

정책순응 및 불응의 유형화에 관한 연구: 정책대상 집단의 자발성을 중심으로*

이혁우**

본 연구에서는 정책순응/불응을 정책대상 집단의 “자발성”이란 양태를 기준으로 자발적 순응, 비자발적 순응, 자발적 불응, 비자발적 불응으로 분류하고, 각각의 유형에서 나타나는 전형적인 성격을 도출하고, 노숙자 쉼터 정책에 대한 분석을 모형의 타당성을 검토하였다. 자발적 순응은 정책집행에서 정책대상 집단의 지지를 얻어야만 가능한 것으로 가장 이상적인 형태이다. 비자발적 순응은 정부의 강제에 의해 원래는 순응하지 않으려는 정책대상 집단을 순응시킨 경우이다. 이런 비자발적 순응에서는 정책대상 집단의 반발과 저항을 극복해야 하기 때문에 자발적 순응에 비해 정부의 정책부담이 크다. 한편 자발적 불응은 정책대상 집단이 정책불응에 따른 불이익을 감수하면서도 따르지 않은 상태를 말하고, 비자발적 불응은 정책대상 집단은 순응하려 함에도 불구하고 강요에 의한 불응이 발생한 것을 말한다. 노숙자 쉼터 정책은 이들 네 가지 유형의 정책순응과 불응의 행태가 모두 나타난 전형적인 정책이다. 이런 면에서 노숙자 쉼터 정책의 성공을 위해서는 각 정책유형에서 나타나는 면에 대한 보완이 필요하다. 이런 자발성에 따른 정책순응과 불응의 양상을 분석함으로써 정책부작동의 원인에 따른 차별적인 정책적 설계가 가능하다는 의의가 있다. 한편 자발성을 토대로 한 정책순응과 불응의 모습에서 확인할 수 있는 정책불응의 원인, 정책순응 집단의 불만의 원인이 사실은 정책 그 자체에 있다는 점이다. 이는 정부가 정책을 고안해 민간에서의 문제들을 해결하려고 하지만, 오히려 정책이 그런 문제를 해결하는데 걸림돌이 되거나 제대로 작동치 않는 정책을 설계하고 마는 우를 범할 가능성이 늘 존재함을 의미하는 것이다.

주제어: 자발성, 정책순응(불응), 자발적 순응, 비자발적 순응, 자발적 불응, 비자발적 불응, 노숙자 쉼터

I. 들어가며

정책학 분야에서 정책순응과 불응만큼 중요하면서도 이론적 체계화가 더딘 분야도 없다. 정책결정이나 분석, 평가에 못지않게 중요한 것이 정책순응임에도 이에 대한 학문적·실무적 연구는 상대적으로 매우 취약한 상태이다. 아무리 세련된 정책설계와 분석, 그리고 평가가 이루어진다 하더라도, 집행현장에서 집행에 성공하지 못한 정책은 실패로 돌아간다. 그리고 정

* 이 논문(저서)은 2014년도 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF- 2014 S1A5 A8016977).

** 배재대학교 행정학과(hwlee@pcu.ac.kr).

책순응은 이런 정책집행이 성공하는데 핵심적인 요소이다. 본 연구의 의의는 이런 정책순응/불응 분야의 이론구축을 시도하는 것이다. 그리고 이런 시도는 정책학 분야에서 정책결정, 정책분석 및 정책평가에 치우친 연구영역의 편향성을 극복하는 계기가 될 수 있을 것이다.

물론 정책학 분야에서 정책순응에 대한 연구가 전혀 없었던 것은 아니다. 그러나 기존의 연구경향을 보면, 정책순응과 불응의 조건에 대한 연구가 끊임없이 지속되어 왔지만 이를 유형화 해 보고 각각의 유형에서 정책순응과 불응의 구체적 조건과 정치경제적 패턴의 전개와 결과를 탐색해 본 연구를 찾아보기는 매우 어렵다. 그 결과 정책순응에 대한 연구를 종합해 보면, 정책의 내용(소망성, 명료성, 일관성 등), 정책집행주체의 특성(정책집행자의 신뢰성과 정통성, 집행자원 등), 정책순응주체의 특성(순응주체의 능력과 순응의욕 등) 등 정책순응에 영향을 미치는 요인들을 거의 망라하고 있기는 하지만 이를 체계적으로 정리하는 작업은 매우 드문 것을 확인할 수 있다. 이로 인해 정책순응에 대한 연구는 정책학 내 다른 세부분야에 비해 이론적 정교화보다는 실증적 연구들을 단순히 나열하고 마무리하는 수준으로 진행되어 온 것이 사실이다.

이에 대해 본 연구는 정책순응/불응의 유형에 대한 이론 구축을 통해 정책집행 분야에서 이론 및 실무적인 공백을 메우려는 시도이다. 유형화를 통해 기존의 정책순응/불응에 대한 논의를 의미 있는 분류 기준에 의해 좀 더 단순하면서도 체계적으로 이해 할 수 있을 것이기 때문이다. 그리고 이 과정에서 정책순응의 영향요인을 발견하는 기존의 탐색적 연구에서 한 걸음 더 나아가 이들 영향요인을 정책순응/불응의 유형 아래 체계화 하고 각각의 유형에서 나타나는 전형적인 성격을 정리해 이를 이론화 할 수 있을 것이다. 이런 본 연구의 시도는 정책설계와 현장, 즉 실무에서도 정책순응/불응을 이해하기 위한 구체적인 착안점을 제시할 수 있다.

이를 위해 본 연구에서는 정책순응/불응을 정책대상 집단의 “자발성”이란 양태를 기준으로 자발적 순응, 비자발적 순응, 자발적 불응, 비자발적 불응으로 분류하려 한다. 자발적 순응은 정책집행에서 정책대상 집단의 지지를 얻어야만 가능한 것으로 가장 이상적인 형태이다. 비자발적 순응은 정부의 강제에 의해 원래는 순응하지 않으려는 정책대상 집단을 순응시킨 경우이다. 이런 비자발적 순응에서는 정책대상 집단의 반발과 저항을 극복해야 하기 때문에 자발적 순응에 비해 정부의 정책부담이 크다. 한편 자발적 불응은 정책대상 집단이 정책불응에 따른 불이익을 감수하면서도 따르지 않은 상태를 말하고, 비자발적 불응은 정책대상 집단은 순응하려 함에도 불구하고 강요에 의한 불응이 발생한 것을 말한다.

물론 현실적으로 정부의 모든 정책에서 본 연구에서 제시하는 네 가지 유형의 정책순응과 불응의 모습을 발견할 수 있는 것은 아니다. 그러나 그렇다고 해서 본 연구의 유형화가 의미가 없는 것은 아니다. 그것은 이미 제시한 것처럼 각 정책순응과 불응에 따라 특유의 성격이 발견되고, 그에 따른 정책적인 함의가 있기 때문이다. 그러나 본 연구에서는 네 가지의 유형 모두

를 발견할 수 있는 전형적인 사례인 노숙자 쉼터 정책을 분석함으로써 본 연구에서 제시한 정책순응 및 불응의 유형화와 그 특성에 대한 분석을 시도하기로 하여 본 연구에서 제시한 모형의 타당성을 보여주려 한다.

II. 이론적 고찰

1. 정책순응 및 불응의 개념

정책집행은 정책결정을 통해 설정된 목표를 달성하기 위한 정부의 활동으로 정책지침을 실행으로 옮기는 것을 말한다(Van Meter & Van Horn, 1975). 이런 정책집행에서는 정책목표의 명확성, 자원의 동원과 통제 및 조직화 가능성, 이해당사자 간의 이해의 조율과 같은 다양한 요인이 문제가 된다(Barrett & Fudge, 1981). 그런데 이런 정책순응과 집행은 이런 정책에서 가장 중요한 개념의 하나라 판단할 수 있다. 정책집행에서 대상이 되는 집단이 해당 정책에서 제시하는 기준이나 조건을 인정하고 따르지 않는다면 정책은 그 자체로 실패로 돌아갈 수밖에 없기 때문이다.¹⁾ 이런 의미에서 Hutter(1997)는 순응은 모든 집행의 형태와 관련이 있는 개념이라 소개하기도 했다.

한편 정책순응과 불응은 각각 정책집행과정에서 정책대상집단이 정책에 대한 수용과 동의의 결정여부를 표현하는 것으로 그 개념은 거울이미지(mirror image)의 모습을 띤다.²⁾ 즉 정책순응의 개념을 정의하면 자연스럽게 그에 대한 정책불응의 개념이 도출될 수 있는 것이다. 정책불응은 정책대상 집단이 정책에서 요구하는 행동에 따르지 않은 현상을 말한다면(Young, 1979; 정정길 외, 2010) 정책순응이란 정책대상집단이 정책에서 요구하는 행동에 따르는 것이 된다. 물론 정책대상 집단의 순응(불응)을 실제로 판단하는 것은 쉽지 않다. 행위자체가 구체성을 결여하고 있거나, 순응(불응) 여부를 판단하는데 비용이 들기 때문이다(이혁우, 2012b). 또한 대부분의 정책대상 집단은 어떤 정책에 대해 완전히 순응하거나 불응하는 것이 아니라, 부분적으로 순응하거나 불응하는 경우가 많다(하상근, 2011:32). 그러나 이들 역시 정

1) 물론 정책순응 그 자체가 정책의 성공, 즉 정책목표의 달성을 보장하는 것은 아니다. 예를들어 아파트의 가격이 지나치게 오르지 못하게 아파트 분양가격을 규제하고 건설업자들이 이를 충실이 따라도 현실에서 아파트 가격이 가파르게 오르는 경우가 있다. 그 이유는 정책설계 자체가 잘못되어 정책순응이 정책이 달성하려는 사회문제의 해결에 기여하지 못하기 때문이다(정정길 외, 2003).

2) 물론 학자에 따라 정책순응과 정책수용을 구분하는 학자도 있다. Duncan(1981)에 의하면 정책순응은 외면적 행동이 일정한 행동규정에 일치하는 것인데 비해, 수용은 외면적인 행동의 변화만이 아니라 내면적 가치체계와 태도의 구체적인 변화를 의미하는 것으로 보고 있다(Duncan, 1981, 정정길 외, 2003 재인용).

책순응과 정책불응의 각각의 개념에 근거한 것이기도 하다.

정책집행에서 순응과 불응의 개념이 중요한 이유는, 불응이 초래된 정책은 도입당시 의도한 목표달성이 어렵기 때문이다. 대부분의 정책은 특정한 정책대상 집단의 직·간접적인 행위 변화를 전제로 설계되기 때문이다(이혁우, 2012b). 사교육 억제를 위해 심야과외교습 금지정책을 도입하더라도 정부의 의도와 달리 대부분의 학생들이 학원 수강을 포기하기 않으면 사교육 억제라는 정책목표가 달성되기 어려운 것이다(이혁우, 2012a). 즉 정책은 불응을 초래하는 순간 집행비용을 높이게 되고, 경우에 따라서는 실패를 유발시킬 수도 있다. 순응을 전제로 하지 않은 정책이 성공하기란 매우 어려운 일이기 때문이다. 이런 이유로 정책불응(순응)은 오랫동안 정책학의 핵심적인 논점 중의 하나로 여겨져 왔으며 그 원인과 해소방안에 대해서도 무수히 많은 이론적·경험적 논의가 있어 왔던 것이 사실이다(이혁우, 2012b). 이런 점에서 정책불응의 최소화, 정책순응의 최대화는 정책집행의 성공을 보장해주는 핵심전제이다.

한편 이런 정책순응과 불응은 다양한 요인에 의해 결정되는데 먼저 정책자체의 내용이 소망성이 있는지, 명료성과 일관성이 있는지가 중요하다. 정책대상집단이 정책목표의 소망성을 수용하고, 순응하기에 기준이나 조건이 명료하며, 다른 정책정책 등과의 상충이 없는 경우 순응이 높아지고, 그렇지 않은 경우 불응이 높아진다는 것이다. 또한 정책은 집행자의 신뢰성과 정통성에도 영향을 받는다. 정부가 제시한 정책설계를 준수했을 때, 예측가능한 결과가 도출될 것이라 기대가 있으며 정부의 존재 자체에 대한 정부의 존중이 있는 경우 집행과정에서의 순응이 용이하다는 것이다. 그 외 정책순응 및 불응은 정책대상집단이 해당 정책을 순응할 현실적인 능력이 있는가에도 영향을 받는다. 그리고 정책대상집단의 순응 능력을 고려치 않은 정책은 실현가능성이 낮아 그 원래의도를 달성하기 어렵다.³⁾

2. 정책순응과 불응의 확보방안

정책의 순응과 불응이 정책의 성공적 집행에 차지하는 중요성으로 인해 정책순응을 유도하고, 정책불응을 억제하기 위한 다양한 추가적인 정부수단 및 전략에 대한 논의가 있어오기도 했다. 즉 정책대상집단을 정책의 의도에 부합하는 방식으로 유도하기 위해 정부는 정책설계 시점에서 추가적인 고려를 해야 하는 것이다. 이런 정책순응과 불응의 확보방안으로는 다양한 내용이 있지만 이들은 크게 설득, 강제 그리고 경제적 유인의 부여로 구분할 수 있다(Vedung, 1998).

먼저 설득은 정책대상집단에게 해당 정책의 소망성을 강조하는 것을 말한다. 환경보호, 식

3) 정책순응과 불응의 원인에 대해서는 다수의 학자들이 연구를 시도하였다. 이런 기존 순응의 요인들을 분류한 메타분석 역시 다양하다(Coombs, 1979; 강제상·김종래, 1996, 정정길 외, 2003).

품안전 등과 관련된 정책이 이에 해당된다. 정책이 보다 나은 사회를 실현하는 수단이라는 점을 강조하는 것이다. 2016년 9월 28일부터 본격적으로 시행되는 부정청탁및금품수수의금지에 관한 법률에 따라 설계된 공직자와 이해관계인과의 금전적 수수와 보상의 금지는 이런 정책의 소망성을 강조한 대표적인 예이다. 즉 정부는 이 정책을 도입하면서 우리 사회가 보다 투명하고, 부정부패가 없는 사회로 전환시키기 위한 수단임을 지속적으로 강조하고 있다.⁴⁾

정책순응을 확보하여 불응을 최소화 하는 또 다른 수단으로는 정책불응에 따른 불이익을 설계하는 것이다. 거의 대부분의 법령에서 규제의 위반에 따른 과태료나 벌금의 근거를 두고 있는 것은 이런 불이익의 가능성을 통한 정책순응 유도의 가장 대표적인 장치이다. 이런 불이익은 정책대상집단에 정책의 불응에 따른 부담과 비용을 유발하는 것으로 정책대상집단은 정책순응과 정책불응 시에 각각 자신에게 미칠 영향을 계산해 의사결정을 하게 만든다. 따라서 불이익의 수준이 정책불응에 따른 이익보다는 충분이 높아야 그 효과를 발휘할 수 있다. 예를 들어 장애인우선고용정책에 따르면 대기업이나 공공기관 등은 장애인을 의무적으로 고용해야 하나, 현실에서는 벌금을 내고 말거나, 정부가 보조하는 장애인 고용에 따른 고용장려금을 얻어내기 위한 수단으로 장애인을 고용하는 등의 사례에서 이를 확인할 수 있다.

경제적 유인의 제공 역시 정책순응을 확보하고 정책의 불응을 최소화하는 수단이다. 정책대상집단을 특정한 방향으로 유도하기 위해 보조금을 지급하는 것이 대표적인 방식이다. 예를 들어 대체에너지 사용을 확대하기 위해 태양열, 풍력, 지열 등의 비화석에너지를 활용하는 장치의 설치에 보조금을 지급하는 것, 이들 에너지의 상대적으로 높은 가격에 보조금을 투입해 가격수준을 낮추고, 시장거래가 가능하도록 유도하는 것이 대표적이다. 그러나 이런 경제적 유인의 방법은 정부의 재정력이 뒷받침 되어야 하고, 자칫하면 정책 자체의 목표보다, 정책에 부수한 경제적 혜택만을 받아내기 위한 정책대상집단의 단기적이고 한시적인 순응을 유도할 가능성도 있다.

3. 정책순응·불응에 대한 기존연구 경향

정책순응과 불응은 정책집행 영역에서 핵심적인 연구주제인 만큼 이에 대한 연구도 활발하게 이루어졌다. 특히 우리나라에서도 정책순응에 대한 연구는 매우 활발하게 이루어졌다. 한국교육학술정보원(<http://www.riss.kr>) 제목검색(2016년 10월 7일 검색)에서 정책순응으로 검색한 결과 68건의 연구논문(KCI 등재 28건)이 검색되었다. 또한 같은 조건에서 정책불응의

4) 국민권익위원회에서 발행한 부정청탁및금품수수의금지에관한법률 해설집에 따르면 이 정책의 취지로, “부정부패를 근절하여 진정한 선진 일류국가로 발돋움하고자 하는 국민적인 열망이 결실을 맺은 만큼 이 법이 올바르게 시행되어야 한다”고 그 취지를 강조하고 있다.

경우, 42건의 연구논문(KCI 등재지 28건)이 검색되었다. 이들 연구의 경향을 살펴보면, 크게 세 가지로 나누어지는데 정책순응과 불응의 영향요인에 대한 연구, 정책순응의 확보방안 및 정책불응의 극복방안에 대한 연구, 정책순응과 불응 현상(이해당사자에 대한 연구 포함)이 그것이다.

먼저 정책순응 및 불응의 영향요인에 대한 연구를 보면, 하상근(2010)은 정책대상집단의 불응요인에 관한 중단연구, 하상근(2014)의 사회적 자본이 정책불응에 미치는 영향 연구, 이쌍철 외(2008)의 교원성과급 정책집행의 순응 및 불응요인 분석, 김경범(2015)의 정책대상집단의 주차규제정책 불응요인에 관한 연구, 하상근(2005)의 정책집행의 불응요인에 관한 연구:공공기관에서의 성과급 제도를 중심으로, 심광호 외(2012)의 조달행정에 있어서의 정책불응의 행태와 영향요인에 관한 연구, 박동석(1997)의 지역정책사업에서 주민불응요인에 관한 연구, 강휘원 외(2007) 주한미군의 평택이전과 정책순응, 민기(2006) 제주도 감귤농가의 특성이 지방정부 농업정책 순응에 미치는 영향, 신현대(2006) 과세정책과 납세의무자의 성격적 특성이 납세순응태도에 미치는 영향, 양숙미 외(2012) 장애인전용주차구역제도에 대한 정책순응요인, 손호중(2007) 행정PR 행태가 정책순응에 미치는 영향분석 등이다. 이들 연구의 특징은 특정 정책에서 순응 혹은 불응요인을 탐색적으로 연구한 후, 변수화하여 회귀분석을 통해 검증을 시도한 패턴을 보인다는 점이다. 이런 연구를 통해 정책순응과 불응의 원인을 파악해 정책적인 함의를 줄 수 있다는 장점이 있다.

한편, 정책순응의 확보방안, 정책불응의 극복방안에 대한 연구를 보면, 박호숙(2000), 정책불응의 요인과 대응전략, 이용식 외(2016)의 학생선수 학습보장제 정책불응 원인분석 및 개선방안, 문영세(2012) 감성제고를 위한 정책대상집단의 순응확보 방안, 최동현 외(1998) 연안소형어선 관리정책의 순응확보방안에 관한 연구, 정강정(2002) 행정규제정책의 순응확보를 위한 전략적 모형개발에 관한 연구 등이다. 이를 정책순응 확보방안 및 정책불응 극복방안에 대한 연구는 정책집행의 성공전략을 도출하기 위한 처방적 측면에 치우친 것으로 다른 한편으로는 앞서의 정책순응 및 불응의 영향요인에 대한 연구와 연계성이 높은 연구이기도 하다.

그 외, 박영민 외(2015)의 정책대상집단의 정책불응이 정책변동에 미치는 영향과 정책성과와의 관계 등의 연구, 조경복 외(2012) 정책순응요인에 있어 정책집행기관의 매개적 역할, 김익수 외(2013)의 중국지방자원의 지재권 보호 딜레마: 정책순응과 침해목인 사이의 선택에 관한 탐색적 연구 등 정책순응 및 불응과 다른 정책변수 사이의 관계에 대한 연구를 수행한 연구들이 있다.

그런데 이런 기존 연구의 특징을 보면, 먼저 정책순응과 정책불응에 대한 영향요인 및 정책적 처방방안 도출을 위한 개선방안 연구가 압도적으로 많다는 점이다.⁵⁾ 이는 우리나라의 정

5) 사실 이는 이 분야의 외국의 연구에서도 마찬가지이기도 하다. Young(1977), Nakamura & Smallwood(1986),

책순응과 불응의 연구가 정책에 대한 영향요인을 찾고, 이를 통계적으로 확인하는 패턴으로 치증되었음을 보여주는 단적인 예이다. 물론 이런 연구를 통해서 기존의 영향요인의 타당성을 확인하고, 새로운 영향요인을 발굴하는 등의 기여가 있을 수 있다. 그러나 이런 기존의 연구경향으로는 정책순응과 불응에도 다양한 유형이 있으며, 각각의 유형에 따라 나타나는 정부(집행관료) 및 정책대상집단의 행태도 다르며, 각각의 유형에 따라 불응과 순응의 요인이 달라질 수 있다는 점에서 한계가 있다. 즉 정책순응과 불응이 현실에서 그 모습이 천차만별임에도 불구하고, 이런 측면에 대한 연구는 부족했던 것이다.

이런 의미에서 본 연구와 같이 정책순응과 불응의 유형화를 시도하고 각각의 유형에서 유발되는 현상을 제시한 후, 이를 사례를 통해 검증하는 시도는 이 분야에서 기존의 연구의 공백을 메운다는데 의의가 있다고 판단한다. 물론 정책불응에 대한 유형화를 시도한 연구도 일부 발견되는데 Sorg(1983)는 정책대상 집단의 의사에 따라 의도적 순응, 비의도적 순응, 비의도적 불응, 의도적 불응으로 분류하고 있다. 한편, 노화준(1995)은 정책순응의 유형으로 강제적 순응, 타산적 순응, 규범적 순응, 상황적 순응으로 분류하고 있으며, 하상근(2011)은 Sorg(1983)의 유형화가 정책대상 집단의 적극성을 반영하지 못함을 비판하면서 정책불응(순응)을 능동적인 것과 수동적인 것으로 분류하고 수동적인 불응에 다시 소극적 불응과 적극적 불응으로 세분하여 유형을 제시하고 있다(이혁우, 2013). 이들의 정책불응 유형화의 시도는 정책불응을 보다 구체적으로 분석해 보려는 것으로 평가된다. 특히 Lodge & Wegrich(2012)⁶⁾ 등 해외에서는 이런 정책순응과 불응의 유형화에 대한 연구가 다수 진행이 되고 있기도 하다. 그러나 이런 정책순응과 불응의 유형화는 정책순응과 불응분야에서 이루어진 연구 중에 매우 소수이다. 따라서 본 연구에서 자발성에 기초한 순응과 불응의 유형화에 대한 연구는 이 분야 우리나라 연구 주제의 다양성을 확보하는데도 중요한 기반이 될 수 있을 것으로 판단한다.

Coombs(1981), Anderson(1984) 등을 필두로 이런 유형의 연구는 연구는 매우 흔히 발견할 수 있다.

6) Lodge & Wegrich(2012)는 정책순응에 대한 분류를 다음 표와 같이 하고, 각 분류에 따라 순응자의 모습을 제시하였다.

		순응의 자발성	
		낮음	높음
규제요건에 관한 지식의 수준	높음	비도덕적 계산자	정직한 순응자
	낮음	원칙에 입각한 반대자	조직적 무능자

Ⅲ. 정책순응·불응 유형화와 그 성격

1. 정책순응·불응에서 자발성의 의미

‘자발성’은 외부의 지시나 영향에 의하지 않고, 자기 스스로의 의지에 따라 행동하는 성질이나 특성을 말한다. 정책순응/불응에서 자발성이 중요한 이유는 정책이 민간의 행위에 개입한다는 특성 때문이다. 즉 강제성을 띠 수밖에 없는 정책에 정책대상 집단이 자발적인 순응을 보이는 것을 이상적 정책집행으로 본다면, 그 외의 경우는 이런 이상적 상황에 괴리되는 것으로 연구의 중요한 주제가 될 수 있다.⁷⁾ 그렇다면 정책순응과 불응에서 자발성이 왜 중요한 것일까?, 즉 그것은 자발성이란 정책설계의 타당성을 보여주는 중요한 지표이기 때문이다. 정책은 그 자체로 게임의 규칙(rule of game)의 성격을 지니기 때문에 정책대상집단은 정책에서 제시한 조건이나 기준에 근거해 의사결정을 하게 된다. 따라서 어떤 정책이든 설계에 있어 정책대상집단이 해당 정책에 대한 준수가능성에 대한 고려를 많이 하면 할수록 자발적인 순응이 높아진다.

어떤 정책이 설계되어 적용되기 시작하면 민간의 정책대상 집단은 그런 정책에서 제시하는 기준이나 조건에 비추어 자신의 의사결정이나 행위의 방향을 결정하게 된다. 당연한 것이겠지만 이 때 제시된 정책이 정책대상 집단의 유인과 부합할 경우에는 자발적인 순응이 발생하게 된다. 그러나 많은 경우 정책대상 집단의 순응양상을 보면 정책이 자신의 유인구조와 부합하지 않음에도 불응에 따른 불이익을 피하려 순응하는 현상도 발견할 수 있다. 흥미로운 것은 이런 현상은 자칫 정책에 대한 불응으로 전환될 가능성이 높다는 것이다. 정책대상집단은 정책순응에 불편함과 불합리함이 있다고 인지하는 순간 정책불응의 가능성과 그로 인한 효과를 따져볼 가능성이 높기 때문이다. 만약 정책불응에 대한 감시나 처벌의 가능성이 낮다고 판단하게 되면 정책대상집단은 정책순응에서 불응으로 옮겨갈 가능성이 높다. 한편 자발성을 기준으로 본다면, 정책순응을 아무리 하려해도 정부가 제시한 정책기준을 충족하기 어려워 결과적으로 불응을 할 수밖에 없는 경우도 있다.

정책에서 자발성이 중요한 이유는 정책집행비용과 관련이 있기 때문이기도 하다. 정책집행에서는 순응과 불응도 중요하지만, 그런 순응 혹은 불응의 행태가 정책순응집단의 자발성을 전제로 하지 않으면 정책비용을 높여준다. 정책순응의 경우에도 비자발적인 순응에서는 자발

7) 강제성은 모든 정책의 고유한 속성이다. 물론 정책유형에 따라 강제성의 정도는 달라질 수 있다. 예를 들어 규제정책은 재정정책보다는 강제성이 높다. 그러나 재정정책이라 하더라도 정부가 재정을 배분하는 과정에서 지침으로 제시한 기준은 사실 민간이 준수해야 하는 것이라는 측면에서 강제력이 존재한다. 물론 규제정책이라 하더라도 규제의 유형, 즉 시장친화적이나, 명령지시적이나, 사전적이나, 사후적이나에 따라 강제성의 정도가 달라진다.

적 순응에서 보다 정책대상집단의 부담이 커진다. 정책불응의 경우에도, 비자발적 불응은 정책에 순응하고자 함에도 불구하고 순응 할 수 없는 상황으로 이런 유형의 집단을 순응으로 유도하기 위해서는 정부는 추가적인 정책비용을 치러야 한다.

이처럼 정책순응과 불응은 다양한 정책집행 상황에서 매우 다양한 현상을 초래한다. 따라서 정책순응/불응을 '자발성'을 기준으로 유형화해서 이해하게 되면, 정책설계에서 가장 중요한 두 가지 차원에 대한 고려가 가능하다. 하나는 정책대상집단의 관점에서 유인체계와 부합한 정책설계에 대한 것이고, 다른 하나는 정책대상집단에 대한 감시와 처벌, 혹은 정책불응에 따른 손실시스템의 체계성에 대한 것이다. 이들 두 가지 조건이 모두 갖추어진 정책은 자발적 순응을 유발해 정책집행의 성공에 이를 수 있지만 그렇지 않은 경우에는 정책집행에서 어려움이 봉착할 가능성이 높다. 물론 본 연구에서는 각각의 유형에서 발생하는 현상을 추적함으로써 이런 문제에 대한 심화된 해석을 시도하는 것이다. 본 연구에서처럼 정책순응/불응을 자발성을 중심으로 유형화 해, 정책순응/불응의 유형, 메커니즘, 결과 등을 보다 구체적이고 분석적으로 설명을 시도하면 정책집행 전반의 동태적 양상에 대한 보다 입체적인 이해가 가능할 수 있을 것이다.

2. 정책순응·불응의 유형화: 자발성을 중심으로

본 연구의 관심은 정책대상 집단의 순응과 불응이 “자발성”에 기반 한 것 인지이다. 이렇게 정책순응/불응을 유형화 하면 자발적 순응, 비자발적 순응, 자발적 불응, 비자발적 불응으로 분류될 수 있다.

자발적 순응은 정책대상 집단이 자발적으로 해당 정책에 지지하여 적극적으로 순응의 행태를 보이는 것을 말하는 것으로 가장 이상적인 형태이다. 비자발적 순응은 정책대상 집단은 해당 정책에 대해 순응하고 싶지 않음에도 불구하고 정책이 제시한 강제성에 의한 정책순응이 발생한 것을 말한다. 이런 비자발적 순응에서는 정책대상 집단에게 정책을 강요하는 과정에서 정부에 대한 불신과 저항이 유발되는 등의 문제가 유발될 수 있다. 따라서 자발적 순응에 비해 정부의 정책부담이 크다. 자발적 불응은 정책대상 집단이 해당 정책에 대한 순응하지 않기로 결정한 것이다. 통상 정책에 순응치 않으면 처벌 등 그에 따른 불이익이 수반되기에 자발적 불응을 보이는 집단은 해당 정책에 적극적으로 반대를 하는 집단을 말한다. 따라서 이런 자발적 불응의 만연하면 어떤 정책이든 성공하기 어렵다. 마지막으로 비자발적 불응은 정책대상 집단은 정책자체에 대해서는 동의하여 순응을 원하지만 다른 여건에 의해 불응 할 수밖에 없는 것을 말한다.

물론 이들 각 정책순응과 불응의 유형이 어떤 정책이든지 모두 나타나지는 않는다. 정책의

내용에 따라 이들 네 가지 유형 모두가 나타날 수도 있지만, 그렇지 않은 경우도 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서 제시하는 자발성을 중심으로 한, 정책순응과 불응의 유형을 좀 더 명확하게 이해하기 위해서는 다음의 사례를 통한 설명이 도움이 될 수 있다.

〈표 1〉 정책순응/불응의 유형: 자발성을 중심으로

		순응/불응	
		순응	불응
자발성 여부	자발성	자발적 순응	자발적 불응
	비자발성	비자발적 순응	비자발적 불응

먼저 자발적 순응의 대표적인 예는 생애최초주택구입자금대출지원정책을 들 수 있다. 주택을 구입하는 무주택 세대주에게 국가에서 시중금리보다 저리로 대출을 해주는 이 정책의 대상집단은 주택구입 시 정부로부터 지원을 받기 위해 적극적인 노력을 기울이게 된다. 그것이 시중금리로 대출을 받는 것보다 이익이 되기 때문이다. 즉 정부가 요구하는 대출조건을 충족하기 위해 소득수준, 매매주택의 면적과 금액, 결혼여부 등의 조건에 대한 적응을 적극적으로 고려하게 된다. 이 과정에서 경우에 따라서는 소득수준의 인위적 누락 등의 탈법적 행태가 나타나기도 한다.

자발적 불응의 대표적인 예는 수입식품 안전을 위한 원산지표시제에서 쉽게 발견할 수 있다. 원산지표시제도란 거래질서의 확립, 적정관세의 부과, 불법수입행위의 근절 및 소비자의 보호를 위해 수출입 대상물품 등에 대한 원산지를 판정하고 확인하여 표시하는 것을 말한다. 그러나 이런 원산지표시제에도 불구하고 이 정책이 현장에서 제대로 집행되지 않는 경우가 존재한다. 즉 정책대상집단이 정부의 원산지표시제도를 준수하지 않고, 수입식품을 유통시키는 사례가 적발되고 있는 것이다. 원산지표시제도에서 이런 문제가 발생하는 이유는 전국적으로 수 십 만개에 달하는 음식점에 대해 정부가 특히나 정보비대칭성이 높은 원산지 표시 규정을 제대로 준수했는지를 파악한다는 것은 사실상 불가능에 가까운 일일 것이기 때문이다(이혁우, 2012b). 그리고 원지표시제의 위반에 따른 처벌비용이 위반을 통한 이익이 비해 충분히 높지 않다고 판단하기 때문이기도 하다. 이처럼 자발적 불응의 결정은, 정책대상집단의 불응에 따른 이익과 잠재적 비용에 대한 계산의 결과일 가능성이 높다.

비자발적 순응은 개발제한구역에 부동산을 보유한 결과 재산권 행사에 막대한 제약을 받음에도 불구하고 정부의 강력한 정책의지로 인해 위반 시 원상복귀 및 각종 벌금의 부과와 같은 처벌수준이 매우 높은 등으로 인해 규제가 순응하게 되는 것이다(이혁우, 2012b). 사실 강제성이 높은 정책일수록 비자발적 순응집단이 다수 존재할 가능성이 높다. 정책이란 게 민간

의 이해와 부합하는지와 무관하게 정부가 사회전체의 공공적 고려를 근거로 정책대상집단에 정부가 제시한 기준을 충족하도록 요구하는 형태로 설계되는 경우가 많기 때문이다. 심지어 이는 재정적 지원을 받는 지원정책에서도 마찬가지이다. 공적부조를 제외한 대부분의 재정지원정책의 경우, 민간의 특정한 조건 혹은 행태의 변화를 전제로 이루어지는 경우가 많아, 재정 지원에 따른 혜택과는 별도로 정책대상집단에는 이런 재정지원에 부수한 조건을 충족하는데 비용과 부담이 발생할 가능성이 높다. 물론 이렇게 유발되는 비용과 부담은 정책대상집단으로선 비자발적인 순응의 영역이 되는 것이다.

비자발적 불응의 경우 미국에서 빈민 복지정책이 역설적이게도 빈민들의 불응으로 실패로 돌아간 사례가 대표적인 예이다. 빈민들로서는 자신에 도움을 주는 정책을 당연히 동의하고 반겼겠지만 당시 정부가 제시한 수혜방식이 빈민들이 도저히 수혜가 불가능하도록 설계되었기 때문이다(이혁우, 2012b). 문맹률이 90%에 육박하던 빈민들에게 정부가 제시한 복잡한 신청서식을 작성하도록 한 것이 비자발적 불응을 유발시켰던 것이다. 그 외 대학재정지원사업에서의 취업률지표의 충족을 요구하는 것도 마찬가지이다. 정부로부터 재정지원을 받기 위해서 취업률지표를 충족해야 하지만, 취업률의 경우 경제상황 등 외재변수의 영향을 많이 받는 것으로 대학의 노력으로는 정부가 제시한 기준치를 충족시키기 못하는 경우가 발생할 가능성이 있다.

3. 각 정책순응·불응 유형의 성격

자발적 순응은 해당 정책이 신념이나 이익에 부합하는 경우 발생할 가능성이 높다. 따라서 어떤 정책에 대해 자발적 순응집단, 즉 정책적 요구에 자신을 적응하려 노력하려는 집단이 많으면 많을수록 해당 정책설계의 타당성이 높다고 할 수 있다. 정책의 효과는 대상 집단의 행태 변화 없이는 달성할 수 없는 경우가 대부분이기 때문이다. 그러나 정책에서 자발적 순응이 높다는 것 자체가 정책이 무결점의 성공을 보장하는 것은 아니다. 정책순응은 정책타당성의 필요조건이지 충분조건은 아니기 때문이다. 정책에 대한 자발적 순응이 아무리 높다고 하더라도 정책기준이 정책목표를 정확히 반영하지 못하는 등 정책설계 자체가 잘못되면 정책대상 집단이 순응하면 할수록 오히려 정책의 부작용이 증가하는 아이러니를 도출할 수도 있다.

비자발적 순응은 해당 정책이 자신의 신념 혹은 이익에 배치되어 동의하지 않음에도 불구하고 정부의 처벌과 적발가능성이 높아서 순응을 결정하는 것을 말한다. 즉 정책에 순응하기 싫지만 많지만 불응에 대한 정책 모니터링 수준이 높고, 발견 시 처벌수준이 높은 경우에는 비자발적 순응이 나타나게 되는 것이다. 정책은 그것이 어떤 것이든 혜택을 보는 집단과 비용을 부담하는 집단이 존재하게 되는데(Wilson, 1980), 이들 중 비용부담 집단임에도 정책에 순응하

는 경우가 이에 해당한다. 이들의 가장 큰 특징은 정책에 대해 원초적으로 동의하지 않는 것이기 때문에 불응에 대한 정부의 처벌강도가 낮아지거나 적발가능성이 낮아지게 되면 자발적 불응으로 자신의 행태변화를 보일 가능성이 높다는 것이다. 따라서 이런 비자발적 순응 집단에 대해서는 이들을 자발적 순응으로 유도하기 위해 정책의 필요성에 대한 설득과 아울러 정책이 이들의 이익에 부합하도록 하기 위한 인센티브 설계를 추가적으로 고민할 필요가 있다.

자발적 불응은 해당 정책을 선호하지 않으며 결과적으로도 정책요구를 받아들이지 않는 것을 말한다. 정책요구에 이념적으로 동의하지 않거나 동의한다고 하더라도 순응에 따른 부담에 비해 이익이 크지 않다고 생각하면 자발적 불응이 발생할 가능성이 높다. 한편 이런 자발적 불응은 사후적인 점검이나 처벌의 정도가 낮을 경우에 발생할 가능성이 높다. 정책에 따르지 않더라도 불이익이 발생하지 않으면 정책대상 집단 입장에서는 굳이 자신이 선호하지도 않은 정책을 따를 이유가 없을 것이기 때문이다(이혁우, 2012b). 자발적 불응집단은 정책에 대한 저항집단이므로 어떤 정책에서 이런 집단이 다수를 차지하면 해당 정책은 실패에 이를 가능성이 크다. 따라서 이들 집단을 정책순응집단으로 전환시키기 위해서는 정책 불만요인에 대한 개선을 통해 정책의 타당성을 제고하는 노력이 필요하다.

한편 비자발적 불응은 정책요구가 정책대상 집단의 역량에 비해 너무 높아 수용할 수 없는 상황을 말한다. 정책대상 집단이 정책에 순응하고 싶어도 능력부족이나 정보부족 등으로 순응하지 못하는 상황을 말한다. 이런 비자발적 불응이 발생하는 이유는 정책대상 집단이 순응하지 못할 정도로 이들에게 너무 이상적이거나 높은 기준으로 정책설계가 이루어졌기 때문이다. 이런 비자발적 불응 상황에서 정책대상 집단은 정책순응이 불가능함에도 불구하고 어떻게든 충족하려고 무리하게 노력한 결과, 경우에 따라서는 기회주의적 행태가 발생할 수도 있다. 보조금 기준을 충족하지 못함에도 불구하고 거짓으로 자신의 조건을 충족한 것처럼 위장해 보조금을 수령하는 것이 대표적인 예이다.

그런데 이런 자발성을 기준으로 한 정책순응과 불응의 유형 모두가 모든 정책에서 나타나지는 않는다는 점이다. 개별정책에 따라서 이들 유형 중 하나나 둘이 나타나지 않는 경우도 있을 수 있다. 예를들어 정부규제의 경우, 피규제자의 의사에 반하는 기준을 강제하는 정책의 성격으로 인해 대부분의 순응집단은 비자발적 순응집단이고, 자발적 순응집단은 나타나지 않을 가능성이 높다. 이런 논리로 자발적 불응집단은 존재하지만 비자발적 불응, 즉 규제기준을 적극적으로 순응하고자 하나 순응하지 못하는 집단은 존재하기 힘들다. 그러나 특정정책에서 이런 모든 유형이 나타나지 않는다고 해서 이런 유형분류가 의미가 없는 것은 아니다. 자발성을 기준으로 한 아래 유형을 다양한 사례에 적용해 분석하게 되면, 정책집행의 핵심인 정책순응과 불응의 양상과 그 동학에 대해 보다 심화된 지식을 구축할 수 있을 것이기 때문이다.

〈표 2〉 자발성을 기준으로 분류한 정책순응/불응의 성격

	자발적 순응	비자발적 순응	자발적 불응	비자발적 불응
정책대상 집단의 상태	-정책순응의 이상적 형태	-정부의 강요에 의한 순응	-불응에 대한 불이익 감수	-정부의 강요에 의한 불응
특성	-정책기준에 적극적으로 자신의 조건을 변화시킴	-인센티브가 충분하지 않거나 감시나 처벌수준이 낮아지면 자발적 불응으로 전환될 가능성이 높음	-정책대상 집단이 정책 요구를 수용하지 않아 정책효과를 무력화시킴	-정책요구에 동의해서 순응하려 해도 순응하지 못하는 상황
한계 및 고려점	-정책기준에 대한 기회주의적 적용이 발생 -정책설계가 타당하지 않으면 정책실패 유발	-자발적 순응을 유도하기 위한 설득 및 인센티브 설계 필요	-자발적 순응을 유도하기 위해 정책불응 요소의 개선 및 설득 필요	-자발적 순응을 유도하기 위해 정책조건을 난이도 조정 필요

IV. 사례: 노숙자 쉼터 사례

1. 사례의 소개와 선정의 근거

본 연구에서는 자발성에 근거한 정책순응과 정책불응의 유형과 그에 따른 정책대상 집단의 행태적 특징을 입증하기 위해 노숙자⁸⁾ 쉼터관련 정책을 채택하였다. 노숙자 쉼터 사례를 분석대상으로 선정한 이유는 이 사례가 본 연구에서 제시한 정책순응과 불응에 대한 네 가지의 양상이 모두 나타나는 전형적인 정책이기 때문이다. 이미 제시한 것처럼 자발적 순응, 비자발적 순응, 자발적 불응, 비자발적 불응의 모든 유형이 하나의 정책에서 언제나 발견할 수 있는 것은 아니다. 따라서 본 연구에서 제시한 정책순응과 불응의 유형을 입증하기 위해서는 이 들 네 가지의 유형이 모두 발견되는 전형적인 사례를 채택할 필요가 있는 것이다.

정부의 노숙자 쉼터 정책은 IMF 경제위기 과정에서 노숙자가 사회적 문제로 급속히 확산되면서 1998년부터 실시된 정책이다.⁹⁾ 즉 정부는 당시 IMF로 인한 대량해고로 실직하여 노숙

8) 1998년에만 해도, 우리나라 정부는 노숙자에 대한 공식적인 용어로 부랑인을 사용해왔다. 그러나 부랑인이라는 말이 부정적이고 비우호적인데 비해 노숙자는 고정되고, 일반적이며 적절한 잠자리를 갖지 못한 사람, 일시적 주거지로 공공 또는 민간이 운영하는 보호소나 시설, 버려진 빌딩, 차량, 공원, 거리와 같이 일반적인 잠자리로는 적합하지 않은 장소를 이용하는 사람으로 정의된다(손성재, 2005:166-167).

9) 우리나라의 노숙자 쉼터 정책은 1970년대의 부랑인 정책으로 거슬러 올라간다. 정부는 1975년 내무부 훈령 410호의 부랑인신고, 단속, 수용보호와 귀향 및 사후관리에 관한 업무지침을 통해 부랑인 정책을 시작하였다. 그러나 당시의 부랑인 정책은 복지적 관점이 아닌 통제의 관점에서 있었다. 그러다가 1981년의 부랑인 대책은 내무부 이외에 보사부에서 부랑인 보호체계를 구성함으로써 부랑인 시설확충이 이루어졌다. 이후 1987년 ‘형제복지원 사건’, ‘성지원사건’ 등 부랑인 복지시설의 인권문제가 제기되면서 시설운영의 질적개선을 위해 입소 및 퇴소절차의 개선, 시설수용인원의 적정화, 직업교육의 강화 등의

에 이른 사람들에게 숙식을 제공하는 등 도움을 주기 위해 민·관의 협력으로 105개의 쉼터를 확보하여 3,000여명의 입소를 추진하였다.¹⁰⁾ 그리고 2002년 6월, 122개의 쉼터에 2,854명의 노숙자가 쉼터에 수용되었다(김미숙, 2002:35).¹¹⁾ 당시 단기간에 늘어난 노숙자의 수용을 위해 종교 및 사회단체의 부속건물 등을 적극적으로 활용하여 노숙자에 숙식을 제공하기 위한 정부차원의 노력이 추진되었다. 노숙자 쉼터는 초기에는 응급구호적 성격이 있었으나 차츰 자활 및 재활프로그램을 실시하였으며, 노숙자 쉼터에서 운영되는 프로그램의 질적 수준을 향상시키기 위해 종사자 처우의 개선에도 관심을 가졌다(이태진 외, 2002:57-59). 한편 이런 쉼터에의 노숙자의 입소기간은 당초 1년으로 정해 시설에의 의존을 예방하려 하였다. 거리노숙자를 위한 1차적 응급보호시설인 자유의 집이 입·퇴소가 자유로운 것과 대조적이다.

이런 노숙자 쉼터 정책은 노숙인을 보호하고 직업 및 재활교육 등의 프로그램을 제공하는 것으로 그 정책목적을 달성하기 위해서는 노숙자가 이 정책의 유용성을 인식한 결과, 자발적으로 쉼터를 찾아 숙식을 제공받으며 재활을 위한 프로그램에도 적극적으로 참여하여야 한다. 그리고 노숙자 쉼터에 수용되면 쉼터에서 제시한 규칙을 준수해야 한다. 즉 정책대상 집단의 자발적 순응이 전제되어야 하는 정책이다. 그런데 이 정책에서는 비자발적 순응, 즉 쉼터에의 수용이 내키지 않는데도 입소하여 있거나 그 결과 쉼터에의 수용에 따른 규칙도 불성실하게 준수하는 집단이 발견되었다. 경우에 따라서는 본인이 원하지 않음에도 쉼터에서 강제로 퇴거조치 되는 사람들도 있었다. 한편 자발적 불응집단도 있었다. 노숙자 쉼터에 수용되는 것이 자신에게 불리하거나 불편하다 인식해 쉼터에서 숙식과 다양한 서비스를 제공함에도 불구하고 이를 거부하는 집단도 존재했던 것이다. 특히 이들 집단의 경우, 노숙자 쉼터에서 제공하는 프로그램이 노숙인의 수요에 부합하지 않는다거나, 노숙자 쉼터에 수용되는 것 자체에 대한 거부감이 존재했다. 마지막으로 비자발적 불응도 발견할 수 있었다. 즉 노숙자 쉼터에 수용되어 여러 프로그램을 참여하고 싶어도 노숙자 쉼터에 수용이 불가능하거나 어려운 집단도 존재하였던 것이다. 이런 노숙자 쉼터 정책을 둘러싼 정책순응과 불응에 대한 구체적인 양상은 아래에서 본격적으로 분석해 보기로 한다. 한편 본 연구에서는 노숙자 쉼터 정책에서 발견되는 정책순응 및 불응의 유형의 타당성 높은 사례를 발견하기 위해 분석의 범위를 노숙자 쉼터가 도입된

정책이 추진되었다. 1990년대 이후에는 부랑인 시설의 법적위치를 명확히 하기 위해 사회복지사업법 제34조 제4항에 부랑인 복지시설 설치 및 운영규칙의 제정을 위한 법적근거를 마련하였으며, 2000년에는 보건복지부령 제165호로 부랑인복지시설 운영규칙을 제정하여 보랑인 복지시설의 전문화를 모색하였다(이태진 외, 2002:55-57).

10) 당시 노숙자가 많아져 쉼터가 모자라자 86개의 사회복지관에 쉼터를 설치했는데 이를 희망의 집이라 불렀다. 또한 1999년에는 서울시의 거리노숙자를 응급보호 하는 시설로 자유의 집을 개설하였다.

11) 노숙자는 1998년 2,000여명에서 2000년 초에는 6,800여명으로 정점을 이루어다가 감소해왔으며, 쉼터의 노숙자도 1998년말에는 3,000여명 이었다가 1999년말에는 5,000여명, 2000년말에는 4,800명, 2002년 6월 2,584명이 되었다(김미숙, 2002:36).

1998년부터 2016년까지의 시기를 범위로 삼았으며, 특히 노숙자 정책이 사회적으로 중요한 이슈로 제기되고 다루어지던 2000년대 초반이 중심이 되는 분석대상 시기였음을 밝혀둔다.

2. 노숙자 쉼터 정책의 순응·불응 유형 분석

1) 자발적 순응: 자발적 쉼터 입소자의 경우

노숙자 쉼터 정책에의 자발적 순응집단은 노숙자 쉼터에 자발적으로 수용되어 각종 프로그램에 참여하고 있는 노숙자이다. 이들이 노숙자 쉼터에 입소하는 경로는 노숙상태에서 바로 입소하는 사람, 자유의 집에서 입소하는 사람, 자발적으로 입소하는 사람으로 구분 가능하다(손성재, 2005:173). 이렇게 노숙자 쉼터에 입소하면 의료 및 건강진단을 거쳐, 노숙자 개인의 문제를 파악하고 이들의 잠재능력을 개발하기 위한 상담이 실시된다. 특히 심리 상담을 통해 노숙자들이 가진 관계성의 문제, 자존감의 회복 등 사회로 재진출하는데 필요한 전제조건 충족정도를 파악하게 된다.¹²⁾ 그리고 필요시 다양한 심리 및 직업재활 프로그램의 운영이 이루어진다.

그러나 이 중에서도 노숙자 쉼터에 자발적으로 순응하는 사람들은 쉼터에서 제공되는 숙식제공이었다(서정화, 2001:105). 실제로 노숙자가 되는 원인은 주거지를 유지할 여력이 없기 때문이고, 그 근인은 관계의 파멸, 일자리의 상실, 건강의 상실 등이 주로 꼽힌다(손성재, 2005:169). 이런 이유로 숙식이 제공되고 생활비가 들지 않아서 노숙자 쉼터를 선호하는 의견이 있었다. 노숙자 쉼터인 자유의 집이 처음 개소한 것은 1999년 1월이었다. 당초 300-400명 정도가 입소할 것으로 예상하였으나 초기 1,300명 정도가 입소하였다는 사실은 노숙자들에게 있어 숙식문제의 절실함이 해소될 수 있었던 것으로 해석할 수 있다(이광열, 2002:33).

또한 쉼터와 같은 시설에서 공공근로를 할 경우, 월 50-60만원의 소득을 얻는데 숙식에 관한 생활비가 전혀 들지 않아서 쉼터에서 퇴소해서 월 100만원의 월급을 받는 것보다 쉼터에 있으면서 공공근로 하는 것이 경제적으로 낫다는 것이다(서정화, 2001). 정부는 노숙자들을 희망의 집에 입소시키기 위해 입소자에 한해 공공근로사업에 참여할 수 있는 인센티브를 제공하였는데 이것이 자발적 순응을 유도하는 중요한 계기가 되기도 했다. 그 외 노숙자 쉼터에서 같이 지내는 동료 및 쉼터의 실무지원자들로부터의 심리적인 안정이나 애로사항에 대한 컨설팅을 받을 수 있었다는 점도 들고 있다. 한편 이들 자발적 순응 유형에 속하는 노숙자 쉼터 입소자들은 노숙자 쉼터에서 요구하는 수용기준, 공공근로참여기준, 음주금지 등과 같은 생활수칙 등에 대해 적응하기 위한 노력을 보이고 있으며 이를 통해 노숙자 쉼터에서의 생활이 지속될

12) 노숙자들은 의타성, 욕구불만, 낭비성, 역마성, 자포자기, 열등의식의 특성을 갖고 있다(하성규, 1998:210).

수 있도록 노력하고 있었다.¹³⁾

그러나 이런 자발적 순응에 대해 허준수(2001:622-623)의 연구에 의하면 실제 입소 전의 월소득이 100만원 이상이 67%이지만, 입소 후 월소득 100만원 이상은 10.1%에 불과하고 월소득이 전혀 없거나 50만원 미만도 전체 응답자의 38.7%를 차지하고 있는 것, 그리고 응답자의 50.5%가 50만원 이상 100만원의 소득을 유지하는 것은 쉼터 입소 후 공공근로사업에 종사하기 때문이었다. 이것은 자발적 순응의 역설을 보여주는 것으로 노숙자 쉼터에서의 공공근로사업의 활성화와 이를 통한 입소인센티브의 제공은 자칫 노숙자의 정부의존에의 고착화를 야기할 수도 있음을 보여주는 것이다.

〈표 3〉 노숙자 쉼터 입소 전 월소득과 입소 후 월소득 비교

	입소전 소득(인원, %)	입소후 소득(인원, %)
50만원 이하	23(5.1%)	111(38.7%)
50-100만원 이하	75(27.1%)	145(50.5%)
100-150만원 이하	77(27.9%)	26(9.1%)
150-200만원 이하	41(14.9%)	2(0.7%)
200만원 이상	60(25.0%)	3(1.0%)
합계	276(100.0%)	287(100.0%)

출처: 허준수, 노숙자쉼터 이용자의 생활실태 및 욕구에 관한 연구, 한국사회복지학회, 춘계학술대회, 2001, p623.

이런 유인책은 거리의 노숙자를 희망의 집으로 향하게 하는 데에는 일시적인 효과를 거두었지만, 이로 인해 입소자들의 재취업을 위한 구인 및 구직의 동기가 급속히 감소하게 되었고, 충분히 자립할 수 있는 입소자들로 희망의 집에 장기적으로 체류하게 되는 부작용을 낳았던 것이다(허준수, 2001:619). 이런 문제는 유재중 부산시 의원도 지적했다. “단기처방적인 식사 및 잠자리의 제공은 노숙자들을 서구 선진국의 홈리스로 전락시켜 노숙인의 자활의지를 빼앗아 영원히 사회생활에 동참할 수 없는 부랑인으로 만들 우려가 있다.(이영국, 2002:51). 이는 자발적 순응에서 나타나는 중요한 문제의식, 즉 정책설계의 불완전성으로 인해 정책순응의 결

13) 서정화(노숙자 보호시설 자활퇴소자의 재입소 결정요인에 관한 연구, 가톨릭 대학교 사회복지대학원 석사학위논문, 2001, p58, p61)에서 면접결과를 통해 이런 자발적 순응의 노숙자의 유형을 발견할 수 있다. (이씨) 입소기간 중 공공근로를 통해 50-60만원의 수입이 있었으며 꾸준히 저축하여 퇴소시 190만원을 저축하였다. 희망의 집 동료 중 친하게 지내는 1-2명의 사람이 있었고, 외로움은 크게 느끼지 못했고, 문제가 생겼을 때는 동료와 실무자 등과 대화를 통해 해결할 수 있어 좋았다. (윤씨) 시설에서 한방에 8명씩 생활하였는데 큰 불편함은 없었고 노숙할 때 밥 한끼 먹기도 힘들었는데 시설에 입소해 안정된 잠자리와 식사문제 해결, 공공근로를 통한 수입으로 생활이 안정되었다. 시설에서 친하게 지내는 동료가 있었으며 직장문제나 이후 계획에 대해 사회복지사와 의논을 하는 것도 도움이 되었다. 시설에 있는 동안 외롭지 않았다.

과가 정책의 성과로 이어지는 것이 아니라, 예치기 않은 문제들을 유발시킬 수 있다는 사실이 노숙자 정책에서도 발견됨을 확인해 주는 사례이다.

2) 비자발적 순응: 강제 및 소극적 입소 노숙자의 경우

노숙자 정책에서 비자발적 순응집단은 쉼터에의 입소를 원하지 않았음에도 강제로 입소하거나, 노숙자 쉼터에의 입소를 사실은 꺼려함에도 불구하고 다른 사정으로 노숙자 쉼터에 입소를 하고, 이후 입소 사정이 사라지면 퇴소를 결정해 버리는 유형이다. 실제 노숙자 쉼터에는 자신의 의지와는 무관하게 입소하는 경로가 있는데, 아래 표를 보면 2003년의 조사에 의하면 공무원의 인도나 경찰의 인도, 그리고 타 사회복지 생활시설에서 물의를 일으켜 전원이 이루어는 비중이 각각 5.9%와 6.3%에 이르고 있음을 확인할 수 있다. 실제로 기존 연구의 사례를 보면, 정부의 서울역 등 공공장소에서의 야간노숙 금지 및 퇴거조치와 같은 단속으로 노숙인이 쉼터에 들어갈 수밖에 없는 상황도 있었음을 확인할 수 있다(하성규, 1998:198).

〈표 4〉 노숙자 쉼터에의 입소경로

	부랑인 복지시설		노숙자 쉼터	
	빈도	비율	빈도	비율
스스로 찾아와 입소함	123	3.3	1,495	29.9
공무원 또는 경찰의 인도	1,188	31.9	294	5.9
타 사회복지 생활시설의 전원	101	2.7	313	6.3
전문센터, 상담소에 의뢰	1,036	27.8	2,355	47.1
기타 미확인	1,282	34.4	543	10.9
합계	3,730	100.0	5,000	100.0

출처: 이태진 외, 노숙자 부랑인 지원체계 개선방안, 한국보건사회연구원, 2003. p106

그러나 이들 비자발적 순응에 속하는 노숙자 집단의 경우, 순응상태에서 불응상태로의 전환이 용이하게 이루어진다. 쉼터에서의 퇴소가 그것이다. 이들에게는 노숙자 쉼터에서 제공하는 인센티브가 이들이 쉼터에서 지속적으로 머물 정도로 충분치 않은 영향을 미쳤기 때문이다. 그 결과 “박창훈(가명)은 “먹여주고 재워주는 것은 좋은데, 하고 싶은 걸 마음대로 할 수 없다며, 날씨가 풀리자마자 바로 뛰쳐나왔다고 털어놓았다(오마이 뉴스, 2003. 5. 21.자). 쉼터에서는 개인행동에 어느 정도 제약을 받는다. 예컨대 술을 반입하거나, 특별한 이유 없이 직원의 지시에 불응하거나 거부하면 퇴소당할 수 있다”는 기사내용에서도 이를 발견할 수 있다.¹⁴⁾ 실

14) 겨울철 거리 노숙자를 대상으로 한 조사에서 쉼터의 간섭이 싫다 28.6%, 사생활 보장이 안 된다. 9.0%를 이유로 쉼터를 기피하는 것으로 나타났다(오마이 뉴스, 2003. 5. 21.자).

제로 노숙자의 퇴소경로를 보면, 무단퇴소나 강제퇴소의 경우가 각각 28.1%, 13.7%에 이르고 있는 사실에서도 노숙자 정책에서 이런 비자발적 순응집단의 속성을 확인할 수 있다. 그리고 김윤경(2000)의 연구를 보면, 노숙자 쉼터의 하나인 희망의 집에 대한 연구에서 희망에 집에 대한 적응정도를 조사하고 있는데 6.5%가 대체로 부적응 하는 것으로 나타나 작긴 하지만 비자발적 순응의 가능성을 확인할 수 있기도 하다.

〈표 5〉 노숙자의 퇴소경로

	부랑인 복지시설		노숙자 쉼터	
	빈도	비율	빈도	비율
자진귀가	2,042	50.4	724	15.9
취업 후 퇴소	19	0.5	511	11.2
무단퇴소	216	5.3	1,280	28.1
권고, 강제퇴소	9	0.2	624	13.7
타기관으로 전원	427	10.5	766	16.8
사망	139	3.4	31	0.7
기타 미확인	1,200	29.6	1,049	23.1
합계	4,052	100.0	4,550	100.0

출처: 이태진 외, 노숙자 부랑인 지원체계 개선방안, 한국보건사회연구원, 2003. p108

한편, 이들 비자발적 순응집단의 경우, 쉼터에 머무른다고 하더라도 쉼터의 정책에 적극적으로 따르기보다, 소극적으로 쉼터 생활을 하는 것을 발견할 수도 있다. 어차피 노숙자 쉼터가 자신에게는 부합하지 않는 것으로 인식하고 있기 때문이다. 실제로 서정화(2001:64-65)의 노숙자 사례 연구를 보면, “김씨는 시설에서는 성격이 다르고 생활습관도 다른 사람들이 한 공간을 쓰다 보니 스트레스를 받는 경우가 많았다. 가장 친한 친구에게도 자존심이 허락하지 않아서 시설에 있다는 이야기를 하지 않았다. 시설의 동료와는 선을 긋고 생활한다. 시설에서 운영하는 여러 가지 프로그램을 권유받고 참여도 했지만 직업기술훈련은 운전면허 이외에 자격증을 따도 사회에 나가서 다시 훈련은 3-4년을 받아야 해 유용한 것이 없어서 소극적으로 참여한다”고 밝히고 있기도 하다.

3) 자발적 불응: 자발적으로 미입소한 노숙자의 경우

노숙자 쉼터정책에 대한 불응집단도 상당히 존재하는데, 2003년의 경우, 노숙자 쉼터의 입소율이 77.15%에 그치고 있는 것에서 확인할 수 있다. 실제로 거리에 노숙자가 많은데도 불구하고 노숙자 쉼터는 1/4정도가 비어 있는 것이다.

〈표 6〉 노숙인 시설 입소율

	부랑인 복지시설	노숙자 쉼터
정원	11,361	4,368
현원	10,182	3,370
미충원자	1,179	998
입소율	89.62	77.15

출처: 이태진 외, 노숙자 부랑인 지원체계 개선방안, 한국보건사회연구원, 2003. p87.

이런 노숙자 쉼터의 입소율이 낮은 것은 자발적인 불응자가 존재하기 때문이다. 그리고 이런 자발적 불응집단의 특성을 분석하는 것은 노숙자 쉼터 정책의 개선을 통해 이를 성공시키기 위해 중요하다. 그리고 이렇게 노숙자 쉼터에 노숙자들이 자발적으로 입소를 거부하는 이유는 다음과 같다.

먼저 노숙자 쉼터에의 입소가 노숙자로서의 낙인효과를 일으키기 때문에 초기 노숙자의 경우 노숙자 쉼터에의 입소를 꺼리는 경우가 많다.¹⁵⁾ 실제로 이광열(2002:35)이 수행한 연구를 보면, 초기 노숙자의 경우, 노숙자로서의 정체성을 거부하면서 의도적으로 노숙자에 대한 인지적 거리를 둔다. 스스로는 노숙자로 생각하지 않기에 주류사회의 노숙자에 대해서 낙인적 시각을 적용한다. 그래서 노숙자와 떨어져 지내려고 한다. 추운날씨에도 불구하고 노숙자에서 서비스를 제공하는 쉼터를 이용하지 않고 혼자 떨어져 나와 공원 벤치에서 기거한다는 것을 확인할 수 있다.¹⁶⁾ 그 외에도 건설현장 사람들에게 쉼터 이야기를 들었지만 여전히 수많은 노숙자들이 함께 먹고 잔다는 것에 대한 두려움 때문에 쉼터를 거의 이용하지 않았다는 의견도 있었다(이광열, 2002). 그리고 “다른 노숙자를 보면 왜 저렇게 사나라는 생각을 많이 했다. 나는 주로 예전에 함께 생활했던 직장동료들이나 친구들의 도움을 받았다”는 인터뷰 응답도 있었다(이광열, 2002:34). 이런 노숙자의 진술은 본인이 노숙자이면서도 노숙자로서의 정체성을 갖지 않으려는 모습을 보여주는 것이며, 그렇기 때문에 이들에게는 노숙자 쉼터에 입소한다는 그 자체가 스스로가 노숙자임을 인정하는 것, 그리고 사회에서도 자신에게 대해 노숙자로 취급할 수 있음을 받아들이는 것에 해당하는 것임을 짐작할 수 있다.

15) 노숙자 쉼터에 대해서는 개인적 사유나 노숙인으로 낙인이 찍힐까봐 피하는 것도 적지 않다(오마이 뉴스, 2003. 5. 21.자).

16) 실제로 생존의 절박함으로 복지시설을 찾지만 심리적 거리를 두는 것도 사실이다. 신세지는 것이 싫다거나 자존심 때문이 그 이유이다. 홍연표(1998)의 실직노숙자보호대책에 관한 연구, 강남대학교 석사학위논문, 1998에 의하면 식사를 제대로 하지 못하는 경우 식사를 얻어먹는다는 데에 대한 수치심과 자존심으로 무료급식을 이용하지 않는 것으로 보여졌다. 실제로 쉼터 이용과 무료급식을 자존심 때문에 이용하지 않는 경우가 많았다(이광열, 2002:33). 또한 개인신상에 대한 공개의 꺼려함, 행정적 절차의 까다로움, 노동에 대한 욕구 등도 그 이유이다.

최근 신용불량자가 늘면서 신분노출에 대한 걱정으로 쉼터에 들어가기를 꺼리는 노숙자가 늘고 있습니다. 서씨(노숙자) 인터뷰, “신용불량자, 수배자, 기소중지자는 쉼터에 안가요. 신상정보가 노출되니까요”¹⁷⁾

또한 노숙자 쉼터에 입소하는 경우의 자유로움의 구속 역시 자발적 불응의 한 원인이었다. 특히 이런 요인은 장기적인 노숙자들에게서 발견되는 특성이었다. 2004년 11월 14일의 KBS 9시 뉴스 보도를 보면, 서울에만 60여 곳의 보호시설이 있지만 입소율이 80%를 밑돌 정도로 노숙자들은 쉼터를 기피한다. “징역이라고 생각하죠. 하나의 단체 속에서 얽매어야 하니까요. 자유도 없고, 돈을 안 벌면 추방당하고(임모씨(노숙자)인터뷰)”에서 이를 확인할 수 있다. 그 외에도 노숙자 쉼터에는 에어컨도 나오고 넓은 공간에 뜨거운 햇빛도 비치지 않지만, 40명의 노숙자를 수용할 수 있는 곳에 10명도 채 되지 않아 비좁고, 흡연과 음주가 불가능한 쉼터 내부에서 지내기 싫어하는 노숙자들 다수가 거리로 나갔다. 이에 대해 노숙자 쉼터 관계자는 “노숙인들이 한곳에 갇혀 있는 것을 싫어해 건물 안에서 쉬려고 하지 않는다(뉴시스, 2016.7.21.)고 밝히기도 했다. 그 외 사생활의 간섭과 보장이 안 되는 점 역시 노숙자 쉼터의 기피요인이 되기도 했다.

노숙자 쉼터에서 제공하는 프로그램의 효과성이 낮은 것도 중요한 원인 중의 하나였다(하성규, 2005:215). 서정화(2001:88)의 연구를 보면, “희망의 집에서 권장하는 것은 거의 실용화 될게 없더라고요. 지난번에 있던 쉼터에서 소방안전관리사 자격증을 따는 것이 있었는데 안했어요. 따 봐야 사회에서 거의 실현가능성이 없으니까. 운전면허 이외에 거의 실현불가능해요. 운전면허는 지원도 안 되잖아요”라는 노숙인 김씨의 응답을 발견할 수도 있다.

이런 프로그램의 비효과성은 노숙자 쉼터에서 제공하는 프로그램의 차별성이 낮은 것에 기인한 것이기도 했다. 위의 표에서도 확인할 수 있듯이 노숙자라 하더라도 신체가 건강하고 근로의욕이 있는 자에서부터 신체가 별로 건강하지 않고, 근로의욕도 없는 부류까지 여러 유형이 존재한다. 그리고 이들의 개인적인 특성요인 역시 다양하다. 예를들어 대인관계에 문제가 있는 사람들은 대인관계 훈련을, 음주성향에 문제가 있는 사람들은 금주훈련을 시켜야 성과가 있지만 이런 차별적 프로그램의 운영이 이루어지지 못한 것이었다(손성재, 2005: 164-165). 이처럼 실제로 노숙자 쉼터에 입소하고 있는 사람들은 매우 다양한데 그 중에서도 노숙자 쉼터의 연령분포를 보면, 쉼터에 있는 노숙자에 대한 차별적인 수요가 있음을 확인할 수 있다. 즉 노인 노숙자들은 재활시설보다는 노인복지시설로 수용이 필요하고, 아동 노숙자의 경우에도 특별한 취급이 필요했다. 그 외에도 경제활동이 가능한 연령대에 대해서는 이들의 심리상태, 알코올중독 등의 상태에 따라 프로그램이 달라져야 했는데 쉼터의 약 20%는 신

17) KBS 9시 뉴스, 2004년 11월 14일자.

체질환, 알코올중독, 정신질환 등으로 이들은 구분해서 보호되어야 하기 때문이다(김미숙, 2002:41).

〈표 7〉 노숙자의 유형과 비율

	근로의욕 있음	근로의욕 없음
비교적 신체건강 (근로능력 있음)	자활가능자 60-70%(1,712-1,999명)	정신재활 필요자, 알코올 해독 필요자 8-10%(228-285명)
별로 건강하지 않음 (질병, 장애, 고령 등으로 근로능력 없음)	신체적 치료필요자 10%(285명)	근로가 어려운 사람, 부랑인, 장애인, 노인, 정신지체인 10-15%(285-428명)

김미숙, 노숙자 지원정책의 당면문제와 해결방안, 보건복지포럼, 2002, p46.

그런데 노숙자 쉼터의 프로그램의 내실화에 애로가 있는 것은 노숙자의 쉼터는 대부분 타의에 의해 사회복지시설이 아닌 임시시설로 설치되어 있어 시설기준과 자격요건, 대우 등이 미비한 상태로 시설장과 쉼터의 종사원의 전문성과 책임성을 확보하기 힘들었기 때문이기도 하다.¹⁸⁾ 그 결과 수용되어 있는 노숙자에게 합당한 서비스를 제공하기에 어려운 측면이 있었던 것이다(손성재, 2005:181). 그 결과 노숙자 쉼터 종사자의 전문성이 부족하다. 그러나 이들이 자활 및 재활 프로그램을 운영하며 이들의 전문성에 따라 이들 프로그램의 성과가 결정이 된다는 측면에서 문제였다.

〈표 8〉 쉼터 종사자의 근무조건과 전문성

평균근무시간	72시간/주	
	생활지도원	월90만원(3만원/일)
월수입	상담원	월105만원(3만5천원/일)
사회복지분야 근무경험	유	33.3%
	무	66.7%
프로그램에 대한 교육경험	유	45.2%
	무	54.8%

출처: 유영아, 노숙자 정책집행요인에 관한 연구, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 2002, p89.

18) 하성규(2005)는 이로 인해 노숙자 쉼터에 전문상담요원을 확대배치하고, 상담요원을 위한 정보교환 및 전문가 프로그램의 개발이 이루어져야 한다고 주장하고 있다. 노숙자를 위한 심리상담과 일자리 알선은 전문성을 필요로 하는 분야이기 때문이다.

4) 비자발적 불응: 쉼터에 입소하려 해도 못하는 노숙자의 경우

노숙자 쉼터에 입소하고자 해도 이것이 불가능한 비자발적 불응 집단은 먼저 노숙자 쉼터에 입소에 해당 행정절차적인 부담이 있었다. 이광열(2002)의 연구에 의하면, 처음 노숙해서 반년 동안은 동사무소나 노숙자 쉼터 등을 거의 이용해 보지 못했다. 그런 것들을 이용하려면 너무 절차가 복잡할 것 같아서 처음부터 관심을 갖지 않았다는 노숙자를 발견할 수 있다. 실제로 희망의 집 입소자들을 선정할 때, 체계적인 기준이 마련되고 있지 않아 집단주거생활에 잘 적응할 수 있는 노숙자들을 중심으로 입소시키려는 경향이 높아서, 응급구호지원을 최우선으로 받아야 하는 중증의 문제를 가진 노숙자로 입소를 원하는 사람들이 거리에 방치될 수밖에 없었던 사례로 있다(허준수, 2001:619).

한편 노숙자 쉼터 정책에서의 비자발적 불응의 가장 중요한 원인은 노숙자 쉼터에의 수용이 수급권의 포기로 이어지고 실질적인 소득의 감소로 이어지는 구조 때문이었다. 실제로 허준수(2001)의 연구에 의하면, 쉼터 노숙자에 대한 설문조사 결과, 응답자의 54.9%가 국민기초생활보장제도에 대해 알고 있었지만 신청한 자는 15.6%에 그쳤다. 그 이유 중 4.9%는 쉼터에 어 퇴소해야 하기 때문으로 나타났다. 국민기초생활보장법에 의한 수급권 신청을 위해서는 주민등록증과 쉼터 이외의 거주지가 있어야 해서 쉼터 이용자의 경우에는 수급 자격이 되어도 대상으로 선정되기가 힘든 것이다. 이에 대해 실제로 2003. 5. 21.자 오마이뉴스에서는 정영수(가명)씨는 “내가 알기로는 수급권을 가진 분은 쉼터에 입소할 때, 수급권을 반납하는 것으로 알고 있다”며 이것이 노숙자들이 쉼터입소를 원해도 실질적으로 어렵게 만드는 원인임을 지적하고 있기도 하다.

이런 문제가 발생하는 이유는 국민기초생활보장법이 2000년에 시행되면서 근로유무와 무관하게 생계보호를 실시하고, 긴급보호제도가 있어 노숙자를 지원하는 시스템이 마련되어 있지만, 자세히 보면 국민기초생활보장법¹⁹⁾에서 노숙자 시설 관련 조항이 빠지면서 쉼터는 사회복지시설이 아닌 임시시설로 운영되고 있기 때문이었다(유영아, 2002). 그리고 대다수의 노숙자들은 노동력을 상실한 노쇠자가 아니어서 30만원이 안 되는 생계급여비로만 생활하는 것은 거의 불가능하다. 더구나 생계급여를 받으면 노숙자 시설에서 퇴소해야 해서 그 돈만으로 생활은 더 어렵게 된다. 또한 이들 중 상당수는 가족관계는 해체되었지만 서류상으로는 존속되

19) 국민기초생활보장법 및 시행령에서 보장시설은 제32조 이 법에서 보장시설이라 함은 제7조에 규정된 급여를 행하는 사회복지사업에 의한 사회복지시설로서 대통령이 정하는 시설을 말한다. 시행령 제38조 법 제32조의 규정에 의한 보장시설은 각 호와 같다. 1. 장애인 복지법의 규정에 의한 장애인 생활시설, 2. 노인복지법 규정에 의한 양로시설 및 노인 의료복지시설, 3. 아동복지법 규정에 의한 아동보호복지시설, 4. 정신보건법 규정에 의한 정신질환자 사회복지시설 및 정신요양시설, 5. 사회복지사업법 규정에 의한 부랑인 보호를 위한 시설, 6. 기타 보건복지부령이 정하는 시설로 규정하고 있었다.

고 있어서 부양의무자나 재산기준 등의 문제로 수급자로 선정되는 것이 쉽지 않은 상황이기도 했다(손성재, 2005:182). 즉 이 법에 의하면 서비스 수혜자가 되기 위해서는 자산과 소득조사를 받아야 하지만, 노숙자들의 상당수가 주민등록이나 일정한 거주지가 없어 조사가 곤란하다. 노숙자들을 쉼터에 입소한 상태에서 급여를 보장해 주고 싶어도 현재 쉼터들이 사회복지 시설이 아니어서, 급여보장이 어려운 상태이기도 한 것이다(유영아, 2002:75-76).

V. 결론과 정책적 함의

노숙자 쉼터 정책은 정책순응과 불응을 자발성을 기준으로 구분한 본 연구에서 제시한 네 가지 유형의 순응과 불응 양상을 모두 확인할 수 있는 전형적 사례로서의 의미를 갖는다. 이런 사례분석을 통해 본 연구에서 제시한 정책순응과 불응의 모형의 타당성을 확인할 수 있게 되었다. 그리고 자발성을 중심에 놓고 한 정책순응과 불응의 각 유형에서 특성을 확인할 수 있었으며 그 결과로서의 이에 대한 정책대안을 설계할 수 있는 아이디어를 제공해 주고 있기도 하다.

노숙자 쉼터 정책에서 자발적 순응집단의 경우, 쉼터에 입소하면 공공근로가 가능하도록 해주는 유인책이 자칫 노숙자로서의 신분을 장기화하고 고착화시키는 요인이 될 수도 있었다. 이는 정책설계의 특정한 모습으로 정책의 성공적 집행에도 부정적인 평가가 있을 수 있음을 확인하게 해 주는 것이다. 비자발적 순응집단의 경우, 노숙자 쉼터에의 입소를 거부하거나 소극적임에도 입소한 집단으로 이들의 경우, 노숙자 쉼터에서 생활에 소극적이거나 이탈할 유인이 매우 높았다. 자발적 불응집단에서는 노숙자 쉼터에 자발적으로 입소를 거부하는 것으로 노숙자 쉼터정책의 설계가 내포한 다양한 모순과 현실과의 괴리를 발견할 수 있었다. 즉, 노숙자 쉼터에의 입소가 실제로는 노숙자로서의 정체성을 인정하게 되는 결과를 초래하며, 그럼에도 노숙자 쉼터에 입소를 결정한다 해도 자립을 위해 원하는 수준의 프로그램을 수혜하지 못하는 현실이 있었던 것이다. 그리고 여기에는 노숙자 쉼터 운영에서 전문적인 인력의 부족이 원인이 되는 것도 발견했다. 이것은 정책의 설계과정에서 정책집행 시에 정책대상 집단에 정책의 의도대로 작동할 것인지를 고려해야 하는 중요한 이유이기도 하다. 마지막으로 비자발적 불응 집단의 경우, 노숙자 쉼터에 입소하고 싶어도 입소 시에 수급권을 포기해야 하는 모순적인 상황이 존재함을 발견했다.

이처럼 본 연구에서 고안한 자발성에 기인한 정책의 순응과 불응의 유형을 통해 정책집행 단계에서의 정책대상 집단의 정책에 대한 대응양상을 보다 구체적으로 이해할 수 있게 되는 의의가 있다. 특히 자발적 불응의 경우, 정책자체에 대한 거부집단에 대한 대응이 중요하며, 비자발적 순응집단의 경우, 이들을 자발적으로 순응하도록 하기 위한 정책설계가 필요하며,

비자발적 불응의 경우, 정책의 혜택을 받고 싶음에도 그렇지 못하는 실질적인 장벽을 해소하기 위한 노력 등에 관심을 가져야 하는 등 각 순응과 불응의 양상에 따른 차별적인 정책적 설계가 가능하다는 의의도 있다.

한편 자발성을 토대로 한 정책순응과 불응의 모습에서 확인할 수 있는 정책불응의 원인, 정책순응 집단의 불만의 원인이 사실은 정책 그 자체에 있다는 점이다. 이는 정부가 정책을 고안해 민간에서의 문제들을 해결하려고 하지만, 오히려 정책이 그런 문제를 해결하는데 걸림돌이 되거나 제대로 작동치 않는 정책을 설계하고 마는 우를 범할 가능성이 늘 존재함을 의미하는 것이다. 특히 비자발적 불응 집단의 경우, 정책에 순응하려해도 정책에서 제시한 기준이 너무 높거나 정책수혜 조건을 충족하는 과정에서의 행정적인 절차를 이해하지 못해 발생하는 것으로 정책의도의 실현을 위해서는 이들을 고려한 정책조건의 난이도의 조정이나 정책대상집단의 순응에 걸림돌이 되는 현실적 장애요인들을 해소하는 등이 추가적인 고민이 정책설계 과정에서 반드시 고려되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강민철(1990), “농촌에 있어서의 정치적 소외와 정책불응”, 「한국행정학보」, 제24권, 제3호.
- 강제상·김종래(1996), 수질규제정책에 대한 정책대상집단의 순응요인에 관한 연구, 「21세기에 대비한 분야별 정책」, 한국정책학회.
- 권용현(2006), 너희가 노숙을 아느냐, 월간복지동향 제87호.
- 김수현(2002), 노숙자 문제의 이해와 대안, 「시민과 세계」, 제2권.
- 김미숙(2002), 노숙자 쉼터의 실태와 운영개선방안, 보건복지포럼, 2002년 11월.
- 김영평(1991), 「불확실성과 정책의 정당성」, 고려대학교 출판부.
- 김윤정(2000), 노숙자 쉼터 입소자들의 자활을 위한 사례관리 실태에 관한 연구: 희망의 집을 중심으로, 가톨릭대학교 사회복지대학원 석사학위논문.
- 김흥주·이은국(2008), “정책결정의 합리성과 정책순응: 산업안전규제 정책대상집단의 불응요인과 관한 연구, 한국정책학회 동계학술대회 논문집.
- 남기철(2012), 노숙인 문제를 어떻게 볼 것인가?, 월간 복지동향 164호.
- 노화준(1995), 「정책학원론」, 박영사.
- 박성복·이종렬(2000), 「정책학강의」, 대영문화사.
- 박호숙(2000), “정책집행에 있어 정책불응의 요인과 대응전략”, 「정책분석평가학회보」 제10권, 제1호.
- 백승기(2009), 「정책학원론」, 대영문화사.
- 손성재(2005), 한국 노숙자 서비스 프로그램의 실태와 개선방안, 「임상사회사업연구」, 제2권 제3호.
- 서정화(2001), 노숙자보호시설 자활퇴소자의 재입소 결정요인에 관한 연구, 가톨릭대학교 사회복지대학

원 석사학위논문.

- 유영아(2002), 노숙자 정책집행요인에 관한 연구, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 유훈(2009), 「정책변동론」, 대영문화사.
- 윤일성(2000), 노숙자 연구: 노숙생활의 시공간에 대하여, 「한국사회학 제34집」, 여름호.
- 윤종석(2005), 환경규제에서 정책대상집단의 불응요인에 관한 연구, 숭실대학교 박사학위논문.
- 이광열(2001), 탈노숙자의 재노숙 요인에 관한 사례연구, 전주대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 이시원·하상근(2002), “정책대상집단의 불응에 관한 경험적 연구”, 「한국행정정보」, 제36권, 제4호.
- 이영국(2002), 노숙인 쉼터 운영실태와 개선방안, 부산대학교 대학원 사회복지학과 석사학위논문.
- 이태진·노대명·서동우·주영수·위정희·석희정·김선미(2002), 노숙자 자활지원체계 개선방안 연구, 한국보건사회연구원 정책보고서.
- 이태진·서동우·김미숙·남기철·김선미(2003), 노숙자·부랑인 지원체계 개선방안, 한국보건사회연구원 정책보고서.
- 이혁우(2012a), “비자발적 불응의 개념과 전개 메커니즘”, 「한국사회와 행정연구」, 제23권, 제3호.
- 이혁우(2012b), “정책불응 개념에 대한 새로운 고찰: 대학 취업률 규제사례를 중심으로”, 한국정책학회 춘계학술대회.
- 정정길·최종원·이시원·정준근·정광호(2010), 「정책학원론」, 대명출판사.
- 하상근(2005), “정책집행의 불응요인에 관한 연구: 공공기관에서의 성과급 제도를 중심으로”, 「한국정책학회보」, 제14권, 제4호.
- 하상근(2010), “정책대상 집단의 불응요인에 관한 종단연구: 국민연금 지역가입자를 중심으로”, 「한국정책과학학회보」, 제14권, 제2호.
- 하상근(2011), 「정책불응의 이해」, 대영문화사.
- 하성규(1998), IMF 시대의 노숙자 실태와 대응방안, 「한국사회정책」 제5권 제1호.
- 허준수(2001), 노숙자 쉼터 이용자의 생활실태 및 욕구에 관한 연구, 한국사회복지학회 춘계학술대회.
- Anderson, James E.(1984), *Public Policy Making*, New York: Holt Rinehart and Winston.
- Coombs, Fred S.(1981), “The Bases of Noncompliance with a Policy”, in *The Analysis of Policy Impact*, eds by John Grumm and Stephen Wasby, Lexington: D.C.Health.
- Duncan, Jack W.(1981), *Organizational Behavior*, 2nd ed.(Boston: Houghton Mifflin Company).
- Gilbert, Neil(1983), *Capitalism and the welfare state : Dilemmas of social Benevolence* (Yale Univ. Press, 1983)(정진영 역, 자본주의와 복지국가, 흥익제).
- Howard, Philip(1994), *The Death of the Common Sense: How Law is suffocating America*, Random House:New York.
- Landau, Martin(1977). *The Proper Domain of Policy Analysis*, *American Journal of Political Science*, Vol.21, No.2.
- Mazmanian, Daniel A. & Paul, A. Sabatier(1981), *Effective Policy Implementation*, Lexington: D.C. Health and Compaly.
- Nakamura, Robert T. & Smallwood, Frank(1980), *The Politics of Policy Implementation*, N.Y: St. Martin's

- Press.
- OECD(2003), Best Practices on Regulatory Impact Analysis in OECD countries.
- OECD(2009), Regulatory Impact Analysis: A tool for Policy Coherence.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. B.(1973), Implementation, Berkeley: University of California Press.
- Sorg, James D.(1983), A Typology of Implementation Behaviors of Street-level Bureaucrat, Policy Studies Review, Vol.2. No.3.
- Stone, Deborah A.(1988), Policy Paradox and Political Reason, Harper Collins Publishers.
- Van Meter, Donald S. and Carl E. Van Horn.(1975), The Policy Implementation Process, Administration and Society, Vol.6, No.4.
- Vedung, Evert(1998), Policy Instruments: Typologies and Theories, Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation Edited by Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist & Evert Vedung, Transaction Publishers, New Brunswick(U.S.A) and London(U.K).
- Wilson, James.Q(1980), The Politics of Regulation, New York: Basic Books, Inc.
- Young, Oran R.(1979), Compliance and Public Authorities, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

A Study on the Typification of Policy Compliance and Non-compliance: Focused on the Spontaneity of the Policy Target Group to Policy Directives

Lee, Hyukwoo

In this study, we classify policy compliance and non-compliance as voluntary compliance, involuntary compliance, voluntary non-compliance, and involuntary non-compliance based on the “spontaneity” aspect of the policy target group, derive the typical characteristics of each type, and examine the validity of this classifying model. Voluntary compliance is the most ideal form of policy enforcement when it is only possible to obtain the support of the target group. The involuntary compliance is the adaptation of the policy target group which is not originally conformed by the government. This involuntary compliance requires the government to overcome the opposition and resistance of the target group. On the other hand, voluntary non-compliance refers to the state in which the policy target group does not follow the policy directives, while the involuntary non-compliance refers to the state that the policy target group cannot help following the policy requirements even though it tries to conform. The homeless shelter policy is a typical policy in which these four types of policy compliance and non-compliance behavior are all present.

[Key Words: spontaneity, policy compliance/non-compliance, voluntary compliance, involuntary compliance, voluntary non-compliance, involuntary non-compliance, homeless shelter]