

Journal of Governance Studies

국정관리연구

국정관리연구

Journal of Governance Studies



ARTICLES

- A Study on the Establishment on Safety Management System for People Vulnerable to Disaster *Hanna Jang*
- Analysis on Multicultural Family Supporters Program in Gyeonggi-do *Hyerim Lee & Jaewan Park*
- Does use of cloud system influence perceptions on effectiveness of smart work? *Geon Yoon & Ilhyeong Cho*
- Improvement of administrative response system of infectious diseases: an information-process perspective *Sukjeong Cho*
- An Analysis of Policy Formulation Process on the 4th Korean Government Employees Pension Scheme Reform: Application of Multiple Streams Model *Yongsu Bae & Seonmi Ju*
- A Study on Factors Affecting the bankruptcy choice and the Duration of Potential Bankruptcy Situation in Debtors *Munjun Oh*
- A Study on the Effects of Emotional Labor and Job Stress Among Geriatric Care Helpers on the Elderly Orientation *Myeongsu Kim & Yunjin Kim*

제11권
제2호
2016
08

기획논문

국정관리연구 10주년기획: 지속가능한 사회와 국정관리3

- 재난약자의 안전서비스 체계 구축을 위한 연구 *장한나*
- 경기도 다문화가정 서포터즈 사업 형성과정 분석 *이혜림·박재완*
- 클라우드 기술이 스마트워크 효과인식에 미치는 영향에 관한 연구: 중앙 및 지방공무원 인식을 중심으로 *윤건·조일형*

일반논문

- 감염병 행정의 현상진단과 개선방안: 정보프로세스관점에서 *조숙정*
- 제4차 공무원연금 개혁정책의 형성과정 분석: 복합흐름모형의 적용을 중심으로 *배용수·주선미*
- 공적(公的) 채무자 구제제도의 선택과 잠재파산상태의 지속에 관한 연구 *오문준*
- 노인요양보호사의 감정노동과 직무스트레스가 노인지향성에 미치는 영향 연구 *김명수·김윤진*

■ 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 학문발전에 창조적으로 기여하고 공공문제의 해결에 실천적 대안을 제시하고자 한다. 그리고 실사구시의 차원에서 정책 실무자와 시민활동가의 참여를 적극 권장한다.

■ 편집위원회의 구성

〈편집위원장〉 문상호(성균관대, 행정학)

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

〈편 집 간 사〉 김은경(성균관대 국정전문대학원)

〈홍 보 간 사〉 유정모(성균관대 국정전문대학원)

국정관리연구

Journal of Governance Studies

제11권 제2호(통권22호)
2016년 8월

성균관대학교 국정전문대학원

목 차

〈기획논문〉 국정관리연구 10주년기획: 지속가능한 사회와 국정관리3

재난약자의 안전서비스 체계 구축을 위한 연구 / 장한나	1
경기도 다문화가정 서포터즈 사업 형성과정 분석 / 이해림·박재완	25
클라우드 기술이 스마트워크 효과인식에 미치는 영향에 관한 연구: 중앙 및 지방공무원 인식을 중심으로 / 윤건·조일형	55

〈일반논문〉

감염병 행정의 현상진단과 개선방안: 정보프로세스관점에서 / 조숙정	77
제4차 공무원연금 개혁정책의 형성과정 분석: 복합흐름모형의 적용을 중심으로 / 배용수·주선미	109
공적(公的) 채무자 구제제도의 선택과 잠재파산상태의 지속에 관한 연구 / 오문준	141
노인요양보호사의 감정노동과 직무스트레스가 노인지향성에 미치는 영향 연구 / 김명수·김윤진	171
영문초록	191
논문기고지침	201

재난약자의 안전서비스 체계 구축을 위한 연구

장한나

본 연구는 날로 대형화·복잡화되는 재난에 적절하게 대응하지 못하는 재난약자를 위해 재난 약자 안전관리시스템을 구축하는 방안을 모색하였다. 이를 위해 관련 이론 및 선행연구 검토를 통해 재난약자에 대한 개념을 정의하고, 국내외 재난관리 법·제도 등을 살펴보았다. 먼저, 국내 재난관리체계를 검토한 결과, 국내 재난관리 법·제도에서 재난약자에 대한 명시적인 규정이 미비하고 재난발생시 재난약자를 보호하는 관리체계가 거의 전무함을 발견하였다. 반면, 일본 및 미국사례에서는 재난현장에서 재난약자를 보호하기 위한 별도의 조직을 구성하고 유관기관 간 협력체계를 구축하여 재난약자를 위한 안전서비스가 연속성을 확보하고 있었다. 이에 본 연구는 재난약자(고령자) 안전복지서비스의 전달체계를 기초로 한 재난 전·후 역할전환을 통해 서비스의 연속성을 보장하고 재난현장에서 재난약자 보호 및 배려가 제공될 수 있는 대안을 제안하였다.

[주제어: 재난약자, 지역사회 거버넌스 체계, 안전서비스]

I. 서론

최근 국제사회에서 가장 심각한 환경이슈는 단연 지구온난화로 인한 이상기후변화일 것이다. 지구온난화는 우리나라의 기후에도 큰 영향을 미치고 있는데, 가령 한 겨울의 이상고온 및 폭설, 여름의 집중호우, 가뭄, 열대야 등이 우리 생활 속에 빈번히 나타나고 있는 현상들이다. 특히, 매년 강력해지는 여름철 태풍은 상당한 인명과 재산상의 피해를 야기하고 있다(뉴스핌, 2016.7.12.) 이에 이번 여름철 집중호우 및 태풍 피해에 예방·대비하기 위한 여러 지자체의 선제적 대응이 나타나고 있다. 홍성군은 인명피해우려지역을 지정하여 중점관리에 나섰으며 신속한 대처를 위한 응급복구장비를 마련하였고(대전투데이, 2016.6.13.), 파주시산림조합은 집중호우로 인한 옹벽·축대 붕괴, 비탈면 붕괴, 산사태·싱크홀 등 장마철 안전사고에 대비하기 위하여 사방댐 설치 및 산사태 위험지역 관리 등 산사태 예방사업에 나섰다

(시민일보, 2016.7.17.).

그러나 지난 몇 년간 지구온난화에 의한 기후변화로 인한 집중호우, 태풍, 폭염 등 자연재난의 형태가 점점 다양·대형·복잡화되고 있으며, 발생확률이 점차 높아지고 있는 실정이다. 뿐만 아니라, 도시로의 인구집중, 초고층 지하연계 복합건축물 및 다중이용시설물의 증가, 기반시설의 노후로 잠재적 위험 상존 등으로 인해 재난 환경이 악화되고 있다. 이는 단일 사고나 사건이 복잡한 재난으로 발전될 가능성이 높음을 시사하며, 이에 따른 재난약자의 인명피해도 커질 것으로 예상되고 있다(김윤희 외, 2012).

현재 우리나라는 고령화, 양극화, 국제화에 따라 노인, 장애인, 기초생활수급자, 외국인, 다문화 가정 등 사회적 취약계층으로 불리는 재난약자들이 증가추세에 있다. 2015년 기준, 우리나라 65세 이상 노인은 760만 명으로 전체 인구의 15.2%를 차지하며, 장애인(251만 명)과 외국인(93만 명)은 전체 인구의 6.9%를 차지하고 있다. 또한 기초생활수급자는 82만여 세대, 다문화가정 38만여 세대 등으로 적지 않은 비중을 차지하고 있다. 그러나 재난약자들은 새로운 재난환경의 변화에도 불구하고 경제여건 및 생활환경 제약 등으로 인해 재난에 대한 대비가 부족한 실정이다(소방방재청, 2013). 특히, 재난약자들은 재난발생시에 일반인과 달리 재난정보 획득에 어려움을 겪거나 신체적 부자유 등으로 자력으로 신속한 대피가 어렵기 때문에 특별한 관심과 정책이 필요하다.

이에 본 연구는 국내 재난관리체계를 검토하여 재난약자에 대한 규정 및 제도가 시행되고 있는지 확인하고, 보다 나은 발전방안을 모색하기 위해 재난약자를 위한 재난관리시스템을 구축하고 있는 일본과 미국의 사례를 살펴보고 국내 제도와 비교하여 시사점을 도출하고자 한다. 또한 국내 제도와 외국 사례 검토를 통해 도출된 시사점 등을 반영하여 재난약자를 위한 안전시스템 구축방안을 제언하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 재난약자의 정의

「재난약자」란 용어는 1980년대 후반부터 일본 ‘방재백서(1987)’을 비롯한 각종 문헌에서 언급되기 시작하였다. 방재백서에 따르면, 재난약자는 ‘재난 시에 일련의

행동을 함에 핸디캡이 있는 사람'으로 정의하며 다음과 같은 4가지 유형을 제시하였다. ① 스스로에게 위험이 닥쳐왔을 때 그것을 알아차리는 능력이 없거나 알아차리기 어려운 사람, ② 스스로에게 위험이 닥쳐왔을 때 그것을 알아차려도 구조자에게 전할 수 없거나 전하기가 어려운 사람, ③ 위험을 알리는 정보를 받을 수 없거나 받기가 어려운 사람, ④ 위험을 알리는 정보를 받아도 그것에 대해 행동할 수 없거나 행동하기가 어려운 사람 등이다(Nemoto-Arigo, 2014: 69). 이후 일본 内閣府(2006)의 「재해시 요원호자 피난지원 가이드라인」에서는 '재해시 요원호자(재난약자)'를 다음과 같이 정의하고 있다. 재난약자란 "필요한 정보를 신속하고 정확히 파악하고 재해로부터 스스로를 지키기 위하여 안전한 장소로 피난하는 등의 재해시 일련의 행동을 취하는데 지원을 필요로 하는 사람"으로 대개 "고령자, 장애인, 외국인, 유아, 임산부 등"이 여기에 포함된다(内閣府, 2006: 2; Nemoto-Arigo, 2014: 69 재인용).

다음으로 미국 연방재난관리청은 재난약자에 대해 다음과 같이 정의하고 있다. "재해대비·대응·복구에 있어 제공되는 기본 장비를 안전하고 자유롭게 사용할 수 없는 사람으로서, 육체적·정신적 장애인(시·청각, 인지, 지체), 영어를 못하는 사람, 지리적·문화적 고립자, 의학적·화학적 의존자, 집이 없는 부랑자, 신체적 허약자 및 어린이 등"을 포함한다. 즉, 재난약자는 특별보호인구(Special Needs Population)로서 재난 발생 전·중·후의 독립성 유지, 의사소통, 교통, 감독, 의료부문의 하나 이상에 대해 일반인들과 달리 추가적 도움을 필요로 하는 사람을 말한다. 구체적으로 정부 보호시설에 거주하거나 고령자, 어린이, 다문화가정, 영어를 사용하지 못하거나 의사소통에 문제가 있는 사람, 교통수단 이용에 제약이 있는 사람, 자신들의 일상적 자원과 지원 네트워크를 상실해 육체적·정신적·의학적 도움이 필요한 사람들을 일컫는다(FEMA, 2010).

한편, 국내에서 수행된 재난약자에 관한 연구는 국립방재연구소의 연구가 대표적이다. 특히, 「재난약자 방재대책 실태조사 및 분석(2010)」에서는 재난약자를 경제적·신체적·환경적 측면에서 취약성을 가진 사람으로 정의하였다(국립방재연구소, 2010). 즉, 재난약자란 "① 경제적으로 기본적인 안전환경을 유지할 수 없거나, ② 재난발생시 신체적으로 자력에 의한 신속한 대피 및 초기대응을 할 수 없는 자 또는 ③ 환경적인 요인에 의해 재난 취약성을 갖는 자"로 정의할 수 있다. 구체적으로 경제적 약자는 기초생활수급자 및 차상위 계층 등이 포함되며, 신체적 재난약자에는 고령자, 장애인, 유아, 임산부 등을 들 수 있으며, 환경적 재난약자는 외국인 관광객 및 국내 거주 외국인 등과 같이 언어와 문화 이해 수준이 낮은 사람이 해당된

다(김윤희 외, 2012: 18).

이은애(2008)는 “재난약자”를 위험관찰능력, 정보입수 및 발언능력, 행동능력 면에서 장애를 가지고 있는 사람들로 총칭하였다. 이에 따르면, 신체적 장애를 가진 장애인 및 환자뿐만 아니라 이해능력 및 판단력이 부족한 영유아와 고령자, 또한 재해정보나 지리정보에 관한 지식이 부족하거나 의사소통이 불편한 국내 거주 외국인 등을 포괄한다.

이호승(2013)은 “재해약자”라는 표현을 사용하여 “안전대책이 불충분한 장소나 환경에 처해 있거나, 평상시부터 무엇인가에 대한 핸디캡을 갖고 있으며, 재해시에 일반사람들과 같은 위험회피 행동과 피난행동, 피난생활, 복구와 부흥활동 등이 불가능하고, 다른 사람에 의한 도움을 필요로 하는 사람들”로 정의하고 있다(이호승, 2013: 226). 이러한 재해약자들은 다음과 같은 문제점을 지니고 있기 때문에 그들의 요구들에 대한 배려를 반영하기 위해 세심한 대책이 필요함을 강조하였다. 재해약자들은 “① 정보의 이해와 의사소통이 어려운 ‘정보곤란’, ② 재해를 모면하기 위한 ‘위험회피행동곤란’, ③ 일상 이동공간이 피해 입은 경우에 따른 ‘이동행동곤란’, ④ 재해에 의한 일상생활행동이 좁아지는 ‘생활활동지장’, ⑤ 급격한 생활환경의 변화에 심리적·정신적으로 대응 불가능한 ‘적응지장’, ⑥ 생활환경면에서는 주택·건물 구조 등의 ‘구조지장’, ⑦ 생활재건에 있어서 ‘경제지장’ 등”의 문제를 지닌다(Guidelines for measures of vulnerable people, 2006; 이호승, 2013: 227).

〈그림 1〉 재난약자의 예시



출처: 이호승(2013)의 p.227 [Figure 6] 재인용

본 연구에서는 재해약자, 재난약자, 재난취약자 등의 유사용어들을 ‘재난약자’로 통일하여 사용한다. 또한 재난약자의 개념을 “위험관찰·인지능력, 정보입수(습득)·전달·발언능력, 위험회피 행동과 피난행동능력 등에 제약이 있으며, 신체적·지리적·사

회적·문화적·환경적 요인 등에 취약성(핸디캡, 장애)을 지녀 타인의 도움을 필요로 하는 사람”으로 정의하고자 한다. 즉, 재난약자는 신체적·정신적·언어적·지리적·사회적·경제적·문화적·환경적 취약성을 내포하는 사람을 총칭한다. 여기에는 기초생활수급자 및 차상위 계층, 고령자, 장애인, 중환자, 유아, 임산부, 국내 거주 외국인, 외국인 관광객, 다문화가정, 지리적 고립자(도서산간지역 등) 등이 포함된다.

〈표 1〉 재난약자에 대한 정의

출처(연도)	주요 개념
일본 방재백서(1987)	재난 시에 일련의 행동을 함에 핸디캡 이 있는 사람 ① 위험인지능력 , ② 정보전달능력 , ③ 정보습득능력 , ④ 행동능력 등이 부족함 사람
일본 내각부(2006)	재해시 요원호자 : 필요한 정보를 신속하고 정확히 파악 하고 재해로부터 스스로 를 지키기 위하여 안전한 장소로 피난 하는 등의 재해시 일련의 행동 을 취하는데 지원을 필요 로 하는 사람
미국 연방재난관리청 (2007)	특별보호인구, 정부보호시설에 거주하거나 고령자 , 어린이 , 다문화가정 , 영어를 사용하지 못하거나 의사소통에 문제가 있는 사람, 교통수단 이용에 제약 이 있는 사람 등 육체적·정신적·의학적 도움 이 필요한 사람
국립방재연구소(2010)	경제적·신체적·환경적 측면에서 취약성을 가진 사람 ① 기본적인 안전환경 을 유지할 수 없거나, ② 재난발생시 신체적으로 자력에 의한 신속한 대피 및 초기대응 을 할 수 없는 자, ③ 환경적인 요인에 의해 재난 취약성 을 갖는 자
이은애(2008)	위험관찰능력 , 정보입수 및 발언능력 , 행동능력 면에서 장애 를 가지고 있는 사람
이호승(2013)	안전대책이 불충분한 장소나 환경에 처해 있거나, 평상시부터 무엇인가에 대한 핸디캡 을 갖고 있으며, 재해시에 일반사람들과 같은 위험회피 행동과 피난행동, 피난생활, 복구와 부흥활동 등이 불가능하고 다른 사람에 의한 도움을 필요 로 하는 사람
총 합	위험관찰·인지능력, 정보입수(습득)·전달·발언능력, 위험회피 행동과 피난행동능력 등에 제약이 있으며, 신체적·정신적·언어적·지리적·사회적·경제적·문화적·환경적 요인 등에 취약성(핸디캡, 장애)을 지녀 타인의 도움을 필요로 하는 사람

2. 재난약자의 복원력

재난은 모든 사람에게 동일한 피해를 입히는 것이 아니라 재난에 취약한 사람에게 더 큰 피해를 입힐 가능성이 더 높다. 이는 재난이 물리적인 사건이나 재난의 원인으로 인해 발생하지만 자연환경이나 인위적 환경의 취약성, 그리고 취약한 사회 집단의 특성과 결합하여 나타나는 경향이 있기 때문이다. 가령, 똑같은 홍수로 인한 자연재난이라 할지라도 경제적·신체적·사회적으로 취약한 노인의 경우, 안전한 환경을 유지할 수 없거나 신속한 대처 및 초기대응이 어려울 수 있고 복구활동이 불가능하여 일반인보다 상대적으로 더욱 심각한 재난피해에 직면할 수 있다. 즉,

이러한 취약성은 특정 집단을 위해에 더 노출시키거나 적응력을 감소시키는 물리적 장소와 사회적 조건의 함수라 할 수 있다(Blaikie et al., 1994). 앞서 논의한 것처럼 재난약자는 “신체적·정신적·언어적·지리적·사회적·경제적·문화적” 등에서 취약성을 내포하고 있다.

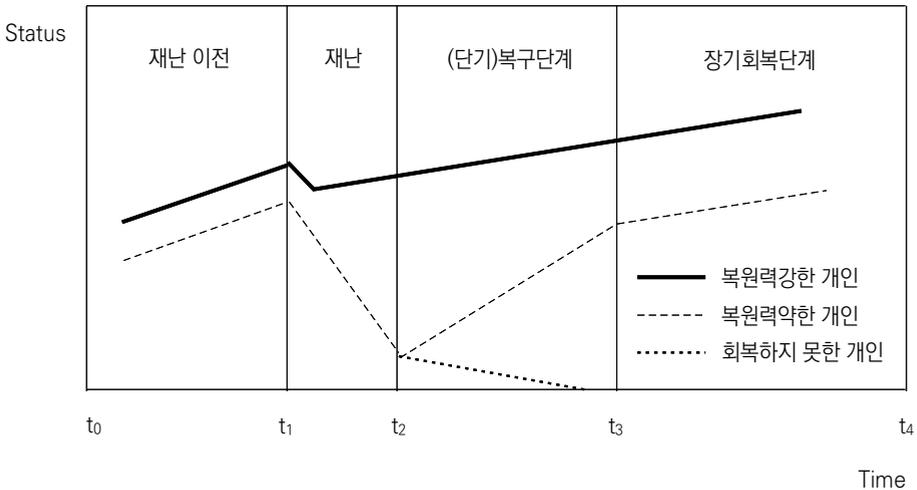
한편, 이러한 재난약자의 취약성을 보완하는 개념으로 복원력(Resilience)이 사용되고 있다. 학자에 따라 취약성을 복원력과 동일한 개념으로 사용하거나 상반된 개념으로 이해하는 입장이 각기 다르지만, 대체로 복원력의 크기가 크면 취약성의 크기는 그만큼 줄어드는 것으로 볼 수 있다. 본래 생태학적 관점(ecological resilience)에 입각한 복원력의 개념은 ‘충격으로 인한 변화를 흡수할 수 있는 체계의 특성’을 의미한다. 즉, 복원력이란 기초적 기능조직에 대변동의 질적 변화 없이 충격을 겪어 낼 수 있는 역량을 의미하며, 체계의 온전함으로 측정된다(Holling, 1973). 그러나 재난복원력(disaster resilience)은 ‘위난(hazard)이 초래하는 부정적 영향으로부터 공동체 시스템이 신속하게 회복하는 대처역량 및 능력’을 의미하며, 단순히 ‘위난(hazard)이 초래하는 스트레스를 공동체 시스템이 견디는 능력’을 나타내는 재난저항보다 적극적이고 능동적인 의미를 포함한다(McEntire, 2002; 류현숙 외, 2009:15).

재난에 대한 복원력은 재난에 대응하는 개인, 집단, 공동체 등의 역량과 밀접한 관련이 있다(이재열, 2009: 83). 재난피해자가 보유한 경제적 자원, 정보 및 기술, 사회적 자본 등은 복원력에 긍정적인 영향을 미치므로, 이를 잘 활용한다면 위기로부터 신속하게 벗어날 수 있기 때문이다. Zhang(2006)은 재난극복과정을 재난이전 단계, 재난단계, 단기복구단계, 장기복구단계 등 네 단계로 나누고 복원력과 연계하여 설명하였다. 즉, 복원력이 강한 개인은 재난의 피해가 덜 심각하고 회복도 더 빠르게 진행되는 반면, 복원력이 약한 개인은 재난의 피해가 상대적으로 더욱 심각할 뿐만 아니라 회복기간도 매우 지연되어 나타남을 알 수 있다. 또는 재난단계에서 적절한 구호 및 대응을 하지 못해 비회복상태로 악화되는 개인이 있을 수 있다(<그림 2> 참조).

따라서 복원력이 약한 개인 즉, 재난약자가 재난극복과정에서 도태되지 않고 신속하고 적절하게 대응하기 위해서 그들이 보유하지 못한 자원을 공동체 차원에서 보완해줄 수 있다. 공동체 자본에는 여러 가지 형태가 있는데, 크게 경제적 자본, 사회적 자본, 인적 자본, 물리적 자본, 자연자본 등으로 분류된다. 경제적 자본은 복지를 증대시키고 빈곤을 감소시키며, 유사시에 버틸 수 있는 기회를 제공하고(보험 등), 복원과정을 신속하게 이끌 수 있게 해주는 소득, 저축, 투자 등을 제공한다. 사회적 자본은 자원에 대한 접근성을 제고시키는 신뢰, 규범, 네트워크 등을 통해

협조와 협력을 촉진시킨다. 인적자본은 교육, 건강, 기술, 지식, 정보 등으로 구성되며, 공동체 위험을 인지하고 위험요인을 감소시킬 수 있는 다양하고 적절한 전략을 수립할 수 있는 능력을 제고시킨다. 물질적 자본은 의사소통과 수송 등을 촉진시키고 유사시에는 비상대피를 용이하게 해주는 것으로 주택, 공공시설, 사업 및 산업 구조 등이 포함된다. 마지막으로 자연자원은 토지, 물, 생태계 등이 포함되며, 모든 종류의 생명이 유지될 수 있는 토대이자 자연재난으로부터 복구와 복원을 도와주는 원천이 된다(Mayunga, 2007; 이재열, 2009: 85-87).

〈그림 2〉 복원력이 강한 개인과 약한 개인의 복원과정에 대한 예시



출처: Zhang(2006); 이재열(2009)의 p.82 〈그림 2-5〉 재구성

3. 지역사회 공동체와 협력적 거버넌스

지역사회 보호는 보호를 필요로 하는 취약계층에게 가능한 한 가정이나 지역사회 환경에서 서비스가 제공되도록 하는 사회적 보호의 형태를 의미한다(정무성, 1997: 27). 영국의 지역사회 보호(Community Care)와 미국의 지역사회 보호(HCBC: Home and Community Based Care) 개념이 대표적이다. 이러한 지역사회 보호는 보호대상자의 생활지역 내에서의 보호, 장기적인 보호, 비공식적인 보호의 강조, 욕구중심의 서비스와 비용절감 등과 같은 특성을 지니며 1990년대 이후 강조되고 있는 추세이다. 재난약자들의 상당수가 신체적·경제적·사회적·지리적 취약성으로 인해 보건·의료·복지서비스 등을 제공받고 있는 것을 감안한다면, 재난약자를 위한 지역사회 보호체계가 어느 정도 구축되어 있음을 짐작할 수 있다. 이러한 지역

사회 보호체계를 구성하는 주체들은 지방정부에서 지역사회 내 유관기관 및 자원 봉사단체, 민간기관에 이르기까지 매우 다양하다. 가령, 한 기초지방자치단체에서 노인정신보건서비스를 제공하는 경우를 예로 들면, 시청의 시민생활지원과, 시 보건소, 주민자치센터, 경찰서, 소방서, 국민건강보험공단 지사, 건강가정지원센터 등 공공기관과 지역 내 의료전문기관, 유관기관으로 종교단체 및 요양시설, 종합복지회관 등, 유관서비스를 지원하는 자원봉사센터나 돌봄센터 등, 후원 및 자원봉사활동을 제공하는 지역사회 민간기업 등 상당히 다양한 공급주체들이 포함됨을 알 수 있다(장한나·이명석, 2014). 이러한 양상은 다른 재난약자를 대상으로 한 서비스 전달에 있어서도 대동소이할 것으로 사료된다.

한편, 재난연구의 패러다임이 점차 변화함에 따라 재난관리에 있어서 대응주체 및 관리목표 역시 추구하는 방향이 변화하고 있다(Glavovic, 2005; 류현숙 외, 2009: 14). 과거에는 단일기관(single agency)이 주도적으로 재난상황에 대응하는 주체로 작동하였다면, 미래에는 유관기관 간의 네트워크(networks) 혹은 지역사회 내 공동체(communities)가 주체가 되어 재난에 대응하는 것이다. 이에 따라 과거의 재난관리목표가 공동체를 위한 관리인데 반해, 미래에는 공동체에 의한 관리를 재난관리목표로 삼고 보다 적극적인 공동체의 활동에 주목하고 있다. 이러한 관점의 변화에 따라, 재난관리에 있어서도 지역사회를 구성하고 있는 다양한 이해관계자들 간의 협업과 참여가 기반이 되는 협력적 거버넌스 관점에서의 접근이 바람직할 것으로 보인다(장한나·이명석, 2014). 특히, 오늘날과 같이 불확실성이 높은 상황 하에서의 재난관리의 경우에는 관(官) 중심의 기술관료적 의사결정보다는 관련 이해관계 집단들의 참여와 신뢰를 바탕으로 한 민주적 의사결정이 중요하다(정지범·최상욱, 2009). 따라서 적절하고 효율적인 '재난관리 거버넌스' 구축을 통해 정책 집행의 수용성을 높여야 한다. 또한 효율적 재난관리를 위해 재난관리(disaster management)의 4단계 - 예방(mitigation), 대비(preparedness), 대응(response), 복구(recovery) - 에서 정부와 다른 이해관계자의 역할과 책임을 명확하게 하는 것이 필수적이다(Petak, 1985; 김근세, 2009: 161).

재난약자들은 이미 기존에 신체적·정신적·물질적 취약성을 내포하고 있기 때문에 재난상황에 직면하였을 때 그 타격으로 인한 피해가 다른 일반인에 비해 더 클 수밖에 없다. 또한 각기 다른 취약성을 지닌 재난약자들은 다양한 요구(needs)를 지니게 되는데, 이러한 니즈에 부응하기 위해 다른 기관과 연계하여 통합서비스를 제공함으로써 서비스 접근성을 높이는 방안이 모색되어야 한다. 특히, 재난약자의 경우 단기적인 재난피해복구 이외에도 신체적 약화, 사회·물질적 결핍, 정신적 충격 등

복잡한 어려움에 직면할 가능성이 높기 때문에 의료, 복지, 소득, 고용, 주택 등 광범위한 접근이 필요하다. 따라서 지방정부, 관내 전문의료기관, 관할 소방서·경찰서, 관내 사회복지단체, 지역 내 기업, 관련 NGO, 지역사회구성원 등이 재난약자의 재난 복원력을 보완하여 재난의 부정적인 영향을 완화·극복할 수 있도록 재난관리 협력적 거버넌스를 구축할 필요가 있다. 또한 지역사회 차원에서 재난관리 거버넌스를 구축·작동하면서 동시에 재난약자에 대한 보다 세심한 배려와 관심이 제공되어야 한다.

Ⅲ. 재난약자 관련 법제도 현황

1. 국내 재난약자의 재난관리체계

1) 재난약자 관련 법령

재난안전정책의 근거가 되는 「재난 및 안전관리 기본법」에는 고령자, 장애인, 임산부, 어린이 등과 같은 재난약자의 개념이 전혀 법제에 포함되어 있지 않고 있다(장미혜 외, 2014: 63). 이는 일반국민을 대상으로 한 재난안전정책이 사실상 ‘성인 남성’으로 표준화된 시스템일 가능성이 크다는 것을 의미하며, 또한 재난안전정책에서 재난약자가 사각지대에 놓일 우려가 있음을 의미한다. 한 NGO의 보고서에 의하면, 재난에서 여성과 아동의 사망확률이 성인 남성보다 14배 높다고 보고되는 바, 이러한 통계결과는 재난약자에 대한 정부의 세밀한 정책이 더욱 요구되는 환경임을 뒷받침하고 있다(세이브더칠드런, 2014). 또한 「재해구호법」에서도 구호의 대상을 “이재민과 일시대피자”로 광범위하게 정의할 뿐, 재난약자에 대한 구체적인 개념이 언급되어 있지 않다(제3조).

다만, 일부 기초지방자치단체의 조례에서 재난취약계층에 대한 지원사항을 다루고 있음을 발견할 수 있다. 먼저, 대구광역시 중구의 「저소득주민 긴급구호지원에 관한 조례」는 각종 재해 및 재난, 질병 및 사고 등의 사유로 일시적인 생계 곤란을 겪고 있는 저소득 주민에 대한 긴급구호 지원을 규정하고 있으며, 이로써 저소득 주민의 생계안정을 도모하여 주민복지증진에 기여하고자 하였다. 즉, 경제적 취약성을 지닌 재난약자를 대상으로 재난발생 후 긴급구호비(현금)를 지원하고 있는 것이다.

한편, 공주시와 홍성군에서는 재난예방서비스의 일환으로 각각 「재난취약계층 지원 조례」를 제정하여 경제적·신체적·지리적·사회문화적 취약계층을 대상으로 재난 예방서비스를 제공하고 있다. 공주시는 재난취약계층의 각종 재난사고 발생요소를 사전에 제거하고 안전한 주거환경을 제공하여 생활안정을 도모하기 위하여 「공주시 재난취약계층 지원 조례」를 제정하였다(제1조). 특히, “재난취약계층”을 재난의 위험에 노출된 공주시의 저소득 주민으로 정의하고 있으며, 구체적으로 ① 국민기초생활보장수급자 또는 차상위 계층, ② 독거노인, 장애인, ③ 거주 환경이 매우 열악한 산간·오지·농촌지역가구 거주자, ④ 재난에 취약한 저소득층 집단 거주마을 거주자, ⑤ 다문화가정 등으로 한정하였다. 서비스 지원범위는 전기·가스·보일러·소방·화재 안전 등을 위한 점검 및 정비가 포함된다.

홍성군도 「홍성군 재난취약계층 지원 조례」를 제정하여 군 내에 거주하고 있는 재난취약계층 등에게 전기설비의 전기안전진단 및 수리·보수에 필요한 비용을 지원하고 있다. 다만, “재난취약계층”의 범위가 화재의 위험에 노출된 홍성군 내 저소득 주민 중 국민기초생활보장수급자, 차상위계층, 독거노인으로 보다 한정되었다.

서울시는 재난취약계층을 대상으로 한 지원 조례를 별도로 제정하고 있지 않다. 다만, 「서울특별시 재난 및 안전관리 기본조례」의 제44조(재난취약계층에 대한 지원) 조항을 신설하여 저소득층, 노약자, 장애인 등 재난 및 안전에 취약한 계층을 위한 시책을 추진할 수 있는 근거를 마련하였다.

이와 같이 현행 재난 관련 법령은 재난약자에 대한 고려가 매우 미흡하며, 일부 지자체만이 관련 조례를 제정하여 생활안전에 대비한 재난예방서비스 및 긴급구호비를 재난취약계층에 한정적으로 제공하거나 재난취약계층에 대한 지원에 대한 조항을 추가한 정도에 그치고 있음을 알 수 있다. 이는 위험이 증가할수록 사회·경제적 취약계층이 더욱 취약한 상황에 놓일 수밖에 없는 상황에 대한 배려가 부족한 현실과 재난약자에 대한 고려가 부재함을 여실히 보여주고 있다(장미혜 외, 2014: 80).

2) 재난약자 관련 제도

현 정부는 ‘국민행복’의 필수조건으로 ‘안전’을 그 어느 때보다 강조하고 있으며, 이러한 국정기조에 따라 재난취약계층을 위한 「더불어 상생」 재난취약계층 안전복지 종합대책(2013)을 수립하였다(소방방재청, 2013). 이는 어린이, 노약자, 기초생활수급자, 장애인, 외국인 등의 재난취약계층이 신체적인 기능과 현실적인 문제로 인해 재난대처 능력이 부족하고 실시간 재난정보를 제공받지 못해 재난 위험으로

부터 항상 노출되어 있는 실정을 고려한 것이다. 재난취약계층 안전복지 종합대책의 수혜범위는 기초생활수급자, 독거노인, 장애인, 외국인, 학생 등 1천만명 정도에 이르며, 지역적으로는 취약지역 및 마을 1,049개소, 외국인학교 47개소, 주택지원 50여 가구 등이 해당된다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 재난취약계층 안전복지 종합대책 세부과제

(단위 : 억원)

중점 추진과제	추진부서	예산
1. 재난취약시설로부터 재난약자 보호		
1-1. 서민밀집취약지역 재난취약요소 정비 추진	재해경감과	3,480
1-2. 축대·옹벽 등 재난취약계층 노후시설 정비	안전제도과	3016
1-3. 작지만 정성을 담은 기초소방시설 보급	소방제도과	20
1-4. 안전한 공간! 화재 없는 안전마을 조성·확산	소방제도과	394
1-5. 서민이 사용하기 편리한 비상소화장치 확대개선	방호조사과	20
		30
2. 수요자 눈높이 고품질 안전복지서비스 제공		
2-1. 아픈 상처를 함께 치유하는 재난피해자 심리안정 지원	예방총괄과	136
2-2. 재난환경을 고려한 맞춤형 안전복지 건설당 추진	소방제도과	21
2-3. 나도 지역사회 공동체의 일원! 다문화 의용소방대 확대 운영	119생활안전과	80
2-4. 누구나 쉽고 편리하게 119 신고서비스 이용	정보화담당관실	-
2-5. 청각장애인의 소통! 재난수화영상서비스 제공	대변인실	32
2-6. 건강한 여름나기! 폭염 취약계층 안전관리 강화	기후변화대응과	-
2-7. 폭염대비 맞춤형 119 구급차 운영	119구급과	-
		2
3. 찾아가고, 찾아오는 재난안전교육 및 훈련문화 정착		
3-1. 수요자 중심의 맞춤형 재난안전교육 운영	중앙민방위방재교육원	463
3-2. 재난초기대응 역량 강화! 소화기·소화전, CPR 익히기	소방제도과	-
3-3. 네트워크 구축을 통한 공감형 소방안전교육 실시	중앙소방학교	-
3-4. 주말 119안전체험 아카데미와 함께	119생활안전과	462
3-5. 학생, 외국인 등에 친근하게 다가가는 민방위 훈련	민방위과	-
3-6. 생명존중 문화정착, 재난현장 살아남기 운영	중앙119구조본부	1
4. 나눔배려 공직자 안전봉사문화운동 확산		
4-1. 안전한 생활공간 조성, 사회공헌사업 추진	119생활안전과	1
4-2. 순직 소방공무원 유가족 지원 강화	소방정책과	-
4-3. 서로 보듬어 따뜻한 사회봉사 추진	운영지원과	1
4-4. 소통, 공감, 공유를 위한 스토리텔링형 간담회 등 추진	지휘재정담당관실	-
4-5. 취약계층과 함께하는 안전복지 원년 선포 이벤트 추진	기획재정담당관실	-

출처: 소방방재청(2013)의 p.6 재구성

2013년 기준 4가지 추진전략에 따라 총 23개 과제가 이루어졌으며, 11개 사업에 소요되는 예산이 4,090억원에 이른다. 중점 추진과제를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 4가지 추진전략은 ① 재난취약시설로부터 재난약자 보호, ② 수요자 눈높이 고품질 안전복지서비스 제공, ③ 찾아가고, 찾아오는 재난안전교육 및 훈련문화

정착, ④ 나눔·배려 공직자 안전봉사문화운동 확산 등으로 구성된다. 재난취약시설로부터 재난약자 보호에서는 대체로 재난취약요소를 사전에 정비하여 재난피해를 최소화하려는 사업들이 포함되며, 수요자 눈높이 고품질 안전복지서비스에는 심리안정 지원, 청각장애인, 취약계층, 다문화가정 등을 대상으로 한 맞춤형 안전복지서비스 등이 포함된다. 또한 재난안전교육 및 훈련문화 정착에는 재난초기대응 역량 강화를 위한 소방안전교육, 민방위 훈련 등이 포함되며, 공직자 안전봉사문화운동은 유가족 지원 강화, 사회봉사 및 사회공헌사업 추진 등으로 구성된다. 재난취약시설로부터 재난약자 보호 추진전략에 소요되는 예산은 3,480억원으로 「재난취약계층 안전복지 종합대책」의 전체 예산 4,090억원 중 85%를 차지하고 있으며, 다음으로 재난안전교육 및 훈련문화 정책의 예산이 463억원으로 11.3%를 나타내었다.

다음으로 「재난 및 안전관리기본법」 제22조에 의거해 국가안전관리기본계획을 수립하고, 15개 중점 추진과제 중에서 ‘재난취약계층에 대한 생활안전 강화’와 ‘재해약자 인명피해 최소화 대책 추진’ 등을 시행하고 있다. 특히, 재난약자 인명피해 최소화 대책 추진을 위해 인명피해자 연령대별 자료관리시스템을 구축하고 유관기관과의 협조체계를 구축하도록 하고 있다. 또한 재해약자 관련부서와 정보교환 등 사전협력을 구축하고 재해약자 대피담당자, 대피수단, 대피소 등의 사전 지정 및 담당자 교육 강화를 규정하고 있다(국립방재연구소, 2010: 57-61).

이밖에 중앙정부의 재난약자를 대상으로 한 「안전 및 재난대응 공공서비스」에는 유비쿼터스 안심콜 시스템, 재난취약계층 기초소방시설 지원, 쪽방촌 전기설비 개선사업, 서민층 가스시설 개선 지원사업, 재난안전 교육과정(어린이, 여성, 학생 등) 등이 있다. 대체로 경제적 재난약자를 대상으로 한 생활안전 대비 시설정비 등이 주된 사업으로 제시되었고, 그밖에 신체적·정신적·사회적 재난약자에 속하는 중증질환자, 장애인, 독거노인, 고령자, 나홀로 어린이, 외국인, 임산부 등을 대상으로 한 안심콜 시스템 및 재난안전 교육과정이 포함되었다.

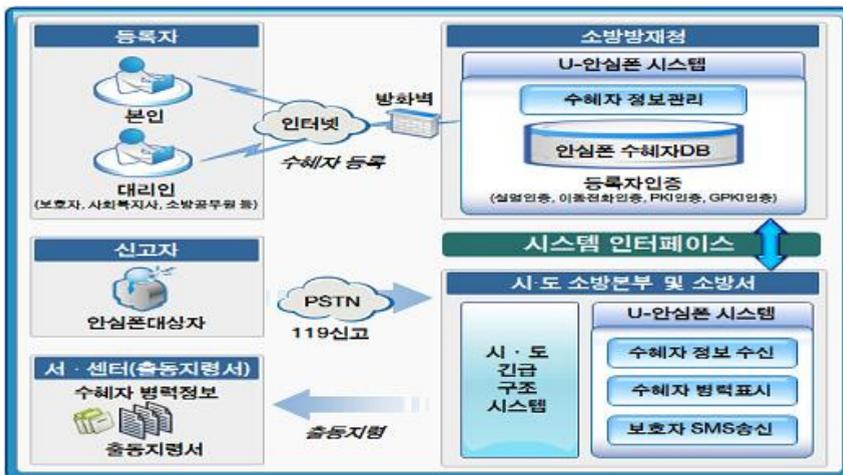
이중 유비쿼터스 안심콜 시스템은 중앙정부의 소방방재청과 지방정부의 시도 소방본부 및 소방서, 기초지자체의 소방서 및 119안전센터, 서비스대상자 및 가족 간의 긴급대응서비스 시스템이 구축되어 있어 신속한 구조·구급이 가능하다(〈그림 3〉 참조).

〈표 3〉 중앙정부의 재난약자를 위한 안전 및 재난대응 공공서비스

서비스명	담당기관	서비스대상	서비스내용	근거법령
유비쿼터스 안심콜 시스템 U119-안심콜	국민안전처	중증질환자, 장애인, 독거노인, 고령자, 나홀로 어린이, 외국인, 임산부 등	재난대응 취약계층의 대상자가 정보를 인터넷 홈페이지를 통해 사전 입력하면 119신고 접수시 신고자의 질병 특성 및 상황 특성을 미리 파악하여 맞춤형 구조구급 서비스 제공	119구조구급에 관한 법률
재난취약계층 기초소방시설 지원	한국남동발전(주)	지역 내 재난취약계층(저소득층)	재난발생시 골든타임 확보가 어려운 지역 특성을 고려, 지역 내 재난취약계층에 소화기, 화재감지기 등 기초소방시설 지원	발전소주변지역 지원에 관한 법률
쪽방촌 전기 설비 개선 사업	한국전기안전공사	전국 쪽방 밀집지역 7,921개소 (2013년 기준)	쪽방촌 노후, 불량 전기 설비 개선을 통한 안전하고 쾌적한 전기 사용 환경을 조성하여 사회 소외계층의 기본권 보장	전기사업법 제49조 전기사업법 시행령 제34조
서민층 가스시설 개선 지원 사업	산업통상자원부	경제적 취약계층	가스사고에 취약하고 경제적 여력이 부족한 서민층 가구의 가스시설 개선을 통해 가스고 예방 및 서민층 생활안정기여	에너지및 자원사업특별회계법 제5조
재난안전 교육과정	국민안전처	어린이, 여성, 학생 등 재난약자	온라인 재난안전 교육실시	재난 및 안전관리기본법 시행령 제73조

출처: 대한민국정부포털 유형별 공공서비스 홈페이지 검색

〈그림 3〉 유비쿼터스 안심콜 시스템

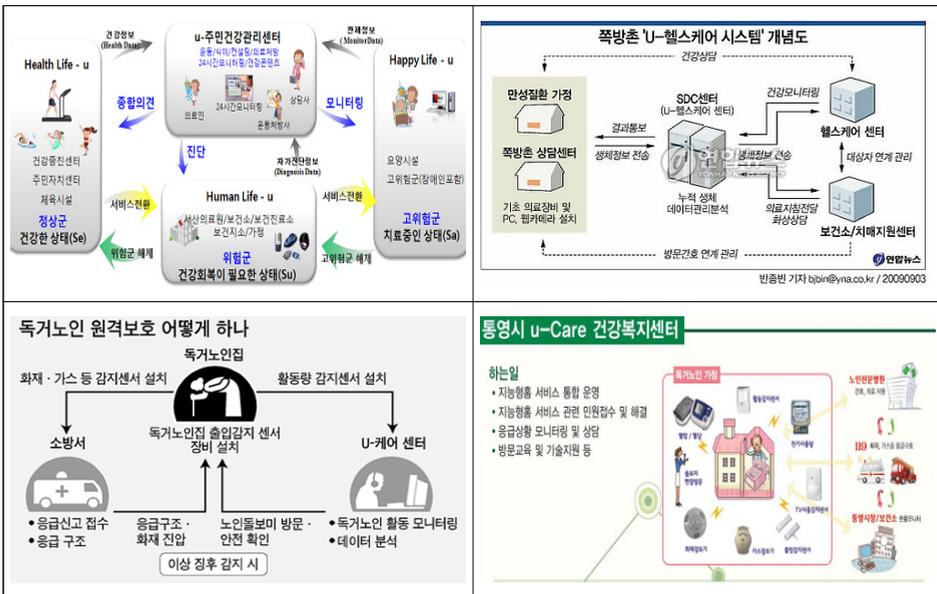


출처: 메드월드뉴스(2008.9.11.).

또한 본 시스템은 중증질환자, 장애인, 독거노인, 고령자, 나홀로 어린이, 외국인, 임산부 등을 대상으로 맞춤형 안전서비스와 정확한 위치정보 및 사고정보를 제공한다. 특히, 유비쿼터스 환경 기반을 구축하고 있기 때문에 요구조자의 상태, 위치, 현장정보 등을 유비쿼터스 기술을 이용하여 획득하기 때문에 긴급한 재난상황 발생시 적절한 재난대응지원이 가능하다는 큰 장점을 지닌다.

이와 유사하게 U-care 시스템을 이용하여 재난약자를 대상으로 보건, 복지, 안전 서비스를 제공하고 있는 지역사회 보호체계가 있다. 가령, U-care 시스템은 소방서와 U-care 센터, 노인전문병원, 119, 시청 및 보건소 등 유관기관이 연계되어 독거노인의 응급구조 및 화재진압 등 응급상황에 관한 통합서비스를 제공하고 있다. 또한 노인 및 장애인 등 건강 고위험군 건강관리를 위한 U-주민건강관리센터시스템과 쪽방촌 내 만성질환 가정의 건강관리를 위해 U-헬스케어시스템 등도 U-care 시스템의 일례로 소개될 수 있다. 이러한 거버넌스 체계의 케어 시스템은 재난약자의 건강상태, 위치, 현장상황 등에 대한 정보를 주기적으로 관리하고 있으며, 신속하게 정보를 전달·수집할 수 있는 시스템을 사전에 구축하고 있다는 측면에서 재난대응에 있어 중요한 자원으로 활용될 수 있다.

〈표 4〉 재난약자를 위한 지역사회 U-care시스템 예시



출처: 서산인터넷뉴스(2012.3.14.), 연합뉴스(2009.9.3.), 중앙일보(2009.4.7.), 서울문화투데이(2010.9.6).

지방정부의 재난취약가구 및 재난약자를 대상으로 한 공공서비스에는 크게 전기, 가스, 소방분야 시설점검 및 개선사업과 응급 안전 돌봄서비스, 구호·생계비 지원 등 3가지로 분류할 수 있다. 대체로 기초자치단체 수준에서 제공되는 서비스들로 그 근거는 「재난 및 안전관리 기본법」에서 「사회복지사업법」, 「노인복지법」에 이르기까지 다양하나 경제적·신체적·사회적 재난약자를 공통된 서비스 대상으로 선정하고 있다. 또한 안전복지서비스사업 및 가스시설 개선사업 등은 재난예방차원으로 분류될 수 있으며, 독거노인 응급 안전 돌봄서비스는 기존의 모니터링 시스템을 토대로 재난발생시 즉각적인 대응서비스 제공이 가능할 수 있다. 또한 긴급(재해)구호 및 생계비 지원 등은 재난발생 후 경제적으로 취약해진 재난피해자에게 일시적인 경제적 지원을 제공할 수 있다.

〈표 5〉 지방정부의 재난약자를 위한 안전 및 재난대응 공공서비스

서비스명	담당기관	서비스대상	서비스내용	근거법령
재난취약가구 안전복지서비스사업	강원 동해, 충북 소방본부 등	기초생활수급자, 독거노인, 장애인 등 재난취약계층	재난취약가구를 대상으로 전기, 가스, 소방분야 점검 및 정비 사업	재난 및 안전관리 기본법 제4조
서민층 가스시설 개선 사업	충남 서천, 전북 김제, 강원 홍천, 경기 연천 등 16개 시군	독거노인, 중증장애인, 소년소녀가장, 기초생활수급자, 한부모가족 등	가스사고에 취약하고 경제적 여력이 부족한 재난약자를 대상으로 가스시설을 개선하는 사업	산업통산자원부 서민층가스시설 개선지원사업 세부시행지침 제3조
독거노인 응급 안전 돌봄서비스	전남 장성, 경북 청송, 대전 유성 등 5개 군구	독거노인 중 치매 및 고위험군, 건강 상태 취약한 자	가스, 화재, 활동감지기 및 응급호출 등 설치, 응급상황 안전확인 및 대책시스템 작동상태 모니터링 등	사회복지사업법 제33조, 노인복지법 제27조
긴급구호, 재해구호 및 생계비 지원	경북 성주, 전남 무안 등 3개 시군	재난약자 중 갑작스런 재난 및 사고 등으로 경제적 어려움에 처한 자	수급자에 한하여 응급구호비, 생계비 등 일정 현금 지원	사회복지사업법 제4조

출처: 대한민국정부포털 유형별 공공서비스 홈페이지 검색

3) 문제점 및 한계

앞서 중앙정부와 지방정부의 재난약자를 대상으로 한 재난관리체계에 대해 살펴 보았다. 이를 통해 3가지 문제점 및 한계를 확인할 수 있었다.

첫째, 현행 재난약자를 대상으로 한 재난관리체계는 사전예방에만 초점을 맞추고 있어 재난발생시 대응 및 복구에 이르는 과정을 전반적으로 다루고 있지 못한 한계를 지닌다. 안전복지 종합대책에서 가장 많은 예산을 차지하고 있는 재난취약 시설 정비부문과 그 밖의 재난안전교육, 안전문화확산 등은 재난관리단계 중 재난 예방 및 재난대비에 해당하는 것이며, 중앙·지방정부의 공공서비스에서도 재난취약 시설 정비 분야가 다수를 차지하고 있다. 이는 안전취약계층에 대한 기초적인 안전 보호부문은 어느 정도 확보가 되었다고 볼 수 있지만, 재난발생시에 재난약자 보호에 대한 구체적인 법적 규정 및 제도가 부족하여 재난피해 충격에 따른 치유와 자활지원 등은 기대할 수 없는 실정임을 의미한다.

둘째, 중증장애인, 독거노인, 노약자, 유아, 임산부 등과 같이 신체적 재난약자를 대상으로 한 정부의 정책은 주로 평상시 복지서비스 제공이 대부분이며, 재난발생시 대응분야의 서비스는 거의 전무하다. 이러한 신체적 재난약자들은 재난발생시 자력에 의한 대피, 대응 등 재난대응활동이 어려운 취약성을 지니고 있어 타인의 도움을 필요로 한다. 그러나 기존의 안심콜 시스템, U-care시스템 등은 평상시 안전 및 건강관리에 초점을 맞춘 구급·구조 및 보건서비스가 제공되고 있을 뿐이다.

셋째, 「재난 및 안전관리 기본법」과 「재해구호법」 등을 살펴본 결과, 재난현장에서 재난약자를 보호하기 위한 명시적인 법적 규정은 거의 전무하며, 재해시 재난약자를 위한 전담조직을 별도로 두지 않고 있음을 알 수 있었다.

2. 국외 재난약자의 재난관리체계

본 절에서는 재해약자에 대한 안전복지서비스 전달체계가 마련되어 있는 일본과 미국의 사례를 살펴봄으로써 한국에 적용가능한 시사점을 도출해보고자 한다.

1) 일본의 재난약자를 위한 재난관리체계

일본은 재해대책본부 내 ‘재해시 요원호자(재난약자) 지원반’을 설치하도록 「지역방재계획 및 재난시 요원호자의 피난지원 가이드라인」에 제시하고 있다. 즉, 복지담당부서 및 복지담당자, 방재담당자 등 정부와 함께 사회복지협의회, 자주방재조직 등 관계자를 연계하여 재난약자 지원반을 구성하고 있다. 지원반은 재해시 피난준비 정보 등의 전달업무, 피난 유도, 안부확인 및 피난업무의 파악, 피난소의 요호자(재난약자)반 등과의 연계·정보공유 등의 임무를 수행한다. 또한 ‘요원호자

피난지원연락회의'를 통하여 자치단체의 재해시 요원호자 지원반, 유관기관, 자원봉사센터 등과의 정보공유 및 지원활동 제휴를 도모한다(국립방재연구소, 2010: 61-64).

또한 재난 발생시, 피난소에 재해약자용 창구를 설치하고, 필요한 지원에 대한 상담을 실시함과 동시에 재난약자 지원반과 연계하여 신속한 지원이 이루어지도록 한다. 특히, 재난약자를 위한 복지피난소를 별도로 설치하여 재해약자 10명당 1명의 생활상담 직원을 배치하여 재해약자에 대한 생활지원 및 심리치료 상담 등을 지원한다. 동시에 재해약자를 배려한 휴대용화장실과 난간, 정보기기 등 일상생활을 지원한다. 가장 중요한 것은 평상시의 사회복지서비스가 재해시에도 지속적으로 제공된다는 것이다. 이를 위해 재난약자를 평상시에 관리해 온 케어매니저 등 복지서비스 관계자 등이 중심이 되어 재해발생 시 수혜자의 안부 및 거주환경 등을 확인하고 긴급조치 및 대응에서 주도적인 역할을 수행할 수 있도록 하고 있다. 재난 발생시 재난약자의 고유한 니즈를 파악하고 여러 가지 보호활동을 지속적으로 제공하기 위해 지역사회 내 정부, 보건의료관계자, 봉사단체 등 유관기관 간의 긴밀한 협력관계를 구축·유지하고 있다(京都市防災會議, 2010; 성기환·최일문, 2011: 9).

2) 미국의 재난약자를 위한 재난관리체계

미국은 국가대응계획(NRP: National Response Plan)에 따라 미국적십자사에게 이재민보호에 대한 전적인 책임을 부과하였다. 미국적십자사는 재해서비스 기능을 직접 서비스부문과 지원서비스부문으로 구분하며, 직접 서비스부문에서는 집단구호, 재해보건서비스, 재해복지조사, 가족서비스 등이 포함된다. 이중 집단구호팀은 일반적인 이재민보호 업무를 담당하며, 나머지 팀은 사회적 약자 등의 욕구에 따른 개별적인 서비스분야를 담당하고 있다(성기환·최일문, 2011: 6).

한편, 미국은 민관협력체계를 통해 재난약자 보호를 실시하고 있는데, 대표적으로 ENLA(Emergency Network of Los Angeles)의 활동을 예로 들 수 있다(성기환·최일문, 2011: 7-8). ENLA는 지역밀착형 봉사단체(CBO: Community Based Organization), 전국적인 NGO단체(미국적십자사, 구세군 등), 정부 등이 참여하는 네트워크 조직을 말한다. 이중 CBO는 평소 사회적 약자를 접하고 있기 때문에 수요를 찾는 일이 용이하며, 전국적인 NGO단체는 자원동원에 큰 강점을 지니고 있기 때문에 재난약자의 문제 해결이 용이하다. 이에 고령자, 장애인, 홈리스, 외국인 등을 대상으로 보건의료서비스

및 언어통역을 통한 생활정보서비스 등을 제공할 수 있다. 뿐만 아니라, 미국의 재난관리체계에는 재난발생시 재난약자에 대한 우선적인 배려와 추가적인 지원이 이루어진다. 가령, 노약자, 아동, 임산부, 중증장애인 등을 보호하기 위한 응급의료보호소, 아동보호소, 휴식 장소 등이 별도로 설치되어 있다.

3) 시사점

앞서 일본과 미국의 재난관리사례를 살펴보았으며, 다음과 같은 두 가지 시사점을 도출하였다. 먼저, 일본과 미국은 사회적 약자 즉 재난약자를 보호하기 위한 별도의 조직을 구성하고 있었다. 일본의 경우, 재해대책본부 내 “재해시 요원호자 지원반”을 설치하고, “요원호자 피난지원연락회의”를 개최하여 사회적 약자를 보호하고 불편함이 없이 서비스를 제공하고 있다. 미국의 경우에는 이재민보호의 총괄책임을 맡은 미국적십자사에서 사회적 약자를 위한 추가적인 서비스를 제공하고 있으며, ENLA와 같은 네트워크 조직을 통해 재난약자를 위한 다양한 보호활동을 전개하고 있다(성기환·최일문, 2011: 12).

또한, 일본과 미국은 재난발생 지역 내 지자체, 유관기관, 자원봉사센터, 관련 NGO 간 협력체계를 확립하여 독립된 서비스조직들 간의 지원관계를 구축하고 지역사회 자원을 연결·통합함으로써 한정된 자원을 효율적으로 사용함과 동시에 서비스의 연속성을 확보하고 있었다. 특히, 일본의 경우, 재해시에도 취약계층에 대한 평상시의 사회복지서비스가 계속 제공될 수 있도록 하기 위해 케어매니저 등 복지서비스 관계자가 중심이 되어 재해발생시 이용자의 안부 및 환경 등을 확인하고, 보호계획변경 등의 대응을 실시하는데 중심적인 역할을 수행하도록 하고 있다. 즉, 지방자치단체의 복지부서와 방재부서 간의 협조체계가 확립되어 있어 재난약자(평상시의 취약계층) 보호에 상호협력하고 있는 것이다.

IV. 지역사회 재난약자 안전시스템 구축 방안

재난약자는 재난취약성으로 인해 재난피해가 상대적으로 더욱 심각할 뿐만 아니라 자력으로 복원할 수 있는 역량이 다소 부족하여 회복기간이 지연되거나 비회복상태에 진입할 수 있는 위험을 내포하고 있다. 이에 재난약자가 재난극복과정에서 도태되지 않고 신속하고 적절하게 대응하기 위해서 그들이 보유하지 못한 복원력

(자원 및 역량 등)을 지역사회 내 네트워크 및 공동체에서 보완해줄 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

현행 재난관리 법·제도상에서는 재난약자를 보호하기 위한 명시적인 법적규정이 거의 전무하며, 일부 규정에서는 사전예방적 재난예방 및 재난대비 활동만 다루고 있을 뿐 재난발생시 대응 및 현장에서의 지원 등에 대한 규정은 찾기 어렵다. 다만, 유비쿼터스 안심콜 시스템이나 지역사회 U-care 시스템 등과 같이 평상시에 재난약자를 대상으로 한 안전복지서비스 지원체계가 거버넌스 체계로 구축되어 있어 이를 재난시에 활용할 수 있는 가능성을 발견할 수 있었다. 즉, 거버넌스 체계의 케어시스템은 재난약자의 건강상태 및 위치, 현장상황 등에 대한 정보를 평소에 관리하고 있기 때문에 재난상황시 이들에 대한 정보를 신속하게 수집하여 재난대책본부에 전달할 수 있으며, 재난약자에 대한 재난경보 및 구조, 대응지원서비스를 신속하게 제공할 수 있도록 연계해줄 수 있다. 이에 더하여 기존에 재난약자를 대상으로 제공되고 있는 사회서비스들의 전달주체와 지역사회 거버넌스 체계를 재난발생시 재난관리 거버넌스로 전환할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

즉, 지역사회 거버넌스에 기반한 평상시의 재난약자 지원체계를 재난시의 구호 체계로 전환하기 위하여 아래와 같은 예시를 제시하였다. 다양한 재난약자 중에서도 신체적·인지적·사회적 취약성을 지닌 고령자를 대상으로 하였는데, 고령자는 노령으로 인한 신체적 불편함, 치매 등 정신적 질환 가능성, 돌봄 가족이 부재한 독거 상태, 경제력 취약상태 등이 염려되는 대표적인 재난약자이기 때문이다.

〈그림 4〉는 기존의 재난약자(고령자)를 대상으로 한 안전복지서비스 중 유비쿼터스 안심콜 시스템과 U-care시스템의 재난발생 전·후 역할 전환에 대해 나타내고 있다. 먼저, 평상시의 서비스제공기관과 구조를 살펴보면, 안심콜 시스템의 경우는 소방방재청이 재난약자의 정보관리 및 DB구축을 담당하고, 지자체의 소방서 및 119 안전센터 등이 재난약자의 긴급구호 및 맞춤형 안전서비스를 제공한다. U-care시스템의 경우에는 U-헬스케어센터 등의 기관이 재난약자에 관한 건강 및 안전정보 등을 관리·구축하고, 보건소와 전문의료기관, 복지서비스 제공기관이 재난약자에게 맞춤형 안전복지서비스 등을 제공한다. 이밖에 지역사회 내 시군구청 및 주민센터 등 공공기관과 민간복지단체, 종교단체, NGO단체, 각종 요양시설 등은 관련 서비스를 지원하거나 보조하는 역할을 담당한다.

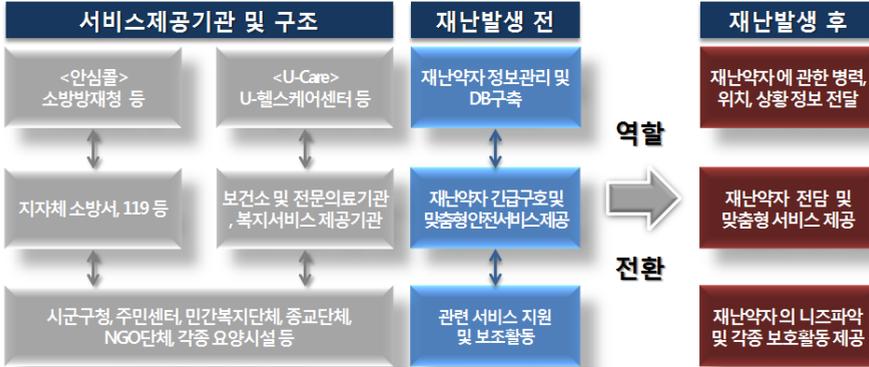
그러나 재난발생 후에는 위와 같은 평상시 역할에서 위기에 적합한 역할로 전환되어야 한다. 가령, 재난약자 정보관리 및 DB를 구축하던 기관들은 기존에 구축 관리하던 재난약자에 대한 병력, 위치, 상황 등에 대한 정보를 재난대책본부에 신

속히 전달해야 한다. 뿐만 아니라, 재난약자의 긴급구호와 맞춤형 안전복지서비스를 제공하던 기관들은 재난발생시 재난약자 전담기구로 재편성되거나 평상시 제공되던 맞춤형 서비스가 지속적으로 제공될 수 있도록 역할을 해야 할 것이다. 또한 기존에 관련 서비스를 지원·보조하던 기관들은 재난약자의 특별한 니즈를 파악하거나 각종 보호활동을 제공하는 등의 역할로 전환되어야 한다. 위와 같은 제언은 고령자뿐만 아니라, 장애인, 아동, 임산부, 외국인 및 다문화 가정을 대상으로 한 서비스전달체계에서도 동일하게 적용될 수 있을 것으로 사료된다.

가상의 상황을 가정하여 재난상황시 고령자에게 어떠한 안전서비스를 제공할 수 있는지 설명하면 다음과 같다. 쪽방촌에 거주하고 있는 78세 A씨는 고혈압과 당뇨를 앓고 있으며 거동이 불편한 상황으로 평소 안심콜 시스템과 U-care시스템의 수혜자로 안전 및 건강상태를 주기적으로 관리 받고 있다. 또한 관할구역 내 B종합복지관에서 도시락배달 및 상담서비스를 제공하고 있으며, C주민센터 복지공무원이 A씨를 기초생활수급대상으로 관리하고 있다. 갑작스런 폭우로 쪽방촌이 잠겨 A씨가 위험에 처하게 되자, 기존에 A씨의 안전 및 건강정보를 관리하고 있던 소방방재청, U-care센터에서 관할 119에 해당 정보를 전달하였으며, 위의 정보를 토대로 A씨가 안전하게 구출되었다. 이후, 피난소에 도착한 A씨는 피난소 내에 설치된 재난약자용 창구에서 C주민센터 복지공무원과 B종합복지관의 도움을 받아 피난소에서 필요한 용품 및 보호서비스를 제공받았으며, U-care센터 관계자의 정보제공으로 보건소의 건강검진에서 고혈압 및 당뇨 등 건강상태를 확인할 수 있었다.

위의 사례는 기존에 취약계층을 대상으로 안전 및 건강서비스를 제공하던 서비스전달체계가 재난발생시에도 그 기능을 유지하면서 재난약자(평상시 취약계층)를 위한 체계로 역할 하는 것을 간략히 소개한 것이다. 여기에서 중요한 것은 평상시에 운용되는 안전서비스전달체계가 재난시에도 그대로 유지되어 재난약자를 위한 서비스를 제공할 수 있어야 한다는 것이다.

〈그림 4〉 재난약자의 안전복지서비스 전달체계의 역할 전환(안)



V. 결론

본 연구는 재난환경의 악화에도 불구하고 경제적·생활여건의 한계로 인해 대형 화복잡화된 재난에 적절하게 대응하지 못하는 재난약자를 위해 재난약자 안전시스템을 구축하는 방안을 모색하고자 하였다. 이를 위해 재난약자에 대한 개념을 정의하고 관련 이론 및 선행연구를 검토하였다. 또한 재난약자를 위한 국내 재난관리 법·제도와 일본 및 미국의 제도를 비교하여 시사점을 도출하였으며, 이를 바탕으로 재난약자 안전시스템 구축방안을 제시하였다.

먼저, 국내 재난관리체계를 검토한 결과, 재난약자의 상당한 비중에도 불구하고 아직까지 국내 재난관리 관련 법·제도에서 재난약자에 대한 명시적인 규정을 찾아보기 힘들다. 일부 단편적인 안전복지서비스가 제공되고 있을 뿐이며, 이 또한 재난예방 및 대비단계에 그치는 수준이어서 실제 재난발생시 재난약자를 보호하는 관리체계는 거의 전무함을 알 수 있었다. 반면, 일본 및 미국사례에서는 재난현장에서 재난약자를 보호하기 위한 별도의 조직을 구성하고 있었으며, 재난약자를 위한 유관기관 간 협력체계가 구축되어 있어 서비스의 연속성이 보장되고 있었다. 이에 본 연구는 고령자(재난약자)를 대상으로 한 안전복지서비스의 전달체계를 예시로 들어, 재난 전·후 역할전환을 통해 서비스의 연속성을 확보하고, 재난현장에서 재난약자에 대한 배려가 제공되어야 함을 제언하였다.

본 연구는 재난약자 보호에 대한 중요성에도 불구하고 아직까지 재난관리정책에서 그 논의가 미약한 한계를 보완하고, 재난약자를 위한 재난발생 전·후의 안전시스템 구축 방안을 제시하였다는 점에서 그 의의가 있다. 그러나 보다 다양한 사례검

토 및 구체적인 방안 모색에는 한계가 분명하므로 후속연구가 요구되는 바이다.

참고문헌

- 국립방재연구소. (2010). 「재난약자 방재대책 실태조사 및 분석」.
- 김근세. (2009). “제2장 복원력과 사회적 자본.” 정지범·이재열(편) 「재난에 강한 사회시스템 구축: 복원력과 사회적 자본」. 법문사.
- 김윤희·정소영·주요한. (2012). 「재난 취약자 대상 재난안전 콘텐츠 개발 및 서비스 전략 수립」. 국립방재연구원.
- 뉴스핌. (2016). “[이철환의 기후변화이야기] 기상이변의 징후들-우리나라가 겪고 있는 기후변화 현상은?”. 2016. 7. 12.
- 대전투데이. (2016). “홍성군 2016년 여름철 재난관리 종합대책 시행”. 2016. 6. 13.
- 대한민국정부포털 유형별 공공서비스 (<http://www.korea.go.kr/service/main.do>)
- 류현숙·정재기·정지범. (2009). “제2장 복원력과 사회적 자본.” 정지범·이재열(편) 「재난에 강한 사회시스템 구축: 복원력과 사회적 자본」. 법문사.
- 메드월드뉴스. (2008.9.11). “소방방재청, 유비쿼터스 119시스템 개통. 언제 어디서나 신속한 맞춤 서비스”.
- 서산인터넷뉴스. (2012.3.14). “서산 유비쿼터스 원격모니터링 위급사항 대처”.
- 서울문화투데이. (2010.9.6). “통영, 독거노인 위한 유비쿼터스 시행”.
- 성기환·최일문. (2011). “대형 재난 현장에서의 사회적 약자 보호시스템 구축에 관한 연구.” 「한국위기관리논집」, 7(1): 1-22.
- 세이브더칠드런. (2014). 「2014 어머니보고서」.
- 소방방재청. (2010). 「2010 재해연보」.
- _____. (2013). 「작은 것 하나라도 피부로 느낄 수 있는 『더불어 상생』 재난취약계층 안전복지 종합대책」.
- 시민일보. (2016). “파주시산림조합, 산사태 예방 총력”. 2016. 6. 17.
- 연합뉴스. (2009.9.3.). “쪽방촌 'U-헬스케어 시스템' 개념도”.
- 이은애. (2008). “재난발생시 재해약자지원시스템 구축 방향.” 「방재연구」, 10(4): 32-39.
- 이재열. (2009). “재2부 위기관리를 위한 사회학적 접근.” 「국가 종합위기관리」 정지범(편). 법문사.

- 이호승. (2013). “유니버설디자인 관점의 재해약자 배려를 위한 디자인 유의점.” 「디자인학연구」, 26(4): 219-233.
- 장미혜·김학경·송효진·박건표·정지연·이진희. (2014). 「재난피해여성에 대한 복구 및 지원방안」. 한국여성정책연구원.
- 장한나·이명석. (2014). “지역사회 노인 정신보건서비스 전달체계 연구: 이천시 협력사례를 중심으로.” 「GRI 연구논총」, 16(1): 58-80.
- 정무성. (1997). 「지역사회복지 실천모델에 관한 이론적 고찰」. 한국사회복지학회 1997년도 추계학술대회, 21-37.
- 정지범·최상욱. (2009). “위기관리와 협력적 거버넌스.” 정지범 · 김근세(편) 『위기관리의 협력적 거버넌스 구축』. 법문사.
- 중앙일보. (2009.4.7.). “독거노인 23명 살린 ‘IT 효자’ 유케어”.
- 최병학·류상일. (2010). 「충남지역의 생활안전·취약계층 보호를 위한 U-119 활성화 방안」. 충남발전연구원.
- Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I., & Wisner, B. (1994). *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. London: Routledge.
- FEMA 홈페이지 www.fema.gov.
- FEMA(2010). *Guidance on Planning for Integration of Functional Needs Support Services in General Population Shelters*, USA: FEMA.
- Glavovic, B. C. (2005). Social resilience: Building layers of resilience to transcend waves of adversity. Resilient Infrastructure Conference. Massey University(8 August 2005).
- Guidelines for measures of vulnerable people. (2006). Japanese red cross society, 2. retrieved from http://www.jrc.or.jp/vcms_lf/saigaikyugo-3.pdf
- Holling, C. S. (1973). “Resilience and stability of ecological systems”. *Annual review of ecology and systematics*, 4: 1-23.
- Mayunga, J. S. (2007). Understanding and applying the concept of community disaster resilience: a capital-based approach. *Summer academy for social vulnerability and resilience building*, 1, 16.
- McEntire, D. A., C. Fuller, C. W. Johnston & R. Weber. (2002). “A Comparison of Disaster Paradigms: The Search for a Holistic Policy Guide.” *Public Administration Review*. 62(3): 267-281.
- Nemoto, M., & Ariga, E. (2014). “재난발생시 ‘재난약자’에 대한 지역사회 지원체계 강

화방안 연구: 한·일 양국의 재난약자에 대한 사전조사 체계 비교를 중심으로.”
「한국위기관리논집」, 10(6): 67-87.

Petak, W. (1985). Emergency Management: A Challenge for Public Administration.
Public Administration Review. 45: 3-7.

Zhang, Y. (2006). Modeling single family housing recovery after hurricane Andrew
in Miami-Dade County, Florida. A PhD dissertation, College Station, TX:
Texas A&M University.

內閣府. (1987). 防災白書.

內閣府. (2006). 災害時要援護者の避難支援ガイドライン.

京都市防災會議. (2010). 京都地域防災計劃.

장한나(張한나): 성균관대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국교육개발원 지방
교육재정연구특임센터 연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방자치, 협력적 거버넌
스, 노인정신보건, 휴먼서비스, 저출산고령화 등이다. 최근 논문으로 “치매지원서비스 공급
체계의 지역격차 연구: 227개 기초 지방자치단체를 중심으로”(2016), “결혼이주여성의 건강
관련 삶의 질 비교분석: 도시와 농촌지역의 차이를 중심으로”(2016), “지속적인 휴먼서비스
전달을 위한 협력 네트워크의 회복력에 관한 연구”(2015) 등이 있다(gkssk8547@naver.com).

경기도 다문화가정 서포터즈 사업 형성과정 분석

이혜림·박재완

본 연구는 경기도 다문화가정 서포터즈 사업의 의제설정과 정책형성과정을 다중흐름모형의 관점에서 분석하였다. 결혼이주여성과 다문화가족의 한국생활 적응문제 및 안정적 가족생활기반 마련은 중요한 의제로 다루어져왔음에도 불구하고 각 지방자치단체에는 정책 사각지대가 존재해왔다. 2013년 경기도는 이를 해결하고자 다문화가정 서포터즈 사업을 실행해 정책 사각지대에 고립되어 고통을 겪는 결혼이주여성과 다문화가정을 발굴해 다문화가족지원센터와 연계시키고, 멘토링을 제공했다. 분석결과 경기도는 다문화가족을 지원할 수 있는 체계적인 행정조직을 갖추었으므로 공무원조직이 정책혁신가로 활약할 수 있도록 하였다. 즉, 도내 사정과 행정지원 자원 및 절차에 모두 밝은 담당 공무원들이 도내에서 발생한 사건을 정책의제로 발전시키고 이것이 정책으로 결정되는 과정에 중요한 역할을 했음을 발견했다. 또한 지방자치단체가 실효성 있는 혁신적 지역맞춤형 정책을 발굴하고, 기획하고, 집행할 수 있는 가능성이 있음을 확인했다.

[주제어: 다중흐름모형, 다문화가정 서포터즈 사업, 다문화가족지원정책]

I. 서론

경기도는 2012년을 기준으로 전국에서 가장 많은 결혼이주여성 및 다문화가족이 거주하고 있는 지방자치단체이다(2013년 외국인주민현황조사, 안전행정부). 결혼이주여성 및 다문화가족의 한국생활 적응과 안정적 가족기반 구축을 위한 프로그램 역시 전국에서 가장 많이 제공하고 있으며 이에 투자하는 예산도 전국 최고 규모이다(제2차 다문화가족정책 기본계획 지방자치단체 2014, 2015년도 시행계획). 예컨대, 경기도 다문화가족지원센터 이용률이 꾸준히 증가하고 있는 것은(2012: 17.3% → 2013: 28.1% → 2014(9월): 33.7%) 어려움에 처한 다문화가정 및 한국생활 적응에 도움이 필요한 결혼이주여성이 다문화가족지원센터와 연계됨으로써 지원과 복지의 사각지대에서 벗어나 여러 가지 지원을 받을 수 있는 양지로 나오고 있기 때

문이라고 추론할 수 있다.

이러한 배경에는 2013년을 기점으로 시행된 경기도 다문화가정 서포터즈 사업이 큰 역할을 담당해 왔다고 할 수 있다. 다문화가정 서포터즈 사업은 정책의 사각지대에 있는 다문화가족 및 국내적응에 어려움을 겪고 있는 결혼이민자들에게 도움을 제공함으로써 그들이 안정적인 가족생활 기반을 구축할 수 있도록 돕는 것을 목적으로 하고 있다. 시행 4년차에 접어들고 있는 다문화가정 서포터즈 사업은 위기에 처한 결혼이주여성 및 다문화가정을 발굴해 다문화가족지원센터와 연계시키는 것은 물론 멘토링 활동과 정책 제언 활동까지 아우르면서 경기도 다문화가족의 삶의 질 개선에 실질적인 역할을 수행해 왔다. 경기도 다문화가정 서포터즈 사업이 정책의제로 설정되었던 시기인 2012년엔 경기도 이외의 타 지방자치단체에서도 결혼이주여성 및 다문화가정 지원 정책에 사각지대가 존재한다는 문제를 안고 있었다. 그러나 경기도 다문화가정 서포터즈 사업의 정책 의제설정과정을 살펴보면 이러한 문제를 개선하기 위해 경기도 내 전문가 집단(연구원 및 관련 공무원)이 구체적인 대안을 수립하고 이를 정책 의제로 설정하기 위해 많은 관심과 노력을 기울였음을 알 수 있었다.

본 연구는 이것에 착안하여 동일한 문제를 안고 있는 지방자치단체의 맥락 하에서 경기도는 어떻게 근본적으로 문제를 해결할 수 있는 정책안을 의제화 하였는지 분석하고자 한다. 정책이란 문제에 대한 명료하고 합리적인 분석의 결과물이 아니라 합리적인 결정의 결과물이며 정치과정의 본질적 모호함 속에서 도출된 정책 아이디어(Theodoulou & Kofinis, 2004: 92; Zahariadis, 2014). 이와 같은 맥락에서 다중흐름모형은 모호한 사회현상 속에서 정부가 정책을 결정해 나가는 전체적인 과정을 설명하는데 유용한 분석 모형이라고 판단 할 수 있다. 따라서 본 연구는 먼저 우리나라 지방자치단체 맥락에서는 어떤 ‘정책 창의 유형’이 열리는지 분석한다. 둘째, 지방자치단체의 정책 결정과정에서 정책 혁신자(policy entrepreneur) 역할을 수행하는 행위자가 누구인지 탐색한다. 셋째, 분석결과를 바탕으로 우리나라 지방자치단체 맥락에서 지역의 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 혁신적인 지역 밀착형 정책을 도입하기 위해서는 어떤 정책 환경이 구비되어야 하는지 제시한다.

II. 이론적 배경과 분석의 틀

1. 다중흐름모형(Multiple Stream Approach)

사회현상은 의도를 가진 개인들의 상호작용에 의해서 발생한다. 사람들이 의도적으로 행동함으로써 발생한 사회현상의 의미를 과학적으로 설명하기 위해서는 그 사회 내에 존재하고 있는 규칙이 무엇인지, 그 규칙에 사람들이 순응하고 있는지를 이해하는 것이 매우 중요하다(Braybrook, 1987). 이는 사람이 어떤 사회적 맥락 가운데서 성장했는지에 따라 하나의 동일한 현상도 얼마든지 다르게 받아들일 수 있는 존재이기 때문이다(Hofstede et al., 2010). 사회현상의 모호성(ambiguity)은 이와 같은 인간의 인지적 특성에서 기인한다(Feldman & Dutton, 1991). 모호성은 불확실성(uncertainty)과 다른 개념이다. 불확실성은 어떤 사건을 정확하게 예측하지 못하는 상태를 의미한다. 불확실성은 우리가 해당 사회현상에 대한 정보를 많이 가질수록 줄여나갈 수 있지만, 모호성은 정보가 많다고 하여 줄일 수 있는 성격의 것이 아니다(Zahariadis, 2014: 26). 우리는 이와 같은 모호함 속에서도 정책을 만들어 사회현상을 바람직한 방향으로 변화시키기 위해 체계적인 노력을 기울인다(이명석, 1996: 49; Zahariadis, 2014: 26). 정책은 정부가 하거나 하지 않기로 결정한 것으로(Dye, 1992), 사회적 목적을 달성하기 위해 실행하는 사업에 대한 정치적 결정이다(Cochran & Malone, 1995).

다중흐름모형은 모호한 사회현상 속에서 정부가 정책을 만드는 전체적인 과정, 즉 의제설정 및 정책결정 과정을 설명하는데 유용한 분석틀이다(Zahariadis, 2014). 이 모형은 정책시스템 내에 문제, 정책, 정치의 흐름이 각각 독립적으로 존재하고 있다고 가정한다. 이들 세 흐름은 특정 계기에 의해서 결합되어 의제를 설정하게 되는데, 이 상태를 정책의 창(policy window)이 열렸다고 표현한다. 정책 혁신자는 정책의 창이 열리는 데에 매우 중요한 역할을 하며, 정책 창이 열려있는 동안 본인이 지지하는 정책안이 정책 입안자(policy maker)에게 채택될 수 있도록 전략적 노력을 기울인다. 정책은 정책 입안자가 이 과정 속에서 형성된 정책안 중 가장 실현 가능성이 높은 특정 안을 채택함으로써 결정된다(Zahariadis, 2014: 25-26). 다중흐름모형은 쓰레기통 모델과 정책흐름모형의 토대 위에서 정교화 되었다.

1) Cohen, March, & Olsen의 쓰레기통 모델

다중흐름모형은 조직의 의사결정에 관한 Cohen, March, & Olsen의 1972년 연구 *A Garbage Can Model of Organizational Choice*에 뿌리를 두고 있다. 쓰레기통 모델(a garbage can model)은 모호한 상태에 놓인 조직이 어떻게 의사결정을 내리는지 설명하기 위한 모델로 개발되었다(Cohen et al., 1972: 2). 연구자들은 현실적으로 조직이 기업의 운영 과정에서 발생하는 모든 모호한 상황을 통제할 수 없으며, 따라서 조직적 무질서(organized anarchy)¹⁾상태라고 표현한 모호함은 오히려 조직의 특징이라고 주장했다. 그들은 쓰레기통을 선택 기회의 장으로 간주했는데, 이는 조직 내 행위자들에 의해 생성된 다양한 문제와 그에 대한 해결책들이 혼재한 공간이기 때문이다. 한편 쓰레기통 모델은 의사결정 과정이 진행될 때 조직의 의사결정 관습(manner), 조직 구성원들의 사안에 대한 관심과 참여 정도가 조직이 내리는 결정에 영향을 준다고 가정한다. 즉, 쓰레기통 모델은 의사결정이 조직 내에 독립적으로 존재하는 문제, 해결책, 참여자, 선택 기회의 흐름 간 복잡한 상호작용 끝에 도출되는 결과라고 본다.

2) Kingdon의 정책흐름모델

John W. Kingdon은 1995년 출판한 그의 저서 *Agenda, Alternatives, and Public Policy*에서 국가의 정책형성과정을 설명하고자 쓰레기통 모델을 원용하여 정책흐름모델(policy streams model)을 제시하였다. Kingdon은 조직의 의사결정과정에서 초점을 둔 쓰레기통 모델을 국가의 정책형성 맥락에 적용하기 위해서, 국가 정치시스템을 쓰레기통이라 간주하고 그 안에 존재하는 독립적인 흐름들을 문제, 정책, 정치의 세 흐름으로 수정하였다. 그는 상호독립적인 세 흐름이 한 번에 결합되었을 때, 정책 창이 열리면서 정책의제가 설정된다고 했다. 그러나 정책 창은 정책이 결정될 수 있는 가능성이 있는 공간일 뿐 상정된 정책의제를 반드시 정책결정으로 연결시키는 공간이 아니라고 설명했다. 정책흐름모델과 쓰레기통 모델은 모호한 내·외부 환경 속에서 진행되는 의사결정 과정에 대한 설명을 제공한다는 공통점을 가

1) 결정을 내려야 하는 상황에 놓인 조직을 관찰했을 때, 조직은 문제해결에 대한 비일관적인 선호(problematic preferences)를 보였고, 문제를 해결해 나가는 명료한 기술(unclear technology)이 없었으며, 문제해결 과정에 참여하는 행위자도 고정적이지 않았다(fluid participants). 이와 같은 관찰결과를 종합하여 연구자들은 모호함을 조직의 특징으로 주장하였다.

지고 있다. 그러나 두 모형은 분석의 수준이 다르고, Kingdon의 모형이 정책형성과정에 독립적으로 존재하는 문제, 정책, 정치의 흐름 안에서 활동하는 행위자(e.g., 개인, 집단, 기관, 제도)의 역할과 그로 인해 각 흐름 내에서 발생하는 고유의 다이내믹스를 중요하게 여겼다는 점에서 쓰레기통 모델과 차이가 있다(Robinson & Eller, 2010: 202).

3) Zahariadis의 다중흐름모형²⁾

Nikolaos Zahariadis는 Kingdon의 정책흐름모델을 지속적으로 연구하여 다중흐름모형으로 발전시켰다(Robinson & Eller, 2010: 203). 그는 Kingdon의 정책흐름모델을 적용하여 영국과 독일의 민영화 정책(Zahariadis & Allen, 1995; Zahariadis, 1996), 미국의 대외원조정책(Travis & Zahariadis, 2002), EU의 정책형성과정(Ackrill, Kay, & Zahariadis, 2013) 등을 연구하면서 정책흐름모델이 다양한 정책의 수준과 맥락을 분석하는데 적용이 가능한 모형임을 밝혀냈다(Zahariadis, 2014). 그는 정책흐름모델을 정교하게 다듬고, 명확한 가정을 수립하면서 그 이름을 다중흐름모형으로 수정하였다. 정책 의제설정 및 결정과정에 참여하는 행위자들의 인지적 다이내믹스에 관한 요소가 추가된 다중흐름모형의 세 가지 가정은 다음과 같다(Robinson & Eller, 2010: 203).

- 가정 1. 개인의 관심과 문제 처리과정은 순차적인 반면, 시스템의 관심과 문제 처리과정은 여러 개가 동시에 병행될 수 있다.
- 가정 2. 정책 입안자는 시간의 제약 하에서 문제를 처리한다.
- 가정 3. 시스템 내에 흐르는 흐름들은 독립적으로 존재한다.

다중흐름모형은 문제 흐름, 정책 흐름, 정치 흐름, 정책 창, 정책 혁신자를 구조적 요소로 포함하고 있다. 정책은 다중흐름모형의 구조 안에서 관심을 견인하는 단계, 정책 대안을 탐색하는 단계, 최적 안을 선택하는 단계를 거침으로써 결정되며, 일련의 과정은 정책 혁신자가 정책 입안자와의 관계 속에서 주도적으로 이끌어간다. 모호한 상황 하에 진행되는 각 단계에서는 정보를 전략적으로 조작(manipulation)하여 본인에게 유리한 상황을 이끌어 낼 수 있는 정책 혁신자의 역할이 특히 중요하게 작용한다.

2) Nikolaos Zahariadis의 Ambiguity and Multiple Streams의 내용을 정리하였음.

(1) 문제 흐름

문제 흐름에서 지표, 초점사건, 기존 정책에 대한 피드백 등은 특정 사안에 대한 공무원, 국회의원, 시민의 관심을 집중시키는 역할을 한다. 특히, 초점사건은 특정 지역 또는 이익 공동체에 영향을 줄 수 있는 현재의 위험 또는 잠재적 위험이라 정의할 수 있으며, 정책 입안자와 시민이 초점사건에 대해서 거의 동시에 알게 되다는 특징이 있다(Birkland, 1997: 22). Birkland(1997)는 사회에서 발생하는 모든 사건은 초점사건이 될 가능성을 갖고 있지만, 초점사건이 되기 위해서는 사건 자체의 화제성보다는 사건이 발생한 사회영역의 문제(focal)에 관심을 집중시킬 힘이 있어야 한다고 주장했다. 이는 사건 발생 직후 사건의 심각성 실태를 집중 조명하고, 원인 규명을 통한 진상조사를 촉구하면서 세간의 관심을 집중시키는 미디어의 역할과 사건과 관련된 정책을 결정할 수 있는 공무원, 국회의원의 사건에 대한 태도가 매우 중요하게 작용한다.

다중흐름모형은 개인으로서 정책 입안자가 관심을 기울일 수 있는 문제의 수와 종류에는 한계가 있다고 가정한다(가정 1). 이는 사회 전반에서 발생하는 복잡·다양한 문제에 관심을 기울이고 그것을 바람직한 방향으로 개선하기 위한 정책을 결정해야 하는 정책 입안자의 책임과 의무에 배치(背馳)된다. 이와 같은 모순을 해소하는 방법 중 하나로 다중흐름모형은 “정책 창 의 유형”을 제시하고 있다. 정책 창은 특정 순간 사회적 파장이 큰 문제 또는 정치적 사건과 같은 초점사건에 의해 관심이 집중됨으로 문제, 정책, 정치의 흐름이 결합되어 어떤 정책을 선택할 수 있는 기회의 장이 단기간 열린 상태를 말한다. 정책 창이 세 개의 흐름 가운데 어떤 흐름에서 열리느냐에 따라 관심이 집중되는 영역이 달라진다. 가령, 정책 창이 문제의 흐름에서 열렸다면 문제가 무엇인지 명확하기 때문에 정책 입안자는 문제의 해결안에 즉각적인 관심을 가진다. 태풍이나 홍수와 같은 자연재해가 났을 때, 이 문제에 대한 해결안으로써 위기관리재량권이 거론되는 것이 좋은 예이다. 그러나 정치의 흐름에서 정책 창이 열렸다면 이념적 논쟁이 벌어지게 되며 문제가 해결되는 것보다는 어떤 해결안이 채택되는지에 더 관심이 집중된다. 2012년 3월부터 전격시행 된 영유아 무상보육정책³⁾의 경우, 문제에 대한 인식 및 정책 대안, 관련법이 거의 전무한

3) 김주경·현정은(2012)에 따르면 영유아 무상보육정책에 대한 문제의 흐름과 정책의 흐름이 거의 존재하지 않았음에도 불구하고, 18대 대선의 정권재창출을 목적으로 하는 정계 유력인사(정책 혁신자)의 주도적인 역할에 힘입어 정치의 흐름에서 정책 창이 열렸다. 영유아 무상보육정책이 무엇인지 문제의 성격을 규명하는 것보다 정부가 어떤 해결안을 채택할 것인가에 국민적 관심이 집중되었다. 집권당에 의해 급작스럽게 채택된 영유아 무상보육정책은 실행과정에서 여러 가지 허술함이 드러나 몇 차례 정책이 변동하는 것을

상황에서 정계유력인사(power broker)의 역할에 힘입어 정치 흐름에서 정책 창이 열렸다. 김주경·현정은(2012)은 당시 영유아 무상보육정책이 무엇인지 문제의 성격을 규명하는 것보다 정부가 어떤 해결안을 채택할 것인가에 국민적 관심이 집중되었고, 정치적 목적에 의해 졸속으로 만들어진 문제가 있는 정책이라고 분석하였다. 한편, 아무리 큰 사회적 사건이 발생했다 하더라도 그 문제에 대한 평소에 관심 부족으로 정책 및 정치 흐름의 토대가 빈약하면 정책 창이 열리지 않는 경우도 있다(김영직·조민효, 2015; 진상현·박진희, 2012).

(2) 정책 흐름

정책 흐름은 동일한 주제에 관심을 가지는 정책 공동체 내의 전문가들이 사회현상을 좀 더 바람직한 방향으로 변화시키기 위해서 내놓은 다양한 정책 대안들이 채택되기 위해 경쟁하는 공간이다. 정책 대안은 주로 전문가 집단이나 공무원, 국회의원 보좌관 같은 정책 참여자들에 의해 형성되는데, 전문가들은 대학이나 연구소, 행정부, 의회 또는 이익집단과 연계되어 활동하면서 정책 네트워크를 형성하기도 한다(추윤미·김기영, 2013: 74). 정책 대안의 탐색은 정책 네트워크의 통합수준에 강하게 영향을 받는다. 통합수준이 낮은 네트워크일수록 정책 네트워크의 규모가 크고 경쟁적인 정책 대안이 많은 반면, 통합수준이 높은 네트워크일수록 네트워크의 규모는 작지만 높은 수준의 역량을 갖고 있으며 몇 개의 정책 대안에 대체적으로 합의하는 것으로 유형화 할 수 있다. 임창열 도지사의 당선으로 정책 창이 열린 경기도 사이버도서관 설립 사례는 도서관 정보정책을 연구하는 사서 및 문헌정보학자로 구성된 정책 네트워크가 정책 혁신자로서 정책안을 만들고, 그들의 정책이 채택될 수 있도록 주도적인 역할을 한 것을 보여주는 좋은 예이다(추윤미·김기영, 2013). 한편, 정책 대안은 기술적 실현 가능성, 가치 수용성, 자원의 적절성을 기준으로 봤을 때, 가장 적합한 안이 정책으로 결정된다.

(3) 정치 흐름

정치 흐름은 국가적 분위기, 이익집단의 움직임, 행정부 또는 입법부의 교체 등에 의해서 좌우된다. 아동 성범죄자 전자장치 부착제도⁴⁾(김지수 외, 2012), 다문화

경험하였다고 지적하였다.

4) 2006년 2월 발생한 용산 초등학교 성폭행사건이 기폭제 역할을 함으로써 문제의 흐름에서 정책 창이 열림으로써 아동 성범죄를 예방할 수 있는 처방적인 정책안 마련에 온 국민의 관심이 집중되었다. 분석결과에 따르면, 전자발찌 부착과 무거운 형량 부과에 대한 정책안이 경쟁하였으나, '아동보호'라는 상징전략을 활용한 전자발찌 부착제도가 국민적 여

가족지원법 제정과정⁵⁾(송지현·이태영, 2012), 원주시청사 이전(김명환, 2010), 서울시 공공부문 비정규직 대책(정민경·이병량, 2014)에 대한 연구는 정책 창을 여는 과정, 정책 창이 열린 상태에서 정책이 결정되는 과정에 정치 흐름이 얼마나 큰 영향을 주는지 보여주고 있다. 즉, 우리나라의 정책 형성과정은 정책 창이 어떤 흐름에서 열리던 문제-해결 단계(problem-solution sequence)를 순차적으로 거치기보다 해결안에 더 많은 관심이 쏠리는 경향이 있다⁶⁾. 이처럼 해결안에 관심이 집중되면 실질적으로 문제를 해결할 수 있는 정책안보다는 이념논쟁을 동반한 정치적 대안을 선택하게 되는 경우가 발생하게 된다. 즉, 정책을 결정할 수 있는 입장에 있는 정계유력인사가 정책형성과정에서 정책 혁신가로도 광범위하게 활약하게 될 가능성이 높아진다(김지수 외, 2009). 이는 정책의 흐름 내에 두텁게 존재해야 할 정책 대안의 저변이 빈약하고 해당 정책과 관련된 싱크탱크로 구성된 다양한 정책 혁신자가 부족하기 때문에 기인하는 현상이라고 조심스레 해석할 수 있다.

(4) 정책 혁신자

정책 혁신자는 문제, 정책, 정치의 흐름을 결합시켜 정책 창을 열기위해 노력하는 숙련된 개인 또는 집단을 지칭한다. 정책의 실제적 변화를 이끌어내려는 동기를 가지고 정책과정에 개입해 핵심적으로 활동하는 행위자(e.g., 국회의원, 공무원, 로비스트, 학자 등)라면 누구나 정책 혁신자로 볼 수 있다(Kingdon, 1995: 204;

론의 지지를 얻어 최종 정책으로 채택되었다.

5) 외국인 인구 증가와 그로 인한 다양한 문제들이 사회적으로 등장하고 있던 흐름 가운데, 결혼이주여성 문제에 관심을 갖고 있던 노무현 후보가 16대 대통령으로 당선되어 결혼이주여성 문제의 대책마련을 촉구함으로써 정책 창이 열렸고 일련의 과정을 거쳐 입법화 되었다.

6) <표 1> 다중흐름모형을 적용한 국내 선행연구 요약

분류	저자	주제	시사점
국가정책 형성	김주경·현정은(2014)	영유아 무상보육정책	정치적 결정 빈번함. 정책창 유형과 관계없이 순차적 문제-해결 단계를 거치기보다 해결안에 더 많은 관심이 집중됨.
	김지수 외(2009)	아동성범죄자 전자장치 부착제도	정책흐름의 토대 빈약함.
	송지현·이태영(2012)	다문화가족지원법	정책대안의 저변이 빈약해 전문가 집단으로 구성된 정책 네트워크의 역할을 정치인이 대체함.
국가 간 정책형성 비교	김영직·조민호(2015)	한·일 복지문화 형성기 비교	문제, 정책, 정치 흐름 내에 형성된 토대의 풍성함과 견고함이 국가수준의 정책형성에 결정적 영향을 줌.
	진상현·박진희(2012)	한·독 원자력정책 비교	
지방자치 단체 정책형성	김명환(2010)	원주시 청사 이전	정책창 유형에 따라 상이한 문제해결 양상 보임. 경기도 사이버도서관 사례에서 정책 혁신자는 해당 정책의 전문가 집단이었음.
	정민경·이병량(2014)	서울시 공공부문 비정규직 대책	다중흐름모형을 지방자치단체 정책형성에도 도입할 수 있음을 시사함.
	추윤미·김기영(2013)	경기도 사이버도서관 설립	

Theodoulou & Kofinis, 2004: 137). 정책 혁신자는 열려있는 정책 창 내에서 그들이 가진 기회를 최대한 활용하여 그들이 지지하는 정책이 정책 입안자에게 채택될 수 있도록 행동한다. 정책의 최적 안을 선택하는 단계는 세 가지 흐름을 결합시키는 숙련된 정책 혁신자가 어떻게 전략적으로 문제에 접근하는지 따라서 크게 영향을 받는다. 정책 혁신자가 활용할 수 있는 전략에는 프레이밍, 상징 등을 통한 문제 인식시키기, 정책 공동체에서 네트워크 맺기, 정책토론의 조건 형성하기, 특정 정책안을 중심으로 연대 결성하기 등이 있다(Theodoulou & Kofinis, 2004: 137). 이와 같은 전략을 통해서 정책 혁신자는 본인이 주장하는 정책안이 채택되었을 경우 문제가 현재 상태와 얼마나 크게 달라지는지를 보여줌으로써 시민들의 감정과 인지에 호소하고 국가적 분위기를 조성하여 결국 정책 입안자가 그들의 정책을 채택하도록 한다. 정책 창이 열렸을 때, 경쟁하는 정책 대안 중에서 본인의 정책 대안이 성공적으로 채택될 수 있도록 하기 위해서 정책 혁신자는 그들의 신념과 정책을 지지해주는 정책 입안자에게 가까이 접근할 수 있어야 하고, 그들의 정책이 채택될 때까지 밀어붙일 수 있는 자원을 가지고 있어야 한다.

2. 경기도 다문화가정 서포터즈 사업과 분석의 틀

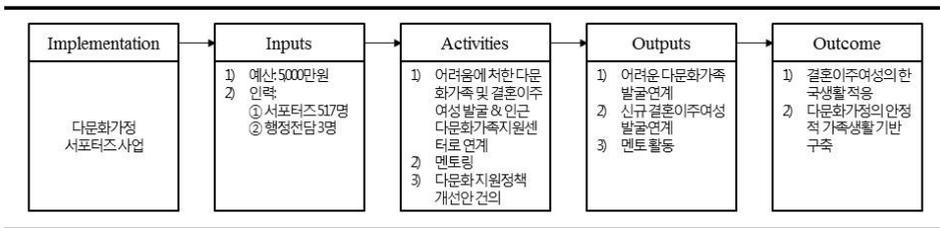
1) 경기도 다문화가정 서포터즈 사업의 개요

다문화가정 서포터즈 사업은 2013년 1월부터 전격 시행된 경기도의 자체사업으로서 주요 사업내용은 다음과 같다. 첫째, 경기도 내 어려움에 처한 다문화가족 및 결혼이주여성을 발굴하여 인근 다문화가족지원센터와 연계시키는 가교 역할을 한다. 둘째, 결혼이주여성이 한국의 언어와 문화에 익숙하지 않아 겪는 생활 속 어려움을 해결할 수 있도록 도와주어 그들이 한국생활에 잘 적응할 수 있도록 멘토링한다. 셋째, 경기도에서 시행 중인 다문화가족 지원정책의 개선점을 제안한다. 요약하면, 다문화가정 서포터즈 사업은 정책의 사각지대에 있는 다문화가족 및 결혼이주여성들을 정책의 영역 안으로 들어올 수 있게 연결시키고 도움을 제공함으로써 그들이 안정적인 가족생활 기반을 구축할 수 있도록 돕는 것을 목적으로 하고 있다.

다문화가정 서포터즈 사업은 2012년 8월 한 결혼이주여성이 이웃의 다문화가정 아이가 5살인데도 불구하고 말을 하지 못해 도움이 절실한 상황을 경기도 다문화가족과에 알림으로써 논의가 시작되었다(경기도 보도자료, 2012.12.27.). 경기도는 같은 해 9월 다문화가정 서포터즈 운영계획을 수립하며 5,000만원의 예산을 편

성하고, 2012년 10월 2일부터 31일까지 다문화가정 서포터즈를 모집하였다. 모집은 경기도청 홈페이지에서 지원신청서를 다운로드하여 작성한 후 본인이 거주하는 시·군의 다문화가족지원센터에 제출하는 방식으로 진행되었고, 2012년 11월 15일 경기넷(www.gg.go.kr) 및 경기도 내 31개 시·군 홈페이지를 통해 선발된 517명의 다문화가정 서포터즈를 발표하였다. 다문화가정 서포터즈는 한국에 입국한지 5년 이상이며 중급수준 이상의 한국어 능력을 갖춘 결혼이주여성과 지역에서 활발하게 봉사활동을 하는 내국인 여성으로 구성되었다. 임기는 2년이며, 활동의 성과에 따라 소정의 금전적 인센티브⁷⁾를 지급받게 된다. 이들은 2012년 12월 27일 지방행정연구원 대강당에서 발대식을 가졌고, 2013년 1월 1일부터 공식적인 다문화가정 서포터즈 1기 활동을 시작하였다. 이 외에도 경기도는 현장행정지원의 강화를 도모하고자 결혼이주여성 3명을 공무원⁸⁾으로 채용하였다. 상기의 내용을 종합한 다문화가정 서포터즈 사업의 논리모형은 아래 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 다문화가정 서포터즈 사업의 논리모형



2) 경기도 다문화가정 서포터즈 사업 분석모형

정책 창이 열린 특정 시점에서 정책 시스템 내 존재하고 있는 문제, 정책, 정치의

- 7) 다문화가정 서포터즈가 건당 1만원의 인센티브를 지급받는 경우는 다음의 두 가지이다: 첫째, 어려움에 처한 다문화가정을 발견하여 다문화가족지원센터에 연계시키는 경우. 둘째, 다문화가족지원센터에 등록되어있지 않은 신규 결혼이주여성을 발견해 다문화가족지원센터에 등록시키고, 그 여성이 3개월 이상 센터 프로그램을 이용한 것이 확인되는 경우. 2015년부터는 실적 당 2만원의 인센티브를 지급하기로 함. 이 외에 경기도 다문화정책의 개선점을 제언하여 그것이 타당하다고 인정되면 건당 5만원의 인센티브를 지급받는 다(경기도 보도자료, 2012.12.27.; 2차 다문화가족정책 기본계획 지방자치단체 2015년 시행계획, pp 795).
- 8) 경기도가 현장행정 강화를 위해 (계약직) 주무관급으로 채용한 결혼이주여성은 후홍염(중국), 원희영(베트남), 양호토야(몽골)이다. 이들은 다문화가정 서포터즈 사업을 담당하며, 도내 자조모임과 시·군 센터 등 결혼이주여성들이 있는 곳에 찾아가 지원하는 업무를 하고 있다(경기G뉴스, 2013.01.04.).

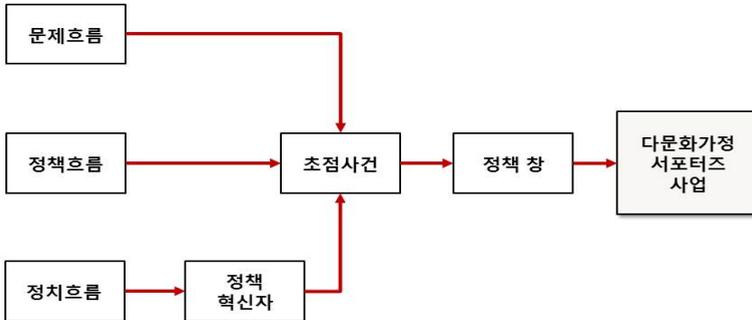
흐름이 정책이라는 열매를 맺는 과정은 대단히 맥락 지향적이다(Zahariadis, 2014: 26). 따라서 외국에서 발생한 정책 의제설정 및 결정에 관한 연구 결과를 일반화시켜 우리나라 맥락에 적용하는 것은 어렵기 때문에(Braybrook, 1987; Willis et al., 2007), 우리나라 맥락에서 진행된 정책 의제설정 및 결정에 관한 사례연구를 축적하는 것은 매우 중요하다(정우철·우창빈, 2015: 444). 각 사회 또는 국가가 갖고 있는 고유한 가치와 문화가 달라 다른 결과가 나올 수 있기 때문이다(Hofstede et al., 2014).

이에 착안한 본 연구는 경기도에서 시행하고 있는 다문화가정 서포터즈 사업의 의제설정과 결정과정을 다중흐름모형으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해서 첫째, 우리나라 지방자치단체 맥락에서 어떤 ‘정책 창의 유형’이 열리는지 분석한다. 즉, 다중흐름모형에서 제시하는 바와 같이 문제, 정책, 정치의 세 흐름이 모두 결합된 특정 시점에서 정책 창의 열리는지 면밀히 살펴본다. 본 연구는 정책 혁신자가 정책 영역 안에서 발생한 문제를 해결하고자 의제를 설정 한 것을 정책 창의 열린 것으로 보고, 대안을 구체화하는 과정을 정책 창의 지속적으로 열려 있는 것으로 간주한다. 둘째, 지방자치단체의 정책 결정과정에서 정책 혁신자 역할을 하는 행위자가 누구인지 분석한다. 정책 혁신자는 정책의 실제적 변화를 이끌어내려는 동기를 가지고 정책과정에 개입해 핵심적으로 활동하는 행위자로 정의한다.

경기도 다문화가정 서포터즈 사업의 도입과정은 다음과 같은 이유에서 학술적 연구 가치를 가진다. 첫째, 지방자치단체가 모두 유사한 문제의 흐름을 가지고 있었으나, 경기도만 기존 다문화가족 지원정책이 정책의 대상집단에게 작용하지 못하는 문제에 관심을 가지고 이 문제를 해결하기 위한 정책을 설계·실행했다는 점이다. 둘째, 사업의 결정과정에서 사회적 관심을 조성하는 미디어의 역할과 정치적 공방(攻防)이 미미했음에도 다문화가족 지원정책이 의제로 설정되고 또 결정되었다는 점이다. 경기도가 혁신적인 정책⁹⁾인 다문화가정 서포터즈 사업을 자체적으로 설계·실행할 수 있었던 이유가 무엇인지 탐색하기 위한 연구의 분석모형은 아래 <그림 2>와 같이 설계하였다. 분석을 위한 자료는 신문기사, 정부 및 연구기관 보고서, 2012년 「전국다문화가족 실태조사」원자료 등을 활용하였다.

9) 혁신적인 사업(정책)이란 새로 채택한 사업(정책)이 그 사업(정책)을 채택한 정부(governmental jurisdiction)에게 새로운 사업이라는 것을 의미한다(Berry & Berry, 2014: 307).

〈그림 2〉 경기도 다문화가정 서포터즈 사업형성과정 분석모형



Ⅲ. 경기도 다문화가정 서포터즈 사업형성과정 분석

1. 문제의 흐름

Zahariadis에 따르면, 정책 입안자는 문제와 관련된 지표, 정책의 피드백, 초점사건 등으로 말미암아 그 문제에 관심을 갖게 된다. 다문화가정과 관련된 인구, 인구의 속성과 관련된 지표는 경기도에 잠재된 문제의 흐름을 파악하는데 도움이 된다.

1) 지표

(1) 인구지표

경기도는 전국에서 결혼이주여성 및 다문화가정 인구가 가장 많이 거주하고 있는 지방자치단체이다(〈표 2〉 참조). 안전행정부에서 조사한 외국인주민현황(‘13.7월)에 따르면 2011년을 기점으로 결혼이주여성 및 귀화자의 28.16%가 경기도에 거주하는 것으로 나타났다. 경기도에 거주하는 결혼이주여성 및 귀화자는 2012년 28.81%, 2013년(7월) 29.06%를 기록하며 꾸준한 증가 추세를 보이고 있다. 한편, 경기도는 전국에서 가장 많은 다문화가족 자녀¹⁰⁾가 거주하는 지방자치단체이기도 하다. 〈표 2〉에 따르면, 2012년 국내 다문화가족 자녀 인구 25% 이상이 경기도에 거주하고 있는 것으로 나타났다. 이상의 인구지표는 경기도가 도내 결혼이주여성의 한국생활 적응과 다문화가정의 안정적 가족생활 기반을 다지는 것에 관심을 갖도

10) 18세 미만 다문화가족 자녀의 인구

록 유도하기 충분하다. 결혼이주여성의 한국생활 적응과 다문화가족의 안정적 가족 기반이 그들 자녀의 인지적·심리적 발달과정에 매우 중요한 영향을 주며, 이들의 발달성과는 다문화가족 자녀들이 성인으로 성장했을 때 그들의 사회생활과 업무성과 결과에까지 영향을 줄 수 있기 때문이다(Eccles, 1999).

〈표 2〉 시도별 다문화가족 인구

단위: 명(%)

	결혼이주여성 및 귀화자 인구				다문화가족 자녀 인구			
	합계	경기	서울	기타	합계	경기	서울	기타
2007	142,015	35,461 (24.97)	45,601 (32.11)	60,953 (42.92)	44,258	6,617 (14.95)	5,305 (11.99)	32,336 (73.06)
2008	168,224	46,837 (27.84)	49,480 (29.41)	71,907 (42.74)	58,007	11,131 (19.19)	7,500 (12.93)	39,376 (67.88)
2009	199,398	53,998 (27.08)	57,281 (28.73)	88,119 (44.19)	107,689	25,648 (23.82)	16,772 (15.57)	65,269 (60.61)
2010	221,548	61,447 (27.74)	63,364 (28.60)	96,737 (43.66)	121,935	29,953 (24.56)	19,014 (15.59)	72,968 (59.84)
2011	252,764	71,174 (28.16)	69,694 (27.57)	111,896 (44.27)	151,154	37,519 (24.82)	24,084 (15.93)	89,551 (59.24)
2012	267,727	77,128 (28.81)	70,381 (26.29)	120,218 (44.90)	168,583	42,365 (25.13)	26,008 (15.43)	100,210 (59.44)
2013	281,295	81,731 (29.06)	71,364 (25.37)	128,200 (45.57)	191,328	48,138 (25.16)	29,285 (15.31)	113,905 (59.53)

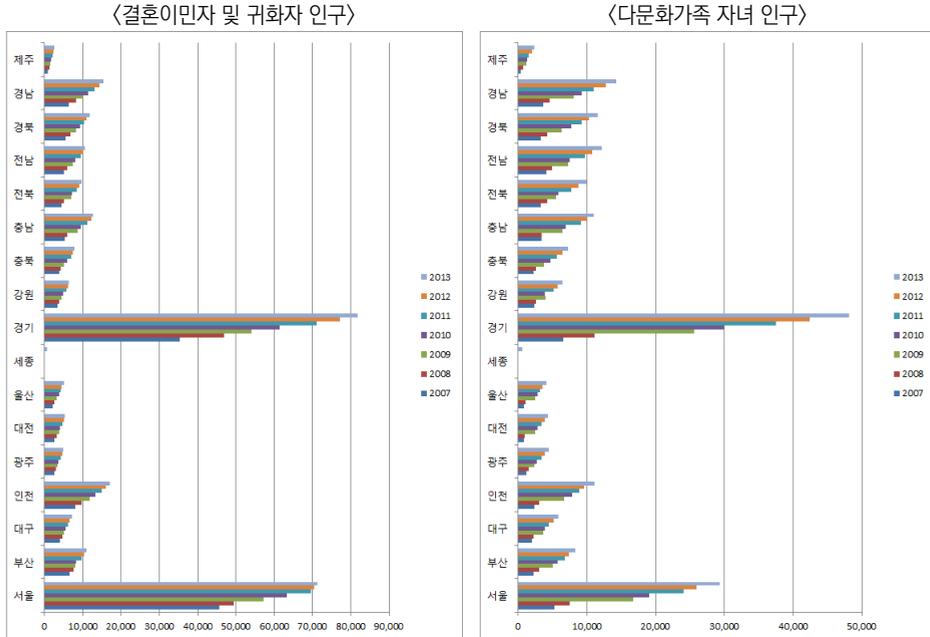
출처: 외국인주민현황조사('13.7월), 안전행정부

(2) 인구속성지표

이민연구에 있어서 가족관계 만족도, 한국어 구사능력, 사회적 차별경험 유무, 경제활동 여부 등은 이주자가 이주국가에 적응하는데 매우 큰 영향을 끼치는 요인이라고 보고 있다. 이에 본 연구는 경기도에 거주하는 결혼이주여성이 한국생활에 얼마만큼 적응했는지 가늠해보기 위해 결혼이주여성의 가족관계 만족도, 한국어 구사능력, 사회적 차별경험 유무, 경제활동 여부를 분석하였다. 결혼이주여성의 속성을 파악하기 위해 기술통계를 실시하였고, 거주 지역에 따른 속성 차이가 있는지 확인하기 위해 카이검정을 시행하였다. 분석에는 2012년 「전국다문화가족 실태조사」 원자료를 사용하였다.

〈그림 3〉 시도별 다문화가족 인구

단위: 명



출처: 외국인주민현황조사('13.7월), 안전행정부

① 변수의 선정과 조작적 정의

가족관계는 결혼이주여성이 전반적인 한국의 문화와 생활양식을 습득할 수 있는 기회의 통로로 기능하기 때문에(Portes & Rumbaut, 2001), 가족관계 만족도가 높은 결혼이주여성일수록 한국생활에 더 깊이 적응했을 것이라고 추론할 수 있다. 한국어 구사능력은 결혼이주여성이 한국생활에 적응하고 사회에 진출하고 통합되기 위해 선행되어야 하는 필수요소로 보고되고 있다(이혜림·조민효, 2014: 238). 따라서 한국어 구사능력이 우수할수록 한국에 대한 이해도가 높고 각종 소모임이나 취업과 같은 사회적 활동을 활발히 할 것이라 추론하였다. 결혼이주여성에 대한 사회적 차별은 그들이 한국생활에 적응하기위해 가져야하는 다양한 문화적 학습기회를 박탈시키는 것으로써(Berry, 1997: 16-17; Portes & Rumbaut, 2001: 67), 사회적 차별을 경험하지 않은 결혼이주여성일수록 한국생활에 더 높은 수준으로 적응했을 것이라 추론할 수 있다. 취업은 결혼이주여성에게 경제적 이득뿐 아니라 실제 삶의 현장에서 가족 외의 사람들과 상호작용 할 수 있는 장을 제공함으로써 한국생활과 사람에 대한 이해를 얻을 수 있는 기회가 된다(이혜림·조민효, 2014: 243).

분석에서 결혼이주여성은 영주(F-5), 결혼이주(F-6 또는 F-2-1) 비자를 가진 북미, 유럽, 일본, 대만, 홍콩 출신이 아닌 여성으로 조작하였다. 가족관계 만족도와 한국어 능력에 대한 응답은 5점 척도(i.e., 1=매우 못함, 2=못함, 3=보통, 4=잘함, 5=매우 잘함)로 구성하였고, 사회적 차별경험 유무와 경제활동 여부는 더미변수(i.e., 1=있음, 0=없음)로 조작하였다. 본 설문은 총 9,327명의 결혼이주여성이 응답하였으며, 그 중 경기도에 거주하는 결혼이주여성은 2,487명(26.66%)이었다.

② 분석결과

경기도 결혼이주여성의 가족관계 만족도는 전국평균을 웃도는 것으로 나타났다. 구체적으로 남편과의 관계만족도는 전국평균 4.10보다 .03 높은 4.13으로 나타났고, 자식과의 관계만족도 역시 전국평균 4.48보다 .03 높은 4.51로 나타났다. 경기도 결혼이주여성의 한국어 구사능력은 전국평균보다 높은 수준인 것으로 나타났으나, 절대적 관점에서는 보통수준인 것으로 나타났다. 경기도 결혼이주여성의 가족관계 만족도와 한국어 능력은 통계적으로 유의미한 수준에서 타 지역과 차이가 있음을 확인하였다. χ^2 검정결과 남편과의 관계만족도($\chi^2=147.225$, $df=60$, $p<.001$) 자식과의 관계만족도($\chi^2=121.70$, $df=60$, $p<.001$), 말하기 능력($\chi^2=435.06$, $df=60$, $p<.001$), 듣기 능력($\chi^2=389.39$, $df=60$, $p<.001$), 읽기 능력($\chi^2=298.55$, $df=60$, $p<.001$), 쓰기 능력($\chi^2=337.32$, $df=60$, $p<.001$) 모두가 통계적으로 유의미한 차이가 있었다.

경기도 결혼이주여성 표본의 45.20%는 사회적 차별을 경험한 적이 있다고 응답하였다. 이는 대전, 광주에 이어 전국에서 세 번째로 높은 결과이다. 경기도 결혼이주여성의 가족관계 만족도와 한국어 능력이 대전, 광주와는 달리 전국평균 수준을 상회하고는 있으나, 사회적 차별을 경험했다고 응답한 응답자의 비율이 높은 이유는 경기도 내에 결혼이주여성의 한국생활 적응을 가로막는 보이지 않는 장벽이 존재하기 때문이라고 짐작할 수 있다. 다시 말해, 경기도 내 거주하는 결혼이주여성이 우리사회에 더 높은 수준으로 동화되기 위해 필요로 하는 것과 그들이 처한 환경 사이에 존재하는 불일치로 인해 발생한 결과라고 추론할 수 있다. 한편, 경기도 결혼이주여성의 53.47%는 현재 경제활동을 하고 있는 것으로 나타났다. 경제활동을 하지 않고 있는 이유는 응답자의 51.27%가 자녀양육 때문이라고 답했다.

〈표 3〉 시도별 결혼이주여성의 특징

시도	가족관계 만족도		한국어 능력				차별 경험	경제활동 여부	표본 분포
	남편	자식	말하기	듣기	읽기	쓰기			
	단위: 평균(표준편차)						단위: 명(%)		
서울	4.09 (.95)	4.40 (.86)	3.86 (1.20)	3.91 (1.16)	3.69 (1.27)	3.46 (1.35)	649 (45.16)	795 (55.32)	1,437 (15.41)
부산	4.00 (.95)	4.39 (.87)	3.41 (1.20)	3.48 (1.16)	3.38 (1.25)	3.13 (1.33)	141 (41.47)	161 (47.35)	340 (3.65)
대구	4.07 (.91)	4.50 (.75)	3.34 (1.08)	3.48 (1.07)	3.20 (1.15)	2.88 (1.19)	91 (40.81)	102 (45.74)	223 (2.39)
인천	4.25 (.94)	4.53 (.85)	3.68 (1.17)	3.76 (1.15)	3.60 (1.26)	3.33 (1.35)	210 (41.34)	240 (47.24)	508 (5.45)
광주	4.16 (.96)	4.59 (.76)	3.41 (1.16)	3.62 (1.12)	3.51 (1.16)	3.29 (1.19)	83 (47.43)	73 (41.71)	175 (1.88)
대전	4.18 (.97)	4.47 (.83)	3.21 (1.18)	3.30 (1.10)	3.24 (1.16)	2.91 (1.15)	87 (51.48)	75 (44.38)	169 (1.81)
울산	4.10 (.92)	4.48 (.75)	3.36 (1.10)	3.40 (1.06)	3.33 (1.16)	3.10 (1.22)	72 (34.95)	81 (39.32)	206 (2.21)
경기	4.13 (.95)	4.51 (.80)	3.70 (1.14)	3.78 (1.10)	3.57 (1.23)	3.31 (1.33)	1,124 (45.20)	1,339 (53.47)	2,487 (26.66)
강원	3.97 (.97)	4.48 (.84)	3.47 (1.06)	3.54 (1.06)	3.48 (1.19)	3.16 (1.23)	145 (37.28)	208 (53.47)	389 (4.17)
충북	4.17 (.89)	4.51 (.72)	3.57 (1.07)	3.63 (1.05)	3.37 (1.15)	3.10 (1.23)	157 (41.64)	186 (49.34)	377 (4.04)
충남	4.04 (.94)	4.39 (.86)	3.55 (1.17)	3.64 (1.16)	3.45 (1.25)	3.12 (1.35)	223 (35.85)	324 (52.09)	622 (6.67)
전북	4.04 (.98)	4.51 (.81)	3.27 (1.11)	3.41 (1.12)	3.22 (1.22)	2.95 (1.25)	183 (36.97)	263 (53.13)	495 (5.31)
전남	4.19 (1.01)	4.52 (.87)	3.34 (1.12)	3.45 (1.10)	3.27 (1.21)	2.94 (1.24)	182 (32.27)	290 (51.42)	564 (6.05)
경북	3.98 (.98)	4.50 (.74)	3.33 (1.12)	3.44 (1.09)	3.31 (1.17)	3.03 (1.25)	221 (37.33)	337 (56.93)	592 (6.35)
경남	4.12 (.97)	4.44 (.90)	3.35 (1.06)	3.42 (1.06)	3.26 (1.08)	3.02 (1.13)	213 (34.41)	281 (45.40)	619 (6.64)
제주	4.19 (.96)	4.61 (.74)	3.25 (1.12)	3.34 (1.07)	3.26 (1.22)	2.95 (1.27)	56 (45.16)	62 (50.00)	124 (1.33)
전국	4.10 (.96)	4.48 (.82)	3.56 (1.15)	3.64 (1.12)	3.46 (1.22)	3.19 (1.30)			
χ^2 검증	$\chi^2 = 147.22$ $df = 60$ $p < .001$	$\chi^2 = 121.70$ $df = 60$ $p < .001$	$\chi^2 = 435.06$ $df = 60$ $p < .001$	$\chi^2 = 389.39$ $df = 60$ $p < .001$	$\chi^2 = 298.55$ $df = 60$ $p < .001$	$\chi^2 = 337.32$ $df = 60$ $p < .001$			
N	8,775 ¹¹⁾	7,045 ¹²⁾	9,327				3,837 (41.14)	4,817 (51.65)	9,327 (100.00)

11) 이혼 및 사별로 인해 남편이 없는 결혼이주여성 552명 제외함.

12) 자녀가 없는 결혼이주여성 2,834명 제외함.

2) 정책 피드백

우리는 정책 피드백을 통해서도 문제의 흐름을 파악할 수 있다. 우리 정부가 실행하는 다문화가족지원정책은 다문화가족지원센터를 중심으로 체계적으로 전달되도록 설계되어 있다. 따라서 다문화가족지원센터의 이용률은 정부의 다문화가족지원정책의 성과를 점검할 수 있는 좋은 지표가 된다. 경기도 다문화가족지원센터의 이용률은 2011년 18.1%, 2012년 17.3%로 보고되었는데, 이는 2011년 전국평균인 25%보다 6.9%p 낮은 수치이다(김영혜·이혜수, 2013; 사례로 보는 국민대통합, 2014: 54). 2012년 「전국다문화가족 실태조사」의 다문화가족지원센터 이용여부를 묻는 문항을 분석한 결과도 경기도 다문화가족지원센터의 이용률은 매우 저조한 것으로 나타났다. <표 4>에 따르면 다문화가족지원센터를 이용해 본 적이 있다고 응답한 경기도 결혼이주여성은 925명(37.19%)이며 이는 전국에서 두 번째로 낮은 수치이다. 다문화가족지원센터를 이용해 본 적이 없는 결혼이주여성은 1,562명(62.81%)으로 이들 중 24.29%는 다문화가족지원센터의 존재에 대해서 알지 못한다고 응답했고, 38.52%는 다문화가족지원센터의 존재는 알고 있지만 이용해 본 적이 없다고 응답했다. 이는 다수의 결혼이주여성 및 다문화가족이 정보의 사각지대에 놓여있음을 시사한다. 중앙 및 지방정부는 보다 적극적인 정책 홍보를 통해 정책과 정책의 대상집단 사이에 가교를 형성하기 위한 노력을 기울여 이와 같은 사각지대를 축소해나갈 필요가 있다.

3) 초점사건

마지막으로 초점사건도 우리가 문제의 흐름을 파악할 수 있도록 정보를 제공한다. 2012년 8월 경기도청 다문화가족과에 도착한 한통의 편지는 관련 공무원들의 관심을 집중시키는 초점사건이 되었다. 여주시에 거주하고 있는 한 필리핀 출신 결혼이주여성은 편지를 통해 이웃에 살고 있는 베트남 출신 결혼이주여성의 5살 난 아들이 말을 하지 못하고 있고, 그 어머니 역시 한국말이 서툴러 아이에게 말을 가르쳐 줄 수 없다는 것을 경기도청 다문화가족과에 알리며 도움을 요청하였다. 먼저 경기도청 다문화가족과는 이 사례를 해당 다문화가족지원센터에 이관하여 베트남 출신 결혼이주여성 모자가 적절한 도움을 받을 수 있도록 하였다. 그리고 이 사건을 계기로 경기도내 다문화가족지원센터에 접근하지 못하는 정책의 사각지대에 놓인 결혼이주여성 및 다문화가정이 있고, 그들이 고통 속에 방치되고 있음에 주목하게 되었다.

〈표 4〉 다문화가족지원센터 이용여부

단위: 명(%)

시도	있음	없음		합계
		모름	알고 있음	
서울	399(27.77)	502(34.93)	536(37.30)	1,437
부산	127(37.35)	85(25.00)	128(37.65)	340
대구	130(58.30)	31(13.90)	62(27.80)	223
인천	203(39.96)	118(23.23)	187(36.81)	508
광주	120(68.57)	27(15.43)	28(16.00)	175
대전	71(42.01)	36(21.30)	62(36.69)	169
울산	100(48.54)	26(12.62)	80(38.83)	206
경기	925(37.19)	604(24.29)	958(38.52)	2,487
강원	285(73.26)	26(6.68)	78(20.05)	389
충북	258(68.44)	32(8.49)	87(23.08)	377
충남	418(67.20)	54(8.68)	150(20.81)	622
전북	339(68.48)	53(10.71)	103(20.81)	495
전남	403(71.45)	31(5.50)	130(23.05)	564
경북	406(68.58)	49(8.28)	137(23.14)	592
경남	391(63.17)	73(11.79)	155(25.04)	619
제주	77(62.10)	18(14.52)	29(23.39)	124
전국	4,652(49.88)	1,765(18.92)	2,910(31.20)	9,327

2. 정책의 흐름

경기도는 다문화가족지원 관련 정책 안을 개발하는 기관으로 외국인주민 시책위원회, 경기도가족여성연구원, IOM 이민정책연구원¹³⁾을 두고 있다. 외국인주민 시책위원회(舊 경기도 거주외국인 지원시책 자문위원회)는 거주 외국인근로자 및 결혼이민자의 생활실태와 정책욕구를 지원정책 추진에 앞서 미리 파악하기 위한 목적으로 출범하였다. 2007년 출범 당시 위원회의 구성은 민관학을 대표하는 전문가가 중심이었으나, 점차적으로 전문가보다는 유명인사를 선호하고 관련시민단체 대표보다는 외국인주민이 위원으로 대체되면서 현재 실질적인 정책개발 활동기능을 상실한 것으로 볼 수 있다(정기선 외, 2011: 121).

경기도가족여성연구원은 경기도 다문화가족 생활실태 및 지원정책 연구(박재규,

13) 2009년 12월 정부와 국제이주기구(IOM: International Organization for Migration) 간 협정으로 설립된 국제협력기관이자 공공기관으로서 이민정책의 연구와 교육에 집중하고 있음.

2010)를 통해 경기도가 지향해야 할 다문화가족 지원정책안을 제시하였다. 연구에서는 갓 입국하여 정착단계에 있는 결혼이주여성에 대한 기존의 여섯 가지 지원정책 부분¹⁴⁾에 대한 개선점을 제안하였는데, 전반적인 내용에서 가족관계 기능 강화에 역점을 두고 있었다. 가령, 결혼이주여성의 한국어 및 한국문화 이해를 돕기 위한 종합교육 방안에서도 결혼이주여성만을 정책의 대상으로 지목하는 것이 아니라 그 배우자까지 포함하였다. 사업의 구체적인 내용은 다음과 같다. 경기도 다문화센터와 법무부 출입국관리사무소가 MOU 체결을 통해 한국어뿐만 아니라 한국문화와 관습, 생활 관련 정보, 평등가족 관계 등에 관한 폭넓은 지식을 제공하고, 교육 프로그램의 이용자가 수업료의 20%를 부담하는 방식을 제안하였다. 이를 통해 이민자의 인권보호, 건전한 가족생활, 자조모임 활성화 등을 기대할 수 있을 것이라 기대하였으며, 이 외에도 다문화가족 멘토-멘티 사업을 31개 시·군으로 확대하고 자원봉사단을 활성화하는 것이 결혼이주여성의 한국생활 적응과 가족관계 기능 강화에 도움이 될 것이라고 하였다.

IOM 이민정책연구원에서는 경기도가 전국에서 결혼이주여성 및 다문화가정의 인구를 포함한 외국인인구가 가장 많고 그로 인해 다양한 다문화환경이 형성되어 있다는 것에 착안하여 경기도 외국인(이민)정책 종합계획 연구(정기선 외, 2011)를 발표하였다. 연구에서는 경기도 자체의 지역성을 살린 정책기획 및 수립, 집행 능력이 결혼이주여성 및 다문화가족의 한국생활 적응, 가족관계 기능 강화 및 역량강화를 지역의 경쟁력 강화와 연결시키는 것에 매우 중요한 역할을 할 것이라 주장하면서 경기도만의 특화된 정책안을 제시하였다. 이를테면 외국인주민의 지역사회 참여 확대 프로그램의 일환으로 '외국인주민 살피미' 제도를 들 수 있다. 이는 지역밀착형 모니터링 시스템으로써 경기도 각 시·군의 이주민이 직접 경기도가 시행하는 과제나 정책을 평가하고, 정책을 제안할 수 있는 공식적인 통로로 설계되었다. 이 외에도 이민정책연구원은 정책 사각지대와 중복 부문 발굴, 경기도만의 특화된 정책의제 개발을 위해서 도내 우수 유학생을 활용한 '경기도 외국인(이민)정책 관련 모니터링단', 경기도 내 현장밀착형 민관학 협의체 출범 등 정책 네트워크를 활성화시키는 방안에 대한 정책 제언을 하였다.

14) 2010년 경기도 시행 국내 입국 및 정착단계 지원정책은 다음의 여섯 가지 영역에서 진행되었다. ① 국제결혼 이민자 한국어 및 한국문화 이해 지원, ② 국내 생활정보 제공, ③ 취업 교육지원, ④ 가족갈등해소 및 가족관계 기능 강화 지원, ⑤ 국제결혼 이민자 동료 및 친구관계 강화지원, ⑥ 가정폭력 피해 이민자 및 자녀 보호시설 기능 강화

3. 정치의 흐름

정치 흐름은 국가적 분위기, 이익집단의 움직임, 행정부 또는 입법부의 교체 등에 의해 좌우된다(Zahariadis, 2014: 34). 경기도의 분위기는 중앙정부가 결혼이주 여성 및 다문화가족에 대해 관심을 갖기 전부터 이들과 함께 살아가는 문제를 고민하며 우호적인 태도를 견지해왔다고 이해할 수 있다. 경기도에 최초로 출현한 외국인인 1991년 산업연수생제도, 2004년 고용허가제를 통해 안산, 시흥 등 대규모 공단지역을 중심으로 유입된 외국인노동자들이었다. 이후 2000년을 전후로 결혼이주 여성 및 그들의 자녀로 구성된 다문화가족이 출현하였다. 외국인노동자들이 고용계약기간 동안 거주하다가 본국으로 돌아갈 것이 예정되어있는 것과 달리, 결혼이주 여성은 처음부터 결혼을 목적으로 입국하였기 때문에 정주가 예견되었다. 2004년을 기점으로 도내 외국인 거주자 인구가 급증하면서 경기도는 한국사회가 다문화사회로 전환되고 있음을 인식하고 외국인에 대한 생활실태와 정주 지원정책에 본격적으로 관심을 갖기 시작하며 그들과 공존을 고민하게 되었다(정기선 외, 2011: 36).

경기도는 중앙정부가 외국인정책(2007년)과 다문화가족정책(2008년)을 본격적으로 추진하기 전인 2006년부터 거주 외국인을 체계적으로 지원하기 위한 추진계획을 세우고, 총괄적인 추진체계를 갖추고자 노력했다. 경기도는 여러 부서에서 개별적으로 추진하던 거주외국인 관련 행정지원서비스를 총괄할 부서가 필요하다는 인식하에 행정조직 개편을 단행하였다. 거주외국인 관련 행정지원서비스 총괄 부서로는 2006년엔 고용정책과가 지정되었고, 이후 2007년 2월부로 국제통상과 내에 외국인지원팀이 신설되어 해당 업무를 총괄하게 되었다. 당시 경기도청 내에 외국인정주지원 관련 부서로는 고용정책과(고용·정착지원), 국제통상과(외국인정주환경조성사업), 경제항만과(외국인학교건립 등 지원), 문화정책과(문화·예술지원), 보건위생정책과(보건·의료지원), 보육정책과(외국인자녀보육지원), 가족여성정책과(결혼이주자지원), 농업정책과(결혼이주여성 영농교육), 교육협력과(이주민 2세 교육지원) 등이 있었다.

2009년 다문화가족 지원사업이 급속도로 확대¹⁵⁾되면서 가족여성정책국(現 여성

15) 중앙정부는 2008년 결혼이주여성 및 다문화가족을 체계적으로 지원하기 위한 근거법인 「다문화가족지원법」을 제정하였다. 여성가족부에서 입법발의 한 법안이 최종적으로 통과되면서 결혼이주여성 및 다문화가족 정책은 가족정책으로써 다루어지며 여성가족부의 관할이 되었다(송지현·이태영, 2012). 이후 중앙정부 주도하에 결혼이주여성 및 다문화가족의 지원을 위한 다양한 정책이 시행되었고, 지자체는 중앙정부가 제시한 정책들

가족국)이 외국인관련 업무를 담당하게 되었다. 이는 2008년 결혼이주여성 및 다문화가족 지원을 위한 근거법인 「다문화가족지원법」이 제정되면서 중앙정부 차원에서 여성가족부가 결혼이주여성 및 다문화가족 지원의 주관부서가 되었기 때문으로 이해할 수 있다. 2010년 11월 ‘담당(계)’ 수준이던 가족여성정책국은 ‘과’수준으로 확대되면서 다문화가족담당 조직(6명)과 외국인지원담당 조직(3명)을 둔 다문화가족과를 신설하였다. 2012년에 다문화가족담당 조직은 10명으로 증원되어 다문화가족과는 총 13명으로 구성되었다. 시도에서는 주로 자치행정과, 여성가족정책관실(국), 국제협력과 등에서 외국인정책과 다문화가족정책을 담당하며, ‘계’단위 이상의 외국인 또는 다문화지원 전담부서가 설치된 지자체가 15개¹⁶⁾에 불과하다는 것을 미루어봤을 때(정기선 외, 2011: 39), 경기도는 결혼이주여성 및 다문화가족을 정책적으로 지원하기 위해 선도적 노력을 하고 있는 것으로 이해할 수 있다.

4. 정책 창 결합과정

정책 창은 문제, 정책, 정치의 흐름이 특정 순간 결합되어 문제에 대한 세간의 관심이 집중됨으로써 정책 입안자가 정책을 선택할 수 있는 기회의 장이 열린 상태를 의미한다(Zahariadis, 2014: 34-35). 초점사건은 정책하위체제에서 독립적으로 흐르던 각 흐름을 결합시켜 정책 창을 여는 훌륭한 촉매제이다(Birkland, 1997). 결혼이주여성 및 다문화가족과 관련된 각각 독립적인 문제, 정책, 정치의 흐름이 존재하던 경기도에서 다문화가정 서포터즈 사업에 관한 의제설정은 초점사건에 의해 비롯되었다.

의제설정에 결정적인 역할을 한 초점사건은 2012년 8월 여주시에 거주하는 필리핀 출신 결혼이주여성이 경기도청 다문화가족과에 보낸 한통의 편지였다. 초점사건은 사건의 규모, 경중, 화제성과 관계없이 사건이 발생한 정책 영역에 존재하는 문제에 관심을 집중시킬 힘이 있어야한다는 것에 비추어봤을 때 필리핀 출신 결혼이주여성이 우편으로 보내온 편지는 초점사건이 되기에 충분하였다(Birkland, 1997: 22). 이 사건이 사건과 관련된 정책을 직접 결정할 수 있는 경기도청 다문화가족과

을 위임사업 또는 매칭사업 형식으로 실현하는 보조적 역할을 주로 수행하게 되었다(정기선 외, 2011: 1).

16) 시도단위에서는 서울(22명), 부산(4명), 경기(9명), 전북(5명)에 전담부서가 설치되었고, 시군구 단위에서는 서울의 성동구(4명), 동대문구(3명), 영등포구(16명), 광주 남구(3명), 경기도의 안산시(19명), 시흥시(5명), 화성시(3명), 충남 천안시(2명), 전북 진주시(3명), 경북 구미시(3명), 경산시(2명)이다(정기선 외, 2011: 138).

공무원의 관심을 집중시켜 문제 해결을 위한 단초를 제공했기 때문이다. 그 결과 경기도 다문화가정 서포터즈 사업의 정책 창은 문제 흐름에서 열리게 되었다. 본 연구는 정책 창이 열린 시점을 정책 혁신자가 정책 영역 안에서 발생한 문제를 해결하고자 의제를 설정한 시점이라고 조작적으로 정의하였다. 또한 대안을 구체화하는 과정 동안은 정책 창이 지속적으로 열려 있는 것으로 간주하였다. 이를 기준으로 봤을 때, 경기도 다문화가족 서포터즈 사업에 관한 정책 창은 2012년 9월에 열려 서포터즈 모집을 마친 2012년 11월까지 약 3개월 간 열려있었던 것으로 추론할 수 있다.

문제 흐름에서 정책 창이 열렸을 경우 정책 입안자는 먼저 문제가 무엇인지 명확하게 규명한 후, 그 문제를 해결할 수 있는 근본적인 방안을 모색하는 것에 순차적으로 관심을 기울인다(Zahariadis, 2014: 36-37). 경기도청 다문화가족과 공무원이 초점사건에 관심을 두고 규명한 문제의 핵심은 결혼이주여성 및 다문화가족 지원 정책의 사각지대가 존재한다는 것이었다(국민대통합위원회, 2014). 이는 다문화가족 지원정책의 주요 전달주체인 다문화가족지원센터의 저조한 이용률과 2012년 「전국다문화가족 실태조사」의 다문화가족지원센터 이용경험 여부를 묻는 문항을 통해서도 확인할 수 있다. 응답결과 다문화가족지원센터 이용경험이 있다고 응답한 경기도 거주 결혼이주여성은 37.19%이며 나머지 62.81%의 경기도 거주 결혼이주여성은 이용경험이 없다고 응답하였다. 다문화가족지원센터 이용경험이 없다고 응답한 응답자 중 24.49%는 센터의 존재에 대해서 전혀 알지 못한다고 응답했고, 나머지 38.52%의 응답자는 센터의 존재는 알고 있으나 이용해보지 않았다고 응답했다. 이와 같은 결과는 다문화가족 지원정책과 정책의 대상 사이에 단절된 부분이 존재할 가능성을 시사한다.

경기도청 다문화가족과는 다문화가족 지원정책과 정책대상 사이에 가교를 형성하기 위해서 지역밀착형 모니터링 시스템을 가동할 필요가 있다고 판단하였다(국민대통합위원회, 2014). 지역밀착형 모니터링 시스템은 정책의 사각지대에 방치되어 있는 위기의 결혼이주여성 및 다문화가정을 발굴하고 멘토링을 하면서 다문화가족 지원센터와 연계한다는 논리로 설계되었다. 이는 2011년 IOM 이민정책연구원에서 발표한 경기도 외국인(이민)정책 종합계획 연구가 제시한 정책 안인 멘티-멘토 사업의 확대, 자원봉사단 활성화, 외국인주민 살피미 제도 등의 토대 위에서 도출되었다. 멘티-멘토 사업과 자원봉사단은 한국문화 교육, 각종 정보(관공서, 다문화관련 보육정보) 제공, 자녀 돌봄(학교 알림장, 자녀 숙제 도우미) 지원, 결혼이민자 및 가족상담 등 전반적인 결혼이민자의 국내적응을 지원하는 성격의 활동을 한다. 외

국민주민 살피미 제도는 지역밀착형 모니터링 시스템으로써 경기도 각 시·군의 이주민이 직접 경기도가 시행하는 과제나 정책을 평가하고, 정책을 제안할 수 있는 공식적인 통로로 설계되었다. 그러나 제시된 정책 안에는 발생한 문제 즉, 정책 사각지대를 실제적으로 개선할 수 있는 정책 안은 포함되어있지 않았다. 이는 정책을 설계할 당시 문제의 근본적인 핵심을 정책의 사각지대 해소로 규명한 경기도청 다문화가족과 공무원의 전문적 견해가 반영된 결과라고 추론할 수 있다.

경기도 다문화가정 서포터즈 사업의 결정과정에서 정책 혁신자 역할을 한 행위자는 해당 도청 다문화가족과 공무원이다. 정책 의제설정 및 결정 과정에서 역동적인 정치적 요소의 영향 없이 오히려 안정적 행정조직구조가 뒷받침되었기 때문에 공무원이 해당 업무에 대한 전문성을 발휘할 수 있었던 것이다(Theodoulou & Kofinis, 2004: 136). 해당 문제에 대한 정보, 자료, 자원의 동원 가능성, 정책 집행 절차상 행정적으로 가능한 것에 대한 법규 등을 포괄하는 공무원의 전문성은 다문화가정 서포터즈 사업이 3개월 남짓 열려있었던 정책 창을 통과해 사업으로 실현될 수 있도록 직접적인 영향을 미쳤다. 정책의 실제적 변화를 이끌어내려는 동기를 가지고 정책과정에 개입해 핵심적으로 활동하는 행위자를 정책 혁신자로 봤을 때 본 사례에서 공무원은 정책 혁신자로서 부족함이 없는 것으로 판단할 수 있다.

IV. 결론 및 함의

본 연구는 다중흐름모형의 관점에서 경기도 다문화가정 서포터즈 사업의 의제설정 및 결정과정을 분석하였다. 구체적으로 우리나라 지방자치단체 맥락에서 어떤 ‘정책 창 유형’이 열리는지, 정책 결정과정에서 정책 혁신자 역할을 하는 행위자가 누구인지 분석하였다. 분석결과는 <표 5>에서 보는 바와 같이 문제, 정책, 정치의 세 흐름과, 정책 창 및 정책 혁신자, 정책 산출 등의 요소로 나누어 살펴보았다.

〈표 5〉 다중흐름모형에 기반 한 경기도 다문화가족 서포터즈 사업 정책형성과정의 요소

구분	내용	
문제 흐름	지표	경기도 다문화가정 관련 인구
		경기도 다문화가정 관련 인구의 속성
	정책 피드백	다문화가족지원센터 이용률
	초점사건	여주시 거주 필리핀 출신 결혼이주여성의 편지(2012년 8월)
정책 흐름	경기도 가족여성연구원	가족관계 기능 강화
		한국어 및 한국문화 이해를 위한 종합교육방안
		멘토-멘티 사업 확대
		자원봉사단 활성화
	이민정책연구원	정책 사각지대 및 중복부문 발굴/경기도 특화 정책의제 개발
		외국인 주민 살피미 제도
		경기도 외국인(이민)정책 관련 모니터링단
		경기도 내 현장밀착형 민관학 협의체 출범
정치 흐름	경기도 분위기	외국인 주민과 더불어 사는 것에 대한 진지한 고민과 우호적 태도
	행정조직 개편	다문화가족 지원 전담 부서 설치
정책 창	열린 곳	문제의 흐름
	열린 기간	2012년 9월 - 2012년 11월(약 3개월)
정책 혁신자	전문가(연구원 및 담당 공무원) 집단 - 결혼이주여성 및 다문화가족 문제에 대한 대안 준비	
정책 산출	다문화가정 서포터즈 사업 시행(2013.01.01.- 현재)	

경기도는 전국에서 가장 많은 결혼이주여성 및 다문화가정 인구가 거주하고 있는 지방자치단체로서 타 지방자치단체에 비해 비교적 이른 시기부터 외국인과 공존하기 위한 고민과 노력을 지속적으로 기울여 왔다. 그런 노력에도 불구하고 경기도는 타 지방자치단체와 마찬가지로 결혼이주여성 및 다문화가족 지원정책영역에 사각지대를 안고 있었다. 그러던 중 경기도 내 한 결혼이주여성이 경기도청 다문화가족과로 보내온 한통의 편지는 경기도 다문화가족정책시스템 내에서 독립적으로 흐르던 문제, 정책, 정치의 흐름을 결합시키며 정책 의제를 설정하는데 결정적 영향을 미친 초점사건이 되었다. 즉, 문제의 흐름에서 발생한 사건은 경기도 다문화가족정책시스템 내에 내포된 근본적인 문제에 관심을 집중시킬만한 힘을 갖고 있었다. 초점사건이 발생 한 후 미디어와 일반 시민의 관심을 끌어내지는 못했으나, 정책을 결정할 수 있는 권한을 가진 공무원의 관심이 문제에 집중됨으로써 다문화가족 서포터즈 사업은 정책의제로 설정되었다.

문제 흐름에서 정책 창이 열린 본 사례는 문제의 원인을 비교적 명확하게 규명할

수 있었기 때문에, 경기도청 다문화가족과 공무원들은 문제를 해결할 수 있는 정책 안 마련에 관심을 집중하였다. 그 결과 다문화가정 서포터즈 사업 실행이 결정되는데 중요한 역할을 한 정책 혁신자는 해당 지방자치단체의 공무원이었다. 공무원이 정책 혁신자의 역할을 할 수 있었던 이유는 비교적 안정적인 정치적 상황 하에 관할 지역의 문제 흐름에서 정책 창이 열렸고, 따라서 공무원의 업무관련 전문성이 발휘될 수 있었기 때문인 것으로 해석할 수 있다.

다중흐름모형이 국가 수준의 정책을 분석하기에 가장 최적화 된 모형이라는 것을 미루어봤을 때(Zahariadis, 2014: 26), 본 연구에서 그보다 작은 수준인 우리나라 지방자치단체의 정책 의제설정 및 결정과정을 설명할 수 있다는 것을 확인한 것은 매우 의미가 있다. 다중흐름모형의 관점에서 국내 지방자치단체의 정책 의제설정 및 결정과정을 분석한 연구가 다소 존재하고 있으나 이들 선행연구는 행정부 핵심 인물인 시장의 교체로 지방자치단체 관할 내에서 존재하는 문제 흐름이 정책의 제로 설정되었다고 분석했다(김명환, 2010; 정민경·이병량, 2014; 추윤미·김기영, 2012). 즉, 정치 흐름이 정책 창을 여는 계기로 작용했다. 그러나 본 연구는 문제 흐름에서 촉발된 초점사건에 의해 열린 정책 창 유형을 다루고 있는바 기존 선행연구와 차별성을 가진다.

한편, 지방자치단체의 공무원이 업무에 대한 전문성을 활용해 정책 의제설정 및 결정과정에서 정책 혁신자 역할을 했다는 발견은 주목할 만하다. 이는 다수의 국내 선행연구가 국회의원을 비롯한 선출직 공무원을 정책 혁신자로 지목했던 것과 다른 결과이다(김명환, 2010; 김주경·현정은, 2014; 김지수 외, 2012; 송지현·이태영, 2012; 정민경·이병량, 2014; 정우철·우창빈, 2015). 다른 결과를 초래한 가장 큰 원인은 정책 창의 유형에 있다고 추론할 수 있다. 정책 창의 유형은 정책 결정과정에 영향을 준다. 가령, 정책 창이 정치 흐름에서 열린 경우 격렬한 정치적 이념공방이 오가고, 시민의 관심은 어떤 정치적 논리가 승리할 것인가에 집중되게 된다. 이 과정에서 주도적인 역할을 하는 정책 혁신자는 국회의원을 비롯한 선출직 공무원이다. 이상을 미루어봤을 때, 우리나라 정책 의제설정 및 결정과정은 주로 정치 흐름에 영향을 받고 있으며, 정치적 공방에 의해 결정된 정책은 사회 혼란을 가중시킬 가능성을 내포하고 있다고 추론할 수 있다(김주경·현정은, 2014). 그러나 본 연구와 같이 정책 창이 문제 흐름에서 열리는 경우 정책 영역에 존재하는 근본적인 문제가 무엇인지 규명하고, 그 문제를 해결하기 위한 실효성 있는 정책 안을 탐색하는 순차적 과정에 관심이 집중된다. 이때 주도적 역할을 하는 정책 혁신자는 해당 정책 영역에 대하여 보다 많은 정보와 지식을 갖고 있는 전문가인바 본 연구는 경기도

내 사정에 밝은 경기도청 다문화가족과 공무원을 정책 혁신자로 지목하였다.

우리나라는 지방자치를 시작한지 약 20년이 되어가지만 아직도 정책을 시행함에 있어 중앙정부 주도적이며 지방자치단체는 보조적 역할을 수행하는데 그치고 있다 (정기선 외, 2011: 50). 이와 같은 체제는 지방자치단체가 실효성 있는 지역밀착형 정책을 발굴, 기획, 실행할 수 있는 충분한 능력과 인프라를 갖추는데 오히려 걸림돌이 될 가능성이 있다. 많은 정책영역에서 정책에 대한 담론을 진행하고, 이를 토대로 다양한 정책 안을 제시하는 독립적인 정책 네트워크가 두텁게 포진하지 못하는 이유이기도 하다. 그러나 본 연구는 경기도 다문화가정 서포터즈 사업 사례분석을 통해 지방자치단체가 실효성 있는 혁신적인 지역밀착형 정책을 발굴하고, 기획하고, 집행할 수 있는 가능성이 있음을 확인하였다. 또한 지방자치단체가 이와 같은 기능을 수행하기 위해서는 정책하위시스템 내 전문가의 역할이 매우 중요함을 알 수 있었다. 따라서 지방자치단체가 혁신적인 지역밀착형 정책을 발굴, 기획, 집행하기 위해서는 정책하위시스템 내 다양한 전문가 및 정책 네트워크를 육성시키는데 노력할 필요가 있는 것으로 추론할 수 있다.

다중흐름모형을 모든 정책사례분석에 적용하는 것은 한계가 있다. 그러나 정책 환경의 복잡성과 모호성이 더욱 가중되고 있는 시점에서 정책이 어떻게 결정되는지 분석할 수 있는 모형을 활용하여 국내 정책 의제설정 및 결정사례를 분석하는 것은 매우 중요하다. 특히, 우리나라 지방자치단체 맥락에서 근본적인 문제 해결을 위한 정책 안이 도출되기 위해 어떤 조건이 성립되어야하는지 사례연구를 통해 밝혀내고, 미비한 부분을 육성하기위한 노력을 기울인다면 보다 건전한 정책 환경 조성을 위한 시사점을 얻을 수 있을 것이라 기대한다.

참고문헌

- 김명환. (2010). 지방정부의 정책변동 분석: 원주시청사 이전사업의 사례. <한국지방자치학회보>, 22(3): 155-173.
- 김영직·조민효. (2015). 한국과 일본 복지국가 형성기에 관한 비교 연구: Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로 역사적 조건이 복지제도 특성에 미친 영향에 대한 고찰. <한국행정논집>, 27(2): 397-425.
- 김영혜·이혜수. (2013). 다문화가정 서포터즈 사업 활성화 방안 연구(요약본). (재)경기도가족여성연구원.

- 김주경·현정은. (2014). Kingdon의 다중흐름모형(Multiple Stream Framework)을 적용한 영유아 무상보육정책 분석: 누구를 위한 무상보육인가?. <한국정책학회보>, 23(4): 527-563.
- 김지수·김민곤·이정철·허만형. (2012). 아동 성범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 제도의 형성과정 분석: Kingdon의 다중흐름모형(multiple streams model)을 중심으로. <한국정책학회보>, 21(1): 251-283.
- 박재규·최진성. (2010). 경기도 다문화가족 생활실태 및 지원정책 연구. <(재)경기도가족여성연구원> 정책보고서 No. 2010-10.
- 송지현·이태영. (2012). 다문화가족지원법의 제정과정 분석. <사회복지정책>, 39(3): 151-179.
- 이명석. (1996). 정책분석에서의 게임이론의 활용: 제도분석틀의 관점. <한국행정학보>, 30(2): 49-63.
- 이혜림·조민호. (2014). 다문화가정 이주여성의 적응유형과 사회자본이 취업에 미치는 영향에 관한 연구. <한국정책학회보>, 23(4): 237-263.
- 정기선·강동관·조영희·오정은·최서리·신지원·김혜순·김환학·김정민. (2011). 경기도 외국인(이민)정책 종합계획 연구. <IOM 이민정책연구원> 연구보고서 No. 2011-01.
- 정민경·이병량. (2014). 다중흐름모형을 적용한 지방자치단체 정책과정 연구: 2012년 서울시 공공부문 비정규직 대책. <지방행정연구>, 28(2): 51-80.
- 정우철·우창빈. (2015). 다중흐름모형의 수정모형을 활용한 정책과정 분석: 치매특별 등급제도의 정책변동 과정에 대한 분석. <한국정책학회보>, 24(3): 437-469.
- 진상현·박진희. (2012). 한국과 독일의 원자력정책에 대한 비교연구: 정책흐름모형을 중심으로. <한국정책학회보>, 21(3): 265-289.
- 추윤미·김기영. (2013). 경기도사이버도서관 설립의 정책형성과정 분석: 킹던의 정책 흐름모형을 중심으로. <정보관리학회지>, 30(3): 71-87.
- 헤이르트 홉스테드, 길트 홉스테드, & 미카엘 민코프. (2014). 세계의 문화와 조직: 정신의 소프트웨어. 차재호·나은영 공역. 학지사.
- Ackrill, R., Kay, A., & Zahariadis, N. (2013). Ambiguity, multiple streams, and EU policy. *Journal of European Public Policy*, 20(6), 871-887.
- Berry, J. W. (1997). Immigration, acculturation, and adaptation. *Applied psychology*, 46(1), 5-34.
- Birkland, A. Thomas. (1997). After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and

- Focusing Events. Georgetown University Press. Washington, D.C.
- Braybrooke, D. (1987). *Philosophy of social science*. Prentice Hall.
- Cochran, L. Charles, & Malone, F. Eloise. (1995). *Public Policy: Perspectives and Choices*. New York: McGraw-Hill.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative science quarterly*, 1-25.
- Dye, R. Thomas. (1992). *Understanding Public Policy*. 7th ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Eccles (1999). The Development of Children Ages 6 to 14. *The Future of Children*, 9(2): 30-44.
- Feldman, M. S., & Dutton, J. E. (1991). Order Without Design: Information Production and Policy Making. *Academy of Management Review*, 16(4), 825-827.
- Kingdon, W. John. (1995). *Agenda, Alternatives, and Public Policies*. 2nd ed. New York: Harper Collins.
- Portes, A., & Rumbaut, R. G. (2001). *Legacies: The story of the immigrant second generation*. Univ of California Press.
- Robinson, S. E., & Eller, W. S. (2010). Participation in policy streams: Testing the separation of problems and solutions in subnational policy systems. *Policy Studies Journal*, 38(2), 199-216.
- Theodoulou, Z. Stella, & Kofinis, Chris. (2004). *The art of the game: understanding American public policy making*. Thomson Wadsworth.
- Travis, R., & Zahariadis, N. (2002). A multiple streams model of US foreign aid policy. *Policy Studies Journal*, 30(4), 495-514.
- Willis, J. W., Jost, M., & Nilakanta, R. (2007). *Foundations of qualitative research: Interpretive and critical approaches*. Sage.
- Zahariadis, N., & Allen, C. S. (1995). Ideas, networks, and policy streams: privatization in Britain and Germany. *Review of Policy Research*, 14(12), 71-98.
- Zahariadis, N. (1996). Selling British Rail An Idea Whose Time Has Come?. *Comparative Political Studies*, 29(4), 400-422.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. (Eds.). (2014). *Theories of the policy process*. Westview

Press.

국민대통합위원회. (2014). 사례로 보는 국민대통합 2014.

경기도 보도자료, 2012.12.27.

「경기G뉴스」. (2013) “동병상련의 마음..... 발로 뚫니다!”, 1.4.

안전행정부. (2013). 외국인주민현황조사.

여성가족부. (2014). 제2차 다문화가족정책 기본계획(2013-2017) 지방자치단체 2014
년도 시행계획.

_____. (2015). 제2차 다문화가족정책 기본계획(2013-2017) 지방자치단체 2015
년도 시행계획.

이혜림(李慧林): 성균관대학교 국정전문대학원에서 행정학 석사학위를 취득하고, 동 대학원에서 박사과정을 수료하였다. 관심분야는 정책평가, 이민정책, 교육정책, 복지정책 등이다. 최근 “다문화가정 이주여성의 적응유형과 사회자본이 취업에 미치는 영향에 관한 연구”를 정책학회보(2014)에 게재하였다(hyerim0608@skku.edu).

박재완(朴宰完): 교신저자, Harvard University에서 정책학 박사학위를 취득하고 성균관대학교 국정전문대학원 교수로 재직 중이다. 재무행정, 행정개혁, 유인설계 등이 관심분야이며, 주요 논문으로는 “DYMIMIC 모형을 활용한 각국 부패수준의 추이 분석”(2006), “OECD 회원국의 지하경제규모 추정”(2002), “지방자치단체 표준정원모형의 대안”(2000), “현업공무원의 부패의사결정모형”(1998), “적정세무조사제도”(1993) 등이 있다(jbahk@skku.edu).

클라우드 기술이 스마트워크 효과인식에 미치는 영향에 관한 연구: 중앙 및 지방공무원 인식을 중심으로*

윤건·조일형

본 연구는 클라우드 기술이 스마트워크를 통해 기대되는 효과(일-가정 양립, 업무역량 제고)에 영향을 미치는지에 대하여 실증적으로 규명해 보고자 하였다. 스마트워크의 필요성이 증대되고 있는 시점에서 이를 활성화하기 위해 중요한 요인으로 작동할 수 있는 클라우드 기술이 실제 효과적인지 확인해보고자 한 것이다. 이를 위해 한국행정연구원의 공공부문 스마트워크에 관한 인식조사 데이터를 활용하였으며, 중앙공무원 및 지방공무원을 대상으로 분석을 수행하였다. 분석결과에 따르면, 업무 역량 제고의 경우 통제변수가 없거나 기술적 요인들만 포함되는 경우에는 클라우드 기술의 영향이 통계적으로 유의미하게 나타나지만, 조직적 요인들이 포함되면 그 영향력이 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타나 클라우드 기술의 영향력의 강건성이 약한 것으로 나타났다. 그러나 종속변수가 일과 삶의 균형인 경우 클라우드 기술의 영향력은 모든 통제변수가 포함된 모델에서도 통계적으로 유의미하게 나타나 강건성이 확인되었다.

[주제어: 스마트워크, 클라우드, 업무 역량 제고, 일과 삶의 균형]

1. 서론

최근 정보통신기술의 발전에 따라 업무환경에 변화가 나타나고 있다. 특히 시공간의 제약 없이 인터넷에 접속할 수 있는 환경의 도래와 고성능 모바일 기기의 확산 등은 사무실 밖에서도 업무 수행이 가능하게 만들었다. 이에 따라 스마트워크로의 변화는 시간과 장소에 얽매이지 않으며, 직장이라는 장소적 개념보다는 일 자체가 중심이 되는 업무 환경으로 변화를 촉진시켜주었다. 스마트워크는 미국, 영국, 네덜란드 등 해외에서 광범위하게 확산되고 있으며, 국내에서도 민간기업뿐 아니라 공공부문에서 화상회의, 재택근무, 모바일 근무, 스마트워크센터 근무 등 다양한 형

* 본 논문은 한국행정연구원에서 생산된 자료를 활용하였으며, 한국행정연구원 연구자료관리규칙에 의거 사용허가를 받았습니다.

태로 실행되고 있다(성옥준, 2013a).

스마트워크는 정부3.0 기조 하에 언제 어디서든 정부부처 및 민관과의 협업이 가능한 근무환경을 조성함으로써 창조경제를 실현시키고, 새로운 일하는 방식을 통해서 국민의 삶을 윤택하게 할 것으로 주목받고 있다. 즉 종래의 업무수행 방식을 탈피하여 ICT 기술을 활용한 근무형태가 정착된다면 범국가적 경쟁력 증대뿐 아니라, 조직에 속한 개인의 삶의 질 역시 향상시켜줄 것으로 기대된다(박기호 외, 2013). 이에 따라 한국정보화진흥원과 (前)행정안전부는 전 세계적 관심사인 지구 온난화에 대처하고 에너지 소비감축, 유연근무제를 통한 여성인력의 활용, 저출산 문제해결, 지식기반 사회로의 진입 등을 목적으로 스마트워크 추진을 국가적인 전략으로 지원하였다(김영애 외, 2012).

한편 정부는 새로운 IT 패러다임으로 효율적인 자원 운영 및 시공간 제약없는 서비스 제공이 가능한 ‘클라우드 컴퓨팅’이 대두됨에 따라, 2011년 6월에 ‘클라우드 기반의 범정부 IT 거버넌스 추진 계획’을 발표했다. 이는 정부부처 및 공공기관의 거점이 분산됨에 따라 어디서든 업무를 처리할 수 있는 스마트워크 기반 인프라의 필요성이 증대되었기 때문에 더욱 주목받고 있다. 추진계획에는 3대 목표 중 2015년까지 ‘스마트워크 활용 공무원 30%’가 포함되어 있었으며, 클라우드 기반 IT 자원 통합추진, 클라우드 활성화 기반 조성 등이 추진과제로 포함되었다. 이처럼 클라우드는 재택근무, 모바일 근무, 스마트워크 센터 근무 등 언제 어디서든 근무가 가능한 스마트워크를 위해 필요한 핵심기술이라고 할 수 있다.

그렇다면 클라우드 기술은 스마트워크를 통해 기대되는 효과, 즉 공무원의 업무환경에 긍정적인 변화를 가져왔는가? 스마트워크와 관련하여 다수의 연구가 수행되었으나, 주로 스마트워크의 활성화 방안에 관한 연구들(이재성 외, 2010; 광익근 외, 2011; 이승희 외, 2011; 최현호, 2011; 정충식 외, 2012; 성옥준, 2013b)이 주를 이루었으며, 기술적 관점 특히 클라우드의 영향력과 관련된 연구는 매우 미흡한 실정이다. 이에 따라, 본 연구에서는 클라우드 기술이 일-가정 양립, 업무역량 제고와 같은 스마트워크 효과에 영향을 미치는지에 대하여 실증적으로 규명해 보고자 한다.

II. 이론 및 선행연구 검토

1. 스마트워크

스마트워크(Smart Work)란 정보통신기술(ICT)을 이용하여 시간과 장소에 제약 없이 언제 어디서나 일할 수 있는 유연한 근무방식을 의미한다. 즉 스마트워크는 특정한 근무 장소를 정하지 않고 정보통신망을 이용하여 업무를 수행하는 것으로, 재택근무, 스마트워크센터 근무, 이동(모바일) 근무를 포함한다(행정자치부, 2016). 스마트워크의 개념은 2000년대 초반까지 미국, 유럽, 일본 등에서 텔레워크(Telework)란 용어로 논의되었으며 2000년대 중반에 논의된 가상 팀(Virtual team) 과도 관련이 있다(Aldrich & Pfeffer, 1976; Cooper & Quinn, 1993; Daft, 1978; 이은곤 외, 2012).

행정자치부의 스마트워크센터 이용 및 운영지침에서 제시된 스마트워크의 추진 배경은 다음과 같다. 첫째, 기존의 ‘일’ 중심에서 ‘개인생활’을 중시하는 방향으로 가치관이 변화함에 따라, 일과 삶의 균형이 핵심인재 확보 및 생산성을 제고하는 요인으로 부상하였다. 선진국의 경우 일찍부터 일과 생활의 균형이 핵심인력 유지를 위한 중요한 요건으로 정착되면서, 가족친화적인 근로환경 제공을 위해 노력해 왔다.¹⁾ 둘째, 급격한 저출산·고령화로 생산가능 인구 감소가 우려됨에 따라 여성인력 활용에 대한 중요성이 증대되었다. OECD 한국경제보고서(2012)에 따르면, 인구구조 변화 속에서 한국의 성장잠재력 유지를 위해 여성과 고령자의 노동시장 참여를 제고시킬 것을 권고하였다. 셋째, 긴 노동시간 및 낮은 노동생산성을 해결할 수 있는 근무방식의 선진화 필요성이 대두되었다. 한국은 OECD 회원국 중 최장 근로시간을 가진 국가이나, 노동생산성은 하위권에 머무르고 있는 실정이다. 따라서 장시간 노동 기반의 근로형태로는 더 이상 성과를 기대하기 힘든 상황으로 Work Hard에서 Work Smart로의 선진화가 필요하다. 넷째, 중앙행정기관의 세종시 이전 및 공공기관의 혁신도시 이전에 따라 업무공백 해소 및 행정 효율 제고를 위한 방안으로 스마트워크의 중요성이 부각되었다.

1) 미국의 경우 1992년부터 워싱턴 인근에 스마트워크센터를 설립해 운영하고 있으며 미국 연방 총무청(U.S. General Service Administration)은 2010년까지 원격근무 가능자의 50%를 원격근무로 전환 추진하여 2008년 말 기준 45%(10374명중 4,754명)의 인원이 원격근무를 실시하고 있는 것으로 나타남. 일본의 경우 총무성(總務省, Ministry of Internal Affairs and Communications) 주관으로 2010년까지 원격근무자 비율을 취업인구 대비 20%로 확대 추진하고 있으며, 민간부문 세제지원을 위해 원격근무 환경정비세제를 정비 하였음(성육준, 2013).

스마트워크의 유형은 크게 4가지로 구분된다.²⁾ 첫째, 모바일 근무이다. 모바일 단말을 활용하여 공간의 제약 없이 실시간으로 업무처리를 가능케 하는 모바일 오피스를 구현하는 것이다. 둘째, 재택근무이다. 자택에서 공간 및 필요한 시설 장비를 구비 후 업무를 수행하는 홈오피스의 형태이다. 셋째, 스마트워크센터에서의 원격근무이다. 주거지 및 출장지 인근에 구축된 전용시설(센터)에서 사무실과 유사한 환경에서 근무를 하는 것이다. 넷째, 화상회의 및 원격협업 근무이다. 직장에서 업무효율성을 높일 수 있는 화상회의 등 원격으로 협업할 수 있는 시설환경을 구축하여 근무하는 형태이다. 이러한 스마트워크에 대한 기대효과는 긍정적 기대효과와 부정적 기대효과로 구분된다(한국정보화진흥원, 2012; 민경식, 2012). 긍정적 기대효과에는 출퇴근 교통비용 절감, 생산성 향상, 출퇴근 교통량 감소로 인한 온실가스 저감, 일과 삶의 균형 등이 있는 반면, 부정적 기대효과에는 근태관리의 어려움, 인사상 불이익, 사생활 침해, 고용 안정성 악화, 소외감 유발, 정보보호 등에 대한 우려 등이 제시되고 있다.

2. 스마트워크와 클라우드 컴퓨팅

스마트워크는 여타 개념들에 비해 특히 IT의 역할을 강조한다. 즉 근무 시간과 공간의 제약 없이 일에 필요한 사람, 정보, 지식, 시스템을 네트워크로 연결하여 다양한 자원을 공유하고 협업할 수 있도록 IT 활용을 강조한다(이은곤 외, 2012). 이에 따라, 정부는 지속적으로 증가하는 국가 IT자원을 효율적으로 관리하고 스마트 시대에 맞는 새로운 서비스 제공의 필요성, 그리고 새로운 IT 패러다임으로 효율적인 자원 운영 및 시공간 제약 없는 서비스 제공이 가능한 ‘클라우드 컴퓨팅’이 강조됨에 따라 2011년에 ‘클라우드 기반의 범정부 IT 거버넌스 추진 계획’을 발표했다. 이는 정부부처 및 공공기관의 거점이 분산됨에 따라 어디서든 업무를 처리할 수 있는 스마트워크 기반 인프라의 필요성이 증대되었기 때문에 더욱 주목받고 있다. 실제로 추진계획에는 3대 목표 중 2015년까지 ‘스마트워크 활용 공무원 30%’가 포함되어 있었으며, 클라우드 기반 IT 자원 통합추진, 클라우드 활성화 기반 조성 등이 추진과제로 포함되었다.

‘클라우드(Cloud)’는 영어로 ‘구름’을 뜻한다. 즉 어느 하나의 대형 서버에 소프트웨어나 데이터가 저장되는 것이 아니라, 네트워크로 연결되어 마치 구름처럼 고정된 형태가 없는 가상세계의 서버에 저장되어 언제 어디서든 데이터를 이용할 수 있

2) 스마트워크 홈페이지(www.worksmart.or.kr) 참고

도록 하는 것이다(고영하, 2014: 6).³⁾ 업무상 클라우드를 사용함으로써 나타나는 이 점은 다음과 같다(양단희, 2011: 55). 첫째, 작업의 연속성을 통한 업무 효율성이 증대된다. 클라우드를 통해 컴퓨터에서 작업한 문서는 스마트기기를 통해서 뷰어뿐 아니라 편집 작업까지도 가능하게된다. 이를 통해 문서 작성시 여러명과 동시에 협업이 가능하며 작성한 문서를 공유하고 실시간으로 피드백할 수 있다. 둘째, 데이터 관리가 용이해진다. PC에 문서를 저장하게 되면 별도의 작업없이 자동으로 클라우드에 동기화가 되기 때문에 백업의 번거로움이나 데이터 손실에 대한 우려가 적다. 또한 PC에 필요한 공간만 확보하고 나머지 공간은 클라우드 환경을 이용하면 많은 양의 디스크공간도 필요없게 된다. 셋째, 파일 공유가 용이해진다. USB, 외장하드 등을 통해 파일을 공유하는 것보다 클라우드는 인터넷만 연결되면 쉽게 공유가 가능하다. 이에 따라 컴퓨터가 고장나거나 분실되었다 할지라도 언제 어디서나 업무 수행이 가능하다. 이처럼 클라우드는 시·공간에 상관없이 업무수행을 가능하게 하는 스마트워크에 꼭 필요한 기술이라고 할 수 있다.

최근 공직사회에서는 서울, 과천, 세종청사 간 이동으로 인한 업무 비효율 문제가 지적되고 있다. 업무협약차 원거리 이동이 불가피하며, 개인 컴퓨터에 모든 자료가 담겨있어 출장 중 정상 업무처리가 어렵다. 또한 전국 곳곳에 스마트워크센터가 있지만 이용 기능이 제한됐으며, 외부에서는 개인과 부서 자료를 공유하기가 힘든 실정이다. 이에 따라, 정부는 비효율적 업무행태를 개선하여 행정자치부를 중심으로 클라우드 업무 환경 도입을 추진했다. 2016년 인사혁신처를 시작으로 국무조정실, 농림수산식품부 등 20개 기관으로 클라우드 저장소 서비스를 확대할 계획이며, 2017년에는 전 부처로 확장한다.⁴⁾ 인사혁신처에 따르면, 공직업무 전반을 효율적으로 개선하고, 유연근무 등 근무혁신의 활성화를 위한 클라우드 기반의 새로운 IT업무시스템을 2016년 3월 14일부터 시범 운영한다고 밝혔다.⁵⁾ 인사혁신처의 새로운 업무환경은 행정자치부와 협조해 보안성이 확보된 정부 클라우드 기반의 업무환경을 도입한 것으로, 개인, 부서 간 업무 자료를 공유해 PC에 구애받지 않고, 언제 어디서나 업무자료를 즉시 활용할 수 있으며, 전보, 휴·퇴직 등 인사이동 시에도 업무자료를 한 번에 인수인계할 수 있게 되어 업무생산성도 높일 것으로 기대된다. 특히 유비쿼터스 업무시스템 구축으로 스마트워크 근무환경 개선, 유연근무 활성화 등 공직사회의 근무혁신을 더욱 촉진할 전망이다. 또한 2016년 3월 말부터 스

3) 하지만 고영하(2014)는 클라우드에 대한 통일된 정확한 개념이 부재한 상태임을 지적한다.

4) 전자신문(<http://www.etnews.com/20160311000122>) 참고

5) 인사혁신처 보도자료(인사혁신처, 시·공간 초월한 유비쿼터스 업무환경 구축) 참고

마트폰 등 모바일로 클라우드 저장소에 접속해 업무자료 확인이 가능한 모바일 뷰어를 제공하며, 4월 초 세종시 이전 후에는 정부 부처 최초로 개인 PC에 자료를 저장하지 못하는 클라우드 환경으로 전면 전환하는 등 업무편의성을 높이고, 예산도 절감할 것이라는 계획을 발표하였다.

3. 선행연구 검토

우선 스마트워크의 기술적 관점에서 수행된 연구는 다음과 같다. 이형찬 외(2011)는 스마트워크 보안 위협과 대책에 대한 연구를 통해 스마트워크 환경의 보안 위협 요소와 보안 요구사항에 대해 논의하였다. 특히 보안과 관련된 영역을 물리적 보안, 소프트웨어 보안, 네트워크 보안, 모바일 센터 보안 영역으로 구분한 뒤 세부적인 보안위협에 따른 대책을 논의하였다. 임규관(2011)은 스마트워크 2.0의 성공요인과 이에 대한 솔루션을 제안하였으며, 이에 따라 클라우드 컴퓨팅, 소셜네트워크 서비스, 실시간 의사소통을 지원하는 통합통신환경, 다양하고 세심한 보안 환경을 지원하는 보안관리가 필요하다고 지적하였다. 남수현 외(2011)는 스마트워크 수준 결정 모형에 대한 연구를 통해 스마트워크 수준을 결정하는 모형을 제안하였다. 기존의 스마트워크 유형은 공간적 자유와 시간적 자유로 결정되었는데, 집단 지성의 활용을 추가하여 모형을 확장하였으며 이를 통해 새로운 유형인 스마트워크 2.0을 제안하고, 추가로 외부 고객의 대응 및 기업경영의 혁신을 제안하였다. 나종희 외(2012)는 스마트워크의 안전한 스마트워크 서비스 환경에서의 보안 위협에 대한 연구를 통하여 기존 문헌에 대한 분석과 분류 및 정의하는 탐색적 연구를 실시하였다. 그 결과 단말, 소프트웨어/플랫폼, 네트워크 등 3가지 스마트워크 서비스 계층 관점에서 최종적으로 16가지의 스마트워크 보안 위협을 제시하였다.

다음으로 스마트워크와 관련한 정책적 관점의 연구들(이재성 외, 2010; 곽임근 외, 2011; 이승희 외, 2011; 최현호, 2011; 정충식 외, 2012; 성욱준, 2013b)은 상대적으로 많이 수행되었으며 주로 스마트워크 활성화 방안에 대하여 다루고 있었다. 이재성 외(2010)는 스마트워크 현황과 활성화 방안 연구를 통해 스마트워크가 활성화되기 위하여 스마트워크에 대한 인식의 변화, 즉 자율적이고 창의적인 업무환경을 만들어가는 것이 중요하다고 지적하였다. 또한 스마트워크에 대한 법적 정의 및 유형을 명확히 하고, 스마트 기기의 보완 강화, 민·관이 공동으로 스마트워크센터를 구축하고 협력하는 것이 중요하다고 강조하였다. 곽임근 외(2011)는 유연근무제 확대 및 스마트워크센터 이용 활성화 방안에 대한 연구를 통해 유연근무제에서 나

탄난 문제점과 장애요인에 대하여 SWOT 분석을 수행하였다. 이를 통해 제도 정비, 기관 및 기관장의 관심과 참여, 우수 운영사례의 발굴 및 전파, 제도에 대한 정보제공과 홍보, 스마트워크센터의 확충이 필요하다고 주장하였다. 이승희 외(2011)는 스마트워크 활성화를 위한 경영관리 방안 연구를 진행하였는데, 연구결과에 따르면 스마트워크가 활성화되기 위하여 스마트워크에 대한 인식의 변화, 스마트워크에 대한 법적 정의 및 유형을 명확히 해야 하고, 스마트 기기의 보완이 필요함을 역설하였다. 성옥준(2013)은 공공부문 스마트워크 정책수용요인에 대한 연구를 통해 인지된 유용성, 정책이해, 지리적 접근성, 조직문화가 스마트워크센터 정책수용에 양(+)의 영향을 미치는 것을 확인하였다. 이외에도 최현호(2011)는 스마트오피스 추진을 위한 주요정책 및 과제에 대한 연구를 통해 정부에서 추진하는 공공분야 스마트오피스 관련 주요 추진 전략 및 내용을 논의하였다. 연구를 통해 스마트오피스의 구축, 원격근무 지원시스템 구축, 원격근무 운영절차 및 기준 마련, 원격근무 활성화를 위한 법제도 명확성에 따른 세부방안을 제시하였다. 정충식 외(2012)는 스마트워크 추진 정책의 주요 담당 부처인 행정안전부와 방송통신위원회의 정책을 대상으로 하여 정책 추진에 있어 갈등이 발생할 가능성이 있는 요인들을 도출하여 분석하였다. 스마트워크 정책과 관련한 행정안전부와 방송통신위원회 갈등의 주요 원인은 정보통신기술과 관련한 기능의 부처 간 분할 때문이며, 양 부처의 갈등은 제도적 기반 선점을 통한 관할권 확보 경쟁에서 기인한 것으로 파악하였다. 또한 스마트워크를 포함한 정보통신 분야의 사업에서 컨트롤타워의 필요성을 주장하였다.

마지막으로 스마트워크와 관련한 조직적 관점에서의 연구로, 서아영(2013)은 스마트워크 환경에서 개인의 직무만족에 영향을 미치는 요인 연구를 통하여 직무자율권 모형과 테크노스트레스 모형을 결합하여 스마트워크 환경에서 개인의 직무만족을 예측하는 이론적 모형을 개발하였다. 연구결과 정보기술 숙성은 테크노스트레스요인에 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 반면 직무 자율권은 일-가정 갈등과 업무 과부하에 대한 지각수준을 효과적으로 감소시키는 것으로 나타났다. 김문성 외(2013)는 스마트워크 환경에서 요구되는 행정 리더의 역량에 관한 연구를 실시하였다. 스마트워크 환경 하에서 리더의 특성 측면에서는 '융통성', '정서적 성숙'이, 재능측면에서는 '의사소통 능력'과 '지속적 학습 능력'이 중요한 것으로 나타났다. 또한 직무지향 행태의 측면에서는 '역할과 목표 명확화', '권한과 책임의 위임'이, 구성원 지향 행태 측면에서는 '동기부여' 및 '인력 구성 및 조직화'가, 조직지향 행태 측면에서는 '비전제시'와 '네트워킹 및 파트너 구축'이 리더십역량으로 증시된다는 점을 확인하였다.

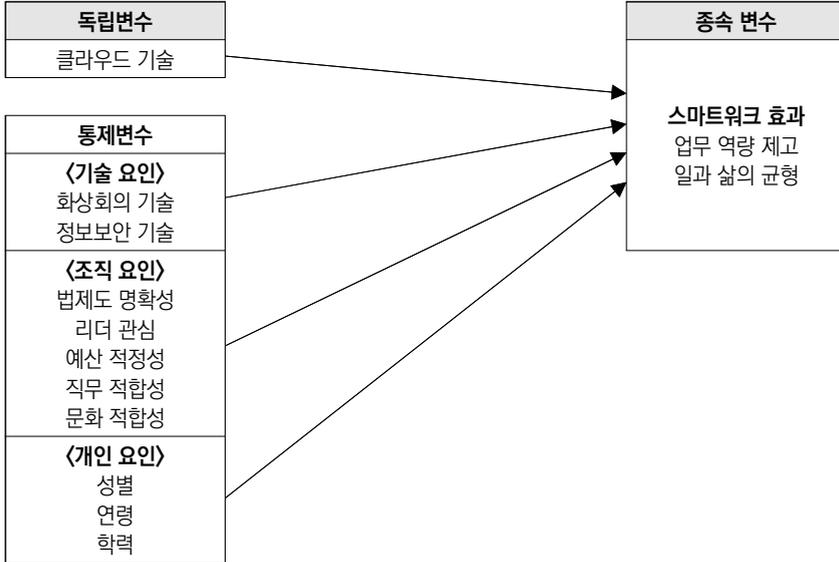
요컨대, 스마트워크와 관련된 선행연구는 주로 스마트워크의 도입 및 활성화 방안에 대한 내용을 다루고 있었다. 스마트워크의 기술적 관점에 대한 연구도 수행되었으나, 최근 주목받고 있는 클라우드와 관련된 연구는 매우 미흡한 실정이었다. 다만 임규관(2011)은 스마트워크 2.0 솔루션으로 언제 어디서든지 디바이스와 상관 없이 애플리케이션 및 데이터를 이용하여 끊임 없는 업무환경을 구축할 수 있는 클라우드 컴퓨팅을 제시하였으나, 실제적으로 스마트워크 클라우드 환경의 효과에 대하여는 다뤄진 연구는 찾아보기 어려웠다. 이에 따라 본 연구에서는 스마트워크의 클라우드 환경이 스마트워크 효과에 어떻게 영향을 미치는지에 초점을 두어 연구를 수행하였다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구 분석틀과 분석 모형

본 연구의 목적은 클라우드 기술이 스마트워크 효과 인식에 미치는 영향을 실증적으로 분석하는 것이다. 이러한 연구의 목적을 달성하기 위해 스마트워크 실행에 중요한 요인 중 하나인 클라우드 기술을 독립변수로, 스마트워크가 지향하는 효과로서 업무 역량 제고, 일과 삶의 균형을 종속변수로 선정하였다. 한편 클라우드 기술이 스마트워크 효과 인식에 미치는 영향을 보다 정확하게 파악하기 위해, 선행연구에서 스마트워크 효과에 영향을 미치는 요인으로 강조되고 있는 화상회의 기술, 보안 기술 등의 기술 요인, 법제도 명확성, 리더 관심, 예산 적정성, 직무 적합성, 문화 적합성 등의 조직 요인과 성별, 연령, 학력 등의 개인 요인 등을 통제하였다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



분석을 위해 다음과 같이 다중회귀모형을 설정하고, OLS(Ordinary Least Squares) 방법을 이용하여 분석하였다. 구체적인 분석은 PASW Statistics 17을 활용하여 기술분석, 상관분석, 회귀분석을 실시하였다.

$$SE = \alpha + \beta_1 CT + \beta_2 VT + \beta_3 ST + \beta_4 Law + \beta_5 LA + \beta_6 Budget + \beta_7 JF + \beta_8 CF + \beta_9 Sex + \beta_{10} Age + \beta_{11} Edu + \epsilon$$

- | | | |
|----------------|------------------|-------------|
| SE: 스마트워크 효과 | CT: 클라우드 기술 | VT: 화상회의 기술 |
| ST: 보안 기술 | Law: 법제도 명확성 | LA: 리더 관심 |
| Budget: 예산 적정성 | JF: 직무적합성 | CF: 문화적합성 |
| Sex: 성별 | Age: 연령 | Edu: 학력 |
| α : 상수 | ϵ : 오차항 | |

2. 분석자료

본 연구에서는 한국행정연구원에서 실시한 공공부문 스마트워크에 관한 인식조사 자료를 활용하였다. 조사는 2015년 12월 10일부터 12월 18일까지 중앙부처 공무원 450명, 지방자치단체(서울시 및 경기도) 공무원 100명, 공공기관(국책 연구기

관) 종사자 250명 총 800명을 대상으로 진행되었으며, 구조화된 설문지를 통한 일대일 면접조사와 온라인 및 우편조사 방법이 활용되었다. 조사내용은 스마트워크에 대한 전반적 인식, 스마트워크의 이용실태, 스마트워크의 효과, 스마트워크의 문제점, 스마트워크 활성화 방안 총 5개 영역으로 구성되었다. 이러한 자료를 토대로 본 연구에서는 스마트워크 기술 및 효과와 관련된 문항을 추출하여 분석에 사용하였으며, 중앙공무원 및 지방공무원 데이터를 토대로 분석을 수행하였다.

3. 변수의 측정

본 연구에서는 위 데이터에서 각 변수별 단일 문항을 추출하여 분석에 사용하였다. 각 독립변수, 통제변수, 종속변수의 구체적인 측정도구와 척도는 <표 1>과 같다.

<표 1> 변수의 측정

변수		측정도구	척도
독립 변수	클라우드 기술	현재 클라우드 환경 수준	1: 매우 미흡 5: 매우 효과적
	화상회의 기술	현재 화상회의 등 원격시스템 수준	1: 매우 미흡 5: 매우 효과적
통제 변수	정보보안 기술	현재 정보보안 수준	1: 매우 미흡 5: 매우 효과적
	법제도 명확성	현재 스마트워크의 법적 정의 및 운영근거 명확성 수준	1: 매우 미흡 5: 매우 효과적
	리더의 관심	현재 기관장의 관심 및 의지 수준	1: 매우 미흡 5: 매우 효과적
	예산 적정성	현재 스마트워크 관련 예산 확보 수준	1: 매우 미흡 5: 매우 효과적
	직무 적합성	자신의 업무가 스마트워크에 적합한지에 대한 인식	1: 전혀 그렇지 않다 5: 매우 그렇다
	문화 적합성	현재 스마트워크에 적합한 조직문화 구축 수준	1: 매우 미흡 5: 매우 효과적
	성별	남자, 여자	남자는 0, 여자는 1
	연령	(만) 세	비율척도
	학력	고졸 이하, 대학 졸업, 대학원 졸업	서열척도
	종속 변수	업무역량 제고	현재 업무역량 제고 수준
일과 삶의 균형		현재 일과 삶(가족)의 균형 수준	1: 매우 미흡 5: 매우 효과적

4. 인구통계학적 특성

설문 응답자의 특성을 살펴보면, 소속기관 유형별로는 중앙정부 450명(81.8%), 지방정부 100명(18.2%)으로 중앙정부 소속 공무원이 보다 많은 것으로 나타났다. 성별로는 남성이 356명(64.7%)으로 여성 194명(35.3%)보다 많았고, 연령별로는 30대가 261명(47.5%)으로 가장 많았으며, 이어서 40대(33.1%), 20대(11.6%), 50대 이상(7.8%)의 순이었다. 근무지역은 중앙정부의 경우 세종시(76.2%)가 가장 높은 반면, 지방정부는 수도권(서울 및 경기)의 광역자치단체를 대상으로 설문을 수행하였기 때문에 각각 9.1%의 비율로 포함되었다. 학력별로는 대학교 졸업(73.1%)이 가장 많았으며, 근무연수별로는 2-5년(25.5%), 6-10년(23.8%)이 상대적으로 높은 비중을 차지하였다. 직급별로는 중앙정부의 경우 5급 이상과 6급 이하가 각각 40.9%로 동일한 비율이었으며, 지방자치단체는 6급 이하(13.5%)가 보다 높은 비중을 차지하고 있었다.

〈표 2〉 응답자 특성

구 분		응답자수(%)		합계(%)
		중앙정부	지방정부	
소속기관		450(81.8)	100(18.2)	550(100.0)
성별	남자	296(53.8)	60(10.9)	356(64.7)
	여자	154(28.0)	40(7.3)	194(35.3)
근무지역	서울	1(0.2)	50(9.1)	51(9.3)
	경기	30(5.5)	50(9.1)	80(14.5)
	세종	419(76.2)	0(0.0)	419(76.2)
연령	20대	53(9.6)	11(2.0)	64(11.6)
	30대	201(36.5)	60(10.9)	261(47.5)
	40대	158(28.7)	24(4.4)	182(33.1)
	50대 이상	38(6.9)	5(0.9)	43(7.8)
학력	고등학교 이하	8(1.5)	1(0.2)	9(1.6)
	대학교 졸업	323(58.7)	79(14.4)	402(73.1)
	대학원 졸업	119(21.6)	20(3.6)	139(25.3)
근무연수	1년 이하	45(8.2)	9(1.6)	54(9.8)
	2-5년	103(18.7)	37(6.7)	140(25.5)
	6-10년	110(20.0)	21(3.8)	131(23.8)
	11년-19년	107(19.5)	18(3.3)	125(22.8)
	20년 이상	85(15.5)	15(2.7)	100(18.2)
직급	6급 이하	225(40.9)	74(13.5)	299(54.4)
	5급 이상	225(40.9)	26(4.8)	251(45.7)

IV. 분석결과

1. 기술분석

기술분석 결과를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 전반적으로 보면 각 변수의 값들이 크게 높지 않음을 알 수 있다. 스마트워크에 대한 전반적 평가가 미흡함을 나타낸다고 할 수 있다. 둘째, 상대적으로 보면 기술적 요소들에 비해 조직관리적 요소가 낮게 나타난다. 기술에 대한 투자도 중요하지만 조직관리적 요소에 대한 지속적 점검도 중요한 것으로 보인다. 셋째, 약간의 차이는 있지만 기술이나 조직관리적 차원에서 중앙정부에 비해 지방정부 공무원들의 평가가 보다 낮은 것으로 나타난다. 반대로 스마트워크 효과에 대한 평가는 지방정부 공무원들의 인식이 상대적으로 높게 나타난다. 즉 지방정부 공무원들은 중앙정부 공무원들에 비해 스마트워크가 업무역량을 제고하고 일과 삶의 균형을 가져오는데 효과적이라고 인식하고 있었다. 넷째, 구체적으로 중앙정부 공무원의 평가와 지방정부 공무원의 평가의 차이를 분석해보면 직무적합성이나 정보 보안기술에 대한 평가의 경우 지방정부 공무원의 평가가 상대적으로 낮다. 마지막으로 중앙정부 공무원, 지방정부 공무원 모두 업무역량 제고에 비해 일과 삶의 균형에 대한 효과성 인식이 높게 나타난다. 공무원들은 스마트워크에 대해 업무역량 제고에 비해 일과 삶의 균형을 보다 기대하는 것으로 보인다. 구체적인 기술분석 결과는 <표 3>에 나타나 있다.

<표 3> 기술분석 결과

구분		중앙정부					지방정부					차이 (중앙-지방)
		N	최소값	최대값	평균	표준편차	N	최소값	최대값	평균	표준편차	
독립 변수	클라우드 기술	450	1	5	3.09	.922	100	1	5	3.12	1.057	-0.03
	화상회의 기술	450	1	5	3.19	.916	100	1	5	3.06	1.090	0.13
통제 변수	정보보안 기술	450	1	5	3.16	.831	100	1	5	2.90	1.030	0.26
	법제도 명확성	450	1	5	3.07	.829	100	1	5	2.89	.994	0.18
	리더의 관심	450	1	5	2.90	.989	100	1	5	2.85	1.123	0.05
	예산 적정성	450	1	5	2.90	.901	100	1	5	2.90	1.010	0.00
	직무 적합성	450	1	5	2.96	.933	100	1	4	2.66	.794	0.30
	문화 적합성	450	1	5	2.87	1.036	100	1	5	2.70	1.267	0.17
종속 변수	업무역량 제고	450	1	5	3.09	.970	100	1	5	3.12	1.085	-0.03
	일과 삶의 균형	450	1	5	3.20	1.076	100	1	5	3.36	1.227	-0.16

2. 상관분석

상관분석 결과, 모든 변수들의 상관관계가 유의수준 0.01 수준에서 통계적으로 유의하게 나타나고 있다. 이는 중앙정부 및 지방정부 공무원 데이터에서도 동일한 결과이다. 상관계수를 비교분석해보면, 중앙정부 공무원의 경우 조직관리적 요소들과 스마트워크 효과와의 상관성이 높게 나타난다. 지방정부 공무원의 경우에도 조직관리적 요소의 상관성이 높지만, 일과 삶의 균형의 경우 상대적으로 기술적 요인들과 상관성이 높게 나타난다. 즉 클라우드 기술, 화상회의 기술, 정보보안 기술이 잘 되어 있다고 인식하는 사람일수록 스마트워크가 일과 삶의 균형을 달성하는데 효과적이라고 인식하는 것이다. 상관분석 결과는 <부록 1>에 제시되어 있다.

3. 회귀분석

회귀분석의 경우 중앙정부 공무원 데이터와 지방정부 공무원 데이터를 분리하여 분석하였다. 그리고 클라우드 기술이 스마트워크 효과 인식에 미치는 영향의 강건성을 확인하기 위해 위계적 회귀분석을 실시하였다. <모델 1>은 독립변수만 포함되었으며, <모델 2>는 통제변수 중 기술적 요인만 포함되었다. <모델 3>은 통제변수 중 기술적 요인과 조직적 요인을 포함하였다. <모델 4>는 모든 통제변수를 모형에 포함시켜 분석하였다.

1) 종속변수: 업무 역량 제고

종속변수가 업무 역량 제고인 경우 <모델 1>에서는 중앙정부 공무원이나 지방정부 공무원의 경우 클라우드 기술의 업무 역량 제고에 대한 영향이 모두 통계적으로 유의미하게 나타나고 있다. 그러나 지방정부 공무원의 경우 <모델 2>에서는 클라우드 기술의 영향이 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타나고 있다. 그리고 <모델 3>, <모델 4> 모두 클라우드 기술의 영향이 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타나고 있다. 통제변수의 경우 <모델 3>과 <모델 4>에서 법제도 명확성, 직무적합성, 문화적합성 등의 요인이 통계적으로 유의미하게 나타난다. 이 경우에도 중앙정부 공무원들의 경우 그 관계가 유의수준 0.05 혹은 0.01 수준에서 유의미하게 나타나지만, 지방정부 공무원들의 경우 직무적합성을 제외하고는 유의수준 0.1 수준에서 유의미하게 나타나고 있다. <모델 4>에서 통계적으로 유의미한 변수들의 표준화계

〈표 4〉 회귀분석 결과(종속변수: 업무 역량 제고)(중앙)

구분		모델 1	모델 2	모델 3	모델 4
독립변수	클라우드 기술	0.377***	0.230***	0.097	0.095
통제변수	화상회의 기술		0.110*	0.026	0.023
	정보보안 기술		0.102*	0.000	0.006
	법제도 명확성			0.180***	0.184***
	리더의 관심			0.084	0.091
	예산 적정성			0.048	0.044
	직무적합성			0.307***	0.305***
	문화적합성			0.121**	0.121**
	성별				0.049
	연령				0.000
	학력				0.015
F		74.286***	27.813***	29.767***	21.736***
R 제곱		0.142	0.158	0.351	0.353
수정된 R 제곱		0.140	0.152	0.339	0.337

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

〈표 5〉 회귀분석 결과(종속변수: 업무 역량 제고)(지방)

구분		모델 1	모델 2	모델 3	모델 4
독립변수	클라우드 기술	0.348***	0.060	0.023	0.068
통제변수	화상회의 기술		0.164	0.146	0.137
	정보보안 기술		0.282**	-0.071	-0.101
	법제도 명확성			0.184	0.225*
	리더의 관심			-0.167	-0.208
	예산 적정성			0.257	0.271
	직무적합성			0.289***	0.293***
	문화적합성			0.229*	0.238*
	성별				0.068
	연령				-0.077
	학력				0.049
F		13.546***	7.837***	7.306***	5.378***
R 제곱		0.121	0.197	0.391	0.402
수정된 R 제곱		0.112	0.172	0.338	0.327

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

수를 확인해보면 중앙정부 공무원과 지방정부 공무원 모두 직무적합성이 업무 역량 제고에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 종속변수가 업무 역량 제고인 경우의 구체적인 회귀분석 결과는 <표 4>와 <표 5>에 나타나 있다.

2) 종속변수: 일과 삶의 균형

종속변수가 일과 삶의 균형인 경우 업무 역량 제고의 경우와는 다소 다른 결과가 나타나고 있다. 중앙정부 공무원과 지방정부 공무원 모두 클라우드 기술이 스마트워크 효과성에 미치는 영향은 모든 모형에서 통계적으로 유의미하게 나타나고 있다. 이 경우 지방정부 공무원들에 대한 <모델 3>에서의 결과를 제외하고는 모두 유의수준 0.01 수준에서 통계적으로 유의미하게 나타난다. 그리고 중앙정부와 지방정부 공무원들 사이에 확연히 다르게 나타난 결과도 있다. 예를 들어 <모델 3>과 <모델 4>에서 중앙정부 공무원의 경우 조직관리적 요소들로서 법제도 명확성, 직무적합성, 문화적합성 등이 유의수준 0.01 수준에서 통계적으로 유의미하게 스마트워크 효과성에 영향을 미치는 것으로 나타나지만, 지방정부 공무원의 경우 이러한 영향이 전혀 나타나지 않는다. 또한 중앙정부의 공무원의 경우 <모델 4>의 표준화 계수

<표 6> 회귀분석 결과(종속변수: 일과 삶의 균형)(중앙)

구분		모델 1	모델 2	모델 3	모델 4
독립변수	클라우드 기술	0.443***	0.339***	0.187***	0.183***
통제변수	화상회의 기술		0.161**	0.058	0.053
	정보보안 기술		-0.018	-0.121**	-0.110**
	법제도 명확성			0.191***	0.198***
	리더의 관심			0.050	0.060
	예산 적정성			0.098	0.092
	직무적합성			0.225***	0.219***
	문화적합성			0.186***	0.187***
	성별				0.071*
	연령				-0.013
	학력				0.041
F		109.190***	38.974***	36.283***	26.908***
R 제곱		0.196	0.208	0.397	0.403
수정된 R 제곱		0.194	0.202	0.386	0.388

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

가 직무적합성이 가장 높게 나타나고 있지만, 지방정부 공무원의 경우 클라우드 기술이 가장 높게 나타나고 있다. 또한 중앙 공무원의 경우 정보보안 기술의 영향력이 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 즉 정보보안 기술이 우수하다고 인식할수록 일과 삶의 균형에 효과적이지 않다고 인식하는 것이다. 이는 너무 높은 보안 기술이 적용되는 경우 회사 외부에서의 작업이 불가능하게 되어 재택근무 등이 어려워지기 때문으로 해석해볼 수 있을 것이다. 마지막으로 인구통계학적 요소로서 성별이 중앙정부 공무원의 경우에 유의수준 0.1 수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타나고 있다. 즉 여성일수록 스마트워킹이 일과 삶의 균형에 효과적이라고 인식하는 것이다.

〈표 7〉 회귀분석 결과(종속변수: 일과 삶의 균형)(지방)

구분		모델 1	모델 2	모델 3	모델 4
독립변수	클라우드 기술	0.629***	0.348***	0.342**	0.408***
통제변수	화상회의 기술		0.234*	0.170	0.146
	정보보안 기술		0.171*	0.042	0.019
	법제도 명확성			0.135	0.157
	리더의 관심			0.175	0.164
	예산 적정성			-0.058	-0.069
	직무적합성			0.117	0.114
	문화적합성			0.019	0.032
	성별				-0.011
	연령				-0.114
	학력				-0.008
F		63.992***	25.709***	10.906***	8.002***
R 제곱		0.395	0.445	0.489	0.500
수정된 R 제곱		0.389	0.428	0.445	0.438

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

V. 결론

본 논문은 한국행정연구원의 공공부문 스마트워킹에 관한 인식조사 데이터를 활용하여 클라우드 기술이 스마트워킹 효과 인식에 미치는 영향을 실증적으로 확인하고자 하였다. 스마트워킹의 필요성이 증대되고 있는 시점에서 이를 활성화하기 위해 중요한 요인으로 작동할 수 있는 클라우드 기술이 실제 효과적인지 확인해보

고자 한 것이다. 주요 분석 결과를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 기술분석 결과 클라우드 기술을 비롯해, 다양한 요소들에 대한 평가가 전반적으로 보통 수준 내지는 미흡한 것으로 나타나고 있다. 또한 기술적 요소들에 비해 조직관리적 요소들이 더 낮았으며, 중앙정부에 비해 지방정부 공무원들의 평가가 비교적 낮게 나타났다. 특히 지방정부의 경우 직무적합성이나 정보 보안기술의 미흡성이 상대적으로 높게 나타났다. 그리고 업무역량 향상보다는 일과 삶의 균형을 도모하는 것에 대한 효과 인식이 높게 나타났다. 둘째, 상관분석 결과 업무 역량 제고나 일과 삶의 균형에 모든 변수들이 통계적으로 유의미하게 나타나고 있다. 상관계수의 경우 업무 역량 제고의 경우 조직관리적 요소들이 기술적 요소들보다 높게 나타나지만, 일과 삶의 균형의 경우 지방정부 공무원은 오히려 기술적 요소들의 상관성이 높게 나타나고 있다. 셋째, 회귀분석 결과 업무 역량 제고의 경우 통제변수가 없거나 기술적 요인들만 포함되는 경우에는 클라우드 기술의 영향이 통계적으로 유의미하게 나타나지만, 조직적 요인들이 포함되면 그 영향력이 통계적 유의성을 상실하여 클라우드 기술의 영향력의 강건성이 약한 것으로 나타났다. 그러나 종속변수가 일과 삶의 균형인 경우 클라우드 기술의 영향력은 모든 통제변수가 포함된 모델에서도 통계적으로 유의미하게 나타나 강건성이 확인되었다.

분석 결과를 통해 보면 클라우드 기술의 스마트워크에의 효과가 실증적으로 확인되었으므로 클라우드 기술정책은 스마트워크정책 차원에서도 중요하다고 할 수 있을 것이다. 그럼에도 기술분석 결과에서도 나타나듯이 클라우드 기술에 대한 평가는 보통 수준에 불과하다. 따라서 클라우드 기술 도입을 위해 보다 적극적인 노력을 기울일 필요가 있다. 특히 공무원들의 인식 속에는 클라우드 기술의 스마트워크에의 영향이 업무역량 제고보다는 일과 삶의 균형 차원에서 의미가 있는 것으로 나타나고 있으므로 이에 대한 고려도 필요할 것이다. 즉 일과 삶의 균형 차원에서 클라우드 기술의 도입이 중요하게 고려되어야 하는 것이다. 공무원들의 경우 잦은 출장으로 인한 격무에 시달리는 경우가 많아 일과 삶의 균형에 어려움을 겪을 수 있다. 클라우드 기술의 적용은 잦은 출장에도 불구하고 스마트워크를 통해 효율적인 업무 배분이 가능한 토대를 제공할 수 있으므로 이러한 문제에 좋은 해결책이 될 수 있을 것이다.

이외에도 본 연구의 결과는 스마트워크 효과성 제고 차원에서 다른 기술적 요소들이나 조직관리적 요소가 중요하다는 함의를 제시하고 있다. 즉 화상회의 기술이나 정보보안 기술과 같은 기술적 요소와 직무 적합성, 법제도 명확성, 문화 적합성 등의 조직관리적 요소에 대하여도 함께 고려할 필요성이 있다.

부록 1

〈표 1〉 상관분석 결과(중앙정부)

구분		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
독립 변수	클라우드 기술	계수값	1	.719**	.668**	.519**	.476**	.493**	.149**	.483**	.377**	.443**	
		p값		.000	.000	.000	.000	.000	.001	.000	.000	.000	
		N	450	450	450	450	450	450	450	450	450	450	
통제 변수	화상회의 기술	계수값	.719**	1	.644**	.536**	.435**	.468**	.122**	.435**	.341**	.393**	
		p값	.000		.000	.000	.000	.000	.010	.000	.000	.000	
		N	450	450	450	450	450	450	450	450	450	450	
	정보보안 기술	계수값	.668**	.644**	1	.445**	.483**	.480**	.167**	.414**	.327**	.312**	
		p값	.000	.000		.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	
		N	450	450	450	450	450	450	450	450	450	450	
	법제도 명확성	계수값	.519**	.536**	.445**	1	.563**	.579**	.105*	.571**	.421**	.480**	
		p값	.000	.000	.000		.000	.000	.026	.000	.000	.000	
		N	450	450	450	450	450	450	450	450	450	450	
	리더의 관심	계수값	.476**	.435**	.483**	.563**	1	.817**	.191**	.696**	.425**	.466**	
		p값	.000	.000	.000	.000		.000	.000	.000	.000	.000	
		N	450	450	450	450	450	450	450	450	450	450	
	예산 적정성	계수값	.493**	.468**	.480**	.579**	.817**	1	.230**	.656**	.431**	.485**	
		p값	.000	.000	.000	.000	.000		.000	.000	.000	.000	
		N	450	450	450	450	450	450	450	450	450	450	
	직무 적합성	계수값	.149**	.122**	.167**	.105*	.191**	.230**	1	.185**	.393**	.326**	
		p값	.001	.010	.000	.026	.000	.000		.000	.000	.000	
		N	450	450	450	450	450	450	450	450	450	450	
	문화 적합성	계수값	.483**	.435**	.414**	.571**	.696**	.656**	.185**	1	.429**	.501**	
		p값	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000		.000	.000	
		N	450	450	450	450	450	450	450	450	450	450	
	종속 변수	업무 역량 제고	계수값	.377**	.341**	.327**	.421**	.425**	.431**	.393**	.429**	1	.721**
			p값	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000		.000
			N	450	450	450	450	450	450	450	450	450	450
일과 삶의 균형		계수값	.443**	.393**	.312**	.480**	.466**	.485**	.326**	.501**	.721**	1	
		p값	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000		
		N	450	450	450	450	450	450	450	450	450	450	

* p<0.05, ** p<0.01

〈표 2〉 상관분석 결과(지방정부)

구분		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
독립 변수	클라우드 기술	계수값	1	.783**	.568**	.388**	.424**	.409**	.157	.434**	.348**	.629**
		p값		.000	.000	.000	.000	.000	.118	.000	.000	.000
		N	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
통제 변수	화상회의 기술	계수값	.783**	1	.563**	.332**	.437**	.345**	.280**	.379**	.370**	.603**
		p값	.000		.000	.001	.000	.000	.005	.000	.000	.000
		N	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	정보보안 기술	계수값	.568**	.563**	1	.502**	.363**	.418**	.440**	.511**	.409**	.500**
		p값	.000	.000		.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000
		N	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	법제도 명확성	계수값	.388**	.332**	.502**	1	.510**	.643**	.119	.575**	.453**	.422**
		p값	.000	.001	.000		.000	.000	.240	.000	.000	.000
		N	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	리더의 관심	계수값	.424**	.437**	.363**	.510**	1	.824**	.056	.699**	.363**	.450**
		p값	.000	.000	.000	.000		.000	.583	.000	.000	.000
		N	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	예산 적정성	계수값	.409**	.345**	.418**	.643**	.824**	1	.096	.647**	.444**	.412**
		p값	.000	.000	.000	.000	.000		.344	.000	.000	.000
		N	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	직무 적합성	계수값	.157	.280**	.440**	.119	.056	.096	1	.209*	.388**	.262**
		p값	.118	.005	.000	.240	.583	.344		.037	.000	.009
		N	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
문화 적합성	계수값	.434**	.379**	.511**	.575**	.699**	.647**	.209*	1	.475**	.440**	
	p값	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.037		.000	.000	
	N	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
종속 변수	업무 역량 제고	계수값	.348**	.370**	.409**	.453**	.363**	.444**	.388**	.475**	1	.597**
		p값	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000		.000
		N	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	일과 삶의 균형	계수값	.629**	.603**	.500**	.422**	.450**	.412**	.262**	.440**	.597**	1
		p값	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.009	.000	.000	
		N	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* p<0.05, ** p<0.01

참고문헌

- 고영하. (2014). 「클라우드컴퓨팅 발전법의 주요 내용 및 개선방향에 관한 소고」. 한국 정보화진흥원(INTERNET & SECURITY FOCUS).
- 곽임근·김종배·이남용. (2011). “유연근무제 확대 및 스마트워크센터 이용 활성화 방안.” 「정보처리학회지」, 18(2): 59-72.
- 김문성·김재혁. (2013). “스마트워크 환경에서 요구되는 행정 리더의 역량에 관한 연구.” 「한국정책연구」, 13(2): 95-116.
- 김영애·신호균. (2012). “스마트워크 사용자의 집단별 특성이 스마트워크 이용의도에 미치는 영향에 관한 연구.” 「디지털융복합연구」, 10(11): 165-174.
- 나종희·최영진·신동익. (2012). “스마트워크 환경에서의 보안 위협에 관한 탐색적 연구.” 「정보화연구」, 9(1): 31-40.
- 남수현·노규성·김유경. (2011). “스마트워크 수준 결정 모형에 대한 연구.” 「디지털정책연구」, 9(4): 191-200.
- 민경식. (2012). “스마트워크 관련 국내외 동향과 활성화 방안.” 「경남발전」, 120: 105-117.
- 박기호·김연정. (2013). “조직 내 개인의 리더십 유형별 경향성에 따른 스마트워크 수용의도 차이.” 「디지털융복합연구」, 11(11): 197-207.
- 서아영. (2012). “스마트워크(smart work) 환경에서 개인의 직무만족에 영향을 미치는 요인.” 「e-비즈니스연구」, 13(3): 427-459.
- 성옥준. (2013a). “공공부문 스마트워크 정책수용요인에 대한 연구: 스마트워크센터 사용자 인식조사를 중심으로.” 「한국정책학회보」, 22(1): 331-359.
- _____. (2013b). “공공부문 스마트워크 활성화 방안에 관한 연구.” 「정보화정책」, 20(3): 43-62.
- 양단희. (2011). “스마트워크를 위한 클라우드 서비스.” 「인터넷정보학회지」, 12(3): 52-56.
- 이승희·도현옥·서경도. (2011). “스마트워크 활성화를 위한 경영관리 방안.” 「디지털융복합연구」, 9(4): 245-252.
- 이은곤·최재원. (2012). “효과적 스마트워크 도입을 위한 핵심요소 및 구현전략.” 「Information System Review」, 14(2): 65-92.
- 이재성·김홍식. (2010). “스마트워크 현황과 활성화 방안 연구.” 「한국지역정보화학회지」, 13(4): 75-96.

- 이형찬·이정현·손기욱. (2011). “스마트워크 보안 위협과 대책.” 「정보보호학회지」, 21(3): 12-21.
- 임규관. (2011). “스마트워크 2.0 구축 방법론에 대한 연구.” 「디지털정책연구」, 9(4): 235-244.
- 조일형. (2015). 공공부문 스마트워크에 관한 인식조사. 한국행정연구원.
- 최현호. (2011). “스마트오피스 추진을 위한 주요정책 및 과제.” 「정보처리학회지」, 18(2): 25-32.
- 한국정보화진흥원. (2012). 「스마트 사회 실현을 위한 전략과 과제」. 한국정보화진흥원.
- 행정안전부. (2011). 「클라우드 기반의 범정부 IT 거버넌스 추진 계획」. 행정안전부.
- _____. (2016). 「스마트워크센터 이용 및 운영지침」. 행정자치부.
- Aldrich, H. E. & J. Pfeffer. (1976). “Environmets of organization.” *Annual Review of Sociology*, 2: 79-105.
- Cooper, R. B. and R. E. Quinn. (1993). “Implications of the competing values framework for management information system.” *Human Resource Management*, 32(1): 175-201.
- 스마트워크 홈페이지(www.worksmart.or.kr)
- OECD(2012). 한국경제보고서. 기획재정부.

윤건(尹健): 서울대학교 행정대학원에서 박사학위를 취득하고 현재 한국행정연구원 사회조사센터에 부연구위원으로 재직 중이다. 주요연구 관심분야는 공공관리, 재난안전정책, 정보통신정책, 사회통합정책 등이며 최근 논문으로는 “Components of Expertise of Public Officials in Emergency Management in Korea: An Exploratory Study(2015, IRPA)”, “A Study on the Mediating Effect of Post-Merger Integration (PMI) on Merger Stress, Leadership, and Performance: Focusing on Merged Public Institutions in Korea(2015, AJPS)”, “사이버 범죄가 정보이용에 미치는 영향에 관한 탐색적 연구: 사이버 규제정책에의 함의(2015, 한국정책학회보)” 등이 있다(kyoon2010@kipa.re.kr).

조일형(趙一衡): 교신저자. 성균관대학교 국정관리대학원에서 박사학위를 취득하고 현재 한국행정연구원 사회조사센터에 초청연구위원으로 재직 중이다. 주요연구 관심분야는 정책평가, 정책분석, 지역안전 등이며 최근 논문으로는 “국가연구개발 성과관리 정책 특징 분석(2016, 한국정책과학학회보)”, “지역사회의 사회자본이 범죄두려움에 미치는 영향(2015, 한국정책학회보)”, “주민만족도를 통한 지방행정서비스 평가: 복지서비스를 중심으로(지방행정연구, 2015)” 등이 있다(getto111@naver.com).

감염병 행정의 현상진단과 개선방안: 정보프로세스관점에서

조숙정

행정현상에서 정보가 넘쳐난다. 하지만 정작 필요할 때 유용한 행정정보를 국민들에게 제공하지 못하는 실정이다. 이로 인해 행정서비스 및 가치가 저하되고 있다. 본 연구는 정부의 정보관리체계가 위기상황에서 제 기능을 수행하지 못하고 있다는 문제 상황의 인식하에 감염병 행정의 한계를 지적하고 정보프로세스를 바탕으로 한 감염병 행정의 현상 진단을 통해 개선방안을 모색하고자 한다. 이를 위하여 2003년 사스와 2015년 메르스의 경험적 사례를 정보프로세스의 관점에서 정부대응을 정보수집 및 분석, 정보공유 및 공개의 협력체계, 상황관리 및 대응 조치 측면에서 비교-평가하였다. 그 결과, 메르스의 경우 감염병 행정정보의 신속-정확한 분석으로 위험을 적시에 인식하지 못하였다는 것을 알 수 있었다. 또한 정부와 관계부처가 정보의 공유와 협업이 이루어지지 못함으로 인해 감염병 관리에서 성과미흡을 드러냈다. 이를 바탕으로 신속하고 원활한 정보수집과 분석 및 정보공유를 위한 감염병 행정체계의 구축이 필요하며, 빅데이터 관리로 감염병 지식정보관리의 가치창출을 할 수 있는 표준화된 매뉴얼을 생산하고 피드백을 통해 관리하는 리더십이 필요하다.

[주제어: 감염병 행정, 위기상황, 정보관리체계]

I. 서론

과학기술의 발전으로 인해 현대사회의 문명이 비약적으로 발달하였다. 문명발달과 함께 다양한 원인에 의하여 위험이 발생하고, 그러한 위험은 종종 국가위기상황을 야기하기도 한다. 위험은 자연재해, 전쟁, 테러, 원자력 등의 에너지, 감염병 등의 재난에 의해 유발된다. 특히 중동뿐만 아니라 아프리카, 중남미 등 전 세계에서 발생하는 특정지역 특유의 지역병(신종감염병 등)이 세계여행의 보편화로 인하여 다른 지역으로 쉽게 전염되는 현상이 나타났다. 이에 따라 다양한 위험성 감염병이 국민의 안전한 생활을 위협하였다. 앞으로도 이와 같은 국가위기 상황이 언제든 나타나 수 있기에 위기상황에의 대처가 중요하다. 이러한 국가위기 상황을 초래하

는 재난에 대해서는 대부분의 국가에서 국가적 차원에서 관리하는 경향이 강하다(류상일 외, 2012: 106). 우리나라도 1970년대 「민방위기본법」을 시작으로 「재난 및 안전관리기본법」에 이르기까지 각종 법률을 제정하여 국가차원에서 재난에 대한 체계적인 관리를 하고 있다(류상일 외, 2012: 106).

그럼에도 불구하고 2015년에 발생한 메르스 사태 시에 정보전달체계의 미비와 불완전으로 인한 정부 당국의 초기대응 실패와 컨트롤타워 부재 등 우리나라 보건 시스템의 취약성을 보여준 중대한 사건이 발생하였다. 이는 이전 2002년의 사스나 2009년의 신종플루 등의 대규모 감염병의 유행을 거쳤음에도 유사한 위기상황이 반복되었다. 특히 메르스는 중동에서 2012년에 처음으로 발생·확산된 이후 40%에 육박하는 치사율을 보인 고위험성 감염병이고, 세계보건기구(WHO)에서 에볼라, 사스 등과 함께 가장 주의해서 관찰하고 있는 질병으로 분류하고 있다. 그러나 각종 언론을 통하여 각 전문가 및 다수 국민들에 따르면 정부의 대응은 이전의 사스나 신종플루 당시의 대응에서 후퇴하였다고 평가되고 있다.¹⁾ 즉 정부는 메르스에 대한 전염방식과 위험수준에 대하여 기본적인 지식만 가지고 있었을 뿐 정확한 정보를 가지지 못함으로 인하여 효과적으로 대응하지 못하였다(김호기, 2015: 14).

위기상황에서 국가의 대처능력은 곧 정부의 정보관리역량에 상응한다. 위기관리 체계가 아무리 완벽하더라도 정보 활용을 제대로 하지 못하면 소용이 없다. 특히 스마트폰과 각종 SNS의 보편화로 정보수집과 공유가 비교적 쉬워진 오늘날 정보를 통한 위험에 대한 진단과 인식을 바탕으로 한 정보공유와 공개 등의 정보 활용의 가치는 더 높아지고 있다. 이 글의 목적은 기존의 행정으로는 감염병으로 인한 국가위기상황에 대처할 수 없다는 문제의식에 기초하여 정보프로세스 관점에서 감염병에 관한 행정의 현상을 진단하고 개선방안을 모색하는데 있다. 이를 위하여 첫째, 정보프로세스 관점에서 감염병 행정과 정보프로세스에 대한 이론적 고찰을 한다. 둘째, 2003년 사스(SARS, 중증급성호흡기증후군)와 2015년 메르스(MERS, 중동호흡기증후군)의 경험적 사례를 바탕으로 감염병 행정에서 정부대응력을 정보프로세스의 관점에서 비교·분석한다. 셋째, 정보프로세스 관점에서 감염병 행정이 나아가야 할 개선방안을 모색하고자 한다.

1) 한겨레신문 2015.6.4. A8면 2단. <http://www.hani.co.kr/arti/society/health/694204.html> 등.

II. 이론적 고찰 및 분석 틀

1. 선행연구

정보기술의 고도화로 행정환경의 변화는 감염병 관리부분에 있어서도 예외는 아니다. 명승환 외(2011: 12)는 거시환경 메카트렌드에 의하면 정치분야에 있어 신종 질병 및 전염병 확산, 핵확산, 다량살상무기 확산, 경비산업 성장 등을 내용으로 하는 '안전위험성 증대'를 메카트렌드로 제시하였다. 감염병은 미래사회의 새로운 트렌드로 제시될 정도로 새로운 정치행정의 영역으로 자리잡고 있으며, 이러한 감염병 예방을 행정적 차원에서 관리하고 예방해야 함을 보여주고 있다.

사스와 메르스 등의 감염병에 관한 기존 연구들은 컨트롤타워의 부재와 지휘체계를 중심으로 다루는 내용들이 주를 이루고 있다. 이채연(2012)은 국가위기관리의 최근 사례를 통해 국가위기관리 조직체제가 비효율적인데는 위기에 대한 인식의 문제가 크다고 지적하였으며, 관련 부처와 기관을 조정하고 통제할 수 있는 컨트롤타워의 미흡 또한 국가위기관리 조직이 효율적이지 못한 원인으로 제시하였다. 이선우 외(2014)는 위기관리 역량에 있어 위기 시 관리자의 임무를 위기인지, 리더의 의사결정 임무수행, 위기에 대한 의미구성과 전략적 수준에서 위기에 대한 보고 및 수행이 이루어져야 하며, 성공적인 위기관리를 위해 포괄적·진보적 위기관리, 위기 중심의 위기관리, 통합된 위기관리와 협력적 위기관리, 조정된 위기관리, 유연한 위기관리와 전문적인 위기관리가 필요하다고 하였다.

배재현(2015) 또한 메르스를 통한 국가의 재난대응에 관하여 지휘체계와 관료제의 문제점을 지적하였고, 최병대(2015) 역시 정부의 대응에 있어 '현장에서의 초기 대응과 대응보고체계'를 지적하고 있다. 서경화 외(2015)도 감염병 위기관리체계에 대한 연구에서 법과 조직, 활동에 관한 전반적인 사항을 검토하였지만 정보관리체계 측면에서의 논의는 이루어지지 않았다. 그러나 손동근 외(2016)와 송태민(2015)은 감염병에 있어 정보의 정확성과 빅데이터의 활용을 중심으로 하는 연구를 하였으나 정보관리체계 전반을 고찰하지는 않았다.

박동균 외(2003)는 중국의 사스발생의 실패에 관한 연구에서 초기의 소극적 은폐가 사스를 전세계로 전파하는 주요원인임을 파악하고 정보의 공유와 공개, 그리고 협력체계의 필요성을 주장하였다. 경기연구원은 미국정부도 2015년 5월 인디애나와 플로리다 주에 메르스 환자가 발생하자 메르스 전반에 걸친 연구결과를 토대로 초기 대응 매뉴얼을 완성하고 이 정보를 공개함으로써 메르스에 성공적으로 대응

할 수 있었다고 하였다.²⁾

이와 같이 사스와 메르스에 관한 선행연구들에서 정부대응과 관련하여서는 위기 관리체계와 컨트롤타워의 부재를 주된 내용으로 다루고 있고, 아직까지 정보프로세스 측면에서 감염병에 대한 대응을 다루고 있는 연구를 찾기 어렵다. 이처럼 사스와 메르스와 같은 신종 감염병은 논의의 대상이 범정부적인 차원에서 이루어지고 있다. 또한 재난이나 일반 의료에 비해 전파력과 치사율 등이 높은 만큼 감염병을 독립적인 행정영역으로 두고 논의를 할 필요성이 있으며, 시기적으로 사회적 문제로 대두되고 있는 감염병에 관해 정보프로세스적 관점에서 논의해 보는 것은 의미 있는 일이라고 본다.

2. 감염병 행정의 개념과 특성

1) 감염병의 개념

감염병³⁾이란 인간이나 동물에 침입한 병원체가 그 장기에 증식하는 감염에 의하여 발현하는 감염증을 말한다(이평수, 2015: 26). 즉, 어떤 특정 병원체 또는 독성 물질 때문에 일어나는 질병으로 병원체 혹은 독성 물질에 감염된 사람이나 동물 또는 기타 병원소로부터 감수성 있는 사람(숙주)에게 전파되는 질환이다(박진아, 2011: 9). 감염병과 혼동하여 사용하는 개념으로서 전염병이란 인간 또는 동물에게 발생하는 질병 중에서 병원체가 인간과 인간 또는 인간과 동물 사이에 직·간접적으로 전파되는 질병을 말한다(박진아, 2011: 9). 즉 전염병이란 감염증 중에서 그 전염력이 강하여 소수의 병원체로도 쉽게 감염되고 많은 사람들에게 쉽게 옮겨가는 질병을 일컫는다. 결국 감염병이 전염병을 포함하는 넓은 개념이라고 할 수 있다.

감염병은 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에서 분류하고 있는데, 이에 따르면 감염병을 제1군감염병, 제2군감염병, 제3군감염병, 제4군감염병, 제5군감염병,

2) 경기연구원 블로그 : 메르스 확산에 따른 경제적 손실과 향후 대응방안-해외사례를 중심으로(http://blog.naver.com/gri_blog/220744978503) 참조.

3) 우리나라는 이전에는 「전염병예방법」에 따라 전염병이라는 용어를 사용하였다. 그러나 2009년 12월 29일 「전염병예방법」을 전부개정(2010.12.30. 시행)하면서 사람들 사이에 전파되지 않는 질환이 있음에도 사람들 사이에 전파되는 질환만을 의미하는 전염병이라는 용어를 사용하는 것은 질병 관리에 있어 문제가 있음으로 인하여, 종전의 전염병이라는 용어를 전염성 질환과 비전염성 질환을 모두 포함하는 감염병이라는 용어로 변경하였다. 그에 따라 법제명도 「전염병예방법」에서 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」로 변경하였다(「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 2009.12.29.의 개정이유 참조).

지정감염병, 세계보건기구 감시대상 감염병, 생물테러감염병, 성매개감염병, 인수(人獸)공통감염병 및 의료관련감염병으로 분류하고 정의한다(제2조 제1호). 그 중에서 법정감염병⁴⁾은 <표 1>과 같이 분류한다.

<표 1> 법정감염병의 종류⁵⁾

구분	제1군(6종)	제2군(12종)	제3군(19종)	제4군(19종)	제5군(6종)	지정(17종)
특성	<ul style="list-style-type: none"> •물식품 매개 •발생 또는 유행 즉시 방역 대책 수립 	<ul style="list-style-type: none"> •예방접종을 통한 예방 및 관리 가능 •국가예방접종 사업 대상 	<ul style="list-style-type: none"> •간헐적 유행가능성 •계속적 감시 및 방역대책수립 필요 	<ul style="list-style-type: none"> •새롭게 발생·발생우려, 해외유행감염병, 갑작스러운 국내 유입 또는 유행예견되어 긴급한 예방관리 필요 	<ul style="list-style-type: none"> •기생충감염 •정기적 조사감시, 갑작스러운 국내 유입 또는 유행예견되어 긴급한 예방관리 필요 	<ul style="list-style-type: none"> •유행여부조사를 위한 감시 활동 필요
질환	<ol style="list-style-type: none"> 1.콜레라 2.장티푸스 3.파라티푸스 4.세균성이질 5.장출혈성대장균감염증 6. A형간염 	<ol style="list-style-type: none"> 1.디프테리아 2.백일해 3.파상풍 4.홍역 5.유행성 이하선염 6.풍진 등 12종 	<ol style="list-style-type: none"> 1.말라리아 2.결핵 3.한센병 4.성홍열 5.수막구균성 수막염 6.레지오넬라증 등 19종 	<ol style="list-style-type: none"> 1.페스트 2.황열 : 7.중증급성호흡기 증후군(SARS) : 19.중동 호흡기 증후군(MERS) 등 19종 	<ol style="list-style-type: none"> 1.회충증 2.편충증 3.요충증 4.간흡충증 5.폐흡충증 6.장흡충증 	<ol style="list-style-type: none"> 1.C형간염 2.수족구병 3.임질 4.클라미디아 감염증 5.연성하감 6.성기단순포진 등 17종
신고	지체없이	지체없이	지체없이	지체없이	7일 이내	7일 이내
보고	지체없이	지체없이	지체없이	지체없이	매주 1회	매주 1회

2) 감염병 행정의 개념

이러한 감염병의 사전예방 및 사후관리 등을 하는 것을 감염병 행정이라고 할 수 있을 것인데, 재난관리(행정)와 보건행정과도 밀접한 관련을 가진다. 그러므로 감염병 행정의 개념을 도출하기 위해서는 재난관리와 보건행정을 살펴보는 것이 필요하다.

먼저 재난관리(행정)를 살펴보면, 재난관리의 개념은 여러 관점에서 다양하게 정

4) 제1군-제5군감염병과 지정감염병은 법령으로 정하는 것이어서 법정감염병이라고 하고, 세계보건기구 감시대상 감염병, 생물테러감염병, 성매개감염병, 인수(人獸)공통감염병 및 의료관련감염병은 보건복지부장관의 고시에 의하는 감염병이므로 구별된다.
5) 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 제2조, 제11조-제13조, 시행규칙 제10조, 보건복지부 고시 제2016-78호(2016.5.31.) 참조.

의되고 있다. 대표적인 개념 정의를 보면, Godschalk(1991: 134; 장석화, 2002: 9 재인용)는 재난관리행정을 재난의 사전예방과 재난이 발생한 후의 인적·물적 피해의 최소화와 신속한 복구활동을 통하여 최소한의 생활편의제공과 일상생활로 복귀하도록 하는 것이라고 정의하고 있고, 남궁근(1995: 3)은 재난관리를 재난 발생의 사전예방과 재난이 발생한 경우의 제반위험을 효율적으로 관리하는 행정이라고 정의하고 있다. 우리나라 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 제3호에서는 재난관리를 “재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동”이라고 정의하고 있다.⁶⁾ 재난관리의 대상이 되는 재난은 시대와 사회환경의 변화와 각 국가의 행정체제가 서로 다르기 때문에 각 국가·학자에 따라 매우 다양하게 정의되고 구분되는 상대적인 개념이라고 할 수 있다(장석화, 2002: 9 참조). 고전적 정의는 물리적 손상, 사회적 혼란, 부정적인 영향으로서 원인과 손실에 중점을 두지만(Kvaranteli, 1977) 최근에는 사회적 혼란에 중점을 두고 정의되기도 한다(Dragasevie et. al. 2012: 268; 변상호 외, 2014: 114에서 재인용). 우리나라 「재난 및 안전관리기본법」 제3조 제1호에서는 재난을 “국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것”이라고 정의하고, 구체적으로 자연재난⁷⁾과 사회재난⁸⁾으로 분류하면서 감염병으로 인한 피해는 사회재난에 속하는 것으로 규정하고 있다. 따라서 감염병의 관점에서 보면 감염병이라는 재난에 대한 사전대비 및 예방과 감염병 발생이후에 대응하고 복구하는 모든 활동을 재난관리라고 할 수 있을 것이다.

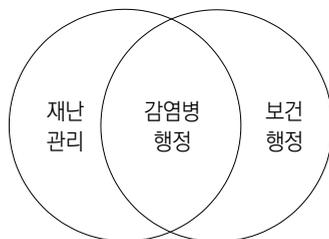
다음으로 보건행정을 살펴보면 보건행정의 개념은 학자에 따라 다양하게 정의되는데 대표적인 것은 다음과 같다. Smillie(1936)는 행정적인 측면보다 공중보건의 기술적인 측면에서 보건행정을 “공공기관 또는 사적기관이 사회복지를 위하여 공중보건의 원리와 기법을 응용하는 것”이라고 하고 있으며, 카메야마 코이치(龜山孝一)(1932)는 “보건행정이란 공중의 보건에 관한 행정으로써 일반공중의 건강을 유지증진시키기 위하여 하는 행정”이라고 하였으며, 하시모토 미치오(橋本道夫)는 “보

-
- 6) 원소연(2013: 10)은 재난관리를 그 활동범위에 따라 협의의 재난관리와 광의의 재난관리로 분류하고, “협의의 재난관리는 재난으로 인한 피해를 최소화하기 위한 대응 및 복구과정을 의미하고, 넓은 의미의 재난관리는 재난으로 인한 피해의 대응 및 복구뿐만 아니라 사전에 재난을 예방하고 대비하는 모든 활동을 포함”하는 것으로 구분한다.
- 7) 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해를 말한다.
- 8) 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해를 말한다.

건행정이란 공중보건의 기술을 행정조직을 통하여 주민의 생활 속에 도입하는 과정”이라고 정의하였다(김기훈 외, 1998: 145-146 재인용). 류황건 외(2015: 158)는 “공중보건의 목적을 달성하기 위하여 공중보건의 원리를 적용하여 행정조직을 통하여 행하는 일련의 과정”으로서 “국민의 생명연장, 질병예방, 육체적 및 정신적 안녕 및 사회적 효율을 도모할 수 있도록 하기 위한 공적인 행정활동을 의미”한다고 정의하고 있다. 이러한 개념의 보건행정은 조직·예산·인사 및 법규 등에 있어서는 일반행정과 차이가 없지만, 의학·공중보건학의 제반지식과 기술을 요구되는 기법과 원칙에 연결시켜 적용시키는 기술행정이라는 점에서 일반행정과 다르다(류황건 외, 2015: 158-159). 보건행정의 범위에 대하여 세계보건기구(WHO)는 ① 보건관계 기록의 보존, ② 대중에 대한 보건교육, ③ 환경위생, ④ 감염병 관리, ⑤ 모자보건, ⑥ 의료, ⑦ 보건간호/보건통계 등이라고 하고 있으며, Hanlon(1984)는 ① 음식물 관리, 환경오염관리, 구충 및 구서, ② 감염병 관리, ③ 연구와 평가, 의료인력관리, 자원과 시설의 효율적 운영 등이라고 하고 있다. 이상에 따르면 보건행정이라는 것은 감염병 등 공중보건을 위한 행정이라고 할 수 있다(김기훈 외, 1998: 147-149; 류황건 외, 2015: 160 참조).

이상에서 살펴본 바와 같이 재난관리와 보건행정은 각각 독자적인 영역과 특성을 가지지만, 서로 중첩적인 영역도 존재한다. 그 중첩적인 영역에는 여러 가지가 있을 수 있지만 이 논문에서는 ‘감염병 행정’의 영역에 초점을 두고자 하는 것이다. 그러므로 재난관리와 보건행정의 관계는 다음의 <그림 1>과 같이 나타낼 수 있을 것이고, 그 중첩되는 부분을 ‘감염병 행정’이라고 하고자 한다.

<그림 1> 재난관리와 보건행정과 감염병 행정의 관계



재난관리와 보건행정에서도 감염병에 대해 다루고 있지만 감염병이 다른 영역과 달리 단기간에 인간의 생명에 영향을 미친다는 측면에서 감염병의 예방과 관리를 독립적인 행정영역으로 정의할 필요성이 있다. 이로써 감염병 행정이란 감염병의 발생으로 인하여 인간에게 피해를 입힐 수 있는 감염병의 발생 및 발생의 가능성을

인지하고 통제하며 발생 후에는 국가 및 지방자치단체의 활동으로서, 감염병 발생의 예방, 대비, 대응 및 복구(사후대처)를 위하여 하는 모든 활동이라고 할 수 있을 것이다. 감염병의 예방과 관리 등 감염병 행정에 대해서는 국가와 지방자치단체의 책임을 법령 특히 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에서 ① 감염병 예방 및 관리를 위한 정보시스템의 구축 및 운영, ② 해외 신종감염병의 국내 유입에 대비한 계획 준비, 교육 및 훈련, ③ 해외 신종감염병 발생 동향의 지속적 파악, 위험성 평가 및 관리대상 해외 신종감염병의 지정, ④ 관리대상 해외 신종감염병에 대한 병원체 등 정보 수집, 특성 분석, 연구를 통한 예방과 대응체계 마련, 보고서 발간 및 지침(매뉴얼을 포함) 고시, ⑤ 감염병의 효율적 치료 및 확산방지를 위하여 질병의 정보, 발생 및 전파 상황을 공유하고 상호 협력, ⑥ 의료기관 및 의료인단체와 감염병의 발생·예방을 위하여 관련 정보를 공유, ⑦ 국민의 건강에 위해가 되는 감염병이 확산되는 경우⁹⁾ 환자의 이동경로, 이동수단, 진료의료기관 및 접촉자 현황 등 국민들이 감염병 예방을 위하여 알아야 하는 정보를 정보통신망이나 보도자료를 통하여 신속히 공개¹⁰⁾ 등을 명시하고 있다.

그리고 최근 위험성 감염병은 사람에게 직접적으로 전염되는지 여부를 묻지 않고 사회, 정치, 경제, 국제사회에 이르기까지 다양한 관점에서 크나큰 영향을 줄 뿐만 아니라 감염병 발생의 대비·예방과 책임이 중요시되고 있다(유현재 외, 2012: 7).

3) 감염병 행정의 특성

감염병에 대처해야 하는 감염병 행정의 특성으로는 신속성, 관리체계의 단순성, 전문성, 연속성, 개방성 등을 들 수 있다.

첫째, 호흡이나 접촉 또는 공기에 의하여 불특정다수에게 동시다발적으로 감염되는 감염병은 전파력이 강하여 급속하게 확산된다(송승현, 2015: 234; 이연우, 2015: 38). 따라서 감염병 행정은 더 큰 감염을 방지하기 위해 일반행정과 비교하여 신속하게 대응함으로써 피해의 최소화와 2차 감염의 가능성을 감소시키는 것이 필요하다(서경화 외, 2016: 226; 박형욱, 2015: 162).

9) 「재난 및 안전관리기본법」에 따른 주의 이상의 예보 또는 경보가 발령된 경우를 말한다(감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 시행규칙 제27조의3). 이 규정은 2016년 1월 7일 보건복지부령(제391호)을 개정하면서 신설되었다.

10) 신종감염병의 예방 및 관리를 위한 규정과 감염병 예방 및 관리를 위한 정보시스템, 관련 정보의 공유 등에 관한 규정은 2015년 메르스 사태가 발생한 이후인 2015년 7월 6일 법률개정으로 신설된 것이다.

둘째, 감염병은 신속하게 대처하는 것이 필요하다. 그런데 일반행정처럼 복잡한 계층적 구조아래 보고와 지시의 과정을 거칠 경우 이에 대한 대처가 늦어 막대한 피해를 입을 수 있으므로 감염병 행정은 행정체계의 단순성으로 유연성 있는 대처가 요구된다(배재현, 2015: 9). 이를 통하여 감염병에 대하여 신속하고 효과적으로 대응할 수 있을 것이다.

셋째, 감염병의 병원체는 언제 어디에서 어떻게 발생할지 추측하는 것이 쉽지 않고, 이미 발생한 병원체도 어떠한 형태로 변형되는지 불확실하다(김은경 외, 2013: 71; 이연우, 2015: 38). 이러한 감염병의 특성상 감염병 행정은 경험과 지식을 겸비해야 하는 전문성이 강조되는 분야이다.

넷째, 감염병은 불확실성을 기반으로 하고 있는데 특히 신종 감염병이나 바이러스는 예방백신이나 치료제가 없는 경우가 많다. 그러므로 기존의 감염병으로부터 새로운 감염병에 대한 반응과 대처를 하는 것이 매우 중요하다(이연우, 2015: 39-42). 이를 위해서는 지속적인 연구와 정책을 유기적으로 관리하고 이해해야 하는 행정의 연속성이 필요하다.

다섯째, 감염병은 사람에게 전염되어 생명을 빼앗는 등 직접적으로 일반국민의 건강을 해칠 뿐만 아니라 사회, 경제, 정치 등 다양한 측면에서 큰 영향을 주는 등 외부효과로서 국가의 사회경제적인 영향이 크다(유현재·고준석, 2012: 7; 이평수, 2015: 27). 그러므로 이에 대한 예방 또는 대응하기 위하여 행정적 차원에서 정부 부처 간 협력뿐만 아니라 민·관을 포함하는 전(全)국가차원의 모든 분야의 협력이 절대적으로 필요하므로 감염병에 대한 관련정보가 관련 당사자들 사이에 공유되어야 한다. 특히 일반국민 개개인의 협조가 절대적으로 필요하므로(이평수, 2015: 28; 최병대, 2015: 11) 관련정보를 모두 개방하여 공개하여야 한다. 이는 위기상황을 신속하고 강력하게 체계적으로 대처하는 것도 중요하지만 문제해결에 대한 국민들의 신뢰가 필수적이기 때문이다(최병두, 2015: 190).

3. 감염병 행정과 정보프로세스

1) 행정활동에 대한 새로운 접근: 정보프로세스의 의미와 필요성

(1) 정보프로세스의 개념

행정의 개념은 시대의 변화에 따라 다르게 정의되고 있다. 그러나 행정(administration)의 어원(administer)을 통해 기본개념을 살펴보면 '집행과 봉사'의

의미를 지닌다. 즉, 행정은 사법과 입법에 대응하는 정부의 일로서 국민을 위한 집행과 봉사라 할 수 있다(김숙희·정윤수, 2011: 31). 즉, 공공행정으로서 국민에게 행정서비스를 제공하기 위한 일련의 과정으로서 행정프로세스가 요구된다. 작게는 각종민원신청의 처분과 발급에서부터 크게는 사회, 경제, 의료, 국방 등 여러 측면에서 국가의 지속적인 성장과 국민들의 삶의 질을 향상시키기 위한 행정의 흐름으로써 행정정보프로세스(行政情報體系, public management information system)는 행정조직의 관리·분석과 의사결정 기능을 지원하기 위해 정보를 제공하는 인간과 컴퓨터의 통합시스템이다. 즉, 행정인의 업무수행과 정책결정을 돕기 위해 인공적으로 설계·제작한 컴퓨터의 하드웨어(hardware)·소프트웨어(software)와 자료(data), 그리고 절차(procedure)의 집합이 행정정보프로세스인 것이다(안문석, 1999: 274).

(2) 행정정보프로세스의 의미

엑센츄어(Acceture, 2007)는 “정부기능의 연계서비스 품질을 결정하는 것은 정부 기능 및 조직간 정보공유 그 자체가 아니라 이를 통한 정보의 전달체계가 어떻게 되어 있는가”에 좌우된다고 하였다. 행정 부처들 간의 연계서비스 창출은 행정프로세스 상 중요한 과정이다. 어떤 정보가 어떻게 생성, 파생, 유지, 관리되어 어떤 경로를 통해 전달받아 어디로, 어떻게 제공되는지에 대한 모든 논의로써 접근성, 연속성, 정확성 등을 요구한다. 먼저, 업무처리 과정 상 요구되는 행정정보를 원활히 조회하고 취득, 활용 가능한 접근성이 확보되어야 한다. 또한 행정프로세스상의 연계 기관들 간에 유기적으로 정보가 전달될 수 있는 연속성과 그 과정에서 정보의 원형이 유지될 수 있는 정확성이 요구된다(김상욱 외, 2010: 124-125). 그만큼 행정서비스 제공에서 정보의 신뢰성과 능률성은 정보프로세스의 역동성에 달려있다고 볼 수 있다. 행정은 정부부처별 유기적 상호작용으로 이루어진다는 점이다.

행정정보프로세스는 행정활동 및 정보흐름을 관리하는 것(김숙희·정윤수, 2011: 32)으로 특정목적의 달성하기 위한 구성요소들 간의 유기적 관계를 중시한다. 이를 바탕으로 행정조직은 전략적 의사결정과 정책결정을 할 수 있으며, 행정 운영조직 단위를 효율적으로 관리, 통제하여 업무의 질을 향상시킴과 동시에 정보의 가치도 고도화할 수 있다. 김상욱 외(2010: 152)는 행정프로세스 측면에서 행정조직간 정보전달체계는 ‘일방향의 관계’가 아니라 ‘상호수혜의 관계’에 있으므로 부처 내 프로세스 관리에 그칠 것이 아니라 행정서비스 대상자들을 위한 부처 간 프로세스 관리로 정보의 효용성을 확보하는 선제행정으로의 패러다임 전환의 필요성을 강조하고 이것을 가능하게 하는 것이 원활한 행정정보프로세스에 있음을 역설하였다.

2) 정보프로세스의 구성요소

정보프로세스(Process)에 관한 정의는 학자들마다 다양하다. Juran(1988)은 프로세스를 목표달성을 위한 제반활동의 체계적인 과정으로 정의하였으며, Davenport(1993)는 특정한 가치 생성을 위한 단위 업무들의 상호작용과정을 프로세스로 정의하였다. 또한 카네기멜론 대학 '소프트웨어 엔지니어링 연구소'에서는 정보기술과 인간활동의 조합으로 기술을 이용하여 운영, 관리, 의사결정을 지원하는 일련의 과정¹¹⁾으로 정보의 수집, 분석, 공유, 공개, 관리의 단계가 환류되는 체계를 정보프로세스라고 하였다.

(1) 정보수집

정보수집은 정보프로세스 상 가장 중요한 단계로 정보분석을 위한 필수적인 활동이다(김윤덕, 2001: 144). 정보수집은 필요한 목적을 달성하기 위하여 데이터를 직접 수집하거나 정부기관, 조사기관 그리고 기업체에서 발간하고 수집한 간행물과 자료 뿐 아니라 연구의 목적에 도움이 되는 학술지 발표 논문 및 여타 연구를 위해 수집한 자료 등으로(남궁근, 2015: 93) 인간과 컴퓨터가 수집한 자료 모두를 의미한다. 인터넷의 보편화와 스마트 사회의 등장으로 정보는 대량화되고 소비성이 두드러지고 있다. 따라서 목적에 부합한 정보를 수집하기 위해서 정확성을 기반으로 한 정보의 수집이 정보프로세스의 출발점이다.

(2) 정보분석

정보분석은 조직이 보유하고 있는 정보를 확인 및 가치 평가하여 정보의 특성을 확인하는 과정이다. 조직 내에 산재해 있는 정보자원에 대한 소재를 규명하여 조직이 확보하고 있는 정보를 정확하게 확인하고, 이를 바탕으로 정보공유의 기반을 조성하는 것으로, 정보를 식별, 가치평가분석 및 종합화하여 정보관리를 위한 지식베이스(Knowledge Base)를 구축하는 단계를 가진다(김성태, 2003: 251-252). 이는 현재 상황에 대한 해석만이 아니라 미래에 대한 예측을 포함하며 분석된 내용은 정책 결정에 유의미한 영향을 주게 된다(김윤덕, 2001: 135-136).

(3) 정보공유

정보공유란 개인-기업-정부간에 업무수행 목적 상 보유하고 있는 정보를 공동으

11) <http://web.archive.org/20070903115947>

로 사용하는 것을 의미한다(김성태, 2003: 388). 정보는 하나의 기관이 자체적으로 생산하는 것보다 더 많은 정보가 존재한다(김윤덕, 2001: 213). 또한 각각이 얻을 수 있는 정보의 경로가 상이하기 때문에 정보를 공유하여 종합하는 과정이 요구된다. 각각이 보유한 정보의 리스크를 줄이고 정확한 정보를 통해 의사결정과 정책결정을 하는 것이 정보를 효율적으로 이용하는 것으로 볼 수 있다. 물론 정보공유를 통해 새로운 가치를 생산해 낼 경우 정보사용자들은 환호하겠지만 관료들은 소극적인 행태를 보일 수도 있다. 정보는 그 특성 상 정보자체로 끝나지 않고 가공, 편집, 재가공 등의 처리과정에서 의도하지 않은 책임여부에 휘말릴 수도 있기 때문이다. 정보를 공유하고 개방할수록 의도치 않는 결과로 더 많은 책임이 따르게 됨으로 일선관료의 입장에서는 공유와 개방에 대해 미온적인 행태를 보일 가능성이 높다(이철주강영철, 2014: 130, 147). 그러나 정보는 다방면의 공유를 통해 보다 신뢰성 있는 정보를 창출할 수 있기 때문에 그 중요성이 크다.

(4) 정보공개

정보공개는 정보공유를 통해 생산된 정보를 필요로 하는 정보이용자에게 제공하는 것이다. 정보공개를 통해서 정보가 최종적인 목적으로 사용되며 정보공개는 범위와 방법 등을 고려하여야 한다. 따라서 정보공개는 (1) 적시성 (2) 보안성 (3) 계속성의 원칙을 따른다(김윤덕, 2001: 63). 정보는 정보가 필요한 시점에 즉각적으로 제공될 때 그 가치를 인정받을 수 있으며, 정보의 공개범위는 꼭 필요한 사용자에게 제한되어야 한다. 이를 통해 정보가 유출되지 않도록 해야 함과 동시에 정보를 필요로 하는 모든 이해관계자에게 차별없이 공개되어야 한다. 또한 정보가 변형되거나 추가될 경우에 정보사용자에게 계속적으로 제공되어 정보사용자가 올바르게 가치있게 정보를 활용할 수 있도록 해야 한다.

(5) 정보관리

공개된 정보도 변한다. 상황과 환경이 변하면 정보는 새로운 정보를 낳는다. 정보의 관리는 이런 측면에서 공개된 정보를 사장하는 것이 아니라 실시간으로 업데이트를 통해 의사결정이나 정책결정에 정확한 정보를 제공하는데 그 목적이 있다고 할 수 있다.

정보의 환류(feed-back)는 정보프로세스 상 중요한 의미를 갖는다. 고정불변의 정보는 존재하지 않는다. 끊임없이 변화하고 새로운 정보가 생산된다. 정보의 관리는 공개된 정보를 저장하는 것으로 마무리 되는 것이 아니라 공개된 정보를 매뉴얼

화하고 변화하는 정보를 계속적으로 보완하고 보충하여 새로운 상황에 가치있게 사용할 수 있도록 관리를 해야 한다. 정보의 환류는 정보수집 단계부터 단계마다 적용되는 것으로 정보의 변화와 환경의 변화를 동시에 고려해야 하기 때문이다.

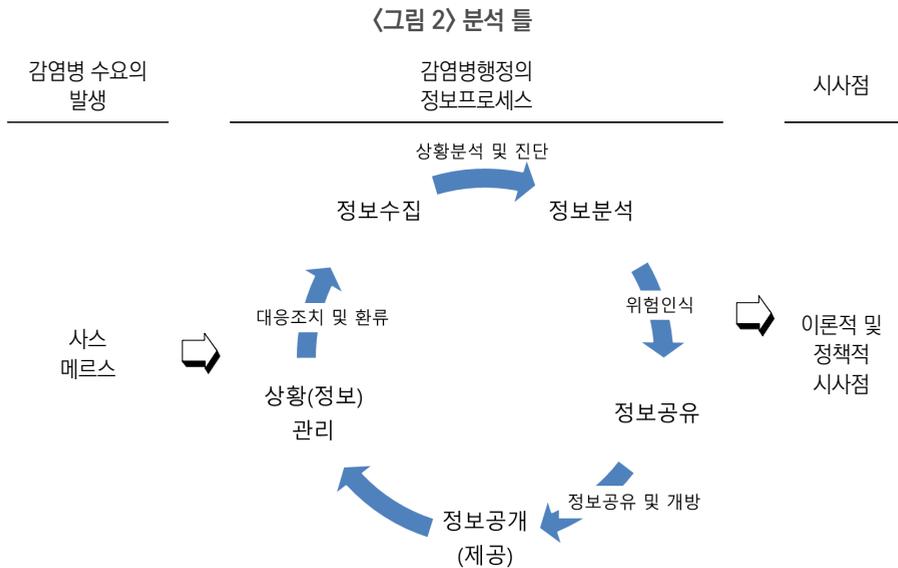
3) 감염병 행정에 대한 정보프로세스 접근의 필요성

사스와 메르스를 통해 나타난 신종 감염병에 대한 정부의 대응은 정보를 파악하고 관리하는데 있어 문제점이 드러났으며 이를 통해 감염병 행정에 대한 정보프로세스적 접근의 필요성이 대두되었다. 신종 감염병은 의료·보건 상의 문제뿐 아니라 국가 경제와 사회안정에 지대한 영향을 끼친다는 것을 메르스를 통해 알 수 있었다. 이는 단순한 감염병이 관리를 제대로 하지 못했을 때 국가와 국민을 위협하는 위험요소가 될 수 있다는 것을 여실히 보여주었다. 이와 관련하여 미국 질병통제센터(CDC) 대변인 새런 호스킨스는 조선일보와의 인터뷰(2015.6.25)에서 새로운 감염병 발생과 같은 위기상황에서는 질병통제센터 본부장이 직접 브리핑에 나서 국민의 불안을 막기 보다 아는 것과 모르는 것을 정확히 알리는 것이 중요하다고 언급했다. 이어서 정확한 정보를 제공하여 국민으로부터 신뢰를 얻고 국민의 불안을 공감하며 구체적인 행동요령을 알리는 전문성과 개방성을 동시에 보이는 것이 기본적인 질병관리의 원칙이라고 했다. 또한 각 주와 지방보건당국, 병원과 협력하여 환자치료에 방해가 되지 않는 범위에서 상황별로 정보의 공개여부와 수위를 조절하며, 새로운 정보가 생기거나 상황이 변할 때마다 가능한 자주 브리핑을 하며 국민들로 하여금 제대로 보고받음으로써 보건당국의 협조자가 되도록 할 필요성을 언급하였다.

이처럼 감염병 행정정보는 일반적인 행정정보와 달리 국민들의 안전과 생명에 직접적인 관련이 있을 뿐 아니라 감염병의 특성상 동시다발적이며 불확실한 성향을 지니고 있으므로 정보를 정확하게 수집하고 분석하여 관계부처간 긴밀하고 유기적인 정보공유를 통해 국민들에게 신뢰성 있는 정보를 시의적절하게 제공하는 것이 무엇보다 필요하다. 물론 각 부처는 프로세스 과정에서 부처의 이익과 안전이 중요하다(김성태, 2003: 294). 또한 정보를 수집하고 분석한 결과가 부정적인 결과를 낳았을 때 책임관계 때문에 정보공유를 꺼리는 경우가 있다(이철주 외, 2014: 130, 134). 그러나 이것이 일반적인 행정정보일지라도 문제가 되겠지만 감염병 행정과 같은 시간성과 초기대응이 중요한 경우에는 위에서 미국 질병통제센터(CDC) 대변인이 언급한 것처럼 정보의 변화상황을 즉각적으로 국민들에게 알려 국민과 정부가 협업하여 위험상황을 극복해 나가는 것이 더 효과적인 대응이라고 할 수 있다.

4. 분석틀

이 연구는 이상의 논의를 바탕으로 사스와 메르스의 경험적 사례를 바탕으로 각각의 정부의 대응력을 비교 분석하여 감염병 행정에서의 정보관리체계를 비교 분석하고자 한다. 이를 위해 감염병의 발생과 대응의 문제를 정보수집 및 분석, 정보 공유 및 공개의 협력체계, 상황(정보)관리 및 대응조치로 나누어 분석하고, 감염병 행정 상황에서 정보관리의 중요성을 모색하고자 한다. 본 연구의 분석틀을 도시하면 <그림 2>와 같다.



Ⅲ. 감염병 행정의 경험적 사례분석

1. 사스의 사례: 정부의 대응에 따른 정보프로세스적 분석

국내의 사스방역은 환자발생이 공식적으로 확인되기 이전부터 시작되었다. 국내에서도 고열 등 의심증상 신고가 들어오자 당시 고건 국무총리는 2003년 4월 23일 관계차관 대책회의를 열었고, 4월 25일 직접 인천국제공항을 찾아 방역상황을 점검한 후, 사태의 심각성을 인지하고 보건복지부를 비롯하여 국무조정실, 국방부, 행

정자치부 등 관련 부처¹²⁾를 총동원하여 사스의 국내유입을 막는데 총력을 기울였다. 4월 28일에 범정부차원의 종합상황실을 설치하고, 보건복지부에 중앙사스방역대책본부(본부장: 보건복지부장관), 중앙사스방역대책추진실무단(단장: 국립보건원장)을 두어 실질적인 방역업무를 추진하였다. 그리고 각 시·도에 사스방역대책본부(본부장: 시·도 행정부시장, 주지사)와 시·도 사스방역긴급대응반(반장: 시·도 보건과장)을 두었으며, 시·군·구에도 사스방역대책본부(본부장: 시·군·구 부시장, 부군수)와 시·군·구 사스방역긴급대응반(반장: 보건소장)을 두었다(권준욱, 2003a: 35-37).

또한 대한병원협회장, 대한의사협회장, 대한병원감염관리학회장 등 민간 의료단체 대표에게 협력을 요청하였다. 이러한 일련의 조치를 취한 후인 4월 29일이 되어서야 국내에 첫 사스 의심추정환자가 발생하였다.¹³⁾ 이처럼 방역당국은 사스 의심추정환자가 발생하기 전부터 국립보건원을 중심으로 세계보건기구(WHO)가 사스경보령을 내린 2003년 3월 16일부터 전국 13개의 공항과 항만검역소를 중심으로 24시간 검역체제에 돌입하였다. 또한 시·군·구 보건소에 38도 이상의 고열과 호흡기 증상을 보인 격리자들을 철저히 관리·감독하도록 지시하였으며, 사스 위험지역을 다녀온 사람들의 정보를 전산화하여 주소지 보건소에서 이들을 대상으로 열흘간의 열감시를 실시하도록 하였다(이종구, 2003: 81-82).

공식적으로 사스 종식을 선언한 2003년 7월 7일까지 114일 동안 전국 13개 검역소에서 5,400대의 항공기 탑승객 62만 명, 1만 척의 선박 탑승객 28만 명에 대해 사스 검역을 실시하였다. 그리고 사스 위험지역에서 입국한 23만 명에 대해 전화 추적조사를 벌였으며, 추정환자 및 의심환자 그리고 그들과 접촉한 2,200명을 열흘씩 자택 격리하였으며 사스 방역 장비를 보급하여 사스에 대처하였다(황상익, 2003: 240-241).

12) 특히 국무조정실을 중심으로 한 관련부처는 각 부처별 기능과 역할에 따라 원활한 협조가 이루어졌다. 외교부는 현지 각 공관을 통해 실시간으로 정보를 수집하였으며, 행자부와 국정홍보처는 각종 홍보자료를 배포하고 언론보도에 협조를 구했으며, 환경부, 산자부, 농림부 등의 기타 기관과도 협조할 사항이 있을 시 종합상황실과 원활한 협조를 하였다. 이러한 협조체계를 바탕으로 한 사스방역의 성과를 보면, 기획예산처의 경우 신속한 조치로 예비비 67억원을 확보, 마스크 75,000개, 방호복 3만벌, 보호안경 15,000개의 각종 장비를 보급하였으며, 1339 응급의료정보센터를 운영하여 총 1,500건 이상의 사스 관련 상담을 실시할 수 있었다. 또한 위험지역에서 입국한 사람들 중 12만명을 대상으로 고위험군 추적전화를 실시하던 중 3번째 사스추정환자를 발견하기도 하였다(권준욱, 2003a: 35-37).

13) 중앙일보(2013.2.28.). 남기고-고건의 공인 50년(13) 사스(SARS) 대책 및 그 밖의 언론보도 내용을 활용하였다.

1) 정보수집 및 분석의 체계화

정부는 사스 발생이전부터 주변국의 사스발생상황에 대한 정보를 수집하고 분석하는 등 국무총리를 중심으로 하는 범정부차원에서 사스방역을 위한 컨트롤타워를 설치하였다. 국무조정실에 사스종합상황실을 설치하고 보건복지부장관을 본부장으로 하는 중앙사스방역대책본부와 국립보건원장을 단장으로 중앙사스방역대책추진실무단을 두어 실질적인 방역업무체계를 구축하였다. 이처럼 국무총리가 직접 나서 단일화된 지휘체계를 확립하고, 관계부처의 협조와 정보공유를 지시한 것은 긴급한 위기상황에서 효율적인 감염병 행정관리를 위한 선택이었다.

2) 정보공유 및 공개의 협력체계 구축

감염병은 일개 국가의 문제가 아니라 세계적인 문제이므로, 정부는 WHO와 지속적으로 사스관련 정보를 공유할 뿐만 아니라 정부 각 부처와 긴밀한 업무 조정과 협력 하에 사스 방역을 통제·관리를 하였다. 사스 당시 정부가 WHO의 발표에 위협을 지각하고 선제대처방안을 마련한 것은 공공성을 우선으로 해야 하는 국가운영의 기본에 충실했다고 할 수 있다. 또한 WHO가 사스주의보를 발령한지 2일째 정부는 자문위원회를 구성하여 각종 지침을 검토하고 지방자치단체까지 지침을 보급하였다. 특히 이러한 감염병의 경우 정부의 힘만으로는 역부족이라는 상황을 인지하고, 민간의료단체를 비롯한 전문가의 의견과 협조를 구하는 등 능동적으로 대처방안을 마련하였다. 또한 신속한 장비보급과 예비비 확보, 격리병원 지정 및 운영을 서둘렀으며 국공립병원을 중심으로 사스 환자 발견 및 입원격리가 효율적이고 신속하게 이루어졌다(권준욱, 2003b: 72-73). 정부는 동시에 대국민담화문을 통해 사스 관련 모든 정보를 정확히 제공함으로써 사스 감염 예방에 적극적인 협조를 구하고, 언론을 통해 사스예방법을 적극적으로 홍보하는 등 자칫 불안을 조장할 수 있는 상황을 예방하고 국민들이 할 수 있는 정보를 제공함으로써 불안감을 축소했다고 볼 수 있다.

3) 상황(정보)관리 및 대응조치

주변국가의 사스관련 보도자료를 접하고 심각성을 인지한 국무총리가 직접 현장을 챙기기 시작한 점이 WHO로부터 사스예방모범국가로 인정받게 된 출발점이라

고 볼 수 있다. 감염병은 국내적인 문제가 아니라 국제사회가 공조해야 할 만큼 파급력이 막대하다. 이점에 대한 인식은 전세계가 공감하고 있는 부분이다. 또한 정보수집과 분석을 통한 사전대응이 그 어느 때보다 발 빠르게 이루어졌지만, 감염병 관리 체계가 미흡한 점을 인지한 후 국무조정실 중심으로 컨트롤타워를 설치한 것 등은 감염병으로 인한 위험에서 국민과 국가를 지켜나가고자 한 의지가 돋보인다고 할 수 있다. 당시 노무현대통령은 사스방역평가 보고회에 참석하여 사스방역평가 보고를 받은 후, 한국에도 미국의 질병통제예방센터(CDC)와 같은 조직을 만들 것을 공식적으로 발표하였으며, 이후 2004년 1월 19일에 국립보건원을 질병관리본부로 정식 출범시켰다.¹⁴⁾

2. 메르스의 사례: 정부의 대응에 따른 정보프로세스적 분석

메르스 증상환자 발생(5.11.) 후 정부는 미온적인 태도로 일관하였다. 메르스 확진환자 발생(5.20.) 후 대한의사협회가 기자회견을 통해 민관협동체계 구축을 제안(5.29)하여 보건복지부는 '메르스 민관 종합대응 태스크포스(TF)'(5.31.)를 설치하였고 보건복지부 장관은 메르스 전파력 판단이 미흡했다고 인정하고 사과했다. 그 후 보건복지부는 '메르스 민관 종합대응 태스크포스(TF)'와 첫 회의를 열고(6.4.) 평택성모병원 방문자 전수조사를 실시(6.5.), 국민안전처 긴급재난문자 발송(6.6.)을 뒤늦게 했다. 또한 메르스 환자가 발생·경유한 병원명을 일반에 공개하고 동시에 지방자치단체에 메르스 확진권한을 위임(6.7.)하였다. 그리고 WHO 메르스 합동조사단이 국내활동을 시작하고 보건당국은 전국병원 폐렴환자전수조사를 실시(6.9.)하였는데 이때는 메르스 확진환자가 100명에 돌파한 날이었다.

이런 이유로 메르스 발생 2주 후에 비로소 긴급 관계부처 장관회의를 개최하였으나 제대로 된 대처방안 없이 질병관리본부에 의한 대책본부, 보건복지부 산하 중앙메르스관리대책본부, 국민안전처 산하 범정부메르스대책지원본부, 청와대 내의 메르스긴급대책반, '메르스 민관 종합대응 태스크포스(TF)'¹⁵⁾ 등 컨트롤타워만 난립되면서 여전히 혼란한 상황을 이어갔다는 지적을 받을 수밖에 없었다. 또한 행정

14) http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=10809025

중앙일보(2013.2.28.) 고건의 공인 50년 (13) 사스(SARS) 대책

15) 6월 4일 문형표 보건복지부 장관과 김우주 대한감염학회 이사장을 공동본부장으로 하는 민관 협업의 '메르스 민관 종합대응 태스크포스(TF)'를 구성하였으나 중앙메르스대책본부와 정책결정 방향을 논의하는 역할에만 그쳐 권한이 제한적이라는 비판이 있다(서울신문, 2015.6.25.).

관료 중심의 TF 구성으로 전문인력이 부족하여¹⁶⁾ 6월 8일 민간전문가 중심으로 즉각 대응할 수 있는 팀을 만들라는 대통령의 지시에 의해 병원의 감염관리 지도에 관한 전권과 행정지원 요청명령권이 부여된 ‘즉각대응 TF’가 발족하였다(서울신문, 2015.6.25.). 정부는 메르스 감염병원의 공개에 대해 당시 사회적 분위기와 경제적 여파를 고려하여 병원명이 공개되면 병원의 수익감소로 큰 피해를 입게 될 것이고, 병원이 환자를 거부하거나 신고를 하지 않는 등 사회적 혼란이 야기될 것이라며 오히려 정보를 공유하면 처벌을 하겠다는 시대착오적인 엄포를 놓기도 하였다. 그 결과 전 세계에서 찾아볼 수 없는 4차감염과 20.4%의 치사율을 기록하였다.¹⁷⁾ 이와 같이 정부는 메르스 발생 초기에 정부부처간, 민관의료기관간 협력체계 구축이 원활하지 않아 정부의 대응은 국민의 안전을 확보하지 못했다고 할 수 있다.

1) 정보수집 및 분석 미흡

2015년 5월 20일 국내에 메르스 확진 환자 발생이후 그 여파가 심각해지자 질병관리본부에서 관리하던 것을 보건복지부와 국민안전처 그리고 청와대 내에 대책본부를 만드는 등 상황을 제대로 분석하기보다 조직을 만드는데 급급하였다. 나아가 6월 9일 박근혜 대통령은 메르스 사태에 대한 전권을 도맡아 ‘메르스 즉각대응팀’을 만들었다. 그동안 메르스 사태는 청와대 대변인에서 총리대행, 정책조정수석으로 책임자가 바뀌었다가 마침내 대통령에 이르게 되었다. 이러한 상황에서 지휘보고체계는 혼선을 낳기도 하였으며, 매뉴얼이 서로 일치하지 않아 일선에서 혼란이 가중되기도 하였다. 이로 인해 정보의 수집과 분석이 미비하여 위험상황을 제대로 인지하지 못하였다. 감사원 감사결과보고서(보도자료 2016.1.14.)에 따르면 “질병관리본부는 2012년 9월 메르스의 국내유입 가능성이 높아지는 상황에서 WHO의 8차례 권고와 2차례의 국내전문가 자문에도 사전대비를 소홀히 하였으며, 최초환자의 신고가 있었으나 검사를 지체(34시간)하고, 최초환자가 병실 밖에서 다수와 접촉한 사실을 확인하였으나 감염병을 과소평가하고 방역망 한정, 의료진 격리 소홀 등 추환자 발생가능성을 검토하지 않고 역학조사를 종료하였다”고 발표하였다.

위험을 인식하고 위험을 관리하는 것은 신속·정확한 정보의 수집과 분석을 통해 얻을 수 있다. 그러나 당시 메르스의 발발이 국제사회에서 미미하였다는 것을 감안

16) 이에 최경환 총리 대행이 “메르스 대응 창구를 복지부로 일원화한다”라며 교통정리를 하였다.
17) 연합뉴스 2015.6.30.

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/06/03/0200000000AKR20150603150700017.HTML>.

하더라도 메르스의 특성에 대한 정보가 미흡했을 뿐 아니라 국내 발병 이후에도 그 과정에 대한 정보수집과 분석이 시의적절하게 이루어지지 않았으며, 이에 따라 위험 인식이 늦었다고 볼 수 있다.

2) 정보공유 및 공개의 협력체계 미비

감염병과 같은 질병은 일반적인 재난에서 빚어지는 위험요소와 달리 공간적인 제약을 받지 않고 바이러스가 유포될 수 있기 때문에 세계 각국이 정보를 공유하고 위험상황에 대비한다. 그러나 박근혜 정부는 메르스에 관한 정확한 정보를 환자와 의사에게조차 공개하지 않음으로써 감염자들의 병원이동으로 2차, 3차 감염이 확산되는 등 지속적인 감염자의 발생으로 국민 불안을 가중시켰으며 정부대처에 대한 불신을 가져왔다.¹⁸⁾ 나아가 WHO의 한국 내 메르스 정보공개에도 응하지 않아, WHO에서 직접 내한하여 상황을 파악할 정도로 정보공개 및 공유에 대해 미온적인 태도를 취했다.

일반적으로 감염병과 같은 재난에 효과적으로 대처하기 위해서는 민주적인 정보 공개와 공유, 신속한 의사결정과 적절한 통제, 자치단체·의료기관·시민단체와의 협력적 거버넌스가 요구된다. 그럼에도 불구하고 정부는 이러한 요구를 충족시키지 못했기 때문에 초기대응에 완전히 실패했다.¹⁹⁾ 이에 대해 배종면(2015: 15)은 메르스가 국가적인 재난위기 상황에 빠진 것은 첫 감염자를 제대로 치료하지 못한 상황에서 방역당국이 초기에 정보공개를 투명하게 하지 못한 점을 들고 있다. 또한 “정보공유 및 홍보체계와 감염관리체계 부재가 고스란히 국민 혼란을 가중시켰다”는 지적도 있다(강청희, “신종감염병 신속한 대응위해 전문성 확보된 별도조직 절실”, 한국경제 2015.7.11.A30면). 박근혜 정부는 민주적 정부가 갖추어야 할 정보공유와 이에 기반한 정부-국민 간의 신뢰가 부재했고, 권위적 정부가 보여줄 수 있는 신속하고 강력한 중앙통제마저도 이루어지지 않았다(김호기, 2015: 15).

이와 같이 정부가 메르스 관련 정보를 공개하지 않자 인터넷과 SNS를 통해 자치단체와 국민들이 스스로 정보를 수집하고 정리하며 공유하는 일련의 사태가 빚어졌

18) 감사원 감사결과보고서(2016.1.14.) “6월 1일부터 3차감염 본격화되고, 정부에 병원명 공개 요구가 공식적으로 제시되었으나 정보공개를 검토하지 않았으며 그 후 뒤늦게 6월 5일 평택성모공원을 공개하고, 6월 7일야 메르스 발생과 경유병원 24곳을 공개하였다.”

19) 감사원 감사결과 2016.1.14. 보도자료 “초동대응 부실-충분한 준비기간과 전문가들의 여러차례 권고에도 메르스 위험성을 간과하고 지침을 잘못 제정하는 등 사전대비를 소홀히 하였고, 최초환자 등에 대한 역학조사를 부실하게 수행.”

다.²⁰⁾ 일선의 의사들조차 SNS를 통해 정보에 접근할 수밖에 없는 처지가 되었으며, 정부의 정보독점으로 인해 정확하지 않은 정보가 난립하여 사회적 불안감이 고조되었다. 이로 인하여 국민들의 불안감이 증대하였고 정부에 대한 신뢰가 떨어졌다.

이와 관련하여 전병율(2015: 351)은 커뮤니케이션의 실패의 원인으로 정확한 정보제공의 부재, 의료인에 대한 지지 결여, 국제협력 부재를 지적하고 있다. 첫째, 정확한 정보제공의 부재로 인하여 상황에 대해 국민과 해외보건 당국 등에게 신속하고 정확한 정보를 제공하는 단일창구발표에 실패하였으며 그 결과 국민의 불안감과 정부불신이 증대되었다고 한다. 둘째, 메르스 감염 위험을 무릅쓰고 진료에 임한 의료진에 대한 국민적 불신으로 인하여 국민에 대한 범정부적 감정보호소가 결여되었다고 한다. 셋째, 국제협력 부재로 인하여 정부의 국제협력을 통한 각종 감염병 발생정보 공유를 간과하여 투명한 선제적 소통의 실패로 인접국들로부터 감염병 관리에 대한 불신을 초래하게 되었다고 지적하고 있다.

3) 상황(정보)관리 및 대응조치

박근혜 정부는 메르스에 대한 위험을 올바르게 인식하지 못하였다. 감사원의 메르스에 관한 감사결과 보도자료(2016.1.14.)에 의하면, “2012년 9월 메르스 최초발생 후 사람 간 전파의 확대와 발생국가 증가 등의 국내유입 가능성이 높아지는 상황에서 메르스 연구 및 감염방지대책 마련의 필요성을 WHO의 8차례 권고가 있었음에도 사전대비를 소홀히 하였다.” 2015년 5월 11일 첫 메르스 증상환자가 발생하고, 5월 20일 첫 메르스 감염확진자가 발생, 6월 1일 첫 사망자가 발생하였지만 정부는 국민의 안전보다 국가 이미지 관리를 위해 위기대응수준을 격상시키지 않고 ‘주의(Yellow)’단계에 두었다고 할 정도로 위험상황에 대한 정보관리가 제대로 이루어지지 않았다. 이에 따른 상황의 장기화로 정부에 대한 국민의 불신이 높아졌고, 환자사망의 직접적 피해 이외에도 경제성장률 하락, 내수침체, 관광업계의 피해, 사회의 불안과 불신에 대한 신뢰비용 등 간접적인 피해도 유발되어 메르스가 우리 사회에 남긴 피해는 측정하기 어려울 정도로 컸다(김현주, 2015: 30).

정부는 메르스 사태가 진정세를 보이자 전반적인 국가방역체계개편방안을 제시하

20) 대표적으로 부천시는 감염환자가 다녀간 업소명 등을 구체적으로 공개하였으며, 성남시는 메르스 1차 검사에서 양성판정을 받은 의심환자의 직장과 거주지, 자녀가 다니는 학교 실명 등의 개인정보를 SNS에 공개하였다(경향신문 2015.6.5.)

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?code=940601&artic=201506072220245.

였다. 그것은 신종감염병 국내 유입을 차단하고, 유입시 조기종식이 될 수 있도록 초기 즉각대응체계를 위한 24시간 긴급상황실(EOC), 즉각대응팀 및 현장방역본부 등 즉시대응 체계의 구축, 위기관리소통 전담부서의 신설, 역학조사관의 정규직화와 방역직의 신설로 초기 즉각대응체계를 구축하는 것이다. 또한 신종감염병 유행확산 대비 신속진단, 감염병환자 격리시설과 전문치료체계로 중앙 및 권역별 감염병 전문 치료체제의 구축, 격리시설 사전확보 및 격리자 관리강화, 신속·정확한 진단체계 구축, 감염병 R&D를 강화하며, 병원감염방지를 위해 응급실 선별진료 의무화, 병원감염관리 인프라 확충, 간병·병문안 문화 등 의료환경 개선안을 제안하고, 신종감염병에 능동적으로 대응하고, 방역의 특수성을 감안하여 신종감염병 거버넌스 개편, 질병관리본부장을 차관급으로 위상을 강화하고 본부장에게 인사 및 예산권을 일임하여 자율성과 전문성을 획기적으로 보장하며 질병관리본부가 감염병 전담기관으로서 모든 위기단계에서 국가 방역을 책임지고 독립적으로 권한을 행사하도록 하며 자율성, 전문성을 대폭 강화하는 방향으로 조직 개편안을 제시하였다(보건복지부, 2015.9.1.).

3. 비교분석 및 평가

1) 정보수집 및 정보분석에 따른 위험인식

국가위기 상황 시 감염병 행정에서 두드러진 문제점은 컨트롤타워의 위기인식과 문제해결에 대한 의지다. 사스 사태에서는 국무총리가 지휘하는 비교적 일원화되고 체계적인 지휘보고체계가 운영되었다고 할 수 있으나, 메르스 발생 시에 각종 기관에서 발족한 대책위원회의 범람·난립으로 인하여 컨트롤타워에 혼란·혼선이 발생, 비효율적인 지휘보고체계가 운영되었다고 할 수 있다. 이로 인하여 사스가 발생하였을 때에는 비교적 수월하게 대처할 수 있었으나 메르스가 발생하였을 때에는 초동대응뿐만 아니라 유행단계에서도 제대로 대처하지 못하여 문제를 확대시켰다. 특히 사스는 노무현 정부가 출범한지 한 달도 되지 않은 상황에서 발발한 것으로 국정이 안정되었다고 보기 어려운 상황이었으나 지휘체계를 단일화하여 위기를 벗어난 점은 문제를 극복하겠다는 컨트롤타워의 강력한 의지가 있었으며, 이를 바탕으로 확고한 지휘체계를 구축했기 때문으로 볼 수 있다. 반면에 메르스는 박근혜 정부 3년차의 안정적 상황에서 발생했음에도 불구하고 초기부터 메르스의 위험을 인식하지 못하고 정보분석에 실패하여 그에 맞는 지휘체계를 갖추지 못했기 때문이라고 볼 수 있다.

감염병 관리에 대한 시스템은 이미 구축되어 있다. 중요한 것은 위기를 인식하고

이 시스템을 어떻게 운용할 것인가를 결정하는 컨트롤타워의 대응능력이 위험상황을 재난상황으로 번지지 않도록 하는 것이다. 국내외에서 발생하는 크고 작은 사건 사고에 있어 사전대비만큼 강력한 예방은 없다고 할 수 있다. 이는 정확한 정보수집과 분석을 통해 대책을 수립한 결과로 사스의 경우 WHO로부터 사스예방 모범국으로 인정받을 수 있었다. 그러나 메르스 발생 시, 국내확진환자가 발생하였지만 정부는 정확한 예방수칙조차 제시하지 못하였다. 이는 메르스에 대한 정보수집과 분석이 미비한 것으로 볼 수 있다.

사스와 메르스의 재난관리 환경은 단순비교가 어려울 정도로 행정환경이 변하였다. 정보화에 따른 행정환경의 변화로 시스템 상으로는 더 쉽게 메르스 사태를 관철시킬 수 있었지만 더 큰 피해를 입은 것은 사스보다 메르스인 것을 보면 시스템의 부재보다 컨트롤타워의 대응능력이 중요하다고 볼 수 있다. 모든 사건사고는 사전 예방을 바탕으로 한 초동대응만큼 강력한 대응책은 없다고 본다.

2) 정보공유 및 공개의 협력체제

사스 대응의 경우, 중국과 홍콩의 뉴스를 통해 괴질의 창궐을 인식하고, WHO가 이를 사스로 명명하자 정부는 곧바로 사스관련 정보와 지식을 공유하고 각 부처간 협력을 바탕으로 대비태세에 들어갔다. 이에 비해 메르스의 경우는 국내에서 발병하기 이전인 2015년 4월 기준으로 메르스 발생은 23개국 1,126명이 확진을 받았으며 동남아시아에서는 말레이시아와 필리핀에서 발생한 상황이었다.²¹⁾ 그러나 메르스 확진 환자가 국내에 발생했음에도 불구하고 메르스의 감염경로조차 파악하지 못했을 뿐 아니라 메르스 확진환자가 다녀간 병원공개를 거부하는 등 관련정보를 공개하지 않아 사전에 막을 수 있는 것을 오히려 전국적으로 확산시키는 우를 범하였다. 이처럼 정부가 정보를 독점함으로써 각종 유언비어에 국민과 국가경제를 위기상황에 놓이게 하였다. 결국 서울시의 움직임이 있고 난 뒤에서야 중앙정부는 정보를 공개하고 민간에 협력을 요청하기에 이르렀다.

국가가 위기상황일수록 관계부처와 전문가 중심의 자문위원, 민관의 협력이 신속 정확하게 이루어져야 한다. 감염병의 경우, 이동경로가 불확실하며 신종바이러스의 지속적인 창궐로 국가 간의 정보공유와 협력도 중요하다. 처음부터 정보를 공개하고 국민들과 관계부처가 협조한 사스의 경우는 메르스 발생 전까지 국민들의 관심 밖에 있을 정도로 조용히 지나갔다. 그러나 정보를 공개하지 않고 끝까지 쉬쉬하며 지낸

21) 감사원 보도자료(1016.1.14.) 메르스예방 및 대응실태 감사결과 발표.

메르스 상황으로 국민들의 불안과 경제적 위기까지 불러왔다. 이에 대해 국민의 88.6%가 메르스 관련 정보가 신속하고 투명하게 공개되지 못하였다고 평가했다. 반면 8.2%는 메르스 정보 공개에 대해 긍정적으로 응답하였다.²²⁾ 이와 같이 사스와 메르스의 상황으로 보아 정보공개와 협조의 중요성을 분명히 알 수 있다.

정보는 곧 국력인 시대이다. 특히 인터넷과 SNS의 고도화 등 과학기술의 발달로 정부와 민간, 부처와 부처간 정보의 상호교환과 공유가 쉬워졌다. 감염병과 같이 국가위기상황을 초래할 수 있는 재난의 경우 정부 부처간, 민·관 사이에 정보의 공유와 일반국민에 대한 정보의 공개가 중요하다고 할 수 있다.

3) 대응조치를 통한 상황(정보)관리

사스 당시 정부는 국립보건원을 질병관리본부로 개편하여 미국 질병통제센터(CDC) 체제로 격상시켰다. 이는 감염병관리는 보건복지부로, 국내에 유입된 감염병 관리는 국립보건원이 담당하는 이원화된 구조의 단점을 보완해야 한다는 점과 감염병 예방법과 검역법 등의 법령도 수정 보완해야 한다는 것을 확인하고 한국형 질병관리본부를 건립하게 된 것이다. 메르스 당시에는 국가방역체계 개편방안을 확정하여 질병관리본부장을 1급 공무원에서 차관급으로 승격할 것과 감염병 발생시 '컨트롤 타워'의 역할을 하도록 하며, 방역직을 신설함과 함께 정규 역학조사관을 늘리고 질병관리본부내 24시간 '긴급상황실(EOC)' 운영 등 여러 가지 대책을 마련했다.

사스 당시의 사후대책안이 감염병으로부터 국민과 국가의 안전을 확보하기 위한 일보전진된 대책을 수립하였다면, 메르스의 경우는 메르스 사태에 대한 원인규명, 책임추궁과 인적 쇄신 등은 도외시한 채 질병관리본부장을 차관급으로 승격안을 제시하여 보건복지부 세 불리기에 급급하다는 비난을 면할 수 없었으며, 사후대책이 메르스 종식 이후에 진전이 없다는 점에서 감염병에 대한 안일한 태도를 보이는 정부를 볼 수 있다. 사스와 메르스에서 보듯이 국민과 국가의 안전을 우선으로 두고 대책을 수립한 사스의 경우는 질병관리본부를 내 놓을 수 있었지만, 이전 정부가 만들어 둔 질병관리본부조차 제대로 관리하지 못한 현 정부는 메르스 사후대책을 마련하는데도 여전히 국민과 국가의 안전보다는 자리 나눠가지기에 그쳤다. 이처럼 국가와 국민의 안전을 담당하는 기관은 공공의 이익을 최우선시하는 것이 정부의 지속가능한 발전과 성장을 이끌어 국민을 재난으로부터 보호할 수 있을 것이다.

22) 한국경제 2015.6.16.

<http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=201506168600g>.

4) 정부의 사스와 메르스 대응에 대한 전반적 비교

사스와 메르스의 발생, 유행, 정부의 대응조치 등의 전반적인 차이는 <표 2>와 같이 정리할 수 있다.

<표 2> 사스와 메르스의 전반적 비교

사스와 메르스 비교		
비교항목	사스(2003)	메르스(2015)
정보수집과 분석을 통한 위험인식 정도	-노무현 정부는 주변국가에서 사스로 인한 피해가 커지자 국무총리의 지휘아래 국내 첫 사스환자가 발생하기 이전부터 공항과 항만 등의 사스 검역을 위한 현황을 점검하고 관계부처 차관급 회의를 개최.	-박근혜 정부는 국내 첫 메르스 확진환자가 발생하고 난 후 2주가 지나도록 정부입장에서의 움직임을 행하지 않음.
감염관리 기관	-보건복지부 산하 국립보건원이 중앙사스방역대책추진실무단(단장: 국립보건원장)으로 업무를 추진.	-노무현 정부 때 국립보건원을 재편성한 보건복지부 산하 질병관리본부가 기관업무를 담당.
정보공유와 공개 및 협력체계 구축으로 본 정부대응	-정부는 국내에 사스가 발생하기 이전 범정부차원의 컨트롤타워를 구축, 사스종합상황실을 국무총리실에 설치, 중앙 사스방역대책본부와 중앙 사스방역대책추진실무단을 구축하고 시·군·구까지 시스템 구축. -관계부처 회의와 전문가 자문위원회를 열어 사스대책을 논의함. -국내에 첫 사스감염환자가 발생(2003년 4월 28일)하자 관계부처회의를 장관급 회의로 격상, 공항과 항만의 방역체계 점검과 기획예산처의 협조로 긴급예산을 투입, 검역에 필요한 물자를 확보. -또한 정부는 대국민담화문을 통해 국민들에게 사스 관련 정보를 제공하고 협조요청과 경각심을 일깨움. -보건복지부 산하 방역과를 국립보건원으로 편승하여 질병관리본부를 만들.	-메르스 발생 2주만인 5월 29일 긴급 관계부처 장관회의를 개최하여 중앙메르스대책본부 구축. -그러나 질병관리본부에 의한 대책본부, 보건복지부 산하 중앙메르스관리대책본부, 국민안전처 산하 범정부메르스대책지원본부, 청와대 내의 메르스긴급대책반, '메르스 민관 종합대응 태스크포스(TF)'의 구성으로 체계적인 대응미흡. -병원공개 여부와 감염병 수위조절을 두고 끝까지 국민들과 대치하다 서울시장의 긴급기자회견이 있은 이후에야 병원명 공개. -6월 8일 민간전문가 중심으로 즉각 대응팀을 대통령 지시에 의해 병원의 감염관리 지도에 관한 전권과 행정지원 요청명령권이 부여된 '즉각대응 TF'가 비로소 발족.
상황분석을 통한 컨트롤타워의 대응조치	-범정부종합상황실을 국무총리실에 설치하여 단일화된 지휘체계를 구축. -노무현 당시 대통령은 실무단의 건의사항을 받아들이며 보건복지부 산하 국립보건원을 미국의 DCD체계에 질병관리본부로 개편함.	-질병관리본부에 의한 대책본부, 보건복지부 산하 중앙메르스대책본부, 국민안전처 산하 범정부메르스대책지원본부, 청와대 비서실 내의 메르스긴급대책반, 대통령 직속 메르스 즉각대응팀 등으로 컨트롤 타워의 난립. -질병관리본부장을 차관급으로 격상, 감염병 발생 시 '컨트롤 타워'로 하고, 신설되는 방역직과 정규 역학조사관을 늘리고 질병관리본부내 24시간 '긴급상황실(EOC)' 운영.

IV. 정책적 제언 및 시사점

1. 신속원활한 정보의 수집 및 분석을 위한 감염병 행정체계구축

사회가 발달하면서 국가위기와 재난도 다양하고 높아진다. 그런데 고도의 정보체계가 구축되기 전인 2003년 사스 발생 시에는 가능했던 일이, 고도의 정보체계가 충분히 구축된 2015년 메르스 발생 시에 오히려 더 큰 문제를 불러일으킨 것은 정보관리를 평가절하한데 문제가 있다고 할 수 있다. 더 좋은 환경에서 오히려 더 나쁜 결과를 낳은 행위는 사회와 국민들은 스마트해졌지만 정부의 행정처리는 이를 따라오지 못한 결과라 할 수 있다. 즉 사스 사태에서는 국무총리가 지휘하는 비교적 일원화되고 체계적인 지휘보고체계가 운영되어 비교적 수월하게 대처할 수 있었다. 그러나 메르스 발생 시에 각종 기관에서 발족한 대책위원회의 범람·난립으로 인하여 컨트롤타워에 혼란·혼선이 발생하여 비효율적인 지휘보고체계가 운영되어 초동대응 뿐만 아니라 유행단계에서도 제대로 대처하지 못하여 문제를 확대시켰다.

인터넷을 통한 쌍방향 커뮤니티는 스마트폰으로 충분하다. 정보를 모으고 분석하여 대응하는 것은 정부와 컨트롤타워의 핵심 기능이다. 이미 충분한 인프라가 구축되어 있는 상황에서 정보를 공유하고 제공하는 신속하고 원활한 대응이 위기상황을 해소할 수 있다. Prybutok et al. (2008)은 공공부문에서도 고위관리자의 리더십 활용을 통해 개인과 조직의 성과를 향상시키는데 직·간접적 영향을 미친다는 증거를 제시하였다(임준형 외, 2013: 35). 또한 사용자의 정보기술역량이 높을수록 정보시스템의 활용도가 높아진다(임준형 외, 2013: 36)고 가설을 설정하고 정보화의 교육기회를 충분히 제공함으로써 기술에 대한 사용자의 자기효능감과 긍정적 태도 형성을 촉진할 필요(임준형 외, 2013: 49)를 강조하였다.

이처럼 감염병은 방심하다가 국가와 국민을 위기로 몰아넣는 위험한 상황을 낳을 수 있다. 따라서 감염병의 확산을 막고 피해를 최소화하기 위해서는 정치적 결정은 곤란하다. 질병관리본부를 보건복지부로부터 독립시켜 감염병과 같은 국가위기상황의 발생 시 컨트롤타워로서 역할을 수행할 수 있도록 하는 독립적인 행정체계구축이 필요하다.

2. 정보공유를 위한 감염병 행정체계구축

위기상황일수록 정부가 차분하게 국가와 국민의 안전을 확보하는 솔루션을 제공할 수 있는 신속하고 원활한 정보공유와 제공이 필요하다. 사스 대응의 경우에는 중국과 홍콩에서 사스가 발생하자 정부는 곧바로 사스관련 정보와 지식을 공유하고 각 부처간 협력을 바탕으로 대비태세에 들어갔다. 컨트롤타워의 지휘아래 공공의 안전을 위해 협업하여 대비와 대응이 가능하였다. 그러나 메르스의 경우는 메르스 확진 환자가 국내에 발생했음에도 불구하고 메르스의 감염경로조차 파악하지 못했을 뿐 아니라 정부가 정보를 독점함으로써 각종 유연비에 국민과 국가경제를 위기상황에 놓이게 하였다. 오히려 서울시의 움직임이 있는 후 중앙정부는 정보를 공개하고 민간에 협력을 요청하기에 이르렀다.

이러한 국가적 위기를 극복하기 위해서는 다수가 우왕좌왕 하는 것보다 소수의 치밀한 움직임이 위기상황을 효율적으로 정리할 수 있다는 것을 알 수 있다. 즉 감염병은 전파양상이 다양하다. 골든타임의 확보와 정부 대응능력을 감안한 탄력적 체계의 구축을 위해서는 전문성과 경험을 보유한 주관기관(보건복지부, 질병관리본부)과 재난관리 전문기관(국민안전처) 사이, 중앙정부와 지방정부 사이의 공조체제 유지가 필수적이다(김현주, 2015: 33). 따라서 각 기관(부처) 사이와 중앙정부와 지방정부 사이에 감염병에 대한 신속하고 원활한 정보공유를 위한 감염병행정체계구축이 필요하다. 특히 지식증가 및 공유에 기여하는 것으로 나타나는 수평적 조직구조로 전환해야 하고, 지식관리시스템이 효율적으로 운영되기 위해서 행정조직의 각 부분이 연쇄적으로 반응해야 하며, 조직 자체가 끊임없이 지식을 축적·활용하도록 학습조직으로 전환되어야 한다(한세익, 2015: 142). 또한 이렇게 구축된 행정체계를 원활하게 운용할 수 있는 공공리더십도 필요하다.

결국 감염병행정 서비스의 고도화를 위해서는 중앙정부 부처간의 협업 뿐 아니라 지방정부와의 정보의 개방, 공유, 소통, 협력이 필요하다. 이를 위해서는 지역사회내의 일상적인 감염관리를 할 수 있는 거버넌스의 역할이 중요하게 작용할 것이다.

3. 빅데이터를 기반으로 감염병 정보관리의 가치창출

기존의 체계로 변화하는 사회흐름에 맞는 행정서비스를 제공하기 어렵다. 특히 정보화 환경의 급속한 변화에 힘입어 국민들은 발빠르게 진화하고 있지만 조직체계는 그에 맞춰 성장하지 못하는 것이 현실이다. 물론 우리 정부도 1970년대 말부

터 정보화 정책을 수행해 왔다. 행정전산화를 비롯한 국가기관전산망구축, 정보화와 전자정부 그리고 범국가적 지식정보자원 활용에 이어 2011년 11월 정부는 ‘빅데이터를 활용한 스마트 정부 구현계획’을 발표하기도 하였다(김현성, 2012: 281). 특히 2000년대에 접어들면서 전자정부추진(1995-2007)과 지식정보화 및 스마트정부 추진(2008-2012)으로 업무에 대한 전자화의 단계를 넘어 정보공동이용으로 대국민 민원서비스 혁신을 도모하였고, 온라인 국민참여포털을 통해 국민들의 국정참여가 확대되었다. 나아가 빅데이터를 활용한 스마트 정부 구현계획을 통해 데이터가 경제적 자산이 되는 시대에 대한 대응을 요구하였으며 스마트정부의 주요추진과제를 제시하기도 하였다(김현성, 2012: 281-282).

이와 같이 지난 수 년 동안 정부가 꾸준히 정보화를 바탕으로 기반을 조성한 것은 감염병으로 인한 위협과 같은 상황에서 국민을 안전하게 보호하기 위한 대책으로 마련한 것이 분명하다. 행정은 국민의 안전과 편리를 우선으로 하는 공공서비스로 공공성이 우선 시 되지 않는 상황에서 행정 서비스의 의미는 미약하다. 특히 정보네트워크를 통한 의사소통의 전지구화, 병렬적 소통구조, 사용자의 위상강화 등으로(한세억, 2011: 130) 정보흐름이 자유로워야 한다. 현재 정부 및 자치단체는 정보네트워크의 인프라를 기반으로 트위터, 페이스북, 유튜브 등을 활용하여 적극적으로 홍보하고 있다. 그러나 정작 위기상황에서는 정보관리에 미흡한 측면을 보여준다면 정부를 믿고 신뢰할 국민은 없을 것이다. 국가와 국민이 긴장상황에 있을 때, 성공과 실패를 장담할 수 없는 불확실성이 높을 때일수록 정부정책 결정은 정확하고 신속해야 한다. 수년간 쌓아 둔 데이터베이스가 있기에 가능하다. 행정조직 내 경험과 노하우, 행정민원의 요구와 여론, 국회의 정책 논의, 전문가의견과 자문 등의 유용한 지식은 행정활동에서 행정지식 창출과 활용에 유용성이 높다(한세억, 2015: 131).

특히 각종 감염병에 대한 데이터베이스는 그동안의 발병 사례를 중심으로 수집되고 분석되어 지식과 정보를 축적하고 있다. 기존의 위협이 재발되는 것은 이러한 데이터관리가 미흡하기 때문이다. 그러나 현재 행정조직에서 재난관련 공무원은 고유의 업무보다 타 행정업무와 재난업무를 동시에 수행함으로써 재난관리가 형식적으로 이루어지고 있을 뿐 아니라 잦은 순환보직으로 책임감과 전문성이 떨어지고 있어(한세억, 2016: 105) 동일한 위협이 반복되는 초 위험국가로 전락하고 있다. 이러한 지적이 뒷받침해 주듯이 감염병 행정을 독립적으로 구축하여 정보기술역량을 바탕으로 정보를 관리하여 감염병에 민감하게 대처해야 한다. 신종감염병이 끊임없이 인류를 위협하는 상황에서 기존의 안일한 대처로 감염병에 대응하기는 어렵다. 각종 데이터베이스는 활용하여 지식정보로써의 가치를 지닐 때 대국민의 생명과

안전을 지킬 수 있는 의미있는 기능이다. 정보관리체계가 빛 좋은 개살구가 되지 않기 위해서는 데이터를 수집하는 것에 그칠 것이 아니라 그것이 지식정보로써의 제 역할을 할 수 있도록 표준화되고 사례마다 피드백을 통해 재정립하여 생명이 있는 지식정보체계를 구축하는 것이 필요하다.

V. 결론

시대가 변하고 감염병 또한 까다롭게 진화하고 있다. 신속하게 예방하고 관리하지 못한 감염병은 전지구적으로 창궐하게 되며 인류의 위협이 되고 있다. 감염병은 단순한 질병이나 바이러스 수준에 머무르는 것이 아니라 위기를 넘어 재난상황으로 인식되면서 정부 또한 감염병 행정을 독립시켜 관리할 필요가 있다. 사스와 메르스의 상황을 두고 봤을 때, 정보를 신속하게 수집, 분석하여 사전대책을 세워 대응할 때 감염병으로부터 국민과 국가의 안전을 보장할 수 있었다. 또한 스마트 시대로 접어들면서 행정체계도 이에 걸맞게 변화하여 업무의 효율성을 높이고 있다. 정보의 개방과 공유, 소통과 협력을 기반으로 축적해 놓은 데이터를 관리하여 감염병 행정서비스의 질적 수준을 향상시킬 필요가 있다. 컨트롤타워 역시 스마트 행정체계와 구축된 인프라를 활용하여 국가재난상황에서 국민들의 위기감을 낮추고 행동수칙을 제공할 수 있도록 정보지식에 민감성을 유지해야 한다.

국가가 국민의 생명과 안전을 지키고자 하여도 마음만으로는 불가능하다. 빅데이터를 기반으로 축적된 자료를 어떻게 관리하느냐는 실질적으로 행정서비스를 제공하는데 살아있는 정보가 될 수 있느냐 하는 것과 관련된다. 주지하다시피 이미 스마트폰으로 정보는 모두에게 공개될 수 있다. 그래서 정보를 은폐, 축소시켜 국민을 우롱할 수는 없는 일이다. 위기상황일수록 정부는 국민과 국가의 이익을 먼저 생각하고 결정하는 공공의식이 바탕이 되어야 한다. 이러한 것들이 단일화된 지휘체계를 구축하여 일사분란하게 진행된다면 변이되고 까다로워지는 감염병과 같은 재난상황도 사전에 예방할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 권준욱. (2003a). 사스 방역대책. 『의료정책포럼』, 1(3): 30-39.
- _____. (2003b). 사스방역대책과 향후과제, 『보건복지포럼』, 81: 66-77.
- 김기훈, 문재우. (1998). 『보건행정학』. 계축문화사.
- 김상욱, 황주성, 김숙희, 오명륜. (2010). 우리나라 행정정보전달체계의 실태와 향후과제. 『한국지역정보화학회지』, 13(1), 123-155.
- 김성일. (2012). 고위험사회가 초래한 한국형 재난의 발생과 기원. 『문화과학』, 72: 80-99.
- 김성태. (2003). 『전자정부론 이론과 전략』. 법문사.
- 김숙희, 정윤수. (2011). 녹색행정 구현을 위한 행정프로세스 개선방안. 『한국지역정보화학회지』, 14(3): 27-53.
- 김유준, 권훈, 곽호영. (2007). 웹 서비스를 활용한 의료정보 통합시스템 설계. 『한국콘텐츠학회 종합학술대회 논문집』, 5(1): 857-860.
- 김윤덕. (2001). 『국가정보학-이론과 실제의 이해』. 전영사.
- 김은경, 이석, 변영태, 이혁재, 이택진. (2013). 전염병 경로 추적 및 예측을 위한 통합정보 시스템 구현. 『인터넷정보학회논문지』, 14(5): 69-76.
- 김은성, 정지범, 안혁근. (2009). 「국가재난안전관리 정책패러다임에 대한 연구」. 한국행정연구원.
- 김태환. (2010). 『재난관리론』. 백산출판사.
- 김현성. (2012). 빅데이터시대에서 정보기술 패러다임의 변화와 스마트정부의 공공정보 활용방안. 『현대사회와 행정』, 22(3): 277-302.
- 김현주. (2015). 국외 감염병 대응체계 사례. 『지방행정』, 743: 30-33.
- 김형렬. (1984). 정책결정에 있어서 상황접근법에 관한 연구. 『연세대학교 사회과학논집』, 15: 97-120.
- _____. (1987). 정책집행에 있어서 위기관리에 관한 연구. 『연세대학교 사회과학논집』, 18: 65-87.
- 김호기. (2015). 메르스 사태가 남긴 과제. 『역사비평』, 2015.8: 14-20.
- 남궁근. (1995). 재해관리행정체제의 국가간 비교연구. 『한국행정학보』, 29(3): 957-958.
- _____. (2015). 『행정조사방법론』. 법문사.
- 류 충. (2001). 『재난관리론』. 한성문화사.

- 류상일, 이민규, 정석환, 강형기. (2012). 한국위기관리 연구경향 분석, 언어네트워크방법론을 중심으로. 「한국위기관리논집」, 8(3): 105-120.
- 류황건, 배성권, 김혜숙, 김미숙, 김이순, 여진동, 오창석, 장효강, 정미영, 조경원, 하은정. (2015). 『알기 쉬운 공중보건학』. 수문사.
- 명승환, 허철준, 황성수. (2011). 스마트사회의 정부: 플랫폼형 정부 모델을 중심으로. 「한국행정학회 동계학술발표논문집」, 2011(0): 1-31.
- 명승환, 허철준. (2012). 스마트사회 전환에 따른 Gov3.0 기반의 전자정부 개념과 패러다임 변화. 「한국정책학회 춘계학술대회」, 2012(0): 325-341.
- 박동균, 이재호. (2003). 중국정부의 위기관리 대응과정 분석과 정책적 시사점 -사스를 중심으로-. 「한국동북아논총」, 29(0): 91-114.
- 박진아. (2011). 「국제법상 전염병 통제에 관한 연구」. 박사학위논문, 고려대학교.
- 박형욱. (2015). 감염병예방법의 기능과 본질적 과제. 「의정연구」, 46(0): 157-168.
- 배재현. (2015). 메르스 사태로 본 국가재난대응체계의 문제점 및 개선방안. 「한국정책학회-한국지방정부학회 공동 추계학술발표논문집」, 3: 1-10.
- 배종면. (2015). 2015년 메르스유행에서 감염병 유행 통제를 위한 정보공개와 관련한 공중보건 윤리 원칙들 정립. 「대한보건연구」, 41(4): 15-20.
- 변상호, 김태윤. (2014). 재난과 재난관리정책의 재해석에 기반한 ‘재난대응 수행원칙’의 도출과 검증: 재난대응 사례에 대한 분석을 중심으로. 「한국행정학보」, 48(2): 109-136.
- 서경화, 민귀홍, 진법섭. (2016). 공중보건 위기 상황 시 정보 정확성과 정보 적절성이 정부 신뢰와 만족에 미치는 영향. 「Journal of Public Relations」, 20(2): 61-90.
- 서재호, 정지범. (2009). 『국가 위기관리 입법론 연구, 입법의 기초와 비교법적 접근』. 법문사.
- 송동근, 민귀홍, 진법섭. (2016). 공중보건 위기 상황 시 정보 정확성과 정보 적절성이 정부 신뢰와 만족에 미치는 영향 -메르스 사태를 중심으로, 한국PR학회(구 한국홍보학회), 「홍보학연구」, 20(2): 61-90.
- 송승현. (2015). 법정감염병 중 에볼라 출혈열과 같은 감염병의 확산방지를 위한 대응 조치의 한 수단으로 실행한 지역봉쇄에 대한 헌법적 고찰. 「법학논총」, 33: 215-255.
- 송영구. (2004). 최근 문제가 되는 감염성 질환: SARS, 조류 독감. 「대한임상노인의학회지」, 5(1): 145-158.

- 송태민. (2015). 소셜 빅데이터 분석과 활용방안-메르스 정보확산과 위험예측 중심으로. 「보건복지포럼」, 227: 29-49.
- 안문석. (1999). 『정보체계론』. 학현사.
- 원소연. (2013). 「한국형 협력적 거버넌스 체계 구축 방안 연구 : 네트워크분석을 통한 재난안전분야 비교 사례 연구」. 한국행정연구원.
- 유현재, 고준석. (2012). 위험성 전염병에 대한 한국인들의 인식 수준 및 관련 공익성 광고에 대한 태도-구제역 사례를 중심으로-. 「한국사회」, 13(2): 3-37.
- 윤종철. (2011). 「재난안전분야 지방조직의 활성화 방안」. 한국행정연구원.
- 이무식. (2015). 2015년 한국의 중동호흡기증후군 유행 역학과 정책 과제. 「보건교육건강증진학회지」, 32(3): 1-9.
- 이선우, 임현정. (2014). 공공부문 역량체계에 관한 연구: 관리자의 위기관리 역량을 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 13(3): 117-149.
- 이연우. (2015). 메르스 이후 의료정보화의 발전방향 : 전염병 예방과 대응 강화를 중심으로. 「한국행정포럼」, 150: 38-43.
- 이원규. (2012). 모바일이 주도하는 스마트 행정 혁신. 「BDI 정책포커스」, (179): 1-12.
- 이종구. (2003). 신중전염병의 전파와 검역, 사스사례를 중심으로. 「보건복지포럼」, 81: 78-86.
- 이채연. (2012). 한국의 국가위기관리 조직체계에 관한 연구. 「한국위기관리논집」, 8(4): 1-28.
- 이철주, 강영철. (2014). 관료의 행정정보 공동이용에 미치는 영향요인 분석-조직적 특성에 대한 탐색적 검토. 「한국지역정보학회지」, 17(4): 125-151.
- 이평수. (2015). 메르스 사태로 본 감염병 방역에 대한 민·관 협력체계의 문제점과 개선 방안. 「지방행정」, 743: 26-29.
- 임준형, 강영철. (2013). 전자정부시스템이 공공조직 의사결정에 미치는 영향. 「한국지역 정보화학회지」, 16(4): 27-54.
- 장석화. (2002). 「일선재난관리행정에 관한 연구-재난대응관리를 중심으로-」. 박사학위논문, 동국대학교.
- 정지범. (2010). 행정학적 패러다임에 입각한 국가위기관리의 진화, 영국, 미국, 한국의 비교 연구. 「한국위기관리논집」, 6(2): 239-254.
- 정충식, 진영빈. (2012). 스마트워크 추진정책의 거버넌스 체계 분석. 「한국거버넌스학회보」, 19(2): 53-73.
- 조병희. (2004). SARS와 아시아의 타자화. 「황해문화」, 43: 196-219.

- 최승원. (2015). 전자정부와 지식행정. 「공법연구」, 43(3): 413-429.
- 최병대. (2015). 메르스 사태로 본 국가재난대응체계의 문제점 및 개선방안. 대한지방행정공제회, 「지방행정」, 743: 10-11.
- 최병두. (2015). 메르스 사태의 지리학과 생명권력의 정치. 「공간과 사회」, 25(3): 173-192.
- 한세억. (2011). 한국 정보화경험의 현상학적 분석. 「행정총론」, 49(3): 121-147.
- _____. (2015). 공공부문 지식행정(경영)의 한계와 가능성. 「한국경영정보학회 학술대회 논문집」, 2015(11): 129-147.
- _____. (2016). 창조적 행정조직의 탐색과 실천: 재난행정사례와 교훈. 「한국조직학회」, 12(4): 95-126.
- 황상익. (2003). 사스. 「진보평론」, 17: 235-245.
- 황성수. (2012). 스마트 정부 시대에 맞는 참여적 거버넌스 모색. 「한국지역정보화학회지」, 15(4): 29-46.
- 황윤원. (1989). 돌발사고에 대한 위험대비행정의 분석. 「한국행정학보」, 23(1): 149-173.
- 신문기사
- 강청희. (2015). “신종감염병 신속한 대응위해 전문성 확보된 별도조직 절실”. 「한국경제」, 7.11.: A30.
- Accenture. (2007). “Leadership in Customer Service: Delivering on the Promise”. Government Executive Series: 4-7.
- Davenport, Thomas. H. (1993). Process Innovation: Reengineering Work through Information Technology. Harvard Business School Press.
- Godschalk, David R. (1991). “Disaster Mitigation and Hazard Management”. International City Management Association.
- Juran, Joseph. (1988). “Managing for Quality”. Journal for Quality and Participation, Vol.11, No.1, Mar.1988, pp.8-12.

제4차 공무원연금 개혁정책의 형성과정 분석: 복합흐름모형의 적용을 중심으로

배용수·주선미

Zahariadis의 정책형성모형은 정책체제의 분화정도가 비교적 낮고 정책이 갑자기 형성되거나 수시로 변동되는 경우에 적용이 유용하다. 정책형성은 문제와 정책대안 그리고 정치가 복잡하게 교차하는 다중적이고 역동적인 흐름의 결과이다. 정책활동가의 기업가적 역할과 유연성이 상당부분 지배하는 정책의 장에서의 합류는 복합흐름모형의 특징이다. 2015년 5월 29일 통과된 한국의 공무원연금 개혁안은 이전의 개혁정책 형성과정이 공무원집단의 저항과 정부의 밀어붙이기로 점철되었던 것과는 달리 국회라는 정치적 장에서 여당과 야당이 절충과 타협을 통해 도출되었다는 특징을 보인다. 그동안 공무원연금제도의 개혁이 필요하다는 인식이 유지되어 오다가 박근혜 대통령의 국정아젠다 제시를 계기로 연금재정의 불건전성이라는 문제가 명확히 제기되기 시작하였다. 정책대안의 흐름에 관해서는 기술적 실행가능성, 가치수용성, 예산영향이 순기능적으로 작용하여 정책대안이 수립됨으로써 개혁안과 세부방침이 구체화되었다. 국회 및 여야 정당이 사회적 합의의 틀을 유지하면서 정책과정을 주도함으로써 정책형성에서 정치의 흐름이 차지하는 비중이 매우 커졌다. 여기에 정책창구가 열림에 따라 새누리당 지도부를 비롯한 정책활동가의 적극적 노력이 경주되는 한편 각 흐름들이 일시적 정돈 상태에서 결합함으로써 정책이 결정되기에 이르렀다. 본 연구는 정치의 흐름이 중요하다는 점을 발견하였고 특히 정치적 요인의 인위적 통제가능성을 확인하였다는 점에서 일정한 정책적 의의를 갖는다.

[주제어: Zahariadis, 복합흐름모형, 공무원연금제도]

I. 서론

정책형성과정은 공적 문제의 발생 및 그 인식에서 출발하고, 그 문제가 논의되는 동안 여러 대안들이 출현하며, 무엇보다도 정부와 여야 정당을 중심으로 한 정치의 흐름이 가장 큰 역할을 한다. 세 가지 요인들이 한데 결합될 때 특정의 정책이 형성된다. 따라서 정책의 형성은 정책대안의 모색과 선정이 이루어지는 단선적 과정이

아니고 각종 문제와 정책대안 그리고 정치적 요인이 다중적으로 만나는 복합적인 국면이라 할 수 있다. 그리고 그 국면에는 시간적 차원이 개재됨으로써 흐름들이 나타나거나 사라지기도 한다. 따라서 정부가 목적지향적으로 정책문제에 개입하여 해결하고자 하는 노력을 정책이라고 한다면 정책형성은 우연성에 크게 좌우된다고 할 수 있다(배용수·주선미, 2004: 1-2).

정책형성은 권위 있는 결정에서 나타나는 행위, 사건, 선택의 전개를 뜻한다. 이들 개념 요소 중에서 '권위 있는 결정'보다는 행위나 사건의 전개에 의해 특정 선택이 이루어짐으로써 정책형성으로 결집되어 나오는 과정에 보다 많은 연구의 관심이 집중되는 경향이 있다. 정책형성 과정은 정책체계 내에서 문제가 개념화되고 대안이 형성되며 정책이 선정되는 데에 관한 양태를 의미하므로, 정책형성 연구는 과정에 관련되는 구조, 과정의 맥락과 제약조건, 그리고 실제 일어나는 선택과 사건에 큰 관심을 갖는다(Schlager, 1999: 233).

공적연금 개혁은 지난 20여년 동안 대부분의 복지 선진국 사이에서 가장 중요한 정책개혁 이슈였으며(Azra & Kohli eds., 2009), 그 중에서도 공무원연금이 갖는 위상은 독특하다. 연금제도를 비롯한 사회복지의 축소는 많은 저항을 불러 일으켰으며, 그 결과 유럽국가에서는 연금개혁을 포기하는 사례도 흔히 나타났다(Bonoli, 2000: 34-35). 많은 국가에서 일반국민을 위한 공적연금 이외에 공무원을 위한 별도의 연금제도를 유지하고 있으며, 특히 한국처럼 국민연금과 완전히 분리된 제도를 운영하고 있는 경우에는 공무원연금 자체가 매우 중요한 정책의제가 된다.

2015년 5월 29일 통과된 한국의 공무원연금 개혁안은 이전의 개혁정책 형성과정에서 공무원집단의 저항과 정부의 밀어붙이기로 점철되었던 것과는 달리 국회라는 정치적 장 내에서 다양한 이해관계자 간의 절충과 타협을 통해 도출되었다는 특징을 보인다. 즉 여당과 야당, 공무원 이해관계집단, 그리고 전문가집단이 참여하여 합의를 통해 개선안을 마련해 나감으로써 최소한 정책형성 과정 측면에서는 과거 개혁에 비해 진일보했다고 평가할 수 있다. 따라서 이와 같이 공무원연금 개혁을 둘러싸고 주로 인식되었던 문제와 그것을 해결하기 위한 대안들 그리고 여론이나 전략 등 정치관계는 무엇이었고 이들이 어떤 메커니즘 하에서 최종 타결에 이르렀는지 분석하는 것은 매우 큰 의의가 있을 것이다.

본 연구는 Kingdon이 처음 제시하였던 의사결정모형을 수정한 Zahariadis모형을 활용하여 공무원 연금개혁 정책사례를 분석한다. 즉 기존의 모형으로는 충분히 설명되지 않는 공무원연금 개혁이라는 정책형성 과정을 세 가지 흐름과 그 흐름 간의 복잡한 상호작용, 그리고 흐름이 합류될 당시의 맥락을 복합적으로 살펴보고자

한다. 본 연구는 박근혜 정부 들어 시도된 제4차 공무원연금 개혁정책을 분석한다. 보다 구체적으로는 2014년 2월 25일 박근혜 대통령이 공무원연금개혁을 국정과제로 제시한 때부터 개혁안이 국회에서 타결된 2015년 5월 29일까지를 시간적 연구 대상으로 한다. 그리고 공무원연금개혁의 진행과정을 검토하고 그 과정에서 나타난 문제, 정책대안, 정치의 흐름을 분석하는 통시적 연구방법론을 채택한다. 이를 위해 국민대타협기구 활동보고서, 공청회 자료, 관련 단체의 성명서, 언론보도자료 등을 분석자료로 활용하였다.

II. 분석을 위한 이론적 배경

1. 복합흐름모형 개관

Kingdon(1984)은 당시 널리 원용되고 있던 의사결정모형인 쓰레기통모형을 수정하고 미국 연방정부에 적용하여 정책의제 설정 과정을 분석한 연구결과를 1984년에 발표하였다. 그는 '정책형성에 참여하는 주체들이 어떤 이슈는 고려하면서 왜 다른 것은 고려하지 않는가'를 이해하려는 데 연구의 목적을 두고 있었다. 그에 의하면 정책형성 과정은 각각 고유의 역동성과 규칙을 가지는 문제의 흐름, 대안의 흐름, 정치의 흐름에 의해 개념화될 수 있는데, 상호관련성이 없는 이 세 가지 흐름들이 결정적 시점에서 결합될 때 비로소 정책주체들의 진지한 관심을 끄는 기회가 형성된다는 것이다(배용수·주선미, 2004: 3-4).

그 후 Zahariadis(1995)는 유럽의 공기업 민영화과정을 분석하기 위해 Kingdon 모형을 크게 수정하여 독자적인 모형을 제시하였다. 그의 모형의 가장 큰 특징은 의제설정뿐만 아니라 정책결정을 포함한 정책형성 전 과정을 포괄하여 모형의 외적 타당성을 제고하였다는 점과 세 가지 흐름별로 분석기준을 구체화하였다는 점이다. Zahariadis(1999)는 Kingdon과 자신의 정책형성모형을 복합흐름모형(Multiple Streams Model)으로 부르고 있다.

2. Zahariadis모형의 개관

Zahariadis는 Kingdon의 모형을 계승하고 있지만 앞에서 언급한 바와 같이 정책형성 전 과정을 포괄하는 것 이외에도 몇 가지 점에서 차이를 보이고 있다. 우선 그

는 정책활동가는 Kingdon이 개념화한 합리적 방식으로 작동하지 않는다고 보았다. 그리고 합류를 촉진시키기 위해서는 정책창구도 조작할 수 있는 것으로 보았다 (Zahariadis, 2003).

1) 문제의 흐름

정책형성모형에서 세 가지 흐름 중의 첫 번째 것은 문제의 흐름(problems stream)이다. 문제의 흐름이란 정책참여자들이 해결하고 싶어 하는 공적 상황을 말한다. 논의의 대상이 되는 문제에 대한 인식이 달라짐에 따라 정책참여자들은 다른 정책대안을 모색하게 된다. 특히 정책결정자가 어떤 문제에는 관심을 기울이면서 다른 문제들에 대해서는 그렇지 않은 것은 정책참여자들이 상황을 이해하는 방식 또는 이 상황들이 문제로서 정의되는 방식이 다른 것에서 그 원인을 찾을 수 있다. 문제적 상황을 규정하는 요인으로는 다음의 것들이 제시된다.

첫째, 사업예산, 신생아 사망률, 고속도로 사망률 등 지표(indicators)는 상황의 존재 여부와 규모를 평가하기 위해 사용될 수 있다. 지표는 일상적으로 또는 특별 조사를 통해 점검될 수 있다.

둘째, 주의집중사건(focusing events)은 때때로 문제에 대한 정책참여자의 관심을 불러일으킨다. 예컨대 영국에서 장기적 파업과 철도사고는 민영화정책에 관한 상황 인식의 변화를 가져와 세 가지 흐름의 결합을 방해하였다.

셋째, 환류(feedback)는 과거에 채택되었던 정책의 결과가 새로운 정책의 형성에 영향을 미치는 것이다. 즉 과거의 해결책이 효과가 있었다면 현재의 상황에 대해 유리하게 작용하게 된다.

2) 정책대안의 흐름

문제의 흐름과는 무관하게 정책대안의 흐름(policies stream)이 특유의 역동성을 갖고 진행된다. 정책대안이란 정책공동체의 전문가들에 의해 창출되는 아이디어나 해결책을 말한다. 흔히 정책대안은 방안, 선택지, 해결책, 아이디어 등의 용어로 표현된다. 청문회, 발표문, 회의 등의 방식으로 발표되는 아이디어의 수는 많지만 극히 일부만 진지한 검토의 대상이 된다. 정책대안의 생존은 세 가지 요인에 의해 영향을 받는다.

첫째, 기술적 실행가능성(technical feasibility)은 특정 정책대안을 실행하는 것이

상대적으로 용이한 정도를 말한다. 실천은 이론과는 명백히 구분되는데, 최소한의 어려움으로 이 전환을 가능케 하는 정책대안은 채택의 가능성이 높아진다.

둘째, 가치수용성(value acceptability)은 정책대안이 넓은 범위의 정책공동체 전문가들의 가치와 일치하는 정도를 의미한다. 정책공동체의 범위에는 공무원, 노조 지도자, 기업관리자, 분석가 등이 포함된다. 가치수용성이 높을수록 그 정책은 채택될 가능성이 높아진다

셋째, 예산 영향(budgetary implications)은 그 정책대안이 시행될 경우 상당한 기간 동안에 걸쳐 투입되어야 할 예산 또는 반대로 절감되는 예산의 크기를 말한다. 예산이 적게 소요되는 대안 또는 절감효과가 큰 대안은 전문가들에 의해 지지될 가능성이 높아진다.

3) 정치의 흐름

문제의 흐름이나 정책대안의 흐름과 무관하게 존속하는 것이 정치의 흐름(politics stream)이다. 정치의 흐름은 주로 '여론과 국가전략'에 의해 좌우되는데 그것은 구체적으로 세 가지 요소로 구성된다.

첫째, 국민정서(national mood)는 한 나라에서 절대다수의 개인이 공통적으로 가지는 관념이라 할 수 있다. 국민정서는 정치인들의 행동에 커다란 제약요인으로 작용한다. 국민정서와 일치하는 정책대안은 문제로서 인식될 가능성이 높으며 정책결정 단계에 도달할 가능성도 높아진다.

둘째, 이익집단의 의사표시(interest group campaigns)는 이익집단들이 지지 또는 거부의 의사를 표시하는 것을 말한다. 이에 대해 정치인들은 이익집단의 지지와 거부를 보다 넓은 정치적 차원에서의 찬반의 지표로 파악한다.

셋째, 정부·여당의 교체(administrative or legislative turnover)는 정책결정과정에 영향을 미치는 중요한 요인이다. 정당은 정치의 흐름을 지배하는 경향이 있으며, 정책 선택의 형태에 관하여 매우 큰 통제력을 행사한다. 일반적으로 보수주의는 보다 시장중심적인 성향을 가지고 있고 이에 비해 진보주의는 정부중심적인 성향을 가진다. 따라서 정부와 여당의 이념적 성향은 정책의 형성에 절대적인 영향을 미칠 수 있다.

4) 정책창구

문제, 정책대안, 그리고 정치는 정책과정에서 각각의 규칙에 따라 서로 독립적으로 흐른다. 세 흐름들이 상호작용하는 것은 오직 정책창구(policy windows)가 열렸을 때로 국한된다. 즉 정책활동가들이 끊임없이 흐름들을 결합시키기 위해 노력한다 하여도 정책창구가 열리지 않는다면 정책결정이 이루어지지 않는다. 여기서 정책창구는 “특정 제안의 주창자들이 그들이 선호하는 해결책을 밀어붙이고자 하는 짧은 기회”라 정의된다(Kingdon, 1995: 165).

정책창구가 열렸을 때 정책활동가(policy entrepreneurs)는 그들이 선호하는 해결책에 문제를 부속시킴으로써 정치적 분위기를 선점하고 그들이 옹호하는 정책대안을 관철시키고자 한다. 정책활동가란 “세 가지 흐름을 결합시키려고 시도하는 개인이나 단체”를 말한다. 정책활동가는 행정부나 정당에서의 고위직과 같이 미래에 예견되는 정치적 이익을 위해 시간, 정력, 평판, 금전 등을 기꺼이 투자한다. 정책활동가가 정책결정자인 경우도 있으며, 정책결정자가 아닌 정책활동가는 정책을 성공시키기 위해 정책결정자에게 접근을 시도한다. 정책활동가는 성공확률을 높이기 위해 틀짓기(framing), 살라미전략(salami tactics), 상징을 활용한다(오정민, 2014).¹⁾

복합흐름모형의 가장 큰 특징은 각 흐름들의 결합, 즉 합류(coupling)에 있다. 정책의 결정은 정책창구에서의 결정적인 순간에 흐름의 결합에 크게 의존한다. 그리고 각 요인의 영향력은 주어진 순간에 다른 흐름과의 특정한 결합에 좌우된다.²⁾ 정책창구는 정책활동가에게 합류를 위한 기회를 알려줄 뿐만 아니라 정책활동가의 입맛에 맞는 정책대안이나 문제를 찾는데 도움을 주기도 한다. 정책창구가 열리는 유형은 크게 두 가지이다. 대체로 먼저 문제의 흐름에서 정책창구가 열리면 인식된 문제에 부합하는 정책대안을 모색하는 과정이 이루어진다. 그렇지만 정치의 흐름에서 정책창구가 열리게 되면 거꾸로 주어진 정책대안에 맞추어 문제를 발견하는 과정이 뒤따르기도 한다.

1) 틀짓기는 정책대안을 이익 또는 손해로 제시하여 성공적인 결합을 유도하는 조작전략을 말하며, 살라미전략은 원래 하나의 카드였음에도 이를 복수로 분리해서 카드별 보상을 각각 받아내어 협상 이익을 극대화하는 전략을 말한다. 한편 상징은 감정과 인지적 의미를 통해 개인들의 관심을 끌거나 선택을 왜곡하는 것을 말한다.

2) Zahariadis(1995: 171)에 의하면 영국통신·영국석유·프랑스석유는 세 흐름이 결합하여 민영화가 가능하였으나, 영국철도·프랑스통신·프랑스철도는 합류에 실패하여 민영화가 이루어지지 못하였다.

5) 복합흐름모형의 평가

복합흐름모형은 정책과정을 독립적으로 구성하는 문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름을 확인하고 이 흐름들이 만나서 정책창구가 열린다고 봄으로써 정책결정이 정해진 일정과 패턴에 따라 이루어지는 것이 아니라 복합적이고 우연적이면서도 어느 정도는 조작가능한 일련의 요인에 의해 이루어진다는 것을 이론적으로 제시한 것이다. 어느 한 흐름도 과정을 지배할 수는 없으며, 나아가 흐름들이 다른 형태로 결합된 결과 정책의 내용이 크게 바뀔 수 있고 경우에 따라서는 반전될 수도 있다. 세 흐름들의 갑작스러운 결합만이 특정한 해결책의 채택을 가져올 수 있다는 점에서 정태적이고 구조적인 전통적 접근과 차별되는 동태적인 특성을 갖는다. 따라서 복합흐름모형은 모호성(ambiguity)이라는 조건 하에서 정책선택을 고찰하였으며, 이를 위해 일시적 정돈(temporal order)을 가정하였다고 할 수 있다(Zahariadis, 2003). 이와 같이 복합흐름모형은 정부결정의 모호성을 전제로 한다는 점에서 이윤목표라는 기업결정의 명확성을 전제하는 쓰레기통모형과 대조를 이룬다. 특히 Zahariadis모형은 정책의제설정뿐만 아니라 정책결정의 구체화까지도 다루므로 정책형성과정을 전반적으로 포괄할 수 있으며, 정책형성체제의 분화정도가 높은 경우뿐만 아니라 낮은 경우에도 적용이 가능하다는 장점을 갖는다(Zahariadis, 1999: 70).

합리모형과 점증모형은 정책적 해결책은 신중하고 어느 정도 명확한 문제정의의 결과라고 가정한다. 그러나 복합흐름모형은 정책의 결정이 종종 해결책에 의해 좌우된다고 생각한다(Kingdon, 1995: 205-206). 정책참여자들은 수많은 잠재적 문제점들에 직면해 있으나 시간과 자원의 제약으로 인해 극히 소수의 해결책만을 제시할 수 있을 뿐이기 때문이다. 그 결과 쉽게 발견되는 해결책에 문제를 부속시키는 사례가 발생한다. 다시 말해 정책대안이 특정한 문제에 대한 응답으로서 전개되는 것이 아니라, 정책활동가가 우선 정책대안을 개발하고 나서 그 대안이 해결할 수 있는 문제들을 적극적으로 찾아 나선다는 것이다. 영국의 민영화 과정을 보더라도 민영화의 논리적 근거가 미약하였고, 초창기의 경우 공식적 기록이 없으며, 정책간의 일관성이 미흡하였다는 분석결과도 이 가정을 입증하고 있다(Kay & Thompson, 1986; Letwin, 1988; Abromeit, 1988).

한편 복합흐름모형은 다른 모형과 비교해 볼 때 정책형성과정을 유동적이고 예측하기 힘든 것으로 보고 있다. 따라서 정책형성이 이루어지는 과정을 매우 세밀하게 묘사하는데 치중함으로써 인과관계적 설명이나 예측보다는 기술에 있어 그 가

치가 인정된다. 이 점은 이 모형의 장점이자 단점으로 지적되고 있다.³⁾ 그렇다고 해서 이 모형이 정책형성과정을 무작위적인 것으로 본다는 것은 아니다. 복합흐름 모형은 각 흐름에 있어서의 내적 역동성, 합류가능성의 한계, 현정체제 같은 체계적 제약 등이 정책결과에 대해 체계적인 영향을 미치는 것으로 파악하였다고 보는 것이 보다 정확하다.

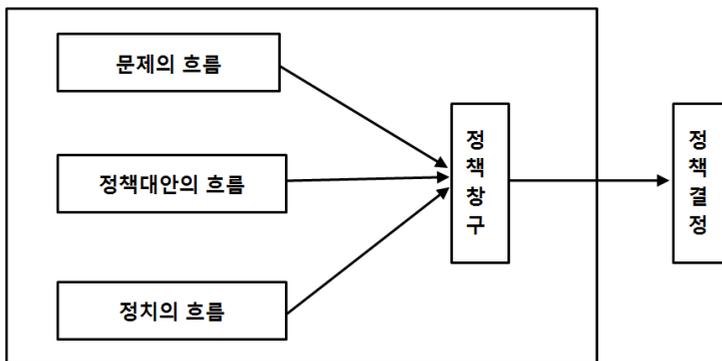
3. 분석의 틀

1) 정책형성과정 분석을 위한 복합흐름모형

복합흐름모형은 여러 흐름 속에서 정책의제가 어떻게 좁혀지고 최종적으로 정책이 어떻게 결정되는가에 관하여 이론적 관심을 가지고 있다. 특히 Zahariadis의 모형은 Kingdon의 모형을 현실에 보다 부응할 수 있게 수정한 모형으로서 본 연구의 목적에도 잘 부합한다. 따라서 이 모형은 한국과 같이 정책체제의 분화정도가 비교적 낮고 정책이 갑자기 결정되거나 수시로 변동되는 경우에 적용이 유용하다는 장점을 지니고 있다(신순우, 2001: 75).

이들의 복합흐름모형을 단순화하여 나타내면 다음 <그림 1>과 같다.⁴⁾

<그림 1> 정책형성과정 분석을 위한 복합흐름모형



3) 복합흐름모형에 대해서 흐름들이 반드시 독립적이지 않고(Mucciaroni, 1992), 정책창구가 항상 일시적으로만 열리는 것은 아니며(Sharp, 1994), 정책대안의 흐름은 비점증적일 수 있다는(Durant & Diel, 1989) 등의 비판이 있다.

4) 본 모형은 유훈의 그림(2002: 529)을 수정한 것이다. 그림의 선 안에 있는 세 가지 흐름과 정책창구는 본 연구에서의 분석범위와 일치한다.

2) 분석초점 및 분석기준의 설정

본 연구에서는 분석의 현실적합성을 제고하기 위해 각 흐름별로 분석초점을 명확히 하고 앞에서 살펴 본 Zahariadis모형의 일부를 수정·보완하여 분석기준을 제시하고자 한다.

우선 문제의 흐름의 경우 특정 문제가 관심의 대상이 되는가는 정책참여자들이 문제가 정책대안을 모색해야 할 정도로 중요하다고 인식하는가 여부에 달려 있다고 할 수 있다. 따라서 문제의 흐름을 분석함에 있어 관건은 정책문제로서 정의되는 상황이 얼마나 중요한가 하는데 있으므로 분석초점은 ‘문제적 상황의 중요성’으로 정의할 수 있다. 이 초점 하에서 구체적 분석기준은 Zahariadis가 제시한 지표, 주의집중사건, 환류를 그대로 원용하기로 한다.

정책대안의 흐름을 분석할 때 현실적으로 진지한 검토의 대상이 되는 대안은 탐색·개발 가능한 모든 대안 중 극히 일부에 제한된다. 이와 같이 극히 일부만 채택된다는 현실을 감안할 때 정책대안의 생존요건이 중요하므로 분석의 초점은 ‘제안된 정책대안의 유효성’에서 찾을 수 있다. 그리고 이 초점 하에서 구체적 분석기준은 Zahariadis가 제시한 기술적 실행가능성, 가치수용성, 예산 영향을 그대로 원용하기로 한다.

정치의 흐름에 관한 분석의 초점은 ‘여론과 국가전략’으로 요약할 수 있다. 국민 정서와 이익집단의 활동은 흔히 여론이라는 형태로 표출된다. 다만 이익집단이 정치의 흐름에 직접적 영향을 미치는 주체인 것은 명확하지만 주체를 보다 넓은 범위로 파악하여 ‘이해관계집단의 의사표시’를 정치의 흐름의 분석기준으로서 설정하는 것이 현실적으로 적합할 것이다. 그리고 한 국가의 전략은 정부·여당의 교체에 의해 크게 변동되는 것이 사실이지만 정부·여당의 교체 그 자체가 정책결정에 영향을 주기 보다는 정부·여당의 전략이 직접적으로 영향을 준다고 보는 것이 보다 적확하다. 따라서 분석기준으로서 Zahariadis가 제시한 ‘정부여당의 교체’는 ‘정부·여당의 전략’으로 수정·보완함이 적절하다.

한편 정책창구는 흐름들의 상호작용이 이루어지는 장으로서, 정책창구가 적시에 열림으로써 흐름들의 원활한 결합이 이루어지는가의 여부가 정책형성과정 완료의 관건이라 할 수 있다. 정책창구 내에서 정책활동가가 적극적 역할을 수행하고 또한 완전한 합류가 이루어질 때 비로소 정책결정에 도달할 수 있기 때문이다. 이에 본 연구는 Zahariadis는 명확히 표현하지 않고 있지만 정책창구에 관한 분석의 초점은 ‘흐름들의 원활한 결합’으로, 그 구체적 분석기준은 ‘정책활동가의 역할’ 및 ‘합류의

완성'으로 설정하기로 한다.

따라서 공무원연금 개혁정책의 결정과정에 관한 새로운 분석의 초점과 분석기준은 다음 <표 1>과 같이 정리할 수 있다.

〈표 1〉 복합흐름모형에 기초한 정책형성과정 분석기준

분석차원	분석초점	분석기준
문제의 흐름	문제적 상황의 중요성	지표
		주의집중사건
		환류
정책대안의 흐름	제안된 정책대안의 유효성	기술적 실행가능성
		가치수용성
		예산 영향
정치적 흐름	여론과 국가전략	국민정서
		이해관계집단의 의사표시
		정부·여당의 전략
정책창구	흐름들의 원활한 결합	정책활동가의 역할
		합류의 완성

Ⅲ. 공무원연금 개혁정책 개관

1. 정책의 추진배경 - 박근혜 정부 출범 이전

1) 공무원연금제도의 연혁

공무원연금은 우리나라 최초의 공적연금으로서 1960년에 도입되었다. 이 제도는 공무원의 노후보장 목적과 더불어 재해 및 퇴직금 보장의 목적도 함께 충족하도록 설계되었다. 공무원연금제도는 1963년에 분리된 군인연금 및 1975년에 새로 도입된 사학연금과 함께 특수지역에 대한 소득보장을 제공하는 제도로서 운영되었다.

한국의 공무원연금은 낮은 수준에 머물러 있던 공무원 보수에 대한 '보완적 처우 개선'을 위해 1990년대 중반까지 계속해서 연금급여의 향상이 이루어졌다. 그러다가 재정문제가 지속적으로 확대됨에 따라 2015년의 공무원연금제도 개혁이 있기 전에 이미 3번(1995년, 2000년, 2009년)의 대폭적인 제도 개혁이 있었다. 그 주요 내용은 다음과 같다(김대철, 2015: 91-92; 서원석·최무현, 2010: 87).

공무원연금제도 시행 이래 줄곧 흑자를 유지하던 연금회계에서 1993년 처음으로 사실상의 적자가 나타나는 사태가 발생하였다. 이에 1차로 추진된 1995년의 주요 개혁 내용은 종래에 보수월액의 5.5%였던 공무원의 기여율을 7.5%로 단계적으로 인상하고, 1996년 이후 신규 임용자부터 60세에 연금을 지급하는 연금지급개시연령제도와 조기퇴직연금제도를 도입하였다. 제1차 개혁은 수혜 위주의 연금정책을 재정안정지향적 정책으로 전환을 시도했다는 점에서 의미가 있었다. 그러나 개혁내용이 미흡하여 장기적인 재정안정화에 이르지 못했을 뿐 아니라 공무원연금제도가 안고 있는 구조적 문제의 해결도 달성하지 못하였다(공무원연금연구센터, 2008).

2000년에는 IMF 위기 발생 직후 단행된 정부 구조조정에 따른 공무원의 일시적 대량 퇴직으로 야기된 연금재정 위기를 타개하기 위해 재직자·퇴직자·정부 3자가 공동으로 고통을 분담하는 연금개혁이 추진되었다. 즉 합리적인 제도개선과 함께 부족한 연금재정에 대한 대책을 마련하지 않을 경우 2001년에는 연금지급이 고갈 되어 연금지급이 불가능한 상태에 이르게 될 것으로 예측되었다(공무원연금연구센터, 2008). 이에 제2차 개혁에서는 우선 7.5%이던 기여율과 정부부담률을 각각 8.5%로 상향조정하였고, 연금산정기준을 퇴직 당시 보수월액에서 퇴직 전 3년 평균 보수월액으로 변경하였다. 그리고 그동안 퇴직 즉시 연금을 수령하였던 1995년 이전 임용자에 대해서도 연금지급개시연령제도를 확대 적용하여 단계적으로 60세로 연장하였다. 또한 근로소득과 사업소득 등이 많은 퇴직자의 경우 연금을 일부 정지하는 소득심사제도를 도입하였고, 연금액 조정기준을 보수연동제에서 물가연동제로 변경하였다. 한편 위와 같은 연금재정 문제의 해소책과 별개로 연금수지 적자분을 일반회계에서 보전해 주는 보전금제도를 새로 도입하였다.⁵⁾

2009년에는 국민연금과의 상대적 격차를 완화하기 위한 광범위한 개혁이 이루어졌다. 우선 기여금과 급여의 산정기준을 보수월액에서 기준소득월액으로 변경하고서,⁶⁾ 기여율 및 부담률은 각각 기준월액소득의 5.5%에서 2012년 7%가 되도록 점진적으로 인상하였다. 연금산정 기준보수도 퇴직 전 3년 평균보수월액에서 전 가입기간 평균보수월액으로 확대하였으며, 재직기간 매 1년당 2.1%이던 연금지급률도

5) 유럽의 복지국가에서도 공적연금 개혁에 반대하는 세력에 대해서 그들의 거부점을 무력화할 수 있는 반대급부를 제시하는 방법이 널리 이용되었다. 이러한 전략이 연금개혁을 기획하는 데 있어 정부의 운신의 폭을 제한하는 측면이 있었지만, 실제로 복지제도 축소 정책을 시행하는 데 성공적인 전략으로 평가받고 있다(Bonoli, 2000: 50).

6) 보수월액은 기본급과 정근수당만을 기초로 하는 반면, 기준소득월액은 보수월액에서 제외되었던 성과연봉, 성과상여금, 상여금, 직무성과급, 초과근무수당, 연가보상비 등을 공무원의 종류 및 직급별 평균금액을 반영하여 산정한다. 기준소득월액은 보수월액의 약 1.5배 수준이다.

1.9%로 인하하였다. 그 결과 33년 재직 상한기준 연금소득대체율이 76%에서 62.7%로 하락하였다. 한편 2010년 이후 신규 임용자부터 연금수급개시연령이 60세에서 65세로 연장되었고, 유족연금 지급율도 퇴직연금액의 70%에서 60%로 하향되었다. 또한 상위직급의 높은 연금수급을 방지하기 위해 전 공무원 기준소득월액 평균액의 1.8배 한도를 두는 기준소득월액상한제도를 신규 도입하였다.

2) 공무원연금제도 개혁의 새로운 논의

한국의 공무원연금제도는 성숙도가 높아지면서 퇴직 공무원의 소득보장 장치로서 자리를 잡게 되었다. 그렇지만 공무원연금은 급여의 관대성을 특징으로 하였으므로 가장 큰 문제점은 재정적 측면에서 찾을 수 있다(최재식, 2010). 연금재정이 불건전해져서 재정위기가 발생한다면 급여지급에 필요한 막대한 재원부담은 일차적으로 후세대 공무원이 부담하게 되고(Mitchell & Anderson, 2009: 1-2), 나아가 공무원의 이해문제가 궁극적으로는 국민 전체의 부담으로 전가되는 상황에 봉착할 것이기 때문이다(공무원연금연구센터, 2008). 정부가 자체적으로 판단하고 있는 공무원연금 재정불안의 원인은 공무원연금 수급구조 불균형, 평균수명 연장 등 인구학적 변화(Bonoli, 2000: 1; Turner & Raines, 2014: 13-14), 정부의 과소부담⁷⁾, 연금기금 목적외사용에 따른 기회손실⁸⁾ 등이다(안전행정부, 2014).

특히 연금수급자가 급증하였던 것이 연금재정 적자누적의 가장 큰 원인이었다. 즉 제도의 시행이 지속되면서 연금지급의 최소 지속기간인 20년을 충족하는 공무원이 늘어남에 따라, 제도 도입 20여년만인 1993년에 처음 적자가 발생하였다. 퇴직공무원의 증가는 곧바로 일반국민의 부담 증가로 이어지므로 공무원연금은 일반적 공적연금에 비해 재정압력에 쉽게 노출될 수밖에 없다. 1995년 1차 연금개혁에도 불구하고 IMF 금융위기를 거치고 또한 저금리 시대가 도래하면서 연금선택률이 급증하여 다시 1990년대말 대규모 재정적자가 발생하였다. 2000년대 두 차례에 걸친 개혁에도 불구하고 재정적자와 보전금의 투입규모는 계속 증가하여 왔다(표 2 참조).

7) 한국 정부가 공무원 기여분의 1.6배 부담하는 데에 비해 공무원연금의 인사정책적 측면을 강조하는 미국, 프랑스는 5~7배 부담하고 있다.

8) 과거 한국 정부는 공무원연금 기금을 경제발전 재원으로 활용하였고(60~'65), 퇴직급여가산금·퇴직수당·사망조위금 등 정부가 부담해야 할 부담금을 연금기금이 부담토록 하였으며(83~'95), 재직기간에 합산되는 공무원 군복무 기간에 대한 정부의 부담금을 미납하였다.

〈표 2〉 공무원연금 수지 및 정부보전금

단위: 억원

연도	기금총액	연금수입 (A)	연금지출 (B)	수지 (B-A)	정부보전금	비고
1990	35,786	7,882	7,220	662		
1991	40,436	9,534	8,902	632		
1992	44,918	11,402	10,730	672		
1993	49,003	13,145	13,210	△65		최초 부족액 발생
1994	52,414	14,286	16,117	△1,831		부족분 기금 총당
1995	51,495	15,183	21,568	△6,385		공무원연금법 개정
1996	56,805	19,059	18,620	439		
1997	62,015	20,520	21,284	△764		
1998	47,844	19,789	37,323	△17,534		
1999	26,290	22,471	49,991	△27,520		
2000	17,752	23,446	32,904	△9,458		공무원연금법 개정
2001	20,896	28,689	29,288	△599		국고보전금제 시행
2002	27,276	34,296	30,520	3,776		당해연도 수지흑자
2003	30,675	36,521	37,069	(△548)	548	
2004	33,218	39,085	40,827	(△1,742)	1,742	
2005	38,295	40,935	47,031	(△6,096)	6,096	
2006	42,229	44,076	50,553	(△6,477)	6,477	
2007	48,043	45,862	55,754	(△9,892)	9,892	
2008	46,861	48,605	62,899	(△14,294)	14,294	
2009	51,873	48,439	67,467	(△19,028)	19,028	공무원연금법 개정
2010	58,307	59,827	72,899	(△13,072)	13,071	
2011	60,105	65,813	79,390	(△13,577)	13,577	
2012	63,576	71,990	88,949	(△16,959)	16,959	
2013	83,670	74,854	94,836	(△19,982)	19,982	
2014	84,785	77,862	102,716	(△24,854)	-	

출처: 인사혁신처(2015)

한편 공무원연금은 민간기업의 퇴직금뿐만 아니라 산재보험과 국민연금을 합친 것으로서, 정부가 인사정책의 여러 측면을 수행하고자 하는 복합적인 목적을 가지는 것으로 보아야 한다. 공무원연금을 포함한 일반적인 퇴직연금의 성격에 관해서 종업원의 상당 기간의 근속에 대하여 고용주가 보상하는 것이라는 공로보상(gratuity), 보수의 일부를 적립하였다가 퇴직 이후에 돌려주는 것이라는 거치보수(deferred wage), 퇴직 후 최소한의 노후를 보장하려는 것이라는 사회보장(social security) 등 다양한 견해가 있지만(진재구, 2015: 198-199), 공무원연금은 이 모든 성격이 복합된 것이다. 따라서 일반국민을 대상으로 하며 사회보장적 성격이 강한 국민연금과는 제도의 취지와 성격이 다르다고 할 수 있다.

한국의 공무원연금제도도 1960년 도입 당시 연금지급 개시연령이 60세로 정해

지는 등 기본적 노후소득 보장을 목표로 한 사회보험 내지 사회보장제도의 성격이 강했다. 그러다 1962년 연금지급 개시연령을 폐지하여 연령에 상관없이 연금을 수급할 수 있게 하면서 퇴직보장적 성격이 강해졌으며, 나아가 공무원연금은 우수한 인재를 유치하고 장기근속을 유도하는 인사정책의 유력한 수단으로 변모하였다. 그렇지만 공무원의 신분상의 특수성이 연금의 일반원칙으로 받아들여진다 해도 공무원을 위한 별도의 관대한 연금액 제공이 절대적일 수는 없으며, 국가의 재정상태와 인구구조 등의 제약에 따라 달라질 수밖에 없다. 따라서 공무원연금은 관대한 연금액 제공에 대해서 재정적 여건에 대한 국민적 동의가 있는 한도에서 정당화될 수 있는 것이다(방만기, 2011: 정창률·김진수, 2015).

1990년대 말 금융위기 이후 수급연령제를 재도입하고 소득이 있을 경우 연금의 일부를 정지하는 등 공무원연금의 특권적 성격을 제한하는 조치를 취했으나 기본적으로 인사정책적 성격에서 크게 벗어나지 못하였다(김중양·최재식, 2004). 이러한 제도구조적 문제는 일반 국민을 위한 사회보장제도가 정비되기 시작하면서 충돌을 빚게 되고 급기야 다시금 개혁을 논의하게 하는 중요한 배경으로 작용하였다(이용하·김원섭, 2015).

2. 정책의 추진과정 - 박근혜 정부 출범 이후

1) 대통령의 문제 제기

본 연구에서 분석의 대상이 되고 있는 공무원연금의 개혁은 박근혜 정부에 의해서 시작되었다. 박근혜 대통령은 취임 1주년인 2014년 2월 25일 대국민 대통령 담화를 통해 공공부문 개혁 및 '경제혁신3개년계획'의 일환으로 공무원연금 개혁을 우선적 국정 아젠다로 제시하였다. 여당인 새누리당은 박근혜 대통령의 문제제기에 따라 2014년 3월 경제혁신특위 산하에 공적연금개혁분과를 설치하였다. 이에 당시 안전행정부에서는 2014년 상반기에 KDI 연구용역을 통해 제도개혁안을 마련하였는데, 개혁안의 목표는 공무원연금의 수급 부담구조를 궁극적으로 국민연금과 동일하게 맞추는 것이었다.

2) 국회의 주도적 추진

새누리당은 2014년 10월 28일 KDI안에 여론에 의해 제기된 형평성 문제를 감안

한 새로운 공무원연금법 개정안을 당 대표가 발의하는 형식으로 개혁을 주도적으로 추진하였다. 처음에는 공무원 노조의 반대 입장을 수용한 야당이 여당의 개혁안에 강력히 반대하였으나, 결국 12월 10일 국회·정부·공무원노조·연금전문가 등 이해관계집단이 참여하는 ‘공무원연금개혁특별위원회’와 ‘국민대타협기구’를 국회 내에 설치하여 사회적 합의를 도출코자 하였다.⁹⁾

대타협기구 논의 과정에서 공무원노조는 어떤 형태이든 국민연금에 접근하는 안에 반대하였고, 야당은 노조의 입장을 주로 대변하는 식이어서 여야 논의 과정은 대체로 지지부진하였다. 국민대타협기구는 활동 종료시한까지 합의를 보지 못하고 2015년 3월 28일 별도의 실무기구를 구성하였다. 실무기구 설치 이후 여야 정쟁이 가열되는 동시에 개혁안 협상이 크게 진전되어 5월 2일 전격적으로 여야 간에 합의에 도달하였다. 2015년 5월 29일 결국 종전의 제도적 틀을 유지하면서 보험료율 인상, 지급률 소폭 인하, 지급연금액의 동결 등을 골자로 하는 보수적 개혁안이 국회를 통과하였다.

이상과 같이 박근혜 정부 및 국회에서 논의되고 추진된 공무원연금 개혁 과정을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(시사뉴스투데이, 2015).

- 2014. 2.25: 박근혜 대통령, ‘경제혁신3개년계획’에서 공무원연금 개혁방침 발표
- 2014. 9.18: 당정청협의회, ‘더 내고 덜 받는’ 공무원연금 개혁 찬성
- 2014.10.28: 새누리당, 공무원연금 개혁법안 발의
- 2014.10.29: 박근혜 대통령, 국회 시정연설에서 공무원연금개혁 연내 마무리 협조요청
- 2014.12.10: 여야 대표 및 원내대표(2+2) 회담, 공무원연금개혁을 위한 국민대타협기구 출범
- 2014.12.23: 여야, 공무원연금개혁 관련 국회 특별위원회 출범
- 2015. 3.28: 국민대타협기구 활동시한 종료
- 2015. 4. 2: 공무원연금개혁특별위원회 활동시한 5월2일까지 연장
- 2015. 4.13: 공무원연금개혁 9인 실무기구 출범
- 2015. 4.16: 박근혜 대통령, 새누리당 김무성 대표와의 청와대 회동에서 공무원연금개혁 관철 당부

9) 국민대타협기구는 여야 정당, 공무원 3개 단체(대한민국공무원노동조합총연맹, 한국교원단체총연합회, 전국공무원노동조합), 정부부처(인사혁신처, 행정자치부), 전문가로 구성되었다.

- 2015. 4.23: 새누리당 김무성 대표, 공무원연금개혁 대국민호소문 발표
- 2015. 4.29: 4.29 국회의원 재선거·보궐선거 새누리당 압승
- 2015. 5. 1: 공무원연금개혁 실무기구 공무원연금 개혁안 합의
- 2015. 5. 2: 여야 대표, '공무원연금 개혁 및 국민연금 강화를 위한 양당 대표 합의문' 서명
- 2015. 5. 2: 공무원연금개혁 특위, 실무기구 단일안 가결
- 2015. 5. 6: 국민연금 논의 연계(소득대체율 50% 명시) 문제로 여야 협상 결렬
- 2015. 5.10: 여야 원내대표 상견례, 5월 임시회 추가 소집 및 공무원연금법 계속논의 합의
- 2015. 5.11: 복지부장관, 국민연금 관련 야당 공개 비판
- 2015. 5.12: 박근혜 대통령, 국무회의에서 공무원연금 처리 촉구
- 2015. 5.15: 당정청 고위인사 공무원연금 개혁 대책 논의, '5월 2일 합의안' 존중 공감
- 2015. 5.18: 청와대 정무수석, '공무원연금 개혁 무산 책임' 사퇴
- 2015. 5.20: 공무원연금개혁 특위 여야 간사, 공적연금 강화 및 공무원연금법 본회의 처리 합의
- 2015. 5.28: 여야 원내대표, 공무원연금법 28일 처리 및 세월호 시행령 내달 논의 합의
- 2015. 5.29: 전날부터 이어진 밤샘협상 끝에 29일 새벽 국회 본회의에서 공무원연금법 처리

IV. 공무원연금 개혁정책의 형성과정 분석

1. 문제의 흐름

1) 지표

우리나라의 공무원연금은 1990년대 후반부터 지출이 수입을 초과하였으며 2001년부터 기금이 고갈되고 정부가 일반재정을 통해 급여 지출의 일부를 지원해 오고 있다. 연금보험료 수입보다 급여지출이 더 많은 상태에서 매년 정부는 예상된 적자를 정부보전금이라는 명목으로 충당하고 있다.

2009년의 공무원연금 개혁은 급여 축소보다는 보험료율 인상에 초점이 맞추어졌기 때문에 연금재정 적자폭의 축소는 2~3년 진행되다가 2013년의 정부보전금 규모가 다시 개혁 전인 2009년 수준으로 회귀하였다. 여기에 박근혜 정부가 출범한 후 기초연금이 도입되면서 막대한 재정이 투입되기 시작하였으며, 경제침체와 함께 상당한 규모의 세수부족이 발생하였다(김원섭·이용하, 2014). 더구나 2016년 7% 수준인 정부보전율이 2022년에는 15.2%에 달하여 보험료율보다 더 높아질 것으로 예상되었다(표 3).

〈표 3〉 공무원연금제도의 재정전망

2015년 불변가격, 단위: 억원, %

연도	연금수입(A)		연금지출(B)		수지차(B-A)	
	수입금액	수입률	지출금액	지출률	보전금	보전률
2016	75,519	14.4	112,299	21.4	36,780	7.0
2017	76,032	14.5	119,513	22.7	43,481	8.3
2018	76,409	14.5	126,574	24.0	50,165	9.5
2019	76,791	14.5	134,600	25.5	57,869	11.0
2020	76,791	14.5	142,838	27.0	66,047	12.5
2021	76,535	14.4	150,478	28.3	73,943	13.9
2022	76,580	14.2	158,249	29.4	81,669	15.2
2023	76,687	14.1	165,543	30.4	88,856	16.3
2024	77,311	14.1	174,521	31.7	97,210	17.7
2025	78,261	14.1	184,210	33.1	105,949	19.1
2030	87,830	14.8	232,051	39.1	144,221	24.3
2040	113,025	15.1	308,512	41.3	195,487	26.2
2050	144,839	15.6	331,140	35.7	186,301	20.1
2060	171,168	15.3	395,175	35.4	224,007	20.1
2070	207,004	15.4	492,685	36.6	285,681	21.2
2080	254,653	15.4	596,884	36.1	342,231	20.7

출처: 인사혁신처(2015).

주) 수입률, 지출률, 보전률은 보수예산 대비 비율(%)임.

이와 같이 연금재정 수지의 적자폭이 계속 커짐에 따라 보험료 부담금과 보전금의 합계인 총재정부담은 2016년에서 2085년까지 1,987조원에 달하고 그 중 정부보전금은 1,238조원에 달할 것으로 추정되었다(이용하·김원섭, 2015).

2) 주의집중사건

공무원연금 개혁정책의 발단은 박근혜 대통령이 야기한 주의집중사건(focusing

event)로부터 찾을 수 있다. 즉 박근혜 대통령은 2014년 2월 25일 발표한 ‘경제혁신3개년계획’ 대국민 담화문을 통해 소위 ‘474비전’(잠재성장률 4%, 고용률 70%, 1인당국민소득 4만 달러)을 제시하고 이를 달성하기 위한 노력의 일환으로서 공무원연금 등 3개 공적연금의 개혁을 국정과제로 제시하였다.

또한 세월호 정국이 어느 정도 안정화되면서 박근혜 대통령은 2014년 10월 29일 정기국회 예산안 제출에 즈음한 시정연설에서 공무원연금 개혁의 연내 마무리를 위해 협조해 줄 것을 국회에 요청함으로써 공무원연금 개혁논쟁에 다시 불을 붙였다. 시정연설에서 박 대통령은 연금개혁의 필요성을 강조하는 배경으로서 인구고령화와 저금리에 따른 연금수급자의 증가로 인한 연금재정의 악화를 들었다.

3) 환류

과거 공무원연금 개혁의 내용이 대체로 미흡하였던 가장 큰 이유는 개혁이 정부의 일방적 주도로 추진된 것에서 찾을 수 있다. 정부주도 개혁의 큰 약점은 이해관계집단의 극단적 반발을 야기해서 개혁의 본질이 왜곡되고 개혁추진 동력이 훼손되기 쉽다는 것이다. 이것은 정책의 수혜자이자 운영자가 공무원이라는 독특한 측면에서 기인하는 것으로서 이러한 특성으로 인해 역대 공무원연금 개혁 추진에서 공무원집단의 저항과 반대가 효과적으로 발휘되는 양상이 나타났다. 여기에 공무원집단의 사기저하가 정부의 기반을 침식할 수 있다는 인사정책적 특성도 개혁의 취약점으로 작용하였다. 2009년의 제3차 공무원연금개혁 과정을 보면 초기에는 정부주무부처가 문제제기 및 정책결정과정을 주도했으나, 결국 공무원집단의 반발로 인해 개혁이 제대로 이루어지지 못했다(민효상, 2011; 정창률, 2014).

2015년 제4차 공무원연금개혁에서도 대통령이 문제를 제기하고 안전행정부에서 KDI안을 토대로 의견수렴을 위한 공청회를 계획하는 등 정부주도에 의한 개혁정책의 추진이 시도되었다. 그러나 공무원노조가 정부의 일방적 추진에 대해 극렬히 반발해 원천봉쇄에 나서고 야당이 사회적 합의를 강조하면서 지연전략을 들고 나서자 정부의 역할은 더 이상 지속되기 어려운 지경에 봉착하였다. 결국 2014년 10월 29일 박근혜 대통령의 국회 예산안 시정연설을 계기로 공무원연금 개혁의 주도권은 국회로 넘어 갔다.

이 같은 국회 주도에 의한 추진전략은 과거 연금 개혁 실패과정에서 얻은 경험이 환류의 역할을 한 결과로 파악할 수 있다.¹⁰⁾ 이에 따라 이전의 공무원연금 개혁과

10) 정부가 공무원연금 개혁에 있어서 적극적으로 개입하지 않은 것은 일단 국회 주도의 추

정에서는 그 역할이 크지 않았던 국회와 정당이 오히려 개혁을 주도하게 되었고, 따라서 정부의 일방적 추진방식이 아니라 사회적 합의 방식으로 전개되었다(고원, 2015).

4) 분석결과의 종합적 논의

2009년 공무원연금 개혁에도 불구하고 연금재정 수지의 적자가 계속 증가하여 정부가 부담해야 하는 보전률이 보험료율보다도 높아질 것이라는 예측이 지표로써 제시되었다. 이러한 상황 하에서 2014년 박근혜 대통령은 대국민 담화문과 국회 시정연설을 통해 공무원연금 개혁의 필요성을 설파함으로써 사회적으로 주의를 집중시키게 된다. 다만 정부 주도적 개혁방식이 한계를 보였던 과거의 경험이 환류되어 이번 개혁에서는 국회, 정당, 공무원단체를 주축으로 하는 사회적 합의 방식으로 진행되었다. 이와 같이 문제적 상황에 대하여 관심이 모아지고 해결책을 찾으려는 인식이 하나의 문제로서 정의되는 흐름을 형성하게 되었다.

2. 정책대안의 흐름

1) 기술적 실행가능성

정책주도자로서 새누리당은 정책결정 과정에서 유연하게 대응함으로써 대안의 기술적 실행가능성을 계속 높여나갔다. 즉 새누리당은 선명한 개혁이미지를 일관성 있게 유지하면서도 실무적인 협상과정에서는 협상의 핵심인 지급률(연금액 비율) 결정에서 당초 안인 1.25%보다 훨씬 후퇴한 1.7%로 타협하고(종래 1.9%), 그것도 20년 간에 걸쳐 단계적으로 인하하는 점진적 방식을 받아들였다. 새누리당은 공무원 기여율도 7%에서 9%로 5년에 걸쳐 높이는 안을 수용하였다(고원, 2015).

야당인 새정치연합도 연금지급률을 가능한 한 인하하지 않으면서 동시에 그 부담을 신규 공무원에게 전가하는 데서 공무원노조와 이해관계를 공유하였으며 이 지점을 통해서 새누리당의 양보를 받아냈다. 결국 여야 정당과 공무원노조는 지루한 협상과정을 통해 상당한 갈등을 겪었지만 각자가 처한 제약조건 하에서 정치적

진상황을 지켜본 후에 그것이 좌초될 경우 공무원집단과 야당을 개혁에 저항하는 기득권 세력으로 몰아가면 정부가 개혁과정을 유리하게 주도할 것이라고 예측하였을 것으로 볼 수도 있다(고원, 2015).

또는 실질적 이익을 극대화하려는 전략을 지속적으로 추진해 나갔다. 대안의 확정 과정에서 여당이 야당과 공무원노조의 저항과 압박에 밀린 것이라기보다는 이익갈등 사이에서 정책대안의 기술적 실행가능성을 제고하고자 한 고육책이었다고 할 수 있다.

당초 정부와 새누리당의 개혁안은 공무원연금 소득대체율을 중장기적으로 국민연금 수준으로 낮춰 통합하자는 것이었다. 그러나 우여곡절 끝에 마련된 합의안은 연금구조의 기본틀을 그대로 둔 채 기여율과 지급률만을 조정하자는 새정치연합의 보수개혁안으로 크게 후퇴한 것이었다. 다만, 이러한 긴 과정의 합의를 통해 얻어진 정책대안은 결과적으로 기술적 실행가능성은 크게 제고된 모습으로 나타나게 되었다.

2) 가치수용성

공무원연금은 재정이 점점 열악해지는 상황에서도 국민연금에 비해 지나치게 관대한 급여를 지급하고 그 적자를 국고에서 메우고 있다는 점이 문제의 핵심이었다. 따라서 이번 공무원연금개혁 추진과정에서 형성된 여론에서 나타난 가치는 크게 재정건전성과 형평성이라 할 수 있다.

우선 이번 공무원연금 개혁의 가장 큰 목적은 연금재정의 건전성에 있다. 이를 위해 7%인 보험료율을 2020년까지 5년에 걸쳐 9%로 인상하는 동시에 연금지급률은 1.9%에서 20년에 걸쳐 1.7%로 단계적으로 낮추기로 하였다. 지급률의 인하로 33년 가입기준 최고 소득대체율은 62.7%에서 56.1%로 축소되었다.

한편 이번 개혁안은 형평성 제고를 위한 조치도 다분히 포함하고 있다. 우선 소방관·경찰관 등 소득이 낮은 공무원의 연금액이 상대적으로 덜 삭감되고 고급여 수급자 소득상한선의 인하를 통해 연금소득을 삭감하는 등 저급여 수급자와 고급여 수급자 간의 소득재분배 기능이 도입되었다. 그리고 세대 간의 불균형을 다소나마 축소하기 위해 2010년 이후 신규 임용자에게 적용키로 했던 2009년 개혁조치(유족연금 지급률 70%에서 60%로 하향, 수급개시연령 60세에서 65세로 상향)를 2009년 이전 1996년 이후 임용자에게도 확대하였다. 또한 2016년부터 2020년까지 5년간 지급되는 퇴직연금, 유족연금, 장애연금에 대한 물가연동을 동결하여 신규 공무원과 기존 수급자 간의 형평성을 다소나마 제고하였다.

그렇지만 공무원노조 등 이해관계집단이 국회에서의 논의과정에 적극 개입하면서 연금개혁안은 본래의 취지와는 달리 종래의 연금제도에서 근본적인 변화를 이

끌어내지 못한 채 마무리되었다. 특히 정책과정에서 논의되었던 구조적 개혁을 통한 국민연금과의 형평성 해소 문제는 해결되지 못하였고,¹¹⁾ 국민연금과의 격차를 현실적으로 인정하였으며, 공무원연금의 불리했던 조건을 오히려 개선하는 측면도 있었다. 예컨대 최소가입기간이 20년에서 10년으로 단축되었고 기존에 보장하지 않았던 비공무상 장애에 대한 보장도 새로 도입되었다.

요컨대 이번 개혁은 보험료율의 인상을 통해 가입자의 부담분이 늘어나면서 정부의 재정부담이 다소나마 줄어들었다는 점, 그리고 공무원 계층 간에서 일부 형평성이 도입되었다는 점에서 가치수용성이 부분적으로나마 인정된다고 할 수 있다.

3) 예산 영향

공무원연금 개혁은 그 취지가 공무원연금 재정을 개선하기 위한 것이므로 재정 개선의 정도에 대한 평가가 중요하다. 이번 연금개혁의 최대 목적이 연금재정 건전성에서 찾을 수 있으며, 정부의 예측자료에 의하면 연금개혁이 정부 예산에 미치는 영향은 연금재정의 건전성 제고에 긍정적인 것으로 나타나고 있다(표 4). 우선 2016년부터 2085년까지 공무원연금에 대한 총재정부담(정부부담금+정부보전금)은 1,987조원에서 1,654조원으로 감소하여 약 333조원이 절감될 것으로 추정된다(절감률 17%). 한편 정부보전금의 절감액은 497조원으로서 절감률은 40%에 달하게 된다.

다만 이처럼 총재정부담의 절감액 및 절감률이 정부보전금의 그것보다 작은 것은 이번 공무원 연금개혁이 덜 주는 것보다는 더 내는 것에 초점을 맞춘 것이라는 증거이다(이용하·김원섭, 2015). 따라서 총재정부담을 구성하고 있는 정부부담금도 공무원의 보험료 기여가 늘어난 만큼 같이 늘게 된다는 점도 감안될 필요가 있다(정창률·김진수, 2015).

11) 여야는 2015년 5월 2일 공무원연금 개혁에 합의하면서 야당의 강력한 요구로 40%까지 낮추게 되어 있는 국민연금의 소득대체율을 50%로 끌어올리는 방안이 합의하였다. 그러나 '국민에게 큰 부담을 지우는 문제'라는 이유로 청와대와 보건복지부가 강력히 반대하자 5월 20일 국민연금 소득대체율을 명시하지는 않는 대신 완화된 표현으로 그 취지를 표기하기로 합의하였다.

〈표 4〉 공무원연금 개혁으로 인한 예산영향

단위: 조원

예산영향 예측기간	정부보전금			총재정부담		
	기존제도	수정제도	절감액	기존제도	수정제도	절감액
'16~'45	398.8	213.1	185.6	637.3	502.2	135.1
'16~'85	1,238.2	741.1	497.1	1,987.1	1,654.1	333.0

자료: 인사혁신처(2015).

주) 총재정부담은 정부보전금, 정부부담금, 퇴직수당을 합한 금액임.

당초 새누리당에서 주장한 대안은 신·구 공무원을 분리하는 구조적 개혁(fundamental reform)이었으나 최종적으로 채택된 것은 현재의 기본 틀을 유지한 채 기여율과 지급률을 조정하는 모수적 개혁(parametric reform)이었다. 이러한 기여율 인상의 효과로서 일시적으로 국고보전금은 더 늘어나지는 않으나 보험료를 인상이 종료되는 5년 이후에는 국고보전금이 다시 급격히 늘어날 것으로 예상되며, 다시금 추가적인 제도개선이 필요할 것으로 보인다(김대철, 2015). 따라서 재정건전성 측면에서 보더라도 이번 대안은 예산 영향이 크게 긍정적이라고는 보기는 어렵다고 할 수 있다.

4) 분석결과의 종합적 논의

여야 정당과 공무원단체는 각자가 처한 제약조건 하에서 정치적 또는 실질적 이익을 극대화하려는 전략을 지속적으로 추진함으로써 당초의 개혁취지가 변질되는 우려곡절을 겪으면서 정책대안의 기술적 실행가능성이 제고되었다. 그리고 그 결과 재정부담이 다소나마 줄어들고 공무원 계층 간에 일부 형평성이 도입되었다는 점에서 재정건전성과 형평성이라는 가치가 사회적으로 부분적이거나 수용되었다. 이와 같이 정책형성 과정에 다양한 집단이 나름의 해결책을 갖고 참여함으로써 보다 진지하고 역동적인 정책대안의 흐름이 형성되었다고 할 수 있다. 다만 구조적 개혁이 아닌 모수적 개혁에 그침으로서 예산 영향이 크게 긍정적으로 나타나기 어렵게 되었고 이것은 향후 추가적인 제도개선을 필요로 할 것으로 예상된다.

3. 정치의 흐름

1) 국민정서

새누리당은 사회적 합의에 의한 개혁을 요구하는 야당의 의견을 수용하여 국민 대타협기구를 구성하는데 합의했다. 이후 공무원연금 개혁은 줄곧 국회가 주도하는 사회적 대화의 틀 안에서 진행되었다. 처음에 공무원노조는 사회적 합의기구 설치에 대해 여야 야합이라고 반발하면서 보이콧 등의 위협전략을 사용했다. 그러나 사회적 합의의 틀에 참여하지 않을 경우 기득권 개혁저항세력으로 몰릴 것이라는 인식과 국민을 설득할 수 있는 수단이 없다는 현실적 한계는 공무원노조로 하여금 ‘더내고 덜받는’ 사회적 합의를 받아들이게 하는 압력으로 작용하였다.

사회적 타협의 과정에서 형성된 여론의 중요한 흐름은 국민연금의 소득대체율이 공무원연금의 그것에 비해 크게 낮다는 점이었다. 새누리당은 국민연금과 공무원연금 간의 형평성에 대한 여론을 자극하는 전략을 채택하였다. 이에 비해 새정치연합은 줄곧 공적연금 강화를 통한 적정 노후소득 보장을 강조함으로써 공론화된 가치와 격차를 보였고(공무원연금개혁을 위한 국민대타협기구, 2015: 14), 이 점에서 국민정서에 관해서는 여당에게 유리한 여건이 전개되었다.

2) 이해관계집단의 의사표시

공무원연금 개혁정책에서 최대의 이해관계집단이라 할 수 있는 공무원 노조는 정책추진 초기부터 군사작전식 추진이라며 서명운동 및 총파업을 언급하고 원천봉쇄에 나서면서 안전행정부의 공청회 계획은 무산되었다. 공무원노조는 “공무원 노동자에게 재직기간 동안 낮은 임금과 열악한 노동조건 대신 노후생활을 책임지겠다며 한 약속이 공무원연금이기 때문에 새누리당의 개혁안은 연금으로서 기능을 상실한 개악안”이라며 반발했다(전국공무원노동조합, 2014a). 공무원노조 일각에서는 정부·여당이 공적 연금을 붕괴시키고 재벌 보험사에 이익을 주려 한다는 주장을 펴기도 했으나 호응을 받지 못했다.

또한 “세대 간 통합과 운영 투명성을 보장할 사회적 협의체를 구성할 것”을 요구했다(전국공무원노동조합, 2014b). 야당인 새정치연합도 사회적 합의기구를 설치해야 한다면서 공무원노조와 공동전선을 구축했다. 공무원노조와 야당이 사회적 합의를 강조한 것은 정부 주도의 일방적 개혁이라는 약점을 활용하기 위한 지면 전략의

일환인 것으로 볼 수 있다. 그렇지만 공무원노조는 국민대타협기구 출범 이후 공무원연금 개혁 필요성에 대해 공감하고 고통분담에 동참하기로 하였고, 연금재정의 지속가능성을 높이기 위해 고통분담 의사를 표명하였다(고원, 2015).

3) 정부·여당의 전략

공무원연금 개혁을 개혁(정부·여당) 대 기득권방어(야당·공무원노조)의 구도로 놓고 간 새누리당의 전략은 효과적이었다. 즉 여론의 불리한 측면은 야당과 공무원노조에 집중되도록 하면서 공무원노조를 협상의 틀 내에 묶어두는 한편 청와대와 정부의 강경기조를 제어했고(고원, 2015), 개혁 논쟁이 국민연금으로 확산됨으로써 새누리당의 정치적 입장이 약화되는 것을 무난히 관리했다고 할 수 있다. 특히 공무원노조는 초기에 공무원연금 개혁에 동조하지 않았으나 국민대타협기구에 참여하면서 차츰 필요성 공감과 고통분담 동참의 태도를 표명하기에 이르렀다.

이에 비해 야당은 여론을 설득할 수 있는 대안을 마련하지 못하였고, 여당의 적극적인 협상요구를 회피하면서 협상을 국회의원 재보선 이후로 미루려는 소극적 태도를 보였으며, 공무원노조의 이해관계에 포획되어 끌려 다니는 모습을 보이기도 했다. 결국 야당은 전략부재, 전문성 미흡, 개혁대상 집단과의 동조화 등으로 인해 공무원연금 개혁논의의 주도권을 사실상 여당에 넘겨주게 되었다.

4) 분석결과의 종합적 논의

여론으로 표출된 국민정서는 공무원단체로 하여금 사회적 합의를 받아들이게 하는 압력이 되었으며, 기본적으로 공무원단체의 편에 섰던 야당에 대해서도 불리하게 작용하였다. 초기에 정부의 개혁안에 대해 강력하게 반발하였던 공무원노조는 사회적 합의의 틀 하에서 고통분담에 동참하기에 이르렀다. 개혁 대 기득권방어 구도로 일관하였던 정부·여당의 효과적 전략이 주효하여서 개혁 논의의 주도권을 줄곧 유지하였다. 이러한 정치의 흐름은 문제의 흐름이나 정책대안의 흐름과는 별도로 존재하면서 여론과 국가전략에 의해 추진력을 확보하면서 개혁정책의 형성에서 가장 중요한 요인으로 작용하였다.¹²⁾

12) 공무원연금제도의 개혁을 의회절차를 중심으로 살펴본 저술로는 Bleakney(1972)가 있다.

4. 정책창구

1) 정책활동가의 역할

2015년 3월 28일 국민대타협기구의 활동시한이 종료하고 국회의원 재·보궐선거 정국이 시작되면서 휴지기에 들어갔던 여야 간 공무원연금법 개정 협상은 동년 4월 29일 국회의원 재·보궐선거가 끝나면서 재개되었다.¹³⁾ 이 과정에서 새누리당과 새정치연합의 협상을 담당한 대표, 원내지도부, 특별위원회 간사 등 정책활동가의 역할이 두드러지게 나타났다. 청와대를 포함한 정부는 정책형성의 초기 주체였지만 이후 과정에서는 중대한 역할을 담당하지 못하였다.

새누리당과 새정치연합은 공무원연금 개혁을 둘러싼 논쟁을 주도하는 과정에서 갈등이 격화하지 않도록 하는 한편, 논쟁의 중심이 정부와 공무원노조로 집중되는 것을 통제하고 사회적 합의를 국회 주도로 이루어냄으로써 문제의 흐름과 정책대안의 흐름이 정치의 흐름과 결합할 수 있도록 관리해 나갔다. 특히 새누리당은 공무원연금 개혁이 정부와 청와대의 의도대로 구조적 개혁으로 갈 경우 여당, 야당, 공무원노조 간 갈등구도가 형성되어 최소한의 개혁도 불발될 것을 우려하여 공무원노조를 사회적 합의의 틀에 머물도록 상당한 양보를 하였다.¹⁴⁾

야당의 지도부로 대표되는 정책활동가는 정부, 청와대, 여권 일각, 공무원노조, 시민단체 등에서 거부감이 남아있었음에도 불구하고 이번엔 연금 개혁을 이루지 못하면 정치권 전체가 역풍을 맞을 수 있다는 우려를 의식해 개혁안을 관철한 것으로 평가된다(시사뉴스투데이, 2015: 97). 특히 새누리당 지도부는 야당이 요구하는 사회적 합의 방식을 받아들인 이후 오히려 여론을 우호적으로 동원하고 공무원노조를 압박하며 정부와 청와대의 강경기조를 완화하는 전략을 관철하였다.

야당은 전략부재와 공무원노조로부터의 자율성 확보 실패 등으로 협상과정 내내 피동적인 위치에 머물다가 국회의원 재·보선에서 사실상 패배한 이후에는 연금개혁 논쟁의 동력을 사실상 상실하였다. 그렇지만 사회적 합의의 틀을 끝까지 유지하였고 야당과 공무원노조가 여론으로부터 고립되는 상황을 회피하였다는 점에서 정

13) 국민대타협기구 활동시한이 종료한 후 활동을 이어나가기 위해 4월 13일 공무원연금개혁 9인 실무기구가 출범하였다.

14) 5월 2일 공무원연금 개혁안이 당초 대통령이 의도했던 구조적 개혁에서 크게 약화된 보수적 개혁으로 변질되고 국민연금 소득대체율 50% 상향화 합의를 주요 내용으로 하는 여야 합의 이후 정부와 청와대의 강한 불만이 제기되었다. 예컨대 문형표 보건복지부 장관은 여야 합의의 내용을 '세대간 도적질'이라는 거친 표현을 써가면서 비난하였다.

책활동가로서 일정한 역할을 수행하였다고 할 수 있다. 공무원노조도 국민을 설득할 수 있는 자원이 미비한 상태에서 사회적 합의의 틀 속에서 ‘더내고 덜받는’ 개혁에 동의할 수밖에 없었다.

2) 합류의 완성

5월 1일 ‘공무원연금개혁 9인 실무기구’가 공무원연금개혁안에 합의하고, 5월 2일 여야 대표가 회동하여 ‘공무원연금 개혁 및 국민연금 강화를 위한 양당 대표 합의문’에 서명함으로써 여야 간의 개혁 협상은 사실상 이때 타결되었다. 5월 2일 국회의 공무원연금개혁특별위원회는 실무기구의 단일안을 가결하였다.

그러나 5월 6일 새정치연합이 국민연금 소득대체율 50%를 명기해야 한다는 주장을 새로 제기하여 여야의 협상이 결렬되고 4월 임시국회 본회의에서의 국민연금법 개정안 처리가 불발되었다. 5월 10일 여야 원내대표는 5월 임시국회 소집과 공무원연금법 계속 논의에 합의함으로써 협상이 다시 시작되었다.¹⁵⁾ 이번에는 정부와 청와대에서 야당의 국민연금 관련 주장을 비판하고 나서 개혁안 협상이 지연되었으나, 5월 15일 소위 ‘고위 당정청 심야회동’에서 5월 2일의 여야 합의안을 존중한다는 공감대를 확인하였다.

5월 20일 공무원연금개혁특별위원회 여야 간사는 공동으로 ‘공적연금 강화를 위한 사회적 기구’ 구성 관련 합의안 초안을 작성하고 공무원연금법 개정을 5월 28일 본회의에서 처리하기로 잠정 합의하였다.¹⁶⁾ 법 개정안 처리를 위해 5월 27일 회동하였던 여야 원내대표는 ‘세월호법 시행령’과 문형표 복지부장관 해임안을 놓고 협상하였으나 결국 결렬되었다. 5월 28일 여야 원내대표가 재회동 협상을 벌여 공무원연금법을 28일에 처리하되 ‘세월호법 시행령’을 6월에 논의하기로 하는 합의안을 마련하였다. 그렇지만 여당 의원총회에서 여야 원내대표 합의안의 수정을 요구하면서 법 개정 처리가 난항을 겪으면서 밤샘 협상 끝에 29일 새벽 국회 본회의를 열어 공무원연금법 개정안을 처리하였다.¹⁷⁾

15) 새누리당의 유승민 원내대표와 5월 7일 새로 선출된 새정치연합 이종걸 원내대표는 4시간에 걸친 마라톤 상견례에서 5월 임시국회(11~28일)를 소집하고 공무원연금법을 계속 논의하기로 하였다.

16) 야당의 원내지도부가 교체되면서 한동안 탐색기를 거친 여야는 연금개혁특위의 양당 간사를 맡았던 조원진, 강기정 의원의 물밑 교섭을 통해 소득대체율 문제에 대한 합의를 끌어낸다. 즉 20일 양당 간사는 “소득대체율 50%의 적정성과 타당성을 검증한다”는 절충된 표현을 마련했고, 여야가 이를 수용하기로 한 것이다.

17) 5월 임시국회의 마지막 날인 28일 자정이 되도록 법안을 개정하지 못한 여야는 회기 중

3) 분석결과의 종합적 논의

새누리당 지도부는 야당과 공무원집단은 물론 청와대와 정부부처를 설득하면서 공무원연금 개혁정책의 형성을 주도한 활동가였다. 종래 공무원연금 개혁은 사회적 합의보다는 공무원집단이 흐름을 주도하고 결국 공무원집단의 이해를 반영하는 방향으로 전개되는 것이 일반적이었다. 그러나 2015년의 공무원연금 개혁은 과거와 달리 정치화되었고 다수의 주체가 참여하는 사회적 합의의 틀을 갖추어서 진행되었는데 이것이 결과적으로 합류가 완성되게 하는 근본적 요인이었다고 할 수 있다.

V. 결론

1. 요약

본 연구는 공무원연금 개혁정책의 형성과정을 복합흐름모형에 따라 그 흐름별 및 단계별로 분석한 것이다.

Zahariadis에 의하면 일반적인 정책형성 모형이 가정하는 것과는 달리 현실에서의 정책은 신중하고 명확한 문제정의의 결과가 아니라 오히려 흐름의 복합적이고 우연적인 결합의 결과이다. 그에 의하면 정책의 결정에 영향을 미치는 일차적 요인은 문제, 정책대안, 그리고 정치이다. 이 요인들은 각기 별개로 흐르다가 어떤 계기를 만났을 때 정책창구에서 하나로 결합하여 비로소 정책으로 구체화된다. 나아가 현실의 정책형성은 정책활동가가 우선 정책대안을 개발하고 나서 그것이 예측할 수 있는 문제들을 적극적으로 찾아나서는 식으로 이루어진다는 것이다.

한국의 제4차 공무원연금 개혁정책은 그동안 공무원연금제도의 개혁이 필요하다는 인식이 유지되어 오다가 박근혜 대통령의 국정야젠다 제시를 계기로 연금재정의 불건전성이라는 문제가 명확히 제기되기 시작하였다. 이러한 문제적 상황에 대하여 관심이 모아지고 해결책을 찾으려는 인식이 하나의 문제로서 정의되는 흐름을 형성하였다. 다만, 과거의 공무원 연금개혁이 정부 담당부처의 일방적 주도로 추진되었던 것과는 달리 이번 개혁은 여론, 정당, 정부, 공무원노조 등 중요한 이해관계집단이 모두 처음부터 논의 과정에 참여했고 정부가 아닌 국회와 정당이 논의

료 2분 전에 회기를 하루 연장하고 다음날 새벽 본회의를 다시 열어 공무원연금 개혁, 사회적 기구 설치, 국회법 개정(일명 '세월호법 시행령' 수정 관련)을 일괄 처리하였다.

의 진행을 주도했다는 점이 문제의 흐름에서의 특징이었다.

정책대안의 흐름에 관해서는 기술적 실행가능성, 가치수용성과 예산 영향이 순기능적으로 작용하여 정책대안이 수립됨으로써 개혁안과 세부방침이 구체화되었고, 이 과정에서 정부·여당 등 주요 참여집단의 전략이 주효하였다. 이와 같이 정책형성 과정에 다양한 집단이 나름의 해결책을 갖고 참여함으로써 보다 진지하고 역동적인 정책대안의 흐름이 형성되었다고 할 수 있다. 다만 개혁 논의 초기에는 참여자 간의 가치수용성에 대한 입장차가 크고 기술적 실행가능성이 저조하게 나타나는 등 정책대안의 흐름이 왜곡되어 개혁논의의 진행이 수차례 중단되었다.

특히 이번 공무원연금 개혁에서는 국회 및 여야 정당이 개혁 아젠다에 관한 사회적 합의의 틀을 유지하면서 정책의 과정을 주도함으로써 정책형성에서 정치의 흐름이 차지하는 위상이 매우 커졌다고 할 수 있다. 이러한 정치의 흐름은 문제의 흐름이나 정책대안의 흐름과는 별도로 존속하면서 여론과 국가전략에 의해 추진력을 확보해 나갔다.

여기에 정책창구가 열림에 따라 새누리당 지도부를 비롯한 정책활동가의 적극적인 노력이 경주되는 한편 각 흐름들이 일시적 정돈 상태에서 결합함으로써 정책이 결정되기에 이르렀고 공무원연금법 개정을 완료할 수 있었다. 제4차 공무원연금 개혁은 과거와 달리 다수의 주체가 참여하는 사회적 합의의 틀을 갖추었으므로 매우 정치적으로 진행되었는데 이것이 결과적으로 합류가 완성되게 하는 근본적 요인이었다고 할 수 있다.

2. 정책적 시사점

지금까지의 분석결과로부터 논리적으로 도출될 수 있는 정책적 시사점 중 중요하다고 볼 수 있는 것은 다음과 같다.

1) 정치적 흐름의 중요성 발견

이번 공무원연금 개혁은 국회 및 여야 정당이 사회적 합의의 틀을 유지하면서 정책과정을 주도하였고 새누리당 지도부를 비롯한 정책활동가의 적극적 노력이 경주됨으로써 정책이 결정되기에 이르렀다. 과거의 공무원 개혁이 정부 주도로 주로 정책대안의 실행가능성과 수용성에 의해 합의에 도달하였던 것과 비교한다면 국회, 여야 정당, 공무원단체, 전문가 등이 의제 구성, 위원 위촉 등 다양한 부문에서 참

여하고 의견을 개진함으로써 소모적인 조정갈등을 최소화할 수 있었다(한국노동연구원, 2016: 15). 그 결과 제4차 공무원연금 개혁정책의 형성과정에서는 정치의 흐름이 차지하는 비중이 매우 커졌다고 할 수 있다. 따라서 정치의 흐름 중 통제 가능한 요인에 대한 인위적 노력을 통해 정책형성에의 도달가능성을 다소라도 제고할 수 있음을 발견한 것은 중요한 정책적 시사점이라 할 수 있다.

2) 공적 연금 개혁의 모델 제시

특수직역연금인 공무원연금, 사립학교 교직원연금, 군인연금은 대상자와 관리운영 주체가 다를 뿐 보험료율, 급여내용, 급여산식, 급여기준, 연금조정기준 등 핵심적 부분이 유사하다(양정하, 2007: 77-78). 또한 본 연구의 대상이 된 공무원 연금 개혁 사례는 공적연금의 논의에 관련된 거의 모든 쟁점을 내포하고 있고 2010년대 이후의 민간경제 및 재정문제의 악화와 인구학적 변화를 잘 반영하고 있다는 점에서 관련 연구 분야에서 상당한 대표성을 갖는다고 할 수 있다. 따라서 본 연구의 결과는 사립학교 교직원연금 및 군인연금은 물론 국민연금의 개혁을 추진하는 데에 있어서도 적지 않은 교훈을 줄 수 있다.

3) 사회적 합의 메커니즘의 재가동

이번 공무원연금 개혁은 국회, 정당, 공무원 노사관계 당사자, 전문가 등이 참여한 가운데에서 사회적 합의를 이루어냈다는 점이 높이 평가되어야 한다. 공무원연금 개혁은 적정 노후소득 수준과 이와 관련된 정부의 재정 부담에 관한 판단이 우선 중요하지만, 장기적으로 한국사회의 고령화 문제와 직업공무원제도에 미치는 영향까지도 고려되어야 한다. 따라서 공무원연금 개혁은 재정문제에 국한되지 않고 공적연금 체계 전반이나 노후소득복지제도에 대한 사회적 합의를 토대로 하여 추진될 필요가 있음을 시사한다(이상호, 2015: 70-72). 이에 비추어 볼 때 2015년 5월 2일 여야 대표가 서명한 ‘공무원연금 개혁 및 국민연금 강화를 위한 양당 대표 합의문’에서 약속한 노후빈곤해소를 위한 사회적 기구 설치의 이행을 위한 노력은 향후 다시 기울여질 필요가 있다.

참고문헌

- 고원. (2015). 4차 공무원연금 개혁의 정치 과정과 개혁 결과에 대한 연구: 권력중심 행동이론의 관점을 중심으로. 「사회과학연구」, 28(1): 97-123.
- 공무원연금개혁을 위한 국민대타협기구. (2015). 「공무원연금 개혁을 위한 국민대타협기구 활동결과보고서」, 제1권.
- 공무원연금연구센터. (2008). 「연금개혁의 전략과 방법 - 공무원연금개혁 정책결정과정 분석」, 서울: 공무원연금공단.
- 김대철. (2015). 2015년 공무원연금 개정내용과 향후 논의사항. 「예산춘추」, 39: 91-95.
- 김원섭·이용하. (2014). 박근혜 정부 기초연금제도의 도입과정과 평가. 「한국사회」, 15(2): 69-101.
- 김중양·최재식. (2004). 「공무원연금제도」. 서울: 법문사.
- 민효상. (2011). 왜 2009년 공무원연금제도개혁은 점진적 개혁에 머물렀는가?: 정책결정과정과 정치·제도적 특성을 중심으로. 「한국정책학회보」, 20(1): 333-361.
- 방만기. (2011). 유럽 공무원연금개혁에서 사회경제적 요인의 중요성: 제도적 관점을 중심으로. 「한독사회과학논총」, 21(1): 73-100.
- 배용수·주선미. (2004). 민영화정책의 결정과정 분석 - Zahariadis모형의 KT 적용을 중심으로 -. 「한국정책학회보」, 13(1): 1-20.
- 보놀리, 줄리아노(공무원연금관리공단 조사연구실 편역). (2004). 「연금개혁의 정치: 서유럽의 제도 및 정책변화」.
- 서원석·최무현. (2010). 공무원연금제도 개편에 관한 국민과 공무원의 인식차이 연구. 「한국인사행정학회보」, 9(1): 97-123.
- 시사뉴스투데이. (2015). 마침내 닷 내린 ‘공무원연금개혁’. 「시사뉴스투데이」, 92: 96-99.
- 신순우. (2001). 「정책변동 요인과 과정에 관한 연구」. 경원대학교대학원 박사학위논문.
- 안전행정부. (2014). 공무원연금제도 현황과 주요 이슈.
- 양정하. (2007). 공무원연금제도 개혁의 쟁점과 전망. 한국지역사회연구소. 「지역사회」, 55: 73-79.
- 오정민. (2014). 「규제정책의 결정과정에 관한 연구: 규제정책 사례의 비교분석을 중심으로」. 성균관대학교 국정관리대학원 석사학위논문.
- 유훈. (2002). 「정책학원론」. 서울: 법문사.
- 이상호. (2015). 유럽의 공무원연금 개혁과 그 시사점: 독일과 오스트리아 사례를 중심

- 으로. 「민주사회와 정책연구」, 29: 15-44.
- 이용하·김원섭. (2015). 2015년 공무원연금 개혁의 평가와 향후 개편방안. 「응용통계연구」, 28(4): 827-845.
- 인사혁신처. (2015). 「공무원연금, 이렇게 바뀝니다」.
- 전국공무원노동조합. (2014a). 100만 공무원노동자의 노후생활 파탄 내는 공무원연금법 개악시도 즉각 중단하라. 「전국공무원노동조합성명서」, 5월22일.
- _____. (2014b). 국민들의 노후보장을 위한 ‘공적연금 사회적 협의체’를 구성하라. 「전국공무원노동조합성명서」, 10월27일.
- 정창률. (2014). 지속가능하고 형평성 있는 공무원연금 개혁방향과 과제. 「경제정의실천시민연합 토론회자료집」, 9월25일.
- 정창률·김진수. (2015). 한국 공무원연금 개혁 평가 및 발전방안. 「사회보장연구」, 31(4): 227-252.
- 진재구. (2015). 박근혜정부의 공무원연금개혁: 문제점과 개선방안. 「한국사회과학연구」, 36(2): 197-236.
- 최재식. (2010). 「공무원연금제도 해설」. 서울: 공무원연금공단.
- 한국노동연구원. (2016). 2015년 노사관계 평가와 2016년 노사관계 전망. 한국노동연구원. 「노동리뷰」, 130: 5-2375.
- Abromeit, Heidrun. (1988). British Privatisation Policy. *Parliamentary Affairs*, 41.
- Azra, C. & M. Kohli. (2009). *Pension Reform in Europe: Politics and Outcomes*. London: Routledge.
- Bleakney, Thomas P. (1972). *Retirement Systems for Public Employees*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Bonoli, Giuliano. (2000). *The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Durant, Robert F. and Paul F. Diel. (1989). Agendas, Alternatives, and Public Policy: Lessons from the U.S. Foreign Policy Arena. *Journal of Public Policy*, 9.
- Kay, John and David Thompson. (1986). Privatisation: A Policy in Search of a Rationale. *Economic Journal*, 96.
- Kingdon, John W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Boston and Co.
- _____. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed. Boston: Little, Boston and Co.

- Letwin, Oliver. (1988). International Experience in the Politics of Privatization. in Michael A. Walker(ed). *Privatization: Tactics and Techniques*. Vancouver, BC: The Fraser Institute.
- Mitchell, Olivia S. and Gary Anderson. (2009). *The Future of Public Employee Retirement Systems*. Oxford University Press.
- Mucciaroni, Gary. (1992). The Garbage Can Model and the Study of Policy Making: A Critique. *Polity*, 24.
- Schlager, Edella. (1999). A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes. in Paul A. Sabatier(ed). *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sharp, Elaine B. (1994). Paradoxes of National Antidrug Policymaking. in David A. Rochefort and Roger W. Cobb(eds). *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Turner, John A. and David Rajnes. (2014). Social Security and Pension Trends around the World. Marek Szczepariski, John A. Turner. (eds.). *Social Security and Pension Reform: International Perspectives*. Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Zahariadis, Nikolaos. (1995). *Markets, States, and Public Policy: Privatization in Britain and France*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- _____. (1999). Ambiguity, Time, and Multiple Streams. in Paul A. Sabatier(ed). *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- _____. (2003). *Ambiguity and Choice in Public Policy*. Washington, D. C.: Georgetown University Press.

배용수(裴龍洙): 주저자. 서울대학교에서 행정학박사학위를 취득하고 현재 공주대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 논문으로는 지방공공서비스 공급의 규모와 범위(2008), 지역 여성능력 개발체계 구축방안(2009), 로컬 거버넌스 구체화 사례분석(2014) 등이 있다. 주요 관심분야는 공공기관정책, 규제정책, 재정관리 등이다(ysbae@kongju.ac.kr).

주선미(朱善美): 공동저자. 이화여자대학교에서 행정학박사학위를 취득하고 부천대 행정학과 교수를 거쳐 현재 중앙선거관리위원회 선거연수원 교수로 재직 중이다. 주요 논문으로는 보건의료서비스 공급의 협력체계에 관한 연구(2003), 환경정의운동과 지역정책과정(2003), 공론장이론을 통한 시민성 연구(2010) 등이 있다. 주요 관심분야는 민주시민교육, 지방정치, 복지정책 등이다(smjoo98@naver.com).

공적(公的) 채무자 구제제도의 선택과 잠재파산상태의 지속에 관한 연구*

오문준

한국의 IMF 외환위기 이후 정부의 신자유주의 정책에 의해 양산된 새로운 사회집단인 채무 불이행자 문제는 가계부채 문제와 함께 심각한 사회경제적 문제로 대두되고 있다. 본 연구는 이러한 문제를 해결하기 위해 작동하고 있는 정부의 새 출발 정책(fresh start policy)인 공적 채무자 구제제도를 중심으로 개인 채무자들의 개인파산절차 선택과 잠재파산상태의 지속 현상을 분석하고 있다. 특히, 본 연구에서는 사건사(EHA) 분석방법을 통해 개인 채무자들의 잠재 파산상태의 지속기간이 상이하게 나타나는 양상을 실증적으로 분석하는 데 중점을 두었다. 분석결과, 지출충격이 발생하였을수록, 금융회사의 무분별한 대출행태가 심할수록, 채무자의 청산가치가 높을수록 개인 채무자의 파산가능성이 높아져 잠재파산상태에서 개인파산으로의 전환은 빠르게 일어나며, 고금리대출영업행태가 심할수록, 과다대출수준이 클수록, 기초생활을 보장받을수록, 채권자들의 채권회수 노력이 있을수록 개인 채무자의 파산가능성이 낮아져 잠재파산기간이 길어질 가능성이 크다는 사실을 확인할 수 있었다. 이와 같이 본 연구는 개인 채무자들의 개인파산절차 선택과 잠재파산상태의 지속에 미치는 다양한 요인들의 차별적인 영향을 실증적으로 규명하고 있다는 점에서 기존의 연구와 차별성을 지니고 있다.

[주제어: 가계부채, 채무자 구제제도, 기초생활보장제도, 개인파산, 사건사분석]

I. 서론

한국의 가계부채는 2008년 이전 금융위기를 경험한 미국보다도 높은 수준으로 현재 고위험국가로 분류되어 있다(Dobbs et al., 2015). 국민계정상 개인순처분가능소득(NDI; 이하 가계소득) 대비 자금순환동향상 개인(가계 및 비영리단체)의 부채비율을 통해 살펴보면, 가계부채는 2015년 말 1,423조 원으로 집계되었다. 이러한 가계부채 수치는 2014년 대비 127조 원(9.8%) 증가한 것으로 한국의 가계부채는

* 본 논문의 작성 및 심사과정에서 유익한 도움을 주신 분들께 감사의 마음을 전합니다.

최초로 연간 GDP(1,559조 원)의 90%를 넘어섰다(한국은행, 2016). 이러한 한국의 가계부채 규모가 2007년 금융위기를 촉발하였던 미국의 당시 가처분소득 대비 가계부채 비율인 143.1%를 훨씬 상회하는 169.9% 기록하고 있다는 점, 금융위기 이후 영국, 미국, 스페인, 독일, 일본 등 대부분의 국가들이 가처분소득 대비 가계부채 비율을 감소하기 위한 정책 수단들을 펼쳐 안정세를 나타내고 있다는 점 등을 고려해볼 때, 한국의 가계부채 문제는 매우 심각한 수준으로 진입했다고 볼 수 있다(이병윤 외, 2013; 한국은행, 2016).

우리나라는 2002년 신용카드사태 시 경제활동인구의 1/4정도인 390만 명이 채무불이행자(구. 신용불량자¹⁾)였던 경험이 있다. 한국 정부는 채무조정지원제도 등의 다양한 정책 수단을 통해 2006년 280만 명에 달했던 금융채무불이행자의²⁾ 수를 2009년 193만 명, 2012년 124만 명, 2015년 103만 명으로 점차적으로 낮추었다. 이러한 감소세는 개인파산, 개인회생, 워크아웃 등의 다양한 개인 채무조정제도에 기인한 효과로 볼 수 있다(이순호, 2016). 하지만, 저소득층 가구는 2012년부터 2014년까지 9.4% 늘어난 반면에 연 10% 이상의 고금리 대출에 의존하는 가구는 동일기간 16.6%, 연 20% 이상의 대출을 받은 가구는 38.4% 급증하였다. 또한, 채무 발생 원인의 측면에서 볼 때, 2013년과 2014년에 생활비 때문에 고금리 대출을 받은 가구의 비중은 전체 고금리 대출 가구 중에서 45.8%로 나타났고, 채무를 상환하기 위해 고금리 대출을 받은 비중도 2013년 7.6%에서 2014년 10.1%로 증가하였다(조규림·이준협, 2015). 이와 같이 저소득 가구의 급증, 저신용·저소득에 따른 비제도권 고금리 대출 금융소외자들의 확산 등은 언제든지 채무상환이 불가능한 상태에 놓이게 되는 채무불이행자로의 전환으로 확산될 가능성이 크다.

2006년 4월 ‘채무자 회생 및 파산에 관한 법률’의³⁾ 시행에 따라 법원이 채무의 일부 또는 모두를 탕감하고 면책해주는 제도가 도입되면서 채무를 변제하지 못해 법원에 개인파산이나 개인회생을 신청하는 사람들이 2007년 21만 명으로 최고치를

- 1) 신용불량자라는 용어는 개정전 ‘신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률’에 의하여 전국은행연합회에서 관리하고 있던 신용불량자의 리스트상에 올라 있는 채무자를 말하는데, 2005년 1월 27일 법이 개정되면서 2005년 4월 28일부터 폐지된 용어이다.
- 2) 금융채무불이행자는 제도권 내의 채무불이행자를 의미하므로 본 연구에서는 개념의 범위를 확장하여 채무불이행자를 제도권·비제도권 내의 채무불이행자를 모두 포함하는 개념으로 사용한다.
- 3) ‘채무자 회생 및 파산에 관한 법률’은 재정적 어려움으로 인하여 파탄에 직면해 있는 채무자에 대하여 채권자·주주·지분권자 등 이해관계인의 법률관계를 조정하여 채무자 또는 그 사업의 효율적인 회생을 도모하거나, 회생이 어려운 채무자의 재산을 공정하게 환가·배당하는 것을 목적으로 제정된 법률이다(자료 : 법제처).

기록한 이후에도 현재까지 매년 약 15~16만 명 수준으로 지속되고 있다. 개인파산과 개인회생의 신청현황을 구분하여 살펴보면, 개인파산의 경우에는 제도 초기 기존의 채무불이행자들이 대거 파산 절차를 밟으면서 2007년 15만4천39건의 최고치를 기록한 이후 점차 줄어들면서⁴⁾ 2015년 5만3천866건을 기록했다. 반면에 개인회생의 경우에는 2007년 5만1천416건이었던 개인회생 신청자가 점차 증가하여 2015년에 10만96건을 기록하는 등 2010년 이후 계속해서 10만건 이상을 기록해왔다(사법연감, 2015).

높은 수준의 가계부채는 그 자체만으로도 개인의 채무불이행 가능성을 높이기도 하지만, 정부가 가계부채 개선을 위한 정책수단을 사용하는 경우에도 지급불능 상태의 채무자가 증가할 수도 있으며, 이러한 채무불이행자들은 결국 채무를 상환하지 못해 법원에 개인파산이나 개인회생을 신청할 가능성이 있다. 예를 들어, 정부의 통화정책에 따라 기준금리가 상승하는 경우 과다 채무자들의 이자 상환 부담이 커져 가계의 재정 건전성이 더욱 취약해질 것이고, 채무불이행상태에 빠지게 된 채무자들이 확대될수록 개인 채무조정제도를 이용하는 개인파산·개인회생 신청자는 증가될 가능성이 크다. 미국의 의회예산국(Congressional Budget Office)도 소득 대비 부채비율이 일반적으로 파산신청 건수보다 약 1.5년 정도의 시차를 두고 선행한다는 분석결과를 제시한 바 있다(CBO, 2000).

현재 한국의 가계부채, 채무불이행자 등의 문제는 빈곤, 자살, 범죄 등의 사회적 문제로의 확산 뿐 만 아니라 향후 채무자들의 채무조정 신청으로 전환되어 나타날 가능성이 매우 높다. 특히 이러한 상당 수 채무자들은 비공식 또는 잠재적 파산상태에 놓여 있을 가능성이 크다. 그럼에도 불구하고 가계부채 문제, 채무불이행자, 채무조정제도 문제 등과 관련된 논쟁들은 자료수집의 한계를 인해 다양한 분야에서 정밀하고 체계적인 이론적·실증적 연구 결과를 내놓고 있지 못한 실정이다. 기존 국내연구들은 주로 개인파산제도와 같은 채무자 구제제도의 제도자체에 대한 설명, 외국의 채무자 구제제도 관련 법체계와 그 내용에 대한 소개, 외국의 채무자 구제제도와 비교분석, 개인 채무자의 비용편익에 근거한 실증분석 등 중점을 두어 왔다.⁵⁾ 특히 실증분석에 초점을 두었던 연구들은 개인파산의 선택에 영향을 미치는

4) 2007년부터 개인파산 신청의 감소세는 법원이 개인파산 심리를 강화한 데 기인한다. 2005년~2006년 중 개인파산 신청이 급증하면서 법원은 채무자의 도덕적 해이를 우려하여 파산면책 심사를 엄격하게 진행해왔다(강호석·정혜리, 2013).

5) 개인 채무자 구제제도(채무조정제도)에 대한 이론적·실증적 논의가 일찍이 사회적인 인프라의 하나로 정착된 미국을 비롯한 선진국들과는 달리, 우리나라의 경우 제도 도입과 운영의 역사가 짧은 편이어서 법원의 정보에 대한 접근의 어려움과 통계자료의 미비로 인

결정요인으로 소득·지출 불확실성, 채권의 규모·범위·성격, 파산 비용, 사회적 낙인 등의 직·간접적 비용과 편익 등 다양한 요인들을 분석에 활용하고는 있지만, 제도를 복합체로 바라보고 제도 간의 상호보완적인 특성에 주목한 연구는 아직까지 활성화되지 못했다. 그렇다보니 개인파산의 문제에 관한 기존의 연구들은 채무자들이 어떠한 이유로 채무를 발생해왔는지, 채무불이행상태에 돌입했을 때에는 어떠한 과정을 거쳐 개인파산을 신청하는지, 그러한 과정에 미치는 요인들은 무엇이었는지 등에 대한 다각적이고 입체적인 분석이 이루어지지 않아 문제해결을 위한 효과적인 대책을 제시하고 있지 못하는 실정이다. 최근 대두되는 가계부채, 채무불이행자, 채무조정제도 등의 문제들이 날로 심각해지면서 관련된 다양한 연구들이 점차 확대되어오고는 있지만, 이들 대부분의 연구들은 채무자들의 개인파산신청 이전의 과정에서 발생하는 다양한 동적인 역학 관계들을 간과해왔다.

따라서 본 연구는 개인파산제도를 선택하기 이전에 개인 채무자들이 잠재파산상태에 놓여있었다는 전제 아래 상이하게 나타나는 개인 채무자들의 잠재파산상태 지속 양상에 주목하였다.⁶⁾ 잠재파산이란, 현실적인 채무상환 능력과는 상관없이 지급불가능상태에 처한 채무자들이 실제로 파산상태에 진입해 있거나 파산신청의 조건을 충족하였음에도 불구하고 파산 신청이란 행동으로 전환되지 않은 상태라고 정의할 수 있다.⁷⁾ 저소득·저신용 채무자들에게 있어 이러한 상태의 지속은 고금리에 의한 계속적인 채무규모의 확대와 채권자들의 일상적이고 강력한 채무상환 압력이 지속되는 것과 다름이 없다. 일반적으로 개인 채무자들의 파산 결정은 파산할 것인가 아니면 채무를 상환할 것인가에 대한 이분법적 구분으로 이루어지지 않는다. 왜냐하면, 개인 채무자가 일단 채무불이행상태에 돌입하게 되면 그들은 파산을 신청하지 않고 채무불이행상태를 유지하는 잠재파산상태에 처해 있다가 결국에 파산을 결정하는 단계로 나아가기 때문이다. 즉, 개인 채무자들의 개인파산과정은 채무불이행상태 → 잠재파산상태 → 파산의 순서로 진행된다는 것이다(White, 1998; Dawsey and Ausubel, 2002; 유경원, 2006, 2015).

본 연구는 개인파산제도를 선택한 개인 채무자들이 그동안 잠재파산상태에 처해

해 엄밀하게 수행된 연구 자체가 제한적이어서 주제가 가지는 중요성에도 불구하고 활발한 연구가 이루어지지 못한 것으로 볼 수 있다.

- 6) 본 연구에서 언급하는 개인 채무자는 연구의 관찰기간 동안 개인파산제도를 선택한 개인 채무자들을 지칭한다.
- 7) 유경원(2006)의 경우, 잠재파산을 파산면책이 완전하게 이루어졌을 때 발생하는 금전적인 편익이 비용보다 커서 파산을 신청할 가능성은 높지만 파산을 신청 하지 않은 상태로 정의하였다. 이러한 개념정의는 비용·편익에 근거한 개인 채무자들의 전략적인 경제적 행위를 중심으로 접근한 것으로 볼 수 있다.

있으면서도 파산을 신청하지 않고 그 상태를 상이하게 지속해왔던 원인을 규명하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 개인과 제도의 상호작용 속에서 개인 채무자들의 잠재파산상태의 지속을 이끌어내는 유인 메커니즘에 주목하였다. 따라서 본 연구는 제도권·비제도권 내 금융기관의⁸⁾ 대출행태, 제도간 상호보완성, 개인 차원에서 이루어지는 경제적 충격과 행위 등의 측면에서 고려되는 다양한 영향요인들이 개인 채무자의 잠재파산 상태를 어떻게 지속시키고 있는지에 대한 실증적인 분석을 시도한다. 이를 위해 본 연구는 먼저 개인파산과정을 채무불이행상태 → 잠재파산상태 → 파산신청으로 구분하여 잠재파산기간을 도출한 뒤, 개인 채무자들의 개인파산 위험률(hazard rate)에 대한 추정과 가장 많이 사용되는 대표적 모델인 콕스 비례 위험 모델(cox proportional hazard model)을 활용한다. 콕스 비례 위험 모델 분석방법은 개인 채무자들의 잠재파산상태의 지속기간뿐만 아니라 개인파산제도의 선택을 결정하는 다양한 원인들을 동시에 고려하여 분석할 수 있기 때문에, 개인 채무자들의 잠재파산상태의 지속성을 규명하는데 있어 보다 정밀하게 분석할 수 있는 장점을 가진다. 이러한 분석을 통해 본 연구는 채무자의 도덕적 해이를 방지하는 동시에 채무자의 회생을 균형적으로 도모하고 채무자의 빠른 사회경제적 새출발을 지원하기 위한 효과적인 정책적·제도적 대안 마련에 기여하고자 한다.

본 연구가 가지는 기존 연구와의 차이점은 다음과 같다. 먼저 기존연구들이 2004년의 채무자들의 자료를 활용하여 2004년 이후의 제도 변화에 따른 개인 채무자들의 최근 행태를 설명하기에는 무리가 있는 반면에 본 연구는 최근 3개년 동안 법원에 개인파산을 신청한 채무자들의 미시정보를 분석에 활용하였다. 다음으로 대부분의 개인파산과 관련된 연구가 법학, 사회학, 경제학 분야에 치중되어 채무자들에게 영향을 미칠 수 있는 다양한 요인들을 간과해왔던 것과는 달리, 본 연구는 개인 채무자의 개인파산 선택의 유인기제로 작동이 다양한 영향요인들을 반영하여 입체적인 분석을 시도하였다.

본 연구는 다음과 같이 구성되었다. II에서는 잠재파산상태와 채무조정제도에 대해 논의하고 선행연구를 검토한다. III에서는 사건사(Event History Analysis, 이하 EHA) 분석 방법을 소개하고 연구가설을 제시한다. IV에서는 분석결과를 제시하고 분석결과에 대한 의미해석과 연구가설을 검증한다. 마지막으로 V에서는 연구결과를 요약하고 정책적 함의를 제시한다.

8) 본 연구에서 금융기관은 제도권·비제도권 내에서 대출행위를 행하는 모든 금융회사를 의미한다.

II. 이론적 논의

1. 잠재파산상태 지속에 관한 논의

채무불이행은 민법 제390조에 명시된 바와 같이 채무자가 채무의 내용에 따른 이행을 하지 않는 일로 정의할 수 있으며, 이행불능·이행지체·불완전이행의 3가지 형태로 구분되어 진다. 채무불이행상태에 처한 채무자들의 행동은 잠재파산상태를 계속해서 유지하거나(이행불능), 일정기간을 유지하다가 채무를 상환하거나(이행지체), 일정기간 그 상태를 유지하다가 개인파산, 개인회생, 워크아웃 등의 채무조정 제도를 신청(불완전이행)하는 행태로 나타난다. 본 연구가 중점을 두고 있는 잠재파산상태를 개인 채무자들이 유지하고 있는 원인으로는 다음과 같은 논의가 있어왔다(유경원, 2006; White, 1998; Long, 2001). 첫째, 파산에 따른 경제적·사회적 비용보다 채무자들이 지닌 편익이 낮기 때문이다. 개인파산 시 발생하는 법적 비용, 파산면책 이후 신용이용의 제한, 직업상실 또는 구직의 어려움, 사회적 낙인(stigma) 등의 직·간접적 비용에 대한 부담으로 인해 채무자들은 잠재파산상태를 계속해서 유지한다. 둘째, 잠재파산의 비용이 파산에 따른 비용보다 낮기 때문이다. 법적으로 제한되어 있는 채권자의 추심이 비교적 강하게 이루어지지 않고 있거나, 채무가 소액이어서 채권자들의 추심이 부채하거나, 민사집행법 제246조(압류금지채권)제1항 제4호에⁹⁾ 따라 최저생계비 월 150만원 이하의 급여에 대해서는 가압류가 금지되어 있어, 채무자들이 잠재파산상태를 유지할 유인이 있다. 셋째, 채무불이행자 문제에 대한 정부의 정책수단에 대한 불확실성이 존재하여 부채탕감에 대한 채무자들의 기대(expectation)가 증대되었기 때문이다. 가계부채 문제, 채무불이행자 문제 등이 사회적 문제로 고착화될수록 사회적 리스크(social risk)가 확산되어 채무자들에게 유리한 신용시장의 변화뿐만 아니라 공적·사적 채무조정제도의 변화를 야기할 가능성이 있어 채무자들은 계속해서 잠재파산상태를 유지할 수 있다. 이와 같이 채무자들은 다양한 이유로 인해 잠재파산상태를 유지하다가 채무를 상환할 수도 있고, 채무자 구제제도를 신청할 수도 있다.

9) 민사집행법 제246조(압류금지채권)의 제1항 제4호에서 급여·연금·봉급·상여금·퇴직연금, 그 밖에 이와 비슷한 성질을 가진 급여채권의 2분의 1에 해당하는 금액, 다만, 그 금액이 국민기초생활보장법에 의한 최저생계비를 감안하여 대통령이 정하는 금액에 미치지 못하는 경우 또는 표준적인 가구의 생계비를 감안하여 대통령이 정하는 금액을 초과하는 경우에는 각각 당해 대통령이 정하는 금액으로 한다. 민사집행법 시행령의 제3조(압류금지 최저금액) 법 제246조제1항 제4호 단서에서 "「국민기초생활 보장법」에 의한 최저생계비를 감안하여 대통령이 정하는 금액"이란 월 150만원을 말한다.

2. 채무자 구제제도에 관한 논의

채무불이행상태에 처한 채무자들은 잠재파산상태를 계속해서 유지하다가 개인파산, 개인회생, 워크아웃 등의 채무조정제도를 신청하는 채무에 대한 불완전이행 행위로 진행한다. 개인 채무자 구제제도는 채무규모 감면, 상환 일정 조정 등을 통해 과다채무자의 조속한 경제 활동을 지원하는 제도로서 크게 재건형 구제제도와 청산형 구제제도로 나누어 볼 수 있다. 재건형 구제제도는 원금액, 이자액 등의 상환 규모와 상환기간을 조정하여 채무자가 미래소득을 통해 조정된 일정기간 동안 채무를 갚도록 하는 제도이다. 재건형 구제제도는 합의와 조정승인의 주체가 누구인지에 따라 공적(公的) 또는 사적(私的) 채무조정제도로 구분되는데, 채무자와 채권자 간의 사적인 합의에 의해 채무조정이 이루어지는 경우 사적(私的) 채무조정이라고 하고, 법원의 조정 승인에 의해 채무조정이 이루어지는 경우 공적(公的) 채무조정이라고 한다. 반면에 청산형 구제제도는 개인 채무자가 자신의 모든 재산으로도 채무를 상환할 수 없는 지급불능상태에 처한 경우에 한하여 정리절차를 통해 자신의 모든 재산을 채권자들에게 배분하고 잔여 채무에 대한 상환의무를 소멸 및 면책시키는 공적제도이다(강호석·정혜리, 2013).¹⁰⁾

이론적으로 개인채무자 구제제도는 과다채무자의 미래소비 감소를 완화하는 일종의 사회 보험(social insurance)기능으로 작동한다. 불운한 사건으로 인해 의도치 않게 채무불이행의 상태에 빠지게 될 가능성이 항상 존재하는 모든 채무자들은 이러한 채무자구제제도를 통해 예상치 못한 채무불이행상태를 대비할 수 있다(오윤해, 2014). 잠재파산상태에 처한 채무자들은 경제적 어려움으로 인해 자살, 범죄 등의 사회적 혼란을 야기할 수 있고 이들이 빈곤층으로 전락했을 때 발생하는 사회적 비용은 채무자 구제를 위해 지불해야 하는 비용보다 많을 수 있다. 또한, 채무자 구제제도는 과다채무자에게 경제적 갱생의 기회를 제공하는 사회적 안전망(social safety net) 역할을 수행함으로써, 과도한 채무상환부담으로 인한 채무자의 급격한 소비 감소를 방지하고 과다채무자로 하여금 노동시장에 참여할 유인을 제공하여 인적자본(human capital)의 사장(死藏)을 막고 경제 전체의 생산력 감소를 방지한다(강호석·정혜리, 2013).

개인채무자 구제제도는 채무자의 신용을 적절하게 검토하지 않고 무분별한 대출 확대를 통해 수익성을 추구하려는 금융기관의 도덕 해이 방지에도 기여한다. 하지

10) 우리나라는 채무자에게 채무상환의 여력이 없음을 먼저 선언한 후, 재산을 청산하여 배분하는 파산선고 절차와 잔여채무에 대한 상환의무를 면책하는 면책결정 절차로 구분된다.

만 다른 한편으로 개인채무자 구제제도는 채무자의 채무상환 의지를 약화시켜 채무자의 도덕적 해이¹¹⁾ 및 파산제도 남용을¹²⁾ 유발할 수 있으며, 과도하게 채무자를 보호할 경우에는 채권자의 신용리스크 헤지 비용을 증가시켜 성실한 채무자의 대출 비용 부담이 커질 수 있다(White, 2005; 강호석·정혜리, 2013). 이렇듯, 채무자의 도덕적 해이 방지적 측면에서의 채권자의 이익보호와 채무자의 회생 도모 간의 적정한 균형을 이루는 합리적인 방향으로 운영되어야 한다는 공통의 견해가 조성되어 있다.

우리나라의 채무자 구제제도는 구제의 주체에 따라 공적제도와 사적제도로 구분되며, 세부적인 제도는 변제액과 불이익의 정도, 조정방식의 차이에 따라 개인파산, 개인회생, 개인워크아웃·프리워크아웃 등으로 구분된다. 공적 구제제도인 청산형의 개인파산제도는 파산으로 인한 신용상·신분상의 불이익이 높은 대신 채무자의 총변제액이 낮고 법원에 의해 강제적으로 조정되는 특성을 지니고 있다. 공적 구제제도에 해당되는 재건형의 개인회생제도는 개인파산제도에 비해 채무자의 총변제액이 높은 대신 신용상·신분상의 불이익은 낮으며 법원에 의해 조정되는 강제성도 낮다. 사적 구제제도인 개인·프리워크아웃제도는 채무자와 채권자의 당사자 간 합의에 의해 조정되는데, 이 경우 채무자의 총변제액은 높으나 신용상·신분상의 불이익은 낮다(강호석·정혜리, 2013).

3. 선행연구 검토

채무자의 개인파산에 대한 결정요인을 규명하기 위한 다수의 국내외 연구들이 진행되어 왔다(Staten, 1993; Domowitz and Sartain, 1999a; 1999b; Gross and Souleles, 2002; Fay et al., 2002; Zywicki, 2005; 유경원, 2006; Lopes, 2008; 박창균, 2008; 김영준·남주하, 2009; Livshits et al., 2010; 김영준, 2011; 김상봉·조경준, 2012; 오윤해, 2014; 유경원, 2015). 비용-편익에 근거하여 채무자의 경제적 행위에 주목한 박창균(2008)은 2004년 서울중앙지방법원에 개인파산 또는 개인회생의 공적 구제제도를 신청한 채무자들의 미시정보를 활용하여 채무자들의 제도선택의 결정요인을 실증적으로 분석하였다. 분석결과, 채무자의 편익적인 측면에서 채무액에

11) 채무자 구제제도를 통해 채무자는 최악의 경우에도 최저생계 수준의 소비가 보장되기 때문에 개인파산 상태를 회피하기 위한 노력을 기울리 할 수 있다.

12) 채무자가 미래 소득 발생이 예상되에도 불구하고, 채무조정 등을 통한 채무상환 노력을 하기보다는 파산을 신청하는 등 채무자 구제제도를 전략적으로 이용하여 부채상황규도를 최소화하고자 하는 행위를 말한다.

비해 보유자산이 많은 경우 채무자들은 자산의 보호를 위해 개인회생을 선택할 가능성이 높음을 밝혀내었다. 또한, 채무자의 거래비용적인 측면을 직접적 비용과 간접적 비용으로 구분한 접근을 통해, 채무자들의 구제제도의 선택과정에 있어 직접적 비용 못지않게 사회적인 부정적 인식, 사회심리적인 위축 등의 간접적 비용도 중요한 요인으로 작용하므로, 직접적인 비용과 간접적인 비용을 함께 고려할 필요성을 강조하였다. 채무자들은 구제제도를 통해 채무부담으로부터 벗어난다하여도 상당 기간 금융거래 이용에 제약을 받게 되며, 채무상환에 대한 의무를 이행하지 못한 것에 대한 미래의 사회적 비난을 감내해야 하기 때문이다. 유경원(2006)은 개인파산을 신청한 채무자의 정보와 가계패널조사 자료의 활용을 통한 개인 채무자들의 파산결정요인을 추정한 결과, 개인 채무자들은 금전적 편익과 소득충격이 클수록 파산을 선택할 가능성이 큰 것으로 나타났다. 즉, 이러한 분석결과는 개인 채무자들의 개인파산제도의 신청은 외생적인 소득충격에 의해서만 이루어진 것이 아니라 파산에 따른 비용과 편익을 고려한 전략적 행위라는 것을 나타낸다. Fay et al. (2002)는 미시간소득패널(PSID, Panel Study of Income Dynamics) 자료를 활용하여 파산을 통해 기대되는 금전적 이익(financial benefit)을 비롯한 여러 인구사회학적 변수들을 설명변수로 구성하여 개인 채무자 파산 신청의 결정요인을 분석하였다. 분석결과에 따르면, 실직이나 질환 발생 등의 불행한 사건이 이듬해에 채무자가 파산을 신청할 확률을 높이진 못하는 것으로 나타나 기존의 지출 불확실성(expense uncertainty) 요인이 채무자의 파산 신청에 있어 결정요인이 아니라는 사실을 발견하였다. 반면에 개인 채무자의 전략적 행위의 관점에서 비용-편익분석을 기반으로 파산면책이 결정될 경우에 확정될 면책액과 파산재단에 귀속될 청산가치의 차이, 즉 파산신청을 통한 금전적 이익이 클수록 파산을 신청할 확률이 높아진다는 사실을 발견하였다.

앞선 논의와 같이 채무자의 경제적 행위 보다는 예상치 못한 사건의 발생에 주목한 Livshits et al. (2007)는 소득 불확실성(income uncertainty)의 측면에서 일시적인 소득 충격은 개인 채무자들이 파산을 신청하는데 있어 거의 영향을 미치지 못하며, 지속적인 소득 충격은 개인 채무자들이 파산을 신청하는데 있어 작은 영향을 미치고 개인들의 부채를 증가시키는데 큰 영향을 미친다는 사실을 발견하였다. Sullivan et al. (1999)는 지출 불확실성(expense uncertainty)의 측면에서 미국의 채무자 구제제도의 신청 급증 현상을 설명하기 위한 1980년대 파산신청자 표본에 대한 기술적인 분석을 통해 의료비, 실업, 이혼 등의 예측하지 못한 사고의 발생으로 인해 채무상환능력을 상실한 채무자들이 파산제도를 신청한다는 분석결과를 제시

하였다. 이들은 불확실해지고 위험에 처한 경제적인 상황을 채무불이행에 따른 구제제도 선택의 주요 원인으로 파악하면서 이러한 현상들이 은행, 신용카드 등의 금융기관의 전략적 영업행태에서 비롯된 것이라고 주장하였다. 실증분석 결과에 의하면, 파산신청자 중에서 67.5%가 실업, 22.1%가 이혼과 같은 가정사, 19.3%가 예상하지 못한 의료비 때문으로 나타났다.

특정한 단일 제도만이 사회현상에 영향을 미칠 수는 없다는 관점에서 바라볼 때, 사회현상은 복수의 제도가 결합되어 나타난 효과(combined effect)에 주목하면서 제도의 통합적인 영향력 차원에서 분석하는 것이 필요하다(Hall, 1999; Amable, 2003). 의료지원, 주거지원, 고용지원, 생활지원 등의 공적 사회보장 지원제도와 같이 개인 채무자 구제제도와는 다른 영역에 존재하는 제도의 상호보완적인 작용은 개인 채무자들의 채무조정제도 선택에 있어 중요한 영향을 미칠 수 있다. 공적이전 소득을 통해 최저생활을 보장하는 복지제도(Dobelstein, 2003: 31), 즉 우리나라의 기초생활보장제도 같은 공적 사회보장제도들의 존재는 채무자들의 개인파산 신청에 영향을 미칠 수 있다는 것이다. Gross and Notowidigdo(2011)는 미국의 1992~2004년 CPS(Current Population Survey)자료와 매년 발간되는 Administrative Office of the U. S. Courts 자료를 통해 공공의 건강보험제도가 가계의 파산위험에 어떤 영향을 미치는지를 분석하였다. 이들의 분석결과에 의하면, 저소득 가구에서 발생하는 개인파산의 약 26% 정도가 의료비용에 의한 것으로 나타나 공적 의료지원이 확대될수록 가계가 파산할 확률은 감소될 것이라고 주장하였다. 이와 같이 개인파산을 신청하는 채무자들의 대부분은 의료비용이 야기한 가계의 재정적 어려움에 기인하며(Himmelstein et al., 2005; Himmelstein et al., 2009; Dranove and Millenson, 2006), 특히 일반가구에 비해 저소득 가구에 있어서는 의료비용에 따른 개인파산의 위험이 매우 큰 것으로 나타났다(Dranove and Millenson, 2006). 이러한 현상에 대해 Mahoney(2015)는 다양한 제도간의 결합(combination)에 주목하여 개인파산제도가 건강보험제도의 기능을 보완하고 있기 때문이라고 주장하였다. 하지만 이러한 Mahoney의 주장에 대해 Fan and Yavuzoglu(2013)는 의료비용이 개인 채무자들이 개인파산절차를 신청하는 많은 이유 중의 단지 하나에 불과한 것이라고 비판하기도 한다.

한편, 채무자의 파산 신청 이전의 상태, 즉 잠재파산상태에 주목하여 왜 채무자들마다 잠재파산기간의 지속에 있어 차이가 나타나는지를 분석한 여러 실증연구들이 제시되어 왔다(White, 1998; Dawsey and Ausubel, 2002; Long, 2001; 유경원, 2006, 2015). Dawsey and Ausubel(2002), White(1998) 등은 현실에 대한 설명력을

제고하기 위해 개인파산의 결정요인을 이론적으로 접근하여 기존의 파산-상환의 이분적인 파산결정모형을 채무불이행-잠재파산-파산의 삼분적인 파산결정모형으로 대체하였다. 이것이 제공하는 의미는 잠재파산 개념의 신규 도입을 통해 채무자의 구제제도 선택의 결정과정을 3단계로 구분하였다는 것이다. 이러한 접근을 통해 Dawsey and Ausubel(2002)은 미국 내 신용카드사의 대손상각처리 계정 중 약 60% 이상이 개인 채무자들의 파산 외의 손실에 의한 것을 발견하였는데, 이러한 결과는 미국의 경제 내부에 잠재파산자가 상당수 존재하고 있음을 나타내는 것이라 주장하였다. 또한, White(1998)는 1992년의 Survey of Customer Finance 자료를 활용하여 미국 전체인구의 약 1%가 파산을 신청하고는 있지만, 최소 15%의 가계가 파산상태에 봉착해 있다고 주장하였다. White(1998)와 Long(2001)은 미국 내 상당수 채무자들이 잠재파산상태를 지속하고 있는 이유로 채권자의 채권추심형태 완화, 소액채무에 대한 실질적 채권추심의 부재, 파산 시 발생하는 비용 등의 경제학적인 요인을 제시하였다. 유경원(2006)은 Pooled OLS Model을 통한 분석결과, 다중채무자일수록 잠재파산상태에서 개인파산으로 전환되는 기간이 짧아진다는 것을 밝혀냈다. 이러한 결과는 채무와 관련된 채권자의 수가 많은 채무자는 채권자의 수가 적은 채무자에 비해 관련 채권 추심 압력이 커져 채무 상황의 부담이 크게 작용하기 때문이다. 또한, 부채규모와 교육수준이 높을수록 잠재파산상태를 유지하는 기간이 길어진 반면에 채무상황의 노력이 있는 경우에 잠재파산상태의 기간은 짧아진 것으로 나타났다. 유경원(2015)은 파산자들이 보고한 변제가 불확실하다고 언급한 시점으로부터 실제로 파산을 신청한 시점까지를 잠재파산기간으로 설정하여 잠재파산상태의 결정요인을 분석하였다. 분석결과에 의하면, 가구크기, 상환노력의 유무, 부채수준, 채권자 수가 채무자들의 잠재파산 기간을 축소시키는데 유의미한 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.

이와 같은 채무자들의 개인파산의 결정 또는 잠재파산상태의 지속 원인을 분석한 선행연구들은 대부분 채무자들의 개인파산의 결정요인을 규명하기 위해 파산신청 여부 또는 특정제도의 선택을 이항변수(binary variable)로 적용하여 분석하였거나, 패널자료 활용을 통해 잠재파산기간을 연속변수(continuous variable)로 설정하여 분석하였지만 오래된 자료를 활용하여 최근의 정책적 시사점을 도출하기엔 한계가 있다는 점, 개인 채무자들의 잠재파산상태를 다양한 요인들을 고려하여 입체적으로 분석하지 못한 한계를 가지고 있다. 따라서 본 연구는 앞선 선행연구 논의들을 토대로 개인 채무자들의 잠재파산상태를 지속시키는데 영향을 미칠 것이라 기대되는 다양한 요인들을 반영하여 사건사(EHA)분석방법을 통한 입체적인 분석을 시도하였다.

III. 연구설계

1. 분석방법

비모수 모형, 준모수 모형, 모수모형으로 구분되는¹³⁾ 사건사(EHA) 분석은 특정대상이 특정사건을 경험할 위험(risk)에 노출되어 있는 기간, 즉 특정 사건이 일어날 때까지의 지속기간에 대한 연구이다(Steele, 2005). 사건사 분석은 위험기간 동안 사건이 발생하지 않다가 특정시점에 사건이 발생하게 될 조건부 확률 즉, 위험률(hazard rate)을 예측하는 것이다.

개인 채무자의 잠재파산상태의 지속에 관한 연구는 채무자 구제제도의 선택 여부에 관한 연구로서 사건사 분석 자료의 특성을 가지고 있다. 잠재파산 지속에 관한 연구에서 잠재파산의 지속기간(duration)은 관찰대상인 채무불이행상태에 진입한 개인 채무자들이 지급불가능시점에서 돌입한 이래로 채무자들이 개인파산제도를 신청할 때까지의 기간으로 이해될 수 있으며, 우측 중도 절단은 설정한 연구기간 동안 잠재파산상태에 놓여있는 개인 채무자들이 개인파산제도를 선택하지 않은 경우에 발생한다. 개인 채무자의 채무조정과정에서 한 채무자가 개인파산제도를 선택하였을 때, 선택 이후 그 채무자에 대한 자료는 모두 잘라 내거나(truncation) 분석 기간의 범위 내에서 개인파산 제도를 선택하지 않은 경우에도 분석기간을 중심으로 우측 절단하여 자료를 구성함으로써 표본선택의 편의(bias)를 최소화할 수 있다. 이와 같이 본 연구에서 활용하는 사건사 분석은 우측절단(right-censoring)과 시간가변 변수(time-varying-covariates)를 동시에 고려할 수 있다는 점에서 기존의 회귀분석과 비교하여 우수한 장점을 가지고 있다(Allison, 1984; Box-Steffensmeier and Jones, 1997).

본 연구는 먼저 Kaplan-Meier 분석방법을 활용하여 특정시점(t)까지 채무자가 개인파산제도를 선택하지 않을 확률을 나타내는 생존함수(survival function)를 추정하여(식1) 관측된 시점마다 시간이 지나면서 개인 채무자들의 생존확률이 어떻게

13) 비모수적 모형(non-parametric model)은 생존 함수에 대해 특정한 분포를 가정하지 않고 생존함수를 추정하는 기술적인 방법으로 Kaplan-Meier 분석 방법을 예로 들 수 있다(송경일·최중수, 2011: 68). 모수 모형(parametric model)은 위험률이 시간에 의존하여 일정한 형태를 보인다고 가정하는 모형으로 The Exponential Model, The Weibull, The Gompertz Model 등을 예로 들 수 있다. 준모수 모형(semi-parametric model)은 생존기간에 대해 어떠한 분포형태도 가정하지 않는 비모수적 분석방법과 모형에 근거하여 회귀계수를 추정하는 모수적 방법이 결합된 방법으로, 콕스 비례 위험 모델(cox proportional hazard model)을 예로 들 수 있다(Box-Steffensmeier and Jones, 2004).

변화되는지를 확인한다. 다음으로 개인파산제도의 선택이란 위험에 노출된 채무불 이행상태에 놓인 개인 채무자가 특정시점(t)까지 개인파산제도를 선택하지 않았다는 조건 하에서 채무자가 개인파산제도를 선택하게 될 조건부 확률을 분석하여, 개인 채무자들의 개인파산 위험함수(hazard function)를 추정한다(식2).

$$S(t) = 1 - F(t) = \Pr(T \geq t) \dots\dots\dots \text{식(1)}$$

$$h(t) = \lim_{\Delta t \rightarrow 0} \frac{\Pr(t \leq T \leq t + \Delta t | T > t)}{\Delta t} \dots\dots\dots \text{식(2)}$$

마지막으로 개인 채무자들의 잠재파산상태 지속기간과 지속기간에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 분석하기 위해 연속시간 모델 중에서 가장 많이 사용되는 대표적인 모델인 콕스 비례 위험 모델(cox proportional hazard model)을 활용한다.¹⁴⁾ 콕스 비례 위험 모델은 위험률의 시간분포를 구체적으로 가정하지 않음으로써 시간분포가 잘못 선정된 경우에 발생하는 편의를 줄일 수 있는 장점을 가진다(Allison, 1984; Box-Steffensmeier and Jones, 2004).

2. 자료수집 및 절차

본 연구는 2013년 7월부터 2016년 3월까지 서울중앙지방법원에 개인파산제도를 신청한 개인 채무자 1,375명의 미시정보 자료를 활용하였다. 특히 본 연구는 표본의 대표성을 확보하기 위해 무작위로 표본을 추출(random sampling)하여 표본선택의 편의(bias)를 최소화하였다. 개인파산제도를 신청한 채무자들의 서류들은 법원에 최종적으로 제출되는 자료이기 때문에 허위 사실을 기재할 경우 법적인 책임이 부과된다는 점, 절차 진행 단계에서 법원 또는 채권자에 의해 법적인 증거자료로서의 검증된다는 점에서 설문조사 등을 활용한 일반적인 자료와는 달리 자료의 신뢰성

14) 연속시간의 과정에서 사건이 동시에 발생할 가능성은 제로(0)이지만, 이산시간의 과정에서 사건이 동시에 발생할 가능성은 매우 높다. 연도(year) 단위로 사건의 발생 여부를 측정하는 경우에는 동일 연도에 사건이 발생한 관측대상이 다수일 수 있다. 이와 같이 동시 사건(tied events)이 많이 발생하는 사건을 콕스 비례 위험 모델(cox proportional hazard model)로 추정하게 되면 모수 추정에 편의(bias)를 가져올 수 있다(Yamaguchi, 1991:16). 하지만 본 연구는 연도(year) 단위보다 시간간격이 더 좁은 월(month) 단위에서 개인파산제도의 신청 여부를 측정하기 때문에, 다수의 동시 사건의 발생에 따른 편의(bias)를 최소화한 것으로 볼 수 있다.

이 매우 높다고 할 수 있다.

3. 연구가설

개인 채무자들의 개인파산 과정은 채무불이행상태 → 잠재파산상태 → 파산의 순서로 진행되며(White, 1998; Dawsey and Ausubel, 2002; 유경원, 2006, 2015), 잠재파산은 채무자들의 현실적인 채무상환능력과는 상관없이 지급불가능상태에 처한 채무자들이 사실상 파산상태에 처해있거나 앞으로 파산을 신청할 수는 있지만 신청을 하고 있지 않는 상태를 의미한다. 잠재파산기간 동안 채무자들은 고금리에 의한 지속적인 채무규모의 확대와 채권자들의 일상적이고 강력한 채무상환 압력으로부터 야기되는 고통뿐 만 아니라 기본적인 생활을 위한 경제적 어려움에 봉착하게 된다. 이러한 잠재파산기간에 있어 개인 채무자들 간에 왜 차이가 발생하는지, 그 차이를 발생시키는 요인이 무엇인지를 규명하는 것이 본 연구의 주목적이므로 본 연구의 종속변수는 잠재파산기간과 개인파산절차의 선택 여부이며, 개인파산절차의 선택 여부는 가변수(dummy variable)로서 본 연구의 관찰기간 동안에 개인 채무자들이 개인파산절차를 해당 법원에 신청하면 1로, 신청하지 않으면 0의 값을 가진다. 잠재파산기간은 개인 채무자가 법원에 제출한 개인파산면책 신청서에 기재된 지급불가능시점과 개인파산 사건접수일간의 시간적 거리를 활용하여 월(month) 단위로 측정하였다.

개인 채무자의 잠재파산기간의 지속에 미칠 수 있는 다양한 영향요인을 구체적으로 논의해보면 다음과 같다. 먼저 금융기관의 행태적 차원에서 금융기관의 전략적 영업행태는 경제적 위기에 처한 개인 채무자들의 파산가능성에 영향을 미칠 것으로 기대된다(Sullivan et al., 1999). 채권자의 수가 많은 다중채무자일수록 잠재파산상태에서 개인파산으로의 전환을 빠르게 일으키기도 한다(유경원, 2006, 2015). 채무자들이 지닌 고금리 대출의 비중이 높을수록 채무자 구제제도 선택의 유형은 달라질 수 있으며(오윤해, 2014), 개인 채무자들의 부채규모도 잠재파산기간을 단축시킨다(유경원, 2015). 특히 채무 상황에 어려움을 겪고 있어 채무 상환을 위한 다양한 방안들을 모색하고 있는 개인 채무자들은 금융기관의 전략적 영업행태에 항상 노출되어 있다. 그러므로 채무상환에 대한 채무자의 의지와 금융기관의 대출행태가 결합하여 생산해낸 고금리 대환대출 활용을 통한 채무자의 지속적인 채무상환 행태는 채권의 수를 늘릴 뿐만 아니라 채무의 성격을 보다 악성화 시키고 채무의 규모를 계속해서 증가시키는 과정을 거치기 때문에 개인 채무자의 잠재

파산기간은 증가될 수 있다. 이러한 대출-상환의 순환고리는 오히려 개인 채무자들의 잠재파산기간을 지속시키는데 영향을 미칠 것으로 기대할 수 있다. 따라서 본 연구는 기존 이론적 논의들을 기초로 개인 채무자의 잠재파산상태의 지속에 영향을 미칠 것이라고 기대되는 제도권·비제도권 내 금융기관의 무분별한 대출행태, 고금리대출영업행태, 과다대출수준 등의 변수들을 구성하였다. 법원에 제출되는 개인 파산면책신청서에 기재된 내용을 토대로 제도권·비제도권 내 금융기관의 무분별한 대출행태는 발생일자별로 개인 채무자에게 대출이 실행된 채권의 개수를 측정하였다. 고금리대출영업행태는 개인 채무자에게 대출된 전체 채권액에서 저축은행, 캐피탈, 신용카드사, 대부업체, 상각채권 등이 차지하는 채권액의 비중을 측정하였다. 과다대출수준은 개인 채무자가 상환해야하는 채권총액의 값을 반영하여 자연로그(ln)로 변환하였다. 앞선 논의들을 바탕으로 정리한 연구가설은 다음과 같다.

연구가설 1-1: 무분별한 대출행태가 심할수록 개인 채무자의 파산가능성이 높아져 잠재파산기간은 감소될 것이다.

연구가설 1-2: 고금리대출영업행태가 심할수록 개인 채무자의 파산가능성이 낮아져 잠재파산기간은 증가될 것이다.

연구가설 1-3: 과다대출수준이 클수록 개인 채무자의 파산가능성이 낮아져 잠재파산기간은 증가될 것이다.

다음으로 제도적 상호보완성 차원에서 Gross and Notowidigdo(2011)는 공적 의료지원이 확대될수록 채무자들의 개인파산 가능성이 감소된다는 연구결과를 제시한 바 있다. 이와 같은 맥락에서 개인과 집단의 안녕(well being)을 증진하고 공적 이전 소득을 통해 최저생활을 보장하는 것을 목표로 작동하는 복지제도(Dobelstein, 2003: 31)는 개인 채무자들의 잠재파산기간의 지속에 영향을 미칠 수 있다. 즉, 우리나라의 대표적인 복지제도인 국민기초생활보장제도는 개인 채무자들에게 영향을 미치는 요인으로서 작용할 수 있다는 것이다. 그러므로 본 연구는 기존 이론적 논의들을 기초로 개인 채무자의 잠재파산상태의 지속에 영향을 미칠 것이라고 기대되는 국민기초생활보장제도의 효과를 변수로 설정하였다. 따라서 법원에 제출되는 개인파산면책신청서에 기재된 내용을 토대로 개인 채무자가 국민기초생활보장제도를 통해 생계와 더불어 교육·의료·주거 등의 기본적인 생활을 보장받고 있는 경우에는 1로, 받고 있지 않은 경우에는 0으로 측정하였다.

채권자 권익보호제도의 일환이라 할 수 있는 추심이나 압류와 같은 법적 조치들

은 기본적으로 채권자가 자신의 채권을 지키기 위한 행위인 동시에 법적으로 보장된 채권자의 권리이다. 그렇기 때문에, 채권자의 이러한 행위에 대해 채무자는 채무상환 이행에 대해 압박을 받을 수밖에 없어 이 또한 채무자의 잠재파산기간의 지속에 영향을 미치는 제도적 요인으로서 작용할 수도 있다. 하지만 개인파산, 개인회생 등의 채무자 구제제도와는 별도로 수립되어 있는 채권의 공정한 추심, 압류채권의 금지 등의 채무자의 인간다운 삶을 보호하기 위한 제도들도 개인 채무자들에게 영향을 미칠 수도 있다. 특히, 채권 추심을 하는데 있어 제약이 있다든지 (White, 1998; Long, 2001), 민사집행법 제246조(압류금지채권)제1항제4호에 따라 최저생계비 월 150만원 이하의 채무자의 급여에 대해서는 채무자가 가압류를 할 수 없다든지 등의 법률적인 제한은 채무자들의 잠재파산기간 지속에 영향을 미칠 수 있다. 그러므로 본 연구는 기존 이론적 논의들을 기초로 개인 채무자의 잠재파산상태의 지속에 영향을 미칠 것이라고 기대되는 채권자 권익보호제도 효과를 변수로 설정하였다. 따라서 법원에 제출되는 개인파산면책신청서에 기재된 내용을 토대로 채무자에게 채권자가 자신의 채권을 지키기 위한 압류, 추심 등의 법적인 조치가 이루어진 경우에는 1로, 그렇지 않은 경우에는 0으로 측정하였다. 앞선 논의들을 바탕으로 정리한 연구가설은 다음과 같다.

연구가설 2-1: 국민기초생활보장제도의 효과는 개인 채무자의 파산가능성을 낮추어 잠재파산기간은 증가될 것이다.

연구가설 2-2: 채권자 권익보호제도의 효과는 개인 채무자의 파산가능성을 낮추어 잠재파산기간은 증가될 것이다.

개인 채무자들에게 갑작스럽게 발생하는 소득 충격은 개인파산제도를 신청하는데 영향을 미친다(유경원, 2006; Livshits et al., 2007). 의료비, 실업, 이혼, 경영파탄 등 예측하지 못한 사고의 발생 또한 개인 채무자들의 개인파산제도 신청의 주요 원인이다(Sullivan et al., 1999). 이러한 논의들을 기초로 본 연구는 개인 채무자의 경제적 차원에서 예상치 못하게 발생하는 소득 충격, 지출 충격을 변수로 설정하였다. 법원에 제출되는 개인파산면책신청서에 기재된 내용을 토대로 지출 충격은 질병에 따른 입원과 그로 인한 병원비 지출이 채무발생의 원인인 경우에는 1로, 그렇지 않은 경우에는 0으로 측정하였다. 소득 충격 또한 법원에 제출되는 개인파산면책신청서에 기재된 내용을 토대로 소득의 감소, 갑작스러운 실직, 경영의 악화, 폐업 등이 발생한 경우에는 1로, 그렇지 않은 경우에는 0으로 측정하였다. 앞선 논의

들을 바탕으로 정리한 연구가설은 다음과 같다.

연구가설 3-1: 지출충격이 발생할수록 개인 채무자의 파산가능성이 높아져 잠재 파산기간은 감소될 것이다.

연구가설 3-2: 소득충격이 발생할수록 개인 채무자의 파산가능성이 높아져 잠재 파산기간은 감소될 것이다.

개인 채무자들은 파산에 따른 비용과 편익을 고려하는 전략적 행위를 취한다 (Staten, 1993; Domowitz and Sartain, 1999a; 1999b; Gross and Souleles, 2002; 유경원, 2006, Zywicki, 2005; 박창균, 2008). 채무자들이 개인파산 이후에도 일정 기간이 지나면 신용에 다시 접근할 수 있다는 사실은 파산으로 인해 발생하는 비용 측면에서 매력적일 수 있어(Staten, 1993), 파산을 신청하지 않는 것보다 파산을 신청하는 것이 보다 효과적인 행위일 수 있다(Gross and Souleles, 2002; Zywicki, 2005). 또한 개인 채무자는 청산가치 크기가 클수록 자산의 청산을 통해 채무부담 으로부터 탈피할 수 있기 때문에 채무자들의 잠재파산기간은 빠르게 파산신청으로 전환될 가능성이 크다. 그러므로 채무자의 청산가치는 잠재파산상태를 지속시키는 데 영향을 미친다고 볼 수 있다. 한편, 소득이 낮은 채무자일수록 중장기적인 변제 계획을 수립해야하는 채무조정보다는 개인파산과 같은 빠른 채무자 구제제도를 선호한다(Nelson, 1999). 그렇기 때문에 채무자의 소득은 잠재파산상태의 지속기간을 단축시키는데 영향을 미칠 수 있다. 이러한 기존의 논의를 기초로 본 연구는 월 소득과 청산가치를 개인 채무자의 잠재파산상태의 지속에 영향을 미치는 변수로 설정하였다. 법원에 제출되는 개인파산면책신청서에 기재된 내용을 토대로 월 소득은 채무자 본인의 월 소득을 측정하여 자연로그(ln)로 변환하였다. 채무자의 청산가치 또한 법원에 제출되는 개인파산면책신청서에 기재된 내용을 토대로 채무자의 총자산액에서 법원에서 파산면책 이후의 기본적인 생활을 보장하는 예금, 보험, 임대차보증금의 공제액을 반영한 값을 측정하여 자연로그(ln)로 변환하였다. 2016년 현재 법원은 채무자의 자산 중에서 예금액은 150만원을 공제하고, 보험 해약금은 150만 원을 공제하며, 임대차보증금은 3,400만원을 공제하고 있다. 앞선 논의들을 바탕으로 정리한 연구가설은 다음과 같다.

연구가설 3-3: 채무자의 월 소득이 낮을수록 개인 채무자의 파산가능성이 높아져 잠재파산기간은 감소될 것이다.

연구가설 3-4: 청산가치의 크기가 높을수록 개인 채무자의 파산가능성이 높아져 잠재파산기간은 감소될 것이다.

통제변수는 나이, 교육수준, 고용형태, 주거형태 등으로 구성하였으며, 나이의 경우 개인파산 신청 당시의 나이로, 교육수준의 경우 고졸이하는 1, 대학졸업은 2, 대학원졸업은 3으로, 고용형태의 경우 무직은 1, 일용직은 2, 자영업자는 3, 근로소득자는 4, 주거형태의 경우 임대주택은 1, 자가 소유는 2, 무상거주는 3, 기타는 4로, 가구규모의 경우 가구구성원 수를 측정하였다.

IV. 분석결과

1. 기술통계 분석결과

본 연구의 분석대상은 2013년 7월부터 2016년 3월까지 서울중앙지방법원에 개인파산제도를 신청한 1,375명의 개인 채무자들이다. 이들은 법원에 개인파산제도를 신청하기 이전까지 잠재파산기간의 지속에 있어 상이한 양상을 나타내왔다. 본 연구에서 활용한 주요 변수들의 기술통계는 <표 1>과 같다. 종속변수인 잠재파산기간은 개인채무자가 채무지급불가능시점으로부터 해당 법원에 개인파산제도를 신청한 시점까지의 시간적 거리이며 관측 수는 1,375개이다. 독립변수로는 총 9개가 제시되고 있으며, 관측 수도 1,375개로 종속변수의 관측 수와 일치한다.

<표 1> 기술통계 분석결과

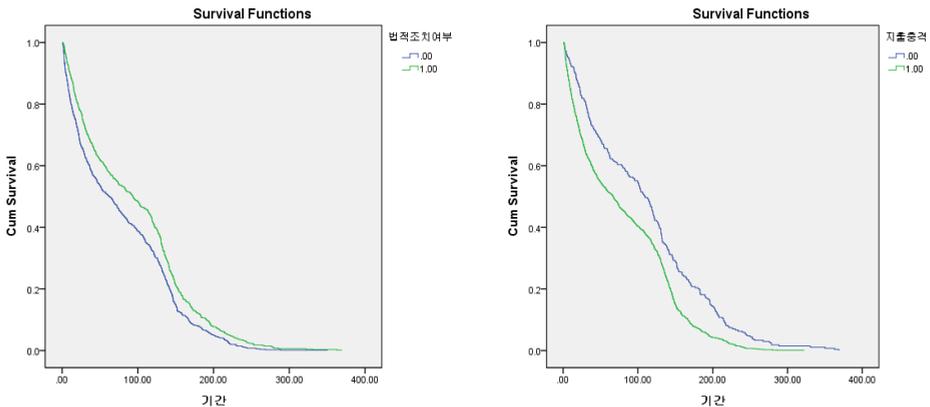
구분	변수명	관측수	평균	표준편차	최소	최대
종속변수	잠재파산기간	1375	86.040	69.961	.70	368.80
독립변수	무분별한 대출행태	1375	7.496	5.544	1.00	55.00
	고금리대출영업행태	1375	92.251	19.111	.00	100.00
	ln과다대출수준	1375	18.100	1.223	15.02	24.49
	국민기초생활보장제도	1375	.689	.463	.00	1.00
	채권자 권익보호제도	1375	.452	.498	.00	1.00
	지출충격	1375	.804	.397	.00	1.00
	소득충격	1375	.774	.419	.00	1.00
	ln월소득	1375	4.78	6.22	0	14.81
ln청산가치	1375	2.83	5.72	0	18.87	

구분	변수명	관측수	평균	표준편차	최소	최대	
통제변수	나이	1375	56.316	11.334	9.00	86.00	
	교육수준	1375	1.162	.386	1.00	3.00	
	가구규모	1375	2.052	1.190	1.00	7.00	
	고용 형태	무직	1375	.841	.366	.00	1.00
		일용직	1375	.047	.211	.00	1.00
		자영업	1375	.012	.107	.00	1.00
	주거 형태	임대주택	1375	.770	.421	.00	1.00
		자가소유	1375	.001	.027	.00	1.00
무상거주		1375	.179	.383	.00	1.00	

2. Kaplan-Meier 방법을 통한 분석결과

전체적으로 개인 채무자들의 잠재파산기간은 평균적으로 86.0개월, 중위값으로는 73.7개월 지속되는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 개인 채무자들이 대개 채무 지급이 불가능하게 된 시점으로부터 약 7년(86개월) 동안 잠재파산상태를 지속하다가 결국에 개인파산제도를 선택한 것으로 볼 수 있다.

〈그림 1〉 개인 채무자의 잠재파산상태에 대한 Kaplan-Meier 생존함수



다음으로 지출충격과 같은 예측치 못한 사고가 발생한 채무자들의 잠재파산기간은 평균 80.3개월(중위수 67.0개월)로 나타났으며, 그러한 사고가 발생하지 않은 개인 채무자들의 잠재파산기간은 평균 109.4개월(중위수 109.1개월)로 나타났다. 〈그림1〉의 오른쪽 그림과 같이 개인 채무자에게 발생하는 지출충격은 그렇지 않은 채무자보다 잠재파산기간을 평균적으로 약 29.1개월 정도 단축시키는 것으로 나타나,

지출충격은 개인 채무자들의 잠재파산상태를 개인파산제도 선택으로 빠르게 전환시킨다고 볼 수 있다. 마지막으로 압류, 채권추심 등의 법적 조치를 받은 개인 채무자들의 잠재파산기간은 평균 95.3개월(중위수 93.5개월)로 나타났으며, 압류, 추심 등의 법적 조치를 받지 않은 채무자들의 잠재파산기간은 평균 78.4개월(중위수 62.4개월)로 나타났다. <그림1>의 왼쪽 그림과 같이 채권자 권익보호를 위한 법적 조치들은 개인 채무자들의 잠재파산기간을 평균적으로 약 16.9개월 증가시키는 것으로 나타나, 채권 회수를 위한 법적 조치들은 오히려 개인 채무자들의 잠재파산상태를 개인파산제도 선택으로 느리게 전환시킨다고 볼 수 있다.

3. 콕스 비례 위험 모델을 통한 분석결과

본 연구의 주된 목적은 서울지역 개인 채무자들의 잠재파산상태 지속에 다양한 요인들이 차별적인 영향을 미칠 것이라는 점을 분석해내는데 있다. 이를 위해 <표 2>에서는 각 차원별로 구분해 본 모형 1~3과 각 요인들을 모두 반영하여 분석한 모형 4로 나누어 제시하고 있다. 이와 같은 모형의 결과를 정교하게 해석하기 위해서는 독립변수들의 계수 값의 부호가 정(+) 또는 부(-)인지에 대해 주목해야 한다. 부호가 정(+)일 경우 위험함수(hazard function)의 증가되어 개인파산의 가능성이 높아지면서 잠재파산기간이 짧아지게 된다. 부호가 부(-)일 경우에는 위험함수(hazard function)의 감소되어 개인파산의 가능성이 낮아지면서 잠재파산기간이 길어지게 된다. 모형1은 무분별한 대출행태, 고금리대출영업행태, 과다대출수준 모두가 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났고, 모형2는 또한 국민기초생활보장제도의 효과, 채권자 권익보호제도의 효과 모두가 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 모형3은 지출충격과 청산가치의 영향력만이 유의미한 것으로 나타났다. 종합적으로, 모형4에서 통계적으로 유의미한 인과관계를 나타낸 결과들에 대한 해석을 토대로 본 연구에서 제시하는 연구가설의 타당성을 검증해보기로 한다.

첫째, 무분별한 대출행태는 개인 채무자들의 잠재파산기간의 지속에 정(+)의 영향을 주면서 유의미한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 제도권·비제도권 내 금융기관의 무분별한 대출행태를 의미하는 채권의 수가 많을수록 채권 추심의 압박이 보다 강력하게 이루어지기 때문에 위험함수의 값을 증가시켜 개인 채무자들이 상대적으로 빠르게 파산을 신청하는데 영향을 미치고 있음을 보여주는 결과로 볼 수 있다. 특히, 복수의 채권자가 존재하는 경우에 개별 채권자는 자신의 채권을 선점하기 위한 임금에 대한 압류, 강력한 채권추심 등의 노력을 경쟁적으로 행하기 때문

에, 이러한 경쟁적 노력은 오히려 개인 채무자의 개인파산절차 신청을 유인하기도 한다(유경원, 2015; White, 1998: 215~222).

둘째, 고금리대출영업행태와 과다대출수준은 개인 채무자들의 잠재파산기간의 지속에 부(-)의 영향을 주면서 유의미한 것으로 추정되었는데, 이는 고금리대출영업행태가 심할수록, 과다대출수준이 클수록 오히려 위험함수의 값을 감소시켜 상대적으로 파산의 가능성을 낮추어 개인 채무자들의 잠재파산기간을 보다 지속시키는데 영향력을 미치고 있는 것으로 볼 수 있다. 왜냐하면, 금융기관의 전략적 영업행태는 경제적 위기에 처한 개인 채무자들의 파산가능성에 영향을 미치기 때문이다(Sullivan et al., 1999). 이러한 분석결과는 저신용·저소득으로 인한 금융소외자들을 대상으로 하는 제도권·비제도권 금융회사의 고금리대출영업과 과다대출 행위에 기인하며, 고금리 대환대출의 순환고리 속에서 발생하는 채무규모의 확대와 채무의 악성화로 인해(제윤경, 2013) 개인 채무자의 잠재파산상태가 상대적으로 길어졌음을 의미한다.

셋째, 국민기초생활보장제도의 효과는 개인 채무자들의 잠재파산기간의 지속에 부(-)의 영향을 주면서 유의미한 것으로 추정되었다. 국민기초생활보장제도의 효과는 위험함수의 값을 감소시켜 개인 채무자들의 잠재파산기간을 보다 지속시키는데 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 개인파산과 같은 채무자 구제제도와는 다른 영역에 속해있는 국민기초생활보장제도가 생계·주거·의료·교육 등의 기본적인 생활을 보장해줌에 따른 결과로서 타 영역의 제도가 잠재파산상태 지속의 유인(incentive)기제로서의 작동하고 있음을 나타낸다. 채권 회수를 위한 채권자의 추심과 압류 등의 강제집행 절차로 인한 압박으로부터는 완전하게 벗어날 수는 없지만, 국민기초생활보장법에 따라 압류방지통장 등을 통해 기초생활(생계)급여의 전액뿐만 아니라 의료·주거급여 등의 다양한 보장이 유지되므로 국민기초생활보장제도는 개인 채무자들이 개인파산절차를 신청하지 않는 유인으로서 작동할 수 있기 때문이다.

넷째, 채권자 권익보호제도의 효과는 개인 채무자들의 잠재파산기간의 지속에 부(-)의 영향을 주면서 유의미한 것으로 추정되었다. 민법, 민사집행법 등 법적으로 보장된 채권자들의 권리를 보호하는 제도의 효과는 위험함수의 값을 감소시켜 개인 채무자들의 잠재파산기간을 보다 지속시키는데 영향을 미치고 있다고 볼 수 있다. 이러한 결과는 법적인 제한에 따라 채권자의 추심이 비교적 강하게 이루어지지 않고 있거나, 소액 채무에 대한 실질적인 채권 추심이 부재하기 때문으로 볼 수 있다(White, 1998; Long, 2001). 또한 압류 등의 강제집행, 채권추심 등을 통해 이루

어지는 채권자들의 채무이행 압력의 효과가 채무자의 채무상환 노력을 유인한 결과로도 볼 수 있다. 개인 채무자들은 주로 개인파산 시 발생하는 법적 비용, 파산면책 이후 신용이용의 제한, 직업상실 또는 구직의 어려움, 사회적 낙인(stigma) 등의 직·간접적 비용에 대한 부담으로 인해 계속적으로 잠재파산상태를 유지하려 하기 때문이다(White, 1998; Long, 2001).

다섯째, 지출충격과 청산가치는 개인 채무자들의 잠재파산기간의 지속에 정(+)의 영향을 주면서 유의미한 것으로 추정되고 있다. 먼저 지출충격은 위험함수(hazard function)의 값을 증가시켜 개인 채무자들의 잠재파산상태에서 개인파산 선택으로의 전환을 빠르게 일으킨다고 볼 수 있다. 이러한 결과는 질병에 따른 입원과 그로 인한 병원비 지출 등 예측치 못한 사고의 발생이 파산의 가능성을 높인다는 것으로 볼 수 있다(Domowitz & Sartain, 1999a, 1999b; Sullivan et al., 1999). 따라서 서울지역 개인 채무자들의 파산가능성과 잠재파산기간의 지속 현상에 대한 지출 불확실성(expense uncertainty) 이론이 가진 설명력은 여전히 유효한 것으로 볼 수 있다. 다음으로 청산가치도 위험함수(hazard function)의 값을 증가시켜 개인 채무자들의 잠재파산상태에서 개인파산 선택으로의 전환을 빠르게 일으킨다. 이러한 결과는 채무자들이 자신의 자산을 청산하여 최대한 신속하게 채무부담으로부터 탈피하려는 행위의 일환으로 파산면책이 결정될 경우에 확정될 면책액과 파산재단에 귀속될 청산가치에 대한 고려를 통해 파산을 신청하는 것이 금전적으로 보다 이익이 된다는 판단에 기인한 것으로 볼 수 있다(Fay et al., 2002).

〈표 2〉 코스 비례 위험 모델 분석결과

변수	모형1	모형2	모형3	모형4
	Coef.(S.E)	Coef.(S.E)	Coef.(S.E)	Coef.(S.E)
무분별한 대출행태	.026*** (.005)			.024*** (.005)
고금리대출영업행태	-.011*** (.001)			-.010*** (.001)
ln과다대출수준	-.370*** (.028)			-.359*** (.029)
국민기초생활보장제도		-.027 (.064)		-.149** (.065)
채권자 권익보호제도		-.260*** (.055)		-.121** (.057)
지출충격			.379*** (.070)	.200*** (.072)
소득충격			-.049 (.065)	.016 (.067)

변 수	모형1	모형2	모형3	모형4
	Coef.(S.E)	Coef.(S.E)	Coef.(S.E)	Coef.(S.E)
ln월소득			-.004 (.005)	-.004 (.005)
ln청산가치			.017*** (.005)	.020*** (.005)
나이	-.015*** (.003)	-.023*** (.003)	-.021*** (.003)	-.014*** (.003)
교육	.135 (.072)	.050 (.072)	.083 (.072)	.148** (.074)
가구규모	.060** (.024)	.059** (.025)	.042 (.024)	.048 (.025)
고용 형태 a)	무직(=1)	.250*** (.091)	.270*** (.093)	.227** (.103)
	일용직(=1)	.409*** (.152)	.331** (.153)	.297 (.152)
	자영업(=1)	.407 (.266)	.143 (.267)	.010 (.267)
주거 형태 b)	임대주택(=1)	.089 (.126)	.117 (.126)	.066 (.126)
	자가소유(=1)	1.138 (1.009)	1.123 (1.009)	1.032 (1.011)
	무상거주(=1)	.078 (.138)	.018 (.138)	.011 (.137)
N	1375	1375	1375	1375
x2	352.52***	131.20***	148.26***	387.39***
df	12	11	13	18

a) 준거집단(reference group)은 고용형태-근로소득자

b) 준거집단은 기타(사택, 기숙사를 포함)

주1) ()는 standard error

주2) ** p<0.05; *** p<0.01

V. 결론

한국의 가계부채 문제는 매우 심각한 수준에 돌입해있다. 이러한 문제는 채무불이행, 개인파산·개인회생 등으로의 확산뿐만 아니라 자살, 빈곤, 범죄 등의 다양한 사회적 문제로 전환되어 나타날 가능성이 크다. 그럼에도 불구하고 자료수집의 한계로 인해 채무자의 행태와 관련된 연구는 상대적으로 미진하였다. 이에 따라 본 연구에서는 먼저 개인 채무자들의 개인파산과정을 채무불이행상태 → 잠재파산상태 → 개인파산으로 세분화하고 잠재파산기간을 채무자가 채무상환이 불가능 상태에 돌입한 시점부터 해당 법원에 개인파산을 신청한 시점까지의 시간적 거리로 설

정하였다. 다음으로 본 연구는 콕스 비례 위험 분석방법을 통해 서울지역 개인 채무자들의 잠재파산기간의 지속에 미치는 다양한 요인들의 차별적인 영향을 실증적으로 증명하는데 중점을 두었다. 분석결과들을 구체적으로 정리하여 보면 다음과 같다. 분석결과, 지출충격이 발생하였을수록, 금융회사의 무분별한 대출행태가 심할수록, 채무자의 청산가치가 높을수록 개인 채무자의 파산가능성이 높아져 잠재파산상태에서 개인파산으로의 전환은 빠르게 일어나며, 고금리대출영업행태가 심할수록, 과다대출수준이 클수록, 기초생활을 보장받을수록, 채권자들의 채권회수 노력이 있을수록 개인 채무자의 파산가능성이 낮아져 잠재파산기간이 길어질 가능성이 크다는 사실을 확인할 수 있었다.

저소득저신용 채무자들에게 있어 잠재파산기간의 지속은 고금리 대출을 통한 채무규모의 계속적 확대와 채권자들의 일상적이고 강력한 채무상환 압력이 주는 극심한 심리적 부담과 경제적 어려움으로부터 벗어날 수 없는 상태의 지속을 의미한다. 이러한 잠재파산상태에 처한 채무자들은 법률, 금융, 주거, 고용, 사회심리, 생계, 의료 등의 다양하고 복잡한 문제들과 구조적으로 연결되어 있기 때문에, 채권자와 채무자 모두의 도덕적 해이를 야기하지 않는 선에서 균형적인 채무자 구제 및 새 출발을 위한 정책이 필요하다. 그러므로 채무자 구제제도에 대한 선택이 사회적 낙인으로서 인식되기 보다는 사회경제적 자립할 수 있는 기반을 조성해줄 수 있는 방향성을 가지고 사회경제적인 효용을 극대화하는 새 출발지원 정책으로서 작동될 필요가 있다. 이와 같은 논의들과 앞서 정리한 분석결과들을 종합적으로 고려한 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 정부의 금융기관의 행태에 관한 규제가 보다 능동적으로 작동하여야 할 필요가 있다. 채권 회수 가능성과 관련된 신용 리스크에 대한 충분한 검토 없이 수익성을 위해 무분별하게 대출을 증용하는 금융기관의 책임을 보다 강화하고 도덕적 해이를 완화하기 위한 방향으로 정책이 보완될 필요가 있다. 특히 예측치 못한 사건사고의 발생으로 인해 경제적 위기에 처한 개인 채무자들의 개인파산의 선택 현상은 결국 금융기관의 전략적 영업행태에서 비롯되었을 수 있기 때문이다.

둘째, 개인 채무자들에게 발생하는 예측치 못한 사고로 인한 채무불이행상태에 돌입했을 때, 자살예방 등의 사회심리적인 지원뿐 만 아니라 고용, 의료, 생계 등의 다양한 지원체계가 연계된 사회적 안전망(social safety net)이 정책수단으로서 작동될 필요가 있다. 즉, 복지의 사각지대에 놓인 대부분의 취약계층들은 금융, 주거, 의료, 법률, 고용 등의 복합적인 요인들의 면밀한 매듭 속에 놓여있기 때문에 그들의 삶의 질을 향상하기 위해서는 통합적인 관점에서 정책적 접근이 필요하다는 것

이다. 가계부채의 대부분이 임금소득의 정제 및 축소를 자산소득의 증가로 보전하기 위해 차입을 감행한 결과이듯, 금융차원의 문제는 결국 고용, 주거 등과의 정책적 연계성이 낮은 결과물이기 때문이다. 그러므로 다양한 분야의 민관 서비스제공 기관들로 구성된 협업적 연계 네트워크를 통해 통합적인 복지서비스가 작동되어야 한다.

셋째, 채무자 구제제도에 대한 정보 부족과 고금리 대환대출의 순환고리 속에서 발생하는 채무규모의 확대와 채무의 악성화를 예방하기 위해 법원을 통한 공적 채무조정 진행과정에서 객관적이고 전문적인 기관을 통한 재무상담·교육이 활성화될 필요가 있다. 더불어 청소년과 같은 국가의 미래세대에서부터 청년, 일반시민, 어르신에 이르기까지 금융관리역량을 강화시키기 위한 금융교육, 즉 부채예방기능이 선제적으로 작동될 필요가 있다. 이러한 정책 수단은 과중한 채무를 예방하기 위한 접근인 동시에 채권자와 채무자 모두의 권익을 보호하여 채무조정 이후에도 채무불이행자들이 또다시 채무조정의 과정에 재진입하지 않도록 사회경제적으로 자립할 수 있는 기반을 제공한다는 측면에서 의미가 크다. 채무불이행자들에 대한 구제제도를 채무자 중심으로 체계화하는 정비 또한 보다 적극적으로 이루어져 채무조정 진입장벽을 완화해야 한다. 기초생활보장제도가 잠재파산기간의 지속의 유인기제로서 작용하여 파산가능성을 낮추고 있다는 사실로 비추어볼 때, 채무자의 도덕적 해이를 유발하지 않는 차원에서 기초생활수급자인 과중채무자에게는 구제제도 신청의 진입장벽을 낮추어 채무자 구제제도가 기초생활보장제도와 상호보완적으로 작동될 필요가 있음을 시사한다.

본 연구가 채무자 구제제도를 둘러싼 타 영역의 제도가 제공하는 유인기제를 새롭게 반영하였다는 점, 사건사(EHA) 분석방법을 적용함으로써 채무자의 잠재파산기간의 지속과 파산가능성을 파악하기 위한 방법론의 확장을 시도하였다는 점에서 이론적·방법론적으로 기여하는 바가 클 것으로 기대된다. 하지만, 다음과 같은 점은 향후 연구에서 보완되어야 할 것으로 보인다. 본 연구의 분석대상이 잠재파산상태를 유지하다가 법원에 개인파산제도를 신청한 개인 채무자들이기 때문에, 본 연구는 잠재파산상태에 처해 있으면서도 현재 개인파산제도를 선택하지 않고 있는 채무불이행자들의 특성을 고려하지 못했다는 한계가 있다. 이러한 한계는 개인 채무자들이 개인파산제도를 신청하지 않는 한 채무자들의 다양한 미시정보 자료를 수집·획득하기가 불가능하다는 현실적인 어려움에 기인한다. 따라서 채무자가 채무상환이 불가능하게 된 시점부터 채무자 구제제도를 선택하기까지의 다양한 역학관계를 보다 정밀하게 분석하기 위해서는 상시적으로 다양하게 활용할 수 있는 채무자

에 대한 정보체계가 구축될 필요가 있다. 나아가 채무자의 행태에 관한 이론적·실증적 논의의 확장과 제도적 효과성에 대한 논의 또한 활발해질 수 있기를 기대한다.

참고문헌

- 강호석·정혜리. (2013). “개인채무자 구제제도 현황.” 「BOK 이슈노트」, 한국은행.
- 김영준. (2011). 「개인파산의 결정요인과 제도개선에 관한 연구」. 박사학위논문, 서강대학교.
- 김상봉·조경준. (2012). “개인파산의 주요원인 및 신용시장 채널의 효과 분석.” 「대한경영학회지」, 25(5): 2271-2291.
- 김영준·남주하. (2009). “소비행태와 개인파산.” 「금융연구」, 23(4): 1-31.
- 대법원. (2015). 「사법연감」.
- 박창균. (2008). “개인파산절차와 개인회생절차 간 선택에 관한 실증 분석.” 「경제학연구」, 56(4): 53-88.
- 송경일·최종수. (2008). 「생존자료의 분석」. 한나래.
- 오윤해. (2014). 「개인채무조정제도의 평가와 정책적 시사점」. 한국개발연구원.
- 유경원. (2006). “우리나라 개인파산의 결정요인 분석과 시사점.” 「한국은행 금융경제연구원 경제분석」, 12(3): 157-184.
- _____. (2015). “개인 채무조정 과정에서 채무자와 채권자의 전략적 행동에 대한 분석.” 「소비자문제연구」, 46(2): 23-43.
- 이병윤 외. (2013). “가계부채 백서.” 「KIF 금융리포트」, 2013(1): 1-467.
- 이순호. (2016). “금융 포커스: 개인채무재조정 절차의 정합성 및 효율성 제고 필요성.” 「주간금융브리프」, 25(16): 10-11.
- 조규람·이준협. (2015). “서민금융 지원 정책과 저소득층 가계부채.” 「현대경제연구원 이슈리포트」, 15(18): 1-15.
- 제윤경. (2013). “서울시 악성채무가구의 재무구조 실태 및 새 출발 지원 정책방안.” 「서울연구원 정책리포트」, 157: 1-22.
- 한국개발연구원. (2005). “개인파산 및 개인회생제도의 기능에 대한 경제적 분석.” 용역보고서 「한국은행」. (2016). “2015년 중 자금순환(잠정) 동향.”
- Allison, Paul D. (1984). *Event history analysis : Regression for longitudinal event*

- data*. London: SAGE Publications.
- Amable, Bruno. (2003). *The diversity of modern capitalism*. Oxford University Press on Demand.
- Box-Steffensmeier, Janet M. & Bradford S. Jones. (1997). "Time is of the essence: Event history models in political science." *American Journal of Political Science*, 1414-1461.
- _____. (2004). *Event history modeling: A guide for social scientists*, Cambridge University Press.
- Boyes, William J. & Roger L. Faith. (1986). "Some effects of the bankruptcy reform act of 1978." *JL & Econ*, 29: 139.
- Congressional Budget Office. (2000). "Personal Bankruptcy: A Literature Review." *CBO paper*, Washington: Government Printing Office.
- Dawsey, Amanda E. & Lawrence M. Ausubel. (2002). "Informal bankruptcy." Twelfth Annual Utah Winter Finance Conference.
- Dobelstein, Andrew W. (2003). *Social welfare: Policy and analysis*, Brooks/Cole Pub Co.
- Dobbs, R., et al. (2015). "Debt and (not much) deleveraging." McKinsey Global Institute.
- Domowitz, Ian, & Robert L. Sartain. (1999a). "Determinants of the consumer bankruptcy decision." *The Journal of Finance*, 54.1: 403-420.
- _____. (1999b). "Incentives and Bankruptcy Chapter Choice: Evidence from the Reform Act of 1978." *The Journal of Legal Studies*, 28.2: 461-487.
- Dranove, David, & Michael L. Millenson. (2006). "Medical Bankruptcy: Myth Versus Fact." *Health Affairs*, 25.2: w74-w83.
- Fan, Xiaodong, & Berk Yavuzoglu. (2013). "Understanding personal bankruptcy behavior: A structural model with emphasis on labor supply and health insurance enrollment decisions." <http://www.ssc.wisc.edu/~byavuzog/Bankruptcy.pdf>(reviewed 2013.11. 18).
- Fay, Scott, Erik Hurst, & Michelle J. White. (2002). "The household bankruptcy decision." *The American Economic Review*, 92.3: 706-718.
- Gross, David B. & Nicholas S. Souleles. (2002). "An empirical analysis of personal

- bankruptcy and delinquency.” *Review of Financial Studies*, 15.1: 319-347.
- Gross, Tal, & Matthew J. Notowidigdo. (2011). “Health insurance and the consumer bankruptcy decision: Evidence from expansions of Medicaid.” *Journal of Public Economics*, 95.7: 767-778.
- Hall, Peter A. (1999). “The political economy of Europe in an era of interdependence.” *Continuity and change in contemporary capitalism*, 135-163.
- Himmelstein, David U., et al. (2005). “Illness and injury as contributors to bankruptcy.” Available at SSRN 664565. February.
- _____ . (2009). “Medical bankruptcy in the United States, 2007 : results of a national study.” *The American journal of medicine*, 122.8: 741-746.
- Livshits, Igor, James MacGee, & Michele Tertilt. (2007). “Accounting for the rise in consumer bankruptcies.” *National Bureau of Economic Research*, No. w13363.
- Long, Cheryl. (2001). *Explaining Personal Bankruptcy Filing: An Option Value Approach. mimeo*. Washington University.
- Lopes, Paula. (2008). “Credit card debt and default over the life cycle.” *Journal of Money, Credit and Banking*, 40.4: 769-790.
- Mahoney, Neale. (2015). “Bankruptcy as implicit health insurance.” *The American Economic Review*, 105.2: 710-746.
- Nelson, Jon P. (1999). “Consumer bankruptcy and chapter choice: State panel evidence.” *Contemporary Economic Policy*, 17.4: 552-566.
- Staten, Michael. (1993). “The Impact of Post-Bankruptcy Credit on the Number of Personal Bankruptcies.” *Credit Research Center, Krannert Graduate School of Management*, No. 58. Purdue University, working paper.
- Steele, Fiona, C. Kallis, & H. Goldstein. (2005). *Multilevel discrete-time event history analysis*. London: Centre for multilevel modelling, University of London.
- Sullivan, Teresa A., Elizabeth Warren, & Jay Lawrence Westbrook. (1999). *As we forgive our debtors: Bankruptcy and consumer credit in America*. Beard Books.

White, Michelle J. (1998). "Why Don't More Households File for Bankruptcy?" *Journal of Law, Economics, & Organization*, 205-231.

_____. (2005). "Economic analysis of corporate and personal bankruptcy law." *National Bureau of Economic Research*, No. w11536.

Yamaguchi, Kazuo. (1991). *Event history analysis*. Vol. 28. Sage Publications.

Zywicki, Todd J. (2005). "An economic analysis of the consumer bankruptcy crisis." *Northwestern University Law Review*, 99.4: 1463-1541.

노인요양보호사의 감정노동과 직무스트레스가 노인지향성에 미치는 영향 연구

김명수·김윤진

감정노동은 이제 일상적인 재해로 나타나고 있으며, 과거에 비해 그 연구도 매우 늘어나고 있는 추세이다. 따라서 감정노동에 대한 다양한 연구의 필요성이 있다. 최근의 연구들은 대부분 서비스업 종사자에 초점이 맞추어져 감정노동과 직무스트레스에 대한 연구가 이루어지고 있으나 사회복지서비스 종사자의 경우 이러한 연구가 많지 않은 것이 현실이다.

따라서 본 연구에서는 이러한 문제에 기인하여 노인요양보호사의 감정노동과 직무스트레스가 노인지향성에 미치는 영향을 확인하는데 그 목적이 있다. 이를 통해 다양한 서비스업 종사자의 감정노동과 직무스트레스가 고객지향성에 미치는 영향을 확인할 수 있으며, 이러한 연구를 통해 향후 사회복지서비스에 종사하는 종사자들의 감정노동에 대한 다양한 시사점을 제시할 수 있다.

[주제어: 노인요양보호사, 감정노동, 직무스트레스, 노인지향성]

I. 서론

최근 감정노동에 대한 문제가 사회적 이슈로 제기되고 있다. 특히 감정노동은 전체 고용인구의 70%를 차지하는 서비스업에 가장 많이 나타나고 있으며, 그 수는 무려 800만명에 달할 정도로 많다. 이러한 감정노동은 2010년부터 알려지기 시작하여 최근 라면상무, 땅콩회항, 무릎사과 등 다양한 형태로 나타나고 있다. 최근의 신문 기사를 보면 감정노동자의 30%가 우울증을 앓고 있다는 조사가 있을 정도로 이는 매우 심각한 사회문제가 되고 있는 것이다(한겨레신문, 2016. 06. 24.).

특히 최근 불거진 문제로 전화상담원, 백화점직원 등 다양한 서비스업에서 이러한 감정노동에 대처하고 있으나 요양보호사와 같은 사회복지에서의 감정노동자들에게 대한 관심은 이에 비해 매우 부족하다고 할 수 있다. 노인요양보호사의 경우 노

인들과 장기간에 걸쳐 생활하기 때문에 정신적, 언어적 고통이 일반적인 서비스업에 비해 심각한 것으로 나타나고 있으나, 이에 대한 해결책은 나타나지 않고 있다. 또한 노인요양보호사의 대부분이 여성으로 노인들에게 심각한 성폭력까지 겪고 있는 것이 현실이다.

요양보호사란 치매, 중풍 등 노인성 질환으로 독립적인 일상생활을 수행하기 어려운 노인들을 위해 노인요양 및 재가시설에서 신체 및 가사지원 서비스를 지원하는 직종으로(고재욱 외, 2012: 1), 장기요양보험은 국민건강보험과 동일한 보험료체계를 갖고 있고 국민건강보험공단에 의하여 관리되고 있지만 제도의 성격과 목적에 있어 분명한 차별성을 갖고 있으며, 일반 건강보험에 비해 노인들의 재가 및 가사를 지원하는 제도인 것이다(KDI, 2009: 59).

이러한 장기요양보험제도 실시 이후 노인요양시설을 이용하는 노인이 급격히 증가함에 따라 요양시설에서의 노동부담 및 정서적 소진 등의 문제가 주목받게 되었다(조운희, 2008; 최희경, 2011). 결국 이러한 노인요양보호사의 감정적 문제들이 나타나기 시작하면서 노인요양보호사의 노인에 대한 다양한 감정노동과 스트레스에 대한 원인규명 그리고 노인에의 영향 등에 대한 관심이 필요하게 되었다.

따라서 본 연구의 목적은 다음과 같다. 즉, 노인요양보호사의 감정노동과 직무스트레스가 노인지향성에 미치는 영향을 규명하고자 하는 것이다. 이를 통해 노인요양보호사의 감정노동, 직무스트레스를 확인하고 각각이 노인지향성에 미치는 영향을 파악하고자 하는데 그 목적이 있다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 감정노동, 직무스트레스, 노인지향성에 대한 논의

1) 감정노동

서비스업의 경우 기존의 노동특성과 다르게 주로 사람을 다루고 있다는 것에 특징이 있다. 즉, 제조업의 경우 유형의 상품을 기반으로 하는 반면에 서비스업은 무형의 상품을 기반으로 하는 것으로 제조업에 비해 고객과의 상호작용이 높다고 할 수 있다(Daft, 2007).

이러한 감정노동은 다양한 학문에서 접근되어 왔다. 1980년대에 이르러 감정을

둘러싼 주제들이 사회학적인 측면에서 본격적으로 논의되기 이전까지, 감정은 주로 개인의 심리적인 속성으로 다뤄졌다(류숙진, 2011: 14). 심리학적 관점의 감정노동은 개인이 외부와의 기대에 대한 페르소나(persona)¹⁾를 통해 관계를 맺는 것으로 이해할 수 있다.

또한 사회학적 관점에서는 호실드(Hochschild) 이전과 호실드 그리고 호실드 이후로 나누어지며, 이전은 고프만(Goffman)의 연극학적 접근(Goffman, 1967), 호실드의 노동요소적 접근(Hochschild, 1979), 이후의 다양한 감정노동자들의 연구(Ashforth & Humphrey, 1993; Morris & Feldman, 1996)까지 이루어져 왔다.

따라서 감정노동을 개념정의하면 “서비스 노동자들이 고객들과의 원활한 상호작용을 진행시킬 목적으로 조직의 감정표현규칙에 따라 자신의 감정을 관리하고 대외적으로 관찰가능한 방식으로 표현하는 것”으로 정의된다(Hochschild, 1979).

감정노동과 관련된 연구들은 서비스 제공자인 종업원들을 감정노동 군으로 분류하고, 실제로 관리직, 사무직, 육체노동자 등에 비해 서비스직 종사자들의 감정노동의 강도가 훨씬 높게 나타나고 있다고 보고되고 있다(Brotheridge & Grandey, 2002; 김지영, 2014: 8).

국내의 연구들은 대부분 간호사나 호텔종사자 등을 중심으로 직무만족과 스트레스 등에 대한 연구가 이루어져 왔으나, 최근에는 서비스업의 발달과 확대에 의해 보다 고차원적인 수준에서 감정노동, 정서노동 등에 대한 연구가 이루어지고 있다. 또한 과거의 일부 서비스직에서 최근에는 보다 확대된 형태의 서비스직 즉, 일반적인 서비스직과 함께 사회복지서비스, 공무원 등에 까지 확대되어 연구되고 있다.

그러나 대부분의 연구가 일반적인 서비스직에서 이루어지고 있으며, 또한 감정노동의 결과로 직무소진, 직무스트레스 등을 확인하는 경우는 있으나 고객지향성에 대한 연구는 일부밖에 존재하지 않아 본 연구에서는 잘 다루어지지 않는 고객지향성의 개념을 노인요양보호사에 맞게 노인지향성으로 변경하여 감정노동과의 관계를 연구하고자 하였다.

2) 직무스트레스

스트레스는 주로 어려움으로 말하는 경우가 많았으나 실질적으로 스트레스의 정의는 애매하고 주관적으로 나타나 정의하기 어려운 것이 현실이다.

1) 용(Jung)은 개인사고와 감정의 근본적인 형태를 집단으로 판단하여, 페르소나는 개별의식과 사회의 복잡한 관계라고 설명하고 있다(Jung, 1916).

스트레스의 용어는 카논(Cannon, 1914)이 유기체의 항상성(Homeostasis) 연구에서 “정서적 스트레스”라는 개념을 처음 사용하면서 스트레스의 개념을 “유기체에 해를 가하는 감정상태”로 정의하였고, 조직적으로는 1960년대부터 미시간대학 사회연구소에서 칸(Kahn et al., 1964) 등이 조직 내에서 스트레스를 일으키는 수많은 요인들을 찾아내어 정신적, 육체적 결과와의 관련성을 알아내는 연구를 하게 됨으로써 처음 시도되었다(정창훈, 2013: 40).

따라서 조직에서는 직무스트레스라는 용어를 주로 사용하고 있으며, 직무스트레스는 직무환경과 직무내용이 복잡해질수록 그 문제가 더욱 심각하게 대두되고 있으며, 과도한 스트레스는 개인의 건강을 악화시키고 심리적 불만족은 조직에서 개인의 성과를 저하시키는 요인이 되고 있다(McGrath, 1976)

국내에서도 직무스트레스에 대한 연구는 많이 진행되고 있다. 대부분의 경우는 경영학과 행정학에서 많은 부분 차지하고 있으며, 조직의 효과성을 높이는 측면에서 직무스트레스를 연구하고 있다. 그러나 직무스트레스를 고객지향성으로 연계하여 연구하는 논문은 거의 없어 이러한 직무스트레스의 고객지향성에 대한 연구를 매우 필요한 상황이다.

따라서 본 연구에서는 이러한 직무스트레스의 요인을 통해 노인요양보호사의 고객지향성에 미치는 영향을 확인하고자 한다.

3) 노인지향성

서비스의 무형성은 일반적인 제품의 제공이 아닌 서비스의 제공으로 그 행동에 따른 다양한 평가가 이루어지고 있으며, 이러한 행동이 중요한 요인으로 작용하고 있다. 따라서 고객지향성은 서비스를 제공하는 당사자가 고객의 입장에서 생각하고 기업의 이익을 위해 활동하는 것으로 기업의 이익은 고객의 이익과 직결한다는 것을 의미한다.

고객지향성은 고객의 필요와 욕구를 적극적으로 수용하는 당사자의 개인적 성향으로 볼 수 있다(Brown, Mowen, Donovan & Licata, 2002). 또한 고객지향성 행동은 고객의 필요와 욕구를 파악하는 것에서부터, 경쟁자보다 더 크게 고객의 필요와 요구를 만족시키는 활동이라고 보기도 하였다(Narver & Slater, 1990).

고객지향적 행동의 의미는 결국 기업의 시각이 아닌, 기업을 대변하는 일선 직원의 시각에서 고객의 욕구를 충족시키는 행위로 고객지향적 행동은 판매지향적 행동과 대비되는 개념이라고 할 수 있다(김영진, 2009: 74). 따라서 판매지향적 행동

은 장기적 고객만족보다는 단기적 매출을 극대화하는데 초점을 두고 있는 반면 고객지향적 행동은 장기적인 고객만족을 위하여 강압적인 판매를 권하지 않으며, 판매자 자신의 이익보다는 고객의 이익에 더 관심을 갖는 것을 의미한다(Kelley & Hoffman, 1997).

결국 서비스업을 제공하는 종업원의 경우 직무활동에 있어 감정의 부조화, 감정 소진, 감정 고갈 등을 경험하고 그에 따라 고객에게 무관심하고 문제해결이 늦어지는 경우가 발생한다는 것이다. 이는 결국 구매에 대한 관심만 기울일 뿐 고객의 필요나 욕구는 제대로 파악되지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 따라서 고객과의 관계형성에도 무관심한 반 고객 지향적 행동을 할 가능성이 높다(Abraham, 1999).

최근 국내의 연구들을 보면 호텔직원, 레스토랑 종사원 등 일부 서비스업에서 고객지향성을 연구하고 있으나 이를 감정노동이나 직무스트레스로 본 연구는 아직까지 매우 부족한 것이 현실이다.

또한 앞서 논의한 바와 같이 결국 노인요양보호사의 감정노동이나 직무스트레스가 노인에게도 영향을 미쳐 단순히 돌봄에 그치고 실제 반 노인적 행태를 보일 수 있어 이에 대한 다양한 연구와 노력이 병행될 필요가 있다. 사람 특히 노인을 상대하는 경우 일반적인 서비스에 비해 다양한 서비스가 이루어질 수 있으므로 이는 결국 다양한 관점에서 연구가 진행되어야 실제 문제에 접근할 수 있을 것이다.

2. 선행연구 검토

감정노동에 관한 국내 연구는 1995년부터 시작이라고 볼 수 있다(고미라, 1995; 박홍주, 1995). 이후 지속적으로 감정노동과 정서노동 등의 변수와 결과가 연구되었으며, 2010년 이후 사회복지분야에서 감정노동과 관련된 선행연구들이 연구되어지고 있다. 또한 노인요양보호사의 감정노동에 대한 연구도 일부 이루어지고 있다.

〈표 1〉 감정노동 선행연구

저자	주요내용
박홍주(1995)	감정노동에 관한 '일' 연구
고미라(1995)	감정노동의 개념화를 위한 일 연구-서구
이주일(1998)	체험 정서와 표현 정서의 심리적 효과
김상표(2000)	감정표현규범
김원형(2001)	정서노동의 선행변수와 결과
안준수(2003)	감정노동자원
박동수 · 전명구 · 정성한(2005)	감성노동의 개념화와 선행요인
김경희(2006)	감정노동과 서비스노동의 물질성
정무관 · 임효창 · 최항석(2008)	감정노동의 결과
김영진(2009)	감정노동과 고객지향성
최항석 · 이해영 · 정무관(2011)	노인복지시설 관리자의 감정노동인식과 직무스트레스
최희경(2011)	노인시설 요양보호사의 감정노동
박석희 · 송윤정(2013)	조직원들의 감정노동의 직무성과와의 관계
고재욱(2014)	요양보호사의 감정노동 구성요소와 직무만족, 이직
박연옥 · 안성식(2015)	감정노동의 서비스 제공수준, 조직몰입, 직무만족
고경동(2015)	지역사회서비스 종사자의 감정노동과 프로세스

직무스트레스 관련 선행연구는 초기 주로 의학이나 심리학에서 이루어졌으며, 대부분의 경우 외국에서 주요한 연구가 이루어졌다. 그러나 최근 직무스트레스에 대한 다양한 요인을 확인하는 연구가 진행되고 있으며, 노인요양보호사의 경우도 감정노동과 직무스트레스에 대한 연구가 이루어지고 있는 상황이다.

〈표 2〉 직무스트레스 선행연구

저자	주요내용
Hall & Mansfield(1971)	스트레스와 긴장과의 관계
Mewman & Meehr(1978)	직무스트레스의 일반적 모델제시
Schuler(1984)	스트레스와 조직의 관계
Blau(1981)	직무스트레스를 개인과 환경과 연계
Schulthz(1982)	직무스트레스의 개인영향요인 제시
송병철(1996)	직무스트레스를 역할과 과제요인으로 구분
홍승만(2000)	조직내요인, 조직외요인, 개인요인, 환경요인
최수찬 · 김상아 · 이정은 · 박웅섭(2007)	사회복지사들의 직무스트레스 수준
최해진 · 권혁기(2009)	종업원의 직무스트레스와 직무태도
이병훈 · 이상호(2011)	노동 유형별 직무스트레스의 발생메커니즘
이연규 · 서경현(2011)	장애인시설 생활재활교사의 직무 스트레스
박경일 · 권진아 · 김정근(2013)	노인요양시설 요양보호사의 갈등과 돌봄태도
서보준 · 이승협(2016)	요양보호사 직무환경, 직무스트레스, 이직의도

마지막으로 고객지향성에 대한 선행연구는 주로 호텔과 외식업, 여행업 등에서 많이 나타나고 있으나 2011년 노인요양보호사의 고객지향성에 대한 연구가 이루어졌다. 또한 고객지향성의 경우 대부분 서비스업 종사자에 초점이 맞추어져 있을 뿐 실제

〈표 3〉 고객지향성 선행연구

저자	주요내용
한진수 · 김은정(2005)	호텔 직원을 대상으로 연구에서 내부마케팅활동
이형룡 · 김민선 · 이원옥(2006)	호텔조직문화 유형과 고객지향성
이형룡 · 김대철(2006)	캐주얼다이닝 레스토랑의 고객지향성
어윤선 · 이형룡(2009)	외식업체 직원의 감정부조화, 고객지향성
민혜선 · 조은정(2009)	호텔업계의 서비스 접점직원 고객지향성
전영상 · 천덕희(2011)	여행업 종사원의 성격특질과 고객지향성
남기민 · 권현숙(2012)	요양보호사의 직무환경과 고객지향성
이영애(2013)	고객상담부서직원의 자기효능감, 직무탈진감, 고객지향성
최창환 · 김태구 · 이승곤(2013)	호텔접점직원의 감정부조화, 감정고갈과 고객지향성
전홍섭 · 박남수(2014)	호텔 종사원의 심리적 주인의식, 고객지향성
백종은(2015)	외식업체 종사원의 서비스지향성, 고객지향성

Ⅲ. 연구모형 및 변수 측정

1. 연구모형

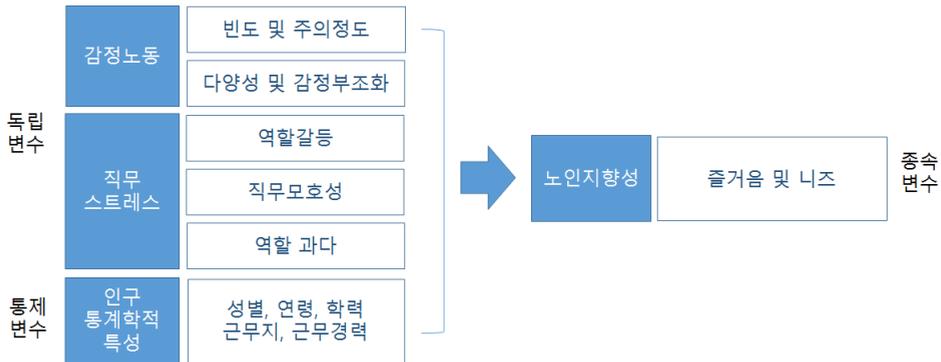
앞서 논의한 선행연구를 바탕으로 연구모형을 설정하고 노인요양보호사의 감정노동과 직무스트레스가 노인지향성에 미치는 영향을 통계적으로 검증하고자 하였다. 본 연구는 다양한 선행연구와 함께 현재까지 많은 연구가 이루어지지 않은 노인지향성에 관한 영향요인을 확인하고자 한다.

본 모형에서 확인하고자 하는 내용은 우선 독립변수는 감정노동 중 감정노동 빈도 및 주의정도, 다양성 및 감정부조화이며, 직무스트레스는 역할갈등, 직무모호성, 역할과다로 구분하여 확인하고자 하였다. 종속변수는 노인지향성으로 즐거움, 니즈를 통합하여 확인하고자 하였으며, 통제변수로 성별, 연령, 학력, 근무지, 근무경력을 확인하였다.

이러한 연구의 모형을 도식화 하면 아래의 그림과 같다.

결국 이러한 연구를 통해 확인하고자 하는 것은 노인요양보호사의 감정노동과 직무스트레스의 강도와 함께 노인요양보호사의 이러한 요인들이 노인지향성에 미치는 영향을 확인함으로써 이에 대한 대안을 제시하고자 하는데 그 의의가 있다.

〈그림 1〉 연구 모형



2. 가설설정

본 연구의 가설은 다음과 같다.

- 가설 1. 노인요양보호사의 감정노동은 빈도와 주의정도에 따라 노인지향성에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
- 가설 2. 노인요양보호사의 감정노동은 다양성과 감정부조화에 따라 노인지향성에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
- 가설 3. 노인요양보호사의 직무스트레스는 역할갈등에 따라 노인지향성에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
- 가설 4. 노인요양보호사의 직무스트레스는 직무모호성에 따라 노인지향성에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
- 가설 5. 노인요양보호사의 직무스트레스는 역할과다에 따라 노인지향성에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
- 가설 6. 노인요양보호사의 감정노동과 직무스트레스는 개인적 특성에 따라 노인지향성에 미치는 영향이 다를 것이다.

이러한 가설을 확인하기 위해 실제 노인요양보호사를 대상으로 설문조사를 실시하여 연구의 결과를 도출하였다.

3. 표본특성

통계분석을 위한 자료수집은 설문조사를 통해 이루어졌다. 설문조사는 2015년 12월부터 2016년 1월 까지 한 달간 진행되었고, 설문대상은 대전, 충남에서 요양병원에 근무하는 요양보호사를 대상으로 진행되었다. 설문방법은 조사자가 직접 요양병원을 방문하여 총 300여명을 대상으로 진행되었으며, 그 중 유효한 설문지 270부를 중심으로 설문분석을 실시하였다.

아래의 표는 설문조사에 참여한 응답자들의 특성을 조사한 것이다.

성별은 남 16명(5.9%), 여 254명(94.1%)로 여성의 비율이 월등하게 높았으며, 연령은 20대 3명(1.1%), 30대 6명(2.2%), 40대 40명(14.8%), 50대 138명(51.1%), 60대 이상 83명(30.7%)로 50대의 비중이 가장 높은 것으로 조사되었다.

학력은 고졸이하 237명(87.8%), 전문대졸 26명(9.6%), 대학졸 7명(2.6%) 이었으며, 근무지는 대전 43명(15.9%), 충남 226명(83.7%), 기타 1명(0.4%)로 나타났다.

마지막으로 근무경력은 1년 미만 23명(8.5%), 1-3년 미만 55명(20.4%), 3-5년 미만 63명(23.3%), 5-10년 미만 96명(35.6%), 10년 이상 33명(12.2%)로 나타났다.

노인요양보호사의 경우 거의 대부분이 여성이며, 또한 연령대도 노인을 상대할 수 있는 50대가 가장 많아 이러한 결과가 개인적 특성에도 반영되었다.

〈표 4〉 표본의 특성

구분	내용	빈도(명)	비율(%)	구분	내용	빈도(명)	비율(%)
성별	남	16	5.9	근무지	대전	43	15.9
	여	254	94.1		충남	226	83.7
연령	20대	3	1.1		기타	1	.4
	30대	6	2.2	근무경력	1년 미만	23	8.5
	40대	40	14.8		1-3년 미만	55	20.4
	50대	138	51.1		3-5년 미만	63	23.3
	60대 이상	83	30.7		5-10년 미만	96	35.6
고졸이하	237	87.8	10년 이상		33	12.2	
학력	전문대졸	26	9.6	총계		270	100
	대학졸	7	2.6				

4. 변수측정 및 설문

우선 독립변수로서 감정노동은 주로 혹실드(Hochschild, 1983)의 개념을 차용하

였다. 그 이유는 훅실드(Hochschild)의 경우 감정노동이란 ‘다른 사람들이 관찰할 수 있는 얼굴 및 신체의 표현을 만들어 내기 위한 감정 관리’로 정의하여 감정노동을 최초로 논의한 것으로 감정노동의 대부분의 연구는 이러한 훅실드(Hochschild)의 연구에 기반하고 있기 때문이다.

따라서 훅실드(Hochschild)의 감정노동에 대한 개념을 기반으로 하여 그란데브(Grandey, 2000)의 감정노동에 대한 정의를 도입하였으며, 또한 모리스와 펠드먼(Morris & Feldman, 1996)이 제시한 감정노동의 구성차원을 기초로 하여 진행되었다.

노인요양보호사의 감정노동과 관련 노인과의 상호작용에 있어 감정표현의 빈도, 조직 내에서 요구되는 감정표현의 지속기간과 직무에서 요구되는 감정표현의 강도로써 감정표현의 주의정도, 직무에서 요구되는 감정을 얼마나 다양하게 표현하는가의 정도로써 감정표현의 다양성 및 근로자의 실제 감정과 조직의 감정표현규범에 따른 근로자의 감정이 상충될 때 나타나는 감정적 부조화에 대하여 각 2문항씩 총 8문항을 구성, 긍정과 부정으로 하는 리커트 5점 척도(1점=전혀 그렇지 않다, 5점=매우 그렇다)로 측정하였다.

다음으로 직무스트레스에 대한 연구는 다양한 요인이 제시되고 있으나 본 연구에서는 직무스트레스에 관한 연구에서 가장 일반적이고 중요하게 고려되어 온 역할 갈등, 직무 모호성, 역할 과다의 정의를 제시하고자 한다.

역할갈등은 양립될 수 없는 두 가지 이상의 기대가 개인에게 동시에 주어질 때 일어난다. 즉 어떤 개인이 한 사람 또는 둘 이상의 구성원에 의해서 요구를 받게 되고 그 역할 기대에 순응할 수 없을 때 발생한다. 직무 모호성은 자신의 직무에 대한 책임영역과 직무목표에 대하여 명확하게 인식하지 못할 때 생성되는 것으로써 그것의 원인으로는 조직의 복잡성, 조직의 급속한 성장, 빈번한 기술의 변화, 잦은 인사, 조직의 정보에 제재를 가하는 관리 철학의 특성 등이 있다. 역할과다는 제한된 시간 내에 수행할 수 있는 것 보다 더 많은 양의 직무를 부여받거나 직무를 수행하는데 요구되는 기술, 지식, 능력 및 자격이 부족할 때 발생한다(정창훈, 2014 재인용).

직무스트레스에 대한 측정도구는 야야르떼(Jayarathne)의 설문지를 번역한 이종목·박한기(1988)의 설문지를 사용하였으며, 측정문항은 직무 수행시 스트레스를 받는 역할 갈등 3문항, 직무 모호성 3문항 및 역할 과다를 묻는 3문항 총 9문항이며 리커트 5점 척도(1점=전혀 그렇지 않다, 5점=매우 그렇다)로 측정하였다.

고객지향성의 측정은 잭스와 바이쯔(Saxe & Weitz, 1982)의 연구에서 개발한 SOCO 척도가 가장 활용빈도가 높다. 이들은 주로 개인수준에서 고객지향성을 측

정하기 위해 24개 항목을 개발하였으며, 이 중에 12개 문항은 긍정적인 고객지향 관련 항목이고, 12개는 부정적인 판매지향 항목으로 이루어져 있다(김영진, 2009 재인용).

브라운, 모엔, 도노반과 리카트(Brown, Mowen, Donovan, & Licata, 2002)의 연구에서는 장기(長期)지향을 서비스 현장에서 고객 니즈(needs)를 충족시키려는 구성원의 경향 및 성향으로 정의하였다. 고객지향성은 니즈 차원과 즐거움 차원의 두 가지 차원을 포함하고 있다. 니즈차원은 자신이 고객 니즈를 만족시킬 수 있는 능력을 가지고 있다는 구성원의 믿음을 가리키며, 즐거움 차원은 고객과 상호작용하고 서비스를 제공하는 것이 구성원에게 선천적으로 즐거운 정도를 가리킨다. 이 두 차원은 고객에게 고객지향적 태도를 요구하는 항공사 직원에게 필요하다(곽상중, 2008 재인용).

고객지향성은 서비스 제공자가 고객에게 대하는 태도로서 고객에게 서비스를 제공함에 있어 고객을 만족시키고자 하는 행동과 태도임을 정의하고 브라운, 모엔, 도노반과 리카트(Brown, Mowen, Donovan, & Licata, 2002)이 개발한 고객지향성 척도 12개 문항을 리커트 5점 척도(1점=전혀 그렇지 않다, 5점=매우 그렇다)로 측정하였다.

그 외에 노인요양보호사의 일반적인 특성을 알아보기 위한 인구통계학적 특성 문항은 명목척도를 사용하여 성별, 연령, 학력, 근무지, 근무경력 등을 조사하였다.

〈표 5〉 변수 및 설문 구성

측정변수		설문번호	설문지표 연구
독립변수	감정노동	빈도 및 주의정도	1-4
		다양성 및 감정부조화	5-8
	직무스트레스	역할갈등	1-3
		직무모호성	4-6
		역할과다	7-9
종속변수	노인지향성	즐거움, 니즈	1-12
통제변수	인구통계학적 특성	성별, 연령, 학력, 근무지, 근무경력	1-5
			-

IV. 분석결과

1. 기술통계 분석

본 연구의 분석은 통계프로그램인 SPSS 20.0을 활용하여 분석하였으며, 변수별 기술통계량을 도출한 결과는 아래와 같다. 노인요양보호사의 표본 수는 총 270개로 변수별 평균은 감정노동 빈도 및 주의정도 4.25점(0.81), 다양성 및 감정부조화 3.46점(0.97), 직무스트레스 역할갈등 2.51점(1.05), 직무모호성 2.21점(0.98), 역할과다 2.18점(0.97), 노인지향성 즐거움, 니즈 3.98점(0.66)으로 나타났다.

〈표 6〉 기술통계 분석 결과

구분		N	최소	최대	평균	표준편차
감정노동	빈도 및 주의정도	270	1.00	5.00	4.25	0.81
	다양성 및 감정부조화	270	1.00	5.00	3.46	0.97
직무스트레스	역할갈등	270	1.00	5.00	2.51	1.05
	직무모호성	270	1.00	5.00	2.21	0.98
	역할과다	270	1.00	5.00	2.18	0.97
노인지향성	즐거움, 니즈	270	1.00	5.00	3.98	0.66

2. 신뢰도 분석

본 연구에서 활용하는 측정변수의 내적일관성을 검정하기 위하여 신뢰도 분석을 실시한 결과 감정노동의 빈도 및 주의정도(.776), 다양성 및 감정부조화(.662), 직무스트레스의 역할갈등(.794), 직무모호성(.795), 역할과다(.699), 노인지향성의 즐거움, 니즈(.901)로 변수 모두 신뢰도 계수인 Cronbach's alpha 값이 .600을 상회하여 본 연구에 사용된 척도들의 신뢰성은 전반적으로 수용할 만한 수준이라고 할 수 있다.

〈표 7〉 신뢰도 분석 결과

구분		Cronbach's alpha	N
감정노동	빈도 및 주의정도	.776	4
	다양성 및 감정부조화	.662	4
직무스트레스	역할갈등	.794	3
	직무모호성	.795	3
	역할과다	.699	3
노인지향성	즐거움, 니즈	.901	12

3. 상관관계 분석

노인요양보호사의 감정노동과 직무스트레스가 노인지향성에 미치는 영향을 확인하기 위해 우선 변수 간의 상관관계를 분석하였다. 아래의 표는 SPSS 20.0에서 피어슨 상관계수를 사용하여 단측검정을 실시한 결과 본 연구의 종속변수인 노인지향성에는 감정노동의 빈도 및 주의정도(.352**)가 가장 강한 상관관계를 가지고 있었으며, 직무스트레스의 역할과다(-.289**), 감정노동의 다양성과 감정부조화(.173**), 직무스트레스의 직무 모호성(-.142*)이 노인지향성과 통계적으로 유의미한 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

〈표 8〉 상관관계 분석 결과

구분		감정노동		직무스트레스			노인지향성
		빈도 및 주의정도	다양성 및 감정부조화	역할갈등	직무 모호성	역할과다	즐거움, 니즈
감정노동	빈도 및 주의정도	1					
	다양성 및 감정부조화	.000	1				
직무스트레스	역할갈등	-.088	.037	1			
	직무모호성	-.145*	.173**	.000	1		
	역할과다	.031	-.086	.000	.000	1	
노인지향성	즐거움, 니즈	.352**	.057	-.081	-.142*	-.289**	1

*. 상관이 0.05 수준에서 유의(양쪽).

4. 회귀분석 결과

노인요양보호사의 감정노동과 직무스트레스가 노인지향성에 어떠한 영향을 미치는지를 확인하기 위해 본 연구에서는 노인지향성을 종속변수로 감정노동과 직무스트레스를 독립변수로 다중회귀분석을 실시하였다.

분석결과 노인지향성에 정(+)의 방향에서 유의미하게 영향을 미치는 감정노동으로는 간접표현의 빈도 및 주의정도($\beta=.362$, $p=0.000$, $p<0.01$)으로 나타났다. 노인지향성에 부(-)의 방향에서 유의미하게 영향을 미치는 직무스트레스로는 직무모호성($\beta=-.121$, $p=0.033$, $p<0.05$)과 역할과다($\beta=-.276$, $p=0.000$, $p<0.01$)에서 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

또한 감정노동의 감정표현의 다양성 및 감정부조화($\beta=.050$, $p=0.364$), 조직스트레스의 역할갈등($\beta=-.064$, $p=0.247$)은 아무런 유의미한 영향이 없는 것으로 나타났다.

인구통계학적 변수로는 성별($\beta=-.118$, $p=0.039$, $p<0.05$)만이 노인지향성에 유의미한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며 그 외에 연령, 학력, 근무지, 근무경력 등은 노인지향성에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

〈표 9〉 회귀분석 결과

모형	비표준 계수		표준 계수	t	유의 수준	B의 95.0% 신뢰구간		공선성 통계		
	B	표준오차	베타			하한	상한	허용오차	VIF	
(상수)	.932	.689		1.352	.177	-.425	2.290			
감정 노동	빈도 및 주의정도	.362	.056	.362	6.433	.000***	.251	.472	.914	1.094
	다양성 및 감정부조화	.050	.055	.050	.909	.364	-.059	.159	.945	1.058
직무 스트레스	역할갈등	-.064	.055	-.064	-1.160	.247	-.174	.045	.940	1.064
	직무모호성	-.121	.056	-.121	-2.140	.033**	-.232	-.010	.910	1.100
	역할과다	-.276	.055	-.276	-5.053	.000***	-.384	-.169	.968	1.033
인구 통계	성별	-.500	.240	-.118	-2.079	.039**	-.973	-.026	.893	1.120
	연령	.116	.077	.093	1.503	.134	-.036	.269	.754	1.326
	학력	-.050	.138	-.021	-.362	.717	-.323	.223	.843	1.186
	근무지	-.209	.149	-.078	-1.397	.164	-.503	.085	.930	1.075
	근무경력	.002	.050	.002	.035	.972	-.096	.100	.871	1.149

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

a. 종속변수: 노인지향성

b. Adjusted R 제곱: .252 c. F값: 8.713

이러한 결과가 의미하는 것은 결국 노인요양보호사의 노인지향성은 감정표현의 빈도와 주의에 따라 많은 영향을 미치며, 따라서 감정표현이나 감정에 대한 주의가 노인에 대한 영향력이 크므로 노인요양보호사의 감정에 대한 다양한 측정이 필요할 것으로 판단된다.

이상의 분석결과를 바탕으로 본 연구에서 설정한 가설을 검정하면 다음과 같다.

우선 노인요양보호사의 감정노동은 빈도와 주의정도에 따라 노인지향성에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 가설은 지지되었으며, 노인요양보호사의 감정노동은 다양성과 감정부조화에 따라 노인지향성에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 가설은 기각되었다.

다음으로 노인요양보호사의 직무스트레스는 역할갈등에 따라 노인지향성에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 가설과 노인요양보호사의 직무스트레스는 직무모호성에 따라 노인지향성에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 가설은 채택되었다.

또한 노인요양보호사의 직무스트레스는 역할과다에 따라 노인지향성에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 가설은 기각되었으며, 노인요양보호사의 감정노동과 직무스트레스는 개인적 특성에 따라 노인지향성에 미치는 영향이 다를 것이라는 가설은 성별에서 일부만 채택되었다.

이러한 분석결과를 종합해서 판단해보면 노인요양보호사의 감정노동은 결국 감정표현의 빈도와 주의에 있어서 영향을 미치므로 노인을 상대하는 일이 많고 노인에 할애하는 시간이 많으며, 노인의 응대에 대한 태도가 결국 감정노동의 결과로 이어진다는 것이다. 따라서 노인지향성이 높아지기 위해서는 노인요양보호사가 직무에 있어서 감정표현과 호감이 가는 친절한 태도로 응대할 경우 노인에게 긍정적인 영향을 미칠 수 있으며, 이는 노인에게 더 많은 영향을 미칠 것으로 판단된다.

또한 직무스트레스에 있어서 애매한 지시, 지침의 결여, 복잡성 등은 노인에게 부정적인 영향을 미치므로 이에 대한 수정이 요구된다.

결국 노인요양보호사의 노인지향성이 높아지기 위해서는 이러한 문제들을 해결하는 방향으로 우선적으로 교육과 정책이 시행될 필요가 있으며, 이를 통해 노인요양보호사들의 만족감을 높이는 것이 매우 중요한 논의가 될 수 있다.

〈표 10〉 가설 검증

구분		가설내용	검정결과
감정 노동	빈도 및 주의정도	가설 1. 노인요양보호사의 감정노동은 빈도와 주의정도에 따라 노인지향성에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	채택
	다양성 및 감정부조화	가설 2. 노인요양보호사의 감정노동은 다양성과 감정부조화에 따라 노인지향성에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	기각
직무 스트 레스	역할갈등	가설 3. 노인요양보호사의 직무스트레스는 역할갈등에 따라 노인지향성에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	기각
	직무모호성	가설 4. 노인요양보호사의 직무스트레스는 직무모호성에 따라 노인지향성에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	채택
	역할과다	가설 5. 노인요양보호사의 직무스트레스는 역할과다에 따라 노인지향성에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	채택
인구통계학적 특성		가설 6. 노인요양보호사의 감정노동과 직무스트레스는 개인적 특성에 따라 노인지향성에 미치는 영향이 다를 것이다.	일부 채택

V. 결론

본 연구는 노인요양보호사의 감정노동과 직무스트레스가 노인지향성에 미치는 영향을 성문조사를 통해 실증적으로 분석하였다. 감정노동과 직무스트레스 그리고 노인지향성에 대한 선행연구를 참고하여 변수를 설정하고 이러한 변수를 다중회귀 분석을 통해 분석하여 그 결과를 도출하였다.

이에 따른 시사점은 다음과 같다.

첫째, 감정노동은 결국 감정 표현의 빈도와 주위에 영향을 미치는 것으로 결국 감정노동으로 인해 본인의 의사를 제대로 표현하지 못하고 감정 간의 차이가 심하게 나타날 경우 노인에 대한 필요와 요구에 제대로 응답하지 못한다는 것이다.

이는 결국 노인요양보호사의 감정노동에 있어서 표현과 주의를 통해 노인들이 원하는 목표를 이룰 수 있도록 도와주는 것이 가장 중요하며, 따라서 노인요양보호사의 적극적 표현과 주의가 필요하다.

둘째, 직무스트레스에 있어서는 본인의 역할에 대한 갈등이 있을 경우 즉, 모순된 지시를 받거나 다른 일처리를 하는 경우 노인들의 필요와 요구에 제대로 응답하지 못하므로 노인요양보호사의 정확한 역할 설정이 필요할 것으로 판단된다.

또한 명확한 지시와 지침이 매우 중요하며, 직무시간에 대한 명확한 설정을 통해 스트레스가 최대한 경감되는 방향으로 직무를 처리할 수 있게 환경을 만들어줄 필요가 있다.

셋째, 노인요양보호사의 경우 여성이 대부분으로 여성이 일할 수 있는 환경을 만들어 주는 것이 중요하다. 결국 노인요양보호사의 일은 노인을 수발하는 일이 대부분으로 이는 남성보다는 여성이 보다 꼼꼼히 업무를 처리하고 노인을 보필할 수 있으므로 이에 대한 감정적 조절이 잘 이루어질 수 있는 교육과 훈련이 필요하다.

결국 노인지향성이 높아지기 위해서는 노인요양보호사의 감정노동과 직무스트레스가 보다 낮은 방향으로 이루어질 수 있도록 만드는 것이 매우 중요하며 향후 정책의 개발에 있어서 이러한 방향성을 확인하고 실천하는 것이 중요할 것이다.

참고문헌

- 고재욱 외. (2012), 요양보호사 감정노동의 직무만족과 이직의도에 관한 연구, 한국사회정책 12(2): 1-20.
- 곽상중. (2008), 콜센터 내부마케팅이 상담사의 고객지향성, 직무만족 및 이직의도에 미치는 영향에 관한 연구, 전남대학교 박사학위논문.
- 김영진. (2009), 감정노동과 고객지향성의 관계에서 소진의 역할: 항공사 직원을 중심으로, 경원대학교 박사학위논문.
- 김지영. (2014), 서비스 제공자의 감정노동이 고객지향성에 미치는 영향: 종업원과 고객의 관점을 중심으로, 한양대학교 박사학위논문.
- 류숙진. (2011), 대인 서비스 직종의 감정노동 관리와 노동자 반응: 패스트푸드점, 보험사, 콜센터를 중심으로, 경북대학교 박사학위논문.
- 정창훈. (2013), 서울특별시 사회복지담당공무원의 감정노동이 직무스트레스와 직무소진에 미치는 영향: 사회적 지원의 조절효과를 중심으로, 서울시립대학교 박사학위논문.
- 조운희. (2008). 노인요양시설 입소노인의 인권이 종사자 학대충동에 미치는 영향. 노인복지연구 41: 429-450.
- 최희경. (2011), 노인시설 요양보호사의 감정노동에 대한 연구: 감정노동으로서의 일반적 특징과 차별성을 중심으로, 한국사회복지조사연구 29: 113-138.
- 한겨레신문. 2016. 06. 24. [기고] 감정 노동자 30%가 우울증.
- KDI. (2009), 노인장기요양보험 시행 1년의 현황과 개선방안, 보건복지가족부.
- Abraham, Rebecca (1999), The Impact of Emotional Dissonance on Organizational Commitment and Intention to Turnover, *The Journal of Psychology* 133(4):

441-455.

- Brotheridge, Celeste, M. & Alicia A. Grandey (2002), Emotional Labor and Burnout: Comparing Two Perspectives of People work, *Journal of Vocational Behavior* 60: 17-39.
- Brown, Tom J., John C. Mowen, D. Todd Donovan, & Jane W. Licata (2002), The Customer Orientation of Service Workers: Personality Trait Effects on Self and Supervisor Performance Ratings, *Journal of Marketing Research* 39(1): 110-119.
- Cannon, W. B., (1914), The Interrelations of Emotions as Suggested by Recent Physiological Researches”, *Journal of Psychology* 25: 256-282.
- Daft, R. L., (2007), *Organization Theory and Design* - 9th edition, Thomson South-Western
- Goffman, E., (1967), *On Face Work, Interaction Ritual: Essay on Face-to-Face Behavior*, New York: Pan the on Books: 5-45.
- Grandey, A., (2000), Emotional Regulation in the Workplace: A New Way to Conceptualize Emotional Labor, *Journal of Occupational Psychology* 5(1): 95-110.
- Hochschild, A., (1979), Emotion Work, Feeling Rules, and Social Structure, *American Journal of Sociology* 85(3): 551-575
- Jung, C. G., (1916), *Analytic Psychology*, Kindle Edition.
- Kahn, R. L., Wolfe, D. M., Quinn, R. P., Snoek, J. D., & Rosentahl, R. A., (1964), *Organizational Stress: Studies in role conflict and ambiguity*, New York: Wiley.
- Kelley, S. W. & Hoffman, K. D., (1997). An investigation of positive affect, prosocial behaviors and service quality. *Journal of Retailing* 73(3): 407-427.
- McGrath J. E., (1976), Stress and behavior in organization, In M. D Dunnette(ed), *Handbook of Industriad and Organization Psychology*, *Chocage: Rand McNally* 1351-1393.
- Morris, J. A. & Feldman, D. C., (1996), The Dimensions, Antecedents and Consequences of Emotional Labor, *The Academy of Management Review* 21(4): 986-1010.
- Narver, John C. & Stanley F. Slater (1990), The Effect of a Market Orientation on

Business Profitability, *Journal of Marketing* 54(4): 20-35.

Saxe, R. & Weitz, B. A., (1982), The SOCO scale: A Measure of the customer orientation of salespeople, *Journal of Marketing Research* 19: 343-351.

김명수(金明洙): 건양대학교 일반대학원 행정학과에서 박사과정을 수료하고, 현재 서부여농업협동조합 남면 지점장으로 재직 중이다. 주 연구분야는 사회복지, 지역복지 등이며, 주요 논문으로는 농촌노인복지를 위한 지역농업협동조합의 역할에 관한 연구(2011) 등이 있다 (lightsoo1125@hanmail.net).

김윤진(金綸鎭): 교신저자, 현재 건양대학교 사회복지학과 부교수로 재직 중이며, 주 연구분야는 청소년복지, 문화예술복지, 지역복지 등이며, 주요 논문으로는 노인의 조형예술교육 다각화 방안에 관한 연구(2011) 등이 있다(jin@konyang.ac.kr).

Journal of Governance Studies

Volume 11 Number 2

August 2016

Contents

- A Study on the Establishment on Safety Management System for People Vulnerable to Disaster
/ Hanna Jang 1
- Analysis on Multicultural Family Supporters Program in Gyeonggi-do
/ Hyerim Lee & Jaewan Park 25
- Does use of cloud system influence perceptions on effectiveness of smart work?
/ Geon Yoon & Ilhyeong Cho 55
- Improvement of administrative response system of infectious diseases: an information-process perspective
/ Sukjeong Cho 77
- An Analysis of Policy Formulation Process on the 4th Korean Government Employees Pension Scheme Reform: Application of Multiple Streams Model
/ Yongsu Bae & Seonmi Ju 109
- A Study on Factors Affecting the bankruptcy choice and the Duration of Potential Bankruptcy Situation in Debtors
/ Munjun Oh 141
- A Study on the Effects of Emotional Labor and Job Stress Among Geriatric Care Helpers on the Elderly Orientation
/ Myeongsu Kim & Yunjin Kim 171

Abstract

A Study on the Establishment on Safety Management System for People Vulnerable to Disaster

Hanna Jang

The purpose of this study is to provide guidelines for an effective safety management system for people vulnerable to disaster. First, I define the concept of people vulnerable to disaster through a review of the literature. Second, I analyze the laws and policies regarding disaster management put in place by local and foreign governments. The findings are as follows. First, there are no explicit regulations and no definitive system for protecting those vulnerable to disaster in the Korean disaster management system. In Japan and the United States, on the other hand, safety services for people vulnerable to disaster exist; they consist of specially organized teams that protect individuals after disasters, and they involve close cooperation among related organizations. In conclusion, this study suggests the creation of a secure service for disaster management by assigning specific roles for welfare services, and discusses a means of supplying protection and care to vulnerable people after a disaster.

[Key words: People Vulnerable to Disaster, Community Governance System, Safety Service]

Abstract

Analysis on Multicultural Family Supporters Program in Gyeonggi-do

Hyerim Lee & Jaewan Park

This article has applied multiple stream approach to the analysis of the process of agenda setting and policy making on the Multicultural Family Supporters Program in Gyeonggi-do. Although the government has been supporting the married immigrant women and the multicultural families to improve their quality of life institutionally, there has been blind spots of the policy in every local government. Since 2013, Gyeonggi-do has been implementing the Multicultural Family Supporters Program to solve the blind spot issues. The program is designed to discover an isolated married immigrant women, to connect them to the multicultural family support center, to provide mentoring. According to the results, the public officers could be an policy entrepreneurs because of the systematic multicultural families support system of the administration organization. In other words, the authors find the significant roles of the public officers who are familiar with issues in their jurisdiction, administrative support resources and process as an policy entrepreneurs. Also, the authors confirm that local governments would be able to discover, plan, and implement the effectiveness local friendly policies.

[Key words: Multiple Streams Approach, Multicultural Family Supporters Program, Multicultural Family Support Policy]

Abstract

Does use of cloud system influence perceptions on effectiveness of smart work?

Geon Yoon & Ilhyeong Cho

In Korea, smart work has become popular in the government and more developed introducing cloud system. This study aims to identify effects of cloud system on effectiveness on smart work such as life-work balance and enhancement of work efficiency. We analyzed a survey data from the Korea Institute of Public Administration which focuses on perception of workers in the public sector including central and local government officials and other quasi-government personnel about smart work. According to the analysis, while the cloud system affects work efficiency significantly only in the models where organizational factors are excluded, it influences on work-life balance in all models. The results imply that the cloud system's influence on effectiveness of smart work depends on its specific type and the relationship between the cloud system and the work-life balance is robust statistically.

[Key words: smart work, cloud system, work efficiency, work-life balance]

Abstract

Improvement of administrative response system of infectious diseases: an information-process perspective

Sukjeong Cho

The purpose of this study is to diagnose current administrative response system of infectious diseases in Korea from an information-process perspective. The study adopted a case study approach to evaluate how the government responded SARS(Severe Acute Respiratory Syndrome) in 2003 and MERS(Middle East Respiratory Syndrome) in 2015. Particularly from an information-process perspective, governmental system of data collection and analysis, cooperative system of information sharing and information disclosure between related parties, situational management, and response measures are empirically appraised. The major findings of the study are: First, the governmental system did not initially recognize the danger which was caused by SARS and MERS because of inaccurate analysis of related information. Second, cooperative system did not work because of lack of information-sharing between related administrative organizations, which failed to achieve desired outcomes. Based on these findings, the study reached a conclusion that for the establishment of highly responsive system for control of infectious diseases such as SARS and MERS, an effective leadership is recommended for building a standardized manual, accurate information analysis and sharing, and feedback within and outside government.

[Key words: Infectious disease administration, crisis situation, management information system]

Abstract

An Analysis of Policy Formulation Process on the 4th Korean Government Employees Pension Scheme Reform: Application of Multiple Streams Model

Yongsu Bae & Seonmi Ju

Policy-making is the result of complex and dynamic streams joined together with problems, policies and politics. The active role of policy entrepreneurs and the coupling of the streams in policy windows are the characteristics of Multiple Streams Model. Zahariadis' Model, especially, has the usefulness as framework for analyzing the policy formation process of public policy. This model has great value in the complicated cases in the meaning of describing the actual policy process, even though it can't explain the causality of policy-making in detail. The 4th government employees pension scheme(GEPS) reform policy is originated from problems stream compelling the financial sustainability to stabilize pension funding. And the policies stream has gone well by enhancing the availability of alternatives and value acceptability after the early stage of policy process. And the political streams mainly from Park Geun-hye Administration's strategy has worked eufunctionally in the decision-making of reform policy. The Korean National Assembly and political parties played a leading role in the policy-making process holding public opinion and social agreement on the reform agenda. Under those streams, major policy entrepreneurs played their role with their own political strategies. The coupling of the three streams has made realized decision making of GEPS reform policy possible.

[Key words: Zahariadis, multiple streams model, government employees pension scheme]

Abstract

A Study on Factors Affecting the bankruptcy choice and the Duration of Potential Bankruptcy Situation in Debtors

Munjun Oh

Recently, the level of increasing household debt is so serious problem in South Korea. This problem generates to be in default on debt or file for bankruptcy as well as social problems like a suicide, poverty and crime. However, many studies have not been interested in the behavior of debtors because of the limits of data collection. Thus this paper conduct a unique study that has rarely conducted to another researchers. This paper empirically analyzes why debtors in potential bankruptcy situation don't file for bankruptcy in South Korea. This paper use a recent data set that has not been available to another researchers. This data set consists of 1,375 cases of bankruptcy filing codes from July 2013 to March 2016. Particularly, this study focus on the duration differences among debtors in potential bankruptcy situation using EHA(Event History Analysis) methodology. As a result of analysis, some interesting findings are reported. Firstly, debtors affected by the experience of expense shock, the unbridled lending behavior of financial company, and the bigger liquidation value increase the hazard function in the probability of bankruptcy. Secondly, Influenced by the experience of actions by the relevant laws, the recipient of national basic livelihood guarantees, the higher interest loan of financial company, the bigger size of loan by financial company, debtors' hazard function in the probability of bankruptcy decreases. Consequently, this paper finds a strong evidence for the hypothesis that debtor's duration of potential bankruptcy situation fastly or slowly translate into filing for bankruptcy as affected by predatory lending effect, institutional complementarities effect, the events of economic crisis and economic behaviors in debtors. Considering this characteristics of many debtors in

potential bankruptcy situation in South Korea, the efforts to systematic improvement of debt renegotiation for operating social safety net and fresh start policy are highly requested.

[Key words: Household Debt, Debt Renegotiation, Potential Bankruptcy, Personal Bankruptcy, EHA Analysis]

Abstract

A Study on the Effects of Emotional Labor and Job Stress Among Geriatric Care Helpers on the Elderly Orientation

Myeongsu Kim & Yunjin Kim

Emotional labor is an ordinary disaster now and its studies are highly increasing, compared to the past. Therefore, there is a need for diverse studies on emotional labor. Most recent studies are focused on emotional labor and job stress among service workers, but there is a lack of studies targeting social welfare service workers. Therefore, this study aims to examine the effects of emotional labor and job stress among geriatric care helpers on the elderly orientation(geriatric orientation. This helps in understanding the effects of emotional labor and job stress among diverse service workers on customer orientation and can provide a variety of suggestions on emotional labor among social welfare service workers in future.

[Key words: Geriatric Care Helper, Emotional Labor, Job Stress, The Elderly Orientation]

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, 연락처주소, 전화(직장, 자택), 팩스번호를 기재한다.
4. 심사용 원고 제출 시 저자의 익명성을 유지하기 위해 본문주와 참고문헌에서 필자의 이름은 삭제하며, '줄고'나 '줄저'와 같은 표현을 사용하지 않는다.
5. 원고작성의 세부적 지침은 다음과 같다: <글자모양>: 글꼴: 신명조; 크기: 10(본문), 9(각주·인용문단·참고문헌·필자소개); 장평 100; 자간: 0; <문단모양>: 좌·우 여백: 0; 줄간격: 160; 문단 상·하 간격: 0; 들여쓰기: 3; 정렬방식: 양쪽혼합; <편집용지>: 상·하: 30; 좌: 31; 우: 30; 머리말·꼬리말: 12.
6. 학위논문에 근거한 원고는 그 사실을 원고 1면에 각주로 밝혀야 한다.
7. 게재확정 통보를 받으면 원고의 끝 부분에는 성명(한자), 박사학위(학위명, 취득년도, 취득대학, 논문제목), 소속기관 및 직위, 학문적 관심분야(3개 이내), 최근 5년 이내의 저서 및 출간논문(3편 이내), e-mail 등을 중심으로 간략한 자기소개를 추가한 최종 원고를 제출한다.
8. 제출된 논문이 게재되면 기고자는 본 학술지가 그 논문에 대한 저작권을 갖는데 동의한다.
9. 원고의 본문주, 참고문헌 등은 아래의 양식에 따라 작성하여야 한다.

■ 본문주

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

■ 참고문헌

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

▶ 단행본

박동서. (1990). 「한국행정론」. 서울: 법문사.

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

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

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

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

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

▶ 일반논문

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

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

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

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

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

▶ 학위논문

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

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

Unpublished doctoral dissertation, University of Pittsburgh.

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

■ 기타사항

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

■ 서 평

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

사·출판년도·페이지·가격 등을 포함한다.

5. 서평 원고는 본 학술지의 원고작성 양식에 따라 제출한다.

▣ 윤리규정

제1장 총칙

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

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

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

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

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

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

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

⑥ 이 외에 학문적 진실성을 해하는 행위 일체를 포함한다.

제2장 연구자의 책임과 의무

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

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

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

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

절차에 협력하여야한다.

제3장 연구부정행위의 검증 절차

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

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

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

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

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

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

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

제4장 결정에 대한 조치

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

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

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

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

제5장 부칙

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

제16조 (시행일) 이 규정은 공포한 날로부터 시행한다.

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

「국정관리연구」 제11권 제2호(통권22호)

2016년 8월 30일 인쇄

2016년 8월 31일 발행

발행인 권기현
편집인 문상호
발행처 성균관대학교 국정전문대학원
서울특별시 종로구 성균관로 25-2(우: 03063)
전 화 (02)760-0745
홈페이지 <http://gsg.skku.edu>
E-mail goveditor@gmail.com

인쇄처 디자인크레파스
서울특별시 중구 퇴계로 235 (충무로4가)
남산센트럴자이 A동 205호
전 화 (02)2267-0663
팩 스 (02)2285-0670
E-mail crayon0663@hanmail.net
