

유치원 공공성 강화정책 변동과정 분석: 이익집단위상 변동 및 복합흐름 결합모형의 ‘유치원3법’ 적용 사례

배용수

사회문제의 발생, 관련 집단의 대응, 그리고 정책참여자의 판단과 행태가 결합하여 특정 정책이 형성된다. 이 과정에서 정책활동가의 원활한 역할을 가능케 하는 여건이 조성되면 정책변동에 도달하는 과정이 순조로워진다. 이익집단위상 변동 및 복합흐름 결합모형은 이와 같이 정책결정 주체와 이익집단과의 관련성이 크고 정책의 결정에 도달하는 데에 정책활동가가 절대적 역할을 수행한 경우 그 과정의 분석에 유용하다. 2020년 1월 13일 국회를 통과한 유치원3법은 유치원의 공공성 강화를 요구하는 사회적 분위기 하에서 행정부와 국회가 대표적 이익집단인 한국유치원총연합회의 위상이 하락한 현실에 부합하게 관련 정책의 형성을 추진하였다는 특징을 보인다. 이 과정에서 박용진 의원이라는 정책활동가의 적극적인 역할로 인해 이슈 맥락과 사회적 맥락이 우호적으로 형성되었고, 정책결정의 지연과 정책대안의 수정을 거치면서 최종적으로 정책의 변동에 이르렀다. 이러한 분석결과는 이익집단위상 변동 및 복합흐름 결합모형의 주장과 일치하고 있다. 본 연구는 국회와 행정부는 대안선택에 대한 결정을 신중히 하되 적절한 시점에는 적극적인 행동을 취함으로써 최종 결정에 도달할 수 있음을 시사하고 있다.

[주제어: 유치원의 공공성, 이익집단위상 변동모형, 복합흐름모형, 유치원3법]

I. 서론

정책의 형성은 사회문제의 인식과 그 문제를 해결하려는 시도로부터 출발한다. 특정 사회에 존재하는 특정 문제를 해결하는 과정에서 특정의 참여자들이 특정의 대안을 선택한다. 그 과정에서 문제제기가 이루어지고 여론이 형성되면 공식적이고 제도적인 기관의 판단과 행태가 나타나며 이 때 소수의 정책활동가가 매우 중요한 역할을 한다. 이와 같이 정책이 형성되는 것은 정책체계 내에서 문제가 개념화된 이후 정책이 최종적으로 선택되는 것에 관한 양태를 의미한다. 정책변동을 포함한

정책형성 연구는 이 과정에 관련되는 사회적 맥락과 관련 이익집단의 저항, 그리고 실제 도달하기까지의 다양한 선택 과정에 집중하게 된다(Schlager, 1999: 233).

종래에 정책형성에 관해서는 정책네트워크모형, 지지연합모형, Kingdon모형, 단절적 균형모형 등이 가장 잘 알려져 있지만, 근본적인 정책변동의 경우 설명력에 한계를 갖거나 실증적으로 검증가능성이 저조하다는 등의 문제점이 지적되었다. 이에 대해 이익집단위상 변동모형은 이슈의 등장, 제도적 참여자, 이익집단과의 관련성을 규명할 수 있는 정책분석의 틀을 제공해 주고 있다. 그리고 Zahariadis에 의한 복합흐름모형은 정책의제설정 뿐만 아니라 정책결정의 구체화까지 다루는 한편, 정책활동가가 정치적 분위기를 선점하고 자신이 옹호하는 정책대안을 관철하고자 정책과정을 조작할 수 있음을 강조함으로써 정책과정을 세밀히 분석할 수 있어 현실적 적용가능성이 높다는 장점이 있다.

본 연구는 방법론적으로 이익집단위상 변동모형을 중심으로 하면서 복합흐름모형을 수정 결합하여 분석틀을 구성하였다. 즉 정책변동의 사회적 맥락 요인과 이익집단 위상 요인은 이익집단위상 변동모형으로 분석하고, 대안의 선택과 최종적인 결정으로 이어지는 과정은 Zahariadis의 정책활동가 개념을 원용하여 분석할 것이다.

패스트트랙 지정 등의 우여곡절을 거쳐 2020년 1월 13일 국회를 통과하고 2020년 7월 30일 일부 법률이 시행에 들어간 소위 ‘유치원3법’(개정 유아교육법, 사립학교법, 학교급식법)은 유치원 공공성 강화정책의 변동과정을 잘 보여주고 있는 사례이다. 정책형성 주체로서 행정부와 국회는 사립유치원의 비리 척결과 공공성 강화를 요구하는 사회적 분위기 하에서 이익집단의 위상이 하락한 현실을 포착하여 관련 정책의 형성을 추진하였다. 이 과정에서 정책활동가의 적극적인 역할로 인해 사회적 맥락이 의제설정에 유리하게 조성되었고 정책결정의 지연과 정책의 수정 과정을 거친 다음 최종 정책변동에까지 도달하였다.

본 연구는 2018년 정기 국정감사에서 박용진 의원에 의해 본격적으로 제기되어 최근 시행된 유치원 공공성 강화정책 변동과정을 분석한다. 2018년 10월 11일 박용진 의원이 비리 유치원 명단을 공개한 때부터 유치원3법 중 일부 법률이 시행된 2020년 7월 30일까지를 연구의 시간적 범위로 설정한다. 그리고 유치원 공공성 강화정책의 추진과정을 검토하고 그 과정에서 나타난 이슈 맥락, 제도적 맥락, 이익집단위상 변동, 정책변동, 정책활동가의 역할을 분석하는 통시적 연구방법론을 채택한다. 이를 위해 유치원3법 발의안 및 수정안, 교육부 보도자료, 언론기관 기사, 관련 단체의 성명·논평·보도자료 등을 분석 자료로써 활용한다.

II. 분석을 위한 이론적 배경

1. 정책의 변동

정책변동(policy change)이란 동태적인 정책과정 전반에 걸쳐 발생하는 여러 가지 변화의 양태를 말하는데, 실제적으로는 특정한 정책을 수정하거나 종결하는 모습으로 나타난다. 정책변동은 정책형성의 틀 내에서 논의될 수 있겠으나, 정책변동을 별도로 논의하는 것은 정책변동이 기존 정책과의 비교를 토대로 하는 개념이기 때문이다. 즉 정책변동은 기존 정책의 실패나 폐단을 인정하는 것을 전제하여 그것을 축소 또는 극복하기 위해 이루어지는 조치라는 점에서 일반적인 정책형성과 구별된다(유훈, 2009: 135f).

정책이 변동되는 근본적 원인은 정책환경이 바뀌는 데서 찾을 수 있다. 정책문제나 사회적 자원 등의 정책환경이 변화하면 요구와 지지의 변화를 통해 정책체제에 대한 투입이 변화한다. 특히 정책문제의 해결을 정책목표로 하는 경우 문제가 변화하면 관련 이해관계집단은 정책내용의 변화를 요구하게 된다. 이후 전환 과정을 거치게 되는데 정책참여자들의 대응이 어떠한 형태로 진행되느냐에 따라 변동되는 정책의 내용도 달라진다(백승기, 2009: 471f).

정책은 정치, 경제, 사회적 환경의 변화에 따라 변동될 수 있다. 특히 정부가 적극적으로 계획하고 해결책을 발견할 때 정책의 변동은 정책과정에서 일반적인 현상이 된다. 정책의 형성이나 그 변동을 설명하기 위해 다음과 같이 여러 모형들이 개발되었다.

정책네트워크모형(policy network model)은 정책과정에 참여하는 행위자와 이들 상호작용에서 발생하는 전략, 권력관계, 자원의존관계 등을 파악하였다. 그렇지만 변화하는 정책환경과 정책과정의 동태성을 규명하는 데에는 한계를 보였다(Marsh & Smith, 2000; 김성우·최인규, 2014).

지지연합모형(advocacy coalition model)은 정책하위체제에 영향을 미치는 내·외부적 요인에 의해 정책변동이 일어남을 설명하였다. 다만 다원주의 방식에 근거하고 있어 불안정한 사회에서는 적용가능성이 떨어진다는 비판을 받는다(Sabatier, 1988: 134-151; 김학실, 2012).

Kingdon모형의 경우 문제, 대안, 정치의 흐름을 결합하는 등 정책현실에 부합하는 틀을 제시하였다. 그러나 기본적으로 인과관계적 설명이나 예측에서는 유용성이 저조하며 장기적인 시계의 정책형성을 설명하는 이론으로서도 취약한 면이 있다

(Kingdon, 1984).

단절적 균형모형(punctuated equilibrium model)은 정책이 대체로 안정을 원칙으로 하다가 급격한 변동기를 경험하지만 다시 안정으로 복귀하는 현상을 기술하였다. 그러나 이 모형은 단절이 발생하는 시점을 예측하기 어렵고 실증적으로 검증하는 데 있어서도 한계를 보인다(Baumgartner & Jones, 1993; 권혁준, 2016: 22f).

위와 같은 모형들과 비교해 볼 때 본 연구에서 적용하고자 하는 이익집단위상 변동모형(interest group standing changes model)은 이슈의 등장과 이에 관한 제도적 참여자들의 행태 그리고 관련되는 이익집단과의 관련성을 규명할 수 있는 정책 분석 틀을 제공하고 있다(Mucciaroni, 1995; Cohen, 1996). 특히 정부·여당에 의한 정치적 변화에 크게 영향 받는 한국의 정책형성 과정을 분석하는데 적합하다고 할 수 있다.

또한 정책활동가가 우호적 정책환경의 조성을 위해 정치, 대안의 흐름을 어느 정도 조작할 수 있고, 심지어 대안에 따라 문제의 채택이 달라질 수 있다고 보는 복합흐름모형(multiple streams model)이 제시되었다(Zahariadis, 2007). 복합흐름모형은 정책분화 정도가 저조한 한국 사회에서의 정책형성 과정을 분석하는 데에 적합하여 이를 적용한 사례연구가 이어지고 있다.

2. 이익집단위상 변동모형 개관

Mucciaroni(1995)는 이슈와 제도 등 두 가지 변수에 의해 이익집단의 위상이 달라질 수 있으며, 이익집단위상의 변동은 다시 정책의 형성과 변동에까지 영향을 미칠 수 있음을 시사하였다.¹⁾

1) 이슈 맥락

이슈 맥락(issue context)이란 특정 정책의 유지 또는 변동에 영향을 미치는 정치체제 외부의 상황을 말한다(Mucciaroni, 1995: 10-13). 정치체제 외부의 상황적 요인에는 이념적, 환경적, 경험적 요인들이 광범위하게 포함된다. 이슈 맥락이 특정 이익집단의 주장을 옹호하는가 아니면 적대적인가에 따라 이익집단의 위상이 크게 달라질 수 있다.

이슈 맥락이 특정한 이익집단에게 유리할 때에는 그 이익집단에 유리한 정책이

1) 이익집단위상 변동모형에 관해서는 배용수(2019)를 주로 참고하였다.

유지되거나 불리한 정책이 유리하게 바뀔 수 있는 상황이 조성된다. 그러나 이슈 맥락이 특정 이익집단에게 유리하더라도 후술하는 제도적 맥락이 불리할 때에는 정책이 불리하게 돌아가는 경우가 흔히 나타난다.

2) 제도적 맥락

제도적 맥락(institutional context)이란 입법부와 행정부의 구성원들이 특정한 정책에 대하여 지니고 있는 선호나 행태를 포괄적으로 지칭한다. 즉 정책결정자가 어떤 패턴과 선호를 갖고 있는지를 제도적 관점에서 파악하는 것이다. 특히 Mucciaroni는 주무부처의 자율성, 의회 상임위원회의 위상, 정치적 리더십에 대해 많은 관심을 갖고 있다(Mucciaroni, 1995: 18-23). 의회 상임위원장 등이 중심이 되는 정치체제에서의 선호행태가 특정 이익집단의 이익에 대해 호의적인지 여부가 이익집단의 위상에 영향을 미친다는 것이다.

다만, 여기서의 제도적 맥락은 제도가 정치인이나 이익집단의 행동을 제약함으로써 정책을 결정한다고 보는 신제도론과는 구별된다. 현실적으로 볼 때 많은 정책 변동이 제도적 안정기에 발생하며 반대로 제도적 혁신기에 기존 정책이 그대로 유지되기도 한다. 이익집단위상 변동모형은 제도가 정책결정자의 정책선호나 선택을 강제할 수 없으므로 제도가 정책에 미치는 영향은 상황의존적인 것으로 보고 있다(Mucciaroni, 1995: 175-177).

3) 이익집단위상의 변동

이익집단은 합법적, 비합법적인 활동을 통해 주로 의제설정, 대안제시 및 그 구체화에 영향을 미치기도 한다. 이익집단은 가시적 또는 비가시적으로 행동하며, 정부의 정책형성에서 긍정적 또는 부정적 역할을 수행하는 등 이해관계에 따라 다양한 행태를 보인다.

Mucciaroni는 미국의 4가지 정책분야별로 이익집단위상의 변동 사례를 분석하였다. 이슈 맥락과 제도적 맥락이 모두 유리할 때에는 해당 이익집단의 위상이 상승했고, 모두 불리할 때에는 이익집단의 위상이 하락했다. 이슈 맥락과 제도적 맥락이 서로 다른 방향일 때에는 제도적 맥락에 크게 영향을 받았다. 즉 이슈 맥락이 특정 이익집단에 유리하여도 제도적 맥락이 불리할 때에는 그 이익집단의 위상이 억제되었으며, 이슈 맥락이 불리하더라도 제도적 맥락이 유리할 때에는 이익집단의

위상이 유지되었다(Mucciaroni, 1995: 166-168).

이상에서 파악된 바와 같이 이슈 맥락 및 제도적 맥락의 유·불리에 따라 이익집단위상이 변동되는 양태를 요약하면 다음 <표 1>과 같이 나타난다. 제도적 맥락이 정책의 변동에 미치는 영향은 자동적인 것이 아니라 여러 상황에 따라 달라질 수 있으므로 결국 제도적 맥락의 변동과 이익집단위상의 변동은 상호적인 것이라 할 수 있다(Mucciaroni, 1995: 292).

<표 1> 이슈 맥락 및 제도적 맥락의 영향과 이익집단의 위상

이슈 맥락의 영향		제도적 맥락의 영향	
		유리	불리
이슈 맥락	유리	위상 상승 (fortune rose)	위상 억제 (fortune contained)
	불리	위상 유지 (fortune maintained)	위상 하락 (fortune declined)

자료: Mucciaroni(1995: 25)를 토대로 정리함.

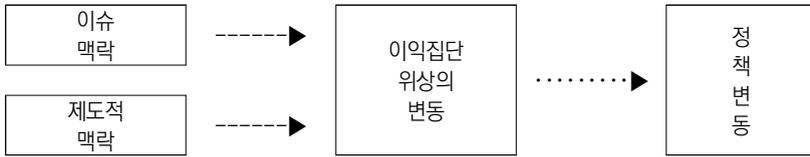
4) 모형의 적용

Mucciaroni의 모형은 이상적 유형화를 통해 복잡한 실태를 단순화하여 보여주었다는 점에서 장점을 갖고 있다. 다만 회고적(retrospective) 분석을 위해 유용한 수단을 제공하지만 예측적(predictive) 수단을 제공하는 데에는 한계를 보인다. 그리고 정책제안의 초기 토론 단계에서 이슈 맥락은 충돌하는 여러 지표들로서 특징지어 지기 때문에 맥락의 흐름이 어느 방향으로 귀결될지 명확하지 않은 경우가 흔히 나타난다(Cohen, 1996: 313-316).

그럼에도 불구하고 이익집단위상 변동모형은 이익집단과 정부조직들로 하여금 그들의 정치적 성공 또는 실패를 해석할 수 있는 틀을 제공해 준다는 점에서 큰 의의를 지니고 있다. 그리고 이익집단위상의 변동에 관한 유형화는 다양한 부문에 걸쳐 광범위하게 분석도구로서 활용될 수 있다는 실용적 장점을 갖고 있다.

이상에서 살펴 본 이익집단위상 변동모형의 논리구조는 다음 <그림 1>과 같이 요약할 수 있다. 다만 Mucciaroni의 연구에서는 이익집단위상의 변동이 정책변동에 영향을 미칠 수 있다는 점이 명확히 나타나 있지 않으나 논리적으로 개연성이 있는 관계라 할 수 있다(유훈, 2009: 157; 양승일, 2014: 72f).

〈그림 1〉 이익집단위상 변동모형의 논리구조



자료: Mucciaroni(1995)를 토대로 정리

우리나라에서는 최근에 이익집단의 위상변동과 그로부터 파생된 정책의 변동에 관한 연구가 다수 이루어졌다. 대표적으로는 외국어고등학교의 위상 변화와 그로 인한 외국어고 정책의 변화 양상을 분석한 연구(김현주·정제영, 2018), 의사협회 및 약사회를 중심으로 한 이슈 맥락과 정권교체라는 제도적 맥락이 결합하여 약사법 개정이 이루어졌음을 규명한 연구(김성우·최인규, 2014), 소프트웨어산업에서 이슈 맥락과 제도적 맥락이 같은 방향으로 작용할 때 의도적인 정책승계의 형태를 보였음을 입증한 연구(강혜연·엄태호, 2016), 영화관련 업체를 사례로 하여 정책변동의 핵심기제는 정책중개자가 아닌 제도적 맥락임을 입증한 연구(양승일, 2014), 시간강사집단의 위상 상승이 제도적 맥락과 결합하여 정책변동이 이루어졌음을 규명한 연구(배용수, 2019) 등이 있다.

3. 복합흐름모형 개관

1) Kingdon모형의 특징

Kingdon(1984)이 쓰레기통모형에 대해 가졌던 의문은 “정책형성 과정에서 왜 특정 이슈만 정책의제로서 고려되는가”이었다. 그에 의하면 정책형성은 문제의 흐름(problems stream), 대안의 흐름(policies stream), 정치의 흐름(politics stream)으로 이루어지는데, 서로 관련 없이 움직이던 세 흐름들이 결정적 시점에서 결합할 때 비로소 정책참가자들의 관심을 집중시키는 기회가 형성된다.

Kingdon모형은 정책과정에서 각각 독자적으로 세 가지 흐름들이 존재함을 이해하고 이 흐름들이 만나면서 ‘정책의 창’(policy windows)이 열린다고 파악하였다. 정책의 형성은 정해진 일정과는 관계없이 복합적이고 우연적으로 이루어지며, 이 과정에서 정책참여자들의 역할과 환경적 요인들이 역동적으로 작용함을 이론적으로 제시하였다. 세 흐름들의 우연한 합류(coupling)에 의해 정책이 결정된다고 봄으로써 전통적 의사결정모형과는 구별되는 동태적 특징을 갖게 되었다.

Kingdon은 점증모형이나 합리모형과는 다르게 정책의 결정이 흔히 대안의 유효성에 크게 의존한다고 본다(Kingdon, 1995: 205-206). 정부의 결정은 대체로 불명확성을 전제한다는 점에서 이윤이라는 명확한 목표 하에 기업 결정이 이루어짐을 전제하는 쓰레기통모형과는 차별화된다. 조직의 모호성(ambiguity) 상태 하에서 일시적 정돈(temporal order)을 가정하고서 정책결정에 대한 체계적 분석을 시도한다는 점에서 분석의 적실성을 높일 수 있다는 장점이 인정된다(조일홍, 2000: 422; Zahariadis, 2003).

2) Zahariadis에 의한 복합흐름모형의 특징

Zahariadis(1995)는 Kingdon모형을 수정한 독자적 모형을 적용하여 유럽의 공기업 민영화과정을 분석하였다. 그 모형의 가장 큰 특징은 의제설정뿐만 아니라 정책결정을 구체적으로 다룸으로써 정책형성 전 과정을 포괄한다는 점이다. 그는 Kingdon과 자신의 정책형성모형을 복합흐름모형(Multiple Streams Model)으로 부르고 있다(Zahariadis, 1999: 70).

복합흐름모형에서 문제, 대안, 정치는 각각의 규칙에 따라 독립적으로 흐르다가, '정책의 창'이 열렸을 때 결합한다. '정책의 창'은 정책활동가에게 합류를 위한 기회를 알려줄 뿐만 아니라, 정책활동가의 입맛에 맞는 대안이나 문제를 찾는데 도움을 준다. 여기서 Zahariadis는 정책활동가가 합류를 촉진시키기 위해 '정책의 창'을 조작하는 것에서 알 수 있듯이 Kingdon이 개념화한 것처럼 합리적으로만 움직이지 않는 것으로 보았다(Zahariadis, 2003).

정책활동가는 문제를 정의하거나 대안을 준비해 놓고 '정책의 창'이 열리기를 기다리다가 '정책의 창'이 열렸을 때 자신이 주장하는 해결책에 문제를 부속시킴으로써 정치적 분위기를 선제적으로 조성하고 자신이 옹호하는 대안을 관철시키고자 한다. 다시 말해 대안이 반드시 특정한 문제에 대한 대응으로써만 개발되는 것이 아니라, 정책활동가가 대안을 제시하고 나서 그 대안이 해결할 수 있는 문제들을 사후에 적극적으로 찾아 나서기도 한다.

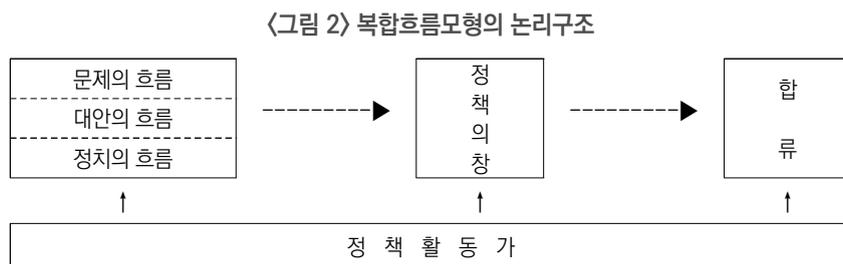
3) 모형의 적용

Zahariadis의 복합흐름모형은 다른 모형과 비교해 볼 때 정책결정과정을 유동적이고 예측하기 힘든 것으로 보고서, 정책형성이 이루어지는 과정을 매우 세밀하게

묘사한다는 특징이 있다. 따라서 이 모형은 인과관계적 설명이나 예측에서는 큰 유용성이 인정되지 않으며, 세 흐름들이 반드시 독립적이지 않고(Mucciaroni, 1992), '정책의 창'이 항상 일시적으로만 열리는 것은 아니라는(Sharp, 1994) 등의 비판이 있기도 하다. 그렇다고 해서 이 모형이 정책형성과정을 무작위적인 것으로 본다는 것은 아니다. 복합흐름모형은 내적으로 역동적인 흐름들, 합류가능성의 한계, 정치체제적 제약 등이 정책결과에 대해 체계적인 영향을 미치는 것으로 파악하였다고 보는 것이 보다 정확할 것이다(배용수, 2017: 88).

2010년대 들어 한국 정책학계에서는 Zahariadis모형을 적용한 연구가 활발히 나타났다. 정책과정에서의 맥락, '정책의 창'의 개폐, 정책활동가의 역할 등에 관한 사례연구가 대부분을 차지하고 있다. 대표적으로는 재난·위기 등을 유형화하여 정책변동에 적용하기 위한 기준을 제시한 연구(이동규, 2013), 재외선거정책과 선거사이버보안정책의 결정과정에서 대안의 흐름과 문제의 흐름이 주효하였음을 분석한 연구(오성택, 2015), 여론에 의해 반부패정책의 합류가 촉진되었음을 분석한 연구(배용수, 2017), 전자감독제도가 초점사건의 촉발과 정책선도가의 주도적 역할에 크게 의존했음을 규명한 연구(한동호, 2019) 등이 있다.

이상에서 살펴 본 복합흐름모형의 논리구조는 다음 <그림 2>와 같이 요약할 수 있다.



4. 분석의 틀

1) 이익집단위상 변동 및 복합흐름 결합모형

Mucciaroni의 이익집단위상 변동모형은 사회적 맥락에 따른 이익집단 간의 대항적 구도를 설명하기에 적합한 분석모형이다. 본 연구는 정책변동의 배경이 되는 이슈 맥락 및 제도적 맥락과 이로 인한 관련 이익집단위상의 변동에 대해서는 이익집

단위상 변동모형을 활용하여 분석한다. 다만 Mucciaroni의 연구에서는 이익집단위상의 변동은 정책변동에 영향을 미칠 수 있다는 점이 명확히 나타나 있지 않는데, 이 부분은 아래와 같이 복합흐름모형에 의해서 보완된다.

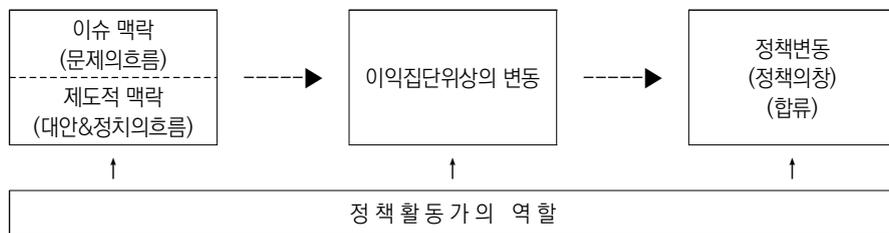
복합흐름모형은 정책의 전개 과정에서 정책활동가의 어떤 역할을 통해 정책의제가 어떻게 좁혀지고 대안이 어떤 과정을 거쳐 최종적으로 정책의 결정에 도달하는지를 살필 수 있게 한다. 그리고 정책과정의 역동성을 체계적으로 파악할 필요가 있는 연구에 적합하다. 따라서 복합흐름모형은 한국처럼 정책체제의 분화정도가 비교적 낮고 소수의 정책활동가에 의해 정책이 역동적으로 변하는 경우에 적용이 유용하다는 장점이 있다(신순우, 2001: 75).

복잡한 정책일수록 기존의 모형을 그대로 채택하여 정책변동을 설명하기에는 부족한 점이 발견된다. 따라서 어떤 사례분석을 위해 기존의 모형을 수정하거나 복수의 모형들을 통합한 후 나름대로의 수정을 가한 결합모형을 적용하는 경우가 흔히 있다(홍윤오, 2020: 38-42). 복수의 모형을 준거로 활용함으로써 특정 정책이 어떻게 귀결될지 예측하고 나아가 바람직한 변화상 창출을 위한 정책적 제언을 할 수 있게 된다(이재무·박용성, 2014: 33).

본 연구의 분석대상인 유치원3법 개정과 관련한 정책변동 과정은 더불어민주당 박용진 의원이라는 정책활동가와 한국유치원총연합회라는 이익집단을 중심으로 진행되었다. 그런데 이 두 변수를 동시에 다룰 수 있는 정책변동 모형이 개발되어 있지 않아 2개의 모형을 결합한 새로운 복합모형을 적용하기로 한다. 이 모형들은 기본적으로 정책변동 후 그 실증을 위한 사후 분석틀이지만 결합모형의 분석기준을 통해 향후 정책변동에 대한 유추까지도 가능케 하는 장점이 있다(이재무·박용성, 2014: 33).

이에 따라 사회적 맥락과 이익집단위상 변동에 관해서는 이익집단위상 변동모형을 적용하며, 정책활동가의 활동이 이루어지는 정책형성 전 과정과 정책변동은 Zahariadis의 복합흐름모형을 적용하여 분석하고자 한다. 다만 복합흐름모형의 문제의 흐름은 이익집단위상 변동모형의 이슈 맥락과 중복되며, 대안의 흐름 및 정치의 흐름은 제도적 맥락과 중복된다고 보아 결합모형을 구성하는 과정에서 사회적 차원과 관련한 분석 국면은 이슈 맥락 및 제도적 맥락으로 통합하여 정리하였다. 이익집단위상 변동모형과 복합흐름모형을 결합하여 새로운 모형으로 재구성하면 다음 <그림 3>과 같다.

〈그림 3〉 이익집단위상 변동 및 복합흐름 결합모형



2) 분석 국면 및 기준의 설정

본 연구에서는 분석의 적실성을 높이기 위해 5가지 분석 국면을 설정하고 각 국면별로 분석 기준을 제시하고자 한다.

우선 이익집단위상 변동모형을 토대로 Mucciaroni가 경제·사회적 조건과 대중매체가 가장 중요한 요소라고 하였던 이슈 맥락은 문제적 상황이 중요함을 감안하여 ‘문제제기’와 ‘여론’으로 구분하여 분석을 시도한다. Mucciaroni가 주무부처의 자율성, 의회 상임위원회의 역할, 정치적 리더십 요인으로 구성된다고 본 제도적 맥락은 한국의 실정에 맞게 ‘국회 상임위원회의 역할’과 ‘주무부처의 역할’로 구분하여 분석을 시도한다.

이익집단위상의 변동 국면과 관련된 분석 기준으로는 Mucciaroni모형의 주장을 수용하여 ‘이익집단 위상의 상승·억제·유지·하락’ 여부를 파악하기로 한다. 다만 정책의 흐름에 있어 관련된 이익집단들의 활동이 직접적 영향을 미치는 요인이므로 이를 분석 기준으로 포함시킬 필요가 있다. 여기서 이익집단의 범위에는 대립되는 이해관계 하에서 경합하는 집단까지 포함된다고 보아 분석기준으로 ‘이해관계집단의 활동’을 설정하기로 한다.

한편 국회 상임위원회 및 주무부처는 최종적 대안 선택이 어렵거나 결정에 이르기까지 불확실성이 개재되어 있는 경우 소극적으로 결정을 지연하는 전략을 채택하며, 부정적 요소가 일정 수준 이상 해소되었다고 판단될 경우 비로소 새로운 제도를 모색하는 식으로 적극적으로 대응한다. 따라서 정책변동 국면 관련 분석 기준으로는 ‘결정의 지연’과 ‘정책의 결정’으로 나누어 분석하기로 한다.

마지막으로 Zahariadis모형이 주장하는 것처럼 현실적으로 진지한 검토의 대상이 되는 대안은 극히 일부에 국한되는데, 유력 대안이 부상하여 공식적으로 채택되기까지 정책 전 과정에서 정책활동가의 적극성과 융통성이 크게 작용한다. 따라서

정책활동가의 역할 국면의 분석 기준으로서 ‘이슈 맥락 관련 역할’ ‘제도적 맥락 관련 역할’ ‘이익집단위상 변동 관련 역할’ ‘정책변동 관련 역할’을 채택한다.

따라서 유치원 공공성 강화정책 변동과정을 분석하기 위한 분석 국면별 분석 기준은 다음 <표 2>와 같이 정리할 수 있다.

<표 2> 결합모형에 기초한 정책변동 과정 분석 국면 및 기준

분석 국면	분석 기준
이슈 맥락	문제제기
	여론
제도적 맥락	국회 상임위원회의 역할
	주무부처의 역할
이익집단위상 변동	이해관계집단의 활동
	이익집단위상의 상승·억제·유지·하락
정책변동	결정의 지연
	정책의 결정
정책활동가의 역할	이슈 맥락 관련 역할
	제도적 맥락 관련 역할
	이익집단위상 변동 관련 역할
	정책변동 관련 역할

Ⅲ. 유치원 공공성 강화정책 개관

1. 유치원의 공공성과 정부 개입

1) 유치원의 공공성과 정책의 변천

일제 강점기에 우리나라 유치원은 70% 이상을 개신교가 설립한 것에서 나타나는 것처럼 초창기부터 선교사들의 신도 수 확장과 선교비 확보를 목적으로 운영되었다(이윤진, 2020: 53). 그 후 줄곧 우리나라 유아교육은 사립유치원이 이끌어왔으며 초·중등 교육과 달리 공적 교육기관으로 시작하지 않았던 데서 알 수 있듯이, 사립 유치원은 대부분 설립자가 스스로 조달한 자본으로 설립하여 운영되는 시설이었다.

사립유치원은 사립학교법에 따른 ‘학교’이지만, 초·중·고교와 달리 학교법인이 아니어도 설립할 수 있기 때문이다.²⁾

1982년 유아교육진흥종합계획 수립 및 유아교육진흥법 제정으로 사립유치원의 성장을 가져올 수 있는 제도를 구축하면서 형식적이거나 사립유치원에 대한 최초의 정부 개입이 이루어졌다. 또한 서로 목적은 다르지만 사립유치원연합회, 설립자연합회, 자율장학회라는 3개 단체가 각각 활동하면서 사립유치원의 성장에 기여하였다(박대선, 2020: 24-25).

사립유치원에 대한 지원은 2004년 유아교육법 제정으로 그 토대가 마련되었다. 2012년 유아교육법이 개정되고 누리과정이 도입된 후 최초로 사립유치원에도 실질적 재정지원이 이루어졌다. 2014년 교육부는 유치원의 공교육 기능을 강조하면서 자영업으로 운영되던 사인인 사립유치원에 대해 학교법인에게 적용되는 ‘사학기관 재무회계규칙’(회계규칙)을 준용코자 했으나, 사립유치원 측의 사유재산 보호 논리로 무산되었다. 이와 같이 누리과정을 통해 매년 약 2조원의 예산이 투입되고 있으나 사립유치원의 감독을 위한 제도적 틀은 최근까지도 마련하지 못한 채 사립유치원의 집단행동에 대해 미봉책 수준의 정부 대응이 있을 뿐이었다.

비교적 자율적인 재정 운영을 하고 있던 사립유치원에 막대한 정부 예산이 투입되면서 교육기관으로서의 공공성과 사유재산에서 기인하는 자율성 사이에서 타협점을 찾아야 한다는 논의가 이어졌다. 누리과정 이후 학부모를 거쳐 유치원에 간접적으로 지원되는 자금은 유치원의 지출목적이 한정되는 보조금과 재량적 지출이 허용되는 지원금의 성격이 혼재되어 있었다.³⁾ 이런 점에서 볼 때 2020년 유치원3법의 개정 및 시행은 유치원 공공성 강화정책의 주도권을 정부가 최초로 획득한 사건으로 평가할 수 있다.

2) 선행연구

우리나라의 사립유치원의 운영과 관련한 연구는 가장 큰 쟁점이라 할 수 있는 재무회계규칙의 적립금, 차입금, 시설사용료 등을 새로 개념화하는 방안에 관한 연구(신하영·김수경, 2016; 이성규·고재욱, 2019; 하봉운, 2020)와 사립유치원의 공공성 및 합리적 형평성이 균형을 이루는 기반 하에서 사유재산권이 보장되어야 함을

2) 2019년 현재 사립유치원의 85.9%가 사인에 의해 설립되었다(한국교육개발원, 2019).

3) 유아의 학부모에게 유아교육 바우처가 지급되었고 이 바우처를 받은 사립유치원들도 결국 정부의 보조금을 받은 셈이므로 사실상 공교육기관으로 보아야 한다는 것이 교육부의 시각이다.

논증한 연구(박대선, 2020; 서현·윤경아, 2019)를 중심으로 이루어졌다. 그리고 유치원3법이 통과한 이후에는 회계 투명성, 책임성, 자율성 등 향후의 바람직한 방향을 제시하는 연구가 활발해지고 있다(김희정, 2020; 이지은, 2020)

한편 정부와 이익집단 간 상호작용에 관한 사회적 맥락이 이익집단의 위상에 대하여 어떤 영향을 미치는지 그리고 그것이 최종 정책결정과는 어떤 인과관계가 있는지에 관해서 다수의 연구가 있었다. 의약분업 이전에 관습적으로 또는 직능적으로 영업권 분리가 이루어졌음을 규명한 연구(김원식, 2010; 임상현, 2014), 한방의 의료행위를 규제하기 위해서는 실증적인 검토가 선행되어야 함을 논증한 연구(이경환 외, 2011; 김한나·김계현, 2016), 건설업 업역 구분이 종합건설과 전문건설 간 이익집단위상의 변동에 맞추어 정책변동이 이루어졌음을 파악한 연구(홍윤오, 2020) 등 일부 산업을 중심으로 이익집단에 대한 정부의 규제에 관한 연구가 이루어졌다.

2. 공공성 강화정책의 추진과정

2018년 10월 박용진 의원이 비리 유치원 명단을 공개한 이후 소위 유치원3법의 개정이 진행되었다. 유치원3법이란 유아교육법, 사립학교법, 학교급식법을 통칭한다. 동년 10월 23일 더불어민주당 박용진 의원은 유치원3법 개정안을 당 소속 129명 의원 전원이 참여하는 당론으로 발의했다(법제처 법제조정법제관실, 2019: 24-25).⁴⁾

국회 교육위원회는 법안심사소위원회를 열어 더불어민주당 개정안과 자유한국당 개정안 그리고 바른미래당의 중재안⁵⁾을 놓고 병합 심사했다. 동년 12월 27일 전체 회의에서 유치원3법의 신속처리안건(패스트트랙) 처리를 의결했다.

패스트트랙 기간 종료로 2019년 11월 22일 유치원3법이 상정되었고, 2020년 1월 13일 제375회 국회(임시회) 본회의에서 통과되었다(2020. 1.13 교육부 보도자료). 유아교육법과 사립학교법은 2020년 7월 30일부터 시행되었으며, 학교급식법은 2021년 1월 30일 시행에 들어갈 예정이다.

이상과 같이 사립유치원의 공공성 문제가 사회적 이슈로 떠오른 이후 국회, 교육부, 정책활동가인 박용진 의원, 유치원 이익집단인 한국유치원총연합회(한유총) 등 관련 이해관계자의 참여로 추진된 유치원 공공성 강화정책의 추진과정을 주요 활

4) 유아교육법 일부개정법률안(의안번호 제16045호), 사립학교법 일부개정법률안(의안번호 제16046호, 학교급식법 일부개정법률안(의안번호 제16047호)

5) 임재훈 의원이 대표발의한 유아교육법 일부개정법률안(의안번호 제17704호), 사립학교법 일부개정법률안(의안번호 제17702호), 학교급식법 일부개정법률안(의안번호 제17705호)

동 및 사건 순으로 살펴보면 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 공공성 강화정책 추진과정별 주요 활동 및 사건

추진과정	주요 활동 및 사건
유치원3법 최초 개정안 제출	<ul style="list-style-type: none"> • 2018.10.11 박용진 의원, 국정감사에서 비리 유치원 명단 공개 • 2018.10.17 한유총, 비리 사립유치원 명단 공개금지 가처분 신청 • 2018.10.23 더불어민주당 박용진 의원, 유치원3법 개정안 대표 발의
유치원3법 중재 개정안 패스트트랙 지정	<ul style="list-style-type: none"> • 2018.11.30 자유한국당 김한표 의원, 유치원3법 개정안 대표 발의 • 2018.12.24 바른미래당 임재훈 의원, 유치원3법 중재안 대표 발의 • 2018.12.27 국회 교육위원회, 유치원3법 중재안 패스트트랙으로 지정
유치원3법 최종 개정안 국회통과	<ul style="list-style-type: none"> • 2019.11.22 유치원3법 개정안 국회 본회의 상정 • 2020. 1.13 유치원3법 개정안 국회 본회의 통과
유치원3법 시행	<ul style="list-style-type: none"> • 2020. 7.30 개정 유아교육법, 개정 사립학교법 시행

3. 유치원3법의 주요 내용

유치원3법의 주요내용은 사립유치원도 국공립유치원과 마찬가지로 유아교육정보시스템(에듀파인)을 의무적으로 사용해야 하고 정신질환자·마약중독자 등이 유치원을 설립할 수 없으며(유아교육법, 법률 제17080호), 교비를 부정 사용한 경우 징역형 등 처벌을 받을 수 있고(사립학교법, 법률 제17078호), 유치원도 학교급식법의 적용 대상으로 포함하는 것이다(학교급식법, 법률 제16747호). 유치원3법의 주요 개정 내용은 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 유치원3법의 주요 개정내용

유아교육법	<ul style="list-style-type: none"> • 유치원이 운영정지 명령을 받고 명칭을 바꿔 다시 개원하지 않도록 설립을 제한하고, 유치원 설립의 결격사유를 명시함(제8조, 제8조의2, 제8조의3) • 유치원 회계 관리에 유아교육정보시스템(에듀파인) 사용을 의무화함(제19조의2) • 유치원운영위원회 회의록 작성 및 공개를 의무화함(제19조의3) • 유치원의 보조금·지원금 부정사용에 대한 반환명령을 신설함(제30조의2) • 위반사실의 공표 근거를 신설함(제30조의2)
사립학교법	<ul style="list-style-type: none"> • 교비회계에 속하는 수입 및 재산의 부정사용 금지 의무를 법률에 규정하고, 이를 위반한 경우 처벌하도록 함(제29조) • 유치원만을 운영하는 학교법인 이사장은 유치원장을 겸직할 수 없도록 함(제23조)
학교급식법	<ul style="list-style-type: none"> • 유치원도 학교급식법 적용을 받도록 함(제4조) • 유치원운영위원회의 심의·자문을 거쳐 일정요건을 갖춘 경우에만 급식업무를 위탁하도록 함(제7조) • 유치원에도 영양교사(또는 영양사)를 배치하도록 함(제15조)

IV. 유치원 공공성 강화정책 변동과정 분석

1. 이슈 맥락

1) 문제제기

더불어민주당 박용진 의원은 2018년 국정감사를 며칠 앞둔 10월 5일 ‘유치원 비리근절을 위한 정책토론회-사립유치원 회계부정 사례를 중심으로’라는 토론회를 국회에서 개최하였다. 토론회 개최 전부터 한국유치원총연합회와 동료 국회의원의 압박이 이어졌으며, 토론회장은 사립유치원 원장들의 욕설과 물리력으로 얼룩졌다. 이 때 박 의원은 사립유치원 문제를 적극적으로 알리며 여론의 지지를 얻는 방법을 택하기로 한다(김규남, 2020: 28).

2018년 10월 11일 국정감사 교육청 감사에서 박용진 의원이 사립유치원의 회계 사용에 비리가 있었음을 밝히면서 비위 사실이 적발된 유치원 명단을 공개했다. 이로써 국민들의 공분과 함께 사립유치원의 비리가 심각한 사회문제로 인식되었고, 이에 정치권·언론·이해관계자 등이 사립유치원의 공공성 문제를 해결하기 위한 정책적 개입을 요구하게 되었다.

2) 여론

국민들은 그간 사립유치원의 비리가 종종 언론에 보도되어 사립유치원 개혁이 필요하다고 인식하고 있었다(경기일보, 2018. 2. 8). 사립유치원의 비리가 대대적으로 알려지고 유치원3법 개정안이 발표된 이후 사립유치원도 공공성이 강한 교육기관이라는 여론이 크게 확산되었다.

유치원 감사결과 공개에 대해 ‘잘했다’는 응답이 80%를 넘었고, 사립유치원에 대해 에듀파인을 도입하는 것에 대해서도 77.5%가 찬성했다(YTN, 2018.10.26.). 또한 한국사회연구소가 조사한 바에 따르면 전체 응답자의 71.9%가 사립유치원을 ‘학교이자 비영리 교육기관’이라고 보았고 ‘개인의 사유재산’으로 보는 응답은 21.5%에 불과했다(베이비뉴스, 2018.11.26.).

시민단체들의 행동에 의한 여론 확산도 계속되었다. ‘정치하는 엄마들’은 유치원 3법이 제출된 직후 대규모 집회를 열어 여론 형성을 주도하였다. 경제정의실천연합은 전국 사립유치원 4291개를 전수조사하라고 주장하였고, 참여연대, ‘민주사회를

위한 변호사모임'도 "사립유치원이 에듀파인 도입을 거부하는 것은 비리를 자인하는 것"이라고 비판하였다. 24개 시민단체들은 국회에서 공동으로 기자회견을 개최하여 비리유치원 문제를 해결하기 위해서 국회가 올해 안에 유치원3법을 통과시킬 것을 촉구했다(서울신문, 2018.11.12.).

2. 제도적 맥락

1) 국회 상임위원회의 역할

2018년 10월 23일 유치원3법 개정안을 제출하고 나서 더불어민주당은 청와대, 교육부와 국회에서 당정협의회를 열고 대책마련에 나섰다. 주요 내용은 유치원 회계 투명성 강화, 사립유치원 지원금의 보조금 전환, 부정사용 시 환수 및 처벌 근거 마련 등이었다.

법안이 회부되자 국회 교육위원회는 11월 12일부터 유치원3법 개정 논의를 본격적으로 시작했고, 더불어민주당은 유치원3법 개정을 당론으로 채택해 연내 국회통과를 추진하였다. 그러나 자유한국당은 김한표 의원이 대표 발의한 독자적 유치원3법 개정안을 제출하고 교육위원회 법안심사소위원회에서 '박용진안'과 '김한표안'을 묶어 병합 심사하자고 주장하면서 사실상 유치원3법 처리를 반대하였다. 자유한국당은 사립유치원이 사유재산이라는 기조 하에 유치원 사태의 근본적 원인을 지난 5년간 추진해 오던 국가관리 회계시스템 구축사업을 2017년 말 폐기하고, 무상교육의 영역을 사립유치원에게도 개방하여 지원금을 사유재산처럼 쓸 수 있도록 한 현 정부의 정책 오류에서 찾았다(여의도연구원, 2018).

교육위원회는 법안심사소위원회를 열어 더불어민주당 개정안과 자유한국당 개정안 그리고 바른미래당의 중재안⁶⁾을 놓고 병합 심사했으나 합의에 이르지 못해 결국 중재안을 신속처리안건(패스트트랙)으로 지정하였다.

2) 주무부처의 역할

유치원 소유자들은 유치원이 본인의 소유이기 때문에 유치원으로부터 수익을 취하는 것을 당연한 권리로 생각한다. 이에 대해 주무부처인 교육부는 사립유치원 소

6) 임재훈 의원이 대표발의한 중재안의 핵심은 누리과정 지원금은 보조금이 아닌 기존과 동일한 지원금 체계를 유지하되, 교비회계의 교육목적외 사용에 대해서는 사립학교법에 처벌규정을 신설하는 방법으로써 제재를 강화하는 것이었다.

유자들이 부지, 건물, 교구 등을 유치원에 무상으로 출연한 것으로 간주한다. 이러한 주무부처와 사립유치원 설립자 간의 인식 차이가 공공성 논쟁의 출발이었으며 합의점 도출을 위한 노력에도 불구하고 해결되지 못한 상태가 2018년까지 이어졌다(박대선, 2020: 28).

그러나 2018년 10월 비리유치원 명단이 공개되고 유치원3법이 국회에 제출되자 교육부는 국가적 이슈로 부각된 문제를 어떻게든 해결해야 하는 상황에 봉착했다. 새로 취임한 유은혜 장관은 10월 25일 당정협의 후 ‘유치원 공공성 강화방안’을 발표하면서 유치원은 공교육기관임을 천명하였다(교육부, 2018). 유은혜 장관은 10월 30일 관계부처 간담회를 소집하여 “사립유치원의 집단행동에 대해 공정거래위원회 조사, 교육청 감사, 세무조사에 관하여 협의할 것임”을 밝혔다(아시아경제, 2018.10.31.). 장관의 강력한 의지 하에 교육부는 대안 마련과 국회 및 청와대와의 협조체제를 구축하는 등 해결책을 적극적으로 모색하였다.

교육부는 유치원3법 개정을 기다리지 않고 2018년 12월 17일 ‘사학기관 재무회계규칙’(회계규칙) 개정안을 입법예고하여 2019년 3월 1일부터 원아 200명 이상 사립유치원도 국가회계시스템인 에듀파인 사용을 의무화하고, 2020년 3월 1일부터는 모든 유치원으로 확대하기로 하였다. 그리고 2019년 8월 6일 유아교육법 시행령을 개정하여 3분의 2 이상의 학부모 동의를 구하지 못하면 유치원 폐원을 금지하도록 하고 바로 시행에 들어갔다.

3. 이익집단위상의 변동

1) 이해관계집단의 활동

정부 감사에서 비리가 적발된 사립유치원이 계속 늘어나는데도 이것을 두둔하기 급급한 한국유치원총연합회(한유총)⁷⁾에 대한 여론의 시선은 날로 부정적으로 변했음에도 한유총은 집단행동을 무기로 강력히 대응하였다. 2018년 10월 11일 박용진 의원의 비리유치원 명단 공개에 대해 한유총은 10월 14일 대규모 항의집회를 열었으며, 10월 17일 비리 사립유치원 명단 공개금지 가처분 신청을 법원에 내고 감사 결과를 실명으로 공개한 언론사를 상대로 소송을 제기하는 등 정면으로 대응하였

7) 1980년대 유아교육진흥법 제정과 국·공립유치원의 증가로 사립유치원 독주의 시대가 막을 내리자, 종래 독자적으로 활동하던 사립유치원 관련 단체들의 단합을 촉진하여 1996년 사단법인 한국유치원총연합회(한유총)가 결성되었다.

다(경향신문, 2018.10.17; 10.22).

사립유치원 측은 에듀파인 사용을 강제하고 목적외사용 시 보조금을 반환하도록 한 유아교육법 개정안이 헌법에 위배되며 재산권과 행동자유권을 침해한다는 주장을 강력히 제기하였다. 2019년 패스트트랙 기간에도 한유총은 에듀파인 도입 의무화에 반대하는 대규모 집회를 열고, 21대 총선을 앞둔 여야 지역구 의원들과 간담회를 갖고 법 개정안에 반대표를 던지도록 로비하는 등 유치원3법 통과저지에 필사적으로 매달렸다.

한편 ‘정치하는 엄마들’은 박용진 의원이 문제를 제기하기 전인 2018년 3월 비리유치원의 명단 공개를 요구하며 17개 시·도 교육청과 140개 교육지원청에 정보공개청구를 하고 국무조정실과 인천광역시 교육청을 상대로 비공개처분 취소 행정소송을 내는 등 적극적으로 행동하였다. ‘정치하는 엄마들’은 유치원의 공공성을 강조하면서 유치원3법의 조속 통과를 주장하였고, 비리 사립유치원 비호·방조 책임이 있다며 교육부를 상대로 감사를 청구하였다.

2) 이익집단위상의 하락

2004년 유아교육법 제정 이후 국·공립유치원과 동등한 재정지원을 요구하면서 사립유치원의 정치력과 집단행동의 위력은 줄곧 확대되어 왔다(이윤진, 2020: 69-70). 그러나 사립유치원에 대한 재정지원이 현실화된 것을 계기로 2014년 ‘회계규칙’의 적용을 통해 유치원 회계(교비회계)와 설립자 개인의 수입·지출을 분리해야 한다는 논의가 본격화된다. 이에 대해 사립유치원 소유자들은 사유재산을 사실상 몰수하는 조치라고 반박하였지만 ‘회계규칙’ 적용 관련 논의가 거듭되면서 사립유치원의 사유재산 논리도 차츰 힘을 잃기 시작하였다.⁸⁾

감사에서 비리가 적발된 이후 사립유치원 소유자들이 익숙해 있던 관행은 이제 불법행위로 비난받는 상황으로 바뀌었다. 사립유치원을 두둔하는 한유총은 공공성에 대한 저항 단체로서의 이미지를 갖게 되었다(박대선, 2020: 43-46). 이로써 국민과 수많은 이해관계자에게 한유총은 사립유치원 측을 대변하기 위해 불법 집단행동까지 마다하지 않는 극단적 성향의 이미지가 덧씌워지면서 위상의 하락이 계속되었다.

2018년 12월 유치원3법 개정안이 패스트트랙에 지정되자 이에 반발한 한유총은

8) 사인인 사립유치원에 관한 회계규칙이 없었기 때문에 오히려 학교법인을 대상으로 한 ‘회계규칙’을 피할 수 없게 된 것이었다.

2019년 2월 28일 개학연기 선언을 했으나 정부의 강경대응, 학부모 및 시민단체의 직접행동, 지역교육청의 긴급 돌봄서비스 지원 등이 잇따르자 곧바로 철회하였다. 4월 16일 수원지검은 개학연기 철회 소동의 책임을 지고 사퇴한 이덕선 한유총 전 이사장을 횡령·배임 및 사립학교법 위반 혐의로 기소하였으며, 4월 22일 서울시교육청은 개학연기를 주도한 한유총에 설립허가 취소를 통보했다. 이와 같이 한유총은 법인 해산에, 그리고 그 대표는 형사처벌에까지 몰리는 등 위상의 급격한 추락을 겪게 되었다.

4. 정책변동

1) 결정의 지연

국회 교육위원회 법안심사소위원회에서 유치원3법 개정에 관해 7차례 논의가 이어졌지만 여야는 평행선을 달렸다. 논의가 맴돌자 자유한국당을 제외한 교육위원회 의원들은 신속처리안건(패스트트랙)으로 지정하기로 했다. 결국 교육위원회는 2018년 12월 27일 전체회의에서 재적위원 14명 중 9명의 찬성으로 유치원3법의 패스트트랙 처리를 의결했다(재적의원 5분의3 이상 요건 충족). 이에 따라 유치원3법 개정안 처리는 약 1년 뒤로 미뤄지게 되었다.

여당인 더불어민주당은 자유한국당과의 합의를 기다리기보다는 느리지만 확실하게 처리하는 방법을 택하였다고 볼 수 있다(박대선, 2020: 67).

2) 정책의 결정

패스트트랙 기간이 경과한 후 2019년 11월 22일 유치원3법이 국회 본회의에 상정되었다. 자유한국당의 반대가 극심했으나 더불어민주당은 바른미래당, 정의당, 민주평화당, 대안신당과의 연대로 법안 처리에 나섰다. 2020년 1월 13일 국회 본회의에서 1년 전의 신속처리안건을 수정한 유치원3법 개정안이 압도적인 찬성으로 가결되었다.⁹⁾

9) 2018년 12월 임재훈 의원이 발의한 중재안은 교비의 목적외사용에 대한 형사처벌을 1년 간 유예하는 내용이 포함되어 있었는데 이번 본회의에서 삭제되었다.

5. 정책활동가의 역할

1) 이슈 맥락 관련 역할

유치원3법은 박용진3법으로 불릴 만큼 박용진 의원이 정책활동가로서 강력하게 문제제기를 하면서 이슈 맥락의 계기를 마련하였다. 박용진 의원은 비리유치원 명단을 공개한 후 이어서 유치원3법을 발의하여 더불어민주당 당론으로 채택하게 하였다. 박용진 의원은 방송 인터뷰, 토론회 개최 등으로 여론을 형성하면서 법 개정이 추진될 수 있도록 그 이슈를 지속적으로 확대 재생산해 나갔다.

2) 제도적 맥락 관련 역할

박용진 의원은 사립유치원 문제를 궁극적으로 해결하기 위해서는 유치원3법의 개정과 같은 제도의 개선이 필요함을 절감한다. 개정 법률안 제안이유는 현행 법률상 유치원 회계 운영이 불투명하고 예산으로 지원된 운영비용(지원금)의 사적사용에 대해 처벌할 수 없게 되어 있으므로 투명한 회계와 공공성 강화가 필요하고, 사립학교법인의 이사장은 유치원장을 겸할 수 있게 되어 있는데 이를 금지해야 하며, 유치원도 학교급식 대상으로 해야 한다는 것이었다.

한편 박용진 의원은 시·도 교육청 국정감사를 통해 유치원이 징계 받은 내용이 교육부 지침 때문에 ‘유치원 알리미’ 사이트에 공개가 안 되고 있음을 밝힘으로써 사립유치원의 비리의 발생은 교육부의 방침에서도 일부 기인하였음을 지적하였다. 즉 상위법에 의하면 유치원의 법 위반 내역이 공시대상으로 되어 있는데, 교육부의 ‘유치원정보공시매뉴얼 및 지침서’에는 교육청이 시정명령을 1회 요구한 후 해당 유치원이 즉시 이행한 경우는 공시대상에서 제외하도록 되어 있다는 것이었다.

3) 이익집단위상 관련 역할

한국유치원총연합회(한유총)가 현행법 상 사인의 유치원 설립이 가능한 것은 사립유치원을 사유재산으로 인정한 결과라는 논리를 계속 유지하자, 박용진 의원은 본인이 리서치앤리서치에 의뢰하여 실시한 여론조사 결과를 공개하였다. 여기서 자유한국당 지지자의 63.2%, 보수의 72.5%, 중도보수의 77.9%가 유치원3법을 찬성한 것으로 나타났다(고발뉴스닷컴, 2018.11.28.). 이로써 한유총의 논리가 전체 국민의

생각과 크게 괴리가 있음이 밝혀졌는데, 이 조사결과는 한유총의 위상에 적지 않은 타격을 가한 것으로 평가된다.

4) 정책변동 관련 역할

패스트트랙 기간에도 한유총은 총선을 앞두고 있는 여야 지역구 의원들에게 적극적으로 로비활동을 벌였는데, 이에 대해 박용진 의원은 기자회견을 개최하는 등 한유총의 부당성을 알리고 유치원3법 개정의 시급성에 대한 국민적 관심을 끌어올리는 활동을 지속하였다.

패스트트랙이 종료되어 유치원3법이 본회의에 상정된 직후 자유한국당은 당시 쟁점 법안이었던 공직선거법과 검찰개혁법 개정안 통과 저지를 위해 유치원3법을 포함한 199개 법안에 대해 필리버스터를 신청함으로써 법 통과가 무산될 수도 있는 상황이 전개되었다. 이에 박용진 의원은 자유한국당 농성장에 진입하는 등 개정안 통과를 압박하기 위해 적극적으로 행동하였다(김규남, 2020: 29-30).

6. 분석결과의 종합적 논의

박용진 의원은 문제제기부터 정책결정에 이르기까지 정책활동가로서 지대한 역할을 하였는데, 특히 초기 문제의 흐름에 해당하는 이슈 맥락의 형성에 결정적 역할을 수행하였다. 박용진 의원을 중심으로 한 국회 교육위원회는 교육부와의 협조 하에 대안의 흐름과 정치의 흐름에 해당하는 제도적 맥락을 주도적으로 형성하고서 한국유치원총연합회로 대표되는 이익집단의 위상 하락에 큰 영향력을 행사하였다. 중재안 작성 및 패스트트랙 처리에 관하여 자유한국당을 제외한 여야 4당의 합의는 '정책의 창'을 여는 중요한 계기가 되었다. 정책의 창이 열리면서 유치원3법 통과를 위한 합류가 완성되었고 최종적으로 정책결정에 이르렀다.

V. 결론

본 연구는 유치원 공공성 강화정책의 변동과정을 이익집단위상 변동모형과 복합 흐름모형을 결합한 수정 모형에 따라 이슈 맥락, 제도적 맥락, 이익집단위상의 변동, 정책변동, 정책활동가의 역할을 중심으로 분석한 것이다.

Mucciaroni의 이익집단위상 변동모형은 이슈 및 제도 두 가지 맥락이 이익집단 위상의 변동에 있어 중요하다고 보았다. Zahariadis의 복합흐름모형은 문제와 대안 그리고 정치가 역동적으로 교차하는 가운데 정책활동가의 적극적 역할에 힘입어 궁극적으로 정책의 변동이 완성된다는 것을 주장하였다. 본 연구를 통해서도 이슈 맥락과 제도적 맥락이 관련 이익집단의 위상에 대해 강력한 영향을 미쳤으며, 초기 문제제기부터 최종 정책변동에 이르기까지 정책활동가의 역할이 지대하였음을 알 수 있었다.

문제제기와 여론이라는 이슈 맥락과 국회 상임위원회 및 행정부의 역할이라는 제도적 맥락이 결합함으로써 정책의 형성에 관한 사회적 맥락이 충족되었고, 이것이 사립유치원과 그 이익집단인 한국유치원총연합회의 위상을 급격히 하락시켰다. 이슈 및 제도적 맥락 국면에서 정책참여자 간에 갈등 기조가 형성되기도 하였으나, 박용진 의원이라는 정책활동가의 적극적 노력이 경주되는 한편 국회 교육위원회 및 교육부의 체계적인 대응을 통해 궁극적으로 정책의 변동이 가능했던 것으로 분석되었다. 제도적 맥락과 이슈 맥락이 같은 방향으로 작용하여 한국유치원총연합회의 위상은 줄곧 하락하였고, 정책활동가의 역할이 주요하였으며, 상임위원회에서 여야 4당의 합의는 '정책의 창'을 여는 중요한 계기가 되었다. 이익집단의 위상이 하락하고 '정책의 창'이 열림으로써 궁극적으로 정책변동이 가능하였음을 확인한 것은 이익집단위상 변동 및 복합흐름 결합모형의 이론적 유용성을 입증한 것으로서 본 연구의 이론적 기여라 할 수 있다.

본 연구는 정책이 확고한 당위성 하에 합리적인 방식으로 추진된다 하더라도 일견 비합리적으로 보이지만 정책활동가의 적극적인 대안제시와 정책과정의 완수를 위한 정치력이 뒷받침되지 않는다면 정책결정에 도달하기 어렵다는 정책적 함의를 내포하고 있다. 또한 국회와 행정부는 대안선택에 대한 결정을 신중히 추진하되 다양한 맥락이 순조롭게 조성되고 관련 이익집단의 위상이 하락하는 등 정책변동의 결정적 시점에서는 적극적인 행동을 취해야 함을 시사하고 있다.

참고문헌

- 강혜연·엄태호. (2016). “소프트웨어산업 정책변동에 관한 연구: 이익집단위상변동모형 및 정책변동유형이론을 중심으로.” 『국가정책연구』, 30(4): 139-166.
- 경향신문. (2018). 2018.10.17., 10.22. 기사.

- 고발뉴스닷컴. (2018). 2018.11.28. 기사.
- 교육부. (2018). 「유치원 공공성 강화방안」.
- _____. (2018). 「」, 2020. 1.13 보도자료.
- 권혁준. (2016). 「한국의 기금 변동패턴에 관한 연구 - 단절균형이론을 중심으로 -」. 박사학위논문 중앙대학교.
- 김규남. (2020). “기표하는데 손이 덜덜 떨리더라.” 「한겨레21」, 제1314호, 2020-06-01: 28-30.
- 김성우·최인규. (2014). “약사법개정안을 둘러싼 정책갈등과 정책변동 -이익집단위상 변동모형을 중심으로-.” 「대한정치학회보」, 22(3): 73-87.
- 김원식. (2010). “의약분업과 국민건강보험: 10년간의 애정.” 「사회보장연구」, 26(4): 159-193.
- 김학실. (2012). “여성정책변동과 연구경향 분석: 네트워크 텍스트 분석을 중심으로.” 「한국행정학보」, 46(2): 241-264.
- 김한나·김계현. (2016). “의사·한의사의 업무범위 검토: 한의사의 의료기기 사용에 대한 문제를 중심으로.” 「한국의료법학회지」, 24(1): 97-116.
- 김현주·정제영. (2018). “Mucciaroni 모형을 활용한 외국어고의 위상 연구.” 「교육정치학연구」, 25(1): 75-101.
- 김희정. (2020). “유치원 3법 이후 유치원교육의 변화 방향.” 「교육비평」, 제45호: 82-100.
- 박대선. (2020). 「사립유치원 공공성 강화 정책의 변동과정 - 유치원3법 추진과정을 중심으로 -」. 석사학위논문, 한국교원대학교.
- 배용수. (2017). “반부패 입법정책의 형성과정 분석: Zahariadis 모형의 수정과 ‘청탁금지법’ 적용을 중심으로.” 「의정논총」, 12(1): 83-117.
- _____. (2019). “시간강사처우 개선정책 변동과정 분석: 이익집단위상 변동과 정책딜레마 결합모형의 ‘강사법’ 적용 사례.” 「국가정책연구」, 33(2): 59-88.
- 백승기. (2009). 「정책학원론」. 서울: 대영문화사.
- 법제처 법제조정법제관실. (2019). “유치원 3법 관련 의원발의 법안.” 「최근 입법동향」, January 2019: 23-31.
- 베이비뉴스. (2018). 2018.11.26. 기사.
- 서울신문. (2018). 2018.11.12. 기사.
- 서현·윤경아. (2019). “형평성에 기초한 유아교육과정의 공공성 방향.” 「유아교육연구」, 39(2): 307-331.

- 신순우. (2001). 「정책변동 요인과 과정에 관한 연구」. 박사학위논문, 경원대학교.
- 신하영·김수경. (2016). “사립유치원 재무회계규칙의 갈등 쟁점과 대안 분석.” 「교육정치학연구」, 23(1): 90-112.
- 양승일. (2014). “MSICF를 활용한 정책변동 분석 - 스크린쿼터정책을 중심으로 -.” 「한국정책학회보」, 23(1): 67-97.
- 여의도연구원. (2018). 「사립유치원 사태의 본질과 과제」.
- 오성택. 2015. 「정책흐름모형을 적용한 정책결정과정 비교분석 -재외선거정책과 선거 사이버보안정책을 중심으로-」. 박사학위논문, 서울시립대학교.
- 유훈. 2009. 「정책변동론」. 서울: 대영문화사.
- 이경환·김만오·한선우. (2011). “무면허 의료행위의 규제에 관한 고찰.” 「한국의료법학회지」, 19(2): 109-138.
- 이동규. (2013). “정책학적 관점에서 재난 개념 및 유형 접근 검토: 초점사건 이후 정책영역 간의 여파 및 정책결정자 간의 충격 구분을 중심으로.” 「위기관리이론과 실천」, 9(2): 1-22.
- 이성규·고재욱. (2019). “사립유치원 재무회계규칙의 쟁점 고찰.” 「유아교육·보육복지연구」, 23(1): 93-118.
- 이윤진. (2020). “해방 이후 유아교육 정책 변천에 관한 고찰: 사립유치원을 중심으로.” 「한국교육사학」, 42(2): 51-74.
- 이지은. (2020). “유치원 3법 통과 이후 유아교육의 변화.” 「육아정책포럼」, 2020 봄: 31-37.
- 임상현. (2014). “정책안내자가 없는 정책학습? 1981~1985년 한국의 처방·조제 분리 시범사업.” 「한국정치학회보」, 48(6): 51-76.
- 조일홍. (2000). “John W. Kingdon의 ‘정책의 창’이론.” 오석홍·김영평. 「정책학의 주요이론」. 서울: 법문사.
- 하봉운. (2020). “사립유치원 재무·회계규칙 도입의 쟁점과 과제.” 「사회적경제와 정책연구」, 10(1): 93-121.
- 한국교육개발원. (2019). 「2019 교육통계」.
- 한동효. (2019). “Zahariadis의 다중흐름모형(MSM)을 적용한 전자감독제도의 정책변동 연구.” 「사회적경제와 정책연구」, 9(3): 227-275.
- 홍윤오. (2020). 「건설업 업역구분 정책변동 연구 -정책지연합모형(ACF)과 이익집단 위상변동모형(ICF)의 통합적 관점에서-」. 박사학위논문, 성균관대학교.
- YTN. (2018). 2018.10.26. 인터넷 기사.

- Baumgartner, F. and B. Jones. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Cohen, Maurie J. (1996). "Book Review. Reversals of Fortune: Public Policy and Private Interests, by Gary Mucciaroni." *Journal of Policy Analysis and Management*, 15(2): 313-316.
- Kingdon, John W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Co.
- _____. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed. Boston: Little, Brown and Co.
- Marsh, D. and M. Smith. (2000). "Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach." *Political Studies*, 48: 4-21.
- Mucciaroni, Gary. (1992). "The Garbage Can Model and the Study of Policy Making: A Critique." *Polity*, 24.
- _____. (1995). *Reversals of Fortune: Public Policy and Private Interests*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Sabatier, P. A. (1988). "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Theories." *Policy Sciences*, 2-3: 134-151.
- Schlager, Edella. (1999). "A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes." in Paul A. Sabatier(ed). *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sharp, Elain B. (1994). "Paradoxes of National Antidrug Policymaking." in David A. Rochefort and Roger W. Cobb(eds). *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Zahariadis, Nicholaos. (1995). *Ambiguity and Choice in Public Policy*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- _____. (1999). "Ambiguity, Time, and Multiple Streams." in Paul A. Sabatier(ed). *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- _____. (2003). *Ambiguity and Choice in Public Policy*, 2nd ed. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- _____. (2007). "Ambiguity, Time, and Multiple Streams." in Paul A. Sabatier(ed). *Theories of the Policy Process*. Boulder, 2nd ed. Colorado:

Westview Press.

배용수(裵龍洙): 서울대학교에서 행정학박사학위를 취득하고 현재 공주대학교 행정학과 교수로 재직 중이며, 주요 관심분야는 공공기관정책, 규제정책, 입법정책 등이다. 주요 저서로는 규제정책론(2013), 공공기관론(2015) 등이 있으며, 주요 논문으로는 지방공공서비스 공급의 규모와 범위(2014), 반부패 입법정책의 형성과정 분석(2017), 시간강사처우 개선정책 변동과정 분석(2019) 등이 있다(ysbae@kongju.ac.kr).

An Analysis of Policy Change Process on Intensifying Publicness of Kindergartens : Application of the Complex Model of Interest Group Standing Changes with Multiple Streams to ‘Three Kindergarten Laws’ of Korea

Yongsu Bae

Policy formation is the result of complicity with social context, formal institutions and co-related participants. The policy process could be favorable or unfavorable in the case of interest group concerned. This study attempts to examine the policy changes under the subsequent phases based on the Interest Group Standing Changes Model(ICM) and the Multiple Streams Model(MSM). The so-called ‘Three Kindergarten Laws’ were passed by the National Assembly on January 13, 2020, which recognized private kindergarten be a public educational institution. Purposive policy change occurs when issue context and institutional context are shown in the same direction, and on that account the fortune of interest group changes. The fortune decline of the Korea Kindergarten Association is clearly shown in the institutional context of the Mucciaroni. The Education Committee of The National Assembly and The Ministry of Education had pushed along resolute strategy under the favorable conditions. Yong-jin Park, the congressman played an important role as a policy entrepreneur. The deterrence and the retrial of policy-making had occurred several times, and then policy change had taken place in the end. The issue and institutional contexts were found to be related to the role of major policy entrepreneurs. This study is significant in that it validates the complex model of ICM and MSM, and focuses on publicness of private kindergarten case of Korea.

[Key words: Publicness of Kindergarten, Interest Group Standing Changes Model, Multiple Streams Model, Three Kindergarten Laws]