

한국 국가의 사회탐지 제도화, 1945~2016*

황한찬**

정용덕***

〈目 次〉

- | | |
|---------------------|---------------|
| I. 서론 | IV. 실증적 분석 결과 |
| II. 이론적 배경 | V. 결론 |
| III. 자료의 수집 및 분석 방법 | |

〈요 약〉

국가의 사회탐지는 사회 부문과 구성원들의 실태에 대한 정책정보를 창출하기 위해 수행하는 활동으로 정의할 수 있다. 이는 국가가 합리적으로 정책을 기획하고 집행하는데 필수적인 정책정보를 확보하기 위한 것으로서, 근대국가의 ‘하부구조권력’을 구성한다. 이 논문에서 한국에서 본격적으로 근대화가 이루어진 해방 이후 지난 71년 동안에 전개된 국가의 사회탐지 제도화와 변화를 경험적으로 분석하였다. 국가기록원 홈페이지에 정리된 3,496개의 국가 활동 중 1,033개의 사회탐지 활동을 추출하여 이를 시계열 자료로 변환하였다. 이렇게 수집한 자료를 활용하여 한국 국가의 사회탐지 활동의 변화와 그 특성을 알아보기 위해 구조적 분기점을 탐색하였다. 분석 결과, 한국 국가의 사회탐지 활동은 전체 수에서 그리고 4대 국가기능(즉, 체제유지, 경제발전, 사회통합, 그리고 집정) 별로 모두 계속 증가하는 패턴을 보였다. 더 나아가 입법화에 의한 법적 근거를 바탕으로 장기적으로 지속되는 경향이 있는 사실도 발견하였다. 특히 1960년대에 그리고 1990년대 초중반부터 2000년대 중반까지의 시기에 국가의 전체 및 기능별 사회탐지 활동이 두드러지게 증가하는 단절적 균형의 변화가 있었음을 확인할 수 있었다. 이 같은 분석 결과는 해방 이후 이 나라가 성취한 국가형성, 산업화, 민주화, 전지구화 등과는 상관없이 국가의 하부구조권력이 지속적으로 증대되어 왔음을 보여주는 것이다.

【주제어: 국가의 사회탐지, 국가의 사회 감시, 하부구조권력, 국가능력, 단절적 균형】

* 이 논문의 초고는 한국행정학회 2023년 추계학술대회에서 발표되었음. 학회 토론 및 논문심사 과정에서 유익한 의견을 제시해주신 김근세 학장님, 배유일 교수님, 성시영 박사님, 그리고 익명의 세 분 심사자 선생님께 모두 감사한다.

** 제1저자, 국립순천대 행정학과 조교수(hwchh827@snu.ac.kr)

*** 교신저자, 서울대 행정대학원 명예교수(ydjung@snu.ac.kr)

논문접수일(2024.1.15), 수정일(2024.5.31), 게재확정일(2024.6.8)

“통치된다는 것은 ... 관찰되고, 사찰받고, 지시받고, 법률에 구속되고, 번호 매겨지고, 규제되고, 규율되고, 등록되고, 설교받고, 통제되고, 확인되고, 평가되고, 가치 매겨지고, 명령받[고] ... 모든 운영과 거래에서 기록되고, 등록되고, 계산되고, 징세 되고, 낙인 받고, 순번 매겨지고, 평가되고, 허가되고, 인가되고, 훈계 되고, 금지되고, 개혁되고, 교정되고, 처벌받게 되는 것이다”. — 피에르 요셉 푸르동¹⁾

“인구조사로 국가는 사회를 판독하고, 이해하고, 규제하고, 과세하고, 필요하면 뭔가를 강요할 수 있는 정보를 얻는다. 이러한 활동은 국가가 존립하고 기능하는 데 너무나도 중요하므로 어떤 국가든 사회를 판독할 수 있기를 바랄 것이다”. — 대런 애쓰모글루·제임스 로빈슨²⁾

I. 서론

근대화에 앞선 서구 나라들의 경험을 보면, 근대국가와 사회 간의 관계에서 다음과 같은 변화가 이루어졌다. 국가가 사회를 통제하는 권력에 있어서 ‘전제권력(despotic power)’, 즉 국가가 사회구성원의 동의나 타협 없이 일방적으로 주권을 주장하고 행사할 수 있는 권력은 거의 없어지거나 크게 줄어들었다.³⁾ 반면, ‘하부구조권력(infrastructural power)’, 즉 국가가 사회 부문에 침투하여 정책을 효과적으로 기획하고 집행할 수 있는 권력은 획기적으로 늘어났다.

사회의 실태를 관찰하고 정보를 수집하기 위한 탐지(detection) 기능은 국가가 합리적으로 정책을 기획하고 집행하는데 필요한 하부구조권력의 기본 요소 가운데 하나이다. 국가가 사회 부문에 필요한 재화와 서비스를 제공하기 위해⁴⁾, 그리고 국가 자체의 유지에 필요한 자원을 사회로부터 수취하기 위해, 국가는 사회 부문의 실태를 먼저 파악해야 하기 때문

1) Proudhon, 1851; Weller, 2012: 60에서 재인용.

2) Acemoglu & Robinson, 2019(장경석 역, 2020: 124; 이하 쪽수는 번역본 기준임). 미국은 헌법제정 3년 후에 처음으로 그리고 이후부터는 10년마다 인구 총조사를 시행해 왔다. 레바논의 경우는 1943년 독립 이후 단 한 차례도 인구 총조사를 시행하지 않았다. 레바논이 무(無)국가도 아니지만, 취약국가, 즉 ‘부채하는 리바이어던’의 나라가 된 이유를 짐작할 수 있다(같은 책: 124-9).

3) 역사에서 전형적으로 전제권력을 행사했지만 하부구조권력은 취약했던 예로는 아카디아(Akkadian), 이집트, 아시리아, 페르시아, 로마 같은 가산제(patrimonial) 제국들을 들 수 있다. 전제권력과 하부구조권력이 모두 취약했던 예에는 중세 유럽의 봉건국가들을, 반대로 두 가지 권력 모두가 강력했던 예로는 나치독일과 구(舊)소련 같은 전체주의 국가들을 들 수 있다(Mann, 1984).

4) 국가는 사회 실태에 대한 정보를 제공함으로써 사회 구성원들의 의사결정에 영향을 미치기도 한다(Stockey & Zeckhauser, 1978: 310). 식약처가 의약품의 성분을 공개하도록 하는 조치, 교육부가 대학 평가 결과를 공개하는 것 등이 예다.

이다. 사회에 대한 다양한 탐지 혹은 감시 활동을 국가의 “독자적인 권력 원천”이자 국가 능력(state capacity)을 뒷받침하는 기본 요소로 보게 되는 이유다(Giddens, 1985: 310).

그러나 국가의 사회탐지 기능은 ‘양날의 칼(two-edged sword)’과 같은 속성이 있다. 국가의 바람직한 혹은 바람직하지 않은 의도에서 감시를 통해 수집하고 활용하는 정보가 개인적 혹은 사회적인 편익과 비용을 모두 가져다줄 수도 있기 때문이다.

국가가 사회를 탐지하는 기능과 능력은 시대별로 그리고 나라에 따라 다양한 차이가 있다. ‘스파이’, ‘첩보요원’, ‘간자(間者)’ 등의 용어에서도 짐작할 수 있듯이, 정보수집 및 첩보 활동과 그것을 위한 수단은 동서고금을 막론하고 국가 자체의 역사만큼이나 오래되었다. 그러나 효과적인 탐지 기능 수행을 위한 기술적 하부구조, 중앙집중화된 정보처리, 공식적 절차 등을 갖춘 소위 ‘정보 혹은 감시 국가(information or surveillance state)’의 출현은 근대화와 더불어 전개된 현상이다(Weller, 2012). 근대국가로 이행하기 이전에는 국가가 사회 구성원들에게 강제력을 행사할 수는 있었으며, 체계적인 형태로서의 사회 실태와 활동에 대한 관찰과 정보수집 능력은 매우 취약했다. 전근대 시대의 ‘전통국가’에서 산업화와 국민 주권을 바탕으로 하는 근대국가로 이행하면서 감시 능력의 획기적인 증대가 이루어지게 되었고, 근대성 자체를 정의하는 속성 가운데 하나로 자리 잡았다(Giddens, 1985: 310; 1990).

그러나 근대국가의 탐지 활동과 능력은 나라 간에 다양한 차이가 있다. 각 나라에서 근대화와 더불어 국가의 사회탐지 활동을 위한 제도화가 각각 다르게 이루어졌기 때문이다(Mann, 1984).⁵⁾ 한국에서 근대화가 본격적으로 이루어지기 시작한 광복 이후 지난 78년 동안에 제도화된 국가의 사회에 대한 탐지 능력의 변화를 경험적으로 분석하는 것이 이 논문의 목적이다.⁶⁾

그동안 많은 국내외 사회과학자들은 한국 국가가 높은 수준의 국가강도(state strength)를 유지하면서 비교론적으로 높은 수준의 국가자율성을 유지해 온 것으로 분석해 왔다(예: Evans, 1995; Weiss & Hobson, 1995; 김일영, 2008 등). 그렇다면, 이 같은 한국 국가의 능력 및 자율성은 사회에 대한 탐지 능력에 의해 크게 뒷받침되었을 것으로 추론할 수 있다. 이 같은 맥락에서 이 논문에서는 한국에서 국가의 사회탐지 능력을 증진하기 위해 어떠한 제도화가 이루어졌으며, 그 제도화의 시대별 변화는 어떠한 형태(pattern)를 보이고 있는지를 경험적으로 분석한다. 이처럼 탐지 능력을 중심으로 국가-시민사회 간의 관계에 대한 제도화와

5) 오늘날까지도 국가가 세원에 접근하여 효과적으로 징세할 수 없고, 심지어 국세조사조차 효과적으로 수행할 수 없는 나라들이 존재한다(Soifer & vom Hau, 2008: 220).

6) 국가는 사회에 대한 탐지 혹은 감시와 더불어 침투하고(penetrate), 규제하고, 공공재를 제공하는 등의 기능을 수행한다. 이 논문에서는 탐지 혹은 감시 기능에 초점을 두어 분석한다. 한국에서 침투 기능은 주로 코포라티즘(corporatism) 기제를 통해 이루어졌다는 논거가 있다(Jung, Choi, & Kim, 2018).

그 변화를 규명함으로써 한국의 강한 국가성(strong stateness) 명제를 부분적으로 검증하는데 기여할 수 있기를 기대한다.

II. 이론적 배경

1. 사회탐지의 의의 및 기존 연구 조사

행정학자 후드(Hood, 1983, 3)는 국가의 탐지 활동을 사회 실태에 대한 지식정보를 창출하기 위해 수행하는 활동인 것으로 순기능적 시각에서 정의한다. 그는 국가가 사회와의 관계에서 수행하는 정책 활동을 크게 두 가지로 유형화한다. 첫째, 국가가 사회의 실태에 대한 지식정보를 창출하기 위해 수행하는 활동, 즉 ‘탐지’ 활동이다. 둘째, 국가가 사회에 대해 영향을 미치기 위해 자원, 인력, 조직, 상징 등의 수단에 의해 수행하는 활동, 즉 ‘시행(effect)’ 활동이다. 후자를 합리적으로 수행하기 위해 국가는 일차적으로 전자(즉, 사회 실태에 대한 탐지)를 통해 수집하고 축적한 정보가 필요하다. 따라서 사회에 대한 정보수집이나 구성원에 대한 탐지 활동은 정책을 합리적으로 시행하기 위한 가장 기본적인 국가 활동에 해당하는 것으로 이해된다(Hood, 1983; 김봉환·서동욱, 2020; 박성미, 2022).

그동안 한국 국가의 능력과 자율성에 대한 논의는 사회탐지 활동보다는 주로 시행 활동에 주목하여 이루어졌다. 예를 들어, 암스덴(Amsden, 1989)의 1960-70년대 한국의 산업정책 연구들은 국가가 민간의 수출 활동을 독려하기 위해 시행한 활동들을 자세하게 밝힌다. 그러나 소위 ‘당근과 채찍’ 수단을 포함하여 민간의 수출 활동을 효과적으로 독려하려면 먼저 사회 부문의 상황을 파악하기 위한 탐지 활동이 사전에 혹은 최소한 동시에 이루어져야 한다.

일반적으로 국가의 사회탐지는 상호 연계된 두 가지 유형의 활동과 관련된다. 첫째, 체계적이고 정기적이며 관례화된(routinized) 조사 활동이다. 예로서 ‘인구조사’, ‘가계자산조사’, ‘도소매업동태조사’ 등을 들 수 있다. 이러한 탐지 활동은 부호화된 정보(coded information)의 수집과 축적을 목표로 한다. 둘째, 국가의 직접적인 감독 행위이다. 국가에 의해 이루어지는 비정기적인 조사이며, 국가가 모든 것이 정확하고 안전하게 이루어지는지 확인하기 위해 지켜보는 활동을 의미한다. 예로서, 국세청의 세무조사나 환경부의 오염물질 배출시설 감독을 들 수 있다. 이 연구에서는 이 두 가지 활동이 모두 넓은 의미의 탐지에 포함되는 것으로 간주한다. 즉, 사회구성원에 대한 (1) 정보를 수집하고 정리하여 부호화(coding)하고 축적하는 정태적 활동과 (2) 동태적 특성을 띠는 감독을 모두 포함하는 것이

다.⁷⁾ 요약하면, 이 연구는 국가의 사회탐지를 사회구성원에 대한 정보수집·정리·축적과 감독이 모두 통합된 활동인 것으로 정의한다.

이처럼 국가의 사회탐지 활동을 긍정적 혹은 가치 중립적 의미로 이해하는 행정학자들과는 달리, 사회학자들은 이 활동을 ‘감시(surveillance)’로 지칭하면서 부정적인 측면에 초점을 두어 접근하는 경향이 있다. 물론, 근대국가의 특성에 대한 객관적 묘사에 초점을 두어 분석하는 사회학자들도 다수 있다. 예를 들면, 정치사회학자 만(Mann, 1988)은 국가의 감시 활동이 국가의 하부구조권력을 구성하는 중요한 요소이며, 근대국가는 역사적으로 존재했던 어떤 형태의 국가보다도 시민사회의 일상생활에 침투하여 영향을 미치고 있다고 분석한다. 그리고 이 같은 현상이 근대화와 더불어 국가의 하부구조권력이 엄청나게 증대된 것과 맥을 같이하는 것으로 해석한다(Mann 1984; 1988: 5). 이 같은 해석은 국가의 사회감시 능력이 국가능력의 핵심 구성 요소 가운데 하나임을 시사하는 것이다.

그러나 사회학자들은 대개 국가의 사회탐지 활동의 부정적 측면에 좀 더 초점을 두어 분석한다. 국가의 사회 감시는 나쁜 의도에서 불법으로 시행하는 경우는 말할 나위도 없거니와, 선의로 시행되는 경우에도 초래될 수 있는 역기능에 초점을 둔다. 예를 들면, 국가는 사회구성원이 위법하거나 사회적으로 정당하지 않은 행동을 하고 있는지 여부를 파악하기 위하여 그(들)에 대한 정보를 수집한다. 이 같은 국가 행위는 한편으로 사회질서 유지에 필요한 기본 요건이지만, 다른 한편으로 사회구성원에 대해 의도하지 않은 부정적인 결과를 초래할 수 있다. 후기구조주의자 푸코(Foucault, 1975)는 감시체계가 그 대상자들에 대해 미치는 “도덕적 교육효과” 혹은 “규율 권력(disciplinary power)”, 좀 더 근본적으로는 “인간 활동에 대해 시공(時空)을 넘어서는 통제”(Giddens, 1985: 46-7)의 가능성을 지적한 바 있다. 이처럼 국가 감시가 초래하는 인간에 대한 억압 문제는 너무도 근본적인 것이어서, 단순히 민주주의 확대 같은 정치개혁을 통해 극복될 수 있는 정도를 넘어서는 것이다(Giddens, 1985: 310). 최근 범 사회과학계에서 이루어지는 감시 관련 연구는 이처럼 감시의 부정적 측면에 주로 초점이 주어지고 있다. 소위 ‘후기 파놉티즘(Post-panopticism)’로 불리는 학자들에 의한 감시 연구가 대표적인 경우이며, 주로 그들의 전문학술지인 *Surveillance and Society*를 중심으로 논의가 이루어지고 있다(Lyon, Haggerty, & Ball, 2012).

20세기 후반 이후 빠르게 전개된 정보통신기술 발전에 의한 ‘전자감시(electronic surveillance)’의 사회적 편익과 비용에 대한 연구도 점차 늘어나고 있다(Lyon, 2001; 신정희, 2008; 정혜인, 2012). ‘코비드-19’를 비롯하여 최근에 발생하고 있는 팬데믹(pandemic) 사태는 디지털 기술을 활용한 국가의 효과적인 사회구성원 탐지의 필요성이라는 긍정적인

7) 후자를 사회구성원에 대한 추가적 정보 조사 활동에 해당하는 것으로 보는 것이 좀 더 정확할 것이다.

측면과 감시에 따른 사생활 침해의 극대화라는 부정적인 측면을 모두 불러일으키는 전형적인 예가 될 것이다(채석진, 2022).

한국에서 탐지 혹은 감시의 양면성을 내포하는 전형적 예로서 주민등록 체계를 들 수 있다. 주민등록번호는 공공과 민간에서 서비스 제공을 위해 그리고 종합토지세, 금융실명제, 금융종합소득세 등 자원수취를 위해 활용되는 개인식별 장치이다(정충식, 2021: 42). 주민등록증은 1950년을 전후로 지역에 따라 산발적으로 시행되던 시·도민증 제도를 법제화한 것으로서 전후 시기에 간첩 색출 등 주민 파악 행정의 효율성을 높이기 위해 제도화된 것이다(김영미, 2007: 318). 미 군정기 등록표는 키, 몸무게, 신체 특징을 기재하게 되어 있고 지문 날인하도록 되어 있었으며, “언제나 가지고 다닐 것”이 명시되어 이 등록표와 함께 검문에 항상 순응하도록 규정되어 있었다(김영미, 2007: 293-4). 1954년에 제정된 〈서울특별시 민증 발급규칙〉에 따르면, 서울시민증은 “신원이 확실하고 사상이 온건한 시민의 신분을 보장하기 위하여” 발급되는 신분증이다(김영미, 2007: 308). 이처럼 순기능적 의미에서의 정책 수행을 위한 탐지와 사회구성원에 대한 부정적 의미에서의 감시를 구별하기란 쉽지 않다. 이 같은 맥락에서 국가의 사회에 대해 정보를 수집하는 탐지 혹은 감시 활동이 국가 능력의 핵심 요소를 구성하면서도, 일종의 ‘양날의 검’ 혹은 ‘동전의 양면’과 같은 특면이 있음은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

이처럼 사회과학자들의 논의를 포함하여 국가의 사회탐지 혹은 감시 활동에 관한 연구가 점차 증가해 왔으나(예: Fuchs, 2012; Lyon et al., 2012), 국가의 사회탐지 활동이 어떻게 전개되고, 변화하여 어떠한 상태에 있는지, 그리고 앞으로 어떻게 변화할 것인지에 관한 경험적 연구들은 국내외를 막론하고 여전히 부족한 상태에 있다.

2. 국가의 사회탐지 변화에 대한 이론적 논의

한국 국가의 능력과 자율성을 탐구하는 기존의 연구들은 주로 국가의 조직·인사·재정 규모의 변화를 통해 국가기능 및 국가능력의 변화를 추론하려고 시도했다(김국현·김왕복·김근세, 2010; 유현중, 2011; 배관표·엄석진, 2012; 엄석진·이서영·라소영·양종욱, 2017). 이처럼 조직·인사·재정 등으로 구성된 행정기구(administrative apparatus)의 양적 규모를 분석함으로써 국가가 정책 시행에 필요한 행정자원을 제도적으로 확보하고 있음을 확인할 수 있다. 국가는 이같이 행정기구를 통해 세금의 수취나 정보수집 등 국가의 기본적인 활동을 수행할 수 있다. 이 점에서 기존의 행정기구 관련 연구들은 한국 국가의 능력과 자율성의 변화를 추적하고 파악하기 위한 기본적인 경험적 증거를 확보한다.

반면에 이 연구에서는 행정기구의 특성 자체보다는 그러한 행정기구들을 통해 수행하게

되는 사회탐지라는 형태의 활동에 초점을 둔다. 국가가 조직·인사·재정 등의 행정기구들을 제도화해 가지고 있는 것 자체가 사회에 침투하고 사회구성원과 어떤 특정의 관계를 형성하는 것은 아니다. 조직·인사·재정 등의 행정기구들은 어디까지나 도구(tool)일 뿐이며(Hood, 1983: 3), 이 같은 도구들을 활용하여 국가는 사회에 침투하고 사회구성원과 관계를 형성하기 위한 다양한 활동(예를 들어, 재산권 보호 등 질서 유지, 도로 건설과 화폐 주조 등 사회기반시설 설치 등)을 수행한다(Mann, 1984; Weiss & Hobson, 1995). 사회탐지는 이 같은 국가의 다양한 활동 가운데 하나이다.

이 연구는 기존의 조직·인사·재무 등 행정기구의 특성에 대한 실증 연구에 더하여 한국 국가의 사회탐지라고 하는 활동을 분석함으로써 국가의 능력과 자율성의 기반을 규명하려고 한다. 1945년 이후 한국 국가가 수행한 사회탐지 활동의 변화 형태에 대한 가설적 명제를 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 한국 국가의 사회탐지 활동이 정치적 권위주의의 시기에 크게 확장하는 반면, 민주주의 이행 이후부터는 축소 혹은 정체될 것으로 예상된다. 한국에서 국가는 국가형성기(1945~1960)와 권위주의 시기(1951~1987)에 사회구성원의 상태(소득이나 자산, 거주지 등)와 행동(국가보안법 일탈 등)을 파악하기 위해 많은 노력을 기울였다. 주로 체제유지를 위한 이 같은 노력은 민주주의 이행 및 공고화, 그리고 외환위기 극복 등의 과정을 거치면서 의미 있는 축소가 이루어졌을 것으로 예상할 수 있다(김정렬, 2006). 이것을 ‘권위주의 국가의 탐지 활동’ 가설이라 지칭할 수 있을 것이다.

둘째, 민주주의 이행 및 산업구조 고도화(1980년대 후반 이후)에 따라 국가가 사회로부터의 다원화된 그리고 확대된 행정수요에 효과적으로 대응하기 위해 사회탐지 활동이 큰 폭으로 증가할 것으로 예상할 수 있다. 만(Mann, 1984)은 역사적 분석을 통해 서구에서 산업화 되고 민주화된 국가로 이행하면서 전제적 차원에서의 국가 권력은 축소되었으나, 하부구조적 차원의 권력은 오히려 증가한 사실을 입증한다. 한국에서도 민주주의 이행을 기점으로 민주주의 국가에게 요구되는 사회구성원들과의 새롭고 다원적인 관계에 부응하기 위한 탐지 활동이 증가될 수 있음을 예상할 수 있다. 또한, 산업화에 따라 국민소득이 증가하면, 공공부문 지출이 증가한다는 명제 설정도 가능하다.⁸⁾ 특히 경제성장에 따라 환경파괴와 독과점 같은 시장실패가 증가하고, 국민소득 증가로 교육, 건강, 복지 등에 관련된 시설에 대한 수요가 증가하는 경향이 있다. 이 같은 시각에서 보면, 한국에서 이루어진 국민경제의 지속적 발전에 따라 시장에 대한 직접적인 개입 등은 감소 되더라도 시장실패의 여지를 파악하고 교육, 건강, 복지 등의 수요를 파악하기 위한 국가 탐지 활동은 지속해서 증가할 것이다.

8) 이 명제는 ‘와그너(Wagner)의 법칙’으로도 알려져 있다(Henrekson, 1993; 최중수·조성일, 2016).

이것을 ‘민주화 및 산업화 국가의 사회탐지 활동’ 가설이라 지칭할 수 있을 것이다.

셋째, 한국 국가가 강한 국가성을 유지하기 위해 지속적으로 사회탐지 활동을 유지 혹은 증가시킬 것으로 예상할 수 있다. 한국에서 국가형성과 권위주의의 시기를 거치면서 구조화된 강한 국가로서의 특성이 경로 의존적으로 민주화 이후에도 여전히 유지되고 진화하고 있다는 연구 결과들이 있다(양재진, 2008; 엄석진, 2016; 이왕휘, 2022). 민주화에 따른 국가체제의 근본적 변화 대신에 한국의 강한 국가의 제도적 지속성으로 인해 자기 강화 현상이 나타나고 있는 것이다. 이러한 시각에서 접근해보면, 민주화나 외환위기 같은 중요한 역사적 사건과는 별개로 한국 국가의 사회탐지 활동은 지속해서 증가할 것으로 예상할 수 있다. 이를 ‘강한 국가의 경로의존성’ 가설로 지칭할 수 있을 것이다.

모든 국가 행위가 그러하듯이 사회탐지도 그것이 일회적이지 않고 지속가능하려면 공식적인 법 규정화 혹은 행정 관행이나 문화까지 포함하는 넓은 의미의 제도화가 필요하다. 한 나라에서 이루어지는 국가의 사회탐지 실태를 규명하기 위해 그것을 뒷받침하는 제도화 노력과 그 결과를 분석할 필요가 있는 이유다. 구체적으로, 제도란 사회의 “각 부문에서 개인들 간의 관계를 구조화시키는 공식적 규칙, 순응절차, 표준화된 관행”(Hall, 1986: 19), “장기간에 걸친 인간 행동의 정형화된 패턴”, 혹은 “개인과 집단 행위에 대한 외적 제약 요인으로 작용하는 거의 모든 것”(하연섭, 1999: 16-7) 등으로 정의할 수 있다.⁹⁾ 그리고 제도화는 개인들이 사회 실체에 대한 개념 규정을 공유하는 사회적 과정을 뜻한다(Scott, 1987). 그렇다면, 사회탐지 관련 제도화란 사회구성원이 국가의 사회탐지에 대한 개념 규정을 공유해 나가는 과정을 의미하는 것으로 이해할 수 있다. 이 연구에서는 우선 공식 법 규정에 근거하여 이루어지는 사회탐지에 국한하여 분석한다.¹⁰⁾

궁극적으로 사회탐지는 국가가 수행하는 기능을 뒷받침하기 위한 정책정보인 것으로 이해할 수 있다. 국가의 기능은 다양한 방식에 의해 유형화할 수 있다. 올몬드·포웰(Almond & Powell, 1996)은 구조기능주의의 시각에서 ‘체계기능’(정치사회화, 정치충원, 정치의사소통), ‘과정기능’(이익표출, 이익집약, 정책결정, 정책집행, 정책판결), ‘정책기능’(추출, 배분, 규제, 구성)으로 구분한다. 로위(Lowi, 1979)는 ‘이익집단자유주의’의 시각에서 정책 내용이 정책 과정을 결정한다고 가정하고 ‘분배기능’, ‘재분배기능’, ‘규제기능’, ‘국가유지기능’

9) 제도를 협의의 수준(즉, 사회구성원들 간의 관계를 정부가 중재하기 위한 행정적, 법적, 규제적 규정들), 중범위 수준(즉, 국가 내부에서 권력의 집중이나 분산 혹은 국가조직들의 능력과 자원에 관한 규정), 광의 수준(즉, 국가와 사회 간의 관계를 정의하는 규범으로서, 국가의 사회 개입 수준이나 정도 혹은 형태 등에 관한 것)의 제도로 구분하기도 한다(Ikenberry, 1988: 226-9). 따라서 국가의 사회탐지는 광의 수준의 제도와 협의 수준의 제도에 모두 해당하는 것으로 볼 수 있다.

10) 다시 말해, 이 연구에서는 제도 변화의 외적 요인을 중심으로 논의를 전개한다. 향후 후속 연구에서는 제도적 변화에 대한 논의에는 내적 요인도 포함되어야 할 것이다.

으로 유형화한다. 윌슨(Wilson, 1986)은 개인적 자유주의의 시각에서 인지된 비용과 편익에 따라 정책결정과정이 ‘다수결정치’, ‘기업가정치’, ‘고객정치’, ‘이익집단정치’의 유형으로 구분한다. 이 유형화 모형들은 모두 이익집단 활동을 강조하는 등 미국과 같은 다원주의 사회를 바탕으로 하는 사회중심적 성격이 강하다는 공통점이 있다.

반면에 클락·디어(Clark & Dear, 1985)는 자본민주주의 국가가 수행하는 기능을 ‘체제유지’, ‘경제발전’, ‘사회통합’, ‘정책조정·관리’의 4대 유형으로 구분하고, 각각의 유형별로 다양한 하위기능들을 제시한다(〈표 1〉). 이 논문에서는 가장 정교한 국가기능 유형화 모형이라고 할 수 있는 클락·디어의 모형을 준거하면서 주요 국가기능별로 탐지 활동의 패턴이 어떻게 변화하는지 분석한다.

〈표 1〉 국가기능의 유형화

	국가기능			
	체제유지	경제발전	사회통합	집정
하위기능	1. 정치 의회민주주의 지방발전·자치 대외관계 2. 법 법규 법원체계 3. 강제 검·경찰 국방 감옥	1. 공공재 도로·공원 등 2. 산업 제1차 산업 제2차 산업 제3차 산업 3. 경제정책 재정 금융·통화	1. 복지 보건 교육 복지 2. 이데올로기 정보(유포·억제) 통신, 매체	1. 관리 정책기획·조정 관료제

출처: Clark & Dear(1984: 50)와 정용덕(2002: 265)의 내용을 바탕으로 저자가 보완 작성함

앞의 이론적 배경에 대한 논의에서 제시한 국가의 사회탐지 활동에 대한 가설적 명제들과 클락·디어의 국가기능 유형화를 연계하여 다음과 같이 세부적인 가설적 명제들을 제시할 수 있다. 첫째, ‘권위주의 국가의 사회탐지’ 가설에 따르면, 국가는 일차적으로 체제유지를 유지하기 위한 목적에서 감시 기능을 발전시키는 반면, 민주화 이후에는 체제유지 기능 관련 사회탐지 활동이 감소하는 패턴이 나타날 것이다. 또한 권위주의 감시 국가가 중앙집권적으로 진행해 온 산업정책의 양상이 민주화 이후에 신자유주의 행정개혁의 영향으로 변화하여 경제발전과 관련된 사회탐지 활동에서도 감소하는 패턴이 나타날 것이다.

둘째, ‘민주화 및 산업화 국가의 사회탐지’ 가설에 따르면, 민주화 이후에 증가하는 사회구성원들의 다양한 정책 수요에 대응하는 사회탐지 활동이 이루어질 것이다. 그러한 맥락

에서 교육, 복지, 보건과 같은 사회통합 기능의 극적인 증가가 발생할 가능성이 있다. 또한, 산업화에 의한 국민소득 증대와 시장실패 여지를 파악하고 교육, 건강, 복지 등의 수요를 파악하기 위한 탐지 활동이 증가할 것이다.

셋째, ‘강한 국가의 경로의존성’ 가설에 의하면, 국가의 사회탐지 활동은 강한 국가성을 유지 강화하기 위해 지속적으로 증가할 것이다. 민주화 이후에 특히 정책조정·관리 기능의 극적인 증가가 발생할 수 있다. 구체적으로, 민주화 이후에 국가강도의 약화보다는 관료제에 대한 권력관계의 변화로 인해 정책 부문 간의 정책조정이 중요한 과제가 될 것이다.

3. 국가 탐지의 변화 패턴과 판단기준

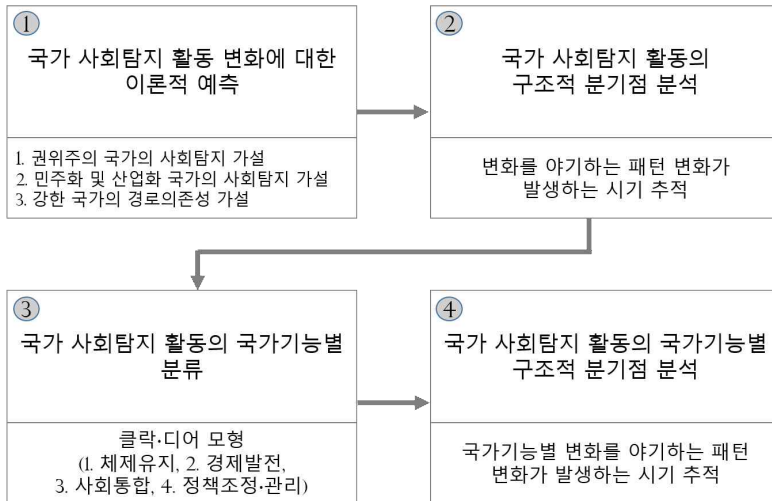
위에서 논의한 한국 사회의 시기별 특성을 변화의 형태(pattern) 측면에서 구분할 수 있다. 사회변화는 흔히 세 가지 형태로 구분이 가능하다. 첫째, 점증(감)주의적 변화 형태이다. 구체적으로 이 유형의 변화를 입증하는 합의된 정량적 기준은 없다. 다만, 어느 특정 시점에서 큰 폭의 증가나 감소가 이루어지기보다는 전반적으로 점진적인 증감 형태를 보인다는 것이다.¹¹⁾ 둘째, 단절균형(punctuated equilibrium)의 변화 형태이다. 균형 상태에 있던 특정의 정책이나 제도가 중대한 전환점(critical juncture)에서 발생한 어떤 결정적 변화로 인해 새로운 제도가 형성되고, 이 새로운 균형 상태의 역사적 발전 경로가 한동안 지속되는 단절적 균형이 간헐적으로 나타나는 현상을 의미한다(Krasner, 1984; Hay, 2002: 161-3). 셋째, 혁명적인 변화 형태이다. 기존 정책·제도의 바탕이 되는 정치·경제·사회·문화 등의 구조의 변동을 수반하는 급격하고 근본적인 변동이 이루어지는 현상이다.¹²⁾

이 연구에서는 한국 국가가 시행한 사회탐지 및 그 제도화를 이 같은 세 가지 변화 형태 가운데 어디에 해당하는지 분석해 본다. 다만, 정책이나 제도의 변화에서 과연 어느 정도가 혁명적 변화인지에 대한 명확한 기준 설정이 어렵다. 또한 단절균형적 변화가 사실상 혁명적 변화를 포함하는 개념인 것으로 볼 수도 있다. 따라서 이 연구에서는 별도로 혁명적 변화 형태의 측정은 제외한다. 이상의 내용을 정리하여 연구의 분석틀을 제시하면, <그림 1>과 같다.

11) 예산운영에서의 점증주의 개념과 변화 폭에 대해서는 Bailey & O'Connor (1975), Fenno (1966), Wildavsky(1985) 등을 참고할 것(신헌태 외, 2024).

12) 18세기의 프랑스, 20세기 초반의 러시아, 그리고 20세기 중반의 중국처럼 정치·경제·사회 전반의 근본적 변동을 발생시킨 대규모의 급진적 변화가 대표적인 예이다(Skocpol, 1979).

〈그림 1〉 연구의 분석틀



Ⅲ. 자료의 수집 및 분석 방법

1. 자료의 수집

이 연구는 웹크롤링(web crawling)을 활용하여 국가기록원 홈페이지에서 국가 탐지 활동에 대한 자료를 수집했다. 국가기록원은 국가기록물을 보관하고 국가기록물의 분류체계를 개발하고 관리하는 행정안전부 소속 기관이다. 다시 말해, 국가기록원은 국가의 여러 활동의 흔적들을 보관할 뿐만 아니라 정부기능분류체계(BRM: business reference model)와 그러한 활동의 흔적들을 연계하여 체계적으로 관리하는 역할을 한다(국가기록원, 2023). 그러한 점에서 국가기록원은 국가의 활동 흔적들을 기록하고 보관하고 관리하는 핵심 기관이다. 국가기록원은 한국의 국가 활동을 체계적으로 분류하고 각각의 활동별로 근거, 경과, 배경, 내용 등을 홈페이지에 공개하고 있다. 즉, 국가기록원은 국가기록물의 체계적 관리를 위해 국가 활동을 정부기능분류체계에 따라 대분류, 중분류, 소분류, 단위 활동으로 구분한다(국가기록원, 2023). 본 연구는 이러한 국가기록원의 국가 활동 자료를 분석에 활용하였다. 구체적으로 국가기록원 홈페이지에 있는 한국 국가와 관련한 기록물 유형인 ‘정책·제도’, ‘사업’, ‘역사적 사건’, ‘조직·기구’, ‘사건·사고’, ‘조약·회담’, ‘회의’, ‘행사·이벤트’, ‘기타’로 구분된 분야·유형 중에서 ‘정책·제도’, ‘사업’과 관련하여 홈페이지에서 제공하는 모든

국가 활동을 수집했다. ‘정책/제도’와 ‘사업’ 이외에의 나머지 기록물 유형은 본 연구에서 관심 있는 국가 활동이라기보다는 한국에서 있었던 역사적 사건이나 행사, 회담 등의 사건을 가리킨다. 그러한 점에서 본 연구는 사회탐지와 관련된 국가의 구체적인 활동을 보기 위해 ‘정책/제도’와 ‘사업’에 대한 기록물 유형만을 연구에 활용했다. 앞서 언급한 것처럼 국가기록원은 단위 활동으로서 국가 활동을 홈페이지에 제시할 뿐만 아니라 각 단위 활동의 소분류, 중분류, 대분류 기능의 정의를 설명하는 내용을 홈페이지에서 함께 제시하고 있다. 그래서 본 연구는 국가기록원에서 제공하는 국가 활동이 대분류, 중분류, 소분류인지를 확인하여 단위 활동으로서 국가 활동에 대한 데이터만 수집했다. 또한 국가 활동의 이름과 소분류가 일치하고 세부적인 다른 국가 활동이 없는 경우에는 국가 활동으로 분류했다. 예를 들어, ‘어업허가제도’라는 소분류 하에 ‘면허우선순위’, ‘면허 어업의 제한 등’과 같은 단위활동이 들어있는 반면에, ‘어장정화사업’이라는 소분류는 구체적인 활동이면서 별도의 단위활동을 포함하고 있지 않는다. 이러한 경우 ‘어장정화사업’도 단위활동 데이터세트에 포함시켰다.

시간적 범위는 1945년에서 2016년까지이다.¹³⁾ 그 결과 총 3,553개의 활동을 수집하여 분석할 수 있었다. 그러나 이 중 ‘정책·제도’와 ‘사업’ 유형에 중복되는 일부 국가 활동이 포함되어 있기 때문에, 이 중복된 활동을 제외하여 총 3,496개의 국가 활동을 최종적으로 선정했다. 국가 활동에 관한 수집된 내용에는 제목, 법적 근거, 활동 내용(배경, 내용, 경과)의 요약이 담겨있다.

13) 국가기록원 홈페이지는 1945년 이전의 활동도 일부 소개하고 있으나, 이 연구의 범위에 포함되지 않는 일제 강점기 총독부 활동에 해당하는 자료는 분석 대상에서 제외했음.

〈그림 2〉 자료 수집의 기본 단위인 단위사업 예시

□ 통계

대분류 중분류 소분류 단위활동

품 > 통계 > 분야별 통계 > 고용 통계 > 임금구조기본통계조사

단위활동

□ 임금구조기본통계조사

주제유형	정책/제도
하위주제	

주제설명 기록물(37)

· 집필 내용은 국가기록원의 공식입장과 다를 수 있습니다.

근거

통계청 승인번호 제 11803로 노동부 정책홍보관리본부에서 시행한다.

배경

개별 근로자의 속성별 임금실태를 조사하여 법원의 근로손실에 따른 임금과 관련된 사건 판결 참고자료, 최저임금심의 등 임금관련 정책 수립 및 각종 학술 연구의 기초자료로 활용되고 있다.

이렇게 수집된 3,496개 국가 활동 중 국가의 탐지 활동을 식별하기 위하여 다음과 같은 방식으로 분석을 진행했다. 첫째 단계는 탐지 관련 국가 활동을 필터링하는 단계로서, 국가 활동별로 수집된 요약된 활동 내용에 ‘탐지’, ‘감지’, ‘조사’, ‘감독’, ‘단속’, ‘감시’ 등 6개 단어 중에 어느 하나를 포함하고 있는지를 살펴보고, 총 1,205개가 검출되었다. 둘째 단계는 탐지와 관련 없는 국가 활동을 추가로 제외하는 단계로서, 국가 활동별로 하나씩 세부적으로 검토하여 국가의 내부 조직관리 활동(각종 내부감사), 순수 연구개발 지원, 해외기구 결정(UN 한국 문제 협의 등), 다른 나라의 활동인 경우 등을 포함하여 국가의 탐지 활동과 관련 없는 활동을 제외했으며, 총 1,035개가 검출되었다. 셋째 단계는 시계열 데이터로 정리하는 단계로서, 수집된 국가 활동의 내용에 기반하여 시작 연도를 찾고 국가 활동이 일회성의 활동인지 연속적인 활동인지를 파악하고, 이어서 연속적인 활동의 경우 종료 시점이 명확히 정리된 경우에 이를 명시하고, 그렇지 않은 경우는 현재까지 이어지는 것으로 정리했다. 다만, 연속적인 활동인지 판단을 하기 위해 국가 활동별로 국가기록원에서 정리한 요약된 활동 내용에 기반하되 국가기록원의 기록물 열람, 국가법령정보센터의 법률 조회, 담당 부처의 공식 문서를 종합적으로 확인하여 시작 및 종료 연도를 정리했다.

2. 자료의 분석

본 연구는 국가 활동 수에 대한 단일변량을 활용한 시계열자료를 활용하여 시계열분석을 진행했다. 이러한 시계열분석을 통해 국가의 탐지 활동 변화의 패턴을 분석했다. 먼저 시계열 데이터의 특징에 대한 기술통계를 살펴봤다. 첫째, 국가가 사회에 대해 시행하는 모든 탐지 활동의 목록을 작성한다. 그리고 시대별 양적 변화를 분석한다. 국가의 사회탐지 활동의 모집단을 파악하기 위한 것이다. 둘째, 이처럼 파악한 탐지 중에서 공식 법 규정에 의거하는 탐지와 그렇지 않은 탐지를 구분하여 각각의 양적 변화를 분석한다. 본 연구는 국가 탐지 활동이 제도화되었는지에 관심을 가지며 제도화의 가장 일차적인 요소를 공식적 법 규정의 존재 여부에서 찾을 수 있을 것이기 때문이다. 다만, 모든 국가정책이 그러하듯이, 탐지도 공식적인 제도에 근거하여 이루어지는 경우뿐만 아니라, 그렇지 않은 경우도 존재할 수 있다. 따라서 이 논문에서는 법 규정에 의거하지 않는 탐지의 경우에 대해서도 구분은 하되, 동시에 양적 변화를 분석한다. 셋째, 이상에서 파악한 국가의 사회탐지 활동의 지속성 여부를 분석한다. 법 규정에 근거하는 감시와 그렇지 않은 감시를 구분하고, 각각 현실에서 반복되면서 사회구성원들에 의해 당연한 것으로 인식되고 수용되어 경로의존성이 형성되었다면, 이를 제도화된 것으로 보아 무방할 것이다. 국가의 탐지 활동이 공식적 법적 근거에 기반하거나, 일단 시작되면 장기적으로 (10년 이상) 유지되는 경향이 있다면, 제도화된 것으로 간주할 수 있을 것이다. 국가 능력은 이처럼 제도화된 탐지 활동에 근거하여 강화될 것이다.

이어서 시계열분석으로서 구조적 분기점(structural break)을 탐색하는 분석을 진행했다. 이때 구조적 분기점이란 시계열에서 추세(trend)가 변하는 지점을 가리키며, 이는 분기점을 전후로 추세의 변화로 인해 분기점 이전 시계열의 추세가 더 이상 적합하지 않게 됨을 가리킨다(Szachowicz & Skorka, 2023). 구조적 분기점 분석은 시계열 데이터를 통한 분석과 예측을 오랜 시간 연구해온 경제학과 금융 연구 등에서 발전해 온 분석 방법이다(Aue & Horváth, 2013). 본 연구는 국가 탐지 활동의 변화량(해당 연도 국가 탐지 활동 수 - 전년도 국가 탐지 활동 수)이라는 단일변량 시계열 데이터에 대해 구조적 분기점을 분석했다. 이를 통해 본 연구는 국가 탐지 활동의 변화량의 패턴에서 기존에 안정적인 패턴이 변화하는 단절 균형이 발생하는 지점을 포착하고자 하였다. 이를 위해 본 연구는 R의 *strucchange* 패키지에서 제공하는 *breakpoints* 함수를 활용하여 구조적 분기점의 개수를 파악했다. 기존 연구를 참조하여 잔차제곱합(residual sum of squares: RSS)을 우선적인 판단 기준으로 하였다. 잔차제곱합은 잠재적인 구조적 분기점을 중심으로 구간을 나누고 구간별로 표준회귀모형을 계산할 때 각 모델별로 계산되는 잔차제곱을 모두 더한 것이다(De Giuli, Greppi, & Resta, 2019). 잔차제곱합이 최소화될 때 추정 모델이 최적인 것으로 인정되기 때문에, 구조적 분기

점의 최적 개수를 파악할 때 잔차제곱합이 우선적인 기준으로 고려된다¹⁴⁾. BIC(Bayesian Information Criterion)는 잔차제곱합과 마찬가지로 최소화하는 것을 채택하는 기준이다¹⁵⁾ (Bai & Perron, 2003; De Giuli et al., 2019). 기존 연구를 참고하여 RSS와 BIC가 모두 최소값이 되는 구조적 분기점의 수를 최우선으로 고려했다. 그런데 만일 RSS와 BIC가 모두 최소값이 되는 구조적 분기점의 수가 없다면, BIC를 참조하여 RSS가 거의 변화하지 않으면서 BIC가 크게 낮아지는 경우에는 이를 선택했다.

심층 분석을 위해 먼저 전체 국가 탐지 활동의 변화 패턴을 분석한 후에 국가기능별로도 국가기능 유형별 국가 탐지 활동의 변화 패턴을 분석했다. 국가기능 유형별 국가 감지 활동의 변화를 분석하기 위해 국가기록원이 각각의 국가 활동에 대해 부여한 세부 분류항목 총 473개에 대해 분류 제목, 분류에 대한 개요 및 배경 설명 등을 참조하여 13개 국가기능의 세부 유형(예로써 <표 1>의 검·경찰, 국방, 감옥, 재정 등)으로 재분류하고 이를 다시 4개 국가기능 유형으로 통합하였다.

IV. 실증적 분석 결과

1. 국가의 사회탐지 수 전체의 변화

분석 결과, 한국 국가의 전체 사회탐지 활동 수는 시간의 흐름에 따라 자료수집이 가능한 전 기간(1945년~2016년)에 걸쳐 지속적으로 증가하는 추세를 보였다(<그림 3>). 이로부터 정치체제 변화를 수반한 민주화와 외환위기와 신자유주의 행정개혁 등에도 불구하고, 수적인 면에서 국가의 사회탐지 활동은 계속해서 증가했음을 알 수 있다.

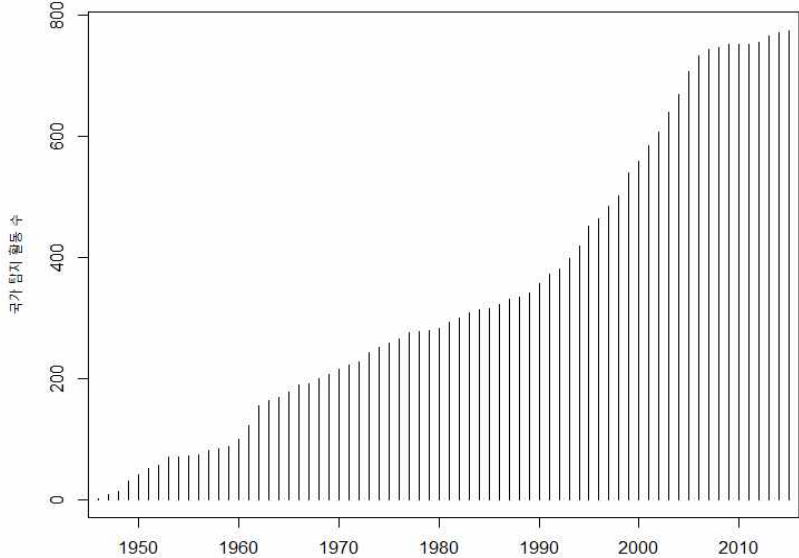
또한 공식적 법적 근거가 있는 활동(83.5%)이 그렇지 않은 활동(16.5%)보다 월등히 더 많았다. 그리고 10년 이상 지속된 국가의 사회탐지 활동(82.2%)이 단기 종료된 활동(17.8%)보다 월등히 많았다(<표 2>). 국가기능별 분석 결과에서도 정도의 차이는 있으나 어느 국가기능 유형에서도 공식적 법적 근거를 가진 활동과 장기적으로 지속된 활동이 그렇지 않은 활동보다 더 높은 비중을 차지하고 있다. 이를 통해서 대체로 국가의 사회탐지 활동은 일단 한번 형성되면, 그리고 법적 근거를 바탕으로 하는 경우, 오랜 기간 유지되는 특징을 가지고 있

14) 자세한 수식은 De Giuli et al., 2019: 4-5 참고바람.

15) $BIC = k \ln T - 2 \ln \hat{L}$, $\hat{L} = p(y | \hat{\theta}, M)$. M은 모델, $\hat{L}$ 은 모델의 최대우도 추정치, $\hat{\theta}$ 는 시계열 y에 대한 파라미터, T는 표본 크기, k는 모델에 의해 추정된 파라미터 수를 각각 의미함(De Giuli et al., 2019).

으며, 그로 인해 시간이 감에 따라 더 증가하는 패턴이 있음을 알 수 있다. 이 두 가지 사실은 한국에서 국가의 사회탐지가 그만큼 제도화되는 정도가 높음을 입증하는 것이다.

〈그림 3〉 국가의 전체 사회탐지 활동 수의 변화, 1945~2016



〈표 2〉 국가의 사회탐지 활동에 대한 기술통계

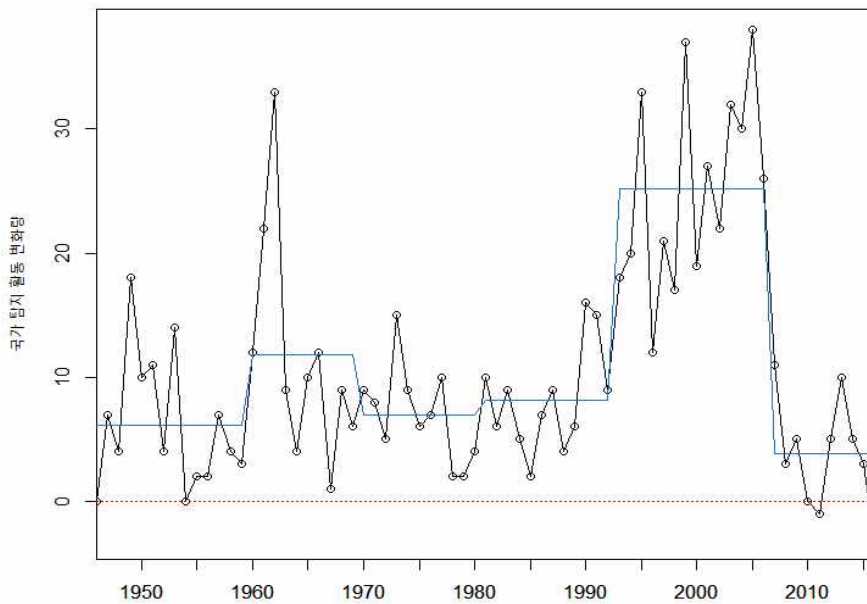
(단위: 개, %)

	공식적 법적 근거			장기지속 여부 (10년 이상)		
	있음	없음	소계	장기지속	단기종료	소계
체제유지	137 (13.2) 〈84.6〉	25 (2.4) 〈15.4〉	162 (15.7) 〈100〉	130 (12.6) 〈80.2〉	32 (3.1) 〈19.8〉	162 (15.7) 〈100.0〉
경제정책	387 (37.4) 〈82.5〉	82 (7.9) 〈17.5〉	469 (45.3) 〈100〉	385 (37.2) 〈82.1〉	84 (8.1) 〈17.9〉	469 (45.3) 〈100〉
사회통합	200 (19.3) 〈86.6〉	31 (3.0) 〈13.4〉	231 (22.3) 〈100〉	208 (20.1) 〈90.0〉	23 (2.2) 〈10.0〉	231 (22.3) 〈100〉
정책조정·관리	140 (13.5) 〈80.9〉	33 (3.2) 〈19.1〉	173 (16.7) 〈100〉	128 (12.4) 〈74.0〉	45 (4.3) 〈26.0〉	173 (16.7) 〈100〉
합계	864 (83.5)	171 (16.5)	1,035 (100)	851 (82.2)	184 (17.8)	1,035 (100)

한국 국가의 사회탐지 활동의 시간 흐름에 따른 변화 패턴을 알아보기 위해 추세 변화의 구조적 분기점을 분석했다. 구조적 분기점 분석을 위해 RSS와 BIC를 살펴본 결과, 구조적 분기점의 수가 5개일 때 RSS가 가장 낮으며 BIC도 매우 낮았다(표 3)). 이를 고려하면 국가의 전체 사회탐지 활동의 시계열 데이터에서 구조적 분기점의 개수는 5개임을 알 수 있다.

〈표 3〉 국가의 사회탐지 활동(전체)에 대한 구조적 분기점 분석 결과

구조적 분기점 개수(단위: 개)	RSS	BIC	구조적 분기점에 상응하는 연도
0	6,424	530	
1	5,293	525	1989
2	2,702	485	1992, 2006
3	2,629	492	1959, 1992, 2006
4	2,506	497	1959, 1969, 1992, 2006
5	2,498	505	1959, 1969, 1980, 1992, 2006
6	2,652	518	1956, 1966, 1976, 1986, 1996, 2006

〈그림 4〉 국가의 사회탐지 활동(전체)의 변화에 대한 구조적 분석 결과¹⁶⁾

우선, 구조적 분기점 분석을 위해 국가 탐지 활동의 변화량에 대해 분석한 점을 고려할 때, 위의 〈그림 4〉에서 거의 모든 연도의 국가 탐지 활동 변화량이 양(+)의 값을 알 수 있다. 이를 통해서도 국가 탐지 활동이 꾸준히 증가했음을 알 수 있다. 또한, 구조적 분기점의 분석 결과, 지속적인 증가 추세 속에서 특히 1960년대(1960-1969)와 1993년~2006년 시기에 기존의 증가 추세보다 급격한 증가 추세를 보이고, 그 이후에는 다시 기존의 추세로 돌아가는 패턴을 보

16) 파란색 선은 적합된 구조의 모델을 가리키며 구조적 분기점으로 구분한 구간별 평균을 가리킴

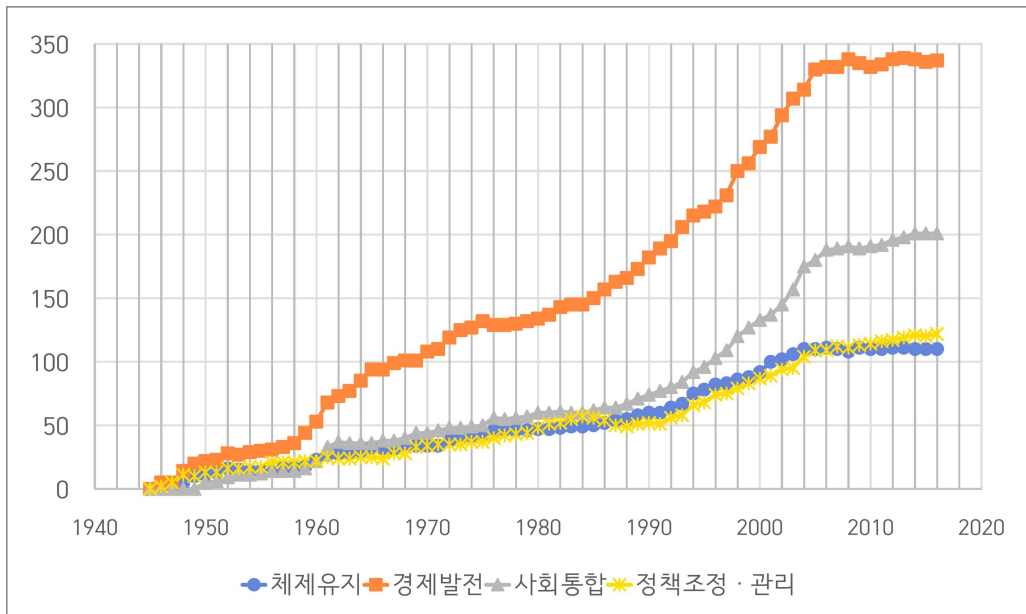
여준다.¹⁷⁾ 환언하면, 1960년대 그리고 1993년~2006년의 시기에 국가의 전체 사회탐지 활동이 급격하게 증가한 다음에 다시 완만한 증가 추세로 전환되어 안정화되는 패턴이 나타난 것이다. 이 점에서 1960년 무렵과 1993년 무렵에 단절적 균형이 발생했다고 볼 수 있다.

다만, 이러한 전체 탐지 수에서의 구조적 분기점 분석 결과에 대한 보다 정교한 설명을 위해서는 좀 더 정밀한 분석이 필요하다. 특히 국가의 사회탐지 활동을 국가기능 유형별로 나누어 분석함으로써 시기별 변화의 패턴을 설명할 수 있는 실마리를 찾아볼 수 있을 것이다.

2. 국가의 기능유형별 사회탐지 활동

국가의 주요 기능인 체제유지, 경제발전, 사회통합, 집정(정책조정·관리) 별로 각각 시기별 사회탐지 수의 변화를 분석하였다(〈그림 5〉). 이들 4대 주요 기능 분야에서의 국가의 탐지 활동은 모두 각각 지속해서 증가한 점에서 공통점이 있다. 그러나 시대별로 기능 간의 우선순위에서는 후술하는 것과 같이 매우 흥미로운 차이를 발견할 수 있다.

〈그림 5〉 한국 국가기능별 사회탐지의 변화, 1945~2016



또한, 국가기능별 사회탐지 변화의 시대적 증감 폭을 분석하기 위해 시계열분석을 시도

17) 한국에서 전자는 정치적 권위주의가 시작되던 시기, 후자는 민주화 및 지구화가 시작되는 시기였다.

하였다. 이 분석은 각각의 기능별로 점증(감) 혹은 단절적 균형의 변화가 있었는지를 밝혀내기 위한 작업이다.

1) 국가기능 유형 1: 체제유지

국가의 체제유지 기능 관련 사회탐지 활동 수는 집정(정책조정·관리)기능의 경우와 큰 차이 없이 대체로 유사한 변화를 보였다. 다만, 1980년대 중반부터 2000년대 초반까지는 근소한 차이로 3위를 유지하다가, 2005년 무렵부터 현재까지는 가장 낮은 순위를 차지하고 있다(그림 5)). 체제유지 기능 관련 국가 탐지 활동 수의 변화 패턴을 분석하기 위해 구조적 분기점 분석을 수행했다(표 4). 체제유지 기능과 관련된 국가 탐지 활동은 전체 국가 탐지 활동의 경우와 유사하게 1961~1977년 시기와 1993~2005년 시기에 기존보다 큰 폭으로 증가하는 추세로의 구간 이동을 보여준다¹⁸⁾. 즉, 이 두 시기에 급격히 빠르게 증가하는 추세를 보이며 탐지 활동이 축적되다가 완만한 증가 추세로 전환되는 모습이 이어졌다. 그러한 점에서 이 경우에도 1961년과 1993년에 단절적 균형이 발생한다고 정리할 수 있다.

〈표 4〉 국가의 사회탐지 활동(체제유지 기능)에 대한 구조적 분기점 분석 결과

구조적 분기점 개수(단위: 개)	RSS	BIC	구조적 분기점에 상응하는 연도
0	278	307	
1	246	307	2005
2	179	293	1992, 2005
3	177	300	1977, 1992, 2005
4	174	308	1960, 1977, 1992, 2005
5	174	316	1962, 1972, 1982, 1992, 2005
6	193	332	1955, 1965, 1975, 1985, 1995, 2005

구체적으로 어떤 국가 탐지 활동이 이러한 두 시기에 크게 증가했는지 살펴봤다. 먼저 1961년에서 1977년 시기에 체제유지 기능 차원에서 증가한 대표적인 활동들을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방 발전을 위해 필요한 여러 현황을 조사하는 것과 관련하여 ‘재산세’(1961), ‘농촌진흥법 제정’(1962), ‘수도권정비기본계획’(1964), ‘지방문화원진흥법 제정’(1965) 등의 활동이 이 시기에 시작되었다. 둘째, 국가 차원에서 범죄를 탐지하고 통제 및

18) 이러한 패턴의 변화를 조금 더 자세히 보기 위해서는 국가 탐지 활동의 변화폭에 대한 시계열 그래프가 필요하며 본문의 지면 관계상 이러한 기능별 변화폭에 대한 시계열 그래프를 정리하여 부록에 첨부하였다.

관리하기 위한 여러 가지 국가 활동이 본격적으로 시작되었다. 예를 들어, ‘경생보호제도’(1961), ‘부정수표단속법’(1961), ‘수사종합검색시스템’(1962), ‘방법대원제’(1963), ‘해상범죄’(1975), ‘범죄없는 마을 운동’(1978)과 같은 활동이 이 시기에 본격적으로 시작되었다.

다음으로 1993년에서 2005년 시기에 체제유지 기능 차원에서 어떤 탐지 활동이 증가했는지 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 이 시기에 지방발전의 맥락에서 이루어진 여러 활동들이 크게 증가했다. ‘지역사회개발사업’(1999), ‘지역산업진흥계획’(1999), ‘취약지 대책사업’(1998), ‘도시개발법의 제정’(2000), ‘읍면동 기능전환’(2000), ‘국토기본법’(2002), ‘지역발전위원회’(2003) 등의 활동이 이 시기에 시작되었다. 둘째, 인권의 보장과 관련된 탐지 활동이 크게 증가했다. 예를 들어, 이 시기에 ‘가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 법률의 제개정’(1997), ‘유치장 시설환경인권실태조사’(2001), ‘국내거주외국인노동자인권실태조사’(2001), ‘특수고용종사자노동실태조사’(2002), ‘지역사회에서의 노인학대실태조사’(2003) 등 인권과 관련한 탐지 활동이 새롭게 시작되었다. 셋째, 정보통신기술 발전의 시작과 이 시기에 이루어진 소위 ‘범죄와의 전쟁’이 체제 유지 관련 활동을 증가시켰다. 즉, ‘통신비밀보호법’(1993), ‘4대폭력추방종합대책’(1994), ‘조직폭력대책단 설치’(1994), ‘우범소년결연’(1995), ‘학교담당검사제’(1995), ‘CCTV영상판독’(1995), ‘가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률’(1997) 등의 국가 탐지 활동이 이 시기에 출현했다.

2) 국가기능 유형 2: 경제발전

국가의 경제발전 기능을 위한 사회탐지 수는 해방 직후부터 현재까지 압도적으로 우위를 차지해 왔다. 특히, 국가 주도의 산업화 시기에 그리고 2000년대에 다른 기능들과의 차이가 더욱 크게 벌어졌다(〈그림 5〉).

경제발전 기능과 관련된 국가 탐지 활동에 대해 구조적 분기점 분석을 진행했다¹⁹⁾. 이것은 산업정책, 재정·금융정책, 공공재 제공 등 경제발전 정책과 관련된 국가의 탐지 활동이다. 분석 결과, 전반적인 완만한 증가 추세 속에서 1960~1974년 기간, 1986~1996년 기간, 그리고 1997~2006년에 기존에 비해 급격하고 빠르게 활동 수가 증가하고 기간 종료 후 안정되는 패턴을 보여주었다(〈표 5〉). 이를 통해 경제발전 기능과 관련한 국가 탐지 활동은 1960년, 1986년, 1997년에 단절적 균형이 발생함을 알 수 있었다. 이러한 패턴은 전체 국가 탐지 활동과 약간 다른데, 1960년을 전후한 시점이 구조적 분기점인 점은 동일하다. 하지만 전체 국가 탐지 활동은 김영삼 정부의 시작인 1993년이 구조적 분기점인 것과 달리 경제발

19) 구조적 분기점의 전후로 모든 국가기능별 사회탐지 활동의 변화량 패턴이 어떻게 변화하는지는 〈부록〉에 제시된 그림을 참고할 것.

전 기능 관련 국가 탐지 활동은 민주주의 이행 직전인 1986년과 외환위기 발생 시점인 1997년이라는 점이다. 경제발전 기능과 관련된 국가 탐지 활동이 민주화와 IMF 경제위기의 영향을 많이 받았을 가능성을 시사하는 대목이다.

〈표 5〉 국가의 사회탐지 활동(경제발전 기능)에 대한 구조적 분기점 분석 결과

구조적 분기점 개수(단위: 개)	RSS	BIC	구조적 분기점에 상응하는 연도
0	1,572	430	
1	1,373	429	2006
2	950	411	1989, 2006
3	893	415	1986, 1996, 2006
4	843	420	1958, 1968, 1989, 2006
5	763	421	1959, 1974, 1985, 1996, 2006
6	773	431	1955, 1965, 1975, 1985, 1995, 2005

구체적으로 어떤 국가 탐지 활동이 이러한 세 개 시기에 크게 증가했는지 살펴보면, 먼저 1960년에서 1974년 기간에 다음과 같은 이유로 국가 탐지 활동이 크게 증가했다. 첫째, 국가 차원에서 공공재를 제공하기 위한 본격적인 노력이 이 시기에 시작되었다. 구체적으로, ‘토지세법 제정’(1960), ‘운전면허제도’(1961), ‘항공법’(1962), ‘물품목록화 사업’(1962), ‘토지구획정리사업’(1966), ‘서울지하철 1호선 개통’(1965) 등과 같이 공공재 제공과 관련한 본격적인 활동과 이를 위한 탐지 활동이 증가했다. 둘째, 이 시기에 산업 관련 기획을 위한 다양한 조사가 시작되었다. 대표적으로 ‘중소기업은행법’(1961), ‘제1차 경제개발5개년계획’(1962), ‘운수업통계조사’(1964), ‘전자공업진흥5개년계획’(1966), ‘중소기업기본법’(1966), ‘장기기계공업육성계획’(1973) 등의 활동이 이 시기에 시작되었다.

다음으로 1986년에서 1996년 시기에 경제발전 기능 관련 국가의 사회탐지 활동이 급격하게 증가한 이유를 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 산업정책과 관련하여 기업의 독과점이나 산업집중을 방지하기 위해 기업의 활동을 탐지하기 위한 여러 국가 탐지 활동이 크게 증가했다. 대표적인 예로는 ‘도소매업통계조사’(1988), ‘개별기업군에 대한 여신관리 강화’(1989), ‘계열기업간 상호보증 축소방안’(1992), ‘농산물유통개혁’(1993), ‘보세구역반입 명령제도’(1993), ‘상계관세제도’(1994) 등이 있다. 둘째, 금융시장 개방과 자율화 추진에 따른 위험을 파악하고 부작용을 최소화하기 위한 탐지 활동이 이어졌다. 여기에는 ‘국제수지흑자관리대책’(1988), ‘주식시장개방추진안’(1991) 등이 해당된다.

마지막으로 1997년에서 2006년 시기에 매우 큰 폭으로 증가한 경제발전 기능 관련 국가 탐지 활동을 살펴보면, 무엇보다도 산업구조의 변화에 대응하기 위한 다양한 국가 탐지 활동이 크게 증가했다. 여기에는 ‘서비스업활동지수’(1999), ‘국가 장기 전력수급계획’(2000), ‘사이버쇼핑몰’(2000), ‘구매조건부 신제품개발사업’(2002), ‘국가과학기술 경쟁력 강화를 위한 이공계지원 특별법’(2004), ‘신·재생에너지 인프라 구축’(2002), ‘시스템소프트웨어’(2004) 등의 활동이 포함된다.

3) 국가기능 유형 3: 사회통합

보건·복지, 교육, 이데올로기 등 국가의 사회통합 기능을 위한 사회탐지는 다른 국가기능의 경우와 비교하여 가장 극적인 변화를 나타낸다. 즉, 1940년대~1950년 대는 4대 기능 중에서 가장 적었으나, 1961년부터 2위로 올라서고, 그 이후 줄곧 2위의 순위를 유지했으며, 특히 2000년대 시작 전후부터 체제유지 기능이나 집정(정책조정·관리) 기능과의 격차가 더 크게 벌어졌다(〈그림 5〉).

사회통합 관련 국가의 탐지 활동에 대해 구조적 분기점을 분석한 결과, 전체 국가 탐지 활동과 비교할 때 뚜렷하게 다른 패턴을 보여주었다(〈표 6〉). 전체 국가 탐지 활동의 경우와는 달리, 1960년대에 크게 증가하는 패턴이 뚜렷하게 나타나지 않고 1993~2003년 시기에 큰 폭의 증가 추세가 이루어지고 그 후에 안정화되는 추세를 보여준다. 이를 통해 사회통합 기능 관련 국가 탐지 활동은 1993년이 구조적 분기점이며 이 시기에 단절적 균형이 발생함을 알 수 있다.

이를 구체적으로 살펴보면, 1993년에서 2003년 사이에 다음과 같은 특징적인 사회통합 기능 관련 국가 탐지 활동의 증가가 나타났다. 첫째, 이 시기에 보건/복지에 위해가 될 수 있는 다양한 위험들을 파악하기 위한 새로운 시도들이 이어지는 동시에 아동, 여성 등 취약자를 위한 탐지 활동이 두드러졌다. 여기에는 ‘국민영양조사사업’(1995), ‘가정폭력방지및피해보조보호등에관한법률’(1996), ‘아동학대’(2000), ‘가정위탁보호’(2000), ‘식품중 곰팡이독소 실태 조사 사업’(2001), ‘부정불량식품특별단속’(2003), ‘여교수 채용목표제 실시’(2003), ‘식품제조업위생관리’(2003) 등이 포함된다. 둘째, 교육 관련 새로운 국가 탐지 활동의 출현이 눈에 띈다. ‘5·31 교육개혁’(1994), ‘교원예유에 관한 규정’(2002)이 대표적인 예이다. 셋째, 이데올로기 세부 기능과 관련된 문화재 관련 활동과 디지털 방송 전파와 관련된 활동이 이 시기에 두드러졌다. 이는 ‘전파자원중장기이용계획’(1996), ‘디지털TV방송사업’(1997), ‘근대문화유산 보존·활용’(1999), ‘등록문화재제도’(1999), ‘전파법’(2000), ‘정보격차해소에관한 법률’(2001) 등을 포함한다.

〈표 6〉 국가의 사회탐지 활동(사회통합 기능)에 대한 구조적 분기점 분석 결과

구조적 분기점 개수(단위: 개)	RSS	BIC	구조적 분기점에 상응하는 연도
0	871	388	
1	667	378	1993
2	479	363	1994, 2005
3	468	369	1959, 1994, 2005
4	459	377	1959, 1970, 1994, 2005
5	450	384	1959, 1970, 1984, 1994, 2005
6	464	394	1955, 1965, 1975, 1986, 1996, 2006

4) 국가기능 유형 4: 정책조정·관리

국가정책을 기획 및 조정하고 관리하는 집행(executive) 기능에 해당하는 정책조정·관리 기능을 위한 탐지의 수는 1940년대와 1950년대에는 2순위를 차지했다. 그러나 1960년대부터 2000년대 초까지는 가장 낮은 순위가 되었다. 그러다가 2005년 이후 다시 3위로 올라섰다(〈그림 5〉).

이 기능과 관련된 국가의 탐지 활동은 각각 1968~1982년 시기에 증가 추세, 1993~2006년 시기에 기존의 추세에서 벗어나 크게 증가하는 패턴이 나타났다(〈표 7〉). 그리고 이 두 시기에 활동의 급속한 증가 패턴이 두드러지게 나타나고 활동이 축적된 후에, 다시 안정적인 변화의 패턴을 보여준다. 따라서 정책조정·관리와 관련하여 1968년과 1993년이 구조적 분기점이 되며, 이 두 시기에 단절적 균형이 발생한 것으로 볼 수 있다.

구체적으로 살펴보면 먼저 1968년에서 1982년 시기에는 한국에 거주하는 사람들의 전체적인 현황과 동태를 조사하고 파악하는 것과 관련된 활동의 출현이 두드러졌다. ‘국민대차대조표’(1968), ‘임금구조기본통계조사’(1970), ‘시도별추계인구’(1970), ‘서울특별시 상수도, 청소, 건축, 보건 행정 감사’(1972), ‘사회지표’(1970), ‘통계인력및예산조사’(1972), ‘사회통계조사’(1977) 등이 이에 해당한다.

다음으로 1993년에서 2006년 사이에 다양한 형태의 인구 현황과 동태를 파악하기 위한 활동의 출현이 두드러졌다. ‘작업환경실태조사’(1993), ‘개인정보보호제도’(1994), ‘소비자동향조사’(1995), ‘공공기관의 정보공개제도’(1996), ‘통계로 보는 여성의 삶’(1997), ‘청소년통계’(2001), ‘한국교육고용패널조사’(2003) 등이 이에 해당하며 과거에 비해 탐지하려는 활동이나 상태에 대한 조사의 범위가 증가함을 알 수 있다.

〈표 7〉 국가의 사회탐지 활동(정책조정·관리 기능)에 대한 구조적 분기점 분석 결과

구조적 분기점 개수(단위: 개)	RSS	BIC	구조적 분기점에 상응하는 연도
0	366	327	
1	318	325	1992
2	264	320	1992, 2006
3	248	324	1982, 1992, 2006
4	244	332	1967, 1982, 1992, 2006
5	236	338	1957, 1967, 1982, 1992, 2006
6	291	361	1955, 1965, 1975, 1985, 1996, 2006

5) 소결

이상의 실증적 분석 결과를 앞의 이론적 논의와 연계하여 다음과 같이 해석할 수 있다. 첫째, 권위주의 국가의 사회탐지 가설은 적어도 정량분석 결과로는 받아들이기 어렵다. 전반적인 국가의 사회탐지 활동이 시간의 흐름에 따라 증가하는 패턴을 보였다. 또한, 권위주의 국가의 탐지 활동 가설과는 달리, 민주화 이후에 체제유지 기능 관련 사회탐지 활동 수가 증가했다. 이 가설이 받아들여지기 위해서는 적어도 체제유지 기능 관련 사회탐지 활동 패턴이 민주화 이후에 정체되거나 감소하는 패턴을 나타내야 함에도 오히려 크게 증가하는 단절적 균형이 발생한 것이다.

둘째, 민주화 및 산업화 국가의 사회탐지 가설은 전반적인 국가 사회탐지 활동의 지속적 증가와 특히 경제발전 및 사회통합 기능 관련 탐지 활동 변화와 크게 부합한다. 민주화 이후, 특히 국민소득 증대가 이루어진 이후에 시민들의 보건·복지·교육·문화 등 행정수요 증대에 부응하여, 사회통합 기능 관련 탐지 활동이 1994년을 기점으로 큰 폭의 증가 패턴이 발생한 것과 일치한다. 산업구조 고도화에 따라 대두하는 시장실패의 여지를 파악하기 위한 경제발전 관련 탐지 활동 또한 의미 있는 증대가 이루어졌다. 반면에, 민주화 이후에도 체제유지 기능 관련 사회탐지 활동이 큰 폭의 증가가 이루어지고 있는 현상과는 부합하지 않는 점은 앞에서 지적한 바와 같다.

셋째, 강한 국가의 경로의존성 가설은 한국 국가의 사회탐지 활동 변화와 관련한 여러 가지 실증적 분석 결과와 잘 부합한다. 민주화나 산업화 이후에도 제도들의 집합체로서 국가는 마치 하나의 유기체처럼 생존하고 성장하려는 성향을 지니며, 이는 제도적 경로의존성을 통해 발현된다. 한국에서 체제유지 기능 관련 국가의 사회탐지 활동 수가 민주화 이후인 1993년을 기점으로 단절적 균형의 패턴을 보이면서 증가하였고, 국가주도의 산업정책 추

진 경험과 조직역량의 경로의존성(엄석진, 2017)을 통해 경제발전 기능에서 민주화와 IMF 경제위기를 기점으로 다시 큰 폭으로 증가하였다.

넷째, 민주화 이후 1993년에 정책조정·관리 기능 관련 사회탐지 활동이 단절적 균형의 특징을 보이면서 증가하는 현상도 강한 국가의 경로의존성 가설에 부합하는 것으로 해석할 수 있다. 1987년 민주주의 이행 이후 ‘5년 단임제’ 대통령은 치열한 선거정치 과정에서 남발한 공약을 임기 중에 실현해야 하는 심리적 압박을 받았다. 반면, 권위주의 시대와는 달리, 대통령-관료제 간의 긴밀한 협력관계(nexus)는 점차 이완되었다. 국민들의 경우, 과거 장기 집권 시기의 정부들과 유사한 수준의 정책 성과를 기대하면서도, 정부 정책에 대한 순응은 크게 감소하였으며, 이에 따라 정책집행의 어려움이 크게 증대되었다. 이 같은 상황에서 집권정부의 정책결정자들과 관료들의 정책조정·관리에 대한 관심이 크게 증대되는 현상이 발생한 것이다.

V. 결론

지금까지의 실증 분석을 통해 한국에서 광복 이후 지난 80년 가까운 기간에 국가의 전체 사회탐지 활동 및 국가기능별 사회탐지 활동 그리고 제도화가 모두 수적으로 계속해서 증가하고 제도화되었음을 확인할 수 있었다. 이 같은 현상을 해석하기 위해 정책국가(policy state) 관념(Orren & Skowronek, 2017)을 참고할 필요가 있을 것이다. 국가의 기능이란 정책에 의해 실현되는 것이고, 따라서 국가기능이 증가하면 정책도 같이 증가하고, 이것이 다시 국가의 사회탐지 활동 및 제도화 증대로 이어지는 것으로 보는 시각이다. 이 시각을 적용하여 지난 70여 년 동안 한국 국가의 사회탐지 활동 및 제도화의 지속적인 증가를 국가기능의 지속적 확대와 그것을 정책을 통해 실현하기 위한 정책정보의 필요성과 사회탐지 증가로 해석할 수 있다. 이 점을 좀 더 구체적으로 확인하기 위해 국가의 사회탐지 활동을 4대 주요 국가기능별로 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 경제발전을 위한 사회탐지의 수는 해방 직후부터 현재까지 압도적으로 우위를 차지하고 있다. 특히, 국가 주도의 산업화 시기는 말할 것도 없거니와 후기 민주주의 시기인 2000년대에도 다른 기능들과의 차이가 더욱 크게 벌어졌다.

둘째, 한국 사회의 혼란기인 그래서 체제유지 기능이 가장 필요했을 것으로 짐작되는 1940년대와 1950년대에 체제유지 기능을 위한 사회탐지는 4대 기능 중에서 오히려 가장 적었다. 체제유지 기능이 수적 규모에서 2위로 올라서기 시작한 것은 1960년대 초부터였다.

그런데 그 이후에도 줄곧 2위의 순위를 유지했으며, 특히 후기 민주주의 시기인 2000년대 시작 전후부터 정책조정·관리 기능 및 사회통합 기능과의 격차는 더 크게 벌어졌다.

셋째, 정책조정·관리 기능을 위한 사회탐지의 수는 1940년대와 1950년대에는 2순위를 차지했다. 그러나 1960년대부터 2000년대 초까지는 가장 낮은 순위가 되었다. 그러다가 2005년 이후 다시 3위로 올라섰다.

넷째, 사회통합 기능을 위한 국가의 사회탐지는 정책조정·관리 기능의 경우와 큰 차이 없이 대체로 유사한 변화를 보였다. 다만, 1980년대 중반부터 2000년대 초반까지는 근소한 차이로 3위를 유지하다가, 2005년 무렵부터 현재까지는 가장 낮은 순위를 차지하고 있다. 2000년대에 민주주의 공고화와 더불어 사회복지 예산의 급속한 증가 등에 힘입어 정책이 활성화되고 있다(신헌태 외, 2024). 그럼에도 불구하고, 최근 생활고를 비판한 ‘세 모녀’의 ‘극단적 선택’이나 출생신고조차 이루어지지 않은 영유아(2015년 이후만도 2,123명) 문제 등 사회 저변에 대한 국가의 사회탐지 능력의 미흡과 그로 인한 정책정보 부족 현상을 이해할 수 있는 대목이다.

변화 형태의 시기별 특성에서는 대체로 1960년대 초중반(특히 1961년)과 1990년대 초반(특히 1993년)에 국가의 사회탐지 활동이 기존의 추세에서 큰 폭의 증가 추세로 전환되는 단절균형적 변화 현상이 나타났다(〈표 8〉). 특히 1960년대 초반은 체제유지 기능과 경제발전 기능 측면에서 국가의 사회탐지 활동 수가 큰 폭으로 증가하는 추세로 이어지는 중요한 시점이었으며, 1990년대 초중반은 모든 기능 측면에서 단절적 균형으로서 중요한 시점이었다.

〈표 8〉 기능별 단절적 균형의 발생 시점

국가기능	체제유지	경제발전	사회통합	정책조정·관리
단절적 균형의 발생 시점	1961년 1993년	1960년 1986년 1997년	1993년	1968년 1993년

이상에서 요약한 한국 국가의 사회탐지 활동 및 제도화 분석 결과를 바탕으로 다음과 같은 함의를 도출할 수 있을 것이다.

첫째, 한국 국가가 출범 이후 지금까지 점차 더 근대국가의 특징인 하부구조권력의 증대를 도모해왔음을 보여주는 것이다. 이를 통해 한국 국가는 국가능력을 키우고, 정책의 효과성을 증진해온 것으로 해석할 수 있다.²⁰⁾ 이는 한국 국가가 강력한 국가능력을 바탕으로 사

20) 중앙과 지방 간의 관계 면에서 조선 시대를 흔히 중앙집권 국가로 지칭하고 있지만, 실제로는 근대국가 수준의 완전한 통제와는 거리가 멀었다. 중앙과 지방 간의 정보 비대칭 문제 때문이다. 한국 국가의 근대

회 부문에 대해 비교적 높은 자율성을 유지해 왔다(Evans, 1995 등)는 범 사회과학계의 학설을 실증적으로 뒷받침하는 것이다.

둘째, 국가기능별 분석 결과 경제발전 기능과 비교할 때 체제유지 기능을 위한 사회탐지 활동과 제도화가 훨씬 밀돌았음을 발견하였다. 더욱이 해방 정국과 ‘6.25 한국전쟁’의 혼란기(1940년대 중반~1950년대 중반), 그리고 정치적 권위주의가 팽배하던 시기(1970년대~1980년대)보다도 오히려 민주주의 이행 이후 공고화가 진행되던 시기(1990년대 이후)의 시기에 국가의 체제유지 기능을 위한 사회탐지 활동이 훨씬 더 증대된 사실도 확인하였다. 이 같은 분석 결과는 매우 조심스러운 해석이 필요하다. 즉, ‘주민등록체제’나 ‘국가보안법’의 제도화처럼 수적으로는 적지만, 세세한 경제발전 기능의 수행을 위한 사회탐지 활동이나 제도화에 비해 실질적으로 사회에 미치는 영향력의 범위는 엄청난 차이가 있다. 그런가 하면, ‘금융실명제’의 경우처럼 경제발전 기능을 위한 사회탐지 제도화의 경우에도 사회에 큰 영향을 미치는 제도화가 있을 수 있음은 물론이다. 이 점에서 정량적 분석에만 의존한 이 연구의 한계점이 지적될 수 있으며, 향후 정성적 자료를 바탕으로 하는 질적 연구의 필요성을 시사하는 것이다.

셋째, 최근에 발전하고 있는 디지털 기술, 특히 사물인터넷 기술은 사회에 대한 실시간 자료 수집을 가능하게 함으로써, 국가의 사회탐지 활동과 그 효율성 및 효과성을 크게 증진시킬 것으로 예상된다. 실시간 자료 수집은 ‘빅데이터 애널리틱스’, ‘디지털 트윈’, 인공지능, ‘블록체인’ 등 디지털 기술과 결합 되어 사회적 필요에 더욱 대응적인 국가가 될 수 있도록 기여할 것이다. 이와 같은 디지털 기술의 발전은 한편으로는 국가의 탐지 역량을 높이는 동시에 다른 한편으로 국가의 활동에 대하여 더 많이 공개되면서 기업(Fuchs, 2012; Lyon et al., 2012)과 개인(전명산, 2019)이 더 많은 정보를 탐지하고 관리할 수 있는 변화로 이어질 수 있다. 이 같은 측면에 대한 논의도 향후의 연구과제로 남는다.

넷째, 이론적 배경에서 지적한 것처럼 국가의 사회탐지 능력의 강화는 ‘양날의 칼’이라는 측면을 결코 간과할 수 없다. 사회구성원의 사생활 침해, “규율권력”(Foucault, 1975), 또는 “인간 활동에 대한 통제”(Giddens, 1985: 46-7) 등의 권력을 강화하는 역기능을 창출할 수 있기 때문이다. 국가의 사회탐지 활동의 이 같은 양면성으로 인해 국가는 ‘Big brother’가 될 수도 있고, ‘Soft sister’가 될 수도 있을 것이다. 정책 수행을 위한 ‘탐지’인지 아니면 사회 통제를 위한 ‘감시’인지는 국가 활동의 정당성 확보와 그것을 바탕으로 하는 사회적 신뢰도에 의해 좌우될 것이다. 이에 대한 심층적인 논의도 앞으로의 연구과제로 남는다.

이상의 함의 분석을 통해 한국 국가의 시대별 사회탐지 변화가 시사하는 긍정적 및 부정

화와 더불어 정보 비대칭 문제가 줄어들고, 그만큼 중앙의 지방에 대한 통제가 쉬워졌다(배유일, 2018).

적 측면에 대한 학술적 및 정책적 고려가 필요할 것이다. 이 논문은 국가의 사회탐지 활동이 한국의 행정학계에서 중요한 연구주제가 될 수 있음을 시사한다. 한국 국가의 사회탐지에 대한 시기별 변화에 대한 탐색적이고 실태의 묘사(description)를 주목적으로 한 이 연구에서 변화의 원인에 대한 설명이나 미래 정책의 처방은 연구의 범위를 벗어난다. 한국 국가의 사회탐지 활동 및 제도화의 설명을 위한 이론화와 변화 예측을 위해 앞으로 좀 더 많은 그리고 체계적인 연구를 할 필요가 있다. 더 나아가 보편성 확보를 위해 일본이나 중국 그리고 다른 서구의 나라들과 비교연구를 수행할 필요성이 있다.

더불어서 후속 연구에서 고려해야 할 본 연구가 가진 몇 가지 한계에 대하여 추가로 정리하고자 한다. 먼저 본 논문은 국가기록원이라는 공공기관이 기록물 관리에서 지니는 전문성에 의존하여 국가기록원 홈페이지에서 제공하는 분류체계를 중심으로 연구를 진행했다. 그러나 국가기록원이 제공하는 분류체계와 국가 활동 역시 특정 정치적 입장이나 이론적 관점의 편향성 문제로부터 완전히 자유로울 수는 없다. 이 점에서 국가기록원 홈페이지 이외에 신뢰할 수 있는 다양한 정보 원천을 활용하여 다각적인 측면에서 데이터의 신뢰성에 대해 검증할 필요가 있다. 후속 연구는 이러한 점을 고려하여 다양한 출처의 데이터를 통해 데이터의 신뢰성을 확보하기 위한 노력을 기울일 필요가 있다. 다음으로 국가의 사회탐지 활동이 연구주제로 자리 잡기 위해서는 국가의 사회탐지 활동의 개념화와 조작화 그리고 측정에 대한 지속적인 탐구를 위한 많은 노력들이 계속해서 필요하다.

참고문헌

- 국가기록원. (2023). 「2022 국가기록백서」. 대전: 국가기록원.
- 김국현·김왕복·김근세. (2010). “한국의 국가발전에서 행정의 역할”. 「국정관리연구」, 5(2), 1-24.
- 김봉환·서동욱. (2020). “중소기업 정책자금 대상자 선정과 사후감시에 관한 연구”, 「행정논총」, 58(4): 175-211.
- 김영미. (2007). “해방 이후 주민등록제도의 변천과 그 성격: 한국 주민등록증의 역사적 연원”. 「한국사연구」, 136, 287-323.
- 김일영. (2008). 「정치, 한국행정 60년: 1948~2008」, 파주: 법문사.
- 김정렬. (2006). “발전국가의 위기와 행정개혁의 진로: 한국형 신공공관리의 진화단계별 비교 분석”. 「한국행정연구」, 15(2), 95-125.
- 박성미. (2022). 「공공기관에 대한 감시·감독 활동이 경영성과에 미치는 영향 분석」, 서울대 행정대학원 공기업정책학 석사학위논문.
- 배관표·엄석진. (2012). “한국 국가기구의 단절과 연속: 1948~1972”. 「한국행정학보」, 46(3), 329-356.
- 배유일. (2018). 「한국의 이중적 민주주의」. 파주: 문우사.
- 신정희. (2008). 「정부 신뢰와 전자감시: 주거지역 내 방범용 CCTV 설치정책을 중심으로」. 서울대 대학원 행정학 박사학위논문.
- 신현태·김민한·임동완·정용덕. (2024). 한국 국가의 기능별 자원 배분, 1948~2021”, 「한국행정연구」, 33(1): 201-250.
- 양재진. (2008). “한국 복지정책 60년: 발전주의 복지체제의 형성과 전환의 필요성”. 「한국행정학보」, 42(2), 327-349.
- 엄석진. (2016). “한국행정의 역량: 경로의존에 의한 행정개혁의 형식화를 중심으로”. 「한국행정학보」, 50(4), 91-137.
- 배관표·엄석진. (2012). “한국 국가기구의 단절과 연속”. 한국행정학보, 46(3), 329-356.
- 엄석진·이서영·라소영·양종욱. (2017). “한국의 국가발전과 행정, 1948~ 2016: 국가기구론의 시각에서: 국가기구론의 시각에서”. 「한국사회와 행정연구」, 28(3), 1-52.
- 유현중. (2011). “한국행정의 국가이론적 재검토: 국가성의 변화와 대안을 중심으로”. 「한국행정학보」, 45(3), 251-278.
- 이왕휘. (2022). “발전 이후 발전국가: 한국과 동아시아 사례 비교”. 「한국정치학회보」, 56(4), 83-104.
- 전명산. (2012). 「블록체인, 정부를 혁신하다」. 서울: 클라우드나인.
- 정용덕. (2002). 「한일 국가기구 비교연구」. 서울: 대영문화사.
- 정충식. (2021). “본인확인 수단의 변천 과정 분석”. 「월간 SW중심사회」, 6, 40-52.
- 정혜인. (2012). 「전자감시제도에 관한 연구」, 서울대 대학원 법학 박사학위논문.
- 채석진. (2022). “집, 일상, 감시: 팬데믹 시기 집의 재구성과 ‘감시 돌봄’ 실천 연구”, 「한국언론학보」,

66(6): 195-229.

최종수·조성일. (2016). “바그너 법칙의 실증적 검증-한국의 경우”. 「재정정책논집」, 18(3), 21-44.

하연섭. (1999). 「제도분석: 이론과 쟁점」. 다산출판사.

Accemoglu, D. & Robinson, J. (2019). *The Narrow Corridor*, The Penguin Books. (장경석 역, 좁은 회랑, 서울: 시공사, 2020.)

Almond, G. & G. Powell, Jr. (1996). *Comparative Politics Today*, 6th. ed., Boston: Little Brown.

Amsden, A. H. (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. New York: Oxford University Press.

Aue, A. & Horváth, L. (2013). Structural breaks in time series. *Journal of Time Series Analysis*, 34(1), 1-16.

Bailey, J. J., & O'Connor, R. J. (1975). Operationalizing incrementalism: Measuring the muddles. *Public Administration Review*, 60-66.

Bai, J., & Perron, P. (2003). Computation and analysis of multiple structural change models. *Journal of Applied Econometrics*, 18(1), 1-22.

Clark, G. L. & Dear, M. (1984). *State apparatus: Structures and language of legitimacy*. Boston: Allen & Unwin.

De Giuli, et al. (2019). An object-oriented Bayesian framework for the detection of market drivers. *Risks*, 7(1), 8; <https://doi.org/10.3390/risks7010008>.

Evans, P. (1995), *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*, Princeton: NJ: Princeton Univ. Press.

Fenno, R. F. (1966). *The Power of the Purse: Appropriations Politics in Congress*. Boston: Little, Brown.

Foucault, M. (1975). Surveilleret punir: naissance de la prison. (오생근 역. 감시와 처벌. 나남출판, 2020).

Fuchs, C. (2013). Political economy and surveillance theory. *Critical Sociology*, 39(5), 671-687.

Giddens, A. (1985). *The Nation-State and Violence*. UC Press. (진덕규 역. 민족국가와 폭력. 삼지원, 1991.)

Hall, P. A. (1986). *Governing the economy: The politics of state intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.

Hay, C. (2002). *Political analysis: A critical introduction*. Basingstoke: Palgrave.

Henrekson, M. (1993). Wagner's law- A spurious relationship?. *Public Finance*, 46(3), Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=998269>

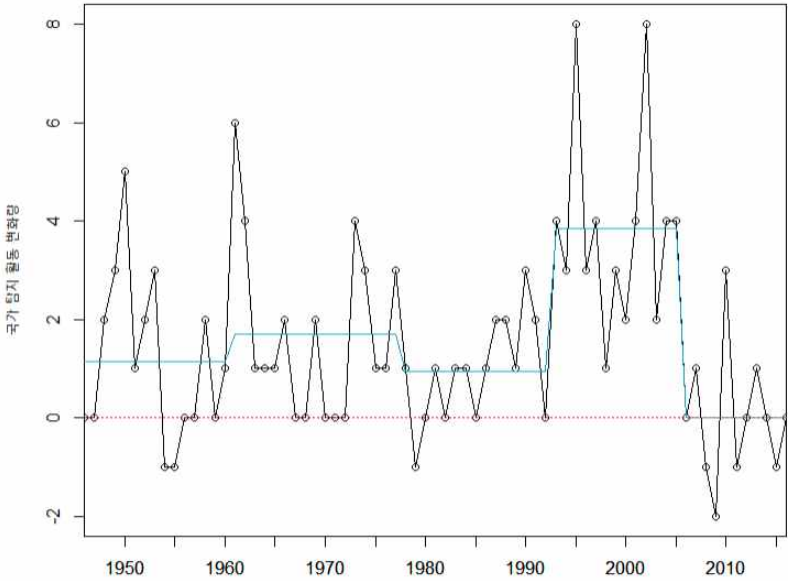
Hood, C., (1983), *The Tools of Government*. Chatham: Chatham House Publishers.

Ikenberry, G. J. (1988). *Reasons of state: Oil politics and the capacities of American government*. Ithaca: Cornell University Press.

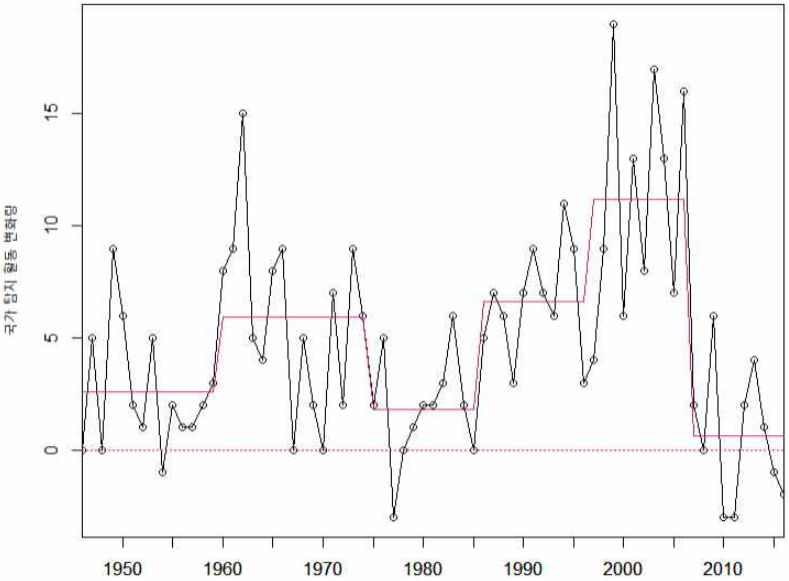
- Jung, Y., T. Choi, & D. Kim, (2018). The institutionalization of corporatist intermediations and the effects on ‘good’ governance in Korea, Paper presented at the 9th Sino-US International Conference for Public Administration (“Implementing Public Policy towards Good Governance”), Renmin University of China, Beijing, June 15-17.
- Krasner, S. D. (1984). Approaches to the state: Alternative conceptions and historical dynamics. *Comparative Politics*, 16(2), 223-246.
- Lowi, T. (1979) *The End of Liberalism*. 2nd ed. NY: W. W. Norton.
- Lyon, D. (2001), *Surveillance society: Monitoring every day life*, Phildelphia, Pa.: Open University. (감시사회로의 유혹, 이광조 옮김)
- Lyon, D., Haggerty, K., & Ball, K. (2012). Introducing surveillance studies, in K. Ball et al. eds., 2012, *Handbook of Surveillance Studies*, London: Routledge: 57-63.
- Mann, M. (1984), The Autonomous power of the state: Its origins, mechanisms, and Results, *European Journal of Sociology*, 25(2), 185-213.
- Mann, M. ed. (1988). *States, war and capitalism*. Oxford: Basil Blackwell.
- Orren, K. & Skowronek, S. (2017). *The policy state: An American predicament*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Proudhon, P.-J. (1851); Proudon, Pierre-Joseph, (1923), *General Idea of the Revolution in the Nineteenth Century*, translateds by John Beverly Robinson, London: Freedom Press.
- Scott, R. (1987). *Organizations: rational, natural, and open systems*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall,
- Skocpol, T. (1979). *States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia and China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Soifer, H. & Vom Hau, M. (2008). Unpacking the strength of the state: The utility of state infrastructural power. *Studies in Comparative International Development*, 43, 219-230.
- Stockey, E. & Zeckhauser, R. (1978). *A primer for policy analysis*. NY: W·W·Norton& Company.
- Szachowicz, J. & Skórka, K. (2023). *Detecting structural breaks with statistical analysis in R*. Github.
- Weiss, L. & M. Hobson, (1995). *State and Economic Development*. Cambridge: Polity Press.
- Weller, T. (2012). The Information State: An Historical Perspective on Surveillance, in K. Ball et al. eds., 2012, *Handbook of Surveillance Studies*, London: Routledge: 57-63.
- Wildavsky, A. (1985). A cultural theory of expenditure growth and (un)balanced budgets. *Journal of Public Economics*, 28(3), 349-357.
- Wilson, J. (1986) *American Government*. Lexington, MA: D.C. Heath.

부록

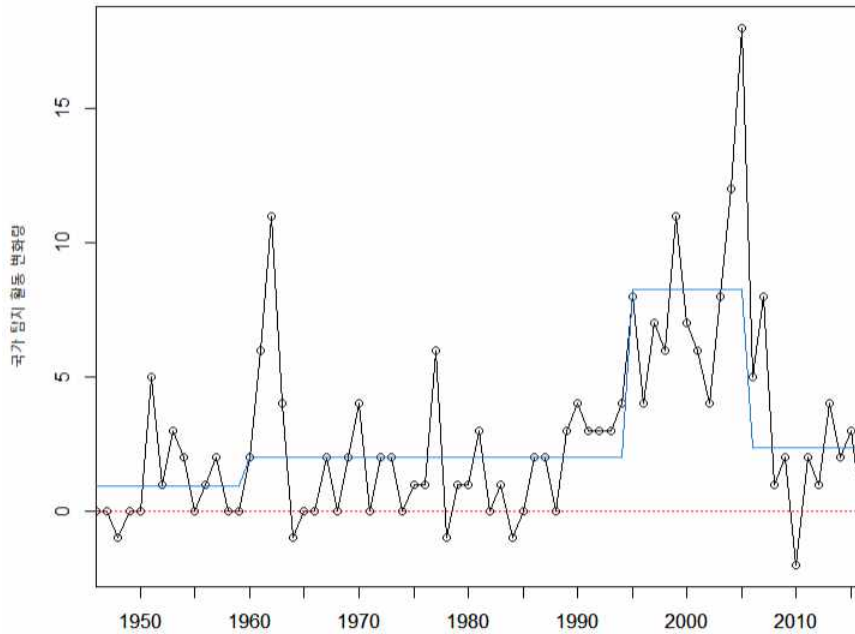
〈부록 그림 1〉 국가의 사회탐지 활동(체제유지 기능)의 변화에 대한 구조적 분석 결과



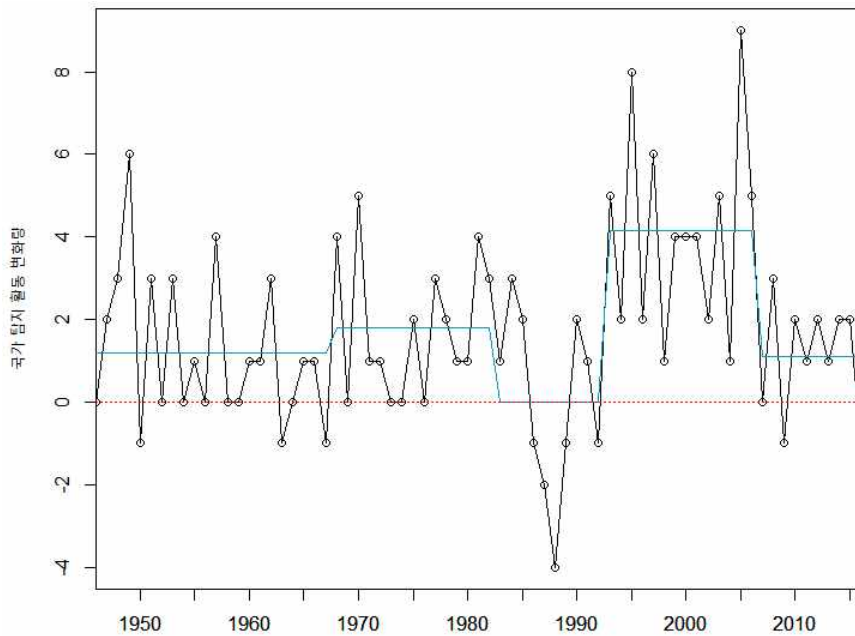
〈부록 그림 2〉 국가의 사회탐지 활동(경제발전 기능)의 변화에 대한 구조적 분석 결과



〈부록 그림 3〉 국가의 사회탐지 활동(사회통합 기능)의 변화에 대한 구조적 분석 결과



〈부록 그림 4〉 국가의 사회탐지 활동(정책조정·관리 기능)의 변화에 대한 구조적 분석 결과



ABSTRACT

The Institutionalization of the Korean State's Detection of Society, 1945~2016

Hanchan Hwang & Yong-duck Jung

The state's detection of society can be defined as activities aimed at securing policy information for rational planning and implementation, thereby constituting the 'infrastructural power' of the modern state. This article presents an empirical analysis of the institutionalization and evolution of state detection in Korea over the 71 years following its liberation in 1945. From the 3,496 state activities listed on the National Archives website, 1,033 state detection activities were extracted and converted into time-series data. This data was then analyzed for structural breaks to identify changes and characteristics in the state's detection of society. The analysis revealed a continuous increase in the total number of detection activities, categorized into four major state functions: system maintenance, economic development, social integration, and executive function. The study also found a tendency for these activities to persist long-term, supported by legal frameworks. In particular, significant increases in overall and functional state's detection activities were observed during the 1960s and from the early to mid-1990s to the mid-2000s, indicating periods of punctuated equilibrium. As a whole, the findings demonstrate a continuous enhancement of the infrastructural power of the Korean state regardless of the state-building, industrialization, democratization, and globalization the country has achieved since its liberation.

【Keywords: Korean state's surveillance, state's detection of society, infrastructural power, Korean state capacity, punctuated equilibrium】