

Journal of Governance Studies

Volume 10 Number 3

December 2015

〈Articles〉

- The Study of Relation between Fertility and the Equal Employment in Labour Market: Focused on 18 OECD Developed Countries
..... Younkyoung Min
- The Research of Faith-based Organization in Korea
..... Daewoong Lee, Giheon Kwon & Sookjong Lee
- Empirical Study on the Efficiency of World University Rankings(ARWU)
..... Hyeondae Shin
- Research on HR Practices and Intention of Employees to Join Labor Unions: With a Focus on the Role of Union Instrumentality in Public and Private Sectors Minyoung Kim, Daegeun Lee & Sungmin Park
- Controlling Mayoral Corruption and Changing Governance Structured: Lessons from Scandinavian Local Governments Sejeong Park
- A Study on the Typology and the Inter-regional Difference of the Social Welfare Budget and Local Financial Index
..... Jinsook Lee & Wonseok Choi
- A Study on Junior Leader's Job Behaviors and Military Organizational Performance Junbo Chang, Geunhwan Yoo & Hyeontae Shin
- Study on the Effect of Group Director Leadership and Local Government Organizational Culture on Local Official's Responsibility: Focus on Seoul-city Local Government Minho Kim
- A Study on the Social Enterprise's Co-creation Model: The Possibilities and Implementation Saeok Han
- An Exploratory on Smoking Experience in High School Students
..... Sujin Han & Nakgil Song
- An Preliminary Study on the Contextual Understanding of Game Industry: Focused on Understanding Policy Network and Human Dignity for MMORPG On-line Game
..... Jeuk Chang & Ilyeol Yeom

Graduate School of Governance
Sungkyunkwan University

ISSN 1975-8324

제10권 제3호
(통권 20호)
2015. 12

국정관리연구

제 10 권 제 3 호
2015. 12

국정관리연구

Journal of Governance Studies

〈기획특집〉 국정관리연구 10주년 기획: 지속 가능한 사회와 국정관리

- 노동시장 내 여성고용평등과 출산율의 관계 연구:
OECD 18개 국가를 대상으로 민연경
- 한국의 종교적 신앙 기반 NGO(FBO)에 관한 탐색적 연구:
종교 유형별 현황분석과 조직 유형화 논의를 중심으로
..... 이대웅 · 권기현 · 이숙중
- ARWU 세계대학평가기제의 효율성에 관한 실증연구 신현대
- 조직 내 인사제도가 노동조합가입의향에 미치는 영향 분석:
공공조직과 민간조직의 노조수단성 비교를 중심으로
..... 김민영 · 이대근 · 박성민

〈일반논문〉

- 자치단체장에 대한 부패통제와 지배구조의 변화모색:
스칸디나비아 자치단체의 사례가 주는 교훈 박세정
- 사회복지예산과 지방재정지표의 유형화 및 지역 간 차이에
관한 연구 이진숙 · 최원석
- 군 초급간부의 직무행태와 조직성과에 관한 연구
..... 장준보 · 유근환 · 신현태
- 단체장 리더십과 지방정부 조직문화가 지방공무원의
책임성에 미치는 영향: 서울시 자치구를 중심으로 김민호
- 사회적 기업의 Co-creation모형: 가능성과 실천전략 한세억
- 고등학생 흡연경험에 대한 탐색적 연구 한수진 · 송낙길
- 게임산업에 대한 맥락적 이해를 위한 시론적 연구:
MMORPG 온라인게임에 대한 정책네트워크,
인간의 존엄성 이해를 중심으로 장제욱 · 염일열

성균관대학교 국정전문대학원

■ 성균관대학교 국정전문대학원이 중심이 되어 연3회(4월 30일, 8월 31일, 12월 31일) 발간하는 「국정관리연구」(Journal of Governance Studies)는 범사회과학적 거버넌스(governance) 연구를 다루는 전문학술지이다. 본지는 거버넌스에 관한 다양한 시각의 이론적·경험적 연구와 정책사례 연구를 통해 이 분야의 학문 발전에 창조적으로 기여하고 공공문제의 해결에 실천적 대안을 제시하고자 한다. 그리고 실사구시의 차원에서 정책 실무자와 시민활동가의 참여를 적극 권장한다.

■ 편집위원회의 구성

〈편집위원장〉 문상호(성균관대, 행정학)

〈편집위원〉	권혁주(서울대, 행정학)	김근세(성균관대, 행정학)
	김의영(서울대, 정치학)	손희준(청주대, 행정학)
	오철호(송실대, 행정학)	이숙종(성균관대, 행정학)
	이재열(서울대, 사회학)	이환범(영남대, 행정학)
	정충식(경성대, 행정학)	조선일(순천대, 행정학)
	하태수(경기대, 행정학)	허만형(중앙대, 행정학)
	홍형득(강원대, 행정학)	

〈편집간사〉 김은경(성균관대 국정전문대학원)

〈홍보간사〉 이혜림(성균관대 국정전문대학원)

국정관리연구

Journal of Governance Studies

제10권 제3호(통권20호)
2015년 12월

성균관대학교 국정전문대학원

목 차

〈기획특집〉 국정관리연구 10주년 기획: 지속 가능한 사회와 국정관리

노동시장 내 여성고용평등과 출산율의 관계 연구: OECD 18개 국가를 대상으로 / 민연경	1
한국의 종교적 신앙 기반 NGO(FBO)에 관한 탐색적 연구: 종교 유형별 현황분석과 조직 유형화 논의를 중심으로 / 이대웅·권기현·이숙중	33
ARUW 세계대학평가기제의 효율성에 관한 실증연구 / 신현대	67
조직 내 인사제도가 노동조합가입의향에 미치는 영향 분석: 공공조직과 민간조직의 노조수단성 비교를 중심으로 / 김민영·이대근·박성민	89

〈일반논문〉

자치단체장에 대한 부패통제와 지배구조의 변화모색: 스칸디나비아 자치단체의 사례가 주는 교훈 / 박세정	113
사회복지예산과 지방재정지표의 유형화 및 지역 간 차이에 관한 연구 / 이진숙·최원석	143
군 초급간부의 직무행태와 조직성과에 관한 연구 / 장준보·유근환·신현대	165
단체장 리더십과 지방정부 조직문화가 지방공무원의 책임성에 미치는 영향: 서울시 자치구를 중심으로 / 김민호	193

사회적 기업의 Co-creation모형: 가능성과 실천전략 / 한세억	219
고등학생 흡연경험에 대한 탐색적 연구 / 한수진·송낙길	245
게임산업에 대한 맥락적 이해를 위한 시론적 연구: MMORPG 온라인게임에 대한 정책네트워크, 인간의 존엄성 이해를 중심으로 / 장제욱·염일열	271
영문초록	299
논문기고지침 및 윤리규정	313

노동시장 내 여성고용평등과 출산율의 관계 연구: OECD 18개 국가를 대상으로*

민연경

본 연구는 노동시장 내 여성고용평등과 출산율의 관계를 살펴보기 위해, 2000년부터 2007년까지 OECD 18개 국가를 대상으로 집적시계열 분석을 하였다. 연구결과, 행정·관리직 여성 비율, 남성 대비 여성소득비율, 여성 취업률, 성평등 가치관 변수가 출산율에 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치고 있는 반면 전문직 여성비율, 여성파트타임 비율은 출산율에 음(-)의 영향을 준다는 사실을 확인하였다. 주요 연구결과에 대한 정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, OECD 국가들은 노동시장 내 여성고용의 불평등문제를 해소함으로써 비교적 높은 수준의 출산율을 유지하고 있다. 둘째, 일-가정 양립이 가능하며, 여성의 노동권과 모성권을 보호받기 위해서는 단순히, 비정규직 파트타임 근무가 아닌 정규직을 기반으로 한 탄력근무제, 압축근무제와 같은 다양한 근로시간 유연화 정책이 필요하다. 셋째, 자녀 출산 및 양육의 역할이 여성의 몫으로 인식되지 않도록 전반적으로 여성에 대한 성역할 가치관을 개선시키기 위한 노력이 필요하다.

[주제어: 노동시장, 여성고용평등, 출산율, 일-가정 양립, 파트타임]

I. 들어가며

2000년 중반부터 출산율 저하에 대한 사회적 관심이 매우 높아졌다. 한국의 출산율은 전 세계에서 유례를 찾을 수 없을 만큼 급속도로 감소하고 있다. 2001년에는 이미 가구당 1.3명 이하의 초저출산율 사회에 진입하였다(김인춘·최정원, 2008). 이러한 출산율의 급격한 저하는 노동력 감소, 재정 감소, 복지문제 등 많은 문제점을 불러일으키고 있다(Blau and Robins, 1989; Galor and Weil, 1996; 김현숙 외, 2006). 따라서 저출산에 따른 문제점을 해결 또는 완화하기 위한 다양한 대

* 본 논문은 동아대학교 교내연구비 지원에 의하여 연구되었음을 밝힙니다.

안 및 해결책이 대두되고 있다.

정부의 저출산 대책은 크게 3 가지 분야로 정리된다. 첫째, 출산 및 양육에 따른 가정 내의 경제적 부담을 경감시키기 위한 측면에서 정부의 양육비 지원과 세제혜택 등의 유인정책, 둘째, 부모의 양육편의를 돕기 위한 출산휴가와 육아휴직 활성화, 근무시간 단축, 재택근무 등의 근로시간 유연화 정책이다. 마지막으로 양육함에 있어 경제적 부담을 덜어주기 위한 유아시설 확대, 양육지원서비스 확대 등의 정책이 있다(김사현, 2009; 이명석 외, 2012a). 기존의 이러한 정부정책 논의들이 적절했다면, 이에 따른 정부 정책은 출산율에 어느 정도 효과를 보였을 것이다.

하지만 부인할 수 없는 사실은 여성의 일-가정의 양립이 가능한 노동시장 환경의 등장은 출산율 상승에 중요한 영향을 미치는 요소라는 점이다(최숙희·김정우, 2006a). 전해정(2009)의 연구에 따르면 저출산 정책의 세부 사업이 다자녀 출산여부에 미치는 영향을 설문조사한 결과, '출산 후 직장 복귀 보장'이 37.5%, '보육·육아시설 확충'이 35.7%로 가장 높게 나타났다. 다음으로, '정부의 보육비 지원, 공교육 강화·사교육비 경감'이 각각 34.4%, 30.1%로 나타나 다자녀 출산의 중요 영향요인임을 확인하였다. 이중에서도 보육비 지원과 같은 일-가정 양립 지원 정책이 오히려 경제적 지원보다도 중요한 출산율의 영향요인으로 나타났다. 이러한 저출산 문제를 해결하기 위해 정부는 일-가정양립 지원을 주요 정책분야로 설정하여 수행하고 있다.

결국 여성의 출산기피 원인은 경제활동 참여와 자녀양육의 병행이 현실적으로 어려운 여건이라는 점이다. 이를 위해 정부는 일-가정 양립정책을 핵심지원 사업으로 선정 및 수행하고 있다. 노동시장 참여와 가정 내 자녀양육을 병행하기 어렵게 만드는 원인¹⁾은 크게 두 측면에서 논의할 수 있다(장지연, 2005). 첫째, 양육에 있어서 사회화 수준이 낮아 부부간에 책임이 공유되지 않다는 점과 둘째, 양육부담으로 안정적인 노동시장 재진입이 어렵다는 점에서 출산을 연기하는 측면이 있다. 결국 양육책임의 개인화와 함께 노동시장의 성불평등은 출산율 저하를 초래하는 것이다. 따라서 본 논문은 출산율 감소의 가장 큰 원인인 일-가정의 양립의 어려움을 완화시키기 위해서는 가족 내 성평등 못지않게 사회 내 여성의 고용평등 역시 중요

1) 일-가정양립지원정책은 노동시장으로 대변되는 공적영역(public sphere)과 가정으로 대변되는 사적영역(private sphere)으로 이분화 되었으며, 사적영역은 정책적 개입의 대상으로 고려하지 않았지만 사적영역(private sphere)은 여성책임의 보살핌 영역으로 암묵적으로 규정되어 왔다. 따라서 여성의 노동시장 및 경제활동 참여로 인해 기존의 여성이 전적으로 수행해 왔던 사적영역의 보살핌의 공백이 사회문제도 대두되었다(원숙연·이동선, 2012).

하다는 것을 강조하고자 한다. 이러한 여성고용평등과 출산율의 관계를 살펴보기 위해 본 연구는 한국을 포함한 OECD 18개 국가를 대상으로 2000년부터 2007년까지를 시간적 범위로 설정하여 집적시계열 분석을 실시하였다.

II. 이론적 논의검토

1. 저출산 원인에 관한 성평등적 접근의 필요성

1) 인구학적·경제학적·사회학적 접근에 대한 비판적 검토

출산율 하락은 단 하나의 요인으로 설명할 수 없을 만큼 다양하고 복잡한 요인들에 의해 나타나고 있다. 따라서 출산의 문제는 다양한 접근방법으로 연구되어지고 있는데 보통 다음과 같은 세 가지 접근으로 설명되어지고 있다. 가임기간 등을 강조하는 인구학적 접근과 개인의 경제적 지위 및 기회비용 등을 강조하는 경제학적 접근, 마지막으로 사회 변화를 강조하는 사회학적 접근으로 구분되어지고 있다.

먼저, 출산율 저하에 대한 인구학적 접근은 미혼인구 증가와 혼인연령 및 가임기간 단축에 따른 가임력과 출산력 저하를 뜻한다(김인춘·최정원, 2008; 김사현, 2009). 가임력(fecundity)이란 임신할 수 있는 즉, 재생산활동을 할 수 있는 신체적 조건으로 기본적으로 가임기간을 전제로 하며, 출산력(fertility)은 출산행위를 의미한다. 결국 가임기간의 변화는 가임력 자체를 변화시키고, 이는 나아가 전체적인 출산력에도 영향을 미치게 된다(김사현, 2009). 보통 많은 연구에서 여성의 가임기간을 15세에서 49세로 볼 때, 초혼연령 상승과 이에 따른 출산연기 등은 전체 가임기간을 줄이는 요인으로 작용하게 된다. 따라서 초혼 연령의 상승으로 인한 출산연기는 출산율 저하의 주요 원인으로 나타나고 있다(이명석 외, 2012a, 이명석 외, 2012b).

사실 이러한 인구학적 접근이 타당하기도 하지만 최근 들어 초혼연령 상승으로 가임기간이 줄었음에도 불구하고 전체 가임기간을 생각한다면 그 자체만으로는 지금의 출산율 저하를 설명하기에는 한계가 존재한다. Kohler, Billari and Ortega (2006)의 연구에 따르면 초혼연령 상승으로 인한 출산율 감소는 가구별 전체 자녀 수 감소에 영향을 미치는 것으로 나타났다(박수미, 2005). 출산시기 감소 및 지연은 장기적인 출산 감소를 의미하는 것 이외에도 단순히 무자녀가 아닌 둘째 아이 출산

여부 결정의 핵심 요인에 해당한다고 볼 수 있다. 이는 곧 둘째 아이의 출산으로 연결되지 않게 되고 결국 출산을 감소라는 직접적인 원인이 된다. 그러나 몇몇 연구에 따르면 이러한 인구학적 측면에서의 초혼연령의 상승에 따른 출산시기 감소 및 지연은 대부분 개인의 경제·사회적 요인에 의한 선택적 행위라고 볼 때(이흥탁, 1987), 저출산의 본질적인 원인이라 보기엔 역시 한계가 있다.

경제학적 관점에서 볼 때, 출산이란 합리적 선택에 의한 행위로 설명되어 질 수 있다. 경제 불황은 미혼남녀의 결혼 연기 도는 기피의 원인이 될 뿐만 아니라 출산 지연의 원인이 되기도 한다. 또한 자녀양육에 수반되는 경제적 부담의 과중도 출산 기피의 원인이 되는 것으로 나타나는데, 부모는 개인의 소비수준과 자녀출산 초래되는 비용 중 효용(utility)을 극대화하는 방향으로 출산을 선택하게 되는 것이다. 이러한 경제적 관점에서 자녀출산과 양육에 소요되는 경제적 부담은 부모의 효용을 떨어뜨리기 때문에 출산을 저하 현상으로 나타난다(김사현, 2009).

이러한 현상은 우리나라 역시 동일하게 나타나고 있다. 자녀 교육비 상승으로 인한 사교육비 증가는 부부에게 경제적 부담으로 인식되기 시작하였고(김사현, 2009) 나아가 여성의 노동시장 진출이 확대되었음에도 불구하고 출산여성을 배려하지 않는 노동시장의 환경은 고용안전성의 문제로 저소득의 문제에 따른 현재의 소득효과와 미래소득을 담보하지 않는 기회비용을 더 커지게 만들었다. 결국 출산과 양육에 소요되는 비용은 미래임금의 불확실성을 가져오고 이로 인한 소득감소와 기회비용이 경제적 관점에서 출산율을 저하시키는 중요한 요인이 된다(Sleebos, 2003). 양육·교육비 지출이 많은 우리나라의 경우, 미래임금의 불확실성에 따른 소득과 기회비용 상승은 출산에 대한 큰 부담으로 작용하는 것으로 보인다.

마지막으로, 사회학적 접근에서 가치관 분석에 관심을 가지기도 한다. 결혼과 자녀관의 변화는 출산을 기피하는 중요 요인이라는 점이다(조남훈·김승권, 1997; 이삼식·조남훈, 2000). 이삼식·조남훈(2000)에 따르면 1990년대 초반에는 약 75.5%가 결혼의 필요성을 인식했지만, 2000년에는 55.6%로 줄어들었다. 특히, 여성(41.5%)은 남성(19.4%)보다 두 배 이상 결혼에 대해 부정적인 가치관을 보이고 있어 결혼관이 출산에 미칠 영향이 크다는 점을 간접적으로 보여주고 있다. 또한 손승영(2005)에 따르면 15세-49세 기혼여성을 대상으로 실시한 조사에서 '결혼 후 반드시 자녀를 가져야 한다'고 응답한 비율은 1991년 90.3%에서 1997년 73.3%, 2000년 58.1%로 급격히 감소하였다.

이러한 자녀관의 변화는 사회학적 접근으로 설명가능하다. 전통적으로 유교사회에서 남자는 여성의 가족 및 사회 내 지위를 나타내었다. 이러한 남아선호 사상은

여전히 남아있지만 이러한 남아선호 경향은 출산율에 미치는 영향이 과거와는 달리 시간이 지남에 따라 점점 줄어들고 있다(김사현, 2009). 과거에는 남아선호 경향이 출산율을 높이는 요인으로 작용했다. 하지만 최근에는 소자녀관에 기인하여 여성들은 남아를 출산할 때 까지 이상 자녀수를 넘지 않는 정도에서 출산하게 되었다(김태현, 1998).

이처럼 출산을 저하는 다양한 인구학적 요인 및 사회·경제적 요인 등이 복잡하게 연결되어 있기 때문에 한 가지 요인으로는 해결할 수 없는 현상이다. 저출산 현상은 이러한 요인 외에도 출산의 당사자인 사회구성원의 요구가 변화되고 있음을 시사하는 것이기도 하다(이재경, 2006). 구체적으로 살펴보면 먼저, 출산과 양육의 장애요인을 제거하면 출산자녀 수를 증가시킬 수 있다는 문제인식은 우리 사회 젊은 세대가 갖고 있는 개인적 삶과 자녀의 의미를 충분히 고려하지 않은 단순한 처방으로 볼 수 있다. 출산에 대한 여성들의 행위는 그들이 처한 사회적 조건에 따라 다르게 나타난다. 근대화 이후 가족계획사업 시기에는 여성의 출산행위는 국가에 의해서 조절되곤 하였다. 1960년대 국가는 여성에게 가족을 위해, 국가경제를 위해 출산을 조절하도록 강요하였다. 이때에는 국가의 출산억제정책이 가난에서 벗어나고자 하는 여성과 가족의 이해와 경제성장이라는 국가의 이해관계가 맞아 떨어졌기 때문에 출산억제정책이 성공할 수 있었다. 하지만 현재는 출산율을 상승시키기 위한 국가의 이해와 삶의 질을 중시하는 가임 여성과 남성 개인의 이해가 일치하지 않는다.

또한 보건복지부(2011)의 「제2차 저출산·고령사회 기본계획: 새로마지플랜 2015」를 살펴보면 저출산의 원인으로 자녀 출산 및 양육의 과도한 비용, 사교육비 등 경제적 요인을 거론하고 있다. 가구소득 및 지출에 있어 불확실성은 출산 및 양육의 당사자인 부부의 출산에 영향을 미치는 중요한 요인임에 틀림없다. 그러나 고용과 사교육비 등의 부담이 감소된다고 해서 출산을 유도할 수 있는가 하는 문제가 있다. 물론 고용상황이 좋아져서 취업이 지금보다 나아지고, 사교육비 등의 부담이 크지 않다면 출산 및 출산의도에 영향을 미쳐 출산율이 높아질 수도 있을 것이다. 그러나 경제적 요인에 있어서 이러한 소득부분 이외에도 글로벌 자본주의 경제에서 생활양식 변화로 인해 계속 확대되고 있는 '소비'의 문제를 간과하고 있는 듯하다. 자녀 출산 및 양육 역시 다양한 상품과 서비스의 구매와 서비스를 통해서 가능하다(이재경, 2006). 따라서 소비수준에 부응하기 위해 이전보다 더 많은 소득이 필요하게 됨으로써 여성의 취업 및 경제활동은 당연한 결과라 할 수 있다.

하지만 노동시장 내 성평등 문제는 여성에게 아직까지 완전히 해결된 문제라고

할 수는 없다. 고용 안정이나 임금 측면에 있어서 아직까지 여성은 불리한 위치에 있다. 청년실업과 같은 전체 실업은 중요한 문제로 인식되고 있지만 상대적으로 여성의 고용불안 및 실업은 심각한 문제로 인식되고 있지 않아 이에 대한 사회적 대책 역시 미진한 것이 사실이다(김혜원·김명수, 1998; McDonald, 2000; 한유미·곽혜경, 2004; 박보영, 2006; 김사현, 2009; 원숙연·이동선, 2012). 따라서 출산율을 높이기 위해서는 기존의 사회·경제적 요인과 인구학적 요인, 가치관과 같은 문화적 요인 외에 여성의 성평등도 출산율 상승에 미치는 영향이 크다는 점을 지적하고 싶다. 물론 자녀를 임신하고 출산하는데 있어서 여성 혼자만의 문제는 아니지만 노동시장 내 여성의 고용불안과 실업 등은 출산율 하락을 설명하는 핵심적인 원인으로 자리잡고 있음은 분명하다는 점을 강조하고 싶다(Manson, 2001).

2) 성평등(gender equality)적 접근

하지만 최근의 출산율 하락은 위의 저출산 요인들이 복합적으로 작용한 결과이다. 저출산 현상을 완화하여 출산율을 완화시키기 위한 보건복지부(2011)의 저출산 정책인 「제2차 저출산·고령사회 기본계획: 새로마지플랜 2015」은 출산행위를 결정하는 다양한 사회경제적 원인을 제시 및 종합적 대책을 모색했다는 점에서 긍정적일 수 있지만 출산장려금 지급 정책이나 둘째, 셋째 아이 출산에 대한 보상금을 지급하는 것은 현상적인 문제에 대한 단기적이고 여성을 도구화하는 처방으로 보여진다. 이러한 저출산 현상의 진정한 원인에 대해 근본적이고 장기적인 방향설정이 미흡한 것이다.

최근 들어 기혼여성의 출산기피를 완화하지 못하는 근본적인 원인이 다른 곳에 있다고 보는 연구들이 많아지고 있다(박보영, 2006). 전 세계적으로 계속되는 경기침체와 노동시장의 유연화는 더 이상 기존의 가부장적 가족문화 즉, 남성부양자 모델을 허락하지 않게 되었다. 장기적인 경기침체와 정년 불안정에 따라 기존 남성부양자의 수입만으로는 생계를 유지할 수 없는 상황에서 여성의 노동시장참여는 불가피해졌다.

출산과 양육의 중요성, 가족가치만을 강조해서는 저출산 문제가 해결되지 않는다. 노동권, 모성보호와 공공보육이 보장되어 여성의 건강권과 의사결정권 그리고 이것을 보장받을 수 있는 평등한 사회적 지원이 포괄적으로 제공되어야 한다(김인춘·최정원, 2008). 결국 일과 가정의 조화라는 목표 역시 여성의 경제활동을 장려하기 위해서 남성과 여성 모두 가사, 육아를 공유하는 등 여성의 사회적 성평등을

보장하는데 있다.

1960년대 이후부터 사회의 다른 영역과 가족이 상호작용 하였듯이(김사현, 2009), 여성의 일과 가족을 포괄적이면서 통합적으로 봐야 된다는 주장이 대두되었다(Ferree, 1990). 이는 여성의 가정내 역할과 사회적 역할간 상호독립적인 성향에 주목한 것과는 반대되는 논리이다. 이 주장을 필두로 일과 가정의 상호작용에 대한 연구가 등장하기 시작하였으며, 최근까지도 다양한 연구들이 수행되고 있다. 일과 가정 간 상호작용에 대한 기존의 선행연구는 크게 두 가지 방식으로 구분된다. 첫째, 가정이나 가족이 일에 미치는 영향(이재열, 1996)이며, 다른 하나는 일-가정이 가족에 미치는 영향(김혜원·김명수, 1998; 이미숙, 2000; 이재경·장미혜, 2004; 조혜자·방희정, 2005; 김사현, 2009)이다. 출산율 제고를 강조하는 연구들은 이중 일 이 가정에 미치는 영향과 관련이 깊다고 할 수 있다. 그리고 여성들이 생산노동을 겸할 수 있도록 하는 출산·육아 휴가정책, 재택근무와 같은 고용형태 및 근로시간 유연화 정책추진(이재열, 1996; 최숙희·김정우, 2006a)은 이러한 특성을 어느 정도 반영하고 있다.

출산율에 대한 이론적 접근의 하나인 양성평등이론(gender equity theory)은 남성과 여성의 양성평등 수준이 출산수준에 결정적인 영향을 준다고 주장하는 이론이다. 여성들이 고용에 있어서 동등한 기회를 가지지만 안정성 측면에서는 자녀 출산·양육으로 인해 이러한 기회들이 박탈되기 때문에 자녀 임신, 출산을 기피하는 것으로 설명하고 있다(정성호, 2009). 하지만 이러한 연구는 육아시설 확대와 가사 및 육아에 대한 가정 내 남녀평등화가 출산장려 정책의 핵심에 해당한다고 논의되고 있다. 이로 인해, 출산의 당사자인 여성이 수행하고 있는 일 자체가 가정에 미치는 영향에 대해서는 언급이 부족한 실정이다.

출산이 여성과 직접적으로 관계됨에도 불구하고 지금까지 저출산 원인에 있어서 여성의 노동권과 평등권 차원에서의 성평등에 대한 접근은 거의 이루어지지 않았다. 선진국의 경우, 경제발전과 더불어 출산율은 낮아지는 현상이 두드러지지만, 노동시장에서의 여성고용평등과 여성정책이 발전한 선진국은 출산율이 더 이상 하락하지 않고 인구대체 수준을 유지하고 있다(김인춘·최정원, 2008). 따라서 저출산을 극복하기 위해 노동시장 내 성평등에 기반 한 여성정책이 동반되어야 한다.

2. 성평등(gender equality) 개념 및 범위

성평등의 개념은 많은 학자들마다 다르게 정의되고 있다. 연구의 초점과 범위를

명확히 설정하기 위해 성평등 개념을 구체적으로 살펴보면, 다음과 같다. 먼저, Chesnais(1996)이 말한 사회 성평등 수준은 남성과 여성의 동등한 기회뿐만 아니라 성평등 역할, 규범, 가치관 등을 포함하고 젠더가 개인의 삶의 결정하지 않는 정도로 설명하고 있다. Chesnais(1996)에 따르면 성평등 수준이 낮은 개발 국가에서는 출산율이 높게 나타났으며 반대로 성평등 수준이 높은 경제성장을 이룩한 국가들 역시 출산율이 높게 나타났다. 하지만 성평등 수준이 중간인 국가의 출산율은 낮게 나타나는 U자형 관계를 보였다. 이러한 현상을 ‘페미니스트 패러독스(feminist paradox)’로 명명하였다.

이와는 조금 다른 맥락으로 McDonald(2000)는 높은 경제성장을 이룬 선진국에서 두드러지게 나타나는 저출산 현상은 개인 지향적 제도(individual-oriented institution)의 높은 성평등 수준과 가족 지향적 제도(family-oriented institution)의 불평등 간 갈등의 결과임을 지적하였다. 노동시장에서의 동등한 기회와 제도적 평등은 여성의 의식수준을 향상시켰지만 여전히 가족 내에서 가사 및 양육의 일차적 책임을 갖게 될 때, 여성은 불평등한 삶의 선택하기 보다는 다른 대안적인 삶의 선택할 가능성이 높아지게 된다. 가족 내 성별불평등은 여성과 남성의 파트너십의 형성을 제한하고 성평등은 가족쇠퇴의 원인이 아닌 가족을 안정화시키는 필수조건으로 보고 있다.

결국 McDonald(2000) 연구에 따르면 성평등 수준의 차이는 개인 지향적 제도(individual-oriented institution)와 가족 지향적 제도(family-oriented institution) 간의 차이를 말한다. 개인 지향적 제도(individual-oriented institution)는 남성과 여성 간 경제활동참여율, 임금, 고등교육에서의 성별차이 등을 들 수 있으며, 가족 지향적 제도(family-oriented institution)에 해당하는 것으로는 가구 내 성별분업이 있다. 성평등 수준이 중간인 국가는 개인 지향적 제도는 평등하지만 가족 지향적 제도는 불평등한 것으로 보고 있다. 반면 높은 성평등 국가는 개인 지향적, 가족 지향적 모두의 성평등 수준이 높은 경우이다. 성평등 수준이 낮은 국가는 양쪽 모두 낮은 경우이다.

그 외에도 여러 선행연구에서 성평등의 개념을 다음과 같이 다양하게 사용하고 있다. 먼저, Kunzler(2002), 박보영(2006), 최은영(2006) 연구에 따르면 출산력에 영향을 미치는 요인 중 가장 중요한 요인을 성평등 관점에서 가족 내 여성과 남성의 성별분업인 것으로 나타났다. 즉, 가사와 육아 분담이 평등하게 이루어지는 국가일 수록 출산율이 높게 나타났다. 박수미(2005) 역시 성평등을 가족 내 범위로 한정하였으나 한국사회의 성별 노동시간을 시장 노동과 비시장 노동으로 구분하여 살펴

보았다. Torr and Short(2004)는 Chesnais(1996)의 분석을 응용하여 가구 내 성평등과 미국 가정 둘째자녀 출산과의 연관성에 대한 연구를 실시하였다. 가구 내 성평등은 부부간 가사분담 정도로 여성이 가사 전담하는 정도와 남성의 가사분담 정도로 가사분담률이 높은 가구와 그렇지 않은 가구로 나누어 살펴보고 있다. 김인춘·최정원(2008)의 연구는 정부의 저출산 대응정책을 여성정책과의 연계성을 살펴봄으로써 출산장려정책을 성평등 관점이 내재되어야 함을 강조하고 있다. 저출산을 극복하기 위한 성평등 정책은 여성의 고용과 지위, 소득보장, 정치영역에서의 결정권 등으로 구분하였다. 박수미(2008) 연구 역시 양성평등의 관점에서 이루어지는 저출산을 설명하였다. 성형평성과 둘째 출산과의 관계를 밝힌 연구로 여기서의 성형평성은 가족 내 성형평성 여부로 둘째 출산 계획에 직접적인 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다. 단순히 성평등 의식의 확산이 저출산 현상에서 중요하게 자리 잡고 있음을 보여주고 있으며, 양성평등의 실현이 한국 사회 저출산 현상의 근본적인 해결책이라고 주장하고 있다. 이처럼 대부분의 선행연구들은 가족 내 성형평성 여부로 포괄범위가 좁고 가정 내 성평등을 측정하기 위한 지표 역시 남성과 여성의 가사업무 분담률로 포괄범위가 매우 한정적이다.

〈표 1〉 성평등 개념에 관한 선행연구

학자	성평등 범위	본 연구의 성평등 범위
Chesnais(1996)	·남성과 여성 간 동등기회 ·역할 ·규범 ·가치	·남성과 여성 간 동등기회 ·역할 ·규범 ·가치 ·개인지향적 제도 (individual-oriented institution)
McDonald(2000)	·개인 지향적 제도 (individual-oriented institution) ·가족 지향적 제도 (family-oriented institution)	
Torr and Short(2004)	·가족 내 성평등 ·가사분담율	
김인춘·최정원(2008)	·여성의 지위 ·고용과 소득보장 ·정치영역에서의 결정권	
Kunzler(2002), 박보영(2006), 최은영(2006)	·가족 내 성평등 ·여성과 남성의 가사업무 분업	
박수미(2005)	·가족 내 성평등 ·노동시간, 비노동시간	
박수미(2008)	·가족 내 성평등 ·집안일과 자녀돌보기 분담 정도	

이상의 논의를 종합할 때, 본 연구가 주목하는 성평등의 개념은 대부분의 연구들이 수행하고 있는 일-가정 양립의 가족 지향적 즉, 가족 내 성평등이 아닌 McDonald (2000)이 규정하고 있는 개인 지향적 제도로 공적영역(public sphere)로 연결된다. 이와 함께 Chesnais(1996)가 정의내리고 있는 가정 외(노동시장 내) 남성과 여성의 동등기회, 역할, 가치를 포함한 의미로 강조점을 둔다. 따라서 본 연구의 성평등은 노동시장이라는 공적영역(개인 지향적 제도)에서의 여성 동등기회와 여성의 사회적·경제적 지위(역할), 여성의 고용 및 경제활동, 성평등 가치관을 포괄하는 것으로 볼 수 있다.

3. 노동시장 내 성평등과 출산율에 관한 기존 논의

한국의 저출산 정책의 효과성에 관한 한 연구결과를 살펴보면, 성평등 여건 조성과 같은 양성평등 관념이 출산율 증가에 의미 있는 것으로 나타났다(김두섭, 2005; 유삼현, 2006; 최숙희·김정우, 2006b; 정성호, 2012). 반대로 말하면 양성불평등은 출산율에 음(-)의 관계를 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 통해 볼 때, 한국의 출산장려정책이 근본적인 효과를 갖기 위해서는 성평등 정책과 연계되어야 한다.

이러한 성평등 정책에 대한 중요성에도 불구하고 여성의 고용, 소득보장과 지위, 정치영역의 결정권 등 실질적인 성평등 수준 및 연구수준은 크게 향상되지 못하고 있다(김인춘·최정원, 2008). 앞서 살펴본 바와 같이 성평등과 출산율에 관한 연구는 대부분 성평등 개념에 있어 가족 내 가사업무 분담에 집중되어 있는 것이 현실이다. 따라서 본 연구에서 다루고 있는 노동시장 내 성평등과 출산율 간 상호관련에 관한 기존의 선행연구를 살펴보면 다음과 같다.

먼저 Galor & Weil(1996)은 여성의 고용 및 남성대비 여성 소득비율 및 임금 상승이 출산율에 미치는 영향을 연구하였다. 김현숙·류덕현·민희철(2006)은 신가계 경제학의 가설을 배경으로 하여 여성의 소득, 임금, 경제활동참여, 학력 등이 출산율에 미치는 영향을 실증적으로 분석했다. 분석결과에 의하면 여성임금 상승이 출산율에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 유삼현(2006)은 한국의 지역별 출산력을 분석하는데 있어 양성평등의 관념, 노동시장의 불안정성 등을 저출산의 중요한 원인으로 제시하였다. 분석결과, 양성평등 관념과 노동시장 불안정성을 출산력에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

반면 강성에·류은영(2008)은 국가경쟁력에 영향을 미치는 여성인적자원 활용수

준을 연구하였다. 여성인적자원 활용수준은 유엔개발기구(UNDP)와 OECD에서 발간되는 고용전망보고서(Employment Outlook)를 바탕으로 변수를 선정하였다. 크게 여성의 사회참여, 여성의 사회적·경제적 지위, 여성경제활동으로 구분되었고, 여성의 사회참여의 경우 여성권한척도(Gender Empowerment Measure: GEM)를 나타내는 4개의 하위요소인 의회, 전문직, 행정·관리직 여성비율과 남성대비 여성의 소득비율로 구성되었다. 비록 출산율을 종속변수로 설정하지는 않았지만 여성인적자원 활용이라는 측면에서 독립변수를 체계화하였다.

〈표 2〉 노동시장 내 성평등 하위변수에 관한 선행연구

구분	하위 변수	세부 변수
강성애·류은영 (2008)	·여성의 사회참여	·의회 여성비율 ·전문직 여성비율 ·행정·관리직 여성비율
	·여성의 경제적 지위	·남성대비 여성의 소득비율 ·여성 1인당 GDP
	·여성경제활동	·여성경제활동참가율 ·여성시간제 비율
김현숙·류덕현· 민희철 (2006)	·여성소득	·남성대비 여성 소득비율
	·여성임금	·여성 1인당 GDP
	·학력	·여성 고등교육 수료
	·여성경제활동	·여성경제활동참가율 ·여성시간제 비율
Galor & Weil(1996)	·여성고용	·여성의 취업률
	·여성의 소득비율	·남성대비 여성의 소득비율
	·여성임금	·여성 1인당 GDP
김사현(2009)	·고용형태	·정규직, 비정규직
	·근무시간	·전일제, 시간제
	·종사상 지위	·상용직, 임시직, 일용직
	·직종	·사무직, 서비스직, 생산직
	·여성임금	·총 가구근로소득 ·금융재산 ·여성임금노동자의 근로소득
박추환·한진미(2008), Bloom et al (2009), 이종하·황진영(2011), 황진영·이종하(2012)	·여성고용	·여성경제활동참가율

김사현(2009)는 한국노동패널조사자료(KLIPS)를 이용하여 여성노동자들의 고용 형태 및 조건, 근로환경 등이 출산에 미치는 효과를 연구하였다. 여성임금노동자의

출산에 영향을 미치는 요인으로 여성의 고용조건을 강조하였다. 여성의 고용조건에 관한 변수로는 고용형태(정규직과 비정규직), 종사상지위(상용직, 일용직, 임시직), 근무시간(전일제, 시간제), 직종(생산직, 사무직, 서비스직)으로 구분하였으며 그 외에도 여성에게 제공하는 육아휴직과 출산휴가 변수를 사용하였다. 김사현(2009) 연구결과에 따르면 비정규직, 시간제, 임시직과 같이 고용상태가 불안한 여성은 출산의 가능성이 낮은 것으로 나타났다. 취업여부 자체보다는 취업의 형태가 출산을 결정하는데 더 중요한 요인인 것으로 설명하였다.

단순히 여성의 고용과 경제활동참여율과 출산율간의 관계를 분석한 논문도 있다. Bloom et al(2009)은 단순히 여성의 경제활동참가율이 출산율에 미치는 영향을 연구하였으며, 이 변수 간에는 여성고용측면에서 강한 관계가 있는 것으로 나타났다. 이종하·황진영(2011)은 1980년~2008년 기간의 동아시아 9개 국가를 대상으로 여성의 고용, 출산 및 성장간의 상호관련성을 패널 구조적 벡터자기회귀(panel SVAR) 모형을 사용하여 분석하였다. 연구결과, 동아시아 9개 국가²⁾에서 여성의 고용, 성장과 출산율 간의 관련성은 존재하지만, 그 영향력이 크지 않다는 사실을 제시하였다. 이러한 결과는 분석대상인 9개 동아시아 국가에서 전체 노동력 중 여성 노동력의 비중이 크지 않다는 사실로 인한 것으로 추측하였다. 이와 비슷한 연구유형으로 박추환·한진미(2008)는 우리나라 자료를 바탕으로 출산, 고용 및 성장간의 상호연관성을 SVAR 모형 분석했다. 한국의 경우 여성의 고용이 출산에 미치는 효과가 매우 큰 것으로 나타났다. 따라서 지속적인 출산율 유지 및 상승을 위해서는 여성의 고용정책의 필요성을 주장하였다. 황진영·이종하(2012)는 1998년~2009년 기간 동안 한국의 16개 광역자치단체의 패널자료를 이용하여 여성의 고용과 출산율간의 내생성을 확인하고 그 영향의 크기를 추정하였다.

그러나 선행의 실증적 연구는 대체로 특정 국가를 대상으로 분석했으며, 여성의 고용이나 소득과 출산율간의 상호의존성 등을 고려했을 뿐, 노동시장 내에 존재하는 보다 포괄적인 여성평등 변수와 출산율의 상호연관성을 고려하지 못했다는 한계가 있다. 이에 대한 보완적인 연구의 필요성이 제기된다. 한국은 출산율 저하를 막기 위한 정부의 정책으로 일-가정양립 정책뿐만 아니라 양성평등 역시 출산율에 영향을 미치는 매우 중요한 변수로 인식하고 있다. 따라서 OECD 국가를 대상으로 여성의 고용평등과 출산율 간의 상호연관성을 검토하는 보완적인 연구가 필요하다고 본다. 그러므로 본 연구는 여성의 노동시장과 출산율의 관계를 살펴보기 위해 2000년~2007년 기간 동안 OECD 18개 국가의 자료를 이용하여 실증적으로 분석하였다.

2) 대한민국, 말레이시아, 싱가포르, 인도네시아, 일본, 중국, 태국, 필리핀, 홍콩

III. 연구 설계

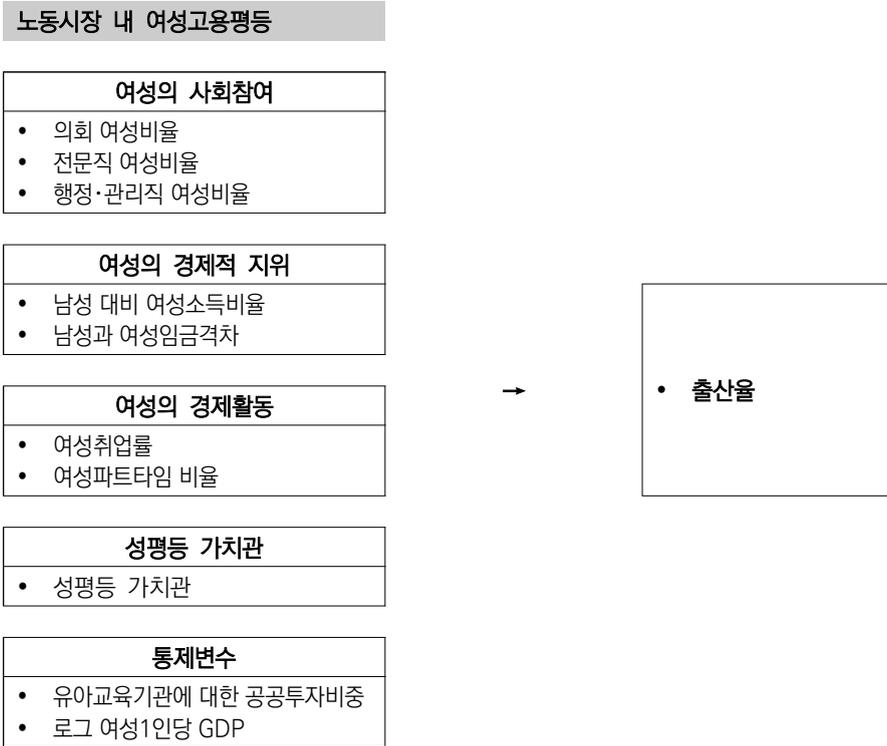
1. 분석의 틀

본 연구의 목적은 노동시장 내 성평등과 출산율의 관계를 분석하는 것이다. 본 연구에서는 <그림 1>과 같이 독립변수를 크게 여성의 사회참여, 여성의 경제적 지위, 여성경제활동, 성가치관 4가지로 구분하였다.

먼저, 독립변수의 여성의 사회참여는 의회, 전문직, 행정·관리직 여성비율이며, 여성의 경제적 지위의 변수는 남성대비 여성소득비율, 남성 대비 여성임금격차 변수로 구성하였다. 또한 여성경제활동은 여성취업률과 여성파트타임 비율로 구분하였다. 대부분의 연구에서는 여성경제활동을 대표하는 변수로 여성경제활동참가율을 사용하고 있지만(김현숙·류덕현·민희철, 2006; 박추환·한진미, 2008; 강성애·류은영, 2008; Bloom et al, 2009; 이종하·황진영, 2011; 황진영·이종하, 2012) 본 연구에서는 여성경제활동인구에서 실업자를 제외한 여성취업률을 사용하기로 한다. 이 둘의 개념은 비슷한 용어로 사용되고 있지만, 여성취업률은 만 15세 이상 전체 생산가능 여성인구 중 여성취업자 비율을 의미하고 여성경제활동참가율은 만 15세 이상 전체 여성인구 중 취업자와 실업자를 포함한 여성경제활동인구 비율로 정의하고 있다(OECD, 2007; UNDP, 2011D). 마지막으로 성평등 가치관은 국가별 정치지도자, 고등교육, 취업에 있어서의 가치관을 점수화하였다. 그 외에 출산율에 영향을 미칠 것으로 판단되는 사회적 변수로는 유아교육기관에 대한 정부의 공공투자 비중과 국가 GDP를 여성인구로 나눈 여성 1인당 GDP를 통제변수로 사용하였다. 또한 본 연구의 궁극적으로 구하고자 하는 산출물을 의미하는 종속변수는 국가별 합계출산율³⁾이다.

3) 통계청 e-나라지표에 따르면 합계출산율은 여성 1명이 평생 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수를 나타내는 지표를 의미한다. 한편, 대체출산율은 국가의 인구가 증가하거나 감소하지 않고 그대로 유지할 수 있는 수준의 출산력을 의미한다. 우리나라의 경우, 합계출산율이 2.1명을 가리킨다.

〈그림 1〉 분석의 틀



2. 변수의 구성

본 연구는 국가별 합계출산율을 종속변수로 설정하였으며, 출산율에 영향을 미치는 노동시장 내 성평등 수준을 구성하는 하위변수를 여성의 사회참여, 여성의 경제적 지위, 여성경제활동, 성평등 가치관으로 구분하였다. 먼저 여성의 사회참여는 대표적으로 매년 유엔개발기구(UNDP)에서 발간하는 인간개발보고서(Human Development Index)의 여성권한척도(Gender Empowerment Measure: GEM)를 나타내는 의회, 전문직, 행정·관리직 여성비율 3개의 하위변수로 구분하였다. 의회, 전문직, 행정·관리직 여성비율은 여성대표성 비율로 “각 해당분야의 전체 종사자 중 여성 비율”(OECD, 2007)로 조작화 한다. 여성대표성 비율이 높을수록 여성의 사회적 지위는 높은 것으로 해석할 수 있으며, 정책결정과정 및 노동조건 질적 향상으로 이어져 출산율에 긍정적으로 작용할 것이다(정혜선, 1996; 김영순, 2004). 나아가 이들 변수는 국가별 고위직에서의 남녀평등정도를 나타내는 지수로 판단할

수 있다(OECD, 2007).

또한 본 연구에서의 여성의 경제적 지위는 여성의 노동시장 진출확대와 더불어 여성의 경제적 독립으로 이어지고 있는지를 보고자 남성대비 여성의 소득비율과 남성대비 여성의 소득격차를 활용하였다. 여성의 경제활동 참가는 증가하고 있지만 여전히 여성은 남성보다 낮은 고용지위와 근무조건을 가지고 낮은 임금을 받고 있다(Dale, 1997; Rubery et al, 2002; 허수연, 2010). 따라서 여성의 노동시장 진출과 함께 남성 대비 여성의 임금수준은 노동시장에서의 성평등(gender equality) 정도를 나타내는 중요한 전제로 판단할 수 있다. 이러한 남성대비 여성의 평등한 임금구조는 자녀 출산 및 양육으로 인해 경력단절 및 근로지위 하락 등 고용 불안성의 이유로 주변화 되기 쉬운 여성의 어려움을 덜어줌으로써 미혼·기혼여성의 노동참여는 물론 출산율을 높이는데 필요한 조건으로 생각하였다.

그리고 여성경제활동 변수는 여성취업률과 여성파트타임 비율로 구분하였다. 여성의 일-가정 양립은 출산과 육아기간의 일시적인 육아지원 휴가제도, 경제적 지원만으로는 해결할 수 없다. 일-가정 양립 정책을 수월하게 추진하기 위해서는 노동시장 내 여성의 고용창출 및 고용률 증가가 필요하다. 일-가정 양립을 위한 노동시장 내 여성에 대한 남녀고용평등은 장기적으로 여성의 출산율에 양(+의 영향을 미칠 것으로 기대한다. 따라서 본 연구에서는 여성취업률을 “만 15세 이상 전체 생산가능 여성인구 중 여성취업자 비율”로 조작화 하였고 OECD 자료를 사용하였다.

특히 여성파트타임 비율의 경우, 여러 선행연구를 살펴보면 고용조건은 출산과 매우 밀접한 관련이 있는 것으로 나타났다. 대부분의 선행연구들은 여성의 파트타임 비중증대가 근무유연화를 가져와 출산율을 향상시킨다고 주장한다. 파트타임 즉, 시간제 근무는 상대적으로 전일제 근로 여성보다 시간선택이 자유롭다고 볼 수 있기 때문이다. 노동자 입장에서 임금, 복지 등에 있어서 정규직과의 차별이 없다면 파트타임 근로는 일-가정 양립을 가능하게 하는 매우 중요하고 정책도로 볼 수 있다. 하지만 출산율에 긍정적으로 영향을 미칠 것으로 판단되는 근로형태는 파트타임이 아닌 근로시간 유연화 제도로 전일제 고용(full-time work)을 대상으로 한다(박보영, 2006). 파트타임 근무는 여성이 정규직으로 자발적으로 근무시간을 전일제에서 시간제로, 다시 시간에서 전일제로 전환이 가능한 즉, 유연하게 선택할 수 있는 근로시간 유연화 제도와 다른 개념이다. 대부분의 학자들이 근무 유연화로 고용주, 노동자 입장에서 윈-윈 전략이 될 수 있다고 말하는 근로시간 유연화 제도는 전일제 고용 즉, 정규직 종사들을 대상으로 출퇴근 시간을 자유롭게 조정할 수 있는 탄력근무제(flexitime)와 근로시간의 총량은 출산 전후와 큰 차이 없지만 개인

이 추가근무를 선택할 수 있어 전체적인 근무 일 수를 줄일 수 있는 압축근무제 (compressed workday), 컴퓨터 등의 기기를 이용하여 집에서 업무를 수행할 수는 재택근무 또는 원격근무(teleworking)을 의미한다.

〈표 3〉 변수 측정도구 및 단위

변수		측정도구	단위	
종속변수	출산율	·합계출산율	%	
독립변수	여성의 사회참여	의회 여성비율	·전체 국회의원 중 여성의원 비율	%
		전문직 여성비율	·전체 전문직 종사자 중 여성 비율	%
		행정·관리직 여성비율	·전체 행정·관리직 종사자 중 여성 비율	%
	여성의 경제적 지위	남성대비 여성소득비율	·남성 평균소득 중 여성 평균소득 비율	%
		남성과 여성임금 격차	·남성과 여성소득 차이	\$
	여성 경제활동	여성취업률	·만 15세 이상 전체 생산가능 여성인구 중 여성취업자 비율 ·여성 취업자/여성 생산가능인구 × 100	%
여성파트타임 비율		·여성 근로자 중 파트타임 비율	%	
성평등 가치관	가치관	·국가별 성평등 가치관 평가 ·'정치지도자, 고등교육 수료, 취업하는데 있어 남성이 여성 보다 적합·중요하다' 설문응답 점수화 ⁴⁾⁵⁾	점수	
통제변수	유아교육기관에 대한 공공투자비중	·전체 유아교육기관 자원 대비 공공재원 투자 비중	%	
	로그 여성1인당 GDP	·여성 1인당 GDP	\$	

본 연구에서는 반대로 여성 파트타임 비율을 여성 경제활동을 나타내고 출산율에 영향을 미치는 변수로 주목하였다. 먼저, 전술한 것처럼 공적영역에서의 성평등을 나타내는 변수로 근로시간 유연화 제도에 관한 자료를 사용하여 국가 간 비교를 수행하면 좋겠지만, OECD 국가들의 고용형태 비율을 나타내는 공식적인 자료의 한계가 있기 때문이다. 또한 파트타임 고용은 여성의 노동시장진출 기회로 작용할

4) Q1) On the whole, men make better political leaders than women do(Politics)

Q2) A University education is more important for a boy than a girl(Education)

Q3) Men should have more right to a job than women(Work)

5) 가치변수는 긍정적인수록 높은 점수를 부여하였음. 매우찬성=4점, 대체로 찬성=3점, 별로 찬성 안함=2점, 전혀 찬성안함=1점

수도 있겠지만 여러 선행연구들은 파트타임을 정규직이 아닌 비정규직 종사들을 대상으로 하고 있다(허수연, 2010). 이로 인해 여성 파트타임 비율이 저임금의 낮은 고용지위를 대표하는 수준이라면 여성들의 파트타임 비중 증가는 노동시장 내 성불평등을 의미하는 중요한 요인이 되기 때문이다. 따라서 본 연구에서 사용하고 있는 여성파트타임 비율은 “전체 여성 근로자 중 비정규직 시간제 근무 비율”로 조작화 하였다(OECD, 2007; UNDP, 2011).

나아가 가치관의 변수는 World Values Survey 데이터를 활용한 교육, 업무, 정치 영역 내 여성의 적합성과 중요성에 관한 고정관념 점수를 국가별 성평등 가치관에 포함하였다. 이들 각 변수는 4점 척도로 구성되었으며, 각 교육, 업무, 정치 영역 내 여성의 적합성과 중요성에 대한 일반적인 가치관이 긍정적일수록 높은 점수로 부여하였다. 이렇게 구성된 3개 문항의 평균값을 가치변수로 계상하였다. 따라서 성 가치관의 산정된 결과로서 합성변수의 점수가 높을수록 여성의 성역할 가치관은 평등하다고 볼 수 있다. 반면 합성변수의 값이 낮을수록 남성 선호 경향이 짙은 국가로, 전통적인 가치관 사회로 해석할 수 있다. 이와 함께 여성의 노동시장 참여에 영향을 미치는 사회적 요인으로 유아교육기관에 대한 공공투자비중, 여성고등교육 입학률을 포함하였다. 유아교육기관에 대한 공공투자비중은 “전체 유아교육기관 재원 대비 공공재원 투자 비중”로 조작화 하였다. 로그 여성 1인당 GDP은 “여성 고등학교 입학 비율”로 여성의 노동시장 참여는 물론 출산율에 양(+)의 영향을 기대할 수 있다.

3. 자료수집 및 분석방법

본 논문의 목적은 노동시장 내 성평등과 출산율의 관계를 규명하는 것이다. 이를 위해 본 논문은 OECD 34개 국가 중에서 해당 독립변수에 대한 결측치가 없는 18개 국가(네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 대한민국, 덴마크, 멕시코, 벨기에, 스웨덴, 아이슬란드, 아일랜드, 영국, 오스트리아, 일본, 체코, 프랑스, 핀란드, 헝가리, 호주)를 연구대상으로 2000년부터 2007년까지 8년을 분석의 시간적 범위로 설정하였다. 국가별로 독립변수 자료의 결측치가 존재하는 기간이 달랐지만 결측치를 최소화할 수 있는 시점으로 설정하였다.

본 연구는 8년간의 OECD 18개 국가를 대상으로 집적시계열 분석을 실시하였다. 본 연구의 자료는 횡단자료를 시계열로 결합한 패널데이터이다. 패널데이터는 횡·종단 데이터를 결합하여 분석단위 간, 시점 간 변화를 전체적으로 포착할 수 있는

장점이 있다(Sayrs, 1989; 원숙연·이동선, 2012). 국가 간 변수의 영향력을 밝히기 위해 시간에 따른 변화와 국가 간 변량을 변수화하여 종적·횡적 비교를 가능하도록 패널데이터를 사용하였다.

하지만 횡단자료와 종단자료를 결합하는데 있어 횡단자료에는 이분산성(heteroscedasticity)의 문제와 종단자료에 자기상관(auto correlation)이 발생할 수 있다. 이러한 선형성 위반문제를 해결하기 위해서 패널교정표준오차(Panel Corrected Standard Errors, PCSE) 모델을 사용하였다. 본 연구 역시 자료를 LM(Lagrange Multiplier) 검증과 Woodridge Test를 실시한 결과, 선형성에 위배되는 이분산성⁶⁾, 자기상관⁷⁾의 문제가 나타났다. 또한 Hausman Test를 시행하여 랜덤모형이 아닌 고정모형⁸⁾임을 확인하였다. 이러한 데이터 분석을 위해 STATA SE 12.0을 사용하였다.

〈표 4〉 변수의 자료출처

변수		자료출처	작성자	시기
종속 변수	출산율	Human Development Report	UNDP	2000년 ~ 2007년
	의회 여성비율	Human Development Report	UNDP	
독립 변수	전문직 여성비율	Human Development Report	UNDP	
	행정·관리직 여성비율	Human Development Report	UNDP	
	남성대비 여성소득비율	Human Development Report	UNDP	
	남성과 여성임금격차	Key Indicators of the Labour Market	ILO	
	여성취업률	http://stats.oecd.org	OECD	
	여성파트타임 비율	http://stats.oecd.org	OECD	
	성평등 가치관	World Values Survey	WVS	
	통제 변수	유아교육기관에 대한 공공투자비중	http://stats.oecd.org	
로그 여성1인당 GDP		http://stas.oecd.org	OECD	

6) LR $\chi^2(10) = 57.74$, Prob $> \chi^2 = 0.0000$

7) $F(1,15) = 157.51$, Prob $> F = 0.0000$

8) Prob $> \chi^2 = 0.0000$

IV. 분석결과

노동시장 내 성평등과 출산율의 관계를 분석하였다. 분석결과, 여성의 사회참여영역의 경우, 전문직 여성비율과 행정·관리직 비율이 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타난 반면 출산율에 각각 음(-), 양(+)의 영향을 미치고 있는 것으로 나타나 가설이 기각, 채택되었다. 전문직 여성비율이 적을수록, 행정·관리직 비율이 높을수록 출산율이 높아짐을 확인하였다. 여성의 경제적 지위에서는 남성 대비 여성소득비율이 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나 가설이 채택되었다. 남성 대비 여성소득비율이 높아질수록 출산율 역시 높아짐을 확인하였다. 여성경제활동의 경우, 여성취업률과 여성파트타임 비율은 출산율에 유의미한 영향을 미치는 변수이나 방향성에 있어서는 각각 양(+), 음(-)으로 채택, 기각되었다. 따라서 여성취업률이 높아질수록, 여성파트타임 비율이 낮아질수록 출산율이 높아지는 것으로 확인되었다. 마지막으로, 성평등 가치관 역시 출산율에 양(+)의 유의미한 영향을 미치는 변수로 나타나 성평등 가치관이 높아질수록 출산율이 높아짐을 알 수 있다. 반면 의회여성비율과 남성 대비 여성임금격차, 유아교육기관에 대한 공공투자비중, 여성고등교육 입학률은 출산율과의 영향은 없는 것으로 나타났다.

〈표 5〉 출산율 결정요인

변수	모형 I		모형 II		
	표준회귀계수	표준오차	표준회귀계수	표준오차	
독립 변수	의회 여성비율	0.0007968	0.000675	0.0008221	0.0007696
	전문직 여성비율	-0.0158196***	0.0042367	-0.0177453***	0.0041226
	행정·관리직 여성비율	0.0118056**	0.0036201	0.0129539***	0.0034047
	남성 대비 여성소득비율	0.0213921***	0.0040987	0.0223549***	0.004072
	남성과 여성임금격차	-0.0022038	0.0012674	-0.0022714	0.0012312
	여성취업률	0.0122994**	0.0045978	0.0080861	0.0047092
	여성파트타임 비율	-0.0083638	0.0044277	-0.0086933*	0.0041737
	성평등 가치관	0.0020972*	0.0009493	0.0019556*	0.00094
통제 변수	유아교육기관에 대한 공공투자비중	-	-	-0.0000535	0.0010562
	로그 여성1인당 GDP	-	-	-0.2453264	0.1364431
R2		0.8919		0.8928	
Wald Chi		86.80		183.75	

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

이상과 같이 분석결과를 종합한 검증결과는 <표 3>과 같이 정리할 수 있다. 모델 II를 중심으로 요약한 <표 6>에서 여성의 사회참여영역으로 전문직 여성비율이 출산율에 영향을 주는 상대적 중요도가 가장 큰 것으로 나타났다. 여성의 경제적 지위영역에서는 남성 대비 여성소득비율, 여성경제활동영역에 있어서는 여성취업률만이 통계적으로 유의미하며 상대적 중요도가 크게 나타났다. 이들 결과를 보다 구체적으로 논의하면 다음과 같다.

<표 6> 출산율 영향요인에 관한 분석결과 요약(모형 II)

변수	내용		방향	표준회귀계수	결과
독립변수	여성의 사회참여	의회 여성비율	+	0.0008221	기각
		전문직 여성비율	-	-0.0177453***	기각
		행정·관리직 여성비율	+	0.0129539***	채택
	여성의 경제적 지위	남성 대비 여성소득비율	+	0.0223549***	채택
		남성과 여성임금격차	-	-0.0022714	기각
	여성 경제활동	여성취업률	+	0.0122994**	채택
		여성파트타임 비율	-	-0.0086933*	기각
	성평등 가치관	성평등 가치관	+	0.0019556*	채택
통제변수	유아교육기관에 대한 공공 투자비중		-	-0.0000535	기각
	로그 여성1인당 GDP		-	-0.2453264	기각

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

※ 여성취업률의 경우, 모델 I의 결과 값

첫째, 여성고용평등을 나타내는 변수 중 가장 큰 영향력을 미치는 것은 모형 I과 모형 II에서 모두 여성의 사회참여로 나타났다. 이러한 결과는 여성의 사회참여가 높을수록 노동시장 내 성평등을 제고한다는 기존연구와 맥을 같이한다. 여성의 사회참여이란 여성의 세력화의 중요지표로서, 여성 대표비율이 높을수록 정책에 여성의 이해가 균형 있게 반영될 가능성이 키워 노동시장의 젠더 불평등 구조가 완화되는 것으로 확인되었다(원숙연·이동선, 2012). 결국, 출산과 양육의 중요성, 재정적 지원, 가족가치만을 강조해서는 저출산 문제가 해결되지 않는다. 출산 이후 아이를 양육할 수 있는 상황은 국가의 재생산 과정에서 보육시설 확충과 더불어 여성의 노동시장 참여권, 의사결정권 등을 보장받을 수 있는 포괄적인 성평등한 사회적 지원을 여실히 보여준다.

둘째, 흥미로운 결과 중 하나는 여성리더 중에서도 직업 업종이 갖는 차별적 영

향력이다. <표 6>에서 볼 수 있는 것처럼, 전문직 여성비율은 출산율에 부정적으로 작용하여 전문직 여성비율이 높은 국가일수록 출산율은 감소하는 반면, 행정·관리직 여성비율은 다른 양상을 보이고 있다. 먼저 행정·관리직 여성비율이 높은 국가일수록, 출산율이 높아진다는 결과는 기존의 관련 논의와 그 궤를 같이한다. 여기서 한 가지 주목해야 할 것은 전문직 여성비율과 행정·관리직 여성비율 모두 영향력이 발견되었으나, 그 강도는 전문직 여성비율이 다소 높다는 점이다. 보다 심층적인 논의가 축적되어야 하겠지만, 전문직 여성비율이 높아질수록 출산율이 증가한다는 입장과 오히려 출산율을 떨어뜨린다는 의견이 공존한다는 점에서 그 영향력이 제한적일 수 있을 가능성을 보여준다. 이미숙(2000)의 연구에서는 직업 업종에 따라 전문직 직업을 가진 여성의 경우가 비취업이나 사무직에 종사하는 여성들보다 더 결혼만족도가 높은 것으로 나타났다. 따라서 전문직 여성의 결혼만족도가 높기 때문에, 이에 따른 출산율 역시 높아진다고 볼 수 있다. 하지만 본 연구 결과 전문직 여성의 비율이 높은 국가일수록 출산율은 오히려 떨어지는 것으로 나타났다. 이는 기존의 선행연구와 상반되는 결과로 전문직 여성에게 있어 출산과 보육이란 여성들의 사회참여를 가로막는 장애일 뿐, 그 자체가 갖는 가치는 긍정적으로 인지되기 어렵다고 볼 수 있다(양현아, 2005). 즉, 공적영역에서의 전문직 여성 인적자원 수준은 향상되었지만, 가정에서의 자녀 출산 및 양육에 대한 노동은 여전히 여성 돌봄(care) 노동으로 인식하고 있다고 해석할 수 있다. 사적영역 내 불평등한 성역할은 공적영역인 노동시장을 한번 이탈하면 경력단절, 승진 불이익 등으로 재진입이 어려울 뿐만 아니라 자녀출산 이전과 동일한 처우를 보장받을 수 없다.

셋째, 관심을 끄는 또 하나의 결과는 여성리더의 직업 업종 중에서도 행정·관리직 여성비율의 영향력은 전문직 여성비율과는 상이한 양상을 띠는 점이다. 다만 출산율에 영향을 미치는데 요인에 있어 의회여성비율의 영향력은 발견되지 않았다. 이는 아마도 OECD 18개 국가의 전체 의회사람 중 여성의 비율은 극히 미비하기 때문인 것으로 판단된다. 하지만 전문직 여성비율은 예측과는 달리 모형 I보다 모형II에서 그 부정적 영향력이 더 강화됨을 알 수 있다. 이처럼 전문직 여성비율이 높을수록, 출산율에 부정적일 수 있는 이유는 다음과 같이 설명되어 질 수 있다. 김사현(2009)에 따르면, 전문직 여성들은 노동시장 이탈기간이 길어질수록 출산·육아와 관련한 임금손실, 기술 침식(skill erosion), 경력 및 근속연수의 상실 그리고 이로 인한 진급의 불이익 등을 경험하게 된다. 그리고 이전 직장으로의 복귀를 어렵게 만들 수 있는 위험이 존재한다. 이러한 측면에서 전문직 여성의 경우는 출산에 따른 기회비용이 크다고 볼 수 있다. 따라서 전문직 여성의 비율이 높은 국가일수

록 출산율은 떨어지게 된다.

반면 행정·관리직 여성비율이 높을수록, 출산율에 긍정적인 수 있다. 우리나라의 경우, 노동시장 내 일자리가 전문직 일자리보다 행정·관리직이 많기 때문이다. 더욱이 여성 노동시장의 특성을 보면, 행정·관리직 비중이 67%를 넘어서고 있으며, 출산 후 노동시장에 재진입할 때, 대부분 다시 행정·관리직에 재취업하고 있다(김유선, 2007). 이렇게 볼 때, 행정·관리직 여성들의 경우, 출산 및 양육으로 인해 노동시장의 재진입이 전문직에 비해 상대적으로 높을 뿐만 아니라, 상대적으로 용이하다고 볼 수 있다. 따라서 행정·관리직 여성에게 있어 출산의 기회비용이 작기 때문에 출산율은 전문직 여성에 비해 상대적으로 높다고 볼 수 있다.

넷째, 여성의 경제적 지위를 나타내는 변수 중에서는 남성대비 여성의 소득비율이 출산율에 긍정적으로 작용하는 것으로 나타났다. 이는 남성대비 여성의 평균 소득비율이 증가할수록 출산율 증가에 기여한다는 결과이다. 소득수준이 향상됨에 따라 가계위주의 경제에서 벗어나 직업이 전문화되고 자녀 교육의 질적인 측면이 강조되면서 출산율은 자연스럽게 감소하게 된다는 기존의 선행연구(Galor & Weil, 1996; 황진영·이종하, 2012)와 상반된 결과이다. 기존의 선행연구는 일반적으로 여성의 임금이 상승하면 자녀양육에 따른 기회비용이 증가하기 때문에 출산율은 감소한다고 보았다. 현대의 고학력 여성 인력증가는 노동시장과 사회적 지위에서의 여성의 능력과 기회를 고양시키고 직업 커리어를 추구하려는 의도가 확대되면서, 결혼선호도를 낮추고(Beets, 1997; 오유진·박성준, 2008), 여성의 학력이 높아짐에 따라 경제활동 비율이 높아지고 또한 남성대비 여성의 임금 폭이 줄어드는 등 여성의 경제활동에 대한 여건이 좋아지고 자녀의 출산 및 양육에 따른 기회비용이 더욱 커지게 되어 궁극적으로 출산율에 부정적인 영향을 미친다고 보았다(김사현, 2009). 하지만 본 연구에서는 이상의 논리와는 반대로 남성대비 여성의 소득비율이 높다는 것은 여성권한척도(GEM)의 지수 요인 중 하나로써 경제적 지위에 있어서의 성평등을 의미하며, 성평등한 국가일수록 결과적으로 출산율이 증가할 것이라는 예측이 통계적으로 지지되었다. 이러한 결과는 정치 및 경제분야에서 남성과 여성의 상대적 활동과 참여 그리고 소득이 높을수록 출산율이 높다는 기존연구와 맥을 같이한다(박수미, 2005; 한수연, 2010).

다음으로 유의미한 또 하나의 결과는 여성의 경제활동을 보여주는 변수로써 여성의 취업률은 출산율과 양(+)의 관계를 가지는 것으로 발견되었다. 여성 취업률의 확대 역시 여성의 세력화의 중요지표로서, 공적영역 내 여성 취업률이 높을수록 그만큼 경제·정책에 여성의 의견이 균형있게 반영될 가능성이 높아 노동시장의 젠더

불평등 구조가 완화되는 것으로 해석할 수 있다. 대부분의 선행연구들은 여성경제활동 변수로 여성경제활동참가율 변수로 대체하였지만 본 연구는 여성 취업률을 살펴봤다.

하지만 여성 취업률과 출산율간의 관계는 여전히 상반된 결과가 공존하고 있다. 대부분의 연구들은 여성의 취업이 출산율을 제약하여 음(-)의 영향을 미칠 수 있다는 결과를 가지고 있다. Beets(1997), 황진영·이종하(2012)는 여성의 고용과 출산율 간에는 음(-)의 관계가 존재하는 것으로 나타났다. 이는 여성의 고용이 출산율을 제약하여 부정적 영향을 미칠 수 있다는 일반적 이론과 부합하는 결과로 여성의 고용(취업)률이 증가하고 있는 반면, 가사와 경제활동참가간의 양립이 더 큰 문제로 다가옴에 따라 여성들은 결국 아이를 적게 가지려 한다는 것이다. Paloma(1997) 역시 가족내 남녀평등 의식 향상의 영향으로 여성의 경제활동이 증가하면서 과거에 비해 출산을 적게 하려는 경향이 높아졌다고 주장하였다. Bloom et al(2009)도 국가간 패널 자료를 이용해 여성의 경제활동참가율이 출산율에 음(-)의 영향을 미친다는 연구결과를 얻었다.

하지만 여성의 취업률과 출산율은 반비례한다는 기존 선행연구와는 달리, 몇몇 연구들은(한유미·곽혜경, 2004; 송다영, 2005; 박수미, 2005; 허수연, 2010) 이들 변수가 양(+)의 관계를 가지는 것으로 나타났다. 한유미·곽혜경(2004)는 육아의 책임을 전적으로 여성이 맡고 있는 경우에 아이를 가진 여성은 정규적인 직업을 계속하기 어려우나, 전통적인 성역할 태도가 사라지고 아버지가 자녀양육의 책임을 더 많이 맡게 될수록 출산율과 여성취업간의 부정적 상관관계는 감소하기 때문으로 보았다. 송다영(2005)은 OECD 국가의 경우, 보육시설 확충이나 남성을 포함한 부모휴가 확대실시, 사회적 일자리의 창출과 같은 일-가정 양립을 위한 사회적 지원 체계가 마련되면서 여성들의 고용(취업)률과 출산율은 동시에 증가하는 것으로 나타났다. 박수미(2005)는 서구사회의 경우, 20년 전에는 여성들의 취업률과 출산율의 관계는 음(-)의 관계였던 것이 1980년대 이후부터 양(+)의 관계로 변화되었고 지금까지 양(+)의 관계를 유지하고 있다. 여성 경제활동참가율이 높은 미국, 영국, 뉴질랜드, 스웨덴 등은 출산율도 높았다. 반면 한국, 일본, 스페인, 이탈리아와 같이 여성의 경제활동참가율이 낮은 국가는 출산율 역시 낮은 것으로 나타났다. 이는 여성의 고용(취업)률이 출산율에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 일반적 이론과 상반되는 결과로 아이를 갖게 되어 일을 할 수 없게 될 경우 즉, 여성의 취업률이 떨어지면 아이에 대한 간접비용은 높아지게 되지만 여성경제활동참여율이 증가함에 따라 다양한 직장에서 일할 수 있게 되는 경우 그 간접비용은 낮아져 결국 출산율

이 상승하게 된다는 Chapman et al(1999)과 의견을 같이 한다.

흔히 우리나라의 경우 역시 여성의 고용이 출산율에 음(-)의 영향을 미친다고 관측되는 것이 보통인데, 이는 우리나라의 노동시장에서 일과 가정 내 육아를 병행할 수 있는 환경조성이 여전히 미약하다는 사실을 보여주는 결과이다. 하지만 OECD 국가의 경우, 출산이 여성의 고용평등 환경에 의해 영향을 받을 수 있음을 시사하고, 여성의 노동공급을 장려하는 정책이 결국에는 출산율 상승에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 파악할 수 있다.

한편, 본 연구 결과 여성 경제활동 변수의 하나로 여성 파트타임 비율이 높아질수록 출산율은 낮아지는 것으로 나타났다. 파트타임 근로 여성들의 경우, 저임금 및 비정규직 문제는 미래의 경제적, 사회적 조건들에 대한 불확실성을 크게 만들어 여성들로 하여금 위험회피(risk aversion)적인 경향을 갖게 만들어 출산을 기피하는 원인으로 작용할 수 있다(Sleeboos, 2003). 물론, 네덜란드, 영국, 독일⁹⁾ 국가들은 상대적으로 파트타임 즉, 시간제 근무에 대한 보호체계가 법적으로 잘 발달되어 있어 파트타임 노동자에 대한 임금, 복지에 대한 패널티(penalty)의 크기는 비교적 작을 수 있다(허수연, 2010). 여러 선진 국가들은 시간제 여성 근로자 비중이 매우 높은 것으로 나타나고 있지만 이는 근로시간 유연화제도의 노동시간 감축 여성을 의미하는 것으로 자녀 출산과 양육의 책임으로 인해 ‘어쩔 수 없이’ 비자발적으로 선택하는 파트타임 노동들을 의미한다(최은영, 2008; 허수연, 2010). 즉, 양육의 책임을 남성의 분담과 참여 없이 여성의 몫으로 파트타임을 촉진하는 국가는 양육책임이 일-가정 양립을 어렵게 만들며 결국 출산율 저하의 핵심 원인이 된다고 본다.

마지막으로, 모형 I 과 모형 II에서 성평등 가치관과 출산율은 통계적으로 유의미하게 지지되었다. 성평등 가치관이 긍정적일수록 출산율 역시 높은 것으로 나타나고 있다. 정치, 교육, 업무를 수행하는데 있어 여성의 적합성과 중요성이 긍정적일수록 이러한 인식이 반영되어 해당 국가의 제도적 평등을 가지는 것으로 유추할 수 있다(McDonald, 2000). 또한 Coleman(1998)의 연구처럼 선진국 중에서도 출산율은 전통적인 가족체제를 가진 국가보다 자유주의적인 사회에서 매우 높게 나타난다는 결과와 같은 맥락에서 해석될 수 있다.

이에 반해 통제변수로 사용한 유아교육기관에 대한 공공투자비중의 경우, 자녀 양육에 있어 가정의 부담경감을 덜어주기 위한 정부의 공공시설 투자지중과 출산

9) 네덜란드의 경우, 1999년 「Flex and Security Act」, 영국은 2000년 「Part time Workers Regulations」, 독일은 2003년 「Hartz」법을 제정하여 파트타임에 대한 차별금지를 확보하고 있다(이호근, 2011).

율간의 영향관계는 발견되지 않았다. 이는 OECD 국가들은 사적영역인 가정의 자녀 출산 및 양육을 지원하기 위한 여러 정책도구 가령, 휴가제도, 고용평등, 직·간접 재정지원, 보육시설 설치 등을 사용하고 있지만, 국가의 개입방식은 국가별 추구하는 복지국가 성격·유형·이념이 다르게 나타남으로써 다양한 편차를 보이고 있기 때문에 유아교육기관에 대한 공공투자비중과 출산율 간의 영향관계는 존재하지 않는 것으로 나타났다고 볼 수 있다(장지연 외, 2005; 박보영, 2006). 로그 여성 1인당 GDP와 출산율간의 영향력 역시 발견되지 않음으로써 출산율 감소가 소득수준의 향상과 함께 나타나는 불가피한 현상이라고 지적했던 선행연구(황진영·이종하, 2012)의 결과는 확인할 수 없었다.

V. 결론 및 제언

여성이 출산을 기피하는 가장 큰 원인은 일-가정 양립이 어렵다는데 이견이 없다. 따라서 일-가족 양립정책은 노동시장으로 대변되는 공적영역(public sphere)과 가정으로 대변되는 사적영역(private sphere)으로 이분화하여 ‘보살핌’을 둘러싼 책임의 성별격차와 이로 인해 여성이 직면하는 노동시장 참여의 어려움을 완화하는 것을 목적으로 정부가 적극 지원하고 있는 정책이다. 그렇다면 여전히 왜 일-가정 양립이 어려운 것일까? 근본적인 원인은 무엇일까? 이에 대한 답으로 첫째, 양육책임이 사회적으로 공유되지 못하고 여전히 암묵적으로 여성의 책임으로 규정하고 있다는 점이다. 둘째, 우리나라 노동시장에서 기혼유자녀 여성은 현저하게 불리한 위치에 있으며 이것이 출산과 경제활동참여를 선택하게 만드는 중요한 기제라는 점이다. 여성근로자에게 있어 출산은 취업과 승진 등 모든 고용상의 기회에서 불리한 위치에 처하게 만드는 것이다.

여전히 한국사회의 저출산 현상에 대해 일부 학자들은 최근의 출산율 저하를 일시적인 현상으로, 정부의 현 정책으로 출산율 수준은 반등할 것이라고 견해를 밝히기도 한다. 그러나 본 연구는 출산율의 증가폭이 매우 제한적이며, 저출산은 상당기간 지속될 것으로 전망한다. 무엇보다도 출산율에 직접적으로 영향을 주는 경제적 여건과 함께, 결혼 및 출산에 대한 가치관이 변화하고 있다는 점에서 그 이유를 찾을 수 있다. 이와 함께 여성의 교육수준 향상과 더불어 경제활동참가율이 증가하고 맞벌이 가정이 보편화되고 있는데 반해, 노동시장 내 양성평등 의식은 아직까지 자리 잡지 못하고 있는 점도 출산율 저하를 가져오는 중요한 요인으로 자리 잡고 있다.

따라서 본 논문은 저출산 현상의 다양한 원인들 가운데서 노동시장의 성평등 수준이 국가의 출산력 수준에 미치는 영향을 중심으로 살펴보았다. 대부분의 국내외 선행연구에 따르면 노동시장 내 성평등 수준이 높을수록 출산율이 높다는 점을 보여주고 있다. OECD 18개 국가를 대상으로 분석한 본 연구결과 역시 동일한 결과를 보여주고 있다.

주요 연구결과에 대한 정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 출산율과 노동시장의 여성비율은 양(+)¹⁰의 상관관계를 가지는 것으로 확인되었다. 지금까지 저출산과 관련된 대표적인 가설 가운데 하나가 여성의 취업률이 높을수록 출산율이 낮다는 것이다. 하지만 본 연구결과, 여성의 취업률과 출산율은 양(+)¹⁰의 관련성이 있는 것으로 통계적으로 지지되었다. 이는 기회비용 측면에서 여성이 취업하여 일을 할 경우, 아이에 대한 간접비용이 감소하여 장기적인 출산율을 상승시킬 수 있으며 (Chapman et al, 1999), 나아가 탄력근무제(flexitime), 압축근무제(compressed workday)와 같은 다양한 근로시간 유연화 환경조성이 뒷받침 된다면 여성의 일-가정 양립은 물론이고 노동권과 모성권을 보호받을 수 있는 출산율 상승에 긍정적인 영향을 미칠 것이다(박보영, 2006; 허수연, 2010).

같은 맥락에서 노동시장의 성불평등을 나타내는 가장 단적인 지표인 남성 대비 여성소득 비율 역시 출산율과 높은 양(+)¹⁰의 관련성이 있는 것으로 나타났다. 남성 대비 여성소득 비율이 높은 국가는 출산율이 높은 경향이 있고 반대로 남성 대비 여성소득 비율이 낮은 국가는 대체로 출산율에서 하위에 있는 국가들이었다.

둘째, 본 연구 결과 여성의 파트타임 근로비중과 출산율은 음(-)¹⁰의 영향력이 발견되었다. 여성의 파트타임 비중이 높은 국가일수록 출산율은 낮은 것으로 나타났다. 이는 정책적으로 매우 중요한 함의를 갖는다. 많은 학자들은 일-가정의 양립을 가능하게 하기 위한 정책으로 여성의 파트타임 근로비중의 확대를 우선적으로 주장하였다. 그러나 여성의 파트타임 근로 비중이 높다는 것은 가정 내에서의 자녀 돌봄(care)의 문제를 여전히 여성의 몫으로 남겨두고 있는 것이며, 노동시장에서는 성평등을 완전히 추구할 의지가 없는 것으로 해석할 수 있다. 결국 여성의 파트타임 비율 증가는 어쩌면 노동시장 내 성평등을 저해하는 변수로 판단된다.

또한 영국과 네덜란드와 같이 여성 고용차별금지법이 시행되고 있는 몇몇 국가들을 제외한 다른 OECD 국가¹⁰들 역시 파트타임과 같은 시간제 근로는 우리나라와 마찬가지로 비정규직을 대상으로 하고 있는 것으로 설명되어지고 있다(Maier,

10) 우리나라와 같이 유사한 법이 시행되고 있지만, 현실적으로 그 취지를 정확하게 수행하고 있지 않은 국가들이 혼재되어 있기 때문에 볼 수 있다.

1992; Bassi, 1995; 박보영, 2006; 김사현, 2009; 허수연, 2010). OECD 국가의 파트타임 근로자는 한국과 마찬가지로 임금수준이 정규직에 비해 상대적으로 낮으며 (Bassi, 1995; 허수연, 2010), 복지혜택에 대한 접근이 제한되어있고(Maier, 1992), 추후 승진의 불이익(허수연, 2010)이 존재하는 것으로 나타났다. 따라서 파트타임 근로는 현재의 임금이 낮은 것은 물론이고 고용의 불안정성으로 미래의 소득 역시 불분명하게 형성되어 있기 때문에 소득효과 측면이 기회비용보다 크게 작용하여 출산율을 저하시키는 것으로 해석할 수 있다. 이는 정규직 여성을 대상으로 하는 근로시간 유연화 제도가 필요조건이지 충분조건은 되지 못한다는 것이다(김사현, 2009). 따라서 본 연구는 여성에게 수입을 제공하고 경제활동참여를 높이기 위한 비정규 파트타임 근로형태를 확대하는 정책은 출산율을 높이기 위한 출산장려정책으로의 방향이 아님을 시사한다.

마지막으로 본 연구 결과, 여성의 역할에 관한 양성평등 가치관을 가진 국가에서 출산율이 높은 것으로 나타났다. 이는 Chesnais(2005)가 말했듯이 양성평등이 전 사회적인 가치관으로 형성되어있고 실천되고 있는 선진국에서는 양성평등 수준과 출산율 수준은 정비례적인 관계를 가질 것이나 양성평등 가치관이 확립되지 못한 후진국에서는 양성평등 정도가 높아지는 과정에서 출산율은 오히려 감소할 것이라는 결론과 뜻을 같이 한다. 성평등 수준이 여전히 낮고 출산과 양육의 사회적 가치에 대한 합의가 이루어지지 못한 한국의 상황에서는 저출산 문제가 해결되기 어려울 것이다(김인춘·최정원, 2008). 한국의 저출산 현상은 근본적으로 한국 사회가 출산과 양육을 전적으로 사적영역에서의 여성의 일로 여겨왔기 때문이다. 나아가 공적 영역에서의 성불평등이 여성의 일-가정 양립하는데 있어 큰 제약이 됨에 따라 출산을 기피하거나 미루는 원인으로 작동하였을 수도 있다. 따라서 자녀 출산 및 양육의 역할이 여성의 몫으로 인식되지 않도록 전반적으로 여성에 대한 성역할 가치관을 개선시키기 위한 노력이 필요하다.

한국이 저출산 현상을 극복하기 위해서는 노동시장 내 성평등 정책과 출산장려 정책의 연계가 필요하다. 경제가 발전할수록 출산율이 낮아진다는 현상은 대부분의 선진국에서 경험한 사실이지만 최근 OECD 국가를 대상으로 한 본 연구에서는 오히려 노동시장 내 성평등 정책이 발달된 선진국일수록 출산율이 높다는 사실을 확인하였다. 공적영역에서 여성의 노동권과 모성권을 확보함으로써 여성의 고용이 증진된 사회가 출산율을 증가시킬 수 있다. 따라서 출산율을 높이기 위한 해법으로 노동시장 내 고용평등 정책을 출산장려정책과 연계하는 것이 효과적이라는 합의를 가진다.

참고문헌

- 강성애·류은영. (2008). “여성인적자원의 활용과 국가경쟁력과의 관계 연구: OECD국가를 중심으로”, ‘한국인사행정학회보’, 7(2): 175-208.
- 김두섭. (2005). “한국의 제2차 출산력 변천과 그 인과구조”, ‘인구와 사회’, 1(1): 23-53.
- 김사현. (2009). “여성노동자의 고용조건과 출산”, ‘사회복지정책’, 36(2): 113-137.
- 김영순. (2004). “노동조합과 코포라티즘 그리고 여성 노동집: 스웨덴의 경우”, ‘한국정치학회보’, 38(2): 399-420.
- 김인춘·최정원. (2008). “한국의 저출산 현상과 성평등: 인구정책과 여성정책의 연계를 중심으로”, ‘사회과학연구’, 16(1): 312-343.
- 김태현. (1998). “저출산수준과 강한 남아선호관이 사회에 미치는 영향: 성, 연령별 인구구조의 변화를 중심으로”, ‘한국인구학’, 16(2): 1-23.
- 김현숙·류덕현·민희철. (2006). 장기적 인적자본 형성을 위한 조세·재정정책: 출산을 결정요인에 대한 경제학적 분석, 서울: 한국조세연구원.
- 김혜원·김명수. (1998). “취업이 기혼여성에게 주는 심리적 영향: 성역할 태도를 중심으로”, ‘여성’, 3(1): 35-50.
- 박보영. (2006). “저출산·고령사회에서의 가족정책: 일-가족 양립지원정책”, ‘비판사회정책’, 2: 119-153.
- 박수미. (2005). “가족내 성평등과 저출산”, ‘보건복지포럼’, 102: 36-44.
- 박수미. (2008). “둘째 출산 계획이 결정요인과 가족내 성 형평성”, ‘한국인구학’, 31(1): 55-74.
- 박추환·한진미. (2008). “출산, 고용, 성장 간 상호연관성 연구: 구조적 VAR모형을 중심으로”, ‘노동정책연구’, 8(1): 1-26.
- 보건복지부. (2011). ‘제2차 저출산·고령사회 기본계획: 새로마지플랜 2015’.
- 송다영. (2005). “가족복지서비스 전달체계 수립을 위한 방향과 원칙에 관한 탐색적 연구”, ‘한국사회복지학’, 57(4): 225-551.
- 손승영. (2005). “한국사회 저출산 원인과 가족친화적 정책대안”, ‘가족과 문화’, 17(2): 285-316.
- 양현아. (2005). “1990년대 이후 가족정책”, 한국 여성정책의 쟁점과 전망, 서울: 함께 읽는 책.
- 오유진·박성준. (2008). “저출산의 경제학적 분석”, ‘한국경제학보’, 15(1): 93-112.
- 원숙연·이동선. (2012). “일-가족 양립 지원 정책이 노동시장 참여의 성별격차에 미치는

- 는 영향: OECD 16개 국가를 대상으로”, ‘한국정책학회보’, 21(3): 325-360.
- 유삼현. (2006). “지역별 차별출산력 분석: 저출산 인과구조의 이해”, ‘인구와 사회’, 2(2): 53-76.
- 유홍림·김미경. (2009). “지방자치단체 여성공무원의 일·가정 양립지원을 위한 가족친화적·근로복지친화적 서비스 개발의 정책적 제안”, ‘한국인사행정학회보’, 8(3): 243-277.
- 이명석·장한나·이승연·민연경·최상준. (2012). “저출산정책의 효과성 인식 조사: 주출산연령 여성을 중심으로”, ‘GRI 연구논총’, 14(2): 29-64.
- 이명석·김근세·김대건. (2012). “한국 지방자치단체의 출산장려금정책 효과분석”, ‘행정논총’, 21(3): 149-174.
- 이미숙. (2000). “부인의 취업상태에 따른 부부의 성역할 태도와 부인이 가정성이 부부의 결혼만족도에 미치는 영향”, ‘한국가정관리학회지’, 18(4): 145-161.
- 이삼식. (2000). “가치관의 변화가 결혼 및 출산행태에 미치는 영향”, ‘보건사회연구’, 26(2): 95-138.
- 이삼식·조남훈. (2000). 인구개발에 관한 UN 행동강령의 추진실태와 발전방향, 한국보건사회연구원.
- 이재경. (2006). “성평등의 관점에서 본 저출산”, ‘사회복지’, 3: 40-51.
- 이재경·장미혜. (2004). “고용조건이 일과 가족에 대한 태도에 미치는 영향”, ‘경제와 사회’, 64: 172-206.
- 이재열. (1996). “여성의 생산노동과 재생산 노동의 상호연관성이 취업에 미치는 영향에 관한 경험적 연구”, ‘한국인구학’, 19(1): 5-44.
- 이종하·황진영. (2011). “동아시아 국가에서 여성의 고용, 출산 및 성장 간의 상호관련성: 패널 SVAR 모형을 이용한 실증분석”, ‘보건사회연구’, 31(1): 3-26.
- 이호근. (2011). “유연근무법제 현황과 여성고용정책 성공의 조건”, ‘한국사회정책’, 18(2): 101-141.
- 장지연·이정우·최은영·김지영. (2005). 일·가족 양립체계의 선진국 동향과 정책과제, 한국노동연구원.
- 장혜경. (2004). 저출산시대 여성과 국가대응전략, 한국여성개발원.
- 전혜정. (2009). “양육부담경감을 위한 다자녀 우대정책 활성화 방안”, 제3차 저출산대책포럼자료집, 한국보건사회연구원.
- 정성호. (2009). “저출산에 관한 이론적 접근”, ‘한국인구학’, 32(2): 161-183.
- 정성호. (2012). “저출산 정책의 효과성에 관한 연구”, ‘한국인구학’, 35(1): 31-52.

- 정혜선. (1996). “모성보호의 기업 내 제도화와 노동조합”, 『한국여성학』, 14(2): 29-33.
- 조남훈·김승집. (1997). 전국 출산력 및 가족보건실태조사, 한국보건사회연구원.
- 조혜자·방희정. (2005). “결혼과 출산기피의 한 이유: 여성의 관계역할”, 『한국심리학회지』, 10(1): 95-112.
- 최숙희·김정우. (2006a). “저출산 대책, 무엇이 핵심인가?”, 『CEO Information』, 557.
- 최숙희·김정우. (2006b). 획기적인 출산을 제고방안, 삼성경제연구소.
- 최은영. (2006). “한국 저출산 원인의 깊은 구조분석을 위한 시론: 국가의 성격 및 젠더 관계를 중심으로”, 『생활과학연구논총』, 10(1): 25-41.
- 최은영. (2008). “일-생활 균형을 위한 유럽연합의 정책동향과 한국에의 함의”, 『생활과학연구논총』, 12(2): 15-34.
- 통계청. (2005). 통계로 보는 여성의 삶.
- 한유미·곽혜경. (2004). “현대 한국사회의 출산율 저하와 여성사회참여”, 『한국생활과학학회지』, 13(1): 29-40.
- 한지영. (2011). “일·가정양립정책의 성평등 실현을 위한 입법과제”, 『이화젠더법학』, 2(1): 57-87.
- 황진영·이종하. (2012). “한국에서 여성의 고용, 출산 및 성장 간의 상호관련성: 16개 시도의 패널자료를 이용한 실증분석”, 『경제연구』, 30(3): 19-43.
- 허수연. (2010). “복지국가의 ‘자녀유무별 여성임금격차’ 비교연구: 가족정책과 노동시장구조의 영향을 중심으로”, 『사회복지연구』, 41(2): 279-308.
- Bassi, L. J. (1995). “Policy Implications of Part-Time Employment”, *Journal of Labor Research*, 16(3): 315-318.
- Beets, G. (1997). “European Variations in Education and Timing of First Birth” Primarily FFS Evidence”, A Paper Presented in the 23rd General Population Conference of the IUSSP, 11-17.
- Blau, D. M. & Robins, P. K. (1989). “Fertility, Employment, and Child-care Costs”, *Demography*, 25(2): 287-299.
- Bloom, D. E., Canning, D., Fink, G. & Finlay, J. E. (2009). “Fertility, Female Labor Force Participation, and the Demographic Dividend”, *Journal of Economic Growth*, 14(2): 79-101.
- Chapman, B., Dunlop, Y., Gray, M., Liu, A. & Mitchell, D. (1999). *The Forgone Earnings from Child Rearing Revisited*, Centre for Economic Policy Research Discussion Paper, Australian National University, 407.

- Chesnais, J. C. (1996). "Fertility, Family and Social Policy in Contemporary Western Europe", *Population and Development Review*, 22(4): 729-739.
- Coleman, D. (1998). "Reproduction and Survival in an Unknown World: What Drives Today's Industrial Populations and to What Future?", NIDI Hofstee Lecture Series, 5.
- Dale, A. (1997). *Women in the Labour Market: Policy and Perspectives*, in Ungerson, C. and M. Kember. *Women and Social Policy: a reader*, second edition: MacMillan, Employment and Migration Working Papers, 27.
- Ferree, M. M. (1990). "Beyond Separate Spheres: Feminism and Family Research", *Journal of Marriage and the Family*, 52(4): 866-884.
- Galor, O. and Weil, D. N. (1996). "The Gender Gap, Fertility, and Growth", *American Economic Review*, 86(3): 374-378.
- Goldin, C. (1995). *The U-Shaped Female Labor Force Function in Economic Development and Economic History, Investment in Women's Human Capital and Economic Development*, University of Chicago Press: Chicago.
- OECD. (2007). *Babies and Bosses Reconciling work and family life: a Synthesis of Findings for OECD Countries*, OECD.
- McDonald, P. (2000). "Gender Equity in Theories of Fertility Transition", *Population and Development Review*, 26(3): 427-439.
- Maier, F. (1992). "The Regulation of Part-Time Work: a Comparative Study of Six EC Countries", Working Paper, 91-99.
- Mammen, K. & Paxson, C. (2000). "Women's Work and Economic Development", *Journal of Economic Perspectives*, 14(4): 141-164.
- Manson, K. O. (2001), *Gender and Family Systems in the Fertility Transition*, Population Council.
- Palomba, R. A. & Caruso, M. C. (1997). "Demographic Changes, Values and Attitudes of Young Italians", IUSSP XXII General Conference, Session 42: 11-17.
- Rubery, J., Smith, M. & Fagan, C. (1998). "National Working-Time Regimes and Equal Opportunities", *Feminist Economics*, 4(1): 71-101.
- Sayrs, L. W. (1989). *Pooled Time Series Analysis*, Sage University Press.
- Sleeboos, J. E. (2003). *Low Fertility Rates in OECD Countries: Facts and Policy*

- Response, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Paper, 15.
- Torr, B. M. & Short, S. E. (2004). "Second Birth and the Second Shift: a Research Note on Gender Equality and Fertility", Population and Development Review, 30(1): 109-130.
- UNDP. (2011). Human Development Report 2011, United Nations Development Programme.
- Wang, P., Yip, C. K. & Scotese, C. A. (1994). "Fertility Choice and Economic Growth: Theory and Evidence", Review of Economics and Statistics, 46: 255-266.

민연경(閔演卿): "지방자치단체의 노인복지서비스 전달네트워크 형성요인과 효과성: 독거노인 돌봄기본서비스를 중심으로"라는 주제로 행정학 박사학위를 취득하였으며(2014. 8), 현재 동아대학교 석당인재학부 공공정책학과 연구교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 네트워크 거버넌스, 복지정책, 정책평가, 위기관리 등이며 주요 논문으로는 "구조적 속성에 따른 네트워크 거버넌스 유형화와 비교분석(2015)", "보육정책의 이슈네트워크 분석(2015)", 복지국가의 노인 빈곤을 결정요인에 관한 연구(2014)" 등이 있다(yk4198@dau.ac.kr).

한국의 종교적 신앙 기반 NGO(FBO)에 관한 탐색적 연구: 종교 유형별 현황분석과 조직 유형화 논의를 중심으로*

이대웅·권기현·이숙종

본 연구는 최근의 국제사회에서 주목하는 '신앙에 기반한 조직(Faith-Based Organization, FBO)'에 대한 한국 연구의 상대적 부족에 문제의식을 지니고 시작하였다. 특히 한국 사회에서 종교적 신앙 기반 NGO가 차지하는 양적·질적 측면의 영향력에 비추어 봤을 때, 이는 학술적·정책적으로 반드시 필요시 되는 부분이라 할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 한국의 종교적 신앙 기반 NGO에 있어 자료 조사를 통해 현황분석을 실시하였다. 더불어 Ronald J. Sider & Heidi Rolland Unruh(2004)의 조직 프레임에 근거한 사례분석을 통해 우리나라 주요 종교적 신앙 기반 NGO의 조직 특성·프로그램/프로젝트 특성에 대해 논의하고, 이를 통해 유형화를 시도하고자 한다.

주요한 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 현황 분석 결과, 한국의 비영리법인 12,514개 가운데 FBO는 312개로 나타났으며, 그 가운데 기독교 기반 FBO가 229개로 가장 높게 도출되었다. 한국의 FBO는 특히, 사회서비스 활동(193개)에 다수 집중하고 있으며, 이어서 법, 옹호, 정치, 교육, 국제, 환경 등으로 나타났다.

둘째, 사례분석 결과, 조직적 특성 측면에서 INGO로서 한국 월드비전은 신앙중심형·신앙동반형 사이로 나타났으며, 국내 자생단체인 굿네이버스는 신앙동반형·신앙배경형으로 도출되었다. 한국 세이브더칠드런은 비종교 기반 단체로서 세속형인 것으로 나타났다. 전반적으로 한국의 기독교 기반 FBO의 주요한 두 단체의 경우 정도의 차이는 있지만 신앙이 조직 운영에 주요하게 반영되고 있는 것으로 나타났다. 이는 신앙적 헌신성으로 인한 조직적 일체감과 교회 등 관련기관과의 협력과 파트너십 구축을 통하여 재정적 안정적 확보 등 긍정적 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 그러나 상대적으로 프로그램/프로젝트의 측면에서는 사업 운영에서의 갈등과 사회적 비판으로 인해 비교적 적은 영향을 미치고 있는 것으로 도출되었다. 프로그램/프로젝트 특성은 한국 월드비전과 굿네이버스 모두 신앙동반형·신앙배경형 사이로 분석되었다. 전술한 논의에 근거하여 본 연구에서는 한국의 종교적 신앙 기반 NGO의 학술적·정책적 발전 방향에 대한 시사점을 제시하였다.

[주제어: 종교적 신앙 기반 NGO, FBO, 조직 유형화, 현황 분석]

* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2013S1A3A2055042)

I. 서론

최근 '신앙에 기반한 조직(Faith-Based Organization, FBO)'에 대한 국제사회의 관심과 지원이 증대되고 있다. 특히, 서구사회에서는 종교적 사랑과 헌신의 자세로 사회적 약자에게 선을 베풀며 사회에 참여하는 중요한 주체로서, 이를 주요한 NGO 그룹으로 구분하고 있다. 더불어 종교적 신앙 기반 NGO에 대한 재정적 지원 확대와 협력적 파트너십 구축 역시 증가하고 있다(DFID, 2005: 14; Barron, 2007; DFID, 2009).

이에 따라 국외의 경우, 학술적으로 비영리 분야에서 종교 역할의 중요성을 인지한 연구가 나타나기 시작했다. 종교적 신앙을 기반으로 하는 단체에 대한 개념적 정의를 시작으로 현황분석, 사회에 미치는 영향 및 조직의 장단점(Rick James, 2009), 유형화 논의(Vidal, 2001: 3-4; Sider & Unruh, 2004; Clarke, 2008: 37-38; Monsma, 2008: 7; Bradley, 2009: 102-103) 등이 주요하게 등장했다. 또한 다양한 국가에서 비영리 부문의 크기와 구조 간 차이는 종교의 차이 정도로 일부 설명될 수 있음을 밝힌 연구(James, 1987), 비영리 서비스 기관의 발전을 이루는데 종교와 국가 관계의 중요성을 밝힌 연구(Albernm, 1995; Morgan, 2002)¹⁾ 등 다각적인 학술적 관심 하에 연구가 이루어지고 있다. 나아가 실제 연구결과를 통해 FBO의 잠재력과 역량 개발과 같은 긍정적 요소를 최대화하고, 위험요소를 최소화하기 위해 노력하고 있다.

한편, 한국 사회에서 흔히 종교는 정치적인 영역에서 분리되어 사적인 영역, 특히 정신적인 영역을 담당하는 것으로 여겨져 왔다. 이에 따라 종교적 신앙 기반 NGO에 대한 분석 또는 평가를 시도한 체계적인 연구와 조사를 기피하는 경향을 보였다. 그러나 한국에서 현재 활동하는 주요 NGO 가운데 기독교, 불교, 원불교 및 가톨릭에 뿌리를 둔 FBO가 다수 존재한다는 점, 나아가 FBO들이 한국 NGO의 태생과 발전에 상당한 영향을 미쳤으며 현재도 주도하는 측면이 존재한다는 점 등에 비추어볼 때, 이들 FBO에 관한 심층 분석이 필요한 시점이다.²⁾

1) Alberm(1995)은 덴마크·독일·네덜란드를 중심으로 그리고 Morgan(2002)은 프랑스, 스웨덴, 독일 등을 주요하게 분석하여, 국가와 교회(종교)의 관계는 정부와 비영리간의 관계의 특징과 특정한 국가에서 비영리 분야의 규모를 결정짓는 중요한 요인임을 밝혔다.

2) 사례로 국제개발구호협력 분야를 살펴보면, 한국의 국제개발협력에 참여하는 NGO 113개 가운데 58개가 종교기반 NGO이며(국제개발협력민간협의회, 2013), 실제 한국 월드비전, 굿네이버스, 한국 세이브더칠드런 등 주요한 단체가 UN 경제이사회(UN ECOSOC)부터 NGO 최상위 지위인 포괄적 협의지위(General Consultative Status)를 인정받으며,

따라서 본 연구에서는 전술한 문제의식에 근거하여 다음의 연구질문에 대해 논의하고자 한다. 첫째, 현재 한국의 종교적 신앙 기반 NGO의 현황에 대해 분석하고자 한다. 현재 한국의 종교적 신앙 기반 NGO에 관한 기초적 조사가 부족한 실정이기 때문에, 본 연구에서는 현황분석을 통해 종교 유형별, 활동 영역별, 시기적·지리적 현황에 대해 살펴보고자 한다. 둘째, 종교적 신앙 기반 NGO의 조직적 특성 분석을 통해 유형화 논의를 하고자 한다. Ronald J. Sider & Heidi Rolland Unruh(2004)의 프레임에 근거한 사례분석을 통해 단체의 조직 특성·프로그램/프로젝트 특성에 대해 논의하고, 이를 통해 유형화를 시도하고자 한다. 더불어 한국의 종교적 신앙 기반 NGO 정체성의 핵심적 요소인 ‘신앙’이 단체에 미치는 영향에 대해 살펴보고자 한다. 마지막으로 전술한 논의를 토대로 한국의 종교적 신앙 기반 NGO의 학술적·정책적 발전방향에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 종교적 신앙 기반 NGO의 정의 및 특성

종교적 신앙을 기반으로 하는 NGO는 서로 다른 종교에서 설립되어 배경과 성격이 다양할 뿐만 아니라 동일한 신앙 안에서도 사회적·문화적·정치적·지역적 환경 특성에 따라 차이점을 지니고 있다. 따라서 종교적 신앙 기반 NGO에 대한 개념 정의도 다양하게 이루어지고 있다.³⁾ 이 가운데 신앙기반단체(Faith-Based Organization, FBO)는 최근 국제개발 관련 주요 연구보고서, 정책문건 등에서 가장 보편적으로 사용되고 있는 개념이다. 구체적으로 AIDS를 다루는 국제기구인 UNAIDS는 종교적 신앙 기반 NGO를 FBO라 규정하며 “신앙에 영향을 받은 NGO로 개발 및 구호사업을 국가, 지역 및 국제적 수준에서 수행하는 단체”로 설명하였다(UNAIDS, 2009). Clarke & Jennings(2008)는 FBO를 “신학적 학파나 특정 해석 또는 신앙의 원리나 가르침으로부터 자신들의 활동의 가이드나 영감을 얻은 단체”로 지칭하였다. 미국의 국제개발청(The United States Agency for International Development, USAID)은 “함께 일할 수 있도록 지도하는 영적이거나 신앙의 체계

대규모 NGO로써 대내외적으로 다수의 활동을 수행하고 있다.

3) 예시로 신앙기반단체(Faith-Based Organization), 신앙공동체(Faith-Community), 종교공동체(Religious-Community), 신앙기반공동체(Faith-Based Community), 종교(Religious) NGO 등으로 다양하게 규정되어 나타나고 있다(Boehle, 2010: 278).

를 가진 개인들이 자발적으로 모인 그룹”으로써 FBO로 규정하고 있다(Green, 2003). 한편 미국의 NGO인 AmeriCorps는 FBO의 정의에 대하여 좀 더 조직적이고 구체적이고 다층위적인 기준과 내용을 제시한다. “FBO는 기독교, 유대교, 불교, 천주교, 이슬람교 등 특정 종교의 신도들에 의해 후원을 받거나 조직된 단체, 종교 신도들에 의해 설립되거나 설립동기를 제공받은 단체, 설립자나 이사회, 미션선언문에서 명확히 종교적으로 설립 동기 밝힌 단체”라고 규정한다(Ferris, 2005: 6). 이와 같이 FBO를 정의하려는 국제사회의 다양한 시도들은 ‘신앙이 설립동기를 제시하고 활동의 지침이 되는 단체’라는 공통점을 가진다고 할 수 있다(Berger, 2003: 1; Green, 2003: 8; Clarke, 2008: 18; UNAIDS, 2009: 10; 한재광, 2014: 317).⁴⁾

다음으로 본 연구에서는 국내외적으로 성장하고 있는 종교적 신앙 기반 NGO의 특성에 관해, 선행연구를 중심으로 긍정적 측면과 부정적 측면으로 구분하여 살펴보고자 한다. FBO가 가지는 긍정적인 특징으로는 효율적인 사회적 서비스 제공, 사회 저변층(grassroots)에 대한 용이한 접근성, 장기적 지속가능성, 수혜자들과의 종교적 동질성, 대안 제시능력, 헌신적이고 겸손한 태도 및 수혜자들의 영적 필요를 충족하는 능력, 인적·물적 자원동원가능성, 긴밀한 네트워크 등이 제시되고 있다(Clark, 2008: 19-21; Clarke & Jennings, 2008; James, 2009: 10-17; Hoffstaedter, 2011: 4). 구체적으로 Rick James(2009: 3-4)와 Clarke and Jennings(2008)의 논의를 토대로 FBO의 긍정적 특성을 제시하면 다음과 같다. 첫째, FBO는 효율적인 사회적 서비스를 제공한다.⁵⁾ 둘째, FBO는 사회의 사각지대에 분포하는 사회적 약자에 대한 접근이 용이하다. FBO는 가난의 경험을 함께 공유하고 겸손하게 생활하며, 지역사회에서 오랜 기간 동안 활동하기 때문에, 특히 지역에 장기간(혹은 종신적으로) 파견된 선교사들에 의해 운영되는 특성으로 인해 빈곤한 자들과 함께하며 그들의 실제적인 삶을 잘 파악할 수 있다는 긍정적 잠재성을 지니고 있다(Clarke and Jennings, 2008; 세계기독교정보연구원, 2012: 32-33). 셋째, FBO는 대부분의 NGO 보다 높은 장기성(long-term)과 지속가능성(sustainable presence)이 있다. 이는 신앙에 근거한 신도들의 지속적인 후원과도 연결된다. 넷째, 종교적 가치에 기반한 FBO는 국가기관이나 국제기구의 활동에 대해 대안을 제시한다. 즉, 수혜자들의 단순한 소득 증가가 아닌, 인간의 존엄성 등 보다 상위가치에 초점을 맞추어 활

4) 전술한 바와 같이 종교적 신앙 기반 NGO에 대해 FBO로 규정하는 것이 일반적이므로, 이하에서는 종교적 신앙 기반 NGO를 FBO로 표현하고자 한다.

5) 영국의 DFID의 통계를 보면, 사하라이남 아프리카에 보건과 교육서비스 제공의 50%를 FBO가 제공하고 있으며, FBO의 사회적 서비스 제공이 국가에 의한 제공보다 효율적이며 더 적은 비용이 소요되고 있다.

동을 수행한다. 다섯째, FBO의 후원자들은 대다수 종교적 특성에 기반한 경우이기 때문에, 보다 더 다수의 자원봉사자들을 확보할 수 있다. 여섯째, FBO의 활동은 국가와 지역사회에서 영향력 있는 목소리를 가지며, 시민사회를 옹호하는 공간을 제시한다.

다음으로 FBO의 부정적인 측면은 다음과 같다. 첫째, FBO는 종교적 갈등을 유발시킬 수 있는 잠재적 위험성을 지니고 있다. 즉, 특정 신앙을 기반하는 근본적 속성을 인해, 활동현장에서 타 종교, 전통적 신앙과의 갈등을 야기할 수 있으며, 타 신앙을 가진 이들을 개종시키려는 일부의 태도는 지역사회의 심한 반발을 가져올 수 있다. 둘째, FBO들은 자신들의 종교적 특성에 맞는 보수적인 정치구조와 독재성향의 지도자를 지지하기도 한다(Rick James, 2009: 2).⁶⁾ 한편, 국제개발구호 분야에서 활동하는 우리나라의 일부 FBO들은 교회 또는 선교단체를 설립하여 실제 현장에서 선교사들과 협력하여 사업을 수행 함에도 불구하고 이러한 내용에 대해서는 명확히 밝히지 않는 경우가 존재한다. 이에 대해 국민의 세금을 통해 정부의 ODA (official development assistance)를 지원받는 단체가 실제 '개발활동과 선교와의 관계에 대한 입장'에 대해 이해관계자들에게 명확하게 공개해야 한다는 비판 또한 존재한다. 전술한 부정적인 면들을 종합해 본다면, FBO는 그 목적에 있어 선교와 개발의 혼재, 혹은 불명확함으로 인해 발생하는 현지사회와의 갈등이 공통적으로 발견된다. 또한 비전문성, 세금의 오용에 대한 문제가 제기되고 있다.

2. 한국 FBO의 현황

국외의 FBO 성장에 대한 주목과 관련 연구의 증가에서 나타나듯이, 한국의 FBO에 대한 탐색과 논의도 필요시 되고 있다. 따라서 본 연구에서는 한국 FBO의 현황 분석을 위해, 「비영리민간단체지원법」에 의해 정부에 등록된 비영리민간단체 현황 자료를 활용하였다. 동 법에 등록된 단체들은 기본적으로 공익활동 증진과 민주사회 발전에 기여하며, 관련 사업을 진행하고 특히 최근 1년 이상 공익활동실적 존재, 상시 구성원수가 100인 이상 등의 요건을 충족시키는 단체들이다. 한국에는 정부에 공식적으로 등록된 단체 이외의 임의단체로서 비영리민간단체가 상당수 존재한다. 따라서 본 연구를 통해 도출된 현황이 실제 규모를 축소시킬 수도 있지만 「비

6) 노예제와 식민주의, 인종차별, 카스트, 여성차별 등 부정의(injustice)를 유지하는 퇴보적인 존재가 될 수 있다. 또한 보수적인 성향의 종교를 기반으로 하는 FBO의 경우 개도국 사회에서 발전과는 반대되는 보수적인 가치를 지향하여 오히려 퇴보를 지원하는 활동을 전개 할 수도 있다.

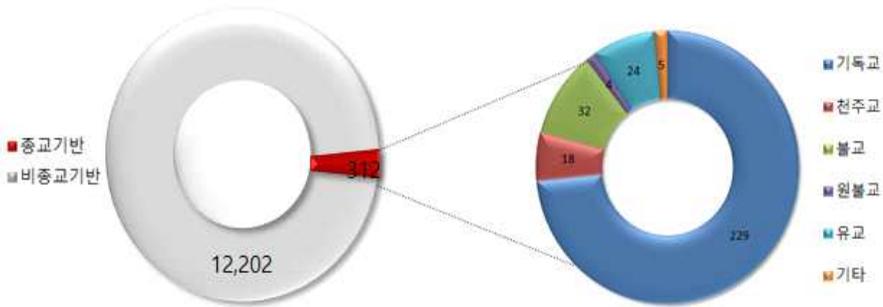
영리민간단체지원법」에 의해, 보다 실질적인 활동과 이를 통한 영향을 우리사회에 미치고 있는 비영리민간단체들의 현황을 파악한다는 측면에서 그 의의를 찾을 수 있다.⁷⁾ 현재 정부에 의해 공식적으로 발표되는 비영리민간단체 등록 현황 자료 가운데, FBO에 대한 세부적인 자료는 제공하지 않는다. 따라서 본 연구에서는 비영리민간단체지원법에 등록된 단체들을 중심으로 보되 관련 학술 논문 및 연구보고서 그리고 각 단체의 홈페이지와 언론 자료 등을 통해 비영리민간단체의 종교 기반 여부 및 종교 유형을 확인하였다.

전술한 분석대상 및 자료수집방법 등을 토대로 본 연구는 한국의 FBO의 현황을 첫째, 종교 유형별, 둘째, 활동 영역별, 셋째, 시계열, 넷째, 지리적으로 구분하여 분석하고자 한다. 특히 FBO의 활동 영역을 분석하기 위해서는 일정한 기준이 필요하기 때문에 본 연구에서는 Salamon & Anheier의 국제비영리조직분류방식(ICNPO: International Classification of Nonprofit Organization)을 토대로 하고자 한다. 그 이유는 해당 기준이 UN이라는 국제조직에서 공인된 분류방식이며, 동서양의 다양한 국가의 비영리 조직 비교연구를 통해 도출된 다양한 조직 유형이 포괄되는 분류기준이기 때문이다. 아울러 본 기준은 국제적으로 인정받는 기준이므로 후속 연구로 국가 간 비교 연구를 용이하게 할 수 있기 때문이다.

구체적으로 분석결과를 살펴보면 다음과 같다. 한국의 「비영리민간단체지원법」에 의해 등록된 비영리민간단체는 전체 12,514개이며, 이 가운데 중앙행정기관에 등록된 단체는 1,519개이며, 시·도에 등록된 단체는 10,995개이다(2015.03.31. 기준). 2000년도 2,524개와 비교해 볼 때 한국 비영리민간단체 규모가 상당히 성장하였음을 알 수 있다. 특히 본 연구에서 주요하게 논의하는 FBO는 312개로 나타났다. 구체적으로 전체 312개 중 기독교 기반 FBO는 229개(73.40%)로 종교 유형 가운데 가장 높은 수치를 나타냈다. 다음으로 불교 기반 FBO는 32개(10.26%)로 두 번째로 높게 나타났다. 이어서 유교 24개(7.69%), 천주교 18개(5.77%), 기타 5개(1.60%), 원불교 4개(1.28%)의 순으로 나타났다.

7) 더불어, 우리나라의 NPO/NGO의 수나 규모에 대한 추계는 대체로 한국민간단체총람이나 각 중앙부처 또는 시·도에 등록현황을 통해 이루어지는데, 한국민간단체총람과 각 중앙부처 또는 시·도 등에 등록되어 있는 단체 등의 양 기관의 통계는 내용면에서나 수적인 면에서 다소 차이가 나타나고 있어, 양 기관의 통계를 비교하는 것은 한계가 있다. 또한 한국민간단체 총람의 경우도 시기별로 분석 대상과 기준을 달리 해 온 관계로 시계열적 비교를 하는 경우 다소 어려움이 있기 때문에, 1차적으로 「비영리민간단체지원법」에 의해 정부에 등록된 비영리민간단체 현황 자료를 활용하는 것이 보다 적절하다고 판단하였다.

〈그림 1〉 한국 FBO의 현황



〈표 1〉 한국 FBO의 종교 유형별 현황

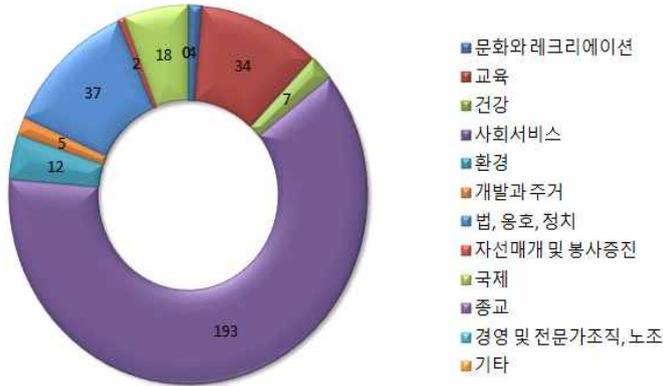
종교	기독교	천주교	불교	원불교	유교	기타	합계
현황	229 (73.40%)	18 (5.77%)	32 (10.26%)	4 (1.28%)	24 (7.69%)	5 (1.60%)	312 100%

한국에서 기독교 기반 FBO의 수가 절대적으로 다수를 차지하고 있는 현상은 다음의 두 가지로 이유로 설명될 수 있다. 첫째, 기독교가 가지는 종교적 교리에 근거하여 설명할 수 있다. 기독교 단체는 고대사회부터 자선적 구제를 모세 율법의 하나로 여기며 빈민과 병자, 고아, 과부 등을 보호하였으며, 중세에는 구제와 자선이 사제와 신자들의 중요한 책무였다. 미국 역사에서도 교회는 정부보다 먼저 각종 커뮤니티 활동을 시작하였다. 둘째, 한국 사회의 역사에서 기독교가 미친 영향력의 측면에서 살펴볼 수 있다. 한국에서 19세기 후반과 20세기 초반에 기독교 선교사들이 정부보다 앞서 각종 근대식 학교와 병원, 고아원, 양로원 등을 설립 운영하였을 뿐만 아니라, 봉건적 계급사회를 무너뜨리고 자유정신과 휴머니즘을 고취하는데 일조하였다. 더불어 월드비전과 같은 종교 기반 국제 NGO가 한국사회에 진입하여 국내 NGO의 태동기를 주도하였으며, 활동영역 또한 사회서비스, 교육, 정치적 옹호, 구호 등 전분야로 확장해나가고 있다. 특히 국제협력분야에서는 오랜 기간 동안 개도국에서 선교와 구제활동을 수행한 경험과 인적, 물적 자원을 보유하고 있다는 측면과 이웃사랑에 대한 분명한 교리적 교훈을 가지고 있는 그룹이 그러한 교리를 바탕으로 헌신적인 자세로 참여한다는 장점을 가지고 있다.

다음으로 한국 FBO의 활동분야별 현황을 살펴보면, 다음 〈그림 2〉와 같다. Salamon & Anheier가 제시한 국제비영리조직분류방식(ICNPO)을 토대로 하여 살

펴보면, '사회서비스'가 전체 312개 중 193개(61.86%)로 가장 높은 비율로 나타났다.

〈그림 2〉 한국 FBO의 활동분야별 현황



이를 보다 구체적으로 종교 유형별로 구분하여 살펴보면 다음 <표 2>와 같다. 먼저, 기독교의 경우 '사회서비스'가 다른 분야보다 매우 높은 비율을 차지하고 있으며, 이어서 '법, 옹호, 정치', '국제'로 이어졌다. 그리고 타종교에 비해 비교적 다양한 분야에서 NGO 활동을 하고 있는 것으로 나타났다. 기독교의 경우 한국의 FBO 가운데 가장 활발한 활동으로 타 종교에 비해 규모와 활동영역에 있어서 매우 광범위한 것을 알 수 있다. 특히, '사회서비스' 영역에서 기독교 기반 NGO들은 시민들에 대한 다양한 서비스와 사회적 약자에 대한 소득 지원 및 보전 나아가 재난/응급 예방, 구호 및 통제 등에서 우리사회에 역할을 수행하고 있는 것으로 나타났다. 또한 '국제' 영역에서 구호, 개발 등의 활동으로 한국 월드비전, 굿네이버스, '개발과 주거'에 있어서 한국해비타트 등이 대내외적으로 인정받으며 역할을 수행하고 있다. 한편, 천주교의 경우에는 '사회서비스', '법, 옹호, 정치' 영역에 5개, '교육', '환경' 영역에 4개로 비교적 유사한 수준에서 활동하는 것으로 나타났다. 또한 천주교의 경우 상대적으로 숫자가 작은 것은, 그 자체로 국제적이거나 교구적, 전국적인 차원의 연결망을 구축하고 있는 것으로 사료된다.

다음으로 불교의 경우에는 '사회서비스'가 12개로 가장 높은 비율을 나타냈으며, 이어서 '국제'에 7개의 단체가 활동하는 것으로 나타났다. 이외에도 '교육', '건강', '환경', '법, 옹호, 정치' 등의 영역에서 활동하는 것으로 도출되었다. 특히, 2000년 대에 들어서면서 국제협력사업에 대한 본격적 실천이 이루어지기 시작하였다. 이는

이전의 개인적인 관심 차원의 사업들이 종단적 및 전국적으로, 스님 중심에서 재가자들도 참여하는 형태로 발전하였다. 이의 직접적인 계기가 된 것은 예상치 못하던 자연재해, 예를 들어 스리랑카를 비롯한 남아시아의 쓰나미, 파키스탄의 카슈미르 지역 대지진, 인도네시아의 족자카르타 지진, 중국의 쓰촨성 대지진이 발생하고, 구호의 손길이 절실했던 사건들이 연달아 일어난 데서 기인하는 것으로 해석할 수 있다. 왜냐하면 불교계는 그동안 성금을 모아 당사국에 전달하던 관행을 깨고 직접 긴급구호대를 현장에 파견하고 연계된 복구나 지역사업을 시작함으로써, 국제구호 영역의 확산과 더불어 더 전문적으로 접근하는 방안들을 모색하고 실천하였기 때문이다(이용권, 2015). 관련하여 주요한 FBO로는 조계종사회복지재단, 더프라미스, 이웃을돕는사람들, 위드아시아, 아름다운동행, 로터스월드, 한국JTS 등이 국제개발 및 구호 분야에서 주요하게 활동 중인 것으로 나타났다.

한편, 원불교의 경우에는 ‘환경’, ‘교육’ 그리고 ‘사회서비스’의 영역에서 활동하고 있다. 원불교의 주요한 단체로는 ‘봉공회’가 존재한다. 이는 일원대도와 삼동운리의 정신을 바탕으로 사회 일반의 공익을 위하고, 전 세계 모든 인류의 영과 육의 무지, 질병 및 재해로부터의 구제를 목적으로 국가 사회의 복지지원사업과 자원봉사활동을 수행함으로써 낙원세계 건설에 앞장서 인류공영에 이바지하는 것을 설립 목적으로 하고 있다(오세용, 2013: 103). 주요한 사업으로는 사회서비스 분야에서 아동·청소년·장애인·노인·지역복지사업 등이 있다.

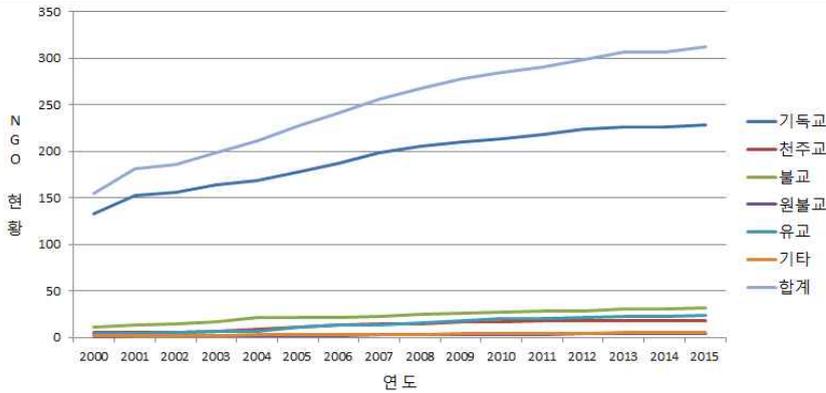
마지막으로 유교의 경우 ‘교육’에 14개의 단체가 활동하며 가장 높은 수치를 나타냈고 다음으로 ‘법, 옹호, 정치’와 ‘사회서비스’ 영역에 각각 8개와 2개의 기관이 활동하는 것으로 나타났다. 특히 유교의 경우 타 종교에 비해 ‘사회서비스’ 영역 비율이 낮았으며, ‘교육’의 비율이 높은 것으로 나타났다. 유교에서 ‘교육’의 영역이 높은 이유는 우리나라에서 유교가 사회적으로 위치하는 특성에 기인 한다고 할 수 있다. 기독교와 가톨릭과 같은 절대적 존재에 대한 신앙 보다는 한국 사회에서 갖추어야 하는 예(禮), 문화 등에서 중요한 영향을 미치고 있기 때문에, 21C 제주유교 문화발전연구원, 대구박약회, 유도회, 춘추회 등 유교기반단체들 역시 유교 정신, 유교 문화 등에 대한 교육에 보다 집중하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 2〉 한국 FBO의 종교유형에 따른 활동분야별 현황

연도	기독교	천주교	불교	원불교	유교	기타	합계
문화와 레크리에이션	4	0	0	0	0	0	4(1.28%)
교육	8	4	5	1	14	2	34(10.90%)
건강	6	0	1	0	0	0	7(2.24%)
사회서비스	173	5	12	1	2	0	193(61.86%)
환경	3	4	3	2	0	0	12(3.85%)
개발과 주거	5	0	0	0	0	0	5(1.60%)
법, 옹호, 정치	17	5	4	0	8	3	37(11.86%)
자선매개 및 봉사증진	2	0	0	0	0	0	2(0.64%)
국제	11	0	7	0	0	0	18(5.77%)
종교	0	0	0	0	0	0	0(0%)
경영 및 전문가조직, 노조	0	0	0	0	0	0	0(0%)
기타	0	0	0	0	0	0	0(0%)
합계	229	18	32	4	24	5	312(100%)

다음으로, 한국의 FBO의 시간적 현황은 다음 〈그림 3〉과 같이 지속적으로 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 종교 유형별로 보면, 기독교의 경우 최초 133개에서 현재 229개로 증가하였으며, 천주교는 5개에서 18개로, 불교는 11개에서 32개로 증가하였다. 원불교의 경우 2000년도 0개였으나, 현재 4개로 증가하였으며, 유교는 4개에서 24개로, 기타의 경우 2개에서 5개로 증가하였다. 이처럼 모든 종교에 있어 정도의 차이는 존재하지만, 시간이 경과할수록 FBO의 수가 꾸준히 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 즉, 종교 차원에서 국내외적 사회적 문제에 대한 관심과 참여가 증가하고 있으며, 이에 비례하여 사회적 영향력도 과거에 비해 증가하고 있음을 간접적으로 알 수 있다.

〈그림 3〉 한국 FBO의 종교유형별 시간적 현황



마지막으로 한국의 FBO의 등록기관에 대해 살펴보면, 다음 〈표 3〉과 같다. 전체 312개 중 중앙행정기관이 56개로 가장 높게 나타났다. 종교 유형별로 기독교는 경기도에 42개, 천주교는 서울특별시 6개, 불교는 중앙행정기관과 서울특별시에 10개, 원불교는 중앙행정기관에 3개, 유교는 경상북도에 5개로 가장 높게 등록한 것으로 나타났다.

〈표 3〉 한국 FBO의 소재지역별(등록지역별) 현황

연도	기독교	천주교	불교	원불교	유교	기타	합계
중앙	39	2	10	3	1	1	56
서울시	12	6	10	1	2	2	33
부산시	7	0	0	0	0	2	9
대구시	3	0	0	0	3	0	6
광주시	5	2	4	0	1	0	12
대전시	4	1	1	0	2	0	8
울산시	6	0	1	0	0	0	7
인천시	8	3	0	0	0	0	11
세종시	1	0	0	0	0	0	1
경기도	42	1	2	0	0	0	45
충청북도	9	0	0	0	0	0	9
충청남도	10	0	1	0	3	0	14
강원도	9	0	0	0	0	0	9
경상북도	18	1	0	0	5	0	24
경상남도	22	2	1	0	1	0	26
전라북도	20	0	2	0	1	0	23
전라남도	11	0	0	0	2	0	13
제주도	3	0	0	0	3	0	6
합계	229	18	32	4	24	5	312

Ⅲ. 한국 FBO에 대한 사례분석

1. 사례분석 개요: 사례분석의 틀 및 사례선정의 근거

본 연구에서는 한국의 FBO에 대한 전반적 현황분석에서 나아가, 해당 FBO들의 미션·조직구성형태·프로그램 특성 등 심층적 내용에 대한 탐색을 위해 사례분석을 실시하고자 한다. 또한 FBO 정체성의 핵심적 요소인 '신앙'이 단체에 미치는 영향에 대해 논의함으로써 보다 심도 깊은 분석결과를 도출하고자 한다. 다만 FBO는 종교적 신앙을 기반으로 한다는 근본적인 공통점 이면에, 단체가 처한 상황적 맥락에 따라 상이하고 다양한 설립목적과 동기, 조직적 특징을 지니고 있다. 따라서 FBO에 대한 정책을 수립하고 평가하기 위해서는 이들의 특성을 구분하여 정확히 이해할 필요가 있으며, 이는 결국 조직의 유형에 적합한 정책 수립의 필요성으로 결부된다. 따라서 FBO 각각의 조직구성적, 문화적, 프로그램 등 특성에 따른 유형화가 선행되어야 하며, 이를 통해 보다 적합성 높은 FBO 정책 수립에 다가가야 한다.

따라서 본 연구에서는 사례분석을 위해 Ronald J. Sider & Heidi Rolland Unruh (2004)의 프레임을 활용하고자 한다. 이는 기존 선행연구의 FBO 유형화(Vidal, 2001: 3-4; Clarke, 2008: 37-38; Monsma, 2008: 7; Bradley, 2009: 102-103)⁸⁾ 한계점을 보완하며 FBO의 조직과 사업에 대한 구체적인 분석의 기준틀을 제시하였다는 점에서 최근 다수의 FBO 연구에서 차용되고 있는 프레임이다. 구체적으로 Ronald J. Sider & Heidi Rolland Unruh(2004)는 8개의 조직적 특성과 4개의 사업적 특성을 기준으로 FBO를 다섯 가지 유형-첫째, 신앙일치(Faith-Permeated)형, 둘째, 신앙중심(Faith-Centered)형, 셋째, 신앙동반(Faith-Affiliated)형, 넷째, 신앙배경(Faith-Background)형, 다섯째, 신앙세속파트너십(Faith-Secular Partnership)형-으로 구분하였다. 따라서 해당 프레임을 토대로 한국 FBO의 조직적·사업적 특성에 대해 분석하고자 한다.

8) 기존의 유형화는 FBO 유형화에 대해 조직의 형태, 분야, 역할 등 주로 외형적 특징과 단체의 활동과 신앙의 통합정도를 기준에 대해서만 주로 수행됐다(Jeavons, 1997: 77-95; Smith et al, 2001: 651-670). 그러나 이와 같은 외형적 특징 중심의 기준만으로 조직으로써의 FBO의 특성을 분석하기에는 다소 부족하며 더 구체적인 기준이 필요시 되고 있다(한재광, 2014: 318).

〈표 4〉 FBO의 유형화 기준 및 내용(신앙 일치형, 신앙 중심형, 신앙 동반형)

	신앙 일치형 (Faith-Permeated)	신앙 중심형 (Faith-Centered)	신앙 동반형 (Faith-Affiliated)
조직 특성(Characteristics of Organizations)			
미션성명서 설립배경	• 명백한 종교적 근거 포함 • 종교 단체로부터 또는 종교적 목적 하에 설립		• 명백한 또는 내재된 종교적 근거
연계를 맺는 외부기관의 종교성	• 항상 있음		• 자주 있음
이사회 선출	• 명백하게 종교 지님 • 영구유임 이사회는 명백한 종교 적 기준 하에 선출 • 종교 단체에 의해 선출	• 명백하게 또는 내재적으로 종교 지님 • 영구유임 이사회 다수 멤버는 명백한 또는 내재된 종교적 기 준 하에 선출 • 종교 단체에 의해 선출	• 일부 이사들은 신앙을 가지는 것 이 필요/기대됨
고위 관리자 선발	• 신앙 또는 종교적 헌신성은 명 백한 전제조건	• 신앙 또는 종교적 헌신성은 명 백한 또는 내재적인 전제조건	• 조직의 종교를 공유하나, 명백하 게 종교적 기준은 부적절한 것으 로 간주됨
직원 선발	• 신앙적 헌신성 중요 • 채용에 중요한 요소	• 신앙적 헌신성은 명백하게 종교 와 관련된 업무에서 선발기준임 • 다른 분야 업무에서는 상대적으 로 덜 중요함	• 단체의 종교에 대해 존중해야하 나, 반드시 공유할 필요는 없음 • 종교적 신념은 일부 직원 또는 자원봉사자에게 동기를 부여함
재정적 지원과 비재정적 지원	• 종교적 공동체로부터의 의도적 으로 지원받음 • 종교적인 미션과 정체성을 위협 하는 지원에 대해 거부함	• 종교적공동체로부터의 의도적 인 지원 • 자주 종교적인 미션과 정체성을 위협하는 지원에 대해 거부함	• 종교적 공동체로부터 자원봉사 자와 물품 지원받음
조직화된 종교활동	• 종교적 활동이 조직의 운영에 중요한 역할을 함. • 직원들의 참여가 기대 및 필수 적임	• 종교적 활동이 조직의 운영에 자주 중요한 역할을 함 • 직원들의 참여가 기대됨	• 종교적 활동은 선택적이거나 또 는 광범위하지 않음
프로그램/프로젝트 특성(Characteristics of Programs/Projects)			
종교적 환경	• 항상		• 자주
프로그램 내용	• 명백하게 종교적 내용 포함 • 수혜자는 종교적 활동과 신앙적 대화에 참여할 것으로 기대됨	• 명백하게 종교적 내용 포함 • 수혜자는 종교적 프로그램에 참 여하지 않을 수 있음 • 수혜자는 프로그램 범위 밖의 종교적 활동에 초대받을 수 있 음	• 프로그램은 일부에 한해서만, 또 는 전혀 종교적 내용 포함하지 않음 • 직원은 수혜자를 프로그램 밖의 종교적 활동에 초대할 수 있거나 또는 비공식적인 종교적 대화를 나눌 수 있음
종교적 내용과 프로그램 요소 간의 통합성	• 의무적	• 부분적	• 내재적
종교적 내용과 영적 성과 간의 연계성	• 명백하게 종교적 경험 또는 변 화, 신앙에 대해 기대함	• 명백하게 종교적 경험 또는 변 화, 신앙에 대해 강하게 희망함	• 명백하게 종교적 경험 또는 변화 에 대해 작은 기대 있음

* 출처: Ronald J. Sider & Heidi Rolland Unruh(2004)

〈표 5〉 FBO의 유형화 기준 및 내용(신앙 배경형, 신앙-세속 파트너십형, 세속형)

	신앙 배경형 (Faith-Background)	신앙-세속 파트너십형 (Faith-Secular Partnership)	세속형 (Secular)
조직 특성(Characteristics of Organizations)			
미션 성명서	• 내재된 종교적 근거	• 세속적 파트너의 미션 성명서에는 명백하게 종교적 근거 없음 • 신앙적 파트너의 미션 성명서에는 종교적 근거 있을 수 있음	• 종교적 내용 없음
설립 배경	• 종교 단체에 근거하나 더 이상 강하지는 않음	• 신앙적 파트너는 종교 단계로부터 또는 종교적 목적 하에 설립 • 세속적 파트너는 종교와 아무 관련 없음. • 파트너십의 경우 종교적일 수도, 아닐 수도 있음.	• 종교적 설립 배경 없음
연계를 맺는 외부기관의 종교성	• 가끔 있음	• 두 개 이상의 종교일수도 있고 세속적 단체 일 수도 있음	• 없음
이사회 선출	• 과거에 이사회는 명백하게 종교 지남 • 그러나 현재는 일부에 한해서 또는 전혀 고려항목 아님	• 이사회 선출은 세속적 파트너에 의해 결정되며 신앙적 헌신성에 대해서는 고려가 일부에 한해서 또는 전혀없음	• 고려 안함
고위 관리자 선발	• 종교적 기준이 부적절한 것으로 간주됨	• 종교에 대한 존중은 필요하나, 종교적 파트너의 신앙은 공유할 필요 없음.	• 고려 안함
직원 선발	• 직원의 신앙적 헌신성에 대한 고려 거의 없거나 매우 적음 • 종교적 신념은 일부 직원 또는 자원봉사자에게 동기를 부여함	• 직원들은 종교적 파트너의 신앙에 대한 존중할 것으로 기대됨 • 프로그램은 주요하게 종교적 파트너의 자원 봉사자에게 의존함	• 고려 안함
재정적 자원과 비재정적 자원	• 종교적 공동체로부터의 지원 받을 수도 아닐 수도 있음	• 종교적 파트너로부터 자원봉사자와 물품을 주요하게 지원받음	• 적은 수준의 지원
조직화된 종교활동	• 종교적 활동은 소수이거나 지엽적임	• 종교적 파트너는 자발적인 종교적 활동을 후원함. • 세속적 파트너는 그렇지 않음	• 없음
프로그램/프로젝트 특성(Characteristics of Programs/Projects)			
종교적 환경	• 가끔	• 가끔(프로그램 관리는 세속적 건물/프로그램 활동은 종교적 환경)	• 없음
프로그램 내용	• 프로그램에 종교적 내용 명백하게 없음 • 수혜자들은 종교적 물품이나 자원을 이용할 수 있음 • 종교적 요소는 직원 개인의 동기에 중요하게 여겨짐	• 세속적 파트너에 의한 프로그램에는 종교적 내용 없음 • 종교적 파트너는 가끔 추가적, 선택적으로 종교적 자원과 활동 포함.	• 없음
종교적 내용과 프로그램 요소 간의 통합성	• 내재적(수혜자가 원할 경우에만 종교적 내용 접함)	• 내재적(신앙적 파트너의 직원이나 자원봉사자에 의존)	• 없음
종교적 내용과 영적 성과 간의 연계성	• 명백하게 종교적 경험 또는 변화에 대해 작은 기대 있음	• 종교적 경험 또는 변화에 대한 기대 없음 • 그러나 종교적 파트너의 자원봉사자의 신앙은 프로그램에 가치를 부가할 것으로 기대됨	• 없음

* 출처: Ronald J. Sider & Heidi Rolland Unruh(2004)

본 연구에서의 사례선정 근거는 다음과 같다. 먼저 본 연구의 현황분석결과 한국 의 종교 유형 중 기독교 FBO가 가장 높은 비율을 차지하는 것으로 도출되었다. 특히 기독교 FBO의 활동 영역 가운데 ‘국제’ 영역은 대내외적으로 상당한 규모를 가지고 우리사회에 영향력을 미치고 있으며, 국제개발협력에 참여하는 NGO 가운데 FBO는 2013년 113개 중 전체의 51.3%인 58개로 나타나는 등 타 영역에 비해 보다 관심이 높은 분야라고 할 수 있다(국제개발협력민간협의회, 2013).⁹⁾

더불어 타 영역에 비해 분석을 위한 자료의 활용이 용이하다는 장점을 지니고 있다. 예를 들어, 국제개발협력민간협의회(KCOC), 한국국제협력단(KOICA) 등은 자체적으로 관련 NGO의 현황 및 성과 등을 지속적으로 조사하고 있어 자료의 구축이 타 영역에 비해서 우수하다. 특히 기독교 기반 NGO들은 국제적으로 활동하면서 국제기구나 해외 시민단체들과 네트워크를 갖고 있는 조직으로 성장해오고 있다.

이에 따라 한국의 국제적 FBO로써 UN 경제사회이사회(UN ECOSOC)로부터 NGO 최상위 지위인 포괄적 협의지위(General Consultative Status)를 인정받은 ‘한국 월드비전’과 ‘굿네이버스’를 선정하였다. 또한 이들 FBO와 비교하기 위해 동일한 UN 협의적 지위를 갖고 있는 비종교기반 NGO로 ‘한국 세이브더칠드런’을 선정하였다. 특히 ‘한국 월드비전’과 ‘굿네이버스’는 양자 모두 기독교 기반 국제개발 협력 분야에서 활동하는 NGO 임에는 동일하지만, ‘한국 월드비전’의 경우 INGO 파트너 단체의 성격으로 인해 보다 엄격하고 신앙이 강조되는 반면, ‘굿네이버스’는 한국에서 자생적으로 탄생한 단체로써 그 성격의 일부 차이를 지니고 있다. 즉, 동일한 FBO 일지라도 조직특성과 사업특성에서 차이를 보여 FBO 유형을 논하기에 적절한 비교 사례들이다. 이와 함께 ‘한국 세이브더칠드런’은 ‘한국 월드비전’, ‘굿네이버스’와 동일한 국제적 NGO이나, 종교에 기반하지 않은 세속형 NGO이기 때문에, 종교기반 유무의 근거하여 비교분석할 수 있는 사례이기 때문에 선정하였다.

이들 ‘한국 월드비전’, ‘굿네이버스’, ‘한국 세이브더칠드런’의 세 개 국제적 NGO 들을 비교함에 있어 사용하고 있는 조직특성과 프로그램 및 프로젝트 특성의 기준 들은 , 다음 <표 6>과 같다.

9) 지도력 측면에서도 1999년 국제개발협력민간협의회 설립 이후 2013년까지 회장을 역임한 6개의 단체 중 5개 단체가 기독교 기반 NGO이다. 2014년 기준 국제개발협력민간협의회 의 17개의 이사회 단체 중 종교기반 NGO는 12개로 71%이며, 그중 기독교 NGO는 10 개로 전체의 59%에 해당한다.

〈표 6〉 본 연구의 FBO 사례분석의 틀

종교 기반 NGO		비 종교기반 NGO
한국 월드비전	굿네이버스	한국 세이브더칠드런

↓

대기 준	소기준	내용
조직 특성	미션 스테이트먼트	미션 스테이트먼트의 종교성
	설립배경	설립배경의 종교성
	연계를 맺는 외부기관의 종교성	연계를 맺는 외부기관의 종교성
	이사회	이사회 선출에서 종교적 기준
	고위관리자 선발기준	고위관리자 고용에 있어 종교적 기준
	직원 선발기준	고용에 있어 종교적 기준
	재정적 지원과 비재정적 자원	재정적 지원/ 비재정적 자원 (장소, 자원봉사자 시간, 헌물기부)
프로 그램 및 프로 젝트 특성	조직화된 종교활동	기도회, 채플, 성경공부와 같은 조직화된 종교활동 참여
	종교적 환경	프로그램 활동 건물, 명칭 등
	프로그램 내용	프로그램에서 종교적 활동 (기도, 워십, 종교서적 공부, 종교교육)
	종교적 구성내용의 통합성	프로그램 내에서 서비스 수혜자-종교의 접촉
	종교적 내용과 영적 성과 간의 연계성	영적 성과 창출을 위한 종교적 활동과 프로그램 간의 기대되는 관계

↓

신앙일치형 (Faith -Permeated)	신앙중심형 (Faith -Centered)	신앙동반형 (Faith -Affiliated)	신앙배경형 (Faith -Background)	신앙세속 파트너십형 (Faith-Secular Partnership)	세속형 (Secular)
--------------------------------	-------------------------------	---------------------------------	---------------------------------	---	------------------

2. 사례분석 결과

1) 사례 개요

한국 월드비전은 한국 전쟁 발발 직후인 1950년 9월 미국에서 온 밥 피어스(Bob Pierece) 목사에게 의해 창설되었다. 초창기 한국 월드비전은 한국 전쟁 당시의 고아들을 대상으로 복미 후원자들의 후원금을 모아 교회와 선교기관을 통해 전달되었고, 이는 고아들의 의식주와 기독교 교육으로 사용되었다. 1960년대에 이르러서는 더 이상 빈곤이 아닌 도시화와 산업화를 통한 빈곤이 나타남에 따라, 병원과 직업 교육시설을 설립하고 장학사업을 시작하기 시작했다. 더불어 시대 변화에 따른 육

구 변화에 대한 반응으로 기독교 교육부를 신설하여 신앙 및 생활교육을 통해 올바른 인격 형성과 지속적인 신앙생활을 할 수 있도록 하였다. 또한 지역사회와의 동역자 관계를 통해 연대를 맺어 공동의 지역사회개발사업을 추진하기 시작하였다. 이후 1970년대, 월드비전 인터내셔널의 세계화 선언과 대규모 구호사업 및 개발사업이 실시되었다. 이 가운데 한국 월드비전은 우리나라가 중진국으로 진입함에 따라 새롭게 등장하는 사회문제들의 해결을 위해 사회복지분야에 집중하기 시작했다. 그리고 1987년 모금전담부서인 결연국을 신설하여 다양한 모금활동을 전개하기 시작했으며, 임대 수입 등을 통해 자립화와 토착화를 이루어나갔다. 이를 바탕으로 한국 월드비전은 1991년 10월을 기점으로 더 이상 외원을 받지 않고 자립을 시작하였다. 더불어 본격적으로 해외사업을 추진하기 시작하였다. 이후 한국 월드비전은 2014년 기준 전 세계 45개국에서 405개의 국제사업(개발, 구호 등)을 실시하고 있다. 한편 한국 월드비전은 2000년대에 이르러서는 보다 옹호사업의 비중을 증가시키기 시작했다.

다음으로 굿네이버스는 기독교 정신에 입각하여 국내외 빈곤문제를 조사, 연구하고 복지증진을 목적으로 1991년 3월 한국이웃사랑회라는 이름으로 설립 되었다. 이는 굿네이버스는 한국인에 의해 한국에서 설립된 첫 개발 NGO라는 점에서 의의를 지니고 있다. 이후 방글라데시아에 대한 구호 및 개발사업 지원을 시작으로 본격적인 구호 활동을 시작했으며, 1996년 UN경제이사회로부터 NGO 최상위 지위인 포괄적 협의지위(General Consultative Status)를 부여 받았다. 굿네이버스는 국내 전문복지사업을 수행하는 '사회복지법인 굿네이버스'와 해외구호개발사업과 대북 지원사업을 수행하는 '사단법인 굿네이버스 인터내셔널'로 운영되고 있다. 지속적인 발전을 통해 2014년 기준 34개국 186개 사업장에서 활동하고 있다.

다음으로 한국 세이브더칠드런은 1953년 당시 세이브더칠드런 영국과 미국, 캐나다, 스웨덴 등 4개국 회원국이 한국전쟁의 피해자를 위한 구호활동을 벌이기 위해 한국에 지부를 설립하며 출범하게 되었다. 이후 1950년대 말 농촌지역 개발사업으로 영역을 확대해나갔으며 1990년대에 이르러서는 기초교육 지원사업으로 해외 교육사업을 시작하였고, 2005년 쓰나미로 인한 인도네시아에 교육 재건사업으로 해외 인도적 지원 활동을 시작하기 시작하였다. 이후 2014년 기준 30개국에 국제사업(개발, 구호 등)을 진행하고 있다.

2) 조직 특성

NGO의 미션 스테이트먼트에는 비전과 핵심가치를 통한 조직의 바람직한 미래상이 표현되어 있다. 즉, 조직과 구성원의 소망이라고 볼 수 있으며, 이는 조직의 목표와 운영방향을 결정하게 된다. 따라서 기독교 기반 국제개발협력 NGO인 한국 월드비전과 굿네이버스의 비전 및 핵심가치와 비종교 기반의 한국 세이브더칠드런의 비전 및 핵심가치는 살펴보면 다음 <표 7>과 같다.

〈표 7〉 주요 NGO의 비전 및 핵심가치

구분	NGO	내용
비전 (vision)	한국 월드비전	·우리의 비전은 모든 어린이가 풍성한 삶을 누리는 것이며, 우리의 기도는 모든 사람들이 이 비전을 실현하도록 하는 것입니다.
	굿네이버스	·우리는 굶주림 없는 세상, 더불어 사는 세상을 만들기 위해 존재한다. ·우리는 빈곤과 재난과 억압으로 고통받는 이웃의 인권을 존중하며 그들이 희망을 갖도록 북돋우어 자립적 삶을 살아갈 수 있도록 돕는다.
	한국 세이브더 칠드런	·우리는 모든 아동이 생존 보호 발달 참여의 권리를 온전히 누리는 세상을 꿈꿉니다.
핵심 가치 (core values)	한국 월드비전	·우리는 그리스도인입니다. / ·우리는 가난한 사람들을 위해 헌신합니다. ·우리는 사람을 소중히 여깁니다. / ·우리는 청지기입니다. ·우리는 동역자입니다. / ·우리는 응답합니다.
	굿네이버스	·우리는 인종, 종교, 사상과 지역을 초월하여 도움이 필요한 곳은 어디든 달려간다. ·우리는 개인과 가정 및 지역사회의 지속 가능한 개발을 도모하여 이들이 자립하도록 돕는다. ·우리는 아동의 권리를 최우선으로 한다. ·우리는 서로 존중하며 더불어 사는 건강한 세계시민문화를 창출한다. ·우리는 지역주민이 자원봉사활동에 참여하여 지역사회발전에 기여하도록 조직한다. ·우리는 사업현장에서 뜻을 같이 하는 사람들과 협력한다. ·우리는 전문성을 가지고 일하며 사업진행과 재정상황을 투명하게 보고한다. ·우리는 보다 많은 사람들이 이 일에 동참하도록 노력한다.
	한국 세이브더 칠드런	·책무(accountability) / ·포부(ambition) / ·협력(collaboration) / ·창의(creativity) / ·정직(integrity)

먼저, 한국 월드비전은 기독교 정신에 입각한 비전과 핵심가치를 명확하게 표현하며 설정하고 있다. 그러나 같은 기독교 기반 NGO인 굿네이버스의 경우 한국 월드비전과 동일하게 창립자의 기독교적 정신의 모태 하에 국제개발 및 구호활동을 하고 있으나, 현재에는 기독교적 성향을 비전과 핵심가치에서 제외되어 있다. 오히려 ‘우리는 인종, 종교, 사상과 지역을 초월하여 도움이 필요한 곳은 어디든 달려간

다'를 통해 종교를 초월하여 활동한다는 정신을 강조하고 있다. 이는 국제적 규모의 한국 월드비전과 다르게 굿네이버스는 한국 자생단체라는 성격상 종교적 성격을 강하게 표출하며 선교단체로 활동하기에는 국내 사업 등에 있어 제약 및 부정적 여론이 형성될 수 있기 때문에 비전 및 핵심가치에는 명확하게 표출하지 않은 것으로 해석할 수 있다.

다음으로 인적 측면에서도 세 단체들은 상당한 차이를 보인다. 이사회구성 현황을 보면 한국 월드비전의 경우 이사장을 비롯해 15명이 이사회로 구성되어 있으며, 교회의 담임목사와 기독교적 정체성을 지니는 대학의 교수로 재직하는 이들이 다수 포함되어 있다. 실제 이사회 회의록을 살펴보다라도 이사회 회의의 시작과 마침을 기도로 하며, 내용 중에도 기독교적 사고 중심의 진행과 발언이 계속되고 있음을 발견할 수 있다. 굿네이버스의 이사회의 경우는, 사단법인 굿네이버스 인터넷서널과 사회복지법인 굿네이버스 이사회 모두에 교회의 담임목사가 포함되어 있는 것을 알 수 있다. 다만, 이사회 모두가 기독교적 신앙을 가지고 있는지는 회의록 등의 자료가 공개되지 않아 어려운 점이 있다. 한편, 한국 세이브더칠드런은 종교적 신앙과 이사회와의 구성에는 큰 특징을 발견하지 못하였다.

다음으로 고위관리자 및 직원 선발기준을 살펴보면, 한국 월드비전의 경우 입사지원서 자기소개서에 '현재 교회에 다닌다면 출석교회는?', '현재 나의 신앙상태는 어떠하십니까?(예수 그리스도와 나의 관계)' 등을 기술하게 되어 있으며, 한국 월드비전의 기독교적 소명현장¹⁰⁾을 읽어본 후, 이에 대한 자신의 생각과 느낌을 기술할 것을 요구하고 있다. 이를 통해 한국 월드비전의 직원 채용에 있어 세례 여부 등과 같은 절대적 기준으로 기독교적 신앙의 유무가 존재하지는 않을지라도 선발 기준에서 중요한 역할을 차지하고 있는 것은 사실이다. 굿네이버스의 경우 직원 채용에 있어 기독교적 신앙 유무가 절대적 기준이 아닐 뿐 만 아니라, 입사지원서 및 절차 등에 있어 이에 대한 조건이 제시되지 않으므로 크게 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 다만, 기독교적 정신에 입각하여 설립된 종교기반단체라는 특성에 비추어봤을 때, 전면적으로 기독교 정신을 배제하고 있다고는 설명하기는 어려운 측면이 존재한다. 한편, 한국 세이브더칠드런의 경우에 비종교적 NGO인 만큼, 종교적 신앙의 유무는 직원선발 기준에 존재하지 않는 것으로 나타났다.

10) 한국 월드비전의 소명현장은 다음과 같다. "월드비전은 가난하고 억눌린 자들과 함께 일함에 있어 우리의 주이시며 구세주이신 예수 그리스도를 따라가는 것을 사명으로 하는 기독교인들의 국제협력기관으로서 우리의 소명은 인간의 변화를 위해 노력하고 정의를 구현하며 하나님 나라의 복음을 증거하기 위한 것입니다."

재정적 측면으로 주요 NGO 각각의 수입 및 지출의 구조와 현황을 살펴보면 다음과 같다. 전체적으로 한국 월드비전, 굿네이버스, 한국 세이브더칠드런 모두 수입과 지출의 규모가 증가하고 있다. 한국 월드비전의 경우 2014년 수입은 약 2,069억 원으로 나타났다. 수입 구조를 보면, 후원금이 전체 수입에서 약 83.7%를 차지하고 있으며, 정부보조금이 6.7%, 기타 운영 및 임대료를 통한 수입이 4.7%를 차지하고 있다. 한편, 굿네이버스는 회비 및 기부금/후원금이 75%를 차지하고 있으며, 정부보조금은 18%, 기타수입이 3%인 것으로 나타났다. 마지막으로 비종교 기반 단체인 한국 세이브더칠드런은 후원금이 76.5%, 정부보조금이 17.8% 그리고 기타수입이 4.1%인 것으로 나타났다. 세 단체의 수입구조를 비교해보면, 종교기반 NGO인 한국 월드비전은 정기적·일시적 후원금에 의한 수입이 매우 큰 비중을 차지하고 있는 것을 알 수 있다. 이는 2013년도에 조사 연구된 ‘한국 국제개발협력 CSO 편람’에서도 출된 한국의 국제개발협력 NGO의 후원금의 평균 비율(56%)과 비교해보았을 때에도 확연히 높은 것으로 나타났다. 반면에 비종교기반 NGO인 한국 세이브더칠드런의 경우 한국 월드비전과 비교했을 때 상대적으로 낮은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 다만 종교기반 NGO인 굿네이버스의 경우 역시 한국 세이브더칠드런과 유사한 비율인 75%로 나타났다. 이어서 정부 보조금에 있어서 한국 월드비전의 경우 7% 내외에서 비중을 나타내며, 이는 ‘한국 국제개발협력 CSO 편람’에서도 출된 정부지원금의 평균 비율(10%)보다 낮은 수치임을 알 수 있다. 반면에, 굿네이버스의 경우 같은 기독교 기반 NGO임에도 18%를 차지하며 두 단체 간의 뚜렷한 차이가 나타나는 것을 확인할 수 있다. 한국 세이브더칠드런은 역시 17.8%로 굿네이버스와 유사한 비율로 나타났다.

재정적 특성으로 각 NGO의 수입구조를 비교 정리하면 다음과 같다(〈첨부 1〉 참조). 먼저 기독교 기반 NGO로써 비전과 미션에 이를 명확히 밝히고 사업을 진행하는 한국 월드비전의 경우 기부 및 후원금의 비율이 매우 높으며, 상대적으로 정부보조금의 비율은 낮은 것으로 나타났다. 이를 통해 타 NGO에 비해 정부 의존도가 낮으며, 재정의 자립도가 상대적으로 높은 것을 알 수 있다. 종교적 신앙기반 NGO가 비종교 기반 NGO에 비해 후원금 비율이 높게 나타나는 것은 종교 신자들의 신앙적 헌신성과 조직구조에 근거해 해석할 수 있다. 종교를 가진 신자들의 경우 자신과 무관한 종교 또는 비종교 단체에 기부 및 후원을 하기보다는 자신과 동일한 종교적 가치관을 가지고 활동하는 단체에 후원하는 성향이 높다. 더불어 후원금은 장기적이고 예측 가능한 특성으로 인해, 사업을 진행함에 있어 안정적으로 사용이 가능하다는 장점을 가지고 있기 때문에 후원금은 FBO 성장의 가장 큰 원동력이라

고 할 수 있다. 한편, 후원금에 대한 의존율이 높은 단체일 경우 국내외적 갑작스러운 환경변화, 경기 침체 등으로 인한 후원금이 급감할 경우, 이에 큰 타격을 줄 수 있다는 우려가 존재하기도 한다. 그러나 상대적으로 FBO의 후원자의 경우 비종교 기반 NGO의 후원자보다 기부 및 후원의 동기에 있어 신앙이라는 가치관에 근거하기 때문에 이에 대한 영향력은 상대적으로 덜 할 수 있다는 측면 역시 존재한다.

굿네이버스의 경우 한국 월드비전과 비교해보았을 때, 회비 및 후원금의 비율이 상대적으로 낮으며, 보조금의 비율은 높은 것을 알 수 있다. 그러나 정부보조금 비율이 매년 감소하는 한편, 회비/후원금 비율이 증가하고 있다는 점에서, 단체의 재정적 정부 의존도가 감소하고 있다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다. 비종교 기반 NGO로써 한국 세이브더칠드런 역시 굿네이버스와 유사한 후원금 비율과 정부보조금 비율을 나타냈다. 이를 통해 동일한 기독교적 신앙에 근거한 굿네이버스의 경우 한국 월드비전보다는 오히려 한국 세이브더칠드런과 유사한 수입구조를 보여주고 있다. 이를 통해 종교기반 NGO 간에도 조직의 유형에 따라 차이가 나타남을 확인할 수 있다. 한국 월드비전의 경우 명확하게 기독교적 신앙에 근거함을 명시하고 있으며, 더불어 국제적 INGO 파트너 단체이기 때문에 그 조직과 재정에 있어서 구조적이며 튼튼하다. 반면에 굿네이버스의 경우, 기독교적 신앙을 명백하게 표현하고 있지 않으며, 더불어 한국에서 자생적으로 탄생하여 활동하는 자생 단체이기에 한국 월드비전과 비교했을 때 상대적으로 수입구조에서 후원금이 비율이 낮고 정부 의존도가 높은 것임을 확인할 수 있다. 이는 또한 모금 활동의 역량차이로 볼 수도 있다. 개발 INGO 파트너 단체는 오랜 시간 동안 다양한 지역에서 모금 활동을 하며 쌓인 노하우를 통해 개인 후원의 비중을 늘려온 반면, 한국 자생개발 NGO 단체는 모금 활동의 역사가 짧고, 개발 INGO 파트너 단체들의 역량에 밀려 개인 후원의 비중을 늘리는데 많은 어려움을 겪고 있다. 한편, 후원금 및 후원물품 등의 모집에 있어서 FBO와 비종교 기반 NGO 간에 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 한국 월드비전의 경우, 후원금 모집에 있어 교회를 비롯한 기독교 단체를 주요한 대상으로 모집활동을 한다. 특히, 각 지부에 속해있는 교회를 중점적 대상으로 후원 모금 활동을 하며, 나아가 정기후원자 개발을 위해 찬양 예배를 지원하고 합창단 등의 공연을 통해 후원금을 모집하는 것으로 나타났다.

다음으로 각 NGO의 지출 규모 및 구조를 살펴보면(〈첨부 2〉 참조), 한국 월드비전의 경우 국내사업비가 21%, 해외사업비 53%, 옹호사업비 0.4%를 지출하고 있다. 굿네이버스는 국내사업비 35.7%, 해외사업비 47.3%를 지출하고, 한국 세이브더칠드런의 경우 국내사업비 27.6%, 해외사업비 44.0%를 차지하고 있다. 사례 NGO의

지출내역 가운데 주요한 차이점은 한국 월드비전의 경우, '교회와의 협력' 항목을 포함하고 있다는 점이다. 해당 지출항목은 한국교회의 사회적 나눔을 위한 교회지도자 컨퍼런스 및 교회모금 캠페인 등을 위해 주요하게 사용되고 있다.

마지막으로 조직화된 종교활동 측면에서 세 단체를 비교분석하면 다음과 같다. 한국 월드비전의 경우 직원들의 영성(Spirituality)을 단체를 이끌어 가는 동력으로 이해하며, Christian Commitment Center 부서를 통해 관련 업무를 수행한다. 특히, 한국 월드비전 사역에서 가장 중요한 요소는 그 사역을 수행하는 직원들이 "그리스도 중심의 영성"을 소유하는 것이라 밝히고 있다. 구체적으로 한국 월드비전은 매주 수요일 전 직원이 한 자리에 모여 새로운 한 주를 예배로 시작하며, 매일 아침 경건회를 통해서 말씀을 묵상하고 전국 사업장의 기도제목을 함께 나눔으로 하루를 시작한다. 또한 한국 월드비전 기도의 날로 매년 10월 1일 행사를 갖는데, 이는 전 세계 월드비전 직원들이 새로운 회계연도를 시작하기에 앞서 함께 기도하며 선한 청지기로써 가난하고 억눌린 이웃들을 섬기고자한다. 이외에 시설교사연합수련회를 통해 한국 월드비전이 지원하는 보육원 등의 시설교사들이 시설아동들의 영적인 성장을 위해서 기도하고, 변화사례들을 함께 나누며, 또한 자신들의 영성과 성숙을 위해 훈련받는 영성수련회를 개최한다. 다음으로 굿네이버스의 경우 한국 월드비전 수준의 정기적이며 엄격한 조직화된 종교활동을 실시하지는 않는다. 다만, 기독교 기반 단체로써 전체 직원연수회 등에서 예배와 찬양 및 QT, 그리고 직원영성훈련 등을 실시한다. 비종교 기반단체로서 한국 세이브더칠드런의 경우 이러한 특징은 나타나지 않고 있다.

전술한 논의를 종합하여, 한국의 FBO인 한국 월드비전과 굿네이버스 그리고 비종교단체인 한국 세이브더칠드런의 조직 특성에 대해 요약하여 정리하면 다음과 같다. 먼저, 한국 월드비전의 경우 미션 스테이트먼트에 명백한 종교적 근거가 포함되어 있으며, 설립 배경에 종교적 배경이 존재한다. 다음으로 이사회 구성에서는 종교성 여부가 중요하며, 고위관리자 선발 기준과 직원선발기준에는 소명현장에 반드시 동의해야하는 등 신앙적 헌신성이 필요하다. 재정 및 비재정 지원에 있어 종교적 공동체로부터 타 기관에 비해 높은 지원을 받으며, 조직화된 종교활동을 정기적이며 다양하게 실시하고 있는 것으로 나타났다. 이를 종합하면, 한국 월드비전의 경우 조직 특성은 신앙중심형과 신앙동반형 사이에 위치하는 것으로 나타났다. 다음으로 굿네이버스의 경우 설립 배경에 기독교적 신앙의 근거하에 설립되었지만, 현재 미션 스테이트먼트에는 명백한 종교적 근거가 포함되어 있지 않는 내재된 성격을 띠고 있다. 다음으로 이사회 구성에서는 종교성 여부가 중요하나 모든 이사

회 회원들이 엄격하게 종교를 가지는 않으며, 고위관리자 선발 기준과 직원 선발기준 역시 신앙적 헌신성 측면에서 한국 월드비전과 같은 수준의 엄격함은 나타나지 않는다. 한편, 재정 및 비재정 지원에 있어서는 종교적 공동체로부터 타 기관에 비해 높은 지원을 받는다. 마지막으로 조직화된 종교활동은 선택적이거나 단체의 일부에만 해당된다. 따라서 굿네이버스는 신앙동반형과 신앙배경형 사이에 위치하고 있는 것으로 나타났다. 비종교기반 단체인 한국 세이브더칠드런은 모든 측면에서 세속형의 특성을 나타냈다. 전반적으로 한국의 기독교 기반 FBO의 주요한 두 단체의 경우 정도의 차이는 있지만 신앙이 조직 운영에 주요하게 반영되고 있는 것을 알 수 있다. 이는 신앙적 헌신성으로 인한 조직적 일체감과 교회 등 관련기관과의 협력과 파트너십 구축을 통한 재정적 지원의 안정적 확보 등의 긍정적 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.

3) 프로그램/프로젝트 특성

본 연구에서는 Ronald J. Sider & Heidi Rolland Unruh(2004)의 유형화 프레임을 토대로 사례의 조직 및 프로그램/프로젝트 특성에 대해 분석하였다. 먼저 프로그램의 구성에서 종교적 내용 포함 및 종교적 내용과의 통합성의 측면에서, 한국 월드비전은 전반적인 프로그램/프로젝트에서 교회와의 파트너십 측면을 강조하며 본질적으로 교회와 동역관계임을 밝히고 있다. 이를 통해 교회와 선교정보 및 전문성을 교류하고 선교의 인적, 물적, 영적 자원을 공유하며 사업구성 요소에서 기독교적 내용을 담고 있다. 더불어 목회자 모니터링 방문(Pastors Monitoring Tour)으로써 한국 월드비전은 교회와 함께 아시아, 아프리카 나라에 기도와 물질로 후원하고 있으며, 한국교회 지도자들이 현지 사업장을 방문하여 필요로 하는 시설과 사업들을 모니터링하고 지원하고 있다. 또한 목회자 국내사업장 방문으로 지회교회 목사님들과 한국 월드비전 국내사업장 방문을 하여 현장방문 프로그램을 실시하고 있다. 더불어 교회협력위원 활동을 통해 교회와의 네트워크를 강화하고, 각 지부별로 교회협력위원을 위촉하여 활동하고 있으며 한국 월드비전과 한국교회의 가교역할을 하고 있다. 이외에 교회지도자 컨퍼런스 협력사업을 강화하고 있으며, 교회협력으로써 정기후원자 개발을 위한 찬양 예배를 지원하며, 교회지도자간의 상호교류를 통해서 인적네트워크를 구축하고 상호협력을 위해 노력하고 있다. 특히 한국 월드비전과 굿네이버스 모두 해외사업을 효과적으로 진행하기 위해 해외의 현지선교사들과 협력관계를 유지하여 왔다. 즉, 초창기 해외에서 사업을 하기 위한 지역사

회 기반을 마련하기 위해 그 나라의 로컬 정부, 로컬 커뮤니티와 더불어 한국인 커뮤니티와도 협력하는데, 한국 커뮤니티는 오랫동안 활동해온 현지 선교사 또는 교회와 연결되어 있는 경우가 다수 존재한다.

또한 프로그램/프로젝트의 기독교적 내용과 영적변화의 연계성의 측면에서 한국 월드비전과 굿네이버스를 살펴보면, 개도국에서의 기독교 선교와 한국의 기독교 기반 NGO 활동에 대해 '선교와 개발'에 대한 입장과 이를 대중에게 알리는 '태도'에 있어 다수의 비판에 마주치고 있다. 즉, '선교'를 해석함에 있어 '개종'과 직접적으로 연결되는 개념을 가지고 있는 활동을 하는 것에 대한 비판이 존재한다. 특히 기존의 복음주의적 기독교를 기반으로 하는 개발NGO들이 주요한 비판이 되었다. 따라서 한국 월드비전은 해외개발사업을 통전적 사역(holistic ministry)의 기반 하에 이루어짐을 강조하고 있다. 이는 '가난으로 인한 생존의 위협으로부터 벗어나게 하는 것' (경제적 변화), '질병 등으로부터 벗어나게 하는 것' (신체적 변화), '무시나 멸시, 차별 등으로 형성된 낮은 자존감에서 해방되어 건강한 자존감을 갖게 하는 것' (정서적 변화), '좌절로 말미암는 분노로 인하여 이웃을 용납하지 못하고 사랑할 수 없던 사람이 이웃을 용납할 뿐 아니라 사랑하며 살 수 있게 되는 것' (사회적 변화) 그리고 '가난하고 고통당하는 사람들을 돌보는 우리의 모습을 통해 하나님 사랑하고 계심을 알게 하는 것'(영적 변화)을 의미함을 밝히고 있다. 통전적 사역 접근 역시 최종적으로 영적 변화를 추구하나, 전도와 사회적 책임의 실천이라는 두 요소를 불가분적으로 포함하며 선교가 개인의 구원에서 시작되고 그와 함께 개인이 속해있는 사회를 위해서도 작동되어야 할 사명이 있음을 강조한다. 구체적으로는 주 선교대상지역인 개도국에서의 빈곤, 인권, 교육, 보건 즉 개발을 위해 활동해야 한다고 해석할 수 있다. 이는 현재의 종교기반단체의 해외개발 및 구호활동에 대한 비판과 선교활동 및 개종 요구에 대한 국제사회의 반발을 감소시킬 수 있다. 굿네이버스 경우, 한국 월드비전 수준의 기독교적 신앙의 표명과 활동은 하지 않지만, 해외사업에서 지역 선교사, 교회, 단체 등과의 협력적 파트너십 등으로 인해 해외개발 및 구호활동의 선교활동으로 변모에 대해 비판이 존재한다. 이에 대해 굿네이버스는 기독교 정신에 입각하여 설립된 것이지, 선교 및 개종활동 단체가 아니며 국제개발 및 구호활동임을 언론매체를 통해 명백히 밝히고 있다.

한편, 한국 월드비전과 굿네이버스 등이 수행하는 대내외적 사업에서 기독교적 프로그램 내용의 투입정도와 영적 성과 추구 수준을 분석하는 것에는 자료의 구체성과 연구자의 현장 경험 부족으로 인해 일부 한계가 존재한다. 따라서 본 연구에서는 이를 보완하며 한국 월드비전과 굿네이버스를 포함한 한국의 기독교기반

NGO의 프로그램/프로젝트의 특성에 대해 보다 추가적으로 살펴보고자, 2012년도에 실시된 세계기독교정보연구원의 설문자료를 활용하였다.¹¹⁾ 설문조사 가운데 본 연구와 관련된 결과를 정리하면, 첫째, 기독교기반 개발 NGO의 사업에서 기독교적 내용포함 여부에 대해 전체 26개 단체 중 '모든 프로그램 내에 기독교적인 내용이 포함됨-4개 단체', '기독교적 프로그램이 포함 된 경우도 있음-10개 단체', '프로그램 내에 기독교적인 내용을 포함하지 않음-12개 단체'로 나타났다. 둘째, 개발사업을 통한 기독교적 가치 제공 여부에 대해 2개(7.7%)의 기독교기반 개발 NGO들은 개도국에서의 개발사업을 통해 복음, 구원 등 기독교의 핵심적 가치를 사업의 수혜자들에게 제공하고 있다고 밝혔다. 15개 단체(57.7%)가 그러한 경우가 있지만 반드시 그런 것은 아니라고 답했으며, 9개 단체(34.6%)는 그런 경우가 없는 것으로 나타났다. 셋째, 개발사업을 통한 영적변화 추구 여부에서 이는 기독교기반 개발 NGO의 개발사업을 통해 수혜자의 개종, 세례, 교회출석 등 수준의 영적인 변화까지 목표로 하는지 여부를 묻는 문항이다. 이에 대해 3개 단체(11.6%)가 명확히 그러함을 밝혔으며, 또한 16개 단체(61.5%)가 주요 사업목표가 아닌 기대효과로 이러한 내용을 담고 있다고 밝히고 있다. 7개 단체(26.9%)는 전혀 고려하지 않고 있다고 응답하였다.

이상의 프로그램/프로젝트의 특성에 관한 내용을 정리하면, 한국 월드비전과 굿네이버스의 경우 다수의 프로그램에서 교회와 협력하여 파트너십을 구축하고 진행하고 있음을 확인하였다. 실제 해외사업에 있어서도 현지 선교사와 단체와 협력하며 전문성 역시 확보하는 것으로 나타났다. 다만, 프로그램 내용적 측면에서 종교적 활동에 대한 비판과 논란이 있어 이에 대해 주의하는 경향이 존재한다. 특히 이는 한국 자생단체인 굿네이버스의 경우 후원과 활동에서의 제약에 있어 우려가 존재하여 더욱 그러한 것으로 나타났다. 다음으로 종교적 구성내용의 통합과 영적 성과로의 연계의 측면에서는 본 연구에서는 관련 세계기독교정보연구원의 관련 연구의 설문조사결과를 활용하였다. 조사결과, 프로그램에서 기독교적 내용의 포함과 이를 통한 기독교적 가치제공, 영적변화 추구에 대해 다수의 단체가 직접적으로 이를 추구하지는 않으며, 간접적이며 내재적으로 추구하고 발현을 기대하는 수준인 것으로 나타났다. 이를 통해, 한국 월드비전과 굿네이버스의 경우 신앙동반형과 신앙배경형 사이에 위치하는 것으로 나타났다. 조직 측면과 비교했을 때는 상대적으로 프로그램/프로젝트의 측면은 비교적 적은 영향을 미치고 있는 것을 알 수 있다.

11) 해당 설문지는 해원협이 86개 회원단체 가운데 기독교기반 NGO 40개를 대상으로 설문 조사를 실시했으며, 총 26개 단체(65%)의 응답률을 나타냈다.

다만 문헌 등에 기술되지 않는 현지사업의 실제적 측면과 수혜자들의 체감도 등에 대한 분석은 향후 반드시 필요시 되는 부분이라고 할 수 있다.

IV. 결론: 학술적·정책적 과제

본 연구는 최근의 국제사회에서 주목하는 FBO에 대한 한국 연구의 상대적 부족에 문제의식을 지니고 시작하였다. 특히 한국 사회에서 FBO가 차지하는 양적·질적 측면에서의 영향력에 비추어 봤을 때, 이는 학술적·정책적으로 반드시 필요시 되는 부분이라 할 수 있다.

따라서 이와 같은 문제의식 하에 실시한 본 연구의 주요한 논의에 대한 분석결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 현재 한국의 FBO의 현황 분석을 실시하였다. 이를 통해 한국의 비영리법인 12,514개 가운데 FBO는 312개로 나타났으며, 그 가운데 기독교 기반 FBO가 229개로 가장 높게 도출되었다. 한국의 FBO는 특히, 사회서비스 활동(193개)에 다수 집중하고 있으며, 이어서 법·옹호·정치, 교육, 국제, 환경 등으로 나타났다. 다음으로 둘째, 사례분석으로 FBO의 조직적 특성 분석을 통한 유형화를 시도하였다. 더불어 이를 통해 한국의 FBO 정체성의 핵심적 요소인 '신앙'이 단체에 미치는 영향에 대해 살펴보았다. 특히, 기독교 기반 NGO로 국제협력활동을 주요하게 하는 한국 월드비전과 굿네이버스 그리고 비종교 기반 NGO로 한국 세이브더칠드런을 대상으로 사례분석을 실시하였다. 분석결과, 조직적 특성 측면에서 INGO로써 한국 월드비전은 신앙중심형·신앙동반형 사이로 나타났으며, 국내 자생단체인 굿네이버스는 신앙동반형·신앙배경형으로 도출되었다. 한국 세이브더칠드런은 비종교 기반 단체로써 세속형인 것으로 나타났다. 전반적으로 한국의 기독교 기반 FBO의 주요한 두 단체의 경우 정도의 차이는 있지만 신앙이 조직 운영에 중요하게 반영되고 있는 것을 알 수 있다. 이는 신앙적 헌신성으로 인한 조직적 일체감과 교회 등 관련기관과의 협력과 파트너십 구축을 통한 재정적 지원의 안정적 확보 등의 긍정적 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 상대적으로 프로그램/프로젝트의 측면은 비교적 적은 영향을 미치고 있는 것을 알 수 있다. 프로그램/프로젝트 특성의 측면을 살펴보면, 한국 월드비전과 굿네이버스 모두 신앙동반형·신앙배경형 사이로 분석되었다.

이상의 분석결과 우리나라의 FBO에게 종교는 상징적 의미로서만 존재하는 것이 아니라 조직적 측면과 프로그램/프로젝트 측면에서 실질적인 영향을 미치고 있는

것으로 나타났다. 나아가 FBO 내에서도 종교의 영향을 받는 정도에 따라 그 유형이 구분될 수 있음이 나타났다. 이를 토대로, 앞으로 발전시켜야 하는 주요한 논의를 학술적, 정책적, FBO 차원으로 구분하여 제시하면 다음과 같다.

먼저 학술적으로 첫째, 한국의 FBO의 조직 및 프로그램/프로젝트에 종교적 신앙이 미친 영향과 이를 통한 체계적 유형화가 필요하다. 본 연구에서는 주요한 기독교 기반 NGO에 대한 사례분석을 실시하였지만, 보다 풍부한 논의를 위해서는 이에 더해 실증분석의 측면에서 Ronald J. Sider & Heidi Rolland Unruh(2004)의 프레임에 근거한 설문문항 개발과 조사를 통해 관련 FBO에 대한 전반적인 현황 및 인식조사가 필요하다. 특히, 보다 체계적인 유형화를 위해, FBO와 정부 나아가 다양한 이해관계자간의 거버넌스 형태, 정부의 재정 보조 현황 등에 대한 심층적 자료를 바탕으로 한 논의의 추가가 필요하다. 이를 통해, 한국사회가 가지는 그리고 비영리민간단체 관련 법이 가지는 제도적 특성으로 고려한 한국적 상황에 적합한 재모형화 작업이 이루어져야 한다. 둘째, 본 연구에서는 기독교 기반 NGO와 비종교 기반 NGO 간의 논의를 실시하였지만, 나아가 종교 유형별 사례를 통한 심층적인 비교분석이 필요하다. 최근에는 기독교 뿐만 아니라 천주교·불교·원불교 등 다양한 단체에서 NGO를 설립하며 사회적으로 활동의 폭을 넓혀가고 있다. 따라서 다양한 종교 유형별 FBO의 설립배경 및 중점 추진 사업 및 신앙의 영향력 등에 대한 비교분석은 우리사회의 FBO에 대한 이해를 보다 깊게 해주며, 정책 설계에 보다 실질적 도움이 될 수 있는 학술적 자료를 제공할 수 있을 것이다. 또한 이상의 학술적 연구에 기반한 FBO의 유형화는 일반 국민의 경우, 개인의 신앙이나 선호에 맞게 후원할 단체를 선택하는데 도움을 줄 수 있을 것이다. 또한 FBO의 경우 조직의 운영적 측면과 사업적 측면 등에서 성격이 다른 혹은 동일한 FBO들과의 협력과 연대를 고려하여 더 큰 효과를 낼 수도 있을 것이다.

다음으로 정책적으로 살펴보면, 주요 선진국의 경우 FBO에 대한 학술적·정책적 관심에 기반하여 다양한 연구 및 조직 설립 등이 이루어지고 있다. 반면 한국의 경우 정부 차원에서 FBO에 대한 관심이 상대적으로 덜 하며, 기초 연구 작업이 부족한 상황이다. 따라서 정책적 차원에서 FBO에 대한 독립적인 단위로의 규정을 통해 이의 장점과 역량을 극대화하여 사회적 선의 행함이라는 긍정적 역할을 함양함이 필요하다. 한편, FBO의 선교활동, 포교활동 등에 대한 비판과 우려가 지속적으로 나타나고 있다는 측면에서 정부와 FBO 간에 NGO의 자율성을 침해하지 않는 선에서의 논의를 통해 일정한 행동규범 등의 마련이 필요하다. 예를 들어, 국제개발협력 NGO 행동규범(code of conduct) 등과 같은 일정한 가이드라인과 약속을 통해

FBO를 바라보는 일반 국민과 정부의 시각에 신뢰를 더하며 지속적인 관심과 협력을 이끌어낼 필요가 있다.

한편, 본 연구에서는 「비영리민간단체지원법」을 통해 정부에 등록된 비영리민간단체 현황 자료를 활용하였다. 즉, 법에 등록된 단체들은 기본적으로 공익활동 증진과 민주사회 발전에 기여하며, 관련 사업을 진행하고 특히 최근 1년 이상 공익활동 실적 존재, 상시 구성원수가 100인 이상 등의 요건을 충족시키는 단체로서 실질적인 활동을 행사하며 우리사회에 영향을 미치고 있는 FBO들을 중심으로 논의하였다. 그러나 한편으로 우리사회의 보다 포괄적인 FBO의 양상을 보기 위해서는, 비영리민간단체에 등록된 FBO 이외의 임의단체 등에 대한 분석자료의 폭을 넓히는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 또한 본 연구에서는 2차 자료(연차 보고서, 언론 보도, 이사회 회의록 등)를 주로 활용하였지만, 보다 심층적인 분석을 위해서 후속 연구에서는 관계자 인터뷰, 참여 관찰 등 다각도의 자료를 통한 종합적 분석이 필요하다.

참고문헌

1. 학술논문 및 단행본

- 국제개발협력민간협의회, 2013. 「한국 국제개발협력 CSO 편람」.
 굿네이버스, 2010-2014. 「연차보고서」.
 권경임, 2013. “불교계 국제개발협력의 현황과 과제”. 「정토학연구」20: 307-348.
 세이브더칠드런, 2010-2014. 「연차보고서」.
 오세영, 2013. “원불교 비영리조직의 사회복지 활동과 과제”. 「신종교연구」29: 95-123.
 월드비전, 2010-2014. 「사업보고서」.
 이용권, 2015. “한국불교의 국제구호 활동 현황과 과제”. 「불교평론 61호」.
 최승진, 2013. “한국의 개발 INGO 파트너 단체와 자생 개발 NGO 단체 비교연구: 한국 월드비전과 굿네이버스를 중심으로”. 경희대학교 석사학위논문.
 한국해외원조단체협의회, 2011. 「한국 개발NGO 역량현황 기초조사 및 역량강화 방안 연구」.
 한재광, 2014. “한국 개신교 개발 FBO의 특성과 유형화에 관한 연구”. 「국제지역연구」17(4): 313-348.
 행정자치부, 2015. 「비영리민간단체 등록현황」.
 Alber, Jens. 1995. “Framework for the Comparative Study of social Services”

- Journal of European Social Policy* 5(2): 31-149.
- Barron, M. 2007. "The Role of Pastoral Care in Development - is it really development?". *IMU report* March-May.
- Berger, Julia. 2003. "Religious Non-Governmental Organizations: An Exploratory Analysis" 「International Society for Third-Sector Research」 1.
- Bradley, Tamsin. 2009. "A Call for Clarification and Critical Analysis of the work of Faith-Based Development Organization(FBDO)". *Progress in Development Studies* 9: 102-103.
- Clarke, Gerard and Michael Jennings. 2008. *Development, Civil Society and Faith-Based Organizations*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- DFID. 2005. *Faith in Development*.
- DFID. 2009. *Elimination World Poverty: Building our common future*.
- Ferris, Elizabeth. 2005. "Faith-based and secular humanitarian organization". *International Review of the Red Cross* 87.
- Green, Edwards G. 2003. "Faith-based Organizations: Contributions to HIV Prevention". *TVT Global Health and Development Strategies, Synergy Project*.
- Hoffstaedter, Gerhard. 2011. "Religion and Development: Australian Faith-Based Development Organizations". *ACFID Research in Development Series Report 3*: 3-4.
- James, Douglas. 1987. "Political Theories of Nonprofit Organizations". pp. 43-54. in *The Nonprofit Sector: A Research Hand Book*, edited by Walter W. Powell. New Haven, Conn: Yale University Press.
- James, Rick. 2009. "What is Distinctive About FBOs?. How European FBOs and operationalise their faith". *INTRAC Praxis Paper 22*: 9-17.
- James, Rick. 2011. "Handle with Care: Engaging with Faith-Based Organizations". *Development in Practices* 21: 1-14.
- Jeavons, Thomas. H. 1997. "Identifying Characteristics of Religious Organizations: An Exploratory Proposal". pp. 77-95. in *Sacred Companies: Organizational Aspects of Religion and Religious Aspects of Organizations*, edited by J. Demerath III. P. D. Hall. T. Schmitt. R. H. Williams, eds. New York: Oxford University Press.

- Monsma, Stephen. V. 2002. "Working Faith: How religious organizations provide welfare-to-work services". *Philadelphia: University of Pennsylvania, Center for Research on Religion and Urban Civil Society*.
- Monsma, Stephen. V. 2008. "Working Faith: How Religious Organizations Provide Welfare-to-Work Services". *Baylor Institute for Studies of Religion Report at Baylor University*.
- Morgan, Kimberly J. 2002. "Forging the Frontiers Between State, Church and Family: Religious Cleavages and the Origins of Early Childhood Education and Care Policies in France, Sweden and Germany". *Politics and Society* 30(1): 113-148.
- Salamon, Lester M., & Helmut Anheier. 1998. "Social Origins of Civil Society". *Voluntas* 9(3): 213-248.
- Sider, J. Ronald and Heidi Rolland Unruh. 2002. *Churches that make a difference*. Grand Rapids, MI: Baker Books.
- Sider, J. Ronald and Heidi Rolland Unruh. 2004. "Typology of Religious Characteristics of Social Service and Educational Organization and Program". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 33: 112-155.
- Smith, Steven Raftage and Michael R. Sasin. 2001. "The Varieties of Faith-Related Agencies". *Public Administration Review* 61(6): 651-670.
- UNAIDS. 2009. "Partnership with Faith-based Organizations". *UNAIDS Strategic Framework*.
- Vidal, Avis C. 2001. "Faith-Based Organizations in Community Development". *Report for the Department of Housing and Urban Development for the U.S. Government* 3-4.

2. 웹사이트

- 국제개발협력민간협의회 (<http://www.ngokcoc.or.kr>)
- 굿네이버스 (<http://www.goodneighbors.kr>)
- 세이브더칠드런 (<https://www.sc.or.kr>)
- 월드비전 (<http://www.worldvission.or.kr>)
- 행정자치부 (<http://www.mogaha.go.kr>)
- Ameicorps (<http://www.nationalservice.gov>)

〈첨부〉

〈첨부 1〉 사례 FBO의 수입내역

단위: 천원

	2011	2012	2013	2014
한국 월드비전				
국내아동정기후원금	14,508,787 (8.8%)	14,990,839 (8.2%)	16,003,789 (8.2%)	16,321,052 (7.9%)
해외아동정기후원금	89,127,590 (54.2%)	99,854,952 (54.4%)	108,500,936 (55.9%)	115,109,091 (55.6%)
옹호사업후원금	25,941,684 (15.8%)	28,805,815 (15.7%)	36,376,048 (18.7%)	35,769,339 (17.3%)
해외구호사업후원금	8,343,134(5.1%)	6,907,634(3.8%)	4,469,150(2.3%)	6,020,722(2.9%)
선물후원	2,429,133(1.5%)	2,449,912(1.3%)	2,107,441(1.1%)	1,761,597(0.9%)
기증물품	2,651,223(1.6%)	4,311,929(2.3%)	456,777(0.2%)	4,236,798(2.0%)
보조금	11,758,811 (7.1%)	12,348,743 (6.7%)	13,393,044 (6.9%)	13,950,223 (6.7%)
기타수입	9,761,199(5.9%)	9,660,868(5.3%)	8,781,232(4.5%)	9,768,505(4.7%)
희망TV SBS	-	663,733(0.4%)	1,569,759(0.8%)	-
장류기관 공동사업후원금	-	3,662,923(2.0%)	2,481,694(1.3%)	4,020,258(1.9%)
합계	164,521,561 (100%)	183,657,348 (100%)	194,139,870 (100%)	206,957,585 (100%)
굿네이버스				
회비	43,883,524 (52.6%)	59,529,675 (57.5%)	76,648,611 (63.4%)	90,357,424 (65%)
기부금/ 후원금	11,924,420 (14.3%)	13,839,479 (13.4%)	15,698,466 (13.0%)	14,729,154 (10%)
기부물품	3,642,916 (4.4%)	3,831,380 (3.7%)	6,214,785 (5.1%)	4,965,061(4%)
보조금	22,414,146 (26.9%)	24,651,355 (23.8%)	19,943,542 (16.5%)	25,326,044 (18%)
기타수입	1,486,006 (1.8%)	1,698,510 (1.6%)	2,367,523 (2.0%)	4,395,137(3%)
합계	83,351,014 (100%)	103,550,401 (100%)	120,872,930 (100%)	139,772,822 (100%)
한국 세이브더칠드런				
후원금	22,396,348 (62.4%)	30,546,842 (67.2%)	38,906,678 (71.3%)	45,294,865 (76.5%)
보조금	8,971,502 (25.0%)	9,746,816 (21.4%)	10,414,001 (19.1%)	10,514,793 (17.8%)
사업수입	3,984,139 (11.1%)	4,648,020 (10.2%)	4,935,939 (9.0%)	2,414,732 (4.1%)
기타잡수입	549,440(1.5%)	523,885(1.2%)	322,860(0.6%)	995,135(1.7%)
합계	35,901,429 (100%)	45,465,563 (100%)	54,579,478 (100%)	59,219,525 (100%)

〈첨부 2〉 사례 FBO의 지출내역

단위: 천원

	2011	2012	2013	2014
한국 월드비전				
국내사업비	49,393,932(28.13%)	49,261,166(25%)	47,380,897(22%)	50,080,792(21%)
해외사업비	95,094,678(54.16%)	106,823,107(53%)	106,289,272(50%)	123,744,688(53%)
대북사업비	606,801(0.35%)	406,638(0.2%)	1,382,238(0.6%)	398,825(0.2%)
옹호사업비	308,056(0.18%)	600,163(0.3%)	803,120(0.4%)	987,828(0.4%)
기타지원사업	1,532,091(0.87%)	2,750,525(1.4%)	2,684,014(1%)	1,938,279(1.10%)
교회와의협력	574,331(0.33%)	672,164(0.3%)	167,086(0.1%)	-
후원개발사업	7,482,923(4.26%)	7,612,846(3.8%)	13,135,057(6%)	20,930,214(9%)
운영비	10,079,936(5.74%)	10,522,120(5.3%)	12,116,158(6%)	4,440,090(1.9%)
시설비	1,230,666(0.70%)	1,770,178(0.9%)	1,597,138(0.9%)	1,674,060(0.7%)
차년도 사업비	16,265,885(9.26%)	19,504,310(9.8%)	28,420,446(13%)	31,183,255(13%)
합계	175,569,304(100%)	199,923,237(100%)	213,975,430(100%)	235,378,036(100%)
굿네이버스				
국내사업비	42,056,896(50.5%)	47,019,825(45.4%)	46,112,484(38.1%)	49,893,336(35.7%)
해외사업비	26,881,353(32.2%)	40,536,469(39.2%)	54,782,468(45.3%)	66,121,425(47.3%)
대북사업비	678,397(0.%)	1,032,041(1.0%)	1,233,226(1.0%)	1,374,967(1.0%)
조사연구 사업비	1,191,789(1.4%)	1,158,985(1.1%)	1,660,369(1.4%)	1,737,129(1.2%)
캠페인사업비	2,722,869(3.3%)	2,852,361(2.8%)	3,339,605(2.8%)	3,751,767(2.7%)
회원복지 사업비	2,523,798(3.3%)	3,618,940(3.5%)	3,979,734(3.3%)	4,523,900(3.2%)
행정비	2,046,495(2.5%)	2,379,706(2.3%)	2,717,239(2.3%)	3,577,467(2.6%)
기타지출	3,446,517(4.1%)	666,547(0.6%)	159,531(0.1%)	1,521,480(1.0%)
차기년도 사업준비금	1,802,896(2.2%)	4,285,523(4.1%)	6,888,570(5.7%)	7,271,347(5.2%)
합계	83,351,014(100%)	103,550,401(100%)	120,872,930(100%)	139,772,822(100%)
한국 세이브더칠드런				
국내사업	18,624,914(42.7%)	21,118,475(39%)	21,589,965(34.7%)	18,880,507(27.6%)
해외사업	9,575,306(21.9%)	19,214,726(35%)	21,383,138(34.4%)	30,095,168(44.0%)
기타사업	4,605,063(10.5%)	5,417,804(10%)	8,174,395(13.2%)	8,659,324(12.7%)
일반관리 운영비	1,715,381(4.0%)	1,295,736(2%)	1,818,811(2.9%)	2,879,582(4.2%)
차기년도 사업준비금	9,117,686(20.9%)	7,571,146(14%)	9,182,640(14.8%)	7,887,584(11.5%)
합계	43,635,350(100%)	54,617,887(100%)	62,148,949(100%)	68,402,165(100%)

이대웅(李大雄): 제1저자. 성균관대학교 국정전문대학원에서 석사 학위를 취득하고(2013, 한국 지방정부의 정책확산에 관한 연구: 반부패 신고포상금제도를 중심으로), 현재 동 대학원 박사과정에 재학 중이다. 관심 연구분야는 정책학이론(정책형성론 및 정책결정론), 정책 분석·평가이며, 최근 논문으로 “정책확산의 영향요인 분석: 사회적기업 조례제정을 중심으로”(2014), “근로장려세제의 정책효과에 관한 연구: 성향점수 매칭(PSM) 이중·삼중차이 분석을 중심으로”(2015), “한국 지방정부의 정책확산에 관한 연구: 반부패 신고포상금제도를 중심으로”(2015) 등이 있다(leedw1011@naver.com).

권기현(權祈憲): 제2저자. 미국 Havard University. John J. Kennedy School of Government 에서 정책학 박사학위를 취득하고(논문: International Institutions After Hegemony), 현재 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 정책학이론(정책형성론 및 정책분석론), 국가혁신론(전자정부론 및 정부혁신론) 등이며, 주요 저술로는 「정책학강의」(박영사, 2014), 「행정학강의」(박영사, 2014), 「E-Government & E-Strategy」(박영사, 2014), 「행정학 콘서트」(박영사, 2013), 「정의로운 혁신이란 무엇인가」(한연, 2013), 「정의로운 국가란 무엇인가」(박영사, 2012), 「전자정부론: 전자정부와 정보정책」(박영사, 2011), 「정책분석론」(박영사, 2009), 「정책학의 논리」(박영사, 2007) 등이 있다. 주요 논문으로는 “퍼지셋 질적비교분석을 활용한 의회예산제도 영향요인의 탐색: 주요 60개 국가를 중심으로”(한국정책과학학회보, 2015), “정책결정에 있어서 Kingdon의 다중흐름모형의 실증적 접근: 한국의 대외원조 정책을 중심으로”(한국정책학회보, 2015), “Retests on the Theory of Collective Action: The Olson and Zeckhauser Model and its Elaboration”(1998), “Transnational Coalitions Among Societal, State, and International Actors”(1995), “Declining Role of Western Powers in International Organizations”(1995) 등이 있다(gkwon77@empas.com).

이숙중(李淑鍾): 교신저자. 미국 Harvard Univesiry에서 “The Limits of the Japanese State: Liberalization and Industrial Reorganization of the 1960s”(1989)으로 박사학위를 취득하고, 현재 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 민주주의, 동아시아 거버넌스, 정치경제 등이며, 최근 주요 논문으로는 “정부신뢰의 영향요인 연구: 대통령 신뢰의 매개효과를 중심으로”(2015), “일선공무원의 시민신뢰가 시민참여 수용성에 미치는 영향: 정책과정 및 유형별 시민참여 필요성의 조절효과를 중심으로”(2015), “층간 소음문제 해결과정의 메타거버넌스: 서울시 은평구 사례를 중심으로”(2014) 등이 있다(skjlee@skku.edu).

ARUW 세계대학평가기제의 효율성에 관한 실증연구

신현대

1980년대 이후 영·미를 시작으로 나타난 신공공관리론에 의한 공공부문의 개혁으로 인하여 전통적인 관리방식에서 성과주의로 변화를 맞이하게 되었고 1990년대 이후에는 신공공관리가 확대되면서 시장원리 및 경쟁체제가 모든 부분에 적용되기 시작하였다. 이 과정에서 대학평가도 인증제평가에서 기관별 순위를 내는 순위평가체제로 전환되었다. 2000년 이후에는 세계대학평가의 순위평가체제가 더욱 활성화되기 시작하였다. 세계대학을 대상으로 하는 순위평가로는 2003년 최초로 실시한 중국 상하이 자이통 대학(Jiao Tong University)의 Academic Ranking of World Universities(이하 ARWU), 영국의 QS가 시행하고 있는 World University Ranking, 영국 Times Higher Education, 스페인의 Webometrics, 네덜란드 Leiden, 대만의 HEEACT 등이 있다. 이에 세계대학평가기관인 중국상해교통대학의 ARWU 평가체제를 실증적으로 분석하고 최신의 상대적 효율성 평가기법인 DEA/AP를 적용하여 그 대응방법을 모색하였다. 본 연구는 새로운 대학평가모델 제시를 통하여 세계대학평가체제의 발전과 대학 경쟁력강화를 위해 평가항목별 개선사항에 대한 시사점을 제공하는데 의의가 있다.

[주제어: 세계대학 평가체제, ARWU, QS, THES, 상대적 효율성, DEA/AP모형]

I. 서론

경제, 사회, 교육, 문화 등 각 부문에서 국경이라는 장벽이 없어지고 국가경쟁력과 함께 국제협력이 강화되는 시대적 변화를 맞고 있다. 이러한 변화로 고등교육정책도 글로벌교육연구를 중심으로 패러다임이 변화하고 있으며 대학들은 교육연구체제로 조직을 재편하고 있다. 대학들은 외국인 학생유치 및 파견, 해외 대학과 교류협력, 글로벌리서치를 강화 하고 있으며 대학평가팀 등 기관형성을 통하여 이에 대응하고 있다. 대학의 글로벌 교육연구 우수성에 대한 평가는 세계대학평가기관에서 제공하는 순위가 중요한 바로미터 역할을 하고 있다. 세계대학평가에 대한 주요한 전환점이 된 것은 시장의 개방 및 국제화가 심화됨에 따라 나타난 신공공관리론

(New Public Management)과 밀접한 관련성이 있다. 1980년대 이후 영·미를 시작으로 나타난 신공공관리론에 의한 공공부문의 개혁으로 인하여 전통적인 관리방식에서 성과주의로 변화를 맞이하게 되었고 1990년대 이후에는 신공공관리가 확대되면서 공공부문에 민간관리기법이 도입되기 시작하면서 시장원리 및 경쟁체제를 적용하는 목표관리시스템으로 변화를 맞이하게 되었다. 이로 인하여 각국의 대학평가도 대상기관에 대한 평가가 일정한 기준만 통과하면 인정하는 인증제에서 기관별로 순위를 내어서 평가하는 순위평가체제로 전환되었다. 이러한 과정을 거치면서 2000년 이후에는 해외 세계대학평가가 더욱 활성화되기 시작하였다.

세계대학을 대상으로 하는 평가로는 2003년 처음으로 세계대학 학술순위를 발표한 중국 상하이 자이통 대학(Jiao Tong University)에서 실시하는 Academic Ranking of World Universities(이하 ARWU), 영국의 Quacquarelli Symonds(이하 QS)가 시행하고 있는 World University Ranking, 영국 Times Higher Education(이하 THES), 스페인의 Webometrics, 네덜란드 Leiden, 대만의 HEEACT 등이 있다. 그러나 세계대학평가기관에서 제공하는 순위평가는 스왑분석, 벤치마킹자료 제공 등 다양한 평가에 초점을 맞추고 있는 인증평가와 달리, 과거명성, Peer Review, 논문실적에 지나치게 의존하고 있다는 평가를 받고 있다. 서울대 교수협의회는 “상하이 자이통대 평가는 노벨상 수상 실적을 강조해 과거 명성에 지나치게 큰 비중을 두고 있으며, 이공계가 강한 대학에 상대적으로 높은 평가를 부여하고 있고, 대학의 규모를 고려하는 방법도 합리적이지 못하다”라고 평했다. ‘더 타임스’ 평가에 대해서는 “대학의 명성에 대해 상대 평가시켜 나온 결과를 대치했고 세계 각국의 전문분야 학자군에 대한 객관성이 입증되지 못했다”라고 지적했다(교수신문, 2005).

세계대학 평가체제가 미국과 유럽 등 일부 국가에서 유리한 반면 비영어권 국가에서는 불리하다는 비판, 연구중심대학 위주의 평가에 치중하다 보니 교육중심 및 소규모 특성화 대학들이 소외되고 있다는 비판, 핵심적인 평가지표들의 타당성과 가중치의 적절성에 문제가 있고 평가순위의 변동이 심하다는 비판 등이 주요하게 제기되고 있다(Drill 외, 2005 ; Altbach, 2006 ; Taylor, 2008 ; 김훈호 외, 2010 ; 남수경 외, 2012). 세계대학 순위평가 기관들은 평가체제의 방법적 개선을 시도하고 있지만, 세계대학 전체를 상대로 동일한 잣대로 평가하기가 쉽지 않고 자료 확보에도 문제점이 많아서 적용에 한계를 보이고 있다. 본 연구의 목적은 효율성측정치가 DEA평가와 동일한 정량적 데이터로만 평가하는 최초의 대학평가기관인 ARWU 평가를 대상으로 국가 및 대륙별 비교연구, 규모별 상대적 차이분석, 평가지표간의 비교분석을 통하여 세계대학평가의 근본적 개선점을 찾아내고자 한다. 그리

고 효율 및 능률을 의미하는 효율성개념을 적용한 비모수적 통계기법인 자료포락 분석(Data Envelopment Analysis, DEA) 의 AP 모형을 통해 대학평가의 새로운 평가방식을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 신공공관리와 세계대학평가

경제성장률의 둔화, 경상수지적자나 재정적자의 증대와 같은 정부실패에 대한 반작용으로 1980년대 이후 영·미 국가들을 중심으로 신공공관리론이 등장하였다. 신공공관리론은 공공부문의 성과·실적을 중시하고 결과(result)를 지향하는 것으로, 정부의 경쟁력을 확보하고 자원 및 예산을 효율적으로 배분하고 운영하여 최대의 효과를 얻고자 하는데 중점을 두었다. 신공공관리론에 의한 공공부문의 개혁은 관료제의 틀을 그대로 유지한 채 변화 및 혁신을 실현시키고자 한 이전의 개혁과는 다른 것으로 공공부문에 민간관리기법을 도입하고 시장원리 및 경쟁체제를 적용하여 성과를 중심으로 정부조직 및 공공기관을 운영하는 것에 중점을 둔 개혁이다 (Barzelay, 2001). 신공공관리론의 주요 이론적 요소는 대략 7가지로 정리된다 (Hood, 1991).

첫째, 대규모 통일적 행정조직을 탈피하여 공공조직을 산출물의 단위로 분화시킨다. 둘째, 공공조직간에 또는 공사조직간에 경쟁을 강조한다. 특히 민간주체의 공공서비스 공동생산폭을 넓히며 이를 통해 비용절감과 서비스의 질의 향상을 기대한다. 셋째, 전통의 군대식 공직윤리를 탈피하고 채용과 보상에 있어 신축성을 도입한다. 넷째, 안정적인 공공서비스의 유지와 기관의 지속성을 강조하기 보다는 서비스의 전달에 보다 주안점을 둔다. 다섯째, 재량적 전문관리를 강조하여 최고관리자에게 자유재량권을 통한 관리의 자유를 부여한다. 여섯째, 분명하고 측정가능한 업무성과기준을 강조한다.

신공공관리적 업무성과에 대한 관리시스템은 고객중심의 성과목표의 설정과 체계적인 성과측정 및 평가결과를 보수와 인사 등에 반영하는 환류과정을 지닌다는 점에서 전통적인 성과관리시스템과는 크게 구분된다고 볼 수 있다(육근호·박영광, 2006: 194). 신공공관리적 성과관리시스템은 목표관리(Management By Objectives: MBO)와 품질경영(Total Quality Management: TQM) 및 BSC(Balanced Scorecard)

를 들 수 있다. 신공공관리적 성과관리가 세계적으로 확산을 가져오게 된 데에는 특히 미국의 영향이 크다. 미국에서는 1993년도에 정부성과에 관한 법률(Government Performance Result Act: GRPA)의 재정을 통하여 모든 연방정부 기관에서 성과기준과 목표의 수립 및 지출부문에 대한 성과보고를 이행하도록 하였다. 이러한 조치는 미국의 중앙정부기관은 물론 지방정부로 확산되었으며, 세계적으로도 파급되는 계기가 되었다(송건섭외 2인, 2005: 42).

1990년대 후반부터 세계적으로 확산된 신공공관리론은 모든 공공조직에 영향을 미치게 되면서 투입과 절차보다는 산출과 결과에 중점을 둔 성과중심의 조직과 재정운영체제가 형성되기 시작하였다. 이러한 여파는 고등교육의 국제화와 시장성 검증(market test)를 가져오게 되었고 2000년 이후에는 해외 세계대학평가 기관들이 국제논문, 국제화여건 등을 중심으로 세계대학을 성과평가하면서 국제화에 대한 교육·연구평가가 심화되기 시작하였다. 2003년 중국 상하이 자이툰 대학에서 세계대학 학술순위를 발표하기 시작하였고 연구경쟁력을 순위 평가하는 성과중심의 기제가 형성 되었다. 2004년 영국의 QS, 2010년 영국의 THES 세계대학평가 등으로 기관이 확장되면서 발전하게 되었다. 세계대학 순위평가는 순위를 산출하는 목적에 따라 경쟁력 순위평가, 학술역량 순위평가, 기타 순위평가로 구분할 수 있고, 비교하는 대상의 범위에 따라 국가 내 순위평가, 지역별 순위평가, 세계 대학 평가로 구분하여 형성되었다(이영학, 2007). 세계대학의 국제 경쟁력 순위를 평가하고 순위표를 작성하여 발표하는 대표적인 순위평가기관은 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 세계대학평가의 주요기관 비교

구분	개요	평가영역 및 가중치
ARWU	<ul style="list-style-type: none"> 추진년도: 2003 국가 및 기관: 중국상해교통대학 평가발표: 8월 중순 순위발표: 500개 대학(100위까지 순위공개) 50단위로 500위까지 발표 	<ul style="list-style-type: none"> 교육의 질(10) 교수진의 질(40) 연구(40) 기관의 규모(10)
QS	<ul style="list-style-type: none"> 추진년도: 2004 국가 및 기관: 영국(Quacquarelli Symonds) 평가발표: 9월초, 5월초(아시아대학) 순위발표: 700개 대학이상(+) 순위는 400위까지 공개발표 	<ul style="list-style-type: none"> 교육여건(20) 연구(60) 졸업생 평판도(10) 국제화 수준(10)
THES	<ul style="list-style-type: none"> 추진년도: 2010 국가 및 기관: 영국(Times Higher Education) 평가발표: 10월초, 4월초(아시아대학) 	<ul style="list-style-type: none"> 교육여건(30) 국제화(7.5) 지식이전수입(2.5)

	<ul style="list-style-type: none"> · 순위발표: 400개 대학 순위는 200위까지 공개발표 	<ul style="list-style-type: none"> · 연구(30) · 논문피인용(30)
Webometrics	<ul style="list-style-type: none"> · 추진년도: 2004 · 국가 및 기관: 스페인(국가연구위원회, CSIC) · 평가발표: 1월, 6월 · 순위발표: 15,000개 	<ul style="list-style-type: none"> · Visibility(50) · Size(20%) · Rich Files(15%) · Scholar(15%)
Leiden	<ul style="list-style-type: none"> · 추진년도: 2008 · 국가 및 기관: 네덜란드(레이덴 과학기술연구센터) · 평가발표: 7월 · 순위발표: 4개 지표 250위 발표 5개 지표 500위 발표 	<ul style="list-style-type: none"> · 게재논문(20) · 논문피인용수(20) · 논문당 피인용수(20) · 주제분야 논문피인용수(20) · 개별주제 논문피인용수(20)
HEEACT	<ul style="list-style-type: none"> · 추진년도: 2007 · 국가 및 기관: 대만(고등교육인증위원회, HEEACT) · 평가발표: 8월 · 순위발표: 500 대학 	<ul style="list-style-type: none"> · 연구의 양적생산성(20) · 연구의 질적영향도(30) · 연구의 탁월성(50)

이러한 세계대학평가기관들에 대한 제도 및 평가체제에 비추어 한국의 고등교육 제도 및 대학평가는 대학경쟁력차원에서 대학이 갖추어야 할 최소기준 도달여부에 대한 평가로 시작되었다. 한국대학교육협의회에서는 1994년부터 2000년까지 173개교를 대상으로 하는 제1주기 평가와 2001년부터 2005년까지 200개교를 대상으로 하는 제2주기 대학종합평가인정제를 시행하였다. 대학종합평가인정제는 대학교육의 수준이 국가경쟁력의 근본임을 강조하고 대학내외의 변화하는 시대적·사회적 요구와 21세기 국제사회가 요구하는 대학교육의 방향과 질적인 수준을 제고하는데 주안점을 두고 진행되었다. 그리고 같은 시기에 정부주도의 획일적인 대학평가에서 벗어나 개별목적에 따른 대학평가가 언론사를 중심으로 이루어졌다. 1994년에 시작된 중앙일보의 대학평가는 대학관계자, 전문가 의견을 반영한 지표구성을 통하여 대학수험생들에게 정보를 제공할 목적으로 수행되고 있고 2006년도 부터는 국제화 지표를 추가하여 평가하고 있다. 그리고 2009년에는 조선일보에서 국제적 경쟁력을 강화한다는 취지아래 QS사와 공동으로 아시아대학평가를 진행하고 있다. 이러한 대학평가를 통하여 세계대학평가체제와 유사한 학술연구력 및 교육여건 및 제정, 사회적평판도에 대한 평가가 동시에 이루어지고 있다.

본 연구의 분석대상인 중국 상하이 자이통 대학평가는 2003년부터 매년 세계대학 학술순위(Academic Ranking of World Universities: ARWU)를 발표하고 있다. 고등교육연구소의 랭킹팀에 의해서 외부의 재정지원 없이 독립적으로 이루어지고 있으며, 학술 및 연구부문에서 중국의 대학들과 세계수준 대학들 간의 격차를 알아보고자 내부목적으로 시작한 평가였다. ARWU 세계대학평가는 평가지표의 구성과

가중치에 약간의 조정이 있기는 하였으나, 대학의 학술적 연구경쟁력에 초점을 맞추어 평가한다는 기존 취지는 그대로 유지하고 있다. ARWU 세계대학평가는 대학 별로 평가데이터를 입력받지 않고 Web of Science에서 제공하는 SCI(E), SSCI 논문 데이터와 노벨상과 필즈메달 등 외부전문기관 데이터를 받아서 평가하는 체제로 구성되어 있다. 다만, SCI(E), SSCI의 데이터가 정확히 산출되고 있는지 사전에 관련 데이터를 분석하고 평가결과와 일치하는지 사후 분석하고 있으며, 오류가 있을 시 차년도 평가데이터를 보정하는 사후 평가 추진체계를 구축하고 있다.

2. 선행연구 검토

DEA를 대학평가에 적용한 연구로는 Ahn, Arnold, Chanes & Cooper(1990), Ahn & Seiford(1993), Cyrii & Green(1988), Johnes(1996) 등이 있다. 이 연구들은 공통적으로 미국대학의 다양한 투입산출을 고려하여 교육효율성을 분석한 것이다. Ahn, Arnold, Chanes & Cooper(1990)은 교육산출물로 학부학생수와 학점수, 교육과 연구의 공통산출물로 대학원생수, 연구 산출물로 연구지원금을 두었다. 연구산출물로는 연방정부와 개인연구기관의 연구지원금을 대응치로 선정하였다. Ahn & Seiford(1993)는 투입변수와 산출변수를 네가지의 변수집합으로 구분하였으며 학부나 대학원의 등록학생수가 한 모델에서는 산출물 변수로 다른 모델에서는 산출물을 생산하기 위한 투입변수로 적용하는 2단계 분석법을 사용하였다. Cyrii & Green(1988)의 경우는 투입변수로 교수수, 직원수, 인건비, 산출별수로 재학생수, 대학원생수, 연구비, 논문수, 저서수를 적용하였다. Johnes(1996)는 교육산출물로 취업률, 학위취득률, 중퇴율 등을 연구산출물로는 타기관의 연구분야의 순위를 적용하였다.

나민주·김민희(2005)는 DEA를 활용하여 대학교육의 효율성에 대한 국제비교를 하였다. 투입변수는 학생 100명당 교수, 공립대학 비중, 학생당교육비, GDP대비 공교육비, 교직원 인건비 비중, 교수당 연구개발예산이며, 산출변수는 대졸자 취업률, 고등교육이수율, 대학교육만족도, 교수당 SCI 및 SSCI논문수, 논문당 피인용횟수를 적용하였고 대상은 OECD 15개 국가를 대상으로 하였다. 김성훈·이호섭(2008)은 DEA모형에 따라 대학의 효율성과 대학평가가 어떻게 달라질 수 있는지에 관심을 두고 DEA로 평가했던 대학교육관련 논문들에 대해 비교분석을 실시하였다. 분석을 위한 자료는 총합데이터와 이를 비율화한 단위지수데이터가 사용되었다. 총합데이터의 경우 투입변수는 교수수·직원수·세출총액이며 산출변수는 취업자수, 사회봉

사실적(봉사활동 참가학생수), 교수논문게재실적의 합, 외부연구비 수혜금액의 합이다. 한편 규모반영 단위지수 데이터의 경우 투입변수로는 재학생 1인당 교수수, 재학생 1인당 직원수, 재학생 1인당 교육비이고, 산출변수는 취업률, 학생사회봉사 참여율, 교수1인당 논문게재실적, 교수1인당 외부연구비 수혜금액이었다.

그리고 세계대학 순위평가의 문제점과 효율성 및 비교분석을 적용한 연구로는 Marginson(2009), 이영학(2007), 김성훈 외(2008), 이정미 외(2008), 신현대 외(2009), 이호섭(2011), 이영학(2011), 남수경 외(2012) 등이 있다. 대부분 평가제도의 절차, 평가지표, 평가대상, 순위산출방식 등을 비교분석하여 순위평가 개선방안에 대한 연구논의를 하고 있다. Marginson(2007)은 세계대학 순위평가의 문제점과 정책적 함의 연구를 위해서 ARWU와 THES를 비교하였다. 2개의 세계대학평가는 대학의 여건과 특성 및 규모를 고려하지 않고 있으며, 영어권에 유리하다는 것과 소규모 특성화대학이 소외되고 있는 것을 본질적인 문제를 지적하고 있다. 이영학(2007)은 세계의 주요 순위평가에 대하여 조사 및 비교분석하고 순위평가의 발전방안을 연구, 김성훈 외(2008)는 DEA모형을 통해 측정된 효율성과 대학평가결과와의 관계를 연구, 이정미 외(2008)는 주요국 언론기관 대학순위평가의 영역 및 방법을 대학의 질 개념을 바탕으로 평가함으로써 대학평가의 개선방안을 연구, 신현대 외(2009)는 세계 주요 대학순위 평가제도를 비교분석하고 상대적 효율성을 평가, 이호섭(2011)은 자료포락분석을 통해 대학의 연구 분야 효율성을 비교 연구, 이영학(2011)은 국내외 대학순위평가의 점수산출방법을 비교분석, 남수경 외(2012)는 언론기관 대학순위평가제도의 현황과 특징을 비교분석하였다. 대학 순위평가에 대한 선행연구를 연구의 목적, 분석대상 및 분석방법에 따라 구분하여 제시하면 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 대학 순위평가를 대상으로 한 선행연구

연구자	연구목적	분석대상	분석방법	분석내용
Marginson (2007)	세계 주요 대학순위평가의 문제점과 정책적 함의연구	-ARWU, THES	-질적분석	영어권대학에 유리한 대학평가로 소규모특성화 대학 소외
이영학 (2007)	세계 주요 대학순위평가 비교분석 및 발전방안	-세계대학 순위평가	-질적분석	대학경쟁력, 학술역량, 기타 영역의 방법론적 차이분석
김성훈 외 (2008)	대학종합평가와 상대적 효율성의 관계 규명	-대학종합평가자료	-DEA	61개 대학 대상의 DEA와 대학종합평가의 상관관계분석
이정미 외 (2008)	대학의 질 개념을 바탕으로 언론사 대학순위제도 평가	-언론사 대학순위평가	-질적분석	주요국의 순위평가제도에 대한 평가타당성 검토
신현대 외	세계 주요 대학순위평가	-세계대학 순위평가	-DEA	DEA와 개체간 군집분석을 통

(2009)	비교분석 및 효율성 평가			한 세계대학 순위평가
이호섭 (2011)	대학의 연구 분야 효율성과 세계대학 순위평가 비교	-세계대학 순위평가	-DEA	THE-QS 100위 대학의 규모 수익체증에 대한 연구효율성 평가
이영학 (2011)	대학순위 평가제도의 점수산출 방법 비교	-국내외 대학순위평가	-질적분석	세계대학평가와 중앙일보사평 가에 대한 점수산출 비교분석
남수경 외 (2012)	언론기관 대학순위평가의 현황과 특징 비교	-언론사 대학순위평가	-질적분석	한국, 미국, 영국 언론기관의 쟁점에 대한 향후 개선방안

Ⅲ. 연구 설계

1. 분석대상 및 연구변수

본 연구의 목적은 <표 3> 과 같이 ARWU의 세계대학 평가체제를 비교·분석하고 상대적 효율성을 적용함으로써 세계대학 평가체제의 문제점을 고찰하며 개선방안을 제시하는 것이다. 이를 위해 첫째, 세계대학을 평가하고 있는 대표적 기관인 ARWU가 발표한 평가 결과 간에는 어떠한 상관성이 있는지를 세가지 관점에서 분석하고자 한다. 최근 3년간 국가 및 권역별로 500위 까지 대학 비교, 전체 순위와 6개 평가지표간 상관성 분석, DEA/AP, ARWU의 PCP지표 간 횡단면분석을 통하여 관계성을 살펴본다. 둘째는 세계대학의 연구역량 대상으로 상대적 효율성 평가를 적용하고, 세계대학 평가체제와의 비교·분석을 위해 세계대학 연구역량에 대한 정량적 평가체제인 ARWU의 순위 값과 AP모형을 통해 측정된 상대적 효율성 순위 값을 비교·분석하고자 한다.

〈표 3〉 ARWU 평가체제 분석내용 및 대상

구분	분석대상
국가 및 권역별 비교	·최근 3년간 국가 및 권역별 500위까지의 대학비교 ·권역은 아메리카, 유럽, 오세아니아/아시아, 아프리카 ·국가는 미국, 영국, 한국, 일본 등 43개 나라로 구분
전체순위와 평가지표간의 상관성 분석	·최근 3년간 평가지표와 전체 순위 간 상관성 분석 ·Alumni, Award, HiCi, N&S, PUB, PCP지표분석
AP/PCP와 상관성 분석	·2013년도 ARWU와 DEA/AP, PCP와 상관성 분석 ·DEA/AP의 순위산출 및 참조그룹, Slack값 분석

그리고 세계대학 평가 체제가 결과 위주의 평가로 인해 구체적인 정보제공 및 정

책결정을 제시하지 못하는 한계를 보완하기 위해 세계대학의 연구역량을 대상으로 상대적 효율성 평가방법을 적용하여 ARWU의 100위 이내에 속한 대학들을 비교분석하였다. 이들 대학 중 결측치나 이상치가 존재하는 대학을 제외한 48개 대학을 최종 효율성 분석대상으로 선정하였다. DEA 분석을 위한 투입·산출변수는 DMU에 의해 통제가능·불가능한 요소, 정량적 요소로 분류하여 투입요소는 조직의 비용을, 산출요소는 조직의 편익을 적용하였다(Aigner, Lovell & Schmit, 1977:21-38). 선행 연구인 고등교육기관에 대한 DEA기법의 적용사례를 검토하여 투입변수와 산출변수를 설정하였다. 투입변수는 i) 교원 수, ii) 대학원 학생 수, iii) 운영경비를 산출변수로는 i) Alumni(졸업자 노벨 및 필즈수상자) ii) Award(교원중 노벨 및 필즈 수상자) iii) HiCi(인용지수 상위연구자) iv) N&S(네이처 및 사이언스논문) v) PUB(SCIE, SSCI논문수) vi) PCP(대학규모 대비 성과)를 적용하였다. 투입변수는 DEA의 기본모형인 인적, 물적자원을 적용하였고, 산출변수는 ARWU의 평가지표 값을 반영하였다.

DEA는 투입과 산출변수를 동일하게 적용한 합이면 사용가능하므로 ARWU의 변수값을 대용하였다. DEA 모형을 통한 세계대학 연구역량의 상대적 효율성 평가 분석 후, AP 모형을 통해 초효율성 순위 값을 산정하여 세계대학 학술역량의 순위를 산정하는 ARWU의 평가결과 값과 비교·분석을 수행하였다. 본 연구에서는 상대적 효율성 평가를 위한 투입 및 산출변수를 <표 4>와 같이 구분하여 초효율성 값을 산정하고, 이를 ARWU의 총점 순위와 비교하였다. 본 연구에서의 투입변수는 분석 대상 대학의 2012년 Annual Report, Financial Report 및 해당 대학의 홈페이지에 공시된 자료를 바탕으로 산정하였고, 산출변수는 중국 상해교통대학이 발표한 2013년도 랭킹성적을 적용하였다.

〈표 4〉 AP모형에 의한 초효율성 순위와 ARWU 비교분석 대상

ARWU 순위	DEA 변수	
	투입변수	산출변수
총점 순위	교원 수, 대학원생 수, 운영경비	Alumni, Award, HiCi, N&S PUB, PCP

2. 분석방법

1) 분석기법

세계대학 평가기관인 ARWU의 최근 3년치 평가결과를 비교·분석하기 위해서 Spearman 상관관계분석을 하였다. 상관관계분석을 위해 Minitab 15 프로그램을 사용하였다. 그리고 TOP 500위안에 성적을 내고 있는 43개 국가의 3년 치 자료의 차이점에 대한 내용분석을 하였다. 상대적 효율성 평가를 위해서는 투입변수의 합과 산출변수의 합을 적용한 DEA/AP기법을 실시하였고, 분석 대상 대학들에 대한 상대적 효율성 값과 초효율성 값을 통해 효율적 집단들의 순위를 산정하였다. DEA/AP 모형 분석을 위해서는 Banxia Software Frontier Analyst 4.0 프로그램과 EnPAS(효율성과 생산성분석 프로그램)를 사용하였다.

2) 자료포락분석(Data Envelopment Analysis)

자료포락분석(Data Envelopment Analysis, DEA)은 영리기관의 효율성 평가방법의 문제점을 보완한 비모수적 통계기법이다. DEA분석의 측정기법은 일련의 선형계획법을 각 의사결정단위(Decision Making Unit, DMU)의 투입·산출물에 적용하여 최선의 DMU들을 선별해 내어 최선의 DMU들로부터 프런티어를 구성하고, 각 DMU들이 이러한 프런티어로부터 떨어져 있는 거리를 계산하여 상대적 효율성을 측정하는 것이다. DMU는 투입요소를 결합하여 산출물을 만들어 내는 과정에서 독자적으로 의사결정을 갖는 식별가능한 조직의 단위를 의미하며 DEA분석에서 효율성평가의 기본단위를 지칭하는 것으로 평가를 받는 기관이라 할 수 있다(김건위 외, 2005). 이러한 DEA는 대상 집단을 효율적인 집단과 비효율적인 집단으로 구분한 Ferrell(1957:253-281)의 효율성 개념을 새로이 해석하고 이를 다수 투입물과 다수 산출물과의 비율모형으로 연장한 1970년대 후반 Charnes, Cooper, Rhodes (1978:429-444)에 의해 처음으로 제안된 선형계획기법이다.

Ferrell에 의해 제시된 효율성 개념은 산출물의 가중합을 투입물의 가중합으로 나눈 것으로 효율성을 효율적 집합에서 떨어져 있는 거리로 측정할 수 있다는 생각을 하고 거리개념을 기초로 하는 효율성 측정방법을 제시하였다. 이러한 Ferrell의 단일투입에 대한 단일 산출의 비율적 개념을 Charnes, Cooper, Rhodes가 다수투입의 다수산출 요소를 적용하여 연장시키고 이를 본 따서 CCR모형이라 하였고 이 방법을 DEA라고 하였다. CCR 모형이 의사결정단위의 규모수익이 불변한다는 가정 하에서 효율성을 평가함으로써 규모의 효율성과 순수기술적 효율성을 구분하지 못하는 단점이 있어서 개발한 모형이 Banker, Charnes, Cooper(1984)에 의해 개발된 BCC모형이다.

전통적인 DEA 모형인 CCR모형과 BCC모형의 기본적인 한계는 추정을 통해 나타난 DMU 중 효율성 점수가 1로 나타난 다수의 효율적 DMU들 간의 효율성의 차이를 변별하지 못하는 결정적인 문제가 있다. 이를 보완하기 위해 제시된 대표적인 모형으로 Andersen과 Petersen(1989)이 개발한 AP모형 또는 Super-CCR 모형이다(엄준용, 2011: 36). DEA의 분석결과 “1”의 효율성 값을 가진 것으로 판명된 관측점이 너무 많을 경우 이들 사이의 우열을 가려야 할 경우가 있다. 이 문제를 해결하기 위해 사용되는 방법론이 초효율성 모형이다. 이 모형은 효율적인 DMU들 가운데 초효율성 계산의 대상이 되는 DMU를 효율적 생산변경(production frontier)에서 제외시키고 나머지 DMU들을 이용하여 새로운 생산변경을 생성하여 평가대상 DMU와 새로 생성된 생산변경간의 거리를 계산하여 초효율성 측정치를 도출한다. 그러므로 AP 모형에서 계산된 효율성 측정치는 기존 CCR 모형의 비효율성 측정치와 동일하고 1의 효율성을 가지는 DMU들의 효율성 측정치는 서로 다른 값을 가지게 된다(이정동, 2010).

IV. 분석결과

1. ARWU 평가체제 실증분석

권역별로 세계 Top 500위 대학의 자료를 <표 5>와 같이 분석하였다. 권역별로 2013년도 주요 평가결과를 보면 Top 20위내에는 미국 17개, 유럽 3개로 나타나고 있고, Top 100위내에는 미국 56개, 유럽 33개로 Top 200위내에는 미국 95개, 유럽 75개로 Top 300위내에는 미국 127개, 유럽 126개로 Top 400위내에는 미국 156개 유럽 164개로 Top 500위내에는 미국 182개, 유럽 200개로 전체적으로 미국과 유럽이 차지하는 비중이 최소 76%이상인 것으로 나타났다.

아시아/오세아니아주의 통계를 보면 Top 20위내에는 최근 3년 동안(2011년, 2012년, 2013년) Tokyo대 1개 대학만 포함되었고 TOP 100위내는 11개, Top 200위내는 30개, Top 300위내는 46개, Top 400위내는 78개, Top 500위내는 114개로 100위권 대학의 경우 미국과 유럽과 비교할 때 매우 낮은 점유율(12%)을 나타내고 있다. 아프리카의 경우는 TOP 300위내에 Witwatersrand 1개 대학, TOP 400위내에 2개 대학, TOP 500위내에 4개 대학만 있어 열악한 교육환경을 보여주고 있다.

〈표 5〉 권역별 세계 Top 500위 대학 수

(단위: 년도, 대학수)

구분	Top 20위			Top 100위			Top 200위			Top 300위			Top 400위			Top 500위		
	11년	12년	13년	11년	12년	13년	11년	12년	13년	11년	12년	13년	11년	12년	13년	11년	12년	13년
미국	17	17	17	57	57	56	100	95	95	132	130	127	162	162	156	184	182	182
유럽	3	2	3	34	31	33	75	75	75	123	123	126	158	164	164	204	202	200
아시아 /오세아니아	-	1	-	10	12	11	25	30	30	44	46	46	72	78	78	108	112	114
아프리카	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1	2	2	2	4	4	4
합계	20	20	20	101	100	100	200	200	200	300	300	300	400	400	400	500	500	500

그리고 국가별로 최근 3년간 세계 Top 500위 대학을 분석한 결과로는 43개 국가가 Top 500위내에 이름을 올렸다. 세계 Top 20개 대학에는 미국과 영국을 제외하고는 2012년 일본, 2013년 스위스가 각각 1개 대학씩 이름을 올린 것으로 나타났다. Top 100위내에 미국, 영국, 스위스, 오스트레일리아, 독일, 프랑스, 캐나다, 일본, 네덜란드, 스웨덴, 이스라엘, 덴마크, 벨기에, 노르웨이, 핀란드, 러시아 등 16개 국가, Top 200위내에는 한국의 서울대학교를 포함하여 25개 국가, Top 300위내에는 30개 국가, Top 400위내에는 36개 국가가 포함되었다. 그리고 2011년부터 2013년도에 걸쳐서 ARWU순위에 대하여 각 평가지표 간 Spearman 서열상관관계를 분석한 결과는 〈표 6〉과 같다.

〈표 6〉 ARWU 순위와 지표 간 상관관계

년도	전체 순위와 지표 간 상관성					
2013	N&S (0.922)	HiCi (0.869)	Award (0.837)	Alumni (0.789)	PCP (0.724)	PUB (0.595)
2012	N&S (0.923)	HiCi (0.867)	Award (0.834)	Alumni (0.786)	PCP (0.733)	PUB (0.593)
2011	N&S (0.924)	HiCi (0.868)	Award (0.839)	Alumni (0.766)	PCP (0.723)	PUB (0.593)

N&S 20%(네이처 및 사이언스논문), HiCi 20%(인용지수 상위연구자), Award 20%(교원 중 노벨 및 필즈수상자), Alumni 10%(졸업자 노벨 및 필즈수상자), PCP 10%(대학규모 대비 성과), PUB 20%(SCIE, SSCI논문수)의 가중치를 감안할 때 PUB을 제외하고 가중치가 높은 순으로 ARWU 순위와 강한 정(+)의 상관관계를 갖고 있는 것으로 나타났다. 네이처, 사이언스지 게재 논문수와 ARWU 대학순위간의 상관

계수는 .923으로 유의수준 .001에서 강한 상관관계를 갖고 있는 것으로 나타나 각 대학에서 게재 논문수에 대한 보다 높은 선택과 집중이 향후 순위상승과 밀접한 관계가 있는 것으로 보여진다. 최근 3년간 순위와 지표간 상관관계는 N&S->HiCi->Award->Alumni->PCP->PUB 순으로 정(+)의 상관관계를 나타내고 있어 세계대학평가를 준비하는 대학에서는 상관관계를 고려하여 포트폴리오 전략을 대학마다 재점검하고 수립할 필요성이 있다 할 것이다. 그리고 노벨상 및 필즈메달 수상자수에 대하여 100위내 대학을 분석한 결과, 최근 3년간 Award(교원 중 노벨 및 필즈수상자), Alumni(졸업자 노벨 및 필즈수상자)가 하나도 없는 대학이 세계 100위권에 진입한 대학은 California Davis(40위권)와 Texas A&M대학(90위권)인 것으로 나타나 Top100위내로 진입하기 위해서 노벨상 및 필즈메달 수상자는 매우 중요한 지표임이 확인되었고 노벨상 및 필즈메달 수상자가 없는 대학의 경우는 California Davis와 Texas A&M 대학을 벤치마킹하여 전략을 세울 필요가 있을 것이다.

2. 상대적 효율성 분석

1) 기술통계량

2013년 ARWU의 100위 이내에 산출변수와 투입변수인 교수수, 대학원생수, 운영예산에 대한 48개 대학의 기술통계량은 <표 7>과 같다. 48개 대학의 투입변수에 대한 분석치를 살펴보면 교수수의 경우 최소 300명에서 최대 5,048명으로 규모면에서 큰 차이를 나타내고 있었고, 대학원생수는 최소 1,179명에서 최대 16,516명으

<표 7> 투입 및 산출변수의 기술통계량

(단위: 명, 천 달러, 편수)

	구분	평균	표준편차	최소값	중위수	최대값
투입 변수	교수 수	2,478	1,267	300	2,211	5,048
	대학원생수	8,323	3,735	1,179	7,734	16,516
	운영예산	2,906,058	1,667,587	535,458	2,487,950	7,841,733
산출 변수	Alumni	30.17	21.33	0	25.3	100
	Award	36.63	25.91	0	31.8	100
	Hici	46.74	15.38	24	44.5	100
	N&S	41.85	15.81	18.1	40.05	100
	PUB	59.21	10.93	34	59.05	100
	PCP	34.30	15.77	18	27.85	100

로 14배 차이를 보이고 있다. 운영예산을 보면 California Santabarbara 대학의 5천여억원에서 Copenhagen대학의 8조여원까지 규모경제면에서도 차이가 큼을 알 수 있다. 산출변수를 살펴보면 Alumni와 Award 지표가 가장적인 평균치와 중위수를 보이고 있는 것으로 나타났다.

2) 세계대학의 AP 효율성 및 ARWU 평가 비교측정

대상 대학의 투입 및 산출변수를 적용하여 측정한 효율적인 의사결정단위인 DEA 측정기법에 초효율성 AP모형을 적용한 상대적 효율성 결과는 <표 8>과 같다. 48개 분석 대상 중 5개 대학이 100% 효율성이 있는 것으로 나타났으며 43개 대학은 상대적으로 비효율적인 DMU로 나타났다. 비효율적 DMU는 20~50% 18개, 50~80% 19개, 80~100% 6개로 나타났다. 가장 효율적인 대학은 Caltech으로 초효율성 값은 446.87%로 나타났다. Karolinska Institute대학은 177%로 2위, California Santabarbara, Priceton, Berkeley 순으로 나타났다. Karolinska Institute와 California Santabarbara 대학은 ARWU의 세계순위는 44위, 35위로 순위가 낮은 대학이나 DEA/AP모형을 적용할 경우에는 상위권 2, 3위로 매우 높게 나타나 큰 격차를 보이고 있음을 알 수 있다. ARWU순위와 DEA/AP순위와는 상관관계가 매우 작은 것으로 나타났다(상관 계수 = 0.258). 그러나 DEA/AP순위와 PCP(대학규모대비 연구성과)간에는 상관관계가상대적으로 높은 정(+)의 상관계수 0.571로 나타났다. 규모를 고려한 PCP와 상대적 효율성간의 상관관계는 유사한 방식에 의한 측정값의 결과로 보여진다.

〈표 8〉 AP모형 초효율성 순위와 ARWU 순위 분석결과

DMU	ARWU		DEA/AP	
	순위	PCP	순위	AP
California Institute of Technology	6	1	1	446.80%
Karolinska Institute	44	15	2	177.00%
University of California, Santabarbara	35	13	3	174.20%
Princeton University	7	3	4	169.10%
University of California, Berkeley	3	5	5	116.10%
University of Cambridge	5	6	6	94.00%
University of Oxford	10	9	7	91.60%
McGill University	58	32	8	87.50%
Massachusetts Institute of Technology	4	4	9	85.60%

The Johns Hopkins University	17	26	10	84.60%
Carnegie Mellon University	52	19	11	83.30%
Harvard University	1	2	12	77.10%
University of Minnesota, Twin Cities	29	34	13	77.00%
University of Zurich	60	37	14	75.50%
University College London (UCL)	21	21	15	73.60%
The University of Edinburgh	51	36	16	72.40%
University of California, San Francisco	18	18	17	72.00%
Columbia University	8	20	18	63.60%
University of California, San Diego	14	16	19	61.60%
Stanford University	2	7	20	59.00%
Yale University	11	14	21	58.40%
Swiss Federal Institute of Technology Zurich	20	8	22	58.40%
University of California, Irvine	45	29	23	58.30%
Washington in st.Louis	32	39	24	56.20%
The University of Tokyo	21	25	25	55.30%
University of British Columbia	40	41	26	52.50%
University of California, Davis	47	33	27	52.40%
University of Pittsburgh	61	48	28	51.70%
University of Toronto	28	27	29	50.60%
University of Chicago	9	10	30	50.30%
University of Melbourne	54	30	31	49.30%
Northwestern University	30	28	32	48.40%
Pennsylvania University Park	54	11	33	48.30%
Cornell University	13	12	34	47.80%
Vanderbilt University	49	47	35	47.20%
University of Maryland, College park	38	35	31	45.90%
University of Wisconsin-Madison	19	38	37	45.00%
Duke University	31	43	38	42.50%
New York University (NYU)	27	42	39	40.40%
University of Washington	16	24	40	39.20%
Purdue University - West Lafayette	57	45	41	35.40%
University of California, Los Angeles	12	22	42	35.00%
The University of Manchester	41	40	43	33.30%
University of Pennsylvania	15	44	44	32.40%
Illinois at urbana-Champaign	25	23	45	30.60%
University of Southern California	47	46	46	24.60%
The University of Texas at Austin	36	35	47	24.10%
University of Copenhagen	42	17	48	20.60%

3) 비효율적인 대학의 요소별 잠재가능치

상대적 효율성을 측정하는 것은 각 대학의 자원이 투입과 산출별로 어느 요소가 얼마나 과대투입 혹은 산출되고 있는지를 파악하여 효율적인 의사결정을 하는데 주요 목적이 있다. DEA의 잠재가능치인 Slack값($\text{Target-Actual}/\text{Actual} \times 100$)을 파악한 결과는 <표 9>와 같다. 대표적으로 비효율적인 대학의 요소별 Slack값을 살펴보면, Copenhagen 대학은 교수수, 대학원학생수, 운영예산을 79.4%로 줄여야 하는 것으로 나타났다. 그것은 2,441명의 교수와 8조여원이 되는 예산을 투여해서 얻은 성과물이 너무 적어 나타난 결과이다. Johns Hopkins 대학은 80.9%의 대학원생을 줄여야 하는 것으로 나타났다. 현재 16,516의 대학원생이 연구생산성에 차지하는 비중이 거의 없다는 것을 의미한다. 또한 산출물에서 큰 차이를 보이고 있는 California San Francisco 대학은 동문 중에서 노벨상이나 필드상 수상자가 매우 부족하며, Pittsburgh 대학의 경우도 노벨상이나 필드상 수상자가 매우 부족한 것으로 나타났다. 21개 학문분야별 Highly Cited 연구자수를 의미하는 HiCi의 경우를 보면 Melbourne대학은 46.5점으로 HiCi를 183.9% 높여야 하며, 네이처, 사이언스 지 게재 논문수를 의미하는 N&S의 경우를 보면 Vanderbilt 대학은 현재 26점을 167.2% 이상 향상시켜야 하는 것으로 나타났다. 또한 SCI(E), SSCI 게재 논문수를 의미하는 PUB의 경우를 보면 Stanford 대학은 16.1%를 더 생산해야 하는 것으로 나타났다. PCP의 경우를 보면 Carnegie Mellon대학은 대학규모대비 성과가 매우 부족한 것으로 나타났다.

<표 9> 비효율적인 대학의 요소별 잠재가능치(Slack값)

DMU	효율성	투입지표			산출지표					
		교수	대학원	운영 예산	Alumni	Award	HiCi	N&S	PUB	PCP
Harvard	77.1	-22	-63	-23	0	59	24	0	0	109
Oxford	91.55	-56	-8	-8	0	57	64	23	0	77
Yale	58.43	-41	-42	-42	0	85	25	0	0	138
UCLA	34.96	-65	-65	-65	67	60	35	30	0	215
Cornell	47.84	-52	-52	-52	0	16	3	7	0	94
UCSD	61.57	-51	-38	-38	130	112	24	24	0	183
Pennsylvania	32.37	-72	-68	-68	35	125	34	46	0	163
Washington	39.24	-64	-61	-61	74	131	45	25	0	214
Hopkins	84.56	-15	-81	-47	85	202	107	90	0	456

UCSF	71.96	-72	-28	-28	529483	98	35	35	0	231
Wisconsin	45	-55	-56	-55	0	45	7	0	0	127
Stanford	59.04	-41	-49	-41	82	38	0	0	16	111
SFIT.Zurich	58.39	-67	-42	-42	0	71	72	0	1	30
Tokyo	55.28	-45	-63	-45	8	312	58	0	0	153
UCL	73.6	-55	-27	-26	0	110	84	29	0	102
Urbana	30.61	-69	-69	-69	13	36	17	21	0	140
NYU	40.43	-60	-76	-60	0	59	30	0	0	147
Toronto	50.56	-49	-57	-49	68	190	55	7	0	124
Minnesota	77	-37	-60	-23	0	260	36	48	0	136
Northwestern	48.37	-52	-52	-52	51	110	15	2	0	92
Duke	42.46	-58	-58	-58	179	345	41	39	0	307
Washington	56.18	-61	-44	-44	52	119	52	11	0	168
T.Austin	24.1	-76	-76	-76	132	245	21	44	0	208
Maryland	45.94	-69	-54	-54	9	143	39	36	0	100
MIT	85.64	-14	-59	-14	0	30	18	4	0	72
UBC	52.5	-48	-48	-48	74	210	112	62	0	185
Manchester	33.28	-67	-67	-67	118	88	117	112	0	250
Copenhagen	20.6	-79	-79	-79	70	241	157	91	0	139
UCI	58.25	-42	-42	-42	302215	58	29	34	0	128
USC	24.64	-75	-76	-75	219871	38	13	24	0	125
UCD	52.41	-48	-48	-48	403154	567110	19	48	0	205
Vanderbilt	47.17	-77	-53	-53	138	112	86	167	0	351
Cambridge	93.97	-49	-6	-6	0	28	66	31	4	73
Edinburgh	72.43	-54	-28	-28	0	259	107	22	0	98
Carnegie.M	83.26	-17	-21	-17	0	40	19	74	0	0
Melbourne	49.34	-52	-51	-51	40	325	184	104	0	124
Penns.U.P	48.3	-52	-52	-52	223	571987	23	63	0	242
Purdue	35.42	-70	-65	-65	158	157	103	102	0	266
McGill	87.52	-13	-25	-13	0	485975	72	58	0	91
Zurich	75.45	-25	-36	-25	423	41	47	0	0	85
Pittsburgh	51.69	-66	-48	-48	36	572398	58	131	0	250
Columbia	63.65	-36	-76	-36	0	52	39	34	0	224
Chicago	50.27	-50	-65	-50	0	23	37	27	2	97

V. 결론

세계대학 간 상호 비교평가 하는데 있어서는 좋은 바로미터 역할을 하고 있는 세계대학평가순위체제는 평가항목별로 개선할 사항이 많아 재론되어야 할 부분이 많다. 우선, 지나치게 학술적 연구경쟁력에 의존하고 있어 다양한 교육 및 연구서비스의 질과 수준을 평가하고 있지 못하다는 점이다. 대학경영 및 재정, 교육여건 및 지원체제, 산학연협동연구, 특허 및 지적재산권, 교육 및 사회봉사, 대학설립형태와 규모 등을 고려한 평가가 이뤄지지 못하고 있다. 그러나 세계대학평가는 여러 가지 재론되고 고려하여야 할 부분이 많지만 순기능적 측면도 많아 국제인지도를 갈음하는 평가로 자리매김되고 있다. 세계대학평가기관에서 다루고 있는 고등교육의 국제화에 대한 평가는 교육부에서는 교육프로그램의 국제화, 교육인프라, 외국인 교수, 외국인 학생비율, 노벨상 및 필즈수상자 등을 다루고 있고, 연구부문에서는 국제학술지 SCI(E), SSCI, A&HCI, N&S, HiCi, IF 등을 적용하고 있다.

우리정부에서도 국책사업의 두뇌한국 BK21사업, 대학특성화 CK사업, 산학협력 선도대학(LINC) 등에 40~60%까지 세계대학평가기관의 지표와 유사한 교육·연구의 국제화역량을 지표로 각 대학을 평가하고 있다. 이로 인하여 대학은 국제화영역에 대한 투자를 가속화하고 있고 선택과 집중을 통하여 정부의 재정지원사업과 세계대학평가기관에 대응하고 있다. 대학에서는 정부재정지원의 수월성 확보, 국제사회에 인정을 받기 위해서는 국제화지표 개선을 위해 부단한 노력을 경주하여야 할 것이다. 그리고 정부는 고등교육기관의 국제화 수준을 높이기 위해서 일관된 국제화 방향설정과 학문프로그램 개발, 국제적 공동연구, 국제기구 활용 등을 통하여 대학에게 다양한 정보를 제공하여 대학 스스로 국제화 전략을 수립하고 학술활동 등에 참여할 수 있는 기회를 넓혀 줄 수 있는 기제를 확보하여야 할 것이다.

본 연구는 중국상해교통대학의 ARWU평가 체제에 대한 실증분석을 통해 순위평가 제도의 문제점을 살펴보고, 세계대학 평가체제의 한계를 보완하기 위해 ARWU 평가체제를 대상으로 상대적 효율성 평가방법을 적용하여 분석하였다. 주요 세계대학평가기관과 상대적효율성평가에 대한 비교분석이 이뤄지지 않은 것은 본 연구가 갖는 한계점이라 보여진다. 본 연구결과를 요약하면 첫째, ARWU평가체제에 있어 권역별로 살펴본 결과 Top 100~500위내에 76% 이상이 미국과 유럽 대학들로 나타났다. 둘째, ARWU 순위와 지표간 상관관계를 분석한 결과 순위상관이 가장 높은 변수는 N&S(네이처 및 사이언스지)로 나타났다. 노벨상 및 필즈메달 수상자수에 대하여 100위내 대학을 분석한 결과, 최근 3년간 졸업자와 교원 중에서 노벨상 수상

자가 하나도 없는 대학이 세계 100위권에 진입한 대학은 California Davis(40위권)와 Texas A&M대학(90위권)인 것으로 나타나 Top 100위내로 진입하기 위해서 노벨상 수상자는 매우 중요한 지표임이 확인되었다. 셋째, ARWU(상해교통대)의 100위 이내에 대학의 48개를 DEA/AP모형을 통해 살펴본 결과, 5개 대학이 100% 효율적인 대학으로 나타났고 43개 대학은 상대적으로 비효율적인 DMU로 나타났다. 가장 효율적인 대학은 Caltech으로 초효율성 값은 446.87%, Karolinska Institute, California Santabarbara, Princeton, Berkeley 순으로 나타났다. 다섯째, ARWU순위와 DEA/AP순위와는 상관관계가 매우 적은 것으로 나타났다(상관 계수 = 0.258). 그러나 DEA/AP순위와 PCP(대학규모대비 연구성과)간에는 상관관계가 0.571로 규모를 반영한 효율성면에서는 다소 유의성이 있는 것으로 나타났다. 이것은 투입대비 산출의 상대적 효율성 개념인 DEA와 규모를 반영한 성과라는 측면이 상호유사하여 나타난 결과 값으로 향후 세계대학평가의 기제개발에 활용할 여지가 있음을 보여주고 있다.

상대적 효율성평가인 DEA/AP는 비효율적인 개별대학의 효율성 증대를 위해 종합성과 측정치와 비교대상의 준거집단 정보를 제공함으로써 구조개선에 초점을 두고 있는 반면에 ARWU평가는 논문과 노벨상 중심의 대량산출물에 근간을 두고 있어 대규모대학에 유리한 평가기제를 가지고 있어 많은 한계점을 노정하고 있다. 글로벌 교육·연구력을 비교하는 세계대학평가기관은 평가의 목적과 방향에 대하여 좀 더 명확한 지표개선이 요구되며 대학간 경쟁력강화를 위해 세계대학평가기관의 부단한 노력이 필요로 된다. 또한 현재 한국의 대학들이 200위권에 머물고 있는 현실에 비추어 글로벌 교육·연구 향상을 위해서 우리정부와 대학은 근본적인 개선점을 찾아야 할 것이며 글로벌 교육·연구역량강화, 학생교류확대, 해외거점대학 확보, 해외 협정대상교 확대, 글로벌 환경구축 등 국제화 전략 개발에 대한 정책을 가속화하여야 할 것이다.

참고문헌

- 김건휘·이혜영·박혜옥 (2005). DEA/AHP모형을 통한 행정조직의 상대적 효율성평가: 읍면을 중심으로. 한국지방정부학회 「지방행정연구」, 8(4), 299-316.
- 김성훈·이호섭.(2008). 자료포락분석(DEA) 모형에 따른 대학의 효율성과 대학평가결과 비교. 「교육평가연구」, 제21권 1호, 1-26.

- 김훈호·이수정·박현주·심현기·이정은·신정철. (2010). 세계 대학 순위평가의 문제점에 대한 실증적 연구. 「교육행정학연구」, 28(3), 301-326.
- 나민주·김민희(2005). DEA를 활용한 대학교육의 효율성 제비교. 「교육재정경제연구」, 제14권 2호 pp. 205-237
- 남수경·이기석 (2012). 언론기관 자국 내 대학순위평가의 현황과 쟁점 분석. 「비교교육연구」, 22(5), 99-125.
- 신현대·권기원·서인석. (2009). 세계대학간 상대적 효율성 평가. 「정책분석평가학회보」, 19(4): 95-128.
- 송건섭 외 2인 (2005). 「공공서비스 성과평가와 측정」 대구도서출판 대명
- 이영학 (2007). 대학 순위평가의 비교 연구. 「비교교육연구」, 17(3), 139-165.
- _____ (2011). 대학순위평가의 점수산출방법 비교 연구, 「교육종합연구」, 9(2), 198-217.
- 이정동·오동현 (2010). 효율성 분석이론 DEA, 서울: IB Book.
- 이정미·최정운 (2008). 대학의 질 개념에 근거한 주요국 언론기관 대학순위평가의 문제점 분석. 「교육행정학연구」, 26(3): 301-324.
- 이호섭(2011). 자료포락분석을 이용한 대학학의 연구분야 효율성 국제비교. 「비교교육연구」, 21(2), 127-153
- 육근효·박영강 (2006). 일본지방정부의신공공관리적성과관리시스템도입 사례와 시사점 「일본근대학연구」 14집 191-214.
- 엄준영 (2011). DEA를 활용한 대학원의 효율성분석. 한국교육재정경제학회 「교육재정경제연구」 제20권 2호, 2011, 36 면
- 김봉억 (2005, 9, 2). 노벨상·설문조사로 ‘종합평가’는 무리. 교수신문.
- Ahn, T., Arnold, V., Chanes, A. & Cooper, W.W.(1990). DEA and ratio efficiency analysis for public institutions of higher learning in texas. *Research in Governmental and Nonprofit Accounting, Vol. 5*, 165-185.
- Ahn, T.S., & L. Seiford.(1993). Sensitivity of DEA results to variable sets in a hypothesis test setting. Quorum Books.
- Aigner, D.C. Lovell & Schmidt(1977). Formulation and estimation of stochastic frontier production functions, *Journal of Economics*, 5, 21-38
- Altbach. (2006). The Dilemmas of Ranking, *International Higher Education*, 42, 1-2.
- Andersen, P., & Petersen, N. (1989). A Procedure For Ranking Efficient Unit in DEA. *Management Science*, 39(10): 1261-1264.
- Banker, R., Charnes A., & Cooper, W. (1984). Some Models for Estimating

- Technical and scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis, *Management Science*, 30(9), 1078-1092.
- Barzelay, M., Gaetani, F., Cortazar-Velarde, J. C., & Cejudo, G. (2001). *Research on public management policy change in Latin American Region: conceptual framework, methodological guide and exemplars*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington Dezembro.
- Charnes, A., Cooper W., & Rodes, E. (1978). Measuring the Efficiency of Decision-Making Units, *European Journal of Operational Research*, 2, 429-444.
- Cyrij, T.& R. Green, Summer.(1988). An experiment in the use of data envelopment analysis for evaluating the efficiency of UK university departments of accounting, *Financial Accountability & Management*, 147-162
- Farrell M.J.(1957). The measurement of productivity efficiency, *Journal of the royal statistical society series A: 253-281*
- Hood, C. (1995). The “*New Public Management*” in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, organizations and society*, 20(2), 93-109.
- Johnes. J.(1996). Performance assessment in higher education in britain. *European Journal of Operation Research* 89, 18-33.
- Marginson. (2009). Global University Rankings, *University rankings, diversity, and the new landscape of higher education*, 85-969.
- _____ (2007). Global University Rankings: Implications in general and for Australia, *Journal of Higher Education Policy and Management*, 29(2), 131-142.
- Taylor. P., & Braddock, R. (2007). International University Ranking Systems and the Idea of University Excellence, *Journal of Higher Education Policy and Management*, 29(3), 245-260.

신현대(申鉉大): 2005년에 성균관대학교에서 행정학박사학위를 받고 현재 사회과학/예술대학실장으로 재직 중이며 중앙일보사 자문위원, 한국자치경영평가원 객원전문위원, 도로교통안전관리공단 자문위원을 하고 있다. 주 연구 분야는 교육평가, 대학정책, 발전행정, 성과관리평가이다. 최근 주요논문들은 자료포락분석을 통한 상대적 효율성 평가연구(2006), DEA와 군집분석을 중심으로 한 세계대학간 상대적 효율성 평가연구(2009), 자료포락분석을 이용한 산학협력단의 상대적 효율성 평가(2013), 세계대학평가체제 개선을 위한 실증분석 및 DEA평가모형 적용연구(2013) 등 다수논문을 게재하고 있다(skku0914@skku.edu).

조직 내 인사제도가 노동조합가입의향에 미치는 영향 분석: 공공조직과 민간조직의 노조수단성 비교를 중심으로*

김민영·이대근·박성민

본 논문은 장기간에 걸쳐 지속적으로 하락하고 있는 노조가입자 및 노조가입의향의 감소 요인을 규명하기 위하여 한국노동패널 15차부터 17차까지 3개년도 자료를 이용하여 조직 내 인사제도와 노조수단성이 노조가입의향에 미치는 영향을 공공조직과 민간조직을 구분하여 분석하였다. 분석 결과, 공공조직의 경우 독립변수로 설정하였던 조직 내 인사제도 대부분이 노조가입의향에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 반면, 민간조직의 경우 조직 내 인사제도가 노조가입에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 이는 공공조직과 민간조직에서 운영되고 있는 조직 내 인사제도 현황이 반영된 것으로 보인다. 특히, 민간조직의 경우 3개년도 모두에서 노조수단성이 노조가입에 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다. 이에 현재 만연해있는 민간조직 노조에 대한 부정적인 시각에서 벗어나기 위해서는 노조가 특정 집단의 이익만을 대변하는 것이 아니라 다양성 관리 측면에서 조직 내 관련 정책들을 도입, 운영하는데 노조의 영향력을 행사할 필요성이 있음을 시사한다. 아울러 공공조직의 경우, 노조에 대한 법적, 제도적 보호와 노조의 노력이 민간보다 활발하게 일어나기는 하나, 가입자가 하위직 공무원들로 제한되어 있어 노조가 공공조직의 근로자를 대표하는데 있어 어려움이 존재하기 때문에 노조대표성 확보 차원에서 제도를 개선하기 위한 추가적인 노력이 필요할 것으로 보인다.

[주제어: 노조가입의향, 4대 보험, 친가족 정책, 개인신상지원프로그램, 노조수단성]

1. 서론

우리나라뿐만 아니라 서구 산업국가의 노사관계에서 공통적으로 발견할 수 있는 중요한 변화는 노조가입률이 지속적으로 하락하고 있다는 점이다. 미국, 영국, 일본 등의 주요 산업국가의 노조가입률은 1970년대를 기점으로 급격히 하락하기 시작했

* 본 논문은 1-17차 한국노동패널 학술대회에 제출한 논문임

이 논문은 2013년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2013S1A3A2055042).

으며, 2013년 말을 기준으로 각각 10.8%, 25.4%, 17.8%에 머무르고 있다(OECD, 2015). 한국의 노조가입률은 1989년 18.6%를 기록한 이후, 매년 지속적으로 하락하여 2013년 근로자의 9.9%가 노조에 가입한 것으로 보고되고 있다(OECD, 2015). 노동조합은 '생산의 주체인 노동자들의 대표기관으로서 집단적 노사관계에서 중심적 역할을 수행하는 기관'이다(문영만, 2013). 이처럼, 노동조합은 조직 내부에서 노사관계의 중요한 기능들이 발휘될 수 있는 기틀을 이루기 때문에 노조가입률의 지속적인 감소는 근로자를 대변할 수 있는 노동조합의 영향력 감소와 더불어 대표성을 문제를 야기하여, 근로자들의 사회·경제적 지위하락으로 이어질 것이다(노용진·박우성, 2007; 문영만, 2013). 아울러, 노동조합에 대한 사회의 부정적인 시선과, 단체교섭 및 노사분쟁에서 노동조합의 패배율이 증가하게 되면서 노조가입자 및 노조가입의향의 감소는 심각한 노조 영향력 감소를 초래했고, 노사관계의 틀을 변화시키는 중요한 요인으로 작동할 수 있게 되었다(노용진·박우성, 2007).

세계적으로 노조가입률이 지속적으로 하락하면서 국외연구자들은 노조가입률 감소의 원인을 규명하기 위해 활발한 연구를 진행하였다(Riley, 1997; Charlwood, 2002; Melvina, 2002; Schnabel & Wagner, 2005). 국내에서도 우리나라의 낮은 노조가입률의 결정요인을 분석하기 위한 다수 연구들이 존재하지만(윤진호, 2005; 신은중, 2005; 이시균·김정우 2007; 노용진·박우성, 2007), 탐색적 실증분석 수준에 그치거나, 특정시점의 노조가입의향에 영향을 미치는 요인을 규명한 횡단면 분석이 대부분이다. 기존의 선행연구들과 같이 횡단면 분석을 통한 특정시점의 노조가입 결정요인을 규명하는 것도 중요하지만, 장기간에 걸쳐 지속적으로 하락하고 있는 노조가입의향에 영향을 주는 요인을 밝히는 것도 필요하다(문영만, 2013).

이러한 관점에서 본 연구에서 규명하고자하는 우리나라 공공과 민간조직 구성원들의 노동조합가입의향에 영향을 주는 조직 내 인사제도는 우리나라의 노사관계 전개 방향과 노동조합의 순기능과 관련해서 매우 중요한 토대가 된다고 할 수 있다. 이러한 거시적인 관점과 관련하여 본 연구에서는 기존의 연구들에서 논의된 바 있는 직무만족이나 이직의사와 같은 심리학적 변수 외에 최근 다양성 관리 전략의 일환으로 강조되어 활용되고 있는 조직 내 인사제도가 노동조합 가입의향에 어떤 영향을 미치는지에 대한 실증분석을 시도하고자 한다. 따라서 본 연구는 첫째, 한국노동패널데이터 15~17차 자료(2013 ~ 2015년)의 로짓분석을 통해 노조가입의향에 영향을 미치는 요인을 규명할 것이다. 둘째, 노조가입의향에 영향을 미치는 변수의 경우 조직 내 인사제도(4대 보험, 친가족 정책, 개인신상지원 프로그램)와 노조수단성을 함께 분석할 것이다. 셋째, 분석 대상에 있어 공공조직과 민간조직의

근로자를 구분하여 각각의 노조가입의향의 결정요인을 분석할 것이다. 종합하면, 본 연구는 노조가입의향에 영향을 미치는 요인들을 실증적으로 밝혀냄으로써 근로자 및 사회전반에 노동조합에 대한 긍정적인 인식 제공 및 근로자들의 노조가입률 향상, 노사관계의 균형적인 발전에 기여하는 것을 주요 목적으로 한다.

II. 이론적 배경

1. 노동조합가입의향에 관한 이론적 배경

공공 및 민간조직 구성원들의 노동조합가입의향 결정요인에 대한 논의를 진행하기 위해서는 노조가입의향을 설명하는 이론적 배경에 대한 검토가 선행되어야 한다. 노조가입의향을 지지하는 이론은 심리학에 기초를 둔 부조화 이론, 근로자의 정치적 견해나 이념적 지향을 고려하는 정치·이념적 이론, 경제학에 기초를 둔 기대효용 이론 등 크게 세 가지로 구분된다. 뿐만 아니라 Klandemans(1986)은 앞서의 세 가지 접근법에 상응하는 이론으로 좌절-공격 이론(Frustration-aggression Theory), 합리적 선택이론(Rational Choice Theory), 교환주의적 이론(Interaction Theory)을 제시하였다. 이 이론들 중 정치적·이념적 접근은 조직 구성원들의 노조가입이 경제적 이익보다 근로자의 정치적 신념에 기초한다고 전제하는 이론인데, 본 연구에서 살펴보고자하는 조직 내 인사제도와 노조가입의향 간의 관계는 심리적, 경제적 측면에서 해석하고자 한다. 이에 본 연구에서는 앞서 언급한 정치적·이념적 이론은 깊게 논의하지 않을 것이다. 종합하면, 본 연구에서는 노조가입의향에 관한 이론적 배경을 설명하기 위해 언급되고 있는 부조화 이론, 기대효용 이론에 대해 살펴보고자 한다.

우선, 부조화 이론은 Festinger(1957)의 인지부조화(Cognitive Dissonance)에 이론적 근거를 두고 있으며, 직무불만족과 노조도구성 혹은 수단성의 두 가지 중요 개념으로 이론을 설명하고 있다(Wheeler & McClendon, 1991). 부조화 이론은 먼저 직무불만족을 노조가입의 결정요인으로 제시하고 있다. 구체적으로 조직구성원들은 임금, 근로시간, 근무환경, 고용조건 등의 조직 내 현실적인 근로조건(Experience of Work)과 근로자가 기대하는 이상적인 근로조건(Expectation of Work) 사이의 부조화를 지각하고, 부조화의 차이를 해결하기 위해 근로자의 행위나 행태의 변화를 시도하게 되면서, 노조가입을 고려하게 된다고 주장한다(Kochan, 1980; Charlwood,

2002; 노용진·박우성, 2007). 그러나 Premack & Hunter(1988)는 근로자가 인식하는 부조화 상태에서 노조가입의향이 필요조건이기 하지만 충분조건은 아님을 제시하였다. 이에 노조수단성이 근로조건 불만족과 노조가입의향 간의 관계를 매개하는 변수로서 작동한다고 보았다. 노조수단성은 노조를 통해 원하는 결과물을 성취할 수 있다는 노조의 능력에 대한 노조원들의 지각(Tunrley et al., 2004)를 의미하여, 노조가입의향이 근로자의 부조화 요인을 해결하는 데 도움을 주는 요인으로서 인식되고 있는 개념이다. 선행연구를 살펴보면, Newton&Shore(1992)는 경제적 측면에서 노조수단성에 의해 노조에 가입한다고 보았으며, 이 외의 연구들에서도 노조 가입에 있어 노조수단성이 미치는 영향이 일관되고 명확하게 정(+)의 방향을 나타내고 있었다.(Wheeler&McClendon, 1991; Premack&Hunter, 1988; Montgomery, 1989; Charlwood, 2002).

다음으로 기대효용 이론은 경제학의 한계효용 이론에 근거를 두고 있으며, 조직 구성원은 노조가입이 경제적 효용을 증대시킬 것을 기대하면서 노조에 가입하게 된다고 주장한다(노용진·박우성, 2007). 이 이론은 조직 구성원들을 비용/편익 분석의 결과에 따라 노조에 가입하는 경제적 합리성을 가진 인간으로 가정한다(Farber & Saks, 1980; Cooke, 1983; Florowski & Schuster, 1987). 특히, 기대효용 이론에서도 노조가입의향의 선행요인으로 직무불만족을 제시하고 있지만, 부조화 이론에서 주장하는 것과 같이 직무불만족 변수가 노조가입의향의 촉매제로 작용하고 있지는 않다. 또한, 기대효용 이론에 기초한 선행연구들은 결과변수로서 노조가입의향이라는 개인태도변수가 아닌, 노조가입 행위 또는 노조 승인비율 등의 행태변수가 제시되고 있다(노용진·박우성, 2007).

앞서의 논의들을 통해, 부조화 이론은 노조가입의 요인에 대한 분석에 유리하고, 상대적으로 기대효용 이론은 노조가입에 따른 비용/편익 분석에 유리함을 알 수 있다. 즉, 부조화 이론은 노조가입의 수요 측면에 대한 분석을, 기대효용 이론은 노조가입의 수요와 공급을 분석에 적용할 수 있는 이론적 틀이다(노용진·박우성, 2007). 본 연구는 노조가입 수요 요인 분석에 초점을 두고 있기 때문에, 부조화 이론의 시각에서 조직 구성원의 노조가입의사 결정요인을 해석하고자 한다.

2. 노동조합가입의향에 관한 선행연구

노조가입의향 결정요인에 관한 선행연구로는 김유선(2002), 신은중(2005), 노용진·박우성(2007), 이시균·김정우 (2007), 문영만(2013), Turnley et al.(2004) 등이

있으며, 구체적인 내용은 다음의 <표 1>과 같다. 노조가입의향에 관한 선행연구를 살펴보면 노조가입의 결정요인으로 근로자의 인구통계학적특성 변수, 근로자의 개인태도 및 심리적 변수, 노조유무 및 노조수단성 및 이미지 변수 등 크게 세 가지 유형으로 구분해 볼 수 있다.

<표 1> 노조 가입의향 결정요인에 관한 선행연구

연구자	분석자료	분석방법	종속변수	설명변수(유의미)
김유선 (2002)	한국노동패널 (3차)	Logit	노조가입 의향	성별, 연령(유), 학력(유), 산업(유), 기업규모(유), 기업형태(유), 고용형태(유), 직종, 직무만족도 (유), 사회경제적지위(유)
신은종 (2005)	경제활동 인구조사 (2004)	Probit	노조가입 의향	임금(유), 산업별조직률(유), 직무만족도(유), 연령 (유), 여성, 가구주, 기혼(유), 교육(유), 경력(유)
노용진· 박우성 (2007)	한국노동패널 (8차)	Ordered Logit	노조가입 의향	성별, 연령, 결혼(유), 근속(유), 학력, 직무만족도 (유), 노조수단성(유), 이직의사, 임금, 노조이미지 (유), 노조활동억제, 정치적 태도, 사회적 태도, 노 조경험, 직종, 기업규모, 기업형태(유)
이시균· 김정우 (2007)	한국노동패널 (8차)	Probit	노조가입 의향	성별, 가구주여부(유), 배우자여부(유), 연령(유), 교육, 근속, 산업(유), 직종(유), 기업규모(유), 기 업형태, 비정규직여부, 임금, 부가급여적용여부 (유), 퇴직금여부, 직무만족도(유), 노조유무(유)
문영만 (2013)	한국노동패널 (9~13차)	Logit	노조가입 의향	성별(유), 연령(유), 결혼(유), 학력(유), 고용형태, 기업형태, 사업체 규모(유), 근속년수, 임금(유), 근로시간(유), 고용안정(유), 직무만족도(유), 노조 만족도(유), 생활만족도, 사회경제적지위(유), 이 직의사(유), 산업, 직종, 노조유무
Turnley et al. (2004)	미국 철도회사 근무자	위계적 회귀	노조가입 의향	근무형태(유), 성별, 인종, 근속년수, 노조수단성 (유), 심리적 계약위반(유)

주: 문영만(2013)의 연구를 토대로 저자가 재구성
(유): 분석결과가 유의미함을 의미

<표 1>에 근거하여, 노조가입의향에 관한 선행연구의 결과들을 정리해보면, 대체적으로 인구통계학적특성 변수인 연령은 유의미한 부(-)의 영향을 미치며, 기혼자가 노조가입의향에 정(+)의 영향을 미치는 것을 알 수 있었다. 조직 특성 및 산업·직종 변수는 조직 규모가 클수록, 생산직(기능직, 조립공)이 노조가입의향이 높음을 확인하였다. 뿐만 아니라 객관적 근로조건(임금, 노동시간 등)과 주관적 만족도(직무만족도, 노조수단성, 사회경제적 지위 향상 가능성 등) 변수 중 개인태도요인인 주관적 만족도 변수가 노조가입의향에 통계적으로 유의미한 영향을 주는 것으로

분석되었다. 또한 심리적 계약위반이 노조가입의향과 정(+)의 영향 관계를 가짐을 확인하였다. 본 연구에서 논의된 선행연구들은 노조가입의향의 결정요인을 실증적으로 분석했다는 측면에서 중요한 의미를 가진다. 하지만, 객관적 근로조건 변수를 구성함에 있어 임금, 노동시간, 부가급여적용여부, 퇴직금여부 등의 특성만 다루고 있었다. 또한, 대부분이 연구가 종단연구가 아닌 노조가입률이 급격히 하락한 시점에서 연구한 횡단면 분석에 그치고 있다는 점에서 연구를 한계를 가진다. 이에, 본 연구에서는 기존 연구의 한계를 보완하기 위해, 조직 내에서 제공되고 있는 인사제도(4대 보험, 친가족 정책, 개인신상지원 프로그램)의 지원 현황에 따른 조직 구성원들의 노조가입의향과 노조수단성에 따른 노조가입의향에 대한 영향력을 검증하고자 한다.

3. 연구 가설

본 연구에서는 선행연구들 토대로 노조가입의 결정요인으로서 조직 내 인사제도(4대 보험, 친가족 정책, 개인신상지원 프로그램)와 노조수단성과 노조가입의향 간의 관계를 검증하기 위한 가설을 설정하기 위해 다음과 같은 논의를 진행하고자 한다.

1) 조직 내 인사제도 및 노조수단성과 노조가입의향

조직 내 인사제도는 조직에서 제공되는 4대 보험, 친가족 정책, 개인신상지원 프로그램 등의 요소를 포함한다. 노조가입의향과 관련된 선행연구에서 조직의 제도 및 객관적 근로조건에 따라 조직 구성원의 노조가입의향이 다르게 나타날 수 있음을 확인하였다(표 1) 참조). 이시균(2008)에서는 조직에서 제공되는 부가급여제도가 노조가입의향에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히, 부조화 이론은 노조가입의향과 영향관계에 있는 심리변수에 초점을 맞추고 있다(Kochan 1980; Premack & Hunter, 1988). Kochan(1980)은 노조가입의향의 결정요인을 크게 세 가지로 구분하여 제시하였다. 첫째, 임금, 부가급여, 근로환경 등 객관적 근로조건에 대한 불만족과 조직 내 인사관리제도의 불공정성 지각을 노조가입의향의 선행요인으로 제시한다. 둘째, 직무몰입과 같은 주관적 심리상태가 노조가입의향을 영향을 주는 요인으로 제시된다. 셋째, 노동조합의 편익이 비용을 초과하는 정도로서 노조수단성이 노조가입의향에 영향을 미친다고 주장한다. 따라서 조직 구성원이 인

지하는 직무불만족은 조직이직 혹은 잔류 결정을 통해 노조가입으로 이어지는 분석모형으로 설명된다(Kochan, 1980). 이에 반해, Premack & Hunter(1988)의 연구에서는 노조가입의향 결정요인으로 이직의도에 더 많은 비중을 두고 있다. 또한, 노조가입의향과 관련된 중요한 쟁점 중 하나는 노조가입이 현재의 불만족 상태를 극복하는데 도움이 될 것인가를 판단하는 노조수단성의 역할에 관한 것이다. 연구자들에 따르면, 노조수단성은 구성원의 노조가입의향에 중요한 영향을 주는 요인이며, 이 개념은 개인선택이론에서의 효용으로 해석할 수 있다고 주장한다(Charlwood, 2002; 이시균, 2008). 노조수단성에 대한 믿음이 높을수록 조직 구성원들의 노조가입의향이 높아지는 것을 경험적으로 분석한 연구들이 다수 존재한다(Charlwood, 2002; Schnabel & Wagner, 2005, 2006).

결론적으로 노조가입의향과 관련된 선행연구나 기존의 분석모형에서 조직 내 인사관리제도, 주관적 심리상태, 노조수단성이 가장 보편적으로 활용되고 있음을 알 수 있었다. 이에 본 연구에서는 조직 내 인사관리제도가 공공조직 및 민간조직 구성원들의 노조가입의향에 영향을 줄 것이며, 선행연구에서 제시한 것처럼 노조수단성이 구성원들의 노조가입의향에 영향을 미칠 것으로 가정하여 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 1-1: 공공조직 내에서 4대 보험제도 지원이 많아지면 조직 구성원들의 노조가입의향이 증대할 것이다.

가설 1-2: 민간조직 내에서 4대 보험제도 지원이 많아지면 조직 구성원들의 노조가입의향이 증대할 것이다.

가설 2-1: 공공조직 내에서 친가족 정책 지원이 많아지면 조직 구성원들의 노조가입의향이 증대할 것이다.

가설 2-2: 민간조직 내에서 친가족 정책 지원이 많아지면 조직 구성원들의 노조가입의향이 증대할 것이다.

가설 3-1: 공공조직 내에서 개인신상지원 프로그램 지원이 많아지면 조직 구성원들의 노조가입의향이 증대할 것이다.

가설 3-2: 민간조직 내에서 개인신상지원 프로그램 지원이 많아지면 조직 구성원들의 노조가입의향이 증대할 것이다.

가설 4-1: 공공조직의 노조수단성은 조직 구성원들의 노조가입의향을 증대시킬 것이다.

가설 4-2: 민간조직의 노조수단성은 조직 구성원들의 노조가입의향을 증대시킬 것이다.

2) 노조수단성의 조절효과

공공조직 및 민간조직의 노동조합 역할은 긍정적 혹은 부정적으로 해석될 수 있다. 앞서 언급한 것처럼 긍정적인 측면의 노조수단성은 노조가입의향을 증대시킬 수 있다. 하지만 선행연구들에서는 노조수단성이라는 변수를 노조가입의향에 영향을 주는 독립변수로 간주하였을 뿐, 매개 혹은 조절변수로서 개념으로 인식하지 않았다. 단, 노용진·박우성(2007)의 연구에서 구성원들의 의사결정참여와 노조가입의향 간의 관계를 분석하면서 노조수단성을 매개변수로 상정하였고, 노조수단성의 매개효과를 검증하였다. 특히, 이론적 관점에서 노조수단성의 조절역할을 살펴본다면, 주인-대리인 이론의 적용성은 한층 높아진다. 즉, 다양한 조직 내 인사제도들이 대리인들(노조가입 대상자들의) 욕구와 가치들을 충족하지 못하는 경우(정보의 불균형, 모니터링의 불완전성 등에 의해서) 대리인들은 보다 더욱 적극적으로 노조의 필요성과 수단성에 가치를 부여할 것이고 이로 인하여 노조가입의향에 큰 영향력을 행사할 수 있다고 가정할 수 있다. 따라서 본 연구에서 조직 구성원들의 노조수단성 인식 수준이 조직 내 인사제도와 구성원의 노조가입의향 간의 관계에서 조절효과를 가지는지 탐색적·경험적으로 알아보는 것은 실제적 혹은 이론적으로 중요한 의미를 갖는다고 볼 수 있다. 정리하면, 조직 내에서 4대 보험, 친가족 정책, 개인신상지원 프로그램 등의 지원율이 낮아도, 조직을 대변하는 노조수단성의 편익보다 비용이 높으면, 구성원들의 노조가입의향이 사라지거나 감소할 것이며, 반대로 조직 내에서 4대 보험, 친가족 정책, 개인신상지원 프로그램 등의 지원율이 높아도, 조직을 대변하는 노조수단성의 비용보다 편익이 높으면, 구성원들의 노조가입의향이 증대할 것으로 가정할 수 있다. 이에 다음과 같은 연구가설을 설정하였다.

가설 5-1: 공공조직의 노조수단성은 조직 내 인사제도와 노조가입의향 간의 관계를 조절할 것이다.

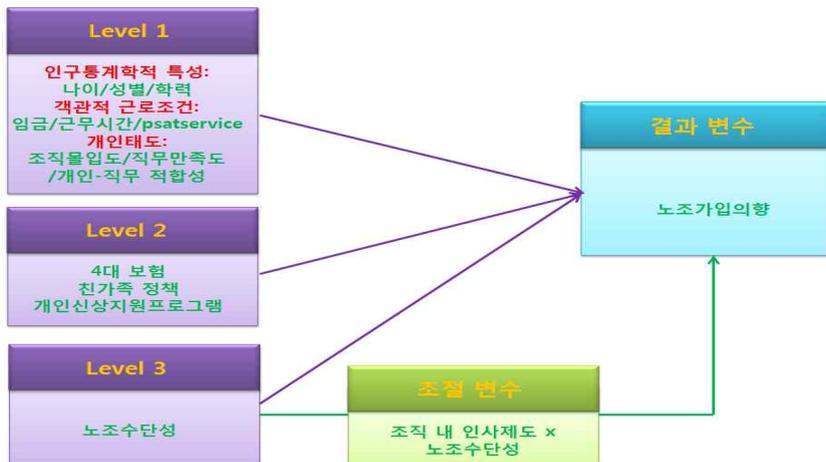
가설 5-2: 민간조직의 노조수단성은 조직 내 인사제도와 노조가입의향 간의 관계를 조절할 것이다.

III. 연구방법

1. 연구 모형

본 연구는 공공 및 민간조직 구성원들의 노조가입의향의 결정요인을 실증적으로 분석하고자 한다. 연구 분석틀은 다음의 <그림 1>과 같다. 선행연구를 토대로 1단계에서는 통제변수로 성별, 나이, 학력, 임금, 근무시간, 근무연한, 조직몰입, 직무만족, 개인-직무 적합성 등 8가지 요인으로 구성하였고, 2단계 독립변수인 조직 내 인사제도는 4대 보험, 친가족 정책, 개인신상지원 프로그램 등 3가지 요인으로 구성하였다. 3단계 독립변수로 노조수단성을 구성하였고, 4단계에서는 노조수단성의 조절효과를 분석하기 위해 조직 내 인사제도와 노조수단성의 상호작용항으로 구성하였다. 마지막으로 종속변수는 조직 구성원들의 노조가입의향으로 구성하였다. 아울러, 이러한 연구 모형을 공공 조직과 민간 조직에 각각 적용하여 영역별 변수 간 차이성 검증과 함께 로짓분석을 통해 변수 간 영향성 검증을 시도했다.

<그림 1> 연구 모형



2. 조작화와 측정

본 연구에 사용된 독립변수는 인구통계학적특성의 경우 성별, 나이, 학력으로 각각 1문항으로 총 3문항으로 구성하고, 객관적 근로조건인 경우 임금, 근무시간, 근

무연한 등 각각 1문항으로 총 3문항으로 구성되었고, 조직 내 인사제도는 4대 보험의 경우 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험의 4문항, 친가족 정책은 출산휴가, 육아휴직, 학비보조, 보육비지원 4문항, 개인신상지원 프로그램은 유급휴가, 병가, 휴업보상, 개인의료상해보험료 등 4문항 등 총 12문항으로 구성하였으며, 노조 수단성은 3문항으로 구성하였다. 그리고 결과변수인 노조가입의향은 1문항으로 구성하였다. 본 연구에서 사용된 구체적인 측정항목 및 척도 구성은 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 구성개념별 측정항목

구성 개념		문 항	척 도	
인구통계 학적 특성 & 객관적 근로조건	나이	① 만 나이	비율척도	
	성별	① 남성 ② 여성	명목척도	
	학력	① 최종 졸업 학력	명목척도	
	임금	① 월 평균 임금 액수	비율척도	
	근무시간	① 주당 평균 근로시간	비율척도	
	근무연한	① 조사년도 - 취업년도	비율척도	
독립 변수	개인 태도	조직몰입도	① 지금 근무하고 있는 직장은 다닐만한 좋은 직장이다. ② 나는 이 직장에 들어온 것을 기쁘게 생각한다. ③ 직장을 찾고 있는 친구가 있으면 나는 이 직장을 추천하고 싶다. ④ 나는 내가 다니고 있는 직장을 다른 사람들에게 자랑할 수 있다. ⑤ 별다른 일이 없는 한 이 직장을 계속 다니고 싶다.	서열척도 (5점 척도)
		직무만족도	① 나는 현재하고 일에 만족하고 있다. ② 나는 현재하고 일을 열정적으로 하고 있다. ③ 나는 현재하고 일을 즐겁게 하고 있다. ④ 나는 현재하고 일을 보람을 느끼면서 하고 있다. ⑤ 별다른 일이 없는 한 현재하고 일을 계속하고 싶다.	
	개인-직무 적합성	① 나의 교육수준과 직무수준이 맞다. ② 나의 기술수준과 직무수준이 맞다.	서열척도 (3점 척도)	
조직 내 인사 제도	4대 보험	① 국민연금 ② 건강보험 ③ 고용보험 ④ 산재보험	명목척도 (제공 & 수혜)	
	친가족 정책	① 출산휴가 ② 육아휴직		

		③ 학비보조 ④ 보육비지원	
	개인신상 지원 프로그램	① 유급휴가 ② 병가 ③ 휴업보상 ④ 개인의료상해보험료	
독립 및 조절 변수	노조수단성	① 노동조합은 고용주의 부당한 대우로부터 근로자들 을 보호하는 데에 도움이 된다. ② 노동조합은 근로자의 고용안정에 도움이 된다. ③ 노동조합은 근로자들의 임금인상에 도움이 된다.	서열척도 (5점 척도)
결과 변수	노조가입 의향	① 노조가입의향	명목척도 (0=없다, 1=있다)

3. 자료수집 및 분석방법

1) 분석 자료

본 연구의 분석 자료는 한국노동패널데이터(KLIPS)¹⁾의 15차(2013년)~17차(2015년) 기간의 3개년도 자료를 사용하였다. 총 3년간의 「한국노동패널」 자료를 토대로 공공 및 민간조직에서 노조에 가입하지 않은 근로자를 분석대상에 포함하였다. 「한국노동패널」은 1998년부터 매년 유사한 조사항목을 중심으로 실시된 종단적 조사로서 보다 합리적이고 정확한 노동시장 및 고용정책의 수립과 평가에 도움을 줄 수 있는 상세한 정보들을 포함하기 있기 때문에 본 연구목적에 적합한 자료라 할 수 있다. 데이터 분석을 위한 연구 대상 추출과정은 다음과 같다. 먼저 14차부터 17차 분석 자료에서 노동조합 미가입자를 응답자로 추출하였으며, 응답자를 대상으로 3차에 걸쳐 노조가입의향을 분석하였다. 따라서 15차는 총 3,777명(공공조직: 261명, 민간조직: 3,516명), 16차는 총 3,886명(공공조직: 263명, 민간조직: 3,623명),

1) 한국노동패널데이터에 대한 조사대상자는 다음과 같다. 개인용 설문지는 조사대상 가구에 속한 만 15세 이상의 모든 가구구성원을 조사대상자로 하고, 가구용 설문지는 조사대상가구의 가구주 혹은 가구주의 배우자를 응답자로 하되 가구주와 그 배우자가 응답을 할 수 없을 경우에는 가구에 관한 정보를 정확히 제공할 수 있는 다른 가구구성원을 응답자로 한다. 조사 대상 가구의 가구원 중 가구주와 그 배우자 및 자녀들과 조사일 현재 경제활동중인 가구원을 우선조사대상으로 하며 우선조사대상 전원에 대한 조사가 성공적으로 이루어진 가구만이 “유효표본 가구”에 포함되는 것을 원칙으로 한다. 단, 실사기간 동안 조사대상 가구에 함께 거주하여도 가정부, 운전기사, 하숙생, 자취생, 친구 등 비가구구성원은 조사대상에서 제외한다.

17차는 총 3,872명(공공조직: 247명, 민간조직: 3,625명)의 응답 자료를 분석에 활용하였으며 일부 문항의 결측값은 EM으로 대체하였다.

2) 분석 방법

본 연구는 한국노동패널 15,16,17차 자료를 바탕으로 실증분석을 진행하였으며 다음과 같은 분석을 진행했다.

첫째, 공공조직과 민간조직의 노조가입의향 선행요인에 대한 시간에 따른 인식 변화를 살펴보기 위해 기초 통계분석을 진행하였고, 공공 및 민간조직 구성원 간의 비교분석을 위해 독립표본 t-test를 실시했다.

둘째, 설문문항에 대한 측정도구의 신뢰도 검증을 위해 내적일관성 분석과, 타당도 검증을 위한 탐색적 요인분석을 실시했다.

셋째, 신뢰도와 타당도가 확보된 자료를 바탕으로 가설검증을 위한 로짓분석을 실시했다. 이를 통해 노조가입의향의 결정요인을 규명했고, 공공 및 민간조직의 유사점과 차이점을 분석했다.

IV. 분석 결과

1. 현황 및 인식

1) 인구통계학적 특성

본 연구의 실증분석에 활용된 표본에 대한 인구통계학적 특성은 <표 3>과 같으며, 15~17차 한국노동패널 설문에 참여한 응답자 특성을 성별, 나이, 학력, 조직형태, 근로시간, 임금으로 구분하여 살펴보았다.

<표 5> 연도별 인구통계학적 특성

2013년	성별	남성	1,693명	조직유형	민간	3,625명
		여성	2,179명			
	나이	10대	11명		공공	247명
		20대	489명			
		30대	1,189명	근로시간	0~9시간	21명

2014년		40대	1,042명		10~19시간	56명	
		50대	752명		20~29시간	154명	
		60대	320명		30~39시간	207명	
		70대	67명		40~49시간	2,608명	
		80대 이상	2명		50~59시간	330명	
	학력	초등학교	282명	임금	60시간 이상	496명	
		중학교	376명		0~99만원	491명	
		고등학교	1,467명		100~199만원	1,640명	
		2년제 전문대	704명		200~299만원	983명	
		4년제	904명		300~399만원	424명	
		대학원석사	118명		400~499만원	183명	
	성별	대학원박사	21명		500만원 이상	151명	
		남성	1,707명		조직유형	민간	3,623명
	나이	여성	2,179명			공공	263명
		10대	8명		근로시간	0~9시간	30명
		20대	447명	10~19시간		62명	
		30대	1,146명	20~29시간		164명	
		40대	1,069명	30~39시간		172명	
50대		779명	40~49시간	2,688명			
60대		349명	50~59시간	332명			
70대		83명	60시간 이상	438명			
80대 이상	5명	0~99만원	467명				
학력	초등학교	289명	임금	100~199만원	1,574명		
	중학교	358명		200~299만원	1,033명		
	고등학교	1,459명		300~399만원	467명		
	2년제 전문대	696명		400~499만원	189명		
	4년제	931명		500만원 이상	156명		
	대학원석사	129명					
2015년	성별	대학원박사	24명		조직유형	민간	3,516명
		남성	2,123명				공공
	나이	여성	1,654명		근로시간		0~9시간
		10대	12명			10~19시간	70명
		20대	391명	20~29시간		162명	
		30대	1,034명	30~39시간		207명	
		40대	1,062명	40~49시간		2,563명	
		50대	819명	50~59시간		303명	
		60대	356명	60시간 이상		436명	
		70대	95명	0~99만원		417명	
	학력	80대 이상	8명	임금	100~199만원	1,483명	
		초등학교	269명		200~299만원	1,049명	
		중학교	343명		300~399만원	460	
		고등학교	1,428명		400~499만원	184명	
		2년제 전문대	692명		500만원 이상	184명	
		4년제	904명				
	대학원석사	118명					
	대학원박사	23명					

2) 조직 내 인사제도

조직 내 인사제도, 즉 4대 보험, 친가족 정책, 개인신상지원 프로그램 제공 및 수혜에 대한 현황은 다음의 <표 4>와 같다. 조직 유형별로 조직 내 인사제도 제공 여부를 비교해서 살펴본 결과 친가족 정책과 개인신상지원 프로그램이 공공조직이 민간조직보다 제공률이 약 2배가량 높은 것으로 나타났다.

<표 4> 조직 내 인사제도 현황

연도	구분		공공조직		민간조직	
			제공	비제공	제공	비제공
2013년	4대 보험	국민연금	164명 (66.4%)	83명 (33.6%)	2423명 (66.8%)	1202명 (33.2%)
		건강보험	181명 (73.3%)	66명 (26.7%)	2553명 (70.4%)	1072명 (29.6%)
		고용보험	174명 (70.4%)	73명 (29.6%)	2513명 (69.3%)	1112명 (30.7%)
		산재보험	167명 (67.6%)	80명 (32.4%)	2470명 (68.1%)	1155명 (31.9%)
	친가족 정책	출산휴가	86명 (34.8%)	161명 (65.2%)	690명 (19.0%)	2935명 (81.0%)
		육아휴직	107명 (43.3%)	140명 (56.7%)	666명 (18.4%)	2959명 (81.6%)
		학비보조	71명 (28.7%)	176명 (71.3%)	426명 (11.8%)	3199명 (88.2%)
		보육비지원	31명 (12.6%)	216명 (87.4%)	163명 (4.5%)	3462명 (95.5%)
	개인신상 지원 프로그램	유급휴가	138명 (55.9%)	109명 (44.1%)	1640명 (45.2%)	1985명 (54.8%)
		병가	120명 (48.6%)	127명 (51.4%)	1207명 (33.3%)	2418명 (66.7%)
		휴업보상	21명 (8.5%)	226명 (91.5%)	156명 (4.3%)	3469명 (95.7%)
		개인의료 상해보험료	7명 (2.8%)	240명 (97.2%)	85명 (2.3%)	3540명 (97.7%)
	2014년	4대 보험	국민연금	175명 (66.5%)	88명 (33.5%)	2436명 (67.2%)
건강보험			197명 (74.9%)	66명 (25.1%)	2591명 (71.5%)	1032명 (28.5%)
고용보험			186명 (70.7%)	77명 (29.3%)	2547명 (70.3%)	1076명 (29.7%)

		산재보험	186명 (70.7%)	77명 (29.3%)	2528명 (69.8%)	1095명 (30.2%)
	친가족 정책	출산휴가	120명 (45.6%)	143명 (54.4%)	757명 (20.9%)	2866명 (79.1%)
		육아휴직	123명 (46.8%)	140명 (53.2%)	738명 (20.4%)	2885명 (79.6%)
		학비보조	88명 (33.5%)	175명 (66.5%)	397명 (11.0%)	3226명 (89.0%)
		보육비지원	43명 (16.3%)	220명 (83.7%)	162명 (4.5%)	3461명 (95.5%)
	개인신상 지원 프로그램	유급휴가	155명 (58.9%)	108명 (41.1%)	1711명 (47.2%)	1912명 (52.8%)
		병가	147명 (55.9%)	116명 (44.1%)	1252명 (34.6%)	2371명 (65.4%)
		휴업보상	33명 (12.5%)	230명 (87.5%)	178명 (4.9%)	3445명 (95.1%)
		개인의료 상해보험료	15명 (5.7%)	248명 (94.3%)	124명 (3.4%)	3499명 (96.6%)
2015년	4대 보험	국민연금	164명 (62.8%)	97명 (37.2%)	2382명 (67.7%)	1134명 (32.3%)
		건강보험	185명 (70.9%)	76명 (29.1%)	2529명 (71.9%)	987명 (28.1%)
		고용보험	179명 (67.4%)	82명 (31.4%)	2511명 (71.4%)	1005명 (28.6%)
		산재보험	176명 (67.4%)	85명 (32.6%)	2505명 (71.2%)	1011명 (28.8%)
	친가족 정책	출산휴가	117명 (44.8%)	144명 (55.2%)	793명 (22.6%)	2723명 (77.4%)
		육아휴직	130명 (49.8%)	131명 (50.2%)	744명 (21.2%)	2772명 (78.8%)
		학비보조	78명 (29.9%)	183명 (70.1%)	411명 (11.7%)	3105명 (88.3%)
		보육비지원	42명 (16.1%)	219명 (83.9%)	153명 (4.4%)	3363명 (95.6%)
	개인신상 지원 프로그램	유급휴가	147명 (56.3%)	114명 (43.7%)	1673명 (47.6%)	1843명 (52.4%)
		병가	136명 (52.1%)	125명 (47.9%)	148명 (4.2%)	3368명 (95.8%)
		휴업보상	28명 (10.7%)	233명 (89.3%)	148명 (4.2%)	3368명 (95.8%)
		개인의료 상해보험료	16명 (6.1%)	245명 (93.9%)	148명 (4.2%)	3368명 (95.8%)

3) 노조수단성 및 노조가입의향

노조수단성 및 노조가입의향에 대한 인식 및 조직 간 차이 검증 결과는 다음의 <표 5>와 같다. 노조수단성의 경우 공공조직 및 민간조직 모두에서 3개년도에 걸쳐 보통(3점) 수준 이상에 머물고 있다고 판단할 수 있다. 또한 조직 간 차이검증 결과에서 모두 조직 간 차이가 통계적으로 유의미한 것으로 나타나 공공조직이 민간조직보다 노조수단성 수준이 더 높음을 확인할 수 있었다. 노조가입의향의 수준은 두 집단 모두 유사한 것으로 확인되었지만, 2개년도(15,17차) 민간조직의 노조가입의향 수준이 공공조직보다 조금 더 높음을 확인할 수 있었다. 또한, 노조가입의향은 공공조직과 민간조직이 유사하게 나타나고 있다.

<표 5> 조직 간 차이검증

연도	구분	공공조직		민간조직		t-test	
		Mean	Std. D	Mean	Std. D	t	Sig
2013년	노조수단성	3.56	.628	3.46	.663	3.275**	.001
	노조가입의향	52명(21.1%)		806명(22.2%)		-	-
2014년	노조수단성	3.53	.621	3.47	.644	1.820+	.069
	노조가입의향	57명(21.7%)		800명(22.1%)		-	-
2015년	노조수단성	3.50	.634	3.41	.616	2.759**	.006
	노조가입의향	40명(15.3%)		639명(18.2%)		-	-

주: +p < 0.1, *p < 0.05, **p < 0.01, ***p < 0.001

2. 가설 검증

<표 6>은 조직에 따른 노조가입의향 결정요인을 살펴보기 위해, 2013년도 노동패널 조사 자료를 바탕으로 공공조직과 민간조직으로 구분하여 노조가입의향 결정요인을 추정한 표이다. 먼저 공공조직 구성원의 노조가입의향에 영향 요인에 대해 살펴보면, 임금이 노조가입의향에 부(-.994배)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 4대 보험 지원에 따라 구성원의 노조가입의향이 1.642배 높아지는 것으로 나타났다. 다음으로 민간조직 구성원의 노조가입의향 영향 요인에 대해 살펴보면, 나이 변수는 노조가입의향에 정(+)의 영향을 미치며, 여성이 남성에 비해 노조가입의향이 .979배 낮은 것을 확인할 수 있었다. 조직몰입도와 직무만족도가 노조가입의향에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 구체적으로 조

직몰입도가 높은 구성원은 노조가입의향이 .634배 낮아지며, 직무만족도가 높은 구성원은 노조가입의향이 1.331배 높아지는 것을 확인하였다. 또한, 친가족 정책 및 개인신상지원 프로그램 지원이 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것을 확인하였다. 구체적으로 친가족 정책 지원은 구성원들의 노조가입의향을 .740배 낮추며, 개인신상지원 프로그램 지원은 구성원들의 노조가입의향을 1.484배 높이는 것으로 나타났다. 또한, 노조수단성에 따라 구성원들의 노조가입의향이 2.404배 높아지는 것을 확인할 수 있었다. 마지막으로 친가족 정책 지원은 노조수단성에 따라 조직 구성원들의 노조가입의향이 1.342배 높아지는 것을 확인할 수 있었다.

〈표 6〉 2013년 노조가입의향 영향요인

	공공조직		민간조직	
	추정계수(p)	승산비	추정계수(p)	승산비
나이	-.023(.242)	.977	.021***	.979
성별	.401(.355)	1.493	.106(.277)	1.112
학력	.214(.342)	1.239	-.027(.554)	.973
임금	-.006*	.994	.000(.783)	1.000
근무시간	.006(.733)	1.006	.001(.860)	1.001
근무연한	-.012(.772)	.988	-.007(.414)	.993
조직몰입도	-1.045(.017)	.352	-.456***	.634
직무만족도	.373(.423)	1.452	.286***	1.331
개인-직무 적합성	.158(.735)	1.171	.014(.901)	1.014
4대 보험(1)	.496*	1.642	.096(.023)	1.100
친가족 정책(2)	-.177(.627)	.838	-.302**	.740
개인신상지원프로그램(3)	.396(.355)	1.485	.394***	1.484
노조수단성(4)	.396(.355)	1.485	.877***	2.404
1 × 4	-.166(.423)	1.181	-.001(.989)	.999
2 × 4	-.015(.973)	.985	.295*	1.342
3 × 4	-.527(.328)	.591	-.182(.126)	.834
상수항	-6.021	.002	-3.403	.000
Chi-square (Change in-2 Log Likelihood)	194.755	.000	306.262	.000
Cox-Snell R-square	.214		.081	
Nagelkerke R-square	.333		.124	

주: +p < 0.1, *p < 0.05, **p < 0.01, ***p < 0.001

〈표 7〉은 조직에 따른 노조가입의향 결정요인을 살펴보기 위해, 2014년도 노동

패널 조사 자료를 바탕으로 공공조직과 민간조직으로 구분하여 노조가입의향 결정 요인을 추정한 표이다. 먼저 공공조직 구성원의 노조가입의향에 영향 요인에 대해 살펴보면, 나이가 노조가입의향에 부(-.965배)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로 나이가 많은 조직 구성원들이 나이가 적은 조직 구성원들에 비해 노조가입의향이 낮음을 확인할 수 있었다. 다음으로 민간조직 구성원의 노조가입의향 영향 요인에 대해 살펴보면, 나이 변수는 노조가입의향에 부의 영향을 미치며, 성별 변수는 노조가입의향에 정의 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 즉, 나이가 많을수록 노조가입의향이 .973배 낮으며, 남성이 여성보다 노조가입의향이 1.289배 높은 것을 확인할 수 있었다. 조직몰입도는 노조가입의향에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 구체적으로 조직몰입도가 높은 구성원은 노조가입의향이 .525배 낮아지는 것을 확인하였다. 또한, 개인신상지원 프로그램 지원이 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것을 확인하였다. 구체적으로 개인신상지원 프로그램은 지원은 구성원들의 노조가입의향을 1.288배 높이는 것으로 나타났다. 또한, 노조수단성에 따라 구성원들의 노조가입의향이 1.927배 높아지는 것을 확인할 수 있었다. 마지막으로 4대 보험 지원은 노조수단성에 따라 조직 구성원들의 노조가입의향이 1.169배 높아지는 것을 확인할 수 있었다.

〈표 7〉 2014년 노조가입의향 영향요인

	공공조직		민간조직	
	추정계수(p)	승산비	추정계수(p)	승산비
나이	-.036*	.965	-.027***	.973
성별	-.310(.427)	.734	.254**	1.289
학력	.060(.736)	1.061	-.150(.002)	.860
임금	-.002(.400)	.998	-.001(.117)	.999
근무시간	.019(.216)	1.020	.012**	1.012
근무연한	-.046(.188)	.955	-.008(.389)	.992
조직몰입도	.115(.792)	1.122	-.644***	.525
직무만족도	-.472(.276)	1.732	.119(.244)	1.127
개인-직무 적합성	.197(.328)	1.218	-.193+	.825
4대 보험(1)	.144(.676)	1.155	.064(.145)	1.066
친가족 정책(2)	-.601(.228)	.548	-.114(.238)	.892
개인신상지원프로그램(3)	.396(.355)	1.485	.253**	1.288
노조수단성(4)	.438(.420)	1.550	.656***	1.927
1 x 4	.065(.770)	1.067	.156**	1.169

2 x 4	-.180(.658)	.835	.150(.188)	1.161
3 x 4	.845(.145)	2.328	-.132(.284)	.876
상수항	-2.662	.417	-.488	.473
Chi-square (Change in-2 Log Likelihood)	53.916	.000	372.031	.000
Cox-Snell R-square	.185		.098	
Nagelkerke R-square	.286		.150	

주: +p < 0.1, *p < 0.05, **p < 0.01, ***p < 0.001

〈표 8〉은 조직에 따른 노조가입의향 결정요인을 살펴보기 위해, 2015년도 노동패널 조사 자료를 바탕으로 공공조직과 민간조직으로 구분하여 노조가입의향 결정요인을 추정한 표이다. 먼저 공공조직 구성원의 노조가입의향에 영향 요인에 대해 살펴보면, 노조수단성에 따라 조직 구성원들의 노조가입의향이 2.713배 높아지는 것을 확인할 수 있었다. 다음으로 민간조직 구성원의 노조가입의향 영향 요인에 대해 살펴보면, 나이 변수는 노조가입의향에 부의 영향을 미치며, 성별 변수는 노조가입의향에 정의 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 즉, 나이가 많을수록 노조가입의향이 .984배 낮으며, 남성이 여성보다 노조가입의향이 1.326배 높은 것을 확인할 수 있었다. 조직몰입도는 노조가입의향에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 구체적으로 조직몰입도가 높은 구성원은 노조가입의향이 .641배 낮아지는 것을 확인하였다. 또한, 4대 보험과 개인신상지원 프로그램 지원이 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것을 확인하였다. 구체적으로 4대 보험 지원은 구성원들의 노조가입의향을 1.156배 높이며, 개인신상지원 프로그램은 지원은 구성원들의 노조가입의향을 1.262배 높이는 것으로 나타났다. 또한, 노조수단성에 따라 구성원들의 노조가입의향이 2.663배 높아지는 것을 확인할 수 있었다.

〈표 8〉 2015년 노조가입의향 영향요인

	공공조직		민간조직	
	추정계수(p)	승산비	추정계수(p)	승산비
나이	-.034(.103)	.967	-.016**	.984
성별	-.218(.592)	.804	.282*	1.326
학력	-.137(.453)	.872	-.075(.143)	.928
임금	.000(.856)	1.000	-.001(.141)	.999
근무시간	.026(.169)	1.026	.003(.529)	1.003
근무연한	-.030(.378)	.970	-.015(.117)	.985

조직몰입도	-.287(.547)	.751	-.445***	.641
직무만족도	.735(.130)	2.086	.054(.642)	1.056
개인-직무 적합성	-.248(.603)	.780	-.263(.038)	.769
4대 보험(1)	-.010(.957)	.990	.145**	1.156
친가족 정책(2)	-.128(.691)	.880	-.151(.121)	.860
개인신상지원프로그램(3)	.116(.794)	1.123	.233*	1.262
노조수단성(4)	.998**	2.713	.980***	2.663
1 × 4	-.166(.417)	.847	.021(.695)	1.022
2 × 4	.146(.736)	1.157	.046(.696)	1.047
3 × 4	-.047(.936)	.954	.127(.328)	1.135
상수항	-4.255	.150	-2.603	.001
Chi-square (Change in-2 Log Likelihood)	22.193	.137	346.517	.000
Cox-Snell R-square		.082		.094
Nagelkerke R-square		.142		.153

주: +p < 0.1, *p < 0.05, **p < 0.01, ***p < 0.001

V. 결론

본 연구는 한국노동패널데이터(15~17차) 자료를 이용하여 공공조직과 민간조직 간의 노조가입의향의 결정요인을 분석하였다. 조직 유형에 따른 노조가입의향의 결정요인을 분석하기 위해 노동조합가입의향을 종속변수로 하는 로짓모형을 사용하였다.

실증분석 결과에서 공공조직 구성원들의 경우 독립변수로 설정된 대부분의 연구 변수들이 노조가입의향에 미치는 영향관계가 의미 있게 나타나지 않았다. 다만, 시간이 흐를수록 노조수단성이 노조가입의향에 영향을 주는 것을 알 수 있었다. 이와 같이 결과들을 다음과 같이 해석해볼 수 있다. 첫째, 독립변수로 설정된 조직 내 인사제도 유무 현황을 살펴보면, 4대 보험을 제외한 친가족 정책 및 개인신상지원 프로그램은 공공조직이 민간조직에 비해 2배 이상 제공하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 공공조직 구성원들이 현재 조직 내 인사제도에 대한 만족 수준이 높으며, 부조화 이론에서 설명하고 있는 것과 같이 구성원의 기대충족으로 인한 노조가입의향이 낮아진 것으로 설명할 수 있다. 인사 관리적 관점에서 볼 때, 한층 정교화된 가정친화적, 일과 삶의 균형적 인사제도들의 도입과 인사혁신 프로세스를 통해 공공조직 구성원들의 만족도와 삶의 질을 높여나감으로써 보다 안정적이고 예

측 가능한 노사 간 관계를 설정해 나갈 수 있다는 결론을 도출할 수 있겠다.

둘째, 공공조직의 노조수단성의 중요성을 확인할 수 있었다. 현재 학계에서는 공무원 노조의 순기능으로 공무원 권익증진, 관리의 민주성과 효율성 증진을 제시하고 있다(유민봉·박성민, 2014). 본 연구의 실증분석 결과에 따르면, 노조의 기능적 수단성에 대한 긍정적 인식은 궁극적으로 노조가입에 있어 적극적인 유인책으로 작용되고 있고 이러한 결과는 공공기관 노조의 정치적 경향성을 대체할 수 있는 기능성, 효율성 중심의 노조관리가 필요함을 보여주고 있다. 현재 공공조직의 노조가 행정의 능률성을 제한하고 실적주의제 근본 가치를 약화시키고 있다는 비판에서 보다 자유로워지기 위해서는 노조의 기능적 순기능을 강조해 나갈 필요가 있다. 마지막으로, 6급 이상의 공무원이 노조가입의향을 가지고 있더라도 노조구성원이 될 수 없는 부분은 공무원 노조가 노조 대표성²⁾에 문제를 내포하고 있다고 해석할 수 있다. 이에, 공무원 노조 구성원들은 노조대표성 격차를 줄이기 위해, 공무원 노조의 단결권 인정 범위에 대한 제도적 제약을 개선해 나가려는 노력이 필요할 것이다.

민간조직의 분석결과를 살펴보면, 조직 내 인사제도와 노조수단성이 노조가입의향에 영향을 미치고 있는 것을 확인할 수 있었다. 이와 같이 결과들을 다음과 같이 해석해볼 수 있다. 첫째, 독립변수로 설정된 조직 내 인사제도 유무 현황을 살펴보면, 4대 보험을 제외한 친가족 정책 및 개인신상지원 프로그램은 민간조직이 제공 수준이 공공조직보다 낮은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 민간조직 구성원들이 현재 조직 내 인사제도에 대한 불만족을 느끼고 있으며, 부조화 이론에서 설명하고 있는 것과 같이 구성원의 기대를 충족시키지 못해 노조가입의향이 높아진 것으로 설명할 수 있다.

둘째, 공공조직에서 뿐만 아니라 민간조직의 노조수단성의 중요성을 확인할 수 있었다. 이에, 민간조직의 노동조합도 정규직과 고임금 구성원들을 위해 운영되는 귀족노조라는 부정적 인식보다는, 현재 민간조직에서 제공 수준이 낮은 다양성 관리 정책들을 도입하고 운영할 수 있도록 노력해야 하며, 이러한 노조활동을 통해 조직 및 사회에 민간조직의 노조에 대한 긍정적 인식을 심어줄 수 있도록 노동조합 구성원들의 노력이 필요하다고 하겠다. 특히, 특정한 대상의 권익을 보호하는 조직이 아닌, 다양성 관리 측면에서 배려되어야 하는 대상의 권익 보호를 위해 운영되는 조직으로 변화되어야 할 것이다. 아울러, 민간조직 구성원의 개인 및 조직 가치 실현의 방법론적 다양성 확보, 일과 삶 균형 정책 활성화 등 보다 적극적인 발전적

2) 노동조합에 대한 수요 혹은 노동조합에 의해 대표되고자 하는 수요가 공급주체인 노동조합에 의해 얼마나 충족되고 있는지를 보여주는 지표(신은중, 2005)

인사관리 시스템의 제도화를 통한 인사제도 혁신 실현 등이 필요하다고 하겠다. 만약 이러한 활동이 선행되지 않는다면 민간조직에서 운영되는 노조에 대한 사회의 선입견과 부정적 인식을 변화시키기는 어려울 것으로 보이며, 민간조직 구성원들의 노조가입률을 증대시킬 수 없을 것이다.

본 연구는 공공조직과 민간조직의 노조가입의향을 분석하였다는 데서 이론적, 실제적 함의를 있음에도 불구하고, 다음과 같은 연구의 한계를 갖는다. 첫째, 본 연구는 실증분석에 있어 2차 자료를 활용하였기 때문에 노조가입의향에 영향을 미치는 주요 인사제도 변수의 제약과 각 조직의 노동조합의 전략적 요인에 대한 분석이 자료의 한계로 인해 적절히 제시되지 못하고 있다. 또한 본 연구에서는 설문조사 방법을 활용하여 응답자로부터 자기보고 방식에 의해 연구변수들을 측정하였기 때문에 동일방법편의(Common Method Bias)가 발생할 수 있다. 이에 추후 연구에서는 패널분석을 통해 동일방법편의 오류를 최소화하고자 한다. 마지막으로, 본 연구는 양적분석을 통해 변수 간 관계를 검증하였으나, 조직 및 사회의 노조에 대한 부정적인 시각으로 인한 연구 변수 측정 시, Social Desirability 오류가 발생할 수 있었을 것이다. 이에 향후 연구에서는 질적 연구를 통해 조직 구성원들의 노조가입의향에 대해 보다 심도 있는 논의를 진행하고자 한다.

참고문헌

- 김유선. (2002). “노조가입 결정요인.” ‘노동경제논집’ 25(1): 23-45.
- 노용진·박우성. (2007). “근로자의 의사결정참여와 노조 가입의사.” ‘산업관계연구’ 17(1): 63-90.
- 문영만. (2013). “노동문제에 대한 통계적 분석: 패널데이터를 이용한 정규직과 비정규직의 노동조합 가입의향 결정요인.” ‘산업노동연구’ 19(2): 127-159.
- 신은중. (2005). “비정규근로자의 노동조합 가입성향과 대표성격차에 관한 경험적 연구.” ‘산업관계연구’ 15(1): 43-72.
- 유민봉·박성민. (2014). 한국인사행정론. 서울: 박영사.
- 윤진호. (2005). “산별로 간다: 기업별노조를 버려야 살 수 있다: 현 시기 산별교섭의 전망과 과제.” ‘노동사회’ 96(단일호): 42-48.
- 이시균·김정우. (2007). “노동조합 가입성향 결정요인과 대표권의 겹.” ‘사회경제평론’ 29(3): 93-132.

- Charlwood, A. (2002). "Why Do Non-union Employees Want to Unionize? Evidence from Britain." *British Journal of Industrial Relations*, 40(3): 463-491.
- Cooke, W. N. (1983). "Determinants of the Outcomes of Union Certification Elections." *Industrial & Labor Relations Review*, 36(3): 402-414.
- Farber, H. S., & Saks, D. H. (1980). "Why Workers Want Unions: The Role of Relative Wages and Job Characteristics." *The Journal of Political Economy*, 88(2): 349-369.
- Florkowski, G., & Schuster, M. (1987). "Predicting the Decisions to Vote and Support Unions in Certification Elections: An Integrated Perspective." *Journal of Labor Research*, 8(2): 191-207.
- Klandermans, B. (1986). "Psychology and Trade Union Participation: Joining, Acting, Quitting." *Journal of Occupational Psychology*, 59(3): 189-204.
- Kochan, T. A. (1980). "Industrial Relations Research: An Agenda for the 1980's." *Monthly Lab. Review*, 103: 20-25.
- Leon, F. (1957). "A Theory of Cognitive Dissonance." Evanston, IL: Row, Peterson.
- Metochi, M. (2002). "The Influence of Leadership and Member Attitudes in Understanding the Nature of Union Participation." *British Journal of Industrial Relations*, 40(1): 87-111.
- Montgomery, R. B. (1989). "The Influence of Attitudes and Normative Pressures on Voting Decisions in a Union Certification Election." *Industrial and Labor Relations Review*, 42(2): 262-279.
- Newton, L. A., & Shore, L. M. (1992). "A Model of Union Membership: Instrumentality, Commitment, and Opposition." *Academy of Management Review*, 17(2): 275-298.
- OECD (2015). "Economic Outlook No 93-September 2015: Labour Force, Forecast." <http://ststs.oecd.org/Index.aspx?queryid=27359>.
- Premack, S. L., & Hunter, J. E. (1988). "Individual Unionization Decisions." *Psychological Bulletin*, 103(2): 223-234.
- Riley, N. M. (1997). "Determinants of Union Membership: A Review." *Labour*, 11(2): 265-301.
- Schnabel, C., & Wagner, J. (2005). "Determinants of Trade Union Membership in West Germany: Evidence from Micro Data, 1980-2000." *Socio-Economic*

Review, 3(1): 1-24.

Schnabel, C., & Wagner, J. (2006). "Who are the Workers Who Never Joined a Union?: Empirical Evidence from Western and Eastern Germany." *Industrielle Beziehungen/The German Journal of Industrial Relations*, 13(2): 118-131.

Turnley, W. H., Bolino, M. C., Lester, S. W., & Bloodgood, J. M. (2004). "The Effects of Psychological Contract Breach on Union Commitment." *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 77(3): 421-428.

George, S., Daniel, G. G., & Jack F. (1991). "The Individual Decision to Unionize", in Wheeler, H. N., & McClendon, J. A. (eds) (p.47-84), *The State of the Unions*, Industrial Relations Research Association.

김민영(金旻映): 제1저자. 성균관대학교 국정전문대학원 박사과정에 재학 중이며, 주요 관심 분야는 NGO 조직인사관리, 전략적 인적자원관리(SHRM), 중국 리더십 등이다. 최근 논문으로는 "Accountability and public service motivation in Korean government agencies" (2015), "The role of leadership behaviors for enhancing organizational effectiveness in the Chinese public sector" (2015), "Exploring the relationship between ethical climate and behavioral outcomes in the Chinese public sector: The mediating roles of affective and cognitive responses" (2015) 등이 있다(minimum19@gmail.com).

이대근(李大根): 제2저자. 성균관대학교 국정전문대학원 석사과정에 재학 중이며, 주요 관심 분야는 인적자원개발(HRD), 전략적 인적자원관리(SHRM) 등이다.

박성민(朴盛民): 교신저자. The University of Georgia에서 행정학 박사학위를 취득하고, 미국 네바다 주립대 (University of Nevada, Las Vegas) 그린스핀 행정대학원에서 조교수로 재직 후 현재 성균관대 행정학과/국정전문대학원에서 부교수 및 공공인재개발연구센터 센터장으로 재직 중이다. 관심분야는 인적자원관리 및 인적자원개발, 인사개혁, 행정관리, 리더십 등이며, 최근의 주요 연구업적으로는 "Accountability and public service motivation in Korean government agencies" (2015), "The role of leadership behaviors for enhancing organizational effectiveness in the Chinese public sector" (2015), "The new public service? Empirical research on job choice motivation in the nonprofit sector" (2015) 등이 있다. 또한 최근 저서로는 *Human Resource Management for Public Organizations: An Essential Guide* (2015), *조직과 인간관계* (2015), *Public Management: A Case Handbook* (2014), *Public Management: A Research Handbook* (2013) 등이 있다(sm28386@skku.edu).

자치단체장에 대한 부패통제와 지배구조의 변화모색: 스칸디나비아 자치단체의 사례가 주는 교훈

박세정

이 연구는 세계적으로 청렴성이 최상위 수준인 스칸디나비아 자치단체의 지배구조를 우리나라의 자치단체와 비교해보고 이를 통해서 정책적 시사점을 얻으려 한다. 구체적으로 덴마크의 코펜하겐 시와 스웨덴의 스톡홀름 시의 사례를 우리나라 서울시와 비교해 본다. 분석결과 스칸디나비아 자치단체의 지배구조의 특징은 철저히 권력의 경합성을 높이는 동시에 권력의 분산과 공유를 강조한다. 두 자치단체 모두 기관 통합형의 기관 구성형태를 가지고 있는데 어느 누구도 권력을 독점적으로 행사할 수 없도록 되어 있다. 집행부의 경우 시장은 일개 국을 관장할 뿐이고, 이 경우에도 정치적 기능에 한정되고 집행적 기능은 전문 행정가에게 위임 된다. 물론 시장은 시장전반의 문제에 관여할 수 있지만 이 경우는 분야별 담당 시장이나 부시장과 권력을 공유해야 한다. 이들은 선출직이며 동시에 총괄 시장과 당적을 달리 하는 경우가 많아 시장이 이들에게 지시나 명령을 할 수 없다. 서로 협의하고 설득하고 이해 시켜야 의사결정이 가능하다. 이에 비해 서울시의 경우는 시장이 집행권의 최고 정점에 있고 집행부 내에서는 어느 누구도 그와 경합할 사람이 없다. 우리나라 자치단체장이 권력을 남용하고 수많은 비리를 유발하는 근본적인 원인이다.

향후 우리나라 단체장의 비리를 최소화하기 위해서는 우선 단체장의 권한을 견제할 장치를 좀 더 보완할 필요가 있다. 예를 들면, 감사관이나 재무관을 의회에서 임명하는 방식이나 더 진일보한 방법은 자치단체들이 자율적으로 기관 통합형을 선택할 수 있도록 해서 단체장을 의회에서 선출하고 동시에 단체장은 순수하게 정치적 기능에 한정시키고 실질적인 집행권은 최고 행정관에게 위임하도록 하는 것이다. 이외에도 선거제도를 바꾸어서 지방단위에서 고착화된 양당제를 다당제로 유도하고 그 결과 어떤 특정 정당이 권력을 독점하지 못하도록 할 필요가 있다.

[주제어: 부패, 권력통제, 스칸디나비아 자치단체, 지방자치단체의 지배구조]

I. 서론

스칸디나비아 국가라고 하면 스칸디나비아 반도에 인접해 있는 국가들을 일컫는

데, 구체적으로 덴마크, 스웨덴, 노르웨이가 여기에 해당된다. 이 3개국은 1인당 국민소득 수준에서도 최 상위권에 속하지만 행복도 평가에서도 늘 최고 상위 10위 안에 들어간다. 이에 비해 이들 국가의 부패수준은 가장 낮은 것으로 조사되고 있다. 국제 투명성 기구가 2014년 조사한 결과를 보면, 이 3개국은 청렴성 면에서 조사 대상 175개국 중 모두 5위권 안에 들었다 (Transparency International, 2014). 구체적으로 덴마크 1위, 스웨덴 4위, 노르웨이 5위였다. 이에 비해 우리나라의 경우는 43위를 차지했다. 상당히 큰 격차라고 생각된다. 이러한 격차는 현실적으로 체감할 수 있다. 2015년 3월 12일 이완구 국무총리가 “부패와의 전면전”을 선포한 것은 우리나라의 현실을 아주 단적으로 보여준 사례라고 할 수 있다. 이에 비해 스칸디나비아 3개국에서는 이미 부패문제는 학계에서 연구대상이 되지 않고 있다. 언론에서도 부정이나 비리문제가 보도되는 것을 접할 수 없다.

자치단체로 초점을 맞춰보면, 스칸디나비아 국가들에서 자치단체장이나 지방의원의 비리나 부정은 사실상 존재하지 않는다. 덴마크의 경우, 지난 10년간 자치단체장이 비리와 연루되어 처벌받은 사례는 없다¹⁾. 지방의원들의 경우도 마찬가지다. 자치단체 내에 징계위원회라는 것이 존재하지 않는다. 직원들의 비리를 감시하고 적발하는 감사기구가 사실상 존재하지 않는다. 유일하게 코펜하겐 시청에 내부감사 부서가 있으나, 이 기구는 외부감사를 지원하기 위한 것이고, 내부 구성원들에게 컨설팅역할을 담당하고 있다²⁾. 이러한 사정은 스웨덴이나 노르웨이도 유사하다.

스칸디나비아 국가들과 우리나라의 청렴도 차이는 어디서 기인하는 것인가? 의미 있는 주제라고 생각되어 연구를 시작하게 되었다. 부연하면, 이 연구에서는 지배구조에 초점을 맞춰 양 집단 간의 차이점을 비교분석하고, 정책적 시사점을 찾아 보고자 한다. 지배구조가 부패를 유발하는 핵심적인 요인 중의 하나로 논의되고 있기 때문이다 (Rose-Ackerman, 1999). 잘 알려진 바와 같이 부패란 사적인 목적을 위해서 공적인 지위를 남용하는 것이다. 그런데 부패는 기본적으로 권력을 남용하는 과정에서 발생하는 것이다. 당연히 부패를 근원적으로 억제하기 위해서는 권력 남용의 여지를 차단할 필요가 있다. 지배구조가 부패통제의 주요한 수단으로 논의되는 이유이다.

지배구조란 권력의 획득과 행사를 좌우하는 기본적인 틀이다. 이들을 어떻게 설계하느냐에 따라 권력의 구도가 달라지고, 이에 따라 권력남용의 여지가 달라진다. 기존의 연구결과를 보면, 지배구조는 공공부문뿐 아니라 민간부문에서도 권력남용

1) Local Government Denmark (2014)

2) City of Copenhagen (2014)

에 영향을 미치는 매우 중요한 요인 중의 하나로 지적되었다(Farber, 2005). 이러한 중요성에도 불구하고, 그동안 부패연구에서 지배구조에 대한 논의는 상대적으로 소홀했던 것으로 생각된다. 또한 정부에서도 부패를 억제하기 위한 방법으로 지배구조에 대한 접근보다는 일시적인 사정이나 처벌의 강도를 높이는 방법, 기관별 청렴도 평가와 같은 방법에 의존해 왔다. 지배구조의 변화 없는 이러한 접근은 부패를 일시적으로 통제할 수 있을지 몰라도 근원적인 대책은 될 수 없다. 자치단체의 경우를 보면, 역대 정부가 들어설 때마다 부패척결을 외쳤지만 민선이후 단체장의 비리나 부정은 여전히 계속되고 있다. 단체장의 20%는 임기 중 사법처리 되고 10%는 뇌물수수나 횡령 등으로 처벌 된다 (박세정, 2010). 세계적으로 매우 이례적인 현상이다. 기존의 부패에 대한 접근이 근원적인 대책이 아니었기 때문이다. 이 연구에서는 지배구조가 그 대표적인 예라고 가정하고 있다. 이와 같은 맥락에서 본 연구는 세계 최고 수준의 청렴성을 가진 스칸디나비아 자치단체의 지배구조를 우리나라 자치단체의 지배구조와 비교분석해서 차이점을 찾아보고 이러한 차이점을 기반으로 단체장의 부패를 통제하기 위한 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 지배구조의 개념, 중요성, 및 형태

지배구조란 말은 다의적으로 사용되나 가장 보편적으로 통용되는 의미는 권력의 획득과 권력의 행사를 통제해서 책임성을 확보하는 시스템이라고 해석된다. 어떤 조직이든 그 조직을 대표할 수 있는 사람들을 선임해야 하며, 이들에게 필요한 권한을 부여하고, 부여한 권한을 통제하고, 이들 간의 관계성을 규율하는 시스템이 필요하다. 이러한 시스템을 지배구조라 정의한다.

민간부문의 경우, 지배구조란 최고 의사결정기구, 집행임원, 이들에 부여된 권한, 주주, 최고 의사결정기구 및 집행임원간의 관계성을 규정하는 내부적 메카니즘(김건식, 2010; 위키 백과, 2015)이라 정의된다. 이러한 지배구조의 성격은 조직의 성과에 지대한 영향을 미친다는 연구결과들이 제시되고 있다 (김학열·최수열·김형석, 2014).

기업의 경우, 결함이 있는 지배구조는 주주들의 이익을 희생시키며, 경영진의 비리나 비윤리적 행위를 유발한다는 연구결과들이 다수 존재 한다(Farber, 2005). 미

국의 엔론은 그 대표적인 사례이다. 한국의 대기업에서 나타나는 각종 불법적인 행위들도 이런 맥락에서 설명될 수 있다. 이에 비해 좋은 지배구조는 경영진의 자기 이익 추구 행위를 감시하고, 억제하며, 조직을 둘러싼 다양한 이해관계자의 이익을 대변하도록 유도한다.

정부 부문에서도 지배구조가 중시되고 있다 (Rose_Acerman, 1999). 그러나 논의는 좀 더 복잡해진다. 정부는 기업에 비해 규모가 크고, 단일 목적을 가지고 있지 않기 때문이다. 정부부문의 지배구조는 사실상 정부형태와 유사하다. 정부형태란 정치권력을 어떻게 획득하고, 이것을 어떻게 나누고, 어떻게 행사하는 가를 규정하기 때문이다. 세계적으로 중앙정부 수준의 정부형태는 대통령제, 내각 책임제, 그리고 이들을 혼합한 형태의 세 가지로 대별할 수 있다. 대통령제는 정부권력을 삼부로 명확히 나누고, 행정부의 수장인 대통령은 일반국민에 의해서 선출되도록 하며, 탄핵에 의하지 않고는 대통령직을 유지 할 수 있다. 대통령은 집행 권력을 행사하며 집행기구의 최 정점에 위치한다. 이러한 집행 권력을 감시하고 입법기능을 수행하는 것이 의회이다. 입법기구와 집행기구는 상호 대등한 위치에 있으며 상호 견제할 수 있는 장치들이 설계되어 있다.

같은 대통령제 하에서도 권력을 어떻게 배분 하느냐에 따라 지배 구조가 조금씩 다를 수 있다. 미국의 경우, 행정부를 견제할 감사기구를 의회소속으로 설계한 반면 우리나라의 경우는 행정부 수반 산하에 두었다. 이러한 차이는 권력구도의 성격을 다르게 한다. 대통령제는 내각제에 비해 정치적인 안정성은 있으나, 책임정치의 구현이 어렵고, 대통령의 독단이 단점으로 지적되고 있다 (Kunicova & Rose-Ackerman, 2005).

내각제는 사실상 2부형태의 정부로 행정부의 수반이 의회에서 선출된다. 집행을 담당하는 각료들은 다수당이나 다수당과 손을 잡은 연립정당출신들이다. 내각은 언제든지 의회에서 불신임을 받으면 물러나야 한다. 이런 면에서 내각제를 채택한 국가의 입법부는 정부에 비해 우월적 위치에 있고, 그래서 최고의사결정기구(supreme authority)라고 불리기도 한다. 내각제는 책임정치를 구현할 수 있는 장점이 있으나 정국불안이라는 단점도 있다 (Coulter, 1987).

대통령제와 내각제 이외에도 정부권력을 지리적으로 어떻게 배분하느냐에 따라 연방제(federal system)와 단방제(unitary system)로 나뉜다. 전자는 정부권력을 중앙과 지방으로 이원화 하는 것으로 상호간의 상당한 독립성을 부여받는다. 만약 양 집단 간의 갈등이 생길 경우는 중앙정부에 우월권을 부여하는 것이 일반적이다. 이에 비해 후자는 헌법상 규정되는 정부는 중앙정부 뿐이고, 중앙정부가 편의상 지방자치

단체를 만들어 일부 권한을 위임하는 시스템이다. 법체계 측면에서 보면, 연방제가 의원적인 법체계를 가지고 있다면 단방제는 일원적 시스템을 가지고 있다 (LeLoup, 1987).

지방행정 단위에서도 지배구조가 다르게 설계될 수 있다. 지방정부의 지배구조는 앞에서 논의된 중앙정부보다도 훨씬 더 다양하고, 복잡한 양상을 가지고 있다. 단순화시켜 논의를 해보면, 지방정부의 지배구조는 크게 기관분리형과 기관통합형으로 나눌 수 있다 (김병준, 2002). 전자는 집행기능과 의결기능을 엄격히 분리하고 양자가 대등한 관계에 있다. 일종의 대통령 중심제와 유사하다고 볼 수 있다. 기관분리형은 다시 행정을 책임질 전문행정가를 두어, 집행기구의 수장을 지원하도록 하고 집행기구의 장은 정치적 기능에 집중하도록 하는 방식과 전문행정가를 두지 않고 시장이 일상적 집행기능도 관장하도록 하는 방식으로 나눌 수 있다 (Nelson & Svava, 2012). 현실적으로는 전자가 세계적으로는 더 우세하다. 기관통합형은 앞에서 논의된 의원적 기구를 일원화하고, 지방정부에 부여된 권력의 최정점에 의회를 두는 것이다. 집행임원의 수는 시장1인으로 한정할 수도 있고, 복수로 해서 시장과 함께 집행을 책임지도록 할 수 있다. 스칸디나비아 국가의 경우는 점차 후자의 경우가 증가하고 있는 추세이다. 예를 들면, 코펜하겐 시에는 7명의 시장이 부문별로 집행 권력을 행사하고 있다. 기관통합형의 경우에도 집행임원을 보좌할 전문행정가를(chief administration officer) 두느냐 그렇지 않느냐에 따라 지배구조의 양상이 달라진다.

2. 지배구조와 부패

지배구조는 기관의 권력관계를 규정하는 가장 근원적인 틀이다. 기존의 연구결과들을 보면, 지배구조를 어떻게 설계하느냐에 따라 기관의 성과가 달라진다. 예를 들어, Olper & Raimondi (2013)의 연구는 비례 대표제와 대통령제가 다수중심주의와 (Majoritarian Democracy) 내각제에 비해서 농업에 대한 공적지원이 좀 더 관대했고, 소비자에게는 상대적으로 인색하였다는 연구결과를 제시했다. 또한 Nelson & Savara (2012)는 혁신적인 프로그램의 채택과 지방정부의 지배구조 유형과의 관계를 분석하였다. 이들은 이 연구에서 의회와 집행부가 통합된 형태의 지방정부가 분리모형보다는 더 혁신 지향적이라는 결과를 제시하고 있다. Krebs & Pelissero (2010)은 집행기구의 장의 힘이 강할수록 혁신성이 떨어진다는 연구결과를 제시한다. 이외에도 지배구조와 경제개발 (Kwon et al., 2009), 생산성 (West and Berman,

1997), 전자정부 제공과의 관계성 (Moon & Morris, 2005)이 분석되었다.

지배구조와 부패의 관계로 초점을 맞추어 보기로 한다. 기존의 선행연구들을 보면, 지배구조라는 용어 대신에 정부형태라는 말을 사용해서 부패와의 관계성을 논의하고 있다. 부패학도들의 일반적인 전제는 권력은 견제되고, 경합이 될수록 그리고 권력이 집합적으로 사용되는 구조일수록 부패의 가능성은 낮아진다는 것이다 (Rose-Ackerman, 1999). 정부형태 중에서 어떤 구조가 부패수준이 높은지, 낮은지를 분석한 연구는 그렇게 많지 않다. 분석의 복잡성 때문이다. Lijphart(2012)는 정부형태와 성과 간의 관계성을 분석하였다. 그는 정부형태를 권력의 집중인가 아니면 공유인가의 관점에서 접근한다. Lijphart에 따르면 다수결 중심주의는 권력을 특정 정치세력에게 집중시키는 것이고 합의주의는 권력을 공유시키는 것이다. 전자는 양대 정당의 국가에서 주로 찾을 수 있고 주로 소선거구제를 택한 나라들이다. 영국과 미국이 대표적인 예다. 이에 비해 합의주의는 주로 다당제 국가이고, 선거구제나 비례대표를 기반으로 하고 있다. 이러한 국가에서는 어느 특정세력이 권력을 독자적으로 행사하기 어렵기 때문에 자연스럽게 연립정부를 구성해서 권력을 공유하게 된다. 따라서 정파 간에 타협과 협의가 필요하게 되고 자연스럽게 합의주의를 촉진시킨다. Lijphart의 연구결과를 보면 권력의 공유를 강조하는 합의주의가 권력의 집중을 기반으로 한 다수결 중심주의 보다 건강한 사회를 만드는데 더 효과적이었다. 부연하면, 사회복지, 환경, 치안, 공동체성 측면에서 더 앞섰다. 합의주의적 정부는 부패를 통제하는데 있어서도 훨씬 더 효과적이었다.

Gerring & Thacker (2004)의 연구도 주목할 필요가 있다. 이들은 단일국가 체제와 의원내각제가 연방제나 대통령 중심제보다 부패수준을 낮출 것이라고 가정한다. 기타 조건은 동일하다고 전제한다. 이 연구는 CPI(Corruption Perception Index)와 KKZ 지수(Kaufman, Kraay and Zoido-Lobaton Measures)를 이용해서 국가의 부패수준과 정부형태와의 관계성을 분석하였는데, 연구결과 단일국가 형태가 연방국가보다 대통령중심제보다는 내각제가 더 부패수준이 낮았다. Kunicova & Rose-Ackerman (2005)도 유사한 연구를 했다. 이들은 선거제도와 정부형태를 연계한 연구를 했는데 이 연구에는 부패수준도 포함되어 있다. 여기에서도 내각제가 대통령제보다 부패수준을 낮춘다는 결과가 제시되고 있다.

내각책임제가 대통령중심제보다 부패방지에 더 효과적이라는 연구결과에 대해서 동의하는 학자들은, 대통령제 하에서는 대통령 1인에 너무 많은 권한이 집중되는데 비해 내각제 하에서는 행정부의 권력이 집합적으로 사용되기 때문이라고 주장한다. 물론 대통령은 의회에 의해서 견제되나 내각제 만큼 강하게 견제될 수 없는 구조이

다. 내각제 하에서 의회는 수상을 정기적으로 의회에 불러 국정현안에 대해서 질의할 수 있고, 추궁할 수 있으며, 심한 경우는 불신임을 할 수 있다. 이에 비해 대통령은 이러한 견제로 부터 비교적 자유롭다. 또한 내각제하에서는 정당의 존재가 강하게 인식되고, 정당의 리더들이 강력한 힘을 가지고 있어서 이들이 늘 정치현장에서 존재감의 경합을 벌인다(Shugart, 1998; Mainwaring, 1995). 이에 비해 대통령제하의 정당의 리더들은 대통령에 비해 존재감이 상대적으로 약하며 정치적 경합의 대상이 되지 못하고, 따라서 부패를 억제하는 수단으로 작용하기 어렵다.

일부에서는 반대의 의견도 제기한다. 대통령제는 내각제에 비해 거시적인 측면에서 정치권력이 분리되고, 분리된 권력 간의 견제가 작동해 부패가 억제될 수 있다고 보는 것이다. 이에 비해 내각제는 의회와 행정부가 사실상 일원화된 구조이다. 대통령제보다는 견제와 균형의 원리가 작동될 수 있는 여지가 적은 것이다. 특히 의회의석의 과반 수 이상을 점유한 당수가 총리가 될 경우 행정권력 뿐 아니라 입법 권력까지 1인이 독점할 수 있는 여지도 생기게 되는 것이다. 이러한 지적과 우려에도 불구하고, 실증적 결과들은 그 반대의 의견을 내놓고 있다.

단일국가 시스템과 연방제 논의에서도 이론적으로는 엇갈린다. 권력분립의 원칙을 강조하는 사람들은 원론적으로 연방제가 부패방지에 더 효과적이라고 주장한다(Coulter, 1987). 연방제는 정부권력을 중앙과 지방으로 나누고, 상호간 견제하도록 만들기 때문이다. 이에 비해 반대의 의견을 주장하는 사람들은 연방제가 중앙과 지방이 독자적인 권력을 행사하기 때문에, 특히 지방 내부적으로 발생하는 비리나 부정에 대해서는 중앙에서 통제하기 어렵다는 것이다. 실제 미국의 부패가 상대적으로 심각한데, 이를 반증하는 것이다 (Rose-Ackerman, 1999)

3. 분석틀

이 연구의 목적은 스칸디나비아 자치단체들의 지배구조를 우리나라 자치단체와 비교해서 분석해보고, 이러한 분석결과로 부터 부패와의 관계성에 대한 정책적 시사점을 도출하는 것이다. 여기서 지배구조라 함은 권력의 획득과 관련된 선거제도, 권력의 배분 및 행사와 관계된 자치단체의 기관구성 형태 (집행기구와 의결기능의 성격을 중심으로)를 의미한다. 선거제도는 권력에 접근하게 만드는 수단이다. 부패를 연구하는 학자들은 선거와 부패는 밀접히 연관되어 있다고 보고 있다. 예를 들면, 후보자 공천과정이 불투명하고 선거비용이 많이 소요 될수록 부정과 비리가 유발될 가능성이 높아진다는 것이다 (LeLoup, 1986). 이와 더불어 선거구의 유형도

논의되고 있다. 예를 들어 소선거구제는 대선거구제 보다 부패 유발 가능성이 높다는 것이다(Rose-Ackerman, 1999). 그 이유는 전자가 후자보다 새로운 인물의 출현을 어렵게 하고 군소정당의 진출을 어렵게 만들기 때문이다. 실제로 소선거구제는 양당제를 고착화시키는 측면이 강하다. 이에 비해 대선거구제를 채택하거나 비례대표의 비율을 높일수록 다당제를 촉진시켜 권력의 경합성을 높이고 이는 부패를 억제하는데 기여한다는 것이다. 이 논문에서는 선거제도와 관련하여 지방정치인을 선출하는 과정에서 정당공천의 여부, 공천의 방식, 본 선거의 성격(선거구의 유형, 지역구중심인가 비례대표 중심인가)을 분석한다. 기관구성형태는 기관 통합형 대 기관 분리형 여부, 집행기구의 장에게 부여된 권한, 집행기구의 권력분화 형태를 분석 한다 (<표 1> 참조).

〈표 1〉 분석틀

지배구조	권력의 획득 (선거제도)	정당공천 여부 정당의 공천방식 본 선거(선거구 유형, 지역구 대 비례대표)
	권력의 배분 및 행사 (기관 구성 형태)	기관통합형 대 기관 분리형 여부 집행기구의 장에게 부여된 권한 집행기구의 권력분화 형태

Ⅲ. 스칸디나비아 국가와 우리나라의 자치단체 지배구조 비교

스칸디나비아 국가는 덴마크, 스웨덴, 노르웨이 3개국을 일컫는다. 이 3개국의 자치단체는 모두 기관통합형의 기관구성형태를 가지고 있고 선거제도 또한 유사한 특성을 가지고 있으나 국가별로 세부적인 형태에서는 약간의 차이가 있다. 이 연구에서는 현실적인 여건을 고려해서 덴마크와 스웨덴의 자치단체 1개씩을 선정해서 사례분석을 한다. 구체적으로 덴마크의 수도 코펜하겐 시와 스웨덴의 수도인 스톡홀름시를 분석한다. 우리나라의 경우는 수도인 서울시를 분석한다. 서울시는 인구 규모면에서 코펜하겐과 스톡홀름에 비교 할 수 없지만 이 논문에서 분석하려고 하는 것은 권력구조이기 때문에 선택을 하였다. 또한 우리나라의 경우는 거시적인 측면에서 자치단체의 기관 구성형태와 선거제도가 전국적으로 동일하기 때문에 굳이 인구규모를 고려 할 필요는 없을 것으로 판단했다. 자료 수집은 참고문헌과 자치단체의 홈페이지, 그리고 면담을 통해서 이루어졌다.

1. 코펜하겐 시

코펜하겐 시는 인구 약 569,000명의 도시로, 덴마크의 수도이자 가장 규모가 큰 자치단체이다. 이 나라에는 자치단체가 98개 있으며, 대부분 인구 100,000이하의 작은 규모의 자치단체들이다 (Statistics Denmark, 2008). 지배구조 측면에서 보면, 자치 단체 간에 약간의 편차는 있으나 대부분 기관 통합형 구조를 가지고 있고, 선거제도는 모두 대선거구제를 택하고 있다는 면에서 공통적이다. 이 나라 자치단체의 지배구조는 중앙정치에 영향을 받은 바 크다. 덴마크의 중앙정부는 이미 오래 전부터 내각제를 채택하고 있다. 앞에서 논의한 바와 같이 내각제의 기본 철학은 민의를 대변하는 의회를 중시하는 것이고, 의회가 집행 권력을 구성하고 통제하도록 하며, 집행 권력은 집합적으로 사용되도록 설계되어 있다. 자치단체도 이와 같은 이 나라의 정치문화에 영향을 받아 기관 통합형의 지배구조를 가지고 있고 코펜하겐 시도 여기서 예외가 아니다. 코펜하겐 시는 이러한 공통적인 특성에서 좀 더 진화된 구조를 가지고 있다. 진화의 방향성은 민주통제를 좀 더 강화하는 것이다. 세부적인 내용을 살펴보기로 한다.

1) 선거제도³⁾

코펜하겐을 대표하는 시의원 총수는 55명이며, 이들은 코펜하겐시를 전체단위로 하는 단일선거구를 통해서 선출된다. 일종의 대선거구제이다. 각 정당은 공천을 통해서 선거에 출마 할 후보자 명부를 작성해서 시 선거관리위원회에 제출한다. 명부에 기재되는 후보자의 수는 55명을 전후로 해서 결정되며, 지지 기반이 강한 정당의 경우는 55명을 초과할 수도 있다. 반대로 군소정당의 경우는 상대적으로 적은 수의 후보자를 제출하는 것이 일반적인 관례이다. 시의원의 공천은 각 정당별로 조금씩 상이하나, 모두 정당공천을 기반으로 하고 있다. 공천은 당원 선거를 통해서 결정되며, 보통 본 선거 6개월 전에 시행된다. 코펜하겐 시의 경우, 시의원에 입후보하려는 사람이 많지 않아 공천경쟁이 치열하지 않다. 일부이기는 하지만 지역에 따라 정당에 따라 지방선거에 나설 후보자를 물색하는데 어려움을 겪고 있고, 때로는 본인이 스스로 자신을 추천하는 경우도 발생한다. 이러한 상황에서 공천을 위한 당원선거나 당원회의는 정당의 공직후보자 명부에 기재 할 순위를 결정할 목적이 더 강하다.

3) Ministry of Economic Affairs and the Interior (2013). Electoral System in Denmark-Local and Regional Elections를 참조함.

정당 간의 경합이 발생하는 본 선거에서는 유권자가 정당에 투표하거나 자신이 선호하는 정당의 후보자 개인에게 투표를 할 수 있다. 선거결과 당선자를 결정하는 과정은 상대적으로 복잡하다. 덴마크의 경우, 국회나 지방선거에 관계없이 당선자 선정과정은 동일하다. 구체적으로 우선 각 정당과 정당 소속의 후보자가 얻은 투표수를 더해서 이것을 기준으로 정당별 의석수를 확정한다. 개별 당선자는 이러한 정당별 의석수가 확정된 후에 이차적으로 결정된다. 코펜하겐 시의원의 선거도 이와 동일하다. 덴마크의 경우 선거규제가 거의 없고 특히 선거자금 규모에 대한 제약이 없다. 그럼에도 불구하고, 선거와 관련한 비용지출은 미미하며, 덴마크의 경우 후보자 개인적 비용의 지출은 거의 없다. 대부분 후원을 받아서 선거비용으로 충당하기 때문이다.

2) 기관구성 형태⁴⁾

코펜하겐 시는 기관통합형의 지배구조를 가지고 있다. 지방정부의 권력을 의회에 일원화 하고, 의회가 집행기구를 구성하고, 이를 감시하도록 하는 시스템이다. 부연하면, 코펜하겐 시의 경우 지방의원 선거가 종료되면 의회가 구성되고, 의회는 의장을 선출한다. 의장은 통상 다수 의석을 차지한 정당의 리더가 되는 것이 관례이다. 참고로 2015년 5월 현재 코펜하겐 시의 정당별 의석은 다음과 같고, 의장은 사회민주당 출신이다 (<표2> 참조).

〈표 2〉 코펜하겐 시 의회의 정당별 의석 수

사회민주당(Social Democrats)	15석
녹색연합당(Red-green Alliance)	11석
자유당 (Liberal Party)	7석
사회자유당 (Social Liberal Party)	7석
사회인민당 (Socialist People's Party)	6석
덴마크인민당 (Danish People's Party)	4석
보수당 (Conservative Party)	3석
자유연합당 (Liberal Alliance)	2석
총	55석

자료: City of Copenhagen(n.d).

의장은 의회를 대표하고, 의회를 주관하지만, 동시에 집행기구의 수장(首長)인 시

4) 코펜하겐 시 기관구성에 대해서는 City of Copenhagen(n.d) 인터넷 자료와 면담을 통해서 자료를 구했음. 시의원 및 아동담당 시장과 면담함.

장이 된다. 이런 면에서 기관 분리형에 비해서 1인에게 권력이 집중된다고 할 수 있다. 그러나 코펜하겐의 집행 권력은 시장 1인 의해서 독점되기 보다는 공유되는 구조를 가지고 있다. 구체적으로, 시의회는 7개의 상임 위원회로 구성되고 (<표3 참조>), 이 위원회가 소관 집행기구의 일상적 행정활동을 관리, 감독한다. 각 위원회의 위원장은 정당별 의석수를 고려해 결정된다. 시장은 자동적으로 위원회 중에서 가장 중요한 위원회인 재무위원회의 장이 된다. 재무위원회는 예산이나 재정문제를 다루는 것에 한정되지 않고, 부서 경계를 뛰어 넘는 전체적인 의제를 다루고, 부서 간의 이해 상충이나 충돌을 조정하는 기능을 수행한다. 코펜하겐 시의 경우 재무위원회는 다른 6개의 위원회 위원장 및 무임소 시의원으로 구성된다. 여기서 시정전반의 문제를 논의한다.

<표 3> 코펜하겐시의 기구도



자료: City of Copenhagen(n.d)

각 위원회는 앞서도 지적했듯이 위원회가 관장하는 실·국을 지휘, 감독한다. 또한 소관 부서로부터 정기적으로 보고 받고, 질의 할 수 있으며, 주요사안에 대해서는 승인권을 갖는다. 특이한 점은 시장은 재무위원회와 이 위원회가 관장하는 부서의 업무 이외에 다른 위원회에 속하는 부서의 업무에 대해서 관여 할 수 없다는 것이다. 예를 들면 사회복지 업무나 청소년 업무에 대해서 시장이 관여할 수 없다. 방법이 있다면 재무위원회를 개최해서 해당 위원장에게 질의 할 수 있고, 이와 관

련한 의제를 설정해서 논의 할 수 있을 뿐이다.

코펜하겐 시의 또 다른 특징은 각 위원회의 위원장으로 하여금 위원회가 관장하는 행정부서의 장이 되도록 제도화하였다는 점이다. 이들의 역할은 소관부서의 일상적 행정활동을 직접 관리, 감독하는 것이다. 코펜하겐에서는 이들을 시장이라고 부른다. 문화여가 부문의 경우, 문화여가 위원회 위원장을 문화여가담당 시장이라고 부른다. 시의회에서 코펜하겐 시장으로 선출된 사람은 총괄시장(Lord Mayor)이라고 부른다. 참고로 총괄시장은 재무국을 관장한다. 부문별 시장의 역할은 담당하는 행정 기능별로 지역 주민들의 의견을 수렴해 시 행정에 직접 반영하고, 정책 아젠다를 발굴해서 관료기구에 제시하고, 시의회가 부여한 임무가 잘 완수되는지 확인, 관리, 감독 하는 것이다. 부문별 시장 제도가 도입된 이유는 총괄 시장이 시정 전반을 지휘 감독하는 것이 너무 광범위 하다고 판단한 것이다. 또한 민주통제 기제를 좀 더 강화하기 위한 목적의 일환이다.

현실적으로 분야 별 시장은 소관 부문의 행정전문가가 아니기 때문에, 이들을 보좌 할 행정 전문가를 두고 있는데, 이들을 편의상 국 단위의 CEO(Chief Executive Officer)라고 부른다. 이들은 관료출신으로 공식적으로는 국장(director)이라고 불린다. 분야별 시장과 국장 모두 전일제 근무 (full time work)를 하고, 역할은 전자가 정치적기능이 강하다면 후자는 집행적 기능을 담당한다고 할 수 있다. 그러나 이러한 구분은 현실적으로 명확하게 하는 것이 어렵다.

지방정부 권력을 의회에 일원화하고, 의회가 집행기구를 구성해서 관리, 감독하는 시스템은 덴마크 자치단체의 공통적인 특징이다. 다만 앞에서 설명한 바와 같이 시장을 제외한 의원의 일부가 집행기능을 직접 담당하면서 전일제로 근무하는 시스템은 이 나라의 대도시에서는 보편적인 현상이다. 앞으로는 더욱 늘어날 전망이다.

2. 스톡홀름 시

스톡홀름 시는 인구 897,000 명의 도시로서 스웨덴의 수도이다. 스웨덴에는 310 개의 자치단체가 있으며 대부분 50,000명 이하의 인구를 가진 작은 규모이다 (Swedish Ministry Of Finance, 2014). 지배구조측면에서 보면 기관통합형의 기관 구성을 가지고 있는데 이는 중앙정부가 채택하고 있는 내각제에 영향을 받은 바 크다. 의원들은 정당 공천제 하에서 대선거구제를 통해서 선출된다. 스톡홀름 시는 가장 큰 자치단체로서 작은 자치단체들 보다는 부분적으로 좀 더 분화된 지배구조를 가지고 있으나 대도시의 지배구조는 대부분 스톡홀름 시와 유사하다.

1) 선거제도⁵⁾

스톡홀름시의 시의원 선거는 덴마크의 코펜하겐 시와 비슷하게 이루어진다. 시의원은 6개의 선거구를 통해서 선출되는데, 1개의 선거구당 보통 15-20명 정도의 의원이 선출되는 대선구이다. 시의원 선거는 정당공천을 기반으로 한다. 각 정당은 선거 3-6개월 전 당원선거를 통해서 시의원 선거에 나설 후보자를 확정한다. 코펜하겐 시와 마찬가지로 시의원 후보자가 되려는 사람이 많지 않아 공천이 매우 경쟁적이지 않고, 이 과정에서 다툼이나 갈등이 표출하는 경우는 드물다. 정당별로 사정이 조금씩 다르지만, 대체로 정당의 후보자 추천위원회가 인종, 성, 나이, 직업 등을 균형적으로 고려해서 지역의 명망 있는 인물을 영입해 당원들의 승인을 받아 후보자 명부를 확정한다.

스웨덴 지방선거는 다른 선거와 동시에 실시된다. 부연하면, 스웨덴 국회의원 선거, 유럽연합의원 선거, 광역의원선거와 지방의원 선거가 늘 동시에 진행 된다 (Swedish Election Authority, 2014). 유권자는 지방의원 선거 시에 자신이 선호하는 정당이나 그 정당의 후보자 개인에 기표할 수 있다. 중요한 것은 정당에 대한 선호도는 반드시 표시되어야 한다는 것이다. 당선인을 확정하는 과정은 덴마크처럼 복잡하다. 단순화시켜 보면, 첫 번째 단계는 정당별 의석 수를 확정짓는 것이다. 유권자는 선호정당이나 특정정당의 개인 후보자를 선택할 수 있고 이러한 유권자의 선택을 집계해서 우선 정당별 지지비율을 계산하고, 이에 따라 정당별 의석수를 확정한다. 중앙정부의 정치인을 선출하는 경우는 정당별 의석수를 확정하는 과정에서 컷오프(cutoff)를 적용하는데, 지방정부 (municipal governments)의 경우는 이러한 규칙이 적용되지 않는다. 정당별 의석수가 확정된 후에는 정당별로 개별 당선인이 확정된다.

2) 기관구성 형태⁶⁾

스톡홀름시의 시의원은 모두 101명으로 모두 당적을 가지고 있다. 이들의 의석 분포는 2014년 선거결과를 기준으로 다음과 같다. <표4>에서 볼 수 있는 바와 같이

5) Swedish Election Authority(2014.9)의 인터넷 자료와 스톡홀름 시의원과의 면담자료를 기초로 함. 면담은 주로 시의원 선거와 관련한 공천과 본 선거에 집중됨. 면담날자. 2015.5.8

6) 스톡홀름시의 기관구성에 관한 내용은 면담과 City of Stockholm(n.d)의 인터넷 자료 활용. 면담은 시의원과의 실시. 2015.5.8.

어느 정당도 과반수를 차지하지 못해서 사회민주당, 녹색당, 좌파당, 여성당이 연립해서 과반수를 형성하고 그에 따른 공동정부를 구성하고 있다. 보수당은 가장 의석이 많음에도 불구하고 과반의석을 구성하는 연립정부 구성에 실패해서 야당 역할을 하고 있다.

〈표 4〉 스톡홀름 시 의회의 정당별 의석분포

보수당 (moderate party)	28
사회민주당(social democrats)	24
녹색당(green party)	16
좌파당(left party)	10
자유당(liberal party)	9
스웨덴 민주당	6
중도파(centre party)	3
여성당	3
기독교민주당(christian democrats)	2
총	101석

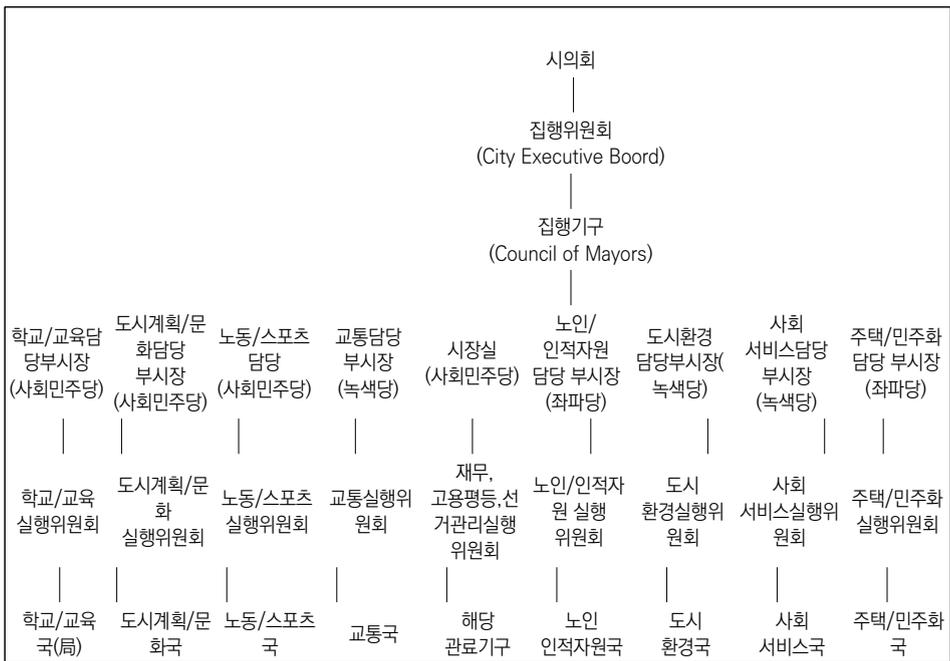
자료: Swedish Election Authority(2014.9.15)

스톡홀름 시의 통치구조는 매우 복잡하게 구성되어 있다. 시의원 선거가 끝나고 나면, 의회가 구성되고 의회는 의장을 선출하는데 통상 과반수를 구성하는 연립정당 중에서 다수 의석을 가진 정당 출신의 의원이 의장이 된다. 의장은 의회를 주재하는 것 이외에는 특별한 권한이 없는 명예직이다. 의회는 시 행정의 지향해야 할 방향과 비전을 설정하고, 전반적인 운영지침과 전략을 수립한다. 또한 세율, 사용자 부과금, 예산 승인, 및 각 실·국의 성과기준 (performance requirements)을 설정한다. 이와 더불어 시정전반을 감시, 감독하는 기능을 수행한다. 스톡홀름 시는 시의회의 이러한 기능을 현실적으로 실현하기 위해서 기업의 이사회와 같은 기능을 수행하는 집행위원회 (City Executive Board)를 두고 있다 (〈표5 참조〉). 이 위원회는 13명으로 구성되며, 모두 시의원이다. 이들은 의회의 정당별 의석수에 비례해서 선임된다. 의회가 주주라면 집행위원회는 이사회에 비유할 수 있다. 이들의 기능은 의회를 대신해서 정치적 결정들이 효과적으로 집행되는지 감시, 감독하는 것이다. 이와 더불어 본회의가 열리게 될 경우 상정해야 할 의안을 준비하는 역할도 여기서 담당한다. 집행위원회는 시장이 주재한다.

시의회는 또한 행정을 직접 지휘·감독하는 집행기구를 구성하는데, 이를 시장위원회 (Council of Myors)라 부른다. 코펜하겐 시의 시장단과 같다. 시장위원회는 일종의 스톡홀름 시의 집행내각이라고 할 수 있다. 이 기구는 시장과 복수의 부시장

으로 구성되는데, 시장은 시장 위원회의 의장이면서 시 행정 전체적인 조율기능을 담당하며, 동시에 재무행정 등 주요기능을 관장한다. 부시장들은 영역별로 실·국을 관리, 감독한다. 이처럼 집행을 담당하는 시장과 부시장은 모두 시의회에서 선출되는 의원들이며, 공동정부를 구성하는 정당 출신들이다. 시장위원회에는 이들 외에도 집행을 직접 담당하지 않는 무임소 부시장들이 있다. 스톡홀름 시의 경우, 현재 시장1명과 8명의 집행 부시장이 있고 4명의 무임소 부시장 있다. 집행을 담당하지 않는 부시장은 야당 출신들이다. 시장과 부시장은 모두 상근자로서 전일제 근무를 하는 사람들이다. 이들의 역할은 시의회가 설정한 목표와 임무가 실제로 잘 집행되도록 일상적으로 관리, 감독하는 역할을 한다. 일반적으로 어느 나라든 자치단체는 선거를 통해서 유권자들의 바램과 염원을 확인하고, 승리하는 정당이 이러한 요구를 반영하도록 노력한다. 스톡홀름 시의 경우 앞에서 설명한 기관 구성방식을 통해서 선거결과 나타난 유권자의 요구를 구현하려고 하는 것이다. 이러한 기관구성 방식이 주민의 뜻을 실현하는데 좀 더 적합하다고 본 것이다. 참고로 스웨덴의 다른 도시들은 부시장이라 부르기 보다는 커미셔너(commissioner)라 부르기도 한다.

〈표 5〉 스톡홀름 시의 기구도



자료: City of Stockholm(n.d)

스톡홀름 시의 경우, 코펜하겐 시와 좀 다른 부분이 있다면 집행을 담당하는 기구가 전통적인 실.국의 개념보다는 위원회의 형태를 통해서 이루어진다는 점이다. 예를 들어, 교통(Traffic Division) 담당 부시장은 산하에 교통실행위원회를 두고 있다. 이 실행위원회는 교통 및 쓰레기 수거 업무를 담당한다. 이처럼 스톡홀름시의 일상적인 행정은 다양한 실행위원회 (committees and boards)를 통해서 이루어지는데, 이러한 위원회를 1차적으로 지휘, 감독하는 권한은 해당위원회의 위원들이다. 실행위원회는 시의원들로 구성되는데, 정당별 의석수에 비례해서 위원이 구성된다. 이들은 행정의 전문가가 아니기 때문에 이들을 보좌할 행정 전문가를 관리자로 임명하고 이들이 실무 공무원들을 지휘한다. 각 부문별 부시장은 이러한 실행위원회를 지휘 감독하는 기능을 수행하는데, 이들 역시 행정 전문가에 의해서 보좌를 받는다.

요약하면, 스톡홀름 시의 기관구성 형태는 매우 복잡한 구조를 가지고 있다. 기관구성에 바탕이 되는 기본정신은 대중통제를 강화하고 권력에 대한 견제와 집합적인 권력행사이다. 좀 다른 각도에서 보면, 능률이라는 가치보다는 민주성을 강조하는 지배구조 설계 방식이다.

3. 서울시

1) 선거제도

서울시는 2014년 기준 인구 986 만 명의 도시로 한국의 수도이다. 한국의 자치단체는 현재 241개가 있고, 대부분이 인구 100,000이하이다 (안정행정통계연보, 2014). 서울시의 경우 의결기구인 의회의 의원과 집행기구의 수장인 시장을 주민이 직접 선출한다. 시장은 서울시 전체를 선거구로 해서 선출되며 의원은 개별 선거구 단위로 1인을 선출하는 지역구 선거와 정당에 대한 선호도를 기준으로 한 비례대표 선거로 선출된다. 서울시의 의원 총수는 105명으로 이 중에서 95명은 지역구를 통해서 10명은 비례대표 선거를 통해서 선출된다. 현재 정당별 구성은 새정치민주연합 소속의원이 76명, 새누리당 소속의원이 28명 무소속이 1명이다.

우리나라의 지방의원 선거는 앞에서 논의한 스칸디나비아 두 도시의 선거에 비해 상대적으로 단순한 편이다. 서울시의 경우 시장과 시의원 후보선정을 정당공천을 기반으로 하고 있다. 공천은 기본적으로 당의 리더 들이 결정한다. 단체장의 경우는 TV 토론이나 유세 후 실시하는 여론조사와 당원투표를 기준으로 후보자가 결정되

고, 의원들의 경우는 여론조사, 인지도, 당에 대한 기여도를 기준으로 후보자를 결정한다. 덴마크나 스웨덴과는 다르게 한국의 단체장이나 지방의원 공천은 지역에 따라 다르다. 서울시의 경우는 단체장 후보가 비교적 공정하게 결정된다고 보여지나, 다른 지역의 경우는 양상이 상당히 다르다. 우리나라의 경우는 지방정치인을 공천하는 규칙이 선거 때마다 달라지는 경우가 종종 발생한다. 이러한 공천규칙을 둘러싼 갈등이 매우 심각하다. 또한 공천기준이 모호하다는 비판도 많다. 선거 때마다 발생하는 심각한 후유증은 이러한 모호함에서 기인한다. 세계적으로 공천과 관련해서 구속되는 사람이 발생하고, 집단시위나 항의사태가 발생하는 사례는 매우 드물고, 특히 앞에서 예로 들은 코펜하겐이나 스톡홀름 시에서는 상상하기 어렵다. 양도시의 공천기준은 수 십년 간 일관성 있게 유지되어 왔고 따라서 갈등이 발생할 여지가 별로 없다. 스칸디나비아 국가의 공천과정은 흡사 축제와 같이 치러진다.

본선거의 경우, 유권자는 단체장 1인과 지방의원 1인을 선출하고, 자신이 선호하는 정당을 선정해야 한다. 단체장과 의원은 누구든 다수표를 얻는 자가 당선된다. 비례대표의 경우는 각 정당별 지지율에 따라 의석수가 확정된다. 한국의 경우는 비례 대표 의석수가 상대적으로 적고, 지역구의 경우 소선거구제를 채택하고 있기 때문에 소수정당이 지방의회에 진출하기는 매우 어렵다. 이러한 구조는 유권자의 다양한 정치적 의사를 좀 더 정확하게 구현하는 것을 어렵게 한다.

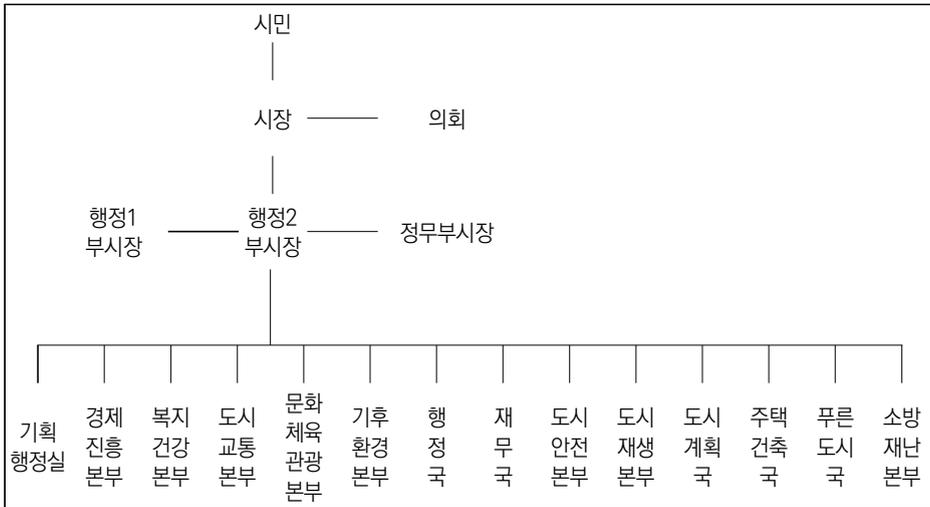
2) 기관구성 형태

서울시의 기관구성은 기관분리형이다. 의회와 집행기구가 시민으로 부터 위임받은 권력을 나누어 가진 형태이다. 이는 중앙정부의 대통령중심제와 유사하다. 의회는 최고의결기구이자 입법기능을 담당하며 집행기구를 감시하고, 견제하는 역할을 담당한다. 또한 집행기구가 사용할 예산을 심의, 의결하며 정기적으로 집행부의 간부를 의회에 출석시켜 시정에 대한 질의를 할 수 있으며, 행정사무감사를 실시할 수 있다.

이에 비해 시장은 집행권을 갖는다. 코펜하겐이나 스톡홀름 시와 같은 기관통합형에서는 집행부가 의회에 종속적인 위치에 있는 것에 비해, 서울시의 경우는 집행부와 의결기구가 동등한 위치에 있다 (<표 6>참조). 단체장은 자신의 소신에 따라 집행기구를 이끌어 갈 수 있다. 서울시장은 스칸디나비아 국가의 단체장에 비해 막대한 권한을 가지고 있다. 그는 집행 권력에 대해서 어느 누구와도 경합을 하지 않는 집행기구 지휘체계의 최고 정점에 있다. 사실상 권력을 독점하고 있는 것이다.

이에 비해 코펜하겐시의 경우 시장은 그가 직접 관장하는 재무국의 경우에만 독자적으로 의사결정을 행할 수 있지만 다른 부문의 경우는 관여할 수 없다. 또한 시정 전체에 관계된 사안에 대해서는 부문별 시장들과 협의해서 의사결정을 해야 하는데, 각 영역을 담당하는 시장들이 선거로 당선된 사람들이고 대부분 총괄시장과는 다른 당적을 가지고 있어 지시나 명령을 할 수 없다. 리더십을 발휘해야만 한다. 코펜하겐이나 스톡홀름시의 집행기구가 수평적 구조라면 서울시의 경우는 매우 수직적인 구조이다. 집행부 내에 견제와 균형의 기제가 없는 것이다.

〈표 6〉 서울시의 기구도



자료: 서울특별시(2015)

미국의 자치 단체 중에는 서울시와 같은 기관분리형을 선택한 경우가 있지만, 그 내부의 권력구도를 보면 단체장을 견제하기 위해 집행기구 내에 감사관을 의회해서 임명하거나 선출하는 경우, 재무관을 선출직으로 설계한 사례도 있다. 한국의 경우는 어떤 자치단체도 단체장을 견제하기 위한 내부적 기제가 설계 되어있지 않다. 이런 면에서 한국의 자치단체장이 막강한 권력을 가진 “절대군주”에 비유되는 것이다.

인사권의 경우가 대표적인 예다. 서울시장은 직원을 채용하고, 전보하고, 승진시키는 권한을 가지고 있다. 형식적으로는 부단체장이 인사권을 행사하게 되어 있으나, 부단체장에 대한 인사권을 단체장이 쥐고 있기 때문에 부단체장은 현실적으로 단체장의 뜻을 따를 수밖에 없는 구조이다. 부단체장의 종속성 때문이다. 한국의

모든 자치단체가 이런 면에서 유사하다. 단체장이 가진 인사에 대한 권한은 긍정적으로 보면 시장의 리더십을 발휘하는데 도움이 되지만, 불합리한 지시와 명령에 거부할 수 없게 만드는 치명적인 단점으로 작용한다. 단체장이 유발한 부당한 승진결정, 공사발주와 관련한 비리, 전시적인 축제나 행사, 편법 예산 지출 등은 사실 인사권의 독점 때문에 나타나는 것이다.

이에 비해, 앞에서 논의한 코펜하겐 시나 스톡홀름 시의 경우 인사권은 철저히 분산되어 있으며, 때로는 집합적으로 행사된다. 코펜하겐 시의 경우, 총괄 시장을 보좌하는 최고행정관은 총괄 시장이 추천해서 시장 단이 적격성을 논의해서 승인해야 하며, 최종적으로 시의회에서 승인을 해야 한다. 기타 실.국의 간부들은 해당 시장들이 추천해서 관련된 상임위의 승인과 시의회의 승인을 득해서 채용이 된다. 이러한 간부들을 편의상 CEO라고 부르는데, 한국의 경우에 실, 국장에 해당되는 사람들이다. 이들은 자신이 관장하는 직원에 대한 인사권을 갖는다. 스톡홀름시의 경우는 더욱 권력이 분화되어 있어 어느 누구도 전력을 독점하고, 그 권력을 자의적으로 행사할 수 없도록 되어 있다. 권력을 남용할 수 있는 여지가 원천적으로 차단되어 있는 것이다. 인사권 외에도 조직 관리 권한, 예산편성 및 집행권이 서울시의 경우는 시장 1인에 집중되어 있다.

4. 분석결과 논의

스칸디나비아 자치단체의 지배구조의 특징은 철저히 권력의 경합성을 높이고 동시에 권력의 분산과 공유를 강조한다. 이러한 시스템 하에서는 어느 누구도 권력을 독점 할 수 없고 집합적 지혜를 모아서 의사결정을 해야 한다. 이하에서는 우리나라와 스칸디나비아 자치단체의 차이를 선거제도와 기관구성의 관점에서 논의 한다 (<표 7> 참조).

1) 선거제도상의 관점

두 가지 측면에서 논의하고자 한다. 첫째, 스칸디나비아의 지방 정치인은 오랜 기간 동안 지역에서 정당 활동을 하면서 당원들에게 검증 받은 사람들이며, 이들은 당원들의 추천을 받아 공천에 나서 당원선거를 통해서 공직 후보자가 된다. 이들은 당선 된 이후에도 당원들과 정기적으로 만나서 자신의 활동 상황을 보고 해야 하며 연례적으로 당원의 지지를 인증 받아야 한다. 만약 당원의 지지를 받지 못하면 다

음 선거에 출마할 수 없다. 정치인으로서 품위를 손상한다든가, 비리에 연루 된다든가, 당원들에 대한 보고 의무를 게을리 하게 되면 지지를 철회 할 수 있다. 정치인에 대한 당원들의 통제장치가 매우 엄격하게 설정되어 있다.

둘째, 스칸디나비아 자치단체들은 전반적으로 대선거구를 기반으로 한 비례대표제를 채택하고 있다. 주된 목적은 유권자의 정치적 의사를 지방 정치에 정확히 반영하기 위해서이다. 이러한 선거제도는 다당제를 촉진시키고, 현실적으로 어느 특정 정당이 지방권력을 독점하지 못하도록 하게 만든다. 현실적으로 스칸디나비아 자치단체의 경우는 어느 정당도 과반수를 점유하지 못하고 있고, 그 결과 지배세력이 되기 위해서는 정당 간의 연립이 필요하다. 정당간의 연립은 경합적인 권력 구도를 만든다. 권력이 경합을 하고, 집합적으로 행사 될수록 남용의 여지는 상대적으로 줄어들게 된다. 코펜하겐이나 스톡홀름 시의 경우, 지방 정부의 집행 권력이 정당을 달리하는 시장 단에 의해서 공유되어 집합적으로 사용되는 구조를 가지고 있다. 이러한 구조는 총괄시장이 권력을 남용할 수 있는 여지를 원천적으로 차단시킨다.

이에 비해 한국의 선거제도는 권력남용의 여지를 유발할 수 있는 구조를 가지고 있다. 우선 공천 제도를 보면, 단체장 후보자의 경우 지역에서 오랜 기간 정당 활동을 하고 당원들에 의해서 검증되고, 복수의 후보자들과 치열한 경합의 과정을 거쳐서 선출되는 사람들이 아니다. 심지어 지역에서 전혀 활동하지도 않은 사람들이 지역구 국회의원이거나 중앙당 리더와의 친분으로 공천을 받는 경우가 사실상 허다하다. 이러한 현상은 서울시와 일부 대도시를 제외한 지역에서 특히 두드러진다. 우리나라의 공천은 당원 보다는 당의 “보스”가 좌우한다. 단체장의 경우, 지역을 관할하는 국회의원들이 사실상 결정하고, 이러한 영향력이 강한 곳은 특히 지역주의가 강한 호남, 영남, 충청권이다. 이렇게 정당의 당원들에 의해서 걸리지 못한 사람들이 권력을 행사하게 될 경우 충분히 검증된 사람에 비해 비리나 부정을 저지를 가능성이 높다. 행동을 바르게 할 인센티브가 적기 때문이다. 이와 더불어, 공천이 객관적 기준 없이 소위 정당의 “실력자”들에 의해 자의적으로 행사되기 때문에 금품제공과 같은 비리가 발생하기도 한다. 국회의원 공천도 크게 다르지 않다. 당연히 금품을 제공한 후보자는 만약 당선되면 지출한 비용을 회수하려는 욕구가 자연적으로 발생할 것이다. 더구나 정당 간의 경합이 벌어지는 본 선거에서 많은 비용이 지출되어야 하기 때문에 당선되면 지출한 비용을 회수하려는 생각을 하게 될 것이다. 단체장의 비리가 유발 될 수밖에 없는 구조이다.

2) 기관구성상의 관점

스칸디나비아 자치단체는 지방정부 권력을 지방의회로 일원화하는 기관통합형 구조를 가지고 있다. 지방의회가 최고의 우월적 기구인 셈이다. 이런 면에서 서울 시와 같은 기관분리형에 비해 견제와 균형의 원리가 결여된 구조이다. 이러한 취약성은 집행 권력을 분산시키고, 동시에 공유되도록 함으로써 보완하고 있다. 코펜하겐 시와 스톡홀름 시에서 살펴봤듯이 스칸디나비아 자치단체들은 집행 권력을 행정 영역별로 나누어 선거직 책임자들이 담당하도록 설계했고, 시정 전체적인 관점에서 조율해야 할 사안에 대해서는 시장 단에서 집합적으로 결정하도록 설계하였다. 일종의 내각제 하의 각료 회의에 해당하는 것이다. 시장 단에서의 의사결정은 누구나 동등한 위치에서 이루어지며, 누구나 한 표를 행사하게 된다. 코펜하겐의 총괄 시장이나 스톡홀름의 시장은 리더십을 발휘해서 영향력을 행사하고, 그 결과 자신의 뜻을 지지하도록 할 수 있으나 지시나 명령은 할 수 없다. 이러한 구조 하에서 단체장이 권력을 남용할 여지는 거의 발생하기 어렵다. 또한 부문별 행정을 책임지고 있는 코펜하겐의 선거 직 공무원의 경우도 마찬가지다. 이들이 행사할 수 있는 권력이란 자신이 관장하고 있는 영역을 실무적으로 뒷받침할 CEO를 임명하는 것이고, 다양한 정치적 기능을 수행하는 것이다.

〈표 7〉 스칸디나비아 국가와 우리나라 자치단체 지배구조 비교

구분	스칸디나비아 국가	우리나라
권력의 획득 (선거제도)	대선거구제/비례대표 당원중심의 공천 다당제 유도	소선거구제/비례대표 당 지도부 중심의 공천 양당제 유도
권력의 배분/행사 (기관구성형태)	기관통합형 단체장을 의회에서 선출 복수의 단체장 집행 권력의 공유/분산 단체장은 정치적 기능에 제한됨	기관분리형 단체장을 주민이 선출 단일 단체장 집행 권력의 집중 단체장은 정치적 및 집행적 기능을 겸함

여기서 정치적 역할이란 자신의 소관 분야와 관련되는 주민이나 이해자 집단의 의견을 수렴하고 이로부터 정책적 아젠다를 도출해서 의회에 제시하고 의회가 결정한 정책이나 사업을 관료집단이 잘 실행하도록 지휘·감독하는 기능이다. 또한 다양한 사업의 우선순위를 설정하고 예산을 배정하는 것이나, 의회가 설정한 성과 기준을 달성하도록 지휘·감독하는 것도 역시 정치적 기능이다. 그 이외의 실질적 집

행 권력은 부문별 최고 행정관에 의해서 행사된다. 인사권은 대표적인 예다. 예산을 실제로 집행하는 것도 마찬가지다.

IV. 결론 및 정책제언

그동안 새로운 정부가 들어설 때마다 예외 없이 부패척결을 강조해 왔다. 박근혜 정부도 집권 3년차에 부패와의 전면전을 선언하였다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고, 우리나라의 부패는 심각한 수준이다. 물론 과거에 비해서 개선되고 있는 것은 사실이지만, 지구촌 기준에서 보면 상당히 뒤지고 있다. 지난 2-3년간 언론에 드러난 사례들을 보면, 우리나라의 부패는 여전히 사회 전 분야에 걸쳐 만연해 있음을 알 수 있다. Myrdal(1971)은 아시아 국가가 가난한 것은 부패 때문이라고 지적했고, 특히 정치지도자의 부패가 근원이라고 주장했다.

이러한 맥락에서 볼 때, 우리나라가 진정 선진경제로 도약하기 위해서는 부패 문제의 해결이 매우 중요한 과제이다. 특히 정치지도자들의 부패를 척결하는 것이 중요하다. 지도자는 어느 사회든 준거집단의 역할을 하기 때문이다. 지도자가 부패하면 따르는 사람도 부패할 수밖에 없는 것이다. 그런데 그동안 정부가 부패척결을 위해서 동원한 수단은 사정이나 감사, 혹은 처벌을 강화하는 것이었다. 이러한 접근은 사실상 효과적이지 못했다고 생각된다. 우리나라 자치단체의 경우, 수많은 감사에 어려움을 겪고 있고, 이를 두고 중복 감사, “소나기 감사”라고 표현하기도 한다(최용환·신열, 2009). 그럼에도 불구하고 여전히 단체장들 중에서 일 년에 서너명은 비리와 연루되어 사법 처리되어 자리를 잃고, 심지어 구속되는 사례가 계속되고 있다. 세계적으로 매우 이례적인 현상이다. 중앙의 정치인들도 상황은 비슷하다.

부패에 대처하는 접근방식에 변화가 필요한 시점이다. 부패 문제를 사정이나 처벌 강화만으로 대응하는 데는 한계가 있다. 이러한 접근은 사후적 방법이다. 이제는 사전적 접근이 필요하다. 부연하면, 권력남용의 여지를 차단할 필요가 있다는 것이다. 현재 우리나라의 제반 시스템은 권력남용을 유발하는 구조를 가지고 있다. 선진사회의 정치 지도자들은 높은 도덕성을 가지고 있기 때문에 부정이나 비리에 연루되지 않는 것이 아니고 그렇게 할 수 없도록 시스템이 구조화된 측면이 더 강하다. 앞에서 예로 든 스칸디나비아 국가의 사례는 특히 그렇다고 할 수 있다. 이 연구에서는 부패를 차단할 수 있는 사전적 통제요인으로 지배구조를 들었고, 이와 관련해서 스칸디나비아 국가들의 자치단체 사례를 분석하였다.

이러한 사례분석을 통해서 얻은 시사점과 정책적 제언을 하면 다음과 같다. 첫째, 스칸디나비아 자치단체들의 지배구조 특징은 대중통제를 강화하고, 권력은 철저히 분산시키되, 중요한 의사결정은 집합적으로 사용되도록 설계 되어 있다는 것이다. 선거제도는 권력의 획득에 대한 경합성을 촉진하도록 설계되어 있다. 이러한 시스템 하에서는 어느 누구도 권력을 독점하고, 사유화 할 수 없으며, 더구나 권력을 남용하기 어렵다. 권력에 대한 사전규제 방식이다. 사후 규제방식은 상대적으로 제한적이다. 예를 들면 감사는 주로 재무적인 것에 집중되고, 이것도 외부기관에 위탁하고 있다. 자치단체 관계자들이 감사로 인해서 시간을 소모하는 일이 별로 없다. 이에 비해 우리나라의 경우는 사전적 통제보다는 사후적 통제에 의존하고 있는 셈이다. 자치단체 관계자들이 수많은 감사에 시달리는 것은 그 반증이라 할 수 있다. 또한 때때로 많은 사정기관들이 총 동원되어서 대대적인 감사와 조사를 벌이는 것도 사후적 방식이다. 그럼에도 불구하고 공직 내의 비리는 일상화 되어 있다. 심지어 비리와 연루되어 수사를 받는 도중에 인명이 희생되는 경우도 종종 발생한다. 시스템이 잘못 설계되어 있기 때문이다.

이러한 문제가 발생하는 근본적인 원인은 권력에 대한 견제가 매우 취약하기 때문이다. 예를 들면, 권력이 지나치게 집중되어 있다. 우리나라는 세계에서 가장 집권화 된 국가라는 지적이 많다 (Bedeski, 1994). 자치단체의 경우, 의회와 집행기구가 이원화되어 있을 뿐이지, 정작 막강한 집행권을 가진 단체장을 견제할 어떤 내부적 기제가 설계되어 있지 않다. 사실상 우리나라의 단체장은 서구기준에서 보면 “절대군주”와 같은 존재이다. 우리와 유사한 제도를 가진 미국의 자치단체를 보면 집행기구 내에도 단체장의 권력에 도전 할 수 있는 보직이 설계되어 있다. 선출직 법무관이나 재무관 혹은 감사관이 그 대표적 사례다. 주 정부 수준으로 올라가면 주지사의 권력을 제어할 수 있는 자리가 더 많이 설계되어 있다.

사후적으로 통제하는 것은 매우 제한적일 수밖에 없다. 이제 접근방식을 바꿔야 한다. 지배구조를 논의하는 이유이다. 이런 맥락에서 스칸디나비아 사례를 검토해 본 것이다. 스칸디나비아 자치단체의 지배구조는 모두 통합형을 기반으로 하고 있으며 집행 권력을 중규모 이상이 되는 도시의 경우는 선거 직이 각 영역을 나누어 담당하게 하고, 시정전반에 대한 사안은 집합적으로 결정한다. 소도시의 경우는 시장과 상임위원회가 권력을 나누어 행사하는 구조로 되어 있다. 참고로 미국도 일부 대도시를 제외하고는 기관통합형으로 전환되는 추세에 있다.

이러한 추세가 나타나는 이유를 진지하게 성찰해야한다. 우리나라의 자치단체 지배구조는 세계적인 추세에서 상당히 괴리되어 있다. 단체장 1인에게 막대한 권력

을 집중시킨 것이라든가, 모든 자치단체가 극단적으로 획일화된 구조를 가지고 있다는 점이 특히 선진사회에 비해 너무나 다른 점이다. 단순한 일을 하던 시절, 능력을 강조하던 권위적 시절의 시스템이다. 현대는 다양성, 사회적 창조력, 자율이 강조되는 사회이다. 이제 이러한 구조는 시대적 상황에 적합하지 않다. 부적합성으로 인한 비용이 막대하다. 이 논문의 주제인 부정과 비리의 유발은 그 대표적인 예다. 하멜은 그가 잠시 머물렀던 조선사회를 보고, 지방 수령들 중 비리 때문에 임기를 마치지 못하고 돌아가는 사람들이 많았다고 회고 했는데 (강준식, 2002), 300년이 지난 지금도 그 상황은 정도의 차이만 있을 뿐 마찬가지다. 그 이유를 심각하게 성찰해봐야 한다.

스칸디나비아 국가는 우리나라와 여러 가지 면에서 여건이 너무 다르기 때문에 이들 국가의 자치단체 지배구조를 그대로 받아들이기는 현실적으로 어렵다. 이 보다는 좀 더 우리나라에 적합한 구조를 고려해봐야 할 것이다. 우선 현재의 기관분리형을 그대로 유지하는 경우도 생각해 볼 수 있는데, 이 경우는 감사기능을 의회에 두거나 감사관을 의회에서 선임하고, 의회의 감사위원회가 감사기능을 통제하도록 해서 단체장의 권력남용을 통제하도록 하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 좀 더 진일보한 방법은 감사관을 선출하는 것이다. 감사관 이외에도 재무관이나 법무관을 의회에서 선임하거나 선출직으로 설계하는 방법도 생각해 볼 수 있다.

차제에 좀 더 큰 변화를 생각해 볼 필요도 있다. 우리나라가 진정 품격 있는 선진 경제로 진입하기 위해서도 그렇고, 정부가 슬로건으로 내걸고 있는 행복한 나라를 만들기 위해서도 그렇다. 이렇게 차원이 다른 패러다임으로 전환하기 위해서는 부패척결이 필수적이다. 이런 맥락에서 자치단체의 지배구조를 기관통합형으로 전환하는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 기관통합형은 단체장을 의회에서 선출하고, 단체장은 정치적 역할에 한정시키고, 집행기능은 최고 행정관에게 위임하도록 하는 것이다. 이 경우 최고행정관은 단체장이 추천하되 시의회가 승인하도록 하고, 임기를 보장할 필요가 있다. 또한 감사관은 시의회 감사위원회가 직접 지휘·감독하도록 해서 단체장과 집행기구를 견제 하도록 할 필요가 있다.

이 보다 더 진일보한 방안은 시의회가 시장과 함께 집행내각을 구성토록해서 이들이 각 실·국을 직접 관장하되 주된 임무는 정치적인 기능을 수행하는 것이고, 실질적인 집행기능은 지금과 같은 경력직 실·국장들이 담당하도록 하는 것이다. 대중통제(popular control)를 강화하는 것이다. 이러한 접근을 통해서 행정이 진정으로 주민중심 되도록 할 수 있고, 자치단체의 부패를 제어할 수 있을 것이다.

지금까지는 주로 기관구성 방식에 대해서 논의했으나, 선거제도 상으로도 변화

가 필요하다. 기존의 지방선거는 현실적으로 양당제를 고착화시키는 성격을 가지고 있다. 양당제는 유권자의 다양한 정치적 의사를 정확히 반영하지 못하는 치명적 문제점을 가지고 있다. 또한 소수자의 권익이 경시되는 문제점도 단점으로 지적되고 있다.

양당제는 일반적으로 다수민주주의(Majoritarian Democracy)와 동의어로 사용되는데, 이러한 다수를 기반으로 한 권력은 남용의 여지가 상대적으로 크다고 할 수 있다. 이에 비해, 다당제는 일반적으로 어느 정당도 과반수를 획득하지 못하는 경우가 많아 집권하기 위해서는 정당 간에 연합이 필요하고, 따라서 권력의 독점이 구조적으로 어렵다. 당연히 남용의 여지는 줄어들 수밖에 없는 것이다. 참고로 선진사회의 경우는 거의 대부분 다당제이고, 미국과 일본정도 만이 양당제라고 할 수 있다(Lijphart, 2012).

다양한 정치세력이 의회에 진출하도록 하려면 기존의 선거제도를 바꿔야 한다. 두 가지 방법을 생각해 볼 수 있다. 우선, 기존의 소선거구제를 그대로 유지하면서 비례대표를 대폭 늘리는 것이다. 지역구와 비례대표를 각각 절반으로 하는 것을 제안한다. 다른 대안으로는 대도시의 경우 선거구를 3-4개로 나누고, 이들 선거구를 단일 선거구로 하는 것이다. 환언하면 대선지구제로 전환하는 것이다. 어느 방법을 택하든 소수정당의 의회 진출을 촉진 시킬 것이고 이는 권력의 경합성을 높이는데 기여 할 것으로 생각된다.

둘째, 자치단체의 지배구조를 바꾼다고 하는 것은 현실적으로 매우 어려운 과제이다. 그러나 한 가지 확실한 것은 자치단체의 부패, 특히 단체장에 의한 비리나 부정은 매우 심각한 수준이고, 세계적 기준(Global Standard)에서 봤을 때 매우 이례적이다. 문제는 지금과 같은 구조로는 이러한 부패를 근원적으로 통제하기 어렵다는 점이다. 스칸디나비아 사례를 살펴본 이유는 세계최고의 청렴성을 가진 나라들이 주는 시사점을 얻기 위해서 이다. 앞에서 제시된 대안들은 이러한 시사점의 부분적인 결과물이다.

정부는 이러한 대안을 검토함에 있어서 자치단체에게 지배구조를 선택 할 수 있도록 자율권을 부여해야 한다. 부연하면, 자치단체가 선거제도나 기관구성방식을 선택 할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 우리와 같은 단일국가 형태를 가진 나라들의 경우, 대부분 자치단체들이 자율적으로 지배구조를 선택 할 수 있다. 영국, 네덜란드, 덴마크 등이 여기에 속한다. 미국의 경우, 대통령 중심제를 채택한 연방제 국가인데 자치단체는 기관통합형이나 분리형을 자율적으로 선택 할 수 있고, 기관통합형 안에서도 또한 다양한 기관구성방식을 설계할 수 있다. 이러한 다양성은 사회

적 실험을 촉진시키고, 사회적 창조력을 증진시킨다. 다양한 생각과 사상이 경합하기 때문이다. 이에 비해 우리나라는 매우 극단적인 획일성의 사회이고, 집권적인 사회이다. 이는 사회적 실험을 질식시키고, 궁극적으로 사회적 창조력을 떨어뜨린다. 정부는 창조경제를 강조하고 있는데 이 개념이 꽃을 피우려면 사회적 실험을 촉진시키는 환경을 만들 필요가 있다.

이런 맥락에서 자치단체의 지배구조를 선택 할 수 있도록 자율권을 주는 것은 매우 의미 있는 시도라고 생각된다. 작년 말 안전행정부에서 자치단체의 기관구성 방식을 몇 가지 유형 중에서 선택 할 수 있도록 허용하는 방안을 검토해 볼 수 있다고 한 것은 매우 긍정적으로 평가하고 싶다.

마지막으로 이 연구결과를 해석하는데 있어 한계를 지적하고자 한다. 우선, 인구 천만의 서울시와 백만도 되지 않는 인구를 가진 스톡홀름과 코펜하겐을 맞비교 하는 것은 다소 무리가 있을 수 있다는 점이다. 또한 오랜 민주주의 전통과 높은 시민 의식을 가진 나라의 자치단체와 민주주의와 지방자치 역사가 일천한 우리나라 자치단체의 부패 문제를 평면적으로 비교하는 것도 한계라는 점을 밝혀둔다. 향후 연구에서 보완되기를 기대한다.

참고문헌

- 강준식. (2002). 「다시 읽는 하멜표류기」. 서울: 웅진닷컴.
- 김건식. (2010). 「기업지배구조와 법」. 서울: 소화.
- 김병준. (2002). 「한국지방자치론」. 서울: 법문사.
- 김확열·최수영·김형석. (2014). “기업지배구조가 조세회피에 미치는 영향: IT 기업과 일반기업의 비교.” ‘인터넷전자상거래 연구’ 14(4): 291-311.
- 안전행정통계연보. (2014). 안전행정부.
- 최용환·신열(2009). 지방자치단체의 감사체계 개선방안. 충북발전연구원 연구보고서.
- Arter, D. (2012). *Scandinavian Politics Today*. Manchester University Press
- Bedeski, R.E. (1994). *The Transformation of South Korea*. London: Routledge.
- Brennan, G. & J.M. Buchanan (1980). *The Power to Tax*. New York: Cambridge University.
- Coutler, E.M. (1987). *Principles of Politics and Government*. Dubuque, IA: Brown Publishers.

- Damanpour, F. & M. Schneider (2009). "Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations : Assessing the Role of Managers." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19: 495-522
- Delmonte, A. & E. Papagni (2007). "The Determinants of Corruption in Italy: Regional Panel Data Analysis." *European Journal of Political Economy*, 23: 379-396.
- Farber, D. B. (2005). "Restoring Trust After Fraud : Does Corporate Governance Matter?" *The Accounting Review*, 80(2): 539-561
- Fisman, R. & R. Gatti (2002). "Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries." *Journal of Public Economics*, 2: 325-345
- Gerring, J. & S. Thacker (2004). "Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism." *British Journal Of Political Science*, 34(2): 295-330.
- Glaser, E., & R. Sake (2006). "Corruption in America." *Journal of Public Economics*, 90: 1053-1072
- Krebs, T. B. & J. P. Pelissero (2010). "Urban Managers and Public Policy: Do Institutional Arrangements Influence Decisions To Initiate Policy?" *Urban Affairs Review*, 45: 393-411
- Kunicova, J. & S. Rose-Ackerman (2005). "Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption." *British Journal of political Science*, 35: 573-606
- LeLoup, L.T. (1989). *Politics in America*. St. MN: West Publishing Company.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of Democracy.: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press
- Mainwaring, S. (1995). "Presidentialism, Multi-partism, and Democracy." *Comparative Political Studies*, 26: 198-225.
- Mauro, P. (1997). *The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-country Analysis. Corruption and the Global Economy*. (Washington D. C.: Institute for International Economics).83-107
- Montinola, G. R. & R. W. Jackman (2002). "Sources of Corruption : A Cross-country

- Study.” *British Journal of Political Science*, 32: 147-170
- Moon, M. J. & P. deLeon (2001). “Municipal Reinvention : Managerial Values and Diffusion Among Municipalities.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11: 327-352
- Moon, M. J & D. F. Norris (2005). “Does Managerial Orientation Matter? The Adoption of Reinventing Government and E-government at the Municipal Level.” *Information Systems Journal*, 5: 43-60
- Myrdal, G. (1971). *Asian Drama*. New York: Panteon Books.
- Nelson, K. L. & J. H. Svara (2012). “Forms of Government still Matters : Fostering Innovations in U.S Municipal Governments.” *The American Review of Public Administration*. 42(3) : 257-281.
- Olper, A & V. Raimondi (2013). “Electoral Rules, Forms of Government and Redistributive Policy : Evidence from Agriculture and Food Policies.” *Journal of Comparative Economics*, 41: 141-158
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. New York: Cambridge University Press.
- Shugart, M. S. (1998). “The Inverse Relationship between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians’ Constitutional Choices.” *British Journal of Political Science*, 28: 1-29.
- Shugart, M.S. (1999). “Presidentialism, Parliamentarism, and Provision of Collective Goods in Less Developed Countries.” *Constitutional Political Economy*, 10: 53-88
- Treisman, D. (2002). “The Causes of Corruption: A Cross-national Study.” *Journal of Public Economics*, 76: 399-457
- Treisman, D. (1999). Decentralization and Corruption : Why Are Federal States Perceived to be Corrupt. Paper Prepared for the Presentation at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, Sept. 1999.
- West, J. P & E. M. Berman (1997). “Administrative Creativity in Local Government.” *Public Productivity and Management Review*, 20: 446-458
- West, J. & E. M. Berman (2003). “Audit Committee and accountability in Local Government: A National Survey.” *International Journal of Public*

Administration. 26(4): 329-362

인터넷 자료

서울특별시(2015). 서울시 기구도. 2015년 4월 30일 검색, <http://www.seoul.go.kr/main/index.html>

City Of Copenhagen (n. d.). Copenhagen City Government, 2014년 12월 30일 검색, https://subsite.kk.dk/sitecore/content/Subsites/CityOfCopenhagen/SubsiteFrontpage/~/_media/24909F1100FB4DA8B0B3A2F186BEF766.ashx

City of Stockholm (n.d). Political Organization of Stockholm City Council. 2015. 4월 5일 검색, <http://international.stockholm.se/governance/organisation/>

Local Government Denmark(n.d). 2014년 12월 30일 검색, <http://www.kl.dk/English/Local-Government-Denmark/>.

Swedish Election Authority(2014.9.15.). Elections in Sweden. 2015년 4월 5일 검색, <http://www.val.se/val/val2014/valnatt/K/rike/index.html>

Swedish Ministry of Finance (2014.10.2). Local Authorities. 2015. 4월 30일 검색, [http://www.government.se/sb/d/2102/a/20611\(rjatordlf\)](http://www.government.se/sb/d/2102/a/20611(rjatordlf))

Transparency International (2014). Corruption Perception Index. 2015년 4월 10일 검색.

<Http://https://www.transparency.org/whatwedo/publication/cpi2014>

박세정(朴世正): 미국 조오지아 대학교에서 행정학 박사학위를 취득하였으며, 현재 계명대학교 교수로 재직 중이다. 조직관리, 리더십, 정부개혁, 부패연구, 유연근무제 등이 주요 관심 분야이며, 저서로는 “세계화시대의 일류행정(1995)”, “지능형조직(2005)” 등이 있고, 논문으로는 “contracting out in korean local governments (2005)” 등이 있다. 최근 연구로는 “일과 삶의 조화를 구현하는 정책적 수단으로서의 유연근무제 실태와 향후 정착방안에 관한 연구: 자치단체 공무원을 대상으로(2014)”가 있다(sjp654@hanmail.net).

사회복지예산과 지방재정지표의 유형화 및 지역 간 차이에 관한 연구

이진숙·최원석

본 연구는 지방정부들의 사회복지재정이 빠른 속도로 증가되고 있는 과정 속에서 16개 광역자치단체의 개별재정에 대한 유형화 및 지역 간 차이를 살펴보기 위한 목적으로 수행되었다. 이러한 연구목적을 위해 본 연구는 재정능력결정론을 토대로 하여 광역자치단체들의 사회복지예산과 상관성이 있는 요인으로 재정자립도, 지방채무비율, 1인당 *GRDP*를 선정하여 분석해 보았다. 16개 광역자치단체의 사회복지예산에 있어서 집단을 구분해 보고, 지역간 차이를 규명하기 위한 분석방법으로는 계층적 군집분석, K-평균군집분석, 다차원척도법을 활용하였고, 분류된 군집에 따라 군집 간의 변수 차이를 살펴보기 위해서 *Mann-Whitney U* 검증을 실시하였다.

분석결과를 보면 우선 광역자치단체들은 9개광역시도, 6대광역시 그리고 울산광역시 등 3개의 군집으로 구분되었다. 그리고 사회복지예산 비중에 대한 분석에서는 광역시 단위와 도 단위의 재정능력의 차이가 유의미하게 나타났다. 선행연구에서는 1인당 *GRDP* 변수는 사회복지예산 증가에 대해 정적(+)인 상관관계로 가설이 설정되었으나, 본 연구의 분석결과에서 이는 부적(-)인 상관관계로 나타났다.

분석결과를 토대로 하여 본 연구는 지역의 재정건전성을 고려한 관점에서 중앙정부의 지원비가 고려되어야 하고, 군집에서 이탈을 보인 울산광역시는 지역의 특수성을 감안하여 사회복지예산의 마련을 검토할 필요가 있으며, 중앙정부의 차등보조율 지급이 효과가 없게 나타났음에 따라 지역경제를 통한 자치단체들의 재정확보방안이 마련되어야 함을 주장하였다.

[주제어: 사회복지예산, 재정자립도, 지방채무비율, 1인당 *GRDP*, 군집분석]

I. 서론

한국사회에서는 1995년부터 지방자치제도가 전면적으로 실시되면서 많은 사회복지업무가 지방자치단체로 이관되었으며, 2003년 이후에는 사회복지사업법의 개정을 통해 시·도 및 시·군·구 단위로 지역사회복지계획들이 수립되고 있다. 지방자

치단체들은 2005년에 국고보조사업의 지방이양과 동시에 재정편성권한을 확보하였고, 기존에 보건복지부 소관으로 운영되었던 67개의 사회복지사업에 대한 책임을 지게 되면서, 명실상부한 복지제공자로서의 지위를 가지게 되었다(고혜진 외, 2014). 그러다가 2008년도에 기초(노령)연금이 신설된 이후부터는 본격적으로 매년마다 지방비가 증가하기 시작하여, 2013년도에는 그 규모가 1.1조 원에 이르렀고, 양육수당도 2009년도에 신설되자 2013년도에는 지방비가 전년대비 무려 8,432억 원이 증가되었다. 또한 2010년도에는 장애인연금제도가 신설되었고, 2011년도에는 영유아보육료의 지원이 확대되면서 그 예산이 2010년도의 1조 8,000억 원에서 2013년도에는 2.7조 원으로, 불과 4년 사이에 9,000억 원이 증가되었다(김성주, 2013).

저출산·고령화를 비롯한 인구사회학적 변화는 위에서 볼 수 있듯이 새로운 제도의 수요로 인한 재정소요를 야기하고 있으며, 중앙정부로부터의 사회복지분야 국고보조사업의 지방이양은 자치단체들이 이러한 변화에 능동적으로 대응할 수 있는 긍정적인 기회가 되었다고 할 수 있다. 그러나 지방정부들의 재정능력이 열악한 상황에서 이러한 재정분담구조는 자치단체들로 하여금 복지예산에 대한 부담을 더욱 가중시키고, 더 나아가서 재정건전성을 훼손하는 요인이 되고 있다. 실제로 2013년 3월에는 0~2세 영유아를 대상으로 하는 양육수당의 지급이 예산부족으로 인해 차질이 초래된 바가 있으며, 특히 서울시의 경우에는 초등학교 및 중학교 무상급식, 국공립 어린이집, 반값 등록금 등과 같은 복지사업의 확충으로 인해 복지예산의 부족 및 자치단체의 재정 위기 논란이 제기되기도 하였다. 지방자치단체의 사회복지사업인 기초생활급여, 영유아보육사업, 기초(노령)연금에 대한 재정부담을 해소하기 위하여 중앙정부는 국고보조금과 지방교부세 등의 지방재정조정제도를 운영하고 있으며, 2008년에는 지방자치단체의 재정여건 등을 고려하여 국고보조금을 차등 보조할 수 있도록 차등보조율제도¹⁾를 도입하였다. 그러나 정부의 국고보조금 증가는 오히려 지방자치단체의 재정부담을 가중시켜 지방자치단체들의 예산확보는 아직도 원활하지 못한 상황이다.

지방자치단체들의 사회복지예산 비중을 구체적으로 살펴보면 우선 서울특별시의

1) 차등보조 대상사업은 현재 기초생활급여, 영유아보육사업, 기초(노령)연금사업 등 3개 사업이며 그 기준은 다음과 같다. 먼저, 기초생활급여와 영유아보육사업은 재정자주도 80 미만이면서 사회보장비 지수가 25이상이면 기준보조율을 10% 인상하고, 반면 재정자주도가 85 이상이면서 사회보장비지수가 20 미만인 자치단체는 10% 인하하여 국비지원을 한다. 기초(노령)연금의 경우는 기준보조율에 대한 서울과 지방의 구분 없이 재정자주도와 노인 인구비율에 따라서 40%~90%까지 차등 지원하도록 되어 있다(김성주, 2013).

경우에는 2008년에는 19.7%였는데, 2013년에는 28.0%로 8.3%p가 증가하였다. 그리고 6대 광역시의 사회복지예산 비중의 평균은 2008년도 22.6%에서 2013년도에는 29.2%로 6.6%p가 증가하였고, 9개 도의 평균은 2008년의 21.6%에서 2013년에는 25.3%로 3.7%p가 증가되었다(http://lofin.mogaha.go.kr, 검색일 : 2015. 04. 14.). 이를 보면 특별시, 광역시, 도 간에는 예산비율의 변화에 차이가 나타나고, 16개 시도들은 각각 격차가 있는 것으로 분석된다.

이러한 지방자치단체들 간의 사회복지예산의 차이에도 불구하고 지방자치단체들의 사회복지재정에 대한 선행연구들은 지금까지 주로 중앙정부의 사회복지지출 경향(김철희, 2005; 이종균·조한진, 2015)이나, 광역자치단체의 지출에 대한 분석(진재문, 2006; 조수현, 2009; 서상범·홍석자, 2014; 김지경·정윤미, 2013) 및 기초자치단체인 시군구를 대상으로 한 연구(김성주, 2008; 김미혜 외, 2009); 서동명, 2009; 모지환·이중섭, 2010; 유시영, 2010; 장동호, 2011)로 국한되었다. 그러므로 각 자치단체들을 개별사례로 접근하여 사회복지예산에 대한 지역 간 차이를 살펴보고, 지역 간의 격차를 분석하여 사회복지예산의 결정에 대한 구체적인 함의를 제시하는 연구는 미흡하였다. 그런데 우리나라에서는 지방자치법의 도입 이후에는 지자체별로 각각의 재정능력의 차이에 따라 자치단체들의 사회복지사업의 규모가 결정되기 때문에 사회복지예산 및 재정지표와 관련된 자치단체의 공통적 속성과 차이를 규명하고, 그에 따라 정책적 개선안을 제시하는 연구가 매우 필요한 상황이다. 따라서 본 연구는 사회복지지출과 관련한 이론을 바탕으로 변수들을 추출하여 요인들 간의 지역별 유사성과 상이성을 분석한 후, 지방정부의 사회복지예산 결정과 관련된 국고보조금 차등보조율 제도에 대한 재고와 사회복지재정 형평성을 위한 정책적 함의를 제시해 보고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 재정능력결정론에 따른 사회복지예산에 대한 논의

일반적으로 지방자치단체의 사회복지지출을 규정하는 요인에 대한 국내의 연구는 대체로 정치학자와 행정학자 그리고 재정학자들에 의해서 이루어져 왔다(이재완·김교성, 2007). 먼저 정치적 변수를 특히 강조하는 정치적 이론모형의 경우에는 정치체제는 환경에서의 투입을 정책이라는 산출물로 내놓는다는 Easton의 정치체

제이론이 등장한 이후로, 정책은 정책과정의 산물이기에 정치체제가 변화함에 따라 정책의 내용도 달라질 것이라는 주장에 근거를 두고 있다. 이 이론은 정치체제의 특성 즉, 정치참여나 정치적 경쟁 등은 정책에 직접 영향을 주어서 정부의 예산지출에도 영향력을 미친다는 논리를 제기함으로써, 이를 통해 지방정부 간에 나타나는 예산 지출의 차이에 관한 설명이 가능하게 한다. 일반적으로 정치적 요인은 정당이나 정치적 제도와 관련된 변수들을 포괄한다. 그리고 정부의 재정지출 수준이나 분배 패턴은 정치적 요인 중에서는 주로 선거에서 나타난 정당간의 경쟁 수준(competitiveness), 투표율(turnout), 의회를 구성하는 정당의 숫자나 집권당의 당파성에 의해 영향을 받는다고 설명되고 있다(김지윤·이병하, 2014).

사회경제적 결정론은 지방정부의 지출규모와 수준은 지방정부를 둘러싸고 있는 환경적 요인인 사회경제적 요인에 의해 결정된다는 이론이다. 사회경제적 결정론에 의하면 사회경제적 요인으로 고려될 수 있는 것으로는 행정수요와 공급측면을 모두 나타내는 인구규모, 소득, 도시화 등과 행정수요 측면에서 강조되는 산업화, 교육수준, 저소득층, 노령인구 등이다(김경호, 2003; 강혜규, 2004; 진재문, 2006; 조수현, 2009; 신용무, 2011; 장동호, 2012; 전지성, 2013).

위의 이론들과 다르게 재정능력 결정론은 지방정부의 재정지출은 정부의 재정능력에 의해 결정된다고 설명한다. 이 이론에 따르면 지방자치단체는 그 해의 사회경제적 여건에 대한 진단결과와 보조금의 예측을 통해 총 세입 규모를 산정하고, 이러한 재정능력의 범위 내에서 조직내부과정을 거쳐 자원배분에 관한 의사결정을 하기 때문에 재정능력이 제한된 상황에서는 사회복지에 투여할 재원 역시 제한될 가능성이 있다고 주장한다(박고운·박병현, 2007). 이 이론에 의하면 지방정부의 재정지출수준과 가장 관계가 깊은 변수는 지방정부의 재정능력이며, 이러한 재정능력은 정부예산결정의 제약조건으로도 작용한다고 이해된다. 그리고 재정능력결정론은 주민들의 자주 재원에 대한 부담이 클수록 사회복지분야의 지출수준은 높을 것이라고 가정한다(차병권, 1984).

한국사회에서는 지방화가 추진된 지 지금까지 20년이 경과되었고, 그간 사회복지재정은 매우 빠르게 증가되어왔다. 그 과정에서 최근에는 사회복지재정의 위기로 이 대두되고 있다. 선행연구에 따르면 재정건전성이 악화되면 지출의 감축대상으로 가장 먼저 언급되는 것이 복지지출이다. 그리고 만약 복지지출이 축소되고 분배구조가 악화되면서도 경제가 호전되지 못하면 재정의 지속가능성은 구조적으로 위협당하여 복지국가의 발전은 후퇴하게 된다고 보며, 재정건전성은 복지국가의 발전과 후퇴를 결정짓는 중요한 요소라고 설명된다. 또한 복지지출이 재정건전성을 위협하

는 것은 몇몇 특정 국가에만 한정될 수 없다고 지적된다(정의룡 외, 2012). 이러한 맥락에 의거하여 개별국가를 지방정부라고 하는 개별 지역사제로 대체하여 본다면, 지방분권화 이후에는 지역복지 거버넌스의 지속적인 성장 가능성도 후퇴하게 된다고 가정할 수 있다.

이상과 같은 선행연구들의 결과를 종합해보면 우리나라의 상황에서는 재정능력 결정론이 자치단체들의 사회복지예산 규모를 결정하는 데에 설득력 있는 논거가 된다고 할 수 있다. 선행연구들을 보면 재정능력 결정론에 바탕을 둔 재정적 결정 요인으로는 재정자립도, 지방세 부담액, 국고보조금, 1인당 *GRDP*, 지역채무비율 등이 주로 언급된다(강혜규, 2004; 김미혜 외, 2009; 장동호, 2012; 구찬동·하능식, 2012; 진재문, 2012; 이지영·박길환, 2014; 조기태·이시경, 2014).

2. 사회복지예산과 지방재정지표 관련 요인

재정능력 결정론에 의하면 지방정부의 자율적인 재정운영이 불가능하여 중앙정부의 간섭을 받게 되면 지방정부의 재정결정 권한은 약화 되며(박완규, 2012), 우리나라에서 국고보조금은 차등보조율로 지원되고 있으나 효과성이 없는 것으로 나타났다(김정완, 2013; 임소영, 2012; 이채정, 2011). 그리고 2015년에 분권교부세는 폐지되므로 추후에는 사회복지예산의 변화에 지방세의 부담액은 주요 요인으로 작용하지 못하게 될 것으로 전망된다. 따라서 본 연구에서는 지방세 부담액과 국고보조금의 변수는 논의에서 제외하고, 재정능력 결정론에 따라 사회복지예산비율의 주요 예측요인을 지역채무비율, 재정자립도, 1인당 *GRDP*를 중심으로 제한하여 이에 대해 좀 더 자세히 살펴보고자 한다.

1) 지역채무비율

지방재정법에 의하면 지방자치단체의 채무는 지방채, 보증채무부담행위, 채무부담행위 등을 포함하는 개념으로, 지방재정법 제11조²⁾에서 지방채는 지방자치단체에서 발행하는 채권으로 지방재정의 건전한 운영과 공공의 목적을 위해 재정상의

2) 지방재정법 제11조 (지방채의 발행) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호를 위한 자금 조달에 필요할 때에는 지방채를 발행할 수 있다. 1. 공유재산의 조성 등 소관 재정투자사업과 그에 직접적으로 수반되는 경비의 충당 2. 재해예방 및 복구사업 3. 천재지변으로 발생한 예측할 수 없었던 세입결함의 보전 4. 지방채의 차환(<http://www.lawnb.com>(검색일: 2015. 04. 27.))

필요에 따라 발행하는 공채로 규정되어 있다(배정아, 2014). <표 1>은 2009년의 지방자치단체의 채무비율의 변화추이를 나타내는 표로써, 이를 보면 지방자치단체의 자산은 206조원 규모인데, 지방자치단체 부채는 26조원이고, 채무비율은 12.81%이다. 그리고 2013년도에는 채무비율이 13.15%로 0.34%p가 증가되었다. 그러나 2009년부터 2013년에 이르기까지의 평균 채무비율은 13.52%로, 2009년 이후부터 2013년까지의 평균 채무비율은 0.71%p가 증가되었다.

〈표 1〉 지방자치단체 채무의 변화 추이

년도	2009	2010	2011	2012	2013
채무잔액 (단위 : 백만원)	26,463,800	28,993,300	32,200,122	31,576,600	32,987,000
최종예산 (단위 : 백만원)	206,545,648	211,381,900	220,682,370	236,372,100	250,864,400
예산대비 채무비율 (단위 : %)	12.81	13.72	14.59	13.36	13.15

출처 : <http://lofin.mogaha.go.kr>(검색일 : 2015. 04. 14)

지방자치단체의 사회기반시설 투자는 총채무와 연관성이 높다(Ellis and Schansberg, 1999; Bahl and Duncombe 1993). 지방자치단체는 사회기반시설 등을 비롯한 기본적인 인프라의 구축을 위해 장기차입부채를 선호하는데, 이는 지방자치단체장들이 우선 치적을 쌓아 과시적 효과를 얻고, 재정의 책임성에 대한 논란에서 비교적 자유롭기 때문이다(정성호·정창훈, 2011에서 재인용). 이러한 상황은 현실에서 그대로 발견이 되는데 예를 들어 인천, 대구, 부산 등의 광역시와 비교적 재정이 건실한 천안, 성남 등의 시 단위 도시는 장기차입부채가 많고, 군과 자치구는 장기차입부채를 활용하지 않는 현상이 나타나고 있다. 한편, 사회복지예산은 사회복지시설에 대한 투자로 인하여 자치단체의 유동부채에 정적인 상관관계로 영향을 미치는 것으로 나타났다(정성호·정창훈, 2011). 이를 보면 자치단체의 예산 중 사회복지예산의 비율이 높아지면 지역채무비율도 높아진다는 가설이 성립될 수 있을 것이다.

2) 재정자립도

일반적으로는 지방자치단체의 수준에서 자율적인 재정운영능력이 확보될수록 복지지출을 확대할 여지가 생길 것이라고 예측해 볼 수 있다. 실제로 기존의 연구들은 재정자립도에 따라 복지수준에 격차가 발생한다고 꾸준히 지적해 왔다(조영훈,

2001; 초의수, 2009). 그런데 오늘날의 자치단체들의 재정상황을 보면 지방자치단체들이 국가와의 관계 속에서 바람직한 지방자치제도의 발전방향을 능동적으로 모색하고, 실제로 복지사무를 원활하게 수행할 수 있기 위해서는 지방자치단체의 재정자립도가 지나치게 낮은 상황이다(홍중현, 2013). 따라서 이러한 문제를 해결하기 위한 법적 정비와 재정능력의 강화를 위한 방안들이 요구되고 있다.

재정자립도는 특히 장기적인 관점에서 사회복지의 지출을 결정하는 데에 매우 중요한 요인이 된다고 할 수 있다. 우리나라에서 대부분의 사회복지사업들은 중앙·광역·기초의 매칭펀드 방식으로 운영되고 있기 때문에 설령 상위정부의 지원이 크지 않다고 하더라도 기초지방정부의 재정자립도가 높을 경우에는 신규사업의 실시나 기존사업의 확대에 자치단체들이 보다 더 적극적일 수 있기 때문이다(장동호, 2007; 고크환 외, 2011). 그리고 선행연구들(김미숙 외, 2012; 김병곤 외, 2009)에 따르면 사회복지예산의 비중은 재정자립도가 높을수록 정적인 상관관계를 보이고 있는 것으로 나타나므로 이는 지방재정의 건전성과 관련이 있는 필수 지표임이 확인되고 있다.

3) 1인당 *GRDP*(지역내 총생산)

지방재정에서의 사회복지지출에 대한 분류는 2008년도에 새롭게 개편되었으며, 기초자치단체 전체의 *GRDP*가 공개되기 시작한 것은 비교적 최근의 일이다. 그러므로 우리나라에서 지방자치단체들을 대상으로 한 사회복지지출과 지역재정(경제)에 대한 연구는 아직 초기단계에 머물러 있다(진재문, 2012).

지역내 총생산(*GRDP*)은 지역재정력의 실태를 지역별 소득을 통해 파악할 수 있는 유일한 통계이며, 지방자치제의 실시에 따라 그의 유용성은 더욱 높게 평가되고 있다. 지역내 총생산은 일정한 지역 안에서 생산되는 최종생산물의 합계를 말하며, 어느 지역에 거주하는 주민에 의한 것인지와는 관계없이 해당지역에서 발생한 부가가치를 모두 계상한 것이다(진재문, 2006). 즉, 이는 시도별 국내 총생산(GDP)이라고 할 수도 있는데, *GRDP*는 GDP를 단순히 지역별로 배분한 것은 아니며, 시도 간의 이전을 통해 최종적으로 어느 시도의 주민에게 귀속되는가를 나타내는 분배 측면의 소득과는 다소 차이가 있다. 무엇보다 GDP보다 *GRDP*가 정책산출 연구에 더 유용한 이유는 이 지표에서 확인이 가능한 지역별 소득을 통해 지역재정력의 실태를 파악할 수가 있기 때문이다(서상범·홍석자, 2010).

선행연구(이지영·박길환, 2014)에 따르면 지역내 총생산이 높아지면 지방자치단

체의 사회복지지출 비용이 늘어나는 것으로 나타났는데, 이는 사회복지예산의 비중이 높은 광역시의 자치구가 연구대상으로 포함되어 있기 때문에 나타난 결과라 사료된다. 그러나 결론적으로는 전체 예산 가운데 사회복지 관련 예산의 비중이 높은 자치구의 경우에는 이에 대해 지역내 총생산이 중요한 영향요인이 되는 것으로 나타났다. 또한 지방재정 지출관련 연구(송명화 외, 2010; 문병근·성상기, 2011)에서도 결정요인을 사회개발비와 경제개발비로 구분하였다는 점에서 다른 선행 연구들의 결과와 유사한 측면을 보이고 있다. 이에 따르면 부분적으로는 사회개발비가 지역내 총생산과 장기균형관계를 이루어 지역재정에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(이영성, 2009; 김태희·이용모, 2012). 따라서 1인당 *GRDP*는 재정수요측면에서 사회복지예산과 정적인 상관성을 가진다고 할 수 있다.

III. 연구방법

1. 분석방법

1) 군집분석과 다차원척도분석

본 논문은 광역자치단체들의 사회복지예산지표와 지방재정지표인 재정자립도, 지역채무비율, 1인당 *GRDP*의 관계를 확인하고, 이를 통해 우리나라 16개 시도를 유형화하기 위해 군집분석(Cluster Analysis)과 다차원척도분석(Multidimensional Scaling Analysis)을 사용하였다. 본 연구에서는 광역자치단체들을 유사성(similarity)의 특성으로 묶어내고, 상이성(dissimilarity)의 요소를 분리시키기 위해 위계적 군집분석(hierarchical clustering method)방법 중 병합적(agglomerative) 방법을 사용하였다(박성현 외, 2006). 즉, 16개시도의 관찰벡터, $X_i=(X_{i1}, X_{i2}, X_{i3}, \dots, X_{ip})$ 와 $X_j=(X_{j1}, X_{j2}, X_{j3}, \dots, X_{jp})$ 간의 거리($d_{ij}=d(X_i, X_j)$)를 측정하여 모든 지역사례에 대해 얻은 $N \times N$ 의 거리행렬(D)을 통해 가까운 지역끼리 묶어가는 방법을 사용하였다. 그리고 이를 위해 유클리드 거리를 사용하였다³⁾.

본 논문에서는 군집분석을 통해 우리나라 16개 시도를 유형화한 다음에 2차원

3) 군집분석은 어떠한 군집분석을 사용하는가에 따라 군집의 결과가 달라질 수 있다는 점에서 본 연구의 결과와 상이한 분석결과를 도출할 수도 있으나, 홍두승(1988)에 따르면 군집분석의 도구적 목적의 유용성을 판단했을 때 분석결과와 유용성은 인정된다.

평면상에서 사례 간 근접성을 높이고 오차를 줄이기 위한 반복적 절차를 통해 최적의 해를 구하는 다차원척도분석을 추가적으로 사용하였다. 군집분석이 비교대상들의 동질적 정책특성을 바탕으로 몇 개의 집단으로 구분하는 통계적 방법이라면 다차원척도분석은 연구대상들 간의 동질성을 거리로 환산해서 2차원 평면에 좌표로 표시한다는 점에서 차이가 있다(김충련, 2003). 그러므로 다차원척도분석의 핵심적 개념은 연구대상들 간의 동질성의 정도를 2차원 평면위에 거리로 환산해서 인지도(Perceptual Map)의 형태로 나타냄으로써 비교대상들 간의 동질성과 이질성을 보여주는 연구방법이다.

2) K-평균 군집분석과 Mann-Whitney U 검정

K-평균 군집방법은 계층적 군집분석과는 달리 개체가 어느 한 군집에만 속하도록 하는 상호배반적 군집방법이다. 이 방법은 군집의 수를 미리 정하고, 각 개체가 어느 군집에 속하는지를 분석하는 방법으로서 대량의 데이터의 군집분석에 유용하게 이용되는 방법이다. K-평균 군집방법을 사용하기 위해서는 초기에 군집의 수를 미리 제공해야 한다. 군집분석은 데이터를 분석하면서 결정하는 경험적 분석 방법이므로 적절한 군집의 수를 안다는 것은 어려운 일이다. 따라서 군집의 수를 변화시켜 가면서 수행된 결과들을 비교해가는 분석방법이 요구된다. 이러한 점에서 유용하게 이용될 수 있는 방법이 각 군집의 평균들이 동일하다는 가정을 검정하는 F-검정은 각 군집을 결정하는데 있어서 상대적인 중요도의 의미를 나타내고 있다. 계층적 군집분석 절차의 경우에는 변수의 표준화 기능을 제공하고 있으나, K-평균 군집분석 절차에는 이러한 기능을 제공하고 있지 않다. 따라서 본 연구에서는 변수의 측정 단위가 다른 경우에 이를 표준화시켜 군집분석을 하고자 하는 경우에는 기술 통계 분석 절차에서 표준화변수를 생성하여 분석하였다.

본 연구는 k-평균 군집분석으로 구분된 두 군집 간에 사회복지예산지표와 지방재정지표인 재정자립도, 지역채무비율, 1인당 GRDP의 각각의 평균순위합 차이를 구체적으로 살펴보기 위해서 Mann-Whitney U 검증을 실시하였다. 이 검증은 광역자치단체가 16사례에 불과하여 모집단의 수가 적기 때문에 사용한 검증방법으로써, 분포의 차이를 살펴보는 검증방법이다.

2. 분석대상 및 자료

본 논문에서 분석대상은 지방자치단체들로서, 이들은 구체적으로는 우리나라의 광역자치단체인 16개시도로 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주이다. 우리나라에서는 1995년에 지방자치법이 제정되고, 1997년에 지방선거가 도입되면서 지방자치단체들이 재정자립도를 토대로 하여 지역적 특성을 반영한 정책들을 다양화하고 있다. 또한 2003년에 사회복지사업법이 개정된 이후부터는 지역사회복지계획이 수립됨에 따라 지역적 수요를 고려한 정책이 수립되고 있다. 이는 지역의 발전 혹은 지역의 불균형발전을 야기하고 있고, 이로 인해 지역별로 삶의 질 또한 달라지는 특성을 보이면서 지역 간 격차를 발생시키고 있다.

본 논문의 분석자료는 시기상으로는 연구자가 접근 가능한 가장 최근 자료인 2013년의 자료를 활용하였다. 사회복지예산지표와 지방재정지표 요인에 관한 자료는 ‘지방재정고 사이트(<http://lofin.mogaha.go.kr/>)’ 및 국가통계포털사이트(<http://www.kosis.kr>)를 검색하여 지표를 추출하였다. 사회복지예산비율과 지역채무비율은 지방재정법에 따라 행정자치부의 재정관리과에서 공시된 자료를 활용하였다. 재정자립도 및 1인당 *GRDP*는 2013년 통계청 조사기획과에서 조사한 자료인 e-지방지표 자료를 활용하였다.

3. 사용된 변수

본 연구에 사용된 지표는 사회복지예산비율, 재정자립도, 지역채무비율, 1인당 *GRDP*로써, 16개 시도별 자료는 아래의 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 16개시도의 사회복지예산지표와 지방재정지표 설명

시도	사회복지예산비율	재정자립도	지역채무비율	1인당 지역내 총생산
서울	36.67	80.0	14.23	32.05
부산	35.92	51.4	19.69	20.40
대구	36.29	46.1	20.32	18.15
인천	32.76	62.6	26.23	22.97
광주	39.59	41.9	14.62	19.53
대전	38.32	49.4	12.38	20.84
울산	29.33	61.4	11.11	60.42
경기	20.55	61.2	12.48	25.93

강원	20.72	22.2	11.26	23.12
충북	25.40	26.6	8.70	29.93
충남	23.11	30.2	11.28	45.24
전북	24.73	22.8	10.45	23.43
전남	20.60	17.4	8.95	34.67
경북	21.68	22.7	9.16	33.51
경남	24.44	36.0	10.00	30.96
제주	13.17	30.1	16.14	23.41
조작적 정의	사회복지분야 예산 / 자치단체예산규모 X 100	(지방세 + 세외수입) / 자치단체 예산규모 X 100	(지방자치단체 부채 ÷ 자산) × 100	지역내총생산(당해년 가격)/추계인구
단위	%	%	%	백만원

출처 : <http://lofin.mogaha.go.kr>(지방재정고 사이트),
<http://www.kosis.kr>(국가통계포털)(검색일 : 2015. 03. 25)

사회복지예산비율은 지방자치단체예산 중 사회복지예산이 차지하는 비율로 정의되며, 재정자립도는 지방자치단체예산 중 지방세와 세외수입이 차지하는 비율이고, 지역채무비율은 지방자치단체의 자산규모 중 지방자치단체 부채가 차지하는 비율이다. 마지막으로 1인당 *GRDP*는 지역내총생산에서 추계인구로 나눈 값을 의미한다. 지표 데이터를 바탕으로 평균과 표준편차를 살펴본 결과는 <표 3>에서 보는 바와 같다. 사회복지예산비율은 평균 27.71%로써, 이의 최대값에 해당하는 가장 높은 지역은 39.59%인 광주이며, 최소값에 해당하는 가장 낮은 지역은 제주로써, 13.17%였다. 자치단체들의 재정자립도는 평균 41.39%로 나타났으며, 최대값에 해당하는 가장 높은 지역은 서울(80.00%)이며, 최소값에 해당하는 가장 낮은 지역은 전남(17.40%)이었다. 지역채무비율을 살펴보면 평균은 13.56%였는데, 최대값에 해당하는 가장 높은 지역은 인천으로써, 26.23%였고, 가장 낮은 지역은 충북으로써,

<표 3> 주요변수의 평균과 표준편차

변수	N	최소값	최대값	M	SD
사회복지예산비율 (단위 : %)	16	13.17	39.59	27.71	7.95
재정자립도 (단위 : %)	16	17.40	80.00	41.38	18.37
지역채무비율 (단위 : %)	16	8.70	26.23	13.56	4.88
1인당 <i>GRDP</i> (단위 : 백만원)	16	18.15	60.42	29.04	10.98

8.7%이었다. 마지막으로 1인당 지역내총생산(*GRDP*)는 평균 29.04백만 원이었고, 가장 높은 지역은 울산으로 60.42백만 원이며, 가장 낮은 지역은 18.15백만 원인 대구였다.

4. 연구의 흐름

본 연구의 분석은 3단계 과정으로 진행되었다. 본 연구는 1단계에서는 군집분석의 전제조건을 검증하기 위해 사회복지예산지표와 지방재정의 주요지표를 설명하는 재정자립도, 지역채무비율, 1인당 *GRDP*에 관하여 정규분포성과 다중공선성을 살펴보았다. 2단계에서는 지역별 차이정도를 평균과 표준편차를 통해 지표별 지역 특성을 탐색하였고, 4가지 지표를 16개 시도별 지역차를 살펴보고 집단화하였다. 마지막 단계에서는 두 집단 간의 구분을 통해 사회복지예산지표와 지방재정지표의 차이정도를 살펴봄으로써, 지역 및 지표의 특성과 차이를 분석하고자 하였다.

IV. 연구결과

1. 군집분석 전제조건 검증을 위한 측정변수 검토

군집분석의 전제조건 검증을 위해 정규분포성과 다중공선성을 살펴보고자 <표 4>에서 보는 바와 같이 왜도, 첨도, 상관관계 분석을 하였다.

<표 4> 군집분석의 전제조건 검증을 위한 왜도, 첨도, 상관관계분석(N = 16)

변수	사회복지예산비율	재정자립도	지역채무비율	1인당 <i>GRDP</i>
사회복지예산비율	-			
재정자립도	.593*	-		
지역채무비율	.451	.513*	-	
1인당 <i>GRDP</i>	-.233	.067	-.438	-
왜도	.059	.549	1.423	1.803
첨도	-1.115	-.604	1.729	3.682

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

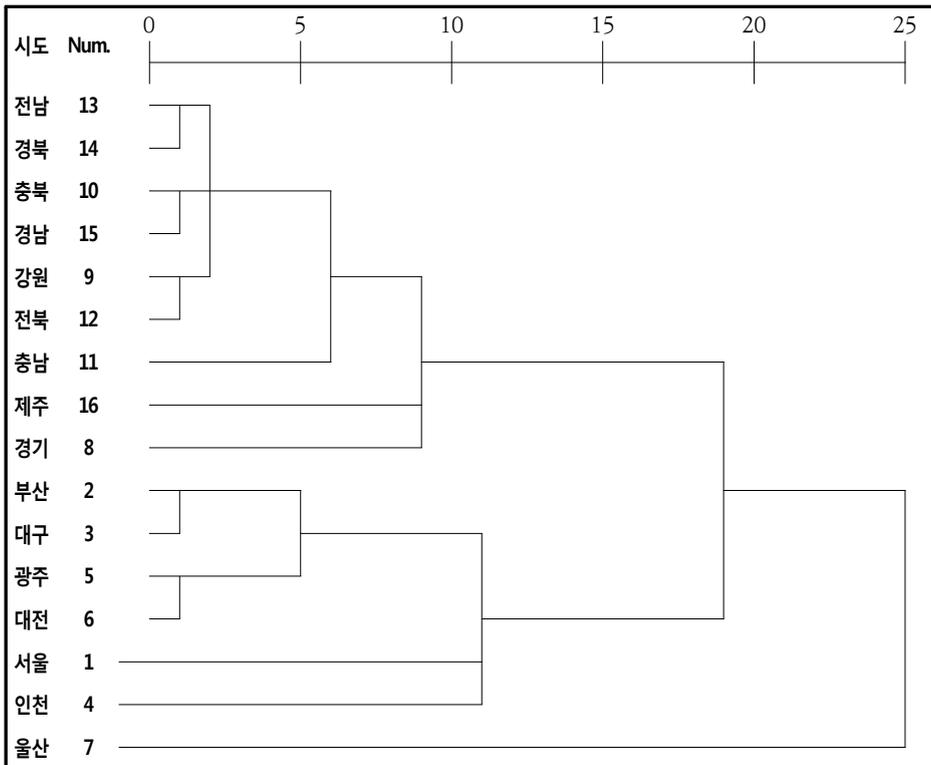
<표 4>에서 보는 바와 같이 주요변수인 사회복지예산비율, 재정자립도, 지역채무비율, 1인당 *GRDP*의 왜도 범위는 .059 ~ 1.803으로써, 절대값이 3미만이었고, 첨

도의 범위는 -1.115 ~ 3.682로써, 절대값이 10미만으로 나타나 정규분포를 보이고 있었다. 상관관계분석은 주요변수와 -.438 ~ .513의 범위 내에서 절대값이 .8미만으로 나타나 다중공선성은 문제가 되지 않았다.

2. 16개시도의 군집 결과

우리나라 16개시도의 사회복지예산비율 및 지방재정지표인 재정자립도, 지역채무비율, 1인당 GRDP를 제곱유클리디안 거리를 바탕으로 유형화하기 위하여 계층적 군집분석을 한 결과는 <그림 1>에서 보는 바와 같이 덴드로그램으로 제시하였다.

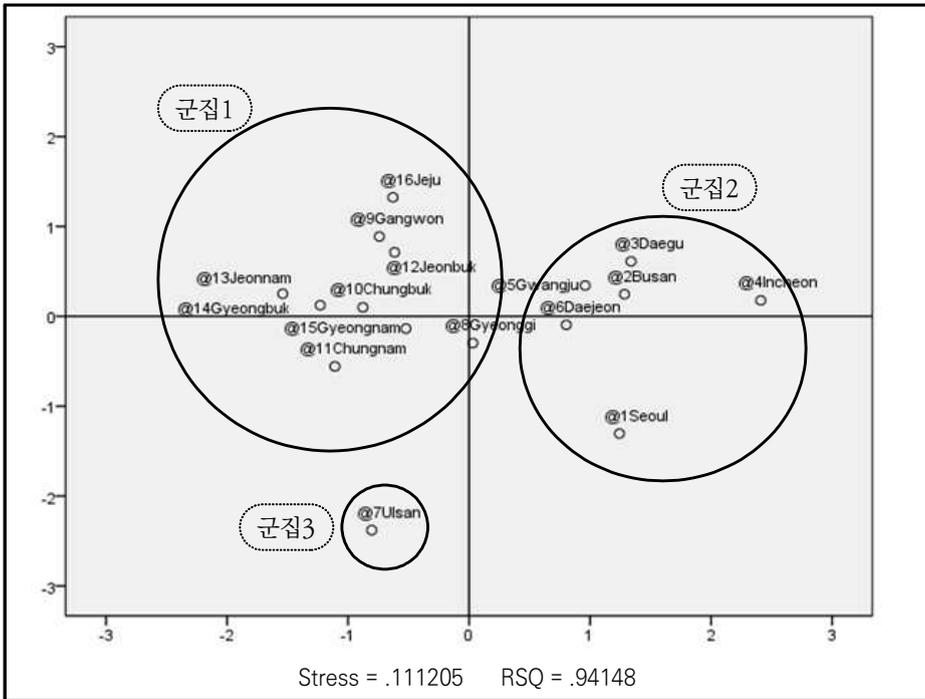
<그림 1> 주요변수의 16개 시도 지역비교에 관한 계층적 군집분석 결과



<그림 1>에서 보는 바와 같이 군집은 4집단으로 구분되는데, 군집 1에는 전남, 경북, 충북, 경남, 강원, 전북, 충남, 제주, 경기가 속하는 것으로 나타났다. 군집 2에는 부산, 대구, 광주, 대전, 서울, 인천이 속하는 것으로 나타났다. 군집 3은 울산

으로 분류되었다. 계층적 군집분석을 통해 탐색된 결과를 바탕으로 근접성과 오차를 줄여 최적의 결과를 얻고자 다차원척도법을 실시한 결과는 <그림 2>에서 보는 바와 같다.

<그림 2> 주요변수의 16개 시도 지역비교에 관한 다차원척도법 분석 결과



<그림 2>에서 보는 바와 같이 분석 결과, 모형의 적합도인 stress는 .111205로 보통이며, 모형의 설명력을 나타내는 RSQ는 .94148로써, 설명력은 94.18%으로 높은 편이었다. 군집 1은 계층적 군집분석의 결과(<그림 1>참조)와 동일하게 다차원척도법에서도 전남, 경북, 충북, 경남, 강원, 전북, 충남, 제주, 경기를 포괄하며, 군집 2는 부산, 대구, 광주, 대전, 서울, 인천을 포함하였다. 군집 3은 울산으로 나타났다.

3. 군집 결과에 따른 주요변수의 유의성

우리나라 16개 시도의 사회복지예산비율 및 지방재정지표인 재정자립도, 지역채무비율, 1인당 GRDP에 관하여 우리나라 16개 시도를 군집화하기 위하여 주요변수

를 표준화 점수로 변환하여 K-평균 군집분석을 실시한 결과는 <표 5>에서 보는 바와 같다.

<표 5> 주요변수의 16개 시도 지역비교에 관한 k-평균 군집분석

사례	소속군집		변수	최종 군집중심		군집		오차		F
	군집 구분	거리		1	2	평균 제곱	df	평균 제곱	df	
서울	2	1.781	표준화: 사회복지 예산비율	-0.670	1.118	12.000	1	.214	14	56.006 ***
부산	2	.463								
대구	2	.798								
인천	2	1.816								
광주	2	1.090	표준화: 재정 자립도	-0.453	.755	5.466	1	.681	14	8.027 *
대전	2	1.204								
울산	1	3.059								
경기	1	1.709	표준화: 지역 채무비율	-0.534	.890	7.616	1	.527	14	14.438 **
강원	1	1.103								
충북	1	.750								
충남	1	1.126								
전북	1	1.086	표준화: 1인당 GRDP	.367	-0.611	3.588	1	.815	14	4.401 †
전남	1	.983								
경북	1	.680								
경남	1	.410								
제주	1	1.808								

† p<.1, *p<.05, **p<.01, ***p<.001

<표 5>에서 보는 바와 같이 군집 1의 사례는 울산, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주의 10개 시도였으며, 군집 2의 사례는 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전의 6개 광역시였다. 이들의 최종군집에서 변수의 평균차이는 사회복지예산비율(F=56.006, p<.001), 재정자립도(F=8.027, p<.05), 지역채무비율(F=14.438, p<.01), 1인당 GRDP(F=4.401, p<.1) 등 모든 변수에서 유의미하게 나타났다. 최종 군집중심의 결과를 살펴보면 군집 1에서는 사회복지예산비율(-.670)이 낮을수록 재정자립도(-.453), 지역채무비율(-.534)은 낮아지고, 1인당 GRDP(.367)는 높아졌다. 이와 반대로 군집 2에서는 사회복지예산비율(1.118)이 높을수록 재정자립도(.755) 및 지역채무비율(.890)은 높아지고, 1인당 GRDP(-.611)는 낮아졌다.

K-평균 군집분석에서 나타난 이들 두 군집의 분석결과를 바탕으로 주요변수들의

평균 순위 차이를 살펴보기 위해서 *Mann-Whitney U* 검증을 실시한 결과는 <표 6>에서 보는 바와 같이 주요변수인 사회복지예산비율($Z=-3.254, p<.001$), 재정자립도($Z=-2.386, p<.05$), 지역채무비율($Z=-2.820, p<.01$)에 대해서는 군집 2(서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전)가 군집 1(울산, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경남, 제주)보다 평균 순위가 높게 나타났다. 그러나 1인당 *GRDP*($Z=-2.603, p<.01$)에서는 군집 1이 군집 2보다 유의미하게 높게 나타났다.

<표 6> 16개 시도 두 군집간 주요변수의 평균순위 차이 *Mann-Whitney U* 검증

변수명	군집구분	N	평균순위	순위합	Z	
사회복지 예산비율	1	10	5.50	55.00	-3.254	***
	2	6	13.50	81.00		
재정자립도	1	10	6.30	63.00	-2.386	*
	2	6	12.17	73.00		
지역채무비율	1	10	5.90	59.00	-2.820	**
	2	6	12.83	77.00		
1인당 <i>GRDP</i>	1	10	10.90	109.50	-2.603	**
	2	6	4.50	27.00		

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

V. 논의 및 제언

우리나라에서 지방자치법이 도입된 이후부터 지방자치단체들의 사회복지예산은 국고보조금의 차등보조를 도입, 지방이양사업으로 인한 지방비 부담의 증가, 최근의 새로운 제도의 도입 및 기존 제도들의 확충(기초노령연금, 양육수당, 장애연금, 영유아보육료의 확대)에 따라 큰 영향을 받고 있다. 이로 인해 지방자치단체의 재정확보와 이에 따른 재정의 건전성은 중요한 이슈가 되고 있다.

본 연구는 16개 광역자치단체의 사회복지예산에 대해 집단을 구분해 보고 지역 간 차이를 살펴보기 위한 연구로써, 재정능력결정론을 근거로 하여 사회복지예산 비중과 관련이 있는 요인들을 선정하여 분석해 보았다. 이를 위해 예산관련요인으로는 재정자립도, 지방채무비율, 1인당 *GRDP*를 설정하였다. 연구에 활용된 분석방법은 계층적군집분석, K-평균군집분석, 다차원척도법이었으며, 분류된 군집에 따라 군집간의 변수 간 차이를 살펴보기 위해서는 *Mann-Whitney U* 검증을 실시하였다.

분석을 해 본 결과로는 군집으로는 9개광역시, 6대광역시, 울산광역시의 3개의

군집이 나타났는데, 사회복지예산비중과 관련해서는 광역시단위와 도단위의 재정능력의 차이가 유의미하게 나타났다. 따라서 이러한 점을 고려해 본다면 자치단체들의 재정능력을 고려한 복지예산의 확보방안이 좀 더 심도있게 모색되어야 함을 알 수 있었다.

주요변수에 따른 집단 간 차이를 살펴본 결과에 따르면 6대 광역시(울산광역시 제외)가 9개 광역도 단위보다 사회복지예산비율이나 재정자립도 그리고 지역채무비율의 측면에서 높게 나타났다. 이는 특히 지역의 재정건전성을 고려한 관점에서 중앙정부의 지원비가 고려되어야 함을 의미하는 것이다. 그리고 이러한 결과는 현재 사회보장비가 차등보조율에 의해 지급되지만 이에 대한 관점의 변화가 필요하다는 함의를 제시한다. 기존의 연구결과들을 보면 중앙정부의 차등보조율 지급제도는 효과성이 없고(김정완, 2013; 임소영, 2012; 이채정, 2011), 분권교부세가 2015년부터 폐지됨에 따라 자치단체들의 재정능력은 더욱 악화되고 있으므로, 사회복지예산의 확보방안은 자치단체들의 재정자립도, 지역채무비율을 고려하여 구상되어야 할 것이다. 그리고 경제성장의 관점에서 지역경제의 기여도를 고려하여 재정확보를 하기 위해 본 연구에서 고려한 3가지 지표를 반영하고 있는 사회복지지출의 일정비율 의무제를 도입하는 방안도 본격적으로 논의되는 것이 필요할 것이다.

한편 울산광역시는 유형화와 지역간 차이의 관점에서 타 광역자치단체로 군집으로부터 이탈되어 있었다. 울산광역시의 주요특성은 사회복지예산비중이 서울특별시를 포함한 광역시 중에서 가장 낮다는 점이다. 그러나 산업화 도시인 울산은 지역경제지표인 1인당 *GRDP*가 타 시도에 비해서 가장 높고, 지역채무비율이 11번째 이어서 울산시에 대해서는 사회복지예산의 분배를 다시 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

1인당 *GRDP* 변수는 선행연구들(채구목·김철주, 2008; 박경돈, 2011)에서는 사회복지예산과 정적(+인 상관관계인 것으로 가설이 설정되었으나, 본 연구의 분석결과에서는 부적(-인 상관관계를 보이는 것으로 나타났다. 이는 재정능력의 결정론적 관점과 다르게 경제성장의 측면이 반영된 결과로, 지역내 총생산이 높아지면 광역자치단체의 사회복지지출이 저하된다는 것으로 해석될 수 있다. 즉, 이는 사회복지비가 포함된 사회개발비의 경우에 투자적 경비의 성격을 가진 지출이 경상적 경비 성격의 사회보장비보다 압도적으로 크기 때문에 상대적으로 투자적 경비에 가까운 사회개발비(오병기, 2007) 전체는 단기간적 투자 측면에서는 부정적인 영향을 주는 것으로 설명될 수 있다. 그러나 이에 대해서는 변수를 좀 더 정교화하여 심층적으로 추가분석을 해 볼 필요가 있다. 그리고 향후에는 사회복지예산을 횡단적

자료만을 가지고 분석할 것이 아니라 종단적 자료들을 추가하여 분석해 봄으로써 사회복지예산의 특성을 장기적 관점에서 다각적으로 분석해 보는 것도 필요하다. 이와 더불어 사회복지예산의 결정에 중요한 영향요인이 될 수 있는 복지수요관련 요인들을 투입해 보는 것도 의미가 있을 것이다.

본 연구는 재정능력결정론에 의거하여 지자체 간의 사회복지예산에 대한 유형화와 지역 간 차이를 분석한 연구인데, 사회복지와 경제성장 간의 다양한 측면을 고려하지 못한 점은 연구의 한계점으로 언급할 수 있다. 이에 따라 향후에는 본 연구가 앞의 이론적 배경에서 언급했던 정치체제이론, 사회경제적 결정론, 재정능력 결정론의 3가지 측면을 모두 고려하여 16개 광역자치단체의 지역별 사례에 대해 종합적인 분석을 시도할 필요가 있다고 여겨진다.

참고문헌

- 강혜규. (2004). '지방정부 사회복지 지출 결정요인: 기초자치단체 세출예산의 규모와 구조를 중심으로' 박사학위논문, 연세대학교.
- 고경환·강지원·정영애·임완섭. (2011). 정부의 사회복지재정 DB구축에 한 연구(5차 년 도): 복지수요와 사회복지재정에 관한 연구. 서울: 한국보건사회연구원.
- 고제이·김재호·이근제·이상호·조성규·최병호. (2013). 중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구-재정분담체계 재구조화를 중심으로, 서울: 한국보건사회연구원.
- 고혜진·류연규·안상훈. (2014). "기초 지방자치단체 사회복지 자체사업 지출 결정요인에 대한 연구." 「사회보장연구」, 30(2): 1-34.
- 구찬동·하능식. (2012). "사회복지예산 증가의 지방재정 영향분석: 복지재정압박도 분석을 중심으로." 「한국지방재정논집」, 17(3): 1-34.
- 김경호. (2003). "지방분권체제하의 지방정부 사회복지비 결정요인에 관한 연구." 「국제무역연구」, 9(2): 281-302.
- 김미숙·정익중·김정숙. (2012). "아동의 발달단계별 기초자치단체의 복지예산에 영향을 미치는 요인." 한국보건사회연구원 2012년 제3회 복지재정DB 학술대회. 서울, 5.10.
- 김미혜·박은주·김민경. (2009). "재정분권 이후 기초지방자치단체의 사회복지예산 변화에 대한 결정요인 연구." 「사회복지정책」, 36(4): 189-213.
- 김병곤·이곤수·조덕호. (2009). "지방정부의 정치적 특성이 복지비지출에 미치는 영향

- 분석 경상북도를 중심으로.” 「한국행정논집」, 21(1); 129-146.
- 김성주. (2008). “사회복지 국고보조금의 결정요인 분석.” 「지방행정연구」, 22(3); 255-281.
- 김성주. (2013). 사회복지분야 국고보조금의 개선방안. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김정완. (2013). “기초노령연금 차등보조율제도의 지역간 형평성 제고방안.” 한국지방재정학회 2013년 춘계학술대회(새정부의 국정과제에 나타난 지방재정 과제와 전망). 서울, 3.29.
- 김지경·정윤미. (2013). “지방정부 청소년복지예산의 결정요인 분석.” 「청소년복지연구」, 15(1); 227-256.
- 김지운·이병하. (2014). “기초자치단체에서 사회복지비 지출의 정치적 요인에 관한 연구.” 「의정연구」, 19(1); 41-71.
- 김태희·이용모. (2012). “재정분권화가 지방정부 사회복지지출에 미치는 영향.” 「한국정책학회보」, 21(1); 387-419.
- 김철희. (2005). ‘정부지출변동의 패턴과 결정요인에 관한 연구: 한국 중앙정부의 기능별 지출변동을 중심으로’ 박사학위논문, 서울대학교.
- 모지환·이중섭. (2010). “지방정부의 복지재정 자율성에 영향을 미치는 요인.” 「사회복지정책」, 37(4); 49-73.
- 문병근·성상기. (2011). “지방재정지출과 지역경제성장간의 동태적 관계분석-6대 특별시·광역시를 중심으로-.” 「재정정책논집」, 13(3); 87-118.
- 박경돈. (2011). “복지와 경제성장간의 실증적 분석: 잠재성장모형을 중심으로.” 「지방정부연구」, 15(3); 161-183.
- 박고운·박병현. (2007). “지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인.” 「사회복지정책」, 31, 423-451.
- 박성현·조신섭·김성수. (2006). 한글 SPSS. 서울: 한나래.
- 박병현. (2008). “노무현 정부의 복지재정분권정책에 따른 지방정부 사회복지재정 실태 분석 및 정책적 개선방안.” 「한국사회복지학」, 60(1); 159-185.
- 박완규. (2012). “지방재정조정제도를 통한 지방자치단체 사회복지비 부담 완화에 대한 연구.” 「한국지역사회복지학」, 40; 1-30.
- 배정아. (2014). 지방자치단체 부채의 성격·원인분석과 관리방안. 서울: 한국지방행정연구원.
- 서동명. (2009). “우리나라 지방정부 장애인복지예산 결정요인 분석.” 「사회복지연구」, 40(4); 485-514.

- 서상범·홍석자. (2010). “한국 지방자치단체의 사회복지예산 결정요인에 관한 연구: 「참여정부」의 분권교부세를 중심으로.” 「사회복지정책」, 37(2); .151-177.
- 송명화·김일태·김봉진·김종웅. (2010). “지역성장과 지방재정간 인과관계: 대구·경북의 사례.” 「경제연구」, 28(3); 97-119.
- 신용무. (2011). ‘지방자치단체 복지재정 지출결정요인에 관한 연구’ 박사학위논문, 전남대학교.
- 여운승. (2006). 사회과학 마케팅을 위한 다변량 행동조사. 서울: 민영사.
- 오병기. (2007). “수요함수 추정에 기초한 지방 복지지출의 효율성 평가-도시지역과 비도시지역의 비교를 중심으로.” 「서울도시연구」, 8(2); 197-214.
- 유시영. (2010). ‘한국 노인복지정책의 결정요인에 관한 연구: 노인복지 예산을 중심으로’ 박사학위논문, 전남대학교.
- 이영성. (2009). “시, 군, 구의 사회개발비가 지역내총생산에 미치는 영향에 관한 실증 분석.” 「지역연구」, 25(3); .5-23.
- 이재완·김교성. (2007). “지방자치단체 사회복지지출 수준의 결정요인 분석: 1995-2005.” 「사회복지정책」, 31(2); 105-124.
- 이종균·조한진. (2015). “한국 사회복지지출의 변화 패턴과 항상성에 관한 탐색적 연구.” 「사회복지정책」, 42(1); 31-53.
- 이지영·박길환. (2014). “사회복지지출 분석을 통한 지방자치단체별 복지정책 수립방안.” 「한국지방자치연구」, 16(2); 82-100.
- 이채정. (2011). 사회복지분야 국고보조사업의 문제점 및 개선과제. 서울: 국회예산정책처.
- 임소영. (2012). “국고보조금 차등보조제 도입 전후의 지자체 간 재정불균형 개선 연구: 국민기초생활보장급여 사업을 중심으로.” 한국지방재정학회 2009년 춘계학술대회(지방분권과 광특회계). 대전, 3.30.
- 장동호. (2007). “기초지방정부 사호복지비 지출비중의 변화요인 탐색.” 「한국사회복지학」, 59(1); 239-351.
- 장동호. (2011). “지방자치단체 사회복지 예산 비중의 결정요인탐색: 일반행정비의 경직성을 고려한 분석.” 「사회과학연구」, 35(1); 127-154.
- 장동호. (2012). “지자체 복지지출 비교분석에서의 종속변수 문제 검토.” 「보건사회연구」, 32(3); 122-158.
- 전지성. (2013). “지방정부의 사회복지비 지출요인의 변화에 관한 연구: 역대 정권의 변화를 중심으로.” 「한국정책연구」, 13(2); 197-215.

- 정성호·정창훈. (2011). “지방재정 위기와 로컬 거버넌스의 역할.” 「지방행정연구」, 25(2); 3-35.
- 정의룡·임진영·양재진. (2012). “복지와 재정건전성의 관계분석: OECD 국가들의 사회투자형 복지지출을 중심으로.” 한국행정학회 2012년 하계학술대회(국가발전을 위한 과제와 전략). 서울, 6.27.
- 조기태·이시경. (2014). “분권교부세 도입에 따른 지방정부 복지재정의 결정요인 변화: 광역자치단체를 중심으로.” 「지방정부연구」, 18(1); 367-394.
- 조기현. (2013). 보통교부세 재정형평화 기능 강화방안-지역균형수요와 차등산입률제도를 중심으로-. 서울: 한국지방행정연구원.
- 조수현. (2009). “지방정부 사회복지예산 결정의 메커니즘과 구조적 맥락.” 「지방행정연구」, 23(2); 101-131.
- 조영훈. (2001). “지방분권화와 복지수준의 지역간 격차: 지방자치제도 도입 이후 서울시와 4대광역시를 중심으로.” 「사회보장연구」, 17(2); 1-19.
- 지은구. (2010). 사회복지재정 연구. 서울: 집문당.
- 진재문. (2006). “지방정부의 사회복지예산 결정요인 연구-1995~2003년 광역시, 도를 중심으로-.” 「사회복지정책」, 24, 5-30.
- 진재문. (2012). “시·군·구 지역의 사회복지예산 불평등에 관한 연구: 2000~2010년의 1인당 사회복지비를 중심으로.” 「사회과학연구」, 28(1); 205-227.
- 차병권. (1994). “고도성장기의 지방재정동향: 1960-1970년의 지방재정을 중심으로.” 「경제논집」, 23(2); 151-181.
- 채구목·김철주. (2008). “소득재분배정책과 경제성장: OECD 17개국의 소득재분배 수준과 경제성장과의 관계 분석.” 「한국사회학」, 42(5); 1-30.
- 초의수. (2009). “수도권과 비수도권간의 지역격차 분석: 문화와 복지측면을 중심으로.” 한국지방정부학회 2009년 춘계학술대회(광역경제권과 지역발전). 부산, 05.29.
- 최성은. (2010). 사회복지 재정지출과 지방재정 부담에 관한 연구. 서울: 한국보건사회연구원.
- 홍두승. (1988). “직업과 계급: 집락분석을 통한 계급분류.” 「한국사회학」, 22(4); 23-45.
- 홍종현. (2013). “지방자치단체의 복지사무에 대한 국가의 관여.” 「지방자치법연구」, 13(3); 39-80.
- <http://lofin.mogaha.go.kr>(지방재정고 사이트)(검색일 : 2015. 03. 25)

<http://www.kosis.kr>(국가통계포털)(검색일 : 2015. 03. 25)

<http://www.lawnb.com>(검색일 : 2015. 04. 27.)

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

최원석(崔元碩): 교신저자. 대구대학교 사회복지학과 박사과정을 수료하였으며, 주요 관심분야는 가족정책, 노인복지정책이며, 현재 노인의 삶의 질 등을 연구하고 있다(mission2000@hanmail.net).

군 초급간부의 직무행태와 조직성과에 관한 연구*

장준보·유근환·신현태

본 연구는 군 조직성과와 관련한 선행연구들을 검토하여 조직몰입, 직무만족, 리더십, 커뮤니케이션이 군 조직성과에 어떠한 영향을 미치며, 전략적 우선순위 설정을 통한 군 조직관리를 어떻게 해 나가야 할 것인가에 대한 방향을 모색해보고자 하였다.

초급간부의 직무행태가 군 조직성과에 미치는 영향을 실증적으로 분석한 결과 직무행태중 커뮤니케이션($\beta=.425$), 리더십($\beta=.409$), 조직몰입($\beta=.089$), 직무만족($\beta=.026$)의 순으로 나타났다. 직무행태 요인별로 각각의 구성변인들 중, 군 조직성과에 대한 영향력 정도를 살펴보기 위해 회귀분석을 실시한 결과, 조직몰입 요인 중에서는 해당 부대 구성원으로서의 긍지와 자부심($\beta=.415$)이, 직무만족 요인을 구성하는 변인중에는 상사의 직무수행에의 자문 및 도움($\beta=.707$) 그리고 직무에 대한 전반적 만족($\beta=.248$)이 중요한 변인으로 확인되었다. 리더십 요인 중에서는 조직의 미래에 대한 비전 제시($\beta=.297$), 업무성과에 따른 칭찬과 보상($\beta=.603$)이, 커뮤니케이션을 구성하는 변인들 중에서는 구성원 상호간의 협력을 통한 문제 해결($\beta=.767$)이 군 조직성과를 높일 수 있는 주요 변인임을 확인할 수 있었다.

군 조직성과 제고를 위한 초급간부의 직무행태 관리 방향을 다음과 같이 제시해 보면, 초급간부들의 군 조직에 대한 자부심을 높일 수 방안과, 초급간부의 군 조직성과 제고를 위해 근무환경에 집중된 관리 방안의 모색, 그리고 카리스마적 리더십과 더불어 칭찬과 보상 등과 관련을 갖는 거래적 리더십을 통한 초급간부의 관리 방안, 초급간부를 비롯한 군 조직구성원들 상호간의 신뢰를 바탕으로 하는 대인관계 중심의 커뮤니케이션 전략이 필요하다.

[주제어: 조직성과, 직무만족, 조직몰입, 리더십]

I. 서론

군 조직은 국가방위와 국민의 생명 보장이라는 특수 목적과 전투를 고유임무로 하는 조직으로서 철저한 계급구조에 의한 고도의 조직성과 일사불란한 명령체계에 의한 상명하복의 절대성을 그 구성원들에게 요구하고 있다. 군은, 가시적이고 획기

* 이 논문은 장준보의 학위논문을 다듬어서 재정리한 것임.

적인 조직성과를 창출하기 위하여 시스템측면의 개혁을 추진해가고 있으나, 더불어 구성원들의 행태나 태도의 개선도 중점적으로 추진되어야 할 필요성이 제기되고 있다. 이는 군 조직의 개혁을 추진하는데 있어서 구조적 변화가 군 조직 구성원의 태도나 의식구조의 변화를 동반하지 않는다면, 실질적인 변화를 기대하기 어려움을 의미한다고 할 것이다.

새로운 시대의 군 조직 관리는 시대적 특성에 맞는, 그리고 조직구성원의 가치관에 부응하는 유효한 관리전략을 구사하는 것이 군 조직의 만족도 뿐만 아니라 군 조직성과와 생산성에도 적절하다. 예컨대, 성공적인 조직의 특징으로 조직의 시스템적인 측면과 인적자원 측면 즉, 구성원들의 행태나 태도 등과 관련하여 다차원적인 측면의 방향성을 제시하고 있다(이광모, 1999). 첫째, 확산의 의사결정을 통해 외부환경을 폭 넓게 탐색하고 보다 많은 정보를 수집하여 투입물의 다양성을 꾀하는 동시에 의사결정에 고려되는 정보의 양을 감소시키는 수렴적 의사결정 병행의 검토 필요성이 있다. 둘째, 조직 리더의 조직 내외적인 역할증대가 요구되는 바, 조직의 안정성과 장기계획 및 역사와 전통을 유지하고 동시에 조직혁신, 적응성 및 유용성의 증대를 꾀할 수 있는 안정적인 조직 리더의 역할증대가 요구된다. 셋째, 군 조직 구성원들의 자기개발을 통한 전문성과 효율성을 촉진시키고 동시에 역할을 일반화시킴으로서 융통성과 상호의존성을 촉진시켜 조직내부의 역량을 극대화하는데 노력하여야 한다. 넷째, 기존의 조직 전략에서 탈피하여 새로운 관점과 혁신을 추구하는 동시에 그 전략에 몰입함으로써 조직정체감, 조직의 임무, 그리고 조직의 전통적 가치를 재통합시킴으로서 끊임없는 조직 환경 변화에 실시간으로 대응할 수 있는 토대를 갖추어야 함을 강조하고 있다.

따라서, '군'이 보다 가시적이고 획기적인 조직성과를 창출하기 위해서는 군 조직 구성원의 행태나 태도에 대한 깊은 관심을 가져야 한다는 것으로 판단할 수 있다.

이와 관련된 선행연구들의 검토해 보면 조직행태 변수 간 관계, 조직문화와 성과의 관계, 조직행태와 직무태도의 관계 연구 등에 대한 연구가 주를 이루고 있고, 또한 조직성과의 개념에 있어서도 직무만족도 등의 개념을 혼재적으로 사용하고 있다.

최근에는 군 조직의 특성상 '리더십' 연구에 많은 관심을 기울여 오고 있다. 군 조직을 지배하고 공유하는 관습, 가치관, 규범, 구성원의 인식을 다룬 조직문화에 대한 연구와 조직을 구성하는 구성원들의 개인적 행태를 다룬 조직몰입, 직무만족 등에 대한 연구가 상당히 진행되고 있으며, 커뮤니케이션 등의 직무행태와 조직성과 간의 관계를 규명하고자 하는 연구들이 진행되고 있다.

그러나 대부분의 군 조직성과 관련 선행연구는 직무행태 변수(리더십, 조직몰입,

직무만족, 커뮤니케이션)와의 단일 관계 및 단일 관점에서의 연구가 진행되었다는 점을 고려해보자면, 본 연구에서는 선행연구를 통해 군 조직성과에 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인된 직무행태 변수들을 복합적 변수로 선정하여 실증적 연구를 진행해보고자 한다. 즉, 본 연구는 군 조직에서 조직몰입, 직무만족, 리더십, 커뮤니케이션 등 4개의 복합적 군 조직행태 변수가 초급간부의 인식정도로 측정되는 군 조직성과에 미치는 영향을 실증적으로 분석해보고자 한다.

II. 군 조직성과 및 직무행태에 관한 이론적 논의

1. 군 조직성과와 직무행태

1) 조직몰입

개인이 조직생활을 하면서 얻게 되는 직무와 관계없이 다양한 이해관계요소(side-bets)들로 인해 조직구성원으로 계속 남게 되는 것(Becker, 1960)으로, 조직에 대하여 충성심과 에너지를 제공하는 사회적 행위자들의 의지(Kanter, 1968)라고 하였다. 조직몰입은 개인과 조직의 상호작용, 예컨대 조직구성원들이 조직에 대해 갖는 성향을 나타내고 이해하는 개념, 자신이 소속하고 있는 조직을 개인이 얼마나 동일시하며 그 조직에 얼마나 헌신하고자하는가 하는 정도 등(김홍수, 2008)으로 연구자들에 따라 다양하게 논의되어 왔다.

군 조직에 관한 연구자들 또한 조직몰입에 대한 다양한 연구를 진행하였는바, 군 조직의 목적과 가치에 대한 믿음과 수용성, 나아가 조직에 기꺼이 잔류하려는 의지 등(최현묵, 2012)을 논의하였다. 군 조직문화가 조직효과에 미치는 영향을 알아보는 연구(김현섭, 2013)에서는 군 조직의 특성을 고려하여 조직몰입을 5가지 차원으로 설명한 바 있다. 첫째, 조직몰입은 소속된 조직의 명예를 위하여 구성원이 위험을 무릅쓸 각오와 그 정도를 의미한다. 둘째, 조직몰입은 조직에 대한 자부심과 책임감을 의미한다. 그러므로 조직에서 구성원의 군인정신은 조직몰입의 척도가 될 수 있다. 셋째, 조직몰입은 조직 내에서 자신의 가치관을 실현할 수 있는지 인식하는 정도로서 측정될 수 있다. 넷째, 조직몰입은 구성원이 소속된 조직에 대하여 대외적으로 자랑하고 싶은 마음을 의미한다. 다섯째, 조직몰입은 상관에 대한 복종심을 의미한다. 또한, 조직몰입은 한 개인 자신이 소속된 조직과 일체감을 가지고 그

로 인해 조직목표달성을 위해 노력하며, 조직에 의무감을 가지고 계속하여 그 조직의 구성원으로 남으려는 상태를 의미한다.

2) 직무만족

직무를 통하여 경험하거나 얻게 되는 욕구 충족의 정도에 대한 함수(McCormick & Tiffin, 1974)로 보거나, 주어진 직무상황에서 개인과 집단이 목표를 성취하려할 때 갖게 되는 직업적 관심 또는 열의(Bentley & Rempel, 1970)로 보았다. 포괄적으로는 자기의 업무와 관련한 경험이나 기대, 일어날 수 있는 상황 등에 대해 조직원이 가지는 감정적 태도나 느낌으로 직무자체의 특성과 더불어 개인의 특성, 직무수행 상황 등에 따라 영향을 받는 것으로 설명(한인섭, 2002)된다. 관계에 초점을 맞춘 연구에서는 다양한 직무만족에 관한 제 정의를 종합하여 사람들이 직무에 대해 가지고 있는 태도로서 직무와 개인과 조직 간에 조화로운 관계(good fit)에 대한 자각으로부터 형성되며, 직무만족은 조직원이 원하는 것과 조직으로부터 실제로 받는 것과의 차이에 대한 인지적 감정적 반응의 결합상태(이왕무·장우진, 2008)에 관하여 논의하였다. 개인의 정서를 중시한 군 조직구성원의 직무만족에 관하여 개인들이 자신의 직무를 담당함에 있어 가지는 일반적 혹은 총체적인 정서의 반응(최현묵, 2012)을 중심으로 논의되었으며 경험의 결과로서의 정서로 논의한 개인이 자신의 직무를 수행하면서 경험하게 되는 결과에 대한 정서적인 태도와 감정에 관한 논의(송상훈, 2013)도 있다.

3) 리더십

리더십이 비전을 창출하고 공표하여 조직구성원의 변화를 유도하고 조직목표를 달성하도록 하는 활동(Bass, 1990)으로 보는 한편, 주어진 상황에서 목표를 달성하기 위해 개인이나 집단의 행동에 영향을 미치는 과정(Hersey & Blanchard, 1993)으로 논의되기도 한다. 조직 목표의 달성을 위해 구성원이 자발적으로 적극적 행동과 상호작용하여 영향력을 미치는 과정이라고 정의 할 수 있다(김수창, 2014: 21). 군 조직에서의 리더십에 대해 군 조직의 특수성을 고려하여 군에서 요구하는 리더십의 본질을 제시(육군본부, 2004)하였는데, 군 리더십은 본질은 리더십 발휘를 통하여 얻어지는 최종목표의 상태와 그에 도달하기 위한 방법이라고 하였으며, 그 내용으로는 임무 완수와 조직능률의 극대화, 인간의 동기 자극, 숭선수범하는 실천적

행동, 상황에 따른 융통성 있는 대처를 제시하였다(최현목, 2012). 리더십 중에서도 초급지휘자에게 요구되는 역량으로 의사소통, 표현력, 이해력, 감독, 상담 역량을 강조하며, 리더십을 구성하는 핵심요인으로 역할, 행동, 가치로 정의(서태원, 2009)한 바 있다. 그러나 군 조직은 일반조직에 비해, 조직이념, 조직구조성, 조직행동, 조직생활 등 제 측면에서 차이를 가지고 있어, 군 리더십의 원칙에 관해서는 절대적인 것이 아니라 환경과 조건에 따라 변화될 수 있으며, 독립해서 존재하는 것이 아니라 상호 밀접한 관계를 갖고 있다 할 것이다.

4) 커뮤니케이션

일반적으로 개인, 집단, 조직 등의 사회적 주체들 간에 어떤 의미가 포함된 메시지나 정보를 상호 교환하여 공유하는 사회적 과정(Jones, 1996; 모종화, 2010)으로 정의된다. 군 조직도 사회 조직과 다르지만, 국가 방위의 목적을 달성하기 위한 조직체로서 조직 구성원 상호간의 원활한 의사소통이 조직 목표달성을 위해 매우 중요하므로, “조직의 목표를 달성하기 위하여 개인 간 또는 집단 간에 의견이나 정보를 의사전달 통로를 통하여 서로를 교환하고 공통된 이해에 도달하며 의사를 전달함으로써 서로를 이해할 수 있도록 상호작용하는 과정”(이전희, 2011)으로 정의하였다. 이 외에도 신뢰를 중요시한 관점에서는 단순한 의사전달의 수단이 아니라 전달자와 메시지 중심에서 나아가 전달자와 수신자가 서로 신뢰를 바탕으로 동일한 의미를 공유할 수 있도록 대인관계를 중시하는 방향으로 발전하고 있음을 강조(모종화, 2010)하였다. 따라서, 커뮤니케이션은 리더의 의도와 메시지 내용도 중요하지만 부하를 이해하고 부하의 입장에서 수용 가능한 메시지와 전달과정에서 발생할 수 있는 장애요소를 제거하여 리더와 부하가 동일한 의미를 공유할 수 있어야만 하며, 커뮤니케이션이 제대로 이루어지지 못한다면 그러한 조직은 임무완수가 불가능한 조직이 될 것으로 정의한 바 있다.

5) 조직성과

희소하고 귀중한 자원을 획득하기 위해 환경을 개척하는 조직체의 능력(Seashore & Yuchtman, 1967), 혹은 사회의 한 시스템으로서의 조직이 그 수단과 자원을 오용함 없이 조직구성원에 대한 부당한 강압을 초래하지 않고 조직의 목표를 달성하는(Geogopolous & Tannenbaum, 1975)것으로 논의되어졌다.

군 조직의 특수성에 기인한 조직성과 또한 연구주제와 대상에 따라 다양하게 정의되고 있다. 조직성과는 조직목표의 달성문제와 불가분의 관계에 있으며, 조직성과(organizational performance)는 조직유효성(organizational effectiveness)이라고도 한다. 조직의 생산성, 조직의 내적인 변화나 외부환경의 변화에 적절히 대응하는 적응성, 그리고 조직 구성원 및 집단 간의 긴장, 갈등을 최소화(최동국, 2009)로 정의하였으며, 심리적 조직성과로 가장 일반적이고 개인과 집단 및 조직수준의 성과 지표로 널리 사용되고 있는 조직몰입, 사기, 팀워크를 조직성과의 평가요소(모종화, 2010)로 정의한 바 있다.

2. 직무행태와 군 조직성과와의 관계

1) 조직몰입과 군 조직성과와의 관계

조직몰입은 조직성과 혹은 조직효과성과 밀접한 관련이 있으며, 특히 조직행태 및 조직효과성을 예측하는데 있어 직무만족보다 더 강력한 변수로 이해되고 있다(고중욱, 2012).

공공조직에서 규범적 측면의 조직몰입에 대해 유현숙(2011)은 “조직구성원 스스로가 자신이 소속한 조직을 위해 최선을 다하고, 자신이 맡은 업무를 헌신적으로 수행하며 조직의 변화와 발전을 위해 적극적으로 새로운 아이디어를 넘으로써 혁신적인 노력을 아끼지 않는 마음가짐의 기초”로 정의한 바 있으며, 조직성과와의 관계에서 규범적 조직몰입이 높을수록 공공조직의 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석된 바 있다.

2) 직무만족과 군 조직성과와의 관계

직무만족과 조직성과와의 관계에 대해 박천오 등(2001)은 직무에 만족한 조직원이 불만족한 조직원에 비해 보다 능률적이고 창의적이며 더 많은 노력을 기울이게 되고, 조직의 입장에서 볼 때 직무만족이 높게 되면 이직률과 결근율이 감소되고 이에 따라 생산성 효과도 없을 수 있다. 뿐만 아니라, 자신의 직무생활에 대해 긍정적인 감정을 가진 사람은 외부사회에 자기가 속해 있는 조직을 호의적으로 말하게 되어 일반대중이 그 조직에 대해 호감을 갖게 되며, 조직 내부에서도 원만한 인간관계를 유지하게 된다. 그리고 개인의 신체적, 정신적 건강에도 영향을 미쳐서 직

무에 만족할수록 스트레스가 적고 직장 및 삶 자제에 대해 긍정적인 태도를 보임으로써 조직의 안정 유지 발전을 도모하고 장기적으로 성과를 향상시킬 수 있다고 보았다(박천오·강제상·권경득·김상묵, 2001). 군 조직의 직무만족과 조직성과 간의 관계에 대한 논의는 활발하게 이루어지지 못한 것이 사실이다. 그러나 최동국(2009)은 군 조직성과(전투력 향상, 사고예방)에 대한 직무만족의 영향력을 검증한 결과, 통계적으로 유의한 긍정적인 영향을 미친다는 연구결과를 제시한 바 있다.

3) 리더십과 군 조직성과와의 관계

조직규모의 크기나 공사조직의 구분에 관계 없이, 리더십은 조직 구성원의 개인적·집단적 행동에 영향을 미쳐 그 조직성과를 달성하는데 핵심적 요소가 된다. 따라서 군 조직에서는 구조적으로 지휘관의 영향력이 큰 비중을 차지하기 때문에 리더십과 조직성과와의 상관성은 다른 일반조직의 상관관계보다 더 높다고 할 수 있다.

국내 연구에서도 박재홍(2007)은 대대급 지휘관을 대상으로 변혁적, 거래적 리더십과 조직성과로서 직무만족 및 조직몰입 간의 실증적인 관계를 분석한 결과, 거래적 리더십의 영향력이 변혁적 리더십 보다 더 높은 영향력을 갖는 것으로 분석되었다.

또한 초급 지휘관의 리더십은 부하의 자이실현 욕구를 충족시키고 창의성을 고도로 발휘하게 하여 성공적인 임무수행을 가능케 하고, 군의 사기 진작을 통해 부하들이 부대 임무에 대해 자발적으로 헌신할 수 있도록 유도 할 수 있다. 송영호(2010)은 군 리더십 유형에 따라 부하장병들과의 상호작용에 대한 분석결과가 상이함을 고려하여 조직중심 리더십과 인간중심 리더십을 중심으로 부하장병들의 복무만족, 참여의식, 성취도와의 관계를 실증적으로 분석하였다. 분석 결과, 조직중심 리더십과 인간중심 리더십 모두 부하장병들의 복무만족, 참여의식, 성취도에 통계적으로 유의한 영향력을 갖는 것으로 분석되었다. 특히, 조직중심 리더십보다는 인간중심 리더십이 월등히 높은 유의적 영향력을 갖는 것으로 분석되었다.

4) 커뮤니케이션과 군 조직성과와의 관계

조직에서의 커뮤니케이션 효율화와 관련한 연구는 조직구성원의 직무만족을 향상시키는 결정요인으로 설명되고 있다. 차승훈(2004)은 외국의 사례를 참고하여 우리 군 조직 내 커뮤니케이션과 직무만족의 관련성에 대해 회귀분석을 실시하였고, 그 결과, 조직 내 커뮤니케이션의 직무만족에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향력을

갖는 것으로 분석된 바 있다.

강성운(2013)은 조직커뮤니케이션 만족이 군 사기에 어떠한 영향을 미치는지 알아보기 위해 선행연구들을 통해 독립변수로서 SNS특성(매체 풍부성, 사회적 규범, 상호작용, 신속성)을 설정하고 매개변수로서 조직 커뮤니케이션의 만족을 설정하여 실증적으로 분석하였다. 분석 결과에 따르면, 매SNS의 매체 풍부성, 사회적 규범, 상호작용, 신속성은 군 조직 커뮤니케이션의 만족도를 제고하고, 군 조직 커뮤니케이션 만족정도는 군 사기에 정(+)의 영향을 미치는 인과성을 확인하였다.

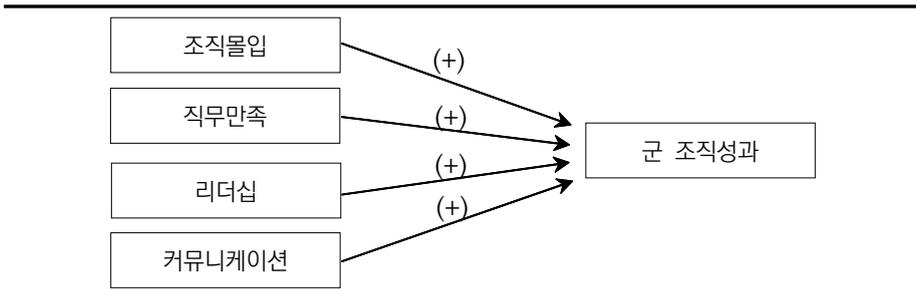
모종화(2010)는 리더십과 커뮤니케이션, 조직성과 간에 높은 관련성이 있음에 착안하여 리더십과 조직성과 간에서 커뮤니케이션이 어떠한 매개역할을 하는가를 실증적으로 검증하였다. 검증 결과, 커뮤니케이션은 조직몰입과 군 조직의 사기, 군 조직의 팀월에 모두 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 리더십 유형과 조직성과 간의 관계에 있어 커뮤니케이션의 매개효과는 부분적으로 나타났고, 변혁적 리더십 유형과 조직성과 간 커뮤니케이션의 매개효과는 없는 것으로 나타났다.

Ⅲ. 연구모형 및 실증분석

1. 분석틀 및 연구가설

본 연구에서는 군 초급간부 개인의 직무행동과 태도를 측정한 직무행태변수 및 군 조직성과에 대한 이론적 논의와 선행연구 검토를 토대로 다음과 같이 연구모형 및 가설을 설정하였다.

〈그림 1〉 초급간부 직무행태와 군 조직성과와의 관계 분석 모형



군 조직성과 측정에 관한 함수 및 회귀식은 다음과 같다.

$$\text{군 조직성과}(Y) = f(\text{조직몰입}(X_1), \text{직무만족}(X_2), \text{리더십}(X_3), \text{커뮤니케이션}(X_4)) + e$$

$$Y = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + e$$

Y : 군 조직성과(5개 문항) 조사결과의 요인분석 결과

X₁ : 조직몰입(4개 문항) 조사결과의 요인분석 결과

X₂ : 직무만족(4개 문항) 조사결과의 요인분석 결과

X₃ : 리더십(4개 문항) 조사결과의 요인분석 결과

X₄ : 커뮤니케이션(4개 문항) 조사결과의 요인분석 결과

본 연구에서는 초급간부의 직무행태와 군 조직성과의 관계에 대한 이론적 배경 및 선행연구 검토를 토대로 조직몰입, 직무만족, 리더십, 커뮤니케이션의 복합적 직무행태변수와 군 조직성과 간의 영향관계를 중심으로 아래와 같이 가설은 설정하였다.

<가설 1 : H₁> 조직몰입은 군 조직성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

<가설 2 : H₂> 직무만족은 군 조직성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

<가설 3 : H₃> 리더십은 군 조직성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

<가설 4 : H₄> 커뮤니케이션은 군 조직성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

2. 변수선정

본 연구에서는 실증분석을 위한 자료수집 방법으로 설문지 응답자료를 활용하였다. 설문에 의한 자료수집은 응답 당시의 상황이나 응답자의 기분 등의 외생변수에 의해 영향을 받을 수 있지만 표준화된 설문지를 이용함으로써 일관된 그리고 자료수집의 용이성을 확보하고자 하였다.

먼저, 종속변수인 군 조직성과는 이론적 논의 및 선행연구를 참고하여 군 조직의 성과 측정에 가장 부합된다고 판단되는 Brewer & Seldem(2000)의 조직성과 측정 방법 즉, 능률성, 효과성, 공정성 3가지 차원 6가지 구성요소 중, 최동국(2009)의 실증적 연구에서 활용된 5가지 측정문항을 사용하였다. 특히, 초급간부의 군 조직에서의 기본적인 역할과 목표, 그리고 최근에 군 부대에서 발생되고 있는 사고예방적 차원을 고려하여 전투력향상과 관련된 3개 문항, 그리고 사고예방과 관련된 2개 문

항 등을 활용하였다.

〈표 1〉 직무행태 변수와 군 조직성과 변수

구분	변수 명	조직적 정의 및 인용	측정방법
종속 변수	군 조직성과	·군 조직의 기본적 임무(전투력 향상)과 사고예방 등 5개 문항 ·최동국(2009)	Likert 5점 척도 자기기입측 정결과를 요인분석 및 신뢰분석하 여 사용
독립 변수	조직몰입	·군 조직에 대한 자부심, 동일성, 소속감, 충성도의 4개 문항 ·최현묵(2012)	
	직무만족	·근무환경, 직무환경 관련 4개 문항 ·JDI, 최동국(2009)	
	리더십	·초급간부의 역할, 행동, 가치 관련 4개 문항 ·서태원(2009), 박재홍(2007)	
	커뮤니케이션	·군 조직커뮤니케이션 만족 관련 4개 문항 ·강성윤(2013)	

3. 표본선정과 조사방법

자료의 획득을 위한 표본은 육군 1군사령부, 2군단, 육군3사관학교, 육군 5사단, 육군 7사단, 육군 9사단, 육군 12사단, 육군 17사단, 육군 21사단, 육군 37사단, 육군 39사단, 육군 102여단, 육군 2공병여단, 공군 19전투비행단, 해병대사령부, 해병 1사단, 해병2사단, 6해병여단, 해병대 군수지원단 등에서 근무하고 있는 초급간부들을 대상으로 설문을 배포하였다.

설문은 2014년 8월 ~ 9월 사이에 배포, 회수하였으며, 총 150부를 배포하여 137부를 회수하였다. 그리고 회수된 설문지 중, 불성실한 응답이 존재하는 설문지를 제외하고 114부를 최종 분석에 활용하였다.

실증분석에 활용된 114개 표본의 제 특성을 살펴보면 다음 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 표본의 인구통계학적 특성

구 분		빈도(n)	비율(%)
성 별	남 성	68	59.6
	여 성	46	40.4
계 급	하 사	97	85.1
	중 사	7	6.1
	소 위	5	4.4
	중 위	5	4.4
최종학력	고 졸	1	0.9
	2년제(재학포함)	86	75.4
	4년제(재학포함)	26	22.8
경 력	대학원(재학포함)	1	0.9
	1년 이하	66	57.9
	2년 이하	20	17.5
	3년 이하	14	12.3
	5년 이하	14	12.3
계		114	100.0

본 연구의 실증적 분석에 활용된 초급간부들의 인구통계학적 특성을 살펴보면, 총 114명 중, 남성 68명(59.6%), 여성 46명(40.4%)로 나타났다. 계급별로 살펴보면 하사 97명(85.1%), 중사 7명(6.1%) 그리고 소위와 중위는 각각 5명(4.4%)로 조사되었다. 최종학력별 특성을 살펴보면 2년제(재학포함)학력자가 86명(75.4%)로 가장 높게 분포하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 4년제(재학포함) 학력자가 26명(22.8%)로 나타났다.

초급간부들의 직무 경력에 따른 분포로서는 1년이하 66명(57.9%)로 가장 높게 나타났고, 2년 이하 20명(17.5%), 그리고 3년 이하, 5년 이하는 각각 14명(12.3%)로 분포하고 있는 것으로 나타났다.

IV. 분석결과

1. 자료의 분석

1) 신뢰성 검증

다음 <표 3>은 직무행태 요인을 구성하는 각각의 요인들(조직몰입, 직무만족, 리더십, 커뮤니케이션)이 동일한 개념을 가지고 있는지 살펴보기 위해 신뢰성 분석을 실시하였다.

분석 결과, 조직몰입의 *Cronbach's α* 값은 .910, 직무만족의 *Cronbach's α* 값은 .887, 리더십의 *Cronbach's α* 값은 .925 그리고 커뮤니케이션의 *Cronbach's α* 값은 .955로 본 연구에서의 기준인 0.60을 상회하여 내적일관성을 갖추고 있는 것으로 분석되었다.

〈표 3〉 직무행태 요인별 신뢰성 분석 결과

요인	설문 문항	항목 제거시 α	<i>Cronbach's α</i>
조직몰입	나는 우리 부대의 구성원이라는 것을 자랑스럽게 생각한다.	.907	.910
	나는 부대발전에 도움이 된다면 어떠한 노력도 아끼지 않고 일하고 있다.	.860	
	나는 부대와 조직의 문제를 나 자신의 문제처럼 생각한다.	.857	
	나는 자신뿐만 아니라 부대를 위해서 최선을 다한다	.885	
직무만족	나는 전반적으로 나의 직무에 만족하고 있다	.825	.887
	나는 현재의 직무에 최선을 다하고 있으며 이 같은 사실에 대해 자랑스럽게 생각한다	.860	
	상사는 내가 직무를 성공적으로 수행하는데 필요한 정보, 자문 및 도움을 주고 있다.	.850	
	나의 직무가 요구하는 것 이상의 노력을 기울이고 있다	.878	
리더십	상급자는 우리 조직의 미래에 대하여 비전을 제시한다	.911	.925
	상급자는 부하들의 개인적인 사항에 관심과 배려를 보이고 행동한다	.877	
	상급자는 부하들의 업무성과에 따라 칭찬과 보상을 하는 편이다	.901	
	상급자는 문제가 발생된 경우보다 예방에 중점을 두고 업무를 변화시키는 편이다	.918	
커뮤니케이션	상급자들은 원활한 의사소통을 위하여 다양한 방법(SNS, 건의, 회의, 의견수렴 등)을 활용한다	.910	.955
	상급자들은 하급자에게 부여된 임무수행 전에 달성할 목표, 규정, 방침을 잘 알려준다	.894	
	부대 내 상호간 관련 사항에 대해 상호 협조를 통해 문제를 원만히 해결하고 있다	.904	
	상급자와 하급자 상호간의 의견을 존중하며 업무를 추진해 나가는 편이다	.935	

다음 <표 4>는 군 조직성과를 구성하는 설문문항들에 대한 응답경향이 일관성을

가지고 있는지 즉, ‘군 조직성과’라는 동일한 개념을 가지고 있는지 살펴보기 위해 신뢰성 분석을 실시하였다.

분석 결과, 군 조직효과 요인의 *Cronbach's α* 값은 .950으로 본 연구에서의 기준인 0.60을 상회하여 내적 일관성을 갖추고 있는 것으로 분석되었다.

〈표 4〉 군 조직효과 요인의 신뢰성 분석 결과

요인	설문문항	항목 제거시 α	<i>Cronbach's α</i>
군 조직 성과	우리 부대는 지난 1년 동안 전투준비 태세에 있어서 많은 향상이 있었다.	.938	.950
	우리 부대는 대내외적 업무처리가 상당히 신속하게 이루어지고 있다.	.925	
	우리 부대의 부대목표 달성도는 매우 높은 편이다	.938	
	지난 1년 동안 우리 부대는 사고(자살, 구타, 탈영, 총기사고 등)가 많이 줄어들었다.	.948	
	우리 부대는 모든 구성원들이 상호존중하고 평등하게 대접 받는다	.941	

2) 요인분석 결과

다음 〈표 5〉는 초급간부의 직무행태로서 조직몰입을 구성하고 있는 변인들의 내적타당성을 파악하기 위해 요인분석을 실시한 결과이다.

분석방법에서 기술하였듯이 주성분 분석을 사용하고, 고유치 1.0 이상, 그리고 변수의 요인에 대한 연관성을 보다 효과적으로 규명하기 위하여 베리맥스 회전을 이용하였다.

분석결과 고유치(Eigenvalue) 3.171, 총 누적분산비율 79.2%, 표준형성 적절성(KMO) .782로 적당한 것으로 나타났다. 또한 요인적재치를 살펴보면, 본 연구의 기준인 ± 0.4 를 상회하여 0.70 이상의 값을 보임으로서 매우 높은 유의성을 갖는다고 볼 수 있다.

〈표 5〉 조직몰입 요인구조 분석 결과

설 문 문 항	Factor loading	Communality
나는 우리 부대의 구성원이라는 것을 자랑스럽게 생각한다.	.798	.637
나는 부대발전에 도움이 된다면 어떠한 노력도 아끼지 않고 일하고 있다.	.927	.859
나는 부대와 조직의 문제를 나 자신의 문제처럼 생각한다.	.937	.877
나는 자신뿐만 아니라 부대를 위해서 최선을 다한다	.893	.797
Eigen value	3.171	
Pct of Var	0.79265	
Kaiser-Meyer-Olkin	.782	
Bartlett 구형성 검정	$\chi^2=347.764$ DF=6 P=.000	

다음 〈표 6〉은 초급간부의 직무행태로서 직무만족을 구성하고 있는 변인들의 내적타당성을 파악하기 위해 요인분석을 실시한 결과이다.

분석결과 고유치(Eigenvalue) 2.991, 총 누적분산비율 74.9%, 표준형성 적절성 (KMO) .770으로 적당한 것으로 나타났다. 또한 요인적재치를 살펴보면, 본 연구의 기준인 ± 0.4 를 상회하여 0.80 이상의 값을 보임으로서 매우 높은 유의성을 갖는다고 볼 수 있다.

〈표 6〉 직무만족 요인구조 분석 결과

설 문 문 항	Factor loading	Communality
나는 전반적으로 나의 직무에 만족하고 있다	.912	.831
나는 현재의 직무에 최선을 다하고 있으며 이 같은 사실에 대해 자랑스럽게 생각한다	.857	.735
상사는 내가 직무를 성공적으로 수행하는데 필요한 정보, 자문 및 도움을 주고 있다.	.871	.758
나의 직무가 요구하는 것 이상의 노력을 기울이고 있다	.817	.667
Eigen value	2.991	
Pct of Var	0.74778	
Kaiser-Meyer-Olkin	.770	
Bartlett 구형성 검정	$\chi^2=269.308$ DF=6 P=.000	

다음 〈표 7〉은 초급간부의 직무행태로서 리더십을 구성하고 있는 변인들의 내적 타당성을 파악하기 위해 요인분석을 실시한 결과이다.

〈표 7〉 리더십 요인구조 분석 결과

설 문 문 항	Factor loading	Communality
상급자는 우리 조직의 미래에 대하여 비전을 제시한다	.888	.789
상급자는 부하들의 개인적인 사항에 관심과 배려를 보이고 행동한다	.946	.894
상급자는 부하들의 업무성과에 따라 칭찬과 보상을 하는 편이다	.907	.823
상급자는 문제가 발생된 경우보다 예방에 중점을 두고 업무를 변화시키는 편이다	.873	.762
Eigen value	3.268	
Pct of Var	.81693	
Kaiser-Meyer-Olkin	.815	
Bartlett 구형성 검정	$\chi^2=367.457$ DF=6 P=.000	

분석결과 고유치(Eigenvalue) 3.268, 총 누적분산비율 81.7%, 표준형성 적절성(KMO) .815로 적당한 것으로 나타났다. 또한 요인적재치를 살펴보면, 본 연구의 기준인 ± 0.4 를 상회하여 0.80 이상의 값을 보임으로서 매우 높은 유의성을 갖는다고 볼 수 있다.

다음 〈표 8〉은 초급간부의 직무행태로서 커뮤니케이션을 구성하고 있는 변인들의 내적타당성을 파악하기 위해 요인분석을 실시한 결과이다.

〈표 8〉 커뮤니케이션 요인구조 분석 결과

설 문 문 항	Factor loading	Communality
상급자들은 원활한 의사소통을 위하여 다양한 방법(SNS, 건의, 회의, 의견 수렴 등)을 활용한다	.930	.865
상급자들은 하급자에게 부여된 임무수행 전에 달성할 목표, 규정, 방침을 잘 알려준다	.959	.920
부대 내 상호간 관련 사항에 대해 상호 협조를 통해 문제를 원만히 해결하고 있다	.945	.894
상급자와 하급자 상호간의 의견을 존중하며 업무를 추진해나가는 편이다	.841	.707
Eigen value	3.385	
Pct of Var	.84626	
Kaiser-Meyer-Olkin	.814	
Bartlett 구형성 검정	$\chi^2=460.625$ DF=6 P=.000	

분석결과 고유치(Eigenvalue) 3.385, 총 누적분산비율 84.6%, 표준형성 적절성(KMO) .814로 적당한 것으로 나타났다. 또한 요인적재치를 살펴보면, 본 연

구의 기준인 ± 0.4 를 상회하여 0.80 이상의 값을 보임으로서 매우 높은 유의성을 갖는다고 볼 수 있다.

다음 <표 9>는 본 연구의 종속변인에 해당되는 군 조직성과를 구성하고 있는 변인들의 내적타당성을 파악하기 위해 요인분석을 실시한 결과이다.

<표 9> 군 조직성과 요인구조 분석 결과

설 문 문 항	Factor loading	Communality
우리 부대는 지난 1년 동안 전투준비 태세에 있어서 많은 향상이 있었다.	.917	.840
우리 부대는 대내외적 업무처리가 상당히 신속하게 이루어지고 있다.	.959	.919
우리 부대의 부대목표 달성도는 매우 높은 편이다	.917	.841
지난 1년 동안 우리 부대는 사고(자살, 구타, 탈영, 총기사고 등)가 많이 줄어 들었다.	.873	.763
우리 부대는 모든 구성원들이 상호존중하고 평등하게 대접 받는다	.905	.820
Eigen value	4.183	
Pct of Var	.83661	
Kaiser-Meyer-Olkin	.884	
Bartlett 구형성 검정	$\chi^2=591.940$ DF=10 P=.000	

분석결과 고유치(Eigenvalue) 4.183, 총 누적분산비율 83.6%, 표준형성 적절성(KMO) .884로 적당한 것으로 나타났다. 또한 요인적재치를 살펴보면, 본 연구의 기준인 ± 0.4 를 상회하여 0.80 이상의 값을 보임으로서 매우 높은 유의성을 갖는다고 볼 수 있다.

3) 상관관계 검증

상관관계 분석(correlation analysis)은 기준타당성(criterion validity)을 검증하고자 실시하였다. 즉, 기준타당성은 어떤 기준이 되는 척도를 사용함으로써 측정도구에 의한 측정결과가 대상의 현 상태 혹은 미래상태를 올바르게 예측할 수 있는지와 관련되는 기준이다.¹⁾

본 연구에서는 군 조직성과와 초급간부의 직무행태(조직몰입, 직무만족, 리더십, 커뮤니케이션) 간의 관계를 검증하고자 한다.

다음 <표 10>은 각 연구요인들 간의 상관관계를 분석한 결과이다.

1) 홍종선·박옥희·최창현, 「조사방법과 통계자료분석」, (서울 : 박영사, 1996), pp.56-64.

〈표 10〉을 살펴보면 전반적으로 높은 상관관계가 있는 것으로 나타났다.²⁾ 본 연구의 종속변인에 해당되는 군 조직성과를 중심으로 살펴보면 조직몰입과의 상관관계수(r) 값은 .522, 직무만족과의 상관관계수(r) 값은 .758, 리더십과의 상관관계수(r) 값은 .855 그리고 커뮤니케이션과의 상관관계수(r) 값은 .854로 통계적으로 유의미하게 분석되었다.

따라서, 본 연구모형과 연구가설에서 제시하는 요인들간의 관계를 나타내는 방향과 일치하는 것으로 나타나, 대체적으로 기준타당성을 만족한다고 볼 수 있다.

〈표 10〉 각 연구요인들 간의 상관관계 행렬

	군 조직성과	조직몰입	직무만족	리더십	커뮤니케이션
군 조직성과	1.000				
조직몰입	.522**	1.000			
직무만족	.758**	.754**	1.000		
리더십	.855**	.489**	.777**	1.000	
커뮤니케이션	.854**	.504**	.809**	.900**	1.000

** .상관계수는 0.01 수준에서 유의함

2. 다중회귀분석 결과

군 조직성과에 대해 조직몰입, 직무만족, 리더십, 커뮤니케이션의 독립변수가 어느 정도의 영향력을 미치는지와 어떠한 요인이 통계적으로 유의미한 설명력을 가지는지 알아보기 위해 요인점수(factor score)를 사용하여 다중회귀 분석을 시행하였다.

〈표 11〉의 분석결과를 보면, 공차한계는 0.150~0.394로서 1.0 이하로 나타났고, VIF는 2.538~6.671로서 일반적 기준값인 10 이하로 나타나 다중공선성의 문제를 발생하지 않았다.

다중회귀분석 결과에서 모형의 타당성을 살펴보면 F=96.919이고, 유의확률 P=0.000으로 유의수준 1% 내에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 또한 회귀모형의 설명력은 수정된 $R^2 = .773$ 로 나타나 77.3%의 설명력을 나타내고 있다.

2) 두 변인간의 상관관계 계수(r)의 절대값이 1.00이면 완전한 상관관계, .90이면 매우 높은 상관관계, .70~.80이면 상관관계가 높다고 말할 수 있으며, .50~.60이면 보통의 상관관계, 그리고 .40 이하면 약한 상관관계 있다고 할 수 있다(정충영·최이규, 「SPSSWIN을 이용한 통계분석」, (서울 : 무역경영사, 1997), p.182).

〈표 11〉 종속변수와 독립변수의 다중회귀분석 결과

모형	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	베타			공차한계	VIF
(상수)	.007	.045		.145	.885		
조직몰입	.089	.072	.089	1.237	.219	.394	2.538
직무만족	.026	.108	.026	.243	.808	.174	5.753
리더십	.409	.106	.409	3.866	.000	.181	5.534
커뮤니케이션	.426	.117	.425	3.658	.000	.150	6.671

$R^2 = .782$ 수정된 $R^2 = .773$ $F = 96.619$ 유의확률 = .000

이상의 분석결과를 토대로 비표준화계수를 대입한 회귀식의 계수를 정리하면 다음과 같다.

$$\text{회귀식} : Y = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + e$$

$$\begin{aligned} \text{균 조직성과} &= 0.007 + 0.089(\text{조직몰입}) + 0.026(\text{직무만족}) \\ &+ 0.409(\text{리더십}) + 0.426(\text{커뮤니케이션}) \end{aligned}$$

또한 각 설명변수(독립변수)가 종속변수에 영향을 미치는 정도를 알 수 있는 표준화된 계수 값을 비교해보면 리더십이 균 조직성과에 영향을 미치는지에 대한 표준화된 계수(β)가 0.409로 나타났으며 통계적으로 유의미한지를 나타내는 P값이 0.000으로 유의미하게 나타났다. 이를 통해 리더십이 균 조직성과에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 커뮤니케이션이 균 조직성과에 영향을 미치는지에 대한 표준화된 계수(β)가 0.425로 나타났으며 통계적으로 유의미한지를 나타내는 P값이 0.000으로 유의미하게 나타났다. 이를 통해 커뮤니케이션이 균 조직성과에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

그러나 조직몰입과 직무만족의 표준화된 계수(β)가 0.089($P=0.219$), 0.026($P=0.808$)으로 나타나 유의미하지 않은 것으로 분석되었다.

3. 연구가설 검증

1) 연구가설 1의 검증

연구가설 1은 “조직몰입이 군 조직성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다”이다.

조직몰입이 군 조직성과에 유의미한 영향을 미치고 있음을 알 수 있어 ‘가설 1 : 조직몰입은 군 조직성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다’는 채택되었다. <표 12>은 조직몰입을 구성하고 있는 4개 변인이 군 조직성과에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 분석한 결과, “나는 우리 부대의 구성원이라는 것을 자랑스럽게 생각한다”의 표준화된 계수(β)가 0.415로 조직몰입을 구성하는 세부변이들 중에는 유일하게 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 그리고 회귀모델의 적합성 검증을 위해서 회귀모델의 설명변량을 나타내는 수정된 $R^2 = 0.295$, 그리고 F값의 유의확률은 0.000으로 통계적으로 유의미하게 나타났다.

따라서 군 조직성과의 향상을 위해서는 초급간부들의 자긍심 및 소속감에 대한 관리를 높여야 할 것으로 보인다.

<표 12> 조직몰입 세부변인별 군 조직성과와의 다중회귀분석 결과

모형	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	베타			공차한계	VIF
(상수)	-4.396	.662		-6.641	.000		
X1	.664	.186	.415	3.563	.001	.465	2.151
X2	.211	.251	.132	.841	.402	.255	3.921
X3	-.321	.294	-.187	-1.091	.277	.215	4.648
X4	.418	.244	.273	1.717	.089	.248	4.027
$R^2 = .320$ 수정된 $R^2 = .295$ F = 12.728 유의확률 = .000							

- 주) X1 : 나는 우리 부대의구성원이라는 것을 자랑스럽게 생각한다.
- X2 : 나는 부대발전에 도움이 된다면 어떠한 노력도 아끼지 않고 일하고 있다.
- X3 : 나는 부대와 조직의 문제를 나 자신의 문제처럼 생각한다.
- X4 : 나는 자신뿐만 아니라 부대를 위해서 최선을 다 한다

2) 연구가설 2의 검증

연구가설 2는 “직무만족이 군 조직성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다”이다.

따라서, 직무만족이 군 조직성과에 유의미한 영향을 미치고 있음을 알 수 있어 ‘가설 2 : 직무만족은 군 조직성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다’는 채택되었다.

<표 13>는 직무만족을 구성하고 있는 4개 변인이 군 조직성과에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 분석한 결과 “나는 전반적으로 나의 직무에 만족하고 있다”의 표준화된 계수(β)가 0.248, 그리고 “상사는 내가 직무를 성공적으로 수행하는데 필요

한 정보, 자문 및 도움을 주고 있다”의 표준화된 계수(β)가 0.707로서 직무만족을 구성하는 세부변인들 중에는 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 그리고 회귀모델의 적합성 검증을 위해서 회귀모델의 설명변량을 나타내는 수정된 $R^2 = 0.694$, 그리고 F값의 유의확률은 0.000으로 통계적으로 유의미하게 나타났다.

따라서 군 조직성과의 향상을 위해서는 초급간부들의 직무수행에 있어 상사와의 인간적인 그리고 협력적인 환경 조성을 통한 전반적인 직무만족도 제고에 대한 관리를 높여나가야 할 것으로 판단된다.

〈표 13〉 직무만족 세부변인별 군 조직성과와의 다중회귀분석 결과

모형	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	베타			공차한계	VIF
(상수)	-5.124	.413		-12.403	.000		
X5	.356	.144	.248	2.477	.015	.269	3.716
X6	-.027	.136	-.017	-.199	.842	.371	2.695
X7	.983	.118	.707	8.347	.000	.376	2.657
X8	-1.29	.110	-.086	-.177	.242	.510	1.962
$R^2 = .705$ 수정된 $R^2 = .694$ F = 65.213 유의확률 = .000							

주) X5 : 나는 전반적으로 나의 직무에 만족하고 있다

X6 : 나는 현재의 직무에 최선을 다하고 있으며 이 같은 사실에 대해 자랑스럽게 생각한다

X7 : 상사는 내가 직무를 성공적으로 수행하는데 필요한 정보, 자문 및 도움을 주고 있다

X8 : 나의 직무가 요구하는 것 이상의 노력을 기울이고 있다

3) 연구가설 3의 검증

연구가설 3은 “리더십이 군 조직성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다”이다.

따라서, 리더십이 군 조직성과에 유의미한 영향을 미치고 있음을 알 수 있어 ‘가설 3 : 리더십은 군 조직성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다’는 채택되었다.

그리고 다음 〈표 14〉은 리더십의 어떤 변인이 군 조직성과에 영향을 미쳤는지 구체적으로 검토하기 위하여 리더십의 세부변인들을 대상으로 다중회귀분석을 한 결과, “상급자는 우리 조직의 미래에 대하여 비전을 제시한다”의 표준화된 계수(β)가 0.297, 그리고 “상급자는 부하들의 업무성과에 따라 칭찬과 보상을 하는 편이다”의 표준화된 계수(β)가 0.603으로서 리더십을 구성하는 세부변인들 중에는 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 그리고 회귀모델의 적합성

검증을 위해서 회귀모델의 설명변량을 나타내는 수정된 $R^2 = 0.758$, 그리고 F값의 유의확률은 0.000으로 통계적으로 유의미하게 나타났다.

따라서 군 조직성과의 향상을 위해서는 군 조직의 미래에 대한 비전을 명확하게 제시하고 실천할 수 있는 리더의 역량과, 직무성과에 대한 칭찬과 보상등의 인센티브에 대한 개선에 대한 관심을 더 높여나가야 할 것으로 판단된다.

〈표 14〉 리더십 세부변인별 군 조직성과와의 다중회귀분석 결과

모형	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	베타			공차한계	VIF
(상수)	-6.013	.338		-17.769	.000		
X9	.437	.119	.297	3.659	.000	.325	3.081
X10	-.119	.160	-.082	-.744	.458	.175	5.703
X11	.847	.130	.603	6.533	.000	.251	3.980
X12	.218	.116	.139	1.884	.062	.393	2.544
$R^2 = .766$ 수정된 $R^2 = .758$ F = 89.420 유의확률 = .000							

- 주) X9 : 상급자는 우리 조직의 미래에 대하여 비전을 제시한다
- X10 : 상급자는 부하들의 개인적인 사항에 관심과 배려를 보이고 행동한다
- X11 : 상급자는 부하들의 업무성과에 따라 칭찬과 보상을 하는 편이다
- X12 : 상급자는 문제가 발생된 경우보다 예방에 중점을 두고 업무를 변화시키는 편이다

4) 연구가설 4의 검증

연구가설 4는 “커뮤니케이션 군 조직성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다”이다.

분석 결과, “부대 내 상호간 관련 사항에 대해 상호 협조를 통해 문제를 원만히 해결하고 있다” 의 표준화된 계수(β)가 0.767로서 커뮤니케이션을 구성하는 세부변인들 중에는 유일하게 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 그리고 회귀모델의 적합성 검증을 위해서 회귀모델의 설명변량을 나타내는 수정된 $R^2 = 0.777$, 그리고 F값의 유의확률은 0.000으로 통계적으로 유의미하게 나타났다.

따라서 군 조직성과의 향상을 위해서는 군 조직 구성원들 간의 상호간 적극적인 협력 행태를 통한 문제해결 문화를 정착시킬 수 있도록 노력하여야 할 것으로 판단된다.

〈표 15〉 커뮤니케이션 세부변인별 군 조직성과와의 다중회귀분석 결과

모형	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	베타			공차한계	VIF
(상수)	-5.275	.274		-19.231	.000		
X13	.060	.121	.048	.494	.622	.206	4.847
X14	.067	.161	.050	.418	.677	.136	7.356
X15	1.039	.163	.767	6.377	.000	.136	7.329
X16	.050	.082	.042	.607	.545	.409	2.446

$R^2 = .785$ 수정된 $R^2 = .777$ $F = 99.313$ 유의확률 = .000

- 주) X13 : 상급자들은 원활한 의사소통을 위하여 다양한 방법(SNS, 건의, 회의, 의견수렴 등)을 활용한다
 X14 : 상급자들은 하급자에게 부여된 임무수행 전에 달성할 목표, 규정, 방침을 잘 알려준다
 X15 : 부대 내 상호간 관련 사항에 대해 상호 협조를 통해 문제를 원만히 해결하고 있다
 X16 : 상급자와 하급자 상호간의 의견을 존중하며 업무를 추진해나가는 편이다

4. 가설 검증결과 요약

가설검증결과를 요약하면 다음과 같다.

〈표 16〉 직무행태가 군 조직성과에 미치는 영향 분석 결과 요약

요인	다중회귀분석	
	β	T값
조직몰입	.089	1.237
직무만족	.026	.243
리더십	.409	3.866
커뮤니케이션	.425	3.658

신뢰성분석, 요인분석, 상관분석을 토대로 요인 간 다중공선성도 낮은 것으로 분석된 4개의 요인을 군 조직성과와의 다중회귀분석을 시행한 후, 독립변수가 종속변수에 미치는 정도를 알 수 있는 표준화된 계수(β)를 비교한 결과, 커뮤니케이션($\beta = .425$), 리더십($\beta = .409$), 조직몰입($\beta = .089$), 직무만족($\beta = .026$)의 순으로 나타났지만, 조직몰입과 직무만족은 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 분석되었다.

따라서, 초급간부의 직무행태가 군 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구가설 4개의 검증결과는 〈표 17〉과 같이 정리할 수 있다. 그리고 다른 변수들은 통제되었고 가정할 때 독립변수가 종속변수에 미치는 영향을 보여주는 다중회귀분석과 개별 독립변수가 종속변수에 미치는 영향을 보여주는 다중회귀분석 결과, 조직몰입과

직무만족 요인의 해석에 다소 해석이 다를 수 있지만, 커뮤니케이션이 군 조직성과에 가장 큰 영향을 미치고, 그 다음으로는 리더십이 군 조직성과에 큰 영향을 미친다는 결론을 내릴 수 있을 것이다.

〈표 17〉 가설검증 결과 요약

가설 번호	가설내용(경로)	가설검증 결과
		다중회귀 분석결과
H1	조직몰입 → 군 조직성과	×
H2	직무만족 → 군 조직성과	×
H3	리더십 → 군 조직성과	○
H4	커뮤니케이션 → 군 조직성과	○

IV. 결론

본 연구에서는 군 조직성과와 관련한 선행연구들을 검토하여 조직몰입, 직무만족, 리더십, 커뮤니케이션이 군 조직성과에 어떠한 영향을 미치며, 전략적 우선순위 설정을 통한 군 조직관리를 어떻게 해 나가야 할 것인가에 대한 방향을 모색해보고자 하였다.

본 연구의 주제 및 방법과 가장 유사성을 띠고 있는 연구로서 코레일을 대상으로 실증적인 분석을 실시한 박철환(2010)의 연구결과와 비교해보면, 다중회귀분석 결과에서 직무만족이 직무성과에 미치는 영향이 통계적으로 유의미하지 않게 분석되었다는 점은 동일하나, 본 연구에서는 조직몰입 또한 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었다.

물론, 군 조직에서도 조직몰입, 직무만족, 리더십, 커뮤니케이션 요인과 군 조직성과 간의 관계를 분석한 연구들이 있지만, 이는 본 연구의 착안점이라 할 수 있듯이 종합적인 연구가 아닌 단 차원적인 측면에서 진행된 연구이어서 상호 비교에는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구 결과를 토대로 군 조직성과 제고를 위한 초급간부의 직무행태 관리 방향을 다음과 같이 제시해볼 수 있다.

첫째, 초급간부들의 군 조직에 대한 자부심을 높일 수 있어야 한다. 초급간부들의 군 조직에 대한 자부심을 높임으로서 사기 향상, 근무성과 향상 등의 유도를 통한 군 조직성과의 향상은 물론 군 발전에 기여할 수 있도록 하여야 한다.

둘째, 초급간부(본 연구의 표본은 2년 이하의 경력자가 75.4%임)임을 고려할 때,

군 조직성과 제고를 위해서는 근무환경에 집중된 관리 방안이 모색되어야 할 것이다. 특히, 인간중심형 감독 유형의 정착과 상급자 및 동료조직원들과의 원만한 관계를 유도할 수 있는 군 조직의 문화를 정착시킬 수 있어야 할 것으로 판단된다.

셋째, 군 조직은 조직구조, 조직행동, 조직생활의 제측면에서 일반조직과 상이하여 다양한 리더십의 적용이 검토될 수 있지만, 본 연구의 분석 결과를 참고해보면, 카리스마적 리더십 즉, 비전을 명확히 제시하고, 관습에 얽매이지 않으며, 정확한 평가 등의 리더의 행동특성이 적극 검토, 개발되어야 할 것이다. 이에 병행하여 칭찬과 보상 등과 관련을 갖는 거래적 리더십을 통한 초급간부의 관리 방안이 모색되어야 할 것이다.

넷째, 초급간부를 비롯한 군 조직구성원들 간의 커뮤니케이션은 상호 간의 신뢰를 바탕으로 하는 대인관계 중심의 커뮤니케이션 전략을 모색할 필요가 있다.. 따라서 군 조직의 특성 상, 지휘관의 의도와 메시지 내용도 중요하지만 부하를 이해하고 부하의 입장에서 수용 가능한 메시지 전달과 협조를 통한 문제해결이 요구되기 때문이다.

본 연구는 초급간부들의 인지된 수준으로 측정된 조직성과와 관련된 이론과의 접목을 통해 군 조직에서 조직몰입, 직무만족리더십, 커뮤니케이션 4개의 복합적 직무행태 변수의 영향력을 실증적으로 분석하였다는 점, 그리고 조직몰입과 직무만족의 경우, 군 조직성과를 검증한 선행연구에서와 달리 통계적인 유의성이 확인되지 않은 점 또한 본 연구의 의의라 할 수 있다.

참고문헌

- 강도명. (2014). “장애인 직업재활 서비스 종사자의 직무만족도와 이직의도에 관한 연구 : 직무성과와 조직몰입의 매개변수를 중심으로”, 대구대학교 대학원 박사학위논문.
- 강성윤. (2013). “SNS의 특성이 조직 커뮤니케이션 만족과 군 사기에 미치는 영향에 관한 실증적 연구”, 송실대학교 대학원 박사학위논문.
- 고종욱. (2012). “조직몰입에 대한 삼차원적 개념화의 타당성 재 검토”, 한국정책연구, 제12권 제12호, 2012.
- 김강민. (2008). “군 리더십과 조직성과에 관한 연구”, 원광대학교 산업경영대학원 석사학위논문.

- 김렬. (2012). 「연구조사방법론」, 서울 : 박영사.
- 김병섭·박광국·조경호. (2003). 「조직의 이해와 관리」, 서울 : 대영문화사.
- 김수창. (2014). 「대학 부사관과 학생의 리더십」, 인천: 진영사.
- 김진희. (2009). “고성과 인적자원관리요인이 종업원의 조직몰입을 통해 조직성과에 미치는 효과”, 고용과 직업 연구, 제3권 제2호, 한국고용정보원.
- 김현섭. (2013). “군 조직문화가 조직효과성에 미치는 영향”, 순천대학교 대학원 박사학위논문.
- 김흥수. (2008). “조직몰입의 결정요인에 관한 연구 : 공공조직과 민간조직의 비교 분석”, 서울시립대학교 대학원 박사학위논문.
- 모종화. (2010). “리더십과 커뮤니케이션이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구”, 용인대학교 박사학위논문.
- 민진. (2006). 「조직관리론」, 서울 : 대영문화사.
- 박우순. (2000). 「현대조직론」, 서울 : 법문사.
- 박천오·강제상·권경득·김상묵. (2001). “여성공무원의 잠재적 생산성에 관한 실증적 연구”, 한국정책학회보, 제10권 제3호, 한국정책학회.
- 박철환. (2010). “조직행태변수와 코레일 조직성과의 인과관계 분석”, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 신유근. (1997). 「인간존중의 경영」, 서울 : 다산출판사.
- 신창환. (1998). “공·사조직의 조직몰입도 비교 연구”, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 오세덕·이명재·강제상·임영제. (2007). 「행정관리론」, 서울 : 대영문화사.
- 유현숙. (2011). “사회복지직공무원의 직무스트레스가 직무성과에 미치는 영향”, 백성대학교 기독교전문대학원 박사학위논문.
- 육군본부. (2004). 「지휘통솔」. 대전 : 육군본부.
- 이계호. (2008). “전략적 리더십과 조직유효성간 관계에 미치는 임파워먼트의 조절효과에 관한 연구 : 군 조직을 중심으로”, 안동대학교 대학원 박사학위논문.
- 이광모. (2008). “한국 행정조직의 카오스 현상에 관한 분석”, 상지대학교 대학원 박사학위논문.
- 이상철. (2014). “조직몰입에 미치는 리더십과 팔로워십의 영향분석 : 시설안전 분야 공·공사조직을 중심으로”, 인천대학교 대학원 박사학위논문.
- 이영안·강창민. (2014). “직무관련 태도와 조직성과 간의 관계에 관한 연구 : 기관유형

- 별 비교분석을 중심으로”, 국정관리연구, 제9권 제1호.
- 이왕무·장우진. (2008). 「지적행정론」, 서울 : 도서출판 동화기술.
- 이전희. (2011). “군 조직 리더의 커뮤니케이션 스타일이 부하의 조직몰입에 미치는 영향에 관한 연구”, 고려대학교 대학원 석사학위논문.
- 이정수. (2012). “군 조직의 상사 변혁적 리더십, 자기주도학습 및 학습동기가 적응력과 조직몰입에 미치는 영향”, 중앙대학교 대학원 박사학위논문.
- 이종수·윤영진 외. (2012). 「새 행정학」, 서울 : 대영문화사.
- 이창원·최창현. (2001). 「새 조직론」, 서울 : 대영문화사.
- 임기형. (2013). “부사관의 직무만족에 미치는 영향요인에 관한 연구”, 원광대학교 대학원 박사학위논문.
- 정충영·최이규. (1997). 「SPSSWIN을 이용한 통계분석」, 서울 : 무역경영사.
- 채서일. (2002). 「사회과학 조사방법론」, 서울 : 학현사.
- 최동국. (2009). “인적자원개발이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구”, 선문대학교 박사학위논문.
- 최현묵. (2012). “군 리더의 감성지능이 부하의 직무만족과 조직몰입에 미치는 영향 연구”, 경원대학교 대학원 박사학위논문.
- 황용성. (2001). “정보사회의 조직특성과 조직문화에 관한 실증분석”, 전주대학교 대학원 박사학위논문.
- 홍종선·박옥희·최창현. (1996). 「조사방법과 통계자료 분석」, 서울 : 박영사.
- Bass, B. M., & Avolio, B. J. (1990). *Transformational Leadership Development: Manual for the Multifactor Leadership Questionnaire*. Palo Alto, CA: Consulting Psychologists Press.
- Becker, H. S. (1960). Notes on the Concept of Commitment. *American Journal of Sociology*, 66(1): 32-40.
- Bentley, R.R. & Rempel, A.M. (1970). *Manual for the Purdue Teacher Opinionnaire*. Blommington, IN: Indiana University Press.
- Georgopolous, B.S. & Tannenbaum, A.S. (1975). A Study of Organizational Effectiveness *American Sociological Review*, p.540.
- Jones, G. R. (1996). Transaction Costs, Property Rights and Organizational Culture : An Exchange Perspective. *Administrative Science Quarterly*, Vol.28, Sept.
- McCormick, EJ & Tiffin. J. (1976). *Industrial Psychology*. 6th(ed.). Engle wood Cliffs: McGraw-Hill.

- Kanter, R. M. (1968). Commitment and Social Organization: A Study of Commitment Mechanisms in Utopian Communists. *American Sociological Review*, 33(4): 499-517.
- Hersey, P. H., & Blanchard, K. H. (1993). *Management of Organizational Behavior: Utilizing Human Resources*, 6th ed.
- Seashore S.E. & Yuchtman E.Y. (1967). Factorial of Organizational Performance. *ASQ*, pp.169.

장준보(張竣輔): 제1저자. 경운대학교 일반대학원 경찰행정학과 박사과정을 재학 중이며, 주요관심분야는 조직성과, 직무만족, 리더십 등이다(wkdwnsqh@hanmail.net).

유근환(劉根煥): 제2저자. 상지대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(2002), 현재 대구과학대학교 국방기술행정과에 교수로 재직 중이며, 주요관심분야는 국방정책, 경찰행정, 조직론, 인사행정 등이며, 현재 한국경찰 연구학회 이사, 한국치안행정학회 정보위원(이사)로 활동 중이다. 최근 논문으로는 “Defining Community Welfare Problems with DEMATEL method” (2015), “Kano 모형과 IPA분석을 이용한 교육서비스품질에 관한 실증분석: 지방대학의 부사관 학과를 중심으로”(2015), “여성경찰관 직무역량 제고방안”(2014) 등이 있다(khyoo@tsu.ac.kr).

신현태(申鉉太): 교신저자. 경일대학교 대학원에서 행정학 박사학위를 수료했으며, 현재 대구과학대학교 국방기술행정과 조교수로 재직 중에 있다. 관심분야는 정보체계론, 리더십, 군사학, 국방정책 등이다(hts@tsu.ac.kr).

단체장 리더십과 지방정부 조직문화가 지방공무원의 책임성에 미치는 영향: 서울시 자치구를 중심으로

김민호

본 연구는 한국 정부가 공무원의 책임성을 높이는 리더십과 조직문화를 갖추고 있는지를 연구 질문으로 삼고, 서울시 자치구를 중심으로 단체장의 리더십과 지방정부의 조직문화가 지방공무원의 책임성에 어떤 영향을 미치는지 분석했다. 분석 결과, 다산 정약용이 「목민심서」에서 강조한 율기(律己)와 용인(用人)의 목민관 리더십이 지방공무원의 책임성에 긍정적으로 작용하고, 형식주의 조직문화가 부정적으로 작용하고 있음을 밝혔다. 지방공무원의 책임성을 향상시키기 위해서는 단체장의 자기규율과 성찰, 그리고 반대 의견을 포함한 조직원들의 다양한 의견을 이끌어 내는 태도가 필요하다. 그리고 지방정부가 복지 수혜자 발굴의 적극적인 주체로서 기대를 받고 있는 현 시점에서 단체장과 지방정부는 적극적인 가치 판단을 해야 할 지방정부 공무원들이 자신감을 갖고 봉사할 수 있도록 조직문화를 개선하는 일에 노력을 기울여야 할 것이다.

[주제어: 책임, 리더십, 조직문화, 목민관, 율기(律己), 용인(用人)]

I. 서론

한국 공무원에 대한 비판의 강도가 그 어느 때보다 극심하다. 공무원의 능력과 직업윤리에 대한 부정적 시선이 만연해 있고, ‘복지부동’, ‘무사안일’, ‘영혼 없는 공무원’과 같은 부정적인 용어는 이미 일상적인 표현으로 자리 잡았다. 2014년 4월 16일, 세월호 사고가 발생하자 정부와 공무원에 대한 비판과 비난은 마침내 극에 달했고, ‘관피아’와 ‘국가 개조’라는 용어가 새롭게 일상적인 표현이 되었다. 비판의 핵심은 국민이 생각하는 공무원의 당위적인 의무·책임과 현실 간의 간극이다. 즉 공무원이라면 의당 투철한 직업윤리를 가지고 전문지식과 직무경험을 발휘하여 국민을 위해 힘써 일해야 할 의무·책임이 있는데, 현실은 그렇지 못하다는 것이다.

국민이 기대하는 만큼의 책임성을 공무원이 갖지 못한 이유는 공무원 개개인의 직업윤리가 투철하지 못한 이유도 분명히 존재할 것이다. 그러나 공무원의 책임성을 높여야 하는 정부가 오히려 공무원의 책임성을 저해한 부분은 없었을까? 한국 정부는 공무원의 책임성을 높이는 리더십과 조직문화를 갖추고 있는가? 본 연구는 이러한 질문에서 시작되었다. 일방향적 리더십, 권위주의적이고 형식주의적인 조직문화는 공무원의 책임성에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 실무 경험과 지식을 가진 행정 전문가로서 상관의 지시에 반대 의견을 개진하거나 상관의 지시를 더 좋은 대안으로 보완하고자 해도 경직된 관료문화에서 공무원이 그 뜻을 펼치기는 쉽지 않다. 원활하지 못한 소통은 ‘합법의 테두리 안에서 시키는 일만 하자’는 업무 자세로 흐르기 쉽다. 문제는 이러한 자세로는 국민의 기대를 충족시킬 수 없다는 것이다. 특히 사후적 책임뿐 아니라 예방적 책임의 중요성이 부각되고 있는 이 시점에서 공무원의 창의적·자발적 업무 자세를 위축시키는 리더십과 조직문화를 가볍게 여길 수는 없는 일이다.

그러나 조직 효과성, 조직몰입, 공무원 사기에 관한 다수의 연구에 비해 리더십과 조직문화가 공무원의 책임성에 어떤 영향을 미치는지에 관한 실증적 연구는 그 수가 많지 않다. 또한 법적 책임성과 정치적 책임성처럼 상호 충돌 가능성이 있는 책임성을 리더십과 조직문화의 측면에서 다룬 연구 역시 많지 않다. 이에 본 연구에서는 서울시 자치구를 중심으로 단체장의 리더십과 지방정부의 조직문화가 상충될 수 있는 지방공무원의 책임성에 어떤 영향을 미치는지 분석해 보고자 한다. 이로써 공무원의 책임성 향상과 윤리적 딜레마 해결을 위해 단체장과 지방정부가 어떻게 기여해야 하는지에 대한 시사점을 찾아볼 수 있을 것이다.

연구 영역을 지방정부로 선정한 이유는 지방정부의 업무가 국민의 일상생활에 직접적으로 연결되어 있다는 점에서 지방공무원의 정책집행과 책임성이 중요하기 때문이다. 지방공무원은 서류 발급 등 단순 업무를 처리하는 공무원으로 인식되기도 하지만, 복지수요 발굴·접수와 급여 지급, 환경정비와 폐기물 처리, 도시계획과 건축허가 등 정부가 제공하는 서비스의 상당 부분이 대민 업무를 수행하는 이들의 집행으로 이루어진다. 또한 예방적 책임에 대한 관심이 높아지고 있는 현재의 시점에서 지방공무원의 적극적인 책임성이 요구되고 있기 때문이다. 노인·저소득 가정 방문, 복지서비스 연계, 도로 순찰 등 화려하지는 않지만 꼭 필요한 이들의 활동이 중앙정부에서 미처 살펴보지 못하는 개인 삶의 복지 요구를 충족시킬 수 있다.

II. 이론적 배경

1. 공무원의 책임성

책임이란 맡아서 해야 할 임무나 의무, 그리고 일의 결과에 대해 지게 되는 부담과 제재를 말한다(국립국어원 표준국어대사전). 즉 공무원은 정당하게 부여 받은 업무를 수행해야 할 의무가 있고, 수행한 업무결과에 대해 부담을 져야 하며, 업무결과에 하자가 있을 경우 제재를 받게 된다.

정부 관료제는 공무원의 책임성을 확보하기 위해 통제를 가하는데, 이러한 통제에는 내적 통제와 외적 통제가 있으며 이 두 가지 시각은 Friedrich와 Finer의 논쟁으로 연결된다(Cooper, 2013: 178). Friedrich(1940)는 공무원의 내재적 책임을 강조했다. 공무원은 일반 대중이 접근하기 어려운 기술과 전문지식을 책임 판단의 기준으로 삼으며, 이 과정에서 양심과 직업윤리가 중요시된다고 보았다. 한편 Finer(1941)는 외재적 책임을 강조했다. 의무가 주어지지 않으면 책임을 지지 않는다는 시각으로 민주주의 체제하에서 의회와 법원을 통해 확보되는 법적·제도적 책임을 중시했다. 이에 대해 Cooper(2013)는 이 두 가지 시각이 배타적으로 생각해야 할 쟁점이 아니라고 말한다. 행정 현장에서 발생하는 현실은 이 이원론 중 하나에 한정되지 않으며 두 가지 시각이 통합될 수 있도록 하는 것이 책임 있는 행동을 이룰 수 있는 방법이라고 말한다(Cooper, 2013: 179). ‘책임 있는 행정인’이란 첫째, 상관, 선출직 공무원, 시민과 같이 관련된 다른 사람에게 자신의 행동을 설명할 수 있어야 하고, 둘째, 공공선의 전문적인 수호자로서 자신의 내면적 확신과 일치하는 방법으로 행동할 수 있어야 하는 사람이다(Cooper, 2013: 9). 즉 전자인 객관적 책임성과 후자인 주관적 책임성을 모두 충족시킬 수 있다면 ‘책임 있는 행정인’이 될 수 있을 것이다.

동양의 행정철학에서 유학은 제도나 절차보다는 인적 측면을 중시하고, 특히 통치 계층의 仁과 德에 많이 의존한다(김향규, 2009: 462). 공자는 ‘논어(論語) 위정(爲政)편에서 형벌과 법으로 통치하기보다는 德과 禮로써 통치하는 것이 백성을 올바른 길로 이끄는 것이라고 보았고, 관료의 책임성을 높이는 방책 역시 같은 입장을 보이고 있다. 따라서 위정자의 규범성을 강조하는 동양의 행정철학에서는 관료에게 외재적 책임보다는 내재적 책임을 더 요구하는 측면이 있다고 볼 수 있다. 현재 한국 국민들 역시 높은 도덕성을 갖추고 선정을 베푸는 공직자를 이상적인 공무원상으로 인식하고 있는 것으로 보인다. 그러나 과거 왕조 시대가 아닌 21세기 민

주주의 체제에서의 공무원들은 다양한 행정 환경에서 권위의 충돌, 역할의 충돌, 이해관계의 충돌 등으로 복잡한 윤리적 딜레마에 처하지 않을 수 없게 된다.

복지 수혜를 원하지만 법적 요건이 충족되지 않는 사회적 약자를 맞이하는 복지 담당 공무원의 입장은 법적 책임성과 정치적 책임성 간 충돌의 전형적인 사례가 될 것이다. 지방정부 도시계획 담당자의 전문가적 판단이 단체장의 명령과 다를 수 있다. 이 경우 계층제적 책임성과 전문가적 책임성이 충돌할 수 있다. 따라서 행정 최일선에서 대민 업무를 수행하는 지방공무원은 조직적·법적 제약으로 인해 적극적 행정을 펼치지 못하는 것에 대해 미안한 마음과 무력감을 내비치기도 하고(한승주, 2013: 41), 한편으로는 스스로 전문가적 재량을 축소시키고, 경직된 법 규정에 스스로를 구속하려는 행태를 보이기도 한다(김영민·임도빈, 2011). 책임성에 대한 공무원과 국민의 인식이 다른 이유가 이처럼 책임성 간 상호 충돌에서 빚어진 것일 수 있음을 감안하여 본 연구에서는 Romzek & Dubnick의 책임성 분류를 참고하여 공무원이 당위적으로 인식하고 있는 책임성을 유형화한 후 분석해 보고자 한다.

Romzek & Dubnick(1987)은 통제의 원천과 강도, 두 가지 차원을 통해 책임성을 네 가지 유형으로 분류했다. 즉 통제 정도가 강하고 통제 원천이 내부에 있는 경우를 계층제적 책임성으로 보았고, 통제 정도가 강하고 통제 원천이 외부에 있는 경우를 법적 책임성으로 보았다. 그리고 통제 정도가 약하고 통제 원천이 내부에 있는 경우를 전문가적 책임성으로 보았고, 통제 정도가 약하고 통제 원천이 외부에 있는 경우를 정치적 책임성으로 보았다(Romzek & Dubnick, 1987: 228-230).

첫째, 계층제적 책임성은 정부 활동 전반에 적용되는 최고 관리자의 명령과 통제에 따라야 하는 책임성을 말한다. 공조직 관리에 널리 활용되며, 조직화되고 법제화된 관계가 작동 원리로 기능한다(Romzek & Dubnick, 1987: 228). 국가공무원법, 지방공무원법 등에도 상관의 직무상 명령에 복종해야 할 책임이 명시되어 있으며, 이러한 책임은 명령계통 확립, 혼선 방지, 조직 효율성 향상 측면에서 긍정적으로 작용할 수 있다. 그러나 제재의 강도가 높기 때문에 계층제적 책임성이 무조건적인 복종이나 지나친 의전으로 이어진다면 다른 유형의 책임성에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 또한 권위주의적 행정문화를 지니고 있는 한국의 행정환경에서 이러한 경향은 더욱 가중될 수 있다. 본 연구에서는 ‘관료제에서의 상관이나 민주주의 체제하에서 국민의 선택을 받은 선출직 공무원 등 계층제에서의 상급자의 명령과 통제에 따라야 하는 책임성’으로 계층제적 책임성을 정의하고자 한다.

둘째, 법적 책임성은 법과 규정을 위반하지 않고 법과 규정에 근거하여 업무를 수행하는 책임성을 말한다. 정부 활동에 광범위하게 적용된다는 점에서 계층제적

책임성과 유사하지만, 행정 조직 외부로부터 통제를 받는다는 점에서 차이점이 있다. 의회와 법원이 대표적인 기관으로서 행정부와 이들의 상호관계는 계층제적 책임성과는 달리 자율적·공식적 협정에 의해 형성된 관계이다(Romzek & Dubnick, 1987: 229). 공무원은 국회에서 제정한 법과 규정에 근거해서 업무를 수행해야 하며, 이를 위반할 경우 법원의 제재를 받게 된다. 그러므로 개인마다 다를 수 있는 모호한 기준으로 업무를 수행하지 않고 법적인 기준으로 업무를 수행하는 것은 법치국가의 공무원으로서 당위적인 일이다. 그러나 법적 책임성 역시 제재의 정도가 강한 관계로 형식적인 요건으로 법과 규정을 적용하고, 입법 취지와 사회 전체의 정의에 무심한, 부정적인 행태가 발생할 수도 있다. 형식주의적 행정문화에서 이러한 경향은 더욱 가중될 수 있다. 위반 시 제재의 정도가 강하고 이 제재가 신분 변동에 직접적인 영향을 미치므로 공무원은 법적 책임성에 민감하다. 본 연구에서는 '법과 규정을 위반하지 않고 법과 규정에 근거하여 업무를 수행해야 하는 책임성'으로 법적 책임성을 정의하고자 한다.

셋째, 전문가적 책임성은 기술적으로 어렵고 복잡한 문제를 해결하는 숙련된 전문가로서 지녀야 할 책임성을 말한다. 리더는 이러한 전문가에게 권한을 위임하고 재량권을 주어야 하며, 성과를 달성하지 못하는 전문가는 질책이나 해고의 제재를 받게 된다(Romzek & Dubnick, 1987: 229). 그러나 직위분류제가 아닌 계급제를 채택하고 specialist보다는 generalist를 양성해 온 한국의 지방행정 여건에서 대민 업무를 수행하는 공무원이 단체장으로부터 폭넓은 권한을 위임 받아 독립적으로 전문지식을 활용하는 경우는 많지 않을 것이다. 이에 본 연구에서는 '공직 경험과 업무지식을 축적·활용하고, 자율성과 재량을 발휘하여, 숙련된 행정가로서 소신을 가지고 업무를 수행해야 하는 책임'으로 전문가적 책임성을 정의하고자 한다. 계층제적 책임성과 법적 책임성에 비해 제재의 정도가 강하지 않은 관계로 향상시키기 쉽지 않은 책임성이다.

넷째, 정치적 책임성을 정의하는 데 있어 중요한 질문은 '공무원은 누구를 대표하여 일하는가?'이다. 공무원이 대표하는 유권자는 국민, 선출직 공무원, 기관장, 의뢰인, 이익집단, 미래 세대 등이 될 수 있다(Romzek & Dubnick, 1987: 229). 본 연구에서는 Ridley(1975)의 견해를 참고하여 '상관의 명령보다 헌법의 가치 수호, 국민의 이익과 국가의 이익 증진을 위한 독립적 의무를 인식하고, 모든 국민에 봉사해야 할 책임'으로 정치적 책임성을 정의하고자 한다. 전문가적 책임성과 마찬가지로 제재의 정도가 강하지 않은 점, 국민의 이익에 대한 주관적인 판단이 개입할 수 있는 점, 계층제적·법적 책임성과 충돌할 수 있는 점에서 향상시키기 쉽지 않은

책임성이다.

2. 지방자치단체장의 리더십

한국 지방정부의 단체장은 국민으로부터 직접 선출된 정치가로서의 역할과 지방 정부 조직·인사·재정을 관리하는 행정가로서의 역할을 동시에 지니고 있다. 두 역할 간에 모순과 갈등이 존재할 수 있는데, 지역문제를 효과적으로 해결하고 주민의 복리를 증대시키는 것은 관료제의 효율적 동원에 달려 있다고 해도 과언이 아니며 행정과정에 정치적 고려가 도를 넘게 되면 행정의 합리성과 기술적 전문성이 훼손되므로(이달곤, 2005: 304, 311) 행정가로서의 단체장의 역할이 매우 중시된다. 이에 본 연구에서는 관료제 내부관리를 이끌어 가는 지방행정 관리자로서의 역할에 초점을 두고 단체장의 리더십을 살펴보고자 한다.

리더십에 관한 연구는 리더의 선천적인 자질을 강조하는 자질론, 직무와 조직원에 대한 리더의 행태가 조직 성과에 영향을 미친다는 행태론, 리더와 조직원 간 관계 등 상황 요인에 따라 리더십 효과가 달라진다는 상황론을 거쳐 1980년대 중반 이후 변혁적 리더십의 효과성 연구가 많이 이루어지고 있다. 변혁적 리더십은 조직원들이 개인의 이익을 넘어 조직의 상위목표에 관심을 갖게 하고, 존중이나 자아실현과 같은 높은 수준의 욕구를 실현할 수 있도록 새로운 비전을 제시하여 조직의 변화를 이끄는 리더십이다. 새로운 비전을 제시·공유하는 카리스마와 영감, 문제 해결을 위한 지적 자극, 조직원 개인에게 관심을 갖고 조언하는 개별적 배려가 변혁적 리더십의 특성이다(Bass, 1990: 21-22).

한편 지방정부의 지도자 리더십에 대한 연구도 꾸준히 진척되었다. 단체장 리더십에 관한 연구는 리더십 유형 연구(Cunningham, 1970; Kotter & Lawrence, 1974; Yates, 1977; 고경훈, 2012), 단체장을 둘러싼 환경이 리더십 행태에 미치는 영향에 관한 연구(이창원, 1999; 이창원, 2000), 리더십이 조직 효과성에 미치는 영향에 관한 연구 등이 이루어졌다. 지방정부 연구에서도 변혁적 리더십에 초점을 둔 단체장 리더십 분석이 주를 이룬다(김호정, 2001; 이창원·김호정·박희봉·Adler, 2003; 이창원, 박희봉, Adler, 2005; 윤건수, 2006; 이창원·정법권, 2008; 성영태·최봉기·임채숙, 2008).

그러나 현실에서는 한국 지방정부 단체장의 리더십에 대한 비판이 매우 거세다. 지방자치의 본질적인 문제들은 소홀히 하면서 자신의 치적, 재산, 정치적 목표를 위해 공무원을 장악하고 활용하려 하는 행태에 대한 비판도 존재한다. 지방정부의

인사위원회는 형식적으로 운용될 뿐 단체장과 부서장이 근무성적평정의 실질적인 권한을 갖고 있으며, 이 평정 과정은 매우 주관적이다. 결국 주관적인 평정 과정에서 평가항목 1순위는 순응과 충성심이라는 비관적인 결론에 이르게 된다(김희창, 2010: 234). 권위주의적 관료문화와 강집행부의 형태를 취하고 있는 현대 한국의 지방정부에서 단체장은 관료제에 막강한 권한을 행사(이달곤, 2005: 299-300)하고 있으며, 또한 재선을 위해 주민들에게 성과를 보여야 하는 상황에 놓여 있으므로 권위적인 리더십을 발휘하게 될 수 있다.

권위적 리더십은 리더가 모든 결정권을 갖고, 업무와 책임을 조직원에게 배분하며, 일방향적인 의사소통과 상명하복의 방식으로 조직원과 조직을 관리하는 리더십을 말한다. 이 경우 의사결정에 조직원 참여가 이루어지지 않고, 의사결정권이 리더에게 집중된다(Lewin, 1939: 273). 의사결정이 신속하다는 장점이 있지만, 하급 조직원은 반대 또는 보완 의견을 개진하지 않고 하달되는 명령에 수동적으로 응하게 되므로, 전문가적 책임성과 정치적 책임성을 저해하는 원인이 될 수 있다. 이상의 논의를 통해 권위적 리더십과 책임성 간의 관계를 가설로 설정하면 다음과 같다.

- #1-1 권위적 리더십은 계층제적 책임성에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
- #1-2 권위적 리더십은 법적 책임성에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
- #1-3 권위적 리더십은 전문가적 책임성에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
- #1-4 권위적 리더십은 정치적 책임성에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

단체장의 리더십이 지방공무원의 책임성에 어떤 영향을 주는지 분석하는 본 연구에서는 지방 수령이 지녀야 할 덕목을 제시한 다산(茶山) 정약용(丁若鏞)의 저작, 「목민심서(牧民心書)」를 참고하여 율기(律己)와 용인(用人)의 개념을 살펴보고자 한다. 유학사상이 아직도 사회 곳곳에 존재하고 이상적인 공무원상을 동양적인 ‘군자’로 인식하고 있는 한국의 상황에서라면 자기규율로부터 시작하는 리더십이 지방공무원의 책임성에 더 실질적인 영향을 미칠 수 있다.

다산은 律己를 아전 단속, 즉 조직원 관리의 근본이라고 보았다. 그는 수령이 몸가짐을 올바르게 하면 명령하지 않아도 아전들이 임무를 잘 수행하며, 수령의 처신이 올바르게 못하면 명령을 해도 아전들이 행하지 않는다고 말했다.¹⁾ 그리고 아전을 비롯한 모든 관속(官屬)에게 예와 은혜로써 너그럽게 대한 연후에 법으로 단속해야 한다는 입장을 취했다. 무시하고 학대하면서 이들을 부린다면 수령의 단속을 받지

1) 束吏之本 在於律己 其身正 不令而行 其身不正 雖令不行.

않으려 한다는 것이다(정약용, 2012: 250-251).²⁾

다산은 律已와 함께 用人, 즉 인재 활용과 그 과정에 있어서 수령을 견제·보좌하는 이들³⁾과 정사를 의논해야 함을 강조했다. 수령의 악행을 막기 위해 반대 의견을 들을 수 있는 견제 시스템, 그리고 자신이 기용한 인재와 상의하는 합의 시스템을 제시했다. 결국 用人의 핵심은 견제, 합의, 양방향 의사소통, 반대 의견 청취라고 할 수 있다. 이에 본 연구에서는 '자신을 규율함으로써 조직원에게 감화를 주고, 의사결정 참여와 양방향적 의사소통을 통해 조직원과 지방정부를 관리하는 단체장의 리더십'으로 목민관 리더십을 정의하고자 한다.

앞서 언급했듯이 동양의 행정철학에서 유학은 구조적 측면보다는 인적 측면을 중시하며, 스스로를 다스려 백성을 바르게 다스린다는 修己治人을 위정자의 자격요건으로 보고 있다. '논어' 안연(顔淵)편에는 무도한 죄인을 사형으로 다스려 공포심을 부여함으로써 백성을 道로 이끌자는 계강자의 제안에 대한 공자의 반론이 기록되어 있다. 정사를 함에 있어 살인을 일삼는 것이 타당하지 않으며 자신부터 선하고자 하면 백성은 저절로 선해질 것이라는 내용이다. 자로(子路)편에는 윗사람이 禮를 좋아하면 백성들이 공경하지 않을 수 없고, 윗사람이 義를 좋아하면 백성들이 복종하지 않을 수 없으며, 윗사람이 신의를 좋아하면 백성들이 진심으로 대할 수밖에 없다는 내용이 기록되어 있다. 목민관 리더십은 이처럼 도학정치의 이상인 仁과 德을 주된 내용으로 한다는 점에서 의사소통과 의사결정 방식을 주된 내용으로 하는 권위적 리더십과 구별된다. 유학의 전통에 등장하는 군자와 위정자를 규범적인 공직자상으로 인식하는 한국 사회에서 목민관 리더십이 관료들에게 있어 비중 있는 책임성 향상 요인이 될 수 있으리라 예측해 볼 수 있다. 이상의 논의를 통해 목민관 리더십과 책임성 간의 관계를 가설로 설정하면 다음과 같다.

#2-1 목민관 리더십은 계층제적 책임성에 정(+의) 영향을 미칠 것이다.

2) 이러한 목민관의 자세는 자기성찰, 자기규제, 자기인식, 도덕성을 중시하는 진정성 리더십(Authentic leadership)과도 중첩된다. 진정성 리더십은 조직원의 심리적 자본과 심리적 주인 의식, 즉 책임성과 자기정체성에 긍정적인 영향을 주고 있음이 보고되었다(김동철·김대건, 2012).

3) 향승(鄕丞), 좌수(좌首), 별감(別監) 등이 이들인데, 이 중 별감은 수령의 보조기관이고, 좌수는 지방의 자치기구인 향청의 우두머리로서 수령의 보좌기관이다. 그러나 실질적으로는 수령의 지휘하에 있는 직책인 것으로 보인다. 좌수의 경우 초기에는 그 권한이 강력하여 수령권을 견제하는 기능을 담당했으나, 선조 이후 그 기능이 약화되어 별감 이하 인사권, 군포전 징수, 환곡 등 대민업무를 담당하는 수령의 수석 보좌관격으로 전락했다(한국민족대백과사전).

#2-2 목민관 리더십은 법적 책임성에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

#2-3 목민관 리더십은 전문가적 책임성에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

#2-4 목민관 리더십은 정치적 책임성에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

조직원의 책임 있는 행동을 지지하는 조직 환경을 설계하고 관리하는 것은 리더의 핵심적인 윤리의무로서 리더는 조직원의 책임 있는 행동을 지지하는 조직문화를 발전시키는 데 있어 매우 강력한 잠재적 영향력을 가지고 있다(Cooper, 2013: 171, 243). 그러므로 단체장은 지방정부의 성과와 효율성 향상뿐 아니라 책임 있는 행정을 집행할 수 있도록 소속 공무원을 격려하고 지방정부의 조직문화를 혁신해야 할 의무가 있다. 본 연구에서는 단체장 리더십의 유형이 지방공무원의 책임성에 어떤 영향을 미치고 있는지 살펴보기 위해 목민관 리더십과 권위적 리더십을 통해 이를 분석해 보고자 한다.

3. 지방정부의 조직문화

한국의 행정문화에 대한 연구는 1970년대부터 1980년대까지 한국인의 전통적인 가치관을 통해 한국 행정문화의 특성을 추출하는 문화심리 연구에 집중되었다(김호정, 2002: 220-221). 문화심리적 접근을 사용하여 사회화 과정을 통해 내면화된 가치, 신념, 정서의 유형을 파악하고 이로부터 권위주의, 형식주의, 가족주의, 운명주의, 정적 인간주의, 무사안일주의 등 고유의 행정문화의 특징을 추론하였다(박종민, 2002: 207). 그러나 이 시기의 연구는 근대화 이론에 입각하여 한국 특유의 행정문화를 전근대적인 것으로 간주하여 지나치게 부정적으로 묘사했다는 점, 행정문화의 특징들이 이론적 차원에서 도출되지 못하고 인상과 직관에 의해 열거되었다는 점(박종민, 2002: 217), 그리고 한국의 행정문화를 일반적 가치관으로 이해하여 행정조직 고유의 특성, 공무원이 행정조직 내에서 공유하는 가치관, 의식구조, 신념을 반영하지 못했다는 점(김호정, 2002: 221) 등에서 비판을 받았다. 1990년대 이후에는 조직문화가 행정행태, 조직몰입, 직무만족 등에 미치는 영향에 관한 연구가 이루어졌다(김호정, 1985; 김시영·도운섭, 1999; 김호정, 2001; 이상철, 2012).

조직문화는 조직원의 행동을 지배하는 비공식적 분위기로서(임창희, 2013: 556) 조직 구성원 간 공유되고 새로운 조직원에게 학습되어 계승되며 조직원의 가치 판단과 행태에 지침을 주기도 하고 이를 제한하기도 한다. 이러한 맥락에 비춰 보았을 때 조직문화를 '조직원이 조직 내에서 공유하는 가치관, 태도, 사고방식, 신념,

행동양식의 총체'라고 정의할 수 있다(백완기, 1982: 3; 오석홍, 2005: 250; 유민봉, 2014: 195).

서구에서도 한국에서도 조직문화에 관한 이 시기까지의 연구들은 실제 조직의 다양하고 상반된 요소들을 감안하지 않고 단선적으로 접근해 왔다는 한계를 가지고 있다. 이에 조직 내에 실제 존재하는 다양하고 상반된 가치를 포괄하는 시각으로 조직문화를 연구해 볼 필요성이 대두되었다. 이러한 맥락에서 Quinn 등은 다양하고 상반된 조직문화를 파악할 수 있는 분석틀로서 경쟁가치모형(Competing Value Model)을 제시했다(Quinn & Rohrbaugh, 1983; Cameron & Quinn, 1999). 유연성과 안정성, 내부지향과 외부지향을 기준으로 조직문화를 위계문화, 집단문화, 합리문화, 발전문화 등 4개의 유형으로 분류했다. 이후 경쟁가치모형을 적용한 조직문화의 조직 효과성 연구가 국내에서도 발표되고 있다(김호정, 2002; 조경호·김정필, 2005; 서인석·윤우제·권기현, 2011).

그러나 조직문화와 조직 효과성 간 관계에 대한 연구에 비해 조직문화와 조직원의 책임성 간 관계에 대한 연구는 매우 저조하거나 거의 전무한 실정이다(이환범·김태영·이수창, 2005: 30). 이환범·김태영·이수창(2005)은 이러한 문제제기와 함께 경쟁가치모형의 조직문화가 지방공무원의 책임성에 미치는 영향을 분석했다. 그 결과 합리문화, 혁신문화, 집단문화, 위계문화 순으로 책임성에 강한 영향을 미치는 것을 확인했고, 안정과 현상유지를 중시하는 위계문화로부터 직무몰입과 실적을 강조하는 합리문화로의 조직문화 쇄신이 이뤄져야 한다고 말했다.

권위주의, 형식주의, 위계문화는 조직 효과성이나 조직원의 책임성에 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 보고되고 있다(김시영·도운섭, 1999; 김호정, 2002; 이환범·김태영·이수창, 2005; 조경호·김정필, 2005; 서인석·윤우제·권기현, 2011). Cooper(2013)는 공무원이 행정 현장에서 책임 역할의 딜레마에 빠지는 상황을 구체적으로 제시하는 가운데 관료조직에는 책임성에 대한 개인의 윤리적 자율성을 저해하는 특징이 많다고 말했다. 계층제적 질서의 권위, 목표보다 효율적 수단 강조, 전문화와 분업, 개인의 자율성을 집단적인 목적을 향한 충성심으로 흡수하는 경향 등이 그것이다(Cooper, 2013: 296-298). 즉 권위주의, 형식주의, 위계문화 등의 조직문화는 개인의 책임성을 높이려는 리더의 노력을 전복시킬 수 있으며, 조직원의 책임 있는 행동을 좌절시키거나 심지어 비윤리적 행동을 조장할 수도 있다는 것이다(Cooper, 2013: 240-241).

권위주의 조직문화는 조직원의 참여와 위임보다는 '명령과 복종의 위계질서를 중시하는 조직문화'를 말한다(백완기, 1982: 55; 유민봉, 2014: 208-209). 특히 기

수문화 같은 한국 특유의 서열문화는 공식적인 관료제의 계층구조를 더욱 공고하게 한다. 권위주의 조직문화 아래에서 조직원은 의사결정권자의 명령에 쉽게 도전하지 못하고 수동적으로 따르는 행태를 보이는데(유민봉, 2014: 208-209), 이때 공무원의 무책임성이 발생할 수 있다. 즉 '상사의 명령에 따랐을 뿐'이라는 윤리적 도피처를 만들어 전문가적 책임성, 정치적 책임성을 경시하는 행태를 보일 수 있는 것이다. '영혼 없는 공무원'이라는 표현은 이 현상을 전형적으로, 그리고 냉소적으로 보여주고 있다. 계급제, 위계문화, 새로운 정부에 잘 보이려는 권력지향적 행태는 공무원의 자율성 발휘와 재량행위를 위축시키는 원인으로 작용할 수 있다. 이로써 전문가적 소신과 재량권을 버리고 통치자의 정책 방향에 무비판적으로 따르는 현상이 나타나며, 마침내 공복의식 상실, 즉 정치적 책임성에 무심해지는 결과가 발생할 수 있는 것이다(윤건수·김순희, 2013: 14-16). 이상의 논의를 통해 권위주의 조직문화와 책임성 간의 관계를 가설로 설정하면 다음과 같다.

- #3-1 권위주의 조직문화는 계층제적 책임성에 정(+)¹의 영향을 미칠 것이다.
- #3-2 권위주의 조직문화는 법적 책임성에 정(+)¹의 영향을 미칠 것이다.
- #3-3 권위주의 조직문화는 전문가적 책임성에 부(-)²의 영향을 미칠 것이다.
- #3-4 권위주의 조직문화는 정치적 책임성에 부(-)²의 영향을 미칠 것이다.

형식주의 조직문화는 '목표 달성이나 문제 해결보다 도구적이고 형식적인 법적 절차를 우선시하는 조직문화'를 말한다(백완기, 1982: 91). 이는 불확실성을 회피하고 안정을 추구하는 성향이 무사안일주의나 법규 만능주의의 행태와 중복되어 나타나는 것이다. 공익과 국민을 위해 적극적이고 창의적으로 일하는 것이 아니라 법과 규정, 선례와 관행대로 반복적으로 일하는 조직문화이다(유민봉, 2014:210). '복지부동', '무사안일' 등 한국 공무원의 부정적인 행태를 비판할 때 쓰는 용어의 원전이 된다는 점에서 경계해야 할 조직문화라 할 수 있다. 권위주의와 형식주의로 구성된 위계문화는 경쟁가치모형의 조직문화 중 지방공무원의 책임성에 가장 적은 영향을 미치고 있음을 선행연구는 보고하고 있다(이환범·김태영·이수창, 2005). 이상의 논의를 통해 형식주의 조직문화와 책임성 간의 관계를 가설로 설정하면 다음과 같다.

- #4-1 형식주의 조직문화는 계층제적 책임성에 정(+)¹의 영향을 미칠 것이다.
- #4-2 형식주의 조직문화는 법적 책임성에 정(+)¹의 영향을 미칠 것이다.
- #4-3 형식주의 조직문화는 전문가적 책임성에 부(-)²의 영향을 미칠 것이다.

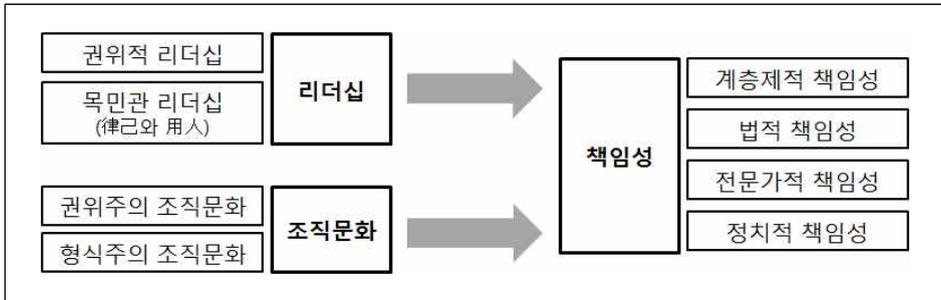
#4-4 형식주의 조직문화는 정치적 책임성에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

Ⅲ. 연구설계

1. 분석모형

앞의 가설은 다음 <그림 1>과 같은 분석모형으로 요약할 수 있다. 종속변수로 지방공무원의 책임성을 선정했고, 이들의 계층제적·법적·전문가적·정치적 책임성을 측정했다. 독립변수로는 단체장의 리더십과 지방정부의 조직문화를 선정했고, 단체장 리더십으로 권위적 리더십과 목민관 리더십(律政와 用人), 지방정부 조직문화로 권위주의 조직문화와 형식주의 조직문화를 측정했다. 단체장의 리더십과 지방정부의 조직문화가 지방공무원의 책임성에 미치는 영향을 분석하기 위해 구조방정식 모델을 적용하여 확인적 요인분석과 구조모형 분석을 실시했다.

<그림 1> 분석모형



2. 연구 과정과 연구 대상

본조사에 앞서 2015년 2월 13일부터 17일까지 5일 동안 중하위직 공무원 9명과 행정학 박사 학위자 2명으로부터 설문지 검토를 받는 방식으로 사전조사를 실시했다. 변수 요인 측정개념의 일부 중첩과 응답자들에게 익숙하지 않은 표현에 대한 지적이 있어 이를 수정했다. 본조사 단계에서 설문지를 2015년 2월 24일부터 3월 6일까지 10일 동안 서울시 자치구청 지방공무원에게 배부했다. 총 500부의 설문지를 배부하여 421부의 설문지를 회수했고(회수율 84.2%), 이 중 불성실한 답변 39부를 제외한 382부의 응답지를 분석에 활용했다. 본조사의 설문 응답자의 인구사회

적 특징은 <표 1>과 같다.

<표 1> 인구사회적 특징

변수	구분	응답자 수(%)	변수	구분	응답자 수(%)
성별	남	157명(41.4)	근무기간	5년 미만	89명(23.4%)
	여	222명(58.6)		5-10년	100명(26.3%)
직급	6급	76명(20.2%)		11-20년	73명(19.2%)
	7급	149명(39.6%)		20년 이상	118명(31.1%)
	8급	90명(23.9%)	직렬	일반행정직	292명(76.6%)
9급	61명(16.2%)	기술직		34명(8.9%)	
연령	30세 미만	29명(7.6%)		계약직	20명(5.2%)
	30-39세	155명(40.7%)		사회복지직	18명(4.7%)
	40-49세	114명(29.9%)		관리운영	9명(2.4%)
	50세 이상	83명(21.8%)	기타	8명(2.1%)	
소속기관	구청 본청	325명(86.0%)	단체장 소속정당	새누리당	93명(24.3%)
	동주민센터	53명(14%)		새정치민주연합	289명(75.7%)

3. 변수 측정

본 연구에서는 선행연구 분석을 통해 단체장의 리더십, 지방정부의 조직문화, 공무원의 책임성 등 변수를 측정할 수 있는 측정도구를 선정했다. 측정도구는 <표 2>와 같다. 모든 변수는 5점 리커트 척도로 측정했다. 측정개념에 대한 신뢰도를 검증한 결과, 문항 내 일관성 지수인 Chronbach's α 값이 모든 변수가 0.6 이상을 충족하는 것으로 확인되었다. 또한 요인분석을 실시하여 변수를 구성하는 요인의 타당성을 검증했고, 타당성 기준으로 Bartlett's test of sphericity 단위행렬 검증과 Kaiser-Meyer-Olkin의 표준적합도를 고려했다. 표준적합도는 일반적으로 0.5 이상에서 1에 가까운 높은 값일수록 요인분석이 적합하다는 견해(김계수, 2003)에 따라 Kaiser-Meyer-Olkin의 표준적합도를 확인했고, 그 결과 모든 변수가 0.8 이상을 충족하는 것으로 확인되었다.

〈표 2〉 측정도구

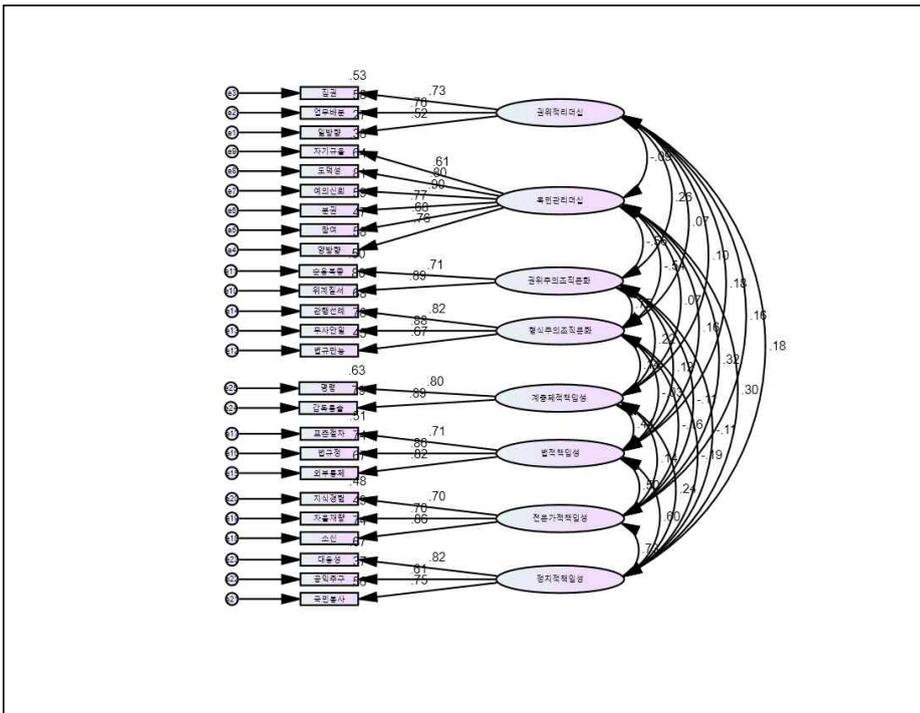
범주	요인	측정개념		출처	
지방자치 단체장의 리더십	권위적 리더십	집권	의사결정 권한 집중	Lewin (1939)	
		업무 배분	조직원들이 완수해야 할 과업과 목표량 할당· 배분		
		일방향 의사소통	의사결정 참여 제한, 상의하달식 의사소통		
	목민관 리더십 (律己와 用人)	자기규율	성찰, 자신의 언행이 조직원에게 미치는 영향 인지	정약용 (2012)	
		도덕성	정의·청렴 등 윤리 규범 준수		
		예의와 신뢰	조직원에게 너그럽게 대하고 조언하는 자세		
		분권	업무 권한 위임		
참여		의사결정 참여 장려			
양방향 의사소통	반대 의견 포함하여 다양한 의견 청취				
지방정부의 조직문화	권위주의 조직문화	순응과 복종 중시	상관에 대한 복종과 충성심, 조직에 대한 순응 중시	도운섭 (1999) 백완기 (2007) 유민봉 (2014)	
		위계질서 중시	참여와 권한 위임보다 명령 이행 중시		
	형식주의 조직문화	관행과 선례 중시	변화를 불안하게 생각하고, 관행과 선례에 따 라 업무 처리		
		무사안일	상관 지시나 민원이 있을 때에만 소극적으로 업무 처리		
법규 만능주의	법의 취지보다는 형식적인 법규 규정 우선시				
지방 공무원의 책임성	계층제적 책임성	상관 명령 중시	상관의 명령에 따라 업무 수행	Romzek & Dubnick (1987)	
		상관의 감독· 통솔 수용	상관의 전반적인 감독과 통솔 수용		
	법적 책임성	표준운영절차 중시	표준운영절차와 내부 규율에 따라 업무 수행		
		법과 규정 중시	법과 규정에 따라 업무 수행		
		외부기관의 통제	국회의 입법과 법원의 판결 존중해서 업무 수 행		
	전문가적 책임성	전문지식과 경험 중시	문제 해결을 위해 공식 경험과 전문지식 발휘		
		자율성과 재량 중시	행정 전문가로서 자율성, 재량을 가지고 업무 수행		
		소신 중시	행정 전문가로서의 소신 중시		
	정치적 책임성	국민에 대한 대응성	국민 요구에 민감하게 반응		Ridley (1975)
		공익 추구	공익, 법의 취지, 공직 윤리 중시		
국민 봉사		전체 국민에 봉사해야 할 의무 중시			

IV. 분석 결과

1. 확인적 요인분석

신뢰성과 타당성에 대해 1차 검증한 문항들에 대해 구조방정식 모형을 적용하여 확인적 요인분석을 실시했다. 결과는 <그림 2>와 같다. NFI, RFI, IFI, CFI 값이 .9에 미치지 못해 다소 부족한 모형 적합도를 보이지만, SRMR 값이 .08 이하이고 RMSEA 값이 .05에서 .1 사이의 값을 가지면 적합한 모델이라고 판단할 수 있다(노경섭, 2015: 334; 배병렬, 2014: 224). <표 3>의 분석 결과처럼 잠재변수와 관측변수 간 모든 경로가 $p < .001$ 수준에서 통계적으로 유의미하여 경로 타당성은 확보되었다고 판단할 수 있다.

<그림 2> 전체 요인의 확인적 요인분석 결과



* χ^2 777.844, NFI .846, RFI .797, IFI .890, CFI .888, SRMR .0784, RMSEA .075

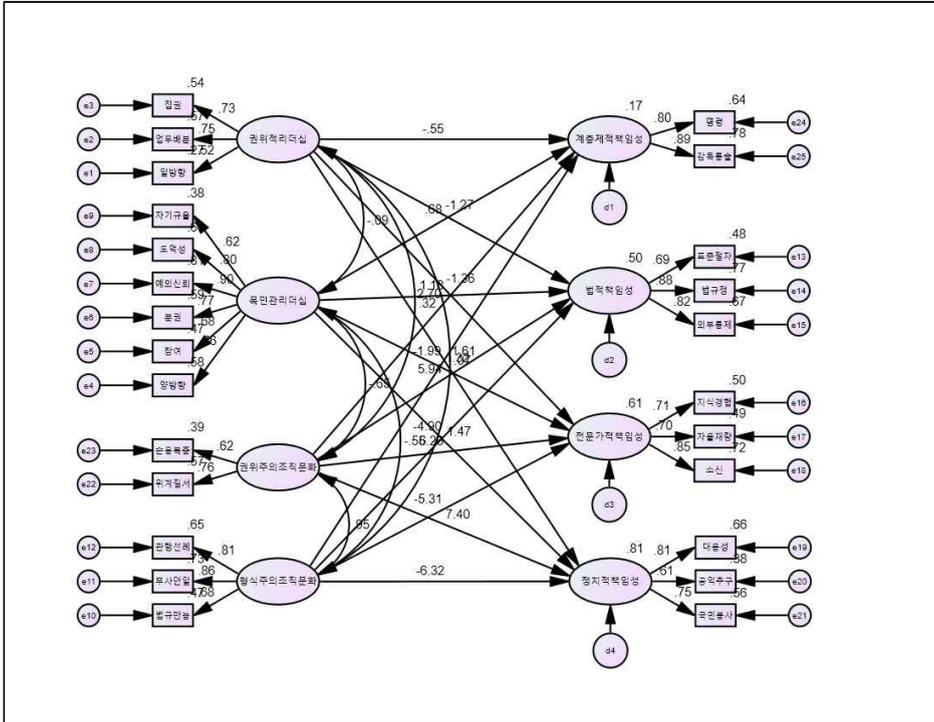
〈표 3〉 잠재변수와 관측변수 간 경로의 유의성 검증

관측변수	잠재변수	표준화 계수	비표준화 계수	S.E.	C.R.	p
일방향 의사소통		.516	1.000			
업무 배분	← 권위적 리더십	.764	1.310	.165	7.930	***
집권		.730	1.261	.157	8.018	***
양방향 의사소통		.762	1.000			
참여		.683	.754	.056	13.553	***
분권	← 목민관 리더십	.769	.956	.062	15.507	***
예의와 신뢰		.901	1.129	.061	18.491	***
도덕성		.803	.903	.055	16.288	***
자기규율		.614	.682	.057	12.045	***
순응과 복종 중시	← 권위주의	.708	.769	.057	13.481	***
위계질서 중시	조직문화	.895	1.000			
법규 만능주의		.671	1.000			
무사안일	← 형식주의	.885	1.304	.092	14.183	***
관행과 선례 중시	조직문화	.822	1.182	.086	13.674	***
상관 명령 중시	← 계층제적	.796	.934	.096	9.759	***
상관의 감독·통솔 수용	책임성	.888	1.000			
외부기관의 통제		.821	1.000			
법과 규정 중시	← 법적	.862	1.031	.060	17.168	***
표준운영절차 중시	책임성	.713	.884	.061	14.403	***
소신 중시		.860	1.000			
자율성과 재량 중시	← 전문가적	.698	.899	.067	13.441	***
전문지식과 경험 중시	책임성	.696	.697	.052	13.399	***
국민 봉사		.745	1.000			
공익 추구	← 정치적	.609	.853	.079	10.846	***
국민에 대한 대응성	책임성	.816	1.030	.075	13.789	***

2. 구조모형 분석과 가설 검증

본 연구는 단체장 리더십과 지방정부 조직문화가 지방공무원의 책임성에 영향을 미치는 인과관계로 분석모형을 설정했다. 확인적 요인분석을 토대로 타당성이 확보된 잠재요인들 간의 경로를 설정하여 구조모형 분석을 시도했다. 분석 결과 GFI, AGFI, NFI, RFI, IFI, CFI 값이 .9에 미치지 못해 다소 부족한 모형 적합도를 보이지만, RMSEA 값은 적합한 모델이라 할 수 있는 .05에서 .1 사이의 값을 가졌다.

〈그림 3〉 구조모형 분석 결과



* χ^2 868.968, GFI .840, AGFI .795, NFI .827, RFI .795, IFI .871, CFI .870, SRMR .0818, RMSEA .080

*Squared Multiple Correlations: 계층제적 책임성 .172, 법적 책임성 .502, 전문가적 책임성 .611, 정치적 책임성 .805

가설 검증 결과, 권위적 리더십은 계층제적 책임성, 법적 책임성, 전문가적 책임성, 정치적 책임성 등 모든 유형의 책임성에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 다만 $p < .1$ 수준에서는 법적 책임성, 전문가적 책임성, 정치적 책임성에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 목민관 리더십은 계층제적 책임성, 법적 책임성, 전문가적 책임성, 정치적 책임성 등 모든 유형의 책임성에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다($p < .05$). 이로써 연구가설 #2-1, #2-2, #2-3, #2-4가 채택되었다.

권위주의 조직문화는 계층제적 책임성, 법적 책임성, 전문가적 책임성, 정치적 책임성 등 모든 유형의 책임성에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다($p < .05$). 이로써 연구가설 #3-1, #3-2가 채택되었다. 형식주의 조직문화는 계층제적 책임성에 영향을 미치지 않고, 법적 책임성, 전문가적 책임성, 정치적 책임성에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다($p < .05$). 이로써 연구가설 #4-3, #4-4가 채택되었다.

〈표 4〉 잠재변수 간 경로계수 결과

항목	요인	표준화 계수	비표준화 계수	S.E.	C.R.	P
계층제적 책임성	← 권위적 리더십	-.548	-.677	.451	-1.502	.133
법적 책임성		-1.270	-1.130	.667	-1.693	.091
전문가적 책임성		-1.358	-1.238	.724	-1.710	.087
정치적 책임성		-1.614	-1.811	1.050	-1.726	.084
계층제적 책임성	← 목민관 리더십	.678	.547	.213	2.565	.010
법적 책임성		1.185	.688	.310	2.216	.027
전문가적 책임성		1.319	.784	.337	2.329	.020
정치적 책임성		1.466	1.074	.486	2.209	.027
계층제적 책임성	← 권위주의 조직문화	2.703	2.452	1.192	2.058	.040
법적 책임성		5.942	3.879	1.752	2.213	.027
전문가적 책임성		6.262	4.189	1.900	2.205	.027
정치적 책임성		7.402	6.096	2.751	2.216	.027
계층제적 책임성	← 형식주의 조직문화	-1.985	-1.951	1.106	-1.764	.078
법적 책임성		-4.905	-3.469	1.636	-2.121	.034
전문가적 책임성		-5.313	-3.851	1.774	-2.170	.030
정치적 책임성		-6.319	-5.640	2.571	-2.194	.028

V. 시사점과 정책적 함의

가설 검증 결과에 있어 시사점을 살펴본다면, 첫째, 스스로를 규율하여 모범을 보이고 조직원의 반대 의견을 경청하며 이들을 너그럽게 대하는 단체장의 행동과 태도가 지방공무원의 모든 유형의 책임성 향상을 유도할 수 있다는 것이다. 이로써 본 연구결과는 律己가 조직원 관리의 근본이고, 조직원에게 예와 은혜로써 너그럽게 대한 연후에 법으로 단속해야 하며, 수령을 견제·보좌하는 이들과 정사를 의논해야 한다고 用人을 강조한 다산의 주장을 실증적으로 입증했다. 반면 단체장이 이와 대조적인 행태를 보인다면 조직원의 침묵과 무책임이 발생할 수 있다. 예를 들어 실무자가 봉사심과 창의력으로 뿌리 깊은 문제점을 발굴하여 보고했을 때 단체장이나 상관인 “그런 문제가 있을 때까지 무엇을 하고 있었느냐?”고 오히려 질책한다면 누구도 문제점을 발굴·보고하지 않고 방치할 것이다. 즉 무책임한 행태를 보이게 될 것이다. 이처럼 ‘직무환경을 발전시킬 수 있는 정보, 견해, 발언, 아이디어 등을 의도적으로 표현하지 않는 것’을 ‘조직침묵’이라고 하는데, 위계문화는 조직침

목을 증가시키는 원인으로 파악되고 있다(강제상·고대유, 2014: 2, 20). 그러므로 지방공무원이 책임 있는 행정을 수행하길 원한다면 단체장은 律己와 用人の 덕목으로써 침묵이 아닌 다양한 의견이 교환되는 조직문화를 조성해야 할 당위성이 있다.

이 덕목들은 매우 규범적인 덕목들이다. 한국 국민들이 공무원에 대해 공복의 이미지와 함께 유학에서의 규범적인 ‘군자’ 이미지를 갖고 있는 것처럼 지방공무원 역시 단체장에 대해 규범적인 ‘군자’의 이미지를 갖고 있음을 시사한다. 지방공무원들은 단체장이 공직자로서 존경할 만한 사람인지 그렇지 않은 사람인지, 문제점을 제시할 때 화를 낼 사람인지 문제점을 개선할 좋은 기회로 수용할 사람인지 직·간접적인 경험을 통해 어느 정도 판단을 내리고 각자의 업무에 임한다. 그러므로 단체장은 수많은 자신의 부하들이 자신을 판단하고 있음을 인식하여 자신을 규율해야 할 필요가 있다.⁴⁾ 자기성찰, 자기규제, 자기인식, 도덕성을 증시하는 진정성 리더십(authentic leadership)이 조직원의 심리적 자본과 심리적 주인의식, 즉 책임성에 긍정적인 영향을 주고 있음을 밝힌 선행연구(김동철·김대건, 2012)를 지지하는 결과이기도 하다.

둘째, 형식주의 조직문화가 공무원의 전문가적 책임성과 정치적 책임성에 부정적인 영향력을 행사하고 있다는 점이다. 전체적인 조직문화가 지나치게 선례와 관행 답습만을 장려한다면 공무원으로서는 봉사심과 창의력을 발휘하기 어렵게 된다. 지방공무원은 대민 업무 과정에서 국민의 요구와 법 규정이 충돌하는 상황에 놓일 수 있다. 이때 지방공무원은 대부분 법 규정에 의거해 업무를 처리한다. 그 이유는 사후 감사가 문제 해결의 맥락을 살피기보다는 엄정한 법 규정을 적용해 이루어지고, 공무원은 그 감사로 인해 신분상 불이익을 당할 수 있기 때문이다. 합법성은 행정이념의 중요한 요소이다. 따라서 ‘법 규정에 따랐을 뿐’이라는 논리는 명분 있는 윤리적 도피처를 제공해 줄 수도 있다. ‘복지부동’과 ‘무사안일’은 국민들이 공무원을 비판할 때 가장 빈번하게 활용하는 용어들인데, 형식주의 조직문화는 그 원전이 되므로 지방정부에 대한 국민의 신뢰를 높이기 위해서는 필히 경계하고 개선해야 할 조직문화라 할 수 있다. 이 결과는 조직문화의 경쟁가치모형 중 위계문화가 책임성에 가장 낮은 영향을 미치고(이환범·김태영·이수창, 2005), 방어적 조직침묵에 영향을 미친다(강제상·고대유, 2014)는 연구결과와 맥락을 같이한다.

4) 다산은 「목민심서」에서 ‘윗사람 된 자의 한마디 말이나 일거수 일투족은 모두 아랫사람들이 듣고 살피게 마련이니 …… 시동(侍童, 관청에서 심부름하는 아이)이 비록 어리고 시노(侍奴, 관청에서 시중드는 종)가 어리석어도 여러 해 관청의 시중을 듣다 보면 백 번 단련된 쇠불이 같아서 기지가 지혜로워져 옛보고 살피는 것이 귀신 같아진다(정약용, 2012: 62-63).’고 했다.

한편 복지가 화두로 떠오르면서 정부는 국민과 가장 가까이에 있는 지방정부가 복지 수혜자 발굴의 적극적인 주체로서 활약하기를 기대하고 있다. 이러한 추세에서 지방공무원은 행정 현장에서 지금보다 더 적극적인 가치 판단을 하게 될 가능성이 높다. 이때 행정의 최일선에서 근무하고 있는 일선공무원들에게 엄격한 법적 요건, 선례, 관행만을 지나치게 강조할 경우, 즉 형식주의 조직문화를 그대로 방치할 경우, 복지 사각지대 제거와 같은 공익 목표는 달성하기 어려울 수 있다. 특히 재량 행사를 매우 조심스러워하는 공무원의 행태(김영민·임도빈, 2011: 49-50)를 감안할 때 이들이 자신감을 갖고 창의적으로 일하는 분위기를 어떻게 조성해 줄 것인지 생각해 볼 필요가 있다. 실질적인 적극행정 면책제도, 합법성 위주의 감사를 넘어서는 합목적성 위주의 감사, 형식적인 계획서와 보고서 수 절감, 무엇보다 권한의 과감한 지방정부 이양과 하부조직 위임 같은 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다.

셋째, 권위주의 조직문화가 지방공무원의 모든 유형의 책임성에 긍정적인 영향을 미친다는 점이다. 본 연구에서는 권위주의 조직문화가 전문가적 책임성과 정치적 책임성에 부정적인 영향을 미칠 것이라 가설을 설정했으나, 결과는 그렇지 않았다. 이 결과는 순응, 복종, 위계질서를 중시하는 조직문화가 조직의 윤리기풍으로 작용하여 구성원의 책임성 향상에 긍정적인 영향을 미칠 수도 있음을 시사한다. 따라서 공식기강과 윤리기풍이 확립된 조직문화를 토대로 修己治人하며 德을 세우는 단체장이 조직을 관리하는 것이 이상적인 여건이 될 수 있을 것이다.

넷째, 통계적 유의성을 논외로 하면 목민관 리더십과 권위주의 조직문화는 모든 유형의 책임성에 정(+)⁵⁾의 영향을 미쳤고, 권위적 리더십과 형식주의 조직문화는 모든 유형의 책임성에 부(-)의 영향을 미쳤다. 권위적 리더십, 권위주의 조직문화, 형식주의 조직문화 등의 독립변수가 계층제적 책임성, 법적 책임성에는 정(+)⁵⁾의 영향을 미치고, 전문가적 리더십, 정치적 리더십에는 부(-)의 영향을 미칠 것이라 예측한 본 연구의 가설과 다른 결과이다. 이는 계층제적 책임성, 법적 책임성, 전문가적 책임성, 정치적 책임성 등 모든 유형의 책임성에 대해 지방공무원들이 크게 균형을 잃지 않는 수준으로 책임성을 인식하고 있음을 시사한다.⁵⁾

5) 연구 대상자들이 인식하는 책임성의 평균은 다음과 같았다. 계층제적 책임성 3.59, 법적 책임성 4.30, 전문가적 책임성 4.12, 정치적 책임성 4.13.

VI. 결론

모든 국민들이 책임 있는 공직자를 원한다. 그러나 행정 현장에서 일하는 지방공무원의 주관적 판단이 법과 규정, 단체장이나 상관의 명령, 국민의 요구, 조직 내부 문화와 일치하지 않을 가능성은 늘 존재한다. 공무원의 양심과 주관적 판단이 국민의 요구와 일치한다 해도 단체장의 명령이나 조직문화와 대치할 수도 있는 것이다. 한국 정부는 공무원의 책임성을 높이는 리더십과 조직문화를 갖추고 있는가? 이러한 질문에서 시작된 본 연구는 리더십과 조직문화가 지방공무원의 책임성에 어떤 영향을 미치는지를 분석했다.

본 연구의 눈에 띄는 결론으로서 첫째, 단체장이 지방공무원의 책임성을 높이기 를 원한다면 律己, 즉 스스로를 먼저 성찰하고 몸가짐을 바로 하는 일이 우선이라는 것이다. 21세기 현대 민주주의 체제하에서도 仁과 德, 修己治人 등 동양적 행정 철학은 여전히 한국 사회에 영향을 미치고 있는 것으로 보이는데, 한국 공무원의 책임성 향상에도 이러한 덕목이 비중 있는 요인으로 작용하고 있음을 밝혔다. 그러나 현실은 국민의 기대와는 거리가 있는 듯하다. 현장에서 지방공무원의 마음을 감화시키는 단체장의 헌신을 목격하는 것이 쉽지 않은 것이 현실이며, 1995년 이후 지난 20년 동안 선출된 민선 단체장 중 102명이 형사처벌로 물러났다(한국경제, 2014). 하급 지방공무원에게 모범을 보여야 할 단체장과 지방정부 고위 공무원의 진지한 자기성찰과 자기규율이 필요한 시점이라 할 것이다. 능률성, 효율성, 경제성, 성과 수치 달성은 국정에서 놓쳐서는 안 될 중요한 요소지만, 仁과 德, 愛民, 민주성, 형평성, 공익 추구와 같은 전통적이고 규범적인 행정이념을 경시하게 되면 국민의 극렬한 비판을 받을 수밖에 없을 것이다.

동시에 공무원들의 책임성을 높이고 싶다면 이들을 너그럽게 대하고 반대 의견을 포함한 다양한 의견이 교환될 수 있도록 조직문화를 형성하는 일이 절실하다. 현재 한국 지방정부에서 단체장이 주관하는 국장회의와 간부회의, 그리고 부서장이 나 팀장이 주관하는 직원회의 가운데 반대 의견은 얼마나 개선되고 수용되고 있을까? 단체장이라면 공무원의 책임성 부재를 질책하기 전에 약 200년 전 다산의 가르침을 따라 자기규율과 반대 의견 경청을 실천하는 것으로 조직원의 책임성을 높이는 시도를 행해 보기를 제안한다.

둘째, 형식주의 조직문화가 공무원의 전문직업적 윤리와 국민에 대한 대응성을 크게 저해할 수 있다는 것이다. ‘법 규정에 따랐을 뿐’이라는 생각은 공무원에게 명분 있는 윤리적 도피처를 제공해 줄 수 있다. 이러한 조직문화를 개선할 수 있는 현

실적인 방법 중 하나가 단체장의 리더십이 될 것이다. 행정 최일선의 현장에서 윤리적 딜레마가 발생할 때 공무원이 균형감을 갖고 행정의 궁극적인 목표인 공익을 실현할 수 있도록 유도하는 지도력이 필요하다. Cooper(2013)는 조직원의 책임 있는 행동을 지지하는 조직 환경을 설계하고 관리하는 것이 리더의 핵심적인 윤리의 무라고 말했다(Cooper, 2013: 171). 정부와 단체장이 복지 사각지대에 처한 사회적 약자 발굴과 같은 적극적인 가치 판단을 지방공무원으로부터 이끌어 내고 싶다면 형식주의 조직문화를 개선하려는 노력을 함께 기울여 조직원의 봉사심과 창의력을 끌어올려야 할 것이다.

셋째, 지방정부 고유의 권위적인 조직문화가 구성원들에게 긍정적인 윤리기풍을 심어 줄 수 있음을 고려해 볼 수 있다. 군, 경찰, 소방 조직에는 각자 고유의 조직문화가 있다. 지방정부에는 중앙정부와 다른 고유의 여건과 조직문화가 존재한다. 해안, 내륙, 산간, 도서 등 지역 여건에 따라 조직문화가 또 다를 수도 있을 것이다. 이처럼 단체장의 리더십과는 별도로 지방정부와 지방공무원들에게는 과거부터 이어져 내려온 고유의 질서와 자긍심이 존재할 수 있다. 이를 구시대의 유물로 치부하기보다는 전통으로 존중해 주고, 전통적인 조직문화가 긍정적으로 발현될 수 있도록 국민과 단체장이 격려하는 일도 지방공무원의 책임성을 높이는 하나의 방법이 될 수 있을 것이다.

넷째, 각 유형의 책임성에 대해 크게 균형을 잃지 않는 수준으로 지방공무원들이 책임성을 비교적 높게 인식하고 있다는 점이다. 이러한 결과는 국민들이 체감하는 현실과는 거리가 있을 수 있는데, 이 간극을 좁히기 위한 지방정부의 노력이 필요하다. 지방공무원의 책임성을 높여야 할 지방정부가 오히려 구성원들의 책임성을 저해하는 부분은 없었는지 진지하게 성찰해야 할 것이다. 앞서 언급한 것처럼 德을 세우는 위정자의 자세, 실질적인 적극행정 면책제도, 합법성 위주의 감사를 넘어서는 합목적성 위주의 감사, 권한의 과감한 지방정부 이양과 하부조직 위임 등을 대안으로 생각해 볼 수 있을 것이다.

행정 현장에서 바라볼 때 한국 공무원에게 국민들이 원하는 것은 성과 수치 달성, 기계적인 친절이라기보다는 마음 깊은 곳에서 우러나오는 성의, 헌신, 경청, 공감, 적극적인 대응과 같은 기본적인 자세인 것으로 판단된다. 본 연구는 공무원의 책임성에 영향력을 미치는 리더십과 조직문화 등 조직적 요인에 관한 연구가 매우 드문 가운데 이를 분석했다는 점에서 의미가 있을 것이며, 지방정부의 여건과 국민의 기대 간의 간극을 줄이고자 공무원의 소명의식이 발휘될 수 있는 환경에 관심을 기울였다는 점에서도 의미를 부여할 수 있을 것이다. 또한 「목민심서」에서 제시하

고 있는 律己와 用人의 개념을 참고하여 자기규율이 조직원 관리의 근본이고, 수령을 견제·보좌하는 이들과 정사를 의논해야 한다는 다산의 주장을 현대의 단체장과 지방공무원에게 적용하여 실증적으로 분석했다는 점에서도 의미가 있을 것이다.

그러나 다음과 같은 분명한 한계점이 존재한다. 첫째, 변수를 측정하는 설문 타당도와 신뢰도에 대한 이론적 토대가 미흡하고 과학적 검증을 거치지 않았다는 한계가 있다. 권위적 리더십이 계층제적 책임성에 영향을 미칠 것이라는 가설, 형식주의 조직문화가 법적 책임성에 영향을 미칠 것이라는 가설이 채택되지 않아 이 부분의 검증 결과에 의구심이 드는데, 설문 문항의 객관성이 부족하기 때문인 것으로 보인다. 둘째, 공무원의 책임성에 미치는 요인을 리더십과 조직문화 등 조직적 요인으로 한정하고 개인적 요인은 다루지 않았다. 후속 연구로 조직적 요인, 개인적 요인, 외부 환경 요인이 책임성에 미치는 영향에 대한 연구, 보다 구체적인 책임성 유형 간 충돌 양상, 그리고 조직적 요인, 개인적 요인, 외부 환경 요인이 그 충돌 양상에 어떤 원인을 제공하는지에 대한 질적 연구를 제안한다.

참고문헌

- 강제상·고대유. (2014). “공공조직의 문화가 조직침묵에 미치는 영향: 해양경찰조직을 중심으로”. 『한국행정학보』, 48(2): 1-25.
- 고경훈. (2009). “지방자치단체장의 리더십과 조직성과 및 행정발전의 관계에 관한 연구”. 한국지방행정연구원 연구보고서, 436: 1-142.
- 김경은. (2012). “은퇴한 공직자의 리더십 형성 요인에 대한 생애사 연구: 부산국제영화제 집행위원장 김동호의 ‘진화적 리더십’에 대한 스토리 텔링 분석”. 『한국행정학보』, 46(2): 369-393.
- 김병섭·김정인. (2014). “관료(무)책임성의 재해석: 세월호 사고를 중심으로”. 『한국행정학보』, 48(3): 99-120.
- 김시영·도운섭. (1999). “지방정부조직문화와 직무만족도 간의 상관관계 고찰”. 『영남지역발전연구』, 25: 1-20.
- 김영민·임도빈. (2011). “일선관료의 재량권 사용에 대한 연구: 사회복지 전담 공무원의 재량행사 수축경향을 중심으로”. 『한국조직학회보』, 8(3): 25-59.
- 김항규. (2009). 『행정철학(제4정판)』. 서울: 대영문화사.
- 김항규. (2003). “행정의 합법성 이념과 기타 행정이념과의 관계”. 『정부학연구』, 9(2):

- 153-182.
- 김호정. (1985). “한국행정문화가 관료행태에 미치는 영향”. 「사회조사연구」, 4(1): 1-27.
- _____. (1990). “한국공무원의 행정이념과 행정행태”. 「지방행정연구」, 5(1): 101-119.
- _____. (2001). “변혁적·거래적 리더십이 조직몰입에 미치는 영향: 공·사조직의 비교”. 「한국행정학보」, 35(2): 197-216.
- _____. (2002). “한국행정문화연구와 경쟁가치모형”. 「한국정책학회보」, 11(3): 219-238.
- _____. (2003). “조직문화, 리더십, 조직효과성의 관계: 부산광역시를 대상으로”. 「한국행정학보」, 37(4): 103-123.
- _____. (2004). 행정조직과 기업조직의 조직문화 비교. 「한국행정학보」, 38(3): 49-67.
- _____. (2005). 개인적 요인과 조직적 요인이 공직자의 윤리적 판단에 미치는 영향. 「한국행정학보」, 39(4): 125-148.
- 김희창. (2010). 「위장된 지방자치」. 파주: 한국학술정보.
- 도운섭. (1999). “행정조직문화유형에 따른 관료행태의 실증적 분석”. 「한국행정논집」, 11(2): 287-302.
- 박천오. (1996). “다원주의적 민주주의에 대한 한국관료의 태도”. 「한국행정논집」, 8(2): 1-15.
- 백완기. (1982). 「한국의 행정문화」. 서울: 고려대학교 출판부.
- 서인석·윤우제·권기현. (2011). “정부조직의 조직문화와 조직공정성, 조직시민행동의 인과구조: 조직신뢰의 매개효과를 포함하여”. 「한국정책학회보」, 20(3): 395-427.
- 선종근·하미승·전영상. (2013). “한국정부 행정이념에 관한 공무원의 인식 연구: 규범과 현실 사이”. 「한국행정논집」, 25(1): 67-102.
- 성영태·최봉기·임채숙. (2008). “기초자치단체장의 리더십 유형이 공무원의 조직몰입에 미치는 영향: 대구광역시를 중심으로”. 「지방정부연구」, 12(1): 263-282.
- 송석휘. (2009). “성과측정이 공공부문 종사자의 책임성에 미치는 영향분석”. 「한국인사행정학회보」, 8(3): 1-26.
- 엄석진. (2009). “행정의 책임성: 행정이론 간 충돌과 논쟁”. 「한국행정학보」, 43(4): 19-45.

- 오석홍. (2005). 「조직이론(5판)». 서울: 박영사.
- 유민봉. (2014). 「한국행정학(4판)». 서울: 박영사.
- 윤견수. (2006). “기초단체장의 변혁적 리더십과 지역축제: 함평 나비축제에 대한 스토리 텔링을 중심으로”. 「한국행정학보」, 40(4): 77~100.
- 윤견수·김순희. (2013). “공직의 정체성에 대한 연구: 공무원의 영혼에 대한 내러티브를 중심으로”. 「한국행정학보」, 47(1): 1-23.
- 이강웅. (1999). “지방정부의 행정이념 지향성”. 「한국지방자치학회보」, 11(4): 5-28.
- 이달곤. (2005). 「지방정부론」. 서울: 박영사.
- 이상철. (2012). “공공기관의 조직문화, 학습조직, 조직효과성의 관계에 관한 연구”. 「한국행정학보」, 46(4): 181-205.
- 이창길. (2012). “관료제와 ‘관료’의 탈일체화: James Q. Wilson의 관점을 중심으로”. 「정부학연구」, 18(3): 5-32.
- 이창원. (1999). “지방자치단체장들의 리더십 행태와 그 효과성에 관한 실증적 연구”. 「한국행정학보」, 33(3): 273-286.
- _____. (2000). “지방자치단체의 계층이 단체장의 리더십 행태와 그 효과성에 미치는 영향”. 「한국행정학보」, 34(2): 139-160.
- 이창원·정법권. (2008). “단체장의 리더십이 부하의 조직시민행동에 미치는 영향에 있어 신뢰의 매개역할”. 「정책분석평가학회보」, 18(1): 1-30.
- 이창원·김호정·박희봉·Ralph W. Adler. (2003). “지방자치단체장들의 변혁적 리더십과 리더십 효과성: 한국과 뉴질랜드 단체장들의 비교”. 「한국행정학보」, 37(1): 19-37.
- 이창원·박희봉·Ralph W. Adler. (2005). “리더십 유형이 조직효과성에 미치는 영향에 있어 집단효능감의 매개역할: 한국과 뉴질랜드 단체장 리더십의 비교”. 「한국정책과학학회보」, 9(4): 25-45.
- 이환범·김태영·이수창. (2005). “행정책무성에 대한 조직문화 유형별 영향요인 분석”. 서울대학교 한국행정연구소. 「행정논총」, 43(3): 29-52.
- 임도빈. (2004). 「한국지방조직론」. 서울: 박영사.
- 임의영. (2014). “행정의 윤리적 과제: ‘악의 평범성’과 책임의 문제”. 「한국행정학보」, 48(3): 5-25.
- 임창희. (2013). 「조직행동(5판)». 서울: 비앤엠북스.
- 정약용. (2012). 「목민심서」. 박일봉 역. 서울: 육문사.
- 조성수. (2010). “체험과 기억으로서의 공무원의 일상: 공무원의 권력관계에 대한 미시

- 사적 접근”. 「한국행정학보」, 44(4): 59-82.
- 「한국경제」. (2014). “지방개조가 먼저다”. 6. 11.: A13.
- 한승주. (2013). “공무원의 주관적 책임성: 지방자치단체 중하위직 공무원의 경험을 통한 탐색”. 「한국정책학보」, 47(1): 25-45.
- 현승숙, 윤두섭. (2005). “지방정부 정책결정자의 행정이념과 혁신지지”. 「한국공공관리학보」, 19(2): 109-134.
- Arendt, H. (2006). 「예루살렘의 아이히만: 악의 평범성에 대한 보고서」. 김선옥 역. 파주: 한길사.
- Bass, B. M. (1990). From transactional to transformational leadership: Learning to share the vision. *Organizational Dynamics*. 18(3): 19-31.
- Cameron, K. S. & Quinn, R. E. (1999). *Diagnosing and Changing Organizational Culture: Based on The Competing Values Framework*. Addison Wesley.
- Cooper, T. L. (2013). 「공직윤리: 책임 있는 행정인」. 행정사상과 방법론 연구회 역. 서울: 조명문화사.
- Lewin, K., Lippitt, R. & White, R. K. (1939). Patterns of aggressive behavior in experimentally created social climates. *Journal of Social Psychology*. 10: 271-299.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Quinn & Rohrbaugh. (1983). A spatial model of effectiveness criteria: Towards a competing values approach to organizational analysis. *Management Science*. 29(3): 363-377.
- Ridley, F. F. (1975). Responsibility and the official: forms and ambiguities. *Government and Opposition*. 10(4): 444-472.
- Romzek & Dubnick. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*. 47(3): 227-238.
- Schein, E. H. (2004). *Organizational Culture and Leadership*. 3rd ed. San Francisco: Jossey-Bass.

사회적 기업의 Co-creation모형: 가능성과 실천전략*

한세억

문제 상황과 환경이 바뀌면 그에 따른 대응방식도 달라져야 한다. 원래 사회적 기업은 사회문제 해결과 가치창출을 위해 존재한다. 그 동안 사회적 기업의 성과에도 불구하고 공급자 주도적이고 정부 의존적이며, 창조성 및 혁신능력의 부족 등으로 인해 자생력이 취약한 모습을 보이고 있다. 마켓 3.0, Web 3.0 환경변화에 대응하여 사회적 기업의 운영과 참여주체에 있어서 새로운 아이디어를 기반으로 사회적 혁신을 주도할 필요가 있다. 본 연구는 사회적 기업의 발전을 새로운 시각과 접근으로서 공동가치 창출(Co-creation)의 의미와 가능성을 모색하고자 한다. 사회적 문제해결과 경제적 가치창출의 맥락에서 영국의 Fifteen과 한국의 노리단(Noridan)사례를 살펴보았다. 분석결과, 두 사례는 Co-creation의 기준과 요소를 충족시키며 사회적 문제해결과 가치창출의 성과와 가능성을 드러냈다. 이러한 결과의 바탕에서 대안적 모형으로서 공동가치창출의 관점에서 사회적 기업의 발전을 위한 가능성과 실천전략, 그리고 이론 및 정책적 시사점을 제언하고자 한다.

[주제어: 사회적 기업, 사회혁신, 공동가치창출, 가치창출]

I. 문제의 제기

오늘날 한국사회가 해결해야 할 당면과제가운데 시급한 것은 실업문제 아닐까? 실업문제는 교육과 일자리의 연계성 취약에서 비롯되며 양자 간 구조적 문제점이 경제·사회적 환경변화와 맞물려 있다. 청년실업의 경우, 단순히 일자리 개수 부족만이 아니다. 구인과 구직의 눈높이 차이를 구조적으로 재생산시키는 노동시장 및 생산물시장 그리고 사회정책의 왜곡·불합리에 의한 미스매치에서 기인한다(김을식 외 2012). 이러한 문제에 대한 정부대응이 한계를 맞이하면서 심각성을 드러낸다.

Web 3.0 기반의 지능화된 스마트사회에서 문제에 대한 새로운 접근과 해결의 가

* 이 논문은 동아대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음

능성이 높아지고 있다. 지구화 시대의 사회적 경제는 자본에 의한 인간의 수단화, 생태계 파괴 등 전 세계적 모순을 극복하기 위한 빈곤층 권리 찾기, 소외 지역의 삶의 질 방어, 생태적 공동체 경제 등 아래로부터의 다양한 노력들의 연대로 보아야 한다(한상진, 2006:207-232). 지역수준에서는 지역주체 상호간 협력이나 타 지역과의 협력에 기반 한 문제 해결과 가치창출이 중요하다. 지금까지 중앙이전 지방이전 공공문제, 특히 실업문제 해결과정에서 관주도방식이 지배적이었다. 급변하는 문제 상황과 여건에 능동적이며 창조적 대응이 요구된다. 고령화, 가족해체, 커뮤니티 쇠퇴 등 분출하는 사회적 난제의 해결을 새로운 사회적 일자리 창출로 연결시키면서 사회적 기업을 비롯하여 비정부조직에 의한 자발적 협동이 요구된다.

1997년 아시아 외환위기와 2008년 IMF와 글로벌 금융위기 이후 최근에 이르기까지의 빈곤문제 해결과 취약계층 일자리 창출과정에서 사회서비스 일자리창출이라는 과제가 제기되었다. 2007년10월 36개의 사회적 기업 인증이후 2014년12월 현재 968개가 인증되었으며 현재 913개소가 활동 중이다. 하지만 작금의 사회적 기업은 경제적 측면에서 독립성과 자율성 확보가 시급하다. 아직도 정부재정 의존이 높다. 또한 사회적 기업의 자생력 취약과 함께 창의성과 혁신 능력, 차별화된 부가가치 생산모형이 미흡하다(장원봉, 2009). 정부도 직접적 재정지원에서 벗어나 간접적이고 장기적이면서 지속가능한 접근과 제도의 모색이 필요하다(채종현·이종한, 2009).

본 연구는 사회적 기업의 새로운 발전모형을 모색하기 위한 대안적 시각과 접근으로서 공동가치 창출(Co-creation)의 의미와 가능성을 모색하고자 한다.¹⁾ 기존 사회적 기업의 실천사례를 살펴보고, 대안적 접근과 시각으로서 공동가치창출의 관점에서 실업문제 해결을 위한 정책방안과 시사점을 도출하고자 한다.

II. 이론적 고찰 및 분석 틀

1. 사회적 기업(social enterprise)의 정체성

1) 사회적 기업의 생성배경과 발전

1) 본 연구는 규범적이며 탐색적 연구의 성격을 지닌다. 공공문제 해결을 넘어 가치창출을 위한 시론으로서 이론형성 및 정책개발의 단초제공에 의미를 두고자 한다.

사회적 경제를 다루는 기업을 기존의 사기업(private enterprises)과 구별하여 사회적 기업(social enterprise)이라 일컫는다(임혁백 외, 2009). 사회적 기업은 미국에서 태동된 개념(Borzaga and Bacchiega, 2003)으로 일반적으로 '사회적 목적을 달성하기 위해 활동하는 기업체 또는 조직체'로 정의된다. 달리 "사회문제 해결을 위한 비즈니스 기법(도구)의 응용"이라 할 수 있다(Horton, 2009). 1994년에 King Baudouin Foundation의 보고서에서 '실업에 처한 소외집단의 노동복귀를 위해 시장적 비시장적 자원들을 구비시키는 기업적 동학과 관련된 모든 시도들'이라는 뜻으로 처음 사용되었다. 이후 사회적 기업은 삶의 질 제고를 위한 공공서비스 및 사회서비스 제공, 환경문제 해결 등의 사회적 목적을 추구하는 한편, 취약계층의 노동자들을 고용하는 조직들까지 포괄하는 것으로 확장되었다(노동부, 2006). 사회적 기업은 취약계층에 대한 일자리와 사회서비스의 공급과 같은 공익 실현을 추구하면서 시장에서 생존할 수 있는 경쟁력을 갖추어 기업으로서 자생할 수 있는 경제적 목적을 동시에 달성할 수 있는 기업으로 하이브리드(hybrid) 성격을 갖는다.

미국의 사회적 기업은 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 하나는 비영리조직의 경제적 가치창출에 대한 필요로부터 발생하였다. 즉 1970년대 비영리조직에 제공되던 국가지원이 상당 부분 중단되자 비영리조직의 자금조달문제를 해소하기 위한 방안으로 등장했다. 이후 1990년대 노동시장 부적응 빈곤층을 위한 일자리 제공을 위한 모델로 사회적 기업이 부상하였다. 보다 효율적이고 경제적인 조직운영의 고민 속에서 경제적 이익을 추구하되 비영리조직으로서 정체성을 상실하지 않도록 자기규제와 규율 속에서 사회적 기업모델을 발전시켜 왔다. 이러한 경로에서 기업적 가치를 추구하면서 노동주체는 취약계층 중심의 근로구조를 형성함으로써 사회적 목적을 유지하였다. 다른 한편, 미래의 위기에 대한 도전과 사회적 및 경제적 목적을 위한 새로운 기회 창출과정에서 혁신적이고 창의적 기업가가 비영리조직에도 필요하다는 접근에서 등장하였다(Brinckerhoff, 2000; Bornstein, 2004; Nicholls and Cho, 2006).

반면 유럽에서는 70년대 후반 복지국가 위기로 인한 복지제도 개혁과정에서 공공부문 민영화, 제3섹터가 부각되고 80년대 중반 높은 실업률, 소외계층 증가 등 사회문제 해결 및 사회통합을 위한 방안으로 사회적 기업이 제도화되었다. 사회적 경제(social economy)에 기반을 두면서 공동체적 연대와 협동조합 형태로 발전하였다. 아직은 불완전하고 애매한 개념이지만 공공경제와 시장경제와 구분되는 비영리영역과 제3섹터로 불린다. 또한 민간경제 영역의 경쟁과 거래관계 보다는 연대와 협동, 호혜성과 네트워크에 기반을 둔다. 즉 사회자본의 토대에서 사회적 목적을

지향하는 경제네트워크라 할 수 있다(Hamel, 2001; 엄형식, 2005; 장원봉, 2006). 유럽의 사회적 기업은 실업과 사회적 배제 등 기존의 시장메커니즘이 낳은 폐해에 대한 반작용으로 발전한 '제 3섹터'로 사회서비스 제공을 우선시하였다.

한국에서 사회적 기업은 1997년 외환금융위기로 인한 실업문제가 중요한 사회문제로 대두하면서 관심을 모았다. 정부는 긴급처방으로 기존 공공근로 사업을 확대 실시하였다. 이후 2000년 국민기초생활보장법이 제정되면서 자활사업을 실시하였다. 동 사업은 2003년 국정과제로 채택된 사회적 일자리 사업으로 발전하였는데 2003년 노동부시범사업을 시작하여 교육부, 여성부, 보건복지부 등 8개 부처사업으로 확대·개편되었다(고려대학교 산학협력단, 2011:42). 이후 2005년부터 수익형 사회적 일자리사업이 강화되었고, 2006년에 사회적 기업 육성 차원에서 비영리 조직 간의 네트워크를 중심으로 기업 연계형 프로젝트사업이 시행되었다. 2007년 1월에 「사회적 기업육성법(법률 제8217호)」를 제정·공포한 이후 총 7차례의 개정과정을 거쳐 현재에 이르렀다. 특히, 이명박 정부에서는 '사회적 기업 육성'을 100대 국정과제로 선정되었고, 고용노동부는 「사회적 기업육성기본계획(2008-2012)」을 수립하여 사회적 기업을 육성하였다. 최근에는 지역기반 사회적 기업의 발굴 및 육성의 필요성이 강조되고 있다.

지금껏 의사결정과 자원배분을 주도했던 정부만으로 사회문제해결이 어려워지고 있다. 저 출산, 고령화, 양극화, 실업문제 등 당면 문제들은 이미 정부역량을 벗어났다. 시민과 시장의 사회적 역할을 필요로 하며 부분적으로 현실로 나타나고 있다. 가령 실종자 찾거나 생활 속의 위기상황은 경찰역량의 한계를 드러내면서 개인 및 이해관계자가 직접 문제해결주체로 나서고 있다. 이러한 노력이 사회적 기업에서 더욱 절실하다. 그러나 아직은 미흡한 상황이다. 2007년 '사회적 기업육성법' 시행 이후 본격화됐으나 자생력이 취약하다. 정부로부터 1년간 인건비를 받을 수 있는 예비 사회적 기업은 2007년 396개소에서 2014년 기준 1466개소로 4배 이상 증가했다. 3년간 인건비를 지원받는 인증 사회적 기업도 2007년 50개소에서 2014년 1251개소로 25배 이상 증가했다(장용석 외, 2015). 이렇듯 빠른 양적 성장에도 불구하고 수많은 사회적 기업들이 시장에서 사라졌다. 특히, 정부보조금이 종료된 이후 생존하는 사회적 기업은 15%에 불과하였으며 대다수 사회적 기업들이 정부지원이 끊기자 도산의 위험에 처했다(국회입법조사처, 2014:14). 이처럼 사회적 기업 운영과정에서 관주도의 권위적이며 정형화된 문제해결방식은 사회변화와 트렌드에 부응하여 새롭게 전환될 필요가 있다.

2) 사회적 기업의 의의와 특징

사회적 기업은 기존 정책적 접근의 제약과 한계를 극복하면서 공공부문과 제3섹터 간 공동 대응방식의 새로운 대안으로 제시되었다(Spear & Bidet, 2005). 한국에서 사회적 기업은 2007년 이후 실업극복 및 사회양극화 해소를 위해 중앙차원을 넘어 지방정부수준으로 확대되었다. 그 결과, 사회적으로 소외된 취약계층의 고용장려, 지역주민 삶의 질 향상, 사회통합 등 지역공동체의 활성화라는 사회적 가치(social value) 창출에 기여하고 있다. 즉 시장과 정부가 제공하기 어려운 사회경제적 가치를 사회적 기업이 제공할 수 있다(Moizer & Tracey, 2010)는 점에서 의의와 가능성을 지닌다.

사회적 기업의 주된 목적은 취약계층에 대한 사회서비스 제공이다. 그러나 수익 창출이 요구되는 기업의 특징상 한정된 사업이슈에 제한되지 않고 폭넓은 영역에 걸쳐 운영될 필요가 있다. 노동시장에서 배제된 사람들의 통합을 비롯하여 사회서비스 창출, 도시재설계, 환경개선 그리고 인간다운 삶의 질과 관련된 다양한 재화와 서비스의 제공 등을 위해 존재의의를 지닌다(Defourny & Nyssens, 2006:13).

Defourny(2007)는 <표 1>에서 보듯이 사회적 차원의 목적을 충족하는 다섯 가지 기준과 경제적 차원의 목적을 충족하는 네 가지 기준을 다음과 같이 제시하고 있다. 이처럼 사회적 기업은 사회적 목적과 경제적 목적이라는 다차원적인 목적을 추구하는 조직이면서 아울러 다양한 이해관계자들의 연결망을 충족시켜야 하는 다차원적인 이해관계자 욕구 조직이라 할 수 있다(Campi et. al., 2006).

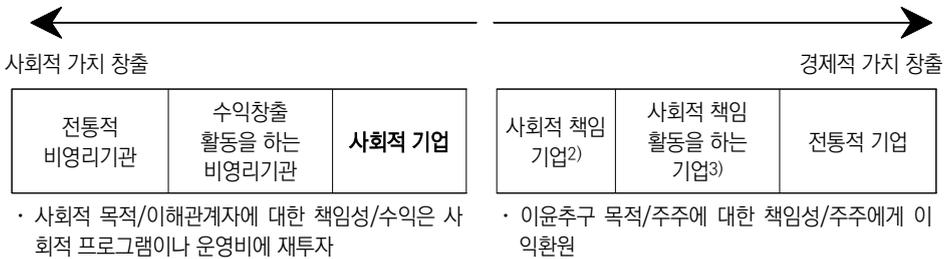
또한 사회적 기업에 대한 개념화는 세 가지 측면에서 접근해 볼 수 있다. 우선 사회적 기업의 스펙트럼이라는 측면에서 볼 때 사회적 기업이 사회적 가치와 경제적 가치선상의 어디에 위치하고 있는지 성격과 지향, 유형을 확인할 수 있다. 아울러 사회적 경제의 견지에서 사회적 기업을 협동조합과 비영리섹터 혹은 제3섹터와의 관계 속에서 어느 곳에 위치하고 있는지 그 정체성을 확인할 수 있다.

<표 1> 사회적 기업의 사회적·경제적 특징

	사회적 목적(Social Goal)	경제적 목적(Economic Goal)
주요 특징	①공동체에 봉사하고자 하는 명시적 목표 ②시민과 민간단체의 주도성 ③의사결정권의 민주적 통제 ④다양한 이해관계자의 참여 ⑤공동체내에 제한적인 이익분배	①재화와 서비스 생산을 통한 지속적인 이윤 창출 ②고수준의 재정적 자율성 및 독립성 ③기회에 도전하기 위한 재정적 리스크 선택 ④적정 수준의 임금지급

마지막으로 공공경제와 시장경제 그리고 민간경제와의 관계 속에서 사회적 기업이 위치하느냐에 따라 알 수 있다. 중요한 것은 어떤 식으로 사회적 기업의 개념화를 위해 접근하든지 사회적 기업이라 불리기 위해서는 사회서비스제공, 노동을 통한 통합과 훈련 그리고 지역사회개발에 기여해야 한다는 것이다. 사회적 기업의 스펙트럼이라는 관점에서 보면 <표 2>와 같다(양용희, 2007).

<표 2> 사회적 기업의 스펙트럼



2. 사회적 문제해결과 가치창출의 대안적 접근

1) 사회변화와 사회혁신(Social Innovation)

혁신은 가치를 창조하는 새로운 생각이다(Lyons, 2007:4). 사회적 혁신은 사회적 필요에 부응하는 새로운 아이디어의 개발과 실행으로 정의된다(Mulgan et al, 2007). 또한 사회적 목표를 충족시키는 새로운 아이디어를 디자인·개발·발전시키는 프로세스로 넓게 정의되거나 보다 좁게 사회적 필요를 충족하고자 하는 목표가 원동력이 되는 혁신적 활동과 서비스로 정의된다(Young Foundation, 2010). 달리 사회문제에 대한 새로운 해결책, 즉 기존 해결책보다 더 효과적이고 효율적이고 지속가능한 해결책으로 설명될 수 있다(Deiglmeier, 2011). <표 3>에서 보듯 혁신범주와 주체의 사회적 확장에 따라 정책문제의 해결방식과 접근이 달라지고 있다.

- 2) 주주이익을 목적으로 하면서 사회적 사명에도 목적을 둔 기업으로 이윤의 상당부분을 사회적 목적에 사용할 뿐만 아니라 기업의 미션에 사회적 사명이 포함되는 경우가 많다.
- 3) 이윤추구를 목적으로 하지만 사회공헌활동을 통해 기업의 대외적 이미지와 내적으로 종업원들의 로열티를 통해 사회공익과 기업경영상 이익을 위해 전략적인 사회공헌활동을 하는 기업을 의미한다. 이를 위해 자선기부, 임직원 자원봉사, 지역사회활동 등을 실시한다.

〈표 3〉 사회문제 해결방식과 접근

구 분	전통적	현대적	미래지향적
이론적 기반	경쟁력	정책학습, 혁신역량	공유가치, 정책생태
정책특징	합리, 능률 수동적	효율 능동적	특성화, 다양성 참여자중심
정책구조	문제 지역	모든 지역(국가 내)	모든 지역(국가 간)
추진체계	정부주도 수직적 단순, 합리적	거버넌스 협력적 복잡, 관료적	참여자중심 수평적 복잡성, 다양성관리
정책절차	하향식 중앙집권적	상향식(협상) 분권적	수요자기반의 참여형 분권적 의사결정

미래지향적 문제해결방식으로서 사회혁신에 대한 이해와 전략은 사회와 혁신 간 관계설정에 따라 달라진다. 사회혁신의 주체는 재단, 정부기관, 사회적 기업, 협동조합, 지역주민단체, 중간지원기관, 시민단체, 개인에 이르기까지 다양하다⁴⁾. 더구나 소셜 네트워크서비스(SNS)와 소셜미디어의 보급 확산에 따라 사회가 변화하면서 시민과 관련된 모든 정보를 데이터 형태로 공개하는 과정에서 시민들의 시정참여와 협력 수준이 질적으로 달라지고 있다. 모바일 기술의 혁신은 사회적 경계와 역량을 새로운 차원으로 변화시키고 있다. 가령 혁신은 새로운 협력을, 협력은 또 다른 혁신을 만들어낸다. 이러한 흐름을 반영하여 경제에서 공유경제가 부상하였다. 이른바 인터넷이라는 공간과 위키방식이라는 발상의 전환, 평범한 이들의 열정적 참여와 협력, 지식생산과 유통구조의 혁명적 전환이 바로 사회혁신이다. 이미 유럽이나 여러 지역에서는 실업, 기후변화, 고령화, 사회적 배제, 공공부문개혁 등에 적극 대응하고 새로운 기회창출을 위해 사회혁신의 중요성을 인식하고 각국 사회혁신의 경험과 정보를 공유하고 협력하는 시도가 증가하고 있다(한세억, 2013).

그 동안 한국에서 경험한 사회적 혁신과 변화의 실험은 세 가지 요구에 부응하여 나타났다. 우선, 전통적 방식으로 접근했다 실패해왔던 만성적 교육문제 해결을 위한 시도로서 하자센터(서울시립청소년직업체험센터)⁵⁾가 있다. 기존 공교육혁신을 넘어 청소년문화작업장으로서 지속가능성 사회를 미리 살기 위한 발상전환의 창의적 혁신으로 민관산학의 시대적 실험이자 사회의 재활프로젝트였다. 청소년 문제와 우리 사회의 고질적인 사회문제와 연계해서 대응방안을 모색하였다는 점에 의미가

4) 가령 리눅스 소프트웨어, 위키피디아처럼 오픈소스 방식 등은 ‘세계를 변화시킨 10대 사회혁신’에 선정된 대표적인 사례들이다.

5) 지난 10년간 공교육시스템에 적용하지 못한 청소년들이 하자센터의 다양한 프로그램에 참여하면서 배운 경험과 문화적 전문성을 바탕으로 독립적인 길을 찾아가고 있다.

있다. 둘째, 새로운 사회문제에의 대응으로서 고령화 사회의 해피시니어를 들 수 있다. 경계를 넘나드는 플랫폼으로서 시민단체(희망제작소)가 베이비붐 은퇴자들에 대해 관심을 쏟으면서 지역사회의 혁신의제 발굴에 기여하였다는 점에서 의의를 지닌다. 셋째, 기존 사회문제의 효과적 해결을 위한 대응방식으로서 시민창안프로그램, 싱크카페 등을 들 수 있다. 정부, 기업 등이 해결책 제시에 실패한 사회시스템 관련 문제에 대한 새로운 해법을 탐색하였다. 사회이슈 해결을 위해 시민참여를 끌어내면서 사회혁신에 시민동기를 부여하고 활성화할 수 있는 주체로 인식하였다. 다양한 사회혁신 플랫폼과 도구들을 이용하여 사회혁신을 실천한 사례이다.

이러한 사례들에서 공통적으로 발견되는 요소로서 소통, 참여, 협력·협동, 조정과 매개 등을 지적할 수 있다. 참여, 협력은 거버넌스와 파트너십을 통해 드러났고, 조정과 매개는 보건복지, 교육, 위생, 의료, 환경, 안전 분야 등에서 활발하다. 그 동안 사회혁신과정은 시민섹터가 주도해 왔으며 전통 시민사회와 사회적 기업, 디자인, 소셜미디어 등과 관련된 사회혁신기관이나 일반시민의 활동까지 포함한다. 이처럼 시민섹터가 활발한 까닭은 시민섹터의 창의성과 유연성에서 비롯되며 상향적(Bottom-up) 접근이 두드러진다. 아직까지 정부나 민간 기업이 적극적으로 투자할 만큼 사회혁신의 규모가 크지 않고 그 평가도 미흡한 실정이다. 그럼에도 불구하고 최근에는 비즈니스 모델을 접목해 사회혁신 프로그램의 지속성을 확보하려는 노력이 증가하고 있다. 예를 들면 사회적 기업이나 커뮤니티비즈니스, 그리고 협동조합 등에 대한 관심이 고조되면서 문제해결과 가치창출의 가능성이 높아지고 있다.

2) 공동가치창출(Co-creation)의 의미와 가능성

전통적으로 기업과 정부의 역할은 서로에게 방해가 되는 갈등관계로 인식되었다(Porter and Kramer, 2011). 심지어 사회문제 해결은 사회적 가치창출과 잇대어져 있음에도 정부와 NGO에 맡겨지고 사회적 책임프로그램은 기업의 평판개선 정도로 인식되었다. 이러한 상황에서 Co-creation은 새로운 성장모델로서 가능성을 지닌다. 기업과 정부뿐만 아니라 이해관계자들 간 경제적, 사회적 공유가치의 창출과 합리적으로 배분되는 균형성장을 의미한다. 가치사슬관련 이해관계자는 공유가치창출의 협력체제로서 공동체로서 함께 성장, 변화한다. 즉 소비자, 생산자, 경쟁자, 기타 이해관계자들이 상호작용하는 사회경제적 커뮤니티를 강조하며(Moore, 1996) 지역클러스터의 발전, 그리고 기업 간 관계를 넘어 기업과 지역공동체의 학교, 병원 등 사회적 시설과 공동의 이해관계를 중시한다. 이처럼 공동가치창출은 소비자

와 협력으로 가치를 만드는 것으로 가치창조의 새로운 실천으로 주목받고 있다 (Prahalad and Ramaswmy, 2004).

오늘날 기업은 생산의 다양성 확보를 위해 많은 투자를 하지만 다른 기업가의 차별화에 한계를 느끼고 있다. 반면에 소비자들은 예전보다 생산과 서비스에서 더 많은 선택을 한다. 성장과 가치창출은 기업에 중요한 주제이지만 기업만으로는 새로운 방법을 찾기가 어려운 상황이다. 가치창출과정이 공급자·생산자 중심에서 수요자·소비자경험으로 이동 중이다. 능동적 소비자들이 공식화되고 네트워크로 연결되면서 권한을 갖고 기업과 공동으로 가치를 창출하고 있다. 기업과 소비자의 상호작용이 가치창조와 가치추출(value extraction)의 중심이 된다. 시장은 소비자, 소비자 공동체, 그리고 기업 간 상호작용하는 기제다. 대화, 접근성, 투명성, 위험-편익의 이해는 가치창조의 중심 요소다. 이러한 현상은 고객과 직접 대화하며 정보 접근권한을 제공하고 투명성을 높이면서 어떤 생산물을 원하는지 어떤 위험이 있는지 결정할 수 있게 한다. 그 가능인자로서 정보기술은 끊임없는 다양한 생산이 가능하게 하고 개별적 소비자에게 맞춤형 상품을 제공하고 있다. 기업과 소비자간 협력에 의한 가치창출과정에서 소비자들은 협력, 연결성, 컴퓨팅 파워의 제도를 보유하게 된다(Brugman & Prahalad, 2007; Prahalad & Ramaswamy, 2004, 2005). 공동가치 창출은 경쟁우위를 넘어 생존과 번영을 위해 중심에 놓지 않고 새로운 변화흐름을 적응하기 어렵다. 공동가치창출은 네트워크와 공존하며 협력의 바탕에서 경쟁우위를 확보하는 방식으로 이해할 수 있다(임채원·김병섭, 2012: 295~326).

3) 사회적 기업에서 공동가치 창출의 의미

Co-creation은 경영분야에서 소비자와 생산자가 함께 새로운 가치창출을 위한 공동가치 활동개념으로 제시되었다. 지금까지 생산자는 생산만 하고 소비자는 소비만 했지만 생산 활동에 소비자 참여가 높아졌다. 인터넷기반 고객의견 반영을 넘어 앱스토어처럼 고객이 직접 생산 활동에 참여하는 기회가 증대하고 있다. 생산·소비자 간 교류증대와 지식수준 향상, 정보기술 발전 등이 전통적 가치창출과정을 변화시키면서 소비자는 소비역할에 머무르지 않는다. 기업과 대등한 위치에서 가치창출 과정에 관여하고 있다(양경렬, 2012). Co-creation 접근은 영리조직뿐만 아니라 정부, 공공기관, 학교 등 비영리조직과 지역 및 정부관련 이해관계자들과의 갈등조정 등 새로운 사회문제의 해결에 적용될 수 있다. 공공적 가치는 불특정다수의 이익이나 편익을 의미한다. 이른바 공공성이 담보된 사회적 및 개인적 가치다. 가령 고용,

복지, 교육, 교통 및 통신 등의 영역에서 이익극대화 방안의 선택 및 활동과정에서 지역공동체, 사회이익을 실현하는 방식이다. 고용의 경우, 경기침체상황에서 직장을 찾는 사람과 일할 사람을 찾는 기업이 있다. 이들이 각각 서로 필요에 맞는 상대방과 연결되도록 조력하는 활동이 공동가치창출 정책이다. 일자리연결이나 신규창출은 개인적 문제해결을 넘어 지역적, 사회적, 경제적 가치와 편익을 낳고 사회 자본까지 축적할 수 있다. 그러나 이러한 접근은 권위적이며 경직되고 보수적인 상황에서 적용하기는 어렵다. 급변하는 환경에 대응하면서 다양한 이해관계자들을 포함하여 새로운 가치창출과 지역의 경쟁력 제고를 위해 변화에 민감한 새롭고 유연한 문화, 기질이 필요하며 시민들의 적극적인 관심과 능동적 참여가 요구된다.

정보통신기술의 발달로 중앙 및 지방정부의 기능, 조직, 시민관계도 전자정부시스템을 비롯하여 웹기반과 소셜미디어를 중심으로 달라지고 있다. 박근혜정부에서 정부3.0이 추진되면서 정부기관 간 협력을 넘어 시민과 협력이 중시되면서(한국정보화진흥원, 2013) 국민신뢰 확보와 공공부문의 책임주체로써 관리의 책임성, 투명성, 공개성 등이 강조되는 방향으로 국정이 수행되고 있다. 지방자치제도에서도 입법, 사법, 행정에 대한 수평적 분립뿐만 아니라 실효성 있는 권력통제 장치로서 권력의 수직적 분립이 중시되었다(허영, 2005:806). 이러한 상황변화 부응하여 지역 특성, 개성 등을 살리면서 지방의 신선한 발상, 정책의지, 자율성 등의 강화를 위한 노력이 요구된다(Lavroff, 2003: 14). 그 동안 시민의견의 경청과 수렴을 위해 다양한 거버넌스의 운영체계가 모색되었지만 거버넌스를 넘는 새로운 관점이 요구된다. 즉 Co-creation을 활용한 공공문제 해결이나 지역혁신모델의 개발이 요망된다. 여기서 Co-creation은 <표 4>와 같이 기존 거버넌스와 구별된다. 거버넌스는 중앙과 지방정부, 정치·사회적 단체, NGO 등의 다양한 구성원들로 이루어진 네트워크를 강조한다(Kickert, 1997; Rhodes, 1997). 반면에 공동가치창출은 시민, 시민사회의 적극적이며 주체적 역할이 강조된다. 공공문제 해결과정에서 결정적 역할을 수행하면서 목표, 비전, 실질적 효과와 책임까지 공유한다. 뿐만 아니라 공동가치창출은 독립성과 자율성을 가진 자조적 조직간 네트워크로서 기존의 거버넌스 보다 구성원의 의지, 참여, 책임, 협력이 강조된다.

〈표 4〉 정부와 거버넌스, 공동가치창출의 비교

구 분	지방정부	로컬 거버넌스	공동가치창출
제 도	적음	많음	필수적 다양성
관료조직	계층적/통합	분산/분절	분산/유연
수평네트워크	폐쇄적	광범위	개방, 광범위
국제적 네트워크	최소한	광범위	광범위, 연계
민주적 연계	전형적	전형적+새로운 실험	협력, 참여, 소통
정책과정 해결책의 소스	경직됨 지방정부	혁신적, 학습적 지방정부+시민사회	창조적 시민(주민) 주도
중앙정부	직접통제	분권화+최소한의 간섭	파트너십
리더십	집단적	시장	공동체 구성원
지 향	문제해결	문제해결	문제해결+가치창출

* 자료 : Peters(2001: 17) 가공

3. 공동가치창출의 기준과 요소: 분석 틀⁶⁾

웹 3.0 시대에서 사회적 문제의 새로운 해결방식이자 가치창출 방식으로서 공동가치창출은 개인, 지역 및 사회공동체의 지속가능한 발전을 위해 개인의 능동적 참여를 바탕으로 문제해결을 넘어 가치창출을 구현하는 혁신활동이다. 공동가치창출의 핵심요소⁷⁾를 살펴보면 첫째, 가치창출욕구로부터 출발한다. 가치창출욕구란 사회에서 해결이 필요한 정책문제의 원천이다. 가치창출 욕구를 파악하려면 사회상황과 여건에 대한 진단이 필요하다. 사회환경 조건의 진단은 사회문제가 발생한 시·공간과 정책유형과 관련 행위자 및 행위자 간 이해관계를 탐색하는 계기가 된다. 둘째, 행위자를 전제로 한다. 가치욕구로 등장하는 정책문제의 해결에 참여하는 행위자들이다. 여기서 행위자란 가치사슬 범위내의 가치창출과정에 영향을 미치는 개인이나 집단을 말하며 그 범주는 정책문제에 관련된 행위자유형으로서 공공·민간·제3부문을 구성하는 다양한 행위자들이 존재한다. 셋째, 행위자의 이해관계를 포함한다. 행위자의 이해관계는 행위자가 갖는 구체적 선호인 정책목표를 의미한다. 범주화된 행위자들은 정책문제와 관련하여 직접 또는 간접적 이해관계를 갖는다. 즉 행위자는 어떤 정책문제와 이슈와 관심을 갖고 정책과정에 참여하려는 동기, 즉 정책이익(policy interests)을 가지고 있다. 정책행위자는 정책결과가 자신에게 이익이

6) 본 연구의 분석 틀은 기존의 거버넌스를 넘어 새로운 문제해결과 가치창출 양식으로서 Co-creation 기준과 구조화 요소를 바탕으로 Co-creation 실천모형을 제시하였다.

7) 본 논문에서 공동가치창출의 구성요소는 기존 거버넌스의 연장선상에 이해하면서 거버넌스요소의 특성과 관련된다(Mayntz, 1993: 11-12; 배응환, 2000: 40)

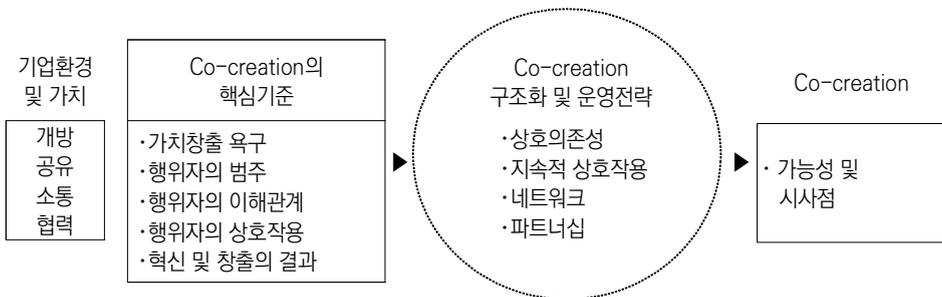
되거나 또는 최소의 손실이 되도록 노력한다. 이러한 행위자의 이해관계는 연구대상 사례에 관련되는 행위자들이 표출하는 욕구나 선호 등을 공공서류나 면접 및 설문지 등을 통하여 파악할 수 있다. 넷째, 행위자의 이해관계를 해결하기 위한 수단의 적용을 포함한다. 즉 공동가치창출을 위한 행위자 간 상호작용의 기제를 의미한다. 행위자들 간의 상호작용은 어떤 행위자의 활동에 대해 다른 행위자의 활동이 연속하여 발생하거나 그러한 활동에 반응하여 일어난다(Homans, 1950:1). 즉 한 행위자의 활동이 다른 행위자의 활동에 대해 가지는 관계이다. 다섯째, 가치창출활동과 결과 간 인과관계로서 긍정적 성과의 선순환을 의미한다. 하지만 의도했던 목표를 달성하지 못할 수도 있으며 가치창출과 결과와는 구별된다.

또한 공동가치창출의 핵심기준들이 성공적으로 작동하기 위해 네트워크 구조화 및 운영전략 등이 제시될 수 있다. 먼저 구조화 전략으로 ①가치창출주체 ②이해관계자의 범위 ③구성형태 ④참여방식 ⑤책임소재 등이 요구된다. 아울러 네트워크 운영전략으로 ①네트워크 활성화 ②거래주선 ③증개 ④상호작용 촉진 ⑤조정과 중재 등이 필요하다(Kickert, 1997; Lasker, et al. 2001 ; 안성호·이정주, 2004). 이러한 바탕에서 공동가치 창출의 구조화 및 운영전략을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 자원과 정보기반 상호의존성이다. 참여자들의 문제해결이나 가치창출은 자원결합을 통해 가능하며 상대방으로부터 무엇인가 얻을 것이 있다는 의미로서 상호의존성은 자금, 물자, 정보 등 구성원 자신이 갖지 못한 것을 상대방에게서 얻을 수 있다고 확신할 때 높아질 수 있다. 둘째, 상호작용의 지속성이다. 가치창출은 참여자들의 상호작용의 지속을 통해 유지된다. 문제해결과 가치창출에 필요한 규범공유, 상호작용의 양과 질, 권한의 형평성 등이 공동가치창출의 성공요소다. 셋째, 네트워크가 구성, 유지가 필요하다. 네트워크는 자율성을 지니면서 자기조직화를 도모한다. 네트워크 구성에서 관리주체, 이해관계자 범위, 네트워크 구성형태, 책임소재, 참여방식 등은 중요한 고려요소다. 아울러 참여자들의 지지와 평가, 환류와 함께 기술 및 제도적 기반이 갖추어져야 한다(한세역 외, 2012). 넷째, 게임규칙이다. 게임에서 파트너 간 관계는 신뢰, 존경, 갈등 및 이해 등이 포함되며, 파트너 간 책임공유와 연대의식은 공동가치창출의 지속가능한 발전에 중요하다. 네트워크를 구성하는 파트너 간 이질성 정도와 참여정도는 파트너십의 신뢰와 목표달성에 영향을 준다. 게임은 상호신뢰나 우호관계를 위한 공동 메카니즘으로 거버넌스와 맥락을 같이한다(류재현, 2002: 48). 여기서 공정한 게임규칙이 작동, 유지되기 위해서 파트너 상호간 신뢰, 존경, 권한차별 등이 필요하다.

앞서 보았듯이 공동가치창출은 사회문제 해결을 위한 가치창출목구에서 출발한

다. 또한 공공 문제의 성격에 따라 정책유형 및 행위자들 간 이해관계를 파악할 수 있다. 정책유형에 따라 행위자들의 범주가 상이하며 이해관계도 조화 또는 상충될 수 있다. 만약 행위자 간 이해관계가 조화롭다면 원활한 상호작용으로 합의의 정책 결과를 도출할 수 있다. 즉 사회의 문제해결을 위해 공공·민간·제3부문의 행위자들 간 협동을 의미하며(Irvin & Stansbury, 2004), 이 경우에 공동가치창출이 가능하다. 그러나 만약 행위자간 이해관계가 상충되면 문제해결과정에서 갈등이 노정될 수 있다. 행위자들 간 갈등여부는 행위자들 간 상호작용에 의해 영향을 받는다. 이는 공동가치창출 구성요소가 공동가치창출의 가능성 여부에 영향을 미치며 공동가치창출의 형성이 가능한 경우 성공적 운영을 위한 전략적 노력이 요구됨을 시사한다. 이상의 논의를 바탕으로 공동가치창출 구성변수와 성공전략 요인들 간의 흐름을 반영하여 본 연구의 분석틀을 도시하면 <그림 1>과 같다(한세억, 2013).

<그림 1> 분석 틀



III. 국내·외 사회적 기업의 경험적 사례분석⁸⁾

1. 해외사례: 영국의 Fifteen

Fifteen재단이 경영하는 영국의 유명 레스토랑 Fifteen은 문제아를 chef로 훈련시키는 데 수익금 전액을 투자한다. 요리사보다 요리운동가로 통하는 Jamie Oliver

8) 본 연구의 대상사례국인 영국은 유럽에서도 사회적 기업이 활성화된 국가이다. 사례대상 기업의 선정이유는 해당분야 사회적 기업의 최초의 성공사례이자 지역의 소외청소년을 대상으로 하면서 Co-creation의 적용가능성이 컸고 성공사례로서 비교적 자료수집이 용이했기 때문이다. 아울러 사회적 기업의 성공적 운영 및 관리를 위한 요인(CSF)은 당위성을 반영한다. 대상사례자료는 문헌분석, 인터넷자료수집, 면접 등을 통해 수집, 분석하였다.

는 알코올과 마약 중독, 가출, 범죄 등의 방황경험이 있는 불량 청소년(18-24세) 15 명에게 직접 요리사 교육을 시켰다. 여기서 “불우 청소년의 의미는 광범위합니다. 일단 직업이 없어야 하고, 집이 없거나 가난한 환경이라면 대환영입니다. 학교를 중퇴한 사람도 좋습니다. 경찰서에 잡혀간 경험이 있거나 교도소를 다녀온 사람도 물론 환영합니다.”⁹⁾ 이처럼 15명 젊은이들의 도전으로 2002년 시작되었다고 해서 레스토랑 이름을 'Fifteen'으로 정했다. Fifteen은 견습생을 위한 교육 프로그램과 정¹⁰⁾에서 특히 농장과 밭, 어시장 등을 직접 찾아가 식재료에 대해 심도 있게 공부 한다. 이는 물론 요리에서 가장 중요한 것은 신선한 재료라는 Oliver의 철학 때문이다. 교육훈련 프로그램은 모두 무료로 진행되며, 프로그램운영에서 발생하는 비용은 Fifteen 레스토랑의 매출 및 자사의 홈페이지를 통한 개인 및 기업의 기부금을 통해 마련된다. 하지만 무료로 제공되는 교육프로그램이 자칫 과거에 문제를 일으켰던 견습생들에게 쉬운 포기나 문제점을 야기할 수 있다는 점에서 경쟁분위기를 조성하고 열정을 갖도록 Fifteen은 200명 이상의 졸업생들 중에서 매년 약 18명의 견습생만이 Fifteen 레스토랑에 취업기회를 제공한다. 이를 통하여 과거에 문제를 일으켰던 견습생들은 적극적으로 교육프로그램에 참여한다. 참여과정에서 교육생 들에게 ‘나도 올리버 같은 요리사가 될 수 있다’는 자신감을 고취시키기 위해 감정 적 지원을 위한 심리프로그램도 병행하고 있다¹¹⁾. 그리고 졸업생 중 90%이상이 요 식업에서 종사하고 있다.

Fifteen은 세계 곳곳에 분점을 둔 국제적인 사회적 기업으로 발전한다는 목표를 세우고 실행중이다¹²⁾. 레스토랑 운영 목적은 두 가지다. 첫째, 삶속에서 휴식을 필요로 하는 젊은 사람들에게 레스토랑에서 일하고 배우는 것을 통한 경험을 제공한다. 둘째, 고객에게 환상적인 음식과 서비스를 즐길 수 있도록 하는데 목적이 있다. 이와 관련한 비전과 의지는 "Fifteen은 자선단체가 아니다, 우리는 기업이며, 맛있는

9) Fifteen 홈페이지에 실린 요리훈련생 모집공고의 한 구절이다.

10) 주요 교육프로그램은 ①매년 9월, 200명 이상의 견습생 입학 ②입학 후 1주 동안 프로그램 소개 및 오리엔테이션 ③다음 해 4월까지 일주일에 하루 씩 지역 대학에서 이론 교육 실시 ④매주 하루씩 조직 협력을 위한 Team Building 교육, 행복 증진 활동, 요리 ⑤식 식회와 같은 특별 활동 실시 ⑥매주 Fifteen 레스토랑에서 하루 6시간 교대 근무로 파스타, 육류 및 생선요리, 디저트 등의 요리 교육 및 실습 ⑦졸업 전 2주 동안, 각 견습생이 원하는 유명 레스토랑에서 인턴 실시 ⑧졸업 전 1주 동안, 유명 요리사를 통한 직접적 직업교육 등으로 이루어져 있다.

11) Fifteen Food Foundation의 Miran Noterland

12) Fifteen은 런던 외에 네덜란드 암스테르담, 호주 멜버른 등에 분점이 있다. 홈페이지(www.fifteenrestaurant.com)에는 레스토랑에서 일할 불우청소년을 선발한다는 모집공고가 실려 있다.

요리와 훌륭한 서비스를 통해 수익을 올리고, 그런 이윤으로 불우 청소년들의 교육과 자립을 돕는다."는 Fifteen재단 관계자의 주장에서 드러난다. 고객들에게 도움을 요청하는 것이 아니라 자신들의 훌륭한 요리와 서비스의 질로 고객들을 Fifteen으로 오게 한다는 것을 보여주는 사례다(전원경 2007; 홍석빈, 2009; 김효진, 2012).

현재 암스테르담, 콘월, 멜버른, 런던 등 4개 곳에서 18-24세 사이의 젊은 셰프들이 레스토랑을 운영하고 있다. Fifteen 매장가운데 런던에 위치한 Fifteen의 경우, 휴가철에는 몇 개월 전에 예약이 마감될 정도로 반응 좋다. 주변에 아무런 식당이나 상점도 없고, 고급식당 같은 분위기를 전혀 느낄 수 없는 허름한 동네의 4층짜리 벽돌 건물이다. 그러나 전 세계 관광객과 미식가들이 즐겨 찾는 명소로 자리매김하고 있다. 이처럼 Fifteen의 성공사례는 다큐멘터리 <제이미스 키친 Jamie's Kitchen>로 전 세계로 방영되었다. 즉 15명의 문제 청소년이 번듯한 요리사로 자립하기까지 'Jamie's Kitchen'이란 제목으로 영국 채널 4 TV에서 방영됐다. 국내에서도 2004년 '제이미스 키친 스페셜'이란 제목으로 케이블TV 푸드 채널에서 방영되었다. Fifteen 레스토랑의 사회적 기여와 공헌이 인정되면서 Jamie Oliver는 영국여왕으로부터 대영제국 훈장을 받았다. 또한 품질과 서비스와 관련하여 Fifteen 런던은 요리전문 월간지 'Olive' 6월호에서 10점 만점에 9점을 받기도 하였다¹³⁾.

2. 국내사례: Noridan(노리단)¹⁴⁾

2004년 6월 '재활용 상상놀이단'이라는 이름으로 노리단이 창단되었다¹⁵⁾. 청(소)년 문화작업장 하자센터의 설립 이후 진행된 다양한 실험적 문화예술 프로젝트를 통합하여 놀이와 문화로 먹고 살 수 있는 판을 만드는 것이 발단이다. 특히, 하자센터의 년별 퍼포먼스(비언어 공연) 사업의 아이디어를 처음 떠올린 것은 호주의 생태주의 음악공동체 허법과의 만남이 계기가 됐다. 김종휘씨를 단장으로 직원 3명이 각각 작곡과 악기 제작, 기획을 담당하였고, 여기에 공연팀에 관심을 보이던 작업장 학교의 10대 6명, 내부 공모를 통한 2명의 대학생이 합류하였다. 하자센터 공연팀의 초창기 멤버 11명은 이렇게 결성되었다. 멤버들마다 자신의 전문 분야가 있

13) 신분을 숨기고 피프틴을 방문한 여섯 명의 평가단은 "요리수준이 완벽했으며 서빙도 격의 없이 진행됐다. 동화 같은 제이미의 꿈이 실제로 이뤄지는 광경을 목격했다"고 평가했다.

14) 이 부분은 2008 문화예술분야 예비 사회적 기업가 육성 아카데미에서 '사회적 기업 노리단'에 대해 발표된 자료(<http://cafe.naver.com/asec2008.cafe>)를 인용하였다.

15) 당시 조한혜정 하자센터장과 김종휘씨는 하자센터의 퍼포먼스팀을 수익사업으로 인큐베이팅하기로 합의한 후 3년 안에 수익모델을 갖춘 기업체로 만들자는 목표를 설정하였다.

었다. 창단 후 6개월 동안 단체이름과 이미지를 전략적으로 알리는데 주력하였다. 당초 프로젝트 동아리였기 때문에 공연이나 워크숍수익이 발생해도 별도의 급여를 지불하지 않고 팀의 자원으로 축적하면서 향후 어떤 조직모델과 사업모델을 발전시킬 것인지에 고민하였다. 2005년부터 본격 활동에 들어간 노리단은 우선 단원 개인의 역량강화를 위해 교육 사업에 몰두하였다. 2006년에는 단체명을 "노리단"으로 바꾸었는데 그 배경은 기존 명칭이 재활용, 상상 등의 단어로 인해 대중들에게 고착화된 이미지를 줄 수 있다는 우려 때문이었다.

노리단 활동은 누구나 할 수 있는 연주였던 만큼 공연의 전문성보다는 하고 싶은 일을 할 수 있다는 즐거움이 강했다. 악기제작, 작곡, 연주 및 공연에 이르기까지 모든 과정을 함께 수행하는 구조다. 모두가 자신의 느낌으로 만든 소리를 모아 하나의 작품을 구성한다. 즐기면서 하고 싶은 일을 하자는 하자센터의 원칙이 공유되었기 때문에 자율적 조직운영과 작품구성이 가능했다. 또한 언어나 이미지로 쉽게 표현할 수 없는 가치들은 경영원칙과 과정을 통해 표현한다. 가령 관객과의 소통과 체험을 중시하여 관객과 소리를 함께 만들고 오케스트라 공연 후 악기를 공개해 직접 소리를 들려준다. 나이, 성별, 학력에 관계없이 단원을 채용하고, 이동식 악기를 만들어 거리를 돌아다니는 공연프로그램 개발, 악기를 만들고 곡을 만드는 것까지 모두 함께 한다. 이러한 경영철학이 경영전반에 걸쳐 조직의 핵심 가치가 관통하면서 뚜렷한 브랜드 정체성이 표출되고 경영성과로 이어질 수 있었다.

동시에 다양한 문화상품을 개발하려는 노력으로 13세 이하 어린이들로만 구성된 어린이 노리단을 만들었고 불규칙한 초대공연에서 탈피하여 고정적 수익을 줄 수 있는 장기공연을 목적으로 "위트 앤 비트"라는 첫 번째 극장공연 작품을 만들어서 약 3억 원의 수입을 올리기도 하였다. 노리단이 출범한 2007년은 그간의 성과를 바탕으로 안과 밖에서 변화와 발전을 동시에 모색하던 시기였다. 내부적으로 주식회사 전환과 사회적 기업 인증이 가장 큰 이슈였고 외부적으로는 싱가포르, 홍콩, 일본, 러시아 등에 다양한 사업포맷(아트페스티벌, 교육컨텐츠 제공, 레지던스, 악기제작 등)을 가지고 교류할 수 있었다. 그래서 같은 해 11월 문화예술 분야에서는 최초로 사회적 기업으로 인증되어 새로운 도약을 위한 계기가 되었다. 2008년 본격적인 사회적 기업 판에서 활동하게 된 노리단은 인원의 경우, 전년의 거의 두 배가 되었고 매출은 3배 이상으로 증가하였다. 마카오, 영국, 일본 등 국제적 규모의 교류가 확대되었고 "핑퐁"이라는 극장공연작품이 본격 궤도에 올랐다. 한편 2008년 11월 8일부터 각종 매체에서 방송되기 시작한 포스코의 기업이미지 광고모델로 출연하고 환경운동연합과 SBS가 수상하는 물환경대상 교육문화부분에 대상을 수상하는 등

사회적 가치를 실현하는 기업으로 자리 잡았다. 사업영역 확장에 따라 직원은 숫자도 약 30명에서 50여명으로 늘어났다. 노리단 콘텐츠경험자는 70,052명이며 7개 국가의 14개 지역과 교류협력관계를 유지하고 있다¹⁶⁾.

3. 비교분석 및 평가적 논의: 성공요인(CSF)

앞선 영국의 Fifteen과 한국의 노리단의 경험은 성공적 사례로 인식되며 <표 5>과 같이 정리할 수 있다. 사회적 기업으로서 지속가능성을 위해 차별화되고 고품질에 바탕을 둔 서비스가 공통적으로 드러났다. 첫째, Fifteen과 노리단은 리더와 구성원의 비전과 가치창출 욕구가 분명했다. 특히, 경험과 노하우, 그리고 리더십을 갖춘 사회적 기업가에 의해 운영되었다는 점이다. 두 사례에서 보듯 구성원이 혼연 일체가 되어 고품질과 서비스를 유지하고 있다. 다만, Fifteen과 노리단의 리더에게 보여진 learning by doing이라는 철학은 사회적 기업가 정신과 창의적 파트너십 강화로 발전하였다. 특히, 노리단은 비즈니스 모델의 표준화와 신사업 개발, 공공시장과 일반시장에서 경쟁력 강화, 사회적 기업계의 국내외 네트워킹 강화, 세계와 지역의 통합적 사고에 기초한 커뮤니티 비즈니스 창출 등으로 이어지고 있다.

둘째, 행위자 범주로서 조직 내 및 외부에서 다양한 범주의 행위자가 파트너십을 구성하면서 사업 및 활동범주를 확장하고 있다. Fifteen이 요리, 교육에 초점을 둔 반면 노리단이 생산, 제공하는 콘텐츠와 서비스의 특징은 복합·융합·통합적이다. 특히, 노리단이 일종의 플랫폼으로서 사업영역은 크게 공연예술, 교육, 디자인 사업으로 구성되어 있다. 예를 들어, 공연예술 작품을 만들고, 거기에서 파생되는 다양한 소스로 다양한 워크숍 프로그램을 만들고, 그 워크숍 안에 조형예술과 미디어기술 등이 결합되는 등 순환의 사이클을 만든다. 이러한 플랫폼에서 나오는 다양한 모델들은 표준화를 통해 복제가 가능해지고, 그렇게 만들어진 일정한 포맷은 과제에 따라 맞춤형으로 변화되고 진화하고 있다.¹⁷⁾

셋째, 행위자의 이해관계도 사업영역을 넘어 외연을 확장하고 있다. 두 사례 공히, 건강과 환경을 강조하였는데 특히, 노리단의 경우, 중고품과 폐자원의 재활용, 실내방역서비스 등과 같이 사회적 기업에게 유리한 니치마켓의 발굴사례이다. 사업영역에서는 공연, 창의교육, 커뮤니티 디자인 영역의 융합과 확장을 통해 사회 각 분야와 네트워킹을 확장하고 있다. 노리단의 다양한 고객, 정부, 지자체, 학계, 민간

16) 보다 세부적인 내용은 <http://www.noridan.org/htmls/about/history.html> 참조

17) http://www.gokams.or.kr/02_edu/promote3_view.aspx?Idx=3439

기업, 지역사회 주민들, 일반 소비자들은 상품과 서비스를 구매하는 고객이자 노리단의 사업파트너로서 중요한 네트워크이며 역동적인 자산이다. 노리단은 개별 기업으로 발전하면서 연합체 관점에서 다양하게 변화하고 있다. 사회적 기업을 키우는 역할을 수행하면서 다양한 파트너를 인큐베이팅하여 사회혁신의 지속가능성을 확장하는 역할을 하고 있다¹⁸⁾는 점에서 Fifteen에 비해 사업영역이 광범하고 다양하다.

넷째, 행위자의 상호작용이 활발하다. Fifteen은 고객 요구에 반응적이며 비전과 책임을 공유하면서 피드백하고 있다. 노리단은 관객을 연주(공연)에 직접 참여시키면서 소통하고 있다. 2012년 경남 고성에서 열린 세계공공엑스포에서 메인 퍼레이드와 주제공연을 노리단이 담당했고 하이서울 페스티벌에도 참여했다. 이처럼 지자체와 협력하면서 사업규모도 커지게 되었다. 비중이 높은 사업은 교육사업과 디자인 사업이고 매출에서 가장 큰 부분은 기획행사를 운영하는 사업이다.

〈표 5〉 Fifteen과 노리단 사례 비교

구 분	Fifteen	노리단
가치창출 욕구	-리더(올리버)의 의지 및 상시 조직 -구성원의 관심과 참여 -자원(재정, 조직)의 확보	-리더(김종휘)의 의지 및 조직화 (하자센터의 후원) -성원의 능동적 참여
행위자의 범주	-조직내외 다양한 범주 -내부구성원의 파트너십 -고품질 서비스제공	-다양한 예술적 범위와 상호작용 -내부구성원 및 이해관계자의 파트너십 -차별화된 서비스제공
행위자의 이해관계	-유형(음식) 서비스와 참여	-무형(문화/예술) 서비스와 참여
행위자의 상호작용	-친환경적 재료의 적극적 활용 -자원(재정, 교육, 프로그램수단) 확보 -서비스대상자 환류	-환경자원의 적극적 활용 -자원(재정, 교육, 법적 수단) -소통과 공감기반 환류
혁신 및 창출결과	-지역생산 및 고용증진(고용증가) 등	-지역공동체 구성원 일자리 증가
공 통 점	-건강과 환경가치를 중시하면서 사회문제를 창의적으로 해결함 -소외된 청소년을 대상(target)으로 고품질 서비스를 제공하는 글로벌 사회적 기업을 지향함.	
차 이 점	-요리 및 식품분야 -대상(10 ~ 20대)	-문화 및 예술분야 -대상(20대 ~ 60대) 및 사업 확장

다섯째, 취약계층을 위한 일자리 창출과 사회적 서비스의 제공 등 사회적 가치의 실현을 바탕으로 공동체, 그리고 정부지원을 바탕으로 혁신 및 성과창출로 이어오고 있다. 매년 200여회의 국내외 초청공연, 1000여회의 워크숍, 20여 곳의 커뮤니티

18) 2013년 1월 24일 노리단의 양기민(시스) 경영전략실장의 인터뷰 기사를 재인용하였다
-<http://srwire.co.kr/archives/4311>

디자인 사업과 소리놀이터 설치를 진행하고 있다. Fifteen과 노리단은 글로벌 사회적 기업으로서 젊은이들에게 용기와 기회를 제공하기 위해 확장하고 있다. Fifteen은 암스테르담(2014), 뮌헨(2006)으로 매장을 확대하고 있으며, 노리단은 비영리 단체인 K2 인터내셔널을 통해 일본, 호주, 뉴질랜드로 외연을 확장하고 있다.

IV. 논의의 시사점 : Co-creation의 가능성과 실천전략

1. 기본방향과 원칙

공공문제 해결과 사회적 기업의 가치창출 전략으로서 Co-creation은 많은 시사점을 남겨준다. 무엇보다도 문제현장에서 구성원 간 상호학습과 상호의존, 수평적 상호작용을 원칙으로 삼아 소통, 공유, 협력기반의 가치창출로 상생(win-win)해야 한다. 앞서 <표 5>의 성공적 가치 창출의 구조화 및 운영전략에서 제시했듯 기본적으로 사회적 기업공동체 구성원 간 좋은 신뢰기반의 상호의존적 협력관계 조성과 지속적 운영이 필요하다. 즉 지역정부, 의회와 기업, 시민 등 이해관계자간 변화지향의 협력체계를 구축해야 한다. 고용문제에 국한하여 보면 문제의 당사자인 구직자와 구인기업의 현상파악과 함께 지역고용관련기관 및 단체 등 이해관계자의 자발적이며 적극적 참여와 문제해결을 위한 가치, 규범의 공유가 필요하다. 사회적 협력자들 간 합의의 기반에서 정책방향과 목표설정 및 집행이 이루어져야 한다. 즉 계획수립, 실행 및 평가과정에서 정부-사회적 기업-구성원(시민)간 협력체계가 확보되어야 한다(OECD, 2008; Vigoda, 2002). Co-creation기반 사회적 기업모형의 정립을 위해 전문가 및 단체는 물론 시민의 능동적 참여(active participation)가 필요하다. 사회적 기업의 운영과정에서 구성원 간 쌍방향적 소통에 의한 동반자관계(partnership)도 형성되어야 한다. 공동가치 창출과정에서 투명성, 민주적 참여, 학습이 강조되면서 구성원주도의 협력단계로 이행되어야 한다(한세역, 2013). 나아가 정부-기업-시민사회-전문가로 연계되는 정책의 생태계를 활성화 시켜나가야 한다. 여기서 정부는 사회적 기업들이 시장수요 변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 관련 제도개선과 세제혜택, 창업 및 사회적 자본 조성 지원 등을 통해 사회적 비즈니스 생태계를 조성해야 한다.

2. Co-creation의 구조화 및 운영전략

1) 이론적 시사점 : Co-creation의 가능성과 효용

Co-creation은 합의, 설득, 신뢰, 개방, 자율, 공개, 학습, 상호발전 등의 개념에 기초한다. 법률에 의한 강제, 일방적 명령, 지시, 통제가 아닌 다양한 참여자들의 자발적이며 능동적 참여를 통한 운영과정과 경험을 통해 상호 발전을 도모하는 개방적이고 자율적인 접근방식이다. 앞서 제시된 분석틀의 바탕에서 살펴보면 첫째, 가치창출 욕구는 사회적 기업의 Co-creation을 위한 동인이다. 고용서비스에 대한 책무와 헌신이 사회적 기업가 및 리더의 비전과 목표로 구체화되어야 한다. 이러한 과정에서 상호의존에 필요한 자원이 확보되어야 한다. 가령 구직자와 구인기업의 참여의지와 욕구파악뿐만 아니라 고용시장의 행위자의 니즈와 유용성이 소통, 참여, 협력의 모티브가 되어 제도, 시스템이 설계되어야 한다. 둘째, 사회적 기업의 Co-creation과정에서 행위자범주는 권위적, 공식적 범위를 넘어 공동체 구성원 모두를 포함해야 한다. 먼저 수요자는 문제해결 및 가치창출의 연대를 위한 신뢰가 전제되어야 한다. 서비스공급을 위해 공식적 기구의 책임 있는 전문가, 이해관계자간 협력네트워크가 구축되어야 한다. 양질의 서비스 제공을 위해 전문성, 지역사회에 대한 책임감과 혁신적 형태의 조직으로 관계, 공유, 동질성 확보를 위한 게임규칙 운영이 필요하다. 아울러 고용시장에서 근로자와 사회적 기업 간 원활한 매칭이 일어날 수 있도록 노동시장 작동방식이 개선되어야 한다. 셋째, 행위자 이해관계가 경험과 기회창출로 나타나야 한다. 기존의 자원을 넘어 상호의존적 관계의 바탕에서 이해관계가 조정과 연결되어야 한다. 문제에 대한 인식공유, 사전조정과 합의형성을 위해 참여자(기관)의 정보관리와 평가를 위한 조정위원회가 필요하다. 넷째, 사회적 기업의 행위자간 상호작용의 촉진이다. 사회적 기업의 공동가치창출은 방법, 방식, 기법보다 가치사슬 과정(process)에 초점을 두고 참여를 통한 가치체험과 공유기반의 상호작용이 중시된다. 또한 상호작용의 지속을 위해 가치공유, 권한의 형평성을 담보하기 위해 온라인과 오프라인 접근과 소통이 활성화되어야 한다. 특히, 사회적 기업의 지속가능성을 제고하기 위해서는 지역의 인적·물적 자원을 활용할 수 있도록 역량을 결집할 필요가 있다. 나아가 일반국민이 사회적 기업에 참여할 수 있도록 긴밀한 네트워크를 구축하는 사회적 기업 운동을 추진해야 한다. 다섯째, 사회적 기업의 혁신 및 창출결과와 성과물이 구성원들에게 공유, 체감되어야 한다. 또한 Co-creation과정에서 유용한 정보공유, 활용을 통한 편익과 산출이 해결책과 기업

가치 창출로 이어져야 한다(홍순구·한세익, 2013). 아울러 성과나 개선의견이 지속적으로 반영, 환류(feedback)되어야 Co-creation기제가 유지, 발전될 수 있다.

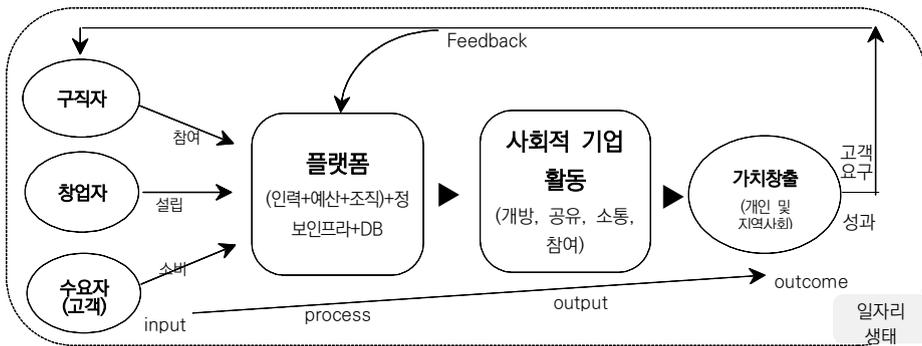
2) 정책적 시사점: 적용과 실천

사회적 기업에서도 웹 3.0기반의 맞춤형 고용서비스를 지향하려면 ICT의 활용기반에서 일자리가치 창출모형을 실천해야 한다. 사회적 일자리 창출(창업+구직)을 위한 Co-creation 모형을 <그림 2>와 같이 도시할 수 있다. 주요 구성요소들은 상호 긴밀하게 연결된 역동적 프로세스를 통해 가치창출을 도모한다. 첫째, 행위자의 자유로운 소통과 참여다. 거래당사자의 신호가 정확히 파악될 수 있도록 일자리정보와 관련되는 구직, 구인기업 또는 시설 상호간에 형성된 상호작용적 네트워크로서 ICT 활용을 전제로 한다. 개인 및 공중접속용 단말기, 전송 및 공유매체, SW차원에서 전문가시스템 기반 Matching -System(Site)으로 연결되어야 한다. 둘째, 사회적 기업 활동 및 일자리플랫폼의 구축이다. 사회적 사업, 일자리창출활동 및 프로그램 실행기반으로서 중앙 및 지자체의 일자리문제해결과 가치창출 서비스제공을 위한 조직, 예산, 인력과 지역 내 공공 및 금융기관의 유기적 연계와 통합과정에서 지속적인 상호작용으로 나타나야 한다. 셋째, 사회적 기업 활동의 경험, 일자리 매칭을 위한 지식공유저장소가 필요하다. 지식저장소는 사회적 기업 활동에 관한 정보, 창업, 거래를 원하는 당사자들끼리 연결하는 풀(Pool)로서 구축, 유지되며 DB는 전문성을 갖춘 독립기관(Agency)에 의해 운영, 관리되어야 한다. 아울러 지속적인 거래 활성화를 위해 필요한 정보와 교환방식을 개선하면서 거래장벽을 제거하는 노력들이 규칙으로 제도화되어야 한다. 넷째, 사회적 기업 및 일자리생태의 조성이다. 일자리시장의 참여자와 기구들은 일자리생태계의 구성요소로서 창출, 활용, 유통, 환경요소로 이루어진다. 특히, 정부나 지자체는 사회적 기업가 혁신펀드 조성, 혁신브로커(matching manager) 육성, 혁신 및 연구지원 등을 통해 사회적 기업혁신과 공동가치창출을 북돋워야 한다. 여기서 창출된 가치는 참여자와 기구 및 제도의 지속적인 성장, 발전, 개선을 위한 환류작용으로 기업 및 지역경쟁력 및 주민 삶의 질 향상에 기여해야 한다. 이 외에도 사회적 기업을 지원하는 경영컨설팅, 자금지원 시스템, 공공구매제도, 민간기업과의 네트워킹 등 생태계가 잘 갖춰져 있어야 한다.

앞서 언급했듯 Co-creation은 사회적 문제해결을 넘어 사회적 가치창출을 위해 중요한 접근방식이다. 다만, Co-creation의 가능성을 높이기 위해 사회적 기업의 조직구성원 및 이해관계자간 상호의존성, 상호작용, 네트워크, 파트너십이 공고하

계 유지해야 한다. 즉 협력관계, 신뢰, 개별 사례관리 등을 통해 공공효과성을 추구하는 전략이 요구된다(Jessop, 2000). 또한 신뢰, 이해, 호혜, 협력, 조정, 윤리·도덕적 헌신의 공유, 목표공유, 의사소통 등이 체화, 발현해야 한다(Rhodes, 1996; Scharpf, 1997; Newman, 2001). 정부는 방향설정에 역점을 두면서 사회적 기업, 시민단체 등과 수평적 파트너십을 형성해야 한다(권용수, 2013). 아울러 Co-creation 활성화를 위해 시민의 전문성, 능동성, 주체성이 한층 요구된다. 하지만 정부-사회적 기업 간 권위적 관계, 폐쇄적 운영, 형식주의 등은 경계해야 한다.(한세억, 2013: 107-133).

〈그림 2〉 Co-creation 기반 사회적 기업의 활동모형



V. 결론 및 함의

사회적 기업의 역할은 고용, 복지영역에서 한층 중요해질 것이다. 본 연구에서 제시된 사회적 기업의 Co-creation 실천은 사회적 기업의 지속가능성을 위해 필요하다. 사회적 기업혁신의 맹아들은 적절한 지원과 환경조성이 있다면 지역사회 전체에 큰 변화를 가져올 수 있다. 이런 점에서 사회적 기업에 Co-creation 적용영역의 발굴과 실천을 위해 다양한 플랫폼, 역량강화와 지도자육성, 중재 및 조정기관의 설립, 사회혁신프로그램 지원펀드 조성, 사회혁신 모델을 지원하는 법령제정과 정책 마련 등이 시급하다. 사회적 기업과 관련하여 정부와 사회의 다양한 지원체계가 구축되어야 한다. 먼저, 자금조달의 활성화가 필요하다. 사회적 기업의 재정적 자립을 위해 다양한 재원이 필요하기 때문에 민간차원의 자금조달 다양화는 사회적 기업의 활성화에 도움이 될 것이다. 그리고 사회적 기업이 양성시스템이 활성화

되어야 한다. 정부지원으로 교육이 진행되고 있지만 장기적이며 안정적이지 못하다. 특히 지방에서 사회적 기업관련 교육은 요원한 상태이다. 정부는 사회적 기업들이 사회적 미션과 비즈니스모델의 두 가지 축을 잘 만들어 갈 수 있도록 제도적 다양성을 높여야 한다. 또한 특정 지역이나 도시경계의 틀을 벗어나 정보기술과 지식의 바탕에서 특화기능을 매개로 한 경쟁과 협력이 필요하다. 장차 지역사회가 경쟁력을 갖추고 지역사회공동체의 창조적 역량을 개발, 집중하기 위해서는 끊임없는 정보기술 활용 및 사회적 기업의 혁신과 유용한 지식창출의 바탕에서 Co-creation 활성화전략이 마련, 실행에 옮겨져야 한다. 두 사례에서 보듯 사회적 기업들도 정부 및 외부 지원에만 의존하지 않고 지속적인 창조적 혁신으로 지속가능성을 높여야 한다.

참고문헌

- 고려대학교 산학협력단(2011), 「사회적 기업에 관한 법제 개선을 위한 연구」, 법제처.
- 권용수(2013), 새정부의 일자리창출 거버넌스 선진화방안, 「새정부의 일자리정책 거버넌스 구축방안 세미나자료집」, 한국행정학회.
- 국회입법조사처(2014), 「사회적기업 지원제도의 문제점과 개선방안」, -현장조사보고서-, 제29호.
- 김을식·김근수·김태경·김점산·이수진(2012), 한국의 고용현황과 일자리 미스매치, 「이슈&진단」, 경기개발연구원.
- 김효진(2012), 한명의 요리사로부터 시작된 변화, Fifteen, 한국SR전략연구소.
- 노동부(2006), 사회적 기업지원법안 설명자료.
- 류재현(2002), 지방정부의 거버넌스형 시장리더십 모색. 「한국지방자치학회보」, 14(3). 한국지방자치학회.
- 배응환(2004), 협력적 로컬거버넌스의 대두: 천안시 환경기초시설정책사례를 중심으로. 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문」. 한국행정학회.
- 부산광역시(2013), 「2013년도 정보화 시행계획」.
- 안성호·이정주(2004), 로컬 거버넌스와 지역경쟁력, 로컬 거버넌스와 지역경쟁력, 한국행정학회 2004년도 하계학술대회 발표논문집.
- 양경렬(2012), 신시대의 마케팅 전략 Co-Creation 전략 어디까지 와 있는가. 「광고계 동향」, Vol. 257.

- 양세진·이명석(2007), '사회서비스 일자리' 거버넌스에 대한 연구:사회적 기업을 중심으로, 한국행정학회 동계학술대회새 정부개혁 : 과제와 방향
- 양용희(2007), 사회적 기업에 대한 일반적 이해와 한국적 상황에서의 적용, 기획예산처 양극화·민생대책본부.
- 엄형식(2005), 유럽적 의미의 사회적 기업 개념과 시사점, 「도시와 빈곤」, 76.
- 임채원·김병섭(2012), 글로벌 위기의 대응으로서 공유가치성장과 관계국가모형, 「행정논총」, 제50권 3호, 295-326. 서울대학교 행정대학원.
- 장용석·김희성·황정윤·유미현(2015). 「사회적 혁신 생태계 3.0」, CS컨설팅&미디어
- 장원봉.(2006), 「사회적 경제의 이론과 실제」, 서울: 나눔의집.
- 장원봉.(2009), 한국사회적 기업의 실태와 전망, 「동향과 전망」 75, 47-73.
- 전원경(2007), 주간동아, 2007.06.05 588호 (p46~47)
- 채종현·이종한(2009), 「지속가능발전을 위한 사회적 기업의 역할과 활성화 방안에 관한 연구」. 한국행정연구원.
- 한국정보화진흥원(2013), 「정부 3.0 -새로운 대한민국을 꿈꾸다」.
- 허영(2005), 「한국헌법론」. 서울: 박영사.
- 홍순구·한세억(2012), ICT기반 지역공동체 가치차출 전략의 탐색, 「한국지역정보화학회지」, Vol.16 No.2, 한국지역정보화학회.
- 홍석빈(2009), 「사회적 기업의 지속 성장 가능성」, LG경제연구원.
- 한상진(2006), “사회적 기업의 이론적 검토와 선진국 사례”, 한신대학교 사회과학연구소 세 세 미나 자료집.
- 한세억·고영삼(2012), 인터넷 중독예방을 위한 지역 거버넌스 구축방안, 「지방행정연구」, 제26권 제3호, 한국지방행정연구원.
- 한세억(2013), 공공문제 해결을 위한 Co-creation 접근의 가능성과 한계, 「행정논총」 제51권 제3호, 서울대학교 행정문제연구소.
- Bornstein, D.(2004), *How to Change the World: Social Entrepreneurs and the Power of New Ideas*, New York: Oxford University Press.
- Borzaga, C. and Bacchiega, A.(2003), The Economics of the Third Sector, in Anheier, H.K. and Ben-Ner, A.(eds.), *The Study of the Nonprofit Enterprise*, New York: Kluwer Academic.
- Brugmann, J. & Prahalad, C.K.(2007), *Cocreating Business's New Social Compact*. Boston: Harvard Business Rress.
- Campi, S. and Defourney,J.&Gregoire, O.(2006), Work intergration social

- enterprise: are they multiple-goal and multi-stakeholder organizations?, in Nyssens, M.(eds.). *Social enterprise*, New York: Routledge.
- Defourny, J. and Nyssens, M.(2006), Defining social enterprise, in Nyssens, M.(eds.). *Social enterprise*, New York: Routledge.
- Defourny, J.(2007), 사회적 기업: 유럽의 상황을 중심으로, 사회적 기업발전을 위한 시민사회단체연대회의 국제심포지움.
- Deiglmeier, Kriss(2011), What Makes a Social Innovator: Five Who Dared, Wed, 04/13/2011, in <http://csi.gsb.stanford.edu/five-who-dared>.
- Hamel, H.(2001), 「사회적 시장경제」, 안병직 외 옮김, 서울: 아카넷.
- Homans. George C.(1950), *The Human Group*. New York: Harcourt, Brace and World Inc..
- Irvin, R.A. & J. Stansbury.(2004), Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?. *Public Administration Review*, 64(1); 55-65.
- Jessop, B.(2000), "Governance Failure in G.Stoker."(ed.). *The New Politics of British Local Governance*. St. Martin Press.
- Kickert, W. (1997), Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American Managerialism. *Public Administration*. 75: 731-752.
- Lavroff Dmitri Georges.(2003), *La République décentralisée*, Paris, L'Harmattan.
- Lasker, R.D., Weiss, E.S. and Miller, R. (2001), Partnership Synergy: A Practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage. *The Milbank Quarterly*. 79(2).
- Lyons, Richard K(2007), quoted in *The Economist: A Special report on innovation*, 13 October.
- Mayntz. R.(1993), Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm. in J. Kooiman. ed., *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Moizer, Jonathan, and Paul Tracey. "Strategy Making in Social Enterprise: The Role of Resource Allocation and Its Effects on Organizational Sustainability." *Systems Research and Behavioral Science* 27, no. 3 (May-Jun 2010): 252-66.
- Moore, Michael (1996), *Downsize This! Random Threats from an Unarmed American*. New York: Harper Perennial
- Mulgan, G., Ali. R., Halkett, R. and Sanders, B.(2007), In and Out of Sync: The

- Challenge of Growing Social Innovations* (London: NESTA).
- Newman, J.(2001), *Modernising governance: New Labour, policy and society*. London, Sage.
- Nicholls, A.and Cho,A.H.(2006), *Social Entrepreneurship: The Sturcturation of a Field*, in Nicholls, A.(eds.), *Social Entrepreneurship*, New York: Oxford University Press.
- OECD (2008), *Focus on Citizens : Public Enlargement for Better Policy and Services*.
- Peters. J, (2001), *Local Governance in Western Europe*. SAGE Publications: London.
- Porter, M.E.(1980), *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Idustries and Competitors*. The Free Press.
- Prahalad, C.K., & Ramaswamy, V.(2004). *The Future of Competition: Co-Creating Unique Value with Customers*. Boston: Harvard Business Rress.
- Prahalad,C.K., & Ramaswamy,V.(2005), *Building New Strategic Capital for Co-Creation*.
- Rhodes, R.A.W. (1996), The New Governance. Governing without Government, in: *Political Studies* 44: 4, 652-67.
- Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Scharpf, Fritz W(1997), *Games real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, CO.
- Spear, R., and Bidet, E. (2005), *Social Enterprise for Work Integration in 12 European Countries: A Descriptive Analysis.*” *Annals of Public and Cooperatives conomics* 76(2): 195-231.
- The Young Foundation(2010), *Study on Social Innovation*.
- Vigoda, Eran.(2002), "From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration." *Public Administration Review* 62 (5):527-40.

한세익(韓世億): 서울대학교에서 행정학박사학위를 취득하고(1998), 현재 동아대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 행정과 창조성, 지역정보화, 전자정부, 정보정책 등이다. 주요 저서로는 「정보통신기술과 행정(2014: 공저)», 「좋은 정부란 무엇인가?(2012: 공저)」 등 단행본과 연구논문으로는 “정책지식의 생태학적 접근: 한·미 전자정부정책 비교분석(2013)” 등이 있다(sehan@donga.ac.kr).

고등학생 흡연경험에 대한 탐색적 연구*

한수진·송낙길

본 연구는 실제로 현재 흡연을 하고 있는 청소년을 대상으로 그들에게 흡연은 어떤 의미를 가지며 어떤 경험을 하고 있는지, 흡연학생들의 부모들의 태도는 어떠한지, 현재 흡연 교육은 청소년에게 어떤 의미인지 등 그 구성요소를 파악하기 위해 시도되었다. 이는 청소년의 흡연율이 계속 증가하고 있는 추세에서 볼 때 이들에게 흡연 예방 및 청소년 흡연에 대한 대처 방안을 살펴봄으로써 임상적 함의를 도출해 내고자 하였다.

분석결과는 다음과 같다. 연구 참여자들의 흡연 동기는 호기심과 계속되는 친구들의 권유로 담배를 피우기 시작했으며, 흡연의 총동은 혼자 있을 때, 식후에, 친구가 피우니까, 심심하니까 등 습관적으로 담배를 피우고 있었다. 흡연의 시작 시기는 빠르게는 초등학교 4학년 때 부터 중학교 과정에서 시작되었으며, 또래보다 나이 들어 보이는 친구에게 부락을 하거나 주민등록증을 사서 담배를 구입하는 것으로 나타났으며, 담배를 구입하는데 특별한 어려움을 겪지 않는 것으로 조사되었다. 흡연 청소년의 부모들은 자녀가 담배를 피우는 것을 알았을 때 대부분 말로 타일러서 피우지 말라고 했으며, 혹은 욕을 하거나 때렸다고 응답했다. 가족 중 흡연자가 있는 경우는 24명 중 16명으로 조사되었다. 청소년들은 가족 안에서 흡연자에 대해 어떻게 대처해 왔는지 여부가 청소년의 흡연빈도를 높이는 요인으로 작용했다. 마지막으로 참여자들의 학교생활에 대해 대부분 그저 그렇다와 만족하지 않는다가 전체 24명 중 18명으로 나타났다.

[주제어: 청소년 흡연, 금연교육]

I. 서론

흡연은 개인적인 차원뿐만 아니라 한 국가의 건강과 밀접한 관련이 있는 것으로 전 세계적으로 건강증진 사업의 주요과제로서 금연에 대한 인식과 계몽 교육이 활성화되고 있다(백경신외, 2010재인용).

우리나라의 경우 금연캠페인과 담배의 유해성에 대해 적극적인 홍보, 2015년 담

* 흡연경험은 현재 담배를 피우고 있는 현재 흡연자를 의미한다.

배값의 인상으로 인해 성인층의 흡연율은 점차 감소를 보이거나 청소년들의 흡연 실태는 매우 우려할 만한 수준으로 보건복지부(2014)의 청소년 건강행태를 살펴보면 남학생 7명 중 1명은 흡연을 하고 있으며, 특히 고3의 경우 남학생 4명 중 1명이 흡연을 하고 있는 것으로 나타났다. 무엇보다 우려되는 것은 최초의 흡연 연령도 점차 낮아지고 있는 추세라는 것이다(김혜진 외, 2011). 많은 학생들이 쉽게 접하고 있는 청소년기에 시작된 흡연은 건강에 폐해가 더 심각할 뿐만 아니라, 지속적이고 증독적인 흡연으로 발전될 가능성이 높다(임영식 외, 2003). 더욱이 제한적인 흡연 경험을 가진 청소년의 경우일지라도 성인이 되어서 흡연자가 될 가능성은 흡연 경험을 전혀 갖지 않은 청소년에 비해 높은 것으로 보고되고 있다(대구가톨릭대학교 의과대학 예방의학교실, 2008). 따라서 청소년들에 대한 조기 개입이 만성적인 흡연자로서의 전환 고리를 끊는 가장 적절한 방법임을 시사해준다(이상균, 2001).

특히, 청소년 흡연에 주목하는 이유는 흡연 청소년의 대부분이 여러 가지 문제들을 경험하는 것으로 보고되기 때문이다. 결석 및 성적하락의 학업문제와 학교폭력이나 학교활동에 불참하는 문제, 질병이나 상해 등의 신체적 문제, 고위험 성행위, 자살 및 범죄, 다른 약물남용, 뇌 발달에 미치는 부정적 영향, 알코올의존과 사망 등 다양한 문제들이 발생되고 있다(김재엽 외, 2010 ; Torabi Bailey & Majd-Jabbari, 1993)는 점이다.

또한 청소년기 흡연행동은 가정 및 학교 생활환경이나 교우관계 등과 밀접한 관련이 있다. 부모의 흡연이 청소년들의 흡연에 직접적인 영향을 미치고(강이주 외, 2005; 김택민, 1992; 임웅 외, 1992; 지인순, 1989), 형제 중에 흡연자가 있을수록, 흡연하는 친구들과 어울리는 시간이 많을수록 흡연을 많이 하는 것으로(이인숙, 2005; 이지원, 1997; Reimers, Pomrehn, Becker & Lauer, 1990)나타났다. 아울러 청소년들의 흡연 행위는 단순히 주위사람이나 환경에 의해 영향을 받을 뿐만 아니라 청소년 자신들이 부모를 어떻게 인식하느냐가 흡연을 결정하는데 중요한 요인이 된다(신성례 외, 1998; 김철수, 1995). 이러한 점은 흡연예방교육에 있어서 부모의 개입이 자녀를 흡연으로부터 보호하는데 매우 중요한 근거를 마련할 수 있을 것이다. 즉, 청소년의 흡연 예방교육이 효과적이기 위해서는 청소년을 둘러싼 환경적인 요인들에 대한 분석과 청소년 자신의 심리 내적 요인들에 대한 포괄적인 이해와 부모나 가정의 역할이 중요하다.

본 연구에서는 이처럼 최근 사회적으로 쟁점이 되고 있는 청소년 흡연 실태의 심각성에 주목하고, 이들의 흡연 동기, 태도, 신념 등 주관적인 심리 상태와 흡연의 다양한 상황적 맥락에 대한 심층적인 이해를 향상시키기 위해 질적 연구를 실시하

고자 한다. 현재 많은 연구자들이 청소년 흡연에 관한 연구를 실시하여 왔다. 흡연에 대한 국내 선행연구를 살펴보면, 주로 청소년 흡연 실태에 관한 연구와 그에 따른 관련변인 분석, 흡연에 대한 태도 등이 주를 이루고 있으며, 청소년 흡연경험에 관한 연구(정혜경, 2001; 안옥희 외, 2005; 박선희, 2007; 김영혜 외, 2010; 김동순 외, 2012)는 간호학과를 중심으로 진행되고 있으며 사회복지학에서의 연구는 거의 전무한 실정이다. 또한 청소년 흡연 관련 대부분의 연구는 정혜경(2001)과 김영혜 외(2010)의 연구를 제외하고는 양적연구를 중심으로 진행되었다. 물론 사회복지분야에서도 청소년 흡연관련 연구논문들이(노충래, 2001; 김재엽 외, 2010; 서보준 외, 2015) 최근 들어 등장하고 있지만 대부분이 양적연구 중심과 흡연에 따른 관련 요인 분석을 중심으로 진행되고 있다.

청소년 흡연에 주목하는 이유는 청소년흡연이 음주와 함께 다른 비행과 연관될 가능성이 크며, 비행으로 이어질 경우 청소년 흡연은 신체적 건강에 악영향을 준다. 그리고 성인기까지 지속될 가능성이 크며, 성인이 되었을 때 흡연으로 인해 갖가지 개인적·사회적·국가적 피해가 예상되므로 사전 예방이 크게 강조되고 있는 상황에서 실제 흡연 경험이 있는 청소년들의 다양한 주관적 경험이 내포된 흡연행위에 대해 그들의 실질적인 경험에 바탕을 둔 이해가 있어야 청소년 대상의 예방교육 혹은 금연 프로그램이 더욱 효과적일 수 있을 것이라고 본다.

이에 본 연구에서는 첫째, 흡연 청소년의 흡연 경험은 어떠한가? 둘째, 청소년 자녀의 흡연에 관한 부모의 태도는 어떠한가? 셋째, 흡연 청소년 경험자의 학교생활에 대한 생각은 어떠한가? 라는 연구주제를 설정하고 흡연 청소년을 대상으로 흡연경험의 의미를 파악하여 흡연청소년을 명확히 이해하고 그 경험 구조를 확인하고자 하였다. 청소년기 흡연경험을 살펴보는 것은 청소년들의 흡연을 예방하는데 의미 있는 기초자료를 제공할 수 있을 것이다.

II. 연구방법

1. 선행연구 고찰

청소년기는 신체적, 정서적 성숙과 인격완성을 위한 심리적 변화와 격동을 치르는 시기로서, 청소년기 발달은 유아기나 아동기처럼 예정된 발달 계획을 따른다기 보다는 다른 심리·사회적인 특징을 갖는다. 첫째, 주요 변화 중 가장 기본적인 것은

사춘기에 들어서면서 2차 성징이 나타난다. 성적인 변화의 수용은 성격형성에 영향을 주는 중요한 요인이 된다. 둘째, 사춘기의 청소년들은 자율과 독립을 추구한다. 청소년기에는 한 인간으로서 독립적으로 자율적인 삶을 살고자 하지만 현실적으로 가정이나 사회에서 청소년의 자율성을 인정해 주지 않기 때문에 어른과의 갈등이 생기기도 한다. 셋째, 또래의식이 강하게 형성되는 특징을 갖는다. 또래는 아동기 이후부터 중요한 외부환경이 되는데 청소년기에 이르러서는 부모보다 더 큰 영향력을 미치게 된다. 넷째, 사춘기에는 추상적사고력이 한창 발달하여 청소년들은 어떤 일이든지 명확한 논리적으로만 생각하려는 경향이 있다. 이런 이유로 청소년들은 주변에서 일어나는 일들이 매우 불합리해 보이며 성인사회의 모순이나 부정에 대해 자신의 사상, 이상, 가치를 만들어 나가게 된다. 다섯째, 사춘기는 이성애가 발달하는 시기로 이성애에 대해 관심과 호기심을 나타낸다. 사춘기에 있는 청소년들은 이성을 가까이 하고자 하고, 외모에 신경을 많이 쓰며 이성애에 대해 솔직하고 현실적인 대화를 주고받기도 한다(김미옥 외, 2003 재인용).

이처럼 청소년기는 급격한 신체발달과 더불어 사회적으로 요구되는 과다한 과업으로 인하여 정서적으로 불안정한 상태(홍봉선 외, 2007)이므로 청소년기에는 흡연과 같은 유혹에 빠져들기 쉽다. 이는 건강상 유해할 뿐만 아니라 다른 약물사용이나 비행으로의 통로역할을 함으로써 청소년의 건전한 발달을 저해하는 요인이 된다(곽연희 외, 2011).

청소년 흡연행동에 영향을 미치는 요인들에 관한 그 동안의 선행연구들을 살펴보면 다음과 같다.

청소년의 흡연 동기는 '호기심'(이인숙, 2004; 정혜경, 2001; 김경선 외, 1999)과 또래집단과의 결속력을 위한 수단 혹은 청소년 또래집단의 압력(김명식 외, 2006)흡연의 주요경로이다. 즉, 청소년시기의 흡연행동은 가정 및 학교 생활환경이나 교우관계 등과 밀접한 관련이 있으며(이수연 외, 2001), 특히 가족의 흡연 유무는 친구의 영향력과 상호작용을해서 청소년 자녀의 흡연을 억제하거나 강화시키는 역할을 한다(Urberg, Goldstein, & Toro, 2005). 흡연 청소년은 비흡연 청소년보다 부모의 관리감독정도, 아버지와의 친밀성 정도, 어머니와의 친밀성 정도 등에 있어서 전반적으로 가족기능이 낮게 나타나고 있다(강윤주 외, 1996). 청소년들은 스트레스 상황에 직면했을 때 주변 환경 안에서 사회적 지지체계가 결핍되어 있을 경우 심리적 불안상태에 대처하기 위한 방법으로 흡연하게 되는 경향이 있다(Weinrich, Hardin, Valois, Gleaton, Weinrich & Garrison, 1996). Coogan 등(1998)이 초·중·고등학생을 대상으로 실시한 연구결과에 의하면 모든 연령층에 걸쳐 흡연 학생들

은 비흡연 학생들보다 일탈행동, 스트레스, 우울증을 더 많이 호소하는 것으로 드러났다. 또한 흡연학생들은 비흡연 학생들보다 약물남용, 음주, 폭력, 낮은 학업성취도, 운동부족, 우울증, 자살충동, 성적 일탈행동, 스트레스 등과 더 관련이 높은 것으로 조사되었다. 또한 자녀가 지각한 자신의 흡연에 대한 부모의 태도가 자녀들의 흡연에 영향을 미치는 것으로 나타났다(김철수, 1995; 신성례 외, 1998). 부모의 사랑과 신뢰는 청소년이 흡연을 하지 않는 요인으로, 부모에 의한 자녀폭행은 흡연을 하게 만드는 요인으로 조사되었다(노충래, 2001 재인용). 결국, 청소년은 호기심 혹은 동료의 영향으로 흡연을 시작하게 되지만 흡연을 계속할 것인지 금연을 할 것인지는 부모의 행동과 태도에 영향을 받는다(김영혜 외, 2010).

2. 청소년의 흡연실태 및 청소년 흡연관련 정책

1) 청소년 흡연 실태

흡연은 암, 심혈관질환, 폐질환, 골격질환 등과 같은 인체에 악영향을 미치는 질환의 발생과 깊은 연관성이 있으며(김순경 외, 2003) 치주질환과 입 냄새의 원인이 된다(이시이 마시토시, 2003). 또한 흡연과 관련한 질병은 사망을 초래하고 신체적·정신적인 문제들로 나타나 대표적인 건강위험인자이다(민경태, 2002; 김혜진 외, 2011). 이러한 위험인자를 가지고 있는 흡연행위는 금연운동으로 이어지고 있지만, 우리나라의 경우 청소년 흡연율은 2005년 11.8%, 2006년 12.8%, 2007년 13.3%, 2008년 12.8%, 2009년 12.8%, 2010년 12.1%, 2011년 12.1%, 2012년 11.4%, 2013년 9.7%, 2014년 9.2%로 10년간 근소한 차이로 약간씩 감소하는 추세(보건복지부·교육부·질병관리본부, 2014)를 보이고 있지만 여전히 청소년 흡연 인구가 증가 폭은 미미하며 연령도 점차 낮아지는 경향을 보이고 있어 심각한 사회문제로 대두되고 있다.

2014년 청소년건강행태온라인조사 자료를 바탕으로 현재 흡연율, 매일 흡연율, 중1학생의 처음 흡연경험연령을 살펴보았다.

2014년 최근 30일 동안 1일 이상 흡연한 사람의 비율을 의미하는 청소년 현재 흡연율은 9.2%이다. 이는 남학생 7명 중 1명(14%), 특히 고3 남학생 4명 중 1명(14년 24.5%)으로 나타나 남학생의 흡연율은 여전히 높다. 여학생의 경우는 2005년에 비하면 2014년 조사에서는 절반수준('05년 8.9 → '14년 4.0%)으로 감소한 것으로 조사되었다(보건복지부, 교육부, 질병관리본부, 2014). 또한 최근 30일 동안 매일

흡연한 사람의 비율을 의미하는 청소년 매일 흡연율은 4.8%이며, 매일 흡연하는 남학생은 7.5%(14년, 10명 중 1명), 여학생은 1.8% 수준이다. 특히, 중 1학년을 대상으로 조사한 처음 흡연경험연령은 초등학교 5학년(10.8세)으로 조사되었다.

〈표 1〉 연도별 청소년 흡연율

단위: %

구분		'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14
현재 흡연율	전체	11.8	12.8	13.3	12.8	12.8	12.1	12.1	11.4	9.7	9.2
	남	14.3	16.0	17.4	16.8	17.4	16.6	17.2	16.3	14.4	14.0
	여	8.9	9.2	8.8	8.2	7.6	7.1	6.5	5.9	4.6	4.0
매일 흡연율	전체	3.9	5.4	5.9	6.5	6.7	6.0	6.1	5.4	4.8	4.8
	남	5.3	7.2	8.4	9.0	9.6	8.7	9.2	8.1	7.4	7.5
	여	2.4	3.3	3.1	3.6	3.3	2.9	2.8	2.4	1.9	1.8
중1 학생의 처음 흡연 경험 연령(세)	전체	10.2	10.1	10.7	11.0	11.1	11.0	11.3	10.9	10.8	10.8
	남	10.0	9.9	10.5	11.0	11.1	10.9	11.2	10.9	10.8	10.8
	여	10.4	10.5	10.8	11.0	11.1	11.2	11.4	10.9	10.9	11.0

※조사대상자: '05년 중1~고2, '06년 이후 중1~고3

※현재흡연율: 최근 30일 동안 1일 이상 흡연한 사람의 비율

※매일흡연율: 최근 30일 동안 매일 흡연한 사람의 비율

※중1학생의 처음 흡연 경험 연령: 중1 평생 흡연 경험자가 처음으로 담배를 한 두 모금 피워본 연령의 평균

자료: 제10차(2014년) 청소년건강행태온라인조사 통계, 보건복지부, 교육부, 질병관리본부

2) 청소년 흡연관련 정책

청소년 흡연문제를 해소하기 위해 정부에서는 1995년 국민건강진흥법에 기초한 금연정책을 중심으로 청소년 흡연 문제에 대응해 왔다.

청소년 흡연관련 대표적인 정책을 살펴보면, 보건복지부는 국가 흡연예방 및 금연정책의 종합계획을 수립하고 연계·조정하며, 학교 흡연 예방사업을 위한 연구·개발·지원, 청소년 흡연실태 지표 모니터링 및 사업평가를 하고 있다. 한국건강증진재단에서는 시·도 교육청 사업운동을 평가·환류, 시·도 교육청 및 학교 기술지원, 학교 흡연예방사업 담당교사 연수교육, 흡연예방 및 금연 프로그램을 개발하고 있다. 시·도교육청에서는 학교 흡연예방 선도학교를 선정하고 관내 학교 대상 흡연예방 사업을 추진하고 홍보하며, 선도학교 학교장 및 흡연예방담당교사의 연수프로그램을 운영하고 있다. 또한 청소년 금연프로그램을 운영 지원하고 사업추진 우수학교 및 교사에 대한 포상과 선도학교 현판을 제작하여 보급하고 있다. 학교에서는 흡연 예방 선도학교 선포식과 전교생 대상 흡연예방교육실시, 보건소와 연계하여

흡연예방 및 금연홍보·캠페인, 금연교육프로그램 운영, 흡연교직원 및 학부모교육을 실시하고 있다

〈표 2〉 청소년 흡연 정책의 주요내용

구 분	주 요 내 용
보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> -국가 흡연예방 및 금연정책의 종합계획 수립·연계·조정 • 타 부처와의 국가금연정책 조율 • 청소년 흡연예방사업의 우선순위 설정 • 민간단체와의 협력체계 유지 -학교흡연예방사업을 위한 연구, 개발, 지원 -청소년 흡연실태 지표 모니터링 및 사업평가
한국건강증진재단	<ul style="list-style-type: none"> -시·도 교육청 사업운영 평가 및 환류 -시·도 교육청 및 학교 기술지원 • 모니터링 및 담당자 회의 • 학교흡연예방사업 안내지침 개발 -학교흡연예방사업 담당교사 연수교육 -흡연예방 및 금연프로그램(END)개발(초·중·고등학생)
시·도 교육청	<ul style="list-style-type: none"> -학교흡연예방 선도학교 선정 -관내 학교 대상 흡연예방 사업 추진 및 홍보 -선도학교 학교장 및 흡연예방담당교사 연수 프로그램 운영 -청소년 금연프로그램 운영 지원 -사업추진 우수학교 및 교사에 대한 포상 -선도학교 현판 제작·보급
학 교	<ul style="list-style-type: none"> -흡연예방선도학교 선포식 -전교생 대상 흡연예방교육 실시 -흡연예방 및 금연홍보·캠페인(보건소 연계) -금연교육프로그램 운영 -흡연교직원 및 학부모교육 -학교장 및 흡연예방 담당교사 대상 교육청 연수 프로그램 참여

자료: 2014지역사회 통합건강증진사업안내, 보건복지부

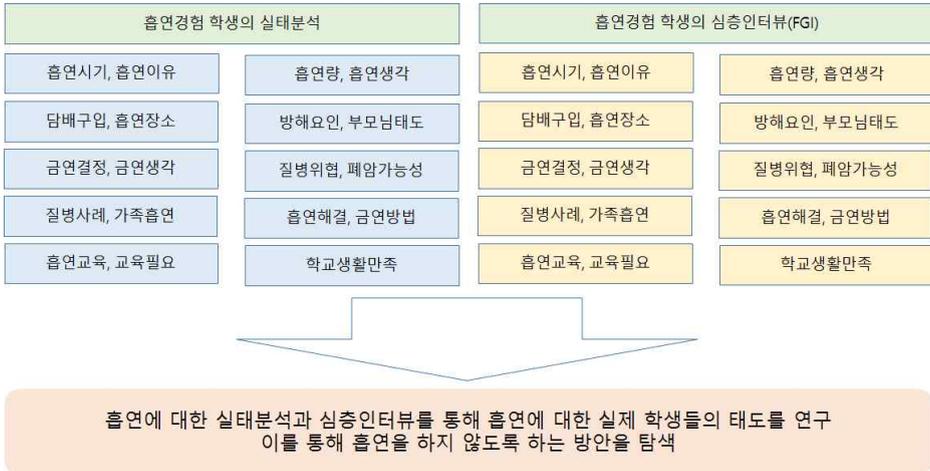
III. 연구설계

1. 연구모형

본 연구는 흡연 청소년의 흡연 경험, 청소년 자녀의 흡연에 관한 부모의 태도, 흡연 청소년 경험자의 학교생활에 대한 생각 등을 파악하고 이를 통해 흡연청소년을 이해하고 그 경험 구조를 확인하는데 그 목적이 있다.

따라서 연구의 분석틀은 흡연경험자에 대한 실태분석과 심층인터뷰(FGI)를 통해

흡연에 대한 다양한 흡연학생의 생각을 탐색하였으며, 이를 통해 흡연학생의 경험이 어떠한 영향을 미치는지 확인하였다.



2. 조사대상 및 자료 수집·분석

본 조사는 현재 흡연을 하고 있는 서울시 J구 S고등학교 1학년·2학년 흡연자를 대상으로 이루어졌다. 흡연관련 지도를 하고 있는 해당학교 교사를 통해 처음 만남이 이루어졌으며, 흡연경험을 바탕으로 진행되었다. 또한 의도적 편의표본 추출방식을 취하였다. 자료의 수집기간은 2015년 5월에서 7월까지 이루어졌으며, 남학생 20명과 여학생 4명이며 1학년 12명, 2학년 12명으로 구성되었다. 면담 전에 연구의 목적과 연구방법, 면담 내용에 관한 사항을 설명하고 이에 동의를 얻은 후 연구자는 면담을 하면서 메모노트를 이용하여 기록하는 방식으로 진행하였다. 면담내용은 비밀로 유지되며 익명성을 보장한다는 점과 참여자가 원한다면 언제든지 면담을 중단할 수 있음을 설명하여 참여자들에 대한 윤리적인 고려를 충실히 수행하였다.

본 조사는 반 구조화된 질문지를 통하여 심층면접을 실시하였다. 반 구조화된 질문지는 연구목적과 연구 질문에 필요한 정보를 폭넓게 반영할 수 있도록 개방형 질문으로 구성하였다. 또한 면접에 의한 자료 수집을 보완하고 해석의 타당성을 높이기 위하여 청소년흡연에 대한 자료와 선행연구 자료를 수집 분석하였다. 본 연구에서는 개방적이고 반 구조화된 질문지를 통하여 수집된 자료를 기반으로 연구 참여자의 관점과 다양한 반응을 매우 심도 있게 탐색하고자 하였다.

〈표 3〉 연구 참여자의 특성

성별	남	20명(83.3%)
	여	4명(16.7%)
학년	고1	12명(50%)
	고2	12명(50%)

연구 참여자 성별은 남학생 20명, 여학생 4명이며, 고등학교 1학년생 12명, 고등학교 2학년 12명이다. 연구 참여자들은 본인이 인식하는 가정의 경제생활수준은 중하정도라고 응답하였다.

IV. 분석결과

청소년 흡연경험에 대한 청소년들의 심층면접 내용을 분석한 결과는 다음과 같다.

1) 최초로 담배를 피우는 시기 및 흡연의 동기

연구 참여자들이 최초로 담배를 피우게 된 시기 초등학교 4학년이 2명, 초등학교 5학년이 3명, 중학교 1학년이 4명, 중학교 2학년이 7명, 중학교 3학년 때가 1명이었다.

〈표 4〉 흡연의 최초 시기

초4	초5	초6	중1	중2	중3
2명	3명	7명	4명	7명	1명

참여자들이 처음 흡연을 시작하게 되는 동기는 대부분 참여자들과 친했던 주변 친구들이 하나 둘씩 담배를 피우는 친구들이 늘어나고 계속되는 권유와 호기심으로 시작하게 되는 것으로 나타났다. 또한 담배를 피우지 않으면 친구들과 놀 수 없어서 담배를 피우게 되었다고 하였다.

이는 초등학생의 흡연에 관한 이인숙(2004)연구에서 흡연의 시작동기가 호기심 74%로 가장 높게 나타났으며, 정혜경(2001)연구에서도 '막연한 호기심'이 흡연을

시작하게 되는 이유이며 김경선 외(1999)와 김인숙 외(2002)등의 연구에서도 호기심, 습관적으로 심리적 갈등을 느낄 때 흡연을 하게 된다고 응답한 것과 일치한다.

아는 언니가 있는데요. 그 언니는 불량스런 학생(담배 피우고 그런)이었거든요. 그 언니들이 나에게 한 번 피워보라고 했어요. 약간 반협박식으로 ...여러 번 ...

저는 친구들이 다 피우는데 혼자 안 피우니까 끼워주지 않아서 그냥 피웠어요.

친구가 담배를 피우는데 멋있잖아요 그래서 피웠어요.

애들이 피길래 처음에는 그냥 폈는데 계속 피우다 보니까 지금까지 피우게 됐어요

〈표 5〉 흡연 이유

호기심 때문에	친구의 권유 및 친구랑 놀기 위해	스트레스 해소
16명	7명	1명
66.7%	29.2%	4.2%

2) 흡연 충동을 강하게 느껴질 때와 하루에 피우는 담배의 양

하루 중 흡연의 충동이 가장 강하게 느껴 질 때는 “혼자 있을 때 그냥 생각난다 (이유 없이)”, “밥 먹고 식후에 그냥 생각이 많이 난다”, “중학교 때는 담배를 피워도 잡지를 읽는데 고등학교는 아침에 지각하면 부르라고 해서 스트레스를 받는데 그때 담배가 생각나요”, “까깁할 때 담배가 생각나요”, “친구가 피우는 것을 봤을 때”, “잠이 안 올 때”, “담배가 있으면, 계속 계속 생각난다” 등등으로 특별한 이유 없이 습관적으로 담배를 피우는 것으로 보인다.

“담배를 피우면 하나도 안 심심해요”

엄마가 잔소리하면 기분도 나쁘고 갑자기 짜증이 나요. 그래서 밖에 나와서 한 대 피우고...

기분이 안 좋거나 배가 부를 때

친구가 피는 것을 봤을 때

밥 먹고 나서 그때는 절대로 못 참는다

화날 때

하루의 흡연량은 매일 6개피-10개피, 11개피-20개피가 각각 7명으로 가장 많이 나왔으며, 5개피미만도 6명, 21개피이상도 4명으로 나타났다.

〈표 6〉 하루 흡연량

1-5 개피	6명	25%
6-10 개피	7명	29.1%
11-20 개피	7명	29.1%
21 개피 이상	4명	16.7%

3) 담배를 통해서 얻고자 하는 것

담배를 통해서 얻고자 하는 것은 특별히 이유는 없고 “습관적으로”가 가장 높게 나타났으며, “담배를 피우지 않으면 그것이 더 스트레스라 피운다”, “짜증나는 일이 있으면”, “심심하니까”, “친구랑 어울리기 위해서”라고 대답했다

왜 피우는지 모르겠어요. 돈도 많이드는데...제가 보기엔 일중에 습관...담배를 안 피우면 허전한 느낌...

기분이 좋아진다(약간 연기가 나가면 피로가 나가는 느낌). 담배를 피우다가 안 피우면 짜증이 난다

〈표 7〉 흡연 생각

습관적으로 흡연을 한다	14명	58.3%
스트레스 해소를 위해	5명	20.8%
기분이 좋아진다	2명	8.3%
심심함을 달래준다	2명	8.3%
친구관계 때문에(친구관계가 좋아짐)	1명	4.2%

4) 담배를 어떻게 구매하며, 어디서 주고 피우는지, 방해요인은 있는지

담배는 주로 편의점과 슈퍼마켓에서 구입한다가 19명으로 가장 많으며 다른 사람에게 부탁(중학교 때)하는 경우는 5명으로 나타났다.

〈표 8〉 담배 구입방법

편의점과 슈퍼마켓 이용	19명	79.2%
다른 사람에게 부탁	5명	20.8%

친구 얼굴이 삭은애한테 부탁한다

민증(주민등록증)을 보통 3-4만원(20살이면 5만원)주고 사서 산다

그냥 편의점에 가면 줘요

친구들 중 나이가 가장 많이 들어 보이는 친구에서 사달라고 해요

이마 까고 산다

허름한 슈퍼는 장사가 안 되고(그러니까)... 화장을 하면 잘 모른다

담뱃값 마련은 대부분은 용돈으로 해결하며, 용돈이 없으며 알바를 해서 담뱃값을 마련하고 있는 것으로 나타났다. 대부분 알바는 음식점에 가서 서빙을 하거나 치킨집에서 가서 배달을 하는 것으로 나타났다.

친구들끼리 모아서 산다

용돈 받은 것으로 사서핀다. 일주일에 용돈은 20만원이며 부족하면 엄마가 더 주신다

힘들어서 그렇지 알바자리는 쉽게 구해요(주말 음식점) 보통 하루에 6만원에서 7만원을 받아요

주로 담배는 골목길이나 주차장에서 피운다가 16명으로 가장 많았으며, 공원이 나 놀이터가 5명으로 PC방, 오락실, 노래방 등에서는 3명으로 나타났다.

〈표 9〉 흡연 장소

골목길, 주차장 등	16명	67%
공원, 놀이터 등	5명	20.8%
PC방, 오락실, 노래방 등	3명	12.5%

담배를 피우고 싶은 데 방해가 되는 요인은 무엇인가라는 질문에 있어서는 “돈이 들어서”가 10명, “부모님이 싫어한다” 7명, “특별히 방해요인은 없다”가 6명, “주위 시선이 따갑다”가 1명으로 응답했다.

〈표 10〉 흡연 방해요인

돈이 든다	10명	41.7%
부모님이 싫어한다	7명	29.2%
특별히 방해요인은 없다	6명	25%
주위시선이 따가워서	1명	4.2%

5) 부모님이 처음 담배 피우는 것을 알았을 때 부모님은 나에게 어떻게 했는지?

모든 참여자들은 학교에서 수차례 담배로 적발되어 부모님이 소환되면서 부모님이 알게 되었다(중학교 때)고 했으며, 부모님이 처음 담배 피우는 것을 알았을 때 부모님은 나에게 “타일러서 피우지 말라고 하셨어요”가 12명으로 가장 많았으며, “다시는 피우지 못하게 욕하고 때렸어요”도 9명으로 조사되었다. 그렇지만 참가자들은 부모님 몰래 피우며(과거 학교에서 걸려서 알고 있지만 현재 부모님은 담배를 끊은 줄 알고 있는 경우도 있음(7명)), 부모님이 자신을 대하는 태도에 따라 담배의 양을 조절하는 경우도 있었다(6명).

〈표 11〉 흡연에 걸렸을 때 부모님의 태도

타일러서 피지 말라고 함	12명	50%
다시는 피우지 못하게 체벌을 함(맞음)	9명	37.5%
아무말도 하지 않음(사람취급안함)	2명	8.3%
어머니가 우심	1명	4.2%

학교에서 걸려서 엄마가 오셨는데 야단안치고 그냥 피우지 말라고 하셨어요

엄마가 욕을 하면서 피우지 말라고 하셨어요

6) 담배를 끊기 위해 노력은 했는지? 흡연의 해결방법은 있는지?

연구 참여자 모두는 담배를 끊기 위해 최소 1회 이상 노력했으며, 노력의 방법으로는 담배를 부러뜨리거나, 안 피우겠다고 각오하고 실천 했다고 응답하는 학생이 대부분이었다. 또한 금연약 복용(1명)도 하고 스스로 상담실(1명)을 찾았다고 하였다. 그러나 참가자들의 실천은 짧게는 하루에서 2~3일을 넘지 못했으며, 참가자들 모두 일주일 이상 넘지 못했다고 하였다.

담배를 끊는게 더 스트레스여서 다시 피웠어요

노력해봤다 다 일주일 이상 못갔다. 금단현상 그런것이 나타나 괜히 사람을 미치게 한다.

화낼 일도 아닌데 엄마·아빠·친구들한테 화낸다. 그럴바에야 피우는게 낫다

담배를 끊을 생각이 있는지에 대한 질문에서는 “있다”라고 응답한 참가자가 19명이었으며, 그럴 생각은 “없다”라고 한 응답자는 5명 이었다

〈표 12〉 금연결정

있다(이유: 건강에 해롭기 때문에)	19명	79.2%
없다	5명	20.8%

앞으로 흡연을 어떻게 하고 싶은지에 대한 응답에서는 현재 금연을 하지 않고 있으며 앞으로도 할 의도가 없다고 응답한 참가자는 9명으로 나타났으며, 금연을 실천한지 6개월이 되지 않고 있다는 참가자는 9명, 금연을 심각하게 고민하고 있는 참가자는 5명, 금연을 실천한지 6개월 이상이 된 참가자는 1명으로 나타났다. 그러나 금연을 실천하거나 금연을 심각하게 고민한 이유에 대해서는 “학교에서 귀찮게 하고 사람취급을 하지 않아서”라고 응답하였다. 이러한 것은 청소년들이 중학교와 다르게 고등학교에서는 학교규칙을 지키지 않으면 퇴학이라는 처벌이 두려워 고등

학교과정을 끝마치려는 위기에서 발생되었다고 본다

“고등학교도 중학교처럼 의무교육이었으면 좋겠어요. 그럼 학교에서 아무리 담배를 피우도 짜르지 않을 테니...”

〈표 13〉 금연에 대한 생각

현재 금연을 하지 않고 있으며 앞으로도 할 의도 없다	9명	37.5%
금연을 실천한지 6개월이 되지 않았다	9명	37.5%
금연을 심각하게 고민하고 있다	5명	20.8%
금연을 실천한지 6개월 이상이 되었다	1명	4.2%

아무 잘못을 하지 않았는데도 선생님이 불러서 부르라고 해요

7) 흡연에 대한 신체적 반응 및 흡연 지식

연구 참여자들 모두는 담배를 왜 어른들이 못 피우게 하는지 구체적이지는 않지만 “어른들은 담배가 건강에 해롭다고 생각해서 피우지 못하게 한다”고 응답했다. 그렇다면 담배를 피우면 신체에 어떤 반응이 나타나는지에 대해서는

어지럽다

숨이 차고 침을 자주 뱉는다

기분이 좋아진다

냄새가 난다

목이 아프다

생리가 끊겼다

저녁에 쓰러져서 큰 병원에 갔는데 담배 때문이라고 했다

모든 참여자들은 담배를 피울 때와 피지 않을 때의 신체반응에 대해 정확하게 구분하고 있었다.

흡연이 폐암에 걸릴 가능성에 대해선 어떻게 생각하는지에 대해서는 매우 높거나 다소 높다고 생각하는 참여자가 21명으로 높게 나타났다.

〈표 14〉 흡연 시 폐암 발생가능성

매우 높다	10명	41.7%
다소 높다	11명	45.8%
다소 낮다	2명	8.3%
매우 낮다	1명	4.2%

그렇지만 흡연으로 걸리는 질병에 대해서 얼마나 위협을 느끼는지에 대해서는 “다소 많이 느끼거나 매우 많이 느낀다”가 11명으로 응답했으며, “보통이다”라고 응답한 응답자 8명, “다소 적게 느끼거나 전혀 느끼지 않는다”도 4명으로 나타났다.

폐암에 걸리는 것은 진실은 진실인데 저는 안 걸릴 것 같아요.

〈표 15〉 흡연으로 질병에 위협을 느끼는지

전혀 느끼지 않는다	1명	4.2%
다소 적게 느낀다	3명	12.5%
보통이다	8명	33.3%
다소 많이 느낀다	9명	37.5%
매우 많이 느낀다	3명	12.5%

그럼 주변에서 담배를 피우는 사람 중에 병에 걸린 사람을 본적이 있는지에 대해서는 “없다”가 19명으로 “있다”가 5명으로 가족 중 할아버지나 친척, 방승(1명)에서 라고 응답했다.

〈표 16〉 주변에 흡연으로 질병에 걸린 사람을 본적이 있는지 여부

주변에서 담배를 피우는 사람 중에 병에 걸린 사람을 본적이 없다	19명	79.2%
주변에서 담배를 피우는 사람 중에 병에 걸린 사람을 본적이 있다	5명	20.8%

8) 가족 중 흡연자가 있는지

가족 중 담배를 피우는 사람이 있는지에 대해서는 “없다”가 8명, “있다”가 16명으로 아버지, 할아버지, 누나, 형, 어머니라고 응답하였다.

〈표 17〉 가족 중 흡연자

없다	8명	33.3%
있다(아버지, 할아버지, 누나, 언니, 형, 어머니)	16명	66.7%

9) 흡연에 대한 해결방법

그럼 참여자들은 흡연에 대한 해결방법은 있는지에 대한 질문에 대해 “있다”가 11명, “없다”가 13명으로 응답했으며 학생들이 생각하는 흡연 방법은 무엇인지에 대한 질문으로 “스스로 알아서 끊는 것 밖에 방법이 없다”라고 응답한 학생이 14명으로 가장 높게 나타났다.

그냥 참는다.

그냥 아무데도 안가고 집에 쳐 박혀 있어야 될 것 같다

대부분 못한다. 어렵다(중독이예요 중독...)

〈표 18〉 흡연해결방법

있다	11명	45.8%
없다	13명	54.2%

학생들이 생각하는 금연방법은 다음과 같이 나타났다

〈표 19〉 참여자들이 생각하는 금연방법

스스로 알아서 끊음	14명	58.3%
담배 값 인상	5명	20.8%
학교에서 흡연에 관한 규칙 강화	1명	4.2%
미성년자 담배 판매 금지	1명	4.2%
기타(손가락을 잘라버림, 전자담배,)	3명	12.5%

10) 학교에서 걸렸을 때 나를 어떻게 했는지에 대한 질문에서는 “말로 꾸중하거나, “학교가 짜를려고 했다”. “아빠가 자퇴시키려고 했다”, “부모님께 통보했다”, “그냥 선도위원회에 넘겼다”, “금연 캠페인에 보내고 교내 봉사활동을 시켰다”라고 응답했다.

또한 학교에서 담배를 못 피우게 하면서 나에게 어떤 대안을 제시한 게 있느냐는 질문에서는

대부분의 참여자(19명)는 “아무런 대안이 없었다”고 했으며, 나머지 학생인 5명의 응답은 “금연학교에 보냈다”고 응답하였다.

11) 흡연예방교육

흡연예방교육을 받은 경험에 대해서는 “있다”가 21명, “없다”가 3명으로 응답했으며, 흡연 예방교육은 만족하는지에 대해서는 “만족하지 않는다”가 15명이었으며, 교육의 내용은 “동영상인데 볼 때는 약간 두렵게 느껴지는데 다음날 바로 잊어 버린다”, “담배를 피운다고 질병이 바로 나타나지 않는다”, “교육의 내용이 매번 똑 같기 때문에 별로 느껴지지 않는다. 다음 내용이 무엇인지도 알아요”라고 응답했다.

〈표 20〉 흡연 예방교육 경험

흡연예방교육 받은 경험 있다	21명	87.5%
흡연예방교육 받은 경험 없다	3명	12.5%

그럼 학교에서의 흡연 교육이 필요하다고 보는지에 대해서 참가자들의 생각은 필요하지 않다가 16명, 필요하다가 8명으로 나타났다.

〈표 21〉 학교에서의 흡연교육 필요유무

학교에서의 흡연 교육 필요하다	8명	33.3%
학교에서의 흡연 교육 필요하지 않다	16명	66.7%

학교에서의 흡연교육이 필요하지 않는 이유로는 “교육을 해봤자 귀찮아하고 도망가고 잔다”, “필 놔둔 그냥 다 핀다. 본인의 마음이 제일 중요하다”라고 응답했으며, 만약 어쩔 수 없이 교육을 해야 한다면에 대한 질문에서는 대부분의 참여자들

은 “금연 전문가가 하는 교육이었으면 좋겠고 내용이 매번 달랐으면 좋겠다”, “금연 교육은 중학교 때나 지금이나 매번 할 때마다 교육내용은 같다”고 응답했다.

솔직히 없다. 솔직히 보여줘 봤자 말 잘 듣는 것도 아니고 공부 열심히 하라고 하면 하나요. 만약 말을 잘 들으면 애들이 전부 전교1등 2등하지...

솔직히 없다

또한 금연의 도움을 주는 기관으로 12명 모두 보건소라고 응답 했다.

12) 참여자의 학교생활의 만족정도에 대해서는 “그저 그렇다”가 14명, “만족하지 않는다와 전혀 만족하지 않는다”가 4명, “만족한다”가 5명, “매우 만족한다”가 1명으로 나타났다. 또한 학교성적에 있어서는 응답자 모두 본인이 생각하기에 “하” 혹은 “최하”라고 생각한다고 응답했다.

〈표 22〉 연구 참여자의 학교생활 만족정도

전혀 만족하지 않는다	1명	4.2%
만족하지 않는다	3명	12.5%
그저 그렇다	14명	58.3%
만족한다	5명	20.8%
매우 만족한다	1명	4.2%

V. 결론 및 논의

본 연구는 실제로 현재 흡연을 하고 있는 청소년을 대상으로 그들에게 흡연은 어떤 의미를 가지며 어떤 경험을 하고 있는지, 흡연학생들의 부모들의 태도는 어떠한지, 현재 흡연 교육은 청소년에게 어떤 의미인지 등 그 구성요소를 파악하기 위해 시도되었다. 이는 청소년의 흡연율이 계속 증가하고 있는 추세에서 볼 때 이들에게 흡연 예방 및 청소년 흡연에 대한 대처 방안을 살펴봄으로써 임상적 함의를 도출해 내는데 의의가 있다고 본다.

우선 참여자들의 흡연동기를 살펴보면 참여자들은 호기심과 계속되는 친구들의 권유로 담배를 피우기 시작했으며, 흡연의 충동은 혼자 있을 때, 식후에, 친구가 피

우니까, 심심하니까 등 습관적으로 담배를 피우고 있으며, 흡연을 통해 마음의 위안을 얻으며 심심할 때 담배가 외로움을 달래기에 좋은 하나의 행위라고 생각했다. 이는 선행연구결과(정혜경, 2001; 김영혜 외, 2010)와도 유사하며 청소년들은 자신의 흡연이 이미 습관화와 만성화가 되어 있는 행위라고 진술함으로써 자신의 흡연을 당연시하거나 합리화(정혜경, 2001)시키는 것으로 보여진다.

연구 참여자들의 흡연의 시작 시기는 빠르게는 초등학교4학년년부터 중학교 과정에서 시작된 것으로 나타나 선행연구(이수연 외, 2001; 이상균, 2001; 보건복지부, 2014)와 일치하는 것으로 효과적인 금연의 지도가 되기 위해서는 초등학교 및 중학교에서 미리 흡연 예방 지도가 이루어져야 할 것이다.

연구 참여자들은 담배를 구입하기 위해 또래보다 나이 들어 보이는 친구에게 부탁을 하거나 주민등록증을 사서 담배를 구입하는 것으로 나타났으며, 담배를 구입하는데 특별한 어려움을 겪지 않는 것으로 조사되었다. 이는 담배의 판매 시 여러 규제를 통해 청소년의 담배구매를 예방하고 있지만 청소년 흡연 감소에 직접적으로 영향을 미치지 못하고 있다는 여러 연구들(Leatherdale, 2005; Landrine & Klonoff, 2003; 이상균, 2001)과 일치하는 것으로 청소년의 담배 접근성을 감소시키는 정책에 많은 어려움이 있음을 시사한다(Leatherdale & Strath, 2007). 그리고 담배를 주로 피우는 곳이 골목길, 주차장, 공원, PC방, 오락실 등으로 주로 외진 곳에서 피우는 것으로 조사되었다. 청소년들도 또래들과는 자연스러운 행위로 즐기고 있지만, 흡연이 바람직하지 못한 행위임을 알고 있었다. 더불어 모든 참여자들은 흡연을 했을 경우 신체에 나타나는 변화에 대해 정확히 인지하고 있었다. 이처럼 청소년의 흡연은 건강에 대한 인식과 관심이 결여된 상태에서 별다른 비판 없이(정혜경, 2001)받아 들여지고 담배의 악영향은 다른 사람은 나타나지만 나만은 예외일 것이며 당장 담배 때문에 죽지는 않는다고 생각하고 있었다.

부모님이 담배를 처음 피우는 것을 알았을 때 어떻게 대했냐는 질문에는 대부분 말로 타일러서 피우지 말라고 했으며, 욕을 하거나 때렸으며, 혹은 무시했다라고 응답했다. 노충래(2001)의 연구에서도 학부모들은 청소년 자녀가 흡연을 할 경우 대체로 흡연을 하는 이유에 대해서 대화를 나누거나 피우지 말라고 타이르는 방법을 우선적으로 선호하고 대화로 문제가 해결되지 않을 경우 체벌을 가함으로써 흡연문제에 대처하는 방법을 선택한 것과 일치하는 것이다. 가족 중 흡연자가 있는 경우는 24명 중 16명으로 조사되었다. Kandel & Andrews(1987)는 부모의 잦은 흡연과 관대한 흡연 태도는 청소년 흡연행위를 증가시키는 요인이며, 부모가 자녀의 흡연에 대해 불분명한 태도를 갖고 있거나 허용적일 때 그렇지 않는 가정의 자녀들

보다 흡연빈도가 더 높은 것으로 나타났다. 청소년 시기는 성장과정에서 부모나 주위의 중요한 사람들에 대한 동일시와 모방을 통해 생활방식과 사고방식을 습득하게 되는데(정지연, 2002) 흡연행동과 흡연행동에 대한 태도 역시 청소년들은 가족 안에서 흡연자에 대해 어떻게 대처해 왔는지 여부가 청소년의 흡연빈도를 높이는 요인이 되므로 가족구성원 흡연관련 메시지가 어떻게 전달되는지 살펴보는 것도 중요하다.

모든 연구 참여자들은 담배를 끊기 위해 최소 1회 이상 노력을 해왔다고 응답했으며, 가장 효과적인 금연 방법은 본인의 의지가 가장 중요하다고 응답하였다. 또한 보건소의 프로그램은 도움이 되지 않는다고 응답하였다. 담배 값의 인상이 청소년들의 금연에 효과가 있는지에 대해서는 담배 값의 인상으로 담배를 끊어야 할지 심각하게 고민은 된다고 하였다. 담배가격의 인상 정책이 외국의 경우 성인에 비해 청소년에게서 효과가 더 크다(박순우, 2007)는 연구결과를 보면 청소년들은 담배를 피우는데 크게 방해되는 요인이 되고 있는 것을 알 수 있다.

참여자들의 학교생활에 대해 대부분 그저 그렇다와 만족하지 않는다가 전체 24명 중 18명으로 나타나 이규식 외(2006)의 연구에서도 청소년 흡연은 학교생활에 대하여 만족하지 않는 군에 있어서 흡연 경험이 높은 것으로 조사된 것과 일치하고 있다. 이러한 점은 청소년들이 학교생활에 만족하지 못하게 되면 흡연을 할 가능성이 높아지고 비행으로 옮겨질 가능성도 커지므로 학교생활에 만족할 수 있는 요인들을 분석하는 것도 필요하다.

연구의 결과를 통해 다음과 같은 시사점을 제시하고자 한다.

첫째, 청소년들은 호기심과 동료의 영향으로 흡연을 시작하게 되지만 부모는 상당히 흡연이 진행된 후 자녀의 흡연 문제에 관심을 보이고 해결할 가능성이 높기에 조기에 자녀의 흡연을 발견할 수 있도록 교육이 필요하다고 본다. 또한 흡연의 지속이유가 또래관계유지를 위한 수단으로 작용하므로 금연교육 개발에 있어서 또래 집단을 고려한 전략이 필요하며, 또래의 금연 성공경험을 발굴하여 홍보하는 것도 필요하다.

둘째, 가정에서의 흡연에 대한 태도가 흡연을 계속하게 되는 원인이 되므로 현재 청소년만을 대상으로 이루지는 금연교육은 청소년과 부모 모두를 대상으로 금연교육이 이루어져야 할 것이다. 나아가 지역주민을 대상으로 청소년의 흡연의 위험을 더 적극적으로 알릴 수 방법의 모색과 우리나라의 허용적인 흡연문화에 대한 변화가 필요하다.

셋째, 본 연구에서도 나타났듯이 청소년들은 보건소의 프로그램에 대해 불신하

고 있는데 이는 청소년이 처한 다양한 맥락에 따른 욕구에 효과적으로 반응하지 못하는 기계적인 접근에서 비롯되지 않았나 고민해 볼 필요가 있으며, 현재 보건소를 중심으로 진행되고 있는 금연교육을 흡연의 유해성과 관련된 연령대 별로 차별화와 아울러 다양화된 금연교육 프로그램의 개발이 필요하다고 본다. 청소년 흡연의 경우 비행으로 이어질 가능성이 높아 지역사회협력체계의 구축이 더욱더 필요하다고 본다. 즉, 흡연은 청소년이 처한 다양하고 복합적인 시각에서 접근하지 않을 경우 금연 성공률도 낮을 것이라고 본다.

이 연구의 한계점으로는 연구지역을 서울시로 한정하고 임의로 표집을 하여 실시한 연구이기에 이 연구의 결과를 일반화하는 데 한계점을 가지고 있다.

참고문헌

- 강윤주·서성제(1996), 청소년흡연과 관련된 요인, 한국보건교육학회지 13권1호. 28-44
- 강이주·김효신(2005), 남자고등학생들의 흡연영향요인 분석, 소비문화연구 제8권 4호. 121-142
- 곽연희·김태준(2011), 청소년 흡연에 영향을 미치는 가족요인과 친구요인에 관한 연구, 교류분석상담연구 Vol.1 No.1. 47-71
- 김경선·이지원(1999), 여대생 흡연과 환경적 요인 및 자기효능감에 대한 연구, 기본간호학회지, Vol.6 No.2. 185-197
- 김동순·김유숙·김소희·장영희·장미선·박종(2012), 우리나라 청소년의 흡연경험과 인터넷 중독과의 관련성, 한국전자통신학회 논문집, Vol.7 No.4, 937-944
- 김명식·권정혜(2006), 흡연 청소년을 위한 인지행동 및 행동주의 금연 프로그램의 효과 연구, 한국심리학회지 임상, Vol.25 No.1, 1-23
- 김미옥·김희성·이민영(2003), 장애청소년의 사춘기 경험에 대한 현상학적 연구, 청소년학연구 제10권 1호. 167-197.
- 김순경·연보영·최미경(2003), 흡연자와 비흡연자의 영양 섭취상태와 혈중 무기질 함량 비교, Journal of Nutrition and Health, Vol.36 No.6. 635-645
- 김영혜·김경원·강미옥·김남희(2010), 청소년 여학생의 흡연경험, 아동간호학회지 16권 1호. 10-19
- 김인숙·김귀분(2002), 흡연 여대생의 성격유형별 신체 및 심리·정서 상태에 대한 연

- 구, 기본간호학회지, Vol.9 No.2, 311-322
- 김일옥(2008), 초등학생의 흡연지식, 태도 및 경험, 부모·자녀건강학회지 11권 2호. 115-126
- 김재엽·이근영(2010), 청소년의 음주 및 흡연 경험이 학교폭력 가해행동에 미치는 영향: 부모-자녀 상호작용의 조절효과를 중심으로, 청소년복지연구 제12권2호. 53-74
- 김철수(1995), 청소년의 부모에 대한 인식이 자신들의 흡연과 음주에 미치는 영향, 鮮文論叢 神學.人文.社會科學 編, Vol.- No.5. 210-230
- 김택민(1992), 고교생들의 금연교육 효과분석, 보건장학회보연구논문집, Vol.14. 116-126
- 김혜진·신선정(2011), 일부 고등학생의 흡연경험 여부에 따른 주관적 구강건강인지, 구강보건행동 및 가족흡연형태에 관한 연구, 한국치위생학회지, Vol.11 No.5, 695-706
- 대구가톨릭대학교 의과대학 예방의학교실(2008), 우리나라 청소년의 흡연실태 : 청소년건강행태온라인조사 결과
- 민경태(2002), 우리나라 청소년 흡연예방교육 및 금연교육에 관한 연구, 대전대학교교육대학원 석사학위논문.
- 박선희(2007), 청소년들의 흡연경험 및 흡연빈도 증가에 영향을 미치는 요인, Child Health Nursing Research, Vol.13 No.3, 318-328
- 박순우(2007), 청소년 흡연예방 및 금연정책 방향, 보건복지포럼, 2007년 7월
- 백경신·권영숙(2010), 청소년 흡연자를 위한 금연건강캠프의 효과, 동서간호학연구지 제16 권2호. 105-112
- 보건복지부(2014), 지역사회 통합건강증진사업안내(금연).
- 보건복지부·교육부·질병관리본부(2014), 제10차 청소년건강행태온라인조사
- 서보준·김우호(2015), 일반가정 청소년과 시설청소년의 스트레스가 흡연에 미치는 영향에 관한비교연구, 미래청소년학회지 Vol.12 No.2. 43-65
- 신성례·김예리(1998), 청소년들의 흡연 행위에 따른 부모의 흡연 여부 및 지각된 부모의 태도, 성인간호학회지, Vol.10 No.2, 302-310
- 안옥희·권영미·전미순(2005), 청소년의 흡연경험, 흡연예방교육 실태 및 요구도 조사, 지역사회간호학회지 16권 4호. 467-477
- 이규식·김주경·이동현(2006), 학교생활 및 가정환경이 청소년 흡연에 미치는 영향, 지역사회간호학회지 제17권 2호. 263-272

- 이상균(2001), 청소년 흡연행위의 결정요인, 사회복지리뷰, Vol.6 No.1. 77-94
- 이수연·전은영(2001), 청소년 흡연에 영향을 미치는 심리 환경적 요인, 청소년학연구, Vol.8 No.1, 197-217
- 이시이 마사토시(2003), 담배를 끊으세요, 서울: 대한나래출판사 24-25
- 이인숙(2004), 군 지역 초등학생들의 흡연 실태에 관한 연구, 아동간호학회지 10권 3호. 272-281
- 이지원(1997), 청소년의 흡연과 환경적 요인, 스트레스 및 자기효능감과의 관계에 대한 연구, 한양대학교 석사학위논문.
- 임영식·이장한·김선일·함진선(2003), 청소년의 흡연행동: 성격유형, 흡연동기, 갈망, 니코틴의존, 청소년학 연구 10권 3호. 461-479
- 임용택(2013), 우리나라 청소년의 흡연문제와 개선방안에 관한 고찰, 한국체육교육학회지, 제18 권 3호. 273-283
- 임용·김광휘·박윤희·이홍수·이종훈(1992), 고교생 흡연실태 및 가족기능지수와 흡연과의 관계, Korean Journal of Family Medicine, Vol.13 No.7, 592-601
- 정지연(2002), 일부 중학생의 흡연실태 와 흡연에 대한 지식 및 태도, 조선대학교환경보건대학원 석사학위논문.
- 정혜경(2001), 고등학교 청소년의 흡연경험에 대한 현상학적 접근, Journal of Korean Academy of Nursing, Vol.31 No.4. 610-618
- 지인순(1989), 중학생의 흡연수용 태도를 결정하는 요인, 연세대학교 보건대학원 석사학위논문
- 홍봉선·남미애(2007), 청소년복지론, 공동체
- Coogan, P.F., Adams, M., Geller, A. C., Brooks, D., Miller, D.R & Lew, R.A(1998), Factors associated with smoking among children and adolescents in Connecticut. *American Journal of Prevention and Medicine*. 15(1). 17-24
- Kandel, D.B., & Andrews, K.(1987), Processes of adolescent socialization by arents and peers. *International Journal of Addiction*, 22
- Landrine, H., & Klonoff, E.A.(2003), Validity of assessments of youth access to tobacco: The familiarity effect. *Am J Public Health*, 93(11). 1883-1886
- Leatherdale, S.T(2005), Predictors of different cigarette access behaviors among occasional and regular smoking youth. *Can J Public Health*, 96(5), 348-352.
- Leatherdale, S.T., & Strath, J.M.(2007), Tobacco retailer density surrounding school

- and cigarette access behaviors among underage smoking students. *Ann Behav Med*, 33(1), 105-111
- Reimers, T.M, Pomrehn, P.R., Becker, S.L., & Lauer, R.M(1990), Risk factors for adolescents cigarette smoking the Muscatine study, *American Journal of Diseases of Children*. 144(11). 1265-1272
- Torabi, M. R & Bailey, W. J(1993), Cigarette smoking as a predictor of alcohol and other drug use by children and adolescents : Evidence of the gateway drug effect, *Journal of School Health*.63(7). 302-306
- Urberg, K., Goldstein, M.S., & Toro, P.A(2005), Supportive relationship as a moderator of the effects of parent and peer drinking on adolescent drinking, *Journal of Research on Adolescence*. 15(1). 1-19
- Weinrich, S., Hardin, S., Valois, R.F., Gleaton, J., Weinrich, M., & Garrison, C.Z.(1996). Psychological correlates of adolescent smoking in response to stress, *American Journal of Health Behavior*, 20(1). 52-60

한수진(韓秀賡): 주저자. 광운대학교에서 행정학 박사(2013)를 취득하고, 현재 행복플 상담소 상담원으로 재직하고 있으며, 광운대학교 대학원, 경민대학교 사회복지과, 디지털서울문화예술대학교 등에서 강의하고 있다. 주요관심분야는 다문화, 노인상담, 저출산 등이며, 주요 논문으로는 “가족의 건강성이 전문대학생의 결혼태도 및 출산계획에 미치는 영향”(2013), “초등학생의 다문화 경험과 문화감수성과의 관계”(2012) 등이 있다.

송낙길(宋洛偕): 교신저자. 광운대학교에서 행정학 박사(2012)를 취득하고, 현재 경민대학교 사회복지과 교수로 재직하고 있다. 주요관심분야는 지역사회복지, 사회복지전달체계, 사회복지정책분석 등이며, 논문으로는 “지방문화원 지속가능성에 관한 연구: 자원의존이론을 중심으로”(2014), “가족의 건강성이 전문대학생의 결혼태도 및 출산계획에 미치는 영향”(2013), “행정서비스 품질이 주민만족과 신뢰 및 지방자치단체 지지에 미치는 영향연구”(2012), 등이 있다(nkmusic@hanmail.net).

게임산업에 대한 맥락적 이해를 위한 시론적 연구: MMORPG 온라인게임에 대한 정책네트워크, 인간의 존엄성 이해를 중심으로

장제욱·염일열

게임산업은 '현실이 아닌 현실'을 통해 발생한다. 즉, 게임은 컴퓨터 인프라를 기반으로 기술적 속성을 지니고 있으며, 커뮤니티와 현실과 다른 직위를 부여받음으로써 윤리적·가치적인 속성을 내재하고 있다. 또한, 게임콘텐츠의 부가가치성을 토대로 한 경제학적 속성으로 말미암아 국가경쟁력과도 맥을 같이 한다. 이렇게 복잡하고 역동적인 게임의 속성은 국가정책의 방향 설정의 어려움을 부여했다. 따라서 현재까지도 정책의 구현에 있어서 사회윤리적인 측면과 국가경제적인 측면, 게이머의 유희라는 측면이 결부되어 그 시대나 시점에서특정 한 관점이 중요시되는 순간, 정책이 단기적이고 일시적으로 양산되어 왔다. 이러한 시공간적 배경 하에서 본 연구는 게임산업을 다양한 관점에서 논의하여 정책적 시사점 및 함의를 도출하였다.

[주제어: 정책네트워크, Lasswell 패러다임, 인간존엄성]

I. 문제제기

정책학 연구는 매우 큰 어려움의 상황에 직면해있다. 이론과 실증 연구에 기반해 실용성이라는 가장 큰 가치가 잘 고려되지 못하고 있기 때문이다. 반백년 전 Lasswell이 'Policy Orientation'을 통해 강조한 실재론적·규범론적 통합연구(Lasswell, 1951) 및 그 뿌리가 되는 John Dewey의 실용주의(pragmatism) 철학까지(W. Ascher, 1987) 정책학 연구에 잘 반영되지 않고 있다. 사실 실용주의에 근거한 시각은 정책학은 실무와 관련된 전문성까지 포함하는 것이라는 점이다. 정책학은 실재 세상의 문제와 해결을 지향하는 것으로 가치중립성을 지양하고 실무에 적용 가능한 논의가 중심이 되어야 한다. 이러한 실무지향성으로 인해 정책행위는 다학문적·다학제적 접근이 필요로 된다. 실재 현상은 가정을 기반으로 하는 것이 아

니며, 오히려 여러 변수들이 복합적으로 얽여져 있는 상황이 놓여지게 된다. 이러한 정책문제의 복잡성을 해소하기 위해서는 다양한 접근방법(통계적인 방법, 토의, 담론, 논의 등)이 불가피하다. 초기 정책학의 본질적 가치주창에도 불구하고 현실은 문제의 전체적인 맥락성을 잘 살펴보지 못하고 있는 형국이다. 이는 국가발전에 큰 저해요소 일뿐만 아니라, 정책학의 발전에도 큰 저해요소가 된다.

더불어, 정책학은 다양한 학문 및 논의가 필요한 분야이다. Lasswell의 연합학문 지향은 그의 논문에서 복잡한 상호관계성을 다루는 문제는 많은 사회과학자들이 과학적인 일에 대한 창조적 모형을 통해 더 많은 지식(통찰력)을 제공 받았으며, 근본적인 정책 해결을 위해서는 복잡한 상황을 다룰 수 있는 충분히 활용할 수 있는 모형을 적용하는 것이 필수적이라고 언급하고 있다(Lasswell, 1951). 또한, 정책과정의 학문적 지식(knowledge in the process) 및 정책의 실질적 지식(knowledge of the policy process)을 추구하기 위해서는 학자와 실무자 모두를 포괄하는 총체적인 지식이 필요로 된다고 주장한다. 즉, 문제의 해결을 위해서는 철학적 담론 수준과 더불어 실제현상과의 연계가 반드시 필요로 되며, 진정한 정책학은 철학적 이상과 현실의 접합에서 이루어져야 한다. 이러한 관점에서 정책현상을 설명하고 예측하는데 필요한 정책네트워크 이론, 거버넌스 이론 등의 이론적 도구들이 풍부하게 제안되었다는 점은 매우 긍정적이다. 다만 이론적 도구들이 정책학이론에 대한 통합적 틀의 부재로 때로는 중첩되거나 혼란스러운 점도 없지 않았던 것도 사실이다(Deleon, 1994: 86; 권기현, 2007: 5).

정책학 통합 이해틀이 구성되지 못하는 현실은 실무현상을 이해하는 이해틀의 부재로 이어지게 된다. 최근 가장 부가가치가 높은 산업으로 '게임'이 부각되고 있지만, 여전히 학생들의 공부를 방해하고 일탈을 조장하는 '해악'인지 아니면 국가의 부가가치를 창출할 수 있는 '황금'인지 합의되지 않고 있다. 이는 게임이 개인의 자아와 관련된 심리학적 차원의 접근인지, 아니면 산업의 대상으로서 다루어야 하는 경제요소인지, 취미생활인지 등 다양한 관점을 함유하기 때문이다. 사실 게임산업의 역사를 논의하기 이전에 2000년대를 기점으로 한국은 '게임'의 발원지이다. 2000년 1회로 한국에서 개최되었던 WCG는 더 이상 게임이 단순한 오락차원이 아니라 하나의 스포츠이며, 거대한 효용가치가 있는 첨단산업을 표명한 사례이다¹⁾. 즉, 산업적인 성장과 함께 여가활동으로 게임수요가 상승하면서 게임은 문화 측면 뿐 아니라 비즈니스로서의 중요성이 강조되고 있다(이진수, 2005). 정보통신부는

1) WCG란 World Cyber Games의 약자로 세계 최고의 게임문화축제를 말한다. 최초의 게임문화축제의 주체가 한국이었다는 점은 시사하는 바가 매우 큰 것이다.

이에 편승하여 2001년부터 2005년까지 “Digital Contents Action Plan 2005”를 실시하였고, 현재는 한국콘텐츠진흥원을 통해 다양한 산업을 확산시키는데 주력하고 있다. 이는 게임산업이 단순한 오락의 수준을 넘어서 국가경쟁력에 영향을 미치는 요인이라는 것을 인식한 것이다²⁾.

그렇지만, 이러한 외형적 투자는 실제 관련 행위자들과의 연계성 부족으로 많은 실효성을 거두지는 못하였고, 정책적으로 시행된 게임과제의 광범위성은 이 영역의 정책연구가 매우 난해함을 보여주게 된다³⁾. 더불어, 인터넷 강국이라는 외형적인 성장에 비해 인터넷 에터켓의 실종이라는 측면은 오래전부터 중요한 논의 사항 중에 하나였으며, 1998년에 생긴 ‘리니지’는 이용자 사이의 사기, 살인 등의 게임관련 각종 사회문제를 야기시키는 등 사이버 공간의 인간성상실 문제가 현실사회의 사회적 이슈로서 그 중요성이 부각되었다. 즉, 문화·오락적 관점에서 접근해야 하는지 아니면 경제적 상품의 시장적 효율적 관점으로 접근해야하는지는 여전히 논쟁이 분분한, 본질에 다가서지 못한 정책문제라 할 것이다.

이러한 맥락에서 본 논고는 현재까지의 MMORPG(Massively Multiplayer Online Role Playing Game) 온라인 게임을 중심으로 게임산업과 거버넌스, 게임산업과 신제도주의, 게임산업과 정책학 패러다임의 연결점을 논의한다는 점에서 사회현상과 이론의 개념적 연계에 대해서 고찰하는 시론적 성격을 띠고 있다. 이는 기존의 연구가 다양한 관점에서 온라인 게임산업을 조명되고 논의되었으나, 이들이 갖는 행정학과 정책학적 의미에 대해서는 연계적 논의가 결여되어 있어 게임산업의 행정학적, 정책학적 의미가 제대로 조명되지 못한 측면이 있었다. 따라서, 먼저 게임산업이 가지는 거버넌스적 속성과 경로의존적 속성을 통해 게임산업을 바라보고, 시사점을 도출하며 사회현상의 이론적 연결고리에 대한 깊은 시론적 시도를 제시하여 볼 것이다.

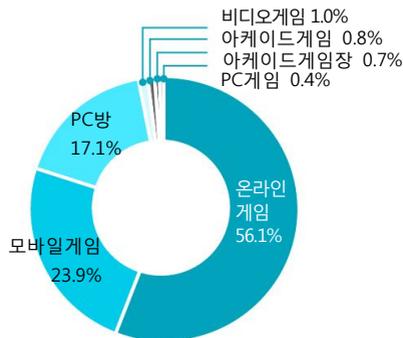
-
- 2) 추가적으로, 이러한 예들은 2005년도 한국·정부는 문화관광부의 게임전반에 관한 게임산업진흥정책, 정보통신부 IT기반의 게임기술관련진흥정책, 산업자원부의 아케이드게임관련산업진흥정책, 게임사관학교 지원운영 등을 통해서도 보여진다.
 - 3) 한국게임산업개발원이 담당했던 연구과제는 인프라 강화, 수출로서의 해외진출 역량강화, 게임산업에 대한 인식전환을 위한 게임문화 인식 제고 및 저변 확대, 게임전문인력 양성기관확대, 차세대 게임응용기술 개발환경 조성, 법·제도 개선, 실업문제를 위한 대안 등으로 매우 다양했다(이지원 외, 2005).

II. 게임산업의 거버넌스

일반적으로 게임은 플랫폼에 따라 구분되는데, 플랫폼에 따라 구분될 경우 게임은 온라인게임, 모바일게임, 비디오게임, PC게임, 아케이드 게임 등으로 분류된다. 현재 국내 게임시장과 세계 게임시장 간의 가장 큰 차이점은 세계 게임시장은 아케이드 게임과 비디오 게임이 가장 큰 규모를 차지하는 데 비해, 우리나라의 경우는 온라인 게임이 전체 게임시장에서 56.1%를 차지한다는 점이다. 국내외를 비교할 때 가장 큰 차이가 게임 시장의 초점이 온라인 게임에 맞춰져 있다면 연구의 초점도 온라인 게임에 맞추어지는 것이 타당하다.

〈그림 1〉 연도별 국내 게임시장 플랫폼 단위 비중

(단위: %)



출처: 게임백서 2014

게다가 이러한 온라인 게임은 사이버 공간에서의 커뮤니티가 현실에도 영향을 미치는 기현상으로 논란의 중심이 되고 있다. 즉, 사이버 상에서 존재하는 게임 아이템들이 현실의 현물화폐로서 거래가 이루어지고 그 시장이 매우 광범위하며 매매 중개사이트는 그 수가 무려 수백개에 이른다(한국게임산업개발원, 2006). 이는 매우 독특하고 특별하며 또한 사회적 함의를 지니는 현상이다. 이러한 연유로 정부, 시민단체, 게임단체 등 다양한 행위자들의 상호작용에 연구의 초점이 맞춰져야 하는 것이다. 이렇듯 온라인 게임에서 현금 아이템 거래는 많은 행위자들과 얽혀 있으며, 규제와 비규제, 국가 경쟁력과 문화오락 등의 다 차원적 속성을 내포하며 네트워크적 형태로 형성되고 있다.

〈표 1〉 2005년 국내 게임 플랫폼 단위 시장 규모

(단위: 억원)

구분	2012		2013		2014(E)		2015(E)		2016(E)	
	매출액	성장률	매출액	성장률	매출액	성장률	매출액	성장률	매출액	성장률
온라인게임	67,839	8.8%	54,523	-19.6%	52,887	-3.0%	55,188	4.4%	57,252	3.7%
모바일게임	8,009	89.1%	23,277	190.6%	24,255	4.2%	24,679	1.8%	23,369	-5.3%
비디오게임	1,609	-40.1%	936	-41.8%	943	0.7%	852	-9.6%	845	-0.9%
PC게임	680	608.3%	380	-44.1%	388	2.2%	339	-12.6%	287	-15.4%
아케이드게임	791	7.5%	825	4.3%	781	-5.3%	761	-2.5%	755	-0.8%
PC방	17,932	4.5%	16,618	-7.3%	15,563	-6.4%	14,845	-4.6%	14,358	-3.3%
아케이드게임장	665	-12.8%	639	-3.9%	609	-4.7%	594	-2.5%	601	1.2%
합 계	97,525	10.8%	97,198	-0.3%	95,427	-1.8%	97,259	1.9%	97,467	0.2%

출처: 게임백서 2014

Kooiman(2003)은 거버넌스는 행위자들의 사회과정에서 이들 사이에 존재하는 관계 네트워크 능력이라고 보았으며, G. Stoker(1998)는 거버넌스는 정부 혹은 정부를 넘어서는 제도 및 행위자들의 복합적인 상호작용의 집합이며, 사회문제를 해결하는 데 있어서 정부와 사회 행위자들간의 경계가 무너지는 일련의 패턴을 지칭하고, 또한 정부와 사회 행위자들의 연계된 권력관계를 포함한다는 것을 강조하고 있다. 이들 논의의 공통점은 거버넌스가 사회적 현상을 해결해나가는 방식으로서 다양한 행위자들의 상호작용이 네트워크 상에서 이루어진다는 것이고, 게임산업의 경우 게임개발자들과 이용자(게이머)들이 게임시장에 참여함으로써 정부와 다양한 관련 행위자들의 상호작용으로 정책이 이루어진다는 점은 거버넌스가 매우 유용하고 필요한 이론도구임을 의미한다.

거버넌스의 발현은 사실 현대사회의 특성과 마주한다. 현대사회에서 발생하는 문제들은 매우 다양하고, 복잡하며, 역동적인 성격을 가지고 있다. 특정 행위자 일부의 지식으로 그러한 문제적 특성을 해결하기 위한 충분한 지식과 정보를 취할 수 없게 되는 것이다. 이러한 복잡성과 다양성은 결국 적합한 제도설계를 어렵게 하며, 단일 행위자에 의한 거버닝(governing)이 불가능하기 때문에(Kooiman, 2003: 142-145) 정부관료제의 한계를 부각시킨다. 이러한 환경변화 속에서 나타나고 있는 사회문제들은 복잡하고 애매모호하며, 상호 관련되어 작용하기 때문에 이들은 서로 분리하여 다루어 질 수 없다(배재현, 2007: 18). 나아가, 결국 다양한 행위자를 네포한 거버닝이 기본이 되는 거버넌스 양상 또는 네트워크 상황맥락에 높이게 되는 것이다. 전통적 관료제 조직보다 네트워크 조직이 보다 적응력이 더 높아지게 되는 것이다.

1. 게임 산업의 연혁

게임 산업은 1973년 미국 아타리(Atari)사에 의하여 탁구 비디오 게임이 개발되면서 시작되었다. 이후 1978년 일본에서 스페이스 인베이더의 개발, 1980년대 Galaxy 아케이드 게임이 개발되면서 본격적인 성장이 이루어졌으며, 그 이후 Pacman, Dong, King Kong, Bubble Bubble, Double Dragons, Street Fighter II 등의 게임 성공으로 아케이드 게임 시장이 확대되었다. 한편 비디오 게임의 경우 닌텐도사가 1980년대 가정용비디오게임기를 출시하면서 급격히 성장하기 시작하였고, 이후 소니의 Play Station 2, 마이크로소프트의 X-Box 등이 출시되면서 비디오 게임의 전성기가 이루어졌다.

게임산업에 있어서 전통적인 산업은 아케이드 게임과 비디오 게임으로 인정되고 있으며, 이에 대하여 온라인 게임은 비교적 최근에 대두된 게임이다. 온라인 게임은 1980년대 영국의 바틀 등이 개발한 텍스트 MUD 게임이 효시로 알려지고 있으며, 1993년 국내에서 제작된 텍스트 MUD게임인 주라기공원과 단군의 땅이 세계 최초로 상용화되어 성공하였다. 1996년에는 넥슨의 바람의 나라가 그래픽 MUD 게임으로 세계 최초로 상용화 되었으며, 이후 엔씨소프트사의 리니지가 성공하면서 온라인게임 시장은 급속히 확대되었다(최성락, 2004).

또한 최근에는 MMORPG 이외에도 AOS 게임인 lol 등 다양한 콘텐츠가 개발되었으며, 스마트폰의 등장으로 스마트폰 게임이 대세를 이루고 있는 상황이다.

2. 게임산업 관련 행위자

한국의 게임 산업의 주체는 국가가 아니라 민간이었다⁴⁾. 이렇게 국내의 소규모 민간기업들이 시작한 게임들이 2000년도에 들어서면서 아바타 산업, 캐주얼 게임 등 온라인 게임들이 다각화되기 시작하면서 게임의 해외진출이 나타나기 시작했다. 이후 온라인 게임이 새로운 미디어로 떠오르면서, 미디어의 폐해들에 대한 담론이 생겨나기 시작했다. 즉, 인터넷 범죄, 인터넷 중독 등의 사회적 이슈의 파장이 커짐에 따라 시민단체와 정부가 적극 게임 산업에 관련하여 적극개입하기 시작한 것이다. 최성락(2006)은 아이템 현금 거래의 현금거래 여부와 관련하여 소비자 단체 및

4) 최초의 국산 게임으로는 1994년 KAIST 출신의 학생들과 ETRI 연구원 출신의 장인경 사장이 (주) 마리 텔레콤을 세워 천리안 등의 PC통신 서비스에 한국 최초의 상용 MUD 게임 '단군의 땅'을 서비스하기 시작하였고, 비슷한 시기에 한국 온라인 첫 게임회사인 넥슨이 창업되었고, 96년에 한국 최초의 그래픽 기반인 '바람의 나라'를 만들었다(김형진, 2005).

시민단체, 게임회사 등은 규제 찬성자로서 게이머와 게임 산업 단체는 규제 반대자로서 팽팽히 논쟁을 통해서 그 온라인 게임의 관련행위자를 언급하였고(2006: 22-223), 김찬수·박태순(2006)은 청소년 보호와 산업진흥을 균형을 이루는 차원에서 세계 게임 심의제도를 비교분석함으로써 함의를 도출하고자 하였다. 그는 대부분의 심의기관이 심의위원에 산업계 종사자를 배제하고 있으나 이들의 설립주체가 게임업체의 종사자들로 그들이 산업의 부작용을 우려하여 이러한 기관들을 자발적으로 형성하였다고 언급한다. 따라서 그는 게임 심의정책은 게임업체 및 산업단체, 시민단체, 부모 및 소비자단체, 영상물등급위원회가 네트워크를 이루며 형성되어왔다고 말한다. 다만, 현재는 2006년 말 게임산업 진흥에 관한 법률 시행과 더불어 게임 등급기관인 게임물등급위원회가 신설, 업무가 이관되어 있는 상황이다. 2013년에는 게임물관리위원회로 명칭이 변경되었다.

〈표 2〉 각국 심의기관 성격 및 심의결정 참여자

국가	심의기관	기관성격	심의결정 참여자
한국	게임물관리위원회	민관·성격 혼재	문화예술·영상물·청소년·법률·교육 및 언론분야와 비영리 단체, 게임관련 단체 등에서 종사하고 전문성과 경험이 있는 자
중국	신문출판총서	국가기관	정부 관료
일본	CERO (Computer Entertainment Rating Organization)	산업자율단체	20세가 넘어야 하며, 게임을 하는 자체가 있는 사람, 주부, 학생, 교원면허가 있는 사람, 50-60대 연령인 사람, 게임업체종사자는 심사원이 될 수 없다.
유럽	PEGI (Pan Europe Game Indicator)	산업자율단체	부모·소비자단체/아동심리전문가/언론전문가/유럽의 미성년자 보호법과 관련한 법률 전문가/학자/집행위원회의 대표위원/ISFE 및 ISFE 관리자 대표
남아공	FPB (Film and Publication Board)	국가기관	일반 시민이 추천
미국	ESRB (Entertainment Software Rating Board)	산업자율단체	일반 시민
호주	OFLC (Office of Film and Literature Classification)	국가기관	지역사회평가위원회, 총독이 위촉(재심위원)

출처: 김찬수·박태순(2006); 게임물관리위원회 홈페이지(2014)에서 재정리

더불어, 현재 한국 사회는 핸드폰과 인터넷을 기반으로 하는 네트워크 기술의 발달에 발맞추어 급격히 변화하고 있다. 개인 간의 정보 공유 능력이 비약적으로 향상되면서 기업이 콘텐츠 제공자였던 기존의 문화 모델에서 탈피하여 스스로 자신들이 즐길 콘텐츠(UCC⁵)를 생산해 내는 단계에 다가서고 있다(김형진, 2005).

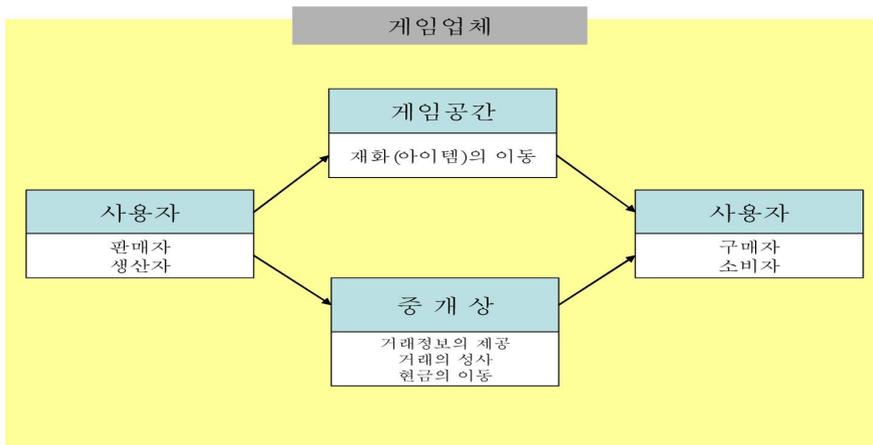
이하에서는 이들의 인터랙션(Interaction)으로 발생하는 결과를 논의하기 위해서 간단하게 개별 행위자들(게임업체, 시민단체, 게임산업단체, 정부, 아이템 현금거래 중개 사이트 업체⁵⁾)에 대해 언급하도록 하겠다.

1) 게임업체

2000년에 이르기까지 게임업체는 가장 주체적 행위자로서 그 역할을 담당해왔다. 즉 우리나라의 온라인 게임은 1994년 처음 등장하였는데, 이 당시까지 정부는 게임에 대한 인식이 전자오락실에 국한되어 규제의 대상으로서 보건복지부가 담당하였다. 1998년 8월에 담당부서가 문화관광부로 이전되기 이전까지는 게임에 대한 부분은 전적으로 게임업체에 있었던 것이다. 따라서 민간 및 게임업체의 역량으로 게임산업은 이끌어져 왔으며 가장 주도적인 역할을 담당하였다.

또한, 온라인 게임 아이템 현금거래의 이슈에서는 이들이 게임 아이템 생성시키기 때문에 각 행위자들과의 상호작용에 가장 큰 영향을 미칠 수 있는 '힘(power)'을 지닌 존재라고 볼 수 있다. 아래의 <그림 2>는 2006년도에 한국게임산업개발원에서 제시한 '사이버 공간 경제행위의 특성과 영향에 대한 연구'에 있는 것으로 게임업체의 영향력을 단적으로 보여주는 것이다.

<그림 2> 게임아이템/현금거래의 주체



출처: 한국게임개발연구원(2006, 사이버 공간 경제행위의 특성과 영향에 대한 연구)에서 그림수정 인용

- 5) UCC는 User Created Contents의 약자로 이용자가 직접 만들어 내는 콘텐츠를 의미한다.
- 6) 이 이외에도 게이머 및 게임 속 온라인 커뮤니티 등의 행위자가 존재하나 현 정책에는 큰 영향력을 미치지 못하는 것으로 판단 논의에서는 제외하였다.

2) 시민단체

게임이 사회적 쟁점을 불러일으키기 시작한다는 인식은 시민단체의 관심을 집중시키고 있는데, 이은경(2006)은 인터넷상의 역기능 문제에 대해 활동하고 가장 활발하게 활동하고 있는 단체로 학부모정보감시단을 언급하고 있는데 이 단체는 2005년 온라인 게임과 모바일상의 성인 콘텐츠를 중심으로 모니터링을 전개하였다. 이에 따라 청소년에게 적합하지 않은 게임에 대해 청소년유해매체물로 결정하여 고시할 것을 요구하였고, 게임 아이템 거래가 청소년들에게 미치는 악영향 역시 경고하였다.

이렇듯 시민단체는 게임 산업 자체에 대한 개입 보다는 게임이 양산한 사회적 이슈에 더 많은 관심을 가지고 행동한다.

3) 게임 산업 단체

현재 사회적으로 문제가 되고 있는 아이템 거래는 MMORPG 온라인 게임에서의 아이템이다. 리니지 같은 정통 MMORPG에서는 게임 회사가 게이머에게 아이템을 판매하지 않는다. 게임회사는 개입하지 않고 게이머들끼리 아이템을 생산하고 거래가 이루어진다. 그러나 이러한 아이템 거래를 금지한다면 MMORPG 외의 다른 게임 기업 및 인터넷 포탈 서비스의 아이템 판매도 금지되는 것이고, 결국 아이템을 판매하여 수익을 얻는 많은 인터넷 기업의 수익기반이 사라지는 것이기 때문에 산업에 많은 타격이 될 수 있다. 따라서 게임 산업 단체에서는 아이템 거래가 자신들의 주요한 수익 기반이기 때문에 아이템 거래 금지를 반대하게 된다(최성락, 2006).

4) 정부

우리나라에서 온라인게임 자체가 개발된 1990년대 중반 이전에는 온라인게임에 대한 정책이 존재하지 않았다. 1998년 그동안 아케이드 게임 등을 관장하는 부서가 보건복지부에서 문화관광부로 이전하면서 게임을 문화 및 문화산업의 일부분으로 보게 되었으며, 1999년 음반비디오물 및 게임물에 관한 법률이 제정되고, 한국게임산업개발원이 설립되면서 온라인게임이 본격적인 정책 대상이 되었다(최성락, 2004). 현재 GITISS(게임종합정보시스템)⁷⁾를 통해 게임에 관한 자료 및 정보를 총

7) GITISS란 Game Industry Total Information Service System의 줄임말이다.

팔제공하고 있으며 이러한 정보제공은 한국게임문화진흥원과 더불어 이루어지고 있다. 즉, 현재 정부는 게임 산업이 가지고 있는 잠재력과 그 사회적 영향력을 인치하고 게임 산업의 육성과 그 폐해를 줄이기 위해 노력하고 있다. 또한 2012년 게임 시간선택제를 통해 부모가 게임시간을 선택적으로 제한할 수 있는 제도를 만들어 시행하고 있다.

5) 게임 아이템 현금거래 중개사이트 업체

현재 아이템 현금 거래의 가장 많은 부분을 차지하고 있는 시장은 중개거래사이트를 통해서 거래되고 있는 시장이다(2006 게임백서, 2006). 정확한 중개 업체 수는 산정하기 힘들나 위에서도 언급되었듯 수백 개로 추정된다. 이는 아이템 중거래 사이트가 구체적인 산업 분류를 통해서 구분이 되어 있지 않고 구체적인 협회와 같은 기구들이 형성되어 있지 않기 때문에 그 추정이 어렵다.

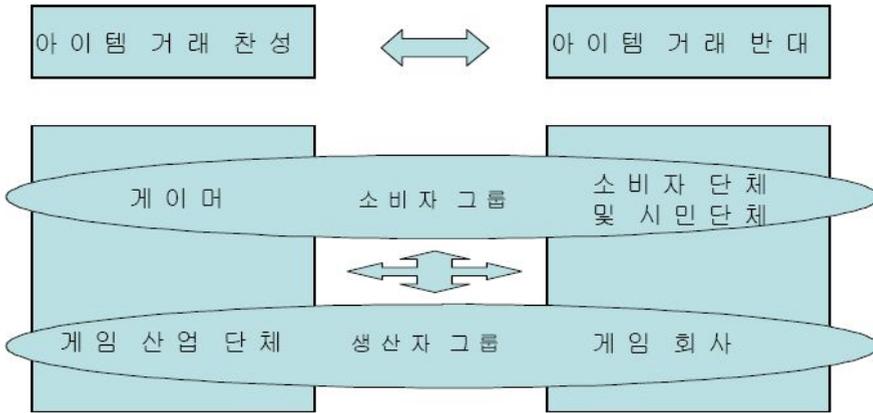
따라서 게임 아이템 현금거래 중개사이트의 경우 거래 규제와 같은 상황에서는 비공식 'veto' 그룹으로서 게이머와의 결부를 통해 규제의 역행적 행위자로 영향력을 행사하게 된다.

3. 아이템 현금거래 규제에 대한 행위자들의 네트워크

가장 많이 논의되는 이슈가 관련정책을 분석하기에 매우 유용하다고 생각할 때 현재 게임 산업에서 나타난 사회적 이슈는 바로 '온라인 게임 아이템 현금거래'이다. 정부, 게이머, 게임업체, 게임산업단체, 게임커뮤니티, 아이템 거래 중개사이트 등 다수의 행위자들이 현금거래를 규제해야한다는 주장과 규제하지 말아야 한다는 주장으로 팽팽히 맞서있는 상황이다. 이의 상호작용에 의해 정책이 형성된다고 할 때 행위자들의 영향관계를 파악하는 것은 매우 중요하다.

최성락(2006)은 행위자들의 입장을 경제적 유인이외에도 사이버 공간에서의 정치력 확보라는 측면에서 분석하였다. <그림 3>은 규제에 관련한 행위들의 관계를 잘 보여준다.

〈그림 3〉아이템 거래 규제의 이해관계자



출처: 최성락(2006), 224p에서 인용

2007년 5월 현재 ‘게임산업진흥법’에서 여전히 아이템 자체에 대한 거래부분을 규제하기 보다는 ‘작업장’에 대한 규제에 초점이 맞춰지는 것은 그림의 게임산업단체와 게이머의 입장과 더불어 게임산업의 진흥을 고려하는 정부의 입장도 반영된 것이다. 그러나, 최성락(2006)의 연구에서는 온라인 공간상에서의 정치력 확보에 초점이 맞춰져 규제정책에 있어 정부라는 중요한 행위자가 부각되지 못한 측면과 게이머가 행위자이긴 하나 개개인의 영향력은 매우 미비하여 본 연구에서는 행위자로서 정부를 추가하였고, 게이머는 제외하여 논의할 것이다.

한편, 아이템 거래에 대한 규제의 이슈가 논쟁이 되는 이유는 현금거래의 규모가 방대하기에 좌시할 수 없는 상황이기 때문이다. 2006년 12월 27일 문화관광부 주체로 열린 ‘아이템 현금거래 대책 대토론회’는 아이템 현금거래의 규모를 잘 보여 준다. 토론회 발표 자료의 현금 거래 규모는 〈표 3〉과 같다.

〈표 4〉온라인 게임 아이템 현금거래 규모

구분	중개거래 추정 규모		직거래 추정 규모		총계	
	금액(백만원)	비율	금액(백만원)	비율	금액(백만원)	비율
계	669,222	80.6%	161,488	19.4%	830,709	100%

출처: 「온라인게임 아이템 현금거래 실태조사」, 2006. 한국게임산업개발원

중개거래 추정 규모와 직거래 추정 규모를 합한 총 게임 아이템 현금거래 규모는 무려 8,307억원에 다다르며, 온라인 게임시장의 규모가 2006년 634억불이라는 점

에서 시사하는 바가 크다⁸⁾. 이미 온라인 게임 아이템의 거래규모가 온라인 게임시장의 규모를 넘어섰다는 의미이다. 이와 같은 수치가 순수한 게임의 목적 하에서 얻어진 아이템들의 결과라면 문제가 되지 않겠으나, 수익을 목적으로 얻어진 결과라면 불법행위로 간주되어야 한다는 것이 통념이며, 이때 정부의 대응은 절실하다. 또한 최근의 경우 이미 1조원 시대를 넘어서는 상황이다.

실제로 거래되는 아이템들의 대부분은 작업장⁹⁾을 통해 생성된 것들이다. 작업장을 통한 아이템 획득은 게임이 목적이 아니라 현금거래가 주목적이므로 이들에 거래는 문제로 여겨지게 되는 것이다. 이러한 관점에서 정부는 '게임산업 진흥에 관한 법률'을 통해 이들에 대한 행위를 불법으로 간주하고 금지조항으로 선정했다. 그렇지만, 작업장과 개인 이용자의 구별이 모호한 상황에서 명확한 가이드라인이 존재하지 않아 어디까지가 사행행위인지에 대한 이용자들의 반응도 갈리고 있는 상황이다. 개정된 게임산업 진흥에 관한 법률에서는 정상적인 게임이용을 통해 획득하게 되는 아이템의 거래는 허용하지만, 비정상적인 방법으로 취득한 게임결과물들을 환전 또는 환전알선행위 등을 규제한다고 언급한다. 그러나, 진실로 작업장에서 획득한 다수의 게임아이템을 여러 중개 사이트를 통해 분산 판매할 경우 판별하기가 어렵게 된다.

'아이템베이'의 경우 2007년 1월의 법률 개정안에 대해 2006년 말이러한 정부입장을 일단 차분히 수용하는 분위기다. 아이템베이는 온라인 게임 아이템거래량이 가장 많은 중개사이트인데 홈페이지¹⁰⁾를 통해 정부의 방침을 수용하면서 문화관광부에 질의서 제출 및 의견을 제시하겠다고 언급하고 있다. 이는 전면적인 반대보다는 유연한 대응으로 발생할 수 있는 문제를 최소화하며 추후 조금씩 개선하려는 의도로 간주된다.

1) 1단계(신규제정부터 12월 말까지)

아이템 거래가 언론 및 대중매체에 의해 표명된 시기가 2001년이라고 할 때, 초

8) 2006 게임백서의 게임 산업 연간 규모에서 인용하였다.

9) 엔씨소프트는 '작업장이란 게임을 즐기기 위한 목적이 아닌 상업적인 목적을 가지고 기업 형태로 운영되는 집단으로 정의 한다'고 한다. 즉, 현금의 획득을 목적으로 다수의 PC를 통해 MMORPG의 특정 지역에서 지속적으로 아이템을 습득하는 개인 및 장소를 포괄하여 일컫는다고 할 수 있다.

10) www.itembay.com의 공지란을 통해서 개정법은 큰 변화가 없기에 정상적인 게임 아이템 거래에는 지장이 없을 것이라고 표명하고 있다.

기 법제정은 매우 늦은 2006년에 이루어졌다. 이는 뒤늦은 감이 없지 않으나 더 이상 간과하지 못한 정부의 대응으로 여겨진다. 2000년 이후 세계 온라인 게임 시장의 1위를 고수하였으나 게임관련 인재양성이나 견고한 산업기반이 형성되지 않았기에 다가올 미래에 경쟁력을 갖기가 어려울 것이라는 전망과 기존의 법률이 게임의 발전을 충실히 이행하기에는 너무나 부적절하다라는 정부 인식이 법률안의 제정으로 이어진 것이다.

문화관광부로 대변되는 정부의 입장은 게임산업을 진흥하기 위한다는 것이 당시의 공식적 의사였다. 즉 게임산업 진흥에 관한 법률의 취지는 게임산업이 갖는 부가가치성으로 인해 변하고 있는 게임산업에 적극적으로 대처하고 게임산업의 진흥을 위한 다양하고 체계적인 정책을 추진할 수 있도록 기반을 조성하는 한편, 게임물이 음반, 비디오물과 함께 「음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률」에 규정되어 있어 게임물만의 고유한 특성이 반영되지 못하고 게임이용문화가 제대로 정착되지 못하고 있다는 점에서 게임물에 대한 법체계 개편을 통한 게임이용자의 권익향상과 건전한 게임 문화를 확보하겠다는 것이었다(문화관광부 홈페이지, 2006).

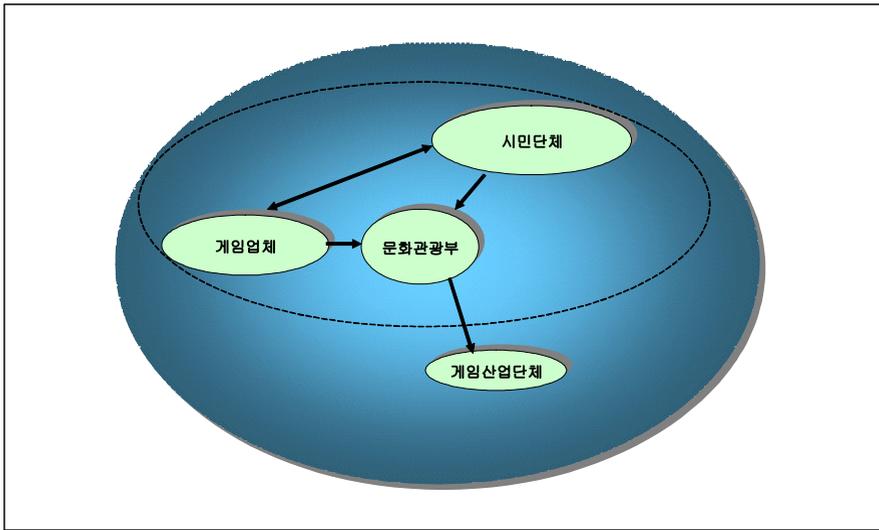
이러한 취지에 입각해 게임업체들과 기업들은 동조하였고 이를 반기는 분위기로 형성되었다. 이 시기는 게임산업이 가진 경쟁력을 국가 산업에 접목해야한다는 위기의식으로 인해 급속한 법제정의 제안과 입안이 가능하였다. 즉 기존의 영상물등급위원회를 통한 게임등급분류나 게임산업의 경제적 요소보다는 문화나 인성에 초점이 되었기에 게임의 산업적 측면에 상당부분 배제되어 온 것이 사실이었다. 이것이 게임등급의 분류를 종전 12세, 15세, 18세의 3등급에서 현 18세 미만과 18세 이상의 2등급 분류로 이루어지게 하였다.

반면, 시민단체들은 등급과 관련하여 반발을 나타냈다. 게임등급 분류를 위해 문화관광부에서 2006년 9월 13일에 주최했던 '게임물등급위 토론회'는 그러한 상황을 잘 드러낸다. 게임산업의 발전을 위한 정부의 정책이 게이머들의 몰입과 확산을 가져온다는 입장을 표명하는 시민단체들에게 '게임산업진흥을 위한 법률'은 시작부터 '약재'였다. 이러한 이유로 정부는 게임물 분류에 대한 토론회에 시민단체들의 참여를 권유하게 되었고, 시민단체들은 토론회를 통해서 자신들의 입장이 반영될 것이라 여기기에 충분하였다. 그러나, 토론회는 관련업계가 참석하는 공식적 토론회이기에 시민단체들의 의견이 충분히 발현되기에는 어려움이 있었으며, 이에 따라 시민단체는 참석에 대해 'veto'를 행사하였고, 결국 이 토론회는 취소됐다.

그럼에도 불구하고 게임산업 시장이 가진 막대한 규모가 국가 부가가치 창출을 위한 게임관련 법 제정의 필요성으로 인해 아이템 현금거래 문제와 관련한 온라인

게임의 사행성 여부의 이슈들이 지속적으로 제기된 2006년 말 이전까지는 큰 무리 없이 수용된다. 더불어 다른 행위자들인 게임관련단체나 등은 문화관광부의 ‘게임 산업진흥’에 관한 입장에 큰 이견을 보이지 않았기에 별다른 대응을 하지 않았고, 법률안의 입안은 큰 어려움 없이 진행되었다.

〈그림 4〉 신규제정이후 일부개정이전까지의 관련행위자 네트워크¹¹⁾



2) 2단계(일부개정부터 개정안 시행일전후)

2006년 12월 말에 당초의 시각은 이 개정안으로 인해 아이템 거래 중개사이트들이 사실상 시장에서 퇴출될 것이라 전망이었다. 이 개정안에는 게임 이용을 통해 획득한 유무형의 결과물을 ‘환전’ 또는 환전을 ‘알선’하거나 ‘재매입’하는 행위를 ‘업’으로 해서는 안 된다는 규정이 포함되었기 때문이다.

2006년 12월 4/4분기의 한국게임산업개발원(2006, 「게임산업 TREND」)에 따르면 최초에 이 조항은 2006년 말에 삽입될 것이었으나 법사위를 통과 국회 본회의를 거쳐 대통령령을 마련하기까지 3개월이 소요된다고 명시하며, 이것으로 인해 아이템 거래 중개사이트들은 시장퇴출이 몇 개월간의 수명연장을 하게 되었다고 언급하고 있다. 이는 당시의 법률 개정안의 큰 영향을 미칠 것이라는 생각을 반영한 것

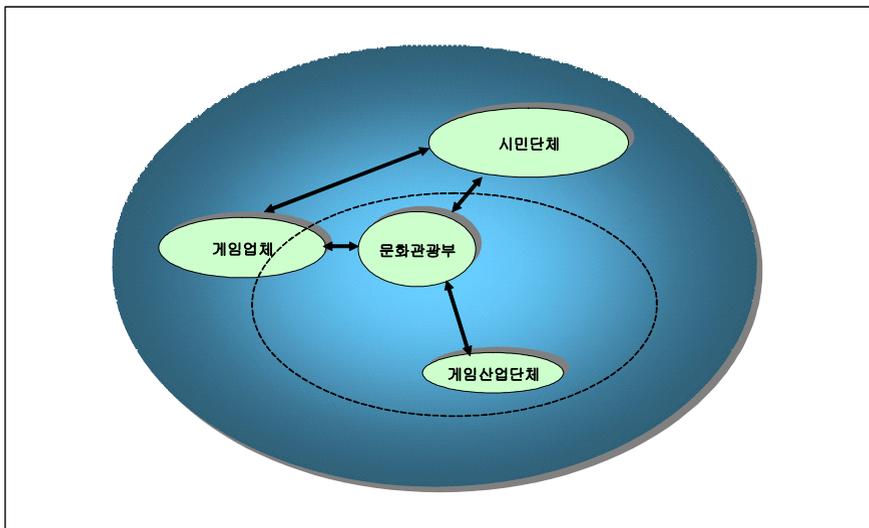
11) 네트워크에서 실선 내부는 영향력이 강한 ‘중심(Core)’이고, 그 밖은 ‘주변부(periphery)’이다.

이라 할 수 있다. 또한, 이 당시의 문화관광부는 “법사위 이번 판단은 규제 대상이 되는 게임머니 범주를 명확히 하라는 것”이라며 “게임머니에 대한 논의가 본격화되겠지만 법안 취지의 변화는 없다”고 설명해 강경한 태도를 확인하게 한다. 즉, 개정안의 취지는 온라인 게임 아이템에 대한 규제를 강경노선으로서 확보하겠다는 것이었다.

최성락(2006)에 따르면 게임업계는 이전부터 아이템 거래를 반대해왔으며, 게임업체들이 약관을 통해서 아이템 거래가 발생하였을 시 계정 영구 조치 등 하는 등 강력히 규제한다고 언급했다(최성락, 2006: 222). 하지만, 당시 게임산업단체(게임산업협회)는 개정안의 입안에 큰 영향력을 행사하지 못하였으며, 이는 개정안 입안으로 나타났다. 반면, ‘아이템베이’ 등 아이템 중개사이트는 2006년 12월 아이템 거래와 더불어 게임머니의 거래량이 약 50%를 차지하는 상황이기에 개정안의 게임머니 거래규제는 심각한 경제적 타격으로 나타날 수 있기에 심히 동요했다. 따라서, 이들은 중개사이트 시장을 규제하게 될 경우 1조원에 달하는 부가가치 시장을 해외에 넘겨주게 될 것이라고 주장하며, 개정안에 최대한 영향을 미치려고 하였다. 게이머들도 이에 편승하여 각 사이트에 개정안 반대를 피력하기도 하였다.

이러한 지속적 압력은 순수 게이머와 ‘작업장’에 대한 명백히 구분되지 않는 상황이기에 정부규제의 타당성 확보가 어렵게 하였고, 이 시점까지 중개사이트에 대한 뚜렷한 규제는 이루어지지 않았다.

〈그림 5〉 일부개정안부터 개정안 시행일 전후

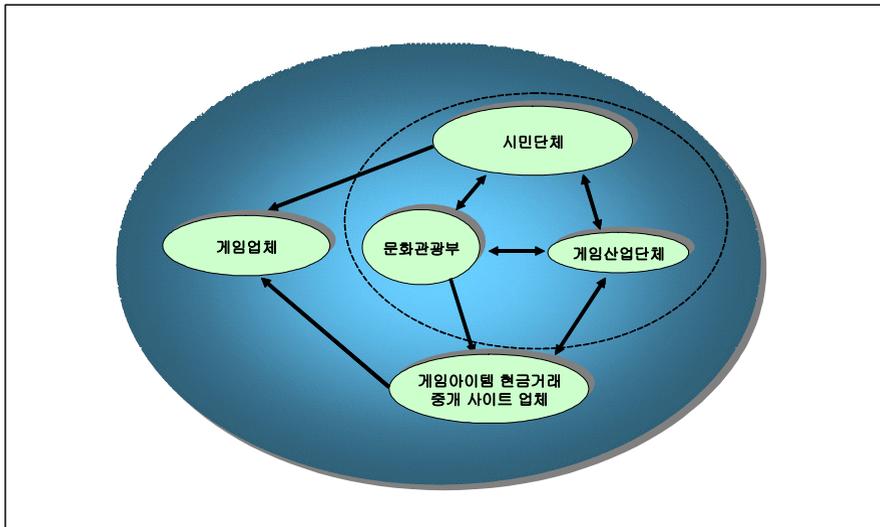


3) 3단계(헌 개정 하위 시행령)

2007년 5월 9일 게임산업진흥에 관한 법률 하위법령 브리핑 참고자료에 의하면 개정안은 게임물의 범위를 구체화하였다. 즉, 규제대상으로 「사행행위 등 규제 및 처벌 특례법」 제2조제2호에 따른 사행행위영업을 모사한 게임물을 명시함으로써 현금을 목적으로 이루어지는 거래인 중개사이트 거래는 규제대상에 오르게 되었다.

2007년 5월 16일에 있었던 「게임산업 진흥에 관한 법률」설명회에 대한 보도자료에 의하면, 작업장을 포함 게임아이템중개사업자들도 관련 조항에 위배될 경우 처벌될 수 있음이 거론되었다. 이러한 토의 내용에 대한 질의응답이 이어졌으나 개정 시행령에 대해 전반적으로 수용하는 태도를 나타냈다. 이는 바다이야기 사태와 같은 사행성 게임의 사회적 문제의 해결을 위해서 강력한 제재가 있어야 한다는 정부와 시민단체의 영향력의 결과라고 여겨진다.

〈그림 6〉 현 시행령 개정이후 현재까지



여전히, 게임산업의 진흥에 대한 정책은 진행 중이며, 지속인 인터랙션 (Interaction)이 불가피하다. 그렇지만, 게임산업 및 게임아이템중개사이트의 부가가치를 고려할 때, 향후 아이টে에 대한 재산권으로서의 인식이 확산될 것이고, 이는 국부창출을 중시하는 환경 하에서 언급된 각 행위자들의 지속적인 상호작용 (Interaction)의 결과는 규제완화와 지원중심이 될 것이다.

IV. 게임산업, 첨단산업정책, 그리고 “국가경쟁력”

20세기 후반부터 21세기를 대표할 산업으로서 주목받기 시작한 문화산업 중에서 현재 가장 빠른 성장세를 보이고 있는 것이 게임산업이다. 전반적으로 문화산업이 7~10%의 성장률을 지속하고 있는 반면에 게임산업은 1990년 이후 연평균 23.9%의 성장률을 보이고 있는 것이다. 이와 같은 성장세는 단순하게 산술적 계산으로 환산해도 4년이 채 되지 않아 전체시장이 두 배의 크기를 가진다는 것을 의미한다. 이미 게임산업은 전세계 문화산업 시장에서 전통적으로 강력한 시장을 형성하고 있는 방송미디어산업, 그리고 상품의 마케팅과 연관되어 방대한 시장을 형성하고 있는 광고 등과 함께 3대 산업영역의 하나로 군림하고 있다는 점을 고려할 때 그 크기가 4년 이내에 다시 두 배의 크기로 확대된다는 사실은 게임산업의 중요성을 새삼 체감할 수 있는 사실이라 할 수 있다.

2014 게임백서에 의하면 플랫폼별로 전 세계 게임시장에서 차지하는 비중을 보면, 국내 온라인게임은 세계 시장에서 21.3%를 차지하며 전년에 이어 세계 2위 수준을 유지했다. 세계 온라인 게임시장에서 1위 자리는 중국이 계속 유지하고 있다. 2012년 중국의 점유율이 전년 대비 10% 이상 증가한데 이어, 2013년에는 전 세계 온라인 게임시장에서의 점유율을 50% 이상으로 늘리면서 세계 1위 자리를 굳혔다. 온라인 게임시장에 있어서 한국과 중국 사이의 격차는 더욱 커진 반면, 3위인 미국과 한국의 차이는 다소 줄어들었다. 북미 온라인 게임시장은 이후로도 12% 이상의 성장을 유지할 것으로 예상되며, 이에 따라 한국과 미국 사이의 격차는 더욱 줄어들 것으로 전망된다. 이는 게임 시장의 막대한 규모의 단적인 예로 규모로만 볼 때 국가 경쟁력을 상승시킬 수 있는 분야이다.

〈표 5〉 세계시장에서 한국 게임시장의 비중: 2013

(단위: 백만불)

구분	온라인게임	모바일게임	비디오게임	PC게임	아케이드게임	전체
세계게임시장	23,430	18,377	43,517	7,253	24,438	117,016
국내게임시장	4,979	2,126	85	35	134	7,359
점유율	21.3	11.6	0.2	0.5	0.5	6.3

출처: 게임백서, 2014

한국의 비디오게임과 아케이드게임이 세계 게임시장에서 차지하는 비중은 여전히 매우 낮은 상황이다. 국내 비디오 게임시장이 세계 게임시장에서 차지하는 비중은 0.2%로 집계되어 2012년보다도 더 낮은 수준을 기록했다. 국내 아케이드 게임

시장이 전 세계 게임시장에서 차지하는 비중은 전년과 마찬가지로 0.5%를 유지했다. 전 세계 게임시장에서 비디오 게임시장과 아케이드 게임시장의 규모가 감소하는 추세이기는 하지만, 그렇다고 해도 두 플랫폼의 시장 규모가 여전히 세계 1위와 2위를 유지하고 있음을 감안하면 해당 시장의 확장을 위해 조금 더 적극적인 노력이 필요하다고 할 수 있다.

2013년 전 세계 게임시장에서 한국 PC 게임시장이 차지하는 비중은 0.5%로 나타났다. 이는 2012년에 비해 0.3% 감소한 것이다. 2012년에는 블리자드에서 발매한 <디아블로 3>라는 타이틀이 전 세계적으로 유행했고, 한국에서도 <디아블로 3>의 판매 실적이 합계되면서 PC 게임시장의 규모가 크게 증가한 바 있다. 이러한 신작의 열기가 식으면서 2013년 PC 게임시장 규모는 감소세로 돌아설 것이라는 예상이 지배적이었고, 실제로도 그러한 예상이 맞아 떨어졌다. 장기적으로는 전 세계 게임시장과 한국 게임시장에서 PC 게임시장이 차지하는 비중의 감소는 막기 어려울 것으로 보인다.

〈표 6〉 2013년 국내 게임시장의 세계 시장에서의 비중(매출액 기준)

(단위: 명)

구분	2011	2012	2013	2012~2013 전년 대비 증감률	2011~2013 연평균 증감률	구성비
게임 제작 및 배급	51,859	52,466	40,541	-22.7%	-11.6%	44.1%
PC방/아케이드게임장/ 비디오게임장	43,156	42,585	51,352	20.5%	9.1%	55.9%
합계	95,015	95,051	91,893	-0.3%	-1.7%	100.0%

출처: 게임백서, 2014

정부도 이러한 국가 부가가치 산업임을 인지하고, 게임산업육성에 초점을 맞추어왔다. 즉 2002년도에는 “Digital Contents Action Plan 2005”와 “온라인게임산업 육성방안”을 수립 추진하였고, 현재는 “On-line Digital Contents Industrial Development Plan”을 통해서 온라인 게임산업의 육성책을 시행하고 있다. 지금의 “On-line Digital Contents Industrial Development Plan”은 세계 온라인콘텐츠산업의 틈바구니 하에서 살아남기 위해 우리가 가진 성장 동력(momentum)을 최대한 이끌어 내겠다는 것이다. 이는 곧 게임산업이 국가첨단산업으로써 이미 자리매김하였음을 의미하는 것이다.

첨단산업의 제품들은 몇 가지 중요한 측면에서 전통적인 산업의 제품과 다른 성격을 지닌다. 우선 생산과정에서 노동과 원자재의 중요성이 떨어지고 대규모의 자

본, 기술과 지식에 크게 의존한다. 또한, 첨단산업의 제품은 그 제품의 주기(product life cycle)가 극히 짧아서 상업기술의 변화가 시장의 포화를 앞지르는 끊임없는 기술혁신의 경쟁이 일어난다. 게다가 대규모 R&D 투자로 개발된 기술이 반드시 시장경쟁에서 우위를 점할 수 있다고 장담하지 못한다(마인섭, 2002: 233-234). 이러한 첨단산업의 특성은 게임산업이 가지는 속성과 일맥상통한다고 볼 수 있다.

한편, 국가경쟁력에 대한 개념정의는 보편적으로 합의된 개념이 없다(World Economic Forum, 2006). 최영출은 국가경쟁력에 대해 '경쟁력은 일정한 장소, 형태 및 시간속에서 재화와 서비스를 제공하는 능력', '회사수준의 경쟁력은 이윤을 얻고 시장에서의 몫(share)을 유지하는 능력', '경쟁력은 기술이나 제품이 살아남고 상업적으로 번창할 수 있는지에 대한 측정치', '한 나라에서의 기업이나 산업이 다른 나라의 기업이나 산업과 경쟁하여 살아남는 능력', '국내에서 실질 임금을 증가시키면서 국제시장의 시험대를 통과하는 능력', '국내 및 수출시장의 몫을 증가시키는 능력' 등 다양하게 사용되고 있지만, 공통적으로 내포된 것은 이윤과 생산성이라고 언급한다(최영출, 2006). 또한, WEF(World Economy Forum)는 국가의 경쟁력을 '지속적 경제성장과 장기적인 번영을 가능케 하는 정책·제도 및 제반 요소'로 정의하고 있고, IMD(International Institute for Management Development)는 '기업의 경쟁력을 지속시킬 수 있는 제반여건을 창출하고 유지할 수 있는 국가의 능력'으로 정의하는 것으로 보아 국가 이윤과 생산성에 영향을 미치는 요소들은 경쟁력에 영향을 미친다고 언급할 수 있을 것이다.

2001년까지 IMD의 세계경쟁력 보고서(World Institute for Management Development)에서 등급화된 한국의 국가경쟁력은 미비하였다. 1990년대 한국의 국가경쟁력 순위는 49개국 조사대상국 가운데 중하위의 수준에서 머물었으며, 1998년과 1999년은 각각 36와 41로 평가 되었고, 2001년에야 조금 상승한 28위에 머물렀었다. 마인섭(2002)은 이것이 한국의 국가경쟁력의 구조적 문제에 있다고 언급한다. 즉, 한국경제의 고도성장은 국가에 의해 주도되었으며, 정부에 의한 산업화를 토대로 한 경제발전을 이룬 것이 국가경쟁력을 낮추는 결과를 낳았다는 것이다. 그러나, 최성락(2004)의 언급처럼 게임산업은 정부주도의 산업정책이 아닌 다만 민간 주도의 산업이었다(최성락, 2004). 2015년 현재는 총 61개국 중 25위로 지속적으로 경쟁력은 상승하고 있는 상황이다.

마인섭(2002)의 고민처럼 새로운 세계경제환경에서의 국가경쟁력에 대한 우려와 산업에 있어서의 정부 역할에 대한 반성과 논의는 필요하다. 현 부가가치 창출의

근원인 온라인 게임은 당연하게도 게임이며, 게임은 영화나 애니메이션과 같은 대중 문화 콘텐츠로서 나타나며, 그 규모가 더욱더 커지고, 제작비는 상승하며, 이러한 위험을 줄이기 위한 다양한 마케팅이 제작되고 마케팅 수단이 발전할 것이다(김형진, 2006). 한국 온라인 게임 산업 발전을 위해 가장 중요한 이슈 중 한 가지는 현재 업계에 만연해 있는 인력풀의 경색현상을 어떻게 줄일 수 있는 가이다. 게임 산업 전반에 대한 인력 풀의 관리가 이루어지지 않는다면 국가의 경계를 초월한 경쟁 속에서 온라인 게임의 경쟁력을 유지하기는 어렵게 될 것이다.

위에서도 언급한 바와 같이 한국 시장에서 소수의 몇몇 선두 개발사 내의 소수 개발팀만이 새로운 게임 개발을 위한 과정을 실행하고 있으며, 개발인력의 대부분을 차지하는 중소 개발사의 개발 인력들은 전혀 이러한 지원을 받고 있지 못하다. 결국, 총체적으로 이러한 문제를 타계하기 위해서는 김형진의 주장처럼 현대적 기능을 수행하는 퍼블리셔¹²⁾들이 필수적이다. 즉 퍼블리셔는 수시로 (게임개발)프로젝트에 대한 제안을 받고, 이를 검토하고, 유망한 제안이 있을 경우 이를 잘 육성하여 하나의 뛰어난 가능성을 '완성되어 판매 가능한 제품'으로 만들고, 이 제품을 시장에서 적절하게 포지셔닝 한 후 해당 포지션에 맞는 방법으로 판매/서비스 역할을 수행해야 하는 것이다(김형진, 2006). 온라인 게임은 개발과 판매 뒤에 서비스가 필요하므로 이러한 구조를 갖추기 위해 라이브팁의 구성, 인력 수급과 유희 인력의 재배치라는 점에서 이전의 퍼블리셔와는 상이한 노하우가 필요로 되기에 이 부분에 있어서 정책적 지원이 적극 투여되어야 할 것이다.

V. 게임, "인간존엄성", 그리고 "민주주의 정책학"

온라인 게임에 대한 정책적 지원과 육성을 위해서는 단순한 지원자로서의 역할 그 이상의 무언가가 필요하다. 즉, 컴퓨터 게임 이면에 존재하는 가장 기본적인 질문으로 논의를 시작한다. 사람들은 왜 게임을 하는가?

Markus Friedl(2002)은 그의 저서 「Online Game Interactivity Theory」를 통해 사람들이 게임을 하는 이유를 몇 가지로 언급한다. 먼저, 모든 게임 환경은 근본적인 측면에서 게이머에게 다양한 규칙과 환경을 배우고 탐험해 볼 수 있는 기회를 부여해 준다고 언급한다. 둘째로, 게임 플레이의 또 다른 근본적인 동기 유발 요소

12) 게임 퍼블리셔(Publisher)란 게임 기획이나 개발단계에 투자한 뒤 판권계약 또는 제휴를 통해 게임을 직접 유통시키고 마케팅 활동을 벌이는 사업자를 말한다.

는 숙달(mastery) 그리고 제어권의 증명이다. 셋째로, 게임을 하는 명확한 사유이자 자주 인용되는 이유가 '현실의 구속에서 벗어나 자신만의 규칙과 법칙을 따르는 상상의 세계로 빠져들려는 인간의 욕망'인 도피에 의해서 발생한다고 한다. 넷째로, 게임을 이끌어 주는 가장 큰 원동력의 한 가지는 게임 자체는 소극적인 역할을 수행하면서 단지 사회적 이벤트가 발생할 수 있도록 해 주는 주선자의 역할을 한다는 점이다. 즉, 사회화, 의사소통, 서로의 만남, 새로운 관계 형성, 게임 관련 또는 비관련 주제에 관한 논의 등이 게임 유인의 요소라는 것이다. 다섯째로, 게임은 일상과는 차별화된 하나의 독자적 활동이기에 동기유발을 일으킨다고 여긴다. 이는 게임을 개선의 여지가 있고, 쉽게 넘을 수 있는 벽을 지닌 가상의 놀이터로 이해해야 한다는 것이다.

허준석 외(2005)는 게임의 유인이 즐거움 추구 동기(fun seeking motive)로 인해 발생하며, 게임은 즐거움 추구 동기 중에 가장 큰 요소인 자기단련(self mastery)과 경쟁을 제공한다고 주장한다. 그들은 MMORPG에서 온라인 게임에서 아이템 거래가 발생하는 이유도 적절한 즐거움을 제공받기 위한 게이머의 해법이라고 언급한다.

이들 논의에서 상상의 공간에서 사회적 이벤트와 독자적 활동을 통해 이루어지는 게이머의 속성은 허준석 외가 지적했던 즐거움 추구 동기로 언급될 수 있다. 이는 게임 이용의 가장 원초적·근원적이라 여길 때 사람들은 게임의 궁극적 요소는 '재미'인 것이다.

그렇다면, 게임은 사회적 문제로서만 인지하는 것은 타당하지 않다. 즉 오프라인 현실에서 벗어나서 MMORPG에 완전히 빠져들어버린 사람들, MMORPG의 아이템 현금거래를 사회적 문제로서 인지, 그로인한 오프라인 폭행사건 등등으로 굳어져있던 '게임자체의 병리'라는 고착화된 관점은 깨져야 하는 것이다. 다만, 일상생활의 스트레스 해소제로서 받아들이고, 재미와 즐거움을 가져오는 게임을 유연히 다룰 것이냐에 초점이 맞춰져야 하는 것이다.

정책적 관점에서 특정 게임을 이용하는 게이머의 수가 MMORPG와 같이 다수라면 '인간존엄성'은 더 이상 게이머를 고려하지 않고 정의될 수 없는 일이다. 그렇다면, 인간존엄성은 어떠한 방향에서 논의되어야 하는가?

장근영(2006)은 수백만명의 게이머들이 MMORPG 세계를 함께 공유함으로써 이 가상세계가 단순한 이미지에서 사회적으로 실재하는 현실이 되었다고 말한다. 즉, MMORPG를 한다는 거는 단순히 게임을 하는 것이 아니라 새로운 세계에서 새로운 삶을 누린다는 의미이며, 이 세계 안에 실재하는 인간관계, 공동체, 게이머가 얻은

평판이나 지위 혹은 정체성은 모두 현실인 것이다. 그러나, 게임에 대한 문제로의 접근은 사이버 공간 자체가 가져온다는 기존의 시각에서 벗어나지 못함으로써 사이버 공간을 정책적 논의에서 배제시키는 오류를 양산했다. 개별 주체나 사건에 대해 정확히 이해하기 위해선 그 대상과 결부된 시공간적 맥락 이 필수적임을 Lasswell (1951)은 “Policy Orientation”을 통해 분명히 제시하였다. 따라서, 게임산업에 있어서 인간존엄성의 실현을 위해서는 Off-line 상황과 On-line 상황 모두가 정책 (Action)으로서 고려되어야 한다.

또한, 그는 ‘민주주의 정책학(The Policy Sciences of democracy)’을 주창하였는데, 여기서 민주주의 정책학이란 인간존엄성을 실현시키는 데 관련된 지식들 모두를 일컫는 것이라 할 수 있다(Lasswell, 1951). 이는 결국 게임산업의 육성 및 진흥이 단지 외형적인 개발콘텐츠의 양에만 초점이 맞춰질 경우 문제가 양산될 수 있으며 게임 내의 MMORPG 공간에서 나타날 수 있는 문제를 함께 고려해야 하는 것이다. 결국 실제 게이머를 비롯한 여러 행위자들의 다양한 관점과 논의가 정책에 녹아들어야 하며 이것이 민주주의 정책학의 실현일 것이다. Douglas Torgerson이 Lasswell에 의해 주창된 민주주의 정책학이 “지속적인 일반 참여자들의 장려(encouragement of continuous general participation)”를 주장하였고, 특정 집단의 이익 보다 공공의 이익의 발견과 장려를 중요시하는 데 있다는 부분과 상통한다 하겠다(Douglas Torgerson, 1985).

VI. 정책적 함의 및 제언

게임산업은 ‘현실이 아닌 현실’을 통해 발생한다. 즉, 게임은 컴퓨터 인프라를 기반으로 기술적 속성을 지니고 있으며, 커뮤니티와 현실과 다른 직위를 부여받음으로써 윤리적·가치적인 속성을 내재하고 있다. 또한, 게임콘텐츠의 부가가치성을 토대로 한 경제학적 속성으로 말미암아 국가경쟁력과도 맥을 같이 한다. 이렇게 복잡하고 역동적인 게임의 속성은 국가정책의 방향 설정의 어려움을 부여했다. 따라서 현재까지도 정책의 구현에 있어서 사회윤리적인 측면과 국가경제적인 측면, 게이머의 유희라는 측면이 결부되어 그 시대나 시점에서 특정 한 관점이 중요시되는 순간, 정책이 단기적이고 일시적으로 양산되어 왔다. 이러한 시공간적 배경 하에서 본 연구는 게임산업을 다양한 관점에서 논의하여 정책적 시사점 및 함의를 도출하고자 하였고, 그 결과는 다음과 같다.

우선, 게임산업이 민간주도로 발전되어왔지만, 현재는 정부(문화관광부) 주도로 법률안과 제도가 형성되고 있는 상황이다. 과거 게임산업의 성공 및 성장은 자율성과 창의성이 그 기초였다고 생각할 때 현재의 정부 개입이 심화되면 민간의 자율성과 창의성을 저해하여 오히려 게임산업의 발전을 저해할 우려도 있다. 적정수준의 개입, 조정, 그리고 지원이 필수적이다.

둘째, 첨단산업의 요소를 내포한 게임산업은 국가 부가가치 창출에 막대한 기여를 할 수 있다는 점에서 더 이상 좌시되어서는 안된다. 실제로, 최초 개발비용은 막대하나 한번 매커니즘(mechanism)이 형성되면 그와 관련된 콘텐츠 개발 시 추가비용이 매우 작기 때문이다. 그렇지만, 초기 매몰비용으로 반드시 수익을 창출할 수는 없다는 점 역시 간과될 수는 없다.

셋째, 정책적 행위(Action)를 취하는 것이 당위적임에도 불구하고 게임산업이 가지는 가치나 속성이 매우 다양하여 단순한 국익차원만으로 접근할 경우 편협한 가치선정의 논란에 빠질 우려가 있다.

Lasswell이 그의 논문을 통해 정책학의 패러다임을 제창했던 것도 이렇게 복잡한 정책문제를 어떻게 해결하는 가에 있었을 것이다. 이에 본고는 복잡하고 어려운 정책문제를 해결함에 있어서 어떠한 논의가 수반되어야 하는지에 대한 탐구로서 거버넌스, 신제도주의라는 이론적 틀을 통해 게임산업의 맥락 탐구를 시도하였고(Contextuality), 근본문제를 탐구함에 있어서 게임이 내포한 가치와 인식적 차원의 이슈를 인간존엄성이라는 궁극적 가치 위에서 논의를 시도하였다(Human Dignity). 또한, 게임 산업은 관련된 과학기술 및 인문학, 철학, 사회학, 정치학 등의 특정 분과를 넘어선 연구가 필요함을 언급하고자 하였다(Multidisciplinary). 이렇게, 본 연구는 경험적 실증연구는 아니나 Lasswell 패러다임을 사회현상에 적용하기 위해 노력하였다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

위에서 언급된 이 논고의 시사점 및 함의에도 불구하고 내포된 한계점은 다음과 같다.

우선, 본 고는 이론적 탐구 및 고찰이며, 실증연구가 아니다. 따라서, 후속연구들은 이러한 한계점을 고려하여 실제현상에 대한 심층연구를 시도하고, 이를 토대로 본 고에서 도출한 결과를 검증 및 검토할 필요가 있다.

다음으로, 다양한 논의가 함께 이루어졌음에도 불구하고 학제간 연구를 위한 통섭적 연구의 기틀을 제공하기에는 여전히 미비하며, 그 한계점이 드러난다. 따라서, 이 후의 연구들은 복잡한 정책문제를 접근하는 데 필요한 통섭적 연구에 대한 지속적인 노력이 요구된다.

참고문헌

- 기획재정부. (2015). 2015년 IMD 국가경쟁력 평가결과
- 권기현. (2007). 「정책학의 논리」, 박영사.
- 허범. (2002). “기획논문: 정책학의 이상과 도전”, 「한국정책학회보」, 제11권 3호
- 김휴중. (2000). 게임 산업의 경제학적 특성, 삼성경제연구소
- 이상윤. (2000). 게임 산업의 현황과 전망
- 위정현. (2003). “온라인게임 사용자 속성의 한일 비교: 경로의존성에 의한 사용자 군의 속성 차이 비교” 「2003년도 하계 경영학회 발표논문집」, 경영학회: 125-142
- 홍유진. (2005). 국내 게임산업 관련 정책 동향
- 박교현·이지형. (2006). “SVM을 이용한 온라인 게임 비속어 필터링 시스템”, 「2006년도 한국정보과학학회 가을 발표논문집」 제33권 제2호
- 김찬수·박태순. (2006). “세계 게임 심의제도 비교분석”, 「한국콘텐츠학회논문지」, vol.6. No.5: 56-65
- 이진수. (2005). “인터넷 게임 서비스품질과 고객만족 요인에 관한 연구” 「한국경영학회지」, 제18권 제3호: 1024-1045
- 박수호. (2006). “사이버공간의 윤리적 쟁점과 불교윤리의 적용가능성”, 「동양사회사상」, 제14집 : 107-134
- 최성락. (2004). “게임산업 부문에서의 정부-기업관계 변화”, 「한국행정학회 2004년도 국제학술대회 및 추계학술대회 발표논문집」
- 최성락. (2006). “온라인 게임 아이템거래 이해관계자의 이익관계 분석”, 「한국행정학회보」, 제40권 제2호
- 한국게임산업진흥원. (2007). 「2007 한·일 게임이용자 조사 보고서」
- 김형진. (2005). “개발자 측면에서 본 한국 온라인 게임 산업 개괄”, 「정보과학회지」 제23권 제6호
- 한국게임산업개발원. (2006). 2006 대한민국 게임백서
- 한국콘텐츠진흥원. (2014). 2014 대한민국 게임백서
- 한국게임산업개발원. (2006). 「온라인게임 아이템 현금거래 심층 실태조사」, KGDI 연구보고서 06-011
- 이은경. (2006). “인터넷 윤리 확보를 위한 정화 활동의 성과와 향후 방향”, 「정보처리학회지」, 제13권 제1호
- 이명석. (2006). “네트워크 사회의 정책학: Lasswell 패러다임과 신제도주의를 중심으로

- 로”, 「정책분석평가학회보」, 제16권 제1호
- 이재호 외. (2001). “수익체증하의 네트워크 구조와 기술경쟁”, 「한국인사·조직학회보」, 2001 춘계 발표논문집
- 문화체육관광부. (2015). 게임산업진흥 중장기계획(2015~2019)
- 마인섭. (2002). “선진국 첨단산업정책의 신중상주의적 성격과 한국의 대응방향”, 「한국정치학회보」, 제35집 제4호
- 삼성경제연구소. (2006). 「디지털강국 유지 발전을 위한 제언」, 삼성경제연구소 연구 보고서
- 최영출. (2006). “국가경쟁력의 결정요인”, 「한국행정학회 발표논문집」2006년도 하계 공동학술대회 발표논문집
- 정진호. (2000). 국가경쟁력: 어떻게 평가하고 무엇으로 키우나. 서울: 지정출판사.

2. 국외 문헌

- Zimbardo, P. (1975). The Stanford prison experiment: A simulation study of the Psychology of imprisonment conducted at Stanford University. <http://www.prisonexp.org/>
- Amable, B. (2003). The Diversity of Modern Capitalism, Oxford: Oxford University Press
- Ascher, W. (1987). "The Evolution of Policy Sciences: Understanding the Rise and Avoiding the fall". Journal of Policy Analysis and Management, 5: 365-373
- Brunner, R.D. (1991). "The Policy Movement as Policy Problem", Policy Sciences, 24: 65-98.
- Carl Folke·Thomas Hahn·Per Olsson·Jon Norberg. (2005). "Adaptive Governance of Social-Ecological Systems", *The Annul Review of Environment and Resources*. 30: 441-473
- DeLeon, P. (1981). "Policy Sciences: The Discipline and the Profession", Policy Sciences, 1(13): 1-7
- Lasswell. Harold D. (1951). "The Policy Orientation", The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method. Standord, CA: Stanford University Press.
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling alone: The collapse and Revival of American*

- Community*. New York: Simon & Schuster
- Putnam, Robert D. and Kristin A. Goss. (2002). "Introduction", Robert D. Putnam, ed. *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Granovetter, Mark S. (1973). "The Strength of Weak Ties", *American Journal of Sociology* 78(6), 1360-1380
- Kooiman, Jan. (2003). "Modes of Governance." in J. Kooiman. *Governing as Governance*. London: Sage.
- Stoker, Gerry. (2003). *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour*, NY: Palgrave.
- Stoker, G. (1998). *Governance as Theory: Five Propositions*. *International Social Society Journal*. 50(1).
- Pierson, Paul. (2000). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review Assn* 94(2)
- World Economy Forum. (2006).
- Markus Friedl. (2002). *ONLINE GAME INTERACTIVITY THEORY*, Charles River Media, Inc.
- Torgerson, D. 1985. "Contextual Orientation in Policy Analysis: The Contribution of Harold D. Lasswell". *Policy Sciences*, 18: 241-261

3. 관련 기사 및 웹페이지 자료

- 아이템베이 홈페이지. <http://no1.itembay.com/>
- 한겨레 신문. <http://www.hani.co.kr/kisa/section-007003000/2005/11/007003000200511141323186.html>
- 게임정보. "아이템거래, 게임산업 발전에 일조했다", 2007.03.09 16:03 <http://cafe.naver.com/pcbng007/12560>
- 홍대기 (2007). "국가 신성장 동력과 게임산업의 현재와 미래" 「경영과 컴퓨터」 2007년 3월호
- 법제처 (2007). 「게임산업진흥에 관한 법률」 법률 제8247호
- 연합뉴스 (2006). "문화관광부 게임물등급위원회 설립 준비 본격 추진" 연합뉴스보도 자료 2006년 9월 13일

방영일 (2006). “게임물등급 위원회 시민단체 반발로 취소”, 「게임저널」2006년 9월 16
일자

게임뉴스 (2006). “게임산업진흥법 개정, 심의 뒤집히나?”, 「게임뉴스」2006년 9월 15
일자

김명곤 (2006). “게임산업 규제정리, 사행성은 근절”, 「연합뉴스」2006년 3월 31일자.

NCsoft (2007). 「2007 IR 보고서」

NCsoft (2007). 「2007 Analyst Day」

장제욱(張濟昱): 주저자. 성균관대학교에서 경영학 박사(2012)를 취득하고, 현재 건양대학교 기
초교양교육대학 인문융합교육학부 교수로 재직하고 있다. 주요관심분야는 조직, 리더십, 조직
유효성 등이며, 주요 논문으로는 “상사지원인식이 역할내 성과와 역할외 성과에 미치는 영향:
직무기반 심리적 주인의식의 매개효과를 중심으로”(2012) 등이 있다(hipuma96@naver.com).

염일열(廉日烈): 교신저자. 서울시립대학교에서 행정학 박사(2008)를 취득하고, 현재 서정대
학교 사회복지행정과 교수로 재직하고 있다. 주요관심분야는 협력적 계획, 지역사회복지, 갈
등, 사회복지정책분석 등이며, 주요저서로 「사회복지행정론」(2015), 「사회복지정책론」(2015),
「지역사회복지론」(2012) 등이 있다(yeom0723@seojeong.ac.kr).

Journal of Governance Studies

Volume 10 Number 3

December 2015

Contents

- The Study of Relation between Fertility and the Equal Employment in Labour Market: Focused on 18 OECD Developed Countries
/ Younkyoung Min 1
- The Research of Faith-based Organization in Korea
/ Daewoong Lee, Giheon Kwon & Sookjong Lee 33
- Empirical Study on the Efficiency of World University Rankings(ARWU)
/ Hyeondae Shin 67
- Research on HR Practices and Intention of Employees to Join Labor Unions: With a Focus on the Role of Union Instrumentality in Public and Private Sectors
/ Minyoung Kim, Daegeun Lee & Sungmin Park 89
- Controlling Mayoral Corruption and Changing Governance Structured: Lessons from Scandinavian Local Governments
/ Sejeong Park 113
- A Study on the Typology and the Inter-regional Difference of the Social Welfare Budget and Local Financial Index
/ Jinsook Lee & Wonseok Choi 143
- A Study on Junior Leader's Job Behaviors and Military Organizational Performance
/ Junbo Chang, Geunhwan Yoo & Hyeontae Shin 165

Study on the Effect of Group Director Leadership and Local Government Organizational Culture on Local Official's Responsibility: Focus on Seoul-city Local Government / Minho Kim	193
A Study on the Social Enterprise's Co-creation Model: The Possibilities and Implementation / Saeok Han	219
An Exploratory on Smoking Experience in High School Students / Sujin Han & Nakgil Song	245
An Preliminary Study on the Contextual Understanding of Game Industry: Focused on Understanding Policy Network and Human Dignity for MMORPG On-line Game / Jeuk Chang & Ilyeol Yeom	271

Abstract

The Study of Relation between Fertility and the Equal Employment in Labour Market: Focused on 18 OECD Developed Countries

Younkyoung Min

The purpose of this study is to analyze the relation between fertility rate and the equal employment using time series 2000~2007 data of 18 OECD countries with pooled time series regression analysis. The result shows that female legislators rate, senior officials and managers rate, ratio of estimated female to male earned income, female employment rate, values on gender equality have statistically significant positive effects on the fertility rate. But female professional and technical workers rate, female part time rate have statistically significant negative effects on the fertility rate. Policy implications of these findings are as follows. First, The development of female equal employment of OECD countries has an effect on increasing fertility rate. Second, the fertility rate of non-regular or part-time female workers is lower than that of regular female workers because non-regular or part-time female worker's working environment was negative. This result suggests that regular or full-time female worker's the flexibility of working hour is important to increase the fertility rate and makes work-family reconciling. Third, we can conclude that improving value on female gender role in labour market is required to raise fertility rate in our society.

[Key words: labour market, female equal employment, fertility rate, work-family reconciling policy, part-time]

The Research of Faith-based Organization in Korea

Daewoong Lee, Giheon Kwon & Sookjong Lee

Recently, 'Faith-Based Organization(FBO)' has attracted a fair amount of attention all over the world. In Korea, FBOs have had considerable impacts on society. Curiously, despite the rise of social influence of FBOs, few studies have been devoted to the research according FBOs of Korea. Thus, this paper has the purpose to explore the organization characteristics of FBOs in Korea, and attempt to make a classification of Korea's FBOs. For this classification, this paper conducted case study on Korea's FBO, employing an organization frame of Ronald J. Sider & Heidi Rolland Unruh. The findings of the study indicate that: Firstly, in Korea, there is the total of 312 organizations. Specifically, the largest of FBOs is the Christian religion. Secondly, the result from case study shows that the Korea World Vision which is one of the most popular INGOs is at between faith-centered and faith-affiliated in terms of organization characteristics. But the Good Neighbors is at between faith-affiliated and faith-background and the Korea Save the Children is at Secular. Therefore 'faith' is considerable influence on operating of the organization in FBOs, especially based on Christian religion. On the other hand, the Korea World Vision and Good Neighbors are at between faith-affiliated and faith-background. This research suggests an implication about development direction of academic and policy of FBOs in Korea.

[Key words: Faith-Based Organization, Cast study, analysis of current situation]

Empirical Study on the Efficiency of World University Rankings(ARWU)

Hyeondae Shin

Paradigm of higher education is Changing and restructuring education system in universities around the global. World university ranking has been evaluated with the result of one of the excellence rating for Global Education in Korea University. We can consider by applying to empirical analysis of the world such as the University of Shanghai Jiaotong University ARWU and DEA/AP relative efficiency evaluation method. The first analysis examined top 20 by region that showed to occupy the entire United States and British universities except the University of Tokyo and occupied approximately 20% Asia / Oceania / Africa in the portion of the world's Top 500. Second, the name of the college raised above 43 countries.in the world Top 500. Third, the analysis of the correlation between the ARWU ranking index showed that 92% correlation with number of papers published Nature and Science had the greatest impact on the priority indicators. ARWU ranking of the last three years reported in regular sequence that have correlation between the indicators that N&S→ HiCi→ Award→ Alumni→ PCP→ PUB. Fourth, seen through the DEA / AP model of the 48 universities within top 100 of ARWU, five university colleges found 100% effective Group. Fifth, showed that the correlation very lowed that have ARWU ranking with DEA/AP ranking. But DEA/AP and PCP showed 0.571 (57.1%) correlation scale that means DEA model can be seen as an evaluation mechanism.

[Key words: World University Rankings System, ARWU, QS, THES, DEA/AP Super-Efficiency]

Research on HR Practices and Intention of Employees to Join Labor Unions: With a Focus on the Role of Union Instrumentality in Public and Private Sectors

Minyoung Kim, Daegeun Lee & Sungmin Park

Probing the antecedent factors that would affect intention of employees to join labor unions as members, this research draws upon a survey of from the 15th to 17th Korean Labor & Income Panel Study to confirm the relationship among HR practices (i.e., four major public insurance, family friendly policy, and support for individual growth), union instrumentality, and intention to join unions in public and private sectors. Our findings suggest that HR practices designated as a dependent variable do not affect intention to join unions in the public sector, whereas HR practices provide significant and meaningful impacts on intention to join union in the private sector. Specifically, union instrumentality is positively associated with intention to join union in the private sector for three years in a row. To diminish the negative perceptions on labor unions, we suggest that unions should not only stand for the interests of specific groups, but also design, implement, and manage WLB and diversity policies within organizations. While public sector unions are more actively involved with legal and institutional issues than private sector unions, we also recognize that, as the union membership is only available to low-level employees, there are a lot of difficulties and limitations to represent and actualize core interests of the whole public sector employees. Additionally, the theoretical and practical implications of this research are explained.

[Key words: Intention to join union, Four major public insurance, Family friendly policy, Support for individual growth, Union instrumentality]

Controlling Mayoral Corruption and Changing Governance Structured: Lessons from Scandinavian Local Governments

Sejeong Park

Every administration in Korea has expressed a strong will to root out corruption in government, but it is still rampant in Korean society. Prime Minister Lee's "war against corruption" shows seriousness of corruption problems. This means government approach to deal with corruption was not successful. What was the problem with the existing approach? The traditional approach was ex post facto in orientation. This study calls ex ante approach that will prevent corruption. Fixing governance structure is a typical example. Auditing or punishing corruptive behavior are typical ex post facto approach. This study analyzes governance structure of Scandinavian local governments to get some policy implications. More specifically, it looks into the governance system of cities of Copenhagen of Denmark and City of Stockholm of Sweden. These two cities are compared with Seoul City of Korea. As was well known, Scandinavian countries are most free of corruption in the world. In these countries, corruption is not an issue in academics as well as in society. The results of analysis tell that the governance system of Scandinavian local governments is designed to promote competition for governing power and disperse as well as share the governing power. In concluding part, this study provides policy suggestions.

[Key words: Corruption of Local Politicians, Scandinavian Local Governments, Governance Structure of Local Governments]

A Study on the Typology and the Inter-regional Difference of the Social Welfare Budget and Local Financial Index

Jinsook Lee & Wonseok Choi

The social welfare finances of local governments in Korean society have been increasing rapidly. This study analyzed social welfare budgets of the 16 regional governments for the purpose of examining their difference and typology. For the purpose of this study, the factors that affect the relationship of social welfare budget of regional governments were selected as fiscal self-reliance ratio, local debt ratio and per capita GRDP based on the financial capacity determinism. As the analytic method for the elucidation of the factors affecting the increase in social welfare budget were used hierarchical cluster analysis, K-means clustering analysis utilizing a multi-dimensional scaling, and Mann-Whitney U verification. The results of this study were as follows: first, local governments could be divided into three groups of 9 provinces, 6 Metropolitan Cities and Ulsan Metropolitan City. In the analysis of the specific gravity of the social welfare budget, the difference between the financial capacity of the unit with wide-area unit was appeared significantly. According to the analytic results of this study, per capita GRDP variable was the correlation of (-).

[Key words: social welfare budget, fiscal self-reliance ratio, local debt ratio, per capita GRDP, cluster analysis]

A Study on Junior Leader's Job Behaviors and Military Organizational Performance

Junbo Chang, Geunhwan Yoo & Hyeontae Shin

This paper was reviewed previous studies related to the military organizational performance, organizational commitment, job satisfaction, leadership, communication, etc. affected organizational performance, the strategic priorities how to get to the military organization management with priority settings sought to evaluate the direction. Job Behavior of Elementary officials the results of the empirical analysis of the impact of military organizational performance, Communication (= 0.425), leadership (= 0.409), organizational commitment (= 0.089), had a job satisfaction (= 0.026). From each of the configuration variables in each job behavior factors. As a result of the regression analysis to examine the degree of military influence organizational performance; Pride and self-esteem(= 0.415) among organizational commitment factor ; Among the factors that make the job satisfaction factors of firm advice and assistance(= 0.707) to job performance and overall satisfaction (= .248) for the job were identified as important factors. Vision for the future of the organization(= .297) from the leadership factor, reward and praise(= 0.603) due to business performance, among the factors that make up the communication will solve the problem through cooperation between the members (= .767), it was confirmed that the major factors that can increase the military organizational performance. In present job behavior management direction of entry officers for military organizations improve performance as follows. Increasing number of ways and the pride of the military organization of the Elementary officials, seeking a management plan focused on improving working conditions for military organizational performance of entry-level cadres, and charismatic leadership and management practices as well as praise and reward executives for beginners through transactional leadership with regard, explore interpersonal communication strategy that is based on the center of the county mutual trust between the organization, including the entry-level executives are required.

[Key words: Organizational Performance, Job Satisfaction, Organizational commitment, Leadership]

Study on the Effect of Group Director Leadership and Local Government Organizational Culture on Local Official's Responsibility: Focus on Seoul-city Local Government

Minho Kim

This research analyzed the effect of group director leadership and local government organizational culture on local official's responsibility by focusing on Seoul-city by taking the research problem whether Korean government has leadership and organizational culture that raise civil servants' responsibility. As the analysis result, this research determined that Mokmingwan leadership, Yulgui(self-regulation, 律己) and Yongin(utilization of talented person, 用人) that Dasan Jeong yak-yong emphasized in his 「Mokminshimseo」, positively influenced local officials' responsibility. However, formalistic organizational culture influenced negatively. In order to improve local officials' responsibility, group director's self-regulation, introspection, and the attitude to draw various opinions of organizational members are necessary. Also, at this point of time that local government is receiving expectation as the positive agent to discover welfare beneficiary, group director and local government should exert efforts to improve organizational culture in order to encourage local government officials who should make positive value determination to serve with confidence.

[Key words: responsibility, leadership, organizational culture, Mokmingwan, Yulgui(self-regulation, 律己), Yongin(utilization of talented person, 用人)]

A Study on the Social Enterprise's Co-creation Model: The Possibilities and Implementation

Saeook Han

Responses change according to however the situation and environment changes. The social enterprise exists to solve social problems and create social value. This study draws on experiences of social enterprises(Fifteen and Noridan) and research about advanced management and programs. The case studies examine various factors, setting out the co-creation context for describing the process, results and lessons learnt. However, limitations have been encountered due to changes in the business environment and complexity of problems, while the increasing pluralism of changes brought existing approaches to solving challenges came to an end. Therefore, the government is expanding its role, taking over more of the management of the social enterprise program and attempting to raise funds from public and businesses to make it sustainable. This study represents a new perspective and approach for solving policy problems, and explores the possibility of social enterprise development model of co-creation perspective.

[Key words: Social Problem, Social Innovation, Co-creation, Value Creation]

An Exploratory on Smoking Experience in High School Students

Sujin Han & Nakgil Song

This study was conducted of adolescents who are currently smoking to identify the components regarding what smoking mean to them, what attitude parents of the adolescents have toward their smoking, and what the meaning of the current smoking education is to them. this study thus attempted to derive clinical implications by looking at how to prevent them from smoking and how to allow them to cope with smoking. The results are as follows. Smoking motives included curiosity and continued recommendation of friends. Smoking impulses contained because of being alone, after a meal, smoking after friends. All the reasons turned out habitual ones. Starting time for smoking ranged from the fourth grade in their elementary school to the middle school period. As for how to purchase cigarettes. it was found to ask friends who look older than their peers or to buy the ID card. It was investigated that they did not suffer any special difficulties in buying cigarettes. Parents of smoking adolescents responded that most of the parentis told them not to smoke in a sweet voice, scolded them, or punished them. As for if there is any smoker in their family, 16 out of 24 participant answered "Yes." For adolescents, how to cope with the smoker in their family acted as a factor increasing the incidence of their smoking. Finally, concerning the school life of participants, most of them, 18 out of 24, answered "So so" and "Not satisfied."

[Key words: Adolescent Smoking, Smoking Cessation Education]

An Preliminary Study on the Contextual Understanding of Game Industry: Focused on Understanding Policy Network and Human Dignity for MMORPG On-line Game

Jeuk Chang & Ilyeol Yeom

Game industry occurs through "reality rather than reality." In other words, the game has technical properties, based on a computer infrastructure, where ethical, valued attributes are inherent by being granted the title different from the community and reality. In addition, the game is lined with national competitiveness because of the economic attributes on the basis of value-added properties of the game contents. Properties of this complex and dynamic game has provided the difficulty in setting the direction of national policy. Therefore, even today the policy has been in mass production of short-term and moment at the point when specific perspective is considered important. In that era or time as aspects of society and ethics, national economy, and gamers' play are coupled with each other in terms of policy implementation. Under the spatial and temporal background, this study attempted to derive political implications and suggestions by discussing the game industry from a variety of perspectives.

[Key words: Policy network, Lasswell paradigm, human dignity]

논문기고지침 및 윤리규정

▣ 투고 및 심사

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

▣ 원고작성

■ 기본사항

1. 원고는 한글 사용을 원칙으로 하되 전문용어나 뜻을 명확히 하기 위해 괄호 속에 서양어 또는 한자를 쓸 수 있다. 외국학자의 이름은 원어로 쓰되 한자인 경우에는 괄호 속에 원어 발음을 한글로 표기한다.
2. 원고는 **한글**로 작성하며, 전체분량은 200자 원고지 135매(27,000자)를 원칙으로 하되 (**한글**의 '파일-문서정보-문서통계'에서 확인), 이를 초과할 경우에는 200자 원고지 5매(1,000자)당 1만 5천원의 인쇄비를 징수한다. 단, 200자 원고지 175매(35,000)를 초과하

- 는 논문은 기고할 수 없다.
3. 원고는 제목, 국문초록(500자 이내, 주제어 3개), 영문초록(200 단어 이내, 주제어 3개), 본문, 참고문헌, 부록의 순으로 배열한다. 표지에는 논문제목(국·영문), 성명(국·영문), 소속기관 및 직위, 연락주소, 전화(직장, 자택), 팩스번호를 기재한다.
 4. 심사용 원고 제출 시 저자의 익명성을 유지하기 위해 본문주와 참고문헌에서 필자의 이름은 삭제하며, ‘줄고’나 ‘줄저’와 같은 표현을 사용하지 않는다.
 5. 원고작성의 세부적 지침은 다음과 같다: <글자모양>: 글꼴: 신명조; 크기: 10(본문), 9(각주·인용문단·참고문헌·필자소개); 장평 100; 자간: 0; <문단모양>: 좌·우 여백: 0; 줄간격: 160; 문단 상·하 간격: 0; 들여쓰기: 3; 정렬방식: 양쪽혼합; <편집용지>: 상·하: 30; 좌: 31; 우: 30; 머리말·꼬리말: 12.
 6. 학위논문에 근거한 원고는 그 사실을 원고 1면에 각주로 밝혀야 한다.
 7. 게재확정 통보를 받으면 원고의 끝 부분에는 성명(한자), 박사학위(학위명, 취득년도, 취득대학, 논문제목), 소속기관 및 직위, 학문적 관심분야(3개 이내), 최근 5년 이내의 저서 및 출간논문(3편 이내), e-mail 등을 중심으로 간략한 자기소개를 추가한 최종 원고를 제출한다.
 8. 제출된 논문이 게재되면 기고자는 본 학술지가 그 논문에 대한 저작권을 갖는데 동의한다.
 9. 원고의 본문주, 참고문헌 등은 아래의 양식에 따라 작성하여야 한다.

■ 본문주

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

■ 참고문헌

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

박동서. (1990). 「한국행정론」. 서울: 법문사.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Unpublished doctoral dissertation, University of Pittsburgh.

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

■ 기타사항

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

■ 서 평

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

사·출판년도·페이지·가격 등을 포함한다.

5. 서평 원고는 본 학술지의 원고작성 양식에 따라 제출한다.

■ 윤리규정

제1장 총칙

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

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

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

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

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

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

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

⑥ 이 외에 학문적 진실성을 해하는 행위 일체를 포함한다.

제2장 연구자의 책임과 의무

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

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

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

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

절차에 협력하여야한다.

제3장 연구부정행위의 검증 절차

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

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

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

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

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

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

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

제4장 결정에 대한 조치

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

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

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

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

제5장 부칙

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

제16조 (시행일) 이 규정은 공포한 날로부터 시행한다.

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

「국정관리연구」 제10권 제3호(통권20호)

2015년 12월 30일 인쇄

2015년 12월 31일 발행

발행인 박재완
편집인 문상호
발행처 성균관대학교 국정전문대학원
서울특별시 종로구 성균관로 25-2(우: 03063)
전 화 (02)760-0745
팩 스 (02)566-8856
홈페이지 <http://gsg.skku.edu>
E-mail goveditor@gmail.com

인쇄처 조명문화사(www.cmpress.co.kr)
서울시 성동구 뚝섬로4길 28(우: 04775)
전 화 (02)498-3017
팩 스 (02)498-3018
E-mail jo0406@empas.com
