
국정관리연구

Journal of Governance Studies

제17권 제4호(통권47호)

2022년 12월

성균관대학교 국정전문대학원

목 차

〈일반논문〉

시간선택제 채용 공무원 제도를 통하여 본 일·가정 양립을 위한 양질의 시간제 일자리 요건: 지방자치단체 공무원 중심으로 / 강혜진	1
전환정책에 따른 사회적 위험, 그리고 정당성 관리 : 에너지 전환정책을 중심으로 / 김진선·권향원	39
텍스트 마이닝을 활용한 대입정책의 키워드 및 정책이슈 분석 / 이제중·이인원	69
재건축사업의 갈등과정을 통한 지방정부의 역할 탐색: 둔촌동 재건축사업을 둘러싼 네트워크 분석을 중심으로 / 정기용·홍성만	99
원자력 정책과정에서 옹호연합 신념과 위협경직성 전략에 관한 연구 / 김예슬·이동규	135
청년유니온 활동과 청년정책 도입과정 연구 / 강은주·이명석	167

시간선택제 채용 공무원 제도를 통하여 본 일·가정 양립을 위한 양질의 시간제 일자리 요건: 지방자치단체 공무원 중심으로

강혜진

본 연구는 시간선택제 채용 공무원제도(이하 '시선제')가 양질의 시간제 일자리로서 일·가정 양립을 위한 여성 일자리로서 적합한 일자리인지를 분석하고, 일·가정 양립을 위한 양질의 시간제 일자리 요건을 제시하고자 한다. 시선제는 2013년 정부의 「고용률 70% 로드맵」 추진과 정에서 도입된 "정년이 보장되는 시간제 공무원 일자리"이다. 정책 결정 과정에 '시간제 일자리는 여성 일자리'라는 경로의존이 강화된 사례로서, 가사노동은 여성의 몫이라는 사회적 통념이 정책 유산으로 작용한 것으로 해석할 수 있다. 특히 트릴레마 상황에서 전일제 일자리를 반으로 나누어 일자리의 질은 포기했지만, 일자리 양은 2배로 늘리면서도 비용은 증가시키지 않는 정책 결정이 이루어졌고, 이러한 정책 결정은 한국 여성 일자리 중 시간제 비율이 지나치게 증가하는 것에 일조했다는 비판을 피할 수 없다. 시선제가 양질의 일자리 요건에 적합한지 알아보기 위하여 서울시 자치구 공무원들을 대상으로 심층면접을 한 결과 다음과 같은 결과를 도출하였다. 첫째, 주로 비자발적으로 직업 선택이 이루어져 중도 퇴직률이 43%에 달하였다. 따라서 정년을 보장한다는 고용안정성의 의미가 퇴색되었다. 둘째, 시선제의 임금은 전일제와 비례하기 때문에 합리적이라 할 수 있으나, 독립적 생계가 곤란한 수준이었다. 시선제 공무원들은 초과근무를 통하여 이러한 문제를 해결하려 했다. 그러다 보니 노동시간이 늘어나 '시간제 일자리'의 의미가 없어졌다. 셋째, 단순하고 비핵심적인 업무는 시간제 일자리로 적합해 보이지만, 장기적 관점에서 보면 직무만족도를 낮출 것으로 예상된다. 넷째, 시선제 공무원에게 시간선택권이 없기 때문에 정부가 의도한 시선제의 장점들은 현장에서 찾아볼 수 없었다. 일·가정 양립을 위한 양질의 시간제 일자리 요건 중 가장 중요한 것은 '시간선택권'이다. 원하는 시간대에 원하는 만큼 일할 수 있는 권리가 보장되지 않는다면 시간제 일자리를 선택할 이유가 없어지기 때문이다.

주제어: 시간선택제 채용 공무원, 일·가정 양립, 시간선택권

I. 서론

여성의 경제활동 증가는 한국의 고용 형태를 남성 중심 외벌이형에서 맞벌이형으로 변화시키고 있다(정숙경, 2013). 유급노동을 수행하면서 자녀양육과 돌봄을 병행하는 직장인들이 증가하면서 일·가정 양립(work-family balance)을 이룰 수 있는 고용환경을 마련해야 할 필요가 증가하고 있다(진중순·장은영, 2015). 그러나 일·가정 양립제도의 도입과 활용이 지체되면서 한국 여성들은 여전히 경력과 가족 중에서 하나를 선택해야만 하는 상황에 놓여 있다. 통계청에 의하면 2022년 한국의 합계 출산율이 0.81이라고 한다. 한국은 매년 저출산 기록을 경신하고 있다. 일·가정 양립을 위한 좋은 일자리 정책에 대한 고민이 절실하다.

한국 여성들의 대학 진학률은 2009년 이후 남성의 진학률에 비해 5~7% 높으며, 2020년에는 76.1%로 남성보다 7% 높게 나타났다(교육통계서비스, 2021). 그러나 2020년 여성의 고용률은 50.7%로 남성의 69.8%에 비하여 19.1%나 낮고, OECD 여성 평균 고용률인 66.7%와도 큰 차이가 있다(통계청 2020). 이러한 통계는 한국 여성이 교육 과정에서는 경험이나 기회, 또는 교육집중도와 투자에 있어 남성과 다르지 않지만, 고용이나 사회참여에는 차별이 있음을 보여준다. 이러한 차별이 나타나는 주된 이유는 일·가정 양립이 어려운 사회제도와 문화, 결혼과 출산 이후 급격하게 발생하는 여성의 경력단절 때문이다(김난주, 2016). 여성의 사회진출이 증가하였지만, 대학 졸업 후 10년 정도 지나면 남녀 간 진급은 물론 소득격차가 커지는 중요한 이유 중 하나는 임신과 육아로 인한 여성의 경력단절이다(송수진, 2020; 골딘, 2021).

여성가족부의 '2021년 통계로 본 여성의 삶'에 따르면 20대 후반 여성 고용률은 68.7%로 남성과 별 차이가 없다. 그러나 30대 초반에는 64.5%, 30대 후반은 58.6%까지 떨어지다가 40대 초반에는 61.4%, 40대 후반 66.0%, 50대 초반에는 65.5%로 회복되는 양상을 보여준다. 여성이 출산을 시작하는 30대 초부터 고용률이 낮아지다가 30대 후반에 가장 낮은 경제활동 참여율을 기록하고, 아이가 조금 성장한 후인 40대에 고용률이 회복되기 때문에 M자형 패턴을 보이는 것이다(김언희·김병석, 2017; 이승현·박영일, 2017).

그러나 고학력 경력단절 여성들의 경우에는 M자가 아닌 I자형 패턴을 보인다. 40대 이후의 여성을 위한 일자리는 주로 비정규직이나 중소기업 등 근무환경이 열악한 일자리이다(김문수, 2016). 고학력의 경력단절 여성은 이러한 일자리를 선호하지 않기 때문에 취업을 포기하는 경향이 있어 재취업률이 낮아짐에 따라 I자형

패턴을 보이는 것이다(김난주, 2016; 권순원·이영지, 2010).

맞벌이 중심의 현대사회에서 출산과 양육은 더 이상 여성이 개인적으로 해결해야 할 문제가 아니라 사회적 문제로 확대 인식되어야 한다는 의견이 점차 공론화되고 있다(송수진, 2020). 이에 대응하여 한국은 2010년부터 공공부문에 유연근무제를 본격적으로 도입하였고, 더 나아가 2014년에는 경력단절 여성을 위한 시간제 정규직 공무원 일자리를 도입하였다. 시간선택제 채용 공무원제도(이하 ‘시선제’)는 장시간 근로를 해소하고 유연한 근로문화를 도입하는 등, 일하는 방식을 획기적으로 개선하여서 일·가정 양립 문화의 확산과 함께 양질의 시간제 일자리를 창출하는 것을 목표로 도입되었다(고용률 70% 로드맵, 2013).

2014년 366명으로 채용을 시작한 시선제는 2016년 1,683명의 대규모 채용을 하기도 했지만, 현재는 사실상 채용이 중단된 상태이다. 2018년 이후 지방직 채용은 중단된 상태이며, 국가직도 2020년부터 정부 부처별 개별 채용으로 전환한 탓에 앞날이 불투명하다(법률저널, 2019). 이처럼 시선제의 채용이 중단되고 제도의 지속 가능성이 불명확한 상황임에도 불구하고, 시선제는 기존의 시간제 일자리에 비하여 고용이 보장되는 정규직 일자리로서 한국의 시간제 일자리 정책에 있어 매우 중요한 의미가 있다. 국내에서 유연근무 특히 시간제 일자리 채용이 대규모로 이루어진 사례는 매우 드물며, 이에 관한 분석이 적었다는 점에서 이 연구가 양질의 시간제 일자리에 대한 사례 연구로서 중요한 의미가 있다.

양질의 시간제 일자리는 일·가정 양립뿐만 아니라, 4차산업혁명으로 인한 기술 실업에 대한 대응책의 한 방향으로도 향후 그 필요성이 높아질 것이다. 또한 저출산 고령화로 인한 노동인구 감소에 대응해야 하는 긴박한 상황에서 시간제 일자리를 통한 정년 연장도 좋은 대안으로 여겨지고 있다(지은정, 2016; 안주엽, 2014; 강현주, 2014; 이상민·이아영, 2016). 따라서 양질의 시간제 근로에 대한 사회적 합의를 마련하고 그 기준이 노동시장에 정착될 수 있도록 하는 정책에 대한 요청이 지속되고 있다(김윤호 외, 2012). 이러한 노력의 하나로 일·가정 양립을 위한 양질의 시간제 일자리에 대한 더 많은 연구가 필요하다.

본 연구의 목적은 시간선택제 채용 공무원제도가 양질의 시간제 일자리로서 일·가정양립을 위한 여성 일자리로서 적합한 일자리인지를 분석하고, 일·가정 양립을 위한 양질의 시간제 일자리 요건을 제시하는 것이다. 우선 역사적제도주의와 재정제도주의 시각에서 시선제의 도입 과정을 문헌연구를 통하여 고찰하고, 다음으로 서울특별시 자치구 공무원들을 대상으로 한 심층면접을 통하여 이 제도가 일·가정 양립을 위한 양질의 시간제 일자리로서 적합성을 가지는지 살펴보고, 마지막으로

본 연구의 한계점을 논의하며 글을 마무리하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 양질의 일자리

일자리 질에 관한 연구를 살펴보면, 주요 국제기구들이 제시하는 일자리의 질에 관한 개념은 ILO의 쾌찬은 일자리(decent work), EU의 일자리의 질(quality of job), 그리고 OECD의 더 나은 일자리(better job) 등이다. 국제기구들의 노력은 기존의 일자리의 양적 문제에만 관심을 가지던 일자리 연구를 일자리의 질에 대한 논의로 변화시키는 데 주도적 역할을 했다(박은하, 2011).

많은 연구자가 양질의 일자리에 대해 논의를 진행하였으나(Althausser & Kalleberg, 1981; Baron et al., 1986; Haley-Lock, 2007; Hunter, 2000; Lambert & Haley-Lock, 2004; Pfeffer & Cohen, 1984; Tilly, 1996; Williamson, 1979; ILO, 2006), 주로 전일제 일자리를 기준으로 하거나, 시간제 고용의 수량에 집중하는 경우가 대부분이고, 양질의 시간제 일자리에 대한 논의는 상대적으로 적은 편이다.

21세기 초부터 호주, 미국, 유럽, 영국 등에서 정부 주도로 양질의 시간제에 관한 연구를 통하여 양질의 시간제 일자리 요건을 제시했다(Fagan & Burchell 2002; Burgess 2005). 호주 정부는 양질의 시간제 근로를 ‘안정성, 기술, 근로자의 훈련 및 전문성을 반영하는 보람 있는 업무, 전일제를 기준으로 직무만족, 경력개발의 동등한 기회의 제공’(New South Wales Government, 2009)이라 정의하였다. 유럽 고용 보고서(Employment in Europe, 2008)에서도 임금과 사회경제적 안전성, 노동 조건과 노동 강도, 숙련과 훈련, 일과 가정생활의 양립 등 4가지 핵심 차원에 근거하여 양질의 일자리 측정을 위한 분석 틀로 활용하고 있다(김윤희 외, 2012). 그 외에 연구자들도 다양한 양질의 시간제 근로 요건을 제시했다(Comfort et al, 2003; Bergman, 2004; Rubery et al, 2005; Chalmers et al, 2005; McDonald et al, 2009).

한국에서도 양질의 일자리에 대한 논의가 이루어져 왔다. 방하남·이상호(2006)는 경제적 보상으로서 임금, 사회적 척도로서 직업위세, 심리적 주관적 척도로서 직무만족도를 종합적으로 이용하여 ‘좋은 일자리’의 개념을 구성하였다. 김윤희 외(2012)는 14개의 양질의 시간제 근로 차원을 도출하고, 시간제 근로에 대한 종업원 태도인 자발성(高, 低)과 종업원 산출물 성과 모호성(高, 低) 2가지 차원을 기준으로

4개의 유형을 도출하고, 유형별 특징을 제시했다. 박은하(2011)는 양질의 일자리 요건을 적절한 노동시간, 적절한 임금수준, 고용안정성, 사회보장, 일가족 양립 프로그램 등으로 규정했다.

한국에 유연근무제를 도입·시행한 것은 2010년 이후이며, 시간제보다 전일제 노동을 선호하는 관행이 지배적이어서 시간제 일자리는 활성화되지 못하고 있다(이승계, 2017). 그 결과 시간제 일자리에 관한 연구는 매우 부족하다. 시간제 일자리에 관한 선행연구들은 주로 일·가정 양립과 관련되어 있거나(박진희 외, 2012; 이준엽, 2013; 정형욱, 2013; 박혜란, 2013), 저출산 고령화 대책의 하나로 정년연장을 함께 있어 점진적 퇴직을 위한 시간제 일자리 도입에 관한 연구가 있다(지은정, 2016; 안주엽, 2014; 강현주, 2014; 이상민·이아영, 2016). 이상의 논의를 통해 일 자리에 관한 연구는 일자리의 양에서 일자리의 질로 그 분야가 옮겨가는 추세라는 것을 확인할 수 있다. 또한 전일제 일자리 중심의 연구에서 시간제 일자리로 그 연구 범위가 확장되고 있음을 알 수 있다.

2. 시선택제 도입 과정의 제도적 제약

1) 정책유산과 경로의존

최근 역사적 제도주의는 단일 요인에 의한 내생적 제도변화를 설명하는 방식을 극복하기 위하여 두 가지 방향의 논의가 진행되고 있다. 첫째, 다양한 맥락 요인의 복합적 관계 양식에 따라 제도변화가 나타난다는 것을 인정하고 제도변화의 내생적 요인을 밝혀야 한다는 논의가 있다(Thelen, 2003, 2004; Hack, 2004; Crouch & Farrell, 2004; Mahoney & Thelen, 2010). 둘째, 복잡한 제도변화의 메커니즘을 밝히기 위한 과정을 중시하는 논의가 있다(Mahoney, 2000, 2001; Pierson, 2000, 2004; Boas, 2007). 제도의 내생변수를 밝히고자 강조하는 연구들은 진화론적 견해를 밝히는데, 듀이트(Duit, 2007)는 경로의존을 이끄는 미시적 상호 작용 요인이 어떻게 제도의 안정과 변화를 발생시키는지 설명해야 한다고 한다.

합리적 정책모형은 문제가 제기된 상황에서 가장 최적의 해결책을 찾는 과정으로서 정책선택을 설명하는 반면, 역사적제도주의는 정책선택은 진공 상태에서 이루어지는 것이 아니라 기존의 문제에 대한 대응 양식과 그에 따라 파생되는 사회적 결과에 따라 좌우되는 것으로 접근한다(하연섭·유영미, 2017). 한국의 시간제 공무원 일자리 정책 또한 마찬가지이다. 전통적 가부장적 사회에서 여성의 사회진출은

매우 제한적이었다. 취업에 성공한 여성일지라도 결혼이나 출산과 함께 퇴직하는 것이 일반적이었다. 가사노동과 양육은 여성의 몫이라는 인식이 자리를 잡고 있었기 때문이다. 그러나 2000년대 이후 경제발전과 여성의 고학력화 등 여러 가지 이유로 여성인력의 활용 필요성이 높아지고, 여성의 사회진출이 늘어나면서 2000년대 이후로 일·가정 양립을 위한 시간제 일자리가 정책 대상이 되었다. 정부는 여성이 가사와 경제활동을 양립할 수 있게 하기 위하여 시간제 일자리를 고안·보급하고자 하였다.

한국에서 시간제 공무원제도를 처음 도입한 것은 2005년 “육아 휴직대상자 부분 근무 공무원제도이다. 이 제도는 육아를 위한 여성 공무원의 시간제 근무를 유도하기 위하여 도입되었다. 한국 최초의 일·가정 양립을 위한 일자리 정책 대응 양식은 “가사노동과 양육은 여성의 일”이라는 전통적 인식에 기반을 두었다. 따라서 일·가정 양립을 위한 일자리는 여성을 대상으로 한 시간제 일자리이어야 했다. 즉 기혼 여성이 일을 하려면 가사와 일을 양립할 수 있는 시간제 일자리가 적합하다는 정책적 판단이었다. 전통적 인식을 바탕으로 한 시간제 일자리는 여성을 위한 일자리란 대응 양식이 정책 유산(policy legacy)으로 작용하여 정책선택에 영향을 주고 있다고 해석할 수 있을 것이다.

역사적제도주의에 의하면 이러한 현상을 “경로의존(path dependence)”이라 한다. 경로의존은 어떤 시점에서 정책과 제도가 정형화되었을 때 그다음 시점으로 이전하더라도 변화된 환경에 맞추기보다는 기존의 정책과 제도 자체의 경로에 따라 움직인다는 개념이다. 제도나 정책의 경로의존에 관한 연구는 국가·사회의 개혁 과정에서 개혁이 쉽게 이루어지지 않거나 환경이 변화함에도 불구하고, 기존의 정책과 제도가 변하지 않는 원인을 고찰하는데 적절한 분석체계를 제시해 주고 있다(김선명, 2000).

2) 재정적 제약과 트릴레마

정책선택을 둘러싼 재정적 제약을 논의함에 있어서 트릴레마(trilemma)는 매우 중요한 변수로서 작용한다. 트릴레마란 세 가지 정책 목표 간에 상충관계가 존재하여 이들을 동시에 개선할 수 없는 상황을 말한다. 시간선택제 채용 공무원제도의 탄생 배경인 「고용률 70% 로드맵」은 전 국민 70% 고용을 달성하겠다는 일자리 정책이다. 일자리 창출을 위한 기본적인 정책 목표는 첫째 일자리의 양으로, 2017년까지 총 238만 개의 일자리를 창출하는 것이 양적 목표이다. 둘째 양질의 일자리

제공이다. 셋째 소요 비용의 최소화로서 총액인건비제¹⁾를 위반하여 비용을 증액할 수 없다.

이 세 가지 목표는 일자리 정책에서 중요하게 달성해야 하는 목표지만 서로 상충하는 목표들이다. 이렇게 세 가지를 동시에 달성할 방법이 없다는 것이 트릴레마이다. 이를 극복하는 방식은 정책마다 차이가 있을 수 있다(하연수·유영미, 2017). 모든 재원이 풍부하다면 세 가지 모두 달성할 수 있겠으나 대부분 하나를 희생시키는 선택을 할 수밖에 없다.

시선제는 일자리의 양과 비용의 최소화는 추구했지만, 일자리의 질이 희생된 경우에 해당한다. 일·가정 양립을 위한 여성 일자리는 시간제 일자리가 적합하다는 대응 양식이 존재하는 상황에서 전일제가 아닌 시간제 일자리를 제공하는 것은 트릴레마를 해결할 수 있는 충분한 대안이 될 수 있었다. 정리해보자면 트릴레마 상황에서 정책선택의 초기 조건(initial condition)이 이미 존재한 상황이었기 때문에 이 대안을 선택하게 된 것이다.

Ⅲ. 시간선택제 채용 공무원제도(시선제)

1. 시선제 도입 목적

2010년대에 들어 유연근로제, 특히 시간제 일자리에 대한 사회적 요구가 증가했다. 이러한 요청에 대응하여 정부는 2013년 「고용률 70% 로드맵」을 제시하고, 고용률 70% 달성을 위해 여성의 취업 증가가 필수적인 여건으로, 여성에게 적합한 ‘질 높은 시간제 일자리’ 즉 시간선택제 일자리의 확산을 주요 추진사항으로 삼았다. 특히 공공부문에서 ‘양질의 시간제 일자리(시간선택제 일자리)’ 창출을 선도하고, 근로시간 단축 청구권 제도의 인정 등 생애주기별 시간제 근로 권리를 보장하며, 시간제 근로에 대한 차별시정 및 권익 보호 강화를 추진하고자 하였다. 세부적 과제는 공공기관에서 민간 부분까지 2017년까지 93만 개의 시간제 근로를 확대하는 데 있어 주요 방법은 장기간 근로시간의 단축을 통한 일자리 나누기, 여성 경제 활동 참여의 확대, 공공기관 시간제 근무 확대 등이다(정숙경, 2013).

1) 인력과 예산 운영의 효율성을 제고하고 조직의 성과를 향상하기 위하여 각 시행기관이 당해 연도에 편성된 총액인건비 예산의 범위 안에서 기구·정원, 보수, 예산의 운영에 관한 자율성을 가지되, 그 결과에 대한 책임을 지는 제도(총액인건비제 운영지침, 2007).

시선제는 공공기관 시간제 근무 확대 부분에 해당하며 시간제 일자리 정책의 핵심이다. 추진목표는 시간제 7급 이하 일반직 공무원 경력경쟁 채용, 시간제 공무원 가능 분야 발굴 확대, 기존 공무원의 시간제 전환 허용 및 잔여 시간 범위 내 시간제 채용 의무화 추진 등이다. 이처럼 정부는 「고용률 70% 로드맵」을 통하여 시선제의 틀을 마련하고, 2014년 「공무원임용령」 등 법령개선을 통하여 시선제를 도입하였다.

2. 시선제의 주요 특징

1) 채용 분야 및 직급

시선제의 신규 채용 분야는 시간선택제 근무 적합도가 높은 직무 분야를 중심으로 한다. 인사혁신처가 발간한 『시간선택제 채용 공무원제도 안내』를 살펴보면 채용 분야는 주로 단순 집행업무, 전문, 민원 업무 등 특정 분야에 한정하여 채용한다는 것을 알 수 있다. 채용 분야를 중앙정부와 지방정부로 나누어서 간략하게 도표화하면 아래<표 1>과 같이 나타낼 수 있다.

〈표 1〉 시간선택제 근무 적합 분야 예시

중앙 정부	전문자격·지식 활용업무	통·번역, 교수요원, 법률해석, 회계검사 등
	대체 가능한 정형화된 업무	민원 서비스 주차단속, 우편배달, 운전, 방호
	특정 시간대 업무	도서관·박물관·고궁(휴일, 야간), 간호사(24시간)
	행정관리 업무	도서 관리, 시스템 관리, 홈페이지 관리, 정보공개업무, 문서접수 분류
지방 정부	전문자격·지식 활용업무	외국어 통·번역 등
	권역/대상 구분 기능업무	주·정차 등 단속, 전화 교환, 복지대상자 사례관리 등, 상수도 사용료 검침, 체납징수, 공중위생업소·보육시설·불법 광고물 등 단속
	특정 시간대 집중업무	숙기, 사서
	행정관리 업무	문서접수 분류, 관용차량 운전, 도서관 정리, 보건지소 운영, 차량등록, 인·허가증 배부, CCTV 모니터링

자료 : 이희우(2017, p72)

또한 채용 직급에서도 7급 이하를 채용함을 원칙으로 하되 채용방식은 국가직은 경력경쟁 채용시험이 원칙이고 지방직은 공개 또는 경력경쟁 채용시험으로 채용한다. 그리고 전일제로의 전환은 어떠한 우선권도 인정하지 않으며, 오직 공개채용방

식을 통하여 전일제 공무원 시험에 합격하는 방법만이 허용된다.²⁾

2) 승진 및 성과평가

시선제 공무원의 정년(만60세), 시보 기간(5급은 1년, 6급 이하는 6개월), 휴직, 결원 보충은 일반직 공무원과 같다. 그러나 재직기간, 승진 소요 최저 연수, 근속 승진, 대우공무원 선발은 기본적으로 근무시간에 비례한다. 전일제 9급 공무원의 승진 소요 최저 연수는 1년 6개월이다. 따라서 시선제 9급 공무원은 3년이 지나야만 8급으로 승진할 수 있는 자격이 주어진다. 보직 관리에 있어서는 (보직)과장, 출장소장, 사무소장, 관리소장, 등 관리직 위 보직은 불가하다. 전보 등 인사교류의 경우에도 시간선택제 근무가 적합한 동일 직렬 내 유사 업무 분야로만 전보할 수 있다.

시선제 공무원 인사관리 제도 중 가장 중요하지만 가장 불합리한 분야가 승진에 관한 분야이다. 승진후보자 명부는 전일제와 통합하여 작성하지만 승진 소요 최저 연수, 근속 승진은 기본적으로 근무시간에 비례하기 때문에 7급 이상 승진이 거의 불가능하다. 시간선택제 채용 공무원의 근무성적평가는 전일제와 동일 방식으로 평가하되, 평가단 위를 전일제와 구분할 것인가 하는 문제는 각 기관의 자율사항으로 한다.

3) 임금

공무원의 임금은 크게 봉급과 수당으로 나누어진다. 하위직일수록 전체 수령액에서 수당의 비율이 높다. 시선제의 임금제도 또한 전일제와 기본적인 제도가 같다. 단지 봉급월액이 근무시간에 비례하고 호봉승급의 경우는 제도 초기에는 “근무시간 비례하여 기간 산입”이었으나 1년 단위 승급으로 전일제와 동일화시켰다.

수당의 경우 근무시간에 비례하되, 복리 후생적 수당은 전일제와 같이 적용한다. 즉 전일제와 같이 지급하는 수당은 가족수당, 정근수당 가산금, 자녀 학비보조수당, 초과근무수당이고 시간에 비례하여 지급하는 수당은 정근수당, 육아휴직수당, 명절휴가비, 성과상여금(월봉급액을 기준으로 지급되므로) 등이다.

2017년 9급 1호봉의 기본급이 1,395,800원이므로 시선제 9급 1호봉의 기본급은

2) 공무원임용령 제3조3(시간선택제 채용 공무원의 임용) ③ 시간선택제 채용 공무원을 통상적인 근무시간 동안 근무하는 공무원으로 임용하는 경우에는 어떠한 우선권도 인정하지 아니한다.

[신설 2013.12.16.]

절반인 697,900원이다. 여기에 추가로 지급되는 수당은 기관마다 다르다. 2017년 최저임금이 1,352,230원인 것에 비하면 독립생계 유지가 불가능한 급여액이다.

4) 기타

시선제 공무원은 당직, 비상근무의 경우 근무시간, 담당업무를 고려하여 면제할 수 있다. 초과근무는 바람직하지 않으나 부서장 승인 후 가능하며, 유연근무 및 원격근무는 가능하다. 영리업무의 겸직은 원칙상 금지이나 기관장 허가 시 겸직이 가능하다. 겸직 허가 기준은 영리업무가 생활의 수요를 충족하기 위한 수단인 경우, 이를 고려하여 겸직 허가 여부를 판단하여야 한다. 겸직할 경우 겸직업무까지 포함한 근무시간이 1주 52시간, 1일 12시간을 초과할 수 없다. 연가는 근무시간에 비례하여 시간 단위로 실시하고, 연가일수는 기간에 비례함을 원칙으로 한다. 병가, 특별휴가는 전일제와 같다. 노조 활동도 전일제와 같다.

5) 시간선택제 채용 공무원제도의 개정사항

제도 도입 시행 이후 나타난 다양한 문제점들로 인하여 시선제는 수정 보완되었다. <표 2>는 그동안 개정된 사항들을 요약하였다. 시간선택제 채용 공무원은 일반 공무원들과 마찬가지로 공무원연금 대상으로 설계되었지만, 막상 채용된 후 이들은 국민연금의 대상으로 분류되었다. 제도의 실익과 관계없이 당사자들은 차별이라고 생각하여 개선을 요구했고, 2018년 9월 공무원연금법 개정으로 공무원연금 대상으로 변경되었다.

〈표 2〉 시간선택제 채용 공무원제도 주요 개정사항

구 분	기 존 제 도	개 선 제 도	개정시기
공적연금	국민연금	공무원연금	2018년 9월
근무시간	주 15~25시간 범위에서 선택	주 15~35시간 범위에서 선택	2019년 6월
근속승진	경력 인정 시 근무시간 비례 적용	근무시간 비례해 경력 인정 개선 (승진최저연수 초과 시 비례 없이 1년 인정)	
전문임기제 채용	기술사, 기사, 산업기사, 기능사 자격증만 인정	'기능장' 자격증 추가 인정	
보직부여	-	배우자 등 가족·거주지 고려 원칙 신설	

자료: 인사혁신처 재구성

2019년 6월에는 「지방공무원 임용령」 개정으로 주15~25시간 범위에서 선택 가능했던 근무시간 범위가 주15~35시간으로 넓어졌다. 이로써 시선제는 하루 4시간 근무가 7시간 근무까지 늘어날 수 있게 되었다. 그리고 승진에서도 차별이 줄어들었다. 근속 승진에도 승진 소요 최저 연수는 기존과 같이 근무시간에 비례하여 인정하나 근속 소요 기간 2년 초과근무 시 시간 비례 없이 1년 근무를 인정하는 것으로 부분 개선이 이루어졌다.

3. 채용 현황

정부는 2013년 11월 관계부처 합동회의에서 『시간선택제 일자리 활성화 추진계획』을 발표하고 공공부문 및 민간부문에서의 시간선택제 일자리 채용 및 지원 계획을 제시하였다. 당초 정부의 시선제 채용 목표는 총 4,108명이라고 밝혔지만, 이듬해인 2014년 10월에는 지방직 공무원만 채용 목표를 1%씩 높여 2017년까지 총 4,888명을 선발하겠다고 목표를 상향 조정했다.

시행 첫해인 2014년 신규 시선제 채용 현황<표 3>을 살펴보면 계획대로 총 378명을 선발하였다. 상반기 200명, 하반기 166명을 선발하였고 연령별로 분석해보면 30대가 259명으로 70.8%를 차지하고 있다. 전일제 공무원 취업 준비생들이 시선제로 응시한 것으로 판단된다. 전일제 일자리를 원하는 청년들이 잠시 거쳐 가는 일자리로 시선제를 선택한 것으로 판단된다.

성별 분포를 살펴보자면, 여성이 279명(76.2%)으로 남성 87명에 비해 비정상적으로 많다. 수치만으로 살펴보면 당초 정부의 의도대로 시선제가 일·가정 양립을 위한 여성 맞춤 일자리의 목표를 달성한 것으로 보인다. 그러나 하위직급에 한정된 일자리에 여성 채용이 76.2%인 점을 주목할 필요가 있다.

〈표 3〉 시간선택제 국가직 공무원 채용 현황

(2014년 신규채용)

구분	연 령 별					성 별		
	계	20대	30대	40대	50대	계	남성	여성
계	366명 (100%)	39명 (10.6%)	259명 (70.8%)	63명 (17.2%)	5명 (1.4%)	366명 (100%)	87명 (23.8%)	279명 (76.2%)
상반기	200명 (100%)	22명 (11%)	138명 (69%)	37명 (18.5%)	3명 (1.5%)	200명 (100%)	51명 (25.5%)	149명 (74.5%)
하반기	166명 (100%)	17명 (10.2%)	121명 (72.9%)	26명 (15.7%)	2명 (1.2%)	166명 (100%)	36명 (21.7%)	130명 (78.3%)

자료 : 인사혁신처 보도자료 2015.5.27.(추가합격자 12명 미포함)

시선택제의 채용 추이를 살펴보자면 2014년 이후 정부의 강제 할당 방식에 의해 점차 채용 규모가 늘어나 2016년에는 1,683명이 채용되었다. 그러나 2018년 「지방 공무원 임용령」 개정으로 7급 이하의 일반직 공무원 채용에서의 ‘시간선택제 1%의 의무 고용 조항’이 삭제되자 2018년 지방직 채용은 21명으로 감소한다. 이후 국가직과 지방직 모두 신규 채용이 없다. 이는 그동안 지방정부가 필요하지 않은 시간제 공무원을 중앙정부의 강제 할당 때문에 억지로 채용을 해 온 것을 보여준다(〈표 4〉 참조).

〈표 4〉 시간선택제 채용 공무원 연간 채용 현황

(단위 : 명)

연 도	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
합 계	1,006	1,651	1,683	1,324	138	28	4
국가직	366	353	461	492	117	28	4
지방직	640	1,298	1,222	832	21	0	0

자료: 인사혁신처·행정안전부, 「시간선택제 공무원현황」, 2021.9.

IV. 시선택제 도입의 제도적 제약

2000년대에 접어들면서 한국 경제 성장 잠재력은 지속해서 하락하고, 경제 성장에 따른 고용 창출 효과도 다른 국가에 비해 낮은 편이라는 우려가 팽배했다. 경제 성장 잠재력의 유지 및 확충을 위해 노동비용의 상승 역제가 중요하며, 이를 위해서는 ‘남성 중심의 외벌이’ 문화에서 ‘남녀 맞벌이’ 문화로 이동할 필요가 있었다.

‘남녀 맞벌이’ 문화의 구축을 위해서는 시간제(시간선택제) 근로를 중심으로 하는 “고용 창출 형 일자리 나누기”의 지속적 추진이 요구되었다(금재호·박성철, 2014). 이러한 맥락에 의해 한국에도 시간제 공무원제도가 도입되기 시작했다. 여성, 특히 임신과 출산 그리고 육아기의 여성을 노동시장에 계속 머물게 하기 위한 목적으로 시간제 일자리를 도입하고자 한 것으로 해석하는 것이 더 정확할 것이다. 당시에는 성평등 개념이 희박했고, 여성과 남성의 역할은 이분되어 임신, 출산, 육아, 가사는 여성의 일로 분류되어 있었다. 이러한 사회적 통념이 여성의 일자리로 시간제 일자리 제도가 적합하다는 정책 결정에 영향을 주었다.

공무원 임용에 있어 시간제는 2002년 1월 국가공무원법에서 그 근거를 마련하였고, 같은 해 7월 13일 「계약직 공무원의 임용에 관한 규정」을 개정하면서 도입되었다. 그 후 2005년 2월 15일 육아휴직 대상자 부분 근무 공무원제도가 도입³⁾(국가공무원복무규정 - 영 제57조의 3 신설)되었다. 이것은 2010년부터 도입한 “시간선택제 전환 공무원”제도 도입을 위한 바탕이 되었다. 시간선택제 전환 공무원 제도는 일반 전일제 여성 공무원이 육아를 위하여 시간제 전환 근무를 신청하면 생기는 결원을 시간제 계약직 공무원으로 보충하기 위함이었다.

외환위기 이후 기간제 및 단시간근로자 증가 현상의 대책으로 2001년 7월 노사정위원회에서 ‘비정규직근로자 대책 특별위원회’가 구성되어 대책 논의를 하였으나 합의하지 못하였다. 노동계의 반대에도 불구하고 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」이 2006년 11월 30일 국회 본회의에 직권 상정되어 2007년 7월 1일부터 시행되게 되었다. 그리고 2009년 기획재정부의 제30차 위기 관리대책 회의에서 저출산 문제의 대책으로 유연근무제를 통한 여성 고용 확대 방안이 언급되었고, 2010년부터 유연근무제 도입에 박차를 가하게 된다.

유연근무제 도입에 대한 정책 방향은, 일·가정 양립을 위하여 여성의 역할을 가정과 일에 반반씩 나눠 사용하겠다는 생각을 바탕에 깔고 있다. 즉 시간제 일자리는 여성의 일자리라는 의식이 시간제 일자리 정책 진화과정을 근본적으로 제약하는 정책 유산(policy legacy)으로 작용하여 이후의 정책선택에도 영향을 미치고 있

3) [재개정 이유]마. 부분근무제도의 도입(영 제57조의2)

- (1) 현행 규정은 육아휴직을 6월 미만으로 사용하는 경우에 결원을 보충할 수 없어서 육아휴직을 신청하는 공무원에게 심리적 부담을 주는 문제점이 있음.
- (2) 육아휴직 요건을 충족한 공무원이 원하는 경우에는 휴직을 하는 대신에 통상적인 근무시간보다 짧게 근무할 수 있도록 함.
- (3) 육아휴직 대상자의 선택에 따라 탄력적으로 근무형태를 조정할 수 있게 되어 육아휴직에 따른 부담을 줄이게 될 것임.

다고 해석할 수 있다.

이러한 정책 유산은 2013년 정부가 발표한「고용률 70% 로드맵」에도 직접적인 영향을 준 것으로 볼 수 있다. 정부는 고용률 70% 달성을 위해 여성의 취업 증가가 필수적인 여건으로, 여성에게 적합한 ‘질 높은 시간제 일자리’ 즉 시간선택제 일자의 확산을 주요 추진사항으로 삼고 있다. 특히 공무원 부문에서 시간제 7급 이하 일반직 공무원 경력경쟁 채용, 시간제 공무원 가능 분야 발굴 확대, 기존 공무원의 시간제 전환 허용 및 잔여 시간 범위 내 시간제 채용 의무화 추진 등을 통하여 2012년 시간제 일자리 149만 명을 2017년에는 242만 명으로 62% 늘리겠다고 했다. 이러한 과정을 통하여 여성 시간제 일자리 확대를 위한 시선택제가 도입되었다.

예산제약하에서 일자리 정책 경로를 이해하기 위해서는 예산을 둘러싼 트릴레마 구조에 대한 고려가 필요하다. 앞에서 설명한 바와 같이, 일자리 정책의 세 가지 목표는 일자의 양, 일자의 질, 그리고 비용부담의 최소화이다. 그런데 현실적으로 이 세 가지 목표를 동시에 달성할 방법이 없다는 것이다. 특히 공무원의 경우 총액 인건비제도에 묶여 있어서 예산제약이 매우 심하다. 일자리를 양을 늘리고 질을 높인다면 비용이 총액인건비 한도를 넘게 되는 문제가 발생한다.

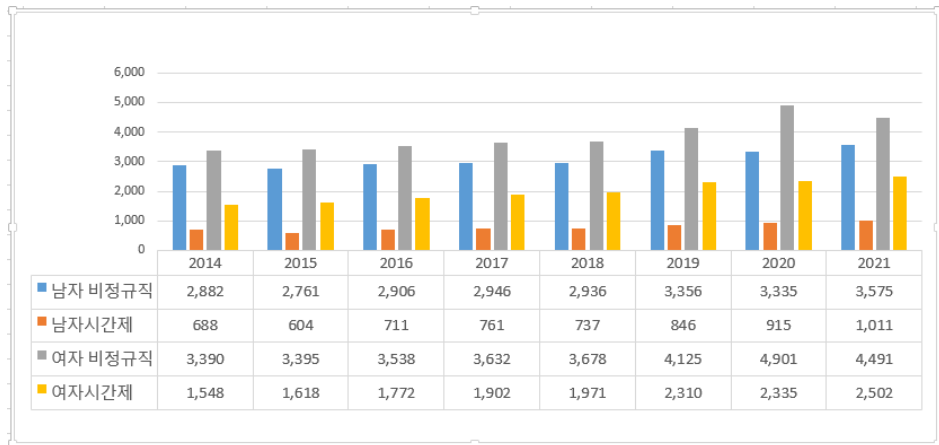
정책입안자의 처지에서 생각해본다면, 일자의 양은 가시적 성과이고, 예산 증가는 가시적인 문제로 비칠 수 있어서 일자의 양은 최대한 늘리고 예산은 최소화하는 것에 집중할 가능성이 크다. 일자의 질은 가시적으로 평가될 수 없는 대상이기 때문에 트릴레마 상황에서 질을 포기하는 편을 택할 수밖에 없을 것이다. 전일제 공무원 일자리를 나눠서 일자의 양을 두 배로 늘리고, 비용은 최소화하는 방법으로 “일·가정 양립을 위한 시간제 일자리”를 선택하는 것은 아주 좋은 대안이 되었다. “일·가정 양립을 위한 여성 일자리는 시간제”라는 역사적 유산이 이미 존재했기 때문에 트릴레마 상황에서 정부는 매우 쉽게 이 대안을 선택한 것이다. 다시 말해서, 트릴레마 상황에서 트릴레마를 해결해 줄 수 있는 정책선택의 초기 조건(initial condition)이 이미 존재한 상황이었기 때문에 이 대안을 선택하게 된 것이고 이것이 정책 결정의 경로를 제약하게 된 것이다(하연섭·유영미, 2017).

이러한 정책결과는 여성 시간제 일자리를 더 많이 늘리는 결과로 나타났다. 통계청에 의하면 남성 전체 비정규직에서 시간제가 차지하는 비율은 20~25%인 것에 비하여 여성 시간제 비율은 50% 이상을 차지하고 있다. 남성 일자리에 비하여 여성 일자리는 비정규직의 비율도 높는데 시간제 일자리가 차지하는 비율도 지나치게 높다(그림 1 참조). <표 1>에 의하면 2014년 시간선택제 채용 공무원 중 76.2%가 여성이다. 이 제도가 시간제 여성 일자의 비율을 높이는 데 큰 역할을 하였음을

부정할 수 없다. ‘일·가정 양립을 위한 여성 일자리는 시간제’라는 대응 방식이 최초 시간제 일자리 정책 도입 때부터 그 이후 진화과정을 근본적으로 제약하는 역사적 유산으로 자리 잡은 결과가 여성 시간제 일자리의 지나친 증가로 귀결되었다고 해석할 수 있다.

[그림 1] 시간제 근로자의 성별 비율

(단위: 천명)



출처 : 통계청, 경제활동인구 조사 근로 형태별 부가 조사 결과 재구성

‘가족 친화적’이지만 ‘성평등’을 저해하는 노동시간 제도가 만들어져서는 안 된다. 양질의 시간제 일자리는 고용상태에서 여성이 남성과 평등하게 대우받는 것을 보장하며, 여성과 남성 모두가 일과 가정에 대한 책임을 나눌 수 있도록 만들어야 한다(강연자 외, 2011). 시선택제의 채용 대상을 일·가정 양립을 위한 여성과 경력단절 여성으로 규정한 것은 육아 및 가사노동 책임을 여성에게만 지우는 것으로 성별 분업을 고착화하는 일자리 정책이라는 비판을 피할 수 없다.

한국의 시간제 근로자 70% 이상이 여성이며, 연령별로는 20대와 50대 이상의 비율이 높은 반면, 30~40대의 비중은 상대적으로 낮다(김준·한인상, 2014). 따라서 시간제 근로자 가운데는 일·가정 양립을 목적으로 시간제 근로를 택한 사람보다 정규직 일자리를 구하기 어려워 시간제를 택한 여성들이 많다고 볼 수 있다. 즉 시간제 일자리와 경력단절 여성 일자리와는 밀접한 관계가 없다고 할 것이다. 특히 고학력 여성의 경우 결혼과 육아를 위해 경력이 단절된 이후 자녀 양육이 필요하지 않은 시점이 오면 자아실현을 위한 양질의 일자리로 복귀를 원한다(김문수, 2016). 따라서 일·가정양립과 경력단절 여성을 위한 일자리 정책은 시간제라는 역사적 유

산을 벗어나 경력을 쌓을 수 있고 직무와 기회 등이 보장되는 양질의 일자리 공급을 확대하는 방향을 고려해야 한다.

V. 연구자료 및 분석

정부는 시간선택제 채용 공무원제도가 시간제임에도 불구하고 고용이 보장된 시간제 일자리로서 일·가정 양립을 위한 양질의 여성 일자리, 특히 경력단절 여성을 위한 일자리라고 한다. 본연구는 서울시 자치구에 근무하는 공무원들을 대상으로 한 심층면접을 통하여 시선택제가 양질의 일자리로서 적합성을 가지는지를 연구하고 양질의 시간제 일자리 요건을 제시하고자 한다.

1. 일자리 질 측정과 질문지 구성

1) 양질의 일자리 측정 지표

Anker et al.(2002)는 ILO 사무총장의 제언에 근거하여 개인 노동자에게도 적용될 수 있는 양질의 일자리(decent work) 개념과 관련된 6가지 방향을 제시하였다. 첫째, 자영업을 포함한 공식/비공식 분야에서 고용기회가 모든 사람에게 보장될 것. 둘째, 일자리 선택의 자유가 보장될 것. 셋째, 적정 소득이 보장되는 생산적인 일자리일 것. 넷째, 취업 및 일자리 내에서의 공평성이 보장될 것. 다섯째, 일자의 안전성이 보장될 것. 여섯째, 일에서의 존엄성(노동3권)이 보장될 것 등이다(금재호·박철성, 2014).

방하남·이상호(2006)는 좋은 일자리란 무엇인가를 측정할 수 있는 지표로서 경제적 보상으로서의 임금, 사회적 지표로서의 직업 위세, 심리적 주관적 지표로서의 직무만족도를 종합적으로 이용하여 ‘좋은 일자리’의 개념을 구성하였다. 즉 좋은 일자리란 경제적 보상수준이 높고, 해당 직종의 사회적 지위가 높으며, 주관적 직무만족도가 높은 일자리로 정의하였다.

박은하(2011)는 국제기구의 지표들을 가능한 포괄 하고, 한국 노동시장의 특성 및 여성 노동자의 상황을 고려하여 양질의 일자리를 “적절한 노동시간, 적절한 임금수준, 고용 안정성, 사회보장, 일-가족 양립 프로그램” 등 5가지 조건을 충족하는 일자리로 규정하고 있다. 특히 양질의 일자리 결정요인을 분석했을 때, 조건이나

성별에 상관없이 유의미한 영향을 미치는 변수도 있었고, 조건이나 성별에 따라 영향력이 달라지는 변수도 있기 때문에 임금노동자의 ‘양질의 일자리’ 지원책을 마련할 때 노동자의 성별이 고려되어야 한다고 한다.

김윤호 외(2012)는 양질의 시간제 일자리와 관련하여 양질의 시간제 근로 차원을 근로시간, 사회적 시간(social hours) 동안 이용할 수 있는 스케줄, 초과 근로시간 예측 및 통제, 근무 형태의 가역성(전일제↔시간제), 비례 임금, 복리후생에 대한 비례 접근, 직무·계약 시간·차별에 있어 전일제 근로자와 동일한 보호/고용 안정성, 균등한 훈련 참여 기회, 균등한 경력발전 기회, 내부 협의 및 조직 내에서 커뮤니케이션/동료관계/경영진-종업원 관계, 직무의 내용/직무 자율성, 독립성, 통제 등, 직원의 자격 수준 및 스킬을 반영한 고용, 전일제 근로의 파편적인 시간(fractional time)을 반영한 업무량 조정, 가치, 직원들이 직장 외의 삶을 가진다는 인식 등으로 제시했다.

고용노동부는 양질의 시간제 일자리의 개념과 관련하여, 고용안정, 사회보험/사내 복지/교육훈련/승진승급에서의 차별 해소, 비례 임금 지급, 공정한 성과 측정, 전일제로의 전환 가능성 부여 등을 기준으로 제시하고 있다(고용노동부, 2011). 더 나아가 전일제에서 시간제로, 또는 시간제에서 전일제로의 근무 형태 전환이 가능해야 한다는 근무 형태의 가역성, 의견 개진 기회의 보호 등은 양질의 시간제 근로의 기준 설정 시 추가로 반영되어야 할 것이고, 정책적 지원도 이러한 기준들이 실질적으로 적용될 수 있는 방향으로 보완되어야 할 것이다.

2) 질문지 구성

본 연구는 반구조화된(semi-structured) 면접을 통하여 진행하고자 하였다. 이를 위하여 위에서 제시한 양질의 일자리 요건을 바탕으로 기본 질문지를 작성하였다. 질문지는 간단한 신상 질문 후에 총 6가지 부분으로 나누어 작성하였다. Anker et al.(2002)의 일자리 선택의 자유(시간 선택권), 방하남·이상호(2006)의 직무만족도(업무 만족도, 급여 만족도), 박은하(2011)의 일·가정 양립과 경력단절 여성 문제, 김윤호 외(2012)의 전일제 공무원 균등한 대우 등을 기준으로 삼았다. 시선제 공무원과 전일제 공무원에게 제공한 질문지는 기본맥락은 같지만, 세부적인 내용과 양은 조금씩 다르게 구성하였다. 시선제 공무원용은 총 20문항을 기본질문으로 구성하고 일반 전일제 공무원용은 총 15문항을 기본질문으로 구성하였다.

업무 만족도 분야에서는 “귀하께서 현재 근무하고 있는 부서와 담당업무는 무엇

입니까? 공무원 입직 이후 부서나 업무 이동이 있는 경우가 있었습니까? 현재 담당 업무에 만족하십니까?” “업무를 수행하면서 시간제로 근무하면서 불편한 점은 무엇 입니까? 업무 숙지를 위하여 교육은 어떤 방법으로 받았습니까? 그 방법으로 충분하게 업무 숙지가 가능하였습니까? 개선할 점이 있다면 무엇이 있을까요?” 등의 질문 외에 출퇴근 시간에 관하여 질문하였다.

급여 만족도 분야에서는 “현재 급여는 전일제 공무원의 1/2수준입니다. 급여 수준에 만족하십니까? 만약 만족하지 않는다면 어느 정도가 적당하다고 생각하십니까?” 외 겸직 여부, 가족의 경제적 도움 여부, 저축 여부 등을 질문하였다.

일·가정 양립과 경력단절 여성을 위한 일자리에 관하여 “시간선택제 채용 공무원제도의 목적을 일·가정 양립에 이바지한다고 볼 수 있는데 동의하십니까? (본인의 경우나 동료의 경우에 도움이 된다고 생각하시나요?) 혹시 도움이 안 된다면 일·가정 양립을 위하여 어떤 정책을 우선해서 추진해야 할까요?” “시간선택제 공무원은 어떤 사람(예를 들어, 여성 또는 남성, 주부, 수험생, 일반 국민 모두 등)에게 적합한 일자리라고 생각하십니까?” “시간선택제 채용 공무원제도가 여성의 경력단절 문제(결혼, 육아로 인한 경력단절)를 해결할 수 있는 일자리라고 생각하십니까? 아니라면 대안은 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문을 하였다.

전일제 일반 공무원과의 균등한 대우 분야에서는 “전일제 일반 공무원들과 함께 근무하면서 시간제라 불편함이나 부당한 대우를 받은 경험이 있거나, 주변에서 그러한 경우를 보고 들은 적이 있습니까?” 외에 공무원연금 대상으로 편입 여부 및 승진제도에 관하여 질문하였다. 마지막으로 시선제의 장단점에 대해 질문을 하였다.

2. 심층면접

시선제는 하루 4시간, 일주일에 40시간 한도 내에서 근무하는 시간제 일자리 제도로써 2014년에 도입되었다. 지방직의 경우 2018년부터는 더 이상 추가 채용을 하지 않고 국가직 또한 2020년부터 부처별 개별 채용으로 전환하였다. 시선제는 역사가 매우 짧아 공식적 통계자료가 산출되지 못하여 신뢰할 만한 자료가 없다. 따라서 2017년에 조사한 심층면접 자료가 정책 평가에 매우 가치 있는 자료라 할 수 있다.

본 연구의 방법은 선행연구의 양질의 일자리 요건을 바탕으로 질문지를 작성한 후 심층 면접을 시행하는 질적 연구 방법에 주로 의존하였다. 설문조사를 통한 연구는 연구자의 질문에 충실하게 대답하게 되는 장점이 있는 반면 연구대상자의 아

주 내밀한 심리상태까지도 연구할 수 있는 없는 단점이 있다. 본 연구는 심층면접을 통하여 연구대상자의 내밀한 심리상태를 포착하는 깊이 있는 연구를 하고자 하였다.

면접방법은 구조화된 질문지를 바탕으로 비구조화된 면접을 시행하는 반구조화 면접을 선택하였다(Bryman, 2016). 1차로 질문지를 연구에 응하여 준 대상자들에게 서울시 메일을 통하여 질문에 대한 응답을 받았다. 1차에 응답을 바탕으로 2차 비구조화된 심층면접을 실시했다. 2차는 방문 상담 및 전화 상담을 했다. 응답자의 동의를 얻어 녹음하거나 1차 질문지의 응답을 첨삭하는 방법으로 진행하였다. 1차 질문지 발송은 2017. 6월 초에 발송하여 2017. 7월 중순까지 약 40일 동안 진행했으며, 2차 심층면접은 2017. 10월 하순에 실시하였다. 2차 면접 상담 이후 미진한 부분은 전화 상담을 통하여 보완하기도 하였다. 면접 결과는 그때그때 즉시 정리하여 항목별로 답변을 정리한 후 최종 면접을 통하여 질문과 답을 확인하였다.

연구 대상은 서울시 자치구에 근무하는 공무원들이다. 면접 대상을 선정하는 데 시선제 공무원의 시각뿐만 아니라 공무원 조직 전체의 시각을 연구하기 위하여 시선제와 전일제 공무원을 1:1 비율로 선정하여 개별 면담을 하였다. 시선제 면담자의 선정은 서울시 자치구의 노동조합 지부를 통하여 소개받아 연구 취지를 설명한 후 면접에 동의 한 공무원으로 선정하였다. 시선제 대상 선정 시 담당업무 성격을 고려하여 민원창구, 비 민원창구, 현장 업무 담당자가 모두 포함되도록 구성하였다. 근무 기간도 고려하여 2015년 발령자 4명, 2016년 발령자 2명, 2017년 발령자 4명으로 구성하였다. 이러한 구성의 의도는 업무 성격에 따른 만족도 차이와 경력에 따른 차별인식 등을 연구하고자 함이다. 전일제 공무원 면접 대상자 선정에 있어서는 시선제 공무원과 같은 부서에 근무한 경험이 있는 자와 없는 자를 고르게 구성하고자 하였다. 근무 경험이 없더라도 시간선택제 채용 제도에 대한 고민이 있는 노동조합 임원을 3명, 또 노동조합 임원도 아니고 근무 경험도 없는 1명, 그리고 현재 시간선택제 전환 공무원으로 근무하고 있는 1명으로 구성하였다. 이를 통해 시간선택제 채용 공무원과 같이 근무한 경험이 있는 사람과 없는 사람의 시각 차이를 비교해 보고자 했다(〈표 5〉 참조).

〈표 5〉 심층면접 대상자 현황

연번	사례	업무 성격 및 시선제와 근무경험	성별	연령	발령시점	비고
1	시선제A	민원창구/단순반복	여	30대	2016	행정직
2	시선제B	민원창구/단순반복	여	30대	2015	행정직
3	시선제C	민원창구/단순반복	여	40대	2016	행정직
4	시선제D	민원창구/단순반복	여	40대	2015	행정직
5	시선제E	비민원업무	여	20대	2017	세무직
6	시선제F	비민원업무	남	40대	2017	세무직
7	시선제G	비민원업무	여	30대	2015	세무직
8	시선제H	현장업무	남	20대	2017	사회복지직
9	시선제I	현장업무	남	40대	2017	운전직
10	시선제J	현장업무	남	40대	2015	운전직
11	전일제A	시선제와 근무경험 없음	남	50대	1986	노조임원
12	전일제B	시선제와 근무경험 없음	남	40대	2010	노조임원
13	전일제C	시선제와 근무경험 없음	여	40대	1997	노조임원
14	전일제D	시선제와 근무경험 있음	여	40대	1999	
15	전일제E	시선제와 근무경험 있음	여	40대	1995	
16	전일제F	시선제와 근무경험 없음	여	40대	2011	
17	전일제G	시선제와 근무경험 있음	여	30대	2015	
18	전일제H	시선제와 근무경험 있음	여	40대	1992	전환형시간제
19	전일제I	시선제와 근무경험 있음	여	30대	2009	
20	전일제J	시선제와 근무경험 있음	여	50대	1997	

※ 현장업무는 운전직과 방문간호 업무 등 사무실이 아닌 민원 현장에서 주로 근무하는 업무임.

3. 심층면접 결과

1) 일자리 선택의 자발성

시선제 시험에 응시한 동기를 통하여 자발적으로 시간제 일자리를 선택하였는지 알아보았다. 전일제를 준비하는 중 좀 더 합격하기 쉬운 시간선택제를 선택한 경우는 비자발적인 지원 동기라 할 수 있고 일·가정 양립을 위하여, 또는 건강상의 문제, 학업을 계속하기 위하여 선택한 경우는 자발적인 지원 동기라고 할 수 있다. 전일제보다 합격이 쉬워 선택한 경우(시선제A, D, F, G, J)와, 여성의 경우는 일·가정 양립을 위하여 시간제를 선택(시선제B, C, H, I)한 경우가 많았다. 건강상의 문제, 또는 학업을 계속하기 위하여 자발적으로 시선제를 선택한 경우 등 다양한 선택 사

유가 존재했다. 전일제 공무원을 준비 중이던 수험생들이 비자발적으로 지원한 경우가 많아 자진 퇴사율이 43%에 이른다(머니투데이, 2018).

전일제 시험 합격점보다는 상대적으로 점수가 낮다 보니 짧은 기간 동안 준비가 가능할 거 같아서 6개월 정도 준비하여 들어오게 되었습니다. 시험에 지원하면서도 공무원연금 미적용 등 여러 가지 제도상 불이익이 있다는 점, 전일제 공무원과의 차별 등 어느 정도 감수하고 지원을 한 건 사실이지만, 첫 출근 날 팀 내에서 길도는 분위기와 승진, 복지 문제 등 현실적으로 와 닿는 여러 가지 문제점들이 소속감을 잃게 하고 근무 의욕 저하 등 정신적인 스트레스를 많이 받았습니다 (시선제A).

사무직 10년 근무한 경험이 있습니다. 전일제 시험 준비를 하였으나 전업주부로 시험 준비를 병행하기가 힘이 들어 시간선택제를 지원하게 되었습니다. 발령 전에는 오전 근무를 해서 오전에 근무하고 오후에는 육아를 할 수 있을 것으로 생각했는데, 오전 근무에 대한 선택권이 없고 무조건 오후 발령이었고 오후 근무만 하다 보니 업무 연속성이 거의 없는 통합민원 업무만 할 수 있다는 한계가 있습니다 (시선제D).

시선제로 임용된 공무원들의 근무시간 배정에 있어 본인의 의사 반영 정도는 업무 성격에 따라 다르게 나타났다. 시간제에 적합한 단순 업무를 담당하는 시선제 공무원들은 시간선택권⁴⁾이 거의 없었다. 그러나 비 민원 업무에 배정받은 경우는 교대 근무자가 없었기 때문에 본인의 의사가 100% 반영되었고, 본인의 의사에 반하는 시간을 배정받았을 때도 변경요청이 가능할 정도로 시간선택권을 보장받았다. 행정직으로 민원 업무를 하는 경우는 시간선택권이 제약되는 반면 현장 업무나 전문성을 인정받는 세무직이나 사회직 업무는 대체로 시간선택권이 보장되었다.

근무시간은 오후이고, 본인 의사는 채용 시부터 물어보지도 않았고, 전일제에서 시간제로 전환한 직원분들이 육아 때문에 오전을 선택하고 남은 오후 자리를 임의적으로 배치하였습니다(시선제A). 오전 오후 교대근무를 하고 있습니다. 시간선택제인데 시간선택을 할 수 없는 현실이 매우 안타깝습니다(시선제B). 오전에 근무하고 있습니다. 처음에는 강제로 오후 시간에 배정받았는데 제 의사를 말씀드려 오전으로 옮겨서 근무하고 있습니다(시선제F).

4) 하루 몇 시간 근무할 것인지, 언제 근무할 것인지에 대한 노동자 개인의 시간선택 권리를 말한다.

2015년 발령 때부터 오전에 근무했고 저의 의사가 반영되었습니다. 그런데 2016년 초에 시간선택제 전환 공무원으로 복직하는 직원이 생겨 총무과로부터 복직하시는 분을 위하여 근무시간을 오후로 변경하면 어떠냐고 권유를 받았어요. 저는 오전 근무가 편하지만, 총무과에서 원하는 것을 안된다고 말할 수가 없어서 며칠 동안 잠도 못 자고 고민했어요. 다행히 주변에서 이 사실을 알고 도와주셔서 저는 우리과에 그대로 근무하고 복직하시는 분은 다른 과에 오전 근무를 하시게 되었습니다(시선제G).

시선제 공무원 대부분은 전일제로 전환하고 싶다는 의사를 강하게 드러냈다. 자발적으로 시선제를 선택한 경우라도 실제로 근무해보니 일·가정 양립에 별 도움이 되지 않고, 낮은 임금수준으로 경제적인 어려움이 많고, 시선제로서 담당할 수 있는 업무의 한계 등을 이유로 전일제로 전환할 수 있다면 하겠다고 한다. 이를 통해 시선제 공무원들은 전일제 일자리로의 진입이 쉽지 않기 때문에, 그 대안으로 시간제 일자리를 비자발적으로 선택한 것을 재확인 할 수 있다. 시선제 공무원들은 전일제로 전환하는 방법으로 경력 인정 또는 공채 외의 별도의 전환시험 방식을 원하고 있었다. 이에 반하여 전일제 공무원들은 시선제 직원이 전일제로 전환하는 것에 동의하지만, 전환방식에 있어서는 반드시 공채를 통하여 다시 입사하는 것이 공정하다는 의견이 다수였다. 그러나 노동조합 임원들은 시선제 공무원이 일정 경력을 채우면 전일제로 전환하는 방식에 동의하는 편이었다.

전일제로 전환하고 싶습니다. 어차피 지금도 교대근무로 인해 아이돌봄 서비스를 받는 상황에서 이도 저도 아닌 꼴입니다. 시간선택제 공무원을 선택한 이유가 없어졌습니다(시선제B). 혼자서 경제활동을 하므로 시간제로 일하면 경제적인 어려움이 많습니다. 전일제 전환이 자유로우면 하는 바람이 있습니다. 전환 절차는 경력 인정이나 별도의 전환시험으로 했으면 좋겠습니다(시선제C). 시간선택제 공무원제도는 박근혜 정부가 실업률을 낮추기 위해 만든 잘못된 제도이므로, 당연히 폐지되어야 하며, 이미 채용된 시간선택제 공무원은 일정 년도 이상 경력을 채우면 전일제로 전환하는 방식으로 하면 될 것 같습니다(전일제B, 노동조합 임원). 동의하지 않습니다. 공무원이 되려고 엄청난 노력을 하고 있는 많은 수험생이 있는데도 경력인정 및 별도 전환시험을 통하여 일반 공무원으로 전환한다면 공정하지 않습니다(전일제E).

행정자치부에 의하면 2009년 이후 전직 시험을 거쳐 기능직에서 일반직으로 전환한 공무원은 1만 4,000명이다(한국세정신문, 2013). 공무원은 공채 외 다양한 경로로 일용직, 상용직, 기능직 등으로 임용되는데 이들을 특채라고 부르기도 한다. 특채 임용자들은 경력이 어느 정도 되면 다양한 방법으로 일반직으로 전환되는 경우가 많았다. 2009년부터 전직 시험을 통하여 기능직 군을 일반직으로 통폐합한 것이 대표적인 예이다. 시선제의 경우도 2014년 제도 도입 시에는 주 20시간 이상 근무할 수 없었지만 2019년도 임용령 개정으로 주 35시간까지 늘리는 것으로 개선하였다. 이처럼 공무원 제도는 여러 가지 방법을 통하여 직군이나 직렬을 변경·개선한 경우가 많았다.

기능직에 비하면 시선제는 전일제 일반직 공무원과 같은 시험의 공채(시험문제도 동일함)를 통하여 채용된 경우이기 때문에 기능직의 일반직 전환과 같은 방법으로 전환하는 것도 한 방법이다. 공무원 조직은 역사적으로 계속 이러한 제도개선 관행이 있었기 때문에 시선제의 전일제 전환에 대한 논의는 공무원노조를 중심으로 계속 되어왔다(이데일리, 2022).

2) 급여 만족도

시선제의 기본급은 전일제에 비하여 시간 비례로 1/2이 지급된다. 시선제의 임금으로는 독립적인 생계가 불가능하지만, 시선제 공무원들은 근무시간 대비 임금은 합리적이라고 생각한다. 그러나 각종 수당에 대한 불만은 많은 것으로 나타났다. 정부가 의도한 겸직을 통한 임금 보전은 현실적으로 불가능한 상황이기 때문에 각종 수당을 통하여 모자란 임금을 보전하고 싶어 했다. 특히 초과근무 수당을 통하여 모자란 임금을 보전하고자 하고 있었다. 가령 시선제A는 초과근무를 못할 경우 월급이 너무 적어 필요악으로 초과근무를 하고 있다고 말하였다.

퇴근은 민원 업무가 끝나는 6시에 종료하지만 한 달에 한 번 또는 두 번 민원실 야간업무가 있는 날은 8시까지 초과 업무를 하고 보안 당번을 하고 있습니다(오후 근무자만 해당). 민원 업무 특성상 위 이외에는 업무상 초과는 없지만, 월 최대 20시간 초과근무를 채우지 못할 경우 월급이 너무 적어 필요악으로 하고 있습니다(시선제A). 현재 급여로는 독립적인 생계가 불가능한 것은 누가 보아도 알 수 있습니다. 전환형처럼 근무시간을 주 20시간으로 고정하지 말고, 본인이 근무할 수 있는 시간을 근무하여 초과근무에 대한 수당이 아닌 월급으로 받고 싶습니다(시선제D).

현재 급여 수준에 전혀 만족하지 않습니다. 원래 규정대로 시선 제 특수수당 10%, 자격증 수당, 복지포인트 및 성과급 등이 제대로만 지급되면 60~70% 수준이 되는바 그 정도면 적당하다고 생각합니다. 단 승진이 제대로 됐을 경우 적당하다는 것입니다(시선제J). 시간선택제 공무원들이 사실상 4시간 이상 근무를 하고, 타 근무지로 이동시간 등을 고려해볼 때 제2의 일자리를 갖는 것은 어려워 보이며, 설사 가진다고 하더라도 저임금 시간제 일자리일 것이기 때문에 전일제 공무원과 같은 수준의 수입을 얻기는 어려울 것 같습니다(전일제B). 시간제 일자리가 많지 않은 한국에서는 전일제 근로자들과 같은 정도의 수입을 올리는 힘들 거 같습니다. 한 3개 정도 시간제를 하루 16시간 정도 하면 가능할까요? (전일제F)

시선제의 급여에 대한 전일제 공무원들의 의견은 독립적인 생계가 불가능하다는 점에는 모두 동의하였으나, 급여 인상에는 의견이 나누어졌다. 노동조합 임원들은 그들의 급여 인상 방법에 대해 구체적으로 고민하고 있는 모습도 있었다. 그러나 그 외 공무원들은 시선제의 현재 임금은 당연히 독립적인 생계가 불가능한 것은 인정하지만 전일제와 형평성에 침해되기 때문에 인상에는 동의할 수 없다고 한다.

현재 급여는 독립적인 생계가 어려운 수준임. 더군다나 점직금지에 묶여 있지 않더라도 다른 생계 수단을 갖기 어려움. 전일제 대비 근로시간에 비례하는 방식이 아니라 적절한 생활 수준을 누릴 수 있도록 최저임금 1만 원 수준으로 올려서 임금 책정을 해야 합니다(전일제B). 독립적인 생계가 불가능한 금액이라고 생각하며, 그러나 지금보다 급여를 올려 주어야 한다고 생각하지 않습니다. 왜냐하면 업무량과 근무시간은 작는데 급여만 올라간다면 형평성에 맞지 않기 때문입니다(전일제E).

하루 4시간 일하는 시간제 일자리 특성상 독립적 생계가 가능한 임금은 불가능한 점은 명확하다. 시선제 공무원들도 전일제와 시간 비례로 지급하는 시선제 임금의 공정성을 부정하지는 않았다. 문제는 이들 대부분은 자발적 시간제 일자리 선택자들이 아니라는 것이다. 이들은 독립적 생계가 가능한 일자리를 원하기 때문에 시선제 임금의 부족분을 또 다른 수단을 통하여 보충해야 하는 상황에 놓여 있다. 그러나 현실적으로 그것을 실현하는 것은 거의 불가능하다. 특히 육아나 가족 돌봄을 위하여 시선제를 선택한 경우 육아나 가족 돌봄에 집중해야 하는 시간이 지나더라도 전일제로 전환되지 못하기 때문에 경제적 어려움에서 벗어나지 못하게 될 것이다. 시선제가 좋은 일자리가 되려면 고용불안과 저임금 해소를 위한 대안 마련이

전제되어야 한다(이승계, 2017).

3) 업무 만족도

시선제 공무원들의 담당업무가 정부에서 제시한 단순 집행업무 또는 전문분야, 민원 업무 등에 한정되어 배정되었는지를 질문하였다. 대부분 정부 의도에 부합하는 업무를 담당하고 있었지만, 업무 만족도는 업무 성격에 따라 다르게 나타났다. 민원창구 근무자는 주로 불만족을 표했다. 시간제로서 담당하게 되는 업무가 한정되어 있다는 것은 인식하고 있지만, 계속 단순 반복적인 일만 담당하는 것은 시간이 지날수록 업무 만족도가 떨어질 것이라고 한다. 이에 반하여 현장 업무나 비 민원 업무를 담당하는 시선제 공무원들(사회직, 세무직, 운전직 등 전일제와 같은 업무를 담당)은 업무에 만족한다고 대답했다. 다시 말하자면 정부가 제시한 시간제 맞춤형 단순 반복적인 업무는 만족도가 낮았으나, 세무직이나 사회복지직 같은 전문적인 분야의 업무는 만족도가 높게 나타났다. 이러한 차이가 나타나는 이유는 전일제와 구분이 없고 업무의 연속성이 없어 미결이 있는 경우 또는 담당자 교대 시 문제가 되지 않기 때문으로 보인다.

저는 2016년 1월에 민원여권과 여권 팀 여권 접수 업무로 처음 일을 시작했고 2016. 6월부터는 민원여권과 여권 팀 여권 교부를 담당했고 2017년 6월에 현재 담당하고 있는 민원여권과 민원 행정팀 팩스민원을 하게 되었는데 계속 민원대 일만 하게 되니 만족할 수가 없습니다(시선제 A). 시선제 근무의 취지는 업무에 차별 없이, 개인의 상황을 고려하여 근무시간을 선택할 수 있어야 하지만, 현실적으로 오전 오후의 업무 연계성으로 민원 업무만을 담당하게 됩니다. 게다가 유연제 근무를 원하는 전일제 직원들은 오전 업무를 선호하여, 시간선택제는 오후에 근무하도록 통보받는 것이 현실입니다(시선제C). 민원여권과. 통합민원 발급업무를 담당하고 있습니다. 업무에 만족하나 시간제 특성상 업무 연속성이 거의 없는 통합민원 업무만 주로 하게 됩니다. 계속 이런 단순 반복적인 일만 하게 된다면 업무 만족도가 떨어질 것 같습니다(시선제D).

시선제에 적합한 업무에 관한 의견은 전일제 공무원과 시선제 공무원이 서로 다른 시각을 가지고 있었다. 전일제 공무원들은 시선제 업무는 미결을 남기지 않는 단순 업무로서 대직자에게 부담을 주지 않아야 한다고 생각하는 반면, 시선제 공무원들은 단순 업무에 대한 만족감은 낮고, 대신 전문성이 있는 업무로서 전일제와

구별 없는 업무에 만족도가 높다. 따라서 시간제의 업무는 전문성을 가지면서 업무 단위가 명확하게 구별되어 대직자에게 영향을 주지 않는 일 중심으로 개발하는 것이 양쪽 모두의 만족도를 높일수 있을 것이다.

단순 민원 서류 발급업무와 같은 미결이 남지 않는 업무 등이 적합하고 전일제 공무원과 구별되어야 한다고 생각합니다. 저는 전환형 시간제 근무를 하고 있는데, 시간제 공무원의 업무는 단순한 민원 업무 등 다음 근무자와 업무단절을 할 수 있는 업무만 가능합니다. 또한 미결이 없는 업무를 해야만 합니다. 특히 오전 근무자는 퇴근 이후엔 오후 근무자에게 자리를 비워줘야 해서 초과근무 하기도 힘들기 때문입니다(전일제E, H).

〈표 6〉 시선제 공무원의 직무만족 및 시간선택권

사 례	업무/성격/직렬	성	연 령	발 령 시 점	지 원 동 기	초과 근무	시 간 선택 권	직 무 만족도
A	민원/단순업무/행정	여	30대	2016	전일제에 비하여 합격이 쉬움	○	없음	불만족
B	민원/단순업무/행정	여	30대	2015	일·가정 양립	○	없음	불만족
C	민원/단순업무/행정	여	40대	2016	일·가정 양립	○	없음	불만족
D	민원/단순업무/행정	여	40대	2015	일·가정 양립	○	없음	불만족
E	비민원/세무	여	20대	2017	건강	○	있음	불만족
F	비민원/세무	남	40대	2017	건강	○	있음	만족
G	비민원/세무	여	30대	2015	전일제에 비하여 합격이 쉬움	○	있음	만족
H	현장/사회복지	남	20대	2017	일·일상 균형	×	있음	만족
I	현장업무/운전	남	40대	2017	일·가정 양립	○	없음	불만족
J	현장업무/운전	남	40대	2015	전일제에 비하여 합격이 쉬움	○	없음	불만족

※ 초과근무를 하는 경우는 “○”, 초과근무를 전혀 하지 않는 경우는 “×”로 표함

일자리와 시간선택의 자발성, 직무만족도(업무, 급여, 초과근무)에 관한 심층면접 결과를 요약한 것이다. 행정직의 경우는 민원/단순 업무를 배정받고 전체적으로 직무만족이 낮았다. 세무직이나 사회복지직의 경우는 직무에 만족하는 경우가 많은데 이것은 업무가 전문분야로서 독립적이기 때문이다. 지원 동기에 따라 만족도가 상이하게 나타났다. 일·가정 양립을 위하여 시선제를 선택한 경우는 모두 만족도가 낮았다. 그리고 본인들에게 시간선택권이 없는 경우는 모두 불만족을 표하고 있다. 건강 때문에 지원한 사례 E는 초과근무 때문에 시간 선택권과 상관없이 불만족을 표했다.

공무원은 정시퇴근 가능할 것으로 생각했고 특히 시간제는 당연히 정시퇴근이 가능할 것으로 생각했지만 초과근무를 해야 하는 상황이 많아 어려움을 경험한다고 한다. 여러 가지 사정으로 인하여 초과근무가 일상화 되어 있음을 알 수 있다.

4) 일·가정 양립과 경력단절 여성 문제

시선제의 일·가정 양립에 기여 여부는 시간 선택권이 보장될 때 한하여 가능하다. 시선제의 시간 선택권은 법적으로도 현실적으로도 관리자나 다른 사람들에게 있는 경우가 많다. 시선제 공무원들은 본인들보다 우선하여 시간선택권을 가진 시간선택제 전환형 공무원들과 차별받는다라는 인식을 강하게 나타냈다. 실제로 전환형 공무원이 우선권을 가지고 남은 시간대에 시선제 공무원들이 배치받는 경우가 많았다. 따라서 시선제 공무원들은 원하는 시간에 육아할 수가 없어 시간제 근무의 의미가 사라졌다. 시선제 공무원들은 본인들이 전환형 공무원들의 대체제로 취급받고 있다고 생각하고 있다.

육아를 위하여 시선제를 선택했지만, 교대근무(매달 시간이 바뀜)로 도움이 되지 않습니다. 지금도 교대근무로 인해 아이돌봄 서비스를 받는 상황에서 이도 저도 아닌 꼴입니다. 시간선택제 공무원을 선택한 이유가 없어졌습니다. 근무 시간이 시간제 파트너와 매달 바뀌게 되어(모두 오전을 선호하여 교대로 바꿈) 오히려 아이 돌봄에 피해가 됩니다. 시선제가 일·가정 양립에 도움이 되려면 먼저 시간선택을 할 수 있는 권한을 주어 일정한 생활방식을 유지하게 해주어야 한다고 생각합니다(시선제B). 오후에 근무하다 보니 오후에 아이들의 하원 후 활동을 거의 돌봐줄 수 없고, 퇴근 후 가정일도 모두 나의 일이라 일 가정 양립이 절반만 가능하다고 생각합니다(시선제D). 시선제는 일·가정 양립에 전혀 도움이 안 된다고 생각합니다. 그러나 전환형 시간선택제 직원은 혜택이 많아 그것과 똑같이 적용되면 질문에 어느 정도 상응하는 답이 되리라 생각합니다. 왜냐하면 전환형은 근무시간을 마음대로 선택할 수 있는 것 같아요. 총무과에서도 전환형에 항상 우선권을 주고 있기 때문입니다(시선제J).

전일제 공무원들도 시선제가 일·가정 양립에는 기여할 수 없다는 의견을 표했다. 양 집단 모두 일·가정 양립에 기여하기 위해서는 시선제보다 전환형 공무원제도를 활용하여야 한다고 주장한다. 시선제의 개선을 주장하고 있는 경우도 결국은 전환형 공무원제도와 같은 방향으로 개선하자는 것이다. 실제 전환형으로 근무하고 있

는 전일제H는 시간제 근무가 육아에 매우 도움이 된다고 한다. 일·가정 양립을 위한 시간제 일자리의 가장 중요한 요건은 시간선택권이란 것이 확인되었다. 원하는 시간대에 원하는 만큼 일할 수 있는 권리가 보장되어야만 양질의 시간제 일자리라 할 수 있을 것이다.

일·가정 양립에 이바지한다고 보기 어려울 것 같습니다. 대안으로 시간선택제 공무원과 전일제 공무원 간 전환을 개인의 선택에 맡기고, 시간선택제를 선택하는 사람에게는 전일제 공무원과 차별을 줘서는 안 됩니다(전일제B). 시간을 나누기보다는 현재 전일제 근로자(남녀 모두)가 육아휴직 또는 시간제 근무 등을 자유롭게 쓸 수 있는 환경(남성 근로자의 의무적 육아휴직제 등)이 일 가정 양립에 더 도움이 될 것 같습니다(전일제F). 전환형인 저의 경우는 도움이 많이 됩니다. 제가 원하는 시간대로 오전에는 근무, 오후에는 육아하는 방식으로 생활하고 있습니다. 그리고 육아가 끝나면 전일제로 복귀하기 때문에 불안이나 불만이 없습니다(전일제H).

시선제가 여성의 경력단절 문제에 대한 대책으로 적합 여부는 일부는 제도의 보완을 통하여 일정부분 대안이 될 수 있다고 답했지만, 이 제도는 여성의 경력단절 문제에 해결책이 절대로 될 수 없다고 강경하게 반박하거나, 단순히 고용의 양을 늘리기 위한 제도라는 비판도 있었다.

시선제는 경력 단절자가 진입하기는 쉬우나, 경력과 경험을 쌓을 수 있는 업무 형태가 주어지지 않기 때문에 여성의 경력단절 문제 해결책은 아니라고 생각합니다(전일제A). 제도는 경력단절을 해결하기 위한 대안이라 보기 어렵습니다. 대안은 육아휴직 제도의 강제, 가사 및 육아의 사회화 등이 있을 것 같습니다(전일제B). 여성의 경력단절 문제와는 전혀 관계없는 제도인 것 같습니다. 직장 에 다니는 여성에게 결혼, 육아 때문에 불이익을 주지 못하도록 제도적으로 보호해야 여성들의 경력단절을 막을 수 있을 것입니다(전일제E). 일반 공무원 처 지에서는 사정(육아 또는 간호)이 생겨 임시로 시간선택제를 해야 하는 경우 일·가정 양립에 이바지한다고 볼 수 있습니다(전일제J).

장서영 외(2009)에 의하면 재취업을 희망하는 한국의 경력단절 여성에게 주어진 취업 기회는 저숙련, 저임금의 비정규직 일자리가 대다수라고 한다. 시선제가 ‘일·가정 양립을 위한 여성의 일자리라고 생각하여 지원한 공무원들은 기대와 달리 시선제도 이와 유사한 일자리에 불과하다고 생각한다. 시선제 공무원들은 일·가정 양

립은 여성만 책임지는 것이 아닌 양성평등에 기반하여 이루어져야 한다고 생각하고 있다. 그리고 경력단절 여성을 위한 정책은 육아의 사회화나 육아기 여성에게 불이익을 주지 못하는 제도적 보호 등으로 경력단절을 예방해야 하고, 경력을 인정받을 수 있는 제대로 된 일자리를 마련할 것을 요구한다. 이는 박혜란(2013)의 경기 지역 여성을 대상으로 한 연구의 결과와도 일맥상통한다.

5) 전일제 공무원과의 관계

시선제 공무원을 대상으로 전일제 공무원과 같이 근무하면서 불편하거나, 부당한 대우를 본인 또는 동료가 받은 경험이 있는지를 알아보았다. 경력이 짧은 2017년 발령자들은 직접 경험하지는 않았지만, 주변에서 차별에 대한 경험담을 많이 들었다고 한다. 2016년 발령자는 좋은 점이든 나쁜 점이든 차별, 역차별이 존재한다고 답하였다. 경력이 가장 긴 2015년 발령자들은 갈등에 대하여 가장 민감한 반응을 보였다. 따라서 근무 기간이 길어질수록 갈등과 위화감이 심해지는 것으로 판단된다.

말을 수 있는 업무가 한정적이고 오전 근무는 전적으로 전환제 공무원에게 우선권을 주고, “반토막” 모욕적인 언사들, “절반만 하니 피곤하지도 않겠다.” 상대방의 입장이나 상황도 고려하지 않고 이런 고정관념 때문에 눈치도 보게 되고 상처받는 일이 빈번합니다(시선제A).

전일제 공무원 중 노동조합 임원을 배제하고 나머지를 대상으로 시선제가 공무원 조직의 대내(조직 운영의 효율성), 대외(대민봉사) 목적에 적합한 제도라고 생각하십니까?”라는 질문을 한 결과 모두가 이 제도에 대하여 부정적인 의견을 밝혔다. 전일제 공무원들도 이 제도에 대한 반감을 나타냈다.

업무량이나 성과를 정확히 측정하기 힘든 공공기관 업무를 단지 시간으로만 나누는 건 불가능한 일이라 싶습니다. 공공서비스는 그 자리에서 바로 해결될 수 있는 업무가 많지 않기에 담당자가 자주 바뀌거나 하면 대민서비스에도 부적절한 제도입니다(전일제F). 어떤 조직에도 부적합한 제도라고 생각합니다. 시간선택제 공무원 개인에게 오전, 오후 시간을 강요할 수 없으므로 인사관리에도 두 배의 비용이 들고 업무 효율성도 많이 떨어진다고 생각해요(전일제G).

공무원 조직은 전일제 중심으로 업무를 수행하고 운영된다. 업무구조와 복지 등 모든 시스템이 전일제 중심으로 운영되는 조직에 시선제를 인위적으로 이식시키면 시선제와 전일제 직원들 사이에 갈등이 발생할 수 밖에 없다. 그 갈등의 피해자는 약자인 시선제 공무원들이 된다. 더욱이 시간선택제 전환형 공무원제도가 시행되고 있는 상황에서 시선제 공무원들이 전환형 공무원들을 위한 대체품이란 의식을 가질 수밖에 없다. 전일제 공무원들도 불편하기는 마찬가지이다. 시선제 공무원이 대직자로 배치되는 것을 매우 불편해한다. 시선제 공무원이 근무하지 않는 시간대에 매일 대직을 해야 하기 때문이다. 따라서 인사이드가 있을 때마다 시선제 공무원들은 직무배치에 상당한 어려움을 경험하고 있다.

VI. 결론 및 논의

본 연구는 시선제 도입 과정을 역사적 제도주의와 재정 제도주의 시각에서 설명하고, 서울시 자치구 공무원을 대상으로 한 심층면접을 통하여서 시선제가 일·가정 양립을 위한 양질의 시간제 일자리 요건에 적합한 일자리인가를 연구하였다.

시선제는 시간제 일자리에 대한 경로의존이 지속해서 작용하여 한국 여성 일자리 정책 결정 과정에 시간제 일자리 의존이 강화된 사례이다. 공무원 임용에 있어 시간제 근무의 도입은 2002년 국가공무원법에서 그 근거를 마련하였고, 2002년 ‘육아휴직 대상자 부분 근무 공무원제도’가 도입되었다. 이것은 2010년 ‘시간선택제 전환 공무원제도’의 바탕이 되었다. 공무원 시간제 일자리는 도입 시부터 육아기 여성을 위한 일자리 제도로써 도입되다 보니, “가사노동은 여성의 몫”이라는 사회적 통념이 정책 결정에 영향을 주었다. 일·가정을 양립하기 위해서는 “여성 일자리는 시간제가 적합하다”라는 생각이 시간제 일자리 정책 진화과정을 근본적으로 제약하는 정책 유산(policy legacy)으로 작용하여 시선제의 정책선택에도 영향을 주었다고 해석할 수 있을 것이다.

트릴레마 상황에서 시선제 정책입안자가 일자리의 질을 포기하고 일자리의 양과 비용부담은 최소화하는 선택이 가능했던 것은 ‘육아기 여성 일자리 = 시간제 일자리’라는 역사적 유산이 이미 존재했기 때문이다. 고용률 70% 달성을 위해서는 여성의 취업 증가가 필수적 여건이었고, 총액인건비제하에서 정부는 일자리 양을 늘리기 위해 전일제 일자리를 1/2로 나눔으로서 양을 두 배로 만들어도 비용은 증가하지 않는 시선제 도입을 결정한 것이다. 이러한 정부의 정책 결정은 한국 여성 일자

리 중 시간제 비율의 지나친 증가에 영향을 주었다고 판단할 수 있다.

정부는 시선제가 시간제 일자리임에도 불구하고 고용이 보장된 일자리로서 일·가정 양립을 위한 양질의 여성 일자리라고 주장한다. 이 주장을 확인하기 위하여 실제 현장에서 일하고 있는 공무원들을 대상으로 한 심층면접을 통하여 다음과 같은 연구 결과를 도출하였다. 첫째 일자리 선택의 자발성을 살펴보자면, 학업이나 건강상의 이유로 자발적으로 시선제를 선택한 경우도 있었으나, 전일제 공무원을 준비하는 과정에서 일시적 방편으로 시선제를 선택한 경우가 많았다. 대다수를 차지하는 여성들은 육아를 위하여 시선제를 선택했지만, 현실적으로 도움이 되지 못한다는 의견을 밝혔다. 비자발적인 지원자가 많기 때문에 시선제의 중도 퇴직률이 43%에 달하여 정년을 보장한다는 고용안정성의 의미가 퇴색했다. 둘째 급여 만족도에 있어, 시선제의 임금수준은 전일제와 비례하기 때문에 합리적이라고 생각할 수 있지만, 독립적인 생계유지가 불가능하다. 모자란 생계비 문제를 겹직으로 해결하는 것은 현실적으로 불가능하여 시선제 공무원들은 초과근무를 통하여 이 문제를 해결하고자 하였다. 따라서 노동시간이 전일제 근무만큼 늘어났다. 결국 시간제 일자리의 의미가 없어져 버렸다. 셋째 업무 만족도를 살펴보면, 정부가 시선제에게 적합할 것이라고 제시한 단순하고 비핵심적인 업무는 시간제 일자리로 적합하지만, 장기적 관점에서 직무만족도를 낮추게 될 것이라고 한다. 넷째, 시선제는 일·가정 양립과 경력단절 여성 문제 해결을 위한 일자리로서도 적합성이 떨어졌다. 단순히 제도 자체만 떼어놓고 보면 시선제는 육아기 여성을 위한 시간제 일자리로 손색이 없어 보인다. 그러나 전일제 중심의 일자리에 강제로 이식된 시선제는 본연의 장점들이 사라지고 전일제와 차별적인 문제점만 드러났다. 실제 현장에서는 나타난 문제점 중 무엇보다 큰 문제는 시선제 공무원들에게 ‘시간선택권’이 없어 정부가 말하는 일·가정 양립을 위한 시간제 일자리의 장점들이 사라져버렸다. 즉 원하는 시간에 원하는 만큼 일할 수 있는 시간 선택권이 보장되지 않아 시간제 일자리를 선택할 이유가 없어졌다.

시선제는 단순 반복적이고 비핵심업무를 전담하면서 정년까지 하위직(7급 이하)에 고착되는 시간제 일자리이고, 전일제와 같은 승진경로를 거쳐야 해서 승진에도 매우 불리하다. 따라서 시선제는 경력이나 경험을 인정받기 어려운 일자리로서 경력이 단절된 고학력 여성들이 복귀하고 싶어 하는 일자리라고 할 수 없다. 경력단절 여성 문제 해결을 위해서는 경력이 단절되지 않고 고용을 계속 유지할 수 있게 하는 경력단절 예방정책이 우선 되어야 한다. 남녀근로자 모두가 육아휴직 또는 시간제 근무 등을 자유롭게 쓸 수 있는 제도를 마련하거나 남성 근로자의 육아휴직

제도를 활성화할 유인책이 필요하다. 무엇보다 현재의 시선제와 같이 시간제로 고정된 형태를 변화시켜 근무형태의 가역성이 폭넓게 허용되어야 한다. 즉 전일제에서 시간제로 전환하거나 시간제에서 전일제로의 전환이 자유로운 양질의 일자리 공급정책이 필요하다.

본 연구의 분석과 논의는 질적연구방법을 주로 의존하였기에 질적연구방법이 가지는 근본적인 한계를 가지고 있다. 또한 심층면접의 대상자가 서울시 자치구 공무원 20명으로 한정되어 있기 때문에 시선제 전체 의견을 대변한다고 할 수 없다. 그래서 연구 결과를 일반화하기에는 한계가 있다. 다음은 국가직 시선제를 포함하지 않고 있다는 점을 들 수 있다. 시선제는 지방직과 국가직의 채용방식을 다르게 운영하고 있다. 지방직은 공개 경쟁 채용방식이고 국가직은 경력경쟁 채용시험을 원칙으로 하고 있다. 채용방식에 따라 지원자의 특징과 성격에 차이가 있을 수 있다. 공채방식의 지방직은 기존의 공무원 수험생들이 대다수 응시했지만, 경력경쟁 채용방식의 국가직에는 자발적 시간제 선택자가 더 많을 가능성이 있다. 국가직 시선제를 포함한 추가 연구가 필요하다.

참고문헌

- 강연자 외(2011), 「실노동시간단축의 올바른 방향과 노동조합의 과제」, 민주노총총서 035.
- 김언희·김병석(2017), “경력단절 여성의 역할지향성에 따른 직업가치 인식과 진로준비행동의 차이 : 학력차이를 중심으로”, 「학습자중심교과교육연구」, 17, 173-193.
- 강현주(2014), “고령자의 단계적 은퇴 정책에 관한 유럽의 경험”. 「사회법연구」, Vol. 24, 89-104.
- 권순원·이영지(2010), “영성의 경력단절 결정요인과 노동시장 재진입”, 「기업경제연구」, 39(1), 45-57.
- 고용노동부·노사발전재단(2013), 「시간선택제 일자리 도입·운영 안내서」.
- 골린, 클라우디아(2021), 「커리어 그리고 가정」, 김승진 역. 생각의 힘.
- 관계부처합동(2013a), 「고용률 70% 로드맵」. 2013. 6. 4.
- _____ (2013b), 「시간선택제 일자리 활성화 추진계획」. 2013.11.13.
- _____ (2014a), 「경제혁신 3개년계획 세부 실행과제」. 2014. 3. 5.

- _____ (2014b), 「시간선택제 일자리 활성화 후속·보완대책」. 2014.10.15.
- _____ (2015), 「공공부문 시간선택제 활성화 방안」. 2015.12.21.
- 권혁(2015), “시간선택제 근로 활성화를 위한 기반 확충방안”. 「시간선택제 2년의 평가와 향후과제」심포지엄. 고용노동부(2015. 5.22.).
- 김난주(2016), “경력단절여성의 재취업과 재취업 이후 고용유지 분석”. 「한국고용노사관계학회」, 26(2), 1-27.
- 김문수(2016), “비정규직 경력단절 여성의 돌봄노동·가사노동이 노동시장 재진입 만 족도에 미치는 영향-일·가족양립제도와 근로저건의 매개효과를 중심으로-”, 「인적자원개발연구」, 제19권 제4호 2016:81~118.
- 김민수(2019), “시간선택제 공무원 일괄 채용 사실상 마지막 해, 내년부터는..”, 『법률신문』.
- 김선희(2020), 「신제도주의와 정책분석 이론과 실제」, 윤성사.
- 김성희(2020), “시간선택제 채용공무원 제도의 현황과 개선방안”, 시간선택제 채용공무원의 시간선택권 부여 등 차별철폐를 위한 영상토론회 발제문.
- 김윤호 외(2012), “시간제 근로 유형화와 양질의 시간제 일자리에 대한 다수사례 연구”. 「산업노동연구원」 18권2호.
- 김지한(2015), ‘행자부, 기능직에서 일반직 전환자 역량 강화 발판 마련’, 「한국세정신문」.
- 김준·한인상(2014), “시간제일자리의 현황과 입법·정책적 개선 방향”, 「국회입법조사처 정책보고서」 제35호, (2014.12.23.).
- 금재호·박철성. (2014). “시간선택제 통계 세분화 및 개선방안”. 「고용노동부연구용역 보고서」.
- 박영원·임준배(2021), “시간선택제 채용공무원의 현황과 개선과제”, 「이슈와 논점」, 국회입법조사처.
- 박은하(2011), “성별에 따른 양질의 일자리 결정요인 연구”, 「한국여성학」, 제27권3호.
- 박혜란(2013), “양질의 여성 시간제 일자리 창출 방안 : 경기지역 여성과 해외 사례를 중심으로”, 고려대학교 정책대학원 석사논문.
- 방하남·이상호(2006), “좋은 일자리의 개념구성 및 결정요인의 분석”, 「한국사회학」, 제40권1호, 93-126.
- 배규식, 김명중(2011), “외국의 시간제 노동 사례에 비추어 본 한국의 시간제 노동”. 한국노동연구원.

- 배태섭(2015), “시간선택제 공무원제도의 실태와 개선과제”. 전국공무원노조 정책연구원 기초연구과제 중간보고서.
- 송수진(2020), “이중소명, 성분리적 소명 인식의 대안 고찰-일가정 균형 관점에서-”, 「신앙과 학문」, 25(2). 63-88.
- 송인보·노병찬(2016), “시간선택제 채용 공무원의 공무원연금 적용방안 연구:국제사례 비교를 중심으로”, 「사회보장연구」제32권 제2호, 2016. 5. pp109-134.
- 연세대학교 산학협력단(2015), “전환형 시간선택제 활성화 및 인적자원관리 방안연구”, 고용노동부연구용역보고.
- 안주엽(2014), “합리적 정년연장과 정책과제”, 「산업관계연구」24(1), 2014. 3, 87-108(p22).
- 「이데일리」(2022), “시간선택제 공무원 퇴사율 40% 육박...전일제 전환 목소리 커져.” 11.19.
- 이상민·이아영(2016), “정년연장과 시간제근로”, 「산업관계연구」, 26(1), 2016.3, 27-49(p23).
- 이승계(2017), “시간선택제의 고용형태상 지위에 관한 고찰”, 「경영법률」, 27권3호, 617-644.
- 이승현·박영일(2017), “고학력 30대 한국여성들의 퇴직과 경력단절에 대한 연구”, 「유라시아연구」, 14(3), 45-68.
- 이희우(2017), 「시간선택제 공무원제도 문제점과 대안 모색」, 전국공무원노동조합 이슈리포트 제10호.
- 정숙경(2013), “시간제 일자리 창출을 통한 고용률 제고 방안:실태, 한국형 모델개발, 재정의 역할을 중심으로.” 국회용역보고서.
- 진종순·장은영(2015), “유연근무제와 직무만족 : 시차출퇴근제와 스마트워크제를 중심으로”. 「정부학연구」, 제21권 제2호(2015): 235~263.
- 조준영(2018), “시간선택 못하는 ‘시간선택제’...”나도 정규직 공무원, 「머니투데이」.
- 행정자치부 보도자료(2016.3.23.), ‘육아휴직 공석시 100% 인력보충. 소수점 정원관리 제 도입 - 2016년 정부조직관리 지침 수립, 선제대응 나서.’
- 하연섭·유영미(2017), “영유아교육·보육 예산정책의 분석-제도주의적 해석-”, 「한국정책학회보」, 제26권 4호(2017.12):227-253.
- 황수경·박지혜(2014), “시간선택제 일자리 지원정책의 성과와 과제”, 한국개발연구원(KDI) 연구보고서.

- Labor Markets, In I. Berg (ed.), *Sociological Perspectives on Labor Markets*, Orlando, Fla: Academic Press.
- Baron, J. N., Davis-Blake, A. and Bielby, W.T. 1986. "The Structure of Opportunity: How promotion Ladders Vary Within and Among Organizations". *Administrative Science Quarterly*. 31: 248-273.
- Bryman, A. 2016, *Social Research Methods*, Oxford, UK: Oxford University Press.
- Willsberger, B. 2004. *Qualifizierte Teilzeitbeschäftigung in Österreich. Bestandsaufnahme and Potentiale*, Forschungsbericht im. Rahmen der Evaluierung des NAP, project Teilzeitarbeit und Beschäftigung, Vienna: Bundesministerium für Gesundheit und Frauen.
- Berman, D. 2015. *State and Local Politics*, Abingdon, UK: Routledge.
- Burgess, J. 2005. "Exploring job quality and part-time work in Australia". *Labour & Industry*. 15(3): 29-40.
- Chalmers, J., Campbell, I. and Charlesworth, S. 2005. "Part-time work and caring responsibilities in Australia: towards an assessment of job quality". *Labour and Industry*. 15: 41-46.
- Comfort, D., Johnson, K. and Wallace, D. 2003. *Part-time work and family-friendly practices in Canadian workplaces*. Ottawa: Human Resources Development Canada.
- Duit, A. 2007. *Path Dependency and Institutional Change: The Case of Industrial Emission Control in Sweden*. *PUBLIC ADMINISTRATION*, 85(4): 1097-1118.
- Employment in Europe 2008. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities. Chapter 4. Measuring the quality of employment in the EU.
- Fagan, C. and Burchell, B. 2002. *Gender, Jobs and Working Conditions in the European Union*, Dublin: European Foundation.
- Haley-Lock, A. 2007. "A Workforce or Workplace Crisis? Applying an Organizational Perspective to the Study of Human Services Employment". *Administration in Social Work*. 31(3): 41-61.
- Hunter, L. W. 2000. "What Determines Job Quality in Nursing Homes?". *Industrial and Labor Relations Review*. 53(3): 463-481.
- Lambert, S. and Haley-Lock, A. 2004. "The Organizational Stratification of

- Opportunities for Work-Life Balance: Addressing Issues of Equality and Social Justice in the Workplace”. *Community, Work and Family*. 7(2): 179-195.
- McDonald, P., Bradley, L. and Kerry Brown. 2009. “Full-time is a Given Here: Part-time Versus Full-time Job Quality”. *British Journal of Management*, 20: 143-157.
- New South Wales Government. 2009. Part time workers are just like everyone else, NSW Quality Part Time Work Round Table, Summary report.
- Pfeffer, J. and Cohen, Y. 1984. “Determinants of Internal Labor Markets in Organizations”. *Administrative Science Quarterly*. 29: 550-572.
- Rubery, J., Ward, K. and Grimshaw, D. 2005. “The Changing Employment Relationship and the Implications for Quality Part-time Work”. *Labour and Industry*. 15(3): 7-8.
- Tilly, C. 1996. “The Good, the Bad, and the Ugly: Good and Bad Jobs in the United States at the Millennium”. Unpublished working paper. Russell Sage Foundation.

Promises Not Kept: Part-Time Work and Work-Life Balance Among Public Servants

HeaJin Kang

This study aims to analyze whether the time-selective employing public official system is a suitable job as a female job for work-family balance as a high-quality part-time job, and to present high-quality part-time job requirements for work-family balance.

The system is a “part-time civil servant job that guarantees retirement age” introduced in the process of promoting the government's 70% Employment Rate Roadmap in 2013. As a case of strengthening dependence on the path of “part-time jobs are women's jobs” in the policy-making process, it can be interpreted that the social conventional wisdom that domestic labor is women's responsibility has served as a policy legacy. In the Trilemma situation, the quality of jobs was abandoned by dividing full-time jobs in half, but policy decisions were made that doubled the amount of jobs but did not increase the cost, which was criticized for contributing to an excessive increase in the part-time ratio of Korean female jobs. As a result of in-depth interviews with public officials of autonomous districts in Seoul to find out whether the time-selective employing public official system meets the requirements for quality jobs, the following results were derived. First, job selection was mainly made involuntarily, and the mid-term retirement rate reached 43%. Therefore, the meaning of employment stability to guarantee retirement age has faded. Second, it can be said that the wage level is reasonable because it is proportional to the full-time system, but it was difficult to live independently. Public officials tried to solve this problem by working overtime. As a result, the meaning of “part-time jobs” has disappeared due to increased working hours. Third, simple and non-core work seems suitable as a part-time job, but it is expected to lower job satisfaction from a long-term perspective. Fourth, the advantages of this

system intended by the government were not found in the field because part-time public officials did not have a time option. The most important thing among the high-quality part-time job requirements for work-family balance is the 'time option'. If the right to work as much as you want is not guaranteed, there is no reason to choose a part-time job.

[Key words: Part-Time Employment, Work-Family Balance, Time Option,
Public Servant]

전환정책에 따른 사회적 위험, 그리고 정당성 관리 : 에너지 전환정책을 중심으로

김진선·권향원

본 연구는 에너지 전환정책에 따라 잠재적으로 쇠락하는 산업과 노동이 겪는 위험을 한국 정부가 정당하고 공정하게 관리하고 있는지를 평가적으로 분석하는 데에 목적을 두고 있다. 연구자는 전환정책의 공정성과 정당성을 평가하기 위해, '전환관리'와 '정의로운 전환'의 관점을 결합한 Goddard & Farrelly(2018)의 분석틀을 활용하였고, 이를 바탕으로 한국의 에너지 전환과 관련한 2차 자료와 1차 자료를 대상으로 평가적인 분석을 수행하였다. 분석결과 정부 주도로 정책 기조와 비전을 수립하고, 일련의 정책 수단들을 모색하고 있음을 확인할 수 있었다. 다만, 위원회 기구의 참여자 대표성, 독립성 및 실질적 운영, 정책수단(전환경로)의 구축, 현황 데이터 구축 및 정책반영, 사회적 대화와 합의의 과정, 사회적 보호를 위한 자원배분의 충분성, 적극적 정책을 위한 중장기 방안의 실효성 등에서 개선사항이 확인되었다. 이에 부가하여 정책 제언을 담았다.

주제어: 전환정책, 에너지 전환, 정의로운 전환, 전환관리, 정당성 관리

I. 서론

전환정책은 사회 부문의 이해관계에 광범위한 영향을 미치며, 이해구조의 변동을 야기할 수 있다(젠고, 2008). 가령 산업 및 일자리와 관련된 정책 부문에서의 신산업육성은 새로운 업종과 일자리 창출로 이어지는 반면, 사양산업의 발생으로 사라지는 업종과 노동자의 일자리 상실을 야기하기도 한다. 따라서 전환정책은 사회 부문의 기존 가치와 이익구조 등 소위 정치생태계(political ecology)에 대한 면밀한 진단과 이에 따른 위험관리를 수반하는 정치적이고 전략적인 활동으로 인식될 필요가 있다(Barr, 1994).

이는 에너지 전환 분야에서도 마찬가지로 적용된다고 본다. 최근 지구 곳곳에서

체감되는 기후변화와 환경위기로 인하여 ‘탈석탄 친환경’으로의 에너지 전환이 갖는 규범적 당위가 강하게 웅변 되고 있다(Shukla & Swarnakar, 2022). 이에 발맞추어, 대한민국 정부도 ‘2050 탄소중립’ 비전을 선포하고, 온실가스 감축 등을 통해 ‘저탄소’ 사회로의 전환을 준비하고 있다.¹⁾ 언론보도에 따르면, 이러한 전환정책은 친환경 기술 분야에서 약 200만 개의 일자리를 창출할 것으로 전망되며, 이를 통해 관련 기술 기업들에 성장의 기회와 편익을 제공할 수 있을 것으로 전망된다(한겨레, 2022.03.17.). 그러나 반대급부로서 화력발전 산업 분야의 쇠락을 야기하게 될 것이다. 산업통상자원부(2021)의 연구 결과에 따르면, 우리나라는 석탄이 국내 발전원의 35.6%를 차지할 만큼 의존도가 크기 때문에, 만약 향후 폐지되는 화력발전소 28기의 인원 모두가 직무 전환되지 않는 경우 최대 약 8,000명의 일자리가 소멸하는 것으로 분석되었다(한겨레, 2021.07.09.).

여기에서 우리는 다음과 같은 고민에 직면한다. “만약 에너지 전환정책이 갖는 당위성을 부정할 수 없다면, 어떻게 쇠락하는 산업부문이 겪는 위험을 정당하고 공정하게 관리할 것인가?” 정책가의 입장에서는 전환정책에 따른 사회적 갈등을 민주적이고 합리적으로 관리할 필요성을 체감하지 않을 수 없으며, 이에 쇠락하는 산업 부문과의 소통과 연계를 통한 공동의 문제해결 메커니즘을 고민할 실익을 가진다(주창범, 2010). 또한 이러한 민주적 문제해결의 방식은 전환정책에 대하여 과정적 정당성을 부여하여, 시민들의 정책에 대한 사회적 수용성(acceptance)을 높이는 동력으로 작용하기도 한다(Wüstenhagen, 2007). 요컨대 정책 수용성을 제고하기 위한 ‘정당성 관리’(legitimacy management)의 관점에서, 쇠락 산업의 열위적 상황에 놓인 노동자나 산업체 등 정책대상 집단이 소통적 거버넌스 채널에 참여하게 하는 관리 전략은 공정성과 지속가능성 등의 원리에 비추어 매우 중요한 실무적·이론적 함의를 갖는다고 할 수 있다.

본 연구는 이러한 맥락에서 “한국의 탈석탄 에너지 전환정책을 거버넌스와 사회적 열위자와의 소통 및 상호작용의 관점에서 평가적으로 분석”하는 것에 목적을 두었다. 이를 통해 한국의 전환정책에 따른 잠재적·사회적 위험에 대한 대비도 및 향후의 사회적 수용도를 가늠하는 분석적 단초를 마련하는 것을 의도하고 있다. 본 연구는 이러한 거버넌스와 상호작용을 분석하기 위한 규범적 분석틀로 ‘정의로운 전환’(Just Transition)²⁾ 및 ‘전환관리’(Transition Management)³⁾의 두 가지 원리를

1) 구체적으로 국가 온실가스 감축목표(이하, NDC, Nationally Determined Contributions)를 2018년 대비 40%로 상향 조정하였으며, 2034년까지 석탄화력발전소 28기를 폐쇄한다는 방침이다.

결합한 ‘정의로운 전환관리’(Just Transition Management)를 활용하였다(Goddard & Farrelly, 2018). 해당 분석들은 사회적 열위자를 고려한 거버넌스, 상호소통, 적극적 정책 등의 원리를 종합적이고 포괄적으로 담고 있는 진단지표로 이해된다. 이러한 진단지표를 바탕으로, 연구자들은 한국의 에너지 전환정책의 정당성 관리를 평가분석함으로써, 정책 주체의 정당성 및 위험관리 역량을 진단하고, 이론적·정책적 제언을 부가함으로써, 건강한 전환으로의 이행에 기여하고자 한다.

이 글은 다음과 같이 구성되었다. 첫째, II장은 이론적 배경에 대한 논의로서 전환정책과 정당성 관리의 개념을 다룬다. 둘째, III장은 방법론에 대한 설명으로 진단지표, 분석사례, 자료수집 및 분석방법을 설명한다. 셋째, IV장은 분석결과를 제시하고 함의를 논의한다. 넷째, V장은 결론으로 연구요약, 주요 발견 및 시사점, 그리고 연구의 함의를 밝힌다.

II. 전환정책, 사회적 영향, 그리고 정당성 관리

1. 전환정책(transition policy)과 사회적 영향

에너지 분야⁴⁾에서 전환정책(transition policy)이란, “기존의 (경제)체제에 구조적인 변화를 야기할 수 있는 절차적(procedural)·실질적(substantive) 권리변동과 관련한 국가정책”을 의미한다(Green, 2018:5; Kaplow, 2003:5-7). Schneider & Ingram(1997)에 따르면, 전환정책은 다음과 같은 변동을 수반한다: ① 첫째, 주요 정책대상 집단의 변동, ② 둘째, 정책(지원 및 규제)의 폭과 범위의 변동, ③ 셋째, 정책의 주체, 과정, 그리고 전달체계 등의 변동. 요컨대 에너지 분야에서 전환정책이란, 탈탄

2) ‘정의로운 전환’은 전환정책의 규범적 정당성을 평가하기 위하여 마련된 도구로, ① 사회적 대화, ② 사회적 보호, ③ 적극적 노동시장 정책 등의 공공가치 창출 여부를 진단지표로 담고 있다(Harrahill & Douglas, 2019; ILO, 2015; Rosemberg, 2017; Schulz & Schwartzkopff, 2016).

3) ‘전환관리’는 정부 정책의 ① 공유된 비전과 방향성, ② 정부의제의 연합체 및 추진동력, ③ 실험 등 정책 주체의 기획력과 혁신성을 진단지표로 담고 있다(Goddard & Farrelly, 2018; Loorbach, 2007; Rotmans et al., 2001; Brown et al., 2013).

4) 전환정책(transition policy)은 교육정책 등의 분야에서 다른 의미로 사용되고 있으므로 유의를 요한다. 교육 분야에서 전환정책이란, 학생이 새로운 학교, 학급, 지역 등 새로운 환경에서 적응할 수 있도록 선행적인 지원을 제공하는 것을 의미하며, 전환돌봄(transition care)이라고 표현되기도 한다(Sharma et al, 2014). 이러한 용어의 혼란 가능성 때문에, 여기에서는 전환정책을 ‘에너지 분야에서 전환정책’으로 명시하였다.

소화와 같은 규범적인 정책 기조 변동과 더불어, 이에 수반한 정책대상 집단, 정책수단, 정책과정 등에서 구조적인 변화를 동반하는 개념이라고 요약할 수 있다.

한편 전환정책은 일반적으로 사회 부문의 이익구조, 이해관계, 가치체계 등에 변화를 일으키는 특성을 갖는다. 가령 신산업을 육성하여 산업부문의 전환을 추진하는 산업 전환정책의 경우, 정책의 효과로서 새로운 업종과 일자리의 창출을 이어갈 수 있는 반면, 기존의 산업이 사양 산업화하거나 일자리의 상실을 초래하는 등의 영향을 야기하기도 한다.

이러한 이유에서 전환정책은 일반적으로 정치적인 저항(political resistance)을 수반한다는 관점이 있다(Downie, 2017; 이은아, 2019). 그리고 정책가는 이러한 정치적인 저항 및 이로 인한 정책 갈등을 효과적으로 관리하기 위하여, 전환정책을 추진하는 경우 사회 부문의 기존 가치와 이익구조 등 소위 정치생태계(political ecology)에 대한 면밀한 진단 및 이에 따른 위험관리(risk management)를 전략적으로 수행할 필요가 있다고 이해된다(Barr, 1994).

정책이론 측면에서, ‘정치시장모형’(political market model)이 전환정책 및 전환정책의 사회적 영향을 주제로 다루고 있다고 할 수 있다. Lowi(1964)는 정책의 선택은 정책 공급자와 수요자 간의 관계 속에서 이루어지며, 정책은 결국 이러한 정치적 관계의 함수라는 점을 밝혔다. 이에 정책입안자는 이러한 관계 맥락 안에서 자신의 의제를 최대한 관철하기 위하여 반대자를 설득하고 찬성자를 결집하기 위한 전환관리(transition management) 전략을 선택하는 경향성을 보이게 된다고 한다. 관련하여, 다양한 사례연구들이 이루어진 바 있다. 가령, 소비세 인상(이정환, 2013), 금융시스템 개편(이영직·손달호, 2019), 지역정책(박경, 2008), 오픈소스 소프트웨어(김희웅 외, 2009) 등을 들 수 있다.

2. 정당성 관리 전략

정당성 관리(legitimacy management)란, 의사결정의 정당성을 확보하고, 사회적 수용성을 높이기 위하여 구사하는 상징적·실질적 활동과 전략을 의미한다(Suchman, 1995; Kraatz & Zajac, 1996; Walker & McCarthy, 2010). 전환정책과 같이 정치적인 이슈에서 시민참여나 공론조사와 같은 민주적 절차를 통해 과정적 정당성을 확보하여 정책에 대한 사회적 저항을 낮추고 수용성을 제고 하는 전략을 활용하는 것 등을 예시할 수 있다(권향원, 2014; 주창범, 2010; 이해영, 2015).

한편 에너지 전환정책의 맥락에서 나타나는 정당성 관리 전략에 관한 연구는 다

소 미흡하게 다루어져 왔다(이준서, 2020). 예외적으로, Mejía-Montero et al.(2020)의 멕시코 사례연구, Lee & Hess(2019)의 태양광 에너지 전환에 관한 연구, Schenk(1992)의 동유럽 사례연구, Sovacool et al. (2017; 2019)의 영국 스마트미터(smart meter) 사례연구 등을 들 수 있다. Downie(2017)는 이러한 연구를 검토하면서, 전환정책에서 정치적인 저항의 실효적 관리가 갖는 관리적, 실무적 중요성을 강조하였다.

기존 연구들에 따르면, 에너지 전환정책에서 확인되는 정당성 관리 전략은 다음과 같이 두 가지 부문으로 요약될 수 있다.

1) 전환관리(transition management)

전환관리(transition management)란, 에너지 전환에 따라 서로 얽힌 이해관계와 갈등을 다루기 위하여, 이해관계자의 참여, 상호작용, 공진화, 조정 등 거버넌스 메커니즘을 활용한 지속가능한 전환 노력을 추구하는 일종의 참여적 혁신관리 노력을 통칭하는 특수명사이다(Goddard & Farrelly, 2018; Loorbach, 2010; Meadowcroft, 2009). 이는 거버넌스 메커니즘을 통한 이해관계의 조율과 과정적 정당성 확보를 지향하는 개념에 해당한다(Kemp et al., 2007; Loorbach, 2010).

이러한 거버넌스 메커니즘의 설계 및 운영에 대한 실무적인 가이드라인을 제시한 대표적인 연구로 Loorbach(2007; 2010)를 들 수 있다. 여기에서는 거버넌스 개념을 전략적, 기술적, 운영적, 성찰적 층위의 네 가지로 구분하고, 각 층위에서의 과정과 활동을 다음과 같이 제안하였다.

〈표 1〉 전환관리의 층위별 산출물, 시간범위, 조직수준

유형	산출물	시간범위	조직수준
전략적 층위	거버넌스 과정을 통해 공동 생산된 정책의 방향성, 비전, 장기목표, 규범	장기(30년)	시스템
기술적 층위	부처별로 구체화 된 정책목표 및 조직개편안	중기(5-15년)	정부부처 (하위시스템)
운영적 층위	정부, 기관, 시민단체 등 정책참여자의 전환실험과 사회적 상호학습 등 실행	단기(0-5년)	집행단위
▽			
성찰적 층위	전환목표의 점검 및 과정 또는 결과 실행에 대한 분석, 점검, 학습	지속	모든 참여자

* 출처: Loorbach(2007; 2010)

거버넌스 메커니즘을 통한 전환관리는 과거의 정책 관행인 하향적·단편적·분절적 문제해결 방식에서 벗어나, 소통적·장기적·통합적 문제해결 방안을 모색한다는 점에서 거버넌스의 지속가능성에 복무한다고 평가할 수 있다(이영석·김병근, 2014). 반면 이에 대하여 다른 연구자들은 전환관리가 전사적인 기획이나 통합성을 강조하다 보니, 분배의 불공정성과 같은 사회적 측면을 고려하지 못하고 있다는 한계를 지적한다(Goddard & Farrelly, 2018). 이러한 비판적 맥락에서, 전환관리를 보완하는 이론적 개념으로 ‘정의로운 전환’(just transition)을 고려해볼 수 있는데, 아래에서 이를 검토해 본다.

2) 정의로운 전환(just transition)

정의로운 전환은 전환정책에 따라 열위자의 위치에 놓인 대상을 적극적 정책, 지원방안 마련, 제도개선 등의 정책수단을 통해 보호 및 지원하고, 재교육, 경력관리 등을 통해 양질의 일자리로 업종 전환을 유도하기 위한 일련의 정책들 및 이들을 아우르는 규범이론을 통칭하는 개념이다(김현우, 2017; Rotmans et al., 2001).

동 개념의 기원은 미국의 노동조합 지도자로 활동했던 토니 마조치(Toni Mazzocchi)의 사례에서 찾을 수 있다. 그는 정의로운 전환의 규범적 틀 아래에서 미국의 환경 보호정책으로 인해 실직의 위기에 놓인 환경 유해 산업근로자들을 지원하기 위한 목적으로 ‘노동자를 위한 슈퍼펀드’(Superfund for worker)⁵⁾를 제안하였다. 이는 미국, 캐나다 등의 노동조합에서 공식적인 원칙으로 승인되기에 이르렀다(ILO, 2018). 이후 국제노동기구(ILO)는 정의로운 전환과 관련한 선언적 규범 원칙을 제시하였으며, 구체적으로 ① 사회적 대화(social dialogue), ② 사회적 보호(social protection), ③ 노동권리(rights to work), ④ 적극적 노동시장 정책(active labour market policies) 등 다음과 같은 4가지의 원칙이 포함되었다.

이상에서 살펴본 ‘정의로운 전환’은 정부의 적극적인 역할을 강조하며, 근로자의 참여에 기반한 사회정책이라는 대명제를 바탕으로 한다고 평가할 수 있다.

5) 노동자를 위한 슈퍼펀드는 1980년대 환경오염 주체에게 책임을 부과하는 환경규제법(일명, 슈퍼펀드)에 빚대어 토니 마조치(Toni Mazzocchi)가 제안한 것으로서, 오염산업규제로 인한 비용은 노동자만이 아니라, 사회 전체가 공정하게 나누어 부담해야 한다는 것을 의미한다(여형범, 2021). 노동자를 위한 슈퍼펀드는 실직 또는 조기 퇴직자 등을 위한 교육훈련, 재정적 지원 등을 포함한다.

III. 연구방법론

1. 연구방법: Goddard & Farrelly(2018)의 분석모델을 활용한 평가적 사례연구

본 연구는 ‘전환관리’와 ‘정의로운 전환’의 규범이론으로부터 도출된 평가 요소들을 분석유목으로 사용하여, 한국의 에너지 전환정책을 평가적 관점에서 분석하는 것을 목적으로 한다. 요컨대, 규범이론(normative theory)의 구성요소들을 정책의 분석유목 혹은 분석지표로 삼아, 특정한 정책의 수준과 품질을 진단하는 사례기반의 분석평가를 주요한 분석전략으로 활용하였다.⁶⁾

특히, 분석유목으로는 전환관리와 정의로운 전환을 결합한 통합모형(composite model)을 제시한 Goddard & Farrelly(2018)의 모델을 활용하였다. 에너지 전환정책에 대한 기존의 평가적 연구들은 대부분 ‘전환관리’ 또는 ‘정의로운 전환’ 중 어느 하나의 관점을 채택하여 분석하는 경향성을 보여왔다(ex. Abraham, 2017; Harrahill & Douglas, 2019; Rosemberg, 2017; 여형범, 2021; 이승윤·김태환, 2021; 이유진, 2016 등). 그러나 Keune & Marginson(2013)이 강조하듯이, ‘전환관리’가 주목하고 있는 거버넌스 메커니즘 등 제도적인 측면과 ‘정의로운 전환’이 주목하고 있는 사회적 대화, 사회적 보호, 정부의 적극적 정책은 서로 떼어놓고 생각하기 어려우며, 유기적으로 함께 연계될 때 실효성을 담보할 수 있다고 할 수 있다. 따라서, 양자를 유기적으로 연계한 Goddard & Farrelly(2018)의 모델이 기존 연구들과 비교해 상대적으로 높은 현실 타당성을 갖는다고 판단하였다.

6) 정책이론을 분석틀로 정책을 분석하는 연구접근은 평가적 사례연구 측면에서 자주 활용되어 온 연구전략으로 이해된다. 주로 활용되어온 분석틀의 예시로서 정책논변모형, 융합연합모형 등의 정책과정모형, 공공가치실패모형 등이 있다.

〈표 2〉 정의로운 전환관리의 통합 진단모형의 구성요소

범주	구성요소	내용	진단 요소	출처
전환 관리	전략적 층위	공동의 비전에 바탕을 둔 사회문제의 의제화 및 정책기조	(공동기획의 결과로서) 정책의 방향성, 공유된 비전 정책추진을 위한 안정적인 정책 구조 및 추진체계	Goddard & Farrelly(2018); Loorbach(2007); Rotmans et al, (2001); Verhees et al.(2013)
	전술적 층위	부처별로 구축된 정책목표, 추진체계, 연합체 등	정부부처 단위에서 구체화 된 정책목표와 추진체계	Goddard & Farrelly(2018); Loorbach(2007); Rotmans et al, (2001); Brown et al.(2013)
	운영적 층위	전환을 위한 집행, 혁신, 활동	전국적·지역적으로 이루어지는 전환 작용	Loorbach(2007, 2010); Rotmans et al(2001)
정의로운 전환	사회적 대화	사회적 합의 도출의 결과 및 도출 노력	민주적 상호작용을 통한 사회적 합의의 도출 및 도출을 위한 노력	Harrahill & Douglas(2019); ILO(2015); Schulz & Schwartzkopff(2016)
	사회적 보호	복지국가로서의 정부 역할	의료, 소득보장, 사회복지 서비스 등	Harrahill & Douglas(2019); ILO(2015)
	적극적 노동시장 정책	근로의 권리 보장의 제도화	재고용, 훈련·교육 프로그램, 일자리 매칭 서비스 등	Harrahill & Douglas(2019); ILO(2015); Rosemberg(2017)

* Goddard & Farrelly(2018)의 모델을 바탕으로, 연구진이 한국의 현실을 고려하여 일부 재구성

위와 같이 통합된 평가모델 및 구성요소를 분석유목으로 사용하여, 연구진은 한국의 에너지 전환정책 사례를 분석하였다는 점에서, 본 연구는 ‘평가적 사례연구’의 특질을 가진다. ‘평가적 사례연구’란, Thomas & Nelson(2001)이 제시한 사례연구의 유형으로, “어떠한 실천방안, 프로그램, 사건, 인물, 사회적 이슈 등에 대하여 규범적인 기준을 바탕으로 한 평가를 기술적으로 제시하는 것”을 의미하는 개념이다. 특히 본 연구는 에너지 전환정책을 둘러싼 제도, 과정, 참여자 등을 입체적으로 바라보기 때문에, ‘평가적 사례연구’ 중에서도 Yin(1989)이 제시한 다수준·다차원의 사례연구 범주에 해당한다고 말할 수 있겠다.

연구자들은 한국의 에너지 전환정책을 정권 차원의 국정과제, 유관 부처의 정책 기획, 실행 차원에서의 추진체계, 참여자 거버넌스, 그리고 이들의 주요활동 등으로 묶어 포괄적으로 자료를 수집하고, 이렇게 수집된 자료들을 Goddard & Farrelly(2018)의 모델을 분석유목으로 삼아 분석함으로써, 평가적 관점에서 기술하였다.

2. 자료수집

자료원은 다음과 같다.

첫째, 정부정책과 공식적 거버넌스와 관련한 자료는 정권 차원의 국정과제 및 유관 부처의 정책보고서를 기준으로 주요 정책들을 식별하였다. 그리고 각 정책의 목록(roster)을 토대로 관련한 정책보고서, 정부간행물, 카드뉴스, 보도자료, 언론보도, 학술연구 등 유관한 2차 질적자료를 포괄적으로 수집하여 디지털 포맷으로 클리핑(clipping)하였다. 이때 언론보도는 한국언론진흥재단(kinds.or.kr)의 검색플랫폼을 활용하였고, 정책보고서는 정책연구 관리시스템인 프리즘(prism)과 국가정책연구포털인 엔키스(NKIS)를 통해 수집하였다. 수집된 2차 자료는 서지관리 프로그램인 Endnote로 취합하여, 숙독 및 분석을 위하여 D/B화 하였다. 정부 정책자료는 ‘탄소중립’ 관련 이행방안, 수단 등을 제시하고 있는 모든 자료를 활용하였으며, 주요 키워드로는 ‘탄소중립 비전’, ‘탄소중립 시나리오’, ‘공정한 노동 전환 지원방안’, ‘전력수급기본계획’ 등이 확인되었다. 시간적 범위는 파리협정이 발효된 2016년부터 현재까지로 설정하고, 파리협정을 기점으로 등장한 한국의 탈석탄 정책을 추적하였다. 탄소중립의 신호탄을 쏘아 올린 2016년부터 현재를 진단하는 것은 향후 본격적으로 진행될 탈석탄 정책의 올바른 방향성을 제시할 수 있을 것으로 기대한다. 또한, 공간적 범위는 국내 중앙·지방 정부 정책으로 한정하였다. 더하여 언론보도와 학술연구는 ‘탄소중립’, ‘탈석탄’, ‘일자리’, ‘화력발전소 폐지’, ‘에너지 전환’, ‘저탄소사회’, ‘환경과 노동’ 등의 키워드를 통해 수집되었다. 자료수집과정에서, 단어의 조합을 통해 자료의 다양성을 확보하고자 노력하였다. 또한, 핵심 키워드로 시작하여 ‘눈덩이 표집 방식’(snowball sampling)을 통해 자료의 폭을 넓혀나갔다(권향원 외, 2017). 이는 연구자들이 미처 인식하지 못했던 관련 내용을 확인하고, 관점을 확장하는데 유용한 접근 방식이다. 언론보도의 경우, 언론사의 논조와 기조에 따라 해석의 주관성이 나타날 수 있는바, 분석자료를 명확히 하기 위하여 본 연구의 말미에 〈부록〉의 형식으로 사용된 기사목록을 제시하였다.

둘째, 2차 자료를 바탕으로 한 분석결과물의 타당성과 신뢰성을 제고하기 위하여, 초별분석의 결과를 전문가와 실무자를 대상으로 점검받는 과정을 거치고, 보완 사항에 대하여 부가적인 심층인터뷰를 수행하였다. 이렇게 2차 자료의 분석결과를 면대면 인터뷰나 1차 자료를 통해 보완하는 접근을 Creswell & Clark(2007)는 ‘혼합연구의 설명적 접근’(explanatory approach of mixed methods)이라고 불렀다. 이는 분석결과에 대한 순차적인 검증과 보완을 통해 분석의 충실성을 제고하기 위

한 혼합연구 설계 전략의 일환으로 이해된다. 본 연구를 위해, 참여한 전문가와 실무자는 총 15인으로 산업통상자원부의 에너지 관련 서기관, 사무관, 주무관급 공무원 8인, 에너지 공기업 팀장급 직원 4인, 환경관련 NGO 및 시민단체 활동가 3인으로 이루어졌다. 표집은 현장에 대한 전문성과 지식에 기반한 목적표집(purposive sampling)을 전략으로 하였다. 인터뷰는 산업통상자원부의 자체조직진단을 위한 워크숍에서 한 세션을 할애하여, 이질집단 초점집단인터뷰(focus group interview, FGI)의 형식으로 이루어졌다. 수집자료는 전사 및 OCR기반으로 스캔하여, 질적데이터 분석 지원소프트웨어 플랫폼 QDA로 취합하였다.

3. 사례개요: 한국의 에너지 전환정책

한국 정부는 2016년 발효된 ‘파리협정’(Paris Agreement)을 기점으로 신재생에너지 확대 등을 골자로 한 에너지 전환정책을 정책 기조로 설정하였고, 정부 차원에서 ‘에너지 전환 로드맵’을 2017년 발표하였다. 이후 이를 실현하기 위해 ‘전력수급 기본계획’과 ‘재생에너지 3020 실행계획’ 등을 연이어 발표하였다. 또한, 2021년 정부는 국제사회의 흐름에 발맞춰 NDC를 2018년 총배출량 대비 26.3%에서 ‘40%’로 크게 상향 조정함으로써, 2050 탄소중립 목표 달성을 위한 기준을 제시하였다.

한국은 그간 전력공급의 증추가 ‘석탄화력발전’에 있었다. 이는 지난 100여 년간 한국 사회에서 가장 높은 비중의 전력공급원이었으며, 2021년 기준 전체 전력공급의 약 36%를 차지하고 있다. 한편 한국은 2017년 충남 서천 1·2호기와 강원 영동 1·2호기 폐쇄를 시작으로 ‘탈탄소화’ 정책을 시작하였다. 이외에도 정부는 단계적으로 2034년까지 총 28기를 폐쇄하고, 24기를 LNG 발전소로 전환한다는 계획이다(산업통상자원부, 2020).

이처럼 단계적으로 화력발전소가 퇴역할 경우, 현재(‘22) 석탄화력발전소에 종사하는 노동자 총 2만 2,000여 명 가운데, 절반에 가까운 1만 개의 일자리가 사라질 수 있다는 전망이 나온다(한국일보, 2022.02.09.). 산업통상자원부 연구에 따르면, 폐지되는 화력발전소 28기 인원 모두가 직무 전환이 되지 않는다고 가정할 때, 최대 약 8,000명이 일자리를 잃게 된다는 결과가 보도됐다(산업통상자원부, 2021). 다행히, 다른 화력발전소 또는 LNG 복합발전소로 재배치된다고 하더라도, 노동자들은 기존의 삶의 터전을 떠나 이동해야 하는 상황에 놓여 있다.

이러한 상황은 에너지 전환정책이 한국의 산업 및 노동 분야에 큰 영향을 미치게 됨을 시사하며, 전환정책에 따른 정당성 관리가 관리적 중요성을 가지고 있음을 함

의한다. 이에 전환관리와 정의로운 전환의 관점을 통하여 한국의 에너지 전환정책을 평가적으로 고찰할 실효성이 확인된다고 하겠다.

IV. 분석결과

전환관리와 정의로운 전환을 통합한 ‘정의로운 전환관리’ 모델을 분석유목으로 한국의 에너지 전환정책을 분석한 결과를 다음과 같이 요약·제시하였다.

〈표 3〉 분석결과의 요약

범주	구성요소	내용	분석결과(요약)
전환 관리	전략적 총위	공동의 비전에 바탕을 둔 사회문제의 의제화 및 정책기조	정책의 방향성과 공유된 비전은 ‘2050 탄소중립 비전’ 등이 확인됨 다만 목표의 현실성과 관련하여 사회 부문의 이견이 확인되어, 비전 수립 등에서 공동기획의 실질성이 제고될 필요가 파악됨
	전술적 총위	부처별로 구축된 정책목표, 추진체계, 연합체 등	정부부처 단위에서 구체적인 정책목표를 수립하였고, 2개의 시나리오를 구성한 점이 확인됨 다만 정책수단(전환경로)은 산업계의 반발 및 정권교체 등 정치적인 이슈로 불확실하게 구축된 것으로 판단됨
	운영적 총위	전환을 위한 집행, 혁신, 활동	전국적으로 ‘수소 R&D 특화도시’, ‘수소 클러스터’, ‘규제자유특구’ 등 다양한 전환실험이 확인됨 다만 탄소중립 시나리오에 따른 부정적 결과에 대한 데이터 추적 및 정책반영이 미흡한 것으로 파악됨
정의로운 전환	사회적 대화	사회적 합의 도출의 결과 및 도출 노력	노동자 대표의 권한 측면에서, 참여를 보장하기 위한 법적 근거 부재가 확인되었음. 특히 광역지자체 탄소중립위원회에 노동자 대표가 참여하는 사례가 확인되지 않았음
	사회적 보호	복지국가로서의 정부 역할	정부는 고용 안전망 강화를 위해 기후대응기금을 신설하는 등의 노력을 부가하였음 다만 공정한 전환을 명목으로 편성된 예산이 미흡하여, 제도의 실효성에 대한 우려가 있다고 판단함
	적극적 노동시장 정책	근로의 권리 보장의 제도화	정부는 재고용, 훈련·교육 프로그램, 일자리 매칭 서비스 등 다양한 정책수단을 활용하고 있음 다만 정부의 중장기 정책방향은 구체성을 보완할 필요가 있으며, 지원방안 중 직접고용에 대한 논의가 반영되지 않은 것으로 파악됨

분석결과에 대한 구체적인 분석사항을 이어 부가하였다. 분석사항에 대한 자료원은 자료의 ID⁷⁾로 출처를 명기하였다.

7) 자료목록은 논문의 말미에 부록으로 제시하였다.

1. 전환관리(transition management) 측면

전환관리 측면에서는 전략적 층위, 기술적 층위, 운영적 층위의 세 가지 층위(level)로 구분하고, 정책의 공급자와 수요자가 ‘공동으로’ 정책 기조 및 정책 의제를 설정하고 있는지, 이러한 기획안을 바탕으로 개별 부처가 세부적인 정책목표, 추진체계 등을 설계하는지 등을 살펴본다. 또한, 아울러 이를 통해 혁신 기반의 집행이 이루어지고 있는지 등을 평가한다. 한국의 에너지 전환 사례를 바탕으로 수집된 자료를 이러한 단계별 기준에 맞추어 재구성하여 평가한 결과는 다음과 같다.

1) 전략적 층위: 에너지 전환의 방향 설정 여부

① 첫 번째 분석유목: 정책의 방향성 및 공유된 비전이 존재하는가? 즉, 에너지 전환정책이 지향하는 바와 궁극적 목표가 공유되고 있는지를 검토하였다.

분석결과, 한국은 ‘2050 탄소중립 비전’을 통해 에너지 전환정책의 비전을 명시하였다. 그리고 장기저탄소발전전략과 국가온실가스감축목표(NDC)를 확정하였다. 이상은 제10차 전력수급기본계획에도 반영된 것으로 확인된다(ID001). 따라서 한국은 정책기조 측면에서 구체화 된 에너지 전환정책의 비전을 수립하고 있는 것으로 파악된다.

〈표 4〉 2050 탄소중립 기본방향

1	깨끗하게 생산된 전기·수소의 활용 확대
2	에너지 효율의 혁신적인 향상
3	탄소 제거 등 미래기술의 상용화
4	순환경제 확대로 산업의 지속가능성 제고
5	탄소 흡수 수단 강화

출처: 환경부 보고서(ID004)⁸⁾

다만, 목표의 현실성과 관련해서는 사회 부문에서의 이견이 있는 것으로 확인된다. 특히 NDC 비율의 설정은 산업부문과 관련도가 높은 것으로 이해된다. 정부는 각계 전문가, 국민, 정부 부처 등의 참여를 바탕으로 3개의 시나리오를 공동 기획

8) http://www.me.go.kr/home/web/policy_data/read.do?pagerOffset=60&maxPageItems=10&maxIndexPages=10&searchKey=&searchValue=&menuId=10276&orgCd=&condition.deleteYn=N&seq=7633

하였고, 국제적 요구에 부응하여 NDC를 40% 상향 조정하였다(ID011). 이에 민간 기업으로 구성된 ‘민간발전협의회’는 재생에너지 발전량을 70% 수준까지 확대하겠다는 정부 방침은 현재 우리나라의 수준(6%)과 비교했을 때, 현실 가능성이 부족하고, 그것이 가능하다면 명확한 근거 제시가 필요하다고 지적하였다(ID034, ID045). 또한, 현 탄소중립 시나리오는 경직된 목표로, 비용, 산업계, 노동계 현실 등을 충분히 고려하지 못한 정책이라는 비판도 존재한다(배상훈, 2021). 즉, 불확실한 기술 개발에 의존함으로써, 지나치게 미래를 낙관한다는 것이다. 그러나 일각에서는 완성된 기술에 의존하여 2050년을 전망한 나라는 없다며, 미완의 과학기술을 선점하고 탄소중립을 선도할 필요가 있다는 의견도 존재한다(ID057). 이렇듯, 현재의 탄소중립 시나리오가 지속가능하고 미래지향적이며, 실현 가능성이 있는 것인지에 대한 사회적 이견이 확인된다.

한국은 OECD 기준 세계에서 11번째로 높은 탄소배출 국가로 구분된다. 이에 정부는 현 상황을 정확히 진단하기 위해 ‘온실가스종합정보센터’를 통해, 분야별 온실가스 배출량, 관련 통계 수치 등을 제공하고 있다(관계부처 합동, 2021a). 아울러, 탄소중립 정책으로 파생되는 화력발전소 종사자들의 고용 위기를 인지하고, 공정한 노동 전환 지원방안을 제시하기도 하였다(관계부처 합동, 2021b). 즉, 일련의 이러한 정부 정책은 현 상황을 어떻게 진단하고 구조화하고 있는지를 파악하게 해준다.

② 둘째, 정책추진을 위한 안정적인 정책 구조 및 추진체계가 존재하는가? 즉, 정책문제가 의제화되는 과정에서 어떤 행위자들이 언제, 무엇에 기여했는가에 대한 물음이다.

분석결과 안정적인 정책 구조 및 추진체계를 마련하기 위하여, 정부는 대통령 직속으로 탄중위(2050탄소중립위원회)를 설치하였다. 탄중위는 국무총리와 민간위원장이 공동위원장을 맡는 ‘민관합동 거버넌스’이며, 탄소중립 정책의 ‘컨트롤타워’에 해당한다(ID047). 이에 더하여, 15개 부처가 참여한 ‘범정부협의체’를 구성하고 관련 전문가 간담회, 국민토론회 등의 사회적 논의를 진행하였다. 후속 작업으로 대통령 소속 ‘2050탄소중립위원회’와 환경부는 ‘2050 탄소중립 시나리오 최종안’을 확정하기 위해, 시민 500명이 참여하는 토론회를 개최하고, 참여시민단의 의견과 정책적 제언을 청취하였다(ID034, ID022). 전문적 식견과 더불어, 국민 수용성 및 지지가 필요한 정책 분야인 만큼, 비전과 방향성을 설정하는 과정에 다양한 이해관계자를 참여시키고자 한 정부의 노력을 확인할 수 있다.

그러나 위원회 기구 조직의 대표성에 대한 사회 부문의 비판이 확인된다. 환경시

민단체, 노동계 등에서는 이들의 대표성과 참여기회가 충분히 부여되지 않았다는 비판이 있었다(ID060). 시나리오 초안이 발표된 이후, 환경·기후·노동단체들은 비판 성명을 내고, 진정한 탄소중립을 위한 재논의를 촉구하였으며, 노동계도 시나리오에 노동자를 위한 고용대책이 없음을 지적하며, 공정한 노동 전환을 위한 적극적이고 강력한 계획을 요구하였기 때문이다(ID047).⁹⁾ 정부는 탄소중립 시나리오 초안을 공개한 이후 약 한 달간 노동계, 청년시민 사회단체, 산업계 등과의 간담회를 진행하며, 각계의 의견을 수렴하기 위해 노력하였다.¹⁰⁾ 그럼에도 시나리오 확정안에 대한 반대의 목소리는 여전히 탄소중립의 방향성 및 정책 기조를 설정함에 안정적인 구조화가 이루어지지 못하였음을 시사한다. 이뿐만 아니라, 위원회 조직이 탄소 전문가나 민간위원장 등 산업부문의 대표성을 담보하고 있지 못하다는 비판도 확인된다(ID041, ID047, ID050).

2) 전술적 층위: 비전의 구체화

전술적 층위는 공유된 비전과 목표를 시스템의 하위단위(부처별)에서 구체화하는 단계로서, 정부 부처 단위에서 구체화한 정책목표와 추진체계 등을 통해 점검할 수 있다(Schwlia, 2013; 김준한·한재각, 2018).

한국 정부는 “기후 위기로부터 안전하고 지속가능한 탄소중립 사회”를 비전으로 내걸고, 2개의 시나리오를 구성하였다(ID001, ID003, ID007, ID008). 제1안은 화력 발전 전면 중단을 통해 탄소배출을 최소화하는 것이며, 제2안은 일부 화력발전은 활용하되, 탄소포집 기술 등을 통해 탄소중립 목표를 달성해 가는 것이다. 탄소중립 시나리오 확정안에서 당초 계획했던 2050년까지 석탄발전소 7기가 운영되는 안은 기후 위기의 심각성과 강력한 환경단체 등의 촉구로 폐지되었다. 이는 보다 명확한 에너지 전환에 대한 신호로, 전환의제를 공고히 한 측면이 있다고 판단된다.

다만 전환경로(정책수단)는 불확실하게 구축된 것으로 판단된다. 이는 산업계의 반발 및 정권교체 등 정치적 이슈로 정책환경의 변동이 이루어지기 때문으로 이해

9) 대한상의, 노동계 등은 탄소중립에 따른 산업구조 변화가 예측되는바, 탄소 다(多)배출 업종의 근로자와 기업, 지역사회를 위한 안전장치 마련이 시급하며, 이를 반영하기 위한 구조적 기회가 마련되어야 함을 언급한다(조선비즈, 2022.08.22.). 또한, 탄소중립위에 민간위원장이 없어 민간 영역의 의견이 충분히 반영되지 못하고 있음이 지적되기도 하였다(중앙선데이, 2022.07.23).

10) 탄소중립위원회의 시민참여 기회가 허울뿐인 위장이라는 비판도 존재한다(한겨레, 2021.10.23).

된다. 가령, 새 정부는 2030년 NDC 40%는 유지하되, 원자력발전 비중(24%→ 30%)을 높이는 방식으로 에너지믹스를 실현하겠다고 공식 발표하였다. 제10차 전력수급기본계획에서도 원전의 비중을 확대하는 내용이 담겨있다(ID008). 즉, 화석연료 수입의존도는 2021년 81.8%에서 2030년 60%까지 축소한다는 방침으로, 화석연료 대체에너지로 원전의 영향력은 확대될 것으로 전망된다. 이러한 움직임은 최종 수립 예정인 ‘제10차 전력수급기본계획’에 변동을 일으킬 것으로 예측돼, 에너지 전환의 실질적인 집행 주체와 현장 혼란의 개연성이 있는 것으로 이해된다(ID038).

3) 운영적 층위: 집행단계에서의 전환의제 이행

운영적 층위는 집행단계에서 ‘전환실험’과 같은 전환의제 이행 활동이 실제 이루어지는 현장에 초점을 두고 있다(Loorbach, 2007; 고재경·예민지, 2021). 즉, 전국적·지역적으로 이루어지는 혁신적 활동이 어떻게 진행되었는가를 중심으로 분석이 이루어진다(Schwlia, 2013).

분석결과 ‘2050 탄소중립’ 비전을 구현하기 위해, 집행단계에서 전국적 또는 지역 단위의 다양한 ‘전환실험’이 확인되었다. 가령, 화석연료 대체에너지로서 ‘수소’의 가능성을 모색해 보는 ‘수소 R&D 특화도시’, ‘수소 클러스터’, ‘규제자유특구’ 등을 예시할 수 있다. 또한, 지역 단위로 진행된 ‘미니태양광 리빙랩 프로젝트’ 형식의 전환실험도 존재한다(ID038, 김준한·한재각, 2018).

특히 화력발전소가 밀집해 있는 충청남도의 경우 ‘충청남도 에너지 전환 비전’을 바탕으로 2050년까지 석탄발전소 전면 폐쇄를 선언한 것이 확인되었다(ID051, ID052). 또한, 석탄화력발전소 폐쇄에 따른 부작용을 최소화하기 위해 고용유지 협약, 지방세 및 주변지역 지원금 감소분 지원, 신규 사업 유지 지원 등을 제시하였다. 이외에 충청남도 당진시의 수소경제 로드맵 수립, 석문산단에 ‘수소생산 플랫폼’ 구축 등 장기적 대체에너지 모색 방안부터 철거된 화력발전소 대지에 해수욕장을 복원하는 등의 지역경제 활성화 대책을 모색한 점이 파악되었다. 석탄화력발전소가 밀집된 충청남도는 필연적으로 종사자들의 고용 위기에 직면할 개연성이 높다고 할 수 있다. 이에 충청남도는 정부에 ‘정의로운 전환’ 제도화를 건의하고, 지방정부 최초로 ‘정의로운 전환 기금 및 운영 관련 조례’를 제정하였다. 또한, 충청남도는 2020년 ‘정의로운 전환 태스크포스’를 설치하고, 별도로 도와 보령시, 한국중부발전은 ‘화력발전소 단계적 폐쇄에 따른 고용안정·에너지 산업 육성’ 업무 협약을 체결하였다. 이렇듯 충청남도는 화력발전소 의존도가 높았던 지역인 만큼, 발전

소 폐쇄 후 지역경제 및 고용에 미칠 영향을 최소화하기 위해 다각도의 노력을 모색하고 있다는 점이 확인된다.

다만 현재 일부 화력발전소는 폐쇄되어 인력의 재배치 등이 이루어진 상태이나, 구체적으로 탄소중립 시나리오가 실현될 경우, 발생할 수 있는 부정적 결과에 대한 데이터는 충분히 확보되지 않은 상태에 있는 것으로 파악된다. 이에 고용상태 영향 조사 등을 통해 산업별·지역별·직무별 인력 수요 전망 및 모니터링 등이 병행될 필요가 있다는 연구가 확인된다(이준서, 2022). 즉, 충청남도의 전환실험과 현재 퇴역이 이루어진 화력발전소 현황 등을 세밀하게 검토하여, 향후 전개될 정책에 녹아내는 작업이 요구되는 것으로 이해된다.

2. 정의로운 전환(just transition) 측면

정의로운 전환 측면에서는 사회적 대화, 사회적 보호, 적극적 노동시장 정책의 여부를 중심으로 전환정책을 평가하고 있다. 한국의 에너지 전환 사례를 바탕으로 수집된 자료를 이러한 기준에 맞추어 재구성하여 평가한 결과는 다음과 같다.

1) 사회적 대화: 사회적 합의 수준

정의로운 전환에서 ‘사회적 합의’ 수준을 평가하는 핵심 요소는 노동자 또는 노동자 대표의 ‘권한’이다(Harrahill & Douglas, 2019). 즉, 탄소중립 정책 입안 과정에서 노동자의 목소리 반영 정도는 정책의 수용성을 가늠할 수 있는 척도라 할 수 있으며, 본 연구에서도 이를 중심으로 분석이 이루어졌다. 즉, 민주적 상호작용을 통한 사회적 합의가 이루어지고 있는지, 사회적 합의를 위한 어떠한 노력이 진행되고 있는지 등을 통해 살펴본다.

“현재 정부의 ‘탄소중립 정책’ 또는 ‘공정한 노동 전환 지원방안’ 등을 수립하는데 노동자의 의견은 충분히 반영되었는가?”라는 질문에 대하여, 노동계는 정부가 제시한 지원방안이 “신규 일자리 창출, 노동전환 교육 등 해묵은 정책의 재탕에 불과”하다며, 선고용, 후교육 제도 수립이 선행되어야 한다고 촉구하는 등 이슈를 제기한 바 있다(ID055, ID058). 여기에는 신규 일자리 창출로 일자리 수의 총합은 증가할 수 있으나, 석탄발전의 퇴출 속도보다 늦어질 경우, 노동자들의 일자리 공백은 현실이 될 수밖에 없다는 논리가 바탕에 있다. 또한, 현장 노동자들은 2034년까지 화력발전소를 폐쇄한다는 것만 확실할 뿐, 대체 발전소는 어떤 방식으로, 어디

에 세울 것인지 등에 대한 논의조차 명확하지 않다는 점을 지적하고 있다. 황선자(2022)의 연구에서는 이와 관련하여 현 실태의 원인을 참여의 법적 근거 부재에서 찾는다. 전환정책의 정당성에 영향을 미치는 다양한 이해관계자의 참여 수단을 명시한 법·조례 등이 극소수에 불과하며, 광역지자체 탄소중립위에 노동자 대표가 참여하는 사례가 존재하지 않음을 지적한다.

더하여 탄소중립위원회가 ‘참여·소통의 구심점’으로 기능하겠다는 포부를 밝히며, 2021년 5월 발족하였다. 그 이후에도 2021년 12월 ‘탄소중립 주간’을 선포하고 정부, 지자체, 공공기관, 시민이 함께하는 소통의 장을 마련하기도 하였다. 그러나 탄소중립위원회 구성에 노동자 대표는 한국노총 위원장 1인에 불과하며, 약 두 달 간 진행된 ‘사회적 대화와 합의’의 과정이 실질적인 의견교류를 부재한 채 이루어졌다는 비판이 제기되었다(ID047, ID049, ID050). 박태주(2022)는 이상의 원칙을 구체화할 수 있도록 탄소중립 수립뿐만 아니라, 이행계획, 관련 법·제도 개선 등을 다룸에 있어 ‘사회적 대화 기구’의 출범과 더불어 기구의 대표성, 독립성을 높일 필요성이 있음을 주장한다.

2) 사회적 보호: 복지국가의 역할

사회적 보호 측면에서 “현재 우리 사회에 고용 위기에 놓인 노동자를 위한 사회 보호 시스템이 작동하고 있는가?”의 질문을 중심으로 분석이 수행되었다(Harrahill & Douglas, 2019). 의료, 소득보장, 사회복지 서비스 등을 예시할 수 있으며, 정부가 제안한 ‘공정한 노동 전환 지원방안’을 중심으로 실태를 살펴보았다.

정부는 전환 과정의 ‘고용 안전망’을 강화하고, ‘지속가능한 탄소중립 이행’을 지원하기 위한 목적으로 ‘기후대응기금’을 신설하였다(ID006). 2022년도 기후대응기금 예산은 총 2조 5,000억 원으로, ‘온실가스 감축’, ‘신유망·저탄소 산업 생태계 조성’, ‘공정한 전환’ 등에 배정되어 있으며, 구체적으로 정부는 ‘공정한 전환’의 몫으로 산업구조 전환 과정에서 소외되는 산업, 노동자 등을 위해 ‘노동전환 지원금’과 ‘사업전환 고용안정 협약지원금’을 지원한다는 방침이다(ID006).

다만, 공정한 전환 명목으로 편성된 예산은 1,774억 원에 불과하고, 그 가운데 취약산업과 노동자를 위한 업종직무전환 지원 예산은 301억 원(17%)에 그쳐 제도의 실효성에 의문이 제기되는 상황이라는 점이 확인된다(ID005, ID032). 또한, ‘노동자’를 위한 직접 지원 예산은 약 160억 원(0.6%)에 불과해, 독일의 고용조정지원금(adjustment money) 등 해외사례에 비추어 봤을 때 상대적으로 부족하다는 비판

도 제기되었다.

3) 적극적 노동시장 정책: 근로의 권리 보장

적극적 노동시장 정책 측면에서는, 실질적으로 ‘근로의 권리’를 보장하기 위한 직접 고용, 인력 재배치, 전직 훈련 등을 중심으로 분석이 이루어졌다.

대규모의 에너지 전환이 이루어질 경우, 약 200만 개의 일자리가 창출하는 반면, 석탄발전이 재생에너지 발전으로 대체되는 과정에서 구 산업노동자들의 일자리 공백이 나타날 수 있는 개연성이 있다.

정부는 그 간극을 최소화하기 위해, 재직자 역량강화, 직무전환, 전직·재취업 준비 지원 제도를 내놓았다(ID056, ID006). 이는 재직자들이 신재생에너지 등 신산업으로 직무 전환을 할 수 있도록 민관협업을 통해 교육훈련을 지원하겠다는 방침을 포함하였다. 현재 석탄발전 협력사 노동자를 대상으로 태양광·풍력 등 신재생에너지 교육과정이 운영 중이며, 21년도 기준 190명의 교육이 이루어진 것으로 파악된다. 또한, 불가피하게 인력 조정이 이루어질 경우, 신속한 재취업을 위해 사전 전직 준비 및 재취업 지원 프로그램을 진행할 예정이다.

다만, 정부가 내놓은 중장기 정책 방향은 기존의 것과 큰 차이가 없으며, 아직 구체적이지 않다는 비판이 제기되기도 하였다(ID054, ID037). 직무전환 교육과 재취업 지원은 과거 산업구조 조정 시기마다 발표된 정책에 지나지 않으며, 고용과 근로자의 소득은 기업에 의존할 수밖에 없다는 것이다. 관련하여 정의당 류호정 의원실에서 실시한 조사에 따르면, 석탄화력발전소 노동자 대부분이 폐쇄에 대한 정보도 정확히 알지 못하는 것으로 드러났다. 막연하게 전직을 준비할 수밖에 없는 상황으로, 고용불안은 증대할 수밖에 없는 구조이다. 관련하여서 한 근로자가 고용불안으로 이직을 준비하다 극단적 선택을 한 사례 등이 확인된다.

더하여 정부 지원방안에는 ‘직접 고용’에 대한 논의는 배제된 것으로 파악된다. 이훈(2021)의 연구에 따르면, 발전5개사 노조위원장들은 노동자들의 고용보장을 위해서는 “발전사 통합으로 양질의 일자리”를 지켜야 한다고 주장한다. 즉, 2001년 한국전력공사 민영화 저지 과정에서 분할되었던 발전사를 통합해서 안정적이고 질 좋은 일자리로의 전환을 꾀해야 한다는 것이다. 이렇듯, 발전5개사를 통합하고 인력을 교류하면 2032년까지 감축되는 인원을 100명 미만으로 줄일 수 있다는 의견도 존재한다.

V. 결론 및 함의

본 연구는 에너지 전환정책에 따라 잠재적으로 쇠락하는 산업과 노동이 겪는 위험을 한국 정부가 정당하고 공정하게 관리하고 있는지를 평가적으로 분석하였다. 이를 위해 연구자는 전환정책의 공정성과 정당성을 평가하기 위해 ‘전환관리’와 ‘정의로운 전환’의 관점을 결합한 Goddard & Farrelly(2018)의 분석틀을 활용하였고, 이를 통해 한국의 에너지 전환과 관련한 2차 자료와 1차 자료를 대상으로 평가적인 분석을 수행하였다.

주요 분석결과는 다음과 같이 확인되었다. ① 첫째, 에너지 전환의 방향성(i.e., 전략적 층위)은 충분한 공감대가 형성되어 있었으나, 비전의 구체화 단계인 기술적 층위는 여전히 불분명하였다. 또한, 구체적인 전환경로 설정 과정에 다양한 이해관계자가 참여하지 못하고, ‘사회적 논의’의 시간도 2~3개월에 그쳤다는 비판적 시각이 존재함을 확인할 수 있었다. 이러한 결과는 기존의 하향식 단기적·단편적 의사결정 시스템에 기인하는 한계로 소통적·장기적·통합적 문제해결 방안을 모색할 수 있는 ‘플랫폼’ 등을 정책 결정 과정에 고려해 볼 필요가 있을 것이다.¹¹⁾ 요컨대, 불완전한 전환경로는 정책집행자, 대상자 등에게 일관되지 못한 신호로 읽힐 우려가 있고, 이는 정책 수용성 문제와 맞닿아 있기에 세심한 주의가 필요해 보인다.

② 둘째, 고용 위기에 처한 노동자에 대한 사회적 보호 시스템이 아직 충분하지 않은 것으로 확인되었다. 정부가 제안한 ‘공정한 노동 전환을 위한 지원방안’도 일부 사회적 보호 조치로서 기능하나, 결과의 평등을 충분하게 보장하기에는 한계가 존재한다는 의견이다. 이는 화력발전소 폐쇄라는 정부 방침에 따른 사회적 갈등을 예상할 수 있는바, ‘규범적 정당성’을 확보하기 위한 제도적 방안 모색이 이루어져야 함을 시사한다. 독일의 조기 은퇴자를 위한 보상금(pension bridging), 전직의 경우 이주 지원, 등록금 및 재교육 지원, 진로·심리상담 등도 고려해 볼 수 있을 것이다(Oei et al., 2020). 특히, 비정규직 노동자들을 위한 별도의 보호 조치가 발견되지 않고 있어, 사회적 양극화가 강화되지 않도록 그들을 위한 세심한 접근이 이루어져야 할 것이다.

③ 셋째, 전환실험의 결과를 공유하고 학습할 수 있는 학습시스템이 부재하다는 것을 발견하였다. 상기하였듯이, 석탄화력발전소 가동 중단 및 폐쇄 절차가 현재

11) 전환관리의 성공 사례로 제시되는 ‘네덜란드’의 경우, 플랫폼을 구성하여 구체적인 비전을 공유하고, 비전의 구체화를 위한 세부 전환경로를 탐색·개발하는 것으로 알려져 있다(에너지경제연구원, 2019).

진행 중이며, 화력발전소가 밀집한 충청남도는 일부 전환실험이 작동하고 있다. 그럼에도 현재까지의 진행 경과, 전·이직 등을 경험한 노동자들을 대상으로 한 문제 진단 등 탈석탄 과정을 모니터링할 수 있는 정책 환류 시스템은 갖추어 있지 않았다. 이는 현장에 근거한 정책자료 확보를 통해 향후 본격화될 산업구조 전환에 정교하게 대응할 필요가 있음을 함의한다.

본 연구는 전환관리와 정의로운 전환을 결합한 이론적 틀을 활용하여, 탈석탄 에너지 전환정책의 '규범적 정당성'을 평가·분석하고, 정부 정책의 정당성 및 수용성 확보를 위한 실질적인 대안을 모색하였다는 데 이론적·실무적 함의를 갖는다. 다만 본 연구는 아직 시론적인 연구로 정책 전반에 대한 거시적인 스케치를 바탕으로 평가적으로 접근하고 있으며, 개별 정책에 대한 구체적이고 세심한 분석을 다루고 있지 못한 한계를 가지고 있다. 향후 개별 정책에 대한 면밀한 분석을 통해 구체적인 정책제언을 도출할 수 있도록 보완이 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 겐고, 아키즈키. (2008). 「행정과 지방자치: 이익, 제도, 이데올로기 시각에서」. 서울: 논형.
- 고재경·예민지. (2021). 지역의 탄소중립, 목표 선언 넘어 실행이 중요!. 이슈 & 진단, 1-25.
- 권향원. (2014). 상징주의-해석주의 행정학 연구전략: 신제도주의의 정당성 관리 개념을 중심으로. 「한국행정학보」, 48(3): 121-145.
- 권향원·김성민·한수정. (2017). “숙의 거버넌스의 저해요인 연구: 한국의 사례들의 메타 분석”. 「한국거버넌스학회보」, 24(2): 189-216.
- 김준한·한재각. (2018). 에너지전환 실험의 장으로서 한국 리빙랩의 경험: 성대골의 도시지역 미니태양광 사례를 중심으로. 「과학기술학연구」, 18(1): 219-265.
- 김희웅·노승의·이현령·곽기영. (2009). 오픈소스 소프트웨어 도입 시 전환비용이 사용자 저항에 미치는 영향. 「Information Systems Review」, 11(3): 125-146.
- 남상화. (2003). 규범 및 그 옹호자의 정당성과 개인의 규범수용. 「한국사회와 행정연구」, 14(3): 23-43.
- 박경. (2008). 일본의 지역정책 전환의 의의와 시사점: 내셔널미니멈 (national minimum) 과 로컬 옵티멈 (local optimum) 을 중심으로. 「지역사회연구」,

- 16(3): 71-92.
- 박이레·김서용·황희영. (2019). 新에너지 거버넌스와 에너지 전환체제 성공조건 탐색: 에너지 가격정책 수용성에서 개인가치, 에너지선호, 정치경제학적 요인의 역할에 대한 분석. 「정책분석평가학회보」, 29(4): 25-56.
- 박태주. (2022). 윤석열정부에서 정의로운 에너지 전환은 어떻게 실현될 수 있을까. 노동 N 이슈, (2022-06), 1-10.
- 배상훈. (2021). “탈석탄 선언, 실효성 부족”...“발전원 전환, 상당한 시간 필요”: 자본시장과 탄소중립시대 세미나 개최 _ 녹색채권 등 한국 기후금융 현안 공유. 「Electric Power」, 15(3): 56-57.
- 산업통상자원부. (2020). 「제9차 전력수급기본계획(2020_2034)」.
- _____. (2021). 「정의로운 에너지전환을 위한 폐지 석탄발전소 활용방안 연구」. 산업통상자원부 용역보고서.
- 여형범. (2021). 정의로운 전환의 개념과 사례. 「열린충남」, 94호.
- 이상준. (2019). 「에너지 전환 추진에 있어 정부의 역할과 한계: 전환이론 관점을 중심으로」. 에너지경제연구원 기본연구보고서.
- 이상호. (2022). 자동차산업 대전환기 정의로운 전환은 어떻게 가능한가?. 「노동과희망」.
- 이승윤·김태환. (2021). 정의로운 전환을 위한 적극적노동시장정책의 방향에 대한 소고. 「한국사회정책」, 28(4): 3-44.
- 이영석·김병근. (2014). 지속가능한 사회-기술 전환을 위한 정책 거버넌스 유형에 관한 연구. 「기술혁신연구」, 22(3): 193-223.
- 이영직·손달호. (2019). 핀테크 결제서비스의 전환가치에 신뢰와 혁신저항의 영향. 「인터넷전자상거래연구」, 19(6): 75-88.
- 이유진. (2016). 「에너지전환을 위한 주민주도 에너지자립마을의 틈새전략: 성대골 에너지자립마을을 중심으로」. 서울대학교 박사학위논문.
- 이은아. (2019). 공무원 성인지 교육에 대한 ‘저항’의 의미와 ‘전환’가능성-지방자치단체를 중심으로. 「여성학연구」, 29(2): 7-40.
- 이정환. (2013). 일본 민주당 정권의 소비세 인상으로의 정책전환과 분열. 「한국정치학회보」, 47(3): 149-167.
- 이준서. (2020). 에너지전환 정책의 현황과 쟁점. 「환경법연구」, 42(2): 85-128.
- _____. (2022). 탄소중립 이행과 정의로운 전환을 위한 법적 과제. 한양법학, 33(2), 89-120.

- 이해영. (2015). 정책개입의 사회적 정당성에 관한 기초연구. 「한국정책학회보」, 24(3): 347-376.
- 이효은. (2021). 충청남도의 탈석탄과 정의로운 전환: 독일 노르트라인-베스트팔렌 사례와의 비교. 「한국지역개발학회지」, 33(2): 187-216.
- 이훈. (2021). 에너지전환시대, 석탄화력발전소 고용불안 문제 본격화: 2034년까지 총 30기 석탄화력 폐지 ... 1만 명 이상 영향_ '정의로운 전환' 및 한전·발전5개사 통합 등 대안 제시. 「전기저널」, 17-18.
- 조선일보. (2021.02.15.). "탄소 안줄이면 기후재앙 ... 코로나 사망자의 5배가 숨질 것". 검색일: 2022.07.25.
- _____. (2021.10.25.). "화력발전 중단? 현실성 낮고 되레 재생에너지 전환동력 약화". 검색일: 2022.07.25.
- 주창범. (2010). 정책과정 시민참여 유형, 인지적 정당성 (Cognitive Legitimacy) 그리고 롱테일 정치 (Long Tail Politics). 「한국지방자치학회보」, 22(4): 363-379.
- 황선자. (2022). 광역지자체 탄소중립기본조례와 정의로운 전환을 위한 노동조합의 과제. 노동 N 이슈, (2022-09), 1-24.
- Abraham, J. (2017). Just transitions for the miners: Labor environmentalism in the Ruhr and Appalachian coalfields. *New Political Science*, 39(2): 218-240.
- Alkemade, F., Hekkert, M. P., & Negro, S. O. (2011). Transition policy and innovation policy: friends or foes?. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 1(1): 125-129.
- Barr, N. A. (Ed.). (1994). *Labor markets and social policy in Central and Eastern Europe: The transition and beyond*. World Bank Publications.
- Creswell, J. W., & Clark, V. L. P. (2007). *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc.
- Downie, C. (2017). Business actors, political resistance, and strategies for policymakers. *Energy Policy*, 108: 583-592.
- Evans, G., & Phelan, L. (2016). Transition to a post-carbon society: Linking environmental justice and just transition discourses. *Energy Policy*, 99: 329-339.
- Goddard, G., & Farrelly, M. A. (2018). Just transition management: Balancing just outcomes with just processes in Australian renewable energy transitions. *Applied Energy*, 225: 110-123.

- Green, F. (2018), *Transition policy for climate change mitigation: who, what, why and how*, CCEP Working Paper 1807, July 2018. Crawford School of Public Policy, The Australian National University.
- Harrahill, K., & Douglas, O. (2019). Framework development for ‘just transition’ in coal producing jurisdictions. *Energy Policy*, 134: 110990.
- Heffron, R. J. (2021). What is the “just transition”? Achieving a Just Transition to a Low-Carbon Economy, 9-19.
- ILO. (2015). *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*.
- _____. (2018). *Just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*. International Labour Organisation.
- Kaplow, L. (2003). *Transition policy: a conceptual framework*.
- Kemp, R., Loorbach, D., & Rotmans, J. (2007). Transition management as a model for managing processes of co-evolution towards sustainable development. *The International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 14(1): 78-91.
- Kemp, R., Rotmans, J., & Loorbach, D. (2007). Assessing the Dutch energy transition policy: how does it deal with dilemmas of managing transitions?. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 9(3-4), 315-331.
- Kemp, R., Schot, J., & Hoogma, R. (1998). Regime shifts to sustainability through processes of niche formation: the approach of strategic niche management. *Technology analysis & strategic management*, 10(2): 175-198.
- Keune, M., & Marginson, P. (2013). Transnational Industrial Relations as Multi-Level Governance: Interdependencies in European Social Dialogue. *British Journal of Industrial Relations*, 51(3), 473-497.
- Kraatz, M. S., & Zajac, E. J. (1996). Exploring the Limits of the New Institutionalism: the Causes and Consequences of Illegitimate Organizational Change. *American Sociological Review*, 61: 812-836.
- Lawhon, M., & Murphy, J. T. (2012). Socio-technical regimes and sustainability transitions: Insights from political ecology. *Progress in human geography*, 36(3): 354-378.

- Lee, D., & Hess, D. J. (2019). Incumbent resistance and the solar transition: Changing opportunity structures and framing strategies. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 33: 183-195.
- Loorbach, D. (2007). *Transition management. New mode of governance for sustainable development*. Utrecht: International Books.
- _____. (2010). Transition management for sustainable development: a prescriptive, complexity-based governance framework. *Governance*, 23(1): 161-183.
- Lowi, T. J. (1964). American business, public policy, case-studies, and political theory. *World Politics*, 16(4): 677-715.
- Meadowcroft, J. (2009). What about the politics? Sustainable development, transition management, and long term energy transitions. *Policy sciences*, 42(4): 323-340.
- Mejía-Montero, A., Alonso-Serna, L., & Altamirano-Allende, C. (2020). *The role of social resistance in shaping energy transition policy in Mexico: The case of wind power in Oaxaca*. In *The regulation and policy of Latin American energy transitions* (pp. 303-318): Elsevier.
- Newell, P., & Mulvaney, D. (2013). The political economy of the 'just transition'. *The Geographical Journal*, 179(2): 132-140.
- Oei, P. Y., Brauers, H., & Herpich, P. (2020). Lessons from Germany's hard coal mining phase-out: policies and transition from 1950 to 2018. *Climate Policy*, 20(8): 963-979.
- Park, H. (2021). Is Carbon Neutral Policy Compatible with Sustainable Economic Growth?. *Environmental and Resource Economics Review*, 30(2): 347-364.
- Rosemberg, A. (2017). Strengthening just transition policies in international climate governance. *The Stanley Foundation*, 4.
- Rotmans, J., Kemp, R., & Van Asselt, M. (2001). More evolution than revolution: transition management in public policy. foresight.
- Schenk, K.-E. (1992). The economic policy framework in transition—Resistance to and strategy for change in Eastern Europe. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* (JITE)/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 103-115.

- Schliwa, G. (2013). Exploring living labs through transition management-challenges and opportunities for sustainable urban transitions. IIIEE Master thesis.
- Schneider, A. L., & Ingram, H. M. (1997). *Policy design for democracy*. University Press of Kansas.
- Schulz & Schwartzkopff. (2016). *Instruments for a managed coal phase-out. German and International Experiences with Structural Change*. E3G London.
- Sharma, N., O'Hare, K., Antonelli, R. C., & Sawicki, G. S. (2014). Transition care: future directions in education, health policy, and outcomes research. *Academic Pediatrics*, 14(2): 120-127.
- Shukla, R., & Swarnakar, P. (2022). Energy justice in post-Paris India: Unpacking consensus and conflict through storylines and discourse coalitions. *Energy Research & Social Science*, 91, 102687.
- Sovacool, B. K., Kivimaa, P., Hielscher, S., & Jenkins, K. (2017). Vulnerability and resistance in the United Kingdom's smart meter transition. *Energy Policy*, 109: 767-781.
- Sovacool, B. K., Martiskainen, M., Hook, A., & Baker, L. (2019). Decarbonization and its discontents: a critical energy justice perspective on four low-carbon transitions. *Climatic Change*, 155(4): 581-619.
- Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *The Academy of Management Review*, 20(3): 571-610.
- Thomas, J., & Nelson, J. (2001). *Research methods in physical activity* (4th ed.). Champaign, IL: Human Kinetics
- Verhees, B., Raven, R., Veraart, F., Smith, A., & Kern, F. (2013). The development of solar PV in The Netherlands: A case of survival in unfriendly contexts. *Renewable and sustainable energy reviews*, 19, 275-289.
- Walker, E. T., & McCarthy, J. D. (2010). Legitimacy, Strategy, and Resources in the Survival of Community-Based Organizations. *Social Problems*, 57(3): 315-340.
- While, A., & Eadson, W. (2021). Zero carbon as economic restructuring: spatial divisions of labour and just transition. *New Political Economy*, 1-18.
- Wüstenhagen, R., Wolsink, M., & Bürer, M. J. (2007). Social acceptance of

renewable energy innovation: An introduction to the concept. *Energy policy*, 35(5), 2683-2691.

Yin, R.(1989). *Case study research design and methods* (2nd ed.). London: Sage Publications Ltd.

김진선(金眞善): 주저자. 경희대학교 대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 아주대학교 사회과학연구소 에너지전환정책연구센터에서 연구조교수로 재직 중이다. 주 연구 분야는 조직·인사관리, 갈등관리, 정책평가 등이다(jskim2021@ajou.ac.kr).

권향원(權享遠): 교신저자. 미국 Univ. of Southern California(USC)에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 아주대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 주 연구 분야는 조직전략, 정부 혁신, 정책기획 및 성과관리, 연구설계 및 방법론 등이다(99blackmonday@naver.com).

Transition Policy and Legitimacy Management : Focusing on Korea's Energy Transition Policy

Jinseon Kim & Hyangwon Kwon

The purpose of this study is to evaluate the fairness and effectiveness of the Korean government's management of the risks faced by potentially declining industries and labor during the energy transition. The researcher used Goddard and Farrelly's(2018) analysis frame, which combines the perspectives of 'transition management' and 'just transition,' to assess the policy. The evaluation was conducted using both primary and secondary data on Korea's energy transition. The results showed that the government has established a policy vision, and is seeking policy instruments to support the transition. However, there are areas for improvement, such as increasing the representativeness of participants, improving the independence and practical operation of committee organizations, establishing policy instruments, gathering current data and reflecting it in policies, fostering social dialogue and consensus, ensuring sufficient resource allocation for social protection, and enhancing the effectiveness of mid- to long-term policies. The study also provides policy recommendations.

[Key words: Transition Policy, Energy Transition, Just Transition, Transition Management, Legitimacy Management]

【부록】

〈표〉 주요 ‘2차 자료’ 목록 및 ID (수집자료 중 분석에 반영된 것)

자료 유형	자료목록		
	표제	출처	ID
정부 정책 자료	2050 탄소중립 시나리오(안)	관계부처합동(2021a)	001
	제9차 전력수급기본계획(2020_2034)	산업통상자원부(2020)	002
	국가온실가스 감축목표	대한민국 정부(2020)	003
	LEDS(대한민국 2050 탄소중립 전략)	대한민국 정부(2020)	004
	산업구조 변화에 대응한 공정한 노동전환 지원방안	관계부처합동(2021b)	005
	노동전환 고용안정 장려금	고용노동부(2022)	006
	정의로운 에너지전환 폐지 석탄발전소 활용방안	산업통상자원부(2021)	007
	제10차 전력수급기본계획 실무안	산업통상자원부(2022)	008
언론 보도	“석탄발전소 폐쇄시 최대 8000명 일자리 상실…정부 대책 나와야”	경향신문 (2022.04.26.)	009
	“한국 온실가스 배출량 글로벌 순위는?”	그린포스트코리아 (2022.01.19.)	010
	“2030년까지 40% 감축…‘탄소중립’ 목표 상향에 산업계 ‘초비상’”	노컷뉴스 (2021.10.28.)	011
	“탄소 다배출 업종 일자리 감소, 근로자 안전장치 마련 시급”	노컷뉴스 (2022.08.22.)	012
	석탄발전 줄이는 ‘脫석탄 금고’ 실행… 지자체 등 56개 기관 참여 이끌어	동아일보. (2020.12.02)	013
	“지구 살길은 온난화 1.5도 … 10년 내 탄소배출 도전”	동아일보 (2021.04.24)	014
	“충남도 화력발전소 폐쇄, 지역 고용안정·신산업육성 협력”	동양일보 (2021.03.11.)	015
	“탄소중립 기술혁신은 글로벌 시대정신”	디지털타임스 (2022.02.20.)	016
	[노동자 무덤에 쌓는 산업전환 ④] 지역에서 먼저 시작한 ‘정의로운 전환’	매일노동뉴스 (2022.02.04)	017
	“학계 ‘現 에너지정책 현실성 없다’… 탄소중립 속도 늦춰야”	머니투데이 (2022.04.06.)	018
	탈석탄 지역 정의로운 전환, 사회문제 통합적 해결 거버넌스 마련해야	에너지데일리 (2022.09.26)	019
	“산업계·환경단체 모두 되짜 놓은 탄소중립 시나리오…“비용 부담·수급 안정은 어떻게?”	에너지경제 (2021.08.05)	020
	“에너지 안보 위기 속 멈춰 선 탈석탄 … 석탄화력발전소 LNG 전환 ‘전무’”	에너지경제 (2022.08.24)	021
	환경부 ‘국민토론회 91% 2050 탄소중립 사회 지향에 동의’”	연합뉴스 (2020.11.11)	022
	“산업계, 탄소중립 방향성엔 공감 … 현실성엔 ‘글썸’”	연합뉴스 (2021.08.05.)	023
	[기후위기, 노동위기] ① 탄소와의 싸움, 일자리는 안전할까”	연합뉴스 (2021.10.30.)	024
	“원전 비중 2030년까지 30% 이상으로 확대 … 전기요금 원가주의 확립”	연합뉴스 (2022.07.05.)	025
	“화력발전 노동자들, 고용 보장되면 폐쇄 찬성 높아”	연합뉴스 (2022.07.11.)	026
	“화력발전 밀집한 충남 ‘탈석탄’을 위한 5가지 전략”	오마이뉴스 (2021.03.24.)	027

자료 유형	자료목록		
	표제	출처	ID
	"석탄화력발전소 폐쇄하면 발전소 노동자는 어디로 가나"	오마이뉴스 (2021.05.28.)	028
	"탄소중립의 성공, 정의로운 전환에 달려있다"	오마이뉴스 (2022.03.14.)	029
	"탄소중립 위한 정의로운 전환에 석탄발전 노동자 배제마라"	오마이뉴스 (2022.10.25.)	030
	"탄소중립 발동차·화력발전 일자리 충격, 직업훈련·인센티브로 줄인다"	이데일리 (2022.08.28.)	031
	"CA100+ '정의로운 전환 고려하라'고 경고"	임팩트온 (2022.06.20.)	032
	"석탄발전 종사자의 '정의로운 전환' 주장 귀 기울여야"	전기신문 (2021.09.30.)	033
	"탄소중립 어떻게?' 시민 500명 참여 대토론회 열린다"	정책브리핑 (2021.09.09.)	034
	"2050 탄소중립 선언 1년 ... 범정부 탄소중립 주간 운영"	정책브리핑 (2021.11.30.)	035
	"호주 최대 석탄발전기업, IT 역만장자 압박에 탈탄소 전환 속도"	조선비즈 (2022.05.30.)	036
	"대한상의 탄소중립 피해 사업장·근로자 지원 필요"	조선비즈 (2022.08.22)	037
	"최태원 '과학 기술 없이 탄소중립 달성 못해'"	조선비즈. (2022.10.11)	038
	"석탄화력발전소 절반을 폐쇄한 스페인"	조선일보 (2020.07.02)	039
	"화력발전 조기폐쇄 피해 커' 보령시장, 대책 마련 촉구"	조선일보 (2020.12.29)	040
	"탄소중립 시민회의' 논란... 청소년 포함 500명에 의견 묻겠다는 정부"	조선일보 (2021.08.16)	041
	"[발언대] 내연車 근로자 직무전환·훈련 방안 마련해야"	조선일보 (2021.08.19)	042
	급발전·과속·역주행 탄소중립 정책	조선일보 (2021.10.22)	043
	대통령 직속 탄소중립위원회 70여명 중 기상 전문가 한 명도 없어	조선일보 (2021.12.29)	044
	"한국, 탄소배출 실현 가능한 목표 세워라"	조선일보 (2022.07.14.)	045
	"지표 온도 71도까지 ... 펄펄 끓는 지구 전력난 초비상"	주간조선 (2022.06.29.)	046
	"탄중위' 민간위원장 없고 회의도 안 열어, 전문가 11명 중 10명 '2030년 NDC 40% 달성 불가능'"	중앙선데이 (2022.07.23.)	047
	"탈석탄' 탓 생계 잃은 탄광촌·발전소 주민들 배려해야"	중앙선데이 (2022.08.20.)	048
	"탄소중립 과정에서 일부지역 피해 ... '컬렉티브 임팩트'로 풀어야"	중앙일보 (2022.04.25.)	049
	"기후정의 운동은 '사회적 대화'를 통해 만들어지지 않는다"	참세상 (2021.10.08.)	050
	충남도 석탄화력발전소 폐지 대응... 정의로운 전환기금 결실	충남일보 (2022.10.27.)	051
	충남도 독일과 '정의로운 전환' 머리 맞대	충청매일 (2022.03.23)	052
	"2030년 석탄퇴출+재생에너지 전환=일자리 2.8배 많아"	한겨레 (2021.07.29.)	053
	"기후·환경·노동단체들, 2050 탄소중립 시나리오에 '대실망'"	한겨레 (2021.08.06.)	054
	"[왜냐면] 반론: '탄소중립과 노동전환' 민주주의 없는 거버넌스"	한겨레 (2021.08.09.)	055
	화력발전 멈추는 날 노동자들은?... '정의로운 녹색전환' 모색	한겨레 (2021.10.13)	056
	'2050 탄소중립 시나리오' 최종안 ... 산업계·기후단체 모두 반발"	한겨레 (2021.10.18.)	057
	"정의로운 전환'에 주목해야 할 때"	한겨레 (2021.11.15.)	058
	"교도소 쉼터, 산악열차 ... 황당한 '기후대응기금' 사업"	한겨레 (2021.11.30.)	059
	"탄소중립 시나리오' 최종안 브리핑은 왜 23분 만에 끝났을까"	한겨레 (2021.12.27.)	060
	"정부의 탄소중립 시나리오 무리수 ... 쏟아지는 반대 목소리"	한국일보 (2021.09.15.)	061

자료 유형	자료목록		
	표제	출처	ID
	“석탄과 함께 일자리 2만~3만개 사라진다... 곧 닥칠 일자리 쓰나미”	한국일보 (2022.02.09.)	062
	충청남도 석탄화력 폐쇄지 고용위기 해법 찾는다	환경일보. (2022.07.13)	063
	“석탄발전소 4,911명 어디로? ... ‘확실한 건 문 닫는단 것뿐’”	KBS (2022.04.28.)	064
	“‘탄소 배출 불량 국가’ 오명 벗어나 ... 한국 실패는?”	KBS (2020.12.06.)	065

텍스트 마이닝을 활용한 대입정책의 키워드 및 정책이슈 분석

이제중·이인원

이 연구는 정책변동이론 관점(Dunn, 2013)에서 대입제도 변화과정을 조망하였다. 그 과정에서 국내 대입정책의 변화과정이 정책승계에 해당하며 그 과정에 필요한 조직, 법률, 재정 전략이 어느 한 분야에만 치중되는 것이 아니라 모든 차원에서 활발하고 효율적인 개정 및 보완이 이루어져야 정책변동이 가능함을 파악하고자 하였다. 아울러, 빅데이터 분석기법을 통해 언론, 정부, 학계가 이러한 균형을 인식하고 추진하는지 알아보고자 키워드 분석과 토픽 추출을 통한 정책이슈 분석을 진행했다.

그 결과 키워드 및 정책이슈 분석 모두에 있어 언론 및 정부는 대입정책 관련 조직과 해당 조직의 전략과 평가에만 주목한다는 점을 알게 되었다. 반면, 학술계는 이와 달리 프레임이라는 단어가 자주 등장하는 등 거시적 차원에서 접근하려고 하였으나, 구체적으로 대입정책과 관련하여 조직과 법률, 제도 그리고 재정 전략을 구체적으로 다루는 체계적인 접근이 이루어지지 않고 있음을 확인하였다.

이를 근거로 이 연구는 대입정책의 변동과정에서 독립적인 주체로 상호작용을 하고 있는 언론, 정부, 학술계 차원이 중점을 두어야 할 방향성을 제시했고, 대입정책에 관한 조직, 법, 재정 측면에서의 이상적 전략이 필요함을 제언했다.

주제어: 빅데이터 분석, 대입정책, 조직, 법, 재정

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

대입제도는 국민적 관심도가 지대하고, 교육 전반에 미치는 파급력이 큰 정책이며, 교육 이외 부동산 등 다른 정책에도 큰 영향을 미치는 분야이다(최정묵, 2016). 따라서 대입정책은 고유한 목표는 물론이고, 이러한 파급효과 등을 고려하여 매우

신중하게 접근, 설계해야 한다. 그럼에도 불구하고 국내 대입정책은 정권 교체 때마다 공약 혹은 국정과제 형태로 근시안적인 개편을 실시해왔다.

각 정권의 목표와 방향성에 따른 대입 정책의 잦은 변동 결과, 학생부종합전형의 신뢰성과 공정성 저하, 입시 제도의 지나친 복잡성과 난해성, 재도전의 기회 부족, 고교교육 정상화 저해, 미래인재 양성에 부적합이라는 교육적 한계를 보여왔다. 게다가 사회적 측면에서도 불평등, 양극화의 심화, 폭발하는 사교육비 등 다양한 문제가 지적되고 있는 실정이다(김지하, 2017).

부작용의 원인은 대입정책 관련 조직의 비효율적 대응과 관련 법률 그리고 예산 전략의 부재라는 관점에서 파악할 수 있다. 위에서 지적한 다양한 문제를 극복하기 위해서는 대입정책 관련 조직의 효율화, 법률 및 재정 전략이 충실해야 실효성 있는 정책 개선의 성과를 기대할 수 있기 때문이다.

다른 한편으로는 정책변동 이론으로 설명할 수 있는데, 정책변동이란 이해관계자들의 선호 및 상호작용이 빚어낸 합리적 결과이고, 이러한 체계에 변동이 있는 경우, 조직, 법률, 예산 차원의 대응 전략이 달라질 수 있다. 이는 각각 정책혁신, 정책유지, 정책승계, 정책종결의 형태로 귀결된다. 정책의 성공 여부가 조직, 법률, 예산 차원에서 이를 어떻게 효율적이고 전략적으로 동원하는가에 달려있다는 점에서 대입정책의 부실한 성과는 정책체제 변형과 함께 세 가지 차원이 적절하고 조화롭게 변동되지 못함에 기인한다고 할 수 있다(김진영, 2011).

이 연구는 대입정책의 변동 과정과 이에 따른 조직, 법률, 재정 전략의 적합성을 검증하기 위해 빅데이터 분석기법을 활용하고자 한다. 대입정책의 정확한 변동과정을 도출하기 위해선 장시간에 걸친 관련 정책 주체별 활동 분석이 필요하다. 이를 위해서 빅데이터의 키워드, 정책이슈, 네트워크 분석을 통해 정부 입장은 물론, 언론 및 학술계의 대입정책 관련 입장의 변동추이를 종합, 분석함으로써 개별 주체들의 입장과 견해 파악이 가능하기 때문이다.

이 연구는 다양한 분야에서 활용되고 있는 빅데이터 분석기법 중 텍스트 마이닝 기법을 적용하여 최근 전개되어 온 대입정책과 관련해 정부, 언론, 학술계의 키워드 및 정책이슈를 분석한다. 아울러 정책변동에 수반되는 조직, 법률, 재정 차원의 주체별 추진 전략을 검토하여 이상적인 대입정책 수립의 방향성을 제시하고자 한다.

2. 연구 범위와 방법

이 연구의 시간적 범위는 2013년 2월에 출범한 박근혜 정부가 대입정책의 근간이 되는 ‘2015 개정 교육과정’을 확정, 고시한 2015년 9월 23일부터 문재인 정부가 2017년 12월에 출범시킨 공론화위원회를 거쳐 확정된 대입제도 개편안이 나온 2018년 8월 17일로 한정하였다. 이 시기들은 오늘날 대입정책 및 전형체제의 기원기와 형성기, 결정기로 구분해서 볼 수 있다.

예컨대, 박근혜 정부는 미래 인재 양성과 관련한 많은 논의를 거쳐 2013년 8월 27일 ‘대입전형 간소화 및 대입제도 발전방안 시안’을 발표했고, 이는 수능 최저학력기준 완화와 학생부 전형전형 비율 확대 등 현 입시 체제의 근간으로 유지되고 있으므로 통상 정책의 기원기(의제 설정기)로 받아들여진다. 또한, 2015년 9월 23일에는 ‘2015 개정 교육과정’을 확정, 고시했는데, 이는 대입제도의 전환을 맞는 계기가 되었으므로, 현 대입정책의 형성기라고 할 수 있다. 마지막으로, 문재인 정부는 2017년 12월에 출범한 국가교육회의와 교육계 사상 초유의 공론화위원회를 거쳐 2018년 8월 17일 대입제도 개편안을 발표했고, 이는 현 대입제도와 연관된 중요한 분기점이자 정책 채택으로 직결되므로, 이를 정책 결정기로 간주했다.

본 연구의 다른 범위는 대입이라는 교육정책의 공급자, 수요자, 전문가 등 정책의 주체별 구분이다. 이에 따라, 정책에 대한 다양한 견해를 반영하는 언론사의 사설과 칼럼, 정부의 입장을 대변하는 교육부와 국가교육회의의 보도자료, 비평적 관점을 제시하는 학술지 초록을 연구대상으로 삼았다.

의제 설정기, 정책 형성기, 정책 결정기라는 정책변동의 시간적 구분에 따라 각 시기 적합한 조직, 법률, 재정 전략이 제시될 수 있다(김진영, 2011). 정책 관련 주체가 이러한 정책변동에 따른 전략을 적합하게 파악하고 있는지를 검토하고, 한계를 규명하여 향후 대입 정책 정상화를 위한 방향성을 모색하고자 한다.

그 과정에서 중점적으로 검토하게 될 연구문제는 다음과 같다. 첫째, 대입정책 변동과정에서 동원되고 있는 조직, 법률, 재정 차원의 전략은 무엇인가? 둘째, 대입정책 변동에 따른 각 주체별 대입정책 관련 키워드 및 정책이슈는 무엇이며 이들 간의 관계성은 어떠한가? 셋째, 대입정책의 발전적 혁신이라는 관점에서 대입정책 변동 시기에 적합한 조직, 법률, 재정 차원의 전략은 무엇인가?

II. 이론적 배경 및 제도적 배경

1. 선행연구 분석 및 연구 차별성

현재 대입정책을 텍스트 마이닝 기법으로, 정책변동 이론을 중심으로 전개한 연구 자체가 미흡한 실정이다. 따라서 대입정책 분석을 정책변동 이론을 적용하여 수행한 선행연구, 빅데이터를 통한 교육정책 분석 관련 연구, 빅데이터를 활용한 대입 관련 선행연구를 함께 고찰하여 연구동향을 파악하고 한계점을 도출하여 이 연구의 차별성을 제시하고자 한다.

첫째, 대입정책을 정책변동 이론을 적용하여 전개한 선행연구는 다음과 같다. 안선희(2021)는 문재인 정부 시기에 이루어진 대입제도 개선을 위한 정책변동 과정을 분석하고자 했다. 분석 결과 교육적 타당성과 민주적 정당성을 지닌 정책과정의 중요성이 강조되었고, 이를 고려한 정책연구의 중요성을 피력했다.

홍원일·한종희(2021)은 대입정책 변동과정에 관한 연구를 단절적 균형 이론을 적용하여 수행했다. 학생이 외재적 요인에 따라 국가 교육정책의 실험의 대상이 되는 시대를 종결해야 하며, 교육 내재적 요인에 따라 대입정책의 기초를 지속하면서 단절적 균형 이론에 기반, 대학 자율의 지속 가능한 대입정책을 운영해야 함을 강조했다.

이청민(2022)은 학생부종합전형의 정책변동 분석 연구를 진행했다. 연구 결과, 우리나라 대입제도를 정책변동 차원에서 조망했을 때, 교육제도 보다는 정치적 의제로 간주됨을 확인했다. 연구자는 인제상에 따른 전형과 비율을 법률을 통해 고정하되, 대학 유형이나 특성에 따라 더욱 유연하게 적용할 수 있는 실질적인 방안을 주장했다.

둘째, 빅데이터를 통한 교육정책 분석 관련 선행연구는 다음과 같다. 권정은·정지선(2012)은 청소년들의 자살 관련 생각, 행동, 심리적 특성을 파악하여 능률적인 청소년 자살 예방 정책 수립과 추진 방향성을 제시하고자 했다. 이를 위해, 언론기사, 블로그, 카페, 트위터 등에서 자살을 키워드로 검색한 후 청소년 데이터를 추출하여 수집했다. 이후 버즈 분석과 연관어 분석을 통해 자살의 주요인을 탐색했고, 감성 분석을 통해 자살과 연관된 감정의 종류와 주제를 도출했다. 또한, 텍스트를 작성한 사람들의 영향력, 성향을 함께 파악하여 이들을 활용한 자살예방정책 방향성을 정립했다.

권기석 외(2014)는 교육정책 미래수요를 분석하고자 교육학 분야 논문 서지 데이

터, 블로그, 언론기사, 연구보고서를 대상으로 2004년부터 2013년까지 키워드 검색 결과를 수집했다. 키워드 분석과 네트워크 분석을 통해 교육 연구의 문헌 데이터에서는 학업성취도, 사교육비, 책무성, 고등교육재정, 학교 폭력, 국제화, 학자금 등 아젠다를 도출했고, 언론 빅데이터 분석에서는 평생교육, 사교육비, 교육과정, 학교 폭력 등 영역을 확인했다. 이러한 결과에 기반하여 연구자는 교육정책 미래수요를 예측했고, 이에 기반한 교육정책의 방향성을 논의했다.

셋째, 이 연구가 주목하는 빅데이터 분석기법을 통한 대입정책 관련 연구는 국내 외로 아직 미흡한 실정이므로, 빅데이터 분석기법과 대입과 연관된 전반적인 연구 동향을 분석하면 다음과 같다.

Guo, Lin(2020)은 ‘Research on voluntary intelligent reporting system of college entrance examination based on big data technology’라는 연구를 통해 빅데이터 기술을 활용한 대학입시를 위한 응용 프로그램 시스템을 설계했다. 즉, 수험자의 점수, 대학의 입학계획, 지원 열정, 대학의 특정 전문성 개발 전망 및 기타 요인을 고려하여 대다수 수험자에게 성과 높은 수능 시험 작성을 위한 실질적이고 가치 있는 정보를 제공한다. 이를 규명하기 위한 실증연구를 진행한 결과, 해당 빅데이터 기반 시스템은 이상적인 효과가 있어 지원자들이 원하는 대학에 지원하여 입학률을 높이는데 도움이 될 수 있음을 제시했다.

Seo, Joo(2020)은 ‘Design of Indicators for Prediction of Success or Failure in the Entrance Examination According to Korean Education Based Accumulated Learning Outcome Data’라는 연구를 수행하였다. 빅데이터 분석 기법을 통해 한국 학생들의 과거 축적된 학습성과와 입학 확률 예측 모델을 수립한 기존의 EDM(Educational Data mining) 분석기법은 오늘날 향상된 학습자들의 학습성과 및 교육 질의 증대로 인해 다양성을 고려하지 못하는 한계가 있음을 제시했다. 연구자는 이러한 한계를 극복하고자 의미론적으로 평가 단위를 구분한 분석 모델링을 제안했다.

Zhang, Ge(2020)는 ‘The Design of Comprehensive Quality Evaluation System Under the Reform of China’s College Entrance Examination’라는 연구를 수행하였다. 연구자는 중국 고등학생의 종합적인 역량 평가를 위해서는 종합적인 역량 평가 가치, 정량화할 수 있는 사실성, 지속적인 기록 필요성을 고려해야 함을 피력했다. 아울러 현재 중국의 대략적인 평균 지향과 심각한 균질화, 시기적절하지 못한 피드백 등은 학생에 대한 정확한 역량평가를 힘들게 한다고 했다. 연구자는 이러한 문제 원인이 해당 학생의 사상적, 도덕적 특성, 예술적 성향 등 표준화가 힘든 내용

에 대한 강력한 증거를 찾지 못함에 있다고 하면서, 빅데이터는 이러한 문제를 해결할 수 있는 새로운 솔루션이라고 주장했다. 이러한 논지에 따라 중국 고등학생의 종합적인 자질을 평가할 수 있는 빅데이터 기반 평가 시스템을 제안했다.

Zhang(2020)는 'Analysis on the reform process of college entrance examination and its market potential'라는 연구를 수행했다. 연구자는 빅데이터에 기반한 분석 결과, 2014년부터 시작된 1차 대입 개혁은 3차까지 지속 추진되어오다가 속도가 둔화됨을 지적하면서 대입 개혁 과정 분석 결과 새로운 선택 및 등록 규칙이 발견된다고 했다. 즉, 새로운 추세는 양질의 질 높은 교육에 대한 시장 수요의 증가를 목격하는 것이다. 이에 따라 다양한 대학 전공 선택 기회, 전공의 배열 등 새로운 추세는 교육기술(EduTech) 차원에서 더 많은 기회를 제공하고 있음을 제언했다.

이 연구의 시기 구분 틀을 설정한 기반 이론을 제공한 Anderson(1975)은 공공정책의 입법 과정에 역점을 두고 연구를 진행했다. 문제의 식별, 의제 설정, 정책의 평가, 개정 혹은 종료에 관한 개별 단계를 검토함으로써 각 단계별 요인은 정책 형성에 있어 특정한 영향을 각각 미친다. 이러한 분석에 기반하여 차후 이상적인 정책 형성을 위해 단계별 특성을 고려한 정책 전략이 필요함을 피력했다.

빅데이터를 통한 교육정책 관련 연구들은 언론기사, 논문, 교육부 보도자료 등을 빅데이터 분석에 활용하여 특정 정책에 관한 대중, 학술계, 정부 등의 다양한 의견을 취합, 정리하는 의미 있는 연구결과를 도출하였다. 그러나 대입제도 변화 과정을 정책변동이론 관점에서 조망하고, 정책변동 유형에 적합한 조직, 법률, 재정 전략을 정부, 언론, 학술 주체가 잘 다루고 있는지 검증하여 문제점을 검토함으로써 개선점을 제시한 연구는 부족하다. 특히 방대한 소스를 분석하여 정책의 실효성을 높이는 빅데이터를 활용한 연구는 아직 미흡한 실정이다.

안선희(2021)는 Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 대입제도 정책변동 분석 등을 수행했으나 대입제도의 정책 변화 과정을 제시함에 있어 과거에 만들어진 한정된 선행연구 자료들만을 활용하여 빅데이터를 통해 얻을 수 있는 실효성 있는 정보의 특성을 반영하지 못하고 있다. 이 연구와 유사한 이청민(2022)은 학생부종합전형의 정책변동 분석을 토픽 모델링으로 진행하였으나 분석대상을 대입정책 전반이 아닌 학생부종합전형으로 한정하고 있다.

즉, 대입정책 변동 과정에서 나타나는 주요 이슈의 변화 양상 및 배경을 파악하고, 이론적인 관점에서 설명하는 연구가 필요하다고 할 수 있다. 대중과 언론, 정부와 학계 등 각 집단의 목소리가 어떠한 형태로 나타났는지를 파악하고 대입정책에 관한 인식 차이를 분석해 향후 발전된 대입정책의 단초를 제시하는 것이 기존 연구

와 차별화된 특징이다. 요컨대, 대입정책 정책변동 양상을 빅데이터 분석으로 추정하고, 이에 기반한 전략적 시사점을 제언함은 종래 연구들과 확실히 차별화된 이 연구의 중요한 의의라고 할 수 있다.

2. 대입정책 문제와 최근의 주요 이슈

Dunn et al.(2013)은 대입정책을 포함한 많은 정책문제가 구조화가 잘 되어 있지 않다고 피력했다. 즉, 공공정책은 장기간 다양한 정책관련자에 의해 만들어지고 영향을 미치는 상호 연관된 결정들의 집합이므로, 의견의 일치가 드문데 그 이유는 서로 대립하는 이해 관계자 간 갈등이 내포되고, 이를 효과적으로 중재, 조율할 수 있는 정책 관련 조직과 법, 제도, 재정 차원 전략이 부재하기 때문이라는 것이다.

동아일보(2022)는 최근 대입정책의 가장 핵심적 이슈로, 2028학년도 개편 시안이 내년 상반기에 마련될 예정인데 학생, 학부모 등 주체별 의견 수렴과 이를 반영한 정책 추진이 아직 제대로 착수되지 못한 점을 지적했다. 즉, 이렇게 주체별 의견을 상호 수렴하지 못할 경우, 개편안이 매우 불안정하고 촉박하게 마련될 수 있다는 우려가 있다.

따라서, 정책 주체별 의견을 충분히 반영하는 언론과 학술계가 그동안 정책변동 과정에서 어떤 입장을 취하였는지 분석하고, 그 양상은 어떠하며 한계는 무엇인지 파악함으로써 정부, 언론, 학술계의 역할을 새롭게 조망해야 실효성 있는 대입정책 개선 전략이 도출될 수 있다.

3. 정책변동 이론과 정책변동의 유형

이 연구는 정책과정에서 발생하는 지속적인 환류를 전제로, May(1991)의 정의에 따라 정책변동은 종래 정책과 대비함으로써 성립할 수 있는 개념으로 상정했다. 또한, 정책내용에 관한 변동은 물론 정책집행 방법의 변화 등을 포함하는 개념으로 이해하고자 한다.

Hogwood, Peters(1983)은 정책변동 유형을 그 내용에 따라 정책혁신(policy innovation), 정책유지(policy maintenance), 정책승계(policy succession), 정책종결(policy termination)으로 구분했으며, 이를 구체적으로 고찰하면 다음과 같다.

1) 정책혁신

정책혁신은 정부가 종래에 관여하지 않은 분야에 진출해서 새로운 정책을 수립함을 의미한다. 정부가 새로운 분야에 진입하는 이유는 종래 조직, 법률이나 예산이 있을 수 없다. 이 모든 것이 무에서부터 창출되어야 한다. 이런 맥락에서 순수한 형태의 정책혁신은 20세기에 있어서 비교적 희귀하다는 것이 Hogwood, Peters(1983)의 주장이다. 정책혁신은 정책이 처음 도입되는 상황을 의미하는 창조형과 이전 시기에도 정책 입안자들에 의해 도입된 바 있는 반복형으로 대별된다.

2) 정책유지

정책유지는 현재 정책을 그대로 지속하는 것으로, 정책의 기본적 특성을 그대로 지속함을 의미한다. 즉, 정책을 구성하는 내용, 예산액수, 집행절차 등에 변경이 있어도 법률이나 기본 정책과 동일한 속성이 유지되면 이는 정책유지이다. 기존 정책을 새롭게 함이 아니라, 본래의 정책목표를 달성하기 위해 프로그램의 산출물을 조정하는데 지나지 않는다. 하지만, 종래 정책을 유지만 하려고 하는 경우에도 상향변동에 따라 정책을 조정할 필요가 있다. 정책유지는 정책혁신이나 정책승계에 비해 정책변동으로서 큰 의미가 없으나 경우에 따라 정책유지가 필요로 하는 적응적 변동의 폭이 더 클 수도 있음을 유념할 필요가 있다.

3) 정책승계

정책승계는 현존하는 정책의 기본적 성격을 바꾸는 것으로, 낡은 정책이 폐지되고 새로운 정책이 등장했다는 차원에서 새로운 요인을 갖지만, 전술한 정책혁신의 경우와 달리 정부가 새로운 분야에 처음으로 진출하는 맥락은 아니다. 어떤 경우라도 기본적인 정책 목표는 수정하지 않으므로 정책종결이 아닌 정책승계라고 한다. 정책승계는 정책 목표를 지속하는 점에서 정책유지와 유사하지만, 정책수단인 사업, 해당 사업을 담당하는 조직, 혹은 예산에 중대한 변화가 일어나므로 정책유지와는 다르다.

4) 정책종결

정책종결은 현존하는 정책을 완전히 소멸하는 것으로, 의도적으로 종결하거나

중지함을 의미한다. 정책수단이 되는 사업들, 이들을 지원하는 예산이 완전히 제거되고, 이를 대체할 다른 정책도 결정하지 않는 경우다. 정책종결은 소요시간이라는 기준에서 폭발형, 점감형, 혼합형 등으로 구분할 수 있고, 정책이 중대한 결정에 의해 폐지되는 것을 의미하는 폭발형이 일반적인 경우이다.

〈표 1〉 정책변동의 유형 비교

구분	정책혁신	정책유지	정책승계	정책종결
조직 측면	기존 조직 없음	조직개편 불필요, 상황에 따라 보완 가능	기존 조직 개편 필요	기존 조직의 폐지
법률 측면	기존 법률 없음	법률 개정 불필요	법률의 제정 기존 법률의 개정 필요	법률의 폐지
예산 측면	기존 예산 없음	기존 예산 있으나 과목 변동 없음	기존 예산 있으나 과목 변동 있음	모든 예산의 소멸
세부유형	창조형 반복형	순응형 불응형	정책 대체, 통합, 분할 부분 종결 비선형형	폭발형 점감형 혼합형

이 연구가 주목하는 대입정책은 많은 논의를 거쳐 현 입시전형 체제의 기원이라고 할 수 있는 의제 설정기, 대입 정책 및 제도의 전환점이 되는 정책 형성기 그리고 오늘날 대입정책과 직결되는 정책 결정기로 구분했는데 이러한 대입정책 전개는 상기 유형 중 정책승계에 해당함을 알 수 있다.

의제 설정기는 기존 대입 정책 패러다임을 전면 수정하고, 오늘날 현존하는 대입 정책의 시발점이라는 차원에서 정책 혁신적 성격이 있다. 정책 형성기는 의제 설정기에서 고안된 대입정책의 정제 과정으로서 정책 승계에 해당하며, 현 제도의 채택과 직결되는 정책 결정기도 기존의 큰 패러다임 안에서 다양한 한계 극복 방안을 모색하였다. 이 역시 정책승계적 특성이 있어 우리나라 대입정책의 변동 특성은 정책승계가 지배적 양상임을 알 수 있다.

대입제도 정책승계란 현존하는 대입정책의 기본적 성격을 바꾸는 것으로, 낡은 정책이 폐지되고 새로운 정책이 등장했다는 차원에서 새로운 요인을 갖게 되지만 전술한 정책혁신의 경우와는 다르다. 정책승계 단계에서는 조직 개편이 필요하고, 법률의 제정 혹은 기존 법률의 개정이 요구되며 기존 예산이 있어 새롭게 확보할 필요는 없으나, 이체 혹은 증액과 같은 새로운 예산 전략이 필요하다.

요컨대, 현 대입정책은 조직, 법률, 예산 측면 모든 면에서 활발한 변동 및 조정이 요구되는 정책변동 유형으로 이 중 어느 한 차원이라도 소홀히 할 수 없고 상호

연계성을 가지고 유기적으로 함께 변화되어야 하는 균형이 필요한 형태임을 알 수 있다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구방법

1) 연구대상

이 연구는 대입 정책과 관련된 언론사 사설(칼럼, 기고, 기획기사 포함), 교육부 및 국가교육회의 보도자료, 학술지 초록에 게재된 2013년 8월 27일부터 2021년 7월 31일까지의 텍스트 자료를 대상으로 한다.

구체적으로는, 대입정책과 관련한 여론 및 다양한 이해당사자들의 입장을 고려하기 위한 언론 사설, 대입정책의 실질적인 전개 및 정부 입장을 이해할 수 있는 정부 보도자료, 그리고 이들 각 주체가 제창하고 추구하는 대입정책의 타당성 및 개선방안 등을 알 수 있는 국내 학술지 초록을 분석 자료로 활용하였다. 이 자료들을 선택한 이유는 대입제도의 특성인 정책승계에 적합한 조직, 법률, 재정 전략에 관하여 각 주체가 어느 정도로 잘 이해하고 있는지, 선호하는 전략 방향은 무엇인지 검토하여 주체별 맞춤형 개선 방안을 마련할 수 있다고 판단했기 때문이다.

언론기사는 정책에 대한 일반 대중들의 인식을 반영하고, 정책의 주요 내용을 전달할 뿐만 아니라 비판의 기능을 통해 정책의 형성과 결정 단계에 영향을 준다는 점(유예림·백순근, 2016)에서 정책분석을 위한 자료로 활용도가 높다.

교육부와 국가교육회의의 보도자료는 정책의 목표와 내용, 강조점 등에 대한 교육당국의 입장을 대변하는 주요 자료로서 수집되었으며, 학술지 초록은 대입 정책에 대한 전문가들의 관심과 입장이 반영된 자료로 수집되었다.

이 연구에서는 ‘대입정책’과 관련된 내용을 제목 또는 내용에 포함하는 텍스트 자료를 수집하기 위해서 언론사의 사설, 교육부 및 국가교육회의의 보도자료, 학술지 초록을 선택하였다. 아울러, 대입제도가 추진되는 일정 기간 동안 핵심어 및 정책 이슈를 분석하고, 정책 시기별로 어떻게 변화되어 가는지 알아보고자 하였다.

2013년 2월에 출범한 박근혜 정부는 미래 인재 양성과 관련해 많은 논의를 거쳐 2013년 8월 27일 ‘대입전형 간소화 및 대입제도 발전방안 시안’을 발표하였다. 수

능 최저학력기준 완화와 학생부 종합전형 비율 확대 등 현 입시체제의 출발점으로 볼 수 있어 의제 설정기의 시작점으로 설정했다.

2015년 9월 23일에 교육부는 ‘2015 개정 교육과정’을 확정·고시하였다(교육부 고시 제 2015-74호). 이와 연계된 수능 개편안 발표는 연기됐지만, 대입 제도 및 정책의 전환을 맞는 계기가 된다. 이후 대입과 관련된 백가쟁명식의 논의가 뒤를 이었으며 따라서 이 시기를 정책 형성기의 주요한 분기점으로 잡았다.

문재인 정부 공약으로 2017년 12월에 출범한 국가교육회의는 교육계 사상 초유의 공론화위원회를 거쳐 2018년 8월 17일에 대입제도 개편안을 발표한다. 많은 논란과 비판 속에 정시 비율 확대라는 결론이 났고, 대입 제도 및 정책과 관련한 중요한 변곡점이기애 이를 정책 결정기로 보았다. 이에 연구자는 분석 대상 기간을 다음과 같이 세 시기로 구분하고자 한다.

- 의제 설정기 : 2013년 8월 27일 ~ 2015년 9월 22일
- 정책 형성기 : 2015년 9월 23일 ~ 2018년 8월 16일
- 정책 결정기 : 2018년 8월 17일 ~ 2021년 7월 31일

(1) 언론 사설 및 칼럼

한국언론진흥재단에서 제공하는 뉴스 빅데이터 전문 분석시스템인 빅카인즈(BIGKinds)를 활용하여 총 54개 언론 매체의 사설, 칼럼, 기고, 기획 기사를 수집하였다. 빅카인즈는 종합일간지, 경제지, 지역일간지, 방송사 등 다양한 언론사로부터 수집한 뉴스로 구성된 데이터베이스에 빅데이터 분석 기술을 적용하여 만든 뉴스 분석 서비스이다(한국언론진흥재단, 2021). 웹 스크래핑 절차는 크게 두 단계로 구분되어 진행되었다. 먼저 1단계로 해당 사이트에서 ‘입시정책’을 검색한 후 검색된 기사들의 url을 모두 수집하였다. 기사의 url이 중복되는 경우를 제외한 후 각 시기별로 의제 설정기 39개, 정책 형성기 78개, 정책 결정기 105개의 기사가 추출되었다.

(2) 교육부 및 국가교육회의 보도자료

대입 정책과 관련한 교육부나 국가교육회의의 입장이나 의견이 제시된 문서는 대한민국 정책브리핑 홈페이지(<http://www.korea.kr>)의 ‘정책뉴스’에 제공된 자료이다. 해당 자료들은 게시판에 게시된 텍스트를 복사하여 엑셀 파일에 정리하는 방식으로 수집하였다.

대입 정책과 관련한 교육부 의견이 제시되어 있는 교육부 문서는 교육부 홈페이지

지(<http://www.moe.go.kr>) '뉴스홍보'란에 제공된 보도자료와 보도설명·반박 자료이다. 국가교육회의 문서는 홈페이지(<http://www.eduvision.go.kr>)메뉴 중 '알림마당'의 보도자료이다.

보도자료는 정부 정책을 홍보하기 위한 수단으로 정부와 언론을 매개하는 역할을 하며(임현수·이준웅, 2011) 국내 언론사의 교육 관련 보도는 주로 교육부가 제공하는 보도자료를 근거하여 이루어진다(황하성·손승혜·장운재, 2012). 거기에는 대입 정책에 대한 정부 입장이 나타나며 사실, 칼럼과 연계성이 높고 비교 가능한 텍스트로 가치가 높아 보도자료를 수집하여 연구 데이터로 사용하였다.

(3) 학술지 초록

한국교육학술정보원의 학술연구정보서비스 웹사이트(<http://www.riss.kr>)와 누리미디어 DBpia 웹사이트(<http://www.dbpia.co.kr>)에서 제공하는 EndNote용 서지 반출 기능을 활용하여 수집하였다.

해당 웹사이트에서 서지반출 기능을 실행하면 학술지의 제목, 저자, 발행연도, 초록, 키워드 등이 EndNote 메타데이터 형태로 저장된다. RISS와 DBpia 사이트에서 학술지의 제목, 초록, 키워드를 대상으로 대입 정책 관련 키워드를 검색하였을 때 총 800여 건의 논문이 검색되었으나, 양 사이트 간 중복으로 검색되거나, 동일한 사이트 내에서도 중복으로 검색되는 학술지들이 존재하였다. 자동화된 분석을 위해 최종 분석 대상은 63개(의제 설정기 8개, 정책 형성기 25개, 정책 결정기 30개)의 논문으로 한정하였다.

2) 분석 방법과 절차

(1) 분석 방법

이 연구의 목적은 대입 정책 및 제도에 대한 주요 키워드 및 토픽을 파악하는 것이므로 데이터 수집을 위한 검색어로 '대입정책', '대입제도', '대입전형', '대학입시', '입시제도' 용어를 선정하였는데, 이러한 키워드 설정의 타당성을 빅데이터 및 대입정책 관련 선행연구를 통해 검토하였다. 오성식(서울대 입학본부 홈페이지)는 '대입제도 이렇게 고치자'라는 글에서 대입제도 개선을 위해 입학사정관, 입시제도, 전형요소, 전형방법, 학생부종합전형, 수능, 정시 등의 용어를 집중 사용하여 차후 대입정책 방향성을 피력한 바 있다. 따라서, 이 연구는 대입정책 관련 키워드로 대입정책, 대입제도, 대입전형, 대학입시, 입시제도를 주 키워드로 선정하였고, 이러

한 검색어의 하위요인에 해당하는 ‘학생부’, ‘수시’, 정시’ 수능이 포함된 것만을 분석대상으로 하였다.

(2) 분석 절차

① 데이터 클리닝

데이터 클리닝(data cleaning) 단계는 수집한 텍스트 데이터를 자연어 처리(NLP) 기법을 활용해 분석이 용이한 형태로 변환하는 과정이다. 이 연구에서 데이터 클리닝은 텍스트 데이터에 대한 각종 전처리(preprocessing)작업과 형태소 분석의 두 단계로 구성되었다.

② 키워드 빈도 분석

키워드 빈도 분석은 문서에서 단어가 나타난 횟수 혹은 가중치를 수치데이터로 표현하는 기법으로, 문서 내 단어 빈도가 높을수록 해당 단어는 그 문서와 관련이 깊은 것으로 판단할 수 있다(임동훈, 2015). 키워드 빈도 분석을 위한 가중치로는 단어 빈도(TF)와 정규화된 단어 빈도-역문서 빈도(normalized TF-IDF)를 활용하였다. 각 문서에 대한 키워드 빈도는 R프로그램의 tm 패키지를 활용하여 산출하였다.

키워드 빈도분석은 특정 문서에서 자주 언급되는 키워드를 추출하고 이들이 언급되는 빈도에 따라 순위를 부여하는 방법이다. 이 연구에서는 대표적인 키워드 분석 기법인 TF 분석과 TF-IDF 분석을 수행하였다. TF 분석은 주어진 문서에서 해당 단어가 나타나는 빈도를 수치로 표현한 값이다. 일반적으로 TF가 높을수록 문서에서 해당 단어의 중요도가 높다고 판단할 수 있다. 그러나 TF가 높은 단어는 분석하고자 하는 모든 문서에서 자주 나타나는 문서빈도(Document Frequency: DF)가 높은 단어일 수 있다(김진호·손대형·이기준·신혜숙, 2017).

③ TF-IDF 분석 및 네트워크 분석

키워드 네트워크 분석은 키워드 간의 동시출현(co-occurrence) 빈도를 바탕으로 키워드 간의 연결관계를 탐색하는 기법이다(He, 1999). 이 연구에서는 키워드 네트워크 구축 시 정규화된 TF-IDF 기준의 상위 키워드를 활용하였다. TF-IDF는 대다수의 문서에서 공통적으로 출현하는 키워드의 영향력을 줄이고 각 문서의 특성을 드러내는 키워드를 상위 키워드로 추출한다는 점에서 정책 시기별 분석 시 활용도가 높다(유예림, 2017).

IV. 연구 결과

1. 분석 결과

1) 핵심어 빈도

(1) 사설 및 칼럼

〈표 2〉 사설 및 칼럼에 나타난 상위 30개 빈출 키워드와 문서 빈도

의제 설정기			정책 형성기			정책 결정기		
순위	키워드	언급 수	순위	키워드	언급 수	순위	키워드	언급 수
1	교육부	172	1	교육부	201	1	교육부	271
2	학년	141	2	학부모	143	2	학부모	204
3	학생	122	3	학년	88	3	학생	156
4	학부모	110	4	학생	84	4	학생부종합전형	116
5	사교육	91	5	학생부	84	5	학년	112
6	수험생	79	6	수험생	74	6	학생부	105
7	대학	55	7	사교육	62	7	수험생	80
8	공교육	54	8	절대평가	56	8	문재인	79
9	부작용	49	9	공론	50	9	유은혜	78
10	변별력	43	10	공교육	48	10	공교육	65
11	사교육비	43	11	문재인	48	11	사교육	61
12	등급	37	12	전문가	47	12	공정	60
13	경쟁력	36	13	대학	45	13	부총리	53
14	교육당국	34	14	국가교육회의	43	14	대학	50
15	전문가	33	15	김상곤	43	15	공론	49
16	대입제도	31	16	위원회	41	16	대입제도	49
17	박근혜	31	17	개편안	40	17	위원회	47
18	한국사	30	18	학종	38	18	개편안	47
19	절대평가	29	19	부작용	33	19	청와대	43
20	고등학교	27	20	변별력	33	20	고등학교	39
21	시간	27	21	대입제도	31	21	전문가	37
22	위원회	23	22	학교생활	29	22	교육당국	36
23	교육과정	23	23	기록부	28	23	최소화	35
24	교사	22	24	공정	27	24	교육정책	30
25	수능	20	25	중학교	26	25	중학교	29
26	실효	20	26	교육정책	26	26	절대평가	28
27	이명박	20	27	청와대	26	27	참여	26
28	학생부	20	28	학생부종합전형	25	28	불공정	26
29	교육	19	29	교육	23	29	국가교육회의	25
30	대입전형	19	30	부총리	23	30	입시제도	24

〈표 3〉 사설 및 칼럼에 사용된 TF-IDF의 상위 30개 단어

의제 설정기			정책 형성기			정책 결정기		
순위	키워드	TF-IDF 수치	순위	키워드	TF-IDF 수치	순위	키워드	TF-IDF 수치
1	학년	191.5397	1	학부모	167.0534	1	학부모	280.74
2	학부모	156.931	2	학년	148.5511	2	학생부 종합전형	218.1163
3	학생	136.1162	3	학생	125.6396	3	학생	216.7916
4	사교육	124.6233	4	학생부	121.5412	4	교육부	210.839
5	교육부	124.15	5	수험생	116.4516	5	학년	210.595
6	수험생	118.4881	6	교육부	115.4606	6	학생부	181.247
7	대학	107.6501	7	사교육	108.5373	7	수험생	159.8477
8	공교육	101.5369	8	전문가	107.8282	8	문재인	158.8433
9	부작용	96.89635	9	절대평가	103.7335	9	유은혜	157.8263
10	등급	92.57404	10	대학	98.49853	10	공교육	143.3728
11	변별력	90.64816	11	공론	98.28564	11	사교육	138.4242
12	사교육비	90.64816	12	공교육	96.31367	12	공정	138.1551
13	전문가	86.16961	13	문재인	96.31367	13	부총리	127.721
14	경쟁력	82.28801	14	국가교육회의	91.01103	14	대학	127.5741
15	교육당국	79.65984	15	김상곤	91.01103	15	공론	121.9268
16	대입제도	75.4946	16	위원회	88.73071	16	대입제도	121.9268
17	박근혜	75.4946	17	개편안	87.55425	17	위원회	118.9088
18	한국사	74.04299	18	학종	85.12569	18	개편안	118.9088
19	절대평가	73.57568	19	부작용	78.58053	19	청와대	112.6137
20	시간	71.56137	20	변별력	78.58053	20	전문가	106.6938
21	고등학교	69.48342	21	대입제도	75.75621	21	고등학교	105.9459
22	위원회	62.87746	22	학교생활	72.80276	22	교육당국	100.6777
23	교육과정	62.87746	23	기록부	71.27488	23	최소화	98.86711
24	교사	61.1216	24	공정	69.71127	24	교육정책	89.36775
25	수능	60.72167	25	중학교	68.11062	25	중학교	87.37197
26	실효	57.47129	26	교육정책	68.11062	26	절대평가	85.3417
27	이명박	57.47129	27	청와대	68.11062	27	불공정	82.19241
28	학생부	57.47129	28	교사	67.46583	28	참여	81.17268
29	교육	55.5723	29	학생부종합전형	66.4715	29	국가교육회의	79.03117
30	대입전형	55.5723	30	교육감	64.53253	30	입시제도	76.84965

(2) 교육부 및 국가교육회의 보도자료

〈표 4〉 교육부 및 국가교육회의 자료에 나타난 상위 빈출 키워드와 문서 빈도

의제 설정기			정책 형성기		
순위	키워드	언급 수	순위	키워드	언급 수
1	유도	4	1	대입제도	13
2	수시	4	2	공론	12
3	등급	3	3	개편	11
4	수능	2	4	의견	9
5	개편	2	5	국가교육회의	5
6	수능체제	2	6	공정	4
7	논술고사	2	7	특별위원회	4
8	모집인원	2	8	위원	4
9	최저학력기준	2	9	비율	4
10	대학	2	10	전문가	4
11	학생부	2	11	확대	4
12	개선	2	12	절대평가	3
13	설정	2	13	수능	3
14	완화	2	14	공론화위원회	3
			15	개편안	3
			16	개최	3
			17	의제	3
			18	정시	3
			19	숙의	3
			20	과정	3
			21	수렴	3
			22	관련	3
			23	과목	3
			24	수시	3
			25	결정	2
			26	설계	2
			27	통계	2
			28	합의	2
			29	민주	2
			30	입시제도	2

〈표 5〉 교육부 및 국가교육회의 자료에 사용된 TF-IDF 상위 단어

의제 설정기			정책 형성기		
순위	키워드	TF-IDF 수치	순위	키워드	TF-IDF 수치
1	유도	3.665163	1	의견	15.34273
2	개편	3.218876	2	대입제도	10.24995
3	수능체제	3.218876	3	위원	9.591581
4	모집인원	3.218876	4	확대	9.591581
5	등급	2.748872	5	개편	8.673031
6	수시	2.043302	6	공론	7.27363
7	수능	1.832581	7	공정	6.818992
8	논술고사	1.832581	8	전문가	6.818992
9	대학	1.832581	9	특별위원회	5.197132
10	최저학력기준	1.832581	10	비율	5.197132
11	학생부	1.832581	11	공론화위원회	5.114244
12	개선	1.832581	12	개편안	5.114244
13	설정	1.832581	13	개최	5.114244
14	완화	1.832581	14	의제	5.114244
			15	숙의	5.114244
			16	과정	5.114244
			17	수렴	5.114244
			18	과목	5.114244
			19	합의	4.795791
			20	민주	4.795791
			21	입시제도	4.795791
			22	이해관계자	4.795791
			23	학생	4.795791
			24	국가교육회의	3.942287
			25	절대평가	3.897849
			26	수능	3.897849
			27	정시	3.897849
			28	수시	3.897849

(3) 학술지

〈표 6〉 학술지에서 나타난 상위 30개 빈출 키워드 및 문서 빈도

의제 설정기			정책 형성기			정책 결정기		
순위	키워드	언급 수	순위	키워드	언급 수	순위	키워드	언급 수
1	대입	85	1	대입	296	1	대입	186
2	전형	65	2	학생	205	2	공론	121
3	학생	48	3	전형	169	3	평가	118
4	평가	46	4	대학	144	4	교육	106
5	논술	45	5	평가	116	5	전형	100
6	교육	44	6	교육	103	6	학생	89
7	정부	31	7	고교	60	7	대학	77
8	대학	25	8	선발	58	8	수능	72
9	고사	25	9	입학	56	9	개편	69
10	실시	25	10	중심	56	10	결정	64
11	효과	23	11	개선	44	11	정부	56
12	인식	18	12	사교육	43	12	입시	53
13	시행	17	13	요소	41	13	사회	48
14	교사	13	14	정부	38	14	목적	47
15	수능	12	15	공론	37	15	중심	44
16	학교	12	16	대상	36	16	갈등	43
17	학부모	12	17	결정	35	17	숙의	42
18	발표	12	18	목적	35	18	수시	41
19	개혁	12	19	방안	34	19	관련	40
20	중심	11	20	교사	34	20	공정	36
21	목적	11	21	시험	34	21	방안	36
22	비중	11	22	사회	32	22	도입	35
23	확대	11	23	연계	31	23	사교육	34
24	사교육	10	24	차이	28	24	시민	34
25	정상	10	25	개편	28	25	개선	33
26	도입	10	26	영향	27	26	위원회	31
27	변화	10	27	확대	27	27	의제	31
28	스트레스	10	28	종합전형	27	28	프레임	28
29	악화	9	29	인식	27	29		

〈표 7〉 학술지에 사용된 TF-IDF 상위 30개 단어

의제 설정기			정책 형성기			정책 결정기		
순위	키워드	TF-IDF 수치	순위	키워드	TF-IDF 수치	순위	키워드	TF-IDF 수치
1	논술	49.43755	1	대학	123.5847	1	전형	97.45596
2	스트레스	30.44522	2	전형	117.1419	2	공론	77.20858
3	고사	27.46531	3	학생	113.0568	3	갈등	76.2419
4	전형	26.35523	4	평가	112.1071	4	사교육	74.0701
5	효과	25.26808	5	고교	101.3145	5	위원회	73.18647
6	개혁	23.35092	6	공론	95.3075	6	수능	66.6554
7	확대	21.40501	7	선발	82.98328	7	프레임	66.10391
8	시행	21.29697	8	중심	80.12178	8	결정	62.37182
9	실시	21.18245	9	입학	75.24915	9	딜레마	60.30527
10	사교육	19.4591	10	사교육	72.60874	10	시민	60.28429
11	사교육비증가	18.811	11	요소	71.71719	11	대학	57.85904
12	사교육비	18.26713	12	정부	71.54379	12	학생	56.78978
13	보통고등학교	17.51319	13	집행	70.98076	13	평가	55.90655
14	정부	17.34809	14	결정	68.48937	14	성적	54.65831
15	학생	16.15067	15	교육	64.88673	15	수시	51.75191
16	비중	15.78593	16	정권교체	61.61717	16	입시	51.65166
17	인식	15.25136	17	보도	61.25826	17	숙의	50.30353
18	성취	15.22261	18	문제정의	60.06064	18	교사	50.10625
19	학부모	15.03316	19	교사	59.4728	19	사실	49.57793
20	수능	15.03316	20	차이	59.46901	20	도입	49.18699
21	학교	15.03316	21	개혁	58.61633	21	여론	47.27126
22	발표	15.03316	22	수시	58.61633	22	의제	46.04694
23	이명박	14.10825	23	유형	58.1141	23	학교	45.02808
24	노무현	14.10825	24	시험	55.46817	24	교육	43.98405
25	평가	12.50895	25	인식	54.99581	25	공정	43.11731
26	수험	12.17809	26	개편	54.7915	26	과목	42.55362
27	교육	11.96508	27	연계	54.2252	27	중심	40.73386
28	선호	11.75688	28	개선	50.79768	28	관련	38.98239
			29	현행	50.16791	29	방안	38.87713
			30	숙의	50.16791	30	수준	38.46325

2) 핵심어 분석

상기 결과를 종합하면, 정부와 언론 보도 양상이 유사하고, 학술계는 다소 중립적 견지에서 대입정책을 조망함을 확인할 수 있으나, 이는 단순한 키워드 양상에 따른 해석으로 정책변동 관점에서 보면 그 해석은 달리질 수 있다.

사설 및 칼럼의 경우, 의제 설정기는 아직 본격적인 정책승계가 발생하지 않는 단계임을 감안할 때, 대입정책 개정과 연관된 직접적인 단어는 등장하지 않고, 정책 형성기에는 정책개정의 핵심 내용인 학생부 종합전형, 그리고 이를 조율하는 기관, 조직에 해당하는 국가교육회의, 위원회 등이 주로 등장함을 알 수 있다. 하지만, 정책승계 단계에서 동일하게 그 중요성이 강조되는 관련법 개정이나 보완 그리고 재정의 개선 혹은 변경 전략 등은 전혀 등장하지 않고 있다. 정책 결정기에서도 대입정책을 이끄는 조직과 연관된 키워드들이 중심임을 알 수 있다.

교육부 및 국가교육회의 보도자료는 의제 설정기에는 유도, 수시, 등급, 수능, 개선, 설정, 완화 등 정책승계 발생을 위한 배경에 관한 키워드가 많이 등장했고, 공론화위원회 설립 후 공론, 개편, 의견, 국가교육회의, 공정, 특별위원회 등 정책승계와 직결되는 조직 및 해당 조직의 전략 소개 등이 중점적으로 등장하고 있다. 하지만, 마찬가지로 법, 예산 차원의 키워드는 거의 등장하지 않고 있다.

학술지는 의제 설정기에는 전형, 논술, 고사 등과 같이 정책과는 관계없는 학업적 키워드가 많이 등장했고, 정책 형성기에는 정책승계와 직접적 연관성을 갖는 공론, 종합전형, 대상, 방안, 영향, 확대 등 대입정책을 추진하는 조직의 전략 관련 키워드가 역시 주를 이루고 있으며, 정책 결정기에는 공론, 숙의, 공정, 위원회, 의제 등 정책 조직 관련 키워드가 주로 등장하고 있으나, 언론 및 정부 보도자료와는 달리 프레임이라는 키워드가 자주 등장하여 정책승계에 필요한 조직, 법률, 재정을 종합적으로 바라보려는 시각이 일부 있었음을 알 수 있다.

3) 정책이슈 빈도

(1) 사설 및 칼럼

〈표 8〉 사설 및 칼럼에서 제시된 토픽

의제 설정기		Topic Number	정책 형성기		Topic Number	정책 결정기		Topic Number
교육 관련 주체 및 승계 대상	교육부	0.033	교육 관련 주체 및 키워드	교육부	0.020	교육 관련 주체 및 논의 대상	교육부	0.021
	학부모	0.027		학부모	0.015		학부모	0.016
	학년	0.027		학년	0.009		학생	0.012
	대입제도	0.024		학생	0.009		학생부 종합전형	0.009
	학생	0.021		학생부	0.009		학년	0.009

(2) 교육부 및 국가교육회의 보도자료

〈표 9〉 교육부 및 국가교육회의에서 제시된 토픽

LDA-TOPIC (의제 설정기)			
정책승계 관련	Topic Number	정책 승계 방향	Topic Number
개선	0.022	유도	0.033
수능체제	0.022	수시	0.031
개편	0.022	모집인원	0.023

LDA-TOPIC (정책 형성기)	
정책승계 플랫폼	Topic Number
대입제도	0.029
공론	0.027
개편	0.025
의견	0.021
국가교육회의	0.013

(3) 학술지

〈표 10〉 학술지에서 제시된 토픽

LDA-TOPIC(1개) (2013-2021)								
의제 설정기	Keyword	Topic Number	정책 형성기	Keyword	Topic Number	정책 결정기	Keyword	Topic Number
정책 고려 요소	대입	0.053	정책 고려 요소	대입	0.049	공론을 통한 정책 승계 방향 제시	대입	0.032
	전형	0.041		학생	0.034		공론	0.021
	학생	0.030		전형	0.028		평가	0.021
	평가	0.029		대학	0.024		교육	0.019
	논술	0.029		평가	0.019		전형	0.018
	교육	0.028		교육	0.017		학생	0.016
	정부	0.020					대학	0.014

4) 정책이슈 분석

사설 및 칼럼 정책이슈 분석 결과, 각 시기별로 1개의 군집으로 단순하게 제시되었다. 의제 설정기, 정책 형성기 단계는 교육부, 학년, 학생, 학부모와 같이 정책승계와 직접적 연관성은 없으나 대입정책 관련 주체에 비중을 두는 정책을 추진하는 정부 조직들의 전략이 강조되었다. 정책 결정기 단계에서는 학생부 종합전형이 주 이슈로 도출, 정책승계에 있어 교육 수요자가 인지해야 할 핵심 키워드를 강조하였다. 즉, 정책승계와 관련된 주요 프로세스에 해당하는 법률, 시행령 개정 및 세칙 시행과 관련한 사안에 대해서는 전혀 언급하지 않는 모습을 보였다.

교육부 및 국가교육회의 보도자료의 경우 의제 설정기에는 2개 군집으로 분리되었는데, 의제 설정기에는 수능체제 및 개선, 개편이 하나의 군집으로, 유도와 수시, 모집정원, 논술고사, 등급이 또 하나의 군집을 형성하며, 정책 조직의 전략 배경 및 구체적 내용에 역점을 두었다. 정책 형성기 단계에서는 1개의 군집으로 대입제도, 공론, 개편, 의견, 공론화위원회가 군집 내 핵심 단어로 제시되었다. 즉, 본격적인 정책승계를 위한 플랫폼이 형성되고 있음을 제시하고 있으나, 아직까지 이의 결과물인 법률 및 시행령 마련까지는 주안점을 두고 있지 않았다. 그러나 이를 통해 2018년 입시제도 공론화의 결과물이 제시된 점을 감안하면 정책승계를 위한 과정 위주의 접근이 이뤄지는 모습을 보였다고 할 수 있다.

학술지 정책이슈를 보면, 모두 1개의 토픽으로 3개 단계에서 나타난 키워드를 파악할 수 있었다. 의제 설정기와 정책 형성기 단계에는 대입, 교육, 논술, 전형, 평가 등 정책승계 필요성을 암시하거나 평가하는 내용이 주를 이루었고, 정책 결정기에는 갈등이라는 키워드가 자주 등장하여 언론, 정부 입장과는 달리 전개 중인 대입 정책과 관련해 과정상 문제가 될 수 있는 요소에 주목하는 경향을 보였다. 그러나, 정책승계를 위한 로드맵(법률 및 시행령 개정안 등)을 제시하는 단계에는 이르지 못하는 모습을 보였다.

이를 종합해 보면 다음과 같은 결론을 도출할 수 있다. 사설 및 칼럼과 같은 교육 수요자의 접근이 비교적 쉬운 특성을 가진 매체는 대입제도 공정성 강화를 위한 방안에서 주목해야 할 사안에만 집중하는 경향을 보인다. 즉, 정책승계 플랫폼에 대한 언급을 통해 어떠한 정책이 승계되는 근본적인 과정에 대한 설명은 생략된 채 키워드 중심의 보도가 주로 이뤄지고 있는 상황임을 알 수 있다.

교육부 및 국가교육회의는 정책승계를 담당하는 주무 역할의 특성상 과정 중심의 보도자료 및 설명자료 배포가 많이 이뤄져 온 경향을 보인다. 이를 통해 승계 관련 토픽과 방향, 플랫폼 구축까지 결과물 도출을 위한 일련의 과정에 대한 알 권리 충족에 주안점을 두었다고 할 수 있다. 그러나 사설 및 칼럼에서는 이러한 보도자료에 대해 ‘키워드’만 도출해 보도하는 점은 이해관계자들의 상호 합의를 끌어내는 데 큰 도움이 되지 못했다고 할 수 있다. 이는 향후 교육정책 도출 시에도 정책 관련자들에 대한 제한된 정보 제공으로 이어지는 위험 요인이 될 수 있을 것으로 보인다.

학술지에서는 정책승계 시 고려할 요소에 대해 접근과 동시에 공론화를 통한 정책적 합의 도출의 필요성을 나타내고 있는 것으로 보인다. 즉, 학술지 특유의 이론적 고찰을 통해 정책승계 방향성 관련 요소를 적시성 있게 제시하고 있다고 할 수 있다.

〈표 11〉 각 주체별 토픽 분석 결과

분석 대상	토픽 분석 결과	비고
사설 및 칼럼	○교육 수요자 중심의 ‘키워드’ 보도 ○정책 형성기 단계의 학생부 ○정책 결정기 단계의 학생부종합전형 ○공론화 및 국가교육회의와 같은 정책 승계 플랫폼 언급 부족.	○교육 수요자 대상 ○독자: 학부모, 학생.
교육부 및 국가교육회의	○과정 중심의 보도 ○정책승계 관련 토픽 및 승계 방향에 대한 키워드 제시 ○정책승계 플랫폼에 대한 보도를 통해 과정 중심의 알 권리 충족 ○2019년 대입전형 공정성 강화를 위한 방안 발표 이후 관련 법안 및 시행령 제정으로 이어지지 못한 채 유도 및 권고 수준에 그침.	○정책승계의 주관 ○주무부처로서의 역할 수행.
학술지	○정책 요소별 접근 및 시사점 제시 ○정책 형성기의 경우 정책 요소에 대해 접근하는 경향 ○정책 결정기에서는 ‘공론’ 키워드를 통해 향후 공론화를 통한 합의 도출의 필요성을 제시함.	○시사점 도출 목적 ○학술지를 통해 향후 교육 정책에 대한 이론적, 실무적 시사점 제시.

V. 결론

앞에서 설정한 연구문제를 분석결과에 기반하여 검토한 결과는 다음과 같다. 첫째, 대입정책 변동과정에서 동원되고 있는 조직, 법률, 재정 차원의 전략은 무엇인가? 정책변동과 관련한 이론을 검토하는 과정에서 해당 시기의 대입정책은 정책승계에 해당함을 확인했다. 즉, 정책승계란 현존하는 대입정책의 기본적 성격을 변경하는 것으로, 낡은 기존 정책이 폐지되고, 과거에 없던 정책이 등장한다는 차원에서 새로운 요인을 갖지만 정책혁신 차원이 아님을 확인했다.

손제민(2017)에 따르면, 정책승계에 있어, 조직, 법률, 재정 차원의 특성은 성공적인 정책승계를 위해 조직개편이 필요하고, 법률의 제정이나 기본법의 개정이 요구되며, 기존 예산에 있어서도 이체 혹은 증액과 같은 새로운 예산 전략이 반드시 요구됨을 알 수 있다.

둘째, 대입정책 변동에 따른 각 주체별 대입정책 관련 키워드 및 정책이슈는 무엇이며 이들 간의 관계성은 어떠한가? 앞서 제시한 연구분석의 틀과 분석의 결과를 비교, 분석하면 다음과 같다.

〈표 12〉 연구 분석 틀과 실제 분석 결과

구분	정책승계	분석 결과
조직 측면	기존 조직의 개편 필요	대입정책은 정책승계로서 개편되는 정책 특성에 적합한 기존 조직 개편이 필수적임. 언론, 정부, 학술계 모두 대입정책 조직 전략에 주목하지만 개편에 관한 내용은 없음.
법률 측면	법률 제정, 기존 법률 개선 필요	언론, 정부, 학술계 모두 전혀 입장을 표명하지 않고 있음.
재정 측면	기존 예산 존재하지만 예산전략의 개선 필요	언론, 정부, 학술계 모두 전혀 입장을 표명하지 않고 있음.

대입정책 특성을 정책변동이라는 입장에서 조망할 때, 키워드 및 정책이슈 모두 언론, 정부, 학술계가 대입정책과 관련하여 조직의 전략에만 집중할 뿐 중요한 조직을 어떻게 개편할지에 관한 언급은 없다. 또한, 이해관계자들 간 정책선호와 상호작용 결과에만 주목하고 있으며, 상당한 중요성을 갖는 조직, 법률, 재정의 개선 방안에 대한 입장을 제시하지 못하는 한계를 보이고 있음을 알 수 있다.

빅데이터 분석으로 대중에게 대입정책을 전달하는 역할을 하는 언론, 객관적인 대입정책 전개 및 결과를 표명하는 정부, 대입정책에 관한 검증 역할을 담당하는 학술계가 의제 설정기, 정책 형성기, 정책 결정기를 거치며 어떤 부분에 주목해 왔는지 파악할 수 있었다. 그리고, 정책변동이라는 관점에서 각 주체가 어떤 한계를 갖는지 도출함으로써, 향후 이상적인 대입정책을 위한 주체별 맞춤 전략을 제시하는 데 그 적실성이 있다.

연구 결과로 추정하면, 현재 전개 중인 대입정책이 그 내용의 효율성 및 합리성을 떠나 정책변동 관점에서 불균형한 기반에서 창출된 것을 시사한다. 따라서 미래의 대입제도 개선 시도는 성공 가능성이 크지 않은 것으로 예측된다. 이러한 맥락에서 이 연구는 대입정책의 문제점을 해결하기 위한 방향성에 대한 논의에서 의미 있는 출발점을 제공하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

셋째, 대입정책의 발전적 혁신이라는 관점에서 대입정책 변동 시기에 적합한 조직, 법률, 재정 차원 전략은 무엇인가? 이와 관련해서는 각 주체별로 몇 가지 시사점을 제시할 수 있다.

언론의 경우 정책 형성기, 정책 결정기는 물론 의제 설정기부터 각 이해관계자들이 반드시 고려해야 하는 대입정책 관련 조직과 전략, 이를 촉진하고 안정화할 수 있는 법률과 재정에 대한 고려가 필요할 것으로 판단된다.

정부의 경우 정책승계에 따라 관련 법이 어떻게 수정, 보완되는지 그리고 변경된 재정전략은 무엇인지 함께 제시함으로써 이해관계자들 간 상호작용에 있어 균형있

는 정보를 제공하는데 집중할 필요가 있을 것이다.

학술계는 대입정책 관련 프레임과 같은 추상적 연구와는 별개로 구체적인 조직, 법률, 재정 영역에 보다 높은 비중을 두고 이와 관련한 구체적인 분석 및 대안을 제시할 필요가 있다.

결론적으로, 언론의 역할은 대입정책을 둘러싼 이해관계자들에게 그들이 간과할 수 있는 부분을 제시하여, 완성도 높은 여론을 형성하여 질 높은 대입정책 도출에 일조하도록 하는 것이다. 이걸 감안할 때 정책 형성기와 결정기는 물론 의제 설정기부터 이해관계자들이 반드시 고려해야 하는 대입정책 관련 조직, 전략은 물론 이를 촉진 혹은 안정화할 수 있는 법과 제도의 방향, 그리고 지속가능성을 확보하는 재정에 대한 이상적 방향을 제시할 필요가 있다.

정부 보도자료의 기능은 정책 현상과 홍보에 주목하여 객관적인 사실을 제시함에 있다. 따라서 교육부와 국가교육회의 등 주체들은 대입정책 관련 보도자료에서 대입정책의 교육적 내용에만 주목할 것이 아니라 이를 추진하는 조직의 중요성과 전략을 강조해야 한다. 대입 관련 법률이 어떻게 수정, 보완되는지 그리고 변경된 재정 전략은 무엇인지 함께 제시함으로써 일반 대중과 이해관계자들 간 상호작용에 있어 균형감 있게 정보를 제공할 필요가 있다.

학술계의 기능은 본격적인 정책승계 이전에 예상 문제들을 점검하고 각 주체들이 이상적으로 취해야 할 방향성을 제시하고, 정책승계 후에는 결과를 다각도로 분석하여 개선안을 제시함에 있다. 이러한 맥락에서 학술지는 언론 및 정부와는 다른 차원의 키워드 분석 결과가 나왔는데 정책 형성기에 정책승계와 연관된 키워드는 물론 정책 결정기에 프레임이라는 단어가 자주 등장하여 대입정책 전개를 보다 거시적 차원에서 조망하려는 노력을 보였다.

하지만, 구체적으로 조직, 법률, 재정과 관련한 키워드는 등장하지 않고 있으므로, 학술계는 대입정책 관련 거시적 조망을 함에 있어 프레임과 같은 추상적 연구보다 구체적인 법과 제도, 조직, 재정 영역에 상당한 비중을 두고 보다 구체적인 분석 및 대안 제시가 필요함을 알 수 있다. 요컨대 합리적인 대입정책 수립을 위해선 빅데이터 속에 숨어 있는 민심의 방향과 정책 주체들의 관심사를 잘 분석하고 추동하여 정책혁신 과정에 반영해야 할 것이다.

참고문헌

- 권기석·박진수·구찬동.(2014). 교육(빅)데이터를 이용한 아젠다 개발: 사회연결망 분석을 중심으로. 한국교육학술정보원, 연구보고 KR 2014-10.
- 김진영.(2011). 환경 영역에서의 국제 정책 변동요인에 관한 연구. 석사학위 논문. 고려대학교 대학원.
- 김지하.(2017). 미래지향적 대입제도 개선 방안 연구 (RR2017-03). [KEDI] 연구보고서, 1-557.
- 손제민.(2017). “문대통령 새 대입제도 공정하고 단순해야”, 경향신문.
- 안선희.(2021). Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 대입제도 정책변동 분석. 「한국교육학연구」 27(1), 243-280.
- 이청민.(2022). 학생부종합전형의 정책변동 분석 : Kingdon의 정책흐름모형과 토픽모델링을 활용하여/ 박사학위논문. 이화여자대학교 대학원.
- 이청민·정제영.(2022). 학생부종합전형의 정책변동 분석: Kingdon의 정책흐름모형과 토픽분석을 활용하여. 「교육정치학 연구」 29(2), 29-63.
- 최정묵.(2016). 대학입시제도의 공정성에 대한 대학생들의 인식 연구: 근거이론적 접근, 「한국콘텐츠학회논문지」 16(12), 562-573.
- Anderson, A. B. (1975). Policy experiments: selected analytic issues. *Sociological Methods & Research*, 4(1), 13-30.
- Dunn, J. R., Van Der Meulen, E., O'Campo, P., & Muntaner, C. (2013). Improving health equity through theory-informed evaluations: A look at housing first strategies, cross-sectoral health programs, and prostitution policy. *Evaluation and Program Planning*, 36(1), 184-190.
- Dunn, W. N. (2015). *Public policy analysis*. Routledge.
- Seo, J. H., & Joo, K. H. (2020). Design of Indicators for Prediction of Success or Failure in the Entrance Examination According to Korean Education Based Accumulated Learning Outcome Data. *Advances in Natural and Applied Sciences*, 14(3), 16-26.
- Zhang, S. (2020). Analysis on the reform process of college entrance examination and its market potential. In *Proceedings of the 2020 International Conference on Education Development and Studies* (pp. 31-34).
- Zhang, X., & Ge, X. (2020). The Design of Comprehensive Quality Evaluation

System Under the Reform of China's College Entrance Examination. In International Conference on Application of Intelligent Systems in Multi-modal Information Analytics (pp. 478-485). Springer, Cham.

교육부 홈페이지(<http://www.moe.go.kr>)

국가교육회의 홈페이지(<http://www.eduvision.go.kr>)

대입제도개편 공론화위원회.(2018). 대입제도 개편 공론화 속의자료집.

대한민국 정책브리핑 홈페이지(<http://www.korea.kr>)

동아일보.(2022). 내년 상반기 시안 마련인데 대입개편 의견수렴연구는 아직.

서울대 입학처 홈페이지

(<http://snuarori.snu.ac.kr/renew/participation/issueAll.php?pn=1&st=&code=004002&at=view&idx=319>)

학술연구정보서비스 웹사이트(<http://www.riss.kr>)

DBpia 웹사이트(<http://www.dbpia.co.kr>)

이제중(李濟重): 제1저자. 서울시립대학교 박사과정생으로 주요 관심분야는 교육행정, 대입정책, 빅데이터 등이다. (pioje@naver.com).

이인원(李寅遠): 교신저자. 미국 플로리다 주립대학교 (Florida State University)에서 행정학 박사학위를 2009년 취득하고 현재 서울시립대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요관심 분야는 정책평가, 지방 및 도시행정, 협력 거버넌스, 사회연결망 분석 분야이다. 최근 논문으로는 “문재인 정부 국정과제에 나타난 정부협업 네트워크 분석,” “City Manager Turnover Revisited: Effects of the Institutional Structure and Length of Tenure on City Manager Turnover” 등이 있다 (in1lee@uos.ac.kr).

Analysis of Keywords and Policy Issues of College Entrance Policy Using Text Mining

Jejoong Lee & Inwon Lee

From the perspective of policy change theory (Dunn, 2013), the change process of domestic college admission policy corresponds to policy succession, and the organization, law, and budget strategy necessary for the process is not focused on only one field, but policy change is possible only when active and efficient revision and supplementation is made. In addition, policy issues were analyzed through keyword and topic extraction to find out whether the media, government, and academia recognize and promote this balance through big data analysis techniques.

As a result, it was confirmed that in both keyword analysis and policy issue analysis, the media and the government focus only on the organization related to the college admission policy and the strategy and evaluation of the organization. On the other hand, the academic community tried to approach the word frame at the macro level, but it was confirmed that there was no systematic approach to specifically deal with organizations, laws, institutions, and financial strategies in relation to college admission policies.

Based on this, this study suggested the direction that the media, government, and educational circles, who are interacting as independent subjects in the process of changing college admission policies, and suggested that an ideal strategy for college admission policies is needed.

[Key words: big data analysis, college admission policy, organization, law, finance]

재건축사업의 갈등과정을 통한 지방정부의 역할 탐색: 둔촌동 재건축사업을 둘러싼 네트워크 분석을 중심으로

정기용·홍성만

본 연구의 목적은 재건축사업과정에서 발생하는 갈등의 이해관계구조와 특징을 분석하여 갈등 해결을 위한 바람직한 지방정부의 역할을 모색하는 데 있다. 이를 위해 본 연구는 국내 최대 규모의 재건축사업인 둔촌주공아파트 재건축사업을 사례로 선정하고 갈등주기론에 따른 갈등 전개과정에 정책네트워크 모형을 적용하여 분석하였다. 분석결과, 사업 초기인 갈등 잠복기에는 공통의 목표를 달성하기 위해 모든 행위자는 개방적이고 수평적인 관계를 형성하고 협력 관계를 보였는데, 사업 환경이 변화하고, 갈등이 표면화되면서 수직적이고 폐쇄적인 관계가 나타났다. 갈등이 확대된 이후, 이해당사자들의 노력만으로는 갈등의 해결은 어렵게 되었고, 합리적인 갈등조정과 협상을 위한 조정자의 역할이 중요해졌다. 조정자의 중재 시도로 갈등은 완화되지만, 시기적으로 적절한 중재가 이루어지지 않으면서 큰 손실이 발생하였다.

본 연구를 토대로 재개발 및 재건축사업과정에서 발생하는 갈등을 해결하기 위한 지방정부의 역할을 제시한다면 첫째, 지방정부는 이해관계자 간 이해충돌상황에서 집단행동의 딜레마 상황에 직면하지 않도록 협상을 시도해야 한다. 둘째, 합리적인 갈등조정과 협상이 이루어질 수 있도록 지방정부는 적극적인 조정자 역할을 수행하여야 한다. 셋째, 위임-대리인 문제를 예방하고 협상이 이루어질 수 있는 대책 마련과 함께 협상 내용이 이행될 수 있도록 보호하여야 한다. 마지막으로 사회적 파급효과를 고려하여 효과적인 갈등관리기능을 수행할 수 있는 시스템을 구축하여야 한다. 본 연구는 재건축사업의 갈등을 둘러싼 이해관계구조파악에 정책네트워크 모형의 유용성을 확인할 수 있었다는 점, 재개발 및 재건축사업과정에서 발생할 수 있는 갈등을 해결할 수 있는 지방정부의 역할을 제시하였다는 점에 의미를 부여할 수 있다.

주제어: 갈등, 갈등주기론, 정책네트워크, 재건축, 둔촌주공아파트

1. 서론

주택 재개발 및 재건축사업은 사회적·경제적 환경변화에 따른 주택 수요 변화에 큰 영향을 받을 뿐만 아니라 주택정책의 맥락적 환경인 규제 완화 혹은 규제강화 등 정책수단 선택의 가변성도 큰 사업이다. 이와 함께 주택 재개발 및 재건축사업

은 공적 기제의 관여가 많은 사업이며 시장 기제의 작동과정에서 규제 차원의 제한이 발생하기도 한다. 더욱이 주택 재건축사업은 경기에 민감하여 불확실성이 높은 편이며, 고려해야 할 이해관계자가 다층적이므로 이해관계가 충돌될 가능성이 높고 그 이해관계의 변화가 크고 갈등이 빠르게 확대되는 갈등상황의 복잡성이 높다.

이러한 재건축사업은 장기간 사업을 필요로 할 뿐만 아니라 주어진 제도적 절차에 따른 사업의 모든 순차적 과정에서 갈등이 발생할 가능성이 있다. 재건축사업의 특징인 높은 이해관계 가변성 유인 구조로 사업은 변질되고 갈등이 증폭될 수 있다. 주택 재건축사업을 둘러싼 갈등의 증폭은 사업지연으로 이어지는 경우가 많고 높은 거래비용을 초래하는 등 여러 문제점을 드러낸다.

따라서 주택 재개발 및 재건축사업에서 갈등이 발생하면 이해관계자인 당사자들 간의 노력만으로는 갈등을 해결하는데 한계점이 존재한다. 이러한 관점에서 재개발 및 재건축사업은 이해당사자 간 협상을 촉진하기 위한 제3자의 조정 노력 또는 중재 역할이 중요하게 작용할 수 있다. 특히, 대규모 재건축사업의 경우, 사업 인·허가 등 규제 권한을 가지고 있는 중앙정부 또는 지방정부는 이해당사자 또는 중립적 제3자로 역할의 중요성이 크다. 이와 함께, 갈등을 해결하기 위해서는 공공과 민간의 협력적 거버넌스가 작동할 수 있는 환경 조성이 중요한데 공공과 민간 간 협력적 거버넌스가 원활하게 작동하는 환경에서는 주택정책의 부정적 효과를 낮추어 줄 뿐만 아니라 특정 주택 재건축사업과정에서 발생하는 갈등의 사회적 거래비용도 줄일 수 있기 때문이다. 더 나아가 주택 재건축사업에서 발생하는 갈등을 합리적으로 해결하는데 긍정적으로 작용할 수 있다.

본 연구는 이러한 주택 재개발 및 재건축사업과정에서 발생하는 갈등요인에 대한 문제의식을 토대로 갈등을 형성하는 이해관계구조와 어떠한 요인이 갈등적 상호작용을 형성하는지 관심을 두고 있다. 나아가 재건축사업의 추진과정에서 효과적으로 갈등을 예방하거나 해결하기 위한 지방정부의 역할을 파악하고자 한다.

본 연구의 사례인 둔촌주공아파트 재건축사업은 심각한 갈등을 겪으면서 사업이 중단되었으며 공사가 재개된 이후에도 갈등이 지속되었다. 특히, 사업 중단으로 추가분담비용이 발생하면서 막대한 거래비용이라는 사회적 손실이 발생하였다. 둔촌주공아파트 재건축사업은 주택 재건축사업에서 발생할 수 있는 불확실성과 복잡성으로 발생하는 갈등과 거래비용을 확인할 수 있으며, 이해당사자 간 갈등으로 관계구조에 많은 변화가 발생하면서 갈등이 증폭되고 사업이 지연되어 피해확대를 경험한 사례이다. 따라서 갈등 행위자 간 이해관계구조의 변화를 시기적으로 파악하고 이해관계 및 관계 형성 네트워크의 성격을 규명하며, 갈등 해결과정을 파악할

수 있어 갈등 해결을 위한 지방정부의 역할을 모색하기에 적합한 사례라 판단된다.

본 연구의 목적은 주택 재건축사업에서 발생하는 갈등 이해당사자 간 이해관계를 분석하여 향후 주택 재개발 및 재건축사업에서 발생할 수 있는 민-민 간 갈등을 해결하기 위한 공공의 역할, 특히 제3자의 조정역할에 주목하여 바람직한 지방정부의 역할을 모색하는데 있다. 이를 위해 둔촌주공아파트 재건축사업을 연구사례로 선정하여 주택 재건축사업에서 발생하는 갈등전개과정을 갈등주기론에 입각하여 갈등단계별로 파악하고, 갈등 당사자 간 이해관계 형성구조를 구체적으로 파악하고자 한다.

본 연구에서 둔촌주공아파트 재건축 사업과정 분석은 2006년 11월 서울시 주택 재건축사업 정비구역 지정 결정 고시부터, 중재안이 합의되고 공사가 재개된 2022년 10월까지로 설정하였다. 둔촌주공아파트 재건축사업의 구체적인 갈등과정을 분석하기 위해 각종 문헌자료, 언론보도 및 방송자료를 활용하였다.

II. 이론적 논의 및 분석의 틀

1. 주택개발 갈등과 사업추진단계별 갈등양태

1) 주택 재개발 갈등과 조정

사회가 복잡·다양해지고 발생하는 갈등의 이해관계자가 증가하고 갈등의 형태도 변화하면서 갈등에 대한 정의도 시대별, 연구자 및 학문 분야에 따라 다양하게 정의되고 있다. Dahrendorf(1959)는 갈등을 사회세력들 간 표면상 충돌, 싸움, 경쟁, 긴장, 논쟁 등을 포함하는 의미로 개념화하였으며 Pondy(1967)는 경쟁의 상태가 점진적으로 확대되는 과정으로 정의하는 등 초기 갈등에 관한 연구에서는 갈등을 넓은 개념으로 접근하고 있다. 이후 Baron(1990)은 갈등을 개인 또는 집단 간 이익, 신념, 이해 등 대립 과정에서 발생하는 충돌을 의미하며 그 과정에서 다른 주체가 목표를 좌절하도록 유발하는 과정으로 정의하였다. 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에서는 갈등을 “공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌”로 정의(제2조 제1항)하면서 갈등의 예방 및 해결의 원칙으로 자율해결과 신뢰확보(제5조), 참여와 절차적 정의(제6조), 이익의 비교형량(제7조), 정보공개 및 공유(제8조), 지속가능한 발전의 고려(제9조)를 제시하고 있다. 갈등의 정

의는 위와 같이 학자 및 학문 분야에 따라 차이가 있으나 공통적으로 갈등을 부정적인 개념으로 인식하고 있다.

갈등은 사회가 발전 및 복잡해지면서 다양한 분야에서 발생하는데, 주택 재개발 분야도 그 중 하나이다. 특히, 주택 재개발 사업¹⁾의 양적 증가로 발생하는 갈등의 수가 증가하고 있으며, 재개발 규모 및 지역 등의 영향으로 이해당사자가 증가하면서 발생하는 갈등 역시 다양해지고 있다. 산업화의 영향으로 도시화가 진행되면서 서울 및 수도권을 중심으로 인구가 빠르게 증가하였으며 정부는 증가하는 유입인구를 위한 주거공간 문제를 해결하기 위해 재개발 사업을 시작하게 되었다. 주택 재개발 사업이 증가하고 있으나 갈등현상에 대한 이해 부족과 체계적인 갈등관리 방안의 부족으로 다양한 갈등이 발생하고 있으며, 사회적 거래비용을 높이고 있다. 주택 재개발 사업 과정에서 발생하는 갈등의 특징은 갈등의 이해당사자가 많고 이해관계가 복잡하게 연결된 점과 정비구역지정부터 조합해산까지 장기간 사업이 진행되므로 다양한 이해관계자들 간 갈등이 발생한다는 점이다.

갈등은 원칙적으로 당사자 간 갈등 해소가 가장 바람직하지만 불가능한 경우 제3자의 도움을 받아 조정방식을 통해 해결하는 것이 바람직하다. 조정은 중립의 제3자가 갈등 당사자의 이해관계를 충족시키기 위해 정보 및 지식을 공유하고 합리적인 대화를 시도하여 협상을 도와주고 촉진하는 과정으로 조정을 통해 갈등의 시간과 비용을 줄일 수 있고, 갈등 당사자의 관계 증진이 가능한 장점이 있다(Poitras & Renaud, 1997; Susskind & Cruikshank, 1987; 김광구·이선우, 2011).

이러한 조정을 통한 갈등해소는 갈등 당사자의 요구 및 법·제도 등에 의해 조정개입이 강제되기도 하는데(지속가능발전위원회, 2005), 이 경우 조정자의 조정능력과 갈등 당사자들에게 인정되는 것이 중요하다. 조정자는 갈등상황에서 갈등 원인을 파악한 뒤 갈등 당사자들이 만족할 수 있는 수용가능한 조정안을 도출하는 능력이 필요하다. 갈등의 이해당사자들 간 협상이 적극적으로 이루어질 수 있도록 역량을 발휘하느냐에 따라 갈등조정의 성패가 좌우되며 조정자의 권한과 능력이 부족할 경우 조정은 실패로 귀결되는 경우가 많다(사득환, 1997; 김두환, 2005; 김광구·이선우, 2011). 공공갈등의 조정자로 정부, 국회, 시민단체 등을 예로 들 수 있는데, 특히 사회갈등 해소를 위해 그 범위와 수준에 따라 중앙정부나 지방정부가 중심적 역할을 수행하므로 정부에 대한 신뢰도는 필수적이라 할 수 있다.

주택 재개발 사업의 추진과정에서 발생하는 갈등을 해결하기 위해서는 먼저 갈

1) 본 연구의 주택 재개발 사업은 「도시 및 주거환경기본법」 제2조(정의)의 “정비사업”의 의미로 사용함

등의 이해관계자, 이해관계자 간 관계 및 이해관계가 어떠한 방식으로 연결되어 있는지 파악하는 것이 중요하다(여관현 외, 2011). 갈등의 이해당사자 간 관계 파악을 바탕으로 갈등의 형성구조 파악이 선행되어야만 갈등 해결을 위해 해결책을 제시할 수 있기 때문이다. 이와 함께, 갈등과 분쟁 해결을 위해 조정자의 역할이나 최근 공론화위원회 등 갈등 당사자가 참여한 숙의과정을 통한 문제해결의 중요성이 증가하고 있다(김혜천·정경용, 2018).

본 연구는 이러한 관점에서 주택 재개발 및 재건축사업에서 증가하고 있는 갈등을 해결하기 위해 갈등의 이해관계자를 파악하고 이해관계자 간 갈등의 형성구조와 특징을 파악하여 해결방안을 제시하고자 한다. 특히, 갈등 이해당사자 간 해소가 불가능한 상황에서 제3자인 조정자의 조정능력에 따른 갈등의 해결방안에 집중한다는 점에서 선행연구와의 차별성을 가진다.

2) 주택재개발 사업추진단계별 갈등양태

「도시 및 주거환경정비법」제2조는 재개발 및 재건축사업에 대해 정의하고 있다. 재개발 사업이란 “정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하거나 상업지역·공업지역 등에서 도시기능의 회복 및 상권활성화 등을 위하여 도시환경을 개선하기 위한 사업”을 의미하고, 재건축사업이란 “정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물에 해당하는 공동주택이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위한 사업”을 의미한다.

재개발과 재건축은 법률상 의미에서 차이가 있으며 본 연구의 사례는 사업명이 ‘둔촌주공아파트 재건축사업’으로 사업의 형태는 재건축사업으로 분류된다. 하지만 둔촌주공아파트 재건축사업은 규모의 측면에서 지금까지 국내에서 진행된 재건축사업 중 가장 큰 대규모 재건축사업이자 주거시설인 아파트와 함께 상가 및 주변환경을 개선하는 사업으로 일반적인 주거환경을 개선하는 재건축사업을 넘어서는 재개발 사업의 성격을 가진 측면이 존재한다. 따라서, 본 연구의 이론적 배경에서는 이 둘을 구분하지 않고 일반적으로 다루어지는 재개발 사업을 중심으로 논의를 진행한다.

주택 재개발 사업의 추진절차는 크게 사업계획, 사업준비, 사업시행, 사업완료 단계로 구분할 수 있으며 세부적으로 살펴보면 사업계획에는 기본계획수립, 정비계획수립, 정비구역 지정 등이 포함된다. 사업준비단계는 추진위원회 승인, 재건축조합인가, 시공사 선정 등이 포함되며, 사업시행단계는 사업시행인가, 관리처분계획

인가, 주택건설, 분양, 추진위원회 승인 등이 포함된다. 마지막 사업완료 단계는 사업준공인가, 입주, 조합청산 및 해산 등이 포함되어 추진된다.²⁾

주택 재개발 사업에서 사업 기간은 매우 중요한 의미를 내포하는데 사업 기간이 지연될 경우 사업비용 상승, 조합원 부담 증가, 수익성 악화의 원인이 되며, 기간이 지연됨에 따른 다양한 이해관계자가 포함되어 갈등의 복잡해지기 때문이다(김혜천·정경용, 2018). 이러한 주택 재개발 사업의 추진절차별 주요 갈등의 내용을 정리하면 다음과 같다.

〈표 1〉 주택 재개발 사업 추진단계별 갈등유형

단계	갈등 내용
사업 계획 단계	• 기본계획수립, 정비계획수립, 정비구역 지정 등 포함 • 기본계획수립 단계에서는 수익성 문제로 인한 사업의 불확실성, 주민참여의 미흡, 부동산 시장 등 환경변화의 영향으로 위험성 증대 등 발생 • 주민 의견수렴 및 합의 방안 부재로 인한 갈등 발생 • 주민 의사가 미반영된 구역 지정, 개발목적의 비현실성에 따른 갈등 발생
사업 준비 단계	• 추진위원회 승인, 재건축조합인가, 시공사 선정 등 포함 • 추진위원회 및 조합 집행부의 전문성 부족, 사업 진행 및 사업비 조달 과정에서의 불투명한 정보, 조합과 비대위 간 갈등 발생 • 시공사 선정 관련 시공사 담합, 조합 임원 비리 발생 • 상가세입자 미고려, 조합원 벌금부과, 시공사 비리 등
사업 시행 단계	• 사업시행인가, 관리처분계획인가, 주택건설, 분양, 추진위원회 승인 등 포함 • 사업시행인가 절차의 복잡성 및 기간, 용적률 등 사업성 관련 갈등 • 시공사의 이익추구 및 설계변경 관련 갈등 • 세입자 대책 및 주거 이전 대책 미흡 • 사회 소외계층 고려 미흡, 원주민 재정착 노력 미흡, 조합의 일방적인 사업 추진 등 갈등 발생
사업 완료 단계	• 사업준공인가, 입주, 조합청산 및 해산 등 포함 • 설계변경에 따른 공사비 증가 • 도로·복지시설 등 환경 관련 불만 등가 • 사업 청산 및 결산 과정에서의 회계 불신 • 추가부담금 발생시 조합원 부담금 과다 등 관련 갈등 발생

자료: 김성연 외(2011), 김혜천·정경용(2018) 재구성

2) 국토교통부 홈페이지-정책자료-정책정보-주택 재건축

(http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl.jsp?search=%EC%A3%BC%ED%83%9D%20%EC%9E%AC%EA%B1%B4%EC%B6%95&srch_dept_nm=&srch_dept_id=&srch_usr_nm=&srch_usr_titl=Y&srch_usr_ctnt=&search_regdate_s=&search_regdate_e=&psize=10&s_category=&p_category=&lcmspage=1&id=544)

2. 갈등주기론에 따른 갈등전개과정과 선행연구 검토

1) 갈등주기론에 따른 갈등전개과정

갈등은 최소 둘 이상의 행위자 간의 관계를 나타내고 있으며, 이러한 행위자 간 관계를 시간의 순으로 나열하면 갈등의 전개과정을 파악할 수 있다. 갈등의 주기 및 전개과정과 관련된 선행연구를 살펴보면, 먼저 Pondy(1967)는 갈등과정을 잠재적 갈등, 인지된 갈등, 자각된 갈등, 명백한 갈등, 갈등의 여파 총 5단계로 구분하고 있다. Sandole & Merwe(1993)는 갈등의 표출, 갈등 대립, 갈등 고조, 갈등 투쟁, 갈등교착, 갈등 완화, 갈등협상이전, 갈등협상, 협상 실행, 타결로 총 10단계로 나누어 좀 더 세부적으로 구분하였다. Fisher(1994)는 갈등의 분석, 갈등의 대면, 갈등의 해결 총 3단계로 구분하였다. 그리고 이종열·권해수(1998)는 갈등의 태동기, 증폭기, 성숙기 총 3단계로 구분하였다.

다수의 기존 연구들은 갈등과정을 크게 갈등이 생성되어 잠복되어 있는 시기, 갈등이 표면화된 시기, 갈등이 확산 및 고조되고 증폭되는 시기, 갈등이 완화되는 시기, 갈등의 해결 및 해소기 등으로 구분하고 있다(Pondy, 1967; Sandole & Merwe, 1993; Rubin et al., 1994; 이종열·권해수, 1998; 전주상, 2000; 홍성만·박홍엽, 2006; 이선우·오성호, 2009; 김학린, 2011; 김승일, 2011; 이대웅 외, 2016; 이승모, 2018). 본 연구는 선행연구를 반영하여 갈등전개과정을 구분하고 각 갈등단계별 갈등 이해관계자 및 갈등의 구조와 특징을 파악한다.

각 갈등단계의 특징을 살펴보면, 첫째, 갈등의 잠복기는 갈등이 표출되기 이전 단계로 이해관계자 간 갈등이 표출되지 않고 내재화되어 있거나 잠재된 상태를 의미한다. 갈등을 유발할 수 있는 정책 등은 결정되었으나 관련 정보가 공개되지 않아 아직 이해관계자 간 명시적인 갈등이 나타나지 않은 단계이다. 둘째, 갈등의 표면화기는 잠복기에 있던 갈등이 정책행위자의 정보공개 등 갈등을 유발하는 계기(triggering event)로 이해당사자 간 직·간접적인 갈등이 표출하게 된다. 셋째, 갈등 확대기는 이해당사자 간 대립 및 마찰이 고조되어 갈등이 확대(증폭)되는 단계로 갈등의 규모와 강도가 심각한 수준으로 확대되는 시기를 의미한다. 이 단계에서 중요한 점은 어떠한 요인이 갈등 확대(증폭)에 영향을 미치는지와 관련된 점으로 갈등에 대한 자기중심적인 해석과 타 이해관계자에 대한 평가를 통해 갈등상황을 악화시키게 된다. 넷째, 갈등 완화 및 조정기는 이해당사자가 갈등 해결을 위해 공식 및 비공식 의사소통을 통해 적극적인 노력을 하며, 갈등의 규모 및 강도가 점차 완

화되는 시기이다. 이해관계자 간 협의, 양보, 설득과 타협 노력이 이루어지거나 제3자의 도움을 받아 조정이나 협상의 시도가 이루어지기도 하며, 갈등이 완화되는 시기를 의미한다. 마지막으로 갈등 해소기는 갈등의 이해당사자 간 갈등 해결을 위해 다양한 노력을 시도하여 갈등이 해소되는 단계이다. 갈등의 이해당사자 간 공식적인 협약서, 동의서, 합의문 등 성과가 나타나게 되고, 이러한 성과를 바탕으로 갈등이 소멸되는 시기이다. 하지만, 합의 이행과제를 두고 언제든지 새로운 갈등이 발생할 가능성이 존재하는 단계이다.

2) 주택개발사업 선행연구 검토

본 연구는 주택 재건축 사업과정에서 지방정부의 역할을 중심으로 갈등을 해결하기 위한 효과적인 방안을 탐색하기 위하여 재개발 및 재건축사업과정에서 발생한 갈등관리와 관련된 선행연구를 검토하였으며³⁾, 주요 선행연구를 요약하면 <표 2>와 같다.

주요 선행연구를 검토한 결과, 기존 연구에서는 다양한 사례를 중심으로 갈등의 발생 요인을 도출하는 것에 집중하였으며, 갈등 행위자를 중심으로 갈등의 해결방안을 제시하는 것으로 나타났다. 이와 함께, 다양한 이론적 모형을 적용하여 갈등 해결의 성공 및 실패 요인을 제시하거나 행위자의 영향을 도출하는 것에 집중하였으며 본 연구와 같이 갈등주기에 따른 갈등단계별 주요 갈등상황의 변화를 분석하는 것에 집중하였다.

본 연구는 갈등단계를 5단계로 구분하고, 각 갈등단계별 이해관계구조의 특징을 분석한다는 점에서 선행연구와 유사한 점이 있다. 하지만, 각 갈등단계별 정책네트워크 모형을 활용하고 구성요소를 중심으로 갈등단계별 이해관계구조의 특징을 분석하며, 지방정부의 역할을 중심으로 갈등 해결방안을 모색한다는 점에서 선행연구와 차별성을 가진다. 특히, 갈등단계별 행위자, 상호작용, 연결구조만을 분석하는 것이 아닌 환경변화에 따른 정책의 변화와 사회적 이슈를 반영하여 갈등의 구조를 파악하는 점에서 선행연구와 차별성을 갖는다.

3) 본 연구의 사례인 둔촌주공아파트 사례는 재건축사업이지만 전술한 내용과 같이 사업의 내용이 주거시설과 상가 시설 환경을 개선하고 있으며 사업 규모의 측면에서 일반적인 재건축사업의 규모를 넘어서는 재개발 사업의 성격을 가진 측면이 존재하므로 재건축과 재개발을 구분하지 않고 다양한 사업과 관련된 선행연구를 검토함

〈표 2〉 재개발·재건축 분야 갈등관리 선행연구 검토

구분	사례	주요 내용
김성연 외(2011)	사례분석 (201건)	- 주택 재개발 사업에서 발생하는 갈등을 사실관계, 이해관계, 구조적, 관계상, 가치관, 정체성 갈등 6개로 유형화함 - 각 갈등 유형별 갈등관리를 위해 합리적 조정, 효율적 분배, 절차적 투명성, 쌍방향 의사소통, 전문성 제고, 협상환경 조성을 대안으로 제시함
이용훈 (2013)	용산 재개발 사업	- 제도분석틀(IAD framework)을 적용하여 용산재개발 사례의 갈등 해결 실패요인 및 성공요인을 도출함 - 갈등 해결을 위해 단계적으로 협상을 통해 갈등을 해결할 수 있는 갈등관리제도 및 중·장기적으로 경제적 손실을 보전할 수 있는 제도의 필요성을 제시함
김민곤 외(2016)	구룡마을 개발	- Kingdon의 다중흐름모형을 적용하여 구룡마을 재개발 갈등 분석 및 갈등 행위자의 영향을 분석함 - 구룡마을을 갈등사례의 주요사건 변화, 정치 흐름, 정책 흐름을 확인함 - 갈등 행위자(참여자) 의지 및 방향성에 따라 정책이 공익적으로 변화함을 확인함
여관현 외(2011)	용산 4구역 재개발	- 정책네트워크 이론을 적용하여 용산4구역 정비사업의 갈등단계별 행위자, 상호작용 및 연계구조를 분석함 - 분석을 통해 갈등관리 및 해결방안으로 갈등 행위자 간 정보를 공유하고 타협할 수 있는 제도적 마련을 제시함
김혜천·정경용 (2018)	대전 중구 주택 재개발	- 대전광역시 중구 주택 재개발 사업의 갈등요인을 사업 추진단계별로 분석함 - 재개발 사업 계획의 경제적·재무적 타당성 검토, 주민에게 사업 타당성 및 비용부담 수준 정보 전달, 정비예정구역에 대한 정리 등을 갈등 해결 대안으로 제시함
이장우 외(2020)	창원시 재개발	- 창원시 재개발 사업과정에서 갈등요인을 파악하고 갈등이 사업에 미치는 영향을 연구함 - 사업 주체의 비전문성, 민주적 절차 부족, 협력업체의 이윤 극대화 추구, 지방정부의 일방적 정비구역 지정, 과도한 기부 채납 등을 갈등의 요인으로 제시하였으며 재개발 사업 수익성 저해를 검증함

3. 정책네트워크 모형을 활용한 분석의 틀 구성

1) 정책네트워크 모형의 구성요소

본 연구에서는 재건축사업을 둘러싼 이해관계자 간 이해관계와 속성을 파악하기 위해 정책네트워크 모형을 활용한다. 정책과정에는 다양한 행위자들이 참여하고 공식부분 및 사적부분 간 경계가 불명확해지고 있으며, 각종 단체의 활동이 증가하면서 정책결정에 영향을 미치는 행위자의 관계 및 구조를 파악하는 것이 어려워지고 있다(여관현 외, 2011). 정책네트워크 모형은 정책과정에 참여하는 다양한 행위자들 간 상호작용을 매개된 수평적 관계로 이해하면서 행위자들 간 상호의존 관계를 설명하고 분석하기 위해 적합한 모형이다(Smith, 1993; Klijin, 1996; 배응환, 2001; 정정길 외, 2003; Williams, 2004; Hill, 2005; Hudson & Lowe, 2009; 김순양, 2010). 따라서, 정책네트워크 모형은 본 연구의 목적인 재건축사업을 둘러싼 이해

관계자를 규명하고, 이해관계의 속성, 이해관계구조를 파악하기 위해 적합하다고 판단된다. 본 연구에서는 둔촌주공아파트 재건축사업의 갈등사례에서 발생하는 다양한 주체들 간 갈등 관계를 정책네트워크 모형의 구성요소를 중심으로 분석한다.

정책네트워크 모형의 구성요소를 제시한 선행연구를 살펴보면 Jordern & Schubert(1992)는 참여자, 연결 및 경계를 제시하였으며 Waarden(1992)은 참여자의 수 및 유형, 기능, 구조, 권력관계, 제도 등을 구성요소로 제시하였다. 국내 연구를 살펴보면 강은숙(2002)은 제도, 정책문제, 행위자, 상호작용, 정책산출을 구성요소로 파악하였으며, 김영중(2005)은 정책환경, 정책문제, 정책결정, 행위자 및 권력 등으로 파악하였다. 이와 함께, 여관현 외(2011) 및 김대연·홍성우(2015)는 행위자, 상호작용, 연계구조로 설정하였으며, 방성훈·변창흠(2012)은 행위자, 연계구조, 상호작용, 정책제도로 파악하는 등 다양한 요소가 정책네트워크 구성요소로 다루어지고 있다.

정책네트워크 모형 관련 선행연구를 검토한 결과 정책네트워크의 핵심적인 구성요소는 정책행위자, 연결구조, 상호작용, 정책 제도 등으로 요약할 수 있으며, 세부적인 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 정책행위자로 정책네트워크에서 가장 기본적인 구성요소이다(여관현 외, 2011). 이해관계를 갖고 자신의 주장을 반영시키고자 하는 정책참여자를 의미하며(Warrrden, 1992; 방성훈·변창흠, 2012), 직·간접적으로 정책에 대해 자신의 목표를 달성하기 위해 영향을 미치려고 하는 집단 또는 개인으로 정의된다. 정책행위자는 정책에 따라 다양한 특징을 가지며 정책과정이 진행되면서 정책행위자가 변화하는 특징이 있다. 정책행위자는 공식적 및 비공식적 행위자로 구분되며 정부, 이익집단, 개인 등 다양하며, 이러한 정책행위자가 다양해지면 정책네트워크 역시 복잡해지는 특징이 있다(여관현 외, 2011; 최용선, 2014).

둘째, 정책행위자 간 상호작용으로 정책네트워크를 형성하는 활동을 의미한다. 상호작용은 갈등적 상호작용과 협력적 상호작용으로 구분할 수 있으며, 행위자 간 목표, 전략 및 자원동원 등 세부적인 실천으로 발생한다. 행위자 간 자원 공유의 정도가 낮은 경우 갈등의 상호작용이 발생하며, 자원의 공유가 높으면 각 행위자는 동일한 목표를 추구하게 되고 협력적 상호작용이 발생한다. 하지만 상호작용은 목표달성 과정에서 협력 관계가 갈등관계로 변화할 수 있어 절대적인 것이 아니다(김선경 외, 2003; 김대연·홍성우, 2015).

셋째, 연결구조는 행위자 간 관계가 형성되어 있는 구조를 의미하며 정책네트워크에서 정책행위자가 상호작용하는 관계를 나타낸다. 행위자들의 영향력은 각각 차이가 있으며 영향력을 행사하는 방식도 다르므로 다양한 형태의 연결구조가 형성

될 수 있다. 이러한 연결구조는 행위자 간 상호작용의 틀이라 할 수 있으며 행위자와 상호작용의 내용이 포함되어 있고 행위자와 상호작용에 다시 영향을 주는 요인이라는 점에서 핵심적인 구성요소이다(Kenis & Schneider, 1991; 최용선, 2014). 또한, 연결구조는 정책행위자 간 권력 관계를 나타내는데, 행위자의 특성 및 규모에 따라 활용할 수 있는 자원에서 차이가 있으며 그 결과 정책네트워크 내 지위도 변화하게 된다(Waarden, 1992; 여관현, 2011; 김대연·홍성우, 2015).

넷째, 정책 제도는 정책을 결정하는 절차 및 정책네트워크의 구조적 특성을 결정하고, 정책 내용에도 영향을 미치는 구성요소이다. 정책네트워크를 구성하는 다양한 요소 중 가장 먼저 고려해야 할 것은 정책행위자의 유형 및 제도와 법령의 규정에 의해 결정되는 정책 결정과 관련된 제도이다(김영중, 2005).

〈표 3〉 정책네트워크의 핵심구성요소 및 특징

구성요소	특징
정책 행위자	- 가장 기본적인 구성요소 - 정책과정에서 이해관계를 갖고 주장을 반영시키고자 하는 정책참여자 - 직·간접적으로 정책에 영향을 미치려고 하는 개인 또는 집단 - 정책과정 진행으로 정책행위자가 변화함 - 공식적 및 비공식적 행위자로 구분
행위자 상호작용	- 정책행위자가 정책네트워크를 형성하는 활동 - 행위자 간 목표, 전략, 자원동원 등으로 상호작용 발생 - 갈등적 상호작용과 협력적 상호작용으로 구분 - 행위자 간 상호작용은 목표달성 과정에 따라 변화할 수 있음
연결 구조	- 행위자 간 관계가 형성된 상호작용의 형태 및 구조 - 행위자 간 상호작용이 포함되어 있고 행위자는 상호작용에 다시 영향받음 - 정책행위자 간 권력 관계 의미
정책 제도	- 정책 결정절차 및 정책네트워크의 구조적 특성을 결정함 - 정책 제도 결정으로 정책 내용에 많은 영향을 미침 - 정책행위자 유형 및 정책 결정절차는 정책 제도에 의해 결정됨

자료: 여관현 외(2011), 방성훈·변창흠(2012), 김대연·홍성우(2015) 재구성

2) 연구의 분석 틀

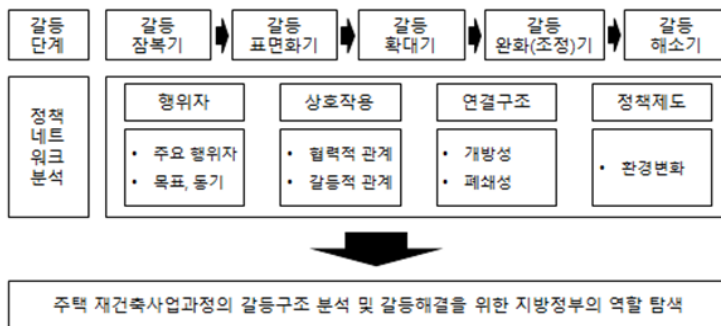
본 연구는 둔촌주공아파트 재건축사업의 갈등단계를 갈등주기론에 입각하여 다섯 단계로(갈등 잠복기-갈등 표면화기-갈등 확대기-갈등 완화(조정)기-갈등 해소기) 구분하고, 정책네트워크 모형의 구성요소를 적용 및 분석하여 주택 재개발 및 재건축사업 과정에서 발생하는 갈등을 해결할 수 있는 방안을 모색한다. 재건축사업은 일시적으로 진행되는 것이 아닌 장기간의 시간을 두고 제도적 절차를 준수하여 인·허가 과정

을 거치며 이루어지는 과정으로 다양한 행위자가 존재한다. 정책네트워크 모형은 장기 간의 재건축사업 기간 내 환경변화에 따른 이해관계가 충돌한 상황에서 행위자 간 공식적 및 비공식적 관계와 관계구조의 변화를 포착하는데 유용한 모형이다. 따라서, 선행연구에서 활용한 정책네트워크 모형의 구성요소를 바탕으로 핵심적인 특성을 반영할 수 있는 행위자, 상호작용, 연결구조, 정책 제도를 분석변수로 구성하였다. 첫째, 행위자는 갈등의 구조 및 정책네트워크의 핵심적인 구성요소로 주요행위자와 일반행위자로 구분하고, 목표, 선호, 갈등 발생 동기 등을 중심으로 분석한다. 둘째, 상호작용은 행위자 간 공통의 목표에 대해 서로 우호적 또는 대립적인 관계를 의미하므로, 갈등 행위자 간 협력적 또는 갈등적 관계를 분석한다. 셋째, 연결구조는 갈등 행위자 간 권력, 구조, 가치를 연결하고 연결구조의 개방성 및 폐쇄성을 분석한다. 마지막 정책 제도는 갈등에 영향을 미치는 환경변화 요소인 정책 제도를 분석한다.

〈표 4〉 분석변수 및 정의

분석변수	하위변수	변수의 정의
행위자	주요행위자	갈등에 가장 큰 영향을 미치거나 주요 갈등 행위자
	일반행위자	갈등에 큰 영향을 미치지 않는 행위자
	목표, 동기	행위자가 추구하는 목표 및 갈등 발생 동기
상호작용	협력적 관계	행위자 간 공통의 목표에 대해 우호적 및 촉진적 상호작용(적극적 및 소극적)
	갈등적 관계	행위자 간 공통의 목표에 대해 대립적이며 자신의 이익을 추구하는 상호작용 (강한 갈등, 약한 갈등)
연결구조	개방성	수평적인 관계구조로 다른 행위자가 쉽게 진입이 가능한 관계
	폐쇄성	수직적인 관계구조로 행위자 간 위계적인 관계
정책 제도	환경변화	갈등에 영향을 미치는 제도적 및 정치적 변화

[그림 1] 연구의 분석틀



Ⅲ. 둔촌주공아파트 재건축사업 네트워크 분석

1. 재건축사업 추진개요 및 갈등

국내 최대 재건축사업인 둔촌주공아파트 재건축사업은 서울시 강동구 올림픽공원 주변 일대 정비구역 면적 626,232㎡ 규모의 사업으로 아파트 12,032세대의 공동주택과 업무시설, 주민시설, 판매시설 등으로 계획된 사업이다. 연면적은 2,216,299㎡에 지하 4층 - 지상 35층으로, 건폐율은 19.11%이며, 용적률은 273.88%로 사업구역 주변 위치는 [그림 2]와 같다.

[그림 2] 둔촌주공아파트 재건축사업 위치



자료 출처: 서울특별시 정비사업 정보모방 홈페이지(<https://cleanup.seoul.go.kr/>)

둔촌주공아파트는 1980년에 저층 및 중층 아파트가 혼합되어 준공된 단지로 총 4개 단지 5,930세대가 거주하고 있던 강동구에서 가장 큰 규모의 주택단지이다. 둔촌주공아파트 재건축사업은 서울시 공공건축가가 재건축사업 초기 단계부터 설계자를 자문하여 단지계획 이외에 인근 생태환경 보전지역과 초등학교 등에 대한 공공기여 방안이 포함된 공동주택 단지로 조성된다(서울시 보도자료, 2013.1.17.).

언론의 주목을 받는 국내 최대 규모의 둔촌주공아파트 재건축사업은 2006년 11월 서울시의 주택 재건축사업 정비구역 지정 결정 고시(서울특별시고시 제2006372호)로 시작되었으며, 약 3년 이후인 2009년 12월에 조합설립인가를 받았다. 그리고 2010년 8월 시공사업단으로 4개사(현대건설, 현대산업개발, 대우건설, 롯데건설)가

선정되었고, 2014년 5월에 주택재건축정비사업 건축심의를 통과해 2015년 7월 사업시행인가를 승인받았다(서울시 보도자료, 2014.5.22). 또한, 2017년 5월 서울시로부터 관리처분계획인가를 승인받았고, 그해 7월부터 둔촌주공아파트 원주민의 이주 및 철거가 시작되었다. 2018년 1월 이주 기간이 종료되었으나 이주하지 못한 일부 세대가 존재하여 전면 철거는 2018년 9월까지 진행되었다. 2019년 1월 19일 사업시행(변경)인가 신청으로 12,032세대로 늘어났으며 2019년 12월에 착공 신고 및 공사가 시작된 후 아파트 명칭을 결정하기 위해 공모전을 실시하였으며, 2020년 8월 “올림픽파크 포레온”으로 아파트 명칭이 결정되었다.⁴⁾

2020년 6월 조합은 시공사업단과 원자재 값 상승 등을 이유로 도면변경 및 공사비 증액계약을 체결하였다. 하지만, 2020년 7월부터 민간택지에도 분양가 상한제⁵⁾가 적용되면서, 주택 분양가 결정을 두고 조합 내 갈등이 발생하였다. 분양가 상한제 적용으로 불만을 가진 조합이 비상대책위원회를 구성하여 2020년 8월에 조합장 및 조합의 지도부를 해임하면서 갈등이 표면화되기 시작하였다. 2021년 5월 구조합을 대체하는 신조합이 출범하면서 구조합이 시공사업단과 체결한 공사비 증액계약의 무효를 주장해 신조합과 시공사업단 간 갈등이 시작하였다.

2022년 2월 중순 시공사업단은 구조합과 체결한 공사비 증액계약을 법적으로 유효한 계약으로 인정하지 않을 경우, 60일 뒤인 4월 15일부터 공사를 중단할 것을 신조합에 통보하였다. 신조합은 3월 21일 서울동부지방법원에 공사계약 무효소송을 제기하고, 서울시에 시공사업단 교체와 정밀 안전 진단 실시를 요구하였다. 결국, 시공사업단은 공정을 52% 상태인 4월 15일부터 공사를 중단하고 유치권⁶⁾을 행사하였으며, 신조합은 4월 16일 총회를 개최하여 공사비 증액계약 해지 결의안을 통과시키는 등 갈등이 확대되었다.

서울시는 4월 19일 갈등 중재를 시작으로 신조합과 시공사업단 간 갈등을 중재하기 위해 신조합과 시공사업단과 회동 실시 및 5월 27일 강제개입 중재안(1차)을 제시하는 등 중재를 시도하였다. 하지만, 6월 2일 신조합은 서울시 중재안을 수용하겠다는 의사를 표명하였으나 시공사업단이 중재안을 거부하여 합의가 이루어지

4) 강동구청 홈페이지(<https://www.gangdong.go.kr/web/newportal/contents/gdp>)

5) 분양가 상한제 : 주택 분양가격을 택지비와 건축비를 합한 가격 이하로 제한하는 제도를 의미함. 1999년 분양가 자율화 이후 고분양가 논란 및 주택가격 급증으로 시장의 불안이 커지고 투기수요를 억제하고 실수요자 보호를 위해 2005년 3월에 도입됨(대한민국 정책브리핑)

6) 유치권 : “타인의 물건 또는 유가증권을 점유한 자는 그 물건이나 유가증권에 관하여 생긴 채권이 변제기에 있는 경우에는 변제를 받을 때까지 그 물건 또는 유가증권을 유치할 권리”를 의미함(민법 제320조)

지 못하였다(서울시 해명자료, 2022.6.1.). 이후 6월 15일 대주단(24개 금융사)이 8월 23일에 도래하는 약 7,000억원의 만기 대출의 연장이 불가함을 통보하면서 신조합은 파산의 위기를 겪게 된다.

7월 7일 서울시는 공사 중단 이후 85일 후 중재안을 다시 제시하였고 신조합과 시공사업단은 총 9개 쟁점 중 8개 쟁점에 대해 합의하였으나 상가 관련 분쟁을 합의하지 못하였다. 7월 29일 신조합 집행부 역시 전원 사임을 하고 정상화위원회가 집행부의 역할을 대체하게 되었다(서울시 보도자료, 2022.7.7.).

〈표 5〉 둔촌동 주공아파트 재건축사업의 시기별 추진 경위

일시	주요 내용	일시	주요 내용
06.11.02.	서울시 주택 재건축사업 정비구역 지정 결정 고시	22.01.11.	광주 아파트 붕괴사고 발생
09.12.28.	조합설립인가 승인	22.02.	시공사업단 공사 중단 통보
10.08.28.	시공사업단 선정(4개사)	22.03.21.	신조합 서울동부지방방법원에 공사계약 무효소송 제기
14.05.20.	주택재건축정비사업 건축심의 통과	22.04.15.	시공사업단 현장 공사 중단 및 유치권 행사
15.07.30.	사업시행인가 승인	22.04.16.	신조합 총회 개최 및 기존 계약 해지 결의안 통과
17.05.02.	관리처분계획인가 승인	22.04.19	서울시 중재 시작
17.07.20.	재건축 이주 시작	22.04.27.	정상위(재건축 정상화위원회) 발족
18.01.19.	이주 기간 종료	22.05.27.	서울시 1차 중재안 제시
19.01.19.	사업시행(변경)인가 신청	22.06.02.	서울시 1차 중재안 시공사업단 거부
19.05.10.	사업시행(변경)인가 승인	22.06.15.	대주단 대출 연장 불가 통보
19.06.10.	철거신고 처리	22.07.07.	조합-시공사업단 서울시 중재안 합의 (9개 쟁점 중 8개)
19.12.03.	착공 신고	22.07.29.	신조합 집행부 전원 사임, 정상위 집행부 대체 및 중재안 합의
20.06.25.	구조합-시공사업단 공사비 증액계약	22.08.11.	신조합-정상위-시공사업단-강동구 합의(서울시 중재, 9개 쟁점 모두 합의)
20.07.	민간택지 분양가 상한제 실시	22.08.	상가건물임대(PM) 상가 분쟁 유지
20.08.08.	구조합 지도부 해임	22.10.17.	186일 만에 공사재개
21.05.29.	신조합 출범 및 공사비 증액계약 유·무효 논란	22.12.05.	올림픽파크 포레온 분양 시작

재건축사업 공사가 중단된 후 서울시는 신조합 및 시공사업단과 10여 차례 회동을 통해 의견을 조율하고 서울시와 강동구 등 직·간접적인 참여 주체가 노력한 결

과 2022년 7월 29일 둔촌주공재건축조합집행부(신조합), 둔촌주공조합정상희위원회(정상위), 시공사업단, 강동구가 서울시 중재안을 합의하였으며 8월 11일 최종적으로 합의하면서(서울시 보도자료, 2022.8.11.) 갈등은 해소단계에 진입하였다.

중재안의 최종 합의가 이루어지면서 갈등이 해소단계에 진입하였으나 건물사업 관리업체(PM)가 상가 분쟁을 위해 소송을 진행하겠다고 밝히면서 새로운 갈등이 발생할 가능성이 이어졌다. 결국, 2022년 10월 17일 공사 중단 186일 만에 공사가 재개되었으며 12월 15일 분양을 시작하면서 갈등이 해소되었다.

2. 갈등주기에 따른 재건축사업 네트워크 분석

1) 갈등 잠복기

갈등 잠복기는 갈등을 유발할 수 있는 사건이 발생하였으나 아직 이해관계자의 갈등이 구체화 되지 않고 갈등이 표면화되기 이전의 단계를 의미한다. 둔촌주공아파트 재건축사업은 2019년 12월에 공사가 착공되어 순조롭게 진행되고 있었으나, 2020년 6월에 구조합과 시공사업단이 공사비증액 및 도면변경 계약을 체결하면서 갈등이 시작되었다. 구조합과 시공사업단은 일반분양가를 3.3㎡(평)당 2,910만원에서 3,550만원으로 변경하여 기존 계약인 2조 6,708억원에서 3조 2,294억원으로 약 5,600억원의 공사비증액 계약을 체결하였다. 계약의 내용은 11,106세대에서 12,032세대로 규모를 확대하고, 자재 고급화와 상가 공사까지 포함하는 조건으로 공사비증액 계약을 체결하였다. 이 시기에는 갈등을 유발할 수 있는 공사비증액 계약이 체결되었다. 원자재 가격의 상승 등을 고려한 계약으로 구조합과 시공사업단 모두 다소 무리한 계약이라는 의견이 있었으나 서로에게 이익이 될 것으로 예상하여 계약을 체결하였으므로 갈등이 발생하지 않았다.

갈등 잠복기에서의 주요행위자를 살펴보면 둔촌주공아파트 재건축사업의 구조합과 4개 건설사로 구성된 시공사업단이며, 각 행위자는 재건축사업을 통한 이익추구라는 공통의 목표가 있었던 시기이다. 주요행위자인 구조합과 시공사업단 외 지방정부인 서울시, 강동구청이 재건축사업의 일반행위자로 포함되어 있으나 갈등 관계가 아닌 정비사업을 효과적으로 추진하려는 공통의 목표를 추구하는 협력적 관계이다. 갈등 잠복기에서 주요행위자인 구조합 및 시공사업단과 일반행위자인 서울시 및 강동구청은 협력적 관계로 공통의 목표에 대해 우호적인 관계를 유지하였다. 연결구조 역시 수평적인 관계구조로 갈등 잠복기는 공사가 착공된 이후, 2020년 6월

말까지 지속되었다.

2) 갈등 표면화기

갈등 표면화기는 갈등을 유발하는 계기가 발생하면서 갈등 잠복기에 발생하였던 사건이 갈등으로 표면화되는 단계를 의미한다. 2020년 6월 구조합과 시공사업단이 공사비증액 계약을 체결한 이후, 2020년 7월부터 민간택지에도 전면적인 분양가 상한제가 실시되면서 갈등은 표면화되기 시작하였다. 분양가 상한제의 영향으로 주택도시보증공사(HUG)는 분양가를 3.3㎡(평)당 3,000만원 이하로 요구하였다. 하지만 구조합은 분양가 규제로 목표한 분양가가 책정되지 않자 주택도시보증공사의 분양가를 받아들여 재건축사업이 빠르게 진행되길 희망하는 조합원과 후분양을 선택하여 일반분양가를 높이려는 조합원 사이에 갈등이 발생하였다.

이와 함께 협력 관계였던 구조합과 시공사업단 간 갈등이 시작된다. 시공사업단은 주택도시보증공사의 규제를 받아들여 분양가를 3.3㎡(평)당 3,000만원 이하로 결정하기를 주장하였으나 구조합은 분양가가 3.3㎡(평)당 3,550만원 이하로 낮추면 조합원들의 추가분담금 지불 문제가 발생하므로 반대를 하였다. 결국, 고분양가 규제로 분양가에 불만은 가진 조합원들은 비상대책위원회를 구성하여 2020년 8월 구조합의 조합장 및 조합의 지도부를 해임하였고 그 영향으로 시공사업단의 자금 회수가 미뤄져 조합과 시공사업단의 갈등이 증가하게 되었다.

2021년 5월 신조합이 출범한 뒤 구조합이 체결한 공사 증액 및 도면변경 계약을 불인정하면서 갈등이 증폭되기 시작하였다. 신조합은 2020년 6월 구조합과 시공사업단 간 체결된 계약이 한국부동산원의 공사비 감정 결과를 반영하지 않은 점 및 조합 총회를 거치지 않은 점을 이유로 무효를 주장하게 된다. 반면 시공사업단은 구조합과 정당한 절차를 통해 계약을 진행하고 강동구청의 인가를 받아 적법하다고 주장하였다. 이와 함께, 아파트 건축을 위해 대출한 금액의 대출만기를 연장하기 위해서는 조합이 변경된 도면을 승인해야만 시공을 지속할 수 있다고 주장하였다. 하지만, 신조합은 분양가 상한제 폐지까지 기다려 분양가를 높이고자 시공사업단의 요구를 무시하였다.

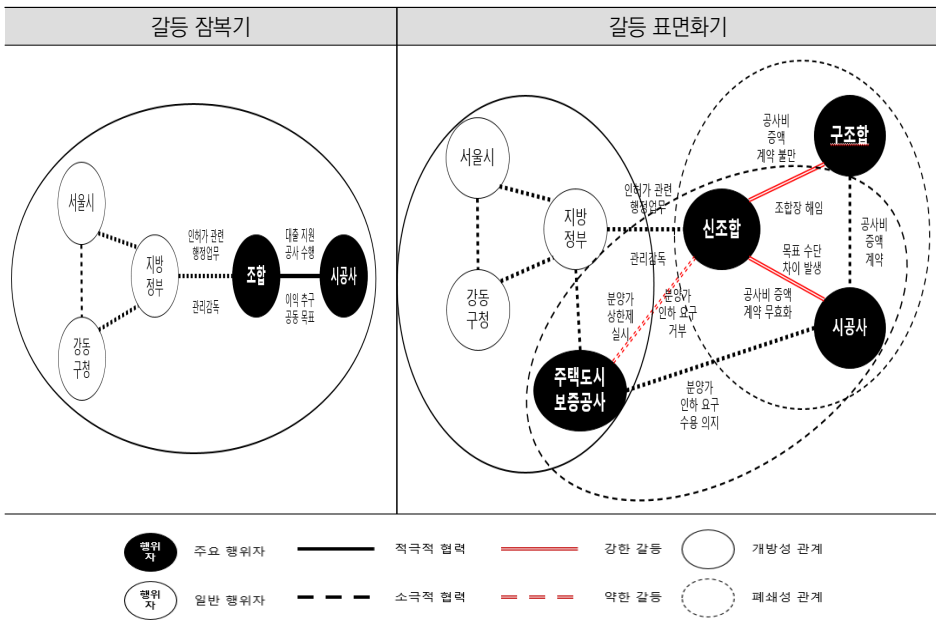
갈등 표면화기의 주요행위자를 살펴보면, 구조합과 신조합, 시공사업단이며, 각 주요행위자는 이익추구라는 공동의 목표가 있었으나 목표를 달성하기 위해 선호하는 방법에서 차이가 나타나면서 갈등이 발생하였다. 특히 신조합은 이익을 추구하기 위해 구조합의 지도부를 해임하고 시공사업단과 체결한 계약도 무효라고 주장

하는 등 갈등에 가장 큰 영향을 미친 주요행위자이다. 이와 함께 서울시 및 강동구청이 일반행위자로 포함되어 있으나, 갈등 표면화기 단계에서는 조정 등의 역할을 수행하지 않았다.

이 단계에서 구조합과 시공사업단은 기존에 체결한 공사비 증액계약 등을 이유로 소극적이지만 협력적인 관계를 유지하고 있었다. 하지만 신조합은 구조합 및 시공사업단 간 진행된 공사비 증액계약에 대한 불만으로 강한 갈등적 상호작용 관계를 형성하였다. 갈등 잠복기에서는 구조합과 시공사업단은 수평적 관계였으나, 갈등 표면화기의 신조합은 구조합 및 시공사업단과 수평적인 관계가 아닌 수직적 관계로 인식하여 신조합이 위계적이고 폐쇄적인 관계를 형성하였다.

갈등 표면화기는 갈등을 유발하는 분양가 상한제가 시행되어 정책 제도의 환경 변화를 보이는데, 그 영향으로 주택도시보증공사가 새로운 주요행위자로 등장하였으며 신조합과 갈등적 관계를 형성하였다. 갈등 표면화기는 분양가 상한제가 시행된 2020년 7월부터 2021년 말까지 지속된다.

[그림 3] 갈등 잠복기 및 표면화기 재건축사업 네트워크



3) 갈등 확대기

갈등 확대기는 갈등의 이해당사자 간 갈등이 증폭되어 갈등의 규모와 강도가 심각한 수준으로 확대되는 단계를 의미한다. 2021년 5월 신조합이 출범하여 구조합과 시공사업단 간 체결한 공사비 증액계약을 부정하는 과정이 2022년까지 지속된다. 그 과정에서 2022년 1월 광주광역시 화정 아이파크 붕괴사고가 발생하였으며, 붕괴사고의 시공사인 현대산업개발이 둔촌주공아파트 재건축 시공사업단에 포함되어 있어 갈등이 확대되는 계기가 된다. 신조합은 광주 붕괴사고를 근거로 현대산업개발을 시공사업단에서 제외해야 한다는 성명을 발표하였다.

이후 시공사업단은 2022년 2월에 구조합과 체결한 공사비 증액계약을 신조합이 승인하지 않은 점, 코로나19 및 러시아-우크라이나 전쟁 등으로 원자재 가격이 폭등한 상황에서 약 1조 7,000억원의 공사비를 외상으로 진행하고 있는 점 등을 주장하면서 공사비 증액계약이 승인되지 않으면 60일 뒤인 4월 15일부터 공사를 중단하겠다고 신조합에 통보하였다. 신조합은 이후 2022년 3월에 서울동부지방법원에 공사계약 무효소송을 제기하는 등 신조합과 시공사업단 간 소통이 중단되고 갈등이 확대되었다.

결국, 2022년 4월 15일 시공사업단은 2월에 신조합에게 통보한 내용과 같이 공정률 52%의 상태에서 공사를 중단하고 유치권을 행사하였다. 시공사업단이 대출한 금액으로 건설을 진행하였으므로 유치권 행사가 가능하였다. 신조합은 공사가 중단되면서 대출이자 지원과 이주비 지원 등 시공사업단의 혜택을 받지 못하게 되면서 사업비 대출 7,900억원과 이주비 대출 1조 2,000억원 및 기타 경비를 포함한 2조 2,000억원에 대한 이자(월 약 67억원)를 지불하게 되었다. 이와 함께 공사 지연으로 발생하는 비용을 추후 조합이 해산하는 과정에서 청산하게 되어 청산 금액도 줄어들게 되는 문제가 발생하였다. 신조합은 이에 대응하여 다음 날인 4월 16일 총회를 개최하여 기존의 공사비 증액계약을 해지하는 결의안을 통과하는 등 갈등의 규모와 강도가 심각한 수준으로 확대되었다.

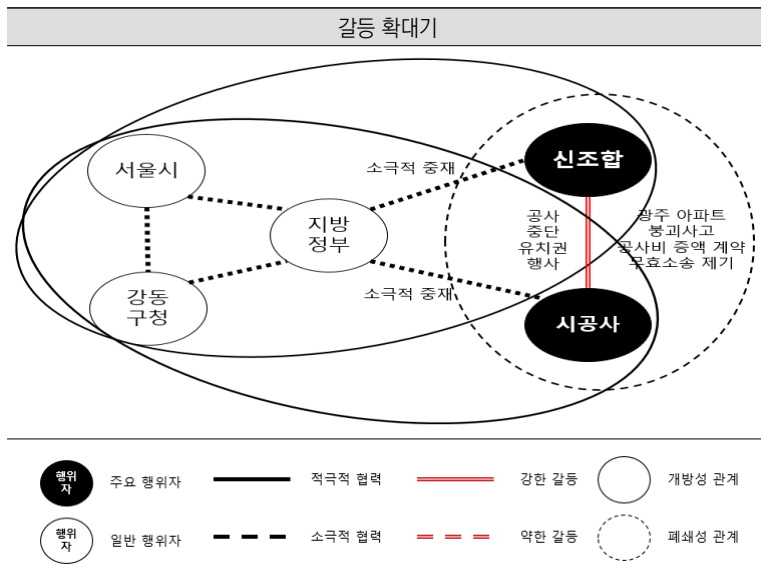
서울시는 4월 19일 신조합과 시공사업단 간 갈등을 중재하기 시작하였으나 조정은 이루어지지 않았다. 이와 함께 2022년 5월에 시공사업단은 신조합에게 건설 현장에서 타워크레인을 철거한다는 강한 압박을 하였다. 실제 타워크레인이 철거하게 되면 공사는 최소 6개월 이상 지연되고, 비용은 증가하게 되므로 갈등상황은 확대 및 증폭되었다.

갈등 확대기에서는 신조합과 시공사업단이 주요행위자이며, 갈등 표면화기 이후부터 강한 갈등 관계가 지속된다. 이와 함께 구조합은 갈등 확대기부터 사라지게

되고, 서울시는 조합과 시공사업단 간 갈등을 중재하고자 노력하였으나 실패하는 등 중요한 역할을 수행하지 못하였다. 갈등 표면화기의 신조합은 시공사업단 보다 상위의 수직적 관계로 판단하였으나, 갈등 확대기에서는 신조합이 아닌 시공사업단이 신조합보다 상위의 폐쇄적인 수직적 관계로 연결구조가 변화하게 된다.

2022년 1월에 발생한 광주광역시 화정 아이파크 붕괴사고가 갈등 확대기에서 갈등에 영향을 미치는 환경변화 요인으로 작용하였다. 이 영향으로 신조합은 시공사업단에 대한 안전 불신을 갖게 되었고, 갈등이 확대되는 원인 중 하나로 작용하였다. 갈등 확대기는 환경변화 요인으로 작용한 사건이 발생한 2022년 1월부터 서울시가 1차 중재안을 제시한 5월 말까지 지속된다.

[그림 4] 갈등 확대기 재건축사업 네트워크



4) 갈등 완화기

갈등 완화기는 갈등의 이해당사자가 공식 및 비공식 의사소통을 통해 갈등을 조정하는 단계로 갈등의 규모 및 강도가 점차 완화되는 단계이다. 2022년 4월 15일 시공사업단이 공사를 중단하고 유치권을 행사하는 과정에서 갈등이 확대되고 사회적 비용이 증가하면서 신조합과 시공사업단 간 갈등이 해소되지 않는다면 제2의 성수동 트리마제 조합 부도 사태가 발생할 수 있다는 의견이 나타났다.

서울시는 2022년 4월부터 신조합과 시공사업단 간 갈등을 해소하고, 조합의 부도를 방지하기 위하여 중재를 시도하였으며, 공사 중단 약 40일 후인 5월 27일 제1차 중재안이 제시되었다. 서울시가 제시한 중재안에 대해 신조합은 대부분 수용하겠다는 입장을 밝혔으나 시공사업단은 신조합이 공사 마감재 업체 명단을 제시하면서 계약 수정을 요구하는 등 신뢰도가 부족하다는 이유로 거부하였다. 신조합과 시공사업단 간 갈등이 지속되자 2022년 6월 9일 둔촌주공조합정상화위원회(정상위)는 신조합의 집행부 해임을 결정하면서 새로운 행위자로 등장하게 된다.

6월 15일 신조합의 입장에서는 갈등을 해결해야 할 큰 이유가 발생하였다. 대주단(24개 금융사)이 신조합에게 대출 연장이 불가능하다고 통보한 것이다. 신조합은 대주단에게 공사비 명목으로 대출한 7,000억원을 대출하였으나 시공사업단 간 갈등으로 대출 지원이 불가능해지자 신조합은 대주단에게 7,000억원을 8월 23일 대출만기까지 상환해야 하는 상황이 발생하였다. 따라서, 신조합은 약 6,000명의 조합원이 1인당 1억원 이상씩 상환해야 하는 상황이 발생하였다. 시공사업단은 신조합이 대주단에게 7,000억원을 상환하지 못하고 파산하게 되면 대주단에게 대위변제하여 사업권을 획득할 수도 있게 된 것이다. 만약 이런 상황이 발생하게 되면, 전술한 성수동 트라마제 조합 부도 사태와 유사한 사태가 다시 발생하는 것이었다.

공사 중단 약 85일 후인 7월 7일 신조합과 시공사업단은 총 9개 쟁점 중 8개 쟁점에 대해서는 합의하였으나 상가 분쟁 관련 중재안에 합의를 하지 못하였다. 서울시가 7월 7일 중재 상황을 발표한 이후 신조합과 시공사업단은 중재안을 거부하면서 서울시의 중재가 무산되었다. 9가지 쟁점은 ①기존 계약 공사비 재검증, ②분양가 심의, ③일반분양 및 조합원 분양, ④설계 및 계약변경, ⑤검증, ⑥총회의결, ⑦공사재개, ⑧상가, ⑨합의문의 효력 및 위반 시 책임 등이며, 이 중 상가에 대한 쟁점만 합의하지 못하였다(서울시 보도참고자료, 2022.7.7)

이후 상가와 관련된 갈등이 핵심 쟁점으로 등장하였는데, 이 갈등은 시공사업단과 무관한 신조합 및 상가대표기구(통합상가위원회)와 상가 재건축사업을 관리하는 건물사업관리업체(PM) 간 발생한 분쟁이다. 2012년 당시 상가 조합적인 상가대표기구가 둔촌아파트상가재건축위원회와 상가 재건축사업 관리 계약을 체결하였고 아파트 조합과 별개로 상가에 대한 재건축 공사를 건물사업관리업체(PM)와 진행하였다.

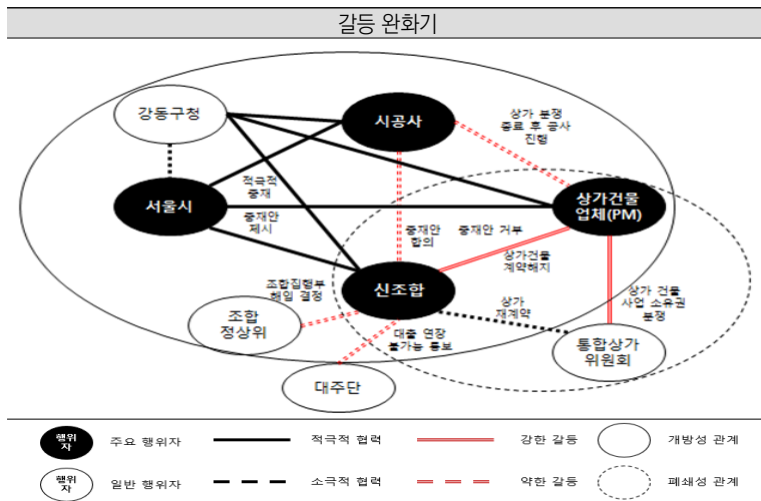
하지만, 2021년 7월에 신조합은 임시총회에서 조합 정관 변경을 통해 기존의 둔

7) 성수1지역주택조합이 글로벌 금융위기로 시행사가 도산하고 조합과 시공사 간 갈등으로 조합이 부도난 사건. 결국, 조합은 사업부지와 분양 권리를 박탈당하는 대표적인 지역주택조합 실패사례임(중앙일보, 2022.06.03.)

촌아파트상가재건축위원회를 취소하고, 새로운 상가대표기구인 통합상가위원회를 설치하면서 상가대표기구를 교체하였다. 이와 함께 기존에 공사를 진행한 건물사업 관리업체(PM)와의 계약을 해지하면서 갈등이 발생한 것이다. 시공사업단은 둔촌주 공아파트 재건축사업에 영향을 미칠 수 있으므로 조합이 건물사업관리업체(PM)와의 갈등을 해결해야 공사를 재개할 수 있다고 통보하였다. 시공사업단은 재건축이 진행되는 아파트 85개 동 중 2개 동은 건물사업관리업체(PM)사가 건설하는 상가 위에 건설되므로 조합과 건물사업관리업체(PM)가 갈등이 지속되면 아파트 공사를 진행할 수 없으므로 갈등 해결을 촉구하였다.

갈등 완화기는 지방정부인 서울시와 신조합 및 시공사업단이 주요행위자이며, 상가 재건축사업을 관리하는 건물사업관리업체(PM)가 새로운 주요행위자로 등장하였다. 다만, 신조합과 시공사업단은 갈등 확대기까지 이익추구라는 목표를 달성하기 위한 수단 차이로 강한 갈등 관계를 유지하였으나 갈등 완화기에서는 서울시의 중재로 강한 갈등 관계에서 약한 갈등 관계로 변화하였다. 다만, 새롭게 등장한 건물사업관리업체(PM)와 신조합은 강한 갈등 관계를 형성하면서 폐쇄적인 관계구조를 형성하게 된다. 이와 함께, 건물사업관리업체(PM)와 시공사업단 역시 공사 진행을 위해 약한 갈등 관계를 형성하게 되고, 연결구조는 수평적인 관계구조를 형성하게 된다. 서울시는 7월 7일 중재안을 제시하는 등 적극적인 협력적 상호작용과 수평적이고 개방적인 관계구조를 형성한다. 이러한 갈등 완화기는 서울시가 1차 중재안을 제시한 2022년 5월 말부터 중재안의 9가지 쟁점 중 8가지 쟁점만 합의된 7월 초까지 지속된다.

[그림 5] 갈등 완화기 재건축사업 네트워크



5) 갈등 해소기

갈등 해소기는 갈등의 이해당사자 간 갈등 해결을 위한 노력을 통해 갈등이 해소되어 소멸되는 단계이다. 하지만, 합의한 성과물에 대한 이행이 새로운 갈등의 잠복기로 순환될 가능성이 존재하는 단계이다. 2022년 7월 7일 서울시가 제시한 1차 중재안에 최종 합의되지 못한 상태가 지속된다. 7월 26일 시공사업단은 8월 5일까지 대출상환계약 제출 등을 요구하면서 신조합을 압박하게 되자 다음날인 7월 27일 신조합의 장과 집행부는 전원 사임을 하였고, 둔촌주공조합정상화위원회(정상위)가 집행부를 대신해 갈등 해결을 위한 노력을 지속하였다.

서울시는 분쟁해결을 위해 지속적으로 중재를 실시한 결과, 7월 29일 둔촌주공 재건축조합집행부(조합), 둔촌주공조합정상화위원회, 시공사업단, 강동구가 중재안을 합의하였고 공사 중단 118일만인 8월 11일에 조합과 시공사업단이 중재안을 최종적으로 합의하였다. 총 9개 쟁점 중 상가에 대한 쟁점도 합의가 되면서 합의된 사항대로 진행되고, 각종 인·허가 및 분양일정 등이 진행될 경우 11월 초부터 공사가 재개될 것으로 예상되면서 갈등이 해소된다(서울시 보도참고자료, 2022.8.11).

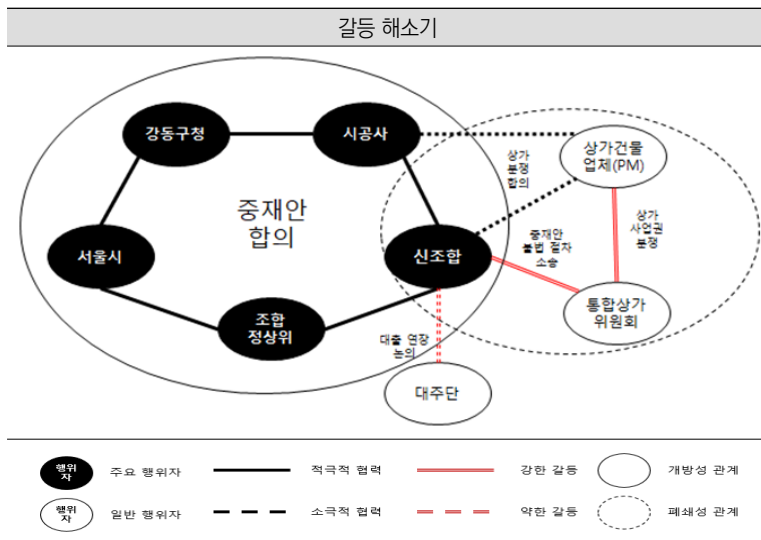
하지만, 최종합의가 진행된 8월 11일 다음 날인 8월 12일 시공사업단 4개 건설사 중 한 곳이 조합이 대주단에게 대출한 7,000억원 중 1,645억원의 채무인수(대위변제)를 결정하면서 논란이 발생하였다. 해당 건설사는 대주단이 만기 연장을 거부할 것을 대비하여 대위변제를 결정하였다고 밝히는 등 논란이 남은 상태였다.

또한, 상가에 대한 쟁점의 합의 내용을 살펴보면, 신조합은 공사 중단까지 건물사업관리업체(PM)가 수행한 상가 관련 공사를 인정하고, 이후 건물사업관리업체(PM)가 상가 유치권 행사를 포함한 분쟁에 합의하였다. 하지만, 2021년 7월 신조합이 총회에서 정관 변경을 통해 새로운 상가대표기구인 통합상가위원회(통합위)를 설치하였으나 상가와 관련된 분쟁의 합의에 통합상가위원회를 배제하고 진행하였다. 따라서 통합상가위원회는 법적 지위가 분명한 상가업무 주관단체를 배제하고 합의를 진행한 것은 불법적인 절차로 지적하면서 소송을 진행하겠다고 밝히는 등 중재한 합의를 통해 갈등이 해소되었으나 채무인수(대위변제), 상가 분쟁이라는 새로운 갈등이 잠복기로 순환될 가능성이 남아있었다. 최종적으로 2022년 10월 17일 공사 중단 186일 만에 공사가 재개되었으며 2022년 12월 5일 분양을 시작하게 되면서 갈등은 해소되었다.

갈등 해소기의 주요행위자는 신조합, 시공사업단, 조합정상위, 강동구, 서울시이며, 이들은 모두 공사재개라는 공통의 목표를 위해 우호적이고 적극적인 협력적 상

호작용 관계를 형성하였다. 이와 함께, 과거 수직적이고 폐쇄적인 연결구조에서 수평적이고 개방적인 연결구조로 변화하게 된다. 또 다른 행위자인 건물사업관리업체(PM) 역시 갈등적 상호관계에서 협력적인 상호관계로 변화하게 된다. 다만, 과거 조합과 협력적 관계였던 통합상가위원회가 합의안 결정에 배제되어 강한 갈등적 상호작용 관계를 형성하게 되었으나 공사가 재개되고 분양이 시작되면서 갈등은 해소된다. 이러한 갈등 해소기는 2022년 7월 초부터 분쟁이 최종 합의되고 공사가 재개된 10월까지 지속된다.

[그림 6] 갈등 해소기 재건축사업 네트워크



3. 재건축사업 네트워크 분석결과 종합

둔촌주공아파트 재건축사업을 둘러싼 정책네트워크 분석결과를 요약하면 <표 6>과 같다. 첫째, 갈등 잠복기의 주요행위자는 구조합과 시공사업단이며, 지방정부인 서울시와 강동구청은 일반행위자로 모든 행위자는 재건축사업 수행이라는 공통의 목표를 달성하기 위해 수평적이고 개방적인 관계를 형성하고 있다. 구조합과 시공사업단은 재건축사업으로 이익을 추구하고 있으며, 지방정부인 서울시와 강동구는 재건축사업 진행 관련 행정업무와 관리감독 업무만 수행하고 있어 이해관계의 충돌이 발생하지 않은 단계이다.

〈표 6〉 갈등단계별 정책네트워크 분석

일시	갈등 잠복기	갈등 표면화기	갈등 확대기	갈등 완화기	갈등 해소기
기간	06.11~20.06	20.07~21.12	22.01~22.05	22.05~22.07	22.07~22.10
행위자	주요	구조합 시공사업단	구조합 신조합 시공사업단 주택도시보증공사	신조합 시공사업단 서울시 상가건물 업체(PM)	신조합 조합정상위 시공사업단 서울시 강동구
	일반	서울시 강동구청	서울시 강동구청	서울시 강동구청	강동구청 조합정상위 통합위 대주단
상호 작용	구조합-시공사 : 적극적 협력 민간(구조합, 시공사업단) -공공(서울시, 강동구) : 소극적 협력	신조합- 시공사업단 : 강한 갈등 신조합- 시공사업단 : 약한 갈등	신조합 -시공사업단 : 강한 갈등 서울시- 신조합, 시공사 : 소극적 협력	신조합 -시공사업단 : 약한 갈등 신조합-PM : 강한 갈등 시공사업단-PM : 약한 갈등 서울시-신조합, 시공사업단 : 강한 협력적	신조합-정상위-시 공사업단 -서울시-강동구 : 적극적 협력 신조합·시공사업단- PM : 소극적 협력 신조합-통합위 : 강한 갈등
연결 구조	수평적· 개방적 관계	목표달성 수단의 차이 발생 수직적·폐쇄적 관계	수직적·폐쇄적 관계 주요·일반 행위자 개방적 관계	수평적·개방적 관계 일부 수직적·폐쇄적	수평적·개방적 관계 일부 수직적·폐쇄적
정책 제도	「도시 및 주거환경기본법」 제2조의 정비사업	민간택지 분양가 상한제 실시	2022.01. 광주 아파트 붕괴사고		
지방 정부 역할	서울시 및 강동구청 관리감독 업무수행	중재 역할 부재 관리감독 업무수행	소극적 중재 시도 갈등 확대	적극적 중재 시도 갈등 거래비용 발생	적극적 중재 시도 협상 진행

둘째, 갈등 표면화기의 주요행위자는 구조합, 신조합, 시공사업단, 주택도시보증공사로 분양가상한제도 시행과 공사비 증액계약을 원인으로 각 행위자 간 목표달성을 위한 수단에서 차이가 발생하면서 이해충돌과 갈등이 발생한다. 구조합, 시공

사업단 및 주택도시보증공사와 신조합 간 이해충돌이 발생하면서 폐쇄적이고 수직적인 관계를 형성하게 된다. 지방정부인 서울시와 강동구는 일반행위자로 갈등이 발생하였으나 직접적인 피해가 발생하지 않아 조정자의 중재 역할을 수행하지 않았다.

셋째, 갈등 확대기의 주요행위자는 신조합과 시공사사업단으로 이해관계 충돌로 폐쇄적인 관계를 형성하면서 스스로 협상 및 갈등을 해결하지 못해 공사가 중단되는 손실이 발생한다. 지방정부인 서울시는 공사 중단으로 피해가 발생하자 갈등을 중재하기 위해 주요행위자와 개방적인 관계를 형성하지만, 소극적인 중재 및 협력 관계를 형성하면서 갈등은 확대된다.

넷째, 갈등 완화기의 주요행위자는 신조합, 시공사사업단, 서울시로 피해를 최소화하기 서울시가 적극적인 중재 역할을 수행하면서 개방적 관계를 형성하게 된다. 하지만, 건물사업관리업체(PM)가 새로운 주요행위자로 등장하면서 신조합과 이해관계 충돌로 강한 갈등 관계와 폐쇄적인 관계를 형성하게 되는 등 개방적 및 폐쇄적 관계가 복잡하게 형성된다.

마지막 갈등 해소기의 주요행위자는 지방정부인 서울시, 강동구와 시공사사업단, 신조합, 조합정상위원회로 분쟁 해결을 위해 서로 적극적으로 협력하는 개방적 관계를 형성한다. 서울시가 강동구의 적극적인 중재로 협상이 최종 합의가 되면서 갈등이 해소되었으나, 여전히 신조합, 건물사업관리업체(PM) 및 통합상가위원회의 갈등이 이어지면서 폐쇄적인 관계를 형성하였다. 최종적으로 공사가 재개되면서 모든 행위자는 개방적이고 적극적인 협력 관계를 형성하게 되었다.

4. 재건축사업 갈등해결을 위한 지방정부의 역할

둔촌주공아파트 재건축사업을 둘러싼 이해관계 갈등분석을 통해서 광역 및 기초자치단체를 포함한 지방정부의 역할을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방정부는 재건축사업을 둘러싼 이해당사자들이 이해충돌 상황에서 자신들의 입장만을 고수하여 스스로 협상테이블을 만들기 어려워 손실이 극대화되어가는 상황으로 갈 수 있는 소위, 집단행동의 딜레마 상황에 직면하지 않도록 협상테이블을 만드는 적절한 조치를 해야 한다. 조합, 시공사사업단, 대주단 등 상충적인 이해관계를 지닌 행위자들이 자신들의 이익만 추구하는 경우, 손해가 발생하는 상황이 발생할 수 있고 이해당사자의 노력만으로는 갈등과 손실상황을 해결하는 것이 어렵다. 따라서, 지방정부는 제3자적 입장에서 재건축사업의 규모를 고려하여 필요한 경우 팀수준의 갈등

등관리지원그룹을 구성하여 대응할 필요가 있다. 갈등 이해당사자들이 상황에 대한 객관적 판단과 행동수정의 동기를 가질 수 있도록 재건축사업의 영향분석을 하는 지원자 역할도 고려해 볼 수가 있다. 재건축사업추진과정에서 이해충돌 상황의 고착으로 장기간 사업이 중단되어 공멸의 상황에 빠진 사례들을 흔하게 볼 수 있는데, 그 사회적 여파를 고려할 때 지방정부의 효과적 해결을 위한 적극적 역할이 필요하다. 본 연구의 사례에서 공사가 중단되기 전 신조합과 시공사업단 간 분양가 책정 과정에서 이해충돌 상황이 발생하였으나 서울시는 적극적인 갈등관리를 시도하지 않았으며, 신조합과 시공사업단 간 제대로 된 협상이 이루어지지 않아 공사가 중단되는 결과를 맞이하기도 하였다.

둘째, 지방정부는 필요한 경우 합리적인 갈등조정과 협상이 촉진될 수 있도록 적극적인 지원자 및 조정자 역할을 해야 한다. 이해충돌의 상황에서 당사자들만의 노력으로 해결이 어렵고, 지역사회 미칠 수 있는 영향을 고려해 조정역할이 필요하다고 판단되는 경우, 문제해결을 적극적으로 시도해야 한다. 재건축사업의 규모나 이해관계구조를 고려하여 광역 및 기초자치단체는 합리적인 조정위원회를 구성할 수 있도록 지원해야 한다. 조정 노력은 협상을 촉진하여 합의도출을 이끌어 비용부담이나 손실을 최소화할 수 있으며, 갈등상황이 개선될 수 있음을 이해시키는 노력이 필요하다. 사업 초기 갈등으로 재건축사업이 지연되는 경우, 지방정부는 기부부지 범위, 용적률 상향 가능성 등 필요한 사안에 대하여 재건축 이해당사자 간 이해충돌의 가능성을 줄이는데 동기부여가 될 수 있도록 협의조정위원회를 적절하게 활용하는 것도 검토할 수 있다. 실질적인 인허가 권한이 있는 강동구와 서울시는 계약 공사비 재검증, 분양가 심의, 설계 및 계약변경 등 쟁점 상황을 해결하기 위한 적극적인 조정자 역할을 시기적으로 적절하게 수행하지 못한 것으로 보인다.

일반적으로 재건축사업 인허가 후에는 조합, 시공사업단, 금융대주단 등 민간영역의 이해관계자들은 국토부, 서울시, 강동구 등 정부 의견을 반영할 동기가 약하며, 이익을 극대화하는 행위를 보이기도 한다. 재건축사업 인허가 후 대내·외 환경이나 이해관계구조가 바뀌면서 새로운 갈등이 발생하는데, 이해충돌상황이 지속되면 이해관계자의 손해도 커질 수밖에 없다. 극단적 대치상황이 발생하기도 하며, 이해충돌상황에서 교섭력 확보를 위해 소송을 남발하기도 하면서 문제해결은 더욱 복잡해지고 이해당사자의 비용증가뿐만 아니라 사회적 손실도 증가한다. 이러한 과정에서 효과적인 조정 활동을 위해서는 이해충돌당사자의 상황분석이 무엇보다도 중요한 역할을 할 수 있다.

또한, 조정은 강제성이 없다는 한계를 지니고 있는데, 강제성을 지닌 중재를 결

합하는 조정-중재 기법의 활용도 가능할 수 있다. 이를 통해 이해충돌 당사자가 적극적으로 조정·중재에 참여할 수 있도록 유도해 나갈 필요도 있다. 둔촌주공아파트 재건축사례처럼 대규모의 재건축사업 갈등에서 조합원의 부담금이 증가하고, 공사 지연에 따른 시공사업단의 피해도 커지는 경우 사회적 파급효과도 크다. 따라서, 강제조정프로세스의 설계도 검토할 필요가 있지만, 무엇보다 이해관계자 각자의 손해에 대한 인정과 공동의 노력을 통한 문제해결의 의지와 공감대 형성이 중요하므로 가능한 협력적 거버넌스가 작동될 수 있도록 노력이 필요하다. 사회적 자본형성이 가능한 합리적인 갈등조정기제가 마련될 필요가 있는 것이다.

셋째, 지방정부는 재건축을 둘러싼 이해당사자대표들의 협상 과정에서 나타날 수 있는 위임-대리인의 문제를 예방하고 해결할 수 있는 대책도 검토해야 한다. 협상대표가 협상테이블에서 타협하고 합의한 내용이 그 대표의 소속 집단구성원의 의사와 다른 경우 새로운 갈등과 충돌상황으로 전개될 수 있다. 예컨대 조합원들의 이해와 배치되는 조합대표의 선택행위에 도덕적 해이 및 속이는 행위 등이 있다면 이해관계의 충돌상황이 발생할 수 있다. 또한, 협상에서 합의한 내용의 추진과정에서 이견이 발생하면 협상에 참여하는 대표의 불신문제를 낳을 수 있고, 다음 협상테이블을 마련하는데 어려움을 초래할 수도 있다. 조합대표는 협상 내용에 대하여 조합 임시총회의 승인을 받아야 하는 과제가 있으며, 시공사업단 역시 구성원 간 이해관계가 다르게 작용할 수 있으며, 마찬가지로 24개 금융기관이 참여하는 금융대주단 구성원 간에도 협상 내용에 이견이 있을 수 있다. 협상에 참여하는 각 집단별 대표의 협상 내용 인정에 대한 공적 확약을 받는 노력이 필요한 것이다. 이와 함께, 협상대표자들은 소속집단구성원들에게 사적 이익을 취하지 않겠다는 것에 대한 공약도 필요하다. 이러한 작업은 공적 담보가 신뢰를 형성하는데 중요한 역할을 할 수 있다는 점에서 지방정부는 원활하게 작업이 이루어질 수 있도록 역할을 해야 한다. 즉, 지방정부는 일련의 공약 확보에 필요한 지원과 협상 내용의 이행을 보호할 수 있도록 노력해야 한다. 본 사례에서 서울시가 제시한 중재안은 상가 관련 분쟁의 해결에 한계를 보였고, 이 점은 새로운 갈등의 원인으로 작용하였다.

넷째, 재개발, 재건축사업이 주택시장이나 지역사회, 나아가 사회에 미치는 파급효과를 고려하여 지방정부는 관련 갈등관리기능을 수행할 수 있는 시스템을 새롭게 구축할 필요가 있다. 갈등 예방을 위한 조치들, 사후 갈등조정 및 협상 지원 등, 광역 및 기초자치단체 간 역할을 유기적으로 분담하여 갈등관리기능을 체계적으로 수행하도록 할 필요가 있다. 지역별 재건축 및 재개발 현황파악, 갈등과정에 대한 사례분석, 각 사례에서 갈등 해결을 위한 촉진자 및 조정자 역할에 대한 평가와 전

망, 재건축 및 재개발 관련 학습가능한 정보축적 및 정보제공 등, 광역자치단체에서 가능한 부분과 기초자치단체에서 가능한 부분을 파악하여 효율적인 협업구조를 만들어 나갈 필요가 있다. 재개발 및 재건축사업을 둘러싼 갈등의 특성, 갈등전개 과정, 이해관계 대립양상과 구조, 이해관계의 속성, 이해충돌에 따른 갈등의 부정적 파급효과 등, 축적된 자료를 토대로 갈등관리를 위한 가이드라인을 마련할 필요가 있다. 효과적인 관여 시기, 지원요소, 갈등조정과 협상 프로세스 설계, 대표 공약 확보를 위한 지원체계 등 적절한 대응요소를 마련하여 중앙정부, 광역-기초자치단체 간 협력적인 역할분담과 공동대응이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

V. 결론

본 연구는 둔촌주공아파트 재건축사업을 사례로 주택 재개발 사업과정에서 발생하는 갈등을 갈등주기론을 적용하여 총 5단계로 구분하고, 각 단계별 정책네트워크 모형을 활용하여 이해관계자의 연결구조 및 특징을 분석하였으며 이를 통해 갈등 해결을 위한 지방정부의 역할을 살펴보았다. 분석결과, 재건축사업을 둘러싼 이해관계는 환경과 행위자의 역할 변화 속에 변화하며, 이로 인해 갈등이 발생하고, 관계양상에 따라 갈등은 증폭되며, 스스로 문제해결이 어려운 상황으로 나아갈 수 있다는 점을 알 수 있었다.

둔촌주공아파트 재건축사업과정에서 공통의 목표를 가진 사업 초반에는 모든 행위자가 개방적 관계를 통해 서로 협력적이며 의사전달 등이 자유로운 관계를 형성하였다. 하지만, 새로운 정책 시도, 행위자 간 이익추구 등 환경과 행위자의 역할이 변화하면서 목표를 달성하기 위한 수단이 행위자 간 차이가 나타나면서 갈등이 발생하는 것을 확인하였다. 특히, 이익을 추구하는 새로운 행위자의 등장은 기존 행위자와 갈등을 유발하였고, 갈등이 발생하면서 개방적이고 수평적인 관계는 다른 목표를 가진 행위자와 의사소통이 단절된 구조로 변화하면서 갈등이 고조되는 것을 확인하였다. 즉, 환경변화를 통해 행위자들이 추구하는 이익이 변화하면서 행위자 간 이익을 극대화하기 위해 갈등이 발생하였으며 폐쇄적인 관계 형성을 통해 갈등이 증폭되고 이해당사자 간의 노력으로는 갈등 해결이 불가능한 것을 확인하였다.

본 연구를 토대로 재개발 및 재건축사업과정에서 발생하는 갈등을 해결하기 위한 지방정부의 역할을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 지방정부는 재건축사업을 둘러

싼 이해당사자들 간 이해충돌 상황에서 집단행동의 딜레마 상황에 직면하지 않도록 일정한 역할을 하여야 한다. 폐쇄적인 연결구조에서는 서로의 정보를 공유하고 타협할 수 있는 기회가 부족하다. 갈등당사자들이 협상테이블에서 논의할 수 있는 연결점과 기회의 장을 마련하고 지원하는 것은 갈등 해결의 중요한 기점으로 작용할 수 있다. 둘째, 지방정부는 합리적인 갈등조정과 협상이 이루어질 수 있도록 적극적인 조정자 역할을 수행해야 한다. 지방정부는 갈등 발생시 제3자로서 빠른 조정의 발취 시도가 필요하다. 본 사례에서 갈등을 해결하기 위한 시도가 조금 더 이른 시점에 적극적으로 이루어졌다면 사회적 비용이 감소될 수 있었다. 재건축사업은 다수의 이해관계자가 이익추구라는 각자의 목표를 달성하기 위해 복잡한 관계를 형성하므로 각 이해관계자의 이익을 최대한 보장하고 타협할 수 있는 유능한 조정자가 되어야 한다. 상황분석에 토대를 둔 조정자가 될 수 있도록 역량을 형성하는 노력이 필요하다. 셋째, 재건축이슈를 둘러싼 협상과정에서 발생할 수 있는 위임-대리인 문제를 예방하고 해결할 수 있는 대책을 마련하고, 협상 내용이 이행될 수 있도록 보호하는 노력을 해야 한다. 본 연구의 사례에서 서울시의 중재안에 갈등의 이해관계자가 최종 합의하였으나 여전히 건물사업관리업체(PM)와 통합상가위원회 관련 일부 분쟁은 해결하지 못해 갈등이 언제든지 고조될 가능성이 존재하였다. 협상 대리인의 문제해결을 위한 지원체계를 갖추어야 하는 이유이다. 마지막으로, 재개발 및 재건축사업이 사회에 미치는 파급효과를 고려하여 지방정부는 효과적인 갈등관리기능을 수행할 수 있는 가이드라인, 협상 프로세스 설계 등 체계적인 갈등관리시스템을 구축해야 한다.

본 연구는 재건축사업을 둘러싼 민-민 갈등의 이해관계구조파악에서 정책네트워크 모형의 유용성을 이해할 수 있었다. 이와 함께 재건축사업과정에서 발생하는 민-민 갈등은 사회적 갈등으로 확산될 수 있고, 공공성의 관점에서 바라보아야 할 문제로 확대될 수 있다는 점을 확인할 수 있었으며, 민-민 갈등 해결을 위해 지방정부 역할의 중요성을 확인할 수가 있었다는 점에 의미를 부여할 수 있다.

참고문헌

- 강은숙. (2002). “정책변동의 정책네트워크이론적 분석: 그린벨트정책을 중심으로.” 「한국사회와 행정연구」, 13(1): 103-125.
- 김광구·이선우. (2011). “조정기제를 이용한 갈등해소: 국립서울병원 사례를 중심으로”

- 로.” 「한국지방자치학회보」, 23(1): 1-25.
- 김대연·홍성우. (2015). “정책네트워크 관점에서의 단말기 보조금 규제정책 형성과정 분석.” 「한국거버넌스학회보」, 22(1): 1-32.
- 김두환. (2005). “사회갈등해결에서 숙의적 시민참여와 대안적 분쟁해결 접근 비교.” 「시민사회와 NGO」, 3(1): 143-171.
- 김민곤·천지은·최은호. (2016). “구룡마을 개발갈등사례 분석: 다중흐름모형을 중심으로.” 「공존협력연구」, 2(2): 49-74.
- 김선경·양재대·원준연. (2003). “도시계획 결정과정의 정책네트워크 분석.” 「행정논총」, 41.
- 김성연·이영환·박윤재. (2011). “주택재개발사업 추진단계별 갈등분류와 갈등관리.” 「주택연구」, 19(1): 117-138.
- _____. (2010). “정책과정분석에서의 정책네트워크 (Policy Network) 모형-이론적·실천적 적실성의 검토 및 제언.” 「한국정책학회보」, 19(4): 177-210.
- 김승일. (2011). “중앙정부와 지역주민 간 정책갈등과 조정에 관한 연구: 강원도 내 4개 댐건설 추진사례를 중심으로.” 「한국행정과 정책연구」, 9(1): 53-82.
- 김영중. (2005). “방폐장입지선정과정의 정책네트워크 분석: 경주지역 유치활동을 중심으로.” 「한국정책과학학회보」, 9(4): 287-316.
- 김학린. (2011). “한국 공공갈등의 생애주기별 특징에 대한 경험적 분석.” 「한국사회와 행정연구」, 22(3): 47-67.
- 김혜천·정경용. (2018). “주택재개발사업과정의 갈등 유형과 사업지연에 미치는 영향에 관한 연구-대전광역시 중구 주택재개발사업을 대상으로.” 「지역개발연구」, 50(2): 1-19.
- 방성훈·변창흠. (2012). “정책네트워크 분석을 활용한 주택재개발사업의 이해주체 간 갈등관계 변화 과정 연구.” 「도시행정학보」, 25(1): 201-239.
- 배응환. (2001). “정책네트워크모형의 행정학연구에 적용탐색.” 「한국행정연구」, 10(3): 258-300.
- 사득환. (1997). “지방시대 환경갈등의 해결기제: 제 3 자 조정을 중심으로.” 「한국행정학보」, 31(3): 3187-3201.
- 여관현·최근희. (2012). “정책네트워크 관점의 도시재개발사업 갈등구조 연구: 서울시 용산 4 구역 재개발사례를 중심으로.” 「도시행정학보」, 25(1): 109-137.
- 여관현·최조순·최근희. (2011). “도시환경정비사업 갈등형성과정의 정책네트워크 분석: 용산 4 구역 국제업무지구를 중심으로.” 「도시행정학보」, 24(2): 121-148.

- 이대웅·이종구·김태진. (2016). “철도역 중심의 복합개발 관련 정책갈등 사례연구: 양정역 중심 복합개발 사례를 중심으로.” 「지방행정연구」, 30(4): 289-330.
- 이선우·오성호. (2009). 「협상론」. 서울: 한국방송통신대학교 출판부.
- 이승모. (2018). “밀양 송전선로 건설 갈등사례의 분석과 시사점: 갈등전환 이론의 적용.” 「한국공공관리학보」, 32(4): 277-299.
- 이용훈. (2013). “부동산개발사업의 갈등관리에 관한 연구-용산재개발사업을 중심으로.” 「부동산학보」, (52): 159-172.
- 이장우·성주한·정상철. (2020). “창원시 재개발사업 추진단계별 갈등요인 분석에 대한 연구.” 「주거환경」, 18(1): 147-164.
- 이종열·권해수. (1998). “지역개발과정상 지방자치단체간 갈등분석과 관리전략: 위천공단지정 사례분석.” 「한국정책학회보」, 7(3): 159-188.
- 전주상. (2000). “비선호시설 입지갈등요인에 관한 연구: 노원·목동·강남 쓰레기소각장 건설사례의 비교분석.” 「한국사회와 행정연구」, 11(2): 275-295.
- 정정길 외. (2003). 「정책학 원론」, 대영문화사.
- 지속가능발전위원회. (2005). 「공공갈등관리의이론과기법」, 논형.
- 최용선. (2014). “정책유형에 따른 정책 네트워크 구조 비교분석.” 「한국정책학회보」, 23(4): 37-70.
- 홍성만·박홍엽. (2006). 「공공정책갈등 생성과 증폭요인 연구: 비선호시설 입지갈등 사례를 중심으로」, 한국행정학회 하계학술발표논문집, 2006, 1-16.
- 황병상·강근복. (2004). “과학기술 정책과정의 정책네트워크 분석: 핵융합연구개발정책 사례를 중심으로.” 「한국정책학회보」, 13(2): 175-205.
- Baron, R. A(1990). *Conflict in organizations*.
- Dahrendorf, R(1959), *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford: Stanford University Press.
- Fisher, R. J. (1994). “Generic principles for resolving intergroup conflict.” *Journal of social issues*, 50(1): 47-66.
- Grant, J., & Schubert, K(1992). “A preliminary ordering of policy networks.” *European journal of political research, special issue: policy networks*. 21: 7-28.
- Hill, M(2005). *The public policy process*. Routledge.
- Hudson, J., & Lowe, S(2009). *Understanding the policy process: analysing welfare policy and practice*. Policy Press.

- Kenis, P., & Schneider, V(1991). *Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox*. In Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations (pp. 25-59). Campus Verlag.
- Klijn, E. H(1996). "Analyzing and managing policy processes in complex networks: A theoretical examination of the concept policy network and its problems." *Administration & Society*. 28(1): 90-119.
- Poitras, J., & Renaud, P(1997). *Mediation and reconciliation of interests in public disputes*. Carswell Legal Publications.
- Pondy, L. R(1967), "Organizational: Concepts and Models." *Administrative Science Quarterly*, 12(2): 296-320
- Rubin, J. Z., Pruitt, D. G., & Kim, S. H. (1994). *Social conflict: Escalation, stalemate, and settlement*. McGraw-Hill Book Company.
- Sandole, D. J., & Van der Merwe, H. (Eds.). (1993). *Conflict resolution theory and practice: Integration and application*. Manchester University Press.
- Smith, M. J(1993). *Pressure, power and policy: State autonomy and policy networks in Britain and the United States*(pp. 87-87). New York: Harvester Wheatsheaf.
- Süsskind, L., & Cruikshank, J(1987). *Breaking the impasse*. Consensual Approaches to Resolving Public.
- Van Waarden, F(1992). "Dimensions and types of policy networks." *European journal of political research*. 21(12): 29-52.
- Williams, A(2004). "Governance and sustainability: an investigation of the role of policy mediators in the European Union policy process." *Policy & Politics*. 32(1): 95-110.

경향신문. (2022.09.27.). "합의했는데도...‘공사중단’ 둔촌주공, 상가갈등에 발목잡히나".

매일경제. (2022.4.24.). "공사중단 10일째...둔촌주공 조합, 시공사 교체 할까".

_____. (2022.6.27.). "둔촌주공 정상위 "조합 집행부 해임 발의 요건 충족...8월 해임 총회"".

서울시 보도자료. (2013.1.17.). "서울시, 둔촌주공 아파트 '재건축 정비구역 지정' 통과".

- _____. (2014.5.22.). “둔촌주공아파트 주택재건축정비사업 건축심의 통과”. 서울시 해명자료. (2022.6.1.). “서울시, ‘공사중단’ 둔촌주공 ‘강제개입’ 중재안 내놔다”.
- 서울시 보도참고자료. (2022.7.7.). “둔촌주공 재건축사업 공사중단에 따른 서울시 중재 상황”.
- _____. (2022.8.11.). “둔촌주공아파트 조합·시공사 분쟁 최종 합의, 11월초 공사재개”.
- 서울신문. (2022.4.20.). “단군 이래 최대 재건축 ‘둔촌주공’ 공사 중단…금융사들 대응 논의”.
- _____. (2022.6.9.). “둔촌주공, 집행부 또 교체되나…정상위 “해임절차 착수”“.
- 서울경제. (2022.6.30.). “둔촌주공 조합·시공단…공사비 증액·검증 과정 등 잠정 합의”.
- 연합뉴스. (2022.4.13.). “협상도 끊겼다…둔촌주공 재건축 공사 사실상 초유의 중단 사태”.
- _____. (2022.6.1.). “공사중단 40여일 둔촌주공 사태 풀리나…서울시, 중재안 제시”.
- _____. (2022.6.2.). “둔촌주공 시공사업단 “서울시 중재안 거부”…사태 장기화”.
- _____. (2022.7.26.). “둔촌주공 시공단 “사업비 대위변제 후 조합에 법적 조치”.
- _____. (2022.8.11.). “둔촌주공 공사 재개된다…조합·시공단, 모든 쟁점에 합의”.
- _____. (2022.10.15.). “6개월간 멈춘 둔촌주공 17일 공사재개…총회서 95% 찬성 통과”.
- 조선일보. (2022.4.15.). “‘공사 중단’ 현수막 걸렸다, 1만2000가구 둔촌주공 재건축을 스톱”.
- 한국경제. (2022.4.15.). “유치권 행사 나선 둔촌주공 시공사업단 상황 장기화할 수도”.
- _____. (2022.5.31.). ““이러다 제 2의 트리마제 될라”…심각해지는 둔촌주공 사태”.
- _____. (2022.6.15.). “둔촌주공 조합 어찌나…”1인당 1억 이상 상환해야 할 판”.
- _____. (2022.8.9.). “둔촌주공 시공단, 대주단에 사업비 대출 6개월 연장 요청”.
- _____. (2022.9.20.). “둔촌주공 공사재개 청구서 나왔다…조합원 1인당 ‘3억원’ 추가”.

정기용(鄭琪庸): 주저자. 성균관대학교 국정전문대학원에서 박사학위를 취득하고 현재 경기복지재단 경기청년지원사업단의 연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 규제정책, 청년정책, 게임규제정책, 정책분석 및 평가 등이다. 최근 논문으로는 “경기도 청년들의 결혼 및 출산 인식차이에 관한 연구(2022)”, “청년의 인구사회경제적 요인에 따른 정책영역별 이질성과 동질성에 관한 연구(2022)”, “게임규제정책 수용성 제고를 위한 정책설계(2022)” 등이 있다(kyjung415@naver.com).

홍성만(洪性滿): 교신저자. 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 안양대학교 사회과학대학 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책분석, 과학기술·환경정책, 비정부조직, 갈등관리협상이다. 주요 논문으로는 “국책사업을 둘러싼 갈등에서 마을공동체 치유·회복을 위한 정부 역할 탐색(2018)”, “사회재난의 피해증폭 모형 연구(2019)”, “코로나 19 감염병 재난상황에서 갈등증폭 연구: 감염병 재난대응 정책형성과정에서 정부-의료계간 갈등을 중심으로(2020)” 등이 있다(smgreen@anyang.ac.kr).

A Study on the Role of Local Governments through Analysis of Conflict Process in Reconstruction Projects: Focusing on Policy Network Analysis of Reconstruction Project of Dunchon Jugong Apartment

Kiyong Jeong & Sungman Hong

The purpose of this study is to study the case of the reconstruction project of Dunchon Jugong Apartment and explore the desirable role of local governments to resolve conflicts arising in the reconstruction project. Based on this study, the role of local governments in resolving conflicts arising from redevelopment and reconstruction projects is as follows.

First, local governments should try to negotiate so as not to face the dilemma of collective action in a conflict of interest situation between stakeholders. Second, local governments should play an active mediator role so that reasonable conflict mediation and negotiations can take place. Third, it is necessary to prevent the delegation-agent problem, prepare measures for negotiations, and protect the contents of negotiations so that they can be implemented. Lastly, considering the social ripple effect, a system that can perform an effective conflict management function must be established. This study can be meaningful in that it theoretically expanded the application area of the policy network model and presented the role of local governments in resolving conflicts that may occur in the process of redevelopment and reconstruction projects.

[Key words: Conflict, Cycle of Conflict, Policy Network, Reconstruction, Dunchon Jugong Apartment]

원자력 정책과정에서 옹호연합 신념과 위협경직성 전략에 관한 연구

김예슬·이동규

본 연구는 후쿠시마 원전사고 이후 한국의 원자력 하위시스템 내 옹호연합과 전략을 확인하고자 하였다. 옹호연합은 내용분석과 퍼지클러스터링을 활용하여 확인하였다. 옹호연합의 전략은 국회의원회의록을 통해 파악하였다. 분석결과 원자력 반대연합(1군집), 원자력 찬성연합(2군집), 경계 행위자(2명)로 도출되었다. 특히 원자력 찬성연합이 위협경직성 전략을 사용하였음을 확인하였다. 해당 연합들은 원전사고가 우리나라에 미치는 영향이 적으며, 안전하다는 점을 근거로 제시하였다. 또한, 상위 의사결정자를 중심으로 한 회의를 통해, 대응을 표준화하였다. 원자력 찬성연합의 전략으로, 원자력 규제 법률과 기관의 신설이라는 정책변동이 일어났다. 본 연구는 원자력 하위시스템 내부의 옹호연합과 신념을 실증적으로 확인하였다는 점에서 이론적인 의의를 지닌다. 또한, 동일한 정당이나 기관에 속하더라도 행위자의 성격에 따라 다른 연합으로 분류될 수 있음을 확인하였다는 점에서 정책적 의의를 지닌다.

주제어: 옹호연합, 원자력 정책, 퍼지클러스터링

I. 서론

2011년 3월 11일 일본에서 발생한 동일본 대지진은 해안가에 있는 원자력발전소에도 영향을 미쳤다. 후쿠시마 제1원전의 원자로 냉각 기능이 상실되었으며, 대량의 방사성물질이 외부로 방출되었다. 이 사고 이후 독일, 스위스와 같은 몇몇 국가에서 원자력발전소를 축소하고자 하는 기조가 나타났다(박수경·장동현, 2019). 한국에서도 사고 직후에 원전 반대 운동이 활발하게 일어났다(뉴시스, 2011.03.25.). 하지만 2017년 문재인 정부의 탈원전 정책 이전까지 정부는 원전 확대 기조를 드

러내었다.¹⁾ 이처럼 우리나라와 인접한 국가에서 원전 사고가 발생하였지만, 원자력 발전소의 폐지로 이어지지는 않았다. 오히려 ‘원자력안전법’ 제정과 원자력안전위원회 설립이라는 기존의 논의가 정책변동으로 이어졌다.

국내 원전은 1950년대에 원자력 도입 이후, 국가 주도로 운용되었다(홍덕화, 2016). 원자력을 국가의 에너지 산업으로 정착하기 위해서는 많은 시간과 자본이 필요하기 때문이다(김영준·이찬구, 2018). 원전 도입 이후로 찬반논쟁은 끊이지 않았다. 원자력 찬성 측이 우세하였을 뿐, 원전 안전성에 대한 논쟁은 꾸준히 있었다. 후쿠시마 원전 사고 이전에는 정부부처를 중심으로 한나라당과 민주당이 원전을 지지하였다. 그러나 사고 발생 이후, 민주당은 원전을 반대하던 기존의 소수 진보 정당과 연합하여 원전 반대를 주장하였다(권태형·전영준, 2015).

이러한 상황에서, 다른 국가의 원전 사고가 왜 우리나라 원전의 단계적 폐지로 이어지지 않았는지를 규명하기 위하여 Nohrstedt(2008)가 논의한 수정된 옹호연합모형을 적용하였다. 수정된 옹호연합모형은 Sabatier 등(1987, 1993, 1998, 1999, 2007)이 논의한 옹호연합모형 가정을 기반으로 한다. 원자력 정책은 주로 국회의 교육과학기술위원회와 지식경제위원회에서 논의되었다. 위원회에 참석한 국회의원과 정부 측 참석자들은 각각 원전의 확대와 축소를 주장하였다. 이들은 자신의 지위나 능력을 이용하여 상대방을 설득하고자 하였다(Jenkins-Smith et al., 2018). 이처럼 국내의 원자력 정책은 옹호연합모형의 가정을 충족한다. 따라서 수정된 옹호연합모형을 적용하여 위기 후 작은 정책변동이 발생한 이유를 다루는 것이 타당하다고 판단하였다.

본 연구는 Nohrstedt(2008)의 수정된 옹호연합모형으로 일본 후쿠시마 원전사고 이후 원자력 정책과정을 확인하고자 한다. 구체적으로 첫째, 사고 이후, 원자력 찬성연합을 확인하고, 그들이 사용하는 전략을 확인한다. 둘째, 사고 이후, 원자력 반대연합을 확인하고, 그들이 사용하는 전략을 확인한다. 셋째, 수정된 옹호연합모형이 국내의 원자력 정책에 어떻게 적용되는지를 확인한다.

주요 연합을 확인하기 위하여 내용분석과 퍼지클러스터링을 활용하였다. 교육과학기술위원회와 지식경제위원회에 등장하는 행위자들의 발언을 5점 척도에 따라 코딩하였다. 이를 기반으로 군집을 형성하였으며, 각 행위자들의 소속 정도를 파악하였다. 시간적 범위는 2011년으로 한정하여²⁾ 국회회의록으로 분석을 진행하였다.

1) 제2차 국가에너지기본계획에서 원전설비의 신규 건설 계획이 등장하였으며(산업통상자원부, 2014), 2015년에는 월성1호기를 연장 가동하겠다고 발표하였다(연합뉴스, 2015.02.27.).

2) 국내 선행연구에 따르면, 중앙집권적인 한국의 정책과정 특성상 미국과 다르게 단기간에

II. 이론적 배경

1. Sabatier 등의 옹호연합모형(Advocacy coalition framework)

옹호연합모형(Advocacy coalition framework)은 유사한 신념체계를 지닌 행위자들이 ‘옹호 연합(Advocacy coalition)’을 형성하여 자신의 신념을 정책이나 프로그램으로 전환한다고 본다(Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). 이 과정에서 옹호연합은 정책 하위시스템³⁾ 내의 다른 연합과 경쟁하게 된다(Weible & Ingold, 2018). 정책 하위시스템 내에서 다른 연합에 비해 압도적인 영향력을 발휘하는 단 하나의 옹호연합을 지배적인 연합이라고 한다. 지배적인 연합에는 정책 반대가 거의 없다. 지배적인 연합이 있는 동안 정책 하위시스템은 정책 안정성을 유지한다(Jenkins-Smith et al., 2014).

행위자의 신념체계는 계층적인(hierarchically) 특징이 있다(Jenkins-Smith et al., 1991). 먼저 규범 핵심 신념(deep core beliefs)은 행위자의 규범적인 가치와 관련된다. 가장 변화하기 어려우며, 정책 하위시스템 전반에 적용된다. 정책 핵심 신념(policy core beliefs)은 특정 정책 하위시스템에 한정된 근본적인 정책 입장이다. 정책의 지향점, 가치의 우선순위와 관련된다(Jenkins-Smith et al., 2018). 2차적 측면(secondary aspect)은 정책 핵심 신념을 구현하기 위한 도구적인 결정과 관련된다(Sabatier, 1987). 세 가지 신념 중 2차적 측면이 가장 변화하기 쉽다.

정책변동은 정책 하위시스템의 안정적인 상태가 변화하면서 발생한다. 큰 정책 변동(major policy change)은 정책 하위시스템 내 행위자들의 정책 핵심 신념이 변화하며 발생한다. 큰 정책변동은 정책 하위시스템의 방향성이나 목표의 변화를 결과로 한다(Sabatier & Jenkins-Smith, 1999). 큰 정책변동의 원인은 외부적 원인과 내부적 원인이 있다. 외부적 원인은 정책 하위시스템의 통제 밖에 있는 것이다. 사회경제적 조건의 변화, 정권(regime)의 변화, 다른 정책 하위시스템에서 도출된 산출물, 위기나 재난과 같은 극단적인 사건을 포함한다. 내부적 원인은 정책 하위시스템 내에서 발생하는 것이다. 위기, 스캔들, 정책 실패 등이 포함된다(Jenkins-Smith et al., 2018). 정책 하위시스템 내에서 논쟁 도중 관련된 위기나 재난이 발생하였다면, 이는 내부적 원인으로 본다(김순양, 2010).

옹호연합 구성과 신념체계가 변화할 수 있다(서인석, 2016; 김모모·이찬구, 2021). 따라서 10년 이상의 분석기간이 아니더라도, 옹호연합 구성과 신념체계 변화를 확인할 수 있다고 판단하였다.

- 3) 정책 하위시스템(Policy Subsystem)은 특정 정책 문제를 다루기 위하여, 정기적으로 참여하는 행위자들의 집합을 의미한다(Sabatier, 1988).

〈표 1〉 정책 핵심 신념과 2차적 측면의 예시

구분	예시
정책 핵심 신념 (policy core beliefs)	• 정부 활동/시장 활동의 적절한 범위 • 정부의 다양한 구성단위 간 적절한 권한의 분배 • 복지가 가장 필요한 사회집단의 확인 • 본질적인 정책 갈등에서 태도 결정(예를 들어, 환경 보호 vs 경제 개발) • 그 가치에 대해 인지된 위협의 심각성 • 정책 도구와 관련된 기본적인 선택(예를 들어, 강제 vs 유도 vs 설득) • 사회의 다양한 부분에 의한 참여의 바람직함 - 대중 vs 엘리트 - 전문가 vs 선출직 공무원 • 해당 정책 영역에서 문제를 해결할 수 있는 사회의 능력 - 제로섬 경쟁 vs 수용 - 기술적인 낙관론 vs 비관론
2차적 측면 (secondary aspect)	• 행정 규칙, 예산 할당, 사건 처리, 법령의 해석, 법령의 수정 • 프로그램 수행, 문제의 중대함 등과 관련된 정보

출처: Sabatier(1987)

반면 작은 정책변동(minor policy change)은 정책 하위시스템 내 행위자들의 2차적 측면이 변화하며 발생한다. 작은 정책변동은 수단의 변화와 같은 사소한 변화를 결과로 한다(Sabatier & Jenkins-Smith, 1999). 작은 정책변동에는 정책 지향 학습(policy-oriented learning)과 협상된 합의(negotiated agreement)가 있다. 정책 지향 학습은 정책 하위시스템 내의 행위자들이 경험이나 새로운 정보를 얻음으로써, 정책 목표의 달성 또는 수정과 관련된 사고나 행동을 변경하는 것을 의미한다(Sabatier, 1998). 협상된 합의는 합의를 이끌 리더가 있을 때, 결정이 합의되었을 때, 자금이 마련되었을 때, 적절한 대안이 없을 때 등의 상황에서 이루어진다(Sabatier & Weible, 2007).

2. Nohrstedt(2008)의 수정된 옹호연합모형의 구성요소

옹호연합모형에서는 위기나 재난과 같은 외부적 원인 또는 내부적 원인이 발생하였을 때 큰 정책변동으로 이어진다고 보았다. 그러나 외부적 원인이나 내부적 원인이 있었음에도 작은 정책변동으로 이어지는 사례도 있었다. Nohrstedt는 그 이유를 찾고자 옹호연합모형의 가정과 용어를 기반으로 스웨덴의 원자력발전소 논쟁을 분석하였다. 그 과정에서 기존의 옹호연합모형에 ‘위협경직성 논제(threat rigidity thesis)’를 결합하였다.

1) 사건

수정된 옹호연합모형에서 사건은 외부적 혹은 내부적 원인의 재난이나 위기를 의미한다. 행위자들은 사건 발생으로 현 제도에 의문을 가지게 된다. 또한, 사건 대처에 있어 불확실성이 커지고, 시간 압박을 느끼는 것과 같이 관리적인 문제가 발생한다. 이 과정에서 정책 하위시스템 내에 지배적인 연합의 지위는 약화된다고(Weible & Ingold, 2018).

2) 소수 연합 동원

큰 정책변동은 소수 연합이 사건을 어떻게 기회로 삼는지가 핵심이다(Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Nohrstedt, 2008). 그래서 소수 연합은 자신의 정치적 자원을 최대로 활용하여 정책 목표를 추진하고자 한다.

소수 연합의 첫 번째 전략은 갈등의 범위를 확대하는 것이다. 사건의 성격, 원인, 위기의 심각성을 언급함으로써, 사건 발생 및 확대의 책임 소재를 명확히 밝히고자 한다. 기술적인 증거를 제시하여 자신들의 주장을 뒷받침하기도 한다(Kuipers, 2004; Stone, 1989). 이는 새로운 행위자들을 논쟁에 포함하여 소수 연합의 행동방향을 지지하도록 하기 위함이다(McBeth et al., 2007; Schattschneider, 1975).

두 번째 전략은 프레이밍이다. 이 전략에 따라 소수 연합은 자신들이 선호하는 방식으로 정책 문제를 묘사하여, 미디어, 대중, 정책결정자에게 제시한다(Nohrstedt, 2008). 소수 연합은 자신에게 유리한 방향으로 위기의 심각성을 드러내거나 오히려 심각하지 않은 것으로 표현할 수 있다(Jenkins-Smith & Sabatier, 1993).

3) 자원의 재분배

소수 연합이 자원을 동원한 후, 정책 하위시스템 내 행위자들 사이에서 자원이 재분배된다. 자원의 재분배는 옹호연합 지지자, 의사결정 권한, 자금, 과학적·기술적 전문가들의 관심, 일반 대중의 관심 이동을 포함한다(Nohrstedt & Weible, 2010).

4) 이익을 추구하기 위한 전략적인 행동

지배적인 연합은 이 단계에서 '위협'을 느낀다. 지배적인 연합은 자신의 신념과

이익⁴⁾을 보호하기 위하여 소수 연합에 대응한다(Nohrstedt, 2008). 우선 지배적인 연합의 대표자는 위협을 줄이기 위해 경직된 반응을 보인다. 이러한 경직된 반응은 위협경직성 효과⁵⁾에 의한 것이다.

첫 번째 대응 방식은 정보 처리의 제한이다. 위협 상황에서는 이 상황을 극복하기 위한 단 하나의 해결책만을 채택하고자 한다. 지배적인 연합은 해결책을 지지하거나 보충하는 객관적인 정보만을 수집한다. 또한, 상황을 최대한 단순하게 평가하고자 하며, 익숙한 사고방식과 행동 방식을 취한다(Holsti, 1971).

두 번째 대응 방식은 통제의 압박이다. 지배적인 연합 내 행위자들이 합의된 방식으로 행동하도록 절차와 행동을 표준화하고자 한다. 그 기준은 지배적인 연합의 대표자이다. 그래서 지배적인 연합의 대표자를 중심으로 권력이 집중되는 현상이 나타난다(Hermann, 1963).

5) 학습에 저항

지배적인 연합의 대표자 전략에 따라 지배적인 연합은 정책 학습의 가능성을 줄인다. 지배적인 연합의 행위자들은 자신의 권한을 활용하여 정책변동의 압박에 대응한다(Boin & Hart, 2003). 특히 공식적인 정책 분석을 통해 자신의 신념을 지지하고, 정밀하게 한다(Sabatier & Jenkins-Smith, 1999).

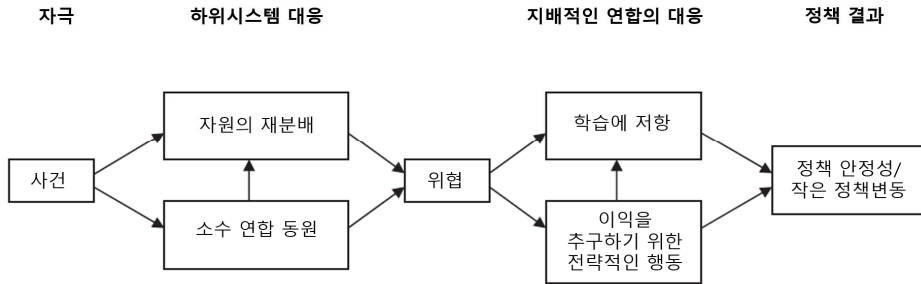
이때 활용하는 지위와 권한의 예시로, 법적 권한, 공적 지지를 모을 수 있는 능력, 주장을 설득력 있게 제시하는 능력, 문제 심각성과 원인, 정책 대안의 비용과 이익에 관한 정보의 이해, 정책 접근을 가능하게 하고, 연합의 메시지를 전파할 수 있는 자금, 외부 사건에 의해 촉진되는 정책 변화의 기회를 이용할 수 있는 능력이 있다(Sabatier & Weible, 2007).

이러한 지배적인 연합의 전략이 성공하게 되면 정책 안정성 혹은 작은 정책변동으로 이어진다.

4) 옹호연합모형에 따르면 행위자의 신념이 변화하여 정책이 변동된다(Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). 그러나 일부 연구자들은 개인의 이익(interests) 또한 정책 선택의 주요 동기(motivation)로 본다(McBeth et al., 2007; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Dudley & Richardson, 1999; Szarka, 2010; Goldstein et al., 1993; Nohrstedt, 2007, 2008).

5) 위협경직성은 지배적인 연합의 대표자가 위협 상황에서 새로운 정보를 차단하고, 정상에서 벗어난(deviant) 반응을 통제하면서 대응에서 유연성을 줄이는 것을 의미한다(Janis, 1972). 위협경직성 효과가 발생하는 이유는 위협의 원인에 관심을 집중하기 위함이다.

[그림 1] 정책 하위시스템에서 위기 발전과 정책 안정성



출처: Nohrstedt(2008)

3. 국내 옹호연합모형 선행연구 검토

국내에서 보건, 노동, 법 등 다양한 분야의 정책을 분석하기 위하여 옹호연합모형이 활용되었다. 옹호연합모형을 단독으로 사용하는 연구도 있었지만, 다중흐름모형과 결합하거나(정주호 외, 2017; 노은경·배수호, 2019), 정책아이디어에 관한 논의와 결합한 연구도 있었다(김대은·엄석진, 2022). 국내 선행연구는 정책변동의 주요 원인으로 정권의 변화를 언급하였다. 위기나 재난과 같은 사건이 정책변동에 영향을 준 연구도 있었으나(노은경·배수호, 2019, 김모모·이찬구, 2021; 김대은·엄석진, 2022), 집권정당의 변화도 중요한 변수임을 확인하였다.

옹호연합모형을 적용한 연구들은 주로 사례연구를 통해 분석하였다. 두 가지의 공통적인 한계가 드러났다. 첫째, 옹호연합 확인의 타당성 문제이다. 국내 선행연구에서는 주로 여당일 경우 정책에 찬성하는 지배적인 연합으로 등장하고, 야당일 경우 정책에 반대하는 소수연합으로 등장한다. 하지만 특정 당에 속한다고 하여 반드시 모든 행위자의 신념이 동일하지 않을 것이다. 이는 국내의 선행연구가 사례연구 방법을 활용하여 분석하기 때문에 이분법적으로 분석이 수행되었다고 볼 수 있다. 따라서 집단의 속성을 통하여 행위자 개인의 신념을 유추하는 방식보다는 행위자 개인의 신념에 맞는 옹호연합을 발견하는 방식이 필요하다.

둘째, 신념 확인의 타당성 문제이다. 국내 선행연구를 살펴보면, 신념을 확인한 후 전략을 분석하는 순서가 아닌, 전략 분석을 통하여 신념을 추정하는 방식이다. 이는 유사한 신념을 지닌 행위자가 모여 옹호연합을 구성한다는 옹호연합모형의 이론적인 논의와 반대되는 결과라고 할 수 있다. 따라서 옹호연합을 발견한 후 그 군집이 사용하는 전략을 살펴보는 연구가 필요하다.

사례연구 외 다른 연구방법을 활용하였을 때도 한계가 있었다. 사회 연결망 분석을 활용한 연구에서는 개인의 신념이 아닌, 상호작용을 중심으로 옹호연합을 형성하였다. 정책 하위시스템 내 행위자들은 정기적인 참여자이다. 상호작용만을 고려한다면, 일시적인 협력관계 또한 포함하는 한계가 있다. 의미네트워크 분석을 활용한 연구는 사례연구와 동일한 한계가 드러났다.

본 연구에서는 이러한 한계를 해소하기 위하여 원자력 정책결정과정에 참여하는 행위자 개개인의 신념을 측정하고자 한다. 신념을 바탕으로 옹호연합을 구성할 것이며, 이후 그들이 사용한 전략을 확인하고자 한다.

〈표 2〉 국내 옹호연합모형 선행연구

저자 (연도)	연구 주제	연구 방법	사건 (재난/위기)	정책변동 계기
유정호 외 (2017)	외국인 고용허가제	사회 연결망 분석	-	• 정권의 변화로 옹호연합의 핵심 행위자 이탈
정주호 외 (2017)	공무원 연금개혁	사례연구	-	• 대통령 담화 이후 정책 논의 이루어짐
원숙연· 이혜경 (2018)	감정 노동자	사례연구	-	• 지자체 내 정권의 변화로 조례 제정
노은경· 배수호 (2019)	물관리 기본법	사례연구	수질오염	• 대통령 업무 지시 이후 법률 제정
김모모· 이찬구 (2021)	원격의료	사례연구	COVID-19	• COVID-19, 정권의 변화, 여론 변화 등이 규범 핵심 신념의 변화 야기
김대은· 엄석진 (2022)	긴급재난 지원금	의미 네트워크 분석	COVID-19	- (정책변동보다는 정책아이디어 변동에 집중)

Ⅲ. 연구설계

1. 분석의 틀

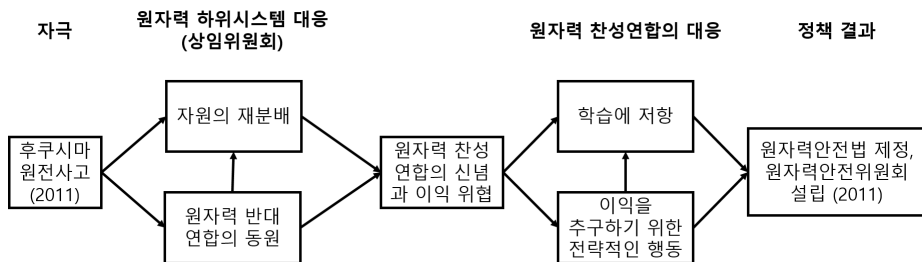
우리나라는 후쿠시마 원전사고라는 위기가 발생하였음에도 규제 법률 및 기구 신설이라는 작은 정책변동으로 이어졌다. 이 현상을 설명하기 위하여 Nohrstedt(2008)의 수정된 옹호연합모형을 적용하는 것이 타당하다고 보았다. 사용하는 연구방법은 내용

분석과 퍼지클러스터링이다. 행위자들의 신념은 내용분석을 통해 파악한다. 분석 자료를 퍼지클러스터링을 활용하여 원자력 찬성연합, 원자력 반대연합으로 나눈 후 각 군집 내 행위자들의 소속 정도를 파악한다. 전략은 국회회의록에 한정하여 살펴보았으며, 퍼지클러스터링으로 도출된 옹호연합 별로 살펴보고자 한다.

‘사건’은 2011년에 발생한 일본의 후쿠시마 원전사고이다. ‘작은 정책변동’은 2011년에 제정된 원자력안전법과 신설된 원자력안전위원회이다. ‘소수 연합 동원’에서 소수 연합은 원자력 반대연합이다. 후쿠시마 원전사고 발생 전 원자력 찬성연합이 우세하였으며, 원자력 반대연합은 소수의 정당만 포함되었기 때문이다(권태형·전영준, 2015). 원자력 반대연합은 갈등의 범위 확대와 프레임링 전략을 활용하여 자원을 동원하고자 할 것이다. 그 결과로 ‘자원의 재분배’가 나타난다. 이 과정들은 정책 하위시스템인 원자력 하위시스템에서 이루어진다. 특히 원자력 정책이 주로 논의되었던 상임위원회(교육과학기술위원회, 지식경제위원회)를 중심으로 이 현상이 발생한다.

원자력 하위시스템에서 변화는 원자력 찬성연합의 신념과 이익에 ‘위협’이 된다. 원자력 찬성연합은 ‘이익을 추구하기 위한 전략적인 행동’을 취하여 지배적인 연합 내 행위자들의 정보 처리를 제한하고, 통제의 압박을 가한다. 이로써 지배적인 연합의 행위자들은 공식적인 정책 분석을 통해 ‘학습에 저항’하는 움직임을 보인다.

[그림 2] 분석의 틀



2. 퍼지클러스터링(Fuzzy Clustering)

퍼지클러스터링은 퍼지 개념⁶⁾을 바탕으로 한다. 퍼지클러스터링의 장점은 객체들(objects)의 군집 소속정도를 0부터 1사이의 멤버십 계수(membership

6) fuzzy는 애매모호라는 의미를 지니고 있으며, 원소의 한 집합 내 소속정도를 0과 1 사이의 실수로 표현한다(Zadeh, 1965).

coefficients)로 세부적으로 나타낸다는 점이다. 즉, 한 객체는 두 개 이상의 군집에 소속될 수 있다. 퍼지 개념을 통해 객체가 군집에 얼마나 애매하게 혹은 분명하게 속하는지를 표현할 수 있다(Kaufman & Rousseeuw, 1990).

퍼지 C-평균(Fuzzy C-Means; FCM) 알고리즘은 퍼지클러스터링의 일종으로, 한 군집 내 가중치된 제곱합을 최소화하는 방법이다(Sato-Ilic et al., 2006). 즉, FCM 알고리즘은 군집 내 객체들 사이의 유사성은 최대화하고, 군집 간 비유사성은 최대화하고자 한다.

$$J_m = \sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^C u_{i,j}^m \|x_i - c_j\|^2, \quad 1 \leq m \leq \infty \quad (1)$$

m 은 1보다 큰 실수로, 퍼지 정도를 결정한다. m 은 연구자가 미리 선택한다(Sato-Ilic et al., 2006). $u_{i,j}$ 는 군집 j 내 x_i 의 소속정도이며, x_i 는 d 차원의 i 번째 객체이다. c_j 는 d 차원의 군집 중심이다. $\|*\|$ 는 객체와 군집 중심 간 비유사성(dissimilarity)을 표현한 것이다(Karim et al., 2010). 통상적으로 유클리드 거리(Euclidean distance) 제곱을 통해 나타낸다(Sato-Ilic et al., 2006).

$u_{i,j}$ 는 가중치이며, 식(2)와 같다(Karim et al., 2010). $u_{i,j}$ 는 객체 x_i 와 군집 중심 c_j 간 거리의 역(inverse)이다. 즉, 객체와 군집 중심 간 거리가 가까울수록 가중치는 커진다.

$$u_{i,j} = \frac{1}{\sum_{k=1}^C \left(\frac{\|x_i - c_j\|}{\|x_i - c_k\|} \right)^{\frac{2}{m-1}}} \quad (2)$$

c_j 는 식(3)과 같다.

$$c_j = \frac{\sum_{i=1}^N (u_{i,j}^m \cdot x_i)}{\sum_{i=1}^N u_{i,j}^m}, \quad j = 1, 2, \dots, k \quad (3)$$

식(1)을 최적화하기 위하여 식(2)와 식(3)이 반복적으로 수행된다. 반복 수행이 종료되는 기준은 식(4)이다.

$$\max_{i,j} \{ |u_{i,j}(k+1) - u_{i,j}(k)| \} < \epsilon \quad (4)$$

ϵ 은 0과 1사이에 있어야 한다. k 는 반복 단계를 의미한다. 식(1)의 J_m 이 극소(local minimum)나 안장점(saddle point)⁷⁾으로 수렴할 때 알고리즘이 종료된다(Karim et al., 2010).

군집이 잘 나누어졌는지 평가하기 위한 척도로 실루엣(silhouettes)이 있다. 실루엣은 -1과 1사이의 값으로 나타낸다. 1에 가까울수록 다른 군집과의 거리보다 한 군집 내 객체 간의 거리가 가깝다. 따라서 -1에 가까울수록 잘못 분류된 것이다(전치혁, 2012). 실루엣 측정 식은 식(5)와 같다(Rousseeuw, 1987).

$$s(i) = \frac{b(i) - a(i)}{\max \{a(i), b(i)\}} \quad (5)$$

$a(i)$ 는 임의의 군집 A 내에 있는 i 와 다른 객체들 간 평균 비유사성이다. $b(i)$ 는 A와 가장 가까운 다른 군집 C 내에 있는 객체들과 i 간 평균 비유사성을 의미한다.

3. 코딩 절차 및 자료 수집

1) 1단계: 데이터 수집

데이터는 국회회의록을 통해 수집하였다. 국회회의록은 전자회의록 형태로 국회회의록 홈페이지에서 열람 가능하며, ‘국회법’에 명시된 예외를 제외하고 사람들에게 공개되어 있다. 따라서 과거 시점의 분석도 가능하다. 국회의 각 상임위원회에서는 소관 의안과 청원 등을 심사한다. 이 과정에서 대체토론을 포함한 심사를 거친다. 이때 연구자들은 국회회의록을 통해 정책 논쟁이 형성되는 과정을 확인할 수 있다(Jenkins-Smith et al., 1991). 이러한 장점을 기반으로 데이터 수집은 국회회의록으로 한정하였다.

7) 안장점은 “미분가능한 함수에서 임계점이지만, 극점이 아닌 점”을 의미한다(대한수학회, 2015).

분석기간을 2011년으로 하고, 안건을 “원자력”으로 검색하였을 때, 총 26건이 확인되었다. 그중에서 분석대상은 13건이다. 원전 관련 논의가 진행되는 교육과학기술위원회와 지식경제위원회를 중심으로 분석을 수행하였다.

(1) 행위자의 기준

국내 원자력 하위시스템에 정기적으로 참여하는 행위자의 발언을 분석대상에 포함하였다. 행위자가 회의에 참석만 하고 발언을 하지 않는 경우, 단 한 번만 참석한 경우, 원자력 외 논의를 하는 경우 분석에서 제외하였다.

(2) 발언의 기준

발언은 회의록 2개 이상에서 논의되는, 원자력과 관련된 주제만을 포함하였다. 왜냐하면 포괄적이고, 단순한 코딩항목을 만들기 위해서이다. 발언의 범위는 의원 질의시간으로 하였다. 발언이 마무리될 때 자신의 주장을 직접적으로 드러내기 때문이다. 정부측 참석자는 의원 질의시간에 한 답변 모두를 하나의 발언으로 보았다. 발언으로 제외하는 경우는 다음과 같다. 첫째, ‘(1) 행위자의 기준’에 포함되지 않은 행위자의 발언이다. 둘째, 정부의 업무보고이다. 상황 전달에 목적이 있으므로, 신념이 드러나지 않는다고 판단하였다. 셋째, 위원장의 정리 발언이다. 위원장의 신념을 제시하기보다는 앞선 논쟁을 정리하기 위한 목적이기 때문이다.

이러한 기준에 따라 총 217개의 발언이 분석대상에 포함되었다.

2) 2단계: 코딩 항목의 선정

(1) 코딩 항목의 선정

국회의회의록을 읽으며 행위자들의 발언을 코딩하는 단계이다. 코딩 항목은 Sabatier(1987)가 제시한 옹호연합모형의 정책 핵심 신념과 2차적 측면을 기반으로 제작되었다. 원자력 하위시스템에 한정하여 분석을 진행하므로, 전체 정책 하위시스템에 적용되는 규범 핵심 신념은 분석에서 제외하였다(Schmid et al., 2020). 코딩 항목은 분석 과정에서 지속적으로 수정하였다. 수정 후에는 다시 처음부터 데이터를 코딩하였다(Jenkins-Smith et al., 1991). 총 17번의 수정을 거쳐 코딩 항목을 완성하였다. 그 결과 총 16개의 코딩 항목이 제작되었다(〈표 3〉 참고).

(2) 신념 정도의 측정

행위자의 발언을 5점 척도를 기준으로 분류하였다. 코딩 항목은 신념을 기반으로 제작되어, 논쟁 내 가치, 정책입장, 신념을 도출하는 데 적합하다. 신념 정도 또한 분석 과정에서 지속적으로 수정하였다. 27명의 행위자별 각 코딩항목 16개로 총 코딩 개수는 432개이다(〈표 4〉 참고).

〈표 3〉 본 연구의 코딩 항목

구분	Sabatier(1987) 신념 항목	코딩 항목
정책 핵심 신념	정부활동/시장활동의 적절한 범위	1. 국가 간 협력은 잘 이루어지고 있다.
	정부의 다양한 구성단위 간 적절한 권한의 분배	2. 정부는 부처 간 협력을 제대로 하고 있다.
	본질적인 정책갈등에서 태도 결정	3. 원자력은 친환경 에너지이다.
	본질적인 정책갈등에서 태도 결정	4. 원자력 사용은 확대되어야 한다.
	그 가치에 대해 인지된 위험의 심각성	5. 원전은 안전하다.
	사회의 다양한 부분에 의한 참여의 바람직함	6. 다양한 참여자들이 정책과정에 포함되어야 한다.
	해당 정책 영역에서 문제를 해결할 수 있는 사회의 능력 (기술적인 낙관론 관련)	7. 우리나라 원전에는 기술적인 안전장치가 구비되어 있다.
2차적 측면	사건처리	8. 정부는 다양한 시나리오를 고려하여 대비해야 한다.
	사건처리	9. 정부는 커뮤니케이션을 잘 한다.
	사건처리	10. 정부는 원자력 사고 발생을 대비한 물품/체계가 잘 되어 있다.
	행정규칙, 사건처리	11. 정부는 실용성 있는 실무 매뉴얼을 확립하고 있다.
	행정규칙, 법령의 수정	12. 안전 기준을 다시 세워야 한다.
	법령의 수정	13. 안전을 위해 규제와 진흥은 반드시 분리되어야 한다.
	법령의 수정	14. 원자력 산업의 독과점 문제가 있다.
	프로그램 수행 등과 관련된 정보	15. 정부의 시험, 교육, 훈련은 잘 시행되고 있다.
	문제의 중대함 등과 관련된 정보	16. (일본의) 원전(사고)는 국내에 신체적인 문제를 유발한다.

〈표 4〉 본 연구에서 지정한 신념 정도

구분	주요 내용(판단 근거)	코딩 개수
5점 (매우 동의함)	- 강력하게 해당 행위를 할 것을 주장함 - 직접적인 언급	57개
4점 (동의함)	- 언론/전문가의 말을 인용하여 간접적인 언급 - 위원의 ‘~라고 생각한다’, ‘~하면 좋다’, ‘~하지 않은가 싶다’와 같은 완곡한 표현 - 정부/공공기관의 ‘위원장 말씀에 동의한다’와 같은 표현	31개
3점 (보통/중립)	- 단순한 언급 - 주장이 아닌 의문문의 형태 - 정부/공공기관의 ‘네 그렇게 하겠습니다’와 같은 표현	28개
2점 (동의하지 않음)	- 언론/전문가의 말을 인용하여 간접적인 언급 - 권유의 형태 ‘~라고 생각하지 않는다’, ‘~하면 안 된다’, ‘의구심을 갖는다’와 같은 완곡한 표현	53개
1점 (매우 동의하지 않음)	- 강력하게 해당 행위를 하지 말 것을 주장함 - 직접적인 언급 ‘잘 되겠습니까?’하며 지적함 - 부정적인 결과를 함께 언급함	61개
.(결측치)	• 논의에 등장하지 않음	202개

3) 3단계 : 퍼지클러스터링

코딩 완료 후 퍼지클러스터링을 수행하였다. ‘NCSS 2021’ 소프트웨어를 활용하여 분석하였다. 퍼지클러스터링을 통해 원자력 정책하위시스템 내 옹호연합의 개수를 확인하였다. 또한, 각 행위자가 옹호연합에 얼마나 소속되는지를 확인하였다. 즉, 행위자의 멤버십 점수가 높을수록 그 행위자는 옹호연합 내에서 중심적인 인물이다(Nohrstedt, 2008).

유클리드 거리를 통해 군집을 생성하였다. 도출된 여러 군집 중 평균 실루엣이 가장 높은 군집을 선택하였다(Zafonte & Sabatier, 2004; Nohrstedt, 2008).

4) 4단계 : 타당성과 신뢰성 평가

Yin(2016)이 제시한 4가지의 기준에 따라 본 연구의 설계가 적절한지 판단하였다. 구체적으로 살펴보자면, 먼저 구성 타당성(Construct Validity)은 “연구하고자 하는 개념들을 정확하게 측정하였는지”와 관련된다. 구성 타당성에서 코딩 항목의 타당성을 검증하였다. Sabatier(1987)에서 제시된 신념 항목이 본 연구의 코딩 항목

과 일치하는지를 검토하기 위함이다. 석사과정생 1인에게 1시간 동안 코딩 항목을 설정한 이유를 설명하였으며, 코딩 항목 5개를 수정하였다. 수정 후 30분 동안 다시 검토받았다.

내적 타당성(Internal Validity)은 “독립변수와 종속변수 사이에 타당한 인과관계가 수립되었는지”와 관련된다. 본 연구에서는 후쿠시마 원전사고가 큰 정책변동으로 이어지지 않은 이유를 규명하고자 한다. 즉, Nohrstedt(2008)의 수정된 옹호연합 모형에서 제시된 것처럼, 지배적인 연합의 전략으로 인하여 작은 정책변동으로 이어졌다고 본다. 분석을 통해 지배적인 연합의 전략을 확인하고자 한다.

외적 타당성(External Validity)은 “연구의 발견이 일반화할 수 있는지”와 관련된다. Nohrstedt(2008)의 수정된 옹호연합모형을 기반으로 하여 한국의 원자력 하위 시스템에 적용한다. 따라서 위기 발생 후 “왜” 작은 정책변동으로 이어졌는지를 확 인함으로써 일반화를 시도하고자 한다.

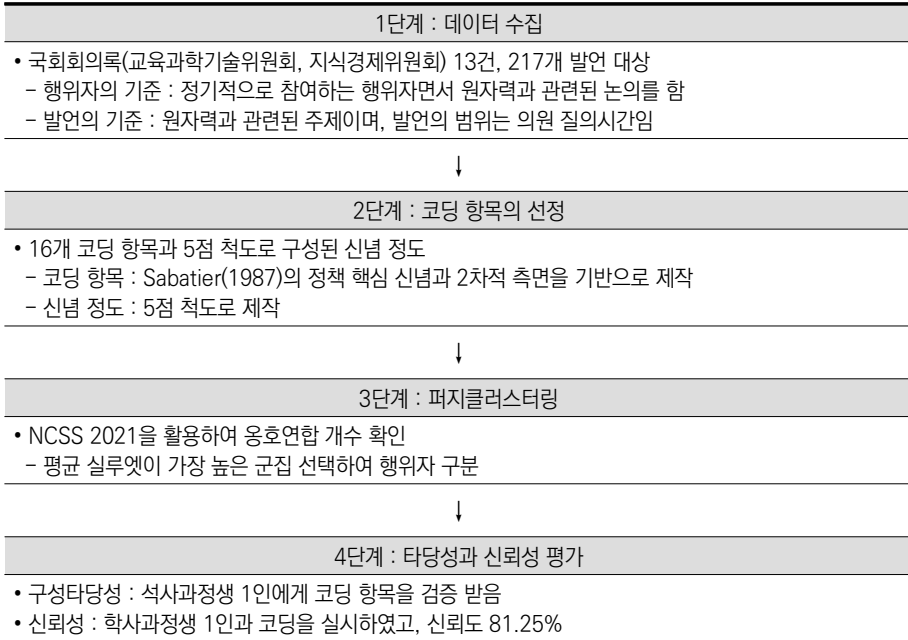
신뢰성(Reliability)은 “자료수집 절차 등 동일한 연구를 반복했을 때 같은 결과를 제시할 수 있는지”와 관련된다. 신뢰성 검증을 위해 Jenkins-Smith et al.(1991)의 코더 간 신뢰도 검증 방식을 일부 수정하였다. 검증을 위한 표본은 15개로, 총 217 개의 발언 중 7%에 해당한다(Kaid & Wadsworth, 1989). 추출은 무작위로 하였다.

〈표 5〉 사례연구 타당성과 신뢰성 반영 여부

검증	사례연구 전술(질문 형태)	반영 여부	비고
구성 타당성 (Construct Validity)	다양한 자료를 사용하였는지	X	국회회의록에 한정함
	연구문제부터 결론까지의 연결 과정을 추적할 수 있는지	O	분석결과에 인용 표시
	코딩 항목은 검증받은 것인지	O	석사과정생 1인에게 검토받아 코딩 항목 수정
내적 타당성 (Internal Validity)	자료 수집 전 예측했던 결과와 실제 결과를 비교하였는지	O	이론적 배경과 분석결과를 비교하여 결론에 제시
외적 타당성 (External Validity)	연구질문이 “어떻게” 또는 “왜”의 형태인지	O	“왜”의 형태이며 이론을 통해 검증하고자 함
신뢰성 (Reliability)	다른 연구자가 코딩을 진행하였을 때 동일한 결과가 나오는지	O	석사과정생 1인과 비교하였을 때 신뢰도 확보
	동일한 자료를 활용하였을 때 동일한 분석결과가 나오는지	O	인용 표시 하였으며, 참고문헌에 기입

출처: Yin(2016)을 바탕으로 재구성

[그림 3] 코딩 절차 및 자료 수집 단계



학사과정생 1인을 코더로 지정하였으며, 약 30분 동안 교육을 실시하였다. 교육 후 연구자와 학사과정생은 코딩 항목과 신념 정도에 맞추어 코딩을 진행하였다. 분석에 소요된 시간은 약 1시간 50분이었다. 그 결과 코딩 항목(<표 3>)을 다르게 부여한 경우가 1개(6.25%)로 나왔다. 신념 정도(<표 4>)를 다르게 부여한 경우는 2개(12.5%)로 나왔다. 두 불일치를 합하였을 때 3개(18.75%)였다. 즉, 코더 간 신뢰도는 81.25%로 나왔다. 이는 신뢰성 있다고 고려된다(Lacy & Riffe, 1996).

IV. 분석결과

1. 군집별 특성

가장 높은 평균 실루엣(0.477655)에 따라 군집을 두 개로 나누었다. 실루엣이 -인 행위자는 경계 행위자로 분류하였다.

1군집에 18명, 2군집에 7명, 경계 행위자 2명으로, 총 27명의 행위자를 분류하였다. 1군집은 주로 정책핵심신념을 드러낸 주장을 전개하였다(2번, 4번, 5번). 2군집

은 2차적 측면에 집중된 주장을 전개하였다(9번, 15번, 16번).

1) 1군집 : 원자력 반대연합

먼저 1군집은 “2. 정부는 부처 간 협력을 제대로 하고 있다”에 1점(매우 동의하지 않음), “4. 원자력 사용은 확대되어야 한다”에 2점(동의하지 않음), “5. 원전은 안전하다”에 2점(동의하지 않음), “9. 정부는 원자력 사고 발생을 대비한 물품/체계가 잘 되어 있다”에 1점(매우 동의하지 않음), “13. 정부는 다양한 시나리오를 고려하여 대비해야 한다”에 5점(매우 동의함)의 신념을 공유하고 있는 것으로 나타났다. 종합하면 1군집은 원전의 안전성에 의구심을 가지며, 정부의 대비 및 대응이 제대로 이루어지지 않고 있다고 판단한다. 그래서 1군집은 원자력 반대연합으로 명명하였다.

주로 원전이 있는 지역을 지역구로 하는 국회의원이 1군집에 속해있다. 인접한 지역구까지 합하면 총 8명(약 44.4%)의 국회의원이 1군집에 포함된다. 또한, 지식경제위원회의 의원들이 모두 1군집에 속해있다. 이는 1명의 의원을 제외한 나머지 4명의 의원이 모두 원전을 지역구로 하거나 원전과 인접한 지역을 지역구로 하기 때문이다. 정당은 영향을 미치지 못하였다. 행위자의 소속은 한나라당, 민주당, 민주노동당, 무소속으로 다양하게 나타났다.

2) 2군집 : 원자력 찬성연합

2군집은 “9. 정부는 커뮤니케이션을 잘한다”에 4점(동의함), “15. 정부의 시험, 교육, 훈련은 잘 시행되고 있다”에 4점(동의함), “16. 일본의 원전사고는 국내에 신체적인 문제를 유발한다”에 2점(동의하지 않음)의 신념을 공유하고 있었다. 종합하면 2군집은 정부의 대비 및 대응 체계는 적절하게 이루어지고 있으며, 일본의 원전사고가 우리나라에 미칠 영향은 적다고 판단하였다. 따라서 2군집은 원자력 찬성연합으로 명명하였다.

2군집의 특징은 정부기관 및 공공기관이 다수 속해있다는 점이다. 2군집에 속해있는 7명의 행위자 중 4명(약 57.1%)이 공공기관⁸⁾에 소속되어 있었으며, 2명(약 28.6%)이 정부부처에 소속되어 있었다. 국회의원은 1명이었으며, 한나라당에 소속된 것으로 나타났다.

8) 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)의 공공기관 현황에서 검색되는 기관들을 공공기관으로 분류하였다(검색일자: 2021.12.21.).

〈표 6〉 원자력 찬성연합과 원자력 반대연합의 구성

1군집(원자력 반대연합)		2군집(원자력 찬성연합)		경계 행위자	
특징		특징		특징	
• 정부는 부처 간 협력을 제대로 하고 있지 않다. • 원자력 에너지 사용 축소에 동의한다. • 우리나라 원전은 안전하지 않다. • 우리나라는 원자력 사고 발생을 대비한 물품이나 체계가 부족하다. • 정부는 아주 낮은 확률의 시나리오라도 대비하여야 한다.		• 정부는 커뮤니케이션을 더 잘할 필요가 있다. • 정부의 원전에 대한 시험, 교육, 훈련은 믿을만하다. • 일본의 원전 사고가 국민의 신체적 건강에 미치는 영향은 미미하다.		• 1군집과 2군집의 경계에 있는 행위자 • 2군집에 더 가깝게 나옴	
행위자	멤버십점수	행위자	멤버십점수	행위자	유사 군집
강창일	1	배은희	1	박보환	2군집
김세연	0.9999	한국수력원자력(주) 발전본부장 박현택	0.9999	박영아	2군집
교육과학기술부 원자력안전국장 홍남표	0.9999	한국원자력안전기술 원장 윤철호	0.6571		
정두언	0.9999	한국수력원자력(주) 사장 김종신	0.6216		
김재경	0.6414	한국원자력연구원장 정연호	0.5557		
김춘진	0.614	교육과학기술부제2 차관 김창경	0.5471		
김유정	0.612	교육과학기술부장관 이주호	0.5077		
유성엽	0.5998				
조전혁	0.5962				
김태환	0.5922				
변재일	0.5793				
조경태	0.5503				
김상희	0.5457				
권영길	0.5336				
임해규	0.5203				
김선동	0.5189				
이종혁	0.5148				
권영진	0.5004				

3) 경계 행위자

경계 행위자는 2명이었으며, 이들은 1군집과 2군집의 신념을 공유하고 있는 것으로 나타났다. 구체적으로 박보환 위원이 2군집에 소속될 가능성이 약 54%로 나타났으며, 박영아 위원이 2군집에 소속될 가능성이 약 52%로 나타났다. 즉, 두 행위자 모두 2군집에 더 가깝게 속해 있었다. 그리고 두 행위자 모두 한나라당에 소속된 것으로 나타났다. 공통적으로 “원전이 안전하다”는 것에는 동의하지만, “우리나라 원전에는 기술적인 안전장치가 구비되어 있다”는 것에는 동의하지 않는 것으로 나타났다.

2. 군집별 전략

퍼지클러스터링 분석을 통해 국회회의록에 등장하는 행위자들이 신념에 따라 원자력 반대연합(1군집), 원자력 찬성연합(2군집), 경계 행위자로 분류될 수 있음을 확인하였다. 앞서 제시한 분석들에 맞춰 각 연합이 사용한 전략을 확인하고자 하였다.

1) 사건 : 후쿠시마 원전사고(2011)

사건은 후쿠시마 원전사고이다. 사고 이후 원자력 하위시스템 내에서 원전의 안전성에 대한 의문이 제기되었다. 교육과학기술위원회와 지식경제위원회는 일본의 원전사고 이후 우리나라 원전의 안전성을 재점검해야 한다는 지적을 하였다. 특히 우리나라 원전도 해안가에 위치한 만큼, 일본과 유사하게 지진과 쓰나미가 발생하였을 때 원전이 견딜 수 있는지에 집중하였다.

2) 원자력 하위시스템 대응(상임위원회)

(1) 원자력 반대 연합의 동원

소수연합이었던 원자력 반대연합의 동원이 발생하였다. 첫 번째로 갈등의 범위를 넓히는 전략을 사용하였다. 일본 후쿠시마 원전사고는 지진해일이 해안가에 있는 원전에 영향을 미치면서 발생하였다. 따라서 우리나라도 더 이상 지진의 안전지대가 아님을 주로 언급하였다. 정부가 사고 대응을 적절하게 하지 못한다는 점을 비판하기도 하였다. 또한, 시뮬레이션을 통해 원전 안전성을 확보하는 방안을 제시하였다.

두 번째로 프레이밍 전략을 사용하였다. 우리나라 원전이 안전하지 않다는 취지로 주장을 전개하였다.

〈표 7〉 원자력 반대 연합의 동원에서 사용된 전략

전략 명	세부 전략	확인 여부	예시(근거)
갈등 범위 확대	사건의 성격, 원인, 위기의 심각성 언급	○	• 우리나라도 지진으로부터 안전하지 않음을 언급(권선동, 김유평, 조경태, 강창일, 이종혁, 임해규, 김세연)
	사건 발생과 확대에 대한 책임감 관련 주장	○	• 다양한 가능성을 고려하여 대비해야 함(강창일, 권선동, 김춘진, 권영길, 유성엽) • 정부 차원의 공식적인 자침이나 발표가 없었음(변재일, 정두언) • 국제적인 대응을 적절하게 하지 않았음(정두언, 김선동)
	유리한 기술적인 증거 제시	○	• 시뮬레이션 활용(권영진, 김선동) • 방사능 물질이 한반도에 영향을 미칠 수 있음(권영진) • 10m 이상의 쓰나미 발생 가능성 있음(조경태) • 설계지진값의 상향(김세연, 조경태, 김상희)
프레이밍	위기의 심각성 과장하기	○	• 우리나라 원전은 안전하지 않음을 직접적으로 언급(강창일, 김유평, 조경태) • 원전 안전기준을 재검토해야 함(김세연, 권선동) • 체르노빌 원전사고와 후쿠시마 원전사고 언급·비교(김상희)

(2) 자원의 재분배

원전 안전성의 재검토가 필요하다는 논의가 발생하였다. 이를 위해 수직적이고 폐쇄적인 의사결정 구조를 개선하고, 민간의 참여를 확대하여야 한다는 주장이 전개되었다. 또한, 안전과 관련된 예산을 편성하여야 한다는 주장도 등장하였다.

〈표 8〉 국회의원회의록에서 등장한 자원의 재분배

현상	확인 여부	예시(근거)
옹호연합 지지자들의 변동	X	• 사고 이전 국회의원회의록을 분석하지 않았으므로 확인할 수 없음
의사결정 권한의 변동	○	• 민간참여의 확대 주장(유성엽, 김상희, 임해규)
자금 할당에서 변동	○	• 원자력 안전 분야 예산 편성 논의(권영진, 조전혁, 이종혁)
과학적 및 기술 전문가의 관심의 이동	○	• 기상청, 소방방재청, 노르웨이 대기연구소의 시뮬레이션 결과가 원전 불안전성 주장의 근거가 됨(권영진, 김선동)

3) 원자력 찬성 연합의 신념과 이익 위협

원자력 반대연합은 원자력 안전성과 안전기준에 대한 재검토가 필요하다고 주장하였다. 원자력 찬성연합은 주로 정부 기관과 공공기관 행위자들로 구성되어 있다.

이들은 정부의 대비 및 대응 방식에 불만을 가지고, 원전은 안전하지 않으며, 심지어 원자력 에너지의 축소를 주장하는 원자력 반대연합의 신념에 위협을 느끼게 된다. 즉, 원자력 찬성연합의 원자력 안전성에 대한 신념이 위협받았다.

4) 원자력 찬성연합의 대응

(1) 이익을 추구하기 위한 전략적인 행동⁹⁾

원자력 찬성연합은 자신들의 신념이 위협받았다고 느껴 경직된 반응을 사용한다. 먼저 정보 처리를 제한하는 모습을 보인다. 우리나라 원전은 안전하다는 주장을 기반으로, 이를 지지하는 정보를 수집하고 제시하였다.

두 번째는 통제의 압박이다. 원자력 찬성연합에 속해있는 행위자들의 발언은 일관된 진술을 보인다. 우리나라 원자력은 안전하며, 필요에 따라 기준을 수정하겠다는 것이다. 또한, 일본 원전사고에 대응하기 위하여 비상상황반을 운영하고, 관계부처의 회의를 진행하였다는 발언을 볼 때, 상위 의사결정자들을 중심으로 의사소통이 이루어졌고, 상임위원회에서 논의된 내용을 전달하는 것으로 볼 수 있다.

〈표 9〉 이익을 추구하기 위한 전략적인 행동

전략 명	세부 전략	확인 여부	예시(근거)
정보처리의 제한	해결책을 지지하는 객관적인 정보 수집	O	• 원전사고가 우리나라에 미치는 영향이 적음을 입증(한국수력원자력(주) 발전본부장 박현택, 교육과학기술부제2차관 김창경, 한국원자력안전기술원장 윤철호) • 우리나라 원전은 기술적인 대비가 잘 되어있음(한국원자력안전기술원장 윤철호, 한국수력원자력(주) 발전본부장 박현택)
	문제상황에 대한 평가 단순화	O	• 우리나라 원전은 안전하며 이미 기술적으로 대비가 다 되어있음을 근거로 들고 있음(한국원자력안전기술원장 윤철호, 한국수력원자력(주) 발전본부장 박현택)
	익숙한 사고방식 및 행동 방식	X	• 발견되지 않음
통제의 압박	상위 의사결정자를 중심으로 한 권력 집중	O	• 비상상황반과 관계부처 회의의 진행(교육과학기술부제2차관 김창경)
	활동과 절차의 표준화	O	• 정부 행위자들의 발언의 일관성

9) 〈표 6〉에서 대표자에 해당하는 배은희 의원과 한국수력원자력(주) 발전본부장 박현택의 멤버십점수 차이가 거의 나지 않는다. 정부부처 및 공공기관 행위자를 중심으로 논의가 이루어진 정황을 볼 때, 대표자로 한정하지 않고 지배적인 연합의 전략을 분석하여도 문제가 없을 것으로 판단하였다.

(2) 학습에 저항

원자력 찬성연합은 원자력 반대연합의 주장에 반박하면서 학습의 가능성을 줄인다. 먼저 공식적인 정책분석을 근거로 우리나라 원전이 안전함을 주장한다.

두 번째로 자신의 지위를 이용하여 정책 변동에 저항하는 모습을 보였다. 원자력 찬성연합은 정부 기관 및 공공기관 행위자들이 대다수이다. 이들은 일본 원전사고와 관련된 정보를 가장 먼저 수집할 수 있었다. 또한, 원자력 발전소는 안보시설로 등록되어 있으므로 사실상 정부기관과 공공기관에서 정보를 독점하게 된다. 원자력 발전소 설계와 관련된 정보도 정부 측에서 더 많이 알 수밖에 없다. 이처럼 그들의 지위와 권한을 이용하여 원전 안전성에 대한 주장을 전개하였다.

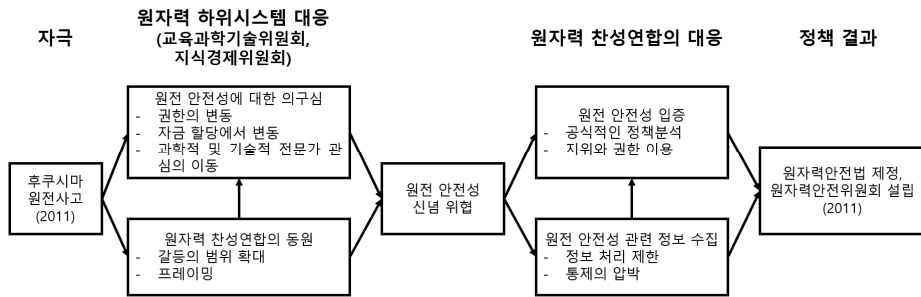
〈표 10〉 학습에 저항 전략의 사용

전략 명	세부 전략	확인 여부	예시(근거)
지위와 권한 이용	공식적인 정책분석 활용	O	- 원전 구조의 차이(한국수력원자력(주) 발전본부장 박현택, 교육과학기술부제2차관 김창경) - 방어체계 구축(한국원자력안전기술원장 윤철호, 한국수력원자력(주) 발전본부장 박현택) - 시뮬레이션 결과 안전한 내진설계, 지반고(교육과학기술부제2차관 김창경, 한국원자력안전기술원장 윤철호, 한국수력원자력(주) 사장 김종신) - 시뮬레이션 결과 방사능 누출이 우리나라에 미치는 영향 없음(한국수력원자력(주) 발전본부장 박현택, 교육과학기술부제2차관 김창경, 한국원자력안전기술원장 윤철호)
	법적 권한	O	- 사고 정보의 실시간 수집 가능(의원들이 한국원자력안전기술원장 윤철호에게 사고 현황 질의) - 원전 설계/점검 담당 (교육과학기술부제2차관 김창경)
	공적 지지를 모을 수 있는 능력	O	- 원전 안전함을 직접적으로 언급함(한국원자력안전기술원장 윤철호, 한국수력원자력(주) 발전본부장 박현택) - 원전 안전성과 원전 수출을 결합하여 안전성 설득(교육과학기술부제2차관 김창경, 한국수력원자력(주) 사장 김종신)
	설득력 있는 주장		
	문제 심각성, 원인, 정책 대안의 비용과 이익에 관한 정보의 이해	O	- 안전기준은 충분히 검증되었음(교육과학기술부제2차관 김창경) - 과학적 근거를 기반으로 안전기준을 선정함(한국원자력안전기술원장 윤철호)
	정책 접근을 가능하게 하고 연합 메시지를 전파할 수 있는 자금	X	발견되지 않음
	정책 변화의 기회를 이용할 수 있는 능력	X	해당없음(소수연합 전략)

5) 작은 정책변동 : 원자력안전법 제정과 원자력안전위원회 설립(2011)

결국 원자력 안전성에 대한 논쟁은 원자력안전위원회 신설과 원자력안전법 제정이라는 결과를 낳았다. 원자력 반대연합과 원자력 찬성연합 모두 규제기관의 분리
에 동의하였기 때문이다. 하지만 규제기관 분리는 후쿠시마 원전사고 발생 전부터
논의되던 주제였다(김영준·이찬구, 2018). 즉, 기존의 논의가 정책 결과로 도출된
것이다. 또한, 수단의 변화이므로, 2차적 측면에서 변화가 발생한 것으로 볼 수 있
다. 2011년 후쿠시마 원전사고는 한국의 원자력 정책과정에서 작은 변화를 야기하
였다.

[그림 4] 본 연구의 분석결과



V. 결론 및 시사점

본 연구는 후쿠시마 원전사고 이후에도 우리나라가 원전 확대 기조를 유지하는
이유를 분석하였다. 국내 원자력 정책하위시스템 내에 두 개의 옹호연합을 확인하
였고, 각각 원자력 찬성연합과 원자력 반대연합으로 명명하였다. 지배적인 연합인
원자력 찬성연합이 사용한 위험경직성 전략으로, 원전 확대 기조가 여전히 유지됨
을 확인하였다. 구체적인 결론은 다음과 같다.

첫째, 후쿠시마 원전사고 발생 후 행위자들은 원자력 반대연합에 가장 많이 속해
있는 것으로 나타났다. 원자력 반대연합의 행위자들은 정책핵심신념을 직접적으로
드러낸 발언을 주로 전개하였다. 원자력 반대연합의 첫 번째 전략은 갈등 범위를
확대하는 것이다. 사고의 심각성을 언급하면서, 정부가 사고 확대의 책임이 있음을
주장하였다. 그 과정에서 시뮬레이션을 활용한 기술적인 증거를 제시하여, 주장을

뒷받침하였다. 두 번째 전략은 프레이밍이다. 우리나라 원전도 더 이상 안전하지 않다는 주장을 하여 사고의 심각성을 더하였다.

둘째, 원자력 찬성연합은 주로 정부기관 및 공공기관 행위자로 구성되어 있었다. 원자력 찬성연합의 행위자들은 2차적 측면에 집중하여 주장을 전개하였다. 특히 위험경직성 전략을 바탕으로, 한 이익을 추구하기 위한 전략적인 행동을 보였다. 먼저 정보처리의 제한에서 원전사고가 우리나라에 미치는 영향이 적다는 것을 공식적인 정책분석을 통하여 입증하였고, 우리나라 원전이 안전함을 지속적으로 언급하였다. 두 번째인 통제의 압박 전략을 활용하여 비상상황반과 관계부처회의를 통해 상위결정자를 중심으로 논의를 진행하였다. 이는 정부 및 공공기관 행위자들의 발언이 일관되도록 표준화하기 위함이다.

셋째, Nohrstedt(2008)가 제시한 수정된 옹호연합모형의 국내 적용 가능성을 확인하였다. 국내 원자력 정책은 수직적인 위계질서와 폐쇄적인 의사결정 구조로 발전하였다. 다른 분야에 비해 복잡하며, 자료를 수집하기에 쉽지 않다. 따라서 본 연구는 예비조사(pilot study)로서, 후쿠시마 원전사고 이후의 옹호연합 구조를 검토하였다. 그 결과 지배적인 연합인 원자력 찬성연합의 전략으로, 작은 정책변동이 일어났음을 확인하였다. 후속 연구자들은 본 연구의 분석결과를 통해 사고 직후의 원자력 정책하위시스템을 파악할 수 있을 것이다.

본 연구의 이론적 의의는 원자력 하위시스템 내부의 연합과 신념을 실증적으로 확인하였다는 점이다. 내용분석과 퍼지클러스터링을 통해 행위자의 신념을 측정한 후 옹호연합의 형성을 살펴보았다. 행위자 각각의 멤버십점수를 도출하여 연합의 소속 정도를 양적으로 측정하였다는 점에서 의미가 있다.

정책적 의의는 동일한 정당이나 기관에 속하더라도 행위자의 성격에 따라 다른 연합으로 분류될 수 있음을 확인하였다는 점이다. 특히 <표 6>의 경계 행위자에 주목하여야 한다. 경계 행위자는 1군집과 2군집의 멤버십 점수가 거의 같아 중도의 입장인 것처럼 보인다. 하지만 2군집인 원자력 찬성연합에 가깝다. 또한, 원자력 안전성에는 동의하지만, 기술적인 대비는 동의하지 않았다. 정리하면 기존에는 원자력 찬성연합이었지만, 사고로 인하여 신념 일부에 변화가 발생하였다고 볼 수 있다. 이는 Nohrstedt(2008)의 연구결과와도 일치한다. Nohrstedt(2008)는 경계 행위자들이 정책 하위시스템 내에서 권력의 균형을 기울이는 역할을 한다고 보았다. 중도의 입장이지만, 결국 다른 연합으로 흡수되거나 정책 하위시스템을 떠나기 때문이다. 이 연구결과를 적용하면, 우리나라의 경계 행위자들 또한 정책 하위시스템의 변동을 가져올 핵심적인 역할을 한다. 경계 행위자들이 기술적인 대비에 계속해서

의문을 가진다면 원자력 반대연합으로 이동할 수도 있기 때문이다. 따라서 원자력 찬성연합이든, 반대연합이든 선호하는 정책 결과를 위해 경계 행위자들을 포섭하려는 전략을 모색하여야 한다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 연합의 변동을 확인하지 못하였다. 본래는 후쿠시마 원전사고 전후를 확인하고자 하였으나, 2011년 내 후쿠시마 원전 사고 이전의 국회회의록은 1건이 탐색되었다. 후쿠시마 원전사고가 주로 교육과학기술위원회에서 논의된 것을 고려하면, 지식경제위원회 1건과 나머지 회의록을 단순히 비교하는 것은 편향의 위험성이 존재할 것으로 판단하였다. 따라서 후속 연구에서는 3년 이상의 기간을 두고 후쿠시마 원전 사고 전후를 비교하여, 연합의 변동을 확인하는 방안을 고려하여야 한다.

둘째, 국회회의록에 한정된 자료수집이다. 본 연구는 예비조사의 성격이므로, 신념과 전략 확인에서 국회회의록만을 반영하였다. 후속 연구에서는 정부보고서, 신문기사 등 다양한 자료를 이용하고, 가능하다면 인터뷰 등을 통하여 심층적인 상황 분석이 이루어져야 한다.

셋째, 참여자 수의 제한 문제이다. 2011년으로 시간적 범위가 한정된 관계로 참여자의 수가 많지 않다. 참여자의 수를 확대한다면 연합의 성격을 더 많이 파악할 수 있을 것으로 보인다. 후속연구에서는 국회회의록 외 원자력안전위원회 회의록 등 다양한 자료를 활용하여 국회의원 외 다양한 행위자를 포함하는 방안을 고려하여야 한다. 또한, 유정호 외(2017) 연구와 같이 국회의원들 간의 교류 네트워크를 결합하여 연구를 수행한다면 더욱 풍부한 논의가 진행될 것으로 보인다.

참고문헌

- 298회 4차 지식경제위원회(03.14.)
- 298회 5차 교육과학기술위원회(03.14.)
- 299회 1차 교육과학기술위원회(04.12.)
- 299회 2차 법안심사소위원회(04.19.)
- 299회 4차 교육과학기술위원회
- 301회 1차 교육과학기술위원회(06.13.)
- 301회 1차 법안심사소위원회(06.16.)
- 301회 2차 법안심사소위원회(06.17.)

301회 5차 교육과학기술위원회(06.22.)

301회 6차 법제사법위원회(06.28.)

303회 국정감사 교육과학기술위원회(10.04.)

303회 국정감사 지식경제위원회(09.23.)

공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO). 공공기관 현황.

<https://www.alio.go.kr/guide/publicAgencyList.do> (방문일자 : 2021년 12월 21일)

권태형, &전영준. (2015). 후쿠시마 원전사고와 국내 원자력정책의 변화: 정책옹호연합모형의 적용. 「행정논총 (Korean Journal of Public Administration)」 53.

김대은, & 엄석진. (2022). 정책옹호연합 간 정책아이디어의 차이와 시기별 변동 분석: 긴급재난지원금에 대한 빅데이터 분석을 중심으로. 「한국행정학보」 56(1), 133-166.

김모모, & 이찬구. (2021). 역동적 외적변수로 인한 정책옹호연합의 신념체계 변화와 정책변동-COVID-19 사태와 원격의료 허용 정책 사례. 「한국정책학회보」 30(3), 451-491.

김순양. (2010). 정책과정분석과 옹호연합모형-이론적·실천적 적실성 검토. 「한국정책학회보」 19(1), 35-70.

김영준, &이찬구. (2018). 다중흐름모형을 적용한 원자력 규제정책의 의제설정과정 분석: 2011 년 원자력안전법안 형성을 중심으로. 「한국행정연구」 27(4), 233-276.

노은경, & 배수호. (2019).물관리 정책변동에 관한 연구: 물관리기본법 제정사례를 중심으로. 「국정관리연구」 14(2), 137-166.

뉴시스. (2011.03.25.). 동해시의회 “생존권 위협하는 삼척 원전유치 철회하라”.

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0003764675> (방문일자 : 2021년 12월 23일)

대한수학회. (2015). 수학백과 - 안장점.

<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=3405209&cid=47324&categoryId=47324> (방문일자 : 2022년 12월 19일)

박수경, &장동현. (2019). 원자력 정책 변동에 관한 연구: 후쿠시마 원전 사고 전후를 중심으로. 「한국콘텐츠학회논문지」 19(6), 222-235.

산업통상자원부. (2014). 제2차 에너지기본계획

서인석. (2016). 정책신념 변화는 시간의 전유물인가: ACF 정책신념의 변화에 대한 한

- 국적 검토. 「한국행정학보」 50(2), 39-70.
- 연합뉴스. (2011.02.27.). '日과 같은 사고' 가정해 원전 점검(종합).
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=001&aid=0004970100> (방문일자 : 2021년 12월 23일)
- 원숙연, &이혜경. (2018). 옹호연합모형을 적용한 감정노동자 보호 정책의 변동: 서울시 120 다산콜센터 사례를 중심으로. 「한국행정학보」 52(3), 151-184.
- 유정호, 김민길, & 조민효. (2017). 한국적 맥락에서 옹호연합모형의 적합성에 관한 연구-외국인 고용허가제 도입과정을 중심으로. 「한국정책학회보」 26(2), 259-294.
- 전치혁. (2012). 데이터마이닝 기법과 응용. 서울: 한나래
- 정주호, 유정호, & 조민효. (2017). ACMS 모형을 활용한 정책변동과정 분석: 4 차 공무원연금개혁을 중심으로. 「국정관리연구」 12(3), 109-139.
- 홍덕화. (2016). 발전국가와 원전산업의 형성 한국전력공사 중심의 원전산업구조 형성 과정을 중심으로. 「공간과 사회」 55, 273-308.
- Yin, R. K., 신경식, 서아영, & 송민채. (2016). 사례연구방법. 서울: 한경사.
- Boin, A., &Hart, P. (2003). Public leadership in times of crisis: Mission impossible? *Public Administration Review*, 63(5), 544-553.
- Dudley, G., &Richardson, J. (1999). Competing advocacy coalitions and the process of 'frame reflection': A longitudinal analysis of EU steel policy. *Journal of European Public Policy*, 6(2), 225-248.
- Goldstein, J., Goldstein, J. S., &Keohane, R. O. (1993). *Ideas and foreign policy: Beliefs, institutions, and political change* Cornell University Press.
- Hermann, C. F. (1963). Some consequences of crisis which limit the viability of organizations. *Administrative Science Quarterly*, 61-82.
- Holsti, O. R. (1971). Crisis, stress, and decisionmaking. *International Social Science*, 23, 53-67.
- Holsti, O. R. (1989). Crisis decision making. *Behavior, society, and nuclear war*
- Janis, I. L. (1972). Victims of groupthink: A psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes.
- Jenkins-Smith, H. C., & Sabatier, P. A. (1993). *The study of public policy processes* Jones and Barlett Publishers, Inc. Sudbury, MA.
- Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M., &Ingold, K. (2018). The

- advocacy coalition framework: An overview of the research program. *Theories of the Policy Process*, 135-171.
- Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2014). The advocacy coalition framework: Foundations, evolution, and ongoing research. *Theories of the Policy Process*, 3, 183-224.
- Jenkins-Smith, H. C., St. Clair, G. K., & Woods, B. (1991). Explaining change in policy subsystems: Analysis of coalition stability and defection over time. *American Journal of Political Science*, 851-880.
- Kaid, L. L., & Wadsworth, A. J. (1989). Content analysis, measurement of communication behavior. Emmert P, Baker LL, eds.
- Karim, E., Madani, S. P. V. S. K., & Yun, F. (2010). Fuzzy Clustering Analysis.
- Kaufman, L., & Rousseeuw, P. (1990). Finding groups in data.
- Kuipers, S. L. (2004). *Cast in concrete?: The institutional dynamics of belgian and dutch social policy reform* Eburon Academic Publishers.
- Lacy, S., & Riffe, D. (1996). Sampling error and selecting intercoder reliability samples for nominal content categories. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 73(4), 963-973.
- McBeth, M. K., Shanahan, E. A., Arnell, R. J., & Hathaway, P. L. (2007). The intersection of narrative policy analysis and policy change theory. *Policy Studies Journal*, 35(1), 87-108.
- Nohrstedt, D. (2007). No title. *Crisis and Policy Reformcraft: Advocacy Coalitions and Crisis-Induced Change in Swedish Nuclear Energy Policy*,
- Nohrstedt, D. (2008). The politics of crisis policymaking: Chernobyl and Swedish nuclear energy policy. *Policy Studies Journal*, 36(2), 257-278.
- Nohrstedt, D., & Weible, C. M. (2010). The logic of policy change after crisis: Proximity and subsystem interaction. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 1(2), 1-32.
- Rousseeuw, P. J. (1987). Silhouettes: a graphical aid to the interpretation and validation of cluster analysis. *Journal of computational and applied mathematics*, 20, 53-65.
- Sabatier Paul, A., & Jenkins-Smith Hank, C. (1999). The advocacy coalition framework: an assessment. *Theories of the policy process*, Westview Press

- Boulder*, 117-166.
- Sabatier, P. A. (1987). Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: An advocacy coalition framework. *Knowledge*, 8(4), 649-692.
- _____. (1998). The advocacy coalition framework: Revisions and relevance for europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98-130.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). Policy change over a decade or more. *The Nation's Health*, 143-174.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In: Sabatier, PA (Ed.). *Theories of the Policy Process, Second Edition*, 189-217.
- Sato-Ilic, M., & Jain, L. C. (2006). *Innovations in fuzzy clustering* Springer.
- Schattschneider, E. E. (1975). *The semisovereign people: A realist's view of democracy in america* Wadsworth Publishing Company.
- Schmid, N., Sewerin, S., & Schmidt, T. S. (2020). Explaining advocacy coalition change with policy feedback. *Policy Studies Journal*, 48(4), 1109-1134.
- STONE, D. A. (1989). Causal stories and the formation of policy agendas. *Political Science Quarterly*, 104(2), 281-300.
- Szarka, J. (2010). Bringing interests back in: Using coalition theories to explain european wind power policies. *Journal of European Public Policy*, 17(6), 836-853.
- Weible, C. M., & Ingold, K. (2018). Why advocacy coalitions matter and practical insights about them. *Policy & Politics*, 46(2), 325-343.
- Zadeh, L. A. (1965). Fuzzy sets. *Information and Control*, 8(1)
- Zafonte, M., & Sabatier, P. (2004). Short-term versus long-term coalitions in the policy process: Automotive pollution control, 1963-1989. *Policy Studies Journal*, 32(1), 75-107.

김예슬(金예슬): 주저자. 동아대학교에서 재난관리학 석사학위(논문: 원자력 정책과정에서 옹호연합 신념과 위협경직성 전략에 관한 연구, 2021)를 취득하고, 동아대학교 기업재난관리학과 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 재난관리, 재난원인분석, 미래예측 등이다. 최근 주요 논문으로는 “재난대응상황에서 소방조직의 리더십에 대한 주관적 인식 연구”(2021), “다중흐름모형(Multiple Stream Framework)을 적용한 ‘사드(THAAD) 배치 결정 및 부지 변경’ 정책변동 연구”(2021), “텍스트 네트워크 분석과 토픽모델링을 활용한 재난관리 연구 동향 분석(2021-2020)”(2021)이 있다. (kjskjs6@naver.com).

이동규(李東奎): 교신저자. 성균관대학교에서 행정학 박사학위(논문: 초점사건 이후 정책변동 연구: 한국의 대규모 재난 사례를 중심으로, 2010)를 취득하고, 국회 예산정책처 경제예산과 예산분석관을 거쳐 동아대학교 기업재난관리학과에서 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책학 이론 및 방법론, 위기관리, 미래예측 등이다. 최근 주요 저서로는 “한국재난관리론”(2022), “기능연속성계획 핸드북”(2021), “지능형 소방예측 시스템”(2020) 등이 있다. 2010년 제8회 한국행정학회 학술논문대회 최우수상, 2011년 제18회 한국행정학회 학위논문부문 학술상을 수상하였다(schema209@naver.com).

A Study on Advocacy Coalition Beliefs and Threat Rigidity Strategy in Nuclear Energy Policy Process

Yeseul Kim & Dongkyu Lee

This study aimed to identify advocacy coalitions and strategies within the nuclear subsystem in Korea after the Fukushima nuclear power plant accident. Advocacy coalitions were identified using content analysis and fuzzy clustering. The strategies of the advocacy coalition were identified through the minutes of the National Assembly meeting. As a result of the analysis, the Anti-Nuclear coalition (cluster 1), the Pro-Nuclear coalition (cluster 2), and the unassociated actors (2 people) were derived. In particular, it was confirmed that the Pro-Nuclear coalition used a threat rigidity strategy. They suggested that the impact of nuclear power plant accidents on Korea is small and that they are safe. In addition, responses were standardized through meetings centered on top decision makers. As a strategy of the Pro-Nuclear coalition, a minor policy change occurred, such as the establishment of nuclear regulatory laws and institutions. This study has a theoretical significance in that it empirically confirmed the advocacy coalitions and beliefs within the nuclear subsystem. In addition, it has a practical significance in that it has been confirmed that even if they belong to the same political party or organization, they can be classified into different advocacy coalitions depending on the character of the actor.

[Key words: Advocacy Coalition, Nuclear Policy, Fuzzy Clustering]

청년유니온 활동과 청년정책 도입과정 연구

강은주·이명석

본 연구는 인과메커니즘을 체계적으로 설명하는 질적연구 방법인 인과적 과정추적을 활용하여 중앙정부 청년정책 도입과정에서의 청년유니온 활동을 분석하는 것을 목적으로 한다. 분석 결과는 다음과 같다. (i) 2010년 출범한 청년유니온은 적극적 문제제기와 네트워크를 활용하여 청년문제의 현실을 알리고 이에 대한 해결을 요구하였고, (ii) 이러한 활동과 성공을 토대로 청년유니온은 서울시와 사회적 교섭, 조례제정, 청년자치정부 등을 통해 지방정부의 정책변동을 성공적으로 견인하였고, (iii) 그 결과 2020년 중앙정부의 청년기본법 제정에 기여하였고, (iv) 이 과정에서 시장, 계층제, 네트워크의 조합인 협력적 거버넌스가 효율적으로 활용되었으며, (v) 특히, 네트워크를 기반으로 하는 다양한 협력적 거버넌스가 활용되었다. 이를 통해 본 연구는 협력적 거버넌스가 복잡한 사회문제를 유연하고 효과적으로 해결하고, 정책수용성을 제고할 수 있음을 확인할 수 있었다.

주제어: 청년정책, 협력적 거버넌스, 인과적 과정추적

I. 서론

복잡한 사회문제를 해결하기 위해 다양한 이해관계자와의 협력이 필수적이다(Klijn & Koppenjan, 2000). 과거와 달리 정부 중심의 하향식 사회문제 해결방식은 효율성과 효과성 측면에서 환영받지 못한다. 더 이상 소수 정책엘리트에 의한 정책결정에만 의존할 수 없으며, 다양한 사회적 가치의 등장과 사회의 변화에 따라 정책결정과정에 다양한 행위자의 참여는 필수적이다(Ericson & Stehr, 2000)

사회문제의 맥락에 따라 정책과정에서 정부의 역할도 변화하고, 정책 도입·결정·집행과정에서 정부와 시민사회 관계도 변화한다. 정책결정과정에 사회운동조직, 시민사회단체 등은 다양한 영향을 행사하고 참여하였다. 사회운동조직은 사회문제 해결을 요구하면서 정책 변화를 이끌어내기 위해 다양한 전략을 모색한다. 이들은 정

책과정에 개입하고 제도와 정책 변화를 추진하기 위해 내외부 자원과 정보를 동원하고, 상황에 따라 최적 활동방안을 추구한다.

이러한 활동은, (i) 정부가 문제해결 주체가 되도록 요구하면서 정부 권위에 의존하여 문제를 해결하는 방안(계층제 거버넌스), (ii) 가격에 의해 교환이 성립되는 이윤추구 행위에 영향을 주는 방안(시장 거버넌스), 그리고 (iii) 외부 사회운동조직이나 전문가집단, 정부 등과 수평적 협력을 통한 문제해결 방안(네트워크 거버넌스) 등 다양한 형태가 가능하다. 상황에 따라 이러한 방안들은 혼합된 형태로 활용되고, 혼합 형태 또한 시간이나 내외부 조건에 따라 변화한다.

본 연구의 관심은 2020년 청년기본법 제정과 2010년 창립된 청년유니온의 활동사이의 인과관계이다. 청년유니온이 창립된 2010년 무렵, 청년실업은 주요한 사회문제로 부각되었고, 정부는 청년 취업과 창업 지원 중심의 정책을 도입하고 있었다. 청년유니온은 이러한 상황에서 청년문제가 단지 실업에 있지 않음을 알리기 위해 노력하였다. 청년유니온은 청년들이 실업문제뿐만 아니라 저임금 혹은 불안정 노동, 위험한 노동, 부당한 처우에 노출되어 있으며, 이로 인해 주거, 마음건강, 부채 등 다양한 문제를 겪고 있음을 알리고, 이러한 문제의 해결을 요구하였다.

청년유니온은 최저임금 인상 요구, 청년노동 실태조사 등의 다양한 활동을 통해 청년문제가 사회문제임을 인식하게 하였고, 문제해결과 변화를 견인하였다. 또한 서울시와의 적극적 협력을 통해 자신들의 문제를 스스로 해결하고자 하는 상향식 정책과정을 주도하였다. 이러한 청년유니온 활동은 사회적으로 청년정책 도입 필요성을 공감하게 하는 것은 물론, 청년정책이 전국 지자체로 확장하는 모델이 되었고, 종합적 청년정책의 법적 근거인 청년기본법 도입으로 이어졌다. 이 과정에서 청년유니온은 계층제 거버넌스, 시장 거버넌스 그리고 네트워크 거버넌스 등 다양한 전략을 모색하였으며, 이는 시간의 흐름에 따라 혼합 정도가 변화하였다.

본 연구는 인과메커니즘을 체계적으로 설명하는 질적연구 방법인 인과적 과정추적을 활용하여 청년유니온 활동과 중앙정부 청년정책 도입과정을 분석하는 것을 목적으로 한다. 사회운동조직이 주도적으로 지방정부 정책과 행정을 변화시키고 중앙정부 법·제도 도입을 이끌어낸 협력적 거버넌스 과정을 분석하는 것은 사회운동과 정책의 관계를 이해하는데 다양한 정책적 시사점을 제공할 것이다.

II. 이론적 논의

1. 협력적 거버넌스

전통적으로 사회문제 해결 주체는 ‘정부’라고 인식되었다. 하지만 공공문제 해결의 유일한 주체가 정부라고 인식하는 행정학 패러다임은 변화하였다(이명석, 2010). 이러한 변화는 정부뿐만 아니라 기업과 시민사회 등 다양한 행위자의 협력을 통한 사회문제 해결을 강조하는 소위 ‘거버넌스 패러다임’의 출현으로 설명된다(Henry, 2015). 다양하게 정의되는 ‘거버넌스’ 개념의 공통성은 ‘사회문제 복잡성으로 인해 다양한 사회구성원이 협력하고 상호작용하는 과정에서 공동의 문제해결방안을 모색하는 대안적 사회문제 조정양식’의 강조이다.

공공부문과 민간부문의 다양한 행위자의 협력을 통한 사회문제 해결 필요성의 증가로, 협력적 거버넌스(collaborative governance)에 대한 관심이 증가하고 있다. 협력적 거버넌스의 주요한 특징은 다양한 이해관계자 간 상호작용을 통해 목표를 설정하고, 소통을 통해 공동의 이해를 도출하고 협력하는 과정이라는 것이다(이자성, 2018). 정부와 민간부문의 다양한 행위자들의 협력은 다양한 유형을 갖는다. 시민단체가 정부의 공식적 지원에 의존하는 협력도 존재하고, 시민단체의 자발적 참여를 통한 협력도 존재한다. 그러므로 다양한 행위자의 참여와 협력만으로 협력적 거버넌스를 정의하는 것은 협력적 거버넌스 유형을 종합적으로 설명할 수 없다는 한계를 갖는다. 따라서 협력적 거버넌스를 단순한 다양한 행위자간의 협력이 아니라, 계층제 거버넌스, 시장 거버넌스, 네트워크 거버넌스 등 사회적 조정 양식의 혼합으로 정의할 필요가 있다(이명석, 2017).

사회적 조정양식은 계층제 거버넌스, 시장 거버넌스, 네트워크 거버넌스 등의 세 가지로 구분된다(Powell, 1990; Rhodes, 1996). 첫째, 계층제 거버넌스는 다른 주체의 의사와 무관하게 의사결정을 강제하는 사회적 조정을 의미한다(Scharpf, 1997). 계층제 거버넌스는 ‘의도적 계획 또는 설계에 근거한 강제적 조정’이 가능하기 때문에 반대의견 조율이 쉽고, 거래비용을 최소화할 수 있는 강력한 방법으로 알려져 있다(Scharpf, 1997; 이명석, 2017).

둘째, 시장(market), 교환(exchange), 가격(price) 등의 단어로 표현되는 시장 거버넌스는 다수 행위자 사이 자연발생적인 이익추구 행동에 의해 사회적 조정이 이루어지는 것을 의미한다(Beetham 1996: 20). 가격 메커니즘을 통해 다양한 구성원들이 자발적으로 시장에서 교환과 경쟁에 참여하고, 그 결과 자원의 효율적 분배를

위한 사회적 조정이 가능하게 된다.

셋째, 네트워크 거버넌스는 ‘자율적이며 자치적인’ 사회문제 해결방법을 의미한다(Rhodes, 1996). 규범, 가치, 호혜성을 기반으로 동등한 지위를 갖는 행위자들이 스스로 상호작용과 규칙을 결정하고 결정사항을 실행에 옮기는 사회적 조정이 네트워크 거버넌스이다. Stoker(1998)는 다양한 행위자가 참여하고, 행위자 사이의 자율적 네트워크가 존재하는 것을 네트워크 거버넌스의 특징으로 설명한다.

계층제, 시장, 네트워크 거버넌스는 모두 이념형(ideal type)으로, 독립적으로 존재하거나 활용되지 않는다(이명석, 2017). 이들은 만병통치약이 아니며, 서로 상호보완적이다. 그러므로 이들은 현실에서 혼합된 형태로 존재하며, 사회적 맥락이나 조직 조건·상황에 따라 적절한 혼합비율이 달라진다(Rhodes, 2007). 이글에서는 이러한 사회적 조정양식의 혼합을 ‘협력적 거버넌스’라고 정의한다(이명석, 2017).

다양한 사회문제를 적절하게 해결하기 위해서는 세 가지 사회적 조정양식을 적절하게 혼합하기 위한 노력이 필요하다. 즉, 세 가지 사회적 조정양식의 장점과 단점을 적절하게 활용함으로써 사회문제 해결역량을 크게 개선할 수 있다. 협력적 거버넌스는 관할권 경계를 넘어 자원과 정보의 동원을 가능하게 할 수 있으며, 사회문제 당사자에게 가깝게 접근할 수 있다는 장점을 갖는다(Emerson et., al., 2012).

사회운동조직은 사회·경제·정치적 요인, 협력 행위자의 속성에 따라 효과적·효율적 전략을 모색한다. 시장에 영향을 줄 수도 있고, 정부권위에 기반한 강제적 조정을 요구할 수도 있고, 내외부의 다양한 행위자들과의 수평적 협력을 통해 자신의 요구를 현실화할 수도 있다. 이러한 전략은 단일한 형태의 활동으로 나타나는 것이 아니라 혼합된 형태로 진행되며, 하나의 활동은 다른 활동을 보조하기 위한 것일 수도 있다. 본 연구는 청년유니온이라는 사회운동조직이 취한 전략을 협력적 거버넌스의 관점에서 확인하고자 한다.

2. 사회운동조직

한국사회에서 다양한 사회운동(social movement)은 주요한 근현대사의 중심이었다. 정치적 민주화 과정은 ‘사회운동에 의한 저항의 정치’(임희섭, 1999)’였다. 이후 사회운동은 경제적·사회적 민주화의 쟁점으로 확장되었고, 여성·환경·소비자 등 다양한 시민사회운동의 성장을 가져왔다.

집단과 공동체의 이해/이익을 위해 사회변동을 지향하는 집합행동의 한 형태인 사회운동은 다원적 민주주의가 일정 수준 발달한 현대 시민사회의 현상이다(임희섭,

1999). 과거 권위주의 정부하에서 저항의 상징이었던 사회운동영역은 현재 장애인·이주민·성소수자 등 당사자의 이해를 기반으로 하는 정책은 물론, 노동·환경·인권·평화 등과 같은 다양한 영역에서 정책과정의 이해당사자로 기능하고 있다.

이러한 사회운동을 해석하고 설명하기 위한 이론은 다양하다. 어떻게 사회운동이 성공할 수 있었는가, 혹은 실패하는가, 국가 권력이나 정치와는 어떤 상호작용을 하는가 등의 질문에 답하기 위해, 신사회운동론, 자원동원론, 구성주의 등 다양한 이론이 발전해왔다. 또한 많은 한국의 선행연구는 노동조합, 시민사회단체는 물론 촛불집회나 온라인 시위 등과 같은 비조직적 사회운동까지 다양한 형태의 사회운동을 이해하기 위해 노력해 왔다.

사회문제가 발생하면 공동체는 이에 대한 문제의식이 증가하고(McAdam et al., 1996), 문제해결을 위한 정당성 확보(legitimacy imperative), 그리고 관련 제도를 새로 도입하거나 변화시키고자 하는 공동체의 이해가 발생한다(Meyer & Rowan, 1977). 물론 모든 사회문제와 인식의 고취가 집단행동으로 이어지고, 법과 제도의 변화를 요구하는 사회운동이나 운동조직으로 발전하지는 않는다. 어떤 상황이 사회문제로 인식되어, 공동체 문제로 진화하면 구성원의 의식 함양(consciousness-raising)이 촉발된다.

즉, 사회문제에 대한 공동체의 인식이 일정 수준 이상으로 고취되면 문제해결을 위한 제도나 법령을 변화시키기 위한 행동이 촉발된다(McAdam et al., 1996; Meyer & Rowan, 1977). 이러한 과정을 Tilly(1986)는 “사람들이 공동 목표를 달성하기 위해 행위하는 일체의 것”으로 보았다. 뿐만 아니라 Traugott(1995)는 “공동 이익을 달성하기 위해 잘 정립되고 제한된 일련의 행위”라고 규정한다.

선행연구가 주목하는 것은 ‘공동의 목표’와 ‘행위수단’이다. 사회운동이 왜 존재하며, 왜 특정 시점에 발현하는가를 탐구한 많은 연구는 공동 목표와 정체성을 가진 개인이 집단적 행위를 하는 것이 아니라, 상호작용 과정 그 자체에서 상호작용을 하는 가운데 공동 정체성과 행위목표가 형성된다는 점을 강조한다.

요컨대, 사회운동은 공동 이해가 사회문제로 인식되고 공동체 이해로 발전하면서, 공동 목표를 달성하기 위한 정제된 행위인 동시에 환경 요인과의 상호작용 속에서 발현되는 행위이다. 즉, 사회운동은 ‘기존 사회가치·제도·법·체제·규범 등을 변화시키는 것을 목적으로 다수의 개인이 조직적으로 행동하는 집합행동의 형태’이다(임희섭, 1999). 사회운동은 기존의 규범이나 제도가 정당하지 못하다는 신념을 공유하는 개인이 대안적 규범이나 가치를 제도화하기 위해 다양한 자원(인적·물적)을 동원해 조직적으로 활동하는 것을 의미한다.

McCarthy & Zald(1973)는 사회운동을 사회운동영역(social movement sector, SMS)과 사회운동조직(social movement organization, SMO)으로 구분한다. 어떤 사회든 변화를 지향하는 사람의 의견이나 신념이 존재한다. 이러한 신념의 집합체를 ‘영역(sector)’이라고 한다면, 개별 단체는 ‘조직’이라고 할 수 있다. 이러한 사회운동조직은 독립적 활동을 진행하기도 하지만 연대하고 협력하고, 다양한 외부의 조건에 영향을 받으며 자신들의 목표, 즉 자신들이 주장하는 사회문제를 해결하고자 노력한다.

3. 청년유니온 사례

사회운동조직이 정책변화를 추동한 과정을 탐색하기 위해 본 연구는 청년 당사자 사회운동조직인 청년유니온 사례에 주목한다. 사회운동은 다양한 전략을 통해 사회변동을 일으키고자 한다. 청년유니온은 노동문제를 중심으로 청년들이 처한 문제가 개인문제가 아닌 사회문제임을 인식하게 하였고, 정책과 행정에 큰 변화를 초래하였다. 청년문제를 중심으로 하는 당사자 운동이 관심을 받는 이유는, 환경·정보 격차·의료·복지 등 의제 중심 사회운동이 아닌, 여성·장애·성소수자 등 자신의 삶에 직접적으로 연관되는 문제에 집중하는 당사자성을 강조하는 스스로의 운동조직이라는 점이다. 물론 당사자성을 중심으로 하는 사회운동조직이 없었던 것은 아니나, ‘세대’를 전면에 내세운 것은 청년유니온이 최초라 할 수 있다.

청년유니온은 2009년 9월 준비위원회가 출범하였으며, 2010년 3월 창립하였다. 청년유니온은 청년(만15~39세)이라면 고용형태(구직자·실업자·비정규직·정규직)에 관계없이 누구나 가입할 수 있는 상급단체가 없는 독립·일반노조이다.¹⁾

이들의 가장 두드러진 특징은 사업장을 기반으로 하는 노동조합이 아니라는 것이다. 이들은 기업별 노조가 아니기 때문에 기업에서 제공 받을 수 있는 인적·물적 자원이 없었다. 또한 기업 단위의 교섭을 할 수도 없었다. 이들의 상황을 개선하는 것이 어려웠기 때문에 이들은 청년 노동 문제를 사회문제로 확장하는 전략을 취했다. 기획을 통한 문제 제기와 언론을 이용한 여론 확장을 중심으로 캠페인 등을 진행하면서, 조합원을 확장하는 방법을 택했다. 이러한 전략을 정보영(2018)은 ‘시민 단체와 노동조합이 결합된 형태와 같은 캠페인의 활동과 성과’라 표현하였다.

1) 42명의 조합원으로 출발한 2010년 창립총회에서 이들은 “기업별 노동조합이 아닌 지역, 직종 등의 공통성을 중심으로 취업자를 비롯한 불안정 취업자, 실업자 등 청년 노동자의 개별 가입이 가능한 노동조합”임을 명확히 하였다(청년유니온, 2010a).

법적 노동조합으로 인정받기 위한 행정소송 끝에, 청년유니온은 제도 내 노동조합으로 인정받았다. 법제도적 보호 안에 있는 노동조합은 자치조직과 달리 대표성을 획득하기 용이했기 때문에, 이들은 이러한 노력을 기울였다(정보영, 2018). 지방정부나 업계와의 ‘사회적 교섭’은 청년유니온의 설립시기부터 강조된 전략이자 목표였다. ‘기업단위를 뛰어넘는 새로운 교섭모델 확립’은 청년유니온의 핵심 전략이자 전통적 노동조합 활동과의 차이이기도 했다(청년유니온, 2012).

요컨대, 청년유니온은 기존 노동조합으로 포괄되지 못하는 청년들이 드러내기조차 어려운 자신들이 문제를 해결할 수 있도록 지원하고 연대하는 사회운동적 성격을 기반으로 탄생했다. 청년들은 시장에서 교섭력이 낮았고, 작업장에서 교섭력 또한 보유하지 못했기 때문에 여론이나 ‘공론장의 힘(유형근, 2015)’을 동원하여 활동 목표를 달성하고자 하였다. 소비자 운동에서 볼 수 있는 불매운동, 평판 깎아내리기, 우호적 정치인과의 공동행동, 온라인을 통한 정보공유와 항의운동 등이 대표적인 사례이다.

청년유니온은 청년 불안정 노동자의 이해를 위한 새로운 형태의 노동조합인 동시에 사회운동조직이다. 이들은 저임금 서비스 주변부 노동시장에서 제도 사각지대에 존재하던 당사자들을 조직하였다. 또한 노동조합이라는 기존 제도에서는 이해대변이 불가능해 보였던 영역에서 새로운 방식의 운동을 개척했다(유형근, 2015). 이러한 특성으로 청년유니온은 “조직화된 목소리를 내지 못하는 집단들의 갈등을 조정하는 ‘유사정당’의 역할을 하고 있다”는 평가를 하기도 한다(조성주, 2015). 이러한 평가는 청년유니온의 노동조합으로서의 성격보다, 청년문제 일반의 문제를 대변하고 개선하고자 하는 조직으로서의 정체성을 강조한다.

청년유니온이 창립된 2010년 무렵은 청년실업·삼포세대·스펙경쟁 등의 단어와 함께 청년문제가 사회적 이슈로 등장하고, 청년문제와 정책 그리고 청년유니온에 관한 학술적 관심도 증가한 시기이다.²⁾ 또한, 청년운동영역이 지방정부와 협력하는 과정에 대한 연구도 증가하였다. 서울시를 비롯한 지방정부 청년정책에 참여하고 협력하는 과정을 거버넌스 측면에서 분석한 연구가 대표적인 사례이다. 청년의 불안정 노동과 주거문제 등을 당사자가 중심이 되어 해결하기 위한 지방정부와의 협력 과정을 살핀 연구들도 증가하였다. 이와 같은 연구들은 이러한 과정을 민관협력 형태로 인식하고 ‘협력적 거버넌스’라 규정한다.

2) “완전히 새로운 주체성 출현과 사회운동 조직”으로 청년운동을 규정(최철웅, 2011)한 연구나, “불안정 노동자로서의 청년세대의 자기정체성”으로 청년노동운동조직을 보는 연구(유형근, 2015)들이 대표적이다.

본 연구는 청년유니온이라는 최초의 세대별 노동조합이 기존 사회운동조직이나 노동운동과는 다른 전략과 활동방식, 상호작용, 협력방식을 취하면서 적극적으로 행정과 정책과정에 개입한 과정을 분석하는 것을 목적으로 한다. 전술한 바와 같이, 청년유니온은 자신의 문제를 사회문제화하고, 스스로 이 문제를 해결하고자 했던 당사자 사회운동조직이라는 독특하고 희귀한 사례이다. 따라서 지방정부의 정책과 행정, 법·제도 변화를 주도했으며, 중앙정부 정책까지도 영향을 주었다는 측면에서 정책적 시사점을 제공할 것으로 기대된다.

또한, 본 연구는 청년유니온의 활동 전략을 분석하는 것을 목적으로 한다. 청년유니온은 자신의 요구를 현실화하기 위해, 기업에 압력을 가하거나(시장), 정부의 권위에 의존하거나(계층제), 외부 조직과 수평적 협력을 활용하는(네트워크) 등, 사회적 조정양식의 최적조합인 협력적 거버넌스를 모색하였을 것이다. 협력적 거버넌스의 형태와 변화를 분석함으로써, 청년유니온의 활동이 중앙정부 정책변화에 미친 영향을 분석할 수 있을 것이다.

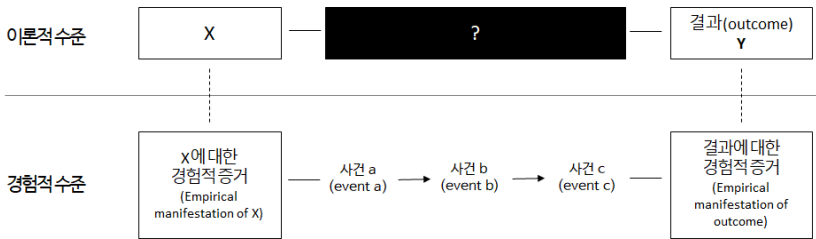
Ⅲ. 연구방법 및 연구설계

1. 사례중심 과정추적법

최근 사회과학 사례연구에서 중요한 추론 방법으로 주목받는 인과적 과정추적법(causal process tracing, CPT)은 특정 사례에 대한 연구 질문과 가설을 중심으로 증거를 확인하여 인과기제를 탐색하는 분석방법이다(George & Bennett, 2005; Collier, 2011). 인과적 과정추적법은 크게 이론중심연구와 사례중심연구로 구분된다(Beach & Pedersen, 2013).³⁾ 이론의 구축·검증을 목적으로 하는 이론중심 과정추적법과 달리, 사례중심 과정추적법은 특정 현상에 대한 이해를 강조한다.

3) 이론중심 과정추적법은 이론검증 과정추적법(theory-testing process-tracing)과 이론구축 과정추적법(theory-building process-tracing)으로 구분된다. 이론검증 과정추적법은 사례를 통하여 원인과 결과를 연결하는 가설을 검증하는 것을 목적으로 하고, 이론구축 과정추적법은 주어진 현상을 설명할 수 있는 일반화 가능한 인과기제를 탐색하는 것을 목적으로 한다(Beach & Pedersen, 2013).

[그림 1] 과정추적법의 인과 메커니즘 블랙박스



출처 : Beach & Pedersen(2013: 34)

사례중심 과정추적법의 목적은 단일 사례에서 특정 결과의 인과기제를 규명하여, 사례를 통해 충분한 설명을 구축하여 역사적 과정과 결과를 설명하는 것이다(Gerring, 2006). 이러한 과정은 사례에 대한 설명이 충분할 때까지 귀납과 연역을 꾸준히 오가며 반복적으로 진행된다. 즉, 가설적 인과기제를 제시하고, 증거를 통하여 가설적 인과기제가 사례를 충분히 설명할 수 있는지 확인하고, 새로운 증거가 발견되면 다시 가설을 수정·확인하는 과정을 반복한다. 사례중심 과정추적 연구는 단일 또는 소수의 사례를 집중적으로 관찰하고, 역사적 사건의 전개과정을 충분히 서술해가는 방식이다(Beach & Pedersen, 2013). 이는 사례를 충분히 설명할 수 있는 인과기제를 확인하기 위해, 인과기제를 통해 선행연구나 기존 이론으로는 부족했던 역사적 과정과 결과를 추적해가는 과정이자 ‘복잡한 제도변화기제를 밝히기 위한 과정 중심 서술을 강조(Mahoney, 2000; 2001)’하는 것이기도 하다.

인과적 과정추적법은 먼저 가설을 수립하고 관찰가능한 사실·사건에 대한 타임라인을 설정 한 후, 인과기제를 설정한다. 이어 가설에 대한 증거를 수집하고, 증거에 대한 검증을 진행하면서 인과기제와 가설을 확인한다.

〈표 1〉 과정 추적법 증거의 4가지 검증 유형

		인과 관계 설명의 충분조건(고유성)	
		No	Yes
인과관계 설명의 필요조건 (확실성)	No	바람 속 지푸라기(Straw in the Wind)	스모킹 건(Smoking Gun)
		통과 : 가설을 확증하지는 않으나 관련성을 확인 기각 : 가설을 제거하지는 않으나 관련성이 없을 수 있음	통과 : 가설의 확증 기각 : 가설을 제거하지는 않음
	Yes	후프(Hoop)	이중 결정(Doubly Decisive)
		통과 : 가설을 확증하지는 않으나 관련성을 확인 기각 : 가설의 제거	통과 : 가설을 강하게 지지, 경쟁가설의 제거 기각 : 가설의 제거

출처 : Bennett(2010)

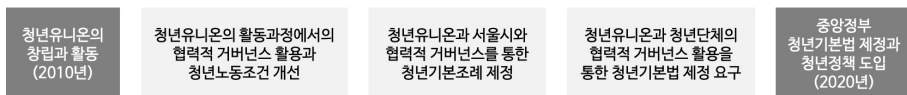
증거 검증은 <표 1>과 같이 고유성과 확실성을 기준으로 4가지로 구분된다. 증거는 (i) 가설 존재의 증거가 되지만 다른 증거들 또한 결과발생에 연관된 원인이라면 ‘고유성(uniqueness)’을, (ii) 결과 발생에 독자적 원인은 아니지만 결과를 위해 반드시 포함되어야 하는 원인이라면 ‘확실성(certainty)’을 갖는다(Rohlfing, 2014). 확실성은 가설이 참임을 조건으로 증거가 관찰될 확률을 나타낸다. 확실성이 높다는 것은 가설이 사실일 경우 증거가 존재해야 한다는 것을 의미한다. 또한, 고유성은 가설이 거짓이라는 조건부 증거를 찾을 확률을 의미한다.

증거유형을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, ‘이중결정(doubly decisive)’ 증거는 필요조건이면서 동시에 충분조건을 만족하는 증거로, 이 증거가 존재한다면 가설은 강한 설명력을 갖게 되며 대안적 설명은 제거된다(Bennett, 2010). 둘째, ‘바람 속 지푸라기(straw in the wind)’ 증거는 확실성과 고유성을 둘 다 만족하지 못하는 증거이다. 이 증거는 가설의 신뢰도를 증가하는데 도움이 되지는 않는다. 셋째, ‘후프(hoop)’ 증거는 확실성은 높으나 고유성이 낮은 증거를 의미한다, 즉, 이 증거는 필요조건이지만 충분조건이 아니며, 가설의 확증 가능성은 높지만 대안적 설명이 존재할 수 있음을 의미한다(Collier, 2011). 마지막으로, ‘스모킹 건(smoking-gun)’ 증거는 고유성은 높지만 확실성이 낮다. 가설을 제거하지 않지만 설명력은 떨어진다.

2. 연구설계 및 자료수집

본 연구는 이론적 검토와 선행연구를 통해 수립한 가설적 인과기제를 확인하기 위해 사건을 확인하고, 타임라인을 설정한 후 반복하여 증거를 수집하고, 그 증거가 갖는 증거력을 확인하는 과정을 거쳤다. 또한 관찰된 증거를 검증하면서 정책변동의 동학을 설명하고 해석하기 위해, 사례중심 과정추적법을 통해 정책변동과정을 분석하였다. 본 연구의 인과기제 가설은 [그림 2]와 같다.

[그림 2] 인과기제 가설



인과기제 부분 1. 청년유니온의 협력적 거버넌스를 통한 노력으로 청년노동조건 개선이 이루어졌다.

인과기제 부분 2. 청년유니온의 주도적 협력적 거버넌스를 통한 협력으로 서울시

청년정책 도입과 청년기본조례 제정이 이루어졌다.

인과기계 부분 3. 청년유니온과 청년단체의 시민사회 및 국회와의 적극적 협력적 거버넌스 활용 노력으로 청년기본법이 제정되었다.

[그림 1]과 같이 청년유니온의 창립과 활동이라는 관찰가능한 사실과 중앙정부의 청년기본법 제정 사이의 사건(인과기계)을 시간 순서에 따라 크게 3가지로 정리하였다. (i) 창립 이후 다양한 활동을 통해 청년노동조건 개선을 이끌어냈으며, (ii) 서울시와 협력을 통해 청년기본조례를 제정하였고, (iii) 다양한 외부조직과 협력하면서 청년기본법 제정을 요구하여, 청년기본법이 제정되었다.

분석을 위해 수집한 자료는 청년유니온의 연도별 총회 자료집과 발간 보고서, 토론회 자료집, 관련 기사, 선행연구 등의 문헌 등이다. 또한, 청년유니온 활동가 심층 면접을 진행하였다. 그리고 서울시 청년정책 발표 자료, 보도자료, 청년정책 비전과 청년정책 네트워크 활동 자료를 수집하였으며, 서울시 청년정책 네트워크와 청년의회에 직접 참여하였던 활동가에 대한 심층면접을 진행하였다.

IV. 사례분석

1. 인과기계 부분 1. 청년유니온의 협력적 거버넌스를 통한 노력으로 청년노동조건개선이 이루어졌다.

2010년 창립한 청년유니온의 첫 사업은 ‘최저임금 10주 거리 캠페인’이었다. 실태조사 결과가 언론을 통해 알려지면서 청년 비정규 노동이 노동법의 사각지대임이 부각되었다. 청년유니온은 최저임금 위반 피해상담 센터 운영과 고용노동부에 최저임금 준수를 위한 단속강화 등을 건의하였다(청년유니온, 2010). 이러한 최저임금 인상 요구 활동은 청년유니온 스스로 “청년들이 사실상 처음으로 최저임금 문제에 주목하게 되었으며 기존의 최저임금 인상 활동을 주도한 진영에도 큰 의미가 있는 시도”로 평가하는 사업이다(청년유니온, 2011). 이는 저임금 청년노동 대표조직인 청년유니온의 위상을 높이는 결정적인 계기가 되었다(박명준 외, 2014).⁴⁾

이어 청년유니온은 청년노동 당사자 목소리를 담은 ‘최저임금 사례자 증언대회’

4) 이로 인해 고용노동부는 ‘최저임금 지키기 사업’을 시작하였다(박명준 외, 2014). 청년유니온이 등장한 2010년 이후, 최저임금과 관련된 언론보도에서 청년들이 당사자로 호명되기 시작하였고, 청년 최저임금 관련 보도 건수도 증가하였다(정보영, 2018).

를 개최하고(청년유니온, 2012; 2013), 기자회견, 1인 시위 등은 물론 조합원을 대상으로 하는 교육프로그램도 지속하였다. 또한 최저임금연대와 같은 외부조직에도 적극적으로 참여하였고, 2012년에는 ‘최저임금 인상 생활임금 쟁취를 위한 청년학생단체 연석회의’를 구성하였다.

2012년부터는 최저임금위원회에 청년당사자의 참여를 요청하는 ‘최저임금위원회 당사자 위원 만들기’를 제안하였다(청년유니온, 2012). 이는 당사자 스스로 의사결정에 참여하는 형태로 활동방식을 전환한 것이다.⁵⁾ 그 결과 2014년 6월, 최저임금위원회 전체회의에서 당사자 대표로 청년유니온 위원장이 발언 기회를 획득하였고, 2015년에는 청년유니온이 최저임금위원회에 정식 노동계위원으로 참여하면서 청년당사자를 대변하게 되었다.

최저임금 인상 캠페인과 더불어 청년노동의 현실을 알리고 이를 개선하고자 하는 노력도 병행되었다. 2010년 12월 피자배달 노동 청년이 교통사고로 사망하는 사건이 발생하였다. 청년유니온은 ‘30분 배달제 폐지’ 촉구 기자회견을 시작으로, 노동환경건강연구소, 전국민간서비스노동조합연맹, 피자헛 노동조합 등과 함께 약 3개월간 온·오프 캠페인을 적극적으로 진행하였고, 트위터 시위와 온라인 탄원 등을 진행하고 불매운동을 추진하였다(Park & Kim, 2016). 그 결과 2010년 12월 28일 고용노동부는 ‘서비스업 재해 예방 대책’을 내놓았고, 2011년 2월 22일 피자업계는 해당 제도를 폐지하였다.

이어 2011년 하반기에 ‘프랜차이즈 커피전문점 주휴수당 지급요구 캠페인’을 시작하였다. 2011년 9월 커피전문점 ‘주휴수당 미지급 실태보고회’를 통해 조사대상 82.1%가 주휴수당을 지급하지 않고 있음을 알렸다(청년유니온, 2011). 이는 청년 불안정 노동이 근로기준법 사각지대에 있음을 알린 캠페인이었다. 이어 전면적 고용노동부 조사를 요구하였고, 피해자를 모집해 고용노동부 집단진정·고발조치를 진행하였다. 고용노동부는 전국 125개 매장에 대한 긴급점검에 나섰다. 이어 청년유니온은 기업과 협상을 통해 미지급 주휴수당을 지급하게 하였다(청년유니온, 2012).

이 두 캠페인은 노동상담, 실태조사, 문제제기, 여론조성, 교섭을 통한 문제해결과 제도개선이라는 청년유니온 활동모델 정착의 계기가 되었다. 이러한 방식은 ‘당사자 처우를 개선시킬 수 있다는 자신감을 획득(한국노동사회연구소, 2014)’함과 동시에, ‘노동시장 규제형 노동조합으로의 발전가능성’을 확인한 계기가 되었다(청

5) ‘누가 우리의 시급을 정하는가’ 온라인 캠페인(청년유니온, 2013)과 ‘최저임금 청년 요구안’ 작성·제시 등이 대표적 활동이다.

년유니온, 2012). 즉, 이러한 활동은 ‘청년유니온의 존재감을 확인할 수 있는 활동’이었다(박명준 외, 2014).

이들의 최저임금인상 캠페인과 배달노동 문제개선 요구, 커피 프랜차이즈 주휴수당 요구 등은 실질적으로 청년 노동조건을 개선하고자 하는 노력이었다. 또한 ‘청년노동 이해대변조직으로서의 대표성’ 확보라는 의미를 갖는다(유형근, 2015). 이는 불안정 노동 혹은 소규모 기업 내에서 이해를 대변하기 어려운 청년 노동자의 노동 3권을 현실화하기 위한 것이었으며(박명준, 외, 2014), 고용불안과 고용주 부재 그리고 초단기 노동이라는 주변부 노동을 보호하기 위한 조직을 추진하고자 했던 것이다(오준영 외, 2019) 이는 사회적 관심을 불러일으켰으며, 실업대책을 넘어 청년 비정규 노동에 대한 정책이 필요함을 인식하게 하였다.

청년유니온은 이 과정에서 시장 거버넌스, 계층제 거버넌스, 네트워크 거버넌스를 혼합하는 다양한 활동전략을 구사했다. 첫째, 청년유니온은 기업의 평판에 영향을 주고자 하는 행위로 기업 신뢰도나 가격 경쟁력에 영향을 주는 결과를 유인할 수 있는 시장 거버넌스를 활용하였다(김종호, 2003). 이들은 임금위반 실태조사와 거리 캠페인 등을 통해 위반 기업의 평판에 영향을 주고, 기업·업계에 대한 부정적 여론을 통해 변화를 가져오하고자 하였다. 기업의 최저임금 위반 실태를 알리는 것은 기업에 대한 압력으로 작동하였다.

청년문제를 사회문제로 확장하고 실질적 변화를 추동하기 위해 시장 거버넌스가 매우 적극적으로 활용되었다. 커피업계 주휴수당 지급요구의 경우, 기업별 실태조사과 폭로, 불매운동 등을 통해 기업평판에 영향을 주는 활동을 진행하였다. 업체 실명을 공개하고 업체별 체불 임금 내역을 공개하면서 적극적으로 여론을 조성했다. 이를 통하여 청년유니온은 기업과의 개별 교섭을 통해 주휴수당 지급을 이끌어 내고, 기업·업계와 노동조건 개선, 재발방지, 부당노동행위 금지 등 협약식을 진행하여 문제를 해결하고자 하였다.

인과기제 부분1과 관련된 청년유니온의 시장 거버넌스 활용 자료의 의미는 다음과 같다. 먼저, 청년유니온의 다양한 시장 거버넌스 활용 자료는 청년유니온이 협력적 거버넌스를 활용하였다는 이중결정 증거이다.

다음으로 “피자배달 30분 페지·주휴 수당 등 출범 뒤 청년 노동권 향상 기여(한겨레, 2020. 03. 12)”, “문제 제기부터 수당 지급을 이끌어내는 과정을 모두 청년유니온이 주도했던 주휴수당(주간경향, 2012. 12. 26)”등의 청년유니온의 시장 거버넌스를 활용한 노력이 있었기에 청년노동 조건이 개선되었다는 것을 의미한다. 청년유니온의 시장 거버넌스 활용 노력이 없었던 과거의 경우, 청년노동의 현실이 언론

을 통해 보도되기는 했지만 기업의 태도변화는 어려웠으며, 청년노동문제는 휘발성 강한 사회문제에 머물렀다. 미용실 스텝(2013년), 감정노동자(2014년), 일용직으로 계약하는 호텔 장기 노동자(2015년), 드라마·영화제 현장 노동자(2018년), 5인 미만 사업장 노동자(2019년), 패션 스타일리스트 보조(2020년) 등 청년 노동자 노동권 향상을 위한 노력(한겨레, 2020. 12. 06)이 있었기에 청년노동문제가 알려지고, 실제 개선이 이루어졌다. 따라서 이 자료는 인과기제 부분1을 지지하는 높은 확실성(필요조건)을 갖는 증거이다.

또한, 청년유니온의 다양한 시장 거버넌스 활용 노력 이후 청년노동조건이 개선되었다는 언론과 학계의 평가는 인과기제 부분1을 뒷받침하는 또 다른 증거이다. 시장 거버넌스 활용 노력과 관련하여, 언론은 “정부, 기업, 업주, 정당이 무릎 꿇고 있다 ... 청년유니온 활동이 노동부와 업주를 움직여 목적인 바대로 이루어지고 있다”고 평가했다(주간경향, 2011.12.27).⁶⁾ 피자배달 30분제도 캠페인 등은 ‘사회적 반향’을 일으켰으며, 노동상담 증가, 언론보도 증가, 조합원 증가로 이어졌다는 평가를 받는다(한국노동사회연구소, 2014). 시장 거버넌스를 통해, 청년유니온은 (i) 저임금 서비스 부문 노동시장의 문제를 당사자의 경험지평 속에서 운동의 의제로 구성하여 소비자와 시민 여론 고취를 이끌어 냈고, 실제 문제 해결까지 이루어냈으며, (ii) 개인 권리구제를 넘어 해당 업계의 관행을 전체적으로 개선시키는 효과를 발휘하였다(유형근, 2015). 이러한 평가는 인과기제 부분1을 지지하는 높은 고유성(충분조건)을 갖는 증거이다.

둘째, 네트워크 거버넌스 또한 적극적으로 활용되었다. 수평적 협력을 기반으로 하는 네트워크 거버넌스는 창립 초기 청년유니온이 부족한 인적·물적 자원을 동원하는데 큰 역할을 하였다. 청년유니온은 자체 활동에 더해 최저임금연대, 서울지역 연석회의, 민주노총, 한국노동을 비롯하여 각종 산별 노동조합, 지역 지부와의 사업을 통한 연대를 강화해가면서 부족한 자원과 정보를 확보하였다(청년유니온, 2014). 사회문제를 해결하기 위해 부족한 자원과 정보를 획득하기 위해 네트워크 거버넌스가 활용된 것이다.

네트워크 거버넌스는 시민사회단체 및 기존 노동조합과의 협력을 통해 노동문제에 청년문제가 주요한 사회적 의제가 되도록 하는데 기여하였을 뿐만 아니라, 협력을 통한 자원의 동원, 사회적 힘의 획득과정에 가장 주요하게 활용된 거버넌스 양

6) 주간경향. 1485호 “정치권 들러리 안되려면 청년들이 더 분출해야”
<http://weekly.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&code=115&artid=201112201802541&pt=nv>

식이었다. 네트워크 거버넌스가 없었다면 청년노동조건 개선 필요성에 대한 사회적 여론의 조성은 어려웠을 것이다. 다양한 네트워크 협력관계가 없었다면 청년유니온은 신생 사회운동조직에 머물렀거나, 개별 조직 이해관계 대변에 머물렀을 것이다. 네트워크를 통해 소수 당사자의 이해나 권리 요구가 아닌 청년노동의 전반의 문제임을 알리고자 하였으며, 외부 시민사회·노동계와의 협력은 이들 목소리의 확장성을 증대하는데 기여하였다. 이러한 연대와 협력은 청년노동조건 개선의 필요성 인식 제고에 영향을 미쳤다. 또한 네트워크 거버넌스는 이들의 활동이 시장 거버넌스와 계층제 거버넌스로 확장되는 토대가 되었다.

인과기제 부분1과 관련된 네트워크 거버넌스 활용 자료의 의미는 다음과 같다. 먼저, 청년유니온의 다양한 네트워크 거버넌스 활용 자료는 청년유니온이 협력적 거버넌스를 활용하였다는 이중결정 증거이다.

다음으로, 청년유니온의 네트워크 거버넌스 활용 노력이 없었더라면, 청년노동 문제는 조직되지 않은 배달 노동자의 요구이거나 주휴수당 제도 존재를 인지하지 못했던 커피전문점 노동자만의 목소리에 머물렀을 수 있다. 청년유니온과 해당 노동자들 간 수평적 협력과 소통이 가장 중요한 변화의 기제였기 때문이다. 따라서 이 자료는 인과기제 부분1을 지지하는 높은 확실성(필요조건)을 갖는 증거이다.

또한, 청년유니온의 다양한 네트워크 거버넌스 활용 노력 이후 청년노동조건이 개선되었다는 언론과 학계의 평가는 인과기제 부분1을 뒷받침하는 또 다른 증거이다. 외부조직과의 수평적이고 자발적인 협력을 통해 청년노동조건을 개선하고, 청년(노동)정책 도입의 필요성을 제고할 수 있었다. 이러한 노력은 “청년에 대한 정치권과 사회의 관심이 높아졌으며(시사위크, 2020. 03. 27)”, 연대와 협력을 통해 사회의 관심이 필요하다는 인식을 확장시킨 것이라는 성과라는 평가를 받았다(단비뉴스, 2011. 03. 09). 따라서 이 자료는 인과기제 부분1을 지지하는 높은 확실성(필요조건)을 갖는 증거이다.

셋째, 계층제 거버넌스 역시 활용되었다. 최저임금 인상요구, 위반 사업장 고발, 특별근로감독 요청 및 최저임금위원 참여 등은 강제력이 있는 법적 제도를 활용하기 위한 노력이었다. 뿐만아니라 청년유니온은 커피업계를 상대로 한 캠페인에서 근로기준법에 명시된 권리를 요구하고 법 위반에 대한 고용노동부 특별근로감독을 요구하였고, 피자업계 30분 배달제 폐지 요구 캠페인을 통해 고용노동부의 ‘서비스업 재해 예방 대책’을 이끌어냈다.

인과기제 부분1과 관련된 계층제 거버넌스 활용 자료의 의미는 다음과 같다. 먼저, 청년유니온의 다양한 계층제 거버넌스 활용 자료는 청년유니온이 협력적 거버

년스를 활용하였다는 이중결정 증거이다.

다음으로, 과거의 경우 계층제 거버넌스 활용 노력에도 불구하고 청년노동조건 개선은 이루어지지 못했다. 정부의 조치가 권고사항에 그치거나 일부 사업장에 대한 감사 수준이어서 강제성을 행사하지는 못했기 때문이다. 고용노동부는 (i) 피자 배달 노동자의 안전문제 제기 이후 서비스업 재해 예방 대책, (ii) 주휴수당 캠페인 이후 전국의 커피전문점 125개 매장에 대한 긴급근로감독(유형근, 2015), (iii) 편의점 아르바이트 최저임금 실태조사 이후 최저임금 지킴이 사업, (iv) 주휴수당 캠페인 이후 전국의 주요 커피 전문점 125개 매장에 대한 긴급점검(박명준 외, 2014) 등을 추진하였다. 그러나 강제성을 갖지 못하였다.

또한, 청년유니온은 계층제 거버넌스가 아니라 시장 및 네트워크 거버넌스를 통해 기업과 업계의 태도변화를 이끌어냈다는 평가를 받는다. 패션어시유니온이 노동문제를 제기한 후에도 “근로시간이 규정되지 않아 형사사건이 되지 않으며, 고용노동청에 임금체불을 진정해도 근로자가 아니라는 정부의 공식적 입장(오마이뉴스, 22.01.06)”이었으며, “고용노동부에게 ‘외면’받는 현실(매일노동뉴스, 2021.10.01)”은 여전했다는 것이 언론의 평가이다. 임금인상, 택시비와 식비 지원 등의 변화를 가져오는데 중요한 역할을 한 것은 패션어시유니온의 결성과 청년유니온과의 협력을 통한 문제제기였다(오마이뉴스, 22.01.06).⁷⁾ 이처럼 대안적 설명이 가능하므로, 이 자료는 인과관계 부문1을 지지하는 낮은 고유성과 낮은 확실성을 갖는 바람 속 지푸라기 증거라 할 수 있다.

결론적으로 <표 2>에 제시된 증거 검증을 토대로, 청년유니온이 협력적 거버넌스 활용을 통하여 청년노동조건 개선을 이끌어냈으며, 이 과정에서 특히 시장과 네트워크 거버넌스 활용이 중요한 영향을 주었다고 할 수 있다. 청년유니온은 시장, 계층제, 네트워크 거버넌스를 혼합하는 협력적 거버넌스를 활용하여, 물적 자원과 사회적 영향력이 부족한 사회운동조직이 취할 수 있는 가장 효과적인 방법을 모색하면서 최적 방안을 탐색하고 활용하였다. 세 가지 조정양식의 조합은 다양한 참여자들의 협력을 의미하는 것이기도 했다. 청년 당사자들의 이해를 집합하고, 또한 증폭하기 위한 실태조사는 물론 외부 조직의 구성원들과도 함께하였다. 당사자들의 문제를 사회문제로 확장하기 위한 협력의 과정에 시장의 행위자인 기업, 계층제의

7) 실태조사에 따르면 패션어시유니온과 청년유니온의 캠페인 이후 이들의 평균 임금은 지난해 97.24만 원에서 17.21만 원 오른 114.45만 원으로 나타났다. 이들의 여론 및 요구사항이 스타일리스트들에게 직·간접적으로 전달됨으로써 험값 노동을 개선하려는 분위기가 마련되었다. 그동안 개인이 부담하던 택시비나 식비를 실장이 지원해 주었다는 사례 발견할 수 있다(오마이뉴스, 22.01.06).

주요한 결정권자인 정부, 당사자, 조력자 등이 다양하게 참여한 과정이기도 하였다. 그중에서도 가장 중요하게 활용된 전략은 네트워크라 할 수 있다. 수평적 협력과 소통은 계층제와 시장 조정양식 조합의 기반이 되었으며, 효과적으로 협력적 거버넌스가 작동될 수 있는 토대를 제공하였다.

〈표 2〉 청년노동조건 개선 캠페인에서의 협력적 거버넌스 영향 증거 검증

증거	증거의 주요내용	검증
청년노동조건 개선 캠페인에서의 협력적 거버넌스 영향	다양한 시장 거버넌스 활용 노력	Doubly Decisive
	- 시장 거버넌스 활용 노력 없었던 과거에는 청년 노동조건 개선 이루어지지 못함	Hoop
	- 기업 평판에 영향을 주기 위한 최저임금 위반 사업장 명단 공개, 불매운동, 실태 폭로, 기자회견 등을 통해 시장에서의 기업 활동에 영향을 주고자 하였으며, 기업의 행동 변화를 이끌어내 청년노동조건개선에 영향을 주었다는 언론/학계 평가	Hoop
	다양한 네트워크 거버넌스 활용 노력	Doubly Decisive
	- 네트워크 거버넌스 활용 노력 없었던 과거에는 청년 노동조건 개선 이루어지지 못함	Hoop
	- 보건의료노조, 서비스연맹, 다른 청년단체 등 외부시민단체 및 노동조합과의 수평적 협력을 통해 실태조사를 진행하고 여론을 조성하고, 사회적 영향력을 확대하여 청년노동조건 개선에 영향을 주었다는 언론/학계 평가	Hoop
	다양한 계층제 거버넌스 활용 노력	Doubly Decisive
	- 계층제 거버넌스 활용 노력이 있었던 과거에도 청년 노동조건 개선 이루어지지 못함	Straw in the Wind
	- 위반사업장 고용노동부 고발, 최저임금위원회 참여, 특별근로감독 요구, 개선명령 등을 통해 강제력을 가진 권한을 활용하여 문제해결을 피하였으며, 정부/부처의 행동변화를 통해 청년노동조건 개선에 영향을 주었다는 언론/학계 평가	Straw in the Wind

2. 인과기제 부분 2 : 청년유니온의 주도적 협력적 거버넌스를 통한 협력이 서울시 청년정책도입과 청년기본조례제정이 이루어졌다.

서울시와 청년유니온의 협력은 2011년 서울시장 선거 이후 시작되었다. 박원순 시장은 당선 직후 청년유니온도 (서울시의) 파트너가 될 수 있다면서, 노사협약 참여를 독려했다(조선일보, 2011. 12. 08). 청년유니온도 서울시를 상대로 ‘사회적 교섭’⁸⁾을 요청하였다.

8) 한국에서 흔히 ‘정책협약’ 등으로 표현되지만, 청년유니온은 해외사례를 빌어 ‘사회적 교섭’이라 표현하였다. 김민수(2013)의 표현대로 “정책협약이라 쓰고, 교섭이라 읽는다”라는

2012년 8월 박원순 시장은 청년유니온과 정책간담회를 진행하였다. 청년유니온은 일자리, 4대 보험, 노동법 교육, 주거권 관련 의견을 제기했고, 이를 기반으로 협의를 거쳐 2013년 「서울특별시-서울청년유니온 청년일자리 정책협약」을 체결하였다. 서울시 또한 적극적으로 청년당사자들과 상호호혜적 교류와 협력을 지속적으로 추진할 계획이라고 밝혔다(서울시 보도자료, 2013. 01. 28). 이는 서울시 정책변화 과정에 중요한 연결고리가 되었다.

이러한 전략은 청년유니온이 '일하는 모든 청년'의 이해 대변 조직을 자임하였으나, 기존 노동조합과 같은 기업과 교섭을 하기 어려웠던 조건으로 인해 새로운 교섭 모델로 지방정부를 대상으로 하는 협상(교섭)을 구상한 결과였다. '단결이 안 되니까 교섭을 먼저 하는 전략'(김민수, 2013)을 통해 대표권을 획득하기 위한 것이었으며, 노동조합의 구성원을 넘어 지역과 사회 전반에 미치는 혜택을 추구한 것이다.

사회적 교섭은 '서울 아르바이트 청년 권리장전' 체결과 청년 고용할당제, 표준이력서 도입, 사용자 노동법 교육, 서울시립대 노동법 교양과목 개설, 청년고용지표 등 서울시 정책으로 현실화되었다. 또한 같은 해 10월 중앙정부 청년고용촉진특별법을 상위법으로 제정된 일자리 기본계획 수립을 명시하고 청년일자리 위원회를 구성할 수 있는 근거를 마련한 청년일자리 기본조례 제정으로 이어졌다.⁹⁾

일자리 기본조례는 서울시 청년정책네트워크(이하 청정넷)으로 이어졌다. 2013년 청정넷은 청년에게 실질적 도움이 되는 정책을 개발하기 위하여 당사자가 논의하고 서울시가 검토하여 실행하는 거버넌스 체계를 목적으로 시작되었다(서울시 보도자료, 2013. 07. 24). 2013년 1차로 시작된 청정넷은 2020년 7차까지 운영되었으며, 청년유니온은 2014년부터 청정넷의 운영책임을 담당하였다. 청정넷은 다양한 분과를 구성하고 토론하면서 정책을 제안하였다. 공개모집 이후 서울시는 운영에 관여하지 않았고, 내용, 방식, 시기 등은 모두 자율적으로 결정되었으며, 분과의 구성과 정책제안 과정은 참여자들의 토론을 통해 진행되었다. 청정넷은 청년유니온은 물론 다양한 청년단체들이 참여하여, 당사자들이 상향식 정책을 수립할 수 있는 제도적 기반을 마련하고 도출된 의제를 정책화하는 과정이었다.¹⁰⁾ 청년 정책결정과

전략이었다. 이에 대해 이들은 '청년들의 열악한 상황을 사회적으로 여론화하도록 하고 정치와 정책에 압력을 가하고자 하는 교섭'임을 표방하였다(청년유니온, 2012).

9) 일자리위원회 구성에 청년당사자를 3인 이상 포함하는 것이 명시되었고, 청년 일자리 허브 설치도 규정되었다. 청년일자리 허브는 2013년 개소하였으며, 청년의 일자리 지원을 위한 정책개선 사업은 물론 청년 커뮤니티/단체의 지원, 청년 네트워크 구축 등을 주요 업무로 하였다.

10) 청년유니온(2015)은 청정넷을 '시기별, 사안별 대응을 넘어 청년의 참여 확대, 권익의 증진을 위한 청년단체와의 연대를 통해 협력의 경험과 성과를 축적할 수 있는 과정'이라

정이 당사자들의 이해가 반영되는 형태로 변화한 것이다. 이는 청년들이 참여하고, 청년단체들이 참여한 것은 물론 행정부서·공무원들이 함께하는 과정이었다.

청정넷으로 확장된 청년의제와 네트워크를 기반으로 하는 이들의 성과는 2014년 11월에 서울시 청년기본조례 제안으로 이어졌다. 기본조례 제정은 청년유니온을 비롯한 청년단체들의 노력의 결과이다. 청년유니온이 일자리 문제를 중심으로 조례를 제안하였고, 2013년부터 진행된 청정넷의 당사자 요구가 축적되면서 구체화되었다. 이후 2014년 공청회를 거쳐 서울시 의회 및 서울시와의 실무교섭을 진행하였으며, 청년기본조례가 제정되었다.¹¹⁾ 이에 따라 청년 고용·주거·부채·문화 등 다양한 분야의 청년정책을 수립하고 집행할 수 있는 법적 근거가 마련되었다. 청년유니온의 활동과 성공으로 청년단체의 실태조사와 적극적 활동이 공감대를 형성하였고 사회적 교섭을 거치면서 청년정책과 관련된 주요 행위자들과 상호작용할 수 있는 환경이 조성되었기 때문에 서울시 조례가 제정될 수 있었다.

청정넷은 확장되어 2015년 청년의회 구성으로 이어졌다. 청년의회는 다양한 청년 당사자의 참여를 위한 노력이었다. 누구나 참여를 신청할 수 있었고, 구성 후에는 참여자의 관심에 따른 분과 구성과 정책 제안은 물론 서울시 정책 모니터링과 시정질의, 정책제안 형태의 본회의 형태로 활동이 진행되었다. 이들의 제안은 서울시 행정부서는 물론 서울시의회의 청년발전특별위원회에도 전달되었고, 정책집행 점검에도 활용되었다.

이어 2019년, 서울시 청년정책 수립·집행은 다시한번 변화한다. 청년정책담당관 대신 시장 직속기구로 청년이 직접 정책을 제안하고 예산까지 편성할 수 있도록 보강된 ‘청년청’이 설치되었다.¹²⁾ 청년청 초대청장으로는 초대 청년유니온 위원장이 임명되었다. 청년의회와 함께 청년청은 당사자 참여를 통한 정책수립, 당사자에 의한 정책집행이 합쳐진 형태로 ‘청년자치정부’라 명명되었다. 청정넷은 다양한 청년의 참여를 위한 제도적 기반을 제공하였고, 청년의 의견은 정책이 되었다. 또한 행정의 변화를 견인하였다. 이는 전술한 조례와 활동의 결과물인 동시에, 이후 전국 자치체로 청년정책을 확산하는 주요한 기반이 되었다. 청정넷의 제안은 서울시 행

평했다.

- 11) 서울시의 조례는 보다 명확히 지방정부의 역할과 책무를 규정하고, 당사자들이 필요로 하는 정책을 수립하기 위해 시장이 청년정책에 대한 기본계획을 수립하도록 하고 관련 위원회를 두며, 위원회의 구성에는 청년 당사자들의 참여를 보장하고, 지원조직의 구성을 명시하였다.
- 12) 청년청은 주택, 환경, 교통 등 다른 분야의 정책까지 확장하여 ‘미래’를 중심으로 하는 정책, 다양한 세대의 관점이 반영되는 정책 등을 고민하는 행정기구를 표방하였다(<https://youth.seoul.go.kr/>).

정부서는 물론 서울시의회, 청년발전특별위원회에도 전달되었고, 정책집행점검에도 활용되었다(서울시의회, 2017a; 2017b). 이는 행정참여를 통한 대안실현의 가능성을 확인하는 과정이었다

청년유니온과 서울시의 협력과정에서도 시장, 계층제, 네트워크 거버넌스가 혼합되어 활용되었다. 첫째, 네트워크 거버넌스는 가장 중요하게 작동한 거버넌스이다. 사회적 교섭, 조례의 제정, 청정넷 등은 청년유니온이 단독으로 진행할 수 없는 일이었다. 민달팽이유니온과 같은 청년주거권 사회운동조직은 물론 다양한 청년단체와의 협력이 필수적이었다. 청정넷 운영, 조례제정으로 이어지는 과정에서 청년단체와의 네트워크는 더욱 확대되고 강화되었다. 네트워크 거버넌스는 더 많은 청년의 수평적 참여를 위해 노력하는 과정이었다. 이들의 요구가 집합화되면서 조례제정으로 발전하였다.

뿐만 아니라 청정넷은 서울시의 청년정책 주요 이해당사자 모임으로 자리하였다. 이러한 네트워크는 청년노동정책에서 청년정책으로 확장되었고, 다양한 서울시 정책으로 현실화되었다. 서울시 청년수당 등의 제도 도입을 이끌어 냈으며, 일자리나 실업, 취·창업 지원을 넘어 마음건강, 문화, 주거 등으로 의제를 확대해가면서 ‘기본조례’의 필요성을 주장하였다. 시의회, 지자체장, 관료조직 등과 같은 제도 내부자들과 청년단체 등 제도 외부자들 사이의 신뢰를 토대로 한 실질적 협력의 전면화를 통해 청년유니온이 주도하는 청년정책 형성이 가능하였다(김영순·이태형, 2020).

인과기제 부분2와 관련된 네트워크 거버넌스 활용 자료의 의미는 다음과 같다. 먼저, 청년유니온의 다양한 네트워크 거버넌스 활용 자료는 청년유니온이 협력적 거버넌스를 활용하였다는 이중결정 증거이다.

다음으로, 청년유니온의 네트워크 거버넌스 활용 노력이 없었던 과거, 청년정책 도입이 이루어지지 못했던 사실은 인과기제 부분 2를 뒷받침하는 증거이다. 2004년 청년실업해소특별법이 시행됐지만, 일자리의 수적 팽창에 집중된 해당 정책이 변화하여 ‘실제 청년의 삶을 개선하진 못하고 있는 상황에서 청정넷이라는 네트워크를 통해 ‘정책을 기획, 수립하고 평가하는 과정에 참여한 당사자들이 (청년수당과 같은) 실제적인 변화를 만들어냈다’는 평가를 받는다(프레스리안, 2022. 10. 27). 즉, 네트워크 거버넌스가 활용되지 않았다면, 과거와 마찬가지로 청년 개인들의 민원에 머물렀을 수 있으며, 당사자의 참여를 통한 정책과정 또한 어려웠을 것이다. 혹은 하향식 정책으로 인해 당사자들의 언어가 정책이 되기도 어려웠을 것이다. 따라서 이 자료는 인과기제 부분2를 지지하는 높은 확실성(필요조건)을 갖는 증거이다.

또한, 청년유니온의 다양한 네트워크 거버넌스 활용 노력 이후 청년정책이 도입되었다는 언론과 학계의 평가는 인과기제 부분2를 뒷받침하는 또 다른 증거이다. 청정넷을 통한 청년들의 공론형성과 서울시청과 서울시의회 사이의 활발한 상호작용의 결과로 제도와 정책이 변화하였고(김병권 외, 2017; 김선기 외, 2017; 이태형 외, 2020), 청정넷 운영과정에서 청년들의 활동과 주도, 협력을 기반으로 청년기본조례가 제정되었다(서복경 외, 2017; 정용찬·하운상, 2019; 조진우, 2020; 오세제·김동희, 2021). 따라서 이 자료는 인과기제 부분2를 지지하는 높은 확실성(필요조건)을 갖는 증거이다.

둘째, 지방정부와의 협력과정에서 주로 활용된 조정양식은 계층제 거버넌스이다. 사회적 교섭, 조례제정 요구, 청정넷 등은 청년의 삶을 변화시키기 위한 법과 제도를 보다 빠르게 도입할 수 있는 계기가 되었다. 이들의 전략은 기업·업계에 대한 항의를 넘어 지방정부가 가진 권한을 활용하여 청년세대의 현실을 바꾸고자 한 것이다. 청년유니온은 서울시의 ‘공인된 권위’를 활용하여 문제를 해결하고자 하였으며, 서울시가 할 수 있는 정책의 도입과 집행 권한을 적극적으로 활용하였다. 이는 법과 제도 도입을 통한 문제해결이라는 측면에서 계층제를 활용한 문제해결방안의 활용이라 할 수 있다.

인과기제 부분2와 관련된 계층제 거버넌스 활용 자료의 의미는 다음과 같다. 먼저, 청년유니온의 다양한 계층제 거버넌스 활용 자료는 청년유니온이 협력적 거버넌스를 활용하였다는 이중결정 증거이다.

다음으로, 청년유니온의 계층제 거버넌스 활용 노력이 없었던 과거에는 청년정책도입이 이루어지지 못했던 사실은 인과기제 부분 2를 뒷받침하는 증거이다. 현장의 요구를 서울시장이 흡수하여 2020년 기준 서울 청정넷의 정책제안은 지역·주거·일자리·교육·성평등 등 17개 이상 분야에서 408건이 현실화되었다(프레시안, 2022. 10. 27). 만일 계층제 거버넌스가 활용되지 않았다면, 당사자의 요구가 기본조례로 현실화되지 못했을 것이다. 이들은 청년노동권에 관한 입법적·행정적 조치에 깊이 개입하고, 정치적 힘과 제도적 권한을 통해 공공정책에 개입하는 과정은 빠른 정책도입과 기본조례 제정에 영향을 미쳤다(유형근, 2015). 따라서 이 자료는 인과기제 부분2를 지지하는 높은 확실성(필요조건)을 갖는 증거이다.

또한, 청년유니온의 다양한 계층제 거버넌스 활용 노력 이후 청년정책이 도입되었다는 언론과 학계의 평가는 인과기제 부분2를 뒷받침하는 또 다른 증거이다. 서울시는 적극적으로 청년당사자들과 상호 호혜적 교류와 협력을 지속적으로 추진하였다(서울시 보도자료, 2013. 01. 28). 이러한 과정은 청년층의 목소리를 정치에 끌

어들이는 중요한 계기가 되었으며, 서울시 청년수당 등의 정책을 이끌어 낼 수 있었다(김영순, 2017). 이러한 서울시의 권한을 활용한 계층제 거버넌스는 고용할당제, 표준이력서의 도입, 관련 교육 등으로 청년관련 정책이 지방정부에 현실화되는데 중요한 토대를 제공하였다. 따라서 이 자료는 인과기제 부분2를 지지하는 높은 확실성(필요조건)을 갖는 증거이다.

마지막으로 시장 거버넌스 역시 활용되었다. 사회적 교섭과 청년일자리기본조례 이후에도 청년유니온은 패션업계 및 과도기 노동, 열정페이 등 불안정 저임금 노동 문제, 청년 구직안전망 도입을 위한 당사자 및 전문가 좌담회, 최저임금 인식조사 등 기업·업계에 대한 실태조사와 항의 등이 지속되었다. 이러한 사업은 서울시와의 사회적 교섭, 청정넷 의제 논의와 정책 구체화에 기여하였으며, 서울청년의회 본회의 발표¹³⁾로 이어지기도 하였다.

인과기제 부분2와 관련된 이상의 시장 거버넌스 활용 자료의 의미는 다음과 같다. 먼저, 청년유니온의 다양한 시장 거버넌스 활용 자료는 청년유니온이 협력적 거버넌스를 활용하였다는 이중결정 증거이다.

다음으로, 청년유니온의 시장 거버넌스 활용 노력이 없었던 과거, 청년정책 도입이 이루어지지 못했던 사실은 인과기제 부분 2를 뒷받침하는 증거이다. 이전 서울시 청년노동정책은 짧은 기간 경험하게 해주는 재래식 일자리 창출 방법을 고수하고 규모 면에서도 미흡하다는 평가를 받았다(경향신문, 2015. 08. 20). 시장 거버넌스가 활용되지 않았다면, 과거와 마찬가지로 열정페이, 과도기 노동 문제 등 기업·업계에 대한 실태조사항의를 통해 기업 태도변화를 견인하여 서울시와 협력하지 못했을 것이다. 따라서 이 자료는 인과기제 부분2를 지지하는 높은 확실성(필요조건)을 갖는 증거이다.

한편, 이들의 주요 활동이었던 미용업 실태고발(2013년), 카페베네 불법 대량해고 규탄(2013년), 학원강사 실태조사(2014년), 패션디자인업계 열정페이 문제해결(2015년) 등의 활동이 구체적으로 서울시 정책으로 자리 잡는 일의 직접 관련성을 확인하기는 어렵다. 청정넷과 청년의회에서는 청년 당사자들을 중심으로 부당노동 문제, 노동법 사각지대, 열정페이, 청년주거문제, 마음건강 등의 문제가 논의되고, 관련 실태조사와 같은 청년유니온의 캠페인도 진행되었다. 그러나 이 시기 네트워

13) 2017년 서울청년의회 본회의 발표 '나는 취업률이 아닙니다', 2018년 서울청년의회 본회의 발표 '진학하지 않아도 괜찮아' 등. 청년의 삶에 대한 실태를 알리고, 청년 취업률이나 직업훈련 강화와 같은 정책 성과 지표 중심의 정책을 비판하고 당사자 밀착형 정책을 요구하였다.

크 거버넌스나 계층제 거버넌스와는 달리, 시장에서 기업에 영향을 주기 위한 활동이나 불매운동이 청년정책 도입에 영향을 주었는지는 불분명하다. 따라서 이 자료는 확실성과 고유성이 모두 낮은 바람 속 지푸라기 증거라 할 수 있다.

결론적으로 <표 3>에 제시된 증거 검증을 토대로, 청년유니온은 계층제 거버넌스의 장점을 활용하기 위해서 네트워크 거버넌스를 적극적으로 활용하는 협력적 거버넌스를 추진하였고, 서울시의 청년정책 도입과 조례제정을 이루었으며, 특히 이 과정에서 특히 네트워크 거버넌스 활용이 중요한 영향을 주었다고 할 수 있다.

〈표 3〉 서울시와의 협력적 거버넌스 영향 증거 검증

증거	증거의 주요내용	검증
서울시와의 협력적 거버넌스 영향	다양한 네트워크 거버넌스 활용 노력	Doubly Decisive
	- 네트워크 거버넌스 활용 노력 없었던 과거에는 청년정책이 도입되지 못함	Hoop
	- 청년유니온이 다른 청년단체/시민단체와 함께 청정넷을 구성하고 운영하면서 서울시와 협력하면서 청년정책을 구체화 하였으며, 청년기본조례 제정의 토대를 제공하였다는 언론/학계 평가	Hoop
	다양한 계층제 거버넌스 활용 노력	Doubly Decisive
	- 계층제 거버넌스 활용 노력 없었던 과거에는 청년정책이 도입되지 못함	Hoop
	- 청년유니온과 서울시가 사회적 교섭을 통해 청년정책의 도입을 요구하고 일자리 기본조례를 제정함. 또한 청정넷을 제도화 하였으며, 청년관련 정책들을 서울시가 수용하였다는 언론/학계 평가	Hoop
	다양한 시장 거버넌스 활용 노력	Doubly Decisive
	- 시장 거버넌스 활용 노력이 없었던 과거에는 청년정책이 도입되지 못함	Hoop
	- 열정페이, 과도기 노동 문제 등 기업-업계에 대한 실태조사/항의를 통해 기업의 태도변화를 견인하여, 청년기본조례 제정에 영향을 주고자 했으나 직접 관련성은 불확실	Straw in the Wind

3. 인과기제 부분 3 : 청년유니온과 청년단체의 시민사회 및 국회와의 적극적 협력적 거버넌스 활용 노력으로 청년기본법이 제정되었다.

2015년 서울시청년기본조례가 제정된 이래 유사한 조례와 기구, 청년정책이 전국으로 확산되었다.¹⁴⁾ 2017년 기준, 11개 광역지방자치단체와 25개 기초지방자치단체에 제정되었던 청년기본조례는 2018년 지방선거 이후 2021년 기준 16개 광역

14) 2015년 8월 경기도와 대구광역시가 청년기본조례를 제정하였고, 이후 2018년 지방선거 이후 전국으로 급속하게 확산되었다.

및 197개 기초지방자치단체로 확대되었다.¹⁵⁾ 정책결정과정은 서울시의 청년기본조례, 청년정책위원회, 청년허브, 청정넷 등이 유사하게 적용되었다. 서울시와 유사하게 법과 정책결정과정을 도입하면서 청년정책에 관한 주요 사항을 심의·조정하기 위해 청년당사자들이 참여하는 기구가 설립된 것이다.

청년유니온과 청년단체가 서울시와 진행한 협력 모델은 타 지방자치단체 청년정책 도입과정의 선례가 되었다. 이들의 활동으로 인한 사회적 압력의 증가는 관련 정책(입법 및 집행)¹⁶⁾의 증가로 이어졌다(김영순, 2017). 청년정책은 지방자치단체를 중심으로 새로운 정책과제로 자리잡았을 뿐만 아니라 중앙정부의 책임 있는 대책을 요구하는 과제가 된 것이다.

2017년 들어 청년기본법 제정 추진이 청년유니온의 주요사업으로 등장하였다. 이들은 청년기본법 제정을 요구하면서, (i) 청년단체와의 협력을 통한 중앙정부 기본법 제정 캠페인과 (ii) 국회와의 협력을 통한 기본법 제정 요구 등 두 가지 활동을 전개하였다. 청년유니온을 비롯한 청년단체, 기본법을 지지하는 시민사회단체, 정당과 국회의원 등 다양한 이해관계자들이 참여하고 협력하였다.

첫째, 청년유니온을 비롯한 청년단체들은 지방자치단체 기본조례의 상위법인 청년 일자리 창출 중심의 기존 법체계가 갖는 한계를 지적하면서, 총괄정책으로서의 청년정책 도입의 필요성을 주장하였다. 당시 중앙정부 청년 관련 정책은 ‘일자리’와 ‘취업’을 중심으로 구성되어 있었다. 청년 일자리 예산은 증가하고 있었으나, 주된 정책은 중소기업에 청년들이 취업할 수 있도록 지원을 강화한다는 것에 집중되어 있었다. 2017년, 전국 29개 청년단체는 ‘청년기본법 제정을 위한 청년단체 연석회의(이하 청년기본법 연석회의)’를 구성하였고, 청년유니온이 간사단체를 담당하였다. 출범 이후 청년기본법 연석회의는 청년기본법 제정을 위한 캠페인을 시작하였고, 전국 15개 지역 간담회 및 캠페인을 추진하였다. 청년정책 수립을 위한 중앙정부의 제도적 기반을 마련하고자 하는 운동이 시작된 것이다(청년유니온, 2017).

둘째, 입법기관과 협력을 진행하였다. 전국 청년단체의 캠페인과 함께 5개 원내 정당 국회의원과 공동으로 국회토론회를 진행하였다. 2017년 11월 진행된 ‘청년이 만드는 청년기본법 국회 토론회’ 발제에서 청년유니온 위원장이 청년기본법 제정의 필요성을 강조하였다(청년허브·청년기본법 연석회의, 2017). 2017년 12월 구성된 국회 청년미래특별위원회가 진행하는 ‘청년기본법 제정을 위한 공청회’에 청년유니

15) ‘청년지원에 관한 기본조례’, ‘청년발전 기본조례’ 등 명칭은 약간 상이하며, 취업이나 주거지원 등 다양한 청년관련조례 중 기본조례의 성격만을 확인한 것이다.

16) 고용보험 개혁, 실업부조 도입, 청년수당 도입, 근로장려세제, 근로지원금 등

온 사무처장이 진술인으로 출석하여 기본법의 필요성을 진술한 것을 시작으로, 2018년 두 번에 걸친 청년정책 토론회에 전국청년정책네트워크 대표가 참여하는 등 청년기본법의 필요성과 범위, 주요내용, 주관부처, 청년당사자 참여방안 등 구체적인 기본법 내용을 제안하였다. 이어 2018년 5월 19일 청년미래특별위원회 공동명으로 청년기본법을 발의하였다. 그리고 2020년 청년기본법이 제정되었다.

청년기본법이 제정되는 과정에서도 역시 시장, 계층제, 네트워크 거버넌스의 조합인 협력적 거버넌스가 활용되었다. 첫째, 네트워크 거버넌스가 매우 적극적으로 활용되었다. 청년유니온은 2018년 지방선거 시기 청년단체와 협력하여 청년정책이 주요공약이 되도록 노력하였으며, 기본법 제정요구 과정에서도 청년단체와 협력을 도모하였다. 많은 청년단체의 의견을 수렴하기 위해 전국순회 라운드테이블 행사를 진행하면서 법제정 필요성을 공감할 수 있도록 하였으며 서명운동 등을 진행하였다. 이러한 활동은 의회와 정당에 압력이 되었다.

또 다른 네트워크 거버넌스로 국회와의 협력이 있다. 청년기본법 제정과정에서 청년유니온이 논의에 직접 참여하여 국회의원들에게 기본법 필요성을 설득하였다. 국회 관련 특별위원회에도 적극적으로 참여하였으며, 조례제정 과정에서는 지방정부와 협력했지만 기본법 제정을 위해서는 정부의 역할보다 입법기관의 역할이 중요했고, 이해당사자의 목소리를 대변하고자 하였다. 국회 특별위원회와의 협력은 여야에 관계없이 다양한 정당들이 참여하여 단일한 안을 만드는데 기여하였다.

인과기제 부분3과 관련된 네트워크 거버넌스 활용 자료의 의미는 다음과 같다. 먼저, 청년유니온의 다양한 네트워크 거버넌스 활용 자료는 청년유니온이 협력적 거버넌스를 활용하였다는 이중결정 증거이다.

다음으로, 청년유니온의 네트워크 거버넌스 활용노력이 없었던 과거에는 청년기본법 제정 논의가 제대로 논의되지 못했다는 사실은 인과기제 부분 3을 뒷받침하는 증거이다. 19대에서 발의된 3건의 청년발전기본법안¹⁷⁾은 각기 다른 부처 소관¹⁸⁾으로 제안되었으나, 상정도 되지 못한 채 폐기되거나 수석전문위원의 검토 보고 이후 논의가 없었다(국회청년미래특별위원회, 2018). 법률안에 대한 심의가 깊이 있게 이루어지지 못하고 폐기된 것이다(국회입법조사처, 2020, 이투데이, 2018. 02. 23). 이후 2016년 20대 국회 시작과 함께 새롭게 7건의 청년기본법이 발의되었

17) 박기춘의원 등 27인 (2014. 3. 13.), 김상민의원등 53인 (2014. 5. 22.), 김광진의원등 11인 (2015. 11. 9.)

18) 박기춘 의원은 여성가족부 소관, 김상민 의원안은 기획재정부에 대통령직속 청년발전위원회를 제안하였으며, 김광진 의원은 국무조정실에서 담당하는 것으로 제시했다.

고,¹⁹⁾ 2017년 9월 청년유니온과 청년단체들의 기본법 제정을 위한 연석회의가 구성된 후 2017년 11월 9일, 국회청년미래특별위원회가 구성되었다. 따라서 이 자료는 인과기제 부분3을 지지하는 높은 확실성(필요조건)을 갖는 증거이다.

또한, 네트워크 거버넌스가 청년기본법 제정에 영향을 주었다는 평가는 인과기제 부분3을 지지하는 또 다른 증거이다. 청년의 대표성을 강화하고, 실질적 정책결정의 주체로서 참여하는 방식으로 공식화(국회입법조사처, 2020) 되는데는 청년유니온의 수평적 협력이 있었다는 평가와, 청년기본법 시행에는 청년유니온의 역할이 매우 컸다는 평가(경향신문, 2020. 12. 04)가 있다. 자료는 인과기제 부분3을 지지하는 높은 확실성(필요조건)을 갖는 증거이다

둘째, 청년유니온은 계층제 거버넌스의 장점을 충분히 활용하기 위해 노력하였다. 서울시와 유사한 형태로 전국의 지방자치단체에 청년관련 조례 도입을 요구하고, 정책결정과정에 당사자의 참여를 요구하였다. 지방자치단체의 권위를 활용하여 법제도와 정책의 도입을 실현한 것이다. 중앙정부의 청년기본법 제정 요구 또한 마찬가지로 이해할 수 있다. 청년단체들과의 협력을 통해 서울시의 사례들을 축적하고 전국으로 확산하면서, 청년기본법 제정이 청년유니온의 새로운 핵심 사업으로 진행되었다.

서울시의 사례가 전국으로 확산되고, 협력이 확장되는 과정이 없었다면 중앙정부의 청년 기본법 제정은 서울시에 한정된 특수한 조례에서 멈추었을 수 있다. 청년유니온을 중심으로 하는 청년단체들은 지방선거에서 적극적으로 정책도입을 요구하였고, 지방자치단체와의 협력을 이어가면서 정책의 확산을 견인하였다. 나아가 기본법 제정 요구를 통해 국가의 권한과 강제성에 기반한 청년정책 수립, 집행, 참여의 기반을 마련하고자 하였고, 성공하였다.

인과기제 부분3과 관련된 이상의 계층제 거버넌스 활용 자료의 의미는 다음과 같다. 먼저, 청년유니온의 다양한 계층제 거버넌스 활용 자료는 청년유니온이 협력적 거버넌스를 활용하였다는 이중결정 증거이다.

다음으로, 청년유니온의 계층제 거버넌스 활용노력이 없었던 과거에는 청년기본법 제정 추진이 충분히 논의되지 못하고 무산된 사실은 인과기제 부분 3을 뒷받침하는 증거이다. 청년이 주도하고 행정이 지원하는 정책 추진 모델이 서울시를 넘어

19) 2018년 상반기까지 발의된 관련법은 신보라 의원안(청년기본법안), 박홍근 의원안(청년정책기본법안), 이원욱 의원안(청년기본법안), 김해영 의원안(청년발전기본법안), 박주민 의원안(청년기본법안), 강창일 의원안(청년발전지원기본법안), 채이배 의원안(청년기본법안), 정병국 의원안(청년의날 제정에 관한 법률안) 등이다.

경상남도 등 전국으로 확산되었으며(투데이신문, 2022.02.02), 이러한 지방정부의 변화는 국회의 청년기본법에 대한 논의가 진행되는 데 기여했다(허필윤, 2018)는 평가를 받는다. 과거에는 지방자치체 정책 추진동력의 격차가 있었고, 모법 부재로 체계를 갖추기도 어려운 상황이었다(김지영 외, 201). 또한 당사자들의 참여는 기본법 내에 청년들이 정책의 대상에 머무르는 것이 아닌 주체로서 참여가 가능하도록 하였다(국회입법조사처, 2020). 따라서 이러한 증거를 통해 국회 활동만으로도 현재와 같은 청년기본법이 제정되었을 것이라는 대안가설을 기각할 수 있다. 그러므로 이 자료는 인과기제 부문3을 지지하는 높은 확실성(필요조건)을 갖는 증거이다.

또한, 청년정책에 대한 법적 근거가 부족한 상황에서 지방정부가 먼저 기본조례를 제정하는 활동은 청년기본법 제정 등 중앙정부에 청년정책 도입에 영향을 미쳤다는 평가를 받는다(김기현, 2017; 조진우, 2020). 특히, 이 과정에서 청년유니온과 청년단체들의 활동이 큰 원동력이 되었다. 청년유니온의 활동으로 서울시의 사례가 지자체로 확산되지 않았다면 중앙정부의 모법 필요성에 대한 이해는 낮았을 것이다. 뿐만 아니라 정책결정과정에 당사자의 참여를 보장하는 청년기본법 내용은 서울시의 사례를 기반으로 하였으며, 기존 청년정책이 취·창업 지원 수준에 머무르던 것을 넘어 마음건강·주거·부채 등 다양한 분야를 포괄하는 기본법으로 자리하는데 토대가 되었다. 따라서 이 자료는 인과기제 부문3을 지지하는 높은 확실성(필요조건)을 갖는 증거이다.

셋째, 청년유니온은 시장 거버넌스를 활용하기 위하여 노력하였다. 청년노동조건 문제를 비롯하여 청년들의 삶에 대한 실태조사 등 기업행위, 시장의 행위에 영향을 주고자 하는 활동을 계속하였다. 부산국제영화제 체불임금 지급 촉구 및 영화제 노동실태조사(2018년), 일자리모델발굴 프로젝트(2018년), 근로기준법 5인 미만 적용 확대 캠페인(2019년), 코로나19 청년층 피해 실태조사 (2020년) 등이 대표적이다.

인과기제 부문3과 관련된 이상의 시장 거버넌스 활용 자료의 의미는 다음과 같다. 먼저, 청년유니온의 시장 거버넌스 활용 자료는 청년유니온이 협력적 거버넌스를 활용했다는 이중결정 증거이다.

다음으로, 청년유니온의 시장 거버넌스 활용노력이 없었던 과거에는 청년기본법 제정 추진 부진했다는 사실은 인과기제 부문 3을 뒷받침하는 증거이다. 청년유니온의 청년노동실태조사와 개선, 그리고 관련 정책의 필요성에 대한 인식 제고가 없었던 2010년 이전에는 종합적 청년정책법안이 아닌 ‘청년실업해소’가 정책의 중심이었다. 2004년 한시법으로 제정된 ‘청년실업해소특별법’의 청년은 ‘취업을 원하는 자’로 한정하였고, 이후 2009년 청년고용촉진특별법으로 변경되어 공공기관의 청

년고용 할당을 의무화한 것이었다. 그러므로 이 자료는 인과관계 부문3을 지지하는 높은 확실성(필요조건)을 갖는 증거이다.

하지만, 시장 거버넌스가 청년기본법 제정에 중요한 영향을 주었다는 근거는 부족하다. 전술한 영화제 노동실태조사나 일자리 발굴 프로젝트 등의 활동이 청년기본법 제정에 중요한 영향을 주었다는 증거는 없다. 기업행위에 영향을 주었을 수는 있으나 청년기본법과 직접 관련성은 부족하다. 따라서 이 자료는 확실성과 고유성이 모두 낮은 바람 속 지푸라기 증거라 할 수 있다.

결론적으로 <표 4>에 제시된 증거 검증을 토대로, 청년유니온은 네트워크 거버넌스를 적극적으로 활용하는 협력적 거버넌스를 추진하였고, 그 결과 청년기본법 제정을 이루었으며, 이 과정에서 특히 네트워크 거버넌스가 중요한 영향을 주었다고 할 수 있다.

〈표 4〉 청년기본법 제정을 위한 협력적 거버넌스 영향 증거 검증

증거	증거의 주요내용	검증
서울시와의 협력적 거버넌스 영향	다양한 네트워크 거버넌스 활용 노력	Doubly Decisive
	- 네트워크 거버넌스 활용 노력 없었던 과거에는 청년기본법이 제정되지 못함	Hoop
	- 다른 청년단체들과 청년단체연석회의를 구성하고 청년들의 요구를 구체화하고, 기자회견, 전국 라운드테이블, 서명운동 등을 진행하고 국회 내 청년정책 특별위원회와 협력하며 청년기본법 제정에 영향을 주고자 했다는 언론/학계 평가	Hoop
	다양한 계층제 거버넌스 활용 노력	Doubly Decisive
	- 계층제 거버넌스 활용 노력 없었던 과거에는 청년기본법이 제정되지 못함	Hoop
	- 청년유니온과 청년단체의 노력으로 서울시의 청년정책 도입 사례가 전국의 지방정부로 확산되어 도입되도록 하였으며, 청년단체들이 중앙정부 청년기본법 제정을 요구하였는 언론/학계 평가	Hoop
	다양한 시장 거버넌스 활용 노력	Doubly Decisive
	- 시장 거버넌스 활용 노력이 없었던 과거에는 청년기본법이 제정되지 못함	Hoop
	- 기업에 대한 실태조사, 폭로 등 시장에서 기업행위에 영향을 미치고, 이를 통해 청년기본법 제정에 영향을 주고자 했으나 영향은 불확실	Straw in the Wind

4. 소결

본 연구는 청년유니온이 다양한 협력적 거버넌스를 통해 청년문제 해결과 중앙정부 청년정책 도입을 추진하는 과정을 탐색하였다. 이들은 초기 적극적인 캠페인

을 통해 청년노동조건 개선을 이끌어냈다. 이 과정에 활용된 협력적 거버넌스는 시장과 네트워크를 기반으로 하는 형태라 할 수 있다. 캠페인 초기 사회적 영향력이나 자원 등이 부족한 사회운동조직은 기업 활동에 영향을 줄 수 있는 다양한 활동 방안을 모색하였고, 외부의 시민사회 등과 협력을 통해 비교적 단시간 내에 목표를 이룰 수 있었다.

서울시와의 협력 과정에서도 네트워크 거버넌스는 매우 중요하게 작동하였다. 청년유니온을 중심으로 외부 청년단체 및 청년들로 확장된 네트워크가 적극적으로 활용되었다. 또한 이러한 네트워크를 기반으로 지방정부에서 가능한 제충제를 활용하였다. 조례를 제정하고, 청년정책 도입을 실현하였다. 이는 전국의 지방자치단체로 확장되었고, 중앙정부의 청년기본법 제정 운동으로 확산되었다. 청년기본법 제정을 위해 전국의 청년단체들과의 네트워크를 확장하였고, 국회와도 협력하였으며, 법안 내용을 제안하였다. 이러한 과정을 도식화하면 [그림 3]과 같다.

[그림 3] 가설과 증거의 검증 종합

청년유니온의 창립과 활동 (2010년)	청년유니온의 활동과정에서의 협력적 거버넌스 활용과 청년노동조건 개선	청년유니온과 서울시와 협력적 거버넌스를 통한 청년기본조례 제정	청년유니온과 청년단체의 협력적 거버넌스 활용을 통한 청년기본법 제정 요구	중앙정부 청년기본법 제정과 청년정책 도입 (2020년)
	다양한 시장 거버넌스 활용 노력 시장 거버넌스 활용 노력 없었던 과거에는 청년노동조건개선이 이루어지지 못함 기업활동에 영향을 주고자 하는 활동이 청년노동조건개선에 영향을 주었다는 평가	다양한 네트워크 거버넌스 활용 노력 네트워크 거버넌스 활용 노력 없었던 과거에는 청년정책이 도입되지 못함 외부 단체와 네트워크가 청년기본조례 제정에 영향을 주었다는 평가	다양한 네트워크 거버넌스 활용 노력 네트워크 거버넌스 활용 노력 없었던 과거에는 청년기본법이 제정되지 못함 외부 단체와 네트워크가 청년기본법 제정에 영향을 주었다는 평가	
	다양한 네트워크 거버넌스 활용 노력 네트워크 거버넌스 활용 노력 없었던 과거에는 청년노동조건개선이 이루어지지 못함 수평적 협력을 통한 활동이 청년노동조건개선에 영향을 주었다는 평가	다양한 계층제 거버넌스 활용 노력 계층제 거버넌스 활용 노력 없었던 과거에는 청년정책이 도입되지 못함 사회적교섭, 청정넷 제도화 등이 청년기본조례 제정에 영향을 주었다는 평가	다양한 계층제 거버넌스 활용 노력 계층제 거버넌스 활용 노력 없었던 과거에는 청년기본법이 제정되지 못함 사회적교섭, 청정넷 제도화 등이 청년기본조례 제정에 영향을 주었다는 평가	
	다양한 계층제 거버넌스 활용 노력 계층제 거버넌스 활용 노력 없었던 과거에는 청년노동조건개선이 이루어지지 못함 관한과 강제력을 활용한 활동이 청년노동조건개선에 영향을 주었다는 평가	다양한 시장 거버넌스 활용 노력 시장 거버넌스 활용 노력이 없었던 과거에는 청년정책이 도입되지 못함 기업/업계에 대한 실태조사 등이 청년기본조례 제정에 직접 관련성은 불확실	다양한 시장 거버넌스 활용 노력 시장 거버넌스 활용 노력이 없었던 과거에는 청년기본법이 제정되지 못함 기업/업계에 대한 실태조사 등이 청년기본법 제정에 직접 관련성은 불확실	

증거 능력을 검증한 결과, 가장 중심이 된 사회적 조정양식은 네트워크 거버넌스였다고 할 수 있다. 초기에는 시장 거버넌스가 중심이 되었지만, 협력이 지방정부로 확장되면서 계층제 거버넌스의 역할이 증대되었다. 즉, 시기와 조건에 따라 협력적 거버넌스의 형태는 변화하였으며, 결과인 청년기본법 제정과 중앙정부의 청년정책 도입 과정에 유효하게 작동하였음을 확인할 수 있었다.

V. 결론 및 정책적 함의

사례중심 과정추적을 통해 청년유니온의 활동과 청년정책 도입과정 사이의 인과기제를 확인한 결과는 다음과 같다. 청년유니온은 청년의 문제가 개인의 문제가 아니라 사회문제임을 알리고자 하였다. 또한 이 사회문제의 해결을 위해 청년유니온은 활발한 수평적 협력을 기반으로 때로는 정부의 공식적 권위에 의거한 문제해결을 도모하기도 하였으며, 시장에서 기업의 행위에 영향을 주고자 하는 활동도 진행하였다. 이 과정에서 다양한 행위자들과의 수평적이고 자발적인 협력은 매우 중요하게 작동하였다. 청년유니온의 활동과 성공은 지방정부의 변화와 이를 기반으로 하는 정책 확산, 중앙정부의 법제정이 이루어졌다.

이러한 분석을 토대로 다음과 같은 정책적 함의를 도출할 수 있다. 첫째, 사회운동조직이 사회문제를 해결하고자 하는 과정에서 협력적 거버넌스가 효과적으로 작동하였다. 청년유니온은 계층제, 시장, 네트워크 거버넌스의 장점을 중심으로 상황에 적합한 혼합을 통해 각각의 장점을 극대화할 수 있는 방안을 모색하였고, 성공적으로 기능하였다.

이 과정에서 가장 적극적으로 활용된 전략은 네트워크 거버넌스이다. ‘우리는 연결될수록 강하다’라는 말처럼(청년유니온, 2014), 청년유니온은 네트워크 대상을 한정하지 않았다. 노동단체, 시민사회단체, 다른 청년 사회운동조직과 주요한 활동의 성격과 시기, 조건에 따라 적극적으로 협력하였다. 시의회나 정치인, 정당, 지방정부, 산하기관 등까지 제한 없이 필요하다면 협력하고, 공동의 목표를 수립하고 목표를 달성하기 위해 노력하였다. 협력적 거버넌스가 잘 작동하고, 또한 효과적으로 기능하기 위해서는 네트워크 거버넌스의 역할과 기능이 가장 중요하다는 논의(이명석, 2017)를 확인할 수 있었다. 또한 다양한 참여자들이 함께 문제 해결을 모색하는 과정은 보다 수용성 높은 정책도입과 집행을 가능하게 할 수 있다.

둘째, 협력적 거버넌스의 형태 즉, 혼합의 형태는 시기에 따라 변화함을 확인할 수 있었다. 협력적 거버넌스는 내·외부의 조건, 사회경제적 요인, 정치적 조건과 시기, 문제를 제기하는 집단의 역량, 물질적·비물질적 자원 동원 능력 등에 따라 다양한 형태를 갖는다. 모든 사회문제를 해결할 수 있는 협력적 거버넌스는 존재하지 않는다. 특정 형태는 정답이 될 수 없으며, 상황과 문제의 특성에 따라 유연하게 최적의 조합을 찾아가는 과정이 필요하다.

청년유니온은 초기 활동과 성공, 지방정부와 협력과정, 중앙정부 정책/법률 도입과정 등 단계별로 각기 다른 혼합형태의 협력적 거버넌스를 활용하였다. 초기에는

네트워크 거버넌스와 시장 거버넌스를 주요하게 활용하면서 계층제 거버넌스를 활용하였다. 초기 활동 시기에는 부족한 자원을 획득하기 위해 네트워크를 적극적으로 활용하면서 시장 거버넌스를 동원하였다. 이후 서울시와 협력을 확장해가면서 네트워크 거버넌스를 토대로 계층제 거버넌스를 적극적으로 활용하였다. 특정 직군에 대한 변화를 넘어 청년 일반으로 변화를 확장하고자 하는 노력은 지방정부의 권위와 강제력에 기댄 문제해결 방안으로 변화한 것이다. 중앙정부의 청년기본법 제정을 위한 과정에서 계층제 거버넌스는 더욱 강화되었다. 중앙정부의 모범과 기본 원칙을 도입하면서 청년정책은 노동정책을 벗어나 다양한 분야로 확장하는 권위있는 정책방향의 설정을 꾀한 것이다. 물론 이러한 계층제의 장점을 강화하기 위해 네트워크 거버넌스 또한 중요하게 기능하였다. 청년단체, 의회, 정당 등과의 수평적 협력은 더욱 넓어졌다.

이는 다양한 유형의 협력적 거버넌스의 조합을 활용하여 상황과 조건에 따라 유연하게 사회문제에 대처할 수 있으며, 효과적인 사회문제 해결에 기여할 수 있음을 의미한다. 청년유니온 또한 자신들의 요구를 현실화하기 위해, 효능감 있는 변화를 만들기 위해 외부의 정치적 변화(지방정부 및 행정부의 권력 변화), 사회적 조건의 변화(청년 불안정·비정규 노동의 증가) 등에 따라 효과적 문제해결을 위한 최적의 조합을 활용하고자 하였고, 성공하였다고 할 수 있다. 물론 각각의 조정양식이 필수불가결한 방식은 아닐 수 있으며, 청년기본법 제정이라는 결과에 유일한 원인은 아닐 수 있다. 그럼에도 해당 조정양식은 시기와 목표에 따라 그 조합이 유연하게 변화하면서 결과에 영향을 미쳤다는 것을 확인하였다.

셋째, 청년유니온의 청년노동조건 개선을 위한 활동과 성공과 이를 바탕으로 하는 지자체와의 협력, 확산 등이 중앙정부의 청년기본법 제정에 영향을 미쳤음을 확인하였다. 법의 제정은 입법기관의 역할이지만 입법기관을 움직이게 하는 과정은 청년유니온을 중심으로 하는 청년운동이 있었기에 빠르게 도입되고 정책으로 자리 잡을 수 있었다. 청년들의 현실에 대한 개인의 불만을 넘어 당사자가 주요한 행위자로 자리하는데 청년유니온과 이들을 중심으로 한 협력의 역할은 빼놓을 수 없다. 청년유니온이 창립 이후 드러낸 청년노동의 현실과 문제해결과정, 서울시라는 지방정부에서의 과정은 유일한 사례가 되어 전국으로 확산되었고, 이들의 적극적인 네트워크와 서명운동 등은 모범이 존재하지 않는 상황에서 입법의 사회적 압력으로 작동한 것이다. 즉, 사회운동이 정책에 미치는 영향을 확인할 수 있었다.

그럼에도 본 연구는 청년유니온 활동에 대한 청년세대 일반이 갖는 인식이나 효능감을 통계적으로 확인하지 못하였다는 한계를 갖는다. 청년들의 정책 필요성 공

감, 정책 효능감 등을 통계적으로 확인하는 추가 연구가 요구된다.

참고문헌

- 김기현. (2017). “한국 청년 니트(NEET)의 정의와 결정요인”. 한국노동연구원
- 김민수. (2013). “정책협약이라 쓰고 교섭이라 읽는다. 서울시와 서울청년유니온, ‘청년 일자리 정책 협약서’를 체결하다”. 「비정규노동」. 99: 50-55.
- _____. (2017). “청년기본법 제정의 필요성과 입법방향 제언”. 청년문제 해결의 출발선 청년과 국회가 함께 제정하는 청년기본법 토론회 자료집.
- 김병권 · 박형준 · 신윤정 · 오윤덕 · 이수나. (2017). <지방 정부 청년정책 변화 분석을 통한 서울시 청년정책 2.0 과제 도출>. 서울시 청년허브 기획연구.
- 김선기 · 옥미애 · 임동현. (2018). “사회운동론의 관점에서 정책거버넌스 현상 읽기”. 한국방송학회 학술대회 논문집. 140-141.
- 김선희. (2020). <신제도주의와 정책분석>. 서울: 윤성사.
- 김영순. (2017). “청년 노동조합운동의 복지의제와 복지국가 전망-청년유니온과 알바노조를 중심으로”. 「한국정치학회보」. 51(1): 233-259.
- 김영순 · 이태형. (2020). “제도 내 활동가(institutional activists)와 내-외부자 협력의 복지정치: 서울시 청년수당 정책결정 과정”. 「한국사회정책」. 27(3): 11-43.
- 김종호. (2003). “기업 평판”. 「LG주간경제」. 2003-10:25.
- 김지영 · 변금선 · 전국청년정책네트워크. (2019). “포용국가 실현을 위한 청년정책 개선방안”. 한국청소년정책연구원, 연구보고 19-R06.
- 류연미. (2014). “지속가능한 삶으로서의 활동-서울시청년일자리허브와 청년 활동가의 실천 연구”. 한국사회학회 사회학대회 논문집. 98-99
- 박명준 · 권혜원 · 유형근 · 진숙경. (2014). “노동이해대변의 다양화와 새로운 노사관계 형성 과정”. 한국노동연구원
- 서복경 · 신윤정 · 엄창환 · 오윤덕 · 장수정. (2017) “청년정책 결정 및 집행체계에 대한 경험연구”. 서울시 청년허브 기획연구
- 양승광. (2019). “미취업 청년의 노동권 보장에 관한 연구”. 「노동법학」. 69: 41-95.
- 오세제 · 김동희. (2021). “2021년 청년정책 거버넌스의 단계와 성격: 경기도 기초자치단체 실태 분석을 통하여”. 「현대정치연구」. 14(3): 307-360.
- 오준영 · 김경연 · 김동원. (2019). “노동이해대변의 새로운 행위자에 관한 복수사례 연

- 구”. 「노동정책연구」, 19(4) :127-161.
- 오찬호. (2015). “대학생들의 정치적 무관심은 지극히 정상적인 행동이다”. 「문화과학」, 82: 65-85.
- 우석훈·박권일. (2007). <88만원 세대 : 절망의 시대에 쓰는 희망의 경제학>. 서울:레디앙
- 유형근. (2015). “청년 불안정노동자 이해대변 운동의 출현과 성장”. 「아세아연구」, 58(2): 38-77.
- 이명석. (2010). “협력적 거버넌스와 공공성”. 「현대사회와 행정」, 20(2): 23-53.
- _____. (2017). <거버넌스 신드롬>. 서울: 성균관대학교 출판부.
- 이자성. (2018), “사회적기업의 협력적 거버넌스 형성에 관한 연구 : 일본 고베시 사례를 중심으로”, 「사회적기업연구」, 11(3): 31-56.
- 이태형·정솔·장용석. (2020). “제도혁신가 모형으로 본 서울시 청년기본조례제정 사례 연구”. 「현대사회와 행정」, 30(4): 133-166.
- 임희섭. (1999). <집합행동과 사회운동의 이론>. 서울: 고려대학교출판부
- 정보영. (2018). “청년 불안정 노동자 운동과 담론정치.” 석사학위논문 중앙대학교 대학원, 서울.
- 정용찬·하운상. (2019). “시민주도적인 협력적 거버넌스의 운영에 관한 연구: 서울청년정책네트워크 사례를 중심으로”. 「韓國行政學報」, 53(1): 31-63.
- 조성주. (2015). “세대갈등을 넘어 새로운 사회를 위한 비전으로”. 청년유니온 5주년 기념포럼 5년의 평가와 전망 자료집
- 조진우. (2020). “청년정책의 실질화를 위한 입법론적 소고-청년기본법을 중심으로”. 「법학논총」, 48:615-648.
- 최철웅. (2011). “청년운동의 정치학”. 「문화과학」, 66: 15-50.
- 한국노동사회연구소. (2014). “청년노동운동 현황과 과제- 청년유니온과 알바노조, 깊이 들여다보기”. 한국노동사회연구소 112차 노동포럼 자료집
- 허필윤. (2018). “지방자치단체의 청년 정책에 관한 고찰”. 「뉴 래디컬 리뷰」, 77: 153-181.
- 홍명교. (2011). “대학의 위기와 대안적 학생운동의 전망”. 「문화과학」, 66: 111-127.

- 국회입법조사처. (2020). “「청년기본법」 제정 의의와 향후 과제”. 이슈와논점. 제1659호.
- 국회청년미래특별위원회. (2018). “청년기본법 제정을 위한 공청회 진술의견. 청년기본법 제정을 위한 공청회 자료집”
- 서울시 보도자료. “서울시, 청년 100명 머리 맞대 ‘청년정책’ 만든다”. 2013. 07. 24.
- 서울시의회. (2017a). “청년발전특별위원회 제4차 회의 회의록(2016. 08. 25)”.
 _____. (2017b). “청년발전특별위원회 제7차 회의 회의록(2017. 11. 01)”.
- 청년유니온. (2010). 청년유니온 창립총회 자료집 .
 _____. (2011). “청년유니온 정기총회 자료집”.
 _____. (2012). “청년유니온 정기총회 자료집”.
 _____. (2013). “청년유니온 정기총회 자료집”.
 _____. (2014). “청년유니온 정기총회 자료집”.
 _____. (2015). “청년유니온 정기총회 자료집”.
 _____. (2016). “청년유니온 정기총회 자료집”.
 _____. (2017). “청년유니온 정기총회 자료집”.
 _____. (2018). “청년유니온 정기총회 자료집”.
 _____. (2019). “청년 유니온 정기총회 자료집”.
- 청년허브·청년기본법 제정을 위한 청년단체 연석회의. (2017). “청년문제 해결의 출발선 청년과 국회가 함께 제정하는 청년기본법 토론회” 자료집.
- 경향신문. “단순 일자리 알선·양적 증가에만 집중… 서울시 청년 일자리 정책 실효성 의문”. 2015. 08. 20.
- 단비뉴스. “청년노조 운동이 밥 먹여줍니다”. 2011. 03. 09.
- 매일노동뉴스. “패션어시유니온 1년, 변한 것과 변하지 않은 것”. 2021. 10. 01.
- 시사위크. “이채은 청년유니온 위원장 “청년 정책, 이젠 패러다임 전환할 때” 2020. 03. 27
- 오마이뉴스. “‘청담동 염전노예’라 자조하던 이들이 1년여만에 이룬 성과”. 2022. 01. 06.
- 이투데이. “청년미래특위 공청회... 7건 청년기본법안 비교해보니”. 2018. 02. 23.
- 조선일보. “‘바시장’ 청년유니온(청년세대 노동조합) 오면 만날 것”. 2011. 12. 08.
- 주간경향. “청년유니온 한지혜 위원장 “서울시·경총 상대로 채용조건 교섭 나설 생각” 2012. 04. 03.
- 프레시안. “여의도 바깥, '지역'에서 청년들이 일귀낸 정치의 균열”. 2022. 10. 27.

한겨레. “청년들이 세상 바꿀 수 있다는 꿈꾸게 하고 싶어요” 2020. 03. 12.

_____. “청년유니온 10주년...“아프면 아프다고 소리 질러라” 2020. 12. 06.

Beach, D. & R. Pedersen. (2013). *Process Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Beetham, D. (1996). *Bureaucracy*. Buckingham: Open University Press.

Bennett, A. (2010). *Process Tracing and Causal Inference*, In Henry E. Brady and David Collier, eds., *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*(2nd ed).(pp.207-220.) Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

Collier, D. (2011). “Understanding Process Tracing”. *Political Science and Politics*. 44(4): 823-830.

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). “An integrative framework for collaborative governance”. *Journal of public administration research and theory*, 22(1): 1-29.

Ericson, Richard V., & Nico Stehr. (2000). *Governing Modern Societies*. University of Toronto Press,

George, A. L. & A. Bennet. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.

Gerring, J. (2006). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge University Press.

Henry, N. (2015). *Public administration and Public Affairs*. Routledge.

Mahoney, J. (2000). “Path Dependence in Historical Sociology”. *Theory and Society*. 29(4): 507-548.

_____. (2001). “Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective”. *Studies in Comparative International Development*. 36(1): 111-141.

McAdam, D.. (1996). *Conceptual origins, current problems, future directions*. In D. McAdam, J. D. McCarthy, & M. N. Zald (Eds.), *Comparative perspectives on social movements: Political opportunities, mobilizing structures and cultural framing* (pp. 23-40). Cambridge, UK: Cambridge University Press.

McCarthy, J. D., & Zald, M. N. (1973). *The Trend of Social Movements in America: Professionalization and Resource Mobilization*. Morristown, NJ.

General Learning Press.

- Meyer, J., & Rowan, B. (1977). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology*. 83: 340-363.
- Park, J. E. & Kim, M. H. (2016). "Roles of Social Movement Organizations for Securing Workers' Safety in Korea: A Case Study of Abolition of the 30-Minute Delivery Guarantee Program in Pizza Delivery Service". *International Journal of Health Services* 46(3): 483-500.
- Powell, W. W. (1990). "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization". *Research in Organizational Behavior*. 12: 295-336.
- Rhodes, R. A. W. (1996). "The New Governance: Governing without Government". *Political Studies*, 44(4): 652-667.
- _____. (2007). "Understanding Governance: Ten Years On". *Organization Studies*, 28(8): 1243-1264.
- Rohlfing, I. (2014). "Comparative Hypothesis Testing via Process Tracing". *Sociological Methods & Research*. 43(4): 606-642.
- Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Stoker, G. (1998). "Governance as theory: five propositions". *International Social Science Journal*. 50(155): 17-28.
- Tilly, C. (1986). *The Contentious French*. Cambridge. Harvard University Press.

강은주(姜恩珠): 주저자. 성균관대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, (사)생태지평 연구기 획실장으로 재직 중이다. 관심분야는 거버넌스, 환경정책, 사회운동 등이다. 최근 논문으로 "사회자본이 비제도적 정치참여에 미치는 영향(2020)" "지역해양보호구역센터 네트워크 거버넌스 협력과정(2020)" 등 이 있다. (ej_samsun@naver.com)

이명석(李明奭): 교신저자. 미국 인디애나대학교(Indiana University)에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 거버넌스이론, 제도주의, 공공선택론 등이다. 최근 논문으로 "사례연구와 과정추적법(process tracing): 새로운 인과관계 추론논리"(2019), "거버넌스 신드롬?: 한국 거버넌스 연구의 경향과 한계"(2021) 그리고 저서로 「거버넌스 신드롬」(2017), 「산림공유자원관리로서의 금송계연구」(2018) 등이 있다(mslee@skku.edu).

A Study on the Youth Union Activities in the Introduction of Youth Policy

Eunjoo Kang & Myungsuk Lee

The purpose of this study is to analyze Youth Union activities in the introduction of central government youth policies in Korea by using causal process tracing, a qualitative research method that systematically explains causal mechanisms. The results are as follows; (i) the Youth Union, launched in 2010, publicized the reality of youth problems and demanded solutions by actively raising youth problems through collaboration networks, (iii) as a result, it contributed to the central government's enactment of the Basic Youth Act in 2020, (iv) in this process, collaborative governance, a mix of hierarchical governance, network governance and market governance, was effectively utilized, (v) in particular, various collaborative governance based on network governance were utilized. Based on these results, this study confirmed that collaborative governance can flexibly and effectively solve complex social problems and improve policy compliance.

[Key words: youth policy, collaborative governance, causal process tracing]

논문기고지침 및 윤리규정

■ 투고 및 심사

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

■ 원고작성

■ 기본사항

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

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

■ 본문주

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

■ 참고문헌

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

▶ 단행본

박동서. (1990). 「한국행정론」. 서울: 법문사.

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

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

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

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

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

▶ 일반논문

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

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

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

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

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

▶ 학위논문

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

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

Unpublished doctoral dissertation, University of Pittsburgh.

▶ 학술대회 발표논문

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

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

▶ 법률, 신문기사, 인터넷자료 등

「감사원법」(개정 2005.5.26, 법률 제7521호).

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

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

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

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

■ 기타사항

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

■ 서 평

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

사·출판년도·페이지·가격 등을 포함한다.

5. 서평 원고는 본 학술지의 원고작성 양식에 따라 제출한다.

■ 윤리규정

제1장 총칙

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

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

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

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

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

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

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

⑥ 이 외에 학문적 진실성을 해하는 행위 일체를 포함한다.

제2장 연구자의 책임과 의무

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

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

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

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

절차에 협력하여야한다.

제3장 연구부정행위의 검증 절차

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

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

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

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

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

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

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

제4장 결정에 대한 조치

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

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

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

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

제5장 부칙

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

제16조 (시행일) 이 규정은 공포한 날로부터 시행한다.

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

「국정관리연구」 제17권 제4호(통권47)

2022년 12월 30일 인쇄

2022년 12월 30일 발행

발행인 문상호

편집인 박형준

발행처 성균관대학교 국정전문대학원

서울특별시 종로구 성균관로 25-2(우: 03063)

전 화 (02)760-0745

홈페이지 <http://gsg.skku.edu>

E-mail goveditor@gmail.com

인쇄처 디자인크레파스

서울특별시 마포구 성지길 25-11 오구빌딩 3층

전 화 (02)2267-0663

팩 스 (02)2285-0670

E-mail crayon0663@hanmail.net
