
국정관리연구

Journal of Governance Studies

제17권 제2호(통권45호)
2022년 06월

성균관대학교 국정전문대학원

목 차

〈일반논문〉

한국 고위관료집단 구성의 동인: 이명박 정부 시기 기획재정부의 사례 / 엄석진·김대은	1
행정분야별 부패 영향요인에 관한 탐색적 연구 / 송성화	35
청년의 인구사회경제적 요인에 따른 정책영역별 이질성과 동질성에 관한 연구 / 정기용·이성욱·민효상	73
국정과제 관리시스템에 대한 비교 분석과 시사점: 한국과 영국을 중심으로 / 이해영	105
다중흐름모형(MSF)을 적용한 여성폭력방지기본법 제정과정 분석 / 권정현	133
4차 산업혁명 시대의 ICT 분야 규제개혁 정책 방향과 시사점: 지능형교통체계(ITS) 추진 경험을 중심으로 / 방민석	171

한국 고위관료집단 구성의 동인: 이명박 정부 시기 기획재정부의 사례

엄석진·김대은

이 연구의 목적은 한국 고위관료집단의 구성 동인과 내적 조건을 밝히는 것이다. 선행연구에 따르면, 한국 고위관료집단의 구성의 동인으로 연고주의, 연공서열, 경력구조 등이 제시되어 왔으나, 타당성 있는 실증분석은 충분히 이루어지지 않은 것으로 판단된다. 이와 같은 문제의식 하에, 이명박 정부 시기의 기획재정부 고위관료집단을 대상으로 인과적 사회연결망분석방법 중 하나인 MR-QAP 분석방법을 적용하여 연고주의, 연공서열, 그리고 경력구조가 고위관료집단의 구성과 유지에 미치는 영향력을 분석하였다. 분석 결과, 고위관료집단의 형성 동인으로서 연공서열이 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었다. 반면, 학연이나 지연 등 연고주의 관련 변수들이나 경력 구조는 통계적으로 유의미하지 않았다. 이러한 분석결과를 바탕으로 한국 고위관료집단의 구성 동인에 대한 이론적, 실제적 함의를 제시하였다.

주제어: 고위관료집단, 연고주의, 연공서열, 경력 구조, MR-QAP

I. 서론

한국의 국가발전과 정부정책을 이해하는 데에는 정부를 구성하고 움직이는 ‘관료’, 특히 정책결정과정에서 강력한 영향력을 행사하는 ‘고위관료집단’의 특성을 이해하는 것이 필수적이다. 특히, 국정운영에서 행정부 중심성이 강력했으며, 대통령을 정점으로 한 행정부의 관료집단이 여타 정치세력들을 압도해 왔음을 고려할 때 (유민봉·임도빈, 2007: 6-8; 박찬욱, 1995), “어떠한 특성과 사회적 배경을 지닌 고위 관료가 어떠한 지위에서 어떠한 영향력을 행사했으며, 고위관료집단의 인적, 구조적 특성의 역사적 변화와 연속성은 무엇인가?”라는 연구문제는 크게는 한국의 국가발전의 역사와 동인(動因), 작게는 특정 시기의 정부운영과 공공정책의 지향성을

이해하는데 필수적이다.

그러나, 고위관료집단의 구성의 동인과 기제, 국가 내·외부적 조건에 대해서는 충분한 실증적 연구가 이루어졌다고 보기 어렵다. 개인 수준에서 누가 어떠한 이유로 고위관료가 되었는지에 대한 분석과 함께, 집단 수준에서 특정 시기의 고위관료 집단이 공유하는 특성과 그와 같은 집단이 구성된 동인에 대한 연구는 여전히 미진하다. 특히, 한 개인이 사회와 관계를 맺고 살게 되면서 그를 둘러싸게 되는 주변 환경을 의미하는 사회적 배경을 구성하는 관련 정보인 연령, 출신지, 출신학교, 전공, 전직(前職) 등과 함께 (조석준, 1987: 167), 공직 입직 연도와 고시 기수, 공직 입직 후의 경력 구조 등을 종합적으로 분석한 연구는 드문 것으로 판단된다. 특히, 이와 같은 데이터를 수집하고 정제하여 타당성 있는 양적분석과 다양한 영향요인 분석은 크게 부족한 것으로 판단된다.

이러한 문제의식하에, 이 연구에서는 이명박 정부 시기 기획재정부(이하 기재부)의 국장급 이상 고위관료 75명을 대상으로 하여 한국 고위관료집단 구성의 동인과 그 영향력을 실증적으로 분석하고자 한다. 관련 선행연구 결과를 종합한 결과, 한국 고위관료집단 구성의 동인은 연고주의(nepotism), 연공서열(年功序列; seniority), 그리고 관료 개인의 경력과 전문성이 제시되어 왔다. 연고주의는 공동체 중심적인 측면에, 연공서열은 개인과 관계(계급) 중심적인 측면에, 경력 및 전문성은 개인의 직무수행 능력의 측면에 초점을 맞추어 한국 고위관료집단 구성에 대한 이론적인 설명을 제공해 왔다. 이 연구에서는 연고주의, 연공서열, 경력구조 중 어느 요인이 이명박 정부 시기 기재부 고위관료집단 구성에 영향을 미쳤는지 분석하고자 한다.

연구방법론으로는 인과적 사회연결망분석방법 중 하나인 MR-QAP 분석방법을 적용하고자 한다. MR-QAP 분석은 행위자가 가지는 속성 자체가 아닌 각 행위자가 동질의 관계에 있는지를 변수로 간주하기에, 연고주의, 연공서열, 경력 구조라는 요인들이 가지고 있는 관계적 특성을 반영한 분석을 할 수가 있다. 구체적으로는 고위관료 개인의 출생지역, 출신대학 및 전공으로 연고주의를 측정하고, 연령과 행정 고시 기수로서 연공서열을 측정한다. 그리고 관료 개인의 입직 후 국장급 직위에 이르기까지의 경력을 분석하여 경력구조를 유형화한다. 연고주의, 연공서열, 경력구조 관련 연결망을 독립변수로 하고, 이명박 정부시기의 각 연도별, 기재부 장관별로 함께 일했던 관계를 종속변수 연결망으로 하였다. 독립변수 연결망이 종속변수 연결망에 미치는 영향력을 MR-QAP 분석을 활용해 분석하고자 한다.

이와 같은 분석을 통해, 특정 시기 고위관료집단 구성에 영향을 미치는 다양한

동인들의 영향력을 실증적으로 검토해 볼 수 있을 뿐만 아니라, 고위관료 개인차원에서 공유하는 특성과 관계적 특성이 관료집단 전체를 구성하는데 어떠한 영향을 미치는지를 확인함으로써 한국 고위관료집단의 구성 동인과 한국 관료제의 내재적 특성을 실증적으로 분석해 볼 수 있을 것으로 기대된다.

연구의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 고위관료집단 연구의 필요성 관련 선행연구를 살펴본 후, 한국 고위관료집단의 구성 동인으로 제시되어 온 연고주의, 연공서열, 경력구조와 관련된 이론적 배경과 선행연구들을 검토한다. 3장에서는 이 연구에서 사용하는 MR-QAP 방법에 입각한 연구모형과 연구방법, 그리고 이 연구에서 활용된 개념화 및 조작화, 데이터의 구성에 대해 설명한다. 4장에서는 각 연결망에 대한 설명과 분석 결과를 제시한다. 5장에서는 이 연구의 결과를 요약하고 연구의 이론적, 실제적 함의를 의의 제시한다.

II. 이론적 배경

1. 고위관료집단 연구의 필요성

한 시대의 정부와 행정을 올바르게 이해하기 위해서는 ①정부의 조직적인 정향, ②정부조직의 기능과 업무가 수행되는 과정에서 제도화되는 반복적인 절차들, 그리고, ③정부의 인적 요소로서의 지적 엘리트에 대한 통합적 이해가 필요하다(Skowronek, 1982). 국가는 조직과 절차의 배열일 뿐만 아니라, 지적 인재들의 결합체이기 때문이다. 따라서 국가가 당면한 정책문제의 해결과 국가운영방식의 개혁을 추동하는 정부 내의 지적 인재들의 존재는 국가의 유지와 국가정책의 추진에 중요한 요소로 제시되어 왔다. 다시 말해, 국가에 있어서 조직과 절차도 중요하지만, 이와 같은 조직과 절차를 작동시키고 특성을 부여하는 관료들의 특성과 관료들이 처한 거시적 맥락 및 구조와 연관시키는 것이 필요하다(안용식, 2001).

위와 같은 사실은 개발도상국의 발전과정에서도 나타난다. Shils(1960)는 "아시아와 아프리카의 모든 신생국들의 흥망성쇠를 통해 볼 때 신생국들의 구상과 시작, 그리고 지속력은 거의 전적으로 지적 엘리트의 노력의 결과"라고 주장하면서, 그 예로서 국가의 주권을 주장하고 나아가 국가의 기본 이념을 반포하는 과업을 떠맡는 계층이 지식 엘리트였다는 사실을 지적한다. 즉, 이러한 지적 엘리트층은 개발도상국에서 국가의 선동자로서, 지도자로서, 집행자로서의 그들의 정치생명을 창출한다. 따라서, 특정

국가의 특수성은 국가에 고용된 지적 엘리트 측면에서 묘사될 수 있다.

사회과학의 다양한 이론들은 고위관료집단의 사회적 배경 및 구성 동인에 대한 연구의 중요성을 다음과 같이 강조해 왔다. 첫째, 엘리트론의 관점에서 볼 때, 정부의 고위 관료들은 그 사회의 최고 엘리트계층을 구성하는 중요한 구성요소로 간주되어 왔다. 따라서, 고위관료들의 사회적 배경 및 구성 동인에 관한 연구는 특정사회에서의 엘리트들의 충원과 그들의 행동양식, 그리고, 그것들이 국가의 정책과 산출에 미치는 영향에 대한 분석의 필요조건이라 할 수 있다. 이와 같은 분석을 통해 체제의 동질성(system's homogeneity), 지배적 가치, 엘리트와 엘리트 간의 관계, 그리고 엘리트와 대중과의 관계를 추론할 수 있기 때문이다(Seligman, 1966).

둘째, 관리주의의 관점에서 볼 때, 고위 관료들의 사회적 배경과 구성 동인은 관료제 내 행태를 이해하고 예측할 수 있는 중요한 요인이다. 이러한 생각은 한 개인이 생각하고 행동하는 것은 선형적으로 주어진다기보다는 그 개인을 둘러싼 환경에 대한 경험적 인지(perception)로부터 비롯한다는 것을 전제로 한다. 즉 사회적 배경은 그 사람의 성격, 경험 등을 규율하고 나아가 행동양식에도 영향을 미치게 되는 요인 중 하나이다. 특히 학력과 전직과 같은 사회적 배경의 경우 사회화 과정이나 인맥의 연결망을 통하여 고위관료들의 성격(personality), 지식(knowledge) 그리고 가치관 등에 지대한 영향을 주며 나아가 고위관료들의 의사결정방식에도 영향을 줄 것으로 예상할 수 있다. 특히, 인적자원이론의 측면에서 보면, 고위 관료들의 사회적 배경은 정부의 인적자원의 특성과 역량을 결정하는 요인들 중 하나로 간주될 수 있다. 고위 관료들의 역량이 그 정부의 정책품질과 성과를 결정하는 주요한 인적자원이며, 관료들의 사회적 배경과 이와 같은 인적자원을 구축하는 배경이자 경로로서 작용하게 된다.

셋째, 민주주의를 강조하는 대표관료제 이론의 관점에서 보면, 사회적 배경의 측면에서 관료집단과 그 사회 구성원들간의 일치도는 중요한 문제이다. 관료는 사회에 커다란 영향력을 행사하기 때문에 전 국민의 이해를 대표할 수 있는 인적 구성을 갖추어야 함은 민주주의의 측면과 정치체제의 정당화 측면에서 반드시 요구되는 특성이라 하겠다(안용식·오승은, 1997; Bishu & Kennedy, 2020). 특히, 고위 관료들이 보유하는 전문성과 지적 자원, 동기 및 기회 등의 요인들은 사회화 과정에 의해 형성되고 제공되기에 그들의 사회적 배경에 대한 분석은 한국 행정을 이해하는데 도움이 될 것이다. 즉, 고위 관료들의 행태는 자신들의 정체성과 자신들이 속한 사회적 배경에서 이루어진 인식 및 태도의 산물로도 볼 수도 있기 때문에 그러한 개개인의 사회적 배경과 그에 입각한 고위관료집단의 구성 동인에 대한 분석은 중요한 의의를 가진다.

2. 선행연구의 검토

미국을 비롯한 서구 여러 나라들의 고위 관료에 관한 선행연구들은 고위 관료의 사회적 배경에 관한 연구와 고위 관료들의 사회적 배경의 다양성이 미치는 영향이나 효과에 관한 연구로 양분될 수 있다. 전자는 고위 관료의 사회적 배경 그 자체를 기술하는 연구이다. Harris와 Garcia(1966)는 영국의 사무차관(permanent secretary) 이상의 고위 관료를 1900-1919년, 1920-1944년, 1945-1963년으로 구분하여 교육, 성별, 경력, 연령, 근무연한을 조사하여 옥스퍼드와 캠브리지 대학 출신의 우세가 새롭게 세워진 대학의 출신들로 인해 약해질 것이라고 예상하는 등 미래의 관료들의 성분을 예측하기도 하였다. Stanley 등(1967)은 존슨 행정부 초기에 연방 정무직 관료 1,012명(남자 1,000명, 여자 12명)의 사회적 배경을 조사했다. 그들의 연구에 의하면 연방 정무직 관료들 중 압도적인 숫자가 대도시 출신, 프로테스탄트, 잘 교육된, 중년기, 큰 정부와 상위 법, 큰 사업에 대한 경험이라는 속성을 공유하고 있음을 밝혀냈다. 이 연구에서 주목할 점은 이러한 인물들의 프로필과 그들의 업무에 대한 이해 사이에는 어떻게든 관련이 있다고 전제한다고 있다는 사실이다. Goyal(1989)은 인도의 IAS(Indian Administrative Service)의 1985년 당시에 등록된 총 4,286명 가운데 사회적 배경을 구할 수 있는 4,284명을 대상으로 층원방법, 성, 종교, 연령, 카스트, 고용된 주 등의 사회적 배경을 조사한 뒤 교차 분석하여 기술하였다. Barik(2004)은 1990년부터 1998년까지 관료에 지원하는 사람들의 성별, 출신지, 출신학교, 전공 등의 사회적 배경을 조사하였는데 지방이나 작은 지역 사회 출신의 지원자들이 시간이 흐를수록 입지가 좁아지며 그들 스스로도 기회 면에서 불리해짐을 인식하고 있다고 주장하였다.

후자는 고위 관료의 사회적 배경의 다양성이 다른 요인에 미치는 영향이나 효과에 관한 연구이다. 대표성에 관한 연구의 대부분이 여기에 속한다. 우선, 관료의 출신배경과 정책에 대한 태도간의 관계에 대한 연구가 있다. Meier와 Nigro(1976)는 조직에 동화된 관료의 행동이 출신 배경보다 훨씬 더 중요한 요인임을 주장하였다. 그러나, Rosenbloom과 Featherstonhaugh(1977), 그리고 Dolan(2002)은 출신배경이 자신의 근무태도 및 공공정책에 대해 영향을 미침을 주장하였다. 출신배경과 정책결정과의 직접적인 관계를 밝혀내려고 하는 연구도 있었다. Selden, Brudney 과 Kelloughl(1998)와 Naff(1998)의 연구는 소수 인종 출신의 관료들이 소수 인종의 이익을 증진시키는 데 특별한 책임을 느끼는 경향이 있거나 임용시 우호적인 태도를 갖고 있음을 밝혔다.

국내에서도 관료의 사회적 배경에 대한 연구가 이루어져 왔다. 초기의 연구들은

다음과 같이 크게 두 가지로 나눌 수 있다(김영민, 1991). 하나는 관료의 개인적, 사회적 배경이 시기별, 직급별, 부처별로 어떻게 변하고 있는가에 대한 연구이다(유훈, 1966; 김운태, 1966; 박동서, 1973, 문대현, 1987; 정재환, 1991). 이러한 연구들은 주로 고위 관료를 연구대상으로 하고 있으며, 특히 장·차관을 포함한 최고급 관료의 경우는 정치엘리트에 대한 연구의 일부로서 또는 국무위원의 충원에 관한 연구에서 다루어지고 있다. 다른 하나는 관료의 성분변화보다는 관료의 의식과 행태를 예측하기 위하여 그들의 출생지, 출생년도, 교육정도, 경력 등을 분석하는 경우인데 48년 8월에서 67년 8월까지의 장·차관, 국장급 관료를 출생지, 연령, 학력, 경력, 근무연한, 전직, 외국훈련여부 등을 조사한 박동서(1968)의 연구와 이승만 정부 기간부터 박정희 정부 초반을 대상 시기로 하여 경제 관료 집단의 충원과정, 양적·질적 특성과 같은 인적 연관성을 살펴본 이상철(2012)의 연구가 대표적이며 특히 관료의 이동에 대해서 제 1, 2공화국 관료집단을 연구한 논문도 있다(안용식, 1978).

이후에도 관료의 사회적 배경에 대한 연구는 대표성에 관한 논의와 더불어 상당히 진척이 되었는데, 송혜경(1998)은 제 1공화국 관료 3,336명의 사회적 배경을 조사·분석하여 당시의 정부 구성원들이 일제의 식민지시대의 영향 속에 있었으며 구태를 벗어나지 못했기 때문에 후에 급성장하고 급속히 근대화한 젊은 군부 계층에게 나라를 맡기게 되었다고 주장하였다. 민병익(2006)은 역대 정부의 장관 775명과 차관 668명의 출신지를 조사하여 역대 정부는 지역에 따른 편향된 장·차관 임명이 있었으며 전체적으로 장·차관 모두에서 영남이 타 지역에 비해 과다대표 되고 호남이 과소대표 된 것으로 결론 내렸고, 양성철(1994)은 48년에서 93년까지의 기간 동안 정부부처 차관급인사 연인원 총 1998명의 출신도, 출생년도, 행정 엘리트로 등용될 당시의 연령, 등용된 횟수, 재임기간, 행정엘리트 출신대학, 출신대학원, 군 출신의 경우 군사학교 배경, 전공분야, 해외유학 등 변수를 집중 조사·분석했다. 권경득·이현출(2001)은 김영삼 정권 임기 말과 김대중 정권 임기 초의 장·차관급 및 1급 관료 450명을 분석대상으로 하여, 출신지역, 교육, 경력, 연령, 성별에 따른 사회적 배경의 변화와 그 특성을 분석하여 대표관료제의 개념의 적용을 통한 지역주의 극복을 제안하고 있다. 한국의 경제 관료의 식민지 기원설을 검토한 이상철(2012)의 연구는 이승만 정부 기간과 박정희 정부 전반기의 두 시기를 대상 시기로 하여 경제관료 집단의 형성과 특성을 분석하면서 한국 경제 관료의 식민지적 기원에 대하여 이승만 정부에는 상당한 타당성을 가진다고 평가한 반면 박정희 정부에 대해서는 타당성을 가지지 않는다고 평가하였다.

방법론 측면이 부각된 연구도 제시된 바 있다. 특히, 사회연결망분석방법(SNA:

Social Network Analysis)을 통한 다차원적 속성을 포함하는 분석도 많이 이루어졌는데 강영은(2009)은 북한 김정일 정권의 권력엘리트의 특성과 이러한 특성을 바탕으로 한 엘리트 간 관계에 의해 형성된 권력의 구조적 특징을 분석했다. 이규연 등(2006)은 사회연결망분석방법과 심층 면접법 등의 방법을 통해 대한민국 파워엘리트 3만 1,800명을 선정해 그들의 학연, 지연, 혈연, 직연별 연결망을 실증적으로 분석한 뒤 전체 엘리트 집단의 연결망의 형태의 모습이 집중형에서 분화형으로 바뀌고 있었다고 주장했다. 특히 장·차관을 포함하는 공직엘리트에 대해서도 연구를 수행하였는데 분석 결과 고위관료의 배출창구가 점차 다양해지고 있는 것으로 나타났다. 다시 말해, 특정 인맥끼리 밀고 끌어주던 폐쇄적 구조가 개방형, 다원형으로 바뀌고 있는 것이다.

앞서 제시한 한국의 고위 관료의 사회적 배경에 대한 많은 연구들은 주로 대표성 혹은 대표관료제에 관한 논의와 함께 이루어졌으며 상당히 축적되어 있다. 그렇지만 고위관료에 대한 이러한 선행연구들은 그 학문적 기여에도 불구하고 몇 가지 중요한 한계점들을 가지고 있다. 첫째, 연구의 시간적 범위가 적절하지 않아 정권 간 혹은 정권 내의 변화를 포착하는데 한계가 있다. 예를 들면, 송혜경(1998)은 기존의 연구와 달리 관보등재인원 전체를 대상으로 함으로써 연구대상의 범위를 넓혀다는 점에서 의의가 있다. 그러나 이 연구는 연구의 범위를 1공화국에 국한하여 정권 간의 비교를 할 수 없을 뿐만 아니라 공화국 내 시기구분을 하지 않아 정권 내의 변화를 포착하는데 한계가 있다. 문대현(1987)과 정재환(1991)은 각각 1공화국에서부터 4공화국까지, 1공화국에서부터 6공화국에 이르기까지 관료들의 연령, 학력, 재임기간, 출신지, 해외유학 등의 사회적 배경을 공화국별 비교를 하였으며 특히 정재환(1991)의 경우 경제 부처 역시 공화국별로 관료들의 사회적 배경을 비교분석하였지만 이들 연구 역시 정권 내의 변화를 알아내는데 한계가 있는 것이 사실이다. 이밖에도 많은 선행연구들이 연구의 편의상 시기를 나누거나 무차별적으로 선정하는 경우가 많다.

둘째, 연구의 대상 집단이 정무직 관료집단이나 특정 부처에 한정된 경우가 많다. 국내의 대다수의 관료의 사회적 배경에 관한 연구들(양성철, 1994; 권경득·이현출, 2001; 박동서 외, 2003; 민병익, 2006; 이상철, 2012)은 장관 혹은 차관만을 대상으로 하고 있거나 특정 부처만을 대상으로 하는 경우가 많다. 이렇게 정무직 관료에 한정되어 있는 연구들의 경우 정무직과 일반직 관료 간의 비교를 할 수 없다는 한계를 가진다. 관료제에 대한 이해에 있어서 정무직 관료만을 분석한다는 것은 행정 현상을 설명하는데 있어 약점이 있다. 송혜경(1998)의 경우에는 관보등재인원 전체를 대상으로 하여 이러한 취약점들을 보완하기 위해 연구대상의 범위를 국장급 이하까지 포함시켰지만 정확히 어느 직급까지 포함했는지를 명확하게 밝히고 있지 않을 뿐만 아니라, 정무직

과 일반직을 구분하여 분석하지는 않았다. 또 다른 연구 대상인 사회적 배경에 있어서도 많은 선행연구들이 지역 혹은 출신학교에만 집중한 경향을 보였다(민병익, 2006).

3. 한국 고위관료집단 구성의 동인과 조건

1) 연고주의

연고주의는 과거로부터 한국 사회의 여러 현상을 설명해온 주된 사회적·비공식적 요인이다. 연고주의에 대한 다양한 정의 중 하나를 제시하면, “지연, 학연, 혈연을 중심으로 하여 관계가 존재하는 내집단에는 일종의 특혜를 제공하고, 외집단에 대해서는 차별을 강화하는 것”이라 설명할 수 있다(이훈구, 2003). 연고주의적인 요인이 고위관료집단의 구성 또는 관료제 내에서의 승진 등 인사관리에 작용한다면, 주요 형태는 고위관료집단의 구성이나 승진 등의 인사관리에 혈연, 지연, 학연 등이 존재하는지의 여부가 될 것이다. 공직 사회에서 연고주의가 존재하는지에 대한 검토는 더욱 중요하다고 할 수 있다. 왜냐하면, 공무원은 공공성을 갖는 재화와 서비스를 다루는 인력이기에 연고주의의 부정적인 영향력이 모든 국민에게 미칠 수 있을 뿐만 아니라, 공적인 자원을 사적 용도로 활용될 수 있기 때문이다.

연고주의에 대한 정의에서 알 수 있듯이, 연고주의는 일종의 공동체주의적인 배경을 하고 있음을 알 수 있다. 예를 들면, 박기관·이상임(2011)은 연고주의는 가족, 지역, 학교, 직장 등에서 맺은 연(緣)을 매개로 생활공동체로서의 가치와 행동양식을 생산하며 혈연, 지연, 학연, 직연 등의 집단적 이해관계에서 타 집단(out group)의 구성원을 차별하는 내적 귀속성과 외적 배타성이 강한 집합주의 성향을 나타낸다고 표현하고 있다.

이와 관련하여 연고주의는 한국 사회의 문화적 측면과 결부되어 왔다. 최석만(1995)은 집단주의 이론의 맥락에서 볼 때, 한국 사회에서는 사람들의 행동이 내집단 성원의 압력에 의해 크게 유발된다고 설명하고 있다. 동시에, 그는 연고주의 행태를 보이는 것이 개인적 이해 추구에도 도움이 된다는 설명도 덧붙이고 있다. 그는 연고주의의 사회·문화적인 전통으로 한국사회의 유교적 집단주의 문화를 들고 있는데, 유교적 집단주의 문화에서는 개인의 삶의 목표는 그가 속해 있는 집단에 의해 결정되고 삶의 방식도 집단과의 조화 속에 이루어지기 때문이라고 묘사하고 있다. 유교의 인간에 대한 정의 가운데 인간의 본성 즉, 인성(人性) 이에 대한 정의는 본래 “사회적 자아”이고, 이는 가정에서 효(孝)를 통하여 학습되고 이는 국가와

군주에 대한 충성(忠誠)으로 나아간다.

이러한 맥락에서 전근대적 사회의 한국에서는 Max Weber의 고전적인 분류에 따를 때(Weber, M. 1922/1997), 가산제적 관료제(Patrimonialism: 家産制)가 매우 발달했다는 점에도 주목할 수 있다. 발달된 가산제적 관료제의 영향으로 한국은 서열적 인간관계가 발달하였는데, 최석원(1995)은 가산제의 원시 형태인 가부장제(Patrichalism)에서의 왕의 하인집단이 확대되고 체계화된 것으로 해석할 수 있다고 설명한다.¹⁾ 이러한 연고주의적인 맥락 속에서 승진 제도는 객관 및 합리적인 과정이라기보다는 주관적이고 비합리적이게 될 가능성이 크다.

그동안 연고주의와 관련한 선행 연구들은 주로 연고주의의 긍정·부정적 측면에 관해 설명하는 연구들이 다수 존재했다. 연고주의의 단점에 초점을 맞추는 연구들은 연고주의가 가져올 수 있는 내집단의 폐쇄성, 배타적 경쟁, 소외집단의 반발 등의 부정적인 영향력을 파악하고 그에 대한 대안들을 모색하고자 했다(이종한, 1994; 하태권: 1990; 임희섭, 1988 등). 반면, 근래에 들어서는 상대적으로 중립적인 입장에서 의사 결정에서의 효율성 및 경쟁력 제고 등 연고주의의 효능을 찾고자 하는 연구들도 다소 존재한다(박경서 외, 2008; 오경훈, 2012 등).

연고주의의 영향력에 대한 실증분석을 진행한 연구들도 있다. 김홍로·안문석(2004)은 고위관료집단의 승진에 대한 영향요인을 분석하면서 연고주의를 하나의 변수로 고려하고 있다. 분석결과에 따르면, 4급 과장 단계까지의 승진에는 출신지역, 출신대학교 등 연고 관련 변수가 승진소요기간에 영향을 미치나 고위직 공무원으로 승진할 때에는 연고관련 변수들이 영향을 미치지 못한다고 분석하고 있다. 그 이유로는 1999년 중앙인사위원회 출범 이후 연고주의를 지양하고 능력 위주의 인사를 강화하는 인사정책의 결과가 제시되었다. 박기관·이상임(2011)은 기초자치단체 일선공무원을 통해 연고주의 행태 및 조직문화의 조직효과성을 검토하고 있다. 이 연구들은 실증적인 데이터를 통해 연고주의를 측정하여 분석하고 연고주의의 효과를 검토했다는 의의가 있지만, 분석 방법이 연고주의의 '관계적' 속성을 반영하지 못한다는 점에서 한계가 있는 것으로 보인다.

최근에는 사회연결망분석방법을 적용하여 연고주의의 영향력을 검증한 연구들이 제시되었다. 정치원·박치성(2012)은 이명박 정부의 고위직 인맥구조와 부패의 관계를 검토하면서, 학연, 지연을 포함한 인맥을 측정하는데 있어 사회연결망분석방법을 활용하였다. 김근세 외(2019)는 사회연결망분석방법을 적용하여 한국 해양 부문

1) 유교는 공공선(公共善) 추구에 따른 상호주의를 추구하기에 권위주의에서 출현한 연고'주의'가 유교와 아무런 관련이 없다는 주장도 존재한다(장현근, 2008).

의 고위관료료를 중심으로 한 파워엘리트 구조를 분석하였는데, 특정 대학교의 영향력이 크다는 것을 확인하였다. 서인석·강국진(2018)은 기재부 내의 주요 직위 연결망에 대해 연고주의가 영향을 미쳤는지를 분석하였다. 분석결과에 따르면, 동일대학이나 같은 출신지가 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되어 여전히 연고주의는 여전히 유의미하다고 결론짓고 있다. 이 연구는 사회연결망분석방법의 적용을 통해 한국 고위관료집단 구성에 연고주의가 미치는 영향력을 분석한 연구들은 연고주의가 가지는 관계성을 반영했다는 점에서 방법론적인 의의가 있으나 분석 대상인 고위관료의 수가 소수이며 직위 연결망을 설명하는 데 있어 연고주의 이외의 변수들을 고려하지 않았다는 점에서 한계가 있는 것으로 보인다.

이와 함께, 이러한 연고주의의 긍정 및 부정적인 측면을 고위관료집단에 적용하여 논의하기 이전에, 연고와 연결(linkage)과의 차이를 구분해야 할 뿐만 아니라, 실제로 지연, 학연, 혈연 등 연고관계가 존재하는 내집단에는 일종의 특혜를 제공하고, 외집단에 대해서는 차별을 강화하는 연고주의가 존재하는지에 대한 실증적인 분석이 필요하다고 할 것이다. 이와 같은 선행연구 검토 결과를 반영하여, 이 연구는 과거로부터 한국 관료제의 중심적인 현상이며, 고위관료집단의 구성에도 영향력이 유의미할 것으로 예상되는 연고주의와 관련된 지연, 학연 연결망을 설명 변수로 도입한다.

2) 연공서열

연공서열(seniority)은 과거로부터 한국 사회의 여러 현상을 설명해 온 또 다른 요인이다. 연공서열은 “근속 연수(勤續 年數)가 긴 구성원을 승진과 보수 등에서 우대하는 인사제도 또는 문화”(이종수, 2009: 325)를 의미한다. 수치적으로도 계산이 명확한 연공서열은 사람을 중심으로 하며, 연고주의, 실적주의와 달리 비교적 간단하면서도 객관적인 인사 및 조직 관리 기준이라고 할 수 있다. 연공서열적인 맥락에서는 승진의 변수도 수치상으로 측정이 간단한 연령이나 고시 기수이기 때문이다. 연공서열 역시 연고주의와 비슷한 유교적 사회적 전통적 문화의 맥락 속에서 해석되어 왔다.

공공부문과 민간부문을 막론하고 연공서열에 기반한 조직 및 인사관리는 강한 비판과 개혁에 직면해 왔다. 연공서열은 구성원의 업적 평가하는 기준으로서 타당성이 낮다는 것이다. 특히, 신공공관리론의 맥락 속에서 연공서열이 조직관리의 효율성을 저해하는 요소로 지적되기도 하였다(최태선·여영현, 2007). 실제로 고위관료집단과 관련된 인사혁신제도 중 하나인 고위공무원단 제도도 “연공서열이 아닌 업무와 실적

에 따라 보수를 지급”하는 등의 신분보다 일 중심의 인사관리를 표방하고 있다.²⁾

하지만, 인사관리의 기준으로서 연공서열이 꼭 부정적인 측면만을 가지고 있다고 할 수도 없다는 주장도 있다. 예를 들면, 임도빈·유민봉(2019: 278)은 승진 대상자들 간의 능력적인 차이가 존재하지 않을 때, 연공서열은 유용한 선택의 기준이 될 수 있다고 주장한다. 특히, 고도의 기술과 지식 또는 책임이 요구되는 직위에서는 능력의 차이가 나타나기에 고위직·전문직보다는 하위직에서 이러한 판단 기준이 적용되는 것이 적합할 것이라 주장하고 있다. 또한, 능력에 상관없이 모든 사람이 승진에 대한 희망을 가지고 공직 사회에서 직(職)을 유지하면서 최소한의 동기를 부여한다. 또한, 공직 사회에서 긴 근무연한을 바탕으로 한 경험을 가진 사람이 짧은 경험 가진 사람보다 나은 판단을 할 것으로 기대하는 것이 비합리적이라고 볼 수 없다.

실제로 5급 이하의 공무원 승진에서 경력, 근무성적, 훈련성적을 배합하고 여기에 가점제도를 활용하는데, 여기서 경력이 승진예정 직위와 유사한 직렬에서 몇 년이나 근무했는가를 중심으로 평가되는 연공서열기준이 반영된 것이다. 반면, 4급 이상 공무원의 승진은 5급 이하의 경우와는 달리 평가요소별 구체화가 없는데, 국가에서의 공헌 실적, 능력, 경력, 전공 분야, 인품, 인사권자의 재량 등이 반영되며, 고위공무원단으로 진입 시 소위 ‘역량평가’를 통해 다차원적인 평가체계를 통해 객관성을 확보하려 한다. 이는 앞서 1절에서 제시한 인사혁신처의 고위공무원단제도의 취지와도 일맥상통하는 것으로 볼 수 있다.

이와 같은 연공서열에 대한 상반된 이론적 평가를 반영하듯, 연공서열의 영향력에 대한 실증분석 결과 역시 논쟁적이다. 김홍로·안문석(2004)은 연공서열 요인이 4급 과장단계까지의 승진소요기간에는 영향을 미치지 못할 뿐만 아니라, 고위직 공무원이 된 이후의 승진소요기간에는 오히려 부정적인 영향을 미치는 것으로 보고하고 있다. 이와 같은 연구결과는 하태권(1990)의 연구결과와는 상반된 것이다. 이와 같은 선행연구 검토 결과를 반영하여, 이 연구는 연공서열과 관련된 연령 연결망 및 고시기수 연결망을 설명변수로 반영하고자 한다.

3) 경력 구조

고위관료에게 요구되는 측면은 전문성이다. 전문성은 “특정 영역에서 고도로 집적된 지식과 경험에 토대를 둔 업무처리방식”(진재구, 1994: 321) 또는 “조직적, 개

2) 인사혁신처 홈페이지: 고위공무원단제도: 어떤 제도인가요?
(<https://www.mpm.go.kr/mpm/info>) (접속일자: 2022.04.21.).

인적 양 차원에서 확보될 수 있는 업무 자체에 대한 숙련도와 전문지식 및 기술”(김중량, 1988)로 정의된다. 이상적인 관료는 훈련된 전문가로서 직무 수행에 필요한 지적 능력을 갖추고 전문 교육을 받은 자들이며, 시험을 통해 선발되어야 한다(Weber, 1946). 전문성은 앞서 설명한 연고주의와 연공서열과는 다르게 개인의 직무 수행 능력의 강화를 통해 변화할 수 있는 것이며, 고위관료간 경쟁을 촉진하고 공직 사회 및 문화를 성과 지향적으로 만드는 기반으로 인식된다.

이와 같은 고위관료의 전문성은 어떻게 발현되고 축적될 수 있을 것인가? 이 연구에서는 고위관료의 경력 구조(career path)에 주목하고자 한다. 고전적 관료제 이론에서는 연공서열이나 ‘승진(promotion)’의 체계로서 경력의 의미를 강조하고 있다(Weber, 1952: 22; 이병량, 2021). 특히, 한국에서는 경력 구조를 관료의 전문성 제고의 차원에서 관심을 갖게 되면서 공직의 전문성 향상을 위한 인사관리의 방안으로서 경력개발제도가 제시되기도 하였다(이병량, 2021; 김귀영 외, 2009).

특히, 고위관료의 전문성 제고와 경력 구조 간의 관계가 중요한 이론적·실무적 주제로 다루어져 왔다. 조석준(1992)에 의해 정식화된 ‘Z형 경력 구조’는 각 직급에서 승진과는 관계가 없는 하위 보직에서 승진 직전의 상위 보직을 경험한 후 승진을 하고서는 상위 직급에서의 하위 보직을 경험하게 되는 유형을 의미하며, 일반행정가로서의 전문성 제고에 초점을 맞추는 경력 구조다. 최근에는 ‘회전 날개형 경력 구조’가 제시되었다. 지방 공무원의 인사관행 중, 기획, 인사, 예산, 감사 등 관리부서에서 ‘전문화된 순환보직’이 나타나는 현상을 표현하는 개념이다. 즉, 해당 직렬의 특성을 기반으로 한 직위 범주 내에서 하위 보직에서 상위 보직으로 순환하며, 다른 영역으로 승진한 후 결국 본래의 영역으로 돌아오는 경력의 구조를 의미한다(윤견수 외, 2020). 위의 논의를 종합해 보면, 고위관료집단의 구성 동인 중 하나로 경력 구조가 유의미할 것으로 예상된다. 즉 고위관료들이 어떠한 경력 구조를 가지고 있는지에 따라 시기별로, 정책영역별로 서로 상이한 고위관료집단을 구성할 가능성이 있다는 것이다.

연구 대상인 이명박 정부 시기 기재부 고위관료 개개인의 경력 구조를 분석해 보면 다음과 같은 유형의 경력 구조 분류를 통해 그들의 전문성을 측정해 볼 수 있다. 첫째, 기재부 내에서만 승진하는 경력 구조 유형이다. 둘째, 기재부 소속이지만, 기재부 외청이나 관련 위원회로 수평적인 이동을 하는 경력 구조 유형이다. 셋째, 기재부의 소속이지만, 국회나 대통령비서실, 국무총리실(국무조정실) 등으로 수직적인 이동을 한 경력 구조 유형이다. 넷째, 국제통화기금(IMF), 아시아개발은행(ADB) 등 국제기구로 파견 경력을 쌓은 유형이다. 다섯째, 기재부 소속이면서도 외교부나

농림부 등 타 부처에서의 경력을 가진 유형이다. 이와 같은 경력 구조 분석을 통해 소위 ‘국제통’, ‘예산통’이니 하는 전문 영역을 파악할 수도 있고, 특정 영역에 집중된 경력에 더해, 파견 등을 통한 경력 구조를 통해 축적된 전문성이 고위관료집단으로의 진입과 유지에 도움이 될 수 있다. 이상의 내용을 기반으로 하여 연고주의, 연공서열, 실적에 따른 경력 구조의 특성을 비교하여서 정리하면 <표 1>과 같이 요약할 수 있다.

〈표 1〉 한국 고위관료집단 구성의 동인

구 분	연고주의	연공서열	경력 구조
초점	공동체 중심	사람(계급) 중심	직무수행능력 중심
승진변수	지연, 학연 여부 등	연령 및 고시 기수	공직 경력 유형
가치기준	전통적 기준	전통적, 합리적 기준	합리적 기준
사회·문화적 전통	유교적 집단주의 가산제적 관료제 가족주의		서구 개인주의 실적주의
객관적 합리성	낮음	중간	높음
장점	의사결정의 효율성	승진에 대한 예측가능성과 보편적 기대 객관적 기준	전문성 배양
단점	외집단 배타주의	효과 및 효율성 저해	실적 평가 기준

출처: 임도빈·유민봉(2019: 279)를 바탕으로 재구성

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구의 대상과 데이터 수집

이 연구의 분석 대상은 이명박 정부 시기인 2007-2012년의 기간 동안 기재부에 서 국장급 이상으로 근무했던 75명의 고위관료를 연구 대상으로 한다. 대상 직위는 구체적으로 장관, 차관, 실장 및 국장, 심의관 및 정책관 등이 포함된다. 이명박 정부 시기를 분석하는 이유는 고위공무원단제도 도입(2006년) 등 정부의 인사행정 관련 개혁 제도들이 본격적으로 제도화되기 시작한 시기로 판단하였기 때문이다. 기재부를 선정한 이유는 정부 부처 중 대표성과 상징성 측면에서 중요한 연구대상이라고 판단하였기 때문이다.

이 연구에 활용된 데이터는 연합뉴스 및 조선일보, 중앙일보 등 국내 주요 언론사가 제공하는 인물정보, 관보 등에 게재된 고위관료 인물 정보를 바탕으로 연구자가 구축한 ‘한국 고위관료 데이터베이스’에서 이명박 정부 시기 기재부 소속 고위관료의 데이터를 추출하여 활용하였다.³⁾

2. 분석 모형과 방법

이 연구에서는 고위관료집단 구성을 ‘함께 일하는’ 고위관료들로 구성된 연결망로 개념화하고자 한다. 즉, 특정 시기에 고위관료들이 집단을 이루어 함께 일하는 것을 일종의 연결망으로 이해하고자 한다. 이 연결망에서 노드(node)는 개별 고위관료, 엣지(edge)는 ‘함께 일함’⁴⁾을 의미한다. 그리고 이 고위관료 연결망 구성에 미치는 지연, 학연, 연공서열 등 연결망의 영향력을 분석하고자 한다. 이를 위해서는 관계성을 반영하는 데이터와 이러한 데이터를 분석하는 분석모형과 분석방법이 필요하다.

1) QAP 분석방법론

이 연구에서는 사회연결망분석방법 중 연결망 형성에 영향을 미치는 관계적 요인들을 분석하는 QAP(Quadratic Assignment Procedure) 상관분석과 MR-QAP(Multiple regression-QAP) 회귀분석을 활용한다. QAP 분석은 무작위 배열(permutation)에서 관계적인 데이터 구조를 그대로 유지하는 특정 유형의 테스트를 수행한다. 또한, 이러한 QAP 분석 방법의 한 종류인 MR-QAP는 연속적 관계 변수에 대한 무작위 수 배열 테스트와 회귀 분석 방법이 더해진 것을 기반으로 한다(Dekker et al., 2007).

QAP 상관 분석에 대한 설명은 다음과 같다. Scott와 Peter(2011)는 QAP 분석 방법의 원리에 대해서 다음과 같이 설명한다. 두 연결망 X, Y를 구성하는 매트릭스 행렬이 존재할 때, QAP 분석은 X를 그대로 유지하면서, 연결망 Y를 구성하는 데이터 세트의 행(및 열)의 순서를 반복적으로 배열하여 X, Y 사이에 상관 관계가 없다는 귀무가설을 테스트할 수 있다. 벡터화(vectorize) 후 무작위 배열된 두 X, Y의 선형 상관관계의 샘플은 그 상관관계를 비교할 수 있는 귀무가설 하의 상관계수 분포를 제공하기 때문이다.

3) 해당 데이터베이스는 이승만 정부부터 박근혜 정부까지의 행정부 소속 국장급 이상직위를 역임한 8,653명의 관료의 기본 인적 정보와 경력 정보를 담고 있다.

4) 이 개념은 최근 언어연결망 분석이나 의미연결망 분석에서 활용되는 ‘동시출현(co-occurrence) 단어 연결망’ 개념을 응용한 것이다.

곽기영(2017)에서 제시하는 예를 변형하여 QAP 상관분석 방법의 무작위 수 배열 테스트를 설명하면 다음과 같다. 5% 유의수준에서 매트릭스의 무작위 재배열과 상관 계수 계산과정을 총 1,000번 반복했을 때를 가정해보자. 본래 매트릭스와의 상관관계가 0.70보다 큰 값이 나온 경우가 그 중 10번, 0.70보다 작은 값이 나온 경우가 990번인 경우 상관 정도가 0.7보다 큰 경우가 1%가 되어 p값이 0.01로 연구자가 설정한 0.05보다 작게 된다. 즉, 귀무가설은 “두 매트릭스 간의 상관관계가 존재하지 않는” 경우, 본래 매트릭스와의 상관 정도가 귀무가설의 경우 우연에 의해서 나타나기 힘든 경우가 되기 때문에 귀무가설을 기각하고 상관관계가 존재한다는 결론을 도출할 수 있다.

그런데 만약 세 번째 행렬 Z를 통제하며 두 행렬 간의 연관성을 조사할 때 다중 회귀분석에서 다중공선성(multicollinearity)에 해당하는 X와 Z 간의 종속성 문제로 인해 더 복잡한 절차가 필요하다. MR-QAP에 대한 기본적인 아이디어는 이 지점으로부터 출발한다. 이 문제점의 해결을 위해, 다양한 다중회귀(MR) QAP 절차가 제안되었으며, 그 중 Dekker와 동료들(2007)의 잔차 배열 방법(residual permutation methods)이 가장 최선의 성능을 보이는 것으로 제안되었다. 해당 방법에서는 첫 번째 분석 단계에서 얻은 Z 또는 Z에 대한 Y 회귀분석의 잔차가 배열되어, 두 번째 단계의 회귀 방정식에 포함되어 Z를 통제하는 Y와 X 간의 연관성을 계산한다.

구체적으로 이 연구에서의 ‘출신 대학’(학연)의 사례를 들어 설명하면 다음과 같다. 일반적인 선형회귀분석은 행위자에 내재된 ‘A대학 출신’ 또는 ‘B대학 출신’라는 독립변수의 속성(attribute)이 가져오는 종속변수의 편차를 분석한다. 그러나 이 방법은 연결망 간의 연관성을 분석할 때에는 적용되기 어렵다. 왜냐하면 행위자의 속성은 다른 행위자 간의 관계 때문에 발생하는 연관성 때문에 독립성이 확보되지 않기 때문이다. 하지만, QAP 분석은 ‘출신 대학’과 관련된 속성 자체가 아닌 각 행위자가 ‘같은 대학 출신’이라는 관계가 있는지를 변수로 간주한다. 즉, 행위자가 같은 대학 출신인지에 대한 동질성을 변수화 하는 것이다. 따라서, QAP 분석을 통해 노드의 속성과 노드 간 관계에 대한 관련성을 분석하여 유유상종(homophile) 현상과 영향력에 대한 의의를 도출할 수 있다(최수진, 2016).

2) 연결망 시각화와 클러스터분석

연결망의 시각화를 위한 클러스터 분석을 위해서는 Girvan & Newman(GN) 알고리즘을 사용하였다. 해당 알고리즘은 연결망에서 특정한 집단을 구분해 내는 방법을 군집성(modularity)에 따른 구분방식으로 제안한 알고리즘이다(임현아 외, 2019). 이

알고리즘은 사이중심성(betweenness centrality)을 활용한다. 사이중심성은 연결망 내의 한 지점 a에서 b를 연결하는 최단 거리 선상에 특정 지점 k가 얼마나 자주 등장하는지의 빈도를 나타낸다. 이러한 개념을 활용하여 GN 알고리즘은 a와 b간의 최단거리 경로를 구하고, 그 선상에 등장하는 노드들 k의 빈도를 계산한다. 이를 통해서 커뮤니티 간의 교량(bridge) 역할을 하는 노드들과 연결을 조사할 수 있게 된다.

GN 알고리즘의 구체적인 적용은 다음과 같은데, 전체 연결망 내의 사이 중심성을 계산하고, 사이 중심성이 높은 연결부터 시작하여 엣지(edge)를 하나씩 줄여나가며, 나누어지는 커뮤니티에 대해 다시 사이 중심성을 계산한다. 이 때 마다, 군집성을 변화 역시 기록해둔다. 최종적으로 모든 엣지가 제거되었을 때, 가장 큰 값을 가지는 군집성의 지점에서 최상의 커뮤니티가 검출된다(Girvan and Newman, 2002). 여기서 군집성의 역할은 엣지를 끊는 것을 언제 멈출지를 알려주는 척도로 연결망의 각 커뮤니티 안에 있는 엣지의 수에서 각 커뮤니티 안에 예상되는 엣지의 기댓값을 뺀 것을 정규화하여 구한다. 기댓값과 비교했을 때, 커뮤니티 내부 간 엣지 수가 더 많을수록 성공한 군집성이 되는 것이다. GN 알고리즘을 사용하면 복잡하게 구성된 커뮤니티를 분석하는데 유용하며, 커뮤니티를 세분화하여 각 커뮤니티의 특성이 어떠한지를 유효하게 살펴볼 수 있다. 이상의 연결망 시각화와 분석을 위해 NodeXL, Ucinet 6, NetMiner 사회연결망분석 프로그램을 활용하였다.

3. 변수의 개념화와 조작화

1) 종속변수

종속변수인 고위관료집단 구성은 ‘함께 일하는’ 국장급 이상 고위관료들로 구성된 연결망으로 개념화하고자 한다. 이를 위하여 75명의 고위관료로 구성된 1-mode 네트워크들을 구성하였다. 구체적으로 종속변수인 고위관료집단 연결망을 다음의 두 가지 연결망으로 구분하여 구성하였다.

첫째, 연도별 연결망이다. 즉, 이명박 정부 시기 2007-2012년도의 각 연도에서 기재부의 국장급 이상으로 함께 근무한 인원 간에 엣지(edge)가 형성된다. 연도별로 형성된 5개년의 연결망을 하나로 통합하면 각 엣지에 가중치가 부여된다. 예를 들어, 2008년과 2009년도에 기재부 차관 A와 기획조정실 실장 B가 함께 근무하였다면 정도(degree)가 2인 엣지로 연결된다. 총 5개의 연결망을 합쳤기 때문에, 각 엣지는 0에서 5까지의 가중치를 가지게 된다.

둘째, 이명박 정부 시기 3명의 기재부 장관(강만수, 윤증현, 박재완)별 구성이다. 장관에 따라 인사 및 조직 관리가 달라질 수 있기 때문에 이를 연결망 구성에 반영하였다. 즉, 각 장관의 재임기간에서 기재부의 국장급 이상으로 함께 근무한 인원 간에 엮이가 형성된다. 장관별로 형성된 3개의 연결망은 마찬가지로 하나로 통합되어 '장관별 기재부 국장급 이상의 연결망'을 구성하였다. 이 경우는 각 엮이는 1에서 3까지의 가중치를 갖는다.

2) 독립변수

독립변수로는 이론적 배경과 선행연구 검토결과를 반영하여 총 6개의 연결망을 구성하였다. 첫째, 연고주의 연결망이다. 구체적으로 각 고위관료의 ①출신지역(광역 시도), ②학연(출신 학부), ③학부 전공으로 연결망을 구성하였다. 예를 들면, 출신지역 연결망은 고위관료 A와 B가 광역시도 단위로 동향이면 엮이가 형성된다. 학연 연결망은 동일 학부 출신인지 여부를 통해 구성된다. 즉 고위관료 A와 B가 동일 학부 출신이면 엮이가 형성된다. 전공 연결망은 학과 단위로 측정하였다. A, B가 동일 전공이면 엮이가 형성된다.⁵⁾

둘째, 연공서열 연결망이다. 구체적으로 ①연령, ②고시기수로 연결망을 구성하였다. 연령 연결망은 고위관료 A와 B가 동일한 연도에 태어났으면 엮이가 형성되는 연결망이다. 고시 기수 연결망은 A와 B가 동일한 고시 기수로 입직하였으면 엮이가 형성되는 연결망이다.

셋째, 경력 구조 연결망은 다음과 같이 구성하였다. 우선 이론적 논의와 선행연구 내용을 바탕으로 고위관료 개인이 역임한 직위를 고려하여 다음의 6가지의 경력유형으로 분류하였다. ①기재부 내에서만 경력을 가진 순수 기재부 경력유형, ②기재부 외청이나 관련 위원회(예: 국민경제자문위원회, 금융위원회 등)로 수평 이동 경력유형, ③기재부와 국회나 청와대(대통령실), 국무총리실 등으로 수직 이동 경력유형, ④국제통화기금(IMF), 아시아개발은행(ADB) 등 국제기구 파견 경력유형, ⑤앞선 2~4번째의 경력을 중복적으로 가진 복합적 경력유형, ⑥기재부 소속이나 타 부처(예: 외교부, 농림부 등)의 근무 경력을 가진 유형, ⑦기타 유형(예: 정무직 또는 별정직 등)으로 구분된다. 유형 분류 후에 같은 유형의 경력 구조를 가지면 엮이를 형성하는 식으로 경력 구조 연결망이 구성된다.

5) 전공 연결망의 경우, 학과명이 '정치학과', '정치외교학과', '외교학'의 경우처럼 유사하나 세분화되어 있는 경우, '정치외교학'으로 통일하여 조작화하였다.

결론적으로 독립변수를 구성하는 연결망은 같은 지역 출신(同鄉), 같은 대학 출신, 같은 전공, 같은 연령, 같은 고시기수 등의 다양한 동질성을 의미한다. 모든 연결망은 구성에 있어서 처음에는 속성-행위자 간 2-mode 매트릭스 관계로 형성되었으며, 이를 행위자 중심의 1-mode 매트릭스로 전환하여 구성되었다. 이때 행위자 간에 속성이 중복되는 경우가 있다면, 가중치가 생기게 된다. 이상의 내용을 요약하면 <표 2>에서 제시된 바와 같다.

〈표 2〉 변수의 개념화와 조작화

구분	하위 변수		내용	측정
종속 변수	연도별 동시 근무 연결망		2007-2012년도의 각 연도에서 기재부의 국장급 이상 직위에서 함께 근무한 고위관료	가중치 0~5
	장관별 동시 근무 연결망		이명박 정부의 기재부 3명의 장관 하에서 국장급 이상 직위에서 함께 근무한 고위관료	가중치 0~3
독립 변수	연고	지연 연결망	광역자치단체 (ex. 서울, 경기도, 충북 등)	동일하면 '1' 아니면 '0'
		학연 연결망	동일 대학 (ex. 서울대, 연세대, 고려대 등)	상동
		전공 연결망	동일 학과 (ex. 행정학, 경제학, 법학 등)	상동
	연공 서열	연령 연결망	동일 출생 연도	상동
		고시 기수 연결망	동일 고시 기수	상동
	경력 구조	경력 구조 연결망	동일의 경력 유형 (①순수 기재부 경력유형, ②수평이동 경력유형, ③수직이동 경력유형, ④국제기구 경력유형, ⑤수평·수직·국제기구 등 복합 경력유형, ⑥타부처 경력유형, ⑦기타)	상동

IV. 분석 결과

1. 기술 통계 분석

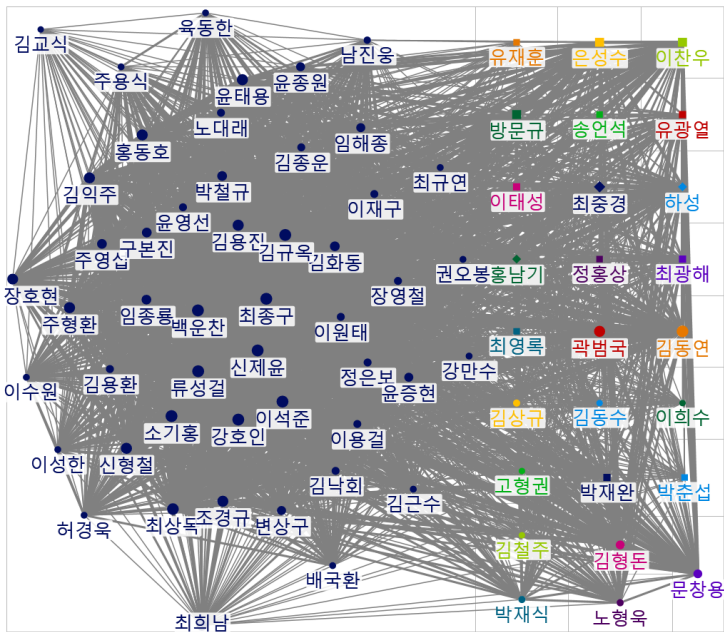
1) 종속변수

[그림 1]과 [그림 2]는 종속변수인 고위관료들의 동시 근무 연결망을 시각화한 것이다. 구체적으로 [그림 1]은 2007-2012년도의 각 연도에서 기재부의 국장급 이상

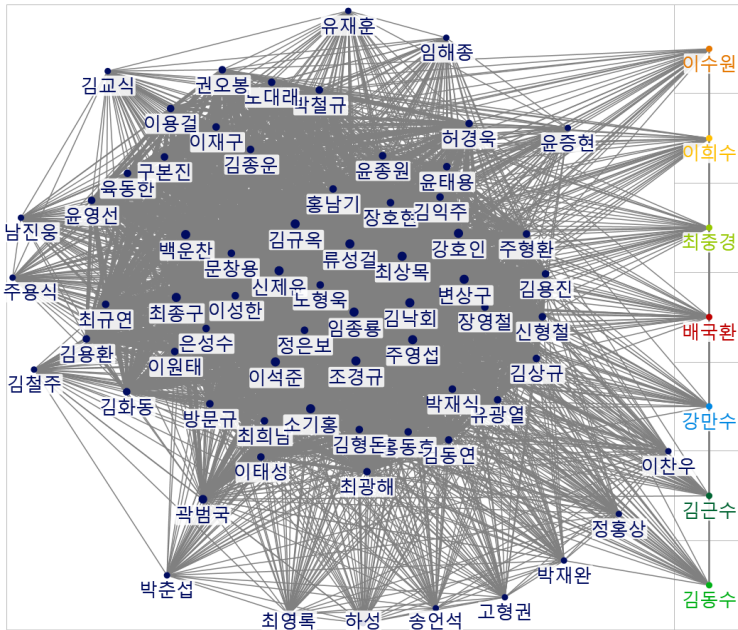
직위에서 함께 근무한 고위관료들로 구성된 연결망이다. [그림 2]는 이명박 정부의 기재부 3명의 장관 하에서 국장급 이상 직위에서 함께 근무한 고위관료들로 구성된 연결망이다.

두 연결망 모두에서 한 관료가 이명박 정부의 기재부 내에서 연도, 장관별로 측정된 기간 동안 함께 일할수록 연결망 중심부에 위치(이름이 남색으로 표시된 클러스터)하고 다른 관료와의 엮지도 굵게 형성되어 있는 것을 확인할 수 있다. 두 연결망 모두에서 중심부에 위치한 ‘백운찬, 김규옥, 강호인, 소기홍’ 등과 같은 고위관료가 그 예시이다. 반면, 이명박 정부 기간 내에서 기재부 외부로 파견을 나가게 되거나 다른 부처로 옮겨지거나 기타 사유로 고위관료로 함께 일하지 못할수록 연결망의 외곽부에 위치한다.

[그림 1] 연도별 동시 근무 연결망



[그림 2] 장관별 동시 근무 연결망



2) 독립변수

독립변수인 연고주의, 연공서열, 경력구조의 각 연결망은 같은 속성을 지닌 고위 관료들로 구성된 파당(clique)을 형성하게 된다. 사회연결망분석에서 파당(clique)은 어느 연결망의 하위집단을 의미하며, 모든 노드 쌍이 직접 연결되어 있고 그러한 노드들이 다른 파당에 포함되어 있지 않은 경우를 의미한다. 파당은 최대 규모의 완전히 연결된 연결망(fully connected network)로 최소한 3개 이상의 노드를 포함하는 하위집단이다 (이수상, 2012: 292). 따라서 각 파당의 노드는 고위관료 개인이며 비율은 전체 네트워크 엣지 수와 해당 파당의 엣지 수의 비율이 된다.⁶⁾

가. 연고주의

연고주의에는 각각 지연, 학연, 전공 연결망이 구성되었다. 연고주의의 각 연결망의 특성은 다음과 같다(〈표 3〉 참조). 첫째, 지연 연결망에서는 경남 출신인 고위 관료 13명, 서울 출신 고위관료 12명 등으로 총 11개의 파당이 구성된다. 경남, 서

6) '특정 파당에서의 엣지 수'는 $n(n-1)/2$ 으로 계산되며, n 은 특정 파당에서의 노드 수.

울의 파당이 가장 크며, 그 뒤를 경북 및 전북, 충북 순으로 파당의 크기가 나타나고 있다. 지역을 좀 더 거시적으로 보았을 때, 영남지역(27명)과 수도권(17명) 출신이 기재부 고위 관료에 많이 속한다고 할 수 있다.

〈표 3〉 연고 연결망

(단위: 명, %)

지연 연결망			학연 연결망			전공 연결망		
파당	노드수 (인원수)	비율	파당	노드수 (인원수)	비율	파당	노드수 (인원수)	비율
경남	13	28.68	서울대	36	86.54	경제학과	30	70.73
서울	12	24.26	고려대	9	4.95	경영학과	14	14.80
경북	8	10.29	연세대	8	3.85	법학과	12	10.73
전북	8	10.29	한양대	7	2.88	행정학과	5	1.63
충북	7	7.72	성균관대	5	1.37	정치(외교)학과	5	1.63
강원	6	5.51	육군사관학교	2	0.14	군사학과	2	0.16
경기	5	3.68	경북대	2	0.14	무역학과	2	0.16
충남	5	3.68	영남대	2	0.14	영어교육학과	2	0.16
전남	5	3.68	기타	4	0.00	기타	3	0.00
대구	3	1.10	합계	75	100.0	합계	75	100.0
부산	3	1.10						
합계	75	100.0						

주: 기타의 경우 노드들의 속성이 모두 다르기에 엣지가 형성되지 않아 비율이 0로 산출됨

둘째, 학연 연결망의 경우 서울대 출신의 파당의 크기(36명)가 압도적이며, 그 뒤를 고려대(9명)와 연세대(8명) 파당이 뒤따르는 것으로 분석되었다. 한양대(7명)와 성균관대(5명) 출신의 파당도 존재하였으며, 별정직으로 기재부 고위 관료로 들어온 육군사관학교 출신의 고위관료도 존재한다.

셋째, 전공 연결망을 확인하면 경제학과(30명) 출신의 관료 파당이 제일 컸으며, 그 뒤를 경영학과(14명), 법학과(12명) 출신의 관료 파당이 뒤따르는 것을 볼 수 있다. 그 외에 영어교육학과 무역학과 전공 출신의 관료도 확인할 수 있다. 이상의 분석결과를 종합하면 이명박 정부 시기 기재부의 고위관료집단은 영남과 수도권, 서울대, 경제학과라는 주요 키워드들로 요약해볼 수 있다.

나. 연공서열

연공서열에는 연령과 고시 기수 연결망이 존재한다 (〈표 4〉 참조). 첫째, 연령 연결망을 통해서는 이명박 정부 고위 관료들이 주로 1955~1961년생이었음을 알 수 있다. 이는 이명박 대통령 임기 마지막 해인 2012년을 기준으로 약 만 56~62세의 연령대이다. 둘째, 고시 기수 연결망을 통해서는 행정고시 23~24기가 주축이 되어 이명박 정부 시기 기재부 고위관료집단을 구성하고 있음을 알 수 있다.

〈표 4〉 연공서열 연결망

(단위: 명, %)

연령 연결망			고시 기수 연결망		
출생연도	노드수 (인원수)	비율	고시기수	노드수 (인원수)	비율
1945년생	1	0.00	8기	1	0.00
1946년생	1	0.00	10기	1	0.00
1952년생	2	0.42	22기	5	3.82
1953년생	2	0.42	23기	11	20.99
1955년생	5	4.18	24기	13	29.77
1956년생	8	11.72	25기	3	1.15
1957년생	10	18.83	26기	8	10.69
1958년생	8	11.72	27기	7	8.02
1959년생	9	15.06	28기	8	10.69
1960년생	11	23.01	29기	8	10.69
1961년생	8	11.72	30기	5	3.82
1962년생	3	1.26	31기	2	0.38
1963년생	3	1.26	기타	3	0.00
1964년생	2	0.42	합계	75	100.0
1965년생	1	0.00			
1966년생	1	0.00			
합계	75	100.0			

주: 인원수가 0 또는 1인 경우 옛지 형성이 되지 않기 때문에 비율이 0으로 산출됨

다. 경력 구조

경력 구조 연결망을 구성하는 고위관료 속성의 표로 제시하면 <표 5>에 나타난 바와 같다. 앞서 분류했던 총 7가지 유형의 경력 구조에 따른 파당이 존재한다. 파당의 크기를 보면 기재부 내에서 인사의 수직(유형 2) 및 수평적(유형 3) 이동 혹은 수평·수직·국제 기구로의 이동(유형 5) 경험이 있는 고위 관료들이 다수인 것을 알 수 있다. 그 다음은 순수 기재부 내에서 근무했던 인원들이 존재한다.

이를 통해 기재부 고위관료들은 대체로 정부 조직 내에서 기재부를 중심으로 수직, 수평적인 인사 이동 경험을 가지고 있는 것으로 볼 수 있다. 예를 들어, 유형 3(수직 경력 구조)에 속한 전(前) 기재부 제1차관 최상목은 청와대 대통령비서실 경제수석비서관실 경제금융비서관이라는 기재부의 상위 정부 조직에서 근무했던 경력이 존재한다. 또한, 유형 6(타부처 경력 구조)에 속한 전(全) 기재부 예산총괄심의관 방문규의 경우, 농림수산식품부에서 근무했던 경력이 존재한다.

<표 5> 경력 구조 연결망

(단위: 명, %)

구분	내용	노드수 (인원수)	비율
유형 1	순수 기재부 경력유형: 기재부 내에서만 보직이동 및 승진한 경우	9	8.24
유형 2	수평 이동 경력유형: 기재부 외청이나 관련 위원회로 수평적인 이동을 한 경우	17	31.12
유형 3	수직 이동 경력유형: 국회나 대통령비서실, 국무총리실(국무조정실) 등으로 수직적인 이동을 한 경우	15	24.03
유형 4	국제기구 근무 경력유형: 국제통화기금(IMF), 아시아개발은행(ADB) 등 국제기구로 파견 경력을 갖는 경우	7	4.81
유형 5	수평·수직·국제적 이동의 중복 경력유형: 유형 2, 3, 4의 특성을 모두 갖고 있는 경우	15	24.03
유형 6	타부처 근무 경력유형: 타 부처에서의 경력을 가진 유형	8	6.41
유형 7	기타 경력유형: 군 출신 등 기재부 외부에서 경력을 갖는 경우	4	1.37
합계		75	100.0

2. QAP 분석 결과

1) QAP 상관관계 분석 결과

종속 변수인 ‘연도별’, ‘장관별’ 동시 근무 연결망을 중심으로 독립변수와 종속변수들간의 QAP 상관관계 분석결과는 <표 6>에 나타난 바와 같다. 모두 무작위 수 배열(Permutation) 5,000회 반복을 통해 피어슨 상관관계 값이 도출되었다.

첫째, 연도별 고위관료 동시 근무 연결망을 중심으로 독립변수와 종속변수간의 QAP 상관관계를 확인할 수 있다. 종속변수인 연도별 동시 근무 연결망(종속변수)을 중심으로 결과를 보면, 가장 높은 관련성을 지닌 독립변수는 고시 기수 연결망으로 12.4%의 관련성을 확인할 수 있다. 이는 $p < 0.01$ 수준에서 통계적으로도 유의미한 것으로 확인된다. 지연 연결망은 $p < 0.1$ 수준에서는 통계적으로 유의미했으나 상관관계가 상대적으로 낮았다. 그 외의 학연, 전공, 연령, 경력 구조 연결망은 종속변수와의 상관관계가 통계적으로 유의하지 않았다.

둘째, 장관별 동시 근무 연결망과 통계적으로 유의미한 상관관계를 가진 독립변수를 살펴보면 다음과 같다. 독립변수인 고시 기수 연결망이 종속변수인 장관별 동시 근무 연결망과 0.136의 상관계수를 보이며, $p < 0.01$ 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었다. 또한 학연 연결망이 장관별 동시 근무 연결망과 유의미한 음의 상관관계를 보였으며, 전공 연결망이 $p < 0.1$ 수준에서 유의미한 양의 상관관계를 보였다.

<표 6> QAP 상관관계 분석결과

구분	독립변수						종속변수	
	지연	학연	전공	연령	고시 기수	경력 구조	연도별 동시 근무	장관별 동시 근무
지연	1.000	0.082***	-0.012	-0.028*	-0.016	-0.013	0.031*	0.002
학연		1.000	0.035	-0.008	0.004	0.008	0.010	-0.084*
전공			1.000	0.009	0.033*	0.017	0.045	0.067*
연령				1.000	0.031*	-0.016	0.004	0.011
고시 기수					1.000	0.014	0.124***	0.136***
경력 구조						1.000	-0.021	-0.014

주: * $p < .1$ ** $p < .05$, *** $p < .01$

독립변수간에는 지연 연결망과 학연 연결망, 연령 연결망, 고시 기수 연결망과 전공 연결망, 연령 연결망이 유의미한 상관관계를 갖는 것으로 분석되었다. 아울러, 고시기수 연결망과 경력 구조 연결망 역시 유의미한 상관관계를 갖는 것으로 분석되었다.

2) MR-QAP 회귀분석 결과

MR-QAP 회귀 분석 결과를 제시하면 <표 7>에 나타난 바와 같다. 모든 모형에서의 분석은 2,775개의 관찰값을 가지며, 2,000회의 무작위 배열을 거쳤다. 분석 결과, 연도별 동시 근무연결망과 장관별 동시근무 연결망 두 종속변수에 대해 고시 기수 연결망만이 유의미한 양의 영향력을 가지는 것으로 분석되었다. 연도별 동시 근무 연결망에 대해서는 고시 기수 연결망의 회귀 계수는 0.495로 $p < 0.01$ 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었다. 장관별 동시근무 연결망에 대해서도 고시 기수 연결망이 통계적으로 유의미한 독립변수로 확인되었으며, 회귀 계수는 0.346이며 $p < 0.01$ 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었다.

<표 7> MR-QAP 회귀분석 결과

독립변수		연도별 동시 근무 연결망	장관별 동시 근무 연결망
연고 주의	지연	0.132	0.031
	학연	0.016	-0.015
	전공	0.117	0.119
연공 서열	연령	0.001	0.015
	고시 기수	0.495***	0.346***
경력 구조		-0.074	-0.034
상수항		1.559	1.201
R^2		0.019	0.030
Adj. R^2		0.017	0.028
N		2,775	2,775
permutation		2,000	2,000

주: * $p < .1$ ** $p < .05$, *** $p < .01$

비표준화된 상관계수(Un-Stdized Coef)로 제시

V. 토론 및 결론

이 연구에서는 이명박 정부 시기 기재부 국장급 이상 고위관료 75명을 대상으로 한국 고위관료집단 구성에 대한 영향요인을 실증적으로 분석하고자 하였다. 관련 선행연구를 바탕으로 한국의 고위관료집단 구성에 영향을 미친 것으로 제시되어 온 연고주의, 연공서열, 경력 구조 변수의 영향력을 실증적으로 분석하였다. 종속변수인 고위관료집단의 구성은 ‘함께 일하는’ 고위관료들로 구성된 연결망으로 개념화하고, 연고주의와 관련된 지연·학연·전공 연결망, 연공서열과 관련된 연령·고시기수 연결망, 그리고 경력 구조 연결망 총 6가지 개별적 연결망을 독립변수로 삼았다. 인과적 사회연결망분석방법 중 하나인 MR-QAP 분석방법을 적용하여 그 영향력을 분석하였다. 분석 결과를 종합하면 다음과 같다.

첫째, 고위관료집단 구성에 대해 통계적으로 유의미한 설명변수는 연공서열의 고시 기수 연결망으로 분석되었다. 이 분석결과는 같은 고시 기수로 들어온 관료들이 연공서열에 따라 함께 승진하여 특정 시기의 고위관료집단을 구성했다고 해석할 수 있다. 다만, 연공서열과 관련된 또 다른 변수인 연령 연결망은 그 설명력이 유의하지 않았다.

둘째, 연고 연결망은 고위관료집단 구성에 영향을 미치는 변수로서 상관관계 분석에서는 유의미한 변수였으나, 회귀분석에서는 유의미하지 않았다. 구체적으로 지연 연결망은 연도별 동시 근무 연결망과, 전공 연결망은 장관별 동시 근무 연결망과 각각 양(+)의 유의미한 상관관계가 있음이 분석되었다. 학연 연결망의 경우는 장관별 동시 근무 연결망과 음(-)의 유의미한 관계를 가지고 있음이 나타났다. 이는 장관과 동일한 학교일 경우 오히려 함께 근무하지 않을 가능성이 높음을 보여준다. 이와 같은 상관관계 분석결과에도 불구하고 지연, 학연, 전공 연결망은 회귀분석에서는 유의미하지 않았다. 이와 같은 결과에 따르면, 고위관료집단의 구성에 있어 연고주의가 영향을 미친다는 가설은 기각되었다.

셋째, 경력 구조 연결망은 고위관료집단의 구성에 대해 통계적으로 유의미한 설명력을 가지지 못하는 변수로 확인되었다. 즉, 경력 구조 분류에 따른 연결망은 고위관료집단의 구성에 대한 유의미한 변수가 아님을 보여준다.

이 연구의 함의와 시사점을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 고시 기수라는 연공서열은 한국 고위관료집단 구성에 여전히 강력한 영향력을 미치는 동인으로 확인되었다. 앞서 언급한 바와 같이, 연공서열이 조직관리의 효율성을 저해하는 요소로 지적되면서, 연공서열에 구애받지 않고 업무와 실적에 따라 보수를 지급하는 등의

성과 지향적 인사제도의 도입과 제도화가 진행되어 왔으나, 적어도 이명박 정부 시기 기재부 고위관료집단 구성에는 크게 영향을 주지 못한 것으로 평가된다.

둘째, 지연, 학연 등 연고가 고위관료집단의 구성과 연관성이 있을 수 있음을 확인했지만, 인과성 검증을 위한 MR-QAP 분석 결과 통계적 유의미성이 검증되지 않았다. 선행연구에서 지적하고 있는 것처럼 영남 및 수도권 출신 고위관료집단, 서울대와 경제학과 출신의 고위관료집단의 비중이 큰 것은 사실이다. 그러나, 이와 같은 연고 연결망이 고위관료집단을 구성하는 데에는 통계적으로 유의미한 영향력을 미치지 못한다는 것이다. 이는 장현근(2008)의 논의처럼 연고와 연고‘주의’의 개념적인 구분이 필요함을 보여주는 결과로 해석할 수 있을 것이다. 기술통계분석 결과, 특정 다수의 속성을 통해 지역과 대학, 전공을 기반으로 한 연고가 존재할 수 있다고 ‘보여지는 것’은 사실이나, 이러한 속성이 고위관료집단의 구성 동인으로 이어지는 ‘연고주의’로 이어지는 것은 아닐 수 있다는 것이다. 연고에 기반한 고위관료들간의 연결이 존재할 수는 있으나 이것이 ‘연고주의’로 이어져 고위관료집단의 구성의 주요한 영향요인으로 작용하지는 않을 수 있다는 해석이 가능하다.

셋째, 경력 구조에 관한 논의다. 분석 결과와 같이 관료 개인의 경력 구조는 고위관료집단의 구성을 설명하는 데 유의미한 변수가 아닌 것으로 확인되었다. 이는 경력 구조 자체 보다는 승진 등에서 유리한 주요 보직군에 들어간 일부 고위관료에게만 경력 구조가 중요하다는 이병량(2021)의 연구 결과를 지지하는 결과로 해석할 수 있을 것이다. 아울러, 윤건수 외(2020)의 연구에서처럼 경력 구조의 분류가 5급 이하의 하위직에서 유용한 설명일 수 있다는 또 다른 가능성도 제시한다. 이와 관련하여서는 기재부가 아닌 타 부처의 고위관료집단이나 5급 이하의 일선관료집단에 대한 실증분석이 요구된다.

이 연구는 다음과 같은 한계점을 지니고 있다. 첫째, ‘이명박 정부의 기재부’에 대한 한정적인 연구라는 것이다. 기재부는 앞서 살펴보았듯이 연고적인 속성 중 경제학과 출신이 다수 존재하는데, 이러한 속성은 해당 부처의 전문성을 반영한 결과라고 해석할 수도 있을 것이다. 따라서, 후속 연구로는 이명박 정부 외의 다른 정부, 기재부 외의 다른 부처의 고위관료집단에 대한 연구를 통해서 고위관료집단 구성의 영향요인을 분석해 나가는 것이 필요하다. 나아가, 해당 분석결과를 한국 고위관료집단과 관료제의 보편성과 특수성이라는 관점에서 검토해 볼 필요가 있다.

둘째, 고위관료집단 구성에 영향을 미치는 추가적인 변수들에 대한 논의를 통한 실증적 설명력의 보완이 요구된다. 분석모형의 설명력을 의미하는 R^2 값이 0.019, 0.030이었다. 이는 본 모형에서 활용한 이론적 기반인 연고주의, 경력 구조, 연공서

열과 같은 독립변수들 이외의 변수들이 고위관료집단의 구성에 영향을 미칠 수 있음을 시사한다. 추가적인 설명력 보완을 위해 고위관료 100명 이상으로 구성된 대규모 연결망에 대한 영향요인 분석 등 연구범위의 확장과 한국 고위관료집단의 구성과 유지와 관련된 질적 분석, 정부 간·부처 간 다차원적인 비교연구가 필요하다. 결론적으로 이 연구는 지금까지의 한국 고위관료집단의 구성 동인에 대한 연구의 성과와 한계를 바탕으로, 한국 고위관료집단 구성의 동인에 대한 추가적인 변수 발굴과 이론적 설명을 추구하는 연구로 자리매김할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강영은. (2009). 북한 김정일 정권의 권력엘리트 구조에 관한 연구, 건국대학교 정치학과 대학원 석사학위논문.
- 곽기영. (2017). 소셜네트워크 분석. 서울: 청람.
- 권경득·이현출. (2001). 정치권력 교체와 행정 엘리트의 충원, 한국정책학회보 10(1): 117-40.
- 김귀영·이주현·장재호. (2009). 서울시 공무원 경력개발제도 도입방안, 서울: 서울연구원.
- 김근세·윤남기·정사무엘. (2019). 한국해양 파워엘리트 구조: 해운산업 권력구조연결망분석을 중심으로. 한국행정논집, 31(4), 691-715.
- 김영민. (1991). 한국의 정치변동과 관료제, 1945-1972: 국가관료제의 변천과정. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 김운태. (1966). 우리나라 고급공무원에 관한 실태조사 분석과 한국관료제의 개편을 위한 제언. 행정논총 4(2): 153-206.
- 김중량. (1988). 한국 관료체제의 개방모형 연구. 한국행정학회.
- 김홍로·안문석. (2004). 고위직 공무원의 승진요인에 관한 연구. 한국행정학보, 38(6): 305-326.
- 문대현. (1987). 관료 「엘리트」의 사회적 배경과 대표성에 관한 연구: 특히 국민총합과 관련하여. 한양대학교 대학원 석사학위논문.
- 민병익. (2006). 역대정부 장·차관의 지역대표성, 사회과학연구 22(1): 63-89.
- 박경서·안대민·이은정. (2008). 연고주의는 반드시 나쁜 것인가? 한국경영학회 융합학술대회 발표논문집, 1-45.

- 박기관·이상임. (2011). 연고주의 행태 및 조직문화의 조직효과성에 대한 실증적 분석: 기초자치단체 일선공무원을 중심으로. 한국지방자치학회보 23(2), 159-185.
- 박동서. (1968). 한국행정부의 고급관리자의 자격조사, 행정논총 6(2): 65-96.
- _____. (1973). 한국고급관료관의 성분의 변천, 행정논집 4: 37-48.
- 박동서·함성득·정광호. (2003). 장관론. 서울: 나남출판.
- 박찬욱. (1995). 한국 의회정치 특성. 의정연구 1: 14-38.
- 서인석·강국진. (2018). 공직사회 주요직위에 대한 연고주의 연결망 검증: 기획재정부 고위공위자에 대한 MR-QAP의 적용. 한국행정학보 52(4), 239-268.
- 송혜경. (1998). 제 1공화국의 인사행정에 관한 연구: 고급관료의 사회적 배경 및 충원을 중심으로. 연세대학교 행정학과 대학원 박사학위논문.
- 안용식. (1978). 한국고급공무원의 Mobility에 관한 연구: 제 1 및 제 2 공화국을 중심으로. 연세대학교 행정학과 대학원 박사학위논문.
- _____. (2001). 한국관료연구. 서울: 대영문화사.
- 안용식·오승은. (1997). 서울특별시 투자기관에 관한 연구: 임원의 사회적 배경조사. 사회과학논집 28: 39-56.
- 양성철. (1994). 한국정부론: 역대정권 고위직 행정엘리트 연구, 1948-1993. 서울: 박영사.
- 오경훈. (2012). 연고주의, 인사공정성이 조직효과성에 미치는 영향. 한국정책연구, 12(4), 385-409.
- 유민봉·임도빈. (2007). 인사행정론. 서울: 박영사.
- 유훈. (1966). 한국 고급공무원의 사회적 배경. 행정논총 4(2): 243-66.
- 윤건수·정민경·김영은. (2020). 지방 공무원의 전문성에 대한 연구: 정치화와 계급제 기반 관료제를 중심으로. 정부학연구, 26(1), 131-160.
- 이규연·장덕진·김기훈. (2006). 대한민국 파워엘리트. 서울: 황금나침반.
- 이상철. (2012). 한국 경제관료의 일제 식민지 기원설 검토, 민주사회와 정책연구 21: 202-47.
- 이병량. (2021). 한국 관료의 경력구조에 관한 연구. 행정논총, 59(2), 75-106.
- 이수상. (2012). 네트워크 분석 방법론. 서울: 논형.
- 이종수. (2000). 행정학사전. 서울: 대영문화사.
- 이종한. (1994). 연고주의가 한국사회의 발전에 미치는 부정적 영향과 이에 대한 대안의 모색. 한국심리학회지: 문화 및 사회문제, 1(1), 83-94.
- 이훈구. (2003). 연고주의. 서울: 법문사.

- 임도빈·유민봉. (2019). 인사행정론: 정부경쟁력의 관점에서, 서울: 박영사.
- 임현아·최재원·이홍주. (2019). 텍스트 분석을 통한 제품 분류 체계 수립방안: 관광분야 App 을 중심으로. 지식경영연구, 20(3), 139-154.
- 임희섭. (1988). 한국의 공업화과정에 있어서의 문화적 요인에 관한 일고찰: 경제발전과 공업화의 이데올로기. 한국사회개발연구, 21: 43-82.
- 장현근. (2008). 한국사회의 연고주의 담론과 유교와의 무관련성 연구. 아태연구, 15(1), 105-124.
- 정재환. (1991). 국가발전을 위한 관료제의 역할에 관한 연구: 우리나라 행정관료 엘리트의 사회적 배경과 역할을 중심으로. 건국대학교 행정학과 대학원 석사학위논문.
- 정지원·박치성. (2012). 이명박 정부의 고위직 인맥구조와 부패의 관계에 대한 연구: 정무직 인맥네트워크와 부패의 관계를 중심으로. 한국사회와 행정연구, 23(3), 369-403.
- 조석준. (1992). 한국행정학. 서울: 박영사.
- 진재구. (1994). 한국관료제와 정책과제. 서울: 다산출판사.
- 최석만. (1995). 한국인의 연고주의의 실태와 전망. 국제비교한국학회, 1, 115.
- 최수진 (2016). 커뮤니케이션 연구를 위한 네트워크 분석. 서울: 커뮤니케이션북스
- 최태선·여영현. (2007). 다면평가제 도입에 따른 연공서열식 평정의 변화연구. 한국행정연구, 16(2), 73-96.
- 하태권. (1990). 한국인사행정의 변천: 가치갈등적 관점에서의 고찰. 한국행정학보 24(1).
- Barik, R. K. (2004). Social Background of Civil Service: Some Depressing Trends, *Economic & Political Weekly* 39(7): 625-8.
- Bishu, S. G., & Kennedy, A. R. (2020). Trends and gaps: A meta-review of representative bureaucracy. *Review of Public Personnel Administration*, 40(4), 559-588.
- Brown, T. L., & Potoski, M. (2003). Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions. *Journal of Public Administration research and theory*, 13(4), 441-468.
- Dekker, D., Krackhardt, D., & Snijders, T. (2007). Sensitivity of MRQAP tests to collinearity and autocorrelation conditions. *Psychometrika*, 72(4),

563-581.

- Dolan, Julie A. (2002). Representative Bureaucracy in the Federal Executive: Gender and Spending Priorities. *Journal of Public Administration Research and Theory* 12(3): 353-75.
- Girvan, M., & Newman, M. E. (2002). Community structure in social and biological networks. *Proceedings of the national academy of sciences*, 99(12), 7821-7826.
- Goyal, Santosh. (1989). Social Background of Officers in the Indian Administrative Service, in Francine R. Frankel & M.S.A. Rao (eds.) *Dominance and State Power in Modern India*. Oxford University press: Delhi.
- Hale, Mary M., Frances M. Branch. (1992). Policy Preferences on Workplace Reform, In M. E. Guy(ed.). *Women and Men of the States: Public Administrators at the State Level*. M. E. Sharpe: New York.
- Harris, John S. and Thomas V. Garcia. (1966). The Permanent Secretaries: Britains Top Administrators, *Public Administration Review* 26(1): 31-44.
- Meier, Kenneth John & Nigro, Lloyd G. (1976). Representative Bureaucracy and Policy Preferences: A Study in the Attitude Federal Executive, *Public Administration Review* 36(4). 458-69.
- Naff, Katherine. (1998). Progress toward Achieving a Representative Federal Bureaucracy: The Impact of Supervisors and their Beliefs, *Public Personnel Management* 27(2): 135-50.
- Rosenbloom, David, Jeannette C. Featherstonhaugh. (1977). Passive and Active Representation in the Federal Service: A Comparison of Blacks and Whites, *Social Science Quarterly* 57: 873-82.
- Scott, Carrington, Scott, John, & Carrington, Peter J. (2011). *The Sage Handbook of Social Network Analysis*. / Edited by John Scott and Peter J. Carrington.
- Selden, Sally Coleman, Jeffrey L. Brudney, J. Edward Kellough. (1998). Bureaucracy as a Representative Institution: toward a Reconciliation of Bureaucratic Government and Democratic Theory, *American Journal of Political Science* 42: 716-29.
- Seligman, Lester G. (1966). Elite Recruitment and Political Development, in J. L. Finkle and R.W. Gable(eds), *Political Development and Social Change*.

New York : John Wiley & Sons

Shils, Edward. (1960). The Intellectuals in the Political Development of the New State, *World Politics* 12(3): 329-68.

Skowronek, Stephen. (1982). *Building a New American State*. Cambridge University Press: Cambridge.

Stanley, David T., Dean E. Mann., and Jameson W. Doig. (1967). *Men Who Govern*. Brookings Institutions: Washington, D.C.

Weber, M. (1922/1997). 경제와 사회 1. (박성환 역). 서울: 문학과 지성사.

_____. (1946). *From Max Weber: Essays in Sociology*, Translated, edited, and with an introduction, by H. H. Gerth and C. Wright Mills. New York: Oxford University Press.

엄석진(嚴錫振): 주저자, 교신저자. 서울대학교 행정대학원 교수. 한국행정연구소 겸무연구원. 주요 연구주제는 한국행정의 역사적 변화와 연속성, 정부의 디지털혁신, 행정이론 간의 충돌과 논쟁 등이다. 최근 저서로는 [정부의 디지털 혁신](2020: 공저), [AI와 미래행정](2021, 공저) 등이 있고 논문으로는 “인공지능 시대의 민주주의와 행정: 「국민신문고」 민원시스템 고도화 사례를 중심으로(한국행정연구, 2021)”, “Emerging Digital Twin Bureaucracy in the 21st Century (*Perspectives on Public Management and Governance*, 2022)” 등이 있다 (sjum21@snu.ac.kr).

김대은(金大恩): 공동저자. 서울대학교 행정대학원 행정학과에서 석사학위를 취득하고 동 대학원 행정학 박사과정에 재학 중이다. 주요 연구 관심 분야는 행정철학, 조직론, 협력적 거버넌스, 디지털 혁신을 통한 정부 연구 등이다(wing92wing@snu.ac.kr).

The drivers of the high-ranking bureaucrats' group formation in Korea: Case of the Ministry of Strategy and Finance in Lee Myung-bak Administration

Seok-Jin Eom, Dae Eun Kim

This study aims to examine the driving forces and the internal mechanisms of high-ranking government officials' groups in Korea. According to previous studies, nepotism, seniority, and career paths have been argued as influential factors in forming groups of high-ranking government officials in Korea. However, valid empirical analyses on the related issues have not been conducted sufficiently. In this paper, the influence of nepotism, seniority, and career path on the composition of high-ranking government officials group of the Ministry of Finance and Strategy in the Lee Myung-bak administration was analyzed by applying the MR-QAP, one of the causal social network analysis methods. As a result, the variable related to seniority is statistically significant as a driving force for the group's formation. On the other hand, variables of nepotism such as academic ties and career paths are not statistically significant. Based on these results, theoretical and practical implications on the drivers of the Korean high-ranking government officials were presented.

[Key words: high-ranking government officials' groups, nepotism, seniority, career path, MR-QAP]

행정분야별 부패 영향요인에 관한 탐색적 연구

송성화

공직 부패를 방지하고 통제하기 위해서는 부패행위가 발생하는 원인에 대한 진단과 이에 부합하는 적절한 처방이 제시되어야 한다. 이는 부패의 원인을 어떻게 보느냐에 따라 부패감시 및 통제 방향, 정책대안이 달라질 수 있기 때문이다. 본 연구는 행정분야에 따라 정책환경이 다르므로 부패의 영향요인에도 차이가 나타날 수 있어 이를 탐색적으로 살펴보았다. 이를 위해 부패의 인식 정도가 높은 6개 행정분야(건축/건설, 조달, 세무, 법조, 경찰, 국방)를 선정하여 부패 영향요인을 개인적 요인, 제도적 요인, 사회·문화적 요인으로 구분하고 한국행정연구원의 2020년 '우리나라 정부부문 부패실태에 관한 인식조사' 자료를 활용하여 행정분야별 부패에 영향을 미치는 요인을 실증분석하였다.

분석결과 모든 행정분야에서 공통적으로 공직자 윤리의식 부족과 비리적발기관 역할의 비효율성이 부패의 주요한 원인으로 나타났다. 이러한 결과는 공직부패 방지를 위해서는 공무원 개인의 윤리의식 향상을 위한 제도적인 장치와 부패 감시·통제 기능을 수행하는 감사원 등 부패 통제기관의 역량 및 전문성 강화가 필요함을 제시해준다. 또한 행정분야별로 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 요인에서 차이가 나타나고 있어 행정분야에 따라 부패취약부분이 다르다는 점과 반부패정책의 실효성 확보를 위해 행정분야의 특성에 따라 부패통제의 방향과 대책을 차별적으로 수립할 필요성이 있음을 시사하고 있다.

주제어: 행정분야, 부패인식, 부패 영향요인, 반부패정책

I. 서론

부패는 정부의 효율성과 생산성을 저하시키고 정부신뢰에 부정적인 영향을 미치며 국가의 경제성장과 사회통합을 저해하고 자원배분을 왜곡시켜 민주주의 발전과 정부 정당성을 약화시킨다는 것은 다수의 연구에서 주장되고 있다(Rose-Ackerman, 2008; Assakaf et al., 2018; Jain, 2001; Shleifer & Vishny, 1993). 따라서 국가의 청렴성과 반부패는 국가의 핵심 역량으로 인식되고 있으며 국제 투명성기구(Transparency

International, TI)에서는 매년 국가의 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, CPI)를 발표하여 국가 청렴성 유지의 중요성을 강조하고 있다. 이에 따라 각국 정부는 공직사회의 부패를 효과적으로 예방하고 청렴한 사회를 구현하기 위해 다각도의 노력을 하고 있다.

우리나라도 사회의 청렴성 및 공정성을 제고하기 위해 반부패정책을 수립하여 시행하는 등 청렴문화 확산을 위한 정부차원의 지속적인 노력을 해오고 있다. 이 같은 노력이 반영되듯 최근 우리나라의 부패인식지수(CPI)는 2016년 52위였던 것이 2021년 32위(180개국)로 지속적으로 순위가 상승하는 추세로 우리나라의 국가 청렴도 수준이 개선되고 있는 듯하다. 하지만 OECD 회원국 중에서 우리나라의 부패인식지수 순위는 경제발전 수준에 못미치는 저조한 수준으로(2021년 22위/38개국) 반부패를 위한 정부의 제도적·정책적 실행의지와 함께 사회전반에 청렴가치의 확산이 여전히 필요한 시점임을 알 수 있다. 특히, 2021년 3월 한국토지주택공사 직원들이 내부정보를 활용하여 토지 투기한 이슈는 공직사회 전반에 대한 국민들의 불신이 확대되었고 공직윤리 강화 필요성을 다시 한번 강조하게 되었다.

부패를 방지하고 통제하기 위해서는 부패행위가 발생하는 원인에 대한 진단과 이에 맞는 적절한 처방이 제시되어야 한다. 일반적으로 정부 부패는 공직자가 재량권을 남용하여 사적이익을 추구하고 이를 통제하는 제도적·법적 시스템의 미비로 발생하게 된다(Assakaf et al., 2018; Jain, 2001). 이러한 관점에서 기존연구에서는 부패가 발생하는 원인을 미시적으로 공직자 개인의 윤리성 또는 경제적 동기에 따른 합리적 선택의 결과로 보거나 거시적으로 정치적·경제적 환경, 사회·문화적 특성, 제도적 요인 등 다양한 측면이 제시되어왔고 이러한 요인들이 복합적으로 작용하여 부패가 발생하게 된다고 논의되어 왔다(Assakaf et al., 2018; Graaf, 2007)

한편 정책영역 또는 행정분야에 따라 상이한 업무내용과 논리, 정치 권력관계, 제도적 맥락, 가치체계를 가지고 있다(이명진·문명재, 2010; 조수현, 2008). 또한 정책분야에 따라 정책결정과 정책집행구조 형태가 다르게 나타나며 정책목표 달성을 위해 활용하는 정책수단, 정책과정에 참여하는 정책행위자 등에서도 차이가 나타나고 있다(송성화·전영한, 2012). 이처럼 행정분야에 따라 업무와 관련된 가치체계와 문화, 정치과정과 의사결정, 정책수단 및 집행구조의 차이는 공직부패가 발생하는 양상도 달라질 수 있음을 추론할 수 있다. 하지만 기존연구에서 부패 영향요인 분석은 공직사회 전반을 대상으로 어떠한 요인이 부패발생에 영향을 미치는지 실증적으로 분석하거나(고길곤·조수연, 2017; 김보은, 2018; 김준석 외, 2011; 이영균, 2004; 조일형 외, 2014; 최예나, 2021) 특정 행정분야의 부패 원인을 탐색하기

위한 사례연구가 대부분이었다(사공영호, 2002; 윤태범, 2001; 이정주·윤순진, 2005). 행정분야에 따라 정책참여 행위자, 내·외부 행정환경 및 공직자가 행사할 수 있는 재량권에 차이가 있고 이는 공직부패에도 영향을 미칠 수 있음에도 불구하고 기존연구에서는 행정분야에 주목하여 부패에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 비교분석한 연구는 거의 없는 실정이다.

따라서 본 연구는 국민들은 행정분야에 따라 부패에 영향을 미치는 요인을 어떻게 인식하는지, 모든 행정분야에서 부패 영향요인이 동일하게 나타나는지, 아니면 행정분야 특성에 따라 다르게 나타나는지, 모든 행정분야에서 부패발생에 유의미한 영향을 미치는 요인이 있는지 등 행정분야별 부패 영향요인을 실증적으로 분석하여 반부패정책 수립을 위한 정책적 시사점을 찾고자 하는 것이 연구의 목적이다. 또한 행정분야별로 부패를 유발하는 원인에 대한 진단은 행정분야에 따른 부패취약부분이 무엇인지 파악할 수 있으며 향후 이를 고려하여 반부패 대응전략 수립 및 부패방지를 위한 정책수단 선택에 유용한 정보를 제공해 줄 수 있을 것이다. 본 연구는 실증분석을 위해 한국행정연구원에서 2020년 자영업 및 일반기업체 종사자 1,000명을 대상으로 설문조사를 실시한 ‘우리나라 정부부문 부패실태에 관한 인식조사’ 자료를 활용하였으며 분석결과를 바탕으로 이론적·실무적 함의를 제시하고자 한다.

다음에서는 선행연구를 중심으로 부패의 개념적 정의와 부패 영향요인을 살펴보고, 행정분야별 특성에 대한 이론적 논의와 우리나라의 부패인식현황 및 부패통제 제도에 대해 검토한다. 이를 바탕으로 부패의 영향요인을 개인적 요인, 제도적 요인, 사회·문화적 요인으로 구분하여 행정분야별로 각 요인의 영향력을 실증적으로 검증한다. 마지막으로 분석결과를 논의하고 정책적 시사점을 제시하도록 하겠다.

II. 이론적 논의

1. 부패의 개념

일반적으로 부패는 ‘공직자가 사적이익을 위해 공적인 권한을 남용하는 행위’로 정의하고 있다(Melgar et al., 2010b:183). 즉 부패는 공무원이 공적 역할의 공식적 의무로부터 이탈하여 사적인 금전적 이익 혹은 지위상의 이득을 취하거나 또는 어떤 유형의 사적인 영향력 발휘를 위해 책임성을 위반하는 부정직한 행위로 정의하고 있다(이영균, 2004:197). 이런 측면에서 부패는 ‘공직자’ 개인이 가진 ‘재량적 권

한'을 '남용'하여 '사적이익을 추구'하는 '위법·부당한 행위' 등의 속성이 포함된다 고 할 수 있다.

「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 부패방지권익위법) 제2조에서는 부패행위를 “공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위”, “공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위”, “앞의 두 가지 행위에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위”로 규정하고 있어 위의 일반적인 부패개념을 적용하고 있다.

하지만 부패의 개념은 사회구성원들의 구조적 상호작용의 결과로 시대와 상황의 흐름에 따라 변화하는 상대적인 개념이기 때문에(고길곤·변영주, 2021:266) ‘부패가 무엇이다’라는 질문에 명확한 답변을 하는 것은 쉬운 일이 아니다. 이는 국가의 사회적·정치적·경제적 상황과 문화적 맥락의 차이에 따라 부패행위에 대한 정의를 다르게 할 수 있기 때문이다(Melgar et al., 2010a:121). 따라서 부패의 개념적 논의는 부패원인을 파악하고 부패통제를 위한 적절한 대안을 마련하는 출발점이 되기 때문에 부패의 개념적 정의 및 변화를 파악하는 것이 중요할 수밖에 없다.

최근에는 ‘공직에 있는 자가 사적이익을 취하기 위해 직무 관련한 권한과 자원을 불법적으로 사용하는 행위’라는 부패의 전통적인 개념에 대해 확장적 적용 필요성이 주장되기도 한다(고길곤·변영주, 2021). 전통적 부패개념은 ‘사적이익’을 ‘개인적 이득’, ‘물질적·직접적 이득’으로 보고 있으나 2021년 국민권익위원회의 청렴도 조사에서는 ‘물질적 이득’ 외에도 ‘정보나 기회와 같은 무형의 이득’을 명시적으로 포함하고 있어 사적이익의 범위를 확장하고 있으며 이는 실질적으로 부패개념이 변화하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 또한 ‘개인적 이득’에 ‘본인은 대가성이 없으나 제3자가 부당하게 이득을 취하게 한 행위’, ‘조직적 이득을 위한 행위’도 포함하고 있어 전통적인 부패의 개념이 확장되고 있음을 나타내고 있다. 행위차원의 ‘위법성’에서도 전통적인 부패개념은 적극적인 법령위반 행위를 위법으로 보았지만 부당한 관행과 재량권 일탈남용, 소극적 부작위, 불법은 아니나 편법적으로 이득을 취하는 행위도 부패 범주에 포함하는 추세로 부패의 개념적 범위가 실질적으로 확장되고 있음을 나타내고 있다(고길곤·변영주, 2021: 272-277).

특히, 2022년 5월에 시행되는 「이해충돌방지법」은 새로운 부패유형에 대한 통제 및 공직자의 부정한 사익추구 행위를 막고 직무수행의 공정성을 담보하기 위해 이해충돌상황을 적절히 관리하고 통제할 필요성에 따라 제정되었다(국민권익위원회,

2021a). 동법에서는 공공부문의 처벌을 ‘보이는 뇌물(금품, 선물 등)’에서 ‘보이지 않는 뇌물(채용, 직무상 비밀 정보 이용 등)’까지 금지행위를 확대하고 있어 ‘뇌물 없는 부패’에 대해서도 실질적인 처벌이 가능하게 되었다(최혜민, 2021:24). 이는 전통적인 부패개념에서 ‘사적이익’과 ‘위법’의 범위를 확장하여 적용하고 있는 것으로 이해할 수 있다.

2. 부패의 영향요인

부패가 발생하는 원인은 부패의 개념적 정의의 다양성만큼이나 다양한 관점에서 논의되고 있다. 이는 어떤 행위가 부패행위인지 정의가 선행되어야 이러한 행위와 왜 나타나는지, 어떠한 요인들이 부패행위에 영향을 미치는지 파악할 수 있기 때문이다.

일반적으로 공직사회의 부패원인은 공직자 개인이 가진 ‘재량적 권한’과 재량권을 남용한 ‘사적이익 추구’, 이러한 행위를 적발하고 통제하기 위한 ‘제도의 미비’로 발생하게 된다고 보고 있다(Jain, 2001:77). 따라서 부패의 원인과 관련하여서는 공직자가 재량권을 남용하게 되는 개인의 윤리적·행태적 요인, 제도적·사회문화적 맥락, 환경적 특성 등을 중심으로 논의되어 왔다. 특히 Graaf(2007:45-46)는 부패원인을 설명할 수 있는 인과모형을 개인적 차원, 조직적 차원, 사회적 차원에서 6가지 이론을 제시하고 있다. 부패의 원인을 개인적 차원에서 본다면 공공선택이론(public choice theory), 썩은 사과이론(bad apple theories)을 통하여 설명이 가능하며, 조직적 차원에서는 조직문화이론(organizational culture theories), 사회적 차원에서는 도덕가치경합이론(clashing moral values theories), 조직·사회적 차원에서는 공공행정이론기풍(ethos of public administration theories)으로 설명가능하고, 어떠한 인과모형으로 설명하기 어렵고 모든 요인들이 부패에 영향을 미친다는 상관관계이론(correlation theories)으로 부패원인을 설명하고 있다.

고길곤·조수연(2017)은 부패영향요인을 개인적 관점, 제도적 관점, 사회적 관점으로 구분하여 분석하고 있다. 개인적 관점은 경제적 합리성 차원에서 합리적 경제인인 개인은 부패행위에 따른 기대이익과 적발확률, 처벌수준에 대한 인식을 통해 부패행위를 하게 된다는 것이다. 제도적 차원은 행정의 투명성, 정부규제 수준과 현실성, 행정기준 및 절차의 모호성을 들고 있으며, 문화적 차원으로 떡값이나 촌지 등 부패관행에 대한 인식, 부패의 보편성과 심각성을 부패행위의 영향요인으로 보고 있다.

이영균(2004)은 공무원 부패 원인을 ① 정부의 과도한 역할과 기능, ② 비합리적이고 비현실적인 제도 및 구조적인 요인, ③ 행태적인 요인과 비합리적인 문화적 요인으로 분류하고 있다. 정부의 범위와 규모가 증가하고 자원할당에 대한 정부의 의사결정능력이 과대해질수록 부패의 기회가 증가하게 되며, 공직자의 낮은 수준 보수체계, 신분 불안정, 독립성 부족, 비효율적인 감사시스템, 시대변화에 부합하지 않는 제도적 장치, 복잡한 행정절차와 불투명한 행정과정 등을 제도 및 구조적 요인으로 들고 있다. 행태적 요인으로는 공직자의 낮은 공직윤리관, 무사안일 태도, 공직자의 자유재량권 남용을 들고 있다. 또한 부패는 사회·행정적 문화와 밀접한 관련이 있는 것으로 정치·경제의 불안정, 공동체의식 박약, 공무원의 상대적 박탈감, 유교적 권위주의 행정문화, 개인책임보다 조직윤리를 강조하는 행정문화, 낮은 시민의식 등을 부패유발 요인으로 보고 있다.

조일형·이현철·권기현(2014)은 사회구조적 요인과 개인적 요인으로 구분하여 공직부패 유발요인을 분석하였다. 사회구조적 요인은 사회 내에 만연해 있는 제도나 문화가 구성원들의 일탈을 유발한다는 것으로 세부적으로 제도적 요인, 경제적 요인, 문화적 요인으로 구분하고 있다. 먼저, 제도적 요인은 복잡하고 중복적인 행정절차 및 규제, 합리적이고 공정하게 작동하지 않는 부패 통제장치가 부패를 조장하는 요인이 된다고 한다. 경제적 요인은 정부의 비효율적인 지원체계, 정부의 특혜 등 경제활동과 관련된 제도에서 공직부패가 유발된다는 관점이다. 또한 연고·온정주의, 답례문화, 선물관행, 경조사 문화 등 사회문화적 전통도 부패를 유발하는 사회구조적 요인이 되고 있다. 개인적 요인은 공직자 개인의 독특한 품성, 성격, 탐욕 등이 부패행위를 하게 된다는 것으로 공직부패 유발요인을 합리적 선택이론의 관점에서 파악하고 있다. 즉, 공무원은 부패행위를 통해 얻게 되는 경제적 이익과 적발되어 처벌될 위험성에 대한 계산을 통해 부패를 하게 된다는 관점이다.

최예나(2021)는 부패요인을 개인적 요인, 제도적 요인, 환경적 요인으로 구분하였다. 개인적 요인은 개인의 탐욕 등 나쁜 성격이 부패행위를 유발하는 것으로 개인의 잘못된 가치가 부패의 원인이 된다는 논리이다. 제도적 요인으로는 제도가 형태를 변화시킨다는 관점으로 법률을 비롯해 조직구조, 문화, 규범 등의 제도에서 부패의 원인을 찾고 있다. 환경적 요인에서는 부패는 특수한 형태의 사회적 관계에서 발생하므로 사회적 배경과 관련이 있는 것으로 파악하고 있다.

본 연구에서는 기존연구에서 제시한 요인들을 바탕으로 부패 발생 원인을 개인적 요인, 제도적 요인, 사회·문화적 요인으로 구분하였다. 먼저, 개인적 요인은 공무원 개인의 행태적인 특성에 초점을 두고 있다. 즉, 부패행위는 공직자 개인이 가

진 자질, 본성 등 개인적인 습성과 관련된 비윤리적·비도덕적 일탈행위로 보고 이는 개인의 낮은 윤리의식 때문에 발생하게 된다(고길곤·조수연, 2017; 안광현, 2009; 조일형 외, 2014; 최예나, 2021; 조운행, 2005). 또한 개인적 관점에서 부패는 개인의 합리적인 선택의 결과로 해석하는 공공선택이론과도 관련이 있다. 합리적 행위자인 개인은 부패행위를 통해 얻게 되는 기대이익과 이를 위해 지불하는 비용을 고려하여 기대이익이 비용보다 클 때 부패가 발생하게 된다(고길곤·조수연, 2017:35 재인용, Klitgaard, 1988; Cornish & Clarke, 2014:20).

제도적 요인에는 정부활동과 관련된 법률 등 제도가 부패에 영향을 미친다는 관점이다. 즉, 과도한 행정절차와 정부규제의 비현실성, 부패통제시스템의 비효율성, 정부 운영시스템의 실패 등 제도가 부패에 영향을 미친다는 것이다(고길곤·조수연, 2017; 이영균, 2004; 조일형 외, 2014; 최예나, 2021). 본 연구에서는 제도적 요인을 행정제도 요인과 부패통제 요인으로 구분하였다. 행정제도 요인은 행정서비스 수혜 등과 관련된 복잡한 행정절차와 불투명한 행정과정, 모호한 행정기준, 정보제공의 미비, 인·허가와 같이 국민들의 행위를 제약하는 행정규제의 증가 등 공무원이 재량권을 행사하거나 권한 남용의 기회가 증가하여 부패가 발생한다는 측면이다(고길곤·조수연, 2017). 부패통제 측면은 공직사회의 부패를 적발하고 억제하기 위한 부패통제시스템의 불완전성 등 부패통제를 위한 제도적인 허점에서 부패의 발생소지가 생기게 된다는 관점이다(김보은, 2018).

사회·문화적 요인에서는 공직 부패를 사회·문화적 환경과 역사적 전통의 부산물로 규정한다. 따라서 사회·문화적 전통인 공동체주의, 온정주의, 답례문화, 선물관행, 경조사 문화 등 사회에 만연해 있는 전통적인 관습, 정의적인 인간관계가 공직자의 일탈행위를 유발하는 요인이 된다(고길곤·조수연, 2017; 김보은, 2018; 조일형 외, 2014; 최예나, 2021).

3. 행정분야 특성과 부패

정책영역 또는 행정분야에 따라 공직자의 재량적 권한과 역할, 조직구조, 제도적인 특성 등 조직 및 정책환경에서 차별적인 특성을 가지고 있다. 이는 정책분야에 따라 정책결정과 정책집행 특징이 다르게 나타나고, 정책 목적을 달성하기 위해 정부가 활용하는 정책수단과 정책집행 참여자의 형태에서 차이가 나타나기 때문이다(송성화·전영한, 2012; 엄석진, 2008). 송성화·전영한(2012)¹⁾는 한국정부의 정책분

1) 이들은 11대 국회(44개), 17대 국회(206개)에서 제정된 법률의 내용분석을 통해 명시적으

야에 따른 정책집행구조 및 정책참여자를 분석하였다. 이들은 정책분야를 국가관리²⁾, 경제산업, 사회문화로 구분하였는데, 국가관리의 경우 국방, 외교, 치안 등 전통적인 정부 역할을 하는 정책분야로 위계적 계층제적인 정책집행구조 형태로 나타났다. 반면 경제산업 및 사회문화 정책분야에서는 다수기관이 참여하는 네트워크의 구조로 민간조직 및 준정부조직의 참여가 상대적으로 높게 나타났다. 이처럼 정책분야에 따라 집행 참여자의 차이는 정책 대상집단에게 영향력을 행사할 수 있는 공직자의 권한과 범위, 형태에서 차이가 나타날 수 있음을 의미하게 된다. 또한 행정기관은 담당하는 기능에 따라 업무 내용과 성과판단, 가치체계, 대사회관계가 달라지고 또한 담당하는 기능 특성에 따라 업무와 관련된 다른 가치관과 문화를 형성하게 된다(이명진·문명재, 2010:132) 이처럼 행정분야에 따라 업무와 관련된 가치체계, 문화, 정책수단 및 집행구조에서 차이가 나타나는 것은 공직자의 부패행태 및 부패를 유발하는 요인에서도 차이가 나타날 수 있다.

특히, 부패의 원인으로 주요하게 논의되는 것이 공직자 개인이 가진 '재량권 남용'의 문제이다. 행정분야에 따라 가치체계, 의사결정, 정책수단 및 집행구조의 차이는 공직자가 가지는 재량적 권한의 범위, 이를 행사할 수 있는 기회와 정도에서 차이가 나타날 수 있다. 결국 이는 부패 발생 양상에서도 차이가 나타날 수 있어 행정분야에 따라 부패의 취약부분이 다르게 나타나게 되며 반부패정책의 방향도 차별적으로 적용할 필요가 있게 된다.

따라서 행정분야에 따른 부패 영향요인에 대한 탐색은 향후 반부패정책수립 및 부패방지를 위한 정책수단을 선택할 때 유용한 정보를 제공해 줄 수 있을 것이다. 하지만 부패원인과 관련한 기존연구 대부분 공직사회 전 분야에 걸쳐 포괄적인 접근을 하고 있으며 행정분야간 비교 분석을 한 연구는 거의 없는 실정이다. 또한 특정 행정분야의 부패 영향요인을 분석한 연구는 대부분 사례분석 중심으로 진행되어 왔다. 이정주·윤순진(2005)이 환경부패의 원인을 행정규제인 제도뿐만 아니라 환경정책문화(외부적 구조), 정책결정과정(내부구조)의 정책환경 특성이 환경부패에 영향을 줄 수 있음을 탐색적으로 논의하고 있다. 윤태범(2001)은 공무원이 처해 있

로 규정된 집행기관(중앙부처, 지방자치단체, 공공기관, 민간조직)을 분석하여 집행구조를 파악하였다.

- 2) 국가관리 정책분야는 전통적인 정부의 역할에 해당하며 순수공공재적인 성격이 강한 정책분야이다. 따라서 정부가 직접 생산하거나 공권력을 행사하는 것이 대부분이며 외무, 국방, 법무, 조세, 경찰 등의 공공서비스가 포함된다. 경제산업 정책분야는 사회간접자본, 농수산업, 전기, 가스, 철도, 통신 등 산업 육성 및 규제를 하는 활동이 포함된다. 사회문화정책분야는 소득보조, 사회사업, 보건, 교육, 환경보호 및 개선 등과 관련된 정부활동을 의미한다(송성화·전영한, 2012:79-80)

는 직무환경과 특성에 따라 부패가 발생한다는 관점에서 건축행정 직무유형을 중심으로 부패유형과 부패발생 원인 및 대응방안을 분석하고 있다. 사공영호(2002)는 관료가 가진 재량권이나 의식·행태뿐만 아니라 뇌물제공자의 뇌물제공 동기도 부패의 원인이 될 수 있음을 토지·건축분야 사례를 중심으로 분석하고 있다. 이들 연구는 단일한 행정분야에 대한 사례분석으로 부패 영향요인을 살펴보고 있어 행정 분야별로 부패원인을 비교 분석하거나 실증적인 연구를 진행하지 않았다는 한계가 있다.

Ⅲ. 우리나라의 부패인식 현황 및 부패통제제도

1. 우리나라의 부패인식수준

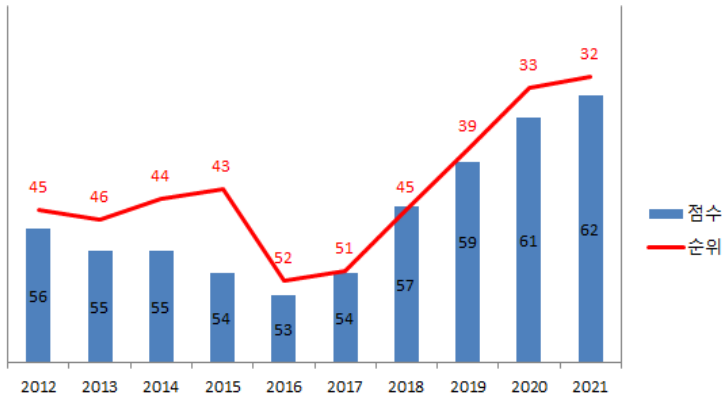
국가의 부패 수준을 나타내는 국제적인 지표로는 국제투명성기구(TI)의 부패인식지수(CPI), 유럽반부패국가역량연구센터(ERCAS)의 공공청렴지수(IPI), 기업경영환경 청렴성을 나타내는 뇌물위험매트릭스(BRM)³⁾ 등이 있으며 이를 통해 국가 간 부패 수준을 비교하고 있다. 국제투명성기구에서 매년 발표하는 국가별 부패인식지수(CPI)는 기업경영자 및 전문가를 대상으로 공공부문, 정치부문에 존재하는 것으로 인식되는 부패 정도를 나타내는 것으로⁴⁾ 국가의 청렴도 수준을 나타내는 대표적인 지표라 할 수 있다.

[그림 1]의 최근 10년간 우리나라의 부패인식지수 변동추이를 보면 2016년 부패인식지수는 최근 10년간 가장 낮은 점수(53점)와 낮은 순위(52위)를 나타내어 공공부문의 부패에 대한 국민들의 인식이 가장 부정적으로 나타났다. 이 시기는 채용비리, 국정논단 등 공공부문 부패 관련한 사회적 이슈가 나타났던 시기로 공직사회 청렴성에 대한 국민의 불신이 만연하여 이 같은 결과가 나타난 것으로 이해할 수 있다. 하지만, 2016년 이후 부패인식지수는 지속적으로 상승하는 추세이며 2021년은 최근 10년간 가장 높은 점수(62점)와 높은 순위(32위)를 기록하였다.

3) BRM(Bribery Risk Matrix)은 특정 국가에서 사업시 허가·승인 등을 이유로 공직자로부터 뇌물요구에 노출될 위험수준을 평가(국민권익위원회, 2022)

4) 부패인식지수(CPI) 점수가 높을수록 국가의 청렴수준이 높은 것을 나타내며 순위는 조사 대상 국가 중 우리나라의 순위를 나타낸다(2021년 180개국 조사).

[그림 1] 최근 10년간 우리나라 부패인식지수(CPI) 변동추이



자료: e-나라지표(통계청)

최근에는 유럽반부패국가역량연구센터(ERCAS)에서 2015년부터 국가별 부패통제 수준을 평가하는 공공청렴지수(Index of Public Integrity, IPI)⁵⁾를 조사하여 발표하고 있다. 우리나라는 2015년 23위 → 2017년 24위 → 2019년 20위 → 2021년 18위로 나타났으며, 2021년에는 직전 평가대비 2단계가 상승하였으며 아시아 지역 1위를 기록하여(국민권익위원회, 2022a) 국제사회에서 부패통제에 대한 긍정적인 평가를 받고 있다. 이처럼 우리나라의 국가청렴도 수준 및 부패통제수준에 대한 국제적 지표가 지속적으로 상승하고 있는 점은 공직사회의 부패예방기능을 강화하고 국가청렴도 향상을 위한 정부의 다각적인 노력에 긍정적인 평가를 할 수 있다. 하지만 OECD 회원국 중에서 우리나라의 부패인식지수 순위는 경제발전 수준에 못미치는 저조한 수준으로(2021년 22위/38개국)⁶⁾ 여전히 사회전반의 청렴문화 조성과 정부의 제도적인 노력이 필요한 시점임을 알 수 있다.

국민권익위원회에서 2021년에 발표한 ‘부패인식도 조사’⁷⁾결과에 의하면 전년과 비교하여 ‘공직사회가 부패하다’는 인식이 높게 나타났다. 조사에서 지난 1년간 한

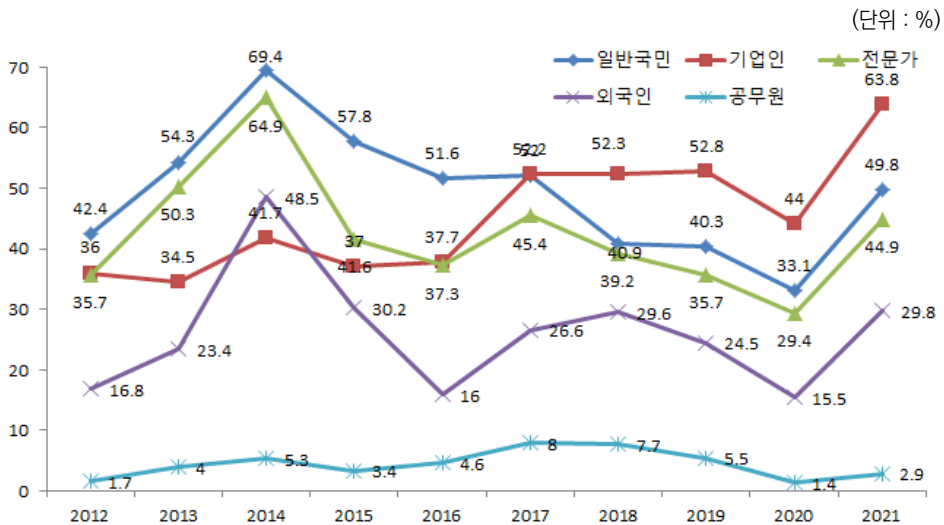
5) 공공청렴지수(IPI)는 부패통제와 높은 상관성이 입증된 6개의 객관적인 제도를 지표화하여 2015년부터 격년마다 조사하여 발표되고 있다. 공공청렴지수는 사법 제도의 독립성, 시민들의 참여 및 언론의 자유가 보장되고 행정 및 예산, 시장에서 부패 발생 가능성을 효과적으로 통제하고 있는지를 객관적으로 측정함으로써 부패통제의 현황과 개선 가능성에 대한 명확한 지표를 제공하고 있다는 국제적인 평가를 받고 있다(국민권익위원회 공식 블로그 검색, 게시일 2022. 1. 13).

6) 우리나라 부패인식지수(CPI) 연도별 변동추이(e-나라지표)

7) 부패인식도조사는 매년 일반국민(1,400명), 기업인(700명), 분야별 전문가(630명), 외국인(400명), 공무원(1,400명)을 대상으로 사회전반 및 공직사회의 부패수준, 부패경험, 정부의 부패방지 추진성과등을 조사하고 있다.

국 사회의 부패인식에 영향을 준 사건은 전체 응답자의 약 20%가 ‘LH부동산 이슈’라고 답한 것으로 보았을 때 특정 시기에 특정 사회적 이슈나 사건이 전체 집단의 부패인식에 영향을 미치는 것으로 보인다. [그림 2]의 최근 10년간 공직사회 부패인식도 조사결과를 보면 응답자 전체 집단에서 부패인식에 대한 비슷한 형태의 주기성이 발견되어 특정이슈가 조사결과에 영향을 미쳤을 것으로 이해할 수 있다.

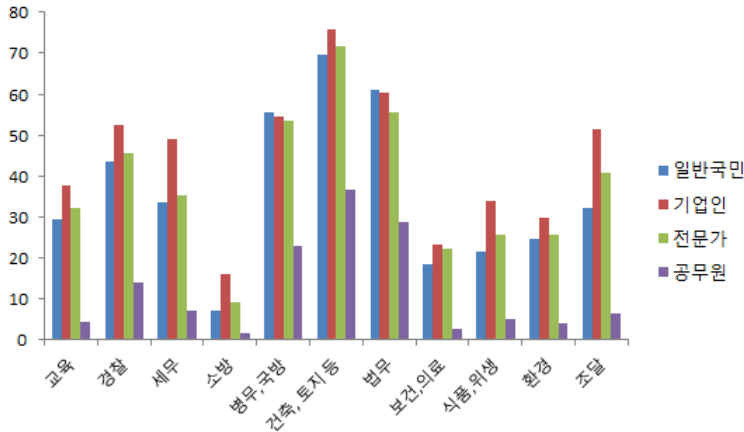
[그림 2] 공직사회 부패인식 추이



자료: 국민권익위원회 2021년 부패인식도 조사결과
주: ‘공직사회가 부패하다’는 응답비율

[그림 3]의 행정분야별로 부패 인식정도를 보면 ‘소방’분야를 가장 청렴한 것으로 평가하고 있다. 반면에 일반국민, 전문가, 기업가, 공무원 전체 응답집단에서 응답 비율 정도의 차이는 있지만 ‘건축·건설·주택·토지’분야를 가장 부패한 행정분야로 평가하고 있다. 일반국민은 ‘건축·건설·주택·토지’ → ‘법무’ → ‘국방·병무’ → ‘경찰’ → ‘세무’ → ‘조달’ 순으로 부패하다는 인식 비율이 나타났다. 기업가는 ‘건축·건설·주택·토지’ → ‘법무’ → ‘국방·병무’ → ‘경찰’ → ‘조달’ → ‘세무’ 순으로 부패 인식 비율이 높게 나타났다. 전문가 집단에서는 ‘건축·건설·주택·토지’ → ‘법무’ → ‘국방·병무’ → ‘경찰’ → ‘조달’ → ‘세무’ 순으로 나타났으며, 공무원은 ‘건축·건설·주택·토지’ → ‘법무’ → ‘국방·병무’ → ‘경찰’ → ‘세무’ → ‘조달’ 순으로 나타나 응답 집단에 따라 약간의 차이는 있지만 행정분야별 부패에 대한 인식 경향은 유사하게 나타나고 있다는 것을 확인할 수 있다⁸⁾.

[그림 3] 행정분야별 부패인식 정도



자료: 국민권익위원회 2021년 부패인식도 조사결과

주: 행정분야별 '부패하다'는 응답비율

2. 우리나라 반부패 제도 현황

반부패정책은 공직사회에 부패를 유발하는 요인들을 사전적으로 예방하고 통제하여 실제 부패로 이어지는 것을 방지하려는 목적을 가지고 있다. 국민권익위원회는 반부패 전담기구로 공직사회의 부패행위를 효과적으로 예방하고 청렴한 공직문화를 조성하기 위하여 반부패정책 추진을 주관하고 있다. 현재 추진중인 주요 반부패정책으로는 「청탁금지법」, 「공직자 행동강령」, 「공공재정환수법」, 「이해충돌방지법」(2022. 5월 시행) 등을 들 수 있다. 또한 국민권익위원회에서는 매년 「공공기관 부패방지 시책평가」 및 「공공기관 종합청렴도 평가」⁹⁾ 결과를 공개하여 공공기관의 부패방지 노력 및 제도의 운영성적을 평가하고 기관별 부패방지 시책의 미흡한 부분에 대한 제도개선 권고를 통해 각 공공기관별 실정에 따라 반부패 추진계획을 자율적으

8) 2021년 한국행정연구원에서 조사한 '정부부문 부패실태에 관한 연구'의 행정기능별 부정부패 인식정도에서도 '소방' 행정기능에 대한 부패가 가장 낮은 수준으로 나타났다. 반면 '건축/건설/공사' 기능은 부패수준이 가장 심각하다고 인식하고 있으며 그 다음으로 '국방' → '법조(검찰 등)' → '조달/발주' → '세무' → '경찰' 순으로 나타나 국민권익위원회의 '부패인식도조사'와 유사한 결과이다. 설문대상의 차이에도 불구하고 행정분야별 부패인식도도가 유사한 순서로 나타난 결과는 대체로 국민들이 경험하는 공직부패는 행정분야에 따라 다르게 나타나는 것을 확인할 수 있다.

9) 공공기관의 이해관계자가 체감한 청렴수준, 기관별 반부패 노력의 실적·성과 및 부패사건 발생현황을 종합하여 각급기관 청렴수준을 평가하고 이를 통해 부패취약 분야 개선 등 각 기관의 반부패 개선 노력을 촉진·지원하고, 반부패 청렴문화를 확산하기 위한 목적이다(국민권익위원회, 2022b).

로 수립하고 이행하여 조직 전반의 청렴성이 향상될 수 있도록 노력하고 있다.

특히, 2016년 9월 시행된 「청탁금지법」은 공직자의 사적이익 추구를 예방하여 공직기관의 청렴문화형성 기반을 마련하였다. 국민권익위원회에서 2021년 청탁금지법이 사회전반에 미친 영향과 변화를 살펴보기 위해 실시한 ‘청탁금지법 시행 5년 대국민 인식도 조사’¹⁰⁾ 결과에 의하면 공직자등의 92.9%, 일반국민의 87.5%가 청탁금지법을 지지하는 것으로 나타났다. 이는 법이 시행된 2016년에 비해 각각 7.4%p, 2.2%p 증가한 수치로 법 시행 초기인 2016년에 비해 크게 증가한 것으로 나타났다. 또한 청탁금지법 시행이 ‘우리사회에 긍정적인 영향을 주었다’의 질문에 대해서도 공직자등의 93.5%, 일반국민의 87.1%가 응답하고 있어 「청탁금지법」시행이 공직자 및 국민들에게 긍정적인 평가를 받고 있는 것으로 확인되었다. 또한 ‘청탁금지법 시행이 공직사회의 부조리 관행이나 부패문제 개선에 도움이 된다는 응답’이 일반국민 78.7%, 공직자등은 89.2%로 나타나 법시행이 공직자 및 국민들에게 긍정적인 평가를 받고 있으며 부패에 대한 국민과 공직자등의 태도변화를 보여주고 있어 반부패정책의 성과를 가시적으로 나타내고 있다

또한 2021년 5월에 제정되고¹¹⁾ 2022년 5월부터 시행되는 「공직자의 이해충돌방지법」은 공직사회의 관행적 사익추구 행위를 금지하고 이해충돌 상황을 예방·관리할 체계적 시스템을 마련함으로써 우리나라의 청렴수준을 한 단계 더 높여 줄 수 있을 것으로 기대되고 있다. 물론, 공직자의 이해충돌의 상황이 부패행위로 직결되는 것은 아니지만 공직부패의 주된 상황적 요인이 될 수 있기때문에 부패예방 차원의 적절한 규율이 필요하며(김정인, 2021:78) 「공직자의 이해충돌방지법」제정은 공직 윤리의식을 증진하기 위한 제도적 장치의 미비점을 보완하는 것으로 평가할 수 있다. 또한 공직사회의 부조리나 관행적인 사익추구를 금지하고 이해충돌 상황에서 국가의 부패통제수준을 강화하여 우리나라의 국가 청렴도를 한 단계 높이는 기반이 될 수 있을 것이다.

10) 국민권익위원회 2021. 9. 29 보도자료

11) 2021. 3월 한국토지주택공사(LH) 직원들이 LH가 개발하는 부동산 관련 미공개 정보를 이용한 투기의혹이 제기되었으며 ‘공정사회 반부패정책협의회’에서 공직자의 이해충돌방지 등 공직사회 반부패·공정성 강화 대책마련의 필요성에 따라 제정이 추진되었다. 이해충돌방지제도는 2013. 8월 「부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌방지법안」으로 최초 국회에 제출되었으나 이해충돌방지의 도입방식, 적용범위 등에 합의를 이루지 못하여 부정청탁·금품수수 금지만 포함한 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」이 제정되었다(국민권익위원회, 2022c).

IV. 연구설계

1. 연구의 분석틀

본 연구는 행정분야에 따라 부패인식에 영향을 미치는 요인이 무엇인가? 모든 행정분야에서 일관되게 부패를 발생하게 하는 영향 요인이 있는가? 행정분야에 따라 부패에 유의미한 영향을 미치는 요인이 다르게 나타나는가?라는 연구 질문을 가지고 논의를 시작하였다.

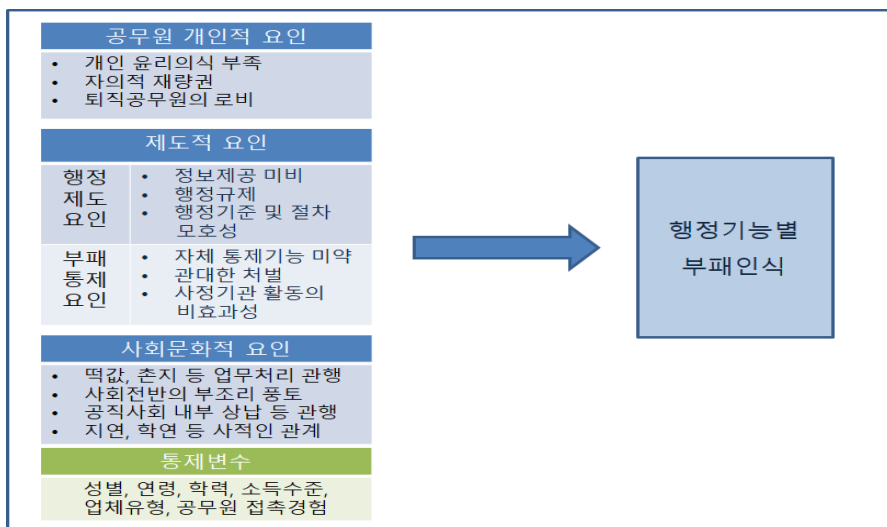
행정분야에 따라 정책목표 달성을 위해 활용하는 정책수단, 정책과정에 참여하는 정책행위자 및 정책집행구조의 형태 등에 차이가 나타나고 있다(송성화·전영한, 2012). 이는 행정분야별로 상이한 논리와 정치 권력관계, 더 큰 범위의 제도적 맥락이 반영되기 때문에 행위자의 행위가 이루어지는 맥락을 이해하지 않고서는 행위에 대해 합리적인 설명을 하는 것이 어렵기 때문이다(조수현, 2008:209).

따라서 본 연구에서는 국민권익위원회의 부패인식도 조사에서 부패수준이 높다고 인식하고 있는 6개 행정분야인 ‘건설/건축, 조달/발주, 세무, 법조, 경찰, 국방분야’를 선정하여 행정분야별로 부패인식에 영향을 미치는 요인을 실증분석하였다. ‘건설/건축’ 분야는 지속적으로 부패가 가장 심각하게 나타나는 행정분야로 인식되어 왔으며 행정기관의 인·허가, 승인 등 공무원의 재량권을 행사할 수 있는 영역이 많은 분야이다. 특히, 건축 및 토지이용분야의 관련 규제가 매우 복잡하다는 것은 인·허가권자가 보다 쉽게 불허의 핑계를 찾아낼 수 있기 때문에 인·허가 결정과 관련한 관료의 자의적 재량권이 증가하는 원인이 되고 있다(사공영호, 2002:95). 이로 인하여 급행료와 같이 업무를 빨리 처리해 주는 대가제공, 재량적 판단을 통한 특혜 제공 등으로 부패의 발생가능성이 높다고 할 수 있다. ‘조달분야’는 정부가 민간 업체 등과 계약을 통해 공공재를 구매하거나 공공서비스 제공을 위탁하는 경우가 대부분으로 행정기관이 민간과 계약추진을 위해서는 적격업체 선정, 계약체결을 위한 행정절차 등을 거쳐야하므로 이러한 과정 중에 부패의 발생소지가 나타날 수 있다. ‘세무분야’의 경우 탈세, 비자금 조성을 둘러싼 로비 의혹 등으로 언론에 자주 문제가 제기되고 있는 분야로(김준석 외, 2011:362) 국민의 재산권과 직접적인 관련성이 있어 부패가능성이 높은 행정분야라고 할 수 있다. ‘법조(법원, 검찰)·경찰 분야’는 전형적인 국가관리 기능을 수행하며 법률을 집행하는 권력형 기관으로 민간과 유착 등을 통한 부패가능성이 높게 나타날 수 있다. ‘국방분야’는 업무성격상 비밀성, 기밀성, 기술적 복잡성이 높아 국방관련 의사결정이나 국방예산의 사용 및

구매내용은 일반인들이 쉽게 접근하기 어려운 특징이 있기 때문에 부패발생가능성이 높게 나타난다. 또한 방위사업은 진입이 제한적이고 경쟁이 적기 때문에 부패나 비리의 발생가능성이 상존하고 있다(김진영, 2015:118).

본 연구에서는 기존연구에서 공직사회의 부패를 발생하게 하는 영향요인으로 제시하고 있는 개인적 요인, 제도적 요인, 사회·문화적 요인을 중심으로 어떠한 요인들이 행정분야별 부패인식에 영향을 미치는지 분석하였다. 부패행위는 공무원의 개인적 행위이지만 이러한 행위는 조직의 제도적 요인과 사회·문화적 환경에 영향을 받기 때문에 기존연구에서 공직 부패의 원인으로 주목되어 왔던 요인이다. 또한 특정 행정분야(토지·건축, 국방, 경찰 등)의 부패원인을 분석하였던 연구에서도 공무원의 윤리의식 및 재량권, 행정규제 등의 제도, 부패통제시스템, 문화적·환경적 요인 등은 부패유발 요인으로 주목하고 있는 요인들이다(김진영, 2015; 사공영호, 2003; 윤성혜, 2017; 이정주·윤순진, 2005). 특히 응답자 개인이 직·간접적으로 경험하였던 특정 행정분야에 대한 부패인식은 공직전반에 대한 부패인식으로 나타날 수 있기 때문에(김준석 외, 2011:359) 공직전반에 논의되고 있는 부패원인 역시 행정분야별 부패원인이 될 수 있으며 이러한 요인들이 행정분야별 부패인식에 차별적인 영향을 미칠 것이라 예상할 수 있다. 또한 행정분야에 따라 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 부패영향 요인이 다르게 나타났을 것으로 예상할 수 있다. 이상의 논의를 통해 본 연구의 분석틀은 [그림 4]와 같이 나타낼 수 있다.

[그림 4] 연구의 분석틀



2. 분석자료 및 변수의 측정

본 연구의 분석을 위해서는 2020년 한국행정연구원에서 실시한 「정부부문 부패 실태에 관한 연구」의 설문조사자료인 ‘우리나라 정부부문 부패실태에 관한 인식조사’¹²⁾ 원자료(raw data)를 활용하였다¹³⁾. 본 조사는 전국 사업체를(2018년 기준) 모집단으로 하고 업종, 종사자, 지역 등을 고려하여 층화비례추출로 표본을 추출하였다. 총 표본은 1,000개로 5인 이상 사업체(일반기업체) 종사자 600개, 5인 미만 사업체(자영업) 종사자 400개로 구성하였다. 본 조사는 경제활동에 종사하는 자영업자 및 기업체 종사자의 시각에서 공직사회 부패 전반에 대한 인식, 부패관련 개인적 경험, 분야별 부패에 대한 인식, 부패발생 요인 및 해소방안에 대한 견해, 행정일반에 대한 견해 등을 측정하였다. 본 자료에는 이 연구에서 부패영향요인으로 주목하고자 하는 공무원 개인적 요인, 제도적 요인, 사회·문화적 요인을 측정할 수 있는 설문문항을 포함하고 있으며, 행정분야별 부패정도의 심각성을 측정하고 있다. 따라서 이 자료는 행정분야별 부패 영향요인을 살펴보고자 하는 본 연구의 목적에 부합한 자료로 판단하여 실증분석에 활용하였다.

변수의 구성과 측정문항은 다음과 같다. 먼저 종속변수인 행정분야별 부패 인식 수준은 ‘다음과 같은 행정기능 분야별¹⁴⁾ 부정부패가 어느 정도 심하다고 생각하십니까?’ 설문문항으로 측정하였으며 건축/건설/공사, 조달/발주, 세무, 법조(법원, 검찰), 경찰, 국방 행정기능분야에 대한 부패정도의 인식 수준을 활용하였다.

다음으로 독립변수인 부패 영향요인으로 공무원 개인적 요인, 제도적 요인, 사회·문화적 요인을 구분하여 측정하였다. 설문조사의 ‘다음 각각의 항목이 공직부패를 일으키는 데 어느 정도 원인이 된다고 생각하십니까?’에 대한 질문문항을 활용하였다. 개인적 요인으로는 ‘공무원 개인의 윤리의식 부족’, ‘담당공무원의 자의적 재량권’, ‘퇴직 공무원에 의한 로비’(최예나, 2021)의 3개 문항을 활용하여 측정하였다.

12) 한국행정연구원의 ‘정부부문부패실태조사’는 2000년 부터 매년 경제활동에 종사하는 사업체 종사자를 대상으로 정부부문에서의 부패인식과 부패경험에 관한 시계열 자료를 축적하기 위해 수행하는 조사이다. 사업체 종사자들은 경제활동 과정에서 각종 인·허가나 규제 업무 등을 처리하기 위해 공무원과 밀접히 접촉할 가능성이 많고 그 과정에서 부패 행위를 유발하거나 유도당할 가능성이 있어 정부부문 부패인식 조사에 적합한 조사 대상이다(오세영, 2020).

13) 본 설문조사 자료는 한국행정연구원에서 생산된 자료를 활용하였으며, 한국행정연구원 연구자료관리규칙에 의거 사용허가를 받았음.

14) 설문조사에서는 18개 행정기능분야(세무, 경찰, 소방, 법조(법원, 검찰), 환경, 보건/의료, 식품/위생, 건축/건설/공사, 조달/발주, 교육, 병무, 국방, 사회복지, 출입국관리(관세, 출입국), 교정(교도소, 소년원), 과학, 문화/예술/체육, 노동)의 부정부패 정도를 측정하였다.

제도적 요인으로 먼저, 행정제도 측면은 행정기관의 과도한 절차적 규정·규제, 투명성의 결여 등을 의미하여 ‘업체들이 지키기 어려운 각종 행정규제’, ‘행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성’, ‘업무처리과정 및 결과 등과 관련된 정보제공의 미비’ 3개 문항으로 구성하였다(고길곤·조수연, 2017). 부패통제 측면은 반부패를 위한 제도운영의 비효과성을 의미하여 ‘공직내부의 자체적인 통제기능 미약’, ‘사정(비리적발)기관 활동의 비효과성’, ‘비리공직자에 대한 관대한 처벌’의 3개 문항으로 구성하였다(최예나, 2021).

사회·문화적 요인은 한국 사회에 존재하는 문화적·관행적 특성이 공직부패를 유발하는 것으로 ‘떡값, 촌지 등 업무처리상의 관행’, ‘사회 전반의 부조리 풍토’, ‘지연 및 학연 등 사적인 관계의 적용’, ‘공직사회 내부의 상납 등 관행’으로 나타내었다(김보은, 2018; 최예나, 2021). 종속변수 및 독립변수의 모든 측정문항은 리커트 6점 척도에 의해 측정되었다.

Melgar et al.(2010b)은 인구통계학적 특성인 성별, 연령, 교육수준, 혼인상태, 고용형태 등과 같은 요인도 부패인식에 영향을 미치는 요인으로 제시하고 있다. 따라서 응답자의 성별, 연령, 학력, 소득수준의 개인특성을 통제변수로 분석에 포함하였다. 또한 응답자가 종사하는 업체 유형과 공무원과 접촉한 경험도 공직부패 인식에 영향을 미칠 수 있어 ‘지난 1년간 개인적 혹은 업무상(회사관련 업무) 공무원을 접촉한 적이 있습니까?’ 문항을 통해 측정할 수 있는 공무원 접촉경험도 통제변수로 포함하였다.

주요변수 및 측정문항은 <표 1>에 나타내었으며 본 연구는 행정분야별 부패에 영향을 미치는 공무원 개인적요인, 제도적 요인, 사회·문화적 요인의 영향을 실증 분석하기 위해 각 종속변수별로 다중회귀분석을 실시하였고 분석은 IBM SPSS 28.0을 활용하였다.

〈표 1〉 주요 변수 및 측정문항

구분	변수		측정문항	측정치표
종속 변수	행정부야별 부패 수준		귀하는 다음과 같은 행정기능분야별 부정부패가 어느정도 심하다고 생각하십니까? * 건설/건축/공사, 조달/발주, 세무, 법조, 경찰, 국방	1= 전혀 심각하지 않다, 2 = 심각하지 않다. 3 = 별로 심각하지 않다. 4 = 약간 심각하다. 5 = 심각하다 6 = 매우 심각하다.
독립 변수	공무원 개인적 요인		공무원 개인의 윤리의식 부족	1 = 전혀 그렇지 않다, 2 = 그렇지 않다, 3 = 별로 그렇지 않다, 4 = 약간 그렇다, 5 = 그렇다, 6 = 매우 그렇다
			담당공무원의 자의적 재량권	
			퇴직공무원의 로비	
	제도적 요인	행정 제도	업체들이 지키기 어려운 각종 행정규제	
			행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성	
			업무처리과정 및 결과 등과 관련된 정보제공의 미비	
		부패 통제	공직자 부패의 자체적인 통제기능 미약	
			비리공직자에 대한 관대한 처벌	
			사정(비리 적발)기관 활동의 비효과성	
	사회·문화적 요인		떡값, 촌지 등 업무처리상의 관행	
			사회전반의 부조리 풍토	
			공직사회 내부의 상납 등 관행	
			지연 및 학연 등 사적인 관계의 작용	
통제 변수	성 별		여성=0, 남성=1	
	연 령		20대=1, 30대=2, 40대=3, 50대=4, 60대 이상=5	
	학 력		대졸미만=0, 대졸이상 =1,	
	소득수준 (월)		200만원 미만=1, 300만원 미만=2, 400만원 미만=3, 500만원 미만=4, 600만원 이상=5	
	업체유형		자영업=0, 기업체=1	
	공무원 접촉여부		지난 1년간 개인적 혹은 업무상(회사관련 업무) 공무원을 접촉한 적이 있습니까? 무접촉=0, 접촉=1	

V. 분석결과

1. 기술통계 분석

회귀분석에 앞서 주요변수의 기술통계 분석결과는 <표 2>에 나타내었다. 종속변수인 행정분야별로 부패정도에 대한 응답은 분야에 따라 차이가 나타나고 있다. 본 연구의 분석자료에서는 법조분야의 부패정도 응답이 평균 4.16으로 다른 행정분야에 비해 가장 높게 나타났다. 다음으로 건축/건설/공사 분야가 평균 4.11로 나타나고 있으며, 국방, 조달/발주, 세무행정분야의 순으로 나타났다. 특히 세무행정분야는 평균 3.49로 상대적으로 부패정도에 대한 인식이 낮은 것으로 나타났다.

독립변수인 부패 영향요인의 측정문항은 6점 척도에 평균 4.14~4.69로 나타나고 있다. 특히 부패통제 측면에서 ‘비리공직자의 관대한 처벌’이 평균 4.69로 가장 높게 나타났다. 2020, 2021년 국민권익위원회의 ‘부패인식도조사결과’ 부패문제 해결방안으로 ‘부패행위 적발·처벌 강화’를 가장 많이 응답한 것도 이와 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 다음으로 ‘지연 및 학연 등 사적인 관계의 작용’이 부패의 원인이 된다는 응답 평균이 4.63으로 나타났다. 이는 한국 사회의 연고주의와 온정주의 같은 문화적 특성이 부패 유발의 원인이 된다는 인식이 높게 나타나는 것으로 이해할 수 있다. 반면 ‘담당공무원의 자의적 재량권’은 평균 4.14로 상대적으로 다른 요인에 비해 낮게 나타나고 있어 기존연구에서 공무원의 ‘재량권 남용’이 부패 발생의 주요 원인으로 지적하고 있다는 점과는 다소 차이가 나타났다.

또한 주요변수의 상관관계 분석결과는 <부록 1>에 나타내었다. 각 변수 간 통계적으로 유의한 수준에서 상관관계가 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 분석에 앞서 다중공선성의 문제 가능성을 검토하기 위해 분산팽창계수(VIF) 확인한 결과 종속변수를 달리하는 모든 모형에서 VIF값이 5미만으로 나타나 다중공선성의 문제는 없는 것으로 판단하였다.

〈표 2〉 기술통계 분석

구 분			평 균	표준편차	
종속변수	건축/ 건설/ 공사		4.11	1.29	
	조달/ 발주		3.76	1.30	
	세무		3.49	1.16	
	법조		4.16	1.33	
	경찰		3.74	1.26	
	국방		3.77	1.34	
독립변수	공무원 개인적 요인		공무원 개인의 윤리의식 부족	4.25	1.17
			담당공무원의 자의적 재량권	4.14	1.15
			퇴직공무원의 로비	4.29	1.22
	제도적 요인	행정제도	각종 행정규제	4.23	1.07
			행정기준 및 절차의 모호성	4.29	1.07
			관련 정보제공 미비	4.15	1.12
		부패통제	자체적인 통제기능 미약	4.31	1.18
			사정(비리적발)기관 활동 비효과성	4.31	1.18
			비리공직자에 대한 관대한 처벌	4.69	1.14
	사회·문화적 요인		떡값, 촌지 등 업무처리상의 관행	4.27	1.10
			사회전반의 부조리 풍토	4.29	1.14
			공직사회 내부의 상납 등 관행	4.37	1.15
			지연·학연 등 사적인 관계 작용	4.63	1.08
통제변수	성별		0.38	0.49	
	연령		2.99	1.25	
	학력		0.45	0.50	
	소득수준		3.38	1.53	
	업체유형		0.60	0.49	
	공무원 접촉여부		0.43	0.50	

2. 행정분야별 부패영향요인 분석결과 및 논의

행정분야별 부패영향요인에 대한 다중회귀분석 결과는 <표 3-1>, <표 3-2>에 나타내었다. 분석결과를 보면 분석대상이 되는 모든 행정분야에서 개인적 요인인 ‘공무원 개인의 윤리의식 부족’과 제도적 요인 중 부패통제 측면의 ‘사정(비리적발)기관 활동의 비효율성’이 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나 공직사회 부패를 유발하는 주요한 요인으로 인식하는 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 공직사회 부패 방지를 위해서는 공무원 개인의 윤리의식 향상이 무엇보다 중요하다는 점과 공직윤리 제고를 위한 교육훈련 등 제도적인 장치 마련이 필요함을 시사해준다. 또한 공직사회 부패나 비리를 적발하는 ‘사정기관 활동의 비효율성’이 모든 행정분야에서 유의미한 영향이 나타나는 것은 사업체 종사자들은 현재 부패적발 및 통제 기능을 수행하는 감사원 등 기관이 부패통제기관으로서 기대되는 역할을 제대로 수행하지 못하는 것으로 인식하고 있으며 부패통제기관의 역할 확립, 전문성 강화 등의 제도적인 장치가 필요함을 시사해준다.

행정분야별로 분석결과를 살펴보면 행정분야에 따라 통계적으로 유의미한 변수와 유의미하지 않은 변수가 다르게 나타남을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 정책현장과 행정환경에 따라 국민들이 인식하는 부패의 체감도와 부패에 영향을 미치는 요인, 부패취약부분이 다르게 나타나는 것으로 이해할 수 있다.

구체적으로 살펴보면 건축/건설분야에서는 앞서 언급한 ‘공무원 개인의 윤리의식 부족’, ‘사정기관 활동의 비효율성’ 외에도 개인적 요인의 ‘퇴직공무원에 의한 로비’, 행정제도 요인의 ‘업무처리 과정 및 결과 등과 관련된 정보제공의 미비’, 사회·문화적 요인인 ‘떡값, 촌지 등 업무처리상의 관행’이 부패인식에 정(+)의 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 전통적으로 건축/건설 등의 행정분야는 부패 정도가 가장 심각한 분야로 평가받아 왔고 일반 국민들과 밀접한 관련이 있는 일선 민원행정기능을 수행하고 있으며 인·허가 등 규제를 통해 국민들의 행위를 통제하는 업무 특성상 부패의 발생 가능성이 높은 분야이기도 하다(사공영호, 2002; 윤태범, 2001). 특히 부패는 공무원이 가진 재량권이 지대추구의 가능성과 결합될 때 발생하게 되는데 건축규제의 경우 ‘코에 걸면 코걸이 귀에 걸면 귀걸이’식의 트집잡기가 얼마든지 가능하여 관료의 재량적 판단에 의해 결정이 달라질 수 있어 부패의 발생가능성이 높다고 할 수 있다. 또한 이 분야에서는 행정기관의 인·허가나 단속, 승인, 계획 변경 등을 통해 민원인에게 이익을 제공하기 때문에 공무원은 자신이 가진 재량권을 자의적으로 판단하거나 복잡하고 애매모호한 기준과 절차를 빌미로

직·간접적으로 뇌물 등을 요구하는 경우도 자주 발생하여왔다(사공영호, 2002: 81-83). 분석결과 ‘업무처리과정 및 결과 등의 정보제공의 미비’, ‘떡값·춘지 등 업무처리상 관행’이 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것도 건축/건설 관련 행정분야의 이와 같은 특성이 반영된 것이라고 볼 수 있다.

조달분야에서는 행정제도 요인 중 ‘업체들이 지키기 어려운 각종 행정규제’가 부패인식에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 분석 대상 행정분야 중 유일하게 통계적 유의미성이 나타나고 있어 흥미로운 결과이다. 이에 대해 가능한 설명은 조달행정은 민간기업 등이 정부와 계약행위를 통해 공공 서비스 제공, 공공재 및 물품 공급 등을 하는 활동으로 사업체 종사자의 입장에서 행정기관과 계약체결을 위한 입찰참여조건, 적격 심사 등 각종 행정규제가 업체 활동의 제약요건이 되고 이를 쉽게 해결하기 위하여 담당 공무원과 사적인 거래 행위가 발생할 수 있으며 이러한 요인들이 부패의 원인으로 인식되고 있음을 추론할 수 있다. 조달분야의 분석결과 특이한 점은 ‘지연 및 학연 등 사적인 관계의 작용’이 부패 인식에 통계적으로 유의미한 수준에서 음(-)의 영향을 미치고 있어 향후 연구에서는 이에 대한 구체적인 논의가 필요할 것이다.

〈표 3-1〉 행정분야별 부패인식 분석결과

구 분		(1) 건축/건설		(2) 조달/발주		(3) 세무		
		β	t	β	t	β	t	
공무원 개인적 요인	윤리의식 부족	0.086** (0.043)	2.202	0.130*** (0.044)	3.278	0.105** (0.040)	2.597	
	자의적 재량권	-0.040 (0.047)	-0.959	0.000 (0.048)	-0.002	0.011 (0.044)	0.254	
	퇴직공무원의 로비	0.108** (0.045)	2.518	0.059 (0.046)	1.358	0.022 (0.042)	0.507	
제도적 요인	행정 제도	각종 행정규제	0.046 (0.055)	1.007	0.081* (0.056)	1.746	0.014 (0.052)	0.299
		절차 모호성	-0.046 (0.068)	-0.823	-0.047 (0.069)	-0.824	-0.037 (0.063)	-0.642
		관련 정보제공 미비	0.093* (0.053)	2.009	0.039 (0.055)	0.822	0.110** (0.050)	2.298
	부패 통제	자체통제기능 미약	0.036 (0.050)	0.782	0.075 (0.051)	1.607	0.077 (0.047)	1.631
		사정기관 비효과성	0.124*** (0.048)	2.848	0.152*** (0.049)	3.420	0.133*** (0.045)	2.931
		관대한 처벌	0.066 (0.049)	1.536	0.092** (0.050)	2.095	-0.069 (0.045)	-1.537
사회·문화적 요인	업무처리상의 관행		0.074* (0.047)	1.845	0.036 (0.048)	0.885	0.032 (0.044)	0.774
	사회전반의 부조리		0.062 (0.047)	1.512	0.161*** (0.048)	3.851	0.119*** (0.044)	2.790
	사적인 관계 작용		0.001 (0.046)	0.033	-0.138*** (0.047)	-3.481	-0.053 (0.043)	-1.310
	내부상납 등 관행		0.082* (0.053)	1.747	0.010 (0.054)	0.205	0.132*** (0.049)	2.702
통제 변수	성별		-0.048* (0.074)	-1.727	-0.012 (0.075)	-0.428	-0.076*** (0.069)	-2.627
	학력		-0.091*** (0.084)	-2.823	-0.016 (0.085)	-0.489	-0.019 (0.078)	-0.572
	연령		-0.086*** (0.034)	-2.627	-0.094*** (0.035)	-2.813	-0.056 (0.032)	-1.635
	소득수준		0.017 (0.023)	0.600	0.061** (0.024)	2.171	0.000 (0.022)	-0.012
	업체유형		0.018 (0.092)	0.504	-0.075** (0.094)	-2.092	-0.115*** (0.086)	-3.150
	공무원 접촉여부		-0.016 (0.073)	-0.557	-0.052* (0.074)	-1.834	0.002 (0.068)	-0.061
상수항			4.807*** (0.237)		4.211*** (0.242)		6.297*** (0.221)	
N		1,000		1,000		1,000		
F- value		22.790		20.410		17.610		
adjust-R ²		0.293		0.270		0.240		

*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01, 괄호는 표준오차를 나타냄

세무분야는 연구대상이 되는 다른 행정분야에 비해 사회·문화적 요인이 부패의 심각성 인식에 높은 영향을 미치는 것으로 나타났다. 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 요인은 행정제도 요인의 '업무처리과정 및 결과 등과 관련된 정보제공의 미비'와 사회·문화적 요인의 '사회전반의 부조리 풍토', '공직사회 내부의 상납 등 관행'이다. 세무분야의 경우 경우 국민의 재산권과 직접적인 관련성이 있고 세금 부과라는 업무 특성상 담당자의 재량권이 많으며 민원인과의 접촉도 빈번하여 부정청탁이나 금품제공 및 수수의 발생가능성이 높은 행정분야이다. 특히, 세무조직은 엄격한 위계문화가 강하여 규정에 벗어나는 상급자의 업무지시에도 반하지 않을 가능성이 높은 특징을 가지고 있다(장보웅 외, 2019: 342). 세무행정분야의 이러한 문화적 특성이 부패인식에 유의미한 영향을 미치는 요인으로 작용한 것으로 볼 수 있다.

법조(법원, 검찰), 경찰분야는 국민생활과 직접적인 관련이 있는 법집행을 담당하는 기관이며 공권력을 행사하는 대표적인 권력기관이라 할 수 있다. 법조계의 경우 개인적 요인 중 '퇴직공무원의 로비'가 부패인식에 통계적으로 유의미한 영향을 미치며 β 값도 가장 높게 나타나고 있어 부패인식의 영향력의 정도가 가장 높은 요인이라고 할 수 있다. 또한 사회·문화적 요인에서 '지연 및 학연 등 사적인 관계의 작용', '공직사회 내부의 상납 등 관행'이 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 법조계에서 일반적으로 통용되고 있는 전관예우 현상으로 설명이 가능할 것이다. 법조계의 전관예우는 "전직 판사 또는 검사가 퇴직한 뒤 변호사 일을 하는 경우 현직의 판사나 검사가 재판이나 수사 과정에서 일종의 특혜를 주는 것"을 의미한다(은종환·정광호, 2015:241). 이는 한국 법조계의 큰 축으로 작동하고 있는 퇴직공무원에 대한 전관예우 현상이 사업체 종사자들의 입장에서 법조계의 부패를 발생하게 하는 원인이 되는 것으로 인식하고 있음을 확인할 수 있다(이우진, 2015; 은종환·정광호, 2015). 반면, 경찰행정분야는 공통적으로 나타나는 2개 요인외에 사회·문화적 요인의 '사회전반의 부조리' 만 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다.

국방분야에서는 개인적 요인의 '퇴직공무원의 로비', 사회·문화적 요인의 '떡값, 촌지 등 업무처리상의 관행', 부패통제 측면의 '관대한 처벌'도 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 국방분야 부패의 주요 원인으로 기밀성, 긴급성, 국민정서 측면과 함께 '폐쇄적인 군대문화'도 부패의 원인으로 지적되고 있다(김진영, 2015:133). 군 조직은 현역과 예비역, 상위직과 하위직이 모두 선·후배 관계로 밀접한 인적관계를 유지하며 충성심·상명하복 등의 조직 운영특성

이 있다. 국방분야의 부패인식에 있어서 ‘퇴직 공무원의 로비’의 영향력이 크게 나타난 것은 이러한 군 조직의 특성이 반영되었을 것으로 이해할 수 있다. 특히 다수의 예비역이 군 제대 후 방산업체에 취업하는 사례가 빈번하고 업체 취업 후 현역과 유착관계를 형성하여 특혜를 받으려는 경향이 부패유발요인으로 나타날 수 있는 것으로 보인다. 또한 방위사업분야는 방대한 국가예산이 투입되고 시장진입이 쉽지 않은 독점성이 강한 환경적 특성도 비리나 부패의 발생소지가 높게 나타나는 원인이 될 수 있을 것이다.

통제변수인 응답자의 인구통계학적 특성이 부패인식에 미치는 영향은 행정분야에 따라 통계적으로 유의미성이 다르게 나타났다. 연령은 세무분야를 제외한 모든 행정분야에서 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 연령이 어릴수록 부패 심각성의 정도를 높게 인식하는 것으로 설명할 수 있다. 성별의 경우 행정분야에 따라 통계적으로 유의미한 경우도 있고 유의미하지 않은 경우도 있지만 방향성은 음(-)으로 나타나고 있다. 이는 여성일수록 부패심각성에 대해 더 엄격한 태도를 보인다는 기존연구 결과를 지지하였다. 응답자가 종사하는 업체유형의 경우 조달, 세무, 법조, 국방분야에서 부패인식에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으나 행정분야별로 부호의 방향성에서 차이가 나타나 흥미로운 분석결과를 제시하고 있다. 이에 대해 설명가능한 것은 응답자가 종사하는 업체유형에 따라 행정소요 및 업무처리를 위한 행정기관과 접촉빈도 및 유형에서 차이가 있기 때문에 이러한 결과가 나타났을 것으로 추측할 수 있다. 다음절에서는 업체유형을 자영업과 일반기업체로 구분하여 추가로 분석하였다.

〈표 3-2〉 행정분야별 부패인식 분석결과

구 분		(4)법조(법원,검찰)		(5) 경찰		(6) 국방		
		β	t	β	t	β	t	
공무원 개인적 요인	윤리의식 부족	0.115** (0.043)	3.001	0.129*** (0.043)	3.225	0.150*** (0.046)	3.765	
	자의적 재량권	0.002 (0.047)	0.057	0.068 (0.046)	1.597	0.019 (0.049)	0.459	
	퇴직공무원의 로비	0.146*** (0.045)	3.493	0.002 (0.045)	0.046	0.107** (0.048)	2.467	
제도적 요인	행정 제도	각종 행정규제	0.010 (0.055)	0.213	-0.071 (0.055)	-1.506	0.035 (0.058)	0.746
		절차 모호성	0.011 (0.068)	0.200	0.071 (0.067)	1.246	0.002 (0.071)	0.041
		관련 정보제공 미비	-0.023 (0.054)	-0.511	0.048 (0.053)	1.006	0.021 (0.056)	0.440
	부패 통제	자체 통제기능 미약	0.000 (0.050)	-0.008	0.052 (0.050)	1.121	-0.010 (0.053)	-0.224
		사정기관 비효과성	0.088** (0.048)	2.058	0.121*** (0.048)	2.713	0.094** (0.050)	2.121
		관대한 처벌	0.119*** (0.049)	2.833	0.060 (0.048)	1.373	0.082* (0.051)	1.864
사회·문화적 요인	업무처리상의 관행	0.060 (0.047)	1.551	0.062 (0.046)	1.527	0.072* (0.049)	1.767	
	사회전반의부조리	0.012 (0.047)	0.295	0.124*** (0.047)	2.945	0.029 (0.049)	0.704	
	사적인 관계 작용	0.069* (0.047)	1.824	-0.060 (0.046)	-1.509	0.020 (0.049)	0.506	
	내부상납 등 관행	0.080* (0.053)	1.743	0.021 (0.053)	0.428	0.005 (0.056)	0.098	
통제변수	성별	-0.037 (0.074)	-1.354	-0.036 (0.074)	-1.256	-0.016 (0.078)	-0.575	
	학력	-0.047 (0.084)	-1.499	-0.038 (0.083)	-1.163	-0.067** (0.088)	-2.046	
	연령	-0.061* (0.034)	-1.908	-0.115*** (0.034)	-3.427	-0.168*** (0.036)	-5.031	
	소득수준	-0.002 (0.024)	-0.056	0.015 (0.023)	0.516	0.031 (0.025)	1.096	
	업체유형	0.133*** (0.093)	3.870	0.023 (0.094)	0.653	0.093*** (0.097)	2.604	
	공무원 접촉여부	-0.013 (0.073)	-0.482	-0.011 (0.073)	-0.389	-0.048* (0.077)	-1.699	
상수항			3.276*** (0.238)		5.036*** (0.236)		4.350*** (0.249)	
N		1,000		1,000		1,000		
F- value		26.287		19.736		20.315		
adjust-R ²		0.325		0.263		0.269		

*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01, 괄호는 표준오차를 나타냄

3. 업체 유형별 분석결과

응답자가 종사하는 사업체 유형을 자영업과 일반기업체로 구분하여 다중회귀분석을 실시하였으며 분석결과는 <표 4-1>, <표 4-2>에 나타내었다. 분석결과 자영업과 일반기업체 종사자들이 인식하는 부패유발 요인에 뚜렷한 차이가 발견되었다. 자영업에서는 공무원 개인적 요인인 '윤리의식 부족'이 분석대상 전체 행정분야에서 부패인식에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 일반기업체의 경우 건축, 법조, 경찰, 국방 행정분야에서 부패통제 제도요인으로 '관대한 처벌'이 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치고 있어 자영업 종사자들의 인식과 차이가 있음을 확인할 수 있었다.

<표 4-1> 업체유형별·행정분야별 부패인식 분석결과

구 분		(1) 건축/건설		(2) 조달/발주		(3) 세무	
		자영업	기업체	자영업	기업체	자영업	기업체
		β	β	β	β	β	β
공무원 개인적 요인	윤리의식 부족	0.177***	0.017	0.229***	0.018	0.220***	-0.020
	자리적 재량권	0.011	-0.061	0.079	-0.036	0.087	-0.027
	퇴직공무원의 로비	0.119**	0.068	0.054	0.047	-0.003	-0.001
제도적 요인	행정 제도	각종 행정규제	0.078	0.055	0.069	0.147**	0.066
		절차 모호성	0.002	-0.090	0.017	-0.129	0.129
		관련 정보제공 미비	0.146**	0.061	0.040	0.033	-0.019
	부패 통제	자체 통제기능미약	0.063	-0.019	0.114*	0.048	0.102
		사정기관 비효과성	0.138**	0.080	0.158***	0.111	0.148***
		관대한 처벌	-0.051	0.231***	-0.007	0.238***	-0.160***
							0.065
사회·문화적 요인	업무처리상의 관행	0.014	0.104*	0.088	-0.031	0.125**	-0.071
	사회전반의 부조리	0.150***	-0.044	0.191***	0.122*	0.130**	0.100
	사적인 관계 작용	-0.041	0.097	-0.103**	-0.109*	-0.084*	0.020
	내부상납 등 관행	0.043	0.101	-0.057	0.078	0.019	0.227***
통제 변수	성별	0.016	-0.096**	0.042	-0.056	-0.045	-0.084**
	학력	0.024	-0.091**	0.040	-0.024	0.130***	-0.060
	연령	0.001	-0.079**	-0.003	-0.086**	0.057	-0.074*
	소득수준	-0.043	0.062*	0.075*	0.077**	-0.052	0.041
	공무원 접촉여부	0.086**	-0.082**	0.014	-0.094**	0.079*	-0.049
N		400	600	400	600	400	600
F- value		14.639	14.235	14.414	11.24	12.347	11.00
adjust-R ²		0.381	0.285	0.377	0.235	0.339	0.23

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

이에 대해 가능한 설명은 5인 미만의 근로자가 종사하는 자영업체와 5인 이상의 근로자가 종사하는 일반기업체는 경제활동 과정에서 행정업무 처리를 위하여 행정기관이나 공무원과 접촉하는 형태나 접촉 사유의 차이가 나타났을 것이고 이러한 결과가 반영되었을 것으로 해석할 수 있다. 향후 연구에서는 업체유형별, 사업체 업종별 등을 세분화하고 행정기관 및 공무원과의 접점형태, 접촉 빈도, 접촉 사유 등 행정기관과의 업무환경 변수를 포함하여 행정분야별 부패원인을 실증분석 한다면 보다 심도 있는 실천적 함의를 이끌어 낼 수 있을 것이다.

〈표 4-2〉 업체유형별·행정분야별 부패인식 분석결과

구 분		(4)법조(법원,검찰)		(5) 경찰		(6) 국방	
		자영업	기업체	자영업	기업체	자영업	기업체
		β	β	β	β	β	β
공무원 개인적 요인	윤리의식 부족	0.154***	0.099**	0.204***	0.037	0.217***	0.094
	자의적 재량권	0.039	-0.036	0.061	0.081	0.039	0.016
	퇴직공무원의 로비	0.148**	0.153***	-0.033	0.027	0.066	0.128**
제도적 요인	행정 제도	각종 행정규제	0.016	0.010	-0.059	-0.037	0.081
		절차 모호성	0.150*	-0.077	0.138*	0.023	0.103
		관련 정보제공 미비	-0.009	0.016	0.081	0.029	0.038
	부패 통제	자체 통제기능 미약	0.076	-0.103	0.100	0.022	0.043
		사정기관 비호과성	0.086	0.070	0.160***	0.055	0.087
사회·문화적 요인	관대한 처벌	-0.016	0.253***	-0.021	0.178**	-0.060	0.234***
	업무처리상 관행	0.0987	0.025	0.131**	-0.015	0.110*	0.029
	사회전반의부조리	-0.075	0.106*	0.123**	0.120*	0.016	0.040
	사적인 관계 작용	0.073	0.054	-0.111**	0.007	0.049	0.039
	내부상납 등 관행	-0.012	0.112	-0.042	0.054	0.022	-0.048
통제변수	성별	-0.023	-0.040	0.037	-0.072*	0.001	-0.007
	학력	0.110**	-0.082**	0.094**	-0.079**	-0.015	-0.064*
	연령	0.078	-0.069*	0.026*	-0.126***	0.032	-0.218***
	소득수준	0.027	0.002	0.031	0.016	0.072	0.051
	공무원 접촉여부	0.095**	-0.049	-0.008	0.000	0.019	-0.075**
N		400	600	400	600	400	600
F- value		8.685	18.981	10.093	12.539	10.070	12.624
adjust-R ²		0.257	0.351	0.291	0.257	0.290	0.259

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

VI. 결론

1. 분석결과와 함의

공직사회의 부패를 근절하고 청렴한 사회를 만들어 가는 것은 대부분 국가의 주요 관심사가 되고 있다. 이는 부패수준이 국가 경쟁력 향상 및 경제발전과 밀접한 관련이 있기 때문일 것이다. 공직사회의 부패를 방지하기 위해서는 확고한 공직 윤리기준을 확립하여 공직자의 태도 변화를 이끌어 내고 명확한 행정절차와 규정을 통해 공직부패의 기회를 사전에 차단하는 것이 합리적인 대응전략이 될 것이다. 특히 부패의 많은 부분이 정부 시스템 운영의 실패로 발생하기 때문에 강력한 제도의 도입이나 제도적 개선은 부패를 근절시키기 위한 대응전략이 될 수 있다(Asiedu et al., 2017). 따라서 정부는 다양한 반부패정책을 수립하여 공직사회 부패 근절을 위한 노력을 시행하여 왔다. 하지만, 최근 10년간 국민권익위원회에서 발표한 ‘부패 인식도 조사’ 결과를 보면 공직사회에 대한 일반국민, 기업체, 전문가 등의 부패인식은 상승과 하락이 반복되는 주기성을 띄고 있어 정부가 추진하는 반부패정책의 효과성에 대한 기대와 실제 부패 인식에는 괴리가 나타나는 것으로 보인다.

특히, 공직부패를 예방하고 통제하기 위해서는 부패행위가 발생하는 원인에 대한 규명과 이에 부합하는 적절한 대응책을 마련하는 것이 무엇보다 중요할 것이다. 이는 부패의 원인을 어떻게 보느냐에 따라 부패통제의 대책이 달라질 수 있기 때문이다. 예를 들어 공직사회 부패가 공직자 개인의 일탈행위로 본다면 개인에 대한 강력한 처벌이 효과적인 부패방지 수단이 될 수 있지만 제도적, 사회·문화적 요인 등 다양한 요인이 복합적으로 작용하여 조직 내부에 관행화되어 있다면 공직자가 가진 재량권의 남용을 통제하는 제도적 측면, 공직자의 윤리의식을 제고하는 인사 운영 측면, 비윤리적 행위를 근절하는 사회·문화적 측면 등 다양한 관점의 접근이 필요할 것이다.

본 연구는 이러한 배경하에 행정분야에 따라 부패의 심각성에 대한 인식정도와 부패 발생의 영향요인이 차이가 나타날 수 있어 이를 살펴보았다. 특히 정책영역 또는 행정분야에 따라 정책 참여자, 활용하는 정책수단, 관행화된 조직·문화적 특성, 행위자의 인식과 태도가 다르기 때문에 부패 발생의 영향요인이 다르게 나타날 수 있을 것이다. 실증분석을 위해 한국행정연구원에서 2020년에 실시한 ‘우리나라 정부부문 부패실태에 관한 인식조사’ 자료를 활용하여 부패의 심각성 정도가 높은 6개의 행정분야(건축/건설, 조달, 세무, 법조, 경찰, 국방)에 대한 부패 영향요인을

개인적 요인, 제도적 요인, 사회·문화적 요인 구분하여 행정분야별로 부패인식에 영향을 미치는 요인들을 규명하고자 하였다. 분석을 통해 행정분야와 상관없이 일관되게 부패인식에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 알 수 있고 행정분야별로 부패 취약부분에 대한 정보를 제공해주어 공직사회 부패방지를 위한 정책적 대응방향을 제시해 줄 수 있을 것이다.

분석결과 행정분야에 따라 부패를 유발하는 원인이 다르게 나타나지만 모든 행정분야에서 공통적으로 ‘공직자 개인의 윤리의식 부족’과 ‘비리적발기관 역할의 비효율성’을 주요한 원인으로 지적하고 있는 것은 주목할 만한 결과이다. 이러한 결과는 공직부패 방지를 위해서는 개인적 측면에서 ‘공무원 개인의 윤리의식 향상’이 무엇보다 중요하다는 점을 제시해주고 개인의 공직윤리 향상 및 공직사회 청렴성 제고를 위한 제도적인 장치 마련이 필요함을 시사해준다. 또한 현재 공직비리적발 및 부패 감시·통제 기능을 수행하는 감사원 등 기관이 부패통제기관으로서 기대되는 역할을 제대로 수행하지 못하는 것으로 인식하고 있다는 점도 이들 기관의 역할 확립 및 역량강화를 위한 장치가 필요함을 제시하고 있다.

또한 부패의 영향요인을 개인적 요인, 행정제도 요인, 부패통제 요인, 사회·문화적 요인으로 구분하여 분석한 결과 행정분야별로 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 요인에 차이가 나타나고 있다. 이를 통해 행정분야에 따라 부패취약부분이 다르다는 점과 반부패정책의 실효성 확보를 위해 행정분야에 따라 부패통제의 방향과 대책을 차별적으로 수립할 필요성이 있음을 제시하고 있다.

2. 정책적 시사점

이상의 논의를 통해 본 연구는 다음과 같은 정책적 시사점을 제시해준다. 첫째, 공직부패를 예방하고 청렴한 사회를 이루기 위해서는 공직자의 윤리의식 제고와 공직기관 내부의 윤리문화 확립이 우선되어야 할 것이다. 따라서 반부패정책의 방향도 소극적으로 공무원의 일탈행위에 대한 예방과 처벌에 초점을 맞추기보다 공직자의 공직윤리 확보를 위한 윤리기준 강화, 윤리 가이드라인 제시 등 적극적이고 다각적인 접근이 필요할 것이다. 특히 ‘윤리성’은 개인의 행태적 요인이기 때문에 공직자 스스로 경각심을 가지고 공직윤리를 향상시키려는 노력도 병행되어야 한다. 이를 위해 공직자가 본인의 공직윤리 상태를 자가점검하고 진단 할 수 있도록 윤리 교육 및 청렴프로그램 개발 등 제도적인 장치를 도입하는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

둘째, 부패통제기능을 담당하는 사정기관의 역할 재정립과 기능의 실효성을 확보를 위한 방안 마련이 필요하다. 반부패정책은 공직자들이 부패행위를 할 수 있는 기회와 부패를 통해 얻을 수 있는 기대이익을 줄이고 부패행위를 통해 개인이 감수해야하는 비용을 증가시키는 방향으로 수립해야 한다(Murpy, 2004). 하지만, 사정기관에서 비리나 부패의 감시 및 적발가능성이 낮다면 공직부패행위의 유인이 더 커지게 될 것이다. 따라서 감사원, 검·경찰, 국민권익위원회 등 부패감시·통제기능을 담당하는 사정기관의 역량 및 전문성 강화를 통해 부패통제의 효율성을 증진시키기 위한 노력이 필요할 것이다. 특히, 강주영(2020:189)은 부패 문제는 형사법의 위반보다 행정법의 위반과 이로 인한 행정제재가 동원되어야 할 상황이 많기때문에 형사처벌은 적발·처벌에 그치는반면 감사제도는 행정제도 및 행정관행의 시정까지 기대할 수 있어 부패방지를 위한 감사의 역할을 강조하고 있다. 따라서 공직 부패를 사후적으로 적발하고 통제하는 감사원의 감사의 역할 확립에 주목할 필요가 있다. 양질의 감사는 국가 부패를 감소시키는 효과적인 수단일 뿐만 아니라 정부 성과를 증진시킬 수 있는 요인이 될 수 있다는 주장처럼(Khan, 2006) 감사가 형식적이거나 소극적인 수준에 머무르지 않고 적극적으로 부패를 통제하고 효과적이라면 공직자들이 부패행위를 할 유인 또한 줄어들게 될 것이다. 이를 위해서는 감사기관의 독립성과 감사인력의 역량 및 전문성 확보가 중요할 것이다. 우리나라는 감사원의 독립성을 보장하고 있지만 정책분야별 감사역량 및 전문성에 대해서는 감사원의 자체적인 노력을 통한 개선이 필요하다. 예를 들어 특정 정책·행정분야 관련지식, 정책분야별 부패취약 부분에 대한 이해, 조직 관행에 따른 공직자들의 행태적인 습성 등에 대한 이해를 통해 감사인력의 역량 및 전문성을 강화할 수 있는 방안 마련이 필요할 것이다.

셋째, 행정분야별로 부패행위에 대한 세부적 통제 시스템의 차별화가 필요하다. 본 연구에서는 행정분야의 특성에 따라 부패의 영향요인이 다르게 나타나고 있음을 확인하였다. 이는 행정분야에 따라 부패에 취약한 부분이 다르다는 점과 이로 인하여 주로 발생하는 부패행위의 유형이 다르게 나타날 수 있음을 의미한다. 예를 들어 법조·국방분야의 경우 '퇴직공무원에 의한 로비'가 부패에 강한 영향력을 미친다고 인식하는 것은 법조분야와 국방분야의 경우 현직자와 퇴직자 간의 특수 관계를 형성하고 퇴직 후 민간기관 등에 취업하여 퇴직자가 현직 공직자에게 영향력을 행사하거나 공직자가 업무 관련한 특정 정보를 퇴직자에게 제공하여 이를 활용하는 것이 부패의 원인이 되고 있음을 추론할 수 있다. 이러한 행위를 통제하기 위해 고려할 수 있는 세부적인 통제방안은 법조·국방분야와 관련성이 높은 중앙행정

기관인 법무부, 검찰, 국방부, 방사청 등에서 전·현직자간의 특수 관계를 형성하여 사적이익을 취득하게 하는 행위를 제재하기 위한 퇴직자의 취업심사 기준 강화, 이러한 관계에서 발생하는 부패행위에 대해 현직자의 엄격한 처벌규정 마련 등 부처별 개별적인 특성을 고려하여 부패 통제시스템을 마련하는 것도 부패 방지를 위한 대안이 될 수 있을 것이다.

넷째, 사회 전반의 청렴문화 확산 및 성숙한 시민의식 확립을 위한 민관협력체계 구축 등 거버넌스의 확립이 필요하다. 한국사회의 대표적인 부정부패 요인으로 연고주의와 온정주의를 들고 있다. 한국사회의 많은 영역에서 특정 행위가 부패를 발생시킬 수 있다는 것을 인지하지 못한 채 거액의 경조사비, 선물관행 등 문화적 관행이 유지되어 왔으며 지연·학연 등 연고주의에 의한 업무처리 등 사회 전반의 부조리 풍토가 만연해 있다. 공직사회의 부패는 뇌물, 금품 수수를 통해 특정인에게 혜택을 주려는 공직자와 금품제공이나 청탁 등을 통해 이익을 얻으려는 제공자가 존재할 때 발생하게 한다. 이는 공무원이 가지고 있는 재량권이 아무리 크더라도 청탁인이 행정기관의 행정행위를 통해 경제적 지대를 기대할 수 없다면 뇌물을 제공할 유인이 약하게 된다는 것이다. 따라서 공직부패를 척결하기 위해서는 공직자의 의식개선 뿐만 아니라 뇌물을 제공하려는 청탁인까지도 부패에 대한 경각심을 가져야 하므로 사회전반의 청렴문화 확산과 온정주의적인 문화적 풍토가 개선될 필요가 있다. 「청탁금지법」시행으로 사회전반의 부조리 풍토가 개선되고 있다는 점에서 반길만한 결과이다. 이와 더불어 청렴문화 확산을 위해 시민사회가 참여하는 거버넌스를 구축하는 등 청렴사회 구축을 위한 적극적인 노력이 필요하다. 최근 사회적 부패를 척결하고 청렴한 사회를 만들기 위해 각계의 자발적인 참여에 기초한 ‘청렴사회민관협의회’의 활동은 청렴사회를 이루기 위한 거버넌스의 좋은 예라고 할 수 있다. 따라서 이러한 활동이 확산될 수 있도록 국민권익위원회 등 관련기관의 적극적인 지원이 필요할 것이다.

본 연구는 위와 같은 정책적 시사점에도 불구하고 몇 가지 한계가 있어 후속연구에는 이를 보완하는 노력이 필요하다. 먼저, 본 연구는 특정한 연도의 자료를 이용하여 행정분야별 부패인식에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 변수를 파악하고 있다. 하지만 설문조사 특성상 조사기간에 특정 사회적 이슈나 조사시점, 응답자 구성에 따라 통계적으로 유의미한 요인이 다르게 나타날 수 있어 향후 연구에서는 다년도 자료의 분석을 통해 일관되게 유의미한 요인을 파악할 필요가 있다. 둘째, 본 연구는 기존에 설문조사가 진행된 2차 자료를 활용하여 실증분석을 진행하였다. 따라서 설문문항의 구성이 행정분야별 부패 원인을 측정하기에 다소 미흡한 부분

이 존재한다. 향후에는 행정분야별 부패발생 원인을 구체적으로 고려할 수 있는 세부적인 문항을 포함한 설문조사가 진행되고 이를 실증분석한다면 행정분야별 부패 원인 파악 및 행정현장 현실을 보다 구체적으로 반영할 수 있을 것이다. 셋째, 본 연구는 부패가 직접 발생한 것이 아니라 부패 심각성에 대한 인식 조사결과를 활용하고 있다. 인식은 실제 부패와 괴리가 있다는 점에서 향후 연구에서는 행정분야별 실제 부패행위 발생과 이에 영향을 미치는 요인에 대한 분석이 필요할 것이다. 또한 실제 행정현장에서 부패가 어떻게 발생하는지 이를 어떻게 인식하고 있는지 구체적인 이해를 위해서는 분야별 공무원과 행정업무처리를 위해 공무원과 접촉하는 사업체 종사자에 대한 인터뷰, 사례분석 등의 내용이 포함된다면 연구결과의 신뢰성을 높일 수 있을 것이다.

〈 부록 1〉 주요변수의 상관관계 분석 결과

	I	II	III	IV	V	VI	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
I. 건축/건설/공사	1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
II. 조달/발주	.76**	1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
III. 세무	.59**	.59**	1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
IV. 법조(법원, 검찰)	.66**	.57**	.57**	1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
V. 경찰	.62**	.61**	.69**	.67**	1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
VI. 국방	.66**	.61**	.55**	.66**	.68**	1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
1. 윤리의식 부족	.41**	.40**	.38**	.44**	.40**	.40**	1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
2. 자의적 재량권	.38**	.37**	.37**	.40**	.38**	.36**	.61**	1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
3. 퇴직 공무원로비	.44**	.38**	.36**	.48**	.37**	.40**	.57**	.66**	1	.	.	.	.	.	.	.	.	.
4. 각종 행정규제	.35**	.34**	.31**	.32**	.28**	.30**	.44**	.47**	.48**	1	.	.	.	.	.	.	.	.
5. 절차의 모호성	.39**	.35**	.34**	.37**	.36**	.34**	.46**	.50**	.54**	.80**	1	.	.	.	.	.	.	.
6. 정보제공의 미비	.40**	.35**	.36**	.35**	.36**	.33**	.47**	.51**	.51**	.68**	.80**	1	.	.	.	.	.	.
7. 자체통제기능 미약	.43**	.41**	.38**	.45**	.41**	.38**	.56**	.57**	.66**	.50**	.56**	.56**	1	.	.	.	.	.
8. 사정기관 비효과성	.44**	.42**	.38**	.45**	.41**	.39**	.54**	.54**	.62**	.46**	.55**	.54**	.73**	1	.	.	.	.
9. 관대한 처벌	.42**	.40**	.33**	.45**	.39**	.38**	.56**	.55**	.58**	.47**	.54**	.53**	.68**	.69**	1	.	.	.
10. 업무처리상 관행	.39**	.34**	.33**	.38**	.36**	.35**	.46**	.47**	.49**	.48**	.51**	.48**	.49**	.42**	.48**	1	.	.
11. 사회전반의 부조리	.40**	.39**	.37**	.39**	.39**	.35**	.50**	.44**	.49**	.46**	.53**	.50**	.51**	.48**	.51**	.69**	1	.
12. 사적인 관계 작용	.37**	.28**	.30**	.41**	.31**	.34**	.48**	.46**	.53**	.50**	.53**	.51**	.54**	.52**	.59**	.58**	.60**	1
13. 내부상납 등 관행	.45**	.40**	.42**	.47**	.41**	.40**	.67**	.68**	.68**	.51**	.57**	.54**	.63**	.58**	.63**	.57**	.58**	.59**

*p<0.05, **p<0.01,

참고문헌

- 강주영.(2020). “부패방지를 위한 감사작용의 공법적 검토.” 「한국부패학회보」, 25(2): 169-190.
- 고길곤·변영주.(2021). “부패개념의 변화와 부패연구 및 반부패 정책의 방향 탐색.” 「한국인사행정학회보」, 24(4): 265-286.
- 고길곤·이보라.(2012). “사회의 부패수준 및 관행에 대한 개인의 인식이 부패의향에 미치는 영향.” 「한국사회와 행정연구」, 23(3): 405-427.
- 고길곤·조수연.(2017). “시민의 부패 경험과 부패영향요인에 대한 인식의 관계.” 「한국사회와 행정연구」, 18(1): 31-56.
- 국민권익위원회. (2022a). “2022년도 주요 반부패·청렴정책과 추진과제.”
- _____. (2022b). “2022년도 공공기관 종합청렴도 평가 기본계획.”
- _____. (2022c). “공직자의 이해충돌방지법 업무 편람.”
- _____. (2021a). “공직자 이해충돌 방지법 설명자료.”
- _____. (2021b). “2021년 부패인식도 조사결과.”
- _____. (2021c). 2021. 9. 29일자 보도자료 “국민권익위, 공직자 92.9% ‘청탁 금지법 지지’ 법 시행 초기 보다 증가.”
- _____. (2020). “2020년 부패인식도 조사결과.”
- 김보은.(2018). “부패유발요인이 공무원의 외부부정에 대한 인식에 미치는 영향연구: 기업가 인식을 기반으로.” 「한국사회와 행정연구」, 28(4): 171-199.
- 김정인.(2021). “해외 주요 국가의 공직자 이해충돌방지법 규정과 관리 기관 제도 분석.” 「감사논집」, 36: 73-97.
- 김준석·조진만·엄기홍.(2011). “부패인식의 차이에 대한 실증적 분석: 시민들의 공직 사회에대한 부패인식의 차이는 어떠한 요인에 기인하는가?.” 「한국사회와 행정연구」, 21(4): 343-371.
- 김진영.(2015). “국방과 안보분야 부패에 관한 고찰.” 「한국부패학회보」, 20(4): 117-138.
- 사공영호.(2002). “재량권, 지대 그리고 부패: 토지? 건축분야를 중심으로.” 「한국정책학회보」, 11(4): 75-98.
- 송성화·전영한.(2012). “계층제인가 네트워크인가?: 한국의 정책집행구조에 관한 법률 분석.” 「한국사회와 행정연구」, 23(3): 63-86.
- 이명진·문명재.(2009). “공공기관의 조직적 특성과 정보공개에 관한 연구.” 「한국행정

- 학보」, 44(1): 121-146.
- 이정주·윤순진.(2005). “환경부패의 결정요인에 관한 탐색적 연구: 제도적 선택모형을 중심으로.” 「한국사회와 행정연구」, 16(1): 401-423.
- 이영균.(2004). “공무원 부패의 원인과 방지전략에 관한 분석.” 「한국정책과학학회보」, 8(3): 192-222.
- 이우진.(2015). “공직부패의 현황과 방지에 대한 연구: 법조, 경찰공무원을 중심으로.” 「한국부패학회보」, 20(1): 77-96.
- 은종환·정광호.(2015). “법조계 전관예우에 대한 인식유형의 탐색: Q-Methodology를 중심으로.” 「행정논총」, 53(2): 237-268.
- 오세영.(2020). 「정부부문 부패실태에 관한 연구」. 서울: 한국행정연구원.
- 윤성혜.(2017). “경찰 부패에 영향을 미치는 요인에 관한 연구.” 「한국경찰학회보」, 19(6): 207-232.
- 윤태범.(2001). “공무원의 직무특성별 부패가능성과 방지전략에 관한 연구.” 「한국행정논집」, 13(1): 25-45.
- 장보웅·나현민·하태수.(2019). “세무 공무원의 청탁금지법 인식과 효과에 관한 연구: 조직 환경의 조절 효과를 중심으로.” 「융합사회와 공공정책」, 13(1): 334-367.
- 조수현.(2008). “합리성, 제도 그리고 예산개혁: 정책영역별 재원배분의 메커니즘을 중심으로.” 「정부학연구」, 14(2): 187-213.
- 조일형·권기현·이현철.(2014). “공직부패 유발요인에 관한 연구: 기업 및 사업자의 인식을 중심으로.” 「한국행정연구」, 23(1):39-63.
- 조운행.(2005). “공직부패의 원인 및 정책대안.” 「한국전문경제인학회」, 8(1):119-151
- 최예나.(2021). “부패요인이 정부수준별 부패에 미치는 영향에 관한 연구: 부패방지정책의 조절효과를 중심으로.” 「한국사회와 행정연구」, 32(2): 137 - 168
- 최혜민.(2021). 「정부부문 부패실태에 관한 연구」. 서울: 한국행정연구원
- Asiedu, K. F. & Deffor, E. W. (2017). “Fighting Corruption by Means of Effective Internal Audit Function: Evidence from the Ghanaian Public Sector.” *International Journal of Auditing*, 21(1): 82-99.
- Assakaf E. A., Samsudin, R. S. & Othman, Z.(2018). “Corruption: The Intertwined Problem of Cause and Consequence.” *Asian Journal of Multidisciplinary Studies*, 6(4): 74-82.
- Azfar, O., Lee, Y. & Swamy, A. (2001). “The Causes and Consequences of Corruption.” *The Annals of the American Academy of Political and Social*

- Science*, 573: 42-56.
- Jain, A. K. (2001). "Corruption: A Review", *Journal of Economic Surveys*, 15(1): 71-121.
- Graaf, Gjal D. (2007): "Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption." *Public Administration Quarterly*, 31(1): 39-86.
- Khan, M. A. (2006). "Role of audit in fighting corruption. In Ethics, Integrity, and Accountability". In the Public Sector: Re-building Public Trust in Government through the Implementation of the UN Convention against Corruption. Russia: Ad Hoc Group Meeting On.
- Murphy, D. S. (2004). "Public sector corruption in Bolivia." *The Journal of Government Financial Management*, 53(3): 44-52.
- Lambsdorff, J. G. (2006). Consequences and causes of corruption: what do we know from a cross-section of countries. International handbook on the economics of corruption, 3-51.
- Melgar, N., Rossi, M & Smith, T. W. (2010a). "The Perception of Corruption." *International Journal of Public Opinion Research*, 22(1) : 120-131.
- _____. (2010b). "The perception of corruption in across-country perspective: Why are some individual more perceptive than others?." *Economia Aplicada*, 14(2) : 183-198
- Rose-Ackerman, S. (2008). "Corruption and Government." *International Peacekeeping*, 15(3): 328-343
- Shleifer, A. & Vishny, R. W. (1993). "Corruption." *The Quarterly Journal of Economics*, 108(3): 599-617

송성화(宋聖花): 서울대학교 행정대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 국방부 행정사무관으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 공공관리, 공공조직론, 인적자원관리, 정책수단 등이며 최근 주요 논문으로는 공공조직의 목표보호성과 조직몰입에 관한 연구(2020), 지방자치단체 기금조성의 영향요인 연구(2019) 등이 있다(airscall@naver.com).

An Exploratory Study on Determinants of Corruption by Policy Field

Sunghwa Song

In order to prevent and control corruption in public service, it is importance to identify the causes of corruption. This is because the direction of corruption monitoring and controlling can change depending on how one views the causes of corruption. To this end, six policy fields with high levels of corruption(construction, procurement, taxation, law, police, national defense) were selected to classify corruption-influencing factors into personal, institutional, and social/cultural factors.

As a result of the analysis, it was found that the lack of ethical awareness of public officials and the inefficiency of the role of the corruption detection agency were the main causes in common in all policy fields. These results suggest that it is necessary to prepare a system to improve individual ethics and to strengthen the competence and expertise of corruption control agencies such as the 'Korea Audit and Inspection Service'.

In addition, there is a difference in factors that have a statistically significant effect by policy field. These results show that the areas vulnerable to corruption differ depending on the policy field. In order to increase the effectiveness of the anti-corruption policy, it is necessary to establish the direction and policy for the corruption control differentially according to the policy field.

[Key words: policy field, corruption perception, corruption causes, anti-corruption policy]

청년의 인구사회경제적 요인에 따른 정책영역별 이질성과 동질성에 관한 연구

정기용·이성욱·민효상

2020년 2월 「청년기본법」이 제정되면서 청년을 위한 종합적이고 체계적인 지원 정책이 추진되기 시작하였으며, 특히 청년정책 관련 예산이 크게 증가하면서 정책대상자인 청년의 중요성이 증가하고 있다. 청년정책에 대한 관심과 지원정책 증가와 함께, 「청년기본법」에서 정의한 만19세 이상 34세 이하인 청년을 하나의 정책대상자 집단으로 간주하고 정책이 추진되고 있다. 하지만, 청년을 하나의 동질한 집단으로 간주하고 정책을 추진하는 것에 한계가 있어 정책대상자인 청년이 균질한가에 대한 심층적 논의가 필요한 시점이다. 본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 청년을 인구사회경제적 요인을 적용하여 유형화하였으며, 각 청년 유형별 동질성 및 이질성을 확인하기 위하여 정책 영역별 인식차이 비교분석을 실시하였다. 분석결과 청년을 인구사회경제적 요인을 기준으로 ‘평균형’, ‘성취형’, ‘미래준비형’, ‘자기만족형’, ‘불안형’ 총 5개 집단으로 유형화하였다. 각 청년 유형별 이질성과 동질성을 파악하기 위해 정책 영역 및 인식에 대한 차이분석을 실시한 결과 모든 청년 유형은 공통적으로 금전적 및 경제적 정책지원 가장 선호하는 것으로 나타났다. 하지만, 금전적 및 경제적 정책지원 이외의 선호하는 정책 순위 및 선호 비율 등에서 차이가 발생하였으며, 주거, 금융, 문화·여가 등 영역에서의 인식 차이를 확인하였다. 이러한 결과를 통해 청년층은 금전적 및 경제적 지원 정책 추구라는 동질성과 선호하는 정책 및 비율, 다양한 인식에서 차이점을 보이는 이질성을 확인하였다. 이러한 분석결과를 토대로 향후 청년정책의 개선방안을 제시하였다.

[주제어: 청년, 청년정책, 유형화, 이질성, 동질성]

1. 서론

2022년은 선거의 해다. 3월 대선과 6월 전국지방동시선거 등 국가 및 지방정부 정책의 중요한 변화가 수반되는 중대한 시기이다. 3월 대선정국에서 청년이 중요한 변수로 떠올랐다. 그동안 젊은 층은 진보를 지지한다는 기존의 선입견이 무색하게

‘2대남’, ‘2대녀’, ‘개딸녀’ 등 청년층이 나뉘지는 새로운 사회현상이 강조되었다. ‘2대남’이라는 새로운 세력을 등에 업은 보수성향의 정권은 후보 찾기도 어려웠던 지난해 상황을 무색하게 정권을 탈환하였다. 최종 득표율 0.76%p 격차는 소위 ‘2대남’의 투표변화가 이끌었다고 해도 과언이 아니다¹⁾. 연합뉴스 자료에 의하면 출구조사에 근거한 자료이기는 하나, 윤석열 대통령 당선자의 경우 20대 남성이 58.73%임에 비해 20대 여성은 33.8%로 성별 지지층에 대한 격차가 뚜렷하게 나타나고 있다. 반면 30대의 경우 20대에 비해 격차가 줄어든 결과를 보이고 있다. 이는 이번 대선에서 20대 청년들의 성별간 차이가 확연히 드러났다고 볼 수 있으며, 20대와 30대 사이에서도 마찬가지로 볼 수 있다.

2021년 기준 청년정책 관련 예산은 총 308개 사업에 23조 8,338억원으로 ‘20년(19조 9,357억원)에 비해 19.6%가 증가하였다. 지방정부도 다르지 않다. 2020년 경기도를 기준으로 국고보고/광역자체/광역보조/기초자체 등 다양한 유형별로 살펴보면 총 361개 사업에 4,860억원의 예산이 투입되고 있다²⁾. 이는 지난 제7회 전국동시지방선거에 압승을 거둔 민주당 뿐 아니라 창당 이래 가장 큰 패배를 맛보았던 보수정당도 앞다투어 청년관련 법제를 마련하고 관련예산을 대폭 상향한 결과로 볼 수 있다.

그러나 일부 지방정부를 제외하고는 청년기본법 제정 이후 청년관련 정책 대상자를 특정 연령대로 국한하고 있지 않으며 제공되는 서비스 등 혜택도 동일하다. 이는 만 19세에서 34세에 이르는 15년 기간의 국민들을 하나의 집단으로 간주하는 것으로 볼 수 있다.

지난 선거들에서 청년층 내부에서의 이질성은 확인되었다. 또한 특정 연령층에 지원하는 정책에 대해 나머지 연령대의 청년들이 반대하는 모습은 비단 경기도만의 모습은 아니었다³⁾. 또한 제2베이비부머 세대로 인한 중장년의 특성 변화, 초기 노인과 후기 노인의 특성 등 지난 수십년간 이어져 온 정책대상자의 특성은 변화

- 1) 대통령 탄핵 이후 치러진 제19대 대선을 제외하고, 3.53%p의 격차가 나타났던 제18대 대선에서는 방송3사 출구조사 결과 20대에서는 당시 박근혜 후보가 33.7%, 30대에서는 33.1%의 예측득표율을 보인 반면, 문재인 후보는 20대에서 65.8%, 30대에서는 66.5%의 예측득표율을 기록하였다.
- 2) 민효상 외(2021)에 의하면 사회복지예산(080) 예산을 기준으로 청년예산을 재분류한 결과 경기도 본청 포함 31개 시군의 총 청년관련 사업은 361개로 나타나고 있으며, 총 예산은 4,859.3억원으로 나타나고 있다.
- 3) 경기도에서는 만 18세 청년에게 국민연금 최초 가입비를 지원하는 ‘생애최초국민연금지원 정책’, 만 24세 청년에게 지급하는 ‘청년기본소득’ 등 청년층 중 특정계층에게 지원하는 정책에 대한 토론회 등과 설문조사에서 정책도입에 대한 반대하는 결과가 높게 나타난 경향이 있다.

하고 있다. 결국 청년은, 중장년은, 노인은, 동질성을 가진다는 정책결정과정의 전제는 변화하고 있는 것이다.

그렇다면 지금은 정책대상자들은 어떻게 다른가에 대해 고민할 시기이다. 즉, 과연 청년층을 동질한가(균질한가)에 대한 심층적 분석이 필요한 시기이다. 이미 다양한 연구에서 청년에 대한 유형화에 대한 시도는 있었다. 그러나 청년층에 대한 대규모 실태조사가 진행되지 않는 상황에서 사회조사 등 조사결과중 청년층을 추출하여 분석하였다는 한계는 존재한다. 올해 경기도에서는 경기도 시군별 비교 등을 위해 최소표본할당 방식을 활용하여 경기도 청년 5천명에 대하여 8개 영역에 대한 140여개 문항 등 대규모 조사를 진행하였다.

이러한 결과를 바탕으로 본 연구에서는 청년층의 동질성 또는 이질성을 확인하기 위해 다양한 인구·사회·경제적 변수를 바탕으로 청년층을 구분하고자 한다. 이러한 유형화를 통해 실질적으로 각 정책영역별 선호정책 및 특성의 차이가 통계적으로 확인되는지를 검증하고자 한다.

이러한 연구는 청년층의 동질성 및 이질성을 확인할 수 있는 방법이 될 수 있으며, 또한 향후 정책영역별 대상자 선정에 있어 고려해야 할 점을 포괄적으로 검토할 수 있는 하나의 기준이 될 수 있을 것이다.

II. 이론적·정책적 논의

1. 청년의 이질성과 동질성

1) 청년의 의의

청년에 대한 이슈는 2000년대 초반 이후 자주 등장하였다. 청년에 대한 이슈가 정책화되는 과정에서 청년의 정책 참여가 증가하였으며, 정책 거버넌스를 통해 청년에 대한 사회적 인식의 변화와 법·제도적으로 청년정책이 확산되는데 토대가 되었다. 이후 청년의 사회적 문제에 대응하고 체계적이고 종합적인 청년정책 수립을 위해 「청년기본법」이 2020년 2월 제정되었고, 2020년 8월부터 시행되었다(전경숙, 2021).

청년에 관한 논의를 시작하기 전 청년의 개념을 살펴보면 사전적으로는 “신체적·정신적으로 한창 성장하거나 무르익은 시기에 있는 사람”으로⁴⁾ 청년을 정의하

4) 표준국어대사전

는데, 사회적으로 청년은 아동 시기를 지나 젊은 성인으로 인식하면서 청소년 용어와 혼용해서 정책에 사용되었다(이정봉, 2021).

법·제도적 관점과 사회적 관점으로도 청년을 구분할 수 있다(전경숙, 2021). 법·제도적 관점에서 청년의 개념을 살펴보면, 국내는 청년에 대한 통일된 기준이 아닌 개별 법령 목적에 따라 청년을 규정하는 개념에서 차이가 나타난다(박광동, 2021). 「청년기본법」은 청년을 만19세 이상 34세 이하의 사람으로 규정하고 있으나, 다른 법령 및 조례에서 청년의 연령을 다르게 적용할 경우 그에 따르도록 규정하고 있다.⁵⁾ 구체적으로 「청년고용촉진특별법」에서의 청년은 만15세 ~ 29세⁶⁾(시행령은 만15세 ~ 34세⁷⁾), 정부 통계에서는 국제 통계기준과 국내 상황을 고려하여 만15세 ~ 29세 등 청년의 개념을 다르게 정의하고 있다(전경숙 외, 2019; 방미현·이영민, 2020; 박광동, 2021).

해외에서 규정하는 청년(youth)의 개념을 살펴보면, 국제연합(UN), 경제협력개발기구(OECD), 국제노동기구(ILO), 세계보건기구(WHO)는 청년의 범위를 15세에서 24세로 규정하고 있으나, 세계은행(World Bank)은 12세~24세, 유럽연합(EU)은 15세~25세(청년 보장), 15세~29세(청년전략)로 규정하고 있다(전경숙 외, 2019; 임유진, 2020). 이와 함께, 독일, 프랑스, 일본 등 주요 국가에서 청년을 청소년을 포함하여 규정하는 등 청년에 대해 서로 다르게 규정하고 있으나(박광동, 2021), 일반적으로 10대 중반에서 20대를 기준으로 청년을 규정하고 있다(임유진, 2020).

사회적 관점에서 청년의 개념을 살펴보면, 청년을 연령, 이행 단계, 특정 생애 과정을 중심으로 논의되었다(Bendit, 2006). 청년을 성인기로 성장하는 과정으로 파악하여 아동 또는 청소년기를 지나 성인기로 이행하는 과도기적 단계로 학교에서 노동시장으로 전환, 취업 및 결혼 등 새로운 사회경험과 관계를 맺는 시기(Batles & Carstensen, 1999; 전경숙, 2021), 사회화 과정, 사회적 지위 확보를 위한 투쟁, 고유한 가치가 있는 과정(Asing, 2006) 등 사회적 관점에서는 청년을 연령으로 구분하는 것이 아닌 생애과정에서 겪는 사회관계 등으로 규정하고 있다(전경숙, 2021). 이와 함께, 청년이 취업, 독립, 가족 형성 등 사회적으로 어려움을 겪으면서 성인으로 성장이 지연되고 다양한 사회·구조적 제약으로 청소년이 연장되는 후기 청소년으로 인식되고 있다(박미희 외, 2018; 전경숙, 2021).

(<https://ko.dict.naver.com/#/entry/koko/77ce4b3490de43639d6e6b416571edeb>)

5) 「청년기본법」 제3조제1호

6) 「청년고용촉진특별법」 제2조

7) 「청년고용촉진특별법 시행령」 제2조

「청년기본법」에서 청년을 만19세 이상 34세 이하로 규정한 목적은 ‘청년’과 ‘정책’을 정의하여 청년정책 사업의 범위를 제시하여 청년정책 효과성 제고와 청년 문제를 포괄 및 연계하여 정책에 반영하기 위함이다. 또한, 「청년기본법」 제6조제1항은 “청년발전, 청년지원 및 청년정책에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다”고 규정하면서 다른 법률과의 관계에서 특별법에서 청년을 규정할 경우 특별법의 내용을 우선 적용하고 특별법에서 규정하지 않으면 「청년기본법」에 규정된 청년을 적용하려는 의미이다(강영숙, 2020; 이송림, 2020; 박광동, 2021). 따라서 본 연구에서도 청년의 개념을 「청년기본법」에 규정된 내용인 만19세 이상 34세 미만으로 적용하여 연구를 진행한다.

2) 이질성과 동질성

집단은 구성방법별로 이질성(heterogeneity) 집단과 동질성(homogeneity) 집단으로 구분할 수 있다. 집단은 성별, 연령, 지역, 계층, 능력, 인종 등 다양한 기준으로 구분할 수 있는데, 일반적으로는 연령을 기준으로 집단을 구분하며(김영선, 1999), 연령으로 구분된 집단을 광의의 개념으로 세대라고 표현한다(방미현·이영민, 2020). 각 집단은 특정 가치를 공유하는 이질성과 동질성의 차이에서 집단 간 차이가 발생하게 되는데, 동질성이란 서로 동일한 특성을 보유 및 공유하는 수준을 의미하고, 이질성은 서로 다른 특성을 보유하거나 특성의 일부분을 보유하는 수준을 의미한다(Ifinedo, 2012).

집단 또는 세대 내 이질성에 영향을 미치는 요인으로는 크게 교육수준, 소득 또는 경제적 수준, 성별, 연령 등이 존재한다. 세부적으로 살펴보면 첫째, 교육수준은 민주적 가치에 대한 선호와 관련되어 있으며 사회에 적합하다고 판단되는 규범, 가치, 행동양식 등에 영향을 미친다(Lipset, 1959; 김기동·이재묵, 2020). 둘째, 소득 및 경제적 차이는 자신의 이익 극대화를 위해 선호하는 것이 달라지며, 특히 주관적인 소득 및 경제적 차이가 많은 영향을 미친다(Meltzer & Richard 1981; 강희경 2016; 박선경 2017). 셋째, 성별로 사회가 발전하면서 여성의 사회경제적 역할 및 교육수준의 증가로 남녀 및 세대 내 차이가 발생한다(Inglehart & Norris 2000; Leighley & Nagler 2014). 한국에서도 최근 페미니즘, 젠더갈등 등 성별에 따라 집단 내 갈등 및 이질성이 강화되고 있다(허재영, 2019). 마지막으로 연령도 집단 내 이질성에 영향을 미칠 수 있다. 동일한 집단이지만 세부적인 연령의 차이에서 사회문화적 또는 태도가 바뀔 수 있다(Glenn 1974; Ross 1989; 김기동·이재묵, 2020).

청년은 단일 집단이지만 성별, 학력, 소득 등에 따라 집단 내에서도 이질성이 매우 큰 집단이다(오현규 외, 2016; 유정미, 2017). 청년을 연령으로 구분하는 방식은 청년이라는 집단 내 다양성과 차별성에 대한 현실을 반영하기 어렵고 청년이라는 집단을 이해하는데 한계가 존재한다(이정봉, 2021). 또한, 청년은 집단 내 이질성과 격차로 청년 문제는 복합적이며 다층화되어 있어 문제를 해결하기 위해서는 청년의 다양한 이질성을 파악하고 세분화된 정책 대안을 마련해야 한다(전경숙, 2021). 따라서 본 연구에서는 만19세 이상 34세 미만의 연령으로 구분된 집단의 세부적인 다양성과 차별성을 살펴보고자 한다.

2. 사회경제적 요인

사회경제적 지위(socioeconomic status)란 개인의 경제적 및 사회적 지위를 결합한 척도(Baker, 2014), 집단 및 계층 구조 내에서 개인의 자원, 권력에 대한 통제 정도에 의해 결정되는 개인의 위치(Diener & Ali, 2009), 사회적 계층체계에서 자산, 거주지역, 소득, 교육수준 등 다양한 요인에 의해 결정되는 개인 또는 집단의 상대적 지위(한국교육심리학회, 2000) 등 다양하게 정의된다. 또한, 사회경제적 지위는 소득 및 자산 등과 같은 객관적인 지표를 통해 측정되는 경제적 지위와(economic status)와 교육수준, 직업 등 주관적인 기준을 통해 타인에 의해 인정받는 사회적 지위(social status)로 구분된다(김용희·한창근, 2018). ‘사회경제적’이라는 용어는 Ward(1883)에 의해 사회 및 경제 영역에서 사람들의 생활을 연결시키기 위해 만들어졌으나 사회경제적 지위에 대한 개념 및 측정하기 위한 척도에 대해서는 아직도 논쟁이 진행 중이다(Jones & McMillan, 2001; Oakes & Rossi, 2003; 변상우, 2018).

사회경제적 지위는 다양한 척도에 의해 측정될 수 있는 장점이 있으며, 이 척도가 변화하면 사회경제적 지위는 바뀔 수 있는 등 집단 및 계층 내에서 개인의 위치는 유동적이며 일시적인 것으로 판단된다. 개인의 사회경제적 지위에 영향을 미치는 요인 및 경험은 개인의 가치관, 태도, 의식, 행동 등 다양한 분야에 영향을 미친다(Liu & Ali, et al., 2004; Kraus & Piff et al., 2012).

초창기 사회경제적 지위는 학력, 소득, 직업 등 최소한의 요인으로 사회경제적 지위를 측정하였으나(Baker, 2014), 이후 고용상태, 소득, 빈곤 수준, 교육 수준 등이 포함되었으며 최근에는 가족 구조, 생활 여건 등이 포함되어 사용되고 있다. 즉, 사회경제적 지위는 직업, 교육수준, 소득, 빈곤, 부의 수준, 가족 구조, 경제적 어려움 및 만족도 등 다양한 요인으로 측정할 수 있으나, 소득, 교육 수준, 직업 형태가

핵심지표로 활용되고 있다(Hauser & Warren, 1997; Duncan & Magnuson, 2003). 소득은 직업 형태와 교육 수준에 영향을 받고, 재화 및 건강관리 등 서비스에 접근성이 높아 계층 내에 개인의 지위를 파악할 수 있는 지표로 인식되고 있다(Kraus & Stephens, 2012; 이우진, 2018). 이와 함께, 교육 수준은 교육을 받기 위해 사용된 자원을 파악할 수 있고 문화적 자본에 대한 접근성을 파악할 수 있다. 직업 형태를 통해 학력 또는 소득보다 개인의 생각을 비교적 명확하게 파악할 수 있으며, 학력의 결과이며, 소득과 직접적으로 관계가 있다고 판단되어 중요한 지표로 활용되고 있다(Kraus & Stephens, 2012; 김영미, 2016; 변상우, 2018).

지금까지 청년의 문제를 이해하기 위하여 주로 소득이나 자산 등 객관적이고 경제적인 지표를 활용하였으며, 이러한 문제점을 해결 및 지원하기 위해 정책을 추진하였다(이희정, 2017). 하지만 객관적 및 경제적 지표인 소득으로만 청년의 문제점을 측정할 경우 문제의 원인을 파악할 수 없으며, 다른 문제를 배제할 가능성이 높아 다양한 측면으로 청년의 문제에 접근해야 한다(김용희·한창근, 2018). 이러한 내용을 바탕으로 본 연구에서는 사회경제적 요인 중 소득, 학력, 직업 형태, 가족 구성(혼인 상태) 등 객관적 지표와 함께, 성별, 연령을 중심으로 청년 집단을 유형화하고 각 유형별 정책영역에 대한 차이 분석을 통해 청년 내부의 이질성 및 동질성을 분석하고자 한다.

〈표 1〉 사회경제적 지위 측정 및 요인

구분	측정	요인
경제적 지위 (economic status)	객관적 지표	소득수준, 자산, 고용형태, 학력, 가족 구성(혼인 상태), 주택소유 등
사회적 지위 (social status)	주관적 지표	직업 지위, 교육 수준, 불평등 인식, 삶의 만족도, 경제적 만족도 및 어려움, 부모의 계층 등

3. 청년 정책영역

「청년기본법」 제3조제4호는 청년 정책을 “청년발전을 주된 목표로 하는 것으로서 국가 또는 지방자치단체가 시행하는 정책”으로 정의하고 있다. 청년 정책은 청년 집단의 양극화, 사회적 배제, 실업, 주거, 빈곤 등 다양한 영역에서 청년의 열악한 현실이 사회적 문제로 대두되자 지방자치단체는 중앙정부보다 먼저 「청년기본조례」를 제정하면서 청년을 위한 정책과 사업을 추진하였다(전경숙, 2021). 2015년 서울특별시

시작으로 2018년 인천광역시까지 17개 광역자치단체에서 청년정책 기본계획을 수립하였으며(최하예·황성수, 2018), 국내 청년 관련 종합적인 정책은 2015년 서울시에서 수립한 ‘2020 서울형 청년보장’으로 청년을 “제도 밖으로 밀려난 사회 밖 청년”으로 인식하면서 청년과 관련된 문제를 종합적으로 지원하였다(김병권 외, 2017; 이정봉, 2021). 하지만, 청년과 관련된 이슈는 사회적 문제로 지속되면서 지방자치단체가 아닌 중앙정부 차원의 체계적인 청년 정책을 추진할 필요성이 증가하였으며, 이를 위한 기본법 제정이 지속적으로 제기되었다. 청년을 지원하기 위하여 법을 제정해야 할 만큼 청년의 권리를 보장받지 못하고 있었던 것이다(전경숙, 2021).

정부도 종합적·체계적인 청년 지원을 위해 부처별로 산재되어 있는 정책을 통합하고 효율성을 제고시키기 위해 청년 관련 기본법 제정의 필요성을 인식하여(김중세, 2022) 2020년 2월 「청년기본법」이 제정되었고, 동년 8월 시행되었다. 이후 「청년기본법」에 명시된 “청년이 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하고 행복한 삶을 영위할 수 있는 권리를 보장받으며 건전한 민주시민으로서의 책무를 다할 수 있도록”⁸⁾ 5년 주기의 제1차 청년정책 기본계획이 2021년부터 시행되었다.

과거 청년정책은 종합정책의 부재로 청년에 대한 종합적인 관점이 아닌 개별적인 관점으로 수동적으로 정책이 추진되었다. 청년의 문제는 일자리 문제에 한정되어 있지 않고 결혼, 주거, 출산, 교육, 문화 등 다양하고 종합적이지만, 일자리 분야를 중심으로 정책이 추진되었다. 즉, 청년정책에 대한 근본적 인식의 부족으로 청년 지원에 대한 사회적 합의가 형성되지 못한 문제점이 존재하였다(최하예·황성수, 2018).

제1차 청년정책 기본계획은 전술한 문제점과 함께 기준중위소득 기준 취약계층에 대한 한시적 지원 중심의 정책, 고용·주거·교육·복지 등 각 부처 중심의 정책 추진, 코로나19에 대응하기 위한 고용정책으로 집중, 청년의 다양한 욕구 반영 미흡이라는 한계점을 해결하기 위해 추진되었다. 또한, 일자리 중심의 정책과 포용적 사회정책으로 확장의 문제점을 해소하고 청년의 특성과 환경변화를 고려한 청년정책으로 전환하기 위해 수립되었다. 제1차 청년정책 기본계획은 제도적 기반, 삶의 공간, 안정적인 토대를 청년에게 권리로 보장하여 청년의 삶을 청년이 만들 수 있도록 방향을 설정하였으며, 일자리, 주거, 교육, 복지·문화, 참여·권리 5가지 정책 방향을 제시하였다(관계부처 합동, 2020).

제1차 청년정책 기본계획 내 정책은 청년의 역량을 제고시킬 수 있는 다양한 정책 영역이 포함되어 있으나, 사회구조적 환경을 개선하기 위해서는 한계점이 존재하는 등 문제점을 지적하였다(이정봉, 2021). 따라서 본 연구에서는 인구사회경제

8) 「청년기본법」 제2조제1항

적 요인을 기준으로 청년을 유형화하고 제1차 청년정책 기본계획 내 정책영역과 경제, 정주 의식 등 정책영역을 추가하여 각 청년 유형별의 차이 분석을 통해 청년의 이질성 및 동질성을 파악한다.

〈표 2〉 제1차 청년정책 기본계획 정책영역 및 중점과제

영역	중점과제	
일자리	• 청년 일자리 확대, 역량 강화 • 청년 창업 활성화 및 내실화	• 청년의 일터 안전망 강화 • 공정채용 기반 구축·직장 문화개선
주거	• 청년 주택 공급 확대 • 청년 전월세 비용 경감	• 거주 취약청년 집중 지원 • 청년 친화형 주거모델 보급
교육	• 고른 교육 기회 보장 • 청년의 미래역량 강화	• 교육·일자리 연계 강화 • 온택트 교육기반 구축
복지 문화	• 사회출발자산 형성, 재기 지원 • 청년건강 증진	• 청년 취약계층 지원 확대 • 문화가 있는 청년의 삶
참여 권리	• 정책 결정 과정 청년 주도성 확대 • 청년정책 추진기반 마련 및 내실화	• 청년친화적 정책 전달체계 확립 • 청년 권익보호 및 청년교류 활성화

자료: 제1차 청년정책 기본계획(2020).

4. 선행연구 검토

본 연구는 청년은 균질한가라는 연구질문을 토대로 청년의 이질성과 동질성 파악이라는 연구목적을 달성하기 위해 청년을 인구사회경제적 요인으로 유형화하고 각 유형별 정책에 대한 차이를 분석하였다. 청년의 이질성과 동질성에 관한 선행 연구를 살펴보면 다수의 연구에서 청년 집단 내 차별성을 확인하기 위해 청년을 유형화하였으며, 선호 정책 비교를 통해 청년 집단 내 차이를 확인하였다. 과거 선행 연구를 살펴보면 대수의 연구에서 연령별·세대별 차이점을 중심으로 연구가 진행되었으며, 본 연구와 같이 하나의 세대, 특히 청년 집단을 유형화하고 차이점을 분석한 연구는 상대적으로 부족하였다. 세부적으로 국내 청년의 집단을 유형화하고 차이점을 분석한 주요 선행연구를 살펴보면 아래와 같다.

채병주·황선재(2021)는 청년의 사회경제적 특성에 따른 차이에 대한 정책적 고려가 부족함을 문제로 인식하여 1인가구 청년을 사회경제적 지위별로 유형화하였으며, 각 유형별 선호하는 복지 정책영역을 분석하였다. 분석결과 사회적으로 동일한 계층인 1인가구 청년은 안정적 일자리를 확보한 성취형, 고학력 저임금인 불안형, 빈곤을 겪는 소외형, 저학력 중간소득인 정착형, 대학생 희망형 등 5개 유형으

로 구분할 수 있었으며, 각 유형이 선호하는 복지정책에서 차이점이 나타났다. 이러한 내용을 통해 1인가구 청년을 동질적인 집단으로 보고 획일적인 정책 추진의 문제점을 지적하였으며, 청년의 이질성을 고려한 맞춤형 정책개발을 대안으로 제시하였다.

김승연·박민진(2021)은 청년 집단의 불평등에 관한 객관적 및 주관적 인식조사 결과 청년 내부의 이질성과 다양성을 확인하였으며, 이러한 차이가 현실에서의 불평등의 차이로 나타나는 것을 확인하였다. 특히, 소득, 자산, 주거, 교육 등의 차이가 청년 집단의 이질성과 다양성에 영향을 미쳤으며, 이러한 격차를 완화하기 위해 사회경제적으로 취약한 청년을 중심으로 경제적 지원 등 사각지대 해결을 중심으로 정책 개선의 필요성을 지적하였다.

박미희·조미라(2019)의 연구에서는 사회적으로 구조화된 역할이 부족한 니트(NEET) 청년의 내적 이질성을 파악하기 위해 개인적 요인(연령, 소득, 교육수준, 건강상태)과 가구 요인(동거가족 수, 부모 동거 여부), 경제 요인(가구 소득), 지역요인(거주지역)을 기준으로 유형화하였다. 분석결과 사회적으로 유사한 성격을 가진 것으로 인식되는 니트 청년 집단이 6개로 유형화 되었으며, 각 유형별 다양한 사회적 역할을 수행하는 것으로 나타났다.

주요 선행연구 외 다수의 청년 유형화에 관한 연구를 살펴보면 청년을 사회경제적 지위(박미희·조미라, 2019; 채병주·황선재, 2021; 김승연·박민진, 2021), 청년 세대 내 인식의 차이(김용희·한창근, 2019; 이재림 외, 2020), 개인적 요인(최홍철 외, 2016; 박성준, 2017), 사회적 활동(주희진·주효진, 2017; 강시온 외, 2019) 등 다양한 요인을 기준으로 유형화하는 것으로 나타났고 특히 사회경제적 지위를 중심으로 청년을 유형화하는 것으로 나타났다. 이러한 청년 유형화를 토대로 복지정책(채병주·황선재, 2021), 금융 및 주거 정책(강시온 외, 2019), 취업정책(주희진·주효진, 2017; 박성준, 2017) 등 특정 정책을 중심으로 청년 유형별 차이점을 중심으로 연구를 실시하였다.

즉, 기존 선행연구에서는 청년은 다양한 요인을 기준으로 이질성이 있다는 점을 전제로 연구를 진행하였으나, 본 연구에서는 청년 집단은 유형별 이질성이 있다는 전제조건이 아닌, 청년 유형별은 균질한가에 대한 연구질문을 바탕으로 이질성과 동질성을 파악하기 위해 연구를 진행하였다. 청년은 다양한 인구사회경제적 요인을 통해 유형화를 할 수 있으나, 각 유형화 된 세부 집단이 실제 차이가 나타나는지 파악한다는 점에서 선행연구와의 차별성이 존재한다. 이를 위해 본 연구에서는 사회경제적 요인과 함께 성별 및 연령에 대한 요인을 추가로 적용하여 선행연구와 차별

성을 두고자 한다. 또한, 특정 정책 영역이 아닌 청년정책 기본계획에 나타난 정책 영역을 중심으로 청년 집단의 이질성과 동질성에 관한 연구를 진행한다는 점에서 선행연구와의 차별성이 있으며, 다양한 정책별 비교를 실시한다는 점에서 청년의 실질적 균질성을 파악할 수 있다는 점에서 의의가 있다고 판단된다.

〈표 3〉 청년의 이질성 및 동질성 선행연구 검토

구분	구분 요인	주요 결과
채병주·황선재 (2021)	사회경제적 지위	• 1인 가구 청년 유형화 및 유형별 선호 복지 영역 분석 • 5개 유형(성취형, 불안형, 정착형, 소외형, 희망형) 구분 • 각 유형별 선호하는 복지 정책 차이 분석 • 청년 1인 가구의 집단 내 이질성 확인 및 각 집단의 특성을 반영한 정책 설계의 필요성 제시
김승연·박민진 (2021)	소득, 자산, 교육, 주거, 고용, 가족 구성	• 청년 내부의 이질성·다양성을 고려한 한국의 불평등 현상 연구 • 불평등 현상이 모든 청년에게 동일한 것이 아닌 능력에 따라 불평등의 차이를 인식함 • 청년 내부의 이질성 및 다양성을 완화하기 위해 사회경제적 취약 청년을 중심으로 정책 지원 등 개선 제안
이재림 외(2020)	세대 간 결속	• 청년 세대를 세대 간 결속(구조적, 연합적, 애정적, 합의적, 기능적, 규범적)을 기준으로 유형화 • 4개 유형 구분 및 청년-부모 간 관계에 따른 유형 파악 • 청년 세대의 결속을 위해 가족적 및 심리적 지원 필요성 제시
김용희·한창근 (2019)	청년인식	• 한국사회에서의 청년 인식을 중심으로 청년 유형화 및 필요 지원정책 분석 • 3개 유형(낙관형, 평균형, 비관형) 및 유형별 정책 수요파악 • 세대집단(청년) 내 지원정책의 종류 및 범위 차별화 필요 제시
박미희·조미라 (2019)	개인요인, 가구요인, 경제요인, 지역요인	• 니트(NEET) 청년의 내적 이질성 분석 • 6개 니트 청년 유형별 시간사용 유형 분석 • 니트 청년이 사회에 기여하는 다양한 방식 확인 및 사회적 역할에 따른 보상 제공의 필요성 제시
강시온 외(2019)	발달과업 수행 자신감	• 1인 가구 청년 유형화 및 경제적 필요정책 분석 • 3개 유형(충만형, 중도형, 위축형) 구분 • 각 유형별 금융자산 및 주거비 지출액 차이 분석 • 청년을 위한 경제적 지원 및 주거안정 정책 제안
주희진·주효진 (2017)	구직활동, 취업의사, 구직비활동	• 청년실업자 유형화 및 각 유형별 청년실업자의 특징 분석 • 4개 유형으로 구분 및 취업포기형이 가장 많이 나타남 • 일자리 제공 중심의 정책이 아닌 취업 포기 청년의 취업의사를 제고시킬 수 있는 정책 대안의 필요성 제시
박성준 (2017)	개인요인, 학교요인	• 대졸 청년을 개인적 및 학력 요인을 기준으로 청년 유형화 • 3개 유형으로 구분 및 각 유형별 선호하는 일자리 특성 비교 • 대졸 미취업 청년 문제 해결을 위해 청년에 대한 관점 변화의 필요성 제시
최홍철 외(2016)	소비지출 비중	• 20·30대 1인 가구 유형화 및 소비지출 양식 차이 분석 • 5개 유형으로 구분 및 사회인구학적 특성 차이 분석 • 소비 지출별 정책 다양화 제안

Ⅲ. 연구설계

1. 자료수집 및 분석방법

본 연구는 전술한 연구목적을 달성하기 위하여 2022년 경기복지재단에서 실시한 「경기도 청년실태조사 분석 연구」의 설문자료를 활용하였다. 해당 자료는 경기도 청년의 기본사항, 일자리, 주거 및 교통, 경제생활 등을 조사하여 청년지원사업 등 다양한 정책수립 및 평가에 활용하기 위해 실시된 조사로 경기도 31개 시·군 지역의 청년(만 19~34세) 5,000명을 대상으로 2021년 12월 29일부터 2022년 1월 21일까지 설문조사가 실시되었다. 해당 자료는 인구사회경제적 요인을 적용하여 유형화를 분석할 수 있으며, 특히 일자리, 주거, 경제, 결혼 등 다양한 정책 분야에 대해 본 연구의 목적인 청년 집단의 이질성과 동질성을 파악하기 위한 적합한 자료라 판단된다. 본 연구의 분석에 활용된 자료에 대한 설문 응답자의 특성을 정리하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 응답자 특성

항목		빈도(명)	비율(%)	항목		빈도(명)	비율(%)
총		5,000	100.0	총		5,000	100.0
성별	여성	3,411	68.2	직업	정규직	2,432	48.6
	남성	1,589	31.8		비정규직	1,144	22.9
연령	20~25세	1,160	23.2		무직	1,424	28.5
	26~30세	1,780	35.6	결혼 유무	미혼	4,078	81.6
	31~35세	2,060	41.2		기혼	922	18.4
최종 학력	중학교 졸업	7	0.1	소득	100만 원 미만	1,530	30.6
	고등학교 졸업	655	13.1		100~199만 원	667	13.3
	대학교 2, 3년제	1,238	24.8		200~299만 원	1,661	33.2
	대학교 4년제	2,859	57.2		300~399만 원	709	14.2
	대학원 이상	241	4.8		400만 원 이상	433	8.7

설문 대상인 5,000명 중 여성 3,411명(68.2%), 남성 1,589명(31.8%)으로 여성의 비중이 높으며 연령대는 31세에서 35세가 2,060명(41.2%)으로 가장 많았으며, 최종 학력은 4년제 대졸자 2,859명(57.2%), 2~3년제 대졸자 1,238명(24.8%)으로 총 4,338명(86.8%)이 대학교를 졸업한 것으로 나타났다. 직업의 형태는 정규직이

2,432명(48.6%)으로 가장 높았으며, 무직 1,424명(28.5%)으로 나타났다. 결혼 유무에서는 다수인 4,078명(81.6%)이 미혼이며, 소득은 200~299만원(1,661명, 33.2%), 100만원 미만(1,530명, 30.6%), 300~399만원(709명, 14.2%) 순으로 나타났다.

위의 자료를 활용하여 본 연구는 계층적 군집분석 및 K-평균 군집분석을 활용하여 청년 집단을 유형화를 시도하였다. 계층적 군집분석은 연구대상을 개별 군집으로 가정하고 최대거리 또는 최소거리를 갖는 대상을 결합하는 과정을 통해 군집(cluster)을 형성하는 분석방법으로 사전에 연구대상에 대한 지식이 부족해도 최종적인 군집을 파악할 수 있는 장점이 있다(오태연, 2016). 일반적으로 대상 간 거리를 측정하기 위해 유클리드 거리(Euclidean distance) 또는 코사인 유사성(cosine similarity)을 활용한다(Blashfield, 1980; 안태후 외, 2015). 이와 함께, 와드 최소분산법(Ward Method)은 다양한 계층적 군집분석 방법 중 일반적으로 사용되는 분석방법으로 잔차제곱합의 증가분이 최소화되도록 개체를 병합하는 방법으로 안정적으로 군집분석결과를 제공한다. 분석결과는 덴드로그램(Dendrogram) 형태로 확인할 수 있으며, 유사한 집단일수록 낮은 높이에서 결합되어 전체 연구대상의 군집을 파악할 수 있다(Ward, 1963; 채병주·황선재, 2021).

또한, K-평균 군집분석은 군집의 초기 중심값을 무작위로 지정하고 군집의 중심값 중 가까운 값을 할당하여 군집을 형성한다. 이후, 군집의 중심값을 반복 산출하는 과정을 통해 최종군집을 확인한다. 이러한 K-평균 군집분석은 군집의 수를 사전에 결정하여 군집 간 거리를 분석하는 방법으로 계산과정이 간단하며, 표본이 100개 이상인 경우 유리한 분석방법이다(Punj & Stewart, 1983; 안태후 외, 2015; 오태연, 2016).

본 연구는 청년의 인구사회경제적 요인을 적용하여 계층적 군집분석 및 덴드로그램 결과를 활용하여 5개의 적절한 군집의 수를 파악하고 K-평균 군집분석을 통해 청년 집단을 5개로 유형화하였다. 이러한 청년의 5개 유형 집단의 이질성 및 동질성을 분석하기 위해 각 정책 영역에 대한 차이를 파악할 수 있는 교차분석을 실시하였으며, 각 유형 간 정책 인식에 대한 평균의 유의한 차이를 검증하기 위해 일원배치 분산분석(One-way ANOVA)을 실시하여 연구를 진행하였다.

2. 변수의 구성 및 측정방법

본 연구에서는 인구사회경제적 요인을 적용하여 청년 집단의 유형화를 실시하였다. 기존 선행연구에서는 사회경제적 요인인 교육수준, 소득, 직업, 가족의 구성 등

의 요인을 사용하였으나, 본 연구에서는 선행연구에서 활용된 가족 구성, 소득, 직업 형태, 최종학력과 함께 청년 인구 특징인 성별 및 연령을 적용하여 유형화 분석을 실시한다. 본 연구의 분석에 활용하는 변수의 설문 내용 및 측정방법을 정리하면 <표 5>와 같다.

〈표 5〉 분석변수 및 측정방법

분석	변수	항목	설문 내용 및 측정방법
청년 유형화 분석	인구 사회 경제적 요인	성별	0=여성, 1=남성
		연령	1=20~25세, 2=26~30세, 3=31~35세
		결혼유무	0=미혼, 1=기혼
		소득	최근 3개월 간 평균 소득 1=100만원 미만, 2=200~299만원, 3=300~399만원 4=400만원 이상
		직업	1=정규직, 2=비정규직, 3=무직
		최종학력	1= 고졸, 2= 2~3년제 대졸, 3= 4년제 대졸, 4= 대학원 이상
교차 분석	일자리	일자리 선택시 가장 중요하게 생각하는 기준 / 근로시간, 급여 등 12개 명목척도	
	주거	가장 필요한 청년 주거 정책 / 공동 주거 확대, 금전적 지원 확대 등 9개 명목척도	
	금융·자산	가장 필요한 청년 경제지원 정책 / 주거비, 대출 지원, 생활자금 지원 등 8개 명목척도	
	결혼	청년 결혼 지원을 위해 가장 필요한 정책 / 결혼 비용, 주택 보급, 출산·육아 등 8개 명목척도	
	삶의 질·건강	청년 정신건강 유지를 위해 필요한 정책 / 검진 프로그램, 상담 서비스 등 7개 명목척도	
		청년 건강권 보장을 위해 필요한 정책 / 건강검진 의무화 등 7개 명목척도	
		청년 신체 건강을 위해 필요한 정책 / 건강검진, 운동 프로그램 등 7개 명목척도	
문화·여가	청년 문화·여기 생활 만족도 제고를 위해 필요한 정책 / 문화 활동공간 확대, 취미 프로그램 개설, 문화공간 접근성 제고 등 9개 명목척도		
참여·권리	청년에게 가장 필요한 정책 분야 / 취업·창업 지원, 금융지원, 주거 등 9개 명목척도		
분산 분석	주거	주거비에 대한 부담 정도 / 리커트 4점 척도(1=전혀 부담되지 않음, 4=매우 부담됨)	
	금융·자산	월 소득 체감도 / 리커트 11점 척도(0=매우 부족함, 5=보통, 10=매우 충분함)	
		부채 부담 정도 / 리커트 11점 척도(0=전혀 느끼지 않음, 5=보통, 10=매우 많이 느낌)	
		연예, 결혼, 출산을 포기하지 않을 수 있는 최소 희망 급여 수준 / 개방형	
	삶의 질·건강	최근 3개월 이내 우울감 또는 심리적 불안감 / 리커트 11점 척도(0=전혀 느끼지 않음, 5=보통, 10=매우 많이 느낌)	
	문화·여가	문화·여가 생활 만족도 / 리커트 11점 척도(0=매우 불만족, 5=보통, 10=매우 만족)	
	정주의식	현 거주지역 안정적 거주 가능 여부 / 리커트 11점 척도(0=전혀 그렇지 않다, 5=보통, 10=매우 그렇다)	

인구사회경제적 요인을 적용하여 청년 집단의 유형화 분석 이후 각 유형별 이질성 및 동질성을 파악하기 위해 일자리, 주거, 금융·자산, 결혼 및 자녀, 삶의 질·건강,

문화·여가, 정주의식, 참여·권리 등 8개 정책 영역에 대하여 교차분석 및 집단 간 차이 분석을 실시하였다. 먼저, 7개 정책 영역의 8개 문항을 사용하여 교차분석을 실시하여 청년 유형별 이질성 및 동질성을 측정하였다. 설문 문항은 각 정책 영역에 대하여 청년이 중요하게 생각하는 정책과 일자리 선택 기준을 확인하였으며, 7개에서 12개 사이의 정책 종류인 명목척도를 사용하여 측정하였다.

다음으로 5개 정책 영역의 7개 문항을 사용하여 청년 유형간 차이분석을 실시하였다. 금융·자산 영역에서는 월 소득 체감도와 부채 부담 정도, 삶의 질·건강 영역에서는 3개월 이내 우울감 또는 심리적 불안감, 문화·여가 영역에서는 문화·여가 만족도, 정주의식 영역에서는 현 거주지역에 안정적으로 거주 가능한 여부를 묻는 문항으로 리커트 11점 척도(0점 낮음~10점 높음)로 측정되었다. 이와 함께, 주거 영역에서는 주거비에 대한 부담 정도를 리커트 4점 척도(1점 전혀 부담되지 않음~4점 매우 부담됨)로 측정하였으며, 금융·자산 영역에서의 연예, 결혼, 출산을 포기하지 않을 수 있는 최소 희망 급여 수준은 개방형 문항으로 측정하였다.

IV. 분석결과

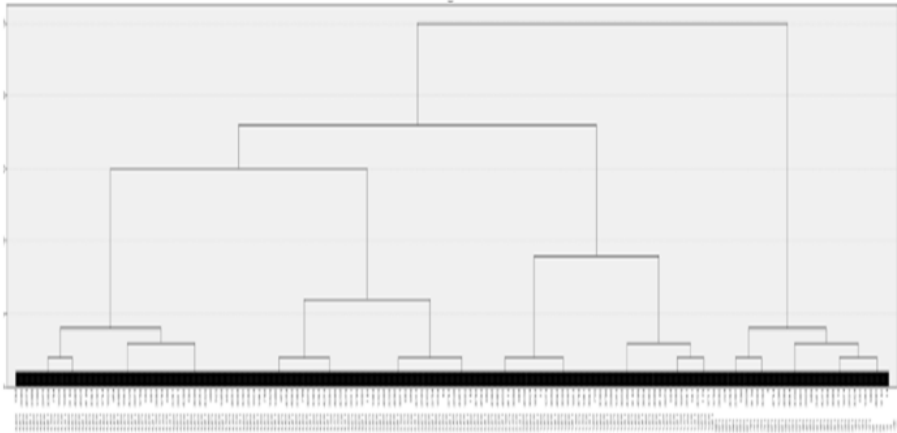
1. 청년 유형화 분석결과

본 연구는 청년 집단의 이질성과 동질성을 파악하기 위해 인구사회경제적 요인을 적용하여 청년 집단의 유형화를 시도하고, 각 청년 유형별 일자리, 주거, 경제, 결혼, 삶의 질, 문화·여가, 정주의식, 참여·권리 분야에 대한 인식을 교차분석 및 ANOVA 분석을 통해 청년 집단의 이질성과 동질성 결과를 제시한다. 이를 위해 먼저 청년 집단을 인구사회경제적 요인을 적용하여 유형화하였는데, 청년의 집단 규모가 큰 만큼 집단 내 인구사회경제적 요인에 따라 세부 집단이 발생할 수 있을 것으로 판단하였기 때문이다. 청년을 인구사회경제적 요인을 적용하여 유형화하기 위해 계층적 군집분석을 통해 적절한 군집의 수를 파악하고 이후 K-평균 군집분석을 실시하였다. 성별, 연령, 결혼 유무, 소득(월 소득), 학력, 직업 등 6개 요인을 활용하여 계층적 군집분석을 실시하였다. 계층적 군집분석 결과 <그림 1>과 같은 덴드로그램이 도출되었으며⁹⁾ 2단계 군집단위를 기준으로 5개 유형이 존재할 것으로 판단하여 5개 유형으로 설정하고 K-평균 군집분석을 실시하였다. 분석결과 청년의

9) 유클리드 거리(Euclidean distance)를 사용하여 분석을 실시함

인구사회경제적 요인에 따라 유형을 ‘평균형’, ‘성취형’, ‘미래준비형’, ‘자기만족형’, ‘불안형’ 등의 유형으로 분류할 수 있었으며, 각 유형별 구성비율과 특성을 정리하면 <표 6>과 같다.

〈그림 1〉 청년 계층적 군집분석 덴드로그램 결과



〈표 6〉 경기도 청년 유형별 인구사회경제적 변수별 구성 비율

(단위 : 명, %, 세, 만원)

구분		전체=4993(100.0)				
		평균형	성취형	미래준비형	자기만족형	불안형
		1,625(32.5)	486(9.7)	1,583(31.7)	866(17.3)	433(8.7)
성별	여성	1,625(100.0)	288(59.3)	1,089(68.8)	0(0.0)	407(94.0)
	남성	0(0.0)	198(40.7)	494(31.2)	866(100.0)	26(6.0)
연령대	20세~25세	119(7.3)	10(2.1)	931(58.8)	68(7.9)	27(6.2)
	26세~30세	791(48.7)	62(12.8)	459(29.0)	356(41.1)	110(25.4)
	31세~35세	715(44.0)	414(85.2)	193(12.2)	442(51.0)	296(68.4)
결혼 유무	미혼	1,625(100.0)	0(0.0)	1,582(99.9)	866(100.0)	0(0.0)
	기혼	0(0.0)	486(100.0)	1(0.1)	0(0.0)	433(100.0)

10) 1=100만원 미만, 2=100~500만 원 미만, 3=500~1,000만 원 미만, 4=1,000~3,000만 원 미만, 5=3,000~5,000만 원 미만, 6=5,000~1억 원 미만, 7=1억 원~3억 원 미만, 8=3억 원 이상

구분		전체=4993(100.0)				
		평균형	성취형	미래준비형	자기만족형	불안형
		1,625(32.5)	486(9.7)	1,583(31.7)	866(17.3)	433(8.7)
소득	100만 원 미만	64(3.9)	4(0.8)	1,323(83.6)	37(4.3)	99(22.9)
	100~199만 원	284(17.5)	19(3.9)	207(13.1)	106(12.2)	50(11.5)
	200~299만 원	902(55.5)	131(27.0)	51(3.2)	441(50.9)	134(30.9)
	300~399만 원	281(17.3)	155(31.9)	2(0.1)	190(21.9)	81(18.7)
	400만 원 이상	94(5.8)	177(36.4)	0(0.0)	92(10.6)	69(15.9)
	월 소득 평균	241.38	371.41	45.76	266.77	234.56
	월 지출 평균	129.78	232.53	40.10	143.71	189.42
	저축액 평균	89.23	117.98	13.47	95.77	49.69
	총 부채 규모 ¹⁰⁾	4.1	5.5	3.0	4.2	4.5
최종 학력	고졸	171(10.5)	9(1.9)	224(14.2)	120(13.9)	131(30.3)
	대졸(2,3년)	447(27.5)	72(14.8)	347(21.9)	198(22.9)	174(40.2)
	대졸(4년)	927(57.0)	366(75.3)	938(59.3)	506(58.4)	122(28.2)
	대학원 이상	80(4.9)	39(8.0)	74(4.7)	42(4.8)	6(1.4)
직업	정규직	1,279(78.7)	423(87.0)	26(1.6)	611(70.6)	91(21.0)
	비정규직	312(19.2)	57(11.7)	445(28.1)	231(26.7)	96(22.2)
	무직	34(2.1)	6(1.2)	1,112(70.2)	24(2.8)	246(56.8)

‘평균형’은 전체 4,993명의 청년 중 1,625명(32.5%)으로 가장 비중이 높은 집단으로 미혼 여성으로(각 100%)만 구성되어 있다. 평균형은 26세~30세가 48.7%, 31세~35세가 44.0%로 구성되어 있어 실질적으로 26세 이상(92.7%)으로 구성되어 있다. 또한, 평균소득은 200만원대(55.5%)인 241.38만원으로 중간 수준이며, 학력도 4년제 대졸자(57.0%) 중심이지만 2~3년제 대졸자도 다수 포함(27.5%)되어 있고 정규직(78.7%)으로 일을 하는 것으로 나타났다.

‘성취형’은 총 486명(9.7%)으로 상대적으로 적은 비중을 차지하는 집단으로 여성과 남성의 비율이 6:4 수준(59.3%, 40.7%)으로 구성되어 있고 전원이 결혼한(100%) 유형이다. 또한, 31세~35세가 다수로 구성(85.2%)되어 가장 연령대가 높으며, 소득도 400만원대 이상이 가장 높게 나타나(36.4%) 월 소득 평균이 371.41만원으로 가장 높게 나타났다. 학력과 직업 역시 모두 높게 나타났는데, 4년제 대졸자 중심으로(75.3%) 대학원 이상도 8.0%이며, 직업도 정규직이 87.0%로 학력과 정규직의 비중이 가장 높게 나타났다. 다만, 소득이 큰 만큼 월 지출액 평균 232.53만원, 총 부채 규모도 가장 높게 나타났다.

‘미래준비형’은 총 1,583명(31.7%)으로 두 번째로 비중이 높은 집단으로 여성과

남성의 비중이 약 7:3 수준(68.8%, 31.2%)이며, 사실상 미혼인(99.9%) 유형이다. 미래준비형의 연령대를 살펴보면 20세~25세가 다수(58.8%)를 차지하고 있으며, 26세~30세도 29.0%를 차지하고 있어 연령대가 가장 낮다. 이와 함께, 소득도 100만원 이하가 가장 높게 나타났으며(83.3%) 월 소득 평균 역시 45만원으로 가장 낮고 지출(40.1만원)과 저축(13.4만원)이 가장 낮은 유형이다. 학력은 평균형과 유사하게 4년제 대졸자가 중심(59.3%)이지만 2~3년제 대졸자도 21.9%를 차지하는 등 학력 수준이 중간 정도로 나타났다. 직업은 다수가 무직(70.2%)으로 구성되어 있으며 일부는 비정규직(28.1%)으로 근무를 하고 있는 유형이다.

‘자기만족형’은 총 866명(17.3%)인 유형으로 미혼인 남성으로(각 100.0%)만 구성되어 있다. 자기만족형의 연령대는 31세~35세가 다수(51.0%)를 차지하고 있으나 26세~30세도 다수(41.1%)를 차지하고 있어 전체 중 92.1%가 26세 이상으로 나타났다. 평균소득은 200만원대(50.9%)인 266.77만원으로 5개 유형 중 두 번째로 높은 것으로 나타났다. 학력은 앞선 평균형 및 미래준비형과 유사하게 4년제 대졸자가 중심(58.4%)이지만 2~3년제 대졸자도 22.9%를 차지하는 등 중간 수준이며, 정규직 중심(70.6%)인 유형이다.

‘불안형’은 총 433명(8.7%)으로 가장 비중이 낮은 집단으로 전원 기혼인 여성 중심(94.0%)으로 구성되어 있다. 불안형의 연령대는 31세~35세가 다수(68.4%)를 차지하고 있으며 전반적으로 26세 이상의 비중 높은(93.8%) 두 번째로 연령대가 높은 유형이다. 평균소득은 200만원대(30.9%)인 234.56만원으로 나타났으나, 상대적으로 소득 분포가 넓고 월 소득 평균이 낮게 나타났다. 이와 함께, 월 지출 평균(189.42만원)과 총 부채 규모(4.5)가 두 번째로 높게 나타났다. 학력은 2~3년제 대졸자가 가장 높게 나타났으며(40.2%), 다음으로 고졸(30.3%), 4년제 대졸자(28.2%) 순으로 나타나 학력은 가장 낮은 것으로 나타났고, 무직의 비중이 높은(56.8%) 유형이다.

청년의 각 유형별 특징을 정리하면 평균형과 자기만족형이 유사점이 높은 것으로 나타났다. 평균형과 자기만족형은 연령대에서 26세 이상이 각각 92.7%와 92.1%로 나타났으며, 소득과 관련하여 월 소득 평균, 월 지출 평균, 저축액이 유사한 중간 수준으로 나타났다. 이와 함께, 학력과 직업의 비중도 유사하게 중간 수준이며, 정규직의 비중이 높은 것으로 나타났고 특히, 평균형과 자기만족형은 모두 미혼으로 나타났다. 차이점으로는 평균형은 여성으로만 구성되어 있으며, 자기만족형은 남성으로만 구성된 점에서 차이가 나타났을 뿐 전반적으로 유사한 특성을 가지고 있다. 즉, 평균형과 자기만족형은 20대 중후반 이상 미혼의 평균적인 여성 및 남성

집단으로 나타났다.

미래준비형과 불안형의 특징을 살펴보면, 미래준비형은 월 소득(45.76만원)과 월 지출(40.10만원), 저축액(13.47만원), 총 부채 규모(3.0) 모두 가장 낮은 것으로 나타났다. 이와 함께, 연령대도 가장 낮게 나타났고 절대다수가 미혼이며 무직으로 나타나는 등 모든 특징에 있어서 가장 낮은 것으로 나타났다. 이러한 내용을 종합하면 미래준비형은 대학생인 것으로 유추할 수 있으며, 불안형은 무직의 비중이 높지만 월 소득과 지출이 높게 나타나고 있으며 전원 기혼이며 다수가 여성인 것을 토대로 다수가 전업주부인 것으로 판단된다. 마지막으로 성취형은 나이, 소득, 지출, 저축액, 학력, 정규직 비중 등의 특징에서 가장 높은 것으로 나타났다. 특히 성취형은 모두 기혼자로 구성되어 있으며 상대적으로 안정적인 기혼 남성과 여성으로 구성된 유형으로 나타났다.

2. 청년의 이질성 및 동질성 분석결과

1) 청년 유형별 정책 영역 교차분석 결과

인구사회경제적 요인에 따른 청년 유형별 정책에 대한 인식의 차이를 파악하기 위해 교차분석을 실시하였다. 분석결과 7가지의 모든 정책 영역에 대해 청년 유형별로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났으며 각 청년 유형별 정책 영역의 차이에 대한 주요 내용을 정리하면 <표 7>과 같다.

세부적으로 살펴보면 첫째, 일자리 영역에서 일자리 선택시 가장 중요하게 생각하는 기준으로 5개 유형 모두 '임금/급여 수준', '적정한 근로시간' 순으로 비율에서는 차이가 있으나 모두 동일한 순으로 응답하였다. 다만, 세 번째 기준으로 평균형, 성취형, 자기만족형은 '고용안정성'(평균형: 9.9%, 성취형: 10.9%, 자기만족형: 12.2%)을 미래준비형은 '적성과 흥미, 업무 성취감'(12.1%), 불안형은 '근로환경 및 복리후생'(5.5%)으로 나타나 청년 유형별 차이가 있는 것으로 나타났다.

〈표 7〉 청년 유형별 정책 영역 인식 교차분석 결과

(단위 : 명, %)

정책	응답 1순위					청년		
	평균형	성취형	미래준비형	자기만족형	불안형	차이	χ^2	p
일 자리	임금/급여 수준					○	129.302	.000
	737(45.4)	257(52.9)	628(39.7)	375(43.3)	201(46.4)			
주거	매입, 보증금 월세 지원					○	127.763	.000
	538(33.1)	209(43.0)	491(31.0)	260(30.0)	200(46.2)			
금융·자산	주거비(보증금, 월세, 주택구입비 지원)					○	348.802	.000
	665(40.9)	256(52.7)	590(37.3)	370(42.7)	226(52.2)			
결혼	적절한 규모, 비용의 주택 보급					○	334.241	.000
	582(35.8)	170(35.0)	494(31.2)	340(39.3)	170(39.3)			
삶의 질·건강	상담 서비스 확대			인적 네트워크 활성화	자가 검진 프로그램 지원	○	86.756	.000
	356(21.9)	102(21.0)	336(21.2)	176(20.3)	132(30.5)			
	청년 건강검진 의무화					○	41.450	.015
	808(49.7)	236(48.6)	738(46.6)	406(46.9)	225(52.0)			
문화·여가	건강 검진 프로그램 운영					○	45.736	.005
	565(34.8)	159(32.7)	465(29.4)	270(31.2)	134(30.9)			
	문화취미 프로그램 개설	문화예술 창작활동 공간확대	문화취미 프로그램 개설	문화취미 프로그램 개설	문화예술 창작활동 공간확대	○	89.935	.000
	445(27.4)	115(23.7)	427(27.0)	201(23.2)	118(27.3)			
참여·권리	주거안정 지원	주거안정 지원	취업 및 창업 지원	주거안정 지원	주거안정 지원	○	206.010	.000
	709(43.6)	206(42.4)	541(34.2)	322(37.2)	171(39.5)			

주1: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

둘째, 주거 영역에서 필요한 주거정책으로 가장 중요한 것은 ‘매입, 보증금, 월세 대출 지원’, 다음으로는 ‘공공임대주택 공급 확대’, ‘빈집 정비사업 등을 통한 저렴한 주거지 확대’ 순으로 비율에서는 차이가 나타났으나, 5개 유형 모두 동일하게 나타났다. 다만, 네 번째로 중요하게 생각하는 정책에서 차이가 나타났는데, 평균형, 미래준비형, 자기만족형은 ‘세어하우스 등 공동 주거 확대’(평균형: 8.4%, 미래준비형: 10.2%, 자기만족형: 10.9%), 성취형과 불안형은 ‘부동산, 임대주택 등 관련 정보 제공’(성취형: 7.4%, 불안형: 7.4%)으로 나타났다. 셋째, 금융·자산 영역에서 5개 유형 모두 ‘주거비(보증금, 월세, 주택구입비) 지원’을 가장 필요한 경제지원 정

책으로 응답하였다. 다만 평균형, 미래준비형은 다음으로 ‘목돈 마련, 자산형성을 지원하는 저축상품 마련’(평균형: 20.6%, 미래준비형: 16.0%)을, 성취형, 자기만족형, 불안형은 ‘소액 저이율 대출 지원’(성취형: 19.3%, 자기만족형: 17.0%, 불안형: 15.7%)으로 응답하여 차이가 나타났다. 넷째, 결혼 영역에서 결혼 지원을 위해 5개 유형 모두 ‘적절한 규모, 비용의 주택 보급’을 필요한 정책으로 응답하였다. 다만, 평균형, 자기만족형은 다음으로 ‘높은 결혼 비용에 대한 대책’(평균형: 14.8%, 자기만족형: 24.2%), 성취형, 미래준비형, 불안형은 ‘출산, 육아에 대한 지원’(성취형: 31.9%, 미래준비형: 16.9%, 불안형: 30.7%)으로 응답하여 차이가 나타났다.

다섯째, 삶의 질·건강 영역 중 청년 정신건강 유지를 위해 평균형, 성취형, 미래준비형은 ‘상담서비스 확대’를 가장 필요한 정책으로 응답하였으나, 자기만족형은 ‘인적네트워크 활성화’, 불안형은 ‘자가 검진 프로그램 지원’으로 응답하여 청년 유형간 차이가 발생하였다. 이와 함께, 청년 건강권 보장과 신체 건강을 위해 5개 유형 모두 ‘청년 건강검진 의무화’, ‘심리상담서비스 지원 확대’, ‘지속적 스트레스 측정 및 관리’ 및 ‘건강 검진 프로그램 운영’, ‘상담 프로그램 운영’, ‘식생활 관리 및 교육 프로그램 운영’ 등 비율에서는 차이가 났으나 순서는 동일하게 나타났다.

여섯째, 문화·영역에서 청년 문화생활 만족도 제고를 위해 평균형, 미래준비형, 자기만족형은 ‘문화취미 생활 프로그램 개설’을, 성취형과 불안형은 ‘문화예술 창작 활동 공간확대’를 가장 필요한 정책으로 응답하여 청년 유형 간 차이가 발생하였다. 마지막 영역인 참여·권리 영역에서 청년에게 가장 필요한 정책 분야로 평균형, 성취형, 자기만족형, 불안형은 ‘주거안정 지원’을 응답하였으나, 미래준비형은 ‘취업 및 창업 지원’으로 응답하여 유형 간 차이가 나타났다.

청년 유형별 정책 영역에 대한 인식의 교차분석 결과 청년 유형별 모든 정책 영역에 대한 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 다만, 일자리, 주거, 금융·자산, 결혼과 같은 정책 영역에서는 응답 비율에서는 차이가 발생하였으나, 경제적 요인을 가장 중요한 것으로 응답하여, 모든 청년 유형이 공통적으로 경제적 어려움을 느끼는 것을 유추할 수 있다. 이외에 삶의 질·건강, 문화·여가, 참여·권리 영역에서는 가장 중요한 정책 영역에서 차이가 발생하는 등 영역별 차이를 확인하였다. 즉, 경제적 요인과 관련하여 모든 청년 유형이 경제적 어려움 및 지원을 추구하는 등 동질성을 확인하였으며 세부 수치의 차이 및 경제적 요인 이외에 다른 정책 영역에서의 차이로 청년 유형별로 유의미한 차이, 이질성을 확인할 수 있었다.

2) 청년 유형별 인식 평균 차이 분석

인구사회경제적 요인에 따른 청년 유형별 인식의 평균이 유의미한 차이를 보이는지 파악하기 위해 일원배치 분산분석을 실시하였다. 분석결과 청년의 인구사회경제적 요인에 따라 주거비 부담 정도($F=48.54$, $p<.001$), 월 소득 체감도($F=25.96$, $p<.001$), 부채 부담 정도($F=7.78$, $p<.001$), 연예, 결혼, 출산을 포기하지 않는 최소 희망 급여($F=3.21$, $p<.01$), 우울감 정도($F=19.73$, $p<.001$), 문화·여가 만족도($F=4.23$, $p<.01$)에서 청년 유형 간 유의미한 차이가 나타났다. 반면, 현 거주지역 안정적 거주가능 여부에 대해서는 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 청년 유형별 인식 평균의 차이에 대한 주요 내용을 정리하면 <표 8>과 같다.

유의미한 차이를 보이는 인식에 대해 사후검정을 실시한 결과 첫째, 주거비 부담 정도에 대해서는 성취형(3.13)이 주거비에 대한 부담이 가장 높은 것으로 나타났고, 다음으로 불안형(3.08), 평균형과 자기만족형(2.70), 마지막으로 미래준비형(2.52)이 주거비에 대한 부담이 가장 낮은 것으로 나타났다. 둘째, 금융·자산 영역에서 월 소득 체감도는 자기만족형(4.84)이 월 소득이 가장 충분하다고 인식하고 있으며 다음으로 성취형(4.62), 평균형(4.46), 미래준비형(4.02), 불안형(3.69) 순으로 나타났다. 부채 부담 정도는 불안형(8.05)이 가장 부채에 대한 부담을 많이 느끼는 것으로 나타났으며, 다음으로는 미래준비형(7.64), 평균형(7.32), 성취형(7.32) 그리고 자기만족형(6.93)이 부채에 대한 부담이 가장 낮은 것으로 나타났다. 연예, 결혼, 출산을 포기하지 않을 수 있는 최소 희망 급여(월)에 대해서는 자기만족형이 509.38만원으로 가장 높은 급여를 희망하고 있다.

셋째, 삶의 질·건강과 관련하여 불안형(6.34)이 심리적으로 우울감 및 불안감을 가장 많이 느끼는 것으로 나타났으며, 다음으로 평균형(6.31), 미래준비형(6.14), 성취형(5.82) 그리고 자기만족형(5.55)이 우울감 및 불안감을 가장 낮게 느끼는 것으로 나타났다. 넷째, 문화·여가 영역에서 성취형(5.50)이 문화, 여가 생활 만족도가 가장 높은 것으로 나타났으며, 다음으로 자기만족형(5.49), 미래준비형(5.39), 평균형(5.26) 그리고 불안형(5.06)이 문화, 여가 생활 만족도가 가장 낮은 것으로 나타났다.

〈표 8〉 청년 유형별 인식 평균 차이 분석

종속변수		집단	표본수	평균	표준편차	F	P	사후검정
주거	주거비 부담정도	평균형(A)	1,625	2.70	0.96	48.54***	.000	B>A>C B>D>C E>A>C E>D>C
		성취형(B)	486	3.13	0.75			
		미래준비형(C)	1,583	2.52	0.97			
		자기만족형(D)	866	2.70	0.93			
		불안형(E)	433	3.08	0.87			
금융·자산	월 소득 체감도	평균형(A)	1,625	4.46	2.43	25.96***	.000	D>A>C,E B>C,E
		성취형(B)	486	4.62	2.38			
		미래준비형(C)	1,583	4.02	2.45			
		자기만족형(D)	866	4.84	2.31			
		불안형(E)	433	3.69	2.67			
	부채 부담 정도	평균형(A)	1,625	7.32	2.18	7.78***	.000	E>B,A E,C>D
		성취형(B)	486	7.32	1.99			
		미래준비형(C)	1,583	7.64	2.19			
		자기만족형(D)	866	6.93	2.49			
		불안형(E)	433	8.05	2.12			
	연예, 결혼, 출산 포기않는 최소 희망 급여	평균형(A)	1,625	421.98	336.48	3.21**	.003	D>A
		성취형(B)	486	476.08	546.26			
		미래준비형(C)	1,583	469.08	833.12			
		자기만족형(D)	866	509.38	750.26			
		불안형(E)	433	425.54	495.60			
삶의 질·건강	우울감, 불안감 정도	평균형(A)	1,625	6.31	2.06	19.73***	.000	E>B,D A>E,D C>D
		성취형(B)	486	5.82	2.31			
		미래준비형(C)	1,583	6.14	2.30			
		자기만족형(D)	866	5.55	2.28			
		불안형(E)	433	6.34	2.55			
문화·여가	문화, 여가 만족도	평균형(A)	1,625	5.26	2.11	4.23**S	.002	D>E
		성취형(B)	486	5.50	2.02			
		미래준비형(C)	1,583	5.39	2.06			
		자기만족형(D)	866	5.49	2.00			
		불안형(E)	433	5.09	2.35			
정주 의식	현 거주지역 안정적 거주가능 여부	평균형(A)	1,625	6.40	1.79	2.36	.051	-
		성취형(B)	486	6.44	1.91			
		미래준비형(C)	1,583	6.51	1.85			
		자기만족형(D)	866	6.32	1.94			
		불안형(E)	433	6.27	2.11			

주1: 유의수준S=등분산을 가정하여 Scheffe 사후검정 사용, 나머지는 Games-Howell 사후검정 사용.

주2: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

이러한 청년 유형별 인식의 평균 차이 분석결과 평균형은 우울감 및 심리적 불안감에서만 부정적인 인식이 다른 유형보다 조금 높게 나타났으나, 주거비 부담, 월소득 만족도 등 다른 영역에서는 중간 수준으로 나타났다. 성취형은 영역별 격차가 상대적으로 많이 나타났는데, 주거비 부담은 매우 높게 나타났지만, 월소득과 문화·여가 생활만족도가 높게 나타났으며 심리적 부담감도 낮게 나타났다. 미래준비형은 전형적인 대학생인 유형으로 월소득이 낮은 대신 주거비에 대한 부담이 낮게 나타났다. 다만, 부채에 대한 부담이 높은 것으로 나타났다. 자기만족형은 모든 영역에서 긍정적인 인식이 높은 것으로 나타났다. 월소득, 문화·여가 생활 만족도가 매우 높게 나타났고, 부채에 대한 부담 및 심리적 불안도 가장 낮게 나타났다. 다만, 미래 희망 연봉이 매우 높게 나타난 것이 특징이다. 마지막으로 불안형은 모든 영역에서 부정적인 인식이 높은 것으로 나타났다. 주거비에 대한 부담이 높으며, 부채에 대한 부담, 심리적 불안이 매우 높은 것으로 나타났으며 문화·여가 생활 만족도와 월소득 만족도가 매우 낮게 나타났다.

V. 연구결과 요약 및 결론

본 연구는 청년은 균질한가라는 연구질문을 바탕으로 청년 집단을 세부 유형으로 구분하고 청년 유형 간 정책 영역별 선호하는 정책 및 인식에 대한 차이 분석을 실시하여 청년의 이질성과 동질성을 분석하였다. 분석결과 먼저, 선행연구를 토대로 청년을 인구사회경제적 요인을 기준으로 ‘평균형’, ‘성취형’, ‘미래준비형’, ‘자기만족형’, ‘불안형’ 총 5개 집단으로 유형화하였다. 각 유형의 인구사회경제적 특징을 살펴보면 평균형은 26세 이상 미혼의 여성으로 구성된 유형으로 4년제 대졸자 학력의 정규직 중심으로 월 평균 소득은 중간 수준인 241만원인 유형이다. 성취형은 30대 이상의 기혼 남성과 여성으로 구성된 유형으로 학력이 가장 높고 정규직 비중도 매우 높아 월 평균 소득이 가장 높은 371만원으로 취업 및 결혼을 한 상대적으로 안정적인 청년 유형이다. 미래준비형은 5개 유형 중 연령이 가장 낮은 20세 초·중반 중심의 미혼 남성과 여성으로 구성된 유형으로 소득이 낮고 대부분 무직 또는 비정규직으로 전형적인 대학생의 특징을 가진 유형이다. 자기만족형은 평균형과 성별에서만 차이가 있으며 다른 특징은 거의 유사하게 나타난 유형이다. 20대 후반~30대 초반의 미혼 남성으로 4년제 대졸자 학력의 정규직 중심으로 월 평균

소득은 중간 수준인 266만원인 유형이다. 마지막으로 불안형은 30대 이상의 기혼 여성으로 구성된 유형으로 학력은 5개 유형 중 가장 낮았으며, 무직 비중이 높지만 월 지출과 부채가 높은 전형적인 전업주부의 특징을 가진 유형으로 나타났다.

다음으로 각 청년 유형별 이질성과 동질성을 파악하기 위해 청년 유형과 총 7개 정책 영역별 선호 정책에 대한 교차분석을 실시하였다. 분석결과 다수의 정책 영역에 대해 유사한 정책을 선호하는 응답 결과가 나타났지만, 비율에서 차이가 발생하는 등 모든 정책 영역에 대해 청년 유형별로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면 일자리, 주거, 금융·자산, 결혼의 영역에서는 공통적으로 금전적 및 경제적 지원을 선호하는 것으로 나타났으나, 삶의 질·건강, 문화·여가, 참여·권리 영역에서는 선호하는 정책이 일부 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉, 모든 청년 유형은 금전적 및 경제적 지원을 가장 선호하는 것에서는 공통점이 있으나 이외의 선호하는 정책 및 선호 비율에서 차이가 발생하였다. 마지막으로 각 청년 유형별 주거, 금융·자산, 삶의 질·건강, 문화·여가 영역에서 인식의 차이를 확인하였다. 이러한 결과를 통해 청년층은 금전적 및 경제적 지원 정책 추구라는 동질성과 함께 선호하는 세부 정책 및 인식에서 차이점을 보이는 이질성을 확인하였다.

위의 분석결과를 토대로 각 청년 유형의 특징을 정리하면, 성취형은 인구사회경제적 특징에서 확인할 수 있듯이 30대 이상의 기혼 남성과 여성으로 금융·자산에 대한 만족도가 높고 부담감이 낮으며, 심리적 부담감도 낮고 문화·여가 생활만족도가 높아 상대적으로 안정적으로 정착한 유형으로 판단된다. 평균형과 자기만족형은 인구사회경제적 특징을 살펴보면 남성과 여성이라는 차이점을 제외하면 유사한 특징을 가졌으나, 인식에 대해서는 차이가 많이 발생하는 것으로 나타났다. 평균형은 주거, 금융·자산, 삶의 질·건강, 문화·여가 영역에 대해 다른 유형과 비교하여 중간 수준을 유지하고 있으나 자기만족형은 모든 영역에서 긍정적인 인식이 아주 높게 나타난 점이 특징이다. 이러한 차이는 남성과 여성의 성향에 대한 차이로 발생한 것으로 유추된다. 다음으로 미래준비형은 전형적인 대학생인 특징을 띄고 있으며, 불안형은 전업주부의 특징을 갖고 있으나 모든 영역에서 부정적인 인식이 높아 정책적 관리가 필요한 대상으로 판단된다.

본 연구를 통해 청년층이 추구하는 공통적인 정책을 확인할 수 있었으며, 청년은 인구사회경제적 특성에 따라 유형화될 수 있고 세부적으로 다른 특징을 보이는 동질성과 이질성을 확인할 수 있었다. 따라서 향후 청년 정책은 정책 수요가 가장 높은 금전적·경제적 정책 지원을 공통적으로 추구하되 청년을 하나의 정책대상자가 아닌 이질성을 갖는 집단임을 인식하고 각 유형별 맞춤형 정책이 필요함을 확인하

였다. 본 연구는 다양한 정책영역별 선호정책 및 인식에 대하여 청년 유형별 동질성과 이질성을 실질적으로 확인하였다는 점에서 이론적 및 정책적 함의가 있다고 판단된다. 특히 청년의 균질성을 확인함으로써 향후 청년 정책이 나아갈 방향을 제시하였다는 점에서 의의가 있다. 본 연구결과를 토대로 후속 연구에서는 정책영역별 대상자 선정을 위해 고려해야 할 청년 유형 연구 등을 실시하여 청년 정책의 개선방안을 제시하고자 한다.

참고문헌

- 강시온·조원희·엄명용. (2019). “1 인가구 청년의 청년기 발달과업 수행에 대한 자신감 유형과 그 경제적 예측요인: 잠재프로파일분석을 활용하여.” 「사회복지연구」, 50(2): 53-81.
- 강영숙. (2020). “청년 실태 및 정책방안 연구.” 「한국복지실천학회지」, 12 : 193-213.
- 강희경. (2016). “계급 정치와 ‘계층 배반 투표’: 주관적 계층 변수의 적실성에 관한 연구.” 「경제와사회」, 110: 38-81.
- 관계부처 합동. (2020). 「제1차 청년정책 기본계획」.
- 김기동·이재목. (2020). “세대 균열의 이면: 세대 내 이질성에 대한 연구.” 「한국정치학회보」, 54(4): 135-165.
- 김병권·박형준·신운정·오윤덕·이수나. (2017). 「지방정부 청년정책 변화 분석을 통한 서울시 청년 정책 2.0 과제 도출」, 서울: 청년허브.
- 김승연·박민진. (2021). 「장벽사회, 청년 불평등의 특성과 과제」, 서울연구원.
- 김영미. (2016). “계층화된 젊음: 일, 가족형성에서 나타나는 청년기 기회불평등.” 「사회과학논집」, 47(2): 27-52.
- 김영선. (1999). “연령집단구성이 유아의 친사회적 행동발달에 미치는 영향.” 「한국영유아보육학」, 18: 279-305.
- 김용희·한창근. (2019). “한국사회에 대한 청년인식의 잠재계층유형: 경제적 지위의 영향력을 중심으로.” 「사회복지연구」, 50(1): 309-339.
- 김종세. (2022). “청년기본법 제정 의미와 법정정책적 과제.” 「법학연구」, 22(1) : 143-159.
- 민효상·신동길. (2021). 「경기도 복지재정 특성분석 및 예산분류체계 개선안 연구」, 경기복지재단.

- 박광동. (2021). 「「청년기본법」시행에 따른 청년 관련법령 체계 정비 기본방향 연구」, 한국법제연구원.
- 박미희·이봉주·노혜진·박호준. (2018). “청년니트 지원사업의 초기 성과 분석: ‘희망플랜’ 사업을 중심으로.” 「한국청소년연구」, 29(3): 331-366.
- 박미희·조미라. (2019). “니트 청년의 시간사용 유형과 설명요인.” 「청소년학연구」, 26(5): 413-442.
- 박선경. (2017). “자신의 상대적 소득수준에 대한 오인과 재분배 선호.” 「한국정당학회보」, 16(1): 71-100.
- 박성준. (2017). “청년 대졸자의 일자리 선호 특성에 따른 잠재유형분석.” 「공공사회연구」, 7(1): 5-35.
- 방미현·이영민. (2020). “20 대 청년세대에 관한 연구 동향 분석.” 「한국콘텐츠학회논문지」, 20(7): 223-232.
- 변미리 외. (2009). 「서울의 1인가구 증가와 도시정책 수요 연구」, 서울시정개발연구원.
- 변상우. (2018). “사회계층에 대한 재조명: 심리학에서 개념화 및 측정을 중심으로.” 「한국심리학회지: 문화 및 사회문제」, 24(1): 101-130.
- 안태후·김화환·김종민·이태수. (2015). “인구 및 사회경제적 특성을 반영한 소지역 분류 및 유형화 연구.” 「국토지리학회지」, 49(2): 229-240.
- 오재호. (2020). “청년기본법, 어디를 향해 가야하나?.” 「이슈 & 진단」, 1-25.
- 오태연. (2016). 「스포츠방송콘텐츠의 경쟁구조 분석: 텔레비전 방송시장을 중심으로」, 서울대학교 박사학위논문.
- 오현규·김화연·박성민. (2016). “한국 여성 근로자의 성차별 인식에 관한 연구.” 「한국행정논집」, 28(2): 307-328.
- 유정미. (2017). “청년세대 노동시장 진입 단계의 성별임금격차 분석.” 「한국여성학」, 33(1): 107-155.
- 이송림. (2020). “청년기본법 제정 의의와 향후 과제.” 「국회입법조사처, 이슈와 논점」, 제1659호.
- 이우진. (2018). “한국의 소득 및 자산의 불평등: 현황과 과제.” 「정부학연구」, 24(2): 29-59.
- 이재림·박제인·김혜지·오상민·권소영. (2019). “청년의 세대관계 유형화: 세대 간 결속의 하위차원을 중심으로.” 「Family and Environment Research」, 58(1): 43-60.

- 이정봉. (2021). 「이행기 관점 청년정책에 대한 비판적 검토」, 한국노동사회연구소.
- 이희정. (2018). “청년층 계층인식 변화가 공정성 인식에 미치는 영향 분석.” 「한국사회학」, 52(3): 119-164.
- 임유진. (2020). “국제기구의 청년 담론과 한국의 청년 정책.” 「문화와 정치」, 7(4): 91-121.
- 전경숙 외. (2019). 「빈곤청년 인권상황 실태조사」, 국가인권위원회.
- 전경숙. (2021). “청년기본법 제정의 의의와 청년정책의 방향성 고찰.” 「입법과 정책」, 13(1): 117-146.
- 주희진·주효진. (2017). “우리나라 청년실업자들의 유형 및 특성에 대한 연구: 청년패널조사 (Youth Panel) 자료를 중심으로.” 「한국인사행정학회보」, 16(2): 51-73.
- 채병주·황선재. (2021). “청년 1인가구의 사회경제적 이질성과 복지 영역 선호.” 「보건사회연구」, 41(3): 248-268.
- 최하예·황성수. (2018). “우리나라 청년정책의 정책수단 유형분석 연구: 지방정부의 정책과제 단위사업을 중심으로.” 「한국정책과학학회보」, 22(3): 75-99.
- 최홍철·김소연·나종연·최현자. (2016). “20·30대 1인가구의 소비지출양식에 관한 연구-다인가구와의 비교를 중심으로.” 「소비문화연구」, 19(2): 89-110.
- 한국교육심리학회. (2000). 「교육심리학 용어사전」, 서울: 학지사.
- 허재영. (2019). “한국사회의 여성혐오 표현에 관한 경험적 연구.” 「문화와 정치」, 6(2): 207-231.
- Ashing, I. (2010). *Youth and youth policy-a Swedish perspective*. Introduction to Youth Policy-Swedish and Turkish Perspectives.
- Baker, E. H. (2014). “Socioeconomic status, definition.” *The Wiley Blackwell encyclopedia of health, illness, behavior, and society*, 2210-2214.
- Baltes, M. M., & Carstensen, L. L. (1999). “Social-psychological theories and their applications to aging: From individual to collective.” *Handbook of theories of aging*, 1: 209-226.
- Bendit, R. (2006). “Youth sociology and comparative analysis in the European Union member states.” *Papers: Revista de sociologia*, 49-76.
- Blashfield, R. K. (1980). “The growth of cluster analysis: Tryon, Ward, and Johnson.” *Multivariate behavioral research*, 15(4): 439-458.
- Diemer, M. A., & Rasheed Ali, S. (2009). “Integrating social class into vocational

- psychology: Theory and practice implications." *Journal of Career Assessment*, 17(3): 247-265.
- Duncan, G. J., & Magnuson, K. A. (2003). "Off with Hollingshead: Socioeconomic resources, parenting, and child development." *Socioeconomic status, parenting, and child development*, 287: 83-106.
- Glenn, N. D. (1974). "Aging and conservatism." *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 415(1): 176-186.
- Hauser, R. M., & Warren, J. R. (1997). "Socioeconomic indexes for occupations: A review, update, and critique." *Sociological methodology*, 27(1): 177-298.
- Ifinedo, P. (2012). "Understanding information systems security policy compliance: An integration of the theory of planned behavior and the protection motivation theory." *Computers & Security*, 31(1): 83-95.
- Inglehart, R., & Norris, P. (2000). "The developmental theory of the gender gap: Women's and men's voting behavior in global perspective." *International Political Science Review*, 21(4): 441-463.
- Jones, F. L., & McMillan, J. (2001). "Scoring occupational categories for social research: A review of current practice, with Australian examples." *Work, Employment and Society*, 15(3): 539-563.
- Kraus, M. W., & Stephens, N. M. (2012). "A road map for an emerging psychology of social class." *Social and Personality Psychology Compass*, 6(9): 642-656.
- Kraus, M. W., Piff, P. K., Mendoza-Denton, R., Rheinschmidt, M. L., & Keltner, D. (2012). "Social class, solipsism, and contextualism: how the rich are different from the poor." *Psychological review*, 119(3): 546.
- Leighley, J. E., & Nagler, J. (2013). *Who votes now?. In Who Votes Now?*. Princeton University Press.
- Lipset, S. M. (1959). "Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy1." *American political science review*, 53(1): 69-105.
- McLaren, L. (2007). "Socioeconomic status and obesity." *Epidemiologic reviews*, 29(1): 29-48.
- Meltzer, A. H., & Richard, S. F. (1981). "A rational theory of the size of government." *Journal of political Economy*, 89(5): 914-927.

- Oakes, J. M., & Rossi, P. H. (2003). "The measurement of SES in health research: current practice and steps toward a new approach." *Social science & medicine*, 56(4): 769-784.
- Punj, G., & Stewart, D. W. (1983). "Cluster analysis in marketing research: Review and suggestions for application." *Journal of marketing research*, 20(2): 134-148.
- Ross, M. (1989). "Relation of implicit theories to the construction of personal histories." *Psychological review*, 96(2): 341.
- Whitfield, S. C., Rosa, E. A., Dan, A., & Dietz, T. (2009). "The future of nuclear power: Value orientations and risk perception." *Risk Analysis*, 29(3): 425-437.
- WHO(2019). ICD-11 Reference Guide.
(<https://icd.who.int/icd11refguide/en/index.html>)

정기용(鄭琪庸): 주저자. 성균관대학교 국정전문대학원에서 박사학위를 취득하고 현재 경기복지재단 경기청년지원사업단의 연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 규제정책, 정책분석 및 평가, 게임규제정책, 청년정책, 이민정책 등이다. 최근 논문으로는 "해양수산과학 기술 육성 계획 예산에 관한 연구(2021)"와 "정책행위자에 대한 인식이 규제정책수용성에 미치는 영향(2020)" 등이 있다(kyjung415@naver.com).

이성욱(李晟旭): 공동저자. 연세대학교 사회복지전문대학원에서 석사학위를 취득하고 현재 경기복지재단 연구원으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 복지정책, 복지재정, 노인 등이다 (biguk.lee@gmail.com).

민효상(閔孝相): 교신저자. 연세대학교 행정학과에서 박사학위를 취득하고 현재 경기복지재단 연구위원으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 복지정책, 복지재정, 빈곤, 사회공헌 등이다. 최근 논문은 "경기도 31개 기초정부 자체복지지출 분석 및 유형화(2021)", "지방정부의 인구소멸과 생애주기별 저출생지원정책의 정책현신도 분석(2021)", "소득-재산 이중빈곤의 관점에서 바라본 기초정부 빈곤실태(2020)" 등이다. (hsmin77@ggwf.or.kr).

A Study on the Heterogeneity and Homogeneity of Youth by Policy Area according to Population, Socio-Economic Factors

Ki Yong JEONG, Seong Uk Lee & Hyo Sang Min

After the Framework Act on Youth was enacted in February 2020, the youth support policy began to be systematically implemented. In addition, as the youth policy budget increases significantly, the importance of youth is increasing. As young people are defined as 19 to 34 years of age, they are regarded as a group of policy targets. However, there are limitations in considering youth as a homogeneous group and pursuing policies. Therefore, this study attempted to determine whether the youth are homogeneous.

This study classified adolescents by applying population, socio-economic factors. In addition, a comparative analysis was conducted on policy areas and perceptions to confirm the homogeneity and heterogeneity of each youth type. As a result of the analysis, the youth were classified into five groups: 'average', 'achievement', 'future preparation', 'self-satisfaction', and 'anxiety'. And the homogeneity and heterogeneity of each youth type were analyzed.

Homogeneity was confirmed as all youth types preferred financial and economic policy support the most. However, the preferred policies other than financial and economic policy support differed for each type of youth. In addition, the proportion of preferred policies was different. Based on these analysis results, the youth were identified as a group with both homogeneity and heterogeneity. And based on this, a plan for improvement of youth policy was suggested.

[Key words: Youth, Youth Policy, Typification, Heterogeneity, Homogeneity]

국정과제 관리시스템에 대한 비교 분석과 시사점: 한국과 영국을 중심으로

이혜영

본 연구는 국정과제 실행에 있어서 그 타당성과 성공가능성을 높이기 위해서는 국정과제 관리시스템의 개선이 필요하다는 인식 하에 영국의 IPA 주요 프로젝트 점검평가 시스템과 한국의 국정과제 관리시스템을 비교 분석하였다. 추진체계, 평가체계 및 평가방법, 평가결과 및 활용의 측면에서 영국과 한국의 사례를 살펴보았으며 또한 국정과제 추진 단계별 관리 요소들이 충분히 반영되어 있는지 피드백 중심의 관리지향적 평가 관점에서는 어떤 특징이 있는지 분석해 보았다.

분석결과, 추진체계 면에서 영국의 IPA는 분야별 전문성을 갖춘 평가 총괄기관으로 평가 뿐 아니라 교육과 리더십 함양 등의 역할을 수행하면서 피드백 중심의 관리지향적 평가를 중점적으로 수행한다는 점에서 한국과 차이가 있음을 확인할 수 있었다. 평가방법 면에서 영국 AR 및 DCA의 경우 정성평가와 등급화 평정방식의 특징을 보이면서 정책화 단계의 관리 요소들을 많이 포함하는 것으로 나타난 반면, 한국의 국정과제 평가는 성과 및 영향 중심의 평가 요소의 비중이 커서 효과 점검 및 평가 단계의 관리요소를 많이 포함하는 것으로 나타났다. 평가결과 면에서는 IPA는 개별 과제별로 평가결과의 공개와 구체적 이행사항을 제시하여 피드백과 개선이 적극적으로 이루어지는 반면, 한국의 경우 기관종합평가결과만이 공개되어 평가결과 피드백에 한계가 있다는 것을 확인할 수 있었다. 향후 국정과제 추진과정에서 발생하는 다양한 문제점을 완화하기 위해서는 국정과제가 정책화되고 실행되는 과정에서 그 타당성과 실행가능성 및 목표달성 가능성을 높이는 차원의 국정과제 관리 접근이 필요함을 알 수 있었다.

[주제어: 국정과제, 성과평가, 비교분석]

I. 서론

국정과제는 한 정부의 국정가치 실현을 위해서 우선순위를 가지고 추진해 나가는 중요한 정책 혹은 사업으로서 역대 정부들은 국정과제를 선정하여 추진해 왔다.

이 논문은 2020년도 광운대학교 교내 학술연구비 지원에 의해 연구되었음

논문접수일: 2022.06.10., 심사기간(1차~2차): 2022.06.13~06.27, 게재확정일: 2022.06.27

지난 문재인 정부에서도 100대 국정과제를 선정하여 추진하여 왔으며, 2021년 5월에는 국정과제가 어떻게 추진되고 그 성과가 어떠한지 추진실적 보고서를 발표하기도 하였다(대한민국정부, 2021).

한 정부에서 국정과제가 가지는 중요성 만큼 해당 정부에서는 국정과제를 잘 기획하고 정책화하여 실행하기 위하여 국정과제를 관리하고 점검 평가하는 시스템을 구축하고 운영한다. 문재인 정부에서는 대통령 직속으로 정책기획위원회가 설치되어 청와대 정책실과 함께 국정과제 추진을 총괄적으로 관리하였고 국정과제 실행과정을 점검 평가하기 위해 특정과제 평가를 활용하여 매년 국정과제에 대한 점검 평가를 실시하였다(방민석, 2016; 남궁근, 2021).

그러나 이러한 국정과제 관리 노력에도 불구하고 국정과제를 정책화하고 실행하는 단계에서 많은 문제점을 발생하기도 하였다. 일부 국정과제는 추진과정에서 지연되거나 축소되기도 하고, 추진과정에서 이해관계 갈등이나 부작용을 야기하기도 하였으며(머니투데이, 2019. 11. 4.), 특히 융합적이고 다부처가 연계된 국정과제는 추진은 조정이나 협업에 어려움이 발생하기도 하였다(이인원, 2018).

이렇게 국정과제의 효율적 추진이 어려운 이유는, 공약이라는 불완전한 정책의 제가 구체적인 정책으로 발전하면서 타당성이나 실현가능성에 한계가 있다는 근본적인 문제도 존재하지만, 우리의 국정과제 관리시스템에 한계가 있는 때문이라고 할 수 있다. 실제 기존 연구들은 현재의 국정과제 관리 운영체계가 여러 가지의 문제점을 안고 있으며 지속적인 개선이 필요하다고 주장해 왔다(강정석 외, 2019; 이도석, 2021).

우리나라의 국정과제 관리시스템의 특성과 한계를 잘 살펴보기 위해서는 외국의 사례와 비교 분석하여 보는 것이 도움이 된다. 특히 영국의 주요 정책(Major project) 관리시스템과 비교해 본다면 매우 유용한 시사점을 얻을 수 있을 것이라 판단되는데, 왜냐하면 영국의 주요 정책 관리시스템은 국정과제의 타당성과 실현가능성을 높여가면서 사업을 추진하게 하는 피드백 및 개선의 성격이 두드러져 우리 시스템과의 차이를 잘 볼 수 있기 때문이라 할 수 있다. 영국의 정치구조적 맥락이 우리와 차이가 있어 국정과제 관리 면에서 병렬적으로 비교하는 데 어려움이 있는 것은 사실이지만, 그럼에도 불구하고 영국의 주요정책이 우리의 국정과제와 견줄 위치에 있는 국정과제로 이해되며(홍형득, 2018; 이환성, 2014) 영국의 주요정책 관리시스템은 추진주체, 평가방식, 피드백 측면에서 독특한 장점을 가지고 있으므로 비교 분석의 의의가 있다고 하겠다. 특히 조직 성과평가의 최신 경향이 관리지향적 피드백으로 나타난다는 것을 고려할 때(최효진, 2018) 영국 사례와의 비교 분석은

우리에게 시사해 주는 바가 크다고 할 수 있을 것이다.

국정과제 관리에 관한 기존 연구들은 많지는 않는데 국정과제 선정단계를 중심으로 이루어지거나(김선혁 외, 2013; 방민석, 2016) 아니면 국정과제의 평가단계(남궁근, 2021; 홍형득, 2018)에 관한 비판적 고찰을 중심으로 이루어졌다. 기존 연구들에서는 외국의 국정과제 관리 사례를 소개하는 수준에 그치고 있으며, 특히 국정과제 관리시스템에 관하여 외국과의 비교 분석을 수행한 연구는 거의 찾아보기 어렵다.

이에 본 연구에서는 한국의 국정과제 관리체제와 영국의 주요정책 관리체제를 비교분석하고자 한다. 국정과제 관리에 관한 이론적 고찰을 수행하고 이를 바탕으로 한국과 영국의 국정과제 관리체제를 비교 분석한 후 분석결과를 토대로 향후 우리나라 국정과제 관리에의 시사점을 도출하고자 한다.

II. 이론적 고찰

1. 국정과제 관리의 의미

국정과제는 일반적으로 한 정부에서 우선순위를 가지고 있는 중요한 정책 또는 사업 등과 같이 관용적으로 이해되고 있는데 비하여 체계적이고 이론적인 접근은 부족한 실정이라 할 수 있다(방민석, 2016: 29). 국정과제는 미국에서는 대통령 관리의제(President Management Agenda), 영국에서는 정부 주요 프로젝트(Government's Major Project)에 해당하는 것으로서 국정 어젠다, 국정지침, 국정 의제 등으로 표현되어 왔다(남궁근, 2021; 홍형득, 2018: 2). 우리의 경우 문민정부 시기에 국정지침이라는 표현을 사용하기 시작했으며 노무현 정부 이후 국내외에서 국정과제(국정 어젠다)라는 표현을 사용하고 있다(차재훈 2012).

국정과제는 대통령이 임기동안 의지를 가지고 핵심적으로 추진하기 위해 선정한 과제 또는 정책으로서(윤수재·임다희, 2020: 6) 정부가 행할 구체적인 실천계획이며 개혁 내용으로 정의할 수 있다(이기식, 2003: 289). 또한 국정과제는 행정적 측면에서 특정 정부가 직면하고 있고 중점적으로 해결해야 하는 과제라 할 수 있다(황혜신·김현준, 2013: 28). 국정과제는 국정운영철학으로 표현되는 정책기조와 관련성이 깊으며(허범, 1993; 방민석, 2016: 29), 국정운영철학 및 정책기조가 반영되어 정부의 중요한 핵심 추진 정책들이 만들어진다고 할 수 있다. 그래서 국정과제

를 도출함에 있어서 상위 수준에서 국정운영철학과 정책기조가 전략적 과제 및 목표 그리고 구체적인 국정과제로 캐스케이딩되는 것으로 볼 수 있다.

이러한 국정과제 선정의 의의는 정책추진에 대한 대내외 신뢰를 제고하며, 무엇보다도 정책의 우선순위를 명확히 함으로써 자원의 효율적인 배분이 가능하게 한다는 점이며(이기식, 2003: 289), 모니터링을 통한 정책정보 제공, 정부의 정책역량 강화, 정책학습의 기회 제공이라 할 수 있다(오철호·이기식, 2003). 국정과제는 선정에 시간이 소요되고 일반적으로 다소 추상성을 가지기 때문에 국정과제들을 적절히 관리하여 달성가능한 양적, 질적 지표들을 중심으로 구체화해야 할 필요가 있다(방민석, 2017; 홍형득, 2018). 이러한 맥락에서 국정과제를 타당하고 구체적으로 정책화하여 실행하는 전 단계에 대한 점검 관리가 매우 중요하다. 새로운 정책을 추진하면서 기존의 정책이나 제도와 잘 맞지 않는 부분에 대한 고려가 필요하다.

요컨대 인수위 단계에서 다소 추상적으로 만들어진 정책의제들은 불완전하기 때문에 이후 정책화 단계에서 보다 타당하고 실행가능성이 높은 정책으로 만들 수 있도록 국정과제를 관리하여야 한다. 또한 이후 실행 점검하면서 환경 변화에 대응하고 국정과제가 추구하는 목표와 편익이 달성될 수 있도록 국정과제를 관리해 나갈 것이 요구된다.

2. 국정과제의 추진 단계와 단계별 관리 요소

1) 국정과제 추진 단계

국정과제의 추진은 크게 세 단계로 나누어볼 수 있는데, 국정과제가 선정되고 정책화되는 단계, 그리고 구체적인 사업이 실행되는 단계, 그리고 효과를 점검평가하는 단계이다(이기식, 2003).

국정과제의 선정 및 정책화 단계는 국정과제가 구체화되면서 실제 실행사업으로 만들어지는 단계이다. 다양한 사회적 이슈를 공약화하고 이후 정부로 출범하면서 공식적인 정부 안건으로 채택한다는 점에서 국정과제는 전형적으로 정부의제의 형태를 띤다고 할 수 있다(방민석, 2016: 31). 그래서 실제 정책화되는 단계에서 많은 혼란을 겪게 되는 경우가 많은데, 이해관계자들의 반발을 불러온다던가 또는 구체화되지 못한 정책 내용으로 인해 정책 대상자들의 혼란을 불러올 수 있으며, 재정적이거나 기술적인 측면에서 실행가능성이 낮을 수도 있다. 때문에 국정과제를 어떻게 잘 정책화하느냐는 매우 중요한 관리 요소라 할 수 있다.

국정과제의 실행단계에서는 구체적인 사업들이 실제 구현되는 단계이다. 이 과정에서 사업 내용이 변화되기도 한다. 국정과제는 정권의 정책기조와 5년간의 국정 운영 방향을 설계하고 있는 역점사업으로 결과뿐만 아니라 과정 역시 중요하다고 할 수 있다(홍형득, 2018: 2). 과정이 얼마나 합리적으로 잘 이루어지느냐에 따라서 궁극적 성과에 영향을 줄 수 있다.

국정과제의 선정과 구체화 과정이 끝나면 정부는 국정과제를 실행하고 이후 이행 수준을 점진 평가한다. 국정과제는 개별 과제별로 정부 부처들에 책임을 부여하기 때문에 주무부처로 지정된 부처들은 국정과제의 이행과 성과 등에 대해 주기적으로 보고하고 국정과제 총괄관리 기관인 대통령 비서실, 정책기획위원회 등은 부처별로 제공받은 자료 등을 기반으로 국정과제의 추진 현황을 관리하고 성과를 평가한다(박준 외, 2021: 53).

2) 국정과제 추진단계별 관리 요소

먼저 국정과제 정책화 단계에서는 의제설정 이후 실제 정책대안이 채택되면서 정책안의 타당성과 실현가능성이 중요한 관리 요소가 될 필요가 있다. 그래서 기존 연구들은 국정과제 정책화 단계의 국정과제 평가는 과제의 타당성, 과제내용의 적절성, 과제의 실현가능성에 근거해야 한다고 하였다(이기식, 2003: 295; 오철호·이기식, 2008; 방민석, 2016: 33).

인수위의 구조적 한계로 국정과제를 완벽하게 정책화하는 데 한계가 있을 뿐 아니라 대내외적 변수 발생으로 국정과제의 수정이 필요할 수도 있다. 정권 초기 국정과제 평가는 사전 평가의 성격을 갖는다고 할 수 있으며(홍형득, 2018), 사전평가는 정책의 실현가능성과 기대효과 그리고 형평성에 있어서의 정치적 실현가능성 등이 판단기준이 될 수 있다(노화준, 2003: 9). 이런 면에서 국정과제 평가는 실현가능성, 효율성과 형평성, 기대효과 추정 등 정치적 생존가능성, 정당성 여부를 평가하는 것이다(이기식, 2003: 290).

국정과제 정책화 단계에서 중요한 점검평가 요소로서 전략적 적합성과 실행가능성을 들 수 있다(오철호·이기식, 2008: 6-8). 전략적 적합성 면에서는 효과성(목표를 가장 잘 달성할 수 있는 대안여부), 효율성(목표달성을 위한 최소한의 투입), 대응성(고객의 수요, 가치 등을 만족시키는 정도), 적합성(전정부적 관점의 가치와 부합하는 정도), 적절성(목표 수준 및 자원투입의 충분성)이 평가요인이 될 수 있다. 실행가능성 측면에서는 역량적(조직의 인적 역량 수준으로 대안 실행을 뒷받침할

가능성), 재정적(경제적 재원의 확보와 조달 가능성), 행정적(대안 실행을 위한 조직적 인적 절차적 지원 가능성), 법적 실행가능성(대안의 내용이 타 정책이나 기존의 법령과 모순되지 않을 가능성)이 관리 요소가 될 수 있다.

다음으로 과제를 집행하는 과정에서는 시행 이후 어떠한 결과를 가져올 것인지를 예측하는 것이 중요하며, 그래서 집행단계에서의 점검평가 요소는 추진체계 구성과 운영의 적절성, 시행계획의 적절성과 시행 내용의 적절성이 평가의 중요한 측면이 된다(오철호·이기식, 2008: 9-10). 과제를 집행하는 단계가 지나면 최종적으로 과제를 점검하거나 평가하게 되는데, 실제 어떤 효과를 거두고 있는지를 평가하는 것으로 소위 총괄평가의 기준과 유사하다고 할 수 있다(오철호·이기식, 2008: 10-11). 과제 결과의 적절성과 과제 활용의 적절성을 평가하는 것이다. 구체적으로 보면 국정과제 초기 목표 대비 성과의 정도 및 적절성, 목표가 달성되었는가 하는 것이다.

이렇게 볼 때, 과제 선정 및 정책화 단계에서는 과제 내용의 타당성과 실행가능성이 중요한 관리 요소이며, 실행 단계에서는 추진체계 구성과 운영, 시행계획 및 내용의 적절성이 중요한 관리 요소라 할 수 있으며 점검평가 단계에서는 성과 및 영향의 정도, 결과 활용 등이 중요한 관리 요소가 된다고 할 수 있다. 영국과 한국의 사례를 살펴봄에 있어서 이러한 관리요소들이 잘 반영되어 있는지를 살펴보고자 한다.

3. 최근의 관리지향적 성과평가 경향

영국의 국정과제 관리는 피드백 중심의 관리지향적이라는 특성을 가지는데, 이 부분은 최근의 성과평가 경향에 비추어 볼 때 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다.

우선, 민간부문의 성과관리 최근 경향을 보게 되면 결과 중심 평가에서 육성과 피드백 중심 관리로 나아가고 있다(최효진, 2018: 39). 육성 및 피드백 중심의 성과관리는 어떻게 성과를 높일 것인가 하는 것에 목적을 두고 과거의 결과가 어떠했는지에 대한 검토보다는 향후 성과를 내기 위해 어떻게 할 것인지에 대해 논의하고 지원 방안을 찾는 데 집중하는 것이다. 이러한 변화 때문에 성과평가나 관리라는 표현보다 성과 개발(Performance development)이라는 용어를 대체해 사용하기도 한다(최효진, 2018). 이러한 맥락에서 평가자와 구성원의 피드백 역할을 향상시키기 위해 조직차원의 교육과 지원을 제공하는 데 중점을 두게 된다. 목표관리법에 기반한 접근을 하고 있음에도 목표를 얼마나 달성했느냐 보다는 목표를 어떻게 달

성할 것인가에 초점을 맞추고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

평가요소 및 지표 면에서 보면, 기존 계량적 평가 요소의 완화 및 폐지, 절대평가 경향이 나타나고 있으며, 특히 글로벌 소프트웨어 기업들을 중심으로 이러한 변화가 나타나고 있다. 성과에 대한 평가(evaluation)보다 관리(management)에 중점을 두고, 지속적인 성과 데이터 소통 및 피드백을 통해 개인 스스로 목표와 성과를 개선해 나가는 것을 증시한다. 성장 중심의 미래지향적 평가로서 실질적으로 피드백은 그 자체로 평가방법이자 절차로 간주되고 있다.

국정과제의 성과평가 분야에 있어서도 마찬가지로 점검과 피드백이 점차 더 강조되고 있다(강정석 외, 2019: 175). 결과를 살펴보고 이를 환류하는 과정에서 우리나라와 같이 기관 성과와 평정등급 등에 치우치게 되면 국정과제와 같은 포괄적이고 중장기적인 변화의 목표를 유지하는 것이 어렵게 된다. 국정과제가 지향해야 하는 목표를 지표화하고 얼마나 도달하고 있는지, 또는 도달하기 얼마나 어려운지, 목표 달성을 위해 무엇을 바꾸어야 하는지 또는 무엇을 유지 또는 개선해야 하는지 등 보다 '관리'의 관점에서 국정과제를 바라볼 필요가 있다.

최근 OECD의 정책평가 논의에 있어서도 이러한 피드백을 통한 정책분석평가를 강조하고 있는 것으로 나타나는데, 정책분석 평가에 대한 국가 간 비교를 함에 있어서 그 초점을 적절한 피드백 등을 통한 정책 우선순위(국정과제)의 설정과 변경(수정) 등에 두고 있다(OECD, 2020). 이는 증거기반의 정책을 추진해 나가는 데 있어서 평가분석이 중요한 역할을 수행하고 있으며, 평가를 통해서 해당 과제가 그 목표를 달성할 수 있도록 관리하는 데에 중점을 두고 있음을 말해 주고 있다. 영국과 한국의 사례를 분석함에 있어서도 이러한 피드백 중심의 관리지향적 평가가 이루어지고 있는지를 살펴보고자 한다.

4. 본 연구의 접근방법

1) 기존 연구의 한계와 본 연구의 의의

국정과제 관리에 관한 기존 연구들은 다른 평가 분야나 제도에 비하여 많지 않은데, 국정과제 선정단계를 중심으로 이루어지거나(김선혁 외, 2013; 방민석, 2016) 아니면 국정과제의 평가단계(남궁근, 2021; 홍형득, 2018)에 관한 비판적 고찰을 중심으로 이루어졌다. 이러한 국정과제 평가 연구들은 현재 특정과제 평가 상의 다양한 문제점을 제시하고 있는데, 이환성(2014)의 연구는 국정과제 평가운영의 문제점

으로서 국정과제 평가결과 환류의 제약, 기관평가에 대한 인식, 성과측정에 있어서 성과지표의 적절성, 국정과제평가와 자체평가의 연계 등을 제시한 바 있다. 강정석 외(2019)의 연구에서는 중요한 문제점으로 부처별로 책임구조를 맡고 있는 국정과제의 목표달성여부를 정확히 알기 어렵다는 점을 들면서 국정과제 운영체계가 여러 가지의 문제점을 안고 있고 지속적인 개선의 필요가 존재함을 강조하였다(강정석 외, 2019: 172).

그러나 이러한 연구들은 우리나라 사례만을 중심으로 주로 운영 상의 문제점을 제시하고 있어 국정과제 관리시스템에 대한 외국과의 비교 분석을 통한 우리나라 관리시스템의 한계를 제시하고 있지는 못하다. 외국의 국정과제 관리나 평가시스템에 관한 연구도 많지는 않는데, 기존 연구들에서는 외국의 국정과제 관리 사례를 소개하는 수준에 그치고 있다. 특히 국정과제 관리시스템에 관하여 외국과의 비교 분석을 수행한 연구는 거의 찾아보기 어렵다. 이에 본 연구에서는 외국 사례와의 비교를 중심으로 국정과제시스템의 특징이나 한계점을 파악해 보고자 한다. 물론 국정과제 관리의 맥락이 외국과 우리나라와의 차이가 존재하여 직접적 비교분석이 쉽지는 않은 측면이 있는 것도 사실이지만 외국과의 비교를 통해 우리나라 제도의 특징과 한계에 대한 통찰력을 얻을 수 있다는 점에서 외국 사례와의 비교 분석은 그 의의가 있다고 할 것이다.

2) 영국 사례와의 비교 필요성

본 연구는 비교분석방법을 활용한다. Kingdon(1995)에 의하면, ‘비교(comparison)’의 관점에서 문제의 인식과 정의가 이루어진다고 하였다. 그리고 비교를 하는 메카니즘은 통시적 차원의 시계열적 비교, 공시적 차원의 횡단면적 비교, 기대하는 목표와의 비교를 통해 차이를 발견하고 문제를 정의하게 된다. 이런 면에서 우리나라 제도와 시스템의 문제를 발견하기 위해서는 외국제도 및 시스템과 비교하여 그 유사점 및 차이점을 살펴보는 것이 매우 큰 도움이 될 수 있다. 따라서 본 연구는 영국 주요 정책관리시스템과의 비교를 통해 우리 국정과제 관리시스템의 장점 혹은 한계점을 발견해 보고자 한다. 우리나라 사례의 경우 가장 최근의 문재인 정부에서의 국정과제 관리시스템을 중심으로 비교 분석하고자 한다.

한국의 국정과제는 일반적으로 우리와 같은 대통령제를 하고 있는 미국의 대통령관리의제(PMA)와 유사하다고 보며, 정치구조적 맥락에는 차이가 있지만 영국의 IPA의 주요 프로젝트(Major project)와 유사하다고 이해된다(홍형득, 2018; 강정석

외, 2019). 영국의 IPA의 주요 프로젝트의 경우 정치 구조적 맥락이 다르고 국가 전체적인 평가제도의 틀의 다르기 때문에 한국과 영국의 제도를 병렬적으로 비교하는 것에 한계가 있는 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 영국의 IPA는 영국의 우리나라 국정과제와 같은 주요한 정책과제(프로젝트)를 다루고 있다는 점에서 우리나라 국정과제 관리시스템과 대별하여 비교할 만한 가치가 있으며 또한 영국 평가제도의 전체적 틀 관점에서 보더라도 우리나라 국정과제 관리시스템과 견주어 볼 수 있는 것이 IPA의 주요 프로젝트 관리라 할 수 있다.

또한 영국 IPA의 주요정책관리는 앞서 이론적 부분에서 살펴본 국정과제 관리의 점검 요소들을 잘 반영되어 나타나고 있고 피드백 중심의 관리지향적 제도를 가지고 있다는 점에서 우리의 국정과제 관리시스템과 대비하여 살펴볼 만한 가치가 있다고 판단된다. 특히, 주요 정부 사업에 대한 독립적인 점검 평가가 이루어진다는 점, 협력적 리더십을 강조하고 이를 위한 수단을 제공하고 관련 기술 및 역량 교육 등이 강조된다는 점 등은 기존의 평가 위주의 관리체제를 넘어서는 새로운 시사점을 많이 던져준다는(강정석 외, 2019: 27) 면에서 면밀히 살펴볼 필요가 있다.

영국의 IPA 주요정책관리가 영국의 우리나라 국정과제 관리와 견줄 만하다는 점을 잘 이해하기 위해서는 영국의 전체적인 평가제도의 맥락을 살펴볼 필요가 있을 것이다. 의회제 정치구조를 가진 영국에서 국정과제에 대한 관리평가는 총리의 권한과 관련이 되어 있으며 블레어 정부에서 국정과제의 진도를 관리하기 위해 집행팀(Delivery Unit)에 의한 관리평가 제도를 시행했는데, 집행팀은 PSA¹⁾에 명시된 정부의 우선순위를 가져와 진행상황을 점검하고 결과를 내는 데 있어서 직면하는 문제의 해결책을 개발하고자 하였으며 정책이 잘 전달 집행되도록 하는 데 초점을 두고 폭넓은 개선을 유도하고자 하였다(박준 외, 2021: 162). 이러한 DU는 보수정부가 들어서면서 하향적이고 집권적이라는 이유로 폐지되었으며(박준 외, 2021: 20), 이후 정부의 주요 과제에 대해서 집행팀(DU)의 역할을 수행한 것이 MPA(Major Project Authority)라 할 수 있는데, MPA는 재무성 및 다른 부처와 협력하여 주요 국가 프로젝트에 대한 이행성을 높이하고자 하였다.²⁾ 보수당 이후 총리

1) PSA/PMDU 방식은 노동당 정권의 교체와 함께 끝나고 보수당은 하향식 목표치와 중앙집권적 관시시스템을 비판하면서 부처별 사업계획(BP)을 도입하였고 이후 단일부처계획(SDP)으로 발전했다(박준 외, 2021: 160; 류영아, 2019).

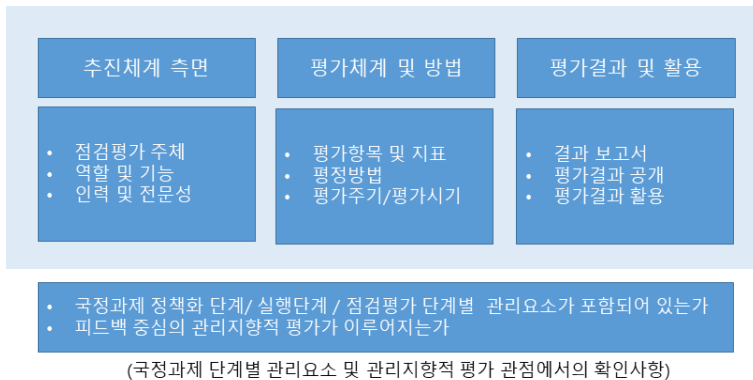
2) MPA는 내각의 효율성 및 혁신 그룹(ERG)의 일부로서 수상으로부터 주요 프로젝트 수행에 관한 명확한 기능을 부여받았으며 정부 주요 프로젝트에 대한 포트폴리오 작성, 이행성 검토 실시, 기술과 전문지식의 구축, 주요 프로젝트에 관한 연차보고서 발표 등을 수행하였다(강정석 외, 2019: 23).

실 및 국가의 주요 과제에 대한 정책관리체계가 따로 만들어지지 않았으며 정부는 MPA를 통해 국가의 주요 정책을 관리하고자 하였고 이를 계승한 것이 IPA이다. 따라서 국가의 주요 프로젝트를 관리하는 IPA를 살펴보는 것은 한국의 국정과제 관리에 있어서 많은 시사점을 제공해 줄 수 있을 것으로 판단된다.

3) 본 연구의 분석의 초점

앞서 이론적 논의를 토대로 하여 국정과제의 정책화 단계, 집행단계, 점검평가 단계에서의 관리 요소들이 잘 반영되어 있는지 살펴보고자 하며, 성과평가의 최근 경향에 비추어서 평가 및 피드백의 방식이 어떤 특징을 보이는지 살펴보고자 한다. 특히 앞서 살펴보았듯이 정책화 단계에서는 과제 내용의 타당성과 실행가능성이 중요한 관리 요소이며, 실행 단계에서는 추진체계 구성과 운영, 시행계획 및 내용의 적절성이 중요한 관리 요소라 할 수 있으며 점검평가 단계에서는 성과 및 영향의 정도, 결과 공개와 활용 등이 중요한 관리 요소가 된다고 할 수 있는데, 한국과 영국의 국정과제 평가에서 이러한 부분이 어떻게 반영되어 있는지를 확인해 보고자 한다. 또한 피드백 중심의 관리지향적 평가 관점에서 두 사례를 특징을 파악해 보고자 한다.

[그림 1] 분석의 초점



(국정과제 단계별 관리요소 및 관리지향적 평가 관점에서의 확인사항)

한편, 기존 연구들은 평가체계 혹은 평가제도의 효과성이나 효율성을 판단하기 위한 메타평가 연구를 수행하면서 분석의 틀로서 평가 추진체계, 평가방법, 평가결과와 활용 및 피드백의 차원에서 사례를 분석하였다(이도석, 2021; 안채명 외,

2018; 라휘문 외, 2011). 이러한 메타평가 개념을 원용하여 두 제도와 운영을 비교해 보고자 하는데, 추진체계, 평가방법, 평가결과 및 활용 측면에서 국정과제가 어떻게 관리되고 점검평가되는지를 기술적으로 분석하고자 한다.

III. 비교 분석

1. 추진체계 측면

1) 영국

영국에서 주요한 프로젝트에 해당하는 국정과제 관련해 관리·점검평가를 총괄하는 핵심적인 기관은 IPA이라 할 수 있다. IPA는 인프라 및 프로젝트 당국(Infrastructure and Projects Authority)으로서 인프라와 국정의 주요 과제에 대한 정부의 전문기관이라 할 수 있다(IPA, 2021: 2). IPA는 정부의 주요 국정과제를 평가하며 내각사무처와 재무부에 보고한다. IPA는 각 분야 전문가들로 구성되어 있는데 분석가, 정책자문가, 상업전문가, 프로젝트 수행 전문가, 개정전문가, 전략 수행 전문가 등으로 구성되어 인력의 전문성 확보 면에서 상당한 노력을 기울이고 있다는 점이 매우 특징적이다(IPA, 2017: 2).

IPA가 운영되는 맥락은 한국과 많은 차이가 있는데, 영국은 의원내각제 정치구조를 가지고 있으며 다수당의 정강정책들이 행정부에서 잘 수행되도록 하는 것이 중요하고 이를 위해 총리실을 중심으로 주요한 정책에 대한 집행 및 성과관리가 이루어져 왔다(오영민 외, 2017). 노동당 정부 총리실의 PMDU가 그 핵심적 역할을 하였으나 성과평가의 부작용 등에 대한 비판으로 2010년 보수당 및 자민당 연립 정부에서는 이를 폐지하였고, 그러한 배경 속에서 국가 차원의 주요한 프로젝트(major projects)를 관리하기 위한 MPA가 설립되고 이후 국가의 중요한 인프라 정책을 포괄하여 관리하는 IPA(Infrastructure and Project Athority)로 발전하게 되었다.³⁾ 기존 PMDU는 목표가 충분히 빠르게 달성되고 있는지 비용 면에서 효율적인지, 올바른 결과를 가져왔는지에 대해 확인해 보고자 하였으며, 부처 공무원 및 컨

3) IPA는 국가의 중요한 인프라 사업과 큰 규모의 주요 프로젝트를 다루고 있지만, 이것이 영국의 모든 국정과제를 포함한다고 하기는 어렵다. IPA에서 다루는 정책 이외에 우선순위가 높은 정책들은 각 부처의 중기재정계획이라고 할 수 있는 지출검토(SR)와 이를 추진하기 위한 각 부처의 단일 부처 계획(SDP)에 의해 관리된다고 할 수 있다.

설턴트가 참여하여 합의된 데이터와 비교해 진행 상황을 측정하였는데(박준 외, 2021: 162), 이러한 방식의 관리시스템이 이후 MPA 및 IPA로 이어져 왔다.

이러한 맥락에서 IPA의 평가목적은 비용 효율성을 확보하고 의도한 결과 및 편익을 확보하고자 하는 것에 초점이 있다고 볼 수 있으며, 이 부분은 정책적 가치 달성에 보다 중점을 두고 있는 우리나라 국정과제의 평가목적과 차이가 나는 부분이라 할 수 있다. 영국의 경우 이렇게 재정 효율성 측면이 점검평가에 있어 중요하며, 따라서 IPA는 평가를 총괄하면서 그 결과를 내각사무처 및 HM재무성에 동시 보고하는 체계를 갖추고 있다.

IPA의 기능 및 역할을 살펴보면, IPA는 중점과제의 주기 및 단계에 따라서 독립적인 이행성 검토(Assurance Review)를 수행함으로써 중점과제에 대한 관리와 점검평가를 수행한다. 정책 개발과 착수, 실행 및 운영에 이르기까지 라이프사이클을 고려하여 과제를 관리함으로써 정부의 사업 집행을 향상시키고 전문적 사업집행 기술을 공무원에 제공하고자 한다(IPA, 2020: 14).

IPA는 가장 복잡하고 전략적으로 중요한 프로젝트 포트폴리오(GMPP)를 만들고 이에 대한 독립적인 이행성 검토 평가를 수행하는데, 2017년 기준으로 약 150개의 프로젝트가 GMPP에 포함되어 있고(IPA, 2017: 11), 주요 프로젝트 연차보고서와 같은 전략적으로 중요한 문서를 생산하고 공표하며, 프로젝트 성과를 개선하며 새로운 우선순위에 대응하는데 그러한 과정에서 실무자, 학계 및 전문기관과의 협력을 추진한다(IPA, 2017: 13-14). IPA는 단순한 과제 수행이 아닌, 과제 수행을 위한 인력 및 전문성 향상에 집중하고 있는데, 정부 프로젝트를 성공시키기 위한 다양한 측면의 전문 지식을 제공하는 역할을 수행한다.⁴⁾

영국의 국정과제 관리 추진체계 면에서 과제별로 과제책임자와 별개로 고위 국정과제 관리자(SRO, senior responsible owner)를 두고 있는 것이 특징적인데, SRO는 프로그램 또는 프로젝트가 목표를 달성하고 예상 결과 및 혜택을 실현할 책임이 있는 관리자로서 의회에 대한 책임이 강조된다. SRO의 역할은 프로젝트 관리 책임자(PD, Project Director)와 구분되고, SRO는 국정과제의 관리·점검·평가와 관련하여 총괄하는 지위에 있으며, PD는 실제 프로젝트 이행과 관련한 책임자이며 정부의 이행성 평가결과(AR) 이후 권고사항에 따라 조치를 취하는 역할을 담당하게 된다(IPA, 2019c: 10-11).

4) 또한 IPA는 PDCF(Project Delivery Capability Framework) 및 MPL(Major Projects Leadership Academy)와 OMP(Orchestrating Major Projects)를 운영하기도 한다(강정석 외, 2019: 27).

요약하건대 영국의 국정과제 관리와 점검평가 추진체계는 IPA를 중심으로 국정과제 관리 총괄이 이루어지고 있으며 독립적 이행성 검토(AR)를 통해 이루어지며 그 결과는 HM재무성과 내각사무처에 보고되고 활용된다. 총괄 과정에서 각 부처와의 협력, 점검 평가 이후 피드백이 체계적으로 이루어지고 있으며 그 과정에서 관리점검 총괄 책임자인 SRO와 과제추진 책임자인 PD간의 역할이 구분되어 있으며 협력적 관계를 통해 국정과제 추진을 이끌어 나간다. 물론 IPA가 모든 국정과제를 포괄한다고 보기는 어려우며 각 부처의 중기재정계획이라 할 수 있는 지출검토(SR) 및 각 부처의 단일 부처계획(SDP)에서 우선순위 높은 정책과제들을 함께 다루고 있는데(정일환 외, 2021), 이러한 주요 정책과제 점검평가는 비용 효율성의 확보, 편익 및 결과의 실현에 많은 초점을 두고 있다.

2) 한국

문재인 정부의 경우 국정과제 관리시스템은 정책기획위원회와 청와대 정책실이 총괄 관리하였다. 정책기획위원회와 정책실(BH), 내각 차원에서는 총리실(국무조정실)이 중심이 되어 국정과제 이행점검 및 보완 평가체제를 구축하였다. 국정과제 정책기획위원회 및 정책실이 100대 국정과제와 국정과제 관련 위원회(일자리, 4차 산업혁명, 저출산·고령사회, 지방분권·균형발전)를 총괄하여 국정목표를 고려하여 분과위원회를 구성하고, 위원회 산하에 사무처를 두고 정책실이 책임운영하는 구조를 갖추었다.

국무조정실이 국정과제 이행상황을 점검하고 종합적으로 점검 조정하고 국무총리실과 정부업무평가위원회가 그 이행상황을 점검하고 성과를 평가한다(남궁근, 2021: 27). 정기적 이행점검 및 온-나라 국정과제관리시스템 구축하여 운영하였고, 국정과제 추진과정에서 나타나는 문제점과 장애요인에 대해서는 국무총리가 주재하는 국정현안점검조정회의와 국무조정실장 주재의 국정과제점검회의를 통해서 개선해 나아가도록 하였다(남궁근, 2021: 12-13; 홍형득, 2018).

각 부처는 과제별 세부추진 로드맵을 수립하고 집행하는 구조로 이루어지고 있으며, 과제별 관리책임자를 지정 운영하고 있다. 2021년의 경우 국정과제 100개와 주요정책과제 64개가 선정되어 164개 과제가 국무총리실의 특정평가 대상 과제가 되었다(남궁근, 2021: 11).

인력과 전문성 면에서는 국무조정실의 정부업무평가실이 담당하고 평가인력의 전문성과 관련하여 정부업무평가의 평가실무 담당하는 인력은 5-7급의 일반직 공

무원으로 구성되어 있어서 전반적으로 분야별 전문성을 충분히 확보하지 못한 것으로 평가되고 있다(이도석, 2021). 최근 국무조정실 산하 연구원에 정부업무평가 지원센터가 설립되어 평가 전문성을 지원하고 있으나 영국의 사례와 비교해 본다면 인력 및 전문성 면에서 더 개선될 필요가 있다.

2. 평가방법 측면

1) 영국

IPA는 정부의 주요 과제에 대하여 독립적 이행성 검토(Assurance Review)를 매년 수행한다. 이 평가결과는 재무성의 사업 평가 및 재정 승인 과정에서 중요한 정보를 제공하게 된다. 이행성은 성공적인 국정과제 집행에 필수적이며 사업 수행의 전 단계에 걸쳐서 이행성 검토가 이루어지며 검토 결과는 사업 추진에 피드백된다.

IPA의 평가대상 과제는 IPA가 영국 전체의 평가제도 안에서의 역할과 기능을 고려할 때, 많은 비용이 소요되는 국가의 주요 정책과제 그리고 인프라 사업들이며 이들 주요 정책과제들은 정부혁신 및 서비스 전달 분야, 인프라 및 건설 분야, ICT 분야 및 국방 분야 과제들로 구성되어 있으며, 2019년 기준 133개 과제가 관리되고 있다(IPA, 2019a).⁵⁾ 이러한 과제들은 평가 필요에 따라 매년 새롭게 들어오기도 하고 평가를 면제 받기도 한다는 점에서 우리 국정과제와는 차이가 있다고 할 수 있다.

이행성 검토는 평가요소별 집행확인점검(Delivery Confidence Assessment, DCA)으로 실시되는데, DCA는 정책의 목표와 편익을 제 시간에 예산을 투입해 수행할 가능성이 있는지를 확인점검하는 것으로 사업 성과에 대한 종합적인 평가라기 보다는 특정 시점에서 사업의 이행가능성을 사정하는 것이다.

평가방법 면에서 영국의 DCA는 과제에 대한 평가요소별 정성평가를 통한 등급화를 수행하고 과제에 대한 종합적인 등급 결과를 도출한다. 등급으로 RAG (Red, Amber, Green)가 정의되어 있고, RAG에 추가로 Amber-Red와 Amber-Green을 사용하여 중간 상태를 나타낼 수 있다. DCA의 평가요소(항목)는 기한(프로젝트/프로그램이 일정대로 진행 중인가), 총비용 (예산에 맞추어 있는가), 편익(편익을 가져다 줄 것이 확실한가), 목적과 범위 (잘 정의되어 있고 명확한 CSF가 정의되어 있는

5) 이를 부처별로 살펴보면 국방부가 35개 과제로 가장 많고, 교통부가 18개 과제, 그리고 건강복지부, 내무부, 법무부가 12개의 주요 국정과제를 추진하고 있다(IPA, 2019a).

가), 거버넌스 (효과적이고 명확한 거버넌스 구조가 시행되고 있는가, 방향을 설정하고 주요 이슈들을 정기적으로 관리해 나가는가, 모든 적절한 이해관계자 집단이 그 과정에서 대표고 있는가 등), 기술 및 역량 (자원이 완전히 갖추어져 있는가, 기술적 격차가 없는가), 과정 (높은 확신과 효과성을 가지고 수행될 수 있도록 최선의 관행에 맞추어 과정이 확립되어 있는가), 의존성 (소통채널이 잘 갖추어져 있어서 서로 의존되어 있는 부분을 잘 다룰 수 있는가, 외부 부분과의 의존성 때문에 지연이나 변화가 발생하는가), 변화에 대한 준비 (세부적인 활동에 대한 프레임워크가 구비되고 진행되고 있는가) 등이다(IPA, 2019b). 각각의 평가 요소별로 RAG의 기준을 기술하여 제공하고 있으며 이러한 등급 기준에 따라서 등급 사정을 수행한다.

IPA의 평가팀은 사정 시에 점수화하는 것도 도움이 될 수 있겠지만 DCA는 단순한 점수로 표현될 수 있는 게 아니라는 점을 강조하고 있다(IPA, 2019b: 2). 이러한 평가요소별 등급화 결과를 바탕으로 프로젝트 전체에 대한 등급화를 수행한다. 또한 우선순위에 따라 중요(즉시 시행), 필수사항(가까운 시일 내 시행), 권장사항으로 구분된 권고사항이 제공된다(IPA, 2019b: 3-4). 평가요소별 비중이 정해져 있지 않으며 정성평가로 이루어지며 5등급으로 수행하는데, 실제 2018년 9월말 이루어진 DCA 결과를 예시로 보면 G 또는 G-A는 22개 프로젝트로 전체의 17%, 42개 프로젝트는 R, A-R으로 전체 32%, 66개 프로젝트는 A(Amber)로 50%에 해당하였다(IPA, 2019a: 18). 평가시기 면에서 보면 영국 IPA는 분기별로 집행확인점검이 진행되고 그 결과는 연차보고서를 통해 공표한다.

〈표 1〉 집행확인점검평가(DCA) 평가 요소별 등급화 기준

기한 (Time)	기준 (Criteria)
Green	과제가 일정대로 진행중임
Amber	과제가 일정보다 늦게 진행중이지만 회복할 수 있는 현실적인 계획을 가지고 있음
Red	과제가 일정보다 늦게 진행중이며 집행이 늦어지고 있어서 다시 일정을 잡아야 함
총비용 (TC)	기준
Green	과제 비용이 예산에 맞거나 예산에 못 미침
Amber	과제 비용이 예산을 넘고 있지만 회복할 수 있는 현실적인 계획을 가지고 있음
Red	과제 비용이 예산 초과가 되어 책정이 다시 필요함
편익 (benefits)	기준
Green	과제가 편익을 가져다 줄 것이 확실함
Amber	과제가 편익을 제공하는 데 몇가지 문제가 나타나고 있지만, 상황은 회복 가능함
Red	과제가 편익 제공에 심각한 리스크가 존재함
목적과 범위 (Aim and Scope)	기준
Green	과제 범위가 잘 정의되고 일정함 과제 목적이 명확한 CSF(주요성공요인)와 함께 잘 정의되어 있음
Amber	과제 범위가 유동적이어서 이 부분에 주의를 집중해야 함. 과제 목적이 명확하지 않고 잘 정의되어 있지 않음.
Red	과제가 일정보다 늦게 진행중이며 집행이 늦어지고 있음.
거버넌스	기준
Green	효과적이고 명확한 거버넌스 구조가 시행됨. 방향을 설정하고 주요 이슈들을 정기적으로 관리해 나감. 모든 적절한 이해관계자 집단이 그 과정에서 대표되고 있음
Amber	방향을 설정하고 주요 이슈들을 정기적으로 관리하고 있음 모든 이해관계자 그룹이 그 구조 속에서 대표되고 있지 못하며, 거버넌스 구조가 완전히 명확한 것은 아님
Red	어떤 거버넌스 구조도 확립되지 않음. 기존 거버넌스 구조는 효과적이지 않음 예를 들어 너무 적은 이해관계자만을 포함하고 있다면가 참여가 잘 이루어지지 않는 것임. 현재 거버넌스로는 주요 이슈를 해결할 수 없음
기술 및 역량	기준
Green	과제의 자원이 완전히 갖추어져 있음 어떤 작업에 있어서도 기술적 부족 문제가 존재하지 않음
Amber	기술과 자원이 부족해서 일정이나 품질에 문제를 발생시킬 수 있음
Red	기술이나 자원에 심각한 부족이 있어서 일정이나 품질에 중요한 영향을 줄 수 있음
과정 (Process)	기준
Green	높은 확신과 효과성을 가지고 수행될 수 있도록 최선의 관행에 맞추어 과정이 완전히 확립되어 있음
Amber	과정은 부분적으로 확립되었고 요구되는 표준에 맞추기 위해서는 주의와 자원이 필요함
Red	과정이 확립되지 않음. 과정을 셋업하기 위해 주요 작업이 요구됨

의존성 (dependencies)	기준
Green	과제의 의존성(dependencies)가 잘 확인되어 있음. 소통 채널이 잘 갖추어져 있어서 의존되어 있는 부분에 영향을 주는 계획 변경 등을 잘 다룰 수 있음. 이 프로그램이나 의존 프로그램의 성공적 수행에 영향을 줄 수 있는 의존성은 존재하지 않음.
Amber	외부 부분에 대한 의존성 때문에 지연이나 변화를 발생시킬 수 있는 이슈가 존재함. 이러한 이슈들은 잘 확인되어 있으며, 이미 확립된 절차를 통해 해결될 수 있음.
Red	과제가 일정보다 늦게 진행중이며 집행이 늦어지고 있어서 다시 스케줄링이 필요함.
변화에 대한 준비	기준
Green	세부적인 활동의 프레임워크가 진행 중임
Amber	이 분야에 이슈가 존재하지만 다룰 수 있는 문제임. 이슈가 해결되면 이 분야는 과제 수행의 어려움을 일으키지 않을 것으로 보임
Red	요구되는 틀을 확립하는 데 있어 중요한 진전이 이루어진 것이라는 증거가 없음. 장기적 편익이 사업 변화를 통해 이루어질 수 있다면 이에 즉각적인 관심이 요구됨.

자료: IPA (2019b: 4-10) 및 윤수재 외 (2020: 81-83)

2) 한국

국정과제 관리는 이행점검과 국정과제(특정과제) 평가로 나누어볼 수 있는데, 우선 초기 국정과제의 이행점검은 온라인 점검과 현장점검으로 구분하여 온-나라 국정과제관리시스템을 통한 실시간 점검과 국조실 주관 현장점검 등 온-오프라인 점검이 병행하여 이루어졌다.⁶⁾

이행점검과 별개로 집행 단계에 들어간 국정과제에 대하여 정부업무평가제도를 통해 국정운영의 능률성, 효율성, 책임성을 확보하기 위해 국정과제를 점검 평가한다(윤수재·임다희, 2020: 6). 바로 국정과제평가제도가 국정과제 관리에 있어서 핵심적인 제도라 할 수 있다. 정부업무평가시스템 하에서 특정과제평가 속에 국정과제가 포함되어 평가된다. 특정평가는 국정과제 평가 외에도 규제개혁, 정부혁신, 정책소통 분야의 정책과제들이 포함된다.

우리나라 국정과제 관리시스템의 평가대상 국정과제는 정부 초기에 명확하게 선정이 되며 대개 5년 동안 유지된다는 점은 영국의 IPA 평가체계와 차이가 나는 점이다. 2021년의 경우 국정과제 100개와 주요정책과제 64개가 선정되어 164개 과제가 국정과제 관리시스템에 포함되어 특정평가가 이루어졌다. 매년 특정과제 평가 대상 개수는 일부 달라지지만 그 정권이 유지되는 동안 일관성을 가지고 국정과제

6) 각 부처가 소관 국정과제에 대한 관리카드 내용을 시스템에 등재하도록 하여, 과제 주요 내용, 성과목표, 연도별 세부이행계획, 추진실적 및 이행상황을 한눈에 파악할 수 있도록 관리 및 점검하였다(홍형득, 2018: 6-7).

를 평가한다고 할 수 있다. 평가목적도 영국이 강조하는 재정 효율성 관점을 넘어서서 정권의 정책 가치 실현에 보다 많은 초점을 두고 있다고 할 수 있다.

국정과제 평가요소(항목)는 이전 정부의 평가지표를 계승하여 관리하였으며 평가항목으로 정책추진노력, 성과지표 목표 달성, 정책 효과, 국민 만족도를 두고 평가하였다. 정부 초기에는 정책추진노력에 40%에 가중치를 두고 평가하였던 것이 2021 정권 말기에는 25%의 비중으로 낮추었다. 즉, 국정과제 관리과정에서 투입/과정, 성과, 효과/만족도를 모두 점검평가하였고 다만 가중치를 정권의 시기에 따라 조정하여 초기에는 투입/과정에, 후기에는 정책효과에 보다 많은 비중을 두고자 하였다. 정책추진노력에서는 과제 이행계획을 충실히 수립하였는지 또한 차질없이 수행하고 있는지 여부를 점검 평가한다.

〈표 2〉 문재인 정부 국정과제 평가항목, 평가지표 및 비중 (2017~2021)

평가 항목	평가지표	평정	비중					
			2017	2018	2019	2020 최초	2020 최종 ⁺	2021
정책추진 노력	• 과제 이행계획을 충실히 수립하고, 차질없이 추진했는지 여부	정성/ 정량	40%	30%	10%	10%	30%	25%
성과지표 목표달성	• 사전에 설정된 성과지표 목표치 달성 여부	정성/ 정량	30%	40%	60%	50%		25%
정책효과	• 이행계획/성과지표에 나타나지 않 은 정책성과	정성	30%	30%	30%	40%	60%	35%
국민만족도	• 일반국민·정책수요자 대상 체감 만 족도 조사	정성	5	5	5	5	10%	15%

자료: 국무조정실, 2017~2021 연도별 정부업무평가 시행계획, 남궁근(2021: 16)에서 재인용

우리가 영국과 차이 나는 특징 중 하나는 목표달성도 평가를 수행한다는 점이다. 매년 초 해당 부처가 제출한 성과지표와 그 목표값을 토대로 분야별 성과지표 점검 TF의 검토가 이루어지는데 성과지표 점검 TF에는 정평위원 및 해당 분야 전문가가 참여한다. 이 외에도 해당 부처 담당자, 국무조정실 담당자의 검토가 동시에 이루어진다. 2021년 성과지표는 419개에 달하였다. 목표달성도 평가 시에는 목표치 설정이 중요한데, 목표치 설정에 대한 충분한 검토가 이루어지지 못한 것으로 보인다. 최종적인 결과 평가에서 목표치 평정 등급을 5단계로 하여 달성, 거의 달성 상당 달성, 일부 달성, 미달성으로 설정하였다(남궁근, 2021: 17).

또한 정책의 효과는 정책추진과정에서 문제점 개선을 포함하여 평가지표만으로는 측정하기 어려운 정책 효과를 평가한다(남궁근, 2021: 18-19). 정책효과는 당초

의도한 효과와 장기적 효과를 구분되고 당초 의도한 효과는 계량적 비계량적 측면에서 종합적으로 정성평가가 이루어지며 장기적 효과는 정책효과와 지속가능성, 기대효과 등 장기적 효과의 크기와 중요성 등을 고려한 정성평가로 이루어진다(ibid., 18-19). 국민만족도를 평가하여 수요자 중심의 평가가 이루어진다는 점은 우리의 장점이라고 볼 수 있다. 국정과제에 대하여 국민이 실제 체감도가 어떠한지 파악하기 위하여 정책만족도를 조사하는데, 매년 11월 일반국민 및 정책 수요자 집단⁷⁾을 중심으로 실시되어 왔다(윤수재·임다희, 2020: 9). 평가시기 면에서는 매년 1회 부처별로 업무추진실적을 보고서로 작성하며 점검평가가 이루어진다.

3. 평가결과 및 활용 측면

1) 영국

우선, 관련 부처들과 협력하여 연간 보고서를 작성하고 공표한다. 국정과제 수행 조직과 이해관계자 참여와 인터뷰 등을 통해서 과제별 증거기반 보고서가 작성된다. 이 보고서에는 과제별 AR 최종 등급이 부여되어 있으며 조사결과에 따른 권고사항이 담겨있으며 집행점검평가(DCA) 요소별 등급평가결과가 제공되며 이는 해당 과제의 성공적인 수행가능성이 어느 정도인지를 알려준다. GMPP (Government Major Projects Portfolio) 연차보고서에 개별 주요 국정과제에 대한 전체적인 등급 평가결과가 공개되며, 유형(분야)별 DCA의 추이 및 개별 국정과제별 DCA 추이 등이 제시된다(IPA, 2019a). 과제별 RAG 최종등급은 GMPP를 통해 공개되고 있지만, DCA 세부 평가항목에 대한 평가결과는 제공되지 않는다는 특징이 있다. 이런 면에서 IPA의 국정과제 관리는 평가 중심적이라기 보다 관리 중심적이라고 볼 수 있다.

영국의 사례에서 또 하나의 특수한 점은 개별 국정과제의 DCA 평가결과의 추이를 보여주고 있다는 것이다. 이를 통해 해당 과제가 어떻게 나아가고 있는지 또는 개선의 여지가 있는지 등을 파악할 수 있다. 우리의 경우 당해연도의 결과만이 기본적으로 소개되기 때문에 이전 결과를 일부러 찾아보지 않는 한은 추세를 파악하기 어렵다. 또한 기본적으로 우리는 기관별 종합점수만 공개되기 때문에 과제별 관리를 하는 데는 많은 한계가 있다고 할 수 있다. 반면 영국의 경우는 분야별, 과제별 DCA 등급이 공개되기 때문에 주요 국정과제 분야별로 상대적인 추진 성과를 파

7) 국정과제 만족도 조사는 이와 같이 정책의 직접 대상이 되는 정책 수요자 집단과 직접 대상이 되지 않는 일반국민을 대상으로 조사가 진행되었다(윤수재·임다희, 2020: 9).

악하는 데 유리하다.

영국의 주요 과제별 독립적 이행성 평가 결과는 HM 재무성의 공식적인 사업평가 및 재정 승인 시점에서 실질적으로 유용하게 활용된다는 점이 우리와 차이나는 점이다. 프로젝트를 수행하는 과정에서 사업정당화, 투자결정, 운영검토 및 편익 실현 등의 각 단계에서 AR 결과가 활용된다. IPA의 주요정책 점검평가는 정부의 사업 추진에 있어서 재정 효율성을 확보하고 편익을 실현하기 위한 목적이 크게 때문에 그러한 맥락에서 IPA의 평가결과는 HM 재무성의 지출검토 과정에 필수적인 역할을 하게 된다.

2) 한국

평가결과는 기관등급화하여 기관종합결과로 환원하여 공개하고 있다.⁸⁾ 기관등급화는 5등급화를 하고 있으며 매우 우수(S), 우수(A), 보통(B), 미흡(C), 매우 미흡(D)으로 등급화한다. 정부업무평가위원회 홈페이지에 국정과제별로 핵심적이고 주요한 성과를 공개하고 있으나 과제별 평가점수 또는 등급은 공개되지 않고 있다. 부처 소관 과제별 평가점수 평균을 기초로 산출한 기관평가 등급을 장관급과 차관급 부처로 크게 구분하여 공개하고 있다(남궁근, 2021: 23).

우리나라 국정과제 관리에 있어서 성과에 대한 정보 제공 및 관리가 부족하다는 점은 많은 학자들에 의해 제기된 바 있다(방민석, 2016; 남궁근, 2021). 국정과제 성과평가 결과에서 부처별 등급만 공개되기 때문에 20대 전략별 성과 뿐 아니라 5대 국정목표의 상대적 추진 성과를 파악하기 어렵다는 한계가 존재한다(남궁근, 2021: 26). 국정과제를 각 부처 차원에서 추진하도록 한 상황에서 추진결과에 대한 공유가 부족하고 각종 사업의 내용은 국민에게 공개되지 않고 있으며 정부의 필요에 따라서 부분적으로만 공개되고 있다(방민석, 2016: 53).

결과 피드백 측면에서는 현재 국정과제 등 종합평가 방식에 따라 평가결과 및 조치로서 제공되는 권고가 추상적인 수준에 머무르고 있으며, 평가결과와 관련하여 부처 간 피드백 구조가 형성되어 있지 않은 것으로 보인다(이도석, 2021: 57). 한국의 경우, 국정과제 평가결과 활용에 있어서 영국의 사례와 같이 기획재정부의 예산 결정에 공식적으로 활용되지는 않는다.

8) 2013년 한 해만 국정과제별 성과평가 결과 등급을 공개한 바 있고 2014년 이후로는 과제별 평가결과는 공개되지 않았으며 부처별 등급이 공개되었다. 박근혜 정부에서는 3단계로 등급화하였으며 문재인 정부에서는 5단계로 등급화하였다.

Ⅳ. 논의 및 시사점

3장의 분석 결과를 토대로 특징을 요약하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 분석 결과 및 시사점

구분	영국	한국	비고(맥락의 차이)
추진 체계	현황 - 전문기관 IPA 중심으로 주요 프로젝트 관리 총괄 - 전문성, 교육, 리더십 등 관리평가 역량 중시 - 각 분야별 전문가 보유 - 관리총괄 책임자(SRO)와 과제추진 책임자(PD) 선정 - 주요 프로젝트별 독립적인 이행성 검토평가(AR)	- 청와대 정책실, 위원회, 국무조정실의 국정과제 조정 점검 - 국무조정실 중심의 특정평가제도 활용한 관리점검평가 - 일반직 공무원과 정평위원, 한시적으로 전문가 참여	한국의 국정과제는 대통령제 하에서 해당 정권의 국정 가치 실현을 위한 목적으로 국정과제 목표 달성에 집중하는 반면, 영국 IPA는 의원내각제 구조 하에서 정당정책의 직접적 내역이라기 보다는 정부의 중요한 정책과제 또는 인프라 사업에 대해 점검 평가를 수행함
	특징 (유사점) 국무총리실에서 주요 정책과제 및 국정과제에 대한 거시적인 점검을 하며, 평가전문기관 또는 부서를 두고 관리함 (차이점) IPA는 분야별 전문가로 구성된 평가전문기관으로 피드백을 통해 과제의 타당성과 실행가능성을 높이는 데 중점을 두고 있는 반면, 한국의 국무조정실은 일반직 공무원과 정평위 위원, 평가위원 등 비상근 전문가 참여방식임		
평가 체계 및 방법	현황 - 이행성평가(AR) 및 집행점검평가(DCA) - DCA 평가요소: 기한, 총비용, 편익, 목적과 범위, 거버넌스, 기술 및 역량, 과정, 의존성, 변화에 대한 준비 등 - RAG에 의한 정성평가 및 5단계 등급화 평정 - 구체적 권고사항을 제시하는 피드백 중심의 평가	- 국정과제 평가요소: 정책추진 노력도, 성과지표 목표달성, 정책 효과 및 국민만족도 등 - 평가요소별 비중 조정으로 국정과제 추진 단계를 반영함 - 정량지표 활용한 과제별 목표달성도 평가 및 정성적 정책효과 평가 - 국민만족도 조사	영국의 IPA는 거시적 평가제도의 틀(SR 등) 하에서 재정적 효율성을 제고하고 편익 실현을 위한 과제의 이행가능성을 확보하는 차원에서 점검평가하여 재무성의 사업 승인에 직접적으로 활용되는 반면, 한국의 국정과제는 국정 가치 실현을 위한 목표 달성 및 국민만족에 보다 초점을 두고 평가가 이루어짐
	특징 (유사점) 정책의 추진 노력도 등 집행 요소 편익 및 목표달성도 등 결과 요소에 대한 평가가 이루어지며 등급 평가가 이루어짐 (차이점) IPA의 평가항목에는 정책화 단계에 중점을 두고 있는 평가 요소가 많으며, 한국 국정과제 평가는 성과 및 결과에 보다 집중하며 만족도 조사가 이루어짐. 영국은 정성평가를 통한 등급화 평정과 피드백 중심이 보다 명확함.		
평가 결과 및 활용	현황 - 과제별 평가결과 공개: 등급 결과(RAG) 공개 - 평가요소(항목)별 결과 공개는 하지 않음 - 과제별 등급결과와 추이 매년 공개 - 해당 부처에 구체적인 권고사항 필수 및 이행점검 - HM 재무성의 지출승인에 활용됨	- 기관에 대한 종합평가결과와 등급 공개 - 개별 과제별 평가결과와 공개되지 않음 - 상대평가의 경향이 있음 - 추상적 수준의 권고사항	한국의 경우 정권의 국정 가치 실현과 연계하여 부처의 노력을 유도한다는 점에서 기관평가 방식으로 이루어지는 반면, 영국 IPA 사업별 비용 효율성 및 편익 실현을 위한 이행가능성을 높여가는 차원에서 과제별 정성평가와 피드백이 이루어짐. IPA의 평가결과와 재무성의 사업 승인에 직접적으로 활용됨
	특징 (유사점) 등급화된 평가결과를 공개하고 권고사항을 제시함 (차이점) 영국은 개별 과제별 등급평가 결과 및 연도별 추이 제시하는 반면, 한국은 기관 종합평가결과 제시하여 개별 과제별 피드백이 어려움. 영국의 경우 구체적이고 기한이 정해진 권고사항을 필수적으로 제시하고 있음		

첫째, 한국과 비교할 때 영국의 사례는 정책기획 단계에서 충분한 관리와 피드백이 이루어진다는 특징이 있다. 한국의 정책화 단계 현안 조정 점검 시스템을 살펴보면 부처간 조정 협의가 주로 이루어지는 경향이 있으며, 전문가 중심의 타당성 및 실행가능성을 높이는 노력이 충분히 이루어졌는지는 확인하기 어렵다. 영국의 경우 전문가 그룹으로 이루어진 IPA가 중심이 되고 정책화 단계 및 실행 단계에서 이행성 검토를 하게 되므로 정책화 단계에서 전문성을 기반으로 하여 과제의 타당성 및 실행가능성을 높이려는 노력이 적극적으로 이루어진다고 볼 수 있다. 한국에서는 국정과제평가시스템의 평가 요소의 비중 변경을 통해 국정과제 초기 정책 추진 노력에 대한 점검과 관리를 하였지만, 그럼에도 정책기획화 단계의 관리 요소가 충분히 반영되어 있지 않은 것으로 보인다.

영국 IPA에서 피드백 중심의 관리를 보다 중시한다는 점은 영국의 IPA의 위상이 내각사무처와 HM재무성 사이에서 큰 규모의 재정이 들어가는 사업에 대해서 재정의 효율성을 높이고 편익을 실현한다는 데 IPA의 중요한 목적이 있는 것과 연계되어 있다. 실제 AR 결과를 재무부의 사업 승인에 공식적으로 반영해 운영하고 있어 프로젝트 수행 단계별로 재정 효율성을 높여가기 위한 환류 노력을 적극적으로 수행한다는 것이다. 반면 우리의 경우는 재정 효율성 관점 보다는 정책 가치의 실현이나 국민 만족에 대해 보다 많은 초점을 두고 있고 그러한 과정에서 실질적인 피드백이 약해지는 부분이 있다고 판단된다. 그러나 결과의 달성, 정책 가치의 실현이나 국민 만족 제고를 위해서도 피드백 중심의 관리를 향후 더욱 필요할 것으로 보인다.

둘째 추진체계 면에서 영국의 IPA는 캐나다의 CEE와 같이 평가제도관리 및 업무를 전문적으로 수행하는 기관이며 이를 통해 성과평가의 전문적 능력을 확보하고 있다(조유선 외, 2021). 다양한 전문성을 기반으로 국정과제를 점검하고 평가하는 것에 그치지 않고 국정과제 추진 역량을 높이기 위한 다양한 프로그램 및 교육을 제공하며 실질적인 지원을 하고 있다. 우리는 정부업무평가위원회 및 국정과제평가단 중심으로 전문성을 높이려 노력하고 있으나 적극적인 역량 강화 및 컨설팅 기능을 제공하고 있지는 못하다. 최근 2021년 4월 정부업무평가지원센터가 출범하여 평가 전문기관으로 성장하고 있다.

영국의 IPA가 전문적 능력과 컨설팅 기능에 치중하고 있는 것은 이전 PMDU에서 어떻게 집행을 효율적이고 효과적으로 해 나가는가 하는 차원에서 전문가들의 협업이 이루어졌던 맥락에서 이해할 수 있으며, 반면에 한국의 경우 기본적으로 2005년 정부업무평가인프라가 구축되면서 미국의 GPRA에 영향을 받아 국가적인 평가

체계가 생겨났고 그러한 맥락에서 국정과제 평가는 특정과제 평가로 편입이 되었으며, 이에 따라 결과 중심의 성과평가가 중심이 되어 국정과제 관리가 이루어진 것으로 이해할 수 있다.

셋째 두 사례의 두드러진 차이점은 평가결과를 과제 베이스로 공개하느냐 아니면 기관 베이스로 공개하느냐 하는 것이다. 한국에서 기관등급화하여 발표하는 것은 정부 전체 차원에서 경쟁을 통한 성과 창출을 유도하는 것으로 이해된다(남궁근, 2021: 24). 한국의 국정과제는 해당 정권이 지향하는 정책 가치의 실현과 직접적으로 관련되어 있기 때문에 해당 부처들이 정권의 국정가치 실현을 위해 노력하도록 만든다는 차원에서 기관 평가가 그 의의를 가질 수 있다. 반면에 IPA는 재정 효율성 관점에서 주요 정책과제들을 관리하는 것으로 기관평가보다는 과제별 평가 결과가 더욱 의미를 가지게 된다고 볼 수 있다.

그러나 기관평가로 추진하는 것은 복수의 평가주체가 참여하여 추진되는 개별 국정과제의 추진성과에 관한 다양한 정보가 제대로 활용되지 못할 수 있다(남궁근, 2021: 28). 피평가기관에서는 개별 국정과제의 추진보다는 기관 등급에 관심을 더 가지게 되기 때문에 개별 국정과제를 보다 효율적으로 추진해 나간다는 면에서는 바람직하지 못하다고 판단된다. 다시 말해 국정과제별로 피드백이 충분히 이루어지지 않는다는 점이다. 기관등급 결과만 확인할 뿐, 개별 국정과제에 대해서 잘된 점이나 부족한 점을 충분히 확인하면서 향후 보다 적절하게 국정과제를 이행해 나가기 위한 노력으로 이어지지 않는다고 할 수 있다.⁹⁾ 반면에 영국의 경우는 개별 과제에 대한 등급 평가 결과를 도출하여 공개하고 있다. 개별 과제에 대한 평가결과가 제공되기 때문에 개별 과제로의 피드백도 보다 효율적이고 효과적으로 제공된다고 할 수 있다.

넷째 평가방법 및 요소들을 살펴보면, 영국의 경우 평가항목별 정성평가에 의한 등급화 평정을 하고 있다. 반면에 우리의 경우 목표달성도에서 계량 지표가 많이 활용되며 정량평가 비중이 높고 점수화 평정방식을 사용한다. 영국의 평가항목은 기한, 총비용, 편익, 목적과 범위, 거버넌스, 기술 및 역량, 과정, 의존성, 변화에 대한 준비 등이며 이에 대한 정성적 등급 평가를 하고 실행가능성과 목표 달성가능성을 향상시키려는 차원에서 권고 사항과 함께 부처에 평가결과를 제공한다. 이들 평

9) 국정과제가 종합적인 기관평가에서 65%를 차지하기 때문에 국정과제 이행에 관심을 어느 정도 가진다고 할 수 있지만, 개별 국정과제의 이행이라는 측면보다는 기관 평가에 더 관심을 가지게 되어 개별적인 국정과제로 피드백이 이루어지는 데에 한계가 있다고 할 수 있다.

가항목들은 특히 정책화 및 실행 단계에서 관리해야 할 요소들을 잘 반영하고 있는 것으로 판단되는데, 반면에 한국의 경우 평가항목은 집행 및 효과 점검 단계의 관리요소들이 더 잘 반영되어 있는 것으로 나타난다. 우리의 경우 좀 더 기획화 및 정책화 단계에서 점검 요소들에 대해 관심을 가질 필요가 있을 것이다.

V. 결론

본 연구는 국정과제 실행에 있어서 그 타당성과 성공가능성을 높이기 위해서는 국정과제 관리시스템의 개선이 필요하다는 인식 하에 영국의 IPA 주요 프로젝트 점검평가 시스템과 한국의 국정과제 관리시스템을 비교 분석하였다. 추진체계, 평가체계 및 평가방법, 평가결과 및 활용의 측면에서 영국과 한국의 사례를 살펴보았으며 또한 국정과제 추진 단계별 관리 요소들이 충분히 반영되어 있는지 피드백 중심의 관리지향적 평가 관점에서는 어떤 특징이 있는지 분석해 보았다.

분석결과, 추진체계 면에서 영국의 IPA는 분야별 전문성을 갖춘 평가 총괄기관으로 평가 뿐 아니라 교육과 리더십 등 전문적 역량 향상을 위한 다양한 역할을 수행한다는 점에서 피드백 중심의 관리지향적 평가가 가능한 체계라는 것을 확인할 수 있었다. 반면 우리나라의 경우는 국정과제 정책화 단계에서의 관리 요소들이 충분하지 않으며 평가 추진체계의 인력 및 전문성에서도 개선의 여지가 있는 것으로 나타났다. 또한 평가방법 면에서 영국 AR 및 DCA의 경우 정성평가와 등급화 평정방식의 특징을 보이면서 정책화 단계의 관리 요소들을 많이 포함하는 것으로 나타난 반면, 한국의 국정과제 평가는 성과 및 영향 중심의 평가 요소의 비중이 커서 효과 점검 및 평가 단계의 관리요소를 많이 포함하는 것으로 나타났다. 평가결과 면에서는 IPA는 개별 과제별 평가결과의 공개와 구체적 이행사항을 제시하여 피드백과 개선이 적극적으로 이루어지는 반면, 한국의 경우 기관종합평가결과만이 공개되고 추상적 수준의 권고사항 제시로 평가결과 피드백에 한계가 있다는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 차이는 기본적으로 재정효율성 관점 및 편익 실현을 중시하는 IPA의 평가와 정권의 국정 가치 실현을 위한 한국의 국정과제평가의 평가 맥락의 차이를 드러내 주고 있다. 그럼에도 불구하고 한 단계 더 나은 국정과제 관리를 위해서는 IPA의 장점들을 고려해 볼 필요가 있는 것으로 보이며, 이러한 맥락에서 향후 국정과제 관리시스템의 개선을 위해서는 정책화 단계의 관리 요소들을 평가항목에 좀 더 반영할 필요가 있다는 점, 개별 국정과제 평가결과를 중심으로 피드백을 강

화할 필요가 있다는 점 등의 시사점을 얻을 수 있으며, 국정과제 추진과정에서 발생하는 다양한 문제점을 완화하기 위해서는 국정과제가 정책화되고 실행되는 과정에서 그 타당성과 실행가능성, 목표달성 가능성을 높이는 차원의 국정과제 관리 접근이 필요함을 알 수 있었다.

본 연구는 영국의 사례와 대비하여 우리나라의 국정과제 관리시스템의 개선점을 제시하였다는 의의가 있으나, 연구방법 면에서 주로 2차 문헌자료에 의존하여 비교 연구를 수행하였다는 한계가 존재한다. 향후에는 인터뷰 등 1차 자료조사 등을 통해서 보다 심층적인 비교연구가 많이 나올 수 있기를 기대한다. 또한 앞서 언급한 대로 영국의 IPA는 국정과제의 전체를 포괄하지 못한다는 한계가 있기 때문에 영국의 국정과제 관리시스템을 보다 종합적으로 파악하기 위해서는 향후 지출검토 및 재정사업 평가 등을 포괄하여 한국과 영국의 평가시스템 비교 연구가 이루어질 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 강정석 외. (2019). 사회적 가치 실현을 위한 성과관리 제도 개편방안 연구: 국정과제 관리체계 개선을 중심으로. 경제인문사회연구회 협동연구보고서.
- 김선혁 외. (2013). 주요국의 국정과제시스템 비교연구. 국무조정실
- 남궁근. (2021). 문재인정부 국정과제 성과평가 과정과 결과. 「정책분석평가학회보」, 31(2): 1-33.
- 노화준. (2003). 정책평가론. 법문사.
- 대한민국 정부. (2021). 100대 국정과제 추진실적.
- 라휘문·박충훈. (2011). 경기도 공공기관 경영평가제도 운영에 대한 평가. 「GRI 연구논총」, 13(2).
- 류영아. (2019). 주요국 정부업무평가 제도의 비교와 시사점. NARS 현안분석 19.
- 박준 외. (2021). 대선공약과 국정과제 형성과정 개선방안. 한국행정연구원
- 방민석. (2016). 국정과제의 설정, 변화와 관리에 대한 탐색적 연구: 박근혜정부의 국정과제는 어떻게 될 것인가? 「한국정책과학학회보」, 20(4): 27-57.
- _____. (2017). 정권교체기 국정과제 변동과 관리에 대한 연구: 제4차산업혁명 과제의 채택과정을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 21(4): 43-70.
- 안채명·강근복. (2018). 중앙부처 자체평가에 대한 메타평가연구: (구)행정자치부와 국

- 민안전처 자체평가를 중심으로, 「한국행정논집」, 30(1).
- 오영민 외. (2017). 우리나라 정부성과평가제도에 대한 메타평가 연구. 한국조세재정연구원.
- 오철호·이기식. (2008). 국정과제점검, 평가의 기준과 방법론, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 윤수재 외. (2019). 해외 국정과제 평가사례 연구, 한국행정연구원.
- 윤수재·임다희. (2020). 국정과제 정책만족도에 미치는 영향요인 연구: 경제 복지 분야 국정과제 만족도를 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 30(2): 1-28.
- 이기식. (2003). 노무현정부 국정과제평가: 정보화부문을 중심으로, 「한국사회와 행정연구」, 제14권 제3호.
- 이도석. (2021). 메타평가를 통한 국정과제 평가수행체계분석, 한국정책분석평가학회 추계학술대회 발표논문집.
- 이인원. (2018). 문재인 정부 국정과제에 나타난 정부협업 네트워크 분석. 「현대사회와 행정」, 28(1): 109-154.
- 이환성 외. (2014). 국정과제 실태분석 및 개선방안. 한국행정연구원 연구보고서 2014-06.
- 정일환 외. (2021). 국가재정운용계획(중기재정계획)의 최신 국제동향 분석 및 정책효과에 관한 실증연구. 성균관대학교 산학협력단.
- 조유선 외. (2021). 주요국 국정과제 평가제도 비교연구, 2021 한국행정학회 하계공동학술대회 발표논문.
- 차재훈. (2012). 대통령 국정어젠다와 정책화 과정평가. 「정치정보연구」, 15(1): 67-92.
- 최효진. (2018) 최근 성과관리 트렌드 및 전략적 시스템 구축 방안. 「임금연구」, 26(2): 36-51
- 허범. (1993). 문민정부의 정책기조와 정책방향. 「한국정책학회보」, 2: 9-23.
- 홍형득. (2018). 문재인 정부 국정과제 진단 및 평가를 위한 접근모형 탐색. 한국정책학회 하계학술대회 발표논문.
- 황혜신·김현준. (2013). 국정과제 대표성과정보의 생산에 관한 연구. 한국행정연구원.
- 머니투데이 (2019. 11. 4). “文정부 2년반 ‘한눈에 보기’…베스트와 워스트는?”
- IPA. (2021). Infrastructure and Projects Authority Mandate.
- _____. (2020). About the IPA
- _____. (2017). About the IPA.

-
- _____. (2019a). Annual Report on Major Projects 2018-19.
- _____. (2019b). Project Assurance Reviews Delivery Confidence Guide for Review Teams.
- _____. (2019c). Project delivery: guidance: The role of the senior responsible owner Version 1.0.
- _____. Annual Report on Major Projects 2018-19: Consolidated data and Narratives.
- Kingdon, John W. (1995). Agendas, Alternatives, and Public Policies, HarperCollins College Publishers
- OECD. (2020). Improving Governance with Policy Evaluation: Lessens from County Experiences. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, Paris.

이혜영(李惠榮): 서울대학교에서 2004년 행정학 박사학위를 취득하고(“한국의 금융부문 규제 개혁에 관한 연구: 재규제의 관점에서”), 현재 광운대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 연구 분야는 성과관리 및 평가, 규제개혁, 위험규제이다. 최근 주요 논문으로는 규제비용 측정의 실태와 한계: 규제영향분석서를 중심으로(2021, 공저), 우리나라 중소기업 규제개혁의 특성 분석과 시사점(2019, 단독) 등이 있다(hylee@kw.ac.kr).

Comparative Analysis and Implications of the Management System for Government Major Projects

Hye Young Lee

The purpose of this study is to compare and analyze the UK's IPA major project evaluation system and Korea's presidential managerial agenda evaluation system. In terms of the evaluation system and evaluation method, evaluation result and utilization, we studied the cases of the UK and Korea. According to the analysis, the IPA in the UK is a general evaluation agency with expertise in various field in that it performs various roles to improve professional competency such as education and leadership. It was confirmed that IPA is a system that helps to increase the validity and assurance of the task. Also, in terms of evaluation method, AR and DCA showed characteristics of qualitative evaluation and included a lot of management elements in the planning stage, whereas Korea's evaluation is focused on results and impact. In terms of the use of evaluation results, IPA actively provides feedback and improvement by disclosing evaluation results for each task and presenting specific implementation matters, whereas in Korea, only the results of institutional evaluations are disclosed and feedback on evaluation results is provided by presenting abstract recommendations. Finally it is necessary to take an approach to managing national tasks that increases the validity, feasibility, and possibility of achieving the goals in the process of planning and implementation of national tasks.

[Key words: Government major project, Presidential managerial agenda, comparative analysis]

다중흐름모형(MSF)을 적용한 여성폭력방지기본법 제정과정 분석

권정현

본 연구는 여성폭력방지기본법의 제정과정을 Kingdon의 다중흐름모형을 적용하여 분석하였다. 문제의 흐름으로는 여성폭력 관련 지표, 여성 대상 폭력범죄의 발생과 미투 운동, 기존 여성폭력 관련 법체계의 한계 및 국제사회의 요구, 정치의 흐름으로는 정권교체, 여성단체의 입법운동, 정책대안의 흐름으로는 여성가족부와 여성정책연구기관, 여성단체의 법안을 살펴본다. 분석 결과, 문제의 흐름과 정치의 흐름이 정책의 창이 열리는데 있어 주요 흐름이었으며, 여기에 오랫동안 논의되어 오던 정책대안의 흐름이 결합하여 신속한 법률 제정이 이루어질 수 있었다. 이 과정에서 주요 정책선도자로서의 역할을 한 것은 공식적 참여자인 대통령과 여당 국회의원이었다. 하지만 결정과정에서 참여자들의 정치적 합의에 따라 원안이 수정·완화되면서 입법 취지를 살리지 못하고 사회적으로도 공감대를 얻지 못하는 결과물을 산출하게 되었다.

[주제어: Kingdon, 다중흐름모형, 여성폭력]

I. 서론

여성폭력의 문제는 오랫동안 사회문제가 되어왔고 그동안 관련 법제에 관한 논의와 제·개정이 계속 이루어져 왔으나, 강남역 살인사건 이후 이 문제가 사회의 중심 이슈로 부상하게 되면서 여성폭력을 근절하기 위한 근본적 대책을 마련해야 한다는 사회 각계의 요구가 제기되었다. 사실 다양한 형태의 여성폭력을 포괄하는 기본법 제정에 관한 논의는 2010년대에 들어서면서 여성단체들을 중심으로 꾸준히 이루어져 왔으나 사회적·정치적 관심의 대상이 되지 못했다. 하지만 2016년 강남역 살인사건으로 인해 여성폭력에 대한 사회의 기본 인식과 정책의 변화가 강하게 요구되었고, 2017년 당시 대선후보들은 여성폭력 근절에 관한 공약을 앞다투어 내놓았다. 대선후보였던 문재인 대통령은 젠더폭력방지기본법의 제정을 대선공약으

로 제시하였고 이는 문재인 정부 출범 후 국정과제로 선정되었으며 2018년 여당 국회의원의 발의로 여성폭력방지기본법이 제정되었다.

그 이전까지 여성폭력에 대해서는 심각한 여성 대상 폭력사건의 발생과 범죄에 대한 국민적 공분, 여성계의 노력으로 관련 법률체계가 마련되고 관련 제도 및 정책이 지속적으로 추진되어 왔으나(윤덕경 외, 2017: 27), 우리 사회에서 여성에 대한 폭력이 무엇인지 공식적으로 정의된 바가 없었다. 여성에 대한 대표적인 범죄인 성폭력, 가정폭력, 성매매 등 그 폭력 유형에 따른 개별 법률이 있기는 하지만 기존의 개별법은 행위의 유형에 따라 폭력에 대한 개념 규정이 이루어지다보니 법의 사각지대가 발생하였고, 2차 피해에 대한 처벌규정이 없어 제재하기가 어려웠다(송란희, 2018: 5-8).

이에 따라 여성폭력방지기본법은 ‘여성폭력’을 ‘성별에 기반한 여성에 대한 폭력’으로 규정하고, 성폭력, 가정폭력, 성매매뿐만 아니라 지속적 괴롭힘 행위, 친밀한 관계에 의한 폭력, 정보통신망을 이용한 폭력 등 근래에 심각한 문제가 되고 있는 새로운 유형의 폭력까지 명시함으로써 기존 개별법 체계에서 발생한 사각지대의 문제를 보완하였다. 또한 2차 피해에 대해서도 그 정의와 피해자의 권리, 피해 방지책 등에 대해 명시하고 있다. 특히 여성폭력방지기본법은 여성폭력의 방지와 피해자 보호 및 지원에 대한 국가의 책임을 명확히 함으로써 여성에 대한 폭력이 단순히 개인 간의 문제가 아닌 우리 사회의 성차별적 구조에서 기인한 사회적 문제라는 인식을 내포하고 있다. 이 법이 개별법이 아니라 여성폭력과 관련된 모든 분야를 포괄하며 정책을 수립하고 관련된 법안을 만들 수 있는 기본법으로 제정되었다는 점도 여성폭력을 사회구조적 문제로 바라본다는 인식의 전환을 보여주는 것이다(시사저널, 2018.12.10).

그동안 기존 개별법 체계하에서 법 사각지대의 문제가 계속 제기되어 왔음에도 불구하고, 사회적으로 관심을 받는 심각한 사건이 발생하면 관련 법률의 제·개정 움직임을 보이다가 시간이 지나면 정부와 사회의 관심이 약해지는 패턴이 계속 이어져 왔다. 그렇다면 여성폭력 관련 법률이 성폭력, 가정폭력, 성매매 관련 개별 법률로만 존재하다가 이렇게 기본법이 제정되게 된 주요 요인은 무엇일까?

또한 여성폭력방지기본법의 제정은 다양한 집단의 반대와 저항에 부딪혔는데, 제정과정에서 여성계나 일반 시민들과의 공감대 형성이 부족했고, 오히려 성별간 갈등을 야기할 수 있다는 비판을 받았다. 국회에서는 야당의 반대로 인해 법안이 원안대로 진행되지 못하고 수정되어 통과되었고, 이에 오랫동안 기본법 제정을 주장했던 여성단체들은 본래 취지에서 벗어난다고 강하게 비판하였다. 국회 심사과정

에서 이미 정부와 국회의 정책결정자들 스스로 법안의 한계를 지적하며 제정 후 개정을 마련해야 한다는 이야기가 나올 정도였으나 이러한 비판과 한계에도 불구하고 법률의 제정은 신속하게 이루어졌다. 여성폭력방지기본법의 제정은 법안 발의부터 제정까지 상당히 단기간에 이루어졌는데, 여성폭력 관련 기본법의 제정이 필요하다는 논의와 요구가 계속되어왔음에도 불구하고, 2018년에 제정될 수 있었던 요인은 무엇일까?

여성폭력과 관련된 문제는 성별, 이념 등 사회집단간 갈등의 원인이 되고 견해가 극명하게 갈리는 문제라 할 수 있는데, 그럼에도 불구하고 이러한 사회문제가 정부의제로 더 나아가 결정의제로 진입할 수 있는 추동력은 무엇이며 그 기회는 어떻게 열리는가?

이렇게 사회문제가 정부의제로 채택되어 입법화되는 과정을 분석하기 위해 제안된 것이 Kingdon의 다중흐름모형이다. Kingdon의 다중흐름모형은 문제, 정치, 정책이라는 변수들의 상호작용을 통해 정책과정을 설명하며, 정책형성에 영향을 미치는 정책환경의 복잡성과 역동성을 체계적으로 분석할 수 있도록 해준다. 특히 공식적·비공식적 참여자들이 어떻게 문제를 인지하고 정책대안을 마련하고 정치적 행동을 하느냐에 따라 정책산출에 영향을 미치게 되는데, 다중흐름모형은 참여자와 과정을 중시함으로써 다양한 참여자들이 어떻게 상호작용하여 법률이 제정되었는지 그 역동적 과정을 분석할 수 있게 해주는 분석도구이다. 이에 본 연구에서는 Kingdon의 다중흐름모형을 활용하여, 여성폭력방지기본법이 제정되는데 있어 사회문제가 어떻게 인식되었고, 이 문제를 해결하기 위한 대안은 어떻게 개발되고 수정되었는지, 이 과정에 영향을 미친 정치적 역학은 무엇이었는지 그리고 이러한 변수들이 어떻게 결합하여 최종 정책산출물이 도출되었는지를 살펴보고자 한다. 즉 여성폭력방지기본법 제정과정에 영향을 미친 다양한 요인이 무엇인지 밝히고 그 요인들간 관계를 분석함으로써 제정과정의 역학을 고찰하고 정책적 시사점을 모색하고자 하는 것이다.

이를 위해 다음 2장에서는 이론적 논의로서 Kingdon의 다중흐름모형과 이 모형을 활용한 선행연구들을 살펴보고 연구의 분석틀과 연구 방법을 설명하며, 3장에서는 여성폭력 관련 기존 법체제와 여성폭력방지기본법의 기본구성 및 내용을 개관하도록 한다. 4장에서는 여성폭력방지기본법의 제정과정을 다중흐름모형을 활용하여 분석하고, 이러한 분석을 바탕으로 5장에서는 연구의 결과를 요약하고 시사점을 제안하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. Kingdon의 다중흐름모형

Kingdon(2003)의 이론은 기존 정책결정모형들의 한계와 그에 대한 비판에서 시작되었다. Kingdon은 합리적·종합적 모형이 정책과정을 너무 이상적으로 가정하고 있어 실제 정책결정과정을 적절히 설명하지 못한다고 보았고, 점증주의 모형은 이러한 합리모형의 비현실성을 비판하면서 제안되었지만 단절적이거나 급속한 정책변화를 설명하는데 한계가 있다고 보았다. 점증주의 모형을 적용하기 위해서는 기존 정책의 결과가 어느 정도 만족스러운 것이어야 하는데 기존 정책의 결과가 오히려 새로운 정책을 요구하는 상황이거나, 급변하는 사회에서 정부가 해결해야 할 새로운 사회문제가 발생했을 때는 적용하기가 어렵다는 문제가 있다.

이러한 기존 모형들의 대안으로 Cohen, March & Olsen(1972)은 쓰레기통모형을 제안하였는데, 이는 ‘조직화된 무정부 상태(organized anarchies)’에서의 비합리적인 정책결정과정을 분석하기 위한 것이다. 쓰레기통모형에서는 복잡하고 급격한 변화가 나타나는 정책환경에서의 정책결정은 합리모형에서 주장하는 바와 같이 체계적이고 합리적으로 이루어지는 것이 아니라 우연적이고 비합리적으로 이루어진다는 것이다. ‘조직화된 무정부 상태’란 정책환경, 정책참여자, 목표·수단이 불확실한 상태라 할 수 있는데, 이때 문제의 흐름, 해결책의 흐름, 참여자의 흐름, 선택 기회의 흐름이 우연히 하나의 ‘쓰레기통’에 모여짐으로 인해 정책결정이 이루어진다고 보았다(이용모 외, 2019; McLendon, 2003; Pollack, 1997).

Kingdon(2003)의 다중흐름모형은 이러한 쓰레기통모형을 발전시킨 것이며, Kingdon 역시 정책결정은 선형적이고 순차적인 것이 아니라 비선형적이고 우연적으로 이루어질 수 있다고 주장한다. Kingdon은 문제의 흐름(problem stream), 정치의 흐름(political stream), 정책대안의 흐름(policy stream)이 각자의 역동성과 규칙을 가지고 독립적이고 병렬적으로 흐르다가 어떤 중대한 시점에 세 개의 흐름이 만나 결합(coupling)하게 되면 정책상의 변화가 나타나게 된다고 보았다(Kingdon, 2003: 19). 즉 정책결정은 논리적으로 정해진 순서에 따라 이루어지는 것이 아니라 문제, 정치, 정책의 흐름이 독립적으로 발전되고 흐르다가 ‘정책의 창(policy window)’이라는 기회가 열리면 결합하여 정책산출이 이루어진다는 것이다.

첫째, 문제의 흐름은 많은 사회문제 중에서 특정 문제가 어떻게 정책문제로 인지되는지와 관련되며, 지표, 초점사건, 기존 정책으로부터의 피드백 등에 의해 특정 문제가

정부 안팎의 행위자들에 의해 관심을 받게 된다고 본다(Kingdon, 2003: 19).

둘째, 정치의 흐름은 국민 정서, 행정부나 입법부의 변화, 압력집단의 캠페인 등의 요소에 의해 구성되는데, 현재의 국민 정서에 부합하거나 압력집단의 지지를 받는 경우 정부의제가 될 가능성이 높으며, 특히 정권교체로 인해 정책참여자가 변화하는 경우 정부의제에 강력한 영향을 미친다고 보았다(Kingdon, 2014: 20).

셋째, 정책대안의 흐름은 정책참여자에 의한 정책대안의 구체화 과정이며, 주로 관료, 학자, 연구소, 이익집단 등의 정책공동체가 문제 해결을 위한 아이디어를 제시하는 상황을 의미한다(장현주, 2017: 382). 어떤 사회문제가 이슈화되어 정부의제가 되는 것과는 상관없이 관련 전문가들이 계속 연구하면서 일정한 흐름을 형성하고 있는 것이다(남궁근, 2019: 346). 정책대안의 흐름과 관련해서는 많은 가능한 아이디어들이 존재하고 전문가들은 의안 발의, 연설, 논문, 담화 등 다양한 방식으로 자신들의 아이디어를 제안한다. 하지만 대안들이 중요한 고려 대상으로 살아남기 위해서는 기술적 실행가능성, 사회의 지배적 가치, 최근의 국가적 분위기, 예상 상 실행가능성, 정치적 지지 등의 조건과 부합해야 한다(Kingdon, 2003: 19-20).

Kingdon의 주장에 의하면 정책의 창은 기본적으로 정치의 흐름이나 문제의 흐름에서의 변화에 의해 열리며, 가장 분명한 것은 정권의 변화이다. 즉 새로운 정부는 특정 집단이나 의회 의원들이 자신들의 대안을 추진할 수 있는 기회를 제공한다는 것이다. Kingdon은 정권의 변화 외에도 의회 의석수의 변화, 국가 분위기의 변화 등 정치의 흐름이 정책의 창이 열리는데 있어 중요한 역할을 한다고 보았다(Kingdon, 2003: 168). 다중흐름모형을 적용한 국내 논문들을 분석한 연구(장현주, 2017)에서도 정치의 흐름이 정책의 창을 여는 주요 흐름이었으며, 그 중 행정부의 변동 또는 의회 의석분포의 변화가 가장 큰 영향을 미쳤다고 보았다.

정책선도자(policy entrepreneur)¹⁾는 이렇게 정책의 창이 열렸을 때 문제, 정치, 정책대안의 흐름을 결합시키는데 있어 중요한 역할을 한다. 문제에 대한 대안을 제시하고, 반대를 극복하기 위해 대안을 재정비하며, 정치적으로 유리한 사건들을 이용하기도 한다(Kingdon, 2003: 166). 정책선도가는 자신이 선호하는 대안을 관철시키기 위해 자신의 자원을 기꺼이 투자할 의지가 있는 사람들로, 정책선도자들이 성공하기 위해서는 시간이나 돈과 같은 자원, 주요 의사결정자에 대한 접근성, 흐름

1) 정책선도자(policy entrepreneur)는 정책기업가, 정책활동가, 정책혁신가 등 다양한 표현으로 번역되어 사용되고 있으며, 정책주창자(advocato)나 정책중재자(broker)의 역할을 담당하기도 한다고 본다(유훈 외, 2003). 본 논문에서는 정책선도가라는 표현을 사용하고 자 한다.

을 조작하고 결합시키기 위한 전략 등이 중요한 요소가 된다(Zahariadis, 2016: 16). 이들은 정책과 관련된 주요 행위자들이 이 문제에 관심을 갖도록 유도할 뿐만 아니라 문제와 대안을 결합시키고 문제와 대안을 정치와 결합시키는 역할을 한다. 정부의제는 주로 문제의 흐름이나 정치의 흐름에서 설정되지만, 결정의제로 부상하기 위해서는 세 개의 흐름 모두가 결합할 때 그 가능성이 더 커진다. 즉 의미있는 변화를 위해서는 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름이 하나의 패키지로 결합되어야 한다는 것이다(Kingdon, 2003; Winkel & Leipold, 2016). 또한 어느 하나의 흐름이 정책과정을 지배할 수도 없다. 정책과정은 독립적인 각각의 흐름이 어느 정도의 영향력을 가지고 어떻게 결합되는가에 따라 정책산출물이 결정되는 복잡하고 불확실하고 역동적인 과정이다.

정책의 창은 오랜 시간 열려있는 것이 아니기 때문에 세 개의 흐름 간의 신속한 결합이 이루어지지 않으면 정책의 창은 닫히게 된다. 예를 들어 특정 사안에 대해 대통령이 관심을 갖는다거나 초점사건이 발생하면 정책의 창이 열릴 수 있지만, 흐름들 간의 결정적인 결합이 없다면 그 사안은 사람들의 시야에서 금세 사라지게 되고 다른 사안들이 관심을 받게 된다(Kingdon, 2003: 178).

정책선도가는 정책의 창이 열리기를 기다렸다가 흐름들을 결합시키고 정책산출물을 도출하게 되는데, 정책의 창이 계속 열려있는 것이 아니고 기회를 놓치면 다음 기회가 올 때까지 기다려야 하므로 정책선도가는 정책의 창이 열리기에 앞서 자신들의 아이디어, 전문지식, 대안 개발 등 준비가 되어 있어야 한다. Kingdon은 정책을 추진함에 있어 전문성, 공식적인 권한을 포함한 정책선도가의 교섭력, 추진력 등이 매우 중요한 요소가 될 수 있다고 보았다(Kingdon, 2003; Cairney & Jones, 2016).

지금까지 살펴본 바와 같이 다중흐름모형은 독립적으로 흐르던 각각의 흐름이 어떻게 결합되어 정책산출물을 도출하는지를 하나의 분석틀내에서 체계적으로 분석할 수 있도록 해준다. Kingdon의 모형은 규범적·이론적 설명에 그치는 것이 아니라 현실에서 정책결정이 이루어지는 과정을 종합적으로 파악하게 해준다는 점에서 장점을 지닌다. 즉 정부의제화 및 결정의제화 과정을 거쳐 정책의 창을 넘어서야만 정책결정이 이루어질 수 있다는 점을 부각하여 여러 절차를 거치는 정책과정을 현실적으로 설득력있게 묘사한다(김지원, 2009: 501).

또한 다중흐름모형은 정책참여자들의 역할과 사회환경적 요인들의 작용을 포괄적이고 역동적으로 고찰할 수 있도록 해준다(배용수, 2017: 87). 다중흐름모형은 참여자와 과정에 관심을 갖는데, 각각의 참여자들과 과정들은 정책형성과정에 있어 추동력이 되기도 하고 제약이 되기도 한다. 예를 들어 대통령이나 압력집단에 의해

특정 문제가 정부의제나 결정의제로 발전할 수도 있지만, 여론이나 정치세력의 반대로 인해 고려의 대상에서 제외될 수도 있다(Kingdon, 2003: 88). 이러한 다중흐름모형은 정책의제들이 정치적 상황 변화에 따라 민감하게 반응하면서 짧은 시간에 정책화되기도 하고 폐기되기도 하는 한국적 상황에서는 모형으로서의 효능이 더욱 크다고 할 수 있다(권석천·장현주, 2015: 340).

2. 다중흐름모형을 활용한 선행연구

다중흐름모형은 사회문제가 정부의제가 되고 관련 정책이 결정되는 일련의 과정이 예측불가능하고 비합리적인 과정이라는 점을 전제로 하여, 그 과정에 영향을 미치는 다양한 요인들을 하나의 분석틀 안에서 파악할 수 있도록 해줌으로써 정책과정의 역동성과 한계를 파악할 수 있게 해주는 유용한 도구라 할 수 있다. 따라서 국내에서도 문화, 산업, 교육, 복지, 사법 등 다양한 정책 분야 연구에서 Kingdon의 모형이 활용되고 있으며, 그 중에서도 다중흐름모형을 활용하여 법률의 제·개정 과정을 분석한 선행연구들을 살펴보면 크게 두 가지 특징이 나타난다. 첫째, Kingdon이 주장한 바와 같이 세 개의 흐름 중 정치의 흐름을 강조한 연구가 많았고 둘째, 다중흐름모형이 쓰레기통모형 등 기존 모형들과 구별되는 중요한 특징 중 하나가 정책선도가의 존재인만큼 다중흐름모형을 활용한 연구들에서는 정책선도가의 역할에 특별히 주목하고 있었다. 미국의 정책환경을 대상으로 연구한 Kingdon(2003)은 정책선도가로서 대통령 등 공식적 참여자의 역할을 크다고 보았는데, 다중흐름모형을 적용한 국내 논문들을 분석한 장현주(2017)의 연구에서도 한국의 경우 강력한 대통령제하에서 집중된 권한으로 인해 대통령의 역할이 크다고 보았다. 이 연구의 결과를 보면 국내 연구에서 정책선도가로 가장 많이 등장한 집단은 정부(관료집단)였고, 대통령, 국회의원, 여야 정당의 순으로 나타났다(장현주, 2017: 397).

다중흐름모형을 활용하여 법률의 제·개정 과정을 분석한 연구들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(표 1).

송지현 등(2012)은 다중흐름모형을 적용하여 다문화가족지원법의 제정과정을 분석하였는데, Kingdon(2003), 장현주(2017)의 주장과 같이 세 흐름 중 가장 영향력이 큰 요인은 정치의 흐름이었다고 보았고, 정책의제설정과정에서 비공식적 참여자보다 공식적 참여자의 역할이 중요하였다고 보았다. 즉 다문화가족지원법의 제정과정에서 시민단체 및 당사자들의 적극적인 역할보다는 대통령이나 여성가족부, 국회의원 등 공식적 참여자의 주도로 정부의제 및 결정의제화가 이루어진 것으로 분석하였다.

〈표 1〉 Kingdon의 다중흐름모형을 활용한 선행연구

연구자	연구 대상	주요 흐름	주요 정책선도가
송지현 외(2012)	다문화가족지원법 제정	정치의 흐름	대통령, 여성가족부, 국회의원
전영태 외(2019)	단통법 제정	세 흐름의 결합	대통령을 비롯한 청와대, 정부부처, 이동통신사 및 제조사
이봉재 외(2020)	산업현장 일학습병행 지원에 관한 법률 제정	세 흐름의 결합	대통령, 고용노동부, 국회의원
박길남(2017)	재한외국인처우기본법의 정책형성과정	정치의 흐름	대통령, 법무부 고위관료
성옥준(2013)	개인정보보호법 제정	정치의 흐름	행정안전부
정성수 외(2021)	유치원3법 형성과정	정치의 흐름	정부, 정당, 국회의원
양윤주 외(2020)	강사법 정책결정	문제의 흐름 정치의 흐름	교육부
이미혜 외(2018)	통일교육지원법 제정	정치의 흐름	통일부
윤재상(2018)	부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률 제정	세 흐름의 결합	국무총리
이동규 외(2015)	게임물등급위원회의 설립·폐지부터 게임물관리위원회의 신설까지 입법과정(게임산업진흥법 제정)	문제의 흐름 정치의 흐름	국회의원
이진숙 외(2010)	장애인연금법 정책결정	세 흐름의 결합	장애인 단체와 장애인 국회의원 등 이해당사자
김보엽(2008)	사립학교법 개정	정치의 흐름	여당 교육위원, 국회의장, 이익집단
신지현 외(2017)	아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특별법 제정	세 흐름의 결합	민간 진상조사위원회, 자발적 시민모임
김지훈 외(2020)	윤창호법 형성과정	세 흐름의 결합	일반시민들
김강현(2020)	협동조합기본법의 제도화과정	세 흐름의 결합	민간부문 정책공동체
이진숙 외(2005)	건강가정기본법 정책결정	세 흐름의 결합	학계(이익집단)

단말기 유통구조 개선에 관한 법률의 제정과정을 분석한 전영태 등(2019)의 연구에서는 특정 흐름의 역할을 강조하기보다는 이 세 개의 흐름을 결합하여 정책을 산출해 낸 정책선도가의 역할을 강조하였으며, 정책결정과정에서 결정적인 역할을 한 정책선도가는 권력 집단이라고 보았다. 대통령을 비롯한 청와대가 초기 정책선도가의 역할을 수행하였고 정책의 창이 열린 이후에는 유관 정부부처와 이동통신사 및 제조사가 정책선도가의 역할을 하였으며, 소비자단체는 소비자의 피해와 개선대책에 대해서 이상적인 방안을 제시하였지만 정책선도가의 역할을 하지 못했다고 보았다.

통일교육지원법의 제정과정을 살펴본 이미혜 등(2018)의 연구에서는 참여자들을 설득하고자 하는 통일부의 정치적 노력과 김대중 정부의 출범이라는 정치적 환경

의 조성이 주요하였다고 분석하였으며, 제정과정에서 주도적인 역할을 한 정책선도가는 공식적 참여자인 통일부였다고 보았다.

성육준(2013)은 개인정보보호법 제정 사례를 분석하였는데, 노무현 정부시기 정책선도가의 부재로 정책 산출에 실패하였으나 이명박 정부시기에 정권교체라는 정치의 흐름과 행정안전부라는 정책선도가의 노력으로 최종 정책산출에 이르게 되었다고 보면서, 입법과정에서 정치의 흐름과 정책선도가의 역할을 강조하였다.

유치원 3법 정책의 형성과정을 분석한 정성수 등(2021)의 연구에서도 정책형성 과정에서 가장 큰 변수는 정치적 변동이었다고 보았고, 정책의 창이 열린 순간에 공식적 참여자인 정부, 정당, 국회의원 등의 정책선도가의 적극적인 역할이 정책산출물을 이끌어내는 중요한 역할을 하였다고 분석하였다.

산업현장 일학습병행 지원에 관한 법률의 제정과정을 분석한 이봉재 등(2020)의 연구에서는 정책대안의 흐름과 정치의 흐름이 결합하여 법률이 제정되었다고 보았고 우리나라 정책결정과정에서는 공식적 참여자의 역할이 중요하다고 주장하면서 동법 제정과정에서도 주도적인 역할을 보인 정책선도가는 고용노동부와 대통령, 국회의원이었다고 보았다.

강사법 정책결정과정을 분석한 양윤주 등(2020)의 연구에서는 문제의 흐름과 정치의 흐름에 의해 정책변동이 일어났다고 보았고, 정책산출에 있어 정책중개자의 역할을 특별히 강조하였다. 갈등상태에 있던 강사측과 대학측의 의견을 뒤로 한 채 독단적으로 정책과정을 이끌어가던 교육부가 '대학강사제도 개선 협의회'라는 공식적인 의견 수렴 루트를 발족하고 정책중개자로서의 역할을 하며 단일안 도출에 성공하였다는 것이다.

부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률이 제정되는 과정을 분석한 윤재상(2018)의 연구에서는 특정 흐름의 역할을 강조하기 보다는 정책혁신가의 역할을 특별히 강조하고 있는데, 관계 부처간 이견을 중재한 정책혁신가로서 국무총리의 역할이 주요했다고 보았다.

양윤주 등(2020)과 윤재상(2018)은 정책선도가, 정책혁신가보다는 정책중개자라는 표현을 선호하고 있는데 양윤주 등(2020)의 연구에서는 갈등상태에 있는 행위자들간의 중개자로서의 역할이 강조되고 있고, 윤재상(2018)은 정책혁신가는 새로운 대안을 제시하기 보다는 정책형성을 중개하는 역할이 주가 되기에 정책중개인이라는 표현이 적합하다고 주장하고 있다.

게임물등급위원회의 설립·폐지부터 게임물관리위원회로의 신설까지의 입법과정을 분석한 이동규 등(2015)의 연구에서는 정책기업가를 정책활동가와 정책선도가

로 구분하여 분석하였다. 국가적 분위기와 여론에 의해 게임물 전문 심의기구의 필요성이 대두된 상황에서 정책의 창을 형성하는데 기여하고 게임산업진흥법이라는 정책산출에 기여한 국회의원들의 경우 정책활동가로 정의하였고, 게임물등급심의에 대한 새로운 정책의 필요성을 느끼고 다양한 활동을 통해 국가적 분위기와 여론을 형성하여 정책을 산출한 국회의원에 대해서는 정책선도가로 정의하였다.

이진숙 등(2010)의 연구에서는 장애인연금법의 정책결정은 정부중심으로 주도된 정책과정이라기보다는 사회문제 당사자들이 중심이 되어 끌어간 것으로 보았다. 즉 정책결정과정에서 정부의 정책행위자로서의 역할은 미흡했으나 정책선도가로서 장애인 단체(이익집단)와 장애인 국회의원 등 문제 당사자들의 역할이 중요했다고 분석함으로써 우리나라의 정책결정과정은 정부 등 주로 공식적 참여자들에 의해 주도된다고 보았던 연구들과는 차별화된 결론이 도출되기도 하였다. 김보엽(2008), 신지현 등(2017), 김지훈 등(2020)의 연구도 정책선도가로서 민간의 비공식적 참여자들의 역할이 중요했다고 보았는데, 먼저 사립학교법 개정 사례를 중심으로 사학정책의 변동과 과정을 분석한 김보엽(2008)의 연구에서는 여당 교육위원, 국회의장과 더불어 사학국본, 사학수호본부와 같은 이익집단이 정책선도가로서 정책변동을 이끄는 데 중요한 역할을 하였다고 보았다.

신지현 등(2017)은 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제정과정을 분석하면서 민간의 진상조사위원회, 자발적 시민모임 등과 같은 민간 정책선도가의 역할에 주목하였다.

김지훈 등(2020)은 윤창호법이 제정되기까지의 정책변동과정을 분석하였는데, 이 연구에서는 ‘윤창호 사건’이라는 점화계기를 이용하여 적극적으로 여론을 형성함으로써 정책의 창이 열리도록 결정적인 역할을 한 정책선도가는 윤창호씨의 친구들이었다고 보았다. 즉 일반적으로 중요한 정책선도가의 역할을 하던 국회의원, 정부 관료, 시민단체 등이 아니라 일반시민들이 정책선도가로서 주도적인 역할을 수행하여 조직적인 여론 형성과 정책결정에 영향을 미쳤다는 점을 주목하였다.

다중흐름모형을 활용하여 법률의 제·개정 과정을 분석한 선행연구들 중 본 연구와 같이 기본법 제정과정을 분석한 연구는 박길남(2017), 김강현(2020), 이진숙 등(2005)의 연구이다.

박길남(2017)은 재한외국인처우기본법의 정책형성과정을 연구하였는데, 정치의 흐름이 중요한 요인으로 작동한 가운데 문제의 흐름과 정책대안의 흐름이 결합하면서 정책의 창이 열리게 되었음을 확인하였고 특히 정책선도가로서의 최고정책결정권자의 역할과 법무부 고위관료 등 공식적 참여자의 역할에 주목하였다.

반면 협동조합기본법의 제도와 과정을 연구한 김강현(2020)은 문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름의 결합으로 정책의 창이 열렸으나 이 과정에서 민간부문 정책공동체(한국협동조합연구소, 협동조합기본법제정연대회의 등)의 정책선도가로서의 역할이 중요하게 작용하였다고 분석하였다.

이진숙 등(2005)은 건강가정기본법의 정책결정과정을 분석하면서 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름이 결합하여 정책결정이 이루어졌으나 가장 정치적인 힘을 많이 가진 정책참여자의 대안이 정책으로 결정된 것으로 파악하였다. 여기서 말하는 정치적 힘을 가진 정책참여자는 대통령이나 국회의원 등 정치인(공식적 참여자)이 아니라 오랫동안 이익단체로서의 역할을 해 온 학계(가정학계)를 의미한다. 학계가 하나의 이익단체가 되어 정치적 흐름내에서 오랫동안 움직인 결과, 사회적 동의를 이끌어내는 합리적 정책을 얻어내지 못했다고 분석하였다.

다중흐름모형을 적용하여 법률의 제·개정 과정을 분석한 연구들을 보면, Kingdon의 주장처럼 세 개의 흐름 중 정치의 흐름을 강조한 연구가 가장 많았고, 정책선도가로서 비공식적 참여자보다는 공식적 참여자의 역할이 컸다고 본 연구가 많았다. 하지만 정치보다는 문제나 정책대안이라는 변수가 더 강하게 작용한 사례들도 있었고, 정책선도가로서도 공식적 참여자보다 비공식적 참여자의 역할이 더 크다고 본 연구도 적지 않았다. 즉 정책을 둘러싼 역사적·사회적·정치적 맥락이나 정책 분야, 문제의 특성에 따라 정책과정에 영향을 미친 요인이 달랐음을 알 수 있다. 따라서 정책결정은 합리적이고 체계적인 과정에 의해 이루어지는 것이 아니라 관련 영향 변수들이 어떻게 작용하고 결합하는냐에 따라 이루어지는 비합리적이고 예측불가능한 과정이라는 것을 보여주고 있다. 이렇게 다중흐름모형은 특정 사회문제가 어떻게 정부의제가 되었고 특정 시기에 정책산출물이 도출되었는지 그리고 그 과정에서 중요한 추동력은 무엇이었는지를 추적하고 분석하게 해줌으로써 실제 정책과정의 역동성과 한계 및 시사점을 파악할 수 있게 해주는 분석틀로 활용되고 있음을 알 수 있다.

앞서 언급한 바와 같이 여성폭력과 관련된 문제는 성별, 이념 등 사회집단간 갈등의 원인이 되고 견해가 극명하게 갈리는 문제라 할 수 있는데, 그 근절 대책으로 인한 비용과 편익이 불특정 다수에게 미치며 비용과 편익의 크기도 불확실하기 때문에 대책을 요구하거나 반대하는 집단이 조직화되어 강한 영향력을 행사하기가 어렵고, 따라서 추동력이 되는 정책환경의 변화나 정책선도가의 역할이 없이는 정부의제화가 쉽지 않은 과제이다. 그럼에도 불구하고 특정 시점에 법안 발의와 법률 제정이 상당히 신속하게 이루어질 수 있었던 요인들은 무엇이며 정책산출물이 과

연 합리적으로 도출되었는지 그 과정을 분석하고 평가하기 위해서 본 연구에서는 Kingdon의 다중흐름모형을 분석의 도구로 활용하고자 한다.

이를 통해 여성폭력에 관한 기본법 제정이 어떻게 정책결정자 즉 정부와 국회의 관심을 받아 정부의제가 되었으며 제도화에 이르게 되었는지 그리고 여성폭력 근절이라는 사회요구에 대응하는 정책과정의 실질적 한계와 그 과정에서의 시사점이 무엇인지 살펴보고자 한다. 이를 위해 구체적으로 다음과 같은 연구문제를 제시한다.

첫째, 여성폭력방지기본법이 제정되기까지 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름은 어떠한가?

둘째, 이러한 흐름들이 어떻게 결합되어 정책의 창이 열리고 정책산출물이 도출되었는가?

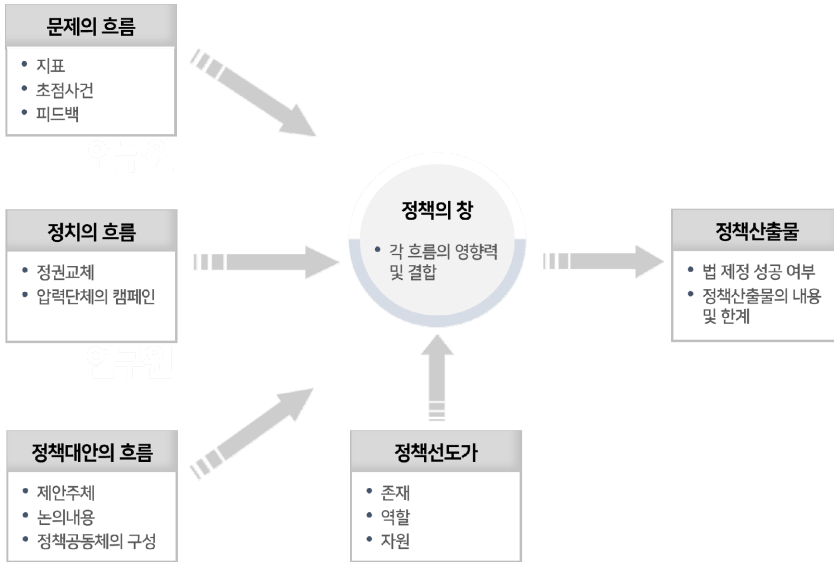
셋째, 이 과정에서 정책선도가는 누구이며 그 역할은 무엇이었는가?

3. 연구의 분석틀

본 연구는 Kingdon의 다중흐름모형을 활용하여 연구의 분석틀을 도출한다. 여성폭력방지기본법의 제정과정을 분석하기 위해 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름을 구분하여 세부요인들을 살펴보고, 정책의 창이 열리는데 있어 주요 흐름은 무엇이었는지, 이러한 흐름들을 결합하여 정책산출물을 도출하는데 중요한 역할을 한 정책선도가는 누구인지, 그 과정을 통해 도출된 정책산출물의 내용과 한계는 무엇인지를 분석한다[그림 1].

분석요소별 세부요인들을 살펴보면 <표 2>와 같다. 먼저 문제의 흐름으로는 여성폭력 관련 지표의 변화, 초점사건의 발생, 기존 정책에 대한 국내외로부터의 피드백, 정치의 흐름으로는 정권교체, 압력단체의 캠페인, 정책대안의 흐름으로는 정책대안의 제안주체와 논의내용, 정책공동체의 구성에 대해 분석한 후, 이러한 흐름들을 결합하여 정책산출물을 도출한 정책선도가의 존재여부와 그들의 역할과 자원은 무엇인지, 그렇게 도출된 정책산출물의 내용과 한계는 무엇인지를 밝혀본다. 본 연구는 이차적 자료에 대한 문헌분석을 토대로 이루어졌으며, 분석을 위한 자료는 국내외 단행본 및 연구논문, 연구보고서, 정책자료, 신문이나 뉴스 기사 등 언론자료, 국회의 법률안, 보고서 및 회의록, 정부기관 및 시민단체의 통계자료, 보도자료, 성명서, 토론회 자료집 등을 수집·활용하였다.

[그림 1] 연구의 분석틀



〈표 2〉 분석요소별 세부요인 및 분석자료

분석요소	세부요인	분석자료
문제의 흐름	- 지표 - 초점사건 - 피드백	- 대검찰청, 경찰청, 여성가족부, 통계청, 한국여성정책연구원, 한국여성의전화 등의 통계자료 - 신문 및 뉴스 기사 - 연구논문 및 연구보고서
정치의 흐름	- 정권교체(정부와 국회의 변화) - 압력단체의 캠페인	- 신문 및 뉴스 기사 - 연구논문 및 연구보고서 - 토론회 자료집
정책대안의 흐름	- 정책대안의 제안주체 - 정책대안의 논의내용 - 정책공동체의 구성	- 연구논문 및 연구보고서 - 토론회 자료집
정책의 창	- 각 흐름의 영향력 및 결합	
정책선도가	- 정책선도가의 존재 - 정책선도가의 역할과 자원	- 세 흐름의 분석 결과 - 신문 및 뉴스 기사 - 성명서, 토론회 자료집
정책산출물	- 법 제정 성공 여부 - 정책산출물의 내용 및 한계	- 국회 법률안, 보고서, 회의록

Ⅲ. 여성폭력 관련 법제의 개관

1. 여성폭력 관련 기존 법체계

성폭력, 가정폭력, 성매매를 지칭하는 기존 여성폭력 3법은 가해자 처벌법과 피해자 보호법으로 분리되어 있고 예방, 보호, 처벌의 구조에 입각해 있다. 이 법들에서 피해자 보호의 내용을 살펴보면, 보호법에서 예방을 위한 정책들과 피해자의 일반적 보호를 위한 정책들이 다루어지고, 처벌법에서 가해자의 처벌과 수사·재판 과정에서 피해자 보호 정책들이 포함되어 있다(윤덕경 외, 2016: 49).

한국에서 여성폭력 관련 법제들은 <표 3>과 같이 사회적으로 큰 이슈를 일으킨 사건이 발생하면 여성계 및 시민단체들의 공론화 활동과 입법운동을 통해 관련 개별 법률들이 제정되어 왔다. 그동안 여성폭력방지 관련법과 정책은 성폭력, 가정폭력, 성매매 등 분절적으로 발전되어 왔고, 여성폭력에 대해 각각의 법률에서 행위 중심으로 정의되어 있었다. 이로 인해 여성폭력방지 법제들은 성불평등이라는 구조적 관점에서 종합적·체계적으로 추진되기보다는 행위 태양에 따라 분절적으로 이루어져 왔다. 특정 행위 유형별로 법이 제정되다보니 스토킹, 데이트 폭력, 디지털 성폭력 등 새롭게 대두되는 여성폭력이나 복합적으로 발생하는 여성폭력에 대응하는데 있어서는 한계가 있었고(최창행, 2019: 67; 박선영, 2019: 3), 집행에 있어서도 중복이나 사각지대의 문제가 발생해왔다.

〈표 3〉 여성폭력 3법 제정과정

구분	제정배경	법률명
성 폭 력	• 21년 전 성폭력 가해자인 이웃을 살해(91년) • 〈성폭력특별법 제정 추진 특별위원회〉 결성(91년) • 12년간 강간한 의부를 살해(92년) • 여성단체 구명운동	▶ 「성폭력범죄 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률」 제정(94년) ▶ 「성폭력범죄 처벌에 관한 특례법(법무부)」, 「성폭력 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률(여가부)」로 분리 입법(10년)
가 정 폭 력	• 〈가정폭력방지법제정추진 범국민 운동본부〉 발족(96년): 법 제정 운동 및 청원	▶ 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제정(97년)
성 매 매	• 군산 대명동(00년), 군산 개복동(02년) 화재 사건으로 집결지 내 업소 성매매 여성 사망 • 〈군산시 윤락가 화재사건 대책위원회〉 구성: 규탄집회 및 법 제정 요구	▶ 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률(여가부)」, 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률(법무부)」 제정(04년)

출처: 최창행(2019: 63) 수정·보완

2. 여성폭력방지기본법의 기본구성 및 내용

여성폭력 3법으로는 포괄하지 못하는 다양한 형태의 여성폭력을 고려할 때, 소극적이고 기계적으로 3법을 통합하기보다는 포괄적 시야를 가지고 정책의 방향을 제시하는 기본법의 제정이 필요하다는 논의가 계속되어 왔다(윤덕경 외, 2016: 69).

2018년 12월 제정된 여성폭력방지기본법은 ‘여성폭력방지와 피해자 보호·지원에 관한 국가 및 지방자치단체의 책임을 명백히 하고, 여성폭력방지정책의 종합적·체계적 추진을 위한 기본적인 사항을 규정함으로써 개인의 존엄과 인권 증진에 이바지함을 목적’으로 하고 있으며(제1조), <표 4>에서 보는 바와 같이 총 5장 22조로 구성되어 있다. 제1장에서는 법의 목적과 기본이념, ‘여성폭력’, ‘여성폭력 피해자’, ‘2차 피해’ 등 법에서 사용하는 용어의 정의, 국가와 지방자치단체의 책무, 모든 국민의 권리와 의무, 다른 법률과의 관계 등을 규정하고 있고, 제2장에서는 여성폭력방지정책 기본계획 및 시행계획의 수립, 여성폭력방지위원회, 실태조사, 여성폭력통계의 구축 등 여성폭력방지정책의 추진기반에 대해 다루고 있다. 제3장에서는 피해자의 권리, 피해자 보호·지원, 관계기관 간 협력체계의 구축, 피해자 정보보호, 2차 피해 방지, 여성폭력 예방교육, 홍보 등 여성폭력방지정책의 기본시책을 상세히 규정하고 있고, 제4장에서는 여성폭력방지정책 관련 단체에 대한 행정적, 재정적 지원에 대한 내용을 담고 있으며, 마지막 제5장에서는 권한의 위임·위탁과 관련된 보칙을 두고 있다.

여성폭력방지기본법의 특징은 첫째, 기존 여성폭력 3법을 통합하고 사각지대를 보완하여 여성폭력을 근절하기 위한 정책의 방향과 기본원칙을 제시하는 기본법으로서의 성격을 가지고 있다는 점이다. 둘째, ‘여성폭력’과 ‘2차 피해’에 대해 최초로 법적으로 정의를 내렸다는 점이다. ‘여성폭력’의 정의 규정에 있어 기존의 성폭력, 가정폭력, 성매매 외에 지속적 괴롭힘 행위, 친밀한 관계에 의한 폭력, 정보통신망을 이용한 폭력까지 포함시킴으로써 기존 여성폭력 3법에서의 행위 유형별 정의가 갖는 한계를 보완하였다. 또한 2차 피해를 세밀하게 정의하고 2차 피해로부터 보호받을 권리, 2차 피해 방지대책까지 규정하고 있다. 셋째, 여성폭력 근절을 위한 국가와 지방자치단체의 책임을 강화하였다는 점이다. 구체적으로 여성폭력방지 및 피해자 보호·지원 등을 위한 종합적 시책의 수립 및 시행뿐만 아니라 여성폭력방지위원회의 구성·운영, 여성폭력통계 구축, 피해자 보호·지원, 2차 피해 방지 등을 의무화하고 여성폭력 예방교육, 홍보 등을 위한 시책을 수립·시행할 수 있도록 하였다. 이를 통해 여성폭력방지정책이 범정부적 차원에서 체계적으로 추진될 수 있는 법

적 근거를 마련하였다.

〈표 4〉 여성폭력방지기본법의 기본구성

장	조	조제목
제1장 총칙	제1조	목적
	제2조	기본이념
	제3조	정의
	제4조	국가와 지방자치단체의 책무
	제5조	권리와 의무
	제6조	다른 법률과의 관계
제2장 여성폭력방지정책 추진기반	제7조	여성폭력방지정책 기본계획의 수립 등
	제8조	연도별 시행계획의 수립 등
	제9조	계획 수립의 협조
	제10조	여성폭력방지위원회
	제11조	지방여성폭력방지위원회
	제12조	실태조사
	제13조	여성폭력통계 구축
제3장 여성폭력방지정책의 기본시책	제14조	피해자의 권리
	제15조	피해자 보호·지원
	제16조	관계기관 간 협력체계의 구축
	제17조	피해자 정보보호
	제18조	2차 피해 방지
	제19조	여성폭력 예방교육
	제20조	홍보
제4장 여성폭력방지정책 관련 단체 등의 지원	제21조	비영리법인·비영리민간단체의 지원
제5장 보칙	제22조	권한의 위임·위탁

출처: 여성폭력방지기본법(제정 2018. 12. 24, 법률 16086호)

IV. 여성폭력방지기본법의 제정과정 분석

1. 문제의 흐름

1) 지표

2017년 청와대 국민청원 페이지가 개설된 이래 약 2년 동안(2017년 8월-2019년 5월) 20만 명 이상의 동의를 얻어 청와대 답변이 이루어진 청원의 40%가 젠더이슈였으며, 젠더이슈를 다룬 국민청원 중 여성폭력·안전에 관한 청원이 63%로 가장 많은 비중을 차지했다. 이는 젠더이슈가 사회의 핵심 현안이자 국민적 관심사였음을 반영하는 것이고, 여성폭력·안전 문제에 관한 높은 관심은 당시 위계에 의한 성범죄에 대한 엄벌주의 인식, 성폭력 사건에 연루된 권력층의 부당행위에 대한 공분과 관련되어 있는 것이었다(한국여성정책연구원, 2019: 1).

여성가족부·통계청(2018)이 조사한 자료에 따르면, 전반적인 사회 안전에 대해 여성의 50.9%가 불안하다고 대답하여 남성(40.1%)보다 10.8%p 높은 수치를 보였고, 형법범 주요 범죄 중 성폭력 피해자는 여성이 26,116건으로 1,478건인 남성보다 17배나 많았다.

대검찰청(2019)의 발표에 의하면 성폭력범죄의 발생건수는 2009년 17,377건에서 2018년 32,104건으로 지속적으로 증가하여 10년 동안 77.4%가 증가한 것으로 나타났다. 강력범죄 중 살인, 강도, 방화범죄의 발생비는 10년 동안 감소추세를 보이고 있는 반면 성폭력범죄의 발생비는 약 1.8배 증가하였는데, 강력범죄 발생건수 중 성폭력범죄의 비중은 2009년 64.3%에서 2018년 91.0%로 26.7% 높아졌다. 이 기간 강력범죄 발생비의 증가는 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있는 성폭력범죄의 증가가 주된 원인이었다(대검찰청, 2019: 13).

이러한 성폭력범죄 발생건수의 구성비 중 동기간 10년간 가장 급격한 증가를 보인 범죄는 카메라 등 이용촬영이었다. 카메라 등 이용촬영은 2009년 전체 성폭력범죄에서 차지하는 비중이 4.8% 수준이었으나 이후 지속적으로 증가하여 2018년에는 19.0%를 차지했다. 이 기간 성폭력범죄의 증가는 강간이나 강간 등 상해·치상 등과 같은 유형의 범죄보다는 스마트폰 등 전자기기 사용의 보편화로 인한 카메라 등 이용촬영범죄가 증가한데서 기인한 것으로 나타났다(대검찰청, 2019: 15).

성폭력범죄 중 데이트 폭력의 경우 2017년 14,136건, 2018년 18,671건, 2019년 19,940건으로 증가하였으며, 스토킹 범죄는 2013년 312건에서 2015년 363건,

2018년 544건, 2019년 583건으로 계속 증가하였다. 데이트 폭력과 스토킹 범죄는 폭행, 감금, 성범죄, 방화, 살인 등 강력범죄로 발전할 가능성이 높아 엄정한 수사 와 피해자 보호 등 근절을 위한 노력이 절실한 분야이지만(경찰청, 2020; 여성신문, 2021.04.01), 국가의 책임에 대해 공식적으로 명문화된 바가 없었고 사회적 범죄라 기보다는 사적인 문제로 인식되거나 치부되어 조사나 처벌이 제대로 이루어지지 않는 한계가 있었다.

〈표 5〉 성폭력범죄의 발생건수 및 발생비 추이(2009년-2018년)

(단위: 건, 발생비, %)

연도	발생건수	발생비	증감률
2009	17,377	34.9	-
2010	20,584	40.7	16.7
2011	22,168	43.7	25.2
2012	23,376	45.9	31.4
2013	29,097	56.9	63.0
2014	29,863	58.2	66.6
2015	31,063	60.3	72.7
2016	29,357	56.8	62.7
2017	32,824	63.4	81.6
2018	32,104	61.9	77.4

출처: 대검찰청(2019: 14)

또한 성폭력 피해자 중 최소 19.3%가 2차 피해를 경험한 것으로 나타났다. 그중 44.5%가 피·가해자의 주변인과 가족에게서 발생하였고, 직장에서 겪는 경우도 18.4%로 높게 나타났다. 경찰, 검찰 및 법원에 의한 2차 피해건수도 17.4%로 그다음으로 높은 비중을 차지하였다. 성폭력 피해 신고율이 1.9% 밖에 되지 않아 성폭력 피해자 대부분이 경찰 및 검찰단계에 도달하지조차 못한다는 점을 감안하면 매우 높은 비중이며, 이는 수사·사법기관에 의한 2차 피해의 심각성을 보여주는 것이다. 또한 성폭력 피해자가 경험한 폭력은 하나의 유형에 국한되지 않고 복합적으로 발생하는 것으로 나타났다(한국여성의전화, 2017).

〈표 6〉 성폭력 피해자의 2차 피해 경험

* 중복응답

구분	경찰	검찰	법원	직장	학교	의료 기관	언론 매체	피해자 가족 주변인	가해자 가족 주변인	미파악	기타	합계
건수	29	6	2	38	3	2	1	53	41	6	30	-
비율 (%)	13.7	2.8	0.9	18.4	1.4	0.9	0.5	25.1	19.4	2.8	14.2	100

출처: 한국여성의전화(2017: 4)

2) 초점사건

2016년 ‘강남역 살인사건’이 발생하면서 온·오프라인을 통해 피해자에 대한 대규모 추모 열기가 확산되었다. 여성들은 이 사건을 단지 피해자 개인의 문제로 보지 않았고, 자신들이 일상적으로 경험해 온 성폭력에 대해 공유하면서 이는 여성혐오와 성별간 차별이 뿌리깊게 존재하는 사회구조와 인식의 문제라며 목소리를 내기 시작했다. 하지만 정부의 대응은 이 사건이 정신병력이 있는 개인의 우발적 범죄라는 입장이었고, 이에 대한 중앙·지방정부의 대책들도 대부분 여성안전의 측면에서 접근될 뿐 성별간 격차나 차별 등 사회구조적 측면에서는 이해되지 않았다. 이러한 정부와 시민사회간 인식의 간극은 기존 정부대응의 한계에 대한 비판적 흐름을 낳았고, 이러한 흐름의 핵심은 정신질환자에 대한 대책이나 여성안전대책들이 포섭하고 있지 못한 여성혐오의 성별화된 차별구조에 초점을 둔 여성대상 범죄대응정책이 필요하다는 것이었다(장다혜 외, 2018: 17).

여성폭력 문제와 관련하여 또 하나의 중요한 초점사건은 ‘미투 운동’이라 할 수 있다. 2017년 미국 뉴욕타임즈가 할리우드의 제작자인 하비 와인스타인의 성추문을 보도하면서 피해 여성들의 폭로가 이어졌고, 특히 수많은 유명 여배우들이 동참하면서 이 사건은 전세계적인 주목을 받게 되었다. 이를 계기로 미국의 한 영화배우가 해시태그 운동인 미투 캠페인(성폭력 피해 고발 캠페인)을 제안하면서 이는 미국 영화계뿐만 아니라 스포츠계, 정계 등 사회 전 분야로 급속히 확대되었고, 미국을 넘어 유럽, 아시아 등 전 세계로 확산되었다.

한국의 경우 2017년 한샘, 현대카드 등 기업 내 성폭력 사건을 계기로 SNS를 통해 미투 운동이 촉발되었다. 2018년 현직 검사의 성추행 피해 폭로 이후 미투 운동은 문화예술계, 대학 등으로 확산되면서 성폭력을 경험한 여성들이 자신의 피해를 밝히기 시작했고, 여성에 대한 성폭력은 소수의 일부 여성들이 경험하는 문제가 아

닌 사회 전반에 넓고 깊게 뿌리박힌 구조적 문제임을 드러내게 되었다. 특히 유력 정치인과 유명 연예인들의 성폭력 사건은 사회에 큰 충격을 주었고 위계에 의한 성폭력 문제가 심각한 사회문제로 대두되었다.

미투 운동이 전사회적으로 확산되면서 시민단체들은 여성폭력 방지를 위한 입법 개선을 요구하는 성명서 발표 및 심포지엄 개최 등 행동에 나섰고, 정치권에서도 소위 ‘미투 법안’이라고 하는 여성폭력 관련 법안의 제출이 급증하였다. 2018년 3월 국회 의안정보시스템에 따르면, 2018년 초 성폭력 관련 법안은 20건이 넘었고 전년도 같은 기간과 비교했을 때 6배를 넘는 수치였다. 더불어민주당 정춘숙 의원은 2018년 2월 21일 ‘미투 1호’ 법안인 여성폭력방지기본법안을 제출하였고, 이어 법안 발의 취지에 ‘미투’라는 용어가 담긴 법안이 잇따라 제출되었다(데일리안, 2018.03.10).

문재인 대통령이 2018년 2월 청와대 수석·보좌관 회의를 통해 “사회 곳곳에 뿌리박힌 여성폭력을 발본색원한다는 생각으로 유관부처가 범정부 차원의 수단을 총동원해주기 바란다”고(경향신문, 2018.02.26) 밝힌 이후 정부 각 부처들은 성폭력 관련 대응 정책들을 발표하기 시작했고, 이는 여성폭력 관련 정책이 여성가족부만의 영역이 아닌 전 부처가 공동으로 대응해야 하는 정책과제로 전환되는 계기가 되었다(장미혜 외, 2020).

2018년 10월에는 ‘강서구 전처 살인사건’이 발생하면서 여성 대상 폭력범죄에 대해 다시금 사회적 공분을 불러일으키게 되었다. 특히 피해자의 자녀가 국회 여성가족위원회 국정감사에 참고인으로 나와 “이번 사건은 사회가 방관한 결과물이다. 제2, 제3의 피해자가 없도록 실질적인 법을 제정해 주시길 바란다”고 밝히면서, 국가가 여성에 대한 폭력에 보다 적극적으로 대응해야 한다는 목소리가 높아졌다(한겨레, 2018.11.01).

3) 피드백

(1) 기존 여성폭력 3법 체계의 한계

한국의 경우 여성에 대한 폭력의 정의와 원인, 결과에 관해서는 국가에 의해 공식적으로 명문화된 바가 없었다. 여성들이 겪는 폭력은 가정문제, 부부간 또는 연인간 문제 등 사적인 문제로 인식되거나 치부되어 제대로 처벌되지 않았다(장유미, 2018: 2). 법제도와 정부 정책, 사법 시스템은 한국 사회에서 행해지는 여성에 대한 폭력의 본질을 외면하고 있거나 왜곡하고 있었고, 이에 여성폭력에 대한 기본적 정의, 국가의 책무성과 지원체계를 담은 여성폭력 근절을 위한 기본법 제정이 필요하

다는 요청이 있어 왔다(고미경, 2017: 17). 양성평등기본법이나 기존의 관련 개별법에 국가와 지방자치단체의 책무를 규정하고 있기는 하지만 추상적이고 실효성이 부족하다는 의견이 많았으며, 여성폭력을 방지하고 피해자를 지원하기 위한 국가의 기본이념과 구체적인 책무를 기본법을 통해 명확히 할 필요가 있었다(장유미, 2018: 3). 또한 여성폭력의 문제를 성폭력, 가정폭력, 성매매에 대해서만 협소하게 규정하고 있어 스토킹, 인신매매, 데이트 폭력, 디지털 성폭력, 여성에 대한 증오범죄 등 점점 다양해지는 여성폭력에 대한 처벌과 피해자 보호가 제대로 이루어지지 않고 있었기 때문에, 성폭력방지법, 가정폭력방지법, 성매매피해자보호법 등 기존의 개별법으로는 다룰 수 없는 사각지대의 문제를 해결하고, 법률 간의 중복으로 나타나는 혼란과 비합리적인 문제를 일관된 체계 속에서 다룰 필요가 있다는 사실은 많은 전문가와 현장단체들이 대체로 공감하는 부분이었다(장다혜 외, 2018, 6; 장미혜 외, 2020: 37).

(2) 국제사회의 요구

여성폭력은 1993년 여성차별철폐협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: CEDAW)에서 처음으로 정의되었고, 1993년 여성폭력철폐선언(Declaration on the Elimination of Violence against Women: DEVAW)에서는 공공·사적 영역에서 발생할 수 있는 여성폭력의 방지를 위한 국가 등 공공기관의 책무를 강조하였다(황정임, 2018: 163-164). 이 선언을 통해 여성차별철폐조약을 비준한 회원국들에게는 여성폭력철폐선언에서 규정된 국가 책임을 이행해야 할 의무가 부여되었다(장다혜 외, 2018: 14).

여성차별철폐협약 채택 이후 UN 및 국제사회는 여성에 대한 폭력을 근절하고 여성의 기본권을 보호하기 위한 국가 차원의 노력을 지속적으로 촉구해 왔으며(장임다혜, 2018: 58), 한국의 여성폭력 관련 법 제정은 이러한 국제기준의 영향을 받아 왔다(윤덕경 외, 2016: 46). 2018년 3월 UN 여성차별철폐위원회(CEDAW)는 한국 정부에 여성폭력 근절을 위한 노력을 강화할 것을 권고하였는데, CEDAW의 권고는 한국의 '여성폭력'에 대한 개념 규정 등 근본적인 문제점을 짚고 있었고 이후 국내 법·정책의 국제적인 준거틀로서 영향을 미치게 되었다(고미경, 2019: 32).

2. 정치의 흐름

1) 정권교체

앞서 문제의 흐름을 통해 살펴본 여성폭력에 대한 국가의 대응 및 책임에 대한 국내외적 요구들은 문재인 정부의 여성정책에 반영되었다고 할 수 있다. 2016년 강남역 살인사건 이후 여성폭력에 대한 여성들의 문제 제기와 사회적 관심이 고조된 가운데 치러진 2017년 대선과정에서 각 당의 대선후보들은 여성정책을 중요하게 고려할 수 밖에 없었고 저마다 본인이 진정한 여성주의자임을 자임했다. 특히 문재인 대통령은 “페미니스트 대통령이 되겠다”고 선언(한겨레, 2017.03.08)하면서, 여러 차례 젠더폭력방지기본법의 제정을 약속하였고 젠더폭력방지 계획을 수립하고 전담기구도 설치하겠다고 밝혔다.

이는 또한 진보정당으로서 성평등 사회 구현과 성 관련 범죄 예방 및 근절에 대한 국가 책임 강화를 정당 강령에 포함하고 있는 여당(더불어민주당)의 여성정책 기조와도 맥을 같이 하는 것이었다.

2017년 출범한 문재인 정부는 같은 해 7월 ‘문재인 정부 국정운영 5개년 계획’을 발표하면서 ‘실질적 성평등 사회 실현’을 국정과제로, ‘젠더폭력 방지 국가책임 강화’를 과제목표로 제시하였다. 젠더폭력방지기본법(가칭) 제정과 국가행동계획 수립·이행을 통해 젠더폭력 방지 기반을 구축하고 새롭게 대두되는 젠더폭력(스토킹, 온라인 성범죄 등) 처벌 및 피해자 보호 체계를 마련하겠다고 천명하였고, 이후 기본법 제정과 관련된 논의가 실질적으로 이루어지기 시작했다.

2) 여성단체의 입법운동

한국여성의전화는 2011년에 여성폭력피해자 지원 관련 제도 개선을 위한 TFT를 구성하여 운영하면서 그 결과물 중 하나로 기본법 제정을 제안한 바 있다. 2015년부터 본격적으로 입법운동을 위한 자료조사 등 기초 작업이 진행되었고, 구체적인 법안 내용은 2017년 ‘여성폭력근절을 위한 기본법(가칭) 제정 TFT’가 구성되면서 논의되기 시작하였다(송란희, 2018: 4). 지속적으로 여성폭력 반대운동과 피해자 지원을 해온 여성단체들은 2017년부터 본격적으로 기본법 제정과 관련된 논의를 진행한 것이라 할 수 있으며, 여성폭력방지기본법안을 대표발의한 정춘숙 의원은 “이는 한국여성의 전화에서 제안해 온 입법과제로서 관련 단체들과 논의를 시작했다”고 설명한 바 있다

(뉴스타운, 2017.08.22). 해당 TFT에 참여한 성매매문제해결을위한전국연대, 장애여성공감, 한국성폭력상담소, 한국여성단체연합, 한국여성민우회, 한국여성의전화, 한국여성장애인연합, 한국이주여성인권센터 등 6개 단체는 2017년 3월 세계여성의 날 기념 ‘젠더폭력 근절 정책토론회’를 개최하여 차기 정부의 여성정책 방향 및 핵심 의제를 제안하면서 여성폭력근절기본법(가칭) 제정을 촉구하였고, 이후에도 계속적으로 현장에 기반을 둔 기본법의 방향과 내용을 만들고자 노력했다(고미경, 2019: 23). 이들은 내부 집담회를 비롯해 국회 여성가족위원회 입법심의관 초청 간담회, 법률자문회의 등을 진행하였고, 참여 단체는 최초 6개 단체에서 2개 단체가 더 합류하여 총 8개 단위로 구성되었으며, 기본법 제정 취지와 방향에 대한 여성단체 공동의 이해를 명료화하며 공감대를 넓혀갔다(장유미, 2018: 2).

3. 정책대안의 흐름

2010년 정부출연연구기관인 한국여성정책연구원에서는 여성가족부의 연구위탁을 받아 수행한 ‘여성·아동 피해보호 지원서비스 선진화 및 사각지대 해소방안 연구’(장미혜 외, 2010)에서 여성폭력에 관한 통합적 법체계의 구축이 필요함을 제안하면서, 여성·청소년폭력 관련 기본법(안)을 제시한 바 있다. 여기에는 여성폭력의 예방·방지와 피해자의 보호·지원에 대한 국가와 지방자치단체의 책무, 기본계획의 수립, 성인지 통합교육, 한국여성인권진흥원의 설립 등 여성폭력방지기본법 원안과 유사한 내용들이 포함되어 있었다. 이후 2015년 한국여성정책연구원에서 실시한 ‘여성폭력 피해자 보호·지원의 통합적 운영을 위한 법제 정비방안 연구’(윤덕경 외, 2015)에서도 여성폭력 관련 정책의 방향을 제시하는 기본법의 제정을 제안하였다. 이는 현장단체를 비롯한 비영리단체, 학계, 관련 부처(여성가족부) 담당자에 대한 의견 조사를 토대로 한 것이었다. 여기서는 기존 여성폭력 3법의 유사한 점을 통합하고, 여성폭력의 범위에 근래에 사회문제가 되고 있는 성희롱, 데이트 폭력, 스토킹, 사이버 성폭력 등을 포함하여 여성폭력 예방과 피해자 보호의 사각지대를 해소해야 한다는 점이 지적되었는데, 이는 여성폭력방지기본법의 입법 취지와 맥을 같이 하는 내용이다. 이 연구에서 제안된 기본법(안)의 구조와 내용은 이러한 의견 조사 및 논의를 토대로 앞선 2010년 위탁연구의 내용을 수정·보완한 것이었다.

2017년 여성단체들이 구성한 ‘여성폭력 근절을 위한 기본법(가칭) 마련 TFT’에서는 양성평등기본법이나 기존의 관련 개별법에서 국가와 지방자치단체의 책무를 규정하고 있기는 하지만 추상적이고 실효성이 부족하다고 보고, 기본법을 통해 여성

폭력을 방지하고 피해자를 지원하기 위한 국가의 기본이념과 구체적인 책무를 명확히 할 필요가 있다고 주장했다(장유미, 2018: 3). 해당 TFT에서는 ‘여성폭력’이나 ‘젠더폭력’이나 하는 용어를 둘러싼 이견이 있었는데, 여성단체들은 성별 불평등 문제가 폭력의 원인임을 명확히 하면서도 성별화된 폭력임을 보여줄 수 있다고 보고 ‘젠더에 기반한 여성에 대한 폭력’이라는 용어를 제안하였다(송란희, 2018: 8).

2017년 하반기부터는 정부, 국회, 연구기관, 현장단체가 함께 법 제정을 위한 TF(젠더폭력방지기본법(가칭) 제정을 위한 TF)를 구성·운영하였다. 이 TF는 여성폭력방지기본법안을 대표발의한 더불어민주당 정춘숙 의원을 주축으로 하여 여성가족부, 한국여성정책연구원, 한국여성의전화로 구성되었으며(최창행, 2019: 64), 이들은 여성폭력방지기본법 제정안을 만드는 과정에서 정책공동체로서의 역할을 하게 된다.

여성가족부는 2017년 한국여성정책연구원을 통해 ‘젠더폭력방지에 관한 법제화 방안 연구’(장미혜 외, 2017)를 진행하였는데 여기서 국회(정춘숙 의원실), 여성가족부, 현장단체와의 논의를 통해 여성폭력방지기본법의 제정 의의와 필요성, 법제명, 법형식, 법안의 내용과 구성 등을 검토하고 제정안을 마련하게 된다.

4. 정책의 창과 정책선도가

2016년 강남역 살인사건은 상당한 사회적 반향을 불러일으킨 사건이었지만 당시 정부와 경찰에 의해 정신병력이 있는 개인의 우발적 범죄로 규정되어 그 대책도 정신질환자의 관리와 여성안전대책에 집중되었다. 여성계와 시민단체들은 여성폭력에 대한 근본적이고 통합적인 대책 마련을 요구했으나 정책입안자라 할 수 있는 정부와 국회의 관심이나 실행으로 연결되지는 못했다. 하지만 여성 대상 폭력범죄가 단순히 개인의 문제가 아니라 여성혐오나 성 격차에서 오는 사회구조적 문제라는 논의를 불러일으킨 계기가 된 것은 분명하다. 이후 2018년 초 미투 운동이 사회 전역으로 빠르게 확산되면서 정부와 정치권은 일제히 이에 대한 지지를 표하며 대책 마련에 나서게 된다. 문재인 대통령은 “미투 운동을 적극 지지한다”며 적극 수사 등 대책에 나설 것을 주문했다. 문재인 대통령은 특히 “젠더폭력은 사회 구조적인 문제”라며 “근본적인 대책을 마련하는 계기로 삼아야 할 것”이라고 강조했다. 여당인 더불어민주당은 토론회 등 공론화 행보에 적극 나서며 관련 법 제정 등 근본적인 대책 마련에 나섰다(대구신문, 2018.02.26).

문재인 대통령의 대선공약이자 국정과제인 여성폭력방지기본법 제정을 주도한

것은 여당인 더불어민주당의 정춘숙 의원이었다. 한국여성의전화 대표를 역임하고 가정폭력방지법 제정 운동 과정을 총괄한 현장 여성운동가 출신인 정춘숙 의원은 현장 관계자들과 간담회를 갖고 관련 전문가들과의 논의를 통해 제정안을 마련하였다(여성신문, 2017.07.19; 이투데이, 2018.02.23). 2017년 12월 8일 열린 국회 본회의에서 정 의원은 동료 의원들을 상대로 여성폭력의 심각성을 전하고 해결방안을 촉구했다. 정 의원은 “문재인 대통령은 젠더폭력으로부터 안전한 사회를 만들겠다고 약속했으며, 그 첫 번째 공약이 젠더폭력방지기본법 제정이다”라고 설명하며 법 제정의 필요성과 계획을 밝혔다(여성신문, 2017.12.11), 2018년 2월 법안을 제출하게 된다.

따라서 여성폭력방지기본법 제정과정에서 정책선도자의 역할을 한 것은 문재인 대통령과 정춘숙 의원이라 할 수 있다. Kingdon의 주장에 따르면, 정책선도자는 정책의 창이 열렸을 때 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름을 결합하여 정책산출물을 도출하는 역할을 한다. 즉 문재인 정부가 들어서고 대선공약이었던 여성폭력방지기본법의 제정이 국정과제가 되면서 여당 국회의원인 정춘숙 의원에 의해 법안에 제출되고 법 제정에 이르게 된 것이다.

정책선도자로서 문재인 대통령이 가진 자원은 강력한 대통령제하에서 대통령으로서의 공식적 권한과 정치적 영향력이라 할 수 있다. 문재인 대통령은 여성폭력방지기본법의 제정을 대선공약과 국정과제에 반영하고 법 제정 추진의 필요성과 의지를 수차례 공식적으로 천명함으로써 여당과 정부(여성가족부)가 여성폭력방지기본법의 제정을 실질적으로 추진할 수 있는 동력과 기반을 제공하였다. 정춘숙 의원의 경우 현장 운동가 출신으로서 여성폭력 분야에 대한 전문성과 경험을 갖추고 있었고, 여당 국회의원이자 국회 여성가족위원회 간사로서의 공식적 권한과 지위를 활용하여 집담회 및 토론회 개최, 언론 인터뷰, 국회 연설, 법안 제출 등의 추진력을 보였으며, 기본법 제정을 위한 TF를 구성하여 정부, 국회, 연구기관, 현장단체와 소통하는 교섭력을 보이기도 하였다.

미투 운동 등의 문제의 흐름과 정권교체라는 정치의 흐름의 결합으로 인해 정책의 창이 열린 것이지만, 그동안 여성단체, 여성가족부, 여성정책연구기관 등을 통해 논의되어왔던 정책대안이 마련되어 있었기 때문에 신속한 법안의 작성이 가능하였다. 정책선도자로서 정춘숙 의원은 문제의 흐름과 정치의 흐름이 결합하여 정책의 창이 열린 입법 기회에 정책공동체를 통해 마련된 정책대안을 연결시킴으로써 여성폭력방지기본법이라는 정책산출물을 도출해 내는데 주도적 역할을 한 것이다.

5. 정책산출물

2018년 2월 21일 국회에서 여성폭력방지기본법안(의안번호 2012065. 정춘숙 의원 등 15인)이 발의되었다. 법안은 소관위원회인 여성가족위원회(이하 여가위)에서 통과되었으나 법제사법위원회(이하 법사위)에서 계류되었다.

정춘숙 의원 등은 법안을 발의하면서 ‘여성폭력’이 여성을 대상으로 한 폭력에 한정되어 남성 피해자가 배제되는 것을 막기 위해 법안 제3조 제1호에서 ‘여성폭력’을 ‘성별에 기반한 폭력’으로 정의함으로써 성별 구조로 인한 폭력이라는 점을 강조하였다(장다혜 외, 2018: 18).

하지만 여가위와 법사위에서 법안명과 여성폭력에 대한 정의 규정이 계속 문제가 되었다. 원래 법안 취지에 맞추려면 ‘젠더’라는 용어가 가장 적절하지만, ‘젠더’라는 용어가 외래어이기 때문에 일반적으로 이해되기 어렵고, ‘여성폭력’이라는 용어로는 역차별의 비난이 예상된다는 점에서 논란이 되었다. 따라서 ‘사회적 약자를 위한 폭력 방지법’, ‘성차별에 의한 폭력 방지법’ 등이 대안으로 제안되었고, 결국 여가위에서는 ‘젠더폭력’으로 잠정적으로 합의가 되었다. 하지만 법사위 전체회의에서 법안명과 정의 규정이 맞지 않는다는 점이 다시 문제가 되었고, 여성가족부와 여당은 ‘젠더폭력’에 대해 설득하려는 시도도 없이 ‘여성폭력’이라는 용어를 고수하려고 하였다. “피해자의 대다수가 여성이고 이들의 요청에 국회가 답하기 위해서 상징적으로 ‘여성폭력’을 사용하였다”는 입장이었다. 결국 법안명이 아닌 정의 규정을 수정하기로 합의가 되었다. 즉 기존 범명을 유지하는 대신 ‘여성폭력’의 정의를 ‘성별에 기반한 폭력’에서 ‘성별에 기반한 여성에 대한 폭력’으로 변경하기로 의결한 것이다. 법사위 전체회의에서는 그 외에도 양성평등이 아닌 성평등이라는 용어를 사용한 점, 지방자치단체에 의무화하는 성폭력 예방교육이 이미 기존 양성평등 예산과 중복돼 예산 낭비일 수 있다는 점 등이 지적되었다. 여성폭력방지법안은 법사위를 통과하지 못하고 법안심사 제2소위원회로 회부되었다. 이후 법안심사제2소 위원회를 거치며 여성폭력방지기본법안은 원안과는 다르게 상당부분 수정된다. 수정안에는 성평등이라는 용어를 양성평등으로 바꾸게 되었고, 국가와 지방자치단체가 피해자의 지원에 필요한 경비를 지원한다는 의무조항이 임의조항으로 변경되었으며, 지방자치단체에 의무화하는 여성폭력 예방교육도 임의조항으로 수정되었다. 피해자 보호에 대한 국제개발 협력사업의 근거가 되는 20조와 한국여성인권진흥원 설립을 법적으로 규정하기 위한 22조는 아예 삭제되었다(국회사무처, 2018a; 국회사무처, 2018b, 한겨레; 2018.12.03).

처음 발의된 법안 원안에서는 ‘여성폭력’을 ‘성별에 기반한 폭력’으로 정의하였으나 여가와 법사위를 거치면서 ‘성별에 기반한 여성에 대한 폭력’으로 수정되면서 여성단체뿐만 아니라 남성들의 반발이 이어졌다. 수정안에 따르면 피해자는 여성으로 한정되고 가해자로서 남성 혐오를 정당화한다는 것이다.

한국여성단체연합 등 여성단체들은 공동성명서를 내고 “법사위는 정의 규정과 내용을 왜곡, 탈락, 훼손함으로써 입법 취지로부터 한참이나 동떨어진 누더기 법안을 만들었다”고 비판했다. 남성 중심 커뮤니티 회원들은 “가정폭력특별법과 성폭력특별법이 존재하는데 굳이 여성폭력방지법을 제정하는 이유가 무엇인가”라며 문제를 제기했다. 또한 이들 단체들은 여성 피해자에게만 적용되는 여성폭력방지기본법은 역차별이고 헌법에 위배된다고 주장했다. 이들은 법안이 국회 본회의에서 통과되는 것을 막기 위해 항의전화 및 문자보내기 운동을 전개하기도 하였다(뉴스라이즈, 2018.12.20).

결국 여성폭력방지기본법은 2018년 12월 7일 국회 본회에서 재석 188명 중 찬성 163명, 반대 4명, 기권 21명으로 가결 처리되어 국회를 통과했지만, 여성단체와 남성단체 모두의 비판을 받았다. 이 법은 2012년 성범죄에 대한 친고죄 폐지 당시보다도 후퇴했다는 비판이 나왔다. 친고죄 폐지 당시 성과 중 하나가 성범죄 대상을 부녀자에서 사람으로 개정해 성인 남성에 대한 성범죄도 처벌할 수 있게 된 것이었는데, 여성폭력방지기본법은 오히려 거꾸로 갔다는 것이다(여성신문, 2018.12.13). 청와대 국민청원에도 반대 청원이 올라와 청원 참여 인원이 단시간에 3만 명을 넘겼으며, 남성 중심 커뮤니티에서는 여성폭력방지기본법에 대한 네티즌들의 비판이 쏟아지면서 해당 법안을 발의한 국회의원 명단을 공유하거나(파이낸셜뉴스, 2018.12.06), 유튜브 등에서 비판 영상들이 제작되어 높은 조회수를 기록하기도 하였다.

일각에서는 여성폭력에 대한 국가의 책임을 명문화하고 다양한 유형의 여성폭력을 방지하기 위한 기본법이 마련됐다는 점에 의미를 부여하면서, 시행 전까지 개정안을 마련하여 법적 미비를 보완하는데 집중해야 한다는 의견도 있었다. 이 법이 남성 피해자를 정책 개념상 포괄하지 못했기 때문에, 현장의 다양한 의견을 수렴하고 사회적 공론화를 거쳐 입법 취지와 현실의 간극을 최대한 좁혀야 한다는 것이었는데(박선영, 2019; 신상숙, 2019; 여성신문, 2018.12.13), 결국 여성폭력방지기본법은 여성폭력 근절이라는 사회적 요구에 대응하고 사회문제를 근본적으로 해결하기 위한 취지로 제정이 추진되었으나, 결정과정에서 참여자들의 이해관계에 따라 원안이 수정·완화되면서 법안의 취지를 살리지 못하고 사회적으로도 공감대를 얻지 못하는 결과물을 산출하게 되었다.

V. 결론 및 시사점

여성폭력방지기본법은 여성폭력 방지와 피해자 보호·지원에 관한 국가의 책임을 명확히 하고, 여성폭력방지정책의 종합적이고 체계적인 추진을 위해 제정된 여성폭력 관련 최초의 기본법이다. 이 법의 제정을 통해 개별법으로 지원하고 있는 성폭력, 가정폭력, 성매매 이외에 스토킹, 데이트 폭력, 디지털 성폭력 등 법의 사각지대에 놓여있는 여성폭력 피해에 대한 실태조사, 통계체계 구축, 각종 지원의 법적 근거가 마련되었으며, 2차 피해에서 보호받을 권리가 법제화되었고, 여성폭력방지정책 기본계획 및 시행계획 수립, 여성폭력방지위원회 운영 등을 통해 범정부적으로 여성폭력방지정책을 총괄·조정할 수 있게 되었다(여성가족부, 2019).

본 연구는 여성폭력 근절이라는 사회적 요구에 대응하는 법률 제정과정의 특징과 맥락을 고찰하기 위해 Kingdon의 다중흐름모형을 활용하여 여성폭력방지기본법의 제정과정을 분석하였다. 사회문제가 어떻게 인식되었고, 이 문제를 해결하기 위한 대안은 어떻게 개발되고 수정되었는지, 이 과정에 영향을 미친 정치적 역학은 무엇이었는지를 살펴보기 위해 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름으로 나누어 분석하였고, 이러한 흐름들이 어떻게 결합되어 정책의 창이 열리고 정책산출물이 도출되었는지, 이 과정에서 정책선도가는 누구이며 그 역할은 무엇이었는지를 밝히고자 하였다. 연구의 결과를 요약하면 <표 7>과 같다.

먼저 문제의 흐름을 보면 지표상 여성에 대한 성폭력범죄는 계속 증가 추세에 있었으며 강력범죄에서 차지하는 비율도 크게 증가하고 있었다. 특히 스토킹, 데이트 폭력, 디지털 성폭력 등 기존 개별법 체계에서 보호받지 못하는 새로운 형태의 여성폭력이 성폭력범죄에서 차지하는 비중이 점점 늘어나고 있었으며, 피·가해자의 주변인과 가족, 직장, 수사·사법기관 등에 의한 2차 피해도 심각했다. 이렇게 기존의 여성폭력 3법 체계는 사각지대와 한계를 나타내고 있었고, UN 여성차별철폐위원회 등 국제사회에서도 한국 정부에 대해 여성폭력 근절을 위한 노력을 강화할 것을 공식적으로 권고하고 있었다. 특히 강남역 살인사건, 미투 운동, 강서구 전처 살인사건 등 초점사건의 발생으로 여성폭력이 개인의 문제가 아닌 사회구조적 문제라는 인식이 확산되고 이에 대한 국가의 책임과 대응을 요구하는 목소리가 높아졌다.

〈표 7〉 연구의 요약

분석요소	세부요인	분석결과
문제의 흐름	- 지표	- 청와대 국민청원에서 여성폭력·안전에 관한 청원이 큰 비중을 차지 - 사회 안전에 대한 여성들의 높은 불안감 - 여성 대상 성폭력범죄의 지속적 증가 - 디지털 성폭력의 급격한 증가 - 데이트 폭력, 스토킹의 계속적 증가 2차 피해의 심각성과 성폭력 피해의 복합성
	- 초점사건	- 강남역 살인사건 - 미투 운동 - 강서구 전처 살인사건
	- 피드백	- 기존 여성폭력 3법 체계의 한계 - 국제사회의 요구(UN 여성차별철폐위원회 등이 한국 정부에 여성폭력 근절을 위한 노력을 강화할 것을 권고)
정치적 흐름	- 정권교체 (정부와 국회의 변화) - 압력단체의 캠페인	- 문재인 정부의 출범(보수정권 → 진보정권) - 문재인 대통령의 대선공약이었던 '젠더폭력방지기본법(가칭)'이 국정과제가 됨 - 여성단체들이 '여성폭력근절을 위한 기본법(가칭) TFT'를 구성하여 '여성폭력근절기본법(가칭)'에 대한 입법운동 진행
정책대안의 흐름	- 정책대안의 제안주체 - 정책대안의 논의내용 - 정책공동체의 구성	- 여성가족부와 한국여성정책연구원, 여성단체 - 한국여성정책연구원이 여성가족부의 위탁을 받아 수행한 연구에서 여성폭력 관련 기본법(안) 제안: 여성폭력 예방과 피해자 보호에 있어 국가의 책무와 사각지대 해소 등에 대해 논의 - 여성단체들이 TFT를 구성하여 '여성폭력근절기본법(안)' 제안: 여성폭력 방지와 피해자 지원을 위한 국가의 기본이념과 구체적인 책무, 법 용어 정의에 대한 논의 - 정부(여성가족부), 국회, 여성정책연구기관, 여성단체들간의 정책공동체 구성
정책의 창	- 각 흐름의 영향력 및 결합	- 미투 운동의 확산과 정권교체, 대통령의 지지 표명 - 대선공약이자 국정과제인 '여성폭력방지기본법' 제정 추진의 본격화 - 정책대안이 마련되어 있었기 때문에 신속한 법안 제출이 가능
정책 선도가	- 정책선도가의 존재 - 정책선도가의 역할과 자원	- 대통령과 여당 국회의원 - 문재인 대통령: 기본법 제정을 대선공약과 국정과제에 반영하고 법 제정 추진의 필요성과 의지 천명 - 더불어민주당 정춘숙 의원: 현장 운동가 출신 여당 국회의원으로서의 전문성, 추진력, 교섭력을 바탕으로 법안 제출 및 법률 제정 추진
정책 산출물	- 법 제정의 성공 여부 - 정책산출물의 내용 및 한계	「여성폭력방지기본법」의 제정 ‘여성폭력’의 정의 규정 수정, 법안에서의 의무조항이 임의조항으로 변경되거나 삭제되는 등 입법 취지에서 벗어났다는 비판

둘째 정치의 흐름을 보면, 기존 여성폭력 관련 법률들은 심각한 여성폭력 관련 사건이 발생하면 여성단체의 문제 제기과 청원 등을 통해 해당 사안이 공론화되고 입법으로 이어지는 패턴이었다. 여성폭력방지기본법의 경우는 이전과 마찬가지로

초점사건이 발생하고 이에 대한 여성단체의 입법활동이 활발하게 이루어지기는 했지만, 기본법의 제정이 대통령의 대선공약과 국정과제로 선정되고 여당에 의해 적극적으로 추진되면서 공식적 참여자들의 주도적 역할이 두드러졌다. Kingdon은 공식적 참여자와 비공식적 참여자 모두가 정책선도자의 역할을 할 수 있다고 보았지만 공식적 참여자의 역할에 무게를 더 두었다. 본 연구에서도 여성단체 등 비공식적 참여자들의 입법운동은 활발하게 이루어졌지만 결정과정에 효과적으로 참여하거나 실제 정책선도자로서의 역할은 하지 못했으며, 공식적 참여자인 대통령과 여당 국회의원 등 권력집단의 역할과 영향력이 컸던 것으로 나타났다.

정책대안의 흐름은 강남역 살인사건, 미투 운동, 강서구 전차 살인사건 등 초점사건이 발생하기 전부터 여성가족부, 여성정책연구기관, 여성단체 등에 의해 여성폭력 관련 기본법에 대한 법안이 제안되고 있었으나 제도화로는 이어지지 않았었다. 하지만 초점사건의 발생으로 인해 여성폭력의 문제가 사회의 핵심 이슈로 부상하면서 문제의 흐름이 정치의 흐름과 결합하게 되어 정책의 창이 열렸으며 이때 정책대안들이 어느 정도 갖추어져 있었기 때문에 신속하게 법안의 도출이 가능하였다. 이렇게 정책의 창이 열렸을 때 문제의 흐름, 정치의 흐름과 정책대안의 흐름을 연결하여 정책산출물을 도출하는데 적극적 역할을 한 정책선도자는 문재인 대통령과 여당 국회의원인 정춘숙 의원이었다. 문재인 대통령은 문제의 흐름을 통해 나타난 국가의 대응과 책임에 대한 국내외 요구들을 대선공약과 국정과제에 반영하고 기본법 제정의 필요성과 의지를 수차례 공식적으로 천명함으로써 여당과 정부(여성가족부)가 여성폭력방지기본법의 제정을 실질적으로 추진할 수 있는 동력과 기반을 마련하였다. 정춘숙 의원은 현장 운동가 출신으로서 여성폭력 분야에 대한 전문성과 경험을 갖추고 있었고, 여당 국회의원이자 국회 여성가족위원회 간사로서의 공식적 권한과 지위를 활용한 추진력과 교섭력을 보이며 법률 제정과정에서 주도적인 역할을 하였다.

하지만 국회 심사과정에서 '여성폭력'의 정의 규정이 수정되면서 여성단체와 남성단체 모두의 반대에 부딪혔고, 법안에서의 의무조항이 법안 통과시에는 임의조항으로 변경되거나 삭제되는 등 입법 취지에서 벗어났다는 비판을 받게 되었다.

이러한 분석 결과를 통해 도출된 여성폭력방지기본법 제정과정의 한계와 시사점은 다음과 같다.

첫째, Kingdon이 주장하는 바와 같이 정책의 결정은 체계적이고 합리적으로 최적의 대안을 선택하는 과정이라기보다는 비합리적이고 예측불가능한 요인들이 상호작용하여 결과물이 도출되는 복잡하고 역동적인 과정이라는 것이다. 즉 여성폭력

방지기본법은 성별간 불평등과 차별에 의한 폭력문제를 근절해야 한다는 사회적 요구에 대응하기 위해 위해 제정이 추진되었으나, 결정과정에서 참여자들의 이해관계에 따라 법안이 수정·완화되면서 입법 취지를 살리지 못하고 사회적으로 정당화되거나 수용되지 못하는 결과를 낳게 되었다. '여성폭력'의 정의 규정이 원안에서는 '성별에 기반한 폭력'이었으나 야당에서 법안명과 정의 규정이 맞지 않는다는 문제를 제기했고 결국 '성별에 기반한 여성에 대한 폭력'이라고 수정되었다. 이는 야당의 일방적인 주장에 의한 것만은 아니었다. 법안명과 정의 규정이 맞지 않는다는 문제 제기를 통해 법안명이나 정의 규정 중 하나를 수정해야 하는 상황이었는데, 여성가족부와 여당은 법안명에 반드시 '여성'을 넣어 법률 제정의 상징성을 확보하고자 하였다. 때문에 수정된 정의 규정이 남성 피해자를 배제시킴으로써 사회적 비판을 받을 수 있다는 점을 여성가족부와 여야 참여자 모두 인식하고 있었음에도 불구하고 수정안이 통과된 것이다. 즉 사회적 요구나 입법 취지보다는 정책참여자들이 추구하는 가치와 목표를 달성하는 방향으로 합의되고 결정된 것이다. 이는 사회적 합의가 아닌 정치적 합의의 결과물이었다.

둘째, 과거에는 심각한 여성폭력 관련 사건이 발생하면 이를 공론화하여 여론을 형성하고 정부와 국회에 대해 입법을 요구하는 과정에서 시민단체들이 매개자로서 또는 촉진자로서의 역할을 했다면, 이제는 온라인 기술과 미디어가 발달하면서 초점사건이 발생하면 거의 실시간으로 전국적 여론이 형성되어 정부와 정치권이 무시할 수 없는 영향력을 발휘하게 된다. 즉 온라인을 통해 시민들이 직접 자신들의 경험과 의견을 공유하고 세력화하면서 사회문제의 정부의제화 더 나아가서 결정의 제화를 이끌어낸다는 것이다.

셋째, 문제는 이렇게 사회적 여론과 요구에 의해 정부의제화나 결정의제화가 된다고 하더라도 정책결정과정에서 시민사회가 참여할 제도적 장치가 미흡하기 때문에 사회적 요구에 부응하는 정책결과물이 도출되지 못했다는 점이다. 여성폭력 근절을 위한 기본법 제정은 여성단체들이 오랫동안 요구해왔고 법안을 준비해왔으며 실제 법안에도 크게 반영되었기 때문에 여성단체들이 정책대안을 마련하는데 있어서는 중요한 역할을 했다고 볼 수 있다. 하지만 결정과정에서 원안이 정부와 국회에 의해 수정·완화되면서 시민사회가 요구해왔던 입법 취지는 달성되지 못했다. 수정안에 대해 시민사회의 비판과 반대가 있었지만 수용되지 않고 국회를 통과하면서 충분한 공론화와 다양한 여론수렴이 이루어지지 않은 채 제정이 급하게 추진되었다는 비판을 받았다. 제정과정에서 정부와 여야 모두 자신들이 추구하는 가치와 상징성만 중요시할 뿐 입법 취지나 사회적 수용성, 효과성 등에는 관심이 없었다. 제정과정이나 제정 이후에도 개정안

마련을 통해 미비점을 보완해야 한다는 의견들이 있었으나 아직까지 개정안은 마련되지 않은 채 정치적 관심에서 멀어졌고, 여성폭력 관련 지표들은 계속 악화되고 있다. 즉 여성폭력이라는 심각한 사회문제를 예방·해결하고 사회에 뿌리깊이 남아있는 성차별적 구조를 개선하겠다는 정치권의 약속은 여성폭력 근절에 대한 기본법을 제정했다는 자신들의 성과와 상징성만 남긴 채 잊혀진 모양새다. 따라서 시민사회의 의견을 수용하여 정부의제와 결정의제가 설정되는 것도 중요하지만, 시민사회의 요구가 제대로 반영된 정책산출물이 도출되기 위해서는 정책과정의 투입, 전환, 산출, 환류에 있어 시민사회가 실질으로 참여하고 통제하고 평가할 수 있는 정교한 제도적 장치의 마련이 필요하다. 또한 일부 시민단체가 아닌 더 많은 이해관계자들과 시민들이 참여하는 공론의 장을 마련함으로써 다양한 사회적 요구와 의견이 수렴되고 사회적 합의와 동의에 의해 정부의 결정이 이루어지도록 하기 위한 시민사회의 노력도 필요하다는 점을 제안한다.

참고문헌

- 경찰청. (2020). 데이트폭력, 신고해야 할 범죄입니다. 경찰청 브리핑 2020.6.29.
- 고미경. (2017). 가정보호가 아닌 피해자 인권 중심으로. 3.8 세계여성의 날 기념 젠더 폭력근절 정책토론회 자료집.
- _____. (2019). 여성폭력방지기본법 제정 이후 남겨진 과제. 제24차 젠더와 입법 포럼 자료집.
- 국회사무처. (2018a). 여성가족위원회회의록. 제364회 국회(정기회) 제1차 법안심사소위원회 2018.09.12.
- _____. (2018b). 법제사법위원회회의록. 제364회 국회(정기회) 제2차 법안심사제2소위원회 2018.12.03.
- 권석천·장현주. (2015). Kingdon의 다중흐름모형을 통해서 본 검찰개혁과정: 대검찰청 중앙수사부 폐지 과정을 중심으로. 한국정책학보, 24(2): 335-362.
- 김강현. (2020). Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 협동조합기본법 제도화과정 연구. 입법과 정책, 12(1): 87-115.
- 김보엽. (2008). 한국 사학정책의 변동 요인 및 과정 분석: 국민의 정부 및 참여정부의 사립학교법 개정 사례를 중심으로. 교육행정연구, 26(3): 1-23.
- 김지원. (2009). 4대 사회보험 통합 정책형성과정 분석: '수정된 정책흐름모형' 적용과

- 정책적 시사점. 한국정책학회보, 18(2): 157-188.
- 김지훈·정준호. (2020). 다중흐름모형(MSF)을 적용한 '윤창호법'의 형성과정에 관한 연구. 한국자치행정학보, 34(4): 195-214.
- 남궁근. (2019). 「정책학」. 서울: 법문사.
- 대검찰청. (2019). 2019 범죄분석.
- 박길남. (2017). Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 재한외국인처우기본법의 정책형성과정 연구. 정책개발연구, 17(2): 95-118.
- 박선영. (2019). 여성폭력방지기본법의 주요 내용 및 입법 의의. 제24차 젠더와 입법포럼 자료집.
- 배용수. (2017). 반부패 입법정책의 형성과정 분석: Zahariadis 모형의 수정과 '청탁금지법' 적용을 중심으로. 의정논총, 12(1): 83-117.
- 성옥준. (2013). 개인정보보호법 입법 과정에 관한 연구: 정책흐름모형을 중심으로. 한국정책학회보, 22(2): 151-179.
- 송란희. (2016). 여성대상 강력범죄 종합대책: 왜, 유독, 여성만을 대상으로 발생하는지 묻는것에서 출발해야 한다. 강남역 여성살인사건 원인과 대책 후속 토론회 자료집.
- _____. (2018). 젠더기반 여성폭력근절 기본법이란 무엇인가. <젠더기반 여성폭력 기본법 무엇이 필요한가> 토론회 자료집.
- 송지현·이태영. (2012). 다문화가족지원법의 제정과정 분석. 사회복지정책, 39(3): 151-179.
- 신상숙. (2019). 여성폭력방지기본법: 운동의 오래된 미래, 정책의 새로운 비전. 제24차 젠더와 입법 포럼 자료집.
- 신지현·변진석·박은혜. (2017). Kingdon의 정책흐름모형을 통해서 본 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」제정과정. 사회복지정책, 44(3) 283-308.
- 양윤주·김민길·조민효. (2020). 강사법 정책결정과정 분석. 한국행정논집, 32(2): 171-201.
- 여성가족부. (2019). 2019년도 양성평등정책 연차보고서.
- 여성가족부·통계청. (2018). 2018 통계로 보는 여성의 삶.
- 윤덕경·이미정·천재영·차인순·윤정아. (2015). 여성폭력 피해자 보호·지원의 통합적 운영을 위한 법제 정비방안 연구. 한국여성정책연구원.
- 윤덕경·차인순. (2016). 여성폭력 방지를 위한 포괄적 입법에 관한 연구. 이화젠더법학, 8(3): 43-77.

- 윤덕경·황정임. (2017). 새 정부의 여성폭력 관련 입법과제. 한국젠더법학학회 학술대회 자료집.
- 윤재상. (2018). Kingdon의 다중흐름모형을 통한 정책결정과정 분석 연구: 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률을 중심으로. 치안정책연구, 32(1): 1-36.
- 이동규·우창빈·강민규. (2015). 다중흐름모형을 적용한 정책과정 연구: 게임물등급위원회 설립·폐지부터 게임물관리위원회로의 신설까지의 입법과정을 중심으로. GRI연구논총, 17(1): 71-105.
- 이미혜·이은미. (2018). 통일교육지원법 정책변동에 관한 연구: Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로. 사회과학논집, 49(1): 121-142.
- 이봉재·박수정. (2020). Kingdon의 정책흐름모형을 통한 「산업현장 일학습병행 지원에 관한 법률」 제정과정 연구. 교육정치학연구, 27(1): 209-239.
- 이용모·주운현·홍성우·정원희·서인석. (2019). 「정책학」. 서울: 윤성사.
- 이진숙·안대영. (2005). 건강가정기본법의 정책결정과정 분석: 킹돈의 이론을 중심으로. 사회복지정책, 23: 159-181.
- 이진숙·이석형. (2010). 장애인연금법의 정책결정과정 분석. 사회복지정책, 37: 1-25.
- 장다혜·홍영오·김현숙. (2018). 젠더 폭력 관련 법체계 개선방안. 여성가족부.
- 장미혜·송치선·유경희·이인선·정지연. (2020). 성희롱·성폭력 근절대책 성과평가 및 개선과제 연구. 한국여성정책연구원.
- 장미혜·윤덕경·김영택. (2010). 여성·아동 피해보호 지원서비스 선진화 및 사각지대 해소방안 연구. 여성가족부.
- 장미혜·황정임·이미정·윤덕경·이인선·천재영·김상혁. (2017). 젠더폭력방지에 관한 법제화 방안 연구. 여성가족부.
- 장유미. (2018). 젠더기반 여성폭력근절 기본법 제정 관련 현장단체 논의 경과 보고. <젠더기반 여성폭력 기본법 무엇이 필요한가> 토론회 자료집.
- 장임다혜. (2018). 젠더기반 여성폭력 기본법의 방향으로서 성평등 논의를 위한 자료. <젠더기반 여성폭력 기본법 무엇이 필요한가> 토론회 자료집.
- 장현주. (2017). 다중흐름모형을 적용한 국내 논문들에 대한 분석: 중앙과 지방의 정책변동에서 정책선도가는 누구이며 정책의 창은 어떻게 열리는가. 지방정부연구, 21(2): 379-403.
- 전영태·이용구. (2019). ‘단통법’ 제정 과정 분석: Kingdon의 다중흐름모형을 활용하여. 국가정책연구, 33(4): 29-53.
- 정성수·이현수. (2021). Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 ‘유치원 3법’ 정책형성과

- 정 분석. 학습자중심교과교육연구, 21(3): 497-521.
- 최창행. (2019). 여성폭력방지기본법 제정의 정책적 성과와 향후 보완방향. 제24차 젠더와 입법포럼 자료집.
- 한국여성의전화. (2017). 2017년 한국여성의전화 여성인권상담소 상담 통계분석.
- 한국여성정책연구원. (2019). 지난 2년, 20만명 동의 얻은 국민청원 40%가 젠더 이슈, 그중 여성폭력 이슈 63%로 가장 많아. KWDI Brief 제52호.
- 황정임. (2018). 젠더폭력방지 국가행동계획 수립을 위한 기초조사. 여성가족부.
- Cairney, P., & Jones, M. D. (2016). Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory. *The Policy Studies Journal*, 44(1): 37-58.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1): 1-25.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*(Longman Classics Edition). New York: Longman.
- _____. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*(Pearson New International Edition). London: Pearson.
- McLendon, M. K. (2003). Setting the Governmental Agenda for State Decentralization of Higher Education. *The Journal of Higher Education*, 74(5): 479-515.
- Pollack, M. A. (1997). Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community. *International Organization*, 51(1): 99-134.
- Winkel, G., & Leipold, S. (2016). Demolishing Dikes: Multiple Streams and Policy Discourse Analysis. *The Policy Studies Journal*, 44(1): 108-129.
- Zahariadis, N. (2016). A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review. *The Policy Studies Journal*, 44(1): 13-36.
- 「경향신문」. (2018). “문대통령 미투 운동지지..젠더폭력 발본색원.” 2.26.
- 「뉴스라이즈」. (2018). “여성폭력방지기본법, 이대로는 안돼.” 12.20.
- 「뉴스타운」. (2017). “강남역 살인사건 여성 혐오에 대한 정부 대처는?..젠더폭력방지 기본법(가) 제정.” 8.22.
- 「대구신문」. (2018). “아프더라도..이번에는 실상 드러내고 대책 마련하자.” 2.26.

- 「데일리안」. (2018). “나도 당했다 미투 법안 봇물..개헌 논의까지.” 3.10.
- 「시사저널」. (2018). “여성폭력방지는 국가의 기본이다.” 12.10.
- 「여성신문」. (2017). “정부·여당 젠더폭력방지기본법 마련하다.” 7.19.
- _____. (2017). “정춘숙 의원, 국회 본회의서 여성 폭력 추방 연설.” 12.11.
- _____. (2018). “성폭력 피해자를 여성으로 한정한 여성폭력방지법.” 12.13.
- _____. (2021). “스토킹은 범죄다.” 4.01.
- 「여성폭력방지기본법」(제정 2018. 12. 24, 법률 16086호).
- 「이투데이」. (2018). “미투 1호 법안 내놓은 정춘숙 의원: 침묵 깬 성폭력 피해자 용기에 응답해야.” 2.23.
- 「파이낸셜뉴스」. (2018). “여성만을 위해?..여성폭력방지기본법 제정 움직임에 역차별 논란.” 12.6.
- 「한겨레신문」. (2017). “페미니스트 외치는 후보들..여혐 대책엔.” 3.8.
- _____. (2018a). “여성폭력방지기본법 이름 문제삼는 위원들, 왜?.” 11.1.
- _____. (2018b). “여성폭력 국가통계 마련, 법적 근거 생긴다.” 12.3.

An Analysis of the Enactment Process of 'Framework Act on Prevention of Violence Against Women' Applying the Multiple Streams Framework(MSF)

Junghyun Kwon

This study aims to analyze the enactment process of 'Framework Act on Prevention of Violence Against Women' by applying the Kingdon's multiple streams framework. In the problem stream, this paper looked at indicators related to violence against women, the occurrence of violent crimes against women and the #MeToo movement, and the limitations of the existing legal system related to violence against women. Also, in the political stream, government change and legislative movement of women's organizations, and as the policy stream, alternatives of the Ministry of Gender Equality and Family, women's policy research institute, and women's organizations were examined. As a result of the analysis, the problem stream and the political stream were the main streams in opening the policy window, and here the policy stream, which has been discussed for a long time, was coupled and the final product was derived. In this process, it was the president and the ruling party legislator of the National Assembly who played the role as major policy entrepreneurs.

[Key words: Kingdon, Multiple Streams Framework, Violence Against Women]

4차 산업혁명 시대의 ICT 분야 규제개혁 정책 방향과 시사점: 지능형교통체계(ITS) 추진 경험을 중심으로*

방민석

미완의 과제라고 할 수 있는 규제개혁의 문제는 최근 4차 산업혁명 시대로 빠르게 환경이 변화함에 따라 더욱 중요한 의제가 되었다. 규제개혁은 국가 성장의 핵심이 아니라 오히려 국가 생존의 필수적인 요소로 인식되고 있다. ICT 융합과 과학기술의 급격한 발전을 기반으로 하는 '4차 산업혁명' 시대에서는 사회경제 전반의 변화와 국가성장 전략의 전환을 모색해야 하는 정책 접근이 요청되고 있다. 하지만 과거 정부의 활동을 살펴보면 정책적 차원에서 범정부적으로 추진한 진흥과 촉진 노력은 결국 추진과정에서 각종 규제와 법규에 충돌되어 답보되거나 정지되는 경우가 많았다. 본 연구에서는 이러한 문제의식을 가지고 규제개혁과 관련된 이론적 주안점을 바탕으로 4차 산업혁명 관련 규제개혁 작업이 어떻게 융복합 환경에서 실효성 있는 규제 개혁으로 개선되고 성과를 낼 수 있는지 ITS 추진 경험을 토대로 살펴보았다. 본 연구에서는 규제 유형별 규제개혁과 '규제'에 대한 판단을 전제로 규제개혁을 추진해야 하며, 규제와 규제환경에 대한 검토와 지식축적, 명확한 개혁방향 설정과 정책목표의 연계, 적절하고 적합한 개혁수단의 선택이 있어야 한다고 보았다. 연구결과로 향후 4차 산업혁명 시대에서의 성공적인 규제개혁을 위해서는 법제 중복 및 규범체계성 문제의 해결, 환경변화에 대한 적시성과 대응성 확보, 통합 추진체계와 조정 메커니즘의 구축, 부처의 자체 역량 강화와 적극적 행정집행, 관계기관 간 협업과 지원강화를 제시하였다.

[주제어: 4차 산업혁명, 규제개혁, ICT 정책, 지능형교통체계]

I. 서론

규제개혁의 문제는 지난 20여 년간 끊이지 않고 제기된 해묵은 사항으로 아직도 미완의 과제로 자리하고 있다. 과거부터 현재까지 정부는 규제개혁을 통해 국가경쟁력을 확보하고 기업 활력을 제고하려고 노력했으며, 환경변화에 대응하여 규제정

* 이 연구는 2020년도 단국대학교 대학연구비의 지원으로 연구되었음

** 이 연구는 한국지역정보학회 2019년 춘계학술대회 발표문에서 아이디어를 구체화하였다.

논문접수일: 2022.06.10, 심사기간(1차): 2022.06.16~06.20, 게재확정일: 2022.06.20

비, 규제등록제도 강화, 규제영향평가, 규제 재설계 등 끊임없이 규제 문제 해결을 위해 다양한 정책 역량을 기울여왔다. 비록 일반 국민의 시각에서 많은 체감이 이루어지지 못했다는 평가를 받기도 했지만 비교적 짧은 기간 동안 주요 선진국 수준의 규제개혁 시스템을 구축하여 운영하는 노력을 보였다고 할 수 있다. 또한, 최근에는 양적 규제개혁보다 질적인 규제개혁을 도모하였으며, 규제 거버넌스 관점의 규제관리를 전제로 더 효과적이면서도 국민부담을 경감할 수 있는 방안을 모색 중이다.

최근 ‘4차 산업혁명’을 화두로 하는 디지털전환 시대에는 규제개혁이 국가 성장의 핵심이 아니라 오히려 국가생존의 필수적인 요소로 인식되면서 반드시 해결해야 할 과제가 되고 있다. 규제 문제 자체가 아니더라도 ICT 융합과 과학기술의 급격한 발전을 기반으로 하는 사회경제 전반의 변화에는 국정 운영 방식의 전환을 전제로 유연한 정책집행이 있어야 한다. 기술발전과 관련해 전 세계적으로 자국의 실정에 맞는 관련 정책이 수립, 추진되었으며, 민간부문은 기존과 다른 방식으로 새로운 서비스와 제품을 개발해내고 있다. 이렇게 새로운 융합기술과 산업이 등장하고 초연결·초지능화된 디지털 사회로 계속 진화하면서 기존 규제와 제도를 적용하는 것이 한계에 부딪히는 중이다.

지난 10여 년간 정부는 4차 산업혁명에 대응하기 위하여 ‘지능정보사회 중장기 종합대책’(2016), ‘4차 산업혁명 대응계획’(2017) 등의 각종 대책을 제시하였다. 이와 함께 대통령직속 4차산업혁명위원회와 같은 범정부 추진체계를 마련하는 등의 각종 혁신 프로젝트와 기반 조성에 정책 역량을 기울였다. 이에 대하여 규제개혁을 위한 각종 입법권고와 정책권고안, 관련 법률안 제·개정을 통하여 4차 산업혁명을 핵심적인 국가 신성장 동력의 아젠다로 삼으려 노력했다고 평가할 수 있다. 올해 5월 출범한 윤석열 정부는 한 걸음 더 나아가 규제개혁 자체가 국가 성장이라며 규제혁신전략회의와 같은 규제혁신체계의 조속한 가동과 규제개선에 나서고 있다. 특히 신산업 분야 현장에서의 각종 규제개선, 첨단산업 인재 발굴 및 경쟁력 강화를 위한 규제완화를 추진하여 가시적인 성과를 조기에 달성할 계획을 세우고 있다.

하지만 과거 정부의 활동을 점검해보면 정책적 차원에서 범정부적으로 추진한 진흥과 촉진 노력은 결국 추진과정에서 각종 규제나 기존 법규와 충돌하여 담보하거나 정지된 상태가 된 경우가 많았으며, 특정 분야에서는 이해관계자들의 저항과 반발에 따라 제대로 된 논의조차 시작되지 못할 때도 있었다. 또한, 직전 정부에서 중점을 두고 주요하게 제시했던 포괄적 네거티브 규제전환, 입법 방식 유연화와 규제샌드박스 제도는 소기의 성과를 거뒀지만, 기대에는 미치지 못했었다. 그 원인으

로는 여러 가지 이유가 있겠지만 결국 핵심적인 것은 새로운 환경변화에 대응하여 규제 문제를 근본적으로 접근하여 체계적으로 해결하지 못했기 때문으로 볼 수 있다. 즉 규제개혁에 대하여 아무리 좋은 취지를 가지고 있더라도 유연하고 효과적인 정책 재설계와 규제 거버넌스의 재구성이 뒤따르지 않는다면 결국 해당 정책은 실패하게 된다는 것이다. 최근 많은 연구는 여러 현실적인 갈등과 제약점이 있다는 것을 인정하면서 다양한 대안들을 제시하고 있다.

본 연구에서는 이러한 문제의식을 가지고 규제개혁과 관련된 기존 논의를 바탕으로 4차 산업혁명과 같은 융복합 환경에서 규제개혁 작업이 어떻게 정책과 규제를 재설계·재구성하는 것으로 이어져야 하는지 살펴보는 데 목적이 있다. 특히 ITS 추진 경험을 중심으로 4차 산업혁명 관련 규제개혁이 효과적인 성과를 창출하는 방안에 대한 정책적 시사점을 모색하는 데 중점을 두었다.¹⁾

II. 규제개혁에 대한 이론적 논의

행정부의 행정작용인 정부 규제는 공익적 필요성과 당위성을 가지는 제도적 작동 방식이라고 할 수 있다. 하지만 시대 변화에 맞지 않는 부분을 제거하고 순기능을 발휘할 수 있도록 더 나은 형태로 만들어야 하는 노력이 의무적으로 수반되어야 한다. 성공적인 규제개혁을 위해서는 규제 자체의 문제에 대한 근본적인 검토를 전제로 하여 정책추진과정에서 적절한 수단을 사용할 수 있게 효과적으로 재설계된 후속 방안을 제시하는 것이 요구된다. 지난 20여 년간 규제와 규제개혁에 대한 다양한 논의와 정책실험이 OECD를 비롯한 주요 선진국을 중심으로 시행됐으며, 규제의 양적 통제에서 벗어나 ‘좋은 규제’나 ‘재규제’와 같은 질적 관리를 정책대안으로 적극적으로 검토·추진하는 중이다. 우리나라도 정권마다 규제개혁을 위한 각종 제도 정비를 시행하였으며, 규제개혁 시스템은 정부에 따라 추진 주체나 정책수단이 달랐지만, 꾸준히 발전했다고 볼 수 있다.

1) 본 연구에서는 규제샌드박스 제도, 규제 유연화 등 4차 산업혁명 관련 규제개혁이 본격적으로 시행된 문제인 정부 이후부터 현재까지의 활동에 초점을 맞춰 논의를 진행하였다. 여러 신기술 분야 사업 중 ITS 사업을 선택한 이유는 그동안 IT 정책의 하나로 30년 가까이 서비스가 제공되고 사업이 집행되었으나 정책환경의 변화에 따라 현장에서의 성과가 차이가 크게 나타났었던 사업이라는 점, 현재 4차 산업혁명 관련 융합기술이 활발히 적용되는 분야라는 점, 기존 규제와 제도적 장벽에 부딪히면서도 동시에 신기술 관련 규제에도 노출되어 있다는 점 등을 종합하여 고려하였다. 이를 분석하기 위하여 문헌조사를 바탕으로 질적 연구를 수행하여 그 결과를 제시하였다.

하지만 정부의 규제개혁에 대한 긍정적인 내부평가와 달리 일반 국민이 만족하거나 기업인들이 체감하기에는 효과가 미흡하다는 부정적인 비판도 많았다. 역대 정부의 지속적인 노력에도 불구하고 등록규제 수는 꾸준히 증가했으며, WEF 경쟁력 순위에서도 기술경쟁력과 국가경쟁력 수준과 비교하면 규제와 같은 제도경쟁력이 여타 분야에 미치지 못한다는 지적이 계속 이어져 왔다.²⁾ 이는 우리나라의 규제개혁이 외견상 활발하게 진행된 것으로 보이지만 현장에서는 제한적인 효과만 전달되고 있다는 것을 말하며, 각종 규제가 사회적인 비용을 초래할 뿐만 아니라 국가발전의 걸림돌이 된다는 것과 맥락을 같이 한다. 이러한 모순적 상황을 극복하기 위해 규제개혁 과정에서 고려할 내용은 다음과 같다.

1. 규제 유형별 규제개혁과 ‘규제’에 대한 판단

현재 규제를 관리하고 개혁하는 데 있어서 그 대상을 신설·강화규제와 기존 규제로 나누어 접근하는 것이 일반적이다. ‘신설·강화 규제’의 경우 규제의 신설·강화의 필요성, 무규제·자율규제·공동규제·관리기반 규제·시장지향규제 등 가능한 규제대상에 대한 복수의 규제 대안 탐색, 규제영향분석을 통한 규제 대안 간 비용과 편익 비교, 이해관계자 협의와 재정적인 실현 가능성 등을 포함해 최종적으로 규제 자체의 실현 가능성까지 검토하게 되어 있다(김신·이혁우, 2016:16). 그러나 ‘기존 규제’의 경우 현실적으로 이미 실현된 복잡한 이해관계 속에서 작동하고 있어서 상대적으로 규제개혁을 통한 성과를 내기 어려운 측면이 존재한다. 각 부처로서도 규제는 민간에 대한 개입과 영향력을 보여주는 주요한 정책수단이 되며 조직과 예산 확보의 근거가 된다는 점에서 소극적으로 개혁에 임할 수밖에 없다. 민간 부문에서도 규제에 의해 자연적으로 이해관계가 형성되면서 이를 둘러싼 집단간 갈등과 대립이 나타나고 환경변화에 따라 정책이 개선되는 것을 차단하고 저항하는 모습을 보이게 된다.

2) 2019년 조사에 따르면 전자정부와 같은 ‘온라인 행정’은 1위를 유지하고 있으나 ‘규제부담’(79→87위), ‘지재권보호’(47→50위) 등이 하락한 것이 확인된다. 구체적으로 보면, ‘규제개혁에 관한 법률적 구조의 효율성’(Efficiency of legal framework in challenging regulations) 67위, ‘정부 규제가 기업활동에 초래하는 부담’(Burden of government regulation) 87위, ‘디지털 신산업 관련 법체계 적응성’(legal framework's adaptability to digital business models) 33위, ‘정부의 중장기 전략’(government long-term vision) 39위로 중 하위권을 차지하고 있다. 또한, 2021년 IMD 국가경쟁력 평가에서는 우리나라는 세계 23위이지만 정부 효율성 분야에서 2020년 대비 28위에서 34위로 하락하였는데, 세부지표로 보면 재정 부문이 한 단계 상승한 것을 제외하고, 조세정책, 제도여건, 사회여건 등의 순위가 모두 하락하였다.

규제재검토 제도를 연구한 차현숙 외(2018)는 규제개혁의 원칙으로 네거티브방식의 우선 적용, 규제사항과 요건의 합목적적 검토, 금지되는 규제사항의 최소 규정 전환, 규제금지사항의 구체성 및 명확성 확보, 규제개혁으로 인한 국민 편익의 실효적 향상을 들었다. 또한, 2009년부터 시작된 재검토형 규제일몰제를 검토하면서 신기술, 각종 표준 등 급변하는 행정 환경과 관련된 규제사항을 규제일몰제 대상으로 지적하고 있다. 한편 이종한(2014:55-57)은 ICAS(2010)의 논의를 인용하여 기존 규제를 검토, 정비하기 위해서는 고위층의 정치적 지원, 큰 틀에서의 세부적 시행, 출발점으로서의 규제목록의 작성, 행정문화에서의 변화 대비, 이해관계자들의 참여, 투명성 기제의 확보, 확고한 다차원 거버넌스의 확립, 측정과 평가 기제의 개발과 개선 등이 전제되어야 한다고 주장하였다. 김신·이혁우(2016)는 기존규제 개혁의 중요성에 대하여 지적하면서 추진체계, 추진수단, 추진방식과 내용을 종합적으로 살펴야 한다고 분석하였다. 이때 기존규제의 개혁방식으로는 규제 실효성의 근거가 사라지거나 규제가 의도한 사회문제의 해결을 할 수 없을 때 취하는 ‘규제의 폐지’, 규제존속의 근거는 있으나 규제상황의 변화로 인해 규제내용의 변화가 필요한 ‘규제의 개선(규제완화, 규제대안 설계)’, ‘덩어리규제의 정비’, 질적 개선을 도모하는 ‘규제시스템 정비’ 등을 들고 있다(김신·이혁우, 2016:43-48).

선행연구에서 보듯이 규제개혁의 대상이 되는 규제를 파악할 때는 포괄적으로 폭넓게 인식해야 하며, 개혁 작업은 정책 현장의 상황과 이슈 변화에 따라 탄력적인 대처가 가능한 방안이 준비되어야 한다. 규제와 규제개혁에 어떠한 전제와 조건(원칙)을 설정하고, 추진과정을 어떻게 유도하고 평가할지 결정하는 것은 최종적인 규제성과를 좌우하는 매우 중요한 행위일 것이다. 조성한(2006)의 경우 Baldwin과 Cave(1999), APEC-OECD(2005)의 통합점검표와 영국 「좋은규제추진단」의 기준 등 기존의 ‘좋은 규제’로서의 평가 기준을 재분류하여 각 지표를 통해 그간 한국의 규제개혁 성과를 평가하였다.³⁾ 그 결과 한국의 규제개혁이 양적인 측면을 제외하고는 아직 어느 한 기준도 충족시키지 못하고 있다고 지적하면서 규제의 질적 수준의 평가 기준에 맞춰 규제정책을 점진적으로 개혁해야 한다고 주장하였다(조성한, 2006:15-16). 이때 ‘좋은 규제’는 단순히 사회경제적인 편익만을 전제로 규정하는 것이 아니며 규제의 일반원칙과 현대적 규제원리가 합치되는 모습을 보여야 한다.⁴⁾ 특히 최근 4차 산업혁명의 규제 이슈에서는 규제개혁을 위한 새로운 법제도

3) 조성한(2006)은 ‘좋은 규제’의 평가 기준을 규제의 공개성(투명성, 정치적 지지도, 참여성), 규제의 공정성(책임성, 공정한 절차, 표적화), 규제의 전체성(지속성, 전사적 개혁, 포괄성), 규제의 전문성(전문성, 균형감) 등으로 정리하고 있다.

도입이 요구되는데, 규제의 일반원칙과 모순되거나 저촉되는지를 살펴보는 노력이 특별히 필요하다.⁵⁾

〈표 1〉 현대적 규제원리와 고려요소

규제원리와 고려요소	주요 내용
정보전달 합리화	• 변동성이 심한 현대사회에서 불확실한 상황에 대한 정확하고 충분한 정보의 제공(리스크 커뮤니케이션)이 규제의 핵심적 문제
효율성과 최적화 (비용편익분석)	• 규제목표와 그 달성수단 간에 최적점을 찾을 필요 • 규제의 효율성 제고를 위해 비용편익분석 제도를 도입하여 규제가 비례원칙에 비추어 과도하지 않는지 여부 심사
규제 개별화 원리 (맞춤형 규제)	• 획일적 평등이 아닌 실질적 평등을 위해 대기업(선도기업)과 중소기업(후발기업)간 규제준수능력 등 사정을 고려하는 맞춤형 규제 설계
전문성과 신뢰성 제고	• 과학기술 발전 등 분야별로 전문화된 현대사회에서 규제기관 내지 담당인력의 전문성을 확보하여 규제체계의 안정성, 신뢰성, 합리성 등 보장
소비자 보호 수준 제고	• 위험관리·안전규제 영역에서는 소비자(국민) 보호를 위해 생산자 중심의 규제정책에서 소비자 안전강화 중심의 규제정책으로 전환
규제의 세계화	• 세계화 추세에서 각종 국내 규제기준을 국제 기준에 맞출 필요

자료: 황현희(2020:45)

2. 성공적인 규제개혁의 추진 요건

1) 규제와 규제환경에 대한 검토와 지식 축적

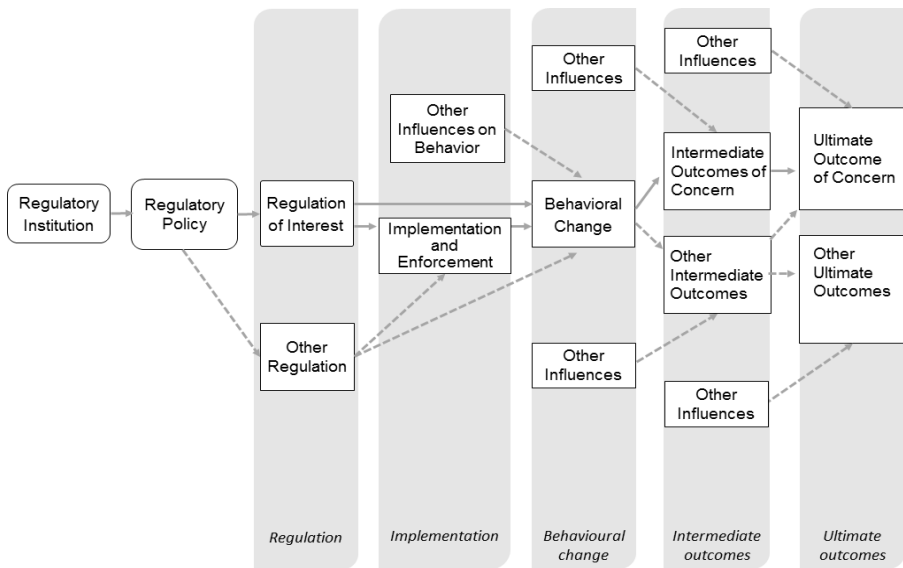
성공적인 규제개혁을 위해서는 가장 먼저 해당 규제와 규제환경에 대한 검토를 통한 지식축적이 이루어지는 것이 필요하다. 규제가 집행되기 시작한 시점부터 현재까지 해당 규제로 인하여 어떠한 변화가 가져왔는지에 대한 인과관계에 대한 일

4) 규제를 개혁하는 문제는 단순한 규정을 살피는 것에 그치는 것이 아니라 관련 법·제도가 현재까지 어떠한 형태로 구성되어 있는지, 누적된 문제가 무엇인지와 밀접하게 관련이 된다. 정보통신융합법 등 ICT 기술혁신을 주 내용으로 하는 법제를 보면 정책추진체계 문제, 기술발전에 부적합한 입법, 수직적 규제체제의 잔존, 개별 법률마다 정하는 상이한 기준 등이 꾸준히 지적되고 있으며(이부하, 2015), 이를 개선하는 방안을 마련하는 것이 바로 규제개혁이라고 할 수 있기 때문이다.

5) 이원우(2016:12)는 과학기술의 혁신과 규제 사이의 갈등은 그 갈등의 구조와 원인에 따라 매우 다양한 양상으로 나타난다고 주장하면서 기술발전에 수반되는 위험을 규제하기 위해서 규제체계가 기술발전에 적절히 대응할 수 있도록 구조화되어야 한다고 주장한다. 구체적으로 혁신과 규제의 갈등상황을 조정하는 데에는 비례원칙에 따른 안전과 위험의 개념, 피해규제 가능성, 실질적 법치주의를 위한 유연한 법 적용, 민주적 참여권 보장 등을 고려할 것을 제안하고 있다(이원우, 2016: 25-26).

차적인 파악이 가능해야 하고 규제개혁으로 나타날 수 있는 다양한 상황에 대한 체계적인 검토가 요구되어야 한다(그림 1 참조). 물론 이러한 인과관계를 확인하기에는 정책 비용과 시간의 제약이 있고, 특정한 분석모델을 전체에 적용하기에도 한계가 있다는 점이 인정된다. 하지만 지난 20여 년간 규제성과를 파악하기 위한 다양한 기법이 적용되어 규제연구에서 많은 진전을 보였고, 단일한 규제만이 아니라 여러 규제가 조합되거나 ‘덩어리 규제’인 경우는 문제 해결을 위한 검토작업이 필수적으로 수행되어야 한다.

[그림 1] 규제 및 규제영향의 인과지도



자료: Coglianese(2012).

한편 규제형성과 집행, 변화 과정에 대해 점검한다는 것은 규제 거버넌스가 어떠한 방향으로 작동해야 하는지를 이해하는 기초가 된다. 현재까지 문제로 지적되고 있는 ‘중복규제’나 ‘칸막이규제’, ‘다부처 규제’ 등을 개선하기 위한 정책 도구의 개발이나 정책참여자들의 협업을 끌어내는 정당성의 근거가 될 수 있다. 또한, 개혁성과를 과시하기 위하여 임의로 시행하는 것이 아니라 다양한 이해관계 조정, 대안 마련 등을 확인하고 함께 진행될 수 있도록 규제개혁의 시점(Timing)이 언제인지, 얼마나 성숙하였는지를 시기적으로도 판단하는 것도 여기에 포함된다고 할 수 있다.

규제개혁 거버넌스 구축에서도 규제를 둘러싼 거시적인 환경에 대한 파악과 함께

규제대상과 규제 영역에 대한 충분한 정보와 지식이 필요하다고 할 것이다. 상황에 적합하고 적실성이 있는 형태로 설계되고 구축된 규제 거버넌스는 다양한 이해관계자를 만족하게 하며 규제정책의 목표를 달성하도록 하기 때문이다. 과거의 사례를 보면, 이전에 수행했었던 개선 경험을 답습하여 규제대상에 대한 심도 있고 종합적인 이해 없이 개혁성과를 조급하게 요구하거나, 정책 현장에서 반영되는 규제간 영향 관계를 심층적으로 파악하지 않고 피상적이고 지엽적으로 추진하여 오히려 문제가 악화하는 때도 있었다.⁶⁾ 해당 규제대상의 본질적인 내용을 고려하는 것을 소홀히 한다면 오히려 개혁 작업에 혼선을 가져오게 된다. 이는 시스템의 근본적인 전환과 같은 핵심규제 개혁을 하기보다는 기한연장, 행정절차 간소화 등 접근하기 쉬운 정책수단을 선택할 가능성이 커지며, 여러 건의 개선이 이뤄졌다는 착시효과와 함께 실제 규제개혁 체감도를 악화시키는 결과를 낳는 요인이 될 수 있다.

특히 4차 산업혁명 시대의 신산업 분야의 경우 규제를 신설하거나 기존규제를 개선할 때 모두 전문적 이해를 더욱 요구한다고 할 것이다. 기존에 없던 개념의 산업이나 서비스 영역의 출현, 규제 영역의 경계가 융합되고 희미해지는 상황에서는 그동안 구축해온 각종 법령과 제도가 실패하거나 규제로 변할 가능성이 크다. 민간과의 전문성 격차가 큰 상황에서 규제관료들이 해당 내용을 제대로 인지하지 못하고 선불리 규제를 신설하면 오히려 부작용을 유발하게 된다.

2) 명확한 개혁방향 설정과 정책목표 연계

정권의 정치적 성향과 관계없이 그동안 정부의 규제개혁은 초기에는 적극적으로 집행되지만, 시간이 지나면서 추진동력을 상실하거나 원래의 취지와 다르게 변질되는 모습이 계속 반복되었다. 이를 방지하기 위해서는 사전에 명확한 규제개혁 방향을 설정하고 정책목표와 체계적으로 연계, 정립될 수 있도록 노력하는 것이 필요하다. 그동안 기존규제의 경우 정책목표가 달성되거나 존립 근거를 상실하면 규제를 폐지하는 것이 바람직한데도 신속하게 정리되지 못하는 경우가 상당히 많았다. 해당 정책이슈에서 어떻게 규제를 관리할지 결정짓는 정책적 판단은 주무 부처에 의해서 좌우되는데, 기관이익과 영향력을 유지하기 위하여 존치의 필요성과 논리를 계속 개발·제시하는 모습을 보여왔다.⁷⁾ 물론 규제는 국가는 정책목적을 달성하는

6) 정부규제의 지엽적인 개선 못지않게 땀질식으로 규제가 나타나는 경우도 상당한 문제를 낳는다. 예를 들어, 문재인 정부에서 5년간 내놓은 25차례의 부동산 대책은 ‘땀질식 핀셋 규제’로만 일관해 ‘풍선효과’를 유발하였고, 결국 민간시장의 불신과 함께 부동산 가격을 안정시키지 못한 대표적인 정책실패 사례로 평가되고 있다.

수단으로서 의의가 있기에 무조건으로 없애야만 하는 부정적 대상은 아니다. 하지만 규제가 갖는 규범성이나 실효성에 대한 분명한 판단을 내려야 정책을 둘러싼 불필요한 갈등과 혼선을 방지할 수 있다. 예를 들면 국정과제 이행에 규제개선이 필수 요소인 분야를 대상으로 선정, 추진하는 규제정비종합계획을 더욱 강화하여 핵심 정책과제 추진에는 반드시 규제개혁이 의무적으로 병행되도록 구조화하는 것이 바람직하다.

이와 관련하여 본질적인 내용이 규제임에도 비규제나 촉진규정으로 판단하는 것을 유의할 필요가 있다. 이해영·김주찬(2015:135-139)는 행정규제 여부는 규제의 효과(권리 제한, 의무 부과)에 따라 규정되는 것인데 여러 부처에서 규제 목적이 공익지향적이거나 시장경쟁을 촉진하기 위한 것이라는 이유로 규제가 아니라고 판단하는 경향을 보였다고 지적하고 있다. 따라서 규제개혁 정책과정에서는 ‘좋은 규제’인지 ‘필요 규제’인지 여부를 판별하는 것에 앞서 엄밀히 ‘규제’에 해당하는지를 명확히 분별하는 작업이 선행되어야 하며, 그 뒤에 개혁의 이유와 필요성이 뒤따른다고 할 수 있다. 여타 분야도 마찬가지이지만 신산업·신기술 분야에서 제도 정비를 이유로 규제를 신설하려면 정책 방향을 국민에게 정확하고 투명하게 알리는 것이 필수적으로 요구된다고 할 것이다. 특히 사후규제로 전환할 경우는 소비자나 국민이 이를 판단할 수 있는 정확한 정보제공이 규제 판단에 중요한 조건이 된다.

3) 적절하고 적합한 규제개혁 수단의 선택

규제개혁이 성공적으로 추진되기 위해서는 ‘적절하고 적합한 규제개혁 수단의 선택’이 이루어져야 한다. 그동안 역대 정부에서는 규제개혁 추진을 위하여 다양한 정책수단을 도입하고 제도화해왔다. 김대중 정부에서 행정규제기본법의 제정·시행된 이후 규제일몰제 실시, 규제등록제도와 규제영향평가의 강화, 규제비용총량제 운영, 규제영향평가 강화, 규제신문고 설치, 규제 기요틴 방식 도입, 기존규제 감축 목표 설정, 규제정보화, 규제유연화 추진 등이 계속 이어지면서 규제개혁시스템이 체계화되었고 제도화 수준이 높아졌다. 전통적 방식의 규제와 규제개혁에 있어서는 그 목적과 수단이 비교적 명확하고 대상자에 대한 정부의 간여나 통제도 용이했다

7) 2019년부터 정부에서 도입한 규제의 ‘정부입증책임제’는 이러한 문제점을 해결하기 위해 도입된 제도라고 할 수 있다. 규제개선방식을 공급자 관점에서 수요자 중심으로 혁신하여 공직자가 규제 존치 필요성을 입증하고 입증이 어려운 경우 규제를 개선하는 거버넌스 형태를 만들면서 제도 시행 1년 만에 행정규칙 상의 규제와 건의과제 중에 총 2,000여 건의 규제를 정비하였다.

고 할 수 있지만, 이제는 과거의 방식은 한계에 부딪혔다고 할 것이다. 이와 관련해서 투입-산출의 논리모형에 따라 규제개혁 평가 기준을 제시한 김정해·이해영(2008)은 개혁과정에서 수단의 효율성과 활용 정도를 보고 절차상으로 과소(또는 과잉) 대응하여 규제효과를 반감시키는지를 지속적으로 관찰하는 것이 필요하다고 분석하고 있다.

〈표 2〉 기존규제 개혁 추진수단 평가 기준

구분	중요 규제의 개선 가능성	기존규제 개혁의 지속성	기존규제 개혁의 완료성	관료에 대한 규제개혁 유인제공
	• 진입규제 등 사회에 파급효과가 큰 중요한 기존규제 개혁의 가능성	• 일회성의 개혁이 아닌, 정부가 지속적으로 기존규제 개혁에 관심을 가지도록 유도	• 기존규제 개혁 추진이 완료되어 실제 규제개혁 효과가 나타날 때까지 관심을 가지는가의 문제	• 관료가 규제개혁을 적극적으로 수행할 유인을 갖도록 하는가의 문제
규제기요틴	낮음	낮음	중간	낮음
규제일몰제	낮음	높음	중간	높음
규제신문고	낮음	높음	중간	낮음
한시적 규제유예	낮음	낮음	중간	낮음
규제비용 관리제	낮음	높음	높음	높음
정부별 ad-hoc수단	높음	낮음	중간	낮음

자료: 김신·이혁우(2016:107)

김신·이혁우(2016)의 연구는 기존규제를 질적으로 개선시킬 수 있는 방안의 활용을 적극적으로 고민하면서 규제 대안의 설계에서 다양한 정책혼합(policy mix)을 고려하는 것이 합리적 규제가 될 것으로 주장하고 있다.⁸⁾ 규제개혁을 위한 수단을

8) 정책혼합의 최근의 사례로 '한걸음 모델'을 들 수 있다. 지난 2020년 9월 혁신성장전략회의에서는 '농어촌 빈집활용 숙박' 과제에 대하여 규제개선 의 가장 큰 제약요인인 이해관계자 간 갈등 해소를 위한 대타협 메커니즘으로서 "한걸음 모델"을 제시하여 상생합의를 도출하였다. 해당 모델의 합의 과정에서 정부는 쟁점 사안별 특성에 따라 해커톤, 국민참여(설문조사, 토론), 협업 관계 형성(협동조합 조직), 이익공유 협약, 자체 상생기금 조성, 시범·한시 적용(규제샌드박스), 사업자 간 규제 형평, 사업 조정(시간·물량 제한), 부담금 부과, (필요시) 보조적 재정지원 등을 조합하여 합의를 끌어냈다(관계부처 합동, 2020). 하지만 이 모델은 이미 규제 갈등이 첨예한 사안에 대한 사후적 갈등조정에 중점을 두고 있어 규제이슈에 선제적으로 대응하고 갈등을 사전예방하기에는 한계가 있다는 평가도 받았다(장윤섭, 2020:10).

적절하게 조합하고 지속가능한 관리가 이루어지기 위해서는 정부의 역량과 동원 가능한 자원에 대한 고려가 추가되어야 한다. 규제에 대한 개혁은 일회성으로 끝나는 것이 아니라 지속적으로 전개되는 것이며, 사회적 비용의 증감을 계속 관리, 감독하여 분석해야 하기 때문이다.⁹⁾ 즉 존치 또는 개선된 규제가 어떻게 환류되어 영향을 미치는가를 파악해서 집행 과정에 대처하는 것은 규제의 품질관리와 함께 중장기적인 개혁성과를 담보하는데 기여한다. 또한, 다부처 규제의 경우 규제의 형성·집행단계뿐만 아니라 규제 개선작업에 있어서 규제수단에 대하여 합리적 관리가 가능한 협업체제가 제도적으로 마련되어야 한다. 규제대상을 대할 때 부처별 정책수단의 강도나 수준이 다르게 적용된다면 민간기업이나 국민의 입장에서는 어떠한 방식을 준수해야 할지 망설일 수밖에 없다.

Ⅲ. 최근 주요 규제개혁 활동과 ITS 추진현황

1. 문재인 정부의 주요 규제개혁 활동

문재인 정부에서는 규제개혁위원회를 중심으로 신산업규제혁신위원회, 기술규제위원회 등 관련 자문기구를 구성하여 규제개혁을 추진하였으며, 국무총리 주재 국정현안점검조정회의와 규제혁신 현장대화, 민관합동 규제개선추진단 등을 통하여 각종 현안을 처리하였다(표3) 참고). 문재인 정부에서는 역대 정부의 다양한 규제개혁 경험과 제도적 유산을 바탕으로 이전 정부에서 논의되었던 정책수단을 도입했다. 주요 추진 내용으로 ‘신산업 규제혁신 플랫폼’이라고 할 수 있는 규제샌드박스 도입, 네거티브 규제 전환(입법방식의 유연화) 추진, 신산업 규제혁신 로드맵 작성 등을 들 수 있다.

먼저 “규제샌드박스”는 기업들이 신기술을 활용한 신제품·신서비스를 제공하려 하지만 현행 규제에 막혀 시장출시가 불가능한 경우, 한시적으로 현행 규제를 유예해 주어 일정 조건(기간·장소·규모 제한)하에 우선 시장에서 실증테스트할 기회를 부여하고, 그 결과 사업의 안전성과 유효성이 입증되면 법령 개정 등을 통해 규제를 개선하는 제도를 의미한다(정부, 상공회의소, 2022:14-15). 현재 우리나라는 다

9) 융합하면서도 세분화하는 신기술·신산업 분야에서는 거시적인 차원의 규제개혁 접근과 함께 정책의 미세조정적 규제개혁과 이를 이행할 수 있는 정부역량이 요구된다(전재경, 2009:193).

른 나라와 비교하면 금융과 실물경제 분야도 포함하고 폭넓게 운영하고 있으며 실증특례를 중심으로 임시허가와 신속확인 제도를 연계하고 있는 것이 특징이다. 2019년 1월부터 4개 신산업 분야에서부터 시작된 규제샌드박스의 과제 추진현황(2022년 6월 기준)을 보면 전체 688건 중에 과학기술정보통신부(ICT융합) 135건, 산업통상자원부(산업융합) 228건, 금융위원회(금융혁신) 211건, 중소벤처기업부(지역특구) 75건, 국토교통부(스마트도시) 34건, 과학기술정보통신부(연구개발특구) 5건이 추진 중이다. 유형별로는 ‘실증특례’가 552건, ‘임시허가’ 94건, ‘적극 해석’이 42건을 차지하고 있다.

〈표 3〉 규제개혁 추진체계 비교

노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
• 규제개혁위원회 (규제조정실)	• 규제개혁위원회 (규제조정실)	• 규제개혁위원회 (규제조정실)	• 규제개혁위원회 (규제조정실) - 자문기구 구성·운영 (신산업규제혁신위, 기술규제위, 비용분석위원회)
• 국무총리 주재 규제개혁장관회의	• 국가경쟁력강화위원회 - 덩어리 규제 개혁 및 규제정책 관련 대통령보좌	• 대통령 주재 규제개혁장관회의 • 국무총리 주재 규제개혁 현장점검회의	• 국무총리 주재 국정현안점검조정회의 • 국무총리 주재 규제혁신 현장대화
• 규제개혁기획단 - 덩어리규제 개혁	• 민관합동 규제개혁추진단 - 기업 현장 규제애로 개선	• 민관합동 규제개선추진단 - 손톱 밑 가시 등 기업 규제애로 해소	• 민관합동 규제개선추진단 - 일자리 창출 및 기업 현장 규제애로 해소
• 규제신고센터 - 규제민원 처리		• 규제개혁신문고 - 규제민원 처리	• 규제개혁신문고 - 규제민원 처리

자료: 규제개혁위원회 규제개혁백서(2021:22-23)

둘째, 문재인 정부는 과거 협의의 네거티브리스트 규제(원칙적 허용-예외적 금지) 방식만으로는 목표하는 성과 창출에 한계가 있었다고 판단하고, 신산업·신기술에 대해서는 기존 개념을 확대하여 우선허용-사후규제 방식의 ‘포괄적인 네거티브 규제시스템으로의 전환’을 추진하였다(국조실·규개위, 2022:62).¹⁰⁾ 국무조정실은 중앙정부의 법령을 대상으로 2018년에 103건, 2019년에 132건의 과제를 발굴하여 발표하였고, 지자체 자치법규를 대상으로 2019년에 142건을 발하였다. 연이어

10) 포괄적 네거티브 규제체계는 형식적으로는 규제형식을 띠고 있으나, 내용적으로는 사후 규제방식을 통해 규제자와 피규제자 사이의 ‘대화에 따른 규제적 조정’이 강조되는 규제 체계를 의미한다(김재광, 2018:176).

2020년에는 국민 생활에 밀접한 공공기관의 규정 206건에 ‘유연한 입법 방식’을 적용하며 네거티브 규제 원칙을 다져나갔다(국조실·규개위, 2022:63).

[그림 2] 규제샌드박스 운영체계



자료: 규제정보포털(https://www.better.go.kr/sandbox/info/sandbox_system.jsp)

셋째, 문재인 정부는 미래에 도래할 신산업·신기술의 전개 양상을 미리 전망하여 향후 예상되는 규제 이슈를 사전에 발굴, 문제가 불거지기 전에 선제적으로 정비하는 로드맵 수립을 추진하였다(국조실·규개위, 2022:65). 미래예측과 융합연구를 통해 시나리오와 이슈를 도출하여 로드맵이 만들어지면 주기적인 개정(연동계획)을 통하여 탄력적인 대응을 하는 것이 주요 골자라고 할 수 있다. 2018년부터 현재까지 자율주행차, 드론, 수소차·전기차, 가상·증강현실, 로봇, 인공지능, 자율운항선박 분야의 로드맵을 수립하였고, 2021년 12월에는 ‘자율주행차 로드맵2.0’을 수립하여 기술발전 등 여건변화를 반영하였다.

2. 윤석열 정부의 규제개혁 추진 방향

이번 윤석열 정부는 국정목표로 ‘민간이 끌고 정부가 미는 역동적 경제’를 제시하고, 하위 국정과제로 ‘규제시스템 혁신을 통한 경제활력 제고’를 선정하였다(제20대 대통령직인수위원회, 2022). 윤석열 대통령은 대선공약부터 시작하여 한덕수 국무총리와의 첫 주례회동에 “규제개혁이 곧 국가 성장”이라고 강조하는 등 규제개혁

[illegible]

주요 내용을 보면, 정부 규제혁신의 최고 결정기구로서 대통령이 주재하는 ‘규제 혁신 전략회의’ 신설, 기업활동에 큰 영향을 미치는 덩어리 규제를 혁파하기 위해 퇴직공무원, 연구기관, 경제단체 합동의 ‘규제혁신추진단’ 운영, 피규제자와 현장의 입장에서 전향적으로 규제를 개선하는 ‘규제심판제도’ 도입, 신산업 분야 규제혁신의 지속적인 강화·발전(규제샌드박스 플러스 개편, 네거티브 규제전환 지침 마련과

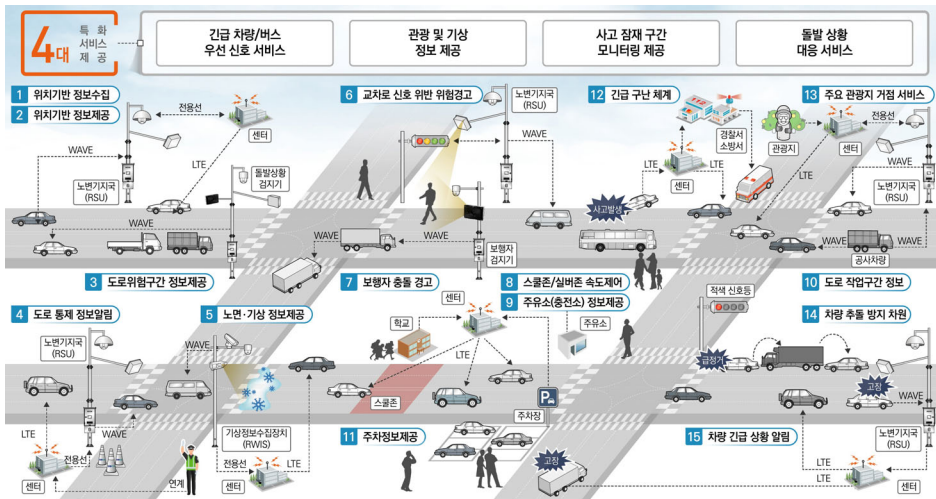
11) 한국경영자총협회가 전문가 200명을 대상으로 '새 정부 규제개혁 정책과제'에 대한 설문조사를 실시한 결과, 68.5%가 규제환경이 '개선될 것'으로 전망하면서 이유(복수응답)로 응답자 과반수가 '대통령의 강력한 규제개혁 의지'(61.3%)를 지목하고 있다(뉴시스, 2022.6.14. 기사)

각 부처별 소관 법령의 전수조사), 규제 품질관리의 체계적 강화, 경제활동 및 일자리 관련 모든 규제에 재검토기한(3년)을 설정 등을 들고 있다. 최근 기재부에서는 ‘민간중심 역동경제’를 새 정부의 경제정책 방향으로 선정하고 ‘경제 규제혁신 TF’ 신설, 원인 투아웃(One In, Two Out) 룰을 적용하는 규제비용감축제 도입, 신설·강화 경제·일자리 규제는 재검토기한 설정을 의무화하는 규제일몰제의 실효성 제고, 덩어리 규제 해결을 위한 ‘규제 원샷해결’ 도입, 규제혁신 과정에서 나타날 수 있는 사회적 갈등 해소를 위한 ‘상생혁신펀드’ 조성 검토 등을 발표하였다. 하지만 정부 출범이 얼마 지나지 않은 현 상황에서 규제혁신에 대한 방향은 설정되었지만, 세부적인 운영과 실행과제들이 미정인 상태라고 할 수 있다.

3. ITS 사업 추진현황

‘지능형교통체계(Intelligent Transportation Systems, ITS)’는 교통수단·시설에 대하여 전자·제어 및 통신 등 첨단교통기술과 교통정보를 개발·활용하여 교통체계의 운영 및 관리를 과학화·자동화하고, 교통의 효율성과 안전성을 향상시키는 교통체계를 의미한다(국토교통부, 2021:1). 현재 ITS는 자동차·도로, 철도, 해상, 항공 등 전 교통 분야에서 구축·활용되고 있으며, 그중 가장 많이 활성화된 자동차·도로 분야에서는 도입 초기에 도로 기반 지점이나 구간 중심의 교통정보를 실시간 수집·제공하는데 중점을 두었지만, 최근에는 인공지능, 빅데이터, IoT 등을 활용한 오픈 플랫폼으로 상호 소통이 가능하게 연결된 도로·자동차·보행자간 협력 시스템인 C-ITS(Cooperative Intelligent Transport Systems) 중심으로 발전하고 있다. 특히 자율주행차, 도심항공교통(UAM, Urban Air Mobility)과 같은 새로운 교통수단의 기반 중에서 가장 핵심이 된다고 평가할 수 있으며, 스마트 시티 구축, 자율주행 산업 생태계와 직접적인 연관을 맺고 있다.

[그림 4] 제주 특화 C-ITS 서비스 개념도



자료: IT BizNews 기사(2018.7.19.).

우리나라의 ITS 구축과정을 간략히 살펴보면 ITS와 관련한 공식 사업은 1993년 건설교통부(현 국토교통부)를 중심으로 중앙정부 차원의 추진을 결정한 것에서 시작되었다. 2000년 이전까지는 ITS 서비스를 도입하고 과천시에 ITS 시범사업을 추진하며 구축 기반을 조성하였고, 2000년대 들어와서 해당 사업의 중요성을 인정받아 당시 주무 부처인 건설교통부의 기본 정책 방향에 ‘7대 정보인프라 구축사업’으로 선정(2000년)하였으며, 이후 매년 시행계획이 수립되었다. “지능형교통체계 기본계획21”, “ITS 표준화 계획”, “텔레메틱스 서비스 활성화 기본계획” 등 제도 강화가 이 시기에 이루어졌었다.¹²⁾ 2000년대 중후반과 2010년대 초반은 국내 ITS 산업이 본격 성장, 확산하는 시기라고 할 수 있는데, 기초단위 서비스 제공 및 전국 확산과 함께 한국형 ITS의 해외 진출에도 주력하게 되었다. 2010년 이후는 ITS 관련 기술이 비약적으로 발전하면서 기존 서비스의 개선·보완과 고급화에 초점을 두고 유비쿼터스 대중교통서비스, 스마트하이웨이 기술 등 신기술 개발도 활발히 추진되

12) ITS 관련 사업은 “제5차 국토종합계획(2020~2040)”, “국가기간교통망계획 제2차 수정계획(2011)”, “제8차 국가교통안전기본계획 변경(2017~2021)”, “제1차 국토교통과학기술 연구개발 종합계획(2018~2027)” 등 다양한 중장기 기본계획에 포함되고 있으며, 지난 2021년 10월에는 “지능형교통체계 기본계획 2030(2021~2130)”이 수립되어 집행 중이다. 해당 계획은 “안전, 효율, 연계·혁신, 그리고 지속가능” 등의 총괄목표와 각 분야별(자동차·도로, 철도, 항공, 해상, 수단간 연계) 특성을 고려한 분야별 목표를 설정하고 있다.

었다(한국지능형교통체계협회, 2014:21; 한국교통연구원, 2015:80-82). 정부는 ‘선진국 수준의 도시교통 서비스 구현’, ‘안전하고 편리한 교통서비스 제공’ 및 ‘신성장동력’을 위한 방안으로 ITS 사업을 선정하고 “자동차·도로교통분야 ITS 계획 2020”을 수립(2012.6)하고 정책 지원을 확대하였다.

4차 산업혁명 논의가 활성화되기 시작한 2010년대 중반부터는 융합기술을 접목하여 C-ITS 구축에 착수하였는데, 2014년 7월 대전-세종간 87.8km 도로에 대한 시범사업을 시작으로 2018년도부터 C-ITS 실증사업(서울, 제주, 광주)과 C-ITS 구축·운영 사업(대전)이 진행되었다. 최근 정부가 디지털·그린 경제로의 대전환을 추진하는 “한국판 뉴딜 종합계획”을 마련(2020.7.14.)하면서 ITS 사업은 교통, 디지털트윈, 수자원, 재난대응 등 4대 분야의 ‘SOC 디지털화’의 주요 과제로 추진 중이다. 또한 ‘2050 탄소중립 시나리오’에서도 장기저탄소발전전략 중 디지털 기술과 연계한 혁신적인 에너지 효율 향상을 위하여 수송부문에 C-ITS를 전국에 확대·보급하는 것을 목표로 삼고 있다. 해외 진출 현황을 보면 교통센터(교통관리), 교통카드(전자지불), BIS(대중교통) 등을 중심으로 2006년부터 총 11억달러 규모의 수출실적을 보였으며, 콜롬비아, 아제르바이잔, 그리스, 베트남, 몽골 등 총 55개국에 진출하였다(ITS 국제협력센터 홈페이지).

종합해보면 한국의 ITS 도입은 선진국과 비교하여 10여 년 정도 늦었지만, 정부 차원의 집중적인 투자 및 민간의 활발한 연구개발을 통해 단기간에 비약적으로 발전하였다(한국ITS협회, 2014:112). 분야별 교통관리 시스템 확충으로 교통의 효율성을 향상시키고 관리체계 개선으로 이용자 편의를 제고하였다(국토부, 2021:8). 하지만 ITS 생태계 차원에서 보면 원천기술 확보와 연구개발 투자에 있어서 대기업과 중·소기업이 제대로 대응하지 못한 산업 구조적 결함이 존재했다고 할 수 있다. 또한, 2012년에 개정된 ‘소프트웨어산업진흥법’은 대기업의 ITS 사업 참여를 위축시키고 중·소기업의 해외 진출 활성화에 제대로 기여하지 못하는 역기능도 낳았다(한국ITS협회, 2014:113). 이 밖에 신기술 발전에 대응하려는 민간부문의 노력에 비하여 각종 법률의 불일치, 하위규정의 미비, 추진체계의 혼선, 규제로 인한 사업 추진 범위와 내용의 제약 등이 문제점으로 계속 제시되었다고 할 수 있다. 최근 추진되는 C-ITS 구축사업의 경우 AI, 빅데이터, IoT, 5G 등 다양한 기술을 접목하려고 하지만 유관 부처 간의 정책 혼선, 개인정보보호 이슈나 안전상 문제 등을 이유로 추진과정에서 난항을 겪는 상황이라고 보인다.

IV. ITS 추진 경험으로 보는 향후 규제개혁을 위한 정책적 시사점

4차 산업혁명 시대는 기존 산업을 물론이고 산업간 경계를 넘는 혁신적 융합기술을 기반으로 신산업 창출과 비즈니스 모델의 확산이 자연스럽게 일어나고 있다. 새로운 기술혁신은 경제사회 전반을 크게 변화시키고 기존의 규범 체계의 변화와 국가 운영의 패러다임 변화까지 요구하고 있다. 역대 정부는 규제개혁을 통한 성장 모멘텀을 확보하고 경쟁력을 강화하는 것을 중요한 국정과제로 간주해왔다. 과거 문재인 정부는 포괄적 네거티브 규제전환과 ‘규제 샌드박스’를 양대 축으로 신산업·신기술 분야의 규제개혁 작업을 진행했지만, 정부의 대외홍보에 비하여 실제 정책성과는 부진하거나 기대에 미흡했다는 지적이 존재한다.¹³⁾ 이는 4차 산업혁명 전환으로 나타날 미래의 사회-기술 변화에 대한 예측과 대응이 힘든 불확실한 현실에서 당연할지 모른다. 본 장에서는 ITS사업 추진과정에서 나타났던 주요한 문제점과 개선과정을 통해 4차 산업혁명 시대에 걸맞는 규제 재설계와 개혁 작업에는 무엇이 필요하고 어떻게 진행되어야 하는지 살펴보고자 한다.

1. 법제 중복 및 규범체계성 문제의 해결

ICT 규제는 과거 산업화와 정보화 시기를 거치면서 법체계 측면에서 분화를 거치게 된다. 그 과정에서 정책대상에 대한 적실성과 정합성을 확보하게 되는데, 4차 산업혁명 시대에 들어서 더 이상 규범과 현실이 부합할 수 없는 한계에 직면하게 되었다. 각 이슈가 발생하거나 새로운 기술이 등장할 때마다 정부는 개별 부처마다 규제와 진흥이 뒤섞인 입법을 추진하였고, 진입규제 대부분이 개별적인 기술, 업종, 분야 중심으로 제도화되어 있어 기술개발부터 마케팅까지 계속된 칸막이화는 신산업 출현에 장애가 되었다(심영섭, 2017). 이에 대하여 한국의 규제법 체계가 신산업 발전을 가로막는 예로써 요건제시형 열거주의, ‘혁신’카테고리를 인정하지 않는 폐쇄적인 제품/서비스 분류체계를 먼저 전면적으로 바꾸지 않으면 어떤 분야에도 ‘사전허용-사후규제’를 도입할 수가 없다고 지적되기도 한다(강영철, 2017).¹⁴⁾ 따라서

13) 이와 관련하여 4차산업혁명 기술혁신이 지체되는 이유가 낮은 기술과 인프라, 이해관계자의 저항, 수요 부족 등이 원인이 될 수 있으므로 단순히 규제의 문제만이 아니라는 주장도 있다. 정부의 규제만능주의뿐만 아니라 민간의 규제개혁만능주의에서도 벗어나야 한다는 것이다(정준화, 2017: 63). 하지만 이러한 이유가 현행 규제체계에서 형성된 결과물로 본다면, 적극적인 규제개혁을 통하여 기술발전과 수요창출을 견인하고 고착화된 시장구조를 개선하는 것이 더욱 필요하다고 볼 수 있다.

14) 사후규제는 민간부문에서 혁신과 창의력이 발휘되는 분야이거나 경쟁이나 자율성이 강

제도적인 틀을 바꾸는 근본적인 패러다임 전환과 反혁신적 성격의 법률을 정비할 수 있는 법규범 마련이 개혁과정에서 수반되어야 한다.

ITS 사업에 있어서 근간이 되는 법령은 「국가통합교통체계 효율화법(통합교통체계법)」이다. 국내 ITS 서비스는 1990년에 교통방송이 개국하며 단순 교통정보를 제공한 것을 기점으로 삼는데, 최초 서비스 제공 당시에는 ITS에 관한 법이 제정되지 않았었다. 그 뒤 1990년대 후반에 ITS 관련 연구개발 및 시범사업이 시행됐지만, 근거 법률이 마련되지 않아 제대로 진행되지 못했었다. ITS 사업은 1999년 「교통체계효율화법(교체법)」이 제정되고 이에 근거한 “지능형교통체계 기본계획”이 수립되면서 본격적으로 탄력을 받게 되었다. 하지만 추진과정에서 「도로법」, 「도로교통법」, 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」, 「저탄소 녹색성장 기본법」 등과 관련 규정이 충돌하게 되었고, 다시 2009년에 근거법이 「국가통합교통체계효율화법」으로 전면 개정되는 과정을 겪는다. 최근에는 복잡한 법체계를 개선하고 4차 산업혁명에 대응하기 위한 기술환경 변화를 법령에 반영하기 위해 통합교체법을 중심으로 교통기본법을 제정하자는 주장도 제기되는 상황이다.

이와 관련하여 최근 정부에서 네거티브 규제시스템 전환을 위하여 단일 법조문 개정보다 관련 법령 전체를 검토하여 규제 재설계를 추진하고 있는 점은 바람직하다고 할 수 있다(관계부처합동, 2022:6).¹⁵⁾ 다만 신산업과 신기술에 대한 모든 사항을 법률로 규정하는 것은 현실적으로 불가능하므로 이를 하위입법이나 내부규정으로 위임하게 되는데 어떤 범위까지 위임사항을 정하고 통제하는가를 고민할 필요가 있다. 즉 규제개혁이 의도하는 성과를 달성하기 위해서는 입법부와 행정부의 협력적 규범제정 시스템을 구축하여 발전시킬 필요가 있는 것이다(김재광, 2018:192-194).

2. 환경변화에 대한 적시성과 대응성 확보

과학기술과 ICT의 급격한 발전은 그동안 충돌하지 않았던 기존 규제와 정책영역에 새로운 영향을 미치게 되었다. 전 세계적으로도 ICT 분야를 넘어 다양한 사회경제

조되는 분야 등에서 더욱 요청된다. 다만 변화속도가 빠른 민간기술 분야라고 할지라도 해당 기술로 인하여 국민의 건강, 안전, 소수자 보호 등을 위해 사전규제가 요청되거나 한정된 자원의 배분, 국가안보와 공공질서 등에 관련되는 규제 분야에서는 신중한 도입 논의가 필요하다(법제처·청주대산학협력단, 2015).

- 15) 예를 들어 자율주행 배달로봇의 경우는 ①지능형 로봇법, ②도로교통법, ③도시공원법, ④개인정보보호법, ⑤승강기 안전기준 등을 동시에 재검토하는 것을 계획하고 있다(관계부처합동, 2022:6).

영역까지 새로운 융합서비스가 나타나면서 이로 인한 새로운 정책이슈가 발생하였다. IT융합을 판단하고 해결하기 곤란한 이슈는 규제에 대한 갈등으로 이어지면서 입법에 따라 국가발전이 지체되는 현상이 일상화되고 있다는 평가를 받고 있다. 그동안 지속해서 지적되었던 원격의료, 핀테크, 빅데이터 이슈를 포함하여 방위산업에 이르기까지 전 분야에 걸쳐 보이는 갈등을 둘러싸고 “21세기의 4차 산업혁명이 ‘20세기 규제’와 싸우고 있다”는 지적을 받고 있다. 이와 함께 법률이 최종 마련되기 전까지 나타나는 일정한 시차 사이에 규제의 공백(regulatory asynchronism)나 규제지체 현상이 발생하게 되면서 시장의 왜곡과 소비자의 후생수준을 저하시키기도 한다(최승필 외, 2017: 66). 규제정책 프레임워크에 대한 ‘민첩한 접근방식’ 개발이 강조되면서 정부 규제프로세스와 지원방식은 효과적으로 통합 제시될 필요성을 가지게 된다. 신기술 분야 규제에 대한 개선대책 마련이 사전적이거나 최소한 적시에 이루어져야 한다.¹⁶⁾ 만일 이 시기를 놓치게 되면 정책대안으로 제시하는 내용이 또 다른 차원의 제약점이 될 가능성이 발생하게 된다.

〈표 4〉 기술규제 개선대책의 시기별 특징

구분	주요 정책문제	개선대책
2004년~2015년	규제중복 해소를 위한 기술규제·인증제도 개선	-법정 강제인증제도의 통합 -숨은 규제의 추가 발굴 및 DB화 -규제중복 해소를 위한 개별 인증규제 개선 -임의인증 통폐합, 신규 인증 제한
2015년 이후	신산업 활성화를 위한 제도개선	-신산업 분야 규제 애로 발굴 및 이슈별 개선 -인증 부재로 인한 시장 출시 지연 최소화 -신산업 분야 네거티브 방식 적용

자료: 이수일 외(2018:18)

우리나라에서 ITS와 관련한 정책과 사업은 꾸준히 진행됐지만 ‘모빌리티 4.0’¹⁷⁾ 혁신으로 대표되는 교통·물류·이동수단의 획기적 변신에 대처하기에는 기대에 미

16) 신기술 분야의 규제에 대한 개선대책을 사전에 마련한다는 의미는 경직된 규제방식을 탈피하여 유연한 규제를 실현하는 것을 말한다. 이때 유연한 규제는 ‘규정구조(rule structure), 집행구조(enforcement structure), 규제피드백(regulatory feedback) 등 규제 거버넌스의 모든 측면에서 규제목적을 달성하는 피규제자의 선택을 다양하게 만드는 것’을 의미한다(홍승헌, 2021:98)

17) ‘모빌리티 4.0’이 IoT와 인더스트리 4.0의 가교 역할을 하게 되면서 현재 교통체계와 스마트화된 기기의 첨단 기능이 융합되었고, 훨씬 더 지능화된 미래 교통서비스는 스마트 시티로 발전하는 가장 중요한 핵심 요소로 관련 프로젝트 내용의 절반가량을 차지하는 상황이다.

흡한 상황에서 부처 간에 제각각 규제와 지원책을 발표하는 모습을 보였다. 2010년 대까지 세계 최고 수준으로 평가받았던 ITS 기술 수준이 이제 C-ITS에서는 주요 선진국과 비교해 뒤처진다는 지적을 받는 원인으로 뒤늦은 규제개선과 정책 혼선을 들고 있다.

3. 통합추진체계와 조정 메커니즘 구축

4차 산업혁명으로 경제 전반에 파괴적 혁신이 일어나고 있는 상황에서 신기술 도입은 관련 정책추진체계와 이해관계집단에 직간접적인 영향을 미치게 된다. 이때 기술혁신을 위한 거버넌스를 어떻게 구성하느냐에 따라서 정책의 실효성을 확보하게 되고 기술혁신의 효과를 선순환시킬 수 있다. 정책담당자가 기존 판단 기준과 추진방식을 고집하며 업무를 수행한다면, 정책 현장과 불일치한 땀질식 처방으로 문제를 악화시킬 수 있다. 정부가 올바른 추진체계를 구축하지 못한다면 규제개혁에 장애가 될 뿐만 아니라 이해관계자들의 갈등을 증폭시키게 된다. 이 과정에서 최고 의사결정자의 판단에 따라서 부처의 입장이 180도 달라지는 모습을 보이게 되면 지자체나 민간 분야의 반발을 불러오기도 한다. 또한, 개별 업종별 규제개혁은 기득권자들의 저항으로 실패 가능성이 크기 때문에 규제 전반에 걸쳐 보편적 원칙하에 포괄적 방식으로 정밀점검을 할 필요가 있고, 여러 이해관계자를 조정하고 협력을 끌어내는 정책수단을 설계하는 것이 필요하다(심영섭, 2017). 즉 분명한 책임과 권한을 가지는 정부 기관이 추진체계의 주체가 되어 조정 임무를 수행해야만 원활하고 성공적인 사업 집행이 가능해진다.

어떠한 체계가 가장 바람직한가에 대한 고민은 국가 성장전략과 정책 방향에 연계되며, 기술혁신의 영향 범위와도 관련된다. 초기 ITS의 구축을 보면 교체법이 제정된 이후에야 추진조직의 혼란을 벗어나게 되었다. 이때 건설교통부 장관이 위원장인 국가교통위원회가 교통정책을 총괄하면서 각 부처가 ITS 실무위원회와 분과에 참여하고 도로공사와 지자체, 민간기업, 대학, ITS 민간협의체가 참여하는 방식으로 진행되었다. 그 뒤 한국의 ITS 사업은 주로 도시 지역의 교통혼잡 완화를 위해 지자체별로 교통관리 분야와 대중교통 분야를 중심으로 사업이 추진되었다. 그러다 보니 각종 ITS 사업은 사업의 특성별, 추진 주체별로 상이한 사업관리 방식이 적용되고 있어서 타 사업의 추진시 기존 경험의 적용이 힘들고 새로운 사업관리 방식을 고안해야 하는 문제점이 계속 지적되었다. 각 구성조직의 규모 및 상황에 따라 다른 방식을 적용할 수밖에 없는 현실적인 문제가 남아 있어 통일된 사업관리

방식을 도입하는 데 어려움이 있었다. 이 과정에서 단순히 ITS 도입으로 교통과 관련된 모든 문제점을 해결할 수 있다고 잘못 인식하는 경우를 방지하려는 노력도 함께 진행하였다. 현재 7개 서비스 분야, 22개 서비스, 47개 단위서비스로 분류하여 정의되는 한국의 ITS는 국토부가 총괄하지만 한 부처 내의 단일 과가 담당하기 힘들기 때문에 여러 부서에 업무가 나뉘어 집행되고 있다. 이러한 모습은 완결된 것이 아니며 기술의 발전과 융합에 따라 ITS 서비스에 간여하게 되는 여타 정부 부처도 참여할 필요성이 생기게 되면서 국가 ITS 업무의 추진체계 및 부처별 역할 재정립을 위한 통합 컨트롤타워 기능을 실질적으로 수행하기 위한 법제도적 기반을 계속 정비하고 있다.¹⁸⁾

4. 부처의 자체 역량 강화와 적극적 행정집행

글로벌 융합환경이 진행되면서 정책과 사업은 혁신 기술과 결합하였고 각 부처에서는 기존 규제와 정책을 개선하기 위해 노력하게 된다. 하지만 신기술이 도입되는 초기 단계나 개별 서비스들이 결합하여 정책영역이 복합적으로 형성되는 상황을 가리지 않고 해당 부처가 가지는 기술변화에 대처하는 판단이나 정책 이행 역량은 전문성 측면에서 제한적일 수밖에 없다.¹⁹⁾ 관련 계획이 수립되어 있다고 해도 기술발전이 어떠한 파급영향을 미치고, 얼마나 새로운 성과물이 생산될 것인지 이해하고 예측하기 곤란하다. 따라서 개별 부처로서는 제도 개혁의 필요성을 가지고 있더라도 정책오류나 실패를 우려하여 실행에 옮기거나 규제를 재설정하기 쉽지 않은 실정이다. 또한, 규제 이슈가 수면 위로 올라와 갈등을 유발하거나 요구가 계

18) 자율주행 필수 인프라 기술인 C-ITS 본사업이 2021년 통신방식을 둘러싼 국토부와 과기정통부의 충돌로 원점에서 재출발하게 된 것은 사업 추진상 추진체계의 혼선이 나타난 대표적인 사례로 볼 수 있다. 2007년부터 근거리전용무선통신(DSRC) 방식의 C-ITS 기술을 개발해 2014년부터 시범사업에 착수했던 국토부와 확장성 높은 '롱텀에벌루션차량통신기술(LTE-V2X)' 채택을 통해 C-ITS 구축을 해야 한다고 주장한 과기정통부가 대립하면서 기재부에서는 공동작업반을 만들어 통신기술별 비교·실증사업을 시행하고, 그 결과에 따라 2024년 이후에 사업모형을 정하여 후속 투자를 하겠다고 결정하게 된다. 이에 대하여 관련 업계나 학계에서는 부처간 갈등으로 불합하기 위한 이번 결정이 관련 국내산업의 경쟁력을 후퇴시킬 것이라고 우려하고 있다(한국일보, 2021.8.27. 기사).

19) 전 세계적으로 도시화가 진전되면서 도시이동의 핵심수단인 자동차와 이에 기반을 둔 도시 인프라는 공해, 교통 정체, 물류 포화, 안전 등의 문제로 100여 년 만에 대변화를 모색 중인 상황에서 ICT와 자동차 산업의 융합이 실현되었고 이를 통한 기술발전으로 자율주행, 연결, 공유 모빌리티 등의 '모빌리티 4.0' 개념이 빠르게 자리를 잡았으며, 그 적용 범위도 확대되고 있다. 이러한 상황에 대응하기 위한 정부역량의 제고는 시급한 과제라고 할 수 있다.

속되어도 이를 검토하는데 많은 시간과 비용을 지불하게 되면 해당 이슈의 해결을 지연시킨다고 할 것이다. 결국, 주관부처가 4차 산업혁명 관련 정책이슈를 관리하는 역량을 직·간접적으로 강화하지 못하면 정책 추진에 있어서 정책주도권을 확보하지 못하게 되며 규제개혁을 위한 적극적인 의제 발굴에도 실패하게 된다.

한국 ITS 사업의 경우 초기에는 교통정보 제공과 도로 혼잡 완화를 목표로 시작하였지만, 관련 서비스의 적용 범위가 비약적으로 증가하였고, 도로교통 분야의 사회적 비용 감소와 함께 삶의 질을 증가시키는 쪽으로 정책목표가 전환되었다. 그러자 주무 부처인 국토부와 4차산업혁명위원회가 중추적인 추진 주체로 나서 다양한 조직간 협업을 유도했음에도 불구하고 산업 전반의 생태계와 사회 구성원들에 대한 포괄적인 정책 대안을 제시하는 데 한계를 보였다고 평가할 수 있다.²⁰⁾ 또한, 그동안 많은 개선이 있었지만 아직까지 ITS 사업에 있어서 다양한 정책과 법률들이 얹혀져 있고, 각종 부처와 지자체가 사업을 추진함에 따라서 매우 복잡한 규제가 장애가 되는 경우가 많다고 파악된다. 정부가 포괄적 네거티브 규제체계를 구축하는 노력을 기울임에도 불구하고 진흥이라는 명목으로 규제가 중첩된다고 보는 것이다. 이러한 경우는 신기술을 적용하기 위하여 민간이 관계 당국과 협의하는 과정에서 나타나게 되는데, 비공식적인 행정지도와 각종 지침이 법규 형태로 규정되어 있는 것보다 기술개발이나 서비스 제공에 더 불합리하게 작용할 수 있다(성승제, 2019). 각종 훈령·고시·내규·지침·가이드라인 등 행정규칙과 공무원의 해석에 의한 행정지도의 형태로 존재하는 규제를 개선하기 위해서는 지난 몇 년간 강조되고 있는 적극적 행정집행에 대한 사항을 더욱 보완할 필요가 있다.

5. 규제개혁을 위한 관계 기관 협업과 지원 강화

4차 산업혁명 시대에 정부 부처는 즉각적인 정책 대응과 함께 적실성 있고 효과적인 정책과 전략방안을 모색하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 이를 위해서는 관련 정보를 총체적으로 파악하고 정확하고 객관적인 정보를 통해 현장 수요를 분석할 수 있는 전문기관·연구기관의 활동과 기관 간의 협력이 요구된다. 정책환경 변화를 볼 수 있는 연구기관과 집행기관 간의 유기적 협력이 원활히 이루어져야만 제

20) 당시 국토부 등은 부족한 점을 보완하기 위하여 각종 사업에 실무위원회를 분과별로 구성하여 집행이 원활하고 적극적으로 수행되도록 유도하는 작업을 수행하였다. 더욱이 ITS 사업의 상당 부분이 도시교통을 효율화하는 것으로 혜택이 지자체로 귀속되므로 지자체의 적극적 투자와 협조가 필요하므로 지자체에 대한 적극적인 ITS 홍보 및 교육도 병행하였다.

대로 된 규제관리와 규제개혁 정보제공이 가능한 정책기반이 마련된다. 이러한 활동은 그동안 세부 분야에 따라 나뉜 특정한 기관 단독으로 수행하기에는 한계가 있다. 따라서 주요 관련 연구기관과 전문기관의 공동연구에 대한 지원이 이루어지는 것이 요구되며, 필요하다면 공공-민간이 함께 요소기술 R&D, 규제관련 법제와 정책, 규제샌드박스과 같은 테스트베드 인프라 사업 등 각종 정책이슈를 통합해서 검토할 수 있는 체계가 정비되어 상시적으로 운용되어야 한다.

IV. 결론

잘 설계된 규제는 성장을 주도하고 디지털 경제와 사회를 형성하는 데 강력한 영향을 미칠 수 있지만, 잘못 설계되거나 제한적인 규제는 혁신을 저해할 수 있다. 따라서 정부가 새로운 기술혁신의 잠재적 이점을 가능하게 하고 기업과 투자자 모두에게 확실성을 제공하는 방식으로 규제개혁을 전개하는 것이 요구된다. 우리나라는 지난 30년 가까이 전자정부가 구축되어 오면서 다양한 시스템이 중앙정부와 지자체에 의해 운영되고 확산했다. 정부 시스템은 외부환경의 변화에 끊임없이 각종 정책과 규제를 재설계하면서 서비스를 제공해 왔으며, 지속적인 개선작업을 추진하는 것이 일반적이다. 이렇게 공공부문의 경우 성공적으로 정책을 재구성하면서 집행을 해왔다고 평가할 수 있지만, 현재 국가사회 전반에 걸쳐 4차 산업혁명 시대에 맞는 새로운 패러다임에 입각한 규제 거버넌스와 정책설계의 과제를 동시에 안고 있다고 할 수 있다.

규제와 규제기관의 활동은 기술혁신과 대립되는 것이 아니며, 사회경제적으로 기술이 적용될 때 발생가능한 위험과 우려를 감소시키는 순기능을 할 수 있다(카렌 영 외, 2016: 108). 다만 이를 위해서는 규제 거버넌스가 유연하고 투명하게 작동하고 혁신 활동을 이끄는 적극적인 행위자가 되어야 한다. 특히 기술발전이 직접적으로 영향을 미치는 ITS 구축과 같은 신사업·신기술 분야에서는 더욱 종합적이면서도 체계적인 규제에 대한 접근이 요구된다고 할 것이다. 이때는 단순한 사업의 추진성과에만 관심을 가지는 것이 아니라 중앙정부와 지자체 차원, 공공과 민간 분야의 각 참여 주체가 정책목표를 제대로 수행할 수 있도록 제도적 프레임과 가이드를 만드는 것이 필요하다.

참고문헌

- 강영철. (2017). 4차 산업혁명시대의 규제개혁 방향. 국가미래연구원 세미나 토론회.
- 관계부처합동. (2020). 한걸음 모델 추진현황 및 향후 계획: '농어촌 빈집숙박 상생안'을 중심으로. 혁신성장전략회의 보고자료(2020.9.21.).
- _____. (2022). 「2022년 규제정비 종합계획」. 관계부처합동.
- 국무조정실·규제개혁위원회. (2022). 『2021 규제개혁백서』. 규제개혁위원회.
- 국토교통부. (2021). 「지능형교통체계(ITS) 기본계획 2030: 시설·수단 상호간 다층적 소통·협력 기반(C-ITS)의 스마트 교통서비스 제공 계획」. 국토교통부.
- 김신·이혁우. (2016). 『규제혁신을 위한 기존 규제의 정비 방안』. 한국행정연구원 연구보고서.
- 김재광 (2018). 규제재설계에 따른 행정작용법적 함의: 포괄적 네거티브 규제체계를 중심으로. 『법학논총』, 38(2):169-218. 전남대학교 법학연구소.
- 김정해·이혜영. (2008). 참여정부 규제개혁의 성과평가: 전문가 의견조사를 중심으로. 『한국행정학보』, 42(2): 119-148. 한국행정학회.
- 대한민국정부·상공회의소. (2022). 『규제샌드박스 백서: 신기술이 빛을 보게 하다』. 국무조정실 규제조정실.
- 법제처·청주대학교산학협력단. (2015). 「규제 법제의 근본적 전환 가능성과 방안에 관한 연구」. 법제처 정책연구과제 보고서.
- 성승제. (2019). 『그림자규제 법제개선방안 연구: 그림자규제의 책임관리를 위한 법제 개선방안 연구』. 한국법제연구원 연구보고서.
- 심영섭. (2017). 4차 산업혁명시대의 규제개혁 방향. 국가미래연구원 세미나 발표문.
- 연구개발특구진흥재단. (2021). 「유망시장 Issue Report: 지능형 교통 시스템(ITS)」. 연구개발특구진흥재단.
- 이부하. (2015). ICT 법 체계 개선방안: 현행 ICT 관련 법제를 고찰하며. 『과학기술법연구』, 21(3): 273-302. 한남대학교 과학기술법연구원.
- 이수일 외. (2018). 『신산업촉진을 위한 규제개혁과제와 사례연구』. 경제·인문사회연구회 협동연구총서(18-08-01).
- 이원우. (2016). 혁신과 규제: 상호 갈등관계의 법적 구조와 갈등해소를 위한 법리와 법적 수단. 『경제규제와 법』, 9(2): 7-29. 서울대학교 공익산업법센터.
- 이종한. (2013). 『규제성과의 측정 및 활용에 관한 연구』. 한국행정연구원 연구보고서.
- _____. (2014). 『규제정책 평가 및 관리 개선방안 : 기존 규제정비제도를 중심으로』.

- 한국행정연구원 연구보고서.
- 장윤섭. (2020). 한국과 영국의 규제혁신정책 비교 및 시사점, 「중소기업포커스」, 제 20-20호, 중소기업연구원.
- 전재경. (2009). 『규제 패러다임의 재편-정책과 법제의 격차해소를 통한 규제개혁 실행 방안연구(1)』. 한국법제연구원 연구보고서.
- 정준화. (2017). 규제와 혁신의 관계와 오해: 4차 산업혁명 논의를 중심으로. 한국정책학회 춘계학술대회 자료집(45-64).
- 제20대 대통령직인수위원회. (2022). 『제20대 대통령직인수위원회 백서』. 제20대 대통령직인수위원회.
- 조성한. (2006). 거버넌스 도구로서의 규제. 「한국정책과학학회보」, 10(4): 1-18. 한국정책과학학회.
- 차현숙·최유·권채리. (2018). 『규제재검토 관련 사후적 입법평가 기준 정립에 관한 연구』. 한국법제연구원 연구보고서.
- 최승필·김대인·임현. (2017). 『제4차 산업혁명에 따른 규제체제 및 거버넌스 개편: 행정법이론을 중심으로 한 접근』. 한국법제연구원 연구보고서.
- 카렌 영·이범수·윤혜선. (2016). 법, 규제 그리고 기술혁신의 긴장관계: 영국 경험에서 도출한 최근 사례를 중심으로. 「경제규제와 법」, 9(2): 89-109. 서울대학교 공익산업법센터.
- 한국교통연구원. (2015). 『미래지향적 지능형교통체계(ITS) 투자촉진 및 산업발전전략 연구』. 한국교통연구원 연구보고서.
- 한국지능형교통체계협회. (2014). 『2013 경제발전경험모듈화사업: 지능형교통체계(ITS) 구축』. 기획재정부 연구보고서.
- 홍승헌. (2021). 포괄적 네거티브에서 유연한 규제로: 혁신친화적 신산업 규제혁신 원칙의 모색. 「규제연구」, 30(1): 79-118. 한국규제학회.
- 황현희. (2020). 좋은 규제의 판단기준에 관한 소고. 「명지법학」, 18(2): 37-42. 명지대학교 법학연구소.
- Cary Coglianese. (2012). Measuring Regulatory Performance: Evaluating the impact of regulation and regulation policy. OECD.
- IT BizNews. “KT, 220억원 규모 ‘제주도 C-ITS’ 구축 사업 시동” 기사(2018.07.19.). ITS 국제협력센터 <https://intl.its.go.kr/>

방민석(方敏碩): 성균관대학교 일반대학원에서 행정학박사를 취득하고, 한국행정연구원 규제연구센터 수석연구원을 거쳐 현재 단국대학교 행정법무대학원 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 전자정부, 과학기술정책, 규제개혁, 정부PR 등이다(futurama@dankook.ac.kr).

A study on regulatory reform in the ICT sector in the 4th industrial revolution era: Focused on the Intelligent Transportation System

Min Seok Bang

The problem of regulatory reform, which can be said to be an unfinished task, has become more important as the agenda of the 4th industrial revolution era. Regulatory reform is recognized as the key to national growth and an essential element for national survival. In the era of the 4th industrial revolution based on ICT convergence and science and technology, a new policy approach that pursues social change and national growth strategy is required. Based on the theoretical content related to regulatory reform, this study analyzed the ways in which regulatory reform work related to the 4th industrial revolution can be improved into effective regulations and produce results. Successful regulatory reform requires judgment on 'regulation', regulatory reform according to the type of regulation, review of the regulatory environment and accumulation of regulatory knowledge, setting clear reform directions and linking policy goals, and selecting appropriate and appropriate reform measures. The policy implications suggested by the research results for successful regulatory reform in the era of the 4th industrial revolution are as follows; Resolving problems with overlapping laws and norms, securing timeliness and responsiveness to environmental changes, establishing an integrated promotion system and coordination mechanism, strengthening the capacity of ministries and active administrative execution, and strengthening collaboration and support between related organizations.

[Key words: The 4th industrial revolution, Regulatory reform, ICT policy, Intelligent Transport Systems]

논문기고지침 및 윤리규정

■ 투고 및 심사

1. 「국정관리연구」는 거버넌스(governance)에 관한 다양한 시각의 이론적·경험적 연구와 정책사례 연구를 다룬다.
2. 다른 학술지에 게재를 위하여 심사를 의뢰한 논문이나 다른 학술지 등에 게재된 논문과 중복된 논문은 투고할 수 없다.
3. 본 학술지에 기고하였다가 '게재불가' 판정을 받은 논문은 6개월이 경과한 다음, 근본적인 수정을 하고 '재투고'(처음 투고한 일자 표시)임을 명기하여 투고할 수 있다. 이 경우 3인의 심사위원 중 1인은 당초의 심사에서 '게재불가' 판정을 한 위원으로 한다.
4. 투고자는 온라인투고시스템에 회원가입을 한 후 투고를 하고, 추가로 원고 파일을 편집위원회(e-mail: goveditor@gmail.com)로 전송한다.
5. 수시로 접수하는 공모논문과 편집위원회의 기획논문 모두 편집위원회에서 선정한 3인의 비밀 심사를 거쳐 게재 여부를 결정한다.
6. 초심의 심사판정은 '게재 가,' '수정게재,' '게재 불가'의 3가지로, '수정게재'에 대한 재심은 '게재 가'와 '게재 불가'의 2가지로만 판정한다. 초심 또는 초·재심에서 둘 이상의 '게재 가' 판정을 받은 경우만 게재하되, 하나의 '수정게재' 또는 '게재 불가'가 있는 경우에는 편집위원회가 수정을 권고하여 게재한다. '수정게재'의 경우 투고자가 주어진 기간 내에 수정 요구에 응하지 않을 때는 편집위원회가 투고를 철회한 것으로 간주할 수 있다.
7. 편집위원회는 최종 심사결과에 문제가 있다고 인정되면 새로운 심사절차를 거치도록 의결할 수 있다. 편집위원장은 게재 논문의 질적 수준을 높이기 위해 심사위원에게 참고 의견을 제시할 수 있다.
8. 편집위원회는 심사 진행과정과 결과를 조속히 투고자에게 통지한다.

■ 원고작성

■ 기본사항

1. 원고는 한글 사용을 원칙으로 하되 전문용어나 뜻을 명확히 하기 위해 괄호 속에 서양어 또는 한자를 쓸 수 있다. 외국학자의 이름은 원어로 쓰되 한자인 경우에는 괄호 속에 원어 발음을 한글로 표기한다.
2. 원고는 **호글**로 작성하며, 전체분량은 200자 원고지 135매(27,000자)를 원칙으로 하되 (**호글**의 '파일-문서정보-문서통계'에서 확인), 이를 초과할 경우에는 200자 원고지 5매

- (1,000자)당 1만 5천원의 인쇄비를 징수한다. 단, 200자 원고지 175매(35,000)를 초과하는 논문은 기고할 수 없다.
3. 원고는 제목, 국문초록(500자 이내, 주제어 3개), 영문초록(200 단어 이내, 주제어 3개), 본문, 참고문헌, 부록의 순으로 배열한다. 표지에는 논문제목(국·영문), 성명(국·영문), 소속기관 및 직위, 연락처주소, 전화(직장, 자택), 팩스번호를 기재한다.
 4. 심사용 원고 제출 시 저자의 익명성을 유지하기 위해 본문주와 참고문헌에서 필자의 이름은 삭제하며, '줄고'나 '줄저'와 같은 표현을 사용하지 않는다.
 5. 원고작성의 세부적 지침은 다음과 같다: <글자모양>: 글꼴: 신명조: 크기: 10(본문), 9(각주·인용문단·참고문헌·필자소개); 장평 100; 자간: 0; <문단모양>: 좌·우 여백: 0; 줄간격: 160; 문단 상·하 간격: 0; 들여쓰기: 3; 정렬방식: 양쪽혼합; <편집용지>: 상·하: 30; 좌: 31; 우: 30; 머리말·꼬리말: 12.
 6. 학위논문에 근거한 원고는 그 사실을 원고 1면에 각주로 밝혀야 한다.
 7. 게재확정 통보를 받으면 원고의 끝 부분에는 성명(한자), 박사학위(학위명, 취득년도, 취득대학, 논문제목), 소속기관 및 직위, 학문적 관심분야(3개 이내), 최근 5년 이내의 저서 및 출간논문(3편 이내), e-mail 등을 중심으로 간략한 자기소개를 추가한 최종 원고를 제출한다.
 8. 제출된 논문이 게재되면 기고자는 본 학술지가 그 논문에 대한 저작권을 갖는데 동의한다.
 9. 원고의 본문주, 참고문헌 등은 아래의 양식에 따라 작성하여야 한다.

■ 본문주

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

■ 참고문헌

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

▶ 단행본

박동서. (1990). 「한국행정론」. 서울: 법문사.

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

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

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

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

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

▶ 일반논문

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

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

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

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

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

▶ 학위논문

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

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

Unpublished doctoral dissertation, University of Pittsburgh.

▶ 학술대회 발표논문

안병영. (2005). “한국행정학의 성찰과 전망.” 한국행정학회 춘계학술대회(한국행정학의 성찰과 전망). 천안, 4.29-4.30.

Nakamura, Akira. (2005). “Government, Governance, and Governability: The Future Role and Function of Local Government.” Paper presented at the Sixth Global Forum on Reinventing Government. May 24-27, Seoul, Korea.

▶ 법률, 신문기사, 인터넷자료 등

「감사원법」(개정 2005.5.26, 법률 제7521호).

안병영. (1990). “관료부패는 고질병인가.” 「한국일보」, 6.26: 5.

「조선일보」. (1993). “통상전담기구 만들어야.” 1.30: 3.

Mallaby, Sebastian. (1999). “Big Nongovernment.” *Washington Post*, November 30: A29.

OMB. (2006). *PART: Refresher Training*. http://www.whitehouse.gov/omb/part/training/2006_refresher_training.pdf(2006.9.5).

■ 기타사항

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

■ 서 평

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

사·출판년도·페이지·가격 등을 포함한다.

5. 서평 원고는 본 학술지의 원고작성 양식에 따라 제출한다.

■ 윤리규정

제1장 총칙

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

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

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

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

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

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

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

⑥ 이 외에 학문적 진실성을 해하는 행위 일체를 포함한다.

제2장 연구자의 책임과 의무

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

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

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

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

절차에 협력하여야한다.

제3장 연구부정행위의 검증 절차

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

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

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

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

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

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

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

제4장 결정에 대한 조치

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

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

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

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

제5장 부칙

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

제16조 (시행일) 이 규정은 공포한 날로부터 시행한다.

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

「국정관리연구」 제17권 제2호(통권45)

2022년 6월 30일 인쇄

2022년 6월 30일 발행

발행인 문상호

편집인 박형준

발행처 성균관대학교 국정전문대학원

서울특별시 종로구 성균관로 25-2(우: 03063)

전 화 (02)760-0745

홈페이지 <http://gsg.skku.edu>

E-mail goveditor@gmail.com

인쇄처 디자인크레파스

서울특별시 마포구 성지길 25-11 오구빌딩 3층

전 화 (02)2267-0663

팩 스 (02)2285-0670

E-mail crayon0663@hanmail.net
