物莫不無.”(『莊子』, 秋水).

23) “天地與我並生 而萬物與我爲一 既已爲一矣 且得有言乎”(『莊子』, 齊物論).

배자나 착취자의 개념이 아니라, 인간의 인식과 차별과 목적과 활용에 의하여 만물의 유무나 귀천, 대소 등과 같이 존재한다는 개념이다.

이와 같은 장자의 몰아사상은 호접지몽(胡蝶之夢)²⁴과 포정해우(庖丁解牛)²⁵, 산목(山木)²⁶ 등의 일화에서도 잘 밝혀지고 있다. 즉 물과 아인 인간이 일체(하나)의 경지에서 각각의 역할과 본성이 조화되면서, 각각의 역할과 기능을 다하고 있지만, 그러나 물은 물이며 아는 아라는 분명한 나눔의 위상이나 위치를 망각하지 아니한다고 하는, 장자의 몰아개념을 요약적으로 이해할 수 있다.

장자와 달리 노자의 몰아사상은 함이 없는 무위 또는 몰학(物學)이라고 할 수 있다. 노자는 무위를 “만물의 성장소멸의 주인공이지만 말하지 아니하며, 만물을 생육하지만 가지지 아니하고, 하는바 없이 일하고, 공을 이룩하지만 그에 집착하지 않는다. 그러나 공과나 성과에 집착하지 않기 때문에 항상 그와 함께하는 것”²⁷으로 설명하기도 했다. 이것을 그는 “도는 항상 무위이다. 그러나 하지 아니함이 없

24) 호접지몽(胡蝶之夢): 옛날 옛적에 장자가 꿈속에서 자신이 한 마리 나비가 되었다는 이야기에서 시작된다. 꿈에서 유쾌하게 날아다니는 나비가 곧 자신인 장자임을 알지 못하다가 홀연히 꿈을 깨어 보니, 분명히 자신이었다. 꿈속에서 장자가 나비였는지, 나비가 장자가 되었는지를 알 수 없었지만, 꿈을 깬 이후에는 장자와 나비는 분명히 각각이었다. 이것을 일러서 장자인 인간과 나비인 사물과의 구분없는 변화, 즉 때로는 나비이며, 때로는 장자인 모습의 변화(物化)라고 했다(“昔者莊周夢爲胡蝶 栩栩然胡蝶也 自喻適志與不知周也 俄然覺 則蘧蘧然周也 不知周之夢爲胡蝶與 胡蝶之夢爲周與 周與胡蝶 則必有分矣 此之爲物化”)(『莊子』, 齊物論).

25) 포정해우(庖丁解牛): 문혜왕을 위해서 포정이라는 사람이 소를 잡는데, 칼을 잡는 손놀림이나 자세가 마치 상림이라는 음악에 맞추어 춤을 추듯이, 경수라는 음악의 가락에 따라서 움직이듯이 하였다(“庖丁爲文惠君解牛 手之所觸 肩之所倚 足之所履 膝之所跂 砉然騞然 奏刀騞然 莫不中音 合於桑林之舞 乃中經首之會”)(『莊子』, 養生主)는 내용이다.

26) 산목(山木): 장자가 산책하다가 별목하는 광경을 구경하게 되었다. 발목의 목적이거나 입장에 따라서 나무를 골라 베는 장면을 보면서 나무도 쓰임새에 따라서 자신의 주어진 수명을 사는 것으로 알았다. 그러나 산행을 마치고 친구 집에 들렀다가 반가워하는 친구가 거위를 잡아서 장자를 대접하려고 할 때 잘 울지 못하는 거위를 잡는 일을 목격하고, 나무와 또 다른 날짐승의 운명을 보기도 했다. 다음 날, 장자의 제자가 장자에게, 어제 산의 나무는 재목감이 되지 못했기 때문에 천수를 다할 수 있었고, 지금의 거위는 울지 못하는 거위이기 때문에 죽임을 당했다. 여기에 당해서 선생님(장자)의 입장은 무엇입니까? 라고 제자가 물었다. 이에 장자는 재목감(쓰임새)이 되는 것과 되지 못하는 것 사이(間)에 있겠다, 라고 대답했다. 쓰임새 있는 것과 없는 것과의 사이(間)는 비슷하지만 도가 아니다. 따라서 사이(間)의 엮매임에서 벗어나지 못한 것이다(莊子行於山中 見大木 枝葉盛茂 伐木者止其旁 而不取也 問其故曰 無所可用 莊子曰 此木以不材 得終其天年 夫子出於山 舍於故人之家 故人喜 命豎子殺雁而烹之 豎子請曰 其一能鳴 其一不能鳴 請殺之 主人曰 殺不能鳴者 明日 弟子問於莊子曰 昨日山中之木 以不材得終其天年 今主人之雁 以不材死 先生將何處 莊子笑曰 周將處乎材與不材之間 材與不材之間 似之而非也 故未免乎累 若夫乘道德而浮游 則不然”)(『莊子』 山木).

27) “萬物作焉而不辭 生而不有 爲而不恃 功成而弗居 是以不去.”(『老子』, 養生).

다. 그래서 만물은 스스로 변화한다. 왜냐하면 도는 자연만물을 생성하고 덕을 기르며 성장하고 보호하지만 그것을 소유하려고 하지 아니하며, 간섭하거나 관리하고자 아니한다. 이것을 일러서 현묘한 덕²⁸⁾ 이라고 하면서, 물아의 무위 사상을 도의 실현에 의한 현묘한 덕으로 다시 설명하기도 했다. 특히 노자가 말한 스스로 변화한다는 것은 인간을 포함한 자연의 온갖 사물은 자신만의 고유한 생성과 성장 및 소멸 등의 질서와 법칙을 지키면서도, 타 사물에 방해되거나 간섭하는 일이 없다는 것으로 이해할 수 있다.

넷째, 종교사상이라고 할 수 있는 베단타 철학과 불교철학의 일물(一物) 사상 등에서 물아의 사상적 근원을 찾아 볼 수 있다. 먼저 베단타 철학(Vedanta philosophy)에서 잘 알려진 범아일여(梵我一如) 사상에서 물아(物我)의 개념을 이해해 볼 수 있다. 베단타는 힌두교 사상의 한 부류로서, 소우주인 아(我)의 본성인 아트만(Atman)은 대우주의 본성인 범(梵: Brahman)과 일치한다는 동등 사상이며 일원론이라고 할 수 있다. 특히 우주천지와 자연사물의 온갖 실체의 근원이며 존재라고 할 수 있는 범(梵)인 브라만을 탐구하고 깨달으면, 신체적인 육신과 정신적인 마음의 생명체를 가진 인간의 본성인 아트만은 하나가 될 수 있다. 오감에 의한 육식(六識)작용을 하는 인간이지만, 이점에서 육체적 인간인 가아(假我)와 영혼인 진아(眞我)를 구별하는 심물 이원론을 전제로 하고 있다는 비판도 있지만(정승석, 2011: 183-188), 인간에 내재된 범(梵), 즉 브라만을 알 수 있는 최상의 인간은 성인의 경지에 오를 수 있다는 것이다. 따라서 인간의 본성체인 아트만(the innermost Self)과 대우주의 본질인 브라만(the universal Self)이 절대적으로 동일하다는 것이다(서행정, 2003: 85; Majithia, 2007: 231; Ganesh and Wesley, 2017).

범아일여 사상은 생사에 속박된 인간이지만, 브라만과 일체를 이루면서 인간인 아트만은 영원히 불생불멸의 경지를 달성할 수 있다는 전통적인 인도의 힌두교를 대표하는 철학개념이다. 범아일여는 아(我)의 속성체이지만 우주만물의 본성체인 범의 세계에서 보면, 아와 범을 차별하거나 구별할 수 없다는 사상의 결정체라고 할 수 있다. 그래서 인간이 아닌 신이나 기타 비인간 등도 범의 세계에서는 구별될 수 없다. 때문에 인간을 이해할 수 있는 범위를 크게 확장시킨 사상이라고 할 수 있다(장성모, 2010: 61). 따라서 인간중심적 사고에서 만물의 평등사상에 의한 물아의 개념을 개척할 수 있는 사상적 기반을 범아일여 사상이 제공했다고 할 수 있다.

불교철학의 일물사상은 종교사상이다. 보다 정확하게는 깨달음의 세계를 설명하

28) “道常無爲 而無不爲”(爲政); “故道生之 德畜之 長之 育之 成之 熟之 養之 覆之 生而不有 爲而不恃 長而不宰 是謂玄德.”(『老子』, 養德).

는 유식론이나, 하나이면서 만상이고 동시에 만상이 곧 하나라고 하는, 일즉다, 다즉일 사상으로 알려진 화엄사상이다. 따라서 일물을 불교에서는 다양한 용어로 이해하기도 한다. 예를 들면, 일심(一心)이나 일여(一如), 일이(一異), 일상일미(一相一味), 일체지(一切智), 일승(一乘) 등으로 표현하기도 한다. 그러나 깨달음의 세계에서 물아의 구별이나 차별뿐만 아니라, '하나'라고 하는 대명사도 허용될 수 없는 경계를 의미한다고 할 수 있다(은정희 역주, 1990).

그래서 『선가귀감』에서는 “한 물건이 있다; 그렇지만 불생불명이다. 따라서 이름 붙일 수도 없을 뿐만 아니라 형상을 알 수도 없다”²⁹⁾ 라고 했다. 그러나 『육조단경』은 본래무일물(本來無一物)이라고 해서, 일물이라는 이름과 모양, 즉 명상(名相)도 부정해버렸다. 그렇지만 이름이나 형상으로 얻을 수 없다는 의미는 본질적으로 일물이 없다는 것을 전제한 것이다. 때문에 불교사상에서 일물은 공사상을 설명하는 기본개념으로 이해하기도 한다. 결론적으로 불교사상의 일물은 사상적이면서도 깨달음의 성품을 지칭하는 개념이라고 할 수 있다³⁰⁾.

정책세계에서의 물아는 분명히 각각 존재하는 이름과 형상을 가진 개념이다. 동시에 이름과 형상으로 각각의 실체를 주장하지만, 물과 아의 개체적인 독선이나 고립된 존재를 주장하는 것은 아니다. 정책인으로서 아이지만 언제든지 정책대상이 될 수 있다. 동시에 인간이 아닌 비인간으로서 물도 언제든지 조건과 상황인 맥락에 따라서 정책주체나 객체의 위치를 점할 수 있는 개방적이고 유연적인 개념이라고 할 수 있다. 그래서 불교사상의 총섭적인 개념으로 이해되는 일물사상을 정책사상에서 물과 아의 이원론이나 일원론 등을 동시에 수용하거나 부정할 수 있는 개방적인 사상으로 수용해 볼 수 있을 것이다.

지금까지 밝혀진 물아의 개념적 전제에 따라서 물아주의 정책사상에서 물아의 개념적 가설을 <표 3>과 같이 정리할 수 있다.

29) “有一物於此 從本以來 昭昭靈靈 不增生 不增滅 名不得 相不得”.

30) 성리학에서 설명하는 이기일물론(理氣一物論)의 일물과 불교의 일물은 다르다. 이와 기는 윗입술과 아랫입술이 다물어진 상태와 같은 일체 또는 상호간에 괴리가 없는 것으로 비교하여 일물을 일체(一體)로 설명하기도 했다(정병련, 1995: 475; 홍균, 2015: 52). 그러나 불교의 일물은 이름이나 형상으로 알 수 없는, 깨달음에 관한 도의 체(道體)를 지칭하는 개념이다.

〈표 3〉 정책인(我)과 정책대상(物)의 관계론적 가설 관련성

가설	정책인인 아와 정책대상인 물의 관계적인 가설 관련성
관점	물아주의 정책사상에서 물아는 정책인(아)과 정책대상(물)과의 관계성을 이해하는 하나의 철학적 사고체계이다.
정의	물아는 정책인인 아와 정책대상인 물과의 독립적인 실체이지만 상호간에 교섭관계에 의한 조화를 추구하는 개방적이고 유연적인 개념으로 이해한다.

V. 결론

본 연구는 물아주의 정책사상을 논의하기 위한 기초연구에 해당된다. 물아주의는 정책학계나 정책사상 연구에서 매우 생소한 주제이다. 그러나 가설적이고 잠정적인 수준이지만 물아주의는 전통적으로 인간을 중심으로 하는 정책사상에서 인간뿐만 아니라 비인간이라고 할 수 있는 물과, 인간인 아의 상호간의 관계를 설명하는 하나의 정책사상이라고 할 수 있다. 특히 물아주의 정책사상은 아와 물인 인간 이외의 사물이나 대상인 비인간 등은 본질적 가치나 수단적이거나 외연적 가치 등에서 각각의 속성과 특성을 가진 독립적인 존재라는 사실을 기초로 하면서, 상호적인 관계를 정책인의 이상적이고 규범론적인 철학가치에 대한 가설적인 제안으로 정책사상을 설명한 하나의 연구이다.

이와 같은 물아주의를 정책사상으로 논의하기 이전에, 아와 사물을 총칭하는 물 그리고 아와 물의 병렬적 개념인 물아 등을 물아주의 사상의 개념으로 다양한 사상 연구를 검토하면서 이해하여 보았다. 따라서 아는 정신작용의 아이면서 동시에 물리적인 신체조건과 작용을 하는 개념으로 이해했다. 그래서 물아주의 정책사상의 개념으로서 아는 정책의 창조자이고 실행자이며 판단자로서의 인간인 정책인이라고 할 수 있다.

그리고 사상연구에서 매우 복잡하고 다의적인 개념인 물은 일반적으로 물건이나 사물을 통칭하는 개념이다. 그러나 물아주의 사상에서 물을 아와의 구분에 의한 물질세계의 물리적 실체이면서, 동시에 물과 아 상호간의 관계에 의한 비인간의 총체를 의미하는 형이상학적 개념으로 이해하였다. 이와 같은 물의 개념을 존재론과 맹자의 애물사상, 증용의 성기성물론, 대학의 격물론 등으로 이해해 보았다. 그리고 물아는 인간인 아와 사물인 물과의 관계성을 이해할 수 있는 개념으로 보았다. 따라서 유기체철학, 포스트휴머니즘, 순자의 천론, 증용의 성 사상, 신유교사상인 성

리학, 노자와 장자의 물 사상, 베단타 철학이나 일물사상 등과 같은 종교사상등을 검토하면서 몰아주의 정책사상에 적합한 몰아의 개념을 이해해 보았다.

아직까지 몰아주의는 정책학이나 정책사상 연구에서 미지의 영역에 불과하다. 그럼에도 불구하고 정책사상으로 몰아주의를 구성할 기초적인 개념을 정책사상의 관점에서 정리할 수 있어야, 차기의 몰아주의 정책사상에 기초연구가 될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 권명진. (2014). “성기성물(成己成物)의 가치와 여성주의적 구현.” 「페미니즘 연구」, 14(2): 29-69.
- 김기현. (2007). “성리학의 인간관과 생활예절.” 「유교사상연구」, 29: 65-97.
- 김세정. (2006). “동양사상, 환경·생태 담론의 현주소와 미래.” 「오늘의 동양사상」, 14: 145-163.
- 김재경. (2006). “주자철학에서 物의 의미에 대한 소고: 物에 대한 존재론적 구조의 분석과 관련된 하나의 시도.” 「동양철학연구」, 46: 169-202.
- 김환석. (2018). “새로운 사회학의 모색(1): 탈인간중심주의.” 「경제와 사회」, 통권117: 236-261.
- 박상태. (2005). “유기체철학의 방법론으로서의 사변철학.” 「화이트헤드연구」, 10: 6-44.
- 박상환. (2009). “천인합일적 사유의 인식론적 고찰.” 「동서철학연구」, 53: 5-23.
- 박은희. (2018). “유가 사상과 주체사상의 관계론적 의미: ‘인간’과 ‘인민’을 중심으로.” 「한국학연구」, 48: 597-620.
- 박정희. (2018). “물리주의 인과론과 정신인과.” 「철학논총」, 94: 245-259.
- 배수호. (2013). “유학의 수신론적 관점에서 바라 본 생태적 의식전환 및 실천에 관한 소고: 행정학적 함의를 찾아서.” 「한국행정학보」, 47(3): 1-22.
- 백도형. (2004). “기능적 환원주의와 인과적 세계관: 김재권과 암스트롱의 실재론.” 「철학적 분석」, 9: 1-31.
- 백도형. (2008). “환원과 속성: 자율성과 통합.” 「철학사상」, 29: 107-124.
- 서근식. (2018). “『大學』 해석을 통해 본 주자의 격물치지론.” 「동양고전연구」, 33: 359-384.

- 서행정. (2003). “베단파 철학의 형이상학적 의미.” 「남아시아연구」. 9(1): 83-113.
- 성신형. (2018). “포스트휴먼 시대를 위한 사회정의론: 임마누엘 레비나스 정의론을 중심으로.” 「윤리연구」. 118: 85-106.
- 송영배. (2007). “유가의 인본주의와 인치의 법리적 함의.” 「철학사상」. 27: 3-33.
- 윤사순. (2006). “유학의 이상인 성기성물의 현대적 가치.” 「유교사상연구」. 26: 5-18.
- 은정희 역주. (1991). 「원효의 대승기신론 소·별기」. 서울: 일지사.
- 이을상. (2017). “트랜스휴머니즘의 윤리: 도덕적 생명향상.” 「인문과학연구」. 35: 231-259.
- 이원봉. (2013). “생명윤리와 포스트휴머니즘: 포스트휴먼의 존엄성에 관한 논쟁을 중심으로.” 「환경철학」. 16: 235-259.
- 이정환. (2016). “중국 북송대 물아(物我)관계에 대한 재정립과 미적 태도: 구양수와 소식의 즐거움(樂)과 우의(寓意)를 중심으로.” 「미학」. 82(3): 1-37.
- 임옥균. (2007). “익재 고제봉의 학문론과 성리론: 성리학개념의 二而日, 一而二의 관계 설정을 중심으로.” 「간재학논총」. 7: 123-151.
- 임현규. (2009). “성리학적 심신관계론.” 「퇴계학과 유교문화」. 45: 405-437.
- 장성모. (2010). “「우파니샤드의 지혜」: 힌두문화와 도덕교육.” 「도덕교육연구」. 21(2): 33-67.
- 정대현. (2005). “성기성물(成己成物): 대안적 가치를 향하여.” 「범한철학」. 36: 97-125.
- 정대현. (2008). “답론: 차이 요구와 연대 확장의 양면적 문법: 공동선으로서의 成己成物 방법론.” 「범한철학」. 50: 195-219.
- 정대현. (2017). “특이점 인문학: 특이점 로봇은 인간사회의 구성원이다.” 「철학」. 131: 189-216.
- 정병련. (1995). “一齊 李恒의 이기일물설 변증.” 「유학연구」. 3: 831-888.
- 정승석. (2011). “영혼에 관한 인도철학의 세 가지 관점.” 「가톨릭신학과 사상」. 67: 164-196.
- 조남호. (2014). “성리학의 보편적 인간성과 차별적 민족성.” 「동서철학연구」. 73: 161-189.
- 조용개. (2006). “생태중심주의 환경윤리의 철학적 함의와 교육적 대안.” 「환경철학」. 5: 33-62.
- 조정욱. (2004). “서양 철학사에서 생태중심적 원리의 모색.” 「철학과 현상학연구」. 22: 155-180.
- 최봉영. (1999). “성리학적 인간관과 인본주의.” 「동양사회사상」. 2: 31-77.

- 최재목. (2012). “양명학을 통해서 읽는 세상과의 ‘어울림’: -天地萬物一體無間, 여성성, 섬세의 정신의 재음미.” 「양명학」. 33: 5-38.
- 한예원. (2001). “양명학의 萬物一體觀에서 본 생명윤리.” 「양명학」. 6: 129-148.
- 한정길. (2003). “원시유가의 도덕적 인간관.” 「양명학」. 10: 239-277.
- 홍 군. (2015). “이기일물론과 이기지묘설: 정암(整庵)과 울곡(栗谷)의 이기론 비교.” 「울곡학연구」. 31:43-65.
- 황종환. (2000). “선진유학에 있어서 誠의 천도족 원리성과 인도적 실천성.” 「유학연구」. 8: 507-543.
- Baxter, BH. (1996). “Ecocentrism and Persons.” *Environmental Values*. 5(3): 205-219.
- Blatti, Stephen and Paul E. Snowdon. (2016). *Animalism: New Essays on Persons, Animals, and Identity*. New York: Oxford University Press.
- Cuadrado, Jose A. (2017). “Post-humanism and Crisis of the Humanism.” *Acta Philosophica*. 26(2): 267-284.
- Daihyun Chung. (2016). “Integrationality: A Metaphysical Basis for the Concept of Causation.” 「철학적 분석」. 34: 1-20.
- Dydrov, Artur. (2018). “Coexistence Between Human and Posthuman in Transhumanism: The Basic Scenarios.” *International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences & Arts*. 5: 457-463.
- Ganesh, Kirthana and Mareena S. Weslry. (2017). “The Conceptualization of Meaninglessness in Advaita Vedanta.” *International Journal of Existential Psychology & Psychotherapy*. 7(1):1-8.
- Hovardas, Tasos. (2013). “A Critical Reading of Ecocentrism and Its Meta-scientific Use of Ecology: Instrumental Versus Emancipatory Approaches in Environmental Education and Ecology Education.” *Science & Education*. 22(6): 1467-1483.
- Kim, Jaegwon. (2011). *Philosophy of Mind*, third edition. Boulder; Colorado: Westview Press.
- La Barre, Weston. (1954). *The Human Animal*. Chicago: University of Chicago Press.
- Majithia, Roopen. (2007). “Sankara on Action and Liberation.” *Asian Philosophy*. 17(3): 231-249.

- McDonald, Hugh P. (2014). "Epilogue: Environmental Philosophy as a System: From Environmental Ethics to Environmental Philosophy." *Value Inquiry Book Series*. 273:385-389.
- Nsonsissa, Auguste. (2016). "Ethical and Philosophical Remarks on the Post-humanism." *Societies*. 131(1): 51-60.
- Olson, Eric T. (2007). *What Are We: A Study in Personal Ontology*. New York: Oxford University Press.
- Papadopoulos, Dimitris. (2010). "Insurgent Posthumanism." *Ephemera: Theory and Politics in Organization*. 10(2): 134-151.
- Porpora, Douglas V. (2017). "Dehumanization in Theory: Anti-humanism, Non-humanism, Post-humanism, and Trans-humanism." *Journal of Critical Realism*. 16(4): 353-367.
- Roden, David. (2010). "Deconstruction and Excision in Philosophical Posthumanism." *Journal of Evolution & Technology*. 21(1): 27-36.
- Song, Pan and Chung-Ying Cheng. (2014). "A Study on Chinese Confucian Classics and Neo-Confucianism in the Song-Ming Dynasties." *Journal of Chinese Philosophy*. 41(supplement): 757-761.
- Sumner, Francis B. (1922). "The Organism and Its Environment." *Scientific Monthly*. 14(3):223-233.
- Wiggins, David. (2001). *Sameness and Substance Renewed*. New York: Cambridge University Press.
- Wiggins, David. (2005). "Precis of Sameness and Substance." *Philosophy and Phenomenological Research*. 71(2): 442-448.

이해영(李海盈): University of Maryland, Baltimore에서 정책학 박사학위(Ph.D.)를 1990년에 받고, 현재 영남대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 연구와 교육 분야는 정책사상, 정책철학, 행정윤리 등이다. 2020년에 『정책사상 대계』를 발간할 예정이다 (haylee@ynu.ac.kr).

Conceptual Analysis of the Self and Things: A Hypothetical Proposition for the Policy Human's Philosophical Values through the Ideal and Normative Theories

Lee, Hae Young

The study of policy thought has hypothesized that the human as a policy human will be interconnected or inter-correlated with things, in which the policy human will be centered to the policy world. The human, not the anthropocentric as well as ecocentric but the human-centered concept will act as a monopolist and supremacy over all things, but he/she will interrelated with things that is the concept of the generic name. The policy principle of mutual inter-penetration between the policy human and things, including non-human, therefore premises the three core conceptions of the human, things, and the relationships between those two elements. This article also raises a hypothesis on this relation between the policy human and things that the two terminologies will exchange with its policy role and responsibility in corresponding with the changed or reformed policy conditions and milieu. In this paper, this proposition was reviewed philosophically by the Confucian philosophies of things and human beings and by the western theory of organism. Also this premise was critically understood in the religious philosophies of Vedanta and the Buddhist thought of oneness, in which that analysis will be a primary understanding of the study of policy thought.

[Key words: human, policy human, things, philosophy of organism, post-humanism, Confucian philosophies of things, Vedanta philosophy, oneness philosophy]

공무원의 직무불만족이 반응양식(EVLN)에 미치는 영향 : 정치적 중립 인식의 조절 효과를 중심으로

최동훈

본 연구에서는 A. Hirschman의 EVLN의 분석틀에 기반하여 공무원이 조직에 불만을 느꼈을 때 공무원들이 이탈, 발언, 충성, 태만과 같은 반응들 중에 어떠한 선택을 하게 되는지 살펴보고자 하였다. 특히 그러한 행동 대안의 선택에 있어 공직가치가 영향을 미칠 것으로 판단하여 그러한 공직가치의 하나로 정치적 중립성을 조절변수로 고려하였다. 연구 결과 중앙정부 5개 부처 322명의 공무원을 대상으로 조사한 결과 직무불만족이 공무원의 불만족 반응행동(EVLN)에 유의한 영향을 미치고 있음을, 공무원의 정치적 중립 인식 유형에 따라 직무불만족 변수가 공무원의 불만족 반응행동에 미치는 영향에 차이가 있음을 실증하였다.

[주제어: 정치적 중립, EVLN모형, 공직가치]

I. 서론

민주주의가 공고화되면서 이제 우리나라에서도 선거에 의한 여·야간 정권교체가 일상화되고 있다. 그리고 이러한 정권 교체로 인해 정부조직의 개편은 물론 정부정책의 변경이 빈번하게 나타나고 있다. A. Hirschman(1970)은 조직이 어려움에 처하거나 성과가 감소하는 경우 또는 조직에 불만이 생겼을 때 조직구성원이 어떠한 행동 대안을 선택할지의 문제에 대해 천착하였다. 그는 그러한 상황이 닥쳤을 때 조직구성원은 비용과 이익, 기회와 제약을 고려하여 최선의 행동 대안을 선택한다고 보았다. 그러한 행동 대안으로 그는 이탈(exit)과 발언(voice)이 있다고 보고, 또한 이러한 두 가지 행동 대안 사이의 선택에 조직에 대한 충성(loyalty)이 영향을 미친다고 하였다. 이후 충성도 별개의 행동 대안으로 받아들여지고 Farrell(1983) 등에 의해 태만(neglect)이 추가되면서 지금은 이 이론이 EVLN이라는 약칭으로, 조직

이 논문은 연구자의 학위논문을 수정·보완한 것임.

논문접수일: 2019.11.26, 심사기간(1차~2차):2019.12.06~12.31, 게재확정일: 2019.12.31

의 쇠퇴나 조직 불만 상황에 처한 개인의 행동 대안 선택에 관한 일반이론으로 인식되고 있다.

그런데 애초에 민간기업이나 시장경제에 적용할 것을 염두에 두고 이론을 만든 A. Hirschman의 생각과 달리 조직이 어려움에 처하거나 성과가 감소하는 경우 그리고 그로 인해 조직에 불만이 생기는 상황이 우리 정부조직에서 빈번하게 나타나고 있다. 정권 교체와 함께 5년에 한 번씩(때로는 그보다 더 빈번히) 단행되는 정부조직 개편은 민간기업의 도산이나 인수합병에 비견될 정도로 조직에 위기를 초래하고, 새로운 정권이 과거 정권이 추구하던 정책방향을 바꾸는 것은 관료나 정부부처가 그동안 쌓아온 업무성과를 전혀 평가받지 못하게 만드는 상황을 빚어내고 있는 것이다. 그리고 이러한 상황에서 정부 공무원도 민간기업 종사자나 고객과 마찬가지로 이탈, 발인, 충성, 태만과 같은 반응 중에 어떤 하나를 선택해야 할 상황을 맞이하고 있다. 그런 상황에서 어떤 이는 더 나은 직장을 찾아 떠날 것이고, 또 어떤 이는 내부에 남아서 개선을 위한 목소리를 낼 것이다.

그렇다면 왜 어떤 이는 떠나고, 어떤 이는 남는 것일까? 이러한 개인의 선택에 영향을 미치는 요인은 무엇일까? 기존연구들에서는 성, 학력, 소득 같은 사회구조 변수나 직무만족, 조직몰입, 직무투자 같은 조직변수 등을 중심으로 연구해 왔다(김서용·박원수, 2005: 75). 그러나 공공조직의 경우에는 그런 요인 외에 다른 요인이 작용할 수 있다.

본 연구에서는 그러한 요인의 하나로 공직가치, 그 중에서도 정치적 중립성에 주목하였다. 공직가치는 공직자가 국가와 국민을 위해 공공직무를 수행하면서 추구하고 준수해야 할 규범적 지향성을 말한다(하미승·이병진, 2018: 196). 그러한 공직가치의 하나로서 정치적 중립성은 정치(가)와의 관계에서 행정(가)이 어떠한 자세와 태도를 취해야 하는가의 문제와 관련된 가치라 할 수 있다. 19세기 서구사회가 산업화하는 과정에서 행정윤리적 명제로 등장한 이러한 정치적 중립 원리(principle of political neutrality)는 대응성(responsiveness) 원리와 함께 현대 민주국가의 정부 관료제에서 공무원의 행위를 규정짓는 가장 중요한 두 가지 가치 중 하나로 인식되고 있다. 정치적 중립성과 같은 이러한 공직가치는 공직자 개인의 조직 내 행동을 특정 방향으로 유도하고 규율하며 제어하는 역할을 하게 된다(양혁승·정영철, 2002). 특히 공직자가 여러 가치들 중에서 특정한 가치를 더 중요하고 우선순위가 높다고 생각할 경우 선택을 요구하는 상황에서 그러한 가치에 부합하는 행동을 선택할 가능성은 더 높아지게 된다(신용일, 2016).

그런데 정치적 중립의 개념에 대해서는 연구자들 사이에서 적지 않은 인식 차이

가 존재한다. 학자들에 따라 정치적 중립성을 다양한 의미로 파악하고 있는 것이다(예컨대, 박천오, 2011; Williams, 1985). 그리고 일부 경험적 연구들에서는 현실에서 정치적 중립의 가치규범을 따라야 하는 공직자들 역시 정치적 중립을 다양한 의미로 받아들이고 있는 것이 확인되었다(예컨대, 윤건수·한승주, 2012, 최동훈, 2012). 이는 공직자들이 정치적 중립을 무엇으로 이해하고 어떠한 내용을 지닌 가치로 인식하느냐에 따라 그들이 선택하는 행동이 달라지거나 같은 행동이라도 그 강도가 달라질 수 있다는 것을 시사한다 하겠다.

이러한 검토를 바탕으로 본 연구에서는 다음 두 가지 연구문제에 대한 답을 찾고자 하였다. 첫째, 직무불만족은 공직자의 반응행동 즉 이탈, 발언, 충성, 태만 행동에 어떠한 영향을 미치는가. 둘째, 공직자의 반응행동은 정치적 중립에 대한 인식의 차이에 따라 조절되는가. 전자가 기존 연구에서 확인된 불만족과 반응행동 간 관계가 우리 중앙 정부 공직자에게도 그대로 나타나는가를 확인하는 것이 초점이라면, 후자는 불만족-반응행동 간 관계에 정치적 중립과 같은 공직가치가 실제 영향을 미치는가에 대한 탐색적 차원의 검토에 그 초점이 있다 하겠다.

II. 이론적 논의

1. 공직가치로서의 정치적 중립

1) 공직가치와 정치적 중립

가치(value)란 “개인이나 집단에게 명시적 혹은 묵시적으로 나타나는, 행동의 목적, 수단, 양식의 선택에 영향을 미치는 바람직함에 관한 관념(conception)”을 의미한다(Kluckhohn, 1951: 395). 이러한 가치는 일단 그것이 개인이나 집단에 형성되면 시간과 상황에 관계없이 비교적 안정적인 성격을 지니면서 태도와 행동을 유도하고 정당화하며 이를 설명하는 지도원리 역할을 하게 된다.

공직가치(public service value)란 이러한 가치의 한 유형으로서 공무원이 추구하는 가치, 즉 “공직자로서 바람직한 행동의 판단기준이며, 공직을 수행하면서 추구해야 할 궁극적인 목표와 기준”을 말한다(행정안전부, 2010: 8). 개인의 가치가 경험으로부터 형성되고 변화하며 내면화 과정을 통해 학습되는 것과 같이(김영은 외, 2018: 57) 공직가치 역시 공직자가 공직을 수행해 오는 과정에서 형성되고 변화하

게 된다. 김상목(2017)은 사회 차원(역사적 배경과 사건, 사회문화, 정치체제와 정부구조), 조직 차원(조직사회화, 교육훈련, 조직문화와 조직가치, 리더십과 조직관리), 개인 차원(성별, 연령, 학력, 경력, 가족사회화, 개인적 경험)의 다양한 요인들이 공직가치의 형성에 영향을 미친다고 하였다. 이렇게 형성된 공직가치는 공직자의 공직 수행 과정에서 의사결정의 기준과 우선 순위를 정해주는 역할을 하여(한국행정연구원, 2015: 3) 업무 수행의 일관성을 유지하고 신뢰성을 높이는 데 기여하게 된다.

정치적 중립은 이러한 공직가치의 하나라고 할 수 있다. 더욱이 정치적 중립은 여러 공직가치들 중에서도 공직사회에서 상대적으로 더 중요시되는 가치인 것으로 보인다. OECD(2000: 31-33)의 조사에 의하면 정치적 중립성(impartiality, neutrality, objectivity)은 합법성(legality), 청렴성(integrity, honesty), 투명성(transparency, openness, proper disclosure of information), 효율성(efficiency)과 함께 가장 많은 OECD 회원국들에서 공통적으로 중시하는 공직가치인 것으로 확인되었다. Kernaghan(2003: 712)은 웨스터민스터형 국가에서 중시되는 여러 공직가치들을 윤리적(ethical)·민주적(democratic)·전문적(professional)·국민(people) 가치와 같이 네 가지로 분류하였는데, 이 중에서 민주적 가치의 하나로 중립성(neutrality)을 제시하였다. 박형준 외(2013: 181)는 우리나라 공무원들이 중시하는 행정가치를 설문조사를 통해 실증분석 하였는데 분석 결과 정치적 중립성은 전체 21개의 행정가치 중에서 인간의 존엄성, 청렴성, 합법성, 평등권에 이어 공무원들이 다섯 번째로 중시하는 가치로 조사되었다.

2) 정치적 중립 개념의 다의적 성격

정치적 중립이 중요한 공직가치의 하나임에도 불구하고 정작 그것이 무엇인지, 어떠한 의미와 내용을 지닌 개념인지에 대해서는 연구자들 간 의견의 일치가 이루어지지 않고 있다. 정치적 중립에 대한 연구자들의 정의는 무엇을 ‘정치적’인 것으로 보느냐, 무엇을 ‘중립적’인 것으로 보느냐에 따라 매우 다양하게 전개되었다. 국내·외 주요 연구자의 정치적 중립에 대한 개념 정의를 제시하면 아래의 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 국내·외 주요 연구자의 정치적 중립 개념 정의

연구자	정치적 중립의 개념 정의
Levitan (1942)	공무원은 여러 정당에 의해 추구되는 서로 갈등하는 정부(운영)철학에 대해 불편부당(impartial)한 태도를 취해야 한다는 것.
Finer (1961)	어떠한 정당 출신의 장(chief)에게든 동일한 충성심을 가지고 공평한 서비스를 제공하는 것.
Kernaghan (1986)	공무원이 자신의 직무를 정치적으로 공정하게 수행하는 능력을 손상시키거나 손상시키는 것으로 비취지는 활동들에 관여하지 않는 것.
Mulgan (1998)	당파정치 또는 특정 정당을 선호를 자제하는 것. 나아가 다른 성향의 정부에 충성스런 봉사를 제공하는 능력.
강신택 (1988)	공무원이 선거에서 특정 정당을 지원하거나 간섭하는 등의 정치활동을 하지 않는 것. 정치인이 정치적 고려에 의해 공무원 인사를 하거나 보복인사를 하지 않는 것.
정일섭 (1991)	어떤 정당이 집권하든지 상관하지 않고, 그의 정책을 충실하게 집행하는 것.
박동서 (2000)	여야당이 정권을 놓고 경쟁을 하는 경우 실적주의 적용을 받는 행정공무원은 지나친 당파적 행동을 하지 않는 것.
이종수 (2009)	공무원이 당파적 정치활동에 개입하여서는 아니된다는 것(협의의 정치적 중립). 직업공무원에게 정책과정에서의 전문적 판단과 중립적 관점을 투입을 기대하는 것(정책적 중립).

Williams(1985)는 정치적 중립에 대한 광범한 문헌조사를 통해 이 분야 연구자들은 아래의 〈표 2〉와 같이 정치적 중립을 8가지 명제 중 하나로 인식하고 있음을 확인하였다. Williams는 이를 2가지 차원으로 나누어 설명하고 있는데, 여기서 첫 번째 차원은 공무원의 본질적 지향과 관련된 것으로 이는 다시 일반(general) - 정당 정치(party political)의 두 가지로 구분된다고 보았다. 그리고 두 번째 차원은 행위자와 관련된 것으로, 그는 이를 공무원과 정치인으로 구분하였다. 이러한 Williams의 연구는 정치적 중립에 대한 논의가 단지 정당정치와 관련된 영역뿐 아니라 정권, 일반 대중, 공공/이익집단과 관계된 영역도 논의의 대상으로 하고 있으며, 정치적 중립을 해야 할 주체가 공무원뿐만 아니라 정치인도 포함됨을 보여주고 있다.

〈표 2〉 정치적 중립의 개념 요소

	일반적 요소	정당정치적 요소
정치인의 역할과 관련된 요소	① 공공서비스는 대중/정치가의 통제에 복종 - 공공서비스는 의회의 통제대상이며, 의회에 책임을 짐. - 공공서비스에 대한 수상의 대의회 책임성.	② 공공서비스는 정당의 정치적 목적에 사용될 수 없음. ③ 공공서비스영역에서의 임용/승진/임기는 정당정치의 영향으로부터 독립적.
공무원의 역할과 관련된 요소	④ 공공서비스 활동은 제한되어야 함. - 익명성 / 공적 의사표현의 제한 - 비밀성 / 정보제공의 공개 ⑥ 공공서비스는 어떤 정부에게든 성실히 봉사해야 하며, 자신의 관점을 부여해서는 안 됨. ⑦ 공공서비스는 공공/이익집단과의 관계에서 공평하고, 객관적이어야 함(절차적 형평성)	⑤ 공공서비스 영역의 정당정치활동은 제한되어야 함. ⑧ (a) 정당정치와의 연줄(affiliation)이 공공서비스에 영향을 미치면 안 됨. (b) 정당정치와 공공서비스와의 연줄 또는 정당정치와 대중과의 연줄이 공공서비스에 영향을 미치면 안 됨.

출처: Williams(1985: 48)

안병만(1981: 8-10)은 정치적 중립 개념이 ‘충원상의 비정치화’, ‘직업윤리로서의 공평성 확보’, ‘정치적 활동의 최소화’와 같이 세 가지 내용을 포함한다고 보았다. 첫째, ‘충원상의 비정치화’는 공무원이 충원되는 과정에서 정치적인 간섭이 배제되어야 한다는 의미이다. 즉, 실적주의 인사원칙에 따라 공직에 대한 기회균등, 선발상의 공개경쟁시험, 전문성 및 지속성의 확보를 위한 신분보장을 잘 제도화할 때 정치적 중립이 확보된다는 것이다. 둘째, ‘직업윤리로서의 공평성’은 1) 공무원직은 어떤 성격의 정부가 들어선다 하더라도 행정의 목적을 위해 이를 동등하게 사용할 권리를 가지게 되는 도구적 성격(instrumentality of equal use)을 지닌다는 것, 2) 공무원은 개인의 정치적 성향을 공직수행에 반영시켜서는 안 된다는 정치적 무관심(indifference)과 업무에 대한 충직성(loyalty)을 가장 중요한 직업윤리로 삼아야 한다는 것 등 두 가지 의미를 담고 있다. 셋째, ‘정치적 활동의 최소화’는 공무원이 정치적인 활동에 관여하지 않고, 정치적 경쟁으로부터 초연해야 한다는 것을 말한다. 이는 공무원이 특정 정권을 지원 또는 유지시키기 위한 적극적인 정치활동을 해서는 안 되며, 국가를 분열을 가져오는 정쟁의 대상이 되는 문제에 개입해서는 안 된다는 의미를 담고 있다.

한편 박천오(2011: 26-28)도 정치적 중립이 다음과 같이 상호 연관된 여러 의미로 통용되고 인식되고 있다고 주장하였는바, 이는 안병만의 정치적 중립의 개념적 논의를 모두 포함하고 있다는 점에서 더 포괄적이라 할 수 있다: ① 공무원은 정책 결정에 관여하지 않아야 한다. ② 공무원은 정당에 대한 공헌과 무관하게 실적을 토대로 선발되고 관리되어야 한다. ③ 공무원은 파당적 정치활동(partisan political activities)을 하지 않아야 한다. ④ 공무원은 오랜 행정경험을 쌓은 전문가로서 정

치적 고려를 떠난 독립적이고도 객관적·전문직업적(professional) 판단에 입각하여 정책과 행정 문제에 접근해야 한다. ⑤ 공무원은 정권 혹은 집권정부의 정책이나 행정에 대해 공개적으로 비판할 수 없다. ⑥ 공무원은 자신의 정치적 철학이나 의견과 무관하게 집권 정부의 정책실현에 충실해야 한다.

지금까지 살펴본 바와 같이 정치적 중립은 연구자들 사이에서 다양한 의미로 인식되고 있다. 그런데 이들 개념 정의 중에 일부는 의미상 서로 상충되어 혼란을 일으키고 있다. Matheson et al.(2007: 66)은 정치적 중립성은 행정이 정치 현안에 대해 주의를 기울이지 않는 것(행정이 협소한 정당 정치적 문제에 비대응적인 것)을 의미하기도 하고, 행정이 선거에 의해 정권을 획득한 어떠한 정부에 대해서도 동등하게 대응적인 것을 의미하기도 하는 모호성을 보이고 있다고 지적하였다. 박천오(2011: 31)도 공무원이 정치적 중립 의무라는 동일한 표현 아래, 한편으로는 집권정부에 대해 '충성스런 행정'을 제공하도록 요구받는 동시에 다른 한편으로는 공익에 대한 나름의 전문적·독자적 판단에 의거하여 정책문제에 접근할 것을 요구받고 있다고 하면서, 이들 상충되는 두 중립 의무를 어떤 식으로 조정할지 혹은 어느 한 의무를 상대적으로 더 우선시 할 것인지의 문제는 공무원에게 현실적이고도 심각한 도전이 되고 있으나 아직까지 그 문제에 대한 해법이 없는 상황이라고 지적하고 있다.

한편 지금까지 살펴 본 바와 같은 이론적 차원에서 정치적 중립 개념을 고찰하는 접근과 달리 경험적 차원에서 정치적 중립의 개념을 탐색한 연구들이 일부 있다. 윤건수·한승주(2012)는 지방자치단체 중하위직 공무원을 대상으로 한 심층면접을 통해 정치적 중립의 훼손 경험을 조사하여 정치적 중립에 관한 경험적 범주를 밝혀내고자 하였다. 그 결과 공무원들은 정치적 중립을 선거 개입과 동원, 고위 공무원의 재량권 행사, 노조를 통한 집단적 활동, 각종 매체를 통한 의견 표명, 인맥의 적극적인 동원과 활용, 불합리한 명령에 대한 복종 등과 같은 6가지 차원으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 최동훈(2012)은 중앙부처 공무원을 대상으로 Q방법론을 이용하여 그들이 정치적 중립을 어떠한 의미로 받아들이고 있는지에 대한 인식 유형과 그 특성을 파악해 보고자 하였다. 분석 결과 공무원들의 정치적 중립에 대한 인식은 '자율-전문성 중시형', '충성 중시형', '비당파성 중시형', '공정성 중시형' 등 네 가지 유형으로 분류되었는데, 여기서 '자율-전문성 중시형'은 공무원이 현 정권이 어떠한 성향을 지니고 있는가 보다는 관료의 자율성과 전문성을 토대로 무엇이 공익이고 국민전체에 봉사하는 것인지를 스스로 판단하여 업무에 임하는 것을 정치적 중립으로 파악하는 유형이었다. '충성 중시형'은 공무원이 자신의 정치 철학이나 의견과 관계없이 현 정권이 추구하는 이념과 정책을 최선을 다해 실현하기 위해

노력하는 것을 정치적 중립으로 보는 유형이었다. 그리고 ‘비당파성 중시형’은 공무원이 당파 정치에 개입하지 않고, 특히 선거에 개입하거나 타인의 투표행위에 영향을 미치는 행동을 자제하는 것을 정치적 중립으로 파악하는 유형이었으며, 마지막 ‘공정성 중시형’은 공무원이 정부의 업무와 정책의 수행과정에서 공정성, 공평성을 유지하는 것, 특히 다양한 고객과 이해관계 집단 사이에서 공평하고 객관적인 태도를 취하는 것을 정치적으로 중립적인 공무원의 자세로 파악하는 유형이었다. 각 유형을 정치의 의미, ‘중립적’인 것의 의미, 중립의 대상 등 정치적 중립과 관련한 주요 쟁점을 중심으로 정리하면 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 인식유형별 쟁점 정리

구분	정치적 중립 인식 유형			
	자율-전문성	충성	비당파	공평성
정치적 의미	대통령이나 정무직 상관과의 관계에서 일어나는 일	대통령이나 정무직 상관과의 관계에서 일어나는 일	당파 정치 혹은 선거와 관련된 것	고객, 이해관계자와 관계 또는 그러한 관계와 관련한 업무(가치배분 업무)에 관한 것
‘중립적’인 것의 의미	대통령이나 정무직 상관과의 관계에서 정치적인 고려가 아닌 전문가적 견지에서 업무를 수행하는 것	자신의 개인적 철학이나 견해와 무관하게 현재 집권하고 있는 정부의 통치이념과 정책방향을 실현하기 위해 최대한의 노력을 기울이는 자세	당파 정치나 선거에 개입하지 않는 것	관계나 업무를 수행함에 있어 내용상, 절차상 어느 한 편에 치우치지 않는 것
중립의 대상	전정권과 현정권	전정권과 현정권	서로 대립하는 정당 또는 정파	서로 대립하는 이해관계자(집단) 나아가 서로 상충하는 사회적 가치

출처: 최동훈(2015: 98)

2. EVLN모형

조직구성원은 자신이 소속된 조직에 대해 만족하는 경우도 많지만 불만을 지니고 있는 경우도 적지 않다. 어쩌면 일방적인 상의하달식 의사결정구조를 지니고, 내외부적 경쟁을 강조하며, 물질적인 성과에 집착하는 현대의 거대 관료제 조직에서는 구성원이 조직에 대해 불만을 지니는 것이 오히려 더 일반적인 현상이라 할 수도 있을 것이다.

조직구성원이 조직에 대해 불만을 갖게 될 경우 그 구성원의 행동에는 변화가 일어날 가능성이 크다. EVLN모형은 이처럼 불만족한 조직구성원의 다양한 반응행동을 설명하는 대표적 이론이라 할 수 있다. A. Hirschman(1970)은 조직이 어려움에 처하거나 그 성과가 감소하는 경우 또는 조직에 대해 불만이 생겼을 경우 조직구성원은 그에 따른 비용과 편익, 기회와 제약을 고려하여 자신에게 적합한 행동대안을 선택한다고 보았다(임영균 외, 1995: 116). 이때 기본적인 행동대안으로 그는 이탈(exit)과 발언(voice)이 있다고 보았다. 여기서 이탈은 상황이 개선되지 않을 것이라는 믿음 아래 조직 구성원이 맡고 있는 업무나 조직 자체를 떠나는 행동을 말하며, 발언은 불만의 제기, 관리자의 교체 요구 등 조직 구성원이 상황을 변화시키기 위하여 행하는 일체의 노력을 말한다(유병주·남기섭, 2006: 5). Hirschman은 이탈과 발언 외에 또 다른 주요 개념으로 충성(loyalty)을 제시하였다. 그는 이러한 충성을 “조직에 대한 애착”으로 다소 느슨하게 정의하고 있는데(1970: 77), 앞의 이탈, 발언과 달리 이 충성은 그것이 이탈, 발언과 구분되는 독자적인 행태(behavior) 변수인지, 아니면 이탈, 발언 간의 선택에 영향을 미치는 태도(attitude) 변수인지 입장이 불명확하였다(Leck & Saunders, 1992). 그러나 이후 연구자들은 대체로 충성을 조직을 지지하는 다양한 반응들을 포함하는 행태변수로 다루는 경향을 보여 주었으며(예컨대, Farrell, 1983; Rusbult et al., 1988), 이탈, 발언, 충성 외에 조직의 성과 감소나 불만족에 대한 반응 행동으로 태만이나 침묵을 포함시키는 경향을 보여 주었다. 이에 근래의 연구들에서는 이러한 이탈, 발언, 충성, 태만이라는 반응행동을 하나로 묶어 ‘EVLN’이라는 약칭으로 흔히 사용하고 있다. 각 반응행동의 의미를 다시 설명하면 다음과 같다.

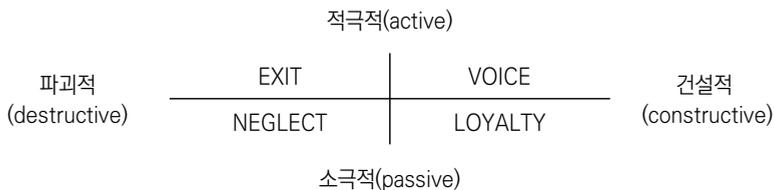
- ① 이탈(exit): 이탈에는 실제로 이직을 실행에 옮기는 것 즉, 자발적 이직(voluntary turnover) 외에 아직 이직을 하지 않았으나 이직을 고려하는 것(turnover intention), 나아가 조직 안에서 다른 업무를 찾거나 다른 부서로 이동하는 것 등의 행동이 포함된다(Rusbult et al., 1988; Kiazard, 2010).
- ② 발언(voice): 발언에는 개선방안을 제안하는 것, 상사와 상황의 개선을 위해 문제에 대해 논의하는 것, 어떤 유형의 노동조합 활동을 수행하는 것 등이 포함된다(Robbins, 2018: 56).
- ③ 충성(loyalty): 충성은 조직의 성과가 감소하거나 조직에 불만이 있더라도 상황이 개선될 것을 낙관하며 소극적으로 기다리는 행태를 의미한다(Kiazard, 2010: 25-26). 이러한 충성에는 외부의 비판에도 불구하고 조직을 옹호하는

행위, 조직과 경영진이 바르게 해나가고 있다고 믿고 기다라는 행위 등도 포함된다(박선용, 2010: 47).

- ④ 태만(neglect): 태만은 불만족스러운 조직 상황에서 구성원이 의도적으로 업무를 수행하지 않거나, 업무에 대한 노력을 줄임으로써 조직 상황이 악화되는 것을 방치하는 행동을 의미한다(Kiazard, 2010: 27). 습관적으로 지각이나 결근을 하고, 노력을 덜하며, 불량이나 실수하는 확률이 증가하는 것 등이 이러한 태만의 범주에 포함되는 행동들이라 할 수 있다(Robbins, 2018: 56).

한편 Rusbult et al.(1982: 1231)는 이러한 네 가지 반응을 건설적(constructive)/파괴적(destructive), 적극적(active)/소극적(passive)이라는 두 가지 차원으로 재배열하여 반응을 세분화하였다(<그림1> 참조). 여기서 건설적인 것은 조직 구성원이 현재 조직과의 관계를 유지하거나 되살리기 위한 대응을 하는 것을 말하며 발언과 충성이 이에 해당하고, 파괴적인 것은 개인이 현 조직과의 관계를 단절하기 위한 대응을 하는 것으로서 이탈과 태만이 이에 해당한다. 그리고 적극적인 것은 구성원이 현 조직과의 관계와 관련해 무언가 행동을 취하는 것을 말하는 것으로서 이탈과 발언이 이에 해당하며, 소극적인 것은 그러한 행동을 보이지 않는 것으로서 충성과 태만이 이에 해당한다.

〈그림 1〉 EVLN의 두 가지 차원



3. 직무만족/불만족

기본적으로 EVLN은 불만족 반응 모형이다. 따라서 많은 EVLN 연구들이 근무상의 불리한 조건, 직무 불만족, 심리적 계약 위반, 불공정성 등을 예측변수로 설정하여 이들의 영향을 살펴보고 있다(박홍식·정주원, 2012: 356). 직무만족/불만족(job dissatisfaction)은 그러한 요소 중에서 가장 대표적인 변수라 할 수 있다(Rusbult et al., 1988; Farrell & Rusbult, 1992; Hagedoorn et al., 1999).

직무만족(job satisfaction)이 무엇인가에 대해 연구자들의 관점은 이를 정서적(affective) 또는 인지적(cognitive) 태도와 같이 하나의 측면으로 이해하는 입장과 다차원적 심리반응으로 이해하는 입장으로 나누어진다. 직무만족을 하나의 측면으로 이해하는 입장은 다시 이를 정서적 태도로 보는 입장과 인지적 태도로 보는 입장으로 나누어진다. Smith(1955)가 직무만족을 “각 개인이 직무와 관련해 경험하는 모든 좋고 나쁜 감정의 총화 또는 이러한 감정의 불균형 상태에서 기인하는 하나의 태도”로 정의한 것은 전자의, 그리고 Porter et al.(1975)가 이를 “실제로 얻는 보상이 정당하다고 인정되는 수준을 넘어서는 정도”라고 정의한 것은 후자의 예라 할 수 있다. 그리고 직무만족을 다차원적 심리반응으로 이해하는 입장은 이를 정서적(감정, 느낌) 요소와 인지적(신념, 판단, 비교) 요소가 합쳐져 구성된 것(Fisher, 2000)으로 보거나, 더 나아가 행태적(behavioral) 요소까지도 포함하는 것(Hulin & Judge, 2003)으로 이해한다(최동훈, 2019: 7-8).

이러한 직무만족은 조직 차원에서는 조직구성원의 애사심, 직무수행성과, 조직활동에의 참여, 이직, 노사관계 등 기업이나 조직의 생산성, 인력관리 문제와 밀접한 관계가 있는 것으로, 그리고 조직구성원 차원에서는 개인의 스트레스 수준은 물론 가족의 경제생활과 여가, 가족 관계 등 일상생활에 영향을 미치는 것으로 알려져 있다(박영주, 2008).

직무만족이 어떻게 형성되는지, 어떤 요인이 직무만족에 영향을 미치는지에 대해서는 다양한 이론이 제시되고 있다. 조직구성원이 자신의 직무에서 기대하는 것과 직무에서 실제 얻는 것의 차이에 의해 만족도가 결정된다는 감정 이론(affect theory), 직업과 상관없이 개인이 타고난 기질에 의해 만족 수준이 결정된다고 하는 기질 이론(dispositional theory), 사회적 관계에서 조직구성원이 인식하는 공정성 판단에 따라 만족도가 결정된다고 보는 공평성 이론(equity theory), 자신이 주어진 의무와 책임을 수행함으로써 얻을 수 있을 것으로 기대하는 보상과 실제 얻게 되는 보상 간의 차이에 의해 만족이 결정된다고 보는 불일치이론(discrepancy theory), 직무만족과 직무불만족은 다른 차원으로 불만 요인을 제거하는 것이 직무만족을 유발하는 것은 아니라고 하는 동기·위생이론(motivation and hygiene theory) 등이 대표적인 이론들이라 할 수 있다.

4. 선행연구 검토

먼저 공직가치에 관한 선행연구를 살펴보면, 이는 크게 두 가지로 유형화할 수 있다. 첫째, 선형적으로 공직가치의 개념과 차원을 정리하려는 흐름으로서 여기에는 공직가치가 다른 개념과 어떠한 유사점과 차이점이 있는지, 공직가치에는 어떠한 내용이 포함되는지, 그러한 공직가치는 어떻게 유형화할 수 있는지에 대한 일련의 논의들이 포함된다(예컨대, Kernaghan(2003), 한국행정연구원(2015)). 둘째, 경험적으로 공직가치 인식의 수준, 영향요인, 다른 변인들과의 관계를 검토한 연구들로서 여기에는 공무원의 공직가치에 대한 인식수준은 어떠하며, 공직가치의 형성에는 어떠한 요인들이 영향을 미치고, 또 공직가치는 어떤 변인들에 영향을 미치는지를 살펴보고 있다(예컨대, Witesman & Walter(2014), 김상묵(2017)). 본 연구는 이러한 연구 유형 중에서 경험적 연구, 그 중에서도 공직가치가 결과변수에 미치는 영향에 관해 살펴보는 연구의 하나라 할 수 있다. 다만 기존의 이 분야 연구에서는 공직가치가 조직몰입, 직무만족과 같은 직무태도 변수나 윤리적 행동과 같은 일부 행태변수에 미치는 효과 또는 영향을 살펴보고 있으며 본 연구의 이탈, 발언, 충성, 태만과 같은 조직구성원 행태와의 관계를 검토한 연구는 없었다.

다음으로 정치적 중립에 관한 선행연구를 살펴보면, 기존의 국·내외 연구들에서는 그 내용상 정치적 중립성의 필요성과 현실, 정치적 중립성의 의미와 내용(범위), 세부 내용들 간 관계 등 주로 세 가지 연구주제와 관련한 논의가 주로 다루어져 왔다. 그리고 그러한 논의를 대체로 이론적, 제도적 차원에서 접근하는 경향을 보여 왔다. 그런데 국내 연구의 경우에는 정치적 중립성과 관련한 여러 주제들 중에서도 정치적 중립성의 필요성과 현실이라는 주제를 살피는 연구가 특히 많이 수행되었다는 특징을 보여주고 있으며, 그 결론 또한 정치적 중립성이라는 공직가치가 여전히 우리나라 현실에 유효하며 또 필요하다는 식의 유사한 결론을 도출하고 있는 특징을 보여주고 있다. 경험적 연구는 국·내외 전반을 살펴도 매우 드문 편인데, 그러한 연구조차 대부분이 공무원이나 시민이 정치적 중립에 대한 어떤 인식을 가지고 있는지를 설문조사를 통해 살펴보는 시도였으며(예컨대, 정일섭(1991), Maranto & Skelley(1992) 등), 앞에서 언급한 윤건수·한승주(2012)나 최동훈(2012)과 같이 공무원이 인식하는 정치적 중립의 의미를 경험적으로 탐색하거나, 정치적 중립성이 어떤 변인들과 관계를 맺고 있는지를 분석한 경험적 연구는 거의 없었다.

EVLN에 관한 기존 연구들에서는 EVLN의 영향요인으로 성, 학력, 소득 같은 사회구조변수, 직무만족, 조직몰입, 심리적 계약위반과 같은 조직심리변수, 고용불안,

조직에서의 부정적 경험과 같은 조직 상황 변수, 개인의 문화적 성향이나 통제 소재, 소속 집단의 성향과 같은 개인 및 집단 성향 변수 등을 중심으로 연구해 왔다. 특히 기존에 경제적 합리성에 근거한 교환이론과 투자이론의 관점에서만 EVLN 문제에 접근하던 경향에서 2000년대 이후로는 가치관, 개성, 문화와 같이 인간의 행동에 영향을 미치는 비경제적 요인들이 EVLN에 미치는 영향을 탐색하고자 하는 움직임이 나타나고 있다(예컨대, Thomas & Au, 2002; 김서용·박원수, 2005). 다만 그러한 경향성에도 불구하고 본 연구와 같이 EVLN에 대한 공직가치의 영향에 대해 살펴본 연구는 없는 것으로 확인된다.

본 연구는 선행연구들과 다음과 같은 면에서 차별성이 있다. 첫째, 연구내용 차원에서, 본 연구는 공직가치가 영향을 미치는 결과변인으로서 기존에 논의되지 않았던 EVLN모형을 채택하여 공직가치, 특히 정치적 중립성이 불리한 상황에 처한 조직구성원들의 행태상에 어떠한 차이를 가져오는지를 분석한다는 점이다. 둘째, 연구대상 차원에서, 기존의 국내 EVLN 연구에서 거의 다루어지지 않았던 중앙부처 공무원을 대상으로 연구를 수행한다는 점에서 차별성이 있다. 마지막으로 방법론 차원에서, 본 연구에서는 정치적 중립 인식 집단별로 단순한 집단간 차이가 아닌 다중집단분석을 통한 엄밀한 계량분석을 통해 조절효과를 분석한다는 점에서 또한 차별성이 있다.

III. 조사설계

1. 연구모형 및 가설의 설정

우선 본 연구는 직무불만족(job dissatisfaction)을 독립변수로 설정하였다. 원래 Hirschman(1970)의 연구가 조직이 위기에 처하거나 성과가 감소하여 조직에 불만이 생겼을 때 조직 구성원의 최선의 행동 대안 선택에 관한 연구였다는 점, 그리고 이 변수는 EVLN이라는 조직구성원의 반응 양식을 강화시키거나, 약화시키는 영향을 미치는 것으로 여러 연구에서 검증되었기 때문에 우리나라 중앙 부처 공무원들의 반응행동에 있어 그것의 일반성과 특수성을 탐색하는데 있어 가장 적절한 변인이 될 수 있다는 점을 고려하였다. 다음으로 조직구성원의 반응행동(EVLN)을 종속변수로 설정하였다. 반응행동을 종속변수로 설정한 이유는 정치적 중립 인식과 같은 공무원의 행위규범은 결국 그들의 행동에 영향을 미쳐 특정 행동이 발현되도록

(또는 되지 않도록) 할 것이기 때문이다.

직무만족/불만족과 EVLN 간 관계를 실증 분석한 선행연구에서는 직무만족이 발언과 충성에 정(+의 영향을, 이탈과 태만에는 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다(Farrell & Rusbult, 1992; Withey & Cooper, 1992; Hagedoorn et al, 1999). 다만 충성 행동과 관련하여, Withey & Cooper(1989)의 연구에서는 다른 연구들과 반대로 직무만족도가 높을수록 충성이 낮은 것으로 나타났는데, 이에 대해 그들은 충성에는 조직의 상황이 개선될 때까지 기다리며 조용히 지지하는 수동적 충성(passive loyalty)외에 조직이 자신에게 요구하는 것 이상을 수행하기 위해 노력하는 능동적 충성(active loyalty)의 측면이 있는데 자신들의 연구는 이를 간과한 측면이 있다고 주장하였고, 이후 후속 연구(Withey & Cooper, 1992)에서 충성을 수동-능동의 두 차원으로 구분하여 측정함으로써 이를 확인하였다. 이러한 논의를 바탕으로 다음과 같은 가설을 설정하였다.

H1: 직무불만족은 불만족 반응행동(EVLN)에 유의한 영향을 미칠 것이다.

H1-1: 직무불만족은 이탈 반응에 유의한 정(+의 영향을 미칠 것이다.

H1-2: 직무불만족은 발언 반응에 유의한 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

H1-3: 직무불만족은 충성 반응에 유의한 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

H1-4: 직무불만족은 태만 반응에 유의한 정(+의 영향을 미칠 것이다.

다음으로 개별 공무원이 지니고 있는 정치적 중립에 대한 인식을 조절변수로 설정하였다. 이를 위해 본 연구에서는 범주형(categorical) 조절변수로서 최동훈(2012)의 연구에서 도출된 정치적 중립에 대한 네 가지 인식유형 집단을 조절변수로 선정하였다. 정치적 중립은 정치(가)와의 관계에서 행정(가)의 바람직한 역할과 관련한 가치라 할 수 있다. 정치인(선출직 상관)의 지시와 명령이 범규범, 과거의 조직관행, 행정 현실, 관료의 전문성 등과 충돌하는 경우 공직자는 무엇이 바람직한 공직자로서의 역할인가에 대한 가치 판단을 요구받는다. 그리고 그러한 상황에서 자신이 어떠한 역할을 수행하는 것이 바람직한가에 대한 가치관의 차이에 따라 그 행태는 달라질 수 있다. 이러한 점은 공직가치가 공직자의 행태와 태도에 미치는 영향에 대해 살펴 본 일부 선행연구에서도 확인되고 있다. Demir et al.(2013)은 미국 시 관리인(city manager)를 대상으로 정치적 대응성, 대표성, 정치적 중립성 등 다양한 공직가치가 여러 정책과정(정책 형성, 정책 분석, 정책리더십, 정책평가 등)에 미치는 영향을 분석하였는데, 그 결과 시 관리인이 어떠한 공직가치를 더 내

재화하고 있느냐에 따라서 여러 정책과정들 중에서 시 관리인이 영향을 미치는 정책과정에 차이가 있는 것으로 나타났다. 이창길(2017)은 공직가치를 윤리적 가치, 혁신적 가치, 민주적 가치, 전문적 가치, 전통적 가치로 나누어 이들 가치가 공무원과 공공기관 종사자의 직무만족과 조직몰입에 미치는 영향을 살펴보았는데, 그 결과 각 가치가 이들의 직무만족과 조직몰입에 미치는 영향에 차이가 있는 것으로 나타났다. 이와 같이 공직자가 어떤 가치를 더 중시하느냐, 어떤 가치가 더 내재화되어 있느냐에 따라 정책과 같은 업무 수행에 있어서의 강조점, 직무와 조직에 대한 태도가 달라질 수 있다는 연구 결과는 공직자가 어떠한 정치적 중립 인식을 지니고 있느냐에 따라 동일한 직무불만족 상황에서도 그에 대한 반응이 달라질 수 있다는 것을 시사한다 하겠다. 즉, 직무불만족이 EVLN이라는 반응행동에 미치는 영향이 정치적 중립 인식 유형에 따라 차이가 있을 수 있는 것이다. 이러한 논의를 바탕으로 다음과 같은 가설을 설정하였다.

H2: 직무불만족이 반응행동(EVLN)에 미치는 영향이 공무원의 정치적 중립 인식(자율전문성, 충성, 비당파, 공정성)에 따라 차이가 있을 것이다.

H2-1a ~ H2-1f: 직무불만족이 이탈 반응에 미치는 영향이 공무원의 정치적 중립 인식(자율전문성, 충성, 비당파, 공정성)에 따라 차이가 있을 것이다.

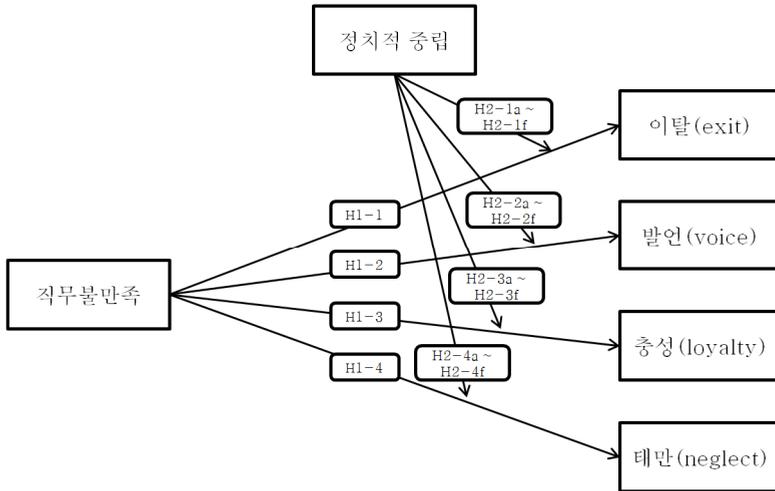
H2-2a ~ H2-2f: 직무불만족이 발언 반응에 미치는 영향이 공무원의 정치적 중립 인식(자율전문성, 충성, 비당파, 공정성)에 따라 차이가 있을 것이다.

H2-3a ~ H2-3f: 직무불만족이 이탈 반응에 미치는 영향이 공무원의 정치적 중립 인식(자율전문성, 충성, 비당파, 공정성)에 따라 차이가 있을 것이다.

H2-4a ~ H2-4f: 직무불만족이 이탈 반응에 미치는 영향이 공무원의 정치적 중립 인식(자율전문성, 충성, 비당파, 공정성)에 따라 차이가 있을 것이다.

그 외에 직급, 직군, 재직년수 등 경력적 특성 변수와 성, 연령, 결혼 여부, 최종 학력 등의 인구사회학적 특성 변수들을 통제변수로 분석에 포함시켰다.

〈그림 2〉 연구모형



2. 표본추출, 자료 수집 방법, 표본의 특징

조사방법으로는 설문지법을 사용하였다. 조사 대상 기관은 조직규모가 100명 이상(2012년 4월 현재)인 25개의 중앙 정부 부처 및 위원회, 실을 모집단으로 하여, 표본은 이들 기관 중에서 먼저 5개 부처를 단순무작위 추출 방법¹⁾으로 선정한 후 각 부처의 정원에 비례하여 표본수를 배정하고, 이를 다시 직급별로 비례층화표출(stratified sampling)하는 방식으로 추출하였다. 이러한 과정을 통해 선정된 기관은 환경부, 보건복지부, 국토해양부, 기획재정부, 국무총리실 등 5개 부처였고, 각 부처별로 조직 규모에 따라 50~90명의 표본수를 배정하여 표본추출하였다.²⁾ 조사기간은 2012년 3월 21일부터 4월 6일까지(총 17일간) 1차 조사를, 4월 23일부터 5월 10일까지(총 18일간) 2차 조사를 실시하였다. 조사방식은 방문 배포 및 수거 방식을 활용하였다.

조사된 표본 중 결측치를 제외한 총 322개의 표본을 분석에 사용하였다. 총 응답자 322명의 소속 부처는 환경부 소속이 47명(5급 이상 25명, 6급 이하 22명), 보건

1) 단순무작위 추출은 난수표를 활용하여 수행하였다. 구체적으로 각 기관별로 1부터 25까지 번호를 매긴 후 난수표에서 무작위로 시작점을 정한 후 두 자리씩 읽어 나가 숫자를 뽑고 그에 대응하는 기관을 선정하였다.

2) 부처 인원수가 전 부처 총원에서 차지하는 비율이 5% 이상인 부처에는 90명, 3% 이상인 부처에는 70명, 그 외 부처에는 50명을 각각 배정한 후 배정된 표본 수 아래에서 각 부처별로 직급에 따라 구분한 2개의 층(5급 이상, 6급 이하)에서 각 인원수 비율에 따라 표본을 추출하는 방식으로 진행하였다.

복지부 소속이 69명(5급 이상 37명, 6급 이하 32명), 기획재정부 소속이 68명(5급 이상 49명, 6급 이하 19명), 국토해양부 소속이 89명(5급 이상 51명, 6급 이하 38명), 국무총리실 소속이 49명(5급 이상 39명, 6급 이하 10명)이었다. 그 외 직급, 직군, 재직년수 등의 직업적 특성과 성별, 연령, 결혼여부, 학력 등 인구통계학적 특성은 <표 4>와 같다.

<표 4> 표본의 특성

	구분	빈도(명)	비율(%)
소속부처	환경부	47	14.6
	보건복지부	69	21.4
	기획재정부	68	21.1
	국토해양부	89	27.6
	국무총리실	49	15.2
직급	2~5급	201	62.4
	6~9급	121	37.6
직군	행정직군	203	63.0
	기술직군	113	35.1
	기타	6	1.9
재직년수	10년 미만	109	33.8
	10년 이상~20년 미만	105	32.6
	20년 이상	108	33.5
성별	남자	243	75.5
	여자	79	24.5
연령별	20대	23	7.1
	30대	107	33.2
	40대	138	42.8
	50대 이상	54	16.8
결혼 여부	미혼	52	15.5
	기혼	270	83.5
최종학력	고졸 이하	6	1.9
	전문대 졸	8	2.5
	대졸	198	61.5
	대학원 졸 이상	110	34.2
계		322	100

3. 주요변수의 조작화 및 척도

먼저 직무불만족은 서울대학교 행정대학원 한국정책지식센터에서 수행하고 있는 ‘공무원인식조사’에서 사용하고 있는 8개 설문문항(현재 담당하고 있는 업무, 직업의 안정성, 직장 동료와의 관계, 자신의 성장과 발전 가능성, 사무실 환경, 급여수준, 승진, 교육훈련)으로 측정하였다. 이 척도는 Smith et al.(1969)이 개발한 직무기술지표(The Job Descriptive Index, JDI)를 축약하여 구성한 것으로서 각 설문문항은 Likert-type 5점 척도로 1이 매우 불만족, 3은 보통, 5는 매우 만족으로 측정하였으며, 설문조사 후 이를 역코딩(reverse coding)하여 분석에 사용하였다.³⁾

반응행동을 측정하기 위해 본 연구에서는 Rusbult et al.(1988: 625-626)이 개발한 척도와 Farrell(1983: 600)의 척도를 조합하여 사용하였다.⁴⁾ 이 과정에서 본 조사 상황에 맞게 일부 문항의 자구는 수정하였다. 이렇게 하여 이탈 4문항, 발언 4문항, 충성 4문항, 태만 4문항 등 총 16문항으로 척도를 구성하였다(구체적인 측정문항 및 출처는 <부록> 참조).

정치적 중립 개념에 대한 인식 유형의 분포를 알아보기 위해서는 사정도구(assessment tool)를 제작하여 문항으로 사용하였다.⁵⁾ 아래 <표 5>는 최동훈(2012)의 연구에서 나온 정치적 중립 인식 유형으로 발견된 네 가지 유형들의 대표적인 특성을 정리하여 만든 사정도구이다.⁶⁾ 여기서 각 진술문 세트는 Q 방법론을 통해

- 3) 직무불만족을 어떻게 측정할 것인가에 대해서는 견해가 나뉜다. 일부에서는 직무불만족을 별도의 척도를 구성해 측정하는 반면, 다른 쪽에서는 직무만족 척도로 직무불만족도를 측정하는 경향을 보이고 있다(예컨대, Aiken et al. 2002; Kwon & Sohn, 2017). 전자는 기본적으로 Herzberg의 2요인 이론(two-factor theory)에 근거를 두고 있는 입장으로서 직무만족과 직무불만족은 서로 다른 차원에 있는 문제라고 보는 반면, 후자는 (명시적이지는 않지만) 직무만족과 불만족의 그러한 다차원성을 부인하는 입장에서 서 있다 할 수 있다. 전자의 입장에서는 직무만족과 직무불만족이 다른 차원의 개념임을 실증 분석을 통해 밝히는 등(예컨대, 서용원·손영화, 2003; 박홍식·이동기, 2016) 근래에 의미있는 연구들이 축적되고 있다. 다만 그러한 논의의 진전과 별개로 직무불만족 변수를 다루고 있는 연구들에서 직무만족 문항으로 설문조사한 후 이를 역코딩하여 직무불만족 척도를 측정하는 등(예컨대, Zhou & George, 2001; 김정훈 외, 2011) 아직 직무불만족에 대해서는 신뢰성 있는 척도가 구축되지 않은 것으로 판단된다. 이에 본 연구에서는 직무만족 척도를 역코딩하여 직무불만족을 측정하는 방식을 선택하였다.
- 4) Rusbult et al.(1988)의 척도는 민간기업 직원을 대상으로 설문조사를 하기 위해 개발한 것으로서, 각 변수별로 4개에서 6개의 문항으로 구성되어 있다. 그리고 Farrell(1983)의 척도는 다차원 척도 분석을 통해 개발한 것으로서 변수별로 3개의 문항으로 구성되어 있다. Farrell의 척도를 번역함에 있어서는 남미정(2011)을 참조하였다.
- 5) 사정도구(Q-도구)의 자세한 구성 절차는 김홍규(2008) 참조.
- 6) 이러한 사정도구를 개발함에 있어 Q방법론 분야 박사급 연구자 2명의 감수를 받아 내적 타당도를 확보하고자 하였다.

발견한 정치적 중립 개념 인식 유형(자율, 충성, 비당파, 공평)의 특성을 분석한 결과와 각각의 유형의 특성을 배타적으로 나타내는 Q 표본(진술문)들을 종합적으로 고려하여 각 유형들을 특징짓는 문단으로 구성하였다. 이렇게 만들어진 사정도구를 설문지에 포함시켜 응답자들에게 자신에게 가장 적합하다고 생각하는 유형을 표기하도록 함으로써 전체 모집단에서 각 유형에 해당하는 빈도 분포를 측정하였다.

〈표 5〉 공무원의 정치적 중립 인식유형 문항

구분	항 목
자율-전문성	① 공무원의 정치적 중립은 공무원이 정권의 성격과 무관하게 자신의 경험과 전문성을 토대로 자율적으로 업무에 임하는 태도를 말한다. 이런 차원에서 공무원은 장관 등 선출직 공직자에게 자신의 의견을 말하고 필요한 경우 상관의 결정에 이의도 제기해야 한다
충성	② 공무원의 정치적 중립은 공무원이 자신의 정치적 철학이나 의견과 무관하게 현재 집권하고 있는 정부의 정책을 실현하기 위해 최선을 다하는 태도를 말한다. 그리고 이를 위해 공무원은 선출직 상관계에게 그 직무수행에 필요한 모든 정보를 제공하고, 성실하고 공평한 조언을 하는 노력을 게을리 하지 말아야 한다
비당파성	③ 공무원의 정치적 중립은 공무원이 당파적 정치활동을 하지 않고 직무에 전념하는 태도를 말한다. 공무원이 선거에 개입하거나, 타인의 투표행위에 영향을 미치는 행동을 하지 않는 것은 특히 중요하다
공정성	④ 공무원의 정치적 중립은 공무원이 정부의 업무와 정부정책의 수행과정에서 공정성, 공평성을 잃지 않는 태도를 말한다. 다양한 고객과 이익집단들과의 관계에서 공평하고 객관적인 태도를 취하는 것은 특히 중요하다

4. 연구방법

자료 분석에는 PLS 구조방정식 모델링을 사용하였다. 이 기법은 OLS 회귀분석과 요인회전방식을 주성분(principal components)으로 하는 탐색적 요인분석을 반복적으로 수행하여 내생잠재변수의 설명되지 않은 분산인 잔차와 잠재변수 간의 예측오차를 최소화하여 계수들을 추정하는 비모수적 방법으로서, 공분산 기반 구조방정식 모델링(covariance-based SEM)의 대안으로 근래 주목받고 있다(신건권, 2018: 6). 특히 이 기법은 공분산 기반 모델링과 비교했을 때 모델이 복잡하거나 표본 크기가 작은 상황에서 높은 수준의 통계적 검증력을 가지는 것으로 알려져 있다(Hair jr. et al., 2017: 24).

IV. 분석결과

1. 정치적 중립 인식유형의 분포

표본집단에서 인식유형의 분포를 확인한 결과 ‘자율-전문성 중시형’ 26.4%, ‘충성 중시형’ 11.5%, ‘비당파성 중시형’ 18.3%, ‘공평성 중시형’ 43.8%로 나타났다(〈표 6〉 참조).

인식유형의 분포가 이처럼 특정 유형에 치우치지 않고 다양하게 분산되어 있는 것은 정치적 중립이라는 하나의 구성 체계에 대해 다양한 개념적 관점이 수평적으로 공존한다는 것을 보여주는 것으로, 정치적 중립의 개념에 대해 여전히 하나의 합의된 개념이 부재하다는 사실을 반증하는 것이라 할 수 있다. 이는 정치적 중립 개념 자체가 지니고 있는 가변적, 다의적 속성 속에서 공무원이 자신의 가치와 경험적 맥락 속에서 정치적 중립을 대단히 주관적으로 인식하고 있기 때문으로 추측된다.

〈표 6〉 인식유형 분포

구분	빈도(N)	백분율(%)
자율-전문성 중시형	85	26.4
충성 중시형	37	11.5
비당파성 중시형	59	18.3
공평성 중시형	141	43.8
합계	322	100.0

2. 가설의 검증

1) 직무불만족이 EVLN에 미치는 영향

(1) 측정모형 검증

가설1 “직무불만족은 불만족 반응행동에 유의한 영향을 미칠 것이다”를 검증하기 위하여 PLS 구조방정식 모델링을 실행하였다. 각 잠재변수간 경로계수의 유의성을 검토하기에 앞서 우선 측정모형의 신뢰도와 타당도를 평가하였다. 먼저 잠재변

수별로 측정항목의 외부적재치를 검토한 결과 직무만족 2번 문항, 발언의 3번, 4번 문항, 그리고 충성의 1번 문항의 경우 그 외부적재치가 0.7 이하였으며 이들 문항을 제거할 경우 각 잠재변수의 구성개념 신뢰도(composite reliability, CR)와 평균 분산추출(average variance extracted, AVE)값이 증가하는 것으로 나타나 이들 항목을 제거하였다. 반면 충성의 한 문항(6번)과 업무만족의 두 문항(3, 7번)의 경우 외부적재치가 0.7 이하이나 이 문항을 제거하는 것이 CR과 AVE 증가와 무관한 것으로 확인되어 이들 문항은 유지하기로 하였다(Hair jr. et al, 2017: 114). 이러한 검토 과정 이후에 남은 항목들로 내적 일관성 신뢰도와 집중타당도를 평가한 결과 모든 잠재변수의 CR 값이 0.7 이상으로서 수용가능한 수준의 내적 일관성 신뢰도를 지니는 것으로 확인되었으며, 모든 변수의 AVE 값이 0.5 이상으로서 수용가능한 수준의 집중타당도를 지니고 있는 것으로 확인되었다(〈표 7〉 참조). 다음으로 판별타당도를 검정하기 위해 AVE의 제곱근 값과 잠재변수 간의 상관관계수를 비교하였다. 분석결과 모든 잠재변수의 AVE의 제곱근 값이 각 잠재변수들 간 상관관계수 값을 초과하는 것으로 나타나 측정도구에 대한 판별타당성 역시 확보되었다고 할 수 있다(〈표 8〉 참조).

한편 본 연구는 자기보고식 설문 기법을 사용하여 동일 시점에 동일 응답원을 대상으로 설명변수와 결과변수 등의 주요 변수를 측정하였다는 점에서 동일방법편의(common method bias)의 가능성이 있다. 따라서 Kock(2015)이 제안한 완전 공선성 검정(full collinearity test)을 실시하여 이를 확인하였다. 검정 결과 모든 잠재변수의 완전 공선성 VIF값이 모두 기준값인 3.3 미만으로 나타나 동일방법 편의의 가능성이 낮은 것으로 확인되었다(위의 〈표 7〉 참조). 다만 통제변수 중 연령 변수가 VIF 값이 3.3 이상으로 동일방법 편의의 가능성이 있는 것으로 확인되어 이 변수를 연구모형에서 제외하고 분석을 수행하였다.

〈표 7〉 측정모형의 신뢰성 및 집중타당도

변수	측정항목	외부 적재치	CR	AVE	full col-linearity VIF
직무 불만족	1) 현재 담당하고 있는 업무	0.729	0.885	0.524	1.801
	3) 직장 동료와의 관계	0.659			
	4) 자신의 성장과 발전 가능성	0.813			
	5) 사무실 환경	0.706			
	6) 급여 수준	0.736			
	7) 승진	0.673			
	8) 교육훈련	0.742			
이탈	1) 최근에 다른 직장을 찾기 위해 정보를 탐색한 적이 있다.	0.701	0.866	0.619	1.509
	2) 나는 직장을 다른 곳으로 옮길지 고민 중이다.	0.867			
	3) 이 직장을 그만 두고 싶다는 생각을 가끔 한다.	0.846			
	4) 내년까지는 다른 직장을 구할 생각이다.	0.719			
발언	1) 우리 조직에 이득이 될 만한 아이디어가 있으면 그것이 실현될 수 있도록 노력한다.	0.824	0.835	0.717	1.544
	2) 업무상 발생하는 문제를 바로잡기 위해 사내 제안제도를 활용한다.	0.869			
충성	2) 상사들이 내리는 결정을 따르며 더 열심히 일한다.	0.684	0.801	0.575	1.570
	3) 업무상 일어난 문제에 대해 말하지 않고, 우리 부처 직원들이 조직에 대해 비판할 때도 좋게 이야기한다.	0.833			
	4) 부처 구성원은 자신의 소속 부처를 비난해서는 안 된다.	0.750			
태만	1) 일을 하기 싫다는 생각이 들면 나는 일을 소홀히 하거나 하는 경향이 있다.	0.711	0.854	0.595	1.690
	2) 뭔가 일을 해야 할 때도 모른 척 지나가는 일이 종종 있다.	0.772			
	3) 내가 맡고 있는 일에 대해 건성으로 일하는 때가 가끔 있다.	0.834			
	4) 나는 윗사람의 눈을 피해 동료들과 잡담이나 근무와 상관없는 개인적인 일들을 하곤 한다.	0.763			

〈표 7〉 측정모형의 신뢰성 및 집중타당도

	직무불만족	이탈	발언	충성	태만
직무불만족	0.724*				
이탈	0.498	0.787*			
발언	-0.430	-0.324	0.847*		
충성	-0.434	-0.350	0.333	0.758*	
태만	0.376	0.381	-0.439	-0.420	0.771*

주) *는 각 잠재변수의 평균분산추출(AVE) 제곱근값

(2) 구조모형 분석 결과

가설을 검증하기 위하여 PLS 알고리즘(PLS Algorithm)을 이용해 경로계수의 추정치를 구하고, 부트스트래핑을 통해 경로계수의 유의성을 검정하였다. 분석 결과 직무불만족은 이탈, 발언, 충성, 태만 등 모든 결과변수에 유의한 영향을 미치는 것으로, 구체적으로 이탈과 태만에 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로, 발언과 충성에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다(H1-1 ~ H1-4 채택). 이는 공무원이 직무에 대한 불만족도가 높을수록 이직하거나 다른 직장을 탐색하는 노력이 증가하며, 업무를 건성으로 하거나 상사의 눈을 피해 개인적인 일을 보는 등 태만한 행동을 할 가능성이 커진다는 것을 의미한다. 이는 또한 공무원이 직무에 대한 불만족도가 높을수록 조직 문제의 개선에 대한 아이디어나 의견을 제시하는데 소극적이 되며, 충성 행동을 할 가능성, 즉, 조직의 문제를 비난하지 않거나 적극적으로 조직을 옹호할 가능성이 낮아진다는 것을 의미하기도 한다.

일부 통제변수들도 이탈, 발언, 충성, 태만에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 성별이 남자일 경우 이탈이 낮고, 충성이 높은 것으로, 학력이 대학원 졸업 이상인 경우 대졸자에 비해 발언이 높고, 태만이 낮은 것으로, 그리고 기혼자가 미혼자에 비해 태만 경향이 낮은 것으로 나타났다. 또한 재직년수가 길수록 발언과 충성 경향이 높고, 태만 경향이 낮은 것으로, 직급이 5급 이상일 경우 6급 이하보다 발언 경향은 낮고, 태만 경향이 높은 것으로, 그리고 행정직군이 기술직군에 비해 발언 경향은 낮고, 태만 경향은 높은 것으로 나타났다(〈표 9〉 참조).

〈표 9〉 경로계수의 유의성

가설		경로		β	t	p	R2	결과
번호	방향	From	To					
H1-1	(+) 직무불만족	이탈	성별	0.488	10.080	0.000	0.297	채택
			성별	-0.174	3.566	0.000		
			학력	-0.085	1.600	0.110		
			결혼	-0.016	0.318	0.750		
			재직년수	0.030	0.524	0.601		
			직급	0.016	0.297	0.766		
			직군	0.083	1.620	0.105		
H1-2	(-) 직무불만족	발언	성별	-0.404	8.454	0.000	0.322	채택
			성별	0.085	1.699	0.089		
			학력	0.101	1.998	0.046		
			결혼	0.014	0.201	0.841		
			재직년수	0.267	3.716	0.000		
			직급	-0.131	2.395	0.017		
			직군	-0.120	2.171	0.030		
H1-3	(-) 직무불만족	충성	성별	-0.415	7.768	0.000	0.301	채택
			성별	0.171	3.434	0.001		
			학력	-0.005	0.105	0.917		
			결혼	0.084	1.365	0.172		
			재직년수	0.304	4.196	0.000		
			직급	-0.073	1.341	0.180		
			직군	-0.032	0.553	0.580		
H1-4	(+) 직무불만족	태만	성별	0.368	7.428	0.000	0.340	채택
			성별	-0.074	1.510	0.131		
			학력	-0.203	4.078	0.000		
			결혼	-0.176	3.403	0.001		
			재직년수	-0.304	4.955	0.000		
			직급	0.111	2.060	0.039		
			직군	0.148	2.695	0.007		

주) 성별: 여=0, 남=1; 학력: 대졸 이하=0, 대학원졸 이상=1; 결혼 여부: 기혼=0, 미혼 및 기타=1; 직급: 6급 이하=0, 5급 이상=1; 직군: 기술직군 및 기타=0, 행정직군=1

2) 정치적 중립 인식 유형의 조절 효과

가설2 “직무불만족이 불만족 반응행동(EVLN)에 미치는 영향이 공무원의 정치적 중립 인식(자율전문성, 충성, 비당파, 공정성)에 따라 차이가 있을 것이다.”를 검증하기 위하여 역시 PLS 구조방정식 모델링을 적용하였다. 구체적으로, 각 집단별 구조모형의 경로계수 추정과 유의성 검정을 위해 PLS 알고리즘(PLS Algorithm)과 부트스트래핑을 수행하였으며, 각 집단간 경로계수 차이의 유의성을 검증하기 위해서는 PLS 다중집단분석(PLS-Multi Group Analysis), 순열 검정(permutation) 등을 수행하였다. 그리고 그러한 경로계수 차이의 유의성 검정의 전제조건인 집단별 측정동일성 여부를 평가하기 위해서 역시 순열 검정(permutation)을 수행하였다. 다만 이 분석을 수행함에 있어서는 표본크기 상의 제약⁷⁾으로 인해 앞의 가설1과 달리 통제변수를 포함하지 않고 분석을 하였다.

(1) 측정모형 검정

먼저 집중타당도를 확인하기 위해 각 집단별로 잠재변수들의 요인적재치를 살펴 보았다. 그 결과 모든 집단에서 각 잠재변수들을 측정하는 개별 항목들의 요인적재치는 대체로 0.7을 초과하였으나 일부 항목의 경우 그렇지 않았다. 이러한 항목들 중 요인적재치가 0.4 이하인 항목의 경우 그 문항은 모든 집단에서 동시에 삭제하였고, 적재치가 0.4 이상 0.7 이하인 항목의 경우 그 항목을 제거하는 것이 해당 측정모형의 구성개념 신뢰도(CR) 또는 평균분산추출(AVE) 값의 유의한 증가를 가져 오는지 여부에 따라 문항 제거/유지를 결정하였다. 이러한 과정을 거쳐 선택된 항목들로 내적 일관성 신뢰도와 집중타당도를 평가한 결과 각 잠재변수들의 구성개념 신뢰도(CR)는 모든 집단에서 0.7 이상이었으며, 평균분산추출(AVE) 또한 0.5를 초과하는 것으로 나타났다(〈표 10〉 참조). 다음으로 판별타당도를 검토하기 위해 각 집단별로 AVE의 제곱근 값과 잠재변수 간의 상관관계를 비교하였다. 그 결과 모든

7) 비록 PLS 구조방정식모델링이 선형회귀분석이나 공분산 기반 구조방정식 모델링(CB-SEM)에 비해 표본 크기가 작은 상황에서도 더 높은 수준의 통계적 검증력(statistical power)을 가지는 것으로 알려져 있으나 그럼에도 최소 표본크기의 제약은 있다. 최소 표본크기에 관한 가장 너그러운 기준인 10배수 법칙(10 times rule)에 의한 경우에도 구조모형에서 특정 잠재변수로 향하는 잠재변수 경로의 가장 큰 수의 10배 크기의 표본은 필요한 것이다. 이 경우 가설1과 같이 1개의 독립변수에 6-7개의 통제변수가 포함된 구조모형의 경우 분석에 있어 최소 70-80개의 표본이 필요하게 된다. 이 경우 본 연구에서 정치적 중립 인식에 관한 개별 집단들 중 충성중시형(n=37), 비당파 중시형(n=59)의 경우 그러한 최소표본 크기 조건에 부합하지 않게 된다.

집단에서 각 잠재변수의 평균분산추출의 제공근 값이 그 개념과 타 변수 간의 상관 계수 값을 모두 상회하는 것으로 나타났다(표 11) 참조). 마지막으로 동일방법 편 의(common method bias)가 존재하는지 확인하기 위하여 각 집단별로 완전 공선성 검정(full collinearity test)을 실시하였는데, 검정 결과 모든 집단에서 각 잠재변수 의 완전 공선성 VIF값이 모두 3.3 미만으로 나타나 동일방법 편의의 가능성이 낮은 것으로 확인되었다(표 12) 참조).

〈표 10〉 집단별 신뢰성 및 집중타당도 평가

		자율전문성			충성			비당파			공평성		
		적재치	AVE	CR									
직무 불만족	1	0.813	0.504	0.854	0.529	0.669	0.922	0.769	0.571	0.889	0.601	0.533	0.872
	4	0.858			0.775			0.791			0.763		
	5	0.542			0.826			0.776			0.705		
	6	0.600			0.944			0.784			0.805		
	7	0.510			0.908			0.699			0.744		
	8	0.847			0.859			0.711			0.747		
이탈	1	0.683	0.530	0.815	0.742	0.689	0.898	0.805	0.696	0.902	0.609	0.604	0.856
	2	0.820			0.826			0.866			0.900		
	3	0.820			0.927			0.867			0.852		
	4	0.554			0.815			0.798			0.713		
발언	1	0.933	0.837	0.911	0.653	0.509	0.741	0.648	0.660	0.790	0.815	0.687	0.814
	2	0.896			0.928			0.949			0.842		
충성	2	0.796	0.751	0.857	0.879	0.518	0.758	0.809	0.622	0.767	0.901	0.672	0.802
	3	0.932			0.616			0.768			0.730		
태만	1	0.807	0.582	0.854	0.608	0.503	0.740	0.805	0.736	0.918	0.530	0.516	0.806
	2	0.778			0.508			0.910			0.678		
	3	0.872			0.923			0.881			0.893		
	4	0.558			0.866			0.833			0.786		

〈표 11〉 집단별 판별타당성 평가

자율전문성						총성					
	불만족	이탈	발언	총성	태만		불만족	이탈	발언	총성	태만
불만족	0.710*					불만족	0.818*				
이탈	0.500	0.728*				이탈	0.507	0.830*			
발언	-0.567	-0.440	0.915*			발언	-0.304	0.029	0.714*		
총성	-0.609	-0.539	0.452	0.867*		총성	0.280	-0.238	0.213	0.623*	
태만	0.390	0.436	-0.542	-0.372	0.763*	태만	-0.286	0.059	-0.189	-0.524	0.702*

비당파						공평성					
	불만족	이탈	발언	총성	태만		불만족	이탈	발언	총성	태만
불만족	0.756*					불만족	0.730*				
이탈	0.630	0.834*				이탈	0.508	0.772*			
발언	-0.529	-0.490	0.812*			발언	-0.412	-0.319	0.829*		
총성	-0.553	-0.455	0.591	0.789*		총성	-0.378	-0.242	0.222	0.820*	
태만	0.529	0.591	-0.551	-0.415	0.858*	태만	0.436	0.292	-0.289	-0.365	0.718*

주) *는 각 잠재변수의 평균분산추출(AVE) 제곱근값

〈표 12〉 집단별 동일방법편의 검토(full collinearity VIF)

	자율전문성	총성	비당파	공평성
직무불만족	1.972	2.704	2.021	1.709
이탈	1.628	2.158	2.003	1.384
발언	1.824	1.607	1.892	1.249
총성	1.822	2.001	1.802	1.243
태만	1.527	1.488	1.840	1.334

(2) 측정 동일성 검토

측정동일성은 집단간 비교연구에 있어서 전제조건이라 할 수 있다. 서로 다른 집단 사이에서도 하나의 잠재변수가 서로 동일한 의미와 내용으로 이해되고 측정되었다는 것이 전제되어야만 집단간 구조모형에 있어서 경로계수값의 차이를 집단에 따른 차이로 받아들일 수 있기 때문이다. PLS 구조방정식 모델링의 경우에는 최근에 들어서야 이에 대한 논의가 이루어지고 있는데 본 연구에서는 그 중에서 Henseler et al.(2016)이 제시한 3단계의 MICOM(measurement invariance of composite models) 방법론을 적용하여 이를 검토하였다.⁸⁾

MICOM 1단계인 형태적 동일성(configural invariance)과 관련해, 본 연구에서는 동일한 측정문항을 가지고 설문조사를 실시하고, 그 데이터를 동일한 방식으로 코딩한 이후에 정치적 중립 인식에 따라 집단별 구분을 하였으며, 이후에 각 집단별로 동일한 평가 기준으로 측정모델의 신뢰성과 타당성을 검증하여 최종적으로 공통의 측정항목을 도출하였다. 따라서 형태적 동일성을 확보하였다고 할 수 있다. 2단계인 구성적 동일성(compositional invariance)과 관련해, 본 연구에서는 이를 검토하기 위해 5,000회의 순열(permutation)을 실행하였으며, 그 결과 모든 집단에서 각 잠재변수의 c값이 5% 분위상관(5% quantile correlation) 값보다 높거나 같은 것으로, 즉 95% 신뢰수준에서 c값이 1과 다르지 않은 것으로 나타나 구성 동일성이 확보된 것으로 나타났다(〈표 13〉 참조). 3단계는 평균 및 분산 균등성(equality of composite means and variance) 검토인데, 여기서 평균 균등성은 집단 간 구성변수 점수의 평균에 유의한 차이가 없을 경우, 분산 균등성은 집단 간 구성변수 비율의 대수 값이 0과 유의하게 다르지 않을 경우 그것이 확보되었다고 할 수 있다. 이러한 평균 및 분산 균등성 검토를 위해 5,000회의 순열(permutation)을 실행한 결과 일부 변수의 평균에 있어서 집단들 간 동일성이 확보되지 않는 것으로 나타났다(〈표 13〉 참조). 결론적으로 본 연구에서 사용하는 데이터는 집단 간에 부분 측정 동일성(partial measurement invariance)이 확보되었으며 따라서 다중집단분석이 가능하다고 하겠다.

8) 이 방법론에서는 각 단계별로 형태적 동일성, 구성적 동일성, 평균 및 분산 균등성에 대한 검토를 통해 조사대상 집단간에 동일한 측정이 이루어졌는지를 평가하고 있다. 여기서 1단계와 2단계 조건이 충족될 경우 이를 부분 측정 동일성(partial measurement invariance)이 확보되었다고 하고 다중집단분석이 가능하며, 3단계 조건까지 충족되는 경우에는 이를 완전 측정 동일성(full measurement invariance)이 확보되었다고 하는데 이 경우에는 데이터를 집단이 아닌 하나의 데이터(pool data)로 구성하여 전체표본을 대상으로 분석을 수행하는 것도 가능하다고 한다.

〈표 13〉 집단간 구성개념의 측정동일성 검토(MICOM 2, 3 단계)

		자율전문 vs. 충성			자율전문 vs. 비당파			자율전문 vs. 공평성					
compositional invariance		c	5% quantile of Cu	test	c	5% quantile of Cu	test	c	5% quantile of Cu	test			
step 2	불만족	0.982	0.967	Y	0.999	0.994	Y	0.998	0.980	Y			
	이탈	0.983	0.757	Y	0.993	0.963	Y	0.989	0.978	Y			
	발언	1.000	1.000	Y	1.000	1.000	Y	0.993	0.975	Y			
	충성	1.000	1.000	Y	0.982	0.973	Y	1.000	1.000	Y			
	태만	1.000	1.000	Y	0.995	0.978	Y	0.991	0.865	Y			
Mean Equality		Mean Diff.	95% Confidence Interval		test	Mean Diff.	95% Confidence Interval		test	Mean Diff.	95% Confidence Interval		test
step 3	불만족	0.391	-0.397	0.383	N	-0.275	-0.328	0.322	Y	0.163	-0.262	0.267	Y
	이탈	0.255	-0.382	0.375	Y	0.238	-0.332	0.321	Y	0.177	-0.266	0.270	Y
	발언	0.488	-0.384	0.379	N	-0.245	-0.331	0.318	Y	0.067	-0.279	0.268	Y
	충성	0.242	-0.371	0.395	Y	0.074	-0.341	0.351	Y	-0.116	-0.284	0.270	Y
	태만	0.202	-0.394	0.385	Y	0.545	-0.319	0.330	N	0.248	-0.269	0.263	Y
Variance Equality		Var. Diff.	95% Confidence Interval		test	Var. Diff.	95% Confidence Interval		test	Var. Diff.	95% Confidence Interval		test
step 3	불만족	0.168	-0.557	0.658	Y	0.022	-0.570	0.620	Y	0.253	-0.457	0.420	Y
	이탈	-0.599	-0.627	0.689	Y	-0.408	-0.579	0.596	Y	-0.124	-0.479	0.462	Y
	발언	0.019	-0.519	0.705	Y	0.493	-0.609	0.641	Y	0.314	-0.482	0.435	Y
	충성	0.219	-0.494	0.642	Y	-0.207	-0.432	0.430	Y	0.054	-0.343	0.329	Y
	태만	0.316	-0.454	0.575	Y	-0.043	-0.457	0.502	Y	0.030	-0.360	0.324	Y

		총성 vs. 비당파			총성 vs. 공평			비당파 vs. 공평성					
compositional invariance		c	5% quantile of Cu		test	c	5% quantile of Cu		test	c	5% quantile of Cu		test
step 2	불만족	0.979	0.975		Y	0.979	0.968		Y	0.998	0.990		Y
	이탈	0.981	0.969		Y	0.976	0.956		Y	0.995	0.988		Y
	발언	1.000	0.851		Y	0.941	0.798		Y	0.970	0.934		Y
	총성	1.000	1.000		Y	0.595	0.309		Y	0.991	0.902		Y
	태만	0.953	0.823		Y	0.704	0.571		Y	0.985	0.961		Y
Mean Equality		Mean Diff.	95% Confidence Interval		test	Mean Diff.	95% Confidence Interval		test	Mean Diff.	95% Confidence Interval		test
step 3	불만족	-0.622	-0.405	0.410	N	-0.314	-0.362	0.369	Y	0.403	-0.297	0.304	N
	이탈	-0.002	-0.405	0.420	Y	-0.130	-0.360	0.360	Y	-0.073	-0.299	0.298	Y
	발언	-0.805	-0.396	0.421	N	-0.473	-0.376	0.372	N	0.348	-0.304	0.302	N
	총성	-0.611	-0.431	0.406	N	-0.465	-0.354	0.372	N	0.113	-0.301	0.306	Y
	태만	0.377	-0.413	0.416	Y	0.499	-0.363	0.369	N	-0.216	-0.300	0.303	Y
Variance Equality		Var. Diff.	95% Confidence Interval		test	Var. Diff.	95% Confidence Interval		test	Var. Diff.	95% Confidence Interval		test
step 3	불만족	0.196	-0.633	0.568	Y	0.422	-0.790	0.552	Y	0.189	-0.574	0.480	Y
	이탈	0.323	-0.450	0.401	Y	0.455	-0.466	0.347	N	0.233	-0.374	0.329	Y
	발언	-0.249	-0.636	0.563	Y	-0.376	-0.608	0.487	Y	-0.152	-0.507	0.428	Y
	총성	0.250	-0.554	0.476	Y	0.136	-0.620	0.477	Y	0.109	-0.519	0.446	Y
	태만	0.296	-0.515	0.468	Y	0.480	-0.586	0.431	N	0.460	-0.466	0.397	N

(3) 집단별 경로계수 및 경로계수의 유의성 검정, 구조모형 평가

다음으로 각 집단별로 경로계수를 추정하고 그 유의성을 검토하였다. 이러한 경로계수 추정 및 유의성 검정에는 부트스트랩 방법(반복 샘플링 5,000회)을 사용하였다. 분석 결과 충성 중시형을 제외한 나머지 집단에서 직무불만족은 이탈, 발언, 충성, 태만 등의 모든 행태에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 직무불만족이 미치는 영향의 방향도 동일하게 나타났는데, 직무불만족은 이탈과 태만에는 정(+)의 영향을 미치는 것으로, 발언과 충성에는 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다만 충성 중시형의 경우에는 직무불만족이 이탈에는 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으나 나머지 행태들에는 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

한편 본 연구에서 일부 집단의 경우 작은 표본 크기로 인해 모형 추정의 정확도가 떨어질 가능성이 있다. 이에 추가적으로 각 집단별로 구조모형의 적합성에 대해 검토하였다(〈표 14〉 참조). 구체적으로 결정계수(R²), 효과크기(f²), 예측적 적합성(Q²) 등의 지표를 통해 모형을 평가하였다(Hair jr. 외, 2017: 192). 먼저 결정계수의 경우 자율전문성 중시형은 0.371~0.152로, 비당파 중시형은 0.397~0.230으로 대체로 약한 설명력(R² = 0.25) 정도의 설명력을 지니는 것으로 나타난 반면 공평성 중시형은 0.258~0.143, 충성 중시형은 0.257~0.079로 약한 설명력보다도 낮은 설명력을 지니는 것으로 나타났다. 다음으로 효과크기의 경우 자율전문성, 비당파, 공평성 중시형의 경우 각각 0.590~0.179, 0.657~0.299, 0.349~0.167로서 모두 중간효과크기(f² = 0.15) 이상의 효과크기를 지니는 것으로 나타난 반면 충성 중시형의 경우 0.347~0.085로서 대체로 중간 이하의 효과크기를 지니는 것으로 나타났다. 마지막으로 예측적 적합성의 경우 모든 집단에서 모든 잠재변수가 양(+)의 값으로 나타나 예측적 적합성을 지니고 있는 것으로 나타났다. 결론적으로 각 집단의 구조모형은 최소한의 모형 적합성은 갖추고 있다고 할 수 있겠다. 다만 충성 중시형의 경우 다른 집단에 비해 설명력과 효과크기가 낮아 모형 추정의 정확도가 상대적으로 떨어질 가능성이 있다고 판단된다. 그럼에도 본 연구는 직무불만족이 불만족 반응행동에 미치는 영향에 있어 정치적 중립의 조절효과가 존재하는지를 살펴보는 일종의 탐색적 성격을 지니므로 충성 중시형 집단을 분석에서 제외하지 않고 이후 분석을 수행하였다.

〈표 14〉 집단별 경로계수 및 유의성, 구조모형 평가

경로		자율전문성					총성				
from	to	β	t값	R2	f2	Q2	β	t값	R2	f2	Q2
직무	이탈	0.471	4.667 ***	0.250	0.333	0.100	0.602	10.390 ***	0.257	0.347	0.080
	발언	-0.443	4.073 ***	0.322	0.474	0.250	-0.140	0.795	0.092	0.101	0.055
불만족	총성	-0.597	8.175 ***	0.371	0.590	0.238	-0.344	1.799	0.079	0.085	0.050
	태만	0.342	3.952 ***	0.152	0.179	0.077	-0.175	0.962	0.082	0.089	0.003

경로		비당파					공평성				
from	to	β	t값	R2	f2	Q2	β	t값	R2	f2	Q2
직무	이탈	0.610	8.603 ***	0.397	0.657	0.232	0.504	7.482 ***	0.258	0.349	0.137
	발언	-0.300	2.393 **	0.230	0.299	0.121	-0.274	3.508 ***	0.170	0.204	0.104
불만족	총성	-0.271	2.460 **	0.306	0.440	0.173	-0.274	2.876 **	0.143	0.167	0.084
	태만	0.611	5.807 ***	0.280	0.388	0.121	0.257	3.748 ***	0.190	0.235	0.089

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

4) 경로계수 차이의 유의성 검정

구조모형에서 각 집단 간에 경로계수 값에 차이가 있다는 것이 집단 조절효과가 존재한다는 것을 의미하지는 않는다. 조절효과가 있다고 하기 위해서는 그러한 차이가 유의한 차이인지 아닌지를 검토하는 추가적인 과정이 요구된다. 이를 위해 다중집단분석(multi-group analysis)과 순열 검정(permutation)을 수행하였다. 그리고 실제 집단 간 차이를 검정함에 있어서는 SmartPLS 3.0에서 제공하는 2개의 모수적 접근(Parametric test, Welch-Satterthwaite test), 2개의 비모수적 접근(PLS-MGA, permutation) 등 서로 다른 4개의 유의성 검정 방법을 적용하였다.¹⁾

1) 모수적 접근은 표본의 모집단이 정규분포임을 가정하는 반면 비모수적 접근에서는 그러한 분포를 가정하지 않는다는 점에서 차이가 있다. 비모수적 접근 방법 중 Parametric test는 집단 간에 등분산(equal variance)을 가정한다는 점에서 집단 간에 분산이 다르다고 가정하는 Welch-Satterthwaite test와 구분된다. PLS-MGA 방법은 Henseler et al.(2009)가 제안한 것을 확장한 것으로서 한 집단의 각 부트스트래핑 추정치를 다른 집단의 동일한 변수의 부트스트래핑 추정치와 비교하는 방법이다. permutation에서는 집단들 간의 관측치를 무작위로 서로 교환하고 각 순열(permutation)마다 모델을 다시 추정하는 방식으로 각 집단별 경로계수 값을 계산하여 전체 모집단에서 이러한 경로계수 값에 차

분석 결과 자율전문 중시형-비당파 중시형, 자율전문 중시형-공평성 중시형 간에 충성 반응에 있어 모든 검정방법에서 이들 집단들의 경로계수 간에 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 또한 자율전문 중시형-충성 중시형, 충성 중시형-비당파 중시형, 비당파 중시형-공평성 중시형 간에 태만 반응에 있어 모든 검정방법에서 이들 집단의 경로계수 간에 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 그리고 충성 중시형-공평성 중시형 간에 태만 반응에 있어 4개 중 3개의 검정방법에서 이들 집단들 경로계수 간에 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 따라서 다중집단분석을 통한 경로계수의 차이 검정 결과 일부 경로계수에서 조절효과가 있는 것으로 확인되었다(〈표 15〉 참조).

〈표 15〉 경로계수 차이의 유의성 검정 결과

가설 (H2)	경로		자율전문 vs. 충성					자율전문 vs. 비당파					자율전문 vs. 공평성				
	from	to	$\beta_1-\beta_2$	t_{para}	t_{w-s}	p_{perm}	p_{mga}	$\beta_1-\beta_3$	t_{para}	t_{w-s}	p_{perm}	p_{mga}	$\beta_1-\beta_4$	t_{para}	t_{w-s}	p_{perm}	p_{mga}
1a-1c	직무 불 만족	이탈	-0.132	0.814	1.103	0.304	0.113	-0.139	0.992	1.065	0.356	0.137	-0.033	0.286	0.277	0.794	0.390
2a-2c		발언	-0.303	1.499	1.453	0.150	0.070	-0.143	0.868	0.870	0.443	0.190	-0.169	0.203	1.263	0.225	0.105
3a-3c		충성	-0.253	1.514	1.243	0.115	0.104	-0.326	2.610*	2.505*	0.017*	0.006**	-0.323	2.371*	2.673**	0.026*	0.004**
4a-4c		태만	0.518	2.984**	2.679**	0.044**	0.980	-0.269	2.013*	2.013*	0.067	0.027	0.085	0.760	0.758	0.422	0.784

가설 (H2)	경로		충성 vs. 비당파					충성 vs. 공평성					비당파 vs. 공평성				
	from	to	$\beta_2-\beta_3$	t_{para}	t_{w-s}	p_{perm}	p_{mga}	$\beta_2-\beta_4$	t_{para}	t_{w-s}	p_{perm}	p_{mga}	$\beta_3-\beta_4$	t_{para}	t_{w-s}	p_{perm}	p_{mga}
1a-1c	직무 불 만족	이탈	-0.008	0.068	0.077	0.935	0.455	0.098	0.731	1.097	0.457	0.887	0.106	0.905	1.002	0.387	0.841
2a-2c		발언	0.160	0.760	0.740	0.398	0.769	0.134	0.740	0.694	0.489	0.752	-0.026	0.176	0.175	0.861	0.425
3a-3c		충성	-0.073	0.353	0.329	0.727	0.358	-0.070	0.328	0.323	0.753	0.361	0.003	0.017	0.020	0.988	0.506
4a-4c		태만	-0.787	4.161***	3.940***	0.003**	0.002**	-0.433	2.740**	2.330**	0.061	0.038**	0.354	2.820**	2.845**	0.004**	0.994

주) β = 계수값, t_{para} = parametric test의 t 값, t_{W-S} = Welch-Satterthwaite test의 t 값, p_{perm} = permutation test의 p 값, p_{mga} = PLS-MGA의 p 값.

주) PLS-MGA의 경우 5% 오류 확률 수준(probability of error level)에서 p 값이 0.05 이하이거나 0.95 이상일 경우 두 집단 간에 유의한 차이가 있음을 의미함.

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$ (양측 검정)

이가 있는지 여부를 검정하게 된다. 이들 방법 중에서 permutation이 집단 간 차이의 유의성을 가장 보수적으로 판정하는 것으로 알려져 있다.

5) 논의

먼저 각 집단별로 어떠한 반응에 있어서 차이를 보이고 있는가를 살펴보면, 다중 집단분석과 순열 검정을 통한 분석 결과 대체로 직무불만족-충성, 직무불만족-태만 반응에 있어 정치적 중립 인식 유형 간에 유의한 차이를 보이는 것으로 나타났다. 그런데 이러한 충성과 태만은 소극적 성격, 즉 구성원이 현 조직과의 관계에서 어떠한 적극적 행동을 취하지 않는 반응들이라는 공통점이 있다(〈그림 1〉 참조). 따라서 정치적 중립이라는 공직가치는 공무원의 직무불만족에 대한 반응에 있어서 특히 충성, 태만과 같이 소극적 반응에 영향을 미치는 가치인 것으로 나타났다. 이러한 결과는 정치적 중립이라는 공직가치가 민주성, 효율성과 같이 공직자가 적극적으로 달성해야 가치로서의 성격보다는 소극적으로 하지 말아야 하는 행동과 연결되어 있는 가치로서의 성격이 강한데, 이러한 점이 반영된 것이 아닌가 추측된다.

다음으로 다중집단분석과 순열검정 분석 결과를 앞의 집단별 경로계수 추정 결과와 함께 정리하면 각 집단은 다른 집단들과 다음과 같은 행태상의 차이를 보이고 있다고 할 수 있다. 첫째, 자율 전문성 중시형 공무원과 비당파 중시형, 공평성 중시형 공무원들은 직무불만족이 있을 때 공히 조직에 대한 충성 행태가 감소하는데 특히 자율 전문성 중시형의 경우 충성 행태 감소($\beta = -0.597, p < 0.001$)가 비당파 중시형($\beta = -0.271, p < 0.01$)과 공평성 중시형($\beta = -0.274, p < 0.01$)에 비해 큰 것으로 나타났다. 자율전문성 중시형은 업무수행에 있어 정치적 고려보다는 전문가적 관점에서 업무를 수행하는 것을 더 가치롭게 생각하는 유형이라 할 수 있다. 이러한 특성으로 인해 직무에 대해 불만족할 경우 막연하게 조직과 경영진이 바르게 해 나갈 것이라고 믿고 기다리거나, 조직을 옹호하는 행태를 보일 가능성이 다른 집단보다 떨어진다고 할 수 있다. 본 연구결과는 이러한 자율전문성 중시형 공무원의 특성이 반영된 것이 아닌가 추측된다.

둘째, 비당파 중시형의 경우 직무불만족이 있을 경우 태만 반응이 크게 증가($\beta = 0.611, p < 0.001$)하는 반면 충성 중시형의 경우 오히려 직무불만족이 유의하지는 않으나 태만 반응을 감소시키는 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다($\beta = -0.175, p > 0.05$). 또한 충성 중시형은 태만 반응에 있어 자율 전문성 중시형($\beta = 0.342, p < 0.001$), 공평성 중시형($\beta = 0.257, p < 0.001$)과도 차이가 있는 것으로 나타났다. 충성 중시형은 자신의 정치적 철학이나 의견과 무관하게 집권한 정부의 정책 실현을 위해 최선을 다하는 것을 바람직한 정치적 중립관(또는 공직관)으로 보는 집단이라 할 수 있다. 따라서 업무에 불만이 있다고 하더라도 파괴적인 이탈,

태만 반응이 증가하지 않고, 건설적인 발언과 충성 반응이 줄어들지 않는 것이 이들 집단에 예상되는 행태라 할 수 있다. 이렇게 볼 때 ‘충성 중시형’에 있어서 직무불만족이 증가하더라도 태만이 유의미하게 변화하지 않는다고 나타난 것은 그와 같은 정치적 중립관이 반영된 결과라 판단된다.

셋째, 비당파 중시형과 공평성 중시형 공무원은 직무불만족이 있을 때 모두 조직에 대한 태만 행태가 증가하는 것으로 나타났는데 특히 비당파 중시형의 태만 행태 증가가 공평성 중시형 공직자에 비해 크게 나타나고 있는 것으로 나타났다. 비당파 중시형은 정치적 중립을 일상적 업무 수행과정에서의 일이 아니라 선거와 같은 특정한 공적 사건(event)과 관련해 그러한 선거에 개입하거나 타인의 투표 행위에 영향을 미치는 행동이나 의사표현을 하지 않는 것을 정치적 중립으로 이해하는 집단이라 할 수 있다. 그러므로 자신이 수행하고 있는 직무가 불만족스러워 태만과 같은 파괴적 행동이 발현될 때 정치적 중립이라는 공직 윤리관이 그러한 행동을 감소시키는 데 적절한 기능을 하지 못할 가능성이 높다 하겠다. 그러한 특성으로 인해 이와 같은 결과가 나타나지 않았을까 추정해 볼 수 있다.

V. 결론

공직가치로서 정치적 중립은 특히 정치행정관계에 있어서 공무원이 취해야 할 바람직한 태도와 관련한 윤리적 가치판단 기준이자 행위 규범(code of conduct)이라 할 수 있다. 본 연구에서는 그러한 정치적 중립에 대한 공무원의 인식 차이가 직무불만족이 공무원의 반응행동 즉 이탈, 발언, 충성, 태만 행태에 미치는 영향에 어떻게 조절하는지에 대해 탐색해 보았다.

분석 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 직무불만족 변수가 공무원의 반응행동에 유의한 영향을 미친다는 것을 확인하였다. 직무에 대한 불만족도가 높은 공무원일수록 파괴적 차원의 이탈, 태만 반응이 높고, 창조적 차원의 발언, 충성 반응이 낮은 것으로 나타났다. 둘째, 공무원의 정치적 중립 인식 유형에 따라 직무불만족 변수가 불만족 반응행동에 미치는 영향에 차이가 있다는 것을 확인하였다. 직무불만족이 충성 행태에 미치는 영향에 있어서 자율전문 중시형-비당파 중시형, 자율전문 중시형-공평성 중시형 간에 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 또한 직무불만족이 태만 행태에 미치는 영향에 있어서 자율전문 중시형-충성 중시형, 충성 중시형-비당파 중시형, 충성 중시형-공평성 중시형, 비당파 중시형-공평성 중시형 간

에 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 셋째, 설문조사를 통해 표본 집단에서 정치적 중립 인식유형의 분포를 살펴 본 결과 ‘자율-전문성 중시형’ 26.4%, ‘충성 중시형’ 11.5%, ‘비당파성 중시형’ 18.3%, ‘공평성 중시형’ 43.8%로 인식유형이 특정 유형에 치우치지 않고 다양하게 분산되어 있는 것으로 나타났다.

이러한 연구 결과 다음과 같은 이론적 시사점을 도출할 수 있었다. 첫째, 정치적 중립 인식에 따라 공무원의 EVLN 반응에 차이가 있다는 점을 확인하였다. 이는 공무원이 어떠한 공직가치를 내재화하고 있느냐에 따라 동일한 환경조건 아래에서도 공무원들 간에 서로 다른 행태를 보일 수 있음을 시사한다. 이는 공직윤리, 공직가치가 공무원의 행태에 영향을 미칠 수 있다는 기존 논의들(Demir et al. 2013; 이창길, 2017)과 맥을 같이하는 것으로서 의미가 있다 할 것이다. 그리고 이러한 결과는 조직관리 차원에서 각 부처가 지향하는 공직가치체계의 정립 필요성, 공직자가 그러한 공직가치를 내재화할 수 있도록 하는 체계적인 교육훈련체계의 구축 필요성을 또한 시사한다 할 것이다.

둘째, EVLN 모형이 우리나라 중앙부처 공무원에게도 적용 가능한 모형임을 확인하였다는 점이다. 그동안 EVLN 모형은 지금까지 경제학, 사회학, 경영학 등 다양한 학문 분과에 적용되어 불리한 상황에서의 조직구성원의 행태를 설명하는데 기여해 왔다. 행정학 분과 내에서도 마찬가지로 이 모형을 적용한 연구가 지속적으로 수행되어 왔다. 그러나 그 연구대상이 지역 주민, 경찰공무원, 공기업 종사자 등이었고, 중앙부처 공무원을 대상으로는 거의 연구가 이루어지지 않았다. 이러한 점에서 본 연구는 이 모형이 중앙부처 공무원의 행태를 설명함에 있어서도 적용가능함을 확인하였다는 측면에서 의의가 있다.

셋째, 표본 집단에서 네 가지 인식유형의 분포를 살펴 본 결과 인식유형의 분포가 특정 유형에 치우치지 않고 다양하게 분산되어 있는 것으로 나타났다. 이는 정치적 중립이라는 하나의 구성 체계에 대해 다양한 개념적 관점이 수평적으로 공존한다는 것을 보여주는 것으로, 정치적 중립의 개념에 대해 여전히 하나의 합의된 개념이 부재하다는 사실을 반증하는 것이라 할 수 있다. 그리고 이는 정치적 중립이 전문가, 일반인 모두가 일상적으로 사용하는 용어라는 점을 감안할 때, 다차원적 개념 정립과 공유가 시급함을 일깨워주는 것이라 할 수 있다. 명확한 개념적 합의 없이 정부의 정책결정이나 내부 관리 과정에서 이 용어를 무분별하게 사용할 경우 정부와 시민간, 그리고 정부 내부 구성원 간에 의사소통의 왜곡으로 인한 불필요한 갈등이 초래될 수 있을 것이기 때문이다.

한편 방법론적 볼 때 본 연구는 기존에 국내의 PLS 구조방정식 모델링을 적용한

다중집단 비교 연구에서 거의 시도되지 않은 집단간 측정동일성(measurement invariance) 문제를 체계적으로 검토하였다는 점에서 의의가 있다. 본 연구에서 적용한 MICOM(measurement invariance of composite models)은 PLS 구조방정식 모델링과 같은 성분 기반 구조방정식 모델링(component-based SEM)에 적합한 측정동일성 검증 기법으로 알려져 있다. 이러한 분석 방법은 이후 유사 연구에서 측정동일성 검증 방법으로 활용될 수 있을 것으로 판단된다.

본 연구는 위와 같은 시사점을 제공해 주는 반면에 다음과 같은 몇 가지 한계점 또한 지니고 있다. 먼저 표본크기의 제약으로 인한 몇 가지 한계점을 들 수 있다. 첫째, 표본 크기의 제약으로 인해 연구모형의 통계적 검정력(statistical power)이 낮아졌을 가능성이 존재한다. 연구결과 충성중시형 집단에서 직무불만족이 발언, 충성, 태만 반응에 미치는 영향이 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났는데 이는 통제변수 미설정 등 다른 원인으로 영향을 미쳤을 수 있겠지만 이 집단의 작은 표본크기 역시 제약 요인으로 작용했을 가능성을 배제할 수 없다. 둘째, 특히 정치적 중립의 문제는 하위직 공무원보다는 주로 중상위직 이상의 공무원에게 있어 더 문제가 된다고 할 수 있음에도 불구하고 표본 크기의 제약으로 인해 5급 이상의 중상위직 공무원만을 대상으로 별도의 조절효과분석을 실시하지 못하였다는 점도 지적할 수 있다. 대표본에 의한 후속연구가 필요하다.

다음으로 정치적 중립의 각 인식유형별로 집단들의 고유한 특징들을 보다 풍부하게 포착해 내지 못했다는 한계가 있다. 본 연구를 통해 정치적 중립의 인식유형에 따라 행태가 다를 수 있음을 확인하였으나, 각 유형별로 인구사회학이나, 경력적 특성에서 어떠한 차이가 있는지, 그러한 차이를 유발하는 다른 요인은 무엇인지, 다른 조직변수들과는 어떠한 관계가 있는지에 대해서는 여전히 알려진 바가 많지 않다고 할 수 있다. 향후 연구에서는 이러한 부분에 대한 논의가 요청된다 하겠다.

직무불만족 변수의 측정과 관련해 측정 타당성 문제가 제기될 수도 있다. 본문(각주3)에서도 언급한 바와 같이 직무불만족은 이를 직무만족의 반대 개념으로, 동일 차원의 양 극단으로 보는 관점이 있는 반면 두 개념은 전혀 다른 차원에 존재한다고 보는 관점 또한 존재한다. 본 연구는 이러한 두 관점 중에서 기본적으로 전자의 관점에 따라 직무만족을 측정한 후 이를 역코딩하여 직무불만족 변수를 측정하였다. 그러므로 만약 직무불만족이 직무만족과 다른 차원의 문제라면 측정하고자 하는 것을 온전히 측정하지 못하였을 가능성이 있는 것이다. 후속 연구에서는 별도의 직무불만족 척도를 구성하여 측정하고 본 연구의 결과와 비교하는 등의 추가적인 검토가 필요하다 생각된다.

마지막으로 공무원 집단만이 지니는 특성을 고려하지 못하여 이것이 연구의 내적 타당성을 저해하는 요인으로 작용하였을 가능성이 있다. 이를테면 한국 공무원들은 민간 조직 구성원들과 비교했을 때 강한 신분 보장이라는 특수성을 지니고 있다. 이처럼 신분보장이 되기 때문에 공무원들은 불만족 상황에 처했을 때 신분에 유지에 직접적인 위협이 되지 않는 발언, 태만 행동을 민간에 비해 더 강하게 표출할 가능성을 충분히 예상해 볼 수 있다. 후속연구에서는 유사한 업무를 수행하지만 신분이 보장되는 정규직 공무원과 그렇지 않은 계약직 공무원 간의 비교, 유사한 업무를 수행하는 공·사 조직 구성원 간 비교 등을 통해 이러한 요인을 통제하고 내적 타당성을 제고하는 노력이 요구된다 하겠다.

참고 문헌

- 강신택. (1988). “직업공무원제도의 정치적 맥락”. 『행정논총』, 26(2): 1-24.
- 김상묵. (2017). “국가공무원의 공직가치 : 공직가치모형의 개발과 검증”. 『한국행정연구』, 26(2): 1-42.
- 김서용·박원수. (2005). “EVLN (Exit, Voice, Loyalty and Neglect)의 문화적 기반에 대한 연구”. 『한국행정연구』, 14(3): 73-102.
- 김영은·심동철·김상묵. (2018). “공공기관의 조직가치가 공공봉사동기와 업무열의에 미치는 영향”. 『한국행정학보』, 52(4): 55-85.
- 김정훈 외 (2011). “직무 불만족과 창의성의 관계에 관한 연구”. 『경영정보연구』, 30(1): 107-128.
- 김흥규 (2008) 『Q 방법론: 과학철학, 이론, 분석 그리고 적용』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 남미정 (2011). 「개인윤리와 기업윤리가 조직구성원의 윤리적 의사결정에 미치는 영향에 관한 연구」. 박사학위논문, 부산대학교.
- 노승용(2007). “한국 공직가치 현황분석과 재정립”. 서울행정학회 학술대회 발표논문집. 73-97.
- 박동서 (2000). “정치적 중립”. 한국행정학회 온라인 행정학사전(<http://kapa21.or.kr/>).
- 박선용. (2010). 「교육서비스 질, 학생 만족, 행동 의도의 영향 관계」. 박사학위논문, 경북대학교.

- 박영주. (2008). 「경찰공무원의 직무만족이 조직몰입에 미치는 영향에 관한 연구 - 수경찰과 일반경찰의 비교를 중심으로」. 박사학위논문, 계명대학교.
- 박천오. (2011). 공무원의 정치적 중립: 의미와 인식. 「행정논총」, 49(4): 25-50.
- 박형준 외 (2013). “관료의 행정가치 재고찰 - 헌법적 가치의 재조명을 중심으로”. 「한국정책과학학회보」, 17(3): 163-187.
- 박흥식·이동기. (2016). “윤리적 리더십과 직무 만족/불만족의 관계: 심리적 주인의식의 매개효과”. 「행정논총」, 54(4): 141-168.
- 박흥식·정주원. (2012). “민원인 비윤리 행동과 직무만족이 민원서비스 근무자의 EVLN 반응에 미치는 영향”. 「행정논총」, 50(2): 349-373.
- 서용원·손영화. (2003). “고객 만족/불만족 차원 검증에 관한 연구”. 「한국심리학회지: 소비자·광고」, 4(1): 103-121.
- 신건권. (2018). 「SmartPLS 3.0 구조방정식모델링」. 서울: 청람.
- 신용일. (2016). “공직(조직)가치 내재화”. 「HRD Issue Paper」, Vol. 4.
- 안병만. (1981). “공무원의 정치적 중립: 재평가”. 「한국행정학보」 15.
- 양혁승·정영철. (2002). “개인가치와 개인이 지각하는 조직가치가 개인의 태도에 미치는 영향”. 「인사·조직연구」, 10(2): 211-238.
- 유병주·남기섭. (2006) “고용형태별 직무불안정성 지각이 조직구성원의 반응(EVLN)에 미치는 영향에 관한 연구”. 「인사관리연구」, 30(3): 1-24.
- 윤견수·한승주. (2012). “정치적 중립의 경험적 범주에 대한 연구: 지방자치단체 중하위직 공무원을 중심으로”. 「행정논총」, 50(3): 237-261.
- 이재열·황승준. (2017). “PLS-MGA 방법론을 활용한 제도론적 관점에서의 공공제도 품질과 사용자 행태의 분석”. 「산업경영시스템학회지」, 40(2): 78-91.
- 이종수. (2009). “한국의 정치-행정 맥락의 분석”. 「한국사회와 행정연구」, 20(3): 17-39.
- 이창길. (2017). “공공기관 공직가치의 특성과 현실: 민주적 가치의 갈등상황을 중심으로”. 「한국행정연구」, 26(2): 75-107.
- 임영균·이찬·박태훈 (1995). “지각된 거래특성이 경로구성원의 이탈의도에 미치는 영향”. 「경영학연구」, 24(3): 113-144.
- 정일섭 (1991) 「한국공무원의 정치적 중립에 관한 연구-실태조사를 통한 정치적 중립의 확보방안」. 박사학위논문, 인하대학교.
- 최동훈. (2012). “한국 공무원의 정치적 중립 개념 인식”. 「주관성 연구」, 24: 63-83.
- 최동훈 (2015). 「공무원의 정치적 중립 인식이 불만족과 반응양식(EVLN)간 관계에 미

- 치는 영향에 관한 연구」. 박사학위논문, 서울대학교.
- 최동훈. (2019). “투자모형을 이용한 공무원 이직의도 영향요인 분석”. 「한국인사행정학회보」, 18(3): 1-35.
- 하미승·이병진. (2018). “공직가치 인식의 영향요인 연구: 한국정부 중앙공무원을 대상으로”. 「한국인사행정학회보」, 17(4): 195-232.
- 한국행정연구원. (2015). 「바람직한 공직가치 재정립 및 내재화 방안 연구」. 서울: 한국행정연구원.
- Aiken, L. H., et al., (2002). “Hospital nurse staffing and patient mortality, nurse burnout, and job dissatisfaction”. *Journal of the American Medical Association*, 288(16): 1987-1993.
- Demir, T., Reddick, C. G., & Nank, R. (2015). “The Relationship Between Public Service Values and Administrative Involvement in Policymaking”. *Public Organization Review*, 15(1): 79-98.
- Farrell, D. (1983). “Exit, Voice, Loyalty, and Neglect as Responses to Job Dissatisfaction: A Multidimensional Scaling Study”. *Academy of Management Journal*, 26(4): 596-607.
- Farrell, D., & Rusbult, C. E. (1992). “Exploring the exit, voice, loyalty, and neglect typology: The influence of job satisfaction, quality of alternatives, and investment size”. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 5(3): 201-218.
- Finer, H. (1961). “The Case for Political Neutrality”. In Rowat, D. C.(ed.) *Basic Issues in Public Administration*, NY: Macmillan.
- Fisher, C. D. (2000). “Mood and emotions while working: missing pieces of job satisfaction?”. *Journal of organizational behavior*, 185-202.
- Hair Jr., J. F., et al. (2017). *A Primer on Partial Least Squares Structural Equation Modeling(PLS-SEM)*. Los Angeles: SAGE Publications.
- Hagedoorn, M. et al. (1999). “Employees’ reactions to problematic events: a circumplex structure of five categories of responses, and the role of job satisfaction”. *Journal of Organizational Behavior*, 20(3): 309-321.
- Henseler, J., Ringle, C. M., and Sinkovics, R. R. (2009). “The Use of Partial Least Squares Path Modeling in International Marketing”. *Advances in International Marketing*, 20: 277-320.

- Henseler, J., Ringle, C. M., & Sarstedt, M. (2016). "Testing measurement invariance of composites using partial least squares". *International Marketing Review*, 33(3): 405-431.
- Hirschman, A. (1970). *Exit, voice and loyalty: responses to decline in firms, organization, and state*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hulin, C. L., & Judge, T. A. (2003). "Job attitudes". In W. C. Borman, D. R. Ilgen, R. J. Klimoski, & Weiner, I. B. (Eds.) *Handbook of psychology*, 12: 255-276.
- Kernaghan, K. (1986). "Political rights and political neutrality: finding the balance point". *Canadian Public Administration*, 29(4): 639-652.
- Kernaghan, K. (2003). "Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Centerpiece". *Public Administration Review*, 63(6): 711-719.
- Kiazad, K. (2010). *Responses to Psychological Contract Breach: Moderating Effects of Organisational-Embeddedness*. Doctoral dissertation. The University of Melbourne.
- Kluckhohn, C. (1951). "Values and value-orientations in the theory of action". In T. Parsons & E. A. Shils (Eds.), *Toward a general theory of action* (pp. 388-433). Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kock, N. (2015). "Common method bias in PLS-SEM: A full collinearity assessment approach". *International Journal of E-Collaboration*, 11(4): 1-10.
- Kwon, I., & Sohn, K. (2017). "Job dissatisfaction of the self-employed in Indonesia". *Small Business Economics*, 49(1): 233-249.
- Leck, J. D., & Saunders, D. M. (1992). "Hirschman's loyalty: Attitude or behavior?" *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 5(3): 219-230.
- Levitan, D. (1942). "The Neutrality of the Public Service". *Public Administration Review*, 2(4): 317-323.
- Matheson, A. et al. (2007). *Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants* (OECD Working Papers on Public Governance 6), OECD Publishing.
- Mulgan, R. (1998). "Politicisation of senior appointments in the Australian Public Service". *Australian Journal of Public Administration*, 57(3): 3-14.
- Porter, L. W., Lawler, E. E., & Hackman, J. R. (1975). *Behavior in organizations*.

- McGraw-Hill. Richardson,
- Robbins, S. P., Judge, T. A., & Beward, K. E. (2018). *Essentials of organizational behavior*. Don Mills, Ontario: Pearson Canada Inc.
- Rusbult, C. E., Zembrodt, I. M., & Gunn, L. K. (1982). "Exit, voice, loyalty, and neglect: Responses to dissatisfaction in romantic involvements". *Journal of Personality and Social Psychology*, 43(6): 1230-1242.
- Rusbult, C. et al. (1988). "Impact of exchange variables on exit, voice, loyalty, and neglect: an integrative model of responses to declining job satisfaction." *Academy of Management Journal*, 31(3): 599-627.
- Smith, H. C. (1955). *Psychology of Industrial Behavior*, New York, McGraw-Hill.
- Smith, P. C., Kendall, L. M., & Hulin, C. L. (1969). *Measurement of satisfaction in work work and retirement*. Chicago: Rand McNally.
- Thomas, D. C., & Au, K. (2002). The effect of cultural differences on behavioral responses to low job satisfaction. *Journal of International Business Studies*, 33(2): 309-326.
- Willams, C. (1985). "The Concept of Bureaucratic Neutrality". *Australian Journal of Public Administration*, 44(1): 46-58.
- Witesman, E. M. & Walters, L. C. (2014). "Public service values: A new approach to the study of motivation in the public sphere". *Public Administration*, 92(2): 375-405.
- Withey, M. J., & Cooper, W. H. (1989). "Predicting Exit, Voice, Loyalty, and Neglect". *Administrative Science Quarterly*, 34: 521-539.
- Withey, M. J., & Cooper, W. H. (1992). "What's loyalty?" *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 5(3): 231-240.
- Zhou, J., & George, J. M. (2001). "When job dissatisfaction leads to creativity: Encouraging the expression of voice". *Academy of Management Journal*, 44(4): 682-696.

〈부록〉 종속변수의 측정 문항 및 출처

변수	측정문항		출처	
종속변수	이탈 (exit)	1	최근에 다른 직장을 찾기 위해 정보를 탐색한 적이 있다.	Farrell(1983)
		2	나는 직장을 다른 곳으로 옮길지 고민 중이다.	Farrell(1983, 수정)
		3	이 직장을 그만 두고 싶다는 생각을 가끔 한다.	Rusbult et al.(1988)
		4	내년까지는 다른 직장을 구할 생각이다.	Rusbult et al.(1988)
	발언 (voice)	1	우리 조직에 이득이 될 만한 아이디어가 있으면 그것이 실현될 수 있도록 노력한다.	Rusbult et al.(1988)
		2	업무상 발생하는 문제를 바로잡기 위해 사내 제안제도를 활용한다.	Farrell(1983)
		3	우리 조직이 잘못된 방향으로 가는데도 스스로 해결할 의지를 보이지 않는다면 나는 외부에 그 사실을 알릴 것이다	Rusbult et al.(1988)
		4	동료들과 가끔 우리 부처의 문제점에 대해 이야기하곤 한다	Rusbult et al.(1988, 수정)
	충성 (loyalty)	1	업무상 문제가 발생하면 잘 해결될 때까지 참고 기다린다	Farrell(1983)
		2	상사들이 내리는 결정을 따르며 더 열심히 일한다.	Farrell(1983)
		3	업무상 일어난 문제에 대해 말하지 않고, 우리 부처 직원들이 조직에 대해 비판할 때도 좋게 이야기한다.	Farrell(1983)
		4	부처 구성원은 자신의 소속 부처를 비난해서는 안 된다.	Rusbult et al.(1988)
	태만 (neglect)	1	일을 하기 싫다는 생각이 들면 나는 일을 소홀히 하거나 하는 경향이 있다.	Rusbult et al.(1988, 수정)
		2	뭔가 일을 해야 할 때도 모른 척 지나가는 일이 종종 있다.	Farrell(1983, 수정)
		3	내가 맡고 있는 일에 대해 건성으로 일하는 때가 가끔 있다.	Farrell(1983)
		4	나는윗사람의 눈을 피해 동료들과 잡담이나 근무와 상관없는 개인적인 일들을 하곤 한다.	Rusbult et al.(1988)

A study on the effect of civil servant's conception of political neutrality on the relationship between job dissatisfaction and EVLN Response

Choe Donghoon

This study examined the civil servant's enactment of exit, voice, loyalty, and neglect (EVLN) in response to job dissatisfaction, and the moderating effects of the political neutrality conception upon them. A data set of 322 responses was collected from civil servants of five governmental department and an empirical research was conducted using four segmented models categorized by their conception of political neutrality. Findings showed that job dissatisfaction had effects on the civil servant's response behavior and that there were differences in the effects of job dissatisfaction on the response behavior according to the civil servant's conception of political neutrality.

[Key words: political neutrality, EVLN, public service value]

정부 직접일자리정책 효과에 대한 연구: 청년일자리정책 분석을 중심으로

신용한

종래 정부의 일자리 정책은 시대변화에 제대로 대처할 수 있는 연구가 부족하였다. 본 논문은 기존 청년일자리정책의 문제점을 분석하고 적극적 노동시장정책의 효과분석을 통해 올바른 정책의 방향성을 모색하는 것을 연구목적으로 한다.

본 연구에서는 먼저 기존 청년일자리정책 정책의 문제점과 적극적 노동시장정책의 필요성을 알아본다. 둘째, 청년일자리정책 관련 선행연구를 살펴보면서 문제점을 확인하였고, 셋째, 2017년 '대졸자직업이동경로조사' 자료에 기초한 실증분석을 통해 청년일자리정책의 효과성을 살펴본다. 실증분석에서는 취업여부, 고용형태, 일자리 만족도 등을 종속변수로 선정하여 직접 일자리정책의 효과성을 분석한다.

기존의 청년일자리 정책은 단기적 성과에 집착한 나머지 정책적 실효성이 충분히 발휘되지 못한 채 양적 확충에만 집중해왔다. 직접 일자리정책에 대한 효과성 분석을 통해 도출된 부모 소득이나 부모 자산규모의 영향 등 정책적 함의들은 앞으로 실효성있는 청년일자리정책을 수립하는데 큰 의미가 있을 것이다.

[주제어: 청년일자리정책, 청년내일채움공제, 노동시장성숙]

I. 서론

2000년대 들어서서 청년층 취업난이 점점 더 심각해짐에 따라 정부는 2003년 청년실업 종합대책 발표 이후, 매년 청년일자리정책을 수립·추진하고 있음에도 불구하고 구체적인 성과는 뚜렷하게 부각되지 않고 있다. 한편, 4차 산업혁명 시대의 도래 등 사회경제 패러다임이 급속히 변화하는 불확실성에 직면함에 따라 기존과는 전혀 다른 새로운 일자리 창출 전략이 절실히 요구되고 있다. 산업화 시대의 생

본 투고 논문은 신용한의 성균관대학교 국정전문대학원 박사학위 청구논문의 일부분을 인용하여 새롭게 작성한 투고 논문입니다.

논문접수일: 2019.11.27, 심사기간(1차~2차): 2019.12.06~12.24, 게재확정일: 2019.12.24

산직으로부터 금융자본 시대의 서비스업에 이르기까지 기성세대들이 영위해왔던 일자리는 급격히 줄어들고, 지식과 정보에 기반을 둔 신산업이 전개됨에 따라 청년 일자리는 크게 변하고 있다. 정부는 급속도로 변하는 사회 문화적 환경변화를 정확히 감지한 후 미래를 선도할 수 있는 국가정책을 수립·실행해 나가야만 한다.

정부가 외부 환경변화에 대응하기 위해서는 정책의 지속성을 담보할 수 있는 장기적인 대책을 통해 성과를 개선할 수 있는지를 확인해야 한다. 물론 전체적인 정책 프레임의 변화를 통해서 적극적으로 대응하는 것이 최선이겠지만, 특정한 대책을 통한 단기적인 성과도 간과할 수 없다. 구직자 입장에서는, 장기적인 환경변화에 적응하여 일자리를 찾으려고 할지라도 직접적이고 실효적인 활동은 단기 대책을 통해서 확충된 일자리를 적극적으로 구하는 것에서 비롯되기 때문이다.¹⁾ 그러므로 정부의 노력에도 불구하고 실효성 있는 결과가 창출되지 못한다면 그 원인이 무엇이고, 어떠한 요인에 따라 상이한 결과가 나타나는지를 근본적으로 분석하여야 한다.

위와 같은 필요성에 기초하여 본 연구는 정부 청년일자리정책의 효과성을 평가하고 청년 직접일자리정책에 영향을 주는 요인을 분석하여 향후 성공적인 정책 수립 및 추진을 위한 주요 요인 도출 및 중요도를 산출하는 것에 연구의 목적이 있다. 또한, 일반적으로 일자리정책은 장기적·간접적으로 준비되고 집행됨에도 불구하고, 단기적인 정책 수립 및 집행으로 기존의 효과에 상응하는 선순환을 기대할 수 있는지를 확인하여 청년 직접일자리정책의 정체성 확립의 기틀을 마련하고자 한다.

본 연구에서는 정부의 청년일자리정책 관련 사업인 청년내일채움공제, 중소기업 청년인턴제, 취업성공패키지 및 대학일자리센터 사업이 취업에 영향을 미치는지, 또 일자리 정책의 효과성을 담보할 수 있는지를 알아본다. 즉, 청년내일채움공제, 취업성공패키지 사업이 정규직·비정규직 여부와 임금만족도, 일자리만족도에 얼마나 유의미한 값을 나타내는지, 중소기업 청년인턴제나 대학일자리센터 이용 여부가 취업에 미치는 영향과 일자리 만족도 등 종속변수에 어떤 영향을 미치는지에 대한 분석을 통해 유효한 정책을 도출해내기 위한 정책적 시사점을 얻고자 하였다. 또한, 개별 요인인 성별, 부모소득, 부모자산규모, 취업패키지 참여 여부가 '취업' 자체에 미치는 영향을 분석하고, 임금, 직무, 정규직·비정규직 여부, 취업패키지 참여

1) 실례로 2003년부터 2012년까지 2조 9천여억 원이 투입되어 총 46만 명에게 인턴, 해외 연수, 단기 일자리를 제공하였는데, 이를 통해 청년들이 충분한 경제적 가치를 향유하였거나 이를 통해 장기적인 발전을 도모할 여지가 생겼다면 이는 장·단기 정책의 선순환을 노정하는 것이 된다.

여부가 ‘취업만족도’에 미치는 영향을 분석하여 청년 취업자들을 대상으로 취업 전과 후에 중점을 두고 지원해야 하는 요소에 대한 정책적 함의를 찾고자 하였다.

아래에서는 먼저 기존 청년일자리정책이 갖는 정책적 문제점과 적극적 일자리정책의 성과를 살펴보고, 적극적 노동시장정책의 재검토 필요성을 제시한다.(II) 또한 청년일자리정책 관련 선행연구를 간단히 언급하고,(III) 2017년 ‘대졸자직업이동경로조사(GOMS)’ 자료에 기초하여 정부 청년일자리정책의 성과차이를 분석해 보고, ‘계층화분석’을 통해 청년일자리정책에 영향을 미치는 각 요소별 중요도를 분석하여 효과성을 살펴본다.(IV) 마지막으로 분석 결과를 기초로 청년일자리정책에 대한 실무와 연구 경험에 바탕을 둔 정책적 제언으로 결론에 갈음한다.(V)

II. 기존 청년일자리정책의 재검토와 문제의식

1. 기존 청년일자리정책의 문제점

청년기에 장기실업이 발생할 경우에는 평생 소득확보 및 경제활동 능력에 큰 위협으로 작용하기 때문에 EU와 OECD에서는 청년층의 장기실업을 현대사회에서 가장 긴급하고 엄중하게 대응해야 할 과제로 설정하고 있다(OECD 2014). ‘실업으로부터 가장 안전하다고 여겨졌던’ 청년층이 취업 교육과 훈련을 포기하고 니트(NEET: Not in Education, Employment, & Training)²족이 되는 현상이 만연함에 따라 청년층은 ‘적극적 노동시장정책’의 핵심대상으로 부상하게 되었다. 정부가 실효적인 복지정책으로 노동시장 안팎에 적극적으로 개입할 때 반복적 실업으로 인한 부정적 영향이 감소할 뿐만 아니라, 정책 발전에 따라 실업이 재충전, 숙련의 심화, 또는 새로운 직무로의 이행과 같은 긍정적인 개념으로 전환될 수도 있다(김민수 2017).

일자리 사업의 궁극적인 목적은 구조적 문제를 해결할 수 있도록 노동시장의 근본적 체질개선을 이루어 내는 것이지만, 선순환을 이루기까지 청년 개개인의 고용

2) 니트(NEET)는 학업도 제대로 하지 않고, 일도 하지 않으며, 취업을 위한 훈련도 받지 않는 청년층을 의미하며, 청년들이 취업하는 과정의 불안정하고 원활하지 못한 상황을 대변하는 지표로 이용되고 있다. 국가마다 청년 NEET를 표현하는 연령대가 다른데, 한국형 NEET는 15~29세 혹은 15~24세를 주요 대상으로 하며, 일본형 NEET는 15~34세, 영국형 NEET는 16~18세를 대상으로 하며, 스웨덴은 16~24세 연령 구간으로 지칭된다(김은비·이인수·조대연, 2017).

문제를 해결하기 위한 직접일자리정책 또한 마련되어야 한다. 그동안 시행해 온 청년일자리정책의 구체적 내용에는 청년 문제에 대한 근본적인 원인이 무엇인지 명확한 진단도 없이 정량적인 지표에만 치중하여 많은 문제점이 나타났다. 이는 청년 문제에 대한 이해가 부족한 상태에서 입안·시행되는 정책의 결과물이며, 부처 간 청년정책에 관한 협의가 충분하지 않은 상태에서 미봉책 마련에만 치중했던 것으로도 해석할 수 있다.

2. 직접일자리 사업에 대한 재검토와 문제의식

직접일자리 사업의 성과는 참여단계와 참여 이후 노동시장 이전효과 단계로 크게 구분해서 검토되어야 한다(국가재정운영계획 2018.11). 직접일자리사업은 장기 실업자 등 취업취약계층을 대상으로 하고 국가 또는 공공부문이 고용주가 되어 직접 고용하기 때문에 노동시장의 직접적 고용효과를 유도하는 효과가 있고, 참여자 수나 규모를 주요 성과로 볼 수 있다. 직접일자리사업의 주된 목적은 취업취약계층의 소득을 보전함과 동시에 고용기회를 제공함에 있으므로, 취업취약계층 또는 저소득계층의 비중은 노동시장 효과와 구분되는 정책성과로 판단되어야 한다.³⁾ OECD 주요 국가와 비교해 보면, 우리나라의 직접일자리사업 비중이 지나치게 높고, 고용가능성 제고를 위한 직업훈련과 공공고용서비스(PES)⁴⁾에 대한 재정투자는 현저하게 낮다. 우리나라의 직접일자리사업 비중은 2015년 현재 GDP 대비 0.20% 인데 반해, OECD 평균은 0.07%에 불과하다.

따라서 적극적 노동시장정책에 효율적인 재정투자가 이루어지도록 중장기적 관점에서 새롭게 설계하는 것이 필요하다. 첫째, 일자리사업의 방향의 유형별, 대상별 자원배분 우선순위가 기존 고용성과와 노동시장의 동향에 따라 재설정되어야 한다. 둘째, 일자리사업 전반의 체계적 구조조정 또는 효율화 방안이 마련되어야 한다. 그동안 일자리사업 예산은 2015년 13.9조원에서 2018년 19.2조원으로 연평균 10% 이상 증가하고 있음에도 불구하고 청년과 여성 고용이나 경제활동 참여인구는 개선되지 않고 있다. 마지막으로 사업의 효율성을 도모하기 위하여 과도한 일자리 사업을 조정하여야 한다. OECD 주요국가에 비하여, 2018년 현재 우리나라 일자리 사업은 183개로 정부부처 간의 유사중복에 대한 문제점은 오랫동안 계속 제기되어

3) '재취업률'은 노동시장으로의 진입뿐만 아니라 민간부문에서 노동시장 내의 이전을 촉진하는 단계로서 기능하므로 고용성과를 검증하는데 유용한 자료가 된다.

4) PES : Public Employment Service

왔다. 따라서 노동시장의 인력수급구조 및 고용여건 등에 따른 선택과 집중이 필요하다.

Ⅲ. 선행연구의 검토 및 정책개선방향

1. 청년 실업 및 니트(NEET)의 결정요인 분석

15~29세 이하의 청년들을 대상으로 미취업 원인을 분석했던 김용성(2010)에 따르면, 일자리에 관한 경제학적 접근을 통하여 청년들의 취업률을 제고하기 위해서는 노동공급의 측면보다는 일자리 알선과 일자리 제공과 같은 노동수요 관점에 초점을 맞추어서 일자리사업이 진행되어야 한다. 유사한 취지로 정규직 일자리의 증가, 기업 간 임금과 복지 격차를 축소, 노동권 보장 방식의 일자리 확대 방안과 노동시간 단축이 청년에게 양질의 일자리를 제공하는 최선의 대안이라는 결론도 제시되었다(곽상신, 2015). 또한, 재정 효율성 관점에서 유사 중복된 사업의 조정과 직접 일자리 지원사업에 관한 개선방안으로 전달체계의 일원화가 제시된 바 있다(김종윤, 2015). 박재완(박재완 외 2018)은 경제 자유화를 추진하고 생산성을 높이는 구조개혁을 통해 청년일자리를 늘려야 하며, 특히 청년의 일할 기회, 청년의 일하는 여건, 청년의 일할 수 있는 역량 등 3가지 측면에서 개혁이 시급하다고 하였으며, '수저계층론'에 내재된 편견을 순화하기 위해서 '사회자본'을 확충해야 한다고 하였다.

가족배경을 포함하여 분석한 국내 연구도 있다. 남재량(2006)은 '한국노동소득조사(KLIPS)' 자료를 이용해 본인의 교육수준과 가족배경이 니트화 경향에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과, 본인의 교육수준이 낮을수록, 부모의 교육수준이 높을수록, 아버지의 직업이 관리직일 경우 자녀의 니트화 가능성이 낮게 추정되었다. 본인의 교육수준 결과는 외국과는 정반대의 결과로 우리나라는 고학력일수록 니트화 가능성이 높다고 추정되었다. 부모의 가구소득의 경우 남재량(2006)은 부모의 교육이나 직업과는 달리 자녀의 니트화에 정(+)의 효과가 있을 것으로 가설을 세웠으나 분석결과 부(-)의 효과가 통계적으로 유의미하게 나타났다. 이에 대해 남재량(2006: 149)은 청년 니트 문제가 부유한 가정의 나태한 자녀 문제가 아니며 빈곤의 문제와 연결될 가능성이 크다고 지적하였다. 반면, 김종성·이병훈·신재열(2012)은 청년 니트 중 '쉬었음'으로 응답한 경우, 이후의 구직활동에 영향을 미치는 요인들

을 분석하였는데 아버지의 교육수준이 낮을수록 쉬었음에서 구직활동을 할 승산비가 높게 추정되었다. 이는 '쉬었음'이라고 응답한 경우에 한정해 분석한 결과지만 남재량(2006)의 결과와 상반된 것으로 가족배경이 니트화에 정(+의 효과가 있음을 보여준다.

2. 청년일자리사업의 참여 요인 분석

비수도권 청년들의 고용 문제가 수도권 청년들보다 더욱 심각하다는 결과에 주목한 지역 청년들에 대한 일자리 미스매치⁵⁾를 연구한 결과가 있다(김동철, 2015). 분석결과를 살펴보면 지역 특성을 고려하여 프로그램과 연계한 대학 교육의 특성화 추진, 취업과 창업지원을 위한 네트워크와 지역 내의 고용수요를 예측하고 이를 강화할 것을 해법으로 제시하였다. 특히, 지역 내 취업 혹은 구인에 관한 수요를 조사하여 상세한 예측과 정보제공을 강화할 것을 강조하였다. 홍순구(2015)는 부산지역 청년을 중심으로 청년층의 일자리 정책참여 영향요인을 분석한 결과, 청년층의 신뢰를 바탕으로 청년층이 정책 수립에 참여하도록 해야만 하며, 참여하는 방식은 사회적인 환경과 여건에 따라 다양화할 것을 제시하였다. 무엇보다도 청년들의 적극적 참여 문화를 조성하는 것이 필요하다고 강조한다. 특히, 청년들은 다양한 정부 정책에 참가해야 한다는 필요성은 인식을 하고 있었지만, 정책의 세부적인 내용을 인지하지 못하여 참여에 어려움을 겪는다는 점을 지적하였다.

3. 주요국 청년일자리정책 사례 분석

한국의 청년실업문제 해결방안을 일본의 청년실업정책과 비교하여 시사점을 도출하였던 류지성(2012)은 일본은 후생노동성을 중심으로 직업 안정을 담당하는 헬로우 워크로 일원화하고 있고, 협력주체 측면에서도 헬로우 워크를 중심으로 하여 청년구직자와 실업자에 대해 판단한 이후에 해당 서비스를 연결하는 형태를 띠고 있음을 확인하였다. 또한 청년실업정책의 주요 특징으로 한국과 달리 일본은 인턴으로 고용된 후 정규직 전환 비율이 높아 한국과 일본의 청년실업정책은 거시적 관점에서 유사하지만, 세부적으로 차이가 있음을 설명하고 있다.

송지원(2015)은 적극적 노동정책수립과 관련하여 많은 연구가 이루어졌던 스웨

5) 노동시장 내에서 수요-공급의 불일치 상태가 장기적이며, 구조적으로 나타나는 상태를 의미한다.

덴의 청년실업 대책을 분석하여 시사점을 제시하였는데, 견습일자리제도와 교육계약제도, 지방정부와 중앙정부와의 협력과 교육 및 직업 간의 격차를 줄이는 것을 언급하면서 보통의 교육과 직업훈련 프로그램을 보완하고 재정지원을 통해 궁극적으로 청년인력 장기적 활용을 해법으로 제시하였다.

프랑스 청년실업 및 청년일자리정책과 관련하여 심창학(2017)은 프랑스 청년고용정책의 정체성 확인을 목적으로 청년실업에 대한 국가의 대응양식을 분석했는데, 적용대상의 표적화 측면에서 알려진 정책과 제도 일부는 청년고용정책에 전혀 부합하지 않음을 확인하였다.

독일의 청년실업과 일자리대책에 대하여 이호근(2017)은 7~8% 내외의 독일 청년실업률은 대책이 성공적으로 시행됨을 확인해 주는 것이고, 청년고용 '정책'적 차원, 직업교육훈련 등 '제도'적 차원, 그리고 기타 '환경'적 요인에 기인한 것으로 분석하고 그 함의를 제시하였다.

김성욱(2012)은 영국내 니트족의 증가와 밀접한 관계가 있는 청년실업 현황과 그 이유 및 이를 해소하기 위한 정부의 여러 정책을 검토하였다. 소수인종과 저학력의 경우에 니트 현상이 두드러졌고, 그 원인으로 세계적 경기 침체에 따른 경제 현상을 확인하였다. 이에 대한 정부정책으로 청년인턴십제도, 청년계약 및 견습직제도의 장려 등을 검토하였다.

4. 일자리정책 관련 주요 이론 분석

1) 고용안정성

선행연구에서 1997년말 외환위기 이후 고용안정성은 중요한 일자리 선택의 기준이 되었다. 고용안정성의 객관적 측면에 주목하는 학자들은 주로 고용형태를 통해(장기영, 2008; 최문경·이기엽, 2008) 고용안정성 수준을 파악한다(Mauno *et al.*, 2005). 본 연구에서는 정규직·비정규직 여부를 고용안정성을 판단하는 지표로 활용한다.

2) 인적자본이론 (Human capital theory)

시카고학과 경제학자들에 의해 주장되었고 노동시장 성과를 설명할 때 가장 많이 인용되는 '인적자본이론'은 교육과 훈련을 통해 축적된 지식과 기술을 인간이

활용할 수 있는 생산력으로 보고, 인적자본을 많이 가질수록 노동시장에서 더 많은 기회를 가진다는 전제하에 교육과 훈련은 인적자본에 대한 투자이고, 개인의 노동시장 성과인 임금과 근로조건의 차이는 인적자본에 대한 투자량의 차이에서 비롯되며(Mincer, 1974), 직업훈련도 인적자본의 축적과 임금결정에 있어 중요한 요소로 설명한다(Ashenfelter, 1977).

선행연구에 따르면, 학력은 임금과 같은 첫 일자리의 질을 결정하는 요소에 일관되게 긍정적 영향을 미치지만(남기곤, 2009; 이규용·김용현, 2003), 직업훈련도 첫 일자리의 질에 긍정적인 영향을 미친다는 결과도 있으며(강순희·노홍성, 2000; 남승용·송일호, 2005; 이규용·김용현, 2003; 유경준, 강창일, 2010), 부정적이거나 유의미한 영향을 못준다는 결과도 있다(김안국, 2002; 이상호, 2005; 성지미·안주엽, 2012; 강순희·노홍성, 2000).

3) 시장신호와 선별이론 (Market signaling & screening theory)

정보의 비대칭성에 비롯되는 시장 왜곡현상을 해소하기 위해 시장신호와 선별이론이 제기되었는데, ‘시장신호이론’은 교육의 수준이 높을수록 임금수준이 높아지는 이유는 생산성의 차이보다는 고용주에 관한 신호효과에 근거하고 있고(박선하, 2013), 이때 신호로 작용하는 것이 교육이나 직업훈련 수준과 같은 개인의 속성이 다(Psacharopoulos, 1975). ‘선별이론’은 정규교육이 개인의 생산성을 보여주긴 하지만 절대적인 영향을 미치지 않으며 능력에 따라 다른 임금보상이 나타날 수 있다는 내용이다.

선행연구에서는 대학 수학능력평가 입학성적(이규용·김용현, 2003), 대학 평가순위(성지미·안주엽, 2012), 대학 지역(채구묵, 2007) 등 대학의 위세가 신호이론의 대표적인 변수로 사용됐는데, 첫 일자리의 질에 모두 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 류장수(2005), 박지애·남춘호(2015)는 수도권 대학 졸업생과 비수도권 대학 졸업생 간 노동시장 성과 차이를 분석했는데, 공통적으로 비수도권 대학 졸업생이 임금 및 노동시장 성과가 상대적으로 낮았다.

4) 지위획득이론 (Status attainment theory)

‘지위획득이론’은 부모의 사회경제적 지위는 자녀의 노동시장 성과에 영향을 준다는 내용인데, 이와 관련한 다수의 실증적 연구가 존재한다. Duncan(1961)에 의

하면, 아버지의 직업이 자녀의 학력에 영향을 미쳐 이후 자녀가 아버지의 직업 지위를 세습하게 된다(김종성, 2013). 한국경제가 저성장으로 진입하면서 부모의 사회경제적 배경이 청년 취업자의 노동시장 성과에 미치는 영향이 커졌다는 것이 상당수 일치된 연구결과이며, 그 주요 요인으로는 부모의 학력과 가구소득, 아버지의 지위와 직업 등을 제시하고 있다(김정숙, 2009; 황여정·백병부, 2008; 김종성, 2013).

반대로, 부모의 학력이 자녀의 취업에 부정적인 영향을 주거나(장기영, 2008), 통계적으로 큰 영향을 주지 않는다는 연구결과도 존재한다(남기곤, 2009; 이현성, 2010). 그러나 이러한 결과는 부모 학력이 높은 자녀의 취업확률이 낮다고 해석하기보다 졸업 이후 상급학교를 진학하거나 유학 등으로 취업이 연기되는 것으로 해석된다(장기영, 2008). 가구소득도 취업과 일자리 질에 대부분 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다(김정숙, 2009; 황여정·백병부, 2008). 채구묵(2007)은 학교성적, 전공 관련성이 높은 자격증의 취득이 첫 일자리 정규직 취업에 긍정적인 영향을 미친다는 결과를 제시하였으나, 가구소득, 부모의 학력수준 등 가족배경을 통제변수에 포함시키지 않은 한계점을 가지고 있다.

5) 노동시장의 분절이론들 (Segmented labor market theory)

‘노동시장분절이론’은 교육수준과 임금 및 고용 간 정(+)의 상관관계를 인정한 ‘인적자본이론’과 ‘시장신호이론’의 주장을 반박하면서, 노동시장이 하나의 동질적 완전시장이 아니라 구조적으로 분절되어 상호 배타적이며 노동시장 간 이동이 불가능한 두 개의 노동시장이 현존한다는 가정하에, 각 시장에 진입할 수 있는 요건과 제공받는 조건이 상이하다고 한다(Marcotte, 2000). 따라서 실업과 소득의 차이는 개개인의 인적 자본의 양에 따라 결정되는 것이 아니라 개인이 속해 있는 노동시장 유형에 따라 결정되며 성별 및 고용형태별로 격차와 차별이 존재한다고 한다(Doeringer & Piore, 1971). 이 이론은 교육이나 직업훈련을 받아도 생산성 향상이 이루어지지 않으며, 2차 노동시장에 존재하는 개인은 취업을 하더라도 주변적 노동자에 머무를 가능성이 높다(Soskice, 1994).

5. 선행연구의 한계와 이 연구의 기여

선행연구에서는 청년 니트 결정요인으로 교육수준, 인지능력 및 가족배경이나

사회계급의 관련성에 대한 효과를 분석하였다. 한편, 선행연구에서 제시된 해결책으로는 노동 수요적 측면에서 일자리사업을 진행할 것과 좋은 일자리 제공을 강조하고, 노동 이동의 활성화 및 포괄적 일자리 프로그램을 강조하고 있다. 재정적 측면에서는 전달체계의 일원화를 통한 재정 효율성을 중요시하고, 일자리 양적 확대 측면에서 사회자본 확충 시각에서의 접근을 강조하고 있다. 그리고 정부와 각 지방자치단체 차원의 청년일자리사업의 사례를 소개하고, 일본, 스웨덴, 프랑스, 독일 등의 해외 청년일자리사업 사례를 소개하면서, 일자리 미스매칭의 문제, 정보제공 방식의 한계 등의 원인에 대한 일자리 정책의 실효성에 대해 분석하고 있다.

인적자본이론, 시장신호와 선별이론, 노동시장분절이론 등에 대한 선행연구에서 교육과 직업훈련이 노동시장 성과에 주는 영향을 분석하고 있다. 한편, 지위획득이론에서는 부모가 가진 사회경제적 지위가 자녀 노동시장 성과에 주는 영향을 분석하고 있는데, 이는 부의 편중과 대물림 및 공정에 대한 사회적 논란과 직결되어 부모의 소득이나 자산규모에 따른 경제적 지원이 노동시장 성과에 미치는 영향과 밀접한 연관성이 있을 것으로 추정되어 집중적으로 분석할 필요가 있다. 또한, 현재 유행처럼 번지는 ‘청년수당’ 등 재정지출을 통한 각종 지원정책의 영향력과도 밀접하여 정책적 시사점에 주목할 필요가 있다.

연구방법론과 관련하여, 기존 선행연구의 대부분은 악화일로의 청년실업률 개선을 위하여 원인을 분석하여 그에 관한 개선방안을 제시하는 등 거시적인 관점의 논의와 양적인 확충 측면에 대한 분석이 중점을 이루고 있다. 그러나 이제는 청년일자리 문제의 원인을 세부적으로 분석하고 통합적인 일자리 정책의 수립과 시행에 도움이 될 해법을 제시하는 질적인 접근의 연구가 중요한 시점이다. 특히, 최근에 집중적으로 시행되고 있는 단기적 처방 위주의 각종 직접일자리정책들에 대해 그 효과성을 면밀히 분석하고, 청년일자리 문제 해소에 긍정적인 영향을 미치는 요소와 그 중요도를 탐색하여 향후 일자리정책의 실효성을 높이는데 기여하는 연구가 필요하다.

연구의 내용에 있어서도 대부분의 선행연구들이 고용형태나 임금수준, 직장만족도 등 일자리의 질적 지표에 미치는 효과에 대한 분석은 여전히 미흡하다. 또한, 연구방법에 비추어 보아도 직접일자리사업에 참여한 구직자들과 참여하지 않은 구직자들을 비교하여 성과에 미친 영향을 분석한 연구는 지극히 드물다.

이에 본 논문에서는 노동시장 내 성과에 중요한 영향을 주는 여러 요인들 가운데 직접일자리정책이 일자리의 양과 질에 미치는 영향을 파악하여 구체적이고 실증적인 대안을 마련하는데 기여하고자 한다. 보다 구체적으로는 계층화분석 등의 질적

인 분석을 통하여 청년일자리에 영향을 미치는 요인의 중요도를 심도있게 분석하고 정책의 우선순위를 결정하는데 기여하는데 본 연구의 의의가 있다. 특히, 최근 부의 대물림에 의한 불공정이나 평등의 시대적 이슈와 맞물려 그동안의 선행연구가 부족했던 부분인 부모의 소득이나 자산규모에 따른 경제적 지원이 노동시장 성과에 미치는 실질적 영향을 분석하여 정책적 방향성 결정에 기여함과 동시에, '청년구직활동지원금'을 비롯하여 현재 봇물 터지듯이 시행되고 있는 각종 '청년수당' 등 재정지출을 통한 지원정책의 실효성 파악과 정책적 시사점 도출에도 간접적으로 기여하고자 한다.

IV. 연구 설계

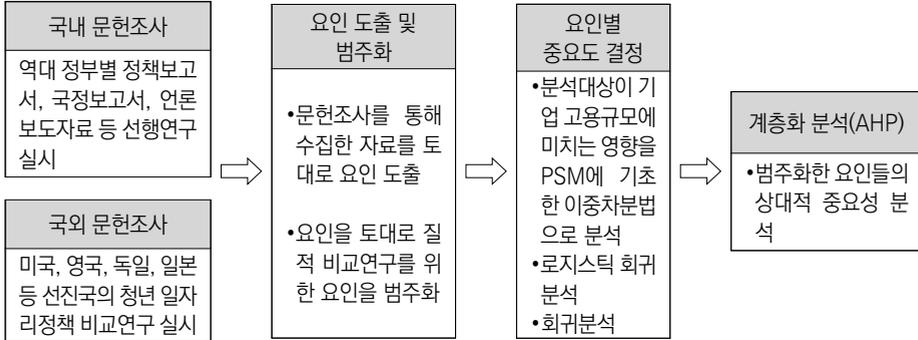
1. 연구 모형

본 연구에서는 중소기업 청년인턴제와 청년내일채움공제 사업에 관한 선행연구를 바탕으로 청년일자리정책의 각 유형별 핵심요인을 추출하고 요인을 범주화한다. 그 다음, 김두순 외(2013)의 방법론을 따라 청년내일채움공제, 중소기업 청년인턴제, 취업성공패키지 및 대학일자리센터를 활용한 사람과 그렇지 않은 사람 간의 노동시장 성과에 미치는 영향 차이를 성향점수매칭법(PSM)⁶⁾에 기초하여 찾아낸다. 이를 통하여 그동안 정부가 시행해온 청년 직접일자리사업에 대한 효과성을 평가하고 효과성에 영향을 미치는 주요한 요인을 분석한다. 또한, 계층화분석(AHP)을 이용하여 성별, 부모소득, 부모자산 및 취업패키지 참가 여부가 '취업'에 미치는 영향에 대해 분석한다. 이를 통해 노동시장 성과에 미치는 요인 가운데 상대적으로 중요도가 높은 요인이 무엇인지를 탐색하여 바람직한 정책 기준을 정립하고자 한다.

[그림 1]과 같이 연구의 단계별 접근을 통해 다양한 정책조합을 분석하여 어떤 정책이 향후 성공적 결과를 가져올지를 추정하고, 이를 바탕으로 청년일자리 문제 해결을 위한 효과적인 정책 방안을 준비하고 새로운 일자리창출 전략을 마련한다. 또한, 정책조합이 결과에 미치는 인과관계를 분석하여 정책실패에 따른 폐해를 최소화하는 방안도 탐색한다.

6) PSM : Propensity Score Matching

[그림 1] 연구의 단계별 접근방법



2. 실증분석 모형

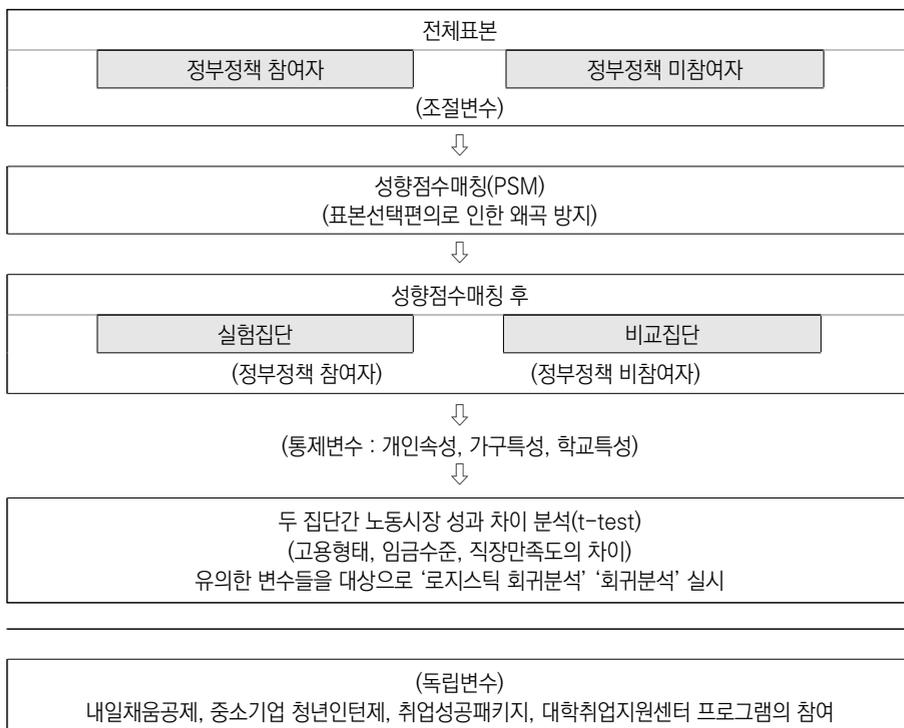
정부 정책의 참여자와 비참여자 간의 노동시장 성과를 비교·분석하기 위해 두 집단 간 노동시장 성과차이를 분석하고자 했으며, 연구의 흐름도는 다음 [그림 2]와 같다. 집단 간 성과차이 분석에 있어 표본선택편의로 인한 왜곡(sample selection bias)을 방지하고자 참여집단과 비참여집단 간 성향을 비슷하게 맞추는 성향점수매칭을 실시한 후, 참여집단을 실험집단으로, 비참여집단을 비교집단으로 하여 두 집단의 고용형태, 임금수준, 직장만족도의 차이를 t-test를 통해 수행한다.

각 사업별로 종속변수는 개인의 노동시장 성과이고, 이는 일자리의 양과 질을 통해 측정할 수 있으며(Sewell & Hausser, 1975; Lin *et al.*, 1981), 본 연구에서는 일자리의 양을 측정하는 지표로서 취업여부를, 일자리의 질을 측정하는 지표는 고용형태와 임금수준, 직장만족도를 활용하였다. 독립변수는 정부의 청년일자리 정책(내일채움공제, 중소기업 청년인턴제, 취업성공패키지, 대학취업지원센터 프로그램)에 대한 참여여부이다.

개인의 노동성과는 성별·연령 및 혼인여부 등의 개인속성과 부모의 학력·소득 및 자산·경제적 지원 등과 같은 가구특성, 그리고 학교 유형·소재지 및 명성·전공 등의 학교특성에 영향을 받는 것으로 가정하여 통제변수로 설정한다.

통계분석을 통해 생성된 1차 결과를 해석하고 그 원인을 심층 분석하기 위하여 본 연구에서는 설문을 통하여 기초자료를 수집하고 AHP를 통하여 범주화한 요인들의 상대적 중요성에 대해 질적 분석을 수행함으로써 그 효과성을 재검토한다.

[그림 2] 노동시장 성과차이 분석의 틀



V. 분석 결과

1. 일자리정책의 성과차이 분석

본 연구의 분석 대상은 한국고용정보원 주관하에 조사하는 2017년 ‘대졸자직업 이동경로조사’⁷⁾ 자료에 기반하였으며, 15세~34세의 대졸자 가운데 창업자를 제외하고 취업자와 미취업자를 선정하였다.⁸⁾

7) ‘대졸자 직업 이동 경로 조사’는 대학 졸업자의 노동시장 이행 연구와 청년 실업 문제 해결을 위한 신뢰성 있는 기초 자료 수집을 위해 한국고용정보원 주관하에 2006년부터 매년 실시하고 있다.

8) ‘대졸자직업이동경로조사’의 경우 조사 시점이 졸업 이후 약 18개월이 지난 시점을 기준으로 잡기 때문에 2017년에 조사한 자료의 경우 그 대상은 2015년도 8월 졸업생 및 2016년 2월 졸업생이다.

1) 인구통계학적 특성

분석대상은 총 18,199명이며 대상자의 인구통계학적 특성은 아래 표와 같다.

[표 1] 표본의 인구통계학적 특성

구분		빈도(%)
성별	여	8,437(46%)
	남	9,762(54%)
연령	31세 이상 35세 미만	1,191(6.54%)
	25세 이상 30세 미만	11,078(60.87%)
	25세 미만	5,930(32.59%)
혼인여부	미혼	17,185(94.42%)
	기혼 ⁹⁾	1,902(10.45%)
합계		18,199(100%)

[표 2] 응답자의 학교특성

변수명	변수설명	빈도(명)	비율(%)
학교 유형	2~3년제 = 0	4,507	24.8
	4년제 = 1	13,692	75.2
전공	인문 = 1	2,127	11.7
	사회 = 2	3,746	20.6
	교육 = 3	1,161	6.4
	공학 = 4	5,225	28.7
	자연 = 5	2,611	14.3
	의약 = 6	1,293	7.1
	예체능 = 7	2,036	11.2
학교소재지	수도권 = 1	6,643	36.5
	비수도권 = 0	11,556	63.5

9) 이혼, 사별은 제외하였다.

[표 3] 응답자의 가구특성

변수명	변수설명	빈도(명)	비율(%)
아버지 학력	무학 = 1	125	.7
	초등학교 = 2	767	4.2
	중학교 = 3	1,077	5.9
	고등학교 = 4	7,511	41.3
	전문대 = 5	1,194	6.6
	대학 = 6	5,970	32.8
	대학원 = 7	1,555	8.5
어머니 학력	무학 = 1	169	.9
	초등학교 = 2	811	4.5
	중학교 = 3	1,246	6.8
	고등학교 = 4	9,999	54.9
	전문대 = 5	1,124	6.2
	대학 = 6	4,234	23.3
	대학원 = 7	616	3.4
부모 월평균 소득액	200만 미만=1	2,952	16.2
	200 ~ 400만 미만=2	6,527	35.9
	400 ~ 700만 미만=3	6,244	34.3
	700 ~ 1,000만 미만=4	1,418	7.8
	1,000만 이상=5	1,044	5.7
부모 자산	5천만 미만=1	2,438	13.4
	1억5천만 미만=2	3,333	18.3
	3억원 미만=3	5,255	28.9
	5억원 미만=4	3,949	21.7
	10억원 미만=5	2,114	11.6
	10억원 이상=6	883	4.9
경제적 지원여부	예 = 1	14,404	79.1
	아니오 = 0	3,589	19.7

종속변수는 6가지로 취업여부, 고용형태, 임금수준, 일자리만족도, 현직장 임금만족도, 현직장 고용안정성을 선정하였다. 취업여부와 고용형태의 경우 더미변수로 코딩하였고 임금수준은 선행연구를 참고하여 자연로그값을 취하였으며, 일자리만족도, 현직장 임금만족도, 현직장 고용안정성의 경우는 리커트 5점 척도를 활용하였다.

[표 4] 종속변수

변수명	변수설명	빈도(명)	비율(%)
취업여부 ¹⁰⁾	일하였음 = 1	12,632	69.4
	그 외 = 0	5,567	30.6
고용형태	정규직 = 1	8,894	48.9
	비정규직 = 0	3,869	21.3
변수명	변수설명	평균	표준편차
임금수준	현재 직장 소득	213.77(만 원)	101.9
	ln(현재 직장 소득)	5.24	0.544
일자리만족도	불만족 1 ~ 만족 5	3.52	0.865
현직장 임금만족도	불만족 1 ~ 만족 5	3.2	1.007
현직장 고용안정성	불만족 1 ~ 만족 5	3.68	0.997

2) 청년일자리정책의 활용도

청년일자리정책으로 추진되고 있는 제도에 참여한 사람과 활용도는 표 5와 같다. 청년일자리 지원제도 참여여부에 따라 노동시장 성과 차이가 있는지를 분석하였다. 성향점수매칭법(PSM)을 활용하였고, 집단 간 매칭방법은 Nearest Neighbor(NN) Matching 기법을 활용하였다. 노동시장 성과인 임금, 고용형태(정규직-비정규직), 일자리만족도, 고용안정성, 임금만족도에서의 차이는 두 집단 간 평균을 비교하고 분석하는 t-test를 활용하여 살펴보았다.

10) 지난 1주일간 일을 했는지 여부를 묻는 문항이다.

[표 5] 청년일자리 관련제도 참여자(활용도)

제도	척도	빈도(명)	비율(%)
청년내일채움공제 참여	있다 = 1	409	2.2
	없다 = 0	3,987	21.9
	합계	4,396	24.2
중소기업 청년인턴제 참여	있다 = 1	304	1.7
	없다 = 0	4,220	23.2
	합계	4,524	24.9
취업성공패키지 참여	있다 = 1	2,091	11.5
	없다 = 0	5,440	29.9
	합계	7,531	41.4
대학일자리센터 참여	있다 = 1	351	1.9
	없다 = 0	3,942	21.7
	합계	4,293	23.6

2. t-test 분석 결과와 함의

1) 분석 결과

성향점수매칭을 활용한 사업별 매칭 전후의 사업참여자 및 비참여자 수는 아래 표와 같다.

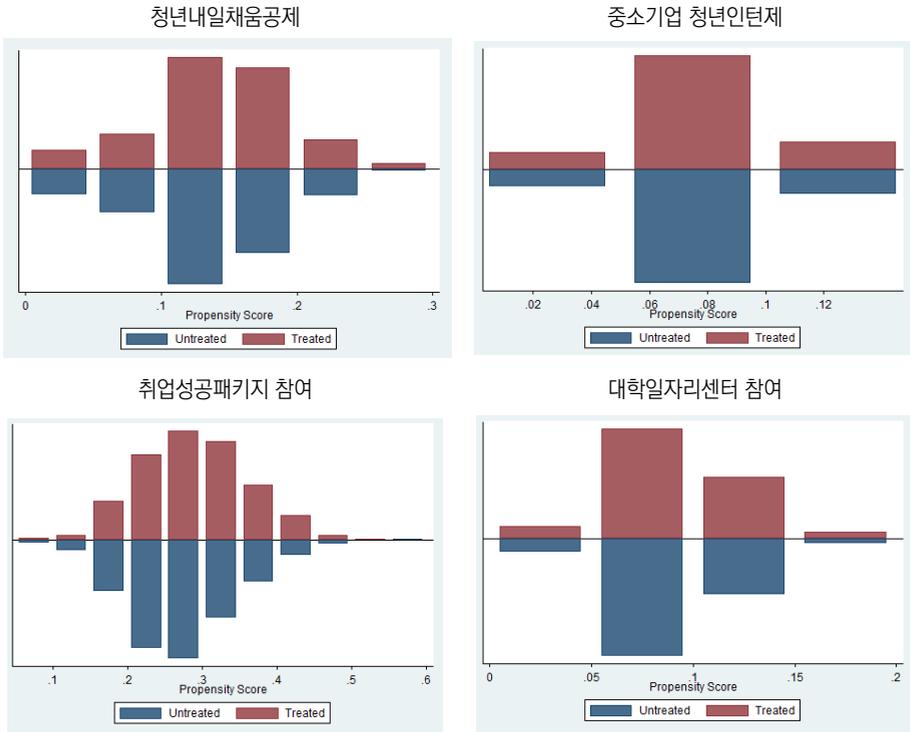
[표 6] 집단별 성향점수매칭 전후 참여자/비참여자 수

(단위: 명)

		청년내일채움공제		중소기업청년인턴		취업성공패키지		대학일자리센터	
		매칭전	매칭후	매칭전	매칭후	매칭전	매칭후	매칭전	매칭후
취업 여부	참여	339	339	214	214	1,350	1,350	233	233
	비참여	2,715	1,128	2,787	817	3,663	2,864	2,575	907
	합계	3,054	1,467	3,001	1,031	5,013	4,214	2,808	1,140
정규직 여부	참여	339	339	214	214	1,350	1,350	233	233
	비참여	2,715	1,128	2,787	817	3,663	2,864	2,575	907
	합계	3,054	1,467	3,001	1,031	5,013	4,214	2,808	1,140
임금 소득 (ln)	참여	339	339	214	214	1,350	1,350	233	233
	비참여	2,715	1,128	2,787	817	3,663	2,864	2,575	907
	합계	3,054	1,467	3,001	1,031	5,013	4,214	2,808	1,140
현 직장 임금 만족도	참여	339	339	214	214	1,350	1,350	233	233
	비참여	2,715	1,128	2,787	817	3,663	2,864	2,575	907
	합계	3,054	1,467	3,001	1,031	5,013	4,214	2,808	1,140
현 직장 고용 안정성	참여	339	339	214	214	1,350	1,350	233	233
	비참여	2,715	1,128	2,787	817	3,663	2,864	2,575	907
	합계	3,054	1,467	3,001	1,031	5,013	4,214	2,808	1,140
일자리 만족도	참여	339	339	214	214	1,350	1,350	233	233
	비참여	2,715	1,128	2,787	817	3,663	2,864	2,575	907
	합계	3,054	1,467	3,001	1,031	5,013	4,214	2,808	1,140

매칭의 질을 그래프로 확인 결과, 대체로 적절하게 매칭이 되었음을 확인할 수 있다.

[그림 3] 성향매칭의 질



[표 7] T-test 결과

	p-value			
	청년내일채움공제	중소기업청년인턴	취업성공패키지	대학일자리센터
취업여부	0.2177	0.7112	0.4845	0.7784
정규직-비정규직 여부	0.0386**	0.7874	0.0094***	0.9895
임금소득(ln)	0.3272	0.8896	0.8362	0.5008
현 직장 임금만족도	0.7579	0.8668	0.01**	0.6178
현 직장 고용안정성	0.3284	0.9378	0.2343	0.5090
일자리 만족도	0.6740	0.7795	0.0025***	0.5944

t-test 결과 p-value가 유의미한 값을 도출한 사업은 청년내일채움공제 사업에서는 종속변수가 정규직-비정규직 여부, 취업 성공패키지에서는 정규직-비정규직 여부, 임금소득(ln), 현 직장 임금만족도 등이다.

2) 분석 결과의 함의

청년내일채움공제의 정규직-비정규직 요건에서 양(+)의 값이 나타난 것은 기존 중소기업 청년인턴제에서 현장 의견을 반영하고 제도 자체를 발전시켜 확대 시행하면서 정규직 취업자들이 더 안정적으로 중소기업에 근무하기 때문으로 보인다. 취업성공패키지의 경우 정규직-비정규직 여부와 임금만족도, 일자리만족도에서 유의미한 값을 보이는데 이는 단계별로 운영되는 양질의 프로그램과 참여수당을 통해 구직에 전념할 수 있도록 해주며, 동행면접 실시 등을 통한 적극적 취업알선으로 취업 효과를 높이는데 그 원인이 있을 것이다. 실제로 ‘청년구직활동지원금’을 받은 청년들의 경우 구직시간이 이전보다 17.2%가 늘었다는 점¹¹⁾을 살펴보면 구직 과정에 매우 효과적임을 알 수 있다.

선행연구들은 중소기업 청년인턴제의 노동시장 성과에 대해서는 상반되는 결과들을 보고하고 있었다. 고용창출에 긍정적으로 기여하고, 정규직 전환과 고용유지 효과가 크다는 연구결과도 있고(남재량 외, 2009; 류장수 외, 2012), 반면에 단기적으로는 성과가 있을 수 있으나 장기적으로는 효과가 없다는 연구결과도 있다(윤희숙 외, 2015; 이규용 외, 2017).

그러나 본 연구에서 실증분석한 결과, 윤희숙 외(2015) 및 이규용 외(2017)의 주장처럼 장기적인 관점에서는 효과가 없는 것으로 나타났다. 이는 지속적으로 고용을 유도하고 유지하기 어려운 제도 특징과 정부지원금이 지급되는 정규직 전환 후 6개월 시점에서 중소기업의 열악한 근무환경에 실망한 참여자의 중도탈락이 많아서 효과가 적은 것으로 보여진다. 이 제도를 승계하여 수정·보완한 내일채움공제 제도는 정규직-비정규직 여부에 유의미한 것으로 나타나 실효성 확보 측면에서 제도 보완의 중요성을 강조해주고 있다.

많은 선행연구에서 취업성공패키지는 단순히 취업여부에만 긍정적인 영향을 미친다는 연구결과가 대부분인데(강순희, 2010; 최형재, 2013; 양지윤 외, 2016), 본 연구의 t-test 결과, 취업성공패키지 프로그램이 정규직-비정규직 이외에도 현직장 임금만족도 및 일자리만족도에도 유의미한 영향을 미친다는 연구결과는 기존 선행 연구 결과와 달라 아래 회귀분석을 통해 다시 들여다볼 필요가 있다. 만약 회귀분석 결과도 일치한다면 기존의 선행연구를 뒤엎는 연구결과를 보여주게 되어 큰 의

11) 고용노동부, 청년구직활동지원금 사업효과 분석결과 보고서, 2019. “월 50만원’씩 받은 취업준생들, 제대로 썼을까”, 머니투데이(2019.10.28.).

<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2019102808124847135>.

의가 있을 것이다. 수요자 요구에 맞는 당국의 정책설계와 보완 및 현장 집행에서 실효성 확보의 중요성을 확인한다는데 연구의 의의가 있다.

3. 회귀분석 결과와 함의

1) 회귀분석 결과

t-test 결과 유의미한 사업과 종속변수를 중심으로 로지스틱 회귀분석¹²⁾과 회귀 분석을 진행하였다.

[표 8] 회귀분석 결과(청년내일채움공제 참여여부)

종속변수		정규직-비정규직 여부
분석방법		logit
B		
독립변수	부모소득	.341***
	부모 자산규모	-
	경제적 지원 여부	-2.102***
	청년내일채움공제 참여 여부	.394**
통제변수	소재지	-
	학교 유형	-
	성별	.638***
	혼인	-
	어머니 학력	-

p<0.1* / p<0.05** / p<0.01***

12) 회귀분석은 하나 이상의 독립변수가 한 단위 변할 때 종속변수가 얼마나 변할 것인지, 즉, 하나 이상의 독립변수가 종속변수에 미치는 영향력을 예측하는 데 주로 사용하는 통계분석 기법이다.

[표 9] 회귀분석 결과(취업패키지 참여여부)

종속변수		정규직-비정규직 여부
분석방법		logit
B		
독립변수	부모소득	.096**
	부모 자산규모	.129***
	경제적 지원 여부	-1.632***
	취업패키지 참여여부	.192**
통제변수	소재지	-
	유형	-
	성별	.577***
	혼인	-
	어머니학력	-.102***

p<0.1* / p<0.05** / p<0.01***

[표 10] 회귀분석 결과(임금만족도)

종속변수		현 직장 임금만족도
분석방법		OLS
B		
독립변수	부모소득	-
	부모 자산규모	.048***
	경제적 지원 여부	-
	청년내일채움공제 참여여부	-
	취업패키지 참여여부	-.087***
통제변수	소재지	-.081**
	유형	-.142***
	성별	.246***
	혼인	-
	어머니학력	-

p<0.1* / p<0.05** / p<0.01***

[표 11] 회귀분석 결과(일자리만족도)

종속변수		일자리 만족도
분석방법		OLS
B		
독립변수	부모소득	.043***
	부모 자산규모	.032***
	경제적 지원 여부	-
	청년내일채움공제 참여여부	-
	취업패키지 참여여부	-.083***
통제변수	소재지	-.049*
	유형	-.075**
	성별	.142***
	혼인	.308***
	어머니학력	.025*

p<0.1* / p<0.05** / p<0.01***

2) 회귀분석의 함의

첫째, 성별에 따른 효과는 모두 유의미한 것으로 나타났다. 즉 응답자가 남성일 수록 정규직 비율이 높으며, 현 직장에 대한 임금만족도와 일자리만족도가 높음을 알 수 있다.

둘째, 혼인 여부는 취업패키지 매칭 집단 중 일자리만족도에서만 유의한 것으로 나타났다.

셋째, 어머니의 학력이 취업패키지 매칭 집단의 정규직-비정규직 여부와 일자리 만족도에 음(-)의 영향력을 보이는 것으로 나타났는데, 어머니의 학력이 높을수록 자식 교육에 일반적으로 많은 노력을 투입하고 직업적인 성과가 좋다고 여겨지는데, 이와는 대조적인 결과를 보이고 있다. 청년내일채움공제 매칭 집단에서는 이러한 경향이 나타나지 않는 것을 볼 때 추후 후속 연구가 필요할 것으로 보인다.

넷째, 가장 눈여겨볼 부분으로 부모소득과 부모자산규모는 대체적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다만 부모의 자산규모가 청년내일채움공제 매칭 집단에서는 유의미하지 않은 값을 나타냈는데 이는 청년내일채움공제 참여-비참여

집단과 취업패키지 참여-비참여 집단 간 특성 차에 기인한 것으로 보인다.

한편, 부모의 경제적 지원여부는 유의미한 값을 보였지만 정규직 여부에 부(-)의 영향을 미쳤다는 점을 알 수 있다. 취업준비기간에 금전적 지원을 받은 집단이 그렇지 않은 집단에 비해 비정규직 비율이 더 높다는 점인데, 이는 추후 연구가 필요할 것으로 보인다.

마지막으로 취업관련 청년일자리 사업에 참가하는 것이 정규직-비정규직 여부에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로 들여다보면, 청년내일채움공제의 효과(0.394)가 취업패키지 참여(0.192)에 비해 효과적인 것으로 나타났다. 즉, 현금지원 정책은 대체로 노동시장에서 정책적 효과를 나타낸다는 점을 알 수 있다. 취업패키지의 경우 현금지원을 통해 취업준비를 할 수 있는 여유를 제공한다는 점에서 정책적 효과가 나타난 것으로 분석된다. 청년내일채움공제의 경우에도 취업 후 근로를 통해 목돈 마련이 가능하다는 유인책이 정규직 취업으로 이어지는 효과를 제공한 것으로 보인다.

이러한 결과는 부모소득이 정규직-비정규직 여부에 미치는 영향과 취업패키지 참가가 정규직-비정규직 여부에 미치는 영향의 방향성이 같다는 측면에서도 알 수 있다. 부모소득이 높을수록 정규직 비율이 높게 나타나는데 이는 부모의 지원이 취업의 질을 결정하는 중요한 요소임을 확인할 수 있다. 이와 같은 맥락에서 구직자에게 금전적 여유가 확보된다면 취업의 질이 올라갈 것이며 취업패키지 참여를 통한 금전적 여유 확보가 취업의 질을 올리는 한 축이 되었음을 파악할 수 있다. 특히 취업패키지의 효과(0.192)가 부모의 소득(0.096)보다 크게 나타났는데 이는 현금지원 외에 취업패키지에서 지원하는 다양한 정책적 효과들이 복합적으로 영향을 미친 것으로 보인다.

4. 계층화 분석(AHP)

1) 연구의 설계

앞의 회귀분석 결과, 유의미한 영향을 보이는 4가지 요인을 기준으로 AHP 분석을 진행하였다. 이 중 3가지 요인(부모소득, 부모자산규모, 취업패키지)은 정책수혜자가 취업과정에서 경제적 도움을 받을 수 있는 방식이다. 부모소득과 부모의 자산규모가 클수록 취업을 위한 경제적 지원여력이 크고, 취업패키지 프로그램도 현금지원정책이 포함되므로 부모소득과 자산의 대체효과를 정책적으로 기대할 수 있다.

따라서 실제 구직자들이 느끼는 취업 영향요인 중 취업패키지의 영향력을 비교할 수 있으며 취업의 경제적 요인과 관련된 요인들을 AHP로 비교하여 정책적 보완점을 탐색하기 위해 분석을 진행하였다.

분석대상은 구직과정을 경험했거나 현재 구직활동을 진행하고 있는 20~30대 청년들을 대상으로 선행연구에서 언급된 요인들을 기초로 취업에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. AHP 설문은 총 24명을 대상으로 진행되었으며 남성의 비율이 15명, 여성의 비율이 9명으로 집계되었다.

본 설문의 목적은 취업에 영향을 미치는 요인을 평가하기 위함이다. 이를 위해 취업에 영향을 미치는 요인은 성별, 부모소득, 부모자산규모, 취업패키지 참가여부와 같은 요인으로 세분화하였고, 회수된 설문의 일관성 비율은 취업에 영향을 미치는 요인의 경우 0.1 이내의 설문지가 14부로 나타났으며 0.2 이내인 설문지를 포함하면 총 21개의 설문지가 일관성 비율을 확보한 것으로 나타났다.

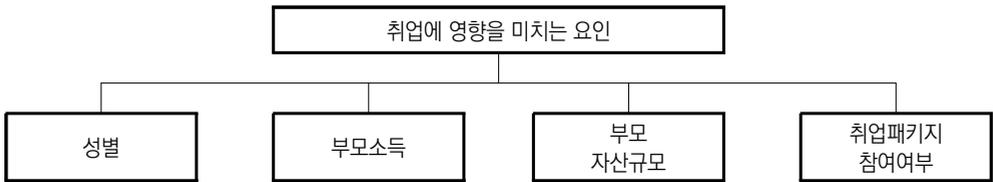
[표 12] 설문지 관련 통계

	구분	분포
성별	남성	15명
	여성	9명
연령	20대	9명
	30대	15명
학력	고등학교 졸업 이하	2명
	전문대 졸업 이하	1명
	대학교 졸업 이하	18명
	대학원 졸업 이하	3명
전공	경영학	8명
	심리학	2명
	그 외	14명
직업	제조	7명
	그 외	17명
업무경력	1년 이하	1명
	1~2년 이하	7명
	2~3년 이하	1명
	3~4년 이하	7명
	4~5년 이하	4명
	5년 이상	4명

	구분	분포
이직횟수	1번	10명
	이직 없음	14명
일관성 비율	취업에 영향을 미치는 요인	CR 0.1 이하 14부
		CR 0.2 이하 7부
		총 21부

2) AHP 분석 결과

[그림 4] 취업에 영향을 미치는 요인



취업에 영향을 미치는 요인으로 부모소득이 1순위, 부모의 자산규모가 2순위를 차지하였다. 취업패키지 참가여부는 3순위를 차지하였으며 성별은 4순위를 차지하였다.

[표 13] 취업에 영향을 미치는 요인의 우선순위 및 일관성 비율

상위지표	하위지표	순위	중요도	일관성 비율
취업에 영향을 미치는 요인	취업패키지 참가여부	3	0.213595	0.086707
	부모소득	1	0.421827	
	부모자산규모	2	0.252443	
	성별	4	0.112135	

부모의 소득은 취업 전반을 관통하는 중요한 영향요인으로 해석할 수도 있다. 회귀분석 결과에서도 부모의 소득은 자녀의 정규직-비정규직 여부 및 일자리만족도와 같은 취업 전반에 영향을 미치는 것으로 나타난 바 있다. 주관적 비교 순위에서도 부모의 소득이 취업에 가장 많이 영향을 미치는 변수로 설문자들이 받아들였다는 점을 알 수 있다. 이는 구직자를 대상으로 구직수당이나 취업수당을 지급하는

취업 정책에 논리적 근거를 부여하는 결과로 볼 수 있다. 왜냐하면, 부모의 소득이 높은 구직자들은 취업을 위한 자격증 취득과 어학연수, 영어 점수 취득 등 다양한 활동을 원활하게 함으로써 그렇지 못한 구직자보다 취업 준비에 있어 상대적인 우위를 점하게 된다. 이에 비해 부모의 소득이 낮은 구직자들은 아르바이트 등으로 생계를 꾸려나가야 할 경우도 있으므로, 취업준비 시간이 상대적으로 적다는 점을 알 수 있다. 회귀분석의 결과도 이를 뒷받침하고 있기 때문에 구직수당이나 취업수당을 주는 취업 정책의 내실화가 중요하다는 점을 다시 한번 일깨워주고 있다.

부모의 자산규모도 이와 비슷한 맥락에서 해석할 수 있다. 다만 부모의 자산규모에 관해서는 설문 응답자나 구직자들이 정확한 규모를 파악하지 못하고 대략적으로 파악하는 경향이 있기 때문에, 부모소득에 비해 부모의 자산규모가 상대적으로 영향을 덜 미친다고 응답자들이 반응한 것으로 추정된다.

취업패키지 참가여부는 3순위로 중요하다고 파악되었다. 그 정의는 “국가, 지자체 및 대학 등에서 운영하는 취업지원 정책 중 하나에 참여했는지를 의미함(내일배움채움공제, 중소기업 청년인턴제, 취업성공패키지, 대학취업지원센터 프로그램 등)”으로 설문에서 규정하고 있다. 취업패키지 참가 여부가 부모의 소득에 비해 후순위로 밀린다는 것은 취업패키지 프로그램보다 구직수당이나 취업수당을 주는 방향으로 정책의 방향을 선회하거나 취업패키지 프로그램을 좀 더 내실화해야 한다는 신호로 볼 수도 있다.

종합적으로 해석해보면, 이미 부모소득과 부모자산에 대한 인지나 인식 차가 있음을 AHP 순위를 통해 확인한 바와 같이, 부모의 소득에 따른 지원과 부모 자산규모에 따라 취업 과정에서 받는 지원에 대해 대다수 구직자들은 정량적인 판단이 아니라 직관적인 느낌을 기초로 주관적으로 받아들이고 인식한다. 이에 비해, 정부의 취업패키지 프로그램은 해당 프로그램에 참여한 사람과 그렇지 않은 사람 간의 객관적 인식 차이가 클 수 있다는 점이다.

회귀분석 결과, 취업패키지 프로그램이 취업 과정에도 영향을 준다는 것을 고려해볼 때 프로그램 참여자를 늘리고 홍보 채널의 다양화를 통해 홍보를 강화하고 참여자의 인식을 개선하면 정책효과로 이어질 가능성이 높아 보인다. 즉, 취업패키지 프로그램에 대한 홍보 강화를 통해 정책적 수요를 견인하는 방법을 고민해야만 한다는 점이다. 동시에 프로그램의 내실화도 추진하여 정책효과를 극대화하는 방안을 고민해야만 한다.

VI. 결론

1. 연구의 함의

실증분석 결과가 말해주듯이, 성향매칭분석 집단의 t-test 및 회귀분석 결과를 종합해보면, 청년내일채움공제 정책은 정규직-비정규직 여부에서 그리고, 취업성공패키지 사업이 정규직-비정규직 여부와 임금만족도, 일자리 만족도에서 상대적으로 유의미한 값을 나타내고 있는데, 이는 단계별로 운영되는 양질의 프로그램과 참여수당을 통해 구직자가 구직에 전념할 수 있도록 해주는 것이 구직과정과 취업 이후의 만족도에 매우 좋은 영향을 미쳤음을 발견한 것이다. 즉, 정부 정책당국에서는 단순히 청년 취업의 양적 확대에만 신경 쓸 것이 아니라 청년구직자의 근로 안정성 및 이동성과 관련하여 더욱 세심한 주의를 기울인다면 일자리의 만족도를 제고할 수 있다는 시사점을 얻을 수 있다. 중소기업 청년인턴제나 대학일자리센터 이용은 취업에 미치는 영향이 적고 일자리만족도 등 종속변수 간에 유의미한 값이 나타나지 않는데, 이 부분은 기존의 선행연구에서도 지적한 바와 마찬가지로 프로그램의 다각화 및 효율화를 통해 정책의 효과성을 제고할 필요가 절실하다고 판단된다.

회귀분석 결과, 취업패키지 참여집단의 현 직장 임금만족도와 일자리만족도는 음(-)의 영향을 보이는 것으로 나타났다. 이는 취업패키지 사업참여 구직자들이 원하는 직장보다 하향 지원하는 바람에 만족도가 떨어졌을 가능성도 있긴 하지만, 취업패키지 참여를 통해 구직할 직장에 대한 만족도가 비참여집단과 비교해서 떨어진다는 것은, 정책 당국의 취업패키지 사업의 내실화 제고 및 사업 전체의 설계, 운용에 대해 전면적인 재검토가 반드시 필요하다는 것을 여실히 보여주고 있다.

그동안 청년일자리정책은 정부 부처별로 성과에 집착한 나머지 정책의 실효성을 충분히 확보하지 못한 상황에서 단기성과를 보일 수 있는 일자리의 양적 확충에 집중하여왔다. 정책수요자의 측면을 충분히 고려하지 않은 채 정책을 실행함으로써 현장 수요에 맞는 질적인 지원은 등한시 하는 등의 한계도 많이 드러났고, 최근에는 포퓰리즘에 근거한 직접적인 지원정책의 부작용을 경험하기도 했다. 지금부터라도 정치적 영향이나 근시안적인 성과 지상주의에서 탈피하여 국민 경제의 미래가 걸린 사안으로 여기고 질적인 접근을 통한 체질개선을 이루어 새로운 청년일자리 정책의 정체성을 확립하고 실효성 있는 일자리정책을 펼쳐야만 한다는 점을 시사해주고 있다.

2. 정책적 함의

무엇보다도 본 논문에서 가장 눈에 띄는 연구결과는, t-test와 회귀분석 및 AHP 분석 등 본 연구에서 사용한 모든 방법에서 부모의 소득과 자산규모에 따른 경제적 지원 여부가 취업 및 정규직 취업 가능성을 높이는데 유의미한 값을 보였다는 점이다. 이는 부모의 소득이 높은 구직자들은 취업을 위한 자격증 취득과 어학연수, 영어 점수 취득 등 다양한 활동을 통해 그렇지 못한 구직자들보다 상대적으로 우위를 점하고 구직을 위해 전념하는 시간도 더 많이 확보하게 된다는 것을 의미하고, 취업준비 기간에 금전적 지원을 받은 집단의 정규직 취업비율이 더 높다는 점이다. 선행연구에서 살펴본 '지위획득이론'과 관련하여 부모의 소득이나 자산규모에 따른 경제적 지원이 노동시장 성과에 미치는 실질적 영향에 대한 분석이 부족했고 특히, 최근 부의 편중과 대물림에 의한 불공정이나 평등의 시대적 이슈와 맞물려 여전히 가족배경이 미치는 영향력에 대한 사회적 논쟁이 크다는 점에 비추어 보면 이 연구 결과는 매우 중요한 시사점을 던져주고 있다.

더욱이 본 논문 제3장 제2절의 사회적 논쟁에서 살펴보았듯이 '청년구직활동지원금'을 비롯하여 현재 정부와 각 지방자치단체에서 붓물 터지듯이 시행하고 있는 각종 '청년수당' 등 재정지출을 통한 현금 지원정책의 효과성에 대한 논쟁에도 일정한 방향성을 제시해 줄 수 있다는 점에서 의의가 크다. 즉, 국가나 지방자치단체에서 지원하는 각종 취업지원금 정책을 잘 가다듬어 현금 지원금이 취업준비 이외의 소모성 비용으로 낭비되지 않고 실질적인 취업 준비과정에 사용될 수 있도록 설계하고 현장 적용성을 높인다면, '밑빠진 독에 물붓기'라든지 포퓰리즘이라는 비판을 넘어 정규직 취업 가능성을 높이는데 효과적일 수 있다는 주장의 강력한 논거가 될 수도 있다는 점에서 정책적으로 기여하는 바가 크다.

이 연구의 한계는 다음과 같다. PSM 방법론을 사용하여 변수 간 성향매칭을 통해 변수 간 이질성을 최소화했지만, 보유데이터의 한계로 정책 시행 전과 후를 비교하여 정책도입의 효과를 살펴보는 이중차분효과(DID)¹³⁾를 측정하지 못하였다. 추후 연구를 통하여 이러한 점들은 보강되어야만 할 것이다.

13) DID : Difference-in-Difference

참고문헌

- 강순희·노홍성. (2000). “직업훈련의 취업 및 임금효과.” 「노동경제학회」, 23(2): 127-151.
- 곽상신. (2015). 「청년일자리의 실태와 좋은 일자리 확대 방안 특집」, 한국노동사회연구회.
- 김동철. (2015). “지역청년일자리 미스매치 완화 방안 : 강원대학교 LINC 사업 사례 분석을 중심으로.” 「HRD 연구」 17(2): 213-238.
- 김민수. (2017). “청년일자리정책 - 청년에게 일자리를, 청년에게 노동의 정의를” 참여연대사회복지위원회, 「월간 복지동향」 27-32.
- 김상배. (2013). “프랑스의 청년실업 현황과 과제.” 「국제노동브리프」, 11(8): 53-62.
- 김성욱. (2012) “영국의 청년실업현황”, 「국제노동브리프」, 10(9): 53-59.
- 김안국. (2006). “이공계 대졸 청년층의 직장이동과 전공직종일치 분석.” 「노동경제논집」, 29(1): 153-184.
- 김용성. (2010). 「청년실업과 우리나라 고용시장의 미래 특집」, 한국개발연구원.
- 김정숙. (2009). “대졸자들의 취업준비 활동의 차이 및 직업이행 효과.” 「교육과학연구」, 40(1): 141-165.
- 김종윤. (2015) 대한민국 재정개혁 추진방향 특집, 고용노동부, 20-21.
- 김종성. (2013). 「청년층 노동시장 이행의 계층화에 관한 연구: 사회계층별 부모의 가입 전략을 중심으로」. 중앙대학교 박사학위논문.
- 김종성·이병훈·신재열. (2012) “청년층 구직활동과 하향취업.” 「노동정책연구」, 12(2): 51-73.
- 김은비·이인수·조대연. (2017), “선진 4개국의 직업교육정책 및 고용정책 비교분석을 통한 청년 니트(NEET)의 교육행정 지원방안.” 「취업진로연구」, 7(4): 139-157.
- 남궁인철. (2010). “청년일자리 지원사업의 성과와 개선과제.” 일자리정책 연구회, 「일자리정책연구」, 6: 1-64.
- 남기곤. (2009). “노동시장: 청년층 미취업자 특성에 관한 분석: 미취업 결정요인 및 낙인효과를 중심으로.” 「산업노동연구」, 15(2): 99-125.
- 남승용·송일호. (2005), “우리나라의 직업훈련에 의한 임금과 취업효과에 대한 실증분석.” 「사회과학연구」, 11(2), 동국대학교 사회과학연구원, 99-119.
- 남재량. (2006). “이슈분석: 청년실업의 동태적 특성과 정책 시사점.” 한국노동연구원.

- 「노동리뷰」, 2006(4): 22-33.
- 류장수. (2015). 청년인턴제의 성과 분석, 월간노동리뷰 7월호, 31-45. 한국노동연구원
- 류장수. (2003). 지방대학 졸업생의 노동시장 이행 실태와 성과 분석: 수도권 대학 졸업생과의 비교. 산업노동연구, 9(1): 71-196.
- 류장수. (2015). 청년인턴제의 성과 분석, 월간노동리뷰 7월호, 한국노동연구원 31-45.
- 류지성. (2012). “한일 청년실업정책의 비교 연구”, 한국동북아학회, 「한국동북아논총」, 69: 243-264.
- 박선하. (2013). 「교육경제학: 장·단기 교육투자를 위한 가장 적절한 이론과 합리적인 방법탐색」, 도서출판 지식공감.
- 박재완. (2018). “수저계층론의 진단과 정책방향”, 「수저계급론에 대한 진단과 정책제언 (박재완 외)」, 한국경제연구원, 1-97.
- 박지애·남춘호(2015). 학교-직장 이행과정의 직업경력 배열분석, 지역사회학 16(3), 지역사회학회, 149-189.
- 성지미·안주엽. (2012). “취업사교육과 첫 일자리.” 「한국경제연구」, 30(3): 5-46.
- 송지원. (2015). “2015년 춘계 예산안에 포함된 스웨덴 정부의 청년실업 대책.” 한국노동연구소, 「국제노동브리프」, 13(8): .48-56.
- 심창학. (2017). “청년실업에 대한 프랑스 국가의 대응 양식.” 「유럽연구」, 35(3): 221-251.
- 오민애. (2016). “프랑스 청년 실업과 청년 고용정책.” 「국제노동프리브」, 14(2): 72-82.
- 유경준·강창희. (2010). “직업훈련의 임금효과 분석: 「경제활동인구조사」를 중심으로.” 「한국개발연구」, 32(2), 한국개발연구원, 27-53.
- 이규용·김용현. (2003). “대졸 청년층의 노동시장 성과 결정요인.” 「노동정책연구」, 3(2): 69-93.
- 이대웅·권기현·문상호. (2015). “근로장려세제 (EITC) 의 정책효과에 관한 연구-성향점수매칭 (PSM) 이중, 삼중차이 분석을 중심으로.” 「한국정책학회보」, 24(2): 27-56.
- 이상호. (2005). 교육훈련 기회와 노동시장 성과, 노동리뷰 2005(8), 한국노동연구원, 61-74.
- 이주현 외 (2017). 2017 대졸자직업이동경로조사 기초분석보고서. 한국고용정보원
- 이현성. (2010). “가계 소득이 젊은이의 실업기간에 미치는 영향.” 「경제연구」, 31(2): 47-84.
- 이호근. (2017). “독일의 청년실업과 고용대책.” 「한국사회정책」, 24(3): 85-115.

- 장기영. (2008). 「대학 졸업자의 첫 노동시장 이행 성과 결정요인: 사회경제적 배경, 교육특성 및 이행준비 효과를 중심으로.」, 한양대학교 박사학위논문.
- 채구묵. (2007). “신규대졸자의 취업 및 임금수준 결정요인 분석.” 「한국사회복지학」, 59(4): 35-61.
- 최문경·이기엽. (2008). “대학졸업에서 첫 직장까지.” 「한국직업개발연구」, 11(3): 23-48.
- 최석현·김정훈·김재신 (2018), “새로운 청년고용전략.” 「이슈&진단」, 332: 1-23.
- 홍성우. (2012). “청년일자리사업 평가와 개선방안 : 광주광역시와 전라남도의 사례.” 지역개발연구소, 「지역개발연구」, 44(1): 1-24.
- 홍순구. (2015). “일자리창출 관련 정부 정책참여 요인 : 부산지역 청년층을 중심으로.” 「한국지방자치학회보」, 27(2): 177-197.
- 황여정·백병부. (2008). “대졸 청년층의 노동시장 성과 결정요인.” 「직업능력개발연구」, 11(2): 1-23.
- Acemoglu, D. & Pischke, J. S. (1999). Beyond Becker: training in imperfect labour markets. *The economic journal*, 109(453): 112-142.
- Ashenfelter, O. (1977). Will the Real Conventional Theory of Income Distribution Please Stand Up?, *Social Science Quarterly* 58(1) (Jun 1, 1977): 147-150.
- Ashenfelter, O. (1978). Estimating the effect of training programs on earnings. *The Review of Economics and Statistics*. 60(1): 47-57.
- Atkinson, J. (1984). Manpower strategies for flexible organizations”. *Personnel Management*, 16(8): 28-31.
- Banerji, A., Lin, M. H. H. & Saksonovs, M. S. (2015). Youth unemployment in advanced Europe: Okun’s law and beyond (No. 15). International Monetary Fund.
- Barling, J., Kelloway, E. K. & Bremenmann, E. H. (1991). Preemployment predictors of union attitudes: The role of family socialization and work beliefs. *Journal of Applied Psychology*, 76: 725-731.
- Becker, G. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. Published By National Bureau of Economic Research, New York.
- Blanchflower, D. G. & Freeman, R. B. (Eds.). (2007). *Youth employment and joblessness in advanced countries*. University of Chicago Press.

- Bordos, K., Csillag, M. & Scharle, A. (2015). What works in wage subsidies for young people: A review of issues, theory, policies and evidence (No.994898973402676). International Labour Organization.
- Carcillo, S. and Fernandez, R., Konigs, S. & Minea, A. (2011). NEET Youth in the Aftermath of the Crisis. OECD Social, Employment and Migration Working Papers. No. 164.
- Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2010). Active labour market policy evaluations: A meta-analysis. *Economic Journal*, 120(548): 452-457.
- Causa, O. & S. Jean (2007),. Integration of Immigrants in OECD Countries: Do Policies Matter?, OECD Economics Department Working Papers, 564, OECD Publishing.
- Clark, A. E. (1998). Measures of job satisfaction: What makes a good job? Evidence from OECD countries. OECD Labour Market and Social Policy Occasional Paper. 34
- De Lange, M., Gesthuizen, M. & Wolbers, M. H. (2014). Youth labour market integration across Europe: The impact of cyclical, structural, and institutional characteristics. *European Societies*. 16(2): 194-212.
- Doeringer, P. B. & Piore, M. J. (1971). Internal labor markets and manpower analysis. New York: M. E. Sharpe.
- Doeringer, P. B. & Piore, M. J. (1971). Internal labor markets and manpower analysis. New York: M. E. Sharpe.
- Dorsett, Richard. (2006). The new deal for young people: Effect on the labour market status of young men. *Labour Economics*. 13(3): 405-422.
- Escudero, V. & Mourelo, E. L. (2015). The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges. Geneva: ILO.
- Ha, B. & Lee, S. (2013). Dual dimensions of non-regular work and SMEs in the Republic of Korea. ILO Employment Working Paper. No. 148.
- Marcotte, D. E. (2000). Continuing education, job training and the growth of earnings inequality. *Industrial and Labour Relations Review*, 53: 602-623.
- Mauno, S., Kinnunen, U., Makikangas, A., & Natti, J. (2005). Psychological consequences of fixed-term employment and perceived job insecurity among health care staff. *European Journal of Work and Organizational*

- Psychology*, 14(3). 209-237.
- Michaelides, M.(2013), Are Reemployment Services Effective in Periods of High Unemployment? Experimental Evidence From UI System, University of Cyprus, mimeo, April.
- Mincer, J. (1974). *Schooling, Experience and Earning*. New York: Columbia University Press.
- OECD (2014), Promoting better labor market outcomes for youth. Report on youth employment and apprenticeships prepared for the G20 Labour and Employment Ministerial Meeting, Melbourne
- OECD(2017), *Investing in Youth: Japan*. OECD Publishing: Paris.
- OECD(2018), OECD.Stat. LFS by sex and age? indicators. <http://stats.oecd.org> accessed 4 May 2018.
- Psacharopoulos, G. (1975). *Earnings and Education in OECD Countries*. OECD Publishing, Paris. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED121959.pdf>.
- Rumberger, R. W. & Thomas, S. L.(1993). The economic return to college major, quality and performance: A multi-level analysis of recent graduates. *Economics of Education Review*, 12(1): 1-19.

A Study on the Effect of Government Direct Employment Policy

Shin Yong-han

The government's employment policy has lacked research to cope with the changing times. This paper aims to analyze the problems of existing short- and long-term youth employment policies and to seek the correct policy direction by analyzing the effectiveness of active labor market policies.

This study first examines the problems of existing youth employment policy and suggests the necessity of active labor market policy. Second, this study examines previous studies on youth employment policy, and third, examines the effectiveness of youth employment policy through empirical analysis. In the empirical analysis, the effectiveness of direct labor market policy is analyzed by selecting employment status, employment type, job satisfaction, etc. as dependent variables.

Existing youth employment policies have focused on quantitative expansion in the face of short-term achievements and insufficient policy effectiveness. Policy implications, such as the effects of parental income or parental wealth, derived from the analysis of the effectiveness of direct employment policies, will be of great significance in establishing effective youth work policies in the future.

[Key words: Youth Employment Policy, Tomorrow Learning Card. Labor market performance]

논문기고지침 및 윤리규정

▣ 투고 및 심사

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

▣ 원고작성

■ 기본사항

1. 원고는 한글 사용을 원칙으로 하되 전문용어나 뜻을 명확히 하기 위해 괄호 속에 서양어 또는 한자를 쓸 수 있다. 외국학자의 이름은 원어로 쓰되 한자인 경우에는 괄호 속에 원어 발음을 한글로 표기한다.
2. 원고는 **호**글로 작성하며, 전체분량은 200자 원고지 135매(27,000자)를 원칙으로 하되 (**호**글의 '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 초과하는 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, 연락처주소, 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; 정렬방식: 양쪽혼합; <편집용지>: 상·하: 30; 좌: 31; 우: 30; 머리말·꼬리말: 12.
 6. 학위논문에 근거한 원고는 그 사실을 원고 1면에 각주로 밝혀야 한다.
 7. 게재확정 통보를 받으면 원고의 끝 부분에는 성명(한자), 박사학위(학위명, 취득년도, 취득대학, 논문제목), 소속기관 및 직위, 학문적 관심분야(3개 이내), 최근 5년 이내의 저서 및 출간논문(3편 이내), e-mail 등을 중심으로 간략한 자기소개를 추가한 최종 원고를 제출한다.
 8. 제출된 논문이 게재되면 기고자는 본 학술지가 그 논문에 대한 저작권을 갖는데 동의한다.
 9. 원고의 본문주, 참고문헌 등은 아래의 양식에 따라 작성하여야 한다.

■ 본문주

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

■ 참고문헌

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

▶ 단행본

박동서. (1990). 「한국행정론」. 서울: 법문사.

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

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

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

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

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

▶ 일반논문

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

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

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

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

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

▶ 학위논문

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

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

Unpublished doctoral dissertation, University of Pittsburgh.

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

■ 기타사항

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

□ 서 평

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

사·출판년도·페이지·가격 등을 포함한다.

5. 서평 원고는 본 학술지의 원고작성 양식에 따라 제출한다.

▣ 윤리규정

제1장 총칙

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

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

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

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

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

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

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

⑥ 이 외에 학문적 진실성을 해하는 행위 일체를 포함한다.

제2장 연구자의 책임과 의무

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

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

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

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

절차에 협력하여야한다.

제3장 연구부정행위의 검증 절차

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

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

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

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

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

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

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

제4장 결정에 대한 조치

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

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

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

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

제5장 부칙

제15조 (기타 관련규정 준수) 상기 조항에 제시되지 않은 사항은 발행일을 기준으로 교육과학기술부의 「연구윤리 확보를 위한 지침」과 그 개정(예고) 규정, 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」 제14권 제4호(통권35호)

2019년 12월 31일 인쇄

2019년 12월 31일 발행

발행인 김근세
편집인 정문기
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 마포구 성지길 25-11 오구빌딩 3층
전 화 (02)2267-0663
팩 스 (02)2285-0670
E-mail crayon0663@hanmail.net
