
국정관리연구

Journal of Governance Studies

제16권 제1호(통권40호)
2021년 3월

성균관대학교 국정전문대학원

목 차

〈일반논문〉

청소년이 지각한 지역사회 사회자본이 학교적응에 미치는 영향: 청소년의 정서적 역량의 매개 효과를 중심으로 / 이찬희·이숙종	1
세월호 사건의 재난관리 분석: Petak과 Rosenbloom의 개념틀을 중심으로 / 김근세·장사무엘·윤남기	39
기후 변화 위험 인식은 실제 대응 행동으로 이어지는가?: 정책 지식의 매개효과를 중심으로 / 박이레·SONG CHENGYU·유나리	75

청소년이 지각한 지역사회 사회자본이 학교적응에 미치는 영향 : 청소년의 정서적 역량의 매개 효과를 중심으로

이찬희·이숙종

본 연구는 청소년의 생활공간인 지역사회와 학습공간인 학교가 밀접하게 연결되어 있다는 점에 주목하고 있다. 청소년이 생활하고 있는 지역사회는 그들의 정서적 역량 발달과 학교적응에 긍정적 영향을 미치고 있다는 선행연구를 배경으로 한국아동·청소년패널 3차년도(2012) 자료를 활용해 이들의 관계를 통계적 방법으로 실증적으로 분석하였다. 분석결과, 지역사회인식, 공동체인식, 다문화수용으로 측정된 청소년이 지각한 지역사회 사회자본은 학교적응과 정서적 역량 모두에 직접적으로 유의미한 영향을 미치고 있다는 것을 확인하였다. 자아존중감과 진로 정체감으로 측정된 정서적 역량은 지역사회 사회자본과 학교적응 사이의 관계에서 부분적으로 매개효과를 갖는 것으로 확인되었다.

통계적 분석결과 지역사회 사회자본이 청소년의 성장과 성숙에 유의미한 영향을 미치며, 지역사회 사회자본 가운데서는 특히 다문화에 대한 포용적 이해가 중요한 것으로 드러났다. 청소년의 정서 발달과 학교적응에 유의미한 양질의 지역사회 사회자본은 자치단체와 지역주민들의 협력 없이는 구축되기 어렵다. 본 논문은 지역 단위 중심의 청소년 사업 설계와 복지서비스 체계 구축을 통해 청소년들의 학교생활 적응을 도와야 한다고 제안하고 있다. 또한, 청소년들이 지역사회를 긍정적으로 인식할 수 있는 기반을 마련하기 위해 학교 주변과 잘 연계된 지역사회 중심으로 청소년 대상 사회서비스 공공프로그램을 민관협력 방식으로 추진할 것을 제안한다.

[주제어: 지역사회 사회자본, 정서적 역량, 학교적응, 구조방정식]

I. 서론

학교는 청소년의 사회적, 지적, 정서적 발달에 영향을 주는 현재 환경일 뿐 아니라 다양한 경험을 통해 성인기의 발달적 성취, 직업적·사회적 적응의 밑거름을 마련하는 미래지향적 환경이다(서정아, 2013: 135). 이러한 중요성에도 불구하고 상

* 본 논문은 교육부 및 한국연구재단의 BK21FOUR 「공감과 혁신을 위한 플랫폼 거버넌스 교육연구단」에서 지원을 받아 수행된 연구임(관리번호 4199990114294).

논문접수일: 2021.01.18, 심사기간(1차~2차): 2021.03.09~03.31, 게재확정일: 2021.03.31

당수의 청소년들이 학교에 제대로 적응하지 못하면서 귀중한 청소년기를 만족스럽게 보내고 있지 못하다. 더욱이 학교생활에 제대로 적응하지 못한 학생들의 일부는 학교 안팎에서 비행 청소년이 되면서 사회적 문제를 일으키거나 학업을 중단하게 된다. 통계청에서 발표한 2020 청소년 통계에 따르면 2018년 초·중·고등학생의 학업중단율은 0.9%로 나타났는데 이는 청소년 100명 중 1명은 학업을 끝까지 이어나가지 못하고 중단한다는 것을 의미한다(통계청, 2020). 이처럼 학교적응에 어려움을 주는 요인으로서는 학업, 친구 및 가족과의 관계, 정서와 같은 개인적인 문제와 아르바이트, 정보통신기기 과다사용 등 규범적 문제(이혜영, 2012), 지역사회 특징(김현진, 2001), 다문화에 대한 적응(김혜미·문혜진, 2013) 등이 있다. 특히 다문화 가정의 청소년들이 많이 유입되면서 과거에 비해 지역사회 구성원이 다양해지면서 다문화에 대한 인식이 달라지고 있다. 통계에 따르면 다문화 학생 수는 13만 7천명으로 전체 학생의 2.5%를 차지하고 있으며, 전체 학생 수가 감소하고 있는 것과 달리 다문화 학생 수는 계속 증가하고 있다(통계청, 2020).

학교 부적응 문제를 해결하기 위해서는 개인의 문제해결 능력만이 아니라, 가족과 학교의 개입 및 지지가 중요하다. 그러나 가정의 기능적 측면이 약화되고 학교의 보호기능이 약화되면서 청소년들은 가정과 학교에서 적절한 도움과 보호를 받지 못하고 있다. 청소년의 학교적응 문제는 학교생활과 더불어 미래의 문제와 직결되기 때문에 간단히 접근할 수 있는 문제가 아니다. 청소년의 학교 부적응 문제는 가정에서 충분한 지지를 받지 못하는 것과 더불어 학교에서 원만하지 못한 교사와의 관계, 교칙과 같은 규범 미준수로 인한 학생들 사이에서의 소외감 때문에 발생한다(연문희·강진령, 2002). 또한 초등학교 시기인 경우에는 학교에 적응하지 못하는 학생은 높은 공격적 행동, 불안 등과 같은 문제행동을 드러내는 것으로 나타났으며, 중·고등학교 진학 이후에도 지속적인 영향을 받게 되며 심한 경우에는 사회 부적응으로 이어질 수 있는 우려가 있다(Ladd et al., 1996). 청소년의 학교적응 문제는 개인의 과거에 머무는 것이 아니라 미래로 이어지는 문제이기 때문에 이 문제를 개인의 문제로서 인식하는 것이 아니라 사회문제로 인식하는 것이 필요하다.

청소년 문제를 해결하기 위한 거시적인 정책적 처방도 중요하지만, 무엇보다 청소년들이 살고 있는 지역사회를 중심으로 한 처방이 중요하다. 과거에 비해 지방자치가 활성화되면서 지리적으로 한정된 공간에 함께 살고 있는 구성원들이 사회적·심리적 유대를 가지고 있는 지역사회의 역할이 강조되고 있다. 지역사회에 거주하는 사람들은 지역 내 경제, 환경, 문화, 치안, 교육 등의 사안을 공유하며, 사람들 사이의 규범, 네트워크, 신뢰와 같은 사회자본을 활용하여 이웃을 돕거나 지역사회

문제들을 해결한다(곽현근, 2007: 59). 지역사회를 형성하고 있는 유·무형의 자본은 생활양식과 행동에 큰 영향을 미치게 되며 이는 청소년들에게 더욱 두드러지게 나타난다. 건강한 지역사회 사회자본을 보유하고 있는 지역에 거주하는 청소년들은 범죄에 쉽게 노출되지 않으며, 이웃에 거주하는 어른들과 건강한 영향을 주고받게 된다(Jencks & Mayer, 1990). 이는 청소년들이 많은 시간을 보내는 학교에서의 생활과 적응에 직·간접적인 영향을 미치고 있다는 많은 선행연구에서 확인할 수 있다(강현주 외, 2012; 김경식 외, 2009; 서정아, 2013; 전경하·송순, 2013). 가정과 지역사회 사회자본을 위계적으로 구분하여 분석한 연구에서는 공동체 의식이 높은 지역사회 청소년이 학교에 잘 적응하는 것으로 나타났다(서정아, 2013). 하지만 대부분의 연구에서 사회자본을 다루었지만 주로 가정과 학교에 초점이 맞춰져 있거나 특정한 한 가지 형태의 사회자본만을 연결하여 학교적응의 문제를 다루었다. 청소년의 학교적응 문제는 가정과 학교뿐만 아니라 지역사회가 함께 해결해야 할 문제이기 때문에 지역사회를 분리해서는 쉽게 문제를 해결할 수 없다. 지역사회는 청소년들이 자라나는 터전이며 성인이 되기 위해 필요한 물질적·정신적 자원을 제공하는 중요한 환경이기 때문에 보다 다차원적인 관점에서 접근할 필요가 있다.

또한 청소년의 정서적 역량은 학교적응에 영향을 미치는 주요 요인으로 설명된다. 긍정적인 자아존중감은 자신과 타인을 수용하고, 안정감과 소속감을 느끼게 해줄 뿐만 아니라 자신감 형성에도 아주 중요한 역할을 한다(박성해·윤종희, 2013). 청소년기에 형성된 긍정적 자아존중감은 스스로를 가치 있게 평가하게 되고, 진로발달과 사회적 역할을 탐색하여 가치관과 정체성을 확립하여 사회구성원으로서 필요한 사회적 기술과 가치를 습득하도록 도움을 준다(장정임, 2009). 청소년기에 자신의 흥미와 적성을 폭넓게 탐색하여 자신에게 적합한 진로를 찾은 청소년의 경우 그렇지 않은 청소년보다 학교에 더 잘 적응하게 된다. 진로정체감이 확실한 청소년은 학교 내 프로그램을 쉽게 수용하고, 교우 및 교사와의 관계도 양호하여 학교생활에 만족하게 된다(송순만, 2017). 특히 중학생 시기보다 진로를 정하여 사회로 진출할 시기가 가까운 고등학생에게 더욱 뚜렷하게 나타난다(서희정·윤명희, 2018). 이처럼 청소년의 정서적 역량은 학교적응에 직·간접적인 영향을 미치는 것을 알 수 있다.

앞서 언급된 선행연구를 바탕으로 본 연구는 청소년이 지각한 사회자본이 학교적응에 미치는 영향요인을 살펴보고자 한다. 기존 선행연구와 본 연구의 차별성은 첫째, 청소년의 개인적 특성, 학교특성, 가정특성을 중심으로 사회자본이 미치는 영향을 제한적으로 살펴본 기존 연구들과 달리, 지역사회인식, 공동체 의식, 다문화수용 등 지역사회 사회자본을 세부적으로 구분하여 청소년의 학교적응에 미치는 영

향요인을 면밀하게 살펴보고자 한다. 또한, 청소년의 주요 정서적 역량인 자아존중감과 진로정체감을 매개하여 학교적응에 미치는 영향을 직·간접적으로 분석함으로써 영향요인 간의 상관관계를 다각도로 고려하고자 한다. 둘째, 지역사회가 복잡다양해지면서 다문화 배경을 가진 가정들이 지역사회로 유입되었다는 점에 주목하여 다문화수용 요인을 중심으로 연구를 수행하고자 한다. 다문화에 대한 개방적인 인식이 청소년의 학교적응에 미치는 영향을 살펴봄으로써 건강한 지역사회 사회자본 형성에 대한 인식을 제고하고 개인, 학교, 가정환경에 초점을 맞추었던 학교적응에 대한 연구의 이론적 확장 필요성을 제공하고자 한다. 셋째, 연구결과를 토대로 향후 지역사회 사회자본 구축의 필요성과 지역사회의 발전 방향을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 지역사회 사회자본

지역사회 사회자본이란 서로 알고 지내거나 직·간접적인 연결 관계가 있는 사람들이 특정한 목적을 달성하기 위해 이웃끼리 소통·신뢰·보호·지지·감독하는 것을 의미하며(Coleman, 1988), 사람들 사이의 인적 네트워크를 형성하여 공공선(common good), 개인의 상호이익과 같은 가치를 실현하기 위해 협력하고, 이타심을 발휘하는 유·무형의 자원을 의미한다(Putnam, 1993). Gardner(1993)는 상호책임성과 주체성(mutual responsibility and ownership)에 기초하여 개인과 지역사회 행위 패턴을 긍정적으로 성립시켜주는 실천으로 정의하였다. 이는 지역사회 구성원 간의 연결을 형성하는 실천을 의미한다. Harvard 대학교 Saguaro Seminar(2006)에서는 Putnam(1993)의 연구를 중심으로 지역사회 사회자본에 대한 연구를 수행하였고, 지역사회 사회자본을 집단적 목표달성을 위해 활용할 수 있는 지역사회 수준의 자원, 상호이익을 위한 도모하기 위한 협력과 협동을 촉진시키는 결합적(bonding), 연결적(bridging) 네트워크(network), 신뢰(trust) 아래 통용되는 규범(norms), 호혜(reciprocity)와 같은 사회의 효율적인 조화로 정의하고 있다. 지역사회 사회자본은 재화의 교환과 달리, 긴 시간에 걸쳐 형성 및 축적되는 특징을 가지고 있다(Coleman, 1988). Putnam을 중심으로 여러 연구자들이 참여한 Saguaro Seminar는 지역사회 사회자본을 11개 영역으로 분류하여 측정하였다. 지역사회 사회자본 연구는 사회적 신뢰, 다인종간 신뢰, 정치참여, 시민리더십, 비공식적 집단 참여, 중

교 활동, 기부, 자원봉사, 비공식적인 연대, 친구의 다양성, 지역 사회에 대한 시민 참여의 평등을 중심으로 수행되었다(Saguaro Seminar, 2000). 지역사회 사회자본에 대한 조사와 연구는 종교성, 민족, 인종의 다양성 측면을 포함하는 사회자본을 확인하는 연구로, 사회적 환경의 여러 조건을 고려한 지역사회 사회자본의 구체적인 내용을 파악하는데 기여했다. 이런 연구결과는 지역사회 사회자본을 연구하는 연구자에게 후속연구를 발전시키는데 동기를 주고, 지역사회 공동체를 위해 일하는 전문가, 실무자에게 지역을 이해하고 지역발전을 실천하는데 도움을 주는 것으로 평가되고 있다.

지역사회 사회자본을 정의할 때는 몇 가지 전제 조건이 따르는데 첫째, 사회자본 구축단위는 지역사회 수준이며, 둘째, 사회자본의 여러 특징 중 자원적 성격이 강조되며, 셋째, 사회자본 구축이 궁극적으로 지향하는 지역사회문제 해결능력(community competence) 맥락 하에 있다는 것이다. 즉, 지역사회 사회자본의 개념은 지역사회 내의 사회관계망을 도구적으로 활용하여 지역사회 문제해결을 위해 관계망으로 재구조화하는 것으로 정의할 수 있다. 지역사회 내의 사회관계에 내재된 자원으로써 개인이나 조직, 지역사회의 연결과 참여를 구축하는 행위를 통해 지역사회의 협조와 협력의 토대를 형성하는 자원으로 정의할 수 있다.(홍현미라, 2006: 3-4).

2. 학교적응에서 지역사회 사회자본의 중요성

학교적응이란 학교라는 환경에서 학생이 균형감을 가지고 학교생활에 적응하여 부적응과 같은 문제행동을 감소시키는 행동과정을 말한다(김경식 외, 2009: 63). 즉, 학교적응이란 학생의 학업을 수행하는 것뿐만 아니라 학교에 대한 정의적인 태도를 말한다(Birch & Ladd, 1997). 학교적응 여부는 청소년기 이후의 성공적인 심리·사회적 적응을 예측하는 중요한 요인이다(강유진·문재우, 2005). 학교적응에 대한 개념은 연구자에 따라 다양하게 정의, 측정되고 있다. Spencer(1999)는 학교적응을 학생의 특성과 학습 환경의 다차원적인 특성이나 요구 사이에서 교육적 목적을 최대화하기 위한 학생의 학교에 대한 순응이라고 정의하고 있다. 이와 달리 개인과 학교환경 간에 균형을 이루고자 하는 적극적이고 창조적인 과정이 학교적응이라고 정의하여 학생이 학교에 순응하려는 관계가 아닌 대등한 상호작용적 관점에서 개념화하는 경우도 있다(Danielsen, 2009).

국내 연구에서는 이웃에 대한 신뢰, 접촉횟수, 청소년에 대한 보호, 관심과 도움

이 청소년의 학업성취에 상당한 영향을 미치는 것으로 보고 있다(김광혁, 2008; 김장민·김신열, 2010). 지역 주민들 간의 의견공유, 신뢰형성, 지역규범 준수, 지역주민들의 감독은 청소년들이 비행 및 부적응에 빠지지 않도록 지도, 관리할 수 있는 안전장치를 형성하게 되어 청소년이 학교에 잘 적응하도록 유의미한 영향을 미친다(김경식 외, 2009). 지역사회에 형성된 긍정적인 사회자본은 청소년에게 정서적 안정감을 더해주며, 이는 가정과 학교로 이어지게 되어 학교적응에 긍정적인 영향을 미치게 된다(김장민·김신열, 2010). 공동체의식이 형성된 지역사회는 주민간의 긴밀한 연결고리가 형성되어 있어 지역의 통제가 강화되어 청소년이 건전한 가치관을 형성할 수 있도록 정서적 기반을 제공한다(서정아, 2013: 142). 청소년의 공동체의식이 높아질수록 삶의 만족도와 학교생활적응에 긍정적인 영향을 미치기 때문에 지역사회와 학교에서 공동체의식을 증진시킬 수 있는 교육정책 모색의 필요성이 요구되기도 한다(최형임·문영경, 2013).

국외 연구에서는 지역사회 내 자원과 풍부한 인적네트워크, 사회활동, 공식적·비공식적 조연자(mentor)와 또래, 학교, 이웃, 지역사회에 소속된 기관의 지원이 청소년들의 학교적응에 도움을 주며, 청소년들이 건강한 성인으로 성장할 수 있도록 영향을 준다는 것을 제시하고 있다(Stanton-Salazar, 2011). 지역사회 사회자본의 집단적, 역동적 효능감에 관한 연구에서는 지역사회 사회자본이 학교적응에 도움을 주며, 지역사회로부터 발생한 사회자본의 긍정적인 혜택으로 인해 청소년들은 상호 호혜적으로 반응하게 되고, 그 결과 지역구성원에게 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(Sampson. et al., 1999). Coleman(1988)은 이웃주민, 문구점, 학교 앞 가게 상인, 종교인, 청소년기관 등이 지역에 있는 청소년을 보호하는 역할과 조연자의 역할을 수행하게 되고, 정보나 물질적인 자원으로 지지하는 등 지역사회 사회자본을 통해 청소년의 학교적응에 긍정적인 영향을 미친다고 보았다. 지역사회 사회자본을 통제 및 규범의 관점으로 보는 연구에서는 통제 및 규범이 목적지향성을 지니고 있으며, 청소년들의 행동과 성취에 영향을 미치며, 청소년의 학업성취와 같은 학교적응에 영향을 미치는 것으로 보았다(Leventhal & Brooks-Gunn, 2003).

또한 과거에 비해 다문화 배경을 가진 가정들이 지역사회로 유입되면서 이들이 가지고 있는 사회자본이 학교적응에 영향을 미치기도 한다(전병주, 2012). 다문화가정에 대한 거부감이 적은 지역사회는 다름을 인정하고 포용하게 되어 청소년들이 학교에서도 다문화 학생을 부담 없이 받아들여 학교적응에 긍정적인 영향을 미치게 된다. 청소년기에 타인과 타문화에 대한 긍정적인 수용태도는 타인에 대한 배려, 공감능력, 공유와 소통능력을 증진시키기 때문에 사회공동체로서 중요한 역할

을 수행할 수 있도록 도움을 주어 학교적응에 영향을 미친다.

선행연구결과를 바탕으로 국내·외 연구들 모두 지역사회 사회자본이 청소년의 학교적응에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 보고하고 있다. 지역사회 사회자본이 청소년의 건강한 자아형성과 정서적 안정에 영향을 미치며 이로 인해 청소년들이 학교생활에 만족하고 있다는 점을 제시하고 있다. 뿐만 아니라 국내·외 연구 모두 지역사회 사회자본을 구성하는 구성원과의 관계와 상호신뢰의 필요성을 제시하며 청소년들이 지역사회 안에서 안정적인 네트워크가 청소년의 성장에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다. 그러나 국내 연구가 청소년의 학교적응의 주요 변수로서 학업성취도를 제시하고 있는 반면, 국외 연구에서는 학업성취도와 같은 교육적 목적의 달성과 더불어 학교에서 발생하는 관계적인 측면의 상호작용에 주목하고 있다는 차이점이 있다.

본 연구는 지역사회 사회자본이 청소년의 학교적응에 긍정적인 영향을 미치고 있다는 점에 주목하여 연구를 수행하고자 한다. 이에 지역사회 사회자본을 지역사회인식, 공동체의식, 다문화수용 등으로 세분화하였다. 뿐만 아니라 기존 학교적응 연구에서 다루었던 학업성취도와 더불어 교사 및 교우 관계, 학교 내 규범준수에 초점을 두어 학교적응을 다양한 측면으로 보고자 한다. 이를 통해 지역사회에 대한 청소년들의 인식이 학교적응에 미치는 요인 간의 상관관계를 살펴봄으로써 기존 선행연구와의 차별성을 두고자 한다.

3. 정서적 역량과 학교적응

성숙한 정서적 역량을 가진 청소년은 교우관계, 교사관계 등 사회적 관계 형성에 유의미한 상관관계를 보이는 것으로 나타나고 있다. 성숙한 정서적 역량을 가진 청소년은 선생님과 어른에 대한 존중, 책임을 다하는 자세로 나타나게 되는데 이는 학교적응에 긍정적인 영향을 미친다(Graham, 1996). 청소년을 둘러싼 내·외부적인 환경들은 정서적 역량에 영향을 미치며 특히 또래와의 관계에 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다(문은식, 2015)

정서적 역량 중 자아존중감(self-esteem)은 학교적응에 유의미한 영향을 미치는 정서적 특성으로, 특히 교우관계에 매우 강한 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(원재순·김진숙, 2016). 자아존중감이 높은 학생들은 감정, 태도 등이 긍정적으로 형성되어 대인관계가 원만하며, 낮은 학생일수록 학교생활 적응에 어려움이 많다(김하늬·손은령, 2019: 365). 긍정적인 자아존중감은 교우관계, 교사와의 관계에

정(+) 영향을 미쳐 학교 내에서 건강한 대인관계를 형성하고 수업에 적극적으로 참여하는 등 긍정적이고 원만한 학교생활을 유지하게 된다(신미 외, 2012; 차한솔·김주일, 2015). 자아존중감은 인간관계의 상호작용 전략들을 효과적으로 적용할 수 있다는 강점을 지니고 있어 청소년의 학교적응을 확인하는데 있어 유용하게 활용된다(Thomson, 1988).

진로정체감(career identity)은 청소년이 현재 자신의 진로를 얼마나 구체적이고 명확하게 인지하고 있는지를 의미하는 개념이다(배상영 외, 2020: 265). 개인이 자신의 동기, 흥미, 적성을 마음에 드는 직업역할에 연계 짓는 것으로, 학교생활에서 직장생활로 전환되는 시기동안 형성하게 되는 중요한 요인이다(Meijers, 1998; Skorikov & Vondracek, 2011). 즉, 성인이 된 이후에 선택하게 될 직업적 진로와 관련하여 안정적인 자아상을 형성하는 것이라 할 수 있다(이희선·선우현정, 2015: 58). Holland(1997)는 개인이 진로나 직업과 관련하여 목표와 흥미를 가지고 성격을 형성하고, 재능을 통해 만든 청사진 또는 심상이라고 정의하였으며, 진로정체감이 여러 사회적 요인과 개인 요인이 복합적으로 작용하며 확립된다고 보았다. 진로정체감은 중·고등학생들의 삶의 만족도와 학교적응에 유의미한 영향을 미치며, 중학생의 경우 또래애착이 학교생활적응에 미치는 영향에서 자아정체감과 진로정체감이 매개변인의 역할을 하고 있다고 보고 있다(문은식, 2015; 서희정·윤명희, 2018). 김영애(2018)는 지역사회 참여, 체험학습을 통한 지역사회 인식이 진로정체감 형성에 긍정적인 영향을 미친다고 분석하였다.

4. 지역사회 사회자본과 정서적 역량

지역사회 사회자본은 청소년의 학교적응과 정서적 역량에 유의하고 직접적인 영향을 주는 중요한 발달적 자원이다(정민희, 2020). 지역사회가 범죄나 사회적 문제로부터 안전한 경우 청소년은 범죄나 문제에 가담하지 않게 되어 건강하고 긍정적인 자아를 형성하게 된다. 또한 주변에 믿음직스럽고 닮아가고 싶은 어른을 보면서 성장하게 된다. 유대감과 친밀감이 높아지게 되면 학교, 경찰 등 지역에서 만나는 기관의 어른을 믿고 따르게 되어 청소년의 자아관념이 긍정적으로 형성된다고 보고 있다(Jencks & Mayer, 1990). 청소년의 자아개념에 대한 지역효과를 확인한 연구에서는 청소년이 자신이 살고 있는 지역에 대해 친밀감과 유대감을 높게 인식할수록 긍정적 자아개념이 높게 형성되는 것으로 보고하고 있다(강현주·노충래, 2012). 지역사회 사회자본은 청소년의 자아존중감과 변화율에 유의미한 영향을 미

쳐 청소년의 정서적 역량을 강화시킨다(김민수·이현지, 2019).

특히 지역사회 사회자본이 정서적 역량에 미치는 영향은 소득수준에 따라 다르게 나타난다. 소득수준이 높은 청소년은 지역사회에 대한 인식과 공동체의식이 진로정체감에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되고 있다(박은정 외, 2016). 저소득층 청소년은 비저소득층 청소년에 비해 상대적으로 낮은 진로정체감을 느끼며 지역사회인식, 학교생활적응 모든 면에서 취약한 것으로 나타나고 있으며, 지역사회 환경에 대한 청소년의 부정적인 인식은 진로정체감에 유의미한 영향을 미치는 것을 확인할 수 있다(황혜원 외, 2019). 지역사회 사회자본이 빈약하고 빈곤, 폭력, 범죄, 실업 등 외부적 위험이 높은 지역의 청소년들은 자존감이 낮게 나타나며, 이는 정서적 역량에 부정적인 영향을 미치는 것으로 보고되고 있다(Haney, 2007). 이는 경제적 빈곤과 같은 불충분한 지역사회 사회자본이 청소년의 정서적 역량에 강한 부(-)의 영향을 미친다고 확인한 선행연구 결과와 유사한 것으로 나타나고 있다(Brooks-Gunn & Duncan, 1997).

지역사회 사회자본과 청소년의 학교적응과 관련된 요인들은 단편적인 요소만으로 설명하기 어려운 여러 요인들이 복합적으로 내포되어 있다. 지역의 부유함의 정도, 범죄발생율과 같은 외부적 요인이나 지역사회 사회자본과 같은 내부적 요인들이 상호작용하여 청소년의 학교적응에 영향을 미치게 된다. 지역사회를 형성하고 있는 요인들을 모두 고려하는 것이 합당하지만 본 연구에서는 지역사회 사회자본을 중심으로 연구를 진행하고자 한다.

5. 연구가설 설정

이론적 배경과 선행연구에 기초로 하여 <표 1>과 같은 연구가설을 설정하였다. <가설 1>은 지역사회 사회자본과 청소년의 학교적응과 관련한 것으로, 본 연구에서 구성한 지역사회 사회자본(지역사회인식, 공동체의식, 다문화수용)이 청소년의 학교적응(학습활동, 학교규칙, 교우관계, 교사관계)에 정(+)의 영향을 미칠 것으로 보고 세부변수들을 설정하였다. <가설 2>는 지역사회 사회자본이 정서적 역량(자아존중감, 진로정체감)에 정(+)의 영향을 미칠 것으로 보고 세부변수들을 설정하였다. <가설 3>은 정서적 역량이 학교적응에 정(+)의 영향을 미칠 것으로 보고 세부변수들을 설정하였다. 마지막으로 <가설 4>는 지역사회 사회자본이 정서적 역량을 매개하여 학교적응에 정(+)의 영향을 미칠 것으로 보고 세부변수들을 설정하였다.

〈표 1〉 연구가설

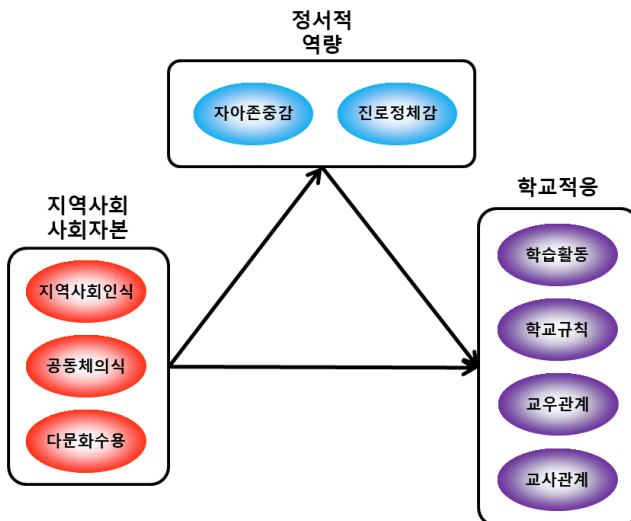
〈가설-1〉			
지역사회 사회자본은 청소년의 학교적응에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.			
〈세부가설〉			
1-1	지역사회인식 → 학습활동(+)	1-7	공동체익식 → 교우관계(+)
1-2	지역사회인식 → 학교규칙(+)	1-8	공동체익식 → 교사관계(+)
1-3	지역사회인식 → 교우관계(+)	1-9	다문화수용 → 학습활동(+)
1-4	지역사회인식 → 교사관계(+)	1-10	다문화수용 → 학교규칙(+)
1-5	공동체익식 → 학습활동(+)	1-11	다문화수용 → 교우관계(+)
1-6	공동체익식 → 학교규칙(+)	1-12	다문화수용 → 교사관계(+)
〈가설-2〉			
지역사회 사회자본은 정서적 역량에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.			
〈세부가설〉			
2-1	지역사회인식 → 자아존중감(+)	2-4	공동체익식 → 진로정체감(+)
2-2	지역사회인식 → 진로정체감(+)	2-5	다문화수용 → 자아존중감(+)
2-3	공동체익식 → 자아존중감(+)	2-6	다문화수용 → 진로정체감(+)
〈가설-3〉			
정서적 역량은 학교적응에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.			
〈세부가설〉			
3-1	자아존중감 → 학습활동(+)	3-5	진로정체감 → 학습활동(+)
3-2	자아존중감 → 학교규칙(+)	3-6	진로정체감 → 학교규칙(+)
3-3	자아존중감 → 교우관계(+)	3-7	진로정체감 → 교우관계(+)
3-4	자아존중감 → 교사관계(+)	3-8	진로정체감 → 교사관계(+)
〈가설-4〉			
지역사회 사회자본은 정서적 역량을 매개하여 학교적응에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.			
〈세부가설〉			
4-1	지역사회인식 → 자아존중감 → 학습활동(+)	4-13	지역사회인식 → 진로정체감 → 학습활동(+)
4-2	지역사회인식 → 자아존중감 → 학교규칙(+)	4-14	지역사회인식 → 진로정체감 → 학교규칙(+)
4-3	지역사회인식 → 자아존중감 → 교우관계(+)	4-15	지역사회인식 → 진로정체감 → 교우관계(+)
4-4	지역사회인식 → 자아존중감 → 교사관계(+)	4-16	지역사회인식 → 진로정체감 → 교사관계(+)
4-5	공동체익식 → 자아존중감 → 학습활동(+)	4-17	공동체익식 → 진로정체감 → 학습활동(+)
4-6	공동체익식 → 자아존중감 → 학교규칙(+)	4-18	공동체익식 → 진로정체감 → 학교규칙(+)
4-7	공동체익식 → 자아존중감 → 교우관계(+)	4-19	공동체익식 → 진로정체감 → 교우관계(+)
4-8	공동체익식 → 자아존중감 → 교사관계(+)	4-20	공동체익식 → 진로정체감 → 교사관계(+)
4-9	다문화수용 → 자아존중감 → 학습활동(+)	4-21	다문화수용 → 진로정체감 → 학습활동(+)
4-10	다문화수용 → 자아존중감 → 학교규칙(+)	4-22	다문화수용 → 진로정체감 → 학교규칙(+)
4-11	다문화수용 → 자아존중감 → 교우관계(+)	4-23	다문화수용 → 진로정체감 → 교우관계(+)
4-12	다문화수용 → 자아존중감 → 교사관계(+)	4-24	다문화수용 → 진로정체감 → 교사관계(+)

III. 연구방법

1. 연구모형

본 연구는 청소년이 지각한 지역사회 사회자본, 정서적 역량, 학교적응과의 인과 관계를 확인하기 위해 지역사회 사회자본(홍현미라, 2006; Coleman, 1988; Putnam, 1993; 1995), 정서적 역량(배상영 외, 2020; Graham, 1996; Saarni, 1999), 학교적응(서정아, 2012; Jencks & Mayer, 1990)에 대한 선행연구를 바탕으로 [그림 1]과 같은 연구모형을 설정하였다. 아래와 같은 모형을 바탕으로 지역사회 사회자본이 정서적 인식을 매개로 학교적응에 미치는 영향에 관해 직·간접적으로 확인하고자 한다.

[그림 1] 연구모형



2. 자료수집 및 분석방법

본 연구의 분석자료는 2010 한국아동·청소년패널조사(KCYPS: Korean Children and Youth Panel Survey) 중 중학교 1학년 패널의 3차년도(2012), 중학교 3학년이 응답한 자료를 활용하였다. 중학교 3학년은 고등학교 진학을 위해 고민하고 사춘기를 지나 자아가 성장 및 성숙하는 시기이며, 지역의 가치와 변화에 민감하게

반응한다는 점에서 해당 자료를 선정하였다. 또한 연구가설을 증명할 연구 자료가 충실하게 조사된 자료인 점에서 분석 자료로 선정하였다. 본 연구에 활용된 자료는 조사에 응한 2,351명 중 청소년과 보호자의 응답이 모두 성실하게 응답된 2,153명을 대상으로 분석을 실시하였다.

각 변수의 타당성과 신뢰성을 검증하기 위해 탐색적 요인분석(exploratory factor analysis) 및 신뢰도 계수(Cronbach α)¹⁾를 검토하였으며, 통계프로그램은 SPSS 20.0과 AMOS 20.0을 사용하였다. 탐색적 요인분석 과정에서는 측정 문항의 요인적재량을 확인하면서 문항을 정제하고, 확인적 요인분석(confirmatory factor analysis)을 통해 변수들 간 영향관계를 확인하였다. 요인분석을 통해 정제된 변수들을 바탕으로 구조방정식 모형(SEM: structural equation modeling)을 설정하여 독립변수와 종속변수의 직접적인 관계와 매개변수를 통한 매개효과를 검증하였다.

3. 변수구성

본 연구 지역사회 사회자본이 청소년의 학교적응에 미치는 영향을 정서적 역량의 매개를 통해 분석하기 위해 한국아동·청소년 패널조사(KCYPs)에서 수집된 자료를 활용하여 지역사회 사회자본(외생변수), 학교적응(내생변수), 정서적 역량(매개변수) 등을 구성하였다²⁾.

본 연구의 외생변수인 지역사회 사회자본은 지역사회인식(4개 문항), 공동체의식(4개 문항), 다문화수용(5개 문항) 등 세 가지로 구분하였다. 내생변수인 학교적응은 학습활동(4개 문항), 학교규칙(4개 문항), 교우관계(4개 문항), 교사관계(4개 문항) 등 네 가지로 구분하였다. 매개변수로 활용된 정서적 역량은 자아존중감(4개 문항), 진로정체감(3개 문항) 등 2개 문항으로 구분하였다. 원 자료에서는 각 문항에 대한 답변이 역순으로 코딩이 되어 있어 본 연구에서는 이를 역코딩 하여 활용하였다.³⁾ 분석에 활용된 잠재변수는 9개이며, 관측변수는 36개이다. 변수구성을 정리하면 <표 2>와 같이 나타낼 수 있다.

1) 신뢰도 검증은 내적일관성을 구하는 분석방법으로, 일반적으로 .60이상이면 비교적 신뢰도가 높은 것으로 수용할 만하다고 판단한다(Nunnally, 1978).

2) KCYPs 연구진들은 지역사회 인식에 관한 ADD Health(Carolina Population Center, 2008)의 문항을 번안·수정·보완하여 사용하였고, 공동체 의식은 권혜원(2004)의 조사문항을 참고로 패널 연구진이 작성했다. 다문화 수용성은 양계민·정진경(2008)의 연구 중 다문화 수용도 조사문항을 참고하였다.

3) 원 자료의 문항에 대한 답변내용을 역코딩한 내용은 다음과 같다.

1: 전혀 그렇지 않다, 2: 그렇지 않은 편이다, 3: 그런 편이다, 4: 매우 그렇다

〈표 2〉 변수구성

변수구분		변수설명	
학교 적응	학습 활동	1	학교 수업 시간이 재미있다
		2	학교 숙제를 빠뜨리지 않고 한다
		3	수업 시간에 배운 내용을 잘 알고 있다
		4	모르는 것이 있을 때 다른 사람(부모님이나 선생님 또는 친구들)에게 물어 본다
	학교 규칙	1	복도와 계단을 다닐 때 뛰지 않고 조용히 다닌다
		2	학교 물건을 내 것처럼 소중히 사용한다
		3	화장실이나 급식실에서 차례를 잘 지킨다
		4	휴지나 쓰레기를 버릴 때 꼭 휴지통에 버린다
	교우 관계	1	우리 반 아이들과 잘 어울린다
		2	친구와 다투었을 때 먼저 사과한다
		3	내 짝이 교과서나 준비물을 안 가져왔을 때 함께 보거나 빌려 준다
		4	놀이나 모둠활동을 할 때 친구들이 내 말을 잘 따라 준다
	교사 관계	1	선생님을 만나면 반갑게 인사한다
		2	학교 밖에서 선생님을 만나면 반갑다
		3	우리 선생님께서는 나에게 친절하시다
		4	내년에도 지금 선생님께서 담임선생님을 해 주셨으면 좋겠다
지역 사회 자본	지역 사회 인식	1	나는 거리에서 우리 동네 사람을 만나면 인사를 한다
		2	나는 우리 동네가 안전하다고 느낀다
		3	나는 우리 동네 사람들과 지내는 것이 좋다
		4	나는 우리 동네에서 계속 살고 싶다
	공동체 의식	1	주변에 어려움에 처해 있는 친구가 있다면 적극적으로 도울 수 있다
		2	공휴일에 쉬지 못하더라도 복지기관에서 자원봉사 활동을 할 수 있다
		3	우리나라보다 경제적으로 어려운 나라를 돕기 위해 기부금을 낼 수 있다
		4	지구를 보호하기 위해 물자절약, 쓰레기 분리수거, 재활용 등에 적극적으로 참여할 수 있다
	다문화 수용	1	나와 문화적 배경이 다른 사람을 이웃으로 받아들일 수 있다
		2	나와 문화적 배경이 다른 청소년을 같은 반 친구로 받아들일 수 있다
		3	나와 문화적 배경이 다른 청소년과 가장 친한 단짝이 될 수 있다
		4	이성 친구를 사귀게 된다면, 나와 문화적 배경이 다른 사람을 이성 친구로 사귄다
		5	커서 나와 문화적 배경이 다른 사람과 결혼할 수 있다
정서적 역량	자아 존중감	1	나는 내가 장점이 많다고 느낀다
		2	나는 남들만큼의 일을 할 수 있다
		3	나는 내가 적어도 다른 사람만큼 가치 있는 사람이라고 느낀다
		4	나는 나에 대해 긍정적인 태도를 지니고 있다
	진로 정체감	1	현재 나는 어떤 직업 분야를 좋아하는데, 그 이유가 분명하다.
		2	어릴 때부터 나는 내가 하고 싶은 직업 분야가 어떤 것인지 알고 있었다
		3	다른 사람들에게 나의 미래 계획에 대해 자신 있게 말할 수 있다

IV. 분석결과

1. 조사대상의 일반적 특성

조사대상의 일반적 특성을 살펴보면 남학생 1,093명(50.8%), 여학생 1,085명(49.2%)이다. 학교소속 지역을 수도권 및 대도시와 지방으로 구분하여 분석한 결과는 수도권 및 대도시는 서울·경기도 481명(22.3%), 부산 126명(5.9%), 대구 150명(7.0%), 인천 137명(6.4%), 광주 91명(6.4%), 울산 103명(4.9%), 제주 129명(6.0%)으로 나타났다. 지방은 강원도 108명(5.0%), 충청북도 122명(5.7%), 충청남도 89명(4.1%), 전라북도 112명(5.2%), 전라남도 106명(4.9%), 경상북도 151명(7.0%), 경상남도 142명(6.6%)으로 나타났다.

부모님의 최종학력을 분석한 결과, 아버지의 최종학력은 고졸이하 885명(41.1%), 전문대졸 202명(9.4%), 대졸 이상 898명(41.7%)으로 나타났고, 어머니의 최종학력은 고졸이하 1,154명(53.6%), 전문대졸 208명(9.7%), 대졸 이상 655명(30.4%)으로 나타났다.

부모님의 근로여부를 분석한 결과, 아버지의 근로여부는 일을 하고 있다 1,931명(89.7%), 일을 하고 있지 않다 54명(2.5%)으로 나타났으며, 어머니의 근로여부는 일을 하고 있다 1,380명(64.1%), 일을 하고 있지 않다 632명(29.4%)으로 나타났다. 조사대상의 일반적 특성을 정리한 결과는 <표 3>과 같다.

<표 3> 조사대상의 일반적 특성

구분			빈도	비율(%)
성별	남자		1,093	50.8
	여자		1,060	49.2
학교지역	수도권 및 대도시	서울, 경기도	481	22.3
		부산광역시	126	5.9
		대구광역시	150	7.0
		인천광역시	137	6.4
		광주광역시	91	4.2
		울산광역시	103	4.9
		제주특별자치도	129	6.0

구분			빈도	비율(%)
학교지역	지방	강원도	108	5.0
		충청북도	122	5.7
		충청남도	89	4.1
		전라북도	112	5.2
		전라남도	106	4.9
		경상북도	151	7.0
		경상남도	142	6.6
최종학력	아버지	고졸이하	885	41.1
		전문대졸	202	9.4
		대졸이상	898	41.7
	어머니	고졸이하	1,154	53.6
		전문대졸	208	9.7
		대졸이상	655	30.4
근로여부	아버지	일을 하고 있다	1,931	89.7
		일을 하고 있지 않다	54	2.5
	어머니	일을 하고 있다	1,380	64.1
		일을 하고 있지 않다	632	29.4
가구 연간 소득			4,673.38	

2. 요인분석결과

변수들 간의 상호연관성을 분석하여 공통적으로 작용하는 내재된 요인을 추출하기 위해 탐색적 요인분석(EFA)을 통해 잠재변수를 구성하였다. 우선 탐색적 요인분석 실시를 위한 요인 추출 방법으로 주성분 분석(PCA: Principal Components Analysis)을 활용하였다. 요인회전방법으로는 직각회전 방법인 베리맥스(Varimax) 방식으로 진행하였다. 이어 각 요인별로 구분된 변수들이 나름의 일관성을 갖고 각 요인들을 얼마나 대표하고 있는지에 대한 신뢰도 분석을 실시하였다. 탐색적 요인분석 및 신뢰도 분석 결과는 <표 4>와 같이 정리하였다. 탐색적 요인분석의 경우, 고유값(Eigen Value)이 1.0 이상이고, 요인 적재량이 .50 이상인 설문 문항들을 기준으로 요인들을 설정하였다. 신뢰도 분석 결과, 모든 요인의 신뢰계수값(Cronbach α)이 .60 이상으로 확인되어, 신뢰도가 있는 변수들로 구성되어 있음을 알 수 있다. KMO 측도값은 .892로

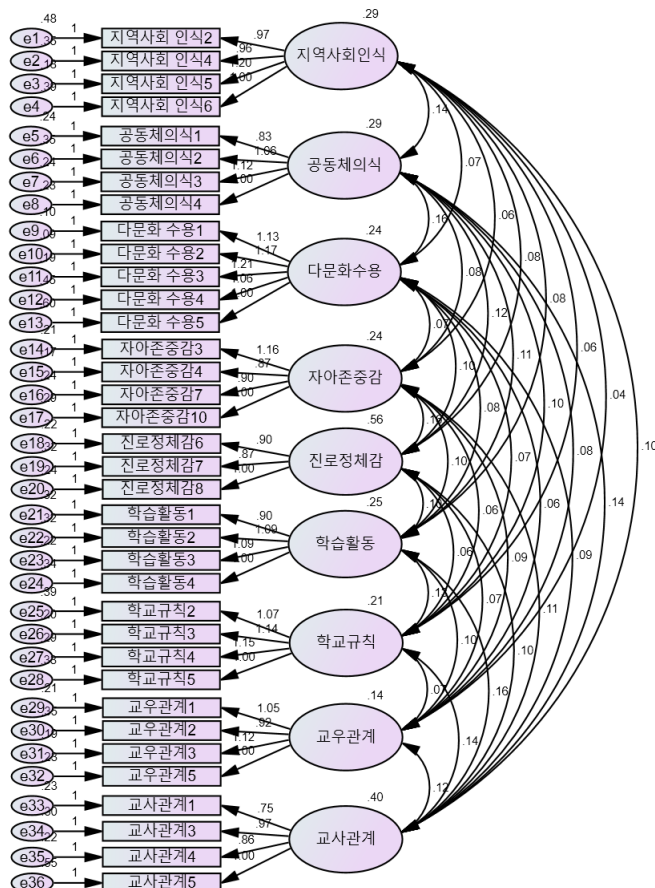
기준치 .50보다 높게 나타나 전체 상관관계 행렬이 요인분석에 적합한 것을 확인하였으며, Bartlett의 구형성 검정값은 $\chi^2=31708.073(df=630, \text{유의확률}=.000)$ 로 유효하게 측정되었다(남궁근, 2012: 511-512; 이훈영, 2010: 535, 553).

〈표 4〉 탐색적 요인분석 결과

변수구분	요인									비고
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
학습활동3	.765									고유값=1.305 분산=6.687 Cronbach α =.775
학습활동2	.729									
학습활동4	.703									
학습활동1	.647									
학교규칙2		.762								고유값=1.587 분산=6.890 Cronbach α =.770
학교규칙4		.751								
학교규칙3		.737								
학교규칙5		.648								
교우관계1			.742							고유값=1.183 분산=6.288 Cronbach α =.698
교우관계3			.712							
교우관계5			.639							
교우관계2			.610							
교사관계5				.792						고유값=2.154 분산=6.938 Cronbach α =.797
교사관계3				.766						
교사관계4				.765						
교사관계1				.611						
지역사회 인식5					.826					고유값=1.717 분산=6.905 Cronbach α =.771
지역사회 인식4					.762					
지역사회 인식6					.751					
지역사회 인식2					.650					
공동체의식3						.759				고유값=2.909 분산=7.390 Cronbach α =.811
공동체의식2						.736				
공동체의식4						.714				
공동체의식1						.640				
다문화 수용4							.822			고유값=8.364 분산=9.034 Cronbach α =.863
다문화 수용5							.794			
다문화 수용3							.781			
다문화 수용2							.727			
다문화 수용1							.712			고유값=2.472 분산=7.188 Cronbach α =.800
자아존중감7								.783		
자아존중감3								.754		
자아존중감10								.744		
자아존중감4								.706		고유값=1.266 분산=6.448 Cronbach α =.845
진로정체감6									.849	
진로정체감8									.836	
진로정체감7									.834	
표준형성 적절성의 Kaiser-Meyer-Olkin 측도									.892	
Bartlett의 구형성 검정									x2=31708.073(df=630) 유의확률=.000	

본 연구에서 측정하고자 하는 모든 변수들에 대해 탐색적 요인분석을 실시한 다음 독립변수인 지역사회 사회자본, 매개변수인 정서적 역량, 종속변수인 학교적응에 대한 확인적 요인분석을 [그림 2]와 같이 실시하였다. 자료의 적합도 검증을 위해 CMIN/DF, GFI, AGFI, CFI, NFI, IFI, RMR, RMSEA 값을 사용하였다. 적합도 지수를 살펴보면, CMIN/DF=6.289로 나타나 적합지수가 적합하다고 할 수 없지만, AGFI=.896, NFI=.890으로 나타나 적합지수에는 약간 못 미치지만 심각하게 낮은 수치는 아니라고 판단하였다. GFI=.913, CFI=.906, IFI=.906, RMR=.023로 적합지수의 값을 충분히 충족하였으므로 적합하다고 판단하였다. 마지막으로 RMSEA=.05으로 적합지수의 값을 충족하는 것으로 판단하여 본 연구의 공분산구조분석 모형이 적합하다고 판단하였다. 확인적 요인분석에 대한 결과는 <표 5>와 같다.

[그림 2] 확인적 요인분석 결과



〈표 5〉 모형 적합도 결과(확인적 요인분석)

	χ^2	df	CMIN/DF	GFI	AGFI	CFI	NFI	IFI	RMR	RMSEA
기준			≤ 2	≥ 0.9	≥ 0.9	≥ 0.9	≥ 0.9	≥ 0.9	≤ 0.05	≤ 0.07
모형	3509.266	558	6.289	.913	.896	.906	.890	.906	.023	.05

상관관계가 0.8이상 되는 관계는 상당히 높은 상관관계로 다중공선성이 있는 것으로 판단한다(Grewal et als., 2004). 본 연구의 주요 변수 간 상관행렬의 상관계수는 〈표 6〉과 같이 유의수준 $p < .001$ 에서 모두 유의했으며, 상관계수가 과도하게 높은 관계는 발견되지 않아 다중공선성이 없는 것으로 확인되었다.

〈표 6〉 주요변수 간 상관관계

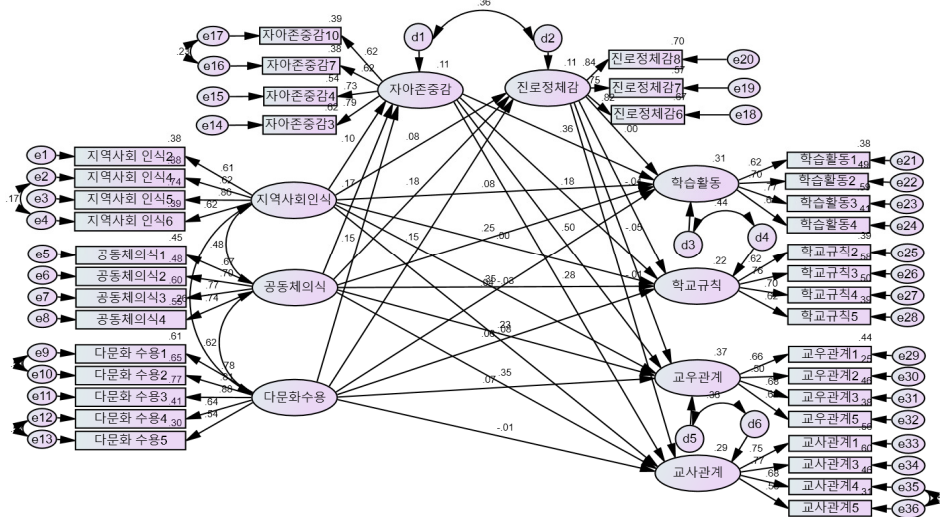
	지역사회 인식	공동체 의식	다문화 수용	자아 존중감	진로 정체감	학습활동	학교규칙	교우관계	교사관계
지역사회 인식	1								
공동체 의식	0.483*** (.009)	1							
다문화 수용	0.270*** (.008)	0.617*** (.010)	1						
자아 존중감	0.235*** (.008)	0.313*** (.008)	0.277*** (.007)	1					
진로 정체감	0.202*** (.011)	0.303*** (.011)	0.265*** (.010)	0.427*** (.011)	1				
학습 활동	0.288*** (.008)	0.401*** (.008)	0.314*** (.007)	0.427*** (.008)	0.258*** (.011)	1			
학교 규칙	0.222*** (.007)	0.412*** (.008)	0.318*** (.007)	0.254*** (.007)	0.167*** (.009)	0.569*** (.009)	1		
교우 관계	0.202*** (.006)	0.383*** (.006)	0.326*** (.006)	0.522*** (.007)	0.246*** (.008)	0.532*** (.007)	0.392*** (.006)	1	
교사 관계	0.291*** (.010)	0.413*** (.011)	0.278*** (.009)	0.357*** (.009)	0.211*** (.013)	0.503*** (.011)	0.491*** (.010)	0.522*** (.009)	1

$p < 0.001$ ***, (): 표준오차

3. 모형분석결과

본 연구에서 지역사회 사회자본이 정서적 역량을 매개로 하여 학교적응에 미치는 영향관계를 검증하고자 한다. 모형의 적합도를 분석하기 위해 적합도 지수와 회귀계수의 통계적 유의성을 살펴보았다. 적합도 검정결과, 만족할만한 수준으로 적합도가 나타나지 않았다고 판단되어 수정지수(MI: Modification Indices)를 기준으로 모형을 수정하여 전체적인 적합도를 개선시켜 [그림 3]과 같이 나타냈다.

[그림 3] 최종모형



모형적합도는 절대적합지수, 증분적합지수, 간명적합지수 등 다양한 적합도 지수를 통해 검증을 실시하였다. 구체적으로 절대적합지수는 χ^2 값, 자유도(Degree of Freedom), 유의수준(p-value), RMR(Root Mean Square Residual), GFI(Goodness-of-fit Index), AGFI(Adjusted Goodness-of-fit Index), RMSEA(Root mean square error of approximation)를 통해 살펴보았다. 증분적합지수는 NFI(Normed fit Index), RFI(Relative fit Index), IFI(Incremental fit Index), TLI(Tucker-Lewis Index), CFI(Comparative fit Index)를 통해 검증하였다. 마지막으로, 간명적합지수는 PNFI(Parsimonious normed fit Index), PCFI(Parsimonious comparative fit Index), AIC(Akaike information criterion) 기준이 적용되었다. 최종모형의 모형적합도를 요약한 결과는 <표 7>과 같다.

〈표 7〉 최종모형의 모형적합도 요약

	χ^2	d.f.	$\chi^2/\text{d.f.}$	p	RMR	GFI	AGFI	RMSEA ⁴⁾
기준			≤ 2	.000	≤ 0.05	≥ 0.9	≥ 0.9	≤ 0.07
수정	2365.115	557	4.246	.000	.025	.940	.928	.039
	NFI	RFI	IFI	TLI	CFI	PNFI	PCFI	AIC
기준	≥ 0.9	≥ 0.9	≥ 0.9	≥ 0.9	≥ 0.9	1의 근접	1의 근접	0의 근접
수정	.926	.916	.942	.935	.942	.819	.833	2583.115

수정모형을 중심으로 연구모형의 적합도 지수를 종합해보면 다음과 같다. 절대 적합지수를 나타내는 χ^2/df 값은 적합도는 4.246으로 기준치인 2.0이하에 미치지 는 않지만, 유의수준=.000, RMR=.025, GFI=.940, AGFI=.928, RMSEA=.039 등은 기준치를 충족하여 모형적합도가 적합한 것으로 나타났다. 증분적합지수를 나타내는 NFI=.926, RFI=.916, IFI=.942, TLI=.935, CFI=.942 등은 대부분의 지수들이 수용기준을 충족하고 있으며, 간명적합지수인 RNFI=.819, PCFI=.833, AIC=2583.115 등의 지수들 역시 각각의 기준에 근접하고 있음을 확인할 수 있다. 따라서 본 연구에 활용된 구조방정식 모형이 적합한 모형인 것으로 판단할 수 있다.

4. 경로분석 결과 및 가설검증

본 연구의 최종모형을 바탕으로 경로분석을 실시하였고 경로계수 값들은 모두 표준화된 경로를 기준으로 작성하였다. 경로분석 결과를 요약하면 〈표 8〉과 같다. 먼저, 외생변수인 지역사회인식은 교사관계(.081), 학습활동(.075), 자아존중감(.010), 진로정체감(.079)이 통계적으로 매우 유의미한 정(+)의 영향을 보이는 것으로 나타났다. 공동체意識은 교사관계(.346), 교우관계(.233), 학교규칙(.354), 학습활동(.254), 자아존중감(.168), 진로정체감(.176) 모두 통계적으로 매우 유의미한 정(+)의 영향을 보이는 것으로 나타났다. 다문화수용은 교우관계(.068), 학교규칙(.059), 자아존중감(.147), 진로정체감(.148)이 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 보이는 것으로 나타났다. 매개변수인 자아존중감은 교사관계(.285), 교우관계(.495), 학교규칙(.175), 학습활동(.362)이 모두 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 보이는 것으로

4) 공분산 행렬의 적합도를 평가하는 RMSEA(root mean square error of approximation) 또한 일반적 기준으로 이 값이 .10 이하면 수용가능하고 .05에서 .08 사이의 값을 가지면 매우 적합한 모델이라고 판단할 수 있다(이배영 외, 2009: 90)

로 나타났다. 반면, 진로정체감은 교우관계(-.054)에 부(-)의 영향을 보이는 것으로 나타났다.

〈표 8〉 경로분석 결과

경로			표준화 경로계수 ⁵⁾	표준오차 (S.E.)	검정통계량 (C.R.)	유의확률 (p-value)
지역사회인식	→	교사관계	.081***	.028	2.758	.006
		교우관계	-.026	.022	-.850	.395
		학교규칙	.003	.028	.109	.913
		학습활동	.075***	.025	2.596	.009
		자아존중감	.100***	.033	3.240	.001
		진로정체감	.079***	.042	2.668	.008
공동체의식	→	교사관계	.346***	.038	8.679	***
		교우관계	.233***	.030	5.737	***
		학교규칙	.354****	.039	8.460	***
		학습활동	.254****	.033	6.455	***
		자아존중감	.168****	.044	4.130	***
		진로정체감	.176****	.055	4.479	***
다문화수용	→	교사관계	-.012	.034	-.372	.710
		교우관계	.068**	.027	1.989	.047
		학교규칙	.059*	.034	1.726	.084
		학습활동	.038	.030	1.159	.246
		자아존중감	.147****	.040	4.146	***
		진로정체감	.148****	.051	4.340	***
자아존중감	→	교사관계	.285****	.027	9.432	***
		교우관계	.495****	.024	14.494	***
		학교규칙	.175****	.026	5.730	***
		학습활동	.362****	.025	11.520	***
진로정체감	→	교사관계	-.011	.019	-.387	.699
		교우관계	-.054*	.015	-1.852	.064
		학교규칙	-.036	.019	-1.242	.214
		학습활동	-.004	.017	-.130	.897

p<0.1*, p<0.05**, p<0.01***, p<0.001****

5) 통계적 유의성을 측정바탕으로 경로에 대한 결과를 계측하기 위해 표준화 경로계수를 사용하였다.

모형추정결과를 바탕으로 청소년이 지각한 지역사회 사회자본이 정서적 역량을 매개로 하여 학교적응에 미치는 영향에 대한 가설을 검증하였다. 연구결과를 바탕으로 도출된 가설은 <표 9>와 같이 채택 및 기각되었다.

먼저, 지역사회 사회자본이 학교적응에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 <가설 1>에서는 대부분의 세부가설들이 모두 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 인적네트워크, 지역주민 간의 신뢰, 공동체가치, 다양성 존중 등 지역사회에 형성된 사회자본이 지역에 살고 있는 청소년에게 건강한 가치관을 가진 성인으로 성장할 수 있는 기반을 제공하여 학교적응에 긍정적인 영향을 미친다는 다수의 선행연구결과와 일치하는 것을 알 수 있다(김경식 외, 2009; 서정아, 2013; 최형임·문영경, 2013; 전병주, 2012; Coleman, 1988; Sampson et al., 1999). 다만, 가설의 결과 중 지역사회인식과 교우관계, 다문화수용과 교사관계를 통계적으로 유의미하지는 않았으나 부(-)의 결과를 나타낸 것을 확인할 수 있다. 이는 지역사회에 거주하는 청소년이 지역사회가 공유하고 있는 사회자본에 대해 부정적으로 받아들이거나 낮은 수준으로 인식하게 되면, 학교 내에서 친구나 선생님과 관계를 부정적으로 인식하게 되어 학교적응에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 암시하고 있다.

지역사회 사회자본이 정서적 역량에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 <가설 2>에서는 모든 세부가설들이 모두 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이와 같은 풍부한 지역사회 사회자본이 청소년에게 정서적 안정감을 더해 주어 긍정적인 자아를 형성하게 된다는 선행연구결과와 일치하는 것을 확인할 수 있다(정민희, 2020; Jencks & Mayer, 1990). 지역주민들 간의 친밀감, 유대감, 다양성 존중과 같은 가치가 공유된 지역사회는 청소년들이 건강한 자아존중감과 진로정체감을 형성할 수 있는 환경을 제공한다. 지역사회를 형성하고 있는 풍부한 네트워크, 지역사회 내 공식적·비공식적으로 조언을 해줄 수 있는 조언자들의 존재는 청소년들이 정신적으로 의지할 수 있는 지지기반을 형성해준다(Stanton-Salazar, 2011). 지역사회 사회자본을 통해 건강한 자아를 형성한 청소년들은 학교에 보다 잘 적응하게 되어 학교생활에 만족하게 되는 것을 알 수 있다.

다음으로 정서적 역량이 학교적응에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 <가설 3>에서는 자아존중감이 학교적응에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 자아존중감이 학교적응에 매우 긍정적인 영향을 미친다는 다수의 선행연구결과와 일치한다(김하늬·손은령, 2019; 신미 외, 2012; 원재순·김진숙, 2016; Graham, 1996). 높은 자아존중감을 가진 청소년은 또래친구, 선생님과 건강한 사회적 관계를 형성하게 되고, 학교생활에서도 자신감 있고 적극적인 생활을 할 수 있는 힘을 더해 주어

학교적응에 유의미한 영향을 미치는 것을 확인할 수 있다. 다만, 진로정체감의 경우 교우관계(3-7)만이 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향이 나타났고 이를 제외한 나머지 가설들은 기각되었다. 이러한 결과는 진로정체감이 학교적응에 긍정적인 영향을 미친다는 기존 선행연구결과와는 일치하지 않는 것이다(문은식, 2015; 서희정·윤명희, 2018). 이는 청소년이 자신의 진로를 명확하게 설정하지 않아 자신을 갖지 못하는 것으로 추측해볼 수 있다. 또한, 자신이 생각한 진로가 부모, 교사 등 주변의 기대와 일치하지 않아 갈등을 겪는 경우가 있기 때문이라 생각해볼 수 있다. 이는 향후 추가적인 연구를 통해 검증할 필요가 있다.

마지막으로 지역사회 사회자본이 정서적 역량을 매개하여 학교적응에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 <가설4>에서는 자아존중감을 매개하는 가설들은 모두 정(+)의 영향을 미치고 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 지역사회에 형성된 사회자본이 청소년의 정서적 역량, 특히 자아존중감을 매개하여 청소년의 학교적응에 정(+) 영향을 미친다는 다수의 선행연구결과와 일치한다(김영애, 2018; 김장민·김신열, 2010; 문은식, 2015; 원재순·김진숙, 2016; Graham, 1996). 반면, 진로정체감을 매개하는 가설들은 교우관계(4-15(-), 4-19(+), 4-23(+))만 채택되었고, 다른 가설들은 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다(문은식, 2015; 서희정·윤명희, 2018). 구체적으로 살펴보면 지역사회인식이 진로정체감을 매개하여 교우관계에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 이는 청소년을 둘러싼 지역의 내·외부적 환경이 청소년의 진로정체감에 영향을 미쳐 교우관계에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 추론해볼 수 있다. 공동체의식과 다문화수용은 진로정체감을 매개하여 교우관계에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 이는 주변의 친구를 위해 헌신하는 마음을 가질수록, 나와 다른 문화를 가지고 있는 사람을 이해하고 포용할 수 있는 태도가 형성되어 있을수록 교우관계에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다(정민희, 2020). 이러한 결과를 바탕으로 지역사회 사회자본이 학교적응에 미치는 영향에서 정서적 역량은 부분적으로 매개효과를 보이는 것을 확인할 수 있다.

본 연구는 청소년이 지각한 지역사회 사회자본이 정서적 역량을 매개하여 학교적응에 미치는 영향요인에 대해 살펴보았다. 분석결과를 바탕으로 연구의 함의를 종합하면 다음과 같다. 첫째, 지역사회 사회자본이 청소년의 학교적응에 직·간접적인 영향을 미치는 것을 실증적으로 증명하였다. 이는 청소년의 학교적응에 영향을 미치는 주요 요인인 개인, 가족, 학교 요인과 같은 단편적인 요인에서 더 나아가 지역사회 사회자본과 같은 사회적 요인을 분석에 활용하였다는 점에서 분석적 함의

가 있다. 또한 지역사회 내 건강한 사회자본의 구축이 정서적·학습적으로 성장해야 하는 청소년에게 중요한 요인임을 실증적으로 확인하였다는 점에서 의의가 있다. 둘째, 다문화수용 요인을 지역사회 사회자본으로 포함하여 연구를 시도하였다. 과거에 비해 다문화 가정의 지역사회로 많이 유입되면서 지역사회를 구성하는 구성원들이 다양해지고 다국적·다문화 배경을 가진 사람들이 많아졌다. 이러한 변화는 다문화 배경을 가진 사람들에 지역사회의 포용적 이해와 긍정적인 태도가 필요함을 보여주고 있다. 다문화에 대해 지역사회의 열린 태도는 청소년들의 포용적 태도에 영향을 미치게 되어 학교에서 만나는 친구들에게 개방적인 태도로 나타날 수 있기 때문에, 다문화에 대한 깊은 이해와 관심이 필요함을 보여주고 있다. 셋째, 양질의 지역사회 사회자본을 구축하기 위한 지역 주민들의 협력이 필요하다. 어려운 일을 함께 극복하고 다양함을 존중하는 지역사회를 만들기 위한 지역주민들의 협력과 노력이 필요하다.

위 분석결과에도 불구하고 연구의 한계를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 각각의 변수들의 영향력이 실증적으로 영향력이 있음을 확인하였지만, 향후 추가적인 검증을 통해 변수들 간의 관계를 명확하게 확인해 볼 필요가 있을 것으로 판단된다. 특히, 독립변수와 종속변수 간의 관계를 엄격하게 통제하지 못한 점은 연구결과를 도출하는데 한계를 보이고 있다. 둘째, 본 연구에서 확인하지 못한 개인의 가정환경, 개인별 특성과 같은 부분들을 충분히 고려하지 못한 한계점이 있다. 또한 학교적응에 영향을 미치는 기타 요인들을 면밀하게 살펴보지 못한 점은 추후 연구에서 보완되어야 할 사항이다. 셋째, 실증연구에서 확인하지 못한 정성적인 부분을 보완한 후속 연구가 필요하다. 청소년들의 학교적응에 미치는 영향요인이 사회적 요인에만 있는 것은 아니며 그들을 둘러싼 여러 환경들과 개인적 특성을 충분히 고려할 때 유의미한 결과가 나타날 것으로 생각된다.

〈표 9〉 연구가설 검증

〈가설-1〉			
지역사회 사회자본은 청소년의 학교적응에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.			
〈세부가설〉			
1-1	지역사회인식 → 학습활동(+)	1-7	공동체인식 → 교우관계(+)
1-2	지역사회인식 → 학교규칙(+)	1-8	공동체인식 → 교사관계(+)
1-3	지역사회인식 → 교우관계(-)	1-9	다문화수용 → 학습활동(+)
1-4	지역사회인식 → 교사관계(+)	1-10	다문화수용 → 학교규칙(+)
1-5	공동체인식 → 학습활동(+)	1-11	다문화수용 → 교우관계(+)
1-6	공동체인식 → 학교규칙(+)	1-12	다문화수용 → 교사관계(-)
〈가설-2〉			
지역사회 사회자본은 정서적 역량에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.			
〈세부가설〉			
2-1	지역사회인식 → 자아존중감(+)	2-4	공동체인식 → 진로정체감(+)
2-2	지역사회인식 → 진로정체감(+)	2-5	다문화수용 → 자아존중감(+)
2-3	공동체인식 → 자아존중감(+)	2-6	다문화수용 → 진로정체감(+)
〈가설-3〉			
정서적 역량은 학교적응에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.			
〈세부가설〉			
3-1	자아존중감 → 학습활동(+)	3-5	진로정체감 → 학습활동(-)
3-2	자아존중감 → 학교규칙(+)	3-6	진로정체감 → 학교규칙(-)
3-3	자아존중감 → 교우관계(+)	3-7	진로정체감 → 교우관계(-)
3-4	자아존중감 → 교사관계(+)	3-8	진로정체감 → 교사관계(-)
〈가설-4〉			
지역사회 사회자본은 정서적 역량을 매개하여 학교적응에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.			
〈세부가설〉			
4-1	지역사회인식 → 자아존중감 → 학습활동(+)	4-13	지역사회인식 → 진로정체감 → 학습활동(+)
4-2	지역사회인식 → 자아존중감 → 학교규칙(+)	4-14	지역사회인식 → 진로정체감 → 학교규칙(+)
4-3	지역사회인식 → 자아존중감 → 교우관계(+)	4-15	지역사회인식 → 진로정체감 → 교우관계(-)
4-4	지역사회인식 → 자아존중감 → 교사관계(+)	4-16	지역사회인식 → 진로정체감 → 교사관계(+)
4-5	공동체인식 → 자아존중감 → 학습활동(+)	4-17	공동체인식 → 진로정체감 → 학습활동(+)
4-6	공동체인식 → 자아존중감 → 학교규칙(+)	4-18	공동체인식 → 진로정체감 → 학교규칙(+)
4-7	공동체인식 → 자아존중감 → 교우관계(+)	4-19	공동체인식 → 진로정체감 → 교우관계(+)
4-8	공동체인식 → 자아존중감 → 교사관계(+)	4-20	공동체인식 → 진로정체감 → 교사관계(+)
4-9	다문화수용 → 자아존중감 → 학습활동(+)	4-21	다문화수용 → 진로정체감 → 학습활동(+)
4-10	다문화수용 → 자아존중감 → 학교규칙(+)	4-22	다문화수용 → 진로정체감 → 학교규칙(+)
4-11	다문화수용 → 자아존중감 → 교우관계(+)	4-23	다문화수용 → 진로정체감 → 교우관계(+)
4-12	다문화수용 → 자아존중감 → 교사관계(+)	4-24	다문화수용 → 진로정체감 → 교사관계(+)

5. 모형의 직접 및 간접효과

지역사회 사회자본의 각 하위변수들이 학교적응에 미치는 영향을 정확히 확인하고자 잠재변수들 사이의 직접효과 및 간접효과를 분석하였다.⁶⁾ 직접효과 및 간접효과의 분석결과는 <표 9>와 같다.

직접효과결과를 살펴보면, 지역사회인식은 진로정체감(.079), 자아존중감(.100), 학습활동(.111), 교사관계(.108)에서는 정(+)의 효과가 있는 것으로 나타났지만, 학교규칙과 교우관계는 통계적으로 유의미한 결과가 도출되지 않았다. 공동체의식은 진로정체감(.176), 자아존중감(.168), 학교규칙(.354), 교우관계(.233), 학습활동(.254), 교사관계(.346) 모두 유의미한 정(+)의 효과가 있는 것으로 나타났다. 다문화수용은 진로정체감(.148), 자아존중감(.147), 학교규칙(.059), 교우관계(.068)에서는 정(+)의 효과가 있는 것으로 나타났지만, 학습활동과 교사관계는 통계적으로 유의미한 결과가 도출되지 않았다.

자아존중감은 학교규칙(.175), 교우관계(.495), 학습활동(.362), 교사관계(.285) 모두 유의미한 정(+)의 효과가 있는 것으로 나타났다. 진로정체감은 교우관계(-.054)만 통계적으로 유의미한 부(-)의 효과가 있는 것으로 나타났으며 학교규칙, 학습활동, 교사관계는 통계적으로 유의미한 결과가 도출되지 않았다.

간접효과결과를 살펴보면 지역사회인식은 학습활동(.036), 교우관계(.045), 학습활동(.036) 교사관계(.028) 모두 정(+)의 효과가 있는 것으로 나타났다. 공동체의식은 학교규칙(.023), 교우관계(.074), 학습활동(.060), 교사관계(.046) 모두 정(+)의 효과가 있는 것으로 나타났다. 다문화수용은 학교규칙(.020), 교우관계(.065), 학습활동(.053), 교사관계(.040) 모두 정(+)의 효과가 있는 것으로 나타났다. 직접 및 간접효과 결과를 바탕으로 정서적 역량이 지역사회 사회자본과 학교적응 사이에서 부분매개 효과를 보이는 것을 확인할 수 있다.

6) 최종모형의 간접효과, 총효과의 통계적 유의성을 검증하기 위해 부트스트래핑(bootstrapping)을 실시하였다(2,000회, $p < .05$). 그 결과, 모든 잠재변수가 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

<표 10> 직접효과 및 간접효과 분석결과

		지역사회인식	공동체의식	다문화수용	자아존중감	진로정체감
진로정체감	직접효과	.079**	.176***	.148***	-	-
	간접효과	-	-	-	-	-
	총효과	.079**	.176***	.148***	-	-
자아존중감	직접효과	.100***	.168***	.147***	-	-
	간접효과	-	-	-	-	-
	총효과	.100***	.168***	.147***	-	-
학교규칙	직접효과	.003	.354***	.059*	.175***	-.036
	간접효과	.015**	.023**	.020***	-	-
	총효과	.018	.377***	.080*	.175***	-.036
교우관계	직접효과	-.026	.233***	.068**	.495***	-.054*
	간접효과	.045**	.074***	.065***	-	-
	총효과	.020	.307***	.133***	.495***	-.054*
학습활동	직접효과	.075**	.254***	.038	.362***	-.004
	간접효과	.036***	.060***	.053***	-	-
	총효과	.111***	.314***	.091**	.362***	-.004
교사관계	직접효과	.081**	.346***	-.012	.285***	-.011
	간접효과	.028***	.046***	.040***	-	-
	총효과	.108***	.392***	.028	.285***	-.011

p<0.1*, p<0.05**, p<0.01***

V. 결론

본 연구는 청소년이 지각한 지역사회 사회자본이 정서적 역량을 매개하여 학교 적응에 미치는 영향을 직·간접적으로 확인하고, 청소년의 발달 및 성장을 돕기 위한 실제적인 차원의 적용방안을 모색하고자 하였다. 분석에 활용된 자료로는 한국 아동·청소년패널조사 중학교 1학년 패널의 3차년도(2012) 자료를 활용하였으며, 중학교 3학년 2,153명을 대상으로 분석을 실시하였다.

연구가설에 대한 검증결과는 다음과 같다. 첫째, 지역사회 사회자본은 청소년의

학교적응에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 인적네트워크, 지역주민 간의 신뢰, 공동체가치, 다양성 존중 등 지역사회에 형성된 사회자본이 지역에 살고 있는 청소년에게 건강한 가치관을 가진 성인으로 성장할 수 있는 기반을 제공하여 학교적응에 긍정적인 영향을 미친다는 다수의 선행연구결과와 일치하는 것을 알 수 있다(김경식 외, 2009; 서정아, 2013; 전병주, 2012; 최형임·문영경, 2013; Coleman, 1988; Sampson et al., 1999). 다만, 가설의 결과 중 지역사회인식과 교우관계, 다문화수용과 교사관계를 통계적으로 유의미하지는 않았으나 부(-)의 결과를 나타낸 것을 확인할 수 있다. 이는 지역사회에 거주하는 청소년이 지역사회가 공유하고 있는 사회자본에 대해 부정적으로 받아들이거나 낮은 수준으로 인식하게 되면, 학교 내에서 친구나 선생님과 관계를 부정적으로 인식하게 되어 학교적응에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 암시하고 있다. 둘째, 지역사회 사회자본이 정서적 역량에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 풍부한 지역사회 사회자본은 청소년에게 정서적 안정감을 더해줌에 긍정적인 자아를 형성하게 된다는 선행연구결과와 일치한다(정민희, 2020; Jencks & Mayer, 1990). 지역주민들 간의 친밀감, 유대감, 다양성 존중과 같은 가치가 공유된 지역사회는 청소년들이 건강한 자아존중감과 진로정체감을 형성할 수 있는 환경을 제공한다. 지역사회를 형성하고 있는 풍부한 네트워크, 지역사회 내 공식적·비공식적으로 조언을 해줄 수 있는 조언자들의 존재는 청소년들이 정신적으로 의지할 수 있는 지지기반을 형성해준다(Stanton-Salazar, 2011). 지역사회 사회자본을 통해 건강한 자아를 형성한 청소년들은 학교에 보다 잘 적응하게 되어 학교생활에 만족하게 되는 것을 알 수 있다. 셋째, 정서적 역량이 학교적응에 미치는 영향에 대한 분석 결과, 자아존중감이 학교적응에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 자아존중감이 학교적응에 매우 긍정적인 영향을 미친다는 다수의 선행연구결과와 일치한다(김하늬·손은령, 2019; 신미 외, 2012; 원재순·김진숙, 2016; Graham, 1996). 자아존중감이 높은 청소년은 또래친구, 선생님과 원만한 사회적 관계를 형성하여 학교생활에서도 자신감 있고 적극적인 생활을 하게 된다. 뿐만 아니라 학교의 규범을 준수하고 학습활동에도 적극적으로 참여하게 되어 학교생활에 만족하게 되어 적응력이 높아지게 된다. 다만, 진로정체감의 경우 교우관계만이 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향이 나타났고 이를 제외한 나머지 가설들은 기각되었다. 이는 진로정체감이 학교적응에 긍정적인 영향을 미친다는 기존 선행연구결과와는 일치하지 않는 결과라고 볼 수 있다(문은식, 2015; 서희정·윤명희, 2018). 이러한 결과는 자신의 진로에 대한 설정이 불명확하여 진로정체감이 낮거나, 자신의 진로가 명확하지만 부모, 교사

등 주변의 기대와 일치하지 않아 갈등을 겪는 것으로 추론해볼 수 있다. 또한, 또래 친구와의 비교에 민감한 청소년들의 정서적 특성이 반영된 것일수도 있는데 이는 추후 연구를 통해 검증할 필요가 있다. 넷째, 지역사회 사회자본은 정서적 역량을 매개하여 학교적응에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면 자아존중감이 학교적응에 매우 유의미한 정(+)의 영향을 보여 다수의 선행연구 결과와 일치하는 것을 확인할 수 있었다(김영애, 2018; 김장민·김신열, 2010; 문은식, 2015; 원재순·김진숙, 2016; Graham, 1996). 반면, 진로정체감을 매개하는 가설들은 교우관계와 관련된 가설만이 채택되었고, 다른 가설들은 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다(문은식, 2015; 서희정·윤명희, 2018). 구체적으로 살펴보면 지역사회인식이 진로정체감을 매개하여 교우관계에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 이는 청소년을 둘러싼 지역의 내·외부적 환경이 청소년의 진로정체감에 영향을 미쳐 교우관계에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 추론해볼 수 있다. 공동체의식과 다문화수용은 진로정체감을 매개하여 교우관계에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 이는 주변의 친구를 위해 헌신하는 마음을 가질수록, 나와 다른 문화를 가지고 있는 사람을 이해하고 포용할 수 있는 태도가 형성되어 있을수록 교우관계에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다(정민희, 2020). 이러한 결과를 바탕으로 지역사회 사회자본이 학교적응에 미치는 영향에서 정서적 역량은 부분적으로 매개효과를 보이는 것을 확인할 수 있다.

본 연구는 청소년이 지각한 지역사회 사회자본이 정서적 역량을 매개하여 학교적응에 미치는 영향요인에 대해 살펴보았다. 분석결과를 바탕으로 연구의 함의를 종합하면 다음과 같다. 첫째, 지역사회 사회자본이 청소년의 학교적응에 직·간접적인 영향을 미치는 것을 실증적으로 증명하였다. 이는 청소년의 학교적응에 영향을 미치는 주요 요인인 개인, 가족, 학교 요인과 같은 단편적인 요인에서 벗어나 지역사회 사회자본과 같은 사회적 요인을 활용하였다는 점에서 분석적 함의가 있다. 정서적, 학습적으로 성장과 성숙의 시기를 지나고 있는 청소년에게 있어 건전하고 건강한 지역사회 구축이 중요함을 이야기 하고 있다. 물리적·경제적 기반과 같은 유형의 자원을 갖추는 것도 중요하지만, 무형의 자원인 사회자본을 구축하기 위한 공동체의 노력이 필요하다는 것을 시사하고 있다. 둘째, 다양성에 대한 포용과 유연함에 대해 다문화수용이라는 변수를 활용하여 연구를 시도함으로써 다문화에 대한 지역사회의 개방적인 인식의 중요성을 언급하였다는 점에서 기존연구와의 차별성을 드러내고자 하였다. 본 연구에서는 지역사회를 관통하는 다문화에 대한 청소년의 긍정적인 인식이 학교적응에 영향을 미칠 수 있음을 확인하였다. 다문화수용이

높은 지역사회는 문화의 다양성을 존중하고 나와 다른 인종에 대한 배타성이 낮다. 과거에 비해 우리나라로 들어오는 다양한 국적과 인종을 가진 외국인과 노동자, 이민가정의 수가 많아지면서 이들이 지역사회에 정착하는 일이 많아졌다. 다문화에 대한 지역사회의 열린 태도는 청소년들에게 영향을 미치게 되고 학교에서 만나는 친구들에게 개방적인 태도를 취함으로써 관계형성 측면에서 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 셋째, 양질의 지역사회 사회자본을 구축하기 위한 지역 주민들의 협력이 필요하다. 어려운 일을 함께 극복하고 다양함을 존중하는 지역사회를 만들기 위한 지역주민들의 협력과 노력이 필요하다.

연구결과를 바탕으로 지역사회 사회자본의 향상을 위한 제언을 하고자 한다. 먼저, 2018년 여성가족부에서 발표한 6차 청소년 정책 기본계획에서 지역사회 중심의 청소년 정책 강화의 세부계획에서 확인할 수 있는 것처럼, 청소년을 위한 정책과 복지서비스는 지역사회를 중심으로 청소년의 발달과 보호, 성장 및 성숙에 도움이 되는 사회자본의 활성화를 위한 구체적인 방향으로 마련되어야 할 필요가 있다. 구체적으로 청소년을 위해 국가에서 정책적으로 운영되는 기관과 서비스는 각 지역사회의 조건과 특성을 반영하여 지역사회 사회자본이 구축될 수 있도록 방향을 설정해야 한다. 둘째, 지역사회 사회자본은 청소년에게 보편적 욕구와 선별적 욕구 모두를 통합하는 방향으로 형성되어야 한다. 예를 들어, 청소년 상담복지 센터 서비스, 교육복지 우선지원 사업, 지역 교육복지 네트워크 등과 같은 청소년의 정서적 역량 강화와 안정적인 학업 및 학교생활을 도울 수 있는 보편적 서비스와 전문적 서비스를 제공할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 셋째, 지역사회 사회자본이 활성화될 수 있는 공식적·비공식적 기관이 필요하다. 지방자치단체나 공공기관에서 지역주민들을 연결해줄 수 있는 프로그램이나 정보를 제공하고, 지역주민들 간의 공동체意識의 회복을 통해 청소년들이 지역사회를 긍정적으로 인식할 수 있는 기반을 마련해야 한다.

위 분석결과에도 불구하고 연구의 한계를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 2차 자료 활용하여 연구내용이 풍부하게 이루어지지 않았다는 점이다. 전국단위로 조사한 패널데이터를 활용하여 표본의 대표성을 가진 실증분석을 수행하였다는 점에서는 의미가 있지만, 연구결과 도출에 한계가 있음을 확인할 수 있다. 특히, 독립변수와 종속변수 간의 관계를 엄격하게 통제하지 못한 점은 정확한 연구결과를 도출하는데 한계를 보이고 있다. 이에 연구에서 활용된 변수들의 내용 보완을 통한 후속연구가 필요함을 제안한다. 후속연구에서는 지역사회 사회자본, 정서적 역량, 학교적응 뿐만 아니라 정책적 관련성을 좀 더 풍부하게 적용하여 연구할 필요성이 있다. 둘째,

본 연구에서 확인하지 못한 개인의 가정환경, 개인별 특성과 같은 부분들을 충분히 고려하지 못한 한계점이 있다. 또한 학교적응에 영향을 미치는 기타 요인들을 면밀하게 살펴보기 못한 점은 추후 연구에서 보완되어야 할 사항이다. 셋째, 본 연구는 실증분석을 통해 연구결과를 도출하였으나, 보다 깊이 있는 결과를 도출하기 위해서는 질적 연구가 함께 이루어져야 함을 제시한다. 실증적 결과에서 드러나지 않은 변수들 간의 정성적 특성들을 도출해 낼 수 있는 후속연구가 필요하다. 넷째, 시간에 따른 청소년의 발달을 고려한 연구들이 필요하다. 청소년의 발달과 학교환경 변화를 동시에 고려한다면 보다 풍부한 연구결과를 고찰할 수 있을 것으로 생각된다.

참고문헌

- 강유진·문재우. (2005). 청소년 학교적응에 대한 가족요인의 영향. 『한국청소년연구』, 16(1): 283-135.
- 강현주·김정화·최민지. (2012). 사회적 자본이 학교적응에 미치는 영향: 초등학교와 중학교 시기의 비교를 중심으로. 『청소년복지연구』, 14(2): 281-306.
- 강현주·노충래. (2012). 청소년 자아개념에 대한 지역효과. 『한국청소년연구』, 23(4): 101-129.
- 곽현근. (2007). 지역사회 사회자본에 미치는 동네효과에 관한 연구. 『지방정부연구』, 11(4): 59-86.
- 권혜원. (2004). 「중학생의 민주 시민 의식 연구」. 석사학위논문, 이화여자대학교.
- 김경식·최성보·이현철. (2009). 사회적 자본과 학교적응과의 관계: 가족, 학교, 지역사회 내 사회적 자본을 중심으로. 『교원교육』, 25(2): 60-83.
- 김광혁. (2008). 지역사회자본과 가족 소득의 변화가 아동의 학업성취도 변화에 미치는 영향. 『사회복지정책』, 35: 5-28.
- 김민수·이현지. (2019). 청소년이 인지한 지역사회 사회자본이 자아존중감에 미치는 영향: 잠재성장모형을 적용한 종단연구. 『복지상담교육연구』, 8(2): 153-173.
- 김영애. (2018). 청소년의 체험활동이 진로정체감에 미치는 영향. 『한국청소년활동연구』, 4(1): 21-41.
- 김장민·김신열. (2010). 지역사회 취약성, 지역사회자본 및 가족사회자본이 청소년의 학업성취에 영향을 미치는 과정. 『사회과학연구』, 26(3): 153-174.
- 김하늬·손은령. (2019). 청소년의 자아존중감, 공동체 의식, 다문화수용성, 학교적응의

- 관계. 「학습자중심교과교육연구」. 19(18): 361-381.
- 김현진. (2001). 「농업계 고등학교 학생의 귀인성향과 학교적응과의 관계」. 석사학위 논문, 서울대학교.
- 김혜미·문혜진. (2013). 다문화가정 아동청소년과 비다문화가정(한국인 부모가정) 아동청소년의 학교적응 비교연구. 「한국사회복지학」. 65(4): 7-31.
- 남궁근. (2012). 「행정조사방법론」. 경기: 법문사.
- 문은식. (2002). 「청소년의 학교생활 적응행동에 관련되는 사회·심리적 변인들의 구조적 분석」. 박사학위논문, 충남대학교.
- _____. (2015). 중학생의 또래애착, 자아정체감 및 진로정체감과 학교생활적응의 관계. 「인간발달연구」. 22(1): 21-35.
- 박성혜·윤종희. (2013). 초·중등생의 학교적응에 영향을 미치는 변인 탐색: 개인적 변인과 가정환경 변인을 중심으로. 「한국청소년연구」. 24(3): 147-169.
- 박은정·이유리·이성훈. (2016). 부모의 소득계층별 청소년의 사회자본이 진로정체감에 미치는 영향: 중학교 3학년을 중심으로. 「청소년학연구」. 23(5): 237-263.
- 배상영·강윤경·안소영·홍세희. (2020). 청소년의 사회적 자본이 진로정체감에 미치는 영향: 자아탄력성의 매개효과와 휴대전화 의존도의 조절된 매개효과. 「한국청소년연구」. 31(2): 263-290.
- 서정아. (2012). 「한국아동청소년패널조사2010 III 데이터분석보고서 4 사회자본이 청소년의 학교적응에 미치는 영향: 가족, 지역사회 사회자본을 중심으로」. 세종: 청소년정책연구원.
- _____. (2013). 가족 사회자본과 지역사회 사회자본이 청소년 학교적응에 미치는 영향. 「사회복지연구」. 44(1). 135-164.
- 서희정·윤명희. (2020). 중고등학교 졸업예정 청소년의 진로정체감이 삶의 만족도에 미치는 영향: 학교생활적응의 매개효과를 중심으로. 「교육연구논총」. 39(1): 71-98.
- 송순만. (2017). 「청소년의 가정폭력 피해 경험이 학교생활적응에 미치는 영향: 자아존중감과 진로정체감의 매개효과를 중심으로」. 박사학위논문. 한세대학교.
- 신미·전성희·유미숙. (2012). 초기 청소년의 사회적 관계, 자아존중감, 삶의 만족, 학교생활적응 간의 관계 분석. 「아동학회지」. 33(1): 81-92.
- 양계민·정진경. (2008). 「사회통합을 위한 청소년 다문화교육 활성화방안 연구」. 서울: 한국청소년정책연구원.
- 연문희·강진령. (2002). 「학교상담」. 서울: 양서원.

- 원재순·김진숙. (2016). 자아존중감과 학교적응 간 상관관계 메타분석. 「청소년학연구」, 23(9), 177-205.
- 유태균·김경휘. (2013). 「사회복지 자료분석의 기초원리」. 고양: 공동체.
- 이경희·성춘희·김미정. (2014). 저소득층 아동의 성별에 따른 부모양육행동과 학교적응 유연성에 대한 자아존중감의 매개효과. 「청소년학연구」, 21(11): 1-28.
- 이혜영. (2012). 「학생의 학교 부적응 진단과 대책 1」. 진천: 한국교육개발원.
- 이훈영. (2010). 「이훈영교수의 연구조사방법론」. 서울: 청람.
- 이희선·선우현정. (2015). 청소년의 진로정체감 형성에 영향을 미치는 제변인: 자아정체감, 부모의 방임. 「청소년학연구」, 22(6): 57-73.
- 장정임. (2009). 진로상담 프로그램이 학교 밖 청소년의 진로성숙도 및 진로자기효능감에 미치는 효과. 「교육과학연구」, 11(2): 141-163.
- 전경하. (2015). 「사회적자본이 아동의 학교생활적응에 미치는 영향: 자아탄력성 매개효과를 중심으로」. 박사학위논문, 원광대학교.
- 전경하·송순. (2013). 가족 내·외의 사회적 자본이 아동의 학교생활적응에 영향을 미치는 과정 연구: 자아탄력성 매개효과를 중심으로. 「한국가족복지학」, 18(1): 143-165.
- 전병주. (2012). 다문화가족 청소년의 사회적 자본 및 문화변용스트레스가 학교적응에 미치는 영향. 「디지털정책연구」, 10(11): 29-38.
- 정민희. (2020). 지역사회 사회적 자본이 학교적응에 미치는 영향. 「한국지역사회복지학」, 72: 63-87.
- 차한솔·김주일. (2015). 청소년 봉사활동만족도가 학교생활적응에 미치는 영향: 또래 애착과 자아존중감의 매개효과. 「청소년학연구」, 22(3): 177-204.
- 최형임·문영경. (2013). 청소년의 공동체의식이 학교생활적응에 미치는 영향. 「한국지역사회복지학」, 45: 189-209.
- 통계청. (2020). 『2020 청소년 통계』. 서울: 통계청.
- 홍현미라. (2006). 미국의 지역사회자본(Community social capital) 구축 정책사례와 한국에 주는 시사점. 사회복지정책, 25, 107-131.
- 황혜원·정지형·김순정. (2019). 저소득 청소년이 인식한 지역사회환경이 진로정체감에 미치는 영향: 학교생활적응의 매개효과. 「인문사회과학기술융합학회」, 9(5): 647-658.

- in social psychological research: Conceptual, strategic, and statistical considerations.” *Journal of Personality and Social Psychology*, 51(6): 1173-1182.
- Birch, S. J., & Ladd, G. W. (1997). “The teacher-child relationship and children’s early school adjustment.” *Journal of School Psychology*, 35: 61-79.
- Boudieu. P. (1985). “The form of capital.” In Richardson J. G (Ed.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, 241-258. New York: Greenwood.
- Brooks-Gunn, J. & Duncan, G. J. (1997). “The effects of poverty on children.” *The Future of Children*, 7(2): 55-71.
- Burt. R. D. (2001). *Structural holes versus network closure as social capital*. In N. Lin, K. Cook, and R. D. Burt (Eds.) *Social capital-Theory and Research*, 31-57. New Brunswick and London: Aldine Transaction.
- Coleman, J. S. (1988). “Social Capital in the creation of human capital.” *American Journal of Sociology*, 94: 95-120.
- Danielsen, A. G. (2009). “School-related social support and students’ perceived life satisfaction.” *Journal of Education Research*, 102(2): 303-318.
- Gardner, J. (1993). *Community Building: An Overview Report and Case Profiles*. Washington DC: Teamwork.
- Graham, S. (1996). *What’s “emotional” about social motivation?*. In J. Juvonen & K. Wentzel(Eds.), *Social motivation and academic achievement*(pp. 346-359). New York: Cambridge University Press.
- Grewal, R., Cote, J. A., & Baumgartner, H. (2004). “Multicollinearity and measurement error in structural equation models: Implications for theory testing.” *Marketing Science*, 23(4): 519-529.
- Haney, T. J. (2007). “Broken windows and self-esteem: Subjective understandings of neighborhood poverty and disorder.” *Social Science Research*, 36(3): 968-994.
- Holland, J. L. (1997). *Making vocational choices: A theory of vocational personalities and work environments*. Psychological Assessment Resources.
- Jencks, C., & Mayer, S. E. (1990). *The social consequences of growing up in a poor neighborhood*. New York: Columbia University Press.

- Ladd, G. W., Kochenderger B. J., & Coleman, C. C. (1996). "Friendship quality as a predictor of young children's early school adjustment." *Child Development*, 67: 1103-1118.
- Leventhal, T., & Brooks-Gunn, J. (2003). "Children and youth in neighborhood contexts." *Current Directions in Psychological Science*, 12(1): 27-31.
- Meijers, F. (1998). "The development of a career identity." *International Journal for the Advancement of Counselling*, 20(3), 191-207.
- Nunnally, J. C. (1978). *Psychometric Theory*. New York: McGraw-Hill.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- _____. (1993). "The prosperous community: social capital and public life." *The American Prospect*, 13: 35-42.
- _____. (1995). "Bowling alone: America's declining social capital." *Journal of Democracy*, 6(1): 65-78.
- Saarni, C. (1999). *The development of emotional competence*. New York: Guilford Press.
- Saguaro Seminar. (2006). Social Capital Community Survey (<https://sites.hks.harvard.edu/saguaro/neasurement/2006sccs.htm>)
- Sampson, R. J., Morenoff, J. D., & Earls, F. (1999). "Beyond Social Capital: Spatial dynamics of collective efficacy for children." *American Sociological Review*, 64(5): 633-660.
- Storikov, V. B., & Vondracek, F. W. (2011). *Occupational identity*. In S. J. Schwartz, K. Luyckx, & V. L. Vignoles (Eds.), *Handbook of identity theory and research*(pp. 692-714.). New York: NY: Springer.
- Spencer, M. B. (1999). "Social and cultural influence on school adjustment: The application of an identity-focused cultural ecological perspective." *Educational Psychologist*, 34: 43-57.
- Stanton-Salazar, R. D. (2011). "A Social Capital framework for the study of institutional agents and their role in the empowerment of low-status students and youth." *Youth and Society*, 43(3): 1066-1109.
- Thomson, C. K. (1988). *Self-assessment in self-directed learning issues of learner diversity*. In *Taking Control: Autonomy in Language Learning*. 77-91.

edited by Pemberton, R. Edward, S. L. Li, W. Or, W. F., & Pierson, H. D.
Hong Kong: Hong Kong University Press.

이찬희(李燦熙): 주저자. 성균관대학교 국정전문대학원에서 석사학위를 취득한 후, 동 대학원 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 청소년정책, 교육정책, 복지정책, 사회자본 등이다(chrabbit@hanmail.net).

이숙중(李淑鍾): 교신저자. 미국 Harvard University에서 사회학 박사학위를 취득하고 현재 성균관대학교 행정학과/국정관리대학원 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 사회자본, 민주주의, NGO/NPO, 국제공공거버넌스 등이다. 최근 편저서로는 *Populism in East Asian Democracies* (2021, Brill), *Collaborative Governance in East Asia* (2020, 대영문화사), 『함께 풀어가는 사회문제』(2019, 윤성사) 등이 있으며 논문으로는 “사회자본이 비제도적 정치참여에 미치는 영향”(2020, 한국정치연구), “초기 연결망의 연결강도 증가 요인에 관한 연구”(2019, 국정관리연구)등이 있다(skjlee@skku.edu).

The Influence of Adolescents' Community Social Capital on Their School Adjustment : Focusing on the mediating effects of adolescents' emotional competence

Lee Chan Hee & Lee Sook Jong

This study focuses on the intimate connection between community and school that is a living space and a learning space for adolescents. The existing studies have demonstrated how residential community life influences adolescents' emotional competence development and school adaptation,. This study verifies this relationship based on the statistical analysis of the data from the 3rd year Korean Children and Youth Panel (2012). Our analysis confirms that the community social capital perceived by adolescents, measured by community awareness, community consciousness, and multicultural acceptance, has a significant direct influence on both school adaptation and emotional competence. Emotional competence, measured by self-esteem and career identity, is found to have a partial mediating effect in the relationship between community social capital and school adaptation.

These analysis results show that community social capital influences adolescents' life in building confident character and growing as a mature person. Among the components of community social capital, open minded attitudes toward multiculturalism is found to be important. Building a good community where adolescents can live a healthy life requires the cooperation between local residents and local government. We propose adolescent social service programs which are centered on a residential area linked to nearby school zones.

[Key words: Community Social Capital, Emotional Competence, School Adjustment, Structural Equation Model]

세월호 사건의 재난관리 분석: Petak과 Rosenbloom의 개념틀을 중심으로

김근세·장사무엘·윤남기

본 연구는 세월호 사건의 재난관리 실패사례를 분석하였다. 구체적으로, 세월호 사건을 Petak의 재난관리 4단계에 입각하여 실패 사례를 선정하고 Rosenbloom의 행정의 세 가지 관점에서 분석하였다. 첫째, 예방단계는 해상·업무활동의 법적근거가 존재하나, 관리적 차원의 관리·감독이 부재했다. 기저에는 이해집단간 이해관계를 기반으로 하는 유착관계가 영향을 미쳤음을 시사한다. 둘째, 대비단계는 해상사고에 대비한 교육·훈련의 법적 근거가 존재하나, 역시 관리적 차원의 관리·감독이 부실했다. 셋째, 대응단계는 해상사고 신고와 중앙재난안전대책본부 설치 근거가 존재하나, 관리적 차원에서 조직간 의사소통의 혼선과 구조활동간 조정이 미흡하였다. 기저에는 해양경찰과 특정 구조업체간 관계가 효과적 대응 활동에 한계로 작용하였다. 넷째, 복구단계는 법적 차원에서 해양관련법률이 개정되었고, 관리적 차원의 조직개편이 단행되었다. 그러나 퇴직관료들의 전관예우와 이를 기반으로 해양업계의 관계망이 구조적 제약으로 남아있다. 이를 바탕으로 세월호 사건의 법적·관리적·정치적 관점에서 재난관리체계의 문제점을 도출하고 정책적 시사점을 고찰한다.

주제어 : 재난관리체계, 세월호, 행정의 관점

I. 서론

2014년 4월 16일 발생한 세월호 사고는 국가의 존재와 한국사회 전반에 큰 반향을 가져왔다. 실제 세월호 사고의 재난관리 과정에서 공공과 민간의 협력체계 부족, 정부의 초등조치 미흡, 공공부문의 책임성 소재 등 복합적인 문제가 지적되었다(감사원, 2014).

그 동안 행정학계는 세월호 사례를 ‘해양사고 재난관리의 총체적 부실’로 인식하

* 본 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A5A2A01024656).

본 논문은 2019년 한국행정학회 하계학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임.

논문접수일: 2021.02.08, 심사기간(1차~2차): 2021.03.09~03.30, 게재확정일: 2021.03.30

여 재난관리체계(risk management system)의 한계와 개편에 주목하였다. 재난관리 체계는 ‘예방·대비·대응·복구’의 단계로 구성되어 있으며, 재난의 발생부터 복구의 상황까지 일련의 체계를 의미한다(Petak, 1985). 이러한 재난관리체계를 구조적 관점과 행정책임성 관점으로 접근한 연구가 진행되었다. 먼저, 구조적 관점으로 국가 재난관리체계의 구조 문제에 주목하여, 구체적으로 컨트롤 타워의 역할 모호성(이동규, 2014; 노진철, 2015)과 재난관리체계 목표의 불명확성(정우성·김태진, 2014; 이재은, 2004) 등을 지적하였으며, 재난유형에 따라 효과적인 재난관리방식을 제안하였다. 즉 재난관리체계에 있어 구조의 문제로 접근하였다.

또한, 행정책임성 관점에서 정부의 사회적 책임 부족(강수돌, 2015), 관료들의 법적, 계층제적 책임성의 문제(김병섭·김정인, 2014) 등으로 접근하였다. 이는 재난관리체계를 운영·집행하는 관리자에 초점을 맞춘 연구로 이해할 수 있다.

그런데 재난관리체계에 대한 보다 종합적인 접근은 아직 미흡한 것 같다. 예를 들어, 한국사회 특수한 ‘연줄사회’의 구조적 특성을 고려할 때(이규연 외, 2006), 한국 해운업계의 생태계에 유관기관간 이해관계의 권력구조가 세월호 재난관리 대응 과정에 어느 정도 영향을 미칠 수 있을 것이다(김근세 외, 2019:2). 즉 기존의 세월호 연구는 주로 관리·책임성·기술 등의 측면에서 부분적으로 연구가 진행되었고, 재난관리체계의 각 단계별 종합적 연구는 아직 미흡한 것으로 보인다. 따라서 본 연구는 이러한 현상을 종합적으로 이해하기 위해Petak(1985)의 재난관리체계를 기준으로 세월호 재난관리체계를 구분하고, Rosenbloom이 제시하는 행정의 세 가지 관점인 관리적·정치적·법적 관점에서 재난관리체계 실패사례 분석을 보다 종합적으로 연구하려고 한다(Rosenbloom et al. 2015: 38).

이러한 문제의식에서 본 연구는 세월호 사례의 재난관리체계를 행정의 관리적 관점을 넘어, 정치적, 법적 관점으로 종합적으로 분석하려고 한다. 이를 위해 첫째, 행정의 세 가지 관점을 정리하고, 재난관리체계의 각 단계별 이슈를 도출한다. 둘째, 세월호 사례의 단계별 재난관리 실패를 행정의 세 가지 관점에서 분석한다. 마지막으로, 이러한 사례분석을 바탕으로 재난관리체계의 정책적 시사점을 모색하려고 한다.

II. 이론적 배경

1. Rosenbloom의 행정을 바라보는 분석틀

행정현상을 이해하는 관점은 행정기능과 행정가치에 따라 현상을 보는 다양한 안목을 제공한다. Rosenbloom은 이를 관리적 관점, 정치적 관점, 법적 관점으로 구분하였다(Rosenbloom et al, 2015). <표 1>은 행정의 세 가지 관점을 정리한 것이다.

<표 1> Rosenbloom의 행정관점

	관리적 관점		정치적 관점	법적 관점
	전통적 관리	신공공관리		
행정 가치	경제성 효율성 효과성	비용효과성 고객대응성	대표성 대응성 책임성	정당성·적법성 실재적 권리 평등보호·형평
조직 구조	이념형 관료제	경쟁, 분사조직	조직 다원주의	재판장
개인의 이해	몰인격성 합리적 행위자	고객	집단의 구성원	개인/범주 이성적 인간
인지 접근법	합리적 과학적	이론, 관찰 측정, 실험	합의와 여론 토론(논쟁)	귀납적 사례분석 연역적 법 분석
예산	합리주의 (비용-편익)	성과기반 시장주도적	점증주의	권리로서의 제공
의사 결정	총체적 합리모형	분권화 비용최소화	점증모형	선례적 점증주의
정부 기능	집행	집행	입법	심판

출처: Rosenbloom et al, 2015: 38

첫째, 관리적 관점은 기본적으로 공사영역의 유사성에 주목하여 관리적 효율성을 강조한다(Rosenbloom et al, 2015: 14). 전통적 행정이론의 경우 경제성, 효율성, 효과성의 가치를 극대화하며 그 기저에는 행정의 합리성(rationality)이 있다. 신공공관리론(New Public Management)은 비용효과성(cost-effectiveness), 고객대응성 등을 중요가치로 강조하며, 행정의 과정과 절차 보다는 산출 및 효과를 중요시한다. 이처럼 관리적 관점은 정부의 기능을 주로 집행(execution)의 기능으로 간주한다(Rosenbloom et al, 2015: 14).

둘째, 정치적 관점은 대표성, 대응성, 책임성의 행정 가치를 강조한다. 특히, 공공문제를 둘러싼 다양한 이익집단 정치과정에서 행정은 정치적 다원주의를 가정한다. 다양한 가치가 존재하는 만큼 이해관계자간 협상과 타협이 불가피하며(Bolman & Deal 2017: 184), 합의에 의한 점증주의적 의사결정의 형태를 강조한다. 이때 개인들은 집단의 구성원으로서 간주하며(Rosenbloom et al, 2015: 28), 서로 다른 가치관, 신념, 정보체계, 이해관계 등을 가진 것으로 가정한다(Bolman & Deal 2017: 184). 이처럼 정치적 관점은 정부의 기능을 주로 입법(legislation)의 기능에 주목한다.

셋째, 법적 관점은 행정의 헌법적 가치를 강조하고, 법을 적용하고 집행하는 과정으로 본다(Rosenbloom et al, 2015: 30). 그는 행정법, 행정의 사법화(judicialization), 헌법에 행정권한의 근원이 있다며, 행정과정의 정당성(legitimacy)을 강조한다. 법적 관점은 정부를 주로 심판(adjudication)의 기능에 주목한다. 이것은 법적 근거와 원칙을 가지고 사법적 판단을 할 수 있는 정부를 의미하며, 행정의 기능 중 심판의 기능에 주목한다. 이처럼 복합적인 행정현상은 관리적, 정치적, 법적 등 세 가지 관점으로 접근할 수 있다.

2. 재난관리의 의의와 단계

재난이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것을 의미하며, 자연재난¹⁾과 사회재난²⁾ 등으로 구분할 수 있다(재난 및 안전관리기본법, 제3조 1). 최근 위험사회(risk society)의 도래에 따라 재난은 피해규모와 파급효과가 증가하였다. 특히, 세월호 사례와 같은 사회재난의 경우, 체계적인 재난관리를 통해 사전에 피해를 일정 수준 관리할 수 있는 행정역량을 갖추고, 재난관리에 있어 유관기관 간 협력이 강조되고 있다. 재난의 정의와 유형을 바탕으로 재난관리의 단계를 <표 2>와 같이 제시할 수 있다.

- 1) 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌, 그밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해를 일컫는다.
- 2) 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계(이하 “국가기반체계”라 한다)의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지 등으로 인한 피해 등을 일컫는다.

〈표 2〉 재난의 단계별 활동과 특징

	발생 전(예방)		발생 후(복원)	
	예 방	대 비	대 응	복 구
Petak (1985)	잠재된 위험 위험감소활동	중요자원 파악 훈련계획개발	2차 재난감소 작업문제최소화	원상복구 생활지원
이재은 (2004)	안전기준설정 피해감소방안	협조체계구축 대응자원 확보	긴급피해복구 구조·질서유지	피해조사·지원 복구계획수립
정지범 (2009)	위험성 분석 관련법 제정	비상작전계획 교육훈련·연습	비상계획가동 사고대책본부	시설복구 이재민지원

출처 : Petak(1985), 이재은(2004), 정지범(2009) 재구성

Petak(1985)은 재난관리에 필요한 과정을 예방·대비·대응·복구로 분류하여 위기관리 과정에 대한 정의와 특징을 제시하였다. 예방 단계(mitigation stage)는 사회 보건·안전을 비롯한 다양한 분야에 위험 존재 여부를 판단하고, 감소시킬 수 있는 프로그램을 시행한다(Petak, 1985: 3). 이 단계에서는 재난안전관련 법·규칙·제도의 정비와 예상되는 피해 수준을 예측한다(정지범 외, 2009). 특히 재난관리의 컨트롤타워 역할과 관련된 활동을 구축하는 중요한 단계이다.

대비 단계(preparedness stage)는 대응기관 간 필요자원 파악과 협의를 바탕으로 재난 대응 및 훈련계획을 개발·구축하는 단계이다(Petak, 1985: 3). 이 단계에서는 훈련과 교육을 중심으로, 참여기관 간 활동지침을 작성·활용하는 방안과 계획 수립이 진행된다(정지범 외, 2009). 특히, 정교한 대비체계가 요구되기 때문에(노진철, 2015), 다양한 상황에서의 접근 필요성에 따라 법률, 조직 등이 형성될 수 있다. 그러나 법률의 다원성·복잡성이 증가하고 중복규제의 문제가 발생하게 되어 대비체계의 혼란을 가중할 수 있다(조종묵·류상일, 2010: 2).

대응 단계(response stage)는 발생한 재난의 피해를 줄이고, 재난 지역에 긴급 지원 및 원조 제공과 추가 피해를 최소화하는 단계이다(Petak, 1985: 3). 또한 재난 발생시 해당기관의 임무와 기능을 적용하는 단계로 이해할 수 있다(정지범 외, 2009). 특히, 이 단계에서는 예방·대비 단계의 계획수행과 활동의 유연성이 강조된다.

복구 단계(recovery stage)는 재난 발생지역을 발생 이전 상태로 회복할 때까지의 활동 과정으로 재난 피해자에게 지원 및 원조를 제공하는 단계이다(Petak, 1985: 3). 이 단계에서는 재난의 발생 원인부터 원상회복까지의 장기적 관점을 요구하며, 실제적인 지원 정책이 수행되는 단계이다(정지범 외, 2009).

재난관리는 이러한 4단계로 구성되며, 각각의 단계는 상호작용을 한다. 그동안

우리나라 정부는 재난관리 단계의 이해부족으로 체계적이지 못한 복구정책에 집중하였고(이재은, 2004: 147), 이와 더불어 재난관리의 총체적인 관리 부재로 인해(이동규, 2014: 173) 정부의 대처가 미흡한 결과를 초래했다는 비판이 있다.

3. 세월호 사례의 선행연구 검토

기존 연구들은 세월호 사례를 행정학을 포함한 인문사회과학의 다양한 관점에서 연구가 진행되고 있다. 다음에 제시하는 <표 3>은 세월호 사례를 다양한 관점에서 연구한 것을 정리한 것이다.

<표 3> 세월호 사례의 다양한 관점

관점	연구자 및 주요내용	
사회학적 관점	장덕진 외(2015)	공공성 일본·미국·독일·네덜란드의 사례 분석
철학적 관점	이충진(2015)	국가, 정치철학, 윤리학 인간 존엄성
정치적 관점	이재열 외(2019)	시스템 이론 정치갈등 및 재난정치의 딜레마
	조원룡(2019)	언론의 오보 정치집단과의 관계 분석
	곽동기(2014)	정부신뢰, 정치관계
	서재정 외(2017)	국가의 지배구조, 조직이론, 주체성
관리적 관점	장순희·박인용(2015)	재난관리단계, 조직관리
기술·환경적 관점	강정화(2018)	해양정책배경 세월호의 기술적 문제
거버넌스 관점	공동성 외(2016)	거버넌스 진단, 재난관리단계(예방, 대비) 정부의 재난관리기구
사후관리적 관점	김종엽 외(2016)	재난관리단계(복구), 국가의 역할

먼저, 철학적 관점은 세월호 사례를 국가와 윤리적 관점에서 접근하였다. 먼저, 국가의 경우 제도의 배경이 되는 국가와 시장의 경계 문제를 언급하고, 행위자들의 윤리의식 결여를 지적하였다. 이를 바탕으로 개인과 사회성찰을 제안한다(이충진, 2015). 반면, 사회학적 관점은 세월호 사례에서 공공성의 개념을 중심으로 분석하였다. 일본, 미국, 독일, 네덜란드의 재난과 사회적 합의가 필요한 주요 사례를 분

석하여 세월호 사고 이후 개선 방향을 제시하였다(장덕진 외, 2015)³⁾. 특히, 사회학적 관점 중 미국의 재난관리 거버넌스를 준거로 세월호 재난관리의 대안을 검토하였다. 예를 들어, 공동성 외(2016)는 한국의 재난관리 거버넌스 실패원인을 한국 관료제의 문제, 안전정책 및 규제의 문제 등으로 제시하면서 ‘거버넌스 실패’로 진단하였다(공동성 외, 2016).

Rosenbloom(2015)이 제시한 행정의 관점에 입각하여 볼 때, 장순희·박인용(2015)은 세월호 사례를 관리적 관점에서 연구하였다. 특히, 재난관리체계에 입각하여 주민들의 안전의식을 경험적으로 조사하였다(장순희·박인용, 2015: 89). 광동기(2014)는 정부가 발표한 자료의 의혹과 정치적 관계에 주목(청와대와 국정원 및 기타 정부조직의 관계)하여 분석하였다(광동기, 2014). 서재정 외(2017)는 정치적 관점에서 세월호 사례를 사회 병리로 보면서, 정부의 정치엘리트, 유착현상을 중심으로 연구하였다. 이에 더하여 시민의 주체성 확립을 제시하였다(서재정 외, 2017). 여기서 제시한 유착관계를 보다 심층적으로 연구한 조원룡(2019)은 인양업체, 언론, 조달청, 해양수산부 등의 관계를 분석하였다. 세월호의 인양과정에서 정치적 유착가능성을 지적하면서 유착관계를 보다 강조하고 있다(조원룡, 2019). 반면, 이재열 외(2019)는 시스템 이론에 입각하여 세월호 사례를 분석하였다. 또한 세월호 사고를 보수와 진보간의 이념적 정파적 갈등 및 정치적 딜레마로 변화된 상태를 ‘재난정치’로 제시하면서 정치적 관점에 입각한 연구를 진행하였다(이재열 외, 2019).

사후관리적 관점은 앞서 제시한 Petak(1985)의 복구단계와 의미가 유사하다. 예를 들어, 김종엽 외(2016)는 세월호 이후의 사후복구에서 개인들의 트라우마 관리를 제안하였다. 그는 사회적 고통의 거시적인 관점과 개인들의 인권 회복의 미시적 관점 등 복합적인 접근을 하였다(김종엽 외, 2016). 반면, 강정화(2018)는 세월호의 기술·환경적인 영역을 구체적으로 언급하였다. 또한, 기술과 제도적 차원의 법과 규제를 지적하면서 김종엽 외(2016)보다 구조적인 접근에 입각하였다(강정화, 2018).

기존연구들은 세월호 사례를 다양한 학문적 관점에 따라 구체적인 분석과 대안을 제시하였다. 본 연구는 이러한 연구결과를 바탕으로 재난관리 4단계를 기준으로 재난관리체계를 구분하며 행정의 3가지 관점에서 종합적으로 세월호 재난관리체계 실패사례를 분석하려고 한다. 이러한 배경에는 행정의 관리적, 정치적, 법적의 다각도적인 관점에서 보다 종합적인 접근이 가능하고, 재난관리의 4단계별 접근으로 세

3) 일본은 정보의 불투명, 미국은 재난관리 거버넌스의 확립, 독일은 사회적 합의, 네덜란드 는 중간조직의 네트워크화를 사례에서 도출하였다(장덕진 외, 2015).

월호 사례에 선행연구보다 체계적인 분석이 가능하기 때문이다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구 분석틀

본 연구는 세월호 재난관리체계를 Petak(1985)이 제시한 재난관리의 4단계(예방-대비-대응-복구)로 구분하여 Rosenbloom의 행정의 세 가지 관점으로 재난관리체계 실패사례를 분석하려고 한다.

먼저, 재난관리의 4단계를 구분하고 행정의 세 가지 관점으로 분석하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 세월호 사건의 선행연구를 보면(표 3참조) 기술적, 환경적, 거버넌스적, 정치·사회적 등의 관점으로 분석했지만, 재난관리 단계별 체계적 분석은 아직 미흡하다. 이에 본 연구에서는 재난관리 단계를 세월호 사건의 발생부터 복구에 이르기까지의 전 과정을 체계적으로 분류하여 분석한다. 둘째, 행정은 단순한 집행적 성격을 넘어, 정치적 및 법적 기능과 다양한 행정가치를 추구한다(Rosenbloom, 2015: 14). 재난관리체계는 행정현상의 일환으로, 행정은 규제와 서비스를 동시에 제공하는 특성을 갖는다. 따라서 행정의 3가지 관점에서 접근하여 세월호 재난관리체계의 법·제도, 정치적 성격, 관리적 측면을 다양하게 이해할 수 있다.

세월호 사고에서 재난관리의 실패 사례 선정을 위해 2014년 감사원에서 발간한 “세월호 침몰사고 대응 및 연안여객선 안전관리·감독실태” 보고서를 중점적으로 검토하였으며, 기존의 연구 및 보도자료 등을 종합적으로 분석하였다. 앞서 언급했듯이, 세월호 사고는 선사의 사업확장과 이윤추구 극대화, 정부의 규제능력 부재가 복합적인 원인이 되어 발생한 재난이다. 특히, 세월호 선체조사위원회(2018)에서는 세월호의 침몰 원인을 “직접적·표면적 원인4)”과 “간접적·심층적 원인5)”으로 분류하였다.

본 연구에서는 감사원보고서(2014)의 감사 결과를 중점적으로 검토하여, 세월호

4) 검찰, 경찰, 법원에서는 세월호 침몰의 직접적인 원인으로 “화물 과적 및 고박 부실, 여객선 불법 개조로 인한 복원성 불량, 사고 당시 선장·선원의 초동대응 실패(인명구조 조치를 다하기 전에 퇴선함)”을 들 수 있다(세월호 선체조사위원회, 2018: 13).

5) 시정조치요인(선박소유자가 선박 안전에 필요한 조치를 취하지 않은 점), 비상훈련 요인(해상사고에 대비하기 위한 비상훈련이 이루어지지 않은 점), 안전관리체계 요인(선박의 안전운항 등을 위한 관리체계가 시행되지 않은 점)을 들 수 있다(세월호 선체조사위원회, 2018: 14).

사건에 대한 감사지적사항 67가지 중 사건 발생 원인과 가장 밀접한 9가지 지적사항을 분석사례로 선정하였다⁶⁾. 또한, 재난관리의 실패사례를 선정하기 위해 세월호 선체조사위원회의 보고서(2018)와 세월호 참사에 대한 주민들의 인식조사를 연구한 장순희·박인용(2015)의 논문에서 제시한 요인들을 참고하였다⁷⁾. 그리고 세월호 사고에서 나타난 재난관리의 문제점을 재난관리의 단계에 따라 Rosenbloom(2015)이 제시한 행정의 세 가지 관점(법적 관점, 관리적 관점, 정치적 관점)으로 접근하였다. 본 연구에서 선정한 사례는 <표 2>에서 제시한 재난관리단계에 해당하는 활동 중 활동이 이루어지지 않거나, 잘못된 활동을 행한 사례들로 <표 4>와 같이 정리할 수 있다.

〈표 4〉 세월호 사고의 재난관리 실패사례

재난관리단계	실패사례
예방 (발생전)	- 여객운송사업 인가 부당처리 - 세월호 검사승인 업무 부적정 - 운항관리자 직무의 미흡한 독립성과 부적절한 관리감독
대비 (발생전)	- 해상사고 대비 교육훈련 미흡 - 연안해상교통관제센터(VTS 센터) 관제요원 배치 및 교육부적정 - 세월호 특별점검 업무처리 부적정
대응 (사고발생)	- 세월호 침몰사고 초동조치 및 구조활동 부적정 - 중앙재난안전대책본부 운영부적절
복구 (발생후)	- 해상관련법률개정과 조직개편

6) 9가지 사례는 <표 3>의 선행연구 검토를 기반으로 제시한 것이다. 구체적으로 <표 3>의 다양한 관점에서 제시한 연구에서 공통된 쟁점사례를 참고하여, 재난관리 단계로 재편성하여 9가지 사례를 선정하였다.

7) 먼저, 감사원(2014)에서 세월호 사고에 대한 지적사항 67가지 가운데 재난관리 실패사례를 선정하기 위해 Petak(1985)이 제시한 재난관리 단계에 따라 사고 발생 원인을 사고 발생 이전과 이후로 분류하였다. 장순희·박인용(2015)은 세월호 사고 사례에서 재난관리단계별 주민 만족도를 알아보기 위한 설문조사로 주민들의 인식과 재난관리 4단계 과정에 따른 만족도 조사를 통해 영향요인을 분석하였다. 설문조사 결과, 주민들은 재난관리 4단계 전반에 불만족스러운 의견에 응답하였고, 각 단계별 주민들의 불만족스러운 인식이 가장 높은 변수들을 열거하였다. 세월호 선체조사위원회 종합보고서(2018)는 세월호 사고 당시 선박의 급작스런 선회에 대한 정황과 선박 인양 후 수사결과를 제시하고 있다. 또한, 세월호가 도입된 배경을 비롯하여 침몰하게 된 원인과 사고발생과정에 대한 조사결과를 구체적으로 언급하였다.

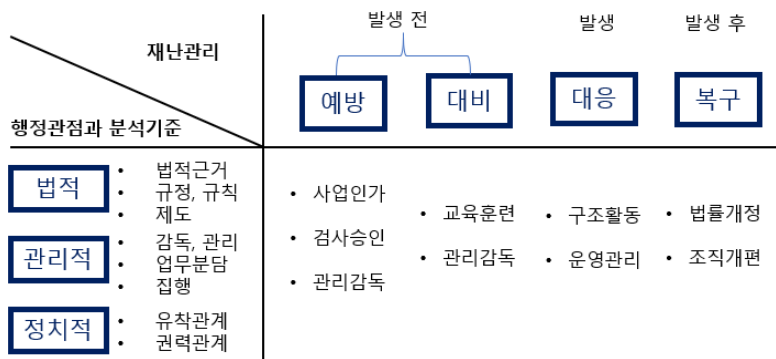
2. 자료수집 및 분석방법

이 연구는 Petak(1985)이 제시한 재난관리 4단계 기준으로 하여 Rosenbloom(2015)이 제시한 행정의 세 가지 관점을 바탕으로 세월호 재난관리체계 실패사례를 분석하려고 한다. 이를 위해 감사원에서 발간한 감사원 보고서(2014)와 기존 문헌을 바탕으로, 재난관리 단계에 적합한 주요 실패사례를 선정하였다. 이러한 사례분석을 위한 자료수집방법으로 세월호 사례에 관한 기존의 정부보고서, 연구논문, 신문기사, 관련도서 등 기존 문헌을 종합적으로 수집하여 검토하였다.

이 연구의 분석방법은 사례연구에 해당된다. 사례연구를 사용하는 이유는 상황이 기술적으로 독특한 상황이거나 다양한 자료의 근거가 존재하며, 사례의 풍부한 실체와 다양한 맥락이 존재하기 때문이다(Eisenhardt & Graebner, 2007: 25; Yin, 2017: 45). 기존의 사례연구는 인터뷰를 기반으로 하는 1차 자료를 사용하지만, 세월호 사건 이후, 유가족과 관련자들에 대한 접근성이 매우 낮아 정부백서 및 보고서 등 2차 자료를 사용한다.

사례연구를 진행하기 위해 분석의 단위와 증거자료의 기준연결, 결과를 해석하는 전략을 설정해야 한다(Yin, 2017: 28-34). 먼저, 분석 단위로는 앞서 제시한 <표 4>의 실패사례로 설정한다. 다음으로 자료와 기준연결은 해석전략과 같이 제시할 수 있다. 이것은 앞서 제시한 재난관리단계의 분류기준에 따라 행정의 세 가지 관점을 기준으로 분석하는 것을 의미한다. 구체적으로 법적 관점에서는 행동에 대한 법적근거와 규정, 규칙의 존재여부를 중점적으로 검토한다. 관리적 관점에서는 기관들의 관리, 감독, 업무분담, 집행 등을 검토한다. 마지막으로 정치적 관점에서는 기관간의 유착관계, 권력관계 등을 검토한다. [그림 1]은 연구분석틀을 제시한 것이다.

[그림 1] 연구분석틀



3. 세월호 사건 개요

우리나라는 압축적 경제성장을 이룩하였다. 그러나 경제성장의 이면에는 안전의식의 결여로 인해 서해 횡리호 침몰, 성수대교 붕괴, 삼풍백화점 붕괴 등과 같은 사회재난이 발생했다. 그 동안 재난 발생 후의 복구·처리에 치중하여 근본적인 사고 예방과 대비 차원에서의 뚜렷한 대책은 상대적으로 미비하였다. 그 결과 세월호 사고와 같은 대형 사회재난이 재발하게 되었다고 볼 수 있다. 세월호 사고는 단편적으로 선박이 침몰한 해상교통사고로 보이지만, 발생 원인을 고려하면 평상시 안전불감증이 야기한 인재(disaster)라 볼 수 있다.

세월호 사고는 2014년 4월 16일 인천을 출발하여 제주로 가던 여객선 세월호가 병풍도 앞바다 인근 해상에서 침몰한 사건이다. 이 사건으로 탑승자 476명 중 304명이 사망하거나 실종되었고, 172명만이 구조되었다(김상만, 2014). 이 사고는 선박의 구조적 결함, 제도적 결함으로 추정하고 있다⁸⁾.

세월호는 원래 2014년 4월 15일 오후 6시 30분에 출항하는 것으로 예정되어 있었다. 그러나 기상 악화로 출항이 연기되어 기상 상황이 호전된 오후 9시에 출항하였다. 출항 전 선박에서는 비상상황 발생 시 대피 장소, 소화기 사용방법, 구명조끼 착용법 등에 대한 안내방송을 실시하도록 되어 있다. 하지만 광주법원재판에서 한 A증인(단원고 생존학생)이 세월호 탑승 후, 승객들에게 비상상황 발생 시 대처에 관한 안내방송은 이루어지지 않았다고 증언하였다(오준호, 2015: 53-54). 이를 통해 세월호 선원들은 출항부터 임무를 수행하지 않았다고 볼 수 있다. 그 다음 날인 4월 16일 오전 8시 52분 경, 전남소방본부 상황실은 세월호로부터 최초 신고를 접수받았다. 하지만 최초 신고 접수 시점부터 현장 상황의 오인(misunderstanding), 구조세력들과 유기적인 의사소통이 결여되었다⁹⁾. 구체적으로, 상황에 적합하지 않은 질문, 선원들의 무책임한 탈출, 소극적인 구조 활동 등은 세월호 사고의 규모를 확대했다. 또한, 구조활동에 참여했던 대다수의 구조세력은 적극적인 구조활동을

8) “선박의 무리한 증축으로 인한 구조적 결함, 복원력 부족, 선박 노후로 인한 기능결함, 화물 과적, 부실 고박, 급속한 변침, 무리한 출항, 선원윤리 실종, 허술한 안전운항 관리·감독 등을 원인으로 추정”하고 있다(김상만, 2014: 247).

9) 「해양긴급전화 122운영 규칙」 제13조 제1항에는 “신고자가 여러 가지 다양한 상황에서 신고를 할 수 있으므로 122 접수요원은 신속하고 정확한 판단을 하도록 규정하고 있고, 같은 조 제4항에는 해양경찰공무원이 신고현장에 도착할 때까지 전화가 끊기지 않도록 최대한 노력하면서 반복적으로 질문을 실시하도록 규정”하고 있다(갑사원, 2014: 30). 또한, 「선원법」 제11조에는 “선장은 선박에 급박한 위험이 있을 때에는 인명, 선박, 및 화물을 구조하는데 필요한 조치를 다하여야 한다.”고 명시되어 있다.

수행하지 않았다. 그 결과, 다수의 희생자를 발생시켰다.

세월호 사고는 선사사의 사업확장과 이윤추구 극대화와 정부의 규제능력 부재로 인한 재난이다. 구체적으로 선사는 안전성 보다 이윤추구를 우선하여 구조적·제도의 결함(김상만, 2014: 247)이 발생하였다. 반면 정부는 선박의 안전운항 규제를 정확하게 수행하지 못했다. 또한 해경과 구조세력들은 관리체계의 부실과 의사소통의 부재로 구조성과를 내지 못했다. 이와 더불어 선박운항을 담당하는 선장과 선원들의 직업의식과 윤리의식이 결여되어 탑승객보다 먼저 탈출하였다. 이를 종합하여보면, 거시적으로 관리체계의 오작동이며, 미시적으로 개인의 윤리의식의 부재로 볼 수 있다.

Ⅳ. 세월호 재난관리의 실패 분석

세월호 사건이 발생하게 된 원인으로 해운사의 무리한 이윤추구, 감독기관의 부실한 관리감독 등 다양한 요인들이 존재한다. 여러 요인 중 Petak이 제시한 위기관리 단계별로 관리적·정치적·법적 관점에서 쟁점사례들을 분석할 수 있다.

1. 예방

예방은 위기관리 첫 단계로서, 위기가 발생하기 전 관련 요인들을 제거, 억제, 예방하는 과정을 의미하며, 세월호 사고 당시 예방단계에서는 정부규제를 중요한 요소로 고려할 수 있다. 이명박 정부 당시 선박의 운행연한을 기존의 25년에서 30년으로 연장하였다(공동성 외, 2016). 또한, 박근혜 정부는 경제활성화를 위해 규제완화 정책을 추진했다. 이로 인해 안전과 관련된 규제완화가 세월호사고의 한 요인이 되었으며(프레시안, 2014. 04. 24.), 해상안전과 관련한 규제 문제가 세월호 사고 당시 최소 10건 이상으로 나타났다(민주사회를 위한 변호사 모임, 2014: 64).

구체적으로 2009년과 2010년에 각각 선박안전시행규칙이 완화되었으며, 2014년 6월 해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률(이하, 해사안전법)의 하위법령을 개정하였다¹⁰⁾. 이외에도 여객선의 차량적재기준, 선박용 화물컨테이너의 안전점검 횟수

10) 구체적인 예시로 2014년 해사안전법의 하위법령인 인증심사 사무처리 규정을 개정하여 국내에서 내항선을 운항하는 선장을 대상으로 매년 실시하는 내부검사 및 안전관련 부적합 사항보고의무를 폐지하였다(폴리뉴스, 2014. 04. 24.).

제한 등 여객선 운항의 규제를 완화 또는 폐지하였다. 이를 바탕으로 세월호 사고와 관련하여 예방단계에서 실패한 사례를 분석하면 다음과 같다.

1) 여객운송사업 인가 부당처리

여객운송사업을 위해서는 인가신청서와 사업계획서를 지방해양항만청에 제출하여 인가를 받아야 한다(감사원, 2014: 116). 청해진해운은 2009년까지 인천-제주 항로에 오하마나호(6,322톤, 1989년 건조)를 투입하여 인천 출항 기준으로 운송업을 영위하였다. 항로를 여러 여객선으로 운항함으로써 다른 해상운송사로부터의 항로 진입을 방어했다. 또한, 청해진해운은 오하마나호의 내구연한이 만료하는 시점에서 항로운영을 유지하기 위해 카페리 여객선을 추가 투입하는 것을 결정하였다(오준호, 2015: 186). 이러한 결정을 바탕으로 카페리 여객선의 추가(증선)를 위한 인가신청서와 사업계획서를 인천지방해양항만청에 제출하고, 이에 해당하는 증빙서류를 첨부했다(감사원, 2014: 116). 이 과정에서 부당처리가 발생하였으며 다음의 3가지 관점에서 분석할 수 있다.

법적 관점은 사업규정 및 업무활동기준과 근거의 존재여부를 생각할 수 있다. 여객운송사업의 면허에 관해 규정하고 있는 법률은 「해운법」 및 동법 시행령이다. 해운법에서는 여객운송사업의 인가와 관련하여 사업정의 및 인가기준을 명시하고 있다. 특히, 여객선의 증선과 폐선에 관하여 사업계획변경에 따른 운항 조항을 명시하며, 이에 대한 업무적 측면을 해양수산부가 직접 수행하도록 명시하고 있다¹¹⁾. 법적 근거를 바탕으로 해양수산부는 여객운송사업 인가에 대하여 공적 구속력 및 규제를 제공할 수 있는 근거가 존재한다.

관리적 관점에서는 인천지방해양항만청의 인가업무의 방만, 위탁집행기관의 관리·감독기능 저하 등으로 생각할 수 있다. 먼저, 인가업무의 방만은 사업계획서와 증빙서류의 사실확인·검토가 부재한 것을 의미한다. 특히, 재화중량톤수와 여객정원 수가 인가기준보다 25% 높게 인가되었다(감사원, 2014: 118-119). 실제 청해진해운에서 증선하고자 하는 선박(세월호)은¹²⁾ 운송수입률이 24.61%로 「해운법 시행규칙」 제12조의 규정에 따라 사업계획 변경 신청을 반려해야 한다. 그러나 이를 인가하여 청해진해운이 세월호를 도입하게 만든 원인을 제공하였다.

11) 해운법 제2장 해상여객운송사업에서는 제3조부터 제22조까지 인가사업과 운송사업에 대하여 명시하고 있다.

12) 세월호는 일본 히야시카네 조선소에서 1994년에 건조한 여객선으로 청해진해운에서 2012년에 수입하였다.

위탁집행기관의 관리·감독기능 부실은 인천지방해양항만청의 업무인 선박안전심사를 위탁집행하는 한국선급의 선박관리·감독기능의 부실을 의미하는 것이다. 청해진해운이 선박안전심사를 받을 때, 한국선급은 어떠한 지적사항 없이 통과되었다(서재정 외, 2017: 65). 안전성에 대한 일련의 검토 절차 없이 도입한 세월호의 여객선 안전관리규정은 형식적인 매뉴얼(manual)이었다. 또한 선박의 선장을 비롯하여 운항관리자는 이 규정을 준수하지 않았다. 실제 세월호가 침몰한 2014년 4월 16일 당시에도 세월호에는 최대 적재량인 1077톤보다 두 배 가량 넘는 화물을 실었지만 '657톤'이라고 기록하였다. 운항관리자는 이러한 상황을 인지하였으나, 선박에 대해 출항 명령을 했으며, 출항 승인을 책임지는 인천지방해양항만청은 별다른 조치 없이 출항을 승인하였다(서재정 외, 2017: 65-66).

정치적 관점에서는 여객운송사업 인가에 있어 상호이해관계가 존재하는 유착관계를 생각할 수 있다. 청해진해운은 기존의 인천-제주 항로방어와 수익을 올리기 위해 선박을 추가로 증선하는 과정에서 담당 관청의 관리·감독이 효과적으로 집행되지 않았다. 이것은 인천지방해양항만청과 청해진해운 간의 네트워크 구조분석 결과를 통해 유착관계의 가능성을 시사한다(김근세 외, 2019: 6-11). 구체적으로 인천지방해양항만청이 보유한 인허가권과 청해진해운의 이윤추구를 위한 행동이 상호이해관계가 성립하여 유착관계가 형성된 것으로 판단된다. 특히, 청해진해운이 선박증선을 위해 필요한 서류의 정밀검토가 부재한 상태에서 허가된 사안과 세월호를 일본으로부터 수입할 선박 도입의 지연에 대한 정당한 사유를 증명하는 것을 경시했다¹³⁾. 이와 더불어 해양수산부와 지방해양항만청은 해운사의 사업계획변경에 대한 기한연장을 정당한 사유와 검토 없이 수용했다. 이를 바탕으로 청해진해운과 인천지방해양항만청 사이에 규제 및 감독 관리가 느슨한 유착관계를 생각해 볼 수 있다.

여객운송사업 인가부당처리에서는 해운법과 이에 해당하는 해양수산부의 법적 근거가 존재하고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 관리적 관점에서 인가업무의 방만과 관리·감독 기능 부실 등 관리적 차원에서의 결점을 확인할 수 있다. 이와 더불어 관리적 차원의 결점 기저에는 인천지방해양항만청, 한국선급, 청해진해운 간 이해관계 구조에서 형성된 유착관계가 존재함을 시사한다.

13) 예를 들어, 본래 세월호를 보유하고 있던 일본선사와 청해진해운 사이에 작성한 선박매매 합의각서의 날짜 등 기본적인 사항을 신중히 검토하지 않았다.

2) 세월호 검사 승인 업무 부적정

세월호 검사 승인 업무 부적정은 선박안전법에 명시되어 있는 선박안전검사¹⁴⁾에 대해 부적절하게 진행한 것을 의미한다. 한국선급은 선박안전 검사에 있어 승인도면과 시공상태에 대한 시정조치를 하지 않았다. 「선박안전법」에서는 선박의 안전운항을 위한 다양한 검사를 받아야 한다고 규정하고 있다. 청해진해운은 2012년 8월 일본에서 수입한 세월호에 대한 별도건조검사를 한국선급에 의뢰했다. 이에 대하여 한국선급은 “도면승인, 현장검사, 경사시험 등을 실시”하고 세월호의 “복원성 계산서를 검토, 승인”하였으며, 선박 검사에 대한 결과보고서를 발급하였다(감사원, 2014: 162-163). 그러나 한국선급의 선박 검사원은 승인된 도면과 상이하게 시공된 것을 시정조치나 제지를 하지 않고, 미자격 업체에게 의뢰하는 등 선박안전검사에 대한 보고서를 부적절하게 작성하였다(감사원, 2014: 163-178). 이 과정에서 세월호 검사 승인 업무에 대하여 부적정한 조치를 취했으며, 다음의 3가지 관점에서 분석할 수 있다.

법적 관점은 선박검사 및 승인업무기준과 근거의 존재여부를 생각할 수 있다. 「선박안전법」은 선박검사와 이를 수행하는 위탁집행기관에 대하여 명시하고 있다. 특히, 「선박안전법」에서는 위탁집행기관을 해양수산부장관이 지정하여 실시하게 함으로 선박안전분야의 전문성을 강화할 수 있는 근거를 제시하고 있다. 이와 더불어 위탁집행의 승인은 해양수산부의 승인과 동일한 지위를 확보하게 함으로써 해양안전분야의 유연한 집행을 가능하도록 하고 있다.

관리적 관점은 안전검사의 부적절한 실시, 위탁집행에서의 부적정 등을 검토할 수 있다. 먼저 안전검사의 부적절한 실시는 세월호의 안전검사를 한국선급이 수행하는 과정에서 발생한 관리적 소홀을 의미한다. 「선박안전법」과 「해운법 시행규칙」에 의하여 정기검사를 통해 선박운항에 있어 안전검사를 실시해야 한다. 그러나 한국선급은 세월호의 선박안전검사보고서를 부당하게 작성했다. 또한 세월호의 승인된 도면과 달리 여객선 출입문을 설치하고, 내부에 추가 구조물을 설치한 부분에 대하여 확인하지 않았다. 이로 인해 세월호에 대한 경하중량에 오류가 발생하였으며, 실제 세월호 사고가 발생했을 당시 수색 구조하는 과정에서 잠수사들이 혼동에 빠지는 결과를 야기했다.

14) 「선박안전법」제7조부터 제17조에는 선박을 건조할 때의 건조검사, 최초로 항해하는 시점으로부터 선박검사증서에 기재된 유효기간이 만료되는 때마다 시행하는 정기검사, 정기검사와 정기검사 사이에 해양수산부장관이 검사하는 중간검사 등이 있다.

위탁집행과정에서의 부적정은 해양수산부가 선박안전검사를 한국선급에게 위탁 집행함으로써 발생하는 부적절한 조치를 의미한다. 선박안전검사 목록 중 강하식 탑승장치를 예로 들 수 있다. 강하식 탑승장치는 「선박안전법」 제20조에 그 근거를 두고 있으며, 법규에 따라 검사에 합격하면 해양수산부의 검사를 합격한 것으로 간주하도록 되어 있다¹⁵⁾. 한국선급은 2013년과 2014년 세월호에 대한 강하식 탑승장치 검사를 수행했다. 그 과정에서 세월호에 대한 정비기록을 제출한 회사가 강하식 탑승장치에 대하여 우수정비사업장으로 인정받지 못한 사실을 확인하지 않았으며, 그대로 적격 판정을 내렸다(감사원, 2014: 163-164). 이것은 전문성을 갖춘 기관에 대하여 위탁집행의 효율성을 의도했지만, 오히려 세월호 사고를 야기하는 한 요인으로 작용했다.

정치적 관점은 세월호 검사에 대한 승인과정에서의 유착관계를 확인해 볼 수 있다. 한국선급은 해양수산부의 업무 위탁으로 선박의 안전검사를 담당하는 기관이다. 청해진해운을 비롯한 민간해운업체들의 선박검사과정에서 우수정비업체를 사용하지 않고, 특정 'A선박설계기술사무소'와 'B조선소'를 용인함으로써 공정성·객관성이 결여되었다. 이를 통해 청해진해운과 한국선급의 유착관계를 유추할 수 있다. 특히 한국해양대학교 출신과 해양수산부 출신의 퇴직관료들이 해양관련 업종의 유관기관으로 재취업을 하여 '해양 클러스터'를 형성하였다(김근세 외, 2019: 6-13). 이를 바탕으로 한국선급이 담당하고 있는 선박안전검사에서 특이한 이상이 없으면 검사승인을 받았다. 구체적으로 법령에 근거하여 선박 검사를 실시할 수 있는 자격 업체에 검사를 의뢰하지 않았다. 이 과정에서 더 많은 수익을 얻기 위해 청해진해운은 선박의 증·개축을 무리하게 감행하였을 뿐만 아니라 증·개축으로 인해 변동된 선박의 경하중량 역시 고려하지 않고 경사시험을 실시하였다. 그러므로 선박안전과 직결된 각종 검사와 시험에 대한 신뢰도가 저하되었고, 세월호 사고에 영향을 주었다고 볼 수 있다.

세월호 검사승인과 관련 선박안전법과 이에 해당하는 해양수산부의 법적 근거가 존재하고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 관리적 관점에서는 안전검사의 부적절한 실시와 위탁집행 과정에서 관리적 차원의 결점을 확인할 수 있다. 이와 더불어 관리적 차원의 결점 기저에는 승인과정에서의 해양수산부, 한국선급, 청해진해운 간 유착관계가 존재함을 시사한다.

15) 한국선급의 「한국정부대행검사지침」 제3장에 따르면, 검사원은 해양수산부로부터 인정 받은 업체에서 정비한 강하식 탑승장치의 경우 우수 정비사업장으로 지정받은 업체인지 확인 후 처리하도록 되어 있다(감사원, 2014).

3) 운항관리자 직무의 미흡한 독립성과 부적절한 관리·감독

운항관리자는 과거 남영호 해양사고를 계기로 신설되어 한국해운조합이 선임하여 선박운항의 일정수준 통제권을 가진다(권태형, 2016: 35). 2013년 기준으로 한국해운조합은 전국적으로 73명의 운항관리자를 배치 운영했다. 하지만 부족한 인원으로 인해 운항관리자가 부재한 지역이 존재하며, 출항업무에 있어 직접 점검을 하지 못하는 한계가 존재했다(감사원, 2014: 338). 또한 한국해운조합은 운항관리자에 대하여 지도·감독을 비롯한 인력·예산·업무 등을 망라하는 권한을 바탕으로(김철·박근용, 2016) 여객운송에 있어 운항관리자를 배치하여 안전을 책임지는 역할을 수행한다. 세월호 사고당시 앞서 언급한 운항관리자의 책임과 활동이 부재하였으며, 이를 다음의 3가지 관점으로 분석할 수 있다.

법적 관점은 운항관리자제도의 설치와 집행, 한국해운조합 지위 근거 등의 존재 여부를 생각할 수 있다. 1970년 남영호 해양사고를 기점으로 해양사고에 대하여 예방차원으로 운항관리자를 설치하여 현재까지 운영하고 있다(권태형, 2016). 그 근거로서 「해운법」제 22조에서는 여객선 안전운항관리를 명시하고 있으며, 운항관리자의 역할과 지위를 제시하고 있다. 또한 해양안전분야의 전문성 확보를 위해 한국해운조합에게 위탁집행을 위한 근거를 제시하고 있다. 특히, 해양수산부는 기존에 여객선 운항관리규칙을 폐지하고, 해운법 시행규칙으로 통합하여 한국해운조합의 권한을 강화했다. 결과적으로 한국해운조합은 운항관리자 지도·감독, 채용, 인사 등 막대한 재량권을 해양수산부로부터 위임받았다(김철 · 박근용, 2016).

관리적 관점은 위탁업무의 관리·감독 부재, 미흡한 예산확보·운영계획 등을 생각할 수 있다. 먼저, 위탁업무의 관리·감독 부재는 해운법을 근거로 하여 한국해운조합에게 해양안전분야를 위탁하여 집행하는 과정에서의 재량권 남용을 의미한다. 해양수산부는 해운법 시행규칙으로 한국해운조합의 권한을 강화했다(김철 · 박근용, 2016). 구체적으로 운항관리자의 채용, 인사, 업무에 관하여 재량권을 위탁하였다. 그러나 한국해운조합의 특징¹⁶⁾으로 인해 운항관리자의 운영에 있어 운송사업자들의 영향력을 받는다. 결과적으로 운항관리자는 한국해운조합의 규정보다 해운조합을 구성하고 있는 여객선사의 이익에 따른 권한을 행사했다. 이러한 과정을 관리하고 감독할 수 있는 해양수산부는 여러 정부조직 개편으로 인해 감독권한이 부

16) 한국해운조합은 내항여객운송사업자들이 임원과 대의원의 자격을 가진다. 또한 운항관리자의 인력, 예산, 업무추진에 대한 감독권을 갖는다(김철·박근용, 2016). 즉, 한국해운조합의 운항관리자는 자신들의 인사권에 영향력을 행사할 수 있는 여객선사를 지도·감독하는 모순된 구조를 갖고 있다.

재했다.

또한, 미흡한 예산확보·운영계획으로 생각할 수 있다. 해양수산부는 운항관리자의 운영을 한국해운조합에게 위탁하였으며 2005년부터 2013년까지 국고보조금으로 지원했다(감사원, 2014: 341). 또한 해양수산부는 운항관리특별회계 잉여금 활용방안으로 기존의 운항관리자를 확대하여 운항관리 강화를 계획했다. 그러나 2014년 5월까지 운항관리자 확보 방안, 지도·감독업무 부재 등으로 운항관리자의 실태파악이 부재했다(감사원, 2014: 341). 결과적으로 부족한 운항관리자 증원계획 수립이 없었으며, 한국해운조합에게도 협조요청을 하지 않았다.

정치적 관점은 정부와 여객선사 이익의 대응성과 한국해운조합과 여객선사의 유착관계 등을 생각할 수 있다. 먼저, 정부와 여객선사 이익의 대응성은 이명박·박근혜 정부 당시 정부규제 완화·폐지 정책을 생각할 수 있다(공동성 외, 2016: 47-48). 이명박 정부는 사업주의 경영의욕 고취와 선박의 효율적 이용을 위해 선박내구연한을 25년에서 30년으로 연장했다(경향신문, 2019. 4.15.). 이것은 정부가 이익집단의 이익에 대응하여 규제정책을 완화·폐지한 것으로 이해할 수 있다. 특히, 해양산업은 해양수산부의 권한과 정책형성에 있어 독점적 지위를 근간으로 규제를 조절하기 때문에 유착관계 형성의 매개로 기능할 수 있다(김근세 외, 2019: 16). 한국해운조합과 여객선사의 유착관계는 한국해운조합의 임원 구성을 보면 이해할 수 있다. 한국해운조합은 다양한 여객선사로 구성되어 있으며, 이들은 임원과 대의원의 지위를 갖는다. 이러한 상황은 한국해운조합에 소속된 운항관리자들의 독자적인 재량권 행사에 영향을 미친다. 또한 해양수산부 출신의 공무원들이 여객선사와 한국해운조합 등으로 재취업하여 유착관계가 형성되어(김근세 외, 2019: 19) 앞서 언급한 현상이 강하게 나타난다.

운항관리자 직무의 미흡한 독립성과 부적절한 관리·감독에서는 해운법과 해운법 시행규칙으로 해양수산부의 업무위탁 근거가 존재하고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 관리적 관점에서는 위탁업무의 관리·감독 부재, 미흡한 예산확보·운영계획에서의 결점을 확인할 수 있다. 이와 더불어 관리적 차원의 결점 기저에는 해양수산부와 여객선사 이익의 대표성과 한국해운조합과 여객선사의 유착관계 등이 존재함을 확인할 수 있다.

이상의 논의를 정리하면 <표 5>와 같으며, 예방단계의 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 한국해운업계의 규제 합법성과 정당성을 확보해야한다. 해양수산부 등 정부기관, 한국선급 등 준공공기관, 한국해운조합과 여객선사간 유착관계에 기반한 규제기능의 부실화를 예방하기 위해서 유관기관간 겸직이사회 문제, 퇴직관료의 재취

업 심사 강화 등 제도적 개선이 요구된다. 둘째, 정부의 위탁업무에 있어 관리감독 기능을 강화해야한다. 예를 들어, 선박안전검사 업무를 위탁집행하는 한국선급, 선박검사소 등 정부의 규제기능을 대행하는 준공공기관에 대한 감독과 관리체계를 개선할 필요가 있다.

〈표 5〉 예방단계의 세 가지 관점

관점 단계	법	관리	정치
예방 (발생 전)	•해상사업규정 •업무활동기준 •선박검사승인업무기준 •운항관리자제도 설치 규정 •해운조합지위근거	•인가업무 방만 •위탁집행기관 관리감독 부실 •부적절한 안전검사 •부당한 위탁집행	•선박검사승인 과정에서 유착 •상호이해관계 유착

2. 대비

대비는 재난발생 이전의 예방활동을 구체화 하는 단계로, 위기상황 시 적절한 대응을 위하여 사전에 운영능력을 개발하는 일련의 과정으로 이해할 수 있다. 구체적으로 대비는 중요자원 확인, 협조체제 구축, 교육훈련 등의 수립 및 실시를 의미한다. 이를 바탕으로 세월호 사고와 관련하여 대비단계에서 실패한 3가지 사례를 분석한다.

1) 해상사고 대비 교육 훈련 미흡

해상사고 발생시 정확한 대응을 위해서는 「수난구호법」에 따라 재난대비 교육 훈련을 진행해야 한다. 해경은 해상사고 발생에 대비하여 동원 가능한 세력을 파악·연계하는 업무를 수행한다. 동시에 지방해경이 해상사고 대비훈련에 대한 지도·감독하는 기능을 한다. 그러나 2013년 3월부터 세월호 사고가 발생한 2014년 4월까지 해상사고에 대비한 훈련이 부재했다(감사원, 2014: 84). 이를 다음의 3가지 관점으로 분석할 수 있다.

법적 관점은 구조활동의 컨트롤타워와 해상사고에 대비한 교육·훈련을 근거를 생각할 수 있다. 먼저, 구조활동의 컨트롤타워는 「해상치안상황실 운영규칙」, 「구조조정본부 등에 대한 감독·운영에 관한 규칙」, 「수난구호법」등에서 명시하고 있다

(감사원, 2014: 52-84). 각각의 법에서는 해양경찰청의 해상사고 책임과 권한을 제시하며 사고에 대비한 교육훈련관련 업무를 명시한다. 특히, 「수난구호법」에서는 해경의 수난대비기본계획 수립과 이와 관련한 교육훈련을 직접적으로 명시하고 있어 해상사고에 대한 대비근거로 제시할 수 있다.

관리적 관점은 해상사고 계획 및 교육훈련의 부재, 해경본청의 훈련관리·감독 방기, 안전관리 예산의 감축 등으로 생각할 수 있다. 먼저, 해상사고 계획 및 교육훈련의 부재는 「수난구호법」에 명시된 훈련계획, 종류, 방법을 계획하고 이에 대응하는 실시기준을 제시해야 한다(감사원, 2014: 97). 구체적으로 현장훈련, 통신훈련, 도상훈련이 존재한다. 그러나 해경의 앞서 언급한 3가지의 훈련에 대한 계획과 교육이 부재했다(감사원, 2014: 97). 이와 더불어 세월호의 내부 규정인 운항관리규정에 따라 훈련계획과 교육이 존재했지만 형식적으로 진행했다(오준호, 2015: 203).

해경본청의 훈련관리·감독 방기는 해상사고에 있어 효과적으로 대응하기 위해 지방해경에 대한 관리가 부재한 것을 의미한다. 해경본청은 지방해경에 대하여 수색구조 훈련계획 수립과 실시현황을 검토·시정해야 한다(감사원, 2014: 98). 구체적으로 서해지방해경에서는 총 20회 실시해야하는 훈련을 9회로 실시하여 기준미달되었다. 그러나 해경본청에서는 이러한 훈련사항에 대하여 점검 및 시정에 대한 조치가 부재했다(감사원, 2014: 97-98).

안전관리 예산의 감축은 해경이 안전관리 분야의 예산을 감축하여 해상사고에 대비하는 행정자원과 역량이 감소한 것을 의미한다. 해경의 해양안전 관련 세출예산은 2014년 기준 2012년부터 감소했다(김병섭·김정인, 2014: 107-108). 해경의 전반적인 예산은 증가하고 있으나, 안전에 대한 예산은 감소하였고, 결과적으로 해양안전에 대한 교육훈련 실시 감소에 한 요인으로 작용했다.

정치적 관점은 해경의 대응성 문제로 생각할 수 있다. 해경은 2000년대부터 중국어선의 불법조업단속과 해양치안 확립을 위해 해양경비역량을 강화했다(김병섭·김정인, 2014: 107-108). 이와 더불어 해경은 정부부처, 공공기관, 민간기업, 민간비영리단체 등과 연결되어(김근세 외, 2019: 11) 불확실한 해상사고보다 가시적인 경비역량에 더욱 집중했다. 또한 박근혜정부 인수위원회 보고에서 강한 해경을 강조함으로써 해상안전보다 어민을 비롯한 해양종사자들의 이익에 대응하였다.

해상사고 대비 교육훈련 미흡에서는 구조활동의 컨트롤타워와 해상사고에 대비한 교육·훈련을 다양한 법률에서 근거하고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 관리적 관점에서는 해상사고 계획 및 교육훈련의 부재, 해경본청의 훈련관리·감독 방기, 안전관리 예산의 감축 등의 관리적 결점을 확인할 수 있었다. 이러한 기저에는 해

경의 정치적 책임성의 문제가 존재하며, 해양종사자의 이익에 대응함을 확인할 수 있었다.

2) 연안해상교통관제센터(VTS센터) 관제요원 배치 및 교육 부적정

연안해상교통관제센터(이하 'VTS센터')는 항만 또는 연안해역의 선박교통안전과 효율성을 확보하고 해양환경을 보호하며 선박의 안전한 입출항을 도모하기 위해 도입된 제도이다(공동성 외, 2016: 149). 이러한 VTS센터는 일정한 자격요건을 갖춘 관제요원을 배치하여 해상관제업무를 수행하도록 한다(감사원, 2014: 103-104). 이 과정에서 관제요원은 일정한 자격요건이 부재한 상태로 업무를 수행했다. 이를 다음의 3가지 관점으로 분석할 수 있다.

법적 관점에서는 VTS센터 관제요원의 자격요건 근거를 생각할 수 있다. VTS센터는 「연안 해상교통관제 운영 및 관리에 관한 규칙」에 근거하여 VTS센터의 설치와 업무, 관제요원의 요건을 제시하고 있다. 또한 「해양경찰청 해상교통관제사 자격인증교육 규칙」에서는 구체적으로 관제요원의 기본운영자 과정과 자격을 명시하고 있어 관제요원의 법적 근거와 지위를 갖고 있다.

관리적 관점에서는 VTS센터 관제요원의 배치와 교육, 관제업무 관리의 미흡 등을 생각할 수 있다. 먼저, VTS센터 관제요원의 배치와 교육은 일정한 자격요건을¹⁷⁾ 갖춰야 관제업무가 가능하다(감사원, 2014: 103-104). 세월호 사고이전 2013년 2월 기본운영자 과정이 기준에 미흡한 관제요원이 진도 VTS센터에 배치되었다. 이들은 일정한 자격요건이 부재한 상태에서 3개월부터 최대 8개월까지 진도VTS센터에서 관제업무를 수행하였다고 지적되었다(감사원, 2014: 104).

관제업무 관리의 미흡은 일정한 자격요건이 부재한 관제요원을 배치하여 발생하게 되었다. 세월호 사고 당시 관제요원들의 전문성 결여로 인해 이상 징후를 발견하지 못했다. 이와 더불어 관제업무에 있어 변칙근무를 진행하면서 기존의 관제대상구역 근무규정을 위반했다(뉴스토마토, 2014. 7.21.). 이러한 현상은 사전에 관제업무를 수행하기 자격요건이 부재한 상태에서 근무에 투입된 것이 발단이다. 또한 관리, 감독이 부실하여 관제업무의 전문성이 결여되었다(공동성 외, 2016: 56).

정치적 관점은 세월호 항해사와 VTS센터 간의 평소 친분관계를 생각할 수 있다.

17) 「연안 해상교통관제 운영 및 관리에 관한 규칙」에서는 자격요건을 「해양경찰청 해상교통관제사 자격인증교육 규칙」 제5조 등에 따른 기본운영자 과정, 해양교통관제센터에서 1년 이상 근무경력, 3급 항해사 이상의 면허를 소지한 사람 등으로 제시한다.

세월호 사고 당시 항해하고 있는 지역은 진도 VTS센터 관제구역이다. 그러나 세월호 항해사는 제주 VTS센터와 군산 VTS센터와의 친분관계로 인해(공동성 외, 2016: 150) 진도 VTS센터로의 사고상황 전파가 지연되었다. 이러한 의사소통의 현상은 해운산업에 있어 파워엘리트 권력구조 형성의 가장 기초적 단계인 친분을 중요시하고, 경찰의 고압적 업무태도를 고려한(공동성 외, 2016: 150) 것으로 판단할 수 있다.

VTS센터 관제요원 배치 및 교육 부적정에서는 VTS센터 관제요원의 자격요건을 법률에서 근거하고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 관리적 관점에서는 VTS센터 관제요원의 배치와 교육, 관제업무 관리의 미흡 등의 관리적 결점을 확인할 수 있었다. 이러한 기저에는 세월호 항해사와 VTS센터간의 친분관계가 영향을 미쳤음을 시사한다.

연안해상교통관제센터(이하 ‘VTS센터’)는 항만 또는 연안해역의 선박교통안전과 효율성을 확보하고 해양환경을 보호하며 선박의 안전한 입출항을 도모하기 위해 도입된 제도이다(공동성 외, 2016: 149). 이러한 VTS센터는 일정한 자격요건을 갖춘 관제요원을 배치하여 해상관제업무를 수행하도록 한다(감사원, 2014: 103-104). 이 과정에서 관제요원은 일정한 자격요건이 부재한 상태로 업무를 수행했다. 이를 다음의 3가지 관점으로 분석할 수 있다.

3) 세월호 특별점검 업무처리 부적정

특별점검은 명절을 비롯하여 봄과 겨울에 여객선에 대한 안전점검을 의미한다. 세월호 사고가 발생하기 전 2013년 상반기 3회, 하반기 2회, 2014년 상반기 2회(1월, 2월)로 총 7차례 실시하였다. 여객선을 정밀점검하기 위해 인천해경은 인천지방해양항만청에 “2013년 행락철 합동특별점검에 따른 협조요청”을 하였다. 그래서 한국해운조합 A지부, 선박안전기술공단, 한국선급과 합동 특별점검 지원 업무를 실시하였다(감사원, 2014: 251). 그런데 특별점검이 부적정 하였으며, 이를 다음의 세 가지 관점으로 분석할 수 있다.

법적 관점에서는 선박검사의 자격요건과 근거를 생각할 수 있다. 먼저, 선박검사의 자격요건은 여객선 안전관리지침에서 규정하고 있다. 규정에서 특별점검의 시기와 점검자, 대상, 결과와 조치에 대하여 제시하고 있다. 또한 여객선 안전관리와 검사근거에 대하여 구체적으로 명시함으로써 안전검사에 대한 법적권리를 보장하고 있다.

관리적 관점에서는 특별점검표 부정 작성, 특별점검관리의 부실 등을 지적할 수 있다. 먼저, 특별점검표 부정 작성은 특별점검에 대한 인천해경의 부실한 작성으로 이해할 수 있다. 인천해경은 특별점검 지원업무를 수행하면서 검사사항에 대하여 정밀검사를 실시하지 않았다. 구체적으로 차량적제와 고박장비 적정 비치 등 선박의 안전과 직결되는 분야에 대해서는 세부적으로 검사를 하지 않았다(감사원, 2014: 252).

특별점검관리의 부실은 해경이 특별점검에 대하여 책임성이 결여된 문제이다(김병섭·김정인, 2014). 해경은 특별점검에서 세월호의 안전과 직결되는 부분에 대한 정밀검사가 부재했다. 또한 운항관리자는 인천항만청과 협동하여 특별점검 과정에서 관행적으로 점검을 실시했다. 이와 더불어 특별점검 보고서에서는 대부분 양호 혹은 안전으로 기록하며 이에 대한 관리는 부재했다(감사원, 2014: 252-253).

정치적 관점은 점검에 있어 점검자들의 관행과 퇴직관료의 전관예우 등으로 발생하는 유착관계를 생각할 수 있다. 먼저, 점검자들의 관행은 보고서를 기존의 작성한 선례 바탕으로 점증적인 행동을 하는 것을 의미한다. 이러한 관행은 해경과 인천지방항만청, 한국해운조합, 선박안전기술공단, 한국선급 등과의 유착관계에서 비롯된 것임을 유추할 수 있다(김근세 외, 2019: 701-702). 이와 더불어 퇴직관료의 전관예우는 선박안전을 담당하는 한국선급, 한국해운조합, 선박안전기술공단 등으로의 퇴직관료 재취업으로 이해할 수 있다(공동성 외, 2016: 43). 이러한 배경에는 퇴직관료에 대한 규제의 포획(capture) 현상이 노출되며, 행정기관, 산하단체, 이익집단간 유착관계가 지적되었다(김근세 외, 2019: 2).

세월호 특별점검 업무처리 부적정에서는 선박검사의 자격요건과 근거가 법률에 존재함을 확인할 수 있었다. 그러나 관리적 관점에서는 특별점검표 부정작성, 특별점검관리의 부실 등의 결점을 확인할 수 있었다. 이러한 기저에는 해양운수업계 점검자들의 관행과 퇴직관료의 전관예우 등으로 발생하는 정치적 유착관계를 확인할 수 있다.

이상의 논의를 정리하면 다음 <표 6>과 같으며, 대비단계의 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 해양재난관리 메뉴얼이 실제 상황에서 실효성 있게 실행되기 위해서는 규정에 따른 교육훈련을 실시할 필요가 있다. 해양경찰청 본청과 지방청의 해상사고에 대비한 교육·훈련이 매뉴얼에 따라 시행되는지 철저한 점검이 필요하다. 둘째, VTS관제요원의 직무전문성을 제고하고, 근무태도와 동기부여를 보다 적극적으로 관리할 필요가 있다. 또한, VTS센터 관제요원의 배치와 교육을 강화하고, 자격요건을 확보할 필요가 있다.

〈표 6〉 대비단계의 세 가지 관점

단계 \ 관점	법	관리	정치
대비 (발생 전)	•구조활동 및 해상사고 교육훈련	•해상사고 교육훈련 부재 •VTS센터 미자격 관제요원 배치 •관제업무관리 미흡	•해경의 정치적 책임성, 대응성 강조 •훈련감독관리 방기 •친분관계 점검관행 •퇴직관리 전관예우

3. 대응

대응은 Petak의 재난관리 단계 중 재난발생시 해당기관이 수행하는 각종 임무 및 기능을 실제 적용하는 단계이다(Petak, 1985: 3). 재난경보, 위기상황실 운영, 구조·탐색, 희생자 보고, 지역서비스 복구, 질서통제, 언론대응, 외부지원 요청, 피난처 제공 등의 과정을 포괄한다(정지범, 외, 2009: 35).

이 단계에서는 재난은 발생과 동시에 예방·대비 단계의 계획과 훈련과정을 적용하는 단계이다. 세월호 사고 당시 해경은 구조현황파악과 내부의사소통의 문제 등으로 인해 언론대응에서 혼선이 발생했다. 또한, 사고 직후 골든타임 동안 구조작업이 이루어지지 않았다. 결과적으로 재난대응과정에서 필요한 재난진압, 구조구난에 있어 적합한 대응이 이루어지지 못하였다고 볼 수 있다.

1) 세월호 침몰사고 초동조치 및 구조 활동 부적정

초동조치는 재난 발생시 피해를 최소화하며 파생되는 2차 피해를 예방하는 중요한 요소이다. 재난 상황 신고시 접수받는 사람은 정확한 사고 상황을 판단하고 인지해야 한다. 그러나 세월호 사고가 발생했을 때, 사고 신고를 접수하는 시점부터 의사소통 혼선이 발생했다. 결과적으로 사고현장으로의 출동이 지연되고 더 많은 희생자를 야기한 참사를 초래했다. 이를 다음의 세 가지 관점으로 분석할 수 있다.

법적 관점에서는 해상사고 신고 접수시, 응대요령과 대응조치를 생각할 수 있다. 「해양긴급전화 122운영 규칙」과 「해상치안 상황실 운영규칙」에는 신고자의 다양한 신고상황을 고려한 상황판단과 현장으로의 구조세력 투입 및 상황대책팀을 구성하는 임무를 명시하고 있다. 또한, 「해사안전법」에서는 선박이 침몰, 화재 등 비상상황이 발생했을 경우, 선장이나 선박 소유자의 상황조치나 해양경찰서장의 사고조치에 대한 명령권을 근거로 제시하고 있다. 이것은 재난발생 시, 초동조치에 필요한 조직설치와 권한 명시에 법적근거에 해당된다.

관리적 관점에서는 신고 접수 과정의 의사소통 혼선과 출동지연, 사고 상황대응 관리 부실 등을 생각할 수 있다. 의사소통의 혼선과 출동지연은 전남소방본부의 세월호 최초 신고 접수과정에서 발생한 근본적인 실책이다. 해양긴급전화 운영규칙에 의거 다양한 상황에서 신고할 수 있다는 점을 인지하고, 신고 내용을 정확하게 숙지해야 한다(감사원, 2014: 30). 그러나 전남소방본부는 신고자의 특성을 고려하지 못하는 질문(선박의 위도와 경도 등)을 함으로 구조 시간을 지연시키는 원인을 제공했다(오준호, 2015: 113-115).

사고 상황대응 관리 부실은 신고접수 후 발생하는 과정으로 현장 출동 및 구조 활동에서의 실책이다. 사고현장 출동을 위해 효율적인 이동수단 확보에 대한 평시 관리가 부재했다. 출동과정에서 이동수단이 확보되지 않아, 세월호 침몰 후 현장에 도착하여 늑장 대응을 초래했다. 또한 해상안전법에서는 해경이 선박의 교신상태를 유지하며 적절한 구조지시를 해야 한다고 명시하고 있다. 그러나 목포 해경에서는 세월호와 지속적인 교신상태를 유지 및 확보 노력이 부재했다. 이와 더불어 세월호의 급박한 상황과 부합하지 않는 구조지시를 했다.

정치적 관점에서는 세월호 구조과정에서 특정 구조업체와의 유착관계를 생각해 볼 수 있다. 세월호 침몰 후, 해경은 민간구조사들의 활동을 기상상황과 2차 피해 방지 목적으로 저지하였다. 동시에 청해진해운과 언딘마린인더스트리(이하 ‘언딘’)가 구난활동의 계약관계를 주장하면서(서재정 외, 2017: 109) 구조 활동을 지시했다. 실제 해경청장과 차장 그리고 목표해경서장 간의 대화에서 언딘에게 구조활동을 맡겨야 하는 대화가 노출되었다(곽동기, 2014: 176). 이러한 배경에는 해경과 구조단체간의 이해관계의 유착 네트워크가 형성되어 있음을 유추할 수 있다(김근세 외, 2019: 15).

세월호 침몰사고 초동조치 및 구조 활동 부적정에서는 해상사고 신고 접수와 관련한 응대요령과 대응조치가 법률에 존재함을 확인할 수 있었다. 그러나 관리적 관점에서는 신고 접수 과정의 의사소통 혼선과 출동지연, 사고 상황대응 관리 부실 등의 결점을 확인할 수 있었다. 또한 특정 민간구조업체에게 구난활동을 지시하는 문제를 확인할 수 있는데, 해경과 이해관계를 공유하고 있는 언딘의 구조적 유착관계를 확인할 수 있다.

2) 중앙재난안전대책본부 운영 부적절

육·해상에서 사고가 발생하면 피해복구를 위해 중앙재난안전대책본부(이하 ‘중

대본')를 설치·운영한다. 재난과 안전에 있어 컨트롤타워 역할을 담당하며 세월호 사고 당시에도 중대본이 설치·운영되었다. 그러나 사고 수습을 위해 설치된 중대본이 적절하게 운영되지 못했다. 이를 다음의 세 가지 관점으로 분석할 수 있다.

법적 관점에서는 재난상황 발생 시 중대본의 설치 근거를 생각할 수 있다. 중대본은 「재난안전법」에서 명시하고 있으며, 설치 근거와 권한, 역할을 제시하고 있다. 또한 중앙사고수습본부(이하 '중수본'), 지역재난안전대책본부(이하 '지대본')를 구성할 수 있는 권한을 명시하면서 재난 상황을 폭넓게 대처할 수 있게 한다. 구체적으로 중대본은 당시 안전행정부 장관이, 중수본은 해양수산부장관이 주관하며, 지대본은 시·도지사가 주관하는 시·도 재난안전대책본부와 시장·군수·구청장이 주관하는 시군구대책본부로 구성된다.

관리적 관점에서는 재난대책본부의 중복설치와 능력대응, 구조과정의 모니터링 소홀 등을 생각할 수 있다. 먼저 재난대책본부의 중복설치와 능력대응은 재난대응 기구의 복수설치와 의사소통의 혼선으로 발생한 구난활동의 비효율성을 의미한다. 안전행 정부는 「재난안전법」에 따라 중대본이 설치·운영되고 있는 상황에서 해양수산부에 추가로 중수본 설치를 요청했다(감사원, 2014: 358). 세월호 사고 당시 설치된 재난대책 조직들이¹⁸⁾ 다양하고 명령체계의 혼선이 발생했다. 각각의 명령체계에 의거하여 현장에 대한 구조활동과 수습조치보다 조직 간 보고에 치중해 구조 활동에 상당한 제약을 받았다(이재은, 2014 :46). 결과적으로 세월호의 침몰 상황과 승객들의 대피여부를 정확히 파악하지 못했다. 또한, 많은 재난대책조직의 역할분담과 업무 보고로 사고수습을 경시했다(감사원, 2014: 358).

정치적 관점에서는 구조활동 과정의 언론 오보 현상을 지적할 수 있다. 대형재난에 있어 언론은 중요한 정보소통의 역할을 담당한다. 그러나 중복 설치된 재난대책 조직 간 사고 상황을 전달하고 구조인원 수를 집계하는 과정에서 '탑승객 전원 구조' 오보를 했다. 이것은 재난관리 조직간 의사소통 혼선으로 발생한 것으로 이해할 수 있다. 또한, 취재진들은 중대본부 내부에서 구성원의 사적인 대화까지 취재했다. 당시 세월호 사고에 대해 '지상 최대의 구출작전' 보도는 국민에게 상황에 대한 심각성을 억제하는 요인으로 작용했다. 이러한 현상은 세월호 사고에 대한 국민의 관심사에 대응하기 위한 '과장 보도'라 판단할 수 있다.

18) 법무처 사고대책본부, 중앙재난안전대책본부(안전행정부), 중앙사고수습본부(해양수산부), 중앙긴급구조본부(해경), 중앙긴급구조통제단(소방방재청), 중앙사고수습본부(교육부), 현장구조지원본부(국방부, 진도), 지방사고수습본부(해경, 인천), 경기도 재난안전대책본부, 안산시 재난안전대책본부, 지방사고수습본부(목포), 전남긴급구조통제단, 진도군 재난안전대책본부, 사고현장 구조지원본부(해군) 등이 존재한다(이재은, 2014: 46).

중대본 운영 부적절 이슈는 재난상황 발생에 대응하는 중대본의 설치 근거가 법률에 존재함을 확인할 수 있었다. 그러나 재난대책본부의 중복설치와 능력대응, 구조과정의 모니터링 소홀 등의 관리적 결점을 확인할 수 있었다. 이러한 상황은 언론의 대응성에 치중하게 되어, 구조활동 과정에서 언론 오보 현상으로 귀결되었다.

이상의 논의를 정리하면 <표7>와 같으며 대응단계의 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 재난관리기구간의 의사소통체계를 개선할 필요가 있다. 긴급한 재난대응 단계에 재난관리기구간 의사소통 및 보고채널을 명료화하고, 현장관리자 중심으로 신속한 의사결정이 이루어질 수 있도록 권한을 위임하는 것이 바람직하다. 앞서 언급한 대응, 대비 단계에서의 재난관리기구의 합리성을 확보하지 못하여 의사소통체계 결함으로 출동이 지연됨을 확인할 수 있었다. 이러한 상황을 개선하기 위해 의사소통 체계를 긴급, 평시 등으로 구분하여 상황별 운영체계가 필요하다. 둘째, 재난관리기구간의 기능을 합리적으로 재설계할 필요가 있다. 재난관리에 관련된 중대본, 중수본, 지대본 등 여러 재난관리기구의 역할분담과 조정체계를 재검토할 필요가 있다. 셋째, 구조과정에서 특정한 구조업체와의 유착관계를 지양하며, 구조상황에서의 협력체계를 구축해야 한다.

〈표 7〉 대응단계의 세 가지 관점

단계 \ 관점	법	관리	정치
대응 (사고발생)	•신고접수 응대요령 •대응조치 •중대본 설치근거	•의사소통 혼선 •출동지연 •사고상황대응 부실 •재난본부 중복설치 •구조과정 모니터링 소홀	•구조업체 유착관계 •언론오보

4. 복구

복구는 재난 발생 후 피해 규모를 파악해 지역을 재난 이전 상태로 회복시키는 작업이 이루어진다. 세월호 사고로 인해 탑승객 유가족들에게 각종 생계지원이 제공되고, 관련자에 대한 징계 및 처벌이 진행되고 있다. 그러나 근본적 차원의 복구는 현재까지 미비한 상태로, 현재까지 세월호 사고에 대한 복구작업이 진행되고 있다.

법적 관점에서는 해양 관련 법률의 개정을 생각할 수 있다. 우선, 「선원법」에서 선장 및 선원의 근무 규율과 평시 선원에 대한 교육·훈련을 강화하도록 개정되었다

(세월호 선체조사위원회, 2018: 19)¹⁹⁾. 또한, 선박 시설 개축 및 개량에 관한 규정을 강화하도록 개정했다. 이와 더불어 선박의 복원력과 안전성 관련하여 「선박안전법」에서 신고사항 의무화 규정²⁰⁾을 신설했다(세월호 선체조사위원회, 2018: 19).

관리적 관점에서는 해양 관련 조직개편을 생각할 수 있다. 해양조직 개편은 세월호 사고를 통해 정부부처의 안전관련 업무가 중복되어 재난 발생시 의사소통의 혼란, 대응미흡 등의 문제를 극복할 수 있는 대안이다. 그러나 세월호 사고 이후, 선박안전과 해양사고대응을 주관할 해양수산부가 해체되었다(이병천·박태현, 2015: 354). 이것은 각 부처로 흩어진 유사기능을 한곳으로 통합하고(한국행정연구원, 2017: 294-295) 조직의 기능을 정비하기 위한 것은 아니다. 과거 삼풍백화점 붕괴, 대구지하철 참사 등의 재난 당시 대처와 유사한 방식으로 수습하는 것에 불과하다.(이재은, 2014: 16).

세월호의 영향으로 조직개편이 단행되어 국민안전처가 신설되었다. 모든 상황에서 발생 가능한 재난을 대응하기 위한 체계 설립을 목적으로 해경을 해체하여 국민안전처 소속 해양경비안전본부로 개편하였다(노호래, 2014: 28; 순길태, 2015: 183). 이러한 급격한 조직개편은 조직학습능력(organization learning)을 저하시킬 수 있는 요인을 제공한다고 볼 수 있다(유홍림, 2001).

정치적 관점에서는 퇴직 공무원에 대한 재취업(전관예우)과 민관유착을 생각해 볼 수 있다. 세월호 사고의 경우 ‘해수부-해운조합-해운사’ 간의 유착관계가 존재한다(김근세 외, 2019: 10-11). 또한, 해경도 세월호 사고 현장에서 구조활동에 참여했던 언딘 간의 유착관계를 형성하였다(이병천·박태현, 2015: 357). 이러한 해운산업계의 유관기관간 유착관계는 세월호 사건의 복구과정에서 구조적 제약조건으로 볼 수 있으며, 실제 여러 번에 걸친 세월호조사위원회 활동의 효과적 운영에 걸림돌로 작용하고 있다.

세월호 사고의 복구에서는 해양 관련 법률의 개정의 법적 대응을 생각할 수 있다. 그러나 과거의 조직개편과 유사하게 대처하여, 근본적인 대안으로의 작동은 아직 판단하기 힘들다. 이러한 상황 기저에는 해운업계 퇴직 공무원의 재취업으로 인

19) 구체적으로, 비상 상황시 “선장과 선원의 무단이탈 금지와 위반 시 처벌 강화, 선장의 적성검사 기준 강화, 근무 중 선원 제복의무 착용, 선원 복지, 선원 인력 수급, 선원 인력 교육 훈련을 포함”시켰다(세월호 선체조사위원회, 2018: 19).

20) 시설 개조 금지, 변경 및 개조시 선박소유자가 받아야 하는 허가 사항을 현행선박의 길이·너비·길이 및 용도의 변경 뿐 아니라 선박시설의 개조까지 확대, 선박의 감항성 및 안전설비의 결함 발견 시 누구든지 해양수산부장관에게 신고할 것을 의무화하는 규정을 신설했다(세월호 선체조사위원회, 2018: 19).

한 유관기관간 네트워크 형성과 민관유착관계가 존재함을 확인할 수 있었다.

이상의 논의를 정리하면 <표 8>과 같으며 복구단계의 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 해양관련 법률개정이 필요하다. 특히, 해상안전법, 해운법, 선박안전법, 선원법, 재난안전법 등의 여객안전에 관한 법률을 강화하는 법 개정이 필요하다. 둘째, 지난 정부의 세월호조사위원회의 활동이 부실하게 운영되어 진상규명에 대한 국민들의 기대를 충족하지 못하고 있다. 새롭게 출범한 사회적참사특별조사위원회 활동이 효과적으로 운영될 수 있도록 관련기관들의 협조와 행정지원이 요구된다. 셋째, 공무원 재취업에 대한 전관예우 문제를 개선할 필요가 있다. 퇴직인재관리 측면에서 공직의 경험을 활용할 수 있다는 장점이 있지만, 세월호 사례에서 볼 수 있듯이, 유착관계를 유발할 수 있는 원인으로 작용하기 때문에 이를 예방하는 제도적 장치가 필요하다.

<표 8> 복구단계의 세 가지 관점

단계 \ 관점	법	관리	정치
복구 (발생 후)	•해양관련법률개정	•정부조직개편 •국민안전처 신설	•재취업 전관예우

V. 결론

기존의 세월호 연구는 앞서 살펴보았듯이 관리, 정치적, 기술·환경적 등 특정한 관점에서 접근하여 종합적인 관점의 연구가 미흡했다. 또한 재난관리체계의 단계에 대한 체계적인 연구가 다소 미흡하였다. 이에 본 논문은 Petak(1985)의 재난관리체계를 기준으로 세월호 재난관리체계 실패사례를 구분하여 행정의 세 가지 관점에서 접근하여 종합적인 관점을 제시하였다. 재난관리 단계별 사례 분석결과를 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 예방 단계는 재난이 발생할 수 있는 요인을 사전에 제거하고 최소화 하는 과정이 이루어지는 단계이다. 법적 관점에서는 해상사업에 관한 규정과 선박검사 승인 시 업무 규정, 운항관리자 운영에 관한 근거 등이 법률로 명시되어 있음을 알 수 있다. 하지만 관리적 관점에서 청해진해운의 사업인가를 위해 제출한 서류를 담당관청이 확인하지 않고, 인가업무를 방만하게 처리하였다. 또한 선박검사 과정에

서 무자격업체에 의뢰하여 안전 관련 검사의 관리·감독을 소홀하게 하였다. 이러한 기저에는 정치구조적으로, 한국선급이 무자격업체에 선박의 ‘경사시험’을 의뢰하는 유착관계가 형성되어 있음을 시사한다.

둘째, 대비단계는 재난에 대비하여 재난 유관기관간 협력 체계를 구축하고 이에 대한 각종 교육·훈련이 이루어지는 단계이다. 법적 관점에서는 해상구조활동 및 교육훈련에 대한 법적 근거가 있음을 확인할 수 있었다. 하지만 관리적 관점에서 해상사고대비 교육훈련은 부재했다. 또한, VTS센터에 근무하는 관제요원을 근무에 필요한 최소한의 교육도 이수하지 못한 인력을 배치하였다. 결과적으로 세월호 사고 당시 선박의 이상징후를 발견하지 못했으며 이를 은폐하기 위해 증거 인멸 시도를 감행했다. 정치적 관점에서 보면, 해경의 정치적 책임성의 문제가 존재하며, 해양종사자의 이익에 대응함을 확인할 수 있었다.

셋째, 대응단계에서는 중대본을 구성하고, 재난 상황을 인지해 피해 상황을 파악하여 2차 피해를 방지하는 단계이다. 법적 관점에서 볼 때, 해상사고 신고 접수 시 응대요령과 대응조치, 중대본을 설치하는 법적 근거를 확인할 수 있었다. 그러나 관리적 관점에서 신고 접수 과정의 의사소통 혼선이 발생하여 현장 출동이 지연되었다. 또한, 사고 상황에 대응하고 관리하는 재난대책조직이 중복 설치되어 재난대응보다 조직 간 업무보고를 우선시하여 효율적인 구조활동에 실패하였다. 정치적 관점으로 볼 때, 침몰한 선박의 탑승객을 구조하는 과정에서 해경이 특정 업체(엔딘)에 구조활동을 독점하게 하였다. 결과적으로 구조작업이 지연되어 많은 희생자를 양산하게 되었다. 또한, 많은 재난대책조직이 설치됨으로써 상황에 대한 정보의 일원화를 확보하지 못해 혼선이 발생하였다. 언론은 사실 확인 없이 보도하여 ‘탑승객 전원 구조’라는 오보를 하였다. 또한, 정부는 국민들에게 당국이 사고 상황을 인지하여 전력을 다하고 있다는 점을 알리기 위한 언론보도를 하여 사고의 심각성을 무마하고자 하였다.

넷째, 복구단계에서는 재난 발생 지역을 원상 복구하기까지의 장기적인 지원이 요구되는 단계이다. 법적 관점에서는 세월호 사고 이후, 선박안전과 운항관리에 대한 규정이 강화되었음을 알 수 있었다. 그러나 관리적 관점에서 규정강화 조치가 근본적인 문제 해결의 가능성은 아직 판단하기 이르다. 예를 들어, 1995년 발생한 삼풍백화점 붕괴사고와 2003년 발생한 대구지하철 화재참사의 경우, 법률을 정비하고 관련 조직을 개편하는 등의 방식으로 복구조치를 하였다. 이러한 복구조치는 일정한 정부의 관행으로 자리 잡아 세월호 사고 역시 해상관련 법률을 강화하고, 관련 조직을 개편하는 등의 조치를 하였다. 정치적 관점으로 볼 때, 해양관련 정부

부처에서 근무한 고위공무원이 퇴직 후, 관련 기관이나 업체에 재취업하는 전관예우, 판피아의 문제도 지속되고 있어 재난관리에 구조적 개선이 요구된다.

이러한 분석결과, 세월호 사고의 원인은 특정 요인으로 인해 발생한 단순한 사고가 아니다. 세월호 사고를 재난관리 단계에 따라 구분하여 법적·관리적·정치적 관점에서 분석한 결과, 다양한 요인이 복합적으로 결합되어 발생한 참사로 이해할 수 있다. 재난관리를 위한 각종 교육·훈련과 대비태세 확립은 법률로써 규정이 되어 있었다. 즉, 법률상의 문제점이 절대적인 사고의 원인은 아니다. 중요한 것은 재난관리에 대비한 관리적 차원의 관리·감독이 평상시에 부재했다는 것이다. 재난관리 주관 기관을 비롯해 유관기관들이 이해관계 유착관계를 형성해 객관적이고 합리적인 업무처리가 아닌 관행에 기반한 업무를 수행하였다.

이러한 분석결과를 토대로 세월호 사고 당시와 현재 재난관리체계를 보면 다음과 같은 문제점이 여전히 존재함을 확인할 수 있다. 세월호 사고이후, 국민안전처, 행정안전부 재난안전관리본부로 조직개편, 재난안전법, 선박안전법, 선원법 개정 등 정부조직 및 법제도가 개편되었다. 이러한 개편은 세월호 사고 이전부터 재난안전법이 수차례 개정되었으나 지휘·명령체계의 문제, 중앙대책본부와 수습본부의 중복, 중앙대책본부장의 지휘교대 등이 존재했다(국회입법조사처, 2019: 2-9). 이러한 현재 추진상황을 보았을 때, 재난관리체계가 관리적·정치적·법적 등의 종합적 고려가 아직 미흡한 것으로 판단된다. 문재인 행정부에서 발족된 사회적참사특별조사위원회의 성과를 도출하기 위해서는 보다 범부처적인 협력과 지원이 요구된다. 또한, 한국 해운업계의 생태계에 존재하는 유관기관간의 겹직이사회 문제, 퇴직관료의 재취업 문제 등은 여전히 해결해야 할 과제로 남아있다.

이를 통해 다음과 같은 정책적 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 재난관리기구를 합리화하는 것이다. 이를 통해 중대본의 복수설치로부터 발생하는 위급한 재난대응 상황에서의 조정과 의사소통의 혼돈 등 여러 구조적 문제를 극복할 수 있을 것이다. 둘째, 재난관리단계별 예방 및 대비 관리 활동에 대한 유관 기관간 협력체계를 구축하여, 재난 발생시 대응능력을 제고하는 것이 필요하다. 공식적으로 마련된 규제와 행정 규정을 공정하고 효과적으로 적용하고, 재난상황을 효과적으로 관리할 수 있는 행정체계를 구축하는 노력이 필요하다. 셋째, 재난관리체계에서의 유관기관간 유착관계를 지양하여 폐쇄적인 구조를 방지하는 것이다. 이를 위해 중앙행정기관 관료의 공공기관으로의 낙하산 인사 등 전관예우의 구조적 문제를 해결하는 것이 선제적으로 필요하다.

본 연구는 세월호 사례를 재난관리 4단계를 기준으로 재난관리체계를 구분하여

행정의 세 가지 관점으로 분석함으로 체계적 접근을 시도하였다. 그러나 감사원에 서 67가지의 전체사례가 아닌 주요 사례에 한정하여 분석하였고, 세월호 사건의 민감성으로 유관기관 관계자의 인터뷰 거절 등 심층적 자료수집의 한계를 가진다. 또한 현재 세월호 진상조사위원회 활동과 관련재판이 진행되고 있어 추후 새로운 증거와 증언이 예상되는데, 이는 다음 연구과제로 남고, 향후 재난관리체계와 권력구조를 연결한 실증적 연구로 연계되기를 희망한다.

참고문헌

- 국회입법조사처. (2019). 「국가재난대응 지휘체계의 한계점과 개선방안」. 국회입법조사처.
- 감사원. (2014). 「세월호 침몰사고 대응 및 연안여객선 안전관리 · 감독실태」. 감사원.
- 강수돌. (2015). “세월호 참사에 드러난 기업, 정부의 사회적 무책임: 중독조직 이론의 관점”. 「인문논총」, 72(2): 195-233.
- 강정화. (2018). 「세월호 해난 참사 원인 및 대책」. 서울: 북랩.
- 공동성 외. (2016). 「세월호 침몰-한국 재난거버넌스의 진단」. 서울: 대영문화사.
- 곽동기. (2014). 「세월호의 진실: 누가 우리아이들을 죽였나」. 서울: 도서출판 615.
- 권태형. (2016). “여객선 안전규제와 주인-대리인문제-운항관리자제도를 중심으로”, 「한국위기관리논집」, 12:1, 33-45.
- 김근세 외. (2013). “헌법적 가치와 행정: 헌법재판소의 판례분석을 중심으로”. 「한국행정학보」, 47(4): 1-25.
- 김근세·장사무엘·윤남기. (2019). “한국해양 파워엘리트구조: 해운산업 권력구조연결망분석을 중심으로”. 「한국행정논집」, 31(4).
- 김병섭 · 김정인. (2014). “관료(무)책임성의 재해석: 세월호 사고를 중심으로”. 「한국행정학보」, 48(3): 99-120.
- 김상만. (2014). “해상여객운송인의 책임과 인명피해자의 구제권리에 대한 고찰”. 전북대 법학연구소, 「법학연구」, 41.
- 김종엽 외. (2016). 「세월호 이후의 사회과학」. 서울: 그린비.
- 김철 · 박근용. (2016). “세월호 참사를 통해 본 민관유착의 실태”. 「사회공공연구원 이슈페이퍼」.
- 노진철. (2015). “국가위기관리의 실패와 그 구조적 원인: 세월호 참사를 중심으로”.

- 「한국위기관리논집」, 11(3): 155-187.
- 노호래. (2014). “2014년 해양경찰 조직개편안의 문제점과 방향”. 「한국해양경찰학회보」, 16(5): 27-62.
- 민주사회를 위한 변호사 모임. (2014). 「4·16 세월호 민변의 기록」. 파주: 생각의 길.
- 서재정 외. (2017). 「침몰한 세월호, 난파하는 대한민국 - 압축적 근대화와 복합적 리스크」. 경기: 한울아카데미.
- 세월호 선체조사위원회. (2018). 「세월호 선체조사위원회 종합보고서」.
- 순길태. (2015). “해양경비안전본부 지위 재정립에 관한 연구”. 「한국경찰연구」, 14(2): 181-210.
- 오준호. (2015). 「세월호를 기록하다 침몰·구조·출항·선원, 150일간의 세월호 재판 기록」. 서울: 미지북스.
- 유홍림. (2001). 조직학습. 「온라인행정학사전」.
- 이규연 외. (2006). 「대한민국 파워엘리트」. 서울: (주)황금나침반
- 이동규. (2014). “재난관리체계의 대규모 수색, 구조체계의 시론적 접근: 세월호 침몰사고를 중심으로”. 「한국지방정부학회 학술발표논문집」. 179-297.
- 이병천·박태현. (2015). “세월호 참사, 국가를 묻다: 불량국가의 정치경제”. 「기억과 전망」, 통권(33): 347-379
- 이재열 외. (2019). 「세월호가 묻고 사회과학이 답하다」. 서울: 도서출판 오름.
- 이재은. (2004). “재난관리시스템 개편과정 쟁점 분석 및 향후 방향”. 「행정논총」, 42(2): 147-169.
- _____. (2014). “세월호 사고와 바람직한 재난관리체계”. 「서울행정학회 포럼」, 2014(2): 12-17.
- _____. (2014). “국가위기관리체계의 문제와 관료사회 부패문제”. 「한국사회학회 사회학대회논문집」. 41-49.
- 이충진. (2015). 「세월호는 우리에게 무엇인가-철학적 물음」. 서울: 이학사, 18-44.
- 장순희·박인용. (2015). “세월호 참사와 효율적 재난관리”. 「한국정책논집」, 15: 83-95.
- 장덕진 외. (2015). 「세월호가 우리에게 묻다」. 파주: 한울아카데미. 57-60.
- 정우성·김태진. (2014). “세월호 사건 대처과정에서 정부의 역할: 메타거버넌스적 관점의 적용”. 「한국정책학회 추계학술발표논문집」, 185-197.
- 정지범. (2009). 「국가종합위기관리」. 파주: 법문사.
- 조종묵·류상일. (2010). “재난관리 참여기관별 협력요인과 재난관리 효과성간의 관계”.

「국가위기관리학회보」. 2(1), 1-13.

조원룡. (2019). 「거대한 음모, 세월호 침몰」. 서울: 도서출판 광화.

한국행정연구원. (2017). 「대한민국 역대정부 조직개편 성찰」. 서울: 대영문화사.

Bolman, L. and Deal, T. (2017). Reframing Organization. Jossey-Bass.

Eisenhardt, M. and M. Graebner. (2007). Theory Building from Cases: Opportunities and Challenges. *Academy of Management Journal*, 50(1), pp. 25-32.

Petak, J. (1985). Emergency Management: A Challenge for Public Administration. *Public Administration Review*. 45(Special Issue), pp. 3-7.

Rosenbloom, D., R. Kravchuk, and R. Clerkin. (2015). Public Administration—Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector. NY: McGraw-Hill.

Yin, K. (2017). Case Study Research and Applications: Design and Methods, 6th edition. Sage.

「경향신문」. (2019). “[세월호 5주기] 그 후 5년, 우리는 지금 안전한가요”, 4.15.

「뉴스토마토」. (2014). “檢 ‘관계소홀’ 진도VTS관계요원 13명 전원 기소”, 7.21.

「폴리뉴스」. (2014). “박근혜 정부, 규제완화 명목으로 해상안전규제완화”. 4.24.

「프레시안」. (2014). “박근혜 정부, ‘해양 규제 완화’가 참사 불렀다”, 4.24.

김근세(金根世): 주저자. 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원 교수로 재직 중이며, 주요 관심분야는 공공조직이론, 행정이론, 국가이론 등이다. 최근 논문으로는 공공기관 비정규직 근로자의 정규직화에 있어 변화관리 연구(2020) 및 한국해양 파워엘리트 구조: 해운산업 권력구조연결망을 중심으로(2019)이다(seogam@skku.edu).

장사무엘(張사무엘): 공동저자. 성균관대학교 국정전문대학원 석사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 공공조직이론, 조직관리, 국가이론 등이다. 최근 논문으로는 한국 해양 파워엘리트 구조: 해운산업 권력구조연결망을 중심으로(2019)이다(samuell1001@skku.edu).

윤남기(尹南基): 교신저자. 성균관대학교 국정전문대학원 석사학위를 수료 중이다. 주요 관심분야는 재난관리, 조직행태, 공공서비스이다(egnk9285@skku.edu).

An Analysis of Disaster Management of Sewolho: Conceptual Framework of Petak and Rosenbloom

Kim, Keun-Sei & Jang, Samuel & Yoon, Nam-Kee

This study aims to analyze disaster management of Sewolho from Rosenbloom's perspectives of management, politics, and law in mitigation, preparedness, response, and recovery stages of Petak. Nine critical events which seems to contribute the event of Sewolho disaster are derived from the report of the Board of Audit and Inspection of Korea. First, in the stage of mitigation, there were relevant law and regulation, but they were not implemented appropriately that imply for the stakeholder interests. Second, in the preparedness stage, there exist training and legal guidelines, which also were not effectively administered. The network analysis shows cozy and close relationship among stakeholders in the public, private, and non-profit organizations in the ecosystem. Third, in the response state, there were critical mistakes to delay the rescue of students in the Sewolho from the communication error among risk management government agencies, close relationship between main ministry and rescues firm at the critical moments. Fourth, in the recovery state, even though formal and legal amendments were done to respond the disaster, actual implementation has been sabotaged from the interest power structure of the ecosystem of shipping industry in Korea.

[Key words: disaster management system, Sewolho, perspectives of public administration]

기후 변화 위험 인식은 실제 대응 행동으로 이어지는가?: 정책 지식의 매개효과를 중심으로

박이레·SONG CHENGYU·유나리

기후변화로 인한 위험이 커지면서 전 세계적으로 이에 대응하려는 국가적 차원의 대응 행동이 활발해지고 있고, 개인의 기후변화 위험에 대한 인식도 높은 수준에 이르렀다. 하지만 개인적 차원의 대응 태도와 실천은 이러한 경향을 따라가지 못하고 있다. 이에 이 연구는 기후변화 위험인식과 대응 행동 간 관계, 그리고 이 관계를 매개하는 정책 지식의 효과를 분석하는 것을 목적으로 한다. 실증분석을 위하여 연세대학교 미래정부연구센터 ‘2020 글로벌 시대의 환경 및 기후 변화 대응 인식조사’ 결과자료를 활용하였으며, 매개효과를 확인하기 위하여 3단계 다중회귀분석을 실시하였다. 분석결과, 지각된 위험은 대응 행동에 직접적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 정책 지식의 수준을 높임으로써 간접적인 영향도 미친다는 점이 확인되었다. 이 연구는 정책 지식이라는 매개변수를 통해 지각된 위험과 대응 행동 간 관계를 구체적으로 설명하고, 정책 효과를 극대화하기 위한 정책 지식의 중요성을 다시 강조하였다는 데 이론적, 정책적 시사점을 가진다.

[주제어: 기후변화, 지각된 위험, 대응 행동, 실천행동, 정책 지식]

I. 서론

기후변화는 인류가 해결해야 할 문제임과 동시에 특정 집단만이 나서서 해결할 수 있는 문제가 아니다. 개인 차원부터 조직 차원과 국가 차원까지 한마음 한뜻으로 기후변화에 대응하기 위한 노력이 필요하다. 그러나 산업화 시기까지 인류의 발전을 위한 환경파괴는 어쩔 수 없이 감수해야 할 사안인 것처럼 인식되었고, 인류는 환경파괴에 거리낌이 없었다. 무차별적인 인류의 발전은 환경파괴로 인한 기후변화를 발생시켰고, 1970년대 초 기후변화에 대한 우려가 제기되면서 환경을 고려

* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A3A2067636).
논문접수일: 2021.03.05, 심사기간(1차~2차): 2021.03.09~03.30, 게재확정일: 2021.03.30

하지 않는 발전에 대한 비판이 제기되었다(Meadows et al., 1972). 이에 따라, 기후 변화는 전 세계적으로 문제로 인식되기 시작했다. 이에 대한 결과물로 국가 차원에서 1997년 교토의정서와 2016년 파리기후변화협약을 맺었다. 이와 같은 문제의식의 증가는 국가 내부에서도 환경문제 해결을 위한 논의로 이어졌으며, 환경정책에 대한 관심도도 높아졌다. 해외 선진국의 경우 기후변화 대응을 위한 환경단체의 활동이 매우 활발하며, 정치적으로도 주요한 영향을 끼치고 있다. 이에 비해 우리나라의 경우 환경단체의 역사는 짧은 편에 속하며, 환경정책은 주로 중앙정부 주도 하에 결정되었다. 다시 말해, 해외 선진국의 환경정책은 아래로부터 결정됐던 반면에, 우리나라는 위로부터 결정돼왔기 때문에 환경정책의 성공적인 집행을 위해서는 국민들에게 정책 정보를 알리는 것이 매우 중요하다는 특징을 지닌다.

개인 차원에서 실천할 수 있는 환경정책은 주로 강제성이 아닌 권고성에 그치고 있다. 3층 이상은 계단을 이용할 것, 물 낭비를 줄일 것, 효율성 높은 에너지 소비 제품을 사용할 것 등이 그 예시이다. 이와 같은 권고성 정책의 인지 및 실천을 위해서는 동기(motivation)가 의지적으로 필요하기 때문에 환경문제에 대한 인식이 있음에도 실천으로 이어지기에는 어려움이 존재한다. 「2016 국민환경의식조사」에 따르면 환경문제에 대한 관심 정도는 5점 만점 중 평균 3.49점, 환경보전이 개인에게 중요한 정도는 평균 3.96점(5점)으로 나타났다. 하지만 환경보전을 위한 주체별 노력에 대한 평가에서는 일반 국민의 노력을 2.76점(5점)으로 평가하였다. 즉, 우리 국민들은 환경문제 관심 정도, 개인에게 환경문제가 중요한 정도를 평균 이상으로 평가한 것에 비해 실제로 환경변화에 대응하기 위한 실천 정도 평가는 낮은 것이다. 비교적 최근 자료인 「2018년 환경보전에 관한 국민인식 설문조사」에서는 일반 국민의 78.6%가 환경문제에 관심이 높다고 응답하였고, 지구 차원의 기후변화 심각성에 대해서도 89.7%가 심각하다고 인식하고 있었으며, 테이크아웃, 배달 음식 등에 사용되는 1회용품 줄이는 제도의 인식에는 92.5%가 동의하는 것으로 나타났다. 그러나, 2018년에 발생했던 재활용폐기물 대란 사태에 대한 인식을 조사했을 때, 50.8%가 이름만 들어본 정도라고 응답했으며, 재활 방지책으로는 올바른 분리 배출이나 1회용품 사용줄이기보다는 제도적 차원의 개선이 필요하다는 응답이 높은 등(환경부, 2018) 환경에 대한 개인의 관심도에 비해 환경 인식수준과 실제 행동의 차이가 존재한다.

기존 선행연구에서도 기후변화 위험 인식이 대응 행동에 영향을 미치기는 하지만 현실적으로는 기후변화에 대한 위험 인식이 높음에도 대응 행동 수준은 전반적으로 낮다고 평가하고 있다. Smith & Mayer(2018)는 기후변화가 대중이 반응할 만

큼 충분한 위험으로 인식되지 않았기 때문에 차이가 발생하는 것이라 주장하고, 고재경·이우평(2016)은 간극을 줄이기 위한 정책적 개입이 중요하다고 지적하고 있다. 그러나 선행연구들은 정책적 개입보다는 기후변화 위험 인식에 따른 대응 행동 태도에 초점을 맞추고 있다.

이와 같은 흐름에 따라 이 연구에서는 태도보다는 행동이 실질적으로 환경문제에 대응하는 것이라 판단하여 지각된 위험과 실제 대응 행동과의 관계를 실증분석하고자 한다. 또한, 개인의 실천 행동에 대한 의지는 환경정책에 대한 지식에서 비롯될 수 있다고 판단하였다. 이에 따라, 기후변화에 대응하고 있는 정부 정책에 대한 지식을 보유하는 것이 지각된 위험과 대응 행동을 매개하는지 검토하고자 한다. 다시 말해, 기존 연구에서는 기후변화 위험 인식과 태도와의 관계, 정책 지식과 태도와의 관계를 단편적으로 살펴보았다면, 이 연구에서는 태도가 아닌 행동과의 관계를 연구하며, 매개 분석을 통해 다차원적으로 살펴봄으로써 정책적 함의를 제시하고자 한다. 이를 위하여 다음 장에서는 기후변화 대응 행동에 영향을 미치는 요인으로서 기후변화 위험 인식과 정책 지식에 관한 이론적 배경과 선행연구를 검토한 후 가설을 제시한다. 그런 다음, 연구모형과 분석방법, 분석자료와 변수의 측정 방법을 설명한 후 분석결과에 대해 논의한다. 마지막으로 결론에서 연구결과 요약 및 연구의 의의 및 한계를 서술한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 기후변화 정의 및 배경

기후변화(Climate Change)는 자연적 및 인위적 요인에 의해 지구의 기후시스템이 변화하는 것을 의미하는데, 기후변화협약(UNFCCC: United Nations Framework Convention on Climate Change)에서는 “대기권, 수권, 생물권 등의 상호작용하는 것”으로 기후시스템을 정의하고 있다. 이때, 기후는 일기의 평균값으로 정의되기보다는 지구물리학적 시스템이라는 넓은 의미로 정의된다. 기후시스템을 변화시켜 기후변화를 발생시키는 원인으로 지구온난화(Global Warming)가 있다. 지구온난화는 대기 중에 있는 이산화탄소(CO_2), 메탄(CH_4), 아산화질소(N_2O) 등 온실가스의 농도가 높아져 온실효과(Greenhouse Effect)로 인해 지구 평균 기온이 상승하는 것이다. 온실효과는 지구의 자연적 현상으로, 대기 중에 있는 가스층이 지구에 도달한

태양열을 빠져나가지 못하게 하여 지구상의 생물이 사는 데 적절한 온도를 유지하는 현상이다. 그러나 지구온난화로 인해 가스층의 농도가 짙어지게 되면 지구 밖으로 적절히 빠져나가지 못해 지구의 온도가 높아지게 되는데, 이는 가스층의 농도를 지속적으로 짙어지게 만들어 기상이변을 가속하는 악순환에 빠지게 된다.

기후변화는 자연적으로 지구에서 발생하는 기후 현상과는 다른 이변적인 현상을 초래한다. 기후변화로 인한 이변적인 현상으로는 먼저 자연재해의 빈도가 증가하고 강도가 상승한다. 자연재해가 발생하는 것은 극히 일반적인 현상이다. 하지만 지구가 평균적으로 유지해왔던 자연재해의 빈도나 강도와 차이가 발생하는 것은 기후변화로 인한 결과로 해석할 수 있다. 또한, 기후변화로 인해 해수면의 상승을 제시할 수 있다. 해수면 상승은 온실 현상으로 인해 지구 온도가 상승하여 극지방의 빙산이 녹아 지구 전체의 해수면이 상승하는 것이다. 이로 인해 지리상으로 저지대에 위치한 곳은 침수되고 해안선의 변화, 생태학적 변화 등을 초래한다. 이뿐만 아니라 사막화, 신종 질병 등이 발생할 수 있으며, 이와 같은 기후변화로 인한 이변적 현상은 동식물의 멸종 및 변화, 자연재해로 인한 난민의 증가, 식량 감소 등에 영향을 미치게 되고, 국가 간의 갈등까지 발생시킬 수 있는 직접적이고 잠재적인 위협이 존재한다.

그렇다면, 기후변화에 대한 논의가 왜 이렇게 활발해지는 것인가? 산업혁명 이전까지 일정한 기준선 이상을 넘지 않았던 이산화탄소 비율은 1950년대 산업혁명 이후 기준선에 도달하고 매해 증가해 오고 있다(Luthi, D et al., 2008; NOAA Mauna Loa CO2 record). 국제에너지기구(International Energy Agency: IEA)는 국제 에너지 시장이 전체적으로 증가 추세에 있으며, 예상되는 에너지 수요 시나리오는 2040년까지 그 증가 폭이 감소하지 않으리라고 예측하고 있다(IEA, 2019). 이와 같은 에너지 수요의 증가와 이산화탄소 비율의 증가는 기후변화에 영향을 미친다. 실제로, 기후 예측 기관인 WMO의 「Global Climate in 2016-2020」에 따르면 2016년부터 2020년의 지구 평균 온도와 산업화 이전(1850-1900)의 온도를 비교하면 1.1℃ 높고, 2011년-2015년보다는 0.24℃ 높으며, 앞으로도 지구표면 온도는 상승할 것으로 예측하고 있다. 기후변화 관련 정부 간 패널(IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change)의 2020년 특별보고서인 「Climate Change and Land」에서도 산업화 이후 지구표면 온도 상승으로 인한 기후변화는 사막화에 기여하여 식량 안보와 육상 생태계에 악영향을 미치며, 자연재해 발생 빈도의 증가와 더불어 강도도 점점 더 높아져 막대한 피해를 불러일으키고 있다고 기록하고 있다.

2. 기후변화 위험인식과 대응 행동

기후변화로 인한 위험은 매 순간 강조되고 있지만, 개인에게 위험으로 인식되지 않기도 하는데, 이를 이해하기 위해서는 위험에 대한 정의를 이해하는 것이 필요하다. 위험은 '사건이 벌어질 확률(probability)'과 '사건으로 초래할 부정적 결과(severity)'라는 두 가지 속성이 동시에 내재되어 있다(Renn, 2005). 위험의 '확률적' 속성에 따라 위험에 대한 인식은 정신적 구조이며(Sjöberg, 2000), 위험은 개인의 상황이나 문화에 독립적으로 존재하지 않는다(Slovic, 1992). 즉, 위험에 대한 인식은 매우 주관적으로 평가되며, 이에 따라 제시된 개념이 지각된 위험(perceived risk)이다(Bauer, 1967). 주관적으로 위험을 평가하는 지각된 위험은 상해·사망자의 수, 지진의 강도 등과 같은 기술적인 방법을 통해 객관적으로 위험을 측정하는 것은 아니다. 하지만 개인이 위험을 각기 다르게 인식하고, 대응하는 행동도 다르다는 점에서 객관적 위험 측정과 함께 주요한 변수로 활용되고 있다(Bauer, 1967; Slovic et al., 1981; Short, 1984; Michalsen, 2003).

기후변화 위험인식과 대응 행동에 관한 연구는 첫째, 기후변화 위험 특성을 구분한 연구, 둘째, 기후변화 위험인식 선행요인 연구, 셋째, 위험인식이 대응 행동에 직접적으로 미치는 영향 연구로 구분해볼 수 있다.

첫째, 기후변화 현상을 구분하는 것과 같이 위험을 특성별로 구분하여 대응 행동을 연구한 연구들이 존재한다(Kempton, 1997; Hargraves et al., 2003; Whithmarsh, 2008; 고재경·이우평, 2016). Whithmarsh(2008)의 연구는 기후변화 현상을 구분하여 기후변화에 대한 위험인식을 확인하였는데, 대기오염은 일반적으로 기후변화의 주요 원인으로 이해되기 때문에 개인적인 위험으로까지 인식되어 대응 행동으로 이어질 가능성이 높지만, 홍수는 기후변화 위험 인식으로까지 이어지지 않는 것으로 나타났다. 고재경·이우평(2016)의 연구에서는 기후변화의 영향을 홍수와 폭염으로 구분하여 대응 행동에 영향을 미치는 요인을 분석하였는데, 기후변화 위험의 특성을 고려한 접근이 필요함을 강조하였다.

둘째, 기후변화의 위험 인식 선행요인과 관련한 연구들도 존재하였다. 기후변화 위험 인식 선행 요인연구에서 주로 활용되고 있는 이론적 모델은 van der Linden(2015)가 제시한 기후변화 위험인식 모델(The Climate Change Risk Perception Model: CCRPM)이 있다. 이 모델은 인식적 요인, 경험적 요인, 사회문화적 요인을 결합하여 기후변화 위험 인식에 대한 사회심리학적 차원을 제시하고 있으며, 기후변화 위험 인식의 약 70%를 설명하고 있는 것으로 알려져 있다.

Leiserowitz(2006)는 이 모델을 활용하여 기후변화 위험 인식에 영향을 미치는 요인들을 탐색하였는데, 그 결과 기후변화에 대한 부정적 감정이 존재할수록, 기후변화 현상에 대한 부정적 감정이 존재할수록, 평등주의자일수록, 환경 단체에 소속해 있는 사람, 기후변화 관련 기사를 많이 접할수록 기후변화 위험에 대한 인식수준이 높은 것으로 나타났다.

그러나 기후변화에 대한 위험 인식은 존재하지만, 이를 개인적인 위협으로 인식하지는 않을 수 있다는 연구결과들이 존재한다. 영국민을 대상으로 기후변화 인식과 위험 인식 간의 차이를 조사한 결과, 기후변화 사실 자체에 대해서는 인식하고 있지만, 기후변화를 문제로 인식하고 있지는 않았다(DEFRA, 2002). Energy Saving Trust(2004)의 조사결과에 따르면, 영국민의 85%는 기후변화의 영향이 수십 년 이내에 나타나지 않을 것이라고 믿고 있으며, 미국에서는 소수의 대중만이 기후변화를 개인적인 위협으로 인식하고, 극소수의 대중만이 기후변화를 사회의 장기적 위협으로 인식하고 있는 것으로 나타났다(Bord et al., 2000; NSB, 2002).

셋째, 위험 인식이 대응 행동에 직접적으로 미치는 영향을 다룬 연구에서는 대중의 기후변화에 대한 위험인식이 대응 행동에 영향을 미친다는 것을 확인할 수 있다(O'Conner et al., 1999; Lubell et al., 2006; Carlton & Jacobson, 2013; Smith & Mayer, 2018; 김서용·김선희, 2016; 고재경·이우평, 2016; 전세혁, 2019). 기후변화 위험 인식이 높다는 것은, 기후변화로 인한 부정적인 영향이 초래될 가능성을 더 높이 평가하는 것이다. 따라서 기후변화의 위험을 심각하게 인식하는 사람은 그렇지 않은 사람들보다 이 위협으로 인한 부정적 결과를 예방하거나 최소화하기 위한 행동에 나설 가능성이 크다. Smith & Mayer(2018)는 기후변화 위험 인식과 제도적 또는 사회적 신뢰가 기후변화 행동에 긍정적인 영향을 미치는 것을 확인하였다. 이는 기후변화에 대한 제도적 또는 사회적 신뢰뿐만 아니라 기후변화에 대한 위험 인식이 존재할 때 개인들이 대응 행동을 더욱 수행한다는 것을 의미한다. 김서용·김선희(2016)의 연구에서는 기후변화 대응 행동 결정요인 중 지각된 위협의 영향력이 가장 큰 것으로 나타났다.

이처럼 기후변화 위험 인식은 대응 행동에 영향을 미친다는 선행연구들이 다수를 이루었다. 그러나 선행연구에서는 대응 행동 태도와 실천 행동을 따로 구분 짓지 않은 상태로 연구된 것을 확인할 수 있다. 구체적으로, 대응 행동에 대한 연구 경향은 다음과 같이 구분할 수 있다. 첫째, 지불의도, 대응 행동 의도와 같이 대응 행동의 '의도'나 '태도'를 측정한 연구(이수경, 2002; Lubell et al., 2006; 김서용·김선희, 2016; 고재경·이우평, 2016; Smith & Mayer, 2018)와 둘째, 실제 실천행동으

로 대응 행동을 측정한 연구로 구분할 수 있다(O'Conner et al., 1999; 이수경, 2002; Whithmarsh, 2008; 김현지, 2018; 전세혁, 2019). 다만, 대응 행동 실천보다는 태도를 중심으로 한 연구가 주를 이루고 있으며, 실천 행동과 위험 인식 간 관계 연구는 많지 않다. 태도와 실제 행동 간 차이가 존재함에도 불구하고 이러한 연구 경향이 나타나는 이유로는 측정의 어려움에 기인한 것으로 판단된다. 태도의 경우 신뢰성 차원에서 이론적으로 검증된 개념을 통해 유의미한 측정 도구를 활용하여 연구할 수 있지만 주로 규범적인 문항을 활용하기 때문에 응답이 대체로 대응 행동을 할 것이라는 긍정적인 태도로 응답이 될 가능성이 높다. 이 연구에서는 규범적 응답으로 인한 편향을 감소시키는 것이 현실을 더욱 잘 보여주는 결과라 판단하였다. 이에 따라 다음과 같이 태도 보다는 실제 행동에 초점을 맞추어 가설을 설정하였다.

가설 1: 기후변화 관련 지각된 위험이 높을수록 기후변화 대응 행동이 늘어날 것이다.

3. 정책 지식

정책 지식은 정책과정에서 활용되는 지식(Schlesinger, 2008)으로, 두 가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째는 정책 지식이 적용되는 범위를 정책결정자 및 정책과 관련한 이해관계자 간 교환·공유되는 것으로 한정하는 것이다. 둘째는, 일반 국민 측면에서 정책의 이해도 및 정책 정보 획득을 통해 수집되는 정책 지식이다(최선미·김태형, 2020). 관련 개념인 정책 리터러시는 정책 자료 수집과 관련 지식 및 정보를 활용하여 정책을 이해·평가하는 역량으로, 협의적으로는 정책의 과정과 내용을 이해할 수 있는 능력, 광의적으로는 정책과정과 내용을 개인적 차원과 집단적 차원으로 구분하여 이해하고 평가할 수 있는 능력으로 정의된다(윤영석·윤지웅, 2018). 정책 지식은 대중의 특성과 연관된 변수로 논의되고 있으며(Park & Vedlitz, 2013), 정책 지식의 활용이 정책의 성공 여부를 직·간접적으로 측정할 수 있는 도구로서 연구될 수 있는 중요성에 비해 연구가 활발하게 수행되지 않고 있다(황창호·문명재, 2014).

정책 지식과 기후변화 대응 행동과 관련한 연구는 고재경·이우평(2016)의 연구를 제시할 수 있다. 이 연구에서는 기후변화 재해대응 행동 요령의 숙지 여부와 기후변화 위험정보 획득의 용이성으로 기후변화 지식을 측정하여, 이 지식이 기후변화 적응

(adaptation)을 위한 개인적인 비용부담 의사에 미치는 영향을 확인하였다. 연구결과, 기후변화에 대한 정보접근성이 높고 관련 지식이 많을수록 적극적인 개인적 비용부담 의사가 나타났다. 다만, 이 연구는 기후변화 정책보다는 기후변화 재해 대응요령 인지 와 관련한 연구로, 정부의 기후변화 대응정책이라고 판단하기에는 어려움이 존재한다. 그럼에도, 환경보호 및 공중 보건 분야 등 여러 정책분야에서 대중의 지식과 태도 사이에 강한 긍정적인 관계가 있음이 확인되었다(Bettinghaus, 1986; Arcury, 1990; Bradley et al., 1999; Qu et al., 2009; Tolvanen et al., 2012).

기후변화 대응 행동을 하기 위해서는 정책에 대한 지식이 기반이 되어야 행동할 수 있는 것들이 존재한다. 예를 들어, 녹색구매의 경우 정책이 장려하는 1회용품 사용제한의 수준이 어느 정도인지, 에너지 효율 등급제의 기준은 어떠한지 등 등급제 활용을 통해 개인에게 돌아오는 이익은 무엇인지 등을 인지하는 것은 대응 행동의 정도에 영향을 미칠 수 있다. 또한, 서론에서 논하였듯, 우리나라는 환경단체 활동의 역사가 길지 않고 정치적인 영향력이 크지 않기 때문에 환경정책이 주로 국가적 차원, 기업적 차원으로 막연하게 인식되어 개인의 행동이 기후변화 감소에 영향을 줄 수 있다고 생각하기 어려울 수 있다. 정부의 환경정책 전반을 인지함으로써 정부의 환경정책의 수준을 동의 및 이해할 경우 대응 행동에 대한 당위성을 높여 대응 행동에 적극적인 동기를 부여할 수 있다. 이와 같은 흐름에 따라 기후변화 관련 정책 지식수준이 높을수록 기후변화 대응 행동이 늘어날 것으로 판단하였다.

가설 2. 기후변화 관련 정책 지식의 수준이 높을수록 기후변화 대응 행동이 늘어날 것이다.

한편, 개인은 위험을 인식했을 때, 즉 관련 정보를 획득했을 때 위험을 해소하기 위한 도구를 탐색하게 되는데 이러한 과정에서 해당 위험정보를 보다 정교화할지 여부를 결정한다. Todorov et al.(2002)은 소비자의 정보처리 방식을 설명한 Cacioppo & Petty(1984)의 정교화 가능성 모형(Elaboration Likelihood Model)을 위험 상황에 적합하게 변형·보완하여 휴리스틱-체계적 모형(Heuristic-Systematic Model)을 제시함으로써 개인이 획득한 위험정보의 정교화 과정을 설명하였다.

즉, 개인이 특정 분야에 문제의식을 갖고 있는 경우, 문제를 해결하기 위하여 정보를 정교화하기로 결정할 수 있는데 이는 관련 정책에 대한 관심과 지식의 축적으로 이어질 수 있다. 사람들은 위험을 심각하게 인식할수록 협력하려는 유인을 갖게 되고, 학습을 통해 해당 분야에 대한 인식을 강화하고, 결국 실제 행동이나 참여를

촉진한다(Allen, 2006). 같은 맥락에서, 정부가 시민의 정책 수용을 높여 태도와 행동까지 이어지도록 하기 위하여 시민에게 정책의 이점을 알리거나 정책에 대한 지식을 확장시키는 전략을 취할 수 있다(Li & Zhao, 2017). Arnstein(1969)에 따르면, 정책 수용을 위한 시민 행동 촉진의 첫 단계는 그들을 교육하는 것이다.

선행연구를 살펴보았을 때, 지각된 위험과 대응 행동 간 연구는 활발하게 진행되었으나, 지각된 위험과 대응 행동 사이의 구체적인 메커니즘을 규명한 연구는 많지 않다. 그런데 위험이 대응 행동에 영향을 미치는 주요 변수이지만, 위험을 느낀다고 해서 행동으로 이어지지 않을 수 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 이 연구는 위험을 지각해서 행동으로 이어진다는 단편적 차원을 넘어, 기후변화 위험인식이 어떻게 대응 행동으로 이어지는지 과정을 밝히고자 하였다. 대응 행동의 선행요인으로 지적되는 개인의 지각된 위험이 정책 지식을 높이고, 이를 통해 대응 행동을 촉진할 수 있을 것으로 판단하였다.

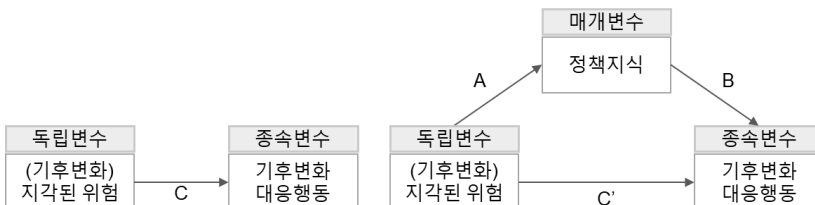
가설 3. 기후변화 관련 지각된 위험은 정책 지식의 수준을 매개로 하여 기후변화 대응 행동에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

III. 연구설계

1. 연구모형 및 분석방법

이 연구에서는 기후변화에 대한 위험의 인식이 대응 행동으로 이어지는 과정을 분석하기 위해 <그림 1>과 같이 분석틀을 설정하였다.

<그림 1> 연구의 분석틀



이 연구는 분석방법으로 다중 회귀분석을 실시하였고 이를 통해 매개효과 또한

검증하고자 한다. 매개변수는 독립변수와 종속변수 간의 인과관계를 구체적으로 설명할 수 있는 일종의 연결고리 역할을 한다는 점에서 유용하다. 이 연구에서는 시민의 대응 행동에 대한 매개효과를 검증하기 위하여 Baron & Kenny(1986)가 제시한 매개효과 검정방식을 활용하고자 한다. 이들 연구에 따르면 효과적인 매개변수가 되려면, 다음과 같은 요건을 만족시켜야 한다.

- 첫째, 독립변수는 매개변수에 통계적으로 유의미한 영향을 미쳐야 한다(경로 A).
둘째, 매개변수는 종속변수에 통계적으로 유의미한 영향을 미쳐야 한다(경로 B).
셋째, 독립변수는 종속변수에 통계적으로 유의미한 영향을 미쳐야 한다(경로 C).

마지막으로, 매개변수가 통제된 상태에서, 독립변수가 종속변수에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않거나 그 영향이 줄어들어야 한다(경로 C'). 이러한 논의를 바탕으로, 이 연구의 연구모형은 다음 <표 1>과 같이 구성하였다.

〈표 1〉 연구모형

구분	연구의 모형
경로 A	$M_{\text{정책지식}} = \beta_0 + \beta_1 X_{\text{지각된 위험}} + \beta_k C_{\text{통제변수}}$
경로 B	$Y_{\text{대응 행동}} = \beta_0 + \beta_1 M_{\text{정책지식}} + \beta_k C_{\text{통제변수}} + \varepsilon$
경로 C	$Y_{\text{대응 행동}} = \beta_0 + \beta_1 X_{\text{지각된 위험}} + \beta_k C_{\text{통제변수}} + \varepsilon$
경로 C'	$Y_{\text{대응 행동}} = \beta_0 + \beta_1 X_{\text{지각된 위험}} + \beta_2 M_{\text{정책지식}} + \beta_k C_{\text{통제변수}} + \varepsilon$

2. 분석자료

이 연구는 기후변화에 대한 개인의 인식이 실제 대응 행동으로 이어지는지, 이 관계를 정책 지식이 매개하는지 검증하기 위하여 연세대학교 미래정부연구센터에서 실시한 ‘글로벌 시대의 환경 및 기후변화 대응 인식조사’ 결과 데이터를 활용하여 분석을 수행하였다. 해당 조사는 환경 및 기후변화 문제에 대한 응답자의 인식과 이러한 문제를 해결하기 위한 정부 역할에 대한 인식에 관한 질문들로 구성되어 있으며, 2020년 3월 27일부터 2020년 4월 2일까지 톨리언 패널을 대상으로 온라인으로 진행되었다. 모집단은 만 20세부터 69세까지 전국 성인 남녀로, 1,000명의 표본은 행정안전부의 주민등록통계(2020년 2월 기준)에 근거하여 지역별, 성별, 연령

별 비례할당으로 추출되었다. 따라서 해당 자료가 우리나라 일반 국민의 기후변화 위험인식이 대응 행동으로 이어지는 구체적인 메커니즘을 밝히는 데 적절할 것으로 판단하였다.

3. 변수의 측정

이 연구에서 변수를 측정하기 위하여 활용한 문항과 변수의 신뢰도는 다음 〈표 2〉와 같다. 일반적으로 크론바흐 알파(Cronbach's α) 값이 0.6 이상이면 양호한 신뢰도가 존재하는 것으로 판단되는데, 이 연구에서 사용된 주요 변수들은 모두 해당 값이 0.6 이상으로(지각된 위험 $\alpha=0.636$; 정책 지식 $\alpha=0.798$; 대응 행동 $\alpha=0.764$) 비교적 높은 내적 일관성을 갖추고 있다고 판단하였다.

종속변수인 대응 행동의 경우, O'Conner et al.(1999)은 '연비가 좋은 차를 고르기', '고효율 제품을 가정 내에서 이용하기', '자가용 이용을 줄이고, 대중교통이나 카풀 이용하기', '냉난방기 사용 줄이기'로 측정하였다. 환경부와 환경관리 공단의 「기후변화홍보포털」에서는 기후변화 대응을 위한 소비자 행동방안을 ① 실내온도 적정 유지, ② 대중교통 이용, ③ 친환경 제품 구매, ④ 물 사용 절약, ⑤ 쓰레기 감소와 재활용, ⑥ 올바른 운전습관 유지, ⑦ 에너지 절약, ⑧ 나무 심기로 제시하고 있으며, 국내 논문에서도 이를 기반으로 연구를 수행하고 있다. 이 연구에서는 환경부와 환경관리공단이 제시한 소비자 행동방안을 기반으로 하되, O'Conner et al.(2002)의 구분을 따라, 일회용품 활용 등 8개 문항에 대한 실천 정도를 리커트 5점 척도(① 전혀 실천하지 않는다~⑤ 매일 실천한다)로 측정하였다.

독립변수인 기후변화 관련 지각된 위험의 경우, 이상기후로 인한 자연재해의 발생, 생물다양성 감소 등 기후변화 관련 위험을 구성하는 다양한 현상에 대한 심각성 인식 수준을 역시 3개 문항에 대한 리커트 척도(① 전혀 심각하지 않다~⑤ 매우 심각하다)로 조사하였다. 매개변수인 정책 지식의 경우, 선행연구는 정책에 대해 실제로 질문하고 정답인지 확인하여 지식수준을 직접 확인하는 연구와 정책에 대한 인지 정도를 묻는 연구로 구분된다. 이 연구는 정부가 추진하고 있는 기후변화 완화(mitigation) 및 적응(adaptation) 정책을 5개 문항으로 제시하고, 각 정책에 대한 인지 수준을 직접 답하도록 하였다(① 전혀 모른다~⑤ 매우 잘 알고 있다).

〈표 2〉 변수 측정 및 신뢰도

변수		질문내용	신뢰도
종속	대응 행동	문: 귀하는 기후 변화에 대응하기 위해 다음의 활동을 얼마나 지속적으로 수행하고 계십니까? 녹색구매 ① 1회용품(1회 용 비닐백, 1회 용 포장지, 종이컵 등)의 소비를 자제한다 ② 커피전문점 방문 시 1회 용 플라스틱 컵 대신 머그컵/텀블러를 이용한다 ③ 마트나 시장 방문 시 1회용 비닐봉투 대신 장바구니를 가지고 간다 ④ 물건 구입 시 과대포장, 플라스틱 재질 등 환경에 이롭지 못한 제품 구입을 자제한다 ⑤ 친환경 마크나 재활용 마크가 있는 제품을 우선 고려한다 불편함 느끼기 ⑥ 낭비되는 물 소비를 줄인다 ⑦ 에너지 소비제품(자동차, 전자제품, 냉난방기 등) 구매 시 에너지 효율 등급이 높은 제품을 우선 고려한다 운전덜하기 ⑧ (출퇴근, 통학 등) 짧은 거리 이동 시 친환경적인 교통수단(도보, 자전거, 대중교통)을 이용한다	0.764
독립	기후 변화 관련 지각된 위험	문: 귀하는 다음의 상황에 대한 심각성을 얼마나 느끼고 계십니까? ① 이상기후로 인한 홍수·가뭄·폭우·산사태의 발생 ② 생물다양성 감소(동·식물 멸종 등) ③ 감염병 유행	0.636
매개	정책 지식	문: 귀하는 정부에서 시행 중인 다음의 기후 변화 대응 노력에 대해 얼마나 알고 계십니까? ① 온실가스 감축 ② 친환경 에너지 보급 확대 ③ 기후 변화 취약계층 지원 ④ 기후 변화 적응 사회인프라 강화 ⑤ 기후 변화 교육 및 녹색생활 실천	0.798
통제	정부신뢰	문: 귀하는 정부신뢰에 대한 다음 진술에 대하여 어떻게 생각하십니까? ① 나는 정부를 신뢰한다 ② 정부의 정책 때문에 내가 손해를 입어도 나는 그것을 기꺼이 감수할 용의가 있다. ③ 정부의 의사결정을 면밀히 알지 못할지라도, 정부가 하는 결정은 옳다고 받아들인다.	0.802
	성별	남성=0, 여성=1	
	연령	만 나이(세)	
	학력	고등학교 졸업 이하=0, 대학교 이상=1	
	소득	300만원 이하=0, 300~500만원=1, 500만원 이상=2	
	이념	보수적 성향=0, 중도적 성향=1, 진보적 성향=2	
	지역	기타 지역=0, 서울/경기도 지역=1	

통제변수로는 정부신뢰 변수와 성별과 연령, 학력과 가구소득 등 인구통계학적 변수를 추가하였다. 기후변화 대응을 위해 행동하는 개인은 향후 이 행동이 자신에게 가져다줄 편익을 기대하는 동시에 지구환경을 보호한다는 공익을 추구하게 된다. 그리고, 이러한 환경보호 의지 및 공익 추구 행위에는 정부와 사회를 향한 신뢰가 중요한 요소로 작용한다(문성진·김기환, 2015). 선행연구에 따르면, 정부기관과 시민단체, 사람을 향한 신뢰가 자발적 환경행태에 긍정적인 영향을 미쳤으며(김민경·문성진, 2016) 정부를 신뢰하는 국민은 기후변화 대응을 위한 증세에도 긍정적인 태도를 보이는 것으로 나타났다(유나리·문승민, 2020). 이에 정부신뢰 수준이 개인의 대응 행동, 노력의 수준에 유의미한 영향을 미칠 것으로 예상하여 해당 변수를 추가하였다. 또한, 응답자의 인구통계학적 특성이 개인의 대응 행동과 유의미한 영향관계를 형성하고 있음을 제시하는 선행연구의 분석결과에 기초하여 해당 변수들을 통제변수로 포함하였다(고재경·이우평, 2016; 박이레·김서용, 2020). 다만, 인구통계학적 특성이 담지 못하는 개인의 특성, 예를 들면 평소 건강에 대한 관심 수준이나 절약정신과 같은 요인이 기후변화 대응 행동에 영향을 미칠 것으로 예상되나 이 연구에서는 분석자료의 한계로 모두 다루지 못하였다는 한계가 있다.

IV. 분석결과

1. 기초 통계 분석

다음 <표 3>은 연구대상자 1,000명의 인구학적 특징을 나타낸다. 구체적으로 살펴보면, 성별은 남성 510명(51%), 여성 490명(49%)으로 비슷한 비율을 나타내고 있고, 만 20세부터 만 69세로 구성된 응답자의 평균 연령은 만 44.6세로 나타났다. 학력의 경우, 4년제 대학을 졸업(56%)한 응답빈도가 가장 많이 나타난 반면, 중학교 졸업 이하(2.2%) 경우가 가장 적게 나타났다. 또한, 소득수준의 경우, 월평균 가구소득 300~400만 원 소득군에 중위 소득자가 속해 있었으며, 지역은 17개 광역자치단체 중 서울과 경기 지역에 446명(44.6%)이 거주하는 것으로 나타나 전체 응답자의 절반에 가깝다고 할 수 있다.

〈표 3〉 연구대상자의 인구통계학적 특성

구분		빈도(%)	구분		빈도(%)
성별	남성	510(51)	거주지역	서울/경기도	446(44.6)
	여성	490(49)		기타 지역	554(55.4)
연령	만 20-29세	184(18.4)	최종학력	무학	2(0.2)
	만 30-39세	189(18.9)		초등학교 졸업	7(0.7)
				중학교 졸업	13(1.3)
	만 40-49세	224(22.4)		고등학교 졸업	214(21.4)
				전문대학 졸업	125(12.5)
	만 50-59세	235(23.5)		대학교 졸업	560(56)
			대학원 졸업	79(7.9)	
	만 60-69세	168(16.8)	월평균 가구소득	50만 원 이하	11(1.1)
이념적 성향	매우 보수적	21(2.1)		50~100만 원 미만	16(1.6)
				100~200만 원 미만	60(6)
				200~300만 원 미만	146(14.6)
			300~400만 원 미만	209(20.9)	
			400~500만 원 미만	182(18.2)	
			500~600만 원 미만	150(15)	
매우 진보적	27(2.7)	600만 원 이상	226(22.6)		

주요 변수들의 기초통계와 상관관계 분석결과는 〈표 4〉와 같다. 이 연구에서는 대응 행동 및 기후변화와 관련한 지각된 위험, 정책 지식 등 변수를 다루고 있는데, 모두 리커트 5점 척도로 측정되었다. 세 가지 변수 모두 5점 척도의 중간값인 3을 넘는 평균값을 보였는데 기후변화와 관련된 지각된 위험은 4.081, 정책 지식은 3.229, 기후변화 대응 행동은 3.895였다. 상관관계의 경우, 다른 변수를 통제하지 않았을 때 지각된 위험, 정책 지식, 정부신뢰, 그리고 개인의 대응 행동 사이에는 각각 모두 정(+)의 관계가 존재함을 알 수 있다.

〈표 4〉 상관관계 분석

변수	평균	표준 편차	상관관계			
			(1)	(2)	(3)	(4)
대응 행동	3.895	0.536	1			
지각된 위험	4.081	0.574	0.389***	1		
정책 지식	3.229	0.636	0.310***	0.180***	1	
정부신뢰	3.054	0.858	0.087***	0.093***	0.382***	1

주: 1) N=1000, $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

2) 변수 간 피어슨 상관계수 값을 의미

2. 평균비교 분석

주요 인구통계학적 변수별로 기후변화 대응 행동을 분석하면 다음 〈표 5〉와 같다. 변수 간 관계를 분석하기 위하여 Anova-test를 진행하였다. 먼저, 학력별로 볼 때, 고등학교 졸업 이하의 집단에 비해, 대학 이상의 집단에서 대응 행동의 정도가 높게 나타나고 있다. 교육이 보유한 자원적 특성 및 계몽적 효과가 작용한 것으로 판단된다. 성별의 경우, 여성들이 남성보다 대응 행동을 더 많이 하는 것으로 나타났다. 여성이 전통적으로 위험 회피적 성향이 강하기 때문에 기후변화에 더욱 민감하게 반응하여 자연스럽게 대응 행동으로 이어졌다고 판단된다. 연령별 분석결과는 연령대가 높아질수록 대응 행동의 정도가 많아지는 것으로 나타났는데, 이는 연령이 높을수록 환경, 질병에 취약해지면서 나타난 현상으로 판단된다. 또한, 지역의 경우, 수도권 지역이 비수도권지역보다 대응 행동이 더 높게 나타났는데, 수도권의 경제 및 문화 수준이 다른 지역에 비해 월등히 높기 때문에 시민들은 기후변화정보에 대한 접근성이 상대적으로 더욱 용이해지면서 나타나는 현상으로 판단할 수 있다. 이념별 분석에 따르면 진보성향 집단이 보수성향 집단보다 대응 행동의 수준이 높은 것으로 나타났다. 이는 기후변화와 같이 현대사회가 마주하고 있는 새로운 변화에 진보성향 집단이 더 적극적인 반응을 보인 것으로 판단된다. 가구소득별로 볼 때, 가구소득이 높은 집단은 낮은 집단에 비해 대응 행동이 높게 나타나고 있지만 통계학적으로 유의미하지 않았다.

〈표 5〉 평균비교 분석

항목	구분	평균값	Anova-Test
성별	남성	3.81	30.31***
	여성	3.98	
연령	20-29세	3.75	1.83***
	30-39세	3.82	
	40-49세	3.91	
	50-59세	4.00	
	60-69세	3.95	
학력	고졸이하	3.85	8.31***
	대학이상	3.90	
가구소득	300만원 이하	3.86	0.93
	301-500만원	3.88	
	501만원 이상	3.93	
이념	보수	3.86	3.01**
	중도	3.86	
	진보	3.97	
지역	비수도권	3.87	2.75*
	수도권	3.92	

주: p<.05, **p<.01, ***p<.001

3. 회귀 분석

이 연구는 시민이 기후변화와 관련하여 지각한 위험 수준이 대응 행동에 미치는 영향을 살펴보고, 이러한 과정에서 정책 지식의 매개효과 검증하기 위하여 다음과 같은 회귀분석을 진행하였다. 분석은 3단계로 이루어지는데 첫째, 독립변수가 종속변수에(경로 C), 둘째, 독립변수가 매개변수에(경로 A), 셋째, 독립변수와 매개변수가 종속변수에(경로 B, C') 영향을 미치는지 확인하고, 마지막으로 경로 C와 경로 C'의 회귀계수를 비교하여 해당 값이 줄어드는지 여부를 확인하는 것이다(Baron & Kenny, 1986).

〈표 6〉 매개분석 결과

구분		결과 값	경로 C	경로 A	경로 B, C'
			대응 행동	정책지식	대응 행동
독립변수	지각된 위험	B	0.328***	0.168***	0.288***
		SE	0.027	0.032	0.026
		Beta	0.351	0.152	0.309
매개변수	정책지식	B	-	-	0.236***
		SE	-	-	0.026
		Beta	-	-	0.280
통제변수	정부신뢰	B	0.027	0.250***	-0.032
		SE	0.019	0.023	0.019
		Beta	0.043	0.337	-0.051
	여성	B	0.134***	-0.129***	0.165***
		SE	0.031	0.037	0.030
		Beta	0.125	-0.102	0.154
	연령	B	0.006***	0.000	0.006***
		SE	0.001	0.001	0.001
		Beta	0.146	0.001	0.146
	학력	B	0.094**	0.069	0.077**
		SE	0.038	0.045	0.036
		Beta	0.074	0.046	0.061
	소득	B	0.001*	0.021*	-0.004
		SE	0.009	0.011	0.009
		Beta	0.002	0.056	-0.014
	이념	B	0.034*	0.053**	0.022
		SE	0.021	0.025	0.020
		Beta	0.051	0.067	0.032
	지역	B	0.053	-0.008	0.055*
		SE	0.031	0.037	0.030
		Beta	0.049	-0.006	0.051
Constant			1.937*** (0.142)	1.506*** (0.169)	1.582*** (0.142)
F			29.78***	28.77***	38.13***
Adj-R ²			0.187	0.182	0.251
N			1,000		

주: 1) p<.05, **p<.01, ***p<.001

2) 괄호 안은 표준오차를 의미함

각 설명변수와 여러 통제변수에 회귀분석하여 도출한 추정치를 〈표 6〉에 정리하였다. 분산팽창지수(Variance Inflation Factor, VIF)의 값은 1.02~1.31로 나타나 다중공

선성의 가능성을 배제할 수 있다.

먼저, 경로 C에서 독립변수인 지각된 위험은 종속변수인 대응 행동에 유의미한 정의 영향을 미치는 것으로 나타났다(beta=0.328, $p<0.001$). 이러한 결과는 기후변화에 대한 위험인식이 대응 행동에 영향을 미친다는 기존 연구결과와 일치한다(O'Conner et al., 1999; 이수경, 2002; Whithmarsh, 2008; 김현지, 2018; 전세혁, 2019). 경로 A에서 독립변수인 기후변화 관련 지각된 위험은 매개변수인 정책 지식에 유의미한 정의 영향을 미치는 것으로 나타났다(beta=0.168, $p<0.001$). 즉, 기후변화의 위험에 대한 인식정도가 높은 사람은 관련 정책 지식을 탐색할 가능성을 증가시키는 것으로 해석할 수 있다. 경로 B, C'에서는 지각된 위험이 통제된 상황에서 매개변수인 정책 지식이 여전히 유의미한 영향을 미치고 있고 지각된 위험성 또한 대응 행동에 유의미한 영향을 미치고 있지만, 경로 C와 비교할 때 크기가 작게 나타났기 때문에 정책 지식이 부분매개 효과를 가지는 것을 확인하였다. 이러한 결과는 사람들은 기후변화에 대한 위험을 인식할수록 대응 행동에 더욱 적극적으로 참여하게 되는데, 위험을 인지한 사람은 기후변화 문제에 관심을 가짐으로써 관련 정책에 대한 지식을 축적하게 되고, 이러한 지식을 통해 더욱 많은 대응 행동을 한다고 해석할 수 있다. 분석결과에 기반하여 가설 1과 가설 2, 가설 3을 모두 채택하였다.

한편, 통제변수인 정부신뢰의 영향은 세 번째 모형에서 통계적으로 유의미하지 않지만 정책지식을 매개로 했을 때 대응 행동에 부의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과가 나타난 이유는 시민이 정부에 대한 신뢰가 높을수록 정부가 바람직하게 대응할 것이라는 믿음을 갖게 되고, 이에 따라 개인의 대응 행동이 자연스럽게 줄어들었다고 볼 수 있다. 이는 고재경·이우평(2016)의 연구에서 기후변화로 인한 위험의 책임이 개인에게 있다고 인식할수록 공동체적 대응 필요성을 부정적으로, 개인의 대응 행동 필요성을 긍정적으로 평가한 것과 유사한 맥락에서 이해할 수 있다. 또한, 인구통계학적 요인들을 살펴본 결과, 세 번째 모형에서 성별, 연령, 학력 그리고 지역변수가 기후변화 대응 행동에 유의미한 영향을 미치고 있음이 확인되었다. 즉, 다른 조건이 동일하다면 남성보다 여성이, 연령이 높을수록, 고졸이하 보다는 대학졸업 이상의 학력을 가진 경우, 비수도권보다 수도권에 거주하는 응답자의 대응 행동이 더 활발하다. 이는 회귀분석 이전에 실시한 Anova-test 결과와 일치하는 것으로 전통적으로 여성의 경우, 기후변화에 대한 우려와 위험회피 성향이 더 크다는 것과 관계가 있다(O'Connor et al., 1999). 교육수준이 높은 경우 기후변화 및 대응 행동의 중요성을 학습했을 가능성이 더 높은 것으로 판단되

며, 선행연구의 결과와 일치한다(박순애, 2002). 지역의 영향은, 수도권에서 기후변화 대응 행동이 활발한 것으로 파악되는데 수도권은 비수도권과 비교하여 도시 거주 인구가 많다. 도시에 거주할 때 녹색구매 등 기후변화를 고려할 수 있는 행동의 기회가 절대적 수준에서 더 많고, 대중교통 이용 등 대체행동의 가능성도 훨씬 크기 때문이라고 판단된다.

이 연구는 정책 지식의 매개효과를 검증하기 위하여 Baron & Kenny(1986)가 제안한 3단계 매개회귀분석을 진행한 다음, Sobel 테스트와 부트스트래핑(bootstrapping)을 실시했다. Sobel 테스트 결과, Z값은 4.52($p < 0.01$)로, 매개효과가 차지하는 비율은 12.08%로 나타났다. 따라서, 정책 지식이 유의미한 부분 매개효과가 있는 것을 확인할 수 있었다. 또한, 부트스트래핑을 5,000회 실시한 결과는 다음의 <표 7>과 같다. 부트스트래핑을 이용한 간접효과 검증은 비모수를 가정하는 한편 데이터의 정규분포를 가정하지 않기 때문에 매개효과를 보다 엄격한 기준으로 검증할 수 있다(Preacher & Hayes, 2008). 검증 결과, 기후변화와 관련한 지각된 위험과 대응 행동의 관계에서 정책 지식이 매개효과(coef=0.288, $p < .001$)를 가지는 것을 확인할 수 있었다.

〈표 7〉 매개효과 검증

	coef.	Bootstrap SE	95% Conf. Interval	
간접효과	0.040***	0.009	0.022	0.057
직접효과	0.288***	0.029	0.232	0.344

주: 1)N=1000

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

V. 결론

이 연구는 기후변화라는 난제(wicked problem)를 해결하기 위하여 반드시 수반되어야 할 시민들의 대응 행동이 위험에 대한 주관적인 인식에 영향을 받고 있으며, 이 위험은 정책 지식을 매개로 대응 행동의 지속성을 증대시킨다는 것을 확인하였다는 데 의의가 있다. 기후변화에 대한 위험을 지각하는 것은 개인의 행동과 참여를 촉진하는 데 있어 필수적인 요소임이 선행연구를 통해 여러 차례 확인되었다. 하지만, 기존 연구들은 지각된 위험이 대응 행동에 미치는 직접적 효과에 한정되어 있고, 대응 행동을 의도나 태도로 측정함으로써 이러한 태도가 실제 행동에까

지 이어질 것인지 확인하기 어렵다는 한계를 가진다. 이에 따라, 이 연구는 개인의 인지된 위험이 대응행위에 미치는 직접적인 영향을 재확인할 뿐 아니라, 정책 지식이라는 변수를 통해 이 메커니즘을 구체적으로 설명하고자 하였다.

우리 국민 1,000명을 대상으로 조사하여 분석한 결과, 기후변화와 관련된 위험의 인식 및 정책의 인지는 모두 개인의 대응 행동에 영향을 미친다. 특히 기후변화의 위험에 대한 인식은 대응 행동에 직접적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 부분적으로는 정책 지식이라는 매개변수를 통하여 행동으로 이어진다는 사실이 확인되었다. 정교화 모형에 따르면 개인은 정보를 획득할 때 이를 더욱 강화하거나 그렇게 하지 않기로 결정할 수 있다(Cacioppo & Pett, 1984). 즉, 모든 개인이 위험정보를 인식할 때 이를 강화하는 선택을 하는 것은 아니지만, 개인의 동기나 역량, 기회, 위험 관련 메시지의 질, 정확도에 따라 개인의 위험정보를 확장하기 위해 노력한다(Todorov et al., 2002). 시민들은 이러한 과정에서 기후변화 위험에 대응하는 정부의 정책에 관심을 두고 학습하게 되는 것이다. 그리고, 이렇게 획득한 정책 지식은 정책에 대한 시민들의 지지와 참여를 촉진함으로써 정책의 성과에 직·간접적으로 기여한다(황창호·문명재, 2014). 이는 기후변화 정보에 대한 접근성과 관련 정보의 효과적인 제공이 관련 분야 지식의 향상으로 이어져 개인의 실천 행위를 촉진한다는 기존 연구결과와 일치한다(Soane et al., 2010).

따라서 이 연구는 기존 연구결과를 토대로 첫째, 개인의 지각된 위험과 대응 행동 간 메커니즘을 구체적으로 설명하기 위하여 정책지식이라는 매개변수를 도입하였으며, 둘째, 대응 행동 연구에서 주로 사용되었던 '태도' 대신 실제 행동의 빈도를 측정하여 분석에 활용함으로써 타당성을 증진시켰다는 점에서 이론적 의의가 있다.

이러한 연구결과를 정부의 관리에 활용한다면 다음과 같은 시사점을 제시할 수 있다. 첫째, 정부는 Moore(1995)가 정치적 환경에서 정책의 정당성과 지지를 확보하기 위하여 전략적 관리기법 중 하나로 제시했던 사회적 학습(social learning)을 촉진하고 관리해야 한다. 시민과 기업이 새로운 책임을 수용하고 행동을 변화시킴으로써 장기적인 위험과 영향에 대비하는 근본적인 적응행동은 자발적으로 일어나기 어렵기 때문에 시민들에게 정책의 이점을 홍보하거나 정책 지식을 확장시키고(Li & Zhao, 2017) 실천을 장려하는 재정적인 인센티브나 투자가 이루어져야 한다(Porter et al., 2014; Pelling, 2005). 다만, 통제변수로 포함된 정부신뢰가 대응 행동에 부정적인 영향을 미친다는 분석결과에 주목하여 정부가 효과적으로 기후변화 위험에 대처할 것이라는 신뢰가 개인의 책임회피로 이어지지 않도록 유의하는 것

이 필요하다. 이는 기후변화를 위한 정부의 적극적인 투자가 시민들에게 정부 의존적인 태도를 초래하여 개인적인 투자나 자발적인 행동을 감소시킨다는 연구결과와도 같은 맥락 위에 있다(고재경·이우평, 2016). 즉, 기후변화 관련 위험과 관련 정책 지식에 대한 홍보나 교육 과정에서 시민들의 변화 없이는 정책의 목표달성이 가능하지 않다는 점을 더욱 강조할 필요가 있다. 이와 관련한 방법으로 천현정·정순희·신민경(2010)은 온실가스 감축화를 위한 수치 가시화 방안을 제시한다. 이 방법은 개인에게 직접적인 수치를 제시함으로써 환경 관련 지식을 제공할 수 있고, 자신의 행동이 환경문제 해결에 기여했다는 만족감을 느끼게 하여 지속적으로 행동할 수 있는 동기를 부여할 수 있다.

둘째, 대응 행동의 활성화를 위한 거버넌스 구축을 고려할 필요가 있다. 매개분석 결과를 통해 기후변화 위험 인식은 대응 행동에도 직접적인 영향을 주며, 정책 지식이 이들 간 관계를 부분적으로 매개하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 위험 인식 자체가 곧 대응 행동을 이끌어 내기도 하지만 정책적 지식이 널리 공유됨을 통해 대응 행동이 이루어진다고도 할 수 있다. 환경문제에 대한 논의가 다양해짐에 따라 대응 행동의 방법도 다양해지고 그 강도도 커지고 있다. 우리나라의 환경정책은 대부분 정부 중심으로 집행되고 있다. 정부 중심적 환경정책은 정책의 획일화, 강제성이 강화된다는 차원에서 의미가 있지만, 가장 작은 단위인 개인의 역할이 중요하다는 차원에서는 대응 행동을 활성화하는 데 어려움이 존재할 수 있다. 특히 개인이 정책 지식을 접하고 이해하는 데 있어 어려움으로 인식할 수 있다.

교육, 관광 등의 분야에서는 환경에 대한 개인의 태도와 실제 행동의 차이를 설명하기 위한 개념으로 환경감수성(Environmental Sensitivity)을 제시하고 있다. 환경감수성이 높을 경우 환경문제에 대한 인식이 높으며, 환경문제를 위한 실제 행동에도 변화를 준다. 환경감수성을 높이기 위해서는 환경에 대한 지식과 효과적인 환경 관련 교육정책을 제시한다. 즉, 환경문제 해결을 위한 대응 행동의 조건은 환경문제에 대한 인식과 정책에 대한 이해인 것이다. 이와 같은 환경감수성을 키우기 위해 기업과의 연계, 환경단체와의 연계로 정책 지식의 접근 장벽을 낮추고 지식 제공과 일상적 공유가 함께 이루어져 활용으로 이어질 수 있도록 한다. 예를 들어, 개인을 대상으로 하는 환경정책은 권고 차원의 정책이 대부분이지만, 사실상 개인에게 강제할 수 있는 방법은 크게 없다. 결국, 소비자에게 전달이 될 때 개인이 환경 보호적 선택을 할 수 있도록 공급자 차원에서 유도하는 방법이 최선이다. 「2018년 환경보전에 관한 국민인식 설문조사」에서 나타난 국민적 인식도 이 차원에 긍정적인 것을 확인할 수 있다. 최근 기업들은 부자재를 친환경적으로 바꾸거나, 일회

용컵 사용 규제를 따르는 등 환경적 차원의 사회적 가치 기여를 위해 노력하고 있다. 이에 따라 정부는 소비자에게 환경을 위한 행동을 유도하는 기업에 대한 인센티브제도를 활성화하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 산업통산자원부 등 9개 부처와 11개 평가기관이 공동운영하는 '녹색기업 인증제'는 기업의 성격에 따라 평가인증의 다양화가 필요할 것으로 사료되는데, 소비자의 행동에 변화를 줄 수 있는 차원으로 기여하는 기업에 대한 긍정적 평가를 줄 수 있도록 한다.

셋째, 대응 행동 활성화를 위한 정확한 정보 제공과 인프라가 구축되어야 한다. 정책지식을 알리는 것과 더불어 중요한 것은 활용할 수 있도록 하는 것이다. 정확한 대응 행동을 할 수 있는 지식은 있으나 대응 행동을 하기 어렵다면 이는 정책실패로 이어질 가능성이 존재한다. 따라서 행동할 수 있는 환경을 만들어주는 것이 필요하다. 예를 들어 정보공개를 통해 친환경적 교통수단을 더 많이 활용할 수 있도록 하며, 일회용품을 사용할 수밖에 없는 환경에서는 일회용품 자체가 환경에 덜 영향을 주는 방향으로 만드는 등 여러 정책 수단의 고안이 필요하다.

한편, 이 연구는 단일한 설문조사 자료를 통해 변수를 측정함으로써 발생할 수 있는 동일자료원 편의(common source bias)로부터 자유롭지 못하며(Podsakoff & Organ, 1986), 단일 시점의 횡단면 자료를 활용함으로써 시간과 정책의 변화에 따른 변화를 포착할 수 없다는 한계를 가진다. 이는 다양한 정량·정성적 연구를 통하여 타당성을 재검증하고, 보완되어야 할 것이다. 또한, 후속 연구를 통하여 지각된 위험이 정책지식으로, 지식이 행동으로 이어지는 과정을 더욱 구체적으로 밝힐 수 있는 변인을 찾아냄으로써 이론의 정교화에 정책적 시사점을 제시할 수 있도록 기여해야 할 것이다.

참고문헌

- 고재경·이우평. (2016). "기후변화 적응 행동 촉진 요인 연구." 「환경정책」, 24(2): 109-136.
- 곽소윤 외. (2016). 「2016 국민환경의식조사」. 세종: 한국환경정책·평가연구원
- 김민경·문성진. (2016). "자원동원이론을 통한 자발적 환경행태 요인 분석: 개인유용자원과 신뢰자원을 중심으로." 「한국사회와 행정연구」, 26(4): 53-79.
- 김서용·김선희. (2016). "기후변화 의식과 대응 행동 결정요인 분석." 「행정논총」, 54(1): 179-206.

- 김현지. (2018). “간호대학생의 환경변화인식과 환경행동실천에 관한 연구.” 「차세대 융합기술학회논문지」, 2(2): 59-65.
- 문성진·김기환. (2015). “사회자본으로서의 신뢰가 친환경행태에 미치는 영향.” 「정책 분석평가학회보」 25(4): 241-275.
- 박순애. (2002). “환경정책에 대한 주민의 지지와 환경친화적 행위의 결정요인.” 「한국 정치학회보」, 36(1): 223-242.
- 박이레·김서용. (2020). “위험사회 대응과 신거버넌스 탐색: 미세먼지 대응 행동 결정 에서 위험소통 요인의 역할분석.” 「정책분석평가학회보」, 30(1), 107-138.
- 윤영석·김영오·윤지웅. (2019). “기후변화 완화 수단으로서 발전원의 유용성 인식 분석.” 「한국기후변화학회지」, 10(4): 447-461.
- 윤영석·윤지웅. (2018). “기후변화 정책 리터러시(policy literacy) 영향 요인 분석.” 「사회과학연구」, 44(3): 139-160.
- 유나리·문승민. (2020). “기후변화 대응을 위한 증세 태도의 결정요인.” 「현대사회와 행정」, 30: 193-217.
- 이수경. (2002). 「고등학교 환경교과를 통한 환경 지식·태도·실천에 대한 교육효과 연구」 석사학위 논문, 공주대학교
- 전세혁. (2019). 「기후변화 대응 행동의 결정요인에 대한 분석」 석사학위 논문, 수원: 아주대학교
- 최선미·김태형. (2020). “정부역량이 정책만족에 미치는 영향: 정책지식 수준의 조절효과를 중심으로.” 「국가정책연구」, 34(3): 125-148
- 천현정·정순희·신민경. (2010). “기후변화관련 소비자 지식·의식·행동수준이 기후변화 대응 행동에 미치는 영향.” 「소비자정책교육연구」, 6:3: 1-24.
- 최선미·김태형. (2020). “정부역량이 정책만족에 미치는 영향: 정책지식 수준의 조절효과를 중심으로.” 「국가정책연구」, 34(3): 125-148.
- 곽소윤·이창훈·임용빈. (2016). 「2016 국민환경의식조사」. 세종: 한국환경정책·평가 연구원
- 환경부. (2018). 「2018 환경보전에 관한 국민의식조사」. 세종: 환경부
- 황창호·문명재. (2014). “정부의 정책연구용역에 기반한 정책지식 활용과 효과성에 대한 연구.” 중앙정부와 지방정부 공무원들을 대상으로. 「한국정책학회보」, 23(4): 211-236.

- adaptation: local capacity-building in the Philippines.” *Disasters*, 30(1): 81-101.
- Arcury, T. A. (1990). “Environmental Attitude and Environmental Knowledge.” *Human Organization*, 49(4): 300-304.
- Arnstein, S. R. (1969). “A Ladder of Citizen Participation.” *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4): 216-224.
- Baron, R. M., & Kenny, D. A. (1986). “The moderator-mediator variable distinction in social psychological research: Conceptual, strategic, and statistical considerations.” *Journal of personality and social psychology*, 51(6): 1173.
- Bettinghaus, E. P. (1986). “Health promotion and the knowledge- attitude-behavior continuum.” *Preventive Medicine*, 15(5): 475-491.
- Beuer, A. (1967). Consumer Behavior as Risk Taking, in Cox F. (Eds). Risk Taking and Information Handling in Consumer Behavior. Boston: Harvard University Press.
- Bord, R. J., O'Connor, R. E. & Fisher, A. (2000). “In what sense does the public need to understand global climate change?” *Public Understanding of Science*, 9: 205-218.
- Bradley, J. C., Waliczek, T. M. & Zajicek, J. M. (1999). “Relationship Between Environmental Knowledge and Environmental Attitude of High School Students.” *Journal of Environmental Education*, 30(3): 17-21.
- Cacioppo, J. T. & Petty, R. E. (1984). “THE ELABORATION LIKELIHOOD MODEL OF PERSUASION in NA.” *Advances in Consumer Research*, 11: 673-675.
- Carlton, S. J., & Jacobson, S. K. (2013). “Climate change and coastal environmental risk perceptions in Florida.” *Journal of Environmental Management*, 130: 32-39.
- DEFRA. (2002). *Survey of public attitudes to quality of life and to the environment - 2001*, London: DEFRA.
- Energy Savings Trust. (2004). ‘The Day After Tomorrow’ is happening today but 9 out of 10 people in UK don’t believe it!
- Hargreaves, I., Lewis, J. and Speers, T. (2003). Towards a Better Map: Science, the Public and the Media. London: Economic and Social Research Council.
- IEA. (2019). *Data and Statistics*. Retrieved from <https://www.iea.org/data-and->

- statistics?country=WORLD&fuel=Energy%20consumption&indicator=TFC
bySource.
- IPCC. (2019). *Climate Change and Land*. Switzerland: IPCC
- _____. (2019). *Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*.
Switzerland: IPCC
- Kempton, W. (1997). "How the Public Views Climate Change." *Environment*, 39(9):
12-21.
- Le Quéré, C., Jackson, R., Jones, M., Smith, A., Abernethy, S., Andrew, R., De-Gol,
A., Willis, D., Shan, Y., Canadell, J., Friedlingstein, P., Creutzig, F. & Peters,
G. (2020). "Temporary reduction in daily global CO₂ emissions during the
COVID-19 forced confinement." *Nature Climate Change*.10: 647-653.
- Lubell, M., Vedlitz, A., Zahran, S. & Alston, L. T. (2006). "Collective Action,
Environment Activism, and Air Quality Policy." *Political Research
Quarterly*, 59: 149-160.
- Leiserowitz, A. (2006). "Climate Change Risk Perception and Policy Preferences:
The Role of Affect, Imagery, and Values." *Climatic Change*, 77: 45-72.
- Li, M. & Zhao, J., (2017). "Gaining Acceptance by Informing the People? Public
Knowledge, Attitudes, and Acceptance of Transportation Policies." *Journal
of Planning Education and Research*. 39(2): 166-183.
- Luthi, D., Floch, M. L., Bereiter, B., Blunier, T., Barnola, J., Siegenthaler, U.,
Raynaud, D., Jouzel, J., Fischer, H., Kawamura, K. & Stocker, T. F. (2008).
"High-resolution carbon dioxide concentration record 650,000-800,000
years before present." *Nature*, 453: 379-382.
- Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J. & Behrens, W. W. (1972). *The Limits to
Growth*. Earth Island, Main: Chelsea Green Publishing.
- Michalsen, A. (2003). "Risk assessment and perception." *Injury Control and Safety
Promotion*, 10(4): 201-204.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*.
Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- NOAA Mauna Loa CO₂ Record. (2020). *Rise of carbon dioxide unabated*. Retrieved
from [https://research.noaa.gov/article/ArtMID/587/ArticleID/2636/Rise
-of-carbon-dioxide-unabated](https://research.noaa.gov/article/ArtMID/587/ArticleID/2636/Rise-of-carbon-dioxide-unabated).

- NSB. (2002). *Science and Engineering Indicators 2002*. Arlington, VA: National Science Foundation.
- O'Connor, R. E. & Bard, R. J. (1999). Institutions, climate change and cultural theory: towards a common analytical framework. *Global Environmental Change*, 9(2): 81-93.
- Park, H. S., & Vedlitz, A. (2013). "Climate Hazards and Risk Status: Explaining Climate Risk Assessment, Behavior, and Policy Support." *Sociological Spectrum*, 33(3): 219-239.
- Preacher, K. J. & Hayes, A. F. (2008). "Asymptotic and resampling strategies for assessing and comparing indirect effects in multiple mediator models." *Behavior Research Methods*, 40(3): 879-891.
- Podsakoff, P. M. & Organ, D. W. (1986). "Self-Reports in Organizational Research: Problems and Prospects." *Journal of management*, 12(4): 531-544.
- Qu, B., Guo, H. Q., Liu, J., Zu, T. M., Zhang, Y. & Sun, G. (2009). "The Relationship between Chinese Construction Workers' HIV/AIDS-Related Knowledge, Attitudes and Behaviour: A Structural Equation Model." *Journal of International Medical Research*, 37(4): 1202-1210.
- Renn, O. (2005). "Risk perception and communication: Lessons for the Food and Food Packaging Industry." *Food Additives & Contam*, 22(10): 1061-1071.
- Short, J. (1984). "The Social Fabric at Risk: Toward the Social Transformation of Risk Analysis." *American Sociological Review*, 49: 711-725.
- Slovic, P., Fischhoff, B. & Lichtstein, S. (1981). Perceived Risk: Psychological Factors and Social Implications, In Warner, F. & Slater, H. (Eds) *The Assessment and Perception of Risk*. London: The Royal Society.
- Smith, E. K. & Mayer, A. (2018). "A social trap for the climate? Collective action, trust and climate change risk perception in 35 Countries." *Global Environment Change*, 49: 140-153.
- Soane, E., Schubert, I., Challenor, P., Lunn, R., Narendran, S. & Pollard, S. (2010). "Flood Perception and Mitigation: The Role of Severity, Agency, and Experience in the Purchase of Flood Protection, and the Communication of Flood Information." *Environment and Planning A*, 42(12): 3023-3038.
- Sjöberg, L. (2000). "Factors in Risk perception." *Risk Analysis*. 20(1): 1-12.

- Tolvanen, M., Lahti, S., Miettunen, J. & Hausen, H. (2012). "Relationship between Oral health-related knowledge, attitudes and behavior among 15-16-year-old adolescents—A structural equation modeling approach." *Acta Odontologica Scandinavica*, 70(2): 169-176.
- Todorov, A., Chaiken, S. & Henderson, M. (2002). The Heuristic-systematic Model of Social Information Processing. In Dillard, J. P. & Pfau, M. (Eds) *The Persuasion Handbook: Developments in Theory and Practice*, CA: SAGE.
- Van der Linden, S. (2015). "The Social-psychological determinants of climate change risk perceptions: Towards a comprehensive model." *Journal of Environmental Psychology*, 41: 112-124.
- Whithmarsh, L. (2008). "Are flood victims more concerned about climate change than other people? The role of direct experience in risk perception and behavioural response." *Journal of Risk Research*, 11(3): 351-374.

박이레(朴伊레): 제1저자. 연세대학교 일반대학원에서 행정학 박사과정에 재학중이며, 주요 관심분야는 과학기술정책, 환경정책, 조직관리 등이다(skydlfp@naver.com).

SONG CHENGYU(宋成宇): 공동저자. 연세대학교 일반대학원에서 행정학 박사과정에 재학중이며, 주요 관심분야는 전자정부, 인공지능 등이다(songchengyu17830@gmail.com).

유나리(兪나리): 교신저자. 연세대학교 대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 연세대학교 미래정부연구센터 연구교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 공공관리, 조직학습, 환경정책 등이다. 최근 논문으로는 "리스크 커뮤니케이션과 정부신뢰에 관한 연구: 코로나19 팬데믹에서 전자정부 역량의 조절효과를 중심으로(2021)", "정부 혁신의 방향과 범위 분석(2020)" 등이 있다(yoonari@gmail.com).

Does the Risk Perception of Climate Change leads to Actual Response Actions?: Focusing on the mediating effects of policy knowledge

Ie Rei Park & CHENGYU SONG & Nari Yoo

The purpose of this study is to examine the relationship between climate change risk perception and response actions, and also test the mediating effect of policy knowledge. As the risks from climate change increases, national response to climate change is becoming more active around the world, and individuals' awareness of climate change risks has reached a high level. Yet the individuals' attitude and actions response in climate change are still needed to be enhanced. Based on this reality, research questions were raised. Based on this, research questions raised in this study well help to explore the factors that affect the individuals' response to climate change. For this reason, the research conducts a three-step regression analysis using data from the Institute for Future Government survey results. The findings indicate that the level of individual knowledge of policies increases as their perception of the risk increases, which in turn has a positive impact on enhancing the individuals' response behavior. This study contributes theoretically and practically in that it describes the relationship between perceived risk and corresponding behavior through the mediator of policy knowledge and re-emphasizes the importance of policy knowledge to maximize policy effectiveness.

[Key words: Climate Change, Perceived Risk, Response Action, Policy Knowledge]

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 **호글**로 작성하며, 전체분량은 200자 원고지 135매(27,000자)를 원칙으로 하되 (**호글**의 '파일-문서정보-문서통계'에서 확인), 이를 초과할 경우에는 200자 원고지 5매

- (1,000자)당 1만 5천원의 인쇄비를 징수한다. 단, 200자 원고지 175매(35,000)를 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, '줄고'나 '줄저'와 같은 표현을 사용하지 않는다.
 5. 원고작성의 세부적 지침은 다음과 같다: <글자모양>: 글꼴: 신명조; 크기: 10(본문), 9(각주·인용문단·참고문헌·필자소개); 장평 100; 자간: 0; <문단모양>: 좌·우 여백: 0; 줄간격: 160; 문단 상·하 간격: 0; 들여쓰기: 3; 정렬방식: 양쪽혼합; <편집용지>: 상·하: 30; 좌: 31; 우: 30; 머리말·꼬리말: 12.
 6. 학위논문에 근거한 원고는 그 사실을 원고 1면에 각주로 밝혀야 한다.
 7. 게재확정 통보를 받으면 원고의 끝 부분에는 성명(한자), 박사학위(학위명, 취득년도, 취득대학, 논문제목), 소속기관 및 직위, 학문적 관심분야(3개 이내), 최근 5년 이내의 저서 및 출간논문(3편 이내), e-mail 등을 중심으로 간략한 자기소개를 추가한 최종 원고를 제출한다.
 8. 제출된 논문이 게재되면 기고자는 본 학술지가 그 논문에 대한 저작권을 갖는데 동의한다.
 9. 원고의 본문주, 참고문헌 등은 아래의 양식에 따라 작성하여야 한다.

■ 본문주

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

■ 참고문헌

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

▶ 단행본

박동서. (1990). 「한국행정론」. 서울: 법문사.

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

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

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

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

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

▶ 일반논문

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

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

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

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

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

▶ 학위논문

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

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

Unpublished doctoral dissertation, University of Pittsburgh.

▶ 학술대회 발표논문

안병영. (2005). “한국행정학의 성찰과 전망.” 한국행정학회 춘계학술대회(한국행정학의 성찰과 전망). 천안, 4.29-4.30.

Nakamura, Akira. (2005). “Government, Governance, and Governability: The Future Role and Function of Local Government.” Paper presented at the Sixth Global Forum on Reinventing Government. May 24-27, Seoul, Korea.

▶ 법률, 신문기사, 인터넷자료 등

「감사원법」(개정 2005.5.26, 법률 제7521호).

안병영. (1990). “관료부패는 고질병인가.” 「한국일보」, 6.26: 5.

「조선일보」. (1993). “통상전담기구 만들어야.” 1.30: 3.

Mallaby, Sebastian. (1999). “Big Nongovernment.” *Washington Post*, November 30: A29.

OMB. (2006). *PART: Refresher Training*. http://www.whitehouse.gov/omb/part/training/2006_refresher_training.pdf(2006.9.5).

■ 기타사항

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

■ 서 평

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

사·출판년도·페이지·가격 등을 포함한다.

5. 서평 원고는 본 학술지의 원고작성 양식에 따라 제출한다.

■ 윤리규정

제1장 총칙

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

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

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

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

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

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

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

⑥ 이 외에 학문적 진실성을 해하는 행위 일체를 포함한다.

제2장 연구자의 책임과 의무

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

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

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

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

절차에 협력하여야한다.

제3장 연구부정행위의 검증 절차

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

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

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

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

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

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

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

제4장 결정에 대한 조치

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

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

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

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

제5장 부칙

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

제16조 (시행일) 이 규정은 공포한 날로부터 시행한다.

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

「국정관리연구」 제16권 제1호(통권40호)

2021년 3월 31일 인쇄

2021년 3월 31일 발행

발행인	문상호
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
