

# 국민통합 이슈모니터링(Vol.2)

- 2014년도 상반기 주요 사회이슈 분석 -

**제목**        국민통합 이슈모니터링(Vol.2)  
**발행일**     2014년 7월  
**발행처**     국민대통합위원회  
**주소**        서울특별시 종로구 새문안로 82 S타워 19층  
**전화**        02-6262-2106  
**홈페이지** [www.pcnc.go.kr](http://www.pcnc.go.kr)  
**대표집필**   서울대학교 사회발전연구소 고동현 박사  
                  (국민대통합 정책연구협의회)  
  
**ISSN**        2383-5273

※ 이 보고서의 내용은 국민대통합위원회의 공식견해가 아닌 집필진의 의견임.

## 목 차

I. 개요	1
1. 분석목적	1
2. 분석대상	2
3. 분석방법	3
II. 주요 사회이슈 분석	4
1. 기초연금	4
2. 규제개혁	12
3. 시간선택제 일자리	23
4. 금융정보 유출	31
5. 김영란법(부정청탁금지법)	40
6. 밀양 송전탑 건설	48
7. 일본군 위안부 문제	56
III. 요약 및 시사점	66
1. 분석결과 요약	66
2. 주요 시사점	69



## I. 개요

### 1. 분석목적

- 이번 보고서에서는 2014년 상반기 우리 사회에서 쟁점이 되었던 주요 사회적 이슈들이 어떤 배경에서 등장하여 어떻게 전개되었고, 결과적으로 어떤 함의를 갖는지를 분석하고자 함. 그리고 이러한 과정을 통해 단순한 이슈 동향을 살피는 것을 넘어 정책적 함의를 도출하고자 함
- 분석대상 이슈로는 최근 언론매체와 온라인 공간에서 주목을 받았던 사회적 이슈로 기초연금, 규제개혁, 시간제 일자리, 금융정보 대량유출 사건, ‘김영란법’(부정청탁금지법), 밀양송전탑 건설 논란, 일본군 위안부 논란 등임
- 아래에서는 각 이슈들의 생성 및 전개과정, 이슈의 성격 및 핵심 쟁점, 주요 행위자, 여론 형성 과정 및 이슈 확산 정도, 갈등해소 과정 등을 다루고자 함
- 구체적으로는 우선 각 이슈에 대해 정성적 분석을 진행하고, 이와 더불어 관련 여론조사 및 통계지표, 그리고 언론보도 및 온라인 키워드 분석 등을 참고자료로 제시함
- 이러한 분석을 통해 각 사회적 이슈를 둘러싼 쟁점을 명료화하고, 이에 기반하여 정부-집단 간, 혹은 집단 간 갈등을 완화하고 국민통합에 기여할 수 있는 정책과제가 무엇인지 논의하고자 함

## 2. 분석대상

- 대상 시기 : 2014. 1. 1 ~ 6. 30
- 분석대상 선정 과정
  - 2014년 상반기 동안 언론과 온라인 등에서 사회적 이슈로 대두된 주요 이슈들을 선정
  - 특히 정부의 정책 추진에 따른 사회적 쟁점 확산 및 집단 간 갈등 이슈에 초점을 맞춤
  - 2014.1.1 ~ 6.30 기간 동안의 KINDS 검색 및 신문기사 등을 통해 보도 빈도가 높거나 의미 있는 사회적 논쟁을 불러일으킨 이슈들을 선정함
- 분석대상 이슈
  - 기초연금
  - 규제개혁
  - 시간선택제 일자리
  - 금융정보 유출
  - ‘김영란법’(부정청탁금지법)
  - 밀양 송전탑 건설
  - 일본군 위안부

※ 2014년 상반기에 가장 크게 이슈화된 사건은 무엇보다 ‘세월호 침몰사고’라고 할 수 있지만, 이 사건의 사회적 의미와 파장이 매우 큰 만큼 세월호 이슈에 대해서는 별도의 조사에서 분석될 필요가 있기 때문에 이번 분석대상에는 포함하지 않음

### 3. 분석방법

- 각 이슈의 전개과정 및 특성에 대한 정성 분석
- 언론보도 및 온라인 키워드 분석
  - 각 이슈 키워드의 연관어 빈도수 및 네트워크 분석
  - 분석대상 매체 : 다음 포털사이트(www.daum.net)에서 각 이슈 키워드가 언급된 모든 언론보도 및 다음 아고라, 블로그, 커뮤니티, 웹사이트 등
  - 분석방법 : 데이터 크롤링(data crawling)
    - \* 유엑스코리아-더해움 솔루션 활용
- 각 이슈 관련 주요 통계지표 분석
- 각 이슈 관련 여론조사 결과 분석

## II. 주요 사회이슈 분석

### 1. 기초연금

#### 1) 이슈의 생성 및 경과

##### ● 추진 배경

- 급속한 고령화에 따른 노인인구 부양에 대한 부담 증가와 늘어나는 노인빈곤 문제에 대한 정책적 대응 필요성 제기
- 노인소득보장 제도의 하나로 국민연금제도를 도입했으나, 국민연금 실질가입률은 20~64세 전체인구의 40% 수준에 그치고, 수급율도 2010년 26.7%에서 2030년 40% 수준에 불과할 것으로 전망됨
- 이에 대해 공적 노후소득보장에서 배제된 노인 대상으로 최소한의 삶을 보장해주기 위해 2008년 '기초노령연금제도' 도입
- 하지만, 지방정부의 재원 확보 어려움으로 급여수준이 낮아 실질적 소득보장이 되지 못하는 점, 생활이 어려운 저소득 노인층 대상으로 한정된다는 점이 한계로 지적
- 이에 대해 기본적인 노후소득 보장을 위해 기초연금과 같은 보편적 노인소득보장 제도 도입 필요성 제기

##### ● 이슈 발생

- 2013년 기초연금법 정부안에 대해 '대선공약 후퇴' 논란이 일고, 이와 관련하여 여야 간 공방
- 2014.5.2 기초연금법 국회 본회의 통과로 타결, 일부 반대여론은 지속



※ 주요 경과

- 2008.1월 기초노령연금 도입(65세 이상의 소득하위 70% 노인에게 월 최대 99,100원 지급)
- 2012.12월 새누리당 대통령선거 기초연금 공약(65세 이상 모든 노인에게 월 20만원 지급)
- 2013.2월 대통령직 인수위원회 기초연금 계획(국민연금 연계 차등지급안)
- 2013.3.20 '국민행복연금위원회' 출범
- 2013.9.26 기초연금 시행 정부안 발표(소득하위 70% 노인에게 국민연금 가입기간과 연계해 차등지급)
- 2013.9.27 대통령 "공약 못 지킨 점" 사과 발언
- 2013.9.30 보건복지부 장관 사퇴
- 2014.2월 여야정 협의체 구성, 타협안 논의, 갈등 지속
- 2014.4월 여야 원내대표 회담 통해 절충안 도출
- 2014.5.2 기초연금법 국회 본회의 통과

## 2) 이슈의 성격 및 핵심 쟁점

● 핵심 쟁점

- 국민연금 연계방안 및 소득하위 70% 노인 지원대상 축소 논란
- '재정부담 변경 불가피' vs '약속 불이행', '국민연금 근간 훼손'

● 정부안 찬성 입장

- 예산부족과 재정부담으로 조정 불가피 : "공약대로 시행할 경우 2040년 157조원 재정 소요" 주장
- 기초생활보장제, 기초노령연금, 국민연금 등으로 분산돼서 중복낭비되고 있는 사회보장성 지출을 줄이기 위해 국민연금과 통합 운영 필요

● 정부안 반대 입장

- 기초연금과 국민연금의 연계 반대: 장기가입자와 청장년층에 불이익, 성실 납부자 역차별, 사각지대 발생, 국민연금 근간 흔드는 방안이라는 비판 제기
- 보편적 복지 관점 : 소득하위 70%가 아닌 모든 노인에 대한 보편적 기초연금 제공 주장
- 대선공약 후퇴 및 약속 불이행에 대한 정치적 비판 제기

### 3) 주요 전개내용

● 주요 행위자 : 정부/여당 vs 야당/시민단체

● 반대 시민단체 : ‘국민연금 바로세우기 국민행동’(민주노총, 한국노총 등 양대 노총과 참여연대 등 25개 노동시민단체 참여)

- 2012.10.23 ‘국민연금 바로세우기 국민행동’ 결성
- 2014.2.4 ‘국민연금 국민행동’ 투쟁 선포식
- 2014.4.15 노동시민단체 집회(기초연금 제정안 철회, 보편적 기초연금 20만원 도입, 기초연금 관련 토론과 소통의 장 마련, 야당은 적극적으로 협상에 임할 것 등을 주장)
- 2014.5.3 ‘국민연금 국민행동’ 반대 성명 발표

● 이슈특성 : 기초연금법안은 수혜자격 및 혜택범위, 재정지출규모 등 정책 추진방식을 둘러싼 정책이슈 성격이 강하지만, 실제 논란은 ‘대선공약 후퇴’, ‘약속 불이행’ 등을 둘러싼 정당 간 정치적 논란으로 비화

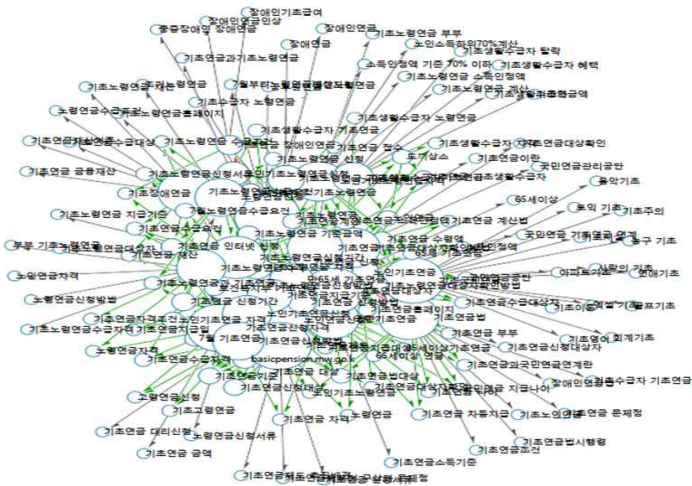
● 갈등 해소방식

- 정당 간 합의로 타협, 협상 및 논의 과정에서 반대 시민단체 배제
- 이에 따라 정부/여당의 일방통행 비판, 야당 일부 국회의원 및 시민단체 반발이 이어짐

#### 4) 언론보도 및 온라인 키워드 분석

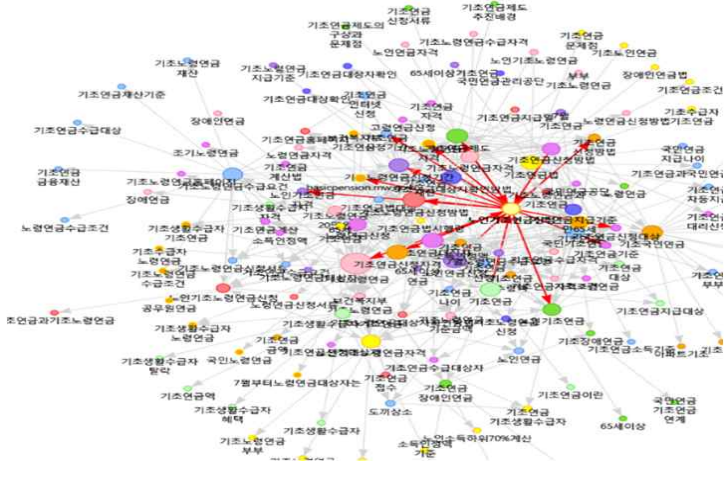
- ‘공약 후퇴’ 등 정치적 논란이 큰 쟁점 이슈로 부각됐지만, 키워드 분석 결과에서 보면 실제로 국민들의 관심은 대부분 기초연금 신청자격과 신청방법, 시행 일시, 지급금액 등 자신에게 어떤 실질적 혜택이 있을 것인가에 관심이 많음을 보여주고 있음

【 핵심 키워드(기초연금)의 연관어 네트워크 ]<sup>1)</sup>



1) 연관어의 그룹핑을 보여줌으로써 이슈가 어떤 쟁점들과 연관되는지, 이슈가 어떻게 전개되고 확산돼 나가는지를 분석할 수 있음

### 【 핵심 키워드 관련 연관어 전개 경로 】2)



### 【 핵심 키워드의 연관어 분포 】3)



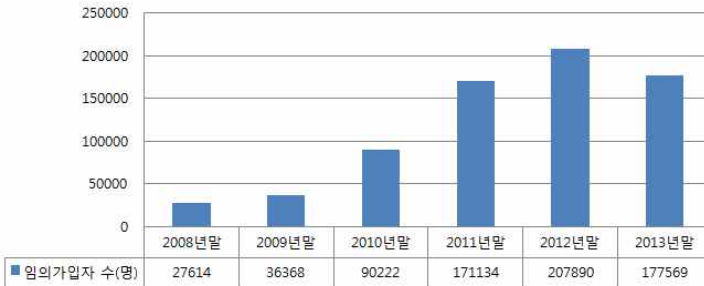
2) 앞의 그림(연관어 네트워크)에서 핵심 키워드를 중심으로 연관어가 일차적으로 어떻게 전개되는 지를 확대해 보여줌

3) 위 그림은 핵심 키워드의 연관어 분포를 보여줌. 원의 크기는 연관어 빈도수를 의미함. 즉 원이 클수록 해당 연관어의 빈도가 많음을 의미

## 5) 관련 통계자료 분석

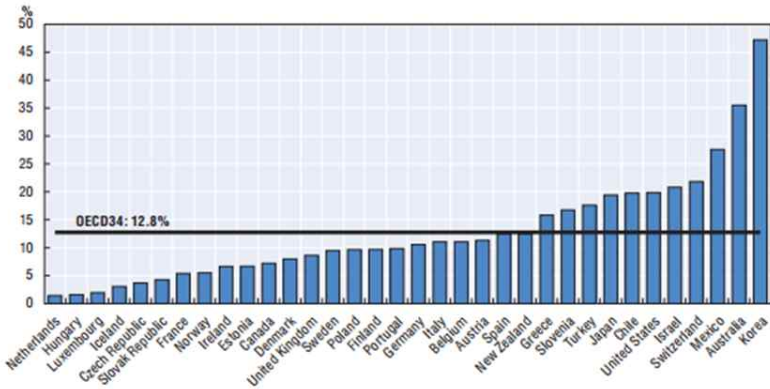
- 2013년도 기준 국민연금 임의가입자수 감소는 기초연금의 국민연금 연계방식에 대한 우려와 반대가 형성되고 있음을 보여줌
  - 2008년~2012년까지 국민연금 가입자 수는 지속적인 증가추세를 보이다가 2013년 말에는 뚜렷한 감소 현상을 보임
  - 2013년 2월 인수위원회가 기초연금과 국민연금 연계계획을 밝힌 이후, 국민연금 장기가입자의 불이익 우려로 인해 국민연금 탈퇴 증가, 임의가입자 수가 감소한 것으로 추정
  - 기초연금법안이 사회적 이슈로 부각되면서 국민연금 연계방식에 대한 우려와 불안이 실제로 상당부분 형성되었다고 볼 수 있음

【 국민연금 임의가입자 수 추이 】



- 한국의 노인 빈곤율은 47.2%로 OECD 국가 중 가장 높음(OECD 평균의 4배)
  - 한국은 OECD 국가 중 인구 고령화가 가장 빠른 속도로 진행

【 65세 이상 노인 빈곤율 】



자료 : OECD, Pension at a Glance 2013

주 : 빈곤율=중위소득의 50% 미만 소득의 65세 이상 인구 비율

- 한국의 공적연금 지출은 GDP 대비 2.1%로 OECD 평균 7.8%에 크게 못 미치는 수준
- 연금의 소득대체율도 평균 소득층의 경우 39.6%, 저소득층의 경우 59.2%에 불과하여 OECD 평균에 비해 낮은 수준

【 공적연금 지출 수준 】

		Korea	OECD
Gross replacement rate	Average earner (%)	39.6	54.4
	Low earner (%)	59.2	71.0
Public spending on pensions	% GDP	2.1	7.8
Life expectancy	At birth	81.3	79.9
	At age 65	19.5	19.1
Population aged 65 and over	% of working-age population	17.9	25.5
Average earnings	KRW (million)	38.50	45.49

자료 : OECD, Pension at a Glance 2013

주 : 대체율(replacement rate)은 개인소득 대비 모든 법정 은퇴소득원으로부터의 연금권한입(연금의 소득대체율), 2012년 노동시장에 진입하는 정규직 근로자 기준 산정, 저소득자는 평균의 50%를 버는 것으로 추정

- 국가마다 다양한 방식으로 연금제도를 운영하고 있으며, 차등 지급방식을 포함한 다양한 기초연금 제도 운영
  - 네덜란드, 뉴질랜드, 캐나다는 모든 노인 또는 대부분 노인에게 기초연금을 제공
  - 네덜란드, 뉴질랜드의 경우 기초연금 급여액이 평균소득의 1/3 이상으로 높은 수준
  - 기존에 정액 방식의 기초연금 제도를 운영했던 스웨덴, 핀란드, 노르웨이 등 북유럽 국가의 경우 최저연금제도로 전환하거나 지급범위를 축소하는 연금 개혁 추진

【 주요국 기초연금 지급대상 및 지급액 】

국가	제도명칭	지급대상	급여수준
네덜란드	기초연금	65세이상의 100%	평균소득의 29%
뉴질랜드	기초연금	65세이상의 95%	평균소득의 31~32%
독일	사회연금	65세이상의 5%	평균소득의 20.3%
스웨덴	최저보장연금	65세이상의 47.3%	평균소득의 25%
영국	Basic State Pension	65세이상의 97%	평균소득의 14%
	Pension Credit	65세이상의 23%	평균소득의 22%
	Over 80 Pension	연금 수급자의 0.2%	평균소득의 8.32%
호주	Age Pension	65세이상의 74.1%	평균소득의 23.7%
캐나다	기초연금	65세이상의 98.62%	평균소득의 14.14%
	사회연금	65세이상의 35.72%	평균소득의 17.85%
일본	국민연금	65세이상의 90.63%	평균소득의 15.8%

자료 : 국민연금연구원, 기초보장제도 해외사례조사 보건복지부, 기초연금 도입 계획, 2013.9 재인용

## 6) 정책적 함의

- 국민연금제도 도입 이후에도 여전히 남아있는 노인층의 빈곤 및 연금 사각지대 문제를 해소하기 위해 기본적 노후소득보장을 위한 기초연금 확대 필요성 제기

- 급속한 고령화에 따른 노인인구 부양 부담 증가, 노후준비의 미비, 노인 빈곤율 증가 등 새로운 사회적 위험의 증가로 인해 복지욕구가 크게 증대되고 있다는 점에서 장기적이고 종합적 관점에서 노인복지 정책 마련 필요
- 한국의 경우 높은 노인 빈곤율에 비해 낮은 공적연금 지출 수준, 연금의 낮은 소득대체율 등의 통계지표는 정책추진 방식을 둘러싼 논란과는 별개로 기초연금의 지속적인 확대 필요성을 나타내는 것으로 분석할 수 있음
- 사회경제적 환경 변화에 대응하는 복지정책 수립 시 국민적 수용성을 고려할 필요가 있으며, 여기에는 제도에 대한 신뢰가 중요한 관건이 됨

## 2. 규제개혁

### 1) 이슈의 생성 및 경과

- 이슈 발생
  - 2014.3.10 대통령의 “쓸데없는 규제는 암덩어리” 발언과 3.20 ‘민관합동 규제개혁 점검회의’에서 강력한 규제개혁 추진의사를 밝히면서, ‘무차별 규제완화’ 논란 야기
  - 특히 ‘학교주변 호텔건립 규제완화’ 방안이 논란 대상으로 부각



※ 주요 경과

- 2013.4월 '2013 규제정비 종합계획' 수립(총 852건 대상, 국무조정실)
- 2013.11월 대통령 국회사정연설 "관광진흥법 통과되면 투자와 고용창출"
- 2014.3.10 대통령, "쓸데없는 규제는 원수이자 암덩어리" 발언
- 2014.3.20 '제1차 규제개혁 장관회의 및 민관합동 규제개혁 점검회의' 개최, 생방송 방영. 현장 애로사항 52건, 이 중 41건(79%)이 '수용가능 규제'로 분류
- 2014.3.25 안전행정부, 영등포구청에 '호텔건립사업계획 조속승인' 권고  
서울시교육청, '유해시설 없는 호텔 학교 앞 신설 허용' 법률개정 요청
- 2014.3.27 문화체육관광부, 관광진흥법 개정 추진. 교육부 학교환경정화위원회 심사기준 통일 훈령

● 정부의 '규제개혁' 주요 내용

- 규제비용총량제 도입 : 규제 신설 시 그 수만큼 기존 규제 폐지
- 임기 내 최소 20% 경제규제 폐지
- 각 정부 부처에 합리적 민원 불수용 시 3개월 내 소명 의무 부여
- 규제기본법과 추진체계 전면 개편

【 '제1차 규제개혁 장관회의 및 민관합동 규제개혁 점검회의' 현장건의 후속조치 】

구분	내용
학교주변 관광호텔 입지 허용	유해시설 없는 관광호텔 건립 가능하도록 관광진흥법 개정 추진
자동차 튜닝 규제완화	승인 필요 없는 튜닝 대상 대폭 확대(2014.6)
푸드트럭 허용	놀이공원 내 푸드트럭 영업 가능하도록 관련 법령 개정(2014.7)
주택분양가 상한제 폐지	국회 제출 주택법 조속 통과 노력
원격의료 허용	원격의료 시범사업(6개월간) 실시(2014.3. 관련법 국회 제출)
전자금융거래제도 개선	공인인증서 없이도 전자상거래 가능 추진(2014.5)
택배차량 증차	차량 증차 방침 고시(2014.4) 이후 구체적 공급절차 결정(2014.12)

## 2) 이슈의 성격 및 핵심 쟁점

### ● 핵심 쟁점

- '경제활성화', '일자리 창출' vs '착한 규제 폐지', '대기업 특혜', '민영화 반대'

### ● 규제개혁 찬성 입장

- 경제 활성화 효과
- 일자리 창출 효과
- 비효율적 정부 규제 폐지
- 기업의 영업권 보장

### ● 규제완화 반대 입장

- 공공성 강화 주장 : '착한 규제'까지 폐지하는 무차별 규제완화 우려 표명
- 누구를 위한 규제? : 학교주변 호텔건립 규제완화에 대해 학습권과 주거권 침해 및 문화경관 훼손 우려 제기, 대기업 특혜 반대
- 경제민주화 논리 : 대형마트 규제완화로 전통시장/소상공인 피해 우려
- 민영화 반대 논리 : 규제 완화는 철도, 의료 등 민영화 추진의 일환, 국민부담 가중
- 수도권 규제완화 반대, 부동산 규제완화 반대 주장

## 3) 주요 전개내용

### ● 주요 행위자 : 정부 vs 시민단체, 학부모, 야당

### ● 비판적 시민단체는 규제개혁이 필요한 규제까지 무차별 해체하여, 결국 특정 대기업 등에 특혜를 주는 조치라며 비판

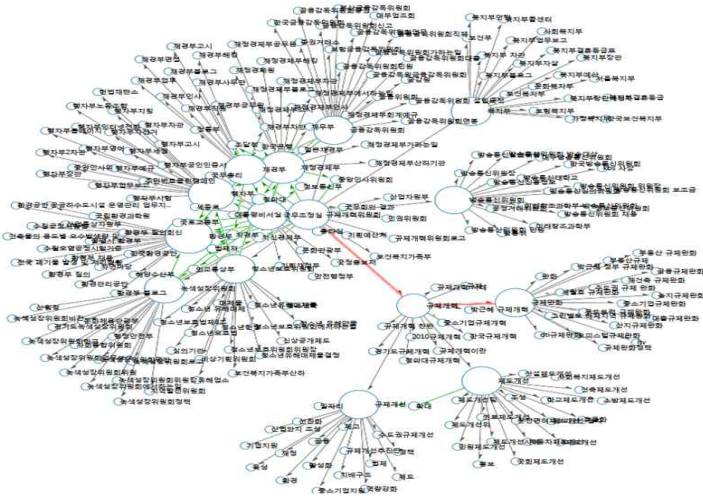
### ● 나아가 규제 완화가 의료, 철도 등의 민영화로 이어져 국민부담을 늘리는 결과를 초래할 수 있다는 비판 제기

- 학부모들은 학교주변 관광호텔 건립에 대해 학습환경 악화 등 우려

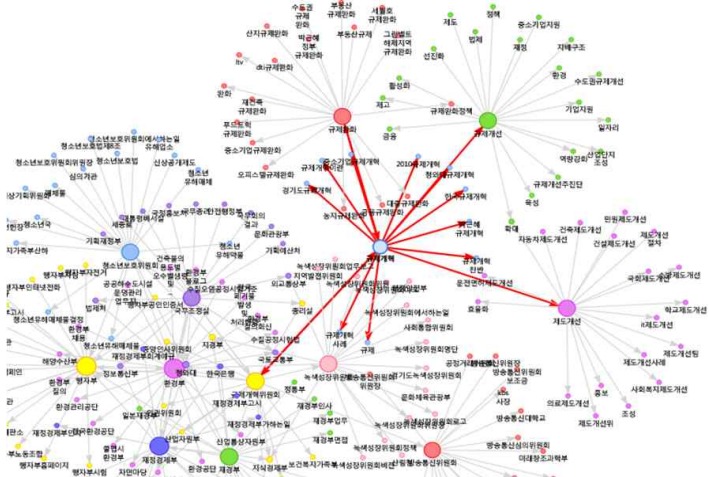
#### 4) 언론보도 및 온라인 키워드 분석

- 연관어 그룹 중 정책, 청와대, 각 행정부처 등의 연관어 언급이 많아 규제개혁이 정부의 정책 드라이브에 의해 추진되고 있음을 보여줌
- 연관어 그룹핑을 보면 정부의 규제개혁 정책 추진을 둘러싸고 뚜렷한 쟁점이 형성되고 찬성과 반대 입장이 나뉘는 사회적 논란 대상이 되고 있음을 보여줌
  - 규제개혁은 한편으로는 민원제도, 자동차, 건축제도 등 각종 '제도개선'과 연계되면서 긍정적 시각이 형성되고 있음을 보여주기도 하지만,
  - 다른 한편으로는 '박근혜 정부 규제완화'를 비롯, 부동산, 수도권, 금융, 대출, 세월호 등의 연관어 연계도 강한 것으로 나타나, 규제개혁에 대한 부정적 시각도 만만찮게 형성되고 있다고 유추할 수 있음

【 핵심 키워드(규제개혁)의 연관어 네트워크 】



【 핵심 키워드 관련 연관이 전개 경로 】



【 핵심 키워드의 연관이어 분포 】



### 5) 관련 통계자료 분석

- 다음 두 개의 여론조사 결과는 거의 상반되는 결과를 나타내는데, 그 이유는 무엇보다 조사시기 차이에서 비롯된 것으로 보임
- 한국갤럽 조사의 경우 2014년 3월 ‘규제개혁 점검회의’ 직후 조사한 내용으로 규제개혁에 대한 긍정적 태도가 많았던 반면, 리서치앤리서치 조사의 경우 ‘세월호 사건’ 이후 조사(2014.6.)한 것으로 규제완화에 대한 국민들의 우려가 반영된 것으로 보임

【 규제와 경제활성화 관계 인식 】

		걸림들이다	걸림들이 아니다	모름/응답거절
전체		58%	19%	22%
성별	남성	26%	20%	19%
	여성	55%	19%	26%
연령	19-29세	54%	21%	25%
	30대	63%	19%	17%
	40대	57%	25%	18%
	50대	66%	16%	19%
직업	60세 이상	52%	15%	33%
	자영업	69%	15%	16%
	블루칼라	63%	20%	16%
	화이트칼라	62%	22%	15%
	가정주부	48%	20%	32%
	학생	53%	21%	27%
이념성향	무직/은퇴	55%	13%	31%
	보수적	70%	16%	14%
	중도적	59%	21%	20%
	진보적	60%	21%	19%
모름/응답거절		30%	19%	51%

설문내용 : “구하는 현재 여러 규제들이 경제활성화와 일자리 창출에 얼마나 걸림들이 되고 있다고 보십니까?”  
 조사기관 : 한국갤럽  
 조사기간 : 2014. 3.24. ~ 3. 27.  
 표본추출 : 휴대전화 RDD표본 프레임에서 무작위 추출  
 조사대상 : 전국 만 19세이상 남녀 1,199명  
 표본오차 : ±2.8%포인트(95%신뢰수준), 응답률: 15%

- 또한, 리서치앤리서치 조사의 경우 경제활성화 효과뿐만 아니라 추진방식(예정대로 추진/시간 갖고 재검토)에 대한 질문을 포함하여 보다 신중한 태도가 많이 나타난 것으로 추정
- 현 시점에서 무분별한 규제완화에 대한 우려(46.4%)가 경제활성화 기대(36.1%)보다 더 크게 나타남. 젊은 세대일수록, 화이트칼라, 고소득층이 규제완화 우려를 더 표명

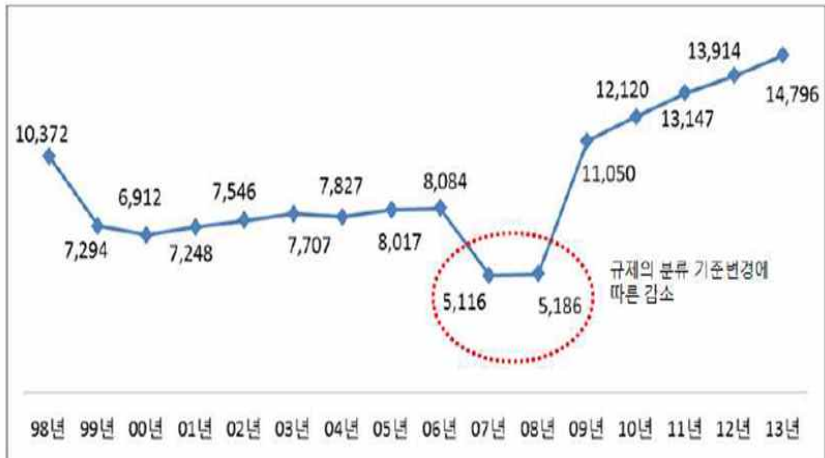
**【 규제완화 추진에 대한 입장 】**

		경제활성화 위해 예정대로 추진	무분별 규제완화 우려 시간 갖고 재검토	모름/무응답
전체		36.1%	46.4%	17.5%
성별	남성	38.5%	50.1%	11.5%
	여성	33.9%	42.7%	23.5%
연령별	19-29세	27.1%	66.7%	6.2%
	30대	26.1%	58.2%	16.6%
	40대	33.9%	51.2%	14.9%
	50대	49.2%	37.2%	13.6%
	60대 이상	45.1%	18.5%	36.4%
직업별	농/임/어업	30.3%	28.8%	40.9%
	자영업	45.7%	44.1%	10.2%
	블루칼라	40.9%	45.1%	14.0%
	화이트칼라	26.7%	62.9%	10.4%
	가사	37.0%	31.4%	31.6%
	학생	28.5%	66.3%	5.3%
	무직/기타	46.2%	28.6%	25.2%
소득별	100만원 이하	35.6%	18.5%	45.8%
	101-200만원	40.8%	39.1%	20.1%
	201-300만원	40.3%	45.5%	14.2%
	301-400만원	31.5%	52.3%	16.3%
	401-500만원	38.3%	54.7%	7.0%
	501만원 이상	36.5%	56.4%	7.1%
	모름/무응답	29.0%	43.3%	27.8%

조사기관 : 경제개혁연구소, 리서치앤리서치 조사의뢰  
 조사기간 : 2014. 6.10. ~ 6.12.  
 조사방법 : 전화 및 휴대전화 설문방법  
 조사대상 : 전국 만19세 이상 남녀 1,000명  
 표본오차 : ±3.1%p(95% 신뢰구간)

- 한편, 연도별 등록규제 수 추이를 보면, 2009년 이후 최근까지 규제 수가 크게 늘어나고 있음
  - 이는 규제개혁의 필요성을 말해주는 지표로 볼 수 있지만, 규제개혁이 정당성을 획득하기 위해서는 세부적으로 어떤 종류의 규제가 어떤 방식으로 늘어나고 있는지, 과연 불필요한 규제의 증가인지를 보다 구체적으로 살펴볼 필요가 있음

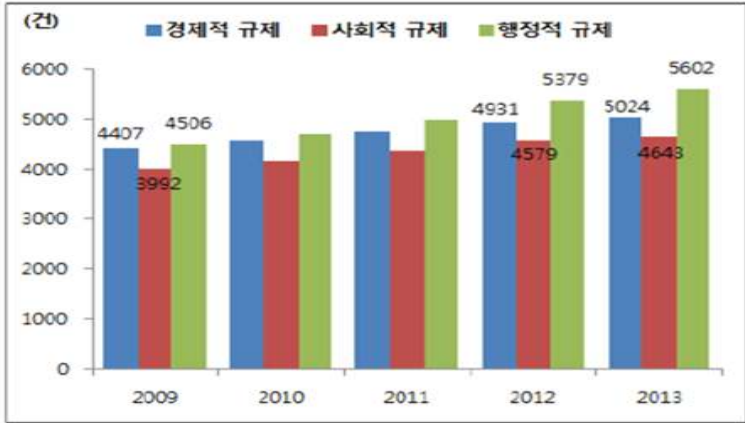
【 연도별 등록규제수 추이 】



출처 : 규제개혁위원회(규제정보포털); 전국경제인연합회(2013.6) 보고서 재인용  
 주 : 2009년 규제가 급증한 것은 마등목 규제발굴, 규제분류방식의 세분에 의한 것임.  
 매년도 말 기준, 2013년은 5월30일 기준

- 분야별 규제의 추이를 살펴보면, 특히 행정적 규제가 크게 늘어나고 전체 규제 중 차지하는 비중도 커지고 있음
  - 행정 규제의 경우 물론 필수적인 규제도 적지 않지만, 행정기관의 권한 확대 및 복잡한 행정처리 절차 등에 따른 불필요한 규제가 상당수 존재한다는 점에서 이 분야에 대한 제도개선 및 규제개혁 필요성이 대두

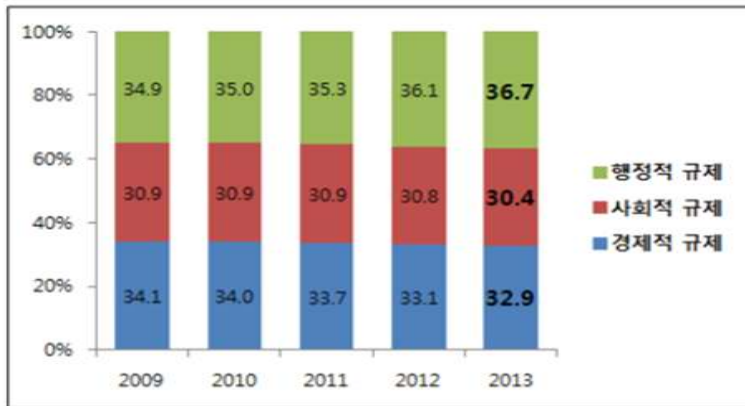
【 규제의 분야별 증가 추이 】



자료 : 규제정보포털 현대경제연구원(2013) 보고서 재인용

- 경제적 규제와 사회적 규제 역시 점차 늘어나고 있으나, 전체 규제 중 차지하는 비중은 별다른 변화가 없는 것으로 나타남

【 분야별 규제의 비중 】

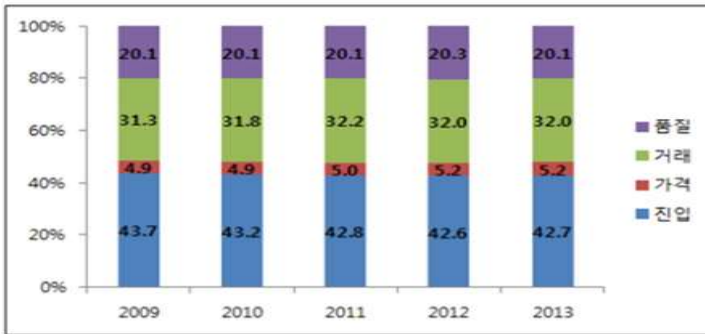


자료 : 규제정보포털 현대경제연구원(2013) 보고서 재인용



- 경제적 규제는 가격규제, 진입규제 같은 직접적 규제와 품질규제, 거래 규제 같은 간접적 규제로 구분할 수 있음
  - 품질규제는 소비자 만족과 관련된 것이고 거래규제는 주로 공정 경쟁을 위해 필요한 규제라고 볼 수 있음
  - 가격규제는 시장경쟁의 효율성을 위해 최소화될 필요가 있음
  - 진입규제의 경우 대기업과 중소기업 간, 또는 업종 간 진입장벽을 낮춰 시장경쟁을 활성화한다는 점에서 규제완화의 필요성이 제기되기도 하지만, 다른 한편 중소기업과 소상공인을 보호한다는 점에서 재규제(reregulation) 필요성이 제기되기도 함

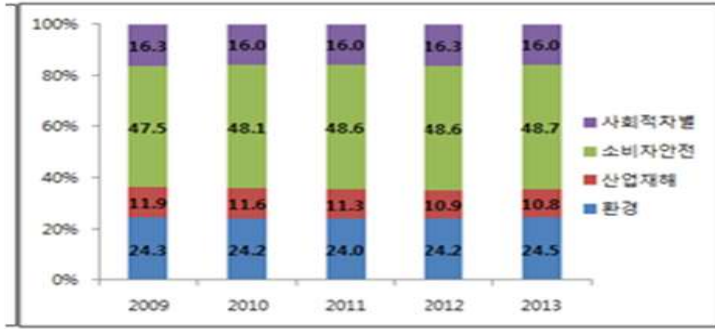
【 경제적 규제의 성격별 비중 】



자료 : 규제정보포털 현대경제연구원(2013) 보고서 재인용

- 사회적 규제의 경우 소비자 안전과 환경 규제가 가장 큰 비중을 차지하고 차별제한 규제, 산업재해 등도 포함
- 이와 같은 규제는 대체로 삶의 질과 관련된 내용으로서 사회적으로 중요하고 필수적인 규제라고 할 수 있음
  - 선진국의 경우도 안전과 환경 등에서의 사회적 규제는 강화되는 추세임. 이 점에서 규제개혁이 이른바 ‘좋은 규제’와 ‘나쁜 규제’를 구분하지 않고 무차별 완화로 이어지는 것을 경계할 필요성이 대두됨

【 사회적 규제의 영역별 비중 】



자료 : 규제정보포털 현대경제연구원(2013) 보고서 재인용

## 6) 정책적 함의

- 규제개혁의 양면성에 대한 이해가 필요
  - 과도한 규제는 ‘정부 실패’를 야기할 수 있으며, 반대로 무분별한 규제완화는 ‘시장 실패’를 초래할 수 있음
  - 규제개혁 논의는 결국 시장 기능과 정부 역할 사이의 균형점을 찾는 작업이라고 할 수 있음
- 세계적 차원에서 ‘탈규제’(deregulation)와 ‘재규제’(re-regulation) 사이의 균형 모색
  - 1980년대 이래 신자유주의 흐름이 강화되는 가운데 ‘작은 정부’와 ‘시장 자유화’ 논의가 확산되면서 탈규제가 세계적 추세로 부각되었지만,
  - 2008년 세계금융위기 이후 사회경제적 양극화가 심화되고 ‘고삐 풀린 자본주의’ 비판이 점차 확대되면서 탈규제 흐름에 대한 반발과 사회적 규제 방안이 논의되기 시작
- 규제개혁 정책의 필요성과 당위성을 강조하는 것을 넘어, 규제개혁이 공무원, 기업, 노조, 소비자 등 각 이해관계자들에게 어떻게 받아들여지는지에 대한 다양한 인식 틀 형성에 주목할 필요

- 무차별 규제완화가 아닌, 각 부문 및 분야별로 불필요한 규제와 필요한 규제를 구분하는 한편, 규제완화의 부작용과 역효과, 타 부문에 미치는 영향 등에 대한 충분한 대비와 보완책 마련이 중요

### 3. 시간선택제 일자리

#### 1) 이슈의 생성 및 경과

- 이슈 발생
  - 2014.1.7 대통령의 “경력단절 없는 대한민국” 발언과 관련, 시간선택제 일자리 확대 추진방안을 둘러싸고 일자리의 질 저하 논란이 확대

※ 주요 경과

- 2013.5           정부 '고용률 70% 달성' 로드맵 제시
- 2013.5~6       대통령 '시간제 일자리 중요성', '반듯한 시간제 일자리' 추진
- 2014.1.7       대통령 발언 '경력단절여성'을 위한 시간선택제 일자리 확대 추진
- 2014.1.22      상용형 시간선택제 일자리 도입한 중소기업 사업주에게 고용보험 및 국민연금 보험료 지원 방안 발표
- 2014.2~       대기업(삼성, CJ, 한화 등) 시간제 일자리 확대 추진 발표, SK텔레콤, 스타벅스 코리아 등과 업무제휴, 금융권 경력단절 여성 채용 및 고졸 지원자 채용 등 '정책적 고용' 확대
- 2014.3.8       교사의 시간선택제 전환 추진 입법예고, 전교조와 교총 모두 반대외사 표명
- 2014.7.2       고용노동부 여성가족부 주최 시간제 일자리 박람회 개최

## 2) 이슈의 성격 및 핵심 쟁점

### ● 핵심 쟁점

- 취업기회 확대, ‘반듯한’ 일자리 vs 고용 질 저하, 비정규직 양산

### ● 쟁점 내용

- 고용률 70% 목표 달성을 위한 일자리 창출 및 경력단절 여성 취업기회 확대 정부 주장에 대해 일자리의 ‘양’이 아닌 ‘질’이 문제라는 비판 제기
- 정부는 시간제 일자리가 4대 보험, 최저임금 보장 등 일반 정규직 근로자와 차별 없이 같은 근로조건을 보장받는 ‘정규직 시간제 일자리’라고 주장하는 반면, 비판적 입장에서는 근로조건이 열악한 비정규직을 양산할 뿐이라고 주장
- 정규직과 비정규직 사이의 노동조건, 임금 등 차별을 어떻게 해소할 것인가의 논란으로 확대

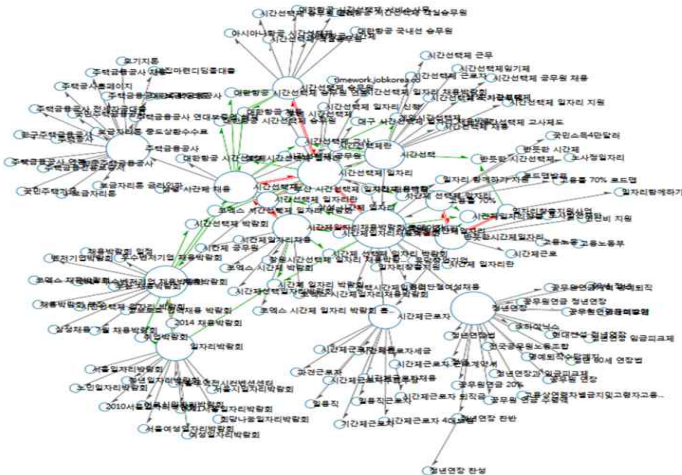
## 3) 주요 전개내용

- 주요 행위자 : 정부 vs 노동시민단체, 여성단체, 교사단체, 야당
- 민주노총은 고용율이라는 수치 상의 목표를 맞추기 위해 ‘나쁜 일자리’를 양산하는 것이라며 크게 반발
- 한국노총의 경우 2013년 5월 노사정위에서 시간제 일자리 확대에 합의한 바 있으나 내부반발 등으로 인해 최근 시간제 일자리 확대에 비판적 입장 표명
- 한국여성단체연합, 전국여성연대 등은 2014년 3월 ‘세계여성의 날’을 계기로 일터의 여성차별 해소와 안정적인 정규직 일자리 보장, 시간제 일자리 반대 등 표명
- 교총, 전교조 등 교원단체는 ‘시간제 교사’ 운영 방안에 대해 반발

#### 4) 언론보도 및 온라인 키워드 분석

- 연관이 그룹 중에는 시간제 일자리가 구체적으로 무엇을 의미하는지에 대한 관심을 비롯해, ‘채용 박람회’, ‘시간제 채용 기업’(대한항공, 아시아나, 주택금융공사 등) 및 ‘시간제 교사’ 등 채용에 대한 실질적 관심이 많은 것으로 나타남
- 경력단절 여성채용, 반듯한 시간제, 고용율 70%, 채용 박람회 등 정부 정책 취지에 부합하는 내용도 많지만, 연봉, 급여, 정년, 퇴직 등 구체적인 노동조건에 대한 관심도 큰 것으로 나타나 시간제 일자리의 ‘질’에 대한 유보적 태도도 형성되고 있음을 보여줌

【 핵심 키워드(시간선택제 일자리)의 연관이 네트워크 】





### 5) 관련 통계자료 분석

- 시간제 일자리에 대한 인식(선택동기, 선호도) 조사결과를 보면, 시간제 일자리 선택동기는 ‘선택의 기회 확대’ 같은 자발적 선택보다는 “당장 수입이 필요함”이나 “원하는 일자리 없음”, “직장이동” 등 비자발적 사유가 큰 것으로 나타남
- 시간제 일자리에 대한 선호도를 보면, 비취업자 중 시간제 일자리를 희망하는 경우가 매우 작아 시간제 일자리의 ‘질’에 대한 부정적 인식이 여전히 많음을 알 수 있음

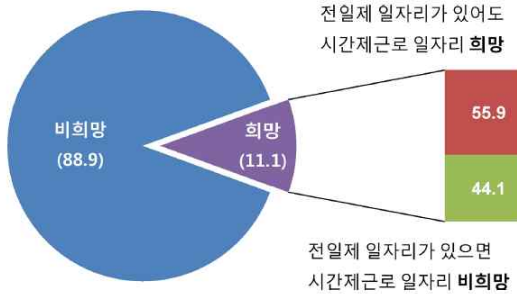
【 일자리 형태 선택 동기 】

구분		정규직	비정규직	비중		
				한시직	시간제	비전형
전체		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
자발적사유		76.4	49.2	55.0	45.3	36.5
	소 계	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
	- 근로조건에 만족	(46.6)	(46.7)	(51.1)	(39.0)	(45.3)
	- 안정적인 일자리	(46.1)	(22.5)	(30.8)	(4.4)	(16.2)
	- 직장이동 등	(5.1)	(19.6)	(13.4)	(43.9)	(13.3)
	- 노력한 만큼 수입 등	(2.3)	(11.2)	(4.6)	(12.7)	(25.1)
비자발적 사유		23.6	50.8	45.0	54.7	63.5
	소 계	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
	- 당장 수입이 필요	(72.9)	(73.2)	(72.9)	(64.8)	(80.5)
	- 원하는 일자리 없음 등	(20.0)	(15.3)	(16.5)	(14.6)	(12.8)
	- 직장이동 등	(6.0)	(8.7)	(8.8)	(17.3)	(3.5)
	- 노력한 만큼 수입 등	(1.0)	(2.7)	(1.8)	(3.3)	(3.1)

자료 : 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과, 2014.5.22

- 비취업자 1,667만 3천명 중 시간제 일자리가 있을 경우 취업을 희망하는 사람은 11.1%로 나타났고, 그 중에서 ‘전일제 일자리가 있어도 시간제 일자리 희망자’는 55.9%, 즉 전체 비취업자 중 6.2%만 시간제 일자리를 선호하는 것으로 분석됨(2013.10월)

【 시간제 일자리 선호 현황 】



자료 : 통계청, 2013년 유연근무제 활용 현황, 2014.6.18

- 시간제 일자리 규모는 최근 크게 증가 추세(1,232천명(2007) → 1,917천명(2014))
- 문제는 시간제 일자리가 어떤 계층, 연령대에서 증가하고 있으며, 근속기간, 임금조건 등 고용의 질이 어떤 수준으로 유지되고 있는가임

【 임금근로자의 근로형태별 규모(3월 기준) 】

(단위 : 천명)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
임금근로자	15,731	15,993	16,076	16,617	17,065	17,421	17,743	18,397
정규직	9,958	10,356	10,702	11,119	11,294	11,612	12,012	12,486
비정규직	5,773	5,638	5,374	5,498	5,771	5,809	5,732	5,911
한시적	3,642	3,249	3,179	3,202	3,370	3,394	3,331	3,401
시간제	1,232	1,301	1,316	1,525	1,532	1,701	1,757	1,917
비전형	2,244	2,330	2,165	2,178	2,311	2,260	2,208	2,151

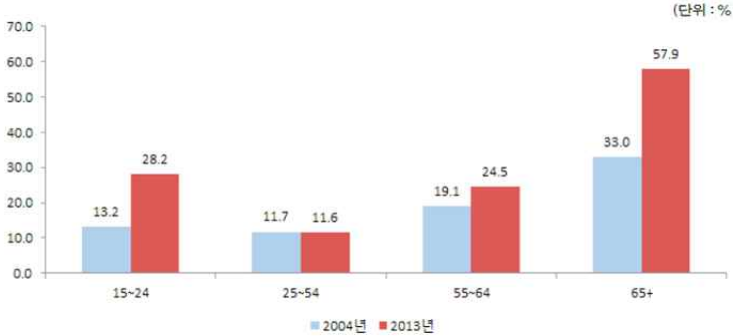
자료 : 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과, 2014.5.22

- 여성 시간제 근로자의 연령별 비중을 보면, 65세 이상에서 가장 높고, 증가폭(24.9%p)도 가장 큰 것으로 나타남. 그 다음으로는 15~24세에서 시간제 일자리 비중이 크고 증가폭(15.0%)도 큰 것으로 나타남.



- 다른 연령대는 거의 변화 없거나 소폭 증가. 즉 노동시장 진입과 퇴장 연령대에서 시간제 일자리 비중이 크게 증가

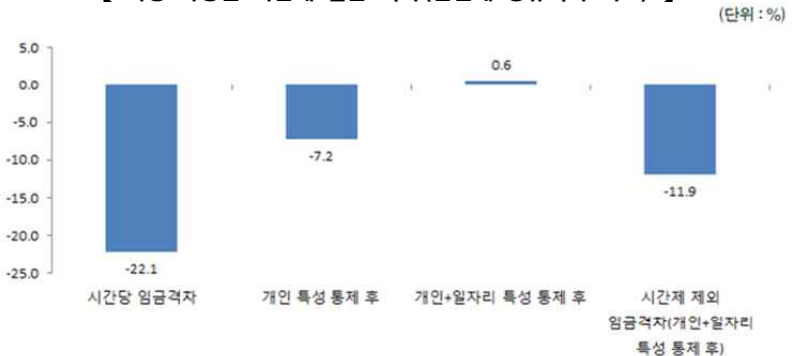
【 연령별 여성 임금근로자 중 시간제 비중 】



자료 : 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과, 2013.8.; 성재민, '여성 시간제 일자리 확산과 함의' (노동리뷰), 2014.6. 재인용

- 시간제 근로자의 평균 근속기간은 1년 7개월, 반면에 정규직 근로자는 7년 1개월로 큰 격차를 보임. 또한 전일제 정규직과 시간제 근로자 간의 시간당 임금격차는 22.1% 차이

【 여성 특성별 시간제 임금 격차(전일제 정규직과 비교) 】



자료 : 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과, 2013.8.; 성재민, '여성 시간제 일자리 확산과 함의' (노동리뷰), 2014.6. 재인용

- 한편, 연령, 교육수준 및 산업, 직업, 사업체 규모 등을 통제할 때 격차가 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타남. 즉 시간제 일자리 자체가 임금차별이 있는 것은 아니지만, 시간제 일자리가 저임금 일자리에 집중되는 경향이 심화되면서 고용의 질이 하락하는 것으로 해석됨

## 6) 정책적 함의

- 시간제 일자리 규모는 최근에 크게 증가하고 있지만, 근속기간, 임금조건 등 현실적으로 정규직과 큰 차이를 나타내 시간제 일자리의 '질'에 대한 논란은 계속될 것으로 보임
- 특히 여성 시간제 근로자의 연령별 비중을 살펴보면, 경력단절 여성을 위한 재취업 기회 제공이라는 정부 측 주장에도 불구하고, 실제로 나타난 조사결과는 경력단절 여성의 주 연령층이라 할 수 있는 25세~54세의 시간제 근로자 수는 거의 늘어나지 않았고, 오히려 퇴직 여성이나 신규 근로자층에서 급증한 것으로 나타나 정부의 의도와는 달리 여성의 전체 고용의 질이 떨어지고 있다는 추정이 가능
- 또한 전일제 정규직과 시간제 근로자의 임금 격차에 대한 조사결과를 보면, 시간제 일자리가 저임금 직종 및 직무에 한정된 것으로 나타나고 있어 일자리의 '질'의 저하가 현실적 문제로 대두되고 있음을 보여줌
- 따라서 시간제 일자리의 규모를 늘리는 문제보다는 시간제 일자리를 '좋은 일자리'로 만들 수 있는 질적 전환을 어떻게 이룰 것인가라는 문제가 보다 시급한 과제라 할 수 있음
- 나아가 정규직과 비정규직 간 차별을 줄이기 위한 제도적 방안을 비롯해 가정과 일의 균형 및 노동시간 감소, 유연근무제 확대 등 사회적 여건과 환경을 마련하는 일도 중요

## 4. 금융정보 유출

### 1) 이슈의 생성 및 경과

- 2014.1.8 카드 3사 고객정보 대량유출 사고 발생(검찰 발표), 개인정보 유출 위험에 대한 피해 우려와 경각심이 사회적으로 대두
- 2014.1.20 소비자 집단소송 제기(금융소비자연맹 등 공동소송 피해자 모집)

#### 【 금융정보 유출 현황 】

정보유출 카드 3사	정보유출 건수
KB국민카드	5,300만 건 유출
롯데카드	2,600만 건 유출
NH농협카드	2,500만 건 유출
중복 제외 피해고객 수	2,000만 명 피해

### 2) 이슈의 성격 및 핵심 쟁점

- 카드사 정보유출 사건을 계기로 금융회사의 개인 신용정보에 대한 과도한 수집 및 활용, 허술한 전산보안에 대한 우려가 제기되고, 정보유출 피해 보상 논란과 2차 피해 우려에 대한 논란이 확산
- 정부의 관리감독 소홀 및 불충분한 제재 등 정책적 문제 대두. 특히 유출 기업 등에 대한 처벌이나 제재가 불충분하여 이와 같은 유출 사고가 계속 반복되고 있다는 비판 비등
- 금융/정보통신업체에 대한 규제 방안, 정보보호 절차 및 규정 등 제도적 대책이 문제로 대두
- 나아가 공공기관 및 기업들의 주민등록번호 등 과도한 개인정보 수집 관행, 포괄적 동의 관행, 개인정보 관리소홀 실태, 이용자의 '자기정보 결정권' 등 쟁점 확대

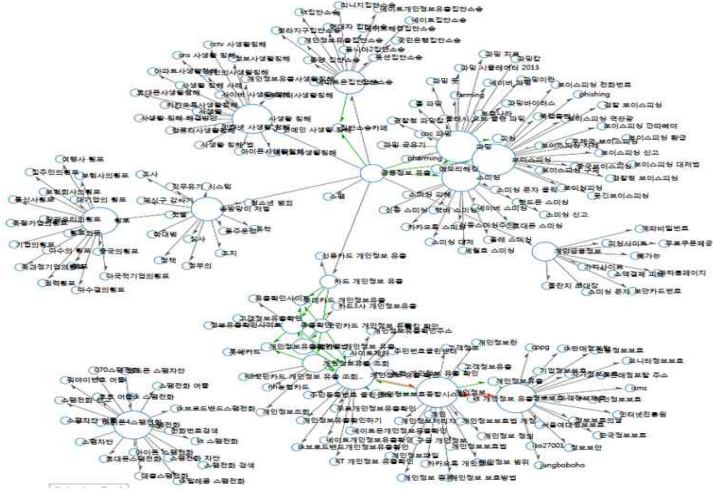
### 3) 주요 전개내용

- 주요 행위자 : 기업, 정부 vs 이용자(네티즌), 시민단체
- 금융정보 유출사고의 경우 실제 피해를 입힌 행위자는 기업(과 직원)이었지만, 정보유출 관리감독 및 대책에 대한 방안이 미흡하다는 이유로 정부에 대한 책임론도 더불어 제기
- 이용자들의 경우 피해에 대한 개별적, 소극적 대처방식을 넘어 피해 사실에 대한 적극적 보상 및 기업 제재 방안의 하나로 집단소송을 제기하는 등 적극적 행동에 나서는 경우가 발생

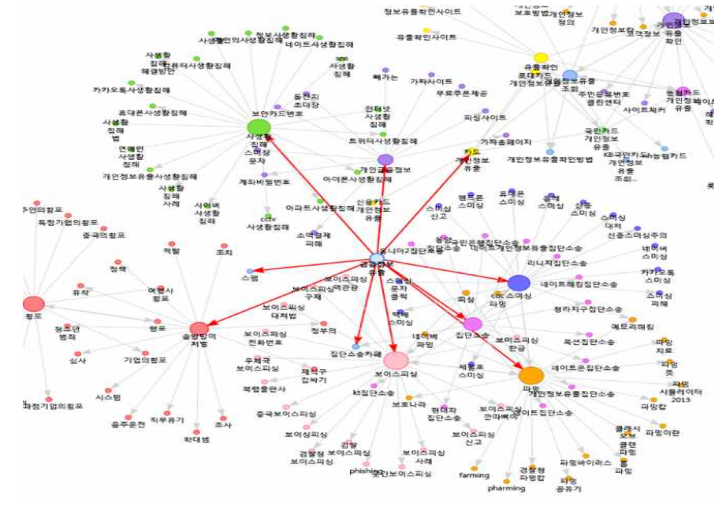
### 4) 언론보도 및 온라인 키워드 분석

- ‘사생활 침해’, ‘개인정보 유출’, ‘보이스피싱’, ‘스미싱’ 등의 연관어 연결이 강해 해당 이슈가 이번 금융정보 유출사건에 그치는 것이 아니라 개인정보 및 프라이버시 위협으로 전반적으로 확대되는 경향
- 특히 ‘숨방망이 처벌’ 언급이 많아 정부의 관리감독 책임에 대한 문제의식이 높고, ‘집단소송카페’ 등 이용자 권리 및 피해 보상, 소비자행동에 의한 규제 방식에 대한 관심이 높은 것으로 나타남

【 핵심 키워드(금융정보 유출)의 연관어 네트워크 】



【 핵심 키워드 관련 연관어 전개 경로 】



【 핵심 키워드의 연관어 분포 】



5) 관련 통계자료 분석

- 개인정보 침해신고 상담건수는 2011년 이후 급증 추세로, 개인정보침해 경험과 유출 위험에 대한 인식이 높아진 것으로 볼 수 있음

【 개인정보 침해신고 상담건수 】



출처 : 한국인터넷진흥원 인터넷침해대응센터

- 개인정보 침해신고를 유형별로 구분해 보면, 신용정보 침해 등과 주민등록번호 유출 및 도용에 대한 침해신고가 가장 많은 것으로 나타났고, 과도한 개인정보 수집 및 이용자 동의 없는 개인정보 수집에 대한 피해 경험과 우려도 상당한 수준

【 개인정보 침해신고 유형별 상담건수(2014.1~6) 】

구분	상담건수
이용자의 동의 없는 개인정보 수집	2,862
개인정보 수집시 고지 또는 명시 의무 불이행	245
과도한 개인정보 수집	3,107
고지·명시한 범위를 넘어선 이용 또는 제3자 제공	1,009
개인정보 취급자에 의한 훼손·침해 또는 누설	543
개인정보 처리 위탁시 고지의무 불이행	1,552
영업의 양수 등의 통지의무 불이행	31
개인정보관리책임자 미지정	22
기술적·관리적 조치 미비로 인한 개인정보누출 등	53
수집 또는 제공받은 목적 달성 후 개인정보 미파기	293
동의철회·열람 또는 정정 요구 불응	408
동의철회, 열람·정정을 수집보다 쉽게 해야할 조치 미이행	701
법정대리인의 동의없는 아동의 개인정보 수집	16
주민등록번호 등 타인 정보의 훼손·침해·도용	38,128
정보통신망법 적용대상 이외의 개인정보침해(신용정보침해 등)	38,144
합계	74,009

출처 : 한국인터넷진흥원 인터넷침해대응센터

- 개인정보침해 경험에 대해 많은 사람들이 개인정보 무단 수집 및 이용(59.7%), 개인정보 유출(49.9%) 경험이 있다고 대답하였으며, 동의 없는 제3자 제공(47.0%) 및 과도한 개인정보 수집(44.6%) 등의 피해 경험도 다수 존재하는 것으로 나타나 개인정보 침해가 광범위하게 나타나고 있음을 보여줌

【 개인정보 침해경험 및 횡수 】

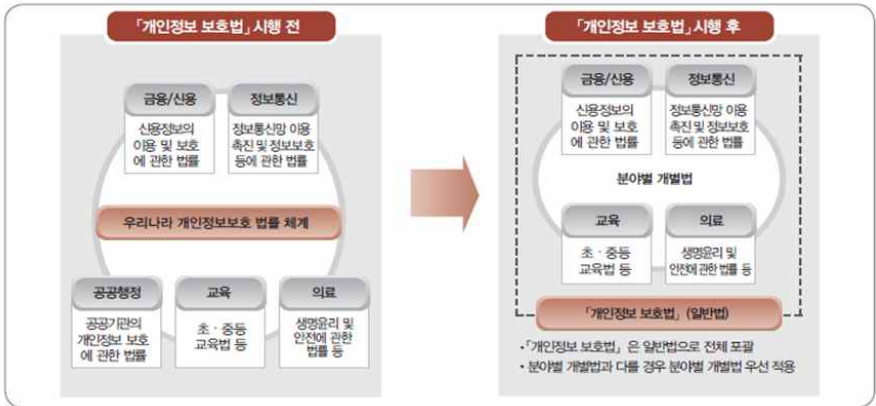


출처 : 개인정보보호위원회, 2013 개인정보보호 실태조사

- 기존 법률체계는 공공기관의 개인정보보호에 관한 법, 정보통신망법, 신용정보법, 생명윤리 및 안전 관련 법률 등 개별법 체계로서 개별법 간 보호원칙과 처리 기준이 상이하여 혼란이 야기되거나 법 적용의 사각지대 발생
- 일반법으로서 개인정보보호법이 제정됨으로써 적용대상이 공공/민간 부문의 모든 개인정보처리자로 확대되어, 개인정보 보호의무 적용대상 및 보호범위 확대
- 개인정보 수집 및 이용 제공 기준과 정보주체의 권리 보장 등을 명시적 규정



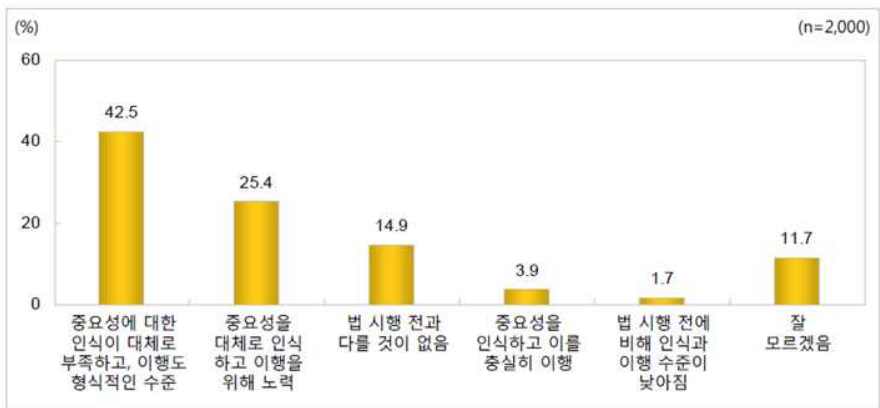
【 개인정보보호법 시행 후 법률체계 변화 】



출처 : 개인정보보호위원회, 2013 개인정보보호 연차보고서

- 개인정보법 시행 이후에도 대다수가 달라진 것이 없거나 이행 노력이 부족하다고 대답하여, 공공기관이나 기업의 개인정보 관리에 대한 이용자 불만이 큰 것으로 나타남

【 개인정보법 시행 이후 처리자의 인식 및 실천 변화 】



출처 : 개인정보보호위원회, 2013 개인정보보호 실태조사

- 개인정보 수집항목의 적정성에 대해서는 74.6%가 과도하다고 응답하여, 개인정보법 시행 이후에도 공공기관이나 기업 등에서의 과도한 개인정보 수집 관행문제가 여전히 해결되지 않고 있음을 보여줌
- 또한, 개인정보 제공에 대한 ‘자기정보 결정권’이 실질적으로 보장되지 않고 있음을 반증함

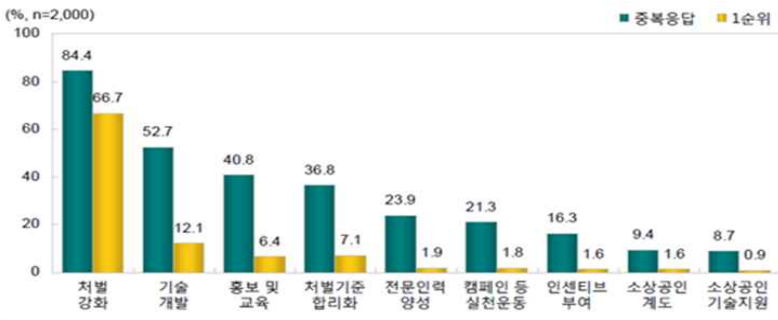
**【 개인정보 수집항목 적정성 】**

		과도하게 수집한다	필요한 내용만 수집한다	잘 모르겠다
전체		74.6	17.4	8.1
성별	남성	73.6	18.8	7.6
	여성	75.7	15.6	8.7
연령별	12-19세	60.1	25.2	14.7
	20-29세	70.0	18.4	11.6
	30-39세	81.1	13.8	5.2
	40-49세	77.7	17.3	5.0
	50-59세	78.3	15.1	6.6
	60세 이상	80.0	13.3	6.7

출처 : 개인정보보호위원회, 2013 개인정보보호 실태조사

- 개인정보보호를 위해 우선 추진해야 할 정책으로 ‘차별강화’를 꼽은 응답자가 84.4%(중복응답)로 가장 높아, 현재 정부의 관리감독 및 제재 수준에 대한 부정적 인식이 매우 높다고 볼 수 있음

**【 개인정보보호 위한 우선 추진 정책 】**



※ 기타(복수응답: 0.1%), 모름(복수응답: 0.1%), 1순위 : 0.1%

출처 : 개인정보보호위원회, 2013 개인정보보호 실태조사

## 6) 정책적 함의

- 개인정보 유출과 그로 인한 프라이버시 침해 문제는 디지털사회의 새로운 위협의 증대를 보여주는 것
  - 정부 및 기업들이 개인정보를 데이터베이스화 하고 정보통신기술을 통한 유통이 이루어짐으로써, 정보주체인 개인의 인식과 통제를 벗어난 정보 오남용 문제뿐만 아니라 일상화된 감시가 발생할 수 있다는 점에서 그 위협의 강도가 과거와 비교할 수 없을 정도로 높아졌다고 볼 수 있음
- 개인정보법 시행 이후 개인정보 유출에 대한 위험 인식이 커지고 정보주체의 권리에 대한 자각도 높아졌지만, 공공기관이나 기업 등 개인정보 관리자의 안이한 인식이 여전하고 개인정보 수집 및 이용 관행이 무분별하게 행해지는 것으로 나타남
- 거래 편의성과 기업의 효율성 관점에서 이용자 권리 및 정보보호 강화 관점에서의 전환이 필요
- 정보의 수집, 제공, 유통, 관리 등 개인정보보호를 위한 전면적이고 종합적인 개선이 필요하며, 무엇보다 개인정보에 대한 ‘자기정보 결정권’의 실질적 보장과 실효적 대책을 마련하는 일이 시급
- 이와 더불어 정보유출 시 기업이나 관리자에 대한 제재 수준이 미미하여 재발방지 효과가 거의 나타나지 않는다는 점에서, 개인정보 관리자에 대한 철저한 관리와 감독 등 개인정보보호 절차 강화를 비롯해 징벌적 과징금 제도 등 실효적 제재 수단을 통한 재발 방지대책이 필요

## 5. 김영란법(부정청탁금지법)

### 1) 이슈의 생성 및 경과

#### ● 추진 배경

- 알선, 청탁 관행은 부패 행위의 주요 원인이자 고질적 폐해이지만, 현재 ‘형법’ 등에서는 금품 등 이익의 수수와 결부되었을 때만 제한적으로 처벌하고 있음
- 공직자가 금품 수수한 경우에도 직무 관련성과 대가성이 인정되지 않는 경우 처벌받지 않는 사례가 빈발하여 이른바 ‘스폰서’, ‘떡값’ 관행이 상존
- 미국, 캐나다 등 OECD 선진국에서는 이해충돌방지법을 제정하여 공직자의 사적 이해관계를 엄격히 관리하는 한편, 공직자의 사익과 공적 의무 간의 갈등이 정확히 인지되고 규제 관리되고 있음
- 공직자의 부정부패 관행의 지속과 이에 대한 처벌의 미비는 정부의 도덕성과 신뢰를 떨어뜨리는 중요한 원인이 됨. 따라서 ‘부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법’ 제정이 부패예방 시스템을 강화하는 법적 장치로서 요구

#### ● 이슈 발생

- 2012.8.16. 국민권익위원회에서 ‘부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법’(일명 ‘김영란법’) 제정 추진, 입법예고(8.22~10.2)
- 2013.7.30. 국무회의 의결(부처 협의과정에서 정부 수정안 제출)
- 2013.8.5. 국회 제출, 원안과 수정안을 둘러싼 여야 공방(야당 국회의원 원안 가까운 법안 제출, 국회 통과 지연)
- 2014.5.19. 세월호 사고 이후 대통령 대국민담화 “김영란법의 조속한 통과를 국회에 요청”하면서 이슈로 다시 부상

## 2) 이슈의 성격 및 핵심 쟁점

- 세월호 사고 이후 공직사회 비리 등 우리 사회의 공공성 문제가 대두되면서 이를 원천적으로 차단할 수 있는 제도적 대안으로 부상
- 따라서 갈등 이슈보다는 통합 이슈 성격이 더 크다고 볼 수 있음
- 그동안 정부 수정안을 둘러싼 정당 간 정치적 논란이 계속 되었음
  - 세월호 사건 이후 공직윤리 문제가 쟁점으로 대두되면서 법안 취지에 대한 사회적 공감대가 형성된 상황으로, 세부 쟁점 내용에 대한 다소 간의 논란은 있지만 충분히 합의가 가능한 상황
- 핵심 쟁점
  - 김영란법 원안 vs 정부 수정안
  - 김영란법 원안에 대해 정부 수정안 제출로, 부정청탁금지의 원래 취지가 훼손되고 정부의 의지가 약화됐다는 논란 야기
- 쟁점 내용

	현행법 (형법/특정범죄가중처벌법)	김영란법 원안 (2012.8.16)	정부 수정안 (2013.7.30)
구성 요건	- 직무관련성과 대가성 인정 돼야 처벌	- 직무관련성과 대가성 불문 - 스폰서, 떡값관행까지 처벌	- 직무 관련성 입증돼야 형사 처벌, 대가성은 불문 - 스폰서, 떡값 관행에 처벌 대신 과태료 부과
처벌 수준	- 5년 이하 징역 또는 10년 이하 자격정지(형법) - 수수액 1억원이상 무기 또는 10년 이상 징역(특가법)	- 100만원이상 3년이하 징역 또는 수수금품의 5배 벌금 - 100만원 이하는 과태료 및 기관 징계	- 3년 이하 징역 또는 3천만 원 이하 벌금 - 수수금품의 2~5배 과태료 (직무관련성/대가성 불문)

## 3) 주요 전개내용

- 주요 행위자 : 정부 vs. 야당, 시민단체

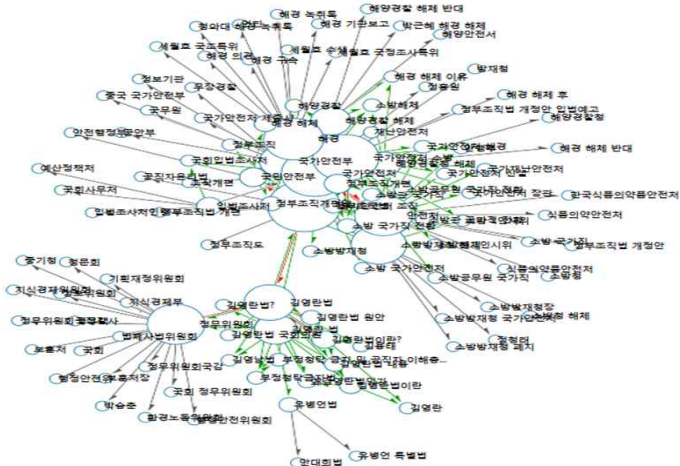
● 세월호 사고 이후 최근 쟁점내용

구분	내용
규율 대상의 형평성	언론기관 포함(KBS, EBS /MBC, SBS 포함 vs제외) 학교 교직원 포함(공립학교/사립학교 포함 vs제외)
부정청탁자 형사 처벌	국민의 민원 또는 의견제시 제한 우려 부정청탁 근절 위한 원인제공자 제재 필요 과잉금지 소지 부정청탁 받은 공직자와의 균형 고려
형사처벌 기준	금액(100만 원) 기준 vs 직무관련성 기준
이해상충 공직자 제척	직무의 연속성 확보 방안 필요성

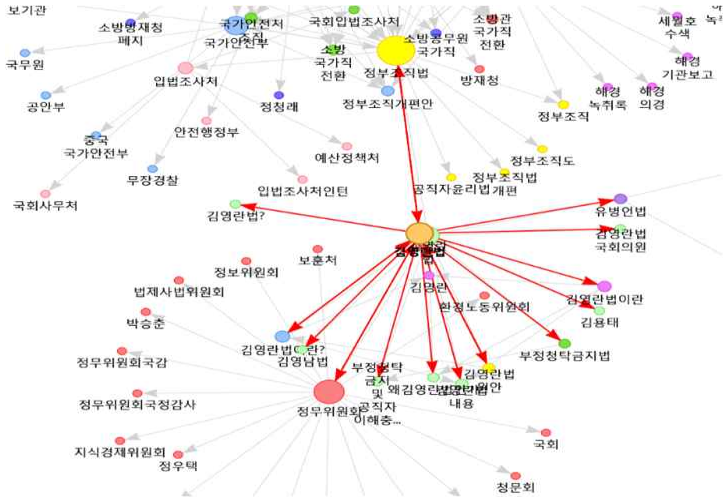
4) 언론보도 및 온라인 키워드 분석

- 연관어 그룹 중 세월호 사건 이후 정부조직 개편과 관련한 언급이 많은 점이 특기할만함. 이는 주로 ‘부정청탁’ 등 공직자 윤리나 공직사회의 비리와 같은 근본 문제에 대한 문제제기와 관련 있는 것으로 보임
- 또한, ‘원안’, ‘개정안’, ‘김영란법이란’ 등과 같이 김영란법의 내용과 쟁점에 대한 이해를 찾는 내용의 언급도 많음

【 핵심 키워드(김영란법)의 연관어 네트워크 】



【 핵심 키워드 관련 연관이 전개 경로 】



【 핵심 키워드의 연관이 분포 】



### 5) 관련 통계자료 분석

- 공공기관 종합청렴도는 10점 만점에 평균 7.86점으로 전년도 평균과 유사(측정모형 개편으로 그 이전과 단순 비교는 어려움)
- 전반적으로 금품제공 등의 부패경험은 개선되었으나, 투명성과 책임성, 청렴 문화, 부패방지제도 등에 대한 평가는 전년 대비 하락

【 종합 청렴도 추이 】



자료 : 국민권익위원회, 2013 공공기관 청렴도 측정결과보고서

주 : 2008년, 2012년은 모형개편으로 인해 전년도와 시계열 단절

종합청렴도=외부청렴도(민원인과 공직자 입장에서 주요 대민업무의 청렴도 평가) + 내부청렴도(소속직원입장에서 기관의 내부업무와 문화의 청렴도 평가) + 정책고객평가(전문가/업무관계자/주민이 해당기관 정책 등 업무전반 청렴도 평가) - 부패사건 발생현황 - 신뢰도 저해행위

- 금품/향응/편의 제공에 대한 간접 경험 점수가 가장 낮은 것으로 나타나 공공기관 업무담당자의 부패 정도에 대한 전반적 인식이 부정적임을 알 수 있음
- 금품/향응 제공 직간접 경험은 전년 대비 소폭 개선되었으나, 연고주의, 공직자의 사익추구, 알선청탁, 압력행사 등에 대한 인식은 악화



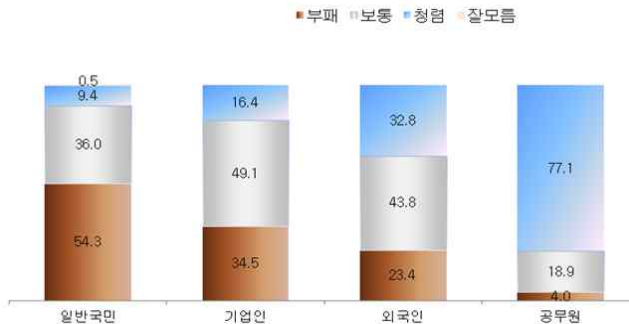
【 외부 청렴도 세부측정항목 현황 】

평가영역(가중치)		세부항목(가중치)	점수	전년대비
		<b>외부 청렴도 점수</b>	<b>8.09</b>	<b>-0.01</b>
부패 지수 (0.638)	부패직접경험 (0.511)	금품제공률 (0.085)	7.77	(신규지표)
		금품제공빈도 (0.198)	8.30	<b>0.14</b>
		금품제공규모 (0.188)	8.72	0.09
		향응제공률 (0.069)	7.73	(신규지표)
		향응제공빈도 (0.154)	8.00	<b>0.34</b>
		향응제공규모 (0.144)	8.57	-0.06
		편의제공률 (0.059)	8.19	(신규지표)
	편의제공빈도 (0.103)	8.54	-0.15	
	부패간접경험 (0.138)	금품·향응·편의 제공 간접 경험 (1.000)	6.35	<b>0.55</b>
	부패인식 (0.351)	특정인에 대한 특혜 여부 (0.248)	8.54	-0.07
연고관계에 따른 업무 처리 (0.244)		6.82	<b>-0.56</b>	
알선·청탁, 압력행사 (0.271)		8.95	<b>-0.12</b>	
부당한 사익추구 (0.237)		8.85	<b>-0.22</b>	
부패 위험 지 수 (0.362)	투명성 (0.552)	업무처리 기준 절차의 공개성 (0.555)	8.37	-0.03
		기준절차의 수용가능성 (0.445)	7.70	<b>-0.15</b>
	책임성 (0.448)	권한남용 (0.498)	8.23	-0.11
		업무완수에 대한 노력 (0.502)	8.53	-0.11

자료 : 국민권익위원회, 2013 공공기관 청렴도 측정결과보고서

- 행정기관 부패에 대한 평가에서는 공무원-일반국민 간 인식의 괴리 확인
  - 일반국민의 54.3%가 행정기관이 부패했다고 응답하고 9.4%만이 청렴하다고 평가한 반면, 공무원의 경우 4.0%만이 부패했다고 응답하고 77.1%가 청렴하다고 평가한 것으로 나타나 매우 대조적인 결과를 보여줌

【 행정분야 부패 수준 】



자료 : 국민권익위원회, 2013 부패인식도 조사 종합결과보고서

- 공공기관 부패/공익침해 신고접수 추이를 살펴보면, 2009년과 2010년에 크게 증가했으며, 2013년에도 전년 대비 큰 폭의 증가를 나타냄
- 2013년 기관별 신고접수 현황을 보면, 중앙행정기관이 1,225건으로 가장 많고, 그 다음이 지방자치단체 871건으로 많은 것으로 나타남

【 공공기관 부패/공익침해 신고접수 추이 】

구 분	총 계	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
건 수	28,364	2,572	1,679	1,763	1,974	1,745	2,544	1,504	2,693	3,099	2,529	2,527	3,735
일평균	198	234	140	147	165	145	212	125	224	258	211	211	311

자료 : 국민권익위원회, 2013 국민권익백서

- 신고처리 현황을 보면, 2002년에서 2013년 사이 신고접수 28,246건 중에서 수사기관 및 감사원 등으로 이첩된 건수가 1,035건, 행동강령위반 통보가 430건으로 나타남

【 신고처리 현황(2002-2013) 】

구 분	합 계	이 첩	행동강령 위반통보	공공기관 송 부	종 결
신고 처리	28,246	1,035	430	9,620	17,161

주 : 심사진행 중 118건 미포함

- 부패문제 해결을 위한 최우선 과제로 일반국민, 기업인 등은 ‘부패행위에 대한 적발 및 처벌의 강화’를 꼽고 있음(각각 35.5%, 32.4%)
- 이에 비해 공무원은 ‘연고주의, 온정주의 등 부패유발적 사회문화 척결’이 최우선 과제라고 응답(32.6%)

【 부패문제 해결을 위한 과제 】

구 분	일반국민	공무원	기업인	외국인
부패행위에 대한 적발/처벌의 강화	35.5	12.6	32.4	22.9
사회지도층 및 고위공직자에 대한 부패감시활동 강화	19.0	28.6	24.1	16.7
연고주의,온정주의 등 부패유발적 사회문화 척결	14.7	32.6	14.4	20.7
부패를 유발하는 법/제도의 개선	12.3	14.8	18.3	16.0
강력한 부패방지 전담기구 마련	12.4	2.9	5.6	8.9
기업활동의 투명성 제고	4.5	6.6	3.3	10.1
기타	0.6	1.9	1.9	2.0
모름/무응답	1.0	-	-	2.7

자료 : 국민권익위원회, 2013 부패인식도 조사 종합결과보고서

6) 정책적 함의

- 이른바 ‘김영란법’ 제정은 알선·청탁을 비롯한 공직사회의 비리와 부정 부패 등 취약한 공공성 문제를 해결하기 한 첫걸음으로 평가 가능
- 앞의 조사결과에서 OECD 주요국에 비해 청렴도가 매우 낮은 수준이라는 점에서 우리 사회의 투명성을 개선하려는 노력이 매우 중요
- 국제투명성기구 한국본부는 그동안의 부패방지 노력에도 불구하고 한국이 여전히 청렴 선진국으로 평가받지 못하는 이유는 일부 고위 공직자들과 사회지도층의 부적절한 처신과 그에 대한 처리가 미흡하여 국민들의 부정적 인식이 계속 남아 있기 때문이라고 지적하고 있음
- 공공기관의 청렴성 증진을 위해서는 공직윤리 확립, 공직사회의 청렴문화 실천노력과 함께 부정부패에 대한 내부고발, 국민감시 활성화가 요구
- 무엇보다 ‘뇌리에 박히는 처벌’(마키아벨리)을 통해 특권층에 대한 강력한 견제 필요성이 제기. 권한을 가질수록 그에 비례하여 더 엄격히 처벌함으로써 법의 공정성을 확보하는 것이 공적 신뢰 구축에 매우 중요
- 부패는 제도의 불투명성과 왜곡, 비효율성을 초래할 뿐만 아니라, 사회구성원들 사이의 불신과 갈등을 심화시키는 요인이 된다는 점에서 부패방지의 제도적 장치 마련과 투명성 제고 노력은 공적 신뢰를 회복하기 위한 첫걸음이자 국민통합에서 매우 중요한 문제

## 6. 밀양 송전탑 건설

### 1) 이슈의 생성 및 경과

● 이슈 발생

- 2007년 정부의 신고리 원전-북경남변전소 송전선로 건설 승인, '송전탑 반대대책위원회' 등 한국전력과 반대 주민 간 갈등 확산
- 2014.6.11. 밀양 송전탑 농성장 강제 철거 및 여경 단체사진 촬영 논란

※ 주요 경과

- 2000년 고리원자력발전소 송전탑 건설 계획 수립
- 2005년 환경영향평가, 주민설명회 개최 후 송전선 경과지 확정
- 2007.11 정부, 신고리 원전-북경남변전소 송전선로 건설 승인
- 2008.7 밀양주민, 송전선로 백지화 요구 꺾기대회
- 2009.12 국민권익위 주관 밀양송전탑 갈등조정위원회 구성
- 2010.11 경실련 주관 밀양송전탑 보상제도 개선추진위원회 구성
- 2011.5~7 밀양주민-한전 대화위원회 운영, 18차례 대화
- 2012.1 밀양주민 반대주장 분신
- 2012.3 밀양송전탑 구간 공사 중지, 6월 공사 재개
- 2012.9 국회 현안 보고 이후 밀양송전탑 구간 공사 중지
- 2012.10~11 송전탑 반대대책위-한전 실무협의 3회 진행
- 2013.4 조환익 한전 사장, 밀양주민에 공개사과
- 2013.5 조경태 의원 주관 6차 토론회 개최, 합의 결렬
- 2013.5.29. 공사 일시중지 및 전문가협의체 통한 대안 연구 합의
- 2013.9.11. 국무총리 밀양 방문, 밀양송전탑 갈등해소 특별지원협의회, 가구당 400만원 개별보상, 태양광발전 사업추진 등 주민보상안 확정
- 2013.10.1. 한전, 송전선로 공사재개 방침 및 호소문 발표
- 2013.11.30/2014.1.25. 반대 주민 자원 '희망버스' 밀양 방문
- 2014.5.2. 밀양시의 농성장 철거예고 효력정지 신청 기각
- 2014.6.11. 밀양시, 5개 송전탑 농성장 행정 대집행, 밀양송전탑 반대 농성장 강제 철거

## 2) 이슈의 성격 및 핵심 쟁점

- 9년 동안 공사 중단 및 재개가 12차례 반복, 장기간 지속된 갈등 이슈
- 그동안 갈등해결을 위해 ‘국민권익위원회(갈등조정위원회)’나 토론회 개최, 보상제도개선 추진위원회, 전문가협의체, 실무협의 등이 운영되었으나 합의 도출에 실패
- 쟁점이 단지 한 공기업(한국전력)의 송전탑 건설 문제에 그치지 않고, 국가 전력수급 문제 및 환경 문제, 지역개발 방식, 공권력 개입 등 다차원적, 전사회적 논란으로 확대되는 특성을 보임
- 단순하게 지역개발을 둘러싼 피해보상 차원에서 이익갈등 문제뿐만 아니라, 개발과 환경의 가치 충돌, 건강권 문제, 일방적 개발방식에 대한 반발 등 가치관 갈등 및 소통 갈등 등의 문제와도 밀접한 관련

## 3) 주요 전개내용

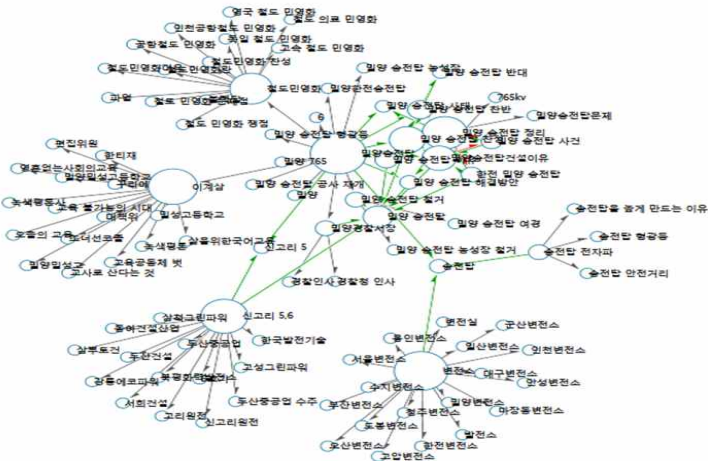
- 주요 행위자 : 한국전력, 정부 vs 주민반대대책위원회, 환경시민단체
- 핵심 쟁점
  - 전력공급 차질, 전자파 무해성, 공사 강행 vs 환경훼손, 주민 건강권 보호, 일방적 개발 반대

쟁점	한국전력	반대대책위
송전탑 전자파 무해성	- 송전탑 높이와 기술력 감안할 때 무해성 없음	- 세계보건기구가 전자파 장기노출시 발암가능 경고
건설 지연시 전력공급 차질	- 과부하로 인한 정전 가능성 높음	- 기존 송전선 용량 높이면 전력 공급 문제 없음
지중화 여부	- 시공기간 12년, 공사비 2조7000억원 불가	- 경관 훼손, 건강권 보호 위해 지중화 필요
보상안	- 지역특수보상사업비 165억원/태양광발전단지 사업 지역채투자 등	- 보상안 자금으로 지중화 사업 요구
밀양이 반대 심한 이유	- 외부세력 개입	- 송전선이 거주지, 학교 등 경로지역 많아 우려 큼
전문가 협의회 구성	- 공사와 병행 구성	- 대책 검토할 전문가협의회 먼저 구성

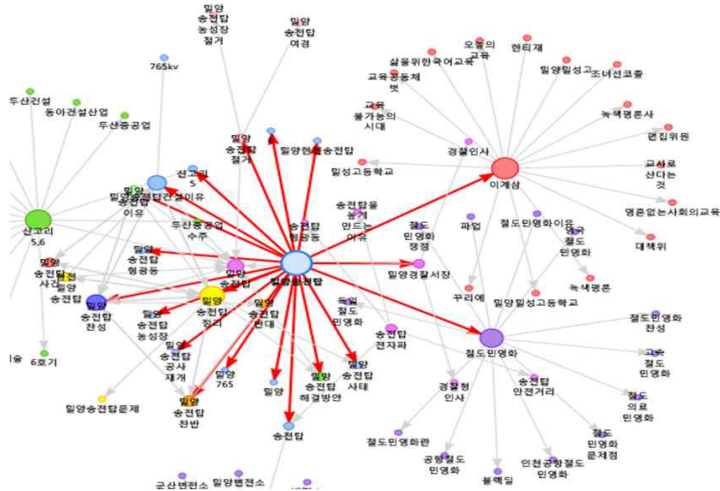
#### 4) 언론보도 및 온라인 키워드 분석

- 연관어 그룹을 살펴보면, ‘찬반’, ‘반대’, ‘찬성’, ‘송전탑 건설 이유’ 등의 비율이 높은 것으로 나타나 밀양송전탑 이슈가 사회적 논란이 되고 있음을 알 수 있음. 또한, ‘농성장’, ‘철거’, ‘사태’ 등 농성장 철거에 대한 이슈도 확산되고 있음을 볼 수 있음
- 특기할만한 것은 송전탑 건설 이슈가 철도, 의료 등 ‘민영화 이슈’와 직접적으로 연관된다는 점. 이는 밀양송전탑 이슈가 단지 지역주민 차원의 이슈를 넘어 정부 정책에 대한 반대와 같은 폭넓은 사회적 이슈로 확대되고 있음을 의미
- 주요 연관어 그룹 중 하나인 ‘이계삼’(인물)의 경우 전직 고등학교 교사로서 현재 밀양송전탑 반대 대책위원회 사무국장을 맡고 있으며, 주로 언론기고, 교육칼럼 등 공론화 작업을 활발하게 벌이고 있음

**【 핵심 키워드(밀양송전탑 건설)의 연관어 네트워크 】**



【 핵심 키워드 관련 연관이 전개 경로 】



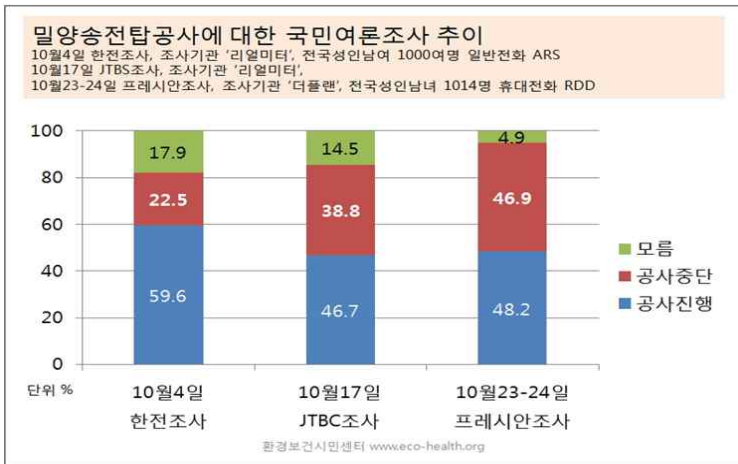
【 핵심 키워드의 연관이어 분포 】



### 5) 관련 통계자료 분석

- 2013년 10월 3차례 진행된 여론조사 결과를 보면, 물론 조사기관이나 설문방식에 따른 차이가 있지만 송전탑 건설에 대한 부정적 여론이 점차 높아지고 있음을 보여줌

【 밀양송전탑 건설 관련 여론조사(2013) 】



- 경제정의실천시민연합에서 실시한, ‘2013 한국인의 공공갈등 의식조사’에서는, 밀양송전탑 문제에 대해 응답자의 87.2%가 ‘갈등이 심각하다’고 답하였고, 이를 해결하기 위해 66.3%가 ‘공론화위원회 구성이 필요하다’고 답한 것으로 나타남
- 이러한 결과는 일방적 공사 강행이나 찬반 입장 간의 끝없는 평행선을 긋는 데서 벗어나 대화 필요성 및 이를 뒷받침 하는 사회적 합의 절차의 필요성을 나타내는 것임



## 6) 갈등해결의 실패원인 분석

- 수 차례 대화 노력에도 불구하고 갈등이 해결되지 못한 이유로 상대방의 가치와 목표체계에 대한 이해 부족, 초기 정책결정 과정에서의 주민 배제, 정보공유의 부재 및 신뢰 결여, 대안적 타협안에 대한 논의 부족 등을 들 수 있음
- 첫째, 한전은 피해 보상 차원에서 접근함으로써, 주민들 입장에서 환경 훼손 및 건강 유해성에 대한 우려나 한전 측 공사강행 시도 등 소통 불만 등에 대해 폭넓은 접근 노력이 결여
- 둘째, 사업추진 초기 주민 건강과 재산에 직접 영향을 미치는 중대 정책 결정과정에서 주민들이 배제되고 의사결정 참여 절차가 부재함에 따라 갈등이 촉발됨
  - 국가전력수급 계획과 송전선로 지역 선정이 이미 수립된 뒤 주민설명회 등을 개최했지만, 한전은 송전선 사업이 국책사업이고 전력수급계획에 차질이 생겨서는 안 된다는 시급성만을 강조하면서 ‘경로 이전이나 지중화’ 등 주민 대안을 애초에 배제
  - 이후 한전은 국민권익위원회 조정위원회 참여, 주민 자살사건 이후 대화 필요성과 설득 필요성을 인식하기 시작했지만, 보상의 범위 확대 등 보상 측면에서만 문제 접근함으로써 주민 설득에 한계
- 셋째, 송전선로 건설, 전력수급 등에 대한 정보의 비대칭성 존재, 이로 인해 주민들은 한전에 대해 관련 정보의 투명한 공개를 꺼려하거나 왜곡하는 존재로 인식할 가능성이 높아짐으로써 신뢰가 결여
- 넷째, 대안적 타협안이 충분히 논의되지 못함. 다양한 대안들이 검토되지 못하고, 구체적 대안 비교와 의견교환을 통한 새로운 방법 모색이라는 협력적 관계로 나아가지 못함
- 한편, 국민권익위원회 갈등조정위원회는 군산 새만금 송전탑 문제 해결에서 중요한 역할, 합의 타결을 이끌어냄

- 2013.12.16. 6년 동안 끌어온 군산 새만금 송전탑 문제를 국민권익위원회 중재로 해결
- 주민들 스스로의 문제해결 노력(외부개입 차단, 용역 의뢰해 대안노선 마련) + 국민권익위에 중재 요청, 15차례 현장조사와 5차례 대책회의 개최 ⇒ 새만금 내부 독 우회 송전선로 대안 도출 합의
- 밀양송전탑의 경우에도 국민권익위원회 갈등조정위원회, 전문가협의체, 경실련 등 제3자 조정에 의한 갈등해결 방식이 적용됨
- 하지만, 대안에 대한 충분한 검토와 의견교류가 이루어지지 못하고 결국 합의에 실패
- 주민은 초기 백지화 입장과 이후 지중화 노선을 계속 주장한 반면, 한전은 계획상 경로 유지 입장을 고수함으로써 서로에게 양자택일적 상황이 반복됨
- 다양한 대안들이 논의되지 못하고, 각 대안에 대한 정보 공유 및 논의 단계로 나아가지 못함
- 이해관계자들이 동의한 전문가협의체가 구성돼 대안별 비교분석 결과가 제시되었지만, 분석 결과에 대한 수용도가 서로 상반됨

**【 주민대책위원회와 한국전력의 목표체계 】**

	주민대책위원회	한국전력
목적목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 주민건강 위협</li> <li>. 자산가치, 사회적 비용</li> <li>. 환경적 영향</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 안정적 전력공급</li> <li>. 건설 및 운영 비용</li> </ul>
수단목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 농성, 시위</li> <li>. 소송</li> <li>. 원전중심 에너지계획 전환 요구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 지역발전 지원금 등 보상</li> <li>. 개별 보상 지급</li> <li>. 고소, 고발, 민사소송</li> <li>. 제3자 조정(권익위, 전문가협의체)</li> </ul>
과정목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 사회적 합의(공론화) 기구 구성</li> <li>. 과정의 공정성: 신뢰 구축, 정보 신뢰성, 주민과의 진실한 대화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 국민에 대한 전력공급 책임</li> <li>. 과정의 신속성: 신속한 사업추진</li> </ul>

자료 : 김지수/심준섭, 이해관계자결정분석 기법의 활용가능성에 관한 탐색적 연구, 한국행정연구 23(2). 2014. 재구성

- 이해관계자들의 목표체계가 단순하며 서로 대립되는 양상
- 한전과 주민은 각자 입장만을 표명하고 고수할 뿐, 가치, 목표, 수단 등에 대한 공유가 전혀 이루어지지 않으면서 서로 간 주장만 반복되고 신뢰가 붕괴
- 한 예로 주민들은 전자파 노출에 대한 건강 위험 등을 강조했지만, 한전은 그것이 재산상 손실이나 지역 경제침체 등을 부각시키기 위한 하나의 수단 목표일 뿐이라고 봄

## 7) 정책적 함의

- 밀양송전탑 갈등의 경우 피해보상 차원에서 이익갈등의 문제를 넘어 개발과 환경의 가치 충돌, 건강권 문제 등 가치관 갈등의 측면뿐만 아니라, 정책결정과정에서의 주민 배제, 정보공유 부족과 대안적 타협안 논의 부재 등 참여적 합의제도의 미비와 같은 다차원적 문제를 제기
- 정책 집행과정에서의 집단적 반발로 인한 사회적 비용이나 장기간 문제 해결 지체로 인한 경제적 비용 등을 고려할 때, 주민 참여적 합의제도의 도입과 이를 기반으로 하는 실질적 대화와 논의의 과정이 갈등해결의 효과적 방법이라고 평가될 수 있음
- 특히 합의 절차에서 주민 참여의 실질적 보장, 투명한 정보공개 및 대안적 타협안에 대한 지속적인 의견교환 등 이해관계자 간 신뢰의 확보가 갈등해결의 핵심 관건이 될 수 있음

## 7. 일본군 위안부 문제

### 1) 이슈의 생성 및 경과

- 논란의 배경 : 일본의 우경화 등 동아시아 국제관계의 변화에 주목
  - 일본의 경기침체와 아베 신조 정권의 재등장으로 ‘강한 일본’ 주장이 확산되고 우경화가 가속화되면서 일본 정부의 위안부 문제 및 과거사 부정 시도가 반복됨
  - 일본의 우경화가 가속화된 배경에는 한일 독도 영토분쟁, 중일 센카쿠 영토분쟁 등 동아시아 영토분쟁 격화, 중국의 아시아 패권국 대두에 따라 이를 견제하기 위한 미국의 아시아 외교 강화 및 미일동맹 강화, 일본의 재무장 추진 같은 동아시아 국제정세 및 군사전략 관계의 변화가 놓여 있음
  - 아베 정부의 집단적 자위권 행사 용인 헌법해석(2014.7) 등 ‘평화헌법’ 개정 움직임, 모든 초교 교과서에 독도의 일본 영토 주장 적시, ‘재특회’ 같은 일부 일본 청년들의 혐한 활동 등 우경화 및 우익민족주의 대두의 정치적, 사회적 분위기 조성
  - 일본군 위안부 문제는 일본의 과거 침략사에 대한 반성 및 사과와 같은 민족주의적 요구뿐만 아니라, 인류보편적 인권과 평화의 문제로서 국제사회의 관심사로 부각
- 이슈 발생
  - 2013.12 미국 캘리포니아 글렌데일시 위안부 소녀상을 둘러싸고 이른바 ‘한일 네티즌 전쟁’이 발생, 백악관 청원 웹사이트에 한일 네티즌 서명운동 전개
  - 2014.1.15 미국 하원 ‘위안부 결의안’ 통과로 일본군 위안부에 대한 국제적 관심 부각
  - 2014.2.21 일본 정부 ‘고노 담화 재검토’ 발언과 6.20일 ‘고노 담화 검증결과보고서’ 공개 등 일본군 위안부 문제 재검토

※ 주요 경과

- 1992.1.8~ 현재. 수요시위 시작(시위참여 인원 3만여 명, 가장 오래 지속된 집회)
- 2008.10.30 유엔인권이사회 보고서 채택
- 2011.12.14 일본대사관 앞 소녀상 건립
- 2013.3.8 미국 뉴저지주 버겐카운티 정부 '메모리얼 아일랜드'에 위안부 기림비 설치
- 2013.7.30 미국 캘리포니아주 글렌데일 시립공원 '평화의 소녀상' 설치
- 2014.1.15 미국 하원 위안부 결의안 통과
- 2014.2.21 일본 관방장관 '고노 담화 재검토' 발언
- 2014.6.20 일본 정부 '고노 담화 검증 결과보고서' 공개

## 2) 이슈의 성격 및 핵심 쟁점

### ● 이슈 특성

- 국제적 갈등과 국내적 갈등이 복합적 발생
- 일본군 위안부 강제동원 사과와 배상 요구를 둘러싸고 한일 정부 및 사회집단 간 국제적 갈등 발생
- 국제적 차원에서 한일 간 갈등 이슈지만, 국내적 차원에서는 집단 내적 통합 강화
- 문창극 국무총리 후보자 위안부 발언과 세종대 박유하 교수 논문을 둘러싸고 이른바 '친일 논쟁' 비화, 보수 대 진보 진영간 역사관 논쟁으로 확대 전개될 가능성

## 3) 주요 전개내용

### ● 주요 행위자

- 일본 정부, 네티즌 vs 한국 정부, 네티즌
- 국내 보수 대 진보 진영 간 논쟁

● 핵심 쟁점

- 한국정부에서는 일본군 위안부 강제동원 사과와 반성 요구 vs 일본정부는 강제동원 사실 인정하 '고노 담화' 검증 제기하면서 과거사 부정
- 한일 네티즌 간 민족주의 충돌, 감정적 대응과 온라인 집단행동이 특징적 현상
- 국내적 차원에서는 '식민지 근대화론 논란', '보수-진보 역사교과서 논쟁' 등 보수 대 진보 진영간 역사관 논쟁이 다시 대두

#### 4) 언론보도 및 온라인 키워드 분석

- 연관어 그룹을 보면, '위안부 소녀상', '위안부 비하', '만행' 등의 빈도가 높게 나타나 일본의 강제동원 및 일본정부의 사과 없는 태도에 대한 분노의 목소리가 큼을 알 수 있음. 또한, '수요집회', '정신대문제 대책협의회', '위안부 팔찌' 등 위안부 문제 대책이나 자원 활동에 대한 관심도 많음
- 주요 연관어 그룹으로 나타난 '위안부 팔찌'의 경우 비영리기구인 '정신대 할머니와 함께하는 시민모임' 브랜드인 '희움'에서 2012년 1월부터 판매 중인 제품으로, 판매수익금으로 일본군 '위안부' 문제해결 활동과 '위안부 역사관' 건립기금 등에 사용
  - 특히 아이돌 그룹 일부 멤버가 방송에서 팔찌를 차고 나와 청소년들 사이에 높은 관심을 끌면서 사회적 이슈로 확산
- 한편, 주요 연관어 그룹으로 '세종대 박유하 교수'가 높은 빈도수를 나타내 일본군 위안부 문제를 바라보는 역사적 관점에 대해 사회적 논란과 비판적 여론이 형성되고 있음을 보여줌



**【 핵심 키워드의 연관어 분포 】**

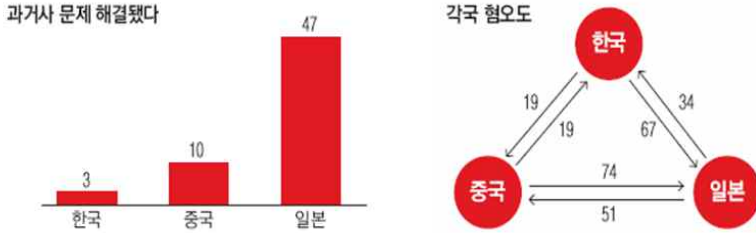


### 5) 관련 통계자료 분석

- 최근 여론조사 결과, 과거사 문제 해결에 대한 일본과 한국의 인식 차이가 매우 크다는 점이 확인
- 일본인의 47%가 과거사 문제가 해결됐다고 보는 반면, 중국인은 10%, 한국인은 3%만이 해결됐다고 응답하여, 과거사 문제에 대한 인식 차가 매우 큰 것으로 나타남
- 일본에 대한 혐오도는 한국인이 67%, 중국인은 74%로 매우 큰 것으로 나타나는데, 이 결과는 과거사 문제에 대한 일본의 미온적 태도가 중요한 이유 중 하나라고 추정할 수 있음



【 한중일 혐오도 및 인식도 조사 】



자료 : 아사히신문, 2014 한중일 혐오도 및 인식도 조사(경향신문 2014. 재인용)

주 : 2014.2월~3월 실시, 일본 2045명, 중국 1000명, 한국 1009명 대상

- 한국인의 일본에 대한 인상은 2013년에 비해 다소 개선되긴 했지만 여전히 70.9%가 부정적인 것으로 나타남. 일본인의 한국에 대한 인상은 2013년 37.3%에서 54.4%로 악화되고 있음

【 한일 상대국에 대한 인상 】



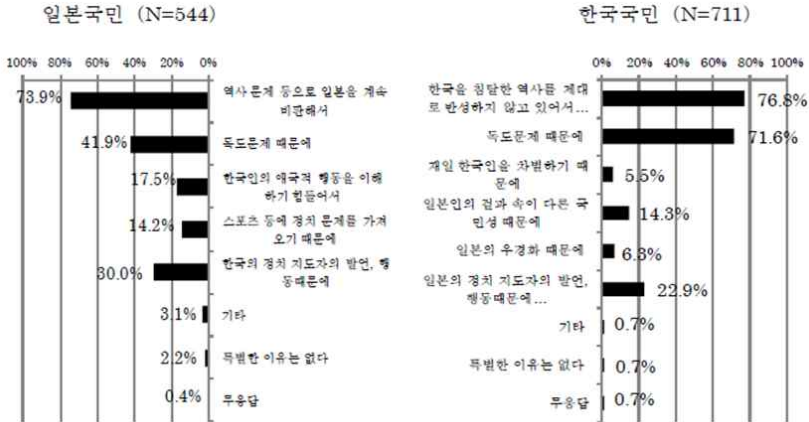
자료 : 동아시아연구원 & 言論NPO, 제2회 한일국민상호인식조사 한일비교분석 결과보고서, 2014.7.

주 : 조사기관 世論綜合研究所(일본), 한국리서치(한국)

- ‘역사인식문제’와 ‘영토문제’가 상대방에 대한 부정적 인식의 주요 원인
- 한국인들이 일본에 대해 부정적 인식을 갖게 된 이유로 ‘과거 역사 반성 미흡’과 ‘독도문제’를 꼽은 응답이 각각 76.8%, 71.6%를 차지, 또한 ‘일본 정치지도자의 발언과 행동’이 문제라는 응답도 22.9%를 차지

- 일본인들이 한국에 대해 부정적 인식을 갖는 이유로 '역사문제 등으로 일본을 비판해서'라는 응답이 73.9%, '독도문제'가 41.9%를 차지함

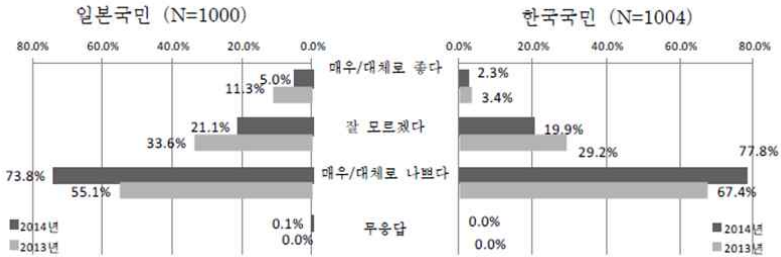
【 한일 상대국에 대한 부정적 인식 이유(복수응답) 】



자료 : 동아시아연구원 & 言論NPO, 제2회 한일국민상호인식조사 한일비교분석 결과보고서, 2014.7.  
 주 : 조사기관 世論綜合研究所(일본), 한국리서치(한국)

- 일본에 대한 이미지를 살펴보면, 한국인들은 일본하면 떠오르는 것으로 '위안부 문제'(55.8%)에 이어 '독도문제'(36.7%), '정치인의 부적절한 발언'(24.3%), '아베신조 수상'(19.7%) 등을 꼽아 일본에 대한 관심이 주로 한일간 갈등 요인에 집중되고 있음을 알 수 있음
- 반면 '일본요리' '고품질 제품' '벚꽃' '만화' '애니메이션' 등 긍정적 이미지를 떠올리는 한국인은 10% 정도에 그침
- 현재 한일관계에 대해 한국인 중 '좋다'는 응답이 2.3%에 불과하고, '나쁘다'는 응답은 2013년 67.4%에서 2014년 77.8%로 증가
- 일본인도 '나쁘다'는 응답이 55.1%에서 73.8%로 크게 증가한 것으로 나타나, 한일관계가 악화되었다는 인식이 한일 양국에서 크게 증가
- 위안부 문제와 같은 역사문제 및 영토문제를 둘러싼 한일간 갈등이 현재의 한일관계 인식에 부정적 영향을 미치는 것으로 볼 수 있음

【 한일관계 인식 】

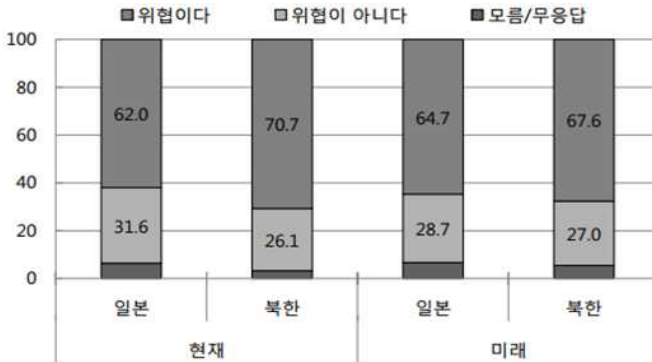


자료 : 동아시아연구원 & 言論NPO, 제2회 한일국민상호인식조사 한일비교분석 결과보고서, 2014.7.

주 : 조사기관 世論綜合研究所(일본), 한국리서치(한국)

- 일본의 군사적 위협에 대해 한국인 62%가 '위협'이라고 응답, 일본의 우경화 및 재무장 추진에 대한 우려가 상당한 수준임을 알 수 있음
  - 이 결과는 북한을 군사적 위협국으로 보는 인식(70.7%)에 비해 크게 낮지 않은 수준
  - 더욱이 미래에 일본이 군사적 위협국이 될 것이라는 인식은 64.7%로 더욱 높아지고 있음

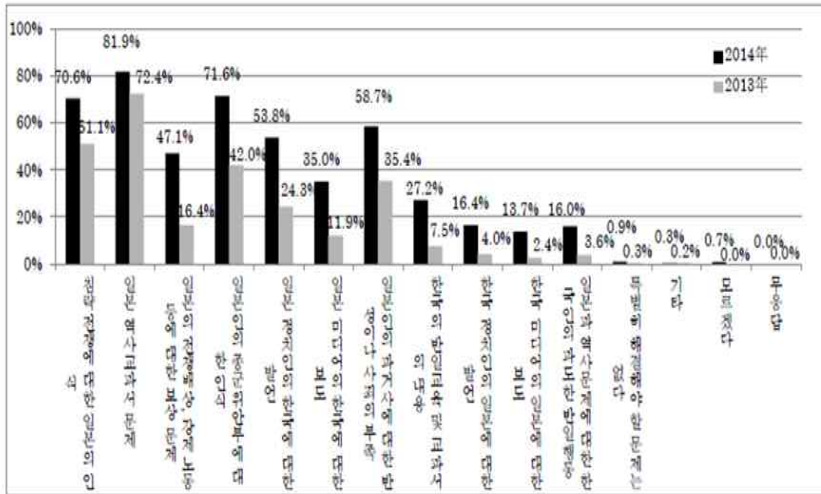
【 일본과 북한의 군사적 위협 인식 】



자료 : 김지윤 외, 2014, 일본을 향한 두 시선: 한국인의 한일관계 인식과 그 함의, 아산정책연구원

- 해결해야 할 역사문제로 한국인은 ‘일본의 역사교과서문제’를 꼽은 응답이 81.9%로 가장 많았으며, 이어서 ‘일본인의 위안부 문제에 인식’이 71.6%로 2013년 42.0%에 비해 크게 증가하여 위안부 문제가 사회적 관심사로 크게 부각되었음을 볼 수 있음

【 한일 역사문제 해결 과제 】



자료 : 동아시아연구원 & 言論NPO, 제2회 한일국민상호인식조사 한일비교분석 결과보고서, 2014.7.  
 주 : 조사기관 世論総合研究所(일본), 한국리서치(한국), Base=한국국민(N=1,004), 중복응답

## 6) 정책적 함의

- 현재 한일관계에 대한 부정적 인식의 주요 원인 중 하나로 위안부 문제 등 과거사 문제에 대한 일본의 미온적 태도가 문제 원인으로 지적
- 위안부 문제 등 과거사 문제를 둘러싼 한일 간 갈등은 일본의 우경화 경향 및 동아시아 국제관계 변화 속에서 이해될 수 있음. 또한 한일간 갈등을 넘어 인권 문제 등 국제사회의 이슈로 부각되고 있음

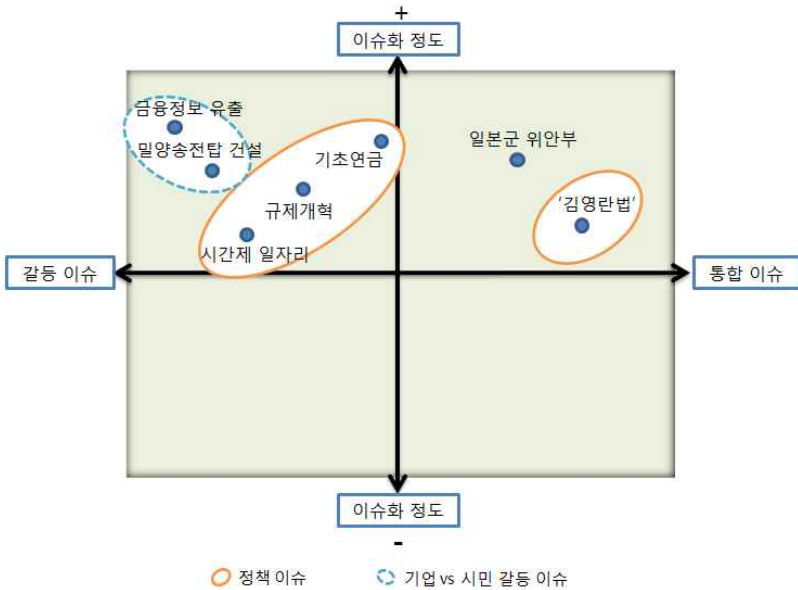
- 이런 점에서 위안부 이슈는 일시적, 감정적 민족주의의 표출 차원을 넘어 역사문제 해결을 위한 아시아 국가들의 공동 대응, 국제사회의 인식 환기 노력, 일본 정치권의 우경화를 견제하는 일본 시민사회와의 긴밀한 협력 등 지속적인 국제적 협력 대응이 필요
- 또한, 국내적 차원에서 역사문제에 대한 이념적·정파적 논란을 탈피, 중립적 기구를 통한 역사교과서 문제 해결, 청소년을 위한 다양한 역사 교육 프로그램 확대 등 역사문제의 현재적 의미를 되새김할 수 있는 진지한 성찰과 공론화 등 전사회적 공동 프로그램이 필요

### Ⅲ. 요약 및 시사점

#### 1. 분석결과 요약

##### 1) 이슈의 지형도

- 금융정보 유출, 밀양 송전탑 건설, 기초연금, 규제개혁 논란, 시간제 일자리 등 상당수 이슈들이 사회적 갈등을 악화시키고 국민통합을 저해할 우려가 있는 반면, ‘김영란법’과 위안부 문제는 통합이슈로 작동 가능
- 일부 시민사회 등이 깊게 관여하는 경우도 있으나, 대부분은 정책과 관련된 이슈로서 향후 정부의 효과적 대응이 요구되는 상황



## 2) 분석결과 요약

	기초연금	규제개혁	시간제 일자리	금융정보 유출
이슈 발생 계기	- 2013년 기초연금법 정부안에 대해 '대선 공약 후퇴' 논란	- 2014.3월 '규제점검 회의'에서 강력한 규제개혁 추진 대통령 발언이 무차별 규제 완화 논란 야기	- 2014.1월 경력단절 여성을 위한 시간제 일자리 확대추진 방안이 고용의 질 저하 논란 야기	- 2014.1월 카드 3사 고객정보 대량유출 사고
핵심 쟁점	- 재정 부담 vs 약속 불이행 - 국민연금 근간 훼손	- 경제 활성화, 일자리 창출 vs 대기업 특혜, 착한 규제 폐지, 민영화 반대	- 취업 기회 확대, '반듯한' 일자리 vs 고용의 질 저하, 비정규직 양산	- 개인정보 관리 소홀 실태 및 유출 위험 인식 논란, 제재 불충분 논란
주요 행위자	- 정부/여당 vs 야당/시민단체	- 정부 vs 시민단체, 학부모, 야당	- 정부 vs 노동시민단체, 교원단체, 야당	- 기업, 정부 vs 이용자, 시민단체
이슈 성격	- 정책 이슈	- 정책 이슈	- 정책 이슈	- 기업 책임 이슈 + 정책 이슈
여론 형성	- 국민연금 연계방안에 대한 부정적 인식이 다소 높으나, 실질적 혜택에 관심 높음	- 긍정적 입장과 부정적 입장이 갈라짐. 세월호 사건 이후 최근 부정적 인식이 높아짐	- 시간제 일자리의 '질'에 대한 부정적 인식이 높고, 실제 지표 상으로도 저임금, 열악한 노동조건 상황	- 개인정보 침해 위험 인식으로 확대, 정부 관리감독 및 제재 미비에 대한 책임론 제기
갈등 해소 과정	- 기초연금법 국회 본회의 통과로 정당 간 공방 해소	- 민영화, 부동산 규제 완화, 수도권 규제 완화 등 쟁점이 전 사회적 차원으로 확대될 가능성	- 시간제 일자리의 규모는 계속 확대, 반면 일자리 질 저하 및 비정규직 문제가 현실적 문제로 대두	- 개인정보 보호 절차 및 재발방지 대책 강화, 집단소송에 의한 피해보상추진 확대 가능성

	김영란법	밀양송전탑 건설	일본군 위안부 문제
이슈 발생 계기	- 2012.8월 '부정청탁금지법' 입법예고 후 정부 수정안을 둘러싼 논란 발생, 세월호 사건 이후 이슈로 재부상	- 2007. 밀양송전탑 건설 추진 및 2014.6월 농성장 강제 철거 논란	- 2014.2~6월 일본 정부 '고노 담화 검증' 논란
핵심 쟁점	- 김영란법 원안 vs 정부 수정안, 적용대상 및 처벌기준 논란	- 전력공급 차질, 전자파 무해성, 공사 강행 vs 환경훼손, 주민건강권 보호, 일방적 개발 반대	- 위안부 강제동원 사과 요구 vs 강제동원 사실 인정한 '고노 담화' 검증 필요
주요 행위자	- 정부 vs 야당, 시민단체	- 기업(한국전력), 정부 vs 반대주민대책위, 환경시민단체	- 일본 정부, 네티즌 vs 한국 정부, 네티즌 - 국내 보수 vs 진보 논쟁
이슈 성격	- 정책 이슈	- 지역개발과 환경/건강권 가치 갈등, 주민참여 문제	- 한일 간 국제분쟁 + 국내 보수-진보 역사관 논쟁
여론 형성	- 세월호 사고 이후 공식사회 비리 방지 등 법안 취지에 대한 사회적 공감대 높음	- 찬반 입장이 갈리는 사안이지만, 농성장 철거 등 일방적 공사강행 및 공권력 동원에 부정적 인식 높음	- 일본 정부 태도 및 정책에 대한 비판적 여론 고조, 한편 국내 보수와 진보 진영 간 역사관 논쟁 확대 가능
갈등 해소 과정	- 사회적 공감대 기반의 통합 이슈 성격이 큰 만큼 여야 간 합의에 의한 법안통과 가능성 높음	- 장기간 갈등 이슈로 대화와 타협 시도 무산, 최근 공사 강행으로 법적 소송 등 분쟁 확대	- 영토분쟁, 일본정부의 우경화 등 국제관계 상 한일 갈등 확대 가능성 높음



## 2. 주요 시사점

오늘날과 같은 복합사회에서의 정책은 다양한 행위자들에 의한 ‘드라마’가 펼쳐지는 무대에서 이루어지는 바, 정부가 무대 위의 유일한 주인공은 아님. 따라서 정부 혼자만의 고립된 능력보다는 사회 각 부문의 역량을 연계하고 다양한 이해관계를 조정할 수 있는 공공과 민간의 협력 네트워크와 소통 능력이 시대적 요구로서 부각되고 있음

그러나, 현재 한국 상황은 이념·세대·계층·지역 등 복합갈등의 분출, 양극화된 여론구조, 정부·국회 등 공적 권위의 약화 등으로 인해 합리적 공론 형성 및 일관된 정책 추진이 어려운 실정임. 정파적 시각과 특정 이해집단의 관점을 넘어서 사회통합의 관점, 그리고 국민의 눈으로 정부 정책 및 집단 간 갈등이슈의 쟁점을 정리하고 대안을 제시하는 것이 중요할 것

또한 공급자 중심에서 정책의 필요성과 당위성만 강조할 것이 아니라, ‘정책의 수용성’을 고려한 수요자 중심의 접근방식으로서의 전환이 필요함. 갈등 유형과 상황에 맞는 적절한 갈등조정 방식을 도입하여 적용하는 것이 중요하며, 구조적 원인인지, 상호신뢰의 부족에서 오는 상황적 원인인지, 또는 이익의 충돌인지, 가치관 갈등 사안인지 등을 구분하여 충돌 지점을 정확히 이해하고 정확한 대응을 하는 것이 요구됨

위로부터의 정책결정 구조를 전환하고, 이해관계자의 실질적 참여를 보장하고 민주적이고 투명하게 의견수렴 절차를 구축·실행할 때 사회적 합의가 효과적으로 이루어질 수 있음

갈등의 조정과정에서는 찬반 어느 한쪽으로의 통합이 아닌 ‘대안적 타협’을 추구하는 것이 중요한데, 어떤 사안과 관련하여 구체적이고 다양한 대안들을 토론하는 과정에서 상호작용을 유도하고, 협상과 조정 등 호혜적 결과가 도출되도록 타협을 이끄는 것이 중요함