

행정환경의 불확실성에 대한 국민 인식이 정부의 역할 범위 선호에 미치는 영향*

손선화**·엄영호***·박일주****

본 연구는 불확실한 행정환경에 대한 국민의 인식이 정부 역할에 어떠한 기대를 갖게 하는지 실증적으로 분석하였다. 분석을 위해 국내 발생 가능한 문제들에 대한 심각성 인식 정도 및 국제 사회환경변화에 따른 문제의 위협성 인식 정도가 민간 대비 정부의 기능과 범위 확대에 대한 선호와 연관되는지 설문조사 자료를 활용하였다. 분석 결과 국내 발생가능한 문제에 대한 심각성 인식보다는 국제 사회환경 변화로 인한 문제에 대한 심각성 인식이 민간 대비 정부 역할 증대 기대와 연관될 가능성이 있는 것으로 나타났다. 즉, 국민들은 이미 당연한 국내 문제보다는 국제 문제에 대해 심각하게 인식할 때 우리나라 정부의 역할이 민간 대비 확대되어야 한다고 보는 경향이 있을 것이라 추정된다. 논의를 통해 정부의 기능 및 역할 확대에 대한 국민의 기대를 논할 때 국민들이 어떤 분야에 특히 기대하는지 수요자 관점에서 살펴볼 필요가 있음을 알 수 있다.

주제어: 불확실성, 행정환경, 국민 인식, 정부 역할

I. 서론

최근 환경의 복잡성 및 불확실성의 증가로 인해 대부분의 조직들은 목표달성을 제약하는 불확실한 환경 하에서 경쟁조직들과 생존 경쟁을 해야만 하는 긴박한 상황에 직면하였다. 이러한 위기 하에 조직들은 환경 불확실성으로부터 야기되는 위험에 대한 상황예측력 제고와 효율적 대응책 마련에 힘쓰고 있다. 정부 역시 이러한 문제에서 자유로울 수 없으며, 도처에 존재하는 불확실성과 그로 인해 발생하는 난제를 피해갈 수 없다(이환범·이수창, 2008). 더욱이 4차 산업혁명으로 정보기술의 발달과 세계화의 진전으로 시공간적 제약이 사라지고 불확실성은 가속화되었다. 이러한 거시적 행정환경의 변화는 시민들로 하여금 공공서비스에 대한 기대와 의식수준을 높이고 정부의 역할에 대한 다양한 논의를 만들어내게 한다(문명재·주기완, 2007).

* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2017S1A3A2067636).

** 제1저자, 연세대학교 행정학과 박사수료(sswha@yonsei.ac.kr)

*** 공동저자, 연세대학교 행정학과 박사수료(eomyounggho@gmail.com)

**** 교신저자, 연세대학교 미래정부연구센터 전임연구원(ijpark@yonsei.ac.kr)

지식정보화와 과학기술 융합화·가속화는 미래성장을 위한 기회를 제공하는 동시에 사회적 안전망에 대한 위기로도 작용할 수 있다는 점에서, 정부의 전략적인 대응이 절실히 요구된다(이선우, 2017). 또한 국제사회환경 변화에 따른 위협도 고려가 필요한 때이다. 이에 따라 실증적, 학문적으로 정부 기능과 범위에 관한 연구가 절실하다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구는 국민이 인식하는 불확실성이 정부에 대한 기대를 다르게 할 것이라는 문제 제기로부터 출발하였다. 경제협력개발기구(OECD)에서 발표한 ‘한 눈에 보는 정부(Government at a Glance) 2017’의 정부신뢰도 조사 결과 정부를 신뢰한다고 응답한 우리나라 국민 비율은 36%로 나타났다. 이는 2017년 24%에서 12%p 상승한 수치이며 신뢰도 순위 및 비율 상승 폭은 OECD 전체 국가에서 두 번째로 높은 수준이다. 정부 신뢰도 1위 국가는 스위스로 82%의 국민들이 신뢰한다고 답하였으며 OECD 국가들의 신뢰도 평균은 45%였다. 우리나라는 평균보다는 낮은 수치를 가 지나 새 정부 출범에 따른 변화에 대한 기대가 반영된 비율로, 부패척결, 국민과의 소통확대, 재난 대처체계 개선 등 정부혁신을 통해 국민 삶의 질을 개선하려는 노력이 긍정적으로 평가 받는 것으로 분석된다.

선행연구에서는 정부조직개편의 쟁점에서 정부 규모를 다루지만 작은 정부 또는 큰 정부의 이분법적 시각보다 어떤 부문에 정부의 역할이 더 필요한지 접근하는 것이 타당하다(김윤권, 2011)고 지적하기도 한다. 그리고 경제적 성과 및 조직 내 효율성, 조직 환경과 관련하여 신자유주의에 의한 탈규제, 행정학의 패러다임 변화 등 다양한 측면에서 논의되었으나 실증분석은 드물었다. 즉, 미래 정부의 역할 및 기능 재설정이 필요하며 이를 실증적으로 분석하는 학문적 논의가 필요하다는 것이다.

이에 따라 본 연구는 국민의 정부에 대한 인식, 보다 구체적으로 정부의 역할에 대한 국민의 기대에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 분석하고자 한다. 정부 역시 불확실성에 대한 대응의 일환으로 정책 및 정부의 변화를 끊임없이 꾀하고 있으며 이에 대한 학문적 논의들도 상당 부분이 이루어졌지만 국민의 인식 및 기대를 분석한 논의는 부족하다. 초경쟁(Hyper-competition) 환경이 초래하는 불규칙적 변화와 변화속도의 가속화는 불확실성을 증대시키고(이장우 외, 2015), 국민의 불안과 사회적 갈등의 심화를 야기하며 나아가 정부의 필요성과 정당성에 대한 본질적 고민을 가져온다는 점에서 논의의 의의가 상당함에도 불구하고 관련 논의가 부족하다.

다만 본 연구는 정부의 바람직한 역할 설정을 논하는 다른 논의들과 달리 불확실성에 대한 국민들의 인식과 그에 따른 정부에 대한 기대가 어떻게 다른지 살펴보는 데에 방점을 둔다. 즉, 본 연구는 발생 가능성을 예측하기 힘든 미래 환경의 변화가 가져오는 정부의 역할에 대한 국민들의 관심에서 논의를 시작하고자 한다. 인지된 불확실성은 심리학 연구에서 행동의 동기 요인으로 주장되며(조종혁, 2011), 이는 정부에 대한 기대에 영향을 미치게 될 것이라 전제하는

것이다. 따라서 본 연구는 국민들이 인지하는 발생불확실한 주요 이슈들 중 국내 이슈와 국가 간 이슈에 대하여 미래 정부가 어떻게 대응하기를 바라는지를 실증적으로 분석하려는 것이다.

즉, 본 연구는 불확실한 사회문제에 대한 국민들의 인식이 시장 대비 정부의 기능 확대 희망에 영향을 미치는지 실증적으로 검증하려는 데 목적이 있다. 특히 국내에서 접하는 환경, 사회, 경제 문제의 심각성과 국외 문제인 국제사회환경변화의 위협성에 대한 일반 국민들의 인식이 정부의 역할 인식에 어떤 영향을 미치는지 살펴보고자 한다. 우선 불확실한 행정환경과 정부 역할의 변화를 조명한 기존 논의들을 살펴보고 불확실성을 내포하는 문제들을 국내 문제와 국외 문제로 구분하여 살펴보는 논의의 의의를 짚어본다. 이후 설문조사 데이터를 활용하여 한국인의 국내 및 국외 문제에 대한 심각성 혹은 위협성 인식이 정부 기능에 대한 기대와 연관되는지 실증적으로 분석한 후 결과를 기반으로 논의를 정리한다.

II. 이론적 논의

1. 불확실성의 이해와 정부의 대응: 국내 및 국제 이슈 차원의 접근

불확실성에 대한 이해와 정의는 다양하게 이루어져 왔다. 불확실성이라는 폭넓고 포괄적인 개념을 정의한다는 것은 매우 어려운 일이며, 특정하기 힘든 것이 사실이다. 불확실성을 '미래에 대한 예측 곤란성(김영평, 1991: 10)'으로 설명하기도 하는데, 다양한 요인들에 의해 갖게 되는 예측 곤란성과 더불어 다양한 요인들의 상호작용으로 인한 결과 혹은 윤곽상(different configurations)의 예측 곤란성까지 포함하는 개념으로 이해하기도 한다(Saperstein, 1997: 103-107). 불확실성은 개인적 차원과 조직적 차원에서 주관적으로 인지되는 불확실성으로 이해할 수 있으며, 객관적 환경이 동일하더라도 이는 개인 및 조직 간에 차이가 있을 수 있다(Duncan, 1972; 이인석·정무관, 2007). 즉, 개인 및 조직이 지닌 정보, 지식, 자원 및 문제해결 능력 등에서 오는 차이이자 상황적 요인이라고 할 수 있다(김광점 외, 2006; 이환범·이수창, 2008). 일반적으로 외부 환경에 대한 예측 불가능성의 증대(Milliken, 1987), 외부 환경에 대한 조직의 정보 부족(Daft & Macintosh, 1981), 교환거래에서의 예상치 못한 변화(Nodewier, 1990), 환경에 대한 통제 불가능성의 증대(Selnes & Sallis, 2003), 불확실성으로 인한 조직 환경 구성요소의 급격한 변화와 조직의 복잡성(Heide & John, 1990) 등으로 인한 의사결정의 어려움이 증가하는 것을 의미한다.

또한 불확실성과 위험은 질적인 차이가 존재함에도 불구하고 일반적으로 혼용되어 왔다. 불확실성과 위험 모두 조직 구조 및 조직 활동에 중요한 상황적 요인으로 인식되며, 조직의 성

패에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 유사성이 존재한다. 그러나 Knight(1921)는 이를 명확하게 구분하고 있다. 위험(Risk)은 특정 사건의 발생 가능성에 대한 확률분포에 대한 어느 정도의 파악이 가능한 경우를 의미하는 데 비해, 불확실성(Uncertainty)은 확률분포에 대한 파악이 불가능한 경우라고 정의한다. 이는 위험은 과거로부터의 경험치가 쌓여있으나, 불확실성은 기존 경험이 없는 새로운 유형의 사건 발생과 관련되었다는 것이다(Knight, 1921).

현대 사회가 점차 복잡성·무질서·불안정·비평형 및 다양성을 띠게 됨에 따라 종래의 확실성(certainty)과 보편성(generality)에 토대를 둔 정책패러다임으로는 정책 현상을 완벽히 진단하고 처방하는 데는 어려움이 많다(사득환, 2003). 불확실성에 대응하기 위하여 정부를 비롯한 각종 조직들은 구조적 개편, 부서 신설, 새로운 기술의 채택, 조직 활동 영역의 변화 등으로 대응해 왔고 관련 연구들도 진행되었다(이명재·서동희, 1998; 김광점 외, 2006). 반면 조직의 구조적 변화가 아닌 조직이 제공하는 서비스의 수요자에 대한 관심과 연구는 상대적으로 부족하였다. 정부의 입장에서는 불확실성에 따른 국민들의 정부 기대 및 국민 인식에 대한 관심과 이해가 낮았던 것이 현실이다. 보다 능동적이고 유기적으로 대응하기 위해서는 국민의 기대 및 인식에 대한 이해가 수반되어야 할 것이다.

불확실성에 대한 대응을 위하여 이전에는 불확실성의 구성요소를 단일 차원에서 접근하였으나 이는 환경 변화에 대한 이해를 이끌어내기 어렵다는 단점이 있어 최근에는 다차원적 접근의 연구가 나타나고 있다. 그리고 불확실성을 거대한 관념으로만 치부하기보다 세분화하여 살펴보는 논의도 계속 전개되고 있다. 우선 개인적 측면과 구조적 측면으로 나누어서 설명할 수 있다. 그리고 개인적 수준의 불확실성은 개인 자체에 대한 것과 개인이 처한 환경 등으로 다시 나눌 수 있다. 구조적 불확실성은 개인 수준의 불확실성과 연계하여 고려할 수 있는데, 시공간의 격차가 줄어들고 원격화되며, 사회 복잡성의 증가, 경제위기의 상시화, 문제해결 역량이 부족한 국가와 구조적 약화 문제, 민주주의의 위기 등 구조적인 불확실성은 다양하게 나타나고 있다(김문조·박형준, 2012). 이에 따라 본 연구는 불확실성으로 인해 수반되는 행정 환경의 변화와 수반되는 문제를 논의하고자 한다.

일반적으로 불확실한 환경에서 성공한 기업 및 조직들은 환경에 대한 분석과 모니터링, 협력, 강력한 리더십을 통해 진취적으로 대응하여 불확실성에 잘 대처했다고 평가되어 왔다(Miller, 1987; Eisenhardt & Bourgeois, 1988). 그러나 불확실성이 높아진 상황에서 합리적 의사결정과정을 고집하는 것은 시간과 비용을 초래하고 의사결정의 지연을 가져와 오히려 조직 성과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(이장우·장수덕, 2010). 따라서 불확실한 조직 환경 하에서는 수요자의 기대 및 의견을 신속 정확하게 파악하는 것이 중요하다.

그런데 행정학 및 관련 학문 분야에서 불확실한 상황 및 위험 상황에서의 정책 결정을 위해 Morgan & Henrion(1990)이 제시했던 세 가지 기준을 일반적으로 활용하고 있기는 하나 국

민의 인지와 기대에 대한 이해는 부족하다고 판단된다. Morgan & Henrion(1990)은 효용기반의(utility-based) 각종 평가 기법을 활용하여 정책대안의 효용성을 분석하는 기준과 권리기반(rights-based)으로서 정책이 수립되는 과정 자체에 대한 기준, 마지막으로 기술기반(technology-based)으로서 환경의 맥락에서 일정 수준의 기술 수준을 충족하는 대안 기준에 따라 정책이 결정될 수 있음을 제시하였다(최충익, 2011). 그런데 이 논의에는 정책 및 정부 기능과 역할의 수요자인 국민에 대한 논의가 빠져있다. 국민의 기대와 인지가 정부 기능 및 역할 범위의 중요한 요인이라는 것을 수용하고 더 적극적으로 대응하고자 하는 것이 현대 정부의 모습이라는 점에서, 본 연구는 정책 수요자에 대한 연구를 통해 정부의 불확실성 관리에 대한 국민의 기대를 가늠하는 논의를 제시하고자 한다.

2. 정부 역할에 대한 국민의 기대 변화

불확실성 혹은 복잡성을 띠거나 가치가 대립하는 등 해결하기 쉽지 않은 문제, 즉 ‘난제(wicked problems)’들은 이해관계자 간의 거러나 사회의 부분적인 참여 등을 통해서만 해결하기는 어렵다. 기후변화, 세계화, 인구변화 그리고 기술발전 등은 각종 문제를 야기했으나, 이러한 문제들의 원인과 결과는 정의내리기 어렵고, 한 명의 행위자 혹은 한 정책부문의 노력만으로 해결할 수는 없는 것으로 보인다. 국내외 환경이 급변하고 다양하고 복잡한 행정 수요 및 국제적 난제(global wicked issues)가 급증함에 따라 정부 운영 방식의 변화도 초래되었다. 정부는 정책문제와 난제를 해결하고, 행정수요를 충족시킬 당위성과 책임성을 이행해야 한다(김윤권, 2002)는 점에서 운영방식 역시 자연스럽게 변화된 것이다.

정부 운영을 둘러싸고 있는 행정 환경의 변화에 따라 정부 운영의 패러다임 역시 지속적으로 변화해왔다. 1980년대 이전의 전통적인 국가주도적이고 발전국가적인 행정 운영을 일관하던 정부는, 신자유주의와 시장주의의 물결 속에서 2000년대 초반까지 신공공관리론(NPM)의 도입을 통해 환경에 대응하였다. 민주주의와 시민사회의 성숙 속에서 정부의 역할과 범위에 대한 관심이 증가하고 시장의 경쟁체제 도입이 대두됨에 따라 정부는 보다 효율적이고 시장 중심적으로 변모하였다. 또한 2008년 이후에는 경쟁, 능률, 고객만족으로 대표되는 NPM의 지나친 강조에 대한 비판에 의해 대두된 post-NPM 패러다임 아래 정부 역시 효율성과 책임성의 융합을 통한 운영을 시도하고 있다. 이러한 논의 속에서 정부에 대한 불신과 역할 최소화의 주장은 다소 약화되고, 정부의 역할에 대한 재조명과 중요성을 재논의하는 것에 대한 필요성이 높아지고 있다(왕재선, 2010).

그런데 무조건적인 정부 규모의 확대를 논하기보다 정부의 역할이 필요한 부분이 무엇인지 구체적으로 고민할 필요가 있다. 기술발전에 따라 함께 증가하는 사회의 불확실성이 행정

환경의 중요한 변화로 등장하면서, 정부 역시 불확실성에 대한 관리에 관심가질 필요가 있게 되었다. 기술발전은 타인과의 시·공간 격차를 줄이고, 실시간적인 의사결정과 정보 공유를 가능하게 하여 거래비용을 최소화하고 있다. 이러한 변화는 기존의 사회적 난제와 새로운 사회 문제의 해결에 대한 기대를 가져왔으나, 시장 논리와 경제적 가치 추구만으로는 해결 불가능한 문제들 또한 발생시킨다. 즉, 경쟁과 경제적 이윤의 논리뿐만 아니라 사회적 가치에 대한 관심과 역할 역시 주목받으면서 정부는 시장에서 자체적으로 해결하지 못하는 문제를 조정하고 해결하는 중요 행위자가 되는 것이다. 시장과 민간에서 해결하지 못하는 부분이 여전히 존재하며, 정부가 다양한 이유로 경쟁우위를 지니고 조정 가능성이 큰 부분에서 정부의 역할에 대한 기대가 나타난다. World Bank는 World Development Report 1997에서 정부 역할을 세분화하여 살펴보기 위한 범주를 제시한다(박종민·김지성·왕재선, 2016). World Bank(1997: 27)는 국가는 시장실패에 대한 대응(addressing market failure)과 형평성 개선을 위한 대응(improving equity) 등 두 가지를 위해 정부 개입(state intervention)을 할 수 있다고 제시하며, 개입 수준에 따라 최소 기능(minimal functions), 중간수준 기능(intermediate functions), 적극 기능(activist functions) 등 3단계로 구분하여 제시한다. 우선 시장실패에 대한 대응을 위해서는 국방, 치안, 공중보건 등 순수공공재를 공급하는 최소 기능을 수행할 수 있을 뿐만 아니라 외부성에 대한 대응, 독점 규제, 불완전정보 극복 등 중간 수준의 기능도 수행할 수 있다고 본다. 더 나아가 국가 역량에 따라 시장 혹은 클러스터를 활성화시키는 적극 기능도 수행 가능하다고 본다. 한편 형평성 개선을 위해서는 빈민보호 등 최소 기능뿐만 아니라 각종 사회보험의 제공 등 중간 수준 기능을 수행할 수 있으며, 나아가 재산 등의 재분배 정책 등 적극 기능도 수행 가능하다고 본다.

오늘날의 정부는 증대하는 불확실성과 혼돈, 그리고 복잡성을 관리하면서(Kiel, 1994; Johnson & Burton, 1994; 김영평, 1983) 정책을 선택해야 하는 매우 어려운 상황에 직면해있다(사득환, 2003:225). 최근 심각한 사회문제로 등장한 미세먼지에 대해 우리 국민 10명 가운데 9명이 국내 미세먼지 오염을 심각한 수준으로 여기고, 8명은 실제 건강에 위협이 된다고 인식하고 있다.¹⁾ 특히 미세먼지의 주요 원인을 국내보다 중국 등 국외에 유입으로 꼽은 응답자가 52%에 달하였다. 정부가 추진해야 할 미세먼지 대책의 우선순위에 대한 인식에서도 국내저감·국제협력·건강보호·고농도긴급대응 등 미세먼지 저감 4대 대책 분야 가운데 국외 유입 미세먼지를 줄이기 위한 국제협력을 꼽은 응답자가 27.6%로 상대적으로 가장 많았다. 이러한 결과는 환경문제는 복합화되어 사회문제로 인식되며 이에 대한 정부의 역할에 대한 기대도 높아지고 있음을 보여준다.

1) 한겨레. 2018. '국민 10명 중 8명 "미세먼지 건강에 위협"' 2018년 10월 11일 <http://www.hani.co.kr/arti/society/environment/865383.html#csidx90c34067d2e19559a8266c04dfb4868>

특히 휴전 중인 분단국가 상황과 북한의 핵무장 등 한국의 특수적 이해관계와 더불어 환경 및 에너지 문제, 국가 간 갈등 등 국가 간, 초국가 간의 문제에서도 정부의 역할 확대가 필요해 지고 있다. 학문적으로도 조직 환경의 변화와 정부 기능과 범위에 관한 연구들은 특히 행정학에서 전통적으로 관심 가져온 연구주제이다. 그러나 필요 이상으로 비대해지는 정부 규모와 권력은 시민사회와 시장으로부터 적절하게 통제될 필요가 있다.

4차 산업혁명과 정보화, 세계화 등의 흐름으로 인해 국내 환경 변화와 사회이슈뿐만 아니라 국제적 이슈 및 초국가적 과제 역시 정부 정책 결정에 영향을 미치고 있다. 세계화 현상의 가속화로 인한 국가 간 경계가 불분명해지고 환경 문제, 경제 위기, 테러 및 안보 이슈 등 특정 국가의 이슈가 순식간에 전 세계로 확산된다. 세계화와 정보화와 같은 거시적 행정환경의 변화와 시민들의 공공서비스에 대한 기대와 의식수준의 변화는 정부의 변화를 만들어낸다(문명재·주기완, 2007). 이는 정부의 대응과 역할에 대한 논의가 필요한 이유이기도 하다. 불확실한 정치적, 경제적, 사회적 환경은 정부와 정부가 작동하는 방식에 대한 수많은 과제를 동반한다(OECD, 2017). 지난 30여 년간 연간 100회에서 300회로 재난 건수가 급증하는 바람에 OECD 회원국들은 연간 수천억 달러의 손실과 싸우고 있으며 사회 기반시설의 보호, 지역사회의 갈등 해소, 나아가 미래에 발생 가능한 국경을 초월하는 취약점들을 예측하고 해결하기 위해 노력하고 있다.

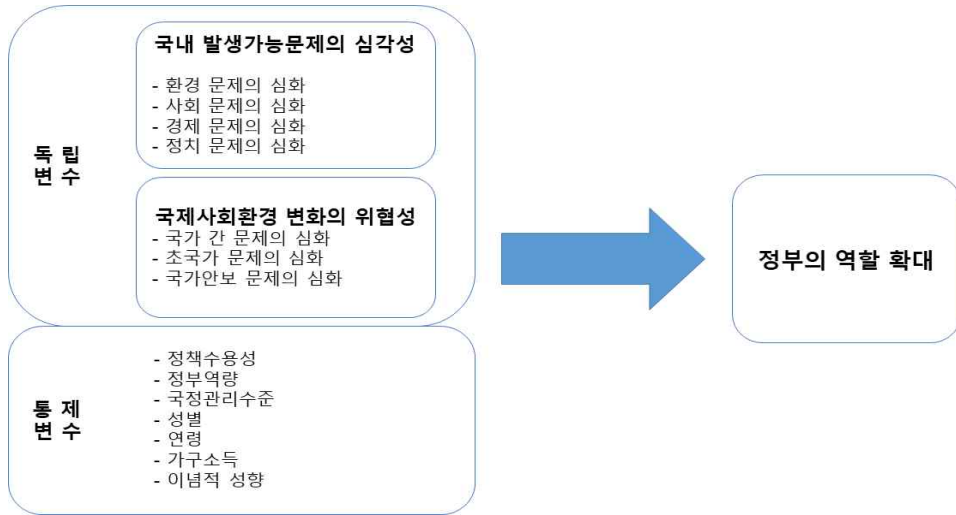
이상의 논의에 기반하여 본 논의는 정부 역할에 대해 국민들은 어느 정도로 기대하는지 규명하고자 한다. 특히 급변하는 행정환경 속 국내 정책으로 해결할 수 있는 문제와 국제 환경 변화에 따라 국가 간 협력에 의해 해결해야 하는 문제들이 구분될 수 있기 때문에 국내 발생 가능한 문제와 국제사회환경 변화에 따른 문제로 구분하여 논의를 전개하고자 한다. 논의를 통해 각각의 문제에 대해 국민들이 인지하는 심각성이 국민들의 정부 역할 확대에 대한 기대 수준과 연관있는지 살펴보고자 하는 것이다. 즉, 불확실한 행정환경 및 수요의 변화에 따른 미래 정부의 크기에 대한 국민들의 기대 또한 달라지는지 탐색하려는 것이다. 앞선 논의를 바탕으로 다음과 같은 가설들을 도출하였다.

가설1: 국내 발생가능문제의 심각성 인식도가 높으면 정부의 역할이 민간부문 대비 현재보다 축소 혹은 유지 대신 확대되길 원할 것이다.

가설2: 국제 사회환경변화의 위협성 인식도가 높으면 정부의 역할이 민간부문 대비 현재보다 축소 혹은 유지 대신 확대되길 원할 것이다.

이상의 가설을 도식화한 연구모형은 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 연구모형



III. 연구 설계

1. 분석 자료 및 분석 방법

한국연구재단 SSK 미래정부연구센터에서는 초변화사회의 신뢰받는 미래정부의 상을 제시하기 위하여 2018년 3월 <초변화사회의 신뢰받는 미래정부 통계조사> 1차년도 설문을 실시하였다. 해당 설문은 국민들의 정부 신뢰에 관한 인식, 초변화사회에 관한 인식, 미래사회 및 미래정부의 상에 관한 인식 현황 파악을 목적으로 하는 설문이며, 정부 신뢰 제고 방향 제시 및 미래정부의 정책적 방향을 제시할 수 있는 기초자료로 활용하고자 한 것이다.

분석 자료는 한국리서치에 의뢰하여 전국 17개 시도 만 20세 이상 일반 국민을 대상으로 표본조사된 것이며, 총 응답자 수는 1,015명이다. 표본은 성, 연령, 지역 주민등록 인구수에 맞춘 비례할당으로 추출되었다. 주로 정부 신뢰와 관련하여 전반적인 정부 신뢰, 주요 정부기관에 대한 신뢰 등을 조사하고, 정부 역량과 관련하여 업무성과, 관리역량, 정치역량, 공직윤리에 대한 인식을 확인하였다. 또한 초변화사회와 관련하여 현재 당면과제, 사회환경변화, 초연결사회 등에 대한 인식을 조사하였고, 미래정부의 종합적 모습에 대해 민첩한 정부, 지능형 정부, 글로벌 대응 정부 등으로 구분하였다. 본 연구는 인구통계학적 변수를 비롯하여 개인의 정치성향, 정부 역량에 대한 인식, 정부에 대한 신뢰 정도 등을 통제변수로 활용하고 국내 문제에 대한 심각성 인식, 국외 문제에 대한 위협성 인식을 독립변수로 활용하였다.

국민이 인지하는 불확실성이 정부의 역할 확대에 어떠한 영향을 미치는지 실증적으로 분석하기 위하여, 해당 설문조사(2018년 단년도 조사) 자료에 기반한 로지스틱 회귀분석(logistic regression analysis)을 실시하고자 한다. 로지스틱 회귀분석은 변수 간의 인과관계를 통계적 방법으로 추정하는 회귀분석이나, 종속변수가 범주형 자료를 활용할 때 사용하는 방법론이다. 단년도 설문조사 자료가 갖는 시간적 선후관계에 따른 인과관계의 한계가 존재할 수 있다는 논의가 존재하지만, 일반적으로 사회과학 분야에서 설문자료 분석 및 통계분석에 많이 활용되고 있는 방법론이다. 분석을 위해 STATA 14.0 SE를 사용하였다.

2. 변수의 측정

본 연구의 종속변수는 정부의 역할을 확대해야 하는지에 대한 값으로, 시장, 민간 대비 정부의 역할 확대 문항을 활용하였다. 정부의 역할을 ‘현재보다 확대해야 한다’를 1, ‘유지 혹은 축소해야 한다’는 0으로 조작화하였다. 즉, 5점 척도의 설문 문항에서 ‘현재보다 매우 축소되어야 한다’, ‘현재보다 다소 축소되어야 한다’, ‘현 수준이 적절하다’는 보기에 대한 응답을 0으로, ‘현재보다 다소 확대해야 한다’ 및 ‘현재보다 매우 확대해야 한다’는 보기에 대한 응답을 1로 조작화하였다. 현 수준이 적절하다는 응답을 축소해야 한다는 응답과 같은 0의 값으로 처리한 이유는 본 연구가 현재보다 확대해야 한다는 의견에 관심을 두기 때문이다.

본 연구에서 사용한 독립변수는 크게 국내 문제, 국제 문제로 구분하였는데 1) 미래사회 발생가능한 문제의 심각성과 2) 국제사회환경변화와 관련된 위협성의 설문 문항을 각각 차용한 것이다. 설문조사에서는 미래사회 발생가능한 문제의 심각성과 국제사회환경변화의 위협성에 대해 항목별로 세부적으로 질문하였다. 국내 문제는 설문조사 분류를 기반으로 세부 문항별 응답값의 합을 문항 수로 나눈 평균값으로 측정하였다. 우선 미래사회 발생가능한 국내 문제의 심각성에 대해서는 기존 설문지에서 이미 환경문제, 사회문제, 경제문제, 정치문제별로 문항들을 구분하여 질문하였기에 각 분류 문항별 응답값의 합을 문항 수로 나누어 각 분류별 문항 응답의 평균을 사용하였다. 그리고 국제 문제는 요인분석한 문항들에 대해 국내 문제와 같이 각 분류별로 평균을 써서 독립변수들의 단위를 통일하였다. 국제 문제의 경우 해당 설문에서 특별한 분류를 제시하지 않았기 때문에 요인분석한 결과를 기반으로 세부 분류를 하고 분류별 응답 평균값을 활용하였다. 우선 각 세부지표가 실제 타당하게 해당 개념들에 대한 응답을 대리하는지 주성분 요인분석을 통해 검증하였다. 주성분 요인 분석(principal component method)은 서로 연관되어 있는 측정변수들을 서로 독립적인 소수의 인공변수인 주성분으로 차원축소를 위한 목적이며, 요인분석에서의 주성분 분석법이란 단순히 첫 몇 개의 주성분을 요인으로 취하는 것이다. 이러한 주성분 분석법은 측정변수들의 전체 분산이 최대한 설명될

수 있도록 주성분(요인)을 추출한다(강현철, 2013). 본 논문은 요인분석시 국제사회환경변화의 위협성에 대해 질문한 세부 문항들을 대상으로 하였으며 varimax 회전을 통해 eigenvalue 값이 최소한 1 이상 되는 분류들을 추출하였다(별첨 2 참조). 그 결과 추출된 첫 번째 분류는 국가 간 문제이다. 여기에는 미국의 일방주의, 일본의 군사대국화, 미국과 중국의 갈등, 중국의 발전, 중국과 일본의 갈등, 저임금 국가들과의 경제적 경쟁이 포함되었다. 그리고 두 번째 분류는 초국가문제이다. 여기에는 에이즈, 조류독감 등 전염병의 창궐, 지구 온난화, 국제 테러주의, 에너지 공급 차질이 포함되었다. 마지막으로 세 번째 분류는 국가 안보문제이다. 여기에는 북한으로부터 대규모 이민과 난민, 북한의 핵무기 보유 등 한반도의 불안정과 갈등, 이슬람 근본주의가 포함되었다. 물론 마지막 분류인 국가 안보문제는 국가 간 문제나 초국가문제와 개념적으로는 서로 중복될 수 있으나 요인분석상 독립적으로 분류되었기에 본 논문에서는 이를 독립된 분류로 취급한다. 측정모형의 적합성은 대체로 적절한 수준으로 나타났으며 본 연구에서 사용된 하위차원은 고차원의 잠재변수를 잘 반영하고 있다고 판단하였다. 이에 따라 국제사회환경변화의 위협성에 대해서는 3개의 세부 분류로 살펴보기로 하였다.

행정 환경의 불확실성 증대와 복잡한 행정 수요는 정부 운영 방식의 변화를 초래(김윤권, 2002)할 뿐만 아니라, 사회의 복잡성 증대는 국민 요구의 다양성을 가져오고 결국 정부 역할 증대 및 기능 범위 확대에 영향을 미칠 수 있다(문명재·주기완, 2007). 정부의 역할 역시 수요자의 기대와 인식이 중요하며, 수요자가 기대하는 정부의 역량과 국정관리의 수준은 역할 확대에 영향을 줄 수 있다. 정부개입의 증대에 있어서 기본적인 정부의 책임성과 역량은 주요한 요인으로 설명되어 왔다(박종민, 2008). 이를 통제하기 위하여 정부 역량과 국정관리수준을 통제하고자 한다. 나아가 국민들이 인식하는 정부 역할의 확대는 국민의 정책수용성 등에 의해 영향을 받을 수 있다는 점에서 본 연구에서는 기본적인 인구특성적 요인과 더불어서 정부역량, 국정관리수준, 정책수용성을 통제하였다. 정부역량은 국민들이 정부의 업무 수행에 대한 역량을 어느 정도로 좋게 인식하는지 측정하기 위한 것으로, 세 가지 문항의 평균값으로 측정하였다. 첫 번째 '정부는 의도한 정책목표를 효과적으로 달성한다'가 2.76점으로 가장 높고, 이어서 '정부는 예산을 지출한 이상의 업무성과를 낸다'가 2.51점이었으며, '정부는 국민의 세금을 낭비하지 않고 사용한다'는 2.35점으로 가장 낮게 나타났다. 정책수용성은 정부의 의사결정에 대한 국민의 호의적 인식 정도를 측정하기 위한 것으로, '정부의 의사결정과정을 면밀히 알지 못할지라도 정부가 하는 결정은 옳다고 받아들인다'(2.69점), '정부의 정책 때문에 내가 손해를 입어도 나는 그것을 기꺼이 감수할 용의가 있다'(2.59점)의 두 개 문항의 평균값으로 정부의 정책 수용성 정도를 측정하였다. 국정관리수준은 정부의 실제 국정관리 능력을 기준에 맞춰 객관적으로 평가한 세계은행의 국정관리지표 측정 결과를 활용하였다. 세계은행은 정부 기능을 설명하기 위하여 6개 영역의 거버넌스 지표를 측정한다. 6개 영역은 정치적 참여와 책임성(voice and

accountability), 정치적 안정성(political stability), 정부의 효과성(government effectiveness), 규제의 질(regulatory quality), 법치주의(rule of law), 부패의 통제(control of corruption)이다. 본 연구에서 활용한 세계은행(World Bank)의 6가지 국정관리지표와 관련된 질문에서는 '우리 나라는 언론의 자유가 잘 보장돼있다'가 2.95점으로 가장 높고, 이어서 '정부는 민간부문 발전을 위한 건전한 정책과 규제를 형성하고 집행하는 능력이 있다'(2.88점), '정부는 결정된 정책을 효과적으로 집행한다'(2.81점) 등의 순으로 응답 평균이 높게 나타났다.

이외에도 정부역할 확대에 대한 선행연구에서 제시된 개인특성 및 인구통계학적 요인들을 통제하였다(박종민, 2008). 구체적으로 응답자의 성별, 연령, 학력, 가구소득, 정치성향의 인구통계학적 특성을 통제하였다. 변수의 세부 개념과 측정은 [별첨 1]로 정리하였다. 이상의 변수들을 기반으로 가설을 검증하되 전술한 대로 종속변수가 정부 기능 확대 희망 혹은 비희망으로 분류된 이항형 변수이므로 로지스틱 회귀분석을 실시하였다.

IV. 분석 결과

1. 기술통계

기술통계분석 결과는 <표 1>과 같다. 우선 통제변수들을 살펴보면 분석에 활용된 표본들의 특성 평균을 알 수 있다. 조사 표본이 성별, 연령 등에 따라 비례할당된 것이기 때문에 모집단을 비교적 잘 대리할 것으로 추측된다. 표본 1,015명 중 남성은 49.2%, 여성은 50.8%이었으며, 평균 연령은 46.52세, 대학원 졸업 이상의 학력을 가진 이는 약 13%인 것으로 드러났다. 평균 가구소득은 대략 300~400만원 선이었으며 스스로 다소 혹은 매우 진보적이라고 정치성향을 밝힌 이는 표본의 약 31%였다. 그리고 정부의 역량이나 관리 수준, 혹은 자신의 정책수용도 등에 대해 평균적으로 보통 이하라고 평가한 것으로 나타났다.

종속변수인 정부 역할 확대 희망 여부는 앞서 정리한 대로 시장, 민간 대비 정부의 역할이 현재 대비 어느 정도 수준이길 바라는지 질문한 설문 문항의 결과를 활용한 것으로, 현재 대비 축소 혹은 현재 상태 유지를 바라는 이들을 준거 집단으로 두어 0의 값을 부여하고, 현재 대비 확대되길 바라는 이들을 비교 집단으로 두어 1의 값을 부여한 것이다. 기술통계 측정 결과 표본 1,015명 중 약 37.6%가 시장, 민간 대비 정부의 역할이 앞으로 확대되길 원한다고 응답한 것으로 확인되었다. 설문조사 결과는 정부와 시장, 민간과의 관계에서 정부의 기능 범위와 관련된 항목에 대해 '확대해야한다'(다소 확대 34.1%, 매우 확대 3.5%)는 응답은 37.6%로 '축소해야한다'(다소 축소 23.7%, 매우 축소 3.4%)는 응답(27.2%) 대비 높게 나타났다.

〈표 1〉 기술통계

변수		관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값	
종속변수	정부 역할 확대 희망	1,015	0.376	0.485	0	1	
독립변수	국내	환경문제의 심화	1,015	3.807	0.663	1	5
		사회문제의 심화	1,015	3.931	0.623	1	5
		경제문제의 심화	1,015	3.793	0.591	1	5
		정치문제의 심화	1,015	3.728	0.742	1	5
	국외	국가간 문제	1,015	3.817	0.585	1	5
		초국가간 문제	1,015	3.865	0.575	1	5
국가안보문제		1,015	3.719	0.699	1.33	5	
통제변수	정부역량	1,015	2.540	0.858	1	5	
	국정관리수준	1,015	2.722	0.732	1	5	
	정책수용성	1,015	2.758	0.916	1	5	
	남성	1,015	0.492	0.500	0	1	
	연령	1,015	46.52	13.80	20	71	
	ln연령	1,015	3.790	0.328	3.00	4.26	
	학력(대학원졸업)	1,015	0.130	0.337	0	1	
	가구소득	1,015	5.520	1.782	1	8	
정치성향(진보지향)	1,015	0.310	0.463	0	1		

독립변수인 미래 발생 가능한 국내 문제의 심각성 4가지 하위 차원의 평균값을 보면 응답자들은 사회문제의 심화(평균 3.931점), 환경문제의 심화(3.807점), 경제문제의 심화(3.793점), 정치문제의 심화(3.728점) 순으로 심각하다고 판단하는 것으로 드러났다. 3점이 보통을 가리키는 것을 감안한다면 모든 문제에 대해 평균적으로 보통 이상 심각하다고 인식하는 것으로 볼 수 있다. 뿐만 아니라 국제 문제의 위협성에 대해서도 초국가간 문제(3.865점), 국가간 문제(3.817점), 국가안보문제(3.719점) 순으로 심각하게 여기고 있어 국내 문제의 심각성 인식 수준과 비슷한 수준으로 위협적이라 인식하는 것으로 보인다.

독립변수에 대해 구체적으로 문항별로 살펴보면 다음과 같다. 미래에 발생한 가능성이 있는 문제의 심각성과 관련한 질문에서는 ‘저출산으로 인한 인구절벽’이 4.17점으로 응답 평균이 가장 높고, 이어서 ‘고령자 증가에 따른 복지, 노동, 사회문제’(4.05점) 등의 순이다. 한편 ‘인공지능으로 인한 대규모실업’은 3.45점으로 가장 낮았다. 그러나 가장 낮은 점수를 기록하였더라도 3점을 상회하므로 이는 응답자들이 평균적으로 보통 이상의 수준으로 해당 문제들을 심각하게 바라보는 것이라 이해할 수 있다. 그리고 또다른 독립변수인 국제사회환경변화와 관련된 위협성에 대해 ‘지구 온난화’가 4.23점으로 가장 높고, 이어서 ‘미국의 일방주의’(3.95점) 등의 순으로 나타났다. 한편, ‘중국과 일본의 갈등’은 3.50점으로 위협성 수준이 가장 낮게 나타났다. 그러나 이 역시 3점을 상회하므로 평균적으로 위협 정도를 보통 이상이라 인식하는

것으로 보인다.

2. 로지스틱 회귀분석

본 연구에서는 국내문제로서 미래 사회의 변화 즉, 발생가능문제의 심각성과 국외문제인 국제사회환경변화의 위협성에 따라서 일반 국민들의 인식이 미래 정부의 역할 확대에 대해 어떤 영향을 미치는지 실증적으로 분석하고자 하였다. 종속변수가 시장, 민간 대비 정부의 역할을 보다 확대해야한다고 할 때 1, 유지 또는 축소해야 한다고 할 때 0으로 측정한 이항변수인 관계로 로지스틱 회귀분석을 수행하였으며 그 결과는 <표 2>와 같다.

<표 2> 로지스틱 회귀분석 결과

		Odds Ratio	Robust S.E.	z	P> z	
독립변수	국내	환경문제의 심화	0.895	0.121	-0.820	0.410
		사회문제의 심화	1.079	0.156	0.530	0.597
		경제문제의 심화	1.075	0.169	0.460	0.646
		정치문제의 심화	1.128	0.133	1.010	0.310
	국외	국가간 문제	1.578	0.250	2.880	0.004
		초국가간 문제	1.384	0.239	1.880	0.060
		국가안보문제	0.717	0.091	-2.630	0.009
통제변수	정부역량	1.371	0.143	3.030	0.002	
	국정관리수준	0.945	0.117	-0.450	0.651	
	정책수용성	1.147	0.102	1.550	0.120	
	성별	0.874	0.124	-0.960	0.339	
	연령	0.560	0.120	-2.710	0.007	
	학력(대학원졸업)	0.929	0.196	-0.350	0.726	
	가구소득	0.903	0.035	-2.630	0.009	
	정치성향(진보지향)	1.419	0.212	2.350	0.019	
상수항	0.301	0.323	-1.120	0.263		
N		1,015				
Pseudo R-squared		0.0553				
Log pseudolikelihood		-635.01265				
Wald chi-squared		66.69				

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

우선 로지스틱 회귀모형 적합도(goodness of fit) 검정을 위하여 Hosmer-Lemeshow 검정(Hosmer, Lemeshow, and Sturdivant, 2013)를 수행한 결과, p-value가 0.3503으로 통계적으로 유의미하지 않아 모형이 적합한 것으로 판단하였다.

변수의 영향력에 대해 살펴본 결과는 다음과 같다. 먼저, 국내 발생 가능 문제의 심각성은 환경, 사회, 경제, 정치문제로 살펴보았으나 각 문제에 대한 심각성 인식이 정부 역할 확대 인식과는 통계적으로 유의미한 연관성을 갖지 않는 것으로 나타나지 않았다. 반면 국제 문제인 국제사회환경 변화의 위협성은 국가 간 문제, 초국가 문제, 국가안보 문제로 구분하여 살펴본 결과 국가 간 문제나 초국가 문제의 위협성을 크게 인식할수록 정부의 기능 범위가 시장보다 확대되어야 한다고 생각하는 것으로 나타났다. 국가안보 문제의 경우 위협성을 어떻게 인식하든 정부의 기능과 범위 희망에 대한 응답에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

최근 들어 우리들의 일상생활을 위협하는, 과거와는 다른 양상의 안전 문제들 또한 증가하고 있다는 점에서 Beck(1998)은 과학기술 및 정보통신기술의 발달로 많은 위험이 사라진 만큼이나 그에 따른 부작용도 있음을 역설하였는데, 오늘날 나타나는 문제들이 바로 그러하다(조희진 외, 2017). 즉, 국내 이슈에 대한 심각성 인식보다 국제 이슈에 대한 심각성 인식이 정부의 기능과 범위 확대 희망 가능성을 높이는 것으로 나타난 것이다. 그러나 북한 및 이슬람 근본주의와 같은 테러위협 등 국가안보 문제에 대한 심각성을 크게 인식한다고 해서 반드시 정부의 기능 확대되기를 기대할 것이라 판단하기 힘든 것으로 나타났다.

정리하면 국내의 환경, 사회, 경제, 정치의 문제에 대해서는 정부가 역할과 기능을 확대한다고 해서 특별히 개선될 것이라고 기대하지 않는다는 것이다. 이로 미루어보아 국민들은 정부가 앞으로 국내 문제 해결을 위해 정부 기능과 범위를 무조건적으로 확대하길 원하는 것은 아님을 짐작할 수 있다. 국민들이 해당 문제를 해결하는데 있어 정부보다 시민사회 등 비정부 부문의 역할을 기대하는 것인지는 후속 연구를 통해 살펴볼 필요가 있을 것이다. 반면, 분석 결과 국제 문제에 대해서는 심각성을 크게 느낄수록 정부 기능과 범위의 확대를 기대할 가능성이 높다고 파악되었다. 이는 국외 문제에 대한 불확실성 해소 및 문제 해결을 위해서는 다른 부문보다 정부가 소기의 역할을 수행할 수 있을 것이라는 국민의 기대를 보여주는 결과라고 판단된다. 이를 통해 앞으로 한국의 국제사회에서의 경쟁력이나 국제적 위상 등을 고려하여 더 적극적인 역할과 기능을 수행할 필요가 있음을 짐작할 수 있다. 또한 북한 및 이슬람 등 국제 안보 관련 문제에 대해 정부가 지금보다 실질적인 대응책을 마련하는 것이 필요하다고 추론된다.

Slovic(1987) 등은 위험지각(risk perception)에는 두려움(dread)과 낯섦(newness)이 가장 두드러지게 작용한다는 논의들을 제시한 바 있다. 예를 들면 우리가 자주 경험할 수 있는 교통

사고 위험이나 풍수해 위험에 대해서는 둔감하지만, 처음 경험하는 광우병, 메르스, 지진 등에는 극도로 민감하게 반응하는 것이다(정지범, 2018). 이러한 불확실성으로 인해 정부에 대한 신뢰도 영향받을 수 있다. 아산정책연구원(2017)의 연구결과에 따르면 국민적 공감대를 얻지 못하는 안보 정책에 의해 국민들의 안보 불감증과 정부 정책에 대한 부정적 인식이 증가하고 있다고 설명한다. 또한 사회심리학 논의 중 Liberman and Trope (1998) 등이 제시한 해석수준 이론(Construal-level theory)에서는 사람들이 같은 대상에 대해서도 시간적 거리(temporal distance)나 공간적 거리(spatial distance), 사회적 거리(social distance), 확률적 거리(hypothetical distance) 등에 따라 다르게 생각하고 뒤따르는 판단이나 행동, 태도 등도 바뀔 수 있다고 제시한 바 있다. 우리 논의에서 이를 적용해 이해한다면 국내 문제에 대해서는 여러 관점의 거리상 국민이 체감하는 거리가 가까워서 구체적으로 해결 과정에 초점을 두어 생각할 수 있는 반면에, 국제 문제에 대해서는 체감하는 거리가 다소 멀어서 추상적으로 결과 중심으로만 생각할 수 있기에 체감하는 불확실성 정도도 클 수 있어 정부가 이러한 불확실성을 해소할 수 있는 책임자로서 보다 적극적으로 기대해주길 바라는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

OECD(2018)의 취약국 보고서(States of Fragility 2018)에 따르면 취약성 증가는 국제적인 갈등 증가 및 기후 변화와 상호 연관이 있으며, 취약 상황에서는 낮은 사회적 신뢰 및 전통적 성 역할의 퇴색 등 특성이 나타난다. 취약성(fragility)은 한 국가나 사회가 위협에 노출되고 이를 적응·흡수하거나, 관리하는 역량이 불충분한 상태를 나타내며, 단순히 경제발전수준이나 정부의 안정성, 분쟁 유무 등으로 정의할 수 없다. 해당 보고서에서 취약성은 다면적인(multi-dimensional) 개념으로서, 경제·환경·정치·치안·사회 측면의 국가별 역량과 위협을 지표로 측정하였다.

한편 통제변수의 영향력을 분석한 결과 정부 역량이 크다고 생각할수록 정부의 역할 확대에 대한 희망이 높게 나타났다. 또한 인구통계학적 요인으로서 연령이 높을수록, 가구소득이 많을수록 정부 기능 범위가 확대되어야 한다고 인식하는 것으로 나타났다. 다시 말해 정부의 관리 역량이 높다고 인식할수록 정부의 기능과 범위는 더 확대되어야 한다고 판단할 가능성이 높다는 것이다. 또한 정치적 성향이 진보적일 경우 정부 기능 범위가 확대되어야 한다고 나타났다. 이는 정부의 공공서비스 확대 등을 통한 역할 확대에 기인한 것으로 이해된다.

즉 국민적 인식은 정부의 역할이 일률적으로 확대되기를 선호하는 것이 아니라 상황에 따라 정부의 범위가 다르게 적용될 수 있다. International Social Survey Programme(2016)의 한국 정부의 바람직한 형태에 관한 조사 결과에서도 정부의 개입을 늘리는 대신 시장 및 민간부문과 긴밀히 협력해야 한다는 의견은 38.6%로 개입 수준을 늘리거나 축소해야 한다는 의견이 비슷하였다. 그 다음으로는 정부의 개입을 제한하되 필수적인 서비스 영역에 제한적으로 참여해야 한다는 의견이 36.7%였다. 시장원리에 입각해서 정부의 개입을 최대한 줄여야 한다거나

(11.4%), 정부가 국민들과 관련한 모든 서비스 영역에 적극적으로 개입해야 한다는 의견은 13.2%에 불과했다(이창원, 2017).

분석 결과를 요약하면, 국내 발생 가능한 미래 사회 문제들을 심각하게 인식하더라도 국민들의 정부의 기능과 범위에 대한 선호는 달라지지 않으나, 국제 사회환경 변화의 위협성을 심각하게 인식할 경우 국민들은 정부의 기능과 범위가 현재보다 더 확대되어야 한다고 판단한다는 것이다. 저성장시대, 과학기술의 급진적 혁신, 고령사회, 다문화사회, 기후변화와 녹색국가화, 남북통일 등 미래 사회변동에 적극적으로 대응할 수 있는 정부 역량이 요구되고 있다. 분석 결과를 기반으로 추론해보면 국민들은 우리나라 정부가 특히 국제 사회환경 변화에 선제적으로 대응하기 위해 노력해주기를 기대한다고 볼 수 있다.

V. 결론

본 연구는 불확실한 행정환경에 대한 국민 인식이 정부 역할에 어떠한 기대를 가지는지를 실증적으로 분석하였다. 이를 위해 환경, 사회, 경제, 정치 등 국내 발생 가능한 문제들에 대한 심각성 인식도와 국가 간 문제, 초국가 문제, 국가안보 문제 등 국제 사회환경변화 위협성 인식도에 따라 정부의 기능과 범위에 대한 국민들의 선호가 어떻게 달라지는지 설문조사 자료를 이용해 분석하였다. 분석 결과 국내 발생 가능 문제의 심각성 인식 즉, 환경, 사회, 경제, 정치 문제에 대한 심각성 인식은 정부 기능 확대 선호에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

반면, 국제 사회환경의 변화에 대한 심각성 인식의 경우 국가 간 문제나 초국가적 문제에 대해 심각하게 인식할수록 정부 역할이 민간 대비 확대되어야 한다고 보는 경향이 있는 것으로 나타났다. 한편 정부 역량이 높다고 인식하는 경우 정부 기능을 확대해야 한다고 인식하는 것으로 분석되었다. 결과를 종합하면 국민들은 상대적으로 이미 당면한 국내 문제를 심각하게 여기더라도 정부의 역할이 확대되어야 한다고 인식하지는 않았으나, 국제 문제에 대해 심각하게 인식할 경우 우리나라 정부의 기능과 범위를 민간 대비 확대해야 한다고 인식함을 알 수 있다.

이러한 결과는 다수의 조사자료에서 확인할 수 있는 정부 신뢰와도 관계가 있다. 정부에 대한 신뢰 자체가 낮은 상황에서 국민들과의 심리적 거리가 가까운 국내 문제에 대한 인식과 상대적으로 거리가 멀고 정보 획득이 용이하지 않은 국제 문제에 대하여 다른 판단을 하고 있는 것을 의미한다고 할 수 있다. 분석 결과는 국민들의 정부의 역할 확대가 필요하다는 인식에 국내 문제보다 국제 문제에 대해 민간 부문의 문제 해결 능력보다 정부의 문제 해결 능력에 더 큰 기대를 가지고 있을 가능성을 시사한다.

본 연구는 국민 인식을 기반으로 불확실성에 대한 정부의 역할을 고찰하고 있다. 앞으로 이러한 차원의 논의가 발전된다면 수동적이고 기계적인 대응으로 불확실한 상황에 직면하는 정부가 아닌 능동적이고 유기적인 정부가 미래 정부의 상(像)을 그리기 용이할 것이다. 이를 위해서는 대국민 인식에 대한 이해가 우선적으로 검토되어야 한다는 데에 이견이 없을 것이다. 그러한 점에서 본 연구는 설문조사를 기반으로 실증적 검토를 통해 예측 불가능한 문제에 대한 국민들의 인식이 국민들의 정부 기능 및 범위 선호에 미치는 영향에 대해 살펴보았다는 점에서 학문적, 실증적 의의를 갖는다고 할 수 있다.

또한 국민에게 보다 직접적이고 가까운 문제보다는 국제사회의 불확실한 환경문제에 있어서 정부의 역할을 확대하는 것에 긍정적이었다는 점에서 불확실성이 높은 문제에 대한 정부에 대한 기대가 큰 것을 알 수 있었다. 즉, 이러한 결과는 다르게 해석해보면 예측가능성이 낮거나 불확실성이 높아질 때 정부에 대한 기대가 커진다는 것을 의미한다. 이는 앞으로 정부가 불확실성을 해소하기 위하여 적극적으로 대응하고 국민적 인식 제고에 관심을 가져야 하는 것을 뜻하기도 한다.

본 연구는 행정학 및 정책학 분야에서의 불확실성에 대한 학문적 관심과 후속 연구의 발전을 위한 탐색적 연구로서 기여할 수 있다. 무엇보다 정부의 정책 노력과 기능, 역할 확대에 있어서 수요자에 대한 관심과 이해가 필수적임을 제시하였다는 점에서 학문적 그리고 정책적 함의가 존재한다. 나아가 정부 신뢰와 정부 역량에 대한 국민 이해를 높임으로써 불확실한 환경하에서 정부의 존재 의의와 정당성 제고를 위한 노력이 수반되어야 함을 실증적으로 제시하여 불확실성 등의 개념에 대한 실증분석과 통계적 접근이 가능함을 확인한 점에 의의가 있다.

연구의 함의와 기여에도 불구하고 본 연구가 가진 명확한 한계들이 존재한다. 무엇보다 개별 독립변수들이 갖는 추상성과 광범위성의 문제이다. 개별 사회문제들을 크게 사회문제의 심화라고 포괄적으로 설정하였다는 점은 가장 큰 한계로 남는다. 각 변수 내 문제의 성격에 따른 인식적 편차를 고려하지 못하였다는 점을 고려할 때, 후속 연구를 통해 보완이 필요하다는 점을 밝힌다.

참고 문헌

- 강현철. (2013). 구성타당도 평가에 있어서 요인분석의 활용. 「대한간호학회지」, 43-5. 587-594.
 김광점 외. (2006). 「조직이론과 설계」. 서울: 한경사.
 김문조·박형준. (2012). 불확실성의 시대, 불안한 한국인. 「사회와이론」, 21-2. 611-643.
 김영평, (1983). 정책결정과정에서의 불확실성의 해결. 「한국정치학회보」, 17. 383-393.
 문명재·주기완. (2007). 정부의 규모 (Size), 기능 (Scope), 역량 (Strength)에 관한 탐색적 연구: 문민정부,

- 국민의 정부, 참여정부를 중심으로. 「행정논총」, 45-3. 51-80.
- 박종민. (2008). 한국인의 정부역할에 대한 태도. 「한국정치학회보」, 42-4. 269-288.
- 박종민·김지성·왕재선. (2016). 정부역할에 대한 시민의 기대: 한국, 일본 및 대만 비교. 「행정논총」, 54-2. 61-92.
- 박지영·김선경. (2017). 복핵대응을 통해서 본 한국인의 안보인식. 「아산정책연구원 이슈브리프」.
- 사득환. (2003). 불확실성, 혼돈 그리고 환경정책-시화호 매립사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 12-1. 223-250.
- 왕재선. (2010). 정부역할에 대한 시민적 지지: 다층분석 (Multi-Level Analysis) 기법의 적용 가능성. 「정부학 연구」, 16-3. 29-56.
- 이동규·박형준. (2010). 초점사건 (focusing event) 이후의 정책변동 모형의 탐색: 재난사건과 관련된 정책 변동 모형의 설계를 중심으로. 「한국행정학회 발표논문」.
- 이명재·서동희. (1998). 조직환경변화와 조직구조의 발전전략. 「사회과학연구」, 11. 0-17.
- 이선우. (2017). 미래 정부역할 변화와 중앙정부 기능의 재창조. 「국가재창조를 위한 정부개혁」. 서울: 한 반도선진화재단.
- 이인석·정무관. (2007). 기업의 환경 불확실성이 이사회 구성에 미치는 영향. 「경영학연구」, 36-7. 1679-1705.
- 이장우·김희천·김동재. (2015). 극한적 불확실성(Extreme Uncertainty) 환경에서의 기업경영-네이버 사례 연구. 「Korea Business Review」, 19-3. 151-171.
- 이장우·장수덕. (2010). 환경의 불확실성, 의사결정과정 그리고 기업성과 간의 관계-정보시스템의 조절영 향을 중심으로. 「경영학연구」, 39-5. 1363-1387.
- 이창원. (2017). 4차 산업혁명과 공공조직의 변화, 미래의 인재상. 「한국행정포럼」, 9~16.
- 이환범·이수창. (2008). 정부조직의 환경대응력 제고를 위한 학습지향성 강화방안 연구. 「한국조직학회 보」, 5-3. 1-27.
- 정지범. (2018). 한국의 위험과 한국인의 위험 인식. 「지식의 지평」, 24. 1-13.
- 조종혁. (2011). 행위동기 요인으로서의 불확실성과 능력, 그리고 커뮤니케이션 모드. 「커뮤니케이션학 연 구」, 19-4. 121-135.
- 최충익. (2011). 지방자치단체 기후변화 적응정책의 의사결정 과정과 함의. 「한국행정학보」, 45-1. 257-274.
- Birkland, T. A. (2006). *Lessons of disaster: Policy change after catastrophic events*. Georgetown University Press.
- Daft, R. and Macintosh, N. A. (1981). Tentative Exploration into the Amount and Equivalents of Information Processing in Organizational Work Unit. *Administrative Science Quarterly*, 26-2. 207-224.
- Duncan, R. B. (1972). Characteristics Organizational Environment and Perceived Environmental Uncertainty. *Administrative Science Quarterly*, 17-3. 313-327.
- Eisenhardt, K. M., and Bourgeois III, L. J. (1988). Politics of strategic decision making in high-velocity

- environments: Toward a midrange theory. *Academy of management journal*. 31-4. 737-770.
- Heide, J. B. and John, G. (1992). Do Norms Matter in Marketing Relationships?. *Journal of Marketing*. 56. 32-44.
- Hosmer Jr, D. W., Lemeshow, S., and Sturdivant, R. X. (2013). *Applied logistic regression (Vol. 398)*, John Wiley & Sons.
- Johnson, J. L and Burton. B. K. (1994). Chaos and Complexity Theory for Management: Caveat Emperor. *Journal of Management Inquiry*. 3.
- Kiel, L. D. (1994). *Managing chaos and complexity in government: A new paradigm for managing change, innovation, and organizational renewal*. Jossey-Bass.
- Knight, F. H. (1921). *Risk, Uncertainty, and Profit*, Boston, MA: Houghton Mifflin.
- Liberman, N., and Trope, Y. (1998). The role of feasibility and desirability considerations in near and distant future decisions: A test of temporal construal theory. *Journal of personality and social psychology*. 75-1. 5.
- Milliken, E. J. (1987). Three Types of Perceived Uncertainty about the Environment: State, Effect and Response Uncertainty. *Academy of Management Review*. 12-1. 133-143.
- Morgan, M.G. and Henrion, M.. (1990). *Uncertainty: A guide to dealing with uncertainty in risk and policy analysis*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- OECD. (2017). *Government at a Glance 2017*. OECD Publishing. Paris, 2017.
- OECD. (2018). *States of Fragility 2018*. OECD Publishing. Paris, 2018.
<https://doi.org/10.1787/9789264302075-en>.
- Saperstein, A. M. (1997). The origins of order and disorder in physical and social deterministic systems. *Chaos, complexity, and sociology: Myths, models, and theories*. 102-124.
- Selnes, F. and Sallis, J., (2003). Promoting Relationship Learning. *Journal of Marketing*. 67. 80-95.
- Slovic, P. (1987). Perception of risk. *Science*. 236-4799. 280-285.
- World Bank. (1997). *World Development Report 1997: The state in a changing world*, Oxford University Press.

[별첨 1] 변수의 개념 및 측정

구분	변수		설문문항	
종속 변수	시장, 민간 대비 정부 역할 확대		더미 0: 축소/유지 희망 1: 확대 희망	
독립 변수	국내 발생가능한 문제의 심각성	환경문제의 심화	5점척도	문19-13. 대기·물·토양 등 환경오염 심화
			5점척도	문19-14. 기후변화 가속화 및 자연재난·재해 증가
			5점척도	문19-15. 신종 질병 및 전염병 취약성
			5점척도	문19-16. 원자력발전의 지속가능성 및 위험성 증대
			5점척도	문19-17. 신재생 에너지 개발 및 자원수급 문제
		사회문제의 심화	5점척도	문19-5. 고령자 증가에 따른 복지,노동,사회 문제
			5점척도	문19-6. 외국인 범죄, 외국인주자와 내국인과의 갈등 심화
			5점척도	문19-7. 1인 가구 증가 및 가족 해체
			5점척도	문19-8. 저출산으로 인한 인구절벽
			5점척도	문19-9. 고령화로 인한 세대 간 갈등 심화
		경제문제의 심화	5점척도	문19-1. 양극화 확대에 따른 계층 간 갈등 심화
			5점척도	문19-2. 지역간 불균형 발전과 격차 확대
			5점척도	문19-3. 저성장 장기화, 재정절벽
		정치문제의 심화	5점척도	문19-4. 인공지능으로 인한 대규모실업
			5점척도	문19-10. 정치와 정부에 대한 신뢰 저하
	5점척도		문19-11. 정치와 정부의 부패 심화	
	5점척도		문19-12. 고령화로 인한 지방정부 소멸	
	국제 사회환경 변화 문제의 위협성	국가간 문제	5점척도	문42-10. 미국의 일방주의
			5점척도	문42-13. 일본의 군사대국화
			5점척도	문42-12. 미국과 중국의 갈등
			5점척도	문42-1. 중국의 발전
			5점척도	문42-11. 중국과 일본의 갈등
		초국가간 문제	5점척도	문42-6. 저임금 국가들과의 경제적 경쟁
			5점척도	문42-8. 에이즈, 조류독감 등 전염병의 창궐
			5점척도	문42-7. 지구 온난화
			5점척도	문42-4. 국제 테러주의
			5점척도	문42-9. 에너지 공급 차질
국가안보문제		5점척도	문42-5. 북한으로부터 대규모 이민과 난민	
		5점척도	문42-3. 북한의 핵무기 보유 등 한반도의 불안정과 갈등	
	5점척도	문42-2. 이슬람 근본주의		
통제 변수	정책수용성	5점척도	문1. 2) 정부의 정책 때문에 내가 손해를 입어도 나는 그것을 기꺼이 감수할 용의가 있다	
		5점척도	문1. 3) 정부의 의사결정과정을 면밀히 알지 못하더라도, 정부가 하는 결정은 옳다고 받아들인다	
	정부역량	5점척도	문4. 1) 정부는 국민의 세금을 낭비하지 않고 사용한다	
		5점척도	문4. 2) 정부는 예산을 지출한 이상의 업무성과를 낸다	

행정환경의 불확실성에 대한 국민 인식이 정부의 역할 범위 선호에 미치는 영향

	5점척도	문4. 3) 정부는 의도한 정책목표를 효과적으로 달성한다
국정관리수준	5점척도	[부패관리] 문9. 1) 정부는 부정부패에 효과적으로 감시감독할 수 있는 체제를 갖추고 있다.
	5점척도	[시민참여와 언론자유] 문9. 2) 우리나라는 언론의 자유가 잘 보장되어 있다
	5점척도	[규제의 질] 문9. 3) 정부는 민간부문 발전을 위한 건전한 정책과 규제를 형성하고 집행하는 능력이 있다
	5점척도	[법치주의] 문9. 4) 우리나라는 법치주의가 잘 구현되고 있다
	5점척도	[정치적 안정] 문9. 5) 우리나라는 정치적으로 안정되어 있다
	5점척도	[정부효과성] 문9. 6) 정부는 결정된 정책을 효과적으로 집행한다
	성별	1:남자 0:여자
연령	자연로그	B. 귀하의 연령은 몇 세입니까?
학력	1:대학원졸업이상 0:대학졸업이하	D. 귀하의 최종학력은 무엇입니까? ① 무학 ② 초졸 이하 ③ 중졸 이하 ④ 고졸 이하 ⑤ 2년제 대졸 이하 ⑥ 4년제 대졸 이하 ⑦ 대학원 졸업 이상
가구소득	8점척도	월평균가구소득 ① 50만 원 미만 ② 50~100만 원 ③ 100~200만 원 ④ 200~300만 원 ⑤ 300~400만 원 ⑥ 400~500만 원 ⑦ 500~600만 원 ⑧ 600만 원 이상
정치성향	1:진보적성향 0:이외	F. 귀하의 이념적 성향은 어디에 해당된다고 생각하십니까? ① 매우 보수적 ② 다소 보수적 ③ 중도 ④ 다소 진보적 ⑤ 매우 진보적

[별첨 2] 국제 문제 위협성 주성분요인분석 결과

국제 사회환경변화 문제의 위협성		1	2	3
국가간 문제	미국의 일방주의	0.701	0.344	-0.17
	일본의 군사대국화	0.691	0.211	0.116
	미국과 중국의 갈등	0.684	0.084	0.37
	중국의 발전	0.578	0.198	0.28
	중국과 일본의 갈등	0.567	-0.03	0.484
	저임금 국가들과의 경제적 경쟁	0.422	0.256	0.218
	에이즈, 조류독감 등 전염병의 창궐	0.111	0.727	0.274
초국가 문제	지구 온난화	0.345	0.686	0.033
	국제 테러주의	0.074	0.668	0.44
	에너지 공급 차질	0.316	0.641	0.159
	북한으로부터 대규모 이민과 난민	0.175	0.158	0.715
국가안보 문제	북한의 핵무기 보유 등 한반도의 불안정과 갈등	0.191	0.211	0.705
	이슬람 근본주의	0.114	0.35	0.55

The Impact of Uncertain Administrative Environment on the Public Perception of the Government's Role

Son, Sun Hwa, Eom, Young Ho & Park, Iljoo

This study empirically analyzed whether the public perception of the uncertain administrative environment affects the expectation of government expansion. It is likely for the public to expect the functions and the scope of the government expanded according to the perceived seriousness of the problems, such as those derived from the environment, society, economy and politics, and the perceived threats to international issues such as inter-state problems, transnational issues. Survey data were used to examine how their expectations differed according to their perceptions of domestic or foreign affairs. Findings indicate that the severe recognition of intergovernmental and transnational issues in South Korea had a statistically significant effect on the expectation that the government should be expanded while the serious recognition of environmental, social, economic, and political problems in domestic context did not. Also, they were likely to think that the government should be expanded when they believe the government was well capable of the function or their willingnesses to accept the policy were strong. The results suggest that the publics' seriousness recognition of international problems can affect their expectations of governmental expansion.

[Key Words: uncertainty, role of government, public awareness]