국정관리연구

Journal of Governance Studies

제16권 제2호(통권41호)
2021년 6월

성균관대학교 국정전문대학원

목 차

〈일반논문〉

다중흐름모형(Multiple Stream framework)을 적용한 '사드(THAAD) 배치 결정 및 부지 변경' 정책변동 연구
/ 이동규·김정훈·김예슬·임난영 1

윤리적 리더십이 도덕적 책무성에 미치는 영향: 보육교사의 개인-직무 적합성과 회복탄력성의 매개효과
/ 박미경·이홍재 31

성공적 공적숙의, 무엇이 필요한가?: 민-군 갈등 사례 분석을 통한 관리적 과제의 탐색
/ 홍힘찬·이정욱 63

공공 연구기관 과학기술인력의 이직의도 영향요인 규명에 관한 연구
/ 김선아·박성민·최성주 97

새마을운동을 통한 마을 단위 사회적 자본 형성과 구성요소 연구: 1970년대 마을 기록물 분석
/ 서상덕·황광선 131

「국정관리연구」 제16권 제2호(2021. 06): *01-29*

다중흐름모형(Multiple Stream framework)을 적용한 ‘사드(THAAD) 배치 결정 및 부지 변경’ 정책변동 연구

이동규·김정훈·김예슬·임난영

국방정책은 중요성에도 불구하고 의사결정이 폐쇄적으로 이뤄져왔다. 국내에서 다중흐름모형을 적용한 국방 분야 연구는 거의 없었다. 사드 논의가 시작된 2013년 10월 14일부터 2016년 7월 8일까지 국내 사드 배치 결정 과정을 1기로, 사드 배치 부지를 결정한 시기인 2016년 7월 9일부터 2016년 9월 30일까지 배치 부지 변경 과정을 2기로 구분하였다. 각 시기 별로 다중흐름모형의 요소들을 비교하였다. 이를 위해 연구방법은 Yin(2016)이 제시한 사례연구방법을 활용하였다. 분석결과에 따르면, 1기에는 북한의 핵도발이라는 초점사건이 무작위 문제의 창(random problem windows)을 열었다. 이러한 초점사건은 문제에 따라 해결책을 발견하는 것에 가까웠기 때문에 사드 배치 대안의 결과적(consequential) 결합으로 이어졌다. 2기에서는 1기에서 사드배치와 관련한 절차적 문제에 대한 환류가 존재하였고, 강력한 이익집단 캠페인이 존재하였다.

[주제어: 국방정책, 사드, 다중흐름모형]

Ⅰ. 서론

2016년 이전에는 사드 배치에 관한 논의가 거의 이루어지지 않았다. 하지만 2016년 1월 6일 북한의 4차 핵실험과 2월 7일 장거리 탄도미사일 발사는 국민적 관심을 불러일으켰고 이후 사드 배치에 관한 논의가 상당한 속도로 진행되었다. 그리고 2016년 7월 8일 사드 배치가 공식적으로 결정되었다. 그러나 이렇게 단기간에 이루어진 논의와 결정은 이후의 전개에 부정적인 영향을 미쳤다. 성주 주민들은 해당 지역이 사드 배치 부지로 결정된 사실에 대해 상당히 격정적인 반응을 내비쳤다. 성주 투쟁위원회가 주최한 집회에 수천 명의 지역 주민이 참여하는 등 정부와

이 논문은 동아대학교 교내연구비 지원에 의하여 연구되었음.
논문 접수일: 2021.05.07, 심사기간(1차): 2021.06.01~06.20, 게재확정일: 2021.06.20

주민들의 갈등은 심화되었다. 결국, 대통령은 2016년 8월 4일 사드 배치 부지의 변경을 검토할 의사를 밝혔다. 이후 사드 부지 변경 논의는 급격하게 이뤄졌고, 2016년 9월 30일 최종 부지가 성주골프장으로 결정되었다.

국방 예산은 2020년 전체 정부 재정 대비 14.1%를 차지하였다. 이처럼 국방 분야는 국내 정책 영역에서 중요 부문으로 볼 수 있다. 그러나 국방정책에 관련한 논의는 소수의 전문가들에 의해 폐쇄적으로 진행되고, 이로 인해 국민들의 반발을 불러일으키기도 한다(오정현, 2020). 그럼에도 불구하고, 지금까지 국방정책의 정책과정에 대해서 논의된 사례는 드물었다. 한편, 사회의 복잡성과 불확실성이 커짐에 따라서 다중흐름모형의 적용 가능성은 커지고 있다(Zohlnhofer 외 2015). 하지만 장현주(2017)의 연구에 따르면, 국내에서 다중흐름모형을 적용한 연구는 복지, 교육, 정부재정, 문화, 보건, 국토개발 분야가 대부분이었고, 국민안전에 관한 연구는 단 1건에 불과하였다. 이에 따라서 본 연구에서는 국방정책에 대한 다중흐름모형의 적용 가능성을 살펴보고자 하였다.

본 연구는 국방 분야의 정책과정을 설명하기 위해서 사드 배치 결정과 부지 변경 과정을 사례로 선택하였다. 이에 대한 동태적인 설명을 위해 사드 배치 결정과 부지 변경 과정을 시기별로 구분하였다. 이러한 시기별 분석을 통해 본 연구는 첫째, 해당 시기의 문제 흐름, 정치 흐름, 정책 대안 흐름은 어떻게 흘렀는지, 둘째, 시기별로 어떠한 정책의 창이 열렸으며, 어떻게 흐름들이 결합되었는지, 셋째, 시기별로 정책기업가는 누구였으며, 어떠한 전략을 수행하였는지, 넷째, 시기별로 이러한 흐름, 창, 결합, 정책기업가에 차이가 있는지를 분석하였다. 연구의 범위는 사드 논의가 시작된 2013년 10월 14일부터 사드 배치 결정이 이뤄진 2016년 7월 8일까지를 1기로, 사드 배치 결정 이후 사드 배치 부지를 결정한 시기인 2016년 9월 30일까지를 2기로 구분하였다. 본 연구는 다중흐름모형의 구성요소에 대한 이론적 검토와 다양한 자료를 통하여 타당성과 신뢰성을 높이고자 하였다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 다중흐름모형의 흐름(stream)에 대한 논의

다중흐름모형은 정책과정에 대한 이론 중 가장 인기 있는 접근 중 하나이다 (Jones 외, 2016). 다중흐름모형은 정보가 다양하고 상충적인 해석이 존재할 수 있

는 애매성, 시간 제약으로 인한 불확실한 정책 선호, 불분명한 기술 및 유동적 참여가 있는 상황을 가정한다. 다중흐름모형은 문제, 정책, 정치 흐름이 독립적으로 흐른다고 가정한다. 첫째, 문제흐름에서 Kingdon(1995, 2011)은 문제가 정부 내외의 중요한 사람들의 관심을 어떻게 포착하는지에 관심을 가졌다. 이러한 문제 흐름을 포착할 수 있는 요소로 지표(indicator), 초점사건(focusing event), 환류(feedback)를 제시하였다. 지표는 문제가 개선되거나 악화되는 것과 관련한 객관적 수치이다. 지표는 증명할 수 있는 문제이기 때문에 수치화하기 어려운 문제보다 큰 힘을 가질 수 있다. 초점사건은 위기 또는 재난과 같은 사건을 말하지만, 정책결정자들의 개인적 경험이나 강력한 상징을 포함하는 좀 더 미묘한 것들로 다뤄지기도 한다(Birkland & Warnement, 2016). 초점사건은 지표로 명백하게 나타나지 않은 문제들과 관련하여 사람들의 관심을 유도한다. 환류는 지출 감시, 집행 평가 및 감독, 고충 처리와 같은 프로그램 관리에서부터 나온다. 이러한 환류는 체계적인 감독 및 평가 연구 또는 대중적 관심, 일상 행정 업무를 통해서 이루어진다(Kingdon 1995, 2011).

둘째, 정치 흐름에 대해서 Kingdon(1995, 2011)은 국가적 분위기(national mood), 이익 집단 캠페인(pressure group campaigns), 정부와 입법부 내의 변화들이 의제에서 강력한 효과를 가진다고 보았다. 국가적 분위기는 이슈에 대한 오피니언 리더, 운동가, 대중의 지배적인 풍조(prevailing climate)라고 보았다. 이익집단은 조직화된 정치적 힘을 가지고 있는 조직으로, 여기서의 이익 집단 캠페인은 캠페인 자체가 아니라 이익집단이 사안에 대하여 어떻게 인식하고 반응하는지와 관련된다. Kingdon(1995, 2011)은 이익 집단의 힘보다 정부와 입법부 내의 변화를 더욱 중요하게 보았다. 이러한 정부와 입법부 내의 변화는 인력 구성원들의 변화[1]와 기관 간 입장 차이[2]와 관련된다. Zahariadis(2003)는 정당 이념(party ideology)과 국가적 분위기(national mood)가 정치 흐름을 구성한다고 보았다. 정당은 특정 아이디어에 보다 수용적인 이념적 취향(ideological bent)을 가진다는 것이다. 특히, Zahariadis(2015)는 국가적 분위기가 여론조사와 다르다는 Kingdon(1995, 2011)의 견해에 반대하였다. Zahariadis(2015)는 여론조사가 활성화됨에 따라서 국가적 분위기를 측정하는 데 활용할 수 있다고 보았다.

1) Kingdon(1995, 2011)은 1964년 의회 의석 변화가 Johnson 행정부의 정책(메디케어, 메디케이드 등)을 가능하게 하였음을 예시로 들었다.
2) Kingdon(1995, 2011)은 미국의 사회보장국(SSA)과 공중위생국(PHS)의 보건 영역 내에서의 지향 차이를 예시로 들었다.

셋째, 정책 대안 흐름에 대해서 Kingdon(1995, 2011)은 정책공동체(policy community)[3]에서 정책 대안이 창출된다고 보았다. Kingdon은 정책 대안 흐름을 정책 "원시 수프(primeval soup)"에 비유하면서 정책 대안들이 마치 원시 수프 위를 떠다니는 분자와 같이 존재하다가 결국 이리저리 결합하는 것처럼 정책공동체에서 다양한 아이디어가 존재하고 서로 결합하는 것으로 보았다. "연화 작용(softening up)"은 대안이 도출되는 과정으로, 이는 점증적인 특징을 가진다. 이 과정에서 각 정책 대안이 살아남을 수 있는지의 기준으로 기술적 실현가능성(technical feasibility)과 가치 수용성(value acceptability), 미래 제약에 대한 예측(anticipation of future constraints)을 제시한다. 기술적 실현가능성은 집행과 관련된 요소로서, Kingdon은 해당 대안이 실제로 원하는 바를 달성할 수 있게 하는지, 그리고 해당 대안이 실제로 관리될 수 있는지에 대한 것으로 보았다. 가치 수용성은 국가적 문화, 지배 이념, 정책공동체 내에서의 공정, 효율성에 대한 인식으로 구성된다. 미래 제약에 대한 예측은 예산과 공적 묵인 가능성 등에 영향을 받는다고 보았다. 즉, 정책 전문가들은 어떠한 아이디어가 문제없이 잘 작동할 수 있는지, 정책공동체의 다수의 가치를 따르는지, 다수가 인정하고 비용이 과다하게 드는 것은 아닌지를 따진다는 것이다(Herweg 외, 2018).

이후 Zahariadis(2003)은 정책 대안이 창출되는 과정이 점증적이지 않을 수 있다고 보았다. 이에 대해서 Lovell(2016)은 과학기술과 관련한 정책이동성(policy mobility)[4]을 확인하였다. 세계화로 인해 한 국가에서 성공한 정책 대안이 다른 국가의 기술적 실현가능성을 충족시킨다는 것이다. 즉, 정책이동성으로 인해서 정책 대안 흐름에서 대안이 창출되는 연화 작용이 빨리 이뤄질 수 있다는 것을 의미한다.

3) Kingdon(1995, 2011)은 정책공동체가 특정 정책 영역에서의 전문가로 구성되어 있다고 하였다. 이러한 전문가들은 정부 내부에 있을 수도 있고, 정부 외부에 있을 수도 있다. Kingdon(1995, 2011)은 이러한 정책공동체가 정치적인 세력과 독립적이라고 보았다.

4) Kingdon(1995, 2011)은 한 주제에서 창의 등장이 유사한 주제에서 창이 열릴 확률을 증가시키는 파급효과를 이야기하였다. 이러한 파급효과는 여기서의 정책이동성과 유사할 수 있으나, Kingdon(1995, 2011)이 말한 파급효과는 의제 설정 또는 의제 설정 이후의 단계와 좀 더 관련된다고 할 수 있다. 파급효과의 예시로 항공분야에서의 규제 완화가 트럭이나 철도와 같은 유사한 운송 영역에 영향을 끼쳤다는 것을 들었다.

〈표 1〉 다중흐름모형의 요소에 대한 논의

구성 요소	학자	하위요소	비고
문제 흐름	Kingdon (1995, 2011)	지표, 초점사건, 환류	→ 문제(problem)가 정부 내외의 행위자들의 관심을 어떻게 포착하는지는 중요하다.
정치 흐름	Kingdon (1995, 2011)	국가적 분위기, 이익 집단 캠페인, 정부와 입법부 내의 변화	→ 정부나 입법부 다수의 이념에 맞는 장책 제안이 더 많은 기회를 가진다.
	Zahariadis (2003, 2007, 2015)	정당 이념, 국가적 분위기, 이익 집단 캠페인, 정부와 입법부 내의 변화	→ 여론조사를 통해서 국가적 분위기를 측정할 수 있다.
정책 대안 흐름	Kingdon (1995, 2011)	정책공동체, 기술적 실현가능성, 가치 수용성, 미래 제약에 대한 예측	→ 기술적 실현가능성, 가치 수용성, 미래 제약에 대한 예측을 충족하지 못한다면 정책 대안으로 도출되지 못한다. → 정책 대안은 점증적으로 도출된다.
	Lovell (2016)	정책이동성	→ 한 국가에서 성공한 정책 대안이 다른 국가의 기술적 실현가능성을 충족시키는 경우에 점증적이지 않은 정책 대안이 도출되기도 한다.

2. 정책의 창(policy window)과 결합(coupling)에 대한 논의

다중흐름모형에서 흐름들은 결합될 준비가 된다고 해서 자동으로 결합되는 것은 아니다. Kingdon(1955, 2011)은 이러한 흐름들이 결합될 수 있는 기회를 정책의 창이라고 부른다. 정책의 창은 특정 제안을 옹호하는 사람들이 선호하는 해결책이나 특별한 문제에 대한 관심을 밀어붙일 기회로서, 문제 또는 정치 흐름에 의해서 열리게 된다. 정책의 창을 유형화한 Howlett(1998)에 따르면, 규칙적 정치의 창(routinized political windows)은 제도화된 절차적 사건이며 예측적인 창 개방이 가능하다. 재량적 정치의 창(discretionary political windows)은 개별 정치적 행위자들의 행동이 다소 예측하기 어렵게 창을 개방한다. 파급적 문제의 창(spillover problem windows)은 관련된 이슈들이 이미 열린 창으로 휘말리는 것을 나타내고, 무작위 문제의 창(random problem windows)은 무작위적인 사건이나 위기가 예측할 수 없는 창을 여는 것을 말한다. 정책의 창과 결합은 사후에만 확인된다는 점에서 분석의 어려움을 불러일으킨다(Herweg 외, 2018). 하지만 Herweg 외(2015)에 따르면, 선거와의 관련성으로 인해서 사건이 정책의 창(문제의 창)을 여는 기회가 증가하고 있다.

Zahariadis(2003)는 정치 흐름이 연 창은 교리적(doctrinal)이고, 문제 흐름이 연

창은 결과적(consequential)이라고 표현하였다. 이는 정치의 창이 열리면 주어진 해결책에 문제를 발견하는 것에 가깝고, 문제의 창이 열리면 주어진 문제에 해결책을 발견하는 것에 가깝다는 것을 의미한다. Herweg 외(2018)에 따르면, 교리적 결합은 행정부 변화와 같은 정치 흐름의 변화에서는 새 정부의 정당성을 증명하기 위해서 자신들의 해결책을 가지고 이를 통해서 해결할 수 있는 문제를 찾는다. 반면 결과적 결합은 문제에 대한 대응으로 즉각적이어야 한다. 하지만 이러한 시간적 한계로 인해서 기존 해결책과 결합되는 경우가 많다.

〈표 2〉 정책의 창과 결합의 구성요소

구성요소	학자	하위요소	비고
정책의 창	Kingdon (1995, 2011)	• 문제의 창 • 정치의 창	→ 지표, 초점사건, 환류 중 적어도 하나 이상이 변화하여 문제흐름에서 정책의 창이 열린다. → 국가적 분위기, 이익 집단 캠페인, 정부와 입법부 내의 변화 중 적어도 하나 이상이 변화하여 정치흐름에서 정책의 창이 열린다.
	Howlett (1998)	• 규칙적 정치의 창 (routinized political windows) • 재량적 정치의 창 (discretionary political windows) • 파급적 문제의 창 (spillover problem windows) • 무작위 문제의 창 (random problem windows)	→ 예측 가능성과 창을 여는 계기에 따라서 창을 유형화할 수 있다.
결합	Zahariadis (2003), Herweg 외 (2018)	• 교리적(doctrinal) 결합 • 결과적(consequential) 결합	→ 정치의 창이 열려 발생한 교리적 결합은 기존 해결책에 문제가 결합되는 형태이다. → 문제의 창이 열려서 발생한 결과적 결합은 문제에 맞는 해결책이 결합되는 형태이다.

3. 정책기업가와 그 역할에 대한 논의

Kingdon(1995, 2011)은 선호하는 제안 또는 해결책(pet solution)을 위해서 자신의 시간 및 지원을 투자하는 사람을 정책기업가라고 보았다. 다중흐름모형에서 정책기업가는 특정 사건(문제 또는 정치적 사건)으로 인해 정책의 창이 열릴 때 세 가지 흐름을 결합하는 중요한 행위자이다. Kingdon(1995, 2011)은 정책기업가가 전문성 및 소통력을 갖추고, 신뢰성과 정치적 커넥션과 협상력, 지속성 및 집요함을 갖추어야 한다고 보았다. 정책기업가는 반드시 특정 직위에 있는 사람은 아니며 선

출직·임명직 공무원, 학자, 기자 등 다양하다. 다만, Kingdon(1995, 2011)은 정책기업가가 자신의 직위를 뛰어넘는 일을 수행하여야 한다는 점에서 단순한 정책 옹호자와 다르다고 보았다.

Zahariadis(2003, 2015)는 정책기업가가 자신의 목적을 위해서 수행하는 전략을 프레이밍(framing), 살라미 전술(salami tactics), 상징(symbol), 점화(priming)로 정리하였다. 첫째, 프레이밍은 이익이나 손해와 관련한 차원의 조작과 관련된다. 사람들은 이익보다는 손실에 민감하다. 따라서 정책기업가는 프레이밍을 통해서 이러한 이익과 손실에 대한 인식을 강조하고자 한다. 둘째, 살라미 전술은 해결책을 세분화하여 순차적으로 통과시키는 방법이다. 정책기업가는 자신의 해결책이 한 번에 채택되기에는 위험하다고 판단하는 경우에, 이러한 살라미 전술을 사용한다. 셋째, 상징은 감성이나 인지적 의미를 통해 선택을 편향시킨다. 특히 국가나 국기와 같은 상징은 대개 공동체와 관련된다. 따라서 이러한 상징을 사용하는 기업가들은 수용적인 정치적 청중을 발견할 기회를 얻게 된다. 마지막으로 점화는 국가적 분위기와 관련된다. 부정적 분위기는 다른 사람에 대한 어떤 사람의 반응에 부정적 기대를 강조함으로써 현재 상황에 대한 평가에 편향을 준다는 것이다. 이러한 정책기업가의 전략은 중첩되거나 반복될 수 있다(Robert&King, 1991).

〈표 3〉 정책기업가의 성격과 전술

구성요소	학자	하위요소	비고
성격	Kingdon (1995, 2011)	전문성 및 소통력을 갖추고, 신뢰성과 정치적 커넥션과 협상력, 지속성 및 집요함	→ 정책기업가가 정책결정자와 가까운 관계를 유지하고 끈질긴 경우에 성공적으로 흐름들을 결합시킬 수 있는 가능성이 높아진다.
전략	Zahariadis (2003)	프레이밍, 살라미 전술, 상징, 점화	→ 정책기업가는 프레이밍, 살라미 전술, 상징, 점화를 사용하여 자신이 원하는 바를 성공으로 이끈다.

Ⅲ. 연구설계

1. 분석의 틀 및 주요지표

본 연구는 사드 배치 결정과 사드 성주골프장 배치 결정 과정을 구체적으로 살펴보기 위해서 시기를 구분하였다. 지표는 1기에는 사드 배치를 둘러싼 문제에 대한

양적 자료를, 2기에서는 사드 부지 변경 문제에 대한 양적 자료를 관찰하고자 하였다. 초점사건은 1기에는 사드 배치 결정에 영향을 끼친 사건이나 위기를, 2기에는 사드 부지 변경에 영향을 끼친 사건이나 위기를 관찰하고자 하였다. 환류는 1기와 2기 모두 이전 정책의 결정이 미친 영향이나 지적사항들을 관찰하고자 하였다.

정치 흐름은 Kingdon(1995, 2011)이 제시한 국가적 분위기, 이익집단 캠페인, 정부와 입법부의 변화와 Zahariadis(2003)가 제시한 정당이념을 하위요소로 선택하였다. 이는 정부와 입법부의 변화가 없이 정당이념에 부합 여부가 정책과정에 영향을 끼칠 수 있기 때문이다. 국가적 분위기는 1기와 2기 모두 사드 배치와 관련한 여론을 관찰하고자 하였다. 이익집단 캠페인은 1기와 2기에서 모두 이익집단의 활동을 관찰하고자 하였다. 정부와 입법부의 변화는 1기와 2기 모두 국회 의석수 변화와 정부 내에서의 입장 차이를 관찰하고자 하였다. 정당 이념은 1기와 2기에서 주요 정당의 이념을 관찰하고자 하였다.

정책 대안 흐름은 Kingdon(1995, 2011)이 제시한 정책공동체, 기술적 실현가능성, 가치 수용성, 미래 제약에 대한 예측을 하위요소로 선택하였다. 정책공동체는 1기에서 국방영역의 전문가들을, 2기에서는 사드 배치 부지 평가를 주도한 전문가들을 관찰하고자 하였다. 기술적 실현가능성은 1기와 2기 모두 정책의 집행 가능성을 관찰하고자 하였다. 특히, 기술적 실현가능성에서는 Lovell(2016)이 제시한 정책이동성 유무를 살펴보고자 하였다. 즉, 국외에서 도입된 정책의 집행가능성, 기술적실현가능성을 고려하였을 때, 국내 정책공동체 내에서 빠르게 수용가능한지를 관찰하였다. 가치수용성은 1기와 2기 모두 정책이 특정 가치에 부합하는지에 대한 의견들을 관찰하고자 하였으며, 미래 제약에 대한 예측은 예산 및 법적 논의들을 관찰하고자 하였다.

정책의 창은 행위자들의 인식적 요소이고(Kingdon 1995; 2011), 사후적으로만 파악될 수 있다(Herweg 외, 2018). 하지만 본 연구는 정책의 창과 결합의 유형을 선행연구에 따라서 구체화하고자 하였다. 이에 따라 정책의 창은 창의 개방과 결합 논리를 하위 요소로 선택하였다. 정책의 창은 1기와 2기 모두 개방에 영향을 준 사건을 관찰하고자 하였다. 그리고 이러한 사건 이후 흐름들이 어떻게 결합되고, 결정의 유형은 어떠한지를 관찰하고자 하였다. 앞서 언급한 것처럼 본 연구는 특정 사건(문제 또는 정치적 사건)이 창을 개방하고, 그 이후에 정책기업가에 의해서 흐름들이 결합되는 것으로 보았다.

정책기업가는 전문성, 소통력, 신뢰성, 정치적 커넥션, 협상력, 지속성, 집요함을 가지는 행위자로 관찰하고자 하였다. 뿐만 아니라 이러한 정책기업가는 어떠한 전

략을 수행하였는지를 프레이밍, 살라미 전술, 점화, 상징으로 구분하여 관찰하고자 하였다. 정책산출은 창이 열리고 흐름이 결합된 이후 발생한 결과를 파악하였다. 이상의 연구 분석틀은 다음과 같다(아래 〈그림 1〉 참고).

2. 연구 범위 : 사례선정 이유

본 연구는 국방 정책에서 다중흐름모형의 적용 가능성을 살펴보기 위해 사드 배치 및 부지 변경 과정을 사례로 선정하였다. 사드 배치 및 부지 변경 과정은 다음과 같은 특징을 가진다.

첫째, 한국 배치 여부를 둘러싼 ‘애매성’이라는 특징이 있다. 사드 배치 이슈는 1999년에 처음 등장하였고, 국내의 정책 결정자가 사드를 처음 언급한 것은 2013년이었다. 하지만 미국 정부의 입장 번복과 한국 정부의 3NO 입장으로 한국 사드 배치에 대해 명확한 결론이 내려지지 않았다. 2016년 2월 7일 사드 배치를 공식적으로 협의하기는 하였지만, 전문가 중심으로 폐쇄적으로 의사결정이 이루어졌다. 이처럼 사드 배치 과정은 논의 여부에 대한 의견들이 상충되었고, 예측 불가능하게 이루어졌다.

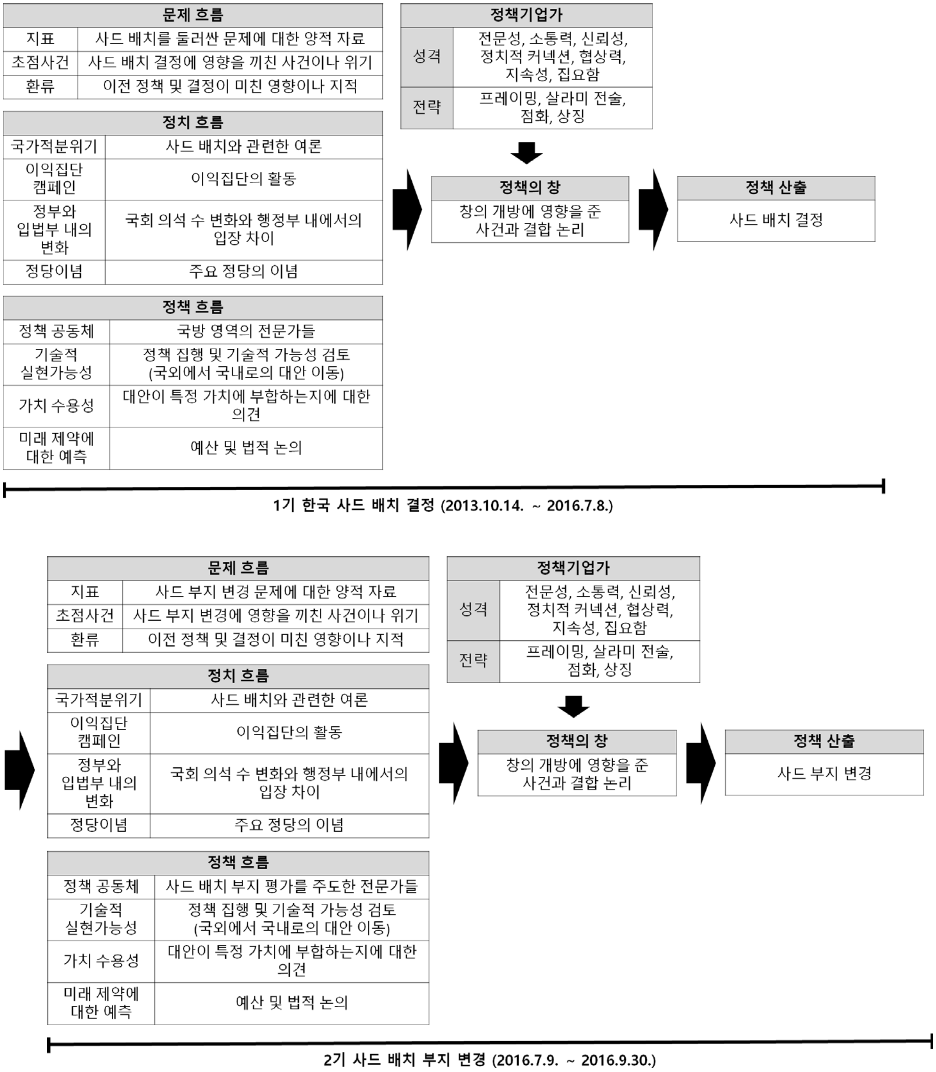
둘째, 북한 핵도발이 계기가 된 불확실한 정책 선호라는 특징이 있다. 북한의 4차 핵실험 이후 세계 각 국에서는 북한의 제재 수단에 대해 강구하였고, 한국 정부 또한 그 대책에 대해 논의하였다. 이때 주한미군 측에서 한국 사드 배치에 대해 제안하였다. 한반도 방어와 대북 제재의 수단을 찾던 한국 정부는 이 제안을 긍정적으로 받아들였다. 또한, 정부는 한반도 내 사드 배치 결정에 찬성하고 배치 부지를 변경하지 않겠다는 의지를 보였으나, 이를 번복하였다. 해당 지역 주민들의 반발이 지속적으로 이어지자, 사드를 배치할 다른 부지를 검토하겠다고 밝혔다.

셋째, 군사적 효용성에 대한 불분명한 정책 기술이라는 특징이 있다. 사드가 한반도 방어를 효과적으로 할 수 있을지에 대해 논란이 많았다. 사드 도입을 찬성하는 측은 북한의 스커드 미사일, 노동 미사일을 방어할 수 있으며, 다층방어체계를 구축할 수 있다고 주장하였다. 반면, 사드 도입을 반대하는 측은 실제로 북한이 고각 발사할 가능성은 적고, 한반도 지형에서는 사드로 방어하기에 적합하지 않다고 주장하였다.

넷째, 유동적인 참여라는 특징이 있다. 정책결정과정에서 모든 행위자들이 꾸준하게 참여한 것은 아니다. 한반도 내 사드 배치 여부를 논의하는 과정 중에도 반대하는 움직임은 존재했으나, 공식적으로 부지가 결정된 이후에는 해당 지역을 중심

으로 이익집단의 활동이 두드러졌다. 이를 통해 정책결정과정에서 특정 행위자들이 유동적으로 참여하였음을 확인할 수 있다.

〈그림 1〉 연구 분석틀



3. 사례연구 및 자료 수집

본 연구는 연구설계가 논리적으로 구성되었는지 판단하기 위해, 구성 타당성(construct validity), 내적 타당성(internal validity), 외적 타당성(external validity), 신뢰성(reliability)을 기준으로 삼았다. 해당 기준들은 Yin(2014/2016:93-100)을 참고하였다.

먼저, 구성 타당성[5])을 높이기 위해 다양한 문헌을 이용하여 자료를 수집하였다. 본 연구에서는 '문헌조사방법[6])'을 실시하였는데, 시기별로 나누어 정책결정과정을 살피고자 여러 공식자료와 비공식자료, 관련 논문 등을 검토하였다. 국방백서와 통일백서 등 공식자료를 통해 해당 사례의 문제 흐름을 파악하였으며, 언론과 회의록 등 비공식자료를 중심으로 해당 사례의 정치 흐름을 확인하였다. 정책대안 흐름을 파악하기 위해 보도자료와 언론 등 비공식자료와 관련 논문을 중심으로 검토하였다. 특히, 본 연구에서는 언론을 포함한 비공식자료가 중요하게 사용되는데, 이를 통해 다양한 언론사의 기록을 활용하여 여러 관점에서 사례를 살펴보고자 하였다.

둘째, 신뢰성[7])을 위해 데이터베이스를 구축하였다. 데이터베이스는 한글 문서작성프로그램을 이용하여, 참고한 문헌의 유형에 따라 정리하였다. 자료 수집은 사드 논의가 공식적으로 이루어진 2013년부터 사드가 배치된 2017년까지로 제한하였다. 먼저 정부 보고서와 정당 문서는 문서 명, 참고한 목차, 쪽수, 링크 등을 기준으로 정리하였다. 국회회의록은 회의 명, 회의일시, 쪽수의 순으로 기록하였으며, 홈페이지는 홈페이지 명, 참고한 하위목차, 링크, 방문일자를 정리하였다. 언론기사는 언론사 명, 발행일자, 기사 제목, 링크의 순서로 정리하였으며, 논문은 저자, 발행연도, 논문 명의 순서로, 정부 보도자료는 발행기관 명, 보도자료 제목의 순서로 데이터베이스에 기록하였다. 셋째, 내적 타당성[8])을 높이기 위해 '패턴매칭 기법'을 사용

---

5) 구성 타당성은 '연구하고자 하는 개념들을 정확하게 측정하였는가'의 문제로, 해당 정책결정과정에 대한 '사실'을 입증하고자 한다.
6) 문헌조사방법(document research)은 정부백서나 관련 시민단체 및 이익집단의 신문, 정기 간행물, 예산/회계/재무 보고서, 보고서 공동 집필자 목록, 연례보고서 등의 공식 자료는 물론, 회의록 또는 출석자 명단, 전화 또는 전자우편 기록, 역사적 문서, 투입-산출 데이터 같은 출판된 사회 또는 경제 데이터, 성명서, 보도자료 등 비공식적 자료 등을 수집하는 것을 의미한다(Birkland, 1997).
7) 신뢰성은 '자료수집 절차 등 동일한 연구를 반복했을 때 같은 결과를 제시할 수 있는가'의 문제로, 이를 통해 동일한 연구에 대한 오류와 편견을 최소화하고자 한다.
8) 내적 타당성은 '독립변수와 종속변수 사이에 타당한 인과관계가 수립되었는가'의 문제로, 직접 관찰할 수 없는 사건을 '추론'할 수 있게 한다.

하였다. ‘패턴매칭 기법’은 자료를 수집하기 전 예측했던 명제와 분석 이후에 나타난 명제를 비교하는 기법으로(Trochim, 1989; Yin, 2014/2016:255에서 재인용), 두 명제가 유사한 경우에 해당 연구의 내적 타당성이 높다고 볼 수 있다. 각각의 흐름을 구체적으로 파악하고자 다중흐름모형에 대한 이론적 논의를 기반으로 구성요소를 설정하고, 해당 구성요소의 명제를 제시하였다. 자료 분석 이후 도출된 결과와 연구 설계 과정에 제시된 명제를 비교하여, 본 연구의 내적타당성을 증명하고자 하였다.

넷째, 외적타당성[9]은 다중흐름모형을 기반으로 사례연구를 실시함으로써 충족하였다. 앞서 이론적 배경에서 제시된 학자들의 논의를 바탕으로 본 사례에 적합한 변수를 선정하였다. 선정된 변수는 분석틀에 제시하였으며, 이를 기반으로 분석을 실시하였다.

Ⅳ. 분석 결과 및 주요 논의

1. 한국 사드 배치 결정과정(제1기) 분석결과(2013.10.14. ~ 2016.7.8.)

1) 문제 흐름

(1) 지표

지표는 사드 배치와 관련한 문제를 드러내는 양적인 수치를 의미한다. 1기에서 북한의 탄도미사일 발사 횟수를 지표라 할 수 있다. 북한은 1991년 6월 스커드 미사일을 시작으로, 2월 7일까지 28차례에 걸쳐 총 76발의 미사일을 발사하였다. 특히, 이명박 정부(2009년, 2012년) 시기와 비교하여 박근혜 정부(2014년, 2015년) 시기의 북한의 미사일 발사 횟수가 증가하였다. 미사일 발사 횟수뿐 아니라, 3년 주기의 발사 주기는 2012년 이후 1년으로 짧아졌다. 북한의 탄도미사일 발사 횟수와 빈도와 같은 지표는 북한이 위협적이라는 인식에 기여하였다고 볼 수 있다.

9) 외적 타당성은 ‘연구의 발견이 일반화될 수 있는가’의 문제로, 이는 통계적 일반화가 아니라 분석적 일반화에 관한 것이다.

(2) 초점사건

2016년 1월 6일에 있었던 북한의 4차 핵실험과 2월 7일의 장거리 미사일 발사는 1기의 초점사건에 해당한다. 2013년 10월에는 41건의 신문기사에만 언급되었지만, 2016년 1월부터 794건, 2월에 3,927건의 신문기사에서 언급되었다.[10] 실제로 북한의 4차 핵실험 다음 날에 5건에서 32건으로 증가하였다. 또한, 2016년 2월 6일에는 19건 정도 언급되었지만, 2월 7일에 189건으로 급격한 증가 추세를 보여준다.[11] 이처럼 북한의 4차 핵실험과 장거리 미사일 발사는 대중과 정책결정자 모두의 관심을 불러일으킨 초점사건이라 할 수 있다.

(3) 환류

환류는 기존의 대북정책, 즉 한반도 신뢰프로세스에 대한 비판으로 확인하였다. 박근혜 대통령의 취임 이후 우리 정부는 '한반도 신뢰프로세스'라는 대북 정책을 추진해왔다. 그러나 북한은 미사일 발사, DMZ 지뢰도발 사건, 연천지역 포격 등으로 도발을 지속하였다. 이로 인해 국회에서는 한반도 신뢰 프로세스의 실효성이 없다는 주장이 잇따랐다.[12]

2) 정치 흐름

(1) 국가적 분위기

국가적 분위기는 사드 배치와 관련된 여론조사 결과로 판단하였다. DMZ 지뢰폭발사건과 같은 북한의 도발로 남북관계는 악화되어 있었다. 실제로 사람들은 북한을 점점 대화와 협력의 대상보다는 제재의 대상으로 인식하였다. 이러한 양상은 북한의 4차 핵실험 이후 더 심해졌다. KBS와 연합뉴스의 여론조사(2016년 2월 11일부터 2016년 12일까지 실시)에 따르면, '북한의 핵 보유를 인정해야 한다'(7.7%)와 '북한과 대화를 통해 북핵 문제를 해결한다'(40.1%)가 47.8%인 반면, '북한에 대한 경제 제재를 강화해야 한다'(30.9%)와 '북한의 핵시설을 제거하기 위한 군사적 수단을 검토해야 한다'(18%)가 총 48.9%로 나타났다. 또한 정부의 개성공단 중단 조치에 대해서는 찬성(54.5%)이 반대(41.2%)보다 높았으며, 한반도 사드 배치에 대해서는 찬성(67.1%)이 반대(26.2%)보다 훨씬 높았다. 이처럼 대북제재의 일환인 개성공

10) 빅카인즈에서 "사드"를 검색어로 지정하고, 키워드 트렌드를 통해 월간 분석을 실시한 결과이며, 기간은 1기에 해당하는 2013.10.14.~2016.07.08.로 지정하였다.
11) 빅카인즈의 키워드 트렌드를 통해 일간 분석을 실시한 결과이다.
12) 제323회 제4차 국회본회의; 제326회 제1차 국회본회의; 제337회 제7차 국회본회의 회의록

단 폐쇄와 사드 배치를 찬성하는 사람들의 비율이 반대에 비해 높았다. 이는 북한에 대해 온건한 대응보다는 강경한 대응을 원하는 사람들이 많아졌다고 해석할 수 있다.

(2) 이익집단 캠페인

이익집단 캠페인은 사드와 관련된 이익집단의 활동으로 판단하였다. 1기에서 이익집단 캠페인은 정책결정에 영향을 미치지 못하였다. 전국민주노동조합총연맹, 평화와통일을여는사람들, 참여연대, 전쟁반대평화실현국민행동 등 진보 단체들은 사드 도입에 반대하며 기자회견 등의 활동을 하였다. 사드 도입을 촉구하는 이익집단도 있었다. 경북 포항의 20개 보훈·안보 단체, 새로운 한국을 위한 국민운동 등의 보수 단체들은 북핵 도발에 대한 경고의 의미로 사드 도입을 찬성하였다. 이처럼 사드 도입과 관련한 여러 찬반 이익집단이 있었다. 특히 사드 도입을 반대하는 이익집단의 활동이 언론에 자주 노출되었다. 하지만 두 집단 모두 국회회의록에서는 언급되지 않았으며, 신문에서도 그 언급 빈도가 낮았다.

(3) 정부와 입법부 내의 변화

정부와 입법부 내의 변화는 2016년 4월 13일 20대 총선으로 인한 국회 의석 수 변화로 확인하였다. 기존의 여대야소 구도(여당 152석, 야당 148석)에서(중앙선거관리위원회, 2012) 여소야대 구도(여당 122석, 야당 178석)로 전환되었다(중앙선거관리위원회, 2016). 사드 배치는 일반적인 법안 통과 과정을 거치지 않는다는 점에서 상대적으로 사드 배치 결정에 큰 영향을 미치지는 못하였다.

(4) 정당이념[13)]

정당이념은 입법부 변화보다 중요하게 나타났다. 여당인 새누리당은 성장과 발전에 집중하는 보수 정당을 표방하였다(새누리당, 2012). 반면 새정치민주연합(더불어민주당)은 사회적 차별과 불평등 해소에 집중하는 진보 정당을 표방하였다(새정치민주연합, 2014). 양 당은 안보 정책에도 차이가 있었다. 새누리당은 제재에 초점을 맞추며, 한미 동맹을 통해 다중방어 체제를 구축하는 것을 목표로 하였다(새누

13) 제329회 제9차 국회본회의(2014.11.03.); 제331회 제5차 국회본회의 (2015.02.25.); 제332회 제5차국회본회의(2015.04.14.); 제340회 제5차 국회본회의(2016.02.18.); 제326회 제1차 국회본회의(2014.06.18.); 제334회 제3차 국회본회의(2015.06.19.)에서 사드를 언급한 정당을 중심으로 논의하였다.

리당, 2016). 반면 새정치민주연합은 좀 더 남북 협력 체제에 초점을 맞추었다(더불어민주당, 2016).

3) 정책 대안 흐름

(1) 정책공동체

1기에서 정책공동체는 국회 국방위원회, 국방부, 한국국방연구원, 국가안보전략연구원이었다. 국회 국방위원회에서는 유승민 의원을 필두로 한반도 사드 배치에 대한 논의가 이뤄졌다.[14] 국방부에서는 김관진 전 국방부 장관, 한민구 국방부 장관 모두 사드의 군사적 효용성과 배치의 필요성을 주장하였다.[15] 한국국방연구원에서는 다층방어체제의 필요성을 역설하며(정성룡·조봉재, 2015) 사드 도입을 제언하기도 하였다(김병용, 2013). 국가안보전략연구원에서는 한국의 독자적인 미사일 방어체제의 한계를 지적하였다(부형욱, 2013; 권혁철, 2013). 그러면서 한국의 독자적인 방어체계 구축에 문제가 발생하거나 북핵이 고도화될 시 사드 도입을 고려할 수 있다고 하였다(황진환·이화준, 2015).

(2) 기술적 실현가능성

기술적 실현가능성은 사드의 집행 가능성 및 기술적 부분을 검토하는 것이다. 사드의 경우, Lovell(2016)의 정책이동성으로 인한 빠른 대안 채택과 관련된다. 미국을 포함한 일본, 이스라엘은 다층방어체제를 구축하고 있었다(박휘락, 2016). 미국에서 운용하는 사드는 11차례의 요격시험에서 100%의 명중률을 보였다(국방부, 2016d). 그중에서도 특히 한국을 표적으로 삼을 수 있는 스커드 미사일, 노동 미사일 계열에 높은 명중률을 보였다(박헌옥, 2016; 국방부, 2016d). 한국은 한국형 미사일 방어체계(KAMD)를 기반으로 하여 종말단계 하층방어에 국한되어 있었다. 따라서 외국의 미사일 방어체제와 미국의 시뮬레이션 결과를 반영하여, 사드라는 대안이 빠르게 채택될 수 있었다.

(3) 가치수용성

가치수용성은 해당 아이디어가 안보라는 가치를 수용하는 데 적합한가와 관련있다. 본 아이디어는 안보라는 가치를 충족하고 있다. 한민구 국방부 장관이 사드

14) 320회 국방위원회 국정감사 회의록
15) 320회 국방위원회 국정감사; 329회 국방위원회 국정감사 회의록

를 두고 “사드는 우리나라가 채택할 수 있는 최선의 방안”이라고 하면서, 사드가 “대한민국 방위를 위해 오는 것”이라고 언급하였다.[16]

(4) 미래 제약에 대한 예측

미래 제약에 대한 예측은 각 아이디어가 법적 혹은 예산상의 제약이 있는지에 관한 것이다. 사드는 법적인 제약과 예산상의 제약에 있어서 문제가 되었다. 먼저 사드 배치는 국회 동의처럼 법적 검토를 거쳐야 할 사항이라는 주장이 있었다.[17] 하지만 이전까지 무기체계는 한미 상호방위조약에 따라 이루어졌기 때문에, 국방부에서는 법적인 문제가 없다고 판단하였다(국방부, 2016e). 1개 포대 당 약 1조 원~1조 5000억 원이 소요된다는 점도 지적되었다. 하지만 국방부는 주한미군 측에서 사드를 도입한다면 부지를 빌려준다는 입장이지, 사드를 구매할 계획은 가지고 있지 않았다(국방부, 2016e).[18] 국회 국방위원회에서는 사드가 법적인 문제, 예산상의 문제, 그 외 외교적인 문제를 지닌다고 판단하였다. 하지만 국방부는 이 모든 문제는 제약 사항이 아니라고 보았다.

4) 정책의 창과 정책기업가

(1) 정책의 창과 결합

북한의 계속되는 탄도미사일 발사는 문제 상황으로 존재하고 있었다. 그러한 상황 속에서 4차 핵실험과 장거리 미사일 발사는 박근혜 대통령의 대북 정책 기조를 변화시켰다. 초점사건인 북한의 4차 핵실험과 장거리 미사일 발사가 그 창을 여는 데 결정적인 역할을 한 것이다(국방부, 2016a). 즉, 북한의 핵 도발로 인해 무작위 문제의 창(random problem windows)이 열리고 결과적 결합이 발생한 것이다. 결과적 결합의 특징은 주어진 문제에 맞는 해결책을 발견하는 것이다(Zahariadis, 2003). 따라서 북한의 핵도발과 장거리 미사일 발사라는 문제로 인해서 사드라는 대안이 결합하게 되었다고 할 수 있다. 여기에는 북한에 부정적인 국가적 분위기도 중요하게 결합되었다.

---

16) 제339회 제1차 국방위원회 회의록
17) 제343회 제2차 국방위원회 회의록
18) 제329회 국정감사 국방위원회 회의록

(2) 정책기업가

1기에서 세 가지 흐름을 결합한 정책기업가는 한민구 국방부 장관이었다. 한민구 국방부 장관은 한국의 국가안보와 국방 분야를 담당하며, 그와 관련된 사무를 관장하는 지위에 있었다는 점에서 전문성을 갖추었다.[19] 뿐만 아니라 TV 프로그램, 국회, 언론 등에서 사드 배치를 검토할 필요가 있음을 역설하였다는 점에서 지속성과 소통력을 갖추었다. 이러한 점을 고려할 때 국방부 장관은 사드 배치 결정에 있어서 정책기업가라 할 수 있다.

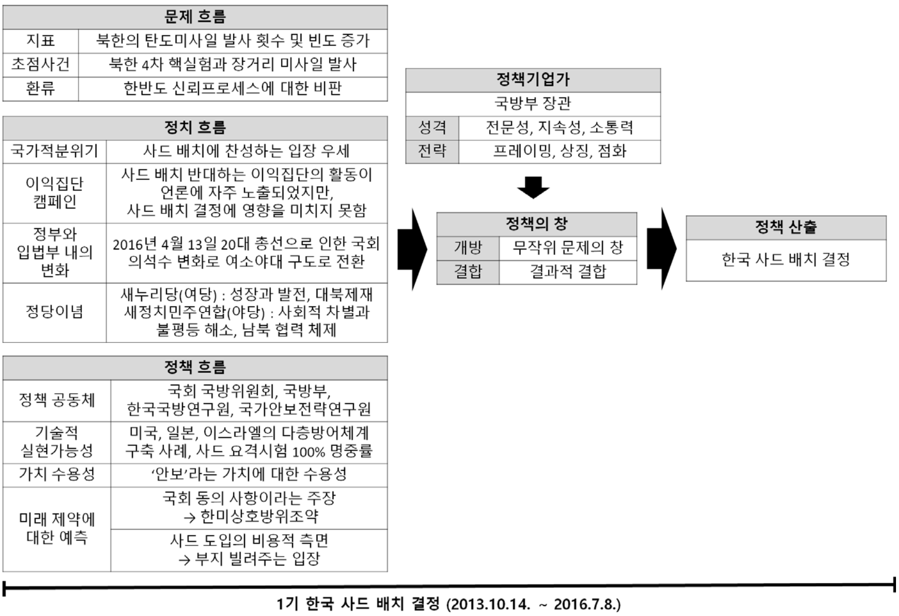
정책기업가는 세 가지 흐름을 결합하여, 결과적 결합을 이루었다. 이를 위해 정책기업가는 프레이밍, 상징, 점화 전략을 사용하였다. 첫째, 한민구 국방부 장관은 사드 도입으로 인해 다층 방어 체제를 구축할 수 있다 주장하였다. 즉, 사드 도입이 국가 안보에 도움이 될 것이라는 프레이밍 전략을 사용한 것이다. 둘째, 사드 도입이 곧 국민의 생명과 재산 보호를 위한 것임을 주장하는 상징 전략을 사용하였다. 셋째, 국가적 분위기가 북한에 적대적이라는 걸 이용하여 북한을 제재할 수 있는 수단이 사드임을 언급한다는 점화 전략을 사용하였다.

5) 정책 결정

결과적으로 2016년 7월 8일 오전 11시 한국 사드 배치 결정이 이루어졌다. 발표문에 따르면 사드 배치는 북한의 핵, 대량살상무기 및 탄도 미사일의 위협으로부터 국민의 안전을 지키고 한미 동맹의 군사력을 보호하기 위한 조치라고 강조하였다(국방부, 2016b). 1기 사드 배치 결정과정에 대한 분석 결과는 다음과 같다(아래 〈그림 2〉 참고).

19) 정부조직법 제33조 제1항

〈그림 2〉 한국 사드 배치 결정과정 (1기) 분석 결과



2. 사드 배치 부지 결정 시기(제2기) 분석 결과(2016. 7. 9 ~ 2016. 9. 30.)

1) 문제 흐름

(1) 지표

사드 부지와 관련한 문제를 지적하는 지표로 지역 주민과의 소통 횟수에 관한 구체적 수치를 들 수 있다. 실제로 1기에서 사드 배치 결정 과정에서 사드를 배치할 지역 주민들과의 소통 과정이 존재하지 않았다. 사드 배치가 결정된 직후, 한민구 국방부 장관은 “사드 배치라는 본 사안이 군사적인 사항이므로 공개적으로 논의할 수 없었다”는 사실을 인정하였다.[20] 또한, 회의에 참석했던 위원들도 사드 배치 결정은 협의가 아니라 통보였으며, 국민을 설득하는 과정이 존재하지 않았음을 문제로 지적하였다.

20) 제343회 제5차 국방위원회 회의록

(2) 초점사건

초점사건은 사드 부지 변경을 유발한 위기나 재난과 같은 사건이다. 2기에서 직접적으로 사드 부지 변경을 유발시킨 초점사건은 존재하지 않았다. 이는 1기와 2기 사이의 시간적 범위가 짧았고, 1기에서 사드 배치가 실제로 이뤄진 것은 아니기 때문이다. 즉, 이로 인한 초점사건은 발생하지는 않았다고 할 수 있다.

(3) 환류

기존 정책에 대한 환류로서 사드 배치 결정 과정에 대한 비판을 확인할 수 있었다. 2016년 7월 11일 열린 제343회 제5차 국방위원회에서 각 정당별 위원들은 사드 배치 결정 과정에 대해 여러 문제점을 지적하는 발언을 하였다. 여당이나 야당을 구분하지 않고 대다수의 위원들이 사드를 배치하겠다는 결정을 내리는 과정에서 국민들과의 협의 과정이 누락되었음을 지적하였다. 특히, 당장 사드를 배치할 지역에 거주하는 주민들과의 협의, 설득 과정이 이루어지지 않은 부분에 대해서 크게 문제를 제기하였다.

2) 정치 흐름

(1) 국가적 분위기

사드 배치 결정 이후, 2016년 7월 14일자 리얼미터 여론조사 결과, ‘대북 억제력 제고와 한미동맹 강화를 위해 사드 배치를 찬성한다’는 의견이 44.2%로 나왔다. 반면에, ‘낮은 군사적 효용성과 동북아 긴장 고조로 인해 사드 배치를 반대한다’는 의견이 38.6%로 나와, 1기에 이어서 찬성하는 분위기가 지속되었다. 한편, 신문 사설에서는 사드가 성주 성산포대에 배치된다는 결정에 많은 비판이 쏟아졌다. 먼저 배치 부지의 군사적 효용성에 대한 의문이 제기되었다. 사드가 성주에 배치되면서 수도권 방어보다는 주한미군 위주의 방어가 이루어졌다는 것이다. 한편으로는 성주 주민과의 소통 부족이 문제로 제기되었다. 성주 지역에 사드를 배치하기 이전에 사전 설명이 없었다는 점, 전자파 위해성 논란을 적절히 해소하지 못한 점 등이 비판받았다. 성주 성산포대에 사드를 배치하는 것에 대해 부정적인 국가적 분위기가 형성되었다. 이를 통해 볼 때, 대중과 오피니언 리더의 의견이 차이가 있음을 확인할 수 있었다.

(2) 이익집단 캠페인

2기에서 이익집단 캠페인은 사드성주배치저지투쟁위원회와 평화와통일을여는사람들의 활동으로 나타났다. 성주 사드 배치에 대한 국민 여론은 여전히 긍정적이었지만, 성주 주민들과 정부와의 갈등은 커졌다. 7월 12일 성주군 기관, 사회단체 등이 ‘사드 성주배치 반대 범군민 비상대책위원회’를 구성하면서, 성주군민과 함께 사드 배치를 저지하는 활동을 개시하였다. 13일에는 2,000여명이 참석하는 ‘사드 배치반대 범군민궐기대회’, 그 직후 국방부에 항의 방문, 군민 2만여명의 서명 운동 등이 이루어졌다. 같은 날 성주군수와 성주군의장, 대책위원장 등은 오후 6시부터 군청 앞에서 무기한 단식농성을 행하기도 하였다. ‘사드 성주배치 반대 범군민 비상대책위원회’는 이후 7월 16일에 ‘사드성주배치 저지투쟁위원회’로 확대, 개편되었다. 이들은 7월 21일에 성주 주민 2000여명이 서울역 광장에서 반대 집회를 실시하였고, 8월 27일에는 주민 3,500여명이 모여 성산포대에서 성주군청까지 인간띠 잇기 운동을 하는 등 사드 배치에 대해 반대하는 입장을 나타내었다. ‘평화와통일을여는사람들(이하, 평통사)’은 7월 13일부터 부산 연제구에 있는 미국 영사관 앞에서 경북 성주 사드 배치 결정을 철회할 것을 촉구하는 무기한 1인 시위를 시작하였다. 그 이후로도 전국 각지를 돌며 1인 시위와 기자회견, 유인물 나눠주기 등 사드 한국배치 결정을 철회하기 위한 활동들을 지속적으로 이어갔다(평화와통일을여는사람들 홈페이지, 2016). 이처럼 성주주민들을 포함한 여러 이익집단에서 성주 사드 배치에 반대하는 입장을 뚜렷하게 표명하였고, 정부는 이러한 주민들의 의견을 무시할 수 없었다.

(3) 정부와 입법부 내의 변화

2기에서는 선거와 같은 정치적 사건이 발생하지 않았다. 하지만 박근혜 대통령의 입장 변화가 있었다. 사드 배치 결정 이후 7월 26일 문상균 국방부 대변인은 기존에 사드 배치 부지를 성주 성산포대 외에 다른 지역으로 변경할 계획이 없다는 입장을 보였다. 하지만 8월 4일 개최한 간담회에서 박근혜 대통령은 새로운 지역을 검토하겠다는 입장 변화를 보였다. 이후 국내 사드 배치 자체에 반대하는 지역 주민과 성주지역 내에 제3의 후보지를 검토하자는 지역 주민으로 입장이 나누어졌다. 이를 통해 박근혜 대통령의 입장 변화로 사람들의 관심이 사드 배치 부지 변경에 모이게 되었음을 확인하였다.

(4) 정당 이념

공식적으로 사드 배치가 결정된 직후에 열린 제343회 제5차 국방위원회와 제344회 제1차 국회본회의, 제344회 제2차 국회본회의에서 정당 소속별 위원들의 발언을 통해 각 정당의 이념을 확인하였다. 당시 여당인 새누리당은 1기에서와 마찬가지로 사드에 찬성하는 입장을 보였다. 특히 국가 안보와 사드 배치를 통한 우리나라의 방어력 향상을 중요하게 여겼다. 반면 야당인 더불어민주당과 정의당은 사드의 실효성을 지적함으로써 국내 사드 배치에 반대하였다. 사드 배치로 인한 경제적, 외교적 영향도 간과해서는 안 된다는 것이었다.

3) 정책 대안 흐름

(1) 정책공동체

2기에서 정책공동체는 국방부와 한미공동실무단으로 보았다. 7월 13일, 국방부에서 사드를 성주 성산포대 부지에 배치한다고 공식적으로 발표하였다(국방부, 2016c). 한국 사드 배치 결정에 이어, 부지 선정에 대해서도 한미공동실무단과 국방부의 주도하에 진행되었다.[21] 이후 성주군 지역 주민들이 사드를 배치할 장소를 다시 지정하도록 요청하였을 때, 3개의 부지에 대한 검토 또한 한미공동실무단이 실시하였고 이에 국방부 장관이 승인하였다(국방부, 2016g). 즉, 사드 배치 부지를 검토하는데 국방부와 한미공동실무단이 주도적으로 진행하였음을 알 수 있다.

(2) 기술적 실현가능성

국방부와 한미공동실무단은 주민 안전, 기반 시설 등의 요소를 고려하였을 때 성주골프장이 적절한 대안이라고 판단하였다. 처음 국방부가 사드 배치 부지를 공식적으로 발표하였을 때, "군사적 효용성과 더불어 지역주민의 안전"을 기준으로 검토한 결과, 성주의 성산포대가 최적의 장소라고 밝혔다. 특히 산악지대인 한반도 지형에서 사드 레이더의 넓은 탐지범위를 확보하기 위해 높은 지대에 사드를 배치해야 하는데, 그중에서도 성산포대는 해발 380여m의 고지대에 있어 사드를 운용하기에 적합하다고 평가받았다. 그러나 작전 운용성, 주민·장비·비행안전, 기반시설 체계 운용, 경계보안, 공사소요 및 비용, 배치 준비기간을 기준으로 부지평가를 진행하였을 때 성산포대는 "부지가 좁아 사드포대가 배치되기에는 협소"하다는 평을 받았다. 반면, 8월 22일 성주군수가 요청했던 다른 후보지 3곳 중 하나인 초전면

21) 제345회 제1차 국방위원회 회의록

성주골프장은 비교적 면적이 넓고 해발고도가 높으며 주변 거주인구가 더 적었다. 또한 기반시설도 이미 갖춰져 있어 대규모 공사가 불필요하다는 장점이 있다.

(3) 가치 수용성

2기에서 특히 민주성이라는 가치가 중요하였다. 국내에 사드를 배치하겠다는 공식적인 발표 이후 한민구 국방부 장관은 성주 사드 배치에 반대하는 성주 지역 주민들을 설득하고 이해시키기 위해 성주 지역 주민대표와 간담회를 실시하였으며, 국방부 측에서 주민들의 의견을 수용하고 소통할 것이라는 입장을 밝혔다(국방부, 2016f). 특히 성주 지역 주민들의 의견을 받아들여 성산포대 외에 성주지역의 후보지 3곳을 검토하는 역할은 한미 공동실무단이 담당하였다(국방부, 2016g).

(4) 미래 제약에 대한 예측

2기에서 사드 배치 부지 변경과 관련된 법적, 예산상 문제가 있는지에 대한 예측이 고려되었다. 기존 사드 배치 부지로 선정된 성산포대의 경우, 공공부지에 해당하여 별도로 부지를 마련하는 데에 기간과 비용이 들지 않는다. 반면, 최종 사드 배치 부지로 선정된 성주골프장의 경우, 민간 부지에 해당하므로 이를 매입하는 데에 비용이 1천억 원 이상이 들 것으로 예상하였다. 당시 성주골프장은 상대적으로 더 많은 비용이 드는 것을 우려하여, 정부에서는 예산을 최소화하기 위해 군이 소유한 땅과 맞바꾸는 방안도 검토하였다.

4) 정책의 창과 정책기업가

(1) 정책의 창과 결합

2기는 1기와 다르게 정치 흐름에서의 정치적 사건이 정책의 창을 열었다. 이러한 정치적 사건은 여러 이익집단의 활동과 박근혜 대통령의 입장 변화와 관련되었다. 이는 개별 정치적 행위자들의 행동이 예측하기 어려운 재량적 정치의 창(discretionary political windows)을 개방하였다. 박근혜 대통령의 발언은 예측하기가 어려웠기 때문이다. 이러한 정치의 창은 부지 변경이라는 대안과 기존 사드 배치 결정에서의 문제를 결합시키는 교리적 결합이 발생하였다. 즉, 박근혜 대통령의 입장 변화는 사드 부지 변경이라는 대안이 포함하고 있으며, 여기에 사드 배치와 관련한 부정적인 문제 흐름과 결합되었다.

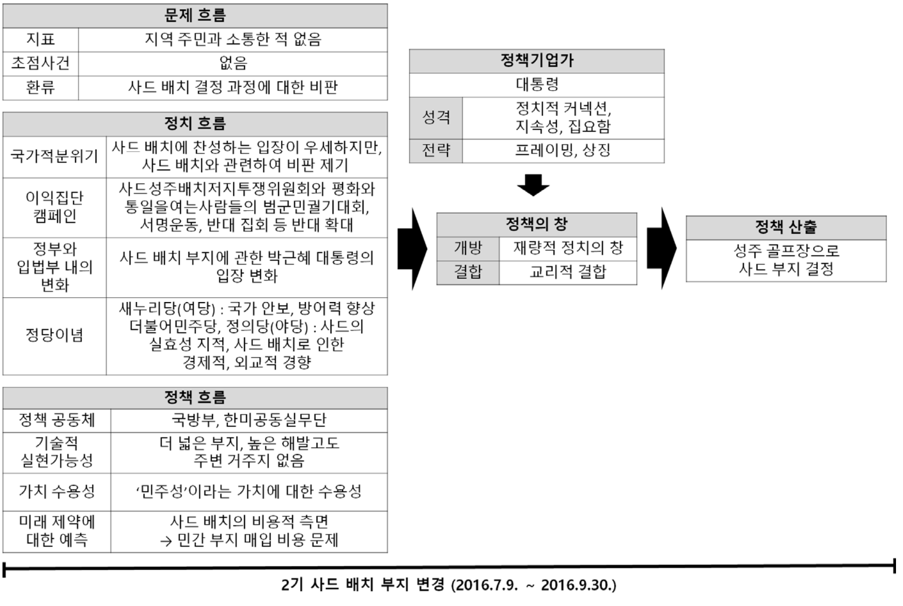
(2) 정책기업가

2기에서 정책기업가는 박근혜 대통령이었다. 박근혜 대통령은 대구·경북 지역과 성주 지역의 의원들과 간담회를 진행하였고, 중국, 러시아에 방문하여 사드 배치의 필요성에 대해 언급함으로써 정치적 커넥션의 행태를 보여주었다. 또한, 박근혜 대통령은 2016년 1월 13일 이후로 지속적으로 사드 배치의 중요성에 대해 언급하였다는 점에서 지속성 및 집요함을 보여주었다. 이를 위해 성주 지역이 방어에 적합하다고 프레이밍하고, 사드 배치가 국가 안보와 관련된 결정임을 지속적으로 언급하는 상징 전략을 사용하였다.

5) 정책 변경 결정

결과적으로 2016년 9월 30일 오전 11시, 사드 부지가 성산포대에서 성주 골프장으로 변경되었음을 발표하였다(국방부, 2016g). 2016년 7월 13일 사드를 성산포대에 배치하겠다는 계획은 79일 만에 변경되었다. 2기 사드 배치 부지 변경 시기의 분석결과는 다음과 같다(아래 〈그림 3〉 참고).

〈그림 3〉 사드 배치 부지 변경 시기(2기) 분석결과



Ⅴ. 결론 및 시사점

본 연구는 사드 배치 및 부지 변경 과정을 통하여 국방정책에 다중흐름모형의 적용 가능성을 살펴보고자 하였다. 구체적으로 사드 배치 및 부지 변경 과정의 시기를 나누어 문제 흐름, 정치 흐름, 정책 흐름이 어떻게 진행되었는지, 어떠한 정책의 창이 열렸으며, 흐름들은 어떠한 양상으로 결합되었는지, 정책기업가는 누구였고 어떠한 전략을 수행하였는지를 시기별로 구분하여 그 차이를 확인하였다.

1기와 2기는 다음과 같은 차이가 존재한다. 첫째, 문제 흐름에서 1기는 초점사건이 중요하게 작용한 반면에 2기에서는 초점사건이 존재하지 않았다. 둘째, 정치 흐름에서 1기에는 사드 배치에 반대하는 이익집단 캠페인은 사드 배치 결정을 막지 못하였다. 반면에, 2기에서 이익집단 캠페인은 정부와 입법부내에서의 변화를 이끌어냈다. 셋째, 정책 대안 흐름에서 1기는 Lovell(2016)의 정책이동성으로 인해서 ‘사드’라는 대안이 빠르게 수용될 수 있었던 반면에 2기에는 이러한 정책이동성이 존재하지 않았다. 넷째, 1기와 2기에서의 앞선 차이들로 인해서 정책의 창을 연 사건은 차이가 있었다. 1기에서는 문제 흐름에서 초점사건이, 2기에서는 정치 흐름에서 정부와 입법부내에서의 변화가 창을 열었다. 이러한 차이는 결합 논리의 차이로 이어져 1기에서는 결과적 결합으로, 2기에서는 교리적 결합으로 이어졌다. 다섯째, 정책기업가는 1기에서는 한민구 국방부 장관이, 2기에서는 박근혜 대통령으로 파악되었다. 특히 1기에서는 정책기업가가 프레이밍, 상징, 점화 전략을 사용한 반면에, 2기에서는 프레이밍과 상징만 사용되었다는 차이가 있다.

본 연구는 다음과 같은 의의를 가진다. 첫째, 국내에 적용되지 않았던 국방 영역에 다중흐름모형을 적용하고 모형을 통한 분석 가능성을 확인하였다. 국방 영역에 있어서 전문성과 폐쇄성이라는 특징으로 인하여 그 중요성에도 불구하고 정책과정이 투명하게 공개되지 않았으며, 이러한 국방 영역에 대한 정책과정연구가 드물었다.

둘째, 다중흐름모형의 구성요소와 관련한 발전된 이론적 논의를 적용하였다. 특히, 본 연구에서 정책 대안 흐름에서 기술적 실현가능성과 관련한 정책이동성(Lovell, 2016)이 1기에서 확인되었다. 이러한 정책이동성은 기존 다중흐름모형에서 제시된 정책 대안의 점증적 수용이 아닌 빠른 수용을 가능케 하는 요소라는 점에서 의의가 있었다. 특히 국방영역에서 이러한 정책이동성은 국방정책에서도 세계화가 확인되고, 국내 정책 행위자가 아닌 그 외 행위자의 역할이 중요할 수 있음을 의미하였다.

참고문헌

국방부. (2016a). “보도자료: 주한미군 THAAD 배치 관련 한미 공동발표문 (2016.2.7.).”

______. (2016b). “보도자료: 韓美, 주한미군에 THAAD 배치하기로 결정 (2016.7.8.).”

______. (2016c). “보도자료: 한미(韓美), 주한미군 사드(THAAD) 배치 부지 발표 (2016.7.13.).”

______. (2016d). “2016 국방백서”.

______. (2016e). “사드(THAAD) 바로 알기”.

______. (2016g). “보도자료: 한민구 국방부 장관, 성주지역 주민대표와 간담회 개최 (2016.8.18.).”

______. (2016h). “보도자료: 주한미군 THAAD 체계 배치 제3부지 평가결과 발표 (2016.9.30.).”

권혁철. (2013). “북핵 위협에 대비한 한국형 킬 체인의 유용성에 관한 연구.” ‘정책연구’ 통권 178호.

김병용. (2013). “한국형 미사일방어체계를 위한 제언.” ‘KIDA 주간국방논단(2013.7.22.)’. 더불어민주당, 2016

더불어민주당. (2016). “더불어 잘사는 공정한 대한민국(제20대 국회의원선거 더불어 민주당 정책공약집)”.

박헌옥. (2016). “김정은 체제의 핵미사일 전략과 한반도 사드 배치 유용성.” ‘군사논단’ 제87권.

박휘락. (2016). “이스라엘, 일본, 한국의 탄도미사일 방어 (bmd) 비교와 한국에 대한 함의.” ‘국제지역연구’ 제20권 1호.

부형욱. (2013). “전시작전통제권 전환: 이슈와 정책방향.” ‘정책연구’ 통권 178호.

새누리당. (2012). “새누리당 강령 (2012.2.13.).”

________. (2016). “앞으로! 하나로! 함께 누리는 미래로!(제20대 국회의원 선거 새누리당 정책공약집)”.

새정치민주연합. (2014).. “새정치민주연합 정강정책(2014.3.26.).”

오정현. (2020). “한국의 사드 배치 결정과 사회공론화 과정 분석.” ‘국방정책연구’ 제36권 1호.

장현주. (2017). “다중흐름모형을 적용한 국내 논문들에 대한 분석: 중앙과 지방의 정책변동에서 정책선도가는 누구이며 정책의 창은 어떻게 열리는가?.” ‘지방정부연구’ 제21권 2호.

정성룡·조봉재. (2015). “탄도미사일 다층방어체계 구축을 위한 고려사항.” ‘KIDA 주간 국방논단(2015.10.12.)’.

중앙선거관리위원회. (2012). “제19대 국회의원선거총람”.

__________________. (2016). “제20대 국회의원선거총람”.

황진환·이화준. (2015). “한반도 사드(THAAD) 배치 논란: 쟁점과 분석.” ‘정책연구’ 통권 187호.

Yin, R. K. (2014). CASE STUDY RESEARCH:Design and Methods. California : SAGE Publications; 신경식·서아영·송민채(역). ‘사례연구방법’. 서울: 한경사, 2016.

활동과 참여. (n.d.). 평화와통일을여는사람들. Retrieved November 19, 2020, from http://www.spark946.org/

Birkland, Thomas A. (1997). “After Disaster: Agenda setting, public policy, and focusing event”. Georgetown University Press.

Birkland, T., & Warnement, M. (2016). “Refining the idea of focusing events in the multiple-streams framework”. *Decision-making under ambiguity and time constraints*, 91-108.Birkland, 1997

Herweg, N., Huß, C., & Zohlnhöfer, R. (2015). “Straightening the three streams: Theorising extensions of the multiple streams framework”. *European Journal of Political Research*, 54(3) : 435-449.

Herweg, N., Zahariadis, N., & Zohlnhöfer, R. (2018). “The multiple streams framework: Foundations, refinements, and empirical applications”. *Theories of the policy process* (pp. 17-53) Routledge.

Howlett, M. (1998). “Predictable and unpredictable policy windows: Institutional and exogenous correlates of Canadian federal agenda-setting”. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 495-524.

Jones, M. D., Peterson, H. L., Pierce, J. J., Herweg, N., Bernal, A., Lamberta Raney, H., & Zahariadis, N. (2016). “A river runs through it: A multiple streams meta-review”. *Policy Studies Journal*, 44(1) : 13-36.

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman.

Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston:

Longman.

Lovell, H. (2016). “The role of international policy transfer within the multiple streams approach: The case of smart electricity metering in australia”. *Public Administration*, 94(3) : 754-768.

Roberts, N. C., & King, P. J. (1991). “Policy entrepreneurs: Their activity structure and function in the policy process”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1(2) : 147-175.

Trochim, W. M. (1989). “Outcome pattern matching and program theory”. *Evaluation and program planning*, 12(4) : 355-366.

Zahariadis, N. (2003). “Ambiguity and choice in public policy: Political decision making in modern democracies”. Georgetown university press.

___________. (2007). *The multiple streams framework: structure, limitations, prospects theories of the policy process ed.* PA sabatier.

___________. (2015). “The shield of heracles: Multiple streams and the emotional endowment effect”. *European Journal of Political Research*, 54(3) : 466-481.

Zohlnhöfer, R., Herweg, N., & Rüb, F. (2015). “Theoretically refining the multiple streams framework: An introduction”. *European Journal of Political Research*, 54(3) : 412-418.

이동규(李東奎): 제1저자. 성균관대학교에서 행정학 박사학위(논문: 초점사건 이후 정책변동 연구: 한국의 대규모 재난 사례를 중심으로, 2010)를 취득하고, 국회 예산정책처 경제예산과 예산분석관을 거쳐 동아대학교 기업재난관리학과에서 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책학 이론 및 방법론, 위기관리, 미래예측 등이다. 최근 주요 저서로는 “기능연속성계획 핸드북”(2021), “지능형 소방예측 시스템”(2020), “빅데이터 기반 예측행정 시스템”(2020) 등이 있다. 2010년 제8회 한국행정학회 학술논문대회 최우수상, 2011년 제18회 한국행정학회 학위논문부문 학술상을 수상하였다(schema209@naver.com).

김정훈(金廷勳): 공동저자. 동아대학교에서 재난관리학 석사학위(논문: 정책기업가(policy Entrepreneur)의 역할에 대한 학습자 인식 분석)를 취득하였다. 현재, 동아대학교에서 재난관리학과 박사과정생이며, 긴급대응기술정책연구센터 특별연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책변동 및 학습, 미래예측 등이다. 2020년 한국정책학회 대학원생 정책연구 발표대회 우수상을 수상하였다(wjdgns429@naver.com).

김예슬(金예슬): 공동저자. 동아대학교 석당인재학부에서 공공정책학 학사학위를 받았다. 현재는 동아대학교 기업재난관리학과 석사과정생이며, 긴급대응기술정책연구센터 특별연구원으로 재직 중이다(kjskjs6@naver.com).

임난영(林暖瑛): 공동저자. 동아대학교 석당인재학부에서 공공정책학 학사학위를 받았다. 현재는 동아대학교 기업재난관리학과 석사과정생이며, 긴급대응기술정책연구센터 특별연구원으로 재직 중이다(lemongmelong@naver.com).

A Study of Policy Change for 'Determination of THAAD Allocation and Change of Lot' Applying Multiple Stream framework

Lee DongKyu, Kim JungHoon, Kim YeSeul, Lim NanYeong

Despite the importance of national defense policies, decision making had been made without transparency. Few studies had been conducted on the national defense area applying the multiple streams framework model. Decision making process on the THAAD allocation in Korea from October 14th 2013 to July 8th 2016 was classified as the first stage and that on the change of lot from July 9th 2016 to September 30th 2016 was as the second stage. The elements of multiple streams model by each stage were compared.

With respect to the study methods, a case study method proposed by Yin (2016) was used. According to the analysis results, focusing event of the North Korean nuclear provocation opened random problem windows at the first stage. Since this focusing event was close to find the solution on the problem, that was continued to the consequential combination of THAAD allocation alternative. In the second stage, there remained the issues on the procedure related to THAAD allocation in the first stage, and strong interest group campaign was performed.

[Key words: Defence policy, THAAD, Multiple Streams Model]

「국정관리연구」 제16권 제2호(2021. 06): *31-61*

윤리적 리더십이 도덕적 책무성에 미치는 영향: 보육교사의 개인-직무 적합성과 회복탄력성의 매개효과

박미경·이홍재

본 연구에서는 보육교사가 지각한 어린이집 원장의 윤리적 리더십과 교사의 개인-직무 적합성, 회복탄력성이 도덕적 책무성에 미치는 구조적 관계를 분석하고 이론적·정책적 함의를 제시하고자 하였다. 이를 위해 수도권 지역 어린이집에 근무하는 보육교사를 대상으로 설문조사를 실시하고 가설을 검증하였다. 보육교사가 인식하는 어린이집 원장의 윤리적 리더십과 교사의 개인-직무 적합성은 회복탄력성에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 원장의 윤리적 리더십과 교사의 개인-직무 적합성 및 회복탄력성도 교사의 도덕적 책무성에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 그리고 교사의 회복탄력성은 원장의 윤리적 리더십과 교사의 도덕적 책무성, 교사의 개인-직무 적합성과 도덕적 책무성의 관계를 유의하게 매개하는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과를 토대로 본 연구에서는 보육교사의 도덕적 책무성 향상을 위한 이론적·정책적 시사점을 제시하였다.

[주제어: 도덕적 책무성, 회복탄력성, 윤리적 리더십, 개인-직무 적합성]

Ⅰ. 서론

보육에 대한 사회적 책무가 강조되고 있다. 정부는 보육의 공공성을 실현하고 사회적 책임을 다하기 위해 다양한 정책을 추진해 왔다(박미경, 2020). 보육교사는 상호작용의 주체로 서비스 품질을 결정하고 보육의 사회적 책무를 수행하는 핵심요인으로 간주된다. 교사들은 전문직업인으로서 전문성 함양과 질 높은 보육서비스 제공을 위한 책임과 의무 수행을 요구받고 있다. 보육교사는 영유아의 건강한 발달을 지원하고 효과적인 보육서비스를 제공하기 위해 책무성을 내면화하고 실천해야 한다(이영안·이홍재, 2017: 159). 보육교사의 책무성은 자신이 근무하는 어린이집의 목표나 가치의 수용, 어린이집 및 보육의 목표 달성을 위해 노력을 기울이려는

논문 접수일: 2021.05.09, 심사기간(1차~2차): 2021.06.01~06.29, 게재확정일: 2021.06.29

자발적인 의지 등을 포함한다(권재환·정구헌, 2019: 402). 많은 연구에서 보육은 매우 가치있고 도덕적·윤리적 활동이며(Hodgkinson, 1991; Ehrich et al., 2011: 173), 보육교사의 행동은 모든 면에서 도덕적이어야 함을 강조한다(Christenbury, 2008: 32). 보육교사는 자신이 영유아의 역할모델임을 고려하여 일상적인 언어, 태도 및 행동 등에 유의하여 도덕적으로 행동해야 한다. 하지만 교사는 보육현장에서 정서노동, 직업윤리와의 충돌, 돌봄의 윤리(Helton & Ray, 2005) 등 다양한 도덕적·윤리적 딜레마에 직면하거나 때로는 비도덕적 행동을 보이는 경우도 있다. 보육교사의 비도덕적 행동은 부정적 결과를 초래하기도 한다. 예를 들어 일부 교사에 의해 발생한 아동학대 사건은 해당 어린이집은 물론 보육교사에 대한 사회적 평가와 보육정책에 대한 불신을 가지고 올 수 있다. 보육교사가 도덕적 딜레마를 극복하고 도덕적 행위자로서의 역할을 수행하기 위해서는 도덕적 책무성의 내면화가 선행되어야 할 것이다. 보육교사의 도덕적 책무성 실천은 영유아들과의 긍정적 상호작용과 보육서비스 질적 개선, 전문직업인으로서의 보육교사에 대한 사회적 인정과 평가, 나아가 보육의 공공성 실현에도 기여할 수 있기 때문이다.

그렇다면 보육교사가 도덕적 책무성을 내면화하고 실천하기 위해서는 무엇이 선행되어야 하는가? 조직행동 연구들은 개인과 조직의 특성이 어떻게 결합되어 구성원의 의사결정과 행동에 영향을 미치는지를 설명한다(Ambrose et al., 2008: 324). 이는 교사의 도덕적 책무성을 설명·예측하기 위해서는 다양한 요인을 고려해야 함을 시사한다. 책무성은 개인의 신념과 태도와 관련되며 자발성과 자율성을 기반으로 한다. 재정적 유인과 같은 외재적 동기수단을 통한 보육교사의 도덕적 책무성 실천은 한계가 있다(Finnigan & Gross, 2007). 이러한 주장은 보육교사의 도덕적 책무성이 내재적 동기에 의해 더 효과적으로 발휘될 수 있음을 시사한다. 본 연구는 보육교사의 도덕적 책무성 실천을 위한 내재적 동기와 관련된 변인으로 원장의 윤리적 리더십, 교사의 개인-직무 적합성과 심리적 요인인 회복탄력성에 주목한다.

원장의 리더십은 보육교사의 행태에 영향을 준다는 점을 감안할 때, 원장의 리더십은 보육교사의 책무성과 관련성이 있음을 추론해 볼 수 있다(Williams, 2000; 권경숙, 2012; 이영안·이홍재, 2017). 특히 윤리적 리더십은 윤리적 가치에 관한 커뮤니케이션을 통해 구성원의 도덕적 규범에 대한 관심 제고(Brown et al., 2005), 긍정적인 대처 능력 개발 및 불리한 상황에서의 탄력적 행동 유발(Snyder, 2000; Masten, 2001). 조직의 도덕적 역량과 성과에 기여할 수 있다(Petrick & Quinn, 2001: 331). 개인-직무 적합성도 윤리적 행동(Mohan & Chandramohan, 2020)은 물론 회복탄력성(Lee & Kim, 2020; 서민교·정갑연, 2020)과 긍정적 상관성을 가진

다. 이외에도 회복탄력성이 높은 교사는 정서적으로 건강하고 교직에 대한 소명의식을 내면화하여 보육에 헌신하고 책임을 다하는 경향이 있다(Patterson et al., 2004).

보육서비스의 질적 개선과 이를 위한 교사의 책무성 실천이 강조되고 있지만 이에 관한 연구는 상대적으로 미흡한 실정이다. 보육행정 분야에서 책무성에 관한 논의는 감성적 리더십과 책무성의 관계(권경숙, 2012), 원장의 리더십과 보육교사의 전문적 책무성의 관계(이영안·이홍재, 2017), 책무성에 관한 인식(박선미·홍창남, 2012) 등 일부 연구에서만 다루어지고 있다. 특히 보육교사의 도덕적 책무성에 대한 사회적 요구는 증가하고 있지만 그 영향요인에 관한 구조적인 접근과 논의는 매우 제한적이다.

본 연구의 목적은 윤리적 리더십과 보육교사의 개인-직무 적합성, 회복탄력성과 도덕적 책무성의 구조적 영향 관계를 분석하고 이론적·정책적 함의를 논의하는데 있다. 이를 위해 어린이집 원장의 윤리적 리더십과 교사의 개인-직무 적합성이 회복탄력성에 어떠한 영향을 미치는지, 이들 요인이 보육교사의 도덕적 책무성에 어떠한 경로를 통해 영향을 미치는지 등은 본 논문의 핵심 연구문제이다. 이상의 논의를 통해 보육교사의 도덕적 책무성 내면화와 실천을 향상시키기 위한 기초자료 및 시사점을 제공하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 도덕적 책무성

책무성(accountability)은 누군가가 적절한 권한과 자원을 가지고 특정 업무를 수행하는 것에 대해 다른 누군가에게 책임을 져야 함을 의미한다(Wallis & Gregory, 2009: 254). Brown & Moore(2001)는 책무성을 사회적 관계 관점에서 둘 또는 그 이상의 행위주체들 간의 관계(relationship)로 파악하였다. 이들에 따르면 책무성은 “일방이 상대방에게 어떤 것을 하겠다는 약속을 하고, 그 약속의 이행을 위해 최선을 다할 도덕적, 법률적 의무를 받아드리는 구체적인 관계(concrete relationship)”로 규정할 수 있다. 책무성은 책임성(responsibility)과는 구별되는 개념이다. 심익섭·임권엽(2013)은 책임을 맡은 바 임무를 완수하려는 의욕과 자발성이라 하였는데, 김규태(2001)는 책임은 책무성의 부분적이고 핵심요소로 특정인에게 부여된 권

한과 책임을 뜻하며, 책무성처럼 보고나 설명을 요구하지 않는다고 주장한 바 있다(박균열, 2008: 24; 이영안·이홍재, 2017: 161). Rosenblatt(2017: 19) 역시 책임성은 자신의 의무에 대한 내적 헌신을 포함하는 개념인 반면, 책무성은 최종 당사자에게 보고하기 위한 약속을 포함하는 구체적인 개념으로 설명한 바 있다.

선행연구들은 책무성의 유형을 세분화하여 설명한다. Adams & Kirst(1999)는 관료적, 법적, 정치적, 전문적, 정치적, 도덕적, 시장적 책무성으로 구분하였으며, Macpherson(1996)도 도덕적, 전문적, 계약적, 정치적, 공공적 책무성으로 유형화하여 살펴보고 있다. 이러한 유형분류는 교육 및 보육행정 분야에서도 적용되고 있다. Neave(1985)는 교육적 책무성을 법적, 계약적, 도덕적, 전문적 책무성 등 4가지로 유형화 하였으며, Shipps & White(2009)는 관료적, 전문적, 정치적, 도덕적, 시장적 책무성으로 구분하였다. 김규태(2001)는 교육적 책무성의 유형을 관료적, 전문적, 도덕적, 고객지향적 책무성으로 구분하였고, 권경숙(2012)은 보육교사의 책무성을 관료적, 전문적, 도덕적, 고객지향적 책무성으로 유형화하여 살펴보고 있다. 이상신 외(2019)도 관료적 책무성을 행정적 책무성으로 명명한 점을 제외하면 상기 연구들과 동일하다. 한편 교육행정 분야에서는 외부적, 내부적 책무성으로 구분하기도 한다. Fireston & Shipps(2005)에 따르면 외부적 책무성은 공식(교장, 원장 등), 비공식(부모, 동료, 학생) 청중의 기대와 요구에 대한 반응이며, 내부적 책무성은 교육자 자신의 전문적 지혜와 윤리에 대한 반응을 의미한다. Rosenblatt(2017)도 외부적 책무성을 학교 목표 달성 및 결과 관련 평가로 설명하고, 내부적 책무성을 전문지식의 습득과 숙달, 윤리강령 유지 등을 포함하는 개념으로 설명한 바 있다.

최근에는 세부 책무성에 초점을 맞춘 연구가 보고되고 있다. 본 연구는 도덕적 책무성에 주목한다. 도덕적 책무성은 많은 연구에서 공통적으로 제시되고 있으며, 교육 및 보육행정에서 더욱 강조되는 개념이기 때문이다. 교육 및 보육 분야에서 도덕적 책무성은 교사 자신의 윤리에 대한 반응이나 윤리강령 준수를 포함하는 내부적 책무성에 해당하는 개념으로 이해할 수 있다. Knapp & Feldman(2012: 672)은 도덕적 책무성(moral accountability)을 "학생들을 위해 올바른 일(right thing to do)에 대한 신념에 책무를 부여하는 것"으로 정의하였다. 최상근·김규태(2005: 172)는 교사 자신의 양심과 신념, 동기에 의해 이행하는 것을 도덕적 책무성으로 규정한 바 있으며, 이상신 외(2019: 67)는 교사의 자질, 품성 및 태도와 관련된 내용으로 정의하기도 하였다.

도덕적 책무성은 양심과 신념, 자유와 관련된 것으로 교사가 내적으로 책무를 이행하는 특성을 보인다. 김규태(2001: 297)가 강조한 바와 같이 도덕적 책무성은 교

사가 외부의 압력이나 법규, 규칙 등과 같은 강제적 의무보다는 자신의 양심과 신념, 동기 등에 의해 이행되는 경향이 있다. 선행연구에 따르면 교사는 자신의 의무 및 양심의 가책, 타인의 비난 및 질책, 자신의 명예 등으로 책무를 충실히 이행해야 한다(Adams & Kirst, 1999: 466-467; 김규태, 2001: 297). 도덕적 책무성은 교사가 현장에서 모범적 실무 수행을 위한 궁극적인 기준(touchstone)이 되며(Adams & Kirst, 1999; Firestone & Shipps, 2005; Knapp & Feldman, 2012: 672), 교사의 자율성과 자발성을 기반으로 내재적 동기유발을 통해 발현될 수 있다.

선행연구의 내용을 토대로 할 때, 보육교사의 도덕적 책무성은 보육현장에서 교사들이 공식적인 법규나 규칙 등의 강제적 의무에 의해 자신의 책무를 이행하기보다 교사 자신의 양심과 신념, 동기 등을 기반으로 자율적이고 자발적으로 책무를 이행하는 것으로 이해할 수 있다. 도덕적 책무성이 내면화된 보육교사는 평소 자발적으로 영유아 보육 관련 법령을 준수하고 보육교사 윤리강령을 실천해 나간다. 영유아의 신체적, 정신적 건강과 발달에 대한 도덕적 책임 의식을 가지고 영유아와 상호작용에서 인격적 관계를 형성하는 경향을 보인다. 이외에도 보육교사는 근면과 정직, 자율성 등의 윤리적 가치 실현은 물론 도덕 학습 공동체로서의 어린이집 분위기를 조성하는데 긍정적으로 기여할 수 있다.

2. 도덕적 책무성 영향요인

1) 윤리적 리더십

보육행정 분야에서 리더십 연구는 다양하게 전개되어 왔다. 이는 원장의 리더십이 보육기관의 목표 달성과 운영, 보육교직원의 행태에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 보육행정 분야에서 리더십은 보육교사의 행태를 예측하는 선행요인으로 간주되고 있다. 원장의 리더십은 보육교사의 직무만족이나 소진, 조직몰입, 이직의도 등 조직행태(김정희·신시연, 2015)는 물론 책무성을 설명·예측하는 요인으로 제시되고 있다(권경숙, 2012; 이영안·이홍재, 2017). 최근에는 원장의 도덕성이나 윤리성을 강조하는 윤리적 리더십에 관한 논의가 주목받고 있다(박미경, 2021; 이용주, 2020: 150. 조숙영·원혜경, 2015).

윤리적 리더십(ethical leadership)이란 “개인적 행동이나 대인관계를 통해서 규범적으로 적절한 행동을 보이고 양방향 커뮤니케이션(two-way communication), 강화작용(reinforcement), 의사결정(decision making)을 통해서 구성원의 윤리적

행동을 촉진하는 것”을 의미한다(Brown et al., 2005: 120). 사회학습이론(social learning theory)에 따르면 리더는 정직, 신뢰, 공정한 판단, 배려 등의 윤리적인 행동을 구성원들에게 보여줌으로써 리더로서 정당하고 신뢰받을 만한 역할 모델(role model)이 되고, 윤리적 가치에 관한 커뮤니케이션을 통해 구성원들의 도덕적 규범에 대한 관심을 제고시킬 수 있다(Brown et al., 2005: 120). 리더는 명확한 윤리 기준을 설정하고 구성원들의 도덕적 행동에 관한 적절한 보상과 처벌을 통해 윤리적 행동에 대한 구성원의 학습을 장려할 수 있다(Heres & Lasthuizen, 2012: 444; 김호정, 2013; 31-32). Brown et al.(2005)이 지적한 바와 같이 리더는 윤리적 의사결정을 통해 구성원에게도 윤리적 가치와 행동을 내재화하도록 영향력을 행사할 수 있다.

윤리적 리더십은 구성원들에게 호혜적(reciprocal) 의무감을 형성하여 긍정적인 직무태도 및 행동을 촉진한다(관진 외, 2016; 이현주, 2016; 문국경·허경렬, 2019). 윤리적 리더십을 발휘하는 리더는 역할 모델을 통해 구성원들의 윤리 역량을 향상시키기 위해 노력한다(김호정, 2013). Treviño et al.(2003)에 따르면 윤리적 리더는 구성원과의 상호관계에서 바른 태도로 솔선수범하여 구성원들로 하여금 높은 윤리의식을 갖도록 한다. 구성원에게 리더의 윤리적 행동과 의사결정은 유익한 혜택으로 지각되고, 구성원 자신도 이러한 혜택에 상응하는 대가를 보답하려고 한다(변국도 외, 2018; 문국경·허경렬, 2019). 윤리적 리더십이 조직내 구성원의 행동과 태도를 긍정적으로 변화시킬 수 있다는 것은 많은 선행연구에서 확인해 볼 수 있다. 최도림 외(2016)는 윤리적 리더십과 윤리풍토(ethical climate)의 긍정적 관계를 확인하였다. 이들은 윤리적 리더십이 높을수록 어떠한 행동이 윤리적인지 또는 어떠한 문제가 윤리적인지에 대하여 조직 내에 사회적으로 공유된 인지의 개념인 윤리풍토(Victor & Cullen, 1987; 최도림 외, 2016)가 향상될 수 있음을 강조하였다. 오현규·박성민(2017)도 윤리적 리더십이 내부적 및 외부적 책임성에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 밝혀냈다.

보육행정 분야에서도 윤리적 리더십과 보육교사 행태의 관련성을 보고하고 있다. 이용주(2020)는 원장의 윤리적 리더십이 교사의 도덕적 행동에 영향을 주는 상황적 요인임을 강조하면서 아동학대 예방행동에 영향을 미치고 있음을 보고하였다. 조숙영·원혜경(2015)도 원장의 도덕적 리더십이 보육교사의 도덕적 자율성에 영향을 주어 어린이집의 도덕적 규범을 형성하는데 기여할 수 있음을 언급한 바 있다. 이영안·이홍재(2017)는 보육교사의 전문적 책무성에 대하여 원장의 윤리적 리더십이 감성적 리더십과 서번트 리더십에 비해 높은 설명력을 가지고 있음을 보여주었

다. 이상의 선행연구 결과를 토대로 할 때 어린이집 원장의 윤리적 리더십은 구성원의 신뢰를 공고히 함으로써 도덕적 책무성을 향상시키는데 기여할 수 있다. 도덕적 책무성은 보육교사가 자신의 양심 및 신념, 그리고 동기에 의해 자율적으로 자신의 책무를 이행한다는 점에서 원장의 윤리적 리더십이 중요한 상황적 요인으로 작용할 수 있다. 이에 다음의 가설을 설정할 수 있다.

가설1a: 어린이집 원장의 윤리적 리더십은 교사의 도덕적 책무성에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

2) 개인-직무 적합성

인간은 환경과 독립적이지 않으며 특정 상황이나 환경에 영향을 받으면서 행동한다. 개인이 조직 내에서 상호작용하는 환경적 요소들은 조직(organization, work group), 직무(job), 대인적 요소(supervisor)와 관련 있다(Krisof-Brown et al., 2005: 282). 이러한 이유로 개인과 작업환경(work environment)의 호환성을 설명하는 개인-환경 적합성(person-environment fit)이 강조되고 있다(Krisof-Brown et al., 2005: 281). 개인-환경 적합성은 장이론(field theory)을 토대로 인간행동이 개인과 환경 특성의 결합으로 나타남을 강조한다(강영순, 2012: 78). 기존 연구에서는 개인과 환경의 일치가 정신적·육체적 안녕(well-being)에 긍정적인 반면, 불일치는 긴장을 초래한다고 가정한다(Edwards & Rothbard, 1999; Bogler & Nir, 2015: 545).

개인-환경 적합성은 개인-조직 적합성(person-organization fit), 개인-직무 적합성(person-job fit), 개인-상사 적합성(person-supervisor fit) 등 다차원적으로 구성된다. 선행연구에 따르면 개인-환경 적합성 하위요인에 대한 효과는 상이하게 나타나고 있다. 특히 개인-직무 적합성은 개인수준의 태도변수에 더 큰 영향을 미치는 것으로 보고되고 있다(Krisof-Brown et al., 2002; Krisof-Brown et al., 2005; 최명옥·유태용, 2005; 강영순, 2012: 77). Edwards(1991)는 개인-직무 적합성이 개인의 필요와 욕구, 선호도가 직무에 의해 충족될 때 발생한다고 주장하였다. 개인-직무 적합성은 조직 구성원 개인이 수행하는 직무 특성과 직무수행에 필요한 지식, 기술, 능력 등이 일치하거나 적합한 정도를 의미한다(Edwards, 1991; Krisof-Brown et al., 2005: 284-285; 김시정 외, 2017: 127). 개인-직무 적합성은 직무수행을 위해 요구되는 조건과 조직 구성원의 기술이나 능력이 일치하는지에 관한 요구(demands)-능력(ability) 적합성과 개인이 원하는 만큼 돈을 벌면 필요 공급 적합성

이 충족될 수 있다는 필요(needs)-제공(supplies) 적합성을 포함한다(Krisof-Brown et al., 2005: 284; Lee & Kim, 2020: 7202).

많은 선행연구에서 개인 특성과 직무 특성의 적합성은 개인의 직무성과(task performance) 영향요인으로 제시되고 있다(Bogler & Nir, 2015; Caldwell & O'Reilly, 1990; Chi & Pan, 2012; Edwards, 1991). Cable & DeRue(2002)는 조직 구성원 개인의 능력과 직무 요구사항이 일치하지 않을 경우 조직몰입이 감소할 수 있음을 주장한 바 있다. Bogler & Nir(2015)는 교사를 대상으로 개인-직무 적합성이 직무만족과 조직몰입에 긍정적 영향을 미치고 있음을 확인한 바 있다. 특히 특수한 환경적 특성을 요구하는 직무일수록 해당 직무 특성에 적합한 인재의 배치 여부는 구성원 개인의 직무만족이나 성과, 도덕적 책무성 등을 좌우하는 요인으로 작용한다(김시정 외, 2017: 128). 보육교사는 영유아들에게 포괄적 서비스를 제공하고 이들의 발달에 영향을 미친다. 보육교사는 영유아와 상호작용하는 교수-학습이나 돌봄 활동(Cumming, 2017; Hall-Kenyon et al., 2014; Tsai et al., 2006; 박영심·송화진, 2018)은 물론 동료 교사와 원장과의 지속적 상호작용(Leiter et al., 2012), 영유아와 부모의 이중적 요구에 대응해야 하는 역할 특수성을 가지고 있다(김혜원·이경화, 2019).

보육교사는 복잡하고 특수한 역할 수행에서 다양한 책임과 의무를 요구받는다. 전술한 바와 같이 보육교사의 도덕적 책무성은 강제적 의무보다는 자신의 양심과 신념, 자율성과 자발성을 기반으로 하는 내재적 동기에 의해 발현되는 경향이 있다. 이러한 맥락에서 보육교사 개인의 필요와 욕구, 선호도가 직무에 의해 충족될 때 내재적 동기는 유발되고 도덕적 책무성에 대한 인식과 실천 수준도 높아질 수 있다. 실제 Mohan & Chandramohan(2020)은 개인-직무 적합성과 윤리적 행동(ethical behavior)의 긍정적 상관성을 규명한 바 있다. 이러한 결과는 개인-직무 적합성이 도덕적 책무성을 예측하는 요인이 될 수 있음을 시사한다. 이에 보육교사의 개인-직무 적합성과 도덕적 책무성의 관계에 관한 다음의 가설을 설정한다.

가설1b: 보육교사의 개인-직무 적합성은 도덕적 책무성에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

3) 회복탄력성

개인이 불확실성, 역경 또는 위험에 직면했을 때 효과적인 대응 능력이 강조됨에 따라 회복탄력성(resilience) 논의가 주목받고 있다. Luthans는 회복탄력성을 역경,

불확실성, 갈등, 실패로부터 다시 회복(bounce back)할 수 있는 긍정적인 심리 역량으로 정의하였다(Luthans, 2002: 702). Tugade & Fredrickson(2004)은 회복탄력성을 스트레스로부터 빠르게 회복하고 스트레스 상황을 유연하게 대처하는 능력으로 정의하였으며, Fletcher & Sarkar(2013)는 역경에 직면했을 때 효과적인 대처를 통해 긍정적인 적응을 이루어내는 현상으로 정의한 바 있다. 김주환(2011)도 스트레스나 역경과 같은 어려운 상황을 극복하고 변화하는 환경에 적응하고 그 환경을 스스로 자신에게 유리한 방향으로 이용하는 총체적 능력으로 설명한 바 있다.

회복탄력성은 불리한 상황에서 개인의 긍정적인 복원 능력으로(Bouckenooghe et al., 2015: 254) 스트레스가 많고 급변하는 환경을 포용하기 위해 필요한 역량이다(Luthans, 2002). 회복탄력성이 높은 조직 구성원들은 비호의적인 환경과 어려움 속에서도 높은 회복능력을 보여준다. 과업수행의 어려움이 있더라도 쉽게 포기하지 않는다(오선영 외, 2015). 회복탄력성이 높은 구성원들은 신속한 업무 적응과 효과적인 대처를 통해 긍정적인 업무태도를 유지하며, 높은 수준의 성과를 달성해 내는 경향이 있다(Waite & Richardson, 2004). 교육 및 보육행정 분야에서도 회복탄력성이 높은 교사가 직무수행 과정에서 발생하는 어려움과 스트레스 상황에서 그들이 가진 회복탄력성을 발휘하여 스트레스를 극복하고 심리적 소진을 예방하는 것으로 보고되고 있다(박은혜·전샛별, 2010). Gu & Day(2007) 역시 회복탄력적인 교사의 경우 직무만족도가 높으며, 불확실하고 복잡하며 변화가 많은 교육환경에 유연하게 적응하고, 궁극적으로 직업과 관련하여 긍정적인 태도를 가진다고 주장하였다. 상기 연구들은 교사의 회복탄력성 수준에 따라 직무소진이나 스트레스 감소, 직무만족 등 직무행동에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 보여준다.

이러한 맥락에서 교사의 회복탄력성과 책무성 관계에 관한 논의도 보고되고 있다. Patterson et al.(2004)은 회복탄력성이 높은 교사가 정서적 건강을 유지하면서 교직을 자신의 소명으로 생각하여 영유아가 성취를 경험할 수 있도록 헌신하고 책임을 다한다고 제시한 바 있다. 이러한 주장은 교사의 회복탄력성과 도덕적 책무성의 관련성을 뒷받침하는 중요한 논거가 될 수 있다. 앞에서도 살펴본 바와 같이 도덕적 책무성은 교사의 내적 양심과 신념, 동기 등에 의해 이행되며 자율성과 자발성을 기반으로 한다. 교사의 회복탄력성은 보육교사직을 자신의 소명으로 인식하고 도덕적 책무성 인식과 실천을 위한 내재적 동기로 작용할 수 있기 때문이다. 결국 회복탄력성이 높은 보육교사는 교사로서의 역할을 잘 수행하기 위해 노력하며, 보육현장에서 윤리적 딜레마 상황을 회피하는 것이 아니라 스스로 행동을 통해 문제상황을 극복하고 해결하려고 할 것이다. 보육교사의 회복탄력성과 도덕적 책무성의

관계에 관한 다음의 가설설정이 가능하다.

가설1c: 보육교사의 회복탄력성은 도덕적 책무성에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

보육교사의 회복탄력성을 높이기 위해서는 무엇이 필요한가? 최근 연구에 따르면 회복탄력성이 환경 등 외적 요인에 따라 상이하게 나타난다(Bonanno et al., 2007). 회복탄력성은 일부 유전적 요인에 의해 결정되기도 하지만 선천적인 것이 아니라(Luthans, 2002) 역동적이어서 시간의 흐름에 따라 변화하며, 환경요인과 문화, 교육, 개인의 노력 등 다양한 요인에 의해 결정될 수 있다(Gu & Day, 2007). 이러한 맥락에서 보육교사들의 경우 자신이 근무하는 어린이집의 환경요인이 회복탄력성에 중요한 영향요인으로 작용할 수 있다. 어린이집 원장은 보육교사와 동반자적 관계에 있으면서 기관의 운영에서 중요한 역할을 수행한다(좌승화·오정희, 2019). 특히 소수의 교직원으로 운영되는 어린이집에서 보육교사와 원장의 관계는 매우 중요하다. 어린이집 원장의 리더십 및 교육철학은 보육교사를 통해 영유아에게 전달되며, 보육교사의 태도 및 행동에 영향을 미친다. 실제 원장의 리더십과 보육교사의 회복탄력성 간의 관계 규명에 관한 연구가 보고된 바 있다. 좌승화·오정희(2019)는 보육교사가 지각한 원장의 감성적 리더십과 보육교사의 회복탄력성 간의 정(+)의 상관성을 규명한 바 있다.

전술한 바와 같이 윤리적 리더는 구성원들에게 윤리적 행동을 보여줌으로써 리더로서 정당하고 신뢰받을 만한 역할 모델이 되고, 윤리적 가치에 관한 양방향 소통을 통해 구성원들에게 윤리 및 도덕적 규범에 대한 관심을 불러일으킨다. 윤리적 리더의 역할 모델링(role-modeling)은 목표 달성을 위한 바람직한 행동을 구성하는 명확한 로드맵을 제시하며, 이는 직무수행에 필요한 긍정 심리 상태를 형성하는데 도움을 줄 수 있다(Gardner et al., 2005; Gooty et al., 2009). 또한 장애물이나 도전적인 상황에 직면했을 때 윤리적 리더가 있는 구성원들은 보다 더 긍정적인 대처 능력을 개발할 가능성이 높으며, 불리한 상황에 직면했을 때 더 탄력적으로 행동할 수 있다(Snyder, 2000; Masten, 2001). 이러한 논의들은 원장의 윤리적 리더십이 교사의 정서적·심리적 상태에 영향을 미칠 수 있는 환경요인으로써 회복탄력성의 선행요인으로 작용할 수 있음을 시사한다. 이에 어린이집 원장의 윤리적 리더십과 교사의 도덕적 책무성 관계에 관한 가설설정이 가능하다.

가설2a: 어린이집 원장의 윤리적 리더십은 회복탄력성에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

한편 회복탄력성은 개인-직무 적합성의 수준에 따라 좌우되기도 한다(Avey et al., 2010; Lee & Kim, 2020; 정석환, 2017; 정민선, 2018; 우하린·문국경, 2019; 서민교·정갑연, 2020). 선행연구에 따르면 개인이 지닌 역량이나 욕구가 직무가 요구하는 특성과 부합할 때 직무에 대한 자신감이 향상되고 높은 성과를 달성할 수 있다(Caldwell & O'Reilly, 1990; 우하린·문국경, 2019). 이에 따라 개인-직무 적합성과 긍정심리자본의 관계를 규명하는 연구가 다수 보고되었다. Avey et al.(2010)은 개인-직무 적합성과 긍정심리자본 간의 정(+)의 상관성을 규명한 바 있으며, 우하린·문국경(2019)과 정석환(2017)은 개인-직무 적합성이 긍정심리자본에 긍정적인 영향관계가 있음을 밝히고 있다. 이들 연구는 개인-직무 적합성을 높게 인식하는 조직 구성원일수록 문제나 역경에 대한 유연한 대처 등의 긍정심리자본을 형성하여 조직에 보답하려고 한다는 점을 강조한다(우하린·문국경, 2019). Lee & Kim(2020)은 개인-직무 적합성과 회복탄력성 간의 정(+)의 상관성을 확인한 바 있으며, 서민교·정갑연(2020), 정민선(2018)도 개인-직무 적합성과 회복탄력성 간의 정(+)의 상관성을 보고한 바 있다. 개인 및 직무 특성이 서로 조화를 이루게 되면 직무행태를 긍정적으로 유발할 수 있는 심리적 자극제로 작동될 수 있다(정석환, 2017: 129). 이러한 이유로 개인-직무 적합성은 회복탄력성에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상해 볼 수 있다. 이상의 선행연구들은 개인-직무 적합성과 회복탄력성의 관계를 경험적으로 보여준다. 이에 보육교사의 개인-직무 적합성과 회복탄력성 관계에 관한 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

가설2b: 보육교사의 개인-직무 적합성은 회복탄력성에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

Ⅲ. 연구방법

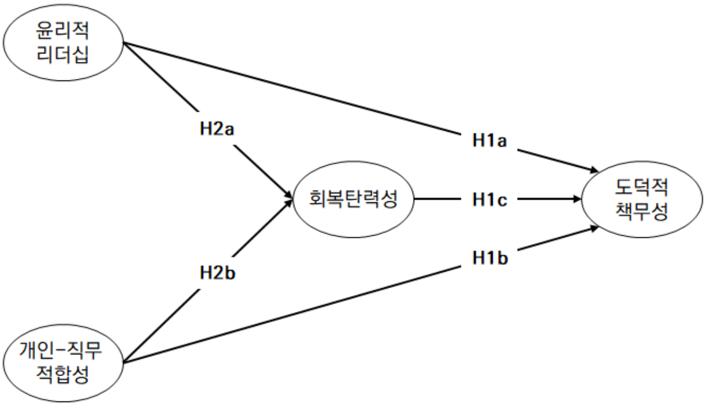
1. 연구모형

보육의 공공성 실현과 사회적 책임이라는 정책의 목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 보육교사에 관한 논의가 활성화되어야 한다. 본 연구는 보육의 공공성 및 책무성 실현을 위한 연구의 일환으로 보육교사의 도덕적 책무성에 주목하고 이론적 논의 및 선행연구 검토내용을 토대로 원장의 윤리적 리더십과 교사의 개인-직무 적합성, 회복탄력성, 그리고 도덕적 책무성의 관계에 관한 〈그림 1〉과 같은 연구모

형을 설정한다. 연구모형은 종속변인인 보육교사의 도덕적 책무성과 이에 영향을 미칠 것으로 예상되는 외생적 변인으로 원장의 윤리적 리더십과 교사의 개인-직무 적합성, 매개변인인 회복탄력성으로 구성된다. 보육교사의 도덕적 책무성에 영향을 미치는 요인은 조직적 요인으로 어린이집 원장의 윤리적 리더십과 직무환경 요인인 개인-직무 적합성을 설명변수로 설정한다. 보육교사의 심리적 요인인 회복탄력성은 원장의 윤리적 리더십과 교사의 개인-직무 적합성, 도덕적 책무성의 관계를 매개하는 변인으로 설정한다.

연구모형은 원장의 윤리적 리더십과 교사의 개인-직무 적합성, 회복탄력성, 그리고 도덕적 책무성의 구조적 관계를 가정한다. 선행연구 검토 내용에 따라 어린이집 원장의 윤리적 리더십과 보육교사의 개인-직무 적합성, 회복탄력성, 그리고 도덕적 책무성의 관계는 긍정적인 영향관계를 가정한다.

〈그림 1〉 연구모형



2. 자료수집 및 분석방법

연구모형 및 가설검증을 위해 수도권 지역 어린이집 보육교사를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 2020년 보육통계에 따르면 보육교사 중 50.6%가 수도권 지역 어린이집에서 근무하고 있는 실정이다(보건복지부, 2020). 이에 본 연구에서는 수도권 지역 어린이집 보육교사를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 표본은 1차로 지역(서울, 경기, 인천)을 기준으로 구분하고, 2차로 어린이집 유형(국공립, 민간, 가정 어린이집) 등을 종합적으로 고려하여 추출하였다. 표본으로 선정된 설문대상은 총 300명이고, 설문조사 결과 총 287부가 회수(유효회수율: 95.7%)되었다. 표본의

특성은 〈표 1〉과 같다.

설문조사를 통해 수집된 자료는 SPSS와 AMOS를 통해 빈도와 백분율, 평균, 표준편차 등의 기술통계량을 산출하였다. 측정도구의 내적 일관성 분석(internal consistency analysis)과 확인적 요인분석(confirmatory factor analysis)을 통해 신뢰도와 타당도를 검증하였다. 가설검증을 위해 구조방정식 모형(structural equation model) 분석을 실시하였으며 매개효과 검증을 위해 부트스트래핑(bootstrapping) 방법을 활용하였다.

〈표 1〉 표본의 특성

구분	내 용	빈도(명)	비율(%)	구분	내 용	빈도(명)	비율(%)
연령	20대	53	18.6	경력	1년 미만	25	8.7
	30대	62	21.8		1-3년 미만	71	24.8
	40대	127	44.6		3-5년 미만	62	21.7
	50대 이상	43	15.1		5-7년 미만	48	16.8
직급	3급	21	7.4		7년 이상	80	27.9
	2급	106	37.3	소득	100만원 미만	9	3.2
	1급	157	55.3		100-200만원 미만	229	80.4
시설 유형	국공립	34	11.9		200-300만원 미만	43	15.1
	민간	180	63.2		300-400만원 미만	2	0.7
	가정	71	24.9		400만원 이상	2	0.7
지역	서울	14	5.0	학력	고졸 이하	43	15.2
	경기	255	90.7		전문대졸	148	52.3
	인천	12	4.3		대졸	86	30.4
					대학원 이상	6	2.1

3. 조작적 정의 및 측정도구

보육교사가 인식하는 어린이집 원장의 윤리적 리더십, 개인-직무 적합성, 회복탄력성, 그리고 도덕적 책무성을 측정하기 위한 도구들은 기존 관련 문헌에서 신뢰도와 타당도가 검증된 문항들을 활용하였다. 일부 문항은 연구주제의 특성과 내용을 반영해 수정하여 활용하였다. 측정문항은 교사의 인구사회학적 특성에 관한 8개 문항을 포함한 총 25개이다. 윤리적 리더십은 어린이집 원장이 평소 구성원들에게 윤리적인 태도와 행동을 실천하는 정도로 정의하고, Brown et al.(2005)이 사용한 설문문항을 참고하여 5개 문항으로 측정하였다. 개인-직무 적합성은 보육교사 개인의 능력과 보육 업무 간의 적합성 정도로 정의하고, Lauver & Kirstof-Brwon(2001), Cable & DeRue(2002), 강영순(2012) 등의 연구를 참조하여 3개 문항으로 측정하였다. 회복탄력성은 문제와 역경을 직면할 때 다시 일어서는 정도로 정의하고, Luthans et

al.(2007)을 참고하여 5개 문항으로 구성하였다. 도덕적 책무성은 보육서비스를 제공하는데 필요한 도덕적 책임과 의무를 이행하는 정도로 정의하고, 이유진(2003), 권경숙(2012) 등을 참조하여 4개 문항으로 측정하였다(<표 2> 참조). 이들 측정변수는 5점 Likert 척도(①:매우 부정↔⑤:매우 긍정)를 활용하였다.

〈표 2〉 측정변수

구분	측 정 변 수	참고문헌
윤리적 리더십	1. 원장이 윤리 규정을 위반한 교사를 단호히 규제하는 정도 2. 원장이 사생활에서 윤리적으로 행동하는 정도 3. 원장이 모범이 될 수 있는 도덕적 행동을 몸소 실천하는 정도 4. 원장이 의사결정 과정에서 무엇이 올바른 결정인지에 관해 교사들에게 의견을 구하는 정도 5. 원장이 교사들에게 항상 도덕적인 행동을 강조하는 정도	Brown et al.(2005)
개인-직무 적합성	1. 보육교사 역할수행에 적합한 지식의 보유 정도 2. 보육교사 역할수행에 적합한 기술의 보유 정도 3. 보육교사 역할수행에 적합한 능력의 보유 정도	Lauver & Kristorf-Brwon (2001), Cable & DeRue(2002), 강영순(2012)
회복 탄력성	1. 평소 업무상 스트레스를 쉽게 극복하는 정도 2. 어떻게 해서든 업무에서의 어려움을 이겨내는 정도 3. 업무가 주어지면 '그래, 내 일이야'라고 생각하는 정도 4. 경험이 있기 때문에 힘든 시간을 잘 극복할 수 있을 것이라고 생각하는 정도 5. 평소 업무처리에 문제가 생겼을 때 이를 잘 극복하는 정도	Luthans et al.(2007)
도덕적 책무성	1. 동료교사가 아동학대 하는 것을 볼 경우, 즉시 제재하는 정도 2. 보육교사 윤리강령을 항상 준수하는 정도 3. 영유아 보육관련 법령을 항상 준수하는 정도 4. 영유아의 신체적, 정신적 건강과 발달에 대한 도덕적 책임의식 정도	이유진(2003), 권경숙(2012)

Ⅳ. 분석결과

1. 측정모형 검증

측정변수의 신뢰도 검증을 위한 내적 일관성 분석결과, 윤리적 리더십의 Cronbach's α는 .907, 개인-직무 적합성의 α는 .915, 회복탄력성의 α는 .903, 도덕적 책무성의 α는 .868로 나타났다(<표 3> 참조). 신뢰도 분석결과 윤리적 리더십, 개인-직무 적합성, 회복탄력성 및 도덕적 책무성의 Cronbach's α는 모두 .86 이상

으로 나타나 구성개념별 측정도구의 신뢰도가 확보되었음을 확인할 수 있다.

확인적 요인분석 결과, 측정모형의 적합도 지수인 RMR=.024, RMSEA=.056, GFI=.916, AGFI=.887, NFI=.939, TLI=.964, CFI=.970 등 모든 적합도 지수는 권장 기준을 충족하고 있다. 측정변수의 집중타당성 검증을 위해 요인적재량과 복합신뢰도(CR)를 검토한다. 요인적재량이 .4이상이고 통계적으로 유의할 경우(Barclay et al., 1995), CR이 .7이상일 때 집중타당도가 확보된 것으로 판단할 수 있다(Hair et al., 1998). 구성요인별 측정변수의 표준화 요인적재량은 .64이상이고 p〈.001 수준에서 유의하다. 구성개념별 CR은 .87이상으로 나타나 측정변수의 집중타당도가 양호함을 보여준다.

〈표 3〉 측정모형 분석 결과

잠재변수	측정변수	Estimate	Std. Estimate	S.E.	t	Cronbach's α	C.R	AVE
윤리적 리더십	EL1	1.000	.760			.907	.910	.670
	EL2	.986	.863	.064	15.323***			
	EL3	1.029	.865	.067	15.347***			
	EL4	1.047	.790	.076	13.842***			
	EL5	.941	.808	.066	14.211***			
개인-직무 적합성	PJF1	1.000	.880			.915	.916	.785
	PJF2	1.038	.906	.049	21.062***			
	PJF3	1.033	.871	.052	19.857***			
회복 탄력성	RE1	1.000	.712			.903	.906	.659
	RE2	1.018	.836	.075	13.486***			
	RE3	.906	.783	.072	12.651***			
	RE4	1.065	.859	.077	13.844***			
	RE5	1.033	.860	.075	13.858***			
도덕적 책무성	EA1	1.000	.648			.868	.875	.641
	EA2	1.349	.873	.110	12.257***			
	EA3	1.406	.915	.112	12.574***			
	EA4	.985	.737	.091	10.776***			

*p〈.05, **p〈.01, ***p〈.001

판별타당성 검증을 위해 Formell & Larcker(1981)가 제안한 상관계수 값과 평균분산추출(AVE) 제곱근 값을 비교 검토하였다. AVE의 제곱근 값이 해당 구성개념과

다른 구성개념 간의 상관계수 값보다 클 경우 판별타당성이 확보된 것으로 판단할 수 있다. 〈표 4〉에서 확인할 수 있는 것과 같이 모든 구성개념의 AVE 제곱근 값은 다른 구성개념과의 상관계수 값보다 큰 것으로 나타나 판별타당성이 확보되었음을 확인할 수 있다.

한편 기술통계량을 기준으로 할 때, 교사의 도덕적 책무성(M=4.416, St.D=.617), 원장의 윤리적 리더십(M=4.322, St.D=.701), 교사의 회복탄력성(M=4.019, St.D=.681)과 개인-직무 적합성(M=3.936, St.D=.679) 등 모든 변인에 대해 보통 이상의 긍정적인 인식 수준을 보이고 있다(〈표 4〉 참조). 상관계수를 기준으로 할 때, 교사의 도덕적 책무성은 원장의 윤리적 리더십(r=.558, p<.001)과 가장 높은 상관성을 보이는 것으로 조사되었다. 교사의 도덕적 책무성은 회복탄력성(r=.513, p<.001)과 개인-직무 적합성(r=.417, p<.001)도 비교적 높은 정(+)의 상관성이 있는 것으로 분석되었다.

〈표 4〉 상관관계 및 판별타당성

구 분	평균	표준 편차	윤리적 리더십	개인-직무 적합성	회복 탄력성	도덕적 책무성
윤리적 리더십	4.322	.701	**.819**			
개인-직무 적합성	3.936	.679	.357***	**.886**		
회복탄력성	4.019	.681	.455***	.559***	**.812**	
도덕적 책무성	4.416	.617	.558***	.471***	.513***	**.801**

*p<.05, **p<.01, ***p<.001
주) 진하게 표시된 대각선 값은 AVE의 제곱근 값

2. 구조모형

어린이집 원장의 윤리적 리더십과 보육교사의 개인-직무 적합성, 회복탄력성, 도덕적 책무성의 구조적 관계 검증을 위해 구조방정식 분석을 진행하였다. 구조방정식 분석은 최대우도법(maximum likelihood)을 적용하였다. 구조모형의 적합도 지수는 χ^2=214.904(p<.01)로 나타났으나 Q(χ^2/d.f.)=1.902, RMR=.024, RMSEA=.056, GFI=.916, NFI=.939, TLI=.964, CFI=.970 등으로 나타나 비교적 우수한 적합도를 보여주고 있다(〈표 5〉 참조).

연구모형을 구성하는 변인들 간의 관계를 살펴보면 다음과 같다. 어린이집 원장의 윤리적 리더십과 교사의 회복탄력성 간의 경로계수는 .291(t=4.985, p<.001)로

나타나 윤리적 리더십이 회복탄력성에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 〈가설2a〉는 채택되었다. 교사의 개인-직무 적합성과 회복탄력성 간의 경로계수는 .488(t=7.529, p〈.001)로 나타났으며, 개인-직무 적합성이 회복탄력성에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 〈가설2b〉도 채택되었다. 이러한 결과는 보육교사가 원장의 윤리적 리더십을 긍정적으로 인식할수록, 교사 자신과 직무의 적합성이 높을수록 교사의 회복탄력성은 향상될 수 있음을 보여준다.

어린이집 원장의 윤리적 리더십, 교사의 개인-직무 적합성과 회복탄력성이 도덕적 책무성에 미치는 영향관계는 다음과 같다. 원장의 윤리적 리더십과 교사의 도덕적 책무성 간의 경로계수는 .293(t=5.773, p〈.001)으로 나타나 원장의 윤리적 리더십이 교사의 도덕적 책무성에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 〈가설1a〉는 채택되었다. 보육교사의 개인-직무 적합성과 도덕적 책무성 간의 경로계수는 .170(t=3.239, p〈.01)으로 나타나 개인-직무 적합성이 도덕적 책무성에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 〈가설1b〉도 채택되었다. 회복탄력성과 도덕적 책무성 간의 경로계수는 .156(t=2.767)으로 나타나났으며, 이는 p〈.01 수준에서 유의하다. 이에 회복탄력성이 도덕적 책무성에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 〈가설1c〉도 채택되었다. 이러한 분석결과는 보육교사들이 어린이집 원장의 윤리적 리더십을 긍정적으로 인식할수록, 보육교사의 개인-직무 적합성이 높고 회복탄력성이 높을수록 도덕적 책무성은 향상될 수 있음을 시사한다.

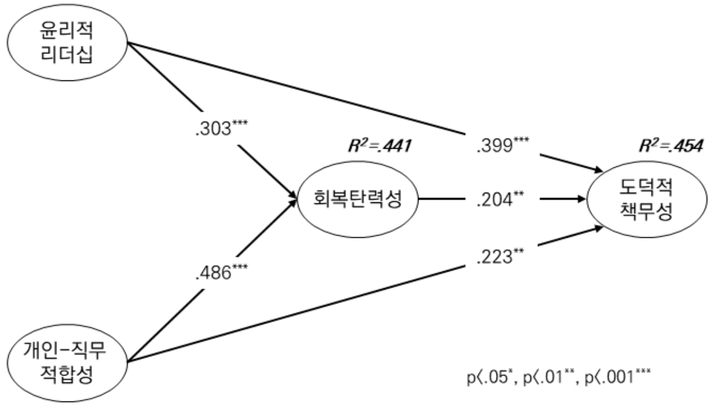
잠재변수들 간의 모수추정치를 표준화 계수로 나타내면 〈그림 2〉와 같다. 어린이집 원장의 윤리적 리더십과 보육교사의 개인-직무 적합성은 교사의 회복탄력성 변량의 44.1%를 설명하고 있다. 보육교사의 도덕적 책무성에 대한 어린이집 원장의 윤리적 리더십과 교사의 개인-직무 적합성 및 회복탄력성의 설명력(R^2)은 45.4%로 나타났다.

〈표 5〉 가설검증 결과

구분	가설내용			Estimate	S.E.	t	Sig.	결과
H1a	윤리적 리더십	→	도덕적 책무성	.293	.051	5.773	.000	채택
H1b	개인-직무 적합성	→	도덕적 책무성	.170	.053	3.239	.001	채택
H1c	회복탄력성	→	도덕적 책무성	.156	.056	2.767	.006	채택
H2a	윤리적 리더십	→	회복탄력성	.291	.058	4.985	.000	채택
H2b	개인-직무 적합성	→	회복탄력성	.488	.065	7.529	.000	채택

*p〈.05, **p〈.01, ***p〈.001

〈그림 2〉 구조모형 분석 결과: 표준화 계수



3. 매개효과 분석

보육교사가 지각한 어린이집 원장의 윤리적 리더십과 교사의 도덕적 책무성, 교사의 개인-직무 적합성과 도덕적 책무성의 관계에서 회복탄력성의 매개효과 검증을 위해 부트스트래핑(bootstrapping)을 실시하였다. 부트스트래핑은 95% 신뢰구간에서 2,000회 수행하였다. 부트스트래핑에 의한 간접효과 검증 결과는 〈표 6〉과 같다. 어린이집 원장의 윤리적 리더십이 보육교사의 회복탄력성을 매개로 도덕적 책무성에 미치는 간접효과(β=.062)와 보육교사의 개인-직무 적합성이 회복탄력성을 매개로 도덕적 책무성에 미치는 간접효과(β=.099)는 모두 $p<.01$ 수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 원장의 윤리적 리더십과 교사의 도덕적 책무성, 교사의 개인-직무 적합성과 도덕적 책무성의 관계에서 회복탄력성이 각각 긍정적 매개효과가 있음을 보여준다.

총효과를 기준으로 할 때, 원장의 윤리적 리더십(β=.303)보다 교사의 개인-직무 적합성(β=.486)이 회복탄력성에 상대적으로 큰 영향을 미치는 것을 확인할 수 있다. 이와는 달리 보육교사의 도덕적 책무성에 대한 변인들의 총효과를 살펴보면, 원장의 윤리적 리더십(β=.461)이 가장 큰 영향을 미치는 것으로 분석되었으며, 다음으로 교사의 개인-직무 적합성(β=.322), 회복탄력성(β=.204) 순으로 나타났다.

〈표 6〉 직접, 간접, 총효과 분석 결과

경로					직접효과	간접효과	총효과
윤리적 리더십	→	회복탄력성			.291 (.303)	-	.291 (.303)
개인-직무 적합성	→	회복탄력성			.488 (.486)	-	.488 (.486)
윤리적 리더십	→	회복탄력성	→	도덕적 책무성	.293 (.399)	.045** (.062)	.338 (.461)
개인-직무 적합성	→	회복탄력성	→	도덕적 책무성	.170 (.223)	.076** (.099)	.246 (.322)
회복탄력성	→	도덕적 책무성			.156 (.204)	-	.156 (.204)

*p〈.05, **p〈.01, ***p〈.001
주) 괄호안은 표준화계수 값

V. 결론 및 함의

본 연구에서는 윤리적 리더십과 개인-직무 적합성, 회복탄력성, 그리고 도덕적 책무성의 구조적 영향관계를 살펴보았다. 이를 위해 수도권 지역 어린이집에 근무하는 보육교사를 대상으로 설문조사를 실시하고 이를 토대로 가설검증을 실시하였다. 주요 분석결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 어린이집 원장의 윤리적 리더십과 교사의 개인-직무 적합성이 회복탄력성에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 〈가설2a〉과 〈가설2b〉는 채택되었다. 이는 변인들 간의 관계에 관한 선행연구를 지지하는 결과이며(Gardner et al., 2005; Gooty et al., 2009; Lee & Kim, 2020; Masten, 2001; 서민교·정갑연, 2020, 좌승화·오정희, 2019), 교사가 원장의 윤리적 리더십에 대해 높게 인식하고, 교사 자신과 직무의 적합성을 높게 인식할수록 회복탄력성도 높아질 수 있음을 의미한다.

둘째, 원장의 윤리적 리더십이 교사의 도덕적 책무성에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 〈가설1a〉는 채택되었다. 이러한 결과는 어린이집 원장의 윤리적 리더십이 강할수록 보육교사의 도덕적 책무성은 향상될 수 있음을 보여주는 것으로 원장의 리더십과 교사 책무성의 관계에 관한 기존 연구결과(이영안·이홍재, 2017; 조숙영·원혜경, 2015)를 경험적으로 뒷받침해 준다. 보육교사의 개인-직무 적합성이 도덕적 책무성에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 〈가설1b〉 채택되었으며, 보육교사의

회복탄력성이 도덕적 책무성에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 〈가설1c〉도 채택되었다. 이러한 분석결과는 보육교사 개인과 보육 업무의 적합성이 높을수록, 회복탄력성이 높을수록 도덕적 책무성에 관한 인식과 실천이 향상될 수 있음을 의미한다.

셋째, 어린이집 원장의 윤리적 리더십 및 개인-직무 적합성과 도덕적 책무성의 관계에서 회복탄력성의 매개효과를 분석한 결과, 윤리적 리더십 및 개인-직무 적합성은 회복탄력성을 매개로 도덕적 책무성에 미치는 매개경로가 유의한 것으로 분석되었다.

이상의 분석결과를 토대로 이론적·정책적 함의를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 보육교사를 대상으로 윤리적 리더십과 개인-직무 적합성, 회복탄력성, 도덕적 책무성의 관계를 분석함으로써 도덕적 책무성 영향요인에 관한 논의의 확장에 기여할 수 있다. 지금까지 책무성 관련 연구는 공공부문 또는 교육정책 등을 대상으로 수행되었다. 본 연구는 보육의 공공성 실현과 보육서비스 질 제고를 위한 교사의 도덕적 책무성에 주목하고, 도덕적 책무성 영향요인을 개인 심리적 요인과 조직적 요인, 환경적 요인으로 구분하고 이들 간의 구조적 관계를 경험적으로 분석하였다. 이러한 시도는 도덕적 책무성 향상을 위해 개인 심리적 요인, 조직 및 환경적 요인에 관한 논의의 경험적 근거를 제공한다는 점에서 의의가 있다. 향후에는 보육교사의 도덕적 책무성 영향요인으로 이들 요인 외에도 정책 특성 요인 등 다양한 변인들의 효과를 파악하는 연구가 진행되어야 할 것이다. 이와 함께 어린이집 조직 내에서 보육교사의 도덕적 책무성 내면화 및 실천을 위한 어린이집 구성원인 원장과 교사, 육아종합지원센터, 그리고 지방자치단체를 포함한 정부 등 다양한 행위자들 간의 협력적 거버넌스 구축을 위한 논의로 확장될 필요가 있다.

둘째, 원장의 윤리적 리더십을 높일 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 앞선 분석결과는 원장의 윤리적 리더십은 교사의 회복탄력성을 높이고 도덕적 책무성을 향상시키는 핵심 변인임을 보여준다. 도덕적 책무성에 대한 영향력에 있어서도 개인-직무 적합성과 회복탄력성보다 높게 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 이는 보육교사의 도덕적 책무성을 높이기 위해서는 원장의 윤리적 리더십 개발과 실천이 선행되어야 함을 시사한다. 이를 위한 방안으로 어린이집 원장의 윤리 교육을 고려해볼 수 있다. 원장의 윤리 교육은 어린이집 운영시 경험할 수 있는 도덕적 딜레마와 관련된 문제 해결 및 상황에 적용될 수 있는 분야별 윤리강령 등의 내용을 포함하는 것도 효과적인 방안이 될 수 있다(Texas Early Childhood Professional Development System, 2013). 윤리 교육을 통해 어린이집 원장은 윤리적 행동과 리더로서의 자질을 함양하고 모범적으로 실천할 수 있다. 윤리적 의식을 실천하는 원

장은 교사들에게 윤리 및 가치 메시지를 전달하고 수용 가능한 행동의 역할 모델을 제공함으로써 도덕적 행동에 대한 책무를 요구할 수 있다. 원장은 어린이집 운영과 관련된 윤리적 규범을 정립해 나가는 것도 중요하다. 어린이집의 윤리적 규범을 설정하는 과정에서 교사들의 참여를 유도하고 무엇이 올바른 것이고 윤리적인 것인지에 관한 상호 소통하는 노력이 요구된다. 교사들은 이러한 과정을 통해 원장의 윤리적 의식과 행동을 이해하고 학습하며, 자신의 보육행동에 관한 성찰과 책무성을 재인식 할 수 있기 때문이다.

셋째, 보육교사의 개인-직무 적합성 향상 방안을 마련하여야 한다. 분석결과에서도 나타난 바와 같이 개인-직무 적합성은 보육교사의 도덕적 책무성 및 회복탄력성에 유의한 영향을 미친다. 일반적으로 개인-직무 적합성을 높이기 위해서는 관리자가 개인의 특성을 직무 요건과 일치시켜 직무에 적합한 구성원을 찾기 위한 효과적인 선발과정을 채택한다. 하지만 어린이집의 경우 소규모 조직으로 일반 대규모 조직에서 활용하는 인재채용 방식과는 다소 차이가 있다. 교사채용 과정에서 개인-직무 적합성을 구현할 수 없을 경우 교육개발을 통해 개인-직무 적합성을 향상시킬 수 있다(Jyoti et al., 2020: 122). 일차적으로는 보육교사가 자신의 보육 관련 기술과 지식 함양과 이를 통한 개인-직무 적합성 향상을 도모할 수 있도록 프로그램 지원이 활성화되어야 한다. 예를 들어 지역내 육아종합지원센터를 활용해 동일 연령 또는 유사 연령 담당 교사들 간의 실행공동체(community of practice) 활동을 지원하는 것도 효과적인 방안으로 고려될 수 있다. 장기적으로는 '보육교사 적격성 평가'(childcare service aptitude test) 제도를 개발·시행하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 보육교사 적격성 평가는 공직 적격성 평가와 유사한 것으로 보육서비스 수행에 필요한 기본 지식과 소양, 자질 등을 갖추고 있는지를 종합적으로 평가하는 제도를 의미한다. 이를 통해 보육교사의 직무적합성을 진단하고 개선을 위한 처방을 제시할 수 있을 것이다.

넷째, 보육교사의 도덕적 책무성을 높이기 위해 회복탄력성 향상방안이 마련되어야 할 것이다. 분석결과에 따르면 보육교사의 회복탄력성은 도덕적 책무성에 직접적인 영향을 미치는 것은 물론 어린이집 원장의 윤리적 리더십 및 개인-직무 적합성과 도덕적 책무성의 관계에서 유의한 매개효과를 가진다. 긍정적 감정은 회복탄력성을 촉진한다는 주장(Gu & Day, 2007: 1304)을 토대로 할 때, 회복탄력성 향상을 위해서는 교사들의 긍정적 감정과 심리 조절이 선행되어야 한다. 이러한 주장은 법규, 규칙 등과 같은 강제적 의무보다는 교사 자신의 양심과 신념 등 내적 동기와 심리기제에 의해 발현되는 도덕적 책무성의 특성을 고려할 때 중요한 시사점을

제공한다. 교사의 긍정적 감정과 심리 상태는 도덕적 딜레마 상황이나 스트레스에 적극적인 대처를 가능하게 한다. 긍정 심리와 높은 회복탄력성을 기반으로 내적 동기가 유발되면 교사들은 영유아를 위해 '올바른 일'(right thing to do)이 무엇이고, 바람직하게 수행할 수 있는지를 고민하고 실천해 나갈 수 있다. 이에 보육교사의 감정을 다루는 방법이나 정서적 트라우마 회복 관련 프로그램이 확대될 필요가 있다. 육아종합지원센터의 교사 심리 삼당지원 프로그램을 활성화하는 것은 효과적인 대안이 될 수 있다. 또한 어린이집내에서는 보육교사가 높은 회복력을 가질 수 있도록 어린이집 원장이 적극적인 의사소통과 상호작용을 촉진하고 도덕적 행동에 대한 세심한 배려를 제공해야 한다. 한편 회복탄력성에 관한 논의는 보육서비스를 제공하는 교사 외에도 휴먼서비스(human service)를 제공하는 분야로 확장되어 논의될 수 있다. 예를 들어 사회복지사, 아이돌보미, 사회복지 담당공무원, 요양보호사, 일선 민원행정 공무원 등은 대인 접촉을 통한 높은 정서노동과 다양한 업무 스트레스, 도덕적 딜레마 상황 등에 직면하게 된다. 휴먼서비스를 제공하는 직무는 제약과 규칙이 요구되므로 조직 구성원의 정서 조절은 중요하다. 이때 휴먼서비스 전달 주체의 높은 회복탄력성은 그들이 직무에서 받는 스트레스 및 소진을 낮추며, 나아가 도덕적으로 올바른 일을 실행하는데 기여할 수 있다. 이에 휴먼서비스를 제공하는 조직 구성원의 회복탄력성 증진을 위한 다양한 프로그램의 개발과 제도적 지원으로 논의가 확장될 필요가 있다.

이상에서 제시한 연구 의의에도 불구하고 다음과 같은 한계점은 후속 연구들에 의해 보완될 필요가 있다. 본 연구에서는 보육교사를 대상으로 윤리적 리더십과 도덕적 책무성 간의 관계를 규명하였다. 향후 연구에서는 보육교사가 근무하는 어린이집 기관 유형 및 특성에 따른 차이를 분석하는 등 심도있는 논의가 수행될 필요가 있다. 둘째, 본 연구는 수도권에 위치한 어린이집에 근무하는 보육교사를 대상으로 하였으나 향후 연구에서는 연구결과의 일반화를 위한 연구대상의 확대와 심층 면담 등을 통해 양적 연구로는 파악하기 힘든 내용에 관한 추가적인 논의도 필요할 것이다.

참고문헌

강영순. (2012). 개인-환경적합성과 직무수행간의 차별적 영향관계와 일가치감의 매개효과. 「인적자원관리연구」, 19(4): 75-98.

관진·허애란·정현우. (2016). 상사의 윤리적 리더십이 부하의 직원몰입과 직무헌신행동에 미치는 영향에 관한 연구. 「인적자원개발연구」, 19(1): 1-40.

권경숙. (2012). 보육교사가 지각한 어린이집 원장의 감성리더십과 보육교사의 책무성 간의 관계. 「아동교육연구」, 32(2): 377-395.

권재환·정구헌. (2019). 중등 부장교사의 책무성이 직무만족에 미치는 영향: 학교조직몰입의 매개역할. 「교육문화연구」 25(6): 401-420.

김규태. (2001). 교육적 책무성의 개념적 구조. 「교육행정학연구」, 19(2): 287-307.

김시정·최상옥·서윤교. (2017). 직무불일치가 직무만족과 성과에 미치는 영향 연구: 이공계 박사인력을 중심으로. 「정부학연구」, 23(3): 125-150.

김정희·신시연. (2015). 영아교사의 스트레스 대처방안과 원장의 감성리더십이 이직의도에 미치는 영향. 「한국보육지원학회지」, 11(3): 45-62.

김주환. (2011). 회복탄력성: 시련을 행운으로 바꾸는 유쾌한 비밀. 경기: 위즈덤하우스.

김혜원·이경화. (2019). 보육교사의 셀프리더십과 회복탄력성이 조직문화를 매개로 조직효과성에 미치는 영향. 「영유아교육: 이론과 실천」, 4(2): 5-31.

김호정. (2013). 공공조직의 윤리적 리더십. 「한국조직학회보」, 10(2): 29-58.

문국경·허경렬. (2019). 윤리적 리더십이 직무성과에 미치는 영향과 개인-상사 적합성의 조절효과: 경기 남부지역 경찰공무원을 대상으로. 「지방행정연구」, 33(3): 89-110.

박균열. (2008). 교사의 교육책무성, 몰입 및 수업활동 간의 인과관계 분석. 「초등교육연구」, 21(2): 21-48.

박미경. (2020). 준공영제 보육정책의 예산효율성 평가: 자료포락분석(DEA)을 활용한 공공형, 국공립, 민간 어린이집비교. 「한국정책연구」, 21(1): 143-168.

박미경. (2021). 윤리적 리더십이 보육교사의 회복탄력성에 미치는 영향: 교사의 자기효능감 및 낙관주의의 매개효과. 「한국정책연구」, 21(1): 1-22.

박선미·홍창남. (2012). 유치원 교원의 목소리를 통한 유아교육 책무성의 의미 탐색. 「유아교육연구」, 32(1): 321-342.

박영심·송화진. (2018). 유아교사의 사회적지지 및 교사효능감이 회복탄력성에 미치는 영향. 「한국보육학회지」, 18(3): 77-90.

박은혜·전샛별. (2010). 유치원 교사의 회복탄력성에 영향을 미치는 위험요인과 보호요인 탐색. 「한국교원교육연구」, 27(1): 253-273.

변국도·서려나·이수진. (2018). 윤리적 리더십과 구성원의 직무수행 간의 연구. 「대한

경영학회지」, 31(10): 1877-1902.
보건복지부. (2020). 2020년 보육통계.
서민교·정갑연. (2020). 중국 백화점 판매원의 사회적 유대가 개인-직무 적합성과 감정고갈에 미치는 영향: 회복탄력성의 조절효과. 「경영컨설팅연구」, 20(2): 147-157.
심익섭·임권엽. (2013). 어린이집 교사의 자아존중감이 책임감에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국정책연구」, 13(4): 55-69.
오선영·노상충·강민우·서용원. (2015). 변혁적 리더십과 인간존중의 조직문화에 의한 회복탄력성이 조직구성원의 행복감과 조직효과성에 미치는 영향. 「한국심리학회지: 산업 및 조직」, 28(4): 829-854.
오현규·박성민. (2017). 한국 NGO의 조직문화와 구성원들의 책임성에 관한 연구: 윤리적 리더십에 따른 영향력 비교. 「현대사회와 행정」, 27(1): 129-162.
우하린·문국경. (2019). 공공조직에서 개인-직무 및 개인-조직 적합성이 긍정심리자본에 미치는 영향: 진성리더십의 조절효과를 중심으로. 「한국공공관리학보」, 33(3): 299-319.
이상신·김나연·양은택·박주형. (2019). 교육책무성 관점에서 본 교원 성과상여금 평가기준 실태 분석: 경기도 내 초등학교를 중심으로. 「교육정치학연구」, 26(1): 59-80.
이영안·이홍재. (2017). 보육교사의 전문적 책무성 영향요인: 교사의 개인 특성 및 원장의 리더십 요인을 중심으로. 「국정관리연구」, 12(2): 159-179.
이용주. (2020). 어린이집 원장의 도덕적 리더십과 보육교사의 아동학대 인식이 아동학대 예방행동에 미치는 영향. 유아교육학논집, 24(2): 149-169.
이유진. (2003). 교사가 지각한 초등학교의 학습조직 구축 정도와 책무성과의 관계 연구. 서울교육대학교 교육대학원 석사학위논문.
이현주. (2016). 공공도서관 상급자의 윤리적 리더십이 조직시민행동에 미치는 영향. 「한국도서관·정보학회지」, 47(1): 71-97.
정민선. (2018). 철도종사원의 직무적합성과 직무만족의 관계에서 긍정심리자본의 매개효과. 「인문사회21」, 9(6): 381-396.
정석환. (2017). 개인-환경 적합성이 공무원의 혁신적 업무행동에 미치는 영향: 긍정심리자본의 매개효과를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」. 24(3): 121-139.
조숙영·원혜경. (2015). 보육교사가 지각한 어린이집 원장의 도덕적 리더십과 교사몰입의 관계에서 조직구성원의 도덕적 자율성의 매개효과. 「교육문화연구」,

21(6): 191-219.

좌승화·오정희. (2019). 보육교사의 회복탄력성이 직무스트레스에 미치는 영향: 원장의 감성적 리더십의 매개효과. 「학습자중심교과교육연구」, 19(10): 467-486.

최도림·권향원·박정민. (2016). 공무원이 지각하는 상사의 윤리적 리더십이 구성원의 직무만족에 미치는 영향: 윤리풍토의 매개효과. 「한국인사행정학회보」, 15(2): 173-202.

최명옥·유태용. (2005). 개인-조직, 개인-직무, 개인-상사 부합이 조직몰입, 직무만족, 이직의도에 미치는 영향: 부합들간의 상호작용 효과를 중심으로. 「한국심리학회지: 산업 및 조직」, 18(1): 139-161.

최상근·김규태. (2005). 교사의 책무성 평가의 헌법적 타당성과 그 한계. 「한국교원교육연구」 22(3): 165-187.

Adams, J. E. & Kirst, M. W. (1999), New Demands and Concepts for Educational Accountability: Striving for Results in an Era of Excellence, in Murphy, J. & Seashore, K. L. (Eds), *New Demands and Concepts for Educational Accountability: Striving for Results in an Era of Excellence*, Jossey Bass, San Francisco, CA, pp. 463-490.

Ambrose, M. L., Arnaud, A., & Schminke, M. (2008). Individual Moral Development and Ethical Climate: The Influence of Person–Organization Fit on Job Attitudes. *Journal of Business Ethics*, 77(3): 323-333.

Avey, J. B., Luthans, F., & Youssef, C. M. (2010). The Additive Value of Positive Psychological Capital in Predicting Work Attitudes and Behaviors. *Journal of Management*, 36(2): 430-452.

Barclay D., Thompson, R., & Higgins, C. (1995). The Partical Least Squares(pls) Approach to Causal Modeling: Personal Computer Adoption and Use as an Illustration. *Technology Studies*, 2(2): 285-309.

Bogler, R., & Nir, A. (2015). The Contribution of Perceived fit between Job Demands and Abilities to Teachers' Commitment and Job Satisfaction. *Educational Management Administration & Leadership*, 43(4): 541-560.

Bonanno, G. A., Galea, S., Bucciarelli, A., & Vlahov, D. (2007). What Predicts Psychological Resilience after Disaster? The Role of Demographics, Resources, and Life Stress. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 75: 671-682.

Bouckenooghe, D., Zafar, A., & Raja, U. (2015). How Ethical Leadership Shapes Employees' Job Performance: The Mediating Roles of Goal Congruence and Psychological Capital. *Journal of Business Ethics*, 129(2): 251-264.

Brown, L. D., & Moore, M. H. (2001). Accountability, Strategy, and International Non-Governmental Organizations: The Hauser Center for Nonprofit Organizations. *Harvard University, Working Paper*, 7: 1-33.

Brown, M. E., Treviño, L. K., & Harrison, D. A. (2005). Ethical Leadership: A Social Learning Perspective for Construct Development and Testing. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 97: 117-134.

Cable, D. M., & DeRue, D. S. (2002). The Convergent and Discriminant Validity of Subjective Fit Perceptions. *Journal of Applied Psychology*, 87(5): 875-884.

Caldwell, D. F., & O'Reilly, C. A. (1990). Measuring Person-job Fit with a Profile Comparison Process. *Journal of Applied Psychology*, 75: 648–657.

Chi, N. W., & Pan, S. Y. (2012). A Multilevel Investigation of Missing Links between Transformational Leadership and Task Performance: The Mediating Roles of Perceived Person-job Fit and Person-organization Fit. *Journal of Business and Psychology*, 27: 43–56.

Christenbury, L. (2008). A Consideration of the Ethics of Teaching English. *English Journal*, 97(6): 32–38.

Cumming, T. (2017). Early Childhood Educators' Well-being: An Updated Review of the Literature. *Early Childhood Education Journal*, 45(5): 583-593.

Edwards, J. R. (1991). Person-job Fit: A Conceptual Integration, Literature Review, and Methodological Critique. *International Review of Industrial and Organizational Psychology*, 6: 283-357.

Edwards, J. R., & Rothbard, N. P. (1999). Work and Family Stress and Well-being: An Examination of Person–environment Fit in the Work and Family Domains. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 77: 85–129.

Ehrich, L. C., Kimber, M., Millwater, J., & Cranston, N. (2011). Ethical Dilemmas: A Model to Understand Teacher Practice. *Teachers and Teaching: Theory and Practice*, 17(2): 173-185.

Finnigan, K. S., & Gross, B. (2007). Do Accountability Policy Sanctions Influence

Teacher Motivation? Lessons from Chicago's Low-performing Schools. *American Educational Research Journal*, 44(3): 594-630.

Firestone, W. A., & Shipps, D. (2005). How do Leaders Interpret Conflicting Accountabilities to Improve Student Learning?. in Firestone, W. A. & Riehl, C. (Eds), *A New Agenda for Research in Educational Leadership*, Teachers College Press, New York, pp. 81-100.

Fletcher, D., & Sarkar, M. (2013). Psychological Resilience: A Review and Critique of Definitions, Concepts, and Theory. *European Psychologist*, 18(1): 12-23.

Fornell, C., & Larcker, D. (1981). Evaluating Structural Equation Model With Unobservable Variables and Measurement Error. *Journal of Marketing Research*, 18(1): 116-142.

Gardner, W. L., Avolio, B. J., Luthans, F., May, D. R., & Walumbwa, F. O. (2005). Can You See the Real Me? A Self-based Model of Authentic Leader and Follower Development. *Leadership Quarterly*, 16: 343–372.

Gooty, J., Gavin, M., Johnson, P. D., Frazier, M. L., & Snow, D. B. (2009). In the Eyes of the Beholder: Transformational Leadership, Positive Psychological Capital, and Performance. *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 15: 353–367.

Gu, Q., & Day, C. (2007). Teachers Resilience: A Necessary Condition for Effectiveness. *Teaching and Teacher Education*, 23: 1302-1316.

Hair, J. F., Anderson, R. E., Tatham, R. E., & Black, W. C. (1995). Multivariate Data Analysis with Readings. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Hall-Kenyon, K. M., Bullough, R. V., MacKay, K. L., & Marshall, E. E. (2014). Preschool Teacher Well-being: A Review of the Literature. *Early Childhood Education Journal*, 42(3): 153-162.

Helton, G. B., & Ray, B. A. (2005). Strategies School Practitioners Report They would Use to Resist Pressure to Practice Unethically. *Journal of Applied School Psychology*, 22(1): 43-65.

Heres, E., & Lasthuizen, K. (2012). What's the Difference? Ethical Leadership in Public, Hybrid and Private Sector Organizations. *Journal of Change Management*, 12(4): 441-466.

Hodgkinson, C. (1991). *Educational Leadership: The Moral Art*. Albany, NY: Suny Press.

Jyoti, J., Sharma, P., Kour, S., & Kour, H. (2020). The Role of Job Involvement and Career Commitment between Person-Job Fit and Organizational Commitment: A Study of Higher Education Sector. *International Journal of Educational Management*, 35(1): 109-130.

Knapp, M. S. & Feldman, S. B. (2012). Managing the Intersection of Internal and External Accountability: Challenge for Urban School Leadership in the United States. *Journal of Educational Administration*, 50(5): 666-694.

Krisrof-Brown, A. L., Jansen, K. L., & Colbert, A. E. (2002). A Policy-capturing Study of the Simultaneous Effect of Fit with Jobs, Groups, and Organizations. *Journal of Applied Psychology*, 87(5): 985-993.

Krisrof-Brown, A. L., Zimmerman, R. D., & Johnson, E. C. (2005). Consequences of Individuals' Fit at Work: A Meta-analysis of Person-job, Person-organization, Person-group, and Person-supervisor Fit. *Personal Psychology*, 58(2): 281-342.

Lauver, K. J., & Kristof-Brown, A. (2001). Distinguishing between Employee's Perceptions of Person-job and Person-organizational Fit. *Journal of Vocational Behavior*, 59(3): 454-470.

Lee, M. S., & Kim, H. S. (2020). The Effects of Service Employee Resilience on Emotional Labor: Double-Mediation of Person-Job Fit and Work Engagement. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(19): 7198.

Leiter, M. P., Day, A., Oore, D. G., & Spence Laschinger, H. K. (2012). Getting better and Staying better: Assessing Civility, Incivility, Distress, and Job Attitudes One Year After a Civility Intervention. *Journal of Occupational Health Psychology*, 17(4): 425-434.

Luthans, F. (2002). The Need for and Meaning of Positive Organizational Behavior. *Journal of Organizational Behavior*, 23: 695-706.

Luthans, F., Avolio, B., Avey, J., & Norman, S. (2007). Psychological Capital: Measurement and Relationship with Performance and Job Satisfaction. *Personnel Psychology*, 60: 541-572.

Macpherson, R. J. S. (1996). *Educative Accountability*. Oxford: Pergamon.

Masten, A. S. (2001). Ordinary Magic: Resilience Processes in Development. *American Psychologist,* 56: 227–238.

Mohan, A., & Chandramohan, S. (2020). Corporate Ethical Orientation: Impact on Ethical Behaviour and Person Job Fit. *International Journal of Management*, 11(12): 1-11.

Neave, G. (1985). Accountability in Education, In Torsten Husen and T. Neville Postlethwaith(ed). *The International Encyclopedia of Education*, 1.

Patterson, J. H., Collins. L., & Abbott. G. (2004). A Study of Teacher Resilience in Urban Schools. *Journal of Instructional Psychology*, 31(1): 3-11.

Petrick, J. A., & Quinn, J. F. (2001). The Challenge of Leadership Accountability for Integrity Capacity as a Strategic Asset. *Journal of Business Ethics*, 34(3-4): 331-343.

Rosenblatt, Z. (2017). Personal Accountability in Education: Measure Development and Validation. *Journal of Educational Administration*, 55(1): 18-32.

Shipps, D., & White, M. (2009). A New Politics of the Principalship? Accountability: Driven Change in New York City. *Peabody Journal of Education*, 84(3): 350-373.

Snyder, C. R. (2000). *Handbook of Hope: Theory, Measures, and Applications*. San Diego, CA: Academic Press.

Texas Early Childhood Professional Development System. (2013). *Texas Core Competencies for Early Childhood Practitioners and Administrators*.

Treviño, L. K., Brown, M., & Hartman, L. P. (2003). A Qualitative Investigation of Perceived Executive Ethical Leadership: Perceptions from Inside and Outside the Executive Suite. *Human Relations*, 56(1): 5-37.

Tsai, E., Fung, L., & Chow, L. (2006). Sources and Manifestations of Stress in Female Kindergarten Teachers. *International Education Journal*, 7(3): 364-370.

Tugade, M. M., & Fredrickson, B. L. (2004). Resilient Individuals Use Positive Emotions to Bounce Back from Negative Emotional Experiences. *Journal of Personality and Social Psychology*, 86: 320-333.

Victor, B., & Cullen, J. B. (1987). A Theory and Measure of Ethical Climate in Organizations. *Research in Corporate Social Performance and Policy*, 9(1):

51-71.

Waite, P. J., & Richardson, G. E. (2004). Determining the Efficacy of Resiliency Training in the Work Site. *Journal of Allied Health*, 33(3): 178-183.

Wallis, J., & Gregory, R. (2009). Leadership, Accountability and Public Value: Resolving a Problem in "New Governance"?. *International Journal of Public Administration*, 32(3-4): 250-273.

Williams, E. C. (2000). *School Professional Learning Environment Characteristics and Teacher Self-efficacy Belief: Linkages and Measurement Issues.* Unpublished doctoral dissertation, University of Georgia.

박미경(朴美敬): 제1저자. 성균관대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 안양대학교 아리교양대학 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책평가, 복지 및 보육정책 등이다. 최근 주요 논문으로는 "노인의 정보격차와 삶의 만족도: PC와 모바일 기기 비교를 중심으로"(2020), "보육정책의 교육효과"(2020), "준공영제 보육정책의 예산효율성 평가"(2020), Examining the Effects of the Durunuri Programme on Low-wage Workers' Social Insurance Coverage in South Korea"(2019), "Analyzing the Effectiveness of the Korean National Anti-bullying Program: WEE Project"(2015) 등이 있다(qkralrud14@anyang.ac.kr)

이홍재(李洪宰): 교신저자. 경희대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 안양대학교 공공행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정보정책, 전자정부, 정책분석 등이다. 최근 주요 논문으로는 "농촌지역 주민자치센터 서비스 품질에 대한 인식이 공동체 의식에 미치는 영향"(2021), "노인의 정보격차와 삶의 만족도: PC와 모바일 기기 비교를 중심으로"(2020), "정책태도와 인지된 비용이 정책수용성에 미치는 영향"(2020), "결혼이민자의 모바일 정보격차가 한국 사회 적응에 미치는 영향"(2019), "전자정부 수준 평가모형 개발 및 함의"(2018) 등이 있다(hjaelee75@gmail.com)

The Effects of the Ethical Leadership on Moral Accountability: The Mediation Effects of the Childcare Teacher's Person-Job Fit and Resilience

Park, Mi Kyung & Lee, Hong Jae

The purposes of this study are to analyze the effects of childcare center director's ethical leadership, teacher's person-job fit (PJF) and resilience on their moral accountability and to discuss the theoretical and practical implications. The present study conducted a survey to childcare teachers who were working childcare center in metropolitan. The result showed that childcare center director's ethical leadership and teacher's PJF had positive effect on the resilience. The ethical leadership, PJF and resilience had positive effect on the moral accountability of teachers. This study found that ethical leadership and PJF had an indirect effect on the moral accountability via resilience. Based on the results, this study suggested the theoretical and practical implications to enhance the childcare teacher's resilience and moral accountability.

[Key words: Moral Accountability, Resilience, Ethical Leadership, Person-Job Fit (PJF)]

「국정관리연구」 제16권 제2호(2021. 06): *63-96*

성공적 공적숙의, 무엇이 필요한가?: 민-군 갈등 사례 분석을 통한 관리적 과제의 탐색

홍힘찬·이정욱

정책결정 과정에 공적숙의가 활용되는 사례가 점차 증가하고 있다. 공적숙의는 다양한 이해관계자들의 의견과 이익을 반영할 기회를 제공함으로써 정책의 정당성과 합리성 제고에 기여한다. 반면 합의 도출에 과도하게 많은 시간과 비용이 소모되거나 정책에 관한 논의가 형식적 수준에 머물고, 특정 이해관계자의 이익에 편향된 정책결정이 이루어지는 등 위험성 또한 동시에 존재한다. 본 연구는 공적숙의의 단점을 극복하고 숙의가 '성공적 공적숙의'가 되기 위해 정부에게 필요한 관리적 역할에 주목하였다. 따라서 성공적 숙의를 위해 필요한 숙의의 요건을 살펴보고 이러한 요건을 충족하기 위한 정부의 관리적 역할을 확인하였다. 또한 공적숙의의 과정에서 정부가 정책목적을 달성하는 동시에 공적숙의의 근본을 훼손하지 않기 위한 구체적인 과제를 탐색하였다. 탐색한 정부의 관리적 과제들은 최근의 민·군 갈등사례에 적용하여 공적숙의에서 정부의 관리 역량이 성공적 공적숙의에 어떠한 영향을 미치는지를 확인하고자 하였다. 분석 결과는 공적숙의 사용 여부에 대한 전략적 판단에서부터 숙의 결과의 정책화를 통한 문제해결까지 본 연구가 제시한 성공적 공적숙의를 위한 일련의 과제와 그 실천을 위한 정부의 관리 역량 및 노력의 중요성을 시사한다.

[주제어: 성공적 공적숙의, 정책관리, 정책갈등, 민군갈등]

Ⅰ. 서론

공적숙의(Public Deliberation)는 투표와 같은 간접 민주주의에서 벗어나 평등한 시민들이 자유롭게 토론할 수 있는 사회·제도적 환경을 조성하고, 이러한 환경에서 자유로운 토론과 토의를 통해 도달한 합의를 기반으로 정치적 결정을 이루어내는 과정이다(Cohen, 1997). 현대 사회에서 이러한 공적숙의가 요구되는 정책문제는 지속적으로 증가하고 있다. 이는 과거에 비해 정책환경의 복잡성이 현격히 높아져

논문 접수일: 2021.05.20, 심사기간(1차): 2021.06.07~06.27, 게재확정일: 2021.06.27

행위자들 간 상호 이해와 협력이 중요해졌으나(O'Toole, 1997; Bromley & Meyer, 2015) 행위자들의 가치관이 다양하고 이해관계가 상충되는 경우가 많아 문제의 원인과 해결책에 대한 공유된 인식을 형성하기 어렵기 때문이다. 이에 더해 일부 정책의 경우 정치 이념화되면서 정책에 대한 의견이 극단화되면서 문제의 해결은 더욱 어려워지고 있다(김정인, 2018; 김주형, 2018). 이러한 상황은 대의민주주의의 한계를 부각하면서 대안적 문제 해결 방식의 모색을 촉구하는데, 이와 관련하여 최근 당사자들의 직접 참여와 소통, 그리고 상호 이해와 협력을 문제해결의 핵심으로 제시하는 공적숙의에 관한 논의가 활성화되고 있다(문태현, 2010; 정정화, 2011; 김정인, 2018). 또한, 공적숙의가 비효율적이라는 일부의 선입견과 달리 공적숙의를 통해 도출된 정책이 다양한 의사를 반영함으로써 사회적 동의를 얻고 효과적인 정책으로 작동할 수 있음을 여러 연구에서 밝혀왔다(Hendriks, 2006a; 정규호, 2007; 문태현, 2010; 정정화, 2011; 은재호, 2017).

하지만 숙의 과정에서 일부 이해관계자의 이익만을 고려하는 형태로 정책이 결정될 수 있고(Moore, 1995; Hendriks, 2006a; 나태준, 2010) 많은 시간과 비용이 필요하며, 합의된 결과가 실제 정책으로 실현되지 못한 경우가 빈번하다는 점(Irvin & Stansbury, 2004) 등 공적숙의에 대한 우려가 적지 않은 것 또한 현실이다. 따라서, 단순히 공적숙의를 시행하는 것 뿐만 아니라 자유, 합리, 평등, 참여와 같은 공적숙의의 다양한 가치들(Cohen, 1997; Fishkin, 2009: 32-46)을 훼손하지 않으면서도 숙의를 통해 도출된 합의가 문제 해결에 실질적으로 기여할 수 있는 방법, 즉 '성공적 공적숙의'의 방법에 대한 모색이 중요하다.

정책문제 해결을 위한 수단으로 공적숙의를 활용하는 사례가 점차 증가하고 있다. 가령 현 정부 출범 이후 중앙 또는 지방 수준에서 다양한 영역에 걸쳐 일련의 공론화위원회 실험이 시도된 바 있다. 공론화위원회 실험은 기존의 정부 중심의 정책 결정에서 벗어나 각계각층의 다양한 시민들이 참여하여 정책에 대해 논의할 수 있는 공론장을 형성함으로써 투명하고 공정한 정책형성에 기여했다는 평가와 정부의 정책 홍보를 위한 형식적인 행위였다는 평가가 상존하고 있다. 이러한 상반된 평가는 정부가 성공적 공적숙의를 위해 해야하는 역할과 과제에 대한 본격적인 논의가 요구됨을 보여준다. 하지만, 이전의 선행연구들에서는 공적숙의에서 정부에 대한 논의는 개입의 장·단점에 대한 대립되는 두 가지 상반된 입장이 존재하였다. 첫 번째는 정부는 숙의 참여자들의 자율성이 최대한 보장될 수 있도록 중립적 자세로 개입을 최소화할 필요가 있다는 입장이다(정정화, 2011; 이영희, 2017; 정정화, 2018). 두 번째는 숙의 과정에 정부의 관리적 역할이 불가피하거나 일정 부분 필요

한 현실에 주목할 필요가 있다는 입장이다(Roberts, 1997; Hendriks, 2006a; 정무권, 2011; 김정인, 2018). 본 연구는 '성공적 공적숙의'를 위해서는 기존 선행연구들의 두 입장 모두를 고려하여 시기와 형태에 맞춰 정부가 수행해야하는 과제를 탐색하였다.

2장에서는 공적숙의가 성립하기 위해서 필요한 자유, 합리, 평등, 참여 등의 핵심적 가치들을 선행연구를 통해 파악하고, 이러한 가치를 실현하기 위해 필요한 정부의 역할과 일련의 과제를 유형화하고 구체적인 실천방안을 도출하였다. 3장에서는 연구에서 도출한 공적숙의에서의 정부의 역할과 과제가 실제 공적숙의에 미치는 중요성을 확인하기 위해 '도하훈련장 부지매입 사업'을 예시적으로 분석하였다. 해당 사업은 최근 갈등의 빈도가 증가하고 다양한 형태의 공적숙의가 시도되고 있는 민-군 갈등의 한 사례로서 동일한 사례 내에서 정부가 시기에 따라 공적숙의에 대해 다른 태도를 보여 공적숙의에 대한 정부의 역할이 성공적 공적숙의에 미치는 영향을 비교분석하기에 용이하고 다른 공적숙의가 필요한 정책문제에 적용할 수 있다. 마지막으로 4장에서는 성공적 공적숙의에 대한 선행연구와 사례에서 도출된 정부의 역할과 과제를 실천하기 위한 방안을 제시한다.

Ⅱ. 정책문제의 해결방법으로서의 공적숙의

1. 공적숙의 : 숙의의 특징과 위험성

공적숙의는 다양한 사회 구성원들이 자발적으로 정책에 관한 의사결정과정에 참여하여 정책에 대한 각자의 의견, 가치관 등을 공유하고 학습하며 합의를 통한 정책 결정으로 정책의 정당성을 확보하는 동시에 효율적인 정책 결정이 가능하도록 만든다(Moore, 1995; Dryzek, 2001; Brinkerhoff & Crosby, 2002; 정정화, 2011). 다만 이러한 긍정적인 효과는 숙의를 단순히 수행하기만 하면 자동적으로 주어지는 것이 아니며, 유의미한 참여의 기회 제공, 다양한 대안에 대한 개방적 소통, 의사결정 권한의 이양 등 정교한 접근을 요구하는 일련의 관리행위가 수반될 때에만 나타날 수 있다. 따라서 공적숙의의 특징에 대해서 이해하기 위해서는 이러한 일련의 관리행위가 숙의에 어떠한 영향을 미치는지를 먼저 확인하여야 한다.

참여의 기회는 직접적인 이해당사자들 뿐만 아니라 정책에 참여하기를 원하는 다양한 행위자들에게 동등한 자격으로 제공되어야 한다(Hendriks, 2006b; Elstub,

2010; 정정화, 2011). 다양한 행위자들에게 참여 기회가 제공될 경우 숙의 자체가 정책의 정당성과 품질을 높여(Moore, 1995; Brinkerhoff & Crosby, 2002; Fishkin, 2009 : 45-46; 문태현, 2010) 정책 문제 해결에 기여할 수 있다. 다양한 대안에 대한 개방적 소통은 보상과 같은 행정적 대안을 넘어 다양한 가능성을 탐색하고 학습하는 과정이다(Roberts, 2004; 정규호, 2007). 다양한 대안에 대한 개방적 소통을 위해서는 정책을 통해 얻을 수 있는 이익과 손해, 생각과 행동의 근거에 대해서 서로 공개[1]하고 논의해야 한다(Gutmann & Thompson, 1996 : 97-101; 문태현, 2010). 권한의 이양은 정책의 결정 권한을 숙의의 참여자들과 공유하여 정책에 영향을 미칠 수 있게 하는 것으로(Roberts, 2004), 참여자들은 정부로부터 이양 받은 권한을 행사하면서 개인의 이익(prudence)과 이타적 공평성(impartiality)의 사이에서 호혜성(reciprocity)을 달성할 수 있는 합의점을 찾아야 한다(Gutmann & Thompson, 1996 : 52-63; Fishkin, 2009 : 33-45).

하지만 유의미한 참여의 기회 제공, 다양한 대안에 대한 개방적 소통, 의사결정 권한의 이양을 위한 노력에도 불구하고 상당수 공적숙의가 당초 의도한 효과를 충분히 구현하고 있지 못하고 있는 것이 현실이다. 최근 수행된 일련의 국내 연구는 공적숙의가 다양한 원인으로 인해 실패할 수 있음을 보여준다(이영희, 2017; 김주형, 2018; 전홍찬, 2018; 정정화, 2018). 먼저, 숙의에 많은 시간과 비용이 필요하고(Irvin & Stansbury, 2004; Fung, 2006), 숙의에 참여하는 참여자들이 정책문제와 관련된 집단들을 적절히 대표하지 못하면서 숙의 과정 자체가 충분한 정당성을 확보하지 못하는 경우가 빈번하다(Parkinson, 2003; 김주형, 2018). 예를 들어 숙의에 참여할 여건을 충분히 보장해주지 못해 시간과 자금에 여유가 있는 특정 집단의 사람들만 참여하게 되면, 이들이 의사가 전체 집단을 대표하지 못하므로 이후의 숙의 과정이 정당하더라도 결정이 받아들여지지 않을 수 있다. 또한, 숙의의 참여자들 간 권력과 정보의 불균형이 빈번하게 발견되며, 숙의에 참여한 일부 집단이 개별 이익을 위해 전략적 프레이밍 등을 통해 깊은 논의 없이 합의가 이루어지는 상황을 초래함으로써 공익을 저해하는 경우도 있다(Hendriks, 2006b; 문태현, 2010; 정정화, 2011; 김정인, 2018; 전홍찬, 2018; 주지예 외, 2019). 이 경우 숙의에 참여한 전문가들이 집단의 이익을 위해서 불리한 특정 정보를 공개하지 않거나 틀린 정보

1) Gutmann & Thompson(1996 : 101-104)은 숙의에서 정부는 국가이익 등을 위해서 정보를 공개하지 않는 비밀성(secrecy)이 요구되는 때가 있으며, 이러한 때에 이를 수용하는 자세 또한 필요하다고 보았다. 따라서 정보의 공개는 정부가 숙의를 위해 예외 없이 모든 정보를 공개하는 것을 뜻하는 것은 아니다.

임에도 불구하고 의도적으로 이를 퍼트림으로써 집단에 유리한 숙의 결과가 도출되도록 공론장 내 참여자들을 선동할 수 있다. 이러한 난관을 극복하고 공적숙의가 정당한 과정을 통해 합의에 도달하더라도 조직이나 자원의 부족 등으로 이를 실제로 정책화하기 어렵거나 제도적인 구속력을 가지지 못함으로서 정부에 의해 수용되지 않을 가능성도 지닌다(Irvin & Stansbury, 2004; Fung, 2006).

당초 공적숙의가 지향하는 바람직한 결과를 구현하기 위해서는 이상과 같은 위험요인들에 대한 적절한 제어와 관리가 중요한데, 이와 관련하여 정부의 역할과 책임이 강조된다. 일부는 다른 행위자와 마찬가지로 정부 역시 개별 이해관계에 의해서 움직일 수 있다는 위험성을 제기한다. 이는 각 정무직 공무원들이 정치적인 이해관계에 의해서 정책을 추진하고자 하거나, 정부의 각 부처가 개별 부처의 이익을 위한 정책결정을 할 수 있다는 것에서 비롯한다. 하지만 정부는 정책문제 해결에 대한 궁극적 책임을 지는 주체이며, 공공의 이익 달성을 위해 행동할 의무를 지닌다. 또한 정부는 다른 행위자들과는 달리 시민에 의한 견제와 통제 수단, 그리고 정보와 권한을 보유하고 있다는 점에서 앞선 우려들을 보완할 수 있다(정무권, 2011; 김정인, 2018). 이러한 차별화된 특성은 정부가 공적숙의 과정 전반에 걸쳐 관리자로서의 역할을 수행할 것을 요구한다.

2. 성공적 공적숙의를 위한 정부의 역량과 과제

앞서 공적숙의를 위해 필요한 요소들인 유의미한 참여의 기회 제공, 다양한 대안에 대한 개방적 소통, 의사결정 권한의 이양이 이루어지기 위해서는 공적숙의에서 정부의 관리자로서의 역량이 필요하며, 이는 공적숙의의 각 시기별로 수행해야 할 구체적인 과제를 이행함으로써 발휘될 수 있다. 따라서 정부가 공적숙의의 주요한 가치를 훼손하지 않으면서도 공적숙의를 성공적으로 이끌어나가기 위해서 필요한 역량과 과제를 파악하여야 한다.

1) 성공적 공적숙의를 위한 역량

정부의 정책담당자가 보유해야 할 역량 중 첫 번째는 환경 모니터링이다. 정부기관을 포함한 일련의 행위자들, 그리고 정책 그 자체는 제도적 환경으로부터 영향을 받는 동시에 영향을 미친다(Brinkerhoff & Crosby, 2002 : 163-172; Battilana et al., 2009; Robbins & Judge, 2016 : 500-501). 제도적 환경은 고정 불변이 아니며,

공적숙의 전후를 포함한 공적숙의의 전 과정 중 언제든 변화할 수 있다. 따라서 정책담당자는 공적숙의 전 과정에 걸쳐 제도적 환경의 변화를 지속적으로 점검하고 변화된 상황에 맞춰 적절한 의사결정을 내릴 수 있어야 한다(Mintzberg, 1973 : 65-94; Brinkerhoff & Crosby, 2002 : 41-45).

두 번째 역량은 변화 환경 조성이다. 정책담당자는 정책문제의 이해당사자들이 문제 해결의 필요성을 느끼고 공적숙의에 참여하여 문제를 해결하고자 하는 동기를 부여받을 수 있도록 공적숙의의 운영 방식을 설계해야 한다. 변화, 특히 정책변화는 결코 쉬운 일이 아니며, 종종 저항(resistance)을 수반한다. 따라서 변화의 필요성을 설득하고, 숙의를 운영하기 위한 계획과 비전을 제시하고, 적절한 참여 기회와 권한을 참여자들에게 부여할 때 비로소 이해관계자들 간 변화에 대한 긍정적인 인식 조성과 동기부여가 가능하고, 궁극적으로 이들의 유의미한 공적숙의 참여가 가능하다(Schein, 1961; Crosby & Bryson, 2010; Kotter & Cohen, 2012).

세 번째는 변화 추진으로, 공적숙의의 참여자들이 서로에 대해 학습하고 가치관을 변화시키며 이 과정에서 정책문제를 해결할 수 있는 새로운 방법을 찾아나가게 하는 역량이다(Schein, 1961; Kotter & Cohen, 2012). 이를 위해서는 소통이 단순히 서로의 가치관을 파악하는 수준에 그치지 않고, 소통을 통해 개별 당사자들이 스스로의 가치관을 변화하게 만들어야 한다(Schein, 1961). 이때, 정책담당자는 참여자들에게 숙의의 필요성과 비전을 지속적으로 제시하고, 숙의과정에서 갈등을 낮추고 신뢰와 협력을 증진시킬 수 있어야 한다(Crosby & Bryson, 2010; Kotter & Cohen, 2012).

마지막은 제도화 역량이다. 정책담당자는 공적숙의를 통해 형성된 합의가 실제 정책이 되도록 제도화를 이루어내야 한다. 정책담당자의 궁극적인 목표는 정책이 정책문제를 해결하고 공공 가치를 창출하는 것으로(Moore, 1995; Crosby & Bryson, 2010) 합의된 내용을 제도화하기 위한 노력이 없다면 문제가 해결될 수 없다(Schein, 1961). 따라서 정책담당자는 숙의를 통한 합의의 내용을 정책에 반영하고 이를 안정적으로 수행할 수 있어야 한다(Crosby & Bryson, 2010).

2) 성공적 공적숙의를 위한 과제

성공적 공적숙의를 위한 정부의 역량은 시기에 알맞은 적절한 과제의 수행을 통해서 발휘된다. 또한 이러한 정부의 역량은 공적숙의의 시기에 따라 주요하게 필요한 요소가 달라진다. 예를 들어 환경 모니터링의 경우 공적숙의의 장의 형성 이전

부터 공적숙의의 결과까지 전반에 걸쳐 필요한 역량이지만 변화 환경 조성의 경우 주로 공적숙의의 장을 설계하고 조성할 때 큰 영향을 미친다. 따라서 각 과제는 공적숙의의 시기별로 정부 역량을 통합적으로 발휘하기위해 필요한 구체적 점검사항의 역할을 한다.

첫 번째 과제인 상황 판단은 정책문제 해결을 위해 공적숙의가 필요한 상황인지를 판단하는 행위로 정부의 환경 모니터링 역량이 주요하게 필요한 과제이다. 공적숙의가 모든 정책문제에 대한 해법(panacea)이 될 수는 없다. 아울러 공적숙의의 도입은 많은 시간과 비용을 소모할 수 있다(Brinkerhoff & Crosby, 2002 : 61-62; Irvin & Stansbury, 2004). 따라서, 정책담당자는 정책문제의 유형을 판단하고 정책문제를 둘러싼 환경을 면밀히 분석한 결과를 바탕으로 공적숙의의 사용여부를 결정하여야 한다. ***정책문제의 유형***에 대한 판단은 공적숙의가 정책문제 해결을 위한 최선의 방법인지에 대한 고민을 통해 이루어진다. 정책담당자는 직면한 정책문제의 원인과 해법이 정부기관이 지닌 지식·제도·자원에 의해서 밝혀질 수 있는지를 판단하고 이 과정에서 공적숙의 이외의 방법으로는 정책문제 해결이 어려움을 판단하여야 한다(Heifetz, 1994). 이에 더해 공적숙의가 정책문제 해결에 적절한 방식이라 판단하더라도 숙의를 할 수 있는 ***제도적 환경***이 갖추어져 있는지 고려하여야 한다(Brinkerhoff & Crosby, 2002 : 74-78). 만약 공적숙의를 할 수 있는 여건이나 제도가 미비한 상태라면 숙의의 실시 자체가 민주성에 일정 부분 기여할 수 있을지는 몰라도 정책의 효과성 달성에는 기여하기 어려운 것이 현실이다(Moore, 1995; 정무권, 2011). 또한, 공적숙의를 도입하기 위해서는 숙의의 필요성(urgency)을 정책문제와 관련된 행위자들에게 불러일으켜야 한다(Majone, 2006 : 228-229; Kotter & Cohen, 2012). 이는, 행위자들이 숙의를 할 수 없거나 원하지 않음에도 무리하게 숙의를 진행한다면 실패로 돌아갈 수 있기 때문이다. 따라서, 정책담당자는 정책문제의 유형과 제도적 환경을 판단하여 공적숙의를 사용할지를 결정하고, 필요할 경우 숙의를 위한 제도적 환경을 적극적으로 조성하거나 적절한 숙의의 여건이 조성될 때 까지 기다리는 것이 필요하다(Moore, 1995; Majone, 2006).

두 번째 과제인 숙의의 장 설계는 공적숙의 과정에서 누가 숙의에 참여하고 어느 정도의 권한을 얻는지를 결정하는 주요한 요인으로(Brinkerhoff & Crosby, 2002 : 53-55) 정부의 변화 환경 조성 역량이 주요하게 발휘되어야 하는 과제이다. Fung(2006)은 공적숙의와 같은 참여적 성격의 제도를 참여자, 권한의 정도, 소통 및 결정의 방식의 3가지 차원으로 나누어 각 차원의 차이에 따라 숙의가 정책의 정당성과 평등 구현의 정도에 기여하는 바가 다르다고 보았다. 이와 같이 정책담당자

는 공간의 설계를 통해서 숙의에 참여해야 하는 적절한 이해관계자의 범위를 선정하고 이들과의 소통 방법과 권한의 이양 정도를 정해야 한다. 적절한 ***이해관계자의 범위***를 정하는 것에 있어 고려해야 할 요인 중 하나는 대표성이다. 대표성은 정책에 의해서 영향을 받고 정책에 영향을 줄 수 있는 다양한 집단을 선정(Brinkerhoff & Crosby, 2002 : 62-64)하고 해당 집단을 적절히 대표할 수 있는 대상이 참여하는 것으로, 숙의의 참여자들이 공정한 절차를 통해서 선정될 때 대표성 확보가 가능하다(정정화, 2011; 김정인, 2017; 은채호, 2017; 정정화 2018). 비록 숙의의 참여자들이 절차에 의해서 선출되지 않았다는 비판에 직면할 수 있으나 정책과 연관된 집단을 과소 또는 과대 대표하지 않고 사회적으로 요구하는 적절한 숙의의 참여자들을 선정함으로써 대표성을 확보할 수 있다.(정정화, 2018; 최태현, 2018). 하지만, 대표성에 근거한 행위자들의 선정을 통해서 숙의 과정에서 소송으로 발생하는 비용이나 정책에 대한 학습이 이루어지지 않는 것을 방지할 수 있으나(Moore, 1995 : 179-180; Irvin & Stansbury, 2004) 이를 위해 필요 이상으로 다수의 행위자를 선정할 경우 정책결정에 많은 시간과 비용이 필요하므로 이에 유의하여야 한다(Irvin & Stansbury, 2004). 정책 참여자들과의 ***소통 방법***에 있어서는 단방향의 정보 전달에서부터 모든 참여자의 무제한 공개 토론까지 다양한 범위(Fung, 2006) 중 상황에 맞추어 선택하여야 한다. 소통 방식이 참여자들의 의견과 가치관을 충분히 청취하지 못할 경우 참여자들은 공적숙의를 정부의 정당화를 위한 도구로 느껴 부정적으로 반응하게 된다(Moore, 1995; Kotter & Cohen, 2012). 반면에 소통 방식에 제한을 두지 않을 경우 정책결정에 걸리는 시간과 비용이 높아지고 의사소통의 효율성이 낮아질 수 있다. 따라서 정책담당자는 소통의 비용과 효용을 고려하여 상황에 맞는 적절한 소통 방식을 결정하고, 의사소통이 적절한 합의로 이어지도록 목표 시한을 제시하는 등(Moore, 1995 : 165)의 노력이 요구된다. 공적숙의의 참여자에게 정책의 결정에 대한 ***권한을 이양하는 정도***도 중요하다. 참여자들에게 적절한 권한이 부여되었을 때 참여자들은 숙의에 참여할 동기가 부여되고(Brinkerhoff & Crosby, 2002 : 68-69; Hendriks, 2006a; Fung, 2006) 숙의에 대한 효능감을 느낌으로써 적극적으로 정책문제 해결을 위해 노력하게 되기 때문이다(Fishkin, 2009 : 102-104). 따라서 숙의의 합의가 개별 행위자들이 자신의 이익만을 고려한 결과(Irvin & Stansbury, 2004)로 도출되지 않는 선에서 권한을 적절히 이양하여야 한다.

셋째는 사회적 학습의 촉진으로 정부의 변화 추진 역량이 주요하게 발휘되어야 하는 과제이다. 사회적 학습(Social Learning)은 행위자들 간 상호작용이 개인의 인

식을 변화시키고 변화된 개인이 사회에 영향을 미치는 과정으로(Reed et al., 2010) 공적숙의에서 참여자들은 상호작용을 통해 문제에 대한 서로의 인식을 변화시키고 궁극적으로 정책문제의 해결을 위한 대안을 마련할 수 있다(Freeman, 2006 : 374-375). 이러한 학습 과정은 서로 다른 의견을 가진 행위자들이 상호 이해를 통해 분열된 이견을 합의로 변화시켜 나갈 수 있다는 점에서 중요하다(Kanra, 2005; 2012; Freeman, 2006 : 373-374). 공적숙의의 참여자들은 ***정책과 정책문제에 대해서 학습***(Irvin & Stansbury, 2004; Hendriks, 2006b)하고 정책문제에 대한 ***다른 행위자들의 생각, 자원과 권한에 대해서 이해***(Moore, 1995; Roberts, 1997; Freeman, 2006 : 382-384; Hendriks, 2006b) 하게 된다. 또한, 학습 과정에서의 상호 교류는 행위자들은 ***신뢰 관계를 형성***하고 협력을 증진함으로써 정책문제 해결에 기여한다(Moore, 1995; Roberts, 1997; Brinkerhoff & Crosby, 2002 : 65-66). 사회적 학습을 촉진하기 위해서 정책담당자는 숙의의 참여자들과 담당자 스스로가 정책문제, 참여자들의 가치관, 정책의 핵심 목적 등을 이해하고 있는지를 평가하고, 사회적 학습이 잘 이루어지지 않는 곳은 학습을 위한 충분한 정보나 자원, 시간을 안정적으로 제공하여야 한다(Moore, 1995 : 183-185; Susskind, 2006 : 291-292; Crosby & Bryson, 2010). 또한 학습을 위해서는 특정 참여자만 일방적으로 주장하지 않는지 확인하여야 한다(Brinkerhoff & Crosby, 2002 : 124-128; Crosby & Bryson, 2010).

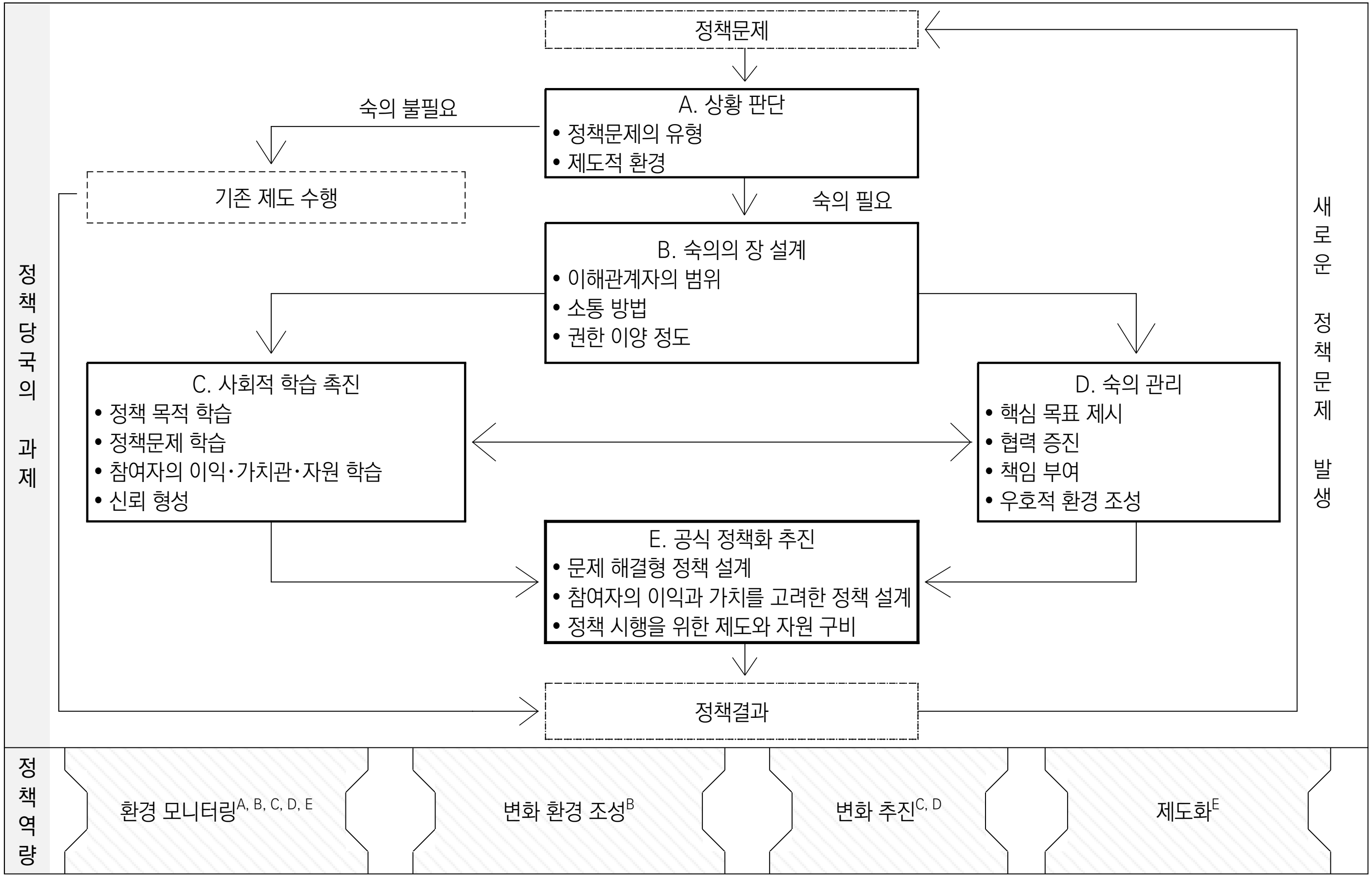
넷째는 숙의 관리로 정부의 변화 추진 역량이 발휘되어야 하는 과제이다. 공적숙의는 행위자의 참여가 중요하지만(Fishkin, 2009) 참여만으로 행위자들이 충분한 동기를 부여받고 이타적으로 행동하지는 않는다(Elstub, 2010). 따라서, 정책담당자는 참여가 이루어지는 공간 내에서 협력이 이루어질 수 있도록 숙의 공간을 관리하여야 한다(Brinkerhoff & Crosby, 2002 : 230-231). 이를 위해서 정책담당자는 참가자들이 가진 이슈를 식별하고 이로부터 공통의 목표와 비전을 갖는 ***핵심 목표를 제시***하여(Roberts, 1997; Crosby & Bryson, 2010; Page, 2010; Kotter & Cohen, 2012) 참여자들이 정책문제 해결을 위해 적극적으로 행동할 수 있도록 만들어나가야 한다. 또한 숙의의 참여자들의 다양한 견해와 이익추구로 인해 발생할 수 있는 갈등을 인정하고(Brinkerhoff & Crosby, 2002 : 121-122; Crosby & Bryson, 2010) ***갈등의 해소와 협력의 증진***을 위해서 순차적인 합의의 과정을 거쳐 목표 달성을 위해 점진적으로 나아감으로써 성취감을 제공할 수 있다(Crosby & Bryson, 2010; Kotter & Cohen, 2012). 이외에도 협력하였을 때 적절한 보상을 제공하거나 협력하지 않았을 때 숙의가 무산되거나 숙의 공간에서 배제됨으로써 상대방이 얻을 수

있는 피해에 대해서 고지함으로써 협력하는 방향으로 적극적으로 유도할 수도 있다(Susskind, 2006 : 276-279; Robbins & Judge, 2016 : 507-510). 이와 같은 방안은 공적숙의에 대한 ***우호적인 환경이 조성***되어있을 때 더욱 효과적으로 발휘된다. 정책담당자는 언론을 통한 공보활동이나 다른 우호적인 숙의 참여자나 행위자들과의 협력을 통해 숙의를 정책목표 달성이 가능한 방향으로 이끌어나갈 수 있다(Moore, 1995 : 158-159; Majone, 2006). 또한, 정책담당자는 정책목표 달성을 위해 참여자들에게 ***적절한 책임과 역할을 부여***함으로써(Brinkerhoff & Crosby, 2002 : 89-92; Page, 2010) 참여자들의 자원과 권한을 정책문제 해결에 활용하고(Moore, 1995; Brinkerhoff & Crosby, 2002) 협력을 통해 창의적으로 정책문제에 대한 해법을 찾아나갈 수 있다(Page, 2010).

다섯 번째 과제는 공식 정책화 추진으로 정부의 제도화 역량이 주요하게 발휘되어야 하는 과제이다. 이는 찾아낸 해법을 실제 정책으로 설계하고 시행하는 과정이다. 만약 공적 숙의를 통해 합의된 내용이 특정집단의 이익만 고려되었거나 자원의 부족 등으로 실제로 수행될 수 없을 경우 정책문제 해결에 기여할 수 없다(Brinkerhoff & Crosby, 2002 : 24-31; Irvin & Stansbury, 2004). 반대로 숙의가 변화를 만들지 못하거나 숙의 결과를 무시한 정책이 시행될 경우 숙의의 참여자들은 정부기관과 정책담당자를 신뢰하지 못할 것이다. 따라서, 정책담당자는 숙의를 통해서 나온 합의가 ***정책문제 해결에 기여***하는 동시에 ***행위자들의 가치와 신념을 충분히 반영***한 정책으로 시행되게 함으로써 개인 이익(prudence)과 공적 이익(impartiality) 사이의 균형을 잡아야 한다(Gutmann & Thompson, 1996). 이를 위해 정책담당자는 정책 시행을 위한 ***제도와 자원을 구비하여*** 정책목표 달성과 참여자들의 이익 및 가치관을 모두 고려한 지속가능한 정책을 추진해야 한다(Brinkerhoff & Crosby, 2002 : 26-27; Crosby & Bryson, 2010). 숙의의 결과가 공식 정책화되었을 때 숙의의 참여자들은 숙의의 효능감을 느끼고(Roberts, 1997; Fishkin, 2009) 정부기관은 정책문제를 제도적으로 해결가능한 쉬운(tame) 문제로 변화시켜 나갈 수 있으며(Head & Alford, 2015), 새로운 정책문제가 발생하거나 정책의 수정이 필요할 때 시민들의 신뢰와 지지를 얻고 정책을 수행할 수 있다.

위와 같은 선행 연구들의 논의를 종합하여 본 연구는 성공적 공적숙의를 위해 필요한 정부의 역량과 과제를 탐색하기 위해 개발한 분석틀을 〈그림 1〉과 같이 제시한다. 또한 이 과정에서 〈표 1〉의 점검표를 사용하여 정부의 구체적인 과제 수행 여부를 확인함으로써 공적숙의에서의 정부의 역할이 숙의의 성공과 실패에 있어 어떠한 영향을 미치는지를 확인하고자 하였다.

〈그림 1〉 성공적 공적숙의를 위해 필요한 정부의 역량과 과제



〈표 1〉 성공적 공적숙의를 위한 정부의 관리과제

과제	내용	점검사항
상황 판단 (A)	정책문제와 환경을 파악하고 공적숙의 여부와 시기를 결정	
	• [문제 유형] 당면한 정책문제는 공적숙의가 필요한 유형인가?	□ 정책문제는 공적숙의 이외의 해결방법이 없는가?
	• [문제 환경] 문제 환경은 공적숙의의 적용이 가능한가?	□ 공적숙의를 위한 시간이 충분한가? □ 공적숙의에 필요한 제도가 갖추어졌는가?
	• [참여 환경] 공적숙의를 적용할 수 있는 시기인가?	□ 행위자들은 공적숙의에 참여할 수 있는 상황인가?
숙의의 장(場) 설계 (B)	공적숙의의 참여자 대상과 소통 방식, 권한을 결정	
	• [이해관계자 범위] 누가 문제 해결을 위해 참여해야 하는가?	□ 정책에 관련된 집단들이 모두 참여하였는가? □ 참여자들은 해당 집단을 대표할 수 있는가?
	• [소통 방법] 정책문제와 이해관계자의 이익·가치관을 고려하였을 때 어떠한 소통방법이 필요한가?	□ 참여자의 의견을 충분히 청취할 수 있는가? □ 시간과 비용을 고려할 때 효과적인 소통 방법인가?
	• [권한 이양] 숙의의 참여자에게 적절한 권한을 부여하였는가?	□ 참여자에게 변화의 효능감을 줄 권한을 부여했는가? □ 참여자의 권한이 정책목적을 훼손하지 않는가?
사회적 학습 촉진 (C)	정책과 정책문제, 행위자들에 대해 학습	
	• [정책 목적 학습] 참여자들에게 정책의 핵심 목적을 이해시켰는가?	□ 정책의 목적은 모든 참여자들이 공감할 수 있는가?
	• [행위자 이해] 참여자가 정책에 대해서 가지는 이해관계, 가치관과 발휘할 수 있는 자원 및 권한을 이해하였는가?	□ 참여자들이 가진 권한과 자원을 이해하였는가? □ 참여자들이 가진 정책문제에 대한 이익을 이해했는가?
	• [문제 학습] 숙의의 참여자들은 정책문제를 이해하였는가?	□ 참여자들은 왜 문제가 해결되어야 하는지 이해했는가?
	• [신뢰 형성] 정부기관 및 정책담당자와 참여자들은 신뢰를 형성했는가?	□ 숙의 참여자들은 정부기관과 정책담당자를 신뢰하는가? □ 공적숙의의 참여자들은 서로를 신뢰하는가?
숙의 관리 (D)	공적숙의 참여자의 동기 부여 및 협력 증진	
	• [비전 제시] 문제 해결을 위한 핵심 목표를 제시하였는가?	□ 참여자들은 정책담당자가 제시한 목표에 동의하는가? □ 제시한 목표가 문제 해결에 기여할 수 있는가?
	• [협력 증진] 참여자간의 협력이 증진되고 갈등이 감소하였는가?	□ 정부기관과 참여자 간에 공통의 이해관계가 있는가? □ 참여자 간의 합의가 이루어지지 않는 이슈는 무엇인가?
	• [우호적 환경 조성] 대중·미디어 등의 외부환경은 숙의에 긍정적인가?	□ 미디어와 대중들은 숙의와 숙의과정에 긍정적인가?
	• [책임 부여] 문제해결을 위해 참여자들에게 적절한 책임을 부여했는가?	□ 필요한 참여자의 권한·자원을 정책에 활용했는가?
공식 정책화 추진 (E)	합의된 안(案)을 정책으로 실현하여 정책문제 해결	
	• [문제 해결] 합의로 도출된 정책은 문제 해결 및 목표 달성이 가능한가?	□ 합의된 정책안은 기존의 문제를 해결할 수 있는가?
	• [이해관계 반영] 정책은 참여자들의 이익과 가치관을 고려했는가?	□ 합의된 정책안에 참여자들이 모두 동의하는가?
	• [제도와 자원] 정책을 실제로 이행할 수 있는 제도와 자원이 있는가?	□ 정책을 시행·유지할 법·제도·예산·시간은 충분한가?

Ⅲ. 부론면 도하훈련장 부지매입 사업 갈등의 공적숙의

본 연구는 〈그림 1〉과 〈표 1〉를 활용하여 ‘부론면 도하훈련장 부지매입 사업’의 단일 사례를 분석하였다. 해당 사례는 군(軍)이 2017년 10월 ~ 2018년 4월까지 부지매입에 관한 주민들과의 갈등을 공적숙의를 활용하여 해결하고자 한 사례로 공적숙의 시작 이전의 상황판단에서부터 공적숙의 종료 이후의 공식 정책화 추진까지 시기별 정부의 행동을 파악하기 용이하여 〈그림 1〉의 분석틀에 맞춰 분석이 가능하다. 학술적 측면에서 본 사례는 갈등이 표면화됨으로써 공적숙의를 시도한 2017년 10월 ~ 12월의 초기 상황과 갈등이 심화되고 내·외부의 제도적인 환경과 정책목적 달성을 위한 실무자의 생각이 바뀜으로써 정책담당자인 7군단이 공적숙의에 대한 태도를 바꾼 2018년 1월 ~ 4월의 후기 상황으로 나뉘어져 있다. 따라서 비교적 유사한 환경 속에서 정책담당자의 행동 차이가 어떠한 공적숙의의 결과를 초래했는지를 비교분석 할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 본 연구에서는 해당 사례를 초기와 후기의 두 시기로 구분하고, 각 시기에서 나타난 정책담당자의 행동을 〈표 1〉의 각 관리과제의 점검사항 별로 살펴봄으로써 본 연구가 제시한 관리적 과제의 타당성을 살펴보고자 하였다. 이를 위해 해당 사례의 개괄적인 상황과 특징을 살펴보고, 시기별 정부의 관리적 과제를 수행의 차이를 비교하였으며 이러한 관리적 과제 수행의 여부가 발생시킨 정책결과의 차이를 확인하였다.

연구의 분석 자료는 크게 두 가지 방법을 사용하여 수집하였다. 첫째로 문헌자료는 국회, 원주시의회 등에서 제공하는 속기록 및 자료집, 언론보도 자료와 국방부, 원주시, 한국수자원공사에 정보공개청구를 통해 취득한 공문서를 사용하였다. 둘째로는 당시 정책과 관련된 실무자를 대상으로 대면 인터뷰를 시행하였다. 대상자는 당시 육군 7군단 소속의 사업 담당자인 군인으로 사전에 질문지를 제공하고 인터뷰 간에 질문지 내용을 위주로 답변하는 방식을 사용하였다. 이러한 방식을 통해 정보의 공개정도가 상대적으로 낮은 국방 관련 사업에서 다양한 정보원을 활용하고자 하였다.

1. 갈등의 표면화 이전

1) 정책문제

민군갈등은 군사시설 주변 주민(民)과 시설을 관리·사용하는 부대(軍) 간에 발생

하는 갈등으로 근래에 그 빈도가 증가하고 있다(부형욱, 2013). 민군갈등의 증가는 국방정책의 특성과 사회의 제도적 환경 변화에서 기인한다. 안보는 비배제성을 지닌 공공재로 생산된 편익(benefit)은 다수에게 고르게 분배되나 이로 인한 피해는 시설 주변의 소수의 주민에게 집중되는 기업가적 정치(Entrepreneurial Politics)의 형태를 띤다(Wilson, 1980). 따라서 군사시설 주변의 주민들은 시설에 반대하여 얻는 이익이 군사시설로 얻는 안보 편익보다 크므로 정책에 반대할 유인을 가진다. 제도적 환경의 변화는 이러한 유인을 갈등으로 촉발시키는 기제로서 탈냉전 이후 안보의 우선순위가 낮아지고 권위주의 정권에 의해 억압되어있던 불만이 표출되면서(최용환, 2009; 부형욱, 2013) 갈등이 표면화가 증가하였다.

〈표 2〉 부론면 도하훈련장 부지매입 사업 주요 추진 과정

일 자	내 용
‘14.10.	국방부, 7군단 도하훈련장 집결지 매입사업 소요제기
‘15.05.	「2017 ~ 2021 국방중기계획」에 사업 반영
‘15.12	부지매입 사업 타당성 평가 시행
‘16.07.	타당성 평가 결과 사업 매입 부지 3개소 선정
‘17.10.11	부론면 일대 훈련장 부지 매입 추진
‘17.10.19	부지 매입을 위한 전략환경영향평가 주민설명회 개최 무산
‘17.11.04	부론면주민자치위 사업철회 건의문 권익위, 軍, 원주시 전달
‘17.12.05	7군단, 훈련장 조성사업 강행 결정
‘17.12.11	軍 주민·지역 기관·단체장·시의원 간담회 주최
‘17.12.18	원주시 곽희운 시의원 정례회 간 원주시 미온적 대응 질타
‘18.01.18	국민권익위원회 중재 시행(민·관·군 1차 협의 회의)
‘18.01.20	軍 부대 훈련장 매입 재검토
‘18.01.21	軍·주민·권익위 조정회의 간 부지 조정 검토
‘18.02.01	민·관·군 2차 협의 회의 시행
‘18.02.13	민·관·군 3차 협의 회의 시행
‘18.02.27	국민권익위원회 주민설명회 개최
‘18.03.08	민·관·군 4차 협의 회의 시행
‘18.04.11	권익위·民·官·軍 집단민원 현장조정회의 간 조정안 가결

자료: 보도자료, 국회예산정책처, 인터뷰, 정보공개 청구자료를 바탕으로 구성

부론면 도하훈련장 부지매입 사업 또한 민군갈등의 특징을 지닌다. 정책담당자인 7군단은 부대 특성상 도하훈련이 필수적이나 주변 지역주민들의 훈련 피해에 대한 반발로 훈련장 조성에 어려움을 겪었다(국방일보, 2018.11.07.; 국방일보, 2020.01.15.). 하지만, 훈련장의 부재로 인해 훈련 간에 민간소유의 토지를 무단으로 사용하여 각종 민원이 발생하자(국회예산정책처, 2019) 육군본부는 사업 소요를 제기하고 타당성 평가를 실시하여 매입부지를 결정하였다.[1] 이후 타당성 평가를 기초로 3개년의 매입사업을 시행하고자 하였다(국회예산정책처, 2019). 이러한, 매입사업의 첫 단계로 국방시설본부가 전략환경영향평가 주민설명회를 시행하자 주민들은 일방적 정책 추진에 반발하며 갈등이 표면화되었다(강원도민일보, 2017.10.20.).

2) 정책의 주요 행위자

7군단은 정책담당자로서 사업을 통해 민간인의 재산권을 침해하여 발생하는 갈등을 해소[2]하고 훈련을 위한 안정적인 집결지를 확보하여(국회예산정책처, 2019) 국가안보라는 무형적 가치 창출에 기여하고자 하였다. 이를 위해서 7군단은 훈련장소에 인접한 주민들과의 갈등을 최소화는 동시에 지방자치단체와 협력하여 집결지 마련 및 원활한 훈련을 수행하고자 하였다.

부론면 주민들에게 부지매입 사업은 내재 되어있던 다양한 불만을 표출하게 된 계기가 되었다. 주민들은 훈련장이 조성될 경우 군용차량의 통행이 잦아지므로 사고 위험이 높아지고(원주투데이, 2017.10.23.) 흥원창 복원사업과 원주 3사에 대한 UNESCO 등재 사업(원주시의회, 2018)에 악영향을 미칠 수 있다고 보았다. 또한, 훈련장 부지매입으로 인해 산업단지 인근 지역이 군사시설보호법의 적용을 받고 군용차량의 이동이 잦아지면서, 부론 일반산업단지 조성과 디지털 헬스케어 국가산업단지 지정에 악영향을 미침으로써 경제적 손해를 볼 우려가 있다고 보았다(원주시의회, 2017a; 원주시의회, 2017b). 따라서, 주민들은 기존에 침해받던 이익을 보상받는 동시에 사업으로 인해 추가적인 피해를 받지 않기 위해 집단행동을 추진하고 원주시와 원주시의회에 민원을 제기하여 이를 해결하고자 하였다.

지방자치단체인 원주시는 국가사무인 국방을 원활히 수행할 수 있도록 7군단의 훈련 여건을 보장하고 필요시 권한과 자원을 제공하는(국민권익위원회, 2019) 동시에 주민의 편의와 복지를 증진하고 민원을 해결해야 하는 의무(원주시청, 2017; 국

1) 제3야전군사령부, 제7군단, 육군 분석평가단의 내부자료를 근거로 함
2) 육군 분석평가단 7군단 도하훈련장 구축 사업분석 결과보고'의 타당성 평가 참조

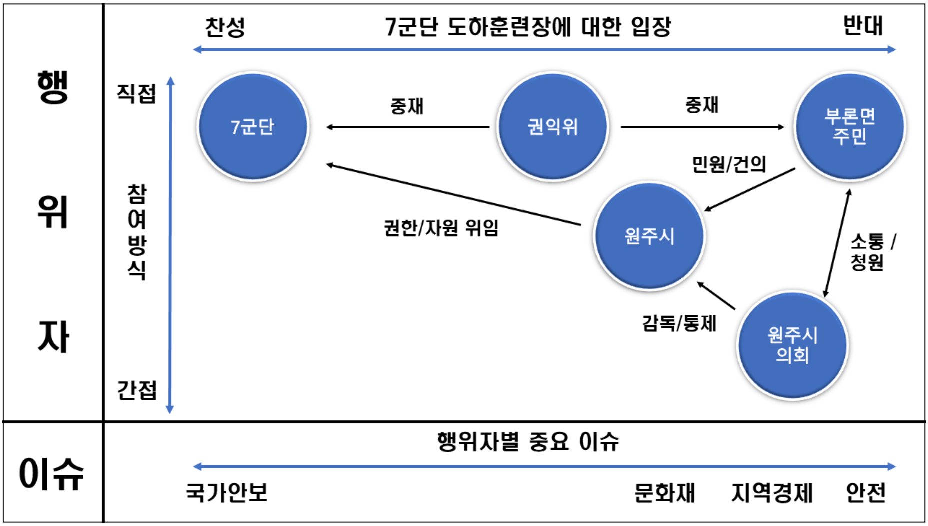
민권익위원회, 2019 : 137)와 지역경제 활성화를 위해 산업단지를 유치하고 관광을 활성화하는 목표(원주시의회, 2017b)를 동시에 달성해야 했다. 따라서, 주민과 7군단 사이에 갈등이 발생할 경우 이를 조율하면서 시의 목표에 맞춰 시정을 수행해야 했다.

원주시의회는 주민들의 권익을 대변하는 책임을 지니며 4년의 시기를 두고 다시 선출되므로 본인 지역의 주민 청원을 적극적으로 해결하려는 자세를 보일 필요가 있었다. 따라서, 부론면을 선거구로 두는 의원을 중심으로 주민들의 의견을 듣고 원주시의 행정사무에 대한 감사 및 조사권을 활용하여 원주시에 문제 해결을 촉구하였다(원주시의회, 2017c).

국민권익위원회는 고충민원을 조사하고 이를 처리하는 기구로 부론면 지역주민들이 민원을 제기한 이후 해당 민원을 조사하고 갈등을 중재함으로써 해결해야했다. 따라서, 갈등기관 및 주민들과의 소통을 유도하고 법적인 권한인 '조정'을 활용해 합의사항이 준수되도록 함으로써 갈등을 해결하고자 하였다.

〈그림 2〉는 부론면 도하훈련장 집결지 매입 사업과 관련된 행위자들과 그 사이의 관계, 그리고 각 행위자의 중요 이슈를 보여준다.

〈그림 2〉 7군단 부론면 도하훈련장 갈등의 행위자와 이슈



2. 갈등의 표면화와 해소 : 공적숙의의 적용

갈등은 부지매입 절차를 시작한 2017년 10월부터 표면화되었다. 본 연구는 갈등 초기와 공적숙의에 대한 정책담당지인 7군단의 태도 변화가 나타난 후기의 공적숙의를 과정별로 비교함으로써 공적숙의에서의 정책담당자의 역량 발휘를 위한 과제 수행이 공공갈등과 정책문제의 해결에 어떠한 역할을 하였는지 확인하고자 하였다.

1) 상황 판단 : 능동적인 숙의의 여부와 시기 결정

갈등의 초기인 2017년 10 ~ 12월 7군단은 정책이 다양한 이해관계자와의 논의가 필요함에도 불구하고 깊은 상황 판단 없이 갈등을 완화시키고 사업의 정당성을 얻기 위해 공적숙의를 시행하여[3] 공적숙의를 비롯한 ***다양한 해결책에 대해서 고민하지 못했다***. 특히 2017년도로 배정된 사업 예산의 연내 사용에 대한 ***시간적 압박감***은 유리한 환경을 조성하거나 때를 기다리기는 등 ***숙의를 위한 제도나 환경을 고려하지 않고*** 일단 숙의를 시행하도록 만드는 요인이었다. 이로 인해 7군단은 다른 행위자들에게 숙의의 필요성을 제대로 주장하거나(Kotter & Cohen, 2012) 숙의의 여건을 조성하지 못했다. 이러한 행동들은 주민들로 하여금 숙의가 형식적이라고 판단하게 만들어 ***숙의에 참여하지 않고*** 민원, 서명운동, 시위 등 집단행동(원주투데이, 2017.10.23.)을 시도하게 하고 원주시, 원주시의회, 국민권익위원회 등 다양한 행위자들을 참가시켜 갈등을 확대시켰다.

반면에 갈등 후기인 2018년 1월부터 4월에는 문제 상황에 대한 판단이 이루어졌다. 주민들과의 갈등은 심화되었고 7군단의 태도에 대한 부정적인 언론 보도들(강원일보, 2017.10.20.; 2017.12.05.)과 부지매입 사업의 지체 및 소송 등으로 인해 **예상되는 시간과 비용**[4](Irvin & Stansbury, 2004)***을 고려***하여 7군단은 갈등이 숙의를 통해 해결되어야 하는 ***정책문제의 유형***임을 인식하였다. 또한, 권익위의 참여로 공적숙의의 합의안을 정책으로 반영할 ***제도적 장치가 마련***되고 갈등이 고조되면서

---

3) 주민들과의 갈등과 같은 이외의 정책문제에 대한 고민은 갈등의 표면화 이전까지는 없었던 것으로 판단된다. 이는 A군인은 인터뷰에서 “민원제기가 들어왔다는 전화를 듣고 문제를 알았다. … 전략환경영향평가를 맡은 업체가 미리 전화를 주지도 않았고 … 업체도 별 문제 없을꺼라 생각했던 것 같다.”고 말한 점에서 근거했다.

4) A군인은 인터뷰에서 “공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률에 의거하면 법적인 문제가 없고 이전에도 이러한 사례에 있어 소송에서 승소하였으므로 법적인 다툼으로 갈 경우 승소할 것으로 생각했다. 다만, 법적인 분쟁과정이 2년 정도 소요된다는 점이 부담이었다.” 고 이야기 한 점에서 추론하였다.

사업에 대해 정책문제에 영향을 끼칠 수 있는 지자체와 지방의회, 중앙행정기관과 같은 ***행위자들과 주민들이 참여할 의향을 보이면서*** 숙의를 수행할 수 있는 제도적 환경이 조성되어가고 있었다. 따라서 갈등 후기에 7군단은 이러한 제도적 환경을 고려하여 숙의의 장을 새롭게 설계하고자 하였다.

2) 숙의의 장 설계 : 권한 이양(empowering)을 이용한 참여 및 소통 유도

초기와 후기의 숙의의 장 설계 방식에서의 주요한 차이는 소통 방식과 정책의 설계와 변화에 대한 기회의 제공 여부에서 비롯되었다. 초기의 소통 방식은 정책에 대한 7군단의 설명과 설득 위주였고 이는 주민들의 반발로 이어졌다. 반면에 후기에는 7군단이 정책목표 달성을 위한 방안을 숙의의 참여자들과 함께 원점에서 논의하였고 참가자들은 다양한 대안을 이야기하며 정책 변화의 기회를 얻었다. 이러한 변화를 통해 7군단은 정책 필요성과 정책 자체에 대한 행위자들의 이해를 증진시키고 그 과정에서 7군단 또한 행위자에 대해 학습하였다. 또한, 군사 분야 이외의 다른 분야의 부족한 행정능력[5]을 지방자치단체를 비롯한 다른 행위자로부터 학습함으로써 더 나은 정책대안을 개발할 능력을 얻었다.

갈등 초기 주민공청회가 주민들의 반발로 무산되자(강원도민일보, 2017.10.20.) 7군단은 공적숙의의 장을 만들고 정책에 영향을 미치는 다양한 이해관계자들의 참여를 유도하였다. 12월에는 공공 기관·단체장, 시·도의원과 주민들이 포함된 간담회를 개최(강원일보, 2017.12.05.)하면서 정책에 관련된 ***주요한 공식 집단이 참여***하도록 하였다. 하지만, 7군단이 숙의의 공간을 이해관계자의 의견을 반영하기보다는 ***사업의 정당성을 설득하는 공간***으로 설계하면서 다양한 이해관계자의 의견을 서로 소통하지 못하고 각자의 정당성과 의견을 주장하는 것에 그쳤다(강원도민일보, 2017.12.05.). 이로 인해 이해관계자의 ***의견이 정책에 반영될 수 있는 기회가 주어지지 못했다***. 결과적으로 초기 공간의 설계는 공적숙의에 주요한 이해관계자들을 참여하게 하는 것에는 성공하였으나, 참여자들의 다양한 의견을 듣고 이들에게 적절한 권한을 부여함으로써 서로의 신념에 대해서 소통하고 논의를 통해 정책을 변화시켜나가는 공간(Moore, 1995 : 179)으로 운영되지 않았고 이는 ***변화없는 정책***

---

5) A군인은 인터뷰에서 “군인들은 법에 대한 지식이 부족하다. … 민원인들은 민원을 법에 근거해서 제기하였음에도 불구하고 군인들은 이것을 군 장병들의 소원수리처럼 인식하는 경향이 있다. 따라서, 민원을 해결하려고 할 때, 민원인이 법적으로 요구하는 내용에 대해서 국가안보를 위한 일이니 참아달라, 넘어가달라는 식으로 이야기한다. … 법을 모르니 법적인 근거에 따라서 민원인을 대하지를 못한다.”고 말한 것에 근거함.

추진으로 이어졌다.

갈등 후기 7군단은 권익위의 지위를 활용(국민권익위원회, 2019)하여 이해관계자들의 참여를 유도하고자 하였다. 원주시의 경우 이전에는 갈등에 대해서 수동적으로 대응했으나(원주시의회, 2017c; 원주시청, 2017) 부론면 주민들이 제기한 진정서의 피신청인에 포함되어있어(국민권익위원회, 2019) 큰 어려움 없이 끌어들였다. 또한, 원주시를 통해 유관기관인 원주지방환경청·국토관리청의 협조를 얻어내고(강원도민일보, 2018.01.17.) 사업의 협조부대인 국방시설본부를 공적숙의에 참여시켜 빠른 정책변화가 가능하게 하였다. 이를 통해 초기의 공적숙의보다 ***정책과 관련한 다양한 집단의 참여가 보장***되었다. 이에 더해 7군단은 형성된 공간이 서로 간의 이해관계와 가치에 대해서 소통할 수 있는 공간으로 설계하기 위하여 이해관계자들에 의한 정책의 설계와 변화의 기회를 제공하였다. 이를 통해 공적숙의에 ***참여한 행위자들과 다양한 의견을 나누고***(강원일보, 2018.02.22.) 기존의 안을 고수하기보다 다양한 대안을 마련하고 이를 ***주민들이 선택할 수 있도록 권한을 제공***하는 동시에 ***대안의 범위를 정책목적을 달성할 수 있는 안으로 한정***함으로써 본래의 정책목적을 훼손시키지 않고자 하였다.

3) 사회적 학습 촉진 : 정책문제의 핵심 파악

초기와 후기의 사회적 학습은 형식적 학습과 실질적 학습이라는 차이점을 지닌다. 초기의 형식적 학습에서 7군단은 계획한 사업의 정상적인 추진을 목적으로 갈등을 유발할 수 있는 주민들의 불만을 듣고 갈등을 봉합하고자 하였다. 이러한 태도로 인해 7군단과 주민은 서로의 몇몇 이해관계를 확인하는데 그쳤다. 반면에 후기의 사회적 학습은 사업의 핵심 정책목적을 제시하고 행위자들이 목적 달성을 위한 대안을 자유롭게 제시할 수 있게 하여 7군단과 행위자들이 서로의 가치관, 이해관계, 그들이 보유한 자원과 권한을 이해하고 정책문제의 주요 속성을 파악할 수 있었다. 또한, 이러한 소통의 반복은 서로 간의 신뢰 관계를 형성하고 문제 해결을 위한 협력에 도움을 주었다. 이를 통해 7군단은 주민들과의 신뢰를 회복하여 향후의 정책에 대한 지지를 확보하고 합의 이후에도 집결지와 관련한 갈등 발생을 사전에 방지할 수 있게 되었다.

초기의 사회적 학습은 형식적 학습을 위주로 이루어져 민원이 발생한 개인 토지의 무단사용으로 생기는 재산권 침해 문제(국회예산정책처, 2019)를 주요한 정책문제로 보았고 안전, 지역 경제, 문화재 및 관광 등 부론면 주민들에게 중요한 사안을

제대로 파악하지 못해 ***정책문제에 대한 주민들의 이익을 이해하지 못했다***(원주투데이, 2017.10.23.). 따라서 초기에 7군단은 집결지 매입사업이 줄 수 있는 주민들의 안전･경제 등의 정책문제의 새로운 속성들이 존재함을 확인했음에도 이를 적극적으로 해결하고자 하지 않았고, 다른 행위자들 또한 ***정책목적에 공감하지 않아*** 정책문제 해결에 동참하지 않으면서 사회적 학습이 이루어지지 못했다. 또한, 7군단은 정책의 핵심목표인 주민과의 갈등 최소화 및 원활한 훈련 진행을 제대로 설명하지 못했고 주민들에게 학습할 충분한 시간이 부여되지 않아 주민들이 ***정부기관의 의도를 새로운 훈련장이 조성하려고 하는 것으로 착각***하게 만들었다(원주투데이, 2017.10.23.). 그럼에도 불구하고 정책을 추진하려고 하자 ***주민들은 7군단을 신뢰하지 못하고*** 정책의 재검토 및 무산을 요구하는 등 부정적으로 반응하였다(강원일보, 2017.12.05.; 원주시의회, 2017c).

갈등 후기에 7군단은 초기의 공적숙의를 통해 학습한 정책문제의 속성들을 바탕으로 문제를 더욱 세밀히 파악하고자 하였다. 이를 통해 안전, 지역경제, 문화재 등 다양한 이슈들이 주민들에게 내제되어 있던 것임을 인식[6]하고 이슈에서 도출되는 **주민들에게 필요한 이익을 이해**하였다. 따라서, 주민들의 피해를 최소화하는 동시에 훈련을 원활히 진행하는 것이 ***사업의 핵심 목적임을 설명***하고(국방일보, 2018.05.01.) 부지매입 사업에 대한 주민들의 의견을 듣는 지속적인 소통에 주력하였다. 또한, 정책목적 달성을 위해 사업을 원점에서부터 다시 검토하기로 하고 4회의 숙의와 권익위의 주민설명회 등을 통해 다양한 의견을 나누었다. 그 과정에서 추가적인 협조가 필요한 행위자가 있을 경우 별도로 대면하여 정보를 공유하고 소통함으로써 ***협력 관계를 형성***하고자 하였다[7]. 이를 통해 7군단과 주민들은 문제에 대해서 인식하고 서로의 자원과 권한, 중요하게 생각하는 이슈, 행위자들이 정책에 미치는 영향력을 학습하였으며 ***정책과 당국에 대한 긍정적인 신뢰 관계를 형성***할 수 있었다(국방일보, 2018.05.01.). 7군단은 주민들이 정책에 대해 생각하는 주요한 문제점인 안전, 지방경제, 관광 등에 대해 이해하고 지방자치단체와 다른 공공기관들이 가진 토지와 토지사용에 대한 인허가와 같은 ***자원과 권한에 대해서 상세히 파악***[8]할 수 있었다. 주민들의 경우 정책이 기존 주민들의 피해를 방지하면서 훈련을 원활히 진행하기 위함을 인식하고, 군용차량 이동로 변경이나 토지사용허가를 통한

6) A군인은 인터뷰에서 “이 문제는 개인의 재산권과 기본권의 문제라고 인식했다. … (어떤 기본권을 말하는지 묻자) 기본권은 다양한 것을 뜻한다. 전차 및 장갑차의 이동으로 인한 소음과 먼지를 겪지 않을 권리, 안전에 관한 권리 등을 포함한다”고 말하였다.
7) 제3야전군사령부의 내부자료 중 ‘민원 해결을 위한 교훈’을 근거로 함.
8) 제3야전군사령부의 내부자료 중 ‘민원 해결을 위한 교훈’을 근거로 함.

집결지 위치 변경과 같이 7군단과 지방자치단체가 협력할 경우 해결이 가능한 문제와 군용차량 전용 이동로 신설이나 마을 도로 확장과 같이 정책담당자가 가진 자원과 권한으로는 수행이 어려운 방법을 구분할 수 있었다.

4) 숙의 관리 : 정책문제 해결을 위한 핵심 목표 제시

초기와 후기의 숙의 관리에서의 주요한 차이는 목표를 제시하는 방식에서 나타났다. 초기 갈등 시기에 7군단은 정해진 사업을 원활히 진행하는 것을 목표로 하고 그 과정에서 갈등을 방지하기 위해 행위자들이 원하는 바를 보상하는 방식을 사용하였으나 주민의 입장에서는 피해가 더 크므로 반발하였다. 갈등 후기에 7군단은 사업 자체를 고집하지 않고 정책목표를 원점에서부터 다시 모색하고자 하였다. 따라서, 주민들의 피해 방지 및 원활한 훈련 수행을 목표로 제시하고 목표를 달성할 수 있는 방법을 찾고자 하였다. 변경된 목표는 참여한 행위자들의 공감을 얻어 목표달성을 위한 동기를 부여했으며(Eagly, Johannesen-Schmidt, & Van Engen, 2003) 갈등을 완화하고 협력을 증진시켰다(Crosby & Bryson, 2010). 정책 추진 방식이 동의를 얻으면서 7군단은 문제 해결을 위해 행위자들이 자신이 가진 자원과 권한을 제공하도록 하는 등 적절한 책임을 부여(Moore, 1995)하고 공적숙의의 참여자들이 정책을 지지하고 정책이 정당성을 얻도록 만들 수 있었다(Crosby & Bryson, 2010).

초기의 공적숙의에서 7군단은 이미 만들어둔 정책의 정당성을 주민들에게 주장하는 방식을 사용하여 육군 분석평가단의 정책 분석[9]에 의해서 결정된 부지들을 절차에 따라 매입하고자 하였다. 따라서, 정책분석결과를 바탕으로 주민들에게 사업계획에 대한 설명회를 개최하여 주민들에게 사업의 필요성과 타당성에 대해 설득하고자 하였다(강원도민일보, 2017.10.20.). 하지만, 정책이 주민들의 경제적 이익과 안전을 충분히 고려하지 못했기 때문에(원주투데이, 2017.10.23.) ***주민들은 제시된 목표에 동의할 수 없었다***. 또한, 이 과정에서 제기된 주민들의 불만을 적절히 조절하지 못하면서 졸속정책 추진이라는 미디어의 비난에 직면하고(강원일보, 2017.10.20.; 2017.12.05.) 정책과 관련한 다른 행위자들의 태도도 부정적으로 변하면서 ***정책에 대한 우호적인 환경 조성에 실패***하였다.

9) 육군 분석평가단의 '7군단 도하훈련장 구축 사업분석 결과보고' 및 「원주투데이」(2017.10.23.)에 따르면 도하훈련장 집결지 매입사업 분석에는 주민 안전, 비용 및 비용편익, 훈련여건 및 전술적 측면, 사업의 타당성 등이 고려되었다.

반면에 갈등 후기에 7군단은 다양한 이해관계자들이 동의할 수 있는 공통의 목표를 제시하고 목표 해결을 위한 방법을 함께 찾아가는 방식을 사용하였다. 이를 위해 7군단은 주요 정책목표가 주민의 편익 최대화와 원활한 훈련임을 제시하고 이러한 ***정책목표가 주민과 다른 행위자들의 이익에 대치되지 않음***을 드러내었다(국방일보, 2018.05.01.). 이는, 초기 정책담당자 중심의 태도와 대조적으로 보이면서 숙의에 참여한 행위자들의 긍정적 인식을 이끌어내었다. 또한, 마을 복지회관과 지방자치단체 등을 방문하여 다양한 대안의 적절성을 묻고 평가하며 가능한 문제해결 방식들을 점진적으로 찾아감으로써[10] 행위자들과의 협력을 증진하고 갈등을 예방하고자 하였다. 이에 더해 ***인접 지역의 부정적 상황[11]과 같은 제도적 환경***은 주민들로 하여금 숙의를 통해 얻을 수 있는 편익이 숙의 무산으로 인한 위험보다 크게 보이도록 함으로써 협력적인 태도로 숙의에 참여하는데 기여하였다. 결과적으로 7군단의 숙의에 대한 태도 변화와 핵심적인 정책 목표 제시 그리고 유리한 제도적 환경이 맞물려 행위자들이 자원과 권한을 자발적으로 제공하고 협력할 수 있는 환경이 조성되었다. 7군단은 사회적 학습을 통해 습득한 정보와 제도적 환경을 활용하여 ***숙의의 참여자들에게 적절한 책임을 부여***하였다. 원주시의 경우 자치행정과를 중심으로 시청 내의 다른 부서와의 협조를 통해 정책 대안에 사용할 수 있는 국유지를 제공하도록 만들고 유관기관의 협조를 얻을 수 있도록 하였으며 주민들은 합의된 훈련 방식에 대해 이의를 제시하지 않음으로써 장기적인 훈련 여건을 보장할 수 있게 하였다(국민권익위원회, 2019).

5) 공식 정책화 추진 : 실효성 있는 정책 창출

정책은 정책문제를 해결함으로써 공공 가치를 창출에 기여하는 동시에 지속가능해야 한다(Crosby & Bryson, 2010). 갈등 초기의 정책은 원활한 훈련이라는 정책의 일부 목적은 달성할 수 있었으나 주민들의 이익과 신념을 고려하지 못하였다. 반면에 갈등 후기에는 주민들의 이익과 당초의 정책문제 해결을 위한 목적을 모두 고려하여 정책을 설계하고 이를 행위자들의 자원과 권한을 활용하여 정책화함으로써

---

10) 제3야전군사령부의 내부자료 중 ‘민원 해결을 위한 교훈’을 근거로 함.
11) 갈등 시기에는 사드 기지공사 강행문제(SBS, 2017.11.21.)가 붉어지고 있었고, 타지역에서의 부지매입 사례에서 여주시 시장이 “어딘가에는 군사시설이 들어가야 되겠죠 … 군 관계자들이 이것을 포기한 적이 있느냐”라고(인천일보, 2018.10.08.) 발언하는 것 등을 고려하였을 때 공적숙의에 참여하여 의견을 제시하지 않을 경우 강경한 정책추진으로 군이 일관할 수 있다고 판단하였을 것이다.

실효성 있는 정책을 창출하였다.

초기 정책은 당시의 정책문제와 목적 중 원활한 훈련을 위한 집결지 및 시설의 확보와 일부 주민의 재산권 침해 방지만을 고려하여 **보유한 예산과 제도를 통해 정책을 시행**하고자 하였다. 이를 위해 7군단은 전략환경영향평가를 수행하고 정책을 배정된 예산에 맞춰 본래의 사업 방향을 유지하는 형태로만 추진하고자 하였다. 이러한 정책 방향은 훈련장 조성이라는 ***기존의 정책목적은 달성***할 지라도 **주민들의 반발**을 불러일으키면서 갈등이 확대되고 정상적으로 사업을 진행하지 못하였으므로 정책문제를 해결하지 못했다.

반면에 후기에는 사회적 학습을 통해 얻은 정보를 활용하여 정책문제에 대해 면밀히 분석하고 정책을 설계하였다. 7군단은 정책추진목적 중 주요한 목적인 원활한 훈련을 위한 집결지를 확보와 주민들의 재산권 침해 방지가 가능한 새로운 대안을 찾으면서, 동시에 주민들의 이익과 관련된 토지매입 및 훈련으로 인한 안전, 지역경제, 문화재 등에 관한 문제도 고려하여 정책을 설계하였다. 새로운 정책은 원주시의 자원과 권한을 이용하여 수변지역의 차량 통행 허가를 얻고 집결지로 사용할 수변지역의 국유지를 이양받아 군사지역 설정이나 군 장비의 이동으로 인한 피해를 방지할 수 있었다. 또한, 권익위의 조정 권한[12]을 활용하여(국민권익위원회, 2019) ***정책대안의 실현 및 지속성을 확보***하였다. 실현된 정책은 화장실, 세륜장, 울타리 설치와 같은 사업의 부수적 계획을 실현하기에는 제한되었지만 원활한 훈련을 위한 집결지를 확보[13]하여 ***정책의 주요 문제를 해결***하였으며, 주민들 또한 새로운 정책이 흙먼지와 소음을 발생시키고 환경오염의 가능성이 있는 등 다소의 피해를 겪더라도 이를 감수하고 ***정책에 대해 지지***하였다.

3. 정책 결과 : 정부의 역량 발휘에 의한 공적숙의의 민주성과 효율성의 달성

7군단은 숙의 공간에서 적절한 역량을 발휘함으로써 정책의 민주성과 효율성을 모두 확보하였다. 정책의 민주성의 측면에서 공적숙의는 행위자들의 참여와 소통을

12) 국민권익위원회는 법률 제16827호 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제45조(조정)에 의거 조정한 당사자들에게 민법의 화해와 동일한 효력의 조정을 법적으로 강제 할 수 있으며, 법률 제14965호 민법 제15절(화해)에 따르면 화해하였을 경우 각 당사자는 조정한 내용에 대해 권리를 가지며 이를 취소하지 못하도록 되어있다.

13) A군인은 인터뷰에서 "세륜장이나 화장실 설치와 같은 문제는 크게 중요하게 생각하지 않았다. 일단 집결지만 확보하고 나중에라도 주민들과 신뢰가 쌓이면 그런것들은 차후 주민들의 동의를 얻어서 설치하면 된다고 생각했다"라고 이야기 한 측면에서 안정적인 집결장소의 확보가 부지매입사업의 주 이유임을 추론 하였다.

통해 다양한 의사를 반영한 정책을 개발하였다. 정책의 효율성 측면에서는 정책 목표였던 안정적인 집결지를 확보하면서도 시민의 안전과 재산권을 보전함으로써 차후의 갈등 발생을 방지하였고 국유지를 사용함으로써 기존에 배정된 27억원의 예산을 절감(국방일보, 2018.05.01.)하였다. 또한, 집결지와 이동로가 마을·산업단지·문화재와 인접한 초기 정책과 달리 후기 정책에서는 집결지를 원주시로부터의 지원받고 기동로를 산업단지 및 마을 중심지에서 강변으로 모두 변경함으로써 안전과 재산권을 보장할 수 있었다. 결과적으로 2021년에 이르기까지 사업과 관련된 갈등이 나타나지 않아 갈등의 원인을 효과적으로 해결하고 지속가능한 정책을 마련하였다.

〈표 3〉 공적숙의 관리 – 시기별 비교

과제	초기		점검사항	후기	
	핵심 특징	점검결과		점검결과	핵심 특징
상황 판단	• 정책유형 및 제도적 환경 미고려	△	□ 정책문제는 공적숙의 이외의 해결방법이 없는가?	○	• 공적숙의가 필요한 문제상황 파악 • 공적숙의를 위한 여건과 시기 확인
		×	□ 공적숙의를 위한 시간이 충분한가?	○	
		×	□ 공적숙의에 필요한 제도가 갖추어졌는가?	○	
		×	□ 행위자들은 공적숙의에 참여할 수 있는 상황인가?	○	
숙의의 장(場) 설계	• 주민과 지자체, 의원 중심 참여 • 정책의 정당성에 대한 설득 중심 • 정책에 대한 참여자의 권한 미부여	△	□ 정책에 관련된 집단들이 모두 참여하였는가?	○	• 문제해결에 필요한 참여대상 확대 • 정책에 대한 다양한 대안 소통 • 주민 주도의 정책변화 기회 제공
		△	□ 참여자들은 해당 집단을 대표할 수 있는가?	△	
		×	□ 참여자의 의견을 충분히 청취할 수 있는가?	○	
		○	□ 시간과 비용을 고려할 때 효과적인 소통 방법인가?	○	
		×	□ 참여자에게 변화의 효능감을 줄 권한을 부여했는가?	○	
		○	□ 참여자의 권한이 정책목적을 훼손하지 않는가?	○	
사회적 학습 촉진	• 정책의 핵심 목적 학습 실패 • 참여자들의 일부 속성 인식 • 정책문제의 일부 속성 인식 • 참여자들간의 상호 신뢰 형성 실패	×	□ 정책의 목적은 모든 참여자들이 공감할 수 있는가?	○	• 참여자들이 정책의 핵심 목적 학습 • 참여자들의 이익과 권한 이해 • 핵심 정책문제의 속성 학습 • 참여자들간의 신뢰 관계 형성
		△	□ 참여자들이 가진 권한과 자원을 이해하였는가?	○	
		△	□ 참여자들이 가진 정책문제에 대한 이익을 이해했는가?	○	
		△	□ 참여자들은 왜 문제가 해결되어야 하는지 이해했는가?	○	
		×	□ 숙의 참여자들은 정부기관과 정책담당자를 신뢰하는가?	△	
		△	□ 공적숙의의 참여자들은 서로를 신뢰하는가?	△	
숙의 관리	• 제시한 목표에 의한 동기 부여 실패 • 갈등관리 실패로 인한 갈등 심화 • 우호적인 외부 환경 조성 실패	×	□ 참여자들은 정책담당자가 제시한 목표에 동의하는가?	○	• 협력을 위한 핵심목표 제시 성공 • 점진적 해결과 소통을 통한 협력 증진 • 외부 환경을 활용한 협상력 강화 • 정책에 참여자들의 자원·권한 활용
		△	□ 제시한 목표가 문제 해결에 기여할 수 있는가?	○	
		×	□ 정책담당자와 참여자 간에 공통의 이해관계가 있는가?	△	
		△	□ 참여자 간의 합의가 이루어지지 않는 이슈는 무엇인가?	○	
		×	□ 미디어와 대중들은 숙의와 숙의과정에 긍정적인가?	△	
		×	□ 필요한 참여자의 권한·자원을 정책에 활용했는가?	○	
공식 정책화 추진	• 배정 예산과 계획 중심의 정책 설계 • 주민들의 이익과 가치관 미고려	△	□ 합의된 정책안은 기존의 문제를 해결할 수 있는가?	○	• 핵심목표 달성이 가능한 대안 채택 • 참여자들의 이익과 가치관 고려 • 법적 권한과 책임을 고려 정책설계
		×	□ 합의된 정책안에 참여자들이 모두 동의하는가?	○	
		△	□ 정책을 시행·유지할 제도, 예산, 시간은 충분한가?	○	
결과	• 주민들과의 갈등에 따른 사업 지연		–		• 정책의 정당성과 지지 확보 • 정책에 소요되는 비용 절감 • 갈등의 원인을 효과적으로 제거

Ⅳ. 결론 및 정책적 함의

공적숙의는 정부가 가진 한계를 극복하고 정책의 민주성과 효율성을 동시에 달성 수 있는 방안으로 학계와 실무계 모두에서 많은 관심을 받고 있다. 하지만 숙의가 가지는 이러한 장점들에도 불구하고 많은 공적숙의 시도들이 성공하지 못하고 있는 것이 현실이다. 이러한 현실에 착안한 본 연구는 성공적 공적숙의를 위해 정부기관과 정책담당자에게 요구되는 역량과 관리적 과제를 제시하였다. 본 연구는 정부가 공적숙의를 위해 수행해야 할 역할이 있음을 제시하는 것(정무권, 2011; 김정인, 2018;)에서 더 나아가, 숙의의 요건을 훼손하지 않으면서 숙의의 전 과정에 걸쳐 필요한 정부의 역할을 관리적 역량과 과제로 구체화하여 제시하였다는 점에서 공적숙의 연구에 기여한다.

부론면 도하훈련장 부지매입 사업의 사례에서 초기와 후기에 공적숙의의 관리자로서 정책담당자인 7군단이 보여준 역할의 차이는 공적숙의 관리의 중요성을 시사한다. 초기 7군단은 숙의의 요건을 고려하지 않고 부지매입 사업이 합법적이고 필요하다는 정당성만을 주장하기 위한 설명회의 형식으로 숙의를 활용하자 주민들은 숙의 자체를 인정하지 않고 정책에 반발하였다. 반면에, 후기에는 7군단이 숙의 과정에 정책과 관련된 주민, 유관기관, 지방자치단체 등의 다양한 이해관계자들을 참여시키고 동등한 위치에서 논의할 수 있도록 공간을 설계하였다. 이 과정에서 정책이 달성하고자 하는 핵심 목표인 '원활한 훈련'을 제시하고 이를 달성하기 위한 구체적인 방향과 정책의 결정 권한을 주민을 비롯한 이해관계자들에게 양보하면서 숙의가 이루어질 수 있도록 하였다. 또한, 숙의의 과정에서 7군단과 주민, 지자체 등의 다양한 이해관계자들이 자유롭게 소통하고, 소통이 원활하지 않을경우 개별적인 소통 창구들을 마련함으로써 정책문제를 해결하고 다수가 동의하는 새로운 방안을 도출하는데 기여하였다. 7군단은 이를 실제 정책으로 이행함으로써 지역의 경제와 문화재, 안전과 같은 다양한 이해관계자들의 이익을 고려하면서 동시에 원활한 훈련을 통해 국가안보의 무형적 가치를 창출할 수 있었다. 해당 사례는 공적숙의의 적용 이전부터 정책결과의 산출까지 공적숙의 전 과정에 걸쳐 정책담당자의 필요 역량을 발휘하고 관리적 과제를 수행하였을 때 공적숙의를 통한 가치 창출 가능성이 높아지며, 더 나아가 공적숙의가 원활히 수행되고 성과를 산출하기 위해서는 정책담당자가 숙의를 관리하려는 자세가 필요하다는 점을 효과적으로 예시한다.

따라서 성공적 공적숙의를 위해서 숙의의 각 과정에서 정책담당자의 역할이 중요하다. 공적숙의의 시작 이전에는 정책문제와 이를 둘러싼 제도적 환경에 대한 상

황판단을 통해서 공적숙의의 필요성과 가능성을 판단하고 필요할 경우 숙의를 위한 제도적 환경을 적극적으로 조성하여야 한다. 공적숙의를 시작하기로 판단하였다면 숙의의 장 설계 과정에서는 정책문제와 연관된 다양한 행위자들이 참여할 수 있도록 하고 참여자들에게 소통과 의사결정에 대한 충분한 권한을 부여함으로써 형식적인 숙의가 되지 않도록 해야한다. 숙의의 진행 과정에서는 정책담당자와 이해관계자가 정책문제와 이를 둘러싼 이해관계에 대해서 학습하고 서로를 위한 최선의 결과를 도출할 수 있는 실질적 목표를 제시하는 동시에 계속해서 숙의가 진행될 수 있도록 참여자들에게 동기를 제시하고 갈등과 협력 관계를 관리하여야 한다. 마지막으로 숙의를 통해 도출된 내용이 합의한 것과 같이 정책으로 실현되게 하기 위해서는 숙의 결과를 제도화할 수 있는 예산, 법령, 제도와 같은 요소들을 뒷받침하여야 한다.

공적숙의의 필요성과 활용이 점차 증가하고 있음에도 불구하고 '성공적 공적숙의'를 위한 일선 공무원에 대한 정부의 교육훈련은 충분히 이루어지고 있지 않다. 이러한 점은 공무원 및 군인·군무원을 대상으로 수행하는 공적숙의에 대한 교육훈련이 갈등관리 교육의 일부로서 '성공적 공적숙의'를 위한 구체적 과제보다는 갈등관리를 위한 이론, 법령, 사례 탐구에 집중하고 있으며 연간 교육대상 또한 100명 미만이라는 점에서 드러난다(국방대학교, 2020; 인사혁신처, 2021 : 140-141). 이러한 점에서 본 연구에서 도출된 관리적 과제와 점검사항은 향후 중앙·지방정부 교육프로그램 설계 시 참고자료로 활용될 수 있을 것이다. 또한 본 연구가 개발한 관리적 과제와 점검사항은 공적숙의를 기획·설계·시행해야 하는 정책 현장의 공무원들이 숙의의 각 과정에서 체크리스트로 유용하게 활용할 수 있을 것이다.

끝으로 본 연구의 사례분석 결과는 본 연구가 이론적 검토를 통해 제시한 성공적 공적숙의를 위한 관리적 과제의 중요성을 예시적으로 보여주고 있으나, 단일사례를 대상으로 다소 제한적인 정보를 활용하였다는 점에서 그 한계가 존재하는 것이 현실이다. 향후 보다 엄밀한 방법론에 기반한 후속 연구를 통해 관리적 과제의 중요성을 추가적으로 입증할 필요가 있다.

참고문헌

국민권익위원회. (2019). 「고충민원 결정례집 2018(통권 25호)」. 세종 : 국민권익위원회.

국회예산정책처. (2019).「2018회계연도 결산 위원회별 분석[외교통일위원회·국방위원회 소관]」. 서울 : 국회예산정책처.
국방대학교. (2020).「2020년 직무교육과정 기본교육계획」. 논산 : 국방대학교 직무교육원.
김정인. (2017). “공론화에 대한 이론적 논의와 적용”. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
______. (2018). “숙의민주주의 활성화를 위한 mini-publics 의 유형과 적용에 관한 탐색적 연구”.「한국공공관리학보」, 32(1), 133-160.
김주형. (2018). “숙의와 민주주의: 토의민주주의의 관점에서 본 공론화위원회”.「현대정치연구」, 11(3), 69-104.
나태준. (2010). “정책수단으로서 시민참여의 역할과 한계”.「현대사회와 행정」, 20, 95-116.
문태현. (2010). “심의민주주의적 정책결정의 논리와 한계”.「한국행정논집」, 22(3): 629-650.
부형욱. (2013). “민군갈등 현안과 정책방향: 주요 사례를 중심으로”.「국방정책연구」, 28(4), 189-217.
원주시청. (2017). “(민원과-27130) ’진정민원 회신(부론면 일대 도하훈련장 부지매입 사업 민원 처리결과에 대한 회신)‘”.
원주시의회. (2017a). “2017년도 건설도시위원회 행정사무감사 결과보고서”. 원주시 : 원주시의회 건설도시위원회.
_________. (2017b). “제198회 제1차 본회의 발언 속기록(2017.11.20.)”. 원주시 : 원주시의회 본회의.
_________. (2017c). “제198회 제4차 본회의 발언 속기록(2017.12.18.)”. 원주시 : 원주시의회 본회의.
_________. (2018). “제203회 제2차 본회의 발언 속기록(2018.07.20.)”. 원주시 : 원주시의회 본회의.
은재호. (2017). “국가공론위원회 설립 및 운영방안”.「한국행정연구원 이슈페이퍼」 통권 56호.
이영희. (2017). “위험기술의 사회적 관리를 향하여?: 사용후핵연료 공론화위원회 활동의 평가”.「시민사회와 NGO」, 15(1): 153-184.
인사혁신처. (2021).「2021 교육운영계획」. 진천 : 인사혁신처 국가공무원인재개발원.
정규호. (2007). “정책갈등의 참여적 해결을 위한 합의형성적 접근의 의미와 과제: 한탄

강댐 건설을 둘러싼 갈등을 중심으로”. 「한국정책학회보」, 16(2): 91-118.
전홍찬. (2018). “사용후핵연료 공론화위원회의 운영 개선 방안: 프랑스 경험이 주는 교훈을 바탕으로”. 「사회과학연구」, 57(2), 259-294.
정무권. (2011). “행정민주주의와 공공성: 심의 민주주의와의 접목”. 「사회과학연구」, 50(2), 33-80.
정정길. (2003). 「행정학의 새로운 이해」. 서울 : 대명출판사.
정정화. (2011). “공공갈등과 합의형성: 심의민주주의 방식의 적용과 한계”. 「한국행정논집」, 23(2), 577-606.
______. (2012). “공공갈등 예방을 위한 제도적 접근: 공공토론제도의 도입을 중심으로”. 「한국정책연구」, 12(2): 311-336
______. (2018). “공론화를 통한 사회적 합의형성의 성공조건”. 「한국정책과학학회보」, 22(1), 101-124
주지예·박형준·김용희. (2019). “원자력 규제형성 공론과정에서 프레이밍과 정책 내러티브의 시민감성 분석-신고리 5·6 호기 공론조사 시민참여 숙의과정 중심으로”. 「규제연구」, 28(2), 31-62.
최용환. (2009). “민주화 이후 군과 지역사회: 협력적 민군관계 형성을 위한 과제”. 「GRI 연구논총」, 11(3), 61-83.
최태현. (2018). “참여 및 숙의제도의 대표성: 신고리 5·6 호기 공론화위원회 사례를 중심으로”. 「한국행정학보」, 52(4), 501-529.

Battilana, J., Leca, B., & Boxenbaum, E. (2009). 2 how actors change institutions: towards a theory of institutional entrepreneurship. Academy of Management annals, 3(1), 65-107.
Brinkerhoff, D. W., & Crosby, B. (2002). Managing policy reform: Concepts and tools for decision-makers in developing and transitioning countries. Kumarian Press.
Bromley, P., & Meyer, J. W. (2015). Hyper-organization: Global organizational expansion. Oxford University Press.
Cohen, J. (1997). Procedure and substance in deliberative democracy. Deliberative democracy: Essays on reason and politics, 407.
Crosby, B. C., & Bryson, J. M. (2005). Leadership for the common good: Tackling public problems in a shared-power world (Vol. 264). John Wiley & Sons.

__________________________. (2010). Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaborations. The leadership quarterly, 21(2), 211-230.

Dryzek, J. S. (2001). Legitimacy and economy in deliberative democracy. Political theory, 29(5), 651-669.

Eagly, A. H., Johannesen-Schmidt, M. C., & Van Engen, M. L. (2003). Transformational, transactional, and laissez-faire leadership styles: a meta-analysis comparing women and men. Psychological bulletin, 129(4), 569.

Elstub, S. (2010). The third generation of deliberative democracy. Political studies review, 8(3), 291-307.

Fishkin, J. S. (2009). When the People Speak: Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science.

Freeman, R. (2006). Learning in public policy. The Oxford handbook of public policy, 367-388

Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. Public administration review, 66, 66-75.

Gutmann, A., & Thompson, D. F. (1996). Democracy and disagreement. Harvard University Press.

Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. Administration & society, 47(6), 711-739.

Heifetz, R. (1994). Leadership without easy answers (Vol. 465). Harvard University Press.

Hendriks, C. M. (2006a). When the forum meets interest politics: Strategic uses of public deliberation. Politics & society, 34(4), 571-602.

______________. (2006b). Integrated deliberation: Reconciling civil society's dual role in deliberative democracy. Political studies, 54(3), 486-508.

Irvin, R. A., & Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision making: is it worth the effort?. Public administration review, 64(1), 55-65.

Kanra, B. (2005). Democracy, Islam and dialogue: The case of Turkey. Government and Opposition, 40(4), 515-539.

________. (2012). Binary deliberation: The role of social learning in divided

societies. Journal of Public Deliberation, 8(1).
Kotter, J. P., & Cohen, D. S. (2012). The heart of change: Real-life stories of how people change their organizations. Harvard Business Press.
Majone, G. (2006). Agenda setting. The Oxford handbook of public policy, 228-250.
March, J. G., & Simon, H. A. (1993). Organizations (2nd edn). Cambridge, MA.
McGuire, M., & Agranoff, R. (2011). The limitations of public management networks. Public Administration, 89(2), 265-284.
Mintzberg, H. (1973). The nature of managerial work. Prentice-Hall, Inc.
Moore, M. H. (1995). Creating public value: Strategic management in government. Harvard university press.
O'Toole Jr, L. J. (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. Public administration review, 45-52.
Page, S. (2010). Integrative leadership for collaborative governance: Civic engagement in Seattle. The Leadership Quarterly, 21(2), 246-263.
Parkinson, J. (2003). Legitimacy problems in deliberative democracy. Political studies, 51(1), 180-196.
Reed, M. S., Evely, A. C., Cundill, G., Fazey, I., Glass, J., Laing, A., ... & Stringer, L. C. (2010). What is social learning?. Ecology and society, 15(4).
Rhodes, R. A. (2007). Understanding governance: Ten years on. Organization studies, 28(8), 1243-1264.
Robbins, S. P., & Judge, T. A. (2016). Organizational Behavior (17th Global Edition). Pearson Education UK.
Roberts, N. (1997). Public deliberation: An alternative approach to crafting policy and setting direction. Public Administration Review, 124-132.
__________. (2004). Public deliberation in an age of direct citizen participation. The American review of public administration, 34(4), 315-353.
Schein, E. H. (1961). Management development as a process of influence. Industrial Management Review (pre-1986), 2(2), 59.
Susskind, L. E. (2008). Arguing, bargaining, and getting agreement. The Oxford handbook of public policy, 269-295.
Wilson, J. Q. (1980). The politics of regulation. New York : Basic Books, Inc..

[언론보도자료 / 인터넷 자료]

「강원도민일보」. (2017). “기계화부대 훈련장 조성 설명회 무산”.
http://www.kado.net/news/articleView.html?idxno=878325 (2017.10.20.)

______________. (2017). “흥원창 기계화부대 부지 전면 재검토 요구”.
http://www.kado.net/news/articleView.html?idxno=887394 (2017.12.12.)

______________. (2018). “권익위, 기계화부대 훈련장 매입 사업 중재”,
http://www.kado.net/news/articleView.html?idxno=893096 (2018.01.17.)

「강원일보」. (2017). “[원주] ‘땅 주인도 모른채 졸속 환경평가’”.
http://www.kwnews.co.kr/nview.asp?s=501&aid=217101900100 (2017.10.20.)

__________. (2017). “[원주] 軍 흥호리 훈련장 조성사업 강행”.
http://www.kwnews.co.kr/nview.asp?s=501&aid=217120400047 (2017.12.05.)

__________. (2018). “[원주] 軍 훈련장 섬강캠핑장 인근 가닥”.
http://www.kwnews.co.kr/nview.asp?s=501&aid=218022100035 (2018.02.22.)

「국민권익위원회」. (2018). “군부대-주민 마찰, 원주시 부론면 ‘탱크집결장’ 조성... 민·관·군 함께 해결책 찾았다”.
http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156263891 (2018.04.12.)

「국방일보」. (2018). “안보 위한 소통과 양보로 민·군 동행의 날개 ‘활짝’”
http://kookbang.dema.mil.kr/newsWeb/20180502/5/BBSMSTR_000000010023/view.do (2018.05.01.)

__________. (2018). “과학 입힌 훈련, 막강 기동력에 ’가속 엔진‘”
http://kookbang.dema.mil.kr/newsWeb/20181108/18/BBSMSTR_000000010023/view.do (2018.11.07.)

__________. (2020). “폭 8m·길이 280m 부교 구축, 60분이면 충분했다”
http://kookbang.dema.mil.kr/newsWeb/20200116/8/BBSMSTR_000000010023/view.do (2020.01.15.)

「원주투데이」. (2017). “부론면, 군부대 신설 강력 반발”.
http://www.wonjutoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=99715 (2017.10.23.)

「인천일보」. (2018). “여주시장 쏟아낸 감정적 발언... 너무 나갔나”.
http://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=906985 (2018.10.08.)

「SBS」. (2017). “사드기지 공사 장비 등 반입 또 충돌…주민 등 20여명 부상”. https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004494360&plink=ORI&cooper=NAVER (2017.11.21.)

홍힘찬(洪힘찬): 주저자. 연세대학교 행정학과 석사를 졸업하였다. 주요 관심분야는 국방정책, 군구조, 갈등관리 등이다(honghimchan@yonsei.ac.kr).

이정욱(李政昱): 교신저자. 미국 조지아대학교에서 행정학 박사 학위를 취득하였고 현재 연세대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 연구분야는 전략적 정책관리, 공공리더십, 성과관리 등이다(leejungwook@yonsei.ac.kr).

Designing and Implementing Successful Public Deliberation: An Exploratory Case Study of a Civilian-Military Conflict

Hong Him Chan & Lee Jung Wook

Public deliberation is more widely used than ever in public policy-making. It is hailed by many as an innovative tool for discovering, reflecting and balancing values and interests of a complex array of stakeholders, thereby enhancing the legitimacy of policy decisions. However, cases are also reported where decisions are blocked, delayed or biased in the process of public deliberation. These potential costs and benefits suggest the importance of properly designing and implementing public deliberation, what one might call 'successful public deliberation.' This study explores strategies for successful public deliberation by identifying a series of managerial tasks and activities expected on the part of government and its managers. A recent civic-military conflict case was utilized for illustration to highlight and validate the importance of such tasks and activities. The case analysis suggests that public deliberation creates value only when it is properly planned, designed, and implemented by public managers with essential competencies in it. This study contributes to the literature by providing a framework for understanding, analyzing and practicing successful public deliberation.

[Key words: Public Deliberation, Successful Public Deliberation, Framework, Civil-Military Conflict]

「국정관리연구」 제16권 제2호(2021. 06): *97-130*

공공 연구기관 과학기술인력의 이직의도 영향요인 규명에 관한 연구

김선아·박성민·최성주

본 연구의 목적은 공공 연구기관 과학기술인력의 이직의도 영향요인 규명을 통해 인사 및 조직 관리의 관점에서 이들의 이직을 예방하기 위한 관리적 대안을 제시하는 것에 있다. 이에 본 연구는 독립변수를 관리적 특성(분배적 공정성, 절차적 공정성, 직무 자율성), 적합성(개인-직무적합성, 개인-조직 적합성), 사회적 지원 인식(상사 지원 인식, 조직 지원 인식), 사회자본(신뢰, 규범, 네트워크), 심리자본(자기효능감, 희망, 낙관주의, 회복탄력성) 등으로 구성하였고 종속변수인 이직의도를 갈등적 이직의도와 발전적 이직의도로 세분화하였다. 분석 결과 갈등적 이직의도에는 자기효능감(+) 〉 상사 지원 인식(-) 〉 규범(-) 〉 조직 지원 인식(-) 〉 회복탄력성(-) 〉 자율성(-) 등의 순으로 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었고 발전적 이직의도에는 규범(-) 〉 자기효능감(+) 〉 네트워크(+) 〉 자율성(-) 등의 순으로 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 본 연구는 이러한 연구 결과를 토대로 공공연구기관 과학기술인력의 이직을 예방하기 위한 정책적 함의를 제시하였다.

[주제어: 과학기술인력, 이직의도, 발전적 이직의도, 갈등적 이직의도]

Ⅰ. 서론

4차 산업혁명 시대의 도래로 국가의 경쟁력 향상에 있어 과학기술의 중요성이 어느 때보다 강조되고 있다. 이에 우수 과학기술인력의 양성 및 확보를 위해 국가적 차원에서 다양한 정책적 노력을 전개하고 있다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 최근 과학기술 발전에 있어 중추적 역할을 담당하고 있는 과학기술분야 정부출연연구기관의 높은 이직률이 문제점으로 지적되었다. 국회 과학기술정보방송통신위원회에 따르면 2016년부터 2020년 6월까지 최근 5년간 과학기술분야 정부출연

이 논문은 경희대학교 미래사회에너지정책연구원의 지원(20182336)을 받아 수행된 연구입니다.
논문 접수일: 2021.05.28, 심사기간(1차~2차): 2021.06.07~06.30, 게재확정일: 2021.06.30

연구기관에서 연평균 약 129명의 자발적 퇴직자가 발생하였고 이들의 절반 이상은 정부출연연구기관보다 정년이 길고 연구 활동에 있어 보다 높은 수준의 자율성이 보장되는 대학교로 이직한 것으로 나타났다(해럴드경제, 2020.09.28. 재인용). 조직 구성원의 잦은 이직은 조직적 차원에서 업무 수행의 연속성 저하, 신규 인력의 모집·선발 및 교육·훈련 비용의 발생, 기존 구성원의 결속력 약화 등 부정적 효과를 유발한다. 이에 과학기술 분야를 비롯하여 연구개발 영역에서는 전문성을 갖춘 인재를 유지하도록 하는 것이 중요한 관리과제로 인식되어 왔다(Chang et al., 2008). 특히 중·장기적으로 수행되는 연구 과제의 비중이 높은 과학기술 분야의 특수성을 고려할 때 과학기술분야 공공 연구기관 구성원의 이직으로 인한 사회적 손해는 더욱 크기 때문에 이를 예방하기 위한 노력이 필요하다.

하지만 이렇게 과학기술분야 정부출연연구기관의 높은 이직율이 문제점으로 지적되고 있음에도 불구하고 인사 및 조직 관리의 관점에서 이직을 예방하기 위한 대안을 탐색한 연구는 미흡함을 확인할 수 있었다. 과학기술인력에 대한 연구는 주로 과학기술인력 양성 및 확보에 관한 연구, 과학기술인력 관리 정책의 효과성을 분석하고 정책 방향을 탐색한 연구, 과학기술인력 관리에서 성별 특성을 고려한 연구 등에 집중되어 있었고 이직 및 이직의도 등 과학기술인력의 직무태도에 관한 연구는 비교적 최근에서야 시작되었기 때문이다. 이에 본 연구에서는 “과학기술인력의 이직의도에 영향을 미치는 요인은 무엇인가?”라는 연구 질문을 토대로 연구를 수행하였다. 이직은 예방적 관점에서 접근해야하는 행위이고 이직의도는 이러한 이직 행위를 예측하는데 있어 가장 설명력이 높은 핵심 변수이기 때문이다.

본 연구는 관리적 특성(분배적 공정성, 절차적 공정성, 직무 자율성), 적합성(개인-직무적합성, 개인-조직 적합성), 사회적 지원 인식(상사 지원 인식, 조직 지원 인식), 사회자본(신뢰, 규범, 네트워크), 심리자본(자기효능감, 희망, 낙관주의, 회복탄력성) 등을 포함하여 다양한 측면에서 이직의도 영향요인을 탐색하였다. 또한 종속변수인 이직의도는 갈등적 이직의도와 발전적 이직의도로 세분화하였다. 구체적으로 과학기술인력의 이직의도 영향요인 규명을 위해 제2장에서는 이직의도의 개념과 영향요인에 대한 이론적 논의와 과학기술인력 관련 선행연구를 검토하였으며 이를 기반으로 제3장에서는 과학기술인력 이직의도 영향요인 규명을 위한 연구 모형과 연구 가설, 측정과 척도, 자료 수집 및 분석 방법에 대한 논의를 진행하였다. 제4장에서는 제3장에서 제시한 연구가설 검증을 위한 실증 분석을 시행하였으며 제5장에서는 가설 검증 결과를 바탕으로 본 연구의 이론적 함의와 과학기술인력의 이직의도를 낮추기 위한 정책적 함의를 제시하였다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 선행 연구 검토

1. 이론적 논의

1) 이직의도의 개념에 대한 논의

조직 구성원이 실제로 조직을 떠나는 행위를 의미하는 이직(Turnover)은 업무 수행의 연속성 저하, 조직 내 의사소통 네트워크 손상, 새로운 인력에 대한 사회화 비용의 증가 등 조직 효과성 측면에서 부정적인 결과를 초래하는 요인이다. 이로 인해 조직·인사 관리 분야에서 이직은 중요한 관리 이슈로 논의되어 왔다. 특히 다수의 학자들은 이직으로 인한 잠재적 악영향이 일반 조직에서보다 지식기반 조직에서 더욱 크다는 점을 지적하였다(Miller, 1986; Oh et al., 2006; Chang et al., 2008). 연구 개발 업무를 주로 담당하는 지식기반 조직에서는 새로운 지식을 창출하는 과정에서 조직구성원 간의 아이디어 교환과 피드백 등 상호의존적인 활동이 연속적으로 일어나기 때문에 새롭게 채용된 사람이 기존의 숙련된 인력의 역할을 빠르게 대체하는 것이 어렵고, 심각한 경우 진행 중인 프로젝트가 중단되는 상황이 초래될 수 있기 때문이다(Miller, 1986). 따라서 지식기반 조직에서는 숙련된 인적 자본을 유지하는 것이 높은 성과를 창출하는데 필요한 핵심 요소로 논의되고 있다.

이직은 의사결정 주체가 누구인가에 따라 자발적 이직과 비자발적 이직으로 구분할 수 있다(Mitchell et al 2001; Lee et al., 2004; Crossley et al., 2007; Lee et al., 2008; Peltokorpi et al 2015; Rubenstein et al., 2018; Yang et al., 2018; Rubenstein et al., 2020). 자발적 이직은 자신의 성장과 발전에 대한 욕구, 보상 및 근무 조건에 대한 불만족, 상사 및 동료와의 갈등, 결혼 등 개인적 이유로 조직구성원 스스로 이직을 결정하는 경우를 의미하며 비자발적 이직은 정리해고, 징계에 의한 해고, 정년퇴직 등 조직구성원 스스로의 결정이 아닌 조직이나 기타 환경적 요인 등에 의해 발생하는 이직을 의미한다. 이에 인사 및 조직 관리 분야에서 주로 관심을갖는 것은 관리를 통해 일정 수준 통제가 가능한 자발적 이직이다.

다만 관리적 차원에서 이직은 예방적 관점에서 접근해야 하는 주제이기 때문에 실제 연구의 대상이 되는 것은 발생한 후에 파악이 가능한 이직(Turnover)이 아니라 이직의 예측 변수인 이직의도(Turnover Intention)이다. 특히 이직의도는 이직을 예측하는 가장 강력한 단일 요인으로 논의되고 있다(Michaels & Spector, 1982; Lee & Mowday, 1987; Abrams et al., 1998; Joo & Park, 2010; Cho & Lewis,

2011). 개념적 측면에서 이직의도는 조직 구성원이 소속된 조직을 떠나고자 하는 의도로 이해할 수 있다. 구체적으로 Mobley(1982)는 이직의도를 "조직에서 금전적 보상을 받는 개인이 조직에서 구성원으로서의 역할을 포기하는 것"이라고 정의하였으며 Tett & Meyer(1993)은 이직의도를 "의도적이고 자발적으로 조직을 떠나고자 하는 것"이라고 정의하였다. 유사한 맥락에서 Aydogdu & Asikgil(2011)도 이직의도를 "조직을 탈퇴하고자 하는 개인의 행동적 태도"라고 정의하였고 Cho & Son(2012)도 이직의도를 "자신의 의지에의해서 조직을 떠나고자 하는 것"이라고 정의하였다. 이처럼 이직의도는 개념적 측면에서 자발적 특성을 내포하고 있다. 한편 Kim & Park(2014)은 자발적 이직의도를 발전적 이직의도(Developmental Turnover Intention)와 갈등적 이직의도 등 2가지 유형으로 구분하여 개념화 하였다. 발전적 이직의도는 성장하고자 하는 욕구, 더 많은 자기 발전의 기회, 더 나은 보상의 제공 등으로 인해 유발되는 이직의도를 의미하며, 갈등적 이직의도(Conflictual Turnover Intention)는 조직 내에서 발생하는 대인관계 갈등에 의해 유발되는 이직의도를 의미한다.

2) 이직의도의 영향요인에 대한 논의

이직의도가 이직을 예측하는 핵심 요인으로 논의되면서 인사 및 조직 관리 분야에서 이직의도의 영향요인을 규명하는 다양한 연구가 수행돼왔다. 이직의도의 영향요인은 조직의 관리적 특성, 적합성 인지 수준, 조직으로부터의 지원 인식 수준, 사회자본, 심리자본 등으로 유형화 하여 살펴볼 수 있다.

첫째, 이직의도 영향요인으로 관리적 특성은 절차적 공정성, 분배적 공정성, 자율성 등을 살펴볼 수 있다. Adams(1963)의 공정성 이론에 따르면 조직 구성원들은 상대적 관점에서 타인과의 비교를 통해 자신이 투입한 노력에 대한 보상의 적절성을 판단하게 되고 그 과정에서 불공정성을 인식하게 되면 사기 저하, 직무 만족 저하, 이직율 향상 등의 부정적인 행태가 유발된다고 설명한다(Adams, 1963). 이에 관리적 측면에서 조직의 공정성 확보는 이직의도 감소에 있어 핵심 선행 요인으로 제시되고 있었다(Poon, 2012; Rai, 2013; 조상미 & 최미선, 2010; 이철기 & 이동진, 2012). 조직 내 공정성은 결과적 측면의 공정성을 의미하는 분배적 공정성과 과정적 측면의 공정성을 의미하는 절차적 공정성으로 구분하여 살펴볼 수 있다(Poon, 2012). 분배적 공정성은 행위의 결과로 나타나는 보수, 승진 등이 공정한가에 관한 것이고 절차적 공정성은 조직의 목적을 달성하는 과정에서 작동하는 절차,

규칙, 정책 등이 공정한가에 관한 것이다. 한편, 직무 자율성은 조직 구성원이 조직 내에서 자신이 담당하고 있는 직무를 수행할 때 직무 수행 일정과 방법, 절차 등을 결정하는데 있어 허용된 재량권을 의미한다(Hackman & Oldham, 1976). 직무 자율성 수준이 높으면 직무에 대한 책임감 수준을 향상시키고 스트레스를 감소시킴으로써 내재적 동기 및 직무만족도의 상승과 낮은 결근율 및 이직율과 같은 긍정적인 효과를 가져온다(Hackman & Oldham, 1976; Kim & Stoner, 2008; Dysvik & Kuvaas, 2013; 최병권, 2013).

둘째, 이직의도의 영향요인으로 적합성은 직무, 조직, 환경, 문화 등의 측면에서 동질성을 인지하는 정도를 의미한다. Schneider(1987)는 유인-선발-소멸 이론(ASA: Attraction Selection Attrition)을 통해 인적자원의 선발과 유지에 있어 적합성의 중요성을 강조하였다. 유인-선발-소멸 이론에 따르면 사람들은 자신과 비슷한 특성이 있는 조직이나 직무에 끌리게 되며(유인), 조직 역시 조직의 특성과 유사한 성질을 가진 사람을 선택하게 되고(선발), 이질적인 성질을 가진 사람들은 조직을 떠나거나 퇴출당할 가능성이 크다고(소멸) 설명한다. 구체적으로 이직의도 영향요인으로 적합성 특성은 개인-직무 적합성(P-J Fit: Person-Job Fit)과 개인-조직 적합성(P-O Fit: Person Organization Fit)으로 세분화할 수 있다. 개인-직무 적합성은 개인이 보유하고 있는 역량과 직무 수행을 위해 필요로 하는 역량 간의 일치 정도를 의미하며 개인-조직 적합성은 조직의 문화, 가치, 규범적 특성과 개인의 목표, 가치, 성격 및 태도적 특성 간의 일치 정도를 의미한다(Kristof, 1996). 개인-직무 적합성은 상호 보완적 부합성(Complementary Fit)을 강화하고 개인-조직 적합성은 상호 일치적 부합성(Supplementary Fit)을 강화하면서 조직 구성원의 심리적 안정감 유지에 기여하고 직무 열의도 향상, 직무 및 조직 몰입도 향상, 이직의도 감소에 있어 유효한 역할을 담당한다(Hassan et al., 2012; Memon et al., 2015; 김선아 외, 2013; 주효진, 2013; 이명성 & 한상린, 2016).

셋째, 이직의도 영향요인으로 조직으로부터의 지원 인식은 조직 지원 인식(POS: Perceived Organizational Support)과 상사 지원 인식(PSS: Perceived Supervisory Support)으로 구체화할 수 있다. 사회 교환 이론(Social Exchange Theory)은 조직 구성원이 조직으로부터의 지원을 인지하게 되면 호혜적 관점에서 조직에 도움이 되는 행동을 실제 행하게 된다고 설명하면서 조직 구성원의 긍정적인 행태를 유도함에 있어 조직으로부터의 지원 인식의 중요성을 강조하였다(Homans, 1961; Blau, 1964). 조직 지원 인식은 조직 구성원이 자신의 가치를 조직으로부터 인정받고, 필요로 할 때 조직으로부터 도움을 받을 수 있다고 인지하는 것을 의미하며, 상사 지

원 인식은 상사가 자신의 업무 수행 과정에 관심을 두고 자신에게 후원적 태도를 보인다고 인지하는 것을 의미한다(Eisenberger et al., 1986; Greenhaus et al., 1990). 조직 구성원이 조직으로부터의 지원을 인식하게 되면 자신에게 부여된 역할을 충실히 수행하려고 하며 이 과정에서 조직에 감정적 애착을 느끼고 조직 시민 행동의 유발, 이직의도의 감소 등을 기대할 수 있게 된다(Dawley et al., 2010; Dysvik & Kuvaas, 2013; 이종찬, 2010; 조상미 & 최미선, 2010; 최다은 외, 2019).

넷째, 이직의도 영향요인으로 사회자본은 구성원 간의 협력과 상호지원을 가능하게 하는 토대로서 조직 구성원들에게 안정감을 가져다주고 직무 만족 및 조직 몰입 수준을 높여 이직의도를 감소시키는데 기여한다(Han et al., 2013; 이명성 & 한상린, 2016; 최광우 & 이승윤, 2017). 이러한 사회자본은 관계적(Relational), 구조적(Structural), 인지적(Cognitive) 특성을 내포하고 있다(Nahapiet & Ghoshal, 1998). 관계적 특성은 조직 구성원들 간의 상호작용을 통해 구축된 결과물로 신뢰, 호혜성 등을 의미하며 구조적 특성은 조직과 조직 간, 조직과 개인 간의 네트워크를 의미한다. 또한 인지적 특성은 조직 구성원들이 공유하고 있는 공유된 가치와 규범 등을 의미한다.

마지막으로 이직의도 영향요인으로 심리자본은 개인이 보유하고 있는 긍정적인 마음 상태로 이러한 심리자본의 형성은 조직 구성원이 현상을 바라보는 관점을 긍정적으로 변화시킴으로서 직무 만족, 조직 몰입, 직장 생활의 질 향상 등 긍정적 행태를 유발하고, 스트레스, 직무소진, 이직의도와 같은 부정적 행태를 감소시키는데 기여한다(Avey et al., 2009; Siu et al., 2015; 윤소천 외, 2013; 김선아 & 박성민, 2016; 최광우 & 이승윤, 2017). 이러한 심리자본은 자기효능감, 희망, 낙관주의, 회복탄력성 등으로 구성된다(Luthans & Youssef, 2007). 자기효능감(Self-Efficacy)은 자신에게 주어진 과업을 스스로의 힘으로 효과적으로 달성해 낼 수 있을 것이라는 자신에 대한 믿음을 의미하고 희망(Hope)은 자신이 추구하고자 하는 목표를 향해 의지를 갖고 나아가는 긍정적인 동기 부여 상태를 의미한다. 또한 낙관주의(Optimism)는 자신이 원하는 목표를 긍정적으로 바라보며 그것을 달성하는 방법들을 적극적으로 실천해 나가고자 하는 에너지를 의미하며, 회복탄력성(Resilience)은 좌절, 역경, 압박, 책임감의 증가와 같이 심리적 부담을 느끼는 상황에서도 이를 극복하고 안정적인 감정 상태를 유지할 수 있도록 하는 정서적 역량을 의미한다.

2. 선행 연구 검토

국가경쟁력 향상에 있어 과학기술의 중요성이 강조됨에 따라 2000년대 초부터 1) 과학기술인력 양성 및 확보에 관한 연구(류재우, 2004; 송하중 외, 2004; 권기헌·이홍재, 2005; 이지연 외, 2007; 홍성민, 2015), 2) 과학기술인력 정책의 효과성 분석 및 정책 방향 탐색에 관한 연구(홍성표·이성규, 2003; 박명수, 2007; 김광구 외, 2011), 3) 과학기술인력 관리에 있어 성별 특성을 고려한 연구(이은경, 2001; 조경호 외, 2009; 심정민 외, 2014; 최성주 외, 2020) 등 우수 과학기술인력의 양성 및 관리에 대한 연구가 활발히 수행되어 왔다.

다만 과학기술인력의 직무 태도, 특히 이직의도에 관한 연구는 비교적 최근에서야 시작되었기에 양적인 측면에서 부족함을 나타내고 있다. 우리나라 과학기술인력의 직무태도에 관한 연구는 Chang et al.(2008), 이찬수·김태운(2020)의 연구를 살펴볼 수 있다. 이중 Chang et al.(2008)의 연구는 연구 대상을 민간조직 구성원으로 한정하였고, 이찬수·김태운(2020)은 공공조직 구성원으로 한정하여 연구를 수행하였다. 구체적으로 Chang et al.(2008)의 연구는 우리나라의 전자 회사를 대상으로 공학 또는 자연과학 박사학위를 보유한 연구개발 전문가를 대상으로 개인의 인지양식, 업무 가치, 경력 지향과 같은 개인적 특성과 이직 간의 관계를 규명하였다. 이찬수·김태운(2020)의 연구에서는 신생 과학기술분야 정부출연연구기관 조직 구성원을 대상으로 보상(임금 수준, 복리 후생, 승진 인식), 대인관계(상사와의 관계, 동료와의 관계), 사회적 고립감 등이 조직 몰입(애착심, 친밀도, 충성심)과 이직의도(이직충동, 이직활동)에 미치는 영향을 분석하였다.

이와 같이 과학기술인력의 이직의도 영향요인 규명에 관한 연구는 시작 단계에 머무르고 있었기 때문에 논의의 범위가 한정적임을 확인할 수 있었다. 한편 연구대상을 과학기술인력으로 한정하지 않고, 민간/공공 부문 조직 구성원으로 확대하면 다양한 측면에서 이직의도 영향요인을 논의하고 있음을 확인할 수 있었다. 이직의도 영향요인 규명에 관한 초기 연구는 직무만족과 조직몰입을 이직의도의 핵심 선행요인으로 논의하였다(Michaels & Spector, 1982; Carsten & Spector, 1987; Shore & Martin, 1989; Blau & Boal, 1989). 이후 보다 폭넓은 관점에서 이직의도 영향요인을 규명하고자 하는 시도가 이루어지면서 관리적 측면에서는 보상 만족도, 공정성, 자율성, 교육 기회의 제공 등이, 구조적 측면에서는 의사소통의 용이성, 집권화 수준 등이, 관계적 측면에서는 사회자본, 상사 지원 인식, 동료 지원 인식 등이, 개인적 측면에서는 심리자본, 스트레스 수준, 직무 소진 등이 이직의도에 영향

을 미치는 요소로 논의되고 있었다(Cotton & Tuttle, 1986; Price & Mueller, 1986; Kim, 2005; Avey et al., 2009; Dawley et al., 2010; Hassan et al., 2012; Yang et al., 2011; Dysvik & Kuvaas, 2013; Han et al., 2013; Rai, 2013; Mustamil et al., 2014; Memon et al., 2015; Siu et al., 2015; Poon, 2019; 이종찬, 2010; 조상미 & 최미선, 2010; 이철기 & 이동진, 2012 ; 김선아 외, 2013; 윤소천 외, 2013; 주효진, 2013; 최병권, 2013; 이명성 & 한상린, 2016; 최광우 & 이승윤, 2017; 최다은 외, 2019).

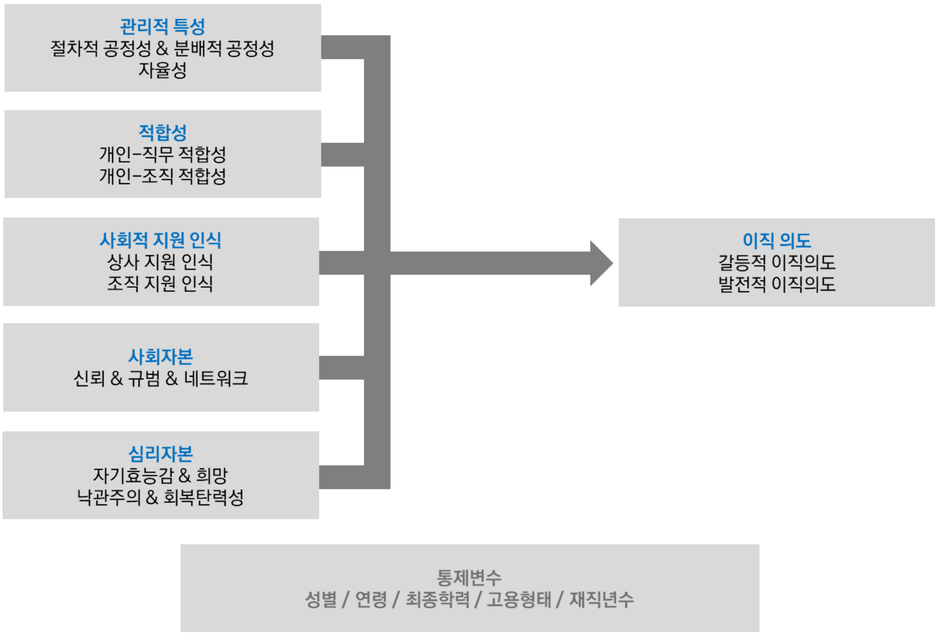
이처럼 현재 우리나라에서는 과학기술인력의 높은 이직률이 문제점으로 지적되고 있음에도 불구하고 과학기술인력의 이직의도 영향요인 규명에 관한 연구가 매우 부족함을 확인할 수 있었다. 조직·인사 관리 분야에서 수행된 이직의도 영향요인 규명에 관한 초기 연구는 직무만족과 조직몰입에 주목하였으나 이후에는 조직적 측면의 관리적·구조적 특성과 개인적 측면의 심리적·행태적 특성 등 다양한 요인을 다루고 있다. 하지만 과학기술인력 이직의도 영향요인 규명에 관한 연구는 개인적 특성, 관리적 특성 등으로 한정하여 논의를 전개하고 있었다. 본 연구에서는 과학기술인력의 이직의도 영향요인을 보다 폭 넓은 관점에서 탐색하고자 일반 조직 구성원의 이직의도 영향요인으로 논의되고 있던 다양한 선행 변수를 관리적 특성, 적합성, 사회적 지원 인식, 사회자본, 심리자본 등 5개 요소로 유형화하였다. 이에 본 연구는 과학기술인력의 이직의도 영향요인을 규명함에 있어 다양한 선행 변수를 다루었다는 측면에서 기존 연구와의 차별성을 발견할 수 있다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구 모형 및 연구 가설

이론적 논의 및 선행 연구 검토를 통해 이직의도 영향요인을 조직의 관리적 특성, 개인이 인지하는 조직 및 직무와의 적합성 수준, 조직으로부터의 지원 인식 수준, 사회자본, 심리자본 등으로 유형화하여 살펴볼 수 있었다. 이를 토대로 본 연구는 과학기술인력의 이직의도 영향요인을 관리적 특성, 적합성, 사회적 지원 인식, 사회자본, 심리자본으로 유형화 하여 〈그림 1〉과 같은 연구 모형을 설정하였다.

〈그림 1〉 연구 모형



구체적으로 관리적 특성은 절차적 공정성, 분배적 공정성, 직무 자율성 등 3가지 변수로 구성하였고, 적합성은 개인-직무 적합성, 개인-조직 적합성 등 2가지 변수로 구성하였다. 사회적 지원 인식은 상사 지원 인식, 조직 지원 인식 등 2가지 변수로 구성하였고, 사회자본은 신뢰, 규범, 네트워크 등 3가지 변수로 구성하였다. 마지막으로 심리자본은 자기효능감, 희망, 낙관주의, 회복탄력성 등 4가지 변수로 구성하였다. 이와 더불어 결과요인인 이직의도는 갈등적 이직의도와 발전적 이직의도로 구성하였으며 인구사회학적 특성인 성별, 연령, 최종학력, 고용형태, 재직기간 등 5개 요소를 통제변수로 설정하였다. 그리고 이러한 연구모형을 기반으로 〈표 1〉과 같은 연구가설을 설정하였다.

〈표 1〉 연구 가설

구분		세부 가설
관리적 특성	분배적 공정성	가설 1-1: 분배적 공정성은 갈등적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다. 가설 1-2: 분배적 공정성은 발전적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
	절차적 공정성	가설 1-3: 절차적 공정성은 갈등적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다. 가설 1-4: 절차적 공정성은 발전적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
	직무 자율성	가설 1-5: 직무 자율성은 갈등적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다. 가설 1-6: 직무 자율성은 발전적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
적합성	개인-직무 적합성	가설 2-1: 개인-직무 적합성은 갈등적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다. 가설 2-2: 개인-직무 적합성은 발전적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
	개인-조직 적합성	가설 2-3: 개인-조직 적합성은 갈등적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다. 가설 2-4: 개인-조직 적합성은 발전적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
사회적 지원 인식	상사 지원 인식	가설 3-1: 상사 지원 인식은 갈등적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다. 가설 3-2: 상사 지원 인식은 발전적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
	조직 지원 인식	가설 3-3: 조직 지원 인식은 갈등적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다. 가설 3-4: 조직 지원 인식은 발전적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
사회 자본	신뢰	가설 4-1: 신뢰는 갈등적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다. 가설 4-2: 신뢰는 발전적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
	규범	가설 4-3: 규범은 갈등적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다. 가설 4-4: 규범은 발전적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
	네트워크	가설 4-5: 네트워크는 갈등적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다. 가설 4-6: 네트워크는 발전적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
심리 자본	자기효능감	가설 5-1: 자기효능감은 갈등적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다. 가설 5-2: 자기효능감은 발전적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
	희망	가설 5-3: 희망은 갈등적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다. 가설 5-4: 희망은 발전적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
	낙관주의	가설 5-5: 낙관주의는 갈등적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다. 가설 5-6: 낙관주의는 발전적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
	회복탄력성	가설 5-7: 회복탄력성은 갈등적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다. 가설 5-8: 회복탄력성은 발전적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

2. 측정 및 척도

본 연구의 독립변수인 관리적 특성, 적합성, 사회적 지원 인식, 사회자본, 심리자본 등과 종속변수인 이직의도를 측정하기 위해 활용한 측정 항목 및 척도는 〈표 2〉와 같다. 관리적 특성은 분배적 공정성, 절차적 공정성, 직무 자율성 모두 각 3문항으로 측정하였고 적합성은 개인-직무 적합성, 개인-조직 적합성 모두 각 6문항으로

측정하였다. 사회적 지원 인식은 상사 지원 인식, 조직 지원 인식 모두 각 3문항으로 측정하였고 사회자본도 신뢰, 규범, 네트워크 모두 각 3문항으로 측정하였다. 또한 심리자본도 하위요소인 자기효능감, 희망, 낙관주의, 회복탄력성 모두 각 3문항으로 측정하였다. 마지막으로 종속변수인 이직의도는 갈등적 이직의도 3문항, 발전적 이직의도 5문항으로 측정하였고, 독립변수와 종속변수를 측정하기 위한 모든 항목은 리커트 5점 척도로(1점: 매우 부정~5점: 매우 긍정)로 구성하였다.

〈표 2〉 측정과 척도

구분			측정 항목	척도
독립변수	관리적 특성	분배적 공정성	① 내 기관은 내 노력에 대한 정당한 보수를 제공한다. ② 내 기관은 내 노력에 합당한 승진 기회를 제공한다. ③ 내 기관은 내 노력에 대해 정당한 보상(보수 이외)을 제공한다.	리커트 5점 척도
		절차적 공정성	① 내 기관은 일관성 있는 절차 기준을 따르고 있다. ② 내 기관은 공정하게 절차를 실시한다. ③ 내 기관의 절차는 근로자가 납득할 수 있는 수준이다.	리커트 5점 척도
		직무 자율성	① 나는 직무와 관련된 의사결정에 있어 영향력을 미칠 수 있다. ② 나는 업무 수행 방법과 관련해 상당한 수준의 재량권을 갖고 있다. ③ 나는 업무 처리와 관련해 내가 원하면 상당수준의 자율성을 가질 수 있다.	리커트 5점 척도
	적합성	개인 직무 적합성	① 나는 직무수행에 필요한 지식, 기술 및 능력을 갖고 있다. ② 내 능력은 직무가 요구하는 바에 잘 맞는다. ③ 나는 현재 수행하고 있는 직무에 잘 맞는다. ④ 내가 현재 수행하고 있는 직무는 내가 원하는 직무이다. ⑤ 내가 직무를 통하여 추구하는 것과 현재 직무가 제공하는 바는 잘 맞는다. ⑥ 현재 직무는 나와 잘 맞는다.	리커트 5점 척도
		개인 조직 적합성	① 조직이 추구하는 가치관과 내가 추구하는 가치관이 잘 맞는다. ② 내가 추구하는 가치는 기간 구성원의 가치와 잘 맞는다. ③ 내 성격은 조직의 성격과 잘 맞는다. ④ 내가 추구하는 목표는 기관이 추구하는 목표와 비슷하다. ⑤ 나의 기관은 내가 필요로 하는 것을 충족시킨다. ⑥ 전체적으로 나와 기관은 잘 맞는다.	리커트 5점 척도
	사회적 지원 인식	상사 지원 인식	① 나의 상사는 내 업무 성과를 개선하기 위한 건설적인 제안을 한다. ② 나의 상사는 내가 하는 말을 경청한다. ③ 나의 상사는 나를 존중하며 대한다	리커트 5점 척도
		조직 지원 인식	① 내가 필요할 때 내 기관은 적극적으로 도움을 준다. ② 내 기관은 나의 복지에 진정으로 관심을 가진다. ③ 나의 직장은 내가 건강함을 유지할 수 있도록 도와준다.	리커트 5점 척도

구분			측정 항목	척도
독립변수	사회자본	신뢰	① 나는 내가 속한 부서의 동료들을 신뢰한다. ② 나는 내가 속한 부서의 상사를 신뢰한다. ③ 나는 내가 속한 부서의 부하들을 신뢰한다.	리커트 5점 척도
		규범	① 내가 속한 조직의 구성원들은 조직 전체의 규범과 규칙을 잘 지키는 편이다. ② 내가 속한 조직의 구성원들은 조직 내부의 질서를 잘 지키는 편이다. ③ 내가 속한 조직에는 규칙과 규범이 잘 정립되어 있다.	리커트 5점 척도
		네트워크	① 내가 속한 부서는 직원들 간의 정보공유와 커뮤니케이션이 원활하게 일어나는 편이다. ② 내가 속한 조직 내부에 나에게 도움이 되는 인적네트워크를 갖고 있다. ③ 나는 조직 외부에 나에게 도움이 되는 인적네트워크를 갖고 있다.	리커트 5점 척도
	심리자본	자기효능감	① 나는 장기적인 문제를 분석해서 해결책을 찾는 일에 자신이 있다. ② 나는 내 분야에서 어려움에 처했을 때 이에 대응할 자신이 있다. ③ 나는 업무 분야에서 목표 설정을 도울 수 있는 자신이 있다.	리커트 5점 척도
		희망	① 만약 업무 중에 어려움을 스스로 해결해야 한다면, 그러한 문제를 해결해 나갈 다양한 방안을 생각해 낼 수 있다. ② 어떠한 문제든지 그것을 해결할 수 있는 방법은 다양하다. ③ 나는 업무 목표에 도달할 수 있는 다양한 방안을 찾을 수 있다.	리커트 5점 척도
		낙관주의	① 나는 항상 내 직무의 밝은 면을 보려고 한다. ② 나는 내가 하는 일의 전망에 대해 낙관적이다. ③ 나는 어두운 부분이 있으면 반드시 밝은 부분도 있다는 믿음으로 업무를 대한다.	리커트 5점 척도
		회복탄력성	① 직장에서 좌절할 때 그것을 견뎌내고 회복하기가 어렵다(역코딩). ② 나는 종종 직장에서 겪는 어려움을 다양한 방식으로 잘 관리한다. ③ 나는 경험이 있기 때문에 직장에서의 힘든 시간을 잘 극복할 수 있다.	리커트 5점 척도
종속변수	이직의도	갈등적 이직의도	① 나는 상사와의 갈등으로 이직을 고려하고 있다. ② 나는 동료와의 갈등으로 이직을 고려하고 있다. ③ 나는 직장 내 괴롭힘으로 인해 이직을 고려하고 있다.	리커트 5점 척도
		발전적 이직의도	① 나는 승진 및 발전 기회가 더 많은 곳으로의 이직을 고려하고 있다. ② 나는 더욱 많은 보수를 위해 이직을 고려하고 있다. ③ 나는 교육 기회가 더 많은 곳으로의 이직을 고려하고 있다. ④ 나는 성과 인정 기회가 더 많은 곳으로의 이직을 고려하고 있다. ⑤ 나는 더욱 안정적인 조직으로의 이직을 고려하고 있다.	리커트 5점 척도

3. 자료 수집 및 분석 방법

본 연구에서는 실증 분석을 위해 한국수력원자력이 발주하고 경희대학교 미래사회에너지정책연구원이 수행한 〈여성과학기술인력 활용에 대한 연구: 에너지 및 과학기술분야 여성과학기술인력 채용-승진목표제의 정책효과성 분석을 중심으로〉 과

제의 일환으로 수집된 설문조사 자료를 활용하였다. 해당 연구에서는 표본 추출에 있어 '여성과학기술인력 채용-승진목표제' 추진 대상인 103개 기관(29개 정부출연, 66개 국공립, 8개 공사부설)의 조직 구성원을 대상으로 성별 및 연령별 분포를 고려한 층화 무작위 표본 추출법(Stratified Random Sampling) 방식을 활용하였다. 설문은 2019년 4월 1일부터 5월 31일까지 약 2개월 간 진행되었고, 기관 담당자에게 사전에 설문에 대한 협조를 요청한 후 가능하다고 답변받은 약 10개 기관에 대한 직접 방문을 통해 설문을 진행하였다. 설문지는 200부를 배포하고 총 152부를 수거하여 전체 회수율은 76.0%였으나 이 중 유의미한 131명의 응답 자료만 분석에 활용하였기 때문에 유효 회수율은 65.5%이다.

해당 자료에 대해서는 3단계 자료 분석 과정을 거쳤다. 먼저 독립변수인 관리적 특성, 적합성, 사회적 지원 인식, 사회자본, 심리자본과 종속변수인 이직의도 수준을 살펴보기 위해 기술 통계 분석을 시행하였다. 다음으로 측정문항의 신뢰도 검증을 위한 내적 일관성 분석과 타당도 검증을 위한 탐색적 요인 분석을 시행하였다. 마지막으로 가설검증을 위한 다중 회귀 분석을 시행하였다.

Ⅳ. 실증 분석

1. 표본의 특성

본 연구의 실증분석에서 활용한 표본의 인구사회학적 특성은 〈표 3〉과 같다. 구체적으로 응답자의 성별 분포를 살펴보면 남성이 62.3%(81명)로 여성 37.7%(49명)보다 많은 것으로 나타났고 연령 분포를 살펴보면 45세 이상~55세 미만이 전체의 32.8%(43명)로 가장 많은 것으로 나타났으며 그 다음으로 25세 이상~35세 미만 30.5%(40명), 35세 이상~45세 미만 29.0%(38명), 55세 이상 4.6%(5명), 25세 미만 3.1%(4명) 등의 순으로 나타났다. 최종학력 분포를 살펴보면 학사 졸업이 전체의 40.0%(52명)로 가장 많은 것으로 나타났으며 그 다음으로 석사 졸업 26.8%(35명), 박사 졸업 31.6%(41명), 고졸 이하 1.5%(2명) 등의 순으로 나타났다. 고용 형태 분포를 살펴보면 정규직이 83.6%(107명)로 비정규직 16.4%(21명)보다 많은 것으로 나타났고 기관유형별 분포를 살펴보면 정부출연연구기관이 전체의 70.5%(91명)로 가장 많은 것으로 나타났으며 그 다음으로 공사부설연구기관 26.4%(34명), 국립연구기관 및 공립연구기관 각 1.6%(2명) 등의 순으로 나타났다. 또한 직급별 분포를 살

펴보면 책임급이 전체의 37.3%(47명)로 가장 많은 것으로 나타났으며 그 다음으로 원급 31.7%(40명), 선임급 27.0%(34명), 수석급 4.0%(5명) 등의 순으로 나타났다. 마지막으로 재직연수 분포를 살펴보면 5년 이하가 전체의 34.4%로 가장 많은 것으로 나타났으며 그 다음으로 10년 이상~15면 미만 22.1%(29명), 15년 이상~20년 미만 17.6%(23명), 5년 이상~10년 미만 16.0%(21명), 20년 이상 9.9%(13명) 등의 순으로 나타났다.

〈표 3〉 표본의 인구사회학적 특성

구분	내용	빈도	비율	구분	내용	빈도	비율
성별	남성	81명	62.3%	기관 유형	정부출연연구기관	91명	70.5%
	여성	49명	37.7%		국립연구기관	2명	1.6%
연령	25세 미만	4명	3.1%		공립연구기관	2명	1.6%
	25세 이상~35세 미만	40명	30.5%		공사부설연구기관	34명	26.4%
	35세 이상~45세 미만	38명	29.0%	직급	원급	40명	31.7%
	45세 이상~55세 미만	43명	32.8%		선임급	34명	27.0%
	55세 이상	5명	4.6%		책임급	47명	37.3%
최종 학력	고졸 이하	2명	1.5%		수석급	5명	4.0%
	학사	52명	40.0%	재직 연수	5년 이하	45명	34.4%
	석사	35명	26.8%		5년 이상~10년 미만	21명	16.0%
	박사	41명	31.6%		10년 이상~15년 미만	29명	22.1%
고용 형태	정규직	107명	83.6%		15년 이상~20년 미만	23명	17.6%
	비정규직	21명	16.4%		20년 이상	13명	9.9%
총합						131명	100%

2. 인식적 특성

이직의도 영향요인 규명에 관한 가설 검증을 진행하기에 앞서 연구에서 설정한 관리적 특성, 적합성, 사회적 지원 인식, 사회자본, 심리자본, 이직의도 등 독립변수와 종속변수에 대한 인식적 특성을 살펴보기 위해 기술 통계 분석을 시행하였다(〈표 4〉 참조).

구체적으로 독립변수 중 관리적 특성 변수의 경우 직무 자율성 인식 수준이 가장 높게 나타났으며(3.4043점) 그 다음으로 절차적 공정성(3.3085점), 분배적 공정성

(3.1968점) 등의 순으로 나타났다. 적합성 변수의 경우 개인-직무 적합성 수준이 (3.4663점) 개인-조직 적합성 수준(3.3493점)보다 높게 나타났으며 사회적 지원 인식 변수의 경우 상사 지원 인식 수준이(3.4982점) 조직 지원 인식 수준(3.1170점)보다 높게 나타났다. 사회자본 변수의 경우 규범 수준이 가장 높게 나타났으며 (3.5233점), 그 다음으로 신뢰(3.4043점), 네트워크(3.4588점) 등의 순으로 나타났고, 심리자본 변수의 경우 희망 수준이 가장 높게 나타났으며(3.5580점), 그 다음으로 낙관주의(3.5362점), 자기효능감(3.4982점), 회복탄력성(3.4740점) 등의 순으로 나타났다. 종속변수의 경우 이직의도 중 발전적 이직의도가(2.4383점), 갈등적 이직의도(2.0674점)보다 높게 나타나고 있었으나, 발전적 이직의도와 갈등적 이직의도 모두 보통 수준(3점) 이하인 것을 확인할 수 있었다.

〈표 4〉 인식적 특성

구분			평균	표준편차	최소값	최대값
독립변수	관리적 특성	분배적 공정성	3.1968	0.6316	1.00	5.00
		절차적 공정성	3.3085	0.7103	1.25	5.00
		직무 자율성	3.4043	0.6063	1.67	5.00
	적합성	개인-직무 적합성	3.4663	0.5833	2.33	5.00
		개인-조직 적합성	3.3493	0.5355	2.00	5.00
	사회적 지원 인식	상사 지원 인식	3.4982	0.6943	1.67	5.00
		조직 지원 인식	3.1170	0.5981	1.00	5.00
	사회자본	신뢰	3.4910	0.5909	2.00	5.00
		규범	3.5233	0.6126	1.67	5.00
		네트워크	3.4588	0.5176	2.33	4.67
	심리자본	자기효능감	3.4982	0.6170	1.33	5.00
		희망	3.5580	0.6014	2.33	5.00
		낙관주의	3.5362	0.6249	1.67	5.00
		회복탄력성	3.4740	0.6109	1.33	5.00
종속변수	이직의도	갈등적 이직의도	2.0674	0.8318	1.00	3.67
		발전적 이직의도	2.4383	0.8979	1.00	5.00

3. 신뢰도 및 타당도 검증

이직의도 영향요인 규명에 관한 가설 검증을 진행하기에 앞서 관리적 특성, 적합성, 사회적 지원 인식, 사회자본, 심리자본, 이직의도 등 독립변수와 종속변수에 대한 측정 도구의 신뢰도 검증을 위한 내적일관성 분석과 타당도 검증을 위한 탐색적 요인 분석을 시행하였다(〈표 5〉 참조).

구체적으로 신뢰도 검증을 위한 내적 일관성 분석 결과 모든 구성 개념의 Cronbach's α값이 0.7 이상으로 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 더불어 타당도 검증을 위한 탐색적 요인 분석 결과(주성분 분석 및 배리맥스 회전법 적용) 독립변수는(KMO 측도: 0.825 / Bartlett의 구형성 검정: p〈0.001) 각 측정 항목의 공통성이 모두 0.4 이상으로 나타났으며 고유값(Eigenvalue)이 1 이상인 요인이 총 14개 추출되었음을 확인할 수 있었다. 해당 14개 요인은 전체 48개 입력 변수들이 가지는 총 분산을 약 74.855% 설명하고 있었다. 또한 종속변수는(KMO 측도: 0.857 / Bartlett의 구형성 검정: p〈0.001) 각 측정 항목의 공통성이 모두 0.7 이상으로 나타났으며 고유값(Eigenvalue)이 1 이상인 요인이 총 2개 추출되었음을 확인할 수 있었다. 해당 2개 요인은 전체 8개 입력 변수들이 가지는 총 분산을 약 83.225% 설명하고 있었다. 이러한 분석 결과를 종합할 때 연구에서 설정한 독립변수와 종속변수에 대한 측정 도구가 통계적으로 신뢰도와 타당도를 확보하고 있음을 확인할 수 있었다.

〈표 5〉 내적일관성 분석 및 탐색적 요인 분석 결과

구분			신뢰도 분석	타당도 검증													
			Cronbach's α	요인 1	요인 2	요인 3	요인 4	요인 5	요인 6	요인 7	요인 8	요인 9	요인 10	요인 11	요인 12	요인 13	요인 14
독립변수	분배적 공정성	DJ 1	0.852	0.075	0.082	0.078	0.104	0.689	0.023	0.226	0.081	0.267	0.001	0.074	0.051	0.035	0.155
		DJ 2		0.115	0.165	0.157	0.181	0.657	0.207	0.124	0.191	0.125	0.194	0.099	0.039	0.041	0.189
		DJ 3		0.120	0.024	0.055	0.106	0.815	0.119	0.068	0.036	0.098	0.183	0.095	0.097	0.016	0.074
	절차적 공정성	PJ 1	0.899	0.126	0.226	−0.142	0.629	0.148	0.129	0.047	0.192	0.017	−0.091	0.162	0.147	0.006	−0.092
		PJ 2		0.152	0.136	−0.064	0.552	0.083	0.014	0.121	0.202	0.128	−0.145	0.174	0.236	0.108	−0.278
		PJ 3		0.069	0.093	−0.100	0.680	0.094	0.118	0.172	0.076	0.021	−0.033	0.253	0.004	0.167	−0.027
	직무 자율성	JA 1	0.822	0.130	0.254	0.106	0.064	0.181	−0.213	0.219	0.626	0.189	0.009	0.145	0.208	0.126	−0.124
		JA 2		0.132	0.179	0.049	0.122	0.198	−0.024	0.162	0.783	0.009	0.112	0.023	0.151	0.062	−0.027
		JA 3		0.092	0.222	0.223	0.105	0.029	−0.055	0.146	0.753	−0.031	0.039	0.103	0.031	0.082	−0.060
	P-J Fit	PJF 1	0.909	0.692	0.334	0.181	0.102	0.056	0.009	0.162	0.221	0.019	0.087	0.192	0.174	0.015	0.104
		PJF 2		0.726	0.375	0.216	0.082	0.091	0.011	0.009	0.055	0.025	0.187	0.093	0.008	0.161	−0.054
		PJF 3		0.750	0.280	0.176	0.017	0.087	0.140	0.027	0.155	0.013	0.015	0.229	0.088	0.074	−0.058
		PJF 4		0.861	0.311	0.117	0.035	0.117	0.020	0.150	0.091	0.056	0.031	0.167	0.081	0.107	−0.043
		PJF 5		0.859	0.216	0.125	0.155	0.118	0.072	0.207	0.061	0.008	0.096	0.101	0.019	0.035	−0.028
		PJF 6		0.753	0.310	0.107	0.228	0.072	0.196	0.105	0.072	0.009	0.042	0.068	0.135	0.048	−0.107
	P-O Fit	POF 1	0.868	0.307	0.808	0.045	0.188	0.098	0.044	0.155	0.072	0.026	0.017	0.217	0.044	0.060	0.070
		POF 2		0.288	0.687	0.235	0.206	0.059	0.119	0.145	0.066	0.096	0.174	0.045	0.221	0.146	0.295
		POF 3		0.323	0.587	0.226	0.026	0.207	0.084	0.167	0.023	0.108	0.070	0.191	0.149	0.197	0.034
		POF 4		0.115	0.793	0.036	0.200	0.175	0.009	0.137	0.043	0.066	0.034	0.117	0.211	0.069	0.149
		POF 5		0.226	0.591	0.029	0.015	0.221	0.144	0.274	0.106	0.051	0.175	0.162	0.078	0.060	0.243
		POF 6		0.288	0.696	0.063	0.115	0.173	0.323	0.072	0.213	0.193	0.016	0.200	0.075	0.177	0.242

구분			신뢰도 분석	타당도 검증													
			Cronbach's α	요인 1	요인 2	요인 3	요인 4	요인 5	요인 6	요인 7	요인 8	요인 9	요인 10	요인 11	요인 12	요인 13	요인 14
독립변수	상사 지원 인식	PSS 1	0.857	0.133	0.280	0.138	0.218	0.108	0.075	0.693	0.154	0.225	0.033	0.044	0.182	0.055	0.106
		PSS 2		0.141	0.112	0.145	0.164	0.163	0.106	0.808	0.172	0.114	0.147	0.062	0.009	0.034	0.012
		PSS 3		0.185	0.203	0.130	0.236	0.246	0.204	0.728	0.126	0.007	0.132	0.156	0.100	0.070	0.021
	조직 지원 인식	POS 1	0.711	0.007	0.107	−0.122	0.664	0.265	0.128	0.157	0.186	0.695	0.108	0.038	−0.074	0.239	0.116
		POS 2		0.041	0.206	−0.239	0.614	0.385	0.018	0.135	0.166	0.646	0.172	0.005	−0.175	0.080	0.221
		POS 3		0.018	0.236	−0.023	0.185	0.324	0.117	0.239	0.000	0.765	0.009	0.138	−0.066	0.065	0.032
	신뢰	SC_T 1	0.862	0.242	0.117	−0.023	0.219	0.221	−0.031	0.118	0.142	0.089	0.085	0.189	0.580	0.164	0.171
		SC_T 2		0.106	0.232	−0.235	0.176	0.039	−0.029	0.180	0.086	0.004	0.138	0.142	0.514	0.167	0.064
		SC_T 3		0.176	0.166	−0.005	0.265	0.237	−0.110	0.150	0.077	0.117	0.025	0.120	0.647	0.118	0.261
	규범	SC_N 1	0.844	0.146	0.083	0.249	0.091	0.088	0.048	0.106	0.136	−0.178	0.201	0.110	0.109	0.076	0.499
		SC_N 2		0.170	0.065	0.172	0.133	0.010	0.145	0.115	0.129	−0.160	0.130	0.091	0.017	0.060	0.534
		SC_N 3		0.214	0.054	0.051	0.096	0.185	0.175	0.109	0.150	−0.051	0.199	0.152	0.131	0.340	0.507
	네트워크	SC_N 1	0.769	0.167	0.126	0.098	0.133	0.051	0.138	0.268	0.176	0.001	0.717	0.020	0.199	0.184	0.005
		SC_N 2		0.074	0.185	0.191	0.090	0.046	0.018	0.159	0.020	0.111	0.642	0.077	0.172	0.134	0.019
		SC_N 3		0.163	0.154	0.084	0.091	0.113	0.023	0.050	0.167	0.037	0.671	0.061	0.033	0.252	0.007
	자기 효능감	PC_SE 1	0.902	0.128	0.155	0.774	0.029	0.122	0.138	0.030	0.039	0.042	0.004	0.085	0.106	0.140	−0.175
		PC_SE 2		0.161	0.126	0.843	0.088	0.064	0.194	0.048	0.160	0.037	0.028	0.075	0.127	0.119	−0.078
		PC_SE 3		0.101	0.109	0.728	0.107	0.042	0.104	0.049	0.197	0.106	0.008	0.067	0.130	0.137	−0.088
	희망	PC_H 1	0.925	0.196	0.009	0.121	0.096	0.090	0.858	0.017	0.104	0.044	0.073	0.166	0.056	−0.115	0.036
		PC_H 2		0.020	0.002	0.174	0.070	0.057	0.848	0.178	0.011	0.014	0.129	0.066	0.101	−0.026	0.142
		PC_H 3		0.146	0.119	0.231	0.108	0.008	0.770	0.132	0.110	0.040	0.012	0.200	0.074	−0.087	0.022

구분			신뢰도 분석	타당도 검증													
			Cronbach's α	요인 1	요인 2	요인 3	요인 4	요인 5	요인 6	요인 7	요인 8	요인 9	요인 10	요인 11	요인 12	요인 13	요인 14
독립 변수	낙관 주의	PC_O 1	0.842	0.177	0.250	0.089	0.147	0.289	0.236	0.049	0.173	0.064	−0.004	0.653	0.111	0.119	0.117
		PC_O 2		0.193	0.116	0.191	0.229	0.260	0.034	0.065	0.031	0.028	−0.033	0.613	0.019	0.001	0.056
		PC_O 3		0.236	0.193	0.354	0.137	0.218	0.064	0.209	0.105	0.110	−0.150	0.501	0.004	0.177	0.025
	회복 탄력성	PC_R 1	0.766	0.126	0.125	−0.061	0.087	0.151	0.101	0.182	0.030	0.139	0.082	0.169	0.062	0.526	−0.013
		PC_R 2		0.107	0.088	−0.252	0.068	0.257	0.216	0.028	0.236	0.162	0.065	0.108	0.078	0.542	−0.067
		PC_R 3		0.169	0.085	−0.159	0.046	0.127	0.121	0.026	0.036	0.220	0.133	0.027	0.195	0.503	−0.143
아이겐값				4.787	4.395	2.930	2.828	2.822	2.774	2.596	2.331	1.994	1.895	1.841	1.677	1.548	1.513
분산비율				9.972	9.156	6.104	5.891	5.880	5.779	5.409	4.858	4.154	3.948	3.835	3.493	3.225	3.151
누적분산비율				9.972	19.128	25.232	31.123	37.003	42.782	48.191	53.049	57.203	61.151	64.986	68.479	71.704	74.855

구분			신뢰도 분석	타당도 검증	
			Cronbach's α	요인 1	요인 2
종속 변수	갈등적 이직 의도	CTI 1	0.929	0.322	0.867
		CTI 2		0.316	0.882
		CTI 3		0.252	0.910
	발전적 이직 의도	DTI 1	0.937	0.869	0.287
		DTI 2		0.891	0.265
		DTI 3		0.887	0.233
		DTI 4		0.854	0.308
		DTI 5		0.701	0.419
아이겐값				3.823	2.835
분산비율				47.790	35.435
누적분산비율				47.790	83.225

4. 가설 검증

공공부문 과학기술인력의 이직의도 영향요인을 규명하기 위해 독립변수인 관리적 특성, 적합성, 사회적 지원 인식, 사회자본, 심리자본과 종속변수인 이직의도 간의 다중회귀분석을 시행하였다(<표 6> 참조). 다중회귀분석에 있어 인구사회학적 특성이 결과변수에 미치는 직·간접적 영향을 통제하기 위해 성별, 연령, 최종학력, 고용형태, 재직연수 등은 통제변수로 설정하였다. 다중회귀분석 결과를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 이직의도 중 갈등적 이직의도 영향요인 검증 모형의 경우 약 35.8%(adj R^2=0.358)의 설명력을 나타내고 있었다. 이직의도 영향요인으로 설정한 관리적 특성 변수 중에서는 직무 자율성(β=-0.222, p<0.1)만이 갈등적 이직의도에 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었고 적합성 변수의 경우 개인-직무 적합성과 개인-조직 적합성 모두 갈등적 이직의도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것을 확인할 수 있었다. 사회적 지원 인식 변수의 경우 상사 지원 인식과(β=-0.354, p<0.01) 조직 지원 인식(β=-0.334, p<0.05) 모두 갈등적 이직의도에 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 사회자본 변수의 경우 규범(β=-0.341, p<0.05)만이 갈등적 이직의도에 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었고 심리자본 변수의 경우 자기효능감(β=0.481, p<0.05)은 갈등적 이직의도에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을, 회복탄력성(β=-0.239, p<0.1)은 갈등적 이직의도에 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 통제변수로 설정한 성별, 연령, 최종학력, 고용 형태, 재직 연수 등의 인구사회학적 특성은 갈등적 이직의도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못함을 확인할 수 있었다.

한편 발전적 이직의도 영향요인 검증 모형의 경우 약 39.2%(adj R^2=0.382)의 설명력을 나타내고 있었다. 이직의도 영향요인으로 설정한 관리적 특성 변수 중에서는 직무 자율성(β=-0.221, p<0.1)만이 발전적 이직의도에 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었고 적합성 변수의 경우 개인-직무 적합성과 개인-조직 적합성 모두 발전적 이직의도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것을 확인할 수 있었다. 또한 사회적 지원 인식 변수도 적합성 변수와 마찬가지로 상사 지원 인식과 조직 지원 인식 모두 발전적 이직의도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것을 확인할 수 있었다. 사회자본 변수의 경우 규범(β=-0.363, p<0.01)은 발전적 이직의도에 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을 미치

고 있었고 네트워크(β=0.244, p<0.1)는 발전적 이직의도에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 또한 심리자본 변수의 경우 자기효능감(β=0.325, p<0.1)이 발전적 이직의도에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 이와 함께 통제변수 중 재직연수(β=-0.393, p<0.01)가 발전적 이직의도에 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다.

〈표 6〉 다중회귀분석 결과

구분			갈등적 이직의도		발전적 이직의도	
			β	T	β	T
통제 변수	성별		0.030	0.317	-0.013	-0.138
	연령		-0.179	-1.102	0.027	0.172
	최종 학력		-0.049	-0.379	0.113	0.896
	고용 형태		-0.016	-0.155	0.077	0.778
	재직 연수		0.107	0.715	-0.393	-2.680**
독립 변수	관리적 특성	분배적 공정성	0.001	0.010	-0.148	-1.000
		절차적 공정성	0.159	1.164	0.057	0.426
		직무 자율성	-0.222	-1.895+	-0.221	-1.919+
	적합성	개인-직무 적합성	0.002	0.014	0.141	1.131
		개인-조직 적합성	-0.070	-0.451	0.253	1.647
	사회적 지원 인식	상사 지원 인식	-0.354	-2.712**	-0.061	-0.474
		조직 지원 인식	-0.334	-2.321*	-0.066	-0.469
	사회자본	신뢰	-0.033	-0.204	-0.231	-1.451
		규범	-0.341	-2.228*	-0.363	-2.414**
		네트워크	0.024	0.179	0.244	1.841+
	심리자본	자기효능감	0.481	2.562**	0.325	1.766+
		희망	-0.233	-1.318	-0.201	-1.159
		낙관주의	-0.066	-0.454	-0.181	-1.266
		회복탄력성	-0.239	-1.773+	-0.154	-1.168
통계량			R2=0.489 adj R2=0.358 F=3.725***		R2=0.508 adj R2=0.382 F=4.027***	

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

이러한 분석 결과를 토대로 가설 검증 결과를 요약하면 〈표 7〉과 같다. 구체적으로 관리적 특성과 이직의도 간의 관계에 있어서는 〈가설 1-5〉와 〈가설 1-6〉만 채택되었고 적합성과 이직의도 간의 관계에 있어서는 모든 가설이 기각되었다. 사회적 지원인식과 이직의도 간의 관계에 있어서는 〈가설 3-1〉과 〈가설 3-3〉만 채택되었고 사회자본과 이직의도 간의 관계에 있어서는 〈가설 4-3〉과 〈가설 4-4〉만 채택되었다. 마지막으로 심리지본과 이직의도 간의 관계에 있어서는 〈가설 5-7〉만 채택되었다.

〈표 7〉 가설 검증 결과

<table>
<tr><th colspan="2">구분</th><th>측정 항목</th><th>결과</th></tr>
<tr><td rowspan="3">관리적 특성</td><td>분배적 공정성</td><td>가설 1-1: 분배적 공정성은 갈등적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
가설 1-2: 분배적 공정성은 발전적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.</td><td>기각
기각</td></tr>
<tr><td>절차적 공정성</td><td>가설 1-3: 절차적 공정성은 갈등적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
가설 1-4: 절차적 공정성은 발전적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.</td><td>기각
기각</td></tr>
<tr><td>직무 자율성</td><td>가설 1-5: 직무 자율성은 갈등적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
가설 1-6: 직무 자율성은 발전적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.</td><td>채택
채택</td></tr>
<tr><td rowspan="2">적합성</td><td>개인-직무 적합성</td><td>가설 2-1: 개인-직무 적합성은 갈등적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
가설 2-2: 개인-직무 적합성은 발전적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.</td><td>기각
기각</td></tr>
<tr><td>개인-조직 적합성</td><td>가설 2-3: 개인-조직 적합성은 갈등적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
가설 2-4: 개인-조직 적합성은 발전적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.</td><td>기각
기각</td></tr>
<tr><td rowspan="2">사회적 지원 인식</td><td>상사 지원 인식</td><td>가설 3-1: 상사 지원 인식은 갈등적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
가설 3-2: 상사 지원 인식은 발전적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.</td><td>채택
기각</td></tr>
<tr><td>조직 지원 인식</td><td>가설 3-3: 조직 지원 인식은 갈등적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
가설 3-4: 조직 지원 인식은 발전적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.</td><td>채택
기각</td></tr>
<tr><td rowspan="3">사회 자본</td><td>신뢰</td><td>가설 4-1: 신뢰는 갈등적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
가설 4-2: 신뢰는 발전적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.</td><td>기각
기각</td></tr>
<tr><td>규범</td><td>가설 4-3: 규범은 갈등적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
가설 4-4: 규범은 발전적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.</td><td>채택
채택</td></tr>
<tr><td>네트워크</td><td>가설 4-5: 네트워크는 갈등적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
가설 4-6: 네트워크는 발전적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.</td><td>기각
기각</td></tr>
<tr><td rowspan="4">심리 자본</td><td>자기효능감</td><td>가설 5-1: 자기효능감은 갈등적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
가설 5-2: 자기효능감은 발전적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.</td><td>기각
기각</td></tr>
<tr><td>희망</td><td>가설 5-3: 희망은 갈등적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
가설 5-4: 희망은 발전적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.</td><td>기각
기각</td></tr>
<tr><td>낙관주의</td><td>가설 5-5: 낙관주의는 갈등적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
가설 5-6: 낙관주의는 발전적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.</td><td>기각
기각</td></tr>
<tr><td>회복탄력성</td><td>가설 5-7: 회복탄력성은 갈등적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
가설 5-8: 회복탄력성은 발전적 이직의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.</td><td>채택
기각</td></tr>
</table>

V. 결론 및 함의

본 연구의 목적은 과학기술인력의 이직의도 영향요인 규명을 통해 인사 및 조직 관리의 관점에서 이들의 이직을 예방하기 위한 관리적 대안을 제시하는 것이다. 이러한 목적하에 수행된 본 연구는 다음의 측면에서 연구적·정책적 함의를 발견할 수 있다. 먼저 연구적 측면에서 본 연구는 과학기술인력의 이직의도 영향요인 규명에 관한 연구가 매우 부족한 상황에서 폭넓은 관점에서 이직의도 영향요인을 규명하고, 이직의도를 갈등적 이직의도와 발전적 이직의도로 구분하여 살펴보았다는 측면에서 중요성을 발견할 수 있다. 분석 결과를 살펴보면 먼저 기초통계분석을 통해 과학기술분야 공공 연구기관 구성원의 이직의도는 갈등적 이직의도보다 발전적 이직의도가 높게 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 이와 함께 갈등적 이직의도 영향요인 분석을 통해 관리적 특성 중 직무 자율성, 사회적 지원 인식은 상사 지원 인식과 조직 지원 인식 모두, 사회자본 중 규범, 심리자본 중 회복탄력성이 갈등적 이직의도에 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을 미치고, 심리자본 중 자기효능감은 갈등적 이직의도에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 갈등적 이직의도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 독립변수의 상대적 영향력의 크기는 자기효능감(+) 〉 상사 지원 인식(-) 〉 규범(-) 〉 조직 지원 인식(-) 〉 회복탄력성(-) 〉 자율성(-) 등의 순으로 나타났다. 한편 발전적 이직의도 영향요인 분석을 통해 관리적 특성 중 직무 자율성, 사회자본 중 규범은 발전적 이직의도에 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을 미치고, 사회자본 중 네트워크와 심리자본 중 자기효능감은 발전적 이직의도에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 발전적 이직의도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 독립변수의 상대적 영향력의 크기는 규범(-) 〉 자기효능감(+) 〉 네트워크(+) 〉 자율성(-) 등의 순으로 나타났다.

연구의 주요 분석 결과를 바탕으로 과학기술분야 공공 연구기관 구성원들의 이직의도를 낮추기 위한 정책적 함의를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 기초통계분석을 통해 과학기술분야 공공 연구기관 구성원의 이직의도는 갈등적 이직의도보다 발전적 이직의도가 높게 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 따라서 과학기술분야 연구인력의 이직을 예방하기 위해서는 존재 욕구와 성장 욕구의 충족에 초점을 두고 관리 전략을 구성해야 할 것이다. 개인의 욕구 단계는 존재욕구와 관계욕구, 성장욕구 등으로 구분할 수 있는데 갈등적 이직의도는 조직 내에서 발생하는 대인관계 갈등에 의해 유발되는 이직의도로 관계욕구 충족과 직결되고, 발전적 이직의도는 더

나은 보수의 제공, 더 많은 자기 발전의 기회로 인해 유발되는 이직의도로 존재욕구와 성장욕구의 충족과 직결되기 때문이다. 이를 위해 조직 내에서 존재 및 성장욕구를 충족해주고 자아존중감을 제고시켜줄 수 있는 인사제도와 조직관리시스템 혁신이 선행되어야 할 것이다. 물론 갈등적 이직의도를 최소화하고 조직 구성원들의 회복탄력성을 높이기 위한 기관 내 갈등관리 예방 및 치유센터의 설치 작업도 필수적이라 할 수 있다. 이러한 인사·조직 혁신정책들의 시행과 관리적·제도적 지원은 조직 내 사회적 연결망과 공동체적 신뢰를 높일 뿐만 아니라 궁극적으로는 과학기술분야 공공 연구기관에서 사회자본의 수준을 높이는 데 기여할 수 있을 것이다. 이와 함께 과학기술인력의 전문성과 사회적 책임성을 높이고 구성원들의 발전적 이직의도를 해소할 수 있도록 맞춤형 경력관리(Y자형, T자형, I자형 등)제도의 운영과 기술전문가형 경력개발 경로 설계가 필요하다고 생각된다.

둘째, 발전적 이직의도 낮추는데 있어 사회자본 중 인지적 특성인 규범과 관리적 특성 중 직무 자율성이 가장 중요한 요인임을 확인할 수 있었다. 직무 자율성 향상을 위해서는 직무전문성 및 직무재량권 확보가 필수적이며 이를 위해서는 직무중심 문화로의 발전적 변환을 위한 사전절차의 확립이 중요하다. 예를 들면, 기관특성과 구성원들의 직무 및 직급의 특성을 반영한 직무분류체계도, 직무기술서, 직무평가기준표 등을 마련하고 이에 기반한 관리를 오해 직무 자율성을 높이는 방안을 고려해야 할 것이다. 특히 규범과 자율성은 발전적 이직의도 뿐만 아니라 갈등적 이직의도를 감소시키는 데도 유의미한 역할을 수행하고 있음을 확인할 수 있었다. 조직의 비전과 목표, 규범의 공유를 통해 조직 구성원들은 자신이 무엇을 어떻게 해야 하는지 분명히 알 수 있도록 하는 등 예측가능성을 높임으로써 조직 구성원이 갖고 있는 심리적 불안정성을 해소하는데 기여한다. 이에 발전적 이직의도를 감소시키기 위해서는 비전 선포식, 비전 공유 대회와 같이 조직의 비전과 목표, 규범을 공유하기 위한 기제들의 활성화가 필요하다. 또한 과학기술분야 공공 연구기관의 구성원들이 연구 활동을 전개함에있어 연구 방법, 절차, 일정 등을 계획할 때 개개인의 상황과 선호를 반영하여 자율적인 의사결정이 이루어질 수 있도록 조직은 구성원들에게 꼭 필요한 최소한의 규칙만을 적용해야 할 것이다.

셋째, 갈등적 이직의도를 낮추는데 있어 상사 지원 인식과 조직 지원 인식, 심리자본 중 회복탄력성이 유의미한 역할을 하고 있음을 확인할 수 있었다. 이에 상사 지원 인식 수준을 개선하기 위해 조직 내 멘토링 프로그램의 활성화 등을 고려할 수 있을 것이며 조직 지원 인식 수준을 개선하기 위해 조직 구성원 개개인의 삶의 질에 관심을 갖는 조직 문화 형성이 중요하다고 생각된다. 또한 회복탄력성을 강화

하기 위해서는 심리·정서 지원 집단 프로그램의 운영 등을 고려해야 할 것이다. 이를 위해서는 비공식적이고 유연한 소통채널의 개발과 활용이 필요하다고 생각된다. 코로나 19 이후 재난과 트라우마 극복을 위한 사회적 차원의 심리 방역 및 정서적 치유정책들이 주목받고 있는것처럼 조직적 차원에서 다양한 사회적·물리적·심리적 재난에 의한 상처들을 치유하기 회복탄력적 기제들을 마련해야 할 것이다.

끝으로 사회자본 중 네트워크는 발전적 이직의도에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 인적 네트워크의 범위가 넓고 강도가 강할수록 이직 경로 기능을 수행할 가능성이 크다는 것으로 해석할 수 있다. 또한 심리자본 중 자기효능감은 갈등적 이직의도와 발전적 이직의도 모두에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 자기효능감은 자신에게 주어진 목표를 효과적으로 달성해 낼 수 있을 것이라는 자신에 대한 믿음을 의미하기 때문에 자신감을 향상시키는 요인으로 작용하고 이러한 자신감은 더 좋은 경력을 추구하고 더 나은 상황으로의 이동을 촉진하기 때문에 이직의도를 높인 것으로 해석할 수 있다.

본 연구는 과학기술인력의 직무태도에 관한 연구가 양적으로 부족한 상황에서 과학기술인력의 이직의도를 갈등적 이직의도와 발전적 이직의도로 분류하여 이의 영향요인을 다양한 관점에서 탐색하였다는 측면에서 학문적 중요성을 지닌다. 하지만 이러한 중요성에도 불구하고 본 연구는 연구의 방법론적 측면에서 몇 가지 한계를 지니기에 향후 연구에서는 다음의 측면에서 보완이 필요하다고 생각된다. 첫째, 본 연구는 과학기술인력의 이직의도 영향요인을 규명하는데 있어 비교적 작은 규모의 표본(131명)으로 분석을 시행하였고 이 과정에서 국립연구기관, 공립연구기관 등에 소속된 조직 구성원의 비율이 매우 낮게 나타나는 문제가 발생하였다. 이에 향후 연구에서는 표본의 대표성 확보를 위해 정부출연연구기관, 국립연구기관, 공립연구기관, 공사부설연구기관 등의 소속 구성원들을 균형감 있게 포함시켜야 할 것이다.

둘째, 본 연구는 양적 연구 방법론에 의존하였기 때문에 연구에서 설정한 독립변수가 종속변수에 미치는 영향력을 통계적으로 검증했을 뿐, 과학기술분야 공공 연구기관에서 이직율이 왜 높게 나타나고 있는지, 그리고 이를 예방하기 위한 정책적 대안은 무엇인지에 대해 보다 심층적인 논의를 담아내지 못하였다. 특히 2010년대 중반부터 진행된 국책연구기관의 세종시 이전은 이직의도에 큰 영향을 미칠 수 있는 변수임에도 본 연구에서는 이를 통제하지 못하였다. 또한 현실에서는 과학기술분야 공공연구기관 구성원의 높은 이직률이 문제점으로 지적된반면 본 연구에서 활용한

설문조사 자료에서는 발전적 이직의도와 갈등적 이직의도 모두 보통 수준 이하로 낮게 나타나고 있었다. 이에 향후 연구에서는 과학기술인력의 이직의도를 규명함에 있어 세종시 이전 등 설명력 높은 변수들을 담아낼 수 있도록 설문 문항의 보완이 필요하며 초점 집단 인터뷰 등의 질적 연구 방법론을 보완적으로 활용하는 등 양적 연구와 질적 연구의 혼합적 접근(mixed method)이 필요하다고 생각된다.

셋째, 본 연구에서 활용한 자료는 표본 수집을 위해 공공 연구기관 구성원을 대상으로 성별 및 연령별 분포를 고려한 층화 무작위 표본 추출법(stratified random sampling) 방식을 활용하여 표본의 대표성을 제고하고자 하였다. 이러한 과정을 통해 단순 무작위 추출 방식의 단점들을 보완하고자 하였으나 여전히 단일표본 편의성에 의한 오류의 가능성이 있다고 생각된다. 따라서 후속 연구에서는 모집단과 대상자 간의 특성을 동일화하고 편의성 개입을 최소화하여 분석 결과의 일반화 가능성을 높이기 위해 보다 정교한 표본추출 방식의 적용이 필요하다고 판단된다.

참고문헌

권기헌·이홍재. (2005). 외국인 과학기술 고급인력 국내 유치, 활용을 위한 정책대안의 분석 및 평가 : 주거, 자녀교육, 의료지원 분야를 중심으로. 한국정책학회보, 14(2), 79-107.

김광구·이기종·김주경. (2011). 과학기술인력 양성정책의 정합성 및 우선순위 평가에 관한 연구. 한국비교정부학보, 15(3), 201-226.

김선아·민경률·이서경·박성민. (2013). 직업선택동기와 직무만족 및 이직의도 간의 관계에 관한 공· 사 비교 연구: 개인-직무 적합성의 조절효과를 중심으로. 한국행정연구, 22(3), 271-314.

김선아·박성민. (2016). 정부 인사혁신 핵심가치 도출에 관한 연구: 제도· 사람· 문화혁신 요소 분석을 중심으로. 한국행정연구, 25(4), 175-219.

류재우. (2004). 과학기술 인력의 노동시장 성과 및 근래의 변화. 노동경제논집, 27(1), 107-134.

박명수. (2007). 연구개발투자가 제조업 과학기술인력 고용에 미치는 영향. 과학기술정책연구원.

송하중·양기근·강창민. (2004). 고급과학기술인력의 두뇌유출 순환모형에 관한 연구. 한국정책학회보, 13(2), 143-174.

심정민, 박진우, & 조근태. (2014). 과학기술인력의 성별 임금격차에 관한 연구. 기술혁신연구, 22(1), 89-117.

윤소천·이지현·손영우·하유진. (2013). 소명의식이 조직몰입과 이직의도에 미치는 영향-심리적 자본과 조직 동일시의 매개효과와 변혁적 리더십, 지각된 상사지지의 조절효과. 인적자원관리연구, 20(4), 61-86.

이명성·한상린. (2016). 사회자본과 개인-조직 적합성이 고객접점 종업원의 감정고갈과 주관적 행복, 이직의도에 미치는 영향. 대한경영학회지, 29(9), 1411-1433.

이은경. (2001). 여성 과학기술인력의 양성· 활용현황 분석 및 정책 시사점. 과학기술정책, 132, 14-23.

이종찬. (2010). 조직지원인식이 정서적 몰입, 이직의도 및 조직시민행동에 미치는 영향. 대한경영학회지, 23(2), 893-908.

이지연·오호영·윤형한. (2007). 과학기술분야 핵심인력의 경력단계와 인적자원 정책. 한국직업능력개발원.

이찬수·김태운. (2020). 공공기관 직원의 이직의도에 대한 영향요인 분석: 신생 과학기술분야 정부출연연구기관을 중심으로. 지방정부연구, 24(2), 1-31.

이철기·이동진. (2012). 조직공정성과 이직의도 및 정서몰입의 관계: 직무소진의 조절효과. 대한경영학회지, 25(8), 3375-3395.

정경자·이주량·이영민. (2010). 과학기술인력 보상 만족도 결정요인 탐색과 근속에 대한 영향 분석. 기술혁신연구, 18(2), 1-32.

조경호·문미경·진종순. (2009). 여성과학기술인 승진목표제의 개선방안에 관한 연구. 한국인사행정학회보, 8(1), 1-30.

조상미·최미선. (2010). 조직요인과 이직의도와의 관계에 관한 탐색적 연구-조직공정성, 조직지원인식, 상사-부하교환관계를 중심으로. 인적자원관리연구, 17(2), 1-27

주효진. (2013). 개인과 상사, 개인과 직무, 개인과 조직 적합성이 조직몰입과 이직의도에 미치는 영향분석: 국립공원관리공단 직원들을 대상으로. 지방정부연구, 16(4), 429-448.

최광우·이승윤. (2017). 긍정심리자본이 이직의도에 미치는 영향: 인지된 직무과부하의 매개효과와 상사신뢰의 조절효과. 한국산학기술학회 논문지, 18(10), 382-392.

최다은·윤동열·김성훈. (2019). 공공기관 구성원의 경력개발이 조직몰입과 이직의도에 미치는 영향: 상사지원인식의 조절효과를 중심으로. 대한경영학회지,

32(4), 645-675.

최병권. (2013). 업무과부하, 직무소진, 이직의도의 관계에서 직무자율성과 경력성장 기회의 조절효과. 조직과 인사관리연구, 37, 145-170.

최성주, 김선아, & 박성민. (2020). 적극적 차별철폐정책과 여성과학기술인력의 경력개발: 여성과학기술인력채용-승진목표제도 효과성 분석. 한국인사행정학회보, 19(1), 1-28.

해럴드경제. (2020.09.28.). 과학기술 출연연 인재유출 심각… 대부분 30~40대. 해럴드경제 인터넷판.

홍성민. (2015). 우리나라 과학기술인력의 경력이탈 현황 분석. Journal of Engineering Education Research, 18(1), 11-19.

홍성표·이성규. (2003). 미취업 이공계 석,박사 지원정책의 경제적 효과분석 : 인적자본 투자수익률을 중심으로. 노동경제논집, 26(3), 29-47.

Adams, J. S. (1963). Toward an understanding inequity. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 67, 422-436.

Avey, J. B., Luthans, F., & Jensen, S. M. (2009). Psychological capital: A positive resource for combating employee stress and turnover. Human resource management, 48(5), 677-693.

Aydogdu, S., & Asikgil, B. (2011). An empirical study of the relationship among job satisfaction, organizational commitment and turnover intention. International review of management and marketing, 1(3), 43.

Blau, G., & Boal, K. (1989). Using job involvement and organizational commitment interactively to predict turnover. *Journal of management*, 15(1), 115-127.

Blau, P. M. (1964). Justice in social exchange. Sociological Inquiry, 34(2), 193-206.

Carsten, J. M., & Spector, P. E. (1987). Unemployment, job satisfaction, and employee turnover: A meta-analytic test of the Muchinsky model. *Journal of applied psychology*, 72(3), 374.

Chang, J. Y., Choi, J. N., & Kim, M. U. (2008). Turnover of highly educated R&D professionals: The role of pre-entry cognitive style, work values and career orientation. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 81(2), 299-317.

Cho, D. H., & Son, J. M. (2012). Job embeddedness and turnover intentions: An empirical investigation of construction IT industries. *International Journal*

of Advanced Science and Technology, 40, 101-110.

Cho, Y. J., & Lewis, G. B. (2012). Turnover intention and turnover behavior: Implications for retaining federal employees. Review of Public Personnel Administration, 32(1), 4-23.

Cotton, J. L. & Tuttle, J. M. (1986). Employee turnover: A meta-analysis and review with implications for research. The Academy of Management Review, 11(1): 55–70.

Crossley, C. D., Bennett, R. J., Jex, S. M., & Burnfield, J. L. (2007). Development of a global measure of job embeddedness and integration into a traditional model of voluntary turnover. *Journal of Applied Psychology*, 92, 1031-1042.

Dawley, D., Houghton, J. D., & Bucklew, N. S. (2010). Perceived organizational support and turnover intention: The mediating effects of personal sacrifice and job fit. *The Journal of Social Psychology*, 150(3), 238-257.

Dysvik, A., & Kuvaas, B. (2013). Perceived job autonomy and turnover intention: The moderating role of perceived supervisor support. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 22(5), 563-573.

Eisenberger, R., Huntington, R., Hutchison, S. & Sowa, D.(1986), Perceived organizational support, *Journal of Applied Psychology*, 71(3), 500-507.

Greenhaus, J. H., Parasuraman, S. & Wormley, W. M.(1990), Effect of race onorganizational experience, job performance evaluations and career outcomes, *Academy of Management Journal*, 33(1), 64-86.

Hackman, J. R., & Oldham, G. (1976). Motivation through the design of work: Test of a theory. Organizational behavior and human performance, 16(2), 250-279.

Han, J., Woo, H., Ju, E., Lim, S., & Han, S. (2013). Effects of nurses' social capital on turnover intention: focused on the mediating effects organizational commitment and organizational cynicism. *Journal of Korean Academy of Nursing*, 43(4), 517-525.

Hassan, M., Akram, A., & Naz, S. (2012). The relationship between person organization fit, person-job-fit and turnover intention in banking sector of Pakistan: The mediating role of psychological climate. International

Journal of Human Resource Studies, 2(3), 172.
Homans, C. G. (1961). Social Behavior: Its Elementary Forms. Brace & World.
Joo, B. K., & Park, S. (2010). Career satisfaction, organizational commitment, and turnover intention: The effects of goal orientation, organizational learning culture and developmental feedback. *Leadership & Organization Development Journal*, 31(6):482-500.
Kim, H., & Stoner, M. (2008). Burnout and turnover intention among social workers: Effects of role stress, job autonomy and social support. Administration in Social work, 32(3), 5-25.
Kim, S. (2005). Factors affecting state government information technology employee turnover intentions. The American Review of Public Administration, 35(2), 137-156.
Kim, S., & Min Park, S. (2014). Determinants of job satisfaction and turnover intentions of public employees: evidence from US federal agencies. *International Review of Public Administration*, 19(1), 63-90.
Kristof, A. L. (1996). Person-organization fit: An integrative review of its conceptualizations, measurement, and implications. *Personnel psychology*, 49(1), 1-49.
Lee, T. H., Gerhart, B., Weller, I., & Trevor, C. O. (2008). Understanding voluntary turnover: Path-specific job satisfaction effects and the importance of unsolicited job offers. *Academy of Management Journal*, 51, 651–671.
Lee, T. W., Mitchell, T. R., Sablynski, C. J., Burton, J. P., & Holtom, B. C. (2004). The effects of job embeddedness on organizational citizenship, job performance, volitional absences, and voluntary turnover. *Academy of Management Journal*, 47, 711–722.
Luthans, F., & Youssef, C. M. (2007). Emerging positive organizational behavior. *Journal of Management*, 33(3), 321-349.
Memon, M. A., Salleh, R., & Baharom, M. N. R. (2015). Linking Person-Job Fit, Person-organization fit, employee engagement and turnover intention: A three-step conceptual model. Asian Social Science, 11(2), 313.
Michaels, C. E., & Spector, P. E. (1982). Causes of employee turnover: A test of the Mobley, Griffeth, Hand, and Meglino model. *Journal of applied*

psychology, 67(1), 53-59.

Miller, D. B. (1986). Managing Professionals in Research and Development. Jossey-Bass Publishers.

Mitchell, T. R., Holtom, B. C., Lee, T. W., Sablynski, C. J., & Erez, M. (2001). Why people stay: Using job embeddedness to predict voluntary turnover. *Academy of Management Journal*, 44, 1102–1121.

Mobely, W. H. (1982). Employee turnover: Causes, consequences, and control. Addison-Wesley.

Mustamil, N., Yazdi, A. M., Syeh, S. S., & Ali, M. A. (2014). A dimensional analysis of the relationship between communication satisfaction and turnover intention: The mediating role of organizational commitment. *International Journal of Business and Management*, 9(9), 75.

Nahapiet, J., & Ghoshal, S. (1998). Social capital, intellectual capital, and the organizational advantage. *Academy of Management Review*, 23(2), 242-266.

Oh, W., Choi, J. N., & Kim, K. (2006). Coauthorship dynamics and knowledge capital: The patterns of cross-disciplinary collaboration in information systems research. *Journal of Management Information Systems*, 22(3), 265–292.

Peltokorpi, V., Allen, D. G., & Froese, F. (2015). Organizational embeddedness, turnover intentions, and voluntary turnover: The moderating effects of employee demographic characteristics and value orientations. *Journal of Organizational Behavior*, 36, 292–312.

Poon, J. M. (2012). Distributive Justice, Procedural Justice, Affective Commitment, and Turnover Intention: A Mediation–Moderation Framework 1. *Journal of Applied Social Psychology*, 42(6), 1505-1532.

Price, J. L., & Mueller, C. W. (1986). Absenteeism and Turnover of Hospital Employees. JAI Press.

Rai, G. S. (2013). Impact of organizational justice on satisfaction, commitment and turnover intention: Can fair treatment by organizations make a difference in their workers' attitudes and behaviors?. *Journal of Human Sciences*, 10(2), 260-284.

Rubenstein, A. L., Eberly, M. B., Lee, T. W., & Mitchell, T. R. (2018). Surveying the forest: A meta-analysis, moderator investigation, and future-oriented discussion of the antecedents of voluntary employee turnover. *Personnel Psychology*, 71, 23-65.

Rubenstein, A. L., Peltokorpi, V., & Allen, D. G. (2020). Work-home and home-work conflict and voluntary turnover: A conservation of resources explanation for contrasting moderation effects of on-and off-the-job embeddedness. *Journal of Vocational Behavior*, 119, 103413, 1-16.

Schneider, B. (1987). The people make the place. Personnel Psychology, 40(3), 437-453.

Shore, L. M., & Martin, H. J. (1989). Job satisfaction and organizational commitment in relation to work performance and turnover intentions. *Human relations*, 42(7), 625-638.

Siu, O. L., Cheung, F., & Lui, S. (2015). Linking positive emotions to work well-being and turnover intention among Hong Kong police officers: The role of psychological capital. *Journal of happiness studies*, 16(2), 367-380.

Tett, R. P., & Meyer, J. P. (1993). Job satisfaction, organizational commitment, turnover intention, and turnover: path analyses based on meta-analytic findings. *Personnel psychology*, 46(2), 259-293.

Yang, J., Bently, J. R., Treadway, D. C., Brouer, R. L., & Wallace, A. (2018). The role of affective commitment and political skill in the work interfering with family(WIF) conflict-voluntary turnover relationship. *The International Journal of Human Resource Management*, 29, 595-613.

Yang, J., Gong, Y., & Huo, Y. (2011). Proactive personality, social capital, helping, and turnover intentions. *Journal of Managerial Psychology*.

김선아(金善婀): 주저자. 성균관대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 한국여성정책연구원 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 공공 인적자원관리, 인사혁신, 균형인사정책, 다양성 관리, 여성정책 등이다 (seona1203@kwdimail.re.kr).

박성민(朴盛民): 공동저자. The University of Georgia에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 인적자원관리 및 인적자원개발, 인사혁신, 행정관리 등이다 (sm28386@skku.edu).

최성주(崔聖珠): 교신저자. The University of Georgia에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 경희대학교 행정학과 교수로 중이다. 주요 관심 분야는 인사행정, 다양성 관리, 여성정책, 조직 행태 등이다 (sungjoochoi@khu.ac.kr).

A Study on the Factors Influencing Turnover Intention of Employees Working in Public Institutions in the area of Science and Technology

Seona Kim & Sung Min Park & Sungjoo Choi

This study examined the factors which are associated with turnover intention of employees working in public institutions in the area of science and technology. To do so, we developed the analytic model that hypothesizes the relationships between two types of turnover intention (conflictual and developmental turnover intention) and the determinant factors including managerial factors, person-job-organization fit factors, organizational support factors, social and personal capital factors. The results have shown that job autonomy and organizational norms reduce both type of turnover intention. Supervisory and organizational support also decreases conflictual turnover intention. An individual's ability of resilience contributes to alleviate conflictual turnover intention.

[Key words: Science and Technology Workforce, Turnover Intention, Conflictual Turnover Intention, Developmental Turnover Intention]

「국정관리연구」 제16권 제2호(2021. 06): *131-156*

새마을운동을 통한 마을 단위 사회적 자본 형성과 구성요소 연구: 1970년대 마을 기록물 분석

서상덕·황광선

본 연구는 새마을운동을 추진했던 마을 단위에서 사회적 자본이 어떻게 형성되었는지 탐구하는 것이다. 마을 단위에서 이루어진 새마을사업은 마을발전이라는 공동의 목표를 이루기 위한 과정에서 마을공동체 구성원들 사이에서 사회적 자본의 형성을 도왔을 것이고, 사회적 자본의 어떤 구성요소들이 나타나게 되었는지 확인하기 위하여 마을총회 회의록 7개 마을 53건의 기록물을 내용분석 방법을 적용하여 실시하였다. 분석결과 새마을사업은 마을총회를 통해 시작되었으며, 주민들의 토론과 합의를 통한 의사결정 과정에서 나타난 공동, 찬성, 결정, 의견, 보고의 핵심단어를 통해 사회적 자본의 신뢰가 형성되었고, 핵심단어인 공동, 부담, 노력, 참석, 협조에서 사회적 자본의 참여가 형성되었으며, 마을, 주민, 지도자 등 핵심단어는 공동체 내 관계 형성을, 하사금, 정부, 보조 등은 외부와의 관계 형성으로 사회적 자본의 네트워크가 형성되었고, 명문화된 규약과 규칙을 통해 사회적 자본의 규범이 형성된 것을 확인하였다. 마을공동체 내에서 사회적 자본의 구성요소인 신뢰, 참여, 네트워크, 규범을 형성하는데 새마을사업이 기여했을 가능성을 1970년대 기록물을 통해 확인하였다는 데에 본 연구의 의의가 있다.

[주제어: 새마을운동, 마을공동체, 사회적 자본, 내용분석]

Ⅰ. 서론

새마을운동은 낙후된 농촌을 발전시키기 위해 시작된 농촌개발 운동이다. 새마을운동중앙회가 2016년 실시한 국민의식 설문조사에 의하면 대다수 국민들은 우리나라 경제발전에 새마을운동이 가장 큰 역할을 한 것으로 인식하고 있다. 1970년 4월 22일에 시작된 새마을운동은 1970년대 중반에 이르러 사업의 성과들이 나타났고 농촌에서 시작되어 도시와 직장, 공장, 학교 등으로 확대 추진되었다. 지역과 국가발전을 연구할 때 사회적 자본을 이해하는 것은 매우 유용하다. 우리나라에서 사

이 논문은 서상덕의 박사학위논문을 토대로 수정, 보완하였음.

논문 접수일: 2021.05.31, 심사기간(1차): 2021.06.07~06.17, 게재확정일: 2021.06.17

회적 자본에 대한 연구는 1990년대 후반에 접어들면서 다양한 학문 분야에서 진행되었다. 지역개발 분야에서는 발전 현상을 설명하는 근거로 사회적 자본의 형성과 축적 정도를 평가하여 설명하는 경우를 다수 찾아볼 수 있었다. 지역발전 과정속에서 사회적 자본이 결과물로 형성되거나 나타날 수 있다는 점도 생각해 볼 수 있었다. 본 연구는 이 점에 대한 관심에서 시작되었다.

본 연구는 새마을사업을 통해 마을 단위에서 어떻게 사회적 자본이 나타나게 되었는지 탐구하였다. 마을 단위에서 이루어진 새마을운동이 마을발전이라는 공동의 목표를 이루기 위한 과정에서 마을공동체 구성원들 사이에 사회적 자본의 형성을 도왔을 것이고, 사회적 자본의 어떤 구성요소들이 나타나게 되었는지 확인하고자 하였다. 연구를 위한 자료는 새마을운동중앙회 홈페이지 새마을운동아카이브에 보관되어 있는 마을 단위 기록물 중 새마을사업 추진과정이 사실적으로 기록되어 있는 마을총회 회의록 7개 마을 53건을 연구 자료로 사용하였다. 연구방법으로는 내용분석 방법을 적용하여 분석한다.

새마을사업을 추진했던 1970년대 마을회의록 내용을 확인하고 회의록을 통해 단어의 빈도수를 찾고, 그 단어의 의미를 문장을 통해 확인하는 절차를 거쳤다. 1970년대는 사회적 자본이라는 용어가 연구자들 사이에 통용되지 않은 시기이므로 사회적 자본의 구성요소들을 단어와 문장을 통해 확인하는 과정은 결코 쉬운 일은 아니었다.

1970년대 새마을운동은 마을 단위에서 주민들이 힘을 합쳐 이루어 낸 '잘 살기 운동'이다. 이러한 결과는 새로운 형태의 공동체를 만들어 낸 것으로 이해할 수 있을 것이다. 다시 말해 마을공동체의 새로운 모델을 제시한 사례로 충분히 이해할 수 있다. 그러므로 이러한 과정에서 형성되었을 것으로 판단할 수 있는 사회적 자본의 구성요소들을 그 당시 마을에서 추진된 새마을사업을 가장 잘 이해할 수 있는 회의록을 통해 핵심단어들을 추출하고 단어의 의미를 문장을 통해 확인하므로 그 가운데 내포되어 있을 것으로 판단되는 사회적 자본의 구성요소들을 찾고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 새마을운동

1) 새마을운동의 시작

1960년대 말 대한민국은 경제개발 5개년 계획에 따라 산업화로 인한 급격한 도시화가 진행되었고, 상대적으로 농촌은 인구감소와 함께 하향 길로 접어들게 되었다. 산업화는 기반시설이 잘 갖추어진 도시 중심의 생산시설 집중화로 농촌인구의 급격한 감소와 도시인구의 급격한 증가를 가져왔고, 이로 인해 도시문제도 심각했지만, 농촌의 황폐화로 효율적인 국토운영과 국가통합을 어렵게 만들었다.

경제성장을 위한 산업화는 도시문제와 함께 농촌문제를 동시에 만들었고 이는 곧 국가운영의 부담으로 나타나고 있었다. 한국의 새마을운동은 산업화로 인해 급격한 도시화를 겪고 있는 사회현상 속에서 상대적으로 농촌의 경제가 도시에 비해 하향 길로 접어들 무렵인 1970년에 태동하였다. 새마을운동의 시작은 혈연중심의 농촌 마을을 지역 중심의 공동체로 전환하였고 이 과정에서 자연스럽게 혈연을 초월한 마을 구성원 간 협동의 분위기가 만들어졌다(소진광, 2007; 이양수, 2016).

1970년 4월 22일 전국 지방장관 회의에서 박정희 대통령은 “자기 고장을 발전시키기 위하여 뜻있는 젊은이들이 모여 일을 구상하고 자력으로 할 수 있는 일을 마을주민들이 힘을 합쳐 추진하면서 힘이 모자라는 것을 정부에 요청하면 이를 도와주겠다. 이러한 운동을 우리가 앞으로 추진해 나가야 하는데 그 운동을 ‘새마을 가꾸기 운동’이라고 해도 좋을 것이다”라고 한데서 새마을운동이 시작되었다(정우열·남흥범, 2014). 정부는 전국 33,267개 농촌 마을에 시멘트 335포대를 무상으로 지원하여 마을별로 필요한 사업을 추진하도록 하였다. 새마을운동의 사업추진은 마을 단위에서 시작되었고, 거주 지역을 중심으로 하는 지역개발방식으로 추진되었다. 마을공동체란 지리적으로 근접한 일정한 공간에 거주하는 사람들이 생활 전반에 걸쳐 서로 긴밀하게 상호작용을 하면서 공동의 목표와 가치를 추구하는 정서적으로 유대감을 형성하며, 주민 개인의 자유와 권리가 존중되며 상호 대등한 관계 속에서 마을에 관한 일을 주민이 결정하고 추진하는 주민자치공동체를 의미한다. 일반적으로 도시지역은 동 단위, 농촌지역은 리 단위의 공간을 마을공동체의 공간적 범위로 볼 수 있다(조석주, 2013).

새마을운동은 새마을지도자(Saemaul Leader)가 지역사회 혁신을 이끄는 리더로

등장하고, 뜻을 같이하는 동조자의 확산이 있었기에 활발하게 전개될 수 있었다. 또한, 주민들의 자발적 참여를 유도한 새마을지도자의 역할은 새마을운동의 성공 요인으로 평가되고 있다(이양수·최외출, 2013). 1970년대 새마을운동이 시작되면서 마을 단위에서 활동했던 새마을지도자의 역할은 매우 중요했으며, 새마을지도자들은 자기 마을의 발전을 끌고 나가는 리더였고, 마을주민들에게 긍정적인 영향을 주는 멘토가 되기도 하였다. 새마을지도자는 마을주민과 행정기관을 연결하는 과거의 이장처럼 단순 행정보조가 아니라 잘 사는 마을을 만들 수 있다는 신념과 확신을 가지고 실천하는 기업가였다. 새마을지도자들은 대부분 30~40대 청장년층이 대부분이었고, 마을에 연장자나 이장 등 전통적인 마을 지도자와는 달리 효율성과 목표 달성을 위한 합리적인 사람들이었다(한도현, 2010).

초기 4년(1970년~1973년) 동안에 가장 역점을 둔 사업은 환경개선사업이고 그다음으로 소득증대사업, 의식개혁사업이었다. 1974년부터 1976년까지 3년간은 새마을운동이 우리나라의 국민운동으로 그 위치를 확립하는 단계였다. 새마을운동의 의지와 활동이 농촌에서 도시로 그리고 직장과 공장으로 퍼지기 시작했고 사업 영역과 대상도 점차 확대되었다. 1977년부터 1979까지 3년간은 새마을운동 효과를 한층 더 높이고 그 뿌리를 더욱 튼튼하게 만들었던 시기였다.

2) 새마을운동의 평가

새마을운동에 관한 연구들은 대체로 긍정론과 부정론 그리고 이 둘을 종합하려는 입장으로 크게 나누어진다. 긍정론으로는 새마을운동을 통해서 전통적 농경사회에서 근대적 시민의식이 싹텄고 이 시기의 경제성장에 탄탄한 바탕을 마련하는 계기가 되었다고 보는 견해이다(임경수, 2012). 이에 대해서 부정론으로서는 새마을운동을 유신 치하에서 주민동원의 수단으로 보는 시각이다. 이러한 입장은 새마을운동을 정치적 시각에서 통치수단으로 보는 태도라고 할 수 있다. 다음으로는 이 둘을 종합하고 미래의 새마을운동 발전 방향을 제시하고 있는 연구들이다(최외출, 2013).

새마을운동의 대표적인 성과는 농가 소득증대로 도시와 농촌 간 소득 격차 해소와 농촌의 빈곤 탈피와 경제발전에 기여한 것이다. 반면에 정부 주도의 사업 이미지와 하향식 접근방법으로 정치적 편향성과 관주도 활동으로 자발적인 참여를 끌어내지 못한 한계도 있다(정우열·남흥범, 2014).

〈표 1〉 새마을운동의 성공 요인

연구자	성공 요인
내무부 (1980)	1. ‘하면 된다.’라는 국민적 자각 2. ‘우리도 한번 잘살아 보자’라는 동기부여의 자극 3. 새로운 유형의 사회교육제도 도입 4. 상황적합적 지원제도의 운용 5. 집념에 찬 지도력의 발휘
새마을운동 중앙회 (1998)	1. 가난 극복을 절체절명의 과제로 삼은 정부의 선택 2. 균형발전을 겨냥한 국민운동 3. 국책사업에 대한 강력한 정치권 투입 4. 국민 참여를 촉발한 가시효과 5. 국민의식 발전적 전개
정갑진 (2009)	1. 국민의 적극적인 참여 2. 정부의 적절한 지원역할 3. 효율적인 추진전략의 활용
이재창 (2011)	1. 여성 발언권 2. 신분이나 계층과 관계없이 마을 공동사업에 똑같이 참여 3. 군복무 문화의 강점인 공공성과 조직력의 힘이 마을에 유입함으로써 일의 효율화 촉진
김진윤 (2012)	1. 정부의 전략 2. 국민의 자각 3. 농민들의 자발적 참여 4. 새마을지도자 5. 국가 최고지도자의 관심

출처 : 김광주(2013).

새마을운동은 ‘주민, 마을조직, 그리고 정부’가 삼위일체가 되어 경제적 차별화를 통해 효과적으로 마을과 주민들을 일으켜 세움으로써 “농촌근대화 사업”에 성공할 수 있었다고 할 수 있다(좌승희, 2019).

이정주(2011)의 “새마을운동에 대한 국민의 인식에 관한 연구”의 조사 분석 결과, 국민은 새마을운동의 본질에 대해 올바르게 인식하고 있고, 새마을운동이 국가발전에 크게 기여한 것으로 판단하고 있으며, 향후 새마을운동의 정신을 계승해야 한다고 생각하고 있었다. 또한, 새마을운동의 해외전수가 필요하고, 새마을운동은 먼저 시대적 환경에 맞게 발전시켜 나가야 한다고 주장하였다. 이미숙(2012)의 “새마을운동 참여도에 미치는 영향요인에 관한 연구”에서 최근 새마을운동의 국민여론조사 결과, 새마을운동의 정신을 계승할 필요성(77.4%)에 대한 인식이 매우 높으며, 새마을운동에 대한 국민의 참여 의지 또한 매우 높음(74.6%)을 확인하였다. 최외출 외 3명(2013)의 “새마을운동의 인식과 성과 평가에 관한 비교 연구”에서 새마을운동에 대한 국민의식조사 결과를 요약하면 다음과 같다. 새마을운동에 대한 인

지도는 2010년도 대비 2013년 2.3%P 상승하였고, 새마을운동이 향후 해외전수 추진 활동이 필요하다는 의견 또한 81.5%로 나타났다. 조사 당시의 시대와 조사기관은 차이가 있었지만, 조사 결과의 차이점은 크게 나타나지 않아 국민은 새마을운동을 일관되게 평가하고 있음을 알 수 있었다. 특히, 새마을운동에 대한 국민의식조사는 여러 기관에서 실시하였으며, 그 결과 또한 적극적인 새마을운동의 보급과 전수로 귀결되었다고 주장하였다(이정주·이미숙·김한양, 2014).

새마을운동의 성공 요인에 관한 많은 평가에서 공통으로 지적되고 있는 것은 지도자의 역량과 지지, 정부의 지속적인 관심, 적정한 자원투입과 기술지도, 주민들의 자발적인 참여와 주인의식 등이다. 결국, 새마을운동이 성공할 수 있었던 것은 개별 요소들을 조직화하고 이를 공동의 목표를 실현하기 위해 동원할 수 있었기 때문이었다(임형백, 2012).

새마을운동은 정부의 강한 의지와 정책적 지원에 의해 시작되었다. 정부의 물질적 지원과 행정적 지원, 새마을지도자 발굴 및 교육, 새마을지도자의 헌신적인 노력, 마을주민들의 자발적인 의사결정에 의한 참여, 가난을 벗어나기 위한 주민들의 자립의지 등 다양한 요인들에 의해 새마을운동은 성공할 수 있었다. 그러므로 성공요인에 대한 경중을 논하기는 어렵다. 하지만 새마을운동의 성공요인 중 하나를 선택해야 한다면 그것은 사업 단위인 마을이다. 새마을운동의 사업단위가 지역단위였다면 주민들의 자발적인 참여와 새마을지도자의 헌신적인 참여를 이끌어내지 못했을 가능성이 크다. 이런 관점에서 볼 때 새마을운동은 마을에서 마을주민들에 의해, 마을주민들의 노력으로 성공할 수 있었다고 볼 수 있다.

2011년 5월 30일 새마을운동에 대하여 국민의 관심과 지속적인 추진을 위해 매년 4월 22일은 국가기념일인 '새마을의 날'로 제정되어 정부 차원에서 기념식을 개최하고 있다. 또한, 2013년 6월 18일 새마을운동 기록물이 유네스코(United Nations Educational Scientific and Cultural Organization) 세계기록유산으로 등재되면서 새마을운동 기록물은 세계가 주목하는 인류의 유산으로서 국가발전의 모델로, 민·관 협력의 성공사례로 평가받고 있다.

2. 사회적 자본

1) 사회적 자본 개념과 구성요소

자본은 더 많은 부를 생산하기 위한 자원이다. 사회가 지속적으로 발전하기 위해

서는 물적 자본과 함께 인적 자본이 풍부해야 성장할 수 있다. 그러나 물적 자본과 인적 자본의 투입만으로 경제와 사회의 선진화가 가능한 것은 아니다. 눈에 보이는 자본 외에도 사회를 구성하는 개인, 기업, 정부 등 사회 구성원들을 연결하는 제3의 자본, 즉 사회적 자본이 풍부해야 가능한 일이다. 같은 물적 자본, 인적 자본을 가지고 있어도 사회 구성원 사이에 관계에 따라서 전혀 다른 성과를 나타내기 때문이다(이동원 외, 2009). 사회적 자본의 기원은 19세기 고전적 사회학에 그 뿌리를 두고 있지만, 현재와 같이 활발한 연구 대상으로 주목받은 계기는 1980년대이다(소진광, 1999). 1980년대에 학자들은 물적 자본과 인적 자본이 같은 조건으로 있더라도 사회적 여건이 서로 다르면 경제적 성과가 다르게 나타나는 현상에 관심을 두기 시작했고, 같은 조건에서 경제적 성과가 다르게 나타나게 하는 사회적 요소들을 사회자본(Social Capital)으로 개념화하고 사회적 자본이 경제성장과 정치·사회발전에 영향을 주는 현상을 본격적으로 연구하기 시작하였다(김준환, 2005). 사회적 자본은 사회 구조화 과정에서 형성되고 활용의 관점에서 확인되기 때문에 그 유용성의 영역에 따라 본질을 구성하는 개념요소는 달라진다(소진광, 2004).

Coleman(1988)은 사회적 자본을 주민들의 사회적 연대(social ties)로부터 나타나는 개인적 자원이란 의미로 사용하고 있다. 즉, 공동의 목적을 효율적으로 달성하기 위해 구성원들을 함께 움직일 수 있게 하는 신뢰와 규범, 사회생활의 네트워크로 정의했다. Putnam(1993)은 사회적 자본을 사회의 생산적 잠재력을 증진해주는 네트워크, 규범 및 신뢰와 같이 사회조직의 특징과 연관 지어 정의하고 있다. Fukuyama(1995)은 사회적 자본을 사회구성원 간의 신뢰로 보고 있다. 사회 구성원 간의 신뢰가 경제발전에 중요한 요인임을 이야기하고 있다. 신뢰는 상호성의 규범과 사회적 연결망 속에서 협동을 통해 형성된다. Lin(2001)은 사회적 자본을 각 개인보다는 사회적 네트워크의 관계 속에 있는 자원이며, 그 자원에 대한 접근과 활용은 개인의 능력에 달려 있다고 정의하고 있다(이동원·정갑영 외, 2009; 소진광, 1999; 김준환, 2005).

이처럼 사회적 자본은 사람들 사이에 관계를 통해 형성되고 축적되는 것을 확인할 수 있다. 또한, 개인의 생산성을 증대시키는 물리적 자본 및 훈련을 통해 축적되는 인간 자본과 유사하게 상호 이익을 도모하기 위한 조정과 행동을 쉽게 해주는 네트워크, 규범 및 신뢰와 같은 사회조직의 특징과 관련되어 있다.

〈표 2〉 사회적 자본 구성요소

연구자	구성요소
Putnam. R.(1993)	신뢰, 규범, 네트워크, 공유된 가치
Fukuyama, F.(1995)	규범
OECD(2002)	규범, 네트워크
World Bank(2004)	신뢰, 네트워크
소진광(2004a)	신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 이타주의
박희봉·김명환(2001)	신뢰, 협동
최영출(2004)	신뢰, 규범, 네트워크
한국교육개발원(2007)	신뢰, 네트워크, 참여
삼성경제연구소(2009)	신뢰, 규범, 네트워크
한국지방행정연구원(2012)	신뢰, 규범, 네트워크, 참여

사회적 자본은 전통적 자본과 관련하여 두 가지 기능을 수행하는데 첫째, 전통적 자본의 대체 기능으로 이는 어떤 목적을 달성하기 위해 방법을 달리할 때와 둘째, 전통자본과 함께 결합하여 생산성이나 만족도를 높일 수 있는 보완기능을 한다(소진광, 1999).

Bourdieu(1986)는 사회적 자본의 속성을 상호 알고 지내는 사람 사이에 지속해서 존재하는 네트워크를 통해 얻을 수 있는 실제적이거나 잠재적인 자원의 총합이고 네트워크의 크기는 사회적 자본의 용량과 연관되어 있으며, 네트워크에 참여하는 것이 구성원들에게 경제적 이익을 준다(임정희, 2020). 사회적 자본의 출발점은 참여에서 비롯되며, 지속적인 참여는 상호 관계 형성과 신뢰 증진에 중요한 역할을 한다(이미숙 외, 2011). 지역사회개발 관점에서 보면 지역사회의 주도적 개발사업 진행을 위해 주민참여가 필요하다(임경수·소진광, 2005).

소진광(2004)은 사회적 자본을 측정하고 그 유용성 연구에서 사회적 자본의 유용성을 소비함수로 고려하고 시장의 실패 현상을 교정할 수 있는 경제적 측면, 빈곤 문제를 해결하고 소득 격차를 완화할 수 있는 사회정의 측면, 그리고 지속가능한 발전 측면에서 사회적 자본의 개념요소와 연관되어 있음을 밝히고 있다.

〈표 3〉사회적 자본의 개념요소와 표현인자

개념요소	표현인자	기 능
신뢰	• 가족 간 신뢰 • 상업적 거래 관계에서의 신뢰 • 공공정책에 대한 신뢰 • 신용불량자 발생률	공통기반 확보
참여	• 지역사회 행사 참여 • 각종 지역사회단체 회원 수 • 지역사회 내 공공기관 활용횟수 • 지역사회 대표로서의 활동	공동의 목표 정립
연계망(네트워크)	• 지역사회 내 공식 및 비공식 단체 • 이웃의 범위 • 도움이 필요하면 지원체계 구비 정도 • 비상 연락망 확보	이웃과 지역사회 유지
제도 및 규범	• 사회적 규범 인지 정도 • 범법행위에 대한 신고율 • 지역사회 내 청소년 선도 • 범죄율 및 지역사회 안전 체감도	자원 동원 및 안전망 확보

출처 : 소진광(2004).

사회적 자본은 사회 구조화 과정에서 형성되고 활용의 관점에서 확인되기 때문에 그 유용성의 영역에 따라 본질을 구성하는 개념요소가 달라지고 표현인자도 달라지지만, 발전 현상을 설명하는 데 있어서 전통적인 자본의 한계로 인해 사회적 자본의 유용성이 더욱 중요해지고 있다(소진광, 2004).

본 연구에서는 선행연구자들의 사회적 자본 구성요소들을 종합하여 사회적 자본의 구성요소로 '신뢰', '참여', '네트워크', '규범'으로 한정하였다.

2) 지역발전과 사회적 자본

사회적 자본은 인적 자본이나 물적 자본과 같이 사회적 네트워크(Social network)도 가치를 가진다. 물적 자본이나 인적 자본이 생산성을 높이듯이 사회적 자본도 개인과 사회집단의 생산성을 향상한다(이동원·정갑영 외, 2009). 사회적 자본은 지역사회 특성에 맞는 다양한 기회를 창출하고 지역사회 자원 배분의 최적화를 가능케 하며 경제정의, 사회정의 및 환경정의를 실현하여 궁극적으로는 주민들의 삶의 질을 향상하고, 미래세대를 위한 지속 가능한 발전을 유도한다. 따라서 사회적 자본은 지방자치와 지역발전을 매개하는 변수이자 삶의 질 향상, 지속 가능한 발전 등 인류가

당면한 지역발전 과제를 해결해 줄 수 있는 수단이다(소진광, 2004).

KDI(2007) 연구보고서 '한국경제·사회와 사회적 자본'에서 사회적 자본의 경제적 의미는 사회구성원들이 고용, 생산성, 혁신, 지식 축적, 거래비용 그리고 협력 등 경제적 성과를 향상할 기회와 가능성을 제공하고 공공적 가치를 제고시켜 지속 가능한 발전을 위한 역량을 상승시켜주는 윤활유 또는 촉매 역할을 하고 있다. 또한, 사회적 자본은 경제적 동기나 제도적 강제가 아니라, 사회구성원 간의 자발적인 재원 이전 욕구에 기초한 비공식적 사회안전망 및 자발적 복지체제의 전제가 되는바, 이는 시장이나 정부 기능에 의존하는 정형화된 사회복지 체제의 한계를 극복하는 데 매우 중요한 역할을 할 수 있음을 정리하고 있다.

지역사회발전에 관한 연구에서 사회적 자본은 상당 부분 지역혁신역량의 구성요소가 됨을 분석하고 사회적 자본과 지역혁신과의 연계성을 확인하였다(박종화, 2019). 또한, 지속 가능한 어촌사회조직을 위해 사회적 자본의 역할에 관한 연구도 있었다(김진호, 2019). 사회적 자본은 경제성장과 사회비용 해결에 기여하면서 지속 가능한 발전을 가능하게 한다(KDI, 2007). 소진광(2004)은 지방자치의 형성이 지역발전에 있어 사회적 자본 형성을 가능케 하고 그 결과로 삶의 질 향상에 기여하고 지속 가능한 지역발전이 가능하다고 주장한다(송경재, 2006).

사회적 자본은 개인과 사회집단의 생산성을 향상시키며, 부를 창출하는 경로로, 경제적 성과를 향상할 기회와 가능성을 제공하고 공공적 가치를 제고시켜 지속 가능한 발전을 위한 역량을 상승시켜주는 윤활유 또는 촉매 역할을 하고 있다. 또한, 사회적 자본의 형성과 유지가 지역발전과 지방정부의 경쟁력 제고에 있어 중요한 요인이며, 사회적 자본은 경제성장과 사회비용 해결에 기여하고, 지속가능한 발전을 가능하게 한다.

3. 선행연구와의 차별성

1) 선행연구

발전현상과 지역사회발전에 대한 척도로, 지속 가능한 지역사회를 위한 요소로, 빈곤퇴치를 위한 사회발전 지표로 사회적 자본에 관한 활발한 연구가 진행되고 있다. 새마을운동과 사회적 자본에 관한 연구도 여러 연구자들에 의해 진행되어 오고 있다. 특히 새마을운동의 성공사례들을 바탕으로 사회적 자본 형성과 사회적 자본의 요소들을 확인하는 연구를 통해 빈곤퇴치 프로그램과 개발도상국 농촌개발 프

로그램으로 유요함을 설명하고 있다.

새마을운동의 성공에는 마을 단위의 참여, 신뢰, 그리고 네트워크가 전통적인 농촌 마을의 면대면 사회구조에서 매우 긍정적으로 작용하였고 이는 두레, 품앗이 등과 같은 전통적 협업 속에 사회적 자본 요소가 내재되어 있었기 때문이다(임경수, 2012). 신뢰, 규범, 네트워크의 사회자본과 한국농촌사회발전의 효시로 근면, 자조, 협동을 정신이념으로 하는 새마을운동과의 인과관계 분석 연구에서 규범, 신뢰, 네트워크 모두가 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(오남현, 2012).

새마을운동 추진방식은 주민들의 참여를 유도하기 위해 효과적이었다. 첫째, 사업 초기 정부는 시멘트와 철근을 마을에 무상으로 제공하고 마을주민들의 자발적인 결정에 맡김으로 참여를 유도했다. 또한, 개별 마을들이 새마을사업을 추진하도록 권유하고 관련 정보를 제공하면서 새마을운동의 확산을 유도했다. 둘째, 정부는 더 좋은 성과를 내는 마을에 더 많은 지원을 함으로써 마을간 경쟁을 촉진했다. 또한, 우수한 성과를 거둔 새마을지도자에 대해 차별적으로 지원을 확대하고 권위를 인정하고 그들의 자율성을 인정해 줌으로써 새마을지도자의 적극적인 참여를 촉진하였다(엄석진, 2011).

새마을운동의 정신이념에서 높은 수준의 사회적 자본이 축적되어 있음을 확인하고, 사회적 자본과 새마을운동은 높은 상관관계가 있으며, 사회 변화과정에서 새롭게 대두되고 있는 다문화, 환경문제, 노인 문제, 청소년 문제를 해결하고 개발도상국의 빈곤 탈출을 위해 대안적인 지역개발사업으로 제시하고 있다(오남현, 2012).

새마을운동에서 사회적 자본 요소가 어떻게 나타났는지에 대한 연구에서 평가중심의 기존 연구와는 다른 사회적 자본 형성과정에 관해 문헌자료를 분석하여 진행한 연구에서 성공적인 결과 공유는 신뢰를 높였고, 자치적 규범의 정착, 손에 잡을 수 있는 사업을 통한 주민의 자발적 참여가 있었음을 확인하였고, 연구 결과 새마을운동이 마을 단위 사회적 자본 구축에 영향을 미쳤음을 확인하였다(이미숙, 2012).

주민들의 신뢰는 지역사회 공통기반을 확보하는데 기여하고, 참여는 공동의 목표를 정립하는데 기여한다. 연계망은 이웃과 지역사회를 유지하는 근거가 되고, 제도준수는 자원을 동원하고 안전망을 확보하는 장치이며, 이타주의는 미래의 공동이익을 창출하는데 기여한다(임정희, 2020).

이미숙(2017)의 “한국 마을 단위 사회적 자본의 형성” 연구에서 기존 연구의 대부분을 차지했던 성공과 실패, 성과 위주의 연구와 차별성을 가진다. 그의 연구는 마을 단위에서 사회적 자본의 실천요소들을 탐색하는 것이다. 1970년대 새마을운동 성공사례 수기를 통해 구조적 자본(제도)과 관계적 자본(인지)으로 구분하여 분

석하였다. 연구 결과 마을 단위 사회적 자본 구축에 새마을운동이 기여했음을 확인하고 있다.

사회적 자본은 농촌 지역사회의 발전 및 활성화를 가져오고, 지역사회 주민들의 삶의 질을 향상한다. 개도국 농촌 지역사회 자산의 주요 구성요소로 볼 수 있으며, 사회적 자본이 개도국의 빈곤퇴치에 효과적으로 기능할 수 있으므로 개도국 농촌 지역개발을 위한 사회적 자본의 역할은 중요하다(임정희, 2020).

사회적 자본은 물적 자본, 인적 자본으로 설명하지 못하는 발전 현상을 설명하는 도구로 유용하며, 사회적 자본의 축적은 지역사회의 발전과 활성화를 가져오고 주민들의 삶의 질을 향상시킨다.

2) 본 연구와 선행연구와의 차별성

새마을운동에서 강조되었던 근면, 자조, 협동의 일반적 덕목들이 실천과정에서 마을단위 문화, 전통과 접목되면서 사회적 자본의 요소들이 만들어졌음을 연구결과로 제시하는 연구와, 새마을운동의 성과를 통한 사회적 자본의 형성, 주민의 삶의 질 향상과 연계한 사회적 자본의 형성 등 결과적 현상을 분석한 연구들이 주류를 이루고 있다. 또한, 농촌개발에 있어 사회적 자본의 중요성은 제시했으나 도입, 전달되는 과정에 관한 확인이나 제안은 없는 실정이다. 다만 사례연구를 통해 특정 국가나 지역을 단위로 현 상태의 사회적 자본 수준 측정과 결과를 분석하는 것이 대부분이다(이미숙, 2017). 선행 연구들을 살펴보면 사회적 자본의 중요성을 제시하고 있고 사례연구와 실증연구를 통해 사회적 자본 수준을 측정하는 연구들이다.

본 연구 또한 지역발전 현상을 설명하는 이론적 배경을 사회적 자본의 형성으로 간주하고, 새마을사업 추진과정에서 사회적 자본의 형성을 찾고자 하였으며, 새마을사업이 마을 단위 사회적 자본 형성에 영향을 주었음을 기록물을 통해 확인하고자 하였다.

이러한 관점에서 볼 때 본 연구는 이미숙(2017)의 “한국 마을 단위 사회적 자본의 형성” 연구와 아주 흡사하다. 그의 연구는 마을 단위에서 사회적 자본의 실천요소들을 탐색하기 위해 1970년대 새마을운동 성공사례 수기들을 연구 자료로 사용하였다. 분석 결과 마을 단위 사회적 자본 구축에 새마을운동이 기여했음을 제시하고 있다. 이미숙의 연구에서 사용된 성공사례 수기는 1973년부터 1983년까지 발간된 10년 동안의 새마을운동을 담고 있는 내무부 발간자료인 「새마을운동: 시작에서 오늘까지」이다. 이 책에 수록된 내용 중 분석 자료로 사용한 것은 1973년부터 1979년까

지의 성공 사례 수기이다.

이미숙의 연구가 마을단위 사회적 자본 형성을 연구한 것은 본 연구와 많은 부분 흡사하지만 분석 자료로 사용한 문헌에서 차별성을 가진다. 우선 본 연구의 자료는 1970년대 새마을운동 추진과정에서 작성된 마을총회 회의록이다. 회의록은 주민들이 토론하고 의견을 모으는 과정을 기록한 문헌자료이다. 작성자의 주관적인 의견이나 미화된 내용 없이 회의 과정을 사실적으로 기록한 자료이다. 하지만 이미숙의 연구에서 사용된 성공 사례 수기의 경우 집필자의 주관적 의견이나 미화된 내용이 포함되어 있어 새마을운동 추진과정을 사실적으로 보기에는 한계를 가진다. 그런 의미에서 본 연구에 자료로 사용된 마을총회 회의록은 기록물로서의 가치와 객관적인 자료로 손색이 없을 것으로 판단된다.

본 연구는 새마을사업 추진과정에서 형성된 사회적 자본의 요소들을 확인하는 연구이다. 사회적 자본 관점에서 새마을운동을 재조명해 보고자 하였다.

이와 함께 마을단위라는 공간적 기준을 설정하였으므로 연구 자료의 수집은 마을단위에서 새마을사업이 추진된 1970년대 자료들을 수집하였다. 문헌 속에 내재되어 있는 사회적 자본 구성요소들의 주제어들을 내용분석을 통해 도출하므로 새마을사업이 추진되는 과정에서 마을단위 사회적 자본 형성에 기여했음을 밝히고자 했다. 또한, 이 연구를 통해 새마을운동 방식의 사업추진 체계를 마을 단위 농촌개발 프로그램에 적용한다면 발전 척도로서 사회적 자본을 측정하는 기존의 방식에서 벗어나 사회적 자본 형성과정을 전달하는 자료로 활용 가능할 것이며, ODA 농촌개발 프로그램을 성공적으로 수행하는데 자료로 사용될 수 있을 것으로 생각한다.

Ⅲ. 연구방법

본 연구에 사용된 새마을운동 기록물은 1971년~1979년까지 마을단위 새마을사업 추진과정에서 작성된 마을총회 회의록이다. 새마을운동중앙회가 보관하고 있는 기록물의 일부는 2013년 6월 18일 유네스코 세계기록유산에 등재됐다. 유네스코 세계기록유산으로 등재된 새마을운동 기록물은 총 22,084건으로 새마을운동중앙회가 7,437건을 소장하고 있고, 국가기록원이 14,647건을 소장하고 있다.

연구의 분석방법은 수집된 마을 기록물의 내용 확인을 통해 사회적 자본의 구성요소인 신뢰, 참여, 네트워크, 규범을 나타내는 핵심단어들을 검색했다. 검색된 핵심단어들이 포함된 주제어의 의미를 분석하여 사회적 자본의 구성요소들의 형성과

정을 밝히므로 연구 결과를 도출하고자 하였다.

〈표 4〉마을별 기록물 현황

마을 명	기록물 생산연도	기록물 수	비율
		53	100%
공근리	1973년 ~ 1977년	6	11.3%
수백리	1976년 ~ 1977년	7	13.2%
창2리	1976년 ~ 1979년	9	17.0%
동막마을	1977년 ~ 1979년	2	3.8%
삼화2리	1972년 ~ 1978년	9	17.0%
송라리	1973년 ~ 1974년	8	15.1%
하용두마을	1974년 ~ 1976년	12	22.6%

마을주민이 직접 작성한 기록물은 새마을사업이 추진되는 과정에서 새롭게 만들어진 기록물이다. 기록물의 내용분석을 통해 사회적 자본의 구성요소인 신뢰, 참여, 네트워크, 규범의 형성을 확인하는 것은 새마을운동을 통한 발전 현상을 가장 잘 이해할 수 있는 하나의 방법이 될 것이다.

하지만 기록물을 작성한 시대에는 사회적 자본이란 용어가 일반화되어 있지 않았다. 그러므로 사회적 자본의 구성요소들이 직접 언급되지 않을 수 있다. 하지만 기록물의 내용에서 사회적 자본의 형성을 보여주는 주제어를 확인하여 사회적 자본의 형성과정을 객관화 시키고자 하였다. 한국의 새마을운동은 일반화된 지역사회 개발 프로그램과는 차별성을 가지는 독특한 방식의 지역사회개발 프로그램이다. 그 방식으로 새마을사업을 추진한 마을에서 사회적 자본이 형성되었을 것이라는 논리에서 사회적 자본의 형성과정이 기록물에 나타나 있을 것으로 생각했다. 이를 위해 본 연구는 연구 자료를 내용분석방법을 적용하여 첫째, 새마을사업 추진과정에서 사회적 자본의 구성요소인 "신뢰"가 형성되었다. 둘째, 새마을사업 추진과정에서 사회적 자본의 구성요소인 "참여"가 형성되었다. 셋째, 새마을사업 추진과정에서 사회적 자본의 구성요소인 "네트워크"가 형성되었다. 넷째, 새마을사업 추진과정에서 사회적 자본의 구성요소인 "규범"이 형성되었다. 이와 같이 연구 과제를 4가지로 설정하고 구성요소들의 형성과정을 찾고자 하였다.

자료는 7개 마을 53건의 회의록을 분석하였다. 새마을운동중앙회 새마을운동아카이브에 보관되어 있는 기록물은 그림파일 형식으로 저장되어 있었고, 그 그림파

일을 모두 텍스트화하는 과정을 거쳐 내용분석을 실시하였다. 내용분석은 사회적 자본의 구성요소인 신뢰, 참여, 네트워크, 규범의 핵심단어를 찾기 위하여 단어들에 빈도수를 분석하고 구성요소별 주제어를 추출하는 과정으로 진행하였다. 단어의 빈도수 분석은 Microsoft Office Excel 2013 프로그램을 이용하여 실시하였다.

Ⅳ. 분석결과

1. 신뢰의 형성

사회적 자본의 구성요소인 신뢰를 의미하는 핵심단어들은 새마을사업 추진과정에서 나타난 찬성(만장일치), 결정(결의), 의견(협의), 보고, 동의 등으로 묶을 수 있었다. 또한, 서명과 날인은 12건이 회의록에 첨부되어 있었다.

〈표 5〉 사회적 자본 구성요소 신뢰 주제어

핵심단어	빈도수	주제어(핵심문장)
공동	100	마을 공동 작업장을 건립, 비육우를 공동 사육하고, 공동 소득증대와 관련된 사업, 주민일동 찬성합니다, 과반수 찬성이므로, 다수의 찬성을 얻어 가결, 작업장 건립을 만장일치로 결정, 여러분들의 결정에 따라, 도수로 공사 결산을 보고, 마을 공동 작업장 결산 보고, 지금 여러분의 동의를 만장일치로 받아들임, 여러분들의 동의에 의하여, 주민총회에서 결의한, 리민 총회에서 결의된, 총회결의에 의하여, 여러분들의 의견을 듣고 싶습니다, 진지하게 의견 나누어 주신데도, 부락민의 의견을 듣고자 합니다, 여러분의 의견을 존중, 여러분과 협의해야 될 사항, 사업계획협의, 하사금 사용에 대한 협의
찬성(만장일치)	91	
결정(결의)	83	
의견(협의)	41	
보고	40	
동의	33	
(서명날인)	12	

‘공동’은 마을 공동의 재산을 만들고 함께 작업하며, 힘을 합쳐 일을 성취해 가는 것을 의미한다. 이러한 일들은 주민들 간 신뢰가 형성되어 있지 않으면 불가능한 일이다. 공동재산은 마을주민들이 함께 조성하였고, 조성된 재산은 마을주민들이 이용하는 상수도 건설, 전기설비, 전화가설 등 공동으로 이용하는 일에 주로 사용되었다. 부녀회 주관으로 추진된 마을 공동사업은 새마을사업을 통해 주민들 간 신뢰형성을 잘 보여주고 있었다. 절미저축운동, 좀도리 사업, 한 가지 이상 부업 찾기, 1가구 1통장 갖기 등은 저축 장려를 통해 가정경제를 튼튼하게 하는 기초가 되었으며, 가정의례준칙 지키기는 어려운 농촌가정에 허례허식을 없애는 중요한 역할

을 했다. 이처럼 주민들이 함께 힘을 모아 일할 수 있었던 것은 신뢰가 바탕이 되어야 가능한 일이었다.

마을총회 회의록에서 많이 발견된 핵심단어는 ‘찬성’이다. 의사결정 과정에서 주민 전체의 동의를 묻고, 반대 의견에 대한 질문과 다른 의견이 없음을 확인하는 절차는 전체 주민들이 동의하는 것을 의미하는 것으로 찬성이라는 단어로 표현되어 있었다. 그러므로 전체 주민들이 찬성한 새마을사업은 마을주민들 모두의 신뢰를 기초로 하였다. 더불어 마을주민들 사이에 신뢰와 참여의 의지를 나타내는 행위로 회의의 참석한 주민들에게 ‘서명날인’을 받아 기록으로 남긴 것이다. 직접 본인 이름을 쓰고 도장을 찍는 행위는 그 당시 농촌 마을주민들에게는 특별한 행위로 볼 수 있었으며, 회의 결과에 대한 책임을 지겠다는 의미로 이해할 수 있었다. 이러한 행위를 통해 마을주민들에게 새마을사업은 신뢰와 참여의 동기를 제공했으며 주민들 사이에 신뢰를 높이는 결과로 나타난 것을 확인할 수 있었다.

신뢰를 의미하는 핵심단어인 찬성(만장일치), 결정(결의), 의견(협의), 동의는 새마을사업 추진을 위한 회의과정에서 나타났다. 이와 함께 보고는 사업에 대한 결과를 마을주민들에게 설명하는 과정에서 찾을 수 있었다. 서명날인은 회의를 통해 만들어진 결과에 대한 주민들의 신뢰와 참여를 담보하는 행위로 볼 수 있었다. 공동은 신뢰를 바탕으로 주민들이 마을 공동의 이익창출과 공동의 목표를 달성하기 위한 과정에서 찾아볼 수 있었다. 이러한 핵심단어들이 내포하고 있는 것은 새마을사업을 통해 주민들과 주민들 사이에 신뢰를 형성하는 과정으로 충분히 이해할 수 있었다. 이와 같이 새마을사업은 민주적인 절차로 이루어졌으며, 그 과정에서 마을주민들 모두의 동의와 참여를 이끌어 낼 수 있었던 것은 신뢰가 바탕이 되었기 때문에 가능한 일이었다. 그러므로 새마을사업이 시작되면서 주민들 간 ‘신뢰’는 이러한 과정들 속에서 형성되었다고 볼 수 있으며, 새마을사업이 사회적 자본의 구성요소인 신뢰를 형성하는데 기여했음을 확인할 수 있었다.

2. 참여의 형성

사회적 자본의 구성요소인 참여를 의미하는 핵심단어들은 공동, 부담, 노력, 참석, 협조, 참여 등으로 나타났다. ‘공동’은 신뢰를 의미하는 단어이면서 참여를 의미하는 핵심단어이다. ‘공동’은 공동사업, 공동관리, 공동작업 등 마을주민들이 공동으로 힘을 합쳐 추진한 사업(건축물)들과 주민들이 함께 사용하고 관리하는 것들을 의미하고 있었다.

'부담'은 돈이나 물자, 즉 땅을 내놓은 경우로 마을공동체 내에서 신뢰가 형성되지 않았다면 현금이나 토지를 무상으로 마을을 위해 제공하는 참여의 행위는 불가능했을 것이다. 희사(무상제공)는 땅 무상제공(토지 희사), 재정 분담금, 희사금(후원금) 등이 대표적이었다. 또한, '노력'은 새마을사업에 인력으로 참여하는 것을 나타내고 있었다. 회의록 내용을 종합해보면 새마을사업 추진과정에서 주민들의 노동참여는 사업 전반에 이루어졌을 것으로 판단할 수 있었다. 마을주민들이 마을총회에서 결의하였고, 가구당 1명씩 새마을사업에 참여하여 노동을 함께한 것을 출력으로 기록하고 있었다.

〈표 6〉 사회적 자본 구성요소 참여 주제어

핵심단어	빈도수	주제어(핵심문장)
공동	100	우리의 숙원인 공동 축사, 마을 공동 작업장을 건립, 비육우를 공동 사육하고, 공동 소득 증대와 관련된 사업, 각자 부담이 많으신 데도 다 같이 참여하여, 현금 11,000원 부담과 노력부담으로, 많이 회의에 참석하여 주셔서, 여러분들의 적극적인 협조로, 노력과 협조를 하면 성공으로, 주민여러분의 피나는 협조와 노력으로, 다 같이 참여하여, 자금이 지원되는 대로 참여하여
부담	33	
노력	28	
참석	22	
협조	19	
참여	3	

새마을운동이 시작되면서 가장 큰 변화 중 하나는 여성의 참여였다. 그 당시 여성의 역할은 집안일을 맡아 감당하는 것에 국한되어 있었다. 마을의 대소사는 가장, 즉 남성들의 몫이었다. 하지만 기록물에서 확인할 수 있었던 것은 마을총회에 마을 여성들을 대표해 참석한 여성들의 기록이었다. 이러한 일은 부녀회가 조직되면서 가능해지기 시작했다. 부녀회장은 마을의 의사결정 과정에서 여성들의 입장을 대변하였고, 회원들은 마을 대소사에도 적극적으로 참여했다. 부녀회는 마을 여성 모두가 회원으로 참여하였고, 부녀회가 할 수 있는 사업들을 마을공동체 내에서 찾고 추진해 나갔다. 대표적인 사업으로 좀도리 사업, 절미저축 운동, 혼·분식 장려, 구판사업, 집안환경개선, 한 가지 이상 부업 찾기, 유실수 심기, 부엌 개량, 계 조직, 가족계획 선전 등이었다. 이러한 사업들은 부녀회가 합심하여 할 수 있는 사업들이었고 사업들이 성공적으로 추진되면서 부녀 회원들의 참여가 더욱 활발하게 이루어졌다. 마을에서 부녀회가 조직되고 부녀회장은 마을을 대표하는 사람으로 지위가 향상된 것을 확인할 수 있었다. 이 일은 부녀회장의 지위가 향상되었음은 물론 마을 여성 모두의 지위가 향상된 것이며, 그 결과는 새마을운동에 대한 여성의

적극적인 참여로 나타났다.

주민들의 참여를 확인할 수 있는 또 다른 기록은 회의시간이었다. 회의를 오랫동안 진행한 것도 있지만 그보다는 회의를 시작한 시간이었다. 회의는 마을주민들이 일과를 마친 저녁 시간인 19시에 시작하여 22시 또는 23시까지 진행된 회의가 대부분을 차지했다. 무려 밤 12시까지 진행된 회의도 찾아볼 수 있었다. 마을총회는 개인의 일에 영향을 주지 않는 시간에 진행되었고, 개인의 일로 회의에 참석하지 못하는 경우를 사전에 방지하여 다 같이 참석할 수 있도록 여건을 마련해 준 것으로 이해할 수 있었다. 주민 개개인에게 참여할 수 있는 선택권을 주어 스스로 참여하도록 한 결과로 이해할 수 있었다.

주민들의 자발적인 참여 동기를 높인 기록물은 자립마을 지정서이다. 새마을사업은 2차 시행년도부터 경쟁방식을 도입하여 사업평가에 따라 마을별 차등 지원했다. 새마을사업의 성과를 보인 마을에 더 많은 물품을 지원하므로 마을주민들의 참여 동기를 제공한 것이었다. 이러한 방식은 마을별 경쟁을 유도했고 마을발전을 위한 주민들의 자발적인 참여로 이어진 것을 확인할 수 있었다.

분석결과 참여를 의미하는 핵심단어인 공동, 부담, 노력, 참석, 협조, 참여는 새마을사업 추진과정에서 공동의 목표를 달성하기 위해 신뢰를 바탕으로 한 노동의 참여와 금전의 기부와 토지 무상제공에 참여를 통해 확인할 수 있었고, 새마을사업의 숨은 일꾼인 부녀회의 사업 참여에서도 확인할 수 있었다. 또한, 경쟁을 통한 주민들의 자발적인 참여 동기를 높인 우수마을지원 사례에서도 확인할 수 있었다. 이와 같이 새마을사업 추진과정에서의 주민들의 참여는 신뢰를 바탕으로 이루어졌으며, 새마을사업이 사회적 자본의 구성요소인 참여를 형성하는데 기여했음을 확인할 수 있었다.

3. 네트워크의 형성

사회적 자본의 구성요소인 네트워크를 의미하는 핵심단어들은 마을, 주민, 지도자, 지원(지원금), 하사금, 개발위원, 군(郡), 대통령, 정부(당국), 보조, 부녀회 등으로 나타났다.

‘마을’과 ‘주민’, ‘지도자’는 마을공동체 내 관계형성으로 설명할 수 있는 단어들이다. 회의록에 가장 많은 빈도수를 보인 ‘마을’은 공동체를 의미한다. 새마을사업은 마을 단위에서 가장 활발하게 이루어졌고 마을주민들의 참여로 진행되면서 새로운 관계 형성이 만들어졌음을 짐작할 수 있었다. ‘주민’ 또한 같은 의미로 볼 수

있었다. '주민'은 마을공동체를 구성하는 구성원들이다. 이들 구성원들은 새마을사업을 추진한 주체이자 결정권자들이며, 마을공동체 내에서 개개인들의 생활을 통해 관계를 형성하고 있었다. 또한, 마을공동체 내에서 만들어진 개발위원회, 부녀회, 청년회, 관리위원회, 노인회, 사업별 추진위원회, 작목반 등 조직의 결성과 활동은 네트워크 형성과정으로 이해할 수 있는 사례들이었다.

〈표 7〉 사회적 자본 구성요소 네트워크 주제어

핵심단어	빈도수	주제어(핵심문장)
마을	251	우리 마을에 소하천 정비, 마을의 소득을 돌릴 수 있는 사업, 우리 마을에선, 마을 총회를 폐회하겠습니다, 주민총회에서, 주민여러분을 대리해서 추진, 주민여러분 진지하고 건설적인 말씀, 우리 주민이 해야 한다는 의욕, 주민의 사업으로 하며, 우리 주민 모두가, 하사금 지원 사업에 대한, 정부의 지원으로, 우수마을 특별 지원 사업, 77년도 특별 지원 사업비로, 보조 지원하고, 정부에 건의하여 예산을 지원, 개발위원회에서 추진, 개발위원회와 지도자와 협의하여, 새마을 노임 소득 사업비로 50만원 보조, 군비 보조, 군 보조금 200만원, 부녀회 가게인수, 마을공동 밭을 마련해서 부녀회 주어
주민	82	
지도자	61	
지원(지원금)	50	
하사금	45	
개발위원	36	
군(郡)	30	
대통령	16	
정부(당국)	14	
보조	12	
부녀회	7	

마을주민들 간의 관계 형성은 마을조직에서 찾아볼 수 있었다. 부녀회와 청년회는 상시 운영된 주민조직으로 새마을사업을 실질적으로 이끈 조직이었다. 부녀회 조직운영은 집안일 이외 여성들이 활동할 수 있는 영역을 마을공동체 내에서 마련해주는 역할을 했으며, 여성들의 관계 형성을 넓혀주는 효과를 만들어 주었다. 노인회, 마을기금 관리위원회, 작목반 등 마을 단위에서 목적에 따라 주민조직이 결성되고 운영된 것을 확인할 수 있었다. 이러한 주민조직의 결성은 마을주민들에게 많은 활동 기회를 마련해 주었고, 주민들 간 관계 형성에 밑거름으로 작용했다. 또한, 마을주민들의 내부 활동으로는 마을총회, 새마을의 날 운영, 새마을 단합대회, 공동작업 등이 있었다.

외부와의 관계 형성은 대통령 면담, 도지사 방문, 마을 담당 공무원 지정, 새마을 대잔치, 새마을 교육, 외부인사 방문 등의 사례를 통해 확인할 수 있었다. 외부와의 협력을 위한 관계 형성은 행정기관과 주민 간 관계 형성과 지역과 마을 간의 관계 형성으로 구분된다. 새마을사업을 추진하기 위해서는 지방정부와의 관계 형성은 매우 중요했다. 정부는 새마을사업에 대한 건의나 요청사항을 새마을지도자가 직접

행정기관을 찾아 전달할 수 있는 지침을 마련하고 활용하도록 했다. 이와 같은 사례로 새마을지도자가 대통령을 면담하고 마을의 숙원사업을 건의하여 대통령으로부터 특별지원금(하사금)을 약속받았고, 도지사가 직접 마을을 방문하여 지원금을 전달한 경우다. 또한, 마을별 담당 공무원을 지정하여 정기적으로 방문 지도하는 기록도 확인할 수 있었다. 새마을대잔치는 군민(郡民)들이 한자리에 모여 화합을 도모하는 자리로 이웃 마을과의 관계 형성으로 이해할 수 있었고, 새마을교육의 경우 전국에서 모인 새마을지도자들이 합숙교육을 통해 전국에서 활동하는 새마을지도자들과의 관계를 형성하는 중요한 수단으로 작용한 것을 확인할 수 있었다. 이러한 일들은 새마을사업을 통해 외부와의 관계 형성이 만들어졌음을 확인할 수 있는 사례들이었다.

이처럼 새마을사업은 마을공동체 내에서 주민들 간의 관계를 통해 만들어진 자원과 상호 이익을 위한 외부와의 지속적인 관계 형성으로 만들어진 자원들이 바탕이 되어 마을발전이라는 목표를 가능하게 했다. 그러므로 새마을사업을 통한 내부와 외부의 관계 형성은 사회적 자본의 구성요소인 네트워크의 형성으로 이해할 수 있었다.

4. 규범의 형성

규범은 새마을사업 추진과정에서 명문화하여 기록되어 있으며, 자원동원 및 안전망 확보를 위한 규칙의 제정으로 이해할 수 있었다. 새마을규약, 부녀회 회칙 등 명문화한 기록들과 함께 명문화한 규칙은 아니지만, 절미저축, 음주행위금지 등 공동체가 지켜야 할 생활 규범들도 기록물을 통해 확인할 수 있었다.

〈표 8〉 사회적 자본 구성요소 규범 주제어

핵심단어	빈도수	주제어(핵심문장)
합의결정서	4	모두 함께 협력하는 정신을 바탕으로, 주민의 총회로 결정하겠음을 확약하며 이에 서명날인 합니다, 개별 제반 사업에 참여하고 힘을 모아 일할 것이며, 마을총회 결의하여 확약
결의서	3	

합의결정서와 결의서는 같은 의미로 볼 수 있었다. 그 이유는 마을총회에서 결의된 사항에 대하여 주민 모두가 지켜야 할 내용들을 기록하고, 주민들 모두가 서명날인한 것을 합의결정서 또는 결의서라는 이름으로 남겼기 때문이다. 이러한 합의

결정서와 결의서는 새마을사업 각각에 대한 규칙들을 기록하고 있었다.

이외에 명문화된 규약과 규칙들을 쉽게 찾아볼 수 있었다. 그 대표적인 것은 새마을규약이다. 새마을규약은 마을주민 모두가 지켜야 할 내용으로 만들어져 있었다. 새마을규약은 마을주민들의 뜻을 하나로 모으고, 새마을정신인 근면, 자조, 협동의 정신을 실천하도록 하였다. 또한, 마을주민 전체가 지키고 실천해야 할 6가지 사항들을 구체적으로 제시하여 주민들이 해야 할 일을 명확히 하고 있었다. 마을 단위로 새마을 규약, 새마을기금관리위원회 규약, 가정의례준칙 규약, 노인회 규약, 부녀회 규약, 청년회 규약, 협동회 규약, 마을공동재산조성운영 규약, 상벌회 규약 등 마을주민들이 지켜야 할 규칙과 조직운영을 위한 회칙들이 만들어진 것을 확인할 수 있었다.

이와 같이 마을 단위에서 만들어진 규약들은 구성원들이 지켜야 할 원칙을 세웠고, 공동의 목표를 달성하기 위해 신뢰를 바탕으로 협력하고 참여하게 하였으며, 무임승차와 일탈 행동을 제약하는 역할을 한 것으로 이해할 수 있었다. 그러므로 새마을사업을 통해 마을공동체 내에서 만들어진 규약과 규칙들은 사회적 자본의 구성요소인 규범 형성에 기여했음을 확인할 수 있었다.

Ⅴ. 결론

새마을운동은 우리나라가 원조를 받는 나라에서 원조를 주는 나라로 발전하는데 크게 기여한 농촌개발 운동이며 지역개발 운동이다. 새마을운동을 통해 농촌이 발전했으며 농촌(어촌)을 넘어 도시, 직장, 학교 등으로 확대되었다. 초기 새마을사업의 추진단위는 마을이며, 추진 주체는 마을주민들이었다. 이들은 정부의 물자지원을 기반으로 주민들의 참여를 통해 새마을사업을 추진했으며, 공동의 목표인 '잘 사는 마을'을 만들기 위해 노력했다. 이 과정에서 발전 현상을 설명하는 도구로 사회적 자본이 형성되었을 것이라는 연구문제를 가지고 1970년대 새마을사업을 추진한 마을에서 기록된 마을총회 회의록을 통해 핵심단어들의 빈도를 분석하고, 핵심단어들의 의미를 분석하여 사회적 자본의 형성과정을 분석하였다.

신뢰를 의미하는 핵심단어인 찬성(만장일치), 결정(결의), 의견(협의), 동의는 새마을사업 추진을 위한 선정과정에서 나타났다. 이와 함께 보고는 사업에 대한 결과를 마을주민들에게 설명하는 과정에서 찾을 수 있었다. 서명날인은 회의를 통해 만들어진 결과에 대한 주민들의 신뢰와 참여를 담보하는 행위로 볼 수 있었다. 공동

은 신뢰를 바탕으로 주민들이 마을 공동의 이익창출과 공동의 목표를 달성하기 위한 과정에서 찾아볼 수 있었다.

참여를 의미하는 핵심단어인 공동, 부담, 노력, 참석, 협조, 참여 등을 새마을사업 추진과정에서 공동의 목표를 달성하기 위한 신뢰를 바탕으로 한 노동의 참여와 금전의 기부와 토지의 무상제공을 통해 참여를 확인할 수 있었고, 새마을사업의 숨은 일꾼인 부녀회의 사업 참여에서도 확인할 수 있었다. 또한, 경쟁을 통한 주민들의 자발적인 참여의 동기를 높인 우수마을지원 사례도 확인할 수 있었다.

네트워크 형성과정은 마을, 주민, 지도자, 개발위원, 부녀회의 핵심단어는 내부조직인 개발위원회, 추진협의회, 부녀회, 청년회, 노인회, 마을기금 관리위원회, 작목반 등 주민조직의 결성과 활동을 통해 확인할 수 있었으며, 주민들의 내부 활동인 마을총회, 새마을의 날 운영, 새마을 단합대회, 공동작업 등을 통해 확인할 수 있었다. 또한, 외부와의 관계 형성과 연관되어 있는 지원, 하사금, 군(郡), 대통령, 정부(당국), 보조의 핵심단어는 마을총회의 주요 안건인 하사금에 대한 회의내용과 지원(지원금), 보조 등과 유사한 의미의 핵심단어를 통해 지방정부(군수, 도지사)와의 관계 형성을 확인할 수 있었다.

규범을 의미하는 핵심단어는 “합의결정서”와 “결의서”이었다. 합의결정서와 결의서는 같은 의미다. 즉, 마을총회에서 결의된 사항에 대하여 마을주민 모두가 지켜야 할 사항들을 기록하고 주민들이 서명하고 날인하여 기록으로 남긴 것으로 합의결정서 또는 결의서로 문서화 되어있었다. 새마을사업 각각에 대한 규칙들이었다. 주민조직이 생겨나면서 조직운영에 필요한 규칙들은 조직의 역량 강화와 활성화를 위한 기본 조건에 속한다. 마을 단위로 새마을 규약, 새마을기금관리위원회 규약, 가정의례준칙 규약, 노인회 규약, 부녀회 규약, 청년회 규약, 협동회 규약, 마을공동재산조성운영 규약, 상벌회 규약 등 마을 주민들이 지켜야 할 규칙과 조직운영을 위한 규칙들이 만들어졌다.

분석결과를 종합해보면 새마을사업은 마을총회에서 주민들의 토론과 합의, 그리고 결의의 과정으로 사업이 추진되었으며, 마을주민 모두가 회의에 참석하는 것부터 새마을사업은 시작되었다. 마을총회를 통해 공동의 목표가 만들어지면서 주민들은 서로 협력하였고, 문제를 해결해 나가는 노력을 통해 공동의 목표를 달성해 나갔다.

새마을운동이 시작하면서 마을 단위에서 시작된 새마을사업에 마을주민들은 신뢰를 바탕으로 참여하였고, 그 과정에서 마을공동체의 새로운 관계 형성과 외부와의 관계 형성은 새마을사업을 성공적으로 이끄는 동력으로 작용했다. 또한, 규약과

규칙을 만들어 주민들이 공동의 목표를 향해 협력하고 참여하게 하였다.

이와 같이 새마을사업 추진과정을 통해 사회적 자본의 구성요소인 신뢰의 형성과 주민들의 참여, 관계 형성을 통한 네트워크의 형성, 협력을 위한 규범이 형성된 것을 확인할 수 있었다. 본 연구에서 연구문제로 제시한 마을단위 새마을사업 추진과정에서 마을공동체 내에 사회적 자본의 구성요소인 신뢰, 참여, 네트워크, 규범을 형성하는데 새마을사업이 기여했을 가능성을 마을총회 회의록 분석을 통해 확인할 수 있었다.

본 연구에서 드러난 결과는 사회적 자본을 연구하고 사회적 자본 강화를 지향하는 개발도상 국가에서 참고할 사례로 볼 수 있을 것이다.

주지하고자 하는 가장 큰 연구의 한계는 내용분석을 통해 드러난 단어들이 과연 각각의 사회적 자본 구성요소들과 얼마나 긴밀히 연결되느냐 하는 것이다. 회의록에서 확인된 문구의 맥락을 좀 더 이해하기 위해 그 당시 새마을사업을 추진한 마을주민들을 만나 인터뷰를 통해 확인하는 것으로 보완하여야 했음에도 불구하고, 현실적으로 불가능하였다. 하지만 동료연구자들의 도움을 통해 분석된 단어와 사회적 자본 구성요소와의 연결의 해석에 있어, 객관성과 타당성을 확보하고자 노력하였음을 밝힌다.

본 연구가 가지는 기여 중 하나는 기존의 연구에서 찾기 어려운 마을 단위 회의록이라는 자료를 활용했다는 점이다. 이러한 장점에도 이 회의록이 다소 구체적이지 못한 점과 특정 마을에 대한 자료 위주로 되어있다는 점은 분석의 한계로 남는다.

참고문헌

김광주. (2013). “제 2 새마을운동의 지방자치화 정책방안.” 「한국지방자치연구」, 15(1): 85-104.

김준환. (2005). “사회자본의 개념과 측정방법에 관한 고찰.” 「차세대 인문사회연구」, (1): 311-329.

김진호. (2019). “지속가능한 어촌지역사회를 위한 사회적자본 연구-인천 소래포구 어촌계를 중심으로.” 「인천학연구」, 31: 53-79.

박종화. (2019). “사회적 자본의 의미와 지역혁신과의 연계성.” 「국토연구」, 79-98.

소진광. (1999). “사회적 자본형성을 위한 지역사회개발논리.” 「지역사회발전학회논문집」, 24(1): 29-47.

______. (2004). "사회적 자본의 측정지표에 관한 연구." 「한국지역개발학회지」, 16(1): 89-117.

______. (2007). "지역사회 거버넌스와 한국의 새마을운동." 「한국지방자치학회보」, 19(3): 93-11.

송경재. (2006). "자발적인 시민참여 사이버 공동체의 사회적 자본에 관한 사례연구." 「사이버커뮤니케이션학보」, (19): 221-255.

엄석진. (2011). "1970년대 농촌 새마을 운동의 재조명: 좋은 거버넌스(Good Governance) 특성을 중심으로." 「서울행정학회 학술대회 발표논문집」, 457-485.

오남현. (2012). "사회적 자본과 도시지역 새마을 운동과의 영향분석." 「도시행정학보」, 25(3): 89-110.

우천식·김태종 외. (2007). "한국경제·사회와 사회적 자본." 한국개발연구원(KDI)

이동원·정갑영 외. (2009). "사회적 자본 확충을 위한 정책과제." 「삼성경제연구소」

이미숙. (2016). "1970 년대 새마을운동 성공 마을의 특성과 사회적 자본 요소 탐색." 한국지역개발학회 학술대회. 215-232.

______. (2017). "한국 마을단위 사회적 자본의 형성." 「농촌지도와 개발」, 24(3): 199-209.

이양수. (2016). "새마을운동의 회고와 전망." 「영남법학」, 43: 77-100.

이양수·최외출. (2013). "상향식 지역사회발전의 동력: 신뢰와 공동체의식: 1970년대 새마을운동을 중심으로." 「한국정부학회 학술발표논문집」, 232-247.

이정주·이미숙·김한양. (2014). "새마을운동 추진을 위한 국민인식과 과제에 관한 연구." 「대한정치학회보」, 21(3): 147-170.

임경수. (2012). "사회적 자본과 거버넌스 차원에서 본 새마을 운동." 「지방행정 연구」, 26(3): 27-58.

임경수·소진광. (2005). "지역사회 빈곤퇴치와 사회적 자본." 「한국지역개발학회지」, 17(1): 35-52.

임정희. (2020). "ODA 농촌개발사업에서 사회적 자본의 매개영향: 필리핀 파나이섬 농촌개발사업 사례를 중심으로." 가천대학교 박사학위논문.

임형백. (2012). "새마을운동의 세계화와 공적개발원조 적용을 위한 과제." 「한국지방자치연구」, 14(1): 131-150.

정우열·남흥범. (2014). "한국새마을운동의 전개과정과 방향." 「한국행정사학지」, 34: 272-302.

조석주. (2013). "새마을운동 재조명을 통한 마을공동체 활성화 방안." 「한국지방행정

연구원」
좌승희. (2019). “빈곤퇴치정책으로서 새마을운동과 2019년 노벨경제학상 유감.”「제도와 경제」, 13(4): 15-32.
최외출. (2013). “새마을운동 연구경향과 새마을학정립에 관한 연구.”「한국자치행정학보」, 27(1): 61-93.
한도현. (2010). “1970 년대 새마을운동에서 마을 지도자들의 경험세계: 남성지도자들의 중심으로.”「사회와 역사 (구 한국사회사학회논문집)」, 88: 267-305.

서상덕(徐尙德): 주저자. 가천대학교 대학원에서 행정학 박사과정에 재학 중이며, 주요 관심분야는 새마을운동, 사회적 자본, 국제개발협력 등이다(probankt@naver.com).

황광선(黃光善): 교신저자. 2013년 미국 Virginia Tech(Blacksburg, Virginia)에서 행정학(정책학)박사를 취득했다. 현재 가천대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 행정학회, 정책학회, 조직학회, 국정관리학회 등의 이사를 역임하였고, 대한테니스협회 및 성남시청소년재단 비상임이사로 기여한 바 있다. 현재 IRPA 및 현대사회와행정 편집위원이다. 주요 연구 및 전문 분야는 공공책무(Public Accountability), 공공관리, 정책분석, 재정분석, 과학기술정책, 혁신, 국가론, 사회과학의 논리, 지식체계론(융복합) 등이다. 최근 논문으로 Exploring the Sources of Cognitive Gap between Accountability and Performance(*Public Personnel Management*, 2020), Understanding Complexity of Administrative Reform(*International Journal of Organizational Analysis*, 2019), 정책분석역량이 성과(정책성공)에 미치는 영향(한국거버넌스학회보, 2019) 등이 있다(kwangseonhwang@gmail.com).

A Study on the Formation of the Village-level Social Capital and its Components through Saemaul Undong

Sangdeok Seo & Kwangseon Hwang

The study explored how social capital had been accumulated through the village-level Saemaul projects in Korea. As Saemaul Undong had been implemented at each village, it would had helped the communities formulate social capital among the community members through peoples' participations to achieve their common goals. To verify the elements of social capital shown in Saemaul Undong, this study analyzed 53 minutes from 7 Korean villages among the Saemaul Undong archives using the context analysis methodology. Through the analysis, it was confirmed that the Saemaul projects started with the peoples' agreement discussed at the general meetings. and the core words extracted from the minutes of the general meetings explain the accumulation of the social capital in the village; the words such as 'common', 'agreement', 'decision', 'opinion', 'report' confirm the formation of trust of social capital; the words like 'village', 'villagers', 'leaders' prove the formation of network within the community members; the words like grant, government, subsidy proves network of the social capital based on the relationships with outsiders; and lastly the existence of the written village rules explain the formation of norm of the social capital. Therefore, this study has significant meaning as it confirms how the village-level Saemaul projects in 1970s had successfully formulated the social capital such as trust, participation, network, and norm, analyzing the achieves of Saemaul Undong in 1970s.

[Key words: Saemaul Undong, Village Community, Social Capital, Context Analysis]

논문기고지침 및 윤리규정

▣ 투고 및 심사

1. 「국정관리연구」는 거버넌스(governance)에 관한 다양한 시각의 이론적·경험적 연구와 정책사례 연구를 다룬다.
2. 다른 학술지에 게재를 위하여 심사를 의뢰한 논문이나 다른 학술지 등에 게재한 논문과 중복된 논문은 투고할 수 없다.
3. 본 학술지에 기고하였다가 '게재불가' 판정을 받은 논문은 6개월이 경과한 다음, 근본적인 수정을 하고 '재투고'(처음 투고한 일자 표시)임을 명기하여 투고할 수 있다. 이 경우 3인의 심사위원 중 1인은 당초의 심사에서 '게재불가' 판정을 한 위원으로 한다.
4. 투고자는 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 참고의견을 제시할 수 있다.
8. 편집위원회는 심사 진행과정과 결과를 조속히 투고자에게 통지한다.

▣ 원고작성

■ 기본사항

1. 원고는 한글 사용을 원칙으로 하되 전문용어나 뜻을 명확히 하기 위해 괄호 속에 서양어 또는 한자를 쓸 수 있다. 외국학자의 이름은 원어로 쓰되 한자인 경우에는 괄호 속에 원어 발음을 한글로 표기한다.
2. 원고는 호글로 작성하며, 전체분량은 200자 원고지 135매(27,000자)를 원칙으로 하되 (호글의 '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, 연락주소, 전화(직장, 자택), 팩스번호를 기재한다.
4. 심사용 원고 제출 시 저자의 익명성을 유지하기 위해 본문주와 참고문헌에서 필자의 이름은 삭제하며, '졸고'나 '졸저'와 같은 표현을 사용하지 않는다.
5. 원고작성의 세부적 지침은 다음과 같다: 〈글자모양〉: 글꼴: 신명조; 크기: 10(본문), 9(각주·인용문단·참고문헌·필자소개); 장평 100; 자간: 0; 〈문단모양〉: 좌·우 여백: 0; 줄간격: 160; 문단 상·하 간격: 0; 들여쓰기: 3; 정열방식: 양쪽혼합; 〈편집용지〉: 상·하: 30; 좌: 31; 우: 30; 머리말·꼬리말: 12.
6. 학위논문에 근거한 원고는 그 사실을 원고 1면에 각주로 밝혀야 한다.
7. 게재확정 통보를 받으면 원고의 끝 부분에는 성명(한자), 박사학위(학위명, 취득년도, 취득대학, 논문제목), 소속기관 및 직위, 학문적 관심분야(3개 이내), 최근 5년 이내의 저서 및 출간논문(3편 이내), e-mail 등을 중심으로 간략한 자기소개를 추가한 최종 원고를 제출한다.
8. 제출된 논문이 게재되면 기고자는 본 학술지가 그 논문에 대한 저작권을 갖는데 동의한다.
9. 원고의 본문주, 참고문헌 등은 아래의 양식에 따라 작성하여야 한다.

■ **본문주**

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

■ 참고문헌

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

▸ 단행본

박동서. (1990).「한국행정론」. 서울: 법문사.

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

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

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

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

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

▸ 일반논문

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

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

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

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

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

▸ 학위논문

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

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

Unpublished doctoral dissertation, Uni- versity of Pittsburgh.

▸ 학술대회 발표논문

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

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

▸ 법률, 신문기사, 인터넷자료 등

「감사원법」(개정 2005.5.26, 법률 제7521호).

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

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

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

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

■ 기타사항

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

▣ 서 평

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

사·출판년도·페이지·가격 등을 포함한다.
5. 서평 원고는 본 학술지의 원고작성 양식에 따라 제출한다.

▣ 윤리규정

제1장 총칙

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

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

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

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

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

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

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

⑥ 이 외에 학문적 진실성을 해하는 행위 일체를 포함한다.

제2장 연구자의 책임과 의무

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

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

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

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

절차에 협력하여야한다.

제3장 연구부정행위의 검증 절차

제8조 (검증주체) ① 본 학술지의 연구부정행위에 대한 검증 책임은 편집위원회에 있다.
② 조사의 공정성과 신뢰성을 해할 우려가 있는 자는 편집위원회의 구성원이 될 수 없다. 각 호에 해당하는 경우에는 편집위원이 될 수 없다.
1. 검증받는 연구자와 배우자·직계존비속 또는 형제자매의 관계에 있거나 있었던 자
2. 검증받는 연구자와 공동으로 연구를 수행하였거나 이해관계를 가지고 있거나 있었던 자
3. 기타 검증의 공정성과 신뢰성을 해할 우려가 있다고 판단되는 자

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

제10조 (절차) ① 편집위원회는 연구부정행위로 제소될 경우 제소된 사안에 대해 접수된 날로부터 60일 이내에 심의·의결해야 하며, 편집위원회 전원으로 결정한다.
② 편집위원회에 연구부정행위로 제소하기 위해서는 편집위원 3인 이상의 서명을 받아야 하며, 편집위원회에서 결정이 나기 전까지는 연구부정행위로 보지 않는다.
③ 편집위원회는 제소된 자에 대해 충분한 소명의 기회를 주어야 하며, 결정이 내려지기 전까지 개인정보보호원칙에 따라 당사자의 신원을 외부에 절대 공개해서는 안된다.

제4장 결정에 대한 조치

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

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

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

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

제5장 부칙

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

제16조 (시행일) 이 규정은 공포한 날로부터 시행한다.

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

「국정관리연구」 제16권 제2호(통권41)

2021년 6월 30일 인쇄
2021년 6월 30일 발행

발행인 문상호
편집인 박형준
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