국정관리연구

Journal of Governance Studies

제15권 제2호(통권37호)
2020년 6월

성균관대학교 국정전문대학원

목 차

〈일반논문〉

외국인에 대한 차별이 삶의 만족도에 미치는 영향: 서울시 거주 결혼이민자와 방문취업자 비교연구
/ 강승엽·전희정 ······ 1

지방자치단체 재정사업평가에 대한 메타평가 연구: 2016-2019년 평가의견을 중심으로
/ 주희진·조경훈 ······ 35

지속가능발전목표 이행의 글로벌 경향성 분석: UN 자발적국별리뷰(VNR)를 중심으로
/ 우창빈·김태균·김보경 ······ 65

지방자치단체의 재정 조기집행이 지방재정에 미치는 영향 연구: 정운용효율성과 재정건전성을 중심으로
/ 주기완 ······ 109

보건의료 빅데이터 및 의료 플랫폼의 사회적 쟁점: 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업의 사례 분석을 중심으로
/ 최지혜·남태우·조민효 ······ 139

「국정관리연구」 제15권 제2호(2020. 06): 01-33

외국인에 대한 차별이 삶의 만족도에 미치는 영향: 서울시 거주 결혼이민자와 방문취업자 비교연구

강승엽·전희정

본 연구는 서울시에 거주하는 결혼이민자와 방문취업자를 대상으로 이들에 대한 차별이 삶의 만족도에 미치는 영향을 분석한다. 해당 연구를 수행하기 위하여「2018년 서울 서베이」외국인 조사 자료를 활용하였으며 집단 별로 차별유형과 삶의 만족도 간 관계를 분석하기 위하여 다중회귀분석을 실시하였다. 분석의 결과 결혼이민자의 경우 일상생활 및 주거 관련 차별이, 방문취업자의 경우 직장 및 공공기관, 주거 관련 차별이 삶의 만족도에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 해당 결과는 외국인들의 유형에 따라 삶의 만족도에 미치는 차별종류가 다르다는 점을 확인하였다는 점에서 의의가 있다. 이를 바탕으로 외국인들이 차별을 받는 구체적인 상황에 차별을 받지 않도록 하는 제도의 마련이 필요하다.

[주제어: 외국인, 삶의 만족도, 차별, 결혼이민자, 방문취업자]

Ⅰ. 서론

한국은 급속한 경제성장과 더불어 개방의 물결 아래 세계 여러 국가와 인적·물적 교류를 활발하게 수행하고 있다. 법무부의 등록외국인[1] 숫자를 살펴보면 2012년에는 약 93만 명에 불과했던 등록외국인 수는 2017년에 2012년 대비 26%가 증가한 117만 명으로 집계되었다(통계청, 2017). 외국인 수의 증가는 단순한 양적인 증가의 의미를 넘어 한국 사회의 다양성이 증가했다는 것을 의미한다. 따라서 과거

이 논문은 정부(과학기술정보통신부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(No. 2017R1C1B5073822).
논문접수일: 2020.04.16, 심사기간(1차~2차):2020.06.01~06.29, 게재확정일: 2020.06.29

1) 출입국관리법 제5장 31조(외국인등록) ① 외국인이 입국한 날부터 90일을 초과하여 대한민국에 체류하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 입국한 날부터 90일 이내에 그의 체류지를 관할하는 지방출입국 · 외국인관서의 장에게 외국인등록을 하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 외국인의 경우에는 그러하지 아니하다. 〈개정 2014. 3. 18.〉

국내에 입국하는 외국인들을 단순 방문자 혹은 이방인으로 여기던 개념을 뛰어넘어 그들이 우리 사회를 구성하는 구성원으로서 살아간다는 점을 인식함과 동시에 그들과 함께하는 공존의 방안을 모색해야 하며 더 나아가 한국에서 생활하고 있는 외국인의 삶의 질적인 측면 또한 고려되어야 한다.

외국인의 삶의 질적인 측면을 고려해야 한다는 것은 삶의 만족을 대변하는 지표를 통해서 파악할 수 있다. 서울시(2018) 도시정책지표조사 보고서에 따르면 서울에 거주하는 시민과 외국인의 삶의 만족도는 각각 10점 만점에 6.90점과 6.51점으로 나타났다. 하지만, 해당 조사의 2015년 자료에 따르면 서울시민의 삶의 만족도는 6.95점이며, 외국인의 삶의 만족도는 7.23점으로 나타난다. 일반 시민과 외국인의 삶의 만족도를 비교해 볼 때 같은 대상에 대한 측정이 아니라는 한계가 존재 하지만, 외국인의 삶의 만족에 대한 감소 폭이 내국인에 비해 큰 것으로 확인된다. 이러한 결과를 바탕으로 볼 때 외국인의 증가는 지속해서 이루어지지만, 그들의 삶의 개선은 이루어지지 않는다는 점이다. 따라서 외국인의 삶의 질적인 측면에서 삶의 만족도를 증가시킬 방안이 필요하며 또한 삶의 만족도를 높이는 영향요인과 저해시키는 요인을 파악하는 연구는 외국인이 한국 사회에서 향상된 삶을 영위함과 동시에 대상 집단에 필요한 정책적 대안의 도출에 도움을 줄 수 있는 실증적 근거로서 역할을 할 수 있다.

앞서 기술한 것과 같이 한국에서 장기적으로 체류하는 외국인이 증가하고 있으며 이들의 삶의 만족도가 지속해서 하락하고 있다는 점에 따라 본 연구에서는 한국에 거주하는 외국인들을 대상으로 하여 삶의 만족도에 대한 이해와 더불어 삶을 구성하는 다양한 요소들이 가운데 외국인이 경험하는 차별이 삶의 만족도에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 특히 다양한 체류자격을 가진 외국인 집단 가운데 전체 등록외국인의 30%를 차지하는 방문취업자와 결혼이민자 집단을 중심으로 하여 차별이 삶의 만족에 미치는 영향의 차이를 확인하고 그 결과를 바탕으로 외국인의 삶의 만족도를 개선하는 방안에 대해서 정책적 대안을 제시하고자 한다.

한편, 국내 체류 외국인들 가운데 영주권자를 제외한 등록외국인의 체류자격을 살펴보면 2017년 기준 방문취업(19.2%)과 결혼(10.3%)을 목적으로 한국을 방문하는 외국인이 약 30%에 달하는 것으로 나타났으며 비전문 취업 인력까지 더하면 전체 등록외국인의 50%가 취업 또는 혼인을 목적으로 한국에 체류하는 것임을 알 수 있다. 한국에 체류하는 방문취업자와 결혼이민자들의 대부분은 아시아 지역 국가에 편중되어 있으며 이에 따라 인종과 문화, 생활적 측면 등에서 공통점을 가지고 있다. 하지만 결혼이민자와 방문취업 외국인이 궁극적으로 한국 사회에서 추구하는

삶의 목적에는 차이가 있다. 이러한 차이는 한국 사회에서 각각의 집단이 느끼는 삶의 만족도에 차이가 발생할 것으로 예상한다. 따라서 두 집단은 외국인이라는 공통점과 달리 체류자격에 따른 삶의 지향점은 차이를 가지게 되며 궁극적으로 이들의 삶의 만족도에 미치는 영향요인에는 차이가 있을 것으로 예상한다.

외국인은 한국 사회에서 '다름'이라는 차이에서 발생하는 일상생활과 문화, 경제, 사회적 측면에서 배제 현상을 경험하게 될 것이며 이로 인한 차별의 현상이 발생하게 된다. 이러한 차별은 앞서 검토한 내용과 같이 한국 사회에서 생활하는 두 집단의 삶의 만족도에 미치는 영향력 또한 차이가 있을 것이다. 따라서 앞서 논의한 것과 같이 방문취업자와 결혼이민자가 출신 지역 또는 인종, 문화 등의 측면에서 다수의 공통점을 가지지만 이들의 한국에서 살아가는 목적이 다르다는 점 그리고 그들의 삶의 만족도에는 차이가 있다는 점 마지막으로 두 집단이 외국인으로서 한국 사회에서 경험하는 일반적인 삶의 만족도 영향요인과 달리 다름에서 발생하는 차별이 미치는 영향 또한 차이가 있을 것으로 판단하여 다음과 같은 연구 질문을 제시하고자 한다.

연구 질문. 외국인의 삶의 만족도에 영향을 미치는 차별유형은 결혼이민자와 방문취업자 간 차이가 있는가?

본 연구는 결혼이민자와 방문취업 체류자격을 가진 두 외국인 집단의 삶의 만족도에 영향을 미치는 차별유형이 이들 집단 간 차이가 있는가를 실증적으로 분석하고자 한다. 기존의 외국인에 관한 연구는 단일 집단에 관한 연구가 주를 이루고 있으며 또한 삶의 만족도와 영향요인에 관한 연구에 있어서 내국인과 동실시 되는 영향요인에 집중하여 연구됐다. 하지만 본 연구에서는 결혼이민자와 방문취업자 외국인 집단 간의 비교와 함께 삶의 만족도와 차별이 미치는 영향의 정도 차이를 확인한다는 점에서 기존의 선행연구와의 차별성을 가진다고 볼 수 있다. 또한, 국내 체류 외국인들이 한국 사회에서 겪고 있는 어려움 중 일부를 보다 객관적으로 파악하고자 하며 해당 연구의 결과는 향후 외국인에게 더욱 필요로 되는 제도와 정책적 대안의 도출에 제언의 효과를 가질 수 있다고 판단한다.

연구를 수행하기 위하여 분석에 활용된 자료는 서울시에서 실시하는 「2018년 서울 서베이」조사 자료 가운데 외국인을 대상으로 한 조사 자료이다. 2018년 통계청 기준 등록외국인의 수는 경기도를 제외한 광역지방자치단체 가운데 서울시의 등록외국인 수는 약 28만 명으로 가장 많은 등록외국인 수를 나타내고 있다. 또한, 서울

이라는 도시의 특성에 기인한 다양성과 한국에서 발생하는 많은 사회현상의 중심지라는 점에서 해당 지역의 체류 외국인이 삶의 만족도를 확인하는 것이 더욱 연구에 적합하다고 판단하였으며 앞서 체류자격의 비중을 통해서 볼 때 연구의 대상에 있어서 한국에 거주하는 외국인 가운데 결혼이민자와 방문취업의 체류자격을 가지고 있는 외국인을 분석의 대상으로 설정하였다. 분석 방법은 외국인의 삶의 만족도에 영향을 미치는 차별유형의 차이를 분석하기 위하여 결혼이민자와 방문취업자 집단을 구분하여 다중회귀분석을 실시하였다.

Ⅱ. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 삶의 만족도

삶의 만족에 관한 연구는 다수의 심리학자에 의해서 진행되었으며, 그에 대한 개념적 측정과 연구에 많은 기여를 하였다(배정현, 2014). 또한, 이러한 삶의 만족에 있어서 가장 중요한 요인으로는 경제적 발전의 측면이 중요시되었으며 물질적인 가치를 삶의 풍요와 만족의 척도로 판단하였다. 하지만, 현대사회에서 시민들은 물질 중심적인 사고에서 벗어나 후기물질적인 가치를 중요시하게 되었다(Ingleheart, 1997). 이는 단순히 경제적인 측면이 삶의 만족을 구성하는 것이 아니며, 다각적인 측면에서 삶에 대한 접근이 필요하다는 것을 의미하게 되었다. 따라서 많은 민주주의 국가들은 시민들의 삶에 대한 질적인 측면의 중요성을 자각하게 되었으며 또한, 시민사회에서 정부에 대한 삶의 질적인 측면의 개선을 요구하게 되었으며 그 결과 1970년대 이후 유럽 및 서양의 다수의 국가에서는 복지사회를 추구하며 삶의 만족도에 대한 깊은 관심을 가지고 국민의 삶의 질 향상을 추구하고 있다(서재호 외, 2012; Hall, 2003; Glaser et al. 2000). 따라서 각 국가의 정부는 국민의 삶의 질과 행복을 위해서 각종 제도 및 정책, 활동을 포함하여 시민들 전체의 삶의 질을 높이려 하고 있으며 이러한 질적인 측면은 국가의 경쟁력을 대변하는 하나의 지표로 작용하고 있다는 측면에서 삶의 질에 대한 측면에 정책적 논의에 대한 필요성이 지속해서 논의된다.

삶의 만족에 대한 다양한 국가들의 관심과 연구가 진행되는 것처럼 삶의 만족도의 개념 또한 학자와 연구자에 따라 다양한 용어로 정의되며 그에 대한 개념적 정의 또한 차이를 가지고 있다(변필성, 2005). 통일된 개념과 용어가 획일화되지 않은

삶의 만족도는 인간의 신체와 정신, 사회적 수용 등에 이르는 추상적이며 복합적인 성질을 지니고 있어 단 하나의 개념으로 규정하기에는 한계가 존재한다(Brown, 2006; 김은라 외, 2015). 따라서 삶의 만족도를 지칭하는 용어의 정의에 있어서 일치된 합의점은 마련되지 않은 상태이며 삶의 질(Quality of Life), 삶의 만족도(Life Satisfaction), 행복(Happiness), 주관적 안녕(Subjective well-being) 등과 같은 유사한 개념을 혼용하여 사용하고 있다(배정현, 2014). 본 연구에서는 혼용되는 개념들이 맥락적인 측면과 의미에서 유사하다고 판단하여 삶의 만족도(Life Satisfaction)로 통일하여 사용하기로 한다.

복합적인 요소들을 포함하고 있는 삶의 만족도를 측정하기 위해서 객관적인 측면과 주관적인 측면 두 가지 접근법으로 바라볼 수 있다(김범수·최은영, 2017). 객관적 측면에서의 삶의 만족도의 경우 인간이 인식하는 주관적인 측면을 수치화가 쉬운 지표나 기준을 통해서 측정하는 것으로서 소득, 건강, 교육, 주거, 직업, 커뮤니티, 생활 수준 등의 요인들을 통해서 삶의 만족도를 측정하는 것이다. 대표적으로 UN의 '인간개발지수'(Human Development Index)와 UN 인구사회통계체계(System of Social and Demographic Statistics)가 있다. 인간개발지수의 경우 문자해독률과 평균 수명 및 1인당 국민소득을 통해서 인간의 발달 정도를 평가한다. 한편, UN의 인간개발지수의 경우 세계 여러 국가의 인구, 산업, 환경, 주거 등의 복합적인 요소들에 대한 자료를 통해서 삶의 수준의 정도를 파악할 수 있는 지표를 제공한다. 또한 경제협력개발기구(OECD)에서는 '보다 나은 삶의 지수'(BLI: Better Life Index)가 대표적인 객관적 삶의 만족도를 측정하는 지표로 들 수 있다(schuessler & Fisher, 1985; 이현송, 2000). 해당 지수의 경우 소득과 자산을 포함하여 일자리 및 사회적 관계, 교육수준, 자연환경, 신체적·정신적 건강, 안전 등의 측정지표를 통해서 단순한 1인당 GDP와 같은 소득의 측면이 아닌 다각적인 측면에서 인간의 삶의 만족도 측면을 평가하고자 하는 것을 목적으로 한다. 국가적인 차원에서 삶의 만족도를 측정하는 노력으로는 영국의 '지구 행복 지수(Happy Planet Index)'와 부탄의 '국민 총 행복지수(GNH: Gross National Happiness)'가 존재한다(이내찬, 2012; 안유정, 2014). 영국의 지구 행복지수의 경우 웰빙에 대한 측정과 기대수명 및 불평등과 소득 그리고 환경적인 측면을 통해서 행복지수를 측정한다.

반면 삶의 만족도를 주관적인 인식에 기준 한 것으로 보는 주장도 있다. 삶의 만족도는 개인이 자신의 삶에 대해서 느끼는 주관적 만족감으로서 Diener(1999)는 주관적 삶의 질(Subjective Quality of Life) 또는 주관적 안녕(Subjective Well-being)

에 대하여 정서적인 영역과 인지적 영역으로 구별하여 바라보고 있는데 정서적인 영역은 감정적인 상태를 의미하고, 인지적인 영역은 개인의 삶을 긍정적으로 바라보고 이를 평가, 판단하는 것이라고 말한다.

Campbell(1976)은 주관적인 삶의 질 연구에 있어서 행복(Happiness)은 주관적이고 전체적인 성격이 강하다고 바라보며, 문화와 경험 등의 측면이 중요한 요소로 판단하고 있다. 또한 세계보건기구(WHO, 2004)는 "한 개인이 살고있는 문화권과 가치 체계 안에서 자신의 목표와 기대 그리고 관심과 관련하여 자신의 상태에 대한 자각"을 삶의 질이라고 바라본다.

2. 차별이 외국인의 삶의 만족도에 미치는 영향

한국은 1996년 OECD의 가입을 기점으로 하여 국제사회의 경제적인 구성원으로서 더욱 급속한 세계화와 개방화의 물결을 받아들이게 되었다(참여연대, 2006). 해당 결과 한국을 관광과 같은 단기적인 측면이 아닌 취업과 결혼과 같은 장기체류를 목적으로 한국에 입국하는 등록외국인의 수가 증가하였다. 외국인들이 국내에 장기적으로 체류하게 되면서 외국인들의 삶의 만족도에 대한 중요성이 증대되었으며 또한 그들의 출신 국가와 외형, 인종 등의 이유로 한국 사회에서 생활, 고용 및 공공기관 등 여러 장소와 상황적 측면에 차별적 대우를 통한 문제를 겪고 있다. 이로 인하여 외국인의 삶의 만족도 또한 하락할 수 있다는 점에서 한국에 거주하는 외국인들의 삶에 직면한 문제의 해결은 외국인 집단의 삶의 만족도를 높이는 방안이며 더 나아가 국가의 대외적인 이미지 개선과 인간의 기본권을 보장한다는 의미가 있다. 하지만 한국을 비롯한 여러 국가 및 다양한 주체들의 노력에도 불구하고 외국인들은 내국인들보다 정책적 우선순위가 확보되지 못하여 기본적인 생활권을 보장받지 못하거나 다양한 영역에서의 삶의 취약한 부분에 노출되어 있다(김안나·최승아, 2017).

또한, 외국인이 이주한 국가에서 느끼는 삶의 만족도는 기본적으로 인간이 영위하는 의식주를 포함한 생활환경에서 내국인과 공통분모를 가지고 있지만, 이주민이라는 측면에서 인종과 출신 국가 등의 요인에서 기인하는 영향력 또한 삶의 만족도에 영향을 미칠 수 있다. 이러한 요인들은 외국인들이 국내에 적응하고 동화되어 구성원으로 살아가기 쉬운 정도를 말해주는 하나의 지표로서 기능할 수 있다고 판단한다(김한성·이유신, 2013; 김안나·최승아, 2017). Safi(2010)는 유럽이민자의 삶의 만족도에 관한 연구에 있어서 외국인(이민자) 간의 삶의 만족도에는 차이가 있

으며 외국인의 거주기간과 차별 정도에 따라 삶의 만족도의 차이가 있는 결과를 제시하고 있다. 외국인의 삶의 만족도에 있어서 내국인과 같은 요인으로 삶의 만족도를 측정하는 기준을 일관되게 판단하는 것이 아니라 다른 방향으로서 외국인의 삶의 만족도를 측정하거나 혹은 영향요인을 검토할 필요성이 있음을 말한다. 따라서 기존 내국인의 삶의 만족도에 영향을 미치는 인구 사회학적, 생활 환경적 요인 등과 더불어 생활에서의 외국인으로서 경험하게 되는 다른 요인이 삶의 만족도에 미치는 영향력을 확인하는 것은 기존의 연구보다 확대된 범위에서 외국인들의 삶과 어려움을 보다 정확하게 이해할 수 있다는 점에서 필요성이 증대된다.

국내에 체류하는 외국인들이 늘어간다는 점에서 이들과 함께 생활을 영위하는 내국인들 외국인을 받아들임에 있어서 개선된 사고 의식이 동행하여야 하지만 외국인에 대한 차별적 인식은 여전히 존재하고 있다. SSK 인권 포럼(2015, 2018)의 조사결과 2013년 기준 외국인 노동자와 이민자에 대한 포용 정도에 있어서 이들을 받아들일 수 없다는 비율이 전체의 9.8%였으나 2014년 8%, 2015년 8.1%까지 줄어든 것으로 나타나 외국인에 대한 포용 정도는 개선되는 것으로 나타나 보인다. 하지만 이러한 포용의 정도가 개선되고 있음에도 불구하고 외국인 노동자 혹은 결혼이민자들은 여전히 외국인이라는 점에서 차별을 받는 것으로 같은 연구의 조사결과 나타났다.

사람의 취향이나 선호 그리고 특성 등의 차이에 따라 가치를 부여함으로써 불합리하고 자의적인 기준에 따라서 인간의 차이를 평가하게 됨에 따라 차별이 발생하는 것이라고 볼 수 있다(고민석·김동주, 2013; 정현 외, 2017). Berggren & Nilsson(2013)은 경제적 자유에 따른 관용 정도에 관한 연구를 수행한 결과 한국은 예외적인 국가로서 한국인의 30%는 다른 인종에 대해서 차별하거나 함께 생활하고 싶지 않다는 연구결과를 제시하고 있는데 이는 일반적으로 소득수준과 교육수준이 높은 국가에서 외국인에 대한 차별이 낮고 관용적 태도가 높다는 결과와는 상반되는 결과로서 한국은 단일민족 국가라는 국가적 정체성에서 기인하는 영향력과 과거 일제강점기를 경험함에서 기인하는 영향력이 큰 것으로 바라보며 또한 비교적 저개발 국가 이민자의 유입과 대상 집단이 발생시키는 사회문제 등의 요소가 영향을 미치는 것으로 판단하고 있다. 증가하는 외국인들에게 해당 집단에 대한 배타적인 내국인의 태도는 역사적 경험과 사회현상의 영향을 통해서 외국인에 대한 차별을 발생시킨다는 것이다. 또한, 정현 외(2017)의 연구에서는 외국인에 대한 차별의 원인을 구조, 문화 그리고 환경의 세 가지 관점에서 구분할 수 있다고 바라보고 있다. 구조적 관점의 경우 인종을 기준으로 하여 특정 집단에 대한 정서를 통하여 우

수성 혹은 열등감을 결정하는 것과 사회적 권력 관계에 기반 한 출신 국가 그리고 외국인들의 경제력에 따라 차별이 발생한다고 바라본다. 문화적 관점의 경우 방문 혹은 이주한 국가의 특정 문화 환경 또는 의사소통 등에 능동적으로 적응하는가에 따라 달라지는 것으로서 언어능력이나 이주 시기 및 기간 등의 관계에 초점을 둔다(Berry, 1997). 환경적 관점의 경우 외국인이 집단으로 거주하는 지역에 대한 인식에서 발생하는 차별로서 외국인들이 밀집한 지역에서의 국가 또는 사회의 공간에서 범죄, 빈곤 등과 같은 사회문제가 발생하게 됨으로서 내국인과의 갈등이 발생하거나 기피 현상이 발생하게 됨으로서 차별이 발생하게 된다고 바라보는 관점이다(박배균·정건화, 2004; 정현 외, 2017; 박효민 외, 2016). 외국인 노동자와 결혼이민자의 경우 앞서 차별의 요인의 관점의 측면에서 볼 때 한국 사회에서 인종, 출신 국가, 경제력과 같은 구조적 측면과 내국인과의 의사소통 문제, 한국 생활에서의 적응의 어려움 및 생활양식의 차이에 따른 문화적 관점의 어려움 그리고 취업이나 거주에 있어 집단이 특정 공간에 밀집하여 거주함으로써 발생시키는 각종 사회적 문제와 환경에 따라 차별을 경험하고 있다는 것을 파악할 수 있다.

한편 차별은 차별을 받는 대상자에게 낮은 자존감과 우울의 영향을 미치게 되며 이는 삶의 만족도를 낮추게 하는 결과를 초래한다(이지수, 2013). 또한, 외국인의 경우 불안, 우울, 스트레스 및 걱정 등의 심리적 상태에 부정적인 영향을 미치며 이주민이 원주민들과 접촉하거나 교류의 기회에도 부정적인 영향을 주기 때문이다(Schmitt et al. 2014). 외국인의 삶의 만족도에 관한 다수의 연구는 이주민 혹은 인간이 공통으로 영향을 받는 영향요인에 관한 연구가 다수 이루어졌다(김동현·전희정, 2018). 삶의 만족도에 영향을 미치는 요인으로 개인의 인식적 요인을 포함하여 인구 사회학적 요인, 사회적 요인 등을 제시하고 있다. 차별은 개인의 인식적 측면의 요인으로서 삶의 만족도에 부정적인 영향을 미치는 것으로 선행연구 검토 결과 확인할 수 있었다. 특히, 외국인, 장애인, 외국인 및 사회적 약자로 대변될 수 있는 특정 집단 경우 삶의 만족도 저하에 있어서 영향을 미치는 것으로 확인되었다(Safi, 2010; 성도경·이지영, 2010; 이승호·김종원, 2013; 남기민·남현정, 2013). 유럽의 이민자의 1세대에서 3세대에 이르는 집단에 대해서 사회적 차별과 사회의 동화성의 측면에 있어서 세대를 거듭할수록 외국인들의 사회적 적응성은 높아지지만, 차별은 지속해서 삶의 만족도에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며 같은 맥락에서 이주 여성의 삶에 있어서 사회적 차별의 경험은 삶의 만족도에 부정적인 작용을 하는 것으로 나타났다(Safi, 2010). 하지만 이러한 차별이 삶의 만족도에 미치는 영향력은 집단별로 차이가 존재할 것이다. 먼저 본 연구의 대상 집단인 결혼이

민자와 방문취업 외국인의 경우 한국에 체류하는 목적이 상이하다는 점에서 차이를 가진다. 방문취업자의 경우 취업이라는 문제의 해결을 목적으로 하고 있으며 결혼이민자의 경우 혼인 생활과 가정의 부분이 초점이 맞추어질 것이다. 따라서 이러한 근본적인 목적의 차이는 이들의 생활환경이나 양식 등의 차이를 가지고 온다. 결혼이민자의 경우 방문취업자보다 상대적으로 일상생활과 관련되거나 혹은 거리, 주거환경 등과 관련된 일상생활환경 부분에서의 접촉이나 경험이 우세할 것이다. 하지만 방문취업자의 경우 주된 생활환경이 일과 관련된 부분으로서 직장 및 일터에서의 영향이 더 클 것이다. 외국인 노동자는 고용의 허가 측면이나 종사 직업 분야, 체류 기간 및 비자와 연관된 부분과 같은 공적인 영역에서 더 큰 어려움을 가지거나 혹은 직간접적으로 업무를 처리하는 빈도가 높을 것으로 예상된다.

다음으로 성별, 나이, 학력, 직업, 종교 등을 하위요소로 포함하고 있는 인구 사회학적 요인의 경우 연구의 주제 및 세부 내용에 따른 영향력과 방향성의 차이를 보이는 것으로 확인되었다(김진현·김형주, 2017; 강은택 외, 2016; 김한성·이유신, 2014; 임근식, 2012, 이현송, 2007; 하춘광, 2007). 하위요소들의 영향 관계를 살펴보면 성별의 경우 분석대상의 차이와 주제에 따라 영향 관계가 일정하지 않았으며 나이의 경우 또한 삶의 만족도 연구에서 긍정적, 부정적 영향 관계를 나타내는 것으로 나타났다(이현송, 2007; 하춘광, 2007). 학력과 건강상태, 가족과 동거 여부 등의 경우 대부분은 삶의 만족도에 정(+)의 영향을 미치는 방향성을 가지는 것으로 나타났다. 하지만 외국인에게 있어서 학력은 삶의 만족도에 부정적인 영향 관계를 미치는 선행연구결과가 존재하는데 결혼 이주여성에게 높은 학력은 삶의 만족도에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 삶의 만족도에 있어 결혼이주여성 스스로에 대한 인적자원으로 가치가 평가 절하된다는 점에서 비롯한 것으로 파악할 수 있다(최연희·이현승, 2016). 인구 사회학적 요인 가운데 외국인에게 차별적 요소는 언어능력과 국적, 거주 목적, 가족동반 거주 여부 등을 예로 들 수 있다. 외국어 능력과 건강상태는 삶의 만족도에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며 가족을 동반하여 거주할 경우가 그렇지 않을 경우보다 삶의 만족도가 높았으며 거주 목적 및 국적의 경우 변수의 설정 형태에 따른 영향 관계를 획일화되어 나타나지는 않지만, 선진국보다 개도국의 경우 삶의 만족도가 낮거나 혹은 차별을 받을 기회가 더 높다는 것으로 나타났다(김유균 외, 2015; 김창일, 2016 이정환, 2016; 정현 외, 2017).

사회적 측면에서 미치는 영향요인에 관하여 선행연구의 검토 결과를 살펴보면 주거 및 생활환경 측면에서 외국인의 경우 내국인을 대상으로 한 연구와 같은 방향

성을 가지지만 일부의 경우에 차별적인 결과가 존재하기도 하였다. 주거의 측면에 있어서 외국인의 경우 주택의 형태는 아파트를 선호하고 자가를 선호한다(Jun, 2019). 하지만 실제에는 아파트보다 다세대, 단독가구 등에 거주하는 경우가 더 많으며 기숙사와 기타 형태의 비주거 시설의 형태에 더 많이 거주하는 경향을 보이며 자가보다는 차가에 다수 거주하며 차가의 경우에도 전세보다는 월세의 주거점유형태에 거주하는 경향이 뚜렷하게 나타난다. 이와 같은 현상의 바탕에는 아파트와 자가의 경우 주거비용적인 측면에서 외국인에게 부담이 크게 작용하는 것에서 기인하는 것으로 파악할 수 있다(김영주·박동, 2019). 이는 기존의 내국인에게 있어서 주거의 특성이 미치는 선행연구결과와는 다른 방향성을 가지는 연구결과이며 이러한 원인에는 대상 집단이 외국인이라는 신분의 특성에서 기인하는 것으로 판단된다(이현수·홍형옥, 2013; 최병수 외, 2012). 생활 환경적인 측면에 대한 삶의 만족도의 영향 관계에서는 자연, 교육, 경제 환경 및 주거지 안전 등이 삶의 만족도에 긍정적인 영향을 미치는 요인으로 확인되었다(김진현·김형주, 2017; 송건섭, 2007; 이승철, 2011). 주거의 안전성이 삶의 만족도에 미치는 영향에 있어서 거주지의 공공안전 및 사고와 재해의 안전성은 삶의 만족도에 정(+)의 영향을 미치는 요인으로 나타났는데 이는 과거 한국 사회에서 안전 불감증이 만연하던 것과 달리 안전에 대한 중요성에 대한 인식이 개선되고 삶의 만족도까지 영향을 미칠 수 있다는 점을 밝혀내고 있다. 그밖에도 경제·생활환경 및 기타 접근성과 편리성의 측면에서 삶의 만족도와 정(+)의 관계를 맺고 있는 것으로 나타났다. 이러한 요인들의 영향 관계는 일부의 경우를 제외하고 대부분의 연구에서 외국인의 삶의 만족도에 대한 영향에 있어서 주거환경 및 경제, 사회, 도시 안전성 등과 같은 부분은 내국인과 같은 방향성을 가지는 결과로 확인되었다(최병숙 외, 2012; 이승호·김종원, 2013; 이현수·홍형옥, 2013). 관계적인 측면에 있어서 이웃 및 친구를 비롯하여 가족과의 관계적 측면은 삶의 만족도에 긍정적인 영향을 미치는 관계로써 이는 삶의 만족도에 긍정적인 영향을 미치는 요인으로 확인할 수 있다(성도경·이지영, 2013; 이승호·김종원, 2013). 이승호·김종원(2013)은 필리핀의 장기체류 외국인의 삶의 만족도에 관한 연구를 통해 외국인의 특성상 체류하는 지역에서의 사회적 관계는 그 지역에 적응과 더불어 내국인과의 네트워크 형성은 빠른 생활 적응과 정보획득에 도움이 된다는 점에서 중요성을 가지고 있다고 말하고 있다. 따라서, 관계적인 측면은 삶의 만족도에 정(+)의 영향력을 보인다고 주장하였다. 다음의 〈표 1〉은 선행연구 검토를 통한 차별과 삶의 만족도의 영향요인들에 대한 표이다.

〈표 2〉 차별 및 기타 요인과 삶의 만족도 영향 관계 선행연구

<table>
<tr><th>요인</th><th>하위요소</th><th>삶의 만족도 관계</th><th>연구자</th></tr>
<tr><td>차별</td><td>차별</td><td>(-)</td><td>Safi(2010), 이지수(2013), Schmitt et al. (2014), 김동현&전희정(2018), 성도경&이지영(2010), 이승호&김종원(2013), 남기민&남현정(2013)</td></tr>
<tr><td rowspan="4">인구 사회</td><td>성별</td><td>차이</td><td rowspan="4">Berggren & Nilsson(2013), 정현 외(2017), 김진현&김형주(2017), 강은택 외(2016), 김한성&이유신(2014), 임근식(2012), 이현송(2007), 최연희&이현승(2016), 하춘광(2007)</td></tr>
<tr><td>나이</td><td>(+/-)</td></tr>
<tr><td>학력</td><td>(+/-)</td></tr>
<tr><td>건강상태</td><td>(+)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">경제 환경 및 주거 환경</td><td>소득수준 및 경제 능력</td><td>(+)</td><td>Berggren & Nilsson(2013), 정현 외(2017),</td></tr>
<tr><td>가족 동거</td><td>(+)</td><td>김유균 외, 2015; 김창일, 2016 이정환, 2016;</td></tr>
<tr><td>주택형태 및 점유형태</td><td>차이</td><td>Jun(2019), 김영주&박동(2019), 이현수&홍형옥(2013), 최병수 외(2012)</td></tr>
<tr><td rowspan="6">사회 문화</td><td>언어 능숙</td><td>(+)</td><td>정현 외(2017), Berry(1997),</td></tr>
<tr><td>체류 기간</td><td>(+/-)</td><td>Safi(2010), Berry(1997),</td></tr>
<tr><td>출신국 및 인종</td><td rowspan="3">차이</td><td>Berggren & Nilsson(2013), 정현 외(2017), 김유균 외(2015), 김창일(2016), 이정환(2016)</td></tr>
<tr><td>거주지역</td><td>박배균&정건화(2004), 정현 외, (2017), 박효민 외(2016)</td></tr>
<tr><td>체류자격</td><td>Safi(2010)</td></tr>
<tr><td>네트워크</td><td>(+)</td><td>성도경&이지영(2013), 이승호&김종원(2013)</td></tr>
</table>

이상의 선행연구들 검토 결과를 바탕으로 본 연구에서는 개인의 인식적인 측면에서의 차별 요인과 인구 사회학적 요인 및 사회적 요인이 삶의 만족도에 영향을 미치는 요인임을 확인하였다. 또한, 결혼이민자와 방문취업 외국인 집단의 경우 한국에 체류하는 목적이 상이하다는 점을 앞서 논의를 통해 파악할 수 있는데 결혼이민자는 방문취업 외국인보다 상대적으로 한국 사회에서 가정을 형성하고 장기적인 측면에서 생활한다는 점에서 문화와 언어적인 측면을 비롯하여 일상생활과 밀접한 공간에서의 접촉 및 생활의 직접적 연관성이 높다는 측면에서 다각적인 어려움을 겪고 있다는 점과 방문취업 외국인의 경우 취업과 관련된 직장 또는 체류자격과 비자 관련 부분에서의 어려움이 더욱 크게 작용한다는 점을 바탕으로 하여 본 연구에서 차별의 요인이 결혼이민자와 방문취업 외국인의 삶의 만족도에 미치는 영향에는 차이가 있을 것이라는 점을 바탕으로 하여 다음의 연구가설을 도출하였다.

연구가설 1. 결혼이민자 집단은 일상생활 및 주거 관련 차별이 삶의 만족도에 부정적 영향을 미칠 것이다.

연구가설 2. 방문취업자 집단은 직장 및 공공기관에서의 차별이 삶의 만족도에 부정적 영향을 미칠 것이다.

Ⅲ. 연구 설계 및 방법론

1. 연구자료

본 연구의 목표는 결혼이민자와 방문취업 외국인이 느끼는 차별이 삶의 만족도에 미치는 영향에 대한 차이를 확인하는 것이다. 이를 수행하기 위하여 연구의 분석에 활용한 자료는 서울시에서 실시한 「2018 서울 서베이 도시정책지표조사」 자료 가운데 외국인 조사 자료를 연구의 분석 자료로 활용하였다. 본 연구의 공간적 범위는 서울시이며 시간적 범위와 설문 대상은 2018년(조사연도) 기준 서울시에 거주하는 2만 가구의 15세 이상의 가구원 4만 6천 명과 외국인 2,500명을 대상으로 실시된 자료이다. 조사대상은 가구주, 가구원, 외국인으로 구별되며 본 연구의 분석에 활용된 대상은 외국인 대상의 조사로서 구체적으로 2018년 9월 기준으로 국내에 91일 이상 체류 중인 만 20세 이상의 서울시 거주 외국인이며 이중 표본의 추출은 체류자격을 기준으로 한 층화단순임의 추출을 일차적으로 시행하고 국적별로 층화계통 추출법을 통한 2차 추출을 시행하여 총 2,500명의 표본을 대상으로 방문면접 조사를 실시하였다(서울시, 2018). 본 조사의 목적은 서울시 거주 외국인들에 대한 기초자료의 수집을 목적으로 하고 있으며 조사의 내용으로는 서울시 거주 외국인의 성별, 나이, 학력 등의 기본적인 인구 사회학적 내용과 함께 이들의 삶의 만족도 및 차별, 경제활동, 물가수준, 문화시설, 결혼생활, 건강, 사회 교류, 직업 등 총 42개 항목에 관한 내용으로 구성되어있다.

본 연구는 외국인에 대한 조사표본 2500개 가운데 체류자격에 대한 문항을 통하여 결혼이민자 198명과 방문취업 외국인 415명을 포함하여 총 613개를 최종 표본으로 활용하였다. 본 연구에서 표본의 선정에 있어서 전문인력, 유학, 재외동포 등의 다양한 체류자격의 집단이 존재한다. 본 연구에서는 유학생과 재외동포 및 동반거주의 측면을 제외할 때 결혼이민자와 방문취업자의 비중과 체류 목적이 가장 명확하다는 측면에서 대상 집단을 연구의 표본으로 선택하였다.

2. 변수 및 분석방법

본 연구의 종속변수는 서울시 외국인의 삶의 만족도로서 생활 전반에 대한 만족도를 물어보는 문항을 통해 삶의 만족도를 측정하는 도구로 설정하였으며, 0점~10점에 대하여 응답자의 기입 형태로 측정하였다. 삶의 만족도의 경우 객관적인 지표와 주관적인 지표로 구분된다. 본 연구에서의 경우 개인의 주관적인 측면에서의 만족도를 측정 도구로 선택하였다. 삶의 만족을 객관적인 지표로 측정하는 경우 개인이 인식하는 측면의 부분을 적절하게 반영하지 못한다는 한계가 있다고 판단한다. 또한, 본 연구는 한국 사회에 거주하는 외국인이라는 측면에서 볼 때 보다 이들 집단이 문화적 배경과 다양성에서 기인하는 인식의 측면이 중요하게 고려되었기 때문이다.

독립변수인 차별 경험 정도에 대해서는 총 5개의 문항으로서 거리나 동네, 상점·음식점·은행, 공공기관, 집주인·부동산중개업소, 직장·일터에서의 차별의 정도를 구성개념으로 하며 측정하였으며 측정된 변수의 값을 연구 자료에서 제시된 공식에 따라 10점 기준으로 계산하여 영향 관계 확인의 용이성을 확보하였다.

통제변수로서 설정한 인구 사회학적 요인에서 성별의 경우 더미 변수(남=0, 여=1)처리 하였으며, 나이의 경우 출생연도 이용하여 2018년 기준 나이로 계산하여 변수에 활용하였다. 교육수준은 최종학력과 학력의 상태에 대하여 분류를 통해 '고등학교 졸업 미만', '고등학교 졸업 이상 전문대 졸업 미만', '전문대 졸업 이상 대학교 졸업 미만', '대학교 졸업 이상'으로 구분하였으며 이를 연속형 변수의 형태로 활용하였다. 국적은 한국계 중국인, 중국, 일본, 타이완, 베트남, 아시아 기타, 미국, 영미권, 유럽으로 구성되어 있지만, 한국계 중국인과 아시아 지역의 국적이 다수를 이루고 있다는 측면에서 한국계 중국인과 기타 국적으로 구분하여 더미 변수로 활용하였다.[2] 소득의 경우 개인이 근로에 대한 소득을 묻는 문항을 이용하여 200만 원 미만을 기준으로 하여 200만 원 단위로 소득을 구분하였으며 '200만 원 미만', '200만 원 이상 400만 원 미만', '400만 원 이상'으로 측정하여 연속형 변수로 활용하였다. 언어능력의 경우 말하기, 읽기, 쓰기, 듣기의 4개의 영역에 있어서 5점 척도로 측정하여 해당 값의 평균값을 계산하여 연속형 변수로서 언어능력의 측정 도구로 활용하였다. 건강상태는 본인의 건강상태에 대하여 0점에서 10점까지의 기준

2) 본 연구에서 활용된 2018년 서울시 외국인실태 조사의 경우 전체 표본 가운데 방문취업의 자격을 가진 응답자는 총 421명이다. 241명의 응답자의 국적을 살펴보면 전체 집단 가운데 419명이 한국계 중국인이며, 나머지 응답자의 경우 모두 아시아 기타인 점에 따라 국적을 구별하는데 한계점을 가진다.

으로 본인 기입의 형태로 측정하여 앞서 언어능력과 같은 연속형 변수로 활용하였으며, 체류 기간의 경우 연도와 개월로 이분화된 형태를 개월로 통합하여 해당 값에 로그를 취하는 형태로 분석에 활용하였다. 가족 동거 여부 변수들의 경우 국내에 어떤 형태로 거주하는가에 있어서 '부모/가족과 거주=1', '그 이외의 응답=0'으로 더미 변수 처리하여 분석에 활용하였다. 주거 측면에서 주택의 형태와 점유형태의 경우 아파트/오피스텔과 단독/다세대/연립, 기타(일터 및 고시원, 쉼터, 상가 내 거처 등)로 구분하였으며 분석에서는 더미변수로 변환을 하여 기타를 기준으로 분석을 하였다. 점유형태에 있어서 자가(=1)와 차가(=0)의 두 가지의 형태의 더미 변수로 변환하여 분석에 활용하였다.

사회적 측면에서 주거환경과 경제 환경, 사회환경, 도시안전에 대한 변수는 1점~5점으로 측정되었으며 차별변수와 같이 10점 만점의 기준으로 환산하여 연속형 변수로서 분석에 활용하였다. 해당 변수들은 외국인으로서 서울에 거주함으로써 주변 시설과 환경에 대한 측면에서 개인의 판단에 의한 주관적인 평가로서 주거환경의 경우 생활과 관련된 전반적인 환경을 포함하는 것으로서 상하수도 및 전기, 통신 그리고 주택과 교통 녹지 등에 관한 내용을 바탕으로 한다. 경제적 환경의 경우 구축 및 소득 근로시간에 관한 내용을 바탕으로 하여 측정하였으며 사회적 환경의 경우 보다 주관적인 측면에서 외국인에 대한 배려 및 포용성 등의 부분에 대한 만족도이다. 도시안전의 경우 서울시의 범죄 및 사고, 재해 등의 안전성에 대한 부분으로 측정되었다. 마지막으로 정기적인 모임의 여부에 대한 측정에 있어서 정기적으로 모임에 참석하는 항목에 응답을 할 경우 한국 내에서 사회적 관계를 형성한다고 판단하여 정기모임 참여(=1), 정기모임 미참여(=0)으로 더미변수 처리 하였다.

본 연구의 목적인 삶의 만족도 차별요인이 두 집단 간 차이가 있는지 분석하기 위해서 다중회귀분석을 실시하였다. 이 때 부가적으로 종속변수인 삶의 만족도 및 독립변수인 차별요인 및 통제변수에 있어 두 집단 간 차이가 유의미한가를 확인하기 위하여 t-test와 카이제곱 검정을 시행하였으며 SPSS 25로 분석하였다. 다음의 <표 2>은 본 연구의 주요 변수에 대한 표이다.

〈표 3〉 주요변수 측정 방법

<table>
<tr><th>구분</th><th colspan="2">변수</th><th>변수 설명</th></tr>
<tr><td>종속변수</td><td colspan="2">삶의 만족도</td><td>0 ~ 10점(매우 불만 ~ 매우 만족)</td></tr>
<tr><td rowspan="5">독립변수</td><td rowspan="5">차별</td><td>거리나 동네</td><td rowspan="5">1 ~ 4점
(전혀 차별받지 않음 ~ 심한 차별 받음)</td></tr>
<tr><td>상점, 음식점, 은행 등</td></tr>
<tr><td>공공기관
(동사무소, 경찰서 등)</td></tr>
<tr><td>집주인 또는
부동산 중개업소</td></tr>
<tr><td>직장 및 일터</td></tr>
<tr><td rowspan="20">통제변수</td><td colspan="2">나이</td><td>출생연도 - 2018 +1</td></tr>
<tr><td colspan="2">성별</td><td>남성= 1, 여성= 0</td></tr>
<tr><td colspan="2">학력</td><td>1= 고졸미만
2= 고졸이상 전문대졸 미만,
3= 전문대졸 이상 대졸미만
4= 대졸이상</td></tr>
<tr><td colspan="2">국적</td><td>0= 기타
1= 한국계 중국인(조선족)</td></tr>
<tr><td colspan="2">소득</td><td>1= 200만원 미만
2= 200만 원 이상 400만원 미만
3= 400만 원 이상</td></tr>
<tr><td rowspan="4">언어 능력</td><td>말하기</td><td rowspan="4">1 ~ 5점(매우 서툼 ~ 매우 잘 함)</td></tr>
<tr><td>읽기</td></tr>
<tr><td>쓰기</td></tr>
<tr><td>듣기</td></tr>
<tr><td colspan="2">건강상태</td><td>0 ~ 10점(매우 불만 ~ 매우 만족)</td></tr>
<tr><td colspan="2">체류기간</td><td>월</td></tr>
<tr><td colspan="2">가족동거여부</td><td>가족동거= 1, 미동거= 0</td></tr>
<tr><td colspan="2">주택형태</td><td>1=아파트/오피스텔,
2=단독/다세대/연립주택,
3= 기타(일터/고시원/쉼터/상가 내 거처 등)</td></tr>
<tr><td colspan="2">주택 점유형태</td><td>1= 차가, 0= 자가</td></tr>
<tr><td colspan="2">주거환경(상하수도, 전기, 통신, 주택, 교통, 녹지 등)</td><td rowspan="4">1 ~ 5점(매우 불만족 ~ 매우 만족)</td></tr>
<tr><td colspan="2">경제적 환경(구직, 소득, 근로시간 등)</td></tr>
<tr><td colspan="2">사회적 환경(외국인에 대한 배려, 포용성 등)</td></tr>
<tr><td colspan="2">도시안전(범죄, 사고, 재해 등)</td></tr>
<tr><td colspan="2">정기적 모임여부</td><td>1= 있음, 0= 없음</td></tr>
</table>

Ⅳ. 분석결과

1. 기술통계

앞서 기술한 본 연구자료의 연구대상에 관한 표본의 특성을 확인하기 위하여 기술 통계분석 및 차이 검정을 실시하였다. 해당 분석의 결과는 다음의 〈표 2〉와 같다. 먼저 각 변수의 평균을 비교한 결과, 다음의 특징을 살펴볼 수 있다. 첫째, 본 연구의 종속변수인 삶의 만족도는 결혼이민자의 경우 6.96점, 방문취업자 외국인 7.32점으로 나타나 방문취업 외국인의 삶의 만족도가 가장 높은 것으로 나타났으며 결혼이민자의 삶의 만족도에 비해서도 높은 것으로 나타났다. 결혼이민자의 경우 삶의 만족도가 평균 이하의 점수로 나타나 결혼이민자의 한국 내에서의 삶의 만족도가 매우 떨어지고 있다는 것을 확인할 수 있다. 또한, 각각의 집단의 삶의 만족도에 있어 차이가 통계적으로 유의미한 차이가 있는가에 관한 확인을 위해 차이 검정을 실시한 결과 해당 결과가 통계적으로 유의미한 차이를 나타내는 것으로 확인되었다.

둘째, 차별과 관련하여 결혼이민자 집단과 방문취업 외국인 집단이 일상생활 장소에 따른 차별의 정도와 이에 대한 차이의 통계적 유의미성을 검증한 결과 상점 및 음식점, 은행 등의 장소를 제외한 거리나 동네, 공공기관, 집주인 또는 부동산, 직장 및 일터에서 결혼이민자 집단이 느끼는 차별의 정도가 더 큰 것으로 나타났으며 각각의 차별의 인식에 대한 차이의 결과 또한 통계적으로 유의미하게 확인되었다.

해당 결과를 바탕으로 볼 때 결혼이민자의 경우 삶의 만족도가 방문취업자에 비해 더 낮게 나타나고 있으며 차별의 정도에 있어서 거리나 동네, 공공기관, 집주인 또는 부동산 관련 및 직장 및 일터에서의 영역에 있어서 더 많은 차별을 받는다고 느끼는 것으로 확인된다. 이는 결혼이민자의 경우 한국에서의 삶을 영위하면서 보다 많은 어려움을 겪는다는 것을 파악할 수 있다. 이러한 결과는 결혼이주민의 경우 해당 지역의 문화적응 과정에 있어서 더욱 더 큰 어려움을 겪는다는 남인숙·안숙희(2011)의 선행연구 검토 결과와 맥락을 같이 하는 결과이다. 결혼이민자는 방문취업 외국인보다 더욱 장기적인 측면에서 한국 사회에서 외국인으로서 가족과 함께 생활한다는 측면에서 사회적으로 부담하는 부담감과 가정에서 수행하는 다양한 역할이 복합적으로 작용한 결과로 파악할 수 있다. 또한, 언어와 문화적 차이를 극복하고 한국의 문화에 융화되어야 하며 한국의 의식주 생활 방식에 따라 기존의

생활양식을 변화시켜야 한다. 반면 방문취업 외국인의 경우 최장 5년의 체류 가능 기간을 고려할 때 결혼 이주 외국인보다 언어나 생활양식 등과 같은 측면에서 경험하는 차별이 약하다고 볼 수 있으며 일상생활에서 경험되어지는 차별의 빈도가 상대적으로 낮다는 점에서 해당 결과가 도출된 것으로 볼 수 있다.

두 집단 모두 생활과 관련된 측면에서 주거환경과 경제, 도시 안전 및 사회환경에 대한 차이를 보인다. 주거환경적인 측면을 볼 때 외국인들의 경우 내국인들보다 거주지 분리지수가 높거나 혹은 고립지수가 높은 경향을 보인다. 하지만, 이들의 체류자격에 따라서 거주하는 지역과 환경에 차이가 존재한다. 거주하는 주택의 유형이나 형태의 경우 단독/연립/다세대 주택의 형태에 가장 많이 거주하고 있는데 방문취업자의 경우 기숙사 혹은 다세대 주택의 형태에서 거주하는 비중이 높고 상대적으로 결혼이민자의 경우 아파트나 오피스텔의 형태에 거주하는 비중이 높다. 방문취업자의 경우 체류하는 기간에 대비하여 아파트와 오피스텔의 주거비용이 매우 크게 작용하기 때문에 두 집단의 거주지에 대한 차이가 발생하는 것으로 보인다. 또한, 방문취업자의 경우 노동과 경제적인 목적이 가장 크게 작용한다. 따라서 직장 주변에 근접하여 생활할 확률이 높다. 결혼이민자의 경우 한국인 배우자에 의해 거주지가 결정되는 측면에서 볼 때 방문취업자와 결혼이민자의 주거 및 생활환경에는 차이가 존재할 수밖에 없다. 경제의 측면 또한 방문취업자와 결혼이민자에게서 차이를 보이는데 두 집단의 경우 종사하는 주요 업종과 한국에서 체감하는 물가수준에 따라 차이가 발생한다. 방문취업자의 경우 앞서 기술한 것과 같이 한국에 거주하는 가장 큰 목적이 경제적 목적으로서 이들이 경제활동으로 받는 임금 어떠한 수준인가가 가장 중요하게 작용할 것이다. 반면, 결혼이민자의 경우 배우자가 존재하고 상대적으로 서비스업과 같은 직종에 종사하는 비중이 높다. 따라서, 이들의 임금과 종사하는 업종에 의해 경제적 환경에 차이가 발생하는 것으로 볼 수 있다.

〈표 4〉 기술통계 및 차이 검정 결과

구분			결혼이민자		방문취업자		t/x2 ratio
			평균	s.d	평균	s.d	
종속변수	삶의 만족도(점)		6.96	1.42	7.32	1.39	3.150***
독립변수	거리나 동네 차별(점)		2.23	1.39	2.06	1.13	-1.593***
	상점 및 음식점, 은행 등 차별(점)		2.04	1.22	2.10	1.06	0.626
	공공기관 차별(점)		2.66	2.24	2.48	1.97	-1.039
	집주인 또는 부동산 관련 차별(점)		2.65	2.12	2.25	1.50	-2.777***
	직장 및 일터 차별(점)		4.46	3.30	2.53	1.85	-9.491***
통제변수	주거환경(점)		7.17	1.82	7.45	1.95	1.672***
	경제 환경(점)		6.74	1.92	7.31	2.02	1.712***
	사회 환경(점)		6.33	2.23	6.76	2.07	3.316**
	도시 안전(점)		7.02	2.01	7.36	1.74	3.378***
	언어능력(점)		5.46	2.59	6.55	2.12	5.763***
	건강상태(점)		6.96	1.51	6.93	1.50	-0.289***
	체류 기간(월)		78.4	70.6	59.9	50.8	-7.548***
	나이(세)		40.0	10.6	48.2	10.1	9.617***
	성별(%)	남	25.7		53.9		-3.848***
		여	74.3		46.1		
	학력(%)	고졸 미만	5.6		17.3		89.097***
		고졸 이상 전문대졸 미만	36.9		57.5		
		전문대졸 이상 대학교졸업 미만	13.1		13.3		
		대학교 졸업 이상	44.4		11.9		
	국적	한국계 중국인	69.7		99.0		399.041***
		기타	30.3		1.0		
	소득(%)	200만 원 미만	65.7		75.1		26.659***
		200만 원 이상 400만 원 미만	26.8		24.5		
		400만 원 이상	7.6		0.5		
	가족 동거 여부 (%)	동거	77.9		48.5		-8.886***
		미동거	22.1		51.5		
	주택형태 (%)	아파트/ 오피스텔	34.8		8.6		76.956***
		단독/다세대/연립주택	59.1		79.8		
		기타	6.1		11.6		
	주거점유 형태(%)	자가	29.8		1.4		115.350***
		차가	70.2		98.6		
	정기모임 (%)	유	70.7		55.8		12.50***
		무	29.3		44.2		

2. 결혼이민자와 방문취업자에 대한 차별 정도가 삶의 만족도에 미치는 영향

본 연구는 결혼이민자와 방문취업의 체류자격을 가진 외국인이 한국에서 생활하면서 장소에 따른 차별 정도가 삶의 만족도에 미치는 영향을 파악하고자 하는 것을 목적으로 한다. 따라서 종속변수로 설정한 삶의 만족도와 독립변수인 차별 요인 그리고 통제변수에 대한 영향력에 대한 회귀분석의 결과는 다음과 같다.

먼저 결혼이민자에게 있어서 장소에 따른 차별이 미치는 영향에 대한 회귀분석의 결과. 거리나 동네에서의 차별은 결혼이민자의 삶의 만족도에 부정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 또한, 집주인 또는 부동산과 관련한 차별의 경우 삶의 만족도에 부정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 반면 상점 및 음식점, 은행 등에서의 차별과 공공기관 그리고 직장 및 일터에서의 차별은 삶의 만족도에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 확인되었다. 통제변수 가운데 결혼이민자에게 유의미한 영향력을 미치는 변수로써 건강상태와 체류 기간은 삶의 만족도에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며 주거와 관련하여 주택형태의 경우 일터/고시원/쉼터/상가 내 거처 등과 같은 기타 주택형태보다 아파트/오피스텔, 단독/다세대/연립/빌라에 거주하는 경우 삶의 만족도가 더 낮은 것으로 나타났다. 마지막으로 생활의 환경적인 측면으로서 주거 환경과 사회 환경, 도시안전 환경은 삶의 만족도에 정(+)의 영향력을 미치는 것으로 확인 되었고 나이, 성별, 국적, 학력, 소득 언어능력, 가족동거여부, 주택점유형태, 경제 환경 및 정기모임 여부는 삶의 만족도에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 확인되었다.

방문취업자의 경우 차별 요인에 있어서 결혼이민자와 달리 공공기관에서의 차별이 삶의 만족도에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며 집주인 또는 부동산과 관련한 차별의 경우는 결혼이민자와 동일하게 삶의 만족도에 부정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 또한 직장 및 일터에서의 차별 역시 삶의 만족도에 부정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었으며 거리 및 동네, 상점 및 음식점, 은행 등에서의 차별은 유의미한 영향력을 미치지 않는 것으로 확인 되었다.

한편 통제변수로 설정한 변수들 가운데 소득, 체류기간은 방문취업자에게 있어서 삶의 만족도에 정(+)의 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 또한 생활환경적인 측면에 있어서 결혼이민자와 달리 주거환경, 경제 환경, 사회 환경, 도시 안전 환경의 모든 측면이 삶의 만족도에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되었으며 성별, 나이, 학력, 언어능력, 건강상태, 가족동거여부는 삶의 만족도에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 확인되었다. 주거와 관련된 주택형태, 주거점유형태 또한

삶의 만족도에 영향을 미치지 않는 것으로 분석결과 확인되었다.

차별의 요인이 결혼이민자와 방문 취업 외국인의 삶의 만족도에 미치는 영향에 대해서 검토한 결과 거리 및 동네에서의 차별의 경우 결혼이민자의 삶의 만족에 유의미한 영향을 미치며 공공기관과 직장 및 일터에서의 차별은 방문취업자에게 유의미한 영향을 미치며 집주인 또는 부동산 관련 차별의 경우 두 집단 모두 유의미한 영향력을 미치는 것으로 확인되었다. 해당 결과를 바탕으로 본 연구에서 설정한 연구가설 1. '결혼이민자 집단은 주거 및 일상생활 관련 차별이 삶의 만족도에 부정적 영향을 미칠 것이다.' 의 경우 결혼이민자 집단에서 상점과 음식점, 은행 등 일상생활적인 측면에서 차별이 영향력을 미치지 않지만 일상생활 측면에서 거리와 동네 그리고 주거환경 측면에서 집주인 및 부동산 관련 차별이 삶의 만족도에 부정적인 영향을 미친다는 결과에 따라 지지되었다. 연구가설 2. '방문취업자 집단은 직장 및 공공기관에서의 차별이 삶의 만족도에 부정적 영향을 미칠 것이다.' 의 경우 또한 방문취업 외국인의 삶의 만족에 있어서 직장 및 일터에서의 차별과 공공기관에서의 차별이 삶의 만족도에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나 지지되었다. 각각의 차별 변수가 삶의 만족도에 미치는 영향 결과의 자세한 내용을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 거리 및 동네에서의 차별의 경우 결혼이민자의 삶의 만족도에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 원숙연(2008)에 따르면 결혼이민자의 경우 아시아 출신 국가의 비중이 매우 높게 나타나는데 이는 한국사회에서 서구의 백인 인종에게 우호적인 반면, 중국이나 동남아시아 지역의 외국인에게는 선호가 떨어진다는 연구결과를 제시하고 있다. 이러한 측면에서 볼 때 본 연구에서도 결혼이민자의 경우 대부분이 아시아 국가 출신이라는 점과 이들에 대한 인종과 외형에 기반한 차별로 볼 수 있으며 방문 취업자 외국인에 비해 상대적으로 일상생활과 관련된 공간의 측면에서의 접촉과 생활의 밀접도가 더 높다는 점에서 해당 결과가 도출 된 것이라고 볼 수 있다.

다음으로 공공기관에서 차별경험은 방문취업자에게 있어 삶의 만족도에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 해당 결과는 김은미·정현주(2017)는 공공기관에서의 발생하는 차별경험은 생활만족도에 부정적인 영향을 연구결과를 제시하고 있으며 해당 연구의 분석 결과 또한 선행연구의 결과를 지지하는 결과이다. 일반적으로 공공기관은 공적인 서비스를 제공하는 공간으로서 공정성이 전제되는 공간이다. 이러한 공간에서의 차별은 보다 외국인들의 삶의 만족도에 부정적으로 작용하고 있음을 파악 할 수 있다. 방문 취업 외국인들은 한국에서 취업을 함에 있어서 법적인 제약과 종사하는 분야와 영역이 매우 제한적임으로 공공기관에 대한 의존도

나 엄격한 규제를 적용 받는다. 이러한 상황에서 방문 취업 외국인이 공공기관에서 차별을 당한다는 것은 공정성을 중요시하는 상황에서의 차별이 미치는 영향력이 크다는 점이다. 구체적으로 어떤 공공기관과 구체적 상황에서의 차별을 경험하는 것인가에 대한 파악의 어려움이 존재하나 해당 결과를 바탕으로 볼 때 공공성이 중요시 되는 공간에서의 차별이 존재하고 있으며 공공기관에서의 외국인을 대상으로 한 차별적 상황을 발생시키는 상황적 인식과 이를 사전에 예방할 수 있도록 외국인에 대한 서비스의 질적인 측면을 개선할 필요가 있다.

다음으로 집주인 또는 부동산 등과 관련된 차별로서 해당 차별의 경우 결혼이민자 집단과 방문취업자 집단 모두에서 삶의 만족도에 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석의 결과 나타났다. 독립변수와 함께 통제변수 가운데 주거관련 변수의 영향관계에 대한 결과와 살펴보면 주거환경의 경우에서 삶의 만족도에 정(+)의 영향력을 미치는 것으로 나타났으며, 주택형태는 기타(일터, 고시원, 쉼터 등)의 주거 형태에 비해 아파트/오피스텔, 단독/다세대/연립/빌라의 경우 삶의 만족도가 낮은 것으로 나타났다. 주거환경의 경우 모든 모형에 있어서 삶의 만족도에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났는데 이는 외국인에게 있어서 주거환경적인 측면이 삶의 만족도와 주거만족도에 미치는 영향에 있어서 모두 유의미하게 영향을 미친다는 선행연구(김영주·박동, 2019; 이승호·김종원, 2013)의 결과를 고려할 때 한국에 체류하는 외국인에게 주거의 환경의 질적인 측면 또한 삶의 만족도를 높이는데 긍정적으로 작용 된다는 점이다. 특히, 결혼이민자의 경우 방문취업자와 비교해 볼 때 한국 사회에서 장기적으로 생활하는 공간인 거주공간과 부동산에서 경험하는 차별과 같은 부정적인 상황의 경험은 결과적으로 삶의 만족도를 저해시키는 주요 원인으로 판단될 수 있다. 또한 이러한 집주인 혹은 부동산 관련 차별의 경우 차별을 제공자가 내국인일 경우 외국인에 대한 편견이 작용할 수 있으며 해당 또한 외국인에게 중개 또는 제공하는 공간에서의 차별을 야기할 수 있다는 점이다. 김영미·장희순(2012)의 연구결과에 따르면 결혼이주여성의 경우 주거공간과 주거환경에 있어서 내국인에 비해 노후화된 건축물과 부족한 주차 공간 및 근린환경시설의 수준이 떨어지는 곳에 거주하게 됨으로서 만족도가 낮게 나타난다는 연구결과를 제시하고 있다. 본 연구에서 외국인의 거주지의 점유형태에 있어서 자가의 비중은 전체 응답자의 10.5%에 불과하다는 점에서 볼 때 대부분의 외국인은 세입자의 형태로서 한국에서 생활을 영위하게 됨으로서 직간접적으로 부동산 업체 또는 집주인과 접촉을 하게 된다. 이러한 과정에서 차별과 같은 문제가 발생하며 또한 거주공간이나에 거주권에 대한 합당한 권리에 대하여 배제가 발생 됨으로서 삶의 만족도가 낮아진

다고 볼 수 있다. 주택형태의 경우 아파트/오피스텔, 단독/다세대/연립주택 및 빌라의 형태가 고시원, 일터, 쉽터 등의 기타 주거 형태 보다 삶의 만족도가 낮은 것으로 나타났다. 해당 결과는 앞서 외국인의 경우 주택의 유형에 있어서 주거비 부담에 영향을 미친다는 선행연구 검토결과(김영주·박동, 2019)를 바탕으로 볼 때 기타 형태의 주거형태보다 아파트와 단독 및 다세대 주택의 주거가 외국인들에게는 부담으로 작용될 수 있다는 점에서 삶의 만족도에 부정적인 영향을 미치는 결과를 초래한다고 볼 수 있다. 또한 방문 취업 외국인의 경우 한국에서 체류할 수 있는 기간이 제한적이면 기업체에 종사하게 됨으로서 회사의 기숙사 혹은 비주거 시설에 거주할 확률이 높으며 이러한 형태에서 주거비의 측면의 영향력은 매우 낮다는 점에서 해당 결과가 도출되는 것으로 확인할 수 있다.

직장 및 일터에서의 차별의 경우 방문취업자 외국인 집단에게 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 해당 결과는 국내 체류 외국인의 경우 직장의 환경과 특성 그리고 열악한 근로조건과 함께 임금 체불 및 직장 내 폭행 등과 같은 외국인에 대한 차별행위로 인하여 삶의 질에 부정적인 영향을 미친다는 선행연구의 결과(이현송, 1998; 신성자·미칠도칠, 2012; 김안나·최승아, 2017)를 지지하는 결과로서 한국 내 근로자 외국인의 경우 국내에 종사하는 다수의 직종이 내국인들이 기피하는 직종에 종사하거나 노동자로서의 권익을 보장받지 못하는 산업의 영역에 종사하는 비중이 매우 높은 점에서 차별에 쉽게 노출되거나 내국인과 다른 처우를 받는 것으로 볼 수 있다. 정부와 산업체에서는 외국인 근로자에 대한 직장 및 일터에서 처우 개선 및 차별의 문제를 해결하기 위해서 많은 노력을 기울이고 있으나 해당집단에 대한 개선된 근로환경 및 제도의 대안 마련이 필요로 된다(김안나·최승아, 2017).

통제변수의 경우에 있어서 인구사회학적 요인으로서 나이, 소득, 건강상태 및 체류 기간이 유의미한 정(+)의 영향력을 미치는 것으로 나타났다. 생활과 관련하여 환경적인 측면으로서 앞서 논의한 주거환경을 포함하여 경제, 사회, 도시안전 환경은 삶의 만족도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었으며 해당 결과는 선행연구(김진현·김형주, 2017; 강은택 외, 2016; 김한성·이유신, 2014; 임근식, 2012)의 검토결과를 지지하는 것으로 나타났다. 본 연구에 있어서 각각의 변수가 삶의 만족도에 미치는 결과에 대한 다중회귀분석의 결과는 다음의 〈표 4〉과 같다.

〈표 5〉 차별 요인 다중회귀 분석결과

구분(모형)		결혼이민자(모형Ⅰ)		방문취업(모형Ⅱ)	
		β	S.E	β	S.E
변수	상수	0	0.835	0	0.797
독립변수	거리나 동네 차별	-0.192**	0.085	0.089	0.044
	상점 및 음식점, 은행 등 차별	0.127	0.096	0.049	0.071
	공공기관에서의 차별	0.117	0.050	-0.084*	0.033
	집주인 또는 부동산 관련 차별	-0.196**	0.055	-0.112**	0.045
	직장 및 일터 차별	0.006	0.031	-0.096*	0.069
통제변수	나이	0.015	0.008	0.067	0.006
	성별 (남성=0)	0.018	0.212	0.045	0.106
	국적: 한국계 중국인 (기타=0)	-0.068	0.196	-0.008	0.559
	학력	-0.020	0.093	-0.018	0.064
	소득	0.059	0.149	0.137***	0.088
	언어능력	0.008	0.037	-0.071	0.026
	건강상태	0.176***	0.059	-0.013	0.080
	체류 기간	0.123*	0.098	0.141***	0.062
	가족 동거 여부 (미동거)	0.022	0.213	0.032	0.108
	주택형태(아파트/오피스텔)	-0.268**	0.389	-0.124	0.239
	주택형태(단독/다세대/연립/빌라)	-0.260**	0.377	-0.001	0.174
	주거점유형태 (차가)	-0.094	0.188	0.022	0.427
	주거환경	0.222***	0.054	0.201***	0.081
	경제 환경	0.102	0.048	0.135***	0.078
	사회환경	0.265***	0.041	0.278***	0.072
	도시안전	0.265***	0.046	0.199***	0.085
	정기모임	-0.012	0.187	-0.021	0.106
Adj R2		0.438		0.457	
F		7.979***		16.854***	
N		198		415	

*p〈0.1, **p〈0.05, ***p〈0.01 수준에서 유의함

Ⅴ. 결론

본 연구는 한국을 방문하는 외국인들 가운데 단순히 관광을 목적으로 하는 외국인을 넘어서 우리 사회를 삶의 터전으로 하여 장기적으로 거주하는 외국인이 늘어가는 사회적 현상을 반영하여 한국에 거주하는 외국인 가운데 결혼이민자와 방문취업의 체류자격을 가진 두 외국인 집단에 대한 차별의 정도가 삶의 만족도에 미치는 영향에 대하여 차이를 파악하고자 하는 목적으로 "외국인의 삶의 만족도에 영향

을 미치는 차별유형은 결혼이민자와 방문 취업자 간 차이가 있는가?”에 대한 연구 질문을 해결하기 위해서 연구를 진행한 결과 결혼이민자와 방문취업자 외국인 삶의 만족도에 영향을 미치는 차별유형에는 차이가 있는 것으로 확인되었다.

각 집단에 대한 차별 요인이 삶의 만족도에 미치는 영향에 대하여 분석한 결과, 결혼이민자의 경우 일상생활 및 주거와 관련된 거리 및 동네, 집주인 또는 부동산 관련 차별이 삶의 만족도에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 한편 방문취업 외국인의 경우 집주인 또는 부동산 관련 차별을 비롯하여 공공기관과 직장 및 일터에서의 차별이 삶의 만족도에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 한국 사회에서 결혼이민자와 방문취업자 집단이 삶을 영위함에 있어서 미치는 차별의 요인이 다르다는 점을 실증적으로 입증한 결과이다. 이러한 결과의 바탕에는 각각의 집단이 한국에 체류하는 근본적인 목적의 차이에서 비롯된 결과로 볼 수 있으며 이를 바탕으로 하여 이들 외국인에 대한 삶의 만족도의 정책의 방향성에 있어서 각각의 집단에 따라 차별적인 정책과 방법으로 접근해야 함을 시사한다.

해당 분석 결과를 바탕으로 하여 서울시에 거주하는 결혼이민자들과 방문취업 외국인들에 대한 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 결혼이민자와 방문외국인의 삶의 만족과 차별 요인이 차이가 있다는 연구 분석의 결과에 따라 외국인 집단별 정책의 방향과 실행에 차이를 두어야 한다. 본 연구에서 결혼이민자와 방문취업자 간의 삶의 만족도에 미치는 영향요인이 차이가 존재하듯 국내에 거주하는 외국인의 체류자격과 목적에 부합하는 정책이 도출되어야 한다. 정현 외(2017)은 외국인의 차별에 관한 연구에서 외국인의 인구 사회학적 특성에 따라 다른 정책을 시행함으로써 정책을 시행함으로써 정책에 대한 효용성이 달라진다고 말하고 있다. 특히 분석된 결과를 바탕으로 할 때 결혼이민자 집단에 대한 삶의 만족도를 우선으로 높이는 방안에 대하여 모색이 필요하다. 결혼이민자와 방문취업 외국인의 삶의 만족도는 차이를 확인한 결과 방문 결혼이민자의 삶의 만족도는 평균 6.96점으로서 방문취업 외국인의 삶의 만족도(7.32점)에 비해 낮은 것으로 나타났으며 결혼이민자의 경우 삶의 만족도가 전체 집단의 평균 이하로 나타나 결혼이민자의 삶의 질 제고의 필요성이 높다는 점을 확인하였다. 결혼이민자의 경우 방문취업 외국인과는 다르게 한국에서 가정을 형성하며 생활한다는 측면에서 한국에서의 사회문화 또는 언어, 생활양식의 차이에서 많은 어려움을 겪게 된다. 외국인이 한국 사회에서 생활하고 적응하면서 이주민들을 대상으로 하는 문화적응, 언어교육 서비스 프로그램과 같은 제도적 장치의 마련과 확대는 결혼이민자 집단이 한국 사회에 융화됨에 있어 보다 원활하게 역할을 할 것이다. 또한, 외국

인들이 한국 사회에서 보다 개선된 삶을 살아가는 터전으로서의 마중물 역할을 할 것이다.

둘째, 외국인들이 정책참여를 통한 한국에서의 삶에서 차별을 비롯한 고충에 대한 다문화 정책을 수립하고 집행할 필요가 있다. 서울시의 경우 다문화 가정과 외국인에 대한 지원사업으로서 일자리 및 학습지원, 사회통합 교육 등의 정책 및 사업을 하고 있다. 하지만, 해당 정책들은 외국인의 입장과 삶을 고려하지 못한다는 한계를 가지고 있다. 외국인들의 삶에 체감할 수 있는 정책이 도입·실행되기 위해서는 외국인이 직접 참여하는 형태가 이루어져야 하는데 현실은 그렇지 못하다는 한계가 존재한다. 물론, 서울시의 경우 외국인 주민대표자 회의와 서울 타운미팅이라는 제도를 통하여 주민의 정책참여를 도모하고 있지만, 해당 제도의 시행 빈도와 참여의 제한적 시행으로 인해 다각적인 측면에서의 외국인의 정책참여 한계를 가진다는 것이다.

셋째, 삶의 만족과 더불어 외국인의 차별에 대한 상황과 처우의 개선을 위한 제도적 장치의 개선이 필요로 된다. 차별은 외국인의 타국에서의 삶에 있어 사회적응의 어려움과 함께 우울, 스트레스, 불안 등의 심리적 어려움을 유발하고 있으며 부정적인 영향을 미친다(Schmitt et al. 2014). 서울시의 경우 외국인과 다문화 가정에 대한 복지 정책으로서 문화의 다양성 이해 교육사업을 시행하고 있다. 해당 사업의 경우 문화 다양성에 대한 이해 증진 및 외국인에 대한 편견을 해소하기 위해 전문인력을 양성하고 교육한다는 측면에서의 접근이 존재할 뿐 실질적으로 외국인이 차별을 당하거나 부당하다는 부분을 느낄 때 실질적으로 문제해결을 할 수 있는 제도적 장치의 방안은 존재하지 않는 것으로 파악된다. 특히 결혼이민자의 경우 일상 생활적인 측면의 차별이, 방문취업자의 경우 취업과 공공기관과 같은 영역에서의 차별이 삶의 만족에 부정적인 영향을 미치는 것으로 확인이 되었다는 점에서 개선의 방향성에도 차이를 두어야 한다. 특히 방문취업자와 같은 외국인 노동자의 경우 다수가 한국 사회 내에서 내국인들이 기피하는 직종에 종사하는 경우가 많으며 그로 인하여 임금체불 및 직장 내 따돌림과 구타, 근로 복지혜택의 미적용 등과 같은 부분의 취약하게 노출된다. 이러한 경우 현행의 고용법이나 고용허가제도 통하여 문제를 해결할 수 있는 방안을 마련해 두었으나 외국인이 실질적으로 이러한 제도를 사용하면서 현실적인 장벽이 존재한다는 점이다. 정기선 외(2013)의 연구에 의하면 외국인 근로자의 경우 직장 내에서 차별을 경험하지만 이를 바로잡기 위한 개선을 요구한 경우는 38%에 불과하다는 연구결과를 제시하고 있다. 따라서 외국인을 고용한 사업체를 포함하여 외국인의 고용과 관련된 정부 부처에서 제도의 적

용이 이루어질 수 있는 제도의 장벽을 낮추고 외국인들에 대한 근로에서의 차별을 적극 바로잡을 수 있는 시스템의 마련이 필요하다.

넷째, 외국인의 일상생활 및 주거와 관련된 부분에서 차별과 개선이 제도적 장치로 보완되어야 한다. 윤선화 외(2018)는 서울시에 거주하는 외국인의 주거 만족과 거주의향에 관한 연구를 통해서 주택의 입지와 생활환경, 주택시설 등이 만족도와 거주의향에 영향을 미친다는 연구결과를 제시하고 있다. 본 연구에서 또한 주거 환경요인은 두 집단 모두의 삶의 만족도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 하지만 주거와 관련하여 부동산 및 집주인 등에 대한 차별은 두 집단 모두 삶의 만족에 부정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다는 점에서 문제해결의 필요성이 제기되어진다. 외국인의 경우 한국에서 거주공간을 구함에 있어 외국인이라는 측면과 함께 외국인들이 발생시키는 사회적 문제를 비롯하여 경제력, 생활환경 등의 차이가 작용하여 외국인에 대한 임대를 거부하거나 의도적으로 낡은 주택을 중개하거나 주차시설, 임대료 등의 부분에서 내국인과 차별적인 대우를 제공한다는 점이다. 또한, 외국인이 거주하는 공가에 대해서 금전적인 문제들이 발생하여 보증금을 제대로 받지 못하거나 집의 개보수 등의 해결에 차별이 발생한다. 주거 환경적인 측면에서 볼 때 방문취업자의 경우 한국에 거주하는 기간이 최장 5년인 점과 생활환경의 특수성을 볼 때 회사 내 기숙사 또는 공동생활 시설에 거주하는 경우가 다수이다. 또한 Jun(2019)의 한국 내 이주 여성들의 주거경험에 관한 연구에 의하면 전세 또는 아파트와 같은 이상적인 주거환경에 거주를 희망하지만, 실질적으로 주거비용적인 측면에 영향을 받으며 또한 사회적 자본의 측면에서 집단을 이루며 거주한다는 결과를 제시하고 있다. 이러한 결과를 바탕으로 볼 때 방문취업자와 결혼이민자들은 현실적인 주거비용의 부담이 적고 외국인들이 밀집된 공간에 거주하게 됨으로서 주거환경이 불량한 공간에서 생활하게 되며 본인들이 이상적으로 희망하는 공간에 거주하는 것이 불가능하고 차별의 대우를 받는다는 것이다. 따라서 국내에 체류하는 외국인들에 대해서도 최저 주거기준의 조건이 충족되는 법제도적인 측면의 적용이 필요하며 이들이 개선된 물리적 주거환경에서 거주할 수 있는 주거임대료 지원과 같은 형태의 방안 또한 고려되어야 한다. 또한, 외국인들이 부동산과 관련하여 차별적 대우를 받았을 경우 이를 바로잡을 수 도록 외국인들에 대한 임대차계약서의 작성과 권리와 의무에 대한 고지가 제대로 이루어질 수 있도록 하는 측면에서의 개선이 요구된다.

마지막으로 내국인에게 있어서 외국인에 대한 인식과 태도에 대한 개선이 무엇보다 필요로 된다. 한국 사회에서 국내에 거주하는 결혼이민자 혹은 외국인 노동자

들에 대해서 부정적으로 인식하는 경향이 매우 높다. 이러한 영향은 해당 집단의 외국인 대부분이 동남아시아를 비롯한 개도국 출신의 비율이 높기 때문으로 판단된다. 하지만 앞서 논의된 부분과 같이 외국인들은 한국 사회에서의 노동력의 제공과 인구증가의 측면에서 기여를 한다는 점을 논의하였다. 또한 늘어가는 다문화 가구의 현황을 놓고 볼 때 외국인에 대한 차별적 시선이 아닌 한 사회의 구성원과 동반자라는 내국인의 인식 개선과 이들에 대한 태도의 개선이 가장 근본적으로 이루어져야 할 부분으로 판단한다.

본 연구는 방문취업과 결혼이민자 외국인에게 차별 요인이 삶에 만족도에 미치는 영향에 대한 차이를 확인하였다. 하지만, 다음과 같은 연구의 한계점을 가진다. 먼저, 연구표본의 한계이다. 본 연구에서 설정한 집단의 경우 서울시에 거주하는 방문취업과 결혼이민의 자격을 가진 외국인으로 제한되어있다. 이는 한국을 방문하는 다양한 체류자격의 외국인들을 반영하지 못하는 한계를 가진다. 다음으로 지역의 한계이다. 본 연구의 공간적 범위는 서울이라는 지역으로 한정되어있다. 서울에 거주하는 외국인의 비율이 매우 높지만, 전국적인 측면에서 볼 때 거주하는 외국인들의 다양성을 가지기 위해서는 연구의 공간적 범위를 확장할 필요가 있다.

이와 같은 한계점을 반영하여 후속연구에서는 전국적인 단위 혹은 더욱 대표성을 높일 수 있는 수도권 지역에서의 공간적 범위의 확장과 더욱 다양한 체류자격을 반영한 후속연구의 필요성이 제기된다.

참고문헌

강은택·강정구·마강래. (2016). “1 인 가구의 주관적 삶의 만족감에 관한 연구”. 「사회과학연구」, 27(1): 3-23.

고민석·김동주. (2013). “중증장애근로자의 장애로 인한 차별경험과 일상생활만족도와의 관계”. 「한국웰니스학회지」, 8(2): 105-114.

김대명. (2016). “이주노동자의 한국어 능력, 사회적 지지, 문화적응 스트레스가 생활만족도에 미치는 효과 분석: 희망의 매개효과를 중심으로”. 「디지털융복합연구」, 14(4): 89-100.

김동현·전희정. (2019). “서울시 거주 외국인의 사회적 자본이 생활만족도에 미치는 영향: 방문취업자와 결혼이민자 간 비교를 중심으로”. 「한국행정연구」, 28(2): 123-159.

김범수·최은영. (2017). “은퇴가 건강 및 삶의 만족에 미치는 영향”. 「노동정책연구」, 17(1): 85-107.

김수웅·구용근. (2014). “노인의 주거요인이 삶의 만족도에 미치는 영향에 관한 연구”. 「부동산학보한국부동산학회」, 56: 50-64

김안나·최승아. (2017). “외국인근로자의 삶의 만족도에 대한 영향요인 연구: 학력 미스매치. 차별경험. 임파워먼트를 중심으로”. 「사회복지연구」, 48(2): 331-357.

김영주·박동. (2019). “재한외국인의 주거실태 및 주거만족도에 관한 연구: 서울, 경기지역을 중심으로”. 「한국콘텐츠학회논문지」, 19(1): 574-586.

김유균·손인서·김승섭. (2015). “결혼이민자의 차별경험과 주관적 건강수준 간의 연관성: 출신지역과 성별 차이를 중심으로”. 「보건사회연구」, 35(3): 421-452.

김윤옥·박병남·김갑열. (2016). “주거환경요인이 주거만족도에 미치는 영향 분석”. 「부동산학보」, 64: 227-240.

김은라·박재국·박량은. (2015). “지체장애인의 차별인식이 삶의 만족도에 미치는 영향”. 「장애와 고용」, 25(1): 27-54.

김은미·정헌주. (2017). “공공기관 경험이 결혼이민자의 생활만족도에 미치는 영향에 관한 연구”. 「국정관리연구」, 12(4): 205-235.

김영주·박동. (2019). “재한외국인의 주거실태 및 주거만족도에 관한 연구”. 「한국콘텐츠학회논문지」, 19(1): 574-586.

김진현·김형주. (2017). “1 인 가구 특성이 주거유형 및 주거만족도에 미치는 영향”. 「도시행정학보」, 30(3): 91-109.

김창일. (2016). “서울시 외국인 삶의 만족에 미치는 영향요인 연구”. 석사학위논문. 서울과학기술대학교.

김철수·유성호. (2009). “노인의 삶의 만족도에 영향을 미치는 요인 탐색. 「사회과학연구」, 25(4): 51-73.

김한성·이유신. (2014). “장애인의 가구소득과 취업여부가 여가활동 유형 및 삶의 만족도에 미치는 영향”. 「장애와 고용」, 24(4): 146-171.

남기민·남현정. (2013). “노인의 주거환경 만족요인이 삶의 질에 미치는 영향-자존감과 우울의 매개효과를 중심으로”. 「사회복지연구」, 44(3): 395-420.

남인숙·안숙희. (2011). “도시와 농촌 거주 결혼이주여성의 스트레스, 사회적 지지 및 결혼만족도 비교”. 「여성건강간호학회지」, 17(2): 99-108.

류한수. (2016). “결혼이주여성의 차별경험이 신체적, 정신적 건강에 미치는 영향”. 「한국콘텐츠학회논문지」, 16(8): 345-356.

박배균·정건화. “세계화와 “잊어버림”의 정치”. 「한국지역지리학회지」, 10(4): 800-823.

박효민·김석호·이상림. (2016). “이주민 주거 밀집지역 내 내국인 인식 연구”. 「한국정당학회보」, 15(2), 105-138.

배정현. (2014). “삶의 만족과 정부의 질. 「행정논총」, 52(1): 247-270

변필성. (2005). “Quality of Life (QOL)”. 「국토」, 52-52.

송건섭. (2007). “지역수준별 주민복지와 삶의 질 영향요인 분석”. 「지방정부연구」, 11(3): 35-54.

성도경·이지영. (2010). “여성결혼이민자의 삶의 질 향상을 위한 연구”. 「한국행정논집」, 22(3): 749-772.

신성자·미칠도칠 오통도람. (2012). “재한 몽골 합법·불법 이주노동자들의 직업만족도. 사회적 지지, 희망이 삶의 질에 미치는 영향: 희망의 매개효과와 체류자격의 조절효과를 중심으로”. 「한국심리학회지: 문화 및 사회문제」, 18(4); 435-462.

원숙연. (2008). “다문화주의시대 소수자 정책의 차별적 포섭과 배제: 외국인 대상 정책을 중심으로 한 탐색적 접근”. 「한국행정학보」, 42(3), 29-49.

유광철·오동훈. (2014). “유형별 외국인 주민의 유입이 지역경제에 미치는 영향에 관한 연구”. 「한국지역개발학회지」, 26(4): 71-91.

윤선화·김기홍·김재태. (2018). “서울시 거주 외국인의 주거만족 및 계속 거주의향에 관한 실증연구-외국인 대상 개업공인중개사의 중개 경험을 중심으로”. 「부동산경영」, 17: 257-284.

이승철. (2011). “도시유형별 삶의 질 수준과 영향요인”. 「지방정부연구」, 15(2): 97-119.

이승호·김종원. (2013). “필리핀 장기체류 외국인의 주거만족도 결정요인에 관한 연구”. 「부동산 연구」, 23(2): 281-299.

이정환. (2016). “외국인 근로자의 한국생활 만족도”. 「한국인구학」, 39(2); 25-48.

이지수. (2011). “차별경험과 자기 낙인이 장애인의 삶의 만족도에 미치는 영향”. 「사회과학연구」, 27(1): 277-299

이주연·김혜숙·신희천·최진아. (2011). “외국인 노동자의 노동·여가생활 변화 인식과 삶의 만족감에 대한 연구”. 「한국여가레크리에이션학회지」, 35(4); 83-97.

이진영·남진. (2012). “수도권에서 외국인 거주지 분포의 특성과 영향요인에 관한 연구”. 「국토계획」, 47(1); 85-100.

이현송. (2000). “소득이 주관적 삶의 질에 미치는 영향”. 「한국인구학」, 23(1): 91-117.
이현수·홍형옥. (2013). “주한 외국인 유학생들의 기숙사 주거환경 만족도”. 「한국주거학회 학술대회논문집」, 369-374.
임근식. (2012). “지역주민의 삶의 질 인식과 영향요인에 관한 연구. 「한국행정과 정책연구」. 10(1): 47-89.
임혜진·홍형옥. (2012). “대학기숙사 거주 외국인학생들의 실내환경 만족도 및 요구”. 「한국주거학회 학술대회논문집」, 345-350.
정기선·김석호·고지영·이규용·이혜경·이창원·최서리. (2013). 「2013년 체류외국인 실태조사: 고용허가제와 방문취업제 외국인의 취업 및 사회생활」. 서울: 법무부 출입국·외국인정책본부.
정현·박서연·전희정. (2017). “외국인의 차별경험에 미치는 영향요인에 관한 연구: 구조적·문화적·환경적 관점을 중심으로.” 「행정논총」, 55(4): 307-336.
지갑성. (2015). “중고령자 삶의 만족도 영향요인”. 석사학위논문. 한양대학교 공공정책대학원.
최병숙. 박정아·노정옥. (2012). “한국에서 유학하는 중국 대학생의 주거실태 및 주거만족도”. 「한국생활과학회지」, 21(6): 1235-1249.
최아름·정홍주. (2013). “노인의 삶의 질 결정요인에 관한 한일비교 연구”. 「보건과 사회과학」, 33: 29-57.
최연희·이현승. (2016). “결혼이주여성의 차별경험과 삶의 만족도와의 관계”. 「한국산학기술학회 논문지」, 17(2): 96-103.
하춘광. (2007). “공적연금수급노인과 일반노인의 삶의 만족도 관련요인 비교연구”. 「사회과학연구」, 23(3): 1-21.
Berggren, N., & Nilsson, T. (2013). “Does economic freedom foster tolerance?” *Kyklos*, 66(2): 177-207.
Berry, J. W. (1997). “Immigration, acculturation, and adaptation.” *Applied psychology*, 46(1): 5-34.
Brown, R. I., & Brown, I. (2005). “The application of quality of life.” *Journal of Intellectual Disability Research*, 49(10): 718-727.
Campbell, A. (1976). “Subjective measures of well-being.” *American psychologist*, 31(2): 117.
Diener, E. D., Emmons, R. A., Larsen, R. J., & Griffin, S. (1985). “The satisfaction with life scale.” *Journal of personality assessment*, 49(1): 71-75.

Fernández-Portero, C., Alarcón, D., & Padura, Á. B. (2017). "Dwelling conditions and life satisfaction of older people through residential satisfaction." *Journal of Environmental Psychology*, 49, 1-7.

Jun, H. J. (2019). "Exploring residential experiences of female immigrants in Korea." *International Review of Public Administration*, 24(2), 117-137.

Lu, M. (1999). "Determinants of residential satisfaction: Ordered logit vs. regression models." *Growth and change*, 30(2): 264-287.

Oh, J. H. (2003). "Social bonds and the migration intentions of elderly urban residents: The mediating effect of residential satisfaction." *Population Research and Policy Review*, 22(2): 127-146.

Phillips, D. R., Siu, O. L., Yeh, A. G., & Cheng, K. H. (2005). "The impacts of dwelling conditions on older persons' psychological well-being in Hong Kong: the mediating role of residential satisfaction." *Social science & medicine*, 60(12): 2785-2797.

Rioux, L., & Werner, C. (2011). "Residential satisfaction among aging people living in place." *Journal of environmental psychology*, 31(2): 158-169.

Safi, M. (2009). "Immigrants' life satisfaction in Europe: Between assimilation and discrimination." *European Sociological Review*, 26(2): 159-176.

Schuessler, K. F., & Fisher, G. A. (1985). "Quality of life research and sociology." *Annual review of sociology*, 11(1): 129-149.

Schmitt, M. T., Branscombe, N. R., Postmes, T., & Garcia, A. (2014). "The consequences of perceived discrimination for psychological well-being: A meta-analytic review." *Psychological bulletin*, 140(4): 921.

Ura, K., Alkire, S., Zangmo, T., & Wangdi, K. (2012). *A short guide to gross national happiness index*. The Centre for Bhutan Studies.

법제처. (2019). 출입국관리법. 국가법령정보센터.

서울시. (2018). 2018 도시정책지표조사 보고서.

참여연대. (2006) 한국의 OECD 가입배경, 월간참여사회, 121(12).

통계청. (2017). 지역 및 체류자격별 등록 외국인 현황.

통계청. (2017). 지역 및 연령별 등록외국인 현황.

SSK인권포럼. (2018). 숫자로 보는 인권. http://humanrightsdb.com/

OECD. (2019). http://www.oecdbetterlifeindex.org/

UN. (2018). Human Development Report. UN.

강승엽(姜承燁): 주저자. 성균관대학교 국정전문대학원에서 박사과정에 재학 중이며, 주요 관심분야는 도시주택정책, 외국인, 삶의 만족, 건강불평등 등이다. 최근 논문으로는 국정관리연구에서 출판된 “공공임대주택 거주민의 사회자본이 자기효능감에 미치는 영향: 소셜믹스 단지와 일반 공공임대주택의 비교연구”(2020)이다(kkangyoup@g.skku.edu).

전희정(全熙貞): 교신저자. 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원에서 부교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 도시정책및계획, 주택정책, 건강도시, 사회적 자본, 이주민 등이다. 최근 논문으로는 Habitat International에서 출판된 “Globalization and Slums: How Do Economic, Political, and Social Globalization Affect Slum Prevalence?”(2020) 및 International Journal of Sustainable Transportation에서 출판된 “The influence of attitudes on university bicycle commuting: Considering bicycling experience levels”(2019) 논문이다(hjun@skk.edu).

The Effects of Discrimination on Life Satisfaction among Foreign-Born Residents Living in Seoul: A Comparative Study Between Marriage Immigrants and Migrant Workers

Kang Seung Yeoup & Jun Hee-Jung

This study examines the association between discrimination and life satisfaction among marriage migrants and migrant workers. We use the 2018 Seoul Survey for Foreign-Born Residents and employed multiple regression analyses. The empirical results show that while the discrimination in daily life and on housing is negatively related to life satisfaction among marriage immigrants while the discrimination at work and public sector and on housing is negatively related to life satisfaction among migrant workers. This study contributes to the literature by finding that the types of discrimination affecting life satisfaction vary by type of foreign-born resident. Also, this study suggests a policy implication that differential approach is needed for dealing with discrimination between marriage immigrants and migrant workers.

[Key words: Foreign-born resident, Life satisfaction, Discrimination, Marriage immigrant, Migrant worker]

「국정관리연구」 제15권 제2호(2020. 06): *35-63*

지방자치단체 재정사업평가에 대한 메타평가 연구: 2016-2019년 평가의견을 중심으로

주희진·조경훈

최근 여러 지방자치단체에서 효율적인 정책 사업 운영을 위해서 재정사업평가 제도가 활용되고 있다. 본 연구는 지방자치단체의 재정사업평가 제도 운영의 성과를 검토하기 위한 목적에서 이루어졌으며, 최근 4년간 재정사업평가를 지속적으로 운영한 A지방자치단체를 대상으로 일몰 및 감액 된 사업을 검토하였다. 불필요하거나 부적절하게 운영된 사업의 예산을 일몰 및 감액하여 예산을 절감하는 것은 평가 제도의 중요한 성과라 할 수 있다. 그러나 사업의 일몰 및 감액은 부서의 자체적인 판단에 의해 이루어질 수도 있으며, 재정사업평가 제도의 운영을 통해 이루어질 수도 있다. 본 연구는 재정사업평가와 직접적인 관계가 적은 자체적인 일몰·감액과, 평가를 통해 이루어진 일몰·감액을 구분하기 위한 기준을 설정하고, 이에 따라 4년간의 재정사업평가 운영 결과로 일몰 및 감액된 사업의 수와 예산을 분석하였다. 분석 결과, 재정사업평가로 일몰·감액된 사업의 수와 예산 절감액은 부서 자체적으로 일몰·감액된 사업 수 및 절감액에 비해 상당히 적은 것으로 확인되었다. 그러나 이러한 결과에도 불구하고 재정사업평가는 지방자치단체의 사업을 검토하여 개선할 수 있는 기회를 줄 수 있다는 측면에서 여전히 의미 있는 과제라 할 수 있다.

[주제어 : 지방자치단체 재정사업평가, 일몰, 감액, 성과관리]

Ⅰ. 서론

우리나라의 지방자치제는 1995년 도입된 이후, 오늘에 이르기까지 점진적인 발전을 이루어왔다. 지방자치의 확대와 지방재정의 독립성 강화를 강조한 문재인정부의 출범은 중앙과 지방자치단체 사이의 관계를 재정립할 수 있는 기회가 될 것으로 보았으나, 기대만큼 큰 변혁이 이루어지지는 못하였다. 여전히 지방자치단체의 재정 중 상당 부분이 중앙정부에 의존하고 있으며, 지방자치단체의 방만한 재정운용

이 논문은 2019년도 한국방송통신대학교 학술연구비 지원을 받아 작성된 것임.
논문접수일: 2020.05.12, 심사기간(1차):2020.06.01~06.16, 게재확정일: 2020.06.16

과 자체적인 노력의 부족을 지적하는 비판이 이어지고 있는 실정이다.

그러나 모든 지방자치단체가 자치적인 역량을 펼치지 못한 채 무기력한 상태로 있는 것은 아니다. 최근 코로나-19로 인한 비상적인 시국에 적극적으로 대응하기 위한 각 지방자치단체의 노력과 경기를 부양하기 위한 지방자치단체의 재난기본소득 지급 논의에서 지역주민의 가장 가까운 곳에서 행정적·정책적 책임을 다하고자 하는 노력을 확인할 수 있다.

몇몇 지방자치단체에서 2010년을 전후하여 도입하고 있는 재정사업평가 제도는 지방자치단체의 정책사업에 대한 성과를 측정하여 평가하고 예산을 절감할 수 있는 합리적인 근거를 마련한다는 측면에서 의의가 있다. 미국의 PART를 참고하여, 우리나라 중앙정부에서는 2005년부터 재정사업자율평가를 운영하였으며, 지방자치단체 중에서는 전라북도가 비교적 이른 2008년 적용한 이래에 경기도, 강원도, 대구광역시 등이 주요 재정사업에 대한 평가를 실시할 수 있는 체계를 마련하였다.

본 연구는 광역지방자치단체인 A지방자치단체에서 진행되었던 재정사업평가의 제도적 내용과 성과를 검토하여, 지방자치단체에서 재정사업평가를 운영하여 거둔 성과와 의의를 확인하고, 더 나아가 제도의 발전방안을 모색하도록 하는 것을 목적으로 한다. 지방자치단체가 일반적으로 도심·농촌·어촌·산지의 특성 중 제한적으로 해당하는데 반해, A지방자치단체는 모든 특성을 보유하고 있다는 특성이 있어 타 지자체에 충분한 함의를 제공할 수 있다는 의의가 있다(조경훈·박충훈, 2016).

연구의 목적을 달성하기 위해 A지방자치단체에서 운영된 재정사업평가의 제도적 사항을 우선 검토하도록 하며, 다음으로는 재정사업평가 운영을 통해 도출한 평가결과를 살펴보도록 한다. A지방자치단체는 2016년 회계 사업에 대한 평가를 진행한 이후에 현재까지 계속적으로 운영을 이어오고 있는데, 2016년부터 2019년 사업을 대상으로 한 평가결과를 종합적으로 살펴보는 메타분석(meta analysis)을 실시하도록 한다. 한편, A지방자치단체의 재정사업평가는 평가점수와 직결되는 평가등급을 감액 및 일몰 결정으로 이어지게 하고 있는데, 이러한 과정에서 평가의견이 과연 적절하게 작성되고 있는지 평가보고서에 대한 내용분석을 통해 정책적 함의를 제공하도록 할 것이다.

Ⅱ. 제도적 검토

1. 지방자치단체 재정사업평가제도

1) 개요

재정사업평가는 우리나라의 대표적인 성과주의 예산제도이다. 재정사업평가는 재정사업의 성과평가를 평가하여 그 결과를 토대로 예산을 조정하고 재정사업의 성과개선을 위한 환류계획을 마련하여 실질적 성과를 제고시키기 위하여 도입되었다(오영민, 2015: 220). 행정안전부(2017)는 재정사업평가에 대하여 지방자치단체 자체적으로 내부의 사업수행 부서가 재정사업을 스스로 평가하고 예산부서가 확인 점검한 평가결과를 지방재정 운용에 활용하는 제도로 정의하고 있다.

성과중심으로 재정을 운용하기 위해 4대 재정개혁[1]의 일환으로 2005년에 도입·중앙정부에서부터 시행되었던 재정사업 자율평가제도는 2014년 11월「지방재정법」이 개정됨에 따라 지방자치단체 차원에서 성과주의 예산제도를 위한 법적 근거가 마련되었다. 동법은 지방자치단체에서 재정사업을 평가하고, 평가결과를 재정운영에 반영할 수 있도록 하였다. 또한 동법은 2016년부터 모든 지방자치단체로 하여금 ‘성과계획서’ 및 ‘성과보고서’를 지방의회에 제출하도록 규정하였다(행정자치부, 2015; 박주형 외, 2017: 38 재인용). 이러한 자율평가제도는 성과중심의 재정 운용에 관한 인식을 높이고, 재정사업 성과를 제고시키는 촉매제 역할을 해왔다는 평가를 받았다. 특히 한국조세재정연구원(2017)은 자율평가제도에 대하여 예산과 성과관리를 연계하고 평가정보를 외부에 공개함으로써 재정운용의 효율성과 투명성을 제고하였다고 평가하였다(2017: 166).

재정사업평가제도는 사전심사와 사후평가의 두 단계로 구분되는데, 지방자치단체의 사업부서에서 실시하는 사후평가로서 평가대상 사업은 총사업비를 기준으로 설정하여 투자사업과 행사성 사업으로 구분된다. 투자사업은 시·도의 경우 5억원 이상, 시·군·구의 경우 2억원 이상을 기준으로 삼고 있고, 행사성 사업은 시·도 및 시·군·구 공연·축제 등이 대상이 된다. 평가지표는 계획, 관리, 성과·환류 단계로 구분하여 11개 지표를 사용하고 있다. 구체적으로 계획은 사업계획의 적정성, 성과계획의 적정성 등, 관리는 사업관리의 적정성 등으로 구성되며 성과·환류는 성과달성 및 사업평가결과의 환류 등으로 구성된다. 행정안전부는 이 평가기준을 지역

---

1) 중기재정계획, 총액배분자율편성(Top-down), 성과관리제도, 디지털예산회계시스템(dBrain)

및 사업의 특성을 고려하여 조정이 가능하도록 하고 있다.

재정사업평가의 결과는 평가지표별 점수를 종합하여 사업별로 매우 우수(90점 이상), 우수(80~89점), 보통(70~79점), 미흡(60~69점), 매우 미흡(60점 미만) 등 5단계로 구분한다.

'우수' 이상 등급 사업은 원칙적으로 예산 증액 또는 유지, '미흡' 이하 등급은 예산 10% 이상 삭감 원칙을 적용하고 있다. '매우 미흡' 등급 사업은 재평가를 통한 등급 개선이 없는 경우 원칙적 예산 미반영, '보통' 이상 등급 사업이라도 평가지표의 특성 및 평가결과를 감안하여, 사업 재검토, 통합·조정 등 제도개선을 권고할 수 있다. 예컨대, 사업목적이 불명확할 경우 사업 재검토, 유사·중복 사업일 경우 사업 통폐합 또는 연계 강화, 연례적 집행부진일 경우 불용실적을 감안한 예산삭감 등을 고려할 수 있다(행정안전부, 2017: 4).

2. 선행연구 검토

재정사업평가에 대한 연구는 연구대상에 따라 중앙정부와 지방정부의 사례로 크게 구분되어 연구가 이루어져 왔다.

2005년부터 미국의 PART(Program Assessment Rating Tool)를 참고하여 중앙정부에서 시행된 재정사업평가를 대상으로 많은 연구가 진행되어 왔다. 윤기웅 외(2012)는 재정사업 자율평가 결과 예산에 어느 정도 영향을 미쳤는지 분석한 결과, 재정사업 자율평가결과가 예산 증감에 영향을 미쳤으며 평가점수보다는 등급이 더 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정무경(2011)은 재정사업평가결과가 예산증가율에 미치는 영향을 분석하기 위하여 실증분석을 실시하였다. 그 결과 재정사업평가결과가 행정부와 국회의 예산배분과정에 정의 영향력을 미치는 것으로 나타났으며, 국회보다 행정부 예산증가율에 더 큰 영향력을 미치는 것으로 나타났다. 박노욱 외(2008)는 재정사업 자율평가등급과 예산변화율간의 관계를 분석한 결과 정부는 예산편성과정에서 재정사업 자율평가결과가 부분적으로 영향을 미쳤다고 분석하였다.

또한 2015년 전후로 중앙정부에서 운영되어 오던 재정사업평가가 지방자치단체에 적용된 이후로, 지방자치단체에서 시행되고 있는 재정사업평가의 성과를 분석하고, 현행 지방재정사업평가의 문제점과 개선방안의 모색에 대한 분석이 다수 이루어지고 있다. 주현정 외(2019)는 제주특별자치도의 사례로 그동안 중앙정부 사업을 중심으로 연구가 진행된 재정사업평가에 대하여 연구대상을 지방정부로 전환하여

지방정부의 주요재정사업 외부평가 결과에 미치는 요인을 분석하였다. 그 결과 자체평가점수가 가장 크게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 김성찬 외(2018)은 재정사업평가를 통해 사업의 효율성, 효과성을 제고하고 건전재정을 위하여 예산과 성과의 효율적 연계를 위한 대안을 모색하였다. 그 결과 평가대상, 평가주체, 평가시기의 개선, 평가지표의 개선, 평가제도의 사후관리 개선방안 등을 제시하였다. 설홍수 외(2016)는 대구광역시의 사례를 통해 대상사업 선정 및 결과조치의 문제, 유형별 사업 특성 미반영, 모호한 측정방법 및 판단기준의 문제를 지적하였다. 오영민(2016)은 지방자치단체 재정사업평가의 문제점 및 개선방안을 모색하였다. 문제점으로는 재정사업 평가대상 연도와 결과 활용에 대한 기간문제, 재정사업평가의 평가지표는 운영과 성과에 대한 평가임에도 불구하고 평가결과를 사업의 일몰, 감액으로 연결하는 것에 대한 문제, 평가대상 사업 기준의 탄력적 적용의 문제, 피평가자의 행태 문제 등을 지적하였다. 조경훈·박충훈(2016)은 지방자치단체 재정사업평가의 문제점으로서 반영 시점의 연속성 부재, 일몰·감액이 어려운 사업의 특성 반영 미흡 문제, 평가대상사업의 일률적 선정기준 적용 문제 및 평가자료의 불성실 제출·역선택 발생 등의 문제를 도출하였다.

그동안 지방자치단체에에서 수행되었던 재정사업평가 기존 연구들 대부분 평가지표에 대한 논의 및 사업평가의 운영과정에서 발생하는 문제점 등에 대하여 주로 초점이 맞추어져서 이루어졌다. 하지만 또한 사업평가의 결과와 예산과의 관계에 대한 논의 역시 결과가 예산에 반영되었는지 여부에 대하여만 초점이 맞추어져 있었다. 이에 본 연구는 평가결과의 내용에 보다 초점을 맞추어 분석을 하고자 한다. 즉 절감된 예산이 사업평가의 결과로서 이루어진 것인지 혹은 사업종료 등 부서 자체의 자동적 예산감소인지 여부를 통하여 재정사업평가의 예산절감에 대한 실효성을 판단하고자 한다.

3. A지방자치단체의 재정사업평가 현황

지방자치단체의 재정사업평가는「지방재정법」제5조 제3항[2] 및 동법 시행령 제

2) 지방재정법 제5조(성과 중심의 지방재정 운용)
① 지방자치단체의 장은 재정활동의 성과관리체계를 구축하여야 한다.
② 지방자치단체의 장은 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 예산의 성과계획서 및 성과보고서를 작성하여야 한다.
③ 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 주요 재정사업을 평가하고 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있다.
④ 성과 중심의 지방재정 운용을 위하여 필요한 그 밖의 사항은 행정안전부령으로 정한다.

1조의2 제2항을3) 근거로 하며, 행정안전부가 제시하고 있는 '지방자치단체 주요재정사업 평가기준'(예규 제11호)의 평가 지표 및 대상 등을 참고하도록 하고 있다. 행정안전부가 제시하고 있는 평가지표는 계획, 관리, 성과·환류의 11개로 구성되어 있으며, A지방자치단체는 이를 준용하여 활용하고 있다.

〈표 1〉 A지자체 재정사업평가 평가지표

단계	평가항목	평 가 지 표
계획 (20)	사업계획의 적정성(10)	1-1. 사업목적이 명확하고 성과목표 달성에 부합하는가?
		1-2. 다른 사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가?
		1-3. 사업내용이 적정하고 추진방식이 효율적인가?
	성과계획의 적정성(10)	2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가?
		2-2. 성과지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정되었는가?
관리 (30)	사업관리의 적정성(30)	3-1. 예산이 계획대로 집행되도록 노력하였는가?
		3-2. 사업추진상황을 정기적으로 모니터링하고 있는가?
		3-3. 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?
성과·환류 (50)	성과달성 및 사업평가결과의 환류(50)	4-1. 계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가?
		4-2. 사업이 효과적으로 수행되는지 점검하기 위한 사업평가를 실시하였는가?
		4-3. 평가결과 및 외부지적사항을 사업구조개선에 환류하였는가?

3) 지방재정법 시행령 제1조의2(주요 재정사업의 평가)
① 「지방재정법」(이하 "법"이라 한다) 제5조제3항에 따른 평가 대상 주요 재정사업은 다음 각 호와 같다. 다만, 법 제32조의2제1항에 따른 지방보조사업 또는 법령에 따라 의무적으로 예산을 부담하여야 하는 사업은 제외한다.
1. 시·도
가. 총사업비 5억원 이상의 투자사업
나. 공연·축제 등 행사성 사업
2. 시·군 및 자치구
가. 총사업비 2억원 이상의 투자사업
나. 공연·축제 등 행사성 사업
② 행정안전부장관은 제1항에 따른 주요 재정사업의 평가 대상·방법 및 절차 등에 관한 기준을 정하여 지방자치단체의 장에게 통보할 수 있다.

A지방자치단체는 사업수행부서가 재정사업에 대해 스스로 평가하도록 하고, 평가결과를 예산부서가 지방재정 운영에 활용할 수 있도록 하는 것을 재정사업평가의 목적으로 제시하고 있다. 즉, 실효성이 낮은 사업에 대한 구조조정과 부진 사업에 대한 추진방식의 개선을 도모하며, 이를 통해 재원의 효율적 활용으로 재정건전성을 확보하고자 함을 강조하고 있다.

A지방자치제도의 재정사업평가는 2015년 시범운영(2014년 회계 사업)을 거쳐 2016년부터 본격적인 평가의 운영이 이루어졌으며, 평가는 전년도 한 해 동안 추진된 사업을 대상으로 하게 된다. 평가대상 사업을 선정하는 기준과 범위는 매년 약간의 차이를 보이는데, 이를 정리하면 아래와 같다.

<표 2> A지자체 평가대상 사업 기준(2016-2019)

<table>
<tr><th colspan="2">구 분</th><th colspan="3">2016</th><th colspan="3">2017</th><th>2018</th><th>2019</th></tr>
<tr><td rowspan="2">투자사업
(일반재정사업)</td><td>기준</td><td colspan="3">5억원 이상</td><td colspan="3">5억원 이상</td><td>5억원 이상</td><td>5천만원 이상</td></tr>
<tr><td>사업 수</td><td colspan="3">(240)</td><td colspan="3">221</td><td>291</td><td>807</td></tr>
<tr><td rowspan="2">행사성사업</td><td>기준</td><td colspan="3">5천만원 이상</td><td colspan="3">전체</td><td>전체</td><td>전체</td></tr>
<tr><td>사업 수</td><td colspan="3">(240)</td><td colspan="3">286</td><td>197</td><td>108</td></tr>
<tr><td rowspan="2">특수대상 사업</td><td>내용</td><td>시군 보조 사업</td><td>기금 사업</td><td>누리 사업</td><td>공약 사업</td><td>공공 기관 주요 사업</td><td>시군 지원 사업</td><td>지원선정 사업</td><td>-</td></tr>
<tr><td>사업 수</td><td>181</td><td>27</td><td>2</td><td>83</td><td>262</td><td>15</td><td>8</td><td>-</td></tr>
<tr><td colspan="2">총 계</td><td colspan="3">450</td><td colspan="3">867</td><td>496</td><td>915</td></tr>
</table>

* 2016년 투자사업과 행사성사업의 사업은 명확한 구분이 되어 있지 않으며 합이 240개임

일반재정사업에 해당하는 투자사업은 행정안전부 지침에 따라 5억원 이상의 사업을 평가대상으로 하고 있으며, 2019년부터는 기준을 5천만원 이상으로 낮추어 더 많은 사업을 평가할 수 있게 하였다. 행사성 사업은 2016년 5천만원 이상의 사업을 대상으로 하였다가, 2017년부터 행정안전부의 지침이 변경되어 모든 행사성 사업을 대상으로 변경되어 이를 반영한 것으로 보인다. 행사성사업은 사업의 통계목 중 행사운영비, 행사시설비, 행사실비보상금 등이 포함된 사업을 대상으로 선정하게 된다. 평가를 운영하면서 A지방자치단체에서 추가적으로 평가가 필요한 분야를 매년 추가로 평가를 하고 있는데, 2016년에는 시군에 대한 보조사업, 기금사업 및 누리사업 등이 포함되었으며, 2017년에는 민선 6기에 대한 공약사업, 산하 공공

기관 12개의 주요사업, 시군에 특별조정교부금이 투입된 지원사업 15개에 대한 심층평가 등이 이루어졌다. 2018년에는 다양한 분야에 대한 지원을 선정하는 사업 8개에 대한 심층평가가 추가적으로 이루어졌으며, 2019년에는 별도의 추가적인 평가는 없었다.

아래는 평가대상 사업을 분야별로 구분한 것으로, 각 연도의 모든 사업을 포함하고 있으나, 2017년에는 공공기관 주요사업과 시군지원사업은 제외된 수치이다. 대체로 농림해양수산분야와 사회복지분야 사업의 비율이 높은 것으로 나타났으며, 2017년부터는 일반공공행정 분야도 높은 비율을 차지하고 있는 것을 확인할 수 있다.

〈표 3〉 A지자체 평가대상 사업 분야별 구분(2016-2019)

분 야	2016		2017		2018		2019	
공공질서 및 안전분야	14	3.1%	41	6.9%	31	6.3%	79	8.6%
과학기술분야	9	2.0%	14	2.4%	15	3.0%	23	2.5%
교육분야	9	2.0%	14	2.4%	20	4.0%	33	3.6%
국토 및 지역개발분야	13	2.9%	20	3.4%	31	6.3%	36	3.9%
농림해양수산분야	49	10.9%	95	16.1%	70	14.1%	115	12.6%
문화 및 관광분야	47	10.4%	48	8.1%	40	8.1%	94	10.3%
보건분야	12	2.7%	12	2.0%	10	2.0%	20	2.2%
사회복지분야	165	36.7%	108	18.3%	53	10.7%	116	12.7%
산업 및 중소기업분야	28	6.2%	61	10.3%	60	12.1%	88	9.6%
수송 및 교통분야	63	14.0%	50	8.5%	59	11.9%	83	9.1%
일반공공행정분야	12	2.7%	99	16.8%	86	17.3%	184	20.1%
환경보호분야	29	6.4%	28	4.7%	21	4.2%	44	4.8%
총 계	450	100%	590	100%	496	100%	915	100%

한편, 평가방법은 평가대상 사업의 변화에 따라 차이가 나타나는데, 공통적으로는 사업부서의 자체평가가 우선적으로 이루어지며, 다음에 전문가평가를 거치게 된다. 전문가평가는 사업부서의 자체평가 및 증빙서류를 검토하는 서면평가를 기본으로 하여, 사업담당자에 대한 인터뷰 및 제도개선 사항을 청취하는 대면평가, 그리고 현장 확인이 필요한 사업을 선별하여 사업장 또는 사업현장을 확인하는 현장평가로 이루어진다. 2017년 이후에는 총사업비 50억원 이상 투자사업과 행사성사업에 대해서는 주민참여예산위원이 참여하는 주민참여평가를 더해 운영하고 있다. 평

가반영 비율은 기본적으로 자체평가 50%와 전문가평가 50%로 구성되며, 주민참여평가가 있는 경우에는 자체평가 50%, 전문가평가 30%, 주민참여평가 20%로 이루어진다.

전문가평가를 수행하는 전문평가단은 총괄반과 분과반으로 구분되며, 총괄반은 A지방자치단체 산하의 전문연구기관에서 담당하며, 3-5명의 연구인력이 평가단 구성과 평가운영 및 일정계획 수립, 자료 수집 및 공유 등의 실무 역할을 수행하며, 이 외에도 분과반 지원, 설명회 및 보고회 운영 등의 역할을 한다. 분과반은 분야별 외부 전문가 10-20명으로 구성되며, 서면평가를 수행·지원하는 역할을 담당한다.

Ⅲ. 분석의 틀

A지방자치단체의 재정사업평가는 C등급이 부여된 경우 예산의 일부 감액, D등급을 받은 경우 사업의 일몰 의견이 제시되는 체계이다. 평가보고서에서 각 사업에 대한 최종적인 평가의견은 사업에 대한 종합적 평가와 일몰 및 감액 여부에 대한 평가의견이 제시되는데, 여기에서 등급에 따라 존치, 감액, 일몰의 의견이 부여되고, 그에 대한 근거 및 개선방안이 제시된다. 이는 기존의 많은 연구(방문규, 2009; 윤성채 외, 2009; 윤기웅 외, 2012; 행정안전부, 2017) 등에서 재정사업평가의 미흡 이하의 등급의 사업이 예산 삭감에 주로 활용되고 있다는 점과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

본 연구는 이 과정에서 평가의견이 과연 적절하게 작성되고 반영되고 있는지 4년간의 평가결과를 메타 분석을 통해 검토하는 것을 목적으로 하는 연구이다. 특히 재정사업평가의 결과를 연계하여 예산을 편성하고자 하는 재정사업평가제도의 목적이 과연 제대로 작동하고 있는 것인지에 대하여 중점적으로 분석하고자 한다. 예컨대, 사업의 기간 자체가 1년인 사업의 경우 평가결과에 의해 예산 미반영(일몰)된 경우가 아닐 수 있다. 따라서 이러한 경우를 고려하지 않고 단순히 평가결과에 따른 총 예산 감액 규모를 가지고 재정사업평가 결과에 따른 예산 감축 효과를 설명한다면 오류를 범할 수 있다.

이에 본 연구는 평가 결과로 인하여 감액과 일몰된 사업을 대상으로 평가의견을 재분류하고 예산 편성의 변경(감액·일몰 여부)이 사업의 특성 등의 이유로 평가결과와 무관하게 감액 또는 일몰되는 경우와, 평가결과에 의하여 감액·일몰되는 경우를 구분하여 분석하고자 한다. 이렇게 구분하여 분석한 결과는 재정사업평가제도의

실효성을 측정하는데 도움을 줄 수 있을 것으로 사료된다. 즉, 감액과 일몰된 사업 중 부서에서 자체적으로 예산이 감축된 경우가 평가 결과에 의하여 감축된 경우보다 비중이 더 클 경우, 재정사업평가제도의 실효성에 대한 의문의 여지가 있다고 판단할 수 있을 것이다.

이러한 기준에서 세부적인 분석 기준을 구분하기 위해 관련 선행연구의 검토와 더불어, A지방자치단체의 재정사업평가 평가의견의 내용을 참고하여 기준을 결정하였다. 구체적으로 A지방자치단체의 평가의견을 종합하여 일몰과 감액의 사유를 정리하면 〈표 4〉와 같다. 본 연구는 평가의견 및 근거의 내용을 분석하여 사업 집행 부서의 자체적인 사업 일몰 및 감액 사항에 해당하는 것과 재정사업평가의 평가결과에 따른 일몰 및 감액을 구분하여 살펴보고자 한다[4].

우선, 사업 예산의 감액과 일몰에 따라 평가 내용이 달라질 수 있으며, 이를 집행부서 자체적으로 감액 및 일몰시킨 경우와, 재정사업평가의 결과에 따라 감액 및 일몰이 된 경우로 구분하도록 한다.

예컨대 평가를 통해 일몰･감액이 필요한 사유로서 타 사업과의 유사 및 중복되는 사업에 대하여 예산집행의 효율성을 증진하기 위하여 예산 편성 과정에서의 적극적인 조치가 필요하다는 연구(한국지방행정연구원, 2008; 이성근 외, 2009; 이상미, 2014; 지은정, 2015; 전승훈, 2018) 및 행정안전부(2017) 등과 같이 재정사업평가의 결과가 감액･일몰 등 적극적인 예산 편성의 변경에 영향을 준 경우와 사업의 성격에 의하여 평가결과와 무관하게 사업이 종료 혹은 축소된 경우는 구분될 필요가 있다. 즉, 사업의 성격에 의한 예산절감(감액, 일몰)은 평가제도가 운영되지 않더라도 자동적으로 발생할 수 있는 예산절감이므로(한국지방행정연구원, 2008: 26) 이를 고려하지 않은 채 총 예산감소액의 규모만을 분석하면 재정사업평가에 대한 정확한 성과를 분석할 수 없는 구조적 문제가 발생한다.

한편 감액 이유는 부서 자체 축소, 사업 완료, 예산계획상 감액, 불필요 부분 축소, 단계적 일몰, 유사･중복 등으로 구분할 수 있는데, 이 중 부서 자체 축소, 사업

4) 재정사업평가에 대한 기존의 연구는 대부분 지방자치단체에서 수행되고 있는 재정사업평가의 수행 과정에서 나타나는 문제점 및 개선방안 도출, 평가결과의 예산반영 여부 등에 초점이 맞추어져 있다. 이러한 선행연구들을 토대로 지적된 문제점, 즉 사업특성의 반영 미흡(설홍수 외, 2016; 조경훈 외, 2016; 김성찬 외, 2018), 평가대상 사업 기준의 탄력적 적용 문제(오영민, 2016) 등을 통하여 평가의견을 재분류 하였다. 특히 본 연구에서는 사업부서 자체적 판단에 의한 감액･일몰과 평가결과에 의한 감액･일몰을 구분하기 위하여 사업의 성격을 토대로 한 분류(예, 한시적 사업, 사업완료, 부서자체 일몰, 예산계획상 감액 등)와 사업 수행 과정에서 발생한 문제로 인한 결과를 토대로 한 분류(부적절 운영, 유사･중ㅂ고, 불필요부분 축소 등)를 도출하였다.

완료, 예산계획상 감액은 부서 자체적인 판단에 의한 감액에 해당한다. 마찬가지로 일몰의 사유는 부서 자체 일몰, 한시적 사업, 사업 완료, 운영전환, 부적절 운영, 유사·중복 등으로 구분할 수 있다. 이 중 평가결과와 무관하게 부서 자체적인 판단으로 일몰되는 사유로는 한시적 사업, 사업 완료, 부서 자체 일몰, 운영전환이다.

〈표 4〉 재정사업평가 평가의견 분석 기준

구 분		분석 기준	분석 기준 내용
감액	부서 자체	부서 자체 축소	• 사업의 일부를 자체적으로 축소하거나, 타 사업 또는 부서로 분리하여 해당 사업의 감액이 이루어진 경우
		사업 완료	• 전체 또는 일부 사업이 준공 또는 목적을 달성(예정)하였으나, 사업의 존속은 필요하여 감액이 이루어진 경우
		예산계획상 감액	• 중기재정계획 및 차년도 계획에 따라 감액이 예정된 경우
	평가 결과	불필요부분 축소	• 사업대상의 감소, 비효율 부분 또는 부적절한 세부사업이 일부 포함되어 사업규모의 축소가 필요한 것으로 평가된 경우
		단계적 일몰	• 중장기적으로 일몰이 필요한 사업으로, 단계적 감축이 필요한 것으로 평가된 경우
		유사·중복	• 타 사업과 유사 및 중복사항이 일부 있어 해당 부분에 대한 감액이 필요한 것으로 분석된 경우
일몰	부서 자체	부서 자체 일몰	• 사업목적 달성과는 관계없이 부서의 사정, 조례의 개폐, 국비지원 중단 등을 이유로 예산을 편성하지 않은 경우
		한시적 사업	• 필요에 의해 1회 또는 한시적 기간을 정하여 운영이 계획된 사업으로, 계획에 따라 자동적으로 일몰되는 경우
		사업 완료	• 준공 또는 사업목적을 달성(예정)하여 사업의 지속이 필요치 않은 경우
		운영전환	• 사업의 회계편성을 변경하거나 이관 및 통합 등이 자체적으로 이루어진 경우
	평가 결과	부적절 운영	• 사업의 성과가 부실한 경우, 사업 관리가 적절하게 이루어지고 있지 않은 경우 등으로 해당 사업의 일몰이 필요한 경우
		유사·중복	• 타 사업과 유사 및 중복사항이 있어 사업 전체에 대한 일몰이 필요한 것으로 분석된 경우

우선, 사업 예산의 감액이 부서 자체적으로 이루어진 경우는 첫째, 부서 자체적으로 사업을 축소한 경우가 있다. 즉, 부서 내부의 판단으로 사업의 일부를 자체적으로 축소한 경우가 있으며, 일부 사업의 분리 및 타 부서 및 기관으로의 이관이 있는 경우도 해당 부분만큼 감액이 발생해야 하기 때문에 자동적으로 이루어지는 감액으로 볼 수 있다. 둘째, 사업의 일부가 완료되었거나, 차년도에 완료가 예정되어 해당 부분만큼 자동적으로 감액이 이루어지는 경우가 있다. 셋째, 정책의 예산계획

을 수립하면서 자체적으로 예산이 줄어들도록 설계한 경우가 있는데, 이러한 경우도 자동적으로 감액이 이루어지는 것이라 할 수 있다.

예산의 감액에서 재정사업평가의 운영을 통해 감액이 이루어지는 경우는 다음과 같다. 첫째, 평가를 통해 사업의 불필요 부분에 대한 축소 의견을 제시한 경우이다. 불필요 부분은 사업대상이 감소하여 사업 예산을 감액하더라도 사업 목적 달성이 가능한 경우, 비효율적으로 운영되어서 해당 부분에 대한 효율화 차원의 감액이 필요한 경우, 세부사업 중 부적절한 사항이 포함되어 축소가 필요한 경우 등이 해당한다. 둘째, 평가를 통해 추후 일몰이 필요한 사업으로, 단계적 예산 감축을 통해 중장기적으로 일몰이 필요한 사업인 경우이다. 셋째, 사업의 일부가 타 사업과 유사 및 중복적인 사항이 존재하여 해당 부분에 대한 감액이 필요한 것으로 평가된 경우이다.

다음으로 일몰 중에서 집행 부서가 자체적으로 사업을 일몰시키게 되는 경우는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 사업 담당 부서의 여러 사정으로 자체적으로 일몰을 시킨 경우이다. 여기에는 사업이 더 이상 필요하지 않거나, 사업의 근거인 법률 또는 조례의 개폐로 근거가 부존재하게 된 경우, 국비지원 중단 및 기금고갈 등 사업을 유지할 이유 수 없는 경우가 여기에 해당한다. 아래의 타 기준과 다른 점은 사업 목적의 달성과는 관계없이 일몰이 이루어졌다는 것이다. 둘째, 한시적인 사업의 경우이다. 필요에 의해 한시적인 기한이 정해진 사업으로, 계획에 따라 자동적으로 일몰되는 경우이다. 1회성으로 진행된 사업도 여기에 해당한다. 셋째, 사업이 준공되었거나, 목적을 달성하여 사업의 지속이 더 이상 필요하지 않은 경우도 자동적으로 일몰된 것으로 볼 수 있다. 넷째, 사업의 운영상 큰 변화가 필요하여 새로운 방식으로 사업이 이루어지고, 이전에 운영하던 사업은 더 이상 존치할 필요가 없는 경우이다. 회계편성이 변화하였거나, 사업의 이관 또는 통합 등으로 운영주체가 달라지는 경우가 이에 해당한다.

마지막으로, 재정사업평가를 통해 평가대상 사업에 대한 일몰 의견을 제시한 경우는 다음의 두 경우로 구분할 수 있다. 첫째, 사업의 운영이 부적절하여 일몰이 바람직한 것으로 평가된 경우이다. 사업의 성과가 극도로 부실하거나, 사업의 관리가 부적절한 경우 등이 이에 해당한다. 둘째, 타 사업과 유사 및 중복 사업이 존재하며, 이로 인해 해당 사업 전체의 일몰이 필요한 경우라 할 수 있다.

분석 기준을 구성하면서 검토한 2016년부터 2019년 A지방자치단체의 재정사업평가의 평가의견을 예시적으로 제시하면 다음과 같다.

〈표 5〉 재정사업평가 평가의견 분석 기준 예시

구 분		분석 기준	예 시
감액	부서 자체	부서 자체 축소	• 사업이 분리되어 사업비가 감액됨 • 직접추진으로 운영방식을 전환하여 사업비가 감소되어 전년 예산 대비 감액 • 위탁교육 전환과 사업축소에 의한 예산계획 변경으로 감액 • 기간제 근로자 정규직 전환에 따라 일부 감액
		사업 완료	• 준공 후 사후환경영향평가조사 용역 추진의 필요성이 있음. 따라서 해당사업은 지속적으로 운영하되 사업비 감액 • 준공 후 계속비 이월예산으로 사후평가 실시 예정인 사업임
		예산 계획상 감액	• 자체평가서 상 제시된 3개년도의 예산과 중기재정계획을 분석하여 사업의 목적달성이 가능한 범위 내에서 효율적인 운영이 가능하도록 감액할 필요가 있음 • 예산계획분석 결과 전년 예산대비 일부 감액
	평가 결과	불필요 부분 축소	• 사업의 효율적 운영을 위해 예산의 일부 감액이 가능 • 세부사업 중 일부는 사업의 목적과 일치하지 않으므로 해당 부분의 예산을 감액하여 운영할 필요가 있음 • 사업을 유지하되 일부 운영과 관련된 예산을 감액
		단계적 일몰	• 전년 대비 감액하여 운영하고, 추후 단계적 민간 이양을 통한 일몰을 검토할 필요가 있음 • 단계적 감액 후 20년부터 시군에 완전 이양하도록 하며, 이를 위해 전년 예산 기준 삭감하여 운영하는 것이 바람직함
		유사·중복	• 사업의 유사·중복 문제와 사업관리의 한계를 고려하였을 때, 사업의 일부 부분에 대한 감액이 필요함 • 추후 사업개선을 통해 기존에 존재하고 있는 사업과 연계하여 이를 활용하는 것이 가능할 것으로 보임
일몰	부서 자체	부서 자체 일몰	• 실국 자체판단으로 일몰 • 지원 근거인 조례가 개정삭제 되어 일몰 결정함 • 실국자체 사업명 변경하여 운영함에 따라 일몰
		한시적 사업	• 단년도 사업으로 일몰 • 한해 재정사업으로 예산이 편성되었으며, 이에 따라 일몰 결정함
		사업 완료	• 준공예정 사업으로, 자동 일몰대상임 • 준공으로 사업이 완료되었으므로 해당사업 일몰 • 완료예정 사업으로 일몰
		운영 전환	• 차년도 이관이 예정된 사업으로 일몰 결정 • 시군자체추진 방식으로 사업수행 주체를 전환할 필요가 있음 • 타 실국 예산과 통합운영 예정으로 일몰
	평가 결과	부적절 운영	• 자체평가서 및 관련 자료 미제출 사업으로 사업에 대한 체계적인 관리가 이루어지지 않는 것으로 판단됨 • 사업의 목적달성을 평가할 수 있는 성과지표의 부재, 예산집행의 적절성의 측면에서 사업의 체계적인 관리가 미흡한 것으로 보임 • 사업활동에 따른 성과 또는 효과가 미진하며 이에 따라 해당사업 일몰 • 관련절차 미이행 및 특정대상 지원 등 사업방식이 부적절함에 따라 일몰
		유사·중복	• 중앙정부 유사사업이 존재하므로 해당 사업 일몰 • 자체사업으로 유사 중복사업이 존재하며 일몰 결정된 사업임 • 유사사업이 다수 존재하는바 타 사업과 통합하여 운영하는 것이 타당하므로, 해당사업 일몰

Ⅳ. 재정사업평가 분석 결과

1. 운영성과 분석

지방자치단체 재정사업평가 결과의 산출은 5개의 등급으로 구성되어 있으며, 등급별 점수 기준은 동일하나, 계획하고 있는 각 등급별 비율은 다소 차이를 보이고 있다. 한편, 2019년이 평가는 이전과 다르게 S-D 등급이 아닌 A-E 등급을 사용하였으나, 본 연구에서는 동일한 기준으로 통일시켜 제시하도록 한다.

〈표 6〉 A지자체 평가결과 등급 분포 기준(2016-2019)

구 분		S등급	A등급	B등급	C등급	D등급
점 수		90점 이상	89~80점	79~70점	69~60점	60점 미만
2016		없 음				
2017	기본	20% 이내		50% 이하	20%	10% 이상
	행사	5% 미만	15% 미만	60% 미만	15% 이상	5% 이상
2018		5% 이하	15% 이하	60% 미만	10% 이상	10% 이상
2019		5% 이하	15% 이하	60% 미만	10% 이상	10% 이상

S등급 및 A등급의 경우에는 예산의 증액을 검토할 수 있으나, C등급의 경우는 일부 예산의 감액, D등급의 경우는 일몰로 사업의 존치여부에 대한 의견이 제시된다. 한편, 각 연도별 공통적으로 평가가 이루어진 재정사업 및 행사성사업의 등급별 평가결과는 다음과 같다.

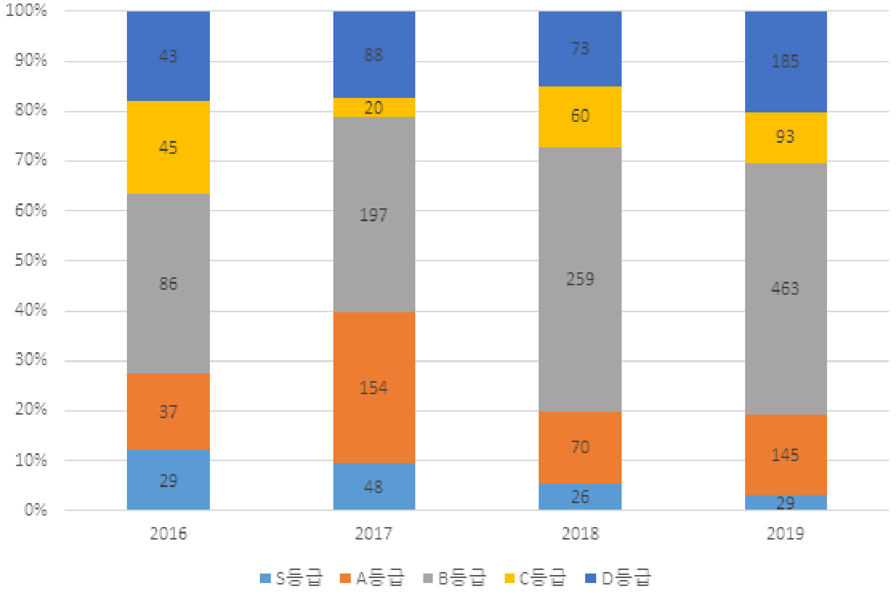
〈표 7〉 A지자체 평가결과 등급 사업수 및 예산(2016-2019)

(단위 : 개, 억원)

구 분		S등급	A등급	B등급	C등급	D등급	총 계
2016	사업수	29 (12.1%)	37 (15.4%)	86 (35.8%)	45 (18.8%)	43 (17.9%)	240 (100%)
	사업예산	2,787 (31.5%)	1,700 (19.2%)	1,555 (17.6%)	1,883 (21.3%)	919 (10.4%)	8,845 (100%)
2017	사업수	48 (9.5%)	154 (30.4%)	197 (38.9%)	20 (3.9%)	88 (17.4%)	507 (100%)
	사업예산	659 (10.1%)	2,460 (37.6%)	2,030 (31.1%)	155 (2.4%)	1,232 (18.8%)	6,536 (100%)
2018	사업수	26 (5.3%)	70 (14.3%)	259 (53.1%)	60 (12.3%)	73 (15.0%)	488 (100%)
	사업예산	473 (5.0%)	1,595 (16.8%)	4,122 (43.5%)	2,464 (26.0%)	825 (8.7%)	9,478 (100%)
2019	사업수	29 (3.2%)	145 (15.9%)	463 (50.6%)	93 (10.2%)	185 (20.2%)	915 (100%)
	사업예산	606 (4.00%)	1,450 (9.58%)	8,388 (55.41%)	1,854 (12.25%)	2,840 (18.76%)	15,137 (100%)

〈그림 1〉 A지자체 연도별 평가결과 등급

(단위 : 개)



연도별 평가결과의 등급 사업수 및 예산을 살펴보면, 등급 분포 비율의 기준과는 다소 차이가 있는 것을 확인할 수 있다. 사업수 기준으로 살펴보았을 때, 2017년 A등급이 30% 이상이었으며, D등급은 17.4%에 달하였으며, 2019년에도 D등급이 20% 이상인 것을 확인할 수 있다. 등급의 분포가 이렇게 계획과 다르게 평가된 것은 기존의 기준이 권고 사항일 뿐이므로 문제라고 하기는 어렵다. 평가결과를 억지로 상대평가 비율에 맞추는 것이 오히려 평가결과의 왜곡을 가져올 수 있기 때문이다.

한편, A지방자치단체의 주요 목적 중 하나가 바로 평가를 통한 예산의 절감이므로, 사업의 완전한 일몰 및 일부 예산에 대한 감액을 통해 재정의 효율화를 꾀하는 것이 재정사업평가 제도 운영의 목표라 할 수 있다. 앞서 설명한 바와 같이 평가를 통해 60점대인 C등급을 받은 사업은 감액을, 50점대인 D등급을 받은 사업은 일몰이 된다. 그러므로 재정사업평가를 통해 절감되는 예산을 확인해 볼 필요가 있으며, 역시 동일한 기준에서 투자사업과 행사성사업의 평가 결과에 따른 예산 절감액을 살펴보도록 한다.

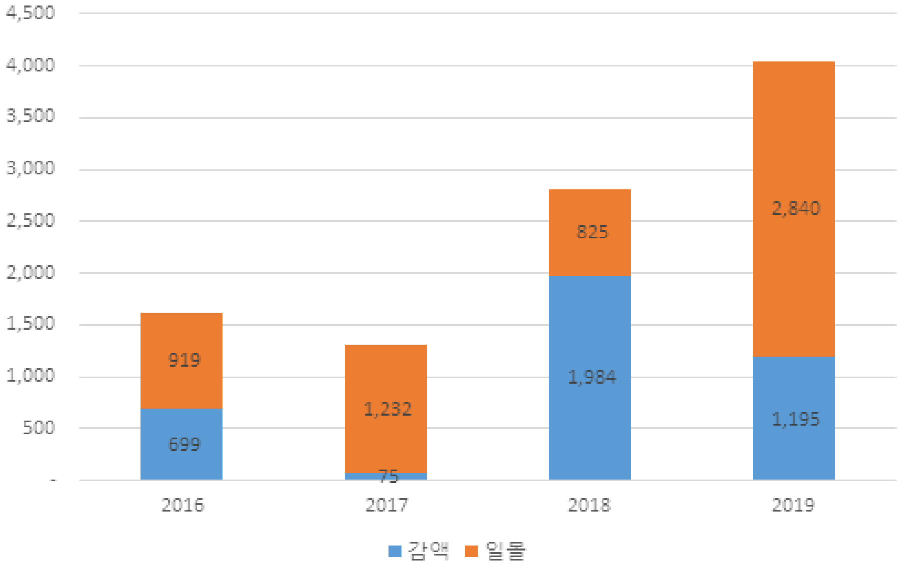
〈표-8〉 A지자체 평가결과 감액·일몰 사업수 및 예산(2016-2019)

(단위 : 개, 억원)

구 분		전체 사업	감액 사업 (a)	일몰 사업 (b)	감액·일몰 사업 (a+b)
2016	사업수	240 (1000%)	45 (18.75%)	43 (17.92%)	88 (36.67%)
	사업예산	8,845 (1000%)	699 (7.90%)	919 (10.39%)	1,619 (18.30%)
2017	사업수	507 (1000%)	20 (3.94%)	88 (17.36%)	108 (21.30%)
	사업예산	6,536 (1000%)	75 (1.15%)	1,232 (18.85%)	1,307 (20.00%)
2018	사업수	488 (1000%)	60 (12.30%)	73 (14.96%)	133 (27.25%)
	사업예산	9,478 (1000%)	1,984 (20.93%)	825 (8.70%)	2,809 (29.64%)
2019	사업수	915 (1000%)	93 (10.16%)	185 (20.22%)	278 (30.38%)
	사업예산	15,137 (1000%)	1,195 (7.89%)	2,840 (18.76%)	4,034 (26.65%)

〈그림-2〉 A지자체 연도별 감액 및 일몰에 따른 예산절감액

(단위 : 억원)



2016년은 240개 총 8,845억원의 사업을 평가하여 감액 대상 사업 45개, 일몰 대상 사업 43개로 총 1,619억원의 절감 실적을 거두었으며, 2017년에는 507개 6,356억원의 사업 중 감액 20개, 일몰 88개로 다소 낮은 1,307억원의 절감 실적을 거두었다. 2018년에는 488개 9,478억원 중 감액 60개, 일몰 73개로 총 2,809억원을 절감 실적을 제시하였고, 2019년에는 915개 1조 5,137억원 사업 중 감액 93개, 일몰 185개로 총 4,034억원의 절감 실적을 제시하였다. 절감 예산은 2017년 감소한 이외에 지속적으로 증가하여 2019년에는 4천억원 이상의 절감 의견을 제시한 성과를 거두었으며, 2016년 이후 전체 사업예산 대비 25% 이상의 예산을 절감하도록 감액 및 일몰 의견을 제시하고 있다. 물론 재정사업평가를 통해 전문가의 평가의견을 제시하더라도 그대로 예산에 반영되는 것은 아니며, 지방자치단체의 일반적인 예산안 처리 과정에 따라 행정부 예산부서가 제출한 예산안에 대해 지방의회가 검토·승인을 하여 각 사업의 예산이 확정된다. 재정사업평가의 평가결과는 예산부서의 예산안 작성과 지방의회에서의 검토에서 참고자료로 활용하게 된다. 그러므로 실제 차년도 예산안은 재정사업평가의 평가결과와 격차를 존재할 수 있으며, 이는 재정사업평가의 운영 성과를 제한하는 한계로 지적되기도 한다. 그러나 이를 반드시 부정적으로 바라볼 것은 아니며, 예산과정은 고도의 정치적인 과정이므로 재정사업평가는 전문적이고 체계적인 과정을 통해

정책사업의 운영에 대한 객관적인 자료를 생산하여 정책의사결정에 참고할 수 있도록 하는 것에 의의가 충분하다고 할 수 있다.

2. 평가의견 분석

재정사업평가 제도의 운영을 통해 부실하거나 부적절하게 운영된 사업을 정리하고, 절감된 예산으로 신규사업을 개시할 수 있는 기회가 될 수 있다. 그러므로 평가를 통한 예산 절감 실적은 평가제도의 효용성을 나타내는 하나의 지표가 될 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 A지방자치단체의 재정사업평가에 따른 예산절감액은 2019년에 4천억원 이상으로 이는 전체 평가 대상 예산의 약 26.7%에 달하는 높은 수치이다. 앞서 언급한 바와 같이 예산결정과정은 고도의 정치적인 사안이므로 평가결과가 실제 예산의 절감으로 이어진다고 하기는 어려우나, 감액 또는 일몰 평가를 받은 사업의 예산 절감에 대한 행정적·정치적 압력이 존재하는 것은 분명하다고 할 수 있다.

그런데 평가대상 사업을 운영하는 부서에서 해당 사업에 대해 차년도에 예산을 삭감하거나, 또는 사업을 더 이상 운영하지 않기로 결정한 경우에는 어떻게 되는가? 이러한 경우는 자체적으로 정책사업을 개편하는 것이므로, 평가제도의 운영과는 직접적인 관계가 없으며, 평가제도가 운영되지 않더라도 발생할 수 있는 예산절감이라 할 수 있다. 그러므로 재정사업평가의 예산절감 성과로 여러 사업에 대한 감액 및 일몰 의견이 제시되더라도 모든 결과가 평가로 인한 성과가 아닐 수 있다. 본 연구에서는 이러한 사항에 초점을 두어 평가대상 사업 담당 부서의 자체적인 예산절감과 평가에 따른 예산절감을 구분하여, 재정사업평가의 본질적인 성과를 확인해 보도록 한다.

A지방자치단체에서 2016년부터 2019년까지 4년 간 이루어진 재정사업평가의 평가의견을 위 기준에 따라 분석하도록 한다. 재정사업평가의 평가결과 및 평가의견, 예산 등 관련 자료는 각 연도의 평가보고서를 통해 수집하였다. 분석 대상 사업은 투자사업(일반재정사업)에 한정하였다. 행사성사업의 경우는 평가대상 사업 선정에서 금액 기준이 존재하지 않아 지나치게 작은 예산의 사업이 평가를 받는 경우가 많았으며, 1회성 행사가 많아 다양한 일몰 및 감액 사유를 가려내는데 적절하지 않기 때문이다. 이 외에 심층평가대상으로 해마다 다르게 선정된 다양한 분야의 사업들은 일몰 및 감액을 목적으로 하는 것이 아니라 개선방안 제시 등 컨설팅 중심의 평가가 이루어졌기 때문에 일몰 및 감액 사유를 확인하기 적절한 대상이 아니라고

할 수 있다.

〈표-9〉 분석대상 사업 수

(단위 : 건)

	2016	2017	2018	2019
분석대상 사업 수	240	221	291	807

본 연구의 분석대상 사업은 2016년 240건, 2017년 221건, 2018년 291건, 2019년 807건이다. 2016년은 투자사업과 행사성사업이 별도로 구분되지 않아 모두 포함하였으며, 2019년의 경우는 사업 선정 기준이 5천만원으로, 다른 시기의 5억원 기준에 비해 낮아 대상사업의 수가 많다고 할 수 있다.

앞서 제시한 분석 기준에 따라 분류를 하였으며, 그 분류에 따른 분석 결과는 아래와 같다. 평가의견이 감액 또는 일몰인 사업으로 우선 구분하고, 감액 사업 중 부서 자체적으로 예산을 절감하도록 결정한 사업은 4년간 총 114건이었으며, 평가를 통해 예산을 감액하도록 의견을 제시한 것은 총 84건이었다. 한편, 일몰 사업 중에서 부서 자체적으로 일몰된 사업의 수는 4년간 총 231건이었으며, 평가에 따른 일몰은 총 49건이었다.

보다 자세히 살펴보면, 부서 자체적인 감액 사업은 초기에 예산계획에 따른 감액이 대다수였으나, 2018년부터는 완료에 따른 감액이 다수인 것으로 나타났다. 평가에 따른 감액은 불필요부분에 대한 감액이 가장 많은 수를 차지하는 것으로 나타나, 재정사업평가를 통해 사업의 불필요한 부분이나 부적절하게 운영되던 부분을 상당부분 가려낼 수 있는 것으로 볼 수 있다. 한편, 부서에서 자체적으로 일몰한 사업의 경우에는 사업이 완료되어 일몰된 경우가 가장 많은 것으로 나타났으며, 그 다음으로 한시적 사업을 이유로 한 것과 운영이 전환된 것으로 나타났다. 평가에 따른 일몰의 경우에는 부적절하게 운영된 사업을 일몰한 경우가 대부분인 것으로 나타나, 재정사업평가의 유용성을 보여주는 것이라 할 수 있다.

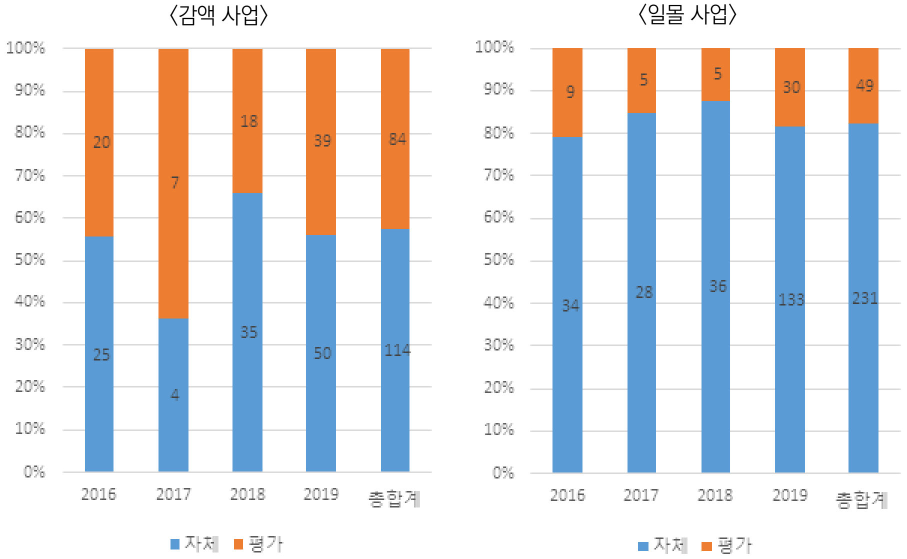
〈그림-3〉을 보면, 감액 사업 중에서 2017년을 제외하고 부서 자체적인 감액 사업 건수가 평가를 통한 감액 건수를 상회하는 것을 확인할 수 있다. 일몰 사업의 경우에는 이러한 경향이 더욱 두드러지는데, 매년 자체적인 일몰이 80% 내외에 달하는 것으로 나타났다. 즉, 감액 및 일몰된 사업의 건수에서 다수의 경우가 평가에 따른 결과가 아닌 부서 자체의 감액 및 일몰인 것이다.

〈표-10〉 평가의견 분류별 해당 사업 수

(단위 : 건)

구 분		분석 기준	2016	2017	2018	2019	전 체
감액	부서 자체	부서 자체 축소	1	1	5	14	21
감액	부서 자체	사업 완료	-	-	30	25	55
감액	부서 자체	예산계획상 감액	24	3	-	11	38
감액	부서 자체	소 계	25	4	35	50	114
감액	평가 결과	불필요부분 축소	10	4	18	35	67
감액	평가 결과	단계적 일몰	5	1	-	2	8
감액	평가 결과	유사·중복	5	2	-	2	9
감액	평가 결과	소 계	20	7	18	39	84
감액	소 계		45	11	53	89	198
일몰	부서 자체	부서 자체 일몰	1	2	1	8	12
일몰	부서 자체	한시적 사업	7	3	9	29	48
일몰	부서 자체	사업 완료	16	20	19	58	113
일몰	부서 자체	운영전환	10	3	7	38	58
일몰	부서 자체	소 계	34	28	36	133	231
일몰	평가 결과	부적절 운영	8	4	4	24	40
일몰	평가 결과	유사·중복	1	1	1	6	9
일몰	평가 결과	소 계	9	5	5	30	49
일몰	소 계		43	33	41	163	280
총 계			88	44	94	252	478

〈그림-3〉 부서 자체 및 평가결과에 따른 감액 및 일몰(건수)



한편, 평가의견에 따른 예산 절감액을 살펴보면 아래와 같다. 감액 의견으로 인한 절감액은 평가보고서 상 제시된 감액비율에 따라 계산하였으며, 일몰은 전액 감액된 것으로 하였다.

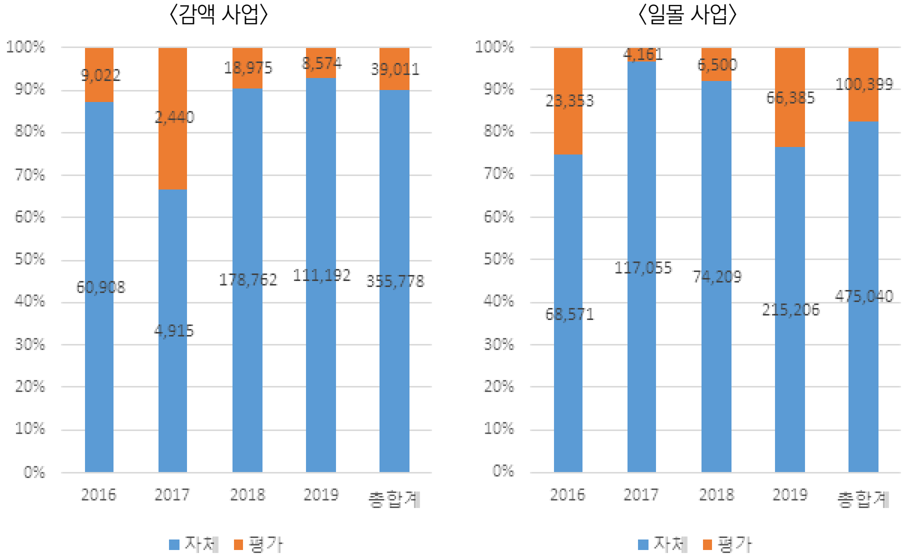
감액 결정으로 절감될 것으로 예상되는 예산액 중 부서 자체적인 결정인 경우는 4년간 3,557.8억원이었으며, 평가에 따른 절감액은 390.1억원인 것으로 확인되었다. 한편, 일몰에 따른 절감액 중 부서 자체적인 경우는 총 4,750.4억원이었으며, 평가에 따른 절감액은 1,004억원인 것으로 확인되었다.

〈표-11〉 평가의견에 따른 예산 절감액

(단위 : 억원)

구 분		분석 기준	2016	2017	2018	2019	전 체
감액	부서 자체	부서 자체 축소	10.0	1.1	36.1	90.2	137.4
		사업 완료	-	-	1,751.5	995.5	2,747.0
		예산계획상 감액	599.1	48.1	-	26.2	673.4
		소 계	609.1	49.2	1,787.6	1,111.9	3,557.8
	평가 결과	불필요부분 축소	47.8	18.1	189.7	78.9	334.6
		단계적 일몰	17.5	4.0	-	4.2	25.7
		유사·중복	25.0	2.3	-	2.6	29.8
		소 계	90.2	24.4	189.7	85.7	390.1
	소 계		699.3	73.6	1,977.4	1,197.7	3,947.9
일몰	부서 자체	부서 자체 일몰	7.1	11.1	5.0	42.6	65.8
		한시적 사업	63.6	96.0	103.9	210.0	473.5
		사업 완료	551.2	1,035.6	556.2	1,781.6	3,924.6
		운영전환	63.8	27.9	77.0	117.8	286.5
		소 계	685.7	1,170.5	742.1	2,152.1	4,750.4
	평가 결과	부적절 운영	213.5	33.6	45.0	647.6	939.8
		유사·중복	20.0	8.0	20.0	16.2	64.2
		소 계	233.5	41.6	65.0	663.8	1,004.0
	소 계		919.2	1,212.2	807.1	2,815.9	5,754.4
총 계			1,618.5	1,285.7	2,784.5	4,013.6	9,702.3

〈그림-4〉 부서 자체 및 평가결과에 따른 감액 및 일몰(절감액)



감액과 일몰 결정된 사업 중 부서가 자체적으로, 또는 재정사업평가를 통해 감액 및 일몰을 한 경우를 비율적으로 살펴보면 〈그림-4〉와 같다. 감액과 일몰의 경우 모두 부서에서 자체적으로 이루어진 절감액이 평가를 통해 도출된 절감액에 비해 모든 기간에 더 많은 것을 확인할 수 있다.

〈표-12〉 결과 종합

(단위 : 건, 억원)

구 분		전체	평가의견						평가의견 비율	
			부서자체			평가결과			부서 자체	평가 결과
			감액	일몰	소계	감액	일몰	소계		
2016	사업수	240	25	34	59	20	9	29	24.6%	12.1%
	사업예산	8,845	609	686	1,295	90	234	324	14.6%	3.7%
2017	사업수	221	4	28	32	7	5	12	14.5%	5.4%
	사업예산	6,402	49	1,171	1,220	24	42	66	19.1%	1.0%
2018	사업수	291	35	36	71	18	5	23	24.4%	7.9%
	사업예산	9,384	1,788	742	2,530	190	65	255	27.0%	2.7%
2019	사업수	807	50	133	183	39	30	69	22.7%	8.6%
	사업예산	15,115	1,112	2,152	3,264	86	664	750	21.6%	5.0%
전체	사업수	1,559	114	231	345	84	49	133	22.1%	8.5%
	사업예산	39,746	3,558	4,751	8,309	390	1,005	1,395	20.9%	3.5%

이상의 결과를 종합하면, 위 〈표-10〉과 같이 정리할 수 있다. 일반재정사업을 대상으로 하였을 때, 2016년 240개 사업 중 감액 및 일몰 의견이 부서 자체적으로 이루어진 경우가 24.6%였으며, 재정사업평가를 통해 결정된 것이 12.1%인 것으로 나타났다. 그리고 이 사업을 예산으로 보았을 때, 부서 자체에서 의견이 결정된 예산이 14.6%, 평가를 통해 절감된 예산이 3.7%인 것으로 나타났다. 2017년은 221개 사업 중 사업 수에서는 부서 자체가 14.5%, 평가에 의한 결정이 5.4%였으며, 예산절감은 부서 자체적인 절감액이 19.1%, 평가에 따른 절감액이 1%에 불과한 것으로 나타났다. 2018년은 전체 291개 사업 중 부서 자체적으로 일몰 및 감액이 결정된 사업의 수가 24.4%, 평가에 따라 의견을 받은 사업이 7.9%였다. 사업 예산으로는 부서 자체적인 결정으로 절감될 것으로 예상되는 예산액이 27%, 평가에 따른 절감이 2.7%인 것으로 나타났다. 2019년의 대상 사업 수는 807개로, 일몰 및 감액 의견을 받은 사업 중 부서 자체적인 결정으로 인한 경우가 22.7%, 재정사업평가에 따른 평가가 8.6%였으며, 일몰 및 감액으로 인한 절감액은 부서 자체적인 결정이 21.6%, 평가에 따른 절감액이 5%인 것으로 나타났다.

2016년부터 2019년까지 네 차례의 재정사업평가를 통해 A지방자치단체는 총 1,559개의 재정사업을 평가하였으며, 부서 자체적으로 일몰 및 감액된 경우가 345

건(22.1%), 재정사업평가 운영을 통해 일몰 및 감액의 의견이 결정된 경우가 133건(8.5%)이었다. 한편, 예산으로는 전체 3조 9,746억원 중에서 부서 자체적으로 일몰 및 감액으로 절감될 것으로 예상되는 예산이 8,309억원(20.9%), 평가를 통한 예상 절감액은 1,395억원(3.5%)으로 볼 수 있다. 즉, 4년간의 재정사업평가 운영 성과로서 일몰 및 감액으로 절감하는 예산이 약 24.4%에 달하는 것으로 제시되었으나, 이 중에서 자체적으로 축소될 예산을 제외하고 실제로 재정사업평가를 통해 발굴해낸 예산 절감액은 3.5%에 불과하다고 할 수 있다. 다만, 이러한 성과 역시 지방자치단체의 예산 규모를 고려하였을 때 상당한 성과라고 볼 수 있다.

V. 결론

우리나라에서 정책 및 사업에 대한 평가제도는 중앙정부를 중심으로 상당히 확산되어 왔다. 그러나 지방자치단체의 수준에서는 여전히 그 발전이 더디다고 할 수 있다. 본 연구에서 살펴본 A지방자치단체의 재정사업평가 운영은 규모 및 방법론의 측면 모두에서 타 지자체에 비해 적극적이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 제도의 운영을 통해 이룬 성과를 객관적으로 파악하는 것은 제도가 놓인 현실을 분명히 하고, 개선과 발전의 동력이 될 수 있다.

재정사업평가의 운영을 통해 도출된 평가결과로 예산을 절감할 수 있다는 것은 기관이 자체적으로 재정사업평가를 운영하는데 대한 유인이 될 수 있다. 재정사업평가를 운영하는 것에 대한 사업담당자들의 업무 부담과 심리적 저항에도 불구하고(조경훈, 2016), 신공공관리론의 흐름이 여전히 유효한 오늘날 행정관리에서 재정사업평가를 통한 예산 절감은 제도의 존재의의와 효용성을 나타내는 척도라 할 수 있다. 그러므로 재정사업평가 운영을 통한 예산 절감 실적은 제도 운영의 성과라 할 수 있는 것이다. 이러한 측면에서 A지방자치단체의 재정사업평가 운영에서 평가를 통한 절감이 아닌 부서 자체적인 절감액이 상당 부분을 차지한다는 것은 성과가 과장되었다는 것으로 이해할 수 있다.

본 연구는 이러한 견지에서 A지방자치단체의 재정사업평가 운영을 통해 일몰 및 감액의 결정을 받은 평가의견을 모든 시기를 종합적으로 메타 분석하여, 각 사업의 일몰 및 감액이 부서 자체적으로 충분히 이루어질 수 있는 것인지, 아니면 재정사업평가를 통해 부적절하거나 불필요한 부분을 발견해 내는 성과를 거둔 것인지 가려보았다.

분석 결과, 대체로 대부분의 시기에서 부서 자체적으로 일몰 및 감액을 한 경우가 평가를 통해 일몰 및 감액이 된 경우보다 더 많았으며, 절감한 예산액도 더 컸다. 2016년부터 2019년까지 재정사업평가의 운영으로 거둔 예산 절감액 중 부서 자체적으로 절감한 예산의 비율은 20.9%였으며, 평가로 인한 절감액은 3.5%였다. 분석 결과 재정사업평가의 운영으로 제시된 성과에 비해 실제의 성과가 적은 것으로 확인된 것이다. 이러한 결과는 단순히 평가결과를 반영한 예산절감의 비중 혹은 액수만으로 성과관리 예산의 일환으로서 재정사업평가가 성공적이라고 단언하는 것은 매우 신중한 접근이 필요하다는 것을 의미한다.

그러나 이렇게 결과를 비판적으로 볼 것만은 아니며, 자체적인 감액 및 일몰의 경우에도 평가의 과정을 통해 체계적인 검토가 가능할 수 있다. 그리고 본 연구에서 재정사업평가를 통한 사업 축소와 예산 절감을 주요 대상으로 분석하였으나, 재정사업평가에서 중요한 운영의 효과는 평가의 결과를 환류하여 효율성을 제고하는 것만은 아니다. 평가제도는 운영을 통해 피평가자로 하여금 사업에 대해 스스로 검토하여 개선하도록 하는 역량을 제고시키며, 동시에 조직에 구축된 상위 목표와 개별 사업 사이의 성과관리 체계의 이해에 도움이 될 수 있다. 그리고 평가제도의 운영은 공공영역의 정책 운영 및 성과에 대한 자료를 생산하여 대중에 공개할 수 있도록 한다는 측면에서 정책의 투명성 및 대응성에 기여할 수 있다. 그러므로 재정사업평가를 통한 직접적인 예산 절감의 효과가 다소 제한되는 것으로 확인되었더라도 재정사업평가 제도의 효용성이 낮다고 할 수는 없다. 다만 평가의견을 제시하는데 있어 보다 세부적인 기준을 제시함으로써 구체적인 성과를 확인할 필요가 있을 것이며, 이러한 방향성에서 제도의 발전과 후속연구의 추진이 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

김성찬·이효. (2018). 「지방자치단체 주요재정사업 평가제도 개선방안」. 한국지방행정연구원.

박노욱·원종학·김진·박명호. (2009). 「재정성과관리제도의 현황과 정책과제」. 한국조세연구원.

박주형·김병규·윤기웅. (2017). "지방자치단체 재정사업 자율평가 결과 분석: 경상북도를 중심으로". 「한국행정연구」, 26(1): 37-63.

방문규. (2009).「재정사업 자율평가 결과가 예산결정에 미치는 영향 분석」. 성균관대학교 박사학위논문.

설홍수·박성덕. (2016).「대구광역시 재정사업자율평가제도 개선방안」. 대구경북연구원 연구보고서 2016-06.

오영민. (2015). “재정사업성과평가제도의 성과와 제도적 개선방안”. 한국정책분석평가학회 학술대회 발표논문집, 213-237.

윤기웅·공동성. (2012). “성과와 예산간 연계성 분석”, 「한국행정연구」, 21(2): 165-197.

윤성채·임준형. (2009). “재정사업자율평가제도가 예산결정에 미친 영향: 재정사업에 대한 PART 평가를 중심으로”.「한국행정논집」, 172): 89-113.

이상미. (2014). “중소기업지원의 현황과 개선방향: 중앙정부기관과 지방자치단체 중소기업지원사업의 유사·중복성 분석을 중심으로”.「2014 경인행정학회 추계학술대회(2014.10)」, pp. 211-225.

이성근·안성조·이관률. (2007). “참여정부 균특회계 지역개발계정사업의 유사중복 실태분석”.「한국지역개발학회지」, 21(3): 183-206.

정무경. (2011). “우리나라 행정부와 국회의 성과정보 활용에 관한 실증분석 : 재정사업 자율평가 결과를 중심으로”.「한국행정연구」, 20(4): 1-29.

전승훈. (2018). “국가연개발사업의 유사·중복 검토에 관한 연구: 중소기업 R&D 지원사업을 중심으로”.「2018 한국정책학회 동계학술발표논문집」, pp 257-275.

조경훈·박충훈. (2016). “지방자치단체 재정사업평가의 개선방안에 대한 연구”.「한국정책연구」, 16(4): 53-69.

주현정·민기. (2019). “지방정부 재정사업평가에 대한 외부평가결과에 미치는 요인 분석 : 제주특별자치도 사례를 중심으로”. 「한국지방자치학회보」, 31(2): 163-182.

지은정. (2015). “노인일자리사업의 유사, 중복에 관한 연구”.「지방행정연구」, 294): 229-264.

한국조세재정연구원. (2017). “재정사업 자율평가제도 전면 개편: 재정혁신을 뒷받침하는 재정사업 평가체계로 전환”.「재정포럼」, 256: 165-167.

한국지방행정연구원. (2008).「지방자치단체 예산절감 평가방안 연구」. 한국지방행정연구원.

행정안전부. (2017).「지방자치단체 주요재정사업 평가기준」. 행정안전부.

주희진(周希眞): 주저자. 성균관대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 경기도의회 입법조사관으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책평가, 지방행정, 지방의회, 복지정책 등이다. 최근 논문으로는 ”우리나라 청년실업자들의 유형 및 특성에 관한 연구: 청년패널조사 자료를 중심으로(2017)“, ”장애인 고용정책의 문제진단과 대안탐색에 관한 연구: 의학적 기준에 대한 보완 기준 탐색을 중심으로(2016)“ ”장애인 고용서비스의 성과분석: 심리적 결핍수준에 따른 집단 세분화를 중심으로(2015)“외 다수의 논문이 있다(heejin_ju@naver.com).

조경훈(趙卿勳): 교신저자. 성균관대학교 국정전문대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국방송통신대학교 행정학과에서 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 공공관리, 지방재정, 갈등관리, 이민행정 등이다(khcho@knou.ac.kr).

Meta-assessment study on Local Government Program Assessment Rating Tool: Focusing on the evaluation results of 2016-2019

Ju, Heejin & Cho, Kyunghoon

Recently, the Program Assessment Rating Tool (PART) has been used by several local governments for efficient policy operation. This study was conducted for the purpose of reviewing the PART operational performance of local governments.

For the purpose of the study, we reviewed the sunset or reduced projects for the local governments that have been operating PART for the past 4 years. It is an important achievement of the evaluation system to sunset or reduce unnecessary or improperly operated project budgets. However, the sunset or reduction of the project may be done by the department's own judgment or through the operation of the PART system.

This study has established criteria for distinguishing the department's own sunset and reduction, which has little direct relationship with PART, and the sunset and reduction made through PART. Accordingly, we analyzed the number of projects and the amount of budget savings at sunset and reduced as a result of PART operation for 4 years.

As a result of the analysis, it was confirmed that the number of projects that were sunset or reduced by PART and the budget savings were considerably less than those of sunset and reduction by the department itself. Despite these results, PART is still a meaningful system in that it can provide opportunities for improvement by reviewing local government projects.

[Key words: Local government PART, Budget sunset and reduction, Performance management]

「국정관리연구」 제15권 제2호(2020. 06): *65-108*

지속가능발전목표 이행의 글로벌 경향성 분석: UN 자발적국별리뷰(VNR)를 중심으로

우창빈·김태균·김보경

본 연구는 2015년 9월 유엔총회에서 '지속가능발전목표(SDGs)'가 선포된 이래, 첫 번째 주기인 2016년부터 2019년까지 4년 동안의 SDGs 이행에 대하여 UN과 관련 기관의 문서를 활용하여 이들을 비교·검토하고 그 경향성을 분석하고자 한다. 이를 위해 먼저 SDGs의 역사적 형성과정을 살펴보고 SDGs의 핵심을 거버넌스, 특히 목표설정에 의한 거버넌스로 상정한 후, 거버넌스의 분절화 수준에 관한 이론에 근거하여 SDGs의 성과를 현재 가용 가능하며 신뢰할 수 있는 공식자료인 UN 자발적국별리뷰(VNR), UN 고위급정치포럼(HLPF)의 주제별 검토, 그리고 유엔지속가능발전해법네트워크(UNSDSN)의 지속가능발전보고서를 분석하여 평가할 것을 제시하였다. 이어서 UN 회원국이 자국 내에서 SDGs 이행계획과 목표에 대해 UN 고위급정치포럼(HLPF)에 보고하는 VNR의 제도화 과정을 검토한 후, VNR 분석의 중요성, HLPF가 제안하는 연례주제와 중점 SDGs, UNSDSN의 지속가능발전보고서와 SDGs의 난제(MCR)를 개관하였다. 구체적인 분석으로, 연구는 SDGs의 이행에 대해 UN VNR, HLPF의 주제별 검토, 그리고 UNSDSN의 지속가능발전보고서를 중심으로 이들 사이의 여섯 가지 관계성을 분석하여, 각 국가별 목표와 글로벌 수준 목표의 일치 정도와 부조화, 이행에서의 문제와 탈동조화 현상 등을 확인하였다. 마지막으로 이러한 분석에서 드러난 SDGs 이행의 문제점을 보완하고 이행성 강화를 위한 제도와 정책을 제시하였다.

[주제어: 지속가능발전목표(SDGs), 자발적국별리뷰(VNR), 유엔지속가능발전해법네트워크(UNSDSN), 국내이행, 거버넌스]

Ⅰ. 서론: 지속가능발전목표 이행의 분석과 UN의 자발적국별리뷰(VNR)

주지하다시피, 2015년 9월 뉴욕에서 개최된 제70차 유엔총회에서 기존의 새천년

이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2018S1A3A2075117).
논문접수일: 2020.05.17, 심사기간(1차~2차):2020.06.01~06.23, 게재확정일: 2020.06.23

개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)를 대체하는 ‘지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs)’가 선포되었고, 이 역사적인 이벤트는 2030년까지 지속될 예정이지만 차후 SDGs가 어떻게 이행될 것인가에 대한 기대와 염려가 교차되는 첫 4년 주기가 지나갔다.[1] 유엔경제사회이사회(UN Economic and Social Council: UNECOSOC)에 속해 있는 UN 고위급정치포럼(High-Level Political Forum: HLPF)은 4년 단위로 주기(cycle)를 설정해서 SDGs 이행을 관리하게 되는데, 첫 주기인 2016년부터 2019년까지 UN 회원국이 자국 국내에서 SDGs 이행계획과 주요목표에 관한 ‘자발적국별리뷰(Voluntary National Review: VNR)’를 4년 안에 적어도 1회 HLPF에 제출하도록 권고하고 있다. 따라서 2016년~2019년의 HLPF Cycle 1이 2019년으로 완료되었기 때문에 첫 번째 주기에 보고된 4년 동안의 VNR을 중심으로 SDGs 이행과정의 경향성에 대한 분석을 시도하는 학술적 노력이 필요하다. 따라서 본 연구는 2019년까지 HLPF에 제출된 VNR 전수조사를 통해 각 국별로 국내이행을 위한 주요 목표 설정의 경향성과 SDGs 이행의 글로벌 경향성 추적을 주목적으로 한다. 다시 말해, 한정된 자료를 통해 4년 동안의 UN과 회원국들이 노력한 SDGs 이행 과정과 결과에 대한 글로벌 수준의 경향성을 정치한(rigorous) 데이터에 기반하여 도출하는 것이 아니라 개략적인(rough) 자료를 토대로 하여 경향성 분석(trend impact analysis)을 위한 일반적인 방향성과 특징을 중심으로 제시한다.

이 연구를 위하여 SDGs 이행의 경향성 분석에 필요한 UN 문서 및 관련 기관의 문서를 최대한으로 동원하여 자료가 부족한 현 단계의 한계를 극복하려는 노력이 투입된다. VNR의 특성상 주권국가인 회원국이 독립된 주체로서 UN의 권고사항을 전적으로 따르지 않을 가능성이 높기 때문에 사실상 VNR 보고서 원본 자체를 가감없이 그대로 경향성 연구의 기초 자료로 수용하기가 어렵다. 더욱이 VNR 보고서 작성에 대한 공통된 원칙이 초기 단계에 제대로 공유되지 않아서 VNR 내용이 국가별로 다르게 채워졌고 국가에 따라 개발원조를 받기 위해 실제 SDGs의 국내 이행 역량보다 이행계획을 부풀리는 정치적 수사가 강하기 때문에 국별 VNR 비교·분석

---

1) SDGs의 공식 명칭은 ‘2030 Agenda for Sustainable Development’로 편의상 지속가능발전목표(SDGs)로 사용하고 있다. SDGs는 총 17개의 목표(goal)와 169개의 세부목표(target), 그리고 320여 개의 글로벌 지표(indicator)로 구성되어 있으며, 주요 17개 목표는 다음과 같이 세분화되어 있다: 1번(빈곤퇴치), 2번(기아종식), 3번(건강과 웰빙), 4번(양질의 교육), 5번(성평등), 6번(물과 위생), 7번(깨끗한 에너지), 8번(양질의 일자리와 경제성장), 9번(산업·혁신과 사회기반시설), 10번(불평등 완화), 11번(지속가능한 도시와 공동체), 12번(책임 있는 소비와 생산), 13번(기후변화 대응), 14번(해양 생태계), 15번(육상 생태계), 16번(평화·정의와 제도), 그리고 17번(파트너십).

에 통일된 요인을 활용하여 특징을 파악하는 것이 쉬운 작업은 아니다. 이러한 배경 하에 본 연구는 정치한 통계기법을 사용해서 UN SDGs의 이행 경향성을 분석하는 것이 아니라 현재 상태에서 UN 회원국들의 SDGs 이행 경향을 파악할 수 있는 가용한 자료에 기초하여 경향성의 주요 특징을 찾아내는 작업으로 갈음하고자 한다.

제한된 범위의 기초 자료이지만, 본 연구에서 SDGs 이행의 글로벌 경향성 분석에 사용하는 주요 문서는 크게 세 가지로 구성된다. 첫째, SDGs 이행의 동향을 분석하기 위해서는 무엇보다도 VNR을 다양한 각도에서 해체하는 방식의 접근법이 필요하며 VNR은 본 연구의 가장 핵심적인 자료로 활용된다. 영어로 제출하지 않은 소수의 보고서를 제외한 모든 UN 회원국의 VNR을 전수 조사함으로써 VNR의 완성도와 통일성에 관한 논의를 차치하고 개략적인 이행의 경향성을 추적하는 토대를 VNR의 사용을 통해 마련할 수 있다. 본 연구가 주목하는 두 번째 문서는 UN HLPF가 2016년부터 2019년까지 매년 제공하였던 연례주제(thematic focus)와 여기에 연동되어 SDGs 중 HLPF가 중점분석 대상으로 제안한 목록이다. HLPF가 설정한 그 해의 중점 주제와 중점 SDGs를 UN 회원국이 VNR을 구상하고 제출할 때 어느 정도로 반영하였는가를 비교·분석함으로써 HLPF의 연례주제와 VNR 간의 관계성을 메타적으로 추적한다. 이 연구를 위한 마지막 자료는 유엔지속가능발전해법네트워크(UN Sustainable Development Solutions Network: UNSDSN)에서 매년 출판하는 '지속가능발전보고서(*Sustainable Development Report*)'이다. UNSDSN의 보고서에는 'SDG 지표 및 대시보드(SDG Index and Dashboards)'가 국별로 제시되어 있으며, 특히 국별로 매년 가장 이행하기 어려운 SDGs의 난제가 'Major Challenges Remain(MCR)'으로 표기되어 있기 때문에, 이러한 난제를 해결하기 위하여 동일 국가가 VNR에 이 난제와 관련된 이행계획을 보고하고 있는가를 비교할 수 있으며 비교를 통해 SDGs 이행의 경향성을 파악할 수 있다.

기본적으로 SDGs는 UN의 합의에 기초한 공동의 정치적 목표임과 동시에 실제 이행의 실천적 문제 간의 대립을 보여주는 이중성을 가지고 있다. SDGs가 UN 회원국, 특히 개도국과 선진국 간의 정치적 타협의 산물이라는 점에서 시작부터 갈등과 긴장의 맹아가 SDGs 이행단계에 내재되어 있으며, 이행과정에서 필요한 재원과 제도적 역량에 따라 언제든지 갈등 국면이 표출될 수 있다. 이러한 이유로 회원국이 HLPF에 제출해야 하는 VNR은 자발적인 보고서이며 실제로 강제성이 수반되는 것이 아니라 동료압력(peer pressure) 정도가 작동하는 환경에서 각 국가가 SDGs의 국내이행 과제를 수행하는 일종의 계획서이자 성적표라고 할 수 있다. 그럼에도 불

구하고 UN HLPF는 VNR과 SDGs 이행 프로세스를 최대한 체계적으로 관리하기 위하여 2030년까지 달성할 SDGs 이행과정의 첫 단추이자 Cycle 1에 해당하는 4년의 VNR 실적에 관한 가이드라인을 제공하고 있다. VNR의 내재된 문제를 충분히 인지하지만, 현 단계에서 SDGs 이행의 첫 주기를 평가할 수 있는 유일한 기초 자료가 VNR이라는 점에서 본 연구는 VNR을 가장 중요한 분석의 플랫폼으로 활용하고 이 위에 HLPF의 연례주제와 UNSDSN의 지속가능발전보고서를 사용하여 SDGs 이행의 글로벌 경향성을 개략적으로 분석한다.

SDGs 이행의 글로벌 경향성을 분석하기 위하여 본 연구는 먼저 SDGs의 역사적 형성과정을 살펴보고 SDGs의 핵심을 거버넌스, 특히 목표설정에 의한 거버넌스로 보며, 거버넌스의 분절화 수준에 관한 이론에 근거하여 SDGs의 성과를 현재 가용 가능하며 신뢰할 수 있는 공식자료인 UN 자발적국별리뷰(VNR), UN HLPF의 주제별 검토(thematic review), 그리고 UNSDSN의 지속가능발전보고서를 분석하여 평가할 것을 제시한다. 이어서 제3장에서는 VNR의 제도화 과정을 소개하고 VNR 분석과 이를 통한 예견적 가치의 중요성을 강조하며, 제4장에서는 VNR 분석과 HLPF의 연례주제 분석, 그리고 UNSDSN의 지속가능발전보고서 분석을 시도한다. 제5장에서는 HLPF의 주제별 검토와 중점분석 SDGs, 국별 VNR의 우선 목표, UNSDSN의 국별 주요과제 간의 일치도를 포함하여 여섯 가지 관계성을 분석하여 전반적인 SDGs 이행의 경향성을 조망하고 동시에 이러한 노력의 본질적인 한계도 제시하며, 앞으로 개선안으로 검토할만한 몇 가지 정책제언을 제안하면서 결론을 대신한다.

Ⅱ. 지속가능발전목표의 역사적 형성과정과 UN의 VNR 제도 수립

1. 지속가능발전목표의 역사적 형성과정과 특징

2015년 9월 25일, 193개국에 의해 합의된 지속가능발전목표(SDGs)는 같은 해 7월 개발을 위한 재원마련을 위한 세 번째 국제회의의 결과로서 체결된 UN 아디스아바바 행동의제(Addis Ababa Action Agenda) 그리고 이후 12월 파리 기후변화협약(UNFCCC)과 함께 복잡한 과정을 거쳐 합의에 이르렀다. 적절한 목적의 수, 그리고 실행을 위한 수단에 대한 다른 의견들로 합의에 이르기까지 2012년부터 3년여의 기간이 소요되었다. 정치적으로 원조증가를 원하는 국가들이 많지 않았기에, 2014년에는 재원마련을 위한 아디스아바바 회의의 개최마저 불확실했으며, 2009년

코펜하겐에서의 실패경험으로 파리기후변화협약(Paris Climate Change Accord) 또한 장담할 수 없었다. 따라서 이러한 상황에서 시민사회, 기업, 학계, 과학자 등 주요 이해관계자들의 지지를 얻어 합의를 이뤘다는 것은 국제개발협력에서 대단한 성공이라고 할 수 있다(Desai et al., 2018).

그러나 SDGs는 합의 자체보다 이를 어떻게 실천할 것인가에 대한 본질적인 이행 문제를 처음부터 내포하고 있었다. 17개(169개의 세부목표)에 이르는 많은 수의 목표들이 실제로 실현 가능한 것인가에 대한 원천적인 문제로서, 합의를 실현하게 하는 제도들의 이면에 이들을 약화시키거나 무력화시킬 수 있는 다양한 정치적 타협이 존재한다는 것이다(Langford, 2016). 이러한 SDGs의 특징으로는 크게 두 가지가 있으며 그 첫 번째는 합의된 SDGs의 개념과 가치로서 종합적이고 보편적인 성격을 지닌다는 것이고, 둘째로는 합의를 이루는 과정에서부터 정치적이고 타협적인 성격을 지니고 있어 근본적인 갈등과 긴장이 내재하여 있다는 것이다.

먼저, SDGs는 가치적인 측면에서 새로운 발전 담론으로서 총체적(holistic)이고, 다양한 이슈를 포괄하고(comprehensive) 있으며, 그 대상이 보편적인(universal) 성격을 본질적으로 지니고 있다(김태균 외, 2016). 이전의 MDGs는 건강과 교육 지표로 측정하여 많은 성과를 내었으며 MDGs 이전과 비교하면 3천만 명에 달하는 사람들을 살려내는 성과를 거두었다(McArthur & Rasmussen, 2018). 그러나 MDGs는 주로 교육과 보건 등 사회개발에만 집중하였으며, 나아가 역량이론과 인간개발담론의 필수적 가치인 참여, 평등, 임파워먼트 등과 지속가능발전의 필수 요건 중 하나인 포용적 경제발전을 간과하였다는 비판을 받았다(Fukuda-Parr, 2011).

SDGs는 지금까지 경제성장 위주로 협소하게 정의한 발전 개념의 한계를 넘어서고자 발전을 총체적으로(holistic) 설정하고자 하였다. MDGs와 달리 SDGs는 경제성장, 사회통합, 환경보호 이슈를 모두 포함한 다차원적(multi-dimensional)이고 포괄적인 규범이다. 나아가 주로 개도국을 대상으로 한 MDGs와 달리, 그 대상이 개도국과 취약국만이 아니라 선진국을 포함한 UN 회원인 모든 국가로 확대된 보편적인 규범이다. 이전의 MDGs와 달리 주로 개도국들에 해당하는 빈곤 문제와 경제성장뿐만 아니라 선진국들의 삶의 질 문제를 포함하여 모든 국가들의 문제를 다루고자 하였다. 따라서 그 대상에 있어서 보편적이며, 지구적 차원에서 중산층(middle class)을 확장하고자 한 시도로 해석할 수 있다(Desai et al., 2018). 또한, SDGs는 2008년 세계가 금융위기를 겪으면서 전통적 공여국들의 공적개발원조(ODA)가 충분하게 조달되지 않게 되었으며, 중국·브라질·러시아·인도 등 새로운 공여국들이 중요한 행위자로 등장하는 배경에서 추진되어 합의되었다. 이러한 상황에서 원조뿐

만 아니라 SDGs 의무 이행에 있어서도 정부뿐만 아니라 다양한 이해관계자(multi-stakeholder) 모두가 중요하게 인식되면서, SDGs 범주에 어느 누구도 배제되지 않는 소위 '아무도 소외되지 않는다(Leave no one behind)'의 원칙이 적용되었다.

그러나 이러한 SDGs의 총체적이고 포괄적이며 보편적인 성격으로 인해 주요목표 17개와 세부목표 169개에 이르는 다양한 목표들 사이에 본질적으로 상충되는 목적들이 혼재하고 있으며, 나아가 상충관계가 지속가능발전이라는 거대한 모토 안에 잠재되어 언제든지 갈등의 소지가 내재되어 있다고 할 수 있다. 시작 단계에서는 SDGs를 세대간(intergenerational) 정의와 이에 내포된 문제를 해결하는 공동목표로 인식하였으나, 점차 논의가 확장됨에 따라 경제·사회·환경에 대한 관심이 총체적으로 부상하게 되었다(Sachs, 2015). SDGs는 이러한 세 거대 영역을 균형 있게 고려하려는 상호보완적인 결과물이라고 평가할 수 있는 반면, 세 관점은 보완적이라기보다는 상호 모순적으로 쉽게 변질될 수 있다는 사실을 간과해서는 안 된다. 각각의 목표가 서로 중첩되는 내용이 반복되고 있어서 경우에 따라 목표 간의 관계성이 다른 목표를 이루기 위한 수단으로 작동하는지, 또는 다른 목표를 제약하는 역할을 하는지의 문제가 발생할 수 있기 때문이다. SDGs가 보여주는 상호모순적 관계의 대표적인 시나리오는 빈곤문제가 위중한 상황에서 환경문제에 관련된 규제에 대해 정부들이 합의하기가 쉽지 않다는 친환경적 경제성장의 가능성에서 찾아볼 수 있다.

나아가 비판자들은 SDGs를 UN 시스템 내부 개도국과 선진국 간의 심각한 가치에 대한 갈등을 처리하는 방식으로 해석하기도 한다(Bernstein, 2001). UN은 1972년 스톡홀름 회의 이후 환경의제를 강조하는 선진국들과 빈곤문제에 초점을 두었던 저개발국들 사이에 축적되어 온 오랜 갈등의 원천을 봉합하기를 원했던 것이다(Niklasson, 2019). SDGs를 통해 선진국들은 국내 수준에서 정치적 포용성을 강조하여 자국의 지속가능성에 무게중심을 두고 있었던 반면, G-77 개도국들은 국제수준에서의 평등을 요구하여 아직까지 개도국이 영향을 받고 있는 구식민주의의 종속관계를 SDGs를 통해 해결하기를 희망했던 것이다(Langford, 2016). 즉, MDGs에서 SDGs로 이관되는 과정에서 선진국 그룹은 '책임의 공유(shared responsibility)'를 주장하고, 개도국 그룹은 '공동의 책임 그러나 책임의 차별적 적용(common but differentiated responsibility: CBDR)'을 강조함으로써 선진국의 책무가 SDGs를 통해 희석되는 것에 반발하였다. 따라서, SDGs는 이러한 모순적인 목적들에 대해 정치적으로 충돌하기보다는 하나의 공통적인 목표에 합의하는 것이 낫다는 판단으로

타결을 본 통합적 시도로 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고, SDGs 내부에는 근본적으로 갈등의 원천이 내재되어 있다는 것을 상기하여야 한다.

둘째로, SDGs의 합의 과정을 살펴보면 이전의 MDGs의 경우에는 최초 탄생의 과정에서 OECD 중심의 비밀스러운 성격 때문에 비판을 받았는데, SDGs가 지지를 얻어가는 과정은 이와 달리 개방적이었다. MDGs는 공개 토론의 과정 없이 UN사무총장 코피 아난(Kofi Annan)에 의해 빠르게 추진되었으며, MDGs 대상국가가 저개발국 그룹이었지만 이 그룹의 의견이 반영되는 절차가 생략되고 주로 OECD가 뒤에서 MDGs 진행과정에 개입하는 과정이 반복되면서 UN총회가 공식적으로 MDGs를 승인하기까지 4년이라는 시간이 소요되었다. 그에 비해, SDGs가 지지를 얻어가는 과정은 처음부터 개방적이어서, 거의 대부분의 국가들로 이뤄진 공동체 전체가 관여하여 참여적(participatory)이었다. UN 회원국뿐만 아니라 일반 시민들도 자신의 의견을 개진할 수 있도록 일정 기간 UN 홈페이지에 의견취합 섹션을 제공하였고, ‘공개작업반(Open Working Group: OWG)’을 설치하여 최대한 많은 이해당사자가 SDGs를 결정하는 과정에 참여할 수 있도록 제도화하였다. 따라서 UN이 다수의 국별·주제별 자문회의와 일반인들에 대한 설문조사를 통해 글로벌한 수준에서 최초의 참여적 민주주의를 실천하고 이를 총회가 심의하는(deliberative) 형태로 이뤄졌다는 긍정적인 평가가 다수이다.

그러나, 다양한 목표들 사이의 상충관계와 복잡한 정치적 관계를 의제설정 단계에서 조정하거나 해결하지 않고 그대로 반영하는 방식으로 합의를 이끌어내었다는 원천적인 한계가 SDGs에 배태되어 있다. 즉, 1989년 아동의 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of the Child)에서의 합의와 유사한 방식으로, 서로 상대편의 제안을 배제하지 않고 모든 요구들을 포함하였기 때문에 예상보다 많은 17개 목표가 합의되었고 각각의 목표마다 일정 정도 유사한 내용이 중복되는 현상을 확인할 수 있다(Langford, 2016).[2] 마지막 합의 전인 2014년 중반기까지 17개 및 169개에 이르는 많은 수의 목표들에 대한 비판이 거세었지만, 누구도 자신의 의제와 목표를 포기하려 하지 않는 교착상태에서 소소한 용어의 수정만을 거쳐 합의에

2) 실제로, 2012년에 반기문 UN사무총장의 주도하에 세계적으로 개발 이슈의 전문가 26인을 주요 정부, 시민사회, 민간부문에서 초빙하여 ‘포스트-2015 개발의제를 위한 고위급패널(High-level Panel on Post-2015 Development Agenda)’이 조직되었고 인도네시아의 유도요노(Susilo Bambang Yudhoyono) 전 대통령, 라이베리아의 설리프(Ellen Johnson Sirleaf) 대통령, 그리고 영국의 카메론(David Cameron) 전 수상이 고위급패널의 좌장 역할을 맡으면서 최종적으로 12개 목표를 포스트-2015 개발의제로 제안하였다. 이 제안서는 반기문 사무총장에게 전달되었으며 2013년 UN총회에 제출되었다.

이르게 되었다.

이렇게 SDGs의 형성과정을 통해 알 수 있는 것은 SDGs가 애초 시작부터 정치적 타협 또는 포용의 산물로서, 광범위하고, 보편적·포괄적·통합적인 성격으로 인하여 예상보다 많은 수의 목표가 결정되었으며, 따라서 SDGs를 어떻게 이행할 것인가, 이행에 필요한 재원을 누가 어떻게 마련할 것인가 등의 본질적인 난제를 지니고 있다는 것이다. 당위적으로 SDGs는 국제적으로 글로벌 사회에 매우 중요한 목표이자 규범이며, 글로벌 규범으로서의 SDGs가 가지는 보편적 가치에 대하여 대부분의 행위자들이 동의하고 있는 구조이다. 그러나 현실적으로는 SDGs가 얼마나 구체적인지, 또한 강제적인 규범인지 의문이다. 혹자에게는 SDGs가 다양한 사람들의 수요와 요구에 대한 반응으로, 그러한 이슈들에 대하여 국제사회가 보다 세심한 주의를 기울이겠다는 정치적인 그리고 상징적인 약속에 불과한 것이다. 따라서 SDGs와 같은 목표를 세우는 것보다는 실제로 이행하는 것이 어려우며 강제력이 없는 글로벌 제도의 구속력을 어떻게 현실적으로 강구할 것인가가 관건이다.

2. 목표설정에 의한 거버넌스로서의 SDGs와 분절화 수준

SDGs는 정치·법·문화·경제·기술·환경·사회 문제들을 다루며, 그 적용 수준에 있어서도 글로벌·국가·지방·개인 수준까지 총망라한다. 시간적으로도 과거와 현재, 미래를 담고 있다. 이렇게 SDGs는 그 목적하는 바가 무엇인지에 대한 정의가 쉽지 않으며, 또한 SDGs가 다루려는 문제들은 관여하는 주체의 수와 종류가 다양하고, 이들을 둘러싼 환경들이 서로 연계되고, 나아가 다양한 주체들 간의 상호작용이 이러한 환경에서 복잡하게 이뤄지고 있어 해결하기 까다로운 문제라고 할 수 있다. 다시 말해, 여러 분야에 걸쳐 있으며, 체계적이지 않아, 문제의 정의조차 어려운 해결하기 까다로운 공공문제, 혹은 공공난제(wicked problems)이다(Rittel & Webber, 1973). 일반적으로 공공난제는 전통적인 방법에 의해 해결될 수 없으며, 따라서 SDGs의 실현은 필연적으로 전통적인 방법으로부터 벗어나 새로운 혁신과 변화를 도모해야 한다는 것을 의미한다(Desai et al., 2018).

이러한 SDGs 체제에서 거버넌스는 SDGs의 모든 목표를 달성하기 위한 결정적인 요소로, 현실적으로 SDGs가 채택한 목표들을 어떻게 효과적으로 실천할 것인가에 대한 이행수단(Means of Implementation: MoI)이며, 동시에 SDGs가 달성하고자 하는 중요한 목표이기도 하다(Monkelbaan, 2019). SDGs의 관점에서 글로벌한 수준의 적절한 거버넌스가 중요하며, 목표를 설정하는 것 자체가 거버넌스의 주요한

전략이다. 다시 말해 SDGs를 공통의 목표로 세움으로써 그 규범과 기준의 영향이 다양한 행위자들에게 미친다는 의미에서 목표를 통한 거버넌스, 또는 목표설정에 의한 거버넌스(governance through goals, governance by goal setting)라고 부를 수 있다(Biermann et al., 2017; Fukuda-Parr & McNeill, 2019). 구체적으로, 이러한 SDGs의 목표를 통한 거버넌스는 첫째로 SDGs가 법적으로 구속력이 없어서 강제력에 의한 국제법 체계와 다르다는 것을 들 수 있고, 둘째로는 제도적 정비가 이루어져 있지 않으므로 계층제에 의해 하향식으로 하지 않고 각 국가들이 주도하는 상향식, 이해관계자 중심의 파트너십 형태로 이루어진다는 특징을 지닌다. 마지막으로 목표들과 세부목표들은 주관적으로 정의되어 있어서 각 국가가 이를 해석하는 자유가 있으며, 객관적으로 정해져 있다고 하더라도 그 이행이 의무가 아니므로 자유와 재량이 최대한으로 부여된다는 특징을 지닌다(Biermann et al., 2017).

일반적으로 글로벌한 차원에서 특정 문제 영역에서 유효하거나 활발한 공공 및 민간 기관의 주요한 시스템을 글로벌 거버넌스 구조(architecture)라고 부를 수 있는데, 이는 조직, 레짐, 및 기타 형태의 원칙, 규범, 규칙 및 의사 결정 절차로 구성된다. 구조는 거버넌스의 메타수준으로 레짐보다는 넓은 한편, 질서(order)보다는 좁은 개념이다. 거버넌스 구조와 관련하여, 글로벌라이제이션에 반대되는 개념으로 분절화(fragmentation) 개념이 많이 쓰이는데, 분권화(decentralization)와 혼용되기도 한다. 분절화되지 않은 거버넌스를 이론적으로는 보편적 구조로 생각할 수 있으나 현실에 존재하지는 않으며, 〈표 1〉과 같이 분절화된 정도에 따라 상승적(synergistic) 분절화, 협조적(cooperative) 분절화, 갈등적(conflictive) 분절화로 구분할 수 있다(Biermann et al., 2009). 상승적 분절화는 핵심적 제도가 모든 국가들을 포함하고, 실효적이고 상세한 원칙을 제공하는 상황을 말하며, 협조적 분절화는 다른 제도들과 의사결정 절차들이 느슨하게 통합되고 규범과 다른 제도들의 원칙 간 관계가 모호하며 핵심적인 제도가 문제 영역에서 중요한 모든 국가들을 포함하지 않고 있는 상황이다. 갈등적 분절화는 상이한 의사결정 절차들이 거의 연결되어 있지 않고 갈등하는 원칙과 규범 규칙들을 지니고 있으며, 이러한 갈등을 진전시키는 상이한 구성원과 행위주체들로 이루어진 상황을 말한다.

〈표 1〉 거버넌스 구조의 분절화 유형

	상승적(synergistic)	협조적(cooperative)	갈등적(conflictive)
제도적 통합 (integration)	하나의 핵심적 제도와 다른 제도들이 긴밀히 통합	핵심적 제도들과 다른 제도들이 느슨하게 통합	상이하고 대체로 연계되지 않은 제도들
규범(norm) 갈등	제도들의 핵심규범들이 통합	핵심규범들이 갈등적이지 않음	핵심규범들이 갈등
행위자 집합 (constellations)	모든 관련된 행위자들이 동일한 제도들을 지지	몇몇 행위자들은 제도들의 외부에 남지만 협력 유지	다수의 행위자들이 상이한 제도들을 지지

출처: Biermann et al. (2009: 19).

이러한 거버넌스의 분절화 정도에 따라 거버넌스의 성과(performance)가 달라진다. 보다 통합된 거버넌스 구조는 핵심적 문제들을 해결하는데 있어서 보다 효과적이라고 할 수 있는데, 다른 한편 분절화된 구조 내에서의 다양한 합의, 제도, 접근을 강조하는 이들도 있다. 상이한 국가들이 국제적인 규제로 유지되어야 하는 기본적인 가치에 대해 상이한 믿음을 지니고 있는 경우, 글로벌 수준보다는 하위 수준에서 다양한 국가들의 이익을 조정할 수 있는 분절화된 접근이 필요하다는 것이다(Jänicke & Jacob, 2004; Hafner, 2004). 그러나 대체적으로 국제법과 국제관계의 문헌들에서 합의를 이루는 상대적인 속도(speed), 실현하고자 하는 규제 등 야심(ambition)의 정도, 행위자와 분야의 참여(participation) 수준, 그리고 형평(equity) 측면에서 분절화된 거버넌스의 성과를 비교할 때, 보편적 거버넌스 구조가 없는 상황에서 상승적 분절화가 차선의 대안으로서 적절하다(Biermann et al., 2009).

본 연구에서는 SDGs를 거버넌스 구조의 분절화 수준 관점에서 분석하고 평가해 보고자 한다. 앞의 논의들에서 지속가능발전은 결국 모두 거버넌스에 관한 것이며, SDGs는 목표설정에 의한 거버넌스라고 할 수 있다(Meadowcroft, 2010; Biermann et al., 2017). 이러한 SDGs는 일종의 혼종적 형태의 거버넌스(hybrid form of governance)가 핵심 플랫폼으로 작동하는 개방된 운영체제라고 할 수 있어, 과거의 계층제(hierarchy)나 시장(market)에 의한 거버넌스와는 다르다(Niklasson, 2019). SDGs 체제에서 국가들은 SDGs와 관련된 정책설계 및 우선순위 결정과 함께 바람직한 결과를 도출해야 하는 적절한 수단과 도구를 찾아야만 하는 부담을 지닌다. 그러나 한편, 목표설정에 의한 거버넌스 구조에서 SDGs는 법적구속력이 없을 뿐만 아니라 관련된 제도의 정비가 충분히 이루어지지 않은 상태이기 때문에 개별 국가에 많은 자유와 재량이 있다. 또한, 현실적으로 개별 국가들은 각자가 처한 상황이 다를 뿐만 아니라 이들의 역량과 문제해결의 수단 또한 다양하다. 결국, SDGs의 성

공은 각 국가들의 이행에 달려있다 해도 과언이 아니며, SDGs 이행의 핵심요소는 각 국가가 SDGs를 국내적으로 어떻게 추진할 것인가에 대한 기획과 성과에 대한 점검이다. 아래에서는 이를 현재 가용 가능하며 신뢰할 수 있는 공식자료인 UN 자발적국별리뷰(VNR), HLPF의 주제별 검토, 그리고 UNSDSN의 지속가능발전보고서를 분석하여 평가할 것을 제시한다.

Ⅲ. UN 자발적국별리뷰 제도와 VNR 분석의 중요성: 간접접근의 예견적 가치

MDGs와 달리 SDGs의 형성과정은 투명하고 개방적이어서 OWG를 통해 정부와 비정부기구 등의 주요 행위자들이 의견을 자유롭게 개진할 수 있었으며, 이러한 과정을 통해 다층적인 이해관계자들의 여러 입장을 직간접적으로 반영할 수 있었다는 점에서 UN과 UN이 추진하는 SDGs에 일종의 주인의식(ownership)이 형성될 수 있었다. 또한, 2000년 MDGs의 경우, 모니터링과 평가(monitoring & evaluation: M&E) 및 책무성(accountability)의 중요성이 요구되지 않아 이에 관한 이행이 제대로 검토되지 않은 데 비해, SDGs는 M&E와 투명성(transparency)·상호책무성(mutual accountability) 등을 중시할뿐더러 SDGs 자체가 개도국에만 국한되는 것이 아닌 모든 국가에 적용되는 보편적인 규범이므로 선진국들도 마찬가지로 이러한 이행과 책무성의 의무를 지닌다.

앞서 논의했듯이, 개도국과 선진국의 UN 회원국들이 동시에 승인한 SDGs 이행에 관하여 구속력(binding)이 있는 강제집행의 제도적 장치를 UN은 보유하고 있지 않다. 따라서 SDGs 체제에서 모든 UN 회원국들은 SDGs를 실제로 국내 정책에 적극적으로 반영하여 이행방안을 자발적으로 모색해야 한다. 이를 실행으로 옮기기 위한 노력의 일환으로, UN은 각 회원국이 SDGs의 국내이행을 위한 각 정부의 계획 및 이행방안에 관한 ‘자발적국별리뷰(Voluntary National Review: VNR)’라는 보고서를 HLPF에 4년에 한 차례씩 제출할 것을 권고했다.[3] VNR은 각 국가의 국내

3) VNR을 반드시 4년에 1회씩 제출하도록 의무화한 것은 아니고 사실상 제출이 의무사항이지도 않은 상태이다. 일부 개도국들은 4년에 1회 이상 VNR을 제출하고 있으며, 선진공여국도 자국의 SDGs 이행에 관한 VNR을 1회 이상 제출하기도 하였다. 또한, 2016년부터 2019년까지의 첫 번째 회기에 VNR을 제출하지 않은 미국과 같은 비협조국가도 있으며, 북한의 경우는 2020년 7월에 열리는 HLPF에 북한의 첫 번째 VNR을 제출할 것을 약속한 서류가 UN VNR 관련 홈페이지에 게시되어 있다.

SDGs 이행을 위하여 정부가 이행전략과 추진체계를 UN에 보고하는 SDGs와 관련해서 국가역량을 판단할 수 있는 근거자료이자 가장 공신력이 있는 자료이며, 2030 지속가능발전 의제의 실행을 국가적, 지역적, 그리고 글로벌 수준으로 확대하는 중요한 도구로 활용될 수 있다(UN Department of Economic and Social Affairs, 2019). 그러나 VNR의 내용과 보고서 구조가 권고사항으로 제시되다 보니 각 국가별로 다양한 해석에 기반한 통일성이 떨어지는 보고서가 제출되고, 이러한 VNR의 제출은 다수의 국가들이 유엔경제사회국(UNDESA)에서 지정한 형식을 따르지 않는 등 그 자체의 내부적인 한계로 인하여 VNR 자체에 대한 신뢰성이 높다고 평가하기가 어렵다. 또한, 각 국가들이 자신들이 원하는 내용을 자체적으로 보고함에 따라 보고서의 동질성(homogeneity)이 떨어지게 되는 문제도 발생한다. 그럼에도 불구하고, 현재로서는 UN 회원국의 SDGs 국내이행에 관한 모니터링과 프로세스 점검을 할 수 있는 유일한 창구는 VNR이라고 할 수 있다. 각 회원국들이 동료 회원국의 보고서 제출로 인한 일종의 동료압력을 받게 되어 대부분 VNR을 HLPF에 제출하려고 노력하고 있는 상황이므로, 비록 회원국에 따라 보고서 내용의 질적 차이는 있을지라도, VNR을 통한 SDGs 이행의 경향성을 파악하는 학술적 시도는 의미가 있다고 볼 수 있다.

UN 종합보고서(Synthesis Report)에 의하면 저개발국, 나아가 중진국에 속하는 국가들도 발전의 책임을 전 세계가 공유하는 것이 아니라 책임을 차등적으로 특정 그룹의 국가군에 묻게 되는 CBDR이 적절하다고 생각하고 있으며, 이와 더불어 SDGs에 대한 주인의식 부재, 다양한 정부부문의 조정문제, 신뢰할 만한 데이터의 생산 등의 어려움이 현재 SDGs 이행에 있어 가장 주요하게 고민되어야 할 지점들로 강조되고 있다(UN, 2016; UN, 2017). 또한, 종합보고서는 UN 회원국들이 SDGs 이행에 관한 구체적인 실행계획을 자국 상황에 맞게 다양한 접근을 취하고 있어 회원국마다 공통적으로 적용될 수 있는 관점을 찾기가 어렵다고 평가하고 있다. 아울러, SDGs의 구체적인 실행에 대한 보고를 위한 통일된 방법이 부재하며 각 국가들의 상황에 따라 다양한 방법을 자율적으로 선택하고 있어 국별로 어느 정도까지 이행이 진척되었는가에 대한 국별 비교분석이 어려운 상황이다.

글로벌 남반구의 많은 정부들이 통합적인 성격의 SDGs를 촉진하는데 헌신해 왔으나, 대부분 낮은 정책 일관성, 과업을 수행하기에 부족한 통계역량, 다양한 정부수준에서의 조정문제 등으로 SDGs를 추진하는 데에 어려움을 겪었다. VNR을 통해 대부분의 국가들이 이러한 문제들을 공통적으로 겪고 있음을 확인할 수 있으며, 특히 저개발국에서는 SDGs 국내이행에 있어 목표 간의 갈등 관계를 글로벌 규범에

따르지 못하고 자국 상황에 맞게 재해석하는 경향이 강해지고 있다. 환경이슈와 경제이슈의 경쟁과 갈등 문제가 있어서, 예를 들면 화학에너지가 자연환경에 해가 되지만, 대부분 가난한 국가들은 경제성장을 위해 값싼 화학에너지가 필요하다는 불편한 목표 간 관계가 재구성되는 것이다. 저개발국의 SDGs 이행과 VNR 작성에 있어 또 다른 문제는 과연 저개발국 정부가 제출한 이행 계획서와 데이터를 믿을 수 있는가의 정보에 대한 신뢰도 문제로 수렴되며, 권력기관이 장악하고 있는 정보가 권력기관의 이해관계에 따라 VNR에 반영될 가능성이 크다는 우려가 있다 (Niklasson, 2019).

VNR에 관한 이전 문헌연구는 아직 자료가 충분치 않은 상태라서 본격적으로 진행되고 있지 않은 상태이다. 그러나 최근 소수의 연구가 진행되었고 이 연구결과에 따르면 회원국들이 HLPF에 제출한 VNR의 내용을 비교·분석한 결과, 대부분의 국가들이 제도적 틀과 SDGs 이행의 조정과 협의를 위한 거버넌스의 정비에 있어 개선을 어느 정도 성취한 것으로 보고되었다. 또한, 세부목표 설정이나 목표 간 연계에 대한 평가나 정책평가에 있어서는 제도개선이 구체적으로 진행된 사례가 많지 않다는 부정적인 평가도 포함되어 있다. 또한, SDGs의 실행에 주요한 결함으로 목표들 사이 연계평가·상충관계·시너지효과·정책평가·정책설계 등의 부진을 들 수 있다(Allen et al., 2018). 반면, SDGs 이행에 걸림돌을 효율적으로 제거하기 위하여 도입된 모델이 실증적으로 다양한 국가 맥락에 적용될 수 있는 제도적 모델인가에 대한 명확한 증거를 제시할 수는 없지만, 고위층 정치 리더십, 수평적 통합, 수직적 통합, 사회적 포용과 같은 것들이 SDGs의 성공을 위해 중요하다는 시사점을 VNR 분석에서 찾을 수 있다(Breuer et al., 2019).

경제·사회·환경·평화 등의 복합적인 목표를 추구하는 SDGs의 성공적 이행을 위해서는 다양한 부문에서 이해관계자들 간의 집단행동을 촉진하는 총체적인 거버넌스 개혁이 필요하고, 또한 의사결정과 투자, 행위와 결과들에 관해 행위자들이 책임을 질 수 있도록 하는 책무성 메커니즘이 필요하다(Bowenet et al., 2017). 나아가 문제해결에 필요한 조정을 어떻게 실행할 것인가에 대한 규범과 아이디어를 도출하여 확산시키고, 그 맥락에 적합한 다양한 혼합형 거버넌스(mixed governance) 유형을 모색하여 거버넌스 제도를 확대하고 재생산하는 것이 필요하다. 이는 국내적으로는 범사회적(the whole-of-society) 컨센서스와 사회계약 수준의 합의가 동원되어야 하고, 글로벌 수준에서는 '공동의, 그러나 차별화된 거버넌스(CBDR)'로 정의되는 대안적인 형태의 거버넌스가 구축되어야 한다는 규범적인 정책제안으로 제기되기도 한다(Meuleman & Niestroy, 2015).

주권국가가 자발적으로 제출하는 태생적인 한계가 있음에도 불구하고 VNR 분석은 HLPF의 Cycle 1에 해당하는 SDGs 이행과정을 평가할 수 있는 유일한 1차 자료라는 점에서 이 문서가 제공하는 자료적 중요성에 주목할 필요가 있다. 2016년에 회원국 일부가 자국의 VNR을 HLPF에 제출하기 시작하고 HLPF도 2016년부터 그 해의 주요 주제를 선정하여 가이드라인을 제공하기 시작하였지만, 실제로 VNR의 내용과 제출방식은 보고자인 개별 국가가 임의로 결정하는 경향이 강하였다. 따라서 자국에 맞게 VNR의 SDGs 우선순위가 결정되고 국내 이행에 필요한 이행기제(MoI)와 추진체계에 대한 기획이 자국의 제도적 동원력에 맞게 조정되어 왔다. 지금까지의 VNR은 글로벌 수준의 지속가능발전 담론이라는 큰 틀에서의 맥락을 공유하지만, 실제 국가 차원에서의 전략적 이해관계가 VNR을 구성하는 주요 요소가 된다. 개도국은 적극적으로 VNR을 HLPF에 제출하여 자국의 SDGs 국내이행의 노력을 강조하는 한편, 선진국은 국별로 국정 이념에 맞게 VNR을 구성하고 SDGs의 우선 목표도 차등적으로 지정하는 추세이다. 특히, 다자협력의 효과성에 회의적인 미국 트럼프 정부는 HLPF Cycle 1 기간이 종료된 현재까지도 VNR을 제출하지 않고 있으며 차후에도 보고하지 않을 가능성이 크다.

이러한 현실적인 한계 때문에 분석자료로서 VNR의 적실성에 대한 논쟁이 있을 가능성이 농후하지만, 현재 SDGs의 이행 경향성을 추적하는데 가용할 수 있는 1차 자료로는 VNR이 거의 유일하며 VNR 제출국의 국내 발전전략과 맥락을 같이 한다는 측면에서 Cycle 1의 VNR 분석이 2020년~2023년으로 구성되는 Cycle 2의 방향성을 예견하는 데 도움이 될 것이라는 기대효과가 있다. 물론 VNR 분석을 통해 보고서를 제출한 국가의 SDGs 이행 평가를 바로 산출해내는 것은 어렵지만, 보고서 제출국가의 SDGs 이행 계획과 평가를 다른 UN 기관의 SDGs 관련 문서와 비교·검토하는 우회적인 간접 접근법을 통해 차후 UN 회원국들의 SDGs 이행과정의 글로벌 경향을 제한적이나마 추론할 수 있는 예견의 핵심 근거로 활용할 수 있다. 본고는 전수조사에 가까운 정도의 사례분석 간접접근 결과들을 모아서 메타적 분석을 시도하고 이를 토대로 거시적 변화의 가능성을 일반화하는 일반론적 예견(generalized foresight)을 시도한다.

이러한 VNR 분석을 통한 일반론적 예견의 가치는 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, HLPF Cycle 1에 해당하는 VNR의 분석을 시도하고 VNR 간의 통일성이 떨어져 일반화하기에 무리가 있음에도 불구하고 최소한의 공통분모를 찾아내고 다른 UN 문서와의 교차 비교를 통해 Cycle 1 VNR의 성향과 SDGs 이행 방향을 간접적으로나마 추적할 수 있으며, 이러한 간접접근법이 현재로서는 현실적으로 동원

가능한 유일한 연구방법이라고 판단된다. 둘째, Cycle 1의 VNR 분석결과는 2020년부터 시작하는 HLPF의 Cycle 2 기간에 SDGs 이행을 예상하고 시사점을 반영할 수 있도록 지원하는 플랫폼으로서 작동할 수 있다. 이를 토대로 아래 제4장부터는 VNR과 UNSDSN의 지속가능발전보고서에 대한 검토를 통해 SDGs 이행의 경향성을 분석한다.

IV. 지속가능발전목표 이행의 경향성 분석: UN VNR, UN HLPF, UNSDSN을 중심으로

앞서 논의했듯이, 이 장에서는 UN 회원국이 HLPF에 제출하는 VNR과 UNSDSN에서 자체적으로 평가한 '2019 지속가능발전보고서(*Sustainable Development Report 2019*)'의 국가별 SDGs 이행정도에 대한 데이터를 비교·검토하여 HLPF에서 지정한 Cycle 1(2016~2019년)의 SDGs 이행에 대한 전반적인 경향성을 분석한다(Sachs et al., 2019). 여기에서 경향성 분석은 미래에 대한 예측을 위해 소수의 전문가 판단에만 의존하거나, 과거의 자료에 의거한 단순한 추세 연장을 뜻하지 않는다. 경향성에 대한 합리적 분석은 단순히 직관(intuition)적 추측에 의존하지 않고 예측과 계획을 위한 기반을 제공하며, 몇몇 경향을 분석하고 이들을 결합하여 가능한 미래를 보여준다.[4] 전문가 패널을 통해 특정 이슈에 대한 예측을 도출하는 델파이 기법(Delphi method)이나 체계적인 정량적 데이터를 기반으로 잠재위험요인과 기회를 분석하는 호라이즌 스캐닝 기법(Horizon scanning method)과 함께, 경향성 분석(Trend impact analysis: TIA)은 잠재적인 변화의 동인이 시간의 흐름에 따라 어떻게 발전했는지와 더불어 해당 변화가 미래에는 어떻게 구조적으로 발현될 수 있는지를 분석하는 방법론이며, 아래 〈표 2〉와 같이 정량적·정성적 자료해석에 모두 적합하다.

4) 경향성 분석은 가능한 미래에 대해 논리적으로 일관되고 신뢰가능하며 타당하고(plausible), 미래에 관한 주요 과제와 관련되어 적절하고(relevant), 전략적으로 차별적이고(divergent), 근본적인 가정에 대한 의문을 제기하여 전환적(challenging)이어야 한다(OECD. "Trend Analysis as a Method"). https://www.oecd.org/site/schoolingfortomorrowknowledgebase/futuresthinking/trends/trendanalysisasamethod.htm)

〈표 2〉 질적예측방법론의 종류과 경향성 분석법

주요특성 / 방법론	정량적 (quantitative)	정성적 (qualitative)	규범적 (normative)	탐구적 (exploratory)	관여 (engagement)	의외발견 (spotting the unexpected)
델파이 기법 (Delphi method)		○	○	○	○	○
호라이즌 스캐닝 기법 (Horizon scanning method)	○			○		○
경향성 분석법 (Trend impact analysis)	○	○		○		

출처: OECD. “Trend Analysis as a Method” & “Overview of Methodologies”.

본 연구에서는 미래에 대한 다양한 시나리오를 구성하여 미래를 예측하지는 않으나, 과거의 데이터를 분석하고 전문가적 판단을 활용하여 경향성을 분석함으로써 미래예견적 가치를 얻고자 한다(Gordon, 1994). 구체적으로 UNSDSN 지속발전보고서의 정량적 특성을 기반으로 정성적 특성을 지닌 VNR과 HLPF 주제별 검토의 탐구적 자료해석에 중점을 두고 경향성 분석을 하고자 하는데, 먼저 UN HLPF의 VNR 관리 방식(연례주제 및 우선 목표)에 대한 분석을 진행하고, 두 번째 단계에서는 UNSDSN의 지속가능발전보고서에 대한 분석을 시도하며, 마지막 단계에서 두 보고서를 통합적으로 비교함으로써 SDGs 이행의 총체적인 해석을 도모한다.

1. UN HLPF의 주제별 검토 및 VNR의 우선 목표

1) UN HLPF의 2016~2019 연례주제 및 중점분석 대상 SDGs

2015년 9월 제70차 유엔총회에서 결의안으로 채택된 ‘우리 세계의 전환: 지속가능발전을 위한 2030 의제(*Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*)’ Paragraph 79에 따르면 회원국들은 자국의 상황, 정책 및 우선순위에 따른 국가주도의 SDGs 이행현황에 대한 포괄적 검토를 정기적으로 보고하도록 요구되었다.[5] 이후 ‘글로벌 차원의 SDGs 후속조치·평가와 관련한 유엔

5) Paragraph 79. “Member States to conduct regular and inclusive reviews of progress at

사무총장보고서(*Critical milestones towards coherent, efficient and inclusive follow-up and review at the global level*)'를 통해 4년 주기 HLPF의 연례주제와 주제별 검토 중점분석 대상목표를 분류한 초안이 작성되었다(UNGA, 2016a: 19). 특히, 해당 보고서의 부록 중 '주제별 검토'를 통해 "개별 국가의 상황에 적합한 범위 내에서 HLPF의 연례주제와 부합하는 현황 분석을 검토보고서에 포함할 수 있다"라고 명시하여 국별 SDGs 이행전략 수립을 인정하되 큰 맥락은 HLPF의 주제에서 크게 벗어나지 않는 방향으로 수립되도록 독려하였다.[6] 이를 토대로 2016년 8월, 유엔총회결의안 70/299에서는 아래 〈표 3〉에서와 같이 2016~2019년에 해당하는 Cycle 1 기간의 HLPF 연례주제와 각각 관련성이 가장 높은 중점 분석대상 SDGs를 확정지었고, 이행 방향의 일관성 향상을 위해 유엔경제사회이사회에서 정책적 일치(alignment)를 보장하도록 하였다.

〈표 3〉 UN HLPF 2016~2019 연례주제 및 중점 SDGs

구분	2016	2017	2018	2019
HLPF 연례주제 (thematic focus)	그 누구도 소외되지 않도록 보장	빈곤퇴치와 번영증진	지속가능하고 회복력 있는 사회로의 변혁	평등과 포용의 확산과 사람들의 자력증진
주제별 검토 중점분석 대상 SDGs (thematic review)	SDG 1, 6, 8, 10	SDG 1, 2, 3, 5, 9, 14	SDG 6, 7, 11, 12, 15	SDG 4, 8, 10, 13, 16
	공통: SDG 17			

출처: UN General Assembly(2016a: 19; 2016b: 2) 바탕으로 저자 정리.

HLPF의 연례주제와 그에 상응하는 주제별 검토 중점분석 대상 SDGs는 지속가능발전의 환경적·경제적·사회적 차원(dimension)의 통합과 이를 반영할 수 있는 지속가능발전 정책을 구상한다는 범주 안에서 설정되었다. 주제별 검토는 SDGs 내 범분야(cross-cutting) 이슈를 다룰 수 있는 플랫폼을 제공할 뿐 아니라 개별 목표 간 상호연계성을 부각하여 전체적인 SDGs 이행을 위한 통찰을 회원국에 제공한다는 점에서 중요한 기준점이 된다. 2016년에는 '누구도 소외되지 않도록 보장(Ensuring that no one is left behind)'이라는 주제 아래에 중점분석 대상목표로서

---

the national and subnational levels which are country-led and country-driven … in line with national circumstances, policies and priorities."

6) Annex 5(e). Thematic Analysis. "As appropriate for the country, the review could include an analysis of progress and initiatives related to the high-level political forum's thematic focus for that year." A/70/684, p. 26.

SDG 1(빈곤퇴치), SDG 6(물과 위생), SDG 8(양질의 일자리와 경제성장), SDG 10(불평등 완화)이 설정되었다. 2017년에는 '빈곤퇴치와 번영증진(Eradicating poverty and promoting prosperity in a changing world)'을 주제로 SDG 1(빈곤퇴치), SDG 2(기아종식), SDG 3(건강과 웰빙), SDG 5(성평등), SDG 9(산업·혁신과 사회기반시설), SDG 14(해양 생태계)가 중점분석 대상으로 명시되었다. 2018년에는 '지속가능하고 회복력 있는 사회로의 변혁(Transformation towards sustainable and resilient societies)' 주제와 함께 SDG 6(물과 위생), SDG 7(깨끗한 에너지), SDG 11(지속가능한 도시와 공동체), SDG 12(책임 있는 소비와 생산), SDG 15(육상 생태계)가 중점검토 대상이 되었다. 2019년에는 '평등과 포용의 확산과 사람들의 역량강화(Empowering People and ensuring inclusiveness and equality)'라는 주제로 SDG 4(양질의 교육), SDG 8(일자리와 경제성장), SDG 10(불평등 완화), SDG 13(기후변화 대응), SDG 16(평화·정의와 제도)이 대상목표였다. SDG 17(파트너십)은 이행수단(MoI) 강화와 글로벌 파트너십 증진을 위해 특정 해에 국한하지 않고 매년 검토되도록 설정되었다.

2) VNR 국별 우선목표(national priority goals)

VNR 보고는 2016년 22개, 2017년 43개, 2018년 46개, 그리고 최근 2019년 47개 국가에서 이루어졌다. 2016년부터 2019년까지 4년간 도합 158개의 VNR이 보고되었고, 이 중 15개국은 2회 이상 제출하였다.[7] 2020년 보고 의사를 밝힌 국가는 50개국이며, 10개국이 2021년 보고를 계획하고 있다.[8] VNR 공통 보고지침은 통계자료와 함께 SDGs 17개 주요목표와 169개 세부목표 중 달성현황을 제시할 것을 권고하나, 자발적이고 국가 주도적으로 이루어지는 후속 및 검토 프로세스는 상이한 국별 상황, 역량과 발전 정도를 고려하여 국별 우선목표 설정을 자국이 동원할 수 있는 정책공간(policy space)에 맞게 기획할 것을 강조하였다. 이는 지속가능한

7) 본고에서는 영문으로 작성된 보고서만을 분석하며, 이외의 공용어(프랑스어, 스페인어, 러시아어, 아랍어)로 작성된 VNR 44개는 분석에서 제외한다(2016-콜롬비아, 멕시코, 베네수엘라, 마다가스카르, 모로코, 토고; 2017-아르헨티나, 칠레, 코스타리카, 엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 파나마, 페루, 포르투갈, 우루과이, 짐바브웨, 베냉, 룩셈부르크, 모나코, 벨라루스; 2018-콜롬비아, 도미니카공화국, 에콰도르, 파라과이, 우루과이, 안도라, 베냉, 기니, 말리, 니제르, 세네갈; 2019-오만, 칠레, 과테말라, 알제리, 부르키나파소, 카메룬, 중앙아프리카공화국, 차드, 콩고, 코트디부아르, 모리셔스, 튀니지).

8) United Nations. "Sustainable Development Knowledge Platform, High-level Political Forum on Sustainable Development". https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf

발전을 성취하기 위해서는 회원국들의 주인의식이 핵심적이며 국가 단위의 이행현황을 토대로 상위 역내 단위의 이행현황을 구성하고, 나아가 이를 기반으로 글로벌 수준에서의 SDGs 달성 정도가 검토되기 때문에 국가별 목표이행 과정이 실제적으로 기획되어야 한다는 것을 의미한다.

VNR의 경우 광범위한 국별 컨설팅 과정을 필요로 한다는 점에서 지속가능발전목표 경과보고서(SDGs Progress Report)와 구별된다. VNR 공통 보고지침은 2015년 12월 반기문 전 사무총장에 의해 처음 작성되어 2017년 12월 수정된 후 첫 번째 HLPF 주기에서의 시행착오 경험을 반영하여 2019년 11월 한 차례 더 갱신되었다. 유엔사무총장의 '자발적국별리뷰 공통 보고 지침(*Secretary-General's Voluntary Common Reporting Guidelines for VNRs*)'은 VNR를 작성하는 회원국의 보고서 작성 방향에 대한 안내와 지원을 위해 마련되었다.[9] 해당 지침은 '지속가능발전목표 경과보고서(*SDGs Progress Report*)' 작성을 위해 2017년 유엔개발그룹(United Nations Development Group)이 제시한 '국가별 지속가능발전목표 경과보고서 준비를 위한 가이드라인(*Guidelines to Support Country Reporting on the SDGs*)' 문서를 참고하여 수립되었다.

이러한 작성지침을 참고하여 국가별로 제출된 VNR 내에 SDGs가 포함된 방법과 형태별 분류는 〈표 4〉와 같다. 크게 네 가지의 유형으로 1) HLPF 연례 중점분석 대상 SDGs와 무관하게 자국의 우선목표를 독립적으로 설정하는 유형(3개국), 2) HLPF 연례 중점분석 대상 SDGs를 일부 포함하여 자국의 우선목표를 설정하는 유형(37개국), 3) HLPF 연례 중점분석 대상 SDGs 전체(100%)를 우선목표로 포함하여 설정하는 유형(16개국), 4) 특정 SDGs를 우선목표로 명시하지 않고 전체 17개의 SDGs를 설정하는 경우(42개국)로 그 유형을 구분할 수 있다. 이외에도, 5) 2회 이상 VNR을 제출한 예외국가(10개국)가 포함된다. 회원국들은 SDGs와 자국의 국가전략 간 정책일관성과 상호연계성을 고려하여 자의적으로 우선목표를 설정할 수는 있으나, 가급적 해당 국가가 진전을 보여야 하는 부진목표와 이를 극복할 수 있는 방편 마련에 초점을 맞추도록 권장되어 있다. 각 유형에 속하는 국별 VNR 우선목표의 설정 현황은 〈표 5〉에 제시되어 있으며, 설정된 우선목표가 각 국가가 해결해야 하는 시급 과제와 연결된 구체적 현황은 제5장(경향성 분석의 주요 함의와 한계)에서 자세히 다루어진다.

---

9) "Handbook for the Preparation of Voluntary National Reviews: The 2020 Edition" Annex 2.

〈표 4〉 VNR 국별 우선목표 설정

1) 국별 우선목표를 독립적으로 설정	2) HLPF 연례 중점분석 대상 SDGs를 일부 포함하여 우선목표 설정		3) HLPF 연례 중점분석 대상 SDGs 전체를 우선목표 설정	4) 특정 SDGs를 우선목표로 명시하지 않고 전체 17개 목표를 우선목표 설정		5) 2회 이상 제출국가 (회차별 우선목표 설정 상이)
그루지야	핀란드*	피지	방글라데시	에스토니아	태국	아제르바이잔
레바논	한국*	아이슬란드*	브라질	프랑스*	아르메니아	이집트
통가	몬테네그로	이라크	인도	독일*	바하마	인도네시아
	필리핀	이스라엘	인도네시아	노르웨이	카보베르데	필리핀
	시에라리온	카자흐스탄	말레이시아	스위스*	캐나다*	카타르
	아프가니스탄	쿠웨이트	나이지리아	우간다	그리스*	시에라리온
	벨리즈	리히텐슈타인	바레인	아제르바이잔	아일랜드*	스위스
	보츠와나	모리셔스	카타르	벨기에*	자메이카	토고
	카타르	파키스탄	루마니아	키프로스	라오스	터키
	타지키스탄	팔라우	사우디아라비아	체코*	라트비아	
	알바니아	르완다	아제르바이잔	덴마크*	나미비아	
	호주*	남아프리카공화국	캄보디아	에티오피아	싱가포르	
	부탄	동티모르	레소토	이탈리아*	수단	
	헝가리	터키	세인트루시아	일본*	아랍에미리트	
	리투아니아	투르크메니스탄	세르비아	요르단	베트남	
	폴란드	바누아투	탄자니아	케냐	보스니아-헤르체고비나	
	슬로바키아	멕시코		몰디브	가나	
	스페인*			네팔	가이아나	
	스리랑카			네덜란드*	몽골	
	크로아티아			슬로베니아	뉴질랜드	
	에스와티니			스웨덴*	영국	

* OECD DAC 회원국
출처: 저자 정리.

〈표 5〉 국별 VNR 우선목표 · UNSDSN MCR 평가목표 및 HLPF 중점목표

국가명 \ SDG		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	SDSN MCR 목표 – VNR 우선목표 간 일치도(%)	HLPF 중점목표 – VNR 우선목표 간 일치도(%)
2016	이집트	○										○		○					0%	20%
	에스토니아	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	핀란드*			○	○			○	○	○	○		○			○	○		50%	40%
	프랑스*	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	조지아			○															25%	0%
	독일*	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	대한민국*	○	○	○	○	○			○		○							○	50%	80%
	몬테네그로	○		○	○	○	○				○						○	○	40%	80%
	노르웨이*	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	필리핀	○	○	○	○		○	○	○			○	○						43%	60%
	시에라리온	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○		83%	80%
	스위스*	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	터키	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	우간다	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
2017	아프가니스탄	○	○	○		○				○								○	45%	86%
	아제르바이잔	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	방글라데시	○	○	○		○				○					○			○	50%	100%
	벨기에*	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	벨리즈	○		○		○									○				20%	57%

	국가명 \ SDG	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	SDSN MCR 목표 – VNR 우선목표 간 일치도(%)	HLPF 중점목표 – VNR 우선목표 간 일치도(%)
2017	보츠와나	○	○	○		○				○								○	50%	86%
	브라질	○	○	○		○				○					○			○	25%	100%
	키프로스	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	체코*	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	덴마크*	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	에티오피아	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	인도	○	○	○		○				○					○			○	44%	100%
	인도네시아	○	○	○		○				○					○			○	50%	100%
	이탈리아*	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	일본*	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	요르단	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	케냐	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	말레이시아	○	○	○		○				○					○	○		○	67%	100%
	몰디브	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	네팔	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	네덜란드	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	나이지리아	○	○	○	○	○				○					○		○	○	58%	100%
	카타르	○	○	○	○	○	○	○	○	○								○	50%	86%
	슬로베니아	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	스웨덴	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%

국가명 \ SDG		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	SDSN MCR 목표 – VNR 우선목표 간 일치도(%)	HLPF 중점목표 – VNR 우선목표 간 일치도(%)
2017	타지키스탄		○	○				○		○							○		57%	43%
	태국	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	토고	○	○	○		○				○					○			○	42%	100%
2018	알바니아			○				○	○	○									25%	17%
	아르메니아	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	호주*	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○					○	○	25%	50%
	바하마스	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	바레인						○	○				○	○			○		○	25%	100%
	부탄	○												○		○			0%	17%
	카보베르데	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	캐나다*	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	이집트	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	그리스*	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	헝가리*						○	○				○	○			○			0%	83%
	아일랜드*	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	자메이카	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	라오스	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	라트비아	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	레바논	○	○	○	○	○					○								60%	0%
	리투아니아						○	○				○	○			○			0%	83%

연도	국가명＼SDG	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	SDSN MCR 목표 – VNR 우선목표 간 일치도(%)	HLPF 중점목표 – VNR 우선목표 간 일치도(%)
2018	몰타	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	멕시코						○	○				○	○			○			33%	83%
	나미비아	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	폴란드*	○	○	○	○		○		○	○	○	○	○			○	○	○	67%	83%
	카타르						○	○				○	○			○		○	50%	100%
	루마니아						○	○				○	○			○		○	33%	100%
	사우디아라비아						○	○				○	○			○		○	40%	100%
	싱가포르	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	슬로바키아*	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○		100%	83%
	스페인*	○				○		○	○	○	○	○	○	○			○	○	67%	67%
	스리랑카						○	○				○	○			○			13%	83%
	수단	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	스위스*	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	토고						○	○				○	○			○		○	25%	100%
	아랍에미리트	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	베트남	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
2019	아제르바이잔				○				○		○			○			○	○	50%	100%
	보스니아-헤르체고비나	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	캄보디아				○				○		○			○			○	○	20%	100%

국가명 \ SDG		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	SDSN MCR 목표 – VNR 우선목표 간 일치도(%)	HLPF 중점목표 – VNR 우선목표 간 일치도(%)
2019	크로아티아		○	○	○				○	○	○	○			○		○	○	67%	83%
	에스와티니	○	○	○	○		○	○	○	○				○			○	○	91%	83%
	피지									○				○			○	○	0%	50%
	가나	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	가이아나	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	아이슬란드*					○		○						○	○	○			50%	17%
	인도네시아				○				○		○						○	○	38%	100%
	이라크	○	○	○	○	○	○	○	○	○			○	○		○	○	○	90%	83%
	이스라엘	○		○	○	○			○	○	○	○					○	○	50%	83%
	카자흐스탄				○				○		○			○			○	○	60%	100%
	쿠웨이트				○				○		○			○			○	○	40%	100%
	레소토	○	○		○				○		○			○			○	○	56%	100%
	모리셔스	○			○									○	○				17%	33%
	몽골	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	뉴질랜드*	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	100%	100%
	파키스탄	○	○	○		○		○	○					○				○	50%	50%
	팔라우		○		○		○	○	○		○				○				0%	50%
	필리핀				○				○		○			○			○	○	43%	100%
	르완다	○	○	○	○	○			○	○				○			○	○	56%	83%
	세인트루시아			○	○	○		○	○		○			○			○	○	100%	100%

국가명 \ SDG		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	SDSN MCR 목표 - VNR 우선목표 간 일치도(%)	HLPF 중점목표 - VNR 우선목표 간 일치도(%)
2019	세르비아				○				○		○	○		○■			○	○	100%	100%
	시에라리온	■	■	■	○■	■	■	■	○■	■	○	■		○			○■	○■	25%	83%
	남아프리카공화국	○■	■	■					■		○■			■			○■		43%	33%
	탄자니아	■	■	■	○■		■	■	○	■	○■	■		○			○■	○	30%	100%
	동티모르	■	○■	○■	○■	○■	○■	■	○	○■							○■	○	78%	67%
	통가	○		○		○■	○			■									50%	0%
	터키		■		○■	■		○	○	○■	■			■	■	■	■		22%	33%
	투르크메니스탄		○	○■	○		○■	○	○■	○■		○		○■			■	○	44%	67%
	영국*	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○■	○■	○	○	○	○■	100%	100%
	바누아투		■	○■	○	○■		■	○	■	○		○	○	○	■	○■		43%	83%

*: OECD DAC 회원국
○: 국별 VNR 우선목표(national priority goal)로 설정된 SDGs
■: UNSDSN '2019 지속가능발전보고서'에서 Major Challenges Remain(MCR)으로 지적된 국별 SDGs
출처: 저자 작성.

2. 유엔지속가능발전해법네트워크(UNSDSN) 평가 및 우선목표와의 일치성

1) UNSDSN의 '2019 지속가능발전보고서'

유엔지속가능발전해법네트워크(UNSDSN)는 2012년 당시 반기문 사무총장의 후원하에 조직되어 지속가능한 발전을 위해 국제사회가 당면한 실질적 문제해결을 촉진하고 지속가능발전목표 및 파리기후변화협약을 구현하기 위해 마련된 협의체이다. 2016년까지 미국 컬럼비아대학교 지구연구소(Earth Institute)에 사무국이 위치하였으나, 이후 SDG 아카데미(SDG Academy)와 함께 국제NGO 501(c)(3)[1)]으로 분류된 SDSN 협회(SDSN Association)로 편입되었다. 민간부문 및 시민사회와도 긴밀한 협력을 통해 글로벌 과학·기술 전문성을 효과적으로 동원하기 위해 마련된 협의체인 UNSDSN은 국가 및 지역 네트워크 이외에도 대학, 연구소, 시민사회단체, 비정부기구, 재단, 국제기구, 공여 기관 등 전 세계 약 1,250개의 회원 및 파트너를 보유하고 있다.[2)]

UNSDSN은 국가 및 로컬 단위에서 지속가능발전목표 달성현황을 점검하기 위해 다양한 파트너 기관과 협력하고 있다. 2030년까지 SDGs를 달성하기 위한 우선순위 목표를 추려내고, 이행과정을 추적하며, 책무성을 보장함과 동시에 목표 간 이행수준 격차를 줄이기 위해 공식 및 비공식 지표를 모두 활용한다는 점은 UNSDSN 자체적으로도 공표되어 있다.[3)] UNSDSN은 독일 Bertelsmann Stiftung[4)]사와 함께 글로벌 SDG 지표 및 대시보드(SDG Index and Dashboards)를 매년 발표해왔다. SDSN의 SDG 지표 및 모니터링 작업은 UN의 모니터링을 보완하는 역할을 하며, 최근 2019년 7월 유럽연합 공동연구센터(European Commission Joint Research Centre)를 통해 SDG 지표 및 대시보드 방법론에 대한 통계감사(statistical audit)를 시행하였다(Papadimitriou et al., 2019).

이러한 SDG 지표 및 대시보드를 통해 UNSDSN은 모든 UN 회원국의 SDGs의 국가별 이행정도를 검토한 연례 '지속가능발전보고서(*Sustainable Development Report*)'를 2016년부터 발표해왔다. 특히, 2019년 보고서의 경우 지속가능발전목표에 대한 국별 이행현황에 대해 UN 회원 193개국을 모두 점검한다는 점에서 전수

1) 미국 연방소득세가 면제되는 법인, 신탁, 비법인협회 등의 해당하는 조직 및 기구 중 한 종류. https://www.irs.gov/charities-non-profits/exempt-organization-types.
2) https://www.unsdsn.org/sdsn-members.
3) https://www.unsdsn.org/sdg-index-and-monitoring.
4) 1977년 설립되어 독일에 본부를 두고 있는 Private Operating Foundation.

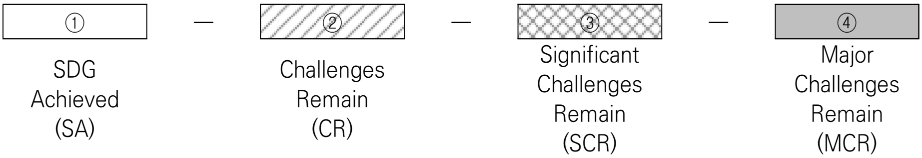
조사가 이루어졌다는 사실뿐만 아니라, SDG 지표에 기반을 둔 예상궤적, 즉, 국별 SDGs 이행의 방향성을 예측한다는 점, 그리고 자체적으로 설정한 여섯 가지 전환(six transformations) 측면에서 지속가능발전목표의 이행정도를 나타내고 구현방안을 제시하였다는 분석적 특징을 갖는다.[5] 그러나 SDSN의 지속가능발전보고서가 UN의 공식적인 지속가능발전평가를 대체할 수는 없으므로 UNSDSN 지속가능발전보고서의 분석결과를 사용할 때는 일반화의 오류를 범하지 않도록 주의가 필요한 것으로 보는 일각의 우려도 참고해야 할 부분이다(한국환경정책·평가연구원, 2019: 12).

2) SDGs 국별 대시보드와 Major Challenges Remain(MCR) 표기

UNSDSN의 지속가능발전보고서는 2016년부터 국가별로 SDGs의 이행현황을 최하 0부터 최대 100 사이의 점수로 환산하여 각 SDGs 지표마다 부여하고 이를 평균낸 값을 각각의 목표의 전체 이행정도로 표기하고, 이를 토대로 국가별 지속가능발전목표의 평균 이행정도를 분석 및 해석해왔다. SDGs 지표와 대시보드는 임계치 구간에 따라 네 가지 이행현황 영역으로 나뉘며, 각 구간은 아래 〈그림 1〉과 같이 분류된다.

5) 지속가능발전목표를 달성하기 위한 여섯 가지의 전환(six transformations to achieve SDGs)과 해당 SDGs는 다음과 같다: (1) 교육, 젠더 및 불평등(Education, Gender, and Inequality): SDG 1, 5, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 17; (2) 건강, 웰빙 및 인구통계(Health, Wellbeing, and Demography): SDG 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10; (3) 에너지 탈 탄소 및 지속가능한 산업(Energy Decarbonization and Sustainable Industry): SDG 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16; (4) 지속가능한 음식, 육지, 물 및 바다(Sustainable Cities and Communities): SDG 1, 2, 3, 5, 6, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15; (5) 지속가능한 도시와 공동체(Sustainable Cities and Communities): SDG 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16; (6) 지속가능한발전을 위한 디지털 혁명(Digital Revolution for Sustainable Development): SDG 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 17. 여섯 가지 전환 프레임은 목표 간 상승효과 및 상쇄효과에 대한 분석을 포함하여 정책적 방향설정과 민관협력의 방법에 대한 가이드라인을 제시한다는 측면에서 향후 국별 이행전략 수립 시 참고할 수 있는 자료로서의 가치가 있다고 평가할 수 있다.

〈그림 1〉 국가별 SDG 이행정도에 대한 SDG 대시보드 분류법



출처: Sachs et al. (2019).

지속가능발전보고서 상에서 네 가지 구역은 각각 초록, 노랑, 주황, 빨강 색상으로 구분된다. 초록 영역은 〈그림 1〉의 ① ‘SDG Achieved(SA)’ 부분에 해당하며, 이 구간은 각 변수에 대해 달성할 수 있는 최댓값, 즉 SDG 달성 임계치(threshold)를 나타낸다. 노란색 영역에 해당하는 ② ‘Challenges Remain(CR)’, 그리고 주황색에 해당하는 ③ ‘Significant Challenges Remain(SCR)’은 이상적 목표 대역인 초록색 영역과의 격차 혹은 거리감(distance)을 드러낸다. 마지막 ④ ‘Major Challenges Remain(MCR)’에 해당하는 빨간색 영역은 백분위 분포 중 하위 2.5%에 해당함을 나타낸다. 모든 임계치는 절댓값으로 설정되었으며 회원국 국별 평가 시 모든 국가에 동일하게 적용되었다.

SDGs 지표와 대시보드는 목표별로 개별 국가의 성과 정도와 이행현황을 시각적으로 제시한다는 점 이외에도 전체 지표를 수치화하여 등위(rank)를 매긴다는 점, 또한 국별로 속한 역내 타 국가들의 평균치와 비교한다는 특징을 갖는다(OECD, 2016: 234-235). 각각의 목표는 다수의 지표를 통해 그 이행정도 확인이 가능하지만, SDG 대시보드에는 모든 세부지표의 점수를 평균 내고 이를 개별 SDG에 대한 국별 이행현황으로서 위 〈그림 1〉 상 제시된 네 가지 분류 중 하나의 구역에 해당하는 색상으로 표기한다. 특정 목표 내에 신속히 해결되어야 하는 특정 지표가 무엇인지 대시보드의 대표 분류 색상만으로는 구체적 확인이 어렵다는 단점은 존재하나, 한 국가가 시급히 대응해야 할 목표에는 전체적으로 어떤 SDGs가 해당되는지에 대한 빠른 인식을 고취할 수 있다는 장점 또한 존재한다. 본고에서 국별 분석에 활용할 구간은 이 중 MCR 구역만 해당되며, 이는 국가별로 가장 이행정도가 부족한 것으로 평가되는 SDGs를 나타낸다.

이를 토대로 UNSDSN ‘2019 지속가능발전보고서’ 상 MCR로 분류되어, 해당 국가의 시급한 당면과제로 명시된 SDGs는 아래 〈표 5〉와 같이 정리할 수 있다. 해당 표에는 MCR로 분류된 국별 SDGs 정보 이외에도 연도별로 VNR 상 명시한 국별 우선목표, 국별 VNR 우선목표와 MCR로 분류된 SDGs와의 일치도, HLPF 중점분석

대상목표로 설정된 SDGs와의 일치도 등의 정보를 함께 확인할 수 있다. 해당 표에서 제시된 국별 SDGs 이행현황에 대한 분석도 제5장에서 구체적으로 제시된다.

Ⅴ. 경향성 분석의 주요 함의와 한계

1. HLPF의 주제별 검토 및 중점분석 SDGs, 국별 VNR 우선목표, UNSDSN의 국별 주요과제 간 경향성

제4장에서 검토한 〈표 5〉를 토대로 HLPF의 주제별 중점 SDGs, Cycle 1 (2016~2019) 동안 HLPF에 제출된 VNR의 우선목표, 그리고 UNSDSN의 2019년 지속가능발전보고서에서 분석한 국별 주요과제 등의 세 가지 문서를 아래와 같이 여섯 가지 측면에서 입체적으로 분석하고자 한다.

1) 'HLPF 주제별 검토 및 중점분석 SDGs'와 '국별 VNR 우선목표' 간 일치도 분석

HLPF 연례주제로서 '누구도 소외되지 않도록 보장'이라는 주제 아래 SDGs 1, 6, 8, 10, 17이 중점분석 대상이었던 2016년에는 중점분석 대상 SDGs와 맞추어 국별 VNR 우선목표를 설정한 제출국가가 없었다. 중점분석 대상목표와 가장 유사하게 국별 우선목표를 설정한 나라는 한국과 몬테네그로이며, 한국의 경우 SDG 6(물과 위생)을 제외, 몬테네그로는 SDG 8(양질의 일자리와 경제성장)을 제외하고 나머지 중점분석 목표를 VNR 우선목표에 포함했다. 그러나 지속가능발전목표 수립이 이루어졌던 2015년 이후 첫 VNR 제출이었다는 점과 UN의 VNR 작성 관련 가이드라인 초안이 2016년 1월에서야 사무총장보고서를 통해 회원국에 전달된 점을 고려할 때 회원국이 HLPF 주제별 검토 SDGs를 충분히 반영하여 국별 VNR 우선목표를 수립하는 데에는 시간적 어려움이 있었을 것으로 판단된다.

'빈곤퇴치와 번영증진'이라는 연례주제로 SDGs 1, 2, 3, 5, 9, 14, 17이 중점분석 대상목표였던 2017년에는 보다 많은 국가의 VNR 우선목표가 HLPF 중점목표와 수렴하기 시작하였다. 국별 VNR 우선목표가 해당연도 HLPF 주제별 검토 중점대상 SDGs와 정확히 일치한 국가는 방글라데시, 브라질, 인도, 인도네시아, 말레이시아, 토고 총 6개국으로 모두 개발도상국과 브릭스(BRICS) 국가들로 글로벌 남반구 국가군에 속한다. HLPF 중점목표를 모두 포함하고 자국의 우선목표를 추가한 국가는

나이지리아로 SDG 4(양질의 교육)와 SDG 16(평화･정의와 제도)을 주어진 중점목표에 더해 VNR를 작성하였다. 한 개의 SDG를 제외하고 나머지 HLPF 중점분석 대상목표와 일치한 국가는 아프가니스탄, 보츠와나, 카타르 총 3개국이다. 이 국가들은 중점목표로 설정된 목표 중 SDG 14(해양 생태계)를 제외하였는데, 반도인 카타르 외 나머지 두 국가의 경우 육지에 둘러싸인(landlocked) 지리적 특성을 가졌다는 점을 고려할 때 SDG 14가 해당 국가의 국별 VNR 우선목표에서 제외된 사유는 어느 정도 참작이 가능하다고 볼 수 있다. SDGs의 모든 목표를 회원국이 의무적으로 이행할 목표로 선정할 조건은 없고 자국이 처한 상황에서 가장 시급하게 처리해야 할 목표를 중심으로 SDGs 달성 순위를 재구성할 수 있다.

2018년에는 '지속가능하고 회복력 있는 사회로의 변혁'이라는 주제로 SDGs 6, 7, 11, 12, 15, 17이 HLPF의 중점검토 대상목표로 설정되었다. 정확히 일치하는 목표를 국별 VNR 우선목표로도 설정한 국가는 바레인, 카타르, 루마니아, 사우디아라비아, 토고 총 5개국으로 모두 개도국 또는 OECD 비회원국들이다. 2018년에는 SDG 17(파트너십)이 제외된 상태로 VNR 우선목표를 유사하게 설정한 국가가 상대적으로 많은 해였다는 특징을 보이며, 이에 해당 국가는 헝가리, 리투아니아, 멕시코, 스리랑카로 총 4개국이다.

2019년은 '평등과 포용의 확산과 사람들의 역량강화'라는 연례주제로 SDGs 4, 8, 10, 13, 16, 17이 주제별 검토의 중점분석 목표로 설정되어 앞선 2016~2018년간 다루어지지 않았던 나머지 SDGs가 모두 포함되었다. HLPF의 중점목표와 VNR 우선목표가 정확하게 일치한 국가는 아제르바이잔, 캄보디아, 카자흐스탄, 쿠웨이트, 레소토, 필리핀, 시에라리온, 탄자니아 총 8개국으로 전체 기간 중 가장 많았으며 예외 없이 기존의 결과와 동일하게 개도국들로만 구성되어 있다. 중점목표에 추가적으로 자국의 우선목표로서 SDG 3(건강과 웰빙), SDG 5(성평등), SDG 7(깨끗한 에너지)를 추가한 세인트루시아, 그리고 SDG 11(지속가능한 도시와 공동체)를 추가한 세르비아가 HLPF 중점목표를 모두 포함하였다. 2019년에는 일부 SDGs를 국별 VNR 우선목표에 포함하지 못한 국가들이 다수 있었는데, SDG 13(기후변화 대응)을 포함하지 않은 크로아티아, 인도네시아, 이스라엘, SDG 10(불평등 완화)을 제외한 에스와티니와 르완다, 그리고 SDG 17(파트너십)을 포함하지 않은 바누아투 등으로 HLPF 중점분석 대상목표와 유사 VNR 우선목표를 설정한 국가는 총 6개국이다.

Cycle 1에 해당하는 2016~2019년 기간 동안 HLPF 중점분석 대상목표와 국별 VNR 대상목표가 대부분 혹은 전체 일치한 국가는 2018년 헝가리를 제외하면

OECD DAC 회원국은 포함되지 않는다는 것을 확인할 수 있다. 따라서 SDGs 이행의 경향성으로 HLPF에서 강조하는 대상목표가 국별 VNR 대상목표에 일정 정도 반영이 되는 현상은 주로 개발원조를 받는 글로벌 남반구 국가들의 VNR에서 찾아볼 수 있으며 글로벌 북반구의 공여국들은 UN이 강조하는 주제별 이슈에 크게 영향을 받지 않고 있다는 간접적인 해석을 해 볼 수 있다. 일치도를 포함하여 관계성 분석의 효용성을 위해 특정 SDGs를 국별 VNR 우선목표로 설정하지 않고 모든 SDGs를 VNR에서 우선목표로 다룬 국가는 분석에서 제외하였다.

2) 'UNSDSN 국별 주요과제 SDGs'와 '국별 VNR 우선목표' 간 일치도 분석

SDSN의 2019 지속가능발전보고서에서 'Major Challenges Remain(MCR)'으로 분류된 SDGs가 국별 VNR 우선목표로 다루어졌었는지를 파악하는 것이 중요하며 관계성을 확인한 결과는 아래와 같이 정리할 수 있다. 이전 분석과 마찬가지로, 관계성 분석의 효용성을 위해 특정 SDGs를 국별 VNR 우선목표로 설정하지 않고 모든 SDGs를 VNR에서 우선목표로 다룬 국가는 분석에서 제외하였다.

VNR을 제출한 연도 기준으로 살펴보면, 2016년에는 MCR로 분류된 목표가 절반 이상 높은 비율로 국별 VNR 우선목표에서 다루어진 국가는 핀란드(50%), 한국(50%), 시에라리온(83%)이며, 절반 이하 낮은 비율로 다루어진 국가는 이집트(0%), 조지아(25%), 몬테네그로(40%), 필리핀(43%)이다. 2017년에 절반 이상 높은 비율로 국별 VNR 우선목표에서 MRC 분류 목표가 다루어진 국가는 보츠와나(50%), 인도네시아(50%), 말레이시아(67%), 나이지리아(58%), 카타르(50%), 타지키스탄(57%)이며, 절반 이하 낮은 비율로 다루어진 국가는 아프가니스탄(45%), 벨리즈(20%), 인도(44%), 토고(42%)이다.

Cycle 1의 후반부가 시작되는 2018년에는 레바논(60%), 카타르(50%), 폴란드(67%), 스페인(67%)으로 OECD DAC 회원국 2개국이 포함된 데 반해, 절반 이하의 낮은 비율로 국별 VNR 우선목표에서 MCR분류 목표가 다루어진 국가 수는 크게 증가하여 알바니아(25%), 바레인(25%), 부탄(0%), 멕시코(33%), 루마니아(33%), 사우디아라비아(40%), 스리랑카 (13%), 토고(25%), 호주(25%), 헝가리(0%)로 나타났다.

2019년에는 국별 VNR 우선목표에서 MCR 분류 목표가 절반 이상과 절반 이하로 다루어진 국가 수가 모두 많이 증가하였다. 아제르바이잔(50%), 크로아티아(67%), 에스와티니(91%), 아이슬란드(50%), 이라크(90%), 이스라엘(50%), 카자흐스탄(60%), 레소토(56%), 파키스탄(50%), 르완다(56%), 동티모르(78%), 통가(50%)로 절반 이상

을 기록한 국가는 총 12개국이다. 절반 이하를 기록한 국가는 캄보디아(20%), 피지(0%), 인도네시아(38%), 쿠웨이트(40%), 모리셔스(17%), 팔라우(0%), 필리핀(43%), 시에라리온(25%), 남아프리카공화국(43%), 탄자니아(30%), 터키(22%), 투르크메니스탄(44%), 바누아투(43%)로 총 13개국이다.

UNSDSN의 2019 지속가능발전보고서에서 MCR로 분류된 SDGs가 국별 VNR 우선목표로 다루어진 경우도 대부분이 개도국으로 나타나고 있으며, OECD 회원국의 경우는 드물게 집계되고 있다. 몇 가지 예견적 시나리오가 가능하지만, 선진국의 경우에 MCR로 분류된 SDGs가 없거나 거의 없을 확률이 높아서 굳이 SDGs 국내이행의 목표로 전략화할 필요가 없다는 해석이 가장 타당할 것으로 보인다.

3) 'HLPF 주제별 검토 및 중점분석 SDGs'와 'UNSDSN의 국별 MCR 분류 SDGs' 간 일치도 분석

다음으로는 국별로 MCR로 분류된 SDGs가 VNR을 제출했던 연도의 연례 HLPF 주제별 검토 중점 분석대상 SDGs와 일치했던 국가에 대한 분석이다. 2016년에는 SDGs 1, 6, 8, 10, 17이 중점분석 대상이었으며 시에라리온이 SDG 10을 제외한 나머지 중점분석 대상목표를 모두 MCR 목표로 분류하였다. 우간다의 경우 SDGs 1, 6, 8, 10, 17이 모두 MCR 목표로 분류되었다. 2017년에는 SDGs 1, 2, 3, 5, 9, 14, 17이 HLPF 중점분석 대상목표였으며, SDGs 1, 14를 제외하고 나머지 목표가 MCR로 분류된 아프가니스탄, SDGs 14, 17을 제외하고 일치한 에티오피아와 나이지리아, 그리고 SDGs 15, 17 외 나머지가 일치한 토고가 해당한다. 2018년에는 일치도를 보인 국가가 없다.

마지막 2019년에는 SDG 17을 제외하고 MCR 목표로 HLPF 중점분석 대상목표가 일치했던 에스와티니, SDG 8을 제외한 이스라엘, SDGs 8, 13 외의 나머지가 일치한 파키스탄, SDGs 10, 13이 미포함된 시에라리온, SDGs 4, 17이 제외된 남아프리카공화국, 그리고 터키에서는 SDGs 8, 17이 HLPF 중점분석 대상목표로는 설정되었으나 국별 MCR로는 해당 SDGs가 언급되지 않은 것으로 나타났다. 2016년부터 2019년까지 SDG 17(파트너십)이 HLPF 주제별 검토 중점분석 대상목표에서 제외되지 않은 데에 반해, 많은 개발도상국에서 해당 목표 17번이 MCR 대상목표로 분류되지 않은 것은 주목할 만하다.

특히, 본 일치도 분석은 대부분의 UN 회원국들이 글로벌 남반구와 북반구 상관없이 자국의 MCR과 HLPF의 중점분석 목표를 VNR에 반영할 정도로 글로벌 수준

의 문제의식이 국내 SDGs 이행에 내재화되지 않고 있다는 것을 반증하고 있다. 또한, 회원국들 중 MCR과 HLPF의 중점목표를 VNR에 어느 정도 반영하고 있는 그룹은 개도국이 대부분이며, 회원국들은 HLPF의 중점목표는 공식적으로 인지하고 있는 반면 UNSDSN의 MCR은 인지하지 못할 확률이 있기 때문에 자국의 VNR 안에 상호 문서 간의 관계성을 반영하기에는 무리가 따를 가능성을 배제할 수 없다.

4) 2회 이상 VNR 제출한 국가의 우선목표 설정방향 변화 분석

본 연구에서 분석대상으로 삼은 VNR 제출국가 중, 2회 이상 VNR을 제출한 국가는 총 9개국이다. 이 중, 우선목표의 설정방향이 회차별로 변화한 국가와 우선목표 설정방향에 변화가 없는 국가로 나누어 살펴본다.

먼저, 우선목표 설정방향에 변화가 없는 국가는 인도네시아, 필리핀, 카타르, 스위스, 토고 총 5개국이다. 인도네시아는 2017년 최초제출 VNR에서는 HLPF 중점분석 대상목표와 정확히 일치하는 우선목표를 설정하였으며, 이는 2019년에도 SDG 13을 제외한 나머지가 HLPF 대상목표와 일치하는 패턴을 나타냈다. 필리핀은 2016년 최초제출 VNR에서 HLPF 중점분석 대상목표로 제시된 5개의 SDGs 중 3개가 일치하였으나, 이후 2019년 2차 제출에서는 HLPF 중점분석 대상목표와 우선목표를 일치시켰다. 카타르 또한 2017년에는 SDG 14를 제외한 나머지를, 2018년에는 모든 VNR 우선목표를 HLPF 중점분석 대상목표와 일치시킨 것으로 나타났다. 토고[6]의 경우 2017년 2차 제출과 2018년 3차 제출된 VNR이 모두 해당연도 HLPF 중점분석 대상목표와 일치하였으며, 스위스는 2016년과 2018년 제출된 두 차례의 VNR 모두 국가 우선목표를 별도로 설정하지 않고 모든 SDGs를 다루었다.

반대로 여러 회차에 걸쳐 VNR을 제출하며 우선목표 설정방향이 달라진 경우는 아제르바이잔, 이집트, 시에라리온, 터키로 총 4개국이다. 아제르바이잔의 경우 2017년 최초 제출된 VNR에서 국별우선목표를 별도설정하지 않고 SDGs 1부터 17을 모두 다루었으나, 2019년에는 HLPF 중점분석 대상목표만을 국별 VNR 우선목표로 지정하였다. 터키 또한 2016년 VNR에서는 SDGs 1~17을 모두 우선목표로 포함하였으나, 2019년에는 HLPF 중점분석 대상목표 중 2가지만 포함하여 자체적으로 설정한 우선목표를 VNR에 포함했다. 반대로, 이집트의 경우 2016년 VNR에서는 HLPF 중점분석 대상목표와 무관한 목표를 국별우선목표를 설정하였다가 2018년 2차 VNR 보고 시 SDGs 1부터 17을 모두 다루는 패턴으로 변화하였다. 마지막으로

6) 토고의 1차 VNR은 2016년 프랑스어로 제출됨.

시에라리온은 2016년 VNR에서는 SDGs 11, 17을 제외한 나머지 목표를 모두 우선목표로 포함하였으나, 2019년에는 HLPF 중점분석 대상목표와 정확히 국별 우선목표를 일치시켰다.

5) ‘국별 VNR 우선목표’, ‘HLPF 대상목표’ 및 ‘UNSDSN의 MCR 분류 SDG’ 간 일치도 분석

국별 VNR 우선목표가 HLPF 중점분석 대상목표와 동시에 UNSDSN의 MCR로 분류된 국별 SDGs와 모두 높은 일치도를 보인 국가들에 대한 분석은 HLPF에서 사전 중점목표 설정, 이후 VNR에서 국가별 우선목표 수립, 그리고 사후 UNSDSN 평가가 어떻게 선순환 구조로 연결될 수 있는지를 나타낸다. HLPF 대상목표 SDGs 중 많은 수가 국별 VNR 우선목표로 포함된 경우 국가의 집중적인 이행지원을 받을 수 있는 목표로 설정되었다고 볼 수 있다. 그러나 해당 우선목표가 UNSDSN 평가에서 MCR로 분류된 SDGs와는 현저히 낮은 비율로 일치한다면 국별 상황에 알맞은 우선목표와 UN HLPF의 연례주제로 설정된 중점 SDGs 간 간극이 크다고 봐야할 것이다. 이는 글로벌 수준에서 설정된 목표에 자국의 SDGs 이행 방향성을 맞추기 위해 노력한 것에 비해 실제로 자국의 지속가능발전을 위해 반드시 이행되어야 할 목표가 배제되는 부조화 현상이라는 해석도 가능하다.

이러한 부조화 현상이 나타나는 국가들은 2016년 이집트, 한국, 몬테네그로, 필리핀 등 총 4개국으로 전체 VNR 제출국가 중 26.66%이며, 2017년은 아프가니스탄, 방글라데시, 벨리즈, 보츠와나, 브라질, 인도, 인도네시아, 말레이시아, 나이지리아, 카타르, 토고 총 11개국으로 전체 VNR 제출국가 중 39.28%를 차지한다. 2018년에는 해당 현상을 보인 국가에 호주, 바레인, 부탄, 헝가리, 리투아니아, 멕시코, 폴란드, 카타르, 루마니아, 사우디아라비아, 스리랑카, 토고 등 12개국이 포함되며, 이는 전체 VNR 제출국가 중 36.36%이다. 마지막 2019년에는 아제르바이잔, 캄보디아, 크로아티아, 피지, 인도네시아, 이스라엘, 카자흐스탄, 쿠웨이트, 레소토, 모리셔스, 팔라우, 필리핀, 르완다, 시에라리온, 탄자니아, 터키, 투르크메니스탄, 바누아투 총 18개국으로 54.54%를 기록하며 VNR 제출국가 중 절반 이상을 차지하고 있다.

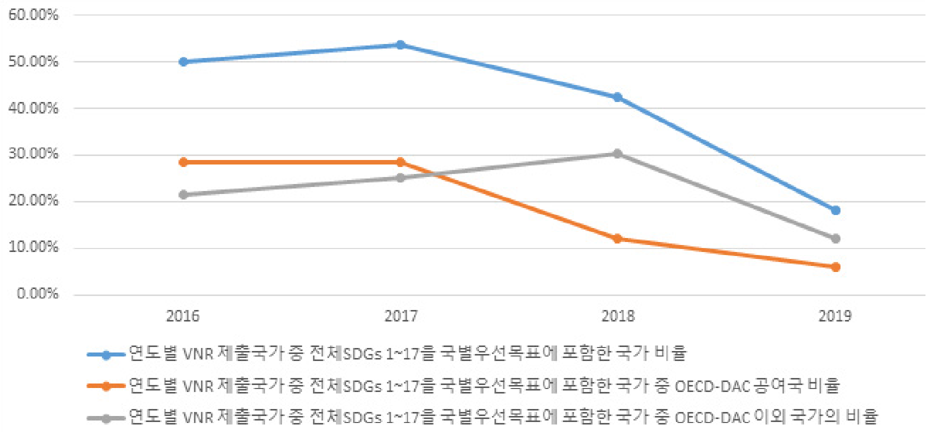
요컨대, HLPF 중점분석 대상목표와 국별로 심각한 이행 부진을 나타내는 MCR 대상목표가 서로 일치하지 않고, 이 불일치성이 글로벌 수준에서는 HLPF의 대상목표와도 부조화 현상을 보이게 되면 사실상 UN SDGs 이행에 있어 2016년의 약

27% 수준에서 2019년 약 55% 수준까지 개별 국가의 글로벌 규범에 탈동조화(decoupling) 현상이 점차 심화하는 경향성을 보임을 확인할 수 있다.

6) VNR에서 특정 SDGs를 우선목표로 설정하지 않은 국가군

국별 VNR 우선목표 설정 시, 특정 SDG를 우선적으로 고려하지 않고 1~17까지 모든 SDGs를 자발적국별리뷰에서 다룬 국가는 다음과 같다. 연도별 VNR 제출국가 중 전체 SDGs 1~17을 국별우선목표에 포함한 국가 수가 Cycle 1이 끝나는 2019년 시점으로 감소하는 경향성은 아래 〈그림 2〉에서도 나타난다.

〈그림 2〉 연도별 VNR 제출국가 중 전체 SDGs 1~17을 국별우선목표에 포함한 국가 비율



출처: 저자 작성.

연도별로 살펴보면 먼저 2016년에는 14개국 중 에스토니아, 프랑스, 독일 노르웨이, 스위스, 터키, 우간다 총 7개 국가(50.00%)가 전체 SDGs를 VNR에서 다루었으며, 이중 OECD DAC 회원국은 프랑스, 독일, 노르웨이, 스위스로 전체 14개국 중 28.57%를 차지한다. 2017년에는 28개국 중 15개국(53.57%)이 전체 SDGs 다루었으며, 아제르바이잔, 벨기에, 키프로스, 체코, 덴마크, 이탈리아, 일본, 요르단, 케냐, 몰디브, 네팔, 네덜란드, 슬로베니아, 스웨덴, 태국 중, OECD DAC 공여국은 벨기에, 체코, 덴마크, 이탈리아, 일본 5개국으로 전체 28개국 중 28.57%를 차지한다. 2018년에는 33개국 중 42.42%에 해당하는 14개국이 전체 SDGs를 VNR에서 다루었으며, 아르메니아, 바하마스, 카보베르데, 캐나다, 이집트, 그리스, 아일랜드, 자

메이카, 라오스, 라트비아, 몰타, 나미비아, 싱가포르, 수단, 스위스, 아랍에미리트, 베트남이 포함된다. 이중 OECD DAC 회원국은 캐나다, 그리스, 아일랜드, 스위스 4개국으로 전체 VNR 제출국가 중 30.30%를 기록한다. 2019년에는 33개국 중 6개국(18.18%)이 전체 SDGs 다루면서 그 수가 크게 감소하였다. 보스니아·헤르체고비나, 가나, 가이아나, 몽골, 뉴질랜드, 세인트루시아, 세르비아, 영국 중 뉴질랜드, 영국 단 2개국만 OECD DAC 회원국으로서, 전체 중 6.05%를 차지한다.

국별 VNR에 SDGs 전체를 반영한다는 의미는 HLPF에서 매년 강조하는 주제별 이슈를 자동으로 VNR에 포함한다는 전략과 동일하다고 해석할 수 있다. 다른 일치도 분석과 달리 SDGs 전체의 VNR 반영 이슈는 개도국보다는 선진공여국, 이른바 선진국들의 클럽으로 불리는 OECD DAC 회원국이 다수를 차지하고 있었다는 특징을 찾아볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 2016년에 비해 2019년 SDGs 전체의 VNR 반영 비율이 50%에서 6%로 대폭 축소된 현상에서 우리는 SDGs 전체를 자국의 발전전략으로 활용하는 데 무리가 있다고 판단하는 UN 회원국들이 점차 늘어나고 있다는 것으로 해석할 수 있다.

2. 분석의 한계

위에서 분석한 여섯 가지 함의에도 불구하고 본 연구는 여러 가지 분석적 한계를 내포한다. 첫째, VNR은 자발적으로 국가에서 UN HLPF에 제출하는 보고서로서, 제출 시기, 제출 연도, 누적 제출 회차 수에 따라 국가별 이행현황을 일관적인 기준을 놓고 검토하는 데에 다소 어려움이 있다. 둘째, 국가들이 자국의 VNR에 공표하는 우선목표 또한 향후 우선순위로 두고자 하는 목표에 대한 당위성과 필요성, 계획을 중심으로 기술되기 때문에 실질적으로 진전이 필요한 SDGs와 유기적으로 연결이 되어있는지 여부를 확인하기 어렵다는 맹점이 있다. 셋째, 영어 이외의 공용어(프랑스어, 스페인어, 러시아어, 아랍어)로 작성된 44개 VNR이 분석에서 제외되었다는 점, 그리고 2016년부터 2019년까지 Cycle 1에 해당하는 비교적 짧은 기간에 대한 분석을 토대로 도출한 경향성을 일반화하기에는 어려운 부분들이 남아있다. 넷째, OECD DAC 국가 중에서도 실질액수 기준으로 가장 많은 원조를 수행하는 미국이 아직 VNR을 제출하지 않았다는 점과 자발적 보고 외에는 SDGs 이행현황을 확인할 수 있는 경로 확보가 어려운 중국의 VNR에 대한 깊이 있는 분석이 어렵다는 점에서도 전체적인 경향성 연구에 한계를 낳는다. 마지막으로, 국별 SDGs 이행현황에 대한 분석과 평가가 UNSDSN의 SDG 지표와 대시보드를 통해 주로 이루어진다는

점은 향후 UN 차원에서 연례 이행평가를 가능케 하는 자체적 방법론과 도구의 개발에 대한 필요성을 더욱 배가시킨다. 지속가능발전보고서가 외부 민간단체의 일부 전문가 그룹에 의해 작성된다는 점을 고려할 때 이행평가를 위한 UN 차원의 대책 마련은 시급하다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고, 현재 첫 4년 동안 UN의 SDGs가 회원국에 의해 어떻게 이행되고 있는가에 대한 전반적인 경향성을 파악하는데 VNR과 UNSDSN의 지속가능발전보고서, 그리고 UN HLPF의 가이드라인을 상호 비교하는 간접적인 방법론과 그 결과가 주는 함의는 쉽게 간과하기 어렵다. 현재 가용할 수 있고 신뢰할 수 있는 가장 유일한 공식문서인 세 가지 자료를 토대로 상호 교차하여 비교·분석함으로써 구체적이고 명확한 SDGs 이행의 경향성을 파악할 수는 없지만, 간접적으로 개략적인 이행의 방향성과 특성을 파악할 수 있다는 예견적인 의미는 제공할 수 있다. 또한, 이러한 초보적인 단계의 SDGs 이행에 관한 분석을 통해 다음 단계에서 더욱 정교한 분석틀과 데이터를 동원한 후속연구들이 나올 수 있는 기초적인 연구결과를 제공한다는 점에서도 그 의미를 재조명할 수 있다.

Ⅵ. 결론을 대신하며

본 연구의 결론은 구체적으로 제시하기에 무리가 있으며, 본래 연구의 목적 자체가 구체적인 결과보다는 SDGs 이행의 글로벌 경향성을 정리하는 일종의 현재 상황 분석이기 때문에 아래와 같이 SDGs 이행을 강화하기 위한 몇 가지 현상에 기초한 정책제언으로 결론을 대신하고자 한다.

무엇보다, Cycle 1 단계에서 매년 UN HLPF이 사전에 제시한 주요 대상목표가 실제로 회원국의 VNR에 반영되지 않음으로써 그 정책적 가치가 상실되고 있다. Cycle 1에 해당하는 2016~2019년 기간 동안 HLPF 중점분석 대상목표와 국별 VNR 대상목표가 대부분 혹은 일부가 일치하는 국가 중 2018년 헝가리를 제외하면 OECD 회원국들은 모두 해당 사항이 없다는 점이 HLPF의 리더십에 문제가 발생할 수 있다는 염려를 반증한다. 따라서 HLPF의 연례주제 및 중점 SDGs가 부가가치를 생산하고 주요 핵심 UN 회원국이 이를 적극적으로 VNR에 반영할 수 있는 전략적 모색이 필요하다. 만약 HLPF가 제시하는 연례주제가 불필요하고 그 정책적 가치에 도전하는 세력이 확장된다면, 굳이 특정 주제와 중점 SDGs를 HLPF가 지정할 필요가 없으며 이러한 권한은 회원국에게 위임함으로써 자국의 주권적 정당성을 인정

해 주고 그 대가로 글로벌 규범인 SDGs의 이행을 보다 구체적이고 체계적으로 개별 국가가 추진할 수 있는 정치적 약속을 받아내는 전략을 취하는 것이 하나의 방법이 될 것이다.

둘째, VNR의 자발성을 제도적으로 규제하고 지금보다 체계적으로 VNR을 관리할 수 있는 제도적 장치가 HLPF에 의해 기획되고 관장되어야 한다. 현재의 VNR 보고 프로세스 및 VNR의 내용을 보면 주권국가의 자율성과 현실주의적 현상이 주류 프레임으로 작동하고 있다는 것을 인지할 수 있다. 결과적으로 VNR에 대한 법적 구속력이 있는 강제력이 제도적으로 보완되지 않은 한, 사실상 회원국은 자국의 맥락에서 VNR에 들어갈 SDGs의 우선순위를 정할 수밖에 없으며 VNR에 계획한 SDGs 이행목표가 달성되지 않아도 이를 제어하거나 평가할 수 있는 글로벌 수준의 제도적 장치가 부재하다. 따라서 이를 방지하기 위한 최소한의 장치가 HLPF에 의해 조직되어야 하는데, 이러한 최소한의 장치는 국별로 제출하는 VNR의 양식과 내용을 통일하고 VNR 제출에 포함되는 통계 수치의 의무화, 그리고 VNR의 평가 시스템 구축 등을 의미한다.

셋째, UNSDSN의 지속가능발전보고서와 같은 일종의 평가보고서를 사설 기관인 UNSDSN이 아니라 HLPF 같은 공식적인 UN 기관이 전담하는 것이 바람직하다. SDSN의 보고서에서 사용하는 MCR 기법은 대단히 중요한 평가 척도가 될 수 있는데 UN의 공식기관이 보고서 작성에 필요한 MCR을 평가한 것이 아니므로 사실상 UNSDSN의 MCR 결과를 HLPF에 제출한 VNR과 직접 비교하기에 무리가 따를 수 있다. 다만 간접적으로 이행의 경향성을 파악하기 위하여 두 자료를 비교할 수는 있지만, HLPF와 같은 공식적인 SDGs 이행 전담 부서에서 각국의 SDGs 이행에 관한 평가보고서를 기획하게 되면 글로벌 수준에서 본 SDGs 이행의 메타분석이 보다 명확하게 가능해질 것으로 예상한다.

HLPF가 관장하는 Cycle 1 동안의 VNR 분석을 통해 간접적이나마 개략적인 SDGs 이행의 경향을 타진해 볼 수 있다. 차후 Cycle 2가 진행될 것이고 2023년에는 2번째 주기 동안의 VNR을 토대로 국별로 어느 정도까지 SDGs를 국내 수준에서 달성하고 글로벌 수준에서도 어느 정도까지 SDGs가 이행되고 있는가를 검토할 것이다. 2주기에서는 보다 정치하고 구체적인 성과 결과와 평가를 시도하기 위해서 본 결론에서 제시한 세 가지 정책 개선은 최소한으로 이루어져야 한다. 그렇지 않다면, HLPF의 대상목표, VNR의 주요 목표, UNSDSN과 같은 기관의 국별 MCR 평가 등 간의 부조화 현상이 깊어질 것이며, UN 회원국의 글로벌 규범에 대한 탈동조화 현상은 계속해서 심화될 가능성이 매우 크다.

참고문헌

한국환경정책·평가연구원. (2019).「지속가능발전목표(SDGs) 국제적 이행평가체계 연구」. 세종: 한국환경정책·평가연구원.

OECD. (2018).「지속가능한 발전을 위한 정책 개선 2016: 정책 일관성을 위한 새로운 틀」. 서울: OECD/Korea Policy Centre.

Allen, C., Metternicht, G. & Wiedmann, T. (2018). "Initial Progress in Implementing the Sustainable Development Goals (SDGs): A Review of Evidence from Countries." *Sustainability Science*, 13(5): 1453-1467.

Bernstein, S. (2001). *The Compromise of Liberal Environmentalism.* New York: Columbia University Press.

Biermann, F., Pattberg, P., Van Asselt, H., & Zelli, F. (2009). "The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis." *Global Environmental Politics*, 9(4): 14-40.

Biermann, F., Kanie, N. & Kim, R. E. (2017). "Global Governance by Goal-setting: The Novel Approach of the UN Sustainable Development Goals." *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 26: 26-31.

Breuer, A., Leininger, J. & Tosun, J. (2019). "Integrated Policymaking: Choosing an Institutional Design for Implementing the Sustainable Development Goals (SDGs)." Discussion Paper 14/2019, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). http://hdl.handle.net/10419/205253

Desai, R. M., Kato, H., Kharas, H. & McArthur, J. W. (2018). *From Summits to Solutions: Innovations in Implementing the Sustainable Development Goals.* Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Fukuda-Parr, S. (2011). "Theory and Policy in International Development: Human Development and Capability Approach and the Millennium Development Goals." *International Studies Review,* 13(1): 122-132.

Fukuda-Parr, S. & McNeill, D. (2019). "Knowledge and Politics in Setting and Measuring the SDGs: Introduction to Special Issue." *Global Policy,* 10: 5-15.

Gordon, T. J. (1994). "Trend Impact Analysis." AC/UNU Millennium Project. http://www.foresight.pl/assets/downloads/publications/Gordon1994-Trendimpact.pdf

Hafner, G. (2000). "Risks Ensuing from Fragmentation of International Law." *Report of the International Law Commission on the Work of its Fifty-Second Session,* 1: 321-353.

Jänicke, M. & Jacob, K. (2004). "Lead Markets for Environmental Innovations: A New Role for the Nation State." *Global Environmental Politics*, 4(1): 29-46.

Langford, M. (2016). "Lost in Transformation? The Politics of the Sustainable Development Goals." *Ethics & International Affairs*, 30(2): 167-176.

McArthur, J. W. & Rasmussen, K. (2018). "Change of Pace: Accelerations and Advances During the Millennium Development Goal Era." *World Development*, 105: 132-43.

Meuleman, L. & Niestroy, I. (2015). "Common but Differentiated Governance: A Metagovernance Approach to Make the SDGs Work." *Sustainability*, 7(9): 12295-12321.

Monkelbaan, J. (2019). "Introduction: Objectives, Substantive Issues and Structure of This Book." In J. Monkelbaan (Ed.), *Governance for the Sustainable Development Goals: Exploring an Integrative Framework of Theories, Tools, and Competencies* (pp. 1-19). Singapore: Springer.

Niklasson, L. (2019). *Improving the Sustainable Development Goals: Strategies and the Governance Challenge.* Abingdon: Routledge.

Papadimitriou, E., Neves, A. R. & Becker, W. (2019). *JRC Statistical Audit of the Sustainable Development Goals Index and Dashboards.* Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Rittel, H. W. & Webber, M. M. (1973). "Dilemmas in a General Theory of Planning." *Policy Sciences*, 4(2): 155-169.

Sachs, J. D. (2015). *The Age of Sustainable Development.* New York: Columbia University Press.

Sachs, J. D., Schmidt-Traub, G., Mazzucato, M., Messner, D., Nakicenovic, N. & Rockström, J. (2019). "Six Transformations to Achieve the Sustainable Development Goals." *Nature Sustainability*, 2(9): 805-814.

Sachs, J. D., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G., & Fuller, G. (2019). *Sustainable Development Report 2019: G20 and Large Countries edition.* New York: Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network

(SDSN).
https://sdgindex.org/reports/sustainable-development-report-2019/

United Nations. (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1 (25 September 2015).
https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf

United Nations Department of Economic and Social Affairs, Division for Sustainable Development. (2016). *Synthesis of Voluntary National Reviews 2016*.
https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/127761701030E_2016_VNR_Synthesis_Report_ver3.pdf

United Nations Department of Economic and Social Affairs, Division for Sustainable Development. (2017). *Synthesis of Voluntary National Reviews 2017*.
https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17109Synthesis_Report_VNRs_2017.pdf

United Nations Department of Economic and Social Affairs, Division for Sustainable Development. (2019). *Synthesis of Voluntary National Reviews 2019*.
https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/252302019_VNR_Synthesis_Report_DESA.pdf

United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2020). *Handbook for the Preparation of Voluntary National Reviews: The 2020 Edition* (November 2019).
https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/25245Handbook_2020_EN.pdf

United Nations Development Group. (2017). *Guidelines to Support Country Reporting on the Sustainable Development Goals* (January 2017).
https://unsdg.un.org/resources/guidelines-support-country-reporting-sustainable-development-goals

United Nations General Assembly. (2016a). *Report of the Secretary-General: Critical milestones towards coherent, efficient and inclusive followup and review at the global level*, A/70/684 (15 January 2016).
https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%20/70/684&Lang=E

United Nations General Assembly. (2016b). *Resolution Adopted by the General*

Assembly on 29 July 2016, A/RES/70/299 (18 August 2016). https://undocs.org/A/RES/70/299

OECD. "Overview of Methodologies". https://www.oecd.org/site/schoolingfortomorrowknowledgebase/futuresthinking/overviewofmethodologies.htm (Accessed 18 June 2020).

OECD. "Trend Analysis as a Method". https://www.oecd.org/site/schoolingfortomorrowknowledgebase/futuresthinking/trends/trendanalysisasamethod.htm (Accessed 18 June 2020).

United Nations. "Sustainable Development Knowledge Platform, High-level Political Forum on Sustainable Development". https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf (Accessed 1 April 2020).

United Nations. "Sustainable Development Knowledge Platform, High-level Political Forum on Sustainable Development, Voluntary National Reviews (VNRs)". https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/ (Accessed 1 April 2020).

United Nations. "Sustainable Development Knowledge Platform, High-level Political Forum on Sustainable Development, Updated Voluntary Common Reporting Guidelines for Voluntary National Reviews at the High-Level Political Forum for Sustainable Development". https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17346Updated_Voluntary_Guidelines.pdf (Accessed 1 April 2020).

우창빈(禹昌彬): 제1저자. 현재 경희대학교 국제개발협력연구센터 학술연구교수로, 동아대학교 석당인재학부 조교수를 역임하였다. 주요 관심분야는 국제개발협력, 거버넌스, 삶의 질 관련 정책 등이다(changbinwoo@gmail.com).

김태균(金泰均): 참여저자. 현재 서울대학교 국제대학원 교수이자 부원장을 역임하고 있으며, 일본 와세다대학교 조교수와 이화여자대학교 조교수를 역임하였다. 주전공은 국제개발학과 국제정치사회학이며, 이와 관련된 다수의 연구논문과 「대항적 공존: 글로벌 책무성의 아시아적 재생산」,「한국비판국제개발론: 국제개발의 발전적 성찰」 단행본이 있다(oxonian07@snu.ac.kr).

김보경(金甫畊): 교신저자. 현재 연세대학교 글로벌행정학과 연구교수로, 주전공은 국제개발이다. 주요 관심분야는 국제개발협력, 글로벌 거버넌스, 책무성 등이다(kim.bk@yonsei.ac.kr).

Analysis on the Trend of Sustainable Development Goals (SDGs) Implementation: Review on UN Voluntary National Reviews (VNR)

Changbin Woo, Taekyoon Kim, Bo Kyung Kim

Since Sustainable Development Goals (SDGs) were declared at the United Nations General Assembly in September 2015, the first four-year cycle from 2016 to 2019 has ended. The purpose of this study is to analyze the tendency of SDGs implementation over this period by comparing and reviewing documents from the United Nations and related agencies. The study first overviews the formation process and history of SDGs and interprets the core of SDGs as “governance through goals”. It then presents the theory regarding the level of governance fragmentation, upon which we approach SDGs and analyze its performance with officially available UN Voluntary National Review (VNR), thematic reviews of UN High-Level Political Forum (HLPF), and Sustainable Development Report of the UN Sustainable Development Solutions (UNSDSN). The study then outlines the institutionalization process of VNR, the significance of VNR analysis, thematic focus and reviews of SDGs suggested by the HLPF, and goals that are categorized as Major Challenges Remain (MCR) in UNSDSN’s Sustainable Development Report. Based on six relational analysis on SDGs implementation among UN VNR, HLPF thematic reviews, and UNSDSN's Sustainable Development Report, the study confirms that there exist implementation problems, decoupling effect, and mismatch between national priority goals and focus goals on the global level. Lastly, institutions and policies are suggested to supplement and strengthen such problems of SDGs implementation.

[Key words: Sustainable Development Goals (SDGs), Voluntary National Reviews (VNR), UN Sustainable Development Solutions Network (UNSDSN), Domestic implementation, Governance]

「국정관리연구」 제15권 제2호(2020. 06): 109-138

지방자치단체의 재정 조기집행이 지방재정에 미치는 영향 연구: 재정운용효율성과 재정건전성을 중심으로

주기완

본 연구의 목적은 지방자치단체의 재정 조기집행이 지방재정에 미치는 영향을 분석하고, 재정 조기집행의 정책적 함의를 제시하는 것이다. 4년간(2015~2018년)의 243개 지방자치단체를 대상으로 패널회귀분석을 하였다.

분석결과, 재정 조기집행 목표달성여부에 의한 재정운용효율성과 재정건전성은 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 조기집행 목표를 달성한 지방자치단체는 달성하지 못한 지방자치단체보다 재정운용이 효율적이지만, 재정건전성은 낮은 것으로 분석되었다. 패널회귀분석 결과에서도, 재정 조기집행 목표달성률이 높은 지방자치단체일수록 재정운용이 효율적이지만, 재정건전성 측면에서 예산대비채무비율은 낮은 것으로 나타났다.

연구결과를 종합해 볼 때, 재정 조기집행제도는 지방자치단체의 효율적인 재정운용을 도모하는데 긍정적인 기여를 하지만, 재정건전성 측면에서 부정적 영향을 미칠 수 있음을 알 수 있다. 재정 조기집행제도가 매년 시행하는 만큼, 제도관리의 내실화를 꾀할 필요가 있고, 단순한 재정집행이 아니라 예산집행과 정책이 연계하여 목표를 달성하는 방향으로의 제도관리가 필요하다. 또한, 지방자치단체는 재정관리의 전문성과 역량을 강화하여야 한다. 중앙정부는 재정 조기집행제도의 내실화를 위하여 지방자치단체 간의 지나친 과열 및 경쟁을 예방하고, 지속적인 제도관리 및 지원을 해 나가야 한다.

[주제어: 재정조기집행, 재정운용효율성, 재정건전성]

Ⅰ. 서론

정부는 경제여건이 좋지 않은 상황 혹은 연말에 무리한 집행이나 불용을 최소화하기 위한 선제적이고 적극적인 재정수단으로 재정 조기집행을 활용한다. 중앙정부와 지방자치단체는 최근 코로나 19의 위기에 따라 위축된 경기를 활성화하기 위해 재

이 논문은 2019~2020년도 창원대학교 자율연구과제 연구비 지원으로 수행된 연구 결과임.
논문접수일: 2020.05.25, 심사기간(1차):2020.06.01~06.14, 게재확정일: 2020.06.14

정 조기집행의 시행에 대한 목소리를 높이고 있다. 재정 조기집행은 정부의 선제적 재정관리에 의한 상·하반기의 균형집행을 통하여 예산집행의 효율성 제고와 더불어 지역경제 활성화를 통한 경기안정을 도모하기 위한 도구 중의 하나이다.[1] 경제협력개발기구(OECD: Organization for Economic Cooperation and Development)는 지난 2010년 한국경제보고서를 통해서 한국의 재정조기집행 등 적극적인 경기부양책의 시행이 2009년 당시 한국의 세계 경기침체를 극복하는데 긍정적인 역할을 했다고 평가하였다(OECD, 2010). 또한, 행정안전부는 2012년 재정 조기집행으로 2013년 상반기 성장률이 제고되었고, 지방자치단체의 이월액과 불용액 규모가 감소했다는 사실을 바탕으로 재정 조기집행의 긍정적 측면을 강조한다(여차민·이석환, 2014: 2). 정부는 2002년부터 지금까지 재정 조기집행을 효율적인 예산관리와 지역경제의 활성화를 위한 방안으로 활용하고 있으며, 지방자치단체에는 지역의 경제위기 극복 및 혁신성장을 위한 지방 재정집행 실적 제고를 강조하고, 지방자치단체의 조기집행 추진 실적을 평가하여 최우수 혹은 우수기관에 선정되면 재정인센티브를 지급하고 있다. 이런 조치는 지방자치단체의 재정 조기집행 실적을 높이는 결과를 가져오기도 하였다.[2]

하지만, 재정 조기집행의 추진에 대한 우려의 목소리도 있다. 조기집행은 선제적으로 상·하반기의 균형적 재정지출을 관리함으로써, 민간경제의 경기활성화 및 재정운영의 효율성에 긍정적으로 영향을 미칠 수도 있지만, 계획된 일정보다 앞당겨 재정지출을 집행하는 것이기 때문에 일시차입금에 의한 이자비용의 발생, 추가경정예산 편성 횟수 증가 등 지방자치단체의 재정건전성, 재정효율성, 재정책임성 측면에서 역기능이 발생할 우려가 있다. 특히 재정조기집행의 실시가 제대로 이루어지지 않을 경우는 그 부작용의 여파가 더 크게 미칠 수도 있다. 실제로 지방자치단체의 재정 조기집행이 지역경제 활성화의 파급효과가 미비하고, 지방자치단체 간의 무리한 재정 조기집행 실적 경쟁으로 인한 행정력의 낭비, 부실한 재정집행 관리, 지방자치단체 이자수입 감소에 의한 재정압박 등의 문제점을 지적하고 있다(http://www.jbknews.co.kr/news/articleView.html?idxno=188145, 접속일자. 2020.03.02.).[3]

---

1) 우리나라처럼 글로벌 금융위기 등 외부적 요인에 의한 영향으로 국가 경제 및 지역 경제 위기의 가능성이 있다면, 재정 조기집행 방안과 같은 실질적이고 효율적인 재정관리의 필요성은 더욱 중요하다.
2) 지방자치단체의 재정 조기집행 대상액 199.1조원 대비 121.1조원을 집행하여 조기집행률 60.82%로 역대 최대 조기집행 실적을 달성하였다.
3) 지방자치단체 공무원 및 지방의원들도 조기집행의 문제점을 지적하고, 제도개선 및 보완의 필요성을 주장하였다(http://www.tanews.co.kr/news/articleView.html?idxno=10232; http://www.openchang.com/news/articleView.html?idxno=19720, 접속일자 2020.03.02.).

또한, 중앙정부의 재정 조기집행실적 평가는 지방자치단체 간의 경쟁을 부추겨서[4], 실질적인 재정 조기집행 실적의 기대효과가 미진하거나 한계가 있을 수 있다.

이렇듯 재정 조기집행은 지역경제 및 지방재정에 긍정적 혹은 부정적인 영향을 미칠 수 있으며, 그 영향의 중요성은 크다고 할 수 있다. 하지만, 지방자치단체의 재정 조기집행이 지방재정에 미치는 영향에 관하여 활발한 실증적 연구가 이루어지지 않고, 미흡한 측면이 있다. 따라서 본 연구는 지방자치단체의 재정 조기집행의 행위가 지방재정에 미치는 영향을 분석하는 것을 목적으로 하고, 연구 결과를 바탕으로 지방자치단체의 재정 조기집행의 정책적 방향에 대한 함의를 도출하고자 한다. 특히, 본 연구는 이용 및 불용 등의 재정효율성에 미치는 영향으로 제한된 기존연구와 달리 지방재정을 재정건전성, 재정운영의 효율성으로 구분하여 재정 조기집행이 지방재정의 각각에 미치는 영향을 실증적으로 분석하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 재정 조기집행의 의의와 현황

재정 조기집행은 별도의 법률적 근거는 없다. 하지만, 정부는 「국가재정법」제43조(예산의 배정) 제4조~제5조에서 "예산의 효율적인 집행관리 및 재정수지의 적정한 관리 등을 위하여 예산배정계획을 검토 혹은 조정할 수 있고, 그 결과에 따라 예산배정하거나 유보할 수 있고, 배정된 예산의 집행을 보류할 수 있다"는 규정을 바탕으로 재정 집행과정에서 실무적으로 재정을 조기집행 하고 있다.

재정 조기집행에 대한 개념으로 기존 연구에서 다음과 같이 정의하고 있다. 서은숙·백응기·임지은(2012: 9)는 "정부가 예산 확정 후 재정집행계획을 작성할 때 당초 계획된 재정집행 일정보다 예산을 앞당겨 사용하는 경우"로 정의하고 있으며, 박명호·오종현(2017: 1)는 "지방자치단체가 특정 회계연도의 상반기에 당해연도 총지출 중 50%를 넘게 집행하는 경우"로 정의하고 있다. 안철진·이윤석(2018: 305)은 "지역의 통합재정통계 범위를 대상으로 이미 확정된 예산 일부를 계획된 집행의 일정보다 상반기 중으로 앞당겨서 사용하는 재정집행의 한 가지 방법"으로 정의하였

4) 지방자치단체의 조기집행의 범위와 실시 여부에 대한 권한을 위임받지 못한 상태에서, 중앙정부가 지방자치단체의 개별 사정을 고려하지 않고, 일방적인 목표액 설정과 집행실적만을 가지고 성과를 단순평가하여 인센티브를 지원하는 '줄세우기식' 경쟁이 큰 원인으로 지적하고 있다(Keri 한국경제연구원, 2012: 4).

고, 최정우·신유호(2018: 55)는 "당초 계획보다 상반기에 집중된 예산집행을 주요 특징으로 하는 재정활동"이라고 보았다. 박충훈·이현우·장혜윤·이채영·장현경(2019; 8)는 "지방자치단체의 신속집행 대상사업 예산을 상반기에 집중적으로 지출하는 것"으로 정의하였다.

기존 연구의 정의를 종합해 보면, 재정 조기집행은 정부 또는 지방자치단체가 재정수지의 관리 및 예산의 효율적인 집행관리를 위하여 당초 계획된 재정집행계획을 일정보다 앞당겨서 예산을 상반기에 집중적으로 지출하는 것이라고 정의할 수 있다. 즉, 지방자치단체의 재정 조기집행은 지방재정의 적극적인 역할을 통하여 재정운영이 효율적으로 이루어지도록 함으로써, 지역경제의 활성화에 기여하고 이월액 및 불용액을 최소화하여 계획된 예산이 올바르게 집행할 수 있도록 하기 위한 제도이다. 지방자치단체는 서민생활, 지역사회의 접점으로 생활편의시설, SOC 건설 및 복지서비스 제공 등 지역주민의 실물경기 진작과 직결된다. 지방자치단체의 재정 조기집행은 민간수요를 보완하여 지역의 실물 경기둔화에 선제적으로 대응하고, 하반기에 집중적인 재정집행을 방지함으로써 예산집행의 효율성을 달성하기 위한 목적을 가지기 때문에, 지방자치단체의 재정집행관리에 있어서 재정 조기집행의 필요성과 그 영향의 중요성은 크다고 할 수 있다.

지난 8년간 지방자치단체의 재정 조기집행 실적을 보면[5], 조기집행 대상액 대비 실적은 55.0%~60.3% 수준이고, 조기집행 목표액 대비 실적은 97.0%~105.5% 수준으로 나타났다. 2015년 이후부터 상반기에 목표했던 재정집행 실적은 100%를 상회하여 지방자치단체는 재정효율성을 제고하기 위하여 재정 조기집행에 적극적인 노력을 기울이고 있는 것으로 보인다. 또한, 지방자치단체의 재정 조기집행은 연간 집행대상, 집행목표, 실집행 규모에서 각각 142.9조원→179.2조원, 82조원→101.8조원, 79.6조원→104.3조원으로 점진적으로 증가하는 것으로 나타났고, 2017년 이후에는 재정 조기집행액이 100조원을 상회하고 있다. 하지만, 상반기 조기 집행실적의 향상과 달리 예산집행률은 2013년 이후 하락하고 있는 것으로 나타났다.[6]

한편 중앙정부의 재정 조기집행 실적을 보면, 연간계획 대비 56.8%~62.1% 수준

5) 행정안전부는 지방자치단체의 상반기 신속집행을 통하여 지역경제 활성화 및 자치단체의 재정집행 효율성을 독려하기 위하여 신속집행 목표를 설정하고 관리하고 있다.

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
신속집행 목표(%)	57.4	60.0	- 특·광역시: 60 - 제주·세종·기초단체:57	55.5	56.5	58.0	56.5	57.0

출처: 행정안전부 재정 조기집행 관련 보도자료(2011~2019) 참조 재구성.

6) 하반기 추가경정예산의 집행관리의 미흡으로 인하여 예산집행률이 낮아지는 경향을 보이는 부분의 지적이 있기도 하다.

이며, 2015년 이후로 60% 수준 내외에서 연간 계획했던 조기집행 실적을 보여주고 있다. 상반기 계획대비 집행실적은 2012년 이후로 100%를 상회하여 조기집행을 위하여 노력하고 있는 것으로 판단된다. 중앙정부의 재정 조기집행 규모는 2015년에 조기집행 계획 및 집행액이 각각 313.3조, 183.6조, 188조로 가장 많았고, 2015년도 전후로 증가와 감소의 양상을 보이다가 2018년에 조기집행액에서만 증가하였다. 또한, 중앙정부의 예산집행률은 2013년~2014년을 제외하고 95%~97%로 상대적으로 높은 예산집행률을 보여주고 있다.

〈표 26〉 재정관리 주체별 조기집행 규모와 실적 및 예산집행률 추이

(단위: %, 조원)

구분			2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
지방자치단체	조기집행 실적	대상액 대비 비율	55.7	60.3	56.0	55.0	57.7	59.6	59.7	58.2
		목표액 대비 비율	97.0	100.6	95.8	99.1	101.9	102.6	105.5	102.5
	예산 집행률		86.7	86.1	86.3	85.7	84.3	83.6	83.6	82.7
	조기집행 규모	연간 집행대상 규모	142.9	147.2	143.4	148.9	152.2	163.5	168.5	179.2
		연간 집행목표 규모	82.0	88.3	83.9	82.6	86.1	94.9	95.3	101.8
		실집행 규모	79.6	88.8	80.4	81.9	87.8	97.5	100.5	104.3
중앙정부	조기집행 실적	연간계획 대비 실집행비율	56.8	60.9	60.3	58.1	60.0	60.8	59.0	62.1
		상반기 계획 대비 실집행비율	98.8	101.5	100.4	101.9	102.4	102.1	101.7	107.1
	예산 집행률		96	95.3	91.9	92.0	95.0	95.5	96.6	96.8
	조기집행 규모	연간 계획규모	272.1	276.8	289.1	299.4	313.3	279.2	281.7	280.2
		상반기 계획규모	156.3	166.1	173.6	170.8	183.6	166.2	163.5	162.6
		실집행규모	154.5	168.6	174.3	174.0	188.0	169.7	166.3	174.1

출처: 지방재정 365(lofin.mois.go.kr) 내 신속집행규모 및 비율, 지방재정분석자료(2011~2018) 재구성. & 기획재정부 월간 재정동향 자료 및 통계청 KOSIS 국가 통계포털 자료 재구성. 최종 검색일: 2020.03.02.

2. 재정 조기집행과 지방재정(건전성과 효율성)의 관계

지방자치단체는 열악한 재정상황 속에서 확정된 예산을 건전하고 효율적으로 운영해야 하며, 다양한 재정사업의 추진을 통하여 주민의 복리를 증진하고, 지역경제의 안정 및 활성화 등의 목적을 달성하여야 한다. 이를 위해서 지방자치단체는 지역주민의 요구, 복지 수요의 증가, 지역경제의 활성화 등 다양한 측면에서 재정수요를 합리적으로 편성하고, 계획된 정책 및 사업을 균형적으로 집행함으로써 지역주민의 효용을 극대화한다.

그러나 지방자치단체의 재정집행 과정에는 다양한 문제점들이 있다. 우선, 예산계획과 예산집행 시점의 차이로 인하여 발생하는 문제를 지적할 수 있다. 자치단체가 예산을 편성하고 의회가 예산심의를 통해 연간 예산계획을 확정하여 수립하는 시기와 확정된 예산을 집행하는 시기의 차이, 즉 정책 및 사업을 계획했던 시점에서의 사업환경과 확정된 사업을 추진하는 환경 간에는 차이 혹은 변화가 있을 수 있고, 그러한 사업환경의 변화는 해당 사업의 규모, 사업 연기 등 자치단체의 예산집행 행태의 변화를 초래한다(장혜윤·장현경·박충훈, 2019: 114). 한편, 지방재정의 체계 및 구조를 고려할 때, 지방자치단체는 상위정부에 대한 재정의존도가 높은 상황 속에서 원활한 재정집행을 위한 가용재원의 확보 시점도 재정지출행태의 변화를 가져올 수 있다. 지방자치단체는 국고보조금의 교부시기, 신규 SOC사업의 행정절차 기간 등으로 인하여 균형있는 재정집행에 어려움이 있을 수 있기 때문이다. 이처럼 지방자치단체의 재정집행 상의 한계로 인하여 궁극적으로 불용액 및 이월액이 발생하게 되고, 회계연도 말에 예산집행이 높게 나타나게 된다.[7] 지방자치단체가 배정된 예산을 회계연도 내에 집행하지 못하고, 불용액 혹은 이월액[8], 연말에 집중된 재정집행을 발생시키는 것은 지방자치단체의 원활한 정책사업 추진을 저해

---

7) 지방자치단체는 다음 회계연도에 최대한 예산확보를 위하여 예산집행 상에 있어서 미진하여 발생하는 불용액과 예산의 이월 규모를 최소화하고, 예산집행률을 높이기 위하여 연말에 집중적인 재정지출을 하는 비효율적인 재정집행이 발생하기도 한다. 그 이유는 매년 중앙정부가 지방자치단체 재정분석평가를 통하여 분석결과에 따라 재정지원 및 재정인센티브를 부여하고, 지방자치단체들이 건전하고 효율적인 재정운영을 유인하고 있기 때문이다. 특히, 불용액과 예산의 이월 규모, 연말 재정지출 규모 등은 사업계획 및 집행과정의 효율성 여부를 판단하는 지표로 활용하고 있다.

8) 불용액는 지방자치단체의 세출예산액 중에서 회계연도 내에 사용하지 못한 금액으로서, 세출예산을 잘못 예측하여 과다편성하거나 주먹구구식으로 편성하여 집행하는 경우, 사업변경 혹은 사업 지연 등으로 인하여 일부만 집행하는 경우, 비효율적인 집행 등에 의하여 발생한다. 이월액은 당해 회계연도에 편성된 예산을 집행하지 못하는 경우, 그 전부 혹은 일부를 다음 회계연도에 넘겨서 사용하는 예산의 이월을 의미한다.

할 수 있고, 다른 예산에 사용될 수 있는 재원의 활용기회를 차단하여 예산을 통한 효용극대화를 달성하지 못하게 됨으로써 자치단체의 재정효율성을 떨어뜨리는 결과를 초래할 수 있다(최정우·신유호, 2018: 56; 민기·류춘호·홍주미, 2006: 83).[9] 따라서 지방자치단체는 재정집행 과정에서의 비효율성을 개선하기 위한 노력이 필요하며, 이를 실현하기 위한 정책수단으로 재정 조기집행을 사용할 수 있다.

재정 조기집행은 상반기 예산집행을 통하여 정책사업의 효과 및 효용을 극대화하고, 예산집행 과정에서 불용액, 이월액 등과 같은 재정집행의 비효율을 줄임으로써, 지방자치단체의 재정운영 및 집행의 효율성을 제고할 수 있는 중요한 수단으로 활용되고 있다. 그 이유는 지방자치단체의 연간 재정집행을 고려할 때, 지방자치단체가 재정 조기집행 시행을 통하여 상·하반기의 균형있는 재정집행을 유인할 수 있고, 재정 운영의 효율성을 제고하여 정책사업의 효과를 극대화하고 지역주민의 복리를 증진시킬 수 있기 때문이다. 즉, 지방자치단체는 상·하반기의 경제 상황을 고려한 적극적이고 선제적 재정집행의 시행은 불용액, 예산의 이월, 그리고 11월~12월에 집중되는 연말지출비율을 줄여서, 재정 운용에 대한 집행의 효율성을 높이는 효과를 기대할 수 있다. 또한, 재정 조기집행을 위해 행정절차를 보다 효율적으로 운영하면서 기존의 일하는 방식을 혁신하여 예측가능한 수준으로 차년도 예산계획 및 사업계획 수립을 강화하는 효과도 있다(최정우·신유호, 2018: 57).

한편, 재정 조기집행은 지방자치단체의 재정건전성과도 관련성이 있다. 저성장시대의 경제안정 및 활성화, 다양한 분야의 복지 수요 등을 위한 재정수요의 증대와 그에 따른 지방자치단체의 적극적인 재정 활동은 확장적 재정지출을 고려하게 할 수 있고, 지방 세입이 부족한 상황에서 세출 수요의 증대 및 예산 낭비·행사성 경비 과다지출은 자치단체의 재정수지 악화를 불러일으킬 수 있는 등 지방자치단체의 재정건전성에 영향을 미칠 수 있다(위정복, 2015; 강태구, 2013; 박정민·정민석·류상일, 2013).

실질적으로 지방자치단체의 재정 조기집행은 계획된 정책 또는 사업의 집행시기를 앞당겨 시행하는 것이기 때문에 조기집행의 결과가 저조하게 된다면, 지방자치단체의 하반기 재정운영은 부담으로 작용하는 부작용을 낳을 수 있다. 상반기 지방재정의 조기집행은 하반기의 재정절벽으로 인하여 상고하저의 부작용 현상을 불러올 수 있고, 이를 해소하기 위하여 반복적으로 추가경정예산을 편성하게 되는데,

9) 사업집행의 지연, 구매 및 계약규정의 한계, 사업관리 및 사후점검 부실, 만성적 이월, 연말 집중집행 혹은 늑장 집행 등 재정집행과정에서의 현실적인 문제들은 재정운용의 비효율을 불러일으킨다(박노욱·오영민·이보화, 2013: 9).

부실한 추가경정예산의 편성은 예산집행의 부실화를 가져올 가능성이 있다.[10] 결국, 재정 조기집행 시행 이후, 하반기 지방자치단체의 확장적 재정운영은 재정지출의 확대를 가져올 수 있고, 재정이 열악한 지방자치단체는 늘어난 재정지출에 필요한 재원 가운데 부족한 재원을 충당하기 위하여 지방채 등을 활용한 부채를 늘려 장기적으로 지방자치단체 재정건전성을 악화시킬 우려가 있다.

감사원은 '재정조기집행 점검' 감사보고서에서 2019년 추가경정예산 실집행률이 78.1%로 낮았는데, 그 이유로 수요예측의 오류(과다예측) 또는 유사·중복사업에 대한 검토부족에 의한 예산편성 준비 미흡을 들었고, 일부는 조기집행 실적 달성을 위해 실제 집행가능성에 대한 충분한 검토가 이루어지지 않고 교부한 예산이 공공부문에 장기간 묶여 실제 조기 집행의 효과를 저해했다고 지적하였다(http://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20200225500165. 접속일자 2020.03.02). 이처럼 실질적인 재정 조기집행이 낮은 경우에는 경기부양 효과보다 예산낭비 등의 부작용이 더 클 수 있고, 재정건전성과 재정효율성에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

정리해 보면, 지방자치단체의 재정 조기집행은 불용액 및 이월액을 줄이고, 연말지출의 집중화를 관리하여 계획되지 않은 예산의 낭비를 줄임으로써 지방자치단체의 효율적인 재정운영 및 관리를 실현할 수 있는 중요한 도구이다. 하지만, 합리적인 재정 조기집행이 이루어지지 않거나 무리하게 조기집행을 시행할 경우는 지방자치단체의 재정효율성을 비롯하여 재정 건전성을 훼손하게 되는 역효과를 초래할 수 있다.

지난 6년간 지방자치단체 재정운영의 효율성 및 재정건전성 측면에 대한 지표를 보면, 연말지출비율에서 지방자치단체의 재정 조기집행 실적의 개선에도 불구하고, 2013년 19.3%에서 2018년 21.2%로 증가하는 추세이다. 또한, 세출예산현액 대비 이월액과 불용액 비율을 보면, 이월액 비율은 2013년 7.6%에서 2018년 9.3%로 지속적으로 증가하고 있으며, 불용액 비율도 2015년도에 급격하게 높아진 것을 제외하면 대체로 증가하는 경향을 보여주고 있다. 지방자치단체의 재정 조기집행의 증가(표-1 참조)에 따른 재정운용 효율성에 대한 기대와는 상반된 지표의 결과를 보여준다. 한편, 지방자치단체의 예산대비채무비율은 2013년 이후로 지방자치단체의 예산대비 채무비율은 줄어들고 있으며, 통합재정수지비율도 조기집행의 실적이 일

10) 지방자치단체 추가경정예산의 편성은 매년 반복적으로 이루어지고 있다. 예산의 편성·심의는 신중한 분석과 검토를 바탕으로 합리적인 편성과 심도 있는 심의가 이루어져야 하지만, 추가경정예산의 편성과 심의는 그러하지 못하다. 이에 추가경정예산의 편성이 부실할 수 있다는 우려가 있다.

정수준(대상액 대비: 59% 내외 수준, 목표액 대비: 100% 달성)을 유지하기 시작한 2016년을 기점으로 전후가 다소 개선된 것으로 나타났다. 지방자치단체의 재정 조기집행을 통한 자치단체의 재정건전성 우려와 다른 결과를 보여주고 있다.

〈표 27〉 연도별 전국 평균 재정운용효율성과 재정건전성 변화

구분		2013	2014	2015	2016	2017	2018
재정운영 효율성	연말지출비율	19.3	20.6	19.6	19.7	20.4	21.2
	이월률	7.6	7.7	8.6	8.4	9.0	9.3
	불용률	6.1	6.6	15.5	8.0	7.4	8.1
	이월 및 불용비율	13.7	14.3	24.1	16.4	16.4	17.4
재정 건전성	예산대비채무비율	15.5	14.8	13.4	11.8	10.3	9.3
	통합재정수지	-8.3	-9.0	-10.1	7.1	6.5	4.5

출처: 지방재정 365 홈페이지 지표별 자료 재구성.
주: 전국 평균은 순계기준으로 작성

이처럼 지방자치단체의 재정 조기집행 실적 대비 재정운영 효율성과 재정건전성의 결과는 다소 기대와 다른 것을 확인할 수 있다. 이에 본 연구는 지방자치단체의 재정 조기집행이 지방재정의 효율성과 건전성에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

3. 선행연구 검토

재정여건, 경제수준 등 다양성 또는 차별성이 있는 지방자치단체의 재정 조기집행에 관한 영향 연구는 재정 조기집행 제도의 활용에 풍부한 자료와 정보를 제공할 수 있다. 하지만, 재정 조기집행 제도가 2002년부터 시행된 이후 관련 영향 연구는 활발하지 않았다. 그런 가운데 재정 조기집행에 관한 기존 연구는 제도의 소개와 운영실태 및 개선 방향을 제시하는 연구(신두섭, 2009; 정윤한, 2009; 류영아, 2018), 지방자치단체를 대상으로 재정 조기집행(또는 신속집행)이 경제활성화 또는 재정효율성에 미치는 영향 또는 관계에 관한 연구(김원식, 2007; 서은숙·백응기·임지은, 2012; 여차민·이석환, 2014; 박명호·오종현, 2017; 최정우·신유호, 2018; 안철진·이윤석, 2018), 조기집행 대상사업을 대상으로 한 영향 연구(장혜윤·장현경·박충훈, 2019), 조기집행을 위한 환경적 맥락의 이해를 주장한 연구(전영준·엄태호, 2019) 등이 있다.

재정 조기집행의 제도 소개, 현황 및 실태분석, 개선방안과 관련하여 신두섭(2009)은 재정 조기집행은 중앙정부의 강력한 방침에 따라 지방자치단체의 세출계획에 따른 재정지출을 확대할 수 있지만, 경기불황 등으로 인한 지방세입의 부족으로 지방자치단체의 재정운영에 어려움을 주고, 지방채무의 증가를 초래할 수 있다고 지적하면서 지방재정관리 측면과 경제활성화 및 재원확보 측면의 방향을 제시하였다. 정윤한(2008; 2009)은 재정 조기집행을 통해 경기안정을 도모하고, 예산 범위 내의 재정지출을 극대화를 기대할 수 있지만, 국고보조사업의 교부지연에 따른 원활한 사업수행의 어려움, 신규 SOC 사업의 행정절차에 따른 지연, 이월예산의 집행과 경상사업 계획 및 추진의 관행화, 하도급으로 인한 사업지연 등이 재정 조기집행의 구조적 한계임을 지적하였다. 류영아(2018)는 지방재정 조기집행을 저해하는 요인으로 중앙정부의 일률적인 목표율 부과, 상반기의 재정집행에 관심을 가지는 단편적 제도운영, 지방자치단체의 의견수렴 없는 중앙정부 중심의 제도운영을 지적하면서 지방재정 조기집행 실태에 대한 범정부 차원의 종합평가 필요성, 그룹별 재정 조기집행 목표율 차등부과, 지방자치단체의 공감대 형성 및 협의를 통한 제도의 운영 및 평가방식 전환 등 다양한 방안을 제시하였다.

재정 조기집행의 영향에 관한 연구로, 서은숙·백승기·임지은(2012)은 재정 조기집행의 경제적 유효성에 관한 상반된 논의 속에서 구조벡터자기회귀모형(Structural Vector Autoregression, SVAR)을 이용하여 다양한 시나리오 분석을 통해 재정 조기집행의 경제적 효과를 실증적으로 분석하였다. 이 연구는 무조건적인 지방자치단체의 재정 조기집행이 경제적 효과를 극대화하기는 어렵지만, 지역의 경제위기 상황에서 재정 조기집행은 경제적 효과가 크다는 것을 확인하였다. 여차민·이석환(2014)은 재정 조기집행의 목적 가운데 하나인 지역경제 활성화 측면에서 지방자치단체의 재정 조기집행이 지역경제성장에 어떠한 영향을 미치는지에 대하여 분석한 연구로서, 재정총량은 지역경제에 유의미한 긍정적 영향을 미치지만, 재정 조기집행은 통계적으로 의미있는 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었다. 이 연구는 재정 조기집행의 수단만으로 지역경제 활성화하는 목적을 실현하는 데 한계가 있음을 시사하면서, 지방재정의 여건 개선과 지역경제의 활성화를 위한 프로그램이 함께 고려되어야 한다고 주장하였다.

박명호·오종현(2017)은 한국조세재정연구원의 거시재정모형을 통해 도출된 지방재정 신속집행의 효과성을 분석하였으며, 조기집행으로 인한 불용액은 통계적으로 유의미하게 감소하고, 경제성장은 증가한 것으로 나타났다. 다만, 불용액 감소가 경제에 크게 영향을 미치는 것으로 분석되어, 효율적인 상반기 재정집행률의 설정과

함께 하반기 집행관리를 통해 연간 집행 총량을 관리하는 부분이 중요하다고 주장하였다.

최정우·신유호(2018)은 재정 조기집행이 지방자치단체의 재정운용에 미치는 영향을 분석하였는데, 지방재정 운용의 효율성에 미치는 조기 재정집행의 효과에 관하여 실증적 연구를 진행하였다. 지방재정 운용의 효율성을 이월률 및 불용률, 그리고 연말지출비율로 보았으며, 재정 조기집행에 의하여 이월률 및 불용률은 유의미하게 감소하는 영향이 있음을 확인하였으나, 연말지출비율은 유의미한 영향 없는 것으로 나타났다. 재정 조기집행 수단에 의한 재정운영의 효율성에 대한 영향을 일정 수준의 효과가 있지만, 재정 조기집행이 실효성 있는 수단이 되기 위하여, 중앙정부의 정책지원 및 지방자치단체의 재정관리에 관한 노력이 필요하다고 주장하였다.

안철진·이윤석(2018)은 특정지역을 대상으로 조기집행률 및 하반기 재정집행률이 불용액에 미치는 영향에 관한 연구를 통하여 지방재정 조기집행의 효과 여부를 분석하였는데, 지방자치단체의 조기집행이 불용액 감소에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났고, 기업체 및 집행기관을 대상으로 한 분석결과에서는 기업체들의 경영측면에서 실효성 있는 정책수단으로 역할을 할 수 있다고 보았다.

전영준·엄태호(2019)은 지방자치단체의 신속집행제도가 상반된 평가와 결과 속에서 신속 재정집행이 의도했던 효과를 달성하기 위해서는 제도의 운영과정에서 결합하는 다양한 환경적 맥락의 이해와 고려가 필요함을 가정하여 퍼지셋 질적 비교분석을 하였는데, 지방자치단체의 신속 재정집행이 효과적으로 운영되기 위해서 각 지방자치단체의 특성이 충분히 반영될 수 있는 제도 개선이 필요하다고 주장하였다. 즉, 획일적·일률적인 신속 재정집행제도의 시행보다는 지방자치단체의 재정력, 도시화 수준 등의 다양한 자치단체별 환경적 맥락을 고려한 제도의 시행이 제도의 효과성을 제고할 수 있다고 하였다.

장혜윤·장현경·박충훈(2019)은 지방자치단체의 신속집행대상사업 여부 신속집행대상 사업별 특성(사업유형, 사업규모, 정책유형)에 따른 불용률의 차이를 분석하여, 재정적 측면에서 제도운영의 효과를 검증하였는데, 신속집행대상사업 여부에 따라 통계적으로 유의미한 차이가 있고, 신속집행대상사업의 특성에 따라 신속집행제도의 효과도 다르게 나타나는 등 신속집행제도의 재정지출 효율성 제고에 효과가 있음을 주장하였다.[11]

---

11) 신속집행대상사업의 불용률이 비대상사업의 불용률보다 낮게 나타났고, 통계적으로 유의미한 차이를 보여주었다. 또한, 사업특성에 따른 신속 집행제도의 재정적 효과의 분석결과는 간접사업, 대규모 사업 등의 불용률은 낮게 나타났고, 개발정책의 경우 상대적으

이상의 선행연구들은 재정 조기집행이 가지는 경제적 효과와 지방재정운용에 대한 영향을 분석하고 있다. 특히 재정운용에 대한 효과를 분석한 연구들은 재정효율성에 초점을 두고 연구를 진행하고 있음을 알 수 있다.[12] 하지만 재정 조기집행의 시행이 지방재정에 미치는 영향을 고려할 때, 효율적인 재정집행 관리를 통한 재정운용효율성도 중요하지만, 재정 조기집행에 의한 확장적 재정운용으로 인하여 지방재정의 건전성에도 영향이 있음을 고려할 때, 재정건전성에 대한 영향도 종합적으로 살펴볼 필요가 있다. 따라서 본 연구는 지방자치단체의 재정 조기집행이 지방재정(재정운용효율성고 재정건전성)에 미치는 영향을 분석하고, 분석결과를 토대로 재정효율성과 재정건전성에 대한 재정 조기집행의 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구모형 및 분석방법

본 연구는 재정조기집행에 연관성이 높은 재정운용의 효율성지표와 재정건전성 지표를 선정하여 그 영향을 분석하고자 하였다. 우선, 재정운용의 효율성 지표의 경우, 선행연구에서 제시하였듯이 지방자치단체 재정 조기집행의 시행은 사업추진기간의 단축을 통하여 예산의 이월 또는 불용액을 방지할 수 있고, 불용액의 방지는 연말에 집중될 수 있는 재정집행을 감소시킬 수 있다. 또한, 행정안전부는 지방자치단체의 재정분석을 평가함에 있어서 예산의 이월 및 불용액, 연말지출금액 비율 등의 지표 평가를 통하여 지방자치단체의 재정운용효율성을 확보하고 있다. 이에 본 연구는 선행연구 및 행정안전부에서 활용하고 있는 예산의 이월율, 불용율, 연말지출비율을 지방자치단체의 재정운용효율성의 지표로 설정하였다.

지방자치단체의 재정건전성 지표의 경우, 지방자치단체의 재정 조기집행은 계획된 정책사업을 앞당겨 집행함으로써 상반기의 재정을 집중시킬 수 있지만, 상반기의 실적이 저조한 경우 하반기의 재정부담을 가중시키게 되어 추가경정예산을 편성하게 되고, 결국 부족한 재원을 충당하기 위하여 지방채 발행 등을 활용하게 된다. 즉 재정 조기집행에 의하여 재정건전성에도 영향을 미칠 수 있다. 따라서 재정

로 불용률이 높은 수준을 보이는 등 통계적으로 유의미한 차이를 보여주었다.

12) 연구자의 연구에 따라 재정효율성의 영향을 예산의 이월율, 불용률, 연말지출비율 등의 변수 중에서 선택하여 이루어졌지만, 결국 재정 조기집행에 의한 영향을 재정운용효율성의 범위로만 보았다.

조기집행의 재정건건성에 대한 영향을 보여줄 수 있는 지표로 예산대비채무비율, 통합재정수지비율을 설정하였다.

재정운용효율성 및 재정건전성에 미치는 요인은 재정 조기집행 외에도 다양한 행·재정수요, 정치구조 등의 요인이 영향을 미칠 수 있다(최정우·신유호, 2018; 신유호·최정우, 2013). 재정운용효율성 및 재정건전성에 영향을 미칠 수 있는 통제변수로 재정자립도, 1인당 세출결산액, 보조사업비중, 단체장과 동일한 지방의원비율, 사회복지비중, 단체구분 등을 포함하여 모형을 구성하였다.

연구의 분석기간은 2015년부터 2018년까지 4년을 대상으로 하고, 분석대상은 243개의 지방자치단체를 대상으로 분석하였다. 분석에 사용한 자료는 시계열 횡단면 구조(time-series cross-sectional structure)의 패널자료(panel data) 특성을 갖추고 있어 패널회귀분석(panel regression analysis)을 활용하여 분석하였다.13) 또한, 자료의 수집과 구성은 시간에 따라 동일한 실험단위의 반복측정을 통해 이루어졌고, 관찰 값들 사이에 종속성이 존재할 수 있기 때문에 관찰 값 사이의 상관관계를 고려한 분석이 필요하다. 따라서 자료의 시계열적 특성을 고려하고 추정의 효율성을 증가시켜주고, 자료의 특성을 종합적으로 고려하여 분석될 수 있는 GEE 모형을 함께 포함하여 분석하도록 하겠다.

2. 변수의 구성

이 연구는 지방재정의 효과를 재정운용효율성과 재정건전성으로 구분하여 재정 조기집행이 지방재정이 미치는 영향을 분석하는 것으로서, 재정운용효율성은 예산의 이월률, 불용률, 연말지출비율을 변수로 설정하고, 재정건전성은 예산대비채무비율, 통합재정수지비율을 변수로 구성하였다.

재정운용효율성의 경우, 최정우·신유호(2018) 연구를 비롯하여 다수의 선행연구(장혜윤·장현경·박충훈, 2019; 최정우·신유호, 2018; 박명호·오종현, 2017; 안철진·이윤석, 2017)에서 재정운용효율성을 측정한 변수로 예산의 이월률과 불용률, 그리고 연말지출비율을 종속변수로 활용하였다. 또한, 재정 조기집행은 지방자치단체의 연간 계획된 재정집행총량 중에서 상반기에 집중적으로 재정을 지출하는 것

13) 본 연구의 패널데이터는 시간에 따라 변화하지 않으며, 관측되지 않는 개별특성을 나타내는 오차항인 개별효과(εit)를 어떻게 고려할 것인가의 문제가 중요하다. 가장 일반화된 분석인 고정효과모형(fixed effect model)과 확률효과모형(random effect model)으로 구분하여 패널회귀분석(panel regression analysis)을 하였고, 통계적 방식의 구분방법인 Hausman test를 이용하여 적합한 모형을 검정 및 확인하고자 한다.

으로서, 하반기 재정지출 관리를 통하여 연말재정지출을 줄이는 효과를 가져올 수 있다고 생각되어 연말지출비율의 변수도 종속변수에 포함하였다.

재정건전성의 경우, 정윤한(2009)은 지방재정 조기집행을 추진함에 있어서 발생할 수 있는 지방자치단체의 일시적·상시적 자금 부족 현상을 해소하는 방안으로서 정부 지원금의 조기 배정, 일시차입금 확대, 지방채 발행 확대 등을 제시하였다. 지방자치단체는 재정 조기집행의 시행 과정에서 세출이 확대되어 일시적·상시적 자금 부족 현상을 경험하게 되고, 부족한 재원을 충당하기 위하여 일시차입금, 지방채 발행 등의 활용방안을 고려할 수 있다. 지방채 등의 채무발행은 긴급한 재원을 마련하는데 유용한 수단이 될 수 있지만, 자칫 지방자치단체의 재정건전성에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 또한, 지방자치단체의 세입이 부족한 상황에서 확장적 재정운영을 통한 재정지출의 확대는 자치단체의 균형재정을 달성하지 못하게 되는 등 지방재정 건전성을 어렵게 할 수도 있다. 행정안전부는 지방자치단체의 재정건전성을 평가하는데 다양한 변수를 활용하고 있는데, 그 가운데 예산대비채무비율, 통합재정수지비율을 본 연구의 지방자치단체의 재정건전성을 대리하는 변수로 구성하였다.

독립변수는 지방자치단체의 재정 조기집행 실적으로 하며, 재정 조기집행 실적은 기존 연구에서 활용된 조기집행 목표액 대비 재정집행액의 비율을 독립변수로 사용하였다.[14] 이미 선행연구에서 밝히고 있듯이[15], 지방자치단체의 재정여건 및 재정역량이 다른 점을 고려할 때, 자치단체별 재정 조기집행의 목표달성도를 의미하는 재정 조기집행 목표액 대비 집행율을 사용하는 것은 재정 조기집행의 지방재정에 대한 영향을 정확하게 분석할 수 있고, 결과에 대한 자의적 해석을 예방할 수 있다고 생각하기 때문이다.

그 밖의 재정운용효율성과 재정건전성에 영향을 미칠 수 있는 통제 요소로 자치단체(광역/기초) 구분, 행정수요, 기초적인 재정역량 및 의존 정도, 집행기관과 의회의 관계 등을 고려할 수 있다. 우선, 본 연구의 분석대상은 광역자치단체와 기초자치단체를 모두 포함하고 있기 때문에 자치단체의 지위를 고려한 구분 변수를 포함하였다.

지방자치단체의 기초적 재정역량의 수준 및 재정의존도는 자치단체의 재정운용

14) 지방재정365에서 제공하고 있는 자료를 바탕으로, 우리나라는 지방자치단체의 재정 조기집행실적을 조기집행 대상액 대비 재정집행 비율과 조기집행 목표액 대비 재정집행율로 구분하여 측정하고 있다.

15) 최정우외 1인(2018: 65)는 재정조기집행에 대한 기준이 명확하게 마련되지 않아서 대상액 대비 집행률을 사용하게 되면, 분석의 자의성이 발생할 우려가 있음을 지적하였다.

효율성과 재전건전성에 영향을 줄 수 있을 것이다. 지방자치단체의 기초적 재정역량으로는 자치단체의 자립 또는 중앙정부에 대한 의존정도, 재정총량의 수준 등이 있다. 본 연구에는 재정자립도, 1인당 세출액, 보조사업 비중을 변수로 포함하였다.

예산결정 또는 재정지출에 영향을 미칠 수 있는 요인 중의 하나로 정치적 변수를 고려할 수 있다. 지방자치단체의 재정지출이 곧 정책으로서 환경에 의해서 영향을 받는 정치체제는 지방자치단체의 예산결정, 즉 지방재정에 영향을 미칠 것이다. 이에 지방자치단체의 권력 관계를 보여주는 단체장이 속한 정당과 일치하는 지방의회 의원 비율을 지표로 하는 집행기관과 의회의 관계를 변수로 포함하였다.

최근 지방자치단체의 재정에 영향을 미칠 수 있는 중요한 행정수요는 사회복지 행정수요의 증가이다. 인구고령화로 인한 초고령화 시대로 진입을 이루어졌고, 기대수명의 연장에 대비 노령인구의 소득수준이 낮아지면서, 노인복지 수요의 증가는 사회적 문제이자 정부 또는 지방자치단체가 해결해 나가야 하는 중요한 정책으로 대두되었다. 또한, 저출산과 관련한 보육, 가족 및 여성 등의 복지, 기초생활 및 취약계층에 대한 복지 등 사회복지분야에 대한 재정수요는 지방자치단체의 재정에 영향을 미칠 수밖에 없다. 이에 본 연구의 복지수요에 관한 통제변수로 지방자치단체의 사회복지비 비중을 포함하였다.

〈표 28〉 변수 종합

<table>
<tr><th colspan="2">구분</th><th>변수명(산식)</th><th>출처</th></tr>
<tr><td rowspan="2">종속
변수</td><td>재정
운용
효율성</td><td>• 예산의 이월률(%): (예산의 이월규모/세출예산현액)×100
• 불용률(%): (불용액/세출예산현액)×100
• 연말지출비율(%): (연말지출원인행위액÷세출결산액)×100</td><td>지방재정연감</td></tr>
<tr><td>재정
건전성</td><td>• 예산대비채무비율(%): (채무잔액÷최종예산액)×100
• 통합재정수지비율(%): ((세입 – (지출+순융자))÷통합재정규모)×100</td><td>지방재정365
홈페이지</td></tr>
<tr><td colspan="2">독립변수</td><td>• 재정조기집행비율(%): (재정 조기집행액/재정 조기집행 목표액)×100</td><td>지방재정365
홈페이지</td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="4">통제변수</td><td>• 재정자립도(%): (자체수입÷자치단체 세입결산규모)×100
• 1인당 세출결산액: ln(세출결산액/인구)
• 보조사업비중</td><td>지방재정365
홈페이지</td></tr>
<tr><td>• 단체장과 의회의 정당 일치율: (단체장과 동일소속 정당 지방의원수/자치단체 지방의원 수)×100</td><td>중앙선거관리위원회</td></tr>
<tr><td>사회복지비중</td><td>지방재정365
홈페이지</td></tr>
<tr><td>지방자치단체 직위 구분(광역=1, 기초=0)</td><td></td></tr>
</table>

Ⅳ. 분석결과

1. 기술통계 결과

본 연구의 분석 기간은 2015년부터 2018년까지 연구에 사용한 변수들의 기술통계 결과를 보면, 다음과 같다. 지방자치단체의 재정운용효율성에 해당하는 예산의 이월률과 불용률, 연말지출비율을 보면, 4년간의 평균 예산 이월률, 불용률, 연말지출비율은 각각 12.0%, 11.8%, 22.8%로 나타났고, 2015년부터 2018년까지 예산의 이월률, 불용률, 연말지출비율은 계속해서 증가하는 것으로 나타났다.16) 지방자치단체의 재정건전성에 해당하는 예산채비채무비율과 통합재정수지비율을 보면, 예산대비채무비율은 해마다 감소하고 있고, 통합재정수지비율은 2016년부터 통합재정수지가 개선된 것으로 나타났다.

지방자치단체의 재정조기집행의 실적은 자치단체의 목표액대비 집행실적은 최근 4년간 평균 100.4% 나타났으며, 2018년을 제외하고 2017년까지 재정 조기집행실적은 증가하는 것으로 나타났다. 재정 조기집행실적이 해마다 증가하고 있는 것과 비교하여 재정운용효율성 측면의 예산의 이월률, 불용률, 연말지출비율은 개선되지 않고 있고, 재정건전성 측면의 예산대비채무비율과 통합재정수지비율은 다소 개선되는 것으로 나타났다. 재정 조기집행의 시행에 의한 기대효과가 재정운용효율성과 재정건전성에 달리 나타날 수도 있음을 보여주는 결과이다.

그 외에 통제변수의 기술통계를 보면, 재정자립도, 1인당 세출결산액, 사회복지비중은 해마다 점진적으로 증가하는 것으로 나타났고, 보조사업비중은 다소 감소하고 있지만, 지방자치단체의 보조사업비중이 50%를 상회하는 것으로 나타났다. 자치단체의 정치구조관계는 자치단체장이 소속정당과 일치하는 의원의 비율이 대체로 평균 50%가 넘는 것으로 나타났다.

---

16) 2015년 자치단체의 평균 불용률이 다른 해에 비해서 높게 나타나기는 하였으나, 분석기간의 연도별 평균 불용률의 변화를 보면 해마다 완만한 증가 형태를 보여주고 있다.

〈표 29〉 변수의 기술통계

구분			전체	2015	2016	2017	2018
종속변수	자치단체 재정운용 효율성	예산의 이월률(%)	12.0 (5.108)	11.5 (5.198)	11.5 (4.681)	12.4 (5.180)	12.7 (5.279)
		불용률(%)	11.8 (7.546)	19.0 (8.432)	8.8 (4.776)	9.1 (5.461)	10.2 (5.829)
		연말지출 비율(%)	22.8 (12.862)	21.4 (11.516)	23.1 (15.120)	23.3 (12.045)	23.4 (12.440)
	자치단체 재정건전성	예산대비 채무비율(%)	2.6 (4.560)	3.8 (5.317)	2.9 (4.602)	2.0 (4.101)	1.6 (3.783)
		통합재정 수지비율(%)	2.8 (8.725)	-8.3 (4.315)	6.5 (6.080)	7.0 (6.186)	6.2 (6.647)
독립변수	자치단체 재정조기집행	목표액대비 집행률(%)	100.4 (16.690)	98.2 (18.267)	101.7 (15.116)	105.0 (16.918)	96.9 (15.138)
통제변수	자치단체 재정역량	재정자립도(%)	30.1 (13.489)	29.3 (13.383)	30.2 (13.696)	30.7 (13.616)	30.3 (13.302)
		1인당 세출결산액 (백만원)	1.3 (0.768)	4.4 (3.176)	4.8 (3.455)	5.2 (3.691)	5.5 (3.918)
		보조사업비중	51.3 (10.223)	52.2 (10.295)	52.0 (10.019)	50.5 (10.249)	50.5 (10.258)
	사회복지비중		31.6 (14.939)	31.6 (15.175)	31.3 (15.079)	31.1 (14.786)	32.3 (14.777)
	정치구조 관계(%)		57.9 (19.442)	58.1 (19.331)	58.1 (19.331)	58.1 (19.331)	57.4 (19.883)
표본수			972	243	243	243	243

2. 재정 조기집행 목표달성여부에 의한 재정운용효율성과 재정건전성 차이분석

자치단체의 재정 조기집행은 상반기에 재정을 조기집행하여 경제활성화를 도모하고 이월액, 불용액, 연말지출비율 등의 재정운용효율성을 제고하는데 목적을 두고 있다. 또한, 재정 조기집행은 계획된 정책 또는 사업의 집행시기를 앞당겨 시행하는 것이기 때문에 조기집행의 결과가 저조하게 된다면, 지방자치단체의 하반기 재정운영은 부담을 주어 자치단체의 재정건전성에도 영향을 미칠 수 있다. 따라서 재정 조기집행실적의 목표달성 여부에 따라 자치단체의 재정운용효율성과 재정건전성에 대한 효과가 통계적으로 유의미한 차이가 발생하는지를 분석하였다.

1) 재정운용효율성 차이분석

재정운용효율성 측면에서 예산의 이월률, 불용률, 연말지출비율의 재정 조기집행 목표 달성 여부에 의한 평균차이를 보면, 조기집행 목표의 달성여부에 따라 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉, 조기 집행목표를 달성한 지방자치단체는 달성하지 못한 지방자치단체와 비교하여 모두 통계적으로 유의미한 수준에서 낮은 것으로 분석되어, 목표했던 재정 조기집행의 달성이 지방자치단체의 하반기에 집중될 수 있는 재정집행 규모를 감소시킴으로써 당해연도 불용액 및 차년도 이월액을 줄이고, 회계연도 말에 집중된 재정지출을 감소시키는 것으로 해석할 수 있다. 일반적으로 지방자치단체의 재정지출이 연초보다 연말에 이루진다는 점을 고려할 때, 재정 조기집행제도는 지방자치단체의 재정운용효율성에 영향을 미칠 수 있다고 추측할 수 있다.

〈표 30〉 재정 조기집행목표 달성 여부에 의한 재정운용효율성 차이분석 결과

구분	조기집행목표 달성 지방자치단체(n=480) 평균 / 표준편차	조기집행목표 미달성 지방자치단체(n=492) 평균 / 표준편차	t
예산의 이월률	10.8 / 4.511	13.3 / 5.353	-7.890***
불용률	10.3 / 6.802	13.3 / 7.934	-6.380***
연말지출비율	19.8 / 9.498	25.7 / 14.897	-7.381***

주. *: p〈0.1, **: p〈0.05, ***: p〈0.01

2) 재정건전성 차이분석

재정건전성 측면에서 예산대비채무비율과 통합재정수지비율의 재정 조기집행 목표 달성 여부에 의한 평균차이를 보면, 조기집행 목표의 달성여부에 따라 예산대비채무비율에서 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 분석되었다. 조기집행목표를 달성한 지방자치단체의 예산대비채무비율이 목표를 달성하지 못한 지방자치단체보다 상대적으로 유의미하게 높은 것으로 나타나 건전성에 대한 우려가 있다고 해석할 수 있다. 통합재정수지비율은 조기집행목표를 달성한 지방자치단체의 평균 통합재정수지비율이 낮은 것으로 나타났지만, 통계적으로 유의한 수준의 차이는 확인할 수 없는 것으로 나타났다. 재정건전성에 대한 두 지표의 차이분석 결과를 볼 때, 재정조기집행은 지방자치단체의 재정건전성에 부분적으로 영향을 미칠 수 있다

고 생각해 볼 수 있다.

〈표 31〉 재정 조기집행목표 달성 여부에 의한 재정건전성 차이분석 결과

구분	조기집행목표 달성 지방자치단체(n=480) 평균 / 표준편차	조기집행목표 미달성 지방자치단체(n=492) 평균 / 표준편차	t
예산대비채무비율	3.4 / 5.150	1.8 / 3.738	5.549**
통합재정수지비율	2.6 / 7.901	3.0 / 9.464	-0.667

주. *: p〈0.1, **: p〈0.05, ***: p〈0.01

3. 회귀분석결과

지방자치단체의 재정조기집행이 재정운용효율성과 재정건전성에 미치는 영향을 분석하기 위해서 재정 조기집행 변수 외에 다른 영향요인을 고려하여 Fixed Effect 모형, Random Effects 모형, 그리고 GEE 모형을 활용한 패널회귀분석을 실시하였다. 분석결과, 종속변수와 독립변수간의 계수에서 차이가 있었지만, 방향성과 유의수준은 거의 비슷한 것으로 나타났다.17) 또한, 통계적 검증인 하우즈만 검정을 통해 적절하다고 판단되는 모형의 일치추정량 및 결과를 중심으로 재정 조기집행의 지방재정에 대한 영향을 분석하였다.18)

패널회귀분석 결과를 보면, 지방자치단체의 목표액 대비 재정조기집행실적은 재정운용효율성(이월률, 불용률, 연말지출비율)에 통계적으로 유의미한 영향을 미치고, 재정건전성은 부분적으로 유의미한 영향(예산대비채무비율)을 미치는 것으로 분석되었다.

우선 재정운용효율성 측면에서, 지방자치단체의 재정조기집행은 조기집행 목표

17) 단, 유의수준에 차이가 발생한 부분은 오차항에 대한 가정의 차이에 의해 나타난 것이다.

18) 재정조기집행이 재정운용효율성 및 재정건전성에 미치는 영향을 분석하기 위하여 FE, RE 모형을 통한 패널분석을 실시하였는데 모형의 적합성을 통한 추정을 위하여 하우즈만 검정을 실사하였다. 하우즈만 검정은 FE모형과 RE모형 중에서 어느 모형이 더 적절한지 추정하기 위해서 설명변수와 개별효과 교란항 사이에 상관관계가 존재하는지 여부를 분석하기 위해 사용하는 검정이다. 하우즈만 검정결과, 재정운용효율성 측면에서 예산의 이월률[chi2(6)=9.21, p=0.162]과 연말지출비율[chi2(6)=13.81, p=0.0138]은 p값이 0.01보다 크기 때문에 1% 유의수준에서 귀무가설을 기각할 수 없어 확률효과모형을 선택하는 것이 적절한 것으로 나타났고, 불용률[chi2(6)=250.51, p=0.000]과 재정건전성 측면의 예산대비채무비율[chi2(6)=66.62, p=0.000]과 통합재정수지비율[chi2(6)=141.43, p=0.000]은 P값이 0.01보다 작기 때문에 1% 유의수준에서 귀무가설을 기각하여 고정효과모형을 선택하는 바람직한 것으로 검증되었다.

액 대비 집행률이 증가할수록 예산의 이월률, 불용률, 연말지출비율은 감소시키는 것으로 분석되었다. 재정 조기집행은 지방자치단체의 이월액 및 당해연도의 불용액을 줄이고, 연말의 집중적인 재정지출을 감소시킴으로써, 당해연도 지방예산을 최대한 집행하도록 한다는 점에서 지방자치단체의 재정운용효율성에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 보여주는 것이다.

재정건전성 측면에서 지방자치단체의 재정조기집행은 조기집행 목표액 대비 집행률이 증가할수록 예산대비채무비율은 증가하는 것으로 분석되었다. 재정 조기집행 목표액 대비 집행률의 증가는 지방자치단체의 하반기 재정절벽(상고하저)을 해소하기 위하여 확장적 재정운영에 의한 재정지출 확대를 초래할 수 있고, 열악한 지방재정환경 하에서 지방자치단체는 부족한 재원을 충당하기 위한 무리한 재정운영으로 인하여 자치단체의 재정건전성을 훼손할 수 있음을 보여주는 결과라고 할 수 있다.[19]

그 외에 통제변수 중에서 1인당 세출결산액은 예산의 이월률, 불용률에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 1인당 세출결산액이 높은 지방자치단체일수록 예산의 이월률은 증가하고, 불용률은 감소하는 것으로 분석되었다. 최정우·신유호(2018)의 연구에서도 밝히고 있듯이 예산의 이월률 증가는 회계연도를 경과하여 세출예산을 집행할 수 있는 것이기 때문에 지방자치단체의 가용재원으로 활용할 수 있는 결산 잉여금 확보와 연계되어 있고, 세출결산액이 높은 지방자치단체는 전략적으로 다음 연도 예산편성의 증액 가능성을 확보하기 위한 측면에서 예산의 이월을 탄력적으로 운영할 수 있다. 반면, 불용률은 감소하는 것으로 나타났는데, 물론, 불용률도 가용재원으로 활용할 수 있는 부분이지만, 불용액의 발생 부분은 대체로 자치단체의 세출예산 역량과 관계가 있는 것으로서, 정부의 지방재정평가에 의한 자치단체 예산확보 측면에서 불용률을 최소화하기 때문이라고 볼 수 있다.[20] 한편, 1인당 세출결산액이 높을수록 예산대비채무비율과 통합재정수지비율은 각각 통계적으로 유의미하게 감소하거나 증가하는 것으로 나타났다. 즉, 1인당 세출결산액이 높을수록 재정건전성은 통계적으로 유의미한 수준에서 개선이 되는 것으로 분석되었다.

---

19) 지방자치단체는 재정운영에 대한 상고하저의 부작용을 해소하기 위하여 충분히 검토되지 못한 부실한 추가경정예산의 편성이 불가피해지며, 부족한 재원조달에 있어서도 지방채 발행 등을 활용할 개연성이 크기 때문에 자치단체의 재정건전성에 영향을 미칠 수 있다.

20) 불용액은 당초 확정된 사업에 계상된 예산을 집행하는 과정에서 예산의 전부 혹은 일부를 집행하지 않아서 나타날 수 있지만, 사업을 효율적으로 집행한 결과 계상된 예산 금액을 절약한 경우에도 나타날 수 있다.

〈표 32〉 재정운용효율성 대한 패널회귀분석 결과

변수(GEE 분석)			재정운용효율성 (회귀계수값 / 표준오차)								
			예산의 이월률			불용률			연말지출비율		
			FE	RE	GEE	FE	RE	GEE	FE	RE	GEE
독립 변수	재정조기 집행	목표액대비 집행률	−0.062*** (0.008)	−0.056*** (0.007)	−0.056*** (0.007)	−0.083*** (0.02)	−0.067*** (0.015)	−0.067*** (0.015)	−0.121*** (0.033)	−0.166*** (0.026)	−0.166*** (0.025)
통제 변수	자치단체 재정역량	재정자립도 (%)	0.032 (0.036)	0.021 (0.019)	0.021 (0.019)	0.166 (0.088)	0.010 (0.039)	0.007 (0.039)	−0.269 (0.147)	−0.145** (0.07)	−0.145** (0.07)
		1인당 세출결산액 (백만원)	3.960*** (0.788)	3.036*** (0.468)	3.035*** (0.466)	−29.515*** (1.954)	−8.182*** (1.017)	−8.364*** (1.019)	2.835 (3.246)	0.246 (1.766)	0.255 (1.757)
		보조사업 비중	0.053 (0.032)	0.055** (0.023)	0.055** (0.023)	0.125 (0.078)	0.040 (0.047)	0.043 (0.047)	−0.194 (0.13)	−0.305*** (0.084)	−0.306*** (0.084)
	사회복지비중		−0.050 (0.051)	−0.094*** (0.024)	−0.094*** (0.024)	−0.133 (0.127)	−0.481*** (0.052)	−0.490*** (0.052)	0.020 (0.211)	0.418*** (0.09)	0.419*** (0.09)
	정치구조 관계(%)		0.004 (0.006)	0.004 (0.005)	0.004 (0.005)	−0.004 (0.015)	−0.000 (0.012)	−0.000 (0.012)	−0.011 (0.025)	0.009 (0.021)	0.009 (0.021)
	광역/기초		(dropped)	−6.281*** (0.717)	−6.281*** (0.713)	(dropped)	−6.414*** (1.242)	−6.379*** (1.253)	(dropped)	−3.082 (2.413)	−3.083 (2.394)
상수			10.668*** (3.071)	13.384*** (2.113)	13.388*** (2.104)	52.265*** (7.619)	42.644*** (4.418)	43.139*** (4.433)	49.246*** (12.656)	45.619*** (7.841)	45.630*** (7.796)
F값			F=13.68**	Wald X2=629.41**	Wald X2=635.82**	F=49.69**	Wald X2=211.09**	Wald X2=211.47**	F=3.07**	Wald X2=110.8**	Wald X2=112.53**
R2			within=0.1019 between=0.5702 overall=0.5005	within=0.0995 between=0.6961 overall=0.6071		within=0.2920 between=0.0104 overall=0.0003	within=0.1938 between=0.3002 overall=0.2065		within=0.0249 between=0.0069 overall=0.0017	within=0.0200 between=0.3007 overall=0.1938	
Hausman Test			9.21		−	250.51***		−	13.81		−
표본수			972								

주. *: p〈0.1, **: p〈0.05, ***: p〈0.01

〈표 33〉 재정건전성 대한 패널회귀분석 결과

변수(GEE 분석)			재정건전성 (회귀계수값 / 표준오차)					
			예산대비채무비율			통합재정수지비율		
			FE	RE	GEE	FE	RE	GEE
독립변수	자치단체 재정조기집행	목표액대비 집행률	0.014** (0.006)	0.011** (0.005)	0.011** (0.005)	−0.021 (0.031)	0.003 (0.017)	0.003 (0.014)
통제변수	자치단체 재정역량	재정자립도(%)	0.017 (0.025)	−0.017 (0.017)	−0.017 (0.017)	0.307** (0.136)	0.134*** (0.041)	0.077** (0.033)
		1인당 세출결산액 (백만원)	-6.630*** (0.554)	-4.671*** (0.382)	-4.738*** (0.38)	38.201*** (3.008)	8.170*** (1.12)	5.622*** (0.936)
		보조사업비중	0.124*** (0.022)	0.104*** (0.019)	0.106*** (0.019)	0.080 (0.121)	−0.141*** (0.051)	−0.130*** (0.042)
	사회복지비중		−0.230*** (0.036)	−0.274*** (0.02)	−0.277*** (0.02)	0.419** (0.196)	0.401*** (0.057)	0.287*** (0.048)
	정치구조 관계(%)		−0.004 (0.004)	−0.002 (0.004)	−0.002 (0.004)	−0.031 (0.023)	−0.021 (0.014)	−0.017 (0.012)
	광역/기초		(dropped)	12.641*** (0.757)	12.640*** (0.778)	(dropped)	-4.574*** (1.224)	-3.983*** (0.971)
상수			10.658*** (2.158)	10.821*** (1.758)	10.902*** (1.753)	−70.474*** (11.724)	−16.223*** (4.737)	−8.390** (3.9)
F값			F=43.45**	Wald X^2=532.32**	Wald X^2=522.13**	F=33.22**	Wald X^2=71.48**	Wald X^2=61.57**
R^2			within=0.2650 between=0.0025 overall=0.0090	within=0.2530 between=0.5438 overall=0.5096	−	within=0.2161 between=0.0020 overall=0.0080	within=0.1666 between=0.0505 overall=0.0690	−
Hausman Test			66.62***			141.43**		−
표본수			972					

주. *: p〈0.1, **: p〈0.05, ***: p〈0.01

재정자립도는 연말지출비율, 통합재정수지비율에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 통계적으로 유의미한 수준에서 재정자립도가 높은 자치단체일수록 연말지출비율은 줄어들고, 통합재정수지비율은 증가하는 것으로 분석되었다. 이는 재정자립도가 높은 자치단체는 세입징수기반이 좋은 자치단체로서 상대적으로 중앙정부에 대한 재정의존도가 낮을 수 있고, 자체충당 역량에 따라 무리한 채무발행을 지양하는 등 지방자치단체가 효율적이고 건전한 재정운용을 하기 때문으로 볼 수 있다.

보조사업비중은 재정효율성에 지표인 이월률, 연말지출비율에 대하여 통계적으로 유의한 것으로 나타났고, 재정건전성 지표인 예산대비 채무비율에 대하여 분석결과는 보조사업비중이 높을수록 예산대비채무비율이 증가하는 것으로 분석되었다. 보조사업 자치단체의 전체 예산 중 상급기관으로부터 재원을 보조받아 추진하는 사업으로서, 보조사업비중에 의한 이월률의 증가와 연말지출비율의 감소는 보조금이 자치단체의 예산이월을 자극하는 요인이라는 지적과 함께 안정적인 재정운영을 원하는 자치단체의 합리적 행동의 결과라고 볼 수 있다(장덕희, 2009). 또한, 보조사업비중은 전액 보조사업 아닌 이상 지방자치단체는 총사업규모에서 보조사업비 이외에 재원을 매칭해야 한다. 따라서 지방자치단체는 보조사업비중이 높을수록 매칭으로 마련하여야 하는 재정규모가 증가할 수 있고, 부족한 세입을 충당하기 위하여 지방채 발행 수단을 활용하는 등 재정건전성에 영향을 미칠 수 있다.

사회복지비중은 재정운용효율성의 이월률과 연말지출, 재정건전성에 영향을 미치는 것으로 분석되었는데, 통계적으로 유의한 수준에서 이월률은 감소하고, 연말지출비율은 증가하며, 예산대비 채무비율은 감소하고, 통합재정수지비율은 개선되는 것으로 나타났다. 사회복지수요 증가는 지방비 매칭 사회복지비 지출 증가를 야기하여 지방자치단체로 하여금 관련 예산의 이월 자체를 줄이면서 지출이 이루어지기 때문으로 보인다. 기초생활보장, 노인, 보육, 여성 등의 다양한 사회복지수요의 증가는 향후 지방자치단체의 사회복지비중을 지속적으로 증가시킬 것으로 전망된다. 사회복지행정 수요의 급증은 재정이 취약한 지방자치단체일수록 중앙정부의 재정의존도를 증가시키고, 이에 매칭해야 하는 지방자치단체의 비자발적 지방비는 늘어나게 된다. 결국, 지방자치단체는 계속 사업 또는 신규사업 등 자율적인 사업추진은 제한적일 수밖에 없을 것이다. 또한, 재정기반이 취약한 지방자치단체일수록 지방채 발행 등의 채무여력이 충분하지 않을 수 있고, 중앙정부의 의존재원 및 건전재정에 의한 재정인센티브 확보를 위하여 건전하고 효율적인 재정관리를 바탕으로 재정을 집행하기 때문에 예산대비 채무비율은 감소하고, 통합재정수지비율은

증가하는 것이라고 볼 수 있다.

단체구분 변수의 결과는 추정되지 않는 것으로 나타났는데, 고정효과모형에서는 하나의 패널 그룹 내에서 시간의 흐름에 따른 종속변수의 효과를 추정하는 것이기 때문이다. 단체구분 변수는 시간에 따라 변하지 않기 때문에 패널 그룹 내에서 발생하는 효과를 추정할 수 없지만, 재정운용효율성과 재정건전성에 영향을 미치지 않는다고 단정할 수는 없다. 패널회귀분석 결과의 방향성과 일치성을 고려할 때, 확률효과모형 및 GEE분석 결과를 바탕으로 광역자치단체와 기초자치단체의 재정운용효율성과 재정건전성의 영향은 다를 것이라는 소극적인 추정을 해 볼 수 있다.

Ⅴ. 결론

지방자치단체의 재정 조기집행제도는 매년 시행을 통하여 관례화되고 있다. 재정 조기집행은 지방자치단체의 상·하반기의 균형적인 재정집행을 유인함으로써 집행의 효율성을 제고하고, 지역의 경제안정 및 성장을 도모할 수 있는 긍정적 수단이다. 하지만 중앙정부는 지방자치단체의 재정 조기집행 실적을 평가하고, 평가결과에 대하여 재정인센티브를 제공함으로써, 지방자치단체 간의 지나친 재정 조기집행실적 경쟁을 유인하고 있다. 과도한 재정 조기집행의 경쟁으로 인한 재정 조기집행의 시행은 지방자치단체의 재정효율성을 떨어뜨릴 우려와 함께 재정건전성을 악화시킬 수 있는 등의 문제점을 함께 내포하고 있다. 이에 본 연구는 지방자치단체의 재정 조기집행이 지방재정에 미치는 영향을 분석하고, 재정 조기집행의 정책적 함의를 제시하는데 목적을 두고 있다.

분석결과를 보면, 지방자치단체의 재정 조기집행에 있어서 목표액 달성여부에 따라 재정운용 효율성(예산의 이월률, 불용률, 연말지출비율) 지표 모두에서 유의한 차이가 있고, 재정건전성은 예산대비채무비율에서 유의한 차이가 있었다. 즉, 재정 조기집행의 목표를 달성한 지방자치단체는 달성하지 못한 자치단체와 비교하여 재정운용에서 효율적인 것으로 나타났지만, 재정건전성 측면에서는 예산대비 채무비율이 높게 나타나 부분적이지만, 재정건전성의 우려가 있는 것으로 나타났다. 이런 결과를 다른 통제변수를 고려한 패널회귀분석의 결과에도 확인할 수 있다. 패널회귀분석결과를 보면, 재정 조기집행의 목표달성비율이 높은 자치단체일수록 재정운용효율성(예산의 이월률, 불용률, 연말지출비율)은 향상하는 것으로 나타났지만, 재정건전성 측면에서 예산대비채무비율이 증가하는 것으로 나타났다.

재정 조기집행제도의 시행 및 운영은 본 연구 및 관련 연구결과를 고려할 때, 지방자치단체의 균형적·효율적 재정운용에 대하여 긍정적인 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다. 하지만 모든 지방자치단체가 매년 재정 조기집행을 시행하는 상황 속에서, 지나친 실적 경쟁을 유도하는 등의 무리한 재정 조기집행은 지방재정의 건전성에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 알 수 있다. 따라서 지방자치단체의 재정 조기집행은 지방자치단체의 재정환경을 고려한 상황 속에서의 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 노력해 나가야 한다.

재정 조기집행제도는 매년 시행하는 제도인 만큼 지속적으로 재정 조기집행의 관리 내실화를 꾀하고, 단순히 재정을 집행하는 것이 아니라 예산집행과 정책이 연계하여 목표를 달성할 필요가 있다. 이를 위해서 지방자치단체는 체계적인 중기지방재정계획을 수립하고, 실효성과 계획성을 내재화하여 집행을 관리하는 등 전반적인 재정관리의 전문성과 역량을 강화하여야 한다. 뿐만 아니라 상반기 재정 조기집행에 따라 하반기 재정운영을 위한 추가경정예산의 편성 및 운용도 효율적이고 건전한 재정관리가 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다.

중앙정부는 재정 조기집행 실적의 평가를 통하여 자치단체 간의 경쟁을 유도하는 것보다 조기집행의 본질적 목표를 달성하고 있는지에 초점을 둠으로써, 조기집행의 과열 및 지나친 경쟁으로 인한 역효과를 예방할 필요가 있고, 지방자치단체의 재정 조기집행이 실효성을 가질 수 있도록 지속적인 관리와 지원이 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

강태구. (2013). “지방재정 위기의 원인에 관한 고찰.” 한국지방자치학회보, 25(1): 7~32.

경제협력개발기구(OECD). (2010). ‘2010년 한국경제보고서 요약본.’

김원식. (2007). ‘재정조기집행의 경제적 효과와 운영상 개선방안.’ 서울: 국회예산결산위원회

류영아. (2018). “지방재정 신속집행제도의 운영 실태와 개선방안.” 이슈와 논점, 1524(0). 국회입법조사처.

민기·류춘호·홍주미. (2006). “지방자치단체 세출예산 이월원인과 억제 방안: 제주특별자치도 이월예산 사례를 중심으로”. 한국지방자치학회보, 30(1): 81~109.

민인식·최필선. (2019). 패널데이터 분석 Version15 2판. 서울: ㈜지필미디어.
____________. (2019). 고급 패널데이터 분석 2판. 서울: ㈜지필미디어.
박노욱·오영민·이보화. (2013). '재정집행의 효율성 제고를 위한 제도적 개선방안.' 서울: 한국조세재정연구원 연구보고서.
박명호·오종현. (2017). '지방재정 신속집행 효과성 분석.' 세종: 한국조세재정연구원 연구보고서.
____________. (2015). '재정 조기집행의 비용효과 분석.' 세종: 한국조세재정연구원 연구보고서.
박정민·정민석·류상일. (2013). "지방정부 재정위기의 진단과 재정위기관리 개선방안에 관한 연구." 위기관리 이론과 실천. 9(8), 115-138.
박충훈·이현우·장혜윤·이채영·장현경. (2019). '경기도 신속집행제도 효과분석과 개선방안 연구.' 경기: 경기연구원 정책연구보고서.
서은숙·백응기·임지은. (2012). '재정조기집행제도의 효과성 분석.' 서울: 국회예산정책처 연구보고서.
신두섭. (2009). "지방재정 조기집행과 지방재정 관리의 방향." 지방자치, 2009(6): 56~59.
신유호·최정우. (2013). "지방자치단체 재정압박이 재정효율성에 미치는 영향." 한국지방자치학회보, 25(3): 65-94.
안철진·이윤석. (2018). "과연 지방재정 조기집행은 효과가 있는가?: 지방정부의 경영적 관점에서." 경영컨설팅연구, 18(2): 303~312.
여차민·이석환. (2014). "지방자치단체 재정조기집행의 효과." 한국행정논집 26(4): 665~685.
윤영진·김경도. (2012). "지방재정의 위기 극복을 위한 건전성 확보방안." 한국사회과학연구, 31(1): 229~250.
위정복. (2015). "지방재정 수입지출의 구조가 재정운용의 재무적 건전성에 미치는 영향." 한국공공관리학보, 29(3): 177~205.
이미애·서인석. (2018). "지방정부 재정지출과 지역경제 성장, 그리고 재정효율성의 매채효과: 시군구 간 지역적 차이를 반영하여." 정책분석평가학회보, 28(4): 169~195.
이창근. (2013). "지방재정지출의 지역별 효과 분석." 한국지방재정논집, 18(2): 57~81.
임성일. (2008). "지방재정의 효율성 제고방안-예산의 편성과 집행을 중심으로." 지방재정과 지방세, 4(0): 3-22.

장덕희. (2009). “국고보조금의 이월현상에 관한 연구.” 한국정책과학학회보 13(2): 51~74.

장혜윤·장현경·박충훈. (2019). “사업특성에 따른 신속집행제도의 운영효과 분석: 불용률을중심으로.” 지방행정연구, 33(3): 111~136.

전영준·엄태호. (2019). “지방재정 신속집행제도의 효과적 운영을 위한 외전 정합성 분석: 경기지역 31개 기초 자치단체에 대한 퍼지셋 질적 비교분석을 중심으로.” 한국정책과학학회보, 23(4): 1~32.

정규석. (2012). “지방재정 조기 집행의 현황과 개선방안: 일선 현장에서의 혼란과 문제점 개선해야.” 월간 공공정책, 86(0):21~23.

정윤한. (2008). “지방재정 조기집행의 의미와 추진전략.” 지방재정과 지방세, 12(0) : 169-177.

______. (2009). “지방재정 조기집행 추진대책.” 자치발전, 2009(1): 60~65.

차주현. (2011). “재정분권이 지방재정효율성에 미치는 영향분석.” 한국행정학보, 45(4): 117-151.

천무익. (2012). “지방재정 조기집행의 득과 실.” 월간 공공정책, 74(0): 58~59.

최정우·신유호. (2018). “지방자치단체 재정조기집행의 재정운용 효과분석.” 한국지방재정논집, 23(3): 55~73.

류영아. (2018). “지방재정 신속집행제도의 운영실태와 개선방안.” 국회입법조사처 이슈와 논점(제1524호): 1~4.

허원제. (2012). “재정 조기집행의 두 얼굴: 순기능과 역기능.” Keri 한국경제연구원 이슈분석 Keri Facts.

한국지방행정연구원. (2009). ‘지방재정 조기집행 성과과 개선과제.’ 서울: 한국지방행정연구원 연구보고서.

행정안전부 보도자료(2011~2019).

Peterson, P. E. (1981). City Limits. Chicago: University of Chicago press.

Zimmerman, J. L. (1976). “Budget uncertainty and the allocation decision in a nonprofit organization” *Journal of Accounting Research*, 14(2): 301-319.

지방재정365 홈페이지(http://lofin.mois.go.kr/)

통계청 국가통계포털 홈페이지(http://kostat.go.kr/)

중앙선거관리위원회 선거통계시스템(http://info.nec.go.kr/)

서울경제. (2020.01.30.). “재정 조기집행 확대에 이자비용 69배 ‘껑충’”.

서울퍼블릭뉴스. (2020.02.25.). “감사원 ‘지난해 추경예산 실집행률 부진… 과다수요

예측 탓”.
세계일보. (2019.12.19.). “내년 상반기에 예산 62% 방출… 역대 최고 조기집행”.
아시아투데이. (2019.01.17.). “행안부, 적극적 지방재정 운영으로 지역경제 활성화 촉진”.
열린순창. (2018.02.01.). “군, 1330억원 규모 신속집행”.
중부광역신문. (2019.10.30.). “정부 과도한 예산조기집행 독려…충북 등 지자체 ‘실적경쟁’ 골머리”.
태안미래신문. (2017.06.08.). “지방재정 신속집행 문제점과 개선방안”.
파이낸셜뉴스. (2020.02.23.). “[차관칼럼] 재정조기집행 ‘一石多鳥 효과”.
한국일보. (2017.01.11.). “재정 조기집행, 부양효과보다 예산낭비 등 부작용 커”.

주기완(朱起完): 고려대학교 일반대학원에서 2004년에 행정학 석사학위를 취득하고 , 동대학원에서 2010년에 박사학위를 취득하였으며, 현재 창원대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 주 연구 분야는 예산, 재정, 성과평가, 공공관리 등이다. 최근 논문은 지방의회 예산심의의 개선방안에 대한 인식 차이분석(2017), 창원시 주민자치센터의 서비스에 대한 만족도와 개선방안(2016), 경상남도 주민참여예산제도의 개선방안에 관한 연구(2015) 등이 있다 (jookiwan@changwon.ac.kr).

A Study on the Impact of the Fiscal Early Execution of Local Governments on Local Finance: Focusing on financial management efficiency and fiscal soundness

Joo, Ki-Wan

The purpose of this study is to analyze the impact of the early budget execution of local governments on local finance, and to present the policy implications of the early budget execution. The study conducted panel data analysis on 243 local governments over four years (2015-2018).

According to the analysis, there is a statistically significant difference between fiscal management efficiency and fiscal soundness by meeting the target for the early budget execution. Local governments that have achieved the goal of the early budget execution are more efficient in fiscal management than local governments that have not achieved it, but their fiscal soundness is lower. In addition, the panel analysis showed that local governments with higher target attainment rates of the early budget execution have more efficient fiscal management, but the ratio of debt to budget is lower in terms of fiscal soundness.

In conclusion, it can be seen that the early budget execution system can have a negative impact in terms of fiscal soundness, although it contributes positively to promoting efficient fiscal management of local governments. As the early budget execution system is implemented every year, it is necessary to internalize the system management, and it is necessary to manage the system in a way that achieves the goal in connection with the execution of the budget and the policy, not just the execution of the budget. In addition, local governments should strengthen their financial management capabilities. The central government should prevent excessive overheating and competition among local governments, and continue to manage and support the system in order to strengthen the early budget execution system.

[Key words: Fiscal Early Execution System, Fiscal Management Efficiency, Fiscal Soundness]

「국정관리연구」 제15권 제2호(2020. 06): *139-176*

보건의료 빅데이터 및 의료 플랫폼의 사회적 쟁점: 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업의 사례 분석을 중심으로

최지혜·남태우·조민효

본 연구는 4차 산업혁명의 주요 화두인 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업을 정책 네트워크 모형을 기반으로 사례분석하였다. 정치·경제·사회 측면에서 환경적 맥락을 살펴본 결과 보건의료 빅데이터를 신산업의 핵심 동력으로 인식하는 정치적·경제적 맥락과 국민의 개인정보가 보호받지 못하거나 개인정보의 오·남용 및 유출을 우려하는 사회적 맥락이 나타났다. 주요 정책 행위자는 보건복지부를 중심으로 하는 찬성 측과 시민단체를 중심으로 하는 반대 측이 나타났으며, 개인정보보호 법률과의 충돌, 개인정보 유출, 개인정보 영리화 가능성이라는 세 가지 쟁점과 이에 따른 집단별 전략이 드러났다. 본 연구는 다음의 정책적 제언을 제시한다. 첫째, 보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업뿐만 아니라 4차 산업혁명 전반에서 마주하게 되는 쟁점 및 규범을 논의할 수 있는 장치가 필요하다. 둘째, 4차 산업혁명의 기술에 대한 윤리지침을 마련할 수 있도록 정부 차원에서 이를 촉진하는 움직임이 필요하다.

[주제어: 보건의료 빅데이터, 의료 플랫폼, 4차 산업혁명]

I. 서론

대용량(Volume), 다양성(Variety), 속도(Velocity), 가치(Value)의 특징을 갖는 빅데이터는 4차 산업혁명의 가장 중요한 화두 중 하나이다. 빅데이터는 과거에 수집한 방대한 정보를 바탕으로 미래에 대한 안정적인 예측 가능성을 제공하기에 공공영역과 민간영역에서는 빅데이터 기술뿐만 아니라 많은 양의 자료를 수집하는 데에도 노력을 기울이고 있다(윤석진, 2015). 그중에서도 보건의료 분야는 빅데이터의 활용이 가장 필요하면서도 기대효과가 큰 영역으로 꼽히고 있다. Kayyali et al(2013)은 빅데이터 혁명(Big-data revolution)이 보건의료 분야에서 진행 중이라

이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A3A2924832).
논문접수일: 2020.05.26, 심사기간(1차~2차):2020.06.02~06.29, 게재확정일: 2020.06.29

고 밝히면서 빅데이터가 보건의료 분야를 완전히 바꿀 것을 예측하였다. 전 세계가 보건의료 분야와 빅데이터의 접목에 촉각을 곤두세우는 가운데 우리나라 역시 이러한 기류에 합류하고자 여러 정책을 추진하고 있다. 2019년 9월 17일 개통된 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업은 그 대표적인 예로 보건의료 빅데이터와 의료 플랫폼을 국가 발전 전략으로 채택한 정부의 의지를 보여준다.

그러나 보건의료 빅데이터와 의료 플랫폼에 대해 모두가 긍정적으로 전망하는 것은 아니다. 시민사회와 일부 학자들을 중심으로 보건의료 빅데이터와 의료 플랫폼에 내재하는 개인정보 보호침해와 의료정보의 영리화 가능성에 대한 비판이 꾸준히 전개되어왔다. 그뿐만 아니라 빅데이터를 처리하는 알고리즘의 불완전성이 오바마 정부에서 발간한 백악관 보고서와 데이터 과학자인 캐시 오닐(Cathy O'Neil)로부터 제기되면서 빅데이터 산업 자체에 대한 우려가 존재한다(Podesta et al, 2014; 캐시 오닐, 2017). 이는 보건의료 빅데이터와 의료 플랫폼에 대한 평가가 상반되며, 이를 둘러싼 찬성 측과 반대 측의 의견 대립과 갈등 역시 극명하게 나타남을 의미한다.

보건의료 빅데이터와 의료 플랫폼 활성화를 우리 사회의 당연한 과제로 상정하기보다는 기술이 갖는 다면성에 대한 논의가 필요하며, 모든 기술은 상용화 이전에 이것이 일으킬 수 있는 파급력에 대한 검토와 대비가 요구된다. 이에 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업을 사례 분석의 대상으로 선정하여 정책 네트워크 모형을 바탕으로 시범사업의 추진 과정을 분석하고자 한다. 구체적으로 시범사업이 추진된 맥락에 대한 이해와 시범사업의 추진 과정에서 나타나는 행위자, 쟁점, 전략 및 상호작용과 그에 따른 정책과정 및 정책산출을 분석하고자 한다. 특히 행위자들이 행사하는 자원의 차이와 그에 따른 전략 및 상호작용의 행태를 입체적으로 분석하여 보건의료 빅데이터와 의료 플랫폼이 지니는 다면성을 제시하고자 한다.

II장에서는 보건의료 빅데이터와 의료 플랫폼을 이해하는 데 필수적인 개념을 정리하고 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업에 관한 제도적 배경을 설명한다. III장은 분석의 틀로 정책 네트워크 모형을 제시하고 관련 선행연구를 정리한다. IV장은 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업의 정치·경제·사회 측면에서의 환경적 맥락, 행위자·쟁점·전략의 정책 네트워크와 이로 인한 정책 산출을 알아본다. 마지막 V장에서는 시범사업 사례 분석에 대한 결론과 4차 산업혁명 기술에 대한 정책적 제언을 제시한다.

II. 보건의료 빅데이터와 의료 플랫폼의 개념

1. 보건의료데이터의 개념

「보건의료 기본법」에 의하면 보건의료정보는 “보건의료와 관련한 사실 또는 부호·숫자·문자·음성·음향·영상 등으로 표현된 모든 종류의 자료”를 뜻한다(제3조 제6호). ICT 기술 발전과 함께 의료 정보화가 진행되면서 보건의료정보를 전산화하는 것이 가능해졌다(오승연, 2017). 이에 기존의 종이차트에서 벗어나 인적사항, 병력, 등원 기록, 건강 상태 등 포괄적인 보건의료정보를 전산화하여 관리하는 전자의무기록(Electronic Medical Record)이 발전해왔다. 전자의무기록은 2015년을 기준으로 상급종합병원에서는 100%, 종합병원에서는 90.6%의 보급률을 나타내 국내 대형 의료기관을 중심으로 전자의무기록이 활발히 활용되고 있다(전진옥, 2018).

현재의 논의는 전자의무기록에서 전자건강기록(Electronic Health Record)과 개인건강기록(Personal Health Record)으로 옮겨가고 있다. 전자의무기록이 병원 내부에서 기록·관리하는 디지털차트라면, 전자건강기록은 의료기관 간 진료 정보를 교환하거나 공동으로 활용하는 개념이다. 전자건강기록은 병원별로 분산된 환자의 의료정보를 통합하여 타 의료기관에서도 환자의 의료정보에 접근할 수 있으며, 의료 공급자들이 네트워크에 연결되어 가장 최신의 의료정보를 공유할 수 있다. 개인건강기록은 소유권과 통제권이 개인에게 있는 건강 관련 정보를 한곳에 모아 관리하는 것으로 나이, 체중 등 기본적인 신체정보부터 예방접종, 생체 신호, 약물 처방, 진단 증상, 의무기록 등 다양한 보건의료정보가 여기에 포함된다. 개인 건강기록이 입력되는 경로는 매우 다양하다. 의료기관에서 개설한 웹페이지에 환자가 직접 입력하거나 구글 헬스, 애플 캐어 등 모바일기기에 사용자가 입력하는 것 모두 개인 건강기록에 해당한다(오승연, 2014).

이상의 논의가 의료기관과 개인 등의 민간영역에서 수집 가능한 보건의료데이터라면, 공공영역에서도 많은 양의 보건의료데이터가 수집되고 있다. 공공영역에서 수집해온 데이터는 전 국민을 대상으로 하며, 그 규모와 다양성이 ‘빅데이터’로 불리기에 충분하다는 평을 받고 있다(이경희·조완섭, 2017). 보건의료 분야의 데이터를 보유하고 있는 대표적인 4대 공공기관으로 건강보험공단, 건강보험심사평가원, 질병관리본부와 국립암센터가 있다.

〈표 34〉 보건의료 분야 4대 공공기관별 보유 데이터

공공기관	보유 데이터
건강보험공단	국민건강검진, 가입자 자격, 보험료 청구·지급내용, 예방접종, 건강보험 검진·진료·처방 정보, 장기요양 정보, 국민건강정보 DB, 표본 코호트 DB, 건강검진 코호트 DB, 노인 코호트 DB, 영유아검진 코호트 DB, 직장여성 코호트 DB, 진료내용 DB, 약품 처방 DB 등
건강보험 심사평가원	상세보험료 청구·지급내용, 약제 처방내용, 의료기관 인력·장비 정보, 의약품 유통 정보, 의약품 안전성, 응급환자 진료, 치료재료, 병원평가, 진료행위 정보, 요양급여비용 청구명세서 DB, 요양기관 현황 DB, 의약품안전사용정보(DUR) 유, 의약품유통정보 DB, 병원평가정보 DB 등
질병관리본부	유전체 데이터, 국민건강영양조사, 질병 감시체계, 인체 자원은행, 만성질환·감염성 질환·영양 등 조사정보, 검역·감염병 등 공중보건에 관한 보건행정정보, 국민건강영양조사 DB, 지역사회건강조사 DB, 청소년건강행태 온라인조사 DB, 임상오믹스 데이터 아카이브(인간유전체 분석정보), 포스트게놈 다부처 유전체 사업 DB 등
국립암센터	암 등록정보, 암 종별 레지스트리 정보, 암 유전체 정보, 국가 암 통계 정보, 암 환자 의료비 지원 정보, 국가암검진사업 정보, 종양은행 데이터, 검진자코호트 DB, 국가암검진사업 정보시스템 DB, 암환자 의료비지원 정보시스템 DB, 말기암 DB, EMR(국립암센터 전자의무기록) DB 등

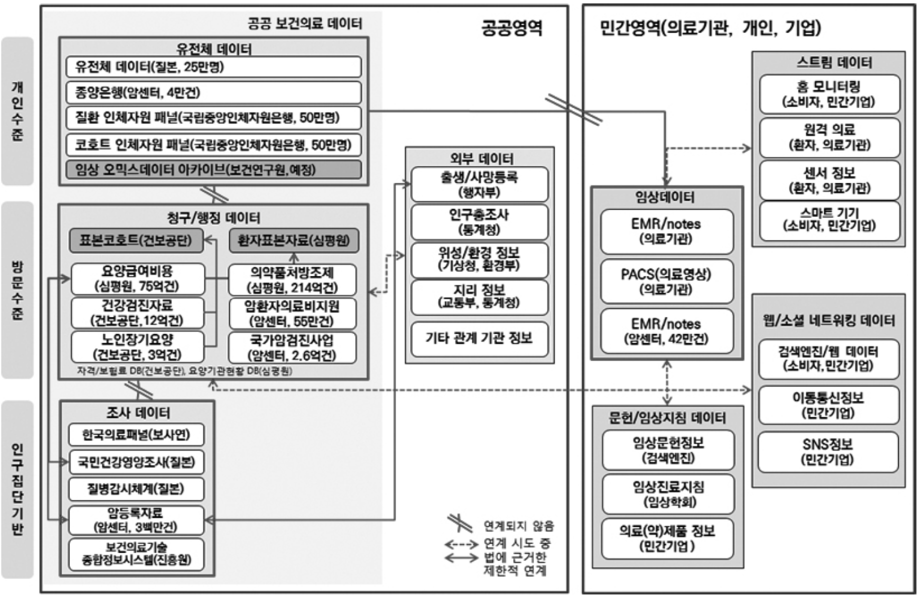
건강보험공단은 우리나라 단일 보험인 국민건강보험의 관리 주체로서 국민건강검진, 보험료 청구 및 지급내용, 예방접종 등 다양한 빅데이터를 보유하고 있다. 건강보험심사평가원은 상세보험료 청구 및 지급내용, 약제 처방내용, 요양기관 개설 현황 등 의료기관의 현장에 대한 상세한 정보를 가진 것이 강점이다. 질병관리본부는 인체 자원은행 정보와 각종 질환에 관한 보건행정정보 등 의학연구에 유용한 데이터를 축적해왔다. 국립암센터는 암 등록정보와 암 유전체 정보, 국가 암 통계 등 암에 관한 종합적인 정보를 보유하고 있어 맞춤형 치료 연구의 잠재력이 있다.

2. 의료 플랫폼의 개념

〈그림 1〉에서 나타나듯이 우리나라에서 보건의료 분야 데이터는 공공영역과 민간영역 모두에서 활발하게 수집되고 있으나 각 기관에서 수집된 데이터들은 상호 연계되지 않은 상태이다. 의료 플랫폼은 의료기관, 개인, 기업 등이 수집하는 민간영역의 보건의료데이터뿐만 아니라 공공영역에서 수집하는 데이터를 연계하여 분산된 데이터를 통합하는 상태까지 의미한다. 의료 플랫폼에는 전자건강기록과 개인건강기록뿐만 아니라 보건복지부를 비롯한 보건의료 관련 부처에서 수집하는 유전체 데이터, 행정 데이터, 조사 데이터 등이 포함될 수 있는 것이다. 또한, 정부, 기

관, 기업, 개인 등이 의료 플랫폼에 접근하여 데이터를 열람·관리함은 기본이고 기존의 분산된 데이터로는 불가했던 연구를 개발할 수 있게 된다.

〈그림1〉 우리나라 보건의료 빅데이터 연계 현황



자료: 강희정 외(2015 : 356).

3. 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업

기관마다 데이터 저장 및 관리 시스템이 다르고 이들을 통합할 수 있는 기술적·정책적 기전이 부족한 탓에 대규모의 보건의료 빅데이터 연계는 아직 한계에 직면해있다. 특히 민간영역이 수집한 데이터와 공공영역의 데이터를 연계하는 데에 제도적·물리적 기반이 구축되지 않은 상태이다(강희정, 2016). 이에 정부는 우선 공공영역에서 수집한 보건의료데이터를 연계하는 「보건의료 빅데이터 플랫폼」 시범사업을 추진하였다. 시범사업은 민간영역에서 수집한 임상시험 데이터, 전자의무기록, 전자건강기록 및 개인 건강기록에 대한 데이터는 제외하고 보건의료 분야의 주요 공공기관 데이터를 연계하는 방향으로 구성되었다.

우리나라의 보건의료 분야 공공기관들은 유용한 데이터를 장기간 축적해왔으나 정보가 기관별로 분산되어 있다는 한계가 존재한다(보건복지부, 2018). 2013년부터 공공분야 대형기관을 중심으로 자체 정보개방 사업을 추진하였으나 기관별로 분산

된 보건의료 빅데이터를 연계하는 사업은 아니었다(보건복지부, 2018). 이에 정부는 2017년부터 보건의료 분야 4대 공공기관(건강보험공단, 건강보험심사평가원, 질병관리본부, 국립암센터)의 보건의료 빅데이터를 연계한 플랫폼을 추진하였다. 정부는「보건의료 빅데이터 플랫폼」을 통해 연계된 보건의료데이터의 시너지 효과를 기대하고 있으며, 특히 공공영역이 제공하는 보건의료 빅데이터를 활용하여 "민간의 공익적 연구를 도모하는 선순환 구조"를 형성하는 것을 목표로 하고 있다(보건복지부, 2018).

「보건의료 빅데이터 플랫폼」이 제공하는 데이터를 활용하면 기존에는 불가했던 입체적인 연구가 가능해질 것으로 전망된다. 가령 암센터가 보유한 암 정보와 건강보험공단에 등록된 건강보험 가입자 정보, 질병관리본부가 가진 영양조사를 연계할 경우 소득별 암 종 분포, 암과 영양 상태 간의 관계 등 입체적이고 다면적인 연구가 가능하다는 것이다(보건복지부, 2018).

〈표 35〉「보건의료 빅데이터 플랫폼」 시범사업 추진 과정

2015.04.08	보건복지부	〈보건산업 발전방향 5대 전략〉 컨퍼런스 개최 및 보건산업 정책 비전 제시. 2017년까지 보건의료 빅데이터를 이용한 개방형 플랫폼 구축 목표를 발표.
2017.03~ 2017.07	보건복지부	「보건의료 빅데이터 추진단」 보건의료 빅데이터 활용 체계 마련, 활용 서비스 발굴, 데이터 연계구축 방안 마련, 정보 보호 기술 확보, 국민소통 노력 등을 논의. 추진단은 보건의료 빅데이터를 보유한 주요 공공기관, 유관분야 학계·의료계·연구계 전문가와 창업가 21명으로 구성.
2018.06.26	4차 산업혁명 위원회	대통령 직속 4차 산업혁명 위원회가 마이데이터 시범사업 시행, 빅데이터 전문센터 육성, 개방형 데이터 거래 기반 구축, 빅데이터 선도기술 확보 등을 내용으로 하는「데이터 산업 활성화 전략」을 심의·의결.
2018.04	보건복지부	보건의료 빅데이터 실무추진단 구성
2018.05~ 2018.06	보건복지부	시민사회-정부 실무협의체 구성·운영
2018.07.13	보건복지부	보건의료 빅데이터 정책심의위원회 구성
2018.11.15	국회	데이터3법 개정안 발의
2018.11.16	보건복지부	보건의료 빅데이터 시범사업 계획 의결
2019.04.15	보건복지부	보건의료 빅데이터 연구평가소위원회 구성
2019.07.26	보건복지부	보건의료 빅데이터 플랫폼 1차 개통
2019.09.17	보건복지부	「보건의료 빅데이터 플랫폼(hcdl.mohw.go.kr)」 개통식
2020.01.09	국회	데이터3법 개정안이 국회 본회의를 통과

보건의료 빅데이터 활용에 대한 정부 차원의 논의는 2011년 11월 국가정보화전략위원회의 '빅데이터를 활용한 스마트정부 구현'에서 시작되었으며(강희정, 2016), 이명박 정부와 박근혜 정부 동안 보건의료 빅데이터의 활용과 그 잠재적 가치에 대한 정부의 기대가 꾸준히 전개되어왔다. 현재의 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업과 일치하는 4대 공공기관 연계 방안에 대한 구체적인 언급은 2015년 4월 문형표 당시 보건복지부 장관이 발표한 〈보건산업 발전방향 5대 전략〉에서 제시되기도 하였다.

〈표2〉에서 드러나듯이, 문재인 정부로 정권이 바뀐 후에도 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업은 보건복지부를 중심으로 신속하게 추진되어왔다. 이명박·박근혜 정부의 보건의료 빅데이터 활용 기조에 반대해오던 시민단체들은 문재인 정부에서도 동일한 사업이 빠르고 강력하게 추진되는 것에 대해 비판하였다(김진현, 2017.11.13.; 변해진, 2018). 이를 인식한 정부는 시민사회-정부 실무협의체, 보건의료 빅데이터 정책심의위원회 등을 출범시키고 보건의료 빅데이터 정책의 구체적인 범주는 "거버넌스를 통해 논의"할 것을 밝혔으나(보건복지부, 2018), 시민사회의 반대는 꾸준히 제기되어왔다. 그러나 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업은 흔들리지 않고 추진되어 2019년 9월 개통식을 개최하였으며, 이후 본격적인 사업의 성공을 위한 핵심 법안인 데이터3법 개정안[1] 역시 2020년 1월 국회 본회의를 통과하였다.

정부와 산업계가 강조하는 보건의료 빅데이터와 의료 플랫폼을 통한 다양한 미래가치 창출 가능성에도 불구하고, 시민사회에서는 이에 대한 우려와 비판이 끊이지 않고 있다. 보건의료 빅데이터와 의료 플랫폼에 대한 찬성 측과 반대 측의 견해가 매우 상반되며 양측의 갈등 역시 두드러지게 나타난다. 이에 본 연구는 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업을 정책 네트워크 모형을 이용하여 추진 과정을 분석한 뒤 빅데이터 및 플랫폼 상용화라는 이슈가 지니는 사회적 쟁점들을 살펴보고자 한다.

1) 「개인정보 보호법」,「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(약칭 : 정보통신망법)」,「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률(약칭 : 신용정보법)」의 세 가지 법률을 통칭하며, 비식별조치된 가명 정보는 정보 주체의 동의 없이 빅데이터 분석에 활용될 수 있도록 규제를 완화한다.

III. 선행연구

빅데이터 관련 정책을 정책 변동 과정 이론을 통해 분석한 연구는 분야를 막론하고 거의 이루어지지 않았다. 이는 빅데이터가 전통적인 지식의 확산과정인 '학계-산업계-사회'의 경로가 아니라 사회적 관심을 바탕으로 역방향의 확산과정을 보이는 특징(박진서 외, 2013)에서 기인하거나, 혹은 정책이 아직 진행 중인 까닭에 정책 변동 과정에 관한 연구가 활발히 이루어지지 않았을 수 있다. 그러나 빅데이터를 둘러싼 사회적 쟁점에 관한 연구는 소수 존재하므로 그동안 선행연구에서 어떠한 쟁점을 제시했는지 검토하고자 한다.

먼저 본 연구와 유사하게 보건의료 빅데이터 법제의 쟁점과 개선 방향을 살펴본 박대웅·류화신(2017)의 연구에서는 보건의료정보의 소유권, 비식별화 논란, 옵트아웃 논란, 특별법의 필요성을 쟁점으로 제시하였다. 첫째는 보건의료 빅데이터의 소유권이 누구에게 귀속되는가에 대한 논란으로, 데이터를 제공한 정보 주체와 이를 가공한 기업 간 개인정보의 소유권이 불분명하다는 지적이다. 특히 기업이 개인의 보건의료정보를 이용하여 의료기기나 신약 개발에 활용할 경우, 창출된 경제적 가치를 어떻게 분배하는가에 대한 문제가 발생할 수 있다. 비식별화 논란은 2016년 관계부처 합동으로 발표된 '개인정보 비식별 조치 가이드라인'가 식별할 수 없는 상태의 정보를 개인정보가 아닌 것으로 취급한 것에서 발생하는 쟁점이다. 가이드라인은 명확하게 규정되는 사항이 아니며, 개인정보 자기결정권이 제한될 수 있다는 점에서 논란이 존재한다. 마지막으로 특별법의 필요성에 대한 쟁점은 보건의료정보에 특화된 개인정보보호의 입법 요구에서 비롯된다. 특히 보건의료 빅데이터의 공익적 가치가 강조되면서 개인정보보호와 데이터 활용 간 균형 있는 입법 요구가 증가하고 있다.

이상윤(2019) 역시 보건의료 빅데이터가 야기할 수 있는 법적, 윤리적, 사회적 갈등에 대한 인식을 바탕으로 개인정보보호와 정보 주체의 자율성 측면에서 논의들을 제시하였다. 먼저 개인정보보호의 측면에서 개인의 의료·건강 정보가 민간정보에 해당한다는 점, 의료·건강정보가 사회적 낙인이나 배제를 동반하는 위험이 있다는 점, 전 국민에게 주민등록번호가 부여되는 한국사회의 특성상 보건의료 빅데이터를 공개할 때 개인정보보호에 각별한 주의가 요구되는 점이 제시되었다. 주체의 자율성 측면에서는 의료·건강 빅데이터의 사용 목적이 공공 정책 수립 등 공익을 위한 것이 아니라 상업적 이익추구에 있을 때 윤리적 문제를 동반할 수 있음을 지적하였다.

한편 두 연구 모두 「보건의료 빅데이터 플랫폼」 시범사업을 보건의료 빅데이터 관련 사회적 쟁점이 드러나는 사례의 하나로 제시하였다. 본 연구는 시범사업을 분석 사례로 선정하여 이해관계자들의 행태와 갈등 양상을 정책 네트워크 모형을 기반으로 살펴보았으며, 그 결과로 나타난 사회적 쟁점을 제시했다는 점에서 차별점을 지닌다.

박미정(2018)은 보건의료 빅데이터 활용에 대한 법제적 쟁점을 연구하였다. 먼저 박대웅·류화신(2017)과 유사하게 비식별 조치 가이드라인에 따른 쟁점을 제시하였는데, 해당 가이드라인이 개인정보의 식별가능성을 충분히 제거하지 못하며, 설사 개인식별성이 제거된다 하여도 가이드라인으로 개인정보의 개념적 경계가 모호해지고, 그에 따라 프라이버시 보호의 법익이 혼동될 여지가 있다고 보았다. 또 다른 쟁점은 보건의료정보가 개인정보의 단계적 개념 전반에 걸쳐있는 것에서 기인하였다. 개인정보는 성별, 주민등록번호 등의 고유식별정보, 다른 정보와 결합하면 개인을 특정할 수 있는 준 식별 개인정보, 그리고 개인의 사회생활 맥락, 성생활, 정치적 견해, 유전체 정보 등을 포함하는 민감정보와 같이 단계적인 개념으로 이해할 수 있다. 비식별화 조치는 개인정보의 단계적 개념을 모호하게 만들어 익명화가 필요한 정보와 그렇지 않은 정보를 구분하는 데 혼동이 발생한다. 마지막으로 개인정보보호 법률 간의 부정합성에 대한 쟁점이 존재한다. 개인정보보호법상 정보 주체가 정보처리자에게 이의를 제기하거나 개입을 요구할 수 있는 규제장치가 없으므로 기술적인 가이드라인으로는 정보 주체의 권리를 완전히 보호할 수 없다는 것이다.

한편 보건의료 분야에 한정하지 않더라도 빅데이터가 야기하는 사회적 쟁점에 관한 연구가 다수 존재한다. 빅데이터가 새로운 기술패러다임으로 등장하면서 이를 인문사회적 관점에서 분석하려는 연구가 존재한다. 이런 연구들은 빅데이터 이슈를 단지 IT 관련 기술적 문제로만 환원하는 것을 경계한다(박진서 외, 2013).

박진서 외(2013)는 대중매체에 홍보되는 빅데이터가 가트너의 기대곡선(hype cycle)에서 제시하는 일종의 과잉 기대 양상을 보인다고 하였다. 또한, 빅데이터 기술이 대외적으로 알려진 것만큼이나 실질적인 효용을 가져다주는가에 대한 의문을 바탕으로 기술패러다임으로서 빅데이터에 대한 쟁점 제시하였다. 가령 SNS 데이터 등 비정형 빅데이터는 일상어로 이루어져 분석자료로 쓰기에 적합하지 않다는 지적이 존재한다. 또한, 빅데이터로 인과관계를 도출하는 것은 어렵고, 규모가 큰 데이터가 곧 더 좋은 데이터인 것은 아니라고 지적하였다. 동시에 빅데이터 산업을 빠르게 선점한 다국적 기업들이 국내 빅데이터 시장을 종속할 위험이 있으므로 데이터 관련 인프라 구축에 국가적인 노력이 필요하다고 지적하였다. 끝으로 빅데이

터 정책의 주요 과제로 프라이버시와 보안을 제시하며 프라이버시가 빅데이터 발전의 장애물이라는 인식보다는 둘 사이의 균형 있는 담론이 요구되고, 정보 보안과 리스크 관리를 위한 가이드라인 제정 및 기술발달의 필요성을 설명하였다.

〈표 36〉 빅데이터 쟁점에 관한 선행연구

저자, 제목		쟁점
박대웅·류화신(2017) “보건의료 빅데이터 법제의 쟁점과 개선방향 – 시민참여형 모델구축의 탐색을 중심으로–”		– 보건의료정보의 소유권 – 비식별화 논란 – 옵트아웃 논란 – 특별법의 필요성
이상윤(2019). “보건의료 빅데이터와 개인정보보호, 주체의 자율성”		– 개인정보보호 – 주체의 자율성
박미정(2018) “보건의료 빅데이터 활용에 관한 법·정책적 개선방안 연구”		– 비식별화 조치의 한계 – 모호한 개인정보의 정의와 범위 – 개인정보보호 법률 간의 부정합성
박진서·박경석·이용호(2013) “새로운 기술패러다임으로서 빅데이터 쟁점과 과제”	쟁점	– 비정형 데이터의 분석 가능성과 한계 – 빅데이터를 활용한 문제해결 가능성: 상관관계와 인과관계의 혼동 – 빅데이터의 인식론적 한계 – 빅데이터와 기술종속의 문제 – 공공부문의 비효율성과 빅데이터 – 데이터 개방전략과 빅데이터 정책
	과제	– 프라이버시 – 보안 – 다부처 정책통합
김성우·정건섭(2014) “빅데이터의 정책적 활용과 과제: 빅데이터 추진 현황과 정책적 적용 쟁점을 중심으로”		– 개인정보보호의 문제 – 빅데이터 수집 및 관리 방법론 – 정보의 격차와 정보의 역설

김성우·정건섭(2014) 역시 개인정보보호 문제를 빅데이터 활용에 대한 쟁점으로 제시하였다. 데이터 결합을 통한 개인 식별화 위험과 기업의 개인 맞춤형 마케팅 전략을 외에 새로운 감시 행태나 차별 강화가 발생할 수 있음을 지적하였다. 또한,

빅데이터가 모집단을 대표하지 않으며, 수집한 빅데이터를 표준화하는 과정에서 분석가의 주관이 개입하거나 자료가 왜곡될 수 있음을 설명하였다. 마지막으로 빅데이터 시대의 도래로 “데이터 계급(data-classes)”가 생성될 것이며(Manovich, 2011), 국가 및 지역 간 빅데이터 격차를 줄이기 위한 전문가 양성이 요구된다고 밝혔다. 한편 빅데이터가 제공하는 방대한 양의 정보로 되려 진실이 호도되는 “정보의 역설”을 경계해야 한다고 지적하며, 특히 정책 결정 과정에서 빅데이터를 접목할 경우 데이터와 알고리즘에 대한 각별한 주의가 필요하다고 말하였다.

이상의 선행연구들을 종합하면, 개인정보보호, 비식별 조치 가이드라인의 불완전성, 데이터 결합으로 인한 개인의 식별가능성, 프라이버시, 보안 등이 빅데이터 활용에 따른 쟁점 사안으로 제시되고 있다. 본 연구 역시 이를 염두에 두고 「보건의료 빅데이터 플랫폼」 시범사업의 정책 결정 과정을 정책 네트워크 모형의 과점에서 분석하고자 한다.

Ⅳ. 분석의 틀

1. 정책 네트워크 모형

본 연구의 목적은 「보건의료 빅데이터 플랫폼」 시범사업의 추진 과정을 분석함으로써 보건의료 빅데이터와 의료 플랫폼에 내재하는 사회적 쟁점을 알아보는 것으로, 시범사업의 정책 결정 과정에 대한 체계적인 분석이 요구된다. 그동안 정책 결정 과정을 이해하는 데에 다양한 이론모형이 적용되었으며, 전통적으로 다원주의, 엘리트론, 조합주의, 관료정치모형 등이 행위자 측면에서 정책 결정 과정을 분석하는 틀을 제공해왔다(김순양, 2007). 그러나 이들 모형은 정부 관료 및 이익집단 등 전통적인 정책 행위자에 집중하면서 환경적 요인이나 제도의 구속력을 제대로 대변하지 못한다는 지적이 존재한다(Blom-Hanse, 1997; 김순양, 2007). 일반적으로 정책은 공공의 관심을 불러일으키는 여러 이슈에 대한 정부의 행위를 뜻하나, 정책이 시민의 삶에 영향을 미치듯 시민들 역시 개인적 혹은 집단적으로 정책에 영향을 미치고 있다(정정길, 1998; 박해육·고경훈, 2007). 특히 근래에는 전통적 행위자나 소위 철의 삼각으로 불리는 관료-의회-이익집단 외에도 시민단체나 전문가 등 다양한 사적 행위자들이 정책 결정 과정에 중요한 영향력을 발휘하고 있으며 (Donnelly, 1999), 이에 정책 결정 과정에서도 공·사의 경계가 없는 거버넌스가 강

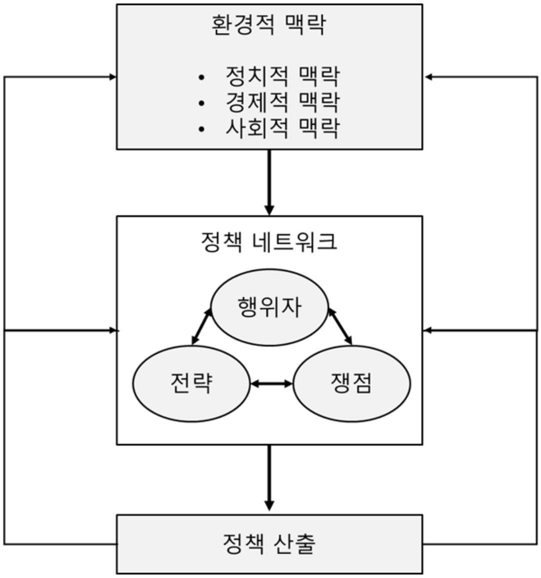
조되고 있다.

정책 네트워크(policy network)모형은 정책 결정 과정에 참여하는 행위자의 엄격한 공·사 구분을 지양하며, 거버넌스 관점에서 다양한 행위자들의 입체적인 상호작용을 분석하는 데에 유용한 틀을 제공한다(김순양, 2007). 네트워크 관점에서 정책은 일방적으로 형성되는 것이 아니며, 다양한 행위자들의 전략과 상호작용으로 변화한다(박해육·고경훈, 2007). 상호작용 과정에서 정책 행위자들은 자신들의 이익을 반영하기 위하여 다양한 자원을 획득하고, 보유한 자원이나 영향력을 행사한다(고유경·박보현, 2015)). 또한, 정책 네트워크 모형은 정책영역에서 도출된 문제에 관해 여러 행위자가 자신의 이익을 반영하기 위해 전략을 구사하며, 공공부문과 민간부문 모두에서 조직화된 행위자들이 존재하고 이들이 상호연계하는 것으로 인식한다. 네트워크 내부는 수직적이기보다 수평적이며, 계층제가 아니라 복잡한 상호의존적 관계에 기반을 둔다(Kenis & Schneider, 1991).

정책 네트워크 모형은 사회학 등의 분야에서 주로 양적 연구로 수행되어온 네트워크 분석(network analysis)을 정책연구에 적용한 것으로, 주로 질적 방법으로 정책 결정 과정을 분석한다(김순양, 2007). 이는 정책 결정 과정에서 나타나는 이해관계, 자원, 전략 등을 계량화하는 것이 어렵고 모형이 정책 행위자의 입체적인 상호작용을 전제하기 때문이다. 따라서 정책 결정 과정을 분석하기 위해 구성요소 혹은 변수를 개발하여 분석의 틀로 사용하는 방법이 많이 이용되어왔다. 구성요소에 대한 학자들의 견해는 다양하다. Waarden(1992)은 정책 네트워크의 구성요소로 행위자, 기능, 구조, 제도화, 행동규칙, 권력 관계, 행위자 전략을 제시하였고 Ripley & Franklin(1980)은 행위자, 행위자 간 관계, 관계안정성, 영향력을, Jordan & Schbert(1989)는 행위자, 연결, 경계를 제시하였다. 국내 연구에서는 윤석환(1996)이 행위자, 상호작용, 연계구조, 안정성을, 이순호(1999)가 정책 행위자의 수, 유형, 연계구조, 상호작용을 제시하였다. 한편 김순양(2007)의 연구에서는 정책 네트워크와 더불어 분석에 환경적 맥락을 추가하여 정책 과정의 동태성과 인과적 설명력을 제고하고자 하였다. 본 연구는 정책 변동 과정에서 정책 행위자의 입체적인 전략 및 상호작용과 정책자원 행사 등을 상정하는 정책 네트워크 모형의 기본적인 분석틀을 사용하되, 김순양(2007)의 연구와 마찬가지로 환경적 맥락을 분석에 포함하고자 한다. 본 연구의 주제인 보건의료 빅데이터 및 의료 플랫폼은 세계적인 추세로, 환경적 맥락에 대한 이해가 바탕이 되어야만 정책 행위자들의 행태와 전략을 수월히 이해할 수 있을 것이다. 일반적으로 환경적 맥락은 정치, 경제, 사회의 세 가지 측면으로 구분되므로(김순양, 2007; Culbertson, 2012), 본 연구 역시 정치, 경제,

사회의 세 가지 측면에서 환경적 맥락을 살펴보고 이를 바탕으로 행위자, 쟁점, 전략으로 구성되는 정책 네트워크가 정책 산출로 이어지는 데에 설명력을 높이고자 하였다.

〈그림 33〉 분석의 틀



2. 연구대상과 분석자료

「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업의 추진계획안이 발표된 것은 2017년 12월, 시범사업이 개통되어 본격적으로 시행된 것은 2019년이지만, 시범사업의 추진과정을 분석하기 위한 연구 시기는 2017년 3월부터 2020년 3월까지로 설정하였다. 2017년 3월은 보건복지부가 ‘보건의료 빅데이터 추진단’을 구성하였던 시기로, 사업에 대한 공식적인 발표 이전부터 행위자들의 전략 및 상호작용이 포착되므로 연구 시기에 포함하였다. 2020년 3월은 정부가 「보건의료 빅데이터 플랫폼」 본사업 추진을 위해 평가지표 및 중장기 로드맵 구성을 착수한 시기로, 앞으로의 정책 방향을 가늠할 수 있는 최신의 분석자료를 확보하기 위해 연구 시기에 포함하였다.

본 연구의 분석요소는 정치, 경제, 사회적 측면에서의 환경적 맥락, 정책행위자, 쟁점, 전략(상호작용)과 정책산출이다. 정책행위자는 정책에 대한 영향을 주고받는 정책 관련 이해관계자로, 공식행위자인 정부와 비공식행위자인 비정부부문을 모두

포괄하며, 개인일 수도 있고 집단일 수도 있다(윤순진·황진이, 2011). 정책행위자는 정책네트워크의 기본요소이자 최소단위이며(Dohler, 1991), 이들의 동태적인 행동 양상에서 정책 과정의 상호관계와 정책과정의 정치성, 자원 행사 등을 분석할 수 있다(Waarden, 1992). 본 연구는 정책 행위자의 수준(개인, 그룹, 조직, 정부, 비정부, 민간부문 등)과 정책에 대한 이들의 입장(정책에 대한 관심정도와 찬성 및 반대 입장)등을 분석하였다. 다음으로 쟁점이란 “입장들과 자원들의 분배에 관련된 절차적 혹은 실재적 문제를 둘러싼 둘 혹은 그 이상의 식별 가능한 집단들 간의 갈등”(Cobb&Elder, 1983, 82; 이현우·이병관, 2005)으로, 이해관계자의 관심이 공적 영역으로 확장·이전될 때 발생한다. 일반적으로 조직은 쟁점을 해결하는 쟁점관리에, 활동가들(activists)은 쟁점을 여론에 홍보하고 확대하는 데 초점을 맞춘다. 따라서 상반된 두 집단의 쟁점에 대한 행태는 상이하게 나타나며(이현우·이병관, 2005), 이에 찬성 측과 반대 측의 집단별 전략과 상호작용에도 필연적으로 영향을 미친다. 전략 및 상호작용은 정책행위자들이 자신의 이익을 관철하기 위해 영향력을 주고받는 과정에서 발생한다. 본 연구는 정책행위자들의 전략 및 상호작용이 일방향적인지 또는 쌍방향적인지, 상호협력적인지 상호 배타적인지, 이들의 자원 교환 양상은 어떠한지 등을 분석하였다. 끝으로 정책 산출은 네트워크 속 정책행위자들의 복잡한 상호작용과 전략의 산물로, 정책 과정 이후 나타나는 가시적인 결과를 의미한다(권영규·권원용, 2008).

본 연구는 시범사업의 추진과정 분석을 위한 각각의 정책네트워크 구성요소를 살펴보기 위해 다양한 문헌자료를 검토하였다. 여기에는 연구논문, 정부 보도자료, 국회회의록, 정책 계획안, 시민단체의 성명문 및 기자회견 자료, 신문기사, 토론회 기록물, 대통령 연설문, 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업 홈페이지 제공 자료 등이 포함되었다.

〈표 37〉 분석요소별 분석자료

분석요소	분석자료
연구 시기	2017년 3월 ~ 2020년 3월
환경적 맥락	연구논문, 청와대 발표자료, 대통령 연설문, 보건복지부 보도자료, 신문기사, 컨설팅 보고서
정책행위자	연구논문, 국회회의록, 청와대 발표자료, 보건복지부 보도자료, 정책계획안, 시민단체 성명문, 기자회견, 신문기사, 토론회 기록물, 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업 홈페이지 제공 자료
쟁점	
상호작용	
정책 산출	보건복지부 보도자료, 한국보건산업진흥원 발간물, 신문기사

V. 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업의 추진과정 분석

1. 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업의 환경적 맥락

본 연구는 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업을 둘러싼 환경적 맥락을 정치·경제·사회의 측면에서 살펴보았다. 정치적 맥락에서는 4차 산업혁명 기술에 대한 정부의 정책적 의지가, 경제적 맥락에서는 빅데이터를 신산업 동력으로 인식하는 국제적·국내적 추세가, 사회적 맥락에서는 공공기관의 보건의료데이터 판매사건으로 대두된 정부의 데이터 관리 능력에 대한 우려가 나타났다.

1) 정치적 맥락 - 정부의 정책적 의지

2017년 7월 19일, 문재인 정부는 5년간 추진할 정부 국정 운영 계획 및 100대 국정과제와 별도의 4대 복합·혁신과제를 발표했다. 4대 복합·혁신과제에는 '불평등 완화와 소득주도 성장을 위한 일자리경제', '교육·노동·복지체계 혁신으로 인구절벽 해소', '국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전'과 함께 '4차 산업혁명을 선도하는 혁신 창업 국가'가 포함되었다(국정기획자문위원회, 2017). 이에 2017년 8월부터 대통령 직속 '4차 산업혁명 위원회'를 실시하고 국가적 차원에서 4차 산업혁명을 대비할 것과 인공지능, 데이터·네트워크, 초지능·초연결, ICT 신기술·서비스 등의 과학·기술 혁신으로 신산업과 일자리를 창출하겠다는 목표를 제시하였다(국무총리 정부 업무평가위원회 홈페이지, 2019). 4대 복합·혁신과제는 정부가 특히 강조하고 싶은 국정 비전으로 예산이나 인력 등의 정책집행 자원 투입에서 최우선으로 고려되고 다수 부처 간 협업이 요구되는 과제로 선정되었다(조선비즈, 2017.07.19.). 이처럼 4차 산업혁명 기술에 대한 규제를 완화하고 신사업을 적극적으로 육성할 것이라는 정부의 의지가 정권 초기에서부터 강력하게 나타났다.

2) 경제적 맥락 - 신산업 동력으로서 보건의료 빅데이터

「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업의 경제적 맥락은 빅데이터가 국제적으로 미래 산업의 핵심 동력으로 주목받는 것과 밀접한 관련이 있다. 특히 빅데이터 산업 중에서도 헬스케어와 의료영역은 4차 산업혁명으로 인한 패러다임의 변화가 가장 두드러질 것으로 예상하는 분야로, 미국을 필두로 전 세계가 투자를 서두르고

있는 영역이기도 하다(메디컬타임즈, 2017.06.05.). 미국은 2014년 'Federal Health IT Strategic Plan 2015-2020'을 발표하여 연방 정부 기관의 의료데이터 활용 가이드라인을 제시하고 디지털 의료데이터의 질을 관리하고자 하였다(Office of the National Coordinator for Health Information Technology, 2014). 또한, 우리나라 개인정보 보호법보다 엄격한 HIPAA(Health Insurance Portability and Accountability Act: 건강보험 이전 및 책임법)를 법으로 규정함과 동시에 비즈니스 파트너 계약(Business Associate Agreement)을 체결한 기업에게 헬스케어 사업을 허용함으로써 의료 빅데이터 클라우드 산업을 육성해왔다(U.S. Department of Health & Human Services, 2013). 이에 마이크로소프트, 아마존, 구글 등이 빅데이터 및 클라우드 시장에 뛰어들어 시장의 규모가 연평균 20% 이상 성장하고 있었다(메디컬타임즈, 2017.06.05.). 일본 역시 2017년부터 개정된 개인정보보호법을 바탕으로 IT산업 발전을 위해 규제를 완화하였고, 보건의료 빅데이터의 활용은 이러한 규제완화조치에 포함되어 익명 처리된 개인정보를 본인의 동의 없이 제삼자에게 제공하는 방안이 마련되었다(손형섭, 2017).

국제적으로 기업들의 빅데이터 분야 진출이 선전하는 가운데 국내 빅데이터 산업이 일본과 미국을 비롯한 선진국에 뒤처져있다는 비판이 제기되어왔다. 특히 개인정보보호에 관한 현행법이 빅데이터와 AI 등으로 대표되는 4차 산업을 지나치게 저해한다는 논의가 형성되었고, 기업들 역시 "지나치게 강한 수준의 규제로 인한 사업상의 어려움"을 정부에게 호소하였다(최창희·홍민지, 2018). 이에 정부는 '사물인터넷(IoT) 전용망 구축, 개방형 데이터 유통 플랫폼 구축, 정보통신기술(ICT) 신산업 분야 규제샌드박스 도입' 등의 추진계획을 밝혔다(청와대, 2018.01.22.). 그중에서도 보건의료 분야는 우리나라가 이미 빅데이터를 확보하고 있어 빅데이터 플랫폼을 도입하기에 유망한 분야로 주목받게 되었다. 즉, 한국은 건강검진 의무화와 전 국민 건강보험 가입 등을 통해 양질의 보건의료데이터를 갖추었으며, 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 질병관리본부 등 보건의료 분야 공공기관에서 국민을 대상으로 장기간 데이터를 축적해왔기 때문이다(김상희 외, 2017.11.27). 이에 공공기관이 이미 확보한 우수한 품질의 보건의료데이터를 활용하여 데이터의 잠재력을 도모하고 보건의료 정책 및 의료산업의 발전을 추구해야 한다는 필요성이 제기되었다(보건복지부, 2018).

3) 사회적 맥락 - 공공기관의 보건의료데이터 판매사건

공공기관이 민간 기업에게 보건의료 데이터를 판매한 사건이 주목받으면서 보건의료 데이터에 대한 엄격한 보호 요구가 사회적으로 대두되었다. 2017년 10월, 건강보험심사평가원이 최근 3년 동안 약 6,420만 명의 진료데이터를 민간보험사에 판매한 것이 뒤늦게 드러났다. 또한, 약학정보원이 2011년부터 2014년까지 약 50억 건의 처방전 정보를 미국 빅데이터 기업인 IMS헬스에 판매한 것이 밝혀졌다(중앙일보, 2018.10.01.). 이러한 사건들로 인해 정부의 빅데이터 관리에 대한 신뢰가 하락하였고 보건의료 빅데이터 활용에 대한 부정적인 여론이 거세졌다. 건강과대안·참여연대·무상의료운동본부 등의 시민단체와 국민건강보험노동조합은 기자회견을 열고 '공공데이터의 영리적 이용 행위' 중단을 촉구하는 한편, 정부가 추진 중인 보건의료 빅데이터 사업을 원점에서 재검토할 것을 요구하였다(한겨레, 2017.10.30.).

종합하면 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업을 둘러싼 정치·경제·사회적 맥락은 양면적인 양상을 보였다. 보건의료 빅데이터를 신산업의 핵심 동력으로 인식하는 정치적·경제적 맥락과 국민의 개인정보가 보호받지 못하거나 개인정보의 오·남용 및 유출을 우려하는 사회적 맥락이 충돌하는 것으로 나타났다. 이처럼 시범사업에 대한 긍정적인 전망과 부정적인 평가가 환경적 맥락에서 모두 드러났다.

2. 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업의 정책 네트워크

1) 행위자

「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업의 행위자는 찬성 측과 반대 측으로 구분되었다. 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업의 성공을 바라는 대표적인 찬성 측은 보건복지부를 비롯한 정부 당국과 참여기관(국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 질병관리본부, 국립중앙의료원), 의료계 및 산업계였다. 이 중에서 사업의 총괄을 맡은 보건복지부는 시범사업에 대한 우려와 비판에 가장 적극적으로 대응하는 주체이다. 따라서 찬성 측에서는 보건복지부의 행태 및 전략이 가장 가시적으로 드러났다. 반면 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업에 비판적 혹은 유보적 견해를 가지는 반대 측은 시민단체와 전문가 등의 시민사회와 윤소하 정의당 의원으로 나타났다. 또한, 반대 측의 행태 및 전략은 시민단체가 발표하는 성명문과 기자회견

등을 통해 나타났다.

2) 쟁점

(1) 개인정보보호 법률과의 충돌

「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업이 현행법 제도에 저촉되는지가 쟁점으로 주목받았다. 개인정보보호에 대한 기본법으로 「개인정보보호법」과 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 '정보통신망법')」, 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률(이하 '신용정보법')」이 있으며, 이 밖에도 「의료법」, 「생명윤리법」, 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」 등에서 개인의 건강정보에 관한 규정을 다루고 있다. 법률에 따르면 개인정보란 "생존하는 개인에 관한 정보로서 성명·주민등록번호 등에 의해 특정한 개인을 알아볼 수 있는 부호·문자·음성·음향 및 영상 등의 정보를 의미하며, 비록 해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없어도 다른 정보와 쉽게 결합해 알아볼 수 있는 경우에는 그 정보를 포함"한다(「개인정보보호법」 제2조 제1호 「정보통신망법」 제2조 제1항 제6호). 또한, 민감정보에 대한 별도 규정을 두어 "사상·신념을 비롯하여 건강, 성생활 등에 관한 정보, 그 밖에 정보 주체의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 개인정보로서 유전정보 등"에 대한 엄격한 보호를 명시하고 있다. 「의료법」에서도 진료기록부, 전자의무기록 등에 저장된 개인정보를 탐지하거나 누출·변조하는 것을 엄격히 제한한다(「정보통신망법」 제22조, 제23조). 따라서 여러 기관으로부터 받은 광범위한 보건의료정보를 분석·활용하는 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업이 현행법 제도에 어긋나는가가 쟁점으로 나타났다.

(2) 개인정보 유출

「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업이 개인정보 유출을 완벽히 방지할 수 있는지가 핵심 쟁점으로 등장하였다. 보건복지부가 2017년과 2018년에 공개한 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업 추진계획에는 비식별화 조치를 통해 개인정보를 보호하겠다는 내용을 담고 있다(보건복지부, 2017; 보건복지부, 2018). 비식별화 조치란 주민등록번호, 특이한 병명, 희소질환 기록 등을 삭제하여 개인을 특정할 수 없도록 처리하겠다는 방침이다. 이와 더불어 보건복지부는 데이터를 연구자에게 제공하기 전에 사전 검토하여 데이터의 특정 가능 여부를 평가하고 때에 따라 제공을 거부하겠다고 하였다(보건복지부, 2017). 그러나 비식별화 조치가 개인정보를 완벽

히 보호할 수 없으며 보건의료 빅데이터 플랫폼에서 결합한 정보가 개인을 특정할 수 있다는 우려가 제기되었다. 이에 시범사업의 개인정보 유출 위험성이 쟁점으로 등장하였다.

(3) 개인정보 영리화 가능성

마지막으로 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업이 개인정보 영리화로 이어질 것인지에 대한 쟁점이 존재한다. 보건복지부가 2017년과 2018년에 발표한 시범사업 추진계획에서는 보건의료 빅데이터 3대 추진원칙으로 보건의료 빅데이터를 공공적 목적으로 활용할 것이 명시되어 있다. 이때 공공적 활용을 위한 연구 분야로 ①보건의료 분야 정책연구, ②의료정보보호 기술 연구, ③보건의료기술 연구, ④건강 관련 학술연구로 한정하고 데이터 이용자는 중앙행정기관·지방자치단체, 공공기관·지방 공공기관, 국내의료기관·학계·연구기관으로 제한하였다(보건복지부, 2017; 보건복지부, 2018). 그러나 보건복지부가 공익적 목적 및 이용자로 제시하는 범위가 지나치게 모호하며, 주관적인 해석에 따라 민간영역에 얼마든지 제공될 수 있다는 지적이 시민단체를 중심으로 제기되었다(한겨레, 2018.10.15.). 이에 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업이 궁극적으로 보건의료 빅데이터의 상업적 활용을 목적으로 한다는 의혹이 대두되면서 개인정보 영리화가 시범사업의 핵심 쟁점 중 하나로 주목받았다.

3) 전략

(1) 개인정보보호 법률과의 충돌에 대한 집단별 전략

보건복지부는 보건의료 빅데이터와 정보보호의 중요성을 인식하고 있으며, 2017년 3월부터 정보보호 및 암호화 분야의 전문가들과 함께 보건의료 빅데이터 추진단을 구성하여 관련 문제를 논의해왔다고 밝혔다(보건복지부, 2017.12.). 그러나「보건의료 빅데이터 플랫폼」과 그 시범사업이 개인정보보호 법률과 충돌한다는 지적은 거의 모든 사업 추진 단계에서 등장하였다.

2017년에 11월 발표된 2018년 예산안에 보건복지부가 보건의료 빅데이터 플랫폼 구축을 위해 115억 원을 편성한 것이 발표되었다. 이에 사업의 위법성을 근거로 하는 반대측의 적극적인 전략이 두드러지게 나타났다. 보건복지위원회에 참석한 윤소하 의원은 개인정보보호에 관한 우려가 해소되지 않은 시점에 보건복지부가 이미 본사업 시행을 위한 예산안을 편성한 것을 비판하였다. 또한, 민감정보로 분류

되는 개인의 보건의료데이터를 공적으로 활용할 수 있는 법률적 근거가 없으므로 보건의료 빅데이터 플랫폼 사업에서 조금이라도 개인정보가 드러날 여지가 있다면 현행 개인정보보호 법률에 의해 위법이 될 수 있음을 지적하였다(국회회의록, 2017.11.7.). 시민단체들 역시 해당 사업이 개인정보보호 법률에 어긋나므로 예산을 삭감하야 한다는 주장을 제기하였다. 환자시민단체(건강세상네트워크, 경제정의실천시민연합, 무상의료운동본부, 진보네트워크센터, 참여연대, 한국심장병환우회, 한국환자단체연합회)는 2017년 11월 6일 공동성명을 발표하고 정보 주체의 동의를 받지 않고 보건의료데이터를 수집, 제삼자에게 제공하는 것은 「개인정보보호법」상 불법에 해당한다고 주장하였다(참여연대, 2017.11.06.). 사회진보연대는 2017년 11월 정세보고서를 발간하여 현행법상 “정보 주체의 동의 없이 타 기관으로부터 빅데이터 분석을 위해 데이터를 받을 수 있는 여지”가 없으므로 시범사업이 법에 저촉된다고 지적하였다(김진헌, 2017.11.13.). 김상희 의원, 남인순 의원, 정춘숙 의원, 윤소하 의원과 시민사회단체는 2017년 11월 “현 정부 ‘보건의료 빅데이터’ 추진 전략의 문제점”을 주제로 토론회를 열고 시범사업이 개인의 건강정보를 다룰 법적 근거 없이 강행되었음을 강도 높게 비판하였다(김상희 외, 201711.27.; 참여연대, 2017.11.27.). 더불어, 2017년 11월은 보건복지부가 개인정보보호문제를 두고 시민단체들과 각종 심포지엄과 토론회를 개최한 지 얼마 지나지 않은 시기로, 이에 대한 설득과 합의가 완료되지 않은 시점에서 사업 추진을 위해 대규모 예산을 편성한 것을 두고 보건복지부의 협치 의지에 대한 비판이 제기되었다(국회회의록, 2017.11.7.). 이처럼 반대측은 보건의료 빅데이터 플랫폼 사업을 저지할 수 있는 적법성을 지녔으며, 보건복지부가 시민단체 간담회와는 별개로 예산안을 추진한 것에 대한 신뢰성과 정당성을 비판하였다.

이에 보건복지부는 2017년 12월 발표한 「보건의료 빅데이터 플랫폼 시범사업 추진계획(안)」에서 시범사업의 법적 근거를 강화하기 위해 특별법 제정 등의 입법을 추진하겠다고 밝혔다. 보건복지부는 「[가칭] 보건의료 빅데이터 특별법(안)」을 추진하여 법령으로써 보건의료정보 연계 및 데이터 활용을 보장하는 동시에 정보소유자의 권리 보호를 강화하겠다고 발표하였다. 또한, 2017년 12월부터 2018년 3월까지 4개월간 대국민·관계부처 공개 의견수렴 기간을 갖고, 2018년 5월과 6월에는 시민사회-정부 간 실무협의체를 구성하겠다고 밝혔다(보건복지부, 2019.09.16.). 이로써 정부는 특별법 추진을 통한 적법성을 획득하고, 민간의 정책행위자들과의 상호작용을 통해 절차적 합리성과 지지를 확보하고자 하였다.

보건복지부의 계획(안)은 곧바로 시민사회로부터 많은 논란을 불러일으켰다. 시

민단체는 〈보건의료 빅데이터 활용에 대한 시민사회노동단체의 입장〉을 발표하고, 보건의료 빅데이터 플랫폼 사업이 시범사업으로 제한되고 공공기관이 수집한 정보에 한정하여 운영된다 하여도 여전히 개인정보 보호법상 위반의 소지가 있다고 주장했다(편집부, 2018). 경제정의실천시민연합(이하 경실련) 또한 법규범에 따라 개인정보는 최소한으로 수집해야 하며, 시범사업이 "환자가 아닌 다른 사람에게 환자에 관한 기록을 열람하게 하거나 그 사본을 내주는 등 내용을 확인할 수 있게 하여서는 안 된다"고 규정하는 의료법에 어긋난다고 주장하였다(경제정의실천시민연합, 2018.03.30.). 한국환자단체연합은 성명서를 통해 시범사업에서 다루는 개인정보는 일반 정보보다 훨씬 신중한 접근이 필요한 민감정보임을 지적하였다(한국환자단체연합, 2018.04.09.). 또한 "의료 이용 과정에서 필수적으로 수집되는 개인의 건강정보에 대한 소유권이 정부 기관에 있다는 인식은 매우 위험"하다며 건강정보의 주체가 환자에 있음을 강조하였다. 참여연대는 성명을 발표하여 시범사업이 민감정보에 해당하는 국민의 건강정보를 동의 없이 결합하는 것에는 법적 근거가 없으므로 즉각 중단해야 한다고 밝혔다(참여연대, 2018.06.25.). 이처럼 시민단체들은 성명서 발표 및 기자회견과 같이 정부와 여론에 자신들의 존재를 확인시키는 비정부부문 정책행위자들의 주요 전략(Waarden, 1992)을 활용해왔다. 그러나 정부 부문의 정책행위자와 동등한 수준의 인적·재원적 자원은 행사되지 못했다(Rhodes, 2006).

시민단체의 거센 반발에도 불구하고 2018년 11월 10일 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업 계획이 의결되어 2019년 9월 17일 「보건의료 빅데이터 플랫폼」(https://hcdl.mohw.go.kr/)이 개통되었다. 보건복지부는 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업 홈페이지에 시범사업의 법적 근거를 제시하였다. 보건복지부는 시범사업이 "국가와 지방자치단체가 새로운 보건의료 제도를 시행하기 위하여 필요하면 시범사업을 실시할 수 있다"는 「보건의료기본법」 제44조, 보건복지부 장관이 보건의료정보의 생산·유통 및 활용 목적의 사업을 추진할 수 있다는 「보건의료기술진흥법」 제10조와 한국보건의료연구원은 연구를 위해 공공기관이 보유한 자료를 제출받을 수 있다는 제26조로 시범사업이 법령에 근거한다고 밝혔다.

한편 2020년 1월 9일, 「개인정보보호법」,「정보통신망법」, 「신용정보법」의 개정안(이하 데이터3법 개정안)이 국회 본회의를 통과하였다. 데이터 3법 개정안은 개인과 기업의 정보 활용 폭을 넓혀주기 위한 것으로 2018년 11월 처음 발의되었다. 데이터3법 개정안의 핵심내용은 기존의 개인정보 개념을 개인정보, 가명 정보, 익명 정보로 구분한 뒤 가명 정보를 개인의 동의를 받는 절차 없이 통계 작성, 연구, 공익적 기록 등에 활용할 수 있도록 하는 것으로, 문재인 정부와 산업계의 적극적

인 지지를 받았다. 데이터 3법 개정안은 빅데이터 산업이 분야를 막론하고 성장할 수 있도록 규제를 완화한 조치로, 「보건의료 빅데이터 플랫폼」사업 역시 시민사회가 지적해온 시범사업의 위법소지를 제거하고 '개인정보 비식별 조치 가이드라인'을 비롯한 법률적 근거를 마련하는 것으로 볼 수 있다. 데이터3법 개정안은 발의된 이후 소관 상임위원회의 계류와 시민단체의 거센 항의에 1년 이상 본회의에 상정되지 못했다. 그러나 데이터3법을 발의한 민주당이 해당 법안을 여야 간 이견 없는 '민생법안'으로 지정하였고, 법안 통과 전까지 국회 본회의에서 홍남기 부총리 겸 기획재정부장관, 이인영 원내대표 등이 지속적으로 데이터 3법의 신속한 처리를 요구하는 등(국회회의록, 2019.7.3.; 2019.9.30.) 정부와 여당의 긴밀한 상호협력적 상호작용이 있었다. 제1야당인 당시 자유한국당 역시 데이터 산업 규제를 완화하는 데에 별다른 이견을 표하지 않으면서 데이터3법은 비쟁점 법안으로 인식되었다. 이에 김종대 의원, 지상욱 의원 등 소수 야당 의원 개인의 반대는 의미 있는 자원으로 이용되지 못하였으며(국회회의록, 2019.12.23.; 2020.1.9.), 2020년 1월 9일 국회 본회의에서 최종 통과되었다.

(2) 개인정보 유출 가능성에 대한 집단별 전략

「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업이 개인정보 유출로부터 안전하다는 보건복지부와 이에 반대하는 시민단체, 국회의원, 전문가의 의견 대립이 끊임없이 등장하였다. 빅데이터 산업으로 인한 개인정보 유출은 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업 전부터 쟁점으로 존재해왔다. 특히 박근혜 정부 당시 행정자치부가 빅데이터 및 ICT 산업을 도모하고 개인정보를 보호하기 위한 방침으로 「개인정보 비식별 조치 가이드라인(이하 가이드라인)」을 발간하면서 논란이 거세졌다. 2016년 7월 1일 행정자치부가 배포한 보도자료에 따르면 가이드라인은 "기업의 불확실성을 제거하여 ICT 융합산업의 발전을 도모"하려는 조치이며, 비식별 처리된 정보는 정보제공자의 추가 동의 없이 사업자가 활용할 수 있다(행정자치부 외 관계부처합동, 2016.06.30.).

시민단체들은 가이드라인에 반대하기 위한 전략으로 시민단체 연합을 구성하고 합동 성명을 발표하는 전략을 구사하였다. 경실련 시민권익센터, 진보네트워크센터를 비롯한 시민단체 연합은 가이드라인이 발표된 당일 성명서를 내고 "개인정보를 보호하기 위해 대책을 마련해야 할 정부가 오히려 빅데이터 산업 활성화의 명목으로 소비자 개인정보를 위험에 빠뜨리는 내용의 가이드라인을 발표한 것"이라고 강력하게 비난하였다(참여연대, 2016.06.30.).

뿐만 아니라 건강보험심사평가원(이하 심평원)이 비식별 조치한 건강보험진료데이터를 민간 보험회사에 판매한 사실이 2017년 9월 국정감사에서 드러나면서 비식별 조치가 개인정보를 보호하려는 조치가 아니라 판매하기 위한 조치라는 비판이 시민사회로부터 대두되었다. 시민단체와 전문가는 심평원의 비식별 조치가 매우 허술할 뿐만 아니라 조치가 제대로 이루어졌는지 확인할 공적 기관이 없음을 지적하였다(데일리메디팜, 2017.10.03.; 데일리메디팜, 2017.11.28.). 또한, 비식별 조치가 이루어졌다 하더라도 이를 구매한 민간보험회사가 자체적으로 보유한 회원 정보와 결합하여 재식별이 가능할 수 있다는 점에서(데일리메디팜, 2017.11.28.), 비식별 조치에 대한 정부의 절차적 합리성에 의문을 제기하였다.

시민단체는 심평원의 보건의료데이터 판매사건에 대한 도덕적 비난과 함께 공적 제재를 가하기 위한 고발운동을 개진하였다. 민주사회를위한변호사모임을 비롯한 12개 시민단체는 비식별 전문 공공기관인 한국인터넷진흥원, 한국정보화진흥원, 금융보안원, 한국신용정보원과 SK텔레콤을 비롯한 20개 기업의 데이터 거래 행위를 개인정보 유출로 보고 개인정보 보호법상 위반 혐의로 고발하였다(경향신문, 2017.11.09.). 그러나 사건을 맡은 서울지검은 1년 5개월의 검토 끝에 비식별 조치를 거친 정보는 개인정보가 아니라고 판단, 4개 비식별 전문기관과 20개 기업에 무혐의 처분을 내렸다. 이후 2019년 6월 서울고등검찰청 역시 시민단체의 항고를 기각하였으며 김경진 의원은 이를 두고“다행히 검찰이 비식별 정보 활용의 물꼬를 터주었다”라고 평가하였다(디지털데일리, 2019.07.17.).

이후 보건복지부가 보건의료 빅데이터와 플랫폼 구축 예산으로 115억 원을 편성한 상황에서 이에 반대하는 시민단체와 소수 국회의원은 이를 비판하는 토론회를 공동으로 주최하고 여론에 홍보하기 위한 행동을 하였다. 김상희 의원, 남인순 의원, 정춘숙 의원, 윤소하 의원과 시민사회단체는 2017년 11월 “현 정부 ‘보건의료 빅데이터’ 추진 전략의 문제점”을 주제로 토론회를 개최하고 시범사업에 내재하는 개인정보 유출의 위험성을 토의하였다. 특히 미국·유럽과 달리 한국에는 주민등록번호가 존재하므로 개인정보 유출에 더욱 취약하다는 의견을 개진했다(김상희 외, 2017.11.27). 구체적으로 한국은 모든 국민이 개인식별번호인 주민등록번호를 부여받기 때문에 비식별화 조치에 따라 주민등록번호와 이름을 삭제한다고 해도 보건의료데이터 결합 과정에서 생성되는 키가 그 자체로 주민등록번호와 1:1 매칭된다는 지적이다(김상희 외, 2017.11.27.). 또한, 한국은 신용카드 보급률, 핸드폰 가입률, 인터넷 보급률, 택배거래 활성화 등이 다른 어느 나라보다 높아 개인정보의 식별화 가능성이 더욱 크다는 우려가 제기되었다. 사회진보연대 역시 2017년 11월

정세보고서를 발간하며 유전체 정보는 그 자체로 개인 고유의 정보이기 때문에 비식별화의 의미가 없으며, 따라서 「보건의료 빅데이터 플랫폼」에는 식별 가능한 개인정보가 포함된다고 주장하였다(김진현, 2017.11.13.).

보건의료 빅데이터와 비식별 조치에 대한 부정적인 여론이 확산한 가운데, 정부는 2017년 12월 「보건의료 빅데이터 플랫폼 시범사업 추진계획(안)」을 발표하였다. 계획안에는 개인정보가 비식별화 조치에 따라 보호될 수 있다는 내용이 포함되었다. 계획안이 발표된 직후 시범사업에 대한 정책 토론이 2017년 12월부터 2018년 3월까지 국민신문고 홈페이지에서 열렸다. 토론에 참여한 찬성 측과 반대 측은 모두 시범사업에 따른 개인정보 유출 가능성을 우려했다(국민신문고 홈페이지[2]). 댓글 달기 방식으로 진행된 정책토론회에는 총 48명이 참여하였고 찬성 19, 반대 17, 기타 10으로 나타났다. 찬성 측과 반대 측 모두 정부가 개인정보 보안에 더욱 신경 쓸 것을 주문하였고, 비식별 조치를 통한 개인정보보호로는 부족하다는 취지의 의견을 개진하였다.

보건복지부는 2019년 9월 16일 「보건의료 빅데이터 플랫폼(https://hcdl.mohw.go.kr/)」의 개통을 알리는 보도자료를 배포하면서 개인정보 비식별 조치를 총 2단계에 걸쳐 진행하며, 데이터를 전송할 시에는 별도의 행정망만을 이용하여 해커의 공격으로부터 데이터를 보호하겠다고 밝혔다(보건복지부, 2019.09.16.).

그러나 윤소하 정의당 의원을 비롯한 시민단체가 '개인 건강/의료정보 및 유전정보에 대한 정보 주체 자기결정권 침해 문제와 대안 마련을 위한 토론회'를 개최하고 보건복지부의 비식별화 조치 방침에도 불구하고 "원칙적으로 정보의 완벽한 익명화는 불가능"하다고 지적하였다(건강과대안, 2019.11.13.). 또한, 토론회에 참석한 전문가는 현재로서는 개인정보를 특정할 수 없도록 가공하는 비식별 조치가 기술적으로 완벽하지 못하며, "확률의 문제일 뿐 개인 식별은 가능한 상황"이라는 의견을 개진하였다(의사신문, 2019.09.18.).

(3) 개인정보의 영리화에 대한 집단별 전략

「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업이 오직 공익적인 목적을 위해서만 사용될 것이라는 보건복지부와 개인정보 영리화의 시발점이 될 것이라는 시민단체 간의 의견 대립이 전개되었다.

보건복지부는 2017년 12월 「보건의료 빅데이터 플랫폼 시범사업 추진계획(안)」

2) https://www.epeople.go.kr/jsp/user/po/filterOff/forum/UPoForumView.paid. 2020년 1월 21일 확인.

을 발표하면서 보건의료 빅데이터가 오직 공공적 목적으로 활용될 것이며, 빅데이터의 이용 목적을 공공적 목적으로 제한하고 이용자 역시 국기기관, 공공기관, 학계 및 연구기관으로 제한한다고 발표하며 시범사업의 정당성과 공익성을 확보하고자 하였다. 그러나 2018년 2월 9일 산업통상자원부가 「바이오·헬스 빅데이터 플랫폼」의 실증 본격화를 발표하면서 「보건의료 빅데이터 플랫폼」의 개인정보 영리화 의혹이 제기되었다. 산업통상자원부가 추진 중인 「바이오·헬스 빅데이터 플랫폼」은 39개 대형병원이 보유한 5000만 명 분량의 환자 정보를 공통데이터모델(CDM, Common Data Model)로 표준화시켜 의료기관 간 환자 데이터를 공유할 수 있도록 하는 것이다(중앙일보, 2018.10.10.).

참여연대는 2018년 6월 25일 시범사업 중단을 요구하는 성명을 발표하면서 「보건의료 빅데이터 플랫폼」이 결국 영리 목적으로 이용될 것임을 우려하였다(참여연대, 2018.06.25.). 또한, 성명서에 건강보험심사평가원과 약학정보원이 건강정보 데이터를 제공한 사건을 언급하면서 이미 민간의 보건의료정보의 상업적 활용 요구가 거센 상황에서 "보건의료정보에 대한 통제권이 후퇴"하고 있다고 주장하였다(참여연대, 2018.06.25.). 국민건강보험노동조합은 2018년 10월 5일 성명을 발표하며 보건의료 빅데이터를 구축하려는 정부의 행태는 '의료영리화를 위한 꼼수'라고 비판하였다(한겨레, 2018.10.05.).

윤소하 정의당 의원은 2018년 10월 10일 국회 보건복지부 국정감사에서 박능후 보건복지부 장관을 대상으로 "복지부가 추진하는 공공기관 의료데이터 사업과 산업통상자원부 주도로 진행 중인 민간병원 의료데이터 표준화 모델을 향후 연계시키려는 것 아니냐"는 문제를 제기하였다(한겨레, 2018.10.10.). 특히 산업통상자원부가 실시하는 빅데이터 산업에는 삼성 의료재단을 비롯한 7개 민간병원이 포함되므로 공공기관에서 보유한 전 국민의 보건의료데이터가 유출될 수 있음을 우려하였다(의협신문, 2018.10.10.). 이에 박능후 보건복지부 장관은 "산업통상자원부 사업에 대해서는 복지부도 개인 식별 우려를 표명하고 있으며 향후에도 개인 의료정보를 민간 데이터와 연계하지 않겠다"라고 밝혔다(한겨레, 2018.10.10.).

개인정보의 영리화 논란은 데이터3법 개정안에 대한 논의와 함께 더욱 거세졌다. 각종 빅데이터 및 플랫폼 산업의 법적 기반을 강화하는 데이터3법 개정안의 통과 가능성이 큰 것으로 점쳐지는 가운데 보건의료노조와 시민단체가 비판의 목소리를 냈다(데일리메디, 2019.11.14.). 보건의료노조는 2019년 11월 12일 회견문에서 데이터3법 개정안을 두고 "개인의료정보를 기업에 팔아넘기고 의료비 폭등을 불러올 '의료민영화 법안'"이라며 법안 추진 중단을 요구하였다(데일리메디, 2019.11.14.).

같은 날 국가인권위원회는 성명을 발표하여 “정보 주체 동의를 받지 않고도 개인정보를 상업적으로 활용 가능토록 폭넓게 허용하는 법률 개정을 하면 이후 정보 주체 권리침해 문제가 발생해도 다시 되돌리는 것은 어렵다”라고 강조하였다(국가인권위원회, 2019.11.13.).

한편 문재인 대통령은 데이터3법 개정안이 국회 본회의를 통과한 것에 대해 “오랜 기다림 끝에 통과된 데이터3법은 DNA(Data-Network-AI) 산업을 발전시켜 나갈 법적 기반”이라 평가하였다. 대통령의 강력한 의지와 정치력을 필두로 보건복지부를 비롯한 정부 부처 합동은 2020년 1월 15일 혁신성장전략회의를 하고 바이오헬스 핵심규제 개선안을 의결하였다(미디어 오늘, 2020.01.17.). 그러나 보건복지부가 「보건의료 빅데이터 플랫폼」의 공공적 활용을 강조한 것과 별개로 보건의료데이터를 미래 산업의 핵심 분야로 상정하면서 개인정보 영리화를 둘러싼 갈등은 그치지 않을 것으로 예상된다.

〈표 38〉 쟁점에 따른 집단별 전략

쟁점	찬성 측 집단의 전략	반대 측 집단의 전략
쟁점 1. 개인정보보호 법률과의 충돌	보건의료 빅데이터 추진단 구성을 통해 정보보호의 중요성 및 암호화 방안 논의	국회 보건복지위원회 회의에서 사업의 위법성 및 법적 근거 미비를 지적
	「[가칭] 보건의료 빅데이터 특별법(안)」추진	시민단체의 공동성명 발표
	시민사회-정부 간 실무협의체 구성	시민단체와 소수 국회의원이 “현정부 ‘보건의료 빅데이터’추진 전략의 문제점”을 주제로 토론회 개최
	「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업 개통	시민단체 공동 성명서 및 기자회견을 통한 사업 중단 요구
	데이터 3법 국회 본회의 통과	국회 본회의에서 소수 국회의원의 데이터 3법 반대 연설
쟁점 2. 개인정보 유출 가능성	「개인정보 비식별조치 가이드라인」발간	가이드라인에 반대하기 위한 시민단체 연합 구성 및 합동 성명서 발간
	「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업 개통 및 개인정보보호 방안 홍보	보건의료데이터 판매사건에 대한 시민사회의 고발운동 개진
		시민단체와 소수 국회의원이 “현정부 ‘보건의료 빅데이터’추진 전략의 문제점”을 주제로 토론회 개최
쟁점 3. 개인정보의 영리화	「보건의료 빅데이터 플랫폼 시범사업 추진계획(안)」을 통해 빅데이터의 공공적 목적 활용 발표	시민단체의 성명서 발표
	정부 및 여당의 데이터3법 추진	국정감사에서 윤소하 의원이 박능후 보건복지부 장관에게 시범사업의 영리화 가능성 질의
	문재인 대통령의 데이터3법지지 및 보건의료데이터 미래산업 핵심 분야 상정	데이터 3법 반대 성명서 및 기자회견 발표

3. 정책 산출

「보건의료 빅데이터 플랫폼」 시범사업은 정부안대로 2020년부터 본사업 전환이 예고되었다. 정부는 데이터 3법 개정안 시행이 보건의료 빅데이터 플랫폼에 미치는 영향을 분석하고자 2020년 3월 17일 '보건의료 빅데이터 플랫폼 관련 기준개발·연구'를 위한 사업을 발주하였다. 정부는 해당 연구와 시범사업에서 도출된 개선사항, 이용자들로부터 발굴한 만족도와 공청회 등 바탕으로 보건의료 빅데이터 플랫폼 본 사업을 흔들림 없이 추진하겠다는 입장이다.

2020년 1월에는 데이터 3법이 국회 본회의를 통과하면서 「보건의료 빅데이터 플랫폼」의 법률적 근거가 강화되었다. 또한, 시민단체가 개인정보 유출 혐의로 비식별조치 전문기관을 고발한 건은 검찰이 비식별조치된 정보는 개인정보가 아니라고 판단하면서 개인정보 유출에 대한 쟁점을 결론지었다. 정부는 빅데이터 산업을 "개인정보의 영리화"라는 부정적인 인식보다는 "혁신 성장", "4차 혁명의 원유", "신기술과 신산업"으로 인식하며 관련 규제 완화와 산업의 성정을 적극적으로 지지하고 있다(중앙일보, 2018.08.31.).

박능후 보건복지부 장관 역시 2020년 신년사에서 보건복지 분야와 4차 산업혁명의 접목에 대한 구체적인 기대를 표명하며 보건복지부가 실질적인 변화와 구체적인 방향을 제시하는 한 해를 만들겠노라 발표하였다(보건복지부 홈페이지, 2020). 한국보건산업진흥원 역시 신년사에서 4차 산업혁명 기반 의료기술 개발에 대한 기대감을 나타내며 보건의료 빅데이터 플랫폼 구축이 신뢰 가능한 빅데이터의 활용 기반이 될 수 있게 하겠다는 계획을 제시했다(한국보건산업진흥원 홈페이지, 2020).

보건복지부는 보건의료 빅데이터 플랫폼 사업뿐만 아니라 의료데이터 활용을 확대를 위한 '의료데이터 활용지침(가이드라인)'을 2020년 하반기에 맞춰 수립할 계획을 발표하였다. 해당 지침에는 VR(가상현실), AR(증강현실) 의료기기 품목 신설과 혁신기술 인정 확대를 위한 신의료기술평가제도 개선이 포함되어 단순한 규제 완화가 아니라 4차 산업혁명과 보건의료 분야의 적극적인 접목을 예고하고 있다.

VI. 결론 및 정책적 제언

본 연구는 보건의료 빅데이터와 의료 플랫폼에 내재하는 가치갈등의 양면적인 속성에 대한 논의가 필요하다는 문제의식을 바탕으로 「보건의료 빅데이터 플랫폼」

시범사업의 추진 과정을 정책 네트워크 모형을 기반으로 분석하였다. 이에 시범사업을 둘러싼 환경적 맥락을 정치·경제·사회적 관점에서 살펴보았으며 행위자, 쟁점, 전략을 중심으로 정책 네트워크와 정책 산출을 알아보았다.

「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업의의 환경적 맥락에서는 4차 산업혁명 기술에 대한 정부의 정책적 의지, 빅데이터를 신산업 동력으로 인식하는 국제·국내적 추세, 공공기관의 보건의료데이터 판매사건으로 대두된 정부의 데이터 관리 능력에 대한 우려가 관찰되었다. 이러한 환경적 맥락은 행위자 중 찬성 측에는 시범사업을 추진해야 하는 강력한 동기로, 반대 측에게는 시범사업의 추진을 중단해야 하는 비판의 근거로 작용하였다. 찬성 측과 반대 측의 첨예한 갈등으로 시범사업과 개인정보 보호법과의 충돌, 개인정보 유출의 가능성, 그리고 개인정보의 영리화라는 세 가지 사회적 쟁점이 나타났다. 전략 측면에서는 찬성 측과 반대 측의 공식적 권한 및 자원의 불균형이 두드러지게 나타났다. 보건복지부를 비롯한 정부 및 공공기관, 정당과 대다수 국회의원, 산업계, 의료계 등의 찬성 측은 사업운영에 필요한 법률적 근거를 마련할 수 있는 입법권과 입법권을 주문할 수 있는 정치력을 행사해왔다. 또한, 시범사업의 절차적 합리성과 정당성을 비판하는 반대측을 대상으로 안정성을 홍보하는 보도자료를 배포하거나 시민을 설득하기 위한 공청회를 개최하고, 관련 위원회에 시민 위원을 포함하는 등의 전략을 구사하면서 반대 집단의 비판을 방어할 수 있는 행동들을 꾸준히 전개해왔다. 반면 시민단체와 전문가, 학자 등의 시민사회와 범사업 및 정보보호법 규제 완화에 반대하는 소수 국회의원은 성명서 발표, 기자회견 및 토론회 등의 전략을 주로 구사해왔다. 이들은 연합 활동 등을 통해 상호 협력적인 관계를 유지하며 시범사업의 위험성에 대한 활발한 시민 활동을 전개하거나 정부의 비식별 조치에 대한 고발 등을 이어왔으나, 찬성 측과 균등한 수준의 입법권 및 정치력을 갖추지는 못하였다.

그러나 신기술에 대한 긍정적인 전망과 기대만큼이나 이것이 지니는 양면성은 논의될 필요가 있다. 데이터 윤리에 관한 연구들은 4차 산업혁명 시대에 대한 기술적·제도적 탐색만은 충분하지 않다고 제언해왔다(박미정, 2019). Rip(2013)은 신기술의 도입이 단순히 기존보다 우수한 기술이 등장한 것으로 받아들여질 문제가 아니며, 규범과 가치에 대한 논의가 함께 나타난다고 하였다. Richterich(2018)은 빅데이터를 포함한 새로운 기술의 등장이 단순히 객관적인 진보가 아니며, 규범의 정당성 혹은 규범의 논쟁을 동반하는 것이라 말하였다. 이러한 연구들은 4차 산업혁명 시대에 맞이하게 될 신기술이 필연적으로 규범 혹은 가치의 대립을 동반할 것을 시사하며, 담론 자체의 필요성과 윤리 정립의 필요성을 제기한다. 특히 빅데이터는

선진국을 중심으로 윤리적, 법적, 그리고 사생활 보호의 차원에서 그 활용과 문제점에 대해 활발히 논의 중이며, ‘공공재로서의 빅데이터’에 대한 주장이 ‘빈곤 및 질병 퇴치라는 데이터의 목적에 따른 공공재’, ‘비경합성과 비배제성이라는 데이터의 속성에 따른 공공재’ 등으로 다양하게 전개되고 있다(Taylor, 2016).

정부는 국민에 대한 방대한 양의 데이터를 소유하는 주체이자 데이터 사용에 대한 규제자라는 점에서 이러한 담론의 중심에 있다. 한국 정부는 2018년 6월 과학기술통상부와 한국정보화진흥원이 ‘지능정보사회 윤리 가이드라인과 윤리 헌장’을 개발하였고, 4차산업혁명위원회가 전문가와 시민을 포함하는 해커톤 회의 등을 개최하는 등 4차 산업혁명과 관련된 규범을 논의하려는 시도가 있었다. 그러나 주요 선진국의 경우 입법 대안에 앞서 윤리 기준을 정립하고 사회 운영의 원칙을 합의하는 데에 노력을 기울이는 반면 한국 사회는 규제 완화에 대한 입법 대안 중심으로 논의가 전개된다는 지적을 받고 있다(심우민, 2019). 특히 현존하는 규제가 신기술의 발전이나 관련 산업의 영업활동을 제약한다는 주장에 한정된 경향이 강해 담론이 균형적으로 이루어지지 않고 있다(심우민, 2019).

이에 본 연구는 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업에서 대두된 사회적 쟁점뿐만 아니라 4차 산업혁명 전반에서 마주하게 되는 규범 및 가치를 논의할 수 있는 장치의 마련을 제언한다. 유럽연합의 경우 2018년 시행된 일반개인정보보호규정(General Data Protection Regulation, GDPR)의 제정에 앞서 2012년부터 각국의 기업, 시민단체, 의회 등 다양한 이해집단을 동원하여 규범에 대한 논의를 이어왔으며, 빅데이터 시대에서의 시민 참여권 강화와 정보 주체의 결정권 강화를 주요 내용으로 포함하였다(Hasselbalch, 2019). 그뿐만 아니라 규정 시행 1년 뒤에는 유럽연합 시민을 대상으로 규정에 대한 인식과 평가를 조사하고 데이터에 대한 시민의 권리를 홍보하는 등 담론의 과정에서 시민사회를 적극적으로 포함하고 있다(European Commission, 2018.4.8.). 우리나라에도 4차산업혁명위원회가 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업에 대한 회의나 개인정보 보호법 개정안을 논의하는 자리에 시민단체와 전문가를 포함한 바 있으나(행정안전부 외, 2018), 구체적인 참석자나 회의록은 공개되지 않은 채 협의에 성공했다는 결과만 홍보되고 있다, 또한 논의의 기회가 소수의 위원에게 한정되어 일반 시민들이 의견을 수렴하거나 규범에 대한 합의를 촉진할 수 있는 공식적인 제도가 미비하다. 전술하였듯이 가치와 규범이 확립되어있지 않은 상태에서 등장하는 신기술은 필연적으로 갈등을 동반하며, 사회적 합의를 도모하기 위한 공식적·공개적인 제도가 마련되지 않으면 이러한 혼란은 지속될 수 있다. 따라서 정치적 타협 수준에서 벗어나 신기술이 동반하는

다양한 가치에 대한 우선순위가 사회적으로 합의될 수 있도록 담론의 장이 마련되어야 한다.

또한, 빅데이터, 플랫폼, AI, 알고리즘 등 4차 산업혁명 기술에 대한 윤리지침이 정부 차원에서 적극적으로 추진될 필요가 있다. 알고리즘은 방대한 양의 빅데이터를 처리하거나 AI의 의사결정 효율화 과정에서 동원되는 기술로, 산업계는 앞으로의 경제를 "알고리즘 경제"로 전망하고 있다(데이터넷, 2015.10.07.). 그러나 미국과 유럽 등 선진국을 중심으로 알고리즘이 불평등을 강화하고 약자를 차별한다는 지적이 지속되고 있다. 오바마 정부의 백악관 보고서는 알고리즘의 의사결정 과정은 감독할 수 없는 블랙박스와 같으며 실재를 왜곡할 위험이 존재한다고 밝혔고, 데이터 과학자 캐시 오닐(Cathy O'Neil)은 편견을 답습한 알고리즘이 특정 집단에 낙인을 새기거나 소외 계층을 더욱 고립시킬 수 있다고 경고하였다. 유럽연합의 경우 빅데이터, AI, 그리고 알고리즘이 효율성과 잠재적 이익뿐만 아니라 심각한 위험을 내포함을 인지하고 이를 올바르게 관리하기 위한 AI 윤리지침(Ethics Guidelines for Trustworthy AI)을 발표하였다(European Commission, 2019.07.24.; 심우민, 2019). 유럽의회는 윤리지침 개발을 위해 고위전문가그룹(High-Level Expert Group)을 구성하고 공개적인 의견 공모 기간과 이해관계자 간 협의 과정을 거쳐 공표하였으며, 주요 내용으로 신기술이 준수해야 하는 윤리적 원칙, 신기술 활용지침과 구체적인 영향평가 목록을 포함시켰다. 이처럼 빅데이터 AI, 알고리즘의 양면성에 대해 기술의 상업적 활용에 앞장서는 산업계가 스스로 대비하기를 기대할 수 없다. 따라서 규제자인 정부가 사회적 합의 과정을 거쳐 기술이 침범할 수 없는 기본권과 가치의 영역에 대해 명확히 공표할 필요가 있다.

본 연구는 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업을 정책 네트워크 모형을 기반으로 사례 분석하였으며, 나아가 4차 산업혁명 시대에 요구되는 정책적인 제언을 하였다. 보건의료 빅데이터와 의료 플랫폼, 그리고 4차 산업혁명의 기술들은 그 잠재적 실용성만큼이나 사회적 혼란과 갈등을 일으킬 수 있으므로 이에 대한 사회적 담론의 필요성을 제고한다는 점에서 연구의 가치가 있다. 그럼에도 몇 가지 한계점이 추후 연구에서 보완될 필요가 있다. 먼저 본 연구가 선정한 「보건의료 빅데이터 플랫폼」시범사업은 정부 차원에서 실시한 보건의료 빅데이터와 의료 플랫폼의 단초라는 점에서 사례 분석의 가치를 지닌다. 다만 시범사업의 추진 과정이 길지 않았고, 시범사업에서 연계하는 데이터의 범위가 공공기관으로 한정되어 이에 대한 논의 역시 민간영역의 데이터 연계로 확장되지 않았다. 또한, 시범사업에 대한 정부 보도자료, 기사 등의 문헌 연구를 진행하였으나 찬성 측과 반대 측과의 직접적인

인터뷰는 수행하지 못하였다.

참고문헌

강희정. (2016). 보건의료 빅데이터의 정책 현황과 과제. 보건복지포럼, 238, 55-71.
강희정·최영진·이상원·박형욱·신영석·이상영·박은자. (2015). 보건의료 빅데이터 활용을 위한 기본계획 수립 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
건강과대안. (2019.11.13.). “기업이 내 동의 없이 내 정보를 가져다 쓴다?”, http://www.chsc.or.kr/?post_type=column&p=90569.
경제정의실천시민연합. (2018.03.30.). “〈보건복지부 건강정보 빅데이터 활용에 대한 경실련 입장〉”, http://ccej.or.kr/40263
「경향신문」. (2017.11.09.). “12개 시민단체, 고객정보 무단 결합해 데이터로 만든 공공기관·기업 고발”, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201711091626001.
고유경, 박보현. (2015). 정책네트워크 이론을 이용한 간호사 확보를 위한 정책과정 분석. 보건행정학회지, 25(2), 129-139.
국가인권위원회. (2019.11.13.). “「개인정보 보호법」 등 ‘데이터 3법’ 개정 논의에 대한 국가인권위원장 성명”, https://www.humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/view?currentpage=6&menuid=001004002001&pagesize=10&boardtypeid=24&boardid=7604739.
국정기획자문위원회. (2017.07.19.). “문재인 정부 국정운영 5개년 계획 및 100대 국정과제”. 대한민국 정책브리핑.
국회회의록. (2017.11.7.). 제20대 국회 354회 제7차, “보건복지위원회회의록”.
__________. (2019.7.3.). 제20대 국회 369회 제7차, “국회본회의회의록”.
__________. (2019.9.30.). 제20대 국회 371회 제4차, “국회본회의회의록”.
__________. (2020.12.23.). 제20대 국회 372회 제1차, “국회본회의회의록”
__________. (2020.1.9.). 제20대 국회 374회 제2차, “국회본회의회의록”
권영규·권원용. (2008). 청계천 복원사업과 일드 프랑스 비에브르 복원사업의 정책과정 비교연구. 도시행정학보, 21(2), 23-49.
김순양. (2007). 정책과정 및 정책 네트워크의 동태성 분석: 의약분업 논쟁 사례의 적용. 지방정부연구, 11(3), 243-269.

김진현. (2017.11.13.). “보건의료 빅데이터, 예견된 실패”. 사회진보연대 정세보고서. 2017-2.
김상희·남인순·정춘숙·윤소하·참여연대·건강과대안·인도주의실천의사협의회·진보네트워크센터·무상의료운동본부·경제정의실천시민연합·건강세상네트워크. (2017.11.27.). “심평원 및 약학정보원 개인질병정보 판매 행위로 본 현 정부의 보건의료 빅데이터 추진 전략의 문제점”. 토론회 자료집
김성우·정건섭. (2014). 빅데이터의 정책적 활용과 과제-빅데이터 추진 현황과 정책적 적용 쟁점을 중심으로. 한국비교정부학보, 18(3), 309-324.
「데이터넷」. (2015.10.07.). “알고리즘 경제, 빅데이터 활용이 핵심”, http://www.datanet.co.kr/news/articleView.html?idxno=92149
「데일리메디팜」. (2017.10.30.). “심평원 ‘개인정보 비식별조치 가이드라인’즉각 폐기돼야”, http://www.dailymedipharm.com/news/articleView.html?idxno=37502
______________. (2017.11.28.). ““빅데이터 민간보험사 넘긴 “심평원 전면 재검토””, http://www.dailymedi.com/detail.php?number=824781
「디지털데일리」. (2019.07.17.). “비식별 개인정보 활용 고발건, 최종 무혐의 처분…비식별 정보 활용 길 열리나”, http://m.ddaily.co.kr/m/m_article/?no=183665
______________. (2019.11.14.). “환자 개인정보 활용 포함 등 데이터3법 ‘통과’ 촉각”, http://www.dailymedi.com/detail.php?number=849535
「메디컬타임즈」. (2017.06.05.). “‘이미 시작된 미래’ 디지털 헬스케어와 정밀의료”, http://www.medicaltimes.com/Users/News/NewsView.html?ID=1112077.
「미디어오늘」. (2020.01.17.). ““文 “데이터3법 통과 감사”에 “인권 정부 맞나””, http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=204754
박대웅·류화신. (2017). 보건의료 빅데이터 법제의 쟁점과 개선방향-시민참여형 모델 구축의 탐색을 중심으로. 법학논총, 34(4), 1-22.
박미정. (2018). 인공지능과 데이터 윤리에 관한 소고: 인공지능에 화용되는 헬스 데이터를 중심으로, 한국의료윤리학회지 22(3), 255-273
박진서·박경석·이용호. (2013). 새로운 기술패러다임으로서 빅데이터: 쟁점과 과제. 과학기술정책, (192), 17-30.
박해육·고경훈. (2007). 지방자치단체 정책네트워크에 관한 연구:-임실군 치즈벨리 지역혁신 사례를 중심으로. 한국지방행정연구원 기본연구과제, 2007, 1-143.
변혜진. (2018). 보건의료 빅데이터 플랫폼 사업의 몇 가지 문제들. 월간 복지동향,

(231), 23-30.
보건복지부. (2017.12.) “보건의료 빅데이터 플랫폼 시범사읍 추진계획[안]”. 보건복지부 보도자료.
_________. (2018.11.). “보건의료 빅데이터 시범사업 추진계획”. 보건복지부 의료정보정책과 보도자료.
_________. (2019.09.16.). “공공기관 보건의료 빅데이터 한데 모아 국민건강 지킨다!”. 보건복지부 보도자료.
「보건의료기본법」 (보건의료기본법. (개정 2010. 3. 17, 법률 제16729호)
손형섭.(2017). 일본 개정 개인정보보호법과 우리법의 나아갈 방향. 공법연구, 46(2): 295-329.
심우민. (2019). 한국의 인공지능 알고리즘 담론. 한국인어넷진흥원, KISA Report, 2019(9)
오승연(2017), 「소비자 중심 건강관리 강화를 위한 디지털 건강정보 이용」, 『고령화리뷰 Monthly』, 보험연구원, 18.
윤석진. (2015). 개인정보 보호와 빅데이터 활용의 충돌, 그 문제와 입법정책 과제: 보건의료 빅데이터를 중심으로. 중앙법학, 17(1), 7-47.
윤석환. (1996). 「정보통신정책영역에 있어서의 정책연계망에 관한 연구: 통신사업자 구조조정 사례를 중심으로」. 박사학위논문, 충남대학교.
윤순진·한진이. (2011). 온실가스 배출권 거래제도 도입을 둘러싼 행위자간 정책네트워크 -사회연결망 분석을 중심으로-. 한국정책학회보, 20(2), 81-109.
이경희·조완섭. (2017). 보건의료 빅데이터 연계 플랫폼. OSIA Standards & Technology Review, 30(2), 15-20.
이상윤. (2019). 보건의료 빅데이터와 개인정보 보호, 주체의 자율성. 생명, 윤리와 정책, 3(2), 47-58.
이순호. (1999). 노동복지 정책네트워크의 변화: 고용보험제도를 중심으로. 고려대학교 대학원 박사학위논문.
이현우, 이병관. (2005). 부안 원전수거물 관리시설 유치 쟁점에 대한 언론보도 프레임 분석. 언론과학연구, 5(3), 516-547.
「의사신문」. (2019.09.18.). “‘가명으로 가려질까?’… ‘뜨거운 감자’ 개인의료정보 활용법안”, http://www.doctorstimes.com/news/articleView.html?idxno=209006
「의협신문」. (2018.10.10.). “보건의료빅데이터, 의료 영리화·정보유출 위험성에 ‘무방비’”, https://www.doctorsnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=125658

전진옥. (2018). 우리나라 전자의무기록 도입 현황 및 발전과제. HIRA 정책동향, 2018년 12(3): 7-16.

정정길. (1998). 「정책학 원론」. 서울: 대명출판사

「조선비즈」. (2017.07.19.). “[文정부 5년] 과학기술 기반 4차산업혁명 선도...대통령 직속 4차산업혁명위원회 8월 신설”, https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2017/07/19/2017071901676.html

「중앙일보」. (2018.10.01.). “10년간 개인정보 60억건 유출·판매…심평원 등 공공기관도”, https://news.joins.com/article/23009726

________. (2018.8.31.) “정부, 데이터 경제 위해 1조원 푼다…얼마나 실효성 있을까”, https://news.joins.com/article/22932035.

________. (2018.10.10.). “박능후 “개인 의료정보 환자 동의없이 활용 우려 산자부에 전달””, https://news.joins.com/article/23035975

참여연대. (2016.06.30.). “[성명] 빅데이터 시대 소비자 권리 침해를 우려한다”, http://www.peoplepower21.org/StableLife/1432670

________. (2017.11.06.). “[공동성명] 국민 건강정보 위협하는 복지부의 빅데이터 사업 예산 115억 원 전액 삭감하라”

________. (2017.11.27.). “[토론회] 현 정부의 ‘보건의료 빅데이터’ 추진 전략의 문제점”, https://www.peoplepower21.org/Welfare/1536259

________. (2018.06.25.) “[성명] 위법한 보건의료빅데이터 시범사업 중단해야 한다”, https://www.peoplepower21.org/PublicLaw/1571030

청와대. (2018.01.22.). “내 삶을 바꾸는 힘 _규제혁신 토론회”, https://www1.president.go.kr/articles/2119

최창희·홍민지. (2018). 빅데이터 활용 현황과 개선 방안. 보험연구원 연구보고서, 2018(29), 1-128.

캐시 오닐. (2017). 「대량살상수학무기」. 서울: 흐름출판

편집부. (2018). 보건의료 빅데이터 활용에 대한 시민사회노동단체의 입장. 의료와사회, (9), 140-150.

「한겨레」. (2017.10.30.). “시민단체들, 건강보험 진료정보 민간보험사에 제공한 심평원에 즉각 중단 요구.”. http://www.hani.co.kr/arti/society/health/816649.html

________. (2018.10.05.). “건보노조 “보건의료 빅데이터 플랫폼 구축 중단하라”“, http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/864627.html

________. (2018.10.10.). ""내 건강정보 팔지마"…의료정보 상업화 우려에 반기", http://www.hani.co.kr/arti/society/health/865314.html

한국환자단체연합. (2018.04.09.). "[성명] 보건복지부 보건의료 빅데이터 시범사업에 대한 한국환자단체연합회의 입장", http://www.koreapatient.com/ab-1732-212&PB_1384421931=5

행정안전부·방송통신위원회·금융위원회. (2018.11.22.). "데이터 규제 혁신, 청사진이 나왔다.". 관계부처합동 보도자료.

행정자치부·국무조정실·방송통신위원회·금융위원회·미래창조과학부·보건복지부. (2016.06.30.). 개인정보 비식별 조치 가이드라인.

Blom-Hansen, J. (1997). A 'new institutional' perspective on policy networks. Public administration, 75(4), 669-693.

Culbertson, H. M., Jeffers, D. W., Stone, D. B., & Terrell, M. (Eds.). (2012). Social, political, and economic contexts in public relations: Theory and cases. Routledge.

Döhler, M. (1991). Policy networks, opportunity structures and neo-conservative reform strategies in health policy. In Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations (pp. 235-296). Campus Verlag.

Donnelly, C. (1999). School ethos and governor relationships. School Leadership & Management, 19(2), 223-239.

Elder, C. D., & Cobb, R. W. (1983). The political uses of symbols. Longman Publishing Group.

European Commission. (2019.07.24.). "General Data Protection Regulation shows results, but work needs to continue", https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_4449

____________________. (2018.04.08.). "High-Level Expert Group on Artificial Intelligence", https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/high-level-expert-group-artificial-intelligence

Hasselbalch, G. (2019). Making sense of data ethics. The powers behind the data ethics debate in European policymaking. *Internet Policy Review*, 8(2). DOI: 10.14763/2019.2.1401

Jordan, G., & Schubert, K. (1992). A preliminary ordering of policy network labels. European journal of political research, 21(1-2), 7-27.

Kayyali, B., Knott, D., & Van Kuiken, S. (2013). The big-data revolution in US health care: Accelerating value and innovation. Mc Kinsey & Company, 2(8), 1-13.

Kenis, P., & Schneider, V. (1989, December). Policy networks as an analytical tool for policy analysis. In paper for conference at Max Planck Institute, Cologne (pp. 4-5).

Manovich, L. (2011). Trending: The promises and the challenges of big social data. Debates in the digital humanities, 2(1), 460-475.

Office of the National Coordinator for Health Information Technology. (2014). Federal Health IT Strategic Plan 2015–2020.

Podesta, J., Pritzer, P., Moniz, E.J., Holdren, J., Zients, J. Big data: seizing opportunities, preserving values. Executive Office of the President, Washington, District of Columbia; 2014

Rhodes, R. A. (2006). Executives in parliamentary government. The Oxford handbook of political institutions, 2, 323.

Richterich, Annika. 2018. The Big Data Agenda: Data Ethics and Critical Data Studi es. London: University of Westminster Press. DOI: https://doi.org/10.1699 7/book14.

Rip, Arie. 2013. Pervasive Normativity and Emerging Technologies', In Simone van der Burg and Tsjalling Swiestra, eds., Ethics on the Laboratory Floor, pp.191-212. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Ripley, R. B., & Franklin, G. (1980). Congress, the Bureaucracy, and Public Policy, rev. ed. Homewood, IL: Dorsey.

Signitzer, B. H., & Coombs, T. (1992). Public relations and public diplomacy: Conceptual covergences. Public relations review, 18(2), 137-147.

Taylor L. 2016 The ethics of big data as a public good: which public? Whose good? Phil. Trans. R. Soc. A 374: 20160126. http://dx.doi.org/10.1098/rsta.2016. 0126

U.S. Department of Health & Human Services. (2013). Business Associate Contracts.

Van Waarden, F. (1992). Dimensions and types of policy networks. *European journal of political research*, 21(1-2), 29-52.

국무총리 정부업무평가위원회 홈페이지. https://www.evaluation.go.kr/psec/np/np_2_1_3.jsp

국민신문고 홈페이지. https://www.epeople.go.kr/jsp/user/po/filterOff/forum/UPoForumView.paid

보건복지부 홈페이지, http://www.mohw.go.kr/react/greetings_2020.jsp

한국보건산업진흥원 홈페이지, https://www.khidi.or.kr/board/view?pageNum=1&rowCnt=10&no1=1721&linkId=48817978&menuId=MENU00099&maxIndex=00488179789998&minIndex=00487627129998&schType=0&schText=&schStartDate=&schEndDate=&boardStyle=&categoryId=&continent=&country=

최지혜(崔智惠): 제1저자. 현재 성균관대학교 국정전문대학원 석사과정에 재학 중이다(regina0314@skku.edu).

남태우(南泰宇): 참여저자. 뉴욕주립대(Albany)에서 행정학박사학위를 취득하고, 현재 성균관대학교 행정학과 교수로 재직중이다. 전자정부, 정부혁신, 투명성, 정보정책, 시민참여, 스마트시티에 대한 다수의 논문을 Government Information Quarterly, Technology Forecasting and Social Change, Telematics and Informatics, Computers in Human Behavior, International Journal of Information Management, Social Science Computer Review 등의 해외 저널에 발표하였다(namtaewoo@skku.edu).

조민효(趙敏孝): 교신저자. 미국 Georgetown University, McCourt School of Public Policy에서 2001년 정책학 석사학위를 취득하고, University of Chicago, The Harris School of Public Policy에서 2006년 정책학 박사학위를 취득하였다. 미국 Brown University에서 조교수로 2006년부터 2012년까지 재직하고, 현재 성균관대학교 글로벌리더학부/행정학과/국정전문대학교 교수로 재직 중이다. 주 연구 분야는 복지, 이민, 노동 및 청년일자리 정책 등의 다양한 사회정책의 분석 및 평가다. Journal of Human Resources, Journal of Urban Economics, Economics of Education Review, Social Science Research, Crime and Delinquency, Social Service Review, International Journal of Social Welfare 등 다수의 해외저널에 논문을 게재하였다(chomh@skku.edu).

Issues related to the Public Use of Healthcare Big Data and Medical Platform: Focusing on the Implementation of the 「Healthcare Big Data Platform」 Pilot Project

Jihye Choi, Taewoo Nam, Rosa Minhyo Cho

This study aims to examine the public use of healthcare big data and medical platform by policy network analysis on South Korea's 「Health Care Big Data Platform」 pilot project. Through careful context analyses, we found that the political and economic contexts regarding the implementation of the pilot project can be characterized by healthcare big data being recognized as a key driver of new business opportunities, whereas the social context was tainted by concerns that using healthcare data in this manner introduces the possibility of personal information leakage and privacy violation. In the study of policy networks, there were actors composed of proponents and opposition groups. The main conflicts between the actors can be summarized into three crucial issues including 1) value conflicts with the current Personal Information Protection Act, 2) concerns about personal information leakage, and 3) commercialization of personal information. Results from the analyses suggest the need for an institution that can facilitate open discussion on related issues and norms, not only regarding healthcare big data and medical platform but also with respect to changes expected by the fourth industrial revolution. Furthermore, the government's role in promoting discourse on ethical guidelines for the fourth industrial revolution technologies is emphasized.

[Key words: Healthcare Big Data, Medical Platform, Fourth Industrial Revolution]

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 게재한 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 참고의견을 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 한글로 작성하며, 전체분량은 200자 원고지 135매(27,000자)를 원칙으로 하되 (한글의 '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, 연락주소, 전화(직장, 자택), 팩스번호를 기재한다.
4. 심사용 원고 제출 시 저자의 익명성을 유지하기 위해 본문주와 참고문헌에서 필자의 이름은 삭제하며, ‘졸고’나 ‘졸저’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; 정열방식: 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 중･일 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 중･일 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(스가랴 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, Uni- versity 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 Mannual에 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 준수의무) 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. 통보받은 소속기관은 재량으로 연구자에 대하여 추가적인 조치를 취할 수 있다.

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

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

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

제5장 부칙

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

제16조 (시행일) 이 규정은 공포한 날로부터 시행한다.

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

「국정관리연구」제15권 제2호(통권37호)

2020년 6월 30일 인쇄
2020년 6월 30일 발행

발행인 김근세
편집인 정문기
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