

한국사회과학연구

제36권 2호



청주대학교 사회과학연구소

교수 유재형(柳在馨) 약력

출생: 1950년 1월 6일, 충북 청원 출생

주소: 충청북도 청주시 청원구 울량로 157, 선광 로즈웰 1차 아파트 702-602

■ 학 력

1975. 02 청주대학교 법학과(법학사)

1979. 08 청주대학교 대학원 법학과(법학석사)

1986. 02 청주대학교 대학원 법학과(법학박사)



■ 경 력

1979. 8. 1 - 1985. 12. 21. 공군 제 2사관학교 및 공군사관학교 법정학과 교수

1986. 3. 1 - 2015. 2. 28. 청주대학교 법과대학 및 사회과학대학 법학과 교수

1989. 2. 27 - 1992. 1. 31. 법학과장

1992. 2. 1 - 1993. 11. 30. 교학과장

1996. 2. 1 - 1997. 12. 31. 전문대학원 교학부장

1998. 1. 1-2000. 1. 31/2002. 1. 1-2003. 12. 31. 법학연구소장 / 법과대학장

2004. 1. 1 - 2005. 12. 31. 특수대학원장

1977. 8. 1 - 1979. 7. 31. 충북지방병무청 공군동원관리관

1989. 11. 1 - 1990. 12. 31. 중앙경찰학교 외래강사

1989. 2. 27 - 1993. 2. 28. 충청북도 후천성면역결핍증 보호심사위원회 위원

1991. 3. 5 - 1996. 3. 31. 충북지방환경분쟁조정위원회 위원

1993. 1. 28 - 1997. 1. 27. 충청북도 운수연수원 교육강사

1998. 3. 1 - 2000. 2. 28. 청원군 공직자윤리위원회(위원장)

1999. 9. 1 - 2001. 8. 31. 충북지방경찰청 교통사고처리 심사위원(위원장)

2000. 5. 1-2004. 5. 5/2008. 5. 1-2014. 10. 3. 충북지방공무원 소청심사위원

2000. 6. 22 - 2014 12. 2. 청주지방노동위원회 조정위원(공익위원)

2001. 3. 1 - 2006. 2. 28. 대한적십자사 인도법 자문위원

2002. 7. 1 - 2006. 8. 19. 충북교육청 행정심판위원

2002. 7. 15 - 2005. 12. 31. 충북교육청 인사위원회 위원

2003. 2. 6 - 2007. 2. 28. 한국법학교수회 이사

2004. 3. 1 - 2008. 2. 28. 청주시 노사분쟁조정위원회 위원

2005. 3. 1 - 2015. 2. 28. 대한국제법학회 이사

2007. 3. 20 - 2009. 3. 19. 청주지방법원 민사 및 가사조정위원

2008. 4. 28 - 2015. 2. 28. 충북지방경찰청 대 테러협상전문요원

2009. 9. 24 - 2013. 9. 23. 충북교육청 공직자윤리위원회(위원장)

2009. 12. 4 - 종신. 공군사관학교 명예교수
2012. 7. 1 - 2014. 6. 30. 충북교육감 공약추진자문단 위원
2013. 9. 1 - 2016. 8. 31. 충청북도 학교안전공제회 이사
2015. 1. 23. 충청북도 소방공무원 징계위원회 위원

1989. 4. 3 / 1995. 7. 7(노동부장관). 공인노무사 1/2차 자격시험 출제위원
1997. 7. 18(대구광역시장). 대구광역시 지방공무원 임용필기시험위원
2002. 5. 9(강원도지사). 강원지방 7급공무원 임용필기시험 출제위원
2007. 4. 20(법무부장관). 사법시험 제1차시험 문제은행출제위원
2005. 4. 25(중앙인사위원회). 행정고시 및 외무고시 2차시험 주관식 출제위원
2006년(7. 26) 및 2007년(11. 25). 행정고시 3차시험위원(국제통상직)
2006. 7. 26(중앙인사위원회). 국가 7급 외무직 공채시험 출제위원

■ 포 상

1976. 4. 25. 공군 제 27예비단장상(공로상)
1981. 1. 17. 공군대학 총장상(성적 우수상 및 PT상)
1982. 10. 1. 공군 제 2사관학교 교장상(공로상)
2000. 9. 15. 청주 운천사회복지회관 관장 감사장(수지침 봉사활동)
2002. 7. 26. 중국 연변과학기술대학 총장 감사장(수지침 봉사활동)
2003. 5. 11. 제11회 장한 청공인 상
2012. 5. 15. 교육과학기술부 장관 표창(8938호)
2014. 5. 9. 충청북도 교원단체총연합회 표창(연공상/8595호)
2015. 2. 27. 홍조근정훈장

■ 저 서

1986. 법학개론(공저), 형설출판사.
1997. 국제법학(공저), 대왕사.
1997. (삼위일체)국제법(공저), 대왕사.
1998. 현대사회와 법(공저), 영 미디어.
2004. 법학개론(공저), 세종서원.
2009. 법학의 기초(공저), 세종서원.

■ 논 문

1979 집단적안전보장과 국제연합군에 관한 연구, 석사학위논문, 청주대학교.
1982 자위권의 법리에 관한 연구, 공군제2사관학교 논문집 4집, 공군제2사관학교.
1982 평화유지의 주요방안에 관한 소고, 문곡 임건목교수 정년퇴임기념논문집.

- 1986 현대국제법상 자위권에 관한 연구, 박사학위논문, 청주대학교.
- 1986 전통국제법상의 자위권에 관한 연구, 법학논집 1집, 청주대학교 법학연구소.
- 1987 양차대전 간에 있어서의 자위권 개념에 관한 연구, 법학논집 2집, 청주대학교 법학연구소.
- 1988 집단적자위권에 관한 연구, 법학논집 3집, 청주대학교 법학연구소.
- 1989 정치망명자의 법적지위에 관한 연구, 법학논집 4집, 청주대학교 법학연구소.
- 1990 정치망명자 문제에 관한 연구, 법학논집 5집, 청주대학교 법학연구소.
- 1990 해양오염방지를 위한 지역적 협력방안에 관한 연구(공동), 현대법학의 제문제, 법지사.
- 1992 해양오염방지를 위한 국제법적 고찰, 법학논집 6집, 청주대학교 법학연구소.
- 1993 UN의 평화유지활동(PKO)에 관한 연구, 법학논집 7집, 청주대학교 법학연구소.
- 1994 국제환경법에 관한 소고, 법학논집 8집, 청주대학교 법학연구소.
- 1994 대학생의 법의식과 법 생활화 제고방안, 학생생활연구 16집, 청주대학교 학생생활연구소.
- 1995 대학생의 질서의식에 관한 조사연구, 학생생활연구 17집, 청주대학교 학생생활연구소.
- 1995 현대관습국제법에 관한 연구, 법학논집 10집, 청주대학교 법학연구소.
- 1996 국제인도법에 관한 연구, 법학논집 12집, 청주대학교 법학연구소.
- 1996 북미자유무역협정(NAFTA)에 관한 연구, 효산 김계환교수 회갑기념논문집.
- 1997 국제법상 인도적 원조와 인도적 간섭, 법학논집 12집, 청주대학교 법학연구소.
- 1998 자결권의 생성과 발전에 관한 연구, 법학논집 13집, 청주대학교 법학연구소.
- 1998 국제사법재판소의 재판부에 관한 연구, 법학논집 14집, 청주대학교 법학연구소.
- 1999 UN에서의 조약의 유보에 관한 법과 관행, 법학논집 15집, 청주대학교 법학연구소.
- 1999 간이조약에 관한 연구, 관담 김윤구박사 화갑기념논문집.
- 2001 국가관할권의 경합과 조정 및 배분에 관한 연구, 유일당 오선주교수 정년기념논문집.
- 2001 국제법상 극지 귀속의 기준에 관한 연구, 법학논집 17집, 청주대학교 법학연구소.
- 2002 UN해양법협약 상 분쟁해결제도, 법학논집 18집, 청주대학교 법학연구소.
- 2002 국가관할권에 관한 연구, 계암 정용태박사 고회기념논문집.
- 2003 조약의 위반과 종료에 관한 연구, 청대학술논집 1집, 청주대학교 학술연구소.
- 2003 환경영향평가에 관한 국가관할권의 역외적용: 미국의 국가환경정책(NEPA)의 문제를 중심으로, 미국헌법연구 14호, 미국헌법학회.
- 2004 국제환경법의 입법상 문제점에 관한 연구, 청대학술논집 2집, 청주대학교 학술연구소.
- 2004 조약의 해석에 관한 일고찰, 청대학술논집 3집, 청주대학교 학술연구소.
- 2004 UN과 전문기관간의 법적 관계, 청대학술논집 4집, 청주대학교 학술연구소.
- 2005 군비축소와 인간안전보장, 국제문화연구 23집, 청주대학교 국제협력연구원.
- 2005 국제사회에서의 사법기능, 송암 이선복박사 고회기념논문집.
- 2005 ICJ의 권고적 의견에 관한 일고찰, 청대학술논집 6집, 청주대학교 학술연구소.
- 2006 국제기구에 의한 영역관리의 법적 측면에 관한 연구, 청대학술논집 7집, 청주대학교 학술연구소.
- 2006 국제포경규제협약 60주년과 양극화로 갈림길에 선 국제포경위원회(공동), 해사법연구 18권 2호, 한국해사법학회.
- 2007 국제기구에 의한 해양법 질서의 형성, 청대학술논집 9집, 청주대학교 학술연구소.
- 2007 국제인권기준의 개념 구성에 관한 연구, 국제문화연구 25집, 청주대학교 국제협력연

구원.

2007 국제기구의 법질서와 국제인권기준, 청대학술논집 10집, 청주대학교 학술연구소.

2007 무력분쟁법과 테러리즘의 관계, 법학논집 29집, 청주대학교 법학연구소.

2007 테러리즘의 국제법적 규제, 대 테러연구 30집, 경찰청.

2008 군비축소의 역사와 국제법적 대응, 국제문화연구 26집, 청주대학교 국제협력연구원.

2008 국제형사재판소(ICC)의 역할과 과제, 동아법학 42호, 동아대학교 법학연구소.

2008 난민보호원칙의 역사와 그 구조적 특질, 충북법조 4호, 충북지방변호사회.

2009 현대 무력충돌법의 규범적 특성과 실효성의 문제, 외법논집 33집, 한국외국어대학교 법학연구소.

2009 현대국제법상 공평원칙의 의의와 타당성, 법학논집 31권 2호, 청주대학교 법학연구소.

2009 국제테러리즘에 대한 국제기구의 대응체제에 관한 연구 - 국제연합을 중심으로 -, 법학연구 20권 2호, 충남대학교 법학연구소.

2011 무력충돌법상 민간인의 보호, 강원법학 32권, 강원대학교 비교법학연구소.

2011 자위권과 국가관할권의 역외 집행조치, 한국사회과학연구 33권 2호, 청주대학교 사회과학연구소.

2013 무력충돌법과 환경보호, 강원법학(II) 38권(II), 강원대학교 비교법학연구소.

2013 UN헌장상의 자위권과 전통국제법상의 자위권, 한국사회과학연구 35권 2호, 청주대학교 사회과학연구소.

2014 집단적자위권 -일본의 공식화와 관련하여-, 강원법학 43권, 강원대학교 비교법학연구소.

목차

- 1 리더십 자질론의 통합적 접근과 中庸의 도 대척성의 균형적 수용
김우식
- 19 평생교육 이용 동기와 자발적 참여에 대한 관여가 이용자의 태도에 미치는 영향
김철호
- 29 정신질환과 약물중독간의 이중장애(동반질환)에 대한 이론적 고찰
손선주
- 43 안정적인 지방소방재원 확충방안
손희준
- 65 경쟁에관하여
정정목
- 79 미디어융합과 광고표현의 변화에 관한 연구
정창준
- 97 유교와 사회통제
조창희
- 111 지리적 접근성과 산업의 공간적 분포
조철주
- 127 정부 정책과 공동체 약화에 관한 연구
하민철
- 143 정책의 구성요소와 정당성에 관한 고찰
한석태
- 163 조직통제 메카니즘으로서의 조직 신뢰
김우식
- 183 박근혜정부의 공무원연금제도 개혁 : 문제점과 개선방안
진재구
- 221 청원군 내수업의 경제기반 분석
김학훈



한국사회과학연구
제36권 2호
2015년 1월호

리더십 자질론의 통합적 접근과 中庸의 도 대척성의 균형적 수용*

청주대학교 사회과학대학 행정학과 교수
김 우 식

국 문 요 약

본 논문은 리더십 자질론의 재등장과 Quinn의 리더십 자질론에 대한 새로운 접근법을 검토하였다. 리더십의 이해를 위해 리더십 이론의 흐름을 정리하고 초기 리더십 자질이론과 후속 연구를 검토하였으며, 그리고 Quinn의 자질론에 대한 통합적 접근을 검토하였다. Quinn의 근원적 리더십은 우리의 전통적 2분법적 사고의 약점을 뛰어넘어 자질의 대척성을 긍정적으로 통합하는 새로운 자질론 접근법이다. 이어서 중용의 ‘中和’ 개념을 검토하였다. 중화 개념은 양극단을 심사숙고하여 그 중심을 취하여 조화에 이르는 길이다. 이러한 개념은 대척성을 조화로운 하나로 수용하는 것으로서, Quinn의 근원적 리더십과 일치하는 생각임을 확인하였다.

주제어: 리더십 자질론, 근원적 리더십, 대척성, 통합적 접근, 중용.

I. 서론

오늘날은 리더의 시대 또는 리더십의 시대라고 흔히 일컫는다. 리더십이 일반화 보편화된 시대라 하겠다. 리더십이 공동체 또는 조직에서 중요하며 그 공동체와 조직에 큰 영향력을 미치는 요소라는 의미이다.

리더십 이론은 1900년대 말 이래로 자질이론, 행태이론, 상황이론, 그리고 다양한 현대의 이론들로 발전하면서 그 생각의 범위가 확대되어 왔다. 본 논문에서는 최근 변혁적이론 등에서 다시금 새롭게 주장되고 있는 리더십의 자질론적 관점을 검토하고, 자질론에 대한 통합적이며 균형적인 관점을 소개하려고 한다. Quinn(2004)의 통합적 관점은 기존 자질론의 이분법적 사고의 관점에서 통합적 관점으로서의 변화를 주장하는 새로운 시각이다. 이는 자질

* 이 논문은 2011-2015학년도 청주대학교 사회과학연구소가 지원하는 학술연구조성비(특별연구과제)에 의하여 연구되었음

의 속성을 대척적 관점의 양단적 속성을 ‘둘 다 함께’(both-and)의 방식으로(2004: 116-136) 통합하는 양단의 속성을 긍정적으로 견비하는 접근법이다.¹⁾

통합적 개념의 타당성을 보강하기 위하여 또 하나의 통합적 관점인 동양의 ‘중용’ 개념을 검토하고자 한다. Quinn의 통합적 관점은 중용의 중화개념과 매우 닮았다. 중용은 ‘관련된 모든 양극적·대척적 상황을 다 충분히 고려하여 즉 그 중앙이 아닌 모든 극단의 상황을 충분히 고려해 보고 그 숙성된 상황변수 속에서 자기화해서 나오는 것’(김용욱, 2011: 137-138)을 말한다. ‘윤집궐중(允執厥中)’ 또는 ‘집기양단(執其兩端)’의 구절로 나타나는²⁾ ‘중용’의 개념을 「중용」 속에서 그 개념을 검토하고, 중용의 통합적 관점과 Quinn의 리더십에 대한 통합적 접근을 리더십 자질론적 관점에서 연결하고자 한다.

본 논문에서는 리더십이론들을 간단히 소개하고, 자질론의 재 등장을 소개할 것이다. 그리고 기존의 자질론적 관점을 정리하고 새로운 통합적 관점을 이해하도록 할 것이다. 그리고 ‘집기양단’의 개념을 논구함으로써 중용의 통합적 개념을 이해하고자 한다. 그리고 Quinn의 관점과 중용의 관점을 자질론적 관점에서 연결함으로써 통합적 접근의 타당성을 지지하고자 한다.

II. 리더십이론의 전개

리더십이론은 자질이론으로 출발하여, 행태이론, 상황이론, 현대적 이론들로 발전해 왔다. 이 장에서는 자질이론, 행태이론, 상황이론, 그리고 현대적 이론으로서의 변혁적이론, 서번트 리더십을 간단하게 검토하겠다. 자질이론의 재등장에 이르는 리더십의 이론적 흐름을 정리하고자 한다.

1. 자질이론(trait approach of leadership)³⁾

자질이론은 20세기에 들어와 리더십에 대해 체계적인 이해를 시도한 첫 번째 노력이다(Northouse, 2004: 15). 20세기 초에 연구자들은 어떤 사람이 위대한 리더인가를 알아보기 위해 리더십 자질에 대해 연구하였다.⁴⁾ 그래서 이 연구를 ‘위인’이론(great man theories)이라고 한다. 이 연구에서는 리더들이 가진 ‘타고난’ 자질과 특성에 초점을 두었다. 이들 특질은 위대한 사람만이 소유하는 것으로 보았다. 자질론의 연구는 리더와 추종자를 구별짓는 요인을 분별하는 데에 집중하였다.

1948년 Stogdill(1948)의 연구에서 보편적 리더십 자질에 대해서 의문을 제기하게 되었다. 그는 다양한 상황에 일관성이 있게 나타나는 자질은 없다고 주장하였다. 한 상황에서의 리더가 다른 상황에서는 리더가 아닐 수도 있다고 했다. 리더십은 사회적 상황에서 사람들 사이의 관계로서 다시 정의되어야 한다고 주장함으로써 리더십을 새로운 관점에서 보려고 했다. 그들은 리더십에서 개인적인 요소는 여전히 중요하지만, 자질 요소들이 상황과 관련이 있다고 주장한다. 1974년 Stogdill의 연구, 1990년 Bass의 연구 등에 의하여 자질이론

1) 예를 들어 질책과 사랑을 견비하는 방식이다.

2) ‘윤집궐중(允執厥中)-집기양단(執其兩端)’은 「중용」의 ‘서문’과 ‘6장’에 그리고 「대학」 ‘우서’에, 윤집궐중(允執厥中)은 「서경」 ‘대우모편’에, 「논어」의 ‘요편’에 윤집기중(允執其中)으로 출전한다.

3) 자질이론에 대한 더 자세한 내용은 다음 장에서 기술될 것이다.

4) 이 접근에서는 성격, 동기, 가치, 기술 등의 리더 자질을 강조한다(정우일 외, 2014: 154).

에 대한 연구가 이어져 왔다.

자질이론은 장점과 약점이 있다(Northouse, 2004, 22-24).⁵⁾ 자질이론에 대한 불만으로 1950년대를 기점으로 행태이론이 등장하게 된다(정우일 외, 2014: 165). 그러나 최근에 자질이 리더십에 어떻게 영향을 미치는가를 설명하기 위해 자질이론에 대한 연구 관심이 다시 등장하고 있다(Northouse, 2004: 16; Bryman, 1992).⁶⁾ 이들 연구와 함께 Quinn(2004) 등이 주장하는 리더십 자질의 통합적 관점이 주장되고 있다. 다음 장에서 초기 자질이론과 최근 자질이론의 통합적 접근을 상세히 논할 것이다.

2. 행태이론(behavioral theory of leadership)

자질이론의 맥을 이은 기술(skill)을 중심으로 한 리더십 연구가 이어졌다. 이 연구는 타고나거나 비교적 고정적인 특질에 대한 관심에서 촉발되어 학습가능하고 발전가능한 특질로서의 기술과 능력에⁷⁾ 관심을 두었다. 이러한 기술 연구는 Katz(1955)의 연구에서 시작되어 오늘날까지 Mumford(2000) 등에 의해서 지속적으로 연구가 계속되어 오고 있다(Northouse, 2004: 35).

(1) Ohio대학 연구

한편 1940년대 후반부터 리더의 행태에 관심을 가지는 스타일(style) 연구가 진행되었다. 여기에서는 리더가 무엇을 어떻게 하는지에 관심을 가진다. 스타일 연구는 다양한 상황적 맥락에서 부하에 대한 리더의 행태(behavior)에 주된 관심을 갖는다. 이 연구에서 리더십은 일(task) 관심의 행동과 관계(relationship) 관심의 행동의 두 행동으로 집약된다.⁸⁾ 나아가 연구의 핵심은 리더가 목표달성을 위해서 이 두 행동을 얼마나 혼용하여 부하에 영향을 미치는가에 관심을 가진다.

스타일 연구의 시작은 Stogdill의 1948년 연구에 기초하여 진행된 Ohio대학 연구팀이다. 그들은 군대, 학교 등 여러 조직의 구성원들에서 추출한 표본을 대상으로 그들의 상관들의 행태를 묻는 설문지를 개발하였다. 그들은 설문 결과를 요인분석방법에 의하여 리더에 대한 행태를 두 스타일 즉 배려(consideration)와 구조(initiating structure)로 집약하였다. 많은 리더들의 행동은 배려와 과업구조 행태를 포함하는 연속선상에 있지만, 이들 둘은 속성상 독립적으로 본다.

5) 강점으로는 첫째로 직관적으로 호소력이 있다. 둘째로 연구의 결과가 많이 축적되어 뒷받침되고 있다. 셋째로 자질의 개념은 리더십 과정에서 나타난 리더의 요소들이다. 넷째로 리더가 되려는 사람들에게는 하나의 이정표를 제시해 주고 있다. 약점으로는 먼저 리더십 자질을 한정하지 못하였다. 둘째로 상황을 고려하지 못하였다. 셋째로 리더십 자질이 주관적이다. 넷째로 리더십 자질을 리더십 결과와 연결하여 보지 못했다. 그리고 리더십 훈련과 개발에 유용하지 못하다는 것이다.

6) 예를 들어 Lord, DeVader and Alliger(1986), Kirkpatrick and Locke(1991), Bass(1990) 등의 연구에서 볼 수 있다.

7) Katz(1955)는 능력 요소를 기술적(technical), 인간적(human), 개념적(conceptual) 세 skill 차원으로 나누었다.

8) 배려는 리더가 부하들에게 따뜻하고 협조적이며 존경하는 행태를 말하며, 관계지향적(relationship-oriented), 인간지향적(people-oriented), 사람에 대한 관심(concern for people)이라고도 한다. 과업구조는 리더가 과제 중심적이고 목적 달성을 위하여 부하들의 업무를 지시하는 정도를 말한다. 과업구조는 다른 말로 과업지향적(task-oriented), 생산에 대한 관심(concern for production)이라고 한다.

(2) Michigan대학 연구

오하이오대학연구와 비슷한 시기에 Michigan대학에서도 유사한 연구가 진행되었다. 이 연구는 리더의 효과적 행태를 비교하기 위하여, 리더의 효과성은 부하 집단들의 생산성에 달려있다고 보고 최적의 리더십 스타일을 연구하였다. 이들도 리더십을 두 스타일 즉 근로자-업무 지향으로 개념화하였다. 연구결과 그들은 높은 생산성을 가진 작업집단은 근로자지향적인(employee-oriented) 리더를 가지고 있으며, 업무지향적(job-centered) 리더는 능률, 비용삭감, 그리고 스케줄에 대한 지시 활동에 치중함을 확인 하였다.

이들 두 연구는 후속적으로 부하들의 만족과 성과에 대해 두 스타일의 행동의 영향을 극대화하기 위해 리더들이 두 스타일을 어떻게 조합하는가를 연구하기 위해 많은 연구를 시도했다. 그러나 이들은 모든 상황에서 효과적인 리더십 일반이론(general theory)을 찾으려 했지만, 일반이론을 지지해 줄 만한 일관적인 연구결과를 얻지 못하고 있다(Northouse, 2004: 68; Yukl, 1994).

(3) Blake와 Mouton의 the Leadership Grid

1960년대 초 오하이오주립대학 연구와 미시간대학 연구의 영향을 받은 Blake와 Mouton은 인간에 대한 관심과 생산에 대한 관심을 배합하여 Leadership(Managerial) Grid를 개발하였다. 그 후 수차례 수정하여 관리자의 관리 스타일을 설명하고 훈련하는 모형을 개발하였다. 그들은 팀(team)관리라 부르는 생산에 대한 높은 관심과 인간에 대한 높은 관심이 결부될 때 조직에서의 생산성 및 이윤이 가장 높아진다는 사실을 발견하였다(김병섭외, 2008: 469). 팀관리에서는 인간에 대한 관심과 일에 대한 관심이 함께 높게 주어진다는 점에서 주목할 만하다.

3. 상황이론

(1) Leader-match이론- Fiedler의 이론

상황이론 중에서 가장 널리 알려진 이론이 Fiedler의 리더십 상황이론(Fiedler, 1964, 1967; Fiedler and Garcia, 1987)이다. 이 이론은 리더와 상황과의 조화 관계를 찾으려고 하는 리더-조화(leader-match)이론이다. 이 조화된 조건을 상황(contingency)라고 한다. 리더의 효과성은 리더의 스타일이 상황과 얼마나 잘 맞느냐에 달려있다고 본다. 그러므로 리더의 성과를 이해하기 위해서는 우선 리더의 상황을 이해해야 한다. 효과적인 리더십은 리더의 스타일에 '맞는 배경'(the right setting) 상황에 달려있는 것이다(Northouse, 2004: 109).

그러므로 피들러의 상황이론은 리더의 스타일과 상황적 배경(situations)에 관심이 있다. 그들은 리더의 스타일, 리더의 지도 상황, 그리고 그 리더들이 효과성에 대해 연구하였다. 연구자들은 설문조사를 통하여 리더십 스타일을 측정하여, 과제 지향적(task-motivated) 리더십 유형과 관계 지향적(relationship-motivated) 리더십 유형으로 구분하였다. 그리고 상황변수로서 리더와 부하와의 관계, 과업구조, 그리고 지위권력 3 요소를 취택하고 리더십 스타일과의 조화 상황을 분석하였다.

(2) Situational Theory of Leadership - Hersey & Blanchard의 이론

Reddin(1967)의 이론의⁹⁾ 영향을 받은 리더십 상황적(situational) 접근으로 널리 알려진 Hersey와 Blanchard(1969)의 life-cycle이론은 여러 차례 수정과 교정을 거쳐서 조직 리

더십 훈련과 개발을 위한 모형으로 널리 사용되어 오고 있다. 이 이론은 상황이 달라지면 리더십도 달라져야 한다는 전제를 갖고 있다. 효과적인 리더가 되기 위해서는 리더는 자기의 리더십 스타일을 달라진 상황(situations)에 맞추어야 한다.

Hersey와 Blanchard는 리더십은 지시적(directive) 차원과 지원적(supportive) 차원으로 구성되며, 각 차원은 주어진 상황에 적합하게 조응해야 한다고 주장한다. 특정 상황에서 어떤 것이 필요한지를 결정하기 위해서 리더는 부하의 능력과 몰입정도를 평가해야 한다. 그리고 부하들의 능력과 동기유발은 시간이 지나면서 변한다고 보고, 리더는 부하의 변하는 욕구에 맞추기 위해서 지시와 지원의 배합의 정도를 조절해야 한다고 주장한다. 상황적 리더십의 핵심은 리더는 부하의 능력과 몰입의 수준에 리더 스타일을 맞추어야 한다는 것이다(Northouse, 2004: 87-88).

(3) Path-Goal Theory

리더십 목표-경로 모형은 리더가 어떻게 부하들로 하여금 주어진 목표를 달성할 수 있도록 동기유발 할 수 있느냐에 초점을 둔다. 동기 유발 기대이론으로 제기되어 리더십이론으로 제안된 이 이론은 리더의 명시적 목표는 동기유발을 통하여 부하의 성과와 만족을 증진시키는 것이라고 설정한다.

상황적 접근이론과 달리, 목표-경로 리더십모형은 리더의 스타일과 부하의 특성과 일의 맥락(setting)과의 관계를 강조한다. 이 이론은 기대이론에서의 가정, 즉 부하들이 자기의 일을 해낼 수 있다고 생각할 때, 자신의 노력이 어떤 보상으로 연결되리라 믿을 때, 그들의 보상이 가치가 있다고 여길 때 부하들의 동기가 유발된다고 가정한다. 리더의 과제는 부하의 동기유발 욕구에 잘 대응하도록 리더십 스타일을 변용하는 것이다(Horthouse, 2004: 123-124).

(4) Leader-Member Exchange Theory (LMX 이론)

앞의 이론들은 리더 혹은 추종자 혹은 상황(context)의 관점에서 본 것이다. LMX이론은 리더와 추종자들의 관계에 초점을 둔 과정으로서의 리더십에 관심을 둔 것이다. LMX이론 이전에는 리더십은 리더가 부하 전체에게 하는 무엇이며, 리더는 부하들을 집단으로서 평균적 리더십 스타일을 사용하는 집합적 방식으로 그들을 대하는 것으로 보았다. 그러나 LMX 이론에서는 리더와 추종자 사이에 관계의 차별이 존재한다는 것이다(Northouse, 2004: 147)

LMX이론에서는 리더와 부하 사이에 교환관계의 질적 차이가 있게 되고, 그 질에 따라서 핵심그룹(In-group)과 비핵심그룹(Out-group)으로 구분 된다. 교환관계는 개인적 양립 가능성, 부하들의 능력, 신뢰 등에 의해서 형성된다고 본다(Graen and Cashman, 1975). 높은 질의 핵심그룹 관계는 상호 존경, 강한 신뢰, 지속적 관계, 전문적 관계의 성장과 의무의 증대 등을 특징으로 한다. 이 관계에서의 부하는 리더에게 충성과 지지를 주며, 리더로부터 혜택을 받는다. 반면에 비핵심집단의 부하들은 핵심집단의 부하들과 상황이 다르다.

4. 현대적 이론

(1) 변혁적 리더십(transformational leadership)

9) Reddin은 1967년 “3-D management style theory” 를 발표하였다.

변혁적 리더십은 1980년대 이래로 많은 관심을 끌고 있는 이론이다. 변혁적 리더십은 새로운 리더십(New Leadership) 패러다임이라고 한다(Bryman, 1992). 오늘날 많은 리더십 연구가 변혁적 리더십의 내용의 범주에 포함된다고 한다(Northouse, 2004: 169). 변혁적 리더십은 개인을 변화시키는 과정이다. 변혁적 리더십은 감성, 가치, 윤리, 기준, 장기적 목표에 관심을 가지며 부하의 동기를 인정하고 그들의 욕구를 만족시키며 그들을 전인격으로 대한다. 또한 부하로 하여금 기대 이상의 수준을 성취하도록 비범한 특이한 영향력 형태를 사용한다. 때로는 카리스마 리더십과 비전적 리더십을 포함한다.

분석적 리더십이론과 달리 이 이론은 사람을 변화시키기 위해서 여러 다각적인 접근을 시도한다. 이것은 개인수준 뿐만 아니라 조직 문화수준까지 변화의 영향을 미치는 과정이다. Transformational leadership 개념은 Downton(1973)에 의해 처음으로 만들어 졌으나, Burns가 그의 저서 「Leadership」(1978)에서 리더십은 부하의 욕구를 고려해야 되기 때문에 권력을 휘두르는 것과 구별한다. 그는 리더십을 거래적(transactional) 리더십과 변혁적(transformational) 리더십으로 구분하고, 많은 연구들이 리더와 추종자 간에 일어나는 거래(exchanges)에 초점을 맞추는 연구들이라고 한다. 후자는 개인이 다른 사람과 어울려 리더와 추종자 모두의 동기와 도덕 수준을 높이는 관계를 창출하는 과정으로 본다. 변혁적 리더는 추종자들의 욕구와 동기에 관심을 가지며 부하를 도와 능력을 충분히 발휘케 하려고 애쓴다. Burns는 변혁적 리더의 전형적인 예로 Mohandas Gandhi를 들고 있다.

Bass(1985)는 Burns(1978)와 House(1976)의 이론을 확장하였다(Northouse, 2004: 173). 그는 부하의 욕구를 더 중시하며, 결과가 긍정적이지 않은 상황에서도 적용할 수 있으며, 거래적 리더십과 변혁적 리더십은 개별관계가 아니라 연속적 관계라는 점을 강조하였다. 그리고 그는 감정적 요소에 더 관심을 가졌으며, 카리스마가 필요하지만 충분한 조건은 아니라고 주장하였다.

Bass(1985, 1990)는 그의 변혁적 거래적 리더십 모형에서 일곱 가지의 리더십 요소를 구별하고, 변혁적 리더십 요소로서 이상적 영향력(Idealized Influence) 및 카리스마, 영감을 주는 동기부여(Inspirational Motivation), 지적 자극(Intellectual Stimulation), 개별적화된 배려(Individualized Consideration) 등 네 가지를, 거래적 리더십 요소로서 상황에 맞는 보상(Contingent Reward), 예외에 의한 관리(Management by Exception) 등 두 가지를, 그리고 방임적 리더십으로서 자유방임적 비거래(Laissez Faire)를 들고 있다(Northouse, 2004:174-175).

(2) servant leadership

1970년대에 Greenleaf(1977)는 봉사하는 섬기는 리더십을 제창하였다. 그는 servant의 역할과 leader의 역할을 합성하여 두 성격을 가진 사람이 사회적 생활을 잘 하면서도 생산적일 수 있을까 자문하고, 훌륭하게 존재할 수 있다고 자답한다(1977:21). 그러한 모형을 그는 Hermann Hesse의 소설 속에 등장하는 Leo에게서 보았다.¹⁰⁾ 레오에게서 보여진 리더는 먼저 봉사를 선택하고 봉사정신과 사랑에 근거하여 그로인해 사람들을 리드하게 만드는 사람을 말한다(1977: 27). 그는 부하에 대한 서비스는 리더십의 시작이라고 본 것이다.

10) Hesse의 소설 「Journey to the East」(Die Morgenlandfahrt)의 주인공 Leo는 섬기는 모습과 리더의 모습을 함께 가진 인물이다. 그는 소설 속에서 섬기는 리더의 모습을 잘 보여주고 있다. 섬기는 리더는 부드러운 힘으로 강한 힘을 이기고, 낮은 곳으로 흘러가는 강물처럼 자신을 겸손하게 낮출 수 있으며, 모든 것을 포용하면서 조직의 구성원이 성장하도록 돕고, 조직이 지향하는 비전과 가치를 실현시키기 위해 헌신적으로 봉사하는 인물이다.(김재득, 2012: 306)

Servant leader는 사람들의 잠재력과 가치를 자유롭게 발휘하도록 격려하면서 지원을 강화한다. 그는 구성원들의 성장과 발전을 지원하는 가운데 조직의 목표를 달성해 간다. 서번트 리더십은 리더가 어떻게 생각해야 하고 어떻게 그것을 실행할 것인가에 대한 방향을 제시하고 있으며, 리더와 추종자의 윤리가 매우 중요한 필수적 구성 요소임을 제시하고 있다. 이 개념은 구성원에 대한 존중, 공정심, 공동체의 세움 등을 포함한다(김재득, 2012: 307).

Ⅲ. 자질이론의 새로운 접근- 근원적 접근

1. 초기 자질이론의 내용과 진화

19세기 말에서 20세기 중반까지 리더십 자질이론의 시대였다고 볼 수 있다. 이 접근에서는 성격, 동기, 가치, 기술 등과 같은 리더가 다른 사람과 구별되는 자질을 강조하였다. 위인접근법으로 불리는 이 접근법은 어떤 사람은 자질을 가지고 태어나며 그러한 자질들이 리더를 만든다고 생각했다. 이러한 특별한 재능들은 상황에 관계없이 리더들에게 리더십을 갖게 한다고 생각했다. 그러한 자질에 대해 Stogdill은 두 연구(1948, 1974)에 잘 정리하고 있다(정우일, 2004; Northouse, 2004).

(1) Stogdill의 1948년 연구

Stogdill은 1904년에서 1947년 사이의 자질이론 연구를 리뷰하고 정리하였다. 그는 리더가 되는 데 관련된 리더십 자질을 지능, 민첩함, 통찰력, 책임감, 창의성, 인내, 자신감 그리고 사교성으로 정리하였다. 그리고 리더십 자질을 갖고 있다고 해서 꼭 리더가 되는 것이 아니라고 주장했다. 리더가 갖고 있는 리더십 자질은 리더가 처해있는 상황에 적합한 것이어야 한다는 점을 제시하고 있다. 또한 리더십은 리더와 구성원 사이의 관계에서 나온다고 했다. 그러므로써 리더 행태에 대한 연구와 상황에 대한 연구를 촉발 시켰다.

(2) Stogdill의 1974년 연구

그는 1948년에서 1970년 사이의 163개 연구를 분석하였으며 1948년의 첫 연구와 비교를 했다. 두 번째 연구는 자질의 역할과 리더십을 균형있게 설명하고 있다. 첫 번째 연구에서는 리더십은 개인적 요인이 아니라 주로 상황적 요인에 의해서 결정된다고 보았는데, 두 번째 연구에서는 개인적 요인과 상황적 요인이 둘 다 리더십의 결정요인이라고 주장하였다. 두 번째 연구에서는 리더의 특성이 리더십의 일부라는 자질이론에 대한 초기 생각을 인정하였다. 두 번째 연구에서도 리더십과 관련이 있는 자질을 10개로 정리하였다.¹¹⁾

(3) 자질이론 재발견 - 후속 연구들

Mann(1959)은 개인의 자질이 리더와 리더가 아닌 다른 사람을 구별해 줄 수 있다고 했다. Lord와 그의 동료들(1986)은 개인의 자질이라는 것이 상황을 넘어서 리더와 다른 사람

11) 10개의 자질은 (1) 책임과 임무완수 욕구, (2) 목표추구에서 열정과 인내, (3) 문제해결 도전, (4) 사회관계에서 솔선, (5) 자신감과 자아의식, (6) 결정과 수행의 결과를 기꺼이 수용함, (7) 대인 스트레스를 수용할 태세, (8) 기꺼이 좌절과 지체를 참음, (9) 다른 사람의 행동에 영향을 미칠 능력, (10) 목표를 향한 사회작용 시스템을 구축 등이다.

들을 구별해 준다고 강하게 주장한다. 그리고 Kirkpatrick & Locke(1991)은 리더는 다른 사람과 분명 다르다고 결론지으면서, 리더는 여섯 가지 점에서 다른 사람과 차별된다고 주장한다.¹²⁾ 또한 자질론은 리더의 성공보다는 리더의 출현과 리더십의 출현에 대한 분명한 예측력이 있다고 한다(Robbins, 2011: 413).

Skills접근에서 주장하는 기술적, 인간적, 개념적 능력도 리더의 자질에 관한 것이다.¹³⁾ 그리고 변혁적 리더십 이론에서 주장하는 변혁적 리더십의 요인들도¹⁴⁾ 리더의 자질과 관련된 것이다. 이러한 지적은 변혁적 리더십 이론의 약점이라고 볼 수 있지만, 자질론적 주장을 다시 새롭게 드러내는 주장임에는 분명하다.¹⁵⁾ 이와같이 리더십 자질론은 그 설득력을 충분히 가지고 있는 주장이며(Gibson et al., 1994: 406) 앞으로도 꾸준히 연구될 것이다.

다음 절에서는 자질론을 새롭게 접근하는 Quinn의 통합적 관점을 검토할 것이다. 이 관점은 리더십 자질론에 대해 보다 넓은 안목을 제시해 줄 것이다.

2. Quinn의 자질론의 통합적 접근 - 근원적 접근

(1) 리더십의 근원적 상태 - 근원적 리더십

Quinn은 사례분석을 바탕으로 변화를 근본적으로 이루어 낼 수 있는 리더십의 근원적 상태를 정의한다. 그 핵심은 ‘어떤 사람인가’에 있다(최원정 역, 2005: 16, 20). 긍정적 조직은¹⁶⁾ 모방에서 나오는 것이 아니라 한 사람으로부터 그리고 그 사람의 근원적 생각에서 나온다고 본다. 그 생각이 근원적 상태에 도달한 사람을 리더십의 근원적 상태에 이른 사람으로 본다.

조직의 대부분의 사람들은 평범하다. 소수의 사람들은 어떻게 하면 조직이 창조적인 상태에 도달 할 수 있으며 이를 통해 조직 전체를 창조적인 상태로 끌어 올릴 수 있는가를 안다. 이와같은 개인의 상태를 리더십의 근원적 상태 그리고 그 집단의 상태를 생산적 공동체라 부른다. 생산적 공동체는 리더십의 근원적 상태에 도달한 개인이 다른 사람들을 변화의 과정으로 이끌게 되면서 만들어 진다.(최원정 역, 20)

근원적 상태는 내가 용기를 내어 안락한 영역(comfort zone)에서 변화해 들어가기로 한 영역 즉 근원적 영역(the fundamental state)을 말한다.¹⁷⁾ 그러므로 고통이 따르는 변화이다. 이 고통은 개인이나 조직의 엔트로피를 줄이는 노력이 된다. 안락한 영역을 일반적 영역이라 부르는데, 근원적 영역은 일반적 영역에 머무르지 않고 탈출하는 대변혁(deep change)이다.

근원적 상태에 도달하면¹⁸⁾ 먼저 목적 중심적 태도를 갖게 되어 비전이나 창조적 이미지

12) 6가지 자질은 drive, the desire to lead, honesty and integrity, self-confidence, cognitive ability, 그리고 knowledge of business 등이다.

13) Northouse(2004: 35-36) 참조.

14) 변혁적 리더십요인은 이상적 영향력(Idealized Influence) 및 카리스마(Charisma), 영감을 주는 동기부여(Inspirational Motivation), 지적 자극(Intellectual Stimulation), 그리고 개별적 배려(Individualized Consideration)이다.

15) Northouse(2004: 185-186) 참조..

16) Quinn이 연구하는 긍정적 조직은 핵심적 업무에 도움이 되는 일의 성취가 높고 그 조직에서 일하는 사람들이 대체로 성장하는 조직 문화를 가진 조직을 말한다(최원정 역, 18-19 참조). 이런 조직을 ‘생산적 공동체’라 부른다.

17) 근원적 상태가 아닌 일반적 상태는 타인들이 내 인생의 대부분을 점령하고 있는 상태이다. 우리가 대부분의 시간을 여기에 머무르고 있다(최원정 역: 38참조).

18) 최원정 역(2005: 38-46) 참조.

를 추구하는 긍정적인 감정으로 가득 찬 불확실한 여정의 창조적 상태를 견지한다. 또한 외부에 휘둘리지 않는 자부심을 갖게 된다. 둘째로 리더십의 근원적 상태에 있어서는 우리 자신에 향하던 관심의 초점을 타인에게로 돌린다. 자기 자신 보다는 공공의 이익을 우선시한다. 더 솔직하고 진실해지며, 인간관계도 그 의미가 확대되고 신뢰와 염려하는 마음이 커진다. 셋째로 근원적 상태에서 우리는 내면의 폐쇄성을 줄이고 외부에 더 개방적이 된다. 우리가 내면의 성취도, 완성도, 귀속감을 높이려고 할 때 불확실하지만 변화하는 세상으로 나아가면서 배울 수 있다는 내적 자신감이 증폭된다. 이러한 내적인 순응적 자신감을 갖게 될 때 피드백에 순수하게 열린 사고로 반응하게 된다. 이럼으로써 배우고 순응한다. 그 결과 인지력과 경쟁력과 비전이 확장된다. 넷째로 근원적 상태로 있을 때 스스로의 이중성을 살피 내가 추구하는 가치와 행동 사이의 간극을 메워 나가는 주체적 행동을 이어 간다. 그럼으로써 더 높은 차원의 안정감과 자신감을 갖게 된다. 우리가 대변혁(deep change)을 통해 리더십의 근원적 상태에 도달하게 되면 우리는 다른 세상을 보게 된다(최원정역, 2005: 43-46).

일반적인 상태에서는 모두가 이중적인 태도를 가지기 때문에 스스로의 이중성을¹⁹⁾ 기꺼이 보고 나 자신을 적나라하게 인정할 때, 우리의 비겁함과 이중성이 채우고 있던 자리를 용기와 완전성이 대신하면서 다른 사람들도 변화하게 된다. 나의 이중성을 수치로 인식하는 것이 변화의 힘의 원천이 된다. 우리 자신이 변화할 때 사람들이 우리를 보는 방식과 우리에게 반응하는 방식이 변하게 되어 다른 사람들도 변화한다. 이것이 근원적 상태에 있는 리더가 이룬 큰 업적이다(최원정역, 2005: 47).

(2) 자질에 대한 새로운 사고-대체적 관점

일반적 상태의 특징은 ‘둘 중 하나(either-or)’ 식의 사고방식이며, 리더십 근원적 상태의 특징은 명백히 상반된 개념을 더 포괄적인 현실 관념으로 수용하는 ‘둘 다 함께(both-and)’ 식의 사고다(최원정 역, 2005: 116). 평범치 않으면서 역설적이기 까지 한 이들 개념은 우리의 기존의 사고방식과 정의를 넘어서는 것이다. 그것은 리더십에 대한 풍부한 언어를 제공해 주며, 다소 모호하기도 하지만 기존의 개념보다 더 정교한 개념이다. 이것을 이해하기 위해서는 기존의 이분법적 사고를 벗어나 확장된 사고방식을 채택해야 한다.

일반적으로 생각이 행동을 결정짓는다고 하지만, 역으로 행동이 우리의 사고방식을 결정한다고 본다(최원정 역, 2005: 123-125). 리더십의 근원적 상태에 도달하게 되면 아직 알지 못하는 불확실성의 세계에 직면하기 때문에 현실을 규정한 기존의 낡은 카테고리의 개념은 유용성이 없어 그것을 버리게 되고 새로운 창조의 과정에 들어서게 된다.

고대부터 인간 사고의 패턴은 2원적으로 대조-대체적인 성질로 분류해 왔다. 즉 뜨겁고-차갑고, 부드럽고-딱딱하고, 선하고-악하고 등의 긍정-부정의 구별짓기 방식으로 구분하고 긍정적인 것만을 취해왔다. 이렇게 하면 절반의 현실을 버리게 되어 역동적 균형 감각이 상실된 세계에 살게 된다. 결국 우리가 스스로 보완해 나가는 완전성(integrity)을 잃게 된다. 우리는 양분하는 사고 속에서 실패를 낳게 되는 각종 전략을 만들어 낸다. 이것은 이해할 수 없는 악순환으로 빠지게 된다. 이는 분리될 수 없는 현실을 둘로 쪼개어 새롭게 나타날 지도 모르는 현실을 무시하기 때문이다. 악순환의 고리에서 탈출하는 길은 분리해서 보려는 악순환의 고리를 깨뜨리는 것이다.

19) 시스템의 이익 앞에 시스템의 이익을 제쳐놓고 자신의 안전영역, 일반적 영역, 일상적 영역에 머무르려는 이기적이고 기만적인 상태를 말한다.

우리가 논리적으로 보였던 낡은 범주를 떨쳐내면, 일순간 우리는 변화가 진행되는 세계와의 일체감을 경험한다. 그리고 세상이 갖고 있는 ‘둘 다 함께’의 본질에 당도하여 새로운 시야를 얻는다. 이러한 우리의 선택은 리더십의 근원적 상태에 들어서는 것이다. 이때 우리의 역량은 강화되고 타인의 역량도 강화시킨다. 우리는 이 같은 사고를 유지하는 데 필요한 언어와 개념이 부족하기 때문에 옛날 방식에서의 탈출이 쉽지 않다.

(3) 경쟁가치적 접근과 통합적 사고

리더십의 근원적 상태에서는 ‘둘 다 함께’ 식의 언어로 생각하고 예전에 배제했던 것에서 역량을 얻는 것이 필요하다. 리더십의 근원적 상태에서는 사고와 행동 모두에서 보다 완벽해지고 덜 분리적이 된다. 그럼에도 더 많이 생각하고 더 많이 느끼고 더 많이 배우고 더 많이 성취한다. 스스로를 제한하는 방식의 정의에서 벗어나 더욱 역동적이 된다. 우리 행위의 패턴은 일반적인 규정의 범주를 벗어나 경계를 뛰어 넘으려는 경향을 띤다. 우리는 역설적으로 보이는 방식으로 행동을 한다.²⁰⁾ 우리는 많은 리더십 이론들이 2분적 사고를 바탕으로 리더십 특성들을 제시하며 그것이 무익하다는 것을 알게 본다(최원정 역, 2005: 127). 일반적 상태에 있는 사람들에게는 근원적 상태의 많은 복잡성을 묘사할 언어와 눈이 없다.

(4) 근원적 리더십의 자질-통합적 관점

특성론적 접근(traits approach)에서는 특질을 나열한다. 이들을 긍정적 특성으로만 구성되며 <표 1>에 잘 정리되어 있다.²¹⁾ 이들은 다른 차원을 무시하고 한 쪽에 편향되어 있기 때문에 복잡성의 측면에서는 수준이 낮고 이를 바탕으로 한 훈련은 성과를 얻기가 어렵다. 특성론적 접근은 분석적이어야 쉽게 이해되고 발전한다는 전제에 있기 때문에 ‘역동적 전체성’을 이룰 수가 없다(최원정 역, 2005: 128).

이분법적 사고는 한 시스템 안에서 동시에 대조적인 특성 즉 대척성의 측면에서 사고하는 데는 어려움이 있다. 대척성의 접근은 ‘둘 다 함께’ 식 사고로 이끈다(최원정 역, 2005: 129). 마치 나비를 해부하여 죽이지 않고 살아있는 나비를 보는 것과 같다. <표 1>의 32가지 특성을 긍정적인 대조, 대척성의 관점에서 정리하면 <표 2>와 같다.²²⁾

대척성의 관점은 경쟁가치모형으로 발전한다. 이 모형은 리더가 긍정적인 가치를 지나치게 강조할 때 그 긍정적인 특성이 부정적인 특징으로 바뀔 수 있다는 것을 보여준다. 효과적인 리더십은 대척성을 넘어설 뿐만 아니라 가장자리의 부정적인 특성으로 밀려나지 않고

20) 예를 들어 자신감이 넘치면서도 겸손하고, 독립적이면서 상호의존적이고, 엄격하면서 사랑이 충만하고 등의 행동을 한다.

21) 그러한 특질들을 정리하면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 리더십 특성

능동적	정력적	독립적	현실적	순응적	참여적	통합적	반추적
단언적	표현적	개입적	책임감있는	대범한	사실중시적	주의깊은	확고한
인정많은	유연한	개방적	자기절제적	배려깊은	현실기반적	낙관적	자발적
확신적	희망적	원칙적	강인한	건설적	겸손한	분석적	비전있는

22) 32가지 특질은 대척성관점에서 정리한 것이 <표 2>이다.

<표 2> 리더십 특성: 대척성의 관점에서의 짝

인정많은, 배려깊은	단언적, 대범한	현실적, 분석적	낙관적, 건설적
자발적, 표현적	자기절제적, 책임감있는	현실기반적, 사실중시적	비전있는 희망적
주의깊은, 반추적	능동적, 정력적	독립적, 강인한	겸손한, 개방적
원칙적, 통합적	참여적, 개입적	확신적, 확고한	순응적, 유연한

긍정적인 대조성을 유지하게 된다. <표 2>의 8개의 특질은 원의 8분면에 배치하고 대척적인 특질을 원의 대척분면에 배치하여 대척적 특질을 ‘함께’의 방식으로 통합하게 하고 있다. 그리고 긍정적 특질이 지나치게 발현되면 부정적인 영역인 원의 가장자리로 밀려나게 된다.

리더십의 근원적 상태의 사람들은 보다 집중적이고, 희망적이며, 낙관적이 된다. 그들은 비전과 자신감이 있고 용감하고, 꾸준하며, 순응적이고, 배려심이 깊고, 남을 염려하는 등의 특성을 지닌다. 이런 특성 속에는 대척적이면서 긍정적인 특성이 있다. 이분법적 사고로는 보이지 않는 것이다. 긍정적인 특성은 동떨어진 것이 아니라 상호적인 시스템 속에서 한 부분으로 존재하며 그 의미를 확장해 간다. 긍정적인 특성들은 상호 창조적이며 서로를 지탱해 준다. 이들 내재적 역동성은 외부로 발산되고 타인과 조직 전체를 변화시키는 잠재력을 지닌다.

이들 긍정적인 대조점들을 통합함으로써 리더십을 묘사하는 8가지 새로운 개념 도식을 만들 수 있다. 이 <표 3>에는 32개의 특성을 8개의 대척성으로 구성해 놓은 것이다. 또한 8개의 대척성을 한 구절의 언어로 통합했다. 이들 언어적으로 통합된 8가지 특성은 창조적인 8가지 상태를 나타낸다. 이들 창조적인 8가지 상태에 있는 사람은 대척성의 양 측면에서 모두 강한 사람들이다.

<표 3> 8가지 대척성과 창조적인 8가지 상태

8가지 대척성	창조적인 8가지 상태
자발적, 표현적 / 자기절제적, 책임감있는	책임감있는 자유
인정많은, 배려깊은 / 단언적, 대범한	엄격한 사랑
주의깊은, 반추적 / 능동적, 정력적	심사숙고하는 실행력
원칙적, 통합적 / 참여적, 개입적	순수한 개입
현실적, 분석적 / 낙관적, 건설적	장점 탐구
현실기반적, 사실중시적 / 비전있는, 희망적	현실기반적 비전
확신적, 확고적 / 순응적, 유연한	순응적 자신감
독립적, 강인한 / 겸손한, 개방적	독립된 상호의존성

<표 3>의 창조적인 8가지 개념은 일반적인 개념들과 달리 서로 배타적이지 않고 오히려 겹친다. 이 정제된 8가지 개념은 리더십의 근원적 상태인 “목적 중심적이며, 주체적이고, 관심의 초점을 타인에 두며 개방적으로 외부적인 상황을 받아들이는 것”을 설명하는 것이다. 개인이나 조직은 핵심가치를 실천하면서 완전성을 높여 간다. 완전성의 증진은 대변혁(deep change)의 원동력이며 결과물이다.

IV. 리더십의 중용적 접근

1. 중용의 길

「중용」이라는 책은²³⁾ 「예기」라는 예(禮)에 관한 방대한 전집의 한편(제31편)으로 보 존되어 왔다(김용옥, 2011:35).²⁴⁾ 「중용」은 「대학」과 마찬가지로 주희 이전에 예기로부터

23) ‘중용’은 사마천이 그의 ‘사기’ (공자세가)에 ‘중용은 子思가 지었다’고 기록해 놓았기 때문에 자사의 작으로 본다.

24) 중국역사에서 ‘중용’이 단행본으로 돌아 다녔을 것이나 ‘효경’처럼 온전한 단행본이 아니었다고 한다. 송나라 때 주희가 예가 속의 ‘중용’과 ‘대학’을 끄집어 내 ‘논어’와 ‘맹자’와

터 독립되어 유통되었으나 유학사적으로 새로운 가치를 부여하여 의미 있는 문헌이 되도록 한 것은 주희의 「중용장구」에 의하여 완성되었다(이세동, 2007: 135). 주희는 「중용」은 유학의 요체를 설파한 책이라고 하고 ‘4서(四書)’ 중에서 마지막에 읽을 것을 권한다. 이런 연유로 「중용」은 12세기 주희 이전에는 「예기」를 통달한 사람만이 아는 책이었다.

‘중용장구서’에 주희는 중용을 지은 목적을 기술하고 있다.

“상고시대에 성인과 신인이 천명을 계승하여 법을 세움으로부터 도통의 전수가 비롯되어 왔지만, 그것(도통의 전수)이 경전에 나타난 것으로 말한다면, ‘진실로 그 중도를 잡아라’라는 것은 요임금이 순임금에 전수한 말이며, ‘인심은 위태롭고 미세하니 정밀하게 선택하고 한결 같이 지켜야만 그 중도를 잡을 수 있다’라는 것은 순임금이 우임금에게 전수한 말이다. 요임금의 한 구절이 더할 수 없이 지극한 말씀인데, 순임금이 여기에 또다시 세 구절을 더한 것은 요임금의 한 마디 말을 반드시 이와 같이 한 뒤에야 가까이 할 수 있다는 점을 밝혀 준 것이다.”(중용장구, 박완식, 2008: 40)

여기에서 볼 때 ‘진실로 그 중도를 잡으라(允執厥中)’는 말이 중용의 요체라 볼 수 있다. 이것은 堯임금이 말씀의 代가 이어지도록 당부한 도통의 말씀이기 때문이다. 즉 리더요 지도자인 왕으로써 가야할 길을 제시한 것이라 볼 수 있다.

2. 윤집궐중(允執厥中)의 통합적 성격

윤집궐중(允執厥中)은 「서경」의 大禹謨편과 「대학」의 ‘虞書’에, 그리고 「논어」의 堯曰편에는 윤집기중(允執其中)으로 그리고 「중용」 6장에는 ‘집기양단(執其兩端)’으로 출전한다. 중(中)이라는 개념에 대해 2장에 이렇게 말한다.

“기쁘고 노엽고 슬프고 즐거운 감정이 움직이지 않았을 때를 중(中)이라고 하고, 그것이 움직여 발현되어 상황의 절도(節道)에 드러맞는 것을 화(和)라고 일컫는다. 중이라는 것은 천하의 큰 근본이요, 화라는 것은 세상 어디에나 통하는 천하 사람들이 다 함께 달성해야만 할 도(達道)이다. 중과 화를 지극한 경지에 까지 밀고 나가면, 천(天)과 지(地)가 바르게 자리를 잡을 수 있고, 그 사이에 있는 만물이 잘 자라나게 된다”(중용1장天命장 중)²⁵⁾

김용옥(2011:93)은 中의 개념에 대해 “「중용」의 심성론적 근원을 파악하지 못하고 표피적 감정이나 행위의 현상들을 직선상에 나열하고 그 중간을 취하는 것으로 생각한다. 그러나 중용은 직선상의 가운데가 아니라, 그 인간의 모든 행위와 감정의 발현태의 원초적 저변을 형성하는 잠재태이며 그것은 직선적인 것의 중간이 아니라 모든 상황에 대한 원융한 구심점 같은 것”(2011: 94)이라고 말한다. 움직이지 않은 상태는 치우침이 없으며 모든 가능성을 내포한다. 이어서 그는 “중(中)은 가운데가 아닌, 모든 감정이 동적인 평형을 이루고 있는 원초적 상태와 같은 것”이라고 한다. 따라서 중은 동적인 균형을 이루는 상태를 말한다. 또한 화(和)는 “끊임없이 지향되는 달성의 과정이며 부조화의 요소들을 융합하여 새로운 화합을 지향하는 끊임없는 달성이 조화”(2011: 94)라고 한다. 즉 부정적인 요소들을 수용하여 새로운 창조적 상태로 나아가는 것이 중과 화의 개념이다. 이러한 관점은 긍정과 부정을 새로운 융합을 지향하는 리더십의 통합적 관점과 같은 것이다. 그럼으로써 만물을 바르게 조화롭게 접근할 수 있는 것이다.

함께 ‘四書’ 라는 이름으로 묶어 주를 달았다.

25) 김용옥(2011), 박완식(2008)과 이세동(2007)을 참고하여 필자가 인용 정리한 것임.

「중용」 제6장에는 그 중(中)에 대하여 이렇게 말한다.

공자께서 말씀하시었다. “순임금은 크게 지혜로우신 분이신저! 순임금께서는 무엇이든지 물기를 좋아 하였고 비근한 말일지라도 살피기를 좋아 하셨다. 사람들의 추한 면을 덮어주시고 좋은 면을 잘 드러내주시었다. 어느 상황이든지 그 양극단을 모두 고려하시어 그 중(中)을 백성에게 적용하시었다. 이것이 바로 그 분께서 순(舜)이 되신 까닭이로다!”(중용제6장 舜其大知장)²⁶⁾

훌륭한 지도자요 정치인이었으며 철인이었던 순임금을 예를 들어 중(中)을 설명하고 있다. 그 사회의 정치적 리더는 개별적 차원으로서의 군자의 중용의 덕을²⁷⁾ 완성시켜야 한다는 말을 하고 있다. ‘크게 지혜로우신(大知)’은 지성의 도움으로 중용이 이루어진다는 것이다. 그리고 군자로서의 순임금은 인간의 추한 면을 덮어주고 적극적인 좋은 면을 잘 드러내 주어 격려해주었다. ‘집기양단(執其兩端)’은 중용이 그저 가운데가 아니라는 말이다. 중용은 “그것에 관련된 양극적 대척적 상황을 다 충분히 고려해 본다는 뜻이다. 다시 말해서 중용은 양단의 중앙이 아니라 모든 극단의 상황들을 충분히 고려해 보고 그 숙성된 상황변수 속에서 자연스럽게 우러나오는 결단”(김용옥, 2011: 137-138)이다. 순임금은 그것을 백성에 행하였기 때문에 순임금다움을 행하였다고 말하는 것이다.

이와 같이 볼 때 중용의 중은 훌륭한 리더가 가지고 있는 덕목이요 자질이라 하겠다. 중용은 모든 상황의 속성 즉 양면 즉 추한 면과 선한 면을 통찰하여 이르게 되는 균형적으로 통합하는 사고이며, 이를 현실에 적용하는 것이다. 이점은 Quinn이 말하는 ‘근원적 리더십’이 가지고 있는 통합적 균형적 자질과 동일한 특성이라고 볼 수 있다.

V. 결론

지금까지 리더십의 자질이론을 검토하였다. 자질이론을 이해하기 위하여 리더십 이론들을 검토하였다. 오늘날의 많은 사람들이 관심을 가지는 변혁적 리더십에서도 리더십의 자질을 말하고 있음을 살펴보았다. 뿐만 아니라 자질에 대한 연구가 간단없이 이루어지고 있었음을 보았다. 이는 리더십에서 자질의 의미가 충분히 살아있음을 말하는 것이다. Robbins는 리더십에 대한 자질의 예측력이 살아있다고 결론짓는다(2011: 413).

Quinn은 지금까지의 리더십이 머물러 있었던 사고방식의 약점을 제기하고 있다. 즉 지금까지의 리더십에서 제기하는 모든 이론은 양분적 사고에서 ‘좋다’고 하는 면만을 취하여 그 한 쪽 면을 버림으로써 반쪽 현실과 씨름하고 있음을 지적하고 있다. 그것은 결국 실패로 결론지어질 수밖에 없는 ‘일반적’ 생각의 약점이다. 이러한 약점을 극복하는 것은 통합적 양면을 모두 고려하는 긍정적 사고의 ‘창조적’ 영역으로 이동하는 결단을 하는 것이다.

그는 리더십의 자질을 대척적 속성을 동시에 함께 아우르는 통합적 균형적 접근을 제안하고 있다. 그는 사례분석을 통하여 이끌어낸 결론이기 때문에 이론적 설득력과 타당성을 충분히 제시해 주고 있다. 이 ‘둘 다 함께’의 사고는²⁸⁾ 지금까지 의도적으로 또는 무지하여 제외된 현실을 보게 됨으로써 리더가 보는 시야를 확장하며 큰 변화를 이끌어 낼 수 있음을

26) 김용옥(2011)과 박완식(2008)을 참고 인용하였음.

27) ‘중용’ 2장에 “仲尼曰 君子中庸.....”을 이룸.

28) 이러한 ‘둘 다 함께’의 사고는 Blake와 Mouton의 ‘9-9 style’, 변혁적 리더는 ‘지시적이며 참여적이며, 또한 민주적이며 권위적이다’는 Bass & Avolio(1993) 또한 Avolio(1999)의 주장에서, Quinn의 리더십 자질의 통합적 관점, 중용의 도에서 함께 읽을 수 있다.

보여주고 있다.

이러한 통합적 사고의 타당성을 지지하기 위하여 필자는 「중용」의 중용의 도를 설명함으로써 그 타당성을 지지해주었다. 舜임금은 ‘집기양단’을 실행하여 훌륭한 지도자로서의 도를 행하였다. 그 도의 중심은 대척적 상황을 심사숙고하여 마땅히 가야할 길을 간 순임금의 길은 통합적 근원적 리더십의 전형으로서 Quinn의 주장에 지지를 더해 준다.

참 고 문 헌

- 김병섭외 3인. (2008). 「휴먼조직론」. 서울:대영문화사.
- 김용옥 (2011). 「중용 인간의 맛」. 서울: 통나무.
- 김재득. (2012). 「리더십」(개정판). 서울: 대영문화사.
- 박완식. (2008). 「중용」. 서울: 여강.
- 이세동. (2007). 「대학·중용」. 서울: 을유문화사.
- 이원목. (1997). “중용사상의 형이하학적 논리구조”. 「유교사상연구」, 25집. 161-192.
- 정우일의 10인. (2014). 「리더와 리더십」. 서울: 박영사.
- Avolio, B. J. (1999). *Full Leadership Development: Building the vital forces in organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Bass, B. M. (1985). *Leadership and Performance beyond Expectation*. New York: Free Press.
- Bass, B. M. (1990). *Bass and Stogdill's Handbook of Leadership: A survey of Theory and Research*. New York: Free Press.
- Bass, B. M., & Avolio, B. J. (1993). Transformational leadership: A response to critiques. in M. M. Chemers & R. Ayman (Ed.), *Leadership Theory and Research: Perspectives and directions* (49-80). San Diego, CA: Academic Press.
- Bryman, A. (1992). *Charisma and Leadership in Organizations*. London: SAGE
- Burns, J. M. (1978). *Leadership*. New York: Harper & Row.
- Downton, J. V. (1973). *Rebel Leadership: Commitment and Charisma in a revolutionay process*. New York: Free Press.
- Fiedler, F. E. (1964). A contingency model of leadership effectiveness. in L. Berkowitz(Ed.), *Advances in Experimental Social Psychology (vol, 1)*, 149-190. New York: Academic Press.
- Fiedler, F. E. (196). *A Theory of Leadership Effectiveness*. New York: McGraw-Hill.
- Fiedler, F. E. & Garcia, J. E. (1987). *New Approaches to Leadership: Cognitive resources and organizational performance*. New York: John Wiley.
- Gibson, L. G., Ivancevich, & Donnelly, Jr. J. H. (1994). *Organizations: Behavior, Structure, Process*. Boston: IRWIN
- Graen, G. B. & Cashman, J. (1975). A role-making model of leadership in formal organizations: Adevelopmental Approach. in J. G. Hunt & L. L. Larson(Ed.), *Leadership Frontiers* (143-166). Kent, OH: Kent state University Press.
- Greenleaf, R. K. (2002). *Servant Leadership*. New York: Paulist Press.
- Hersey, P. & Blanchard, K. H. (1969). Life-cycle Theory of Leadership, *Training and Development Journal*, 23, 26-34.
- House, R. J. (1976). A 1976 theory of charismatic leadership. in J. G. Hunt & L. L. Larson (Ed.), *Leadership: The Cutting Edge* (189-207). Carbondale: Southern Illinois University Press.
- Katz, R. L. (1955). Skills of an effective administrator. *Harvard Business Review*,

January-February.

- Kirkpatrick, S. A. & Locke, E. A. (1991). Leadership: Do traits matter? *Academy of Management Executive*, 5(2), 48-60.
- Lord, R. G., DeVader. C. L., & Alliger, G. M. (1986). A meta-analysis of the relation between personality traits and leadership perceptions: An application of validity generalization procedures. *Journal of Applied Psychology*, 71, 402-410.
- Mann, R. D. (1959). A review of the leadership between personality and performance in small groups. *Psychological Bulletin*, 56, 241-270.
- Northouse, P. G. (2004). *Leadership: Theory and Practice*. London: SAGE.
- Quinn, R. (2004). 「리딩 체인지」. 최원정·홍병문(역). 서울: 늘봄; *Building The Bridge As You Walk On It: A Guide for Leading Change*. New York: John Wiley & Sons, 2004.
- Reddin, W. J. (1967). The 3-D management style theory. *Training and Development Journal*. April, 8-17.
- Robbins, S. P. & Judge, T. A. (2011). *Organizational Behavior*. Boston: Person.
- Stogdill, R. M. (1948). Personal factors associated with leadership: a survey of the literature. *Journal of Psychology*, 25, 35-71.
- Stogdill, R. M. (1974). *Handbook of Leadership: A survey of theory and research*. New York: Free Press.
- Yukl, G. (2002). *Leadership in Organizations(5th)*, New Jersey: Prentice Hall.

The Fundamental Approach of Traits Theory of Leadership and the Doctrine of the Mean

Woo-Shik Kim
Department of Public Administration
Cheongju University

This article reviews the resurgence of traits approach of leadership and validates Quinn's new traits approach of leadership which is integrating positively contradictory nature of a certain trait. And it shows historical trends of leadership theories, reviews more trait theory of leadership, and introduces Quinn's new interesting approach of his fundamental leadership. His fundamental leadership approach is jumping positively over the contradictories resulted from traditional dichotomy and becoming harmonious one. The conceptualization is similar with the Doctrine of the Mean. It is not just a middle, but the golden mean fully considered the extremes. It supports more Quinn's new concept of integrating contradictories.

Key words: traits theory of leadership, fundamental leadership, contradictory nature, integrating approach, the Doctrine of the Mean.

논문투고일 : 2014. 12. 31

심사개시일 : 2015. 01. 01

게재확정일 : 2015. 01. 20



한국사회과학연구
제36권 2호
2015년 1월호

평생교육 이용 동기와 자발적 참여에 대한 관여가 이용자의 태도에 미치는 영향

청주대학교 사회과학대학 광고홍보학과 부교수

김 철 호

국 문 요 약

본 연구의 목적은 평생교육에 대한 이용자의 이용 동기와 자발적 참여에 대한 관여가 평생교육 이용자 태도에 미치는 영향을 선행 연구를 중심으로 살펴보는 데 있다. 연구 결과, 평생교육에 대한 이용 동기는 전통적인 Houle(1961)의 이론을 중심으로 수정과 보완이 검토되고 있으며, 여기에 학제적 측면에서의 변인을 고려한 연구가 진행되고 있음이 확인되었다. 평생교육에서의 자발적 참여에 대한 관여는 또한 평생교육 이용자의 태도 이해를 위해 학제적으로 적용될 수 있음을 확인할 수 있었다. 한편, 최근 들어 활성화 되고 있는 분야 간 융합적 접근을 평생교육 분야에도 적용하여 평생교육의 동기를 파악하고자 하는 시각이 주목받고 있는데, 교육학 이외에도 커뮤니케이션, 소비자 행동, 심리학 등에 기반 한 변인을 평생교육 학습의 동기로 교차 적용한 연구가 활발히 진행되고 있음이 확인되었다. 아울러, 평생교육 학습자의 태도에 미치는 변인 연구의 경우, 단순한 종속변인으로서의 태도 연구에서 벗어나 태도에 미치는 변수들의 중개적 역할과 조절적 역할에 대한 검증이 필요함을 확인할 수 있었다. 이에 따라 평생교육의 중요성이 지속적으로 강화되고 있는 현 시점에서, 학습 동기와 태도 간의 관계에 영향을 미치는 다양한 사회문화적·심리학적 변인의 상호작용적 영향력 혹은 조절적 역할 등에 중점을 둔 학제적 연구들이 지속적으로 필요할 것으로 판단된다.

주제어: 평생교육, 자발적 참여, 평생교육태도

I. 서론

* 이 논문은 2013-2014 학년도 청주대학교 사회과학연구소가 지원한 학술연구조성비(특별연구과제)에 의해 연구되었음.

평생교육은 일생 동안의 지속적 교육을 통해 자신의 삶의 질을 높이고 사회 구성원으로서의 바람직한 역할을 수행할 수 있도록 구축된 교육 시스템이다. 비록 평생교육이 형식·비형식적으로 시스템화 되어 있다고는 하나, 평생 교육 이용의 실질적 주체로서의 개인 삶의 목표, 이와 연계된 개인의 평생교육을 통한 기대 가치, 사회적·환경적 현실과의 조화가 필요한 바, 그리고 평생교육이 실제적인 사회 현상과 패러다임과 그 흐름의 맥을 같이 하는 바, 평생교육은 다분히 현대 사회의 다양한 분야를 포함하는 학제적 성격과 현실적인 주제와 필요성을 포함하는 실용적 성격을 동시에 갖추고 있다.

평생교육에 대한 학습자의 이용 동기는 학습자의 학습 목적 파악 및 교육 과정과 수강 후 태도를 이해할 수 있는 가장 기본적인 단서로 기능한다. 이에 따라 관리자 입장에서 볼 때, 평생교육 이용 동기는 현재적·잠재적 학습자의 행태를 확인하여 프로그램의 기획과 운영에 반영할 수 있는 중요한 변인이라 할 수 있다. 선행연구에서의 평생 교육에 대한 이용 동기는 전통적인 Houle(1961)의 연구를 중심으로 진행되어 왔는데, 최근 들어 학문 간의 융합과 교류가 활발하게 이루어지고 있음을 고려할 때, 평생교육에 대한 이용자의 동기도 커뮤니케이션과 소비자 행동 등 인접 학문으로부터의 영향력을 고려한 학제적 접근의 필요성이 새롭게 조망되고 있다(김철호, 2014).

소비자 행동과 심리학 분야에서 오랫동안 연구되어 온 관여는 행위 주체의 대상에 대한 중요성 인식 정도를 의미한다. 이러한 맥락에서, 평생교육에 학제적으로 적용된 관여 개념은 평생교육 학습자의 평생교육에 대한 중요성 인식 정도를 의미하는 바, 자발성에 바탕을 둔 학습자 관여의 이해는 평생교육 이용자 태도에 영향을 미치는 주요 변인으로 연구의 의의가 크다.

이에 따라, 본 연구에서는 평생교육에 대한 이용자의 동기와 자발적 참여에 대한 관여가 평생교육에 대한 태도에 미치는 영향을 선행 연구의 검토를 중심으로 살펴보고자 한다.

II. 이론적 배경: 선행 연구 검토

1. 평생교육의 개념

평생교육은 1965년 개최된 유네스코 성인교육발전국제위원회(International Committee for the Advancement of Adult Education)에서 Lengrand에 의해 처음 도입된 개념으로서, 일생 동안 인간이 경험할 수 있는 제도적·비제도적 교육을 모두 포함하고 있다. Lengrand(1970)은 평생교육을, 개인의 출생에서부터 죽음에 이르기까지, 전 생애에 걸친 학교교육과 사회교육의 통합적 개념으로 정의하며, 평생교육이 개인의 능력 개발을 통해 궁극적으로 사회 발전에 각자 참여토록 하는 교육임을 제시하였다. 황종건(1992)은 평생교육을 가정교육, 학교교육, 사회교육의 통합적 개념으로 설명하고 있고, 한상훈(2001)은 평생교육을 통해 형식교육을 받을 기회를 상실한 개인들에게도 궁극적으로 교육의 기회를 제공할 수 있음을 제시한다.

평생교육법은 평생교육기관을 학력인정 기관과 학력 미인정 기관으로 분류하고 있는데(평생교육통계자료집, 2013), 학력인정 기관으로는 학교 형태 학력인정 평생교육시설학교(초·중·고교), 원격대학 형태 평생교육시설, 사내대학 형태 평생교육시설이 운영되고 있고, 미학력 인정 기관으로는 학교 형태 학력 미인정 평생교육시설학교(초·중·고교), 유·초·중등학교 부설 평생교육시설, 대학(원) 부설 평생교육시설, 원격 형태 평생교육시설, 사업장 부설 평

생교육시설, 시민사회단체 부설 평생교육시설, 언론기관 부설 평생교육시설, 지식·인력 개발 형태 평생교육시설, 평생학습관이 운영되고 있다(김철호, 2014).

한승희(2007)는 평생교육을 형식교육과 비형식교육, 그리고 초기교육과 계속교육의 두 축으로 구분한 후, 이의 교차 적용을 통해 평생교육을 형식 초기교육, 형식 계속교육, 비형식 초기교육, 비형식 계속교육으로 설명한다. 이렇게 볼 때, 형식 초기교육에는 초중등학교, 학력인정 평생교육시설, 대학이 포함되고, 형식 계속교육에는 성인 대상의 정규 대학 대학원, 원격대학, 사내대학 등이 포함된다. 비형식 초기교육에는 학력비인정 평생교육시설과 문해교육기관 등이, 비형식 계속교육에는 유통 기관의 문화센터, 연수원, 평생교육원 등이 포함된다.

한편, 최근 들어 평생교육을 학제적 측면에서 접근하는 연구가 활발히 진행되고 있는데, <표 1>은 평생교육의 활성화에 기여하는 학제적 관점과 내용을 정리한 것이다(김철호, 2014).

<표 1> 평생교육 활성화에 기여하는 학제적 관점과 내용*

Perspective	Contents
Education	<ul style="list-style-type: none"> -The actualization of the unification and switching between the vertical education system and the parallel education system centering on houses, schools, and society due to the change of human development levels. -The realistic symbiosis between the traditional school system with an education program focusing on time and place and a practicality-based education program deviating from time and place. -The basing of the justification and perspective of necessity of education itself.
Economy	<ul style="list-style-type: none"> -The increase in time and disposable income due to the development of the economy. -The increase of appropriateness and the expansion of lifelong education's supply and demand in both quantitative and qualitative aspects.
Society	<ul style="list-style-type: none"> -The stabilization of an aging society. -The increase of life expectancy due to the increase of medical technique. -The spreading of desire and level of consciousness due to the systemization of advanced and universal welfare.
Culture	<ul style="list-style-type: none"> -The expansion of trade among different cultures due to the universalization of the global environment. -The generalization of multicultural families. -The increase of desire of cultural sharing based on diversity.

Marketing	<ul style="list-style-type: none"> -Targeting consumers who have increased available time due to the settling of a 5 working day per week system. -The continuous productification of services and ideas. -The increase of the program's strategic development due to the systemization of lifelong education in the perspective of administrative management.
Consumer Behavior	<ul style="list-style-type: none"> -The increase of desire for hobbies in all generations. -The generalization of preparation for a second life after retirement. -The routinization, generalization and spreading of the desire for a better life.
Psychology	<ul style="list-style-type: none"> -The vitalization of reserved desire of elderly consumers -The desire to rest and break away from a tense competition-based life and work. -The desire for self-realization and the checking of one's ego. -The desire to release the previously controlled sense of inferiority
Communication	<ul style="list-style-type: none"> -The increase of new communication methods applying new communication tools. -The continuous activation of a communication environment focusing on mutual interaction
Media Industry	<ul style="list-style-type: none"> -The continuous appearance of up-to-date media and its increasing familiarization -The continuous marketing and commercialization of new media. -The increase of reorganization and unification among media industries.
Technology	<ul style="list-style-type: none"> -The omnipresence of a cyber world that overcomes the limits of time and space. -The generalization of a social structure based on high technology.

*김철호의 연구(2014, pp.517~518)에서 인용함.

정보화 사회의 보편화와 공공시설의 이용을 통한 첨단 하이테크 활용이 구체적으로 생활화 되고 있음에 따라, 평생교육과 공공시설 활용을 통합적으로 고려한 연구 또한 지속적으로 제시되고 있는데, 광동철(2005)은 공공 도서관의 평생 교육적 역할을 중심으로 한 연

구에서 지식 정보 사회에 대응하기 위한 열린 평생학습 사회 구축의 중요성을 강조하고 있다.

2. 평생교육 이용 동기

평생교육 이용 동기는 학습자의 평생교육에 대한 현재적·잠재적 참여 이유를 파악할 수 있는 주요 변인으로 기능한다. 참여 동기의 확인이 학습자의 교육 목적 확인과 밀접하게 연결되고 있음(김나영&강정은, 2011)을 고려할 때, 평생교육 이용 동기의 파악은 평생교육에 대한 교육적 측면과 콘텐츠 기획·관리의 적절성 측면 모두에서 중요한 의미를 갖는다.

평생교육에의 참여와 이용의 동기와 관련된 선행 연구는 전통적으로 Houle(1961)의 참여 동기 연구를 중심으로 가감 혹은 확장되며 진행되어 왔는데, 성인교육에서의 참여 동기를 살펴본 Houle은 이 동기 유형을 목적지향형, 학습지향형, 활동지향형으로 구분하고 있다. Houle의 동기를 활용한 국내의 연구를 살펴보면, 이정희의 연구(1997)에서는 Houle의 세 가지 동기 중, 학습지향형 동기가 상대적으로 가장 강하면서 교육 수준에 따라 높아지는 것으로 나타났고, 이숙원의 연구(2002)에서는 학습지향적 동기와 활동지향적 동기가 다른 동기에 비해 상대적으로 더 많은 학습자를 확보하고 있음이 확인되었다.

Burgess(1971)는 교육 참여 동기를 얇의 충족, 개인 목표 달성, 사회적 목표 달성, 도피, 종교적 목표 달성, 사회활동 참여, 형식적 요구 수용과 관련된 욕구 충족의 개념으로 설명하였다. Deci(1975)는 내재적 동기와 외재적 동기의 개념으로 학습동기를 설명하고 있는데, 이와 관련된 선행연구는 학습에의 몰입이 내재적 동기에 상대적으로 더 영향을 받고 있음을 지적한다(Csikszentmihyi, 1990). Cross(1984)는 평생교육 참여 동기를 전문 지식의 습득, 도피와 자극, 지각적 관심, 사회관계, 외부 기대감, 사회 복리의 여섯 개념으로 정리하고, 이들 욕구의 충족을 위한 행동을 평생교육 참여 동기로 설명하고 있다.

최근 들어서는 고령화 사회의 현실적 정착과 확대에 따라, 노인세대들의 평생교육에 대한 참여 동기 연구도 활발히 진행되고 있는데, 고학력층의 확대에 따른 학습 동기 유형 확인 및 이를 고려한 프로그램의 필요성(심영옥, 2005) 연구 등이 이를 뒷받침하고 있다.

한편, 평생교육에 대한 동기를 원인 변수로 고려하고 이에 의한 학습자 태도에의 영향력을 살펴본 선행 연구는, 평생교육의 동기가 교육 성취도에 영향을 미치고(Nease, 2000), 교육에 대한 만족도를 높이고(김종식&임왕규, 2014), 자원 활동에 대한 만족도를 높이고 있음(김소영&이기영, 2000)을 설명하고 있는데, 최근의 평생교육 환경이 학습자와의 상호작용성과 미디어 활용의 확대 적용에 크게 영향 받고 있음을 고려할 때, 패러다임의 변환기상에서 지속적인 영향력의 확인과 적용성의 검토가 필요하다.

3. 평생교육에의 자발적 참여에 대한 관여

사회 심리 분야에서 최초로 고려되었던 관여의 개념은, 소비자 행동 분야에서 행위 주체의 행동을 이해할 수 있는 핵심적 요인의 하나로 간주되어 왔다. 관여에 대한 선행연구는 주로 관여를 수준에 따라 고관여와 저관여로 구분하거나(Rothschild & Gaidis, 1981; Zaichkowsky, 1987), 상황의 존재 여부에 따라 상황적 관여와 지속적 관여(Cohen, 1983; 이상빈, 1991)로 구분하여 진행되어 왔다.

선행 연구는 소비자 행동 분야에서 관여가 소비자와 제품 간의 관계에 영향을 미치는 요소로 기능함을 지적하고 있는데(Evrard & Philippe, 1996), 이렇게 볼 때, 평생교육 분야에

적용되는 관여 개념은, 평생 교육 이용자와 평생교육에 대한 태도 간 관계에 대한 이해를 돕는 주요 변인으로 기능함을 예측할 수 있다. 하지만 마케팅 커뮤니케이션 분야와 소비자 행동 분야에서 주로 언급되어 온 ‘관여’ 개념을 평생교육 분야에 학제적으로 적용한 연구는 미비한 실정이다. 이는 비록 관여가 사회과학 분야에서 폭넓게 연구되어 온 개념이지만 위에서 언급한 대로 연구자의 관심과 주제에 따라 접근하는 방식과 그 유형의 분류, 그리고 정의가 다양하게 존재하고 있고, 여기에 평생교육 또한 평생 동안의 삶의 질 향상을 목표로 꾸준히 그 접근과 이용의 패러다임을 바꿔가며 진화하고 있는 바, 일률적인 관여 개념의 평생교육에의 적용이 쉽지 않음에 기인한 것이다.

한편, 자발성이 행위자의 적극적인 행동 의도를 포함하는 개념이고, 학습에 대한 만족을 유도하는 적극적인 변인으로 기능(이용규 & 이종기, 2006)하고 있음을 고려하면, 평생교육에의 자발적 참여는 평생교육 분야의 기획자와 관리자 입장에서 볼 때, 학습자의 태도에 대한 정확한 이해를 돕는 확장된 핵심 개념으로 존재한다. 교육의 궁극적 목표가 학습자 스스로 전문성과 창의성을 갖추도록 돕고 나아가 문제 해결 능력을 스스로 키우도록 조력하는데 있음을 고려할 때, 평생교육에서의 자발적 의지의 제고 및 확인은 전략적 측면뿐만 아니라 교육의 본질적 측면에서도 시사하는 바가 적지 않다.

4. 평생교육 이용자의 태도

태도가 경험과 학습을 통해 내재적 외재적으로 표출되는 개념임을 고려할 때, 평생교육에서의 이용자의 태도는 학습 경험을 통해 구현되는 학습자의 행동과 관련된다. 사실, 생애 전반에 걸친 삶의 질 향상을 목표로 하는 평생교육에서의 태도에 영향을 미치는 요인은 어느 한 분야로부터의 주된 영향 보다는 다양한 분야로부터의 통합적 영향을 고려해야 함이 타당한데, 이러한 접근은 필연적으로 융합 환경 속에서의 학제적 연구의 필요성을 지지한다.

평생교육에 대한 이용자의 태도는 평생교육을 통한 학습의 성과와도 높은 관련성을 갖는데, 한국교육개발원(2011)은 평생교육을 통한 학습 성과를 개인적, 직업적, 사회적 측면으로 유목화 한 후, 개인적 측면에서는 교양과 지식의 학습, 자기계발, 건강관리와 유지 등이 일반인에게 긍정적으로 인식될 수 있고, 직업적 측면에서는 취업·전직·창업, 직무능력 제고와 승진, 소득 증대 등의 긍정적 개념으로 개개인에게 인식될 수 있고, 사회적 측면에서는 지역사회에의 참여, 시민의식 확대 등의 개념에서 긍정적으로 인식될 수 있음을 제시하고 있다.

학습자 태도로서의 만족을 결과 변수로 고려한 선행 연구는, 교육의 서비스 품질이 학습자의 만족에 영향을 미치고(임재화, 2004) 있음을 제시한다. Taylor(1995)는 평생 학습을 통한 자기 주도적 태도가 특별한 능력 및 성격과 연관되고 있음을 설명하였다. 학습자의 태도를 원인 변수로 고려한 선행 연구는, 평생학습의 결과로 학습자 태도가 자기 주도적으로 바뀔 수 있고(Candy, 1991), 평생교육에 대한 학습자 태도로서의 만족이 성공적인 노후 생활과 긍정적으로 관계되고(김삼덕, 2012), 평생교육에의 만족이 일상생활에 대한 만족을 제고할 수 있음(전명수, 2012)을 보여준다.

이러한 결과들은 평생교육 이용자의 태도 확인을 위한 다양한 변수의 존재 가능성을 보여주고 있으며, 원인변수, 결과변수로서의 평생교육 이용자 태도 연구뿐만 아니라 학제적 측면에서의 다양한 중개변수와 조절변수의 영향력에 의한 평생교육 이용자의 태도 연구까지의 확장 가능성을 시사하고 있다.

Ⅲ. 결론

본 연구는 최근 들어 그 중요성이 새롭게 강조되고 있는 평생교육을 중심으로, 이용자의 동기와 자발적 교육 참여에 대한 관여가 궁극적으로 태도의 변화에 미치는 영향을 선행연구의 검토를 중심으로 살펴보았다.

평생교육에의 동기에 대한 선행 연구는, 전통적으로 Houle의 동기 연구를 중심으로 진행되어 왔고, 여기에 학제적 융합적인 사회 환경과 교육 환경의 변화라는 시대적 흐름에 따라, 그리고 이용 동기가 전략적·관리적 측면과 교육적 측면 모두에서 중요한 의미를 갖고 있는 바, 학제적 동기 연구의 중요성이 지속적으로 강조되고 있음을 발견할 수 있었다. 아울러, 고령화 사회의 현실적 정착에 따른 평생교육 이용자층의 다양화 및 이들을 대상으로 한 이용 동기 조사 또한 프로그램의 개발, 조정, 운영 등에 중요한 의미를 시사하고 있음이 발견되었다.

한편, 관여 또한 평생교육 이용자의 행동 이해를 위한 핵심 단서로서 평생교육 분야에 학제적으로 적용될 수 있는 개념임을 파악할 수 있었다. 하지만 사회과학 분야에서 오랫동안 연구되어 온 관여 개념을 평생교육 분야에 맞게 세분화 하고, 이렇게 유목화 된 개념을 실용적으로 적용한 정량적 연구는 많지 않은 바, 평생교육 학습자에 태도에 미치는 관여의 조절효과나 매개효과에 대한 연구는 향후 더욱 활성화 되어야 할 것으로 기대된다.

참 고 문 헌

- 곽동철. 2005. 공공도서관의 평생교육적 역할에 관한 고찰. 한국도서관·정보학회지 36(2). 69~91.
- 김나영. 강정은. 2011. 여성 평생교육참가자의 참여 동기, 기관의 지원, 만족도, 학습 성과 간의 관계 규명. 한국콘텐츠학회논문지. 11(12). 958~968.
- 김삼덕. 2012. 노인의 평생교육 프로그램 만족이 성공적 노화의 사회적 요인에 미치는 영향. 원광대학교 대학원 박사학위논문.
- 김소영. 이기영. 2000. 주부의 자원 활동 참여 동기와 만족도에 관한 연구. 한국가족자원경영학회. 4(2). 99~108.
- 김영미. 김신원. 2011. 평생교육기관 화훼디자인교육 실태 및 학습자 인식분석. 디지털디자인학연구. 11(4). 111~122.
- 김윤섭. 2002. 평생교육관련법의 법적 보장의 내용과 과제. 법학연구. 10. 219~238.
- 김종식, 임왕규. 2014. 노인평생교육 참여 동기가 교육 만족도와 생활 만족도에 미치는 영향. 한국콘텐츠학회논문지. 14(5). 179~189.
- 김철호. 2014. 평생교육 참여 동기가 통제된 열등의식 해소, 유보된 욕망충족, 자발적 재사회화에 미치는 영향. 디지털융복합연구. 12(11). 515~530.
- 심영옥. 2005. 고령사회를 대비한 평생교육으로서 노인미술 교육 활성화. 교육발전연구. 21(2). 171~196.
- 이상빈. 1991. 소비자 관여의 개념화와 측정. 한국심리학회지: 산업 및 조직. 4(1). 110~135.
- 이숙원. 2002. 한국 대학부설평생교육기관 성인학습자의 참여지속 결정 요인 분석. 이화여자대학교 대학원 박사학위논문.
- 이용규. 이종기. 2006. 자기주도 학습과 이러닝 학습 환경 만족: 자기조절효능감에 의한 비교분석. 한국경영과학회지. 31(3). 127~143.
- 이정의. 1997. 대학사회교육 참여 동기에 관한 연구: 참여자의 배경 특성을 중심으로. 고려대학교 대학원 석사학위논문.
- 임재화. 2004. 대학교육의 서비스 품질요인에 관한 연구. 경영교육논총. 36. 303~324.
- 전명수. 2012. 노인평생교육 참여 동기 유형이 성공적 노화에 미치는 영향: 교육만족도의 매개효과. 호서대학교 벤처전문대학원 박사학위논문.
- 평생교육통계자료집. 2013. 한국교육개발원. 평생교육법에 의한 평생교육기관 분류. 392.
- 한국교육개발원. 2011. 한국 성인의 평생학습 실태. 서울: 한국교육개발원.
- 한상훈. 2001. 대학 평생교육원 발전에 관한 연구. 교육발전논총. 22(2). 79~101.
- 한승희, 조대현, 최지희, 양은아, 공보람, 정지연. 2007. 평생학습 지표개발 및 통계조사체계 수립 연구. 한국교육개발원.
- 황종건. 1992. 사회교육체계의 재정립. 한국교육의 새로운 선택. 21세기정책연구원.
- Burgess, P. 1971. Reasons for adult participation in group educational activities. Adult Education. 22(1). 3~29.
- Candy, P. 1991. Self-direction for Lifelong Learning; A Comprehensive Guide to Theory and Practice. San Francisco; Jossey-Bass.
- Cohen, Joel B. 1983. Involvement and You: 1000 Great Ideas. Advances in

- Consumer Research. 10. 325~328.
- Cross, K. Patricia. 1984. *Adults as Learners: Increasing Participation and Facilitating Learning*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers. 86.
- Csikszentmihalyi, M. 1990. *Flow: The psychology of optimal experience*. New York: Harper Collins.
- Deci, E. L. 1975. *Intrinsic motivation*. New York: Plenum.
- Evrard, Y. and Philippe, A. 1996. Identification and validation of the components of the person, perceived expertise, trustworthiness, and attractiveness. *Journal of Advertising*. 19(3). 39~52.
- Houle, C. O. 1961. *The inquiring mind*, Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Lengrand, Paul. 1970. *An Introduction to Lifelong Education*. Paris: UNESCO.
- Nease, A. A. 2000. *Do motives matters?: An examination of reasons for attending training and their influence on training effectiveness*. Doctoral Dissertation. Rice University.
- Rothschild, Michael M. and Gaidis, W. C. 1981. Behavioral Learning Theory: It's Relevance to Marketing and Promotion. *Journal of Marketing*. 76.
- Taylor, B. 1995. *Self-Directed Learning: Revisiting an Idea Most Appropriate for Middle School Students*. Paper presented at the Combined Meeting of the Great Lakes and Southeast International Reading Association. Nashville, TN. November 11~15.
- Zaichkowsky, J. L. 1987. The Emotional Aspect of Product Involvement. *Advances in Consumer Research*. 12. 341~352.

The Effect That Motives To Use Lifelong Education And Involvement Of Voluntary Participation In Lifelong Education Have On The Users' Attitudes

Kim, Chulho

Associate Professor, Department of Advertising & PR

Cheongju University

The purpose of this study is to exploratorily review former research on the effect that motives and involvement in lifelong education have on the users' attitude. The findings confirmed that the studies on the motive to use lifelong education have been modified and supplemented from Houle's theory, and have considered interdisciplinary variables recently. Under an environment that tries to find the motives to use lifelong education with convergent approaches, this study found that the variables based on communication, consumer behavior, psychology, etc. have been actively cross-applied into lifelong education. The findings also confirmed that the studies on the involvement of voluntary participation could be applied into lifelong education interdisciplinarily in order to understand the users' attitudes. In the review of the effects on attitudes toward lifelong education, this study found that the moderating and modifying effect of variables from the neighboring subjects should be activated continually. As results, this study found that interdisciplinary studies focused on interactive and convergent effects that consider the socio-cultural and psychological variables are strongly recommended for future research.

Key Words: Lifelong Education. Voluntary Participation. Attitude toward Lifelong Education.

논문투고일 : 2014. 12. 31

심사개시일 : 2015. 01. 01

게재확정일 : 2015. 01. 20



한국사회과학연구
제36권 2호
2015년 1월호

정신질환과 약물중독간의 이중장애(동반질환)에 대한 이론적 고찰*

청주대학교 사회과학대학 사회복지학과 교수
손 선 주

국 문 요 약

이중장애(동반질환 또는 복합질환)란 포괄적인 의미에서 두 가지 이상의 의료적 질환을 가지고 있거나, 만성 질환과 정신장애 및 행동적 문제와의 다양한 조합을 포함하는데, 특히 정신보건영역에서 이중장애란 한 개인이 정신질환과 물질관련장애를 동시에 경험하는 경우를 일컫는다. 정신질환과 물질사용장애가 동시에 공존하는 유병률이 상당함에도 불구하고 아직 국내에서는 공존장애에 대한 인식 부족과 공존질환케어를 위한 시스템이 갖추어져 있지 않은 것이 현실이다. 이에 본 논문에서는 이중장애에 대한 다양한 이론과 실증연구를 고찰하여 이중장애 접근을 위한 기초적인 이해를 도모하고, 이중장애에 대한 동시다발적 개입전략과 사회복지적 함의를 논하고자 한다.

주제어: 이중장애, 정신질환, 물질사용장애

I. 서론

이중장애는 공존질환, 동반이환, 또는 복합질환 개념과도 교체사용되는 용어로, 최근에는 Co-occurring Psychiatric and Substance Abuse Disorder(이하 COPSD) 개념이 사용되는 추세이다. 이중장애에 대한 포괄적인 범위는 두 가지 이상의 의료적 질환을 가지고 있거나, 만성 질환과 정신장애 및 행동적 문제와의 다양한 조합을 포함한다. 정신보건영역에서 이중장애 또는 동반질환은 한 개인이 정신질환과 물질사용장애를 동시에 경험하는 경우를

* 이 논문은 2013-2014학년도에 청주대학교 사회과학연구소가 지원하는 학술연구구성비(특별연구과제)에 의해 연구되었음.

일컫는데, 물질사용장애와 가장 많이 나타나는 정신질환의 유형으로는 우울증(기분장애), 후 외상성스트레스장애(PTSD), 주의력 결핍 과잉행동장애(ADHD), 그리고 정신분열증이 있다 (Brady & Sinha, 2005). 최근의 한 연구결과에 의하면 우울과 만성질환을 동시에 가지는 사람들이 두 가지 모두 경험하지 않은 사람들에 비해 자살에 대한 생각을 할 확률이 약 22 배나 높게 나타나는 것을 알 수 있는데(전진아 외, 2015 게재 진행 중), 이는 정신장애를 동반한 복합질환에 대한 적극적인 관심이 필요함을 시사한다.

이중장애 유병률을 살펴보면, 미국의 경우, 정신장애를 가진 인구 중 약 절반에 육박하는 수가 약물문제를 함께 가지는 것으로 보고되고, 알코올중독자들의 약 1/3이 한 가지 이상의 정신장애를 동시에 가지고, 정신질환을 가진 전체 인구의 약 1/3이 물질사용장애를 경험하는 것으로 파악되고 있다. 국내 보건복지부의 2011년도 통계치(16%) 기준으로는 우리나라 전체 성인인구의 약 5%정도가 복합질환을 경험할 것으로 추정되며, 2006년에서 2011년 사이 국내 동반질환 유병률이 1.8%p 증가한 것을 감안할 때, 2016년에는 약 6%에 육박하는 성인인구에게서 복합질환이 나타날 것으로 추산해볼 수 있을 것이다.

공존질환은 경제적으로 부유한 계층에 비해 특히 빈곤층에게서 빈번하게 나타날 뿐 아니라 10~15년 일찍 발병하는 것으로도 알려져 있다(Barnett 외, 2012). 미국을 예를 들어 보면, 복합질환의 위험성과 지출이 가장 많은 대상자들인 Medicaid 수혜자들 중 의과적 만성질환을 가지고 있으면서 정신질환과 (또는) 물질사용장애가 함께 있는 대상자들에게서 의료서비스 관련 지출이 가장 높은 것으로 나타나는데, 적게는 60%에서 많게는 75% 의료지출비에 있어 차이가 나타나는 것을 알 수 있다(Boyd 외, 2010). 특히, 정신질환과 물질사용장애 중 어느 한 가지 또는 두 가지 모두 공존할 경우 그렇지 않은 케이스에 비해 의료비용이 2~3배 더 많이 지출되고, 입원으로 이어지는 경우도 상대적으로 많은 것으로 보고된다. 따라서 의료지출비용적 측면에서도 관심을 가져야 하는 인구로 볼 수 있다.

의료지출비용 측면에서 뿐만 아니라, 질환의 특성 상 이중장애 혹은 복합질환을 경험하는 사람들은 그렇지 않은, 즉, 어느 한 쪽 장애만을 가진 사람들에 비해 치료예후 또한 차이가 있음도 간과할 수 없는 부분이다(Najt 외, 2011). 게다가, 재발확률이 더 높게 나타나고 입원으로도 이어지는 경우가 상대적으로 많으며, 가정폭력이나 자살위험(시도)이 같이 나타나는 경우가 빈번한 문제점으로 보고된다. 따라서 전문가의 입장에서도 이중장애는 어느 한 쪽 장애만을 가진 경우보다 더 어려운 치료조건으로 지각될 수밖에 없고, 종종 치료기관의 입장에서는 시간과 자원 활용에 대한 비용효과차원에서 “꺼리는” 대상으로 간주되고 있는 것도 어느 정도는 이해할 할 수 밖에 없는 현실이다.

심각한 정신질환과 물질사용장애 공존에 대한 동시다발적 개입은 이미 1990년대 초에 Mindoff(1991)가 제시한 바 있다. 이에 정신건강정책 및 지역사회 정신보건서비스가 선진화 되어 있는 미국의 경우, 2000년부터는 비록 이중장애를 다룰 수 있는 전문적 환경을 갖추지 못한 기관이라 할지라도 클라이언트는 서비스를 거절당할 수 없어야 한다는 “No Wrong Door” Policy (CSAT, 2000)라는 당시 새로운 패러다임에 따라 서비스제공자들에게 알코올·약물 남용과 정신질환 간의 동반현상에 대한 인식도를 높이는 노력을 해왔을 뿐

아니라 대상자들의 욕구를 만족시키려고 노력해 왔다. 아울러, 미국의 연방 보건복지부(U. S. Dept. of Health and Human Services, DHHS) 산하의 약물남용 및 정신보건청(Substance Abuse and Mental Health Services Administration, SAMHSA)은 The Co-Occurring Disorders State Incentive Grants(COSIG)라는 정부보조금을 통해 주 단위로 COPSD 대상자들을 케어할 수 있도록 맞춤형 인프라를 구축하고 향상시키는 다양한 활동을 지원하여 이용가능하고 효과적이며, 통합적이고 증거기반실천이 가능하도록 전문가들의 역량을 키워주는 다양한 정신보건사업을 적극적으로 지원하면서 관리감독 해오고 있다. 이렇게 정신질환과 물질사용장애 간의 공존성에 대한 정확한 이해를 기반으로 동시다발적이며 다차원적 개입과 치료를 제공할 수 있는 정신보건체계와 전문가 양상을 위한 충분한 예산 및 모니터링 시스템으로 이루어진 적절한 대응체계가 잘 갖추어져 있다면 이중장애는 시스템적으로 어느 정도 극복할 수 있는 문제일 것이다. 하지만, 아직 국내에서는 복합질환에 대한 인식 부족과 공존질환케어를 위한 적절한 시스템이 갖추어져 있지 않은 것이 현실이다.

정신질환과 물질사용장애가 개인의 삶의 질에 상당한 영향을 미친다는 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 개인적으로는 장애로 인한 불편함과 장애를 가졌다는 ‘스티그마(낙인)’로 인한 사회생활의 어려움을 예상할 수 있고, 국가차원에서는 엄청난 규모의 사회경제적 손실을 초래하게 되는 결과를 가져온다. 본 논문에서는 정신질환과 물질관련장애를 함께 경험하는 COPSD에 대한 다양한 이론과 실증연구를 고찰하여 이중장애 접근을 위한 기초적인 이해를 도모하고, 이중장애에 대한 동시다발적 개입전략과 사회복지적 함의를 간단히 논하고자 한다.

II. 선행연구 고찰

1. 이중장애의 특성

정신장애의 진단준거가 되는 Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders-V(DSM-V)에 의하면, 물질사용장애도 정신장애의 한 가지 유형으로 구분된다. 이는, 알코올 및 약물 자체가 인간 뇌기능 상당 부분을 변화시킬 뿐 아니라, 유전적 또는 환경적으로 취약해진 뇌로 인한 행동제어의 이상으로 인해 정신질환과 상당히 흡사한 증상들을 보이기 때문이다. 실제로 물질사용장애를 가진 사람들의 문제 뇌 영역들을 살펴보면 우울증이나 불안증, 양극성 장애, 또는 정신분열증과 같은 정신질환에서 비정상적으로 활성화 되는 뇌 영역들과도 상당 부분 일치하는 것을 알 수 있다. 물론, 문제의 뇌 영역이 겹친다고 해서 두 질환 간의 원인과 결과 또는 그것의 상호작용에 대해 단정 지을 수는 없을 것이다. 그러나 수많은 역학조사에서 보고되듯, 정신질환과 약물중독 간에는 높은 동반이환률이 나타나는 것은 사실이고, 나아가 두 가지 장애를 동시에 경험하는 인구에게 약물만 제한할 경우, 정신질환의 증상들이 오히려 증폭되어 나타나거나 혹은 동반질환을 경험하지 않는

인구에 비해 재발위험이 상대적으로 높게 나타난다는 점도 주목할 필요가 있을 것이다. 이 밖에도 약물문제나 정신장애 관련 위험요인으로 ‘predisposition’을 주장하는 학자들도 있는데, 특히 유전적 요인이나 타고난 성격이 환경에 의해 영향을 받음으로서 약물남용에 취약할 수 있다는 주장(Tarter, 1998)이다.

물질관련장애를 구체적으로 살펴보면, 정상적인 욕구수준과 기쁨을 느끼는 자극에 대한 역치의 변화, 물질에 대한 강박적 사용과 추구, 그리고 부정적 결과를 경험하거나 인지함에도 불구하고 자유의지로 물질사용에 대한 조절이 매우 힘들다는 행동적 특징들로 설명될 수 있다. 생물학적으로 조금 더 살펴보면, 물질사용장애는 도파민과 같은 신경전달물질 관련 영향으로도 설명할 수 있는데, 우울증이나 정신분열증과 같은 정신질환을 가진 인구에서 주로 공통적으로 보이는 신경화학적 문제와 유사한 설명이 가능하다. 아울러, 건강한 뇌를 소지했던 개인이라 할지라도 지속적, 장기적인 물질사용 및 남용은 뇌 구조와 기능에 심각한 변형을 유발함으로써 기능손상을 가져오게 되고, 이는 정서와 성격변화에 기인하게 되며, 심각한 수준에 이르기까지 알코올이나 약물을 계속 사용할 경우 이중장애로까지 진단되기도 한다. 따라서 정신질환과 물질사용장애 간의 공존률이 높게 나타나는 것도 어느 정도 예상해 볼 수 있는 현상이며, 결국 Disease Model 관점에서 정신질환과 물질사용장애가 동시에 나타나는 문제는 복합적인 뇌 기능의 결함(brain disease)으로 일부 설명될 수 있겠다.

뇌 성숙의 관점에서 살펴보면, 인간의 뇌는 평균 25세가 되어야만 충분히 성숙하는 것으로 알려져 있다. 따라서 성인이 되기 전 청소년기에 탐색하는 알코올이나 다양한 약물이 미성숙한 뇌의 발달을 더욱 더디게 만들 뿐 아니라 변형을 가져오기 때문에, 비교적 이른 연령에 약물을 시작하게 되면 뇌에 장기적 영향을 주게 되고, 가장 늦게 발달하는 전전두엽(뇌의 CEO라고도 불리는)의 미성숙으로 인해 사회적으로 바람직한 사고와 판단이 제한되고 정상적인 욕구의 우선순위를 혼란스럽게 만드는 결과를 가져오게 된다. 즉, 이른 나이에 시작된 음주나 약물사용은 뇌에 부정적인 영향을 미침으로써 “성숙한 인간”으로서의 기능적 문제를 유발할 수 있다. 하여 물질사용은 정신질환에 더욱 취약하게 하는 위험요인이 될 수 있으며, 후에 정신장애 발병위험을 높이는데 기여할 수 있는 것으로도 알려져 있다.

그렇다면, 닭이 혹은 달걀이 먼저일까? 우선, 정신장애로 진단되려면 DSM-V에 근거한 뚜렷하고 다양한 증상들이 일정 기간 동안 나타나야 하는 데, 그 와중에 혹은 이전에 언제 정확히 약물중독 또는 정신질환 증상들이 시작되었는지 시간적 선행에 대해 정확하게 기억하거나 판별하기가 어려울 때가 많기 때문에 인과관계를 논하는 것은 제한적일 수 밖에 없다. 이를테면, 정신질환의 불편한 증상들을 스스로 완화해 보고자하는 개인적 노력 즉, “자가치료”의 목적으로 약물을 시작하게 되는 경우 정신질환이 먼저 발생한 것이지만, 알코올과 약물 또한 뇌의 보상회로를 상당히 취약하게 만들고 다양한 뇌의 기능을 저하시킴으로써 정신질환 증상이 나타나는 유형, 즉 물질유발정신병(Substance-induced psychosis) 또한 가능한 설명이다. 전자가 정신질환이 물질관련장애로 이어진다는 모델이라면, 후자는 물질관련장애가 정신질환으로 이어진다는 이론인데, 따라서 다음과 같이 다양한 경우의 수를 고려해볼 필요가 있을 것이다.

첫째, 물질사용장애는 뇌구조의 변형에 따라 정신이상(psychosis) 증상을 한 가지 이상 경험하게 할 수 있고, 둘째, 경미하거나 준임상적(혹은 무증상) 정신장애를 경험하는 사람들이 “자가치료(self-medication)”를 목적으로 정신질환으로 나타나는 증상들을 스스로 완화시켜보려는 일종의 대처행동으로 이해될 수 있을 것이다. 구체적으로, 이러한 행동은 알코올, 니코틴, 또는 약물사용을 통해 도파민과 세로토닌을 증가시켜 향상된 기분, 불안증세 또는 스트레스로부터의 이완을 경험하기 위한 일종의 노력으로 간주되는데(Fergusson 외, 2003; Vazques-Palacios 외, 2005), 이는 결국 뇌의 보상매커니즘에 근거한 생물학적 접근이다(Kendler 외, 1993). 한편, 심리적으로는 다양한 약물이 주는 직접적 효과에 대한 기대 또는 믿음과 실제경험으로 인한 강화로 정신질환증상을 경험하게 되는 사람들이 약물사용을 지속하는 경우도 있다. 가령, 정신분열증 환자들은 흡연이 정신분열의 증상을 완화한다고 믿으며, 특히 인지능력을 향상시킨다고 믿기도 한다. 비슷하게, 우울증세를 많이 보이며 니코틴중독을 동반하는 사람들은 우울 증세를 적게 보이는 사람들에 비해 현저히 많은 양의 흡연을 한다고도 보고된다(Kenny & Holahan, 2008). 이 밖에도, 정신질환과 물질사용장애가 뇌의 기능적 결함, 유전에 의한 취약성 증가, 또는 인생을 살면서 어린 나이에 겪는 고도의 스트레스나 트라우마와 같은 위험요인들을 서로 공유(common factor)하는 질환이라는 점에서 유사한 형태의 장애이기 때문에 두 장애의 공존확률이 높을 수도 있다는 설명도 설득력이 있다(Banerjee 외, 2002). 이에 다음에서는 이중장애를 설명하는 다양한 이론을 살펴보고자 한다.

2. 이중장애에 대한 이론적 고찰

1) 자가치료 이론(Self-medication theory)

자가치료이론은 1974년 Khantzian(1974)이 처음 제시한 것으로서, 불편한 감정이라든가 부적정서를 경험하는 개인이 불편함을 스스로 완화해보고자 물질을 사용하는 대처방식으로 이해하는 접근방식이다. 즉, 정신질환 발병이 먼저이고, 정신질환의 다양한 증상들을 스스로 치유하려는 목적에서 물질을 지속적으로 사용함으로써 물질관련장애로 이어질 수 있다는 주장이다. 특히, 특정 정신장애에는 특정 약물을 사용한다고 하는데, 예를 들어, 불안장애를 경험하는 사람이라면 안정을 도와주는 정전제 계통 약물을 선택할 것이고, 반면에 우울증과 같이 가라앉은 기분을 향상시키기 위한 방법으로 코카인과 같은 흥분제를 사용한다는 것이다. 심각한 정신장애를 가진 경우 특정 증상들과 항정신성약물의 부작용 증상들을 완화해보고자 약물을 계속하게 된다고도 한다(Khantzian, 1997).

자가치료모델과 유사한 불쾌감 완화이론(Alleviation of dysphoria theory)을 제시한 Mueser 등(1998)은 보다 광범위한 접근이 필요함을 주장하는데, 심각한 수준의 정신장애를 가진 사람들의 대다수가 자신에 대한 부정적인 이미지와 불만에 대한 불편한 감정들을 완화시켜보고자 항정신성약물을 사용한다는 주장이다. 불쾌한 감정이라고 하면 불안, 우울, 지루함, 또는 외로움 등을 포함할 수 있는데, 즉, 이러한 감정들이 약물사용의 주된 동기가 될 수 있다고 한다(Pristach & Smith, 1996).

자가치료모델은 사회학습이론과도 연관이 있는데, 일반적으로, 물질사용과 불편한 감정을 완화시켜주었던 경험이 인지적으로 서로 연결되어 있을 경우 미래에도 비슷한 행동, 즉 물질사용을 할 것이라는 전제이다. 이를테면, 사회불안증을 경험하는 한 사람이 타인과 잘 어울리기 위해 음주행위를 하는 현상을 설명하는 데 있어, 이미 이전에 다른 사람들이 술에 취했을 때 더 쉽게 친해지는 것을 목격한 바 있고, 본인 또한 그것을 목표로 술을 마셔보면서 확인과정을 거쳤을 것이라는 설명이 가능하다. 즉, 알코올을 섭취한 친구들의 친목적 행동을 보면서 본인 또한 술을 마셔야겠다는 의지가 생기고, 본인이 기대한 대로 음주를 통해 다른 사람들과 쉽게 친해지는 것을 확인함으로써 본인의 음주행동에 대한 강화를 경험하게 되는 것이다. 그렇기 때문에, 앞으로도 계속해서 음주를 할 것으로 예측해볼 수도 있게 된다(Cooper 외, 1995). 요약하면, 부정적인 정서와 물질사용 간에 물질사용에 대한 기대 또는 동기라는 변수가 존재하는데, 이는 주로 학습된 경로를 통해 알코올이나 약물이 가져다 주는 단기적 “긍정적 기대”가 약물사용을 지속시키는 원인이 되거나 매개역할을 한다고 한다(O'hare & Sherrer, 2011). 이러한 긍정적 기대가 형성되는 경로가 니코틴과 알코올이 세로토닌을 증가시켜 처음에는 기분을 상승시키는 화학적 효과로 인한 “좋은” 주관적인 경험을 하게 됨으로써 학습하고 반복 및 유지하는 일련의 과정이라는 해석과도 일관된다(Markou 외, 1998; Vazques-Palacaios 외, 2005).

2) 다위험요인이론(Multiple risk factor theory) 또는 공유요인모델(Common factor model)

이중장애는 정신질환과 물질사용장애 간의 공유요인모델로도 설명이 가능하다. 두 장애가 공유하는 요인으로는 사회적 고립, 빈곤, 규칙적인 생활의 부재, 적절한 어른모델의 부재, 물질사용이 빈번한 지역거주, 물질남용자들과의 교류 등이 알려져 있고(Anthony & Helzer, 1991; Berman & Noble, 1993), 육체적 학대나 성학대와 같은 트라우마 경험이 정신과적 문제와 약물문제발생에 기여할 수 있다고도 하는데(Banerjee 외, 2002; Clark 외, 2003), 특히 이러한 여성에게서 알코올의존이나 주요우울장애가 더 많이 보고된다(Sartor 외, 2010). 이 밖에도 성별과 같은 유전적 또는 성별과 관련된 환경적 요인도 영향을 미칠 수 있다는 연구들도 있으며(Mangrum 외, 2006; Greenfield 외, 2010; Grunebaum 외, 2006; Tuchman, 2010), 반사회적 성격(Goldstein 외, 2007)이나 충동성(Grekin 외, 2006)과 같은 성격적 요인도 영향을 줄 수 있다고 한다. 그런데 앞서 열거한 요인들은 살펴보면 기능적 가족의 필요성을 지지하는 연구들로도 이해할 수 있을 것이다.

3) 초민감성 이론(The supersensitivity theory)

초민감성이론은 심각한 정신질환을 가진 사람들이 유전적 요인에 의한 또는 유년기 발달 과정에서 문제가 원인이 되어 생물학적, 심리적인 취약성을 지닌다는 관점으로(Mueser 외, 1998), 이러한 취약성은 성장하면서 점차 경험하게 되는 스트레스 상황과 상호작용하여 정신과적 장애로 이어지거나 이미 갖고 있는 질환의 높은 재발률로 이어질 수 있다고 한다.

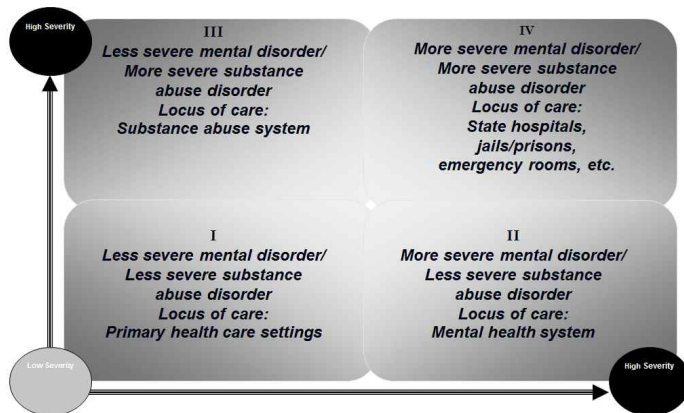
물론, 다양한 항정신성 약물투여를 통해 이러한 취약성을 다소 낮출 수는 있으나, 정신질환을 경험하는 사람이 동시에 물질사용을 하는 경우에는 오히려 취약성을 증가시키는 결과를 가져오게 되고, 이는 적은 양의 물질을 사용하더라도 부정적인 결과를 가져올 확률이 더 높게 나타날 뿐 아니라, 항정신성약물의 효과를 떨어뜨리며, 물질사용 조절의 실패로 결국 부작용, 즉 부정적 결과를 더 많이 경험할 수밖에 없게 된다. 초민감성에 대해서는 주로 정신분열증환자에 초점을 맞춘 연구들이 많은데, 이 이론은 결국 심각한 정신질환을 가진 사람들이 왜 적은 양의 알코올이나 약물로도 이중장애로 이어질 수 있는지에 대한 기반을 제공한다(Mueser 외, 1998).

4) 종합적 모델(Combination model)

앞서 정신질환과 물질사용장애 발병의 시간적 선행성을 구분하여 설명하는 이론과 다요인 모델, 즉 두 장애가 공유하는 제 3의 요인에 대한 이론적 설명을 살펴보았다. 그런데, 한 접근이 다른 접근에 비해 상당한 설득력을 가진다기 보다는, 오히려 이 두 가지 이론이 혼재할 수 있고(Kushner 외, 2000), 서로 상호작용을 줄 수 있다는 Bidirectional model의 설득력 또한 높은 것으로도 제안됨에 따라(Breslau 외, 1998; Mueser 외, 1998; Sherry 외, 2012), 결국 다양한 요인이 복합적으로 작용할 수 있다는 가능성을 열어두고 이중장애에 대한 개별적 접근에 기반한 다양한 요인탐색이 필요할 것으로 이해된다.

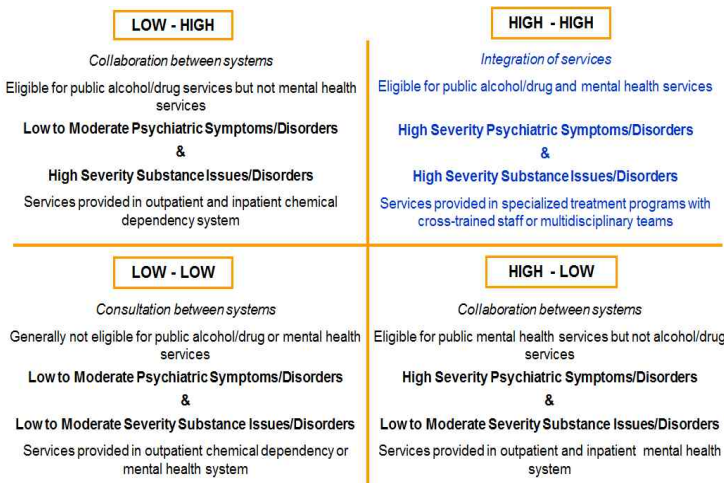
3. 이중장애 개입전략 대한 고찰

아래 <그림 1>과 같이 정신장애와 알코올 및 약물사용장애를 각 X축과 Y축에 놓고, 심각성 정도를 ‘낮음(low)’과 ‘높음(high)’로 구분하여 네 가지 유형으로 구분한 미국의 4-Quadrant Model 예시를 통해 이중장애에 대해 어떻게 접근할 것인가에 대한 아이디어를 얻을 수 있을 것이다. 이 모델은 처음 Ries(1993)가 제안한 것으로, 왼쪽 하단부터 시계방향으로 Quadrant I, Quadrant III, Quadrant IV, 그리고 Quadrant II로 지정하고 있다. 그림에서 잘 제시되어 있듯이, Quadrant I은 물질사용장애와 정신질환의 심각성 수준이 모두 낮은 경우이고, Quadrant III는 정신질환의 심각성 정도는 Quadrant I와 별 차이가 없으나 물질남용이 심각한 유형이고, Quadrant II는 Quadrant III와는 정반대인 케이스이고, 마지막으로 Quadrant IV는 공존하는 정신질환과 물질사용장애가 모두 심각한 수준인 경우로, 이 유형에 속하는 대상자들은 통합적 케어가 반드시 필요한 집단으로 판단된다(Kavanagh & Mueser 2007; Minkoff, 1991).



<그림 1> 4-Quadrant Model

출처: Substance Abuse Treatment for Persons With Co-Occurring Disorders. Treatment Improvement Protocol (TIP) Series, No. 42. Center for Substance Abuse Treatment. Rockville (MD): Substance Abuse and Mental Health Services Administration (US); 2005.



<그림 2> 4-Quadrant Model Care Recommendations

출처: NIDA(archives.drugabuse.gov/meetings/ccp/plenary1.html), 2004.

물론, 이 모델을 적용시키기 위해 이중장애 인구를 Quadrant II, III, IV 유형으로 구분하기에 심각성에 대한 판단이 전문가의 주관적 해석에 의존한다는 점을 고려할 때, 통합적 정신건강서비스에서 제외시키는 기준이 되어서는 안 될 것이다. 왜냐하면 결국 Quadrant I을 제외한 나머지 유형들은 장애에 있어 정도의 차이일 뿐, 결국 통합적 케어를 필요로 하는 대상자들로 간주하는 것이 바람직하기 때문이다. 단지, 네 가지 유형으로 구분하는 것은 <그림 2>와 같이 복합질환유형에 가장 적합한 서비스주체에 대한 가이드라인을 제공할 수 있기 때문에 주개입기관에 대한 결정을 도울 수 있다는 장점이 있다. 구체적으로 살펴보면, 앞서 두 장애가 심각하지 않은 것으로 구분되는 Quadrant I의 경우, 주로 1차 보건의료센터에서 케어를 하도록 제시하고 있다. 반면, 두 장애가 모두 심각한 경우인 Quadrant IV의 경우, 주로 정신병원이나 병원응급실 또는 장기입원약물치료프로그램 등에서 두 가지 장애에 대해 충분히 훈련된 전문가의 개입을 권유함을 알 수 있다. 나머지 Quadrant II와 III는

주된 장애(물질사용장애 또는 정신질환 둘 중 더 심각한 장애)에 따라 더 심각한 수준의 장애를 전문적으로 다룰 수 있는 기관이 주치료기관이 되어 케어를 제공하는 것을 원칙으로 한다는 것이다. 그러나, 두 장애가 모두 심각하지 않은 Quadrant I, II, III라 할지라도 통합적 개입을 위한 초기 스크리닝과 사정단계를 거쳐, 대상자의 다양하고 복잡한 욕구에 적극 대응할 수 있는 체계, 즉, 시스템 간의 긴밀한 네트워크를 통해 두 가지 이상의 장애로부터의 동시적 회복을 도모하는 것을 이상적으로 제안하고 있다(SAMHSA, 2005). 이에 근거하여 국내 치료기관의 역량평가를 통해 이중장애에 대해 보다 적극 대응할 수 있는 체계를 구축하는 것을 제안해 볼 수 있겠다.

IV. 결론

본 연구에서는 다양한 이론과 실증연구를 고찰하여 정신질환과 물질사용장애가 공존하는 이중장애에 대해 살펴보았다. 계속해서 늘어나는 복합질환대상자들의 어려움을 제도적으로 해소하고 이들의 인권 또한 보호하기 위해서는 보다 적극적인 대응체계 구축에 대해 이제는 “언제”가 아니라 “어떻게” 중심으로 접근해야 할 시점이라고 판단된다. 즉, 통합적 정신건강서비스에 대한 정책적 실천적 개입이 이루어져야 할 것이다. 그렇기 되기 위해서는 이중장애의 특징과 심각성을 이해하고, 복합질환대상자들을 보다 잘 케어 할 수 있는 대응체계를 구축 및 유지해야 하는 과제가 남았는데, 이것이 가능하기 위해서는 다양한 연구와 프로그램에 대한 예산지원과 평가가 이루어져야 할 것이다. 충분한 예산편성 외에도 해당 대상자들에게 공존하는 두 장애를 정확히 판별, 진단하고, 두 장애의 유발 및 상호작용에 대한 전문적 이해와 훈련에 기반 한 서비스를 제공해야 하기 위해 이중장애를 다룰 수 있는 전문가 양성과 관련 및 주기적 훈련과 지도감독 또한 매우 중요할 것이다.

참 고 문 헌

- 전진아, 이난희, 손선주. (2015). 우울과 만성질환의 동반양상과 자살생각 간 연관성 분석, 정신보건과 사회사업.
- Anthony, J. C., & Helzer, J. E. (1991). Syndromes of drug abuse and dependence, in *Psychiatric Disorders in America: The Epidemiologic Catchment Area Study*, L. N. Robins & D. A. Regier (Eds.), Free Press, New York, 116-154.
- Banerjee, S., Clancy, C., & Crome, I. (2002). Co-existing problems of mental disorder and substance misuse (dual diagnosis). *An Information Manual*. Retrieved from <http://www.rcpsych.ac.uk>, Royal College of Psychiatrists' Research Unit.
- Barnett, K., Mercer, S. W., Norbury, M., Watt, G., Wyke, S., & Guthrie, B. (2012). Epidemiology of multimorbidity and implications for health care, research, and medical education: A cross-sectional study. *The Lancet*, 380, 37-43.
- Berman, S., & Noble, E. P. (1993). Childhood antecedents of substance misuse. *Current Opinion in Psychiatry*, 6(3), 382-387.
- Boyd, C., Leff, B., Wolff, J., Hamblin, A., & Martin, L. (2010). Clarifying multimorbidity patterns to improve targeting and delivery of clinical services for Medicaid populations. CHCS report. Retrieved from http://www.chcs.org/media/clarifying_multimorbidity_patterns.pdf.
- Brady, K. T., & Sinha, R. (2005). Co-Occurring mental and substance use disorders: The neurobiological effects of chronic stress. *American Journal of Psychiatry*, 162, 1483-1493.
- Burgess, E. S., Brown, R. A., Kahler, C. W., Niaura, R., Abrams, D. B., Goldstein, M. G., & Miller, I. W. (2002). Patterns of change in depressive symptoms during smoking cessation: Who's at risk for relapse? *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 70(2), 356-361.
- Clark, D. B., De Bellis, M. D., Lynch, K. G., Cornelius, J. R., & Martin, C. S. (2003). Physical and sexual abuse, depression, and alcohol use disorder in adolescents: Onsets and outcomes. *Drug and Alcohol Dependence*, 69, 51-60.
- Cooper, L. M., Frone, M. R., Russell, M., & Mudar, P. (1995). Drinking to regulate positive and negative emotions: A motivational model of alcohol use. *Journal of Personality and Social Psychology*, 69(5), 990-1005.
- Fergusson, D. M., Horwood, L. J., & Swain-Campbell, N. R. (2003). Cannabis dependence and psychotic symptoms in young people. *Psychological Medicine*, 33(1), 15-21.
- Goldstein, R. B., Compton, W. M., Pulay, A.J., Ruan, W. J., Pickering, R. P., Stinson, F. S., & Grant, B. F. (2007). Antisocial behavioral syndromes and DSM-IV drug use disorders in the United States: Results from the National Epidemiologic Survey on Alcohol and Related Conditions. *Drug and Alcohol Dependence*, 90(2-3), 145-158.

- Greenfield, S. F., Back, S. E., Lawson, K., & Brady, K. T. (2010). Substance abuse in women. *Psychiatric Clinics of North America*, 33, 339-355.
- Grekin, E. R., Sher, K. J., & Wood, P. K. (2006). Personality and substance dependence symptoms: Modeling substance-specific traits. *Psychology of Addictive Behaviors*, 20(4), 415-424.
- Grunebaum, M. F., Galfalvy, H. C., Nichols, C. M., Caldeira, N. A., Sher, L., Dervic, K., & Oquendo, M. (2006). Aggression and substance abuse in bipolar disorder. *Bipolar Disorders*, 8, 496-502.
- Kavanagh, D., & Mueser, K. (2007). Current evidence on integrated treatment for serious mental disorder and substance misuse. *Journal of the Norwegian Psychological Association*, 44, 618-637.
- Kendler, K. S., Neale, M. C., Kessler, R. C., Heath, A. C., & Eaves, L. J. (1993). The lifetime history of major depression in women: Reliability of diagnosis and heritability. *Archives of General Psychiatry*, 50(11), 863-870.
- Kenny, B. A., & Holahan, C. J. (2008). Depressive Symptoms and Cigarette Smoking in a College Sample. *Journal of American College Health*, 56(4), 409-414.
- Khantzian, E. J. (1974). Opiate addiction: A critique of theory and some implications for treatment. *American Journal of Psychotherapy*, 28, 59-70.
- Khantzian, E. J. (1997). The self-medication hypothesis of substance use disorders: A reconsideration and recent applications. *Harvard Review of Psychiatry*, 4(5), 231-244.
- Kushner, M. G., Abrams, K., & Borchardt, C. (2000). The relationship between anxiety disorders and alcohol use disorders: A review of major perspectives and findings. *Clinical Psychology Review*, 20(2), 149-171.
- Mangrum, L. F., Spence, R. T., & Steinley-Bumgarner, M. D. (2006). Gender differences in substance-abuse treatment clients with co-occurring psychiatric and substance use disorders. *Brief Treatment and Crisis Intervention*, 6(3), 255-267.
- Markoua, A., Kostenb, T. R., & Kooba, G. F. (1998). Neurobiological similarities in depression and drug dependence: A self-medication hypothesis. *Neuropsychopharmacology*, 18(3), 135-174.
- Minkoff, L. (1991). Program components of a comprehensive integrated system for serious mentally ill patients with substance disorders. In: Minkoff K, Drake RE, ed. *Dual Diagnosis of Major Mental Illness and Substance Disorder: New Directions for Mental Health Services*, No 50. San Francisco, CA. Jossey-Bass, 13-27.
- Mueser, K. T., Drake, R. T., & Wallach, M. A. (1998). Dual diagnosis: A review of etiological theories. *Addictive Behaviors*, 23(6), 717-734.
- Najt, P., Fusar-Poli, P., & Brambilla, P. (2011). Co-occurring mental and substance abuse disorders: A review on the potential predictors and clinical outcomes. *Psychiatry Research*, 186(2-3), 159-164.

- O'hare, T. O., & Sherrer, M. (2011). Drinking motives as mediators between PTSD symptoms severity and alcohol consumption in persons with severe mental illness. *Addictive Behaviors*, 36(5), 465-469.
- Pristach, C. A., & Smith, C. M. (1996). Self-reported effects of alcohol use on symptoms of schizophrenia. *Psychiatric Services*, 47(4), 421-423.
- Ries, R. K. (1993). The dually diagnosed patient with psychotic symptoms. *Journal of Addictive Diseases*, 12(3), 103-122.
- Sartor, C. E., McCutcheon, V. V., Pommer, N. E., Nelson, E. C., Duncan, A. E., Waldron, M., Buchloz, K., Madden, P. A. F., & Health, A. C. (2010). Posttraumatic stress disorder and alcohol dependence in young women. *Journal of Studies on Alcohol and Drugs*, 71(6), 810-818.
- Sherry, S. B., Hewitt, P. L., Stewart, S. H., Mackinnon, A. L., Muschquash, A. R., Flett, G. L., & Sherry, D. L. (2012). Social disconnection and hazardous drinking mediate the link between perfectionistic attitudes and depressive symptoms. *Journal of Psychopathology and Behavioral Assessment*, 34(3), 370-381.
- Substance Abuse Treatment for Persons With Co-Occurring Disorders. Treatment Improvement Protocol (TIP) Series, No. 42. (2005). Center for Substance Abuse Treatment. Rockville (MD): Substance Abuse and Mental Health Services Administration (US).
- Tarter, R. E. (1998). Are there inherited behavioral traits that predispose to substance abuse? *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 56(2), 189-196.
- Tuchman, E. (2010). Women and addiction: The importance of gender issues in substance abuse research. *Journal of Addictive Diseases*, 29, 127-138.
- Vazques-Palacios, G., Bonilla-Jaime, H., & Velázquez-Moctezuma, J. (2005). Antidepressant effects of nicotine and fluoxetine in an animal model of depression induced by neonatal treatment with clomipramine. *Progress in Neuro-Psychopharmacology and Biological Psychiatry*, 29(1), 39-46.

Theoretical Review on Co-occurring Psychiatric and Substance Use Disorder

Sunju Sohn

Department of Social Welfare

Cheongju University

Comorbidity is defined as a combination of two or more medical, psychiatric and/or substance use issues. In mental health, a specific term that describes combination of mental illness and substance use disorder is called Co-occurring Psychiatric and Substance Abuse Disorder(COPSD), also known as dual-diagnosis or comorbidity. Recently, there has been efforts to estimate COPSD prevalence among Koreans, as the combination of both mental illness and substance abuse problem not only exacerbates the problem, but also makes it difficult to identify and simultaneously treat such disorders. Lack of awareness on the issues associated with COPSD, not to mention deficient care system that can provide a comprehensive professional help only hinders successful recovery and interferes with promoting a healthy lifestyle. This study provides a literature review on various theories explaining COPSD and also illustrates etiologies of mental illness and substance use disorder that are similar in their development and negative consequences.

Key words: Co-occurring psychiatric and substance use disorder, mental illness, substance

논문투고일 : 2014. 12. 31

심사개시일 : 2015. 01. 01

게재확정일 : 2015. 01. 20



한국사회과학연구
제35권 2호
2015년 1월호

안정적인 지방소방재원 확충방안*

청주대학교 사회과학대학 행정학과 교수
손 희 준

국 문 요 약

2014년 4월 세월호 사건은 무엇보다 국민의 생명보호와 안전이 최우선되어야 한다는 것을 여실히 증명하였다. 특히 화재진압과 예방 등 소방업무의 중요성 역시 강조되고 있는 가운데, 이에 대한 재정분담에 대해서는 중앙과 지방 간 갈등이 존재하고 있다. 따라서 소방업무의 성격규명과 이에 따른 자원분담 체계를 분석하고, 소방재정 규모와 구조추이를 파악하고자 하였다. 현행 소방기본법은 국가 및 공동사무의 성격을 강조하고 있지만, 지방자치법은 소방업무를 지방의 고유사무로 예시하여 자치사무로 규정하고 있어, 소방재원의 대부분은 시·도 등 광역자치단체의 일반회계로 충당하고 목적세인 지역자원시설세로 일부 보전하고 있다. 반면, 국고보조금은 전체 소방재정의 2% 수준에 불과하고, 지방교부세는 안전관리비 항목으로 측정되지만 일반재원의 한계를 가지고 있다. 최근 사회복지비의 과증으로 인한 지방재정의 압박이 심한 상태에서 보다 안정적인 소방재원 확충을 위해서는 국고보조금의 확대를 통한 보조사업 확대 및 보조율의 상향 조정과 지방목적세로서 소방안전세의 도입방안 및 화재보험과 전기 및 가스요금 일부를 과세대상으로 하는 소방재원의 다양화 방안 등을 제안하였다.

주제어: 소방재원, 소방안전세, 지역자원시설세, 소방안전교부세

I. 서 론

2014년 4월 ‘세월호’ 사건으로 인해 전 국민이 경악하면서 우리 사회는 무엇보다 안전(safety)문제가 중심이 되었다. 그럼에도 불구하고 최근까지 각종 안전사고가 끊이지 않고 발생하고 있는데, 이 중에서도 119 구급대의 활동과 화재발생에 따른 소방행정의 중요성이

* 이 논문은 2013-2015학년도 청주대학교 사회과학연구소가 지원하는 학술연구조성비(특별연구과제)에 의해 연구되었음.

강조되고 있는 실정이다. 세월호 사태 이후 중앙정부는 해양재난에 대한 대응미비 등을 반영하여 해양경찰청(2008년 신설)을 해양경비안전본부로, 소방방재청(2004년 신설)은 중앙소방본부로 개편하고, 국가안전처를 신설하겠다고 하였으나, 결국 국민안전처로 이름을 바꾸어 2014년 11월 19일 개칭하였다. 동시에 안전행정부를 행정자치부로 개편하였다.

이러한 재난이나 재해에 대응하는 안전행정의 문제가 단순히 조직이나 인사행정의 문제만으로 해결되지 않기 때문에, 소방 및 방재와 관련된 재정문제에 대해 관심을 가져야 한다고 생각한다.

게다가 2015년 1월을 기해 담뱃값의 인상을 두고, ‘서민증세다’, ‘금연 확대를 위해서는 필수불가결하다’라는 많은 논란이 있었는데, 그 동안 관련 부처는 담뱃값 인상에서 따온 수익금을 어디에 어떻게 사용할 것인가를 놓고 많은 갈등이 있어 왔다.¹⁾

예를 들면, 보건복지부는 당연히 국민건강증진 프로그램에 인상분을 전액 사용해야 한다는 입장인 반면, 지방의 소방재정을 총괄하는 행정자치부는 담뱃값에 인한 화재발생 등 원인자부담금의 성격으로 담뱃값 인상분은 지방재정에 투입되어야 한다는 입장이고, 기획재정부는 최근 국세수입 결손이 증가하는 등 경제여건이 좋지 않기 때문에, 개별소비세를 부과하는 방식으로 우선 세수결손을 메워야 한다는 입장이다.

결국 국가재정을 총괄하는 기획재정부의 입장이 대부분 수용되어, 고가(高價)의 사치품과 국내 영세산업 보호 등을 위해 적용되었던 개별소비세²⁾가 추가되는 등 담뱃값 인상에서 따온 세수배분에 있어서, 담배에 부과되는 개별소비세 총액의 20%에 해당하는 「소방안전교부세」를 지방교부세에 신설하되, 전액을 신설된 국민안전처 소관으로 배분하여 재난관리와 안전예산에 배분하기로 절충되었다.

이러한 조치는 2014년 9월 담뱃값 인상을 둘러싸고, 전국 시도지사협의회가 안정적인 소방재원의 확충을 위해 소방목적 재원으로 전환해 줄 것을 요구한 것이 일부 반영된 것으로 보인다³⁾.

따라서 본 연구는 소방사무의 특징과 그에 대한 재원부담 주체문제를 집중적으로 파악하고, 소방재정 전반에 대한 실태분석을 통해서 향후 보다 안정적인 재원확보 방안을 모색하고자 한다.

II. 소방사무의 특징과 재원부담 주체

- 1) 담뱃값 2,500원을 기준으로 담배소비세 641원, 지방교육세 321원, 국민건강증진부담금 354원, 폐기물 부담금 7원, 부가가치세 227원 등 총 1,550원이 세금으로, 담배가격에서 세금이 차지하는 비중이 62%이었으나, 2015년 1월부터 4,500원으로 인상되면서 담배소비세 1,007원, 지방교육세 443원, 국민건강증진부담금 841원, 개별소비세 594원, 폐기물부담금 24원, 부가가치세 409원 등으로 총 3,318원의 세금이 부과되어 비율은 73.7%로 증가하였으며, 특히 개별소비세가 추가되어 논란이 많았다.
- 2) 과거 사치성 물품의 소비억제를 위해 도입된 특별소비세가 2008년 개별소비세로 변경되었으며, 담배 소비가 과연 사치성 물품인지에 대해서도 조세성격과 부합되지 않는다는 지적이 있었다.
- 3) 전국 시도지사협의회 보도자료, “정부의 세제개편에 대한 전국 시도지사협의회 입장발표”, 2014. 9. 15.

1. 소방사무의 개념과 범위

소방(消防)의 개념은 일반적으로 화재를 예방하고 화재가 발생하였을 때 신속하게 진압하는 구조·구급 업무를 포함하는 것을 의미한다(신봉수, 2005:5; 하혜수, 2008:4). 특히 과거에는 사전적으로 화재를 예방하고 경계하는 것을 말하고, 사후적으로 화재를 진압한다는 의미로 정의하였는데, 현재는 화재는 물론 모든 재해⁴⁾의 인명구조·구급은 물론 응급환자 이송업무도 포함하여 규정하고 있다.

즉, 「소방기본법」 제1조에 따르면 “화재를 예방·경계하거나 진압하고 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서 구조·구급 활동을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕 및 질서 유지와 복리증진에 이바지함”을 목적으로 하며, 소방사무는 화재를 진압하는 업무에서 출발하여 화재가 발생하는 것을 사전에 예방하는 화재예방업무가 추가되었다.

그리고 최근에는 119 구조·구급업무의 수요가 기하급수적으로 늘어나 소방사무에서 차지하는 비율이 기존의 화재예방과 진압업무를 넘게 되었다. 게다가 최근 소방사무는 위치추적 서비스, 산불진화, 동물구조, 환경오염사고 초동조치 등 각종 재난에 대한 지원업무로 확대되고 있으며, 모든 긴급재난상황을 통합하는 시스템으로 변화되고 있다.

따라서 소방사무는 화재사고를 예방하는 예방업무, 화재발생시 진압하는 방호업무, 화재뿐만 아니라 각종 재난사고 발생 시 인명을 구조하고 환자를 신속하게 병원으로 이송하는 구급 업무 등으로 구분할 수 있다.

<표 1> 소방 사무의 종류

구분	예방 업무	진압 업무	구조·구급 업무	소방행정 업무	기타
서비스 유발요인	소방 검사	화재 발생	구조·구급	소방력 관리	그 외 활동
세부업무	각종 인·허가 건축물 및 위험물 검사, 소방홍보	화재진압 화재경계근무 의용소방대관리	인명구조 응급환자이송 항공대 운영	소방인력, 시설, 장비관리	현관문 개방, 독거노인 봉사활동 등

2. 소방사무의 특징과 자원배분 주체

1) 소방사무의 특성

소방사무⁵⁾는 일종의 공공재(public goods)로서 우리의 일상생활과 직결되어 주민의 생명과 재산을 보호하며 공공질서를 유지하는 것이나, 소방사무의 편익은 그 특성상 일정한 지

4) 재해란 풍·수해, 태풍, 지진, 산사태, 쓰나미 등 자연재해와 건축물 붕괴나 폭발 및 교통사고, 위험물 누출 등의 인위적 재난을 구별하지 않음

5) 소방업무는 사무처리의 성격 상 현장성, 신속·대응성, 전문성, 가외성 등의 특성을 가지고 있으며(김명현·홍성주, 2007: 83), 동시에 지역공공재(local public goods)의 성격을 가진다.

역적·공간적 한계를 가진다.

특히 우리나라는 소방사무를 지방자치단체의 자치사무(自治事務)로 규정하여, 특·광역시와 도가 공급주체로 소방사무를 지역주민들에게 제공하는 광역소방체제를 유지하고 있다.

즉, 현행 「지방자치법」 제9조 2항 제6호에서는 지역민방위 및 소방에 관한 사무를 지방사무로 규정하고, 가. 지역 및 직장 민방위조직(의용소방대를 포함)의 편성과 운영 및 지도·감독, 나. 화재예방과 소방 등 2개 사무를 예시하고 있다. 또한 「지방자치법 시행령」 제8조 별표 1에서 소방기본계획 수립, 소방관서의 설치와 지휘·감독, 소방력 기준 설정자료 작성관리, 소방장비의 수급관리, 소방용수시설의 확충관리, 화재진압 및 구급업무 지휘·감독, 소방지령실 설치·운영, 화재경계지구 지정·관리, 소방응원규약 제정, 화재 예방 활동, 소방홍보 및 계몽, 소방시설의 설치 및 유지관리의 지도·감독, 소방법령의 규정에 따른 인·허가 및 업무의 지도·감독, 소방 관계 단체의 지도·감독 사무가 지방자치단체의 화재예방, 소방사무라고 규정하고 있다.

그러나 실질적으로 화재규모가 특정된 지방자치단체의 범위를 넘어 국가적 재난으로 변화될 수 있고, 소방업무가 화재진압에만 한정되는 것이 아니라, 대형 화재의 발생 등으로 인해 지방자치단체 수준에서 대응하기 어려울 뿐 아니라 화재예방과 구조구급 등 소방수요의 다양화 등으로 인해 해당 자치단체의 지방사무로 보기에 한계가 있다.

따라서 지방자치법 제9조 제2항에 소방이 지방자치단체의 사무로 규정되었다고 소방행정이 반드시 지방자치단체가 수행하여야 하는 것은 아니다.

<표 2> 우리나라 개별 법상 소방사무 구분(2012년 현재)

구 분	계	국가사무	자치사무	공동사무
재난 및 안전관리기본법	13	6	3	4
소방기본법	23	12	4	7
소방시설공사법	7	3	2	2
소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률	16	9	6	1
위험물안전관리법	8	1	6	1
다중이용업소 안전관리에 관한 특별법	13	6	3	4
소방산업의 진흥에 관한 법률	14	14	-	-
소방공무원법	11	4	-	7
의무소방대설치법	4	4	-	-
수난구호법	11	1	8	2
119구조구급에 관한 법률	16	6	2	8
계	136	66	34	36

자료: 송상훈 외(2012).

실제 지방자치법에 규정되어 있는 사무라도 다른 법령에 국가사무로 규정하는 경우에는 지방사무가 아닌 국가사무, 또는 공동사무로 볼 수 있고, 2012년 현재 소방사무는 총 11개

개별법령으로 규정되어 있는데, 소방사무는 총 136개로 이 중에서 국가사무는 66개로 전체의 48.5%에 해당하며, 자치사무는 34개로 25%에 불과하고, 나머지 36개 업무(26.5%)는 국가와 지방간의 공동사무로 규정하고 있다.

또한 소방사무의 변화를 살펴보면, 1991년 이래 국가사무와 공동사무가 점차적으로 확대된 반면, 지방사무는 감소하는 추세를 보이고 있다.

특히 1991년 이후 2012년까지 총 84개 사무 증가, 특히 2004년 소방방재청 개청 이후 국가사무와 공동사무가 크게 증가한 반면, 자치사무는 감소하였다.

이러한 국가 소방사무의 증가 원인은 첫째, 재난관리법 제정과 소방방재청 개청 등 사회적·행정적 소방 환경의 변화, 둘째, 대형화재뿐만 아니라, 위험가스 유출과 방사능 유출위험 등 재난유형의 다양화·복잡화, 셋째, 단순 진압형의 소방업무 뿐만 아니라 이를 효과적으로 처리하기 위한 기술개발, 계획 지침 마련 등 소방의 역할과 사무 증가로 볼 수 있다.

<표 3> 국가 및 지방소방사무 변화 추이

구 분	1991		1995		2004		2008		2012	
국가사무	8	15.4%	11	16.4%	27	33.8%	52	43.0%	66	48.5%
공동사무	11	21.1%	16	23.9%	25	31.2	35	29.0%	36	26.5%
자치사무	33	63.5%	40	59.7%	28	35.0%	34	28.1%	34	25.0%
계	52	100%	67	100%	80	100%	121	100%	136	100%
비 고	2개 법률		3개 법률		7개 법률		10개 법률		11개 법률	

자료: 한국지방자치학회(2012). 『국가 지방간 소방사무의 합리적 분담 및 재원확보 방안』.

2) 사무구분에 따른 재원부담 주체

지방재정 분야에서 사무구분에 따라 재원부담주체를 결정하는 기준과 근거는 다음 <표 4>와 같다.

이에 의하면 ‘국가사무’의 경우는 전액 국가가 부담해야 하며, 주민등록이나 선거업무 등 ‘기관위임사무’의 경우도 가급적 국가가 전액 부담하는 것이 원칙이며, 국도(國道)유지와 재해·재난구호 등 ‘단체위임사무’의 경우는 중앙과 지방이 분담하는 것이 원칙이며, 자치단체의 고유사무인 ‘자치사무’인 경우는 자치단체가 전액 부담하는 것이 원칙이다. 그러나 실제로는 단체위임사무와 기관위임사무의 구분이 곤란하고, 국가와 지방의 공동사무 영역이 확대되어 최근 중앙과 지방간 재원부담주체를 놓고 대립과 갈등이 심화되고 있는 실정이다.⁶⁾

6) 2014년 12월 대통령소속 지방자치발전위원회는 「지방자치발전 종합계획」의 사무체계 정비를 위해 기존의 ‘기관위임사무’와 ‘공동사무’를 폐지하고, 일괄이양법에 의해 국가사무를 이양할 경우에는 재원 부담을 위해 이를 ‘법정수탁사무’로 규정하여 사무이양과 재원부담을 연계시키고자 하였다.

〈표 4〉 사무구분과 재원분담 원칙

구 분	국가사무	기관위임사무	단체위임사무	자치사무
경비부담주체	전액 국가부담	전액 국가보조 원칙	국가와 지방의 분담원칙(보조금은 부담금적 성격)	전액 지방부담 원칙(국고지원 시 보조금적 성격)
국회·지방의회 관여	국회관여, 지방의회 관여불가	지방의회 관여불가	지방의회 관여	지방의회 관여
국가감독 범위	국가자체 내부감독	적극적 감독 및 소극적 감독	교정적 감독 (합법성, 합목적성)	합법성에 의한 교정적 감독에 한정
대상사무	외교, 국방 등	선거, 주민등록, 민방위대 유지 등	국도유지, 재해구호 업무 등	상하수도, 쓰레기, 지방도, 공원 등

자료: 김동기(2011).

따라서 소방사무의 경우도 사무의 성격에 따라, 그 사무처리에 수반되는 비용을 누가, 어떻게 부담하느냐의 문제는 매우 중요하다.

그러나 우선, 소방사무를 정의하고 있는 다양한 법적 내용으로 통일된 소방사무의 정의가 부재한 것이 문제이다. 정부조직법, 재난 및 안전관리기본법 등 소방 관련 개별 법령에서 각각 소방사무를 별도로 정의하고, 특히 개별 사무를 수행하는 핵심주체를 상호 달리 정의함으로써 일관된 소방사무의 추진이 불가능한 상태이다.

지방자치법의 경우 소방에 대한 전체사무를 광역자치단체 사무로만 규정하고 있으나, 정부조직법의 경우는 국가사무로, 기타 관련 법령에서는 국가, 공동, 지방사무로 구분하여 정의하고 있기 때문이다.

또한, 소방사무가 하나의 통일된 조직체계로 통합되어 운영되고 있지 못하다는 점도 문제이다. 산불예방과 처리는 산림청이 담당하고, 기타의 화재는 현재의 국민안전처가 담당하게 하되, 각 시도의 소방고나서가 실제로 처리하게 하는 구조는 국가와 지방의 재난대응시스템 간에 연계성이 부족하고, 중앙과 지방 간 협조와 지원체계가 미흡하여, 제2, 제3의 세월호 사태가 벌어질 가능성이 매우 높다.

Ⅲ. 소방재정의 실태와 문제점

1. 소방재정의 실태분석

우리나라의 소방업무는 중앙부처인 과거 소방방재청 본청과 특·광역시와 도 등 광역지방자치단체가 담당해 왔기 때문에 중앙정부 예산인 본청 예산과 각 특·광역시와 도 등 지방자치단체의 소방예산으로 구분할 수 있다.

1) 소방재정 규모 추이

중앙부처와 지방자치단체의 예산을 합한 소방재원의 규모를 보면, 다음 〈표 5〉와 같다.

<표 5> 소방예산 규모의 추이

(단위: 억 원, %)

구분		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
총계		21,298	23,056	24,001	25,269	26,566	26,152	31,502	
	(비중)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	
본청 (소속 기관)	소계	594	670	572	475	497	600	1,241	
		(비중)	(2.8)	(2.9)	(2.4)	(1.9)	(1.9)	(2.2)	(3.9)
	소방정책국	428	473	295	246	232	246	250	
	중앙소방학교	77	92	85	81	85	87	88	
	119구조구급	-	-	-	-	-	-	602	
	중앙구조대	88	103	139	147	179	267	299	
시도 소방 관서	소계	20,704	22,422	23,428	24,793	26,068	255,514	30,260	
		(비중)	(97.2)	(97.1)	(97.6)	(98.1)	(98.1)	(97.8)	(96.1)
	국비	18	384	275	436	473	436	630	
	지방비	20,686	22,038	23,153	24,356	25,595	25,115	30,260	

자료: 소방방재청. 「소방행정자료 및 통계」. 각 연도.

전체 소방예산의 규모는 거의 매년 조금씩 증가하다가 2012년에 다소 감소하였으나 2013년 상당히 크게 증가하였는데, 이는 2013년 119 구조구급국에 대한 예산이 602억원 반영되었기 때문이다.

그러나 동시에 본청의 예산만 증가한 것이 아니라, 지방자치단체의 소방예산 역시 2013년에는 전년도에 비해 5,145억원이나 증가한 3조 260억원에 달하고 있다.

이처럼 소방예산 중에서 지방의 시·도 예산은 지속적으로 증가하고 있는 반면, 중앙부처 본청예산은 등락을 반복하고 있는데, 이는 본청에 특별히 조직이 신설되거나 고가(高價)의 특수장비를 보장하거나 하는 불규칙한 사안에 따라 크게 의존하는 실정이다.

2007년 2조 1,298억 원이던 소방예산규모는 2013년 3조 1,502억원으로 증가하여 47.9%나 증가하였는데, 이 중에서 지방의 소방재정 규모는 2007년 2조 704억원에서 2013년 46.1% 증가하여, 전체의 증가율보다는 다소 낮게 나타났다.

그러나 전체 소방재정에서 지방예산이 차지하는 비율은 2007년 97.2%를 차지하였고 이 중에는 18억원의 보조금이 포함되었다. 2013년에는 지방의 소방예산은 3조 260억원으로 96.1%로 나타나 최근 들어 가장 낮은 비중을 나타냈지만, 대부분의 소방예산이 지방에서 충당되고 있음을 알 수 있다.

이러한 소방재정규모를 중앙예산을 제외한 지방의 세출예산 기준으로 다시 파악하면 다음 <표 6> 같다.

시도의 소방세출 역시 1999년과 2012년 등 특정 연도를 제외하면 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다.

<표 6> 시·도 소방세출예산 추이

(단위 : 백만원)

연도별	총 예산	국 비	비율(%)	지방비	비율(%)	증가규모
'70	1,176	348	29.6	828	70.4	371
'75	4,822	525	10.9	4,297	89.1	1,778
'80	28,025	4,112	14.7	23,905	85.3	8,950
'85	76,218	7,802	10.2	68,416	89.8	20,073
'90	199,809	14,598	7.3	185,211	92.7	42,862
'91	268,751	17,900	6.7	250,851	93.3	68,942
'92	315,940	18,090	5.7	297,850	94.3	47,189
'93	402,076	20,435	5.1	381,641	94.9	87,000
'94	461,596	22,552	4.9	439,044	95.1	59,520
'95	540,836	3,814	0.7	537,022	99.3	79,240
'96	748,294	11,070	1.5	737,224	98.5	207,458
'97	839,569	18,916	2.3	820,653	97.7	91,275
'98	904,154	16,033	1.8	888,121	98.2	64,585
'99	878,474	11,025	1.3	867,449	98.7	△25,680
2000	977,882	14,707	1.5	963,175	98.5	99,408
2001	1,060,160	22,292	2.1	1,037,868	97.9	82,278
2002	1,251,370	27,494	2.2	1,223,876	97.8	191,210
2003	1,482,909	39,070	2.6	1,443,839	97.4	231,539
2004	1,609,357	1,408	0.1	1,607,949	99.9	126,448
2005	1,762,731	37,900	2.2	1,724,831	97.8	153,374
2006	1,936,128	35,200	1.8	1,900,928	98.2	173,397
2007	2,103,680	35,000	1.7	2,068,680	98.3	167,552
2008	2,238,626	34,800	1.5	2,203,826	98.5	134,946
2009	2,342,865	27,500	1.2	2,315,365	98.8	104,239
2010	2,479,377	43,678	1.8	2,435,699	98.2	136,512
2011	2,606,891	47,301	1.8	2,559,590	98.2	127,514
2012	2,555,140	43,608	1.7	2,511,532	98.3	△51,751
2013	3,026,095	63,038	2.1	2,963,057	97.9	451,525

자료: 소방방재청, 『소방행정자료 및 통계』, 2013.

2013년 현재 소방세출예산의 내역을 보면, 다음 <표 7>과 같다.

소방재정의 세출내역은 크게 인건비와 운영비를 포함하는 행정운영경비와 사업비로 구분하고 있는데, 세출예산의 73.3%를 행정운영경비로 지출되고 있는 경직성이 매우 큰 구조로 되어 있다.

그나마 소방방재청 본청은 행정운영경비보다는 사업비에 82.5%를 지출하고 있는 반면, 지방자치단체인 특별시·광역시와 도의 경우에는 관할 소방서와 119 안전센터의 인건비와 운영비 등 행정경비가 전체의 75.8%를 차지할 정도로 매우 큰 비중을 차지하고 있어 대조적이라고 할 수 있다.

<표 7> 시·도 소방세출예산 추이

(단위 : 백만원, %)

구 분		계	행정운영경비 (인력·기본경비)	사업비
합 계		3,150,214 (100.0)	2,310,261 (73.3)	865,031 (26.7)
본청 (소속 기관)	소 계	124,119 [100.0]	21,778 [17.5]	102,341 [82.5]
	소방정책국	25,059	6,593	18,466
	119구조구급국	60,234	366	59,868
	중앙소방학교	8,829	5,333	3,496
	중앙구조단	29,997	9,486	20,511
시·도	소 계	3,026,095 [100.0]	2,294,311 [75.8]	731,784 [24.2]
	(국 비)	(63,038)	-	(63,038)
	지 방 비	3,026,095	2,294,311	731,784

자료: 소방방재청, 『소방행정자료 및 통계』, 2013.

또한 지방의 소방재원 중에서 국비로 포함되어 있는 내역은 국고보조금과 응급의료기금에서 지원된 것인데, 중앙의 국고보조사업 규모는 31,249백만원이고 사업내용은 119 시민수상구조대에 429백만원, 소방안전체험관 건립비용에 14,900백만원, 소방보조인력 양성 및 운영에 13,470백만원, 대테러 장비 및 특수장비 보강사업에 1,850백만원, 소방구조 스포츠대회비 150백만원 119 구조장비 확충(제주도 광특사업비)에 350백만원 등이며, 응급의료기금에서 지원되는 사업은 총 31,889백만원으로 119 응급의료체계 지원에 12,290백만원, 119 구급상황관리센터 운영지원에 3,906백만원, 충남 헬기구입비용 5,000백만원, 119 구조장비 확충사업에 10,693백만원이 투입되었다(소방방재청, 2013).

2) 소방재정의 재원구조

우리나라의 소방업무는 대부분 특·광역시와 도 등 광역지방자치단체가 담당하고 있어, 소방재원은 시·도의 일반회계에서 지원하는 자체재원과 국고보조금 등 중앙정부로부터의 이전재원이 있다. 동시에 이를 용도의 지정 여부에 따라, 일반재원과 특정재원으로 구분할 수 있다.

① 국고보조금

국고보조금(grants, subsidy)은 국가정책상 필요가 있거나 지방자치단체의 재정사정상 특히 필요하다고 인정될 때, 국가예산의 범위 안에서 지방자치단체에 교부하는 재원으로, 지방자치단체의 자주재원(지방세, 세외수입)과는 구별되며, 교부 시 그 용도가 구체적으로 정해지므로 일반재원인 지방교부세와도 구별되는 특정재원이며, 보조율에 따라 지방자치단체의 지방비부담(matching)이 요구된다.

소방분야에 대한 국고보조 사업은 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 및 동법 시행령」

에 따라 119 구조구급대 장비에 한하여 50%의 기준보조율이 적용되고 있다.

또한 「소방기본법」 제9조(소방장비 등에 대한 국고보조) 및 동법 시행령 제2조(국고보조의 대상 및 기준)에 따라 소방자동차, 소방헬리콥터 및 소방정, 소방전용 통신설비 및 전산설비, 그밖에 방화복 등 소방 활동에 필요한 소방장비와 소방관서용 청사에 대하여 소요비용의 1/3이상을 지원하도록 되어 있다.

국고보조금은 2013년 현재 630억원 규모이나 보조사업의 내역이 상세히 공표되지 않아, 2010년 현재로는 466억원이고 보조사업의 내역은 <표 8>과 같다(김영철, 2011).

<표 8> 소방분야 지방자치단체 국고보조사업 현황

(단위: 백만원)

회계	세부사업	국비 보조율	2005	2006	2007	2008	2009	2010
합 계			37,977	34,986	35,468	30,185	31,049	46,568
일반	119시민수상 구조대 운영	70	-	-	230	246	361	361
	의무소방대 양성 및 운영	100	10,832	8,788	6,698	4,345	3,853	2,322
	대구시민안전테마파크 전시시설 등 확충	100	-	-	-	-	-	500
	전국 소방왕 선발대회	100	-	-	-	-	248	1,400
	사회복무요원 운영	100	-	-	-	964	2,186	5,566
	이동안전체험차량 보급	50	-	-	-	-	300	300
	119 구조장비 확충	50	9,452	8,480	8,504	8,246	9,135	기금 전환
	대테러장비 및 특수소방 장비보강	50	1,412	1,779	1,420	1,420	1,420	1,600
	소방안전 체험센터건립	50	-	-	-	-	500	4,000
	소방정보시스템 구축	40	-	-	-	-	2,000	1,200
	대구참사 추모안전 체험관 건립	50	-	-	-	1,000	2,000	1,200
광특	119구조장비확충(제주)	70	-	-	-	5	6	6
	119구조장비확충(제주)	50	-	-	-	339	350	314
응급 의료 기금	119구조장비확충	50	-	-	-	-	-	10,213
	119구조장비확충	50	16,281	15,939	18,616	13,620	8,690	17,586

자료: 소방방재청 내부자료(2011); 송상훈 외(2012)에서 재인용.

전체적으로 국고보조금은 감소경향을 보이다가 2010년에 응급의료기금으로부터 지원하고 있는 119 구조장비 확충에 따른 지원비용이 크게 증가하면서 증가하였다. 119 구조장비 확충에 106억원이 지출되어 전체의 27.6%를 차지하며, 소방보조인력 양성 및 운영에는 78억

원이 지출되어 20.3%를 차지하고 있다.

이러한 국고보조금의 지원내역을 시·도별로 파악하면 <표 9>와 같다.

<표 9> 시도별 국고보조 현황(2011)

(단위: 백만원, %)

구분	합계	국고보조금										응급의료기금		비중
		소방 보조 인력 양성 및 운영	119 시민 수상 구조 대 운영	대테 러 대응 장비	재난 피해 자 심리 관리	재난 취약 가구 안전 점검 장비	물놀이 안전 시설 설치	민방위시설장비 확충				119 구조 장비 확충	응급 의료 지원 체계 구축	
								민방 위 경보 사각 지역 해소	노후 경보 시스 템 교체	비상 급 수 시설 확충	접경 지역 경보 시설 확충			
계	39,157	7,794	379	1,400	113	1,300	200	1,232	312	117	1,232	10,568	1,666	100
경기	6,163	1,473	18	10	16	160	8	944	0	(20)	784	1,890	860	15.7
서울	1,463	468	0	10	(8)	(154)	0	0	0	(20)	0	613	373	3.7
부산	2,024	873	34	10	(14)	(109)	(1)	0	81	0	0	716	310	5.2
대구	4,345	226	3	10	(7)	(72)	0	(24)	0	0	0	476	3,630	11.1
인천	1,652	171	27	150	6	(62)	0	24	72	20	364	575	243	4.2
광주	1,266	366	14	0	5	50	0	36	0	0	0	432	363	3.2
대전	1,244	366	10	10	(3)	(45)	3	12	0	20	0	454	370	3.2
울산	1,745	397	35	10	(3)	(38)	(3)	0	69	0	0	401	833	4.5
강원	1,632	405	45	10	(8)	(67)	(53)	(24)	0	0	84	657	430	4.2
충북	3,026	327	30	500	(6)	(69)	(20)	(48)	0	0	0	580	1,590	7.7
충남	2,856	608	52	10	(4)	82	4	24	0	0	0	584	1,493	7.3
전북	3,018	242	12	150	(12)	83	23	12	0	20	0	597	1,880	7.7
전남	2,255	366	41	10	(9)	(71)	(13)	(24)	0	0	0	618	1,220	5.8
경북	3,894	935	38	10	(4)	(101)	(36)	0	90	0	0	840	1,980	9.9
경남	1,518	421	23	0	(5)	(94)	(36)	(36)	0	20	0	751	303	3.9
제주	1,056	148	0	500	(3)	(44)	0	24	0	0	0	384	0	2.7

주: ()는 시도 소방예산 외 타실·국의 재난안전 및 민방위시설 예산편성 금액임.

자료: 경기도소방재난본부 내부자료(2012).

시·도별 국고보조금의 지원순위는 경기도가 54억 원으로 전국 대비 16%를 차지하고 있어 가장 높으며, 대구가 43억 원으로 11.1%를 차지하고 있는데, 경기도는 119 구조장비 확충과 소방보조인력 양성 및 운영을 위한 재정적 지원이 대부분이며, 대구는 국고보조금의 80%이상을 응급의료 지원체계 구축에 활용하고 있는 실정이다.

② 지방교부세

지방교부세는 내국세의 19.24%를 법정률로 확보하여 재정력이 취약한 지방자치단체에 일정한 기준에 따라 교부하는 제도로 지역 간 재정력 격차를 해소하고, 국민의 최저생활수준(national minimum) 보장을 목적으로 재원보장기능을 하는 재원이다(손희준 외, 2011).

지방교부세는 2014년 현재 보통교부세와 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세로 구성되어 있고, 소방부문에 대한 재정적 지원은 대부분 보통교부세를 통해 이루어지고 있는데, 일부 사업의 경우는 특별교부세를 통해서도 이루어지고 있다.

보통교부세는 지방자치단체가 일정한 행정서비스를 제공하기 위해, 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정하여 부족액이 발생할 경우, 이를 보전해 준다.

기준재정수요액의 산정을 위한 측정항목으로 다음 <표 10>과 같이 일반행정비, 문화환경비, 사회복지비, 경제개발비로 구분하여 산정하고 있다.

일반행정비에 속해 있는 안전관리비는 인구수를 측정단위로 하며, 인구수, 재난관리 대상 시설 수, 소방관서 수, 소화전길이를 표준행정수요를 산정하기 위한 통계자료로 활용하고 있다. 이 때 재난관리 대상시설 수는 재난 및 안전관리기본법상 규정된 재난관리시설 수(중점관리대상시설물과 재난위험시설물), 소방관서는 소방력 기준에 관한 규칙 등에 의거 설치된 소방본부·소방서·119 안전센터의 행정수요를 반영한다. 그러나 소방과 관련되어 교부되는 보통교부세는 측정항목에는 있으나 지방교부세 자체가 용도가 지정되지 않은 채 교부되기 때문에 산정된 금액이 그대로 소방경비로 지출된다고 보기는 어렵다.

다행스럽게도 2014년 정부조직법의 개정으로 소방방재청 대신 국민안전처가 신설되었고, 2015년 1월 1일부터 적용된 담뱃값 인상으로 따른 담뱃값에 부과되는 개별소비세의 20%를 “소방안전교부세”가 신설되어 도입되었다. 그러나 시·도 등 지방자치단체의 요구와는 달리 “소방안전교부세”의 소관은 국민안전처로 귀속되어, 지방의 소방수요를 얼마만큼 충족시킬지는 미지수이다.

또한 보통교부세로 보전하지 못하는 특별한 재정수요와 국가시책 및 지역의 현안수요 등을 보전하기 위한 **특별교부세** 제도⁷⁾가 있는데, 이 역시 2015년부터 재난관리 수요에 대해서는 행정자치부가 담당하는 것이 아니라, 국민안전처 소관으로 이관되어 운용될 예정이다.

과거 소방방재청의 통계자료를 보면, 1981년부터 2012년까지 소방분야에 대한 특별교부세 지원현황이 나타나 있는데, 총액은 1,690억 원이며, 2011년 15개 지역 소방관서의 소방장비 구입 및 교체비로 164억 원 지원한 것이 가장 큰 규모였고, 2012년 펌프카 2대, 탱크 15개 등 41.5억 원과 18개 시·도의 개인 안전장비 구입비로 50억 원의 특별교부세를 지원받아 총 91억 원이 지원된 것으로 나타났다(소방방재청, 2013).

7) 특별교부세의 재원규모는 지방교부세 총액의 1/11이었다가, 2005년 4%로 축소하였으나, 특별교부세의 총액이 1조원을 초과하여, 2014년부터 전체의 3%로 또 다시 축소되었다.

<표 10> 보통교부세의 안전관리비 측정항목 및 측정단위('14)

측정항목	측정단위	표준행정수요 산정기준
1. 일반행정비	인건비	총액인건비 공무원 수
	일반관리비	인구 수, 총액인건비 공무원 수, 지방의원 수 * 지역균형수요: 도서·오지지역인구수와 면적
	안전관리비	인구 수, 재난관리대상 시설 수, 소방관서 수, 소화전길이 * 지역균형수요: 안전관리 전담인원, 통합관제센터 관제인력수, 특별사법경찰차수
2. 문화환경비	문화관광비	인구수, 행정구역 면적, 문화체육시설 면적, 관광지역 면적 * 지역균형수요: 문화재보호구역면적, 시도지정 문화재수
	환경보호비	가구 수, 행정구역 면적, 자연공원면적, 수질관리시설(분뇨·하수·마을하수·가축분뇨) 처리용량 * 지역균형수요: 해안선길이, 댐면적, 1종 저수지 면적, 자연환경보전지역·상수원보호·수변구역면적, 백두대간보호지역면적, 마을상수도급수 인구, 유동인구 및 보정인구
	보건비	인구수, 보건시설면적 * 지역균형수요: 댐 연결지역 인구수
3. 사회복지비	기초생활보장비	국민기초생활보장수급자수 * 사회복지균형수요: 기초생활수급권자비율
	노인복지비	노령인구수, 노인복지시설 면적, 경로당 수 * 사회복지균형수요: 노령인구비율, 고령단체 유형
	영유아복지비	영유아수, 영유아복지시설 면적 * 사회복지균형수요: 영유아인구비율, 가정위탁 보호 영유아수
	아동복지비	아동수, 아동복지시설 면적, 청소년복지시설 면적 * 사회복지균형수요: 아동인구비율, 가정위탁보호 아동수
	장애인복지비	등록 장애인수, 장애인복지시설면적 * 사회복지균형수요: 장애인비율
	일반사회복지비	인구수, 사회복지시설 면적 * 사회복지균형수요: 등록외국인, 국적취득자수, 국제결혼가정 자녀수, 북한이탈주민수, 저소득 한부모 가족 세대원수
4. 지역경제비	농림수산비	농·수산업 종사자수, 임야면적 * 지역균형수요: 방조제길이·배수갑문수, 방파제·물양장길이, 경지(논+밭) 면적, 어장·갯벌 면적, 소돼지·닭·오리수
	산업경제비	사업체 종사자수 * 지역균형수요: 신재생에너지 보급생산량, 군인·재소자수 등 보정인구
	도로관리비	도로(포장+미포장+미개통) 면적, 자동차 대수, 행정구역 면적 * 지역균형수요: 농어촌도로 포장실적 및 자전거도로 신설면적, 유동인구수 및 군인수, 적자노선수, 벽지버스노선 길이 및 도시계획도로 미집행면적
	지역개발비	행정구역 면적, 인구 수, 도시공원 면적, 하천길이 * 지역균형수요: 개발제한구역·폐광·개발촉진지구·접경지역·지역특화발전특구지역·군사시설보호구역·도서·낙후지역 면적, 도심지내 공장밀집지역 면적, 군인·재소자수·등 보정인구

자료: 안전행정부. 『지방교부세 산정해설』. 2014.

③ 지역자원시설세

지역자원시설세는 2011년 舊 소방공동시설세와 과거의 지역개발세를 통합하여 현재에 이르고 있는데, 소방공동시설세는 지방의 소방서비스 제공을 위해 소방관서 신·개축 및 유지보수, 소방차량 및 장비구입, 소방용수 시설 설치 등에 소요되는 비용을 마련하기 위한 목적세(earmarked tax)로 도입되었으며, 지역자원시설세로 통합된 현재도 동일한 목적을 가지고 있다.

지역자원시설세의 과세대상은 특정자원과 특정부동산인데, 특정부동산에 과세하는 부분이 구 소방공동시설세에 해당하며, 소방시설에 충당하는 지역자원시설세는 건축물(주택 건축물 부분 포함) 또는 선박(소방선이 없는 지자체는 제외)은 「지방세법」 제110조에 따른 가액(시가표준액×공정시장가액 비율) 또는 시가표준액을 과세표준으로 하고, <표 11>의 표준세율을 적용하여 세액을 산출한다.

<표 11> 지역자원시설세 특정부동산분 과세표준 및 세율

과세표준	세율
600만원 이하	4/10,000
600만원~1,300만원 이하	2,400원+600만원 초과금액의 5/10,000
1,300만원~2,600만원 이하	5,900원+1,300만원 초과금액의 6/10,000
2,600만원~3,900만원 이하	13,700원+2,600만원 초과금액의 8/10,000
3,900만원~6,400만원 이하	24,100원+3,900만원 초과금액의 10/10,000
6,400만원 초과	49,100원+6,400만원 초과금액의 12/10,000

또한 저유장, 주유소, 정유소, 백화점, 호텔, 유흥장, 극장, 4층 이상 10층 이하의 건축물 등 화재위험 건축물에 대하여는 2배의 세율을 중과하고, 대형마트, 복합상영관(2호의 극장은 제외한다), 백화점, 호텔, 1층 이상의 건축물 등 대통령령으로 정하는 대형 화재위험 건축물에 대해서는 3배의 세율로 중과한다.

오물처리시설, 수리시설, 그 밖의 공공시설에 충당하는 지역자원시설세는 토지 및 건축물의 전부 또는 일부에 대한 가액을 과세표준으로 하여 부과되, 그 표준세율은 토지 또는 건축물 가액의 1만분의 2.3으로 하는데, 현재는 소방시설에 대해서만 과세하고 있다.

게다가 지방자치단체의 장은 지역자원시설세의 세율을 50%의 범위에서 가감할 수 있도록 하여 탄력세율을 적용하고 있다.

이러한 지역자원시설세(구 소방공동시설세)는 1977년 48억 원으로 소방예산의 60.1%의 비중을 차지하고 있었으나, 30여년이 지난 2013년 현재 8,791억 원으로 183배나 증가하였으나 지방소방예산에서 차지하는 비중은 29.1%에 그치고 있다. 소방공동시설세의 비중이 1980년대 초반까지는 소방예산에서 약 60%를 내외의 비중을 차지할 정도로 매우 중요하였으나, 그 비율이 점점 감소하여 2010년의 경우는 24.6%로 1/4에도 못 미치는 수준으로 낮아졌다. 2012년의 경우 지방소방예산의 규모가 감소한 이유는 서울 소방공무원의 인건비가 서울시 재무국으로 배정되었기 때문이기도 하다.

<표 12> 지역자원시설세(소방분) 추이

(단위 : 백만원)

구 분	지역자원시설세(구 소방공동시설세)				지방소방 예산총액(B)	A/B (%)
	계(A)	서울	광역시	도		
'77	4,779		2,800	1,979	7,951	60.1
'78	5,360		3,101	2,259	11,614	46.2
'79	8,569		4,865	3,704	15,448	55.5
'80	13,032		7,018	6,014	23,905	54.5
'81	16,790	6,994	3,529	6,267	26,359	63.7
'82	23,023	9,118	4,894	9,011	34,307	67.1
'83	24,620	9,836	5,216	9,568	43,056	57.2
'84	28,614	11,754	5,723	11,137	48,737	58.7
'85	37,716	14,180	7,906	15,630	68,416	55.1
'86	42,698	14,640	9,205	18,853	74,351	57.4
'87	51,408	17,982	11,585	21,841	86,907	59.2
'88	52,735	19,564	11,245	21,926	100,035	52.7
'89	65,536	23,820	15,718	25,998	144,053	45.5
'90	79,028	30,223	18,585	30,220	185,211	42.7
'91	95,408	35,534	22,142	37,732	250,851	38.0
'92	117,500	41,000	28,200	48,300	297,950	39.4
'93	146,176	50,898	34,406	60,872	381,641	38.3
'94	165,352	55,898	40,245	69,391	439,044	37.7
'95	203,205	55,716	49,338	90,733	537,022	37.8
'96	223,753	63,132	54,016	98,247	737,224	30.3
'97	254,150	71,490	62,460	112,790	839,569	30.2
'98	283,204	78,900	79,227	119,377	904,154	31.3
'99	300,361	84,600	83,995	131,609	878,474	34.2
2000	342,608	103,504	90,644	148,460	963,175	35.6
2001	351,762	99,089	97,271	155,402	1,037,868	33.9
2002	362,427	101,296	94,968	166,163	1,223,876	29.6
2003	393,905	110,827	101,764	181,314	1,428,439	27.5
2004	437,711	110,389	109,992	217,360	1,619,157	27.0
2005	506,672	126,707	125,417	254,548	1,724,831	29.3
2006	502,229	122,607	117,912	261,710	1,900,928	26.4
2007	532,255	137,704	139,153	255,398	2,068,680	25.7
2008	558,379	144,489	140,409	273,481	2,203,826	25.3
2009	592,142	151,902	152,127	288,113	2,315,365	25.5
2010	599,205	141,455	154,782	302,968	2,435,699	24.6
2011	650,616	141,883	183,899	324,834	2,559,590	25.4
2012	750,301	164,717	207,390	378,194	2,511,532	29.9
2013	879,186	180,497	224,890	473,799	3,026,095	29.1

주: '76~'80년의 서울·광역시분은 서울, 부산분임.
 자료: 소방방재청. 『소방행정자료 및 통계』. 2013.

2. 소방재정의 문제점

1) 자원분담체계의 불균형

소방사무가 1992년 기초자치단체에서 광역자치단체의 사무로 규정되면서, 소방재정의 부

담책임은 시·도가 담당하게 되었다(정용수, 2007).

해방 이후 소방사무의 책임주체가 변화하면서 국가사무와 지방사무로 변화되고, 재정부담 책임도 국가와 지방정부로 변화되어 왔다.

문제는 국세와 지방세의 비율이 8대 2이고, 대부분의 지방세수도 수도권에 집중되어 있는 현실에서 소방재정의 부담책임을 지방자치단체에게 지우는 것은 불합리하다고 할 수 있다. 특히 소방업무의 성격과 대형 화재와 재난의 발생빈도를 볼 때, 국가의 일정한 책임분담이 요구된다. 그럼에도 불구하고 소방재정에 대한 국비의 비율이 2%에도 못 미치는 현실은 시정되어야 할 것이다.⁸⁾

2) 재원조달수단의 빈약성

외국은 일반재원 외에 화재보험세, 소방세, 지방교부세, 전화세, 국고보조금, 공채, 기금, 수수료 등 다양한 재원조달 수단을 갖추고 있지만, 우리나라는 매우 제한적이다.

따라서 수익자 부담원칙, 원인자 부담원칙 등을 적용하여 소방서비스의 수혜자나 원인자에게 그 비용을 분담시킬 수 있는 다양한 재원확충 방안을 고려해야 한다.

<표 13> 주요국의 소방재원

구분	일본	미국	뉴질랜드	독일	한국
주요재원	-일반재원 -국고지출금 -지방교부세 -공채, 기금	-재산세 (일반재원) -화재보험	-보험세 (98%) -일반재원	-일반재원 -보조금 -소방세	-일반재원 -공동시설세 -국고보조금
소방업무 담당주체	기초단체	기초단체	국가	광역단위	광역단체

주: 1) 뉴질랜드는 보험세로 98% 수준의 소방예산 충당

2) 미국은 주별로 다른데, 위싱턴주는 재산세를 경찰과 소방 예산으로 사용하고, 화재보험세로 보조

3) 독일의 경우 일반예산으로 충당하되, 화재보험 등 보험료 관련 모든 부담의 12%를 소방세로 부과

4) 일본의 경우 소방재원 확보를 위한 별도의 목적세 없음

자료: 송상훈(2008). "소방재정의 현실과 재정 확충방안", 한국행정학회 추계학술발표논문집.

3) 국고보조금의 과소 및 제한적 지원

소방에 대한 국고보조금 관련규정은 「소방기본법」과 「보조금 관리에 관한 법률」 등인데, 「소방기본법」 제9조는 소방자동차, 헬기, 소방정, 소방전용 통신설비 및 전산설비, 기타 방화복 등 소방활동에 필요한 소방장비, 소방관서용 청사의 건축비용을 국고보조 대상사업으로 규정하고 있으며, 일정한 기준에 의해 산정된 소요액의 1/3을 보조하게 되어 있다. 또한 「보조금 관리에 관한 법률」의 보조금 지급대상사업에는 119구조장비만 포함되어 있고, 기준 보조율은 50%에 불과하다.

소방은 국민의 재산과 안전을 보장하기 때문에 국가가 전국적으로 제공해야 할 중요한 사

8) OECD국가와의 비교를 통해서도 우리나라의 국비지원 비율은 너무 낮은 수준이다. OECD 주요 선진국의 국비비율은 평균 71%를 상회하고 있는 반면, 우리나라는 2% 수준이다(송상훈 외, 2012).

무이므로 전국적 차원에서 소방정책을 기획하고 시행하여야 하며, 이에 대한 비용부담을 위해 국고를 보조해야 한다.

그럼에도 불구하고, 일부 제한적인 사업에 대해서만 보조하고, 그 비중이 전체 소방예산의 2% 수준인 점은 매우 큰 문제이다. 특히 고가(高價)의 소방헬기와 고가(高架) 사다리차 등 소요재원이 매우 큰 장비와 방화복 등에 대한 국고지원이 절실한 수준이다.

4) 지역자원시설세의 한계 및 일반회계에 대한 과중한 의존

지역자원시설세가 도입된 이후 50여년이 지났지만, 1960년대의 부과대상과 세율에서 크게 벗어나지 못하고 있다.⁹⁾

1980년대 이후 시대적 환경이 변화되면서, 소방업무는 화재진압 업무에 그치지 않고 점차 확대되었으나 지역자원시설세의 과세대상은 여전히 소방업무가 화재진압에 중점을 두던 시각에서 벗어나지 못하고 있다. 따라서 수익자부담 원칙에 따라 구조·구급서비스의 수혜자에 대한 재원부담방안도 함께 모색되어야 할 것이다.

목적세인 지역자원시설세에 의한 소방재정의 분담비율 역시 30% 미만이어서, 결국은 광역자치단체인 시·도는 일반회계로부터 소방재정을 충당할 수밖에 없는 실정이다.

그러나 최근 무상보육 및 기초연금 등 중앙정부로부터의 과도한 복지부담으로 인해 지방재정이 매우 큰 압박을 받고 있는 실정이어서 가장 기본적으로 지원되어야 할 안전예산인 소방재정에 대한 부담 역시 축소되지 않는 않을까 하는 우려가 커지고 있는 실정이다.

IV. 지방소방재원의 확충방안

1. 국고보조금의 확대

최근 유해가스 누출사고와 방사능 유출 등 재난과 재해는 더욱 다양화되고 복잡해지는 가운데, 도시는 인구집중과 산업화 등으로 인해 더욱 고층화·밀집되고 대규모 위험시설도 증가하고 있어, 고가 사다리차와 소방헬기, 화학차, 방수차 등 고가의 새로운 소방장비에 대한 수요가 점차 증대되고 있는 실정이다. 국가는 지방이 필수적으로 갖추어야 하는 장비와 시설에 대해 국고보조금을 지원하고 있는데, 보조율은 1970년대 30%에서 2000년대 2% 수준으로 급감하였다. 지방 역시 재정악화로 인해 필요수량의 40% 미만수준에서 장비를 교체·보강하고 있다(송상훈, 2013).

소방은 모든 국민에게 균등하게 안정적으로 제공되어야 하며, 대형사고의 예방을 위해서도 국고보조금이 지원되어야 할 것이다. 실제 소방사무 중 국가사무와 국가 및 지방의 공동사무 비율이 72%인 점을 감안하면, 국고보조금의 비율을 대폭 확대해야 할 것이다.

국회 차원에서도 소방의 국가책임 확대를 위한 의원입법 발의가 <표 14>와 같이 다수 이루어졌으나, 실제로 소방재정을 충당하기 위한 법률은 모두 해당 상임위에서 계류되어, 공

9) 건물가치 상승 등을 고려하여 2005년 1월 5일 과세표준과 세율을 일부 조정되었지만 큰 변동은 없었다.

포되지 못하고 있는 실정이다.

<표 14> 지방소방재정 국가지원 확대를 위한 법률 추진

법령명		발의자 (발의일)	주요 내용
공포 '11.7.5	소방기본법 (개정 완료)	박근혜 (‘09.6.16)	· 소방업무 추진의 주체 변경(제6조) - 시·도지사 → 국가, 시·도지사 · 국가의 종합계획 수립 의무 및 재원확보 노력 명시 - 국가(매 5년), 시·도지사(매년)
	지방자치법 (개정 완료)		· 지방사무를 “소방” → “지방소방” 변경(제9조) ※ 개별법에서 국가소방사무를 규정
공포 '11.3.8	119구조구급에 관한 법률 (제정 완료)	이용삼 (‘09.7.9)	· 구조구급 업무에 대한 국가책임 명시 - 국가는 119구조구급 기술의 연구개발 및 장비구비 등 구조구급 수행기반을 마련하도록 함(제3조) - 국가는 구조구급 기본계획 수립·시행(제6조~7조) - 국가는 구조구급대원 건강관리 대책 수립(제22조)
행안위 계 류	지방소방재정 지원을 위한 특별법 제정	원유철 (‘09.2. 24)	· 소방업무의 수행에 소요되는 재원을 국가와 지방자치단체가 공동으로 부담(안 제3조). · 소방업무 수행에 소요되는 경비의 안정적 확보를 위하여 지방소 방재정 특별회계 설치(안 제4조) · 소방재정의 국고분담율이 소방회계 전체 세입액의 100분의 40 이상 되도록 함(안 제6조) - 교부금 신설+ 보조금 확대
행안위 계 류	소방안전기금 설치 및 운용에 관한 법률 제정	이용삼 (‘09.7.9)	· 소방안전관리에 소요되는 재원을 국가와 지방자치단체가 공동으로 부담(안 제2조) · 국가는 소방재정운용 종합계획 수립(안 제3조) · 소방안전기금의 재원(안 제9조) - 전력산업기반기금(10/100), 복권기금(10/100), 응급 의료기금(40/100), 국민건강증진기금(10/100), 가스 안전관리부담금(10/100), 화재보험사업자 출연금 · 기금은 대통령령이 정하는 바에 따라 시·도별 소방회계로 전출하여야 함(안 제10조) - 조성기금(매년 약 6,653억원)의 80% 시·도 이전
기재위 계 류	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 개정	안경률 (‘08.12.2)	· 지자체의 소방장비 등에 대한 국고보조금 지급대상 및 기준보조율 「소방기본법」 제9조제2항에 따르도록 함(안 제9조제2항 신설). - 구조장비(50%) → 소방장비·설비·청사(1/3이상) - 국고보조 대상 및 보조율 · 소방활동장비 및 설비 : 산정금액의 1/3이상 · 소방관서용 청사 : 소요비용의 1/3이상

자료: 송상훈 외(2012)에서 재인용.

2. 소방안전세의 도입

현재의 지역자원시설세는 과거 소방공동시설세와 지역개발세가 통합된 것인데, 서로 다른 목적세로서 기능하고 있기 때문에, 구 소방공동시설세는 아예 분리하여 “소방안전세”로 독립하는 것이 필요하다.

이미 몇몇 선행연구에서도 담배와 화재보험을 과세대상으로 확대하여 목적세인 ‘소방세’

의 도입방안(송상훈, 2013) 또는 소방목적세의 세원확충방안(라휘문 외, 2010) 및 담배소비세의 탄력세율을 활용하여 소방재원을 확충하는 방안(박상수, 2012) 등이 제시되었지만, 작년 세월호 사건이후 높아진 국민들의 안전요구에 부응하기 위해서도, 시도의 목적세로 ‘소방안전세’를 도입하되, 과세대상을 확대하여 재원을 확충할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다. 2015년부터 담뱃값 인상에 따른 담배에 부과되는 개별소비세의 20%를 소방안전교부세로 신설하여 지방교부세에 포함되었지만, 이는 과세이론 상 지방세목도 아니며, 담배소비량에 의해 세입규모가 좌우되고 지방에 배분기준과 방식 역시 아직 명확하게 확정되지 않았다.

따라서 현재의 지역자원시설세를 지역자원세와 소방안전세로 구분하여 지방의 소방재원수요에 대응할 수 있도록 해야 할 것이다. 동시에 기존의 과세대상인 건물과 선박 외에 화재보험을 소방안전세 과세대상에 포함하는 방안을 고려해야 한다. 화재보험을 과세대상으로 하는 것은 ‘수익자 부담원칙(benefit charge principle)’에 따른 것으로, 소방업무를 통해서 보험사의 화재복구비용이 지불되지 않아 결국 수익을 보게 될 것이기 때문이다. 이미 미국과 뉴질랜드 등 외국에서는 화재보험에 대해 보험금 수령액의 5-10%를 소방세로 부과하고 있다.

물론 소방안전세의 과세대상뿐만 아니라, 세율구조 및 세액 등 구체적인 신설방안은 후속연구가 필요하지만, 무엇보다 지방소방재원으로서 소방안전세의 신설방안에 대한 필요성과 의의만이라도 강조하고 싶다.

3. 소방재원의 다양화

소방은 국민의 생명과 재산을 보호하는 가장 기본적인 서비스로, 무엇보다 안전(safety)은 지역적 격차와 차이가 있어서는 안될 것이다. 이런 측면에서 소방은 당연히 국가가 국민에 대해 책임을 져야 하는 국가사무이지만, 서비스의 생산과 공급이라는 측면에서 보면 가장 가까이 존재하는 지방자치단체가 제공해야 할 책무 역시 무시할 수 없다.

그러나 현재와 같이 노후화된 소방장비를 교체하고, 보다 새로운 설비와 시설을 확충하기 위해서는 엄청난 재원이 소요되기 때문에 이를 지방재정 수요로 간주하기에는 많은 제약이 뒤따른다. 지방재정 역시 구조적인 한계와 최근 복지재정 부담으로 인해, 소방에 투여할 수 있는 여력이 별반 없는 상황이다.

이런 문제를 극복하기 위해서는 무엇보다, 소방재원의 다양화를 모색해야 한다. 우선 현행 지역자원시설세를 존치할 경우에도, 과세대상을 화재의 원인분석과 소방서비스의 대상 등을 고려하여 추가하는 방안을 모색해야 할 것이다. 예를 들면, 누전으로 인한 화재발생율이 약 26%로 가장 높은데, 이를 근거로 전기요금의 일정부분을 소방재원으로 활용하거나, LPG 등 가스폭발 화재도 빈발하여 가스요금의 일부를 재원으로 하는 방안도 적극 검토할 필요가 있다.

V. 결론

2014년 4월 세월호 사건으로 인해 전 국민의 안전에 대한 인식과 요구는 급증하였지만, 실제 안전의 가장 기본인 소방업무를 처리하기 위한 소방재정은 대부분 지방자치단체에 맡기고 있는 실정이다. 1991년 지방자치를 재실시하는 과정에서 소방은 지방의 고유사무로 구분되어, 광역자치단체가 담당하게 되었다. 그러나 최근 대형 산불과 화재 및 대규모 유해가스 누출 등으로 인한 피해는 행정구역을 넘어서고 있고, 화재발생의 간헐성과 예측불가능성 등으로 인해 소방재정은 다른 재정수요에 비해 우선순위에서 밀리기도 한다.

이러다 보니, 화재진압 도중 소방관들이 순직하기도 하고, 노후화된 고가 사다리차가 전복되어 깔리는 사고가 발생하기도 하였다. 그럼에도 불구하고 소방재정에 대한 국고보조율은 전체의 2% 수분에 머물고 있으며, 1960년대 도입된 공동시설세의 구조를 그대로 유지하고 있는 지역자원시설세의 비중 역시 30% 미만이어서, 광역자치단체는 소방재정을 대부분 일반회계로 충당하고 있는 실정이다.

2015년 초 담뱃값의 인상과 따른 개별소비세의 20%가 소방안전교부세로 도입이 되었지만, 지방교부세제도의 한계로 인해 얼마만큼 소방 및 안전을 위한 보전대책으로 활용될지는 미지수이다.

따라서 지방의 소방재원 확충을 위해서는 무엇보다 국고보조사업으로서의 대상사업을 확대하고, 기준 보조율 역시 상향 조정할 필요가 있다. 물론 중앙 역시 국세수입의 결손이 발생하는 등 재정여건이 좋지 않지만, 소방수요 확충을 위한 재정지원은 그 어느 것보다 최우선되어 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서 지방세로서의 ‘소방안전세’ 신설방안을 제시하였으며, 만약 신설이 불가하다면 현행 지역자원시설세의 과세대상으로 전기요금과 가스요금의 일부와 화재보험 등을 추가할 것으로 제안하였다.

박근혜 정부가 국정비전으로 제시하고 있는 ‘국민행복 시대’를 열어가기 위해서는 무엇보다 국민들의 “안전”이 최우선이라는 점을 다시 한 번 강조하면서, 지방의 현실에 적합한 소방재원의 확충방안을 조속히 마련할 것을 기대하는 바이다.

참 고 문 헌

- 김동기, 「한국지방재정학」, 법문사, 2011.
- 라휘문 외, 「지방소방목적세 세원 확대방안」, 한국지방재정학회. 2010. 8.
- 박상수, “담배소비세의 탄력세율을 활용한 소방재원 확충”, 한국지방세연구원, 「지방세포럼」, 통권 제2호. 2012. 3.
- 손희준 외, 「지방재정론」, 대영문화사, 2011.
- 송상훈, “소방재정의 문제점과 개선방안”, 한국지방세연구원, 「지방세포럼」, 통권 제8호. 2013. 3.
- , “소방재정의 현실과 재정 확충방안: 소방공동시설세 확대개편”, 한국행정학회 추계학술대회 발표논문집, 2008.
- 송상훈 외, 「안정적인 소방재원 확충방안」, 한국지방재정학회, 2012. 9.
- 정용수, 「우리나라 소방재정 운영실태 분석 및 개선방안에 관한 연구」, 경기대학교 석사학위논문. 2007.
- 하혜수, “지방소방재정에 대한 국비지원의 확대논거 연구”, 「한국행정논집」, 한국정부학회, 제20권. 2008.
- 한국지방자치학회, 「국가-지방간 소방사무의 합리적 분담 및 재원확보방안」, 2012.
- 소방방재청, 「소방행정자료 및 통계」, 각연도.
- 안전행정부, 「2014년도 지방교부세 산정해설」, 2014.
- 법제처(www.moleg.go.kr)
- 소방방재청(www.nema.go.kr)

Alternatives to Expand Financial Resources for Local Fire Services in Korea

Hee-June Sohn
Department of Public Administration
Cheongju University

The purpose of this paper is to examine the financial structure of fire services in local government and suggest the alternatives to expand financial resources for that services. It is found that the problems of the financial structure for fire services are the small portions of central government's budget and financial pressure of local government has been increased. The revenue outlays of fire service are conditional grants, local share tax(general grants) from central government and regional resources facilities tax(earmarked local tax), transfers of general account revenues from local governments. By the problem of limitation for finance, the fire and safety service could not been improved comparing with the increasing demands for the services. Therefore, this paper suggests the extending tax objects(for examples, tobacco, electricity and gas charges) of regional resources facilities tax as alternatives bases on the benefit-charge to expand financial resources of new tax system(fire and safety tax).

Keyword : fire service, regional resources facilities tax, local earmarked tax, local tax for fire and safety service

논문투고일 : 2014. 12. 31

심사개시일 : 2015. 01. 01

게재확정일 : 2015. 01. 20



경쟁에 관하여*

청주대학교 사회과학대학 행정학과 교수
정 정 목

국문요약

지난 200여 년 경쟁은 자본주의 경제체제와 대의민주제를 유지하기 위한 훌륭한 기제의 하나였다. 경쟁은 희소한 부와 권력을 배분함에 있어 절대적·주관적 속성을 가진 노력에 상대적·객관적 속성을 부여하여 노력에 따른 부와 권력의 배분에 정당성을 강화했고, 분권화 정부체제의 효율을 높이는 데에도 기여했다. 이와 같이 경쟁에는 공·사 부문의 효율 증대라는 경제적 장점과 부와 권력의 배분에 따른 정당성 강화라는 정치적 장점이 있다.

유감스럽게도 경쟁은 내재적 한계와 외생적 한계를 가지고 있다. 내재적 한계에는 경쟁의 역설과 승자독식, 목적의 전도, 선천적 불평등이 있다. 외생적 한계란 대리경쟁, 부패 카르텔, 제도화 부패를 말한다.

이러한 경쟁의 한계를 보완하기 위하여 사회적 기업, 사회적 자본, GRI, CFA 등이 대안으로 제시되고 시행되고 있지만 그 성과를 크게 기대하기 어렵다. 대의민주제의 핵심으로부터 보다 강력한 원인이 파생되기 때문이다. 그것은 정치헌금이다. 모든 정치인은 정치활동과 특히 선거를 위해 돈이 필요하다. 정치 헌금은 이를 위한 것이다. 시민들은 선의로 정치 헌금을 한다. 그러나 특권을 바라고 많은 액수를 헌금하는 사람들과 정치인을 연계해 주는 것이 정치 헌금이라는 점을 부인할 사람은 없을 것이다. 따라서 어떤 목적의 정치 비용이든 이를 줄이지 않고는 경쟁의 한계를 개선할 수 없다. 이를 위해, 충분하지는 않더라도 정치 개혁이 필수적이다: 지역구대표제를 비례대표제로 바꾸고 선거공영제를 도입해야 한다. 그래야 지속가능한 성장을 기대할 수 있다.

주제어: 경쟁, 경쟁의 내재적 한계, 경쟁의 외생적 한계, 비례대표제, 선거공영제

I. 문제의 제기

경제 체제란 우리들의 물적 필요를 충족하기 위한 재화와 용역을 생산, 분배, 소비하는 다양한 활동을 기획하고 통제하는 제도이다. 마찬가지로 정치 체제는 권력을 배분하기 위한 다양한 활동을 기획하고 통제하는 제도이다. 따라서 경제와 정치 체제는 자원과 권력을 소비하는 우리들의 일상생활에 강력한 영향을 미친다.

경제와 정치는 밀접함을 넘어 한 몸에 가까운 관계이다. 시장은 무엇을, 어떻게, 누구를

* 이 논문은 2013-2015학년도 청주대학교 사회과학연구소가 지원한 학술연구조성비(특별연구과제)에 의해 연구되었음.

위하여 생산하는가를 결정한다. 정치는 바로 그 무엇, 어떻게, 누구를 결정하기 위한 룰을 만든다. 경제와 정치의 밀접함 혹은 정치의 시장개입은 자유가 시대의 이념이고 야경국가(Nachtwachterstaat) 혹은 자유방임(laissez-faire)이 국가의 개념¹⁾이었던 시대에도 있었던 일이다. 고전경제학자들이 경제학의 명칭을 정치경제학이라 한 것은 이 점에서 타당하다. 이처럼 경제와 정치는 지속적으로 영향을 주고받는다.

경제와 정치 체제는 서로 영향을 주고받을 뿐만 아니라, 목표도 공유하고 있다. 민주와 효율은 경제와 정치 체제가 반드시 추구해야 하는 가치이기 때문이다. 아무리 민주적인 정치체제라 해도 효율이 없이 존속할 수 없다(Yates, 1982: 82). 아무리 효율적이라 해도 비민주적 경제체제는 오래 존속할 수 없을 것이다.

효율적 민주를 위해, 민주적 효율을 위해 경쟁(competition)이 필요하다. 경쟁을 통해 자원과 권력이 배분되는 체제를 각기 시장경제체제와 자유민주주의체제²⁾라 할 수 있다.³⁾ 이들 체제에서는 경쟁이 자원과 권력 배분의 주된 수단이자 경쟁의 결과가 자원과 권력 배분의 객관적 기준이다.

물론 경쟁을 좋아하는 사람은 드물다. 대부분이 가능하면 피하려고 한다. 강한 사람조차 예외가 아니다. 경쟁이 촉발하는 현실이 싫고, 경쟁은 협동과 양립하기 어려우며 모순된다(Breton, 1996: 30)는 명분도 있다. 그러나 경쟁에는 함께(com) 추구(petition)한다는 것으로, 함께 추구함으로써 모두가 승자가 되고 모두가 혜택을 누릴 수 있다는 함의가 있다.

이 글은 경쟁의 기능과 장·단점을 살펴보고, 그 기능과 장점을 훼손하는 원인과 대안, 그리고 단점을 보완하기 위한 대책을 제시하려는 목표를 가지고 있다. 바꿔 말하면, 우리들 대다수가 감수하고 있는 불공평한 경쟁의 다양한 현실적 이유나 원인을 밝혀 이를 지양하고, 공평한 경쟁을 지향하기 위한 대안을 찾으려는 것이다.

II. 경쟁

1. 기능

인간은 부와 권력을 추구한다. 인간의 욕망을 충족시키기 위한 모든 자원은 욕망의 무한성에 비추어 희소하다. 인간의 욕망은 끝이 없는 반면 자원은 유한하기 때문에 자원의 실제 양이 희소성에 결정적인 영향을 미치는 것도 아니다. 자원 희소성의 원칙은 욕망 무한대의 원칙으로 바꿀 수 있다.

권력은 대단히 미끄러운 개념이어서 명확하게 정의하기 어렵다. 이 글에서는 대의민주제 하의 통치 권력을 뜻하는 제한적 정의를 채택한다. 이 권력 역시 희소하다. 얻고자 하는 사람은 많은데 분배할 수 있는 통치 권력은 적기 때문이다.

이렇듯 희소한 부와 권력을 얻을 수 있는 방법은 무엇인가. 얻고자하는 것을 얻을 수 있는 기본적인 방법은 노력이다. 노력은 모든 인간이 갖추어야 할 덕목으로 평가한다. ‘노력 없이 얻을 수 있는 것은 없다’는 것도 이 덕목을 강조한 것이다. 그러나 노력은 기본적으로 인간의 행위이며 주관적이다. 노력은 그 양·질적 가치를 객관적으로 측정할 수 없기 때문이

1) 1700년대부터 1850년대 사이의 자본주의적 국가관.

2) 자유민주주의체제를 정의하는 것은 대단히 재미있는 일이지만 이 글의 목표가 아니다. 이 글의 목표를 위한 조작적 정의를 ‘모든 국민이 동일한 정의(equal justice)와 동일한 정치권(equal political rights)을 보장받는(Okun, 1975: 1) 것’ 이라고 단순화할 수 있을 것이다.

3) 북한과 같은 사회주의 국가들에서는 당성이나 출신에 따라 차별하는 제한경쟁체제라 할 수 있다.

다.

노력의 양·질적 가치를 절대적·주관적으로 평가할 수밖에 없다면, 노력의 결과에 따른 부와 권력의 배분에 대해 다수가 동의하기 어렵다. 이는 부와 권력의 분배에 대한 불복종과 정치적 갈등으로 이어져 민주적 통치에 대한 저항을 초래할 수 있다.

경쟁은 이와 같은 문제를 해결할 수 있는 기제(mechanism)이다. 경쟁은 절대적·주관적 속성을 가진 노력에 상대적·객관적 속성을 부여할 수 있기 때문이다. 이것이 경쟁의 핵심적 기능이다. 그리하여 노력에 따른 부와 권력의 배분에 정당성을 강화하는 것이다. 부와 권력을 공평하게 배분하는 것은 민주적 정치체제를 유지하기 위한 필요조건이며, 경쟁은 이 조건을 충족시키는 기능을 수행한다.

경쟁은 공공부문의 효율을 높이기 위해서도 도입하고 있다. 특히 지방정부의 효율을 높이기 위해 필수적이다. 분권화 정부체제가 그것이다. 지방정부의 지방공공재 생산에 경쟁을 도입함으로써 지방정부라는 공공부문의 효율을 높이려는 것이 지방자치제도의 경제적 목표이다. 지방정부 뿐만 아니라 공기업 등 공공부문의 기관들도 경쟁의 강도를 높이기 위한 다양한 방안이 제안되고 있다.

2. 장점

경쟁에는 경제적 장점과 정치적 장점이 있다. 참여자들이 부를 확보하기 위하여 스스로 최선을 다하도록 함으로써 효율을 극대화할 수 있다. 바꿔 말하면, 경쟁을 통해 부를 배분함으로써 욕망의 실현을 경쟁적으로 부추기는 가운데 효율을 향상시킬 수 있는 것이다. 효율의 향상은 기술적 진보와 생산성 향상으로부터 온다. 따라서 경쟁이 기술적 진보, 생산성 향상에 기여한 점은 누구도 부인할 수 없을 것이다(Lisbon Group, 2000: 10). 이는 경쟁이 가지고 있는 경제적 장점으로, 부를 배분하는 거부할 수 없는 수단으로 자리 잡게 한 이유 중 하나이다.

신분과 이에 귀속된 자본에 따라 부를 배분하던 체제(특히 1750년대 이전)의 비효율성은 이미 입증되었다. 구석기 시대로부터 1750년대까지 일인당 GDP는 90불에서 180불로 증가한 반면, 1750년부터 2000년 사이에는 이것이 6600불(뉴욕의 경우 36000불)로 증가한 역사적 사실이 그것이다(Beinhocker, 2006: 38-39). 과장하여 말하면, 250만 년에 이르도록 180불에 머무르던 인당 GDP를 불과 250년 만에 6600불로 끌어올린 것이 경쟁이다.

경쟁의 경제적 장점에는 정치적 장점도 녹아 있다. 정치적 관점에서, 경쟁은 유한한 부를 무한한 욕망을 가진 구성원들에게 배분하는 여러 방식 중 가장 강력한 정당성을 가진 방식이다. 경쟁에 따라 배분된 부는 공평성이라는 명분을 획득하고, 결과를 받아드리도록 강제할 수 있는 근거가 된다. 이것이 경쟁의 정치적 장점이다.

보다 직접적인 정치적 장점은 권력과 이를 통한 부의 분배에 관한 것이다. 대의민주제하에서는 권력 역시 치열한 경쟁을 통해 배분된다. 정당을 포함한 각종 이익집단들이 권력과 이를 통해 부를 축적하기 위해 경쟁한다. 이 과정에서 다수의 지배와 다수의 이익을 실현하고자 하는 것이다.

경제학자들은 경쟁 특히 완전경쟁이 부패를 방지하는 효과가 있다는 주장도 한다(Rose-Ackerman, 1978; Ades & Tella, 1999: 982). 그러나 완전경쟁이 현실에 존재하지 않는 이상형이라는 점을 생각한다면, 완전경쟁의 장점은 그것이 어떤 것이던 구현하기는 어려울 것이다. 그러나 경쟁이 장점만 가진 것은 아니다. 어떤 제도에도 단점은 있다.

3. 단점

무엇보다도, 경쟁은 결과만을 중시한다. 과정을 무시하는 것이다. 그러나 과정이 없는 결과만 있다. 대부분의 경쟁은 한 사람의 승자를 배출한다. 승자를 배출하는 과정에서 패자들이 승자에 미친 영향은 간과한다. 그러나 경쟁 과정에서 참여자들은 승자의 승리에 일정 부분 기여한다. 예를 들어, 역전하는 경우, 이는 경쟁자를 의식하여 더욱 분발했기 때문일 수 있다. 역전이 아니더라도 경쟁자들을 의식하여 자극받는다. 이것이 승리로, 신기록으로, 혁신으로 이어진다. 패자들이 승자를 도운 것이다. 이것이 경쟁의 역설(paradox of competition)이다.

이 역설을 고려한다면, 참여자들에게도 과정에서 기여한 만큼의 보상이 주어져야 한다. 따라서 승자 독식(winner takes all)은 공평하지 않다. 개인은 능력과 신체조건 등 여러 가지로 다르다. 이는 노력과 노력의 결과에 있어서의 차이로 이어진다. 다른 모든 조건을 통제하고, 노력만으로 얻을 수 있는 자원의 양을 측정하기도 어렵다. 죽도록 노력해도 가난한 사람이 있는 반면 크게 노력하지 않아도 부유한 사람이 있는 것이 현실이다.

따라서 개인의 능력이나 신체적 조건 등을 무시하고 부와 권력을 노력에 따라서만 배분한다면 형평의 원칙에 어긋난다. 형평의 원칙을 담보하는데 민주적 가치가 있다. 물론 형평의 가치만을 중시한다면 효율을 잃을 수 있으나 이를 도외시한다면 민주조차 지킬 수 없게 된다.

특히 참여자들의 정치·경제적 상황은 편차가 크기 때문에 공정한 경쟁이 사실상 불가능하다는 점을 고려하면 더욱 그렇다. 슈바이처는 어린 시절, 고깃국을 먹었다면 이겼을 것이라고 주장했던 싸움 상대를 잊지 않고 희생과 봉사의 평생으로 불평등을 자발적으로 보상했다. 이는 널리 회자되었던 일화이다. 경쟁과 관련하여 이 일화가 시사하는 핵심적 논점은 경쟁 조건의 공정성이다.

경쟁 조건은 공정해야 한다. 공정한 경쟁이란 경쟁자들의 조건이 같아야 한다는 것을 의미한다. 그러나 모든 경쟁자들의 조건을 동일하게 규제할 수 있는 방법은 없다. 더욱이 고깃국을 못 먹어 진 것인지, 먹었다면 이겼을 것인지 확인할 수도 없다. 경쟁의 우열 혹은 승패는 다양한 요인에 따라 결정될 뿐 아니라, 일회성이기 때문이다.

이와 같이 경쟁에는 불공정성이 내재되어 있다. 경쟁 자체가 공정할 수 없는 것이다. 따라서 경쟁의 결과에 대해서도 승복하기 어렵다는 인식이 꾸준히 확산되었다(Stiglitz, 2012: 30-31). 문제는 경쟁에 내재된 불공정만이 아니라는 점에서 보다 심각하다.

경쟁의 불공정성은 외부 요인에 의해 더욱 강화될 수 있기 때문이다. 그 대표적인 것이 정치적 영향력이다. 여러 가지, 특히 경제적, 이유로 정치적 영향력은 개인과 집단 사이에 불평등하게 배분되어 있고, 동일한 정의와 동일한 정치권은 불평등한 정치적 영향력을 정당화하는 기제에 불과한 것이 현실이다. 그리고 불평등한 정치적 영향력은 경제적 불평등을 확대·강화할 수 있다. 경제적 이익을 추구할 때 보다 유용한 것은 동일한 정의와 정치권이 아니라 정치적 영향력이기 때문이다. 이는 구성원들이 복수의 자치조직(autonomous organizations)에 가입하여 보다 적극적으로 이익을 확보·강화하기 때문에 정치뿐만 아니라 경제적 불평등까지 초래될 수 있다(Dahl, 1982: 40-54; Schattschneider, 1975: 20-43)는 비판에서도 확인할 수 있다.

이처럼 경쟁의 공정성은 대단히 취약하고, 쉽게 훼손될 수 있다. 경쟁의 공정성이 훼손되면, 참여자들은 그 결과(부와 권력의 배분)를 불신한다. 그리고 경쟁 이외의 방법으로 부와 권력을 획득하고자 한다. 이는 비효율과 비민주 그리고 정치적 갈등으로 이어진다.

공정성은 경쟁의 장점을 구현하기 위하여 충분하지는 않을지라도 필수적 조건이다. 공정성이 훼손되면 장점을 구현할 수 없으며, 한계가 드러나는 것이다. 공정성은 크게 두 가지 원인에 따라 훼손된다. 하나는 내부 요인 즉, 결과만을 중시하여 과정을 무시하는 것이다. 다른 하나는 외부 요인이다. 외부 요인의 양상은 매우 다양하다.

III. 경쟁의 한계

1. 내재적 한계(intrinsic limits)

1) 경쟁의 역설(paradox of competition)과 승자독식(winer takes all)

경쟁의 한계로 가장 치명적인 것은 과정의 무시이다. 과정을 무시하고 결과만을 중시함으로써 승자독식 구조를 만들었다. 이 구조는 역울한 패자를 양산한다. 패자들이 승자의 승리에 일정부분 기여한 것이 사실이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 승자가 독식한다면 이는 사회적 정의에 어긋난다. 결과적으로 경쟁이 공정하지 않은 것이다.

승자독식 구조는 경쟁의 효용을 높이는 만큼 그 부작용도 함께 키웠다. 독식이라는 달콤함은 참여자들을 한계까지 몰아붙이는 당근이었고, 이것이 효용을 높였다. 이 때문에 경쟁은 과거 200여 년에 걸쳐 거의 모든 부문에서 강력한 수단으로 자리 잡을 수 있었다. 경쟁의 효용에 매몰되어 경쟁이 중요한 수단이 되어서는 안 될 조직에서조차 이를 수단으로 인식하는 우를 범하고 있다. 대학이 그 대표적인 기관이다. 대학의 우열을 각 대학이 배출한 MBA들이 기업에서 받는 초임을 기준으로 서열화하는 것이 그 한 예이다. 물론 대학들이 스스로 하지는 않지만 이 결과에 민감하게 반응하는 것이 사실이다.

대학에서도 토론은 중요한 수업 방식의 하나이다. 토론은 참여자는 물론 청중들까지도 염두에 둔 지적 활동이다. 참여자들은 토론을 통해 서로의 부족함을 보완할 수 있고 이는 청중들에게까지 확대된다. 토론의 말미에 청중이 참여할 기회를 제공하는 것이 일반적이기 때문이다. 이러한 토론이 상대를 제압하는 지적 전투로 변질된 것도 경쟁에 대한 과도한 숭배와 무관하지 않다.

2) 목적의 전도(Goal inversion)

경쟁의 목적도 전도되었다. 경쟁이 함께 발전하기 위한 것이 아니라 상대를 제압하고 보상을 독식하는 수단으로 바뀐 것이다. 따라서 승자독식 체제를 보완하지 않으면 경쟁의 공정성을 확보하기 어렵다.

목적이 전도된 과도한 경쟁은 지역 간 불평등과 빈익빈 부익부 현상이 심화시킨다(Lisbon Group, 1995:145). 그리고 이 경제적 불평등을 완화하기 위해 막대한 재정을 투입한다. 이는 병의 원인을 그대로 둔 채 증상만을 치료하는 것조차 아니고, 병과 병의 원인을 동시에 만들고 이를 치료하기 위해 막대한 재원을 소비하는 것과 같다. 이 역시 승자독식 구조가 중요한 원인이 되어 초래하는 부정적 결과이다.

이 문제를 해결할 수 있는 우리의 능력은 지극히 제한적이다. 경쟁 과정의 중요성을 강조하지만 이 과정을 객관적으로 평가할 수 있는 방법은 없기 때문이다. 다수의 참여자가 있을 경우 그들 각각의 기여도를 객관적으로 평가하기는 더욱 어렵다. 경쟁의 내재적 문제를 근본적으로 해결하기보다는 보완책을 찾아야 한다.

3) 선천적 불평등(inherent inequalities)

경쟁 자체의 문제는 이뿐만이 아니다. 참여자들 사이의 다양한 불평등이 공정(fair)한 경쟁을 제약하기 때문이다. 경쟁의 준비 과정에서의 개인적 노력은 개인의 책임이다. 원하는 것을 얻기 위해 최선을 다해 경쟁에 대비해야 한다. 게으른 사람, 경쟁에 대비할 의지가 없는 사람들은 경쟁의 결과에 대해 스스로 책임져야 한다.

그러나 개인의 의지와 노력과는 무관하고, 개인의 능력으로 극복할 수 없으며, 출생과 함께 부여받는 불평등은 선천적인 불평등이라 할 수 있다. 신체적·정신적 장애와 가정 형편 등이 그것이다. 사회는 이러한 문제를 완화하기 위한 다양한 대책을 마련하고 있다. 이른바 복지정책이고 신체적·사회적 약자를 보호하기 위한 것이다.

선천적 불평등을 완벽하게 보완할 수 있는 복지정책을 기대하기는 어려우며 그래서 불완전하다. 부와 권력을 경쟁을 통해 배분하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없으며 경쟁 이외의 대안을 찾아야 하는 또 다른 이유이다.

2. 외생적 한계(exogenous limits)

경쟁에 따르는 내재적 한계를 문제로서 인식하는 데에는 이견이 없을 것이다. 문제는 해결 방안을 찾기 어렵다는 데 있다. 외생적 한계란 참여자들이 스스로에게 유리하도록 경쟁의 조건을 적극적으로 변경하는 것을 의미한다.

모든 국가는 경쟁의 공정성을 확보하기 위한 법과 제도를 운영하고 있으므로 이에 반하여 경쟁의 조건을 변경하는 것은 불법일 수 있다. 그러나 법이란 망(法網)이기 쉬워 모든 행위를 완벽하게 규제하기 어려우며, 해석에 차이가 있을 수밖에 없어 경쟁의 조건을 변경하는 행위는 논쟁적이고, 불법과 합법을 넘나든다.

법망의 허술함, 해석의 차이, 권력 등을 이용하여 경쟁을 관리하는 공직자와 경쟁의 참여자들이 사익을 추구하고 이러한 불법행위를 부패라 한다. 부패는 적극적으로 경쟁의 공정성을 훼손하는 불법행위이자 경쟁의 한계를 초래하는 외부 요인이다.

부패의 수법은 시대와 문화에 따라 다르다. 부패를 방지하고 처벌하기 위한 법과 제도가 진화하듯 부패 행위 역시 이에 따라 진화하기 때문이다. 우리나라의 부패 양상이 다른 나라와는 다른 이유이다. 따라서 부패를 이해하기 위해서는 문화적 접근이 필요하다.

1) 대리경쟁(surrogate competition)

대리경쟁은 금력, 학력, 정치권력, 행정권력 등을 매개로 경쟁 참여자를 도와주거나 대리하는 행위나 체제를 뜻한다. 고액 족집게 과외, 자기소개서 대필 등은 대리경쟁의 한 예이다. 뇌물과 권력이 능력을 대리하는 모든 경쟁행위를 뜻한다(정정목, 2004: 34-35).

지방자치제도는 지방정부들 사이의 경쟁을 통해 지방정부 운영의 효율성을 높이기 위한 것이다. 그러나 지방정부들은 다양한 방법으로 경쟁을 회피한다. 문화는 본질적으로 지방이다. 문화를 삶의 양식이라고 전제한다면, 삶의 양식은 지방에 따라 다르기 때문이다. 따라서 지방에 독특한 문화는 보존해야 할 전통으로서 그리고 관광산업의 자원으로 중요하다(정정목, 2014: 304). 이러한 명분을 활용하여 지방자치단체마다 유명무실하고 대동소이한 지방축제를 열어 지방유권자들의 지지를 사는 것은 지방정부 운영의 혁신과 이를 통해 효율을 증진시키기 위해 필수적인 경쟁의 본질을 왜곡하고 더 나아가 이를 회피하는 것이며, 불필요하고 쉬운 활동을 경쟁으로 위장한 대리경쟁의 한 변형으로 볼 수 있다.

대리경쟁은 명백한 불공정·불법경쟁이다. 대리경쟁은 금력과 권력을 이용할 수 없는 대부

분의 참여자들을 절망시키고, 경쟁의 결과에 불복하게 하며, 패자를 양산한다.

정정목은 다른 논문에서 대리경쟁을 위의 논의와는 다른 의미로 사용했다(2007, 157-175). 즉, GRI(대안에서 다시 논의한다)가 기업을 대상으로 하는 보고제도를 채택하여 경쟁시키자는 것이다. 이는 정치인들의 공약을 평가하여 그 결과를 유권자들에게 공개하는 매니페스토(manifesto) 운동과 유사하다. 따라서 그는 같은 용어를 대치되는 의미로 사용하는 오류를 범했다. 대리경쟁이란 용어는 본래의 부정적 의미로 사용하는 것이 적절하다.

2) 부패 카르텔(cartelized corruption)

부패 카르텔은 대리경쟁이 준제도화하는 현상을 의미한다. 지역구 국회의원은 여야를 불문하고 관할 지역 기초자치단체의 단체장과 의원(기초자치단체지방의회) 후보에 대한 공천권을 독점·행사한다. 지역구 의원은 자신에게 충성하는 사람을 공천하여 당선시킴으로써 지역구 내에서의 통제권을 확보한다(정정목, 2014 가: 185).

더욱이 지배정당이 분명한 영남과 호남에서는 현역 지역구 의원의 공천권은 더욱 강력하다. 지배정당의 공천이 곧 당선이기 때문이다. 따라서 이들 지역과 전통적으로 여·야에 대한 선호가 확립된 여타 지역의 경우, 현역 국회의원들은 공천권을 통해 단체장 선거에서 절대 권력을 행사할 수 있으며, 절대 권력이 절대로 부패하듯 공천권을 둘러싼 부패가 만연해 있다(정정목, 2014 가: 185).

단체장에는 당해 지역의 고위공무원을 역임한 사람이 공천을 받아 당선하는 경우가 흔하다. 고위지방공무원이 단체장에 출마하는 것은 외견상 바람직할 수도 있다. 직무 경험과 경력이 단체장으로서의 업무 수행에 도움이 될 수 있기 때문이다. 그러나 이를 부정과 부패에 악용할 가능성도 배제할 수 없다(정정목, 2014 가: 185-186).

고위직 공무원들은 직무상 취득한 지식에 근거하여 보다 안전하게 부패를 자행할 수 있다. 이는 공천권을 행사하는 국회의원에게도 바람직하다. 더욱이 고위직 경력이 있는 후보는 유권자들의 지지를 얻는 데에도 유리하다. 행정 능력을 검증한 것과 다를 바 없기 때문이다.

현역 국회의원, 단체장을 지망하는 고위직 지방공무원, 지방의 기득권 세력은 지방 선출직 공직의 공천권·지방정부 사업을 둘러싼 부패 카르텔을 형성하며 그 폐단은 다양하다: 부패 카르텔은 연루자들이 모두 범법자들이기 때문에 결속이 공고하여 외부에서 밝히기 어렵고, 내부로부터의 고발도 기대하기 어렵다; 고위직 지방공무원 경력이 단체장 후보의 중요한 요건이 될 경우, 진입장벽이 초래 된다; 진입장벽은, 다시, 지방정치의 경쟁률을 떨어뜨린다. 정당간의 정책 경쟁은 물론 상호 견제 효과까지 떨어질 수 있다; 단체장을 주민이 직선하는 민주적 의미는 직업공무원을 견제하며 균형을 유지하는 가운데 공약 이행은 물론 효율적으로 지방정부를 운영하라는 것이다. 그럼에도 불구하고, 고위직 지방공무원 출신이 퇴직 후 곧바로 견제자인 단체장에 출마하는 것은 이해의 충돌이다(정정목, 2014 가: 186-187).

정정목은 부패 카르텔의 폐단을 방지하기 위하여, 고위 공직자는 퇴직 후 5년의 유예기간을 거친 후 단체장에 출마할 수 있도록 할 것을 제안하고 있다(정정목, 2014 가: 187-188). 그러나 이는 불충분하다.

3) 제도화 부패(institutional corruption)

제도화 부패 역시 한 나라의 법, 경제, 문화와 정치제도의 반영이기 때문에 이해하기 어

럽다(Svensson, 2005: 20; 정정목, 2014 나: 6). 보다 구체적으로 그 이유들을 살펴보면 다음과 같다. 제도화 부패는 단순히 합법적일 뿐 아니라 윤리적이라고 주장되기까지 하는데(Lessig, 2013: 553; 정정목, 2014 나: 9) 이는 사적 이익이 공적 정당성을 확보한 것이기 때문이다(Thompson, 2013: 4-7; 정정목 2014 나: 9). 이에 더해 제도화 부패의 상당 경우는 그 주체 혹은 그(제도화 부패)로 인해 비난을 받아야 할 대상이 감춰져 있다. 이것이 일상적인 사소한 부패(petty corruption)와의 차이점이기도 한데(English, 2013: 7; 정정목, 2014 나: 10), 이는 사적 이익이 공적 정당성을 확보하는 과정에 많은 사람이 개입하기 때문이다. 사람들 모두가 일정 부분 제도화 부패의 책임을 져야하지만 참여자 개개인의 책임을 특정할 수 없기 때문에 불특정 다수라는 익명성이 초래된다. 또한 사적 이익이 공적 정당성을 확보하는 순간 공적 이익이 되어 버려 누가 이익의 수혜자인지 묻혀버린다. 이른바 허가받은(a lawfully licensed practice) 도둑놈들이 생겨난다. 이런 이유로 제도화 부패란 사적 이익의 제도화이며 이때의 부패란 제도화 과정에서 민주적 절차를 우회하거나 생략하는 것이다(Thompson, 2013: 4-7; 정정목 2014 나: 6-7).

제도화 부패란 민주적 절차로 위장된 부패이며(Thompson, 2013: 8; 정정목, 2014 나: 7), 미국 의회의 윤리적 실패를 반영하는 것이며(Newhouse, 2014: 553; 정정목, 2014 나: 6), 합법적이며, 현재로서는 윤리적이기까지 한 조직적이고 전략적인 영향력 행사이다. 이러한 영향력 행사는 제도(혹은 조직)의 목표를 달성하는 능력을 약화시키거나 심지어는 목표로부터 이탈시켜 결과적으로 제도에 대한 신뢰를 잃게 만든다(Lessig, 2013: 553; 정정목 2014 나: 6).

대의민주제에서는 선거제도를 통해 선출직 공직자를 훈련시키고, 삼권분립을 무기로 행정부와 입법부가 견제와 균형을 통해 국민이 위임한 통치권이 국민 대다수의 이익에 따라 행사되도록 계획했다(Persson, et. al., 2001: 1163; 정정목, 2014 나: 9). 그러나 세월이 흐르면서 이것이 바로 제도화 부패의 원천이 되었다(정정목, 2014 나: 9).

권력이 제도화 부패의 원천이라는 점은 의심의 여지없이 명백하다. 사적 이익을 위해 권력을 남용할 수 있는 가능성은 선거제도, 삼권분립 등의 제도적 허점으로부터 생긴다. 선거는 민주주의의 필수적 제도이다. 그러나 이것이 민주적 절차와 관행이라는 가면을 쓴 채 제도화 부패를 초대한다. 천문학적 선거 비용 때문이다(Thompson, 2013: 18; 정정목, 2014 나: 9).

비대칭정보가 제도화 부패의 또 다른 원천인데 이는 선거에서 파생된 것이다. 선거 비용을 위한 정치자금을 현금하는 것은 미덕으로 칭송받기까지 한다. 민주적 관행이다. 그러나 현금자의 진정한 의도가 민주적인 것, 즉, 다수의 이익을 위한 것인지 자신이나 혹은 자신이 속한 집단의 이익을 위한 것인지는 대중이 알 수 없다(Thompson, 2013: 18; 정정목, 2014 나: 9).

제도화 부패는 미국의 현실을 반영한 것이지만, 미국에만 국한한 것이 아니다. 정도의 차이는 있을지라도, 모든 민주 국가가 경험하고 있는 현실일 것이다. 그 대표적인 예가 소수에게 혜택을 주는 국가 재정의 비효율적·정치적·비민주적 배분(Doyle, 2011)과 이와 유사한 우리나라의 지방의회 의원들이 매년 1인당 10억원 정도씩 임의로 배정하는 예산이나 쪽지 예산 등이 그것이다. 지난해에도 쪽지 예산은 어김없이 배정되었다. 또한, 부패라는 범죄행위가 민주적 미덕, 합법적, 더 나아가 윤리적이라는 가면을 쓸 수 있다는 것이 부패 행위 역시 민주적 제도의 발달과 더불어 진화한다는 점을 보여주는 것이다(정정목, 2014 나: 12).

부패 카르텔과 제도화 부패는 대리 경쟁과 마찬가지로 게임의 룰을 소수와 특정 집단에 유리하도록 변형한 것인데, 차이점은 대리 경쟁에 비해 보다 세련된 것이라는 점에 있다. '세련(refine)'될 수 있는 이유는 합법을 가장하고, 민주적 절차로 위장한 것이며, 더 나아가 윤리적 정당성을 주장하는 건강부회에 있다.

수많은 학자들이, 그리고 실무전문가들이 이 문제들에 대응할 수 있는 무수한 대안을 제시하였다. 그럼에도 불구하고 다양한 부패가 만연하고 있으며, 이러한 부패는 부와 권력을 쟁취하기 위한 경쟁의 룰을 변형시킴으로써 경쟁의 한계를 초래한다. 이에 따라 공평하고 합법적인 경쟁의 룰을 유지하기 위한 노력에 집중했지만 인상적인 성과를 거두지는 못했다. 그렇다면, 경쟁이라는 수단을 대체할 수 있는 보다 직접적인 방안을 추구할 필요가 있다. 이미 경쟁을 대체할 대안을 추구하는 다양한 시도들이 이루어지고 있다.

IV. 경쟁의 한계를 보완하기 위한 대안들

1. 사회적 기업

기업의 목표는 이윤 추구이다. 그리고 이윤은 혁신에 달려있다. 기업들이 이윤을 추구하기 위한 경쟁은 곧 혁신이기도 하다. 이윤, 혹은 혁신을 추구하기 위하여 많은 기업들이 부도덕·불법 행위를 포함한 경쟁에 몰두한다. 이는 혁신 과정에 지나친 이윤을 부여했기 때문이다. 과도한 혁신(경쟁)의 추구는 부도덕과 불법을 넘어 개인과 지역간 불평등·빈익빈 부익부·세계의 (발전과 정체 지역으로)양분화·가속적 환경 파괴·폐배자 양산·개인과 집단간의 공격성 증가·대의민주제의 역량 약화로 이어진다. 이런 경쟁으로는 지속적으로 성장하기 어렵다. 과정을 중시하는 노력은 필연적이다.

2. 사회적 자본

공동체(community)에서의 협동과 협력을 추구하는 시민운동의 일환으로 추구하는 것이 신뢰에 바탕을 둔 것이다. 시민의 자각과 보다 적극적인 참여를 통해 경쟁 일변도에서 신뢰에 기반한 협동과 협력 지역공동체를 지향하는 것이다. 사회적 기업과 사회적 자본은 경쟁의 한계를 보완하기 위한 민간 영역의 대안으로 평가할 수 있다.

3. GRI

GRI는 사회 정의와 환경을 보존하지 않고는 지속적으로 성장할 수 없다는 점을 인식한 사람들이 선도하는 민간 국제기구이다. 회사, 투자자, 고객, 및 기타 이해관계자들이 지속가능한 경제를 추구해야 할 필요성을 이해함에 따라 이들의 활동은 더욱 증가되고 강화될 것이다.

GRI는 민간기구로서 강제력이 없다. 그러나 점차 많은 기업들이 이들의 지침(G4 'GRI 지속가능성보고 가이드라인)에 따라 보고서를 작성하여 공개한다. 보고서에서 모든 조직은 조직 활동에 관한 긍정적이거나 부정적인 모든 가능한 정보를 공개하고, 스스로 활동의 목표를 정하고, 스스로 목표 달성 여부나 정도를 공개한다. GRI는 이 보고가 주기적인 검토 과정을 통해, 최상의 그리고 가장 최근의 지침을 제공함으로써 효과적인 지속가능성보고가 이루어지도록 한다(www.glovalreporting.org-resourceslibrary-Korean-G4-Part-One.pdf).

GRI가 장려하듯, 기업 활동이 영리만을 위한 단기적·환경과피적·불법적·부정적 경쟁에서 벗어나 사회 정의에 부합하고 환경을 보호하며 지역 사회와 이익을 공유하고 근로자들의 안전과 행복을 동시에 추구하는 것은 경쟁의 한계를 극복하고 과정을 중시하며 과실을 보다 공평하게 공유한다는 중요한 의미가 있다.

GRI의 장점은 여러 가지이다 우선 GRI가 관리하는 보고서는 기업의 공익성 평가를 위한 객관적 기준이다. 공익을 추구하는 기업인가의 여부는 소비자들에게도 중요한 정보이다. 소비자들은 이윤만을 목표로 부도덕하거나 불법적인 활동을 하는 기업이 생산하는 제품이라면 사려고 하지는 않을 것이기 때문이다. 그러나 개별 소비자들이 수많은 기업들의 활동을 평가하기에는 정보와 전문지식이 부족하다. 보고서는 이를 보완해 준다.

GRI는 보고의 내용을 평가하여 객관성을 검증해 준다. 기업의 일방적 보고를 허용하지 않는 것이다. 따라서 이 기준에 따라 고객들은 개별 기업을 평가할 수 있고, 고객들의 평가에 따라 기업의 브랜드 가치도 영향을 받는다. 따라서 보고서는 기업의 홍보 활동의 일환일 수 있다. 기업과 고객이 윈윈할 수 있는 것이다.

GRI는 자발적인 민간단체의 활동이라는 점에서 사회적 자본으로 평가할 수도 있다. 전문가들이 참여하고 있다는 점에서, 이들이 양질의 정보 생산에 기여할 뿐 아니라 이를 유통시키는 기능까지 수행한다는 점에서 기업과 소비자 사이의 비대칭정보 문제를 해결하는 성숙한 시민 사회의 한 유형으로 평가할 수 있다. 이는 공정한 심판의 역할로 평가할 수 있다. 이는 경쟁의 질을 향상시켜, 보다 공정한 경쟁, 이를 통한 지속가능한 성장을 추구할 수 있다. 끝으로 이 양식은 공공부문에 적용할 수 있다.

지방정부들이 관할 영역의 상황을 정확하게 파악하여 공표하고, 개선해야 할 점들을 선정하고, 목표를 정한 다음 일정 기간이 지나 그 결과를 공개하도록 한다면 GRI의 보고서와 같은 기능을 하는 것이다. 이를 통해 지방정부들이 꼭 필요한 경쟁을 더욱 치열하게 하는 효과를 기대할 수 있다(정정목, 2007). 대의민주제에서 선거의 중요성은 아무리 강조해도 지나칠 수 없다. 그러나 선거가 제 기능을 하고 있지 못한 것이 현실이다. 그 중요한 이유 중 하나가 유권자들이 정부의 성과를 객관적으로 평가하기 어렵다는 것이다. 이를 보완해 줌으로써 대의민주제의 역량을 강화할 수 있다.

4. CfA

CfA는 Code for America의 두문자로 미국의 지방정부들을 돕기 위하여 민간인들이 2009년 9월에 창설한 민간단체이다. 이 단체는 협력자이 단체는 무임승차의 문제를 완화하고 시민들의 자발적 참여를 유도하는 대안의 하나이자 지방정부들 사이의 불완전하고 불충분한 경쟁의 또 다른 대안일 수 있다. CfA는 Fellowship 사업을 통하여 지방정부와 웹 사이트 제작자와 지방정부를 연계시킨다. 이들은 정부가 시민을 위해 그리고 시민에 의해 일할 수 있다고 믿는다. 이들은 정부의 서비스를 단순하고, 효과적이며, 그리고 쉽게 이용할 수 있도록 하기 위해 헌신하는 보통 사람들의 연결망을 조직하고 원천 기술을 공개한다. 이들은 원천개방(open-source)적용을 수립하고 정부활동을 공개하며, 시민 참여를 제고하고 이를 통해 정부의 효율성을 높이고자한다(정정목, 2014: 368; www.codeforamerica.org).

V. 대안의 한계와 정치 혁신

앞서 논의한 대안들은 유효하다. 그러나 한계가 있다. 이 대안들이 이룰 수 있는 성과는 크게 제한될 수밖에 없다. 보다 크고 근본적인 경쟁의 문제는 정치로부터 오기 때문이다.

국가의 통치권에 영향을 미치는 주체가 국민으로부터 시장으로, 시장으로부터 대리인으로 이전되어왔다. 국민주권 사상에서보아 시장이 통치권에 영향을 미치는 주체가 되는 것은 크게 무리가 없었다. 시장의 참여자인 국민들의 자유를 확대하는 것이었기 때문이다. 그러나 시장의 결함이 드러나면서 관료와 정치가 시장에 개입할 명분과 필요성을 제공했다. 대리인들, 혹은, 정부의 결함이 누적되어 다시 시장의 복권을 추진하였으나 실현될 수 없었다. 시장의 결함은 시장 스스로 치유할 수 있는 것이 아니기 때문이다.

한편, 정부의 결함 혹은 대의민주제의 역량 고갈 혹은 정부의 실패는 이제 자명하다. 그리고 그 결과의 하나는 소수가 다수의 비용으로 편익을 얻는 것이다. 그 방법이 민주적이고 합법적이며 심지어 윤리적이기까지 하다는 문제에 봉착한 것이다. 불평등 경쟁, 불법 경쟁, 비윤리적 경쟁이 합법화의 외형을 갖춘 것이다. 그 근본적인 원인이 대의민주제의 선거와 이를 위한 정치현금이다(정정목, 2014 나: 12). 지역구 의원들이 대통령의 권한을 중임제로 약화시키고 자신들의 권한은 종신제로 강화하여 신봉건제를 운영하고 있기 때문이다. 따라서 지역구제도를 비례대표제로 견제하고 선거를 공영화하여 정치현금의 현실적 필요성을 없애야 경쟁을 공정하고, 사회 정의에 부합하며, 결과를 공유하는 기제로 활용할 수 있다. 그래야 지속가능한 성장을 기대할 수 있다.

참 고 문 헌

- 정정목. (2004). 문화적 특성과 개혁. 「사회과학논총」. 26(2): 23-39. 청주: 청주대학교 사회과학연구소.
- , (2007). 지방정부간 경쟁 강화를 위한 대리경쟁모형으로서의 지속가능성보고. 「세계지역연구논총」. 25(3): 157-175. 한국세계지역학회.
- , (2014). 「지방자치원론」. 개정판. 서울: 법문사.
- , (2014 가). Cartelized Corruption in Local Government: Focused on Municipal Head. 「한국부패학회보」. 19(2): 179-191. 한국부패학회.
- , (2014 나). A Comparison between Cartelized and Institutional Corruptions. 「한국부패학회보」. 19(4): 179-191. 한국부패학회.
- Beinhocker, Eric. (1995). *The Origin of Wealth: Evolution, Complexity, and the Radical Remaking of Economics*. 안현실·정성철 옮김. (2007). 「부의 기원」. 서울: 랜덤하우스.
- Ades, Alberto and Rafael Di Tella. (1999). "Rent, Competition, and Corruption." *The American Economic Review*, September 1999(89-4) 982-993.
- Breton, Albert. (1996). *Competitive government: an economic theory of politics and public finance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahl, Robert A. (1975). *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. Yale Studies in Political Science, 31. New Haven and London: Yale University Press.
- Doyle, Richard D. (2011). "The Rise and (Relative) Fall of Earmarks: Congress and Reform, 2006-2010." *Public Budgeting and Finance*, Spring/2011: 1-22.
- Group of Lisbon. (1995). Limits to Competition. 채수환(역) (2000). 「경쟁의 한계」. 서울: 바다출판사.
- Okun, Arthur M. (1975). *Equality and Efficiency: The big Tradeoff*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Schattschneider, E. E. (1975). *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America With an Introduction by David Adamany*. Hinsdale, Ill.: The Dryden Press.
- Schneider, Mark. (1989). *The Competitive City: The Political Economy of Suburbia*. Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press.
- Stiglitz, Joseph E. (2012). *The Price of Inequality*. 이순희 옮김. (2013). 「불평등의 대가」. 서울: 열린책들.
- Yates, Douglas. (1982). *Bureaucratic Democracy: The Search for Democracy and Efficiency in American Government*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- www.codeforamerica.org
- www.glovalreporting.org-resourceslibrary-Korean-G4-Part-One.pdf

On Competition

Chung, Chung-mok
Department of Public Administration,
Cheongju University

During the past couple of centuries, competition has been an excellent mechanism in maintaining capitalism and representative democracy. By giving the properties of relativity and objectivity to efforts that only have the properties of absoluteness and subjectivity, competition has enhanced the validities in distributing wealth and political power among citizens based on merit. It also contributed in improving efficiencies in decentralized government system. Like so, competition has a merit of boosting efficiencies in both private and public sectors. Therefore, it can be said the economic merit of competition. Competition may, also, enhance the validity of the distribution of wealth and power among citizens. It is the political merit of competition.

Unfortunately, however, deficits of competition has been accumulated due to intrinsic as well as exogenous limits to competition: intrinsic limits include the paradox of competition (which means the fact that allows winner takes all even though losers contributed in winning itself), goal inversion, inherent inequalities while exogenous limits include surrogate competition, cartelized corruption, institutional corruption.

To fight against such limits to competition, social enterprise, social capital, GRI, CfA have been proposed and executed. However, we may not be able to achieve much from such alternatives. More powerful causes of such limits stem from a core part of representative democracy. That is political contribution. Every politician needs money for political activities, especially, campaigns. Political contribution is appropriated for a large part of political expenses. Citizens pay political contribution in good faith. However, no one can deny the fact that political contribution is a link between fat cats and politicians. Without reducing the volume of political expenses for whatever the purposes are, we can not remove limits of competition. For this purpose political reform is necessary if not sufficient: the system of regional representation should be replaced by the system of proportional representation and a public campaign fund system should be introduced. Only then we can expect sustainable growth.

Key words: Competition, Intrinsic limits to competition, Exogenous limits to competition, The proportional representation, Public campaign financing system.

논문투고일 : 2014. 12. 31

심사개시일 : 2015. 01. 01

게재확정일 : 2015. 01. 20



한국사회과학연구
제36권 2호
2015년 1월호

미디어융합과 광고표현의 변화에 관한 연구*

청주대학교 사회과학대학 광고홍보학과 교수
정 창 준

국 문 요 약

급속한 광고환경 변화는 IT기술과 소비자행동의 변화와 연동한다. 특히 기술발전은 미디어 환경을 크게 변화시켰고, 인터넷을 비롯한 모바일 기기의 하드웨어와 소프트웨어의 발전으로 이른바 미디어 융합시대로 접어들었다. 마셜 맥루한(Marshall McLuhan)의 예견대로 이제는 인간신체의 오감을 동시공간적으로 확장하려는 기술로 발전함에 따라 일인미디어로서의 모바일은 가장 앞서가는 미디어 융합기기의 총아로서 손색이 없다. 이제 이러한 기기들을 갖춘 소비자들은 과거의 일방적인 메시지가 아니라 능동적인 메시지 생산자와 수용자로서 메시지의 생산, 공유, 감성, 관계로 이어지는 오감을 동시공간적으로 충족시키려는 미디어 융합의 시대에 살고 있다. 이러한 시기에 이 연구는 광고표현 또는 Creative의 변화양상을 점검해보고, 그 의미들을 살펴 보았다. 미디어 융합시기의 현재 첫 번째 큰 흐름은 커뮤니케이션 크리에이티브의 해결을 위한 첨단 기술들이 속속 개입하여 독창적인 문제해결책들이 제시되고 있었으며, 기업광고와 상품광고의 차원을 넘어 소비자를 향해 인류애를 고양하는 차원으로 메시지의 지향점이 한층 발전하고 있음을 발견할 수 있었다.

주제어: 미디어 융합, 능동적인 소비자, 기술채택, 독창적 커뮤니케이션 해결책

I. 서 론

광고환경의 변화는 무엇보다도 눈부신 IT기술의 발전으로 인한 인터넷의 등장과 모바일 기기 등으로 수렴되는 미디어의 융합현상이 커다란 주요 동인으로 작용하고 있다. 미디어 기술은 지속적으로 인간의 오감을 확장하는 것으로 시각과 청각을 시작으로 드디어는 시공간감각까지 확장하는 단계로 나아가며 인터넷을 중심으로 미디어의 융합환경이 일인미디어로서의 모바일에 이르면서 빠르게 수렴과 확산을 거듭하고 있다. 이러한 미디어 융합환경으로의 변화에 따른 기업의 광고활동은 과거의 비교적 단순한 미디어 전략으로부터 벗어나 소

* 이 논문은 2013-2015학년도 청주대학교 사회과학연구소가 지원한 학술연구조성비(특별과제 - 기본과제)에 의하여 연구되었음.

비자의 미디어 레퍼토리에 맞춘 미디어 크리에이티브 또는 광고 크리에이티브로 다양하게 대응하고 있다.

미디어 수용자 또는 소비자의 소극적 메시지 반응모델에서 적극적 소비자 행동모델로의 인식전환 이래, 그에 상응한 기술의 발전은 마케팅 커뮤니케이션 모델에서 고전적 도식을 벗어나 소비자의 능동적 소비행동을 바탕으로 기업 등의 판매자가 아닌 소비자가 중심이 되는 모델로 전환된다. 즉 인터넷을 중심으로 한 최근의 모바일과 SNS미디어까지 일방적 메시지가 아닌 공유·감성·관계로 일컬어지는 오감을 동시공간적으로 충족시키려는 미디어융합의 시대로 접어들고 있는 것이다.

이렇게 미디어 융합으로 일컬어지는 미디어 환경 변화는 광고 커뮤니케이션에서의 미디어 전략에서도 새로운 패러다임으로 이동을 지속하고 있다. 신문을 중심으로 한 가장 전통적인 인쇄매체가 퇴조현상을 보이는 반면, 인터넷으로 융합되는 새로운 미디어는 첨단기술과 다기능이 집약되어 몸집을 불리고 미래로 나아가는 뉴미디어로서의 좌표구실을 하며 그 발전을 주도하는 형국이다. 또한 개별 소비자의 커뮤니케이션 행동반경마저 수렴하는 모바일 기기의 하드웨어와 그것을 담는 콘텐츠 소프트웨어의 발전은 인쇄혁명 이후 진전되어온 미디어 환경을 단 수년만에 혁신적으로 변환시키면서 인간신체의 오감을 빠르게 확장시키고 있다. 이에 따라 광고 크리에이티브 구현에서도 매우 다양한 방법으로 발전하는데, “미디어가 메시지다”로 함축되는 맥루한(McLuhan)의 언급과 같이 메시지를 담지만 매우 다양하게 변화된 미디어에 걸 맞는 광고 크리에이티브로서 능동적 소비자행동 환경에 적응을 꾀하고 있다. 이 논문에서는 이렇게 변화하는 미디어 융합환경에 따른 광고표현 또는 다양한 광고 크리에이티브 현상에 대해 논하고 발전적 의미를 구하고자 한다.

II. 미디어 융합

2-1. 미디어와 소비자 환경변화

인류초기의 언어미디어부터 문자에 기반한 신문, 라디오, TV, 인터넷, 모바일 미디어 등으로 진화하기까지 인간신체의 오감을 확장하는 동시공간적 미디어 기술로의 발전은 변화속도가 가히 눈부시다. 라디오가 5천만 명을 확보하는데 38년, TV가 시청자 5천만 명을 확보하는데 13년이 걸린 반면, 인터넷이 같은 수의 이용자를 확보 하는데는 단 4년이 걸렸고, 아이튠즈(iTunes)는 3년, 그리고 페이스북(Facebook)은 이 수치의 두 배인 회원 1억 명의 가입자를 확보하는데에 9개월, 스마트 폰 애플리케이션은 이 보다 10배인 사용자 10억 명을 확보하는데에 단 9개월이 걸렸다고 한다(성재민, 2012).

이와 같이 모바일 시대의 미디어 발전 속도는 매우 빠르게 진행되고 있으며 변화된 미디어 환경에 따른 광고 미디어 플래닝을 <그림 1>과 같이 정리할 수 있을 것이다.

이렇게 한층 복잡해진 미디어 환경에서의 미디어 전략수립에서는 과거와는 달리 광고담당 모든 부서의 인적 구성이 동원되는데(박정래 2008), 즉 광고캠페인 업무 시 필요에 따라 가지는 회합에서 영업, 마케터, 크리에이터, 미디어 플래너, BTL 플래너, 온라인 플래너가 다 모여 회의를 하고 서로의 아이디어를 교환한다. 미디어 크리에이티브는 크게 두 가지 영역으로 구분되는데 하나는 미디어의 특성에 맞춘 크리에이티브의 차별화라는 영역이고 다른 하나는 흔히 말하는 ‘미디어 프로모션’이다. 크리에이티브의 차별화는 매체에 따라 광고표현

의 형태를 변화시키는 것이 될 수 있고, 미디어 프로모션은 세일즈 프로모션에 연관된 입체적인 통합마케팅 커뮤니케이션이 될 수 있다. 즉 다변화된 미디어 환경을 우선 고려하여 진행하는 것이다.

이제 광고회사들은 기존의 4대 매체 이외 PR, 이벤트와 공연 등의 BTL, 간접광고(PPL), 인터넷과 케이블 TV, 모바일, IPTV, 데이터베이스 기반 CRM 등 다양한 기술과 독특한 프로그램의 SP등 모든 마케팅 커뮤니케이션 수단으로 확대해 나가고 있다. 그리고 이러한 미디어의 분화는 인터넷과 디지털 기술의 발전이 가져다 준 것으로 미디어가 융합되면서 메시지 수용자들은 두뇌와 오감기관을 동시에 사용하게 된다. 즉 미디어 융합은 광고 커뮤니케이션에서 시간적 또는 공간적으로 확대하는 역할을 하고 있는 것이다.

또한 능동적 수용자 개념은 다채널 환경의 미디어 융합 환경으로 발전하면서 상호작용성을 특성으로 하는 공유와 공감이라는 오감 커뮤니케이션 또는 소통의 본질을 추구하며 나아가간다. 생산자와 소비자간의 권력관계는 오래전부터 힘의 축이 이동해왔다. 인터넷에 넘쳐나는 정보와 함께 소비자로의 힘의 이동을 많은 이들이 접쳐왔지만, 생산자와 소비자와의 관계에 급속한 변화를 가져온 것은 이용자들이 의해 생산되는 미디어로서의 web 2.0환경이다.

<도표 1> 미디어 환경변화에 따른 미디어 플래닝

* 출처: 양윤직, “미디어 인사이트”, 광고정보, 2006. 4. p.63을 재정리.

구분	제1세대 전통매체	제2세대 멀티미디어	제3세대 디지털미디어	제4세대 융합미디어
시기	1990년대 이전	1990년대	2000년대	2010년대
미디어	TV 라디오 신문 잡지 전화 DM 필름시네마 간판, 빌보드	HDTV 인터넷 케이블TV 통신위성 CTS신문 멀티시네마 전자메일 비디오 LED, 교통광고	디지털 TV 디지털 케이블 TV 위성방송 MP3/SMS DMB 디지털시네마 VOD 무선인터넷 디지털 옥외	IPTV 스마트 TV 모바일 SNS Facebook Twitter UCC 디지털 출판 온라인극장 디지털사이니지
미디어 플래닝	관습적 플래닝	멀티소스 플래닝	브랜드 특화 지향 싱글소스 플래닝	결과를 기초로한 인터랙티브 플래닝
미디어믹 스	거대 채널 ATL	거대 채널 ATL	ATL+BTL 수렴	소비자 접촉선
효과평가	비히클인지, 삽입, 크기, 위치 등	GRPs, R&F, CPRP, CPM, EF, ER 등	인지 브랜드연상	반응률 판매 ROI

소비자들이 단순히 정보와 상품의 소비자 역할에 그치지 않고 자신들의 의견을 표출하고 유통시킴으로써 생산자와 소비자간, 소비자와 소비자간 커뮤니케이션을 주도하게 된 것이다(이화자,2008).

이와 같은 소비자 주도의 상품소비 현상이 최근 일어난 이른바 “허니버터칩 열풍”은 그 대표적인 사례로 기록될만하겠다.

2014년 8월 해태제과에서 출시된 이 달콤한 감자칩은 광고와 홍보의 도움 없이 거의 SNS를 통한 소비자 주도의 입소문 하나로 과장하여 단군 이래 과자하나로 이렇게까지 화제가 된 적이 있었나 할 정도로 온 동네가 들쭉거렸다. 이 과자가 짧은 시간내에 큰 인기를 얻을 수 있었던 비결은 철저한 사전분석과 기존 감자칩의 고정관념을 깨뜨린 차별화된 맛에

있다고 한다. 시중에 판매되고 있는 감자칩은 짭짤한 한 가지 맛만을 부각시킨데 반해 허니 버터칩은 짭짤함과 달콤함 그 리고 고소한 맛 등이 한데 어우러져 있다. 또 해태제과는 빅



데이터를 기반으로 감자칩의 주요 구매층인 10-20대 여성들이 단맛과 버터향을 좋아한다는 점에 착안하였고 신선한 100% 생감자의 바삭한 식감에 국내산 아카시아 벌꿀을 사용했다고 한다.

해태제과에 따르면 2014년 8월 처음 선보인 이후 본격적인 마케팅 활동을 시작하기도 전에 SNS를 중심으로 한 핫한 아이템으로 떠오른다. 인스타그램에 등록된 게시물만해도 1만 1000여건을 훌쩍 뛰어넘었고, 페이스북, 트위터, 블로그 등에서는 판매매장을 공유하는 글과 구입후기들이 줄지어 올라온다(이소은, 2014)

<그림 1> 해태제과의 허니버터칩

<도표 2>수학동아 1월호. 이한기기자.



이렇게 우수한 제품력 게다가 날개를 달아준 것은 SNS를 통한 입소문인데, 바로 2014년 10월 초까지 트위터, 페이스북, 블로그, 온라인 뉴스 등에서 허니버터칩의 언급량은 하루 100건에도 미치지 못했다. 그러나 조금씩 꾸준히 늘어나던 허니버터칩의 언급량은 어느 순간 폭발적으로 증가한다.



<그림 3>



<그림 4>



<그림 5>



<그림 6>



<그림 7>



<그림 8>



<그림 9>



<그림 10>

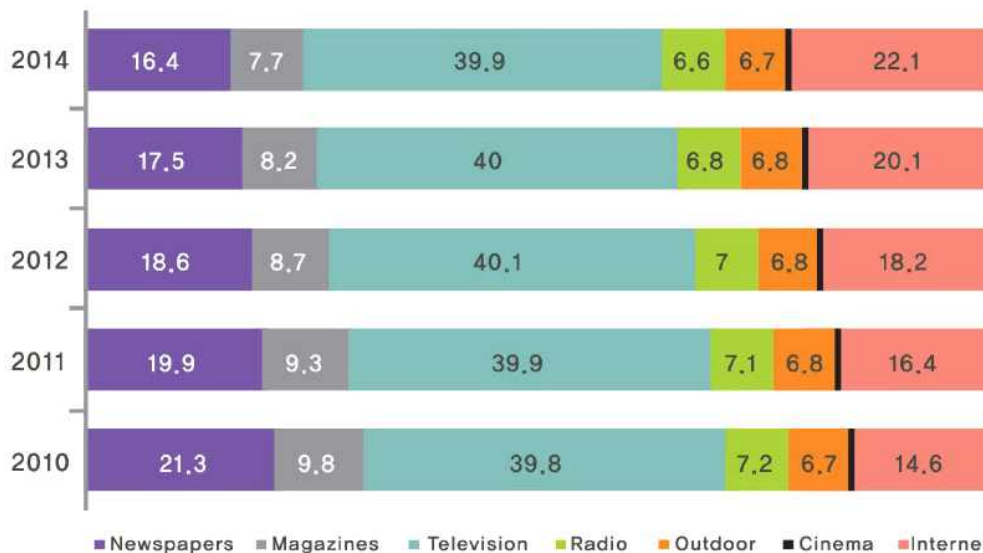
<그림 3>은 가수 겸 배우인 ‘소이’의 인스타그램 게시 사진이다. ‘허니버터칩’의 인기에 연예인들도 모델료 없이 자발적으로 가세하여 사진과 글을 올린다. <그림 4-10>은 Facebook에서 입소문으로 사진을 첨부하는 대화가 지속되어 연쇄적으로 또는 연속적으로 확산된다.

한편 Facebook 등 SNS를 통한 입소문의 확산은 부정적인 정보도 쉽게 확산되는데, 이 상품의 경우는 수요에 맞는 공급을 제때에 맞추지 못해서 거의 매일 품절 상태에서 예약까지 해야 하고 줄까지 서서 기다려야 하는 지금까지 전혀 듣지도 보지도 못한 이상 공급현상이 지속되므로, 공장에 불이 났다든가 또는 일본 과자회사와 제휴 생산하는 단순한 이유에서 확산된 전혀 엉뚱하고 밝혀지지 않은 루머가 돌기도 한다.

2-2. 전통미디어 인쇄미디어의 위기와 융합미디어의 비약적 발전

지상파 텔레비전을 포함해 신문과 라디오, 잡지와 같은 기존 4대 매체의 총광고비가 전세 계적으로 감소하고 있다. 기존 4대 매체의 비중이 줄어든 반면에 인터넷과 모바일을 중심으로 하는 융합미디어의 광고비중은 점차 증가하고 있다.

2010-2014년 미디어별 광고비 점유율, (% of total)



<도표 3> 제일기획 사보 2013. 1. 박승배(2013), “이노베이티브 미디어 광고의 소비자 선호유형연구”, 홍익대 박사논문. p.12에서 재인용.

이러한 미디어 지형의 변화추세에서 가장 두드러지는 양상이 인쇄매체의 감소와 인터넷의 점유율 증가를 볼 수 있을 것이다. 제니스 옵티미디어(Zenith Optimedia)의 최신발표 자료에 의하면 인터넷 기반의 디지털 광고가 인쇄매체의 광고량의 상당부분을 점유함으로써 TV 다음으로 강력한 제 2의 미디어로 확고히 자리매김해 가고 있다(박승배, 2013).

이러한 광고산업의 변화는 새로운 플랫폼의 등장과 함께 미디어 이용자들이 기존의 미디어에서 새로운 미디어로 이탈함으로써 더욱 극명하게 나타나고 있다. 특히 ‘90년대 이후 디지털 뉴미디어의 등장으로 광고산업은 다시 한 번 급격한 변화의 시기를 맞고 있다. 광고미

디어로서 영화를 누리던 4대매체의 영향력이 감소하기 시작하면서 새로운 광고 커뮤니케이션 전략들이 등장하게 된 것이다. 실질적으로 텔레비전 광고시장은 2010 - 2015년까지 5년 동안 연평균 6.1%, 잡지광고시장은 -2.2%의 마이너스 성장세를 기록할 것으로 추정된다. 반면, 옥외광고 시장은 5.8%, 극장광고시장은 7.6%, 인터넷광고 시장은 18.9% 정도 성장할 것으로 예측 되었다. 또 여기에서 주목할 만한 사실은 인터넷광고와 모바일 광고를 비롯한 스마트 미디어 광고시장이 확장되고 있다는 것이다(진용주, 오세성, 김민정, 2014).

또한 세계광고시장은 방송통신 융합과 콘텐츠의 디지털화, 뉴미디어의 성장 및 매체의 영향력 감소라는 변화를 겪고 있다. 2010년과 2015년 매체 간 점유율 추이를 살펴보면, TV는 각 39%, 39.4%로 여전히 가장 높은 점유율을 보이고 있으나 신문은 21.9%에서 15.6%로 추락하면서 제3의 매체로 전락할 것으로 전망되었다. 반면 인터넷은 2010년 14.2%에서 2015년 25%로 점유율의 대폭상승을 예상했으며, 2013년 이후에는 제2의 매체로 부상할 것으로 예측했다.

<도표 4> 2012 - 2014년 매체별 광고비, 한국광고총연합회, 광고정보센터 매거진.

구분	매체	광고비(억원)			성장률(%)		구성비(%)	
		'12년	'13년	'14년(F)	'13년	'14년(F)	'13년	'14년(F)
방송	지상파TV	19,307	18,273	18,700	-5.4	2.3	19.1	18.8
	라디오	2,358	2,246	2,200	-4.8	-2.1	2.3	2.2
	케이블/종편	13,218	13,825	13,800	4.6	-0.2	14.4	13.9
	IPTV	235	380	450	61.7	18.4	0.4	0.5
	위성TV	130	151	150	16.2	-0.7	0.2	0.2
	DMB	168	124	110	-26.3	-11.1	0.1	0.1
	SO	655	712	720	8.7	1.1	0.7	0.7
	방송계	36,071	35,712	36,130	-1.0	1.2	37.2	36.3
인쇄	신문	16,543	15,447	14,900	-6.6	-3.5	16.1	15.0
	잡지	5,076	4,650	4,450	-8.4	-4.3	4.8	4.5
	인쇄계	21,620	20,097	19,350	-7.0	-3.7	21.0	19.4
인터넷	검색	12,950	13,210	13,600	2.0	3.0	13.8	13.7
	노출형	6,590	6,820	7,130	3.5	4.5	7.1	7.2
	인터넷계	19,540	20,030	20,730	2.5	3.5	20.9	20.8
모바일	2,100	4,600	7,750	119.0	68.5	4.8	7.8	
OOH	옥외	3,463	3,549	3,600	2.5	1.4	3.7	3.6
	극장	1,540	1,708	1,750	10.9	2.5	1.8	1.8
	교통	4,102	4,388	4,400	7.0	0.3	4.6	4.4
	OOH계	9,105	9,645	9,750	5.9	1.1	10.1	9.8
제작	5,418	5,810	5,862	7.2	0.9	6.1	5.9	
총계	93,854	95,893	99,572	2.2	3.8			

2014.

국내의 매체별 광고비 변화에서는 <도표 4>와 같이 인쇄미디어인 신문, 잡지, 모두 IPTV, 인터넷 그리고 모바일은 폭발적인 성장을 이루고 있다. 이러한 미디어의 출현과 상용화는 광고 커뮤니케이션 전략과 크리에이티브에서도 또 하나의 새로운 형식들이 나타나는데, 모든 정보들이 디지털로 집약되면서 방대한 자료처리에 대한 용이함, 빠른속도, 소비자와의 상호작용성 등으로 매우 다양한 변화들을 만들어 가고 있다. 그리고 일찌감치 소비자들의 상품정보 탐색 시 드러나는 미디어 레퍼토리에서도 신문의 퇴조와 인터넷의 부상은 예견된 사항이기도 하였다. 이는 이미 김진영(2004)의 연구 결과에서도 드러나듯 인터넷과 신문과의 관계에서 약하지만 대체효과를 보이고 있었다. 따라서 미디어 융합환경의 상황에서 기술의 발달과 등장은 다양한 소비채널을 양산하였고, 정보의 취득형태, 매체에 대한 행동습관, 쇼핑의 구매패턴 등 소비행태의 다양화를 잉태하였으며 미디어 전략은 과거와는 다른 훨씬 정교하거나 복잡한 상황으로 전개되고 있다. 즉, 홈쇼핑, 케이블 TV, 휴대전화, 무가신문, 메신저, 검색엔진, IPTV, 페이스북(Facebook), 트위터(Twitter), UCC, 블로그, 온라인 커뮤니티 등의 소셜 네트워크 서비스(SNS: Social Network Service), 포털, 지상파 DMB등 다양한 채널을 통해 정해진 시간이나 한정된 매체가 아니라 다양한 형태의 미디어 전략을 조합 또는 융합하는 전략이 필요하게 된 것이다.

또한 미디어 융합현상을 소통이론적 접근으로 접근한 윤석민(2009) (“미디어 융합현상에 대한 소통이론적 접근”, 방송통신연구, 2009 여름호)의 연구에서는 융합미디어로서의 인터넷 소통의 질에 대한 문제점을 지적하는데, 인터넷의 비약적 발전에 상응하는 규범이나 규

제장치가 마련되지 못한 채 비이성적 내지 충동적 성향의 메시지들이 무절제하게 소통되는 현상을 문제점으로 든다. 즉 인터넷에 넘쳐나는 반사회적인 정보, 허위, 과장, 왜곡정보, 유언비어, 괴담, 악플 등이 그것이다. 융합미디어의 화려한 성장 뒤편에 독소처럼 남을 수 있는 이러한 문제점은 지속적으로 관리와 감시로서 억제 되어야할 요소이기도 하다.

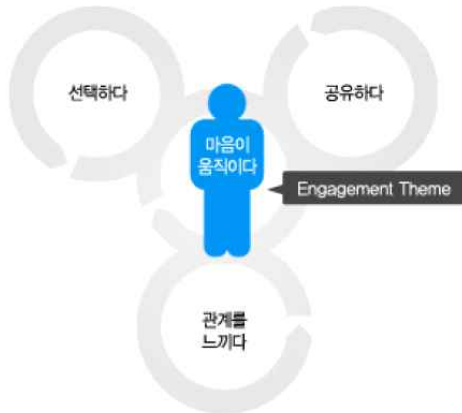
2-3. 미디어 융합기반 광고전략모델 사례*

2-3-1. 하쿠호도 <with C> 사고방식

일본의 광고대행사 하쿠호도는 2007년 소비자 주도 사회의 도래를 공표하면서 이제 소비자는 단순한 수용자가 아닌 정보의 주도권을 갖는 주체이며 그들이 구성하는 사회가 바로 ‘생활자 주도 사회’라고 정의를 내린다. 이러한 배경으로 ‘인게이지먼트 링(Engagement Ring)이라 명명된 광고전략모델을 <그림 12>와 같이 발표한다.

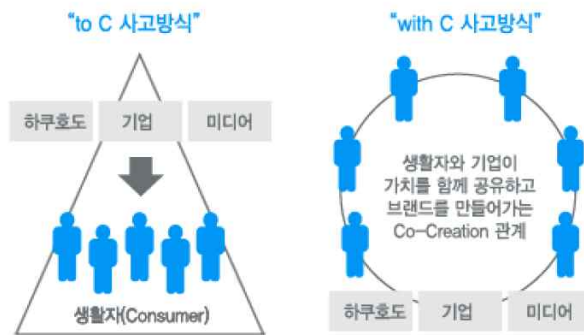
<그림 12>

[Engagement Ring : ER]



<그림 13>

[하쿠호도 전략모델 'to C'와 'with C'의 비교]



광고캠페인의 주체를 능동적으로 판단하고 행동할 수 있는 소비자로 하여금 스스로 마음을 움직여 캠페인에 참여(engagement) 하도록 이끄는 테마의 개발이 가장 중요한 핵심이다. 이후 이를 통해 브랜드의 구매와 경험이 이루어지고 그 경험은 다른 사람들과 공유하며 지속적인 관계로 나아갈 수 있다는 것이다. 이처럼 하쿠호도의 ER은 새로운 마케팅 커뮤니케이션을 위해 기업과 소비자의 관계성을 크게 변화시키는 캠페인 전개의 새로운 사고를 제안하였는데, 그것이 소비자 중심의 관계구축형 사고인 ‘with C’ 사고방식이다. 메이커 주도 시대의 사고인 ‘to consumer’ 사고방식을 앞으로는 ‘with consumer’ 사고방식으로 전환되어야 한다며 다음과 같이 비교한다(그림 13).

또 ER(Engagement Ring)은 소비자들이 캠페인에 관심을 가지고 적극적으로 참여할 수 있게 하는 곳 아이디어를 개발해야 하고, 이를 통해 체험하고 주위의 다른 사람들에게게로 확산하여 공유하며 지속적인 관계를 이어갈 수 있도록 하는 전략이다. 이 캠페인 전략에서는 여러 다양한 미디어들이 서로 연계하고 융합하는 미디어 스크립트(Media Script)를 설계하는 것이 캠페인 전략 요소의 중요한 핵심임을 제안하고 있다.

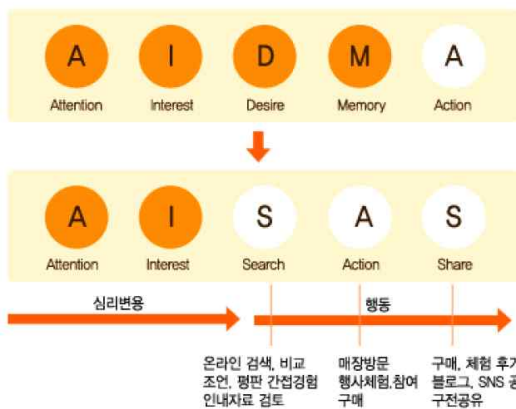
* 안해익(2012). “크로스미디어 광고 캠페인의 활성화를 위한 핵심요건의 연구” 브랜드디자인학연구, 10권 1호. pp.249-251에서 발췌 정리).

2-3-2. 덴츠의 ‘미디어 시나리오’ 설계

소비자는 수많은 미디어들이 하루에도 엄청나게 쏟아내는 정보들에 포섭되어 웬만한 정보는 눈에 띄지도 않는다. 이처럼 넘쳐나는 정보들에 대해 소비자들은 방어벽으로 대응한다. 여기에 대처하는 기업들의 돌파구는 소비자 스스로가 ‘정보방어막’을 헤쳐 나오도록 하는 전략을 만들어야 한다. 일본의 광고대행사 덴츠는 2008년 ‘크로스スイッチ(Crosswitch)’라는 크로스 미디어 커뮤니케이션 전략모델을 개발한다. 이 모델에 의하면 진정한 크로스미디어라면 ‘마음을 움직일 수 있어야’ 하고 크로스미디어는 소비자 스스로가 브랜드에 관심을 가지고 다가갈 수 있게끔 소비자들에게 보다 친밀하게 해 줄 수 있어야 한다. 크로스 미디어란 ①타겟이나 미디어 인사이트에 입각하여 ②넓이나 깊이를 생각하고 ③커뮤니케이션의 시나리오를 ④여러 컨택 포인트를 효과적으로 조합시켜 설계하는 것이라고 말하고 있다. ①번의 의미는 ‘소비자의 심리’를 기반으로 했는지의 관점이고 ②번의 의미는 정보가 얼마나 많은 타겟에게 도달했으며 얼마나 경험을 통해 감명을 주었는지이고 ③번의 의미는 ‘마음을 움직이는 이끌림 선’으로 설계되었는지 ④는 ‘브랜드와 연결시켜주는 다양한 접점’이 설계되었는 가이다. ①②를 위해서는 ‘핵심아이디어’가 관건이다. 즉 캠페인의 핵심이 될 아이디어를 구상하는 것으로 이는 캠페인의 재미, 신선함, 강렬함을 간결하게 표현할 수 있는 ‘컨셉트’이며 동시에 타겟을 움직이는 엔진이다. 따라서 핵심아이디어가 얼마나 매력적인가에 따라 캠페인의 성공여부가 결정되는 것이다. 핵심아이디어는 타겟 인사이트, 현재 트렌드, 경험제품 및 시장동향, 브랜드의 본질적 가치 등을 고려하여 탄생된다. ③④를 위해서는 ‘타겟을 움직이는 시나리오’가 관건인데, 이는 다양한 ‘이끌림 선’을 준비하여 소비자가 액티브하게 브랜드를 체험할 수 있게 ‘미디어 시나리오’를 설계하는 것이다. 하쿠호도의 ‘미디어 스크립트’와 같은 개념이라 할 수 있다. 이의 실현을 위해서는 다음의 3가지 개념을 말하고 있다. 첫째, ‘AISAS’의 전개이다(그림 14). 이제까지 전통의 관점으로는 소비자의 구매행동의 단계를 AIDMA 즉, Attention, Interest, Desire, Memory, Action의 순서로 인지하고 있었다. 그러나 소비자가 마케팅의 중심에 서있게 된 지금의 시장상황에서는 그것은 AISAS, 즉, Attention, Interest, Search, Action, Share로 바뀌었음을 말하는 것이다. Attention, Interest는 핵심아이디어를 통해 관심과 호기심을 유발하는 마음의 단계이며, Search, Action, Share는 소비자가 정보를 검색하고 체험, 구매하며, 타인에게 전파, 공유하게 하는 능동적이며 자발적인 마음의 단계이다. 이의 관점으로 시나리오를 전개한다는 것이다.

<그림 14>

[크로스スイッチ의 AIDMA와 AISAS 비교]



둘째는 ‘컨택 포인트(Contact Point) 설정의 관점이다. 이는 소비자와 브랜드의 다양한 접점을 준비하는 것으로 반법으로는 ①소비자의 생활 속에서 가능한 모든 컨택 포인트를 찾아낸다. ②핵심아이디어에 효과적인 컨택 포인트를 구별한다. ③핵심 아이디어에 효과적인 뉴미디어를 개발, 추가한다. ④시간, 장소, 분위기를 고려하여 최적의 컨택 포인트를 설정하는 것을 말한다. 셋째는 ‘시나리오(Scenario) 유형’의 설정이다. 핵심아이디어를 어떤 전개로 캠페인을 만들어 갈 것인가를 구상하는 것이다. 크로스スイッチ

는 이런 시나리오의 유형을 3가지로 제시하고 있다. ①과워 베리에이션(Power Variation) 시나리오의 여러 지역과 장소를 연계하여 같은 포맷으로 구성된 많은 광고를 집행하는 것으로 주로 옥외 미디어를 활용하는 것이며 ②타임라인(Timeline) 시나리오는 시차를 두고 연속적으로 캠페인을 진행하는 것으로 변화를 예고하는 스토리형과 예고하지 않는 서프라이즈 형이 있다. ③미디어 스플릿(Media Split) 시나리오는 첫 메시지로 관심을 유도하고 다음은 다른 미디어에서 메시지를 연계하는 것으로 다음의 미디어를 만나야 궁금증이 해소되므로 참여도를 증폭시킬 수 있고 소비자가 원하면 빠르게 궁금증을 해소할 수 있으므로 순식간에 집중이 가능하며 다양한 미디어 전개도 가능하다.

Ⅲ. 미디어 융합 광고표현 사례

최근 보고되는 세계 광고계의 흐름과 변화에 대해서 공통적으로 언급되는 것은 세계광고 제중 하나인 칸 광고제의 경우 마치 테크놀로지의 경합장처럼 새로운 기술이 접목된 광고작품이 유행하였는데, 마케팅 캠페인이나 커뮤니케이션 아이디어를 뛰어넘어 소비자와 소통하는 새로운 방법을 창출하거나 그 자체로서의 혁신성이 돋보이는 플랫폼, 어플리케이션, 툴, 프로그램, 하드웨어, 그리고 급진적인 소프트웨어 등도 출품된다(정동은, 2003).

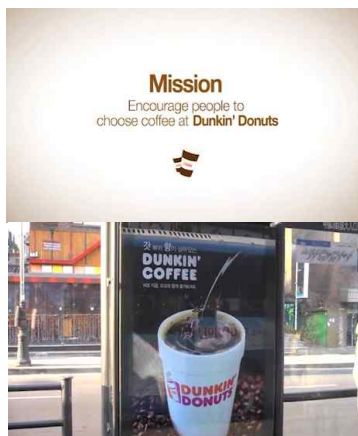
그렇지만 60주년을 맞는 2014년의 칸의 가장 큰 인사이트는 ‘Back to the Basic’이다. 지난 몇 년간의 흐름을 주도했던 테크놀러지의 향연을 벗어나 테크놀로지가 제품과 브랜드를 위해 어떻게 쓰이고 있는지가 훨씬 중요하게 평가 받게 되었다(유종희, 2014). 그리고 또 하나는 2014년에도 사회적 문제해결에 적극적으로 나서는 공익성 캠페인들이 많았는데, 기술적인 뒷받침으로 매우 창의적이고 기발한 아이디어가 구현가능한 문제해결책으로 사례로서 등장하고 있다. 본 논문에서는 이들을 첫째, <기술력에 바탕을 둔 미디어 융합형 광고>, 둘째, <사회공헌 및 휴머니즘 캠페인 광고>로서 크게 2가지 카테고리내에서 사례를 들고 분석하였다.

3-1. 기술력에 바탕을 둔 미디어 융합형 광고

3-1-1. <던킨 도너츠>의 버스정류장과 연계한 커피향 체험 광고



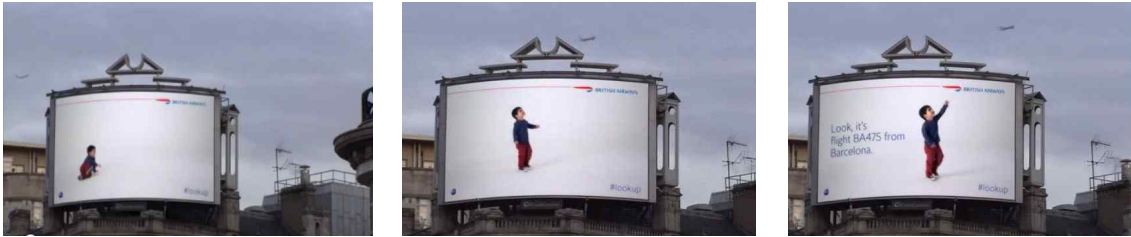
화면: www.youtube.com



2012년도 한국에서 진행된(제일기획) 버스 내 오디오와 커피향으로, 정류장 근처 매장을 연결하는 기술 지원형 미디어 융합사례. 대중교통을 많이 이용하는 버스 승객들을 대상으로

버스 내 오디오 기기에서 던킨 도너츠의 광고가 나오면 간선버스 20대에 설치된 방향제에서 던킨도너츠의 독특한 향기가 분무되도록 하고, 강한 브랜드 연상을 통해 매장 방문을 유도 하였다. 3개월간 진행된 캠페인 체험 대상이 하루 4000여명으로 체험했으며 버스정류장 근처에 입점 된 던킨도너츠 매장 기준으로 매장 방문자 수 16%, 세일즈는 29% 증가하는 효과가 발생했다고 한다(김희정(2013)).

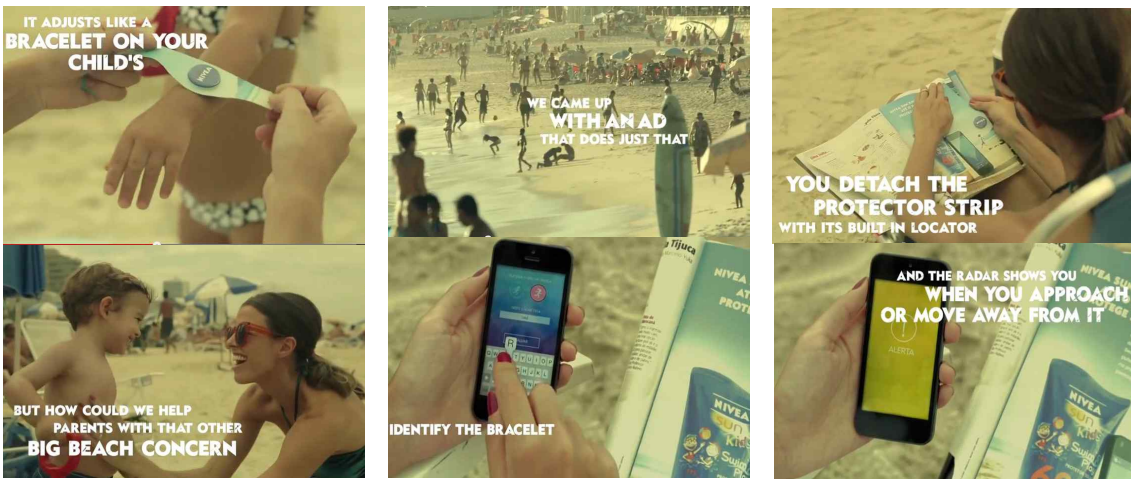
3-1-2. <브리티시항공(British airway)의 실시간 항공기 정보제공 디지털 빌보드광고



화면: www.youtube.com

2014년 칸에서의 두드러진 특징 중 하나는 단순히 뽐내고 보여주기 위한 테크놀러지가 아니라, 제품이나 브랜드의 본질을 표현하는 최고 도구로서의 기술로 구현했다는 것이다. 다이렉트 부문 그랑프리를 포함해 총 9개의 상을 수상한 이 광고는 비행기가 상공에 나타나면 빌보드 안의 아이가 자리에서 일어나 비행기를 가리키고, 어디로 향하는지 목적지와 편명을 알려주는 문구도 보여준다. 이 캠페인에는 전파로 브리티시항공 비행기의 행선지가 나타나도록 하는 최첨단 테크놀러지가 숨어있다(유종희(2014)).

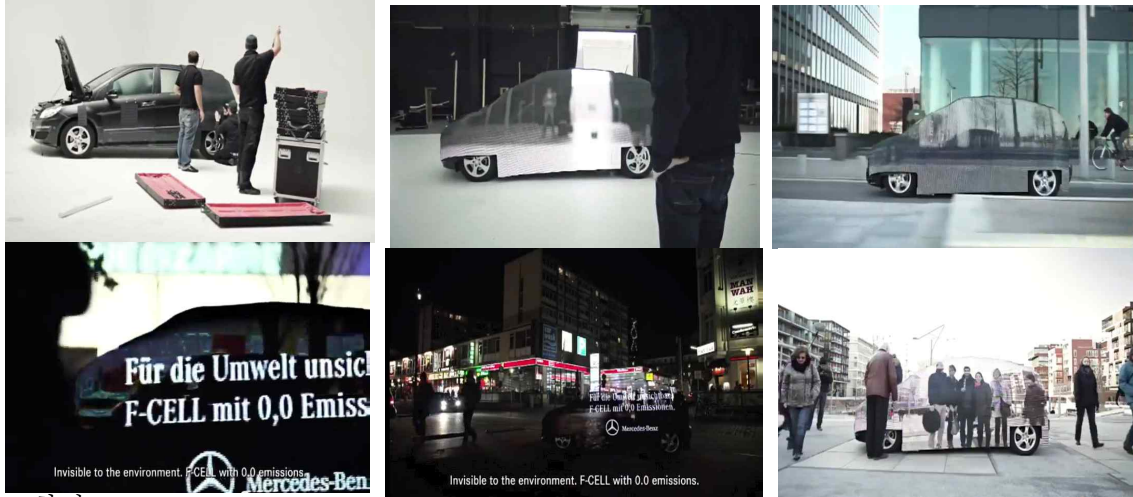
3-1-3. <니베아>의 잡지광고에 부착된 블루투스를 이용한 프로젝션 광고



화면: www.youtube.com

어린 아이를 동반하고 해변으로 여름휴가를 온 부모들은 행여 아이가 갑자기 시야에서 사라져버릴까 마음을 놓기가 어렵다. 니베아(Nivea)는 이러한 소비자들의 걱정을 덜어주기 위해 젊은 부모 세대가 주요 독자층인 잡지의 광고 면을 바로 절취하여 아이의 팔에 채워줄 수 있는 프로젝션 스트립(Protection Strip)을 만들었다. 블루투스 모듈이 탑재된 이 팔찌는 스마트폰에 설치된 니베아 앱과 연동된다. 최대 30m까지 아이의 행동반경을 설정할 수 있어 만약 아이가 설정된 범위를 벗어날 경우 스마트폰을 통해 경고 알람이 울린다. 전통매체의 범주이던 인쇄광고가 모바일 플랫폼과 만나 웨어러블 디바이스 형태의 솔루션으로 재탄생 된 사례이다. 적절한 타겟, 적절한 장소, 적절한 미디어 융합으로서의 솔루션이다.

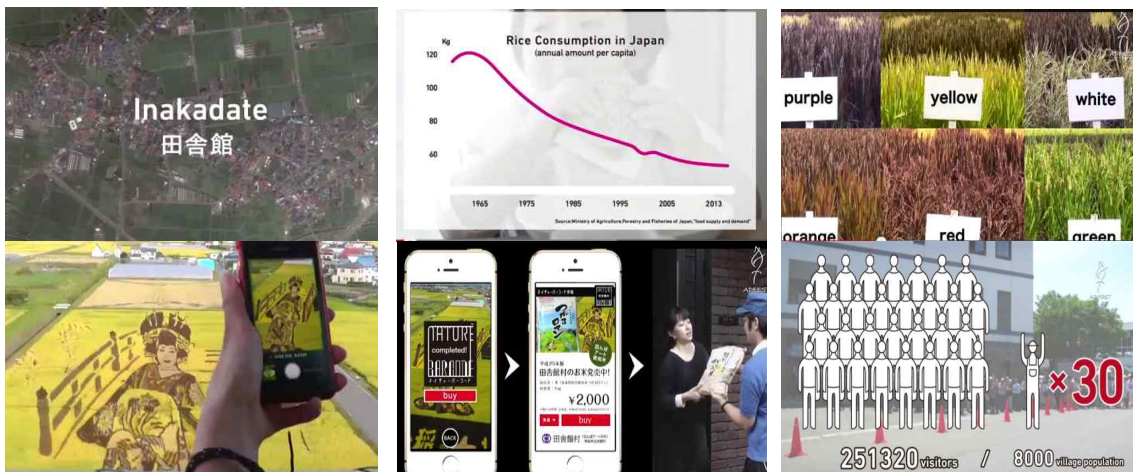
3-1-4. <벤츠(Mercedes Benz)의 혁신적인 기술력을 알리는 ‘Invisible Car’>



화면: www.youtube.com

2012년도 칸 국제광고에서 Outdoor부분에서 그랑프리를 차지한 벤츠는 ‘F-Cell’이라는 수소연료 테크놀러지를 개발하여 자사의 차량에 반영함으로써 친환경 기술에 대한 관심을 보이고 싶었고, 혁신적인 기술력을 어떻게 보여줄까 고민하던 차 수소연료기술, ‘F-Cell’은 배기가스를 배출한다는 것에 집중하여 이것을 환경에 투명한 자동차라고 재해석하고 벤츠의 ‘F-Cell’ 차량을 투명하게 보이도록 첨단 카메라 기술로 차량이 마치 투명하게 보이도록 연출하여 독일의 도심을 주행하게 하였다. 이것은 한쪽면에는 LED를 랩핑하고 반대편에 카메라를 설치하여 마치 투명 자동차인 듯 보일 수 있도록 한 것이다. 이것을 본 소비자들의 활동으로 유튜브를 통해 1000만번 이상 노출되고 세계적으로 450만이 넘는 미디어 노출을 기록하였다. 또한 뉴스, 블로그, 잡지 등에 주요 토픽으로 언급되었다. 또한 벤츠는 친환경 자동차의 후발 주자임에도 불구하고 향후에도 친환경적인 기술로 최고가 될 것이라는 인식을 강하게 심어 주었다(박승배, 2013).

3-1-5. <일본 농촌마을 이나카다테>의 쌀농사 알리기



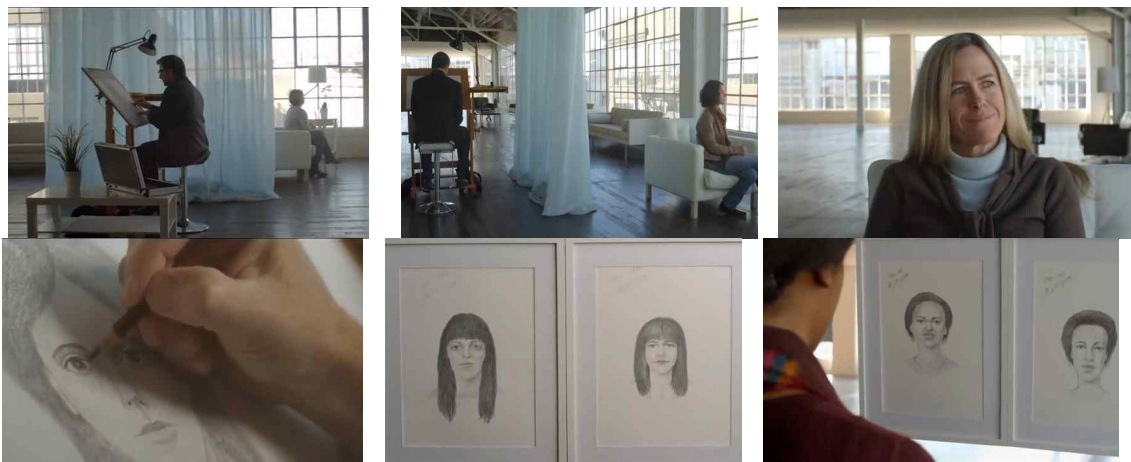
화면: www.youtube.com

쌀농사가 주업인 일본의 이나카다테라는 작은 농촌마을. 이나카다테는 아오모리의 작은

마을인데 인구가 8000밖에 안되며, 2000년이란 세월도 더 오래 쌀을 경작해 왔던 지역이다. 지금도 쌀이 이 마을의 주 생산물인데 인구가 점점 고령화되고 줄어들며, 쌀 판매량도 덩달아 줄어들어 큰 고민이었다. 일본인들의 식습관이 서양식으로 바뀌어서 쌀 판매량이 줄어든 것이다. 하쿠호도는 농촌마을의 쌀농사 쇠퇴라는 문제를 그 누구도 생각지 못한 아이디어로 풀어냈다. 쌀이라는 제품을 하나의 예술로 탄생시키고, 기술을 통해 참여와 판매로 연결시키는 이른바 리스코드(Rice Code) 캠페인은 쌀판매를 일회성 이벤트가 아니라 쌀에 특별한 가치를 부여하고 이나카다메 마을을 관광 명소로 만들어 지속가능한 생태계를 만드는 데 기여했다. 이 캠페인으로 방문자가 251,320명, 심지어 마을 주민도 8000명이 늘었다고 한다. 일본에서는 비교적 성공하고 있는 QR코드와 연계하여 자발적 참여자들은 관광차 들러 휴대폰 사진으로 남기고 확산시키며, 쌀구매를 모바일로 주문할 수 있으므로 직접 판매효과까지 얻을 수 있었다.

3-2. 사회공헌 및 휴먼 스토리 주제의 융합형 광고

3-2-1. <유니레버 도브>의 완벽한 아름다움을 거부한 Real Beauty Sketch 캠페인



화면: www.youtube.com

도브는 최근 리얼 뷰티 스케치(real beauty sketches) 캠페인 영상을 통해 여성들의 아름다움에 대한 새로운 패러다임을 제시했다. 영상에 담겨진 메시지는 간단하면서도 강력하다. ‘당신은 당신이 생각하는 것보다 아름답다(You are more beautiful than you think)’라는 메시지다.

도브가 제작한 이 영상은 ‘내가 보는 나’와 ‘남이 보는 나’의 모습을 대조해 보여준다. 몽타주 전문 FBI 법의학자에게 자신의 모습을 직접 설명해 완성한 초상화와, 자신을 처음 본 사람이 설명한 모습의 초상화를 비교한 실험 카메라 방식이다. 이 영상이 미국에 처음 공개된 이후로 국내에는 한글 자막이 붙은 영상이 인터넷 상에 공유되며 뷰티커뮤니티 등에서 화제가 되고 있다. 한글 번역 영상은 3만회 이상 재생되었다. 이 영상을 본 누리꾼들은 감동적이라는 반응 일색이다. 군더더기 없이 간결하게 과정을 담담히 보여주면서도 ‘당신은 아름답다’는 메시지를 정확하게 전달했다는 것이다. 이들은 ‘댓글을 통해 오랜만에 광고 영상을 보면서 눈물을 흘렸다’ ‘조작이라고 해도 상관없다. 충분한 메시지를 담았다’ ‘나도 나를 더 사랑해야겠다’ 등의 감상을 적었다.

도브의 리얼뷰티 스케치 영상은 다른 사람들의 시선에 좌우되는 자신의 아름다움에 대해

이야기 한다. 이 캠페인은 소비자들의 큰 공감을 얻으며 2013 유튜브 AD 영상 중 최고 뷰를 기록, 칸느 그랑프리 상을 수상한다. 리얼뷰티 두번째 버전 도브 뷰티패치 영상은 한 여성그룹의 자아를 찾는 여정에 동참하여 어떻게 진짜 아름다움이 긍정적인 자아인식에서 비롯되는지를 설명해주는 영상이다. 무 성분 뷰티패치 하나로 자신감을 찾고 변화하는 소비자 증언 영상은 참신하고 획기적으로 다가갔고 글로벌 페이스 북 기준 1억뷰를 돌파하며 칸느 Digital and Social category 부분 동상을 수상, 세계인들의 마음을 사로잡았다.

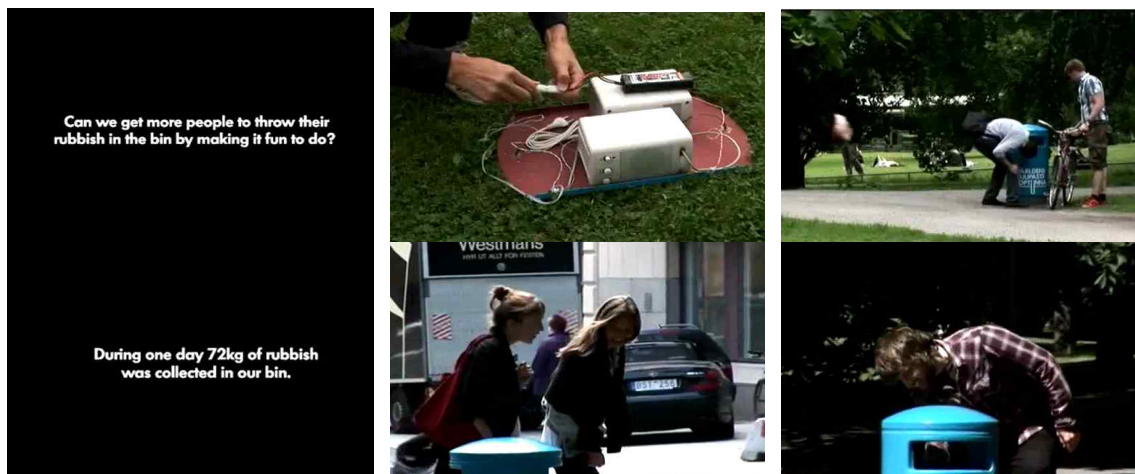
3-2-2. <현대자동차>의 정지선 지키기 캠페인



화면: www.youtube.com

현대자동차는 5일간 강남대로에서 시선을 사로잡는 게임을 진행했다. 연간 정지선을 지키지 않는 운전자들로 인해 보행사고가 증가하고 있다는 사회현상을 반영하여 정지선 지키기 캠페인을 진행하였다. 강남대로변을 달리는 차들 중 정지선을 맞춘 차에 베틀하는 게임으로 온라인과 모바일을 통해 참여 및 응원이 가능하였다. 또한 화면을 강남역 전광판, 온라인 모바일을 통해 실시간으로 보여 주었다. 이 캠페인을 진행한 결과 정지선 준수율이 14% 상승하고, 총 59,062명이 참여하는 결과를 보였다. 기프트카, 버스 콘서트, 뮤직시트 등 꾸준히 사회공헌 캠페인을 진행하고 있는 현대자동차는 ‘더 나은 미래를 향한 동행’이라는 하나의 일관된 메시지를 다양한 형태의 캠페인을 통해 소비자들의 공감을 이끌어내고 있다.(김희정)

3-2-3. <폭스바겐>의 ‘세계에서 가장 깊은 쓰레기통’ 설치

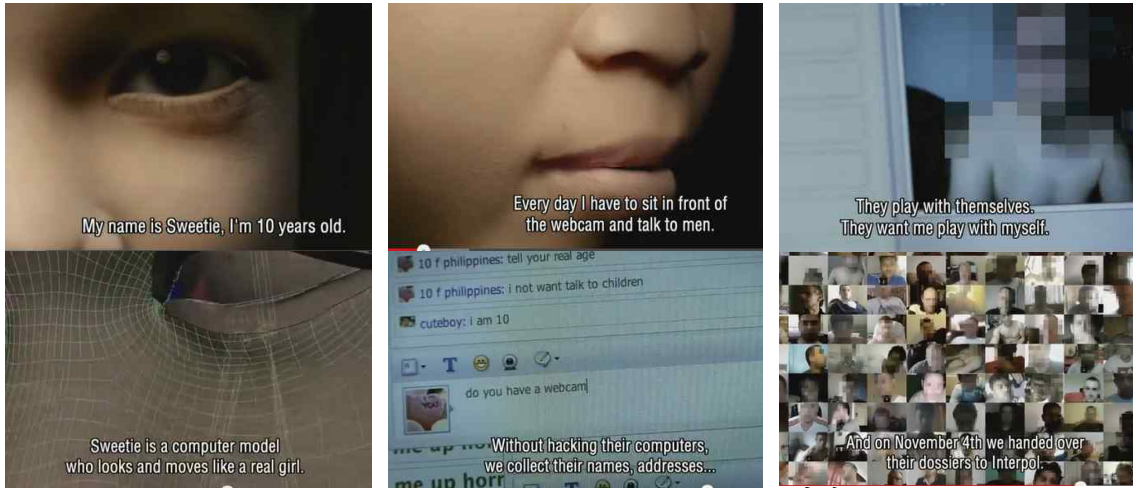


화면: www.youtube.com

사람들이 하기 싫어하는 것이나 지루해 하는 것을 억지로 시키는 것 보다 지루한 것에 재미있고 즐길 수 있는 요소를 더하는 것이 사람들의 행동을 변화시킨다는 Fun theory를 폭스바겐이 후원하고 브랜드의 가치를 더 높인다. 쓰레기통에 쓰레기를 버리는 일은 어려운 일이 아니지만 사람들은 여전히 길에 쓰레기를 버린다. 쓰레기통에 쓰레기를 넣으면 수십미

터 깊이에 쓰레기가 떨어지는 소리가 나게 해서 사람들의 궁금증과 재미를 유발시킨다.

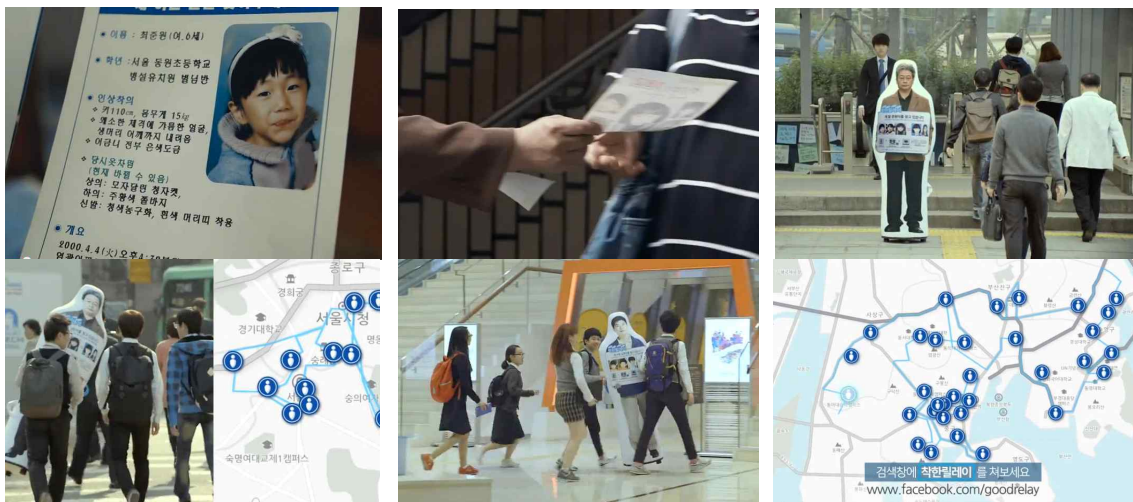
3-2-4. <공익캠페인 SWEETIE> 아동성착취 방지 캠페인



화면: www.youtube.com

2014년 칸 광고제에서 골드를 무려 13개나 수상하고 공익캠페인 수상작 중 최우수작을 뽑는 Grand Prix for Good에서 그랑프리의 영예를 안았다. 스위트라는 이름을 가진 가상의 10대 필리핀 아바타 소녀를 만들어 이 소녀에게 여러 가지 성적 요구를 하며 돈을 제안한 사람들의 정보를 수집했다. 2개월 반 동안 71개국 약 2만 명의 자료가 수집 되었는데, 이 중에서 성매수를 요구한 1000여명을 적발한 캠페인이다. 온라인상에서 아동의 성을 약탈하려는 사람이 75만 명에 달하지만 직접적으로 처벌을 받은 이는 6명에 불과하다는 현실에 적극적으로 발 벗고 나서서 문제를 해결하고자 한 것이다.

3-2-5. <삼성화재>의 실종아동 찾기 착한 릴레이 캠페인



화면: www.youtube.com

이 캠페인은 아이디어 재능기부와 후원으로 진행되고 있는 실종 어린이 찾기 희망 프로젝트로 실종아동 부모의 모습을 그대로 제작한 오투기 모양의 '등신대'를 만들어 시내 곳곳에 설치하고 이를 발견한 사람들이 자발적으로 이동시켜 더 많은 사람들이 함께 동참 할 수 있게 하였다. 이 캠페인은 하루 종일 아이를 찾아 많은 장소에 찾아갈 수 없는 부모들의 간절

한 희망에서 시작 되었다. 등신대의 QR코드와 NFC(Near Field Communication)을 통해서도 즉시 참여할 수 있으며, 등신대에 내장된 GPS를 통해 온라인에서 이동경로를 확인할 수도 있다. 30초 소재 활용이 유리한 케이블 TV에 집중적으로 연상광고를 진행하고 온오프라인에서 자발적으로 동참하게 한다.

IV. 결론

급속한 광고환경 변화는 IT기술과 소비자행동의 변화와 연동한다. 특히 기술발전은 미디어 환경을 크게 변화시켰고, 인터넷을 비롯한 모바일 기기의 하드웨어와 소프트웨어의 발전으로 이른바 미디어 융합시대로 접어들었다. 마셜 맥루한(Marshall McLuhan)의 예견대로 이제는 인간신체의 오감을 동시공간적으로 확장하려는 기술로 발전함에 따라 일인미디어로서의 모바일은 가장 앞서가는 미디어 융합기기의 총아로서 손색이 없다. 이제 이러한 기기들을 갖춘 소비자들은 과거의 일방적인 메시지가 아니라 능동적인 메시지 생산자와 수용자로서 메시지의 생산, 공유, 감성, 관계로 이어지는 오감을 동시공간적으로 충족시키려는 미디어 융합의 시대에 살고 있다. 이러한 시기에 이 연구는 광고표현 또는 Creative의 변화양상을 점검해보고, 그 의미들을 살펴보았다. 미디어 융합시기의 현재 첫 번째 큰 흐름은 커뮤니케이션 크리에이티브의 해결을 위한 첨단 기술들이 속속 개입하여 독창적인 문제해결책들이 제시되고 있었으며, 기업광고와 상품광고의 차원을 넘어 소비자를 향해 인류애를 고양하는 차원으로 메시지의 지향점이 한층 발전하고 있음을 발견할 수 있었다.

참 고 문 헌

- 김진영(2004), “미디어 대체에 관한 연구”, 한국언론정보학보, 제24권.
- 김희정(2013), 오리콤 브랜드 저널, “크로스 미디어시대 - 소비자는 미디어를 넘나든다”
- 박승배(2013), “이노베이티브 미디어 광고의 소비자 선호유형연구”, 홍익대 박사논문. p.12.
- 박정래(2008), “미디어 크리에이티브 비망록”, 광고정보, 9월호. 한국방송광고공사. p.79-82).
- 성재민(2012), “소셜 캠페인 마음까지 마케팅하라”, 북 카라반. pp.23-24. 박승배(2013) “이노베이티브 미디어 광고의 소비자 선호유형 연구” 홍익대. 박사논문에서 재인용.
- 안해익(2012). “크로스미디어 광고 캠페인의 활성화를 위한 핵심요건의 연구” 브랜드디자인 학연구, 10권 1호. pp.249-251.
- 양윤직(2006), “미디어 인사이트”, 광고정보, 2006. 4. p.63
- 유종희(2014), “세계광고의 흐름과 변화 - Back to the Basics”, KAAA. 0708).
- 윤석민(2009), “미디어 융합현상에 대한 소통이론적 접근”, 방송통신연구, 2009 여름호.
- 이소은(2014), 일간스포츠, 2014. 11.
- 이한기(2014), 수학동아 1월호.
- 이화자(2008), “미디어 융합시대의 광고와 소비자 변화에 관한 연구”, 호남대 학술논문집, 29권 1호.
- 정동은(2003). “글로벌 광고산업과 한국광고 - 60살 칸의 선택”. KAAA, 0708.
- 진용주, 오세성, 김민정(2014). 언론과학연구, 제14권 2호 P. 391.
- www.youtube.com
- www.facebook.com

A Study on the Media Convergence and Advertising Creativity

Chang-jun Jeong
Department of Advertising & Public Relations
Cheongju University

Rapidly shift of the Advertising Circumstance change undergoes with the Information technology and transition of consumer behavior. Especially media environment undergoes by the technology development. And internet, mobile, hardware, software, and other tools leads to new era of media convergence. With these smart tools, more positive consumers are ready to do any other things like a fulfilling, interesting works to satisfy by himself at any time, place etc. They all have a positive bold action will not just passive.

Key words : Media convergence, positive consumer, technology assumption, communication solution.

논문투고일 : 2014. 12. 31
심사개시일 : 2015. 01. 01
게재확정일 : 2015. 01. 20



한국사회과학연구
제36권 2호
2015년 1월호

유교와 사회통제*

청주대학교 사회과학대학 사회학과 교수
조 창 희

국 문 요 약

이 논문은 동양사회에 큰 영향을 미친 유교사상이 어떤 과정을 통하여 사회구조를 유지하는 통치이념으로 작동하였고, 그것이 백성들 개개인의 마음속에 내재화된 내부통제로까지 발전하게 되었는가를 밝혀 보는데 목적이 있다.

주지하다시피 유가철학은 춘추시대 말기 공자가 하은주(夏殷周) 당시의 천명신학과 조상숭배의 종교사상을 요약하고 집대성하여 창시한 도덕철학이었다. 주나라 말기 혼란상을 극복한 진나라는 조기에 멸망하였고, 뒤이은 한나라에서는 봉건전제제도를 수립하고 유지하기 위한 통치이념을 필요로 하였다. 이 과정에서 한무제의 지지를 바탕으로 동중서가 전통적인 유가사상에 다른 이념들 중 봉건적 통치에 유리한 점들을 종합적으로 수용하여 신유가(新儒家)로 정립하였고 관료선발과정의 주요 과목으로 선정되었다. 이 과정에서 유가철학은 관학(官學)의 지위를 확보해 나가게 되었다.

이후 송나라 때는 중앙집권적 봉건종법 전제제도를 강화하였고 사상문화 영역의 통치방법도 점차 세밀해져갔다. 특히 사서(四書)를 주석(註釋)하는데 일생을 바쳐 경주한 주희의 사서집주(四書集註)는 권위주의 봉건체제에 부합하는 이념체계일 뿐만 아니라 규범체계였으므로 전국적으로 통용되는 교과서가 되었다.

봉건통치에 필요했던 유가사상을 더욱 견고하게 발전시키기 위해 역대 봉건통치자들과 사상가들은 유가를 가공하고 개조하여 세밀하게 이론체계를 다듬었고, 장기간에 걸쳐 유학의 조신(造神)활동을 추진하였다. 이러한 통치적 지지의 이념기반을 배경으로 선진시대의 다양한 사회철학과 담론 가운데 한 유파였던 유가는 점차 종교로서의 성격을 지닌 유교로 변모해갔다.

그 과정에서 본래의 유가사상에 종교가 가지는 여러 기능이 추가되었던 것이다. 공자를 성인화하고 유가경전을 신성시하였으며, 불교와 도교의 사상을 흡수하여 유가를 신학(神學)으로 만들었던 것이다. 이제 백성들은 일상생활에서 '예(禮)'의 이름으로 요구되는 일상생활에서 지켜야 할 생활지침으로서의 다양한 의식과 절차를 수용해야만 하는 과도한 형식주의로 흐르게 되었다. 유가사상이 본래 지향한 자기완성의 내적·자율적 통제가 지배층이 기득권

* 본 논문은 2011-2015학년도 청주대학교 사회과학연구소가 지원한 학술연구조성비(특별연구과제)에 의해 연구되었음

을 유지하기 위한 외적·타율적 통제의 통치이념으로 변모한 것이다.

주제어: 유교, 신유학, 도덕철학, 공자, 사회통제, 외적통제

1. 유가사상과 동양사회

동양사회는 전통적으로 농사를 주업으로 하는 농경사회였다. 농업은 관개작업이나 모내기 등 공동 작업을 필요로 하는 산업이다. 따라서 농경사회는 공동 작업에 필요한 농업노동력을 효율적으로 조직하기 위하여 가족을 중심으로 하는 공동체 생활을 영위하는 것이 특징이다. 농경생활과 연관된 공동체적 활동이 정치, 경제, 사회, 문화 및 규범들과 불가분의 관계에 있다고 할 수 있다.

한편 농경사회에서는 산업의 특성상 기후적 조건도 수확의 성패를 결정하는 매우 중요한 또 다른 요인이었다. 인간의 힘으로 어찌할 수 없는 기후적 조건은 자연의 뜻에 따라 이루어지는 일이었다(진희권, 2000, 241)¹⁾.

농업의 특징인 공동체적 활동, 기후적 조건에의 순응 등의 특징이 동양사회에 다음과 같은 영향을 주고 있다. 우선 동양사회에서는 인간과 사회의 구성과 작동의 기본을 가족관계(가, 家)로 파악하고 국가 및 계층체제도 가족구성원의 관계로부터 유추하고 있다²⁾.

또한 동양사회에서는 자연의 뜻에 따르는 자연 순응적 삶도 매우 중요한 삶의 방식으로 받아들여졌다. 따라서 유가에서는 있는 그대로의 것을 수용하는 사고방식이 발달하였다. 유가에서는 인성이란 자연으로부터 선천적으로 부여받은 인간으로서 지켜야 할 도리를 실현해 가는 과정이다(장세호, 2005, 534).³⁾ 유교사상에는 가족을 중심으로 하는 공동체적 인간관계의 중시와 자연순응적 인생관이 함축되어 있다.

유가사상은 중국뿐만이 아니라 동양사회, 특히 한국, 일본, 월남 등 아시아 여러 나라에도 매우 큰 영향을 미쳤다(정학섭 외, 2014, 200). 한국의 경우는 삼국시대부터 왕권 강화의 주요한 사상적 근거로 유가의 영향을 받은 흔적이 남아 있다. 특히 조선시대의 통치자들은

- 1) 동양사상에서 말하는 인간은 개별적인 인간이 아니라 사람들과의 관계 속에서 존재하는 인간이며 하늘과 땅 및 자연과 융화로운 존재로서의 인간을 의미한다. 인간의 근본문제인 인간본성에 대한 이론조차도 개별적인 존재로서의 인간 속에서 그 근거를 찾지 않는다. 천지·자연과의 관련 속에서 사회내의 인간 존재를 근거로 하여 인간의 본성을 탐구한다. 이러한 인간탐구는 농경문화 속에서 자연적으로 생겨나는 것이다. 당시의 농사는 자연의 질서에 따라 행하여야 하는 것이고, 또한 농경생활은 노동집약적 산업이기에 공동체 생활을 필요로 하는 것이기 때문이다(진희권, 2000, “유가의 예와 법,” 「법철학연구」, 한국법철학회).
- 2) 혈족이 아닌 사회적 관계에서도 친밀도에 따라 호형호제(呼兄呼弟)한다. 또한, 국가(國家)라는 단어에서도 이런 생각의 일단을 미루어 살펴 볼 수 있다. 나라를 구성하는 구성원들의 관계를 가족구성원의 그것과 유사한 관계로 정의하는 것으로 생각된다.
- 3) 동양에서는 인간이나 사물이 왜 있는가, 무엇에 의하여 존재하는가 하는 문제보다는 있는 그대로를 중시한다. 따라서 동양에서는 형이상학보다는 인간의 삶의 문제에 관심이 많다. 인간의 삶의 문제를 해결하기 위해서는 먼저 인간의 위치가 어떠한지를 파악해야 한다. 인간의 존재는 어떤 무엇에 의하여 형성된 것이 아니다. 소위 인간이 어떤 무엇에 의해 만들어진 존재라고 가정한다면 인간은 인간의 독자적인 존재가치를 소유할 수 없는 것이다. 소위 서양에서 말하는 human nature는 인간의 자연성이며 이는 초자연에 대비되는 개념이다. 그리고 초자연이란 하느님이고 그 이하는 모두 피조물이다. 그러나 유가에서 말하는 인성이란 서양의 human nature와는 다른 것이다. 유가에서의 인성이란 자연으로부터 선천적으로 부여받은 인간으로서 지켜야 할 도리인 것이다. 누구나 태어나면서 부여받은 도덕규칙은 인간 내면에 부여받은 자연의 질서이자 자연의 법칙인 것이다. 유가의 이러한 도덕법칙이 바로 의리(義理)이다(장세호, 2005, p. 534).

전제통치를 강화하기 위하여 유학을 중요한 통치철학으로 받아들였다. 이후 유학이 관학(官學)으로 자리 잡게 됨에 따라서 성균관과 향교 등을 통하여 유학을 체계적으로 전수하고, 관리 선발시험인 과거에서도 유교 경전들에 대한 시험을 주요 과목으로 채택하였다. 이때 조선이 주로 수용한 유교의 학파는 성리학⁴⁾이었다. 이 결과 성리학은 조선 500년 동안 전제제도를 유지하고 공고화하는 통제작동체계로서 주요한 위치를 차지하였다. 따라서 우리에게도 주자학 또는 성리학이 어떤 통제체계를 가지고 작동하였는지 확인해 보는 것은 매우 중요한 의미를 가진다고 할 것이다.

유학사상은 어떤 과정을 통하여 사회구조를 유지하고 구성원 간의 관계를 규정하며 개개인의 마음속에 자신들의 이념을 내면화 시킬까? 즉 유가의 통제메카니즘은 어떤 성격을 지닐까? 이 글은 유가의 내용과 발전과정을 개괄적으로 정리한 다음 이런 발전과정에서 유가 사상은 어떤 통제 전략을 구사하는 지 정리해 보는 것을 목적으로 한다.

2. 사회통제와 종교

인간의 공동생활을 가능하게 하는 질서나 규범은 인간의 삶에서 필연적인 요소이다. 인간은 규범적 존재로 태어나 사회에 발을 딛게 된다. 그러므로 인간이 영위하는 규범 생활은 인간의 본질과 결코 분리되어 생각할 수 없는 것임을 중시해야 한다(이재룡, 1995, 33). 이러한 규범, 행동원리들은 인간의 행동을 규제하는 제약인데 이러한 모든 제약을 ‘사회통제’라고 할 수 있다.

사회통제에는 개인의 내적 통제로부터 국가권력에 의한 통제에 이르기까지 광범위한 현상이 포함되어 있다. 사회통제는 인간심리의 문제에서 개인과 사회의 상호작용, 사회구조와 제반 제도 및 가치, 규범, 문화 현상에 이르기까지 다양한 사회적 행위와 관련되어 있기 때문이다(연성진, 2000, 27)

서구적 규범관의 범규범은 국가권력을 통제함으로써 개인의 자유와 권리를 보장해 주는 수단이었다. 반면에 동양의 전통적 규범관은 개인의 자유보다는 가족공동체를 중심으로 한 사회의 안정을 중시하며, 도덕적 인격의 완성을 요구하는 실천 철학적 토대를 가지고 있었다. 따라서 도덕규범으로서의 예규범이 광범위하게 범규범에 침투하여 사회질서를 유지하는 주된 기능을 하여 왔다(이재룡, 1995, 35).

종교사회학은 종교를 하나의 사회현상으로 본다. ‘영적인’ 문제를 다루는 종교는 개인적이고 심리적인 속성을 가지고 있다. 그러나 절대자 또는 절대적 진리에 대한 개인의 믿음과 신앙마저도 대개는 그것을 공유하는 사람들 사이에서 집단적으로 믿어지고, 집단적인 신앙행위로 표출되는 경향이 있기 때문에 사회적이다. 그래서 종교사회학이 특히 주목하는 측면

4) 도학(道學), 이학(理學) 또는 주자학(朱子學)이라고도 한다. 유학은 중국사상의 주류를 이루는 것으로, 그것이 성립되던 상대(上代)에는 종교나 철학 등으로 분리되지 않은 단순한 도덕사상이었다. 이런 입장을 견지했던 대표적인 인물이 공자와 맹자이다. 공자는 춘추시대의 어지러운 사회를 바로 잡으려고 천하를 주유하면서 인(仁)과 예(禮)를 설하였으나 뜻대로 되지 않아 고향으로 돌아와 후학에게 육경(六經: 詩, 書, 禮, 樂, 易, 春秋)을 가르치며 도리를 후세에 전하였다. 선진시대(先秦時代)에 이르러 유학은 도덕실천의 학으로 크게 일어났으나 시황제의 분서갱유로 시련을 겪은 후 침체기에 들어갔다. 이후 북송(北宋)의 정호, 정이 형제와 주돈이, 장재, 소옹 등이 여러 학설을 주장한 것을 남송(南宋)의 주희가 집대성하여 철학의 체계를 세운 것이 성리학 또는 주자학이라 한다. ‘성리학’ 「두산백과」.

은 ‘종교와 사회의 관계’이다(이원규, 1997: 18).

종교적 신앙, 의례, 조직은 개인과 사회구조에 대하여 여러 욕구를 충족시킨다. 그러나 종교의 기능이 모든 개인과 모든 사회에서, 그리고 모든 상황에서 똑같은 방식과 정도로 수행되는 것은 아니고, 사회구조, 사회의 문화, 종교 자체의 특수한 성격에 따라 다양할 수 있다(이원규, 1997: 208-209).

일반적으로 종교의 심리적 기능과 구별되는 사회적 기능에는 크게 세 가지 측면 - 사회통합의 기능, 사회변형의 기능, 사회통제의 기능 - 이 있다고 볼 수 있다(이원규, 1997: 209-213)⁵⁾. 이 세 가지 측면중 이 글의 논제와 부합되는 것은 사회통제의 기능이다.

종교는 사회의 지배적인 가치와 규범을 정당화함으로써 사람들로 하여금 현존하는 사회질서에 순응하게 하는 역할을 할 수 있다. 이를 종교의 ‘사회통합의 기능’이라 한다. 한편 종교는 사회통합과 같은 안정지향적인 보수적 기능과는 달리 가끔 사회를 변화시키려고 하는 진보적 기능을 수행하기도 한다. 이것은 종교가 사회변형(social transformation) 혹은 변동에 중요하게 작용하는 힘이 될 수 있음을 강조하는 기능이다.

종교의 ‘사회통합의 기능’과 밀접하게 관계되어 있으면서도 구분되는 것이 종교의 ‘사회통제(social control)기능’이다. 사회는 그 구성원들이 반드시 지켜야 할 규범(norms) - 민습(民習, folkways), 원규(原規, mores), 법(法, laws) - 을 가지고 있다. 사회가 각종 규범을 통해서 무질서와 아노미를 방지하는 것을 사회통제라고 한다.

종교는 사회통제의 가장 강력한 수단이 될 수 있다. 종교는 개인적인 바람이나 욕망, 본능이나 요구에 대하여 집단적, 사회적 목표의 우월성을 강조하기 위하여 사회의 지배적인 규범을 성화(聖化)시킨다. 종교는 특히 여러 가지 금지 규정을 종교적 계명으로 확립함으로써 사회 안에서 사람들의 일탈행위를 억제하고 예방하는 역할을 한다. 그런데 종교적 규범이 힘이 있는 것은 여기에는 종종 궁극적이고 거룩한 초월적 준거가 있기 때문이다. 그리하여 종교는 사회적 무질서와 무규범을 예방하고 억제하면서 사회의 도덕성 확립을 도와주는 기능을 수행한다.

3. 유교의 형성과 발전

1) 유교의 형성과 발전

(1) 유교의 발생배경

중국의 문자 시대는 대부분 봉건사회의 역사⁶⁾이다. 그런데 중국봉건사회의 발전단계를 세밀히 구분하면 여섯 시기로 나뉜다⁷⁾ 그리고 이러한 봉건사회의 역사적 특징과 과정은 유

5) 신준식도 뒤르켐은 종교의 이차적 기능은 사회적 기능으로서 사회통합과 사회변화에 관련된 기능이라는 점을 밝히고 있다(신준식, 1999: 372).

6) 중국 봉건사회는 다음과 같은 특징이 있다.

(1) 중국봉건사회는 지속된 기간이 길었고 안정되었다.

(2) 봉건 중벌제도의 발전이 비교적 완비되었다.

(3) 중앙집권하의 다민족 통일 국가구조가 일찍이 형성되어 분열이 지속될 수 없었다.

(4) 농민봉기가 여러 차례 일어났고 그 규모가 컸다.

(5) 중국 봉건제도 하에서 자본주의가 제대로 발전하지 못하였다. 임계유, 2011, 「유교는 종교인가 1: 유교종교론」, 금장태·안유경 역, 도서출판 지식과교양.

교를 중심으로 하는 봉건적 의식형태를 조성하였다.(임계유, 2011, 18).

고대 중국에는 공자 이전에 이미 3대(三代, 夏殷周)의 문화가 있었다. 공자는 이 문화를 매우 높이 평가하였으며, 이 시대의 성인들⁸⁾은 그의 사상형성에 많은 영향을 주었던 것으로 보인다(이상은, 1994, 516-517). 공자는 은주(殷周) 노예시기의 천명신학과 조상숭배의 종교사상을 계승하여 유가학설을 창립하였다⁹⁾(임계유, 2011, 19).

한편 이 학설의 주요 내용인 예악(禮樂)은 유가 경전을 꿰뚫고 있는 핵심 개념이다. 그런데 예(禮)의 기원은 신이나 절대자에 대하여 인간의 안녕을 기원하는 종교적 의례에서 출발하였으며, 주나라 때에는 계급사회에서 차별적인 등급질서를 규정하는 원칙이 되기도 하였다. 여기에 공자는 인(仁)이라는 본질적 의미를 부여함으로써 형식에 치우쳐 있던 예제(禮制)에 현실적인 생명력을 불어 넣었다(도민재, 2003, 241-242). 이 학설은 조금만 개조하면 바로 봉건 통치자의 수요에 부응할 수 있었고, 그 자체는 종교로 발전할 가능성을 가지고 있었다. 그러나 선진(先秦)시기의 유가는 아직 종교는 아니고 다만 일종의 정치윤리학설로 다른 학파들과 논쟁하였다(임계유, 2011, 19).

주대(周代)말기 중국사회는 시대적인 변화를 겪게 된다. 주왕실이 쇠락하고 제후들의 힘이 강해짐에 따라 제후들 간 쟁패가 시작되었다. 이 시대를 춘추시대라고 하는데 이때 종법사회를 유지하여 온 ‘예(禮)’가 제대로 작동되지 않아 ‘주례(周禮)’가 크게 훼손되고 종법사회가 혼란스러워 지는 상황을 맞이하게 되었다(장세호, 2004, 536; 이상은 1994, 518).

이 시대에 각 계급의 이익을 대표하는 지식인들이 등장하여 자신들이 의견을 주장하고 사회현실문제의 해법을 제시하였다. 이들을 제자백가라고 한다. 이중 영향력이 극히 커다란 학파로 유가(儒家), 법가(法家), 도가(道家), 묵가(墨家) 등이 있었다(정석원, 1989,32).

이때 논쟁의 가장 주요한 의제는 ‘전통문화를 어떻게 인식할 것인가’ 하는 문제였다. 이 문제와 관련하여 유가와 법가의 주장이 사회적으로 가장 넓은 지지를 받고 있었다. 이러한 다양한 학파가 설립되고 존재하여 상호간에 토론의 장이 열릴 수 있었던 것이 유가사상이 형성될 수 있는 조건이 되었던 것이다.

(2) 유가의 발전과정

유학에서 유교로의 발전은 봉건통일 대제국이 건립되고 견고해 짐에 따라 점차 진행된 것으로 일찍이 천여 년의 과정을 거쳤다. 공자의 학설은 모두 두 차례 큰 개조의 과정을 거쳐 오늘날의 유교로 전환되었다(임계유, 2100, 19-20).

첫 번째 개조과정은 한대(漢代)에 있었으니 한무제의 지지와 동중서의 시행에 따른 것이었다(임계유, 2011, 19). 진시황의 분서갱유(焚書坑儒) 이후 정통 유가사상은 존재의 준거를 상실하게 되었다. 이후 한대(漢代)의 동중서(董仲舒)가 ‘춘추 대통일’과 ‘백가(百家) 중 오직

-
- 7) (1) 분산할거(分散割據)의 봉건제후통치시기: 춘추전국에서 진의 통일 이전까지
 - (2) 중앙집권적 봉건전제제도의 건립시기: 진(秦), 한(漢)
 - (3) 문벌사족들의 봉건전제시기: 위진남북조(魏晉南北朝)
 - (4) 통일된 봉건국가의 중건·발전과 지방할거시기: 수(隋), 당(唐), 오대(五代)
 - (5) 봉건국가 중앙집권제와 사회정체시기: 송(宋), 원(元), 명(明)
 - (6) 봉건사회의 붕괴와 몰락시기: 청(淸) 등의 여섯 시기로 나눌 수 있다.

임계유, 2011, 「유교는 종교인가 1: 유교종교론」, 금장태·안유경 역, 도서출판 지식과교양.

8) 요(堯), 순(舜), 우(禹), 탕(湯), 문무(文武), 주공(周公) 등

9) 이 학설은 ‘존존(尊尊)’, ‘친친(親親)’이라는 전통 문화적 요소를 하나의 정리된 사상체계로 정리하고, 군부(君父)의 절대적인 통치지위를 유지하였으며, 전제중법의 등급 제도를 견고하게 한 것이었다.

유가만이 존귀함'을 강조한 이후 국가통치 철학의 근본으로 유가사상이 부각되었다. 동중서는 도가와 음양가, 유가 등 여러 이론들 가운데서 제왕통치에 유리한 점을 중심으로 새로운 유가사상을 재구성하였다. 한무제가 동중서의 주장을 지지 수용하였고 이때부터 유학이 정통사상이 되었다. 이때는 이미 공자 사후 300여년이 지난 시점이었다.

두 번째 개조는 송대(宋代)에 진행되었다. 그들은 전조(前朝)의 실패를 거울삼아 정치·군사·재정·인재등용 등의 권력을 모두 중앙에 집중하였다. 송왕조는 대내적으로 중앙집권적 봉건종법 전제제도를 강화하였고, 사상문화영역에서도 이런 중앙집권을 정당화할 통치이념이 필요했다. 송왕조 통치자의 이러한 수요에 부응하기 위하여 송명이학(宋明理學), 즉 유교가 발생하였다(임계유, 2011, 20). 당대에도 이런 유학의 성전화 작업이 전개되었지만 송대의 주희는 논어 맹자 대학 중용을 사서로 정하고 그것을 주석하는 데 전념하였다. 주희의 '사서집주(四書集註)'는 송 이후 역대 통치자들에 의하여 전국적으로 통용되는 교과서로 정해졌다(임계유, 2011: 20).

2) 유교의 주요 학파와 주장

(1) 주요학파

주요 학파로는 정주학(程朱學, 정주리학程朱理學)과 양명학(陽明學, 육왕심학陸王心學), 송학(宋學), 명학(明學)등이 있다. 광의적 의미의 리학(理學)은 천도성명(天道性命)의 문제를 철학사상의 중심으로 포괄하고 있다. 협의적 의미의 리학은 정주학(程朱學)을 의미한다. 리학(理學)은 북송(北宋)의 주돈이, 정이, 정호로부터 시작하여 남송(南宋)의 주희(朱熹:1130-1200)가 집대성한 학파이다. 리학(理學)은 후에 관학의 지위를 얻어 유학 중 대표적인 학설의 위치에 올라서게 되었다.

육왕심학은 중국 송, 명시대의 철학유파로 주희와 동 시대를 살았던 육구연(1139-1192)과 명나라때의 철학자 왕수인¹⁰⁾이 대표자이다. 남송시기 주희 등이 '리(理)는 인간의 마음 밖에 존재'한다고 주장한데 대하여 육구연은 '마음이 곧 리(심즉시리, 心卽是理)'라고 언급하다(임계유, 2011: 20; 기세춘, 2007: 318). 명나라 중기에 이르러 왕수인은 '마음밖에는 사물이 없다', '마음밖에는 理가 없다'라는 명제를 제시하여 인식론상 '양지(良知)에 도달함(至良知)', '지행합일(知行合一)'을 주장하였고, 이를 심학(心學)으로 발전시켜 '양명학(陽明學)'을 만들었다(정인재, 2014: 78).

(2) 유교의 주요 3대 주장

유가의 친친(親親), 존존(尊尊)을 준수하는 기본 원칙은 예치(禮治), 덕치(德治), 인치(人治)를 중시하는 경향으로 나타난다.

가. 예치주의: 유가의 예치주의의 근본적인 함의는 귀천(貴賤), 존비(尊卑), 장유(長幼), 친소(親疎) 각각의 사이에 그 예(禮)가 있으니 이를 준수하여 유가의 마음의 덕목¹¹⁾을 실현하는 이상사회에 도달하는 것이다¹²⁾.

10) 호 陽明, 자 伯安(1472-1528). 명조(明朝)의 철학자 심학(心學)의 대표 인물.

11) 군군(君君), 신신(臣臣), 부부(父子), 자자(子子), 형형(兄弟), 제제(弟弟), 부부(夫婦), 부부(婦婦) 등의 덕목

12) 공자는 이런 이상사회란 각기 신분과 처지에 맞는 행위를 하고 이에서 어긋나는 백성들을 “인도하기를 법으로 하고 가지런히 하기를 형벌로 하면 백성들이 형벌을 면할 수 있으나 부끄러워함을 없을 것이다. 인도하기를 덕으로 하고 가지런히 하기를 예로써 하면 백성들이 자신의 잘못을 부끄러워하고 또 선에 이르게 될 것이다.” 라고 설명한 바 있다. 「論語」, 爲政, “子曰 道之以政 齊

공자는 백성을 다스림에 있어 법치보다는 예치를 강조하였고 이런 면에서는 분명하게 법치를 부정하고 예치를 긍정하고 있다(지교현, 1990. 72).

예는 인이나 의와 함께 유교의 중요한 규범적 개념이며 모두 주관적이며 내면적인 성격과 외면적이고 객관적인 성격을 가지는 개념이다. 특히 예는 인이나 의보다 객관적 외면적 성격이 더욱 강한 규범적 개념이다(지교현, 1990, 73). ‘예(禮)는 본래 은인(殷人)들의 제사의식에서 비롯된 것으로 정치·법률·종교·도덕의 역할을 담당했던 일종의 종합틀이었던 것이 후에 주(周)가 봉건제도를 실시함에 따라 귀족들의 규범으로 작용하여 일상생활까지 지배하였다(정석원, 1989, 33).

유가적 예(禮)는 일종의 법적 형식으로서 종법등급제를 지탱하는 것이다. 만일 예적(禮的) 규범을 위반하면 곧 형(刑)의 징벌을 받게 되는 것이다. 다시 말하면 예에는 국가의 공권력에 의한 강제력이 개입되지 않았을 뿐 법규범이 가지고 있는 외면성과 객관성을 거의 비슷한 수준에서 갖추고 있는 것으로 파악된다(지교현, 1990, 74).

나. 덕치주의: 유가적 덕치주의의 요점은 도덕으로써 타인을 감화 교육시키는 것이다. 이런 교화방식은 심리상의 개조를 통하여 사람의 마음을 선량하게 하고 욕됨을 수치스럽게 알아 간사한 마음을 없게 하는 것이다. 다만 비법률적인 제재를 통하여 능히 교육할 수 있다고 보는 것이다. 계강자가 공자에게 정치에 대해 물었을 때 공자는 정치란 바로잡는 일이라고 대답했다. 이는 공자가 이상으로 하는 덕치(德治)를 의미하는데, 당시에 존재하는 모든 갈등과 충돌을 해소하기 위해서는 정령이나 형벌이 아니라 도덕과 예제(禮制)로 백성을 이끌어 가야 한다고 보는 것이다(이상은, 1994, 539). 그리고 도덕의 외형적 표현은 바로 ‘예(禮)’라고 할 수 있을 것이다(진희권, 2000, 238).

다. 인치주의: 유가의 인치주의는 사람들의 독특함과 중시하는 것이고 사람들의 가능한 도덕적 발전을 중시하는 경향이다. 사람은 능히 변화 가능하고 복잡한 선택의 능동성과 윤리천성적인 인성을 가지고 자신을 관리한다는 사상이다. 이런 면에서 볼 때 덕치주의와 인치주의는 매우 깊은 연관성을 가지고 있다. 덕치는 교화적 과정을 강조하고, 인치는 자신의 덕화에 편중하는 일종의 현인정치이다. 유가는 인격의 절대적 감화력을 믿는다. 따라서 이로부터 ‘정치는 사람에게 있다(爲政在人)’, ‘사람을 다스림은 있고, 법을 다스림은 없다(有治人, 無治法)’ 등의 인치주의의 기초가 발전하였다.

이러한 유가의 덕치, 인치, 예치의 주장과 관련하여 유가가 법가의 반대학파로 인식되거나 법가의 법치주의에 반대하여 인치, 덕치, 예치를 주장했던 것으로 인식되고 있다. 그러나 유가의 이런 주장들이 법가의 법치주의와 반드시 상치되는지에 대해서는 좀 더 고찰해 볼 필요가 있는 것으로 보여 진다¹³⁾(이승환, 1992, 260). 일반적으로 유가사상을 중시하는 사람들은 인치(人治)를 중시하고 법치(法治)를 거론하지 않는다고 생각하고 있으나 이는 편견

之以刑 民免而無恥 道之以德 齊之以禮 有恥且格,” 「논어집주」, 성백효, 현토완역, 道는 引導의 뜻이고 政이라함은 ‘법제와 금령을 말한다. 齊는 통일시키는 것이니 인도해도 따르지 않는 자를 형벌을 가하여 통일시키는 것이다. p. 33.

13) 덕치(德治)와 법치(法治)를 배타적인 개념으로 구분지은 선진시대의 학자는 한비자(韓非子)이다. 한비자는 유가의 덕치이념을 ‘아녀자의 너그러움(婦人之仁)’ 혹은 ‘자애로운 아녀자의 지나친 사랑(慈母之溺愛)’에 불과하다고 조롱하면서 “법에 의해 형(刑)을 집행하면서 임금이 눈물을 흘리는 것은 어짐(仁)을 드러내는 것이지만 그런다고 나라가 다스려 지지는 않는다. 임금이 눈물을 흘리면서 형을 집행하려 하지 않는 마음은 그가 어질기 때문이지만 그럼에도 불구하고 형을 집행하지 않을 수 없는 것은 법이 있기 때문이다.” 라고 말했다는 것이다. 한비자의 덕/법, 혹은 덕/형의 대비는 후세 사람들로 하여금 유가가 덕치만 주장하고 법치에는 반대했다고 믿게 만든 원인이었다. (이승환, 1992. p.260)

이라는 것이다. 공자는 덕치교화를 중시했지만 ‘청송(聽訟)’의 필요성도 역설했다. “필요할 때는 형벌로 바로 잡지 않을 수 없다.”고 밝혔다. 맹자도 “선심(善心)으로만 정치를 하기에 부족하고, 법도(法度)만으로도 그것을 제대로 운영해 나갈 수 없다.”고 주장했다. 이러한 공맹(孔孟)의 주장은 덕화와 법치가 병행하여 실시되어야 한다는 것을 밝힌 것이다(조운수, 1987, 110).

4. 종교로서의 유교와 사회통제

사회이론으로서의 유가는 동양사회의 5,000년 역사에 큰 영향력을 행사하였다. 동양 각국의 통치방식이나 관혼상제의 양식, 사법체계의 형성과 법전의 내용 등에서 유가적 교시의 흔적을 광범위하게 찾아볼 수 있다.

그러나 유가이론이 종교적 의미를 함축하고 있어 사회구성원들의 일상생활에 영향을 미치고 행위를 제재하여 종교로서의 유교가 성립가능한가?

중국의 현대사상가인 양수명을 통하여 이 문제를 알아본다(이용주, 2010, 166-173). 양수명은 유교가 종교적 성질을 가진다고 인정하면서도, 유교는 궁극적으로 종교를 대신하는 도덕형이상학 또는 도덕철학이라고 평가한다¹⁴⁾. 그는 유교를 이렇게 평가하는 이유를 다음과 같이 들고 있다.

우선 양수명은 인간이 살아가면서 직면하는 3대 중요한 문제를 다음과 같이 분석하고 있다. 첫째, 물질생활의 문제, 둘째, 사회문제 또는 윤리도덕문제 셋째, 반드시 도래하는 자연법칙의 문제, 즉 죽음의 문제이다. 대부분의 종교들은 이 세 문제에 대한 나름대로의 대책을 가지고 있으며 신자들에게 제시한다. 양수명은 특히 인간의 근원적인 불안이 ‘죽음’에 의하여 야기되는 것이라고 보았다. 따라서 그는 인간이 죽음이라는 근본 문제를 회피할 수 없다면 과학과 기술이 아무리 발달한 현대사회라 하더라도 종교는 존재할 수밖에 없다고 보았던 것이다.

양수명은 유학이 종교성을 일부 지닌다고 설명하고 있다. 그가 종교의 조건 중 하나가 정서적 불안에 대한 위로라고 인정했듯이 유학은 효제(孝悌)의 가르침과 예악(禮樂)의 실천을 통해서 인간의 정서적 능력을 함양 계발하는 작용을 충분히 할 수 있다고 보았다. 특히 그는 예악의 실천은 모든 종교에서 기본적인 의례(儀禮, ritual)로 이해될 수 있기 때문에 유학의 종교적 기능과 효용성이 더욱 강화된다고 보았다.

14) 양수명은 어떤 문화현상이 ‘종교’ 적이라는 이름을 얻기 위해서는 반드시 두가지 조건을 갖추어야 한다고 보았다. 첫째는 종교는 인간의 감정과 의지의 안위를 추구하는 것이어야 한다는 것이고, 둘째는 종교는 인간의 지식의 한계를 초월하는 것을 근거로 삼아야 한다는 조건이다. 이런 조건들은 초월 ‘과’ 신비 ‘라’는 현상을 동반한다. 이런 현상 때문에 종교는 다른 문화현상들과 구별되는 것이다. 종교는 왜 초월이라는 조건을 필요로 하는가? 현실세계는 인간을 불안정하게 하기 때문이다. 현실세계에서 인간은 어찌해 볼 도리가 없기 때문에 현실을 벗어난 바깥의 세계에서 무엇인가를 구하지 않을 수 없다는 것이다. 또한 종교는 이 세상(현실세계)에서 저 세상(초월세계)로 향하는 것을 가르친다는 점에서 모든 종교는 어느 정도 출세간적(出世間的)이다. 두 번째 조건 신비라는 것은 무엇인가? 대체로 하나의 관념 혹은 하나의 경험에 대해 이성적 설명으로는 그것의 작용을 완전히 해명할 수 없는 경우 신비라고 할 수 있다. 종교는 왜 그런 신비를 필요로 하는가? 왜냐하면 인간의 정서적 불안은 이성의 작용에 의한 분명한 관찰의 결과 야기되는 것이기 때문이다. 이때 비이성적인 심리, 즉 신비로서 그 상황을 대체하여 고뇌로부터 심리적으로 탈출할 수 있다는 것이다. (이용주, 2010, “양수명의 종교론-근대적 종교관의 수용과 유교해석,” 「유교와 종교학」, 서울대학교 종교학연구소편, 서울대학교출판문화연구원.)

그러나 그는 유학이 인생의 최종 문제인 ‘죽음’에 대한 적절한 해답을 주지 못하기 때문에 진정한 종교로서의 조건을 충분히 갖추고 있지는 못하다고 주장한다. (이용주, 2010, 166-173). 결국 양수명은 유교의 종교적 효용과 요소를 인정하면서도 그것이 종교가 아니라 도덕 철학이라는 점을 강조하는 것이다.¹⁵⁾

유교의 가르침에는 인간이 마땅히 지켜야 될 바의 인륜이나 도덕으로부터 일상생활의 구체적인 방식에 이르기까지 세세하게 규정되어 있다¹⁶⁾. 이러한 규범들은 도덕적 규범으로 위반 시 때로는 도덕적 비난을 감수해야 했다. 때로는 이러한 규범들이 구체적인 행동규범으로 이를 어겼을 시에 사회적으로 매장을 당하거나 보복을 당하는 지경에 이르렀다. 이러한 유교적 통제는 어디에서 비롯된 것인가?

규범이 규범으로서의 기능을 수행하기 위해서는 정당화되어야 하며, 제재의 수단도 갖추고 있어야 한다. 또한 규범은 인간에 외재하기도 하지만 내면화를 통하여 행위의 지침으로 작동하기도 한다. 유교적 규범을 정당화하는 것은 태극, 천도, 천리, 역리, 본연지성 등으로 일컬어지는 도(道)와 리(理)와 성(性)이다 이들은 우주의 이법이며 동시에 인간의 본성이다. 그리고 사회적 규범이며 본질이 된다.

유교적 규범은 처벌적 제재보다는 교화적 제재를 중시한다. 유교는 인간의 본성은 천도, 인도를 갖추고 있기 때문에 마음에 담겨 있는 도덕적 본성을 발현시키는 것을 중시한다. 따라서 유교적 규범은 교화적 제재를 통한 행위의 근본적인 변화를 중시하는 것이다. 유교적 규범은 원래부터 갖춘 도덕적 본성을 깨달음으로써 얻어지는 것이다(이영찬, 2008, 300-301).

정치와 종교의 관계는 그대로 법률과 종교의 관계에 반영되었다. 법률이 정치권력의 이익만 대변하는 것은 아니지만 지배 권력의 영향이 많이 반영되기 때문에 법률과 종교의 관계를 분석해 보면 종교에 투영된 사회통제의 유형을 이해할 수 있다(권순철, 2000, 120-121).

이런 틀에 의하면 유교적 윤리 안에서 사회통제의 작용을 확인할 수 있다. 결국 유가사상이 도덕적 지침이었을 뿐인 선진(先秦)시대에는 유가사상은 자기완성을 강조하는 일종의 사회철학적 성격을 지니고 있어 이 사상의 시행도 자기완성을 목표로 하는 내적·자율적 통제 방식을 따라 통제가 이루어 졌을 것으로 생각된다.

반면에 봉건제국이 성립되고 이들 왕조의 통치가 제도적인 뒷받침을 받아 효율적으로 이루어지기 위해서는 통치이데올로기가 요구되었다. 한조(漢朝)는 유가로부터 적합한 사상체계를 찾아 선택하였고, 이를 구현할 대표적 인물인 동중서가 출현하였던 것이다.

동중서를 시작으로 춘추시기의 정치가·사상가·교육가·유가 학술단체의 지도자였던 공자가 종교교주의 지위로 격상되었다. 한대(漢代)의 공자는 유교의 장엄하고 신성한 교주가 되었고, 신으로 묘사되어 영원한 진리의 화신이 되었다. 한대 봉건 통치자들은 인민들이 이런 많은 업적을 모두 공자의 명의를 빌어 확대하였고, 봉건 중법제도는 한걸음 더 견고해지

15) 양수명은 유교가 다른 종교보다 내세에 대한 제사가 없기 때문에 종교라기보다는 도덕 철학적 측면이 많다고 주장한다. 그러나 내세관이 없는 것이 종교로서의 결함을 지닌다고 보다는 그렇기 때문에 모든 종교를 초월한 보편적 철학의 체계로서 우월성을 지닌다고 보는 것이다. 즉 모든 인간 사회에 수용될 수 있는 일종의 도덕적 지침이나 규범이라는 것이다. 그리고 오히려 그렇기 때문에 유교의 미래적 가능성을 찾고 있다는 것이다. 즉 양수명은 유교의 특수성을 강조하고 종교를 초극하는 순수한 도덕철학으로서의 유교의 가치를 찬양하는 것이다.

16) 예를 들면 이에에는 한국인들이 일상적으로 듣던 삼강오륜이나 세속오계로부터 상사(喪事)시 복을 입어야 하는 범위에 이르기까지 상세히 규정되어 있다.

고 강화되었다(임계유, 2011, 21).

유가의 봉건윤리와 사회정치제도는 더욱 긴밀히 연합하게 되었다. 예를 들어 ‘왕권신수’를 위한 이론적 근거를 만들기 위하여 왕권과 신권을 결합시켰다. 또한 중국의 봉건 통치자들은 종교화된 유학을 통하여 인민들이 반항의지를 마비시켜야 할 필요를 느꼈다. 이 때문에 한대(漢代)에 처음으로 유가의 경전을 취하여 그들의 정치와 법률의 시책을 설명하였다¹⁷⁾. 이때 유가의 모습은 이미 선진유가와와는 판이하게 달랐으며 공자의 지위가 더욱 격상되었다. 이러한 정치적 수요는 기독교나 불교와 같은 타 종교에서 성경이나 불경 같은 경전이 차지하는 비중과 같은 의미로 사서(四書)의 내용이 신성불가침의 성격을 지니고 수용되었다고 생각된다(임계유, 2011: 22)¹⁸⁾.

주자학은 ‘군주를 얻어 도를 행한다.’는 취지의 득군행도(得君行道)의 특성을 보인다. 주자학자들은 군주를 성군으로 만들고 그 밑에서 벼슬하는 자신들도 도덕적으로 깨끗한 현인으로서 백성을 다스리겠다는 목표를 가지고 있었다¹⁹⁾. 즉 주자학은 관학(官學)이었으며 사회계층 구조상 상층의 정치지향적 관리(官吏)를 위한 학문이자 통치 이념이었음을 보여주는 것이다(정인재, 2014, 81). 따라서 이 시대를 살아가는 백성들은 다스림의 대상이었으며 주자학의 경전에 적혀 있는 대로 살아가도록 압력을 받게 되었던 것이다.

5. 맺음말

동양사회에서 유교의 영향력은 지대하다. 유가사상은 하은주 3대 노예경제의 사회를 지나 춘추시대에 통용되던 전통적 문화를 선진시대의 유자(儒者)인 공자가 정리하여 일종의 도덕철학으로 재편하였었다.

이런 유가철학이 봉건시대의 통치자들의 통치외지와 맞물려 이들의 수요에 부응하여 일종

17) 예를 들어 음양설은 봉건적 질서가 당연함을 옹호하려는 의도를 담고 있다. 하늘은 양(陽)이고 임금이고 부모이고 남편이며, 땅은 음(陰)이고 신하이고 자식이고 아내이다. 천지 자연계의 질서가 지상에 서도 사회질서로 간주된 것이다. 즉 유가사상이 종교화된 것이 유교라 할 수 있다(임계유, 2011, 22).

18) 이러한 ‘예’는 조선사회의 성리학 수용과 실상에서 잘 나타난다고 보여 진다. 성리학에는 인(仁)이라는 개념이 포함되어 있다. 백성을 하늘과 같이 여겨야하며 임금은 가볍게 여겨지기도 한다. 그러나 이러한 성리학이 실제로는 전제 정치를 유지하기 위한 강한 억압적·통제적 성격을 지니는 것으로 이해된다. 또한 유가 이념이 해석의 편차와 이에 대한 군주의 신임 획득여부가 당쟁이나 파쟁·분쟁의 도구로 작용하였으며, 정적의 제거과정에서 상대방을 범죄자로 낙인찍는 사례도 비일비재한 것으로 나타난다.

19) 주자학이 ‘득군행도(得君行道)의 입장을 견지하여 최고지도자의 뜻을 얻어 도를 실현하는 정치지향적 관학의 관점을 가진 반면에 양명학은 ‘각민행도(覺民行道)’ 즉 백성을 일깨워 도를 실천하는 것을 목표로 하는 민학의 특징을 지녔다고 할 수 있다. 이런 양 입장은 사회구성원의 이해에 있어서도 차이를 보인다. 사회구성원 즉 4민은 사농공상의 계층으로 이루어지는데, 주자학은 선비 중심의 덕본재말(德本財末)을 근거로 한 본말론을 가지고 있었다. 반면에 양명학은 직업을 달리하지만 도를 같이한다는 이업동도(異業同道)를 중심으로 사회구성원들을 이해하였다. 이런 관점의 차이에 따라 전자는 선비와 농업이 본업이고 공상 특히 상업은 말업(末業)이며 백성을 다스림의 대상으로 여겼다. 반면에 후자는 이업동도의 개념을 제시하여 사민평등의 개념을 주장하였다. 대학의 3강령(綱領)을 해석함에 있어서도 차이를 보인다. 주자의 신민설은 백성들의 낡은 것에 물든 더러움을 갈아치우고 제거하는 것을 의미한다. 이것은 덕을 밝힌 지도자가 백성을 계몽하여 새로운 백성이 되도록 한다는 의미이다. 따라서 백성은 새롭게 만들어지는 교화의 대상이 되는 타율적 존재일 뿐 왕양명이 말하는 자율적 존재가 아닌 것이다. 이러한 주자학의 관점은 백성을 다스림 즉 통제에 그대로 반영될 수밖에 없는 것이다(정인재, 2014, 양명학의 정신, 75-97). 주자학이 주도적인 통치이념으로 수용되는 사회에서는 외적·타율적 통제가 보편적으로 받아들여질 수밖에 없는 것이다.

의 통치이데올로기로서의 정당성을 제공하면서부터 사회의 주류 이념으로 자리 잡게 되었다. 또한 이러한 통치이념을 창립했던 공자를 성인의 반열로 추증하고, 유가경전의 신성함을 강조하는 과정에서 도덕철학으로부터 종교적 성격을 가미하게 되었다고 평가할 수 있다.

유가는 한무제(漢武帝) 집권 시기 동중서가 전통적인 유가사상에 다른 이념들 중 봉건적 통치에 유리한 점들을 종합적으로 수용하여 신유가(新儒家)로 정립하였고 관료선발과정의 주요 과목으로 선정되는 등 관학(官學)으로서의 지위를 확보해 나갔다. 그리고 이러한 통치적 지지를 배경으로 선진시대의 여러 다양한 사회철학적 담론이었던 유가는 점차 종교로서의 성격을 지닌 유교로 변모해갔다. 이 과정에서 종교가 가지는 여러 기능이 추가되었던 것이다. 유교 창립자인 공맹의 성인화 유가 교재였던 사서의 경전(經傳)화, 유가적 생활의식이었던 각종 제례의 정형화 등이 진행되었다. 이제는 백성들은 일상생활에서 ‘예(禮)의 이름으로 요구되는 일상생활에서 지켜야 할 생활지침²⁰⁾으로서의 다양한 의식과 절차를 수용해야 하는 처지로 내몰리게 되었다. 그리고 이러한 통제는 자기완성을 강조하는 내적·자율적 방식이라기보다는 외적·타율적 방식으로 구현되었다고 볼 수 있다²¹⁾.

20) 관혼상제와 관련된 각종 의례가 이런 경우에 해당한다. 결혼식이나 상례 시 상복을 입는 친인척의 범위와 기간, 시묘와 탈상 등의 기준 등이 이런 사적 영역에서의 통제에 해당한다. 이런 기준이 준수되지 않을 경우 주위사람들의 비호의적인 반응을 감내해야 하는 것은 물론이고, 때에 따라서는 공동체 구성원들로부터의 심각한 도발을 감수하여야 하는 경우도 있을 수 있다.

21) 이런 유가적 경향이 경우에 따라서는 법적 절차는 아니라도 강압적으로 작용하기도 하고, 또는 이런 규제조항이 법전에 반영되어 규범의 준수가 법적 규정에 의하여 강제되는 경우도 있을 수 있다. 예를 들어 조선조에서도 수많은 절도 사건이 있는바, 민간인의 재화를 도둑질 하는 경우보다 궁궐의 재화를 절도하는 경우 훨씬 가혹한 처벌을 감수할 수밖에 없다. 또한 상해사건의 처리에 있어서도 양반이 평민이나 천민을 구타한 경우보다, 평민이나 천민이 양반을 구타한 경우는 가중처벌하고 있다.

참 고 문 헌

- 권순철, 2000, “조선시대 유교적 법률과 종교의 갈등,” 「신종교연구」, 3집, 한국신종교학회, pp. 119-135 .
- 기세춘, 2007, 「목점 기세춘선생과 함께하는 성리학개론」, 바이북스.
- 도민재, 2003, “공자 예악사상의 본질과 그 사회적 이상,” 「동양철학연구」 제 34집, 동양철학연구회, pp. 239-265.
- 성백효(역주), 1999, 「현토완역 논어집주」, 전통문화연구회.
- 심영희·전병재(공편), 2000, 「사회통제의 이론과 현실」, 나남출판.
- 이상은, 1994, “유가의 근본사상과 예악의 위상,” 「유교사상문화연구」, 제 7집, 한국유교학회, pp. 515-544.
- 이승헌, 1992, “유가는 법치에 반대했는가?-선진 유가와 법가의 법사상 비교연구,” 「철학과 현실」 vol.13, pp.260-281.
- 이영찬, 2008, 「유교사회학의 패러다임과 사회이론」, 예문서원.
- 이용주, 2010, “양수명의 종교론-근대적 종교관의 수용과 유교 해석,” 「유교와 종교학」, 서울대학교 종교문제연구소(편), 서울대 출판문화연구원.
- 이재룡, 1995, 「조선, 예의 사상에서 법의 통치까지」, 예문서원.
- 이재룡, 2000, “조선시대 법제도에 나타난 민본주의 사상,” 「조선시대의 유교문화와 민본주의」, 전남대학교 사회과학연구소·동양사회사상학회. pp. 43-49.
- 이재룡, 진희권, 2014. “동양규범문화와 사회통제의 역할”, 「사회학적 관심의 동양사상사적 지평」, 사회학총서 8, 정학섭 외, 다산출판사.
- 임계유, 2011, 「유교는 종교인가 1: 유교종교론」, 금장태·안유경 역, 도서출판 지식과교양.
- 장세호, 2005, “유가의 인간관,” 「중국학보」, 제52집, pp.533-550.
- 정석원, 1989, “「분서갱유」의 성격,” 「인문논총」, 제 18집, 한양대 인문과학대학, pp.27-48.
- 정인재, 2014, 「양명학의 정신」, 석학인문강좌 36, 세창출판사.
- 정학섭외, 2014, 「사회학적 관심의 동양사상사적 지평」, 사회학총서 8, 다산출판사.
- 조윤수, 1987, “유가의 법치사상,” 「중국연구」 10집, 한국외국어대학교 외국학종합연구센터 중국연구소, pp. 109-119.
- 지교현, 1990, “조선조 유가의 법사상,” 「정신문화연구」 13권 4호 (통권 41호), 한국정신문화연구원. pp.71-95.
- 진희권, 2000, “유가의 예와 법,” 「법철학연구」, 한국법철학회, pp. 237-258.
- www.baik.baidu.com

Confucianism and Social Control

Changhee Cho
Department of Sociology,
College of Social Science

The purpose of this paper is to reveal the impact of Confucianism upon society in terms of social control. Its main research questions are as to what process by which Confucian thoughts were transformed into the dominant ideology of maintaining social structures, and how they developed into the internal regulation of controlling the daily lives of people.

Confucianism is moral philosophies which were consolidated into a system of knowledge by Confucius who lived in the last period of Chunchu(春秋) era. Not only did the philosophical ideas have considerable affinity with feudal despotic monarchies, but they were also needed to legitimize the social structure of domination at that time. So many of rulers and philosophers actually craved to establish the logic of ruling on the basis of Confucianism in various ways.

In the process of figuring out the way efficient to maintain the status quo, Confucianism therefore changed overtime, and became a religion at last. After that Confucianism had functioned as a very effective mechanism of external and heteronomous control over the people, on the contrary to the internal and autonomous one for the self-perfecting of humans at which Confucianism essentially aims.

Key word: Confucianism, Neo-Confucianism, Moral Philosophy, Confucius, Social Control, External Control

논문투고일 : 2014. 12. 31

심사개시일 : 2015. 01. 01

게재확정일 : 2015. 01. 20



한국사회과학연구
제36권 2호
2015년 1월호

지리적 접근성과 산업의 공간적 분포*

청주대학교 사회과학/이공대학 도시계획학과 교수

조철주

국문요약

본 연구에서는 독점적 경쟁시장 공간모형을 수립하고 이를 통하여 지리적 접근성 개선이 산업입지에 미치는 영향을 분석하였다. 이를 위하여 선진지역과 낙후지역으로 구분되는 두 개의 지역 그리고 농업과 제조업 등 두 개의 산업으로 이루어진 공간경제에서 자본과 노동의 자유로운 이동을 상정하였다. 분석결과 지역 간 접근성 수준이 지역 간 산업입지에 큰 영향을 미침이 밝혀졌다. 지역 간 접근성을 선진지역의 내부 접근성보다 높이는 방향으로 개발이 이루어 질 경우 내수시장효과로 인하여 산업이 선진지역에 집중되는 것으로 예측된다. 산업입지의 지역 간 격차를 완화하기 위해서는 낙후지역과 선진지역의 내부 접근성 수준, 지역 간 접근성 수준, 낙후지역과 선진지역 간 지역소득의 차이 등을 고려하여 설계되고 조율된 지역개발정책이 필요한 것으로 판단된다.

주제어: 독점적 경쟁, 균형조건, 지리적 접근성, 지역개발정책, 내수시장효과, 선진지역, 낙후지역

I. 서론

지역개발정책에서 지역 내부 혹은 지역 간 접근성이 산업의 지역 간 배분에 미치는 영향은 중요한 관심사가 되어왔다. 교통 접근성이 산업의 공간적 분포에 미치는 영향을 분석하기 위하여 지역 간 투입-산출모형(inter-regional input-output model)이 많이 활용된다(조철주, 1996; 전명진·허재완, 2003; Park, Hewings and Kim, 2006). 지역 간 투입-산출모형은 특정 지역에서의 교통투자가 각 지역 별로 유발하는 효과를 추정하기에는 유리하다. 그러나 이 방법은 분석의 대상이 투자의 형태를 띠어야 한다는 단점을 가지고 있다. 더구나 지역 간 투입-산출모형은 이용할 때 마다 실제 투자금액 자료를 이용하여 추정해야 하는 문제가 있다.

*본 연구는 청주대학교 사회과학연구소의 2013-2014년도 특별연구과제 지원 프로그램에 의하여 수행되었음(과제번호: 20130163).

한편 이론적으로 볼 때 투입-선출모형은 수확불변(constant returns to scale)의 원칙을 전제로 한다는 점에서 신고전 경제성장이론과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 신고전 성장이론은 생산요소의 이동에 장애가 없고 공간 접근성이 동일할 경우 성장의 지역 간 격차가 종국적으로 해소된다고 본다. 그러나 1980년대 이후 이루어진 많은 실증적 연구는 공통적으로 경제성장이 특정 지역에 편중되어 일어남으로써 지역 간 격차가 수렴하지 않음을 보여준다(조철주, 2007). 따라서 지역격차 완화를 목적으로 하는 지역개발정책을 평가할 경우 수확불변과 지역격차의 자연적 해소를 배경으로 하는 이론에 의존하는 것은 논리적으로 모순이다.

이러한 관점에서 볼 때 논리적으로 모순이 없을 뿐만 아니라 실증적 자료를 이용하지 않고도 지역개발정책의 지역경제 효과를 예측할 수 있는 모형을 개발하는 것은 지역경제 분야의 중요한 학술적 과제에 해당된다. 본 연구는 지역경제정책의 전형적 형태인 교통 접근성 개선이 산업집적의 지역분포에 미치는 영향을 평가할 수 있는 모형을 제시하는 것을 목적으로 한다.

산업이 지리적으로 특정 지역에 집적됨으로써 지역 격차가 발생하는 공간경제 현상을 효과적으로 설명하기 위해서는 생산에 있어서 수확체증(increasing returns to scale)과 이에 따른 산업 및 인구의 지역집적의 누적적 순환이 반영되어야 한다(Krugman, 1991; Schmutzler, 1999; Klaesson, 2001; Ottaviano, 2002; Fujita and Mori, 2005). 산업분포의 지역 간 불균형을 이론적으로 수용할 수 있는 모형이 신경제지리(New Economic Geography)이다. 생산에 있어서 수확체증을 수용하기 위한 방편으로 독점적 경쟁모형(monopolistic competition model)을 기반으로 하는 신경제지리 모형은 Krugman(1991)에 연유한다.

산업의 지리적 집중을 설명하기 위한 도구로써 Dixit-Stiglitz의 독점적 경쟁이론 모형(Dixit and Stiglitz, 1977)에 바탕을 두고 있는 신경제지리 모형은 목적에 따라 여러 변형을 갖는다. 예를 들면 NAFTA나 EU 등 국제적 경제통합이 노동시장, 임금 등에 미치는 영향을 분석하기 위한 모형이 있다(Puga and Venables, 1997; Jean, 2000; Pfluger, 2003). 또한 도시성장과 관련하여 상위 도시의 성장한계를 규명하거나(Dasher, 2002) 혹은 도시규모와 기업의 조직규모와의 상호관계를 밝히기 위한 수단으로도 활용되기도 한다(Dinlersoz, 2002). 한편 산업입지에서 지역 간 중심-주변부 관계가 형성되는 과정 및 조건을 추적하기 위한 모형도 있다(Forslid and Ottaviano, 2003). 뿐만 아니라 기반시설이 기업의 국가 간 이동에 미치는 영향을 분석하기 위한 모형도 있다(Martin and Rogers, 1995; Nahuis and Tang, 2002). 이 밖에 지역시장규모와 산업집적 간의 상호관계를 규명하는 데 활용되고 있다(Head, Mayer and Ries, 1999; Fujita, Krugman and Venables, 2000; Fujita and Thisse, 2002). 한편 기반시설의 개선과 낙후지역의 경제성장과의 관계도 신경제이론에 의해 규명된다(Martin and Rogers, 1995; Neary, 2001; Nahuis and Tang, 2002).

본 연구에서는 중심과 주변부 두 지역으로 구성되는 경제공간에서 지역 간 접근

성 혹은 지역 내부의 접근성을 향상시키는 정책이 지역 간 산업집적의 분포에 미치는 영향을 밝힐 수 있는 모형을 수립한다. 여기서 자본과 노동의 지역 간 이동은 가능하지만 노동의 산업부문간 이동은 불가능하다는 가정 아래 지리적 접근성의 개선으로 야기될 산업집적의 지역분포를 추정한다. 여기서 교통정책은 지역 내부의 접근성을 향상시키기 위한 지역 내 접근성 향상과 지역 간 접근성을 제고하는 지역 간 이동성 향상으로 구분된다.

II. 공간적 독점적 경쟁 모형

본 연구에서는 교통개발투자를 지역 내부와 지역 간 접근성을 제고하는 정책으로 구분하고 자본과 노동의 지역 간 이동을 가정하는 수리모형의 수립을 통하여 산업입지의 지역분포를 분석한다. 본 연구에서 모형의 수립을 위해 두개의 경제부문과 두개의 지역으로 이루어지는 하나의 공간경제를 가정한다. 여기에서 두개의 경제부문은 제조업(M)과 농업부문(A)을 의미한다. 이 때 농업부문은 완전경쟁 상태에 있으며 모든 농민이 동질적인 단일 농산물(a single, homogeneous good)을 생산하는 반면에 제조업의 경우 농업과는 달리 생산자별로 상이한 다수의 이질적 공산품(a variety of differentiated goods)을 생산한다고 가정한다.

공산품과 농산품을 소비하는 대표적 소비자를 가정할 때 그의 효용함수는 다음의 식(1)과 같이 표현된다.

$$U = C_M^\mu C_A^{1-\mu} \quad (1)$$

여기에서 $C_M = \left[\int_0^n (m_j)^\rho dj \right]^{1/\rho}$, $0 < \rho < 1$ 로써 차별화된 공산품의 소비 총량 즉 복합적 소비량 지표를 나타내고 C_A 는 농산품의 소비량을 나타낸다. 여기에서 m_j 는 공산품 j 에 대한 수요를 나타내고, ρ 는 당해 제품에 대한 선호도로써 ρ 의 값이 1에 가까울수록 제품 간 완전한 대체를 의미하며 0에 가까우면 당해 제품에 대한 선호도가 매우 큼을 의미한다. 한편 공산품의 총체적 가격지수(price index)를 G 라고 할 경우 G 는

$$G = \left[\int_0^n p_j^{(1-\sigma)} dj \right]^{1/(1-\sigma)} \quad (2)$$

와 같이 표현된다. 여기서 p_j 는 공산품 j 의 가격, n 은 차별화된 공산품의 수를 의미하고 σ 는 $\sigma = 1/(1-\rho)$ 로 제품 간 대체탄력성을 나타낸다.

한편 소비자 선택모형으로부터 개별 공산품에 대한 수요를 유도할 수 있다. 우선 소비자는 소비할 재화의 조합을 결정함에 있어 다음의 식(3)에서 보는 바와 같이 자신의 소득한도 내에서 식(1)에 주어진 효용함수를 극대화 하게 된다.

$$p^A C_A + \int_0^n p_j m_j dj = I \quad (3)$$

여기에서 p^A 는 농산품 가격, I 는 가구소득을 의미한다. 식(1)과 (3)으로 구성되는 소비자 선택모형은 두 단계의 풀이과정을 통하여 해가 구해진다. 우선 첫 번째 단계로 C_M 이 주어진 상태에서 C_M 만큼을 소비할 때 비용이 최소화되도록 개별 제품의 소비량 m_j 가 결정되어야 한다. 이를 최적화 식으로 표현하면

$$\text{Min } \int_0^n p_j m_j dj \quad \text{subject to } \left[\int_0^n m_j^\rho dj \right]^{1/\rho} = C_M \quad (4)$$

와 같다. 식(4)의 최적화 모형에 대한 해로부터 개별 공산품 j 에 대한 수요 m_j 를 구하면 다음의 식(5)와 같이 정리된다.

$$\begin{aligned} m_j &= \frac{p_j^{1/(\rho-1)}}{\left[\int_0^n p_i^{\rho/(\rho-1)} di \right]^{1/\rho}} C_M \\ &= [p_j/G]^{1/(\rho-1)} C_M \\ &= [p_j/G]^{-\sigma} C_M \end{aligned} \quad (5)$$

소비자 선택문제의 해를 구하는 두 번째 단계는 C_M 과 C_A 를 결정하는 단계로 소비자는 다음의 식(6)에서와 같이 주어진 소득의 한계 내에서 식(1)의 효용을 극대화하도록 C_M 과 C_A 를 결정한다.

$$GC_M + p^A C_A = I \quad (6)$$

식(1)과 (6)으로 이루어지는 최적화 모형으로부터 공산품과 농산품의 최적 소비량을 구하면 각각 $C_M = \mu I/G$ 와 $C_A = (1-\mu)I/p^A$ 가 된다. 이를 식(5)에 대입하여 차별화되는 개별 공산품에 대한 수요 m_j 를 유도하면 다음의 식(7)과 같이 정리된다.

$$m_j = \mu I p_j^{-\sigma} G^{\sigma-1} \quad \text{for } j \in [0, 1] \quad (7)$$

다음으로 지금까지 정의한 함수들을 적용하여 공간이 개입된 독점적 경쟁모형을 유도하도록 한다. 이를 위해 경제공간을 구성하는 두 지역을 각각 a, h로 나타내고 지역 a는 발전지역을 지역 h는 낙후지역을 의미하는 것으로 한다. 제품의 가격은 농산품의 경우 완전경쟁에 따른 시장균형상태를 가정하기 때문에 지역별로 동일하며 편의상 이를 기준가격(numeraire)인 1로 설정한다. 반면 공산품은 불완전 경쟁을 가정하기 때문에 제품 가격이 지역별로 다르게 되며 이에 따라 지역별 공장인도 가격을 지역 a의 경우 p_a , 지역 h의 경우 p_h 로 나타낸다.

한편 운송비는 농산품의 경우 발생하지 않는 것으로 가정하고 반면 공산품의 운

송비는 교통 접근성에 좌우된다고 가정하며 지역 a와 지역 h 내부의 운송비는 각각 τ_a , τ_h 로, 지역 a와 h간의 지역 간 운송비는 τ_i 로 나타낸다. 이 때 운송비는 빙산의 개념에 따른 형태(iceberg form)로 정의하기로 한다. 즉 한 단위의 공산품을 지역 a로부터 지역 h까지 운반할 경우 목적지 h에는 출발지에서의 하적량의 $1/\tau_i (< 1)$ 만큼 도달하고 나머지는 운송도중 소실되는 것으로 본다. 빙산형의 수송비를 가정할 경우 지역 a에서 생산된 제품에 대한 지역 h에서의 소비자 인도가격 p_{ah} 는 다음의 식(8)과 같이 표현된다.

$$p_{ah} = p_a \tau_i \quad (8)$$

동일한 원리에 의하여 지역 h의 생산품에 대한 지역 a에서의 소비자 인도가격 p_{ha} 는

$$p_{ha} = p_h \tau_i \quad (9)$$

로 나타낼 수 있다.

한편 지역 h와 지역 a에서의 가격지수(price index)를 각각 G_h , G_a 라 할 때 G_h 는

$$G_h = [n_h(p_h \tau_i)^{1-\sigma} + n_a(p_a \tau_i)^{1-\sigma}]^{1/1-\sigma} \quad (10)$$

이고 G_a 는

$$G_a = [n_a(p_a \tau_a)^{1-\sigma} + n_h(p_h \tau_i)^{1-\sigma}]^{1/1-\sigma} \quad (11)$$

로 표현된다. 여기서 n_h 와 n_a 는 각각 지역 h와 지역 a에서 생산되는 차별화된 공산품의 수를 나타낸다.

한편 개별 소비자가 제조업 제품을 구입하는데 자신의 총 소득액의 μ 만큼을 소비한다고 가정할 때 지역 a에서 생산되는 공산품에 대하여 지역 h에서 발생하는 총 수요 x_{ah} 는 식(7)의 개별 소비자 수요로부터 유도된다. 즉

$$x_{ah} = \mu Y_h (p_a \tau_i)^{-\sigma} G_h^{\sigma-1} \quad (12)$$

과 같이 표현된다. 여기에서 Y_h 는 지역 h의 총 소득을 의미한다. 따라서 지역 a에서 생산되는 공산품에 대한 수요 q_a 는 a지역 자체에서 발생하는 내수와 지역 h로부터 발생하는 수요의 합으로 나타낼 수 있다. 따라서 지역 a의 제품에 대한 수요함수는

$$\begin{aligned} q_a &= \mu \sum_{s=1}^R Y_s (p_a \tau_{as})^{-\sigma} G_s^{\sigma-1} \tau_{as} \\ &= \mu [Y_a (p_a \tau_a)^{-\sigma} G_a^{\sigma-1} \tau_a + Y_h (p_a \tau_i)^{-\sigma} G_h^{\sigma-1} \tau_i] \end{aligned} \quad (13)$$

가 된다.

다음으로 지금까지 위에서 설명한 수요측면의 소비행태를 이용하여 생산측면의 행태를 분석하기로 한다. 본 모형에서 농산품의 생산은 완전경쟁 상태라고 가정하기 때문에 수확불변의 법칙의 지배를 받는 반면 공산품 생산에서는 규모의 경제성이 발생하는 것으로 가정하고 있다. 이제 생산에 있어서 규모의 경제를 나타내는 개별 기업의 이윤극대화 행태를 분석하기 위하여 하나의 이질적 제품을 생산하는 지역 a의 대표적 기업을 상정한다. 이 대표적 기업의 이윤은 다음의 식(14)에서와 같이 고정 노동투입 f, 한계 노동투입 c, 임금 w_a 의 함수로 표현된다.

$$\pi_a = p_a q_a - w_a(f + c q_a) \quad (14)$$

식(14)의 우변에서 첫 번째 항은 총 수입을, 두 번째 항은 총 비용을 나타낸다. 기업의 이윤은 한계수입과 한계비용이 일치할 때 극대화되기 때문에 이로부터 한계수입과 한계비용을 유도하여 이윤극대화 조건을 구할 수 있다. 그런데 개별 기업은 가격지수 G_a 가 주어졌다고 보기 때문에 기업이 인식하는 수요탄력성은 σ 와 같게 된다. 따라서 이윤극대화 조건은 식(15)와 같이 나타내진다.

$$p_a(1 - 1/\sigma) = c w_a \quad (15)$$

여기서 표현의 단순화를 위하여 한계 노동수요 c의 단위를 $[1 - 1/\sigma (= \rho)]$ 와 같아지도록 조정할 수 있다. 이럴 경우 기업의 이윤극대화 조건식(15)은

$$p_a = w_a \quad (16)$$

으로 단순화된다. 식(16)은 지역 a에서 생산되는 공산품의 가격이 이 지역에서의 노동임금과 동일할 때 이윤이 극대화됨을 보여준다.

한편 기업의 시장 진출입이 자유롭다고 가정할 때 개별 기업의 균형생산은 이윤이 0일 때 달성된다. 이제 식(13), (14), (16)을 이용하여 이윤이 0일 때, 즉 $\pi_a = 0$ 을 만족시키는 균형생산조건을 유도하면 다음의 식으로 나타내진다.

$$(1 - \rho)\mu [Y_a G_a^{\sigma-1} \tau_a^{1-\sigma} + Y_h G_h^{\sigma-1} \tau_h^{1-\sigma}] = w_a^\sigma f \quad (17)$$

지금까지 지역 a를 중심으로 대표적 기업의 균형생산조건을 유도하였다. 지역 h의 기업에 대해서도 동일한 과정을 통하여 균형생산조건을 유도할 수 있다. 우선 지역 h의 대표적 기업의 이윤은 다음의 식(18)과 같이 표현된다.

$$\pi_h = p_h q_h - w_h(f + c q_h) \quad (18)$$

여기서 q_h 는 지역 h에서 생산되는 공산품에 대한 수요를 나타내고 w_h 는 지역 h에서의 노동임금을 나타낸다. 식(18)로부터 이윤극대화 조건을 유도한 다음 한계 노동수요 c의 단위가 $[1 - 1/\sigma (= \rho)]$ 와 같아지도록 조정하면 지역 h에서 기업의 이윤극대화 조건은

$$p_h = w_h \quad (19)$$

가 된다.

한편 식(19)의 관계를 이용하여 지역 h의 공산품에 대한 수요함수를 유도하면 식(20)에서 보는 바와 같다.

$$q_h = \mu w_h^{-\sigma} [Y_h G_h^{\sigma-1} \tau_h^{1-\sigma} + Y_a G_a^{\sigma-1} \tau_i^{1-\sigma}] \quad (20)$$

다음으로 이윤극대화 생산조건을 유도하기 위하여 지역 a의 경우와 마찬가지로 지역 h에서도 기업의 시장 진출입이 자유롭다고 가정한다. 이 때 생산의 균형은 식(18)에서 $\pi_h = 0$ 일 때 달성된다. 따라서 식(18)에 식(19)와 식(20)을 대입하여 $\pi_h = 0$ 을 만족시키는 지역 h에서의 균형생산조건을 유도하면 다음의 식(21)과 같다.

$$(1-\rho)\mu [Y_h G_h^{\sigma-1} \tau_h^{1-\sigma} + Y_a G_a^{\sigma-1} \tau_i^{1-\sigma}] = w_h^\sigma f \quad (21)$$

지금까지 대표적 소비자의 효용극대화 행태와 기업의 이윤극대화 행태로부터 공간적 독점적 경쟁시장 모형을 유도하였다. 다음에서 지금까지 수립된 공간적 독점적 경쟁시장 모형이 함축하는 시장균형조건을 규명하도록 한다.

III. 독점적 경쟁모형의 공간균형조건

본 연구는 지역별 유효시장(effective market)의 상대적 규모와 접근성에 의해 차별화되는 지역별 산업 집중 정도, 내수시장 수요의 변화와 산업집적과의 관계 등을 규명하는 데에 초점을 둔다. 이를 위해서는 앞의 제2장에서 수립한 모형의 구조를 이들 변수를 포함하도록 변환시켜야 한다. 여기서 시장이 균형을 이루고 있다는 가정 아래 모형을 변환하도록 한다.

앞장의 식(17)과 식(21)에서 각 지역에 대하여 지역 총소득과 가격지수의 곱을 각 지역에 대한 유효시장규모로 정의할 수 있다. 이 때 지역 h와 지역 a의 유효시장규모를 각각 Z_h 와 Z_a 라 할 때 이들은 각각 식(22)과 식(23)로 나타내 진다.

$$Y_h G_h^{\sigma-1} = Z_h \quad (22)$$

$$Y_a G_a^{\sigma-1} = Z_a \quad (23)$$

따라서 식(17)과 식(21)의 최대이윤 조건식들을 식(22)과 식(23)을 대입하여 변환하면 각각 다음의 식(24)와 식(25)에서 보는 바와 같다.

$$Z_a \tau_a^{1-\sigma} + Z_h \tau_i^{1-\sigma} = C_a \quad (24)$$

$$Z_a \tau_i^{1-\sigma} + Z_h \tau_h^{1-\sigma} = C_h \quad (25)$$

여기서 식(24)와 식(25)의 우변은 각각 $C_a = w_a^\sigma f / (1-\rho)\mu$ 와 $C_h = w_h^\sigma f / (1-\rho)\mu$ 의

관계에 의해 규정되는 상수로써 각 지역별로 일정한 값을 갖는다. 위의 두 식에서 $\tau_a^{1-\sigma}$, $\tau_h^{1-\sigma}$, $\tau_i^{1-\sigma}$ 을 각각 접근성의 수준을 의미하는 g_a , g_h , g_i 로 나타내면 운송비와 접근성 수준은 서로 역방향의 관계를 갖는다. 즉 $(1-\sigma) < 0$ 이기 때문에 제품의 운송비 τ_a , τ_h , τ_i 가 커질수록 접근성의 수준 g_a , g_h , g_i 는 반대로 작아진다. 이제 식(24)와 식(25)를 접근성 수준으로 나타내면 각각 식(26), 식(27)과 같다.

$$Z_a g_a + Z_h g_i = C_a \quad (26)$$

$$Z_a g_i + Z_h g_h = C_h \quad (27)$$

식(26)과 식(27)로부터 지역 a와 지역 h의 유효시장의 크기 Z_a 와 Z_h 를 구하면 다음의 식(28)과 식(29)에서 보는 바와 같다.

$$Z_a = \frac{g_h C_a - g_i C_h}{g_h g_a - g_i^2} \quad (28)$$

$$Z_h = \frac{g_a C_h - g_i C_a}{g_h g_a - g_i^2} \quad (29)$$

식(28)과 식(29)를 앞의 식(22)와 식(23)에 대입하면 식(22)와 식(23)은 각각 다음과 같이 나타내진다.

$$G_a^{1-\sigma} = \frac{Y_a (g_a g_h - g_i^2)}{g_h C_a - g_i C_h} \quad (30)$$

$$G_h^{1-\sigma} = \frac{Y_h (g_h g_a - g_i^2)}{g_a C_h - g_i C_a} \quad (31)$$

한편 지역별 가격지수를 나타내는 식(10)과 식(11)을 식(16)과 식(19)의 노동가격과 제품가격의 동일성($p_a = w_a, p_h = w_h$)과 접근성 수준을 나타내는 변수(g_a, g_h)를 이용하여 다시 표현하면 다음과 같은 식으로 변형된다.

$$G_a^{1-\sigma} = n_a w_a^{1-\sigma} g_a + n_h w_h^{1-\sigma} g_i \quad (32)$$

$$G_h^{1-\sigma} = n_h w_h^{1-\sigma} g_h + n_a w_a^{1-\sigma} g_i \quad (33)$$

다음으로 식(30), (31), (32), (33) 등 네 개의 식으로부터 $G_a^{1-\sigma}$ 와 $G_h^{1-\sigma}$ 를 소거한 다음 이들 식을 결합하여 하나의 식으로 정리하면 다음의 식(34)에서 보는 바와 같은 함수식이 유도된다.

$$\frac{Y_h}{Y_a} \frac{g_h C_a - g_i C_h}{g_a C_h - g_i C_a} = \frac{n_h w_h^{1-\sigma} g_h + n_a w_a^{1-\sigma} g_i}{n_h w_h^{1-\sigma} g_i + n_a w_a^{1-\sigma} g_a} \quad (34)$$

위의 식(34)에서 Y_h/Y_a 는 지역 a의 지역소득에 대한 지역 h의 소득의 비율을 의미한다. 여기서 $Y_h/Y_a = e$ 로 놓고 이미 앞에서 정의한 바 있는 $n_h + n_a = 1$ 의 관계를

이용하여 식(34)를 정리하면 다음의 식(35)가 유도된다.

$$\begin{aligned} & n_h(w_h^{1-\sigma}g_hg_aC_h - w_a^{1-\sigma}g_i g_a C_h - w_h^{1-\sigma}g_hg_iC_a - w_a^{1-\sigma}g_i^2C_a - \\ & ew_h^{1-\sigma}g_hg_iC_a + ew_a^{1-\sigma}g_hg_aC_a + ew_h^{1-\sigma}g_i^2C_h - ew_a^{1-\sigma}g_i g_a C_h) \quad (35) \\ & = w_a^{1-\sigma}(eg_hg_aC_a - eg_i g_a C_h - g_i g_a C_h + g_i^2C_a) \end{aligned}$$

여기에서 매우 복잡해 보이는 식(35)는 경쟁시장의 가정에 의하여 간단하게 정리된다. 지역 a와 지역 h의 농민은 농산품의 가격이 제조업 부문의 노동임금 아래로 하락하지 않는 한 농업 생산을 지속한다. 그런데 본 연구에서는 농산품의 가격을 기준가격으로 설정하고 있을 뿐만 아니라 모형의 분석과정에서 완전한 특화를 가정하지 않기 때문에 지역 a와 지역 h에서의 제조업부문의 노동임금 w_a 와 w_h 가 모두 1로써 동일하다는 가정을 따른다(Nahuis and Tang, 2002). 지본과 노동의 자유로운 이동을 가정하기 때문에 시장균형상태에서는 임금의 지역 간 차이가 사라지게 된다.

지역별 임금이 동일하기 때문에 $w_a = w_h$ 의 관계가 성립하고 따라서 $C_a = C_h$ 의 관계도 성립한다. 이러한 관계를 이용하여 식(35)를 지역 h의 제조업 기업체수를 의미하는 n_h 에 관하여 정리하면 식(36)에서 보는 바와 같은 최종적인 균형조건이 유도된다.

$$n_h = \frac{1}{1+e} \left(\frac{eg_a}{g_a - g_i} + \frac{g_i}{g_h - g_i} \right) \quad (36)$$

식(36)의 균형조건식에 따르면 낙후지역 h의 기업체수는 지역 h 및 지역 a의 지역내부 접근성 수준, 지역 간 접근성 수준, 그리고 발전지역 대비 낙후지역의 지역소득의 비율 등에 의하여 결정된다고 할 수 있다. 즉 산업의 지역 간 분포는 지역 간 접근성뿐만 아니라 지역내부의 접근성과 지역소득의 차이 등에 의하여 좌우됨을 의미한다. 다음에서 이 균형조건식을 이용하여 접근성 향상을 위한 지역개발정책과 산업의 지역적 분포와의 관계에 관하여 살펴보도록 한다.

IV. 개발정책의 차이에 따른 산업의 지역 분포

다음에서 앞의 균형조건식 (36)을 이용하여 교통시설에 대한 투자정책의 차이가 산업의 입지에 미치는 영향을 분석하도록 한다. 산업의 입지는 지역소득에 영향을 받는다. 지역소득은 공산품에 대한 내수시장의 규모를 결정하며 내수시장은 규모의 경제성을 산출하기 때문에 지역소득이 높은 곳에 산업이 집적하는 경향이 있다. 한편 내수시장이 갖는 산업입지 유도 속성은 지리적 접근성과 상호작용을 통하여 복합적인 양상을 나타낸다. 교통시설에 대한 투자는 시장까지의 수송비 감소를 가져옴으로써 산업입지의 분포에 변화를 가져오게 된다.

본 연구에서 상정하는 교통시설투자에 의해 초래되는 지리적 접근성의 변화는 몇

가지 유형으로 구분된다. 첫 번째는 선진지역 a나 후진지역 h의 지역내부 접근성을 향상시키기 위한 투자로 g_a 혹은 g_h 의 값을 증가시키는 경우이다. 두 번째는 낙후 지역의 성장을 유도함으로써 지역 간 격차를 완화하기 위한 투자유형으로 지역 간 접근성을 향상시키는 정책 즉 g_i 의 값을 증가시키는 것이다.

다음에서 이와 같은 상이한 유형의 개발정책의 산업입지 영향을 분석한다. 이 때 분석의 편의를 위하여 지역 a와 지역 h의 지역소득이 동일하다고 가정한다. 즉 $e = 1$ 을 가정하고 지리적 접근성의 변화가 산업입지에 미치는 영향을 지역 a와 지역 h에 대한 산업입지의 변화를 중심으로 분석한다.

1. 두 지역의 내부 접근성을 동일한 수준으로 개선하는 정책

이는 선진지역 h와 낙후지역 a의 접근성 수준이 같도록 하는 개발정책으로 $e = 1$ 과 $g_h = g_a$ 를 충족하는 경우이다. 이와 같은 조건에서 지역 h에 입지하게 될 기업의 수 n_h 는 식(36)에 의하여 $\frac{1}{2}$ 이 된다. 이는 지역 h에 집적하는 산업체의 수가 지역 경제 전체 산업체 수의 1/2에 이르게 됨을 의미한다. 이는 지역 a와 지역 h의 지역 소득이 동일할 경우 두 지역의 지역내부 접근성이 비슷한 수준으로 향상되면 두 지역 간의 접근성과는 관계없이 산업이 두 지역에 균일하게 입지하게 됨을 함축한다. 따라서 교통개발이 이와 같은 조건을 충족할 경우 선진지역과 낙후지역을 연결하는 시설투자는 산업입지의 지역 간 분포에 영향을 주지 못하게 될 것이다.

2. 선진지역의 접근성 향상을 낙후지역에 우선하는 정책

이 유형의 정책을 분석하기 위하여 선진지역 a의 접근성이 낙후지역인 지역 h에 비해 양호하고 두 지역의 내부 접근성은 지역 간 접근성 수준에 비해 양호한 것으로 가정 한다. 즉 $e = 1$ 과 $g_i < g_h < g_a$ 의 조건을 충족한다고 가정한다. 이러한 상황에서는 지역소득에 의하여 결정되는 지역내수시장의 규모가 산업의 집적에 영향을 주지 못하기 때문에 접근성의 상대적 우위에 의하여 지역 간 산업집적의 분포가 결정된다고 볼 수 있다. 낙후지역의 지역내부 접근성이 지역 간 접근성보다 양호하기 때문에 지역 간 접근성 수준이 산업분포에 결정적 요인은 되지 못한다. 이 경우 지역 h에 입지하게 될 기업의 수 n_h 는 식(36)에 의하여 $n_h < \frac{1}{2}$ 이 된다. 이러한 결과는 낙후지역에 비해 높은 선진지역의 접근성이 크게 작용함으로써 선진지역보다 내부 접근성이 낮은 낙후지역은 산업집적에서 불리함을 겪기 때문에 초래된다.

3. 지역 간 접근성이 지역내부 접근성 중간에 위치토록 하는 정책

이 경우 지역내부 접근성에서 지역 a의 내부 접근성이 지역 h의 내부 접근성보다 높은 상태에서 지역 간의 접근성을 지역 a의 내부 접근성보다는 낮지만 지역 h의

접근성에 비해서는 높은 결과를 형성하는 정책을 상정한다. 즉 $e=1$ 의 조건과 $g_h < g_i < g_a$ 의 조건을 충족하도록 조율된 정책이다. 이러한 유형의 투자를 실행할 경우 식(36)의 균형조건식으로부터 지역 h에 입지하게 될 기업의 수 n_h 는 $n_h > \frac{1}{2}$ 과 같이 유도된다. 이는 지역 간 접근성을 선진지역과 후진지역의 내부 접근성 중간에 위치하도록 교통투자를 조정할 경우 낙후지역으로 산업입지가 집중되는 결과를 가져오게 됨을 의미한다. 다시 말해 낙후지역의 경제성장을 유도하기 위해서는 지역 간 접근성이 낙후지역의 내부 접근성보다는 높고 선진지역의 내부 접근성보다는 낮아지도록 시설투자가 이루어져야 함을 함축한다. 이러한 결과는 지역 간 접근성을 향상시키면 낙후지역의 성장이 이루어진다는 일반적 인식과는 거리가 있다. 지역 간 접근성의 개선이 낙후지역의 성장을 촉진하는 방향으로 작용하기 위해서는 지역개발정책이 위의 조건을 충족시키는 방향으로 설계되고 조율되어야 할 것이다.

4. 지역 간 접근성을 선진지역의 내부 접근성보다 높도록 하는 정책

이 경우는 지역 a의 내부 접근성이 지역 h의 내부 접근성보다 양호한 상황에서 이들 두 지역의 내부 접근성에 비해 지역 간 접근성을 더 높게 하는 지역개발정책을 의미한다. 다시 말해 $e=1$ 의 조건과 $g_h < g_a < g_i$ 의 조건을 충족시키는 경우이다. 이러한 정책이 추진될 경우 식(36)으로부터 유도되는 지역 h의 산업입지 비율로 표현되는 지역별 산업집적 수준은 $n_h < \frac{1}{2}$ 로 나타내 진다.

이는 낙후지역의 관점에서 볼 때 선진지역과 연결되는 접근성이 선진지역 내부의 접근성을 상회할 정도로 개발이 촉진될 경우에는 지역격차가 완화되기 어렵다는 것을 보여준다. 지역 간 접근성 향상을 위한 투자를 통해 낙후지역의 성장에 유리한 국면을 조성하기 위해서는 앞의 경우에서 밝혀진 바와 같이 지역 간 접근성이 적어도 낙후지역 내부 접근성 보다는 양호하게 유지될 수 있도록 정책이 조율되어야 할 것이다.

V. 결론

본 연구에서 공간적 독점적 경쟁시장모형의 수립을 통하여 지역내부 및 지역 간 접근성 개선과 관련된 개발정책의 차이가 지역 간 산업입지에 미치는 영향을 분석하였다. 선진지역과 낙후지역으로 구분되는 두 개의 지역과 농업과 제조업 등 두 개의 산업으로 이루어진 공간경제체계에서 자본과 노동의 지역 간 이동이 허용될 경우 지역내부와 지역 간 접근성의 상대적 차이가 산업의 지역적 분포에 미치는 영향을 분석하였다. 지역 간 접근성 수준은 낙후지역의 산업집적에 큰 영향을 미치게 된다는 점이 밝혀졌다. 일반적으로 선진지역과 낙후지역 간의 접근성이 향상될수록

낙후지역은 성장한다고 인식되고 있다. 그러나 본 연구의 모형은 이러한 주장이 항상 타당하지 않음을 보여준다. 두 지역 간 접근성이 선진지역의 내부 접근성보다 높아지는 방향으로 개발이 이루어 질 경우 산업집적은 오히려 선진지역으로 집중되어 중심-주변부의 공간경제가 형성될 것으로 예측된다. 이는 지역 간 접근성이 매우 높을 경우 기업이 선진지역으로 이동함으로써 선진지역의 대규모 내수시장의 이점을 취하고 상대적으로 수요가 낮은 낙후지역에 대해서는 높은 접근성을 이용하여 수요를 충족시키는 것이 가능하기 때문이라고 볼 수 있을 것이다. 이러한 추론은 산업의 입지결정에서 내수시장효과(home market effect)의 논리에 의하여 정당화된다(Davis, 1998; Head, Mayer and Ries, 1999; Fujita, Krugman and Venables, 2000; Neary, 2001; Fujita and Thisse, 2002).

일반적으로 지역 간 격차를 줄이기 위한 방편으로 지역 간 접근성을 향상시키는 정책이 타당하다고 간주된다. 그러나 본 연구결과에 의하면 이러한 지역개발정책은 지역균형발전의 관점에서 볼 때 정당화되기 어렵다. 지역 간 접근성의 향상에 전적으로 중점을 두는 지역개발정책이 오히려 선진지역으로의 산업 집중을 가속화시켜 지역격차를 확대하는 결과를 가져올 수 있다. 산업입지의 지역 간 격차를 완화하기 위해서는 낙후지역과 선진지역의 내부 접근성 수준, 지역 간 접근성 수준, 낙후지역과 선진지역 간 지역소득의 차이 등을 고려하여 설계되고 조율된 지역개발정책이 필요하다.

참 고 문 헌

- 전명진·허재완. 2003. 행정수도 이전에 따른 인구 및 고용 파급효과. 신행정수도 건설의 파급효과에 관한 세미나 발표논문집, 국토연구원.
- 조철주. 1996. 지역산업구조 분석과 산업정책의 방향: 다지역산업연관모형에 의한 충청지역 사례연구, 국토계획, 31(2), pp. 153-169.
- 조철주. 2007. 내생적 성장이론에 따른 도시경제의 공간적 의존성: 한국도시의 고용변화 분석을 통한 지식의 공간적 외부효과 검증. 지역연구, 23(3), pp. 45-66.
- Dasher, K. 2002. Capital cities: when do they stop growing? *Papers in Regional Science*, 81, pp. 49-62.
- Davis, D.R. 1998. The home market, trade, and industrial structure. *The American Economic Review*, 88, pp. 1264-1276.
- Dinlersoz, E.M. 2002. *Cities and the Organization of Manufacturing*, Working paper, Department of Economics, University of Houston, Houston, Texas.
- Dixit, A.K. and Stiglitz, J.E. 1977. Monopolistic competition and optimum product diversity. *The American Economic Review*, 67, pp. 297-308.
- Forslid, R. 2004. *Regional Policy, Integration and the Location of Industry in a Multiregion Framework*, Discussion Paper No. 4630, Center for Economic Policy Research, London, U.K.
- Forslid, R. and Ottaviano, G. 2003. An analytically solvable core-periphery model. *Journal of Economic Geography*, 3, pp. 229-240.
- Fujita, M., Krugman, P. and Venables, A.J. 2000. *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*, Cambridge, MA: The MIT Press.
- Fujita, M. and Mori, T. 2005. Frontiers of the New Economic Geography. *Papers in Regional Science*, 80, pp. 377-405.
- Fujita, M. and Thisse, J.-F. 2002. *Economics of Agglomeration: Cities, Industrial Location, and Regional Growth*, Cambridge, England: The Cambridge University Press.
- Head, K., Mayer, T. and Ries, J. 1999. *On the Pervasiveness of Home Market Effects*, Discussion Paper No. 3454, Center for Economic Policy Research, London, U.K.
- Jean, S. 2000. *International Trade and Firms' Heterogeneity Under Monopolistic Competition*, Working Paper No. 00-13, CEPPII, Paris, France.

- Klaesson, J. 2001. Monopolistic competition, increasing returns, agglomeration, and transportation costs. *The Annals of Regional Science*, 35, pp. 375-394.
- Krugman, P. 1991. Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy*, 99, pp. 483-499.
- Krugman, P. 1991. *Geography and Trade*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Martin, P. and Rogers, C.A. 1995. Industrial location and public infrastructure. *Journal of International Economics*, 39, pp. 335-351.
- Nahuis, R. and Tang, P.J.G. 2002. *Strategic Competition with Public Infrastructure: Ineffective and Unwelcome?* CPB Discussion Paper No. 008, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Hague, the Netherlands.
- Neary, J.P. 2001. Of hype and hyperbolas: Introducing the new economic geography. *Journal of Economic Literature*, 34, pp. 536-561.
- Ottaviano, I.P. 2002. *Regional Policy in the Global Economy: Insights from New Economic Geography*, Discussion Paper No. 211, Hamburg Institute of International Economics, Germany.
- Park, C.-G., Hewings, G.J.D. and Kim, Y.-J. 2006. The structural changes of Daejeon-Chungnam's production linkages using a qualitative regional Input-Output analysis. *The Korea Spatial Planning Review*, 51, pp. 91-108.
- Pfluger, M. 2003. *Economic Integration, Wage Policies and Social Policies*, Discussion Paper No. 748, Institute for the Study of Labor, Bonn, Germany.
- Puga, D. and Venables, A.J. 1997. Preferential trading arrangements and industrial location. *Journal of International Economics*, 43, pp. 347-368.
- Schmutzler, A. 1999. The New Economic Geography. *Journal of Economic Surveys*, 13, pp. 355-379.

Geographical Accessibility and the Spatial Distribution of Industries

Prof. Cho, Cheol-Joo
Department of Urban Planning
Cheongju University

The aims of this study are two fold: one is to construct a spatial version of the monopolistic competition model and the other to estimate the impact of differentiated policies of transportation improvement on the inter-regional distribution of industries. For these purposes, imagined is a simplified economic space which is composed of two representative regions, i.e. advanced vs. lagging regions, and two industrial sectors, i.e. manufacturing vs. agriculture. It is assumed that capital and labor freely migrate across the regions in the space. One of the most salient findings is that, if the improvement in inter-regional transportation is made to outpace the level of accessibility in the advanced region, industrial location is likely to be skewed toward the advanced region. This result may be justified as the home market effect is intervened in the operation of spatial economics. Such quite counterintuitive finding implies that sophisticated regional policies, which are designed by properly incorporating the inter-regional and intra-regional accessibility and differences in regional income, are required to reduce the inter-regional gap in industrial agglomeration.

Key words: Monopolistic competition, Equilibrium condition, geographical accessibility, Regional development policy, Home market effect, Advanced region, Lagging region

논문투고일 : 2014. 12. 31

심사개시일 : 2015. 01. 01

게재확정일 : 2015. 01. 20



한국사회과학연구
제36권 2호
2015년 1월호

정부 정책과 공동체 약화에 관한 연구*

청주대학교 사회과학대학 행정학과 교수
하민철

국문 요약

정부가 공공정책을 추진하는 목적은 공동체가 안고 있는 문제를 해결하고 공동체의 성장과 발전을 추구하기 위한 것이다. 즉 정부가 정책을 추진하면서 의도하는 목적은 공동체의 성장과 발전이라는 긍정적인 결과를 얻기 위한 것이다. 그러나 종종 정부 정책은 그 의도와는 달리 오히려 공동체의 분열과 쇠퇴라는 부정적 영향을 미치기도 한다. 정부 정책의 의도하지 않은 부정적 효과는 전형적으로 특정 공동체에 혐오시설이나 선호시설 등과 같은 사회기반시설을 배치하려는 과정에서 나타난다. 특히 혐오시설의 경우, 시설입지 여부를 둘러싸고 공동체 구성원들 사이에 갈등이 나타나는 경우가 많다. 종종 혐오시설의 설치를 추진하는 과정에서 혐오시설 설치를 찬성하는 쪽과 반대하는 쪽 사이에 갈등이 심화되어 공동체가 분열되는 경우가 나타나고 있다. 이러한 부정적 결과는 정부가 권위주의적으로 정책을 추진하거나 정책 과정에서 나타나는 다양한 상황들에 대해 경솔하고 무책임하게 대응하면서 정부신뢰를 잃으면서 더 증폭된다. 본 연구는 정부 정책이 의도하지 않은 공동체의 분열과 쇠퇴를 야기하는 부정적 파급효과의 문제에 대해 천착하고자 한다. 정부 정책이 어떻게 공동체의 분열과 쇠퇴를 가져오는지 분석하고, 이를 통해 향후 이와 같은 문제가 향후 발생하지 않도록 정책적 시사점을 얻고자 한다.

주제어: 공공정책, 정책문제, 공동체, 정부신뢰

I. 서론

민주주의 국가에서 행정의 근본 목적은 국민들이 편안하고 행복한 삶을 누리도록 하는 것이다. 행정은 국민들이 개별적으로 할 수 없는 일들을 정부라는 조직을 만들어 집합적으로 수행하는 것이다. 민주주의는 간단히 말하면 국가의 주인이 국민이라는 것을 의미한다. 국가의 주인인 국민들이 개별적으로 자신들에게 필요한 재화와 서비스를 만들어내기 어렵기 때문에 정부라는 공적 조직을 만들어서 국민 대신 필요한 재화와 서비스를 만들어내고 전달

* 이 논문은 2013-2015학년도 청주대학교 사회과학연구소가 지원하는 학술연구조성비(특별연구과제)에 의해 연구되었음.

하는 일을 하게 만든 것이다. 이것이 행정의 본질이다. 그러므로 행정은 국민들이 편안하고 행복한 삶을 누리도록 그 역할을 효과적으로 수행해야 한다.

그런데 바로 이러한 행정이 국민을 불편하고 불행한 삶을 살도록 하게 만든다면 그것은 행정의 실패라고 말할 수 있다. 정부는 왜 이러한 실패를 하는 것인가? 많은 연구자들은 오랜 기간 연구를 통해 정부실패(government failure)의 이유에 대해 몇 가지 공통된 결론을 도출하였다. 그 중에는 정부가 좋은 의도로 정책을 결정하고 집행하였지만 의도하지 않은 파생적 외부효과(derived external effect)로 인해서 실패하는 경우이다.¹⁾

정부가 정책을 추진하는 과정에서 의도한 정책효과를 달성하는 것은 매우 중요하다. 그러나 정부는 의도한 정책효과를 달성하는 것뿐만 아니라 의도하지 않은 외부효과로 인한 파급효과 또한 고려해야 한다. 왜냐하면 정부는 매우 강력한 존재이기 때문에 취하는 행동의 파급력이 매우 크고, 그 범위가 매우 넓다. 그래서 정부지도자, 예컨대 대통령, 총리, 장관 등은 발언을 할 때 신중해야 한다. 정부 지도자들이 대국민 혹은 대기업 메시지를 성급하게 발표하는 경우, 국민 전체 또는 시장 전체가 출렁이게 되는 것이다.

한편 정부 관료들은 행정의 실패에 대해 어느 정도 불가피한 것이라고 주장한다. 정부 관료들은 정부정책이라는 것은 국가 전체의 행복을 추구하기 위한 것이기 때문에 그 과정에서 소수에게 피해를 끼치더라도 희생을 수용해야 한다는 것이다. 물론 그 과정에서 수반되는 피해에 대해 적절한 보상이 필요하다는 입장이다. 즉 전체의 행복을 위해서 소수가 피해를 감당해야 한다는 것이다.

바로 그러한 전형적인 예가 바로 다양한 사회기반시설(SOC)의 건설 사업이다. 본 연구는 정부가 정책을 추진하는 과정에서 지역공동체에 긍정적 영향뿐만 아니라 부정적 영향을 미칠 수 있다는 것을 전제하고, 왜 그러한 현상이 나타나는지를 밝히고자 한다. 이를 위해 국가공동체에 반드시 필요한 사회기반시설의 설치를 둘러싸고 정부와 지역공동체 사이의 갈등의 양상을 살펴보고자 한다. 그리고 정부가 정책을 추진하는 과정에서 어떠한 전략을 사용할 때, 지역 공동체의 약화를 가져올 수 있는가를 논의하고자 한다.

1) 의도하지 않은 파생적 외부효과 외에도 학자들이 공통적으로 제시하는 정부실패의 요인은 크게 세 가지이다. 첫째, X-비효율성 문제로 인한 공공재화와 서비스 생산에서 비용의 중복과 상승이 나타난다는 점이다. 일반적으로 어느 조직이든 성공적으로 운영되기 위해서는 구성원들이 서로 협력하고 조직의 문제해결을 위해 열정을 가지고 헌신하며, 창의성을 발휘해야 한다. 그런데 정부 관료들은 정책문제를 해결하기 위해 공공조직을 운영하는 과정에서 협력보다는 갈등, 헌신보다는 책임회피, 열정보다는 냉소, 창의성보다는 선례답습의 행태를 보인다고 설명한다. 이것은 바로 정부조직이 기업조직처럼 시장으로부터 압력, 즉 시장테스트(market test)를 받지 않기 때문이라고 설명한다. 즉 기업조직들은 자신이 만들어낸 재화와 서비스에 대해 시장, 즉 소비자들의 압력을 강하게 느낀다. 그러나 정부조직은 형편없는 공공재화와 서비스를 생산하고 전달하더라도 세금이 꼬박꼬박 걷히기 때문에 시장, 즉 국민들의 압력을 강하게 느끼지 않는다. 둘째, 정부조직의 사적인 목표설정의 내용과 사회가 요구하는 목표가 서로 다른 경우이다. 사회는 정부로 하여금 책임성과 투명성을 요구하는데 반해 정부 관료 조직은 조직의 예산 및 규모 확대를 추구한다는 것이다. 특히 고위 관료들의 경우 개인의 명성과 권한의 강화를 추구하는 경향이 강하다고 비판한다. 이러한 양상은 바로 정부조직 운영이 투명하지 않기 때문에 벌어지는 문제이다. 만일 정부조직의 운영에 대해 국민들이 잘 알 수 있도록 투명하게 이루어진다면 정부 관료들의 사적인 목표설정은 불가능해진다. 그래서 행정개혁의 중요한 요소의 하나는 바로 행정의 투명성을 제고하는 것이다. 셋째, 정부조직은 공적 권위를 바탕으로 시장에 개입하고, 그 과정에서 다양한 내용의 인허가 권한을 행사하게 된다. 기업들은 바로 이 때 정부 관료들에게 뇌물 등 금품과 향응을 제공하고 인허가권을 획득하려고 한다. 이러한 현상을 지대추구(rent seeking)라고 말한다. 이러한 지대추구 현상은 포획이론(capture theory) 또는 하위정부론(subgovernment) 등과 맥을 같이한다. 이러한 정부실패의 근본적 원인은 바로 정부가 독점적 지위를 가지고 있기 때문이다. 그래서 행정개혁의 하나인 신공공관리론(New Public Management)은 정부의 독점성을 약화시키고 경쟁의 논리를 강화시키는 개혁조치들을 주장하는 것이다(최병선, 1998).

II. 공공정책으로서 사회기반시설 건설

1. 사회기반시설의 개념과 유형

사회기반시설의 법률적 정의는 <사회기반시설에 대한 민간투자법> 제2조(정의)에 따르면 “각종 생산 활동의 기반이 되는 시설, 해당 시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설 및 국민생활의 편의를 증진시키는 시설”이라고 규정되어 있다. 이것을 쉽게 표현하면 “국가 공동체 전체의 구성원들에게 필요한 서비스를 제공하기 위한 기반이 되는 시설”이다. 사회기반시설에는 도로, 철도, 항만, 공항, 발전소, 댐, 상수도시설, 쓰레기 소각장, 하수종말처리장, 물류 및 여객터미널, 도서관, 학교, 문화시설, 장애인복지시설, 군 주거시설 등 매우 다양하다. 이러한 시설들은 한 국가공동체 구성원들에게 반드시 필요한 시설이며, 이러한 기반시설에 근거하여 다양한 생산 활동들이 이루어진다.

사회기반시설은 매우 다양하다. 다음은 <사회기반시설에 대한 민간투자법> 제2조(정의)에 나타나는 관련 법률에서 제시하고 있는 사회기반시설들이다.

<표 1> 사회기반시설의 유형

유형	구체적 시설 항목
도로	도로, 노외주차장, 지능형교통체계, 자전거도로
철도	철도, 철도시설, 도시철도
항만	항만시설, 어항시설, 신항만건설사업 대상시설
공항	공항시설
복합환승센터	국가기간복합환승센터, 광역복합환승센터, 일반복합환승센터
수자원	다목적댐, 수도, 중수도, 하천시설
정보통신	전기통신설비, 정보통신망, 지리정보체계, 초고속정보통신망, 유비쿼터스도시기반시설
에너지	전원설비, 가스공급설비, 집단에너지시설, 신·재생에너지설비
환경	하수도, 공공하수처리시설, 분뇨처리시설, 폐기물처리시설, 폐수종말처리시설, 공공처리시설(가축분뇨), 재활용시설
유통	물류터미널 및 물류단지, 여객자동차터미널
문화관광	관광지 및 관광단지, 도시공원, 생활체육시설, 전문체육시설, 청소년수련시설, 박물관, 미술관, 국제회의시설, 과학관, 문화시설
교육	도서관, 학교
국방	군 주거시설
주택	공공임대주택
보건복지	영유아보육시설, 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 재가노인복지시설, 장애인복지시설, 공공보건의료시설
산림	자연휴양림, 수목원

자료 : <사회기반시설에 대한 민간투자법>(제2조).

위의 <표 1>에서 볼 수 있듯이 사회기반시설은 공동체의 유지를 위해 반드시 필요한 시설들이다. 대체로 선진국들의 경우 이러한 시설들을 대부분 갖추고 있지만, 후진국들의 경우 이러한 시설들을 갖추고 있지 못한 경우가 많다. 그만큼 사회기반시설은 국가 공동체의 유지와 번영에 필수적인 시설인 셈이다. 그래서 정부는 사회기반시설을 설치하는데 많은 자원을 배분하게 된다. 정부는 자원의 희소성이라는 근본적 문제에 직면해 있으면서도 많은 자원을 투입하여 사회기반시설을 설치하려고 한다.

2. 사회기반시설 건설 정책의 맥락

사회기반시설은 국가공동체 전체에 필요한 것이지만 특정의 지역에 입지해야 하는 특징을 가지고 있다. 사회기반시설이 특정의 지역에 입지한다는 것은 해당 사회기반시설이 입지하는 지역에 영향을 미친다는 것을 의미한다. 그런데 사회기반시설은 공동체 유지와 번영에 반드시 필요한 시설이지만 항상 순조롭게 진행되는 것이 아니다. 그 이유는 사회기반시설의 건설이 경우에 따라서는 해당 사회기반시설이 입지한 지역공동체에 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

사회기반시설들은 그 시설이 입지하는 지역의 주민들에게 상당한 이익을 주거나 피해를 줄 수 있다. 그것은 사회기반시설이 지역공동체 주민들이 자기지역에 설치를 원하는 선호시설과 설치를 원하지 않는 혐오시설로 크게 구분되기 때문이다. 선호시설의 경우, 지역공동체들은 서로 자기 지역으로 유치하기 위해 경쟁하는 양상을 보인다. 반면, 혐오시설의 경우, 지역공동체들은 결코 자기 지역에 입지해서는 안 된다고 반대하는 양상을 보인다.

만일 선호시설이 입지하는 경우, 해당 지역공동체 주민들은 자신들이 소유한 자산의 가치가 상승하는 긍정적 효과를 얻을 것으로 기대한다. 따라서 지역공동체 주민들은 서로 자기 지역에 선호시설이 입지하는 것을 바란다. 대체적으로 도로, 철도, 항만과 같은 교통기반시설, 학교나 도서관과 같은 교육시설, 박물관, 미술관, 과학관, 국제회의시설 등과 같은 문화관광시설, 그리고 여객종합터미널이나 물류터미널 등 유통관련 시설 등이 이에 해당한다. 이러한 기반시설들은 많은 사람들이 이용하는 것으로 인적, 물적 교류의 중심지가 되기 때문에 해당 지역의 경제활동의 활성화를 가져온다. 따라서 지역공동체 주민들은 이러한 선호시설이 자기 지역에 입지하는 것을 선호하는 것이다.

반면 혐오시설이 입지하는 경우, 해당 지역공동체 주민들은 자신들이 소유한 자산의 가치가 하락하는 부정적 효과를 겪을 것으로 예상된다. 따라서 지역공동체 주민들은 서로 자기 지역에 혐오시설이 입지하는 것을 바라지 않는다. 대체적으로 댐, 발전소(원자력, 화력), 폐기물 처리시설들, 군부대 등 군 주거시설 등이 이에 해당한다. 이러한 기반시설들은 사람들이 자신의 삶을 영위하는데 필요한 시설이지만 이것을 직접적으로 방문하는 것을 원하는 시설은 아니다. 이미 ‘혐오’라는 개념이 나타내듯이 사람들이 가까이 하기를 싫어하기 때문이다. 최근에는 장애인 복지시설이나 공공임대주택 등의 경우도 지역공동체 주민들이 원하지 않는 혐오시설의 범주에 포함되는 경향이 나타나고 있다.

선호시설은 다수의 지역공동체가 입지를 원하기 때문에 정부가 원하는 조건을 갖춘 다수의 지역공동체들이 서로 경쟁을 벌이는 경우가 나타나고 있다. 이들 지역공동체 사이의 경쟁은 종종 심각한 갈등 현상으로 나타나기도 하지만 결코 파괴적 갈등으로까지 전개되지는 않는다. 왜냐하면 선호시설의 입지 경쟁에서 실패하는 경우, 소유하고 있는 자산가치의 추가 상승이 이루어지지 않는 것에 머무르기 때문이다.

반면 혐오시설은 모든 지역공동체들이 입지를 원하지 않기 때문에 정부가 원하는 조건을 갖춘 지역공동체들이 서로 입지를 반대하는 노력을 기울이게 된다. 결국 정부는 몇몇 후보지 중에서 그나마 지역공동체 주민들의 반대 목소리가 작은 지역을 선택할 수밖에 없게 된다. 바로 이 과정에서 정부와 잠정 입지 지역으로 선택된 지역공동체 주민들 사이에 갈등이 나타나는 것이다. 혐오시설의 입지를 둘러싸고 정부와 지역공동체 주민들 사이의 갈등은 매우 심각하게 전개되며, 종종 파괴적 갈등으로 나타난다.

대체로 정부는 몇 개의 후보지 대안을 가지고 있지만, 최종적으로 후보지를 선택하는 것이 결코 쉽지 않다. 이러한 상황에서 정부는 국가공동체가 필요로 하는 공공재화와 서비스를 생산하는데 어려움을 겪게 된다. 만일 정부가 반드시 필요한 사회간접시설의 설치에 실패한다면, 결국 공공재화와 서비스 생산에 실패하게 되고, 결국 정부운영이 실패하는 것이 된다. 대한민국에서 정부운영의 최종책임을 지는 사람은 바로 행정수반인 대통령이다. 그런데 어느 대통령도 자신이 실패한 대통령으로 규정되는 것을 원하지 않는다. 그러므로 대통령은 정부 관료제로 하여금 정책문제 해결을 요구하게 된다. 바로 이러한 이유로 정부는 이 과정에서 정부는 지역공동체 주민들의 반대를 무릅쓰고 사업을 강행하는 경우가 있다. 이 과정에서 정부는 지역공동체 주민들과 갈등을 빚게 되고, 심각한 경우 공동체의 파괴를 야기하는 경우도 나타난다.

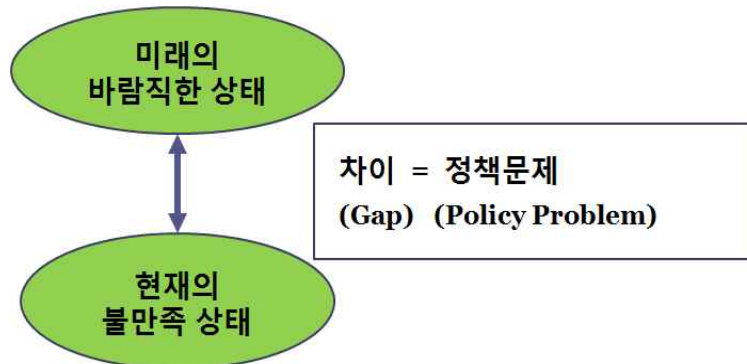
근본적으로 공동체의 유지와 번영을 위해 필요한 공공재화와 서비스를 생산하는 데에는 공동체 구성원들 사이의 갈등을 함축하기 마련이다. 바로 이러한 현상은 정부가 해결해야 하는 정책문제와 정책대안이 가지고 있는 근본적 특성에서 비롯되는 것이다. 그렇다면 정책문제와 정책대안의 성격은 무엇인가?

III. 정책문제의 의미와 성격

1. 정책문제의 의미

공동체를 유지하고 번영시키는 데에 필요로 하는 요소는 다양하다. 정부 정책은 다양한 측면에서 지역 공동체 구성원들의 삶에 영향을 미친다. 일반적으로 정책문제(policy problem)는 공동체의 문제로 해결이 어려운 문제라고 정의할 수 있다. 만일 해결이 쉬운 문제라면 거의 모든 국가공동체들은 정책문제들을 잘 해결했을 것이다. 그래서 이미 모든 국가공동체들은 구성원들로 하여금 편안하고 행복한 삶을 영위하도록 할 것이다. 사실 '공동체(community)'라는 개념 속에는 관련된 이해당사자 또는 조직들이 여럿이라는 의미를 함축하고 있다. 그러므로 공동체 문제라는 것은 다수의 구성원들 사이의 이해관계 조정이 필요한 해결하기 어려운 문제라는 의미를 함축하는 것이다. 공동체 문제는 정책문제를 해결하여 '미래의 바람직한 상태'를 만들기 위해 정부를 중심으로 한 제반 활동이라고 정의할 수 있다. 미래의 바람직한 상태라는 개념의 전제에는 현재가 불만족 상태라는 것을 말한다. 바로 현재의 불만족 상태와 미래의 바람직한 상태 사이의 차이(gap)가 정책문제이고, 이 차이를 줄이는 것이 정책목표(policy goal)이다.

<그림 1> 정책문제의 의미



한편 정책대안(policy alternative)은 정책문제를 해결하기 위한 구체적 수단이다. 그런데 정책대안이라는 것은 현재의 불만족 상태와 미래의 바람직한 상태의 차이인 정책문제를 해결하기 위한 것이다. 따라서 근본적으로 정책대안의 실행은 ‘미래’를 상정한 것이기 때문에 ‘가설’(hypothesis)의 성격을 가지고 있다. 가설이라는 것은 진위 여부가 아직 검증되지 않은 것으로 틀릴 가능성을 안고 있는 것이다. 따라서 정책실패는 언제든지 나타날 가능성을 안고 있다. 그것은 정책문제와 관련된 당사자들이 다수이기 때문에 정책문제를 해결하기 위해 참여하는 주체들이 다수라는 것에서 비롯된다. 정책결정자들이 다수이기 때문에 정책문제 해결을 위해 제시하는 대안들이 많아지고 그에 따른 효용, 즉 가치들 사이의 갈등이 자연스럽게 나타나게 된다.

William Dunn은 이미 오래전에 이러한 측면에 대해 정책문제의 구조화 정도라는 개념을 통해 유형화 작업을 수행하였다.

<표 2> 정책문제의 구조화 정도에 따른 유형 구분

구분	정책문제의 구조화 정도		
	잘 구조화된 문제 (well-structured problem)	어느 정도 구조화된 문제 (moderately structured problem)	엉성하게 구성된 문제 (ill-structured problem)
정책결정자 (decision maker)	1인 또는 소수	1인 또는 소수	다수
대안 (alternatives)	제한	제한	무제한
효용(가치) (values)	합의	합의	갈등
결과 (outcomes)	확실 또는 위험	불확실	알 수 없음
확률 (probability)	계산 가능	계산 불가능	계산 불가능

자료: William Dunn(1981)

William Dunn의 설명에 따르면 정책문제는 구조화 정도에 따라서 잘 구조화된 문제

(well-structured problem), 어느 정도 구조화된 문제(moderately structured problem), 엉성하게 구성된 문제(ill-structured problem) 등으로 구분할 수 있다. 이 때, 잘 구조화된 문제는 해결이 용이하다. 그러나 엉성하게 구조화된 문제는 참여자의 수가 다수이고, 대안이 많으며, 자연스럽게 효용과 가치 사이의 갈등을 수반하기 마련이다. 그래서 해결이 어렵다. 그런데 바로 사회기반시설 건설사업은 사회기반시설이 입지해야 하는 지역공동체의 주민들이 문제해결의 주요한 참여자이자 결정자로서 역할을 하기 때문에 엉성하게 구조화된 문제에 해당한다.

2. 정책문제 성격

그렇다면 정부는 정책문제를 해결하기 위해 어떠한 문제해결제도를 활용해야 하는가? 근본적으로 문제해결제도는 정책문제의 성격에 적합하게 설계되어야 한다. 즉 정책문제의 성격에 따라서 문제해결제도가 달라져야 하는 것이다. 정책문제의 성격을 결정하는 데에는 두 가지 차원이 중요하다.²⁾ 하나는 정책문제 해결과정에서 주체들 사이의 이해의 상충성이 얼마나 큰가의 문제이다. 다른 하나는 주체들 사이에 상호의존성이 얼마나 높은가의 문제이다.

1) 이해의 상충성(incompatibility of interest)

이해의 상충성이라는 것은 관련 이해당사자(조직)들 사이의 이해관계가 서로 충돌하기 때문에 양립하기 어렵다는 것을 의미한다. 즉 어느 한 쪽 요구를 충족시키는 것이 다른 쪽 요구의 감소를 가져올 때 나타나는 것이다. 요구들 사이의 기준이 서로 양립할 수 없기 때문에 그 귀결이 영합(zero-sum)인 경우를 말한다. 이해의 상충성이 약하다는 것은 그만큼 정책문제 해결의 귀결이 정합(positive sum)의 귀결을 가져올 수 있다는 것이다. 즉 주체들 사이의 이익과 손해의 합이 영(zero) 보다 크기 때문에 이익을 보는 주체가 손해를 보는 주체에게 어느 정도 보상을 할 수 있다. 반면 이해의 상충성이 강하다는 것은 그만큼 정책문제 해결의 귀결이 영합의 귀결을 가져올 수 있다는 것이다.

2) 상호의존성(interdependency)

상호의존성은 정책문제 해결을 위해 정책문제와 관련된 이해당사자들 사이의 협력을 필요로 한다는 것을 의미한다. 관련 주체들 사이의 상호의존성이 높다는 것은 상대방의 협력 없이는 정책문제를 해결할 수 없다는 것을 말한다. 그러므로 상호의존성의 정도는 해결해야 할 문제의 크기가 커질수록 높아진다. 왜냐하면 문제의 크기가 클수록 특정 주체에 의한 독자적 해결이 어려워지기 때문이다. 상호의존성이 높아질수록 주체들 사이의 협력 필요성이 증가하게 되기 때문에 상호의존성은 주체들의 선택 범위와 능력에 큰 영향을 미치게 된다. 즉 상호의존성이 높다는 것은 의사결정권한이 그만큼 분산되기 때문이다.

이해의 상충성 차원과 상호의존성의 차원을 결합하면, 다음과 같이 정책문제의 성격을

2) 하민철의 2007년의 두 연구들에서는 상호의존성이 아닌 의사결정권한의 분할성이라는 개념으로 정책문제의 성격을 논의되었다. 그런데 의사결정권한의 분할성은 사실상 주체들 사이의 상호의존성의 정도에 의한 결과적 현상이라는 점에서 상호의존성이 보다 근본적인 요소라고 할 수 있다. 따라서 이 연구에서는 의사결정권한의 분할성 대신 상호의존성 개념을 활용하여 정책문제의 성격을 논의하였다. 이러한 결과는 그간 하민철이 수행한 추가적인 연구 및 강의를 통해서 확인하여 수정·보완한 것이다 (2007a; 2007b).

유형화할 수 있다.

<그림 2> 정책문제의 성격

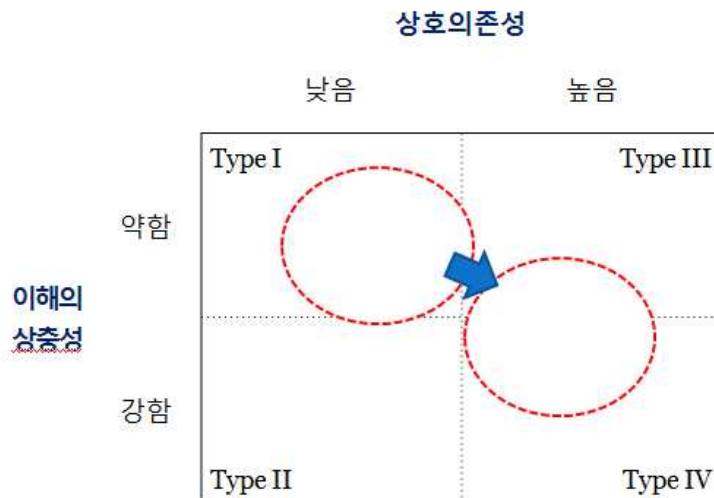


자료: 하민철(2007a; 2007b)의 내용을 수정·보완함.

일반적으로 정책 과정은 한정된 자원을 배분하는 과정이다. 정책문제를 해결하기 위해 어느 한 쪽에 자원이 배분되면, 다른 쪽으로는 그만큼 적게 배분될 수밖에 없다는 점에서 모든 정책문제는 크든 작든 상충성을 내포하고 있다. 그래서 정책과정을 공적 권위를 바탕으로 희소한 자원을 배분하는 과정이라고 설명하는 것이다. 한편

그렇다면 대한민국의 민주주의의 진전에 따라서 정책문제 성격의 분포는 어떻게 변화하였는가? 다음의 <그림 3>은 과거 정책문제의 성격의 분포가 주로 이해의 상충성이 약하고 상호의존성이 낮은 Type I 유형의 문제들이 많았다면, 최근에는 이해의 상충성이 강하고 상호의존성이 높은 Type IV 유형의 문제들이 많아졌다고 볼 수 있다.

<그림 3> 정책문제의 성격의 분포 전환



그렇다면 이러한 정책문제 성격의 분포 변화는 무엇을 함축하는가? 그것은 곧 정부가 정책문제를 해결하는 과정에서 많은 어려움을 겪게 될 것이라는 것을 의미한다. 사실 과거 권위주의 시기에는 정책문제들이 실제로는 이해의 상충성이 강하고, 상호의존성이 높았음에도 불구하고 정부의 권위주의적이고 일방적인 문제해결에 대해 이해당사자들이 적극적으로 저항할 수 없었다. 따라서 마치 이해의 상충성이 약하고, 상호의존성이 낮은 것처럼 인식되었던 것이다. 그러나 민주주의가 진전되면서 공동체 구성원들은 더 이상 정부의 일방적 정책문제 해결에 대해 묵종하지 않고 저항하게 되었다.

방송과 언론에서는 이러한 현상을 종종 지역이기주의로 규정하고, 비판하였다. 그러나 이러한 비판은 정책문제의 성격을 간과한 표면적 현상에 대한 편파적인 규정이다. 정책문제의 성격에서 이해의 상충성과 상호의존성을 간과할 경우, 문제의 성격을 잘못 파악하게 되고, 잘못된 문제해결대안을 선택하게 될 가능성이 높다. 바로 이 부분에서 정부의 정책추진이 공동체의 약화 혹은 파괴를 불러오는 것이다.

IV. 사회기반시설 건설과 공동체 약화

1. 사회기반시설 건설의 정책문제 성격

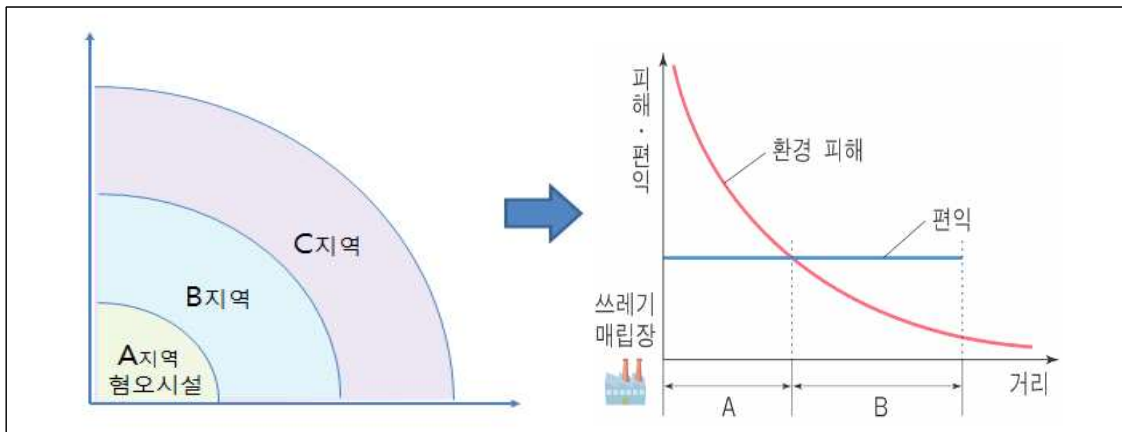
사회기반시설의 건설은 국가공동체 전체를 위해 필요하다. 그러므로 사회기반시설의 건설은 정부에게 매우 중요한 정책문제이다. 그러나 해당 사회기반시설이 선호시설이 아닌 혐오시설일 경우, 해당 혐오시설이 입지하는 지역공동체는 큰 피해를 입게 된다. 따라서 혐오시설의 건설은 자연스럽게 이해의 상충성을 갖게 된다. 지역공동체가 감수해야 하는 피해의 정도가 크면 클수록 이해의 상충성은 강하게 된다.

한편 혐오시설은 해당 시설이 입지하는 지역공동체 주민들이 수용하지 않으면 건설되기 어렵다. 즉 혐오시설이 입지하는 지역공동체 주민들이 찬성하지 않으면, 해당 시설을 건설할 수 없다. 그런 점에서 혐오시설의 건설은 상호의존성이 높다고 볼 수 있다. 결론적으로 사회기반시설 중 혐오시설의 건설은 이해의 상충성이 강하고, 상호의존성이 높은 문제라고 할 수 있다. 이러한 성격의 정책문제는 정부가 일방적으로 해결할 수 있는 문제가 결코 아니다.

혐오시설의 건설에 대해 지역공동체 주민들의 수용성을 높이기 위해서는 몇 가지 조건이 필요하다. 첫째, 해당 시설의 입지 선정 자체가 절차적으로 민주적이고 투명하게 이루어져야 한다. 혐오시설은 지역공동체들이 입지를 기피하는 시설이기 때문에 과거에는 정부가 비밀리에 후보지들을 사전에 선정하는 경향이 많았다. 이 때 정부의 기준은 되도록 지역공동체 구성원의 수가 적은 지역과 정치적 영향력이 약한 지역 등을 고려하여 후보지를 선정하였다. 대표적으로 방사성폐기물처리장의 입지선정 과정을 들 수 있다. 정부는 방사성폐기물처리장 입지선정에서 약 20년간 실패를 계속하였다. 1980년대 말부터 이루어진 정부의 일방적인 입지선정은 지역공동체 주민들의 반대에 의해 모두 실패하였다. 충남 안면도, 인천 굴업도, 전북 부안 위도 등이 그것들이다. 입지선정 과정에서 해당지역 주민들의 참여를 보장하는 것이 혐오시설 입지 선정의 성패를 가름하는 매우 중요한 요소이다. 방사성 폐기물처리장의 입지선정과 관련하여 정부가 일방적으로 입지선정을 시도하였던 지난 20여 년간은 계속 실패의 연속이었다. 그러나 지역주민 스스로 선택할 수 있도록 규칙을 바꿈으로써 여러 지역 간 경쟁이 이루어지고 입지선정이 쉽게 이루어진 것은 그 전형적인 사례이다.

둘째, 혐오시설의 건설로 인해 발생 가능한 피해에 대해 적절한 보상을 제공해야 한다. 해당 지역공동체 주민들이 감수해야 하는 피해에 대해 적절한 수준의 보상을 해주는 것은 당연하다. 그런데 문제는 이러한 보상을 수행하는 절차와 방법이 공정해야 한다는 것이다. 정부가 일방적 방식으로 지역공동체 주민들에게 피해보상을 해주는 것은 실패할 가능성이 농후하다. 다음의 <그림 4>는 혐오시설 입지를 둘러싸고 혐오시설로부터 떨어진 거리에 따라 지역 사이에 피해와 편익의 차이를 설명하는 것이다.

<그림 4> 혐오시설 입지 거리에 따른 피해와 편익 차이



논리적으로 혐오시설이 입지한 A 지역은 B 지역이나 C지역 보다 피해는 크지만 편익은 적기 때문에 보상의 공정성을 확보하기 위해서는 C 지역보다는 B 지역에 더 많은 보상을 해주어야 하고, B 지역보다는 A 지역에 더 많은 보상을 해주어야 한다. 한편 혐오시설에 대한 보상에서 A 지역에만 보상을 해주고 B 지역이나 C 지역에 전혀 보상을 해주지 않는 것 여기 타당하지 않다. 그런데 이제까지 정부의 보상정책에서 많은 경우 지역 간 차별성을 명확하게 두지 않은 경우가 많았다. 또는 혐오시설 입지지역인 A 지역에만 보상을 해주고 B 지역이나 C 지역에는 보상을 해주지 않는 경우가 많았다. 이에 따라 A 지역은 찬성하는데 반해 B 또는 C 지역은 반대하는 경우가 나타나기도 하였다. 이 경우 보상을 둘러싸고 지역공동체 주민 간 갈등을 야기하는 경우도 나타나게 된다. 보상과 관련한 또 다른 이슈는 과연 보상이 적절한 것인가의 여부이다. 혐오시설의 입지로 인해 발생하는 자산가치의 하락으로 인한 피해를 미래의 어느 시점까지 인정하느냐의 문제 역시 매우 중요한 이슈이다.

결론적으로 사회기반시설 중 혐오시설 건설은 전형적으로 이해의 상충성이 강하고, 상호 의존성이 높은 해결하기 매우 어려운 정책문제임을 알 수 있다.

2. 보호된 가치(protected value)와 정부의 딜레마

혐오시설의 건설은 사실상 어느 특정의 지역공동체 주민들의 피해를 바탕으로 다수 공동체 주민들의 편익을 창출하는 것으로 요약할 수 있다. 사실상 정부 정책의 많은 부분은 일부 국민의 비용 부담을 통해서 다른 일부 국민의 편익을 창출하는 성격을 가지고 있다. 이때 이러한 정책은 바로 소수의 비용과 다수의 편익이라는 공리주의적 관점에서 정당성을 찾는 것이다. 결국 혐오시설의 건설은 국가 전체적으로 비용보다는 편익이 크기 때문에 합리적이라는 정당성을 부여받을 수 있다.

그러나 지역공동체 주민들이 입는 피해에는 단순히 경제적인 측면에서는 피해뿐만 아니라

지역주민들이 추구하는 가치들, 예컨대 환경보호 또는 삶의 터전을 지키려는 가치를 침해하는 경우도 포함된다. 경제적 측면의 피해는 보상을 해주면 어느 정도 해결이 가능하지만 환경보호의 가치나 삶의 터전을 지키고자 하는 가치는 보상이 어렵다. 또는 원자력발전이나 방사성폐기물처리장이 안고 있는 잠재적인 위협의 정도가 매우 클 경우, 그러한 위협을 상쇄할 수 있는 경제적 보상을 제공하는 것은 사실상 불가능하다. 즉 위협으로 인해 입게 될 생명의 가치가 침해된다는 것은 어떤 경제적 보상으로도 메울 수 없는 가치이다. 이것은 일종의 ‘보호된 가치’(protected value)에 해당한다. 보호된 가치는 다른 가치와의 교환으로부터 보호된 가치(protected against being traded off for other values)이다(Baron & Spranca, 1997). Baron은 교환의 거부를 보호된 가치의 가장 중요한 특성으로 규정한다. 보호된 가치는 특히 정책을 추진하는 정부에게 큰 어려움을 가져다준다. 보호된 가치는 다른 경제적 가치 등과의 비교 혹은 교환을 거부하기 때문에 문제해결의 실마리를 찾을 수 없게 된다. 이것은 정책문제의 성격에 내재된 소수의 희생으로 다수의 이익을 도모하는 공리주의적 접근을 어렵게 만들기 때문이다. 흔히 국토개발과 환경보호 담론 사이의 갈등에서 이러한 현상을 종종 관찰할 수 있다.

이것은 정부에게 매우 큰 어려움, 즉 일종의 딜레마를 안겨다 준다. 정부는 이렇지도 저렇지도 못하는 상황에 빠질 수 있다는 우려를 갖게 되고, 그러한 딜레마에 빠지기 전에 정책을 추진하고자 하는 동기를 갖게 된다. 정부는 정책추진을 감행하여 기정사실화 하는 전략을 선택하려는 시도를 하게 된다. 즉 정부 정책을 일단 일방적으로 밀어붙이고, 정책 추진에 수반되는 예산을 집행함으로써 매몰비용(sunk costs)의 문제를 만들어낸다. 즉 이미 이렇게 예산을 투입했으니 그것 때문이라도 정책을 계속 추진하는 것이 필요하다는 논리를 만들어낸다. 자연스럽게 그 과정에서 정부는 무리한 정책추진을 할 수밖에 없고, 정부의 정책 손놀림은 매우 거칠기 마련이다. 그 과정에서 지역공동체 주민들은 정부가 강제로 지역공동체 주민들에게 피해를 떠맡긴다는 인식을 갖게 된다. 이것은 정부 신뢰를 떨어뜨리고 혐오시설 건설에 대해 저항하는 논리적 근거를 갖게 만든다.

대표적으로 전북 부안 위도에서 방사성폐기물처리장 입지 선정을 추진하는 과정이 그렇고, 제주도 강정마을에서 해군기지를 건설하는 과정이 그렇다. 그리고 최근에는 새로운 사례로 경남 밀양에서 송전탑 건설 과정이 부각되고 있다. 경남 밀양의 송전탑 건설과정에서 지역공동체 주민들 중 일부는 “법적 근거도 없고 기준도 없는 개별보상지급으로 마을공동체가 파괴되었다”며 감사원에 국민감사를 청구하기도 하였다. 지역주민들은 “정부와 한전은 상식 이하의 짓을 하고 있다”, “전기와 돈보다 더 중요한 게 사람의 생명과 건강이다”, “계좌이체 약정서는 굴복·노예각서다”, “개별보상은 마을공동체를 완전히 파괴시키고 있다”는 등의 주장을 하였다(오마이뉴스 2013년 12월 27일자). 경남밀양에서 송전탑 건설을 추진하는 정부와 한국전력은 ‘개별보상금’이라는 경제적 이익을 매개로 지역주민들을 개별적으로 만나면서 반대를 완화시키려는 전략을 구사하고 있다. 그런데 그 과정에서 정부와 한국전력은 개별보상금을 받기 위해서는 송전탑 건설을 반대하지 않는다는 서약서에 서명을 해야 하는 조건을 제시하였다. 이에 따라 지역주민들은 경제적 이익으로 보상을 얻고자 하는 주민과 끝까지 반대하는 주민들 사이에 갈등이 발생하는 현상이 나타났다. 과거 정부의 송전탑 건설이 시작되기 전에는 지역공동체 구성원간 관계가 좋았지만 정부 정책으로 인해 공동체 구성원간 반목과 갈등이 발생한 것이다. 이러한 유사한 현상은 이미 전북 부안지역 주민과 위도 주민들 사이에서도 나타났고, 현재 제주도 강정마을 해군기지 건설과정에서 강정마을 주민들 사이에서도 나타나고 있다.

이 사례들이 공통적으로 보여주는 것은 정부의 정책 추진이 공동체의 분열과 약화, 더 나아가 파괴로까지 나아가고 있다는 것이다.

3. 정부의 정책추진 방식과 공동체 파괴

정부는 나름대로 정책을 효과적으로 추진하기 위해 노력한다. 아마도 대부분의 정부 관료들은 정책을 효과적으로 추진하고자 하는 의도에서 시작하였을 것이다. 그러나 실제 정책 추진 과정에서 정부의 정책 의도와 지역공동체의 주민들 사이에는 상당한 간격이 벌어져 있다. 왜 이러한 현상이 나타나는가? 거기에는 피할 수 없는 몇 가지 이유들이 존재한다.

1) 체계적 지식(system knowledge)과 현장적 지식(local knowledge)의 갈등

정부는 종종 지역공동체의 구체적 사정을 이해하지 못하고 정부 정책을 펼치는 경향이 강하다는 비판을 받는다. 사실 정부가 이러한 비판을 받는 것은 자연스러운 현상이며, 불가피한 것이기도 하다. 정부는 체계적 지식에 강하다. 체계적 지식은 일관성, 보편성의 힘을 가지고 있다. 국가공동체 전체에 적용되는 일관성과 보편성을 무기로 한다. 정부는 지역공동체 주민들이 매일 맞닥뜨리는 현장의 상황을 잘 모른다. 그것을 잘 이해할 수 있는 물리적 조건 역시 잘 갖추어져 있지 못한 것이 사실이다. 즉 정부는 체계적 지식에는 강하지만 현장적 지식에는 약하다. 그러므로 정부 정책은 종종 정책이 집행되는 현장과 맞지 않는다는 비판을 받는 경우가 종종 있다. 이것은 사실 어떤 면에서는 불가피한 현상이다. 이러한 점에서 Putnam(1999)은 정부의 어설픈 정책 집행이 공동체를 파괴할 수 있다고 경고한 바 있다. 이 문제는 결코 쉽게 해결할 수 있는 것이 아니다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 거버넌스적 문제해결을 시도해야 하지만 그것 역시 결코 용이한 것이 아니다. 결국 점진적인 문제해결을 시도해야 한다.

2) 효율성 접근(efficiency approach)과 민주성 접근(democratic approach) 사이의 갈등

정부는 정책을 펼칠 때, 효율성에 초점을 맞추어야 하는 압박을 받는다. 정부는 항상 다양한 기관 혹은 집단들로부터 효율성을 창출하라는 요구를 받는다. 의회, 언론, 시민사회단체들이 모두 정부의 효율성을 요구한다. 정치지도자들 역시 정부관료들에게 효율성을 요구한다. 따라서 정부관료들이 정책문제를 해결할 때, 효율성 접근을 취하는 것은 당연하고 의무이기도 하다. 사회기반시설인 혐오시설을 건설하는 정책 역시 마찬가지이다. 정부 관료들은 건설이 예정된 혐오시설을 최대한 빨리 적은 비용을 들여서 충분한 기능을 발휘하는 시설을 건설해야 한다. 그러므로 정책을 추진하는 과정에서 효율성을 강조하는 것은 당연하다. 그 과정에서 정부는 종종 지역공동체 주민들의 정책에 대한 반대의 목소리가 확산되기 전에 일을 마무리하려는 전략을 선택하게 도니다. 과거부터 정부가 가져왔던 전략 중의 하나는 바로 일단 일을 수행하고 이를 기정사실화해서 다시 돌이킬 수 없도록 하는 것이다. 정부가 시행한 수많은 개발정책들이 이러한 패턴을 보여 왔던 것이 사실이다. 정책의 수용성을 높이기 위해서는 지역공동체 주민들의 목소리를 충분히 들어야 하는데 이것은 효율성을 저하시키기 때문에 정부는 이를 선호하지 않는다. 그 과정에서 정부의 정책추진은 공동체의 약화 혹은 더 나아가 파괴로까지 이어지기도 한다. 그렇다면 이제부터는 정부에게 효율적 정책추진을 그만두라고 주장할 수 있는가? 이것은 매우 어려운 문제이며, 정책 패러다임의 전환이 필요한 문제이다.

3) 정부신뢰 저하로 인한 정책수용성 저하

정부에 대한 신뢰가 부족하면 당연히 해당 정부가 추진하는 정책의 수용성이 떨어질 수밖에 없다. 정부가 이제까지 시도해온 정책 추진이 항상 긍정적인 결과를 가져온 것은 아니다. 많은 경우 실패에 가까운 정책으로 평가받은 사례들이 더 많다고 볼 수 있다. 문제는 성공과 실패 여부가 중요한 것이 아니다. 성공이 어떠한 성공이고, 실패가 어떠한 실패인가가 중요하다. 4대강 사업에 따른 수많은 ‘보’들의 설치가 마무리되었다. 이것은 성공한 정책인가, 실패한 정책인가? 정부신뢰는 정책수용성에 매우 중요한 전제조건이다. 신뢰받는 정부가 추진한 정책은 비록 그 결과가 실패에 가까운 것으로 평가받는다 하더라도 실패의 정당성을 인정받을 수 있다. 그러나 신뢰받지 못하는 정부가 추진한 정책이 비록 그 결과가 성공에 가까운 것으로 평가받는다 하더라도 정당성을 인정받지 못하는 경우가 많다.

현재 우리나라 정부의 신뢰도는 최악의 상태에 머물러 있다. 2013년 조사기준에 따르면, 우리나라 정부의 신뢰도는 경제협력개발기구(OECD) 가입국 가운데 30위로 꼴찌 수준에 머무른 것으로 보고되고 있다. OECD가 껄껄에 의뢰해 세계 43개국의 정부 신뢰도를 조사한 결과 한국 국민 가운데 정부를 신뢰한다고 응답한 비중은 24.8%에 불과했다.

V. 결론

정부는 분명 국가공동체 전체의 이익을 위해서 정책을 추진하고 있다. 정부 관료들은 이러한 목적을 위해서 열심히 정책을 추진하고 있다. 그 과정에서 정부와 정부 관료들은 국가 전체의 이익을 위해 소수의 지역공동체에게 피해를 감수시킬 수도 있다고 스스로 상정한다. 그리고 적절한 보상을 통해서 피해를 구제할 수 있다고 상정한다. 그런데 과연 이러한 공리주의적 접근, 전체주의적 접근이 타당한가? 이것은 그 사회의 정치적 맥락과 정부에 대한 신뢰 수준 등 다양한 요소들이 결합된 복잡한 함수이다.

이 논문의 목적은 정부의 정책이 공동체 구성원인 국민의 편안함과 행복한 삶을 영위하는데 도움이 되는 것이 아니라 오히려 불편함과 행복을 빼앗는 결과를 가져올 수 있다는 것을 보여주는 데 있다. 그리고 왜 그러한 일들이 벌어지는지 원인들을 단편적이거나 제시하고자 하였다. 이 논문은 완성도가 높지 못한 수준이며, 아이디어를 제시하는 수준에 머무른 것이다. 이 논문을 바탕으로 향후 보다 완성도 높은 논문으로 발전시키고자 한다.

참 고 문 헌

- 김동환(2001). 보호된 가치와 정책 딜레마. <한국정책학회보> 11(1): 31-32.
사회기반시설에 대한 민간투자법.
- 오마이뉴스. “밀양 송진탑 개별보상금 수령, 마을공동체 파괴”. 2013년 12월 27일자.
- 최변선(1998) 정부규제론. 서울: 법문사.
- 하민철(2007a). 정책문제해결기구의 설계와 제도화과정: 김대중 정부 시기의 노사정위원회를 중심으로. <정부학연구> 13(4): 63-111.
- 하민철(2007b). 정책문제와 문제해결기구의 적합한 연계에 관한 연구. <한국사회과학연구> 29(2): 29-47.
- Baron, Jonathna & Mark Spranca. (1997). ‘Protected Values’, *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 70(1): 1-16.
- Dunn, William N. (1981). *Public Policy Analysis : An Introduction*. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall.
- Pfeffer, Jeffrey & Gerald R. Salancik(1984). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. Stanford University Press,

A Study on the Public Policy and Community Weakening

Mincheol Ha
Department of Public Administration
Cheongju University

The purpose of public policy is to solve the community problems and enhance the growth and development of community. But from time to time, contrary to the good intention, public policy could do negative influence to the community, such as some conflict between community constituents or community's decline. These like negative effects of public policy have been emerging from the process of the SOC construction, especially NIMBY facilities such as nuclear plants, incinerators, etc. This study is to focus negative effect of public policy which government did not intend. It is interesting to analyse the process how public policy do negative effect to the local community. And it is important to draw some policy implications for future public policy.

Key Words: public policy, policy problem, community, government trust

논문투고일 : 2014. 12. 31

심사개시일 : 2015. 01. 01

게재확정일 : 2015. 01. 20



한국사회과학연구
제36권 2호
2015년 1월호

정책의 구성요소와 정당성에 관한 고찰*

청주대학교 사회과학대학 행정학과 교수
한 석 태

국 문 요 약

정책의 구성요소에 관한 기존의 연구들은 각기 다양한 요소를 제시하였지만, 정책목표, 정책수단, 정책대상집단을 공통적으로 언급하고 있다. 본 연구는 정책은 합리적이어야 한다는 관점에서 볼 때 합리성이 정책의 구성요소로 첨가될 필요성을 제안하였다. 학자들은 합리성과 정당성을 유사한 개념으로 취급하고 있는데, 지금까지 정당성에 관한 연구는 주로 능률성이나 효과성과 같은 내용적 합리성에 초점을 맞춘 공리주의적 관점에 치중한 문제가 있었다. 내용적 정당성이 물론 중요하지만, 참여와 담론이 보장되는 절차적 정당성이 대등하게 강조되어야 한다고 본다. 이론적으로 경제적(내용적) 정당성을 인정할 수 있는 정책이라고 해도 정치적(절차적) 정당성을 결여한다면, 집단갈등이나 대상 집단의 불응과 같은 사회적 비용이 커짐으로써 결과적으로 경제적 정당성조차 달성하기 어렵기 때문이다.

주제어: 정책목표, 정책수단, 대상집단, 정당성

1. 문제제기

정책은 정부가 어떤 사회문제를 해결하겠다는 의사를 표명한다고 바로 성립하는 것은 아니다. 실질적인 정책으로 인정받기 위해서는 최소한 몇 가지의 구성요소가 구체화되어야 한다. 예컨대, 해당 정책이 최종적으로 얻으려는 가치가 무엇인지 표현되어야 하는데 이는 정책목표를 의미한다. 목표가 명확히 제시되지 않으면 정책을 통해 궁극적으로 도달해야 할 곳을 결정하지 않았다는 뜻이며 결국 집행과정이 방향성을 잃어 일관성과 능률성을 상실하는 결과를 가져온다. 또한 정책이 영향을 미치려는 대상이 전체 국민인지 아니면 특정지역의 시민인지 또는 특정 집단인지 제시되어야 한다. 물론 정부가 정책을 발표할 때 대상 집단을 구체적으로 명시하지는 않는다고 해도 정책의 내용을 통해 명확한 추정이 가능한 경우가 대부분이다. 또 다른 중요한 정책요소는 정책수단이다. 앞에서 말한 정책이 추구하는 가치를 실현하기 위해서는 이를 위한 수단과 방법이 구체화되어야 한다. 여기서 예시한 이러한 정

* 이 논문은 2013-2015학년도 청주대학교 사회과학연구소가 지원한 학술연구조성비(특별연구과제)에 의해 연구되었음.

책구성요소 외에도 해당 정책에 소요되는 예산 조달방법이나 정책의 강제력을 가능하게 하는 정부의 공권력 등도 정책의 구성요소로 생각하는 견해도 있다. 그러나 이들 요소들은 아래에서 말하는 정책의 정당성이라는 차원에서 다루어지는 것이 바람직하다고 본다.

정책이 추구하는 가치인 정책목표나 이를 실행하는 정책수단들 그리고 대상 집단에 대한 구체적 내용이 제시되었다고 해도 정책이 온당하게 성립되었다고 보는 것은 문제가 있다. 민주주의 관점에서 보면 정책의 정당성이란 요소는 무엇보다 중요한 요소라 아니할 수 없다. 본 연구는 그동안 이루어진 정책의 구성요소에 관한 연구에서 정책의 정당성을 포함하지 않은 것은 문제라는 인식에서 출발한다. 정책의 정당성을 연구한 경우에도 내용적 합리성에 치우친 경향이 있어왔는데 이는 정당성에 관한 온전한 연구로 보기 어렵다. 경제적 정당성이 중요하지만 참여와 담론이 보장되는 절차적 정당성이 대등하게 강조되어야 한다고 본다. 내용적(경제적)으로 정당성이 인정되는 정책이라 하더라도, 절차적(정치적) 정당성을 결여한다면 대상 집단의 불응이나 집단 간 갈등으로 인한 사회적 비용 때문에 결과적으로 내용적 정당성을 달성하기가 어려워지기 때문이다.

본 연구는 기존의 연구들이 공통적으로 제시해 온 정책목표, 정책수단, 대상 집단에 덧붙여 정당성이라는 새로운 요소를 추가하여 정책의 구성요소에 관한 이론적 고찰을 하고자 한다.

2. 정책목표

사회문제가 변화하거나 또는 정부 스스로 어떤 문제의식을 가짐으로서 정책문제는 발생하는데 이를 공식화 한다면 하나의 정책의제(policy agenda)가 성립하게 된다. 일단 해결해야 할 문제가 공식화된 후에는 정책결정과정에 진입하는데, 이러한 결정과정에서 제일 먼저 확정해야 할 것이 바로 정책목표이다. 이는 앞서도 언급했듯이 정책문제를 해결하여 궁극적으로 얻고자하는 결과물이 무엇인지를 의미한다. 정책이 가져오는 결과는 법이나 제도의 확립과 같은 경우도 있고 혹은 애국심 고취나 교통문화의식 고양과 같은 무형적인 경우도 있고, 교사 1인당 학생 수나 건설한 고속도로 길이와 같은 유형적인 산물도 있다.

어쨌든 정책목표는 가치내재적인 개념이다. 일찍이 “목표란 장래에 실현하고자 하는 바람직한 상태”라고 하는 Etzioni(1964: 6)의 정의에서 보듯, 의사결정자가 선호에 우선순위를 매기기 위하여 사용하는 가치전제 또는 기준이라는 점에서 정책목표는 매우 가치함축적인 개념이다.

1) 정책목표의 기능

구체적인 정책목표가 결여되었을 때는 정책과정에 여러 가지 역기능적 현상이 발생할 수 있는데 아래에서는 정책목표가 정책과정에서 가지는 순기능을 살펴보기로 한다. 정책과정은 크게 보면 정책개발단계, 정책집행단계, 정책평가단계로 나눌 수 있다. 정책목표는 각 단계마다 나름의 역할을 수행하고 있다.

첫째, 정책목표는 정책수단을 발견하고 개발하는 하나의 기준으로 작용한다. 목표가 명확히 설정되어 있지 않다면, 당연히 무엇을 위해 정책내용을 구성해야할지 모를 수밖에 없다. 만일 교통정책의 목표가 안전이란 가치에 주어져 있다면 교통사고를 줄이기 위해 과속이나 음주운전을 줄이는 방법을 개발하거나 또는 사고 시 부상정도를 최소화하는 안전장치를 개

발해야 할 것이다. 반면 도심의 교통정체 해소와 같이 차량소통에 목표가치가 주어져 있다면, 차량의 흐름을 원활히 하기위해 지하철도건설, 신호등 연동제, 가변차선과 같은 정책수단을 사용하여야 할 것이다. 이와 같이 정책목표가 어떠한가에 따라 정책개발의 방향과 내용이 달라진다.

목표의 이와 같은 기능, 즉 의사결정이나 행동에 있어 방향이나 제약을 제공하는 이러한 역할을 목표의 인지적 기능(cognitive function) 이라고 한다(Scott, 1981: 261).

둘째, 정책의 집행과정에서 정책목표는 방향타의 구실을 한다. 이는 마치 항해하는 배에서 나침반의 역할로 볼 수 있다. 집행과정이란 목표달성을 위해 다양한 수단들이 실제 작동하는 곳이라 할 수 있다. 집행과정에서 목표달성에 도움이 되는 행동들을 적극적으로 해야 한다는 점에서 정책목표는 집행에 대한 일종의 행동지침을 의미한다. 한편 소극적으로는 목표달성을 저해하는 행위는 하지 말아야 한다는 의미도 가진다.

셋째, 정책목표는 효과성과 같은 정책평가의 기준이 된다. 정책평가의 대표적 기준이라고 할 수 있는 효과성은 “정책목표의 달성도”로 정의되는데, 따라서 효과성 평가를 하려면 구체적이고 명확한 정책목표가 수립되어 있어야 한다.

넷째, 정책목표는 같은 목표 하에 조직되어 있는 구성원들에게 일체감을 불러일으키고 이를 통해 목표달성을 위한 동기부여(motivation) 형성에 도움을 준다. Scott(1981: 261)은 목표의 이러한 기능을 앞의 인지적 기능에 대비하여 정서적 기능으로 말하고 있다.

끝으로, 정책목표는 대외적으로 그러한 정책목표를 추구하는 일을 담당하고 있는 해당 정책기구의 존재에 대한 정당성을 공식적으로 천명하는 기능을 수행한다고 할 수 있다.

2) 복수 정책목표의 조정방법

한 국가나 정부가 한 개의 정책만을 시행하지는 않는다. 현실에서는 여러 개의 정책목표가 동시에 추구되는 것이 일반적인데 이들을 통합해야 하는 경우가 생긴다. 이런 상황에서 복수의 목표들을 조정하는 이론적 방법을 살펴보기로 한다.

첫째, 무차별 곡선의 논리로 복수의 목표문제를 해결할 수 있다. 정부가 사용할 수 있는 자원은 한계가 있는데, 이것을 영농정책과 국방정책에 나누어야 한다면, 이 두 정책의 목표를 각각 어느 정도 달성할 수 있도록 자원을 어떻게 배분해야 할까. 양 정책의 다양한 달성도의 조합에서 같은 효용으로 볼 수 있는 곡선(원점에 대해 볼록한 모양)을 무차별곡선이라고 한다. 또한 주어진 자원의 사용가능영역을 표현하는 직선이 있을 때, 이 직선과 무차별곡선이 접하는 부분에서 정책산출이 이루어진다면 가장 효율적이라고 할 수 있다. 이 방법의 단점은 각 정책목표에 대한 무차별곡선은 개인적 복지측정을 통해 사회복지함수를 도출해야하는데 이는 매우 복잡한 과정을 요하며, 목표들 사이의 한계전환율을 파악하는 것 역시 어렵기 때문에 현실에 적용하기 힘들다.

둘째, 선형계획의 논리에 의해 복수 목표의 문제를 해결할 수 있다. 하나의 목표달성도를 목적함수로 하고 나머지 목표들의 최소달성 정도를 제약조건으로 한 다음, 목적함수를 극대화하는 방법에 의해 다원적 정책목표들을 조정할 수 있다. 앞의 무차별곡선에 의한 해법이 최적해를 찾는 방법이라면, 선형계획에 의한 방법은 사이먼의 만족모형에 가깝다고 할 수 있다. 따라서 이론적으로 보면 이 방법은 무차별곡선을 이용하는 방법보다 덜 만족스럽지만, 그에 비해 현실적용 가능성은 훨씬 높다는 것이 장점이다. 그렇다고 해도 현실 적용상에는 여러 문제가 나타난다. 예컨대, 공공정책의 경우 많은 변수들이 정치적 변수의 영향을 받아 불안정 또는 불확정인 경우가 많다는 점과 가치판단 등 무형적인 요인들이 고려되어야

하는데 이들을 계량화하여 함수 내에 포함하는 것이 쉽지 않다는 점이다(Stokey & Zeckhauser, 1978: 193-199).

셋째로, 가중치의 의한 목표총화 극대화 방법이 있다. 그러나 엄밀한 의미에서 정책목표들의 가중치를 구한다는 것은 사회복지함수를 도출하는 것만큼 현실적으로 어렵다. 목표 A를 포기하고 목표 B를 선택했다면 상대적으로 어떤 이해득실이 있는지를 동일 척도에 의해 구체적으로 산출하기가 쉽지 않기 때문이다. 이것도 이론적으로는 가능하나 역시 현실적으로 가중치란 결국 가치판단이고 이는 사회적 합의가 매우 어렵기 때문에 현실 정책문제에 적용하기 곤란하다.

넷째, 앞의 가중치 방법이 현실 적용의 어려움이 있어 이를 대신하는 방법으로 선호순위의 의한 목표함수 극대화 방법이 있다. 현실적으로 볼 때 다원적 정책목표의 조정문제는 합리적, 규범적 방법에 의해 해결되기보다 흔히 정치적 해결책이나 소수 전문가들에 의한 판단에 의존하는 경우가 많다. 그래서 투표에 의한 결정방식이나 전문가들의 집단적 의사결정 방법인 델파이에 의해 우선순위를 결정할 수 있다.

3. 정책수단

정책 구성요소의 두 번째 것으로는 정책수단을 들 수 있다. 정책연구에서 정책수단에 대한 관심은 초기에는 정책수단의 범주나 종류에 있었다. 정책수단의 종류에 대한 기본 생각은 가능한 모든 수단을 포함해야 한다는 추상성과, 정책결정자가 현실에 활용할 수 있어야 한다는 구체성을 동시에 가져야 한다는 것이다. 그러나 포괄성과 구체성을 모두 포함하는 정책수단의 연구는 이른바 백화점식으로 나열한다는 점에서 학문적으로나 현실적으로나 유용성이 떨어질 수밖에 없다. 정부는 상대적으로 제한된 정치적 목적을 얻기 위해 다양한 정책수단을 사용하지만, 엄청난 개수의 정책수단을 고려하기 보다는 사용가능한 자원의 종류와 성질을 고려하여 제한된 정책전략을 수행한다는 Lasswell(1958: 204)의 말은 정책수단의 기본체계에 대한 현실적 측면을 잘 보여준다고 하겠다.

1960년대에 있었던 Lowi(1966, 1972)의 연구는 그것이 정책유형에 대한 연구였지만 정책수단에 대한 기본생각을 받아들인 것이었다. 연구 초기에 제시한 세 가지 정책유형은 분배정책, 규제정책, 재분배정책이었고 나중 연구에서 구성정책을 추가하였는데 이는 주요 정책수단에 대한 분류와 연관된다고 할 수 있다. 로위의 연구가 준 중요한 의미는 어떤 정책수단을 선택하는가는 정책결정과정이나 정책집행과정의 정치적 현상에 영향을 줄 수 있다는 점이다. 과거에는 정치가 정책을 결정한다는 관점에서 정책연구가 이루어진데 반해 로위의 연구는 정책이 정치에 영향을 준다는 측면을 주장한 것이다. 즉 어떤 정책수단이 사용되는가에 따라 정책과정의 참여자들의 행동이나 갈등과 같은 정치적 현상이 달라진다는 것이다.

Howlett(2004: 2-5)은 정책수단에 관한 1세대 연구와 2세대 연구를 구분 짓고 있다. 1세대연구는 ‘당근과 채찍’ ‘국가와 시장’ ‘정부와 기업’ 같은 지나친 이분법적 관점을 가지고 이들의 관계에 관한 연구에 주로 관심을 가졌다고 한다. 1세대 연구의 이런 특징은 정치학과 경제학 모두에서 공통된 것이라고 한다. 그러나 이러한 관점은 한계가 있어 이를 뛰어넘는 연구 관점이 필요한데 이것이 2세대 연구라고 한다. 정책수단과 그것의 선택에 관한 2세대 연구는 1세대의 이분법적 단순화를 넘어 맥락(context)과 혼합(mixes)의 관점에서 바라본 연구들이다. 즉 정책수단은 정책문제의 사례별로 주어진 독특한 상황과 맥락에 따라

다양한 종류의 수단들이 혼합되어 사용되어야 함을 강조한다. 예컨대, 거래비용(transaction costs)에 관한 연구나 규제와 탈규제에 관한 오랜 논쟁들은 바로 2세대 연구에서 이루어진 노력의 일환으로 볼 수 있다.

Salamon(1981: 265)은 사회에 대한 개입을 의미하는 정책수단의 연구를 강조하면서, 이런 경우 두 가지 중요한 질문에 초점을 맞추어야 한다고 한다. 하나는 “정부활동의 수단에 관한 선택이 정부 프로그램의 효과성과 운영에 어떤 결과를 가져오는가” 이고, 또 다른 질문은 “어떤 요인이 정책수단 선택에 영향을 미치는가” 라고 한다.

이러한 질문과 관련하여 먼저 관심을 받은 분야는 정책수단의 유형과 목록에 관한 연구이다. 그러나 모든 분야를 망라하는 포괄적이고 구체적인 정책수단 목록을 작성하는 것은 너무 방대하여 현실적으로 곤란하고 또 학문적으로도 별 실익이 없다. 이에 대해 대부분의 학자들은 백화점식 열거보다는 비슷한 정책수단들을 좀 더 일반적인 몇 개의 범주로 분류하여 분석하는 것이 앞의 Salamon의 질문에 대한 답을 결정할 수 있다고 한다(Howlett & Ramesh, 2003: 90).

1) 정책수단의 유형

정책수단은 크게 실질적 수단과 보조적 수단으로 나누어 볼 수 있다. 쌀값을 내리기 위한 조치로 정부미를 방출하거나 교통체증을 해소하기 위해 출퇴근 가변차선제 도입이나 고가도로건설 등이 실질적 수단의 예에 해당한다. 실질적 수단은 정책목표달성에 직접적으로 기여하는 수단이라서 이는 기본적으로 과학적인 인과관계에서 밝혀진 지식에 토대를 둔 것으로 정책문제의 발생 원인을 제거하는 수단들이다. 한편 보조적 수단은 실질적 수단을 실행하자면 이에 필요한 인적·물적 자원이나 기술·정보 등이 해당된다. 또 교통사고를 줄이기 위해 음주단속이나 과속단속에서 운전자들에게 홍보나 권유 같은 수단이나 이를 어길시 공권력에 의한 처벌이 사용되는데 홍보·권유·공권력 등도 보조적 수단이다. 제도의 수립이나 문제 해결을 위한 조사위원회 구성과 같은 절차적 수단도 보조적 수단으로 분류할 수 있다.

Borras와 Edquist(2013: 1515-1516)는 일반적으로 정책수단의 유형은 규제 수단(regulatory instruments), 경제·재정 수단(economic and financial instruments), 연성 수단(soft instruments) 이라는 세 가지로 나눌 수 있다고 한다. 정책수단의 범주에 관한 이러한 생각은 규제를 채찍(sticks)으로, 경제적 수단을 당근(carrots)으로 그리고 연성 수단을 설교(sermons)로 말하고 있는 주장(Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Rist and Vedung, 1998)과 일맥상통한다.

첫째, 규제적 수단 전형적 특징은 주로 법적 장치를 이용해서 정부가 사회 및 경제적 활동의 장에서 일어나는 상호작용의 프레임을 정한다는 것이다. 허용되는 또는 허용되지 않는 행위의 범위를 규정하는데 이것의 효력은 의무적이고 강제적이라는 점이다. 따라서 이에 순응하지 않는 행위자에게는 일정한 제재가 따르는데 여기에는 벌금, 경제적 불이익, 권리박탈과 같은 것이 있다.

둘째로, 경제·재정적 수단은 정부가 특정한 행태를 유도하기 위해 금전적 우대책(incentives)을 제공하는 것이다. 반대로 특정한 행태를 억제하기 위해 정부가 비우대책(disincentives)을 사용하는 경우도 그것이 경제적 수단이 사용된다면 이 범주에 포함된다. 전자의 예로는 보조금이나 양여금, 대출보장, 저금리대출 등을 들 수 있고, 비우대책의 예로는 과세, 수수료 및 사용료 징수, 벌금 등을 들 수 있다. 경제·재정적 수단은 성격상 매우 다양한 형태로 나타날 수밖에 없는데 바우처나 정부에 의한 재화 및 용역의 직접전달 등도

이 범주의 예에 해당된다.

셋째, 연성적 수단은 기본적으로 자발성과 비강제성을 특징으로 한다. 이는 대상 집단이 정부의 조치에 따라야 할 의무도 없으며, 정부기관들이 내리는 각종 제재나 우대·비우대책에 대해 예속되지 않는 상황이다. 그 대신에 연성수단은 권장사항을 전달하거나, 규범적 측면에서 어떤 바람직한 행동을 호소하며 또는 자발성과 동의에 기반을 둔다. 이 범주의 구체적 예로는 캠페인, 사회적으로 합의된 행동강령, 바람직한 행태의 장려, 자발적 동의, 민관 파트너십 등을 들 수 있다. 이 범주에서 사용되는 수단들도 매우 광범위하고 다양하지만 기본적으로 행위자들 간의 상호간 정보교류에 토대를 두면서, 상대적으로 비계서적인 방식의 민관 협동에 의존한다는 것이 기본 특징이다.

Elmore(1987)는 정책수단은 결국 네 가지 범주로 나눌 수 있는데 명령(mandates), 유인(inducements), 역량(capacity), 체제변화(system changing)가 그것이라고 한다. 명령은 대상기관이나 대상 집단의 행위를 통제하는 규칙을 제공하는 것이고, 유인은 어떤 활동을 장려하기 위해 돈을 제공하는 것이다. 역량은 대상기관이 행동을 취할 수 있게 금전적 도움을 제공하는 것을 말하며, 체제변화는 주로 정책의 집행과정에서 조직의 시스템을 변경하는 것이다.

Gormley(1987)는 다양한 정책수단이 있지만, 이론적 차원에서 의미 있는 분류를 한다면 강제적 수단, 촉매적 수단, 권고적 수단으로 나눌 수 있다고 한다. 강제적 수단(coercive tools)이란 정부가 정책목표의 달성을 위해 명령, 지시, 절대적 요구, 행위금지와 같은 수단을 사용하는 것이다. 촉매적 수단(catalytic tools)은 바람직한 행태를 유인하기 위해 대상 집단이 어떤 조건을 충족한다면 금전이나 물질적 혜택을 제공하는 방법이다. 권고적 수단(hortatory tools)는 대상기관이 정책지시에 순응하도록 회유나 협박하는 경우를 예로 들 수 있다.

Bardach(1980)는 정부가 사용할 수 있는 세 가지 기술적 범주로 단속(enforcement), 유인(inducement), 시혜(benefaction)를 들면서 이것들이 정부가 가지고 있는 돈, 정치적 지지, 행정능력, 창조적 리더십이라는 네 가지 자원과 차별적인 결합을 한다고 보고 있다.

Hood(1986: 124-125) 또한 모든 정책수단은 필연적으로 정부가 보유하고 있는 4가지 자원 중 하나를 사용한다고 한다. 여기서 말하는 4가지 자원이란, 중요한 정책행위자(nodality)가 있고, 그리고 이 행위자가 가지고 있는 법적 권력(authority)과 보유하고 있는 자금(treasure), 마지막으로 사용가능한 조직(organization)이 포함된다. 정부는 이러한 자원을 가지고 정책행위자들을 조종하는데, 예를 들면 정보나 돈을 제공하거나 거두어들이는 방식으로 또는 강제적 권력을 사용하여 정책참여자들로 하여금 정부가 원하는 행동을 하게끔 하거나, 아니면 정부자신이 가지고 있는 인력과 전문성을 가지고 스스로 행위를 하는 식으로 정책과정을 운영하는 것이다. '중요한 행위자' 라는 범주에서 사용하는 정책수단의 예로는 정보제공(캠페인), 권고(exhortation), 연구조사(research inquiries) 등이 있다. 캠페인이나 광고는 정부가 가지고 있는 영향력 있는 정보를 제공함으로써 대상 집단의 행동을 변화시키는 것이다. 권고는 대상자들을 접촉하여 정부가 원하는 방향으로 행동변화를 해줄 것을 권유하거나 설득하는 것이다. 따라서 이 경우는 광고나 캠페인에 비해, 정부의 개입정도가 조금 더 있다고 하겠지만, 대상자들에게 비용제공이나 보상과 같은 금전적 거래가 없다는 것이 특징이다. 사회문제 해결요구에 직면한 정부는 종종 조사위원회와 같은 해결책을 제시함으로써 해결압박의 예봉을 피해간다. 물론 조사위원회의 구성이 정부의 지연전술로 사용되는 경우가 흔히 나타난다. Hood가 말하는 두 번째 범주인 '권위(authority)'에서 사용할

수 있는 정책수단으로는 공권력에 의한 지시(command), 통제(control), 규제(regulation), 경고, 상담 등이 있다. 세 번째 범주인 '자금(treasure)' 에서 사용할 수 있는 수단에는 양여금(grants), 대출, 사용자 부담, 과세 등이 있다. 정부자원의 마지막 범주인 '조직'에서 사용할 수 있는 정책수단으로 정부에 의한 직접 서비스 제공, 공기업에 의한 서비스 전달, 자발적 조직(voluntary organization)의 활용, 시장창조(market creation) 등을 들고 있다.

Lascoumes와 Gales(2007: 11-14)는, 하나의 정책수단은 표방된 정책목표와 관계없이 스스로의 논리에 따라 정책을 구조화하면서 특정한 효과를 산출한다는 점에서 결코 중립적이지 않다고 한다. 그렇기 때문에, 정책변화의 과정을 설명하기 위해서는 정책수단에 대한 정치사회학적 접근방법이 중요하다고 한다. 또 이들은 정책수단의 종류를 다섯 가지 범주로 나누고 있다. 입법·규제적(legislative and regulatory)수단, 경제·재정적(economic and fiscal)수단, 동의와 유인에 기반 둔(agreement and incentive-based) 수단, 정보와 의사소통에 기반 둔(information and communication-based) 수단, 그리고 사실적·법적 기준(De Facto and De Jure standard) 수단이 그것이다. 이들 학자는 정책수단에 초점을 맞춘 접근방법이 중요한데 그 이유는 조직이나 행위자들의 상호작용 등에 초점을 맞춘 고전적 관점을 보완할 수 있기 때문이라고 한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 정책수단의 분류에 대한 선행연구들의 내용은 매우 다양하다. 그러나 이들이 사용하는 단어와 분류의 개수 또는 내용이 다르다고 해도 크게 보면 3가지 범주로 요약할 수 있는데 바로 강제적 수단, 유인적 수단, 권유적 수단이 그것이다. 공권력의 개입수준이라는 측면에서 본다면, 강제적, 유인적, 권유적 수단의 순으로 강제성이 크다고 하겠다. Borrás와 Edquist가 말하는 규제적 수단, 경제·재정적 수단, 연성적 수단은 차례대로 각각 강제적, 유인적, 권유적 수단과 일치한다. 또한 Bemelmans-Vidéc 등(1998)이 사용한 분류범주에서 채찍은 강제적 수단, 당근은 유인적 수단 그리고 설교(sermons)는 권유적 수단으로 각각 볼 수 있다. Gormley(1987)가 말하는 강제적 수단 (coercive tools), 촉매적 수단(catalytic tools), 권고적 수단(hortatory tools)도 여기서 말하는 분류와 각각 일치하는 것으로 볼 수 있다.

2) 정책수단의 행태적 가정

모든 정책수단에는 인과관계 논리 하에서 사람의 행동이나 의사결정에 영향을 줄 것이라는 의도가 깔려있다. 다시 말하면 정책을 수립하지 않는다면 대상집단이 정부가 의도하는 행위를 하지 않을 것인데 정책수단이 그와 같은 변화를 일으킨다는 가정을 하는 것이다.

앞에서 언급했듯이 Elmore(1987: 177-179)는 정책수단을 명령, 유인, 역량증진, 체제변화라는 4가지로 분류하였다. 그런데 이들 수단들은 각각 일정한 가정 하에 수행되는데 그 내용이 다르다고 한다. 명령의 경우, 대상 집단의 능력이나 이해관계와 관계없이 명령이 요구하는 행동을 모든 사람이 수행해야 한다고 가정한다. 따라서 명령에는 무엇을 요구받는지에 대한 완벽한 정보가 담겨야만 한다고 가정하는데 왜냐하면 부족한 정보는 수신자가 뭘 해야 하는지 모르는 상황을 발생시키기 때문이다. 또 정부와 대상 집단 간에는 보통 적대적 관계가 형성되기 때문에 규칙이 없으면 정책이 원하는 효과가 절대 생기지 않을 것이며 따라서 정책의 집행과정은 불응과 단속이 일상적으로 나타난다고 가정한다.

유인의 경우는 기본적으로 돈과 같은 유인책이 주어지지 않는다면 정책이 원하는 결과는 나타나지 않는다고 가정한다. 대상 집단은 정책이 요구하는 행위를 수행하는데 필요한 자원

이나 능력 등에서 다양한 차이를 보인다. 그래서 대상 집단이 필요한 가치를 제공하는 것은 정책수행을 이끌어내는데 매우 효과적인 방법이라고 가정한다.

역량증진 수단에서 하는 기본 가정은, 미래의 가치획득의 정도는 현재의 능력증진에 얼마나 투자하는가에 달려있다는 것이다. 따라서 지식, 기술, 수행능력 등을 올리기 위한 투자의 정도는 결정자가 단기적 수익과 장기적 수익 간에 상대적 중요성을 어떻게 보는가에 좌우된다.

체제변화는 공공서비스가 전달되는 시스템을 바꾸기 위해 개인이나 기관 간에 권한을 이전하는 것을 말한다. 여기서 하는 기본 가정은, 기존의 제도나 장려책이 더 이상 정책의 효과를 산출하지 못하기 때문에 현재의 권한 배분상태를 변경하다면 정책산출도 변한다는 것이다.

Schneider와 Ingram(1990: 513)은 지금까지 정책수단에 관해 많은 연구가 이루어졌지만 정책수단과 대상 집단의 관계에 대한 행태적 관점에서의 연구가 부족하였다고 한다. 특히 행태적 가정에 입각한 정책수단 분류체계에 대한 연구가 전혀 이루어지지 않았는데, 이러한 연구가 이루어진다면 정책수단 선택에 관한 좋은 정보를 제공할 수 있다고 한다. 이들 학자들은 일반적으로 사람들이 정책문제를 해결하는데 도움이 되는 행위를 취하지 않는 이유로 다음을 들고 있다. 정책에 관한 법률이 어떤 행동을 하라고 자신들에게 지시하는 것이 아니라고 생각; 요구되는 행동을 할 아무런 인센티브도 능력도 없음; 정책의 수단과 목표가 내포하고 있는 가치들에 동의하지 않기 때문; 문제가 주어진 상황이 고도로 불확실하기 때문에 문제의 본질조차 파악하기 힘들어서; 어떤 행동을 사람들이 해야 하는지 또는 그들이 움직이도록 어떻게 동기부여 해야 하는지 불분명하기 때문이라고 한다. 이러한 문제를 해결하기 위해 정책수단은 여러 가지 방법을 동원하는데, 예컨대 학습이나 정보제공을 통해 불확실성을 제거하거나 또는 공권력, 각종 인센티브, 역량증가 등을 통해 해결하려는 것이다. 아래에서는 Schneider와 Ingram이 행태론적 가정에서 논의한 정책수단들의 특징을 살펴보고자 한다.

첫째, ‘권위적 수단(authority tools)’은 전통적으로 가장 많이 사용되어온 정책수단으로 볼 수 있으며, 정부의 합법적인 권력에 기반을 둔 지시, 통제, 승인 등에 기초한다. 이 정책수단은 정부 내부의 계서적 통제를 위한 것이기도 하면서, 아울러 사회구성원에게 확장 적용되어 진다. 권위적 수단의 행태상의 가정은 대상기관이나 집단이 상명하복이라는 위계적 질서에 부응할 것이며, 따라서 하급자는 상부에서 지시받은 대로 행동할 것이라는 가정을 한다. 따라서 이 수단은 시민들에게 별다른 물질적 보상이나 유인책이 없어도 정책대상자들이 정부가 기대하는 행동을 할 것이라고 가정한다.

둘째로, ‘인센티브 수단(incentive tools)’은 긍정적이든 부정적이든 정책순응을 이끌어 내기 위해 유형적 보상이 이용된다는 점이 특징이다. 이 정책수단이 하는 가정은 개인이란 효용극대화의 존재이기 때문에 돈, 자유, 생명 또는 다른 유형적인 보상에 의해 영향 받거나, 고무되거나, 압박받거나 하지 않는다면 결코 정책관련 행위들을 스스로 하지 않는다는 것이다. 적극적 또는 소극적 보상의 하위 범주에는 유인(inducements), 부과금(charges), 제재(sanctions) 등이 있는데, 이들 사이에는 미묘한 그러나 중요한 행태적 가정상의 차이가 존재한다. 제일 먼저 ‘유인’은 정책이 선호하는 활동에 대한 참여를 부추기기 위해 긍정적 보상을 제공한다. 유인이 바탕에 깔고 있는 가정은 사람이란 긍정적 보상에 반응을 보일 것이며 제공되는 가치에서 오는 보상을 선택한다는 것이다.

‘부과금’ 방법은 보통 어떤 표준이나 지침과 관련된다. 이들은 정책이 허용하고 있는 활동

의 한계를 규정하고 있으며, 정책기준을 충족하지 못하거나 할당된 몫의 초과를 원하는 경우에 과징금을 부과하는 것이다. 그러나 이 방법이 뒤에서 말하는 제재와 다른 점은 기준을 어긴 행위를 근절하거나 사회적으로 비난하려는 것은 아니라는 것이다.

인센티브 수단의 또 하나인 '제재'는 어떤 행위를 금지하거나 요구하기 위해 설정한 기준 또는 규칙과 관련되는데, 이를 어겼을 시는 매우 엄중한 처벌이 행하여진다는 점이 특징이다. 앞에서 말한 부과금과 다른 점은 제재는 금지행위를 궁극적으로 없애려 한다는 것이다. 따라서 통상적으로 벌금이나 처벌에서 오는 손해가 금지된 행위를 함으로써 얻는 이득보다 훨씬 크게 하는 경향이 있다.

정책수단으로서 인센티브 방식은 마치 정부가 실험자로서 긍정적 또는 부정적 보상을 개인, 집단, 사회에 제공하는 하나의 게임과 같은 상황으로 볼 수 있다.

인센티브 범주에 포함되는 수단들 간에는 기술적으로 대체가능하다고 볼 수 있다. 하지만 문제 상황에 따라 각 수단들이 적절성 여부와 그 효과에는 분명한 차이가 있기 때문에, 상황에 따른 정책수단의 선택은 매우 중요하다. 예컨대, 제재(sanctions)와 강제력(force)은 사회적 비난대상 행위가 적용대상인 반면, 유인(inducements), 부과금(charges)은 사회적으로 허용 가능한 행위가 적용대상인 것이다.

세 번째 정책수단의 범주는 '역량(capacity tools)'이다. 이것은 정보, 훈련, 교육, 자원 등을 제공함으로써, 정책이 요구하는 행위와 관련된 사항을 대상 집단이 결정하거나 수행할 수 있는 능력을 키워주는 것이다. 이 접근법에서는 각종 인센티브는 관심 사안이 아니다. 이것의 기본 생각은 정책목표 달성에 기여하는 정보, 기술, 자원 등의 부족이 정책순응에 대한 장애물이라고 가정한다. 이런 경우 대상 집단이 모르는 정책대안의 제시, 합리적 결정을 위한 분석기법 제공, 이를 위해 필요시 교육 및 훈련 프로그램 제공, 보조금 및 대출에 의한 자금부족 해소 등의 방법을 사용할 수 있다. 역량 증진이라는 정책수단의 기본 가정은, 정책대상집단이 정책이 요구하는 활동에 참여할 의지와 동기가 충분하며, 그들이 적절한 정보와 필요한 자원을 갖춘다면 자신들의 행동을 수정할 것이라는 것이다. 그리고 대상 집단들이 정보나 도움을 환영할 것이라는 가정을 하며, 그래서 좀 더 우월한 대안을 알게 된다면 그것을 당연히 선택한다는 가정을 한다. 금연정책, 복지정책, 취업훈련프로그램, AIDS예방 프로그램 등은 역량증진이라는 정책수단을 많이 사용하는 정책분야이다.

넷째, 정책수단의 또 다른 범주로 상징·권고적 수단(symbolic and hortatory tools)이 있다. 이 방식의 기본 가정은, 인간은 내부로부터 동기부여 받을 수 있으며 자신의 신념이나 가치에 근거하여 정책관련 행동을 취할지를 결정한다는 것이다. 결정에 사용되는 가치의 예로는 옳고 그름, 정의, 개인주의, 형평성, 의무감 등을 들 수 있다. 이러한 가치들이 의사결정과정에서 작용한다면 이는 인센티브 수단들이 통제할 수 없다고 보며, 따라서 정책의 목표가 대상 집단 자신의 신념과 일치할 경우 정책이 제시하는 바람직한 행동에 좀 더 순응할 것이다. 정책이미지의 상징적 조작과 가치에 대한 공감대 형성을 통해 대상 집단의 순응과 참여를 독려할 수 있다고 본다.

끝으로 언급할 정책수단의 범주는 '학습(learning tools)'이다. 이는 문제 상황이 불확실하거나 또는 문제가 확실히 인식되었다고 해도 무엇을 해야 하고 어떻게 해야 하는지에 대한 합의가 이루어 지지 않은 경우, 시간을 통해 기타 정보를 학습함으로써 가장 바람직한 정책수단을 선택하는 것이다. 정책대상집단이 정책에 대해 어떻게 반응할지 아직 모르거나 또는 대상 집단의 행태가 너무 다양하고 상황 의존적일 때 처음부터 확정적인 정책수단을 선택하기 곤란하다. 이 경우, 정책목표는 넓게 포괄적으로 규정해 놓고, 하위 집행기관에 상당한

재량을 주어 상황과 맥락에 따라 여러 가지 정책수단 중에서 대상 집단의 호응을 잘 촉진할 수 있는 것을 선택하는 것이 합리적이다. 학습을 통해 지식과 정보를 얻는 방법의 예로는 정책평가, 청문회, 집행기관과 대상 집단의 접촉, 정책집행의 경험 등을 들 수 있다. 한마디로 학습 방식의 기본 생각은, 대상 집단이나 집행기관이 무엇이 필요한지 또는 무엇이 가능한지를 모르기 때문에 정책수단에 대한 연구는 정책학습과 합의형성을 통해 정책을 개선하는데 초점을 두어야 한다는 것이다.

4. 정책대상집단

정책대상집단은 정책이 적용되는 대상자들을 말한다. 좀 더 구체적으로 말한다면 정책이 산출하는 구체적인 수혜 또는 제재를 받는 개인들의 집합이다. 이것은 누가, 왜, 무엇을, 어떻게 할 것인가를 구체화하는 정책설계과정에서 선택되기 때문에, 이익집단과는 다르다. 또한 대상 집단은 정책에 의해 만들어 지는 것이기 때문에 기존의 사회집단과 일치하거나 그렇지 않을 수도 있다(Ingram & Schneider, 1993). 통상적으로 정책은 대상 집단의 경계와 범위를 명확히 글로 규정하지는 않지만 정부는 정책대상집단의 규모를 개괄적 추산할 수는 있다. 정부는 정책목표달성에 관한 원칙과 기준을 제시하여 이 조건에 해당되는 모든 사람을 정책대상집단으로 규정한다. 특정 개인이 여기에 해당되는가는 정부가 파악하기는 힘들고 판단할 필요도 없으며, 각자 스스로 자신에게 관련되는지 판단해야 한다. 예컨대 불법쓰레기 투기 금지와 같은 범법행위에 대한 규제정책은 전 국민을 대상으로 한다는 것이 명확하다. 한편 연말정산정책의 특정 기준에 관한 변동으로 인해 영향 받는 대상 집단은 분명 국민의 일부일 것이며, 정부는 해당집단의 개괄적 규모를 추정할 수 있고 각 개인은 자신의 관련여부는 스스로 판단해야 할 것이다.

1) 대상 집단의 유형

정책대상집단은 정책 적용의 내용에 따라 크게 수혜집단과 피해 집단으로 나뉘어진다. 수혜집단은 정책의 시행으로 인해 이득을 보는 집단이고 피해 집단은 손해를 보는 집단이다. 보통은 수혜집단과 피해 집단에 대한 의식을 개인별로 느끼지만, 정책에 따라 본인이 의식하지 못하는 경우도 있다. 예컨대, 새로운 장애인 복지정책을 시행하는 경우 해당 정책의 선정기준에 부합되는 소수의 장애인은 수혜집단이고, 새로운 복지재원 마련을 위해 일반 국민은 추가적인 납세 부담을 져야하는 피해 집단이다. 이 경우 해당 장애인들은 수혜자로서 의식을 잘 인지하고 있지만 필요 재원조성을 위한 납세자는 1인당 부담액이 상대적으로 적어 피해 집단으로서 인식을 크게 하지 못한다. 이같이 정책비용이 다수에게 분산되는 경우 피해 집단은 손해 의식을 크게 느끼지 못한다. 한편 비용은 소수에게 집중되면서 편익은 다수에게 광범위하게 발생하는 경우 반대로 수혜집단이 수혜자로서 큰 의식을 못하는 경우가 있을 수 있다. 예컨대, 산업폐기물 처리에 관한 강력한 정책을 실시하는 경우 이를 생산하는 업체들은 추가 비용이 발생하여 정책에 대한 피해의식이 매우 강하지만 이를 통해 맑은 물과 공기를 누리는 일반 국민들은 수혜자로서의 느낌을 크게 갖지 않는다.

정책대상집단에 대해 세련된 분류를 한 것으로 Schneider와 Ingram(1993: 336)이 있다. 이들 학자는 이른바 사회적 형성주의 관점에서 대상 집단의 이미지가 변함에 따라 정책이 변화할 수 있음을 설명하고 있다. 이와 관련하여 정책대상집단의 유형을 제시하고 있다. 사

회적 형성주의란 실증주의 입장을 벗어나 사회현상이나 이슈를 해석학적 관점에서 바라보려는 입장이다. 즉 사회현상은 객관적 실존물이 아니라 관찰자의 시각에서 재해석되는 주관적 형성물이란 것이다. 따라서 만일 특정 집단에 대한 사회구성원 다수의 시각이 부정적 시각에서 긍정적 시각으로 바뀐다면 관련 정책도 변할 수밖에 없다는 것이다.

<그림 1> 사회적 형성과 정치권력: 대상 집단의 유형

		사회적 형성	
		긍정적	부정적
권력	강	수혜 집단(Advantaged) 노인, 기업, 퇴역군인, 과학자.	경쟁 집단(Contenders) 부유층, 거대노조, 소수민족, 문화엘리트, 도덕적 다수.
	약	의존 집단(Dependents) 어린이, 엄마, 장애인	일탈 집단(Deviants) 범죄자, 마약중독자, 공산주의자.

출처: Schneider & Ingram(1993: 336)

<그림 1>에서 보듯, Schneider & Ingram(1993: 335-336)은 대상 집단의 유형을 사회적 형성과 정치권력이라는 두 가지 차원을 가지고 수혜집단, 경쟁 집단, 의존집단, 일탈집단으로 나누고 있다. 수혜집단은 노인, 기업, 퇴역군인, 과학자 등과 같이 정치적으로 힘이 있고 사회적 인식이 긍정적으로 인식되는 집단이다. 부자와 거대노조와 같은 경쟁 집단은 권력은 있으나 부정적 이미지를 가지므로 대접받을 자격이 없다고 인식된다. 의존집단은 아이들이나 엄마들 같이 정치적으로 미약하지만 긍정적인 이미지로 형성된다. 마지막으로 범죄자들과 같은 일탈집단은 가장 안 좋은 상황인데 즉 권력도 없고 사회적 인식도 부정적으로 형성된 집단이다. Schneider & Ingram은 대상 집단 현상을 선출직 공직자의 관점과 연결하여 설명하고 있다. 공직자를 움직이는 동기부여 요인은 기본적으로 두 가지인데, 하나는 재선(reelection)에 도움이 되는 정책을 산출하는 것이고 또 하나는 그 정책이 광범위하게 공지되고 있는 공공문제를 다루는데 효과적인가에 있다. 이런 관점에서 볼 때, 재선에 관심 있는 공직자는 정책에 대한 대상 집단 자체의 반응뿐만 아니라 기타 다른 집단의 반응에도 관심을 쏟는데, 이때 대상 집단에 관한 사회적 형성이 재선의 문제와 연결된다. 예를 들면 공직자가 수혜집단에게 편익을 주는 정책을 펴면 해당 집단은 물론이고 다른 집단들도 의당 혜택받을만한 집단이 혜택 받았다고 호의적으로 보기 때문에 그들의 재선에 방해가 되지 않는다고 본다. 반대로 공직자가 일탈집단과 같이 부정적 이미지를 가지고 있고 힘도 없는 집단에게 처벌과 같은 불이익을 주는 경우는 공직자의 입장에서 볼 때 선거에서 보복당할까 겁낼 필요 없다. 왜냐하면, 일탈집단은 정치권력이 거의 없으며, 다른 집단들은 일탈집단을 좋지 않은 시각에서 보기 때문에 이들에 대한 불이익은 당연하다고 보기 때문이다.

2) 대상 집단의 순응(compliance)과 불응

대상 집단이 정책목표의 달성에 도움이 되는 쪽으로 협조를 하면 좋지만 그렇지 않은 경우에 정책집행과 목표달성에 문제가 발생한다. 우선 수혜집단의 경우는 정부가 정책을 통해 전달하는 유무형의 서비스나 편익을 받는 입장이기 때문에 불응 문제가 생길 가능성이 상대적으로 적다. 반면에 피해 집단의 경우는 정책에 대한 불응(non-compliance)이 발생할 가능성이 크다.

대상 집단이 정책에 순응하는 이유는 다양하다. 순응의 원인에 따른 유형으로는 강제적 순응, 타산적 순응, 규범적 순응, 상황적 순응으로 나눌 수 있다(노화준, 2012: 521-523; Anderson, 1984: 101-103). 강제적 순응은 정책집행자나 정책대상집단이 정책이 요구하는 행위를 어겼을 때 받게 되는 처벌이나 불이익이 두려워서 순응하는 것이다. 타산적 순응은 긍정적 가치를 제공함으로써 순응을 유도하는 것이다. 강제적 순응이 불이익을 주요 수단으로 한다면 타산적 순응은 보상과 같은 적극적인 이익으로 순응을 유인하는 점이 다르다고 하겠다. 규범적 순응은 정책의 정당성이나 정책결정 주체의 도덕적 권위를 인정하기 때문에 정책에 순응하는 경우이다. 상황적 순응은 인간은 사회적 동물이란 점에서 순응의 근거를 찾는다. 인간은 사회생활 하면서 다른 사람과 상호작용하는 존재이므로 개인들은 다른 사회구성원의 평가나 압력에 민감한 반응을 보인다. 이러한 사회적 압력에 의한 순응확보의 논리는 사회적 분위기에 의하여 정책집행의 효율성을 확보하고자 하는 논리와 동일하다.

순응과 불응 현상은 정책의 유형별로 달리 나타날 수 있다. 분배정책의 경우 불응이 나타날 가능성이 적은 편이고 규제정책의 경우 나타날 가능성이 상대적으로 크다. 분배정책은 사회구성원 모두가 선호하는 어떤 가치를 제공하는 것이어서 잠재적 수혜자간에 경쟁의식이 적고, 어떤 사람의 몫을 빼앗아 다른 이에게 주는 형태가 아니기 때문에 승자만 있고 패자는 없다는 느낌을 주기 때문이다. 반면 규제정책은 정책목표가 개인은 하고 싶지만 사회차원에서 바람직하지 않은 행위를 못하게 하는 것이기 때문에 피규제자 측에서 정책불응이 발생할 가능성이 크다. 재분배정책의 일종의 제로섬 상황이라서 특히 정책결정단계에서 계급간 또는 계층 간에 심각한 갈등과 대립이 발생하기 쉽다. 재분배 정책의 결정과정이 사회적 대타협을 거쳐 합의한 형식이라면 집행과정의 불응은 적겠지만 정부가 일방적으로 도입한 경우라면 집행과정에서 불응이 발생할 가능성이 상대적으로 크다. 불응의 원인은 커뮤니케이션 오류, 자원의 부족, 정책에 대한 불만, 행태변화의 부담, 정책당국의 정통성 결핍 등을 들 수 있다.

3) 대상 집단의 역할과 영향력 자원

정책과정에서 정책대상집단은 독립변수로 작용하기도 하고 종속변수로 볼 수도 있다. 앞에서 본 순응은 대상 집단이 정책의 지시와 영향을 받아 자신의 행태를 교정한다는 점에서 대상 집단이 종속변수에 서있는 입장이다. 한편 불응은 정책이 원하는 행동을 따르지 않으므로써 순조로운 정책집행을 막고 경우에 따라서는 정책을 변화시킬 수도 있다는 점에서 대상 집단이 독립변수로 작용하는 시각이다. 정책에 잘 순응한다고 해서 의도한 정책목표의 달성을 보장하는 것은 아니다. 다시 말하면 대상 집단이 정책이 요구하는 것을 잘 따라하는 것은 목표달성에 대한 충분조건은 아니지만 적어도 필요조건으로 볼 수는 있기 때문에 순응은 정책의 성공을 위해 중요하다.

독립변수로 보는 시각에서는 해당 집단들의 영향력이 클수록 정책내용이나 집행수단을 변화시킬 수 있는 힘이 강할 것이다. 대상 집단의 힘을 구성하는 요소는 크게 재정력, 조직력, 권력자원으로 나눌 수 있다. 재정은 집회, 시위, 논리개발, 로비 등과 같이 다양한 곳에 사용되는 가장 중요한 자원이다. 조직력은 조직의 규모라는 양적 개념과 단결력이라는 질적 개념이 결합되어 있다. 대상 집단의 사람 수가 많을수록 정부는 다음 선거에서 표를 의식하지 않을 수 없다. 한편 단결력은 같은 사람 수라고 해도 공통의 이해관계 하에 대상 집단이 얼마나 강력히 뭉칠 수 있는가에 따라 대상 집단의 영향력이 달라진다. 끝으로 권력자원은 정부의 고위공직자에게 접근할 수 있는 통로를 얼마나 가지고 있는가를 의미한다. 권력자원의 확보는 정책결정 집단에 접촉을 하는 수단이기 때문에 그 효과는 가장 직접적이고 확실하다고 할 수 있다.

5. 정책의 정당성

정책의 구성요소를 논의함에 있어 기존의 글에서 공통적으로 언급되는 것으로 정책목표, 정책수단, 정책대상집단이 있다. 그러나 민주주의 관점에서 볼 때 목표, 수단, 대상 집단의 내용이나 선정과정 등에 있어 정당성을 결여한다면 온전한 정책으로 볼 수 없다. 하나의 정책이 목표가 명확히 설정되었고, 목표달성을 위해 과학적 지식에 기초한 정책수단이 잘 선택되었으며, 대상 집단이 구체적으로 명시되었다고 해도, 보편적 가치보다 특수 이익을 추구하고, 정책수단이 비효율적이며, 정책수혜집단 선정이 공평하지 않다면 이 정책은 정당성을 상실한 것이다. 정당성을 말하지 않고 정책을 분석하는 것은 아무런 의미가 없는 것이다. 이런 점에서 정당성이란 개념이 정책의 구성요소에 필히 포함되어야만 한다.

정당성의 사전적 의미는 “사리에 맞아 옳고 정의로운 성질”이다. 사리에 맞다는 것은 합리적이란 뜻이고, 정의롭다는 것은 도덕적이고 공평하다는 뜻이다.

Suchman(1995: 573)은 정당성(legitimacy)을 “어떤 행위체가 하는 행동이 사회적으로 구성된 규범·가치·신념 등의 체제 내에서 바람직하고 적절하다는 일반화된 인식(preception) 또는 가정(assumption)”이라고 정의하고 있다. 이 같은 정의는 정당성이란 것이 내부에서 발생하는 것이 아니라, 외부에서 주어지는 것이며 아울러 문화적으로 배태된 현상임을 일깨워주고 있다. 정책의 정당성은 외부에서 인정하는 것이지 정책결정집단이 스스로 주장하는 것이 아니란 점이다.

정책과 관련된 정당성의 하위범주로는 경제적 정당성, 정치적 정당성, 법적 정당성, 도덕적 정당성으로 나눌 수 있다. 경제적 정당성이란 정책에 들어간 비용에 비해 편익이 클 경우 인정된다. 정치적 정당성은 정책결정과정의 민주적이고 정책에 대한 국민들의 지지도가 높을 때 인정된다. 법적 정당성은 정책이 법적 근거 하에 시행되어야 함을 말하는데, 만일 법적 근거가 미약하거나 없다면 입법을 해야 법적 정당성이 확보된다. 도덕적 정당성이란, 정책목표나 수단 또는 결과가 사회적 규범이나 윤리가 허용하는 범위 내에 있을 때 성립된다. 정책이 사회적 형평성이나 보편적 가치를 추구한다면 도덕적 정당성이 있다고 할 수 있다.

정당성이란, 그 정당성을 제시하는 사람 자신의 만족을 위한 것이 아니라 다른 사람에게 받아들여지게 하려는 노력이라는 점에서, 그 정책과 이해관계를 가진 집단을 설득할 수 있는 합리성(rationality)을 가지고 있어야 한다(김영평, 1993: 11-13). 김영평은 이같이 정당

성의 중요한 개념적 요소를 합리성이라고 하면서 합리성의 두 가지 준거로서 내용적 합리성(substantive rationality)과 절차적 합리성(procedural rationality)을 제시하고 있다.

한편 문태현(2003: 6-8)은 정책이 사회문제 해결이라는 주된 목적을 달성하기 위해서는 국민들로부터 지지와 신뢰를 받아야 하는데 지지와 신뢰는 정책의 정당성에 기초한다고 말한다. 그간 정책의 정당성에 관한 관심은 어느 대안이 비용에 비해 가장 큰 효과를 가져다 줄 것인가라는 효율성에 바탕을 둔 도구적 합리성을 지나치게 강조한 것은 문제라고 한다. 정책의 정당성은 도구적 합리성을 넘어 정치·윤리적 합리성과 절차적 합리성까지 포함하는 보다 넓은 차원에서 접근해야 함을 말하고 있다. 그는 정당성에 대한 논의는 크게 공리주의적 관점과 담론이론의 관점으로 나뉜다고 한다.

Wallner(2008: 423-426)는 캐나다의 알버타와 온타리오 두 지역에서 시행된 교육개혁이 알버타는 성공하고 온타리오에 실패했는데, 이러한 결과는 두 지역의 프로그램 정당성의 차이에서 나타난 것으로 설명하고 있다. 연구에서 Wallner는 정당성의 유형으로 내용적 정당성(substantive legitimacy)과 절차적 정당성(procedural legitimacy)으로 구분하였다. 그리고 내용적 정당성의 핵심적 요소로는 정책의 내용(목표, 수단, 효과)이 지역사회의 이해관계자와 대중의 일반적 감성에 부합해야 함을 제시하고 있다. 한편 절차적 정당성의 핵심적 요소는 숙려기간(incubation period), 감성적 호소(emotive appeals), 이해관계자의 관심이라고 한다. 결론적으로 두 지역의 정책의 성공여부는 알버타는 내용적 및 절차적 정당성을 구성하는 다섯 가지의 핵심요소에서 모두 좋은 결과를 가져와 정책의 정당성을 크게 확보한 반면, 온타리오는 내용적 정당성은 그런대로 양호했으나 절차적 정당성 구성요소에서 상대적으로 취약하여 정책이 실패했다고 한다.

김영평이 정책의 정당성에 관해 말하고 있는 ‘내용적 합리성’은 문태현의 ‘공리주의적 관점’ 그리고 Wallner의 ‘내용적 정당성’과 맥락을 같이한다. 또 김영평의 ‘절차적 합리성’은 문태현의 ‘담론이론의 관점’ 그리고 Wallner의 ‘절차적 정당성’과 유사한 내용이다. 학자들의 정당성에 관한 관점을 함께 정리하면 다음과 같다(이민호, 2009: 277-280).

내용적 합리성 또는 공리주의적 관점에서는, 정당성을 목표달성에 얼마나 기여하는가를 기준으로 삼는다. 따라서 정책대안과 목표달성에 관련된 그것의 효과 사이의 인과관계를 확실히 알려주는 과학적 지식에 가장 큰 관심을 가진다. 내용적 합리성에서 보면 목표달성도를 의미하는 효과성이나 편익비용비율을 말하는 능률성이 클수록 합리적이고 정당한 것으로 본다. 공리주의적 관점에서는 정책을 통해 사회적 효용(utility)을 가장 크게 증가시켜주는 정책을 정당한 것으로 본다는 점에서 앞의 내용적 합리성과 같은 의미이다.

한편 절차적 합리성 또는 담론이론의 관점은 앞의 내용적 합리성이나 공리주의적 관점으로는 얻을 수 없는 정당성의 영역을 설명해주고 있다. 이것은 대상집단의 동의에 기반을 두면서 형평성(equity)이나 사회적 정의(social justice)를 얻기 위한 노력과 관련된다. 김영평은 절차적 합리성은 문제해결에서 내용적 합리성이 즉각적으로 분명하지 않을 때 등장하게 되며, 결정의 내용보다는 해결책을 발견하는 방법에 일차적인 관심을 두고 정책의 합리성을 논의한다고 말한다. 한편 문태현의 담론이론의 관점은 하버마스의 담론이론에 기초하고 있는데, 정책을 둘러싼 복수의 당사자들이 간주관적 합의에 의해 자유롭고 균등한 절차적 합리성이 보장되는 가운데서, 의사소통과정에 참여한 사람들의 담론을 통해 모두의 동의를 이끌어 낼 수 있을 때 정책의 정당성이 확보될 수 있다고 본다. 담론이론에서는 도덕규범의 정당성 기준으로 ‘보편화 원칙’을 제시하는데, 하버마스는 보편화 원칙에 대해 정당한 도덕규범이 충족시켜야 할 조건이라고 한다. 즉 규범을 보편적으로 적용함으로써 예상되는 결과

들과 부작용들이 모두에 의해서 강제 없이 수용될 수 있는 조건을 말한다.

보편화원칙은 일반의지를 크게 강조하는 도덕규범을 정당화한 것이므로 정책의 정당화 과정에서 “모두에 의해 수용될 수 있는”이란 엄격한 요구조건들은 실제로 적용하기는 불가능하다. 그러나 정책의 정당화 작업이 어떤 관점에서 접근되어야 할지에 대해서 분명한 메시지를 제공해주고 있다는 점에서 의의가 크다고 생각된다(문태현, 2003: 8).

위의 두 가지 합리성은 효과성을 강조하는 경제학적 측면과 민주성을 강조하는 정치학적 측면이 각각 투영된 결과로 해석할 수 있다. 두 가지 관점은 각기 서로 다른 접근 방식을 취하고 있지만 정책의 정당성을 논의하는 입장에서 상호 보완적인 성격을 갖고 있다고 할 수 있으며, 실제 정책결정의 정당성에 대한 논의과정에서는 이들 간의 교차적인 제시가 이루어진다(김영평, 1993: 23).

공공정책의 정당성은 두 가지 정당성이 모두 필요하다. 즉 효과적이지 못한 정책수단을 채택한 정책이나 경제적 타당성이 매우 낮은 정책은 공리주의적 관점·내용적 합리성에서 볼 때 결코 정당성을 인정할 수 없다. 그러나 아무리 효과적이고 능률적인 정책이라 하더라도 목표가 담고 있는 가치에 대한 논란 및 갈등 문제가 남아 있다. 따라서 정책대상집단의 참여와 담론이 보장된 과정을 통해 목표와 수단이 선택된 정책이라면 정당성을 부여할 수 있다. 지금까지 정책의 정당성에 관한 관심은 학계나 정부에서 모두 경제적·도구적 합리성과 같은 공리주의 관점에 많이 치우쳐 있었다. 그러나 정책이 어떤 가치를 추구해야 하는지 또는 정책이 산출하는 편익과 비용이 누구에게 가는지와 같은 정의와 형평성에 관한 문제는 이해관계자 모두에게 담론의 기회가 열려있는 민주적 과정을 거칠 때 가능하다. 굳이 정책의 정당성에 관한 두 가지 관점의 우선순위를 말한다면 내용적 합리성 또는 공리주의적 관점 보다는 절차적 합리성 또는 담론이론적 관점이 우선시되어야 한다고 본다. 왜냐하면, 다수를 배제한 전문가 소수에 의한 정책결정은 최고의 내용적 정당성을 가진 의사결정이 가능할 수 있으나 반면 현실세계에서는 담합과 협잡에 의한 최악의(반민주적) 결정을 할 여지도 있다. 그러나 절차적 합리성을 보장하는 결정과정을 거친다면 참여와 담론이라는 공개적 과정을 거치기 때문에 제일 나쁜 결정을 한다고 해도 최악의 선택보다는 차악 또는 차선의 결정을 할 것이기 때문이다. 그래서 현실 적용을 생각해 본다면, 소수의 전문가에 의해 내용적 합리성에 입각한 결정을 먼저 한 후에 청문회, 공청회 등을 통해 절차적 합리성을 보완하는 것이 바람직하다.

6. 맺는 말

정책이 성립하려면 빠뜨릴 수 없는 중요한 요소들이 구성되어야만 한다. 제일 먼저 정책을 통해 가려는 곳, 즉 정책목표가 제시되어야 하는데 이는 정책의 가치가 어디에 있는가를 말한다. 그리고 정책목표를 달성하기 위한 구체적 수단들이 규정되어야 한다. 정책목표가 철학적 판단에 관한 사항이라면, 정책수단은 과학적 영역에 기반을 둔다. 인과관계에 바탕을 둔 지식이 필요하다는 점에서 이런 지식은 과학적 활동에서 충진되기 때문이다. 정책에서 언급해야 할 또 다른 항목으로 대상 집단이 있는데, 정책에서는 대상 집단의 범위와 경계를 명시적으로 표현하지 않는 경우도 많다. 특정 개인이 대상 집단에 해당되는지는 정책의 내용에서 밝힌 적용기준을 통해 판단 또는 추정된다.

통상적으로 기존의 연구에서는 위와 같은 세 가지 요소를 공통적으로 언급하고 있는데 본

연구에서는 정당성이 정책의 구성요소에 추가되어야 한다고 주장하였다. 민주주의 관점에서 본다면 정당성이 없는 정책은 정책이라 볼 수 없기 때문이다. 관련 학자들은 정당성을 합리성과 유사한 개념으로 생각하는 것으로 나타났으며, 대체로 정책의 정당성을 두 가지로 나누어 논의하고 있다. ‘내용적 정당성’과 ‘절차적 정당성’으로 나누거나, ‘공리주의적 관점’과 ‘담론이론의 관점’ 등이 그것이다.

내용적 정당성과 공리주의적 관점은 같은 맥락이고, 또한 절차적 정당성과 담론이론의 관점도 유사한 것으로 볼 수 있다. 정책의 정당성에 관해 전자는 능률성이나 효과성의 기준을 중시하고 사회의 순효용을 최대화하는 정책이 좋은 정책이라는 정당성의 한 부분을 설명해 주고 있다. 한편 후자는 정책이 결정되는 절차의 당위성에 관심을 가지는데, 공개적이고 참여와 토론이 보장된 과정을 거쳤을 때 정책이 정당하다는 정당성의 또 다른 측면을 말하고 있다. 정당성에 관한 두 가지 범주는 선택이 아니라 보완적 관계에 있다고 보아야 한다. 두 개의 정당성이 모두 갖추어질 때 비로소 정책의 정당성이 온전해진다고 본다. 일반적으로 정책대상집단의 비전문성을 고려한다면, 현실적으로는 소수의 전문가에 의해 내용적 정당성 부분을 판단한 후 토론회, 공청회 등을 보장함으로써 절차적 정당성을 보완하는 것이 좋다고 본다.

참 고 문 헌

- 김영평 (1993). *불확실성과 정책의 정당성*. 서울: 고려대학교 출판부.
- 노화준 (2012). *정책학원론*. 서울: 박영사.
- 문태현 (2003). *담론이론과 공공정책의 정당성*. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 이민호 (2009). 정책의 정당성 논의를 위한 차별성 기준의 적용: 중소기업 정책자금 지원정책 사례를 중심으로. *행정논총*, 47(3): 275-307.
- Anderson, James E. (1984). *Public Policy-making*. 3rd ed. New York: CBS College Publishing.
- Bardach, Eugene (1980). Implementation Studies and the Study of Implements. paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association.
- Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Ray C. Rist, and Evert Vedung, eds. (1998). *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Borras, Susana and Charles Edquist (2013). The Choice of Innovation Policy Instruments. *Technological forecasting & Social Change*. 80(8): 1513-1522.
- Elmore, Richard F. (1987). Instruments and Strategy in Public Policy. *Policy Studies Review*. 7(1): 174-186.
- Etzioni, Amitai (1964). *Modern Organizations*. New York: Prentice-Hall, Inc.
- Gormley, William T., Jr. (1987). Bureau-Bashing: A Framework for Analysis. presented at the 1987 meetings of the American Political Science Association, Chicago, IL.
- Hood, Christopher (1986). *The Tools of Government*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Howlett, Michael (2004). Beyond Good and Evil in Policy Implementation: Instrument Mixes, Implementation Styles, and Second Generation Theories of Policy Instrument Choice. *Policy and Society*. 23(2): 1-17.
- Howlett, Michael & M. Ramesh (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Ingram, Helen & Anne Schneider (1993). Constructing Citizenship: The Subtle Messages of Policy Design. in Helen Ingram & Stephen R. Smith (ed.), *Public Policy for Democracy*. 68-94. Washington D. C.: The Brookings Institution.
- Lascombes, Pierre and Patrick Le Gales (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments-From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, 20(1): 1-21.
- Lasswell, Harold D. (1958). *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: American Elsevier.
- Lowi, Theodore J. (1966). Distribution, Regulation, Redistribution: The Functions of Government. in *Public Policies and Their Politics: Techniques of Government Control*, ed. Randall B. Ripley, 27-40. New York: W. W. Norton.
- Lowi, Theodore J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public*

- Administration Review*. 22: 298-310.
- Salamon, Lester M. (1981). Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action. *Public Policy*. 29(3): 255-275.
- Schneider, Anne and Helen Ingram (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools. *Journal of Politics*, 52(2): 510-529.
- Schneider, Anne and Helen Ingram (1993). Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *American Political Science Review*, 87(2): 334-347.
- Scott, W. Richard (1981). *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc.
- Stokey, E. & R. Zeckhauser (1978). *A Primer for Policy Analysis*. New York: W. W. Norton & Company Inc.
- Suchman, M. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*. 20(3): 571-610.
- Wallner, Jennifer (2008). Legitimacy and Public Policy: Seeing Beyond Effectiveness, Efficiency, and Performance. *The Policy Studies Journal*, 36(3): 421-443.

A Study on the Policy Components and Justification

Han, Suk-Tae

Department of Public Administration

Cheongju University

This paper intends to discuss policy components theoretically with much emphasis on policy justification. Previous studies on the policy components suggested a variety of elements respectively. However, policy goals, policy instruments, and policy target groups are commonly referred to. This paper proposed that the justification needs to be added as a policy component. More often than not, the word rationality is treated as synonymous with justification.

Lots of earlier research have been focused on the utilitarianism or substantive rationality for evaluating justification. Of course, substantive justification (utilitarianism) is important, but procedural justification, which participation and discourse are guaranteed, should be emphasized equally.

In the theoretical dimension, a policy could have economic(substantive) justification, but if decision-making process lacks political(procedural) one, it may not be possible to get even the economic justification because of social costs caused by conflicts and non-compliance etc.

Key words: policy goal, instrument, target group, policy justification

논문투고일 : 2014. 12. 31

심사개시일 : 2015. 01. 01

게재확정일 : 2015. 01. 20



한국사회과학연구
제36권 2호
2015년 1월호

조직통제 메카니즘으로서의 조직신뢰*

청주대학교 사회과학대학 행정학과 교수

김 우 식

국 문 요 약

오늘날 조직관리에서 신뢰는 매우 중요하다. 신뢰는 조직의 협동과 협력을 만들 수 있는 좋은 재료이다. 또한 조직에서의 통제는 필연적으로 조직을 목적으로 향하도록 질서를 유지하는 데 불가결한 요소이다. 이 논문에서는 조직에서 신뢰가 필요한 사회적 맥락을 소개하고, 신뢰와 통제의 밀접한 관계를 설명한다. 나아가 이들의 관계를 좀 더 폭넓게 이해하기 위해 조직이론의 여러 패러다임을 소개한다. 즉 신기능주의(체제이론), 구조이론, 신제도주의이론, 노동과정이론, 신푸코이론을 소개함으로써 신뢰와 통제의 관계를 넓게 조망하고자 한다.

주제어: 신뢰 통제관계, 신기능주의이론, 구조이론, 신제도주의이론, 노동과정이론, 신푸코이론.

I. 서론

오늘날 조직관리에서 ‘신뢰’는 매우 중요한 개념이다. 미국의 비즈니스 조직에서 풍미한 대리인 이론이 조직설계에 투입되어 인센티브, 계약 그리고 기계적 운영이 지배되는 조직으로 변했으며, 그로 인하여 ‘합리적 이해’(rational interests)와 계산과 수단성(instrument)이 신뢰(trust)를 대치하는 조직으로 변했다(Miller, 2001: 308). 그로인해 조직 내에서 개인의 이익과 집단의 행복 사이에 갈등이 고조되고, 조직은 장기적인 인력의 형성, 협력적 행동 그리고 책임 있는 행동을 밀쳐내었다.

신뢰(trust)는 광범하고 복잡한 개념이다. 사회의 각 수준에서 각 영역에서 신뢰를 논할 수 있기 때문이다. 조직의 차원에서의 연구는 조직내 보다는 조직간에 더 관심을 갖고 있다(Grey and Garsten, 2001, 230). 본 연구에서는 조직 내를 중심으로 조직 통제와 맞물려 돌아가는 신뢰의 문제에 초점을 두어 통제-신뢰를 정리하고 이해하고자 한다. 우선 조직에서 통제와 신뢰의 관계를 개념적으로 정리하고, 조직이론과 조직에서 통제-신뢰 관계를 보

* 이 논문은 2009-2015학년도 청주대학교사회과학연구소가 지원하는 학술연구조성비(특별연구과제)에 의하여 연구되었음.

는 관점을 정리함으로써 그 양관계의 이해를 돕고자 한다.

신뢰는 다양하게 정의될 수 있다. 여기서는 조직 내의 사회관계에서의 신뢰를 중심으로 논의할 것이며, 그런 차원에서 신뢰를 정의할 것이다. 조직 내에서의 신뢰에 관한 정의의 예를 정리하면 다음 표와 같다.¹⁾ 이러한 정의들은 개인 간 갈등, 산출 불확실성, 문제 해결에 초점을 둔 것이며, 그리고 공정, 자신감, 모험 감수의 측면을 포함한다.

<표> 신뢰에 관한 정의들

학 자	정 의
Scott(1980)	협력(cooperation)이 나올 수 있는 긍정적인 힘.
Luhmann(1979)	다른 사람에 대해 공정하고, 윤리적이며 예측가능하게 행동할 수 있는 어느 사람이 가지고 있는 자신감의 수준.
Carnevale and Wechsler (1992)	타인이 윤리적이고, 공정하고, 위협적 행동을 하지 않고, 다른 사람의 권리에 관심을 갖으리라는 기대.
Mishra(1996)	타인이 능력이 있고, 개방되어 있고, 관심을 가지고, 의지할만하다는 믿음에 기초하여 기꺼이 타인에게 의뢰함.
Matthai(1989)	불확실하고 모험적 상황에서 조직의 말과 행동이 일관성이 있고 도움이 된다고 자신(confidence)하는 감정.
Kramer(1996)	신뢰의 중요성과 신뢰를 지키는 문제는 계층 관계에 내재하는 상호 상충받을 수 있음과 불확실성에서 온다.
Griffin(1967)	모험상황에서 불확실하지만 바라는 목표를 달성하기 위해서 타인의 행동에 의지하는 것.

조직관리에서 통제는 필수적인 요소이다.²⁾ 통제(control)는 통합(integration)과 질서(order)를 추구하는 조절(regulation) 노력의 과정이다.³⁾ 과학적 관리이론은 시간과 동작연구를 통한 과학적 설계를 통하여 조직의 과정을 질서화 통제하는 것이다.⁴⁾ 고전적 관료제는 합법적 권위와 합리성에 의한 조절을 근본으로 한다.⁵⁾ 이에 대해 Runciman(1978)은 “관료제적 행정은 근본적으로 지식을 통한 지배”(225)라고 이해하고 있다. 여기서 지배는 조절기능이다. 또한 행정관리론에서도 관리자의 관리기능으로서의 핵심을 계획, 조직, 조정, 통제로 압축하고 있는 데(김병섭 외, 2008: 76),⁶⁾ 통제 및 조정 활동은 넓게 볼 때 조절기능이다. 이와 같이 고전적 조직이론에서 질서화를 위한 조절 활동은 기본적 기능이며 조직 활동을 설명하는 중요한 개념이다. 오늘날의 조직이론들이 고전적 조직이론을 시발로 하여 저변에 토대를 두고 있기 때문에, 조직관리.조직이론 및 조직분석에서 조절 및 통제가 중요한 개념으로 자리잡고 있는 것은 당연하다 하겠다. 그럼에도 통제에 대한 연구는 소외되어

- 1) 여기서는 '신뢰'에 관한 정의는 부차적인 목적이기 때문에, Nyhan(2000: 89)의 내용을 정리하여 소개한다.
- 2) Marx와 Weber는 통제를 조직의 중요한 측면으로 보았다(Scott, 1998: 102).
- 3) Burrell과 Morgan(1982:13)은 사회이론을 구분하기 위해, Parsons의 질서(order)-갈등(conflict)의 두 개념 축을 사용하는 사회 이론 분류를 지양하고, 규제(regulation)-급진변화(radical change)으로 대체할 것을 제안한다. 파슨스의 질서나 모간의 규제는 모든 사회(조직도 사회이다)의 질서화 지향을 의미하는 것이다. 이러한 질서화에는 기제(mechanism)가 등장하는데 그 중의 하나가 협동.협력을 얻기 위한 통제이다. Parsons는 질서와 통합을 보는 견해는 안정, 통합, 기능적 조정, 합의를 요소로 한다.
- 4) Taylor(1947)는 과학적 관리를 설명하면서 조직 속의 사람의 위치를, '과학적 관리 하의 사람은 법과 규칙에 의해서 지배된다…….(the man at the head of the business under scientific management is governed by rules and laws which……)(189)'고 함으로써 조절 또는 통제의 기준과 방식을 보여 주고 있다(Scott, 1998: 39).
- 5) Nyhan(2000: 87)은 Weber의 관료제 모델을 “a system of rules and regulations governing all situations that ……”으로 정의 하고 있다.
- 6) Thompson도 관리자 수준에서의 책임지고 해야 할 기능을 designing and controlling이라고 제시한다(Scott, 1998: 105).

있는 현실이다(오석홍, 2014: 596).

오석홍(2014)은 통제에 대해서 다음과 같이 기술하고 있다.

“통제는 목표와 그(를 달성하기 위한) 실천행동을 부합시키려는 과정이다. 통제는 공동의 목표달성을 위해 조직 활동을 결집시키는 조직의 통합 작용 가운데 하나이다. 조직을 구성하는 사람들이 추구해야 할 목표는 그들의 책임으로 되기 때문에 책임 이행을 보장하려는 활동이 통제라고 말할 수도 있다.

조직을 구성하는 모든 사람들이 외재적 통제가 없어도 자발적으로 그리고 성공적으로 조직의 목표에 부합되는 임무수행을 할 수 있다면 통제라는 활동이 필요하지 않을 것이다. 그러나 대규모의 공식적 조직에서 그러한 이상적인 상태의 구현을 기대하기는 어렵다.”(2014: 596)

이와 같이 조직 통제는 통합과 책임과 관련이 있는 행동이며 조직목표의 달성을 위해 필요 불가결한 활동임을 알 수 있다. 그리고 그러한 통제는 개인수준에서 외적 통제뿐만이 아니라 다른 통제 방식도 필요함을 알 수 있다.

이러한 배경에서 등장한 개념이 비공식적이며 자율적 통제로서의 신뢰이다. 그러므로 본 연구에서는 통제-신뢰(control-trust) 관계를 둘러싼 조직이론들의 접근을 이론적으로 이해하고자 한다.

II. 신뢰-통제와 조직이론

1. 신뢰에 대한 사회적 맥락⁷⁾

인류 사회의 시작과 함께 사회생활 속에서 ‘신뢰하기’(trusting)가 있어 왔다. 그러나 하지만 신뢰하기가 위협을 받고 있다. 최근 미국에서의 신뢰에 대한 관심의 등장은 신뢰 문제의 배경을 이해하는 데 도움이 된다.

1) 신뢰(trusting)의 사회적 맥락

1990년대 초까지 미국에서 지적 담론과 사회정책 분야에서는 개인의 합리적 선택 모형(rational choice model)이 지배를 해 왔다. 이 모형에서 개인은 개인·조직·국가·법규에 대해서 자기 자신의 목적과 이익을 위한 수단적(instrumental) 관점에서 접근하는 존재이며, 모든 사회적 상호작용(social interactions)에서 개인은 개인의 이득을 극대화하고 손실을 극소화하려는 동기를 가진 존재라고 전제한다. 이러한 지적 관점은 조직 분석에서 대리인이론, 거래비용 이론, 집합적 행동이론 등을 개념화하는 데 영향을 미쳤다.⁸⁾

특히 합리적 선택에 이론적 기반을 둔 협상(negotiation)에 대한 연구에서 신뢰의 문제는 등장한다. 합리적 선택에 기반을 둔 협상 연구에서 인간의 이익추구 행동들 사이에 일어나는 갈등 속에서는 다른 사람과 효과적으로 협동(cooperation)하기가 어렵다는 것을 알게 되었다. 또한 연구자들은 이론적 전제로서 협상 상황(contingencies)을 아는 것도 협상 상대의 이해(interests)를 정확히 아는 것도 어렵다는 인지적 능력부족과 한계를 인식하게 되었다(Dawes, 1988). 협상 이론은 합리적 틀 속에서 개인에 초점을 두고 있기 때문에, 사회적 상호작용이 일어나는 사회의 큰 틀은 무시되었다.

그 결과 협상 연구는 협동의 문제에 관심을 갖게 되었다.⁹⁾ 또한 1980년대에 사회적 문제

7) 여기서는 Tyler와 Kramer(1996: 1-12)을 정리하여 소개한다.

8) 그 외의 사회 분야(범죄대응이론, 복지정책, 세금 철학)에 영향을 미쳤다.

들에 직면하여¹⁰⁾ 개인적 물질적 차원의 합리적 선택이론이 협상을 설명하는데 적절한(adequacy) 것인가 하는 의문이 제기되었다. 그래서 연구자들은 개인의 행동이 일어나고 있는 장으로서의 사회적 맥락(context), 정치 리더십 등 사회적 조건(conditions)에 관심을 가지게 된다. 이 관점은¹¹⁾ 개인은 근본적으로 본질적으로 '인간들'(social) 속에서의 의사결정자임을 말한다. 협상 연구는 협상이 사회적 맥락에서 어떻게 이루어지는가에 관심을 가지게 된 것이다.¹²⁾ 예를 들어 임시직은 조직에 대한 충성을 떨어뜨리고, 사람들의 호혜적 충성심은 약화되었다. 조직에서도 계층제가 사회적 연대 관계로 변화했다. 이들은 자신을 보호하기 위한 협상에 관심을 갖게 된다. 이와 함께 무임승차 행위들이 발생하면서 신뢰있는 행동을 촉진할 수 있는 메커니즘을 발전시키는 계기가 되었다.

조직을 포함하여 사회의 모든 영역에서 신뢰를 중요시 하게 되었다. 이 관점은 다시 합리적 선택과 연결된다. 사회적 이슈로서 신뢰의 출현에 대해 Axelrod (1984)는 사람들이 협동을 미래의 불안(the shadow of future)으로 합리적 차원에서 인식하기 때문이라고 했다. 다른 사람에 대한 행동 차원에서 신뢰를 지속케 하는 것은 현재 관계를 지속코자하는 기대이다. 이 합리적 관점에서 신뢰의 부재는 장기적으로 기회적 행동으로 인해 거래비용을 증가시킨다.¹³⁾ 신뢰가 줄어들면 달갑지 않게 위협을 안게 되고, 상대의 배반에 대비해야 하고, 그리고 자신의 이익을 보호하기 위해 비용이 드는 제재 메커니즘을 더 개발해야 한다.

다른 사람을 신뢰하는 데 따르는 위험(risk)은 신뢰를 깨는 사람을 제재하는 사회적 제도(institutions)를 변화시키고 발전시킨다. 대부분의 거래는 장기적 사회관계 속에서 그리고 안정적 사회 집단 내에서 발생한다. 그래서 공동체는 사회 제도로서 신뢰할 수 없는 행동에 대해서 비용을 지불케 하는 공식·비공식 통제를 사용할 수 있다.¹⁴⁾ 신뢰는 사회적 맥락과 연결되어 있으며, 신뢰하는 행동은 사회적 맥락의 변화와 더불어 변화하게 된다. 따라서 사회적 구조적 어프로치가 유용하게 된다.

2) 신뢰의 사회적 의미

신뢰는 합리적 계산을 넘어서 사회와 타인에 대한 사회적 의미(social meaning)를 지닌 행동 정향을 말한다. 타인에 대한 내재화된 정향이라는 것은 도덕발달 연구에서 보면(Rushton, 1980), 세월이 가면서 기능적 자율성이 발달하고 도덕적으로 적절하다고 느끼는 타인을 돕는 행동을 하게 된다는 것이다.

사회관계에서의 딜레마에 대한 연구에서 사회적 신뢰(trust) 메커니즘이 협력적(cooperative) 행동에 중요한 영향을 주는 것으로 나타났다. 사회적 딜레마 상황에서, 즉 공동체가 의존하는 호수의 물고기가 급격하게 고갈될 때 사람들은 다른 사람들이 어떻게 행동

9) 연구에서 그 외에 범죄율을 설명하기 위해서 협동 설명, 사회지원정책의 이해, 계층적 역동성 분석 등과 같은 합리적 선택에 기반을 둔 사회 억제(deterrence) 메커니즘의 연구에 초점을 둔다.

10) 기업에서 월권과 남용, 사회제도의 정당성 추락, 사회적 불공평, 경제적 불만, 건강과 사회적 안전에 대한 우려 등의 문제들이다.

11) Kramer(1994: 349)는 이 관점을 사회적 맥락주의(social contextualism)라 이름하였다.

12) 미국사회는 한동안 개인 간 또는 개인 조직간 장기적인 사회관계(social connections)에 대한 사회적 지지가 소원해 있었다. 예를 들어 직장에서 '임시직'(contingent workforce)은 조직에 대한 충성을 떨어뜨렸다. 사람들도 호혜적 차원으로서의 타인에 대한 충성심을 기대할 수 없었다. 사람들은 서로를 믿을 수 없었다. 이런 상황으로 인해 조직 내에 사람들은 자신을 보호할 협상에 관심을 가지게 된 것이다.

13) 그래서 Williamson(1993)은 신뢰는 '미래 협동 가능성의 계산'이라고 했다.

14) 예를 들어 신뢰 위반에 대해 법제도로써 소송과 벌칙으로 제재할 수 있으며, 신뢰를 범한 타방 변호사에 신뢰를 거부함으로써 나아가 그를 법정으로 끌어들여 평판을 깎아 내릴 수 있다. 평판 효과는 안정된 상호작용 속으로 퍼져나간다.

할까 하는 합리적 기대에 의거해서 행동한다고 한다. 이상적으로는 사람들은 호수에 물고기를 더 증식시키면서 한편으로는 고기를 덜 먹으려할 것이다. 그러나 다른 사람들이 자원을 과도하게 사용하는 행동으로 나오면 개인은 남아 있는 물고기를 잡으려고 한다는 것이다. 그러나 점차적으로 연구자들은 사람들은 이렇게 수단적(instrumental) 방식으로만¹⁵⁾ 행동하지 않는다고 주장한다.

사회적 딜레마에서 사람들이 자기에게 이익이 되지 않는 것 같은 협동(cooperative)이라는 방식으로 행동한다는 것을 확인하였다. 협동을 촉진하는 동인으로서 집단일체감(identification with the group)이 중요한 역할을 한다는 것으로 드러났다(Brewer and Kramer, 1986). 협동에 대한 연구에서 볼 때 경쟁을 줄이는 데 공동체감이 중요하다는 것이 밝혀진 것이다(Dawes and Thaler, 1988: 195). 다른 사람을 신뢰하는 사람들은 집단의 다른 사람들이 어떻게 행동하는지 상관없이 협동을 이어간다는 것을 발견하게 되었다(Brann and Foddy, 1988). 이 신뢰 행동은 ‘도덕적 의무 또는 도덕적 헌신’(Kramer and Goldman, 1995)을 반영하는 것이다. 유사하게, 협동하는 사람은 그 협동하고픈 마음이 있을 때는 그 집단을 떠나지 않는다는 것이다(Orbel, van de Kragt, & Dawes, 1988). 일체감은 호혜적 미래가 예견되지 않아도, 현재 보상이 없어도, 처벌이나 평판에 영향이 없어도 협동을 증가시킨다는 것이다. 결론적으로 자기 이익을 추구한다는 수단모형(instrumental models)은 타인에 대한 신뢰를 설명하는 데 적합하지 않다. 신뢰 관계는 사회모델(social model of trust)에 의해 더 잘 설명될 수 있다는 것이다.

2. 신뢰와 통제와의 관계¹⁶⁾

1) 통제

통제는 체계의 요소들이 바람직한 목표를 추구해 나가는 데 있어서 일정 기준들을 수립하여 보다 예측 가능성을 높이는 조절과정(a regulatory process)으로 이해된다(Rus and Iglie, 2005). 조직은 기회주의와 불복종을 억제하기 위한 규칙들(rules)을 안출하는 반면, 또한 바람직한 산출을 격려하는 규범들(norms)과 가치들(values)을 만든다(Fryxell, Dooley and Vryza, 2002; Long and Sitkin, 2006). 전자를 공식적 통제라 하고, 후자를 비공식적 또는 사회적 통제라 한다.

공식적 통제는 행위(behavior) 통제, 투입통제, 그리고 산출통제로 구분할 수 있다. 행위 통제는 구조적(structural) 또는 관료제적(bureaucratic) 통제라 불리며 통상 구성원들의 행동을 감시하기(monitoring) 위한 규칙들(rules)과 절차들(procedures)을 사용한다(Eisenhardt, 1985). 투입통제는 조직의 성과에 영향을 미칠 의도로 자원을 조종하는 것이다(Cardinal, 2001). 그리고 산출통제는 바라는 목표를 성취하기 위해서 행한 활동의 결과(results)를 조절하는 것이다(Eisenhardt, 1985). 사회적 통제는 구성원의 사회화를 촉진하여 특정한 조직문화를 이루어 구조적으로 제약(structural constraints)의 기능을 수행한다. 조직문화는 어떤 행동을 강화하거나 보상하는 의도로 만들어진 가치와 규범들로 구성된다. 사회화의 결과로서 구성원은 조직 목표를 내재화하고 그 목표를 행동의 준거로 사용한다. 결과적으로 사회통제는 직원의 선호를 조직 및 관리와의 조화를 확보하여 직원의 행동에 간접적으로 영향을 미치는 것이다(Das and Teng, 2001).

15) 수단적 방식은 자기에게 필요한 것을 얻는 수단으로써 활용한다는 의미이다.

16) Khodyakov(2007:3-4)를 참조.

2) 신뢰

신뢰는 사회적 관계에서 오는 불확실성에 직면하여 다른 사람의 행동에 대해서 긍정적 기대를 형성하는 과정이라고 보통 정의한다. Jones(1996)에 따르면 이 긍정적 기대는 능력과 선의에 의한다고 한다. 전문가에 대한 신뢰라고 알려진 능력 신뢰(competence trust)는 기술적으로 인식적으로 유능한 역할 수행을 기대하는 것으로 본다. 선의 신뢰(goodwill trust) 또는 약속신뢰(commitment trust)는 어떤 사람의 선한 믿음(faith), 선한 의도(intentions), 그리고 성실(integrity)을 말한다.

신뢰에 의지한다(reliance)는 것은 조직의 모든 사람들에게 유익이 되는 행동을 하리라고 기대되는 사람의 행동에 대해 불확실성을 기꺼이 떠안고 그 사람들의 행동에 전적으로 맡기는(vulnerable) 조직적 태도를 말한다(Khodyakov, 2007; Six, 2003). 어떤 조직은 이해의 충돌이 있어도 위험을 감수하고 좋은 실적을 기대하며 신뢰있는(trustworthy) 관계를 발전시키도록 그리고 신뢰와 관련된 조직 내 거래를 확대하도록 촉진한다(Sako, 1998). 더욱이 신뢰는 개방되고 신실한 행동, 다른 사람의 짐을 기꺼이 지려하고, 조직 구성원 모두가 이해를 공유하고 있음을 인정할 때 신뢰가 촉진되기 때문에, 조직 구성원에게 혁신적 의견을 자유로이 제시할 수 있도록 하게 된다(Edmonston, 2004). 또한 신뢰있는 관계는 상호의존성을 증가시킴으로써 변화와 관련된 불확실성을 줄일 수 있다.

공식적 통제와 신뢰는 모두 조직의 위험을 줄이는 역할을 하지만, 둘은 차이가 있다. 공식적 통제는 산출을 측정할 수 있고 행동이 예측 가능할 때 업적을 감시하는(monitoring) 데 효과적이다. 공식 통제는 규범을 벗어나는 이탈을 평가할 수 있는 객관적 기준(criterion)과 기회적 행동에 대한 명백한 제재(penalties)가 필요하다. 반면 신뢰는 미래의 불확실성과 상호 이해(mutual understanding), 호혜(reciprocity) 그리고 협동(collaboration)을 증진시키는 데 도움이 되는 현재의(on-going) 관계(interaction)로 매개되는 결과의 예측 불가능을 포함하는 개념이다. 신뢰는 서로 간에(social) 마음에 자국(embeddedness)을 남기며 조직이 불확실성을 감당하는 데 도움이 되는 집단 내 협동의 발전을 촉진하는 평판 메커니즘(reputation mechanism)에 의지한다(Khodyakov, 2007: 4).

비공식통제와 신뢰의 차이는 분명하게 구분할 수 없다. 어떤 사람은 신뢰가 사회적 통제(social control)의 한 메커니즘이라고 한다(Bradach and Eccles, 1989). 이 메커니즘은 상호 의무의 규범을 촉진하고 거래에 참여하는 모든 사람들이 공유하는 일단의 기대를 형성함으로써 사회-경제적 거래를 촉진한다(Zucker, 1986). Ouchi에 의하면, 조직 내 행동은 조직문화를 통해서 전해지는 조직의 철학에 의해서 지배된다(guided). 조직에서 목표의 유사함은 신뢰의 발전을 촉진하고 그럼으로써 공식적 규칙(rules)과 조절작용들(regulations)을 줄인다(Khodyakov, 2007).

3) 통제와 신뢰와의 관계

조직에서 통제와 신뢰는 밀접한 관계를 갖고 있다. 통제와 신뢰의 상호관계를 보는 입장은 두 그룹으로 구분할 수 있다(Khodyakov, 2007:1-2).

하나는 하나의 통치(governance) 전략은 다른 전략을 줄이기 때문에 대체적(substitutive) 관계로 본다(Bradach and Eccles, 1989; Sitkin and Roth, 1993). 연구에 의하면, 신뢰가 비용을 낮추고 계약 강제성의 필요성을 줄임으로써 거래(일)을 촉진시킬 수 있기 때문에 조직은 비용이 비싼 통제 메커니즘을 줄일 수 있다(Nooteboom, 2000). 동시에 어떤 조직은 신뢰가 줄고 불신이 증가하는 문제를 해결하기 위해서 법적 조치 수단을 채

용하기도 한다.

다른 한편에서는 조직으로 하여금 그 둘을 분리하여 어느 다른 통치를 선택하여 쓰는 것보다 조직으로 하여금 더 많은 성과를 달성할 수 있게 해 주기 때문에 통제와 신뢰는 서로 보완적(complement)이라고 봐야 한다는(Poppo and Zenger, 2002) 주장이 있다. 조직에서 공식적으로 계약과 비인격적인 권력을 묶어서 사용하게 되면 신뢰스런(trustworthy) 관계를 촉진하는 제도적 환경이 만들어지기 때문에 신뢰 측면에서는 긍정적이다(Sitkin, 1995, Malhotra and Murnighan, 2002). 유사하게 계약이 모든 상황을 구체적으로 분별해주지 못할 때는, 신뢰가 거래관계를 유지하고 연장하는 데 도움을 줄 수 있다.

그럼에도 불구하고 Das와 Teng(2001)에 의하면, 신뢰의 유형과 사용되는 통제에 따라서 다양하게 변하는 복잡한 통제-신뢰 관계를 너무 단순화 한다고 주장한다. 공식적 통제는 구성원의 의사결정 자율성(autonomy)을 줄이기 때문에 신뢰를 침식한다. 반면 사회화 과정을 통해서 조직문화를 체득하여 얻게 되는 사회적 통제는 신뢰스런 관계를 증진할 것이다. 그러므로 신뢰와 통제는 위험(risk)을 줄이는 별개의 두 길인데, 최선의 위험 관리 효과를 얻을 수 있도록 어떤 특별히 조합될 수 있으며 조합되어야 한다(Das and Teng, 2001)고 한다. 왜냐하면 동시에 통제와 신뢰에 의뢰함으로써 두 통치전략을 효과적으로 펼칠 수 있다(Long and Sitkin, 2006). 이렇게 볼 때, 신뢰와 통제는 대체재이면서 보완재일 수 있다.

그러나, Moellerling(2005)은 신뢰와 통제를 위험을 줄이는 독립된 길로 본다는 것은 통제와 신뢰의 잠재적으로 가능한 관계를 말하는 것뿐이라고 주장한다. 그래서 그는 신뢰-통제의 이중성(duality)을 제안 한다. 즉, 통제-신뢰는 항상 서로의 존재를 가정하고, 서로를 언급하고, 그리고 서로를 창출하는 관계라는 의미에서 이중적이라고 한다. 신뢰-통제에 대한 이중적 접근은 그 둘은 항상 같이 공존하기 때문에 별개로 분석될 수 있는 것이 아니라는(Khodyakov, 2007) 주장이다.

Reed(2001: 201-202)는 집합적 행동이 생성되고 유지되는 데 필요한 개념으로써 매우 복잡한 사회관계의 개념이라고 한다. 이들 관계의 복잡성은 사회적 관계에서 나타나는 위험과 불확실성을 기능적으로 해결하는 제도화된 시스템이다. 전통적으로는 신뢰는 불확실한 상황 하에서 집합적 협동(cooperation)과 협력(collaboration)을 이끌어 내는 공유된 도덕과 규범을 바탕으로 하는 조정 메커니즘(cordinating mechanism)이며, 통제는 수단적¹⁷⁾ 이해와 요구가 갈등적인 사회적 상황에서 힘(power)과 지배(domination)의 비대칭적 관계를 기초로 한 조정 메커니즘이다.

그러나 이러한 전통적 개념은 최근 사회이론과 조직이론에서 비판적으로 논의되고 있다. 조직이론에서 신뢰관계는 계산과 교환에 기초하는 의존관계라고 한다. 신뢰관계는 가끔은 의도적 불신과 전문적 권력-의존관계를 띤다. Fukuyama(1995)는 사회적 자원에 대한 불평등을 통제 할 때 집합적 규제와 규율을 안정적이고 자연스럽게 집합적 조절과 규율을 가능하게 해 주는 사회적 자본이라고 한다. 간단히 말해 규범적 기초를 둔 신뢰와 정치적 기초를 둔 통제의 전통적 이분(dichotomy)은 수정이 필요하다고 주장한다(Reed, 2001). 따라서 신뢰-통제관계를 설명하는 이론들을 검토함으로써 그 이해의 지평을 넓히고자 한다.

넓게 볼 때, 조직 연구자들이나 이론가들은 제도화된 개인화된(personalized)신뢰에 관심을 가져왔다. 즉 공식적인 사회 또는 조직 내 상호작용(interactional) 유형(patterns)을 모양 짓는 조직 구조에 예측된 신뢰 관계에 관심을 가져왔다. 상호작용 유형을 통해서 상호간 교환(reciprocal exchanges)이 협상되고 정교화되고 재생산되고 변형되는 것이다(Gouldner

17) '수단적'은 자기 '이익 추구적'인 의미이다.

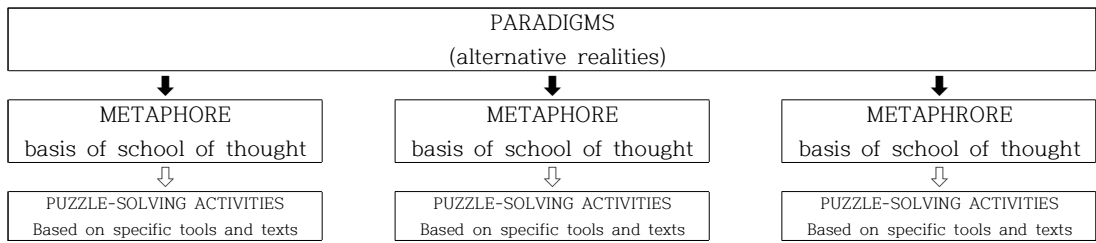
1973, Zucker 1986, Lane and Bachmann 1998). Fox(1974:67-68)는 “모든 신뢰 관계의 핵심적 특성은 관계의 ‘상호성’(reciprocal)이다. ‘신뢰는 신뢰를 불러일으킨다. 불신은 불신을 일으킨다. 신뢰가 위축되면, 불신이 장악한다. 신뢰의 정도는 어떤 사람이 다른 사람에게 부여 또는 부여받기를 기대하는 규칙, 역할과 관계 속에 스며들어 있는 것으로 인지된다”고 한다. 이런 면에서 Fox는 신뢰 관계의 사회관계 조절(socially regulative)의 중요성을 강조한다. 특히 개인적으로 인지된다는 것과 감정적인 성격이 있음을 강조한다. 또한 그는 신뢰 관계와 통제관계를 결합시킨다. 신뢰는 제약(constraints) 또는 운신(enablements)과 친화적으로 연결된 선택적(discretionary) 자원이며 양식(modality)이다. 제약과 운신은 이미 규정된 권위구조(authority structure)와 규칙들(rules)에 의해 결정되는 것이다. Fox는, 어떤 특별한 제도 영역과 조직 상황에서, 여러 의무가 약속되고 기대되는 쌍방관계(reciprocal relations)와 특별한 교환과 결과가 계약되고 강제되는 비대칭적 관계 사이에, 어떤 일반적 상황맥락에서 타협된 상반관계(trade-offs)가 존재할 것이다. 신뢰와 통제라는 것은 분석적으로 볼 때 한 동전의 앞과 뒤이다. 한 이론 선 상에서 선택적(재량적) 신뢰 구성(내용)과 행동적 자율은 모두가 업무인 관계(이는 신뢰가 제로인 구조)와 신뢰내용과 자율이 극대화된(즉 ‘전체 신뢰’인 구조) 스펙트럼의 양 대척의 어느 사이에 존재한다. 이 사이에 이론적 관점들이 분포되어 있다.

Ⅲ. 신뢰-통제관계를 보는 제 관점들

신뢰-통제 관계는 조직이론 및 사상에서 어느 입장에서 보는가에 따라 달리 볼 수 있으며, 또한 두 관계가 더 분명하게 그려질 수 있다. 오석홍(2014: 596)은 “통제를 이야기하는 사람의 인간관과 조직관이 다름에 따라 통제과정의 성격에 대한 처방은 달라질 수 있다”고 한다. 우리는 보다 높은 차원의 조직관과 철학 속에서 신뢰-통제 관계의 현실 및 처방에 대해 보다 분명하게 이해할 수 있다.

Morgan(1980)은 조직분석에서 연구자는 하나의 당연한 가정에 기반을 둔 어떤 준거틀(a frame of reference)에서 어느 주제에 접근한다. 그는 큰 가정으로서 메타이론 또는 철학적 차원으로서 패러다임(paradigm)은 명시적 묵시적으로 현실관(view of reality) 또는 세계관(world view)을 나타낸다. 이 메타이론 패러다임은 다양한 사고틀(schools of thought)을 포함한다. Morgan은 이들 공유한 세계관을 가지며 공유한 세계관에 대해서 다른 접근 또는 연구 방법을 가진 사고의 공동체가 가진 견해의 수준을 은유(metaphores)라 부른다. 이 은유는 여러 종류의 연구활동과 문제해결방법을 지배한다. 이 수준에서 세밀한 분석, 다양한 주제들, 모델, 연구 방법 등이 연구자의 초점이 된다. 이들 수준을 그림으로 보면 <그림1>과 같다.¹⁸⁾

18) Morgan(1980: 606)의 그림을 재구성한 것임.



<그림 1> 사회과학의 성격과 조직 이해를 위한 세 개념(Paradigms, metaphore, and puzzle solving)

우리가 조직에서 현장적 차원에서 처방적으로 신뢰-통제관계를 이해하기 위해서는 은유 수준의 사고의 틀들이 어떤 것들이 있는가를 알아볼 필요가 있다. 그래서 이제는 이것에 대한 신기능주의이론(체제이론), 구조이론, 신제도주의이론, 노동과정이론, 신푸코이론 등에서 신뢰-통제 관계를 간단히 알아봄으로서,¹⁹⁾ 신뢰-통제관계에 대한 이론적 시야를 넓히고자 한다.

1. 신기능주의이론(체제이론)

신기능주의 체제이론은 신뢰(trust)와 권력(power)을²⁰⁾ 이론적으로는 동시에 불확실성을 흡수하고 다방면의 복잡성을 줄일 수 있는 동등한 기능적 대안적 방도로 본다. 그리고 전체 사회체제에 대해서도 동일한 효과(outcome)를 내는 것으로 본다. 이 둘은 모두 분리되면서 체제적인 수단 자원이며 그러나 기능적으로는 체제 논리(systems logic)에 따라 동등하게 사회적 상호작용을 지시하는 메커니즘으로 인식된다. 이들은 둘 다 동일한 제도적 지향점을 향하는 대안적 길이다. 즉, 신뢰-권력은 행위자들이 그들의 사회적 행동을 시작할 수 있는 안정된 상호작용의 질서(orders)를 생산하고 재생산한다(Layder 1997; Lane and Bachmann 1997, 1998). 신뢰관계는 사회적 상호작용을 안정되게 만들고 사회적 상호작용이 가능하도록 질서지우는 제도화된 규범들(norms)에 기반을 두면서, 그것을 재생산해 낸다. 이는 사회적 행위자들이 그들의 문화적 자본(cultural capital)에 투자하고 그 위험을 감내할 수 있는 공유된 의무와 기대의 틀을 형성하고 또 강화함으로써 이루어진다. 그래서 문화 자본은 신기능주의 이론적 관점에서 강조되는 신뢰-통제 관계의 축적된 결과이다.

Gouldner(1973)는 무조건적이 아닌 일반적인 상호성(mutuality)의 규범 원칙-그들을 돕는 사람을 돕는-에 기초한 권리 의무의 안정된 형식(configuration)을 세우고 자리 잡게 하는 문화 요소로서의 상호성 규범(norm of reciprocity)을 언급한다. 그러나 상호성은 사회 시스템을 안정화시키고 유지하는 신뢰 형성의 기제이다. 왜냐하면 상호성은 권력차로 인한 착취적 관계를 포함하고 있어 갈등을 유발할 수 있는 권력 차의 파괴 지향적 잠재력을 완화하는 데 도움을 줄 수 있다. 착취적 관계는 사회 체제를 침해하며 착취를 가능케 만드는 바로 그 권력 구조를 흔들기도 한다(Gouldner 1973: 248). 이런 점에서 Gouldner는 신뢰-통제는 정당한 권위구조를 형성하는 권력관계의 제도화를 통해서 사회질서를 생성하고 유지하는 데에 기능적으로 둘 다 필요하며 신뢰와 통제 사이에 복잡한 균형관계가 있다고 본다. 신뢰형성과 상호성 규범과 같은 규범을 유지하는 것은, 상호작용을 시발하고 사회집단이 분화된 관습적 의무체계를 발전시키기 전에, 사회집단의 초기 단계에서 기능적으로 작동하는

19) 본 논문에서는 Reed의 이론에 대한 분석(2001: 201-211)을 요약하여 소개한다.

20) 여기서는 '신뢰-권력'을 '신뢰-통제'와 동의어로 혼용한다.

시작 메커니즘(starting mechanism)을 제공하는 데 기여한다(Gouldner, 1973: 251). 신뢰-권력은 보완적 관계에서 동등하지만 지배집단 혹은 종속적 집단이 조정하거나 그들의 상호작용을 통제할 수 있는 의사소통의 선택적 매체라는 점은 Luhmann(1979)의 이론에서도 중심적 내용이다. 그러므로 제한적이고 규칙에 메인 신뢰관계는, 불확실성과 위협이 난무하는 사회적 상황 속에서 사회적 행위자들을 집합적으로 묶어주는 사회적 질서(arrangements)를 유지하기 위해('제도화'라 칭함) 체제에 기초한 권력 관계와 결합된다. Luhmann에 있어서, 신뢰와 권력은 현장에서 복잡성과 불확실성을 관리 가능한 정도로 줄이는 방식으로(a way), 사회적 상호작용(interaction) 관계를 조정하는(co-ordinating) 대안적 메커니즘(alternative mechanism)을 제공한다(Bachmann, 1999).

그러나, 신뢰와 권력(통제) 관계에 대한 신기능주의자들의 이 개념은, 사람들이 이 개념을 집합적인 체제 수준의 속성으로 보거나 서로 달리 배분되어 있고 이에 조응해서 그 중요성을 따라 서로 대립하는 집단 사이의 부분 권력투쟁 속에 불평등하게 차등적으로 분포되어 있는 자원이나 수단으로 평가절하 한다면, 설득력이 있다(Giddens, 1984). 신기능주의 체제 이론은 이러한 이론적 한계를 노정하고 있다.

2. 구조이론(structuration theory)

Giddens의 구조이론(structuration theory)은 신뢰와 권력이 복잡한 개방체제 내에서 이루어지는 기본적 사회 기능들에 관심을 가진다는 점에서 루만Luhmann의 체제이론과 궤를 같이 한다. 즉 신뢰라는 것은 그 대척적인(contested) 지배-통제 구조에 민감하며, 이에 대한 분석이 필요하다. 기든스와 루만은 둘 다 지배와 통제는 Coleman(1990)이나 Elster(1986)에 의해서 발전된 신뢰-통제관계의 합리적 선택이론을 거부한다. 그들은 신뢰-통제의 비용편익분석이 개별적이고 미시적으로 계산되며, 미시적 계산이 집적되어 모든 인지되는 사회구조를 형성하는 것으로 본다. 사회 문화적 맥락에서의 행위자들을 부각시킴으로써, 합리적 선택이론은 체제이론가들이나 구조이론가들(Archer, Lane, Misztal)이 수용할 수 없는 인지적 환원주의 및 합리주의에 기반을 두고 있다. 신뢰-통제 관계는 전문적 지식과 권력의 추상적 체계에 기반을 둔 문제 해결 메커니즘(coping mechanism)이라는 구조주의자들의 주장에서 기든스와 구조주의자들을 견해를 달리 한다. 그리고 그 해결 메커니즘은 간혹 지배구조 설계와 적용과 평가에 참여하는 자들에 의해 반사적으로 통제된다(Giddens, 1990, 1991; 1994).

구조이론관점에서 볼 때, 신뢰-통제 관계는 자본주의적 합리화 근대화와 관련하여 엄청나게 커진 조직의 힘과 바로 연결된다. 그것은 권위 원천과 메커니즘 즉 전문가 체제를 낳는다. 그 전문가 체제를 통해서 근대적 사회생활을 실현가능하게 하는 방식으로 시간-공간적 관계가 조정된다. Giddens는 신뢰는 거의 무의식적으로 어떤 시간 동안 그리고 어떤 공간 내에서 우리의 생활을 통제하는 추상적 체제에 믿음과 안전을 부여하는 일반적 마음 자세이다. 그러나 이 추상적 기술전문가 체제를 그리고 그 체제를 지원하는 전문가를 기꺼이(willingness) 신뢰하고자 하는 것은 그 능력과 효과에 대해 습관적으로(routinely) 추적된다는 점에서 무조건적인 것이 아니다. 하지만 이 감시와 규율 과정은 아주 미지수(problematic)이다. 결과적으로, '신뢰와 통제의 정치'는 어쩔 수 없이 전문가 시스템의 생성과 정당화에 중요하게 된다. 정당화는 구조적으로 참여를 제한하거나 여러 방식으로 참여의 통로가 되는 물질적 문화적 불평등을 간직한다. 근대 사회의 모든 사회 활동 영역은 '결

정(decision)'이란 것에 의해 지배되어 가기 때문에, 그러한 결정들은 신뢰에 바탕을 둔 믿음(faith)의 메커니즘과 통제에 바탕을 둔 평가의 메커니즘을 가변적으로 섞어 조합하게 된다. 그것은 모든 일상생활에 침투한 전문가 체제와 연합된다.

‘추상적 체제를 증식하는 데 있어서 신뢰는 오늘날 모든 생활 영역에서 필요한 부분이다. ……신뢰의 전통적 시스템은 거의 항상 ‘대면적 일(작업)’에 기반을 두었다. 이 추상적 체제의 드러난 특징들은 ‘자리하지 않은 타인들’과 간단없는 상호작용을 의미한다. 자리하지 않은 사람들은 대면 만남이 없는 데도, 그들의 행동은 우리의 일상생활의 여러 모습에 직접적으로 영향을 미친다. 전문가의 영역이 분화되고 그 각 부분이 드러나기 때문에 안정적인 추상체제를 창조한다는 것은 수고스러운 일(a fraught endeavour)이다. 거기에는 근본적인 의미를 내포하고 있다. 즉 근대사회의 모든 제도 기구(institutional apparatus)들은 정통에서 한번 분리돼 나와서는 변할 수밖에 없는 (potentially volatile) 신뢰라는 메커니즘에 의지하게 된다. 전문 지식이라는 것은 필요한 시간과 자원을 가진 어떤 사람에게 의해서 재보전되게 되었다. 제도의 수정(reflexivity)이 널리 이루어지고 있다는 것은 전문적 이론 개념 발견들이 일반 민중(lay population)에게 퍼져간다는(filter-back)는 것이다.’ (Giddens, 1994: 89-90)

신기능주의자들의 이론은 신뢰-통제 관계의 핵심적 요소인 안정, 통합, 그리고 질서성을 강조한다. 반면 구조주의자들의 이론은 상대적으로 변화가 있을 수 있으며 논쟁여지가 있음을 강조한다. 신뢰-통제 관계는 그룹 간 경쟁, 조직 간 경쟁, 그리고 활동 사이에 경쟁하는 권력투쟁에서 핵심적 자원이며 메커니즘으로 취급된다. 이들은 많은 사람들이 제기한 제도적 수정과 제도적 수정이 일으키는 급진적 애매성과 의구심의 환경적 맥락 속에서도 살아있는 지배구조를 구축하고 유지하는 데 필요하다. 구조주의이론에서, 조직화된 신뢰는 불확실성과 위협을 직면했을 때 어느 정도의 단순성과 안전성과 예측가능성을 넣어 주기 위한 구조적 선결조건이다(Sjostrand, 1997). Giddens가 말하는 것보다 더 강하게, 전문가 체제 속에서의 신뢰는 그것들을 ‘믿어야’ 되는 사람들에게는 ‘마땅한 다른 대안이 없는’ 것으로 볼 수 있다. (Layder 1997, 64). 이러한 의미에서 이론적으로나 경험적으로나 모든 신뢰(trust) 관계 속에는 힘의 의존(power dependence) 혹은 통제(control)라는 요소가 존재한다.

3. 신제도주의 이론

통제와 힘이라는 주제는 후기제도주의자들의 이론으로 인도한다. 이들 이론은 현대사회에서 조직화된 신뢰와 통제를 개념화하고 분석한다(Lane and Bachmann, 1998; Bachmann, 1999). 신-구 제도이론 둘 다 제도의 재생산 속에서 행위와 구조를 연결시켜주는 많은 ‘신뢰를 생산하는’ 메커니즘을 고안해 낸다(Zucker, 1986). 그러나, 제도주의 이론에 의한 최근의 조직 연구에서 보면 제도를 조직화된 행위의 제일 중요한 외생변수로 보아 왔다. 그 결과 조직 연구는 순응의 원인-결과와 환경이 조직에 침투해 들어가는 방식에 초점을 두어 왔다(Barley and Tolbert, 1997:95). 제도적 환경에 의해서 주어지는 제도적 유질동상과 안정화 같은 다양한 조직문화적 과정(processes)과 관행(practices)을 통해 조직에 침투하는 규범적 압력(normative pressure)을 너무 강조한다(Meyer and Rowan, 1991). 이 이론의 내적 설명논리는 일차적 제도층(primary institutional sector)에 대해 조직의 정당성을 극대화할 필요성(그리해서 조직의 자원 기반과 장기 생존 능력을 증대시킨다)은 신뢰구축 관계(trust-building relationships)의 다양한 형태 뒤에 있는 정당성을 강화하려는 힘(driving force)에서 나온다고 전제한다.

신제도이론이, 1970년대 이후 줄곧, 좀 과도하게 결정적 힘(thrust)에 관심을 가짐으로

인해, 최근의 연구들은 조직의 과도한 수동적 정적 순응적 모습을 거부한다. 즉 이 이론은 현재의 제도의 잔재에 따를 수밖에 없는 조직 이미지를 거부하고 있다. 이것은 제도이론 내에서 제도화가 일어나고 있는 인지문화과정과 조직이 기초하고 있는 공유된 의미의 상호유형화(reciprocal typifications)로 초점의 전환을 가져왔다. 그래서 현상학적 바탕을 두고 있는 Scott이 말한 ‘bottom-up 어프로치’가 합리모형보다는 현실적 사회적 행동의 설명 모델이 우선적으로 쓰이고 있다는 것이 제도이론의 최근 흐름에도 나타난다. 제도이론의 형성에서 합리모형보다는 현실적 사회적 행동의 설명 모델이 우선적으로 쓰이고 있다. 또한 이 이론에서 신뢰-통제 관계는 경쟁하는 개인이나 집단의 물질적 이해타산에서 나오는 수단적(instrumental) 기술과는 다르다. 그 대신에, 그들 관계는 제도를 구축하려는 불확실하고 위험한 상황에 처한 행위자(actors)에 내재화된 공유된 의미와 기대가 지속됨으로써 안정된다.

그러나, 현상학에 경도된 이 두 초점 즉 공유된 인지유형(shared cognitive patterning)과 사회를 가능케 하는 제도적 구성(institutional scripting)은 Fukuyama(1995:26-32)의 주장과도 일치한다. 그는 신뢰는 지속적으로 효과적인 조직이 기초하고 있는 사회적 자본의 중요한 형태이다. 조직은 특히 계층적이고 관료적인 조직은 그 권위가 의지하는 공유된 의미와 해석의 안정적 구조를 유지한다면 제도적 가치와 자산(worth)에 물들게 된다. 신제도이론은 개별적 합리적 선택이론의 설명적이며 윤리적인 환원주의를 거부함으로써, 신제도이론은 제도 형성(formation)과 재생산(reproduction)의 기초로서의 신뢰(trust)와 권위(authority)의 전통화된 원천을 아주 중요하게 본다. 그래서, 후쿠야마(1995: 26)의 ‘신뢰는 공유된 규범을 바탕으로 한 정직하고 협동적인 행위 공동체 안에서 일어나는 기대’라는 주장을 제도이론가들도 널리 지지하고 있다. 그들은 신뢰 관계가 시간에 걸쳐서 생산되고 재생산되는 현상학적 과정과 인지적 습관을 발견하고 그려내는 데 많은 관심을 가졌다.

4. 노동과정이론

노동과정(labor process)이론과 신푸코이론(post-Foucauldian theory)에서는 제도이론에서 강조하는 규범적이고 인지적 기초로 이루어지는 제도형성을 거부한다. 크게 대조되는 것은, 노동과정이론과 신푸코이론이 존재론적·인식론적으로 정치적 이해(interest)와 권력투쟁(power struggles)을 우선적으로 강조한다. 정치적 이해와 권력투쟁은 신뢰를 무너뜨리고 통제로 나아가려는 끊임없이 위협을 하면서 제도 형성(formation)과 제도 발전(elaboration)을 추진한다. 즉 모든 조직에서 일반적으로 신뢰를 권력-통제 형성의 하위 유형으로 취급한다. 신뢰가 단지 대립되는 이해관계자 사이에 갈등(제도적 안정과 연속성에 대해 집합적으로 관심을 공유할 수 없다고 여겨지는 이해관계자 사이의 갈등)에 대한 효과적 통제를 담보할 수 있는 복잡하고도 지속가능하고 명백한 강제적 방법이라고 본다면, 그러면 신뢰는 모든 사회 활동에 대한 ‘통제에 대한 일반적 투쟁’의 한 성격 요소로 취급되는 것이다.

노동과정이론은 항상 자본주의적 생산조직 내에서의 일반적인 통제의 복잡성을 인정한다. 그것은, 대립이 없으면, 자발적 순응에 대한 다양한 필요 조치를 시행하면서 동시에 생산작업에 대한 관리자의 규제를 극대화하는 가운데 일어나는 근본적인 긴장감을 일깨워 준다(Crompton, 1978; Hyman, 1987; Thompson, 1989). 단순한 순응은 자본주의와 특정한 정치적 경제적 기술적 조건하에서의 관리자에게는 합당한(relevant) 관심이 된다고 본다면, ‘고신뢰 조직문화’(Fox, 1974)로의 관심의 이동은 있을 수 있는 발전이다. 신뢰가 높은 조직문화는 강제적인 통제 메커니즘의 완화를 낳는다. 강제적 통제 메커니즘은 보통 밀착 감

특과 높은 중복성과 강한 규율 그리고 그에 상응하는 신뢰 메커니즘의 구축을 강조하는 권위적 통제체제(authoritarian control regims)이다. 신뢰가 높은 조직의 경우 신뢰구축은 업무상 재량, 행동의 자율, 경력의 연속 등을 추구한다(Friedman, 1987). 이 점은 상호 호혜적인 높은 신뢰관계가 작업의(operational) 자율성과 관료적 통제가 균형 잡히게 실효적으로(substantial) 구조화된 영역인 기술적 관리적 전문적인 지식 노동에서 가장 분명하게 나타난다(Knights and Vurdubakis, 1994).

통제관리 전략의 변동 폭은 관리자의 자본축적의 제도적 통로 그리고 계급착취와 기업활동으로 밀어 내는 구조적 이념적 힘과 이해와 가치에 권리를 가진 집합적 행위자들과 충돌대립(cotradiction)되는 가운데 결정된다. 그래서 현재의 노동과정분석에서 알려진 부서, 전략, 구조, 통제라는 매우 확장된 개념은 적대 계급 사이에 구조적으로 결정된 관계가 조직내 또는 조직간 신뢰-통제관계는 제도적 맥락과 넓은 이론 틀에서 형성된다. 결과적으로 신뢰형성 메커니즘과 통제 촉진 메커니즘 사이에 강조점은 맥락에 따라서 변동하며, 자본-노동 관계 내에서 그리고 거기서 직접적으로 기원하는 착취적 축적 논리 사이에서 변동한다. 자본과 노동 사이의 '통제의 최전선(frontier of control)'(Goodrich, 1975)은 관리자와 노동자라는 미시적 수준에서 작동되며(Burawoy, 1979), 노동과정분석이 변동하는 통제체제의 역사적 발전을 설명하는 것으로서 작용하는 전반적 구조적 맥락을 형성한다.

5. 신푸코이론

계급적 바탕을 둔 신뢰-통제 메커니즘과 그 관계의 맥락화(contextualization)는 신푸코주의 연구와 분석 속에는 없다는 점이 특이하다. 권력투쟁이 통제가 스며들어 있는 제도적 조직적 영역을 정의한다고 볼 때, 신푸코주의는 통제메카니즘에 내재하는 역동성(dynamics)과 그 형성(formation)을 분석하는 것이 핵심이며 또한 이를 분석하는 데 계급적 관점을 쓰지 않는다는 것이다. 신푸코주의가 조직 형태(forms)를 해석하는 출발점으로 삼는 일반적 통제지향성(control imperative)은 '자본에게 노동이 일어나고 그리고 생산비를 낮추는 조건'(Thompson, 1989:243)을 변경하도록 종용하는 자본축적 과정이 아니라, 권력 통제 시스템이 역사를 통해서 발전하는 가운데 노동에서 일어나는 다양한 수렴하기도 분산하기도 하는 이해(interests)와 의도(intensions)이다(Merquior, 1991). 이것은 존재론적으로 분석적으로 노동과정분석이론이 주장하는 것보다 더 넓은 통제개념이다. 여기서 모든 사회적 관계는 개념적으로 사회-조직 생활을 구성하는 권력·지식·투쟁의 거미줄 같은 네트워크에서 나오는 감시와 통제의 틀(pattern) 안에서 재설정된다(Reed, 1999a). 결과적으로, Gulag,²¹⁾ Taylorism, Fordism, 그리고 Facism 만큼 다양한 통제체제(regime)는 현대사회를 지배하게 되는 동질적(the same transplantable) 지배·규율·기술 제도이며 이미지와 선언(manifestations)들로 해석될 수 있다. 놀라운 자본가들의 발명으로 시작된 이 기술은 어떤 가능한 사회 체제에서라도 질서(order) 문제를 해결할 수 있는 일반적 해법으로 될 수가 있다(Cooper and Burrell, 1988; Burrell, 1988; Garland, 1990).

오늘날의 조직분석에서 이 신푸코적 시각으로 보는 규율 기술에 관한 영감은 푸코의 저작(1979, 1981, 1991)에서 볼 수 있다(McKinlay and Starkey, 1998). 그의 파노라마적 일괄 통제(panopticon control) 모형(Reed, 1999a)과 그것을 알려주는 권력-지식 관계는 통치의 새로운 도덕적 질서와 형태의 출현을 예견하는 신구조주의자들과 일맥상통한다. 그 통

21) 옛 소련의 교정노동수용소 관리국. 강제노동수용소.

치 속에서 모든 사회 수준에서 전문화된 감시 규율의 기술이 확산되는 데 그것은 ‘이 세상 역사에 편입되는 것에 지나지 않는다’(Foucault, 1981: 141)는 것을 상징해 준다. 19세기에, 조직 실체에 대한 담론이 모양을 갖게 되는 데 그 모양 속에서 ‘우리’는 다양한 전문 기술에 신뢰를 가지도록 요구받아 왔으며(Gane and Johnson, 1993), 그것은 자기 감시와 규율이 내재화되어 실현을 이룬 것이다. 노동과정이론에서는 설명 요소가 많아, 이들 지엽적(부분적)이고 미시수준의 감시와 통제 기술은 외부로부터 부여되는 구조적통제가 필요하지 않았다. 노동과정이론가들에 의해서 부각된 계급 결정적 통제체제 대신에, 신푸코주의 조직 분석은 위임된 신뢰와 운영적 자율과 전략적 모니터링이라는 요소를 갖는 복잡한 현재의 ‘통제의 혼합’(control mix)을 제안한다. 유연한 전문화는 이론적으로나 이데올로기적으로 다시 살아난 장인적 생산 주식회사 그리고 조직 내 포괄적 공동체 정치라는 새로운 조직세계가 등장함으로써 변형된 것이다(Hirst and Zeitlin, 1991). 그래서 영국과 소위 사회적 민주주의 유럽에서는 신노동(New Labour)으로서 새로운 정치공학으로 자리매김 하였다. 이 새 정치공학 속에서 간접적 행정규제 메커니즘은 개인적 행동과 정책목표를 아주 혁신적 방식으로 연결시킨다(Miller and Rose, 1990). 이 점은 포괄적 통제(전방위통제)(panopticon control) 개념으로 감시현실을 분석한 푸코의 연구에 고무된 최근의 일단의 조직 연구가에 의해서 분명히 잘 드러난다. 푸코는 ‘조직 지배’(governmentality)가 이루어지고 있는 미시적 기술에 초점을 맞춘다(Dean, 1999).

노동과정과 후기 구조주의 이론 사이에 이론적 친밀관계가 조직의 주관성(subjectivities)과 주체성(identities)을 둘러싸고 1990년대에 등장하였다(Knights and Vurdubakis, 1994; Willmott, 1993, 1995a). 이것은 물질적·문화적·정치적 요인들이 상호작용하여 새로운 강압적 통제형태를 낳게 하는 여러 방법에 분석의 초점을 맞추고 또한 경험적 연구 지향의 보다 통합적인 분석에 초점을 두었다(Barker, 1993). 후기구조주의 이론은 자율관리팀, JIT생산 방식, 질관리시스템, 과정 리엔지니어링, 정보화기술(IT)등과 같은 다양한 조직혁신 방법에 침투되어 있는 것으로 보인다. 그들 방법들은 노동자의 그 내재적 노동 정체성을 조작함으로써 자율규율을 내재화시키는 것이 노동관리의 주요한 관심이 된다(Reed, 1998; Jermier, 1998). 이 새로운 이론적·경험적 영역에 힘입어 ‘고’ 신뢰 조직문화 대한 관리의 관심이 증대하고 있다. 이는 노동과정과 후기 구조이론의 개념의 두 원천들로부터 나오는 광범한 이론적 관점을 필요로 한다. 이것은 ‘자아의 재구성’이라는 것이 모든 노동자들의 전략적 관심사가 되는 분명한 통제체제(control regime)의 인지적 문화적 정치적 의미를 설명하기 위해서이다(Fournier and Grey, 1999).

그러나 노동과정이론과 신푸코주의자의 분석은 인식론적으로 존재론적으로 강하게 대비된다. 전자는 막스의 정치경제이론에 닿을 내리고 있다. 막스의 이론은 구조적으로 결정된 계급갈등이 변동하는 신뢰-통제 관계의 변화를 설명하는 것이 핵심이다. 이 이론은 조직 통제 체제를 설계하고 운영하는 것을 제약하는 정치-경제적 권력구조를 유물론적으로 분석하는데 뿌리를 두고 있다. 반면 신푸코이론은 형식적으로는 보다 개방된 규율 개념(conception)을 보인다. 그 개념 속에서 조직 자체의 산만한 구성은 전방위 통제라는 ‘생각’(brain) 내에 몸을 두고 있다. 많은 것이 푸코의 유물적 개념에 대한 편애로 이루어지며(DuGay, Salaman & Rees, 1996), 조직 통제의 변화를 설명하는 신푸코주의 분석은 주로 ‘인간의 주관’(human subject)이 만들어지고 또 다시 만들어지는 상징적 표현과 언어의 관행에 집중해 왔다(McKinlay and Starkey, 1998; Reed, 1998, 1999).

IV. 결론

지금까지 신뢰와 통제 개념을 알아보고, 두 개념 간의 관계를 서술하였다. 두 개념은 보완적, 대체적, 혹은 동전의 앞뒷면 같은 또는 상반관계 등 여러 모습으로 관계가 설정됨을 보았다. 그러한 관계를 좀 더 이해하기 위해서 우선 신뢰가 사회적으로 중요하게 인식되는 배경을 알아보았다.

그리고 신뢰-통제 관계를 좀 더 깊게 이해하기 위해서 다른 이론들을 검토해야 되는 이유를 Morgan의 논리를 들어 설명했다. 오석홍(2014: 596)의 말과 같이 통제에는 그 사람이 가지고 있는 이론과 인간관이 영향을 미치기 때문에 통제-신뢰를 설명하는 이론을 소개하였다.

Parsons나 Luhmann 기능주의 체제이론가들은 사회적 복잡성 불확실성을 줄일 수 있는 신뢰-통제의 안정된 질서유지 기능을 중시한다. 기능주의자들은 이들 둘은 상호 대등한 대안적 기능을 가지고 있다고 본다. 여기에서는 불평등 자원배분, 권력투쟁 등의 개념은 무시되기 때문에 보다 큰 틀에서의 설명력이 떨어진다. 따라서 신뢰-통제의 처방적 관점도 제한적일 수밖에 없다.

Giddens의 구조이론에서는 합리적 선택이론을 거부하고 신뢰-통제 관계에 영향을 미치는 지배-통제 구조에 관심을 갖는다. 신뢰-통제 관계는 전문성과 권력의 추상적 체제에 기반을 둔 해결 메커니즘으로 본다. 신기능주의자들이 주장하는 안정·통합·질서를 강조하는 데 대해 구조주의자들은 이들 관계의 변동성을 강조한다. 신뢰 관계 속의 힘의 의존, 통제 등에 관심을 가진다.

후기 제도주의자들은 제도를 외생변수로 보며, 문화적 과정을 통한 정당화의 압력은 신뢰-통제 관계 설정에 영향을 미친다고 본다. 제도화가 일어나는 인지문화과정과 공유된 의미를 상호 유형화하는 데 초점을 둔다. 한편 노동과정이론에서는 정치적 이해와 권력투쟁을 중시한다. 계급론적 바탕을 두고 있기 때문에 자본과 노동의 긴장 관계 속에서 신뢰-통제의 관계가 수립 형성된다고 본다. 신푸코이론에서는 감시와 통제 개념으로 설정되며 미시적 수준에서의 조직 통치(organization governmentality)를 축점을 두며 통제의 혼함을 추구하게 된다고 해석한다.

이들 이론의 넓은 시야 속에서 신뢰-통제 관계를 이해해야 하며, 현실적 처방도 각 이론들의 해석을 참고하여야 할 것이다. 또한 앞으로 이런 개념적 틀 속에서 신뢰-통제 관계를 깊게 분석하는 작업이 뒤따라야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김병섭·박광국·조경호. (2008). 휴먼조직론. 서울: 대영문화사.
- 오석홍. (2014). 조직이론(제8판). 서울: 박영사.
- Axelrod, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Bachmann, R. (1999). Trust, Power, and Control in Trans-organizational Relations. in *Economic and Social Council Research Centre for Business Research, Working Paper Series*. University of Cambridge.
- Barker, J. R. (1993). Tightening the Iron Cage: Concertive Control in Self-managing Teams. *Administrative Science Quarterly*, 38, 408-437.
- Barley, S. R. & Tolbert, P. S. (1997). Institutionalization and Structuration: Studying Links between action and Institution. *Organization Studies*, 18(1), 93-118.
- Bradach, J. & Eccles, R. (1989). Price, Authority, and Trust: From Ideal Type to Plural Forms. *American Review of Sociology*, 15, 97-118.
- Brann, P. & Foddy, M. (1988). Trust and the Consumption of a Deteriorating Resource. *Journal of Conflict Resolution*, 31, 615-630.
- Brewer, M. B. & Kramer, R. M. (1986). Choice Behavior in Social Dilemmas: Effects of Social Identity, Group Size, and Decision Framing. *Journal of Personality and Social Psychology*, 50, 543-549.
- Burawoy, M. (1979). *Manufacturing Consent: Changes in the Labour Process Under Monopoly Capitalism*. Chicago: University of Chicago Press.
- Burrell, G. & Morgan, G. (1982). *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. London: Heineman.
- Cardinal, L. (2001). Technological Innovation in the Pharmaceutical Industry. *Organization Science*, 12(1), 19-36.
- Coleman, J. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Cooper, R. & Burrell, G. (1988). Modernism, Postmodernism and Organizational Analysis 1. *Organization Studies*, 9(1), 91-112.
- Creed W. E. Douglas, & Miles, R. E. Tyler, (1996). Trust in Organizations: A Conceptual Framework, *Trust in Organization*. London: SAGE Publications.
- Crompton, R. (1978). The Deskilling of Clerical Work. Unpublished Nuffield Paper. University of Oxford.
- Das, T. K. & Teng, B. S. (2001). Trust, Control, and Risk in Strategic Alliances: an Integrated Framework. *Organization Studies*, 22(2), 251-283.
- Dawes, R. M. (1988). *Rational Choice in an Uncertain World*. Orlando, FL: Harcourt Brace.
- Dawes, R. M. & Thaler, R. (1988). Anomalies: Cooperation. *Journal of Economic Perspectives*, 2, 187-197.
- Dean, M. (1999). *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. London: Sage.
- Du Gay, P., Salaman, G. & Rees, B. (1996). The Conduct of Management and the

- Management of Conduct: Contemporary Managerial Discourse and the Constitution of the 'Competent Manager'. *Journal of Management Studies*, 33, 263-382.
- Edmondson, A. C. (2004). Psychological Safety, Trust, and Learning in Organizations: A Group Level Lens. in Roderick Kramer and Karen Cook (Ed.), *Trust and Distrust in Organizations*. 239-272. Russell Sage Foundation.
- Eisenhardt, K. (1985). Control: Organizational and Economic Approaches. *Management Science*, 31(2), 134-149.
- Elster, J. (1986). *Rational Choice*. New York: New York University Press.
- Fournier, V. & Grey, C. (1999). Too Much, Too Little, Too Often: a Critique of Du Gay's Analysis of Enterprise. *Organization*, 6(1), 107-208.
- Fox, A. (1974). *Beyond Contract: Work, Power and Trust Relations*. London: Faber and Faver.
- Friedman, A. (1987). The Means of Management Control: a Critical Note on Storey. *Sociology*. 21(2), 287-294.
- Fryxell, G., Dooley, R. & Vryza, M. (2001). Career Creativity as Protean Identity Transformation. in Peiperl, M., Arthur, M. and Anand, N. (Ed.), *Career Creativity*. 159-182. London: Oxford University Press.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Harmondsworth: Penguin.
- Gane, M. & Johnson, T. (1993). *Foucault's New Domain*. London: Routledge.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge: Polity.
- Giddens, A. (1990). *The Consequence of Modernity*. Cambridge: Polity.
- Giddens, A. (1991). *Modernity and Self-identity*. Cambridge Polity.
- Giddens, A. (1994a). Living in a Post-traditional Society. in Anthony Giddens and Scott Lash (Ed.). *Reflexive Modernization*. 56-109. Cambridge: Polity.
- Goodrich, C. (1975). *The Frontier of Control*. London: Pluto.
- Gouldner, A. (1973). The Norm of Reciprocity. in Alvin Gouldner (Ed.), *For Sociology: Renewal and Critique in Sociology Today*. 226-259. Harmondsworth: Penguin.
- Grey, C. & Garsten, C. (2001). Trust, Control and Post-Bureaucracy. *Organization Studies*, 22:229-250.
- Hirst, P. & Zeitlin, J. (1991) Flexible Specialization versus Post-fordism: Theory, Evidence and Policy Implications. *Economy and Society*. 20(1). 1-56.
- Hyman, R. (1987). Strategy or Structure?: Capital, Labor and Control. *Work, Employment and Society*. 1(1).25-55.
- Jermier, J. (1998). Introduction: Critical Perspectives on Organizational Control. *Administrative Science Quarterly, Special Issue: Critical Perspectives on Organizational Control*. 43, 235-256.

- Jones, K. (1996). Trust as Affective Attitude. *Ethics*, (107(1), 4-25.
- Khodyakov, D. M. (2007). The Complexity of Trust–Control Relationships in Creative Organizations: Insights from a Qualitative Analysis of a Conductorless Orchestra. *Social Forces*, 86(1), 1-22.
- Knight, D. & Vurdubakis, T. (1994). Foucault, Power, Resistance and All That. in John Jermir, David Knight and Walter Nord (Ed.). *Resitence and Power in Organizations*. 167–198. London: Routledge.
- Kramer, R. M. (1994). Integrative Complexity and Conflict Theory: Evidence of an Emerging Paradigm. *Negotiation Journal*. 10(4), 347–357.
- Kramer, R. M. & Goldman, L. (1995). Helping the Group or Helping Yourself? Social Motives and Group Identity in Resource Dilemma. In D. A. Schroeder(Ed.), *Social Dilemmas*. New York: Praeger.
- Lane, C. & Bachmann, R. (1998). *Trust within and between Organizations*. Oxford: Oxford University Press.
- Layder, D. (1997). *Modern Social Theory*. London: UCL Press.
- Long, C. P. & Sitkin, S. B. (2006). Trust in the Balance: How Managers Integrate Trust–Building and Task Control. in Reinhard Bachmann and Akbar Zaheer (Ed.), *Handbook of Trust Research*. 87–107.
- Luhmann, N. (1979). *Trust and Power*. Chichester: Wiley.
- McKinlay, A. & Starkey, K. (1998). *Foucault, Management and Organization Theory*. London: Sage.
- Merquior, J. G. (1991). *Foucault*. 2nd. London:Fontana.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1991). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. in Walter W. Powell and Paul J. Dimaggio (Ed.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. 41–62. Chicago: University of Chicago Press.
- Miller, G. (2001). Why Is Trust Necessary in Organizations? The Moral Hazard of Profit Maximization. in Karen S. Cook(Ed.), *Trust in Society*. New York: Russell Sage Foundation.
- Miller, P. & Rose, N. (1990). Governing Economic Life. *Economy and Society*. 19(1):1-31.
- Moellering, G. (2005). The Trust–Control Duality. *International Sociology*, 20(3), 283–305.
- Morgan, G. (1980). Paradigms, Metaphors, and Puzzle Solving in Organization Theory. *Administrative Science Quarterly*. 25, 605–622.
- Nooteboom, B. (2000). Trust as Governance Device. in Mark Casson and Andrew Godley (Ed.), *Cultural Factors in Economic Growth*. 44–68. Springer–Verlag.
- Nyhan, R. C. (2000). Changing the Paradigm: Trust and Its Role in Public Sector Organizations. *The American Review of Public Administration*, 30: 87–109.
- Orbell, J. M., van de Kragt, A., & Dawes, R. M. (1988). Explaining Disscission–induced Cooperation. *ournal of Personalty and Social*

- Psychology*, 54, 811-819.
- Poppo, L. & Zenger, T. (2002). Do Formal Contracts and Relational Governance Function as Substitutes of Complements?. *Strategic Management Journal*, 23(8), 207-225.
- Reed, M. I. (1998). Organizational Analysis as Discourse Analysis: a Critique. in David Grant, Tom Keenoy and Cliff Oswick (Ed.). *Discourse and Organisation*. 193-214. London: Sage.
- Reed, M. I. (1999a). From the Cage to the Gaze?: the Dynamics of Organizational Control in Late Modernity. in Glenn Morgan and Lars Engwall (Ed.). *Regulation and Organizations: International Perspective*. 17-49. London: Routledge.
- Reed, M. I. (2001). Organization, Trust and Control. *Organization Studies*, 22(2), 201-228.
- Rus, A. & Iglic, H. (2005). Trust, Governance and Performance: the Role of Institutional and Interpersonal Trust in SME Development. *International Sociology*, 20(3), 371-391.
- Sako, M. (1998). Does Trust Improve Business Performance?. in Christel Lane and Richard Bachmann (Ed.) *Trust within and between Organizations*. 88-118. Oxford: Oxford University Press.
- Scott, W. R. (1998). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. New Jersey: Prentice Hall.
- Sitkin, S. (1995). On the Positive Effect of Legalization of Trust. in Robert Bies, Roy Lewicki and Balir Sheppard (Ed.), *Research on Negotiation in Organizations*, 185-217. JAI Press.
- Sitkin, S. & Roth, N. (1993). Explaining the limited Effectiveness of Legalistic Remedies for Trust/Distrust. *Organization Science*. 4(3), 362-392.
- Sjostrand, Sven-Erick. (1997). *The Two Faces of Management: the Janus Factor*. London: Thompson.
- Thompson, P. (1989). *The Nature of Work, 2nd*. London: Macmillan.
- Tyler, T. R. & Kramer, R. M. (1996). Whither Trust?, *Trust in Organization*. London: SAGE Publications.
- Williamson, O. E. (1993). Calculativeness, Trust, and Economic Organization. *Journal of Law and Economics*, 34, 453-502.
- Willmott, H. (1993). Strength is Ignorance: Slavery is Freedom-Managing Culture in Modern Organization. *Journal of Management Studies*, 30, 515-552.
- Zucker, L. (1986). Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure 1840-1920. *Research in Organizational Behavior*, 8, 53-111. (*)

Trust as Control Mechanism in Organizations

Woo-Shik Kim

Department of Public Administration

Cheongju University

Today's trust is important for managing all organizations. This article explores the characteristics of trust for cooperation and collaboration, especially as control forces and control mechanism which are necessary ingredients in organizations. To understand trust as control mechanism, trust-control relationships are to be explored. And then this paper proceeds to review briefly five social and organizational analysis perspectives which govern their relations and mechanism in organizations. They are neo-functionalism/systems theory, structuration theory, neo-institutional theory, labour process theory and neo-Foucauldian theory.

Key words: trust, trust-control relations, neo-functionalism/systems theory, structuration theory, neo-institutional theory, labour process theory, neo-Foucauldian theory

논문투고일 : 2014. 12. 31

심사개시일 : 2015. 01. 01

게재확정일 : 2015. 01. 20



한국사회과학연구
제36권 2호
2015년 1월호

박근혜정부의 공무원연금개혁: 문제점과 개선방안

청주대학교 사회과학대학 행정학과 교수
진 재 구

국 문 초 록

공무원연금제도는 공무원이 퇴직, 사망, 또는 공무로 인한 질병·부상에 대해 본인 및 유족에 대한 적정급여를 통해 노후소득을 보장함으로써, 공무원의 장기재직과 성실근무를 유도하기 위한 인사정책적 목적과 사회보장적 성격을 공유하는 제도로써 우리나라의 경우 1960년도에 도입되었다. 공무원연금은 민간기업종사자의 경우 퇴직금(퇴직연금)과 산재보험, 국민연금 등의 기능을 복합적으로 수행하는 것으로서 본래 정부가 모범적인 고용주로서의 역할을 수행하기 위해 퇴직급여의 확보를 주목적으로 한 것이다.

공무원연금제도의 개혁은 1990년대 중반까지 공무원의 낮은 보수에 대한 보완적 처우 개선의 일환으로 연금지급률 인상, 급여신설, 제수당의 보수월액화 등을 통해 연금지급의 상황조정을 추진하였으나, 연금재정문제가 가시화된 1995년부터 지속적인 연금재정 안정화를 위한 개혁이 추진되어 왔다.

그럼에도 불구하고 공무원연금재정의 불안이 계속되자, 박근혜정부는 최근 다시 공무원연금개혁을 추진하고 있다. 그러나 절차적 측면과 내용적 측면에서 박근혜정부의 연금개혁과정은 문제점을 노정하고 있다.

우선 절차적 측면에서 보면, 공무원연금개혁이 매우 큰 정책대상집단(policy target group)을 가지고 있는 중요한 정책의 변경임에도 불구하고 핵심적 정책대상집단인 ‘피고용인으로서의 공무원’을 정책결정과정(공무원연금개혁안의 설계과정)에 전혀 참여시키지 않고 설계된 안을 강요하는 등 절차적 정당성을 결여하고 있으며, 잘못된 명제(공무원연금이 갖는 인사 정책적 기능과 성격을 고려하지 않고 공무원연금의 퇴직급여액과 국민연금 급여액을 단순 비교하여 많다고 결론내리거나, 정부재정보전금을 무조건 세금낭비라고 보는 등의 편향된 시각)에 근거하여 일반 국민을 대상으로 한 ‘정치적 선전전에 집중함으로써 국민과 공무원간 새로운 사회적 갈등을 유발’하고 있다.

다음으로 내용적 측면에서 보면, 기본적으로 공무원연금제도를 보는 프레임이 잘못되었고, 공무원연금제도의 인사 정책적 측면에 대한 고려가 전혀 없다. 또한 연금재정과 관련된

많은 개념과 정보가 왜곡되어 있으며, 무리하게 공무원연금과 국민연금의 형평성 제고를 공무원연금개혁의 목표로 삼으면서 정부재정절감효과도 단기효과에 그치고 오히려 장기적으로는 재정 부담이 증가하는 허점이 많은 연금제도설계안이 도출되었다.

따라서 박근혜정부의 공무원연금개혁의 정상화를 위해서는 공무원연금개혁의 필요성과 방식에 대한 사회적 합의 형성을 위한 정부와 집권여당의 노력이 필요하고, 정치 공학적 접근을 지양해야 하며, 연금관련 핵심 개념과 정보의 정확하고 투명한 공개와 판단의 공정성을 담보할 수 있어야 한다. 이러한 전제하에서 이미 국회에 상정된 새누리당안은 폐기되어야 하고, 새로운 대안을 전향적으로 검토한 뒤 여러 대안간 비교를 통해서 공무원연금의 특성과 정부재정절감의 목표를 균형적으로 달성할 수 있는 합리적인 대안을 모색해야 한다.

주제어: 공무원연금, 연금, 인사정책

I. 현행 공무원연금제도의 현황과 주요 이슈

1. 공무원연금제도의 개요

1) 공무원연금제도의 도입목적과 적용대상

공무원연금제도는 공무원이 퇴직, 사망, 또는 공무로 인한 질병·부상에 대해 본인 및 유족에 대한 적정급여를 통해 노후소득을 보장함으로써, 공무원의 장기재직과 성실근무를 유도하기 위한 인사 정책적 목적과 사회보장적 성격을 공유하는 제도로서 우리나라의 경우 1960년도에 도입되었다. 공무원연금은 민간기업종사자의 경우 퇴직금(퇴직연금)과 산재보험, 국민연금 등의 기능을 복합적으로 수행하는 것으로서 본래 정부가 모범적인 고용주로서의 역할을 수행하기 위해 퇴직급여의 확보를 주목적으로 한 것이다. 같은 성격의 공적연금제도로서는 군인연금제도와 사립학교교직원연금제도가 있다. 국민연금제도는 일반국민을 대상으로 한 사회보장적 성격의 공적연금제도로서 공무원연금제도와는 제도도입의 취지와 성격이 다르다.

공무원연금제도의 적용대상자는 국가공무원법과 지방공무원법 및 관련 법규에 의한 정규공무원, 국가 또는 지자체에 근무하는 기타 직원(위원회 전임직원 등) 및 업무·보수 등을 고려하여 안전행정부장관이 인정하는 자 등이다. 2014년 6월말 기준 재직자는 107만 7,559명이며, 연금수급자는 37만 5,068명으로 부양률(연금수급자/재직자 비율)은 34.8%이다. 적용제외 공무원은 군인(군인연금법 적용)과 선거에 의해 취임하는 공무원(대통령, 국회의원, 지자체장, 교육감 등)이다.

2) 공무원연금의 성격과 현재의 상황을 이해하기 위한 프레임

공무원연금을 포함한 일반적인 퇴직연금에 대한 이론은 i) 직원의 장기간 근무에 대한 고용주의 보상이라는 공로보상설(gratuity theory), ii) 일정기간 보수가 보수의 일부가 지급되

지 않고 적립되었다가 퇴직이후에 지급되는 것이라는 거치보수설(deferred wage theory), iii) 퇴직 후의 노후생활 보장을 위한 수단이라는 사회보장설(social security theory) 등 다양한 견해가 있지만, 실제 공무원연금은 이러한 모든 성격이 복합된 것이다. 따라서 어떤 성격이 강조되는가에 따라 공무원연금의 정책방향이나 운용전략, 지급규모의 적절성 판단이 달라진다.

최근 논의되고 있는 박근혜 정부의 공무원연금개혁은 공무원연금을 사회보장설의 관점으로 보고 있는 것 같다. 공무원연금의 인사 정책적 측면에 대한 고려는 생략하고, 국민연금과의 형평성 논의나 연금재정의 개선에 집중하는 모습은 공무원연금의 거치보수설이나 공로보상설보다는 사회보장설에 무게를 두는 관점이라고 할 수 있다.

따라서 공무원연금을 바라보는 관점에 따라서 현재 적용되고 있는 공무원연금제도 전반의 평가가 달라지고, 구체적으로는 연금운용방식, 연금의 수준, 연금과 관련된 재정부담 등에 대한 인식과 평가가 달라진다.

예를 들어 현재 박근혜정부에서 추진하고 있는 공무원연금개혁의 필요성으로 거론되는 중요한 이슈인 ‘정부재정부담의 증가’나 ‘국민연금과의 형평성’ 문제를 살펴보자.

공무원연금과 관련된 정부재정부담은 공무원연금기금을 조성하는 과정에서 공무원들이 내는 기여금에 대응하여 정부가 부담하는 부담금, 지난 2001년부터 신설된 공무원연금기금의 연도별 운용적자를 보전해주기 위한 정부보전금이 있는데, 이 정부재정부담의 성격을 어떻게 파악하는가에 따라 공무원연금에 대한 평가가 달라진다.

우리나라에서 국민의 조세부담을 수준 등 항상 정책이나 제도의 정당성을 인정받기 위해서 활용하는 OECD 국가들의 지표를 활용해보면, 가장 공정하고 객관적 지표라고 할 수 있는 ‘GDP 대비 공무원연금총지출규모’를 보면 우리나라는 0.7% 수준으로 OECD 평균 1.5%의 절반 수준에 불과하다(일본 1.3%- 프랑스 3.2%). 이는 현재 우리가 연금 재정적자를 메우기 위해 국민의 세금을 쓴다는 것만 강조했다. 공무원연금에 대한 정부지출규모가 절대적으로 낮다는 사실을 눈감고 있다는 말이다. 마찬가지로, 공무원연금에 대한 정부부담수준과 관련된 여러 지표중 정부부담수준을 나타내는 세 지표가 모두 하위권이다. (본 논문의 IV 참조)

지표가 아니더라도 공무원연금제도의 운용방식을 정부가 미리 연금기금을 조성하는 기금제로 하는가 아니면 연금지급을 전액 세금으로 충당하는 비기금제로 하는가, 기금제로 하더라도 공무원개개인이 일부를 부담하는 기여제로 하는가 아니면 정부가 전액 부담하는 비기여제로 하는가에 따라, 공무원연금을 보는 시각은 달라진다. 우리나라의 경우 기금제와 기여제를 채택하고 있기 때문에 연금재정적자 문제를 운운하지만, 비기금제를 채택한다면, 애초에 정부보전금이니 연금재정적자니 하는 문제는 발생하지도 않는다.

핵심은 공무원연금제도를 어떻게 설계하고 관련된 지표를 어떻게 해석하는가에 따라 현재의 우리 공무원연금 상황에 대한 판단과 평가가 달라지고 개혁의 방향과 전략도 달라진다는 사실이다.

3) 우리나라 공무원연금제도하의 급여유형과 급여지급요건

현행 공무원연금제도하에서의 연금급여의 유형과 급여지급요건을 정리하면 아래와 같다.

(그림1) 공무원 연금급여의 유형

○ 법령상 구분

단 기 여	요양급여	공무상요양비
	부조급여	재해부조금, 사망조위금
장 기 여	퇴직급여	(조기) 퇴직연금, 퇴직연금일시금, 퇴직연금공제일시금, 퇴직일시금
	장해급여	장해연금, 장해보상금
	유족급여	유족연금, 유족연금부가금, 유족연금특별부가금, 유족연금일시금, 유족일시금, 유족보상금, 순직유족연금, 순직유족보상금
	퇴직수당	

※ 단기급여는 사유발생일부터 3년, 장기급여는 5년 내 권리행사 필요

○ 급여 성격에 따른 구분

퇴 직 · 사 망	퇴직급여	(조기) 퇴직연금, 퇴직연금일시금, 퇴직연금공제일시, 퇴직일시금
	유족급여	유족연금, 유족연금부가금, 유족연금특별부가금, 유족연금일시금, 유족일시금
	퇴직수당	
공무상 부상· 질병· 사 망	요양급여	공무상요양비
	유족급여	유족연금, 유족보상금, 순직유족연금, 순직유족보상금
	장해급여	장해연금, 장해보상금
재 해 발 생	부조급여	재해부조금, 사망조위금

<표1> 급여 지급요건 및 지급액

구 분		급여종류	지 급 요 건	지 급 액	비 고
퇴직 급여 (4종)	20년 이 상	퇴직연금	연금 선택 시	전기간평균기준소득월액×재직 기간×1.9%×이행률*	재직기간 상한 : 33년
		(조기퇴직 연금)	일반적인 지급개시연령前 연금수급 희망시	미달연수 1년이내 95%, 2년이내 90%, 3년이내 85%, 4년이내 80%, 5년이내 75%	
		퇴직연금 일 시 금	연금에 갈음하여 일시금 선택 시	기준소득월액×재직연수×[0.975 + (5년초과 재직연수×0.0065)]	
		퇴직연금 공제일시금	20년 초과기간 중 일부를 연금에 갈음하여 일시금 선택 시	기준소득월액×공제재직연수×[0.975 + (공제재직연수×0.0065)]	
	20년 미 만	퇴직일시금	퇴직 시	(5년 미만) 기준소득월액×재직연수×0.78 (5년 이상) 퇴직연금일시금과 동일	
		퇴직수당	(1년 이상 재직 후) 퇴직·사망 시	기준소득월액 x 재직기간 x 6.5~39%	재직기간별 차등
유족 급여 (5종)	20년 이 상	유족연금 §56①1.2	· 재직 중 사망 시 · 퇴직·장해연금수급권자 사망 시	퇴직연금·장해연금액의 60%	'09년 이전 재직자 : 70%
		(유족연금 일시금)	연금+유족연금부가금에 갈음하여 일시금 선택 시	퇴직연금일시금과 동일	재직 중 사망 시
		유족연금 부 가 금	재직 중 사망하여 유족연금 선택 시	퇴직연금일시금의 1/4	유족연금외 추가 지급
		유족연금 특별부가금	· 퇴직 후 연금수급 전 사망 · (조기) 퇴직연금 수급자가 퇴직 후 3년 이내 사망 시	퇴직 시 퇴직연금일시금×1/4×(36 -퇴직연금수급월수)×1/36)	
		20년 미 만	유족일시금	재직 중 사망 시	퇴직일시금과 동일
재해 보상 급여 (8종)	질 병 상	공 무 상 요 양 비	공무상 질병·부상으로 요양시 (최대2년, 이후 1년씩 지속 연장)	요양기간 중 실제 치료비	공무상 요양 기간 준용
		(재 요 양)	치유된 후 질병·부상의 재발·악화시		
	장 애 생	장해연금	퇴직 전 또는 후에 질병·부상으로 장애 상태가 된 경우	기준소득월액의 9.75 ~ 52% * 퇴직 후 지급	장애등급별 차등
		(장해보상금)	연금에 갈음 일시금 선택 시	5년분 장해연금액	
	공무상 사 망	(공무상) 유족연금 §56①3	공무상 질병·부상으로 사망 시	(20년 미만) 기준소득월액 x 26% (20년 이상) 기준소득월액 x 32.5%	유족연금일시 금, 유족일시금 선택 가능
		유족보상금		기준소득월액의 23.4배	
	순 직	순직유족 연 금	고도의 위험을 무릅쓰고 직무를 수행하다 입은 위해로 사망 시	(20년 미만) 기준소득월액 x 35.75% (20년 이상) 기준소득월액 x 42.25%	다른 유족급여 미지급
순직유족 보 상 금		공무원전체기준소득월액평균액의 44.2배 * 대간접작전 : 57.7배			
부조 급여 (2종)	재 해	재해부조금	본인·배우자 소유주택 또는 상 시 거주하는 직계존비속 소유 주택에 재해발생시	공무원 전체 기준소득월액 평균액의 1.3 ~ 3.9배	재해정도별 차등
	사 망	사망조위금	공무원·배우자·부모(배우자 부모 포함)·자녀 사망 시	■가족 사망 : 공무원 전체 기준 소득월액 평균액의 0.65배 ■본인 사망 : 본인 기준소득 월액의 1.95배	

* 이행률 : 연금산정 기준보수의 확대(보수월액→기준소득월액)에 따른 연금액 인상 방지

자료: 안전행정부(2014.10), 공무원연금제도 현황과 주요 이슈, p.3

4) 우리나라 공무원연금제도의 발전과정

공무원연금제도는 법 제정 이후 2회의 전면개정을 포함하여 총 32회 개정되었으며, 90년대 초반까지는 주로 급여확대의 방향으로, 95년 이후로는 부담률 인상 및 급여 축소 위주로 개혁되었다.

<표2> 공무원연금개혁의 시기별 연혁

구 분	주 요 내 용
태동기 (‘60~‘61)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적용대상 : 공무원·군인 포함(부담률은 봉급의 2.3%), 선거직은 제외 ○ 퇴직연금(20년 이상 재직, 60세 이상)
확대기 (‘62~‘66)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 군인연금법 시행으로 군인 분리, 연금지급 개시연령제 폐지(‘62) ○ 퇴직연금지급률 인상(‘62) : 30~50% → 40~50%
발전기 (‘67~‘81)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 퇴직연금지급률 인상 : 40~50% → 50~70%(‘67) → 50~75%(‘80) ○ 재직기간 상한 연장 : 30년(‘75) → 33년(‘80) ○ 비용부담률 인상 : 2.3% → 3.5%(‘69) → 5.5%(‘70)
전환기 (‘82~‘95)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 퇴직연금지급률 인상 : 50~75% → 50~76%(‘81) ○ 공무원연금관리공단 설립(‘82)
제 도 개선기 (‘96~‘09)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연금지급개시연령제 도입(‘96) 및 확대(‘01) ○ 퇴직수당·재해부조금·사망조위금 : 기금→정부부담 전환(‘96) ○ 연금산정기준보수 : 최종보수 → 퇴직 전 3년 평균보수(‘01) ○ 기여금 인상 : 5.5% → 6.5%(‘96) → 7.5%(‘99) → 8.5%(‘01) ○ 연금수지 부족액에 대한 정부 보전금 제도 도입(‘01) ○ 연금액 조정방법 조정 : 물가와 보수인상률이 2% 이상 차이 날 경우 보수변동률을 ±2%p 범위 내로 조정(‘03) ○ 소득심사제 시행 : 연금외 소득이 있는 경우 연금감액(‘05)

구 분	주 요 내 용
연 금 개 혁 ('10)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기여금 인상 : 기준소득의 5.5% → 7.0%로 인상 (27%↑) ('10~'12) * 보수월액 기준 : 9.7%('10) → 10.3%('11) → 10.8%('12) ○ 연금지급률 인하 : 쉰재직기간 평균기준소득월액의 2.1% → 1.9% (25%↓) ○ 소득상한 신설 : 기준소득에 상한 설정 * 전체평균의 1.8배 ○ 지급개시연령 연장 : 60세 → 65세 * '10년 신규임용자부터 ○ 유족연금 인하 : 70% → 60% * '10년 신규임용자부터 ○ 연금수급기준 개선 : 평균보수월액(최종 3년) → 쉰재직기간 평균기준소득월액 ○ 연금액 조정기준 변경 : 물가변동률+공무원보수상승률 → 물가변동률('15~) * '10~'14 물가 보수간 ±3%p 내 조정 ○ 연금지급 정지비율 강화 : 초과소득월액의 10~50% → 30~70% ○ 사망조위금 지급대상 변경(조부모 제외, 배우자 부모·자녀 추가) ○ 20년 미만 재직자 공무상 사망 유족연금 신설, 완치 시까지 공무상요양비 지급, 공무상요양일시금 폐지('11)

※ 급여산정의 기초가 보수월액에서 기준소득월액(과세소득)으로 변경('10) : 보수월액은 기준소득월액의 65%수준

자료: 안전행정부(2014.10), 공무원연금제도 현황과 이슈, pp. 4-5

<표3> 공무원연금개혁의 분야별 연혁

제 도	연 혁
연금급여 (보수월액 기준)	50%('62) → 70%('67) → 75%('80) → 76%('81, 보수월액기준) → 62.7%('10, 전 기간 평균 기준소득월액 기준)
기여금 인상	2.3%('60) → 3.5%('69) → 5.5%('70) → 7.5%('99) → 8.5%('01 보수월액 기준) 6.3%('10) → 6.7%('11) → 7.0%('12, 기준소득월액 기준) * 보수월액 기준 기여율 : 9.7%('10) → 10.3%('11) → 10.8%('12)
연금산정보수	최종보수 → 최종3년평균보수('01) → 전기간평균소득('10)
연금액조정	보수인상률 → 물가변동률('01) 물가변동률 → 물가변동률+정책조정('03) 물가변동률+정책조정 → 물가변동률('15) * '14년까지 정책조정 한시적용
유족연금	퇴직연금의 50% → 70%('88) → 60%('10, 신규임용자)

자료: 안전행정부(2014.10), 공무원연금제도 현황과 이슈, pp. 4-5

5) 우리나라 공무원연금재정의 현황

현재 공무원연금재정은 연금회계와 기금회계로 분리 운영되고 있다. 연금회계는 2001년 정부보전금 도입이후 지속적으로 증가하다가 2010년 연금개혁으로 일시 감소하였으나 다시 증가되는 추세이며, 2014년 기준으로 2.5조원 규모로 예상된다. 1997년 외환위기 이후 대규모 정부구조조정과 정부조직의 공기업화에 의해서 1998년-2000년 사이 21만 명이 일시에 퇴직하여 공무원연금기금이 고갈(1997년 6.2조→ 2000년 1.7조)되어 정부책임성 강화의 필요성에 의해 도입되었다. 기금회계는 2013년 말 현재 8.4조원의 기금을 보유하고 있으나, 2013년 기준 연금지출과 연금수입의 수지차 1.9조원을 감안하면, 불안정한 수준이다¹⁾.

정부가 자체적으로 판단하고 있는 공무원연금 재정불안의 원인은 1) 공무원연금의 수급 구조 불균형, 2) 평균수명 연장 등 인구학적 변화, 3) 정부의 과소부담²⁾, 4) 연금기금 목적 외 사용 등에 따른 기회손실 등이다. (아래의 <표4>, <표5> 참조)

<표4> 공무원연금재정의 연도별 추이

(단위: 억 원)

연도별	기금총액	연금수입	연금지출	수지차	기금운용수익
1997	62,015	20,520	21,284	△764	5,974
1998	47,844	19,789	37,323	△17,534	3,363
1999	26,290	22,471	49,991	△27,520	5,966
2000	17,752	23,446	32,904	△9,458	920
2001	20,896	28,689	29,288	(△599)	3,144
2002	27,276	34,296	30,520	3,776	2,604
2003	30,675	36,521	37,069	(△548)	3,399
2004	33,218	39,085	40,827	(△1,742)	2,543
2005	38,295	40,935	47,031	(△6,096)	5,077
2006	42,229	44,076	50,553	(△6,477)	3,934
2007	48,043	45,862	55,754	(△9,892)	5,814
2008	46,861	48,605	62,899	(△14,294)	△1,182
2009	51,873	48,439	67,467	(△19,028)	5,012
2010	58,307	59,827	72,899	(△13,072)	6,434
2011	60,105	65,813	79,390	(△13,577)	1,798
2012	63,576	71,990	88,949	(△16,959)	3,471
2013	83,670	74,854	94,836	(△19,982)	2,566

1) 군인연금기금은 8,624억 원, 사학연금기금은 14조 3,235억 원, 국민연금은 426조 9,545억 원이다.
 2) 정부의 과소부담문제는 공무원연금의 성격을 인사 정책적 수단으로 보는가 사회보장의 수단으로 보는가에 따라 평가가 엇갈리는 중요한 문제이다. 많은 외국의 사례를 보면 공무원연금의 경우 인사 정책적 측면을 강조하여 정부의 부담률이 상당히 높은 편이다.

<표5> 공무원연금 재정불안 원인

① 공무원연금 수급구조 불균형

- 과거 적정보수와 퇴직금 대신 연금혜택을 지속적으로 증대하면서 수지균형 부담률에 비해 법정 부담률은 장기간 낮게 책정

구분	'60년	'70년	'80년	'96년	'01년	'13년
연금부담률	3%	7.2%		8.4%	11%	14%
최대지급률	50%	70%	76%			62.7%
지급개시연령	퇴직즉시			60세 ('10년 이후임용 65세)		
수익비	4.5배	4.2배	3.7배		3.4배	2.6배

② 평균수명 연장 등 환경 변화

- 평균수명연장('60년 52세 → '12년 82세)으로 연금수급자가 대폭 증가
('90 2만5천명 → '12 34만5천명)함에 따라 재정부담 심화
※ '90년 이후 재직자 26% 증가(84만→106만) vs 연금수급자 1,272% 증가

③ 정부의 과소 부담

- 정부는 재정여건 등을 이유로 연금으로 부담을 이연(移延)하면서 기금은 미적립하고, 주요 선진국에 비해서도 과소 부담
※ 고령화가 심화된 국가들은 정부가 공무원보다 더 많이 부담 (美 5배, 佛 7배, 韓 1.6배)

④ 연금기금 목적 외 사용 등에 따른 기회손실

- ① '60년제도 도입이후 '65년까지 기금전액을 경제발전재원 활용 및 이후 「재정자금예탁」 등으로 '82년 이후에만 최소 2조원의 기회손실 발생
- ② '83년 ~ '95년까지 퇴직(유족)급여 가산금, 퇴직수당, 사망조위금 등 국가의 사용자 부담금을 연금기금으로 충당 (약 10조 1천억)
- ③ 재직기간에 합산되는 軍복무기간에 대한 국가의 소급부담금 미납(약 5조 3,118억 원)
*공무원은 군복무 기간에 대해 소급기여금 납부
⇒ 기회손실 비용(①+②+③) : 최소 17조6천억 원(2013년 현재가치)

자료: 안전행정부(2014.10), 공무원연금제도 현황과 이슈, p. 8

II. 과거 정부 공무원연금제도 개혁의 주요 내용과 특징

현재 공무원연금제도는 1990년대 중반까지 공무원의 낮은 보수에 대한 보완적 처우 개선의 일환으로 연금지급률 인상, 급여신설, 제수당의 보수월액화 등을 통해 연금급여의 상향조정을 추진하였으나, 연금재정문제가 가시화된 1995년부터 지속적인 연금재정 안정화를 위한 개혁이 추진되어 왔다.

1. 2010년 이전의 공무원연금제도 개혁

1) 1995년의 개혁

- i) 연금지급개시연령제도 도입(60세, 1996년 1월 1일 신규임용자부터)
- ii) 공무원이 내는 기여율 인상(보수월액의 5.5%→ 7.5%, 현행 기준소득월액기준으로 하면 3.55%→ 4.8%)
- iii) 조기퇴직연금 도입(60세 미만 퇴직자 1년당 연금급여액의 5%감액)

2) 2000년의 개혁

- i) 연금급여의 산정을 위한 기준을 최종보수월액에서 퇴직 전 3년 평균 보수월액으로 변경
- ii) 공무원이 내는 기여율 인상(보수월액의 7.5%→ 8.5%, 현행 기준소득월액기준으로 하면 4.8%→ 5.5%)
- iii) 연금지급개시 연령 연장(50세→ 60세, 2년에 1년씩)
- iv) 퇴직자(연금수급자)의 소득심사제 도입(실제 2005년부터 실시), 연금액조정의 기준을 공무원보수인상률에서 물가인상률로 변경
- v) 연금수지 부족액에 대한 정부보전금제도 도입

3) 2005년의 개혁

- i) 소득심사제 실시
- ii) 연금수급자의 사업 또는 근로소득이 근로자 평균임금(240만원)을 초과하는 경우 소득의 정도에 따라 연금의 10-50% 감액 제도 신설
- iii) 비리공무원의 연금제한 확대-금전적 비리 사유로 징계 해임되는 경우에도 퇴직연금의 25% 감액

2. 2010년의 공무원연금제도 개혁

<주요 내용>

구분	종전	현행
연금산정 기준	보수월액 (기본급+기말수당+정근수당+가산금) 최종 3년 평균	기준소득월액 (≒과세소득) 전 재직기간 평균
기여율 인상	기준소득월액의 5.5% (보수월액의 8.5%)	기준소득월액의 7.0% (27% ↑)
지급률 인하	2.1%	1.9%
개시연령연장	60세 (’01년부터 2년에 1세씩 증가)	65세 (신규임용자부터 적용)
유족연금축소	퇴직·장해연금의 70%	퇴직·장해연금의 60% (신규임용자부터 적용)
연금액조정기준	물가변동률+정책조정 (물가·보수변동률 ±2%p 내 조정)	물가변동률 (2015~)
소득상한설정	없 음	기준소득월액 상한 도입 전체공무원 평균 1.8배

* 제도개선 이후 지난 4년간 보전금 50% 감소, 향후 2020년까지도 보전금 41% 절감 예상, 연금액은 최대 25% 감소(’10년 임용자)

<재정절감 효과>

구 분(억 원)	’10년	’15년	’20년	합계
개혁 이후	13,072	30,251	62,518	359,530
개혁 미실시	24,037	54,223	91,915	610,127
절감액	10,965	23,972	29,397	250,597 (41.1% ↓)

Ⅲ. 현재 공무원연금제도와 관련된 주요 이슈

1. 공무원연금 정부보전금 증가

현재 공무원연금과 관련된 가장 중요한 이슈는 연금재정의 악화에 따른 정부보전금의 증가 문제이다. 우선 정부의 판단을 말해주는 안전행정부의 자료를 보면, 공무원연금 재정수지

는 2040년까지 악화되다가 이후 일정수준을 유지하는 것으로 보고 있다. 각 지표별로 보면, 급속한 고령화로 인한 부양률(재직공무원대비 연금수급자 비율)은 2013년 기준 33.3%에서 2040년 81.4%까지 빠르게 올라가다가 이후 안정화되어 2060년 85.1% 수준에 머무를 것으로 예측하고 있다. 수지율(연금지출액 대비 기여금과 부담금 합계의 비율)은 2013년 81.6%에서 2040년 36.6%까지 악화되다가 이후 개선되어 2060년에는 43.3%로 높아질 것으로 예측하고 있다. 보전률(정부보수예산대비 보전금의 비율)은 2013년 3.3%에서 2040년 26.2%로 급격히 높아지다가 그 이후 20%대로 안정화되는 것으로 판단하고 있다. 그러나 GDP 대비 정부총부담률((부담금+보전금)/GDP)은 2013년 0.5%에서 2040년 1%로 높아진 후 2060년까지 같은 수준을 유지하는 것으로 보고 있다(2007년 기준 OECD평균 약 1.5% 수준으로 1%의 정부총부담률은 상대적으로 높은 수치는 아니다).

<표6> 공무원연금 관련 주요 지표의 연도별 추이 예측

지표	2013	2020	2030	2040	2050	2060
부양률(%)	33.3	47.0	67.0	81.4	82.1	85.1
수지율(%)	81.6	53.8	37.8	36.6	43.7	43.3
보전률(%)	3.3	12.5	24.3	26.2	20.1	20.1
정부 총부담률(%)	0.5	0.6	0.9	1.0	1.0	1.0

부양률 : 연금수급자/재직공무원
 보전률 : 보전금/보수예산
 수지율 : 부담금+기여금 / 연금지출액
 정부총부담률 : 부담금+보전금 / GDP

2. 국민연금과의 형평성 논란

박근혜정부 연금개혁의 핵심은 재정안정화 못지않게 공무원연금의 국민연금과의 형평성 문제를 중요한 이슈로 잡고 있다. 새누리당이 중심이 되어 마련한 첫 번째 연금개혁안(이른바 연금학회안)과 두 번째 연금개혁안(이한구 TF안)이 모두 연금재정의 안정화 목표와 동시에 국민연금과의 형평성 확보를 이번 연금개혁의 중요 목표로 삼고 있다. 뒤에서 이 문제를 논의하기 전에 우선 공무원연금제도와 국민연금제도, 여타 직역연금제도간의 비교표를 통해서 핵심 쟁점에 대해 논의해보기로 한다.

공무원연금과 국민연금의 비교에 있어서 가장 핵심쟁점은 퇴직연금액의 비교에 있어서 국민연금의 통계는 퇴직금이 포함되지 않은 반면, 공무원연금은 민간기업종사자들이 받는 법상 퇴직금(혹은 퇴직연금)에 해당하는 퇴직수당이 포함되어 있고, 이 퇴직수당의 액수가 민간부문 종사자의 퇴직금에 비해 현저히 낮다(재직연수에 따라 민간부문 종사자 퇴직금의 6%내지 39%에 불과)는 점이다. 따라서 연금수익비도 이 국민연금수급자가 퇴직금을 포함할 경우 실제 별 차이가 나지 않을 뿐만 아니라 2010년 이후 입직자의 경우에는 국민연금수급자의 연금수익비가 공무원연금수급자의 그것보다 높다는 것이다. (아래의 <표7>, <표8>, <표9> 참조)

<표7> 공무원연금과 국민연금의 퇴직급여 관련 지표 비교

구분		공무원연금('12) (1960년 도입)	국민연금('12) (1988년 도입)	국민연금대비
구성원	재직자	106만 4,472명	2,032만 9,060명	-
	수급자	34만 5,144명	331만 221명	-
	부양률	32.4%	16.3%	-
평균 기여금 (부담률)		48만 2천원 (14%)	19만 8천원 (9%)	2.4배 (1.56배)
평균 소득대체율(30년)		57%	30%	1.9배
퇴직수당(퇴직금)		퇴직 전 평균임금 × 재직연수 × 6.5 ~ 39%	퇴직 전 평균임금 × 재직연수 × 100%	최대 0.39배
형별 등에 의한 급여제한		최대 1/2 감액	없음	-
연금 수익비 (궤호안의 수치는 퇴직금을 포함할 때의 수익비임)	'88년	3.7 (4.1)	2.6 (4.0)	
	'00년	3.4 (3.7)	2.1 (3.3)	
	'10년	2.6 (2.9)	1.8 (3.1)	

자료: 안전행정부(2014.10), 공무원연금제도 현황과 주요 이슈, p.14를 토대로 제작성

<표8> 공무원연금제도와 국민연금제도의 비교

구 분		공무원연금('10. 1. 1. 시행)	국민연금('07. 7. 23. 시행)
제도 일반	도 입 시 기	1960. 1. 1.	1988. 1. 1.
	제 도 성 격	사회보험 + 퇴직금 + 인사정책	사회보험
	적 용 대 상	공무원	18세 이상 61세 미만 전 국민
부담	기 여 율	○ 공무원 : 7%	○ 개 인 : 4.5%
	부 담 륜	○ 국 가 : 7%	○ 사 용 자 : 4.5%
	산 정 기 준	기준소득월액 (과세소득)	기준소득월액 (과세소득)
연금 급여	급 여 산 정 기 준	○ 퇴직연금 : 재직기간평균 (법 개정 이후 기간)	(A+B)/2 ○ A : 쉰가입자 최근 3년 평균소득 ○ B : 개인의 쉰기간 평균소득
	지 급 륜	2.1%→1.9%('10 개혁이후)	1.25%('08) → 1.0%('28) (매년 0.0125%pt 인하)
	연 금 지 급 개 시 연 령	60세('10년 이전 임용자) 65세('10년 이후 임용자)	65세 * '13년 61세 → '33년 65세 (5년에 1세씩 연장)
	급 여 제 한	있 음 (금고이상 형, 파면, 금전비리 해임)	없 음
	연 금 인 상 륜	'15년 이후: 물가변동률	물가변동률
	기 여 금 납 부 기 간 상 한	33년	없 음
	연금수급요건	20년 이상 재직	10년 이상 가입
	운영 현황 ('13末)	재직자(a)	107만 2,610명
연금수급자(b)		36만 3,017명	344만 693명
부양률(b/a)		34%	16.6%
평균 연금월액		219만원	* 20년 이상 가입자 기준 : 85만원 * 노령연금 전체 평균 : 31만원
적자시점		1993년	2044년 예상
적립기금		8조 3,670억 원	426조5,945억 원
적립배수		88.2%	3,453.8%
급여지출액		9조 4,836억 원	12조 3,620억 원

자료: 안전행정부(2014.10), 공무원연금제도 현황과 주요 이슈, p.22를 토대로 제작성

<표9> 4대 공적연금제도 비교

(’13. 12. 31 기준)

구 분	지역연금			국민연금	
	공무원연금	군인연금	사학연금		
근 거 (도입연도)	공무원연금법 (1960)	군인연금법 (1963)	사립학교교직원연금법 (1975)	국민연금법 (1988)	
적용대상	국가·지방공무원	장기부사관·장교	사립학교 교직원	18세 이상 60세 미만 전 국민 (지역연금 적용자 제외)	
기 여 율 (부담률)	국 가 7.0% 공무원 7.0% (기준소득)	국 가 7.0% 군 인 7.0% (기준소득)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교원 - 국가 : 2.883% - 법인 : 4.117% - 교원 : 7.0% ■ 사무직원 - 법인 : 7.0% - 직원 : 7.0% 	<ul style="list-style-type: none"> ■사업장 가입자 - 사용자 : 4.5% - 가입자 : 4.5% ■지역·임의·임의 계속가입자 : 9% 	
가 입 자 (a)	107만 2,610명	약 18만 명	27만 6,959명	2,074만 4,780명	
연금수급자 (b)	36만 3,017명	약 8만 명	4만 8,407명	345만 1,862명	
부 양 륜 (b/a)	33.8%	44.9%	17.5%	16.6%	
최대지급률	62.7%	62.7%	62.7%	42.1% (퇴직금별도)	
소득 대 체 율	상한	43.9%	43.9%	43.9%	29.5% (퇴직금별도)
	30년	39.9%	39.9%	39.9%	22.5% (퇴직금별도)
적자발생 (예상)시기	1993	1973	2023	2044	
적립기금	8조 3,670억 원	8,624억 원	14조 3,235억 원	426조 9,545억 원	
급여지출액*	9조 4,836억 원	2조 1,234억 원	1조 6,968억 원	12조 3,620억 원	
주무부처	안전행정부	국방부	교육부	보건복지부	
집행기관	공무원연금공단	국군재정관리단	사립학교교직원 연금공단	국민연금공단	

자료: 안전행정부(2014.10), 공무원연금제도 현황과 주요 이슈, p.23를 토대로 제작성

Ⅲ. 박근혜 정부 공무원연금제도 개혁의 주요 내용³⁾

- 3) 이 보도 자료에서 정부제시안이라고 한 것은 실제로 새누리당과 연금학회가 주도적으로 작업하여 만들어서 공청회를 개최하려다가 공무원노조 등의 반발로 무산된 안을 안전행정부에 토스해서 거의 가감 없이 정부안으로 포장한 것임. 실제로 안전행정부가 자체적으로 공무원연금개혁전문위원회를 2014년 4월에 구성하여 4개월여 동안 자체적으로 만든 개혁안이 있으나, 새누리당과 청와대의 보이코트로 인해 빛을 보지 못했음. 따라서 여기서는 보도 자료의 내용을 전재하되, ‘정부제시안’을 ‘1차 새누리당안’, ‘새누리당안’을 ‘2차 새누리당안’이라고 바꾸어 표기함.

<2014년 10월 27일 새누리당 발의 공무원연금법 개정안 (보도자료 전재)>

2014년 10월 27일(월) 새누리당 최고위원 회의에서는 공무원연금의 재정안정화와 국민연금과의 형평성 제고를 위해 「공무원연금법」 개정안을 의원입법으로 발의함.

(대표발의: 김무성 대표최고위원)

○ 공무원 연금개혁안의 3대 핵심내용

1. 저출산·고령화와 저성장의 기조 속에 미래세대에게 빚을 떠넘기지 않기 위해 국가 재정적자 감축.
2. 대다수를 차지하는 하위직급 현장공무원의 부담을 줄이고 상위직급이 고통을 분담하는 하후상박의 소득재분배 기능을 최초로 도입함.
3. 국민연금 받는 일반국민과의 형평성을 위해 2016년 신규임용 공무원은 국민연금과 동일한 기여율·지급율 체계를 도입

□ 개정 취지

1. 국가재정 안정화

○ `90년대 중반 이후 공무원연금제도의 재정적자가 가시화되면서, 국민 부담 경감을 목표로 한 `95년·`00년·`09년 개혁이 추진되었음. 그러나 과거 세 차례의 개혁은 기여율과 지급율 등의 미세조정에 그쳐 공무원연금 충당부채는 '13년 기준 484조원에 이르고 있음.

○ `01~`13년 동안 정부는 공무원연금 재정적자를 보전하기 위해 약 12.2조원을 부담하였고, 향후 `10년간 추가로 약 53조원의 보전금을 부담하게 될 것으로 예상됨.

○ 이러한 공무원연금 적자는 주로 '적게 내고 많이 받는' 불균형한 수급구조와 급속한 고령화 등 인구 환경적 변화에 기인한 것이므로, 공무원연금의 수급구조를 개선하고 공무원연금이 재정적으로 지속가능하도록 하는 「공무원연금법」 개정안을 발의하게 되었음.

※ 평균수명 : `60년52세 → `81년66세 → `05년77세 → `12년81세

※ 연금수급자수(부양률) : `90년2.5만 명(3.1%) → `13년36.3만 명(33.8%)

2. 하후상박 제도설계

○ 공무원 연금은 소득비례 연금으로 하위직급과 고위직급간의 소득재분배 기능이 전혀 없고 고위직일수록 유리하게 설계되어 있음.

※ '13년 기준 공무원 연금 소득상한은 804만원으로 국민연금 소득상한액 407만원보다 매우 높으며 국민연금의 소득재분배 기능이 공무원 연금에는 없음.

○ 소득재분배 기능을 반영한 하후상박의 구조 도입을 통해 현장의 소방, 경찰, 일반 행정 공무원들의 연금을 최대한 보호하도록 설계

○ 연금수급자에 대해서도 재정안정화 기여금 도입 시 연금액 수준에 따른 하후상박 구조 도입

3. 국민연금과의 형평성 제고

○ 공무원연금의 수익비(평균 2.4배)가 국민연금의 수익비 (평균1.6배)보다 높고, 세부적인 요

건들에 있어서도 공무원연금이 국민연금에 비해 매우 유리한 것은 사실.

○ 공무원의 보수현실화와 장기적인 재직기간 고려할 때 신규공무원은 국민연금제도와 동일하게 설계

○ 국민연금제도의 경우 `07년 7월 「국민연금법」 개정을 통해 40년 가입자의 소득대체율을 60%수준에서 `28년까지 40%로 인하하는 특단의 개혁을 단행하였지만, 공무원연금은 여전히 근본적인 개혁이 이루어진 바 없음.

□ 「공무원연금법」 개정에 따른 효과

1. 재정절감 효과

① 정부 보전금 절감 효과

○ (現정부) 현행 제도 유지 시 발생하는 8조원보다 4.2조원 감소한 3.8조원의 보전금이 발생할 것으로 예상

○ (次期정부) 현행 제도 유지 시 발생하는 33.0조원보다 20.2조원 감소한 12.7조원의 보전금이 발생할 것으로 예상

○ `16년부터 `27년까지 12년 동안 총 보전금은 46.1조원으로 이는 현행 93.9조원 대비 50.8% 감소한 수치임.

○ `16년부터 `27년까지 개정안에 따르면 기존 정부안에 비해서 0.6조원의 추가적인 재정 감소 효과가 있음.

기간	현행	1차 새누리당안	2차 새누리당안		
			보전금	현행비	절감액
現정부 (16~17)	8.0조원	3.1조원	3.8조원	-53%	-4.2조
次期 (18~22)	33.0조원	12.9조원	12.7조원	-61%	-20.2조
次次期 (23~27)	52.9조원	30.7조원	29.6조원	-44%	-23.3조
합계(`16~`27년)	93.9조원	46.7조원	46.1조원	-50.8%	-47.7조원

② 총 재정부담(연금부담금+ 퇴직수당+ 정부보전금) 절감 효과

○ (現정부) 현행 제도 유지시 발생하는 총 20.2조원 보다 6.3조원 감소한 13.9조원의 총 재정 부담이 발생할 것으로 예상

○ (次期정부) 현행 제도 유지시 발생하는 총 64.1조원 보다 19.8조원 감소한 44.4조원의 총 재정 부담이 발생할 것으로 예상

○ `16년부터 `27년까지 12년 동안 총 재정부담은 122조원으로 이는 현행 170조원 대비 27.9% 감소한 수치임.

○ `16년부터 `27년까지 개정안에 따르면 정부안에 비해 5.8조원의 추가적인 재정절감효과가 있음.

기간	현행	1차 새누리당안	2차 새누리당안		
			총재정부담	현행비	절감액
現정부 (16~17)	20.1조원	14.1조원	13조 9,124억 원	-31.0%	-6.3조
次期 (18~22)	64.1조원	45.4조원	44조 3,705억 원	-30.8%	-19.8조
次次期 (23~27)	86.5조원	68.3조원	65조 2,289억 원	-24.6%	-21.3조
합계('16~'27년)	170.7조원	127.8조원	122조원	-27.9%	-47.4조

2. 하후상박 구조개혁

① 재직·신규 공무원

○ 소득재분배 기능 도입- 퇴직연금액을 최근 3년간 **소** 공무원 평균소득(A값)과 공무원 개인 **소** 재직기간 평균소득(B값)을 각 50%씩 반영하여 결정

【소득재분배 도입에 따른 퇴직연금급여 산식 변경】

현행	소득재분배 도입 (재직자·신규자)
$B \times \text{재직연수} \times \text{지급률}(1.9\%)$	$(0.5 \times A + 0.5 \times B) \times \text{재직연수} \times \text{지급률}^*$ * 재직자 : '16년 1.35% → '26년 1.25% * 신규자 : '16년 1.15% → '28년 1.0%

* A값 : 최근 3년간 **소**공무원 평균기준소득월액 ('14년 기준 438만원)

B값 : 본인 **소**기간평균기준소득월액

○ 기준소득 상한 인하

- 공무원의 연금액 산정 및 기여금 납부기준이 되는 기준소득월액의 상한액을 현행 '전체 공무원 기준소득월액평균액'의 1.8배 (804만원)에서 1.5배(670만원)으로 인하

② 퇴직공무원(연금수급자)

○ 연금액 수준별 재정안정화 기여금 차등 부과

- '15년 이전 퇴직자(현재 연금수급자)의 연금액의 수준에 따라 재정안정화 기여금을 각 상위4%, 중위3%, 하위2%씩 차등하여 부과

- 퇴직시점에 따라 각 0.075%씩 차감하여 상위 연금수급자에 대한 재정안정화 기여금 체도를 더 길게 유지

【재정안정화 기여율】

연금액 수준	2015년前 (現수급자)	2016년	2017년	2018년	...	2042	2055	2070
상위	4.0%	3.925%	3.85%	3.775%		1.975%	1.0%	없음
중위	3.0%	2.925%	2.85%	2.78%		0.97%	없음	-
하위	2.0%	1.925%	1.85%	1.775%		없음	-	-

- 고액연금자 연금액 인상 동결
 - 고액연금자의 추가적인 비용분담을 위해 평균연금액(약 219만원) 2배 이상 수급자 (438만 원)의 경우 10년간('16~'25년) 연금액을 동결

3. 전체 공무원 중 평균인 공무원의 개인 편의 변화 분석

- 98년 9급 임용되어 17년간 재직한 7급 공무원으로 앞으로 13년을 더 재직하여 6급으로 퇴직

◆ 2013 공무원 총조사 결과, 기준일('13. 6. 1.) 현재 9급 공채 출신의 일반직 공무원 **평균연령은 만 42.2세**, 공직에서의 **재직연수는 16.1년임** * 안전행정부 공무원 총조사('14. 1월)

(단위 : 만원, 2012년 불변가액)

구분	현행	개정안	
내는 돈(기여금, a)	7,856	9,231	+17%
받는 돈(연금총액, b)	47,270	40,249	-15%
퇴직수당(c)	4,733	6,553	+38%
소계(b+c)	52,003	46,802	-10%
기여금 대비 연금총액 비율[b÷a]	6.02	4.36	-27%
기여금 대비 '연금총액+퇴직금' 비율[(b+c)÷a]	6.62	5.07	-23%

- 하후상박구조 도입에 의해 30년 재직기준으로 5급 임용자는 정부제시안에 비해 연금 월액이 약 9만원 감소하고 9급 임용자는 약 8만원 증가

- 예를 들어 '06년 입직한 5급 임용자의 연금월액 184만원(정부제시안) vs 173만원 (새누리당안)
- '06년 입직한 9급 임용자의 연금월액 123만원(정부제시안) vs 130만원 (새누리당안)
- '06년 입직한 5급과 9급의 연금월액격차는 61만원에서 43만원으로 28% 감소

□ 주요 개정사항

1. 퇴직 공무원(연금 수급자)

구분	현행	2차 새누리당안
연금액 인상률	CPI (물가인상률) 만큼 인상	① CPI 이하로(고령화 지수 도입) 조정 CPI × [2 - (부양률 ÷ 5년 전 부양률)] ② CPI 이하로 증액된 연금액의 상위4%/ 중위3%/ 저위2%를 재정 안정화 기여금으로 납부(연금액 따라 차등)
고액 연금자 연금액 인상 동결	없음	평균연금액 2배 이상자 10년간('16~'25년) 연금동결
소득심사	최소 50% 지급	정부 전액 출연·출자 공공기관 재취업 및 선거직 취임 시 근로기간中 연금 전액 정지

2. 재직·신규 공무원

구 분	현 행	2차 새누리당안	
		재직자 ('15년 이전)	신규자 ('16년 이후)
공무원 기여율 (정부 부담률)	7%	'16년 8.0% → '18년 10% (경과기간 3년)	'16년 4.5%
연금 지급률	1.9%×n	'16년 1.35% → '26년 1.25% (경과기간 10년)	'16년 1.15% → '28년 1.0% (국민연금 인하스케줄)
소득재분배	없음	최근3년 총공무원 평균소득(A), 공무원 개인 총재직기간 평균소득(B) ※ 연금액 산정소득 : 0.5×A + 0.5×B	
기여금 납부기간 상한 연장	33년	40년 ※ 16년도 기준 재직기간 29년차부터 1년씩 단계적으로 연장 (가입기간: '30년 이상 33년, '29~'30년 34년, ... , '24년 미만 40년)	
기준소득 상한	총공무원 평균소득의 1.8배	총공무원 평균소득의 1.5배로 하향조정	
연금지급 개시연령	'10년前 60세 '10년後 65세	'10년 이전 임용자도 '23년도 퇴직 시부터 2년에 1세씩 단계적 연장 ('23~'24년 61세 → '25~'26년 62세 → ... → '31년 65세)	
유족연금	'10년前 70% '10년後 60%	'10년 이전 임용자도 60%	
퇴직수당	(퇴직수당) 민간대비 39%	<ul style="list-style-type: none"> • (종전기간) 퇴직수당 • (法개정 이후기간) 민간근로자 퇴직금과 동일수준의 퇴직수당을 퇴직연금으로 분할지급 	
이혼시 분할	없음	• 공무원연금도 이혼시 재산 분할 대상에 포함	
비공상 장애연금 신설	없음	• 재직 중 비공상 장애 또는 부상으로 중증 이상 장애상태(1~7급)가 되어 퇴직한 경우 장애 연금 지급	

※ 신규공무원보다 불리하게 되는 단기 재직공무원이 있는 경우 신규공무원이 적용받는 안을 선택 가능하도록 함.

IV. 새누리당 공무원연금개혁의 문제점

1. 절차적 측면

1) 절차적 정당성이 결여되어 있다

박근혜 정부의 공무원연금개혁과정에서 가장 큰 문제가 되는 것은 공무원연금개혁이 정책대상집단(policy target group)⁴⁾이 약 500만 명을 넘는 매우 중요한 정책의 변경이고 보수·연금문제의 특성상 고용주(정부)와 피고용인(공무원)간의 협의가 필수적인 사안이라는 점을

4) 공무원연금개혁은 뒤이어서 군인연금과 사학연금과 같은 공적직역연금에 대체적으로 유사하게 반영되므로 이번 공무원연금개혁의 영향을 직간접적으로 받게 되는 정책대상집단은 현직자, 퇴직자, 그 가족을 포함하여 약 500만 명을 넘는 것으로 판단됨.

애써 눈감고 있다는 사실이다.

절차적 정당성의 결여는 연금개혁안의 내용이 어떠하든 당연히 피고용인인 공무원의 집단적 반발을 낳게 마련이다. 문제는 과연 집권여당인 새누리당이나 정부가 이런 사실을 몰랐겠는가 하는 점이다. 그러한 점을 예측하지 못했다면 무능한 정부이고, 알고 그랬다면 교활한 정부이다.

지금도 집권여당과 정부는 일사불란하게 공무원연금개혁의 금년 내 처리를 강조하며, 속도전을 독려하고 있음이 여러 언론지상에 보도되고 있다. 또한 다양한 방식, 즉 ‘공무원연금제도 개선을 위한 국민포럼’, ‘새누리당 대표의 공무원노동조합 대표자들과의 면담 추진’ 등 형식적인 측면에서 절차적 요건을 갖춰가고 있다. 그러나 가장 근본적인 문제, ‘공무원연금개혁안의 설계과정’에서 관련당사자나 균형된 시각을 갖춘 전문가의 참여가 완전 배제된 ‘당론’을 들고 나와 합의를 강요하고 있다는 점이다.

2) 국민과 공무원간 새로운 형태의 사회적 갈등을 유발하고 있다

이번 공무원연금개혁과정에서 드러나고 있는 또 하나의 문제는 공무원연금개혁의 정치적 실현가능성(political feasibility)에 초점을 맞추고, 공무원연금개혁 추진과정의 우군으로서 ‘납세자로서의 일반 국민’을 끌어들이고 있다는 점이다. 물론 납세자로서의 국민은 세금이 투입되는 정부의 모든 정책 변화에 대해 어느 정도 발언권을 갖는 것이 당연하다. 그러나, 이번 공무원연금개혁과정에서는 집권여당과 정부가 납세자로서의 국민의 입장을 대변하는 수준을 넘어서서 국민의 상대적 박탈감을 자극하는 전략을 쓰는 새로운 사회갈등의 유발자로서 나서고 있다는 점이다.

집권여당이 공무원연금개혁안을 발표하고 본격적으로 공론화하기 시작한 최근 한 달간의 정부와 집권여당의 움직임은 이러한 주장을 뒷받침하기에 충분하다. 즉 공무원연금재정악화를 지나치게 부각시켜 납세자로서의 국민 부담이 늘어난다는 점을 매우 강조하거나, 공무원의 퇴직수당은 민간기업종사자의 퇴직금에 비해 6-39% 수준에 불과하다는 사실과 그 퇴직수당마저도 정부가 예산에서 직접 지급하는 것이 아니라 연금기금에서 지급한다는 사실은 애써 감추고, 공무원연금과 국민연금을 단순 비교하면서 국민연금수급자의 경우 별도로 받는 퇴직금(퇴직연금)을 합산하지 않아서 공무원연금수급자가 매우 과도한 연금수급액을 향유한다는 뉘앙스의 언론플레이를 계속하고 있는 것이다. 이와 같이 정부와 집권여당이 납세자로서의 국민들에게 매우 깊은 상대적 박탈감을 심어주고, 일반 공무원을 희생양으로 몰고 가는 사회갈등 유발 전략을 펴는 것은 매우 유감스러운 일이다. 이러한 정치 공학적 접근 전략은 공무원연금개혁의 정치적 실현가능성은 높여줄지 모르나, 장기적으로 더 많은 사회적 갈등 해소비용이 투입되어야 한다.

2. 내용적 측면

-
- 5) 민간 기업에서 퇴직금과 퇴직연금을 고용주가 자기재원으로 직접 지급하듯이 공무원의 퇴직수당도 고용주로서의 정부가 예산으로 직접 지급하는 것이 정당하다.

1) 공무원연금제도의 인사 정책적 측면에 대한 고려가 전혀 없다

앞에서 인용한 새누리당의 공무원연금개혁안에 대한 보도 자료를 보면, 공무원연금제도에 대한 몰이해가 극명하게 드러난다.

우선, 앞에서도 언급했지만, 민간부문종사자의 경우 기업의 인사 정책적 수단으로 기능하는 퇴직금(퇴직연금)과 정부의 사회보장적 수단으로서의 국민연금이라는 이중의 수급구조를 갖고 있다. 따라서 이러한 사실을 애써 감추고, 공무원연금과 국민연금을 직접 비교하고, 그 절대액의 차이를 줄이는 것을 공무원연금개혁의 목표로 삼는 것은 정당한 접근방식이 아니다.

10월 27일 새누리당이 발의한 공무원연금법 개정안은 그 목적을 공무원연금의 재정안정화와 국민연금과의 형평성 제고를 위한 것임을 명시적으로 언급하고 있고, 3대 핵심내용도 i) 국가재정적자의 감축, ii) 하후상박의 소득재분배 기능 도입, iii) 국민연금과의 형평성을 위해 2016년 신규입직공무원은 국민연금과 동일한 수급구조를 도입한다는 것이다.

정부가 모범적인 고용주로서의 역할을 해야 한다는 당위성은 새삼 강조할 필요도 없지만, 노동관련법에 정해있는 고용주로서의 최소한 역할은 수행해야 한다. 그러기 위해서는 현재 민간기업 퇴직금의 6-39%수준에 불과한 퇴직수당을 현실화하고, 그 재원도 연금기금이 아닌 정부예산으로 지급해야 한다. 현실은 그렇지 않음에도 불구하고 많은 공무원들이 이의를 제기하지 않은 것은 인사 정책적 수단으로서의 퇴직금 부분의 비정상적 상쇄할 정도의 퇴직연금 수급구조가 존재했기 때문이다.

또한 연금은 일종의 후불적 보수로서 많은 유능한 인적자원의 공직유입을 가능케 하는 중요한 유인기능의 역할을 해왔다는 점도 강조하지 않을 수 없다. 그러나 새누리당 개혁안에는 이와 같은 연금의 인사 정책적 기능에 대한 고려가 전혀 없다. 최근에는 공사부문을 막론하고 인건비를 단순히 비용이 아닌 투자로서 인식하고, 조직구성원을 인적자원(human resources) 혹은 인적자본(human capital)으로 관리하는 인사 정책적 철학이 결여된 것이 새누리당 공무원연금개혁안이다.

2) 공무원연금에 대한 정부재정 투입에 관련된 많은 정보가 왜곡되었다.

앞에서 인용한 새누리당의 공무원연금개혁안에는 정부의 보전금에 대한 극심한 우려를 담고 있다. 즉 2016년부터 2027년까지 총 93.9조원의 정부보전금이 투입되는 것을 강조하고, 개혁안이 시행되면 약 50.8%가 감소된 46.1조원의 정부보전금이 들어갈 것이라고 홍보하고 있다. 그러나 이러한 주장은 공무원연금에 대한 정부보전금 자체를 불필요한 비용이라는 인식에 더하여 우리나라가 공무원연금에 대한 재정투입규모가 외국에 비해 현저히 낮다는 사실을 눈감고 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 현재 공무원연금에 대한 정부보전금을 포함하더라도 보수예산대비 공무원연금부담비율을 의미하는 정부총부담율이 10.4%(연금부담금 7%, 정부보전금 3.4%, 2013년 기준)에 불과하다. 이는 OECD 국가들에 비해 현저히 낮은 수준 뿐만 아니라, 최근에 정부가 연금개혁의 모델로 삼고 있는 일본에 비해서도 아직 낮은 수준이다. 구체적으로 OECD 회원국의 정부총부담율을 보면, 프랑스는 62.1%, 독일 56.7%, 미국

35.1%, 영국 21.3%, 일본 17.8%에 이른다.

공무원개인이 부담하는 연금기여금과 정부가 부담하는 부담금과의 비율을 보면, 우리나라의 경우 1:1.8 인데 반해, 일본의 경우 1:2.2, 미국 1:5, 영국 1:6, 프랑스 1:8 이며 독일은 전액 정부가 부담하고 있다. (<표10>, <그림2> 참조)

GDP 대비 공적연금지출의 비율이나 공무원연금지출의 비율을 보더라도 우리나라의 정부지출이 OECD 국가의 평균에 크게 미달한다. 즉 GDP 대비 공적연금지출의 비율은 2.1%로 OECD 평균 7.8%에 크게 미달하고, GDP 대비 공무원연금지출의 비율도 0.7%로 OECD 평균 1.5%의 절반 수준에 불과하다.(아래의 <표11> 참조)

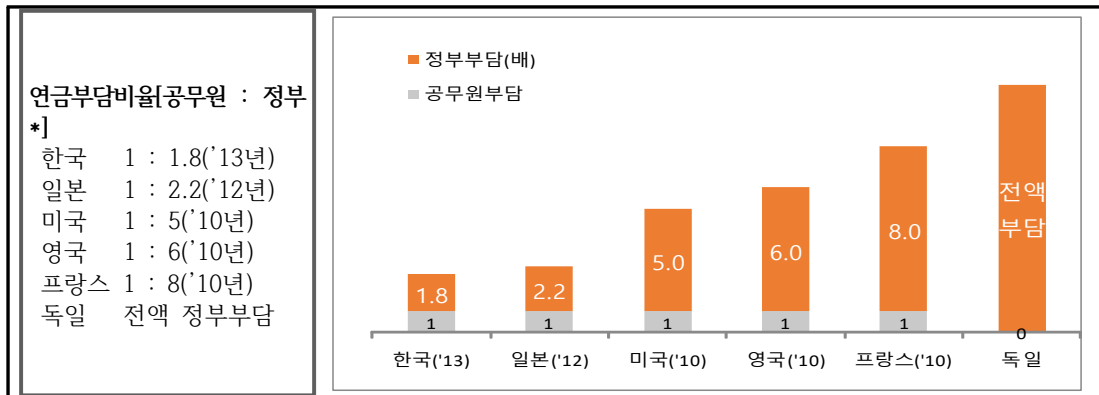
<표10> 국가 간 공무원연금제도 비교

항 목	미 국 (FERS)	영 국 (PCSPS)	독 일 (BeamtVG)	프랑스 (CPCMR)	일 본 (국공제)	한 국	
						2010 이전	2010년 이후
연금산정 기 간	최고보수 3년평균	전 기간 평 균	최 종 2년평균	최종보수 (6개월)	전 기간 평 균	최종3년 평 균	전 기간 평 균
보수기준	기본급+ 일부수당	기본급+ 일부수당	기본급+ 일부수당	총보수	총보수	기본급+ 일부수당	총보수 (과세소득)
지급승률 (1년당)	1.0%	2.3%	1.79375%	2.0% → 1.7857%('20)	0.7% (기초연금별도)	2.1%	1.9%
연 금 인 상 륜	물가지수+ 정책조정	물 가 변동률	보 수 인상률	물 가 변동률	물가지수 - 경제조정률	물가지수+ 정책조정	물가변동률 (15)
유족연금	50%	40%	55%	50%	75%	70%	60%
지급개시 연 령	55~62세	65세	65세	62세	65세 (13년 61세)	60세	65세
연금수급 요 건	5년	없음	5년	15년	25년	20년	20년
공 무 원 기 여 율	7.0%	3.5%	없음	7.85%	8.108%	5.5% (보수의 8.5%)	7.0%
정 부 총부담률*	35.1% (10)	21.3% (10)	56.7% (07)	62.1% (10)	17.8% (12)	10.4% (13)	

* 정부총부담률 : 각국 보수예산 대비 공무원연금 부담비율

* 우리나라 정부총부담률에는 연금부담금(7.0%)과 보전금(3.4%) 포함

(그림2) 각국의 공무원연금에 대한 정부부담



* '13년 결산 기준, 공무원기여금(3조 3,715억) : 국가부담금(4조 587억) + 보전금(1조 9,982억) = 1.1.8

<표11> 주요국의 GDP 대비 공적연금, 공무원연금 지출비율

국 가	미국	영국 ³	독일	프랑스 ⁴	일 본	한 국	OECD 평 균
공공부분 규모 ¹	14.4%	18.3%	10.6%	21.9%	6.7%	6.5%	15.5%
GDP대비 공적연금지출 ²	6.8%	6.2%	11.3%	13.7%	10.2%	2.1%	7.8%
(공무원연금 ⁵)	(2.5% ^{'07})	(1.9% ^{'07})	(1.7% ^{'07})	(3.2% ^{'07})	(1.3% ^{'11})	(0.7% ^{'12})	(1.5% ^{'07})

- 미 국 : 연방공무원연금에 한정할 경우 GDP대비 약 0.8% 차지
- 프 랑 스 : 국가공무원연금에 한정할 경우 GDP대비 약 2.1% 차지

<출처>

1. 노동인구 대비 공공부문(General Gov.) 고용비율(2011년 기준) Government at a glance (OECD, 2013)
2. GDP대비 공적연금총지출규모(2009년 기준) Pension at a glance (OECD, 2013)
3. UK Independent Public Service Pension Commission(Hutton Report, 2011)
4. Funding in public sector pension plan-international evidence(OECD, 2011)
5. GDP대비 공무원연금총지출규모 Pension Schemes for Public Sector Workers: An International Perspective (E. Whitehouse 2011) in 「Reforming Pension for Civil and Military Servants」 (다카야마 역)

※ OECD 평균 GDP대비 1.5%^{'07} vs 한국 0.7%^{'12} (8조 8,949억 원/1,272조, '12년 기준)

자료: 안전행정부(2014.10), 공무원연금제도 현황과 주요 이슈, p.16에서 재인용

3) 공무원연금의 수익비나 소득대체율, 기타 편익이 국민연금의 그것보다 현저히 높다는 주장은 허구이다.

새누리당의 공무원연금개혁안이 공무원연금의 인사 정책적 측면에는 눈감고 국민연금과의 형평성을 강조한다는 점은 이미 앞에서 지적하였다. 그런데, 국민연금과의 형평성을 논하는 과정에서도 새누리당의 개혁안은 몇 가지 중요한 정보를 왜곡하고 있다.

새누리당 공무원연금법 개정안 발의에 관한 보도자료 3쪽(본고 16쪽에 全載)에 보면, 공무원연금의 수익비가 평균 2.4배이고, 국민연금의 수익비가 평균 1.6배여서 매우 유리하다고 하고 있는데, 이는 국민연금 가입자의 퇴직금을 고려하지 않은 것으로 보인다⁶⁾. 또한 이 수치가 어떤 통계를 근거로 산출된 것인지도 명확하게 제시하고 있지 않은데, 앞에서 필자가 인용한 안전행정부 자료(본고 12쪽 <표7>)에 의하면, 국민연금수급자의 수익비가 퇴직금을 포함하면, 공무원연금수급자와 별 차이가 없을 뿐만 아니라, 2010년 이후 입직자의 경우에는 국민연금수급자의 수익비가 3.1배로 오히려 공무원연금수급자의 수익비 2.9배보다도 높은 것으로 나타나고 있다.

소득대체율도 “국민연금제도의 경우 2007년 7월 국민연금법 개정을 통해서 40년 가입자의 소득대체율을 60% 수준에서 2028년까지 40%로 인하하는 특단의 개혁을 단행하였지만, 공무원연금은 여전히 근본적인 개혁이 이루어진 바 없음”이라는 표현을 통해서 마치 공무원연금의 현재 소득대체율이 매우 높다는 식의 암시적 표현과 “세부적인 요건들에 있어서도 공무원연금이 국민연금에 비해 매우 유리한 것은 사실”이라는 등의 매우 모호한 표현의 남발로 인해 국민연금수급자들이 상대적 박탈감에 빠지도록 유도하고 있다. 국민연금과 공무원연금

6) 근거자료를 명시하지 않은 보도 자료라서 확실한 판단을 유보한 표현을 쓴 것임.

의 상대적 형평성을 논하기 위해서는 민간기업종사자의 퇴직금과 국민연금을 합한 액수를 사용하여 수익비, 소득대체율을 환산하고 그 근거를 명확히 해야 한다.

4) 장기적 관점에서 볼 때 재정안정화 효과가 과대 포장되었다.

새누리당의 공무원연금개혁안은 단기 재정절감에 치중한 나머지 여러 가지 무리한 대안을 끼워 넣고 있다. 그러나 그 중에서도 가장 큰 문제는 세대 간 부담의 형평성 문제가 발생한다는 것이다. 즉 새누리당의 안대로 시행할 경우, 2016년 이후 신규임용자의 낮아진 기여율(7%→4.5%)에 따라 2030년대 이후에는 정부보전금 절감효과가 매우 미미할 뿐만 아니라, 오히려 2042년-2059년에는 연금개혁을 전혀 하지 않은 현재 상태보다도 더 많은 17.9조원의 정부보전금이 추가로 발생한다는 사실이다. 이러한 사실을 알고 있는 새누리당은 각종 언론홍보과정에서 2080년대까지 정부보전금이 천문학적으로 늘어날 것이라는 점만 강조했다. 정작 자신들이 만든 연금개혁안의 정부보전금 절감효과를 2027년까지만 발표하고 있다. 바로 현 세대보다 다음 세대의 부담이 더 크다는 의미이다.

왜 이러한 무리한 상황을 알면서도 이 개혁안을 억지로 추진하려 하는가 하는 점이 의심스러운 대목이다. 2016년 입직자부터 공무원연금구조를 국민연금구조와 일치시키려는 의도를 갖고 있기 때문이다. 목표를 정해놓고 방법을 찾으니 무리한 대안이 나오고 또 무리한 대안이 가져오는 부작용을 감추려 하니, 장기 재정추계는 감출 수밖에 없는 것이다.

5) 입직연도별 수급자간 형평성 문제(단기 재직 기존 공무원이 신규공무원보다 연금수익비와 순연금액 측면에서 불리해지는 역전현상)가 발생한다.

또한 이 개혁안에 의하면 2016년 입직자보다도 2006-2015년 입직자가 연금수익비(연금총액/(기여금+ 부담금)) 측면뿐만 아니라, 순연금액(연금총액-(기여금+ 부담금)) 측면에서 더 불리해지는 구조이다. 따라서 이 개혁안은 신규공무원보다 불리하게 되는 단기 재직공무원이 있는 경우 신규공무원이 적용받는 안을 선택 가능하도록 단서조항을 달았는데, 이미 예측 가능하듯이 2006-2015년 입직자의 경우 2016년 입직자보다 불리한 구조임이 명백하므로 만일 2006-2015년 입직자가 대거 2016년 입직자처럼 기여율 4.5%의 방식을 채택하게 되면, 기존에 납부한 기여금반환 문제와 정부부담금 처리문제 등이 발생하고, 단기간에 재정압박이 발생한다. 과연 이 문제를 예상하거나 하고, 단서조항을 채택하였는지 의심스럽다.

V. 공무원연금개혁의 정상화를 위한 제언

1. 절차적 측면

1) 공무원연금제도를 보는 올바른 프레임의 형성

앞에서 언급했듯이 공무원연금제도는 퇴직급여제도를 핵심으로 하는 것으로서 정부가 피고용인으로서의 공무원에게 당연히 지급해야 할 퇴직금과 기타 재해보상 등으로 구성되어 있고, 제도의 설계방식에 따라 차이가 있긴 하지만 많은 국가에서 '정부의 고용주로서의 의무'

를 강조하는 경향이 지배적이다. 정부가 고용주이니 국민의 세금으로 공무원연금을 충당하는 것은 당연한 것이라는 관점이다. 따라서 정부보전금을 포함한 공무원연금에 대한 총재정부담을 비용으로 인식하는 것이 아니라 정부의 의무로 인식한다면, 선불리 자의적인 기준으로 깎는 것은 정부가 고용주로서의 의무를 이행하지 않는 것이 된다. 지금 박근혜정부가 추진하는 공무원연금개혁의 프레임과 필요성은 고용주로서의 기본 의무를 저버리겠다는 표시로 해석할 수도 있다는 말이다.

공무원연금개혁을 정상화시키기 위해서는 우선 박근혜정부의 공무원연금을 보는 프레임부터 교정해야 한다.

2) 공무원연금개혁의 필요성과 방식에 대한 사회적 합의 형성을 위한 노력

공무원연금은 일종의 보수로서 공무원연금개혁은 모범적인 고용주로서의 정부가 피고용인으로서의 공무원과 직접적인 협상을 통해 결정하되, 다양한 관점의 전문가가 설계에 참여함으로써 정책의 합리성을 제고하고 피고용인으로서의 공무원과 납세자로서의 국민이 납득할 만한 절차와 방식으로 사회적 합의를 이끌어내야 한다. 따라서 정부재정의 어려움이나 여타 다른 분야의 사회보장 연금 수준이 참고사항은 되지만, 주요 결정요인으로 작용해서는 안된다.

보수나 연금은 특성상 절대가치가 만족도를 좌우하는 것이 아니라 상대가치가 더 만족도에 영향을 미친다. 공무원 중에서 가장 보수에 대한 만족도가 낮은 그룹은 보수의 절대액수가 가장 많은 검사라는 사실은 보수나 연금 수준의 결정에 있어서 모든 사람에게 동등한 만족감을 주는 적정값은 없다는 시사점을 준다.

따라서 현재 새누리당이 추진하는 방식으로 공무원연금개혁을 한다면, 아무리 많이 깎아도 국민의 박탈감을 해소할 수 없으며, 아무리 적게 깎아도 공무원의 불만은 증폭될 수밖에 없다. 적정연금 수준에 대한 합의는 애초에 불가능한 것이기 때문이다.

오히려 정부는 연금개혁에 있어서 연금수준의 적정값을 찾으려하기보다는 절차적 투명성과 참여 확대를 통해서 관련당사자들이 스스로 정책결정과정에 참여했다는 만족감을 주는 것이 필요하다. 그러므로 개혁의 필요성과 절차 등에 대한 합의 과정에 집중하는 것이 우선되어야 한다. 목적의 당위성이 절차적 부당성을

3) 정치 공학적 접근의 지양

새누리당은 공무원연금개혁의 필요성을 국민연금과의 형평성 문제에서 찾고 있는데, 보수·연금 문제를 가지고 특정 집단 간 비교를 행하는 전략은 집단 간 갈등을 유발한다는 점에서 매우 위험하다는 점을 염두에 두어야 한다. 더구나 그 비교집단이 소규모 집단이 아니고 전체 국민들과 공무원집단이라면, 사회적 갈등 유발을 피할 수 없고 그 사회적 갈등의 해소를 위한 비용이 매우 크다는 사실을 알아야 한다. 아니 필자의 생각에는 이미 새누리당은 그런 사실을 알고 있으면서 정치적 이해득실을 염두에 둔 정치 공학적 접근을 하고 있다.

그러한 증거는 많은 전문가와 정책대상집단인 공무원들이 새누리당의 공무원연금개혁안의

문제점에 대해 많은 지적을 하고 있음에도 불구하고, 핵심적인 내용의 재검토와 수정에는 전혀 관심을 보이지 않으며 여전히 새로운 정치선전전으로 일관하고 있다는 점이다. 그 대표적인 사례가 11월 중순에 새누리당에서 연금개혁이후에도 공무원의 생애소득이 민간기업종사자의 그것보다도 여전히 많다는 식의 보도 자료를 배포함으로써 연금개혁안의 논점을 흐리려고 시도한 것이다. 직무가치(job value)가 다르고, 매우 이질적인 성격의 직종이 혼합되어 있으며 집단내 직종(혹은 직위)간 보수수준의 편차가 매우 큰 대규모 집단의 생애소득의 절대값 평균을 추정한다는 것 자체가 의미가 없고, 또한 그 생애소득의 절대값을 단순히 비교한다는 것 자체가 넌센스라는 것은 보수(임금), 연금 전문가들은 익히 알고 있는 사실이다. 공무원집단내에도 직무가치가 서로 다른 여러 직종(직위)이 혼재되어 있고, 민간부분에서도 매우 다양한 직무가치를 갖고 있는 사람들이 있는데, 어떻게 대표공무원과 대표민간근로자를 추출하고 이들 간의 생애소득을 비교한다는 것인지 우스꽝스러운 일이 아닐 수 없다.

12월 8일자 보도를 보면 이러한 선전전은 계속되고 있다. 연금문제를 풀기 위한 시각의 교정과 연금개혁안 자체에 대한 재검토는 여전히 접어두고, 지속적으로 공무원들에게 당근을 제공하겠다고 나선다. 드디어 공무원정년연장 카드를 들고 나오고 있다. 그러나, 청년실업이 심각한 현재의 사정을 고려나 해보고 이러한 대안을 마련했는지 의심스럽다. 연금문제는 연금자체로 풀어야지 새로운 부작용을 낳을 가능성이 높은 뺨질식 보상책은 연금개혁의 취지를 훼손할 뿐만 아니라, 새로운 재정부담으로 작용할 수도 있다는 사실을 명심해야 한다.

“새누리당이 임금피크제와 연동한 공무원 정년 연장 추진을 공식화했습니다. 현행 60세인 공무원 정년을 장기적으로 최장 65세까지 늘리고, 대신 임금은 특정 시점을 기준으로 삭감해 보수 총액은 변동이 없게 하는 방안입니다. 정년 연장은 공무원 노조에서 줄곧 요구해 온 사안인 만큼, 연금 개혁에 따른 보상책 중 핵심 정책이 될 것으로 보입니다.”

새누리당은 이같은 방안을 어제 청와대 오찬 회동에서 박근혜 대통령에게 보고했습니다.

몇 차례 당정청 협의를 통해 큰 틀을 확정지은 새누리당은 구체적 시행 방법을 놓고 공무원 노조나 야당 등과 협의를 벌일 계획입니다. 또, 성과에 따른 임금 차등 지급, 퇴직 후 재취업 알선 시스템 도입, 하급직 공무원 직무 교육 강화 등도 연금 개혁에 따른 보상책으로 함께 추진됩니다.“ (KBS 뉴스광장 윤진 기자 보도)

박근혜 대통령의 연내처리 방침 천명을 필두로 김무성 새누리당 대표, 이완구 새누리당 원내대표, 이한구 의원, 정홍원 국무총리, 정종섭 행정자치부 장관 등이 중심이 되어 대국민 홍보전이나 대공무원 설득과 압박전략을 병행하면서 시간이 없음만을 강조했다. 새누리당안이 나온 지 한 달여 동안 자신들이 만든 안이 어떤 점에서 문제가 있는지 전문가의 지적에 대해 귀 기울이지 않는다는 것이다.

새누리당은 2-3년 내에 선거가 없으니 지금이 공무원연금개혁의 적기라고 하면서 연내에

연금개혁을 완수해야 한다고 속도전에 매달리기보다는 공무원연금개혁을 핑계로 국민과 공무원간의 사회적 갈등을 유발함으로써 국민에 대한 새로운 포퓰리즘을 행하고 있으며, 사적연금시장의 활성화를 꾀한다는 세간의 의심부터 지울 수 있어야 한다.

2. 내용적 측면

1) 공무원연금의 인사 정책적 기능에 대한 인식제고의 필요성

원래 공무원연금은 사회보장적 성격보다도 인사 정책적 수단(퇴직금의 기능, 유능한 인적자원을 유치하고 유지하기 위한 기능)으로 설계되었다. 따라서 독일과 같은 일부 국가에서는 모범적인 고용주로서의 정부 역할을 강조하고, 전액 정부부담으로 연금재정을 충당하고 있다. 따라서 우리보다 훨씬 많은 세금이 공무원연금에 투입되지만, 애초에 연금재정적자라는 용어가 사용되지 않는다. 공무원의 기여금 제도를 도입하고 있는 국가들도 공무원 개개인의 기여율보다 2-5배 많은 정부부담율을 산정하고 있다. 그 이유는 공무원연금은 재직 중 공무원의 과소보상에 대한 퇴직 후의 보상일 뿐만 아니라, 유능한 인적자원의 유치와 유지를 위한 유인기능을 갖기 때문이다.

공무원연금의 인사 정책적 기능의 상실은 유능한 인적자원의 공직유입을 막고 궁극적으로는 무능한 정부로 이어질 것이고 그 피해는 국민에게 돌아갈 것이다. 우리는 얼마 전에 이미 부패한 정치인과 무능한 공무원이 결합하면 얼마나 많은 국민세금을 낭비할 수 있는지 경험한 바 있다. 그 규모는 수십 년 분의 공무원연금 정부보전금에 해당한다.

2) 공무원연금관련 핵심개념과 정보의 정확한 공개와 판단의 공정성

공무원연금이나 국민연금 등 많은 연금제도 관련 개념과 정보는 매우 전문적인 것이어서 해석이 쉽지 않을 뿐만 아니라, 기관과 개인의 개인정보가 포함되어 있는 경우가 많아서 실제적인 정보의 접근⁷⁾이 어렵다. 따라서 관련 전문가들이나 정보를 독점하고 있는 정책당국에 의해서 개념이나 정보가 왜곡되거나 차단되기 쉽다. 실제 현재 새누리당의 연금개혁과정에서는 대부분의 정보가 차단되거나 의도적으로 왜곡되어 언론에 전달됨으로써 국민의 판단을 흐리게 하고 있다.

가장 대표적인 개념 왜곡이 공무원연금수급자와 국민연금수급자간의 연금수익비 비교이다. 학계에서 연금수익비 개념을 말할 때, 연금총액/(기여금+정부 혹은 기업주 부담금)의 산식을 쓴다. 여기서 연금총액의 경우 퇴직금을 포함하는 경우와 그렇지 않은 경우가 있는데, 이를 구별하기 위해서 항상 그 사실을 명기해야 한다. 그런데, 새누리당은 공무원연금의 수익비가 국민연금의 그것보다 높다고 주장하면서 항상 공무원의 퇴직수당과 국민연금수급자들이 받는 퇴직금은 반영하지 않고 있어서 퇴직수당이 민간퇴직금의 1/4에 불과한 공무원의 연금수익비가 항상 과대 계상되고 있다. 이것도 모자라 새누리당 연금개혁안 보도자료(본 발표문 21

7) 실제로 민간기업의 경우에 직원들의 보수(임금)체계나 보수(임금)수준에 대한 정보차단은 매우 엄격해지고 있다. 그것은 보수(임금)이 이미 각 기업의 전략적 수단으로 활용되고 있기 때문이다.

페이지 인용 표 참조)에는 학계나 실무계에서 전혀 쓰지 않은 해괴한 산식을 이용하여 연금 개혁이후에도 여전히 상당히 많은 연금액을 수령한다는 식의 정보왜곡을 하고 있다. 현행 연금제도하에서 98년 9급 임용되어 17년간 재직한 7급 공무원으로 앞으로 13년을 더 재직하여 6급으로 퇴직하는 공무원이 현재 “기여금 대비 연금총액 비율”이 6.02배 , 기여금 대비 ‘연금총액+ 퇴직금’ 비율이 6.62배에 이르고, 연금개혁 이후에도 이 비율이 각각 4.36배와 5.07배에 이른다는 식의 왜곡선전을 하고 있다. 이 산식을 이용하면 연금수급자가 당연히 정부가 주어야 할 법정퇴직금을 받고, 자신이 낸 기여금과 정부부담금만을 그대로 돌려받아도 “기여금 대비 연금총액비율”은 무조건 2배의 수익비가 나오는 것이고, “기여금대비 ‘연금총액+ 퇴직금’비율은 최소 3-4배의 수익비가 나오는 것으로 계산된다.

또 하나의 정보왜곡은 연금총액의 계산에 있어서 어느 경우에도 연금수급자가 연금지급개시연령인 65세부터 몇 세까지 총 몇 년간 연금을 받는 것을 전제로 연금총액을 산정하였는지 전혀 언급이 없다는 사실이다. 수령연수를 어떻게 산정하는가에 따라 연금총액은 크게 차이가 나이가 나는데, 이것을 명확하게 언급하고 있지 않으니 새누리당안의 효과를 사실상 정확하게 평가할 수 없도록 베일 속에 가려놓았다.

또한 공무원연금의 충당부채를 일반적인 부채와 같은 개념으로 호도하고 있다는 점이다. 충당부채(estimated liabilities)란 과거의 사건이나 거래 결과에 의한 현재의무로서 지출 시기나 금액이 불확실하지만 그 의무를 이행하기 위하여 자원이 유출될 가능성이 매우 높고 또한 당해 금액을 신뢰성 있게 추정할 수 있는 의무를 말한다. 따라서 공무원연금 충당부채는 ‘공무원에게 장기적으로 지급해야 할 연금 규모를 예상해서 현재 가치로 환산한 것’일 뿐이지 이미 발생한 부채와는 다른 개념이다. 퇴직공무원에게 앞으로 더 지급해야 할 연금과 현재 재직 중인 공무원이 퇴직 후 받을 연금을 합해 현재가치로 환산한 장기에 걸친 예상액이므로 공무원 수, 기대수명, 물가상승률 등의 변수가 조금만 달라져도 크게 늘어나거나 줄어들 수 있다. 2009년 제정된 국가회계법에 따라 도입된 발생주의 회계 원칙에 따라, 일단 부채로 잡지만 실제론 공무원의 기여금과 정부의 부담금으로 구성된 재원을 쓰고, 부족분만 정부 예산으로 메우기 때문에 부채액 전체가 고스란히 나랏빚인 국공채 등과는 다르다. 미래에 예정된 빚이라는 의미보다는 반드시 갚아야 할 ‘고용주로서의 정부의 의무’를 강조하는 측면이 강하다⁸⁾. 그럼에도 불구하고 새누리당은 이 충당부채를 마치 공무원연금을 유지하기 위해 정부가 조건 없이 진 빚이고, 그것을 모든 국민의 세금으로 메워야 한다는 식으로 호도하여 국민들의 분노를 자아내는 전략을 쓰고 있다.

새누리당과 정부는 공적연금의 민영화나 재집권을 위한 대국민 포퓰리즘이라는 정치적 목적을 달성하기 위해 공무원연금개혁을 추진한다는 오해를 불식시키기 위해서는 관련 정보를 정확하고 투명하게 공개하고 일반 국민과 공무원의 올바른 판단을 가능케 하는 공정한 조정자로 기능해야 한다.

8) 고객들에게 카드 포인트나 항공사 마일리지를 혜택으로 약속하고 나중에 그것을 갚지 않을 경우에 대비해 충당금을 쌓도록 하는 것도 해당 기업의 고객에 대한 의무를 반드시 이행시키기 위한 것이다.

3) 새누리당안에 대한 근본적인 재검토

원래 공무원연금개혁안은 청와대가 안전행정부에 지시하여 안전행정부가 각계 전문가로 구성된 ‘공무원연금제도개선전문위원회’에서 먼저 만들어졌다. 그러나 이 전문위원회안은 어떤 이유에서인지 청와대와 새누리당에서 채택을 거부하였고, 바로 뒤이어 연금학회와 새누리당이 주도하여 ‘1차 새누리당안(세칭 연금학회안)’이 발표되었다. 1차 새누리당안은 공무원노조의 저지로 공청회가 무산되었고, 그 이후 이 안은 강제적으로 안전행정부로 이송되어 정부안으로 둔갑하였다⁹⁾. 그 이후 공무원노조의 반대가 잇따르자, 공무원노조의 핵심주장인 ‘연금급여의 하후상박’을 반영하는 듯한 인상을 주기 위해 이한구의원을 중심으로 한 새누리당 TF에서 ‘2차 새누리당안’을 마련하여 당론으로 채택한 뒤 의원입법의 형태로 국회에 제출하였다. 그러나 2차 새누리당안은 1차 새누리당안을 약간 수정한 것(퇴직자에게 재정안정화기여금의 차등부과)이므로 큰 차이가 없고, 더욱 중요한 것은 앞에서 인용한 보도자료 이외에 어떠한 세부자료도 공개하고 있지 않아서 치밀하게 직접 비교할 수 없다는 한계가 있으나, 가능한 한 필자가 안전행정부의 공무원연금개선전문위원회에 참여할 당시 논의된 자료를 토대로 과거 안행부의 전문위원회안과 새누리당안의 비교를 통해서 왜 새누리당안이 근본적인 재검토가 필요한지 살펴볼 필요가 있다.

안행부 공무원연금개선전문위원회안(이하 전문위원회안)은 공무원연금개혁의 목표를 “인사정책적 고려와 연금재정의 장기적 안정화”에 두고 있는 반면, 새누리당안은 공무원연금개혁의 목표를 “연금재정의 단기적 안정화와 국민연금과의 무리한 비교”에만 두고 있다는 점이다.

새누리당안은 공무원연금의 퇴직수당이 민간기업종사자의 퇴직금(퇴직연금)에 비해 6-39% 수준(대체적으로 25%수준)에 머무르고 있다는 사실을 눈감고 있으며, 국민연금과의 비교에 있어서도 이 부분을 고의적으로 누락하고 있다. 새누리당안은 재직자와 신규자(2016년 이후 입직자)간에 연금제도를 이원화함으로써 발생하는 공무원 신규세대간 급여의 역전과 편차의 발생에 대한 어떤 해결책도 내놓지 못하고 있다. 더구나 그런 설계안의 적용이 가져오는 또 하나의 문제점은 향후 10년간 단기적으로는 재정절감효과를 보이지만, 오히려 장기적으로 보면(2028 ~ 2059년 / 32년간) 전문위원회안보다는 물론이고 연금개혁을 하지 않은 현행 제도를 유지할 때보다도 총재정부담이 더 과다하다는 치명적인 약점을 가지고 있다. 새누리당이 늘 강조하는 후손에게 부담을 지우지 않기 위해서 공무원연금개혁을 추진한다는 주장이 허구임이 드러난다.

어떤 의도인지 모르나 많은 전문가들의 충지를 모아 만들어낸, 그리고 적어도 새누리당안보다는 좀 더 합리적이라고 평가받는, 분명히 존재하는 과거 안행부의 ‘공무원연금개선전문위원회안’을 포함하여 모든 합리적인 대안을 공론의 테이블 위에 올려놓고 공무원연금개혁을 논의하기를 촉구한다.

예를 들어 현재 공무원연금제도를 유지하면서 공무원의 기여율과 정부의 부담률을 각각

9) 이런 주장은 필자가 바로 안전행정부의 ‘공무원연금제도개선전문위원회’에 제도분과위원으로 참여했고, 전문위원회안이 폐기되고 1차 새누리당안(연금학회안)이 정부안으로 둔갑하는 과정을 지켜보았기 때문에 가능하다.

7%에서 2016년 7.15%로 매년 점진적으로 올려 2026년 8.5%까지 상향조정하고 연금지급율을 현행 1년당 1.9%에서 2016년 1.35%로 낮추고 2026년 1.3%까지 낮추는 대신 현재의 퇴직수당을 민간기업의 퇴직금 수준으로 인상하는 **대안A**를 상정해보자. 이 안을 새누리당안과 비교해보면 정부보전금 절감효과(<표12-1> 참조)와 정부총채정부담(부담금+보전금+퇴직금) 절감효과 모두 새누리당안보다 우수한 것으로 나타나고 있다. 즉 정부보전금 절감효과를 볼 때, 대안A는 총추계기간('16~'80)중 현행 대비 640.9조원(50%↓)을 절감하는 반면, 새누리당안은 총추계기간('16~'80)중 현행 대비 333.8조원(26%↓) 절감에 그치는 것으로 나타나고 있다. 총채정부담(부담금+보전금+퇴직금)도 대안A는 총추계기간('16~'80)중 현행 대비 221.1조원(11%↓)을 절감하는 반면 새누리당안은 총추계기간('16~'80)중 현행 대비 94.9조원(5%↓) 절감에 그치고 있다. 이는 2016년 이후 신규 임용자의 낮아진 기여율(7%→4.5%) 등에 따라 2042~2059년(17년간)에는 현행 체도를 유지할 때보다도 오히려 17.9조원의 추가부담이 발생하기 때문이다.

3. 바람직한 언론의 역할

최근의 공무원연금개혁에 대한 일부 언론의 시각은 매우 편향적인 모습을 보이고 있는데, 적어도 언론의 역할은 국민들이 합리적 판단을 할 수 있도록 객관적인 사실과 정보에 입각한 보도와 분석을 선행해야 한다는 점을 당부하고 싶다. 최근의 보도행태는 연금관련 개념과 정보가 전문적인 것이어서 기자들의 이해가 부족한 것이라기보다는 의도된 목표아래 일사불란하게 움직이는 새누리당의 전위부대 같다는 인상을 지울 수가 없다. 언론은 객관적 보도와 균형 잡힌 시각을 유지하는 본연의 모습을 찾아야 하고, 기자들은 본래의 기자정신을 발휘해야 한다.

<표12> 대안A와 새누리당안의 비교

현행	대안A	새누리당안	
		재직자	신규자
공무원· 정부 부담률 (각 7%)	'16년7.15% → '25년8.5%	16년8.0% → 26년10%	'16년 4.5%
연금 지급률(1.9%)	'16년1.35% → '25년1.3%	'16년1.35% → '26년1.25% *	'16년1.15% → '28년1.0%
퇴직수당 (민간의 6-39%)	(개선前)퇴직수당 → (개선後)민간기업 퇴직금 수준 지급		
연금개시연령(60세)	'10년 이전 임용자도 단계적 연장('25년61세 → '33년65세)		
유족연금(70%)	'10년 이전 임용자도 60%		
연금액 조정 (CPI:소비자물가지수)	고령화지수 도입하여 CPI보다 낮게 인상하고 연금수급자도 재정안정화기여금 납부		현행 유지

구 분		'15년(A) (종전 1년+ 향후 29년)	'16년(B) (신규임용+ 향후 30년)	차이 (A-B)/A
대안A	기여금+부담금	21,831	21,593	1.1%
	연금 총액(a)	30,008	29,546	1.5%
	재정안정화 기여금	138		-
	퇴직금(b)	14,065	14,137	-0.5%
	소계(a+b)	44,073	43,683	0.9%
	첫 연금월액	124	122	1.6%
	연금수익비	1.37	1.36	0.7%
	純연금액	8,177	7,953	2.7%

새누리당안	기여금+부담금	25,424	11,634	54.2%
	연금 총액(a)	29,005	23,832	17.8%
	재정안정화 기여금	269		-
	퇴직금(b)	14,065	14,137	-0.5%
	소계(a+b+c)	43,070	37,969	11.8%
	첫 연금월액	121	96	20.7%
	연금수익비	1.14	2.05	-79.8%
	純연금액	3,581	12,198	-240.6%

* 새누리당안에 의하면, 2015년 입직자의 순연금액(연금총액-기여금-부담금)은 3,581만원에 불과하지만, 2016년 입직자의 순연금액은 1억 2,198만원에 이른다. 이러한 문제점을 보완한답시고, 새누리당안에서는 기존 재직자들(2005-2015입직자)이 신규입직자와 마찬가지로 국민연금 방식의 기여율과 부담률 체계를 선택하도록 했지만, 만일 2005년 이후 입직자들이 대거 그 대안을 선택할 경우(바보가 아니라면 모든 공무원이 국민연금방식을 택할 것이다), 연금재정을 더욱 악화시키는 결과를 초래한다.

<표12-1> 대안A와 새누리당안의 정부보전금 절감효과

(단위: 억 원)

연도	현행제도 유지시의 정부보전금	대안A		새누리당안	
		정부보전금	현행대비 절감율	정부보전금	현행대비 절감율
2016	36,780	25,334	-31%	20,935	-43%
2017	43,481	29,465	-32%	25,507	-41%
2018	50,165	32,201	-36%	28,410	-43%
2019	57,869	40,085	-31%	33,947	-41%
2020	66,047	43,798	-34%	38,214	-42%
2021	73,943	48,032	-35%	43,343	-41%
2022	81,669	50,648	-38%	46,827	-43%
2023	88,856	53,783	-39%	51,139	-42%
2024	97,210	57,436	-41%	56,265	-42%
2025	105,949	62,541	-41%	63,462	-40%
2030	144,221	89,519	-38%	105,353	-27%
2040	195,487	97,606	-50%	167,411	-14%
2050	186,301	107,955	-42%	177,207	-5%
2060	224,007	108,000	-52%	176,895	-21%
2070	285,681	123,711	-57%	180,765	-37%
2080	342,231	140,273	-59%	193,563	-43%

2016 ~ 2025	701,969	443,323	-37%	408,049	-42%
2016 ~ 2035	2,158,029	1,305,048	-40%	1,478,381	-31%
2016 ~ 2045	4,076,394	2,290,830	-44%	3,138,796	-23%
2016 ~ 2055	5,979,771	3,363,258	-44%	4,915,804	-18%
2016 ~ 2065	8,254,209	4,452,130	-46%	6,685,922	-19%
2016 ~ 2080	12,782,249	6,372,466	-50%	9,444,216	-26%

○ (대안A) 總추계기간('16~'80)中 현행 대비 △640.9조원(50%↓) 절감

○ (새누리당안) 總추계기간('16~'80)中 현행 대비 △333.8조원(26%↓) 절감

<표12-2> 대안A와 새누리당안의 총재정부담 절감효과

(단위: 억 원)

연도	현행제도 유지시의 총재정부담	대안A		새누리당안	
		총재정부담	현행대비 절감율	총재정부담	현행대비 절감율
2016	96,859	68,364	-29%	68,609	-29%
2017	104,843	75,113	-28%	75,464	-28%
2018	111,251	81,256	-27%	81,476	-27%
2019	120,345	91,872	-24%	89,292	-26%
2020	128,840	99,221	-23%	96,768	-25%
2021	136,448	106,416	-22%	104,258	-24%
2022	144,327	113,076	-22%	111,220	-23%
2023	151,451	119,760	-21%	118,332	-22%
2024	162,141	127,931	-21%	127,004	-22%
2025	173,688	137,116	-21%	137,407	-21%
2030	219,518	184,543	-16%	194,020	-12%
2040	287,835	235,151	-18%	282,548	-2%
2050	302,074	284,102	-6%	317,000	+5%
2060	367,596	340,949	-7%	365,308	-1%
2070	453,096	419,270	-7%	422,630	-7%
2080	547,510	491,199	-10%	478,585	-13%

2016 ~ 2025	1,330,193	1,020,125	-23%	1,009,830	-24%
2016 ~ 2035	3,543,605	2,857,838	-19%	2,984,321	-16%
2016 ~ 2045	6,380,581	5,237,150	-18%	5,806,624	-9%
2016 ~ 2055	9,454,827	8,106,079	-14%	9,014,800	-5%
2016 ~ 2065	13,171,350	11,561,493	-12%	12,701,432	-4%
2016 ~ 2080	20,373,525	18,162,160	-11%	19,279,786	-5%

○ (대안A) 총추계기간('16~'80)중 현행 대비 221.1조원(11%↓) 절감

○ (새누리당안) 총추계기간('16~'80)중 현행 대비 94.9조원(5%↓) 절감

* '16년 이후 신규 임용자의 낮아진 기여율(7%→4.5%) 등에 따라 2042~2059년(17년간)에는 공무원연금개혁을 하지 않고 현행 제도를 유지할 경우보다도 17.9조원 추가부담 발생

참 고 문 헌

- 김성희(2014), 「정부의 공무원연금 개정안의 문제점과 개편안 비교분석」, 국회경제민주화 포럼 주최 공무원연금 논의의 문제점과 합리적 대안 모색 토론회 자료집 pp. 43-89
- 국방부(2013), 2013년도 군인연금 주요통계도표
- 새누리당, 「공무원연금법 개정안 발의」 보도자료. 2014.10.28.
- 안전행정부(2014. 10), 「공무원연금제도 현황과 주요 이슈」, 내부자료
- 안전행정부(2014a), 「주요국 공무원연금제도」, 내부자료
- 안전행정부(2014b), 「공무원연금제도 개선대안 비교」, 내부자료
- 안전행정부(2014c), 「공무원연금제도 개선방안」, 공무원연금제도개선 전문위원회 시안
- 진재구(2014), 「박근혜정부의 공무원연금개혁: 문제점과 개선방안」, 『정책&지식』 제72회 발제문. 2014.11.10.

The Park Geun-hye Administration's Government Employees Pension Reform: Problems and Remedies

Jin, Jae-Gu

Department of Public Administration

Cheongju University

The Government Employees Pension Program, adopted in Korea in 1960, is designed to achieve two goals, public personnel policy and social welfare: by guaranteeing a certain income for the government employee and his/her family after the government employee's retirement, death, or work-related injury or illness, it seeks to encourage longevity in tenure and improvement in work performance of government employees. The Government Employees Pension Program serves the role of severance pay, workers' compensation, and national pension, allowing the government to serve as a model employer by providing retirement income for government employees.

Until the mid-1990s, in order to compensate for low wages of government employees, the government had raised pension payments by increasing the replacement rate, creating new benefits and allowances, and including sundry allowances in government employees' monthly salaries. Nonetheless, after funding problems for the Government Employees Pension Program began to arise in 1995, the government has sought to reform the program to stabilize pension funding. Despite these efforts, funding problems continued, and the Park Geun-hye administration has renewed efforts for reform of the Government Employees Pension Program. These proposed reforms, however, contain several problems, from both procedural and substantive perspectives.

First, from a procedural perspective, despite the fact that a reform of the Government Employees Pension Program is a major policy change with a very large policy target group, the reform process lacks procedural legitimacy, as it has not involved participation of the government employees and has forced pre-designed plans on the affected government employees. In addition, the government has created conflicts between citizens and the government employees by focusing on political marketing based on faulty premises (a biased view that concludes that government employees pension is excessive and that government subsidies to the Government Employees Pension Program is a waste of taxpayer money, based on a simple comparison to the National Pension Service without taking into account the policy goals that the Government Employees Pension Program services).

From a substantive perspective, the reform process relies on a faulty view of the Government Employees Pension Program and lacks an understanding of the policy aspects of the Government Employees Pension Program. Furthermore, much of the

information about the funding status of the Government Employees Pension Program has been distorted, and the proposed reforms would actually exacerbate the funding problems of the Government Employees Pension Program in the long run by focusing excessively on making the Government Employees Pension Program comparable to the National Pension Service.

Therefore, in order to remedy these problems with the Park Geun-hye administration's government employees pension reform proposals, the administration and the ruling Saenuri Party must pursue social consensus on the need and the appropriate method for government employees pension reform and must avoid political approaches. In addition, the administration should ensure transparency and impartiality in release and evaluation of core information related to the pension. Based on these premises, the Saenuri Party's proposed pension reforms, currently introduced in the National Assembly, should be abandoned, and the administration should proactively evaluate and compare alternative proposals and seek a reasonable alternative that can balance the unique policy aspects of the Government Employees Pension Program with the goal of reducing government expenditures.

Key words: Government Employees Pension Program, pension, public personnel policy

논문투고일 : 2014. 12. 31

심사개시일 : 2015. 01. 01

게재확정일 : 2015. 01. 20



한국사회과학연구
제36권 2호
2015년 1월호

청원군 내수입의 경제기반 분석*

청주대학교 사범대학 지리교육과 교수
김 학 훈

국 문 요 약

본 연구는 경제기반이론에 따른 기반과 비기반 활동의 수준을 추정하고, 농촌중심지인 청원군 내수입의 경제기반을 세 가지 간접추정 방법, 즉 임의가정 방법, 입지계수 방법, 최소요구치 방법을 사용해서 분석하였다. 본 연구의 자료는 청원군의 사업체조사보고서에 수록된 자료를 주로 활용하였다. 세 가지 간접추정 방법에 의해 얻은 경제기반승수는 서로 차이가 있지만, 최소요구치의 회귀추정 방법에서 얻은 승수 및 다른 직접조사 연구에서 얻은 승수와 비교하였다. 간접조사방법은 한계가 있지만 좀 더 세분된 산업별 자료와 통근자에 관한 자료를 사용하면 더욱 신뢰할 수 있는 승수를 얻을 수 있을 것이다.

주제어: 경제기반, 승수, 간접추정방법, 최소요구치 방법, 농촌중심지.

1. 서론

1) 연구 목적

농촌 지역의 중심지는 일반적인 도시와 마찬가지로 주변 지역의 주민들을 위한 서비스 기능을 수행한다. 이러한 중심지의 기능과 배열 원리를 설명하는 중심지 이론(Christaller, 1933)은 중심지의 계층 구조를 밝히고, 계층에 따른 서비스 기능의 종류와 규모를 결정하며, 나아가 배후지와 시장권의 크기를 추정하는 데 많은 기여를 했다. 그러나 중심지와 외부 지역(또는 배후지)과의 교역에 의한 경제 성장과 전체적인 경제구조적 메카니즘을 설명하기 위해서는 경제기반이론(economic base theory)이 더욱 유효하다. 지역의 경제활동 중에서 경제기반 활동은 어떤 것이 있으며, 그 비중은 어느 정도인가를 밝혀내는 것은 지역경제의 구조를 이해하는 데에 큰 도움을 준다.

경제기반이론은 간결하면서도 그 응용방법이 다양하여 많은 경제지리학자, 지역경제학자, 그리고 도시계획 전문가들에 의해 연구되어 왔다. 고전적인 이론에 의하면, 도시의 경제활동은 기반(basic) 활동과 비기반(nonbasic) 활동으로 나눌 수 있으며, 기반 활동은 재화와

* 이 논문은 2013-2014학년도에 청주대학교 학술연구소가 지원한 학술연구조성비(특별연구과제)에 의해 연구되었음.

용역을 외부지역으로 수출하여 도시내부로 소득을 가져오는 활동이고 비기반 활동은 도시내부에서 순환되면서 기업과 주민들에게 서비스를 제공하는 활동이기 때문에 기반 활동이 도시의 성장을 주도해 나간다고 한다. 그러나 비기반 활동도 승수효과에 의해 도시를 성장시키는데 중요한 역할을 하며, 또한 전통적인 경제활동에 의한 소득이 아닌 은퇴연금이나 투자소득같은 비고용 소득도 도시성장에 많은 기여를 한다는 것이 여러 연구에서 경험적으로 밝혀졌으며, 그러한 연구 성과를 반영하는 다양한 승수추정 방법이 개발되었다. 이렇게 개발된 경제기반모델을 한국의 지역경제 기반과 성장을 분석하는 연구에 적용해 보고 어느 정도의 설명력을 갖는가를 검증해 볼 필요가 있다.

기반-비기반의 개념을 사용하면 한 도시(또는 지역)가 주변의 다른 지역과 어떻게 경제적인 연관을 맺고 있으며, 그 도시(또는 지역)의 경제적 성장의 원천은 무엇인가에 대한 포괄적인 설명이 가능하다. 경제기반이론은 도시경제를 분석하기 위해서 개발된 이론이지만, 광역화된 지역 단위의 경제분석에도 그대로 적용될 수 있다.

경제기반연구는 그동안 미국의 경제학자와 지리학자들이 주도적으로 많은 업적을 쌓아왔는데, 그들 연구의 주요 초점은 경제기반승수를 추정하는 방법을 개발하는 데에 있었다. Alexander(1954)의 고전적인 연구는 기반과 비기반 개념의 역사적 발달을 검토하고 도시 연구에의 적용방법을 제시하였다. Blumenfeld(1955)는 기반과 비기반의 개념을 대도시연구에 적용할 때의 문제점을 제시하면서, 대도시에 있어서 비기반 활동이 중요한 성장기능을 수행한다고 지적했다. Tiebout(1962)는 경제학자의 관점에서 경제기반이론을 실질적인 지역경제분석에 응용하는 기법을 제시했다.

Ullman and Dacey(1960, 1968)는 경제기반분석에 있어 최소요구치를 이용한 회귀추정 방법(minimum requirements method)을 제안했으며, Moore(1975)와 Moore and Jacobsen(1984)은 1970년 및 1980년의 자료를 이용해서 최소요구치 방법을 더욱 발전시켰으며 승수추정방법까지 제시했다. 최근에 와서는 Arizona주 소도시들의 모든 사업체에 대해서 직접 전수조사한 자료를 이용한 경제기반 연구가 발표되어, 경제기반승수의 추정과 이전소득(移轉所得)의 역할을 이해하는데 많은 기여를 했다(Gibson and Worden, 1981; Mulligan and Gibson, 1984a, 1984b; Mulligan, 1987, 1994; Mulligan and Kim, 1991; Vias and Mulligan, 1997).

국내에서는 경제기반승수에 대한 고전적인 간접추정방법을 적용한 연구는 있었으나, 최근에 외국에서 이루어진 경제기반연구의 성과는 거의 반영되지 못했다. 그 이유는 외국의 연구 성과가 국내에 잘 알려지지 않았으며, 고전적인 연구 결과에 대해서도 자료 부족으로 현실적인 적용 방법을 찾지 못하였거나, 이론 자체의 제한점에 대한 편견이 있기 때문인 것으로 보인다. 그렇기 때문에 한국에서 시도된 경제기반에 관한 연구는 아직 미미한 편이다(김학훈, 1993, 1999b, 2000, 2001; Park, 1997; Kim, 2003). 그러므로 외국에서 축적된 경제기반 연구의 성과가 한국 도시 및 농촌 지역의 성장을 연구하는 데에 있어서 어떻게 적용될 수 있으며, 어느 정도의 설명력을 갖는가를 검증해 볼 필요가 있는 것이다.

본 연구의 목적은 먼저 경제기반승수를 추정하는 여러 방법들을 비교검토하고, 그 다음으로는 농촌중심지의 표본으로 선정된 청원군 내수업에 관련된 산업별 고용 통계자료를 이용하여 경제기반 분석을 시도하는 것이다. 이를 통해서 농촌중심지의 경제구조와 승수의 관계를 유추할 수 있으며, 경제기반 승수를 간접적으로 추정하는 여러 방법들의 장단점을 비교해 볼 수 있다. 특히 본 연구에서 얻은 경제기반승수와 과거 연구에서 추정된 경제기반승수를 비교함으로써 비록 제한적이지만 승수의 간접추정방법에 대한 검증이 가능할 것이다.

이렇게 농촌중심지를 사례로 경제기반을 분석하고 얻어낸 산업별 승수를 통하여 농촌중심지의 기능적인 경제 구조를 설명할 수 있으며, 주변의 농촌 배후지와와의 교역 관계를 파악할 수 있다. 이렇게 검증된 승수추정 방법들은 다양한 기반기능을 도입하여 농촌 지역경제의 활성화를 모색하는 계획을 수립하는 데에도 유용하게 쓰일 수 있다.

2) 연구 방법

본 연구에서는 먼저 경제기반이론에 대한 설명과 함께 경제기반승수를 간접적으로 추정하는 여러 방법들을 비교검토하고, 청원군 농촌중심지의 하나인 내수읍에 대한 산업통계자료를 이용하여 간접적인 경제기반 분석을 시도한다. 경제기반이론을 농촌중심지에 적용한 이유는 인구규모가 작기 때문에 추후 모든 사업체에 대한 직접면담조사가 가능할 것이며, 경제기반이론의 적용은 복잡하지 않은 소도시나 농촌중심지에 적합하다는 연구결과도 있기 때문이다(Mulligan and Gibson, 1984a, 1984b). 또한 이러한 농촌중심지의 경제적 기능과 특성에 대하여 접근방법은 다르지만 다양한 연구가 축적되어 있기도 하다(김경덕, 1989; 남해령, 1998; 성준용, 1990; 주경식, 1995).

이 연구를 수행하기 위한 구체적인 연구방법은 다음과 같다. 먼저 경제기반이론의 전개과정을 알아보고, 경제기반승수의 추정방법을 비교 검토하였다. 경제기반승수를 결정하는데 있어서 직접조사에 의한 측정이 불가능할 때 사용하는 여러 간접추정 방법 중에서 흔히 쓰이는 방법은 임의가정 방법, 입지계수 방법, 최소요구치 방법이 있는데, 본 연구에서는 그러한 방법들의 장단점을 먼저 검토하였다. 그리고 사례 지역으로 선정된 청원군 내수읍의 경제구조를 설명하는데 도움을 주는 문헌자료와 산업별 고용 자료를 수집하였다. 수집된 자료들은 간접추정 방법으로 분석하여 경제기반승수를 획득하였다. 결론에서는 경제기반승수를 추정한 연구결과를 다른 연구결과와 비교검토하며 본 연구의 의의와 농촌지역의 경제 성장을 위한 정책적 시사점을 제시하였다.

2014년 7월 1일 부로 청원군은 청주시와 통합하여 청주시가 되었다. 본 연구의 통계자료는 2013년에 발표된 것을 기준으로하기 때문에, 본 연구에서는 청원군이라는 용어와 그 당시의 행정구역을 그대로 사용한다. 청원군은 3개 읍과 10개 면으로 구성되어 있으며, 행정구역상으로 청주시를 가운데 두고 둘러싸면서 청주시의 농촌 배후지 역할을 수행하며, 청주시는 주변의 농촌 지역에 각종 서비스를 제공하기 때문에, 청원군과 청주시는 기능상 상호 긴밀한 보완관계를 유지하고 있다. 청원군에는 여섯 곳에서 정기시장(5일장)이 열리고 있다. 5일장이 서는 곳은 농촌중심지의 기능이 비교적 활발한 곳으로 청주시와 같은 중심도시의 영향을 상대적으로 덜 받으면서 주변 지역과는 구별되는 비교적 독립적인 배후지를 가진 읍 소재지나 면소재지에 있으며, 그러한 읍·면소재지는 해당 지역에 대한 저차위의 중심지 기능을 수행하고 있다. 본 연구의 사례지역으로는 내수읍을 선정하였다.

그림 1. 청원군의 행정구역도(2013년 기준)



3) 연구지역 개관

청원군은 전통적으로 농업중심의 지역사회를 형성해 왔으며, 산업화에 따른 이농현상으로 인구가 1980년대까지 꾸준히 감소해 왔으나, 수도권 분산정책과 중부고속도로의 건설 등으로 인하여 1990년대 이후부터는 제조업체들이 들어서면서 인구가 다소 늘기 시작했다. 청원군 전체의 인구는 2000년의 115,634명에서 2010년의 142,017명으로 22.8%가 증가하였다. 그러나 내수읍의 인구는 같은 기간에 21,651명에서 22,033명으로 1.8%만 증가하였다. 같은 기간 동안 청원군 내에서 가장 인구가 급증한 읍·면은 오창읍이며 2000년의 10,841명에서 2010년의 41,624명으로 증가하였다.

청원군 내수읍은 2000년 청원군 북일면에서 읍으로 승격된 농촌중심지로서, 2014년 통합 청주시의 행정구역으로는 청원구 내수읍에 해당된다. 그 면적은 55.3 km²로서 청주 중심가에서 북동쪽으로 약 11 km 정도 떨어져 있다. 내수읍의 행정구역내에는 넓은 농촌이 자리 잡고 있으며 주민들의 경제활동도 농업과 밀접한 관계가 있다. 읍사무소 인근에는 아파트 단지와 상업시설이 들어선 시가지가 형성되어 농촌 배후지에 대한 저차위의 중심지 기능을 수행하면서 읍소재지 및 배후농촌 주민들을 위한 다양한 서비스를 제공하고 있다. 내수읍내에서는 내수장이라는 정기시장(5일장)이 매 5, 10일에 정기적으로 열린다.

내수읍은 청주시와 인접하여 근교농업이 발달하였는데, 전통적인 논농사 외에 마늘, 고추 등의 특용작물과 채소 및 과수재배, 가축사육 등이 성하다. 인근에는 청주국제공항이 있고, 초정약수가 있는 초정리에는 대규모 관광단지가 조성되어 있다. 특히 중부고속도로가 인접하여 읍내에 농공단지를 포함한 다수의 제조업체가 입지하고 있다. 그리고 내수는 청주에서 증평, 음성, 충주로 연결되는 국도 상에 위치하여 도로교통의 여건은 좋은 편이다. 내수읍의

행정구역이 청주시와 직접 닿기 때문에 중심도시인 청주의 영향을 상대적으로 많이 받으면서 독립적인 경제기반은 취약한 편이다.

내수업의 농가호수는 1,035가구(2010년 농림어업총조사)이며, 읍 전체 가구 수의 약 13.3%를 차지하고 있다. 청원군 전체의 농가 비율이 22.5%인 것과 비교하면 적은 편에 속하는데, 이는 내수업 소재지 주민들의 상당수가 제조업체와 서비스업체에서 일하기 때문이다. 내수업에는 2012년 기준으로 178개의 제조업체가 입지하여 2,151명의 종업원을 고용하고 있으며(청원군 사업체조사보고서), 이는 내수업 전체 고용의 약 29.7%를 차지한다. 내수업의 제조업체 중에서 100명 이상을 고용하는 업체는 5개가 있다. 이 종업원들의 상당수는 내수업이 아닌 청주나 다른 외부지역에 거주하면서 통근을 하고 있다.

2. 경제기반이론

1) 경제기반승수

경제기반모형(economic base model)은 승수(multiplier)를 추정하는 것이 주목적이며, 이러한 승수의 이론적 배경은 미국의 경제학자 J. M. Keynes의 승수이론에 있다. 정부의 재정지출과 투자를 확대하면 유효수요가 창출되어 결국 국민소득의 증가를 가져오며, 그 소득의 증가분은 승수효과(multiplier effect)에 의해서 투자지출의 증가분보다 더욱 더 커진다는 케인즈의 이론은 경제기반이론에 의한 지역경제의 승수효과 분석에 응용되고 있다(김학훈, 1999a).

경제기반이론에서는 어떤 도시 또는 지역의 경제활동을 기반 활동과 비기반 활동으로 나눈다. 이것을 고용을 지표로 하여 다음과 같은 식으로 표시할 수 있다.

$$E_T = E_B + E_N \quad (1)$$

여기서 E_T 는 도시(지역)의 총고용인구, E_B 는 기반활동 고용인구, E_N 은 비기반 활동 고용인구이다.

고전적인 경제기반승수(economic base multiplier: M)는 도시(지역)의 기반부문 고용(E_B)이 한 단위 증가할 때 도시(지역)의 전체 고용(E_T)이 증가하는 비율을 말한다. 이것을 식으로 표시하면 다음과 같다.

$$M = \frac{E_T}{E_B} = \frac{E_B + E_N}{E_B} = 1 + \frac{E_N}{E_B} \quad (2)$$

2) 기반과 비기반의 측정

기반 활동과 비기반 활동을 측정하는 지표에는 고용자수, 생산액, 부가가치, 소득, 임금 등이 있으나, 다른 지역경제 분석기법과 마찬가지로 자료수집이 가장 용이한 고용자수를 많이 사용한다. 그러나 고용자수라는 지표는 고용자들의 노동생산성이 업종별, 직책별로 차이가 난다는 단점이 있다.

경제기반 연구에서 사용되는 기반-비기반의 측정방법은 크게 직접조사 방법(direct/survey method)과 간접추정 방법(indirect/non-survey method)으로 나눌 수 있

다(Tiebout, 1962). 간접추정 방법 중에서는 임의가정 방법, 입지계수 방법, 최소요구치 방법이 보편적으로 사용되고 있다. 이러한 측정방법들을 구체적으로 설명하면 다음과 같다(김학훈, 1999a).

(1) 직접조사 방법

직접조사 방법에는 전수조사와 표본조사가 있는데, 전수조사의 경우는 거의 완벽한 자료를 얻을 수 있지만 시간과 비용이 많이 소모가 되는 문제점이 있고, 표본조사는 표본추출에 따른 오차를 염두에 두어야하는 단점이 있다. 이러한 직접조사에서는 주로 설문지를 보내거나 현지면접조사를 하게 된다. 조사대상은 연구지역내의 모든 업체이거나 표본 추출된 업체가 해당되며, 조사내용에는 업종, 고용자수, 매출액, 지역 외 매출액(또는 매출비율)이 포함되어야 한다.

이 방법에서는 대개 고용자수를 기반-비기반을 측정하는 지표로 삼고, 각 업체가 가지고 있는 기반 고용의 규모는 총매출에서 외부 지역으로 판매되는 비율로 결정하게 된다. 이러한 업체별 조사결과는 업종별, 산업별로 종합되고, 최종적으로 연구지역 전체의 기반-비기반 고용수준을 결정하게 된다. 이 방법의 유용성은 지역 외 매출액(또는 매출비율)을 각 업체들이 얼마만큼 정확하게 응답하느냐에 달려있다.

(2) 임의가정 방법

간접추정 방법 중에서 가장 손쉬운 방법은 임의가정 방법(arbitrary assumption method)으로서, 각 산업들을 대체적인 특성에 따라 연구자가 임의로 기반과 비기반으로 나누는 방법이다. 이 방법에서는 흔히 농업과 공업은 기반산업으로 분류하고 대부분의 서비스업은 비기반 산업으로 분류하고 있다. 그러나 지역 내 모든 산업은 어느 정도의 기반기능과 비기반 기능을 가지고 있다. 예를 들어 자동차 제조업체가 생산한 자동차의 경우 대부분은 다른 지역으로 수출되지만, 일부는 지역 내에서 판매될 것이기 때문이다. 이러한 면에서 볼 때 임의가정 방법은 부정확한 결과를 초래하기 쉽지만, 더욱 세분된 산업분류에 따라 판단한다면 어느 정도 문제점을 해결할 수도 있다.

(3) 입지계수 방법

입지계수 방법(location quotient method)도 많이 사용되는 간접추정 방법 중의 하나이다. 입지계수(LQ: Location Quotient)는 어떤 지역의 특정산업이 국가전체에 비해 어느 정도 특화되어 있는가를 측정하는 지표이다. 어떤 지역의 i 산업에 대한 입지계수(LQ)를 구하는 공식은 다음과 같다.

$$LQ_i = \frac{\frac{R_i}{R}}{\frac{N_i}{N}} = \frac{\frac{\text{지역 } i\text{산업 고용자수}}{\text{지역 총고용자수}}}{\frac{\text{전국 } i\text{산업 고용자수}}{\text{전국 총고용자수}}} \quad (3)$$

이렇게 구한 LQ값이 1보다 크면 전국의 i 산업의 구성비보다 지역의 i 산업의 구성비가 크다는 것을 나타내므로 그 지역은 i 산업에 비교적 특화되어 있다는 것을 알 수 있다. 경제기반분석에서 이 방법을 사용할 때 어떤 i 산업에 대한 전국의 구성비는 지역에 필요한 비기반 활동의 수준을 결정한다고 가정하여, LQ값이 1보다 클 경우 전국의 구성비를 초과하는 부

분은 기반활동의 수준으로 파악한다. 만약 LQ값이 1보다 작거나 같으면 그 산업은 모두 비기반 활동으로 분류된다.

이 방법은 어떤 산업에 대한 전국의 구성비는 어느 지역이나 똑같이 필요한 비기반 활동의 수준을 나타낸다고 가정하기 때문에, 어떤 산업의 생산품에 대한 수요수준이 전국적으로 동일하다고 가정하는 모순이 있다. 결과적으로 입지계수 방법은 비기반 활동의 수준을 과다 측정하고 기반 활동의 수준은 과소추정하는 문제점이 있다.

(4) 최소요구치 방법

최소요구치 방법(minimum requirements method)은 연구 지역과 유사한 인구규모를 가진 여러 지역들의 산업별 고용의 구성비를 조사하여 각 산업별로 최소의 구성비를 찾아내고, 그 최소요구치 비율을 연구 지역의 각 산업에 대한 비기반 고용의 수준으로 정하는 방법이다. 그리고 각 산업별로 최소요구 비율에 해당되는 고용량을 초과하는 고용은 기반 부분의 고용으로 간주한다. 결과적으로 최소요구치 방법을 사용하면 비기반의 수준을 과소 측정하고 기반의 수준을 과다 측정하는 경향이 나타난다.

이러한 방법을 개량한 것이 Ullman and Dacey (1960; Ullman, Dacey, and Brodsky, 1971)가 고안한 방법이다. 이들도 산업별 최소 고용비율을 비기반 기능에 필요한 비율로 간주하고 그 비율을 초과하는 고용량은 기반 고용으로 파악하였으나, 산업별 최소 고용비율에 대한 회귀분석을 시도하여 비정상적인 최소 비율을 어느 정도 배제하였다. 이들은 미국 도시에 관한 센서스 자료를 이용하여 각 산업별로 최소요구치(비기반) 비율과 도시 인구 규모의 관계를 나타내는 회귀식을 추정해냈다. 이러한 최소요구치의 회귀추정 방법은 C.L. Moore (1974; Moore and Jacobsen, 1984) 등의 연구에 의해서 더욱 발전하였다.

3. 내수업의 경제기반 분석

본 연구에서는 경제기반승수를 추정하는데 있어서 직접조사가 불가능할 때 사용하는 간접 추정법 중에서 흔히 쓰이는 임의가정 방법, 입지계수 방법, 최소요구치 방법을 사용하여 청원군의 사례지역에 대한 승수를 추정하였으며, 이렇게 추정된 승수들을 통해서 각 간접추정법의 장단점을 비교해 보았다.

기본적인 분석 자료는 2013년 청원군에서 발간한 「2012 사업체조사보고서」에 수록된 산업별·면별 사업체 종사자 통계를 이용하였다. 정부의 사업체조사는 전년도 12월 31일을 기준으로 모든 사업체에 대해 전수조사된다. 그러나 개인이 경영하는 농림어업 사업체(자영농)는 조사대상에서 제외되기 때문에 대부분의 자영농가는 조사에서 누락되고 있다. 그러므로 본 연구에서는 통계청의 「2010년 농림어업총조사」에 나타난 면별 농가 가구 수를 농림어업 사업체 종사자수에 합산하였다. 본 연구에서의 산업분류는 2007년 개정된 한국표준 산업분류의 대분류를 기준으로 하였기 때문에 총 19개 산업으로 분류된 자료를 사용하였다.

1) 임의가정 방법의 적용

먼저 내수업의 경제기반 분석에 임의가정 방법을 적용해 보았다. 임의가정 방법에서는 농림어업, 광업, 제조업은 기반산업으로 간주하고, 전기·가스·수도사업, 건설업 및 모든 서비스업은 비기반산업으로 간주한다. 세분된 산업분류가 가능하다면 기반산업과 비기반산업

의 할당도 세분될 수 있다. 제조업의 세부 업종의 경우 생산품의 대부분이 지역 내에서 소비되기 때문에 비기반산업으로 분류할 수 있는 업종이 있을 수 있다. 임의가정 방법을 적용하여 19개 산업으로 대분류된 자료를 통한 내수업의 경제기반을 분석한 결과는 <표 1>과 같다.

<표 1> 임의가정 방법에 의한 내수업의 경제기반 분석

산업	산업별 고용	비기반 고용	기반 고용
농림어업 (농)	1,045*	-	1,045
광업 (광)	4	-	4
제조업 (공)	2,151	-	2,151
전기·가스·수도사업 (전)	0	0	-
하수·폐기물·환경사업 (환)	43	43	-
건설업 (건)	281	281	-
도매·소매업 (상)	657	657	-
운수업 (운)	298	298	-
숙박·음식점업 (숙)	592	592	-
출판·방송통신·정보서비스업 (정)	12	12	-
금융·보험업 (금)	58	58	-
부동산·임대업 (부)	151	151	-
전문·과학·기술서비스업 (기)	422	422	-
시설관리·사업서비스업 (사)	46	46	-
공공행정·국방·사회보장 (행)	62	62	-
교육서비스업 (교)	562	562	-
보건·사회복지서비스업 (보)	564	564	-
예술·스포츠·여가서비스업 (예)	68	68	-
기타 서비스업 (서)	224	224	-
총계	7,240	4,040	3,200
경제기반승수(M) = 7,240/3,200 = 2.26			

* 농림어업 사업체 종사자수(10) + 농가 가구수(1,035)

자료: 청원군, 2012 사업체조사보고서.

통계청, 2010 농림어업총조사.

이 방법에 의하면 내수업의 전체 고용 7,240 명 중에서 기반 고용은 3,200 명이고 비기반 고용은 4,040 명으로 나타났다. 그리하여 내수업의 경제기반승수는 2.26이 되었다. 이는 기반 고용이 1 명 늘어나면 비기반 고용이 1.26 명이 부수적으로 늘어나서 전체 고용은 2.26 명이 증가하게 되는 것을 의미한다. 기반 고용의 상당 부분(67.2%)은 제조업 종사자로서 내수업 지역이 농업보다 공업이 더 비중이 큰 경제구조를 가지고 있는 것으로 나타났다. 임의가정 방법에서는 세분된 산업분류의 고용 자료를 이용하면 더욱 정확한 승수추정이 가능하다.

2) 입지계수 방법의 적용

입지계수 방법은 전국의 산업별 구성비가 각 지역의 산업별 비기반 활동 비율과 동일하다는 가정에서 출발한다. 이 방법은 경제기반분석에서 가장 잘 알려진 방법으로서 지역경제와 관련된 실무 현장에서 많이 이용되는 기법이다. <표 2>는 입지계수 방법에 의하여 내수음의 경제기반을 분석한 결과를 보여준다.

<표 2> 입지계수 방법에 의한 내수음의 경제기반 분석

산업	전국	내수음		입지계수 (LQ)	비기반 고용	기반 고용	
		구성비 (%)	구성비 (%)				
농림어업 (농)	1,208,766	6.12	1,045	14.43	2.36	443	602
광업 (광)	15,580	0.08	4	0.06	0.70	4	0
제조업 (공)	3,715,162	18.81	2,151	29.71	1.58	1362	789
전기·가스·수도사업 (전)	65,153	0.33	0	0.00	0.00	0	0
하수·폐기물·환경사업 (환)	73,086	0.37	43	0.59	1.60	27	16
건설업 (건)	1,049,097	5.31	281	3.88	0.73	281	0
도매·소매업 (상)	2,774,014	14.05	657	9.07	0.65	657	0
운수업 (운)	1,009,660	5.11	298	4.12	0.81	298	0
숙박·음식점업 (숙)	1,914,917	9.70	592	8.18	0.84	592	0
출판·방송통신·정보서비스 (정)	494,944	2.51	12	0.17	0.07	12	0
금융·보험업 (금)	715,707	3.62	58	0.80	0.22	58	0
부동산·임대업 (부)	453,228	2.30	151	2.09	0.91	151	0
전문·과학·기술서비스업 (기)	797,686	4.04	422	5.83	1.44	292	130
시설관리·사업서비스업 (사)	864,597	4.38	46	0.64	0.15	46	0
공공행정·국방·사회보장 (행)	638,879	3.24	62	0.86	0.26	62	0
교육서비스업 (교)	1,471,271	7.45	562	7.76	1.04	539	23
보건·사회복지서비스업 (보)	1,229,328	6.23	564	7.79	1.25	451	113
예술·스포츠·여가서비스업 (예)	345,812	1.75	68	0.94	0.54	68	0
기타 서비스업 (서)	909,786	4.61	224	3.09	0.67	224	0
총계	19,746,673	100.00	7,240	100.00	-	5,567	1,673
경제기반승수(M) = 7,240/1,673 = 4.33							

자료: 청원군, 2012 사업체조사보고서.

통계청, 2010 농림어업총조사.

통계청, 2012 전국사업체조사.

<표 2>를 보면, 내수음의 산업 중에서 입지계수가 1보다 큰 산업은 농림어업, 제조업, 환경사업, 전문·기술서비스업, 교육서비스업, 보건·사회서비스업 등이다. 이러한 산업에는 대표적인 기반활동인 농업, 제조업뿐 아니라 주요 서비스업들도 포함되어 있다. 이는 내수

읍의 산업 구성에 도시 서비스적인 특성이 반영된 것으로 해석할 수 있다. 임지계수 방법을 사용하면 산업별로 1 이하의 LQ값을 가지거나 LQ=1, 즉 전국의 구성비와 동일한 비율을 차지하는 고용 부분은 비기반 활동으로 할당되고, LQ가 1을 초과하는 부분의 고용은 기반 활동으로 할당된다. 전체적으로 기반 고용은 1,673명이고 비기반 고용은 5,567명이기 때문에 경제기반승수는 4.33으로 나타났다. 이러한 승수값은 임의가정 방법에서 얻은 값보다 높은 것으로서, 비기반 고용의 수준이 과다하게 추정되고 기반 고용의 수준이 과소하게 추정되었다는 개연성을 내포하고 있다.

3) 최소요구치 방법의 적용

최소요구치 방법에서는 최소 고용비율이 비기반 고용의 비율이라고 간주한다. 이 방법을 경제기반분석에 적용하려면 먼저 참조가 될 만한 많은 지역의 산업별 구성비를 조사하여 각 산업별로 최소비율을 찾아내야 한다. 본 연구의 사례 지역인 청원군 내수읍과 청원군의 다른 읍·면들은 유사한 농촌기반사회에서 출발하였으며 서로 인접한 지역에 분포하고 있기 때문에 청원군의 13개 읍·면 모두를 참조 지역으로 선정하였다. <표 3>은 청원군의 각 읍·면별로 19개 산업의 고용 구성비를 제시하고, 그 중에서 각 산업별로 최소 고용비율을 찾아 보여준 표이다.

<표 3> 청원군의 읍면별·산업별 고용비율과 최소 고용비율

(단위: %)

읍면	총고용 (명)	농	광	공	전	환	건	상	운	숙	정	금	부	기	사	행	교	보	예	서
내수	7,240	14.4	0.1	29.7	0.0	0.6	3.9	9.1	4.1	8.2	0.2	0.8	2.1	5.8	0.6	0.9	7.8	7.8	0.9	3.1
오창	22,604	6.4	0.0	44.6	0.0	0.7	3.1	8.1	1.6	8.7	0.6	0.9	1.6	5.9	4.7	1.5	4.7	2.6	1.6	2.8
오송	8,754	12.9	0.0	27.1	0.0	0.3	0.6	4.5	4.7	7.2	0.1	1.1	2.1	2.7	3.0	25.1	3.9	2.8	0.4	1.3
낭성	828	52.3	0.0	8.6	0.0	0.0	1.4	5.1	1.3	15.9	0.4	1.1	0.0	0.0	0.0	1.9	2.9	2.7	3.9	2.5
미원	2,272	45.1	0.3	6.7	0.0	0.2	3.5	6.7	1.3	7.5	0.5	1.9	0.5	4.7	0.3	1.9	6.1	6.4	2.3	4.3
가덕	2,346	31.8	0.9	29.5	0.0	1.5	2.8	2.6	6.1	3.2	0.1	0.6	0.1	0.0	0.0	2.1	10.9	5.1	0.1	2.5
남일	2,120	34.3	0.0	2.6	0.0	0.0	15.0	9.5	6.3	8.3	0.1	1.2	0.4	0.4	0.4	6.7	4.0	6.6	0.3	3.5
남이	5,803	14.6	0.0	29.1	0.8	0.9	7.0	21.3	7.4	4.9	0.2	0.4	0.8	0.4	0.8	0.5	2.2	1.4	2.2	5.2
문의	1,972	38.7	0.5	17.6	3.0	0.3	6.9	5.8	1.8	8.4	0.2	1.0	0.1	0.0	1.4	2.7	4.8	1.2	3.1	2.5
현도	5,474	12.8	0.4	52.5	0.1	0.3	1.5	7.1	1.2	4.7	0.1	0.4	0.5	0.9	7.1	0.3	3.7	4.2	0.1	2.1
강내	6,498	10.7	0.0	36.8	0.0	1.1	2.5	5.8	3.2	5.6	0.2	0.6	1.0	0.6	6.0	0.4	21.1	1.3	0.4	2.6
옥산	13,795	5.7	0.4	77.0	0.0	1.7	1.1	2.4	0.8	2.8	0.0	0.3	0.2	1.0	1.5	0.2	1.4	1.2	1.4	0.7
북이	5,605	18.9	0.1	58.0	0.0	4.1	6.3	4.7	1.3	0.8	0.1	0.2	0.1	0.9	0.8	0.3	1.1	0.7	0.2	1.3
최소고용(%)		5.70	0.00	2.59	0.00	0.00	0.64	2.40	0.85	0.84	0.03	0.16	0.00	0.00	0.00	0.24	1.07	0.68	0.11	0.70

주: 산업분류의 약자 표시는 표 2를 참조.

자료: 청원군, 2012 사업체조사보고서.

통계청, 2010 농림어업총조사.

청원군의 모든 지역들은 대개 농업의 비중이 큰 경제활동을 하고 있지만 산업화가 상당히

진전된 지역도 있다. 예를 들어, 낭성면은 농업 종사자의 비율이 가장 높은 반면, 옥산면은 제조업 종사자가 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 오창읍이나 옥산면처럼 산업화가 높게 진행된 지역은 농업의 비중이 낮게 나타나게 된다. 즉 농림어업 부문의 최소요구치는 제조업 비율이 가장 높은 옥산면의 5.7%이다. 산업별로 볼 때, 서비스 산업 중에서 가장 높은 최소요구치를 가진 산업은 도·소매업(2.40%)인데, 이 업종에 종사하는 사업체의 대부분이 소매업체이므로 모든 면 지역에서 소매업종이 서비스 산업 중에서는 가장 높은 비기반 고용 비율을 차지하고 있음을 알 수 있다.

최소요구치 방법에서는 최소요구치의 비율이 곧 비기반 활동의 수준을 나타내므로, 어떤 지역의 산업별 비기반 고용은 산업 전체의 종사자수에 산업별 최소 고용비율을 곱하면 구할 수 있다. <표 3>에서 찾아낸 최소 고용비율을 이용하여 내수업의 기반 고용과 비기반 고용의 수준을 추정한 결과는 <표 4>에 제시되어 있다.

<표 4> 최소요구치 방법에 의한 내수업의 경제기반 분석

산업	산업별 종사자	구성비 (%)	최소 고용비율 (%)	비기반 고용	기반 고용
광업 (광)	4	0.06	0.00	0	4
제조업 (공)	2,151	29.71	2.59	188	1,963
전기·가스·수도사업 (전)	0	0.00	0.00	0	0
하수·폐기물·환경사업 (환)	43	0.59	0.00	0	43
건설업 (건)	281	3.88	0.64	46	235
도매·소매업 (상)	657	9.07	2.40	174	483
운수업 (운)	298	4.12	0.85	62	236
숙박·음식점업 (숙)	592	8.18	0.84	61	531
출판·방송통신·정보서비스 (정)	12	0.17	0.03	2	10
금융·보험업 (금)	58	0.80	0.16	12	46
부동산·임대업 (부)	151	2.09	0.00	0	151
전문·과학·기술서비스업 (기)	422	5.83	0.00	0	422
시설관리·사업서비스업 (사)	46	0.64	0.00	0	46
공공행정·국방·사회보장 (행)	62	0.86	0.24	17	45
교육서비스업 (교)	562	7.76	1.07	77	485
보건·사회복지서비스업 (보)	564	7.79	0.68	49	515
예술·스포츠·여가서비스업 (예)	68	0.94	0.11	8	60
기타 서비스업 (서)	224	3.09	0.70	51	173
총계	7,240	100.00	16.01	1,160	6,080
경제기반승수(M) = 7,240/6,080 = 1.19					

<표 4>를 보면 내수업 전체 산업의 비기반 고용은 1,160명이며, 이에 따라 기반고용은

6,080명이 되었고 경제기반승수를 계산하면 1.19인 것으로 나타났다. 이 승수값은 산업별 최소 고용비율의 합계인 16.01%를 비기반 고용의 비율로 간주하고 나머지 83.99%를 기반 고용의 비율로 간주하여 계산해도 같은 값을 얻을 수 있다. 이처럼 내수업의 경제기반 분석에 최소요구치 방법을 사용한 경우에도, 기반 고용 중에서 제조업이 가장 많은 비중(1,963명)을 차지하여 공업이 기반산업이라는 사실이 잘 반영되어 있으며, 농림업 부문에도 두 번째로 많은 기반 고용(632명)이 포함되어 있는 것으로 나타났다. 또한 각종 서비스업종에도 상당 부분의 기반 고용이 포함되어 있어서 내수업이 배후지에 대한 도시적 중심지 기능을 수행하고 있다고 볼 수 있다. 이렇게 최소요구치 방법으로 얻은 승수값은 입지계수 방법에서 얻은 승수값 보다 현저히 낮게 나타났으며, 임의가정방법에서 얻은 값보다도 낮게 나타났다. 그러므로 최소요구치 방법에 의한 경제기반승수의 추정은 비기반 고용의 수준을 과소하게 추정하고 기반 고용의 수준을 과다하게 추정하는 개연성이 있다.

4. 최소요구치의 회귀추정

지금까지 검토한 세 가지 간접추정 방법, 즉 임의가정 방법, 입지계수 방법, 최소요구치 방법을 개선하여 좀 더 신뢰할 만한 경제기반승수를 추정하는 방법이 최소요구치의 회귀추정 방법이다. 이 방법은 Ullman and Dacey(1960)가 고안한 방법으로서 산업별 최소 고용비율을 비기반 기능에 필요한 비율로 가정하지만, 산업별 최소 고용비율에 대한 회귀분석을 시도하여 비정상적인 최소 비율을 어느 정도 배제하였다. 이들은 미국 도시에 관한 센서스 자료를 이용하여 각 산업별로 최소요구치(비기반) 비율과 도시 인구 규모의 관계를 나타내는 회귀식을 추정해냈다. 이 방법은 상당 기간의 논쟁을 거친 후에 Isserman(1980)과 Gibson and Worden(1981)의 연구에서 최소요구치의 회귀추정 방법이 다른 간접추정 방법보다 우월하게 경제기반승수를 추정한다는 것을 직접조사 방법에서 얻은 승수와 비교하여 결론을 내렸다.

최소요구치의 회귀추정 방법에서 사용하는 회귀식은 다음과 같다.

$$E_i = a_i + b_i \log P \quad (4)$$

여기서 E_i 는 어떤 도시의 i 산업의 최소요구(비기반) 고용이 전체 고용에서 차지하는 백분율(%)을 나타내고, P 는 그 도시의 인구규모를 나타낸다. 그리고 a_i 와 b_i 는 i 산업에 대한 회귀계수를 나타낸다.

김학훈(1999b)은 이 회귀식을 활용하여 한국의 202개 도시(시·읍)들을 인구규모에 따라 13개 그룹으로 나누어 산업별 최소요구치를 추정하였다. 자료는 1998년 한국도시연감에 수록된 15개 산업대분류 자료와 인구자료를 활용하였다. 산업별 회귀분석의 결과는 <표 5>에 요약되어 있다. 15개 산업 부문 중에서 농림업, 어업, 광업은 대부분의 도시 그룹에서 최소요구치가 “0”로 나타나서 회귀계수 추정이 무의미하므로 회귀분석에서 제외하였다.

<표 5> 한국 도시의 산업별 최소 고용비율의 회귀추정

산업	R ²	a _i	b _j	표준오차
제조업	0.621	-14.0812**	4.1065***	2.6420
전기·가스·수도사업	0.654	-0.3174***	0.0739***	0.0443
건설업	0.751	-4.7925***	1.3930***	0.6609
도·소매업	0.432	-2.9256	2.6886**	2.5377
음식·숙박업	0.285	0.3591	1.2292*	1.6049
운수·창고·통신업	0.146	-0.3400	0.5917	1.1793
금융·보험업	0.248	-1.6472	0.7844*	1.1263
부동산·사업서비스업	0.851	-6.4686***	1.6893***	0.5827
공공행정·국방	0.123	-0.3016	0.4987	1.0961
교육서비스업	0.176	1.2028	0.5431	0.9696
보건·사회사업	0.718	-1.8985***	0.5969***	0.3080
기타 서비스업	0.201	0.1638	0.6517	1.0717
전체 산업	0.674	-31.0603*	14.8506***	8.5175

회귀계수의 유의도: * α=0.1, ** α=0.05, *** α=0.01

출처: 김학훈, 1999b, p.643.

<표 5>를 활용하면 도시인구 규모에 따라 산업별 최소 고용비율을 추정해 볼 수 있다. 특히 어떤 도시의 경제기반승수를 손쉽게 구하는 방법은 표에 제시된 전체 산업에 대한 회귀식을 활용하면 된다. 이 회귀식을 다시 제시하면 다음과 같다.

$$E = -31.0603 + 14.8506 \log P \quad (5)$$

여기서 E는 각 인구 그룹에 대한 산업별 최소 고용비율의 합계(ΣE)로서, 어떤 도시 전체의 최소요구(비기반) 고용이 전체 고용에서 차지하는 비율(%)과 같은 것으로 간주된다. 이렇게 추정한 최소 고용비율은 Moore(1974)가 제시한 경제기반승수(M)를 추정하는 공식(6)에 그대로 적용할 수 있다.

$$M = \frac{1}{1 - Kb} \quad (6)$$

여기서 Kb는 도시 내에서 생산된 재화와 용역을 도시 내의 주민이 소비하는 평균성향으로서, 결국 위 회귀식에서 얻은 최소 고용비율 즉 비기반 활동의 비율(E)과 같은 값을 가진다.

(5)번 수식에 내수읍의 인구 22,033명(2010년 인구총조사 자료)을 P에 대입하면 E값은 33.44%로 추정되며 Kb값은 곧 0.3344가 되기 때문에, (6)번 식에서 경제기반승수 M은 1.50이 된다. 비록 이 방법은 단순화된 가정에 근거를 두고 있지만 도시 및 지역계획의 실

용적인 측면에서 쉽고 빠르게 경제기반의 영향승수를 추정해 볼 수 있다. 연구 대상지역의 인구 규모만 알면 경제기반승수를 간접적으로 추정할 수 있기 때문에 직접조사가 어려운 도시(지역)에 대한 경제기반 연구나 경제변화의 영향 평가에 활용할 수가 있다.

5. 결론

본 연구에서는 경제기반이론에 의한 승수의 간접추정 방법들을 제시하고, 청원군 내수읍의 사례지역에 대해 적용해 보았다. 본 연구에서 사용한 경제기반승수의 간접추정 방법은 임의가정 방법, 입지계수방법, 최소요구치 방법이며, 자료는 정부의 2012년 사업체조사에 의해 집계된 19개 산업 부문의 종사자수 통계를 이용하였다.

본 연구에서 내수읍의 경제기반승수를 간접적으로 추정한 결과, 임의가정 방법에서 2.26, 입지계수 방법에서 4.33, 최소요구치 방법에서 1.19의 승수치를 얻었다. 입지계수 방법은 비기반 활동의 수준을 과다추정하는 경향이 있고, 최소요구치 방법은 비기반 활동의 수준을 과소추정하는 경향이 있다. 그래서 최소요구치의 회귀추정 방법을 적용하여 산업 전체의 회귀식에 의해 추정한 결과, 경제기반승수는 1.50이 되었다. 직접조사로 경제기반승수를 측정한 미국 애리조나의 농촌중심지들의 사례연구(Gibson and Worden, 1981)에 의하면 승수치의 범위가 최소 1.29에서 최대 2.57로 나타났는데, 본 연구에서 최소요구치의 회귀추정 방법으로 얻은 경제기반승수도 그 범위를 벗어나지 않기 때문에 현실과 근접한 수치인 것으로 보인다.

임의가정 방법은 대부분의 산업 활동에는 기반 활동과 비기반 활동이 복합적으로 구성되어 있다는 사실을 무시하고 어느 한 가지 활동으로만 할당해야하는 문제점이 있다. 그리고 입지계수 방법에서 국가 전체적인 산업별 구성비를 평균적인 비기반 활동의 수준으로 간주하는 것은 다양한 지역 경제의 특성에 따라 지역마다 산업별 비기반 활동의 수준이 다르다는 사실이 반영되지 못하는 문제점이 있으며 대체로 비기반 활동이 과다하게 추정된다. 최소요구치 방법에서는 특정 산업의 비기반 활동의 수준을 유사한 성격을 가진 지역들이 가지고 있는 최소 고용비율로 결정하기 때문에 다소 과소하게 추정되는 문제점이 있다. 이 방법에서는 산업 구성비를 비교하기 위해 참조하는 지역들을 가능하면 많이 선정하고, 회귀추정 방법으로 최소요구치를 얻는 것이 승수추정의 정확성을 높이는 데 도움이 된다. 이를 위해서는 최신 자료를 활용하여 한국 도시들의 산업별 최소요구치를 회귀추정 방법으로 추정하는 것이 필요하다. 또한 경제기반승수를 추정하는 간접적인 방법들의 정확성을 높이기 위해서는 더욱 세분된 산업분류 자료를 사용하는 것이 바람직하다.

경제기반승수를 추정하는 간접적인 방법들의 정확성을 확인하기 위해서는 연구지역의 모든 사업체에 대한 직접설문조사를 통해서 도출한 경제기반승수와 비교하여 검증하는 것이 필요하다. 그리고 산업별 고용자료도 사업체 조사 자료보다는 거주지역 가구조사에 의한 자료가 더 정확한 정보를 주는 것이 사실이다. 그 이유는 정부의 사업체 조사에서 외부지역에서의 통근자(incommuter)에 대한 자료는 집계되지 않고 있으며, 외부지역으로의 통근자(outcommuter)에 대한 자료는 가구 조사에 의해서만 얻을 수 있기 때문이다. 외부지역에서의 통근자는 지역 소득을 외부로 누출시키며, 외부지역으로의 통근자는 외부에서 지역 내로 소득을 가져오는 기반 활동을 수행하기 때문에, 이들에 대한 자료가 확보되면 산업별 경제기반승수를 더욱 정확하게 추정할 수 있다(김학훈, 2001, p.153).

내수읍은 과거 청원군 내에서는 가장 큰 인구를 가진 행정구역으로서 주변 농촌에 대한 중심지 서비스뿐 아니라 중심도시인 청주시의 교외도시로서의 특성도 가지고 있다. 그러므로 내수읍에 대한 이해는 농촌중심지와 교외도시에 대한 다른 연구에도 도움을 줄 것이다. 특히 청주시와 청원군의 통합으로 청주시의 행정구역에 포함된 내수읍에 대한 후속 연구를 통해서 통합에 따른 특성변화를 추적해 보는 것도 의의가 있을 것이다.

경제기반모델은 활용성이 높기 때문에 도시 및 지역경제 분석에 있어서 유용한 틀로 사용될 수 있으며, 나아가서 지역경제의 영향분석에 쉽게 응용될 수 있다. 특히 표본으로 선정된 도시나 지역에 대해 직접조사를 실시하여 측정된 승수는 다양한 지역경제모델의 검증과 외국사례와의 비교에 활용될 것이다. 경제기반모델에 대해서 국내에서는 아직 직접조사 결과를 적용해 본 사례가 없기 때문에, 직접조사에 바탕을 둔 경제기반 연구가 이루어진다면 많은 학문적 의문이 해소될 것이며, 지역계획 분야의 실무자에게도 계획에 응용할 수 있는 실질적인 지역경제 분석지침이 될 것이다.

참 고 문 헌

- 김경덕. 1989. 「농공지구 개발사업의 파급효과 분석」. 연구보고 234, 한국농촌경제연구원.
- 김학훈. 1993. 도시경제기반으로서의 비고용소득의 성장과 영향분석. 「地域研究」, 한국지역학회. 9(2): 27-40.
- 김학훈. 1999a. 변이할당모형과 경제기반모형. 「지역경제론」, 대한국토·도시계획학회(편저), 216-231.
- 김학훈. 1999b. 한국 도시의 경제기반 분석: 최소 요구치 방법의 적용. 「지리·환경교육」, 한국지리·환경교육학회, 7(2): 631-652.
- 김학훈. 2000. 농촌중심지의 경제기반분석: 청원군 미원면의 사례연구. 「교육과학연구」, 청주대학교 교육문제연구소, 14: 137-150.
- 김학훈. 2001. 농촌중심지의 경제기반분석: 청원군 부용면의 사례연구. 「교육과학연구」, 청주대학교 교육문제연구소, 15(2): 141-156.
- 남혜령. 1998. 여주지역 경제기반의 변화와 지역특성연구. 「대한지리학회지」, 33(1): 93-107.
- 성준용. 1990. 「한국의 도시시스템」. 서울: 교학연구사.
- 주경식. 1995. 대전-청주 주변지역의 기업체 입지에 따른 생활환경과 지역경제의 변화에 관한 연구. 「새마을연구」, 교원대학교, 4: 1-42.
- 청원군. 2013. 「2012 사업체조사보고서」.
- 통계청. 2012. 「2010 농림어업총조사」.
- 통계청. 2013. 「2012 전국사업체조사」.
- Alexander, J. W. 1954. Basic concept of urban economic functions. *Economic Geography*, 30: 246-61.
- Blumenfeld, H. 1955. The economic base of the metropolis: Critical remarks on the 'basic-nonbasic' concept. *Journal of the American Institute of Planners*, 21: 114-132.
- Christaller, W. 1933. *Die Zentralen Orte in Süddeutschland*. Translated by C.W. Baskin in 1966 as *Central Places of Southern Germany*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Gibson, L. J. and Worden, M. A. 1981. Estimating the economic base multiplier: a test of alternative procedures. *Economic Geography*, 57: 146-59.
- Isserman, A. M. 1980. Estimating export activity in a regional economy: A theoretical and empirical analysis of alternative methods. *International Regional Science Review*, 5, pp.155-184.
- Kim, Hak-Hoon (김학훈). 2003. A comparison of Korean and the U.S. urban economic bases: Applying the minimum requirements method, *Journal of the Korean Regional Science Association*, 19(3): 137-150.
- Moore, C. L. 1975. A new look at the minimum requirements approach to regional economic analysis. *Economic Geography*, 51: 350-56.
- Moore, C. L. and Jacobsen, M. 1984. Minimum requirements and regional economics,

1980. *Economic Geography*, 60: 217-24.
- Mulligan, G. F. 1994. Multiplier effects and structural change: Applying economic base analysis to small economies. *Review of Urban and Regional Development Studies*, 6:3-21.
- Mulligan, G. F. and Gibson, L. J. 1984a. Regression estimates of economic base multipliers for small communities. *Economic Geography*, 60: 225-37.
- Mulligan, G. F. and Gibson, L. J. 1984b. A note on sectoral multipliers in small communities. *Growth and Change*, 15(4): 3-7.
- Mulligan, G. F. and Kim, H. H. (김학훈). 1991. Sectoral-level employment multipliers in small urban settlements: a comparison of five models. *Urban Geography*, 12(3): 240-59.
- Park, Heonsoo (박헌수). An investigation of the determination of regional base and its multipliers, *Journal of the Korean Regional Science Association*, 13(1): 67-84.
- Tiebout, C. M. 1962. *The Community Economic Base Study*. Supplementary Paper No.16, New York: Committee for Economic Development.
- Ullman, E. L. 1968. Minimum requirements after a decade: A critique and an appraisal. *Economic Geography*, 44: 364-369.
- Ullman, E. L. and Dacey, M. F. 1960. The minimum requirements approach to the urban economic base. *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, 6: 175-94.
- Ullman, E. L., Dacey, M. F. and Brodsky, H. 1969. *The Economic Base of American Cities*. Seattle: The University of Washington Press.
- Vias, A. S. and Mulligan, G. F. 1997. Disaggregate economic base multipliers in small communities, *Environment and Planning A*, 29(6): 955-974.

An Economic Base Analysis of Naesu Town, Cheongwon County

Hak-Hoon Kim
Department of Geography Education,
Cheongju University

This study estimates the level of the basic and nonbasic activities according to the economic base theory and analyzes the economic bases of Naesu Town, a rural center in Cheongwon County using non-survey methods. The data set for this study was collected from the Report on the Census on Characteristics of Establishments published by Cheongwon County. It is found from this study that the economic base multipliers estimated from the three non-survey methods are quite different but still within the range of multipliers estimated from those reported from the prior study applying direct survey method. There are some limitations in applying non-survey methods for economic base estimation. However, if we use more fractionized sectoral data and incommuter/outcommuter data, we can obtain more reliable multiplier estimates.

Key Words: economic base, multiplier, non-survey method, minimum requirements, rural center

논문투고일 : 2014. 12. 31

심사개시일 : 2015. 01. 01

게재확정일 : 2015. 01. 20

청주대학교 사회과학연구소 운영위원

운영위원장	윤기택 교수 [청주대 사회과학대학장]
운영위원	박승두 교수 [청주대 법학전공]
	심재승 교수 [청주대 행정학전공]
	김윤기 교수 [청주대 지적학전공]
	양병기 교수 [청주대 정치안보국제학전공]
	조창희 교수 [청주대 사회학전공]
	나동석 교수 [청주대 사회복지학전공]
	최영준 교수 [청주대 신문방송학전공]
	이재록 교수 [청주대 광고홍보학전공]
감사	홍성언 교수 [청주대 지적학전공]
편집위원장	오석웅 교수 [청주대 법학전공]
편집위원	심재승 교수 [청주대 행정학전공]
	양병기 교수 [청주대 정치안보국제학전공]
	조창희 교수 [청주대 사회학전공]
	나동석 교수 [청주대 사회복지학전공]
	조종혁 교수 [한국외국어대 언론학전공]
	민수홍 교수 [경기대 경찰행정학전공]
	차동필 교수 [신라대 광고홍보학전공]
편집간사	최예지 조교 [사회과학대학 조교]

청주대학교 사회과학연구소
「한국사회과학연구」 학술지 운영 규정집

1. 논문제출 규정

「한국사회과학연구」(Korean Journal of Social Science)는 사회과학 이론(Theories)과 실무(Practices)에 관련된 학문영역 및 학제간 연구(Interdisciplinary Studies) 개발에 공헌하고자 출간된다. 이러한 목적을 달성하기 위하여, 본 학술지는 사회과학과 관련된 이론적 연구(Theoretical Study), 경험적 실증 연구(Empirical Study), 기술적 연구(Descriptive Study) 및 사례 연구(Case Study)를 수록한다. 투고된 논문은 다른 학술지에서 심사중이거나 발간된 논문이어서는 안 되며, 개별 논문으로서의 독창성을 지녀야 한다.

1. 응모논문 접수

- 1) 수시로 응모 가능하다.
- 2) 논문제출 규정에 맞게 제출된 원고만 심사의 대상이 되며, 논문제출 규정에 맞지 않으면 저자에게 반환된다.
- 3) 본지에 게재를 원하는 투고자는 사회과학연구소 e-mail로 보내거나 디스켓을 사회과학연구소로 우송한다.

우130-791 충북 청주시 상당구 내덕동 36 청주대학교 사회과학연구소
[한국사회과학연구] 편집위원회 전화: 043) 229-8231
E-mail: sign@cju.ac.kr

- 4) 우송된 내용의 확인을 위해 접수 후 접수확인 메일을 발송한다.

2. 논문 작성

논문은 APA(American Psychological Association)의 최신판 출판 지침서에 준하여 작성하는 것을 원칙으로 한다. 이하의 논문 작성 규정은 국어 용어 논문 작성 시 준수해야 할 기준 및 APA 양식 중 중요하고 많이 사용하는 부분을 발췌한 것이다.

1) 일반적인 고려사항

- (1) 파일형태는 반드시 아래아한글로 작성한다.
- (2) 분량은 A4용지 20매 내로 한다(참고문헌 포함)
- (3) 파일 포맷
 - 위아래 여백은 A4용지 기본설정대로 한다.
 - 줄 간격은 180%로 1페이지 분량이 33-38행 내외로 한다.
 - 제목/하위제목은 1. 1). (1). 가. 의 형식으로 표기한다.
 - 페이지번호는 반드시 붙일 것

-모든 표 및 그림은 일련번호와 제목 또는 설명을 선명하게 붙이고 본문 중에 원하는 위치에 삽입한다.

-각주는 최소화하되 꼭 필요한 경우에 한하여 오른쪽 상단에 일련번호를 붙여 표시하고 그 내용은 각 면 아래에 작성한다.

-참고문헌은 저자의 성에 따라 가나다순 혹은 알파벳순으로 정리한다.

(4) 논문 첫 페이지(Cover Page)에는 제목, 논문의 성격(이론연구, 실증연구, 기술적 연구, 사례연구), 저자명 및 저자신상(소속, 직위, 주소, 전화번호, e-mail)을 기재하고 특히 공동 연구의 경우 제1저자를 반드시 명기해야 한다(편집 시 첫 번째 저자를 제1저자로 한다).

(5) 모든 연구논문은 한글요약, 영문요약 및 한글 및 영문 키워드를 별도 페이지에 작성, 제출한다.

2) 인용

(1) 본문 내에서의 인용은 괄호를 이용하여야 하며, 저자의 이름과 출판 연도가 기재되어야 한다(예. Smith, 2003; 홍길동, 2000). 만일 본문에서 저자의 이름을 밝혔다면 이름 옆에 연도만 표기한다 (예. 홍길동(2001)은...).

(2) 특정 페이지나 단락, 공식이 인용되면 페이지 번호를 붙인다(예. 홍길동, 1997, p. 20).

(3) 저자명이 두 명에서 여섯 명 이하인 경우, 본문에 인용문이 처음 나타났을 때 모든 저자의 이름을 기입하고, 그 다음 인용부터는 첫 번째 저자의 이름 다음에 "등" 또는 "외" (영어로 et al.)를 써서 나타낸다. 6명 이상의 저자가 공동으로 수행한 연구의 내용을 인용할 경우에는 모든 저자의 이름을 인용하지 않아도 된다.

(4) 동일 저자에 의해 작성된 두편 이상의 저작물들은 출판연도순으로 배열한다. (예. 홍길동, 1996, 1999). 만일 동일 저자의 2개 이상의 작업이 동일한 출간 연도 일 경우 (Smith, 1981a, 1981b)로 표기한다.

3) 참고문헌

(1) 참고 문헌에는 저작물의 준비나 연구물에 사용되었던 자료들만을 포함시켜야 하며, 따라서 참고문헌에 기입된 저작물은 본문의 어느 한 부분에 인용되어 있는 것이라야 한다.

(2) 내국인 먼저 첫 번째 저자 성명의 가나다순으로 배열하고, 영문으로 표기된 저자들은 알파벳순으로 정렬한다. 괄호 안에 출간 연도를 기재한다.

(3) 정기간행물의 경우 저자명, 출간 연도, 논문 제목, 간행물 제목, 권호, 페이지 번호 등이 들어가야 한다. 예를 들어,

윤각, 김회훈, 윤정아. (2002). 잡지광고에 투영된 여성의 역할과 이미지에 관한 연구. **한국 사회과학 연구**, 10(2), 207-224.

Schegloff, A. (1987). Analyzing single episodes of couple interaction. *Journal of Human Communication*, 35(April), 73-82.

(4) 단행본의 경우

강진령(1997). **APA 논문작성법**. 서울: 양서원

Knapp, R. M., and Bangelisti, E. A. (1996). *Interpersonal Communication and human relationship(3rd ed.)*. London: Allyn and Bacon.

(5) 편집된 단행본의 경우

한규석 (1997). 사회심리학에서의 문화비교연구. 한국 심리학회(편), **심리학에서의 비교문화 연구**. 서울: 성원사

Gibbs, J. T., & Huang, L. N. (Eds.). (1991). *Children of color: Psychological interventions with minority youth*. San Francisco: Jossey-Bass.

3. 부칙

본 규정은 2005년 2월 28일 개정하여 3월1일부터 시행한다.

II. 논문심사규정

1. 심사방법

- (1) 논문의 심사는 편집위원회가 위촉하는 3인의 심사위원에 의해 이루어진다. 심사위원은 투고된 논문의 성격(실증 연구, 기술적 연구, 사례 연구)에 따라, 편집위원과 심사위원단 중 해당 분야의 전문연구자로 선정한다. 단, 적절한 심사자가 없다고 판단하면 심사위원단에 속하지 않은 회원들 중에서 임시 심사자를 선정할 수 있다.
- (2) 편집위원으로부터 심사를 요청 받은 심사위원은 심사규정의 양식에 의거하여 심사마감일까지 이메일로 편집위원장에게 통지하여야 한다.
- (3) 투고된 논문은 3인의 심사위원에 의해 익명 심사를 받는다. 즉, 심사위원에게는 논문 저자의 이름을 익명으로, 논문저자에게는 심사위원의 이름을 익명으로 한다.
- (4) 심사 결과는 「무수정 게재」, 「부분수정 후 게재」, 「대폭 수정 후 재심」, 「게재 불가」로 구분하여 판정한다.
- (5) 심사위원 3인의 심사결과에 대한 최종판정은 '다수결 원칙'에 따라 (6)항~(9)항과 같이 처리한다.
- (6) 심사 결과, 심사위원 2명 이상의 「무수정 게재」 판정을 받은 논문은 '선입고' 순서에 따라 게재하도록 한다. 다만 편집위원장은 심사위원 3인이 지적한 내용을 연구자에게 수정·보완하도록 요구할 수 있다.
- (7) 심사 결과, 심사위원 2명 이상의 「부분수정 후 게재」 판정을 받은 논문의 경우, 편집위원장은 투고자의 수정을 거친 후, 해당 심사위원의 확인을 받고 게재여부를 결정한다.
- (8) 심사 결과, 심사위원 2명 이상의 「대폭 수정 후 재심」 판정을 받은 논문의 경우, 편집위원장은 투고자에게 대폭수정을 하도록 요청하고, 차기 편집위원회에서 재심사 위원을 선임한다. 다만, 연구자의 요청이 있을 경우, 1차 심사를 담당했던 심사위원들에게 재심을 의뢰할 수 있다.
- (9) 심사 결과, 심사위원 2명 이상의 「게재 불가」 판정을 받은 논문의 경우 편집위원장은 해당 투고자에게 게재불가로 판정을 통보한다.
- (10) 원고가 표절, 기타의 사유로 게재가 불가하다고 판정될 때에는 심사결과에 구애됨 없이 편집위원회가 심의하여 결정한다.
- (11) 편집위원장은 심사위원들의 심사 결과를 종합하여, 이를 투고자에게 신속하게 알린다.

2. 심사 기준

각 논문의 분야별 심사 기준은 다음과 같다.

- (1) 이론 연구(Theoretical Study)
 - ① 연구주제의 중요성(이론적, 학문적 기여도)
 - ② 이론적 주장의 논리성
 - ③ 기존 이론들과의 연계성 및 차별성(논제의 독창성)
 - ④ 연구 결과의 해석 및 논의 전개적 적절성
 - ⑤ 학문적 공헌도 및 시사점
 - ⑥ 내용/문장의 명료성

(2) 실증 연구(Empirical Study)

- ① 연구주제의 중요성(이론적, 실무적 및 교육적 기여도)
- ② 가설 및 연구문제 도출의 논리성
- ③ 연구방법의 타당성
- ④ 연구 결과의 해석 및 논의 전개의 적절성
- ⑤ 학문적 공헌도 및 시사점
- ⑥ 내용/문장의 명료성

(3) 기술적 연구(Descriptive Study)

- ① 연구주제의 중요성(이론적, 실무적 및 교육적 기여도)
- ② 내용 전개에 논리성
- ③ 내용 정리, 분류의 체계성 및 이론의 타당성
- ④ 연구방법의 타당성
- ⑤ 학문적 공헌도 및 시사점
- ⑥ 내용/문장의 명료성

(4) 사례 연구(Case Study)

- ① 사례분석 내용의 중요성(이론적, 실무적 및 교육적 기여도)
- ② 내용 전개에 논리성
- ③ 내용의 참신성
- ④ 학문적 공헌도 및 시사점
- ⑤ 내용/문장의 명료성

3. 심사절차

순서	항 목	내 용
1	논문접수	사회과학연구소 또는 편집위원회 이메일로 접수하되 수신자는 편집위원장으로 한다
2	접수통지	저자에게 접수확인 사항을 e-mail로 통지한다.
3	편집위원회 소집	분기별 논문마감일로부터 1주일 이내에 편집위원장은 편집위원회를 소집한다.
4	편집위원회 개최	① 편집위원회는 편집위원 및 심사위원 명단 중에서 가장 적합한 3인의 심사위원을 선임한다. ② 임시 심사자의 경우는 편집위원회가 본인의 승낙을 받은 후, 심사를 의뢰한다.
5	논문심사	심사위원은 심사결과를 편집위원장(추후공지)에게 심사마감일까지 발송한다.
6	게재여부 결정	편집위원장은 3인의 심사결과를 합산하여 게재여부를 결정한다.
7	결과통보 및 수정요구	① 편집위원장은 심사결과에 대해 저자에게 통보한다. ② 편집위원장은 심사결과가 “부분 수정 후 게재”로 판정된 논문의 저자에게 수정을 요구하고, 그 결과를 접수하여 다시 해당 심사위원에게 수정확인을 의뢰한 후 최종 게재 여부를 결정한다. ③ 대폭수정후 재심사 논문은 차기 정기 편집위원회에서 다시 심사위원을 선임하여 심사한다(이때, 연구자가 요청할 경우 1차 논문심사자들에게 재심사를 의뢰할 수 있다).

4. 편집 방침

- (1) 논문의 게재 순서는 게재확정 순서에 따르나, 학술지의 구성을 위해 편집위원회가 이를 조정할 수 있다.
- (2) 논문투고자는 소정의 심사비를 납부하여야 한다.
- (3) 논문의 내용에 대한 책임은 집필자가 진다.
- (4) 게재된 논문의 판권은 청주대학교 사회과학연구소가 소유한다.
- (5) 투고된 논문은 반환하지 않는다.
- (6) 본 규정에 명시되지 아니한 사항은 편집위원장이 관례에 따라 처리하고 편집위원회에 보고하거나, 편집위원회의 심의를 거쳐 결정한다.

5. 부 칙

본 규정은 2005년 2월 28일 개정하여 3월1일부터 시행한다.

Ⅲ. 「한국사회과학연구」 학술지 편집위원회 규정

1. 목적

이 규정은 「한국사회과학연구」 편집위원회(이하 위원회라 칭한다)의 활동 기준과 절차를 규정함을 목적으로 한다.

2. 위원회

「한국사회과학연구」의 편집, 발행업무를 수행하기 위해 다음과 같이 편집위원회를 구성한다.

1. 자격

위원회 위원의 선정은 본 연구소의 연구위원 및 국내외 사회과학 연구자 중에서 연구업적이 탁월하고, 특히 전국규모의 학회지 및 국제 학술지에 논문을 다수 발표하고 대내·외적 학술활동이 많은 자로 한다.

2. 조직

위원회는 12명 이내로 구성하며, 위원장 1인과 편집간사 1인을 포함한다.

3. 편집위원의 위촉 및 임기

1) 위원회의 위촉

편집위원은 각 분야별 학문적 연구업적과 전공영역을 고려해 선임함을 원칙으로 하며, 편집위원과 편집위원장은 사회과학연구소장이 선임한다.

2) 위원의 임기

편집위원장 및 편집위원의 임기는 2년으로 하며 연임할 수 있다. 또한 논문심사의 일관성 유지를 위해 정기적인 위원 교체 시 전체위원 정족수의 50%까지만 교체할 수 있다.

4. 임무

위원회는 우수 연구논문 발굴 및 「한국 사회과학 연구」에 게재될 논문의 심사, 외부심사위원 선정, 그리고 편집과 관련된 사항을 심의한다.

5. 회의

위원회는 위원장이 소집하며, 별도로 규정하지 않는 한 재적위원 중 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 불참위원은 위원장을 포함한 다른 위원에게 본인의 의결권을 위임할 수 있다.

3. 논문심사

1. 논문의 심사는 편집위원회가 편집위원 및 심사위원 중에서 위촉한 해당 분야의 전문연구

자가 담당한다. 단, 편집위원회는 필요에 따라 임시 심사위원을 위촉하여 심사를 의뢰할 수 있다.

2. 편집위원회는 각 분야별 학문적 전문성과 경력을 고려하여 총 20인 이내의 심사위원을 선임한다.

3. 심사위원의 임기는 1년으로 하되 연임할 수 있다.

4. 논문심사를 위촉받은 위원은 정해진 기간 내에 심사의견서를 작성, 그 결과를 위원장에게 제출해야 한다.

5. 논문의 심사결과에 관한 구체적인 사항은 대외비로 한다.

4. 기 타

본 규정에 명시되지 아니한 사항은 편집위원장이 관례에 따라 처리하고 편집위원회에 보고하거나, 편집위원회의 심의를 거쳐 결정한다.

5. 부 칙

1. 본 규정은 2005년 2월 28일 개정하여 3월1일부터 시행한다.

청주대학교 사회과학연구소

『한국사회과학연구』 학술지 논문 투고 안내

청주대학교 사회과학연구소의 공식 학술지인 『한국사회과학연구』는 2011년까지 연간 2회(6월, 12월)발간하였으나 2012년부터 연간 3회(6월, 10월, 2월)를 발간하고 있습니다. 그동안 사회과학 연구주제의 급증과 학계의 연구 열의가 고조됨에 따라 연구기회를 더 보장하기 위해, 정해진 기간에 투고논문을 접수하는 형식에서 탈피하여 연간 상시논문을 접수 받고 각 분기별 논문 마감 일자에 심사를 하고 있습니다. “선입고 선출판” 방침에 따라 심사에 통과된 논문이 많을 경우, 차기 호에 게재하여 우수한 논문이 탈락되는 경우가 없도록 하겠습니다.

1. 논문주제 : 자유 (단, 사회과학 현상과 관련된 논문)
2. 원고분량 : A4 사이즈 (글자크기 10P, 행간180% 기준)로 20페이지 내외, 원고분량 준수)
3. 신청내용 : 원고는 본 학술지 “논문제출 규정”에 맞추어 한글로 작성하여 편집 위원회나 연구소 간사 교수님께 그룹웨어로 발송
4. 원고 접수처
우360-764 충북 청주시 상당구 대성로 298 청주대학교 사회과학연구소
『한국사회과학연구』 편집위원회 ☎ (043)229-7911, FAX : 229-8233
5. 제출된 논문은 반드시 본 연구소가 규정한 논문의 제출 규정에 일치하여야 함.

□ 『한국사회과학연구』 발간 목적

『한국사회과학연구』 (Korean Journal of Social Science) 의 발간 목적은 사회과학 이론(Theories)과 실무(Practices)에 관련된 학문영역 및 학제간 연구(Interdisciplinary Studies)에 공헌하는 것입니다. 본 학술지는 사회과학과 관련된 이론적 연구(Theoretical Study), 경험적 실증 연구(Empirical Study), 기술적 연구(Descriptive Study) 및 사례연구(Case Study)를 수록하며, 투고된 논문은 다른 학술지에서 심사 중 이거나 발간된 논문이어서는 안되며, 개별 논문으로서의 독창성을 지녀야 합니다. 사회과학의 하위분야로서 법학, 행정학, 도시계획학, 정치외교학, 사회학, 신문방송학, 광고홍보학, 사회복지학, 지적학 등과 같은 영역의 세부 주제 및 학제 간 연구를 장려합니다.

2015년 1월 31일 인쇄

2015년 1월 31일 발행

발행인 : 윤 기 택

발행처 : 청주대학교 사회과학연구소

(360-764) 충북 청주시 상당구 대성로 298

청주대학교 사회과학연구소

TEL. 043-229-7911, FAX. 043-229-8233

인쇄처 : 미래인쇄출판사

충북 청주시 상당구 대성로 191

TEL. 043-253-8307, FAX. 043-257-1339
