

철도구조개혁 과정에서의 이해집단간 갈등탐색에 관한 고찰: 옹호연합모형(ACF)을 중심으로

이현정^{1*} · 김재영²

¹서울과학기술대학교 IT정책대학원, ²한국개발연구원 공공투자관리센터

Reviews on the Conflicts Among Interest Groups in the Process of Railway Restructuring: Focusing on the ACF(Advocacy Coalition Framework)

LEE, Hyun-Jung^{1*} · KIM, Jae-Young²

¹Graduate School of Public Policy & IT, Seoul National Univ. of Science & Technology, Seoul 01811, Korea

²Public and Private Infrastructure Investment Management Center, KDI, Sejong 30149, Korea

Abstract

The discussion about the structural reformation of Korean rail industry has been consistently conducted from the evaluation on Korean National Railroad's management in 1998, the foundation of KORAIL in 2005 to the approval of Suseo KTX corporation establishment in 2013 and the controversy over its privatization. This research explores the changes of government policies by applying to ACF in the assumption that those changes have been implemented due to the interaction of various external variables and main agents in policy which had existed for a long-term period that the rail industry's structural reformation has been practiced for more than 10 years. The unions failed to reach an agreement for the rail industry's structural reformation, the policies regarding the reformation have been led by superior political unions. And this research concludes that a mediator who can compromise unions' different policy preferences and means and bring up a compromised decision in conflicted situation plays a pivotal role to successfully practice these policies.

우리나라의 철도산업 구조개혁 관련 논의는 1998년 철도청 경영진단을 시작으로 2005년 한국철도공사의 출범, 2013년 수서발 KTX 법인 면허 발급과 민영화 논란에 이르기까지 지속적으로 이루어져 왔다. 본 연구에서는 철도산업 구조개혁이 10년 이상의 장기성을 통해 이루어진 점에 비추어, 이러한 정책변동은 여러 외적 변수와 장기적인 정책주체들의 상호작용에 기인하여 이루어졌다고 보고, 옹호연합모형을 적용하여 고찰하고자 하였다. 철도산업 구조개혁은 연합(Coalition)간의 합의점을 도출하지 못한 채 정권교체 등의 시점에 보다 우월한 지배연합에 의해 정책이 추진되었다고 볼 수 있으며, 이러한 정책의 성공적인 집행을 위해서는 깊은 갈등관계 속에서의 상이한 정책선호와 도구들을 중재하고 절충할 수 있는 대안을 도출하는 정책중재자의 역할이 중요할 것으로 판단하였다.

Keywords

advocacy coalition framework, conflict management, KTX(Korea train express), policy change, railway restructuring
옹호연합모형, 갈등관리, 한국고속철도, 정책변동, 철도구조개혁

* : Corresponding Author
theluck@kdi.re.kr, Phone: +82-44-550-4612, Fax: +82-44-550-4688

Received 25 May 2015, Accepted 19 November 2015

서론

지난 2012년부터 뜨거운 감자로 떠올랐던 철도 부문 경쟁체제의 도입으로 인하여 정부와 전국철도노동조합(이하 '철도노조')은 지속적인 마찰을 빚어 왔다. 철도노조는 수서고속철도 주식회사의 법인 면허 발급은 무효라는 소송과 파업을 진행한 바 있으며, "철도 민영화"의 가능성에 대해 현재까지도 갈등이 이어지고 있다.

신공공관리론은 공공부문에 민간경영방법을 도입하는 방안과 시장경쟁체제에서의 인센티브 구조를 공공서비스에 도입하는 방안을 강조하고, 이를 통해 전통관료제의 행정운영방식을 개선하고 작은 정부를 구현하는 것을 골자로 한다. 이와 함께 공공서비스를 제공하는 공공기관의 비효율성과 방만한 운영에 대한 해결책 중 하나로 국가에서 운영해 온 분야를 민간이 경영하도록 하는 민영화가 OECD국가들 중심으로 진행되어 세계적인 조류로 정착하게 된다. 또한 작은 정부의 실현을 위한 공공부문 개혁 중 하나로 민간위탁 방식의 도입도 추진하게 된다. 민간위탁이란 정부의 사무를 민간부문에 대신 수행하도록 위탁하는 것을 의미하며, 대부분의 경우 특정 공공서비스의 생산 과정 전체를 계약방식으로 위탁한다.

민영화와 민간위탁의 도입은 작은 정부의 실현으로 민간경제의 활력을 도모하기 위한 효과적인 수단이나, 민영화의 경우 공공서비스 제공의 안정성 저하 및 민간업체 독점화 등의 부작용이 있을 수 있고, 민간위탁의 경우 경쟁구조의 결여로 인하여 서비스 질적 수준의 저하 등 문제점의 가능성이 상존한다. 따라서 영국이나 일본 등에서는 이러한 기존 제도 상의 부작용을 줄이고 보다 효율적인 공공서비스를 공급하기 위해 정부조직 또는 민간 중 경쟁우위의 판단을 위한 보다 객관적이고 명확한 기준과 체계적인 절차를 거치는 방안 중 하나로, 공공부문과 민간부문이 함께 공공서비스의 공급자를 선정하기 위한 경쟁입찰에 공정하게 참여하는 방식인 민관경쟁입찰제도(이하 시장화테스트)를 고려¹⁾한 바 있다(KDI, 2012).

우리나라의 철도산업 구조개혁 관련 논의는 1998년 철도청 경영진단을 시작으로 1999년 운영부문 민영화 및 시설부문 공단화 방안이라는 정부의 구조개혁 방침을 결정하고 2001년 철도산업구조개혁 기본계획을 확정하

는 과정을 거치게 된다. 그러나 철도노조의 반대로 관련 내용의 수정·변경을 거쳐 2004년 철도시설공단 신설 및 2005년 철도청의 철도공사 전환 등이 이루어지게 되었다. 이렇게 일단락된 듯 보였던 철도산업 구조개혁은 2012년 시장화테스트 도입을 통해 수서KTX 운영사업자를 선정하겠다는 정부의 발표로 관련 논의가 재점화되었다. 이후 지속적인 정부와 철도노조 간 갈등과정을 거쳐, 2013년 말 정부의 수서발 KTX 법인 면허 발급을 통해 철도산업의 구조개혁을 진행하고 있는 중이다.

본 연구에서는 철도산업 구조개혁이 10년 이상의 장기성을 통해 이루어진 점에 비추어, 이러한 정책변동은 한 가지 변수에 의해서가 아닌 여러 외적 변수와 장기적인 정책주체들의 상호작용에 기인하여 이루어졌다고 보고, Sabatier의 옹호연합모형(ACF: Advocacy Coalition Framework)을 적용하여 철도산업 정책의 변동에 대해 고찰하고자 한다. 이러한 정책변동 과정의 고찰을 통해 정책과정에서의 타당성과 문제점을 재확인해봄으로써, 향후 타 산업 및 분야에서 구조개혁을 진행할 시 고려해야 할 사항들을 생각해보고자 본 연구를 수행하였다.

이론적 고찰

1. 정책변동의 개념

정책변동(policy change)에 대한 개념정의는 학자들의 접근입장차이로 다양하게 정의되고 있어 합의되거나 일치된 견해가 부재한 상황이다(Yang, 2010). 몇몇 학자들이 정의하고 있는 정책변동의 개념에 대해 살펴보면 다음과 같다.

정책변동에 대한 Kingdon(1984)의 정의는 정책문제흐름, 정책대안흐름, 그리고 정치흐름을 통해 정책변동의 창이 열리고, 이때 이해당사자들 간의 상호작용이 이어지는 과정을 거쳐 이전과는 다른 정책산출물이 나타나는 것으로 정의하고 있다. Sabatier(1988)는 안정적인 외적 변수와 역동적인 외적 변수에 영향을 받은 정책하위체제들이 일정한 신념체계를 바탕으로 각각의 옹호연합을 형성하면서 정책학습 등의 과정을 거쳐 정책중개자들을 통해 정책산출물이 도출되는 것으로 정의하고 있으며, Hogwood and Peters(1993)는 역동적인 정책환

1) 문화일보 보도자료(2014. 8. 14). "수서발 KTX 면허 무효 소송, 철도노조 패소" 참조, 2013년 12월 국가소유 철도운영권을 코레일 이외의 자에게 부여하는 처분은 철도관련 법률에 위반 가능성이 있음을 철도노조 측에서 정부를 상대로 소송을 제기하였으며, 2014년 8월 법원은 철도노조에게는 면허 발급처분 취소로 얻을 법률상 이익이 없다며 소송을 기각하였다.

경에서 정책이 변화되는 상태로서 정책이 형성·집행되는 과정에서 또는 집행이 완료되어 이에 대한 평가가 이루어진 후에 정책이 변화되는 상태를 말하는 것으로 정의하고 있다. 이에 덧붙여서 조직이 급격하게 변화해 가는 환경속에서 생존·발전하기 위해서는 정책의 변화가 필수적인 요소로 간주된다. 왜냐하면 정책은 조직의 본질적인 요소로서 이것이 실패하면 곧 조직의 존폐에 위협을 주기 때문이다. 이러한 의미에서 정책평가가 이루어진 다음 과정에서 정책의 변화를 살펴보는 것은 어느 조직에서나 꼭 있어야 할 과제로 설명하고 있다.

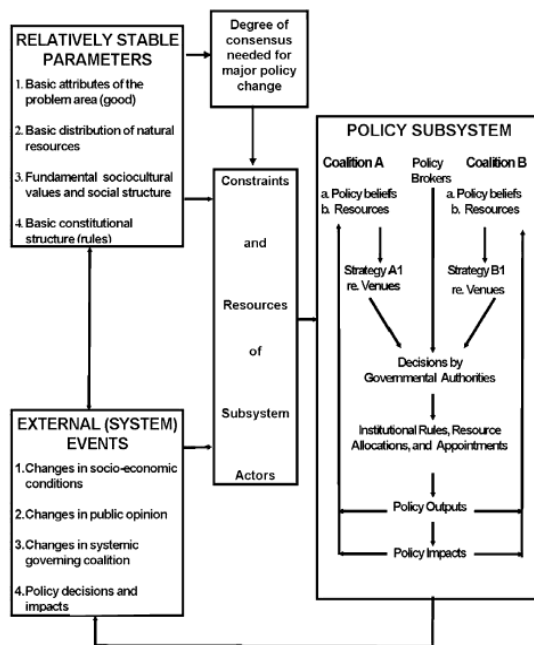
한편, 우리나라에서는 Park(1990)은 “정책은 사회 내 존재하는 문제를 해결하기 위한 수단이며 다양한 가치의 결합으로 사회적 경제적 여건의 변동, 정치체제적 변화에 의해 기존 정책과 다른 것으로 결정되는 것으로 거의 모든 공공정책분야에서 일상적으로 찾아 볼 수 있는 현상의 하나이다.”라고 정의하고 있다. 또한 Namkoong(2008)은 정책환류와 정책학습의 결과에 따라 정책내용(목표, 수단, 대상집단 등)과 정책집행 방법에 변화가 발생하는 것을 말한다고 설명하였다.

본 연구에서는 Sabatier가 정책변동을 설명하기 위해 제시한 옹호연합모형의 내용에 기초하여 이미 결정된 하나의 정책이 정치·경제·사회적 환경 등 외적요인과 정책 주체간 여러 변수들의 상호작용을 통해 정책산출물이 변화해 나가는 것으로 보고, 정책변동과정을 살펴보는 것에 초점을 두고자 한다.

2. 옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)의 개념

앞서 언급한 바와 같이 Sabatier(1993)는 정책변동을 위한 설명으로 옹호연합모형을 제시하였다(Figure 1 참조). 옹호연합이란 규범적, 인과적 신념을 공유하며 공동으로 행동하는 공공부문과 민간부문의 다양한 행위자들로 구성된다. 각 옹호연합은 자원을 동원하여 그들의 신념체계를 정책으로 변화시키기 위해 노력하는데, 이들이 서로 선택한 상반되는 경쟁적인 정책대안들을 제3자인 정책중개자들이 중재할 수 있다(Namkoong, 1998).

정책하위체제에 영향을 미치는 환경적 요인인 외적 변수는 두 가지로 구분되는데, 이는 안정적인 외적 변수와 역동적인 외적 변수이다. 안정적인 외적 변수는 문제영역의 기본적 속성, 자연자원의 기본적 분포, 근본적인 사



Source: Sabatier and Weible(2007)

Figure 1. Diagram of the advocacy coalition framework

회문화 가치 및 사회구조, 기본적인 법적구조 등이며, 역동적인 외적 변수는 사회경제적 조건의 변화, 여론의 변화, 지배집단의 변동, 다른 하위체제로부터의 정책결정 및 영향 등을 들 수 있다. 이들 변수는 정책하위체제 행위자들에게 영향을 주며 이들에게 제약 및 재원으로 작용하게 된다.

정책하위체제는 기본적인 신념을 공유하는 옹호연합으로 구성되는데 공유하는 신념체계(belief system)는 규범적 핵심신념(normative core belief)과 정책 핵심신념(policy core belief), 도구적 신념(secondary aspects belief)의 계층적 구조로 구성된다(Sabatier, 1993).

규범적 핵심은 신념체계 중 가장 최상위로 자유, 평등, 발전, 보존 등의 존재론적인 공리가치의 우선순위를 의미한다. 규범적 핵심은 연합을 형성하는 가장 근본적인 시각으로 그의 지향점이 광대하여 특정정책과의 직접적인 연관성은 다른 계층의 신념보다 떨어진다. 정책핵심은 특정하위체제에서 실제 운용되는 정책과 밀접히 연관되어 어떤 특정 목표가 정해질 것인지에 대한 인과적 인식을 의미하는 반면, 도구적 측면의 2차적 신념은 가장 범위가 좁은 것으로 정책운용과정에서 나타나는 정책수단, 예산의 배분, 성과에 대한 평가 등이다.

1999년 이후 수정된 모형에서는 정책변동변수로 정치체제의 합의의 수준(Degree of consensus needed for major policy change)과 개방성(Openness of political system)이 제시되고 있으며 정책하위체제 행위자들의 단기적 제약조건과 자원에 영향을 미치는 상위변수로 제시되고 있다. 결국 이러한 과정을 통하여 의사결정이 이루어지고 정책이 산출되어 정책변동을 하게 되는데 이 과정에는 정책지향적학습(policy-oriented learning)이 점진적인 변화를 촉진하는 힘이며 옹호연합들의 신념체제의 수정을 의미한다(Sabatier and Weible, 2007).

3. 선행연구 검토

선행연구는 옹호연합모형을 적용한 국내의 연구사례 및 철도산업 구조개혁과 관련된 내용을 담은 연구사례로 나누어 검토하였으며, 그 내용은 다음과 같다.

옹호연합모형 관련 선행연구에서는 다양한 정책옹호 집단과 참여자들간의 상호작용과 갈등진행과정에서 나타나는 정책형성 및 정책변동과정에 대해 옹호연합모형을 기본모형으로 하여 살펴보고 있었다. Yang(2005)은 그린벨트 관련 정책변동에 대해 규제해제를 주장하는 개발 옹호연합과 규제강화를 주장하는 보존옹호연합과 갈등구도 및 그린벨트제도개선협의회라는 정책중개자와 정책학습을 통하여 관련 법으로 정책변동이 일어났음을 시사하였다. Go and Kwan(2009)은 제주 해군기지 건설 추진과정을 대상으로 정책옹호집단과 참여자들간의 상호작용 및 갈등진행과정에서 나타난 정책형성과 변동과정을 살펴보았다. Lee(2013b) 배출권거래제 도입과 관련한 4단계 정책형성과정을 옹호연합모형을 이용한 질적연구와 사회연결망분석을 이용한 양적연구로 살펴보았다.

철도관련 선행연구는 본 연구과 깊은 관련성이 있다고 판단되는 두 가지 사례에 한하여 언급하고자 하는데, Jung(2004)의 연구는 본 연구의 목적과 같이 철도산업 정책변동에 대해 연구하고 있으며 다만 이러한 정책변동을 Kingdon의 정책흐름모형에 기초하여 설명하고 있는데 차이점이 있다. 철도공사화 추진과 철회 및 재추진 과정을 정책문제흐름, 정치흐름, 정책대안흐름으로 살펴보고, 이러한 요인들이 어떠한 과정을 거쳐 정책변동을 가져오는지를 분석하였다. Mo et al.(2004)의 연구는 전력과 철도산업 구조개혁에 있어 집행결과와의 차이점과 그 원인을 파악하는데 초점을 두고 있으며, 비교분석의 틀로 Mazmanian and Sabatier의 집행요인 성공모형

을 사용하여, 전력과 철도산업 구조개혁에 있어 가장 큰 차이점을 가져온 요인은 정치환경요인을 꼽았다. 이외 철도구조개혁 관련한 연구는 Lee(2014), Lee(2013b) 등과 같이 철도구조개혁의 성과를 분석하거나 기술적인 사용료 등과 같은 부분을 다루는 등 철도구조개혁의 전반적인 정책변동과 갈등구도에 대해 다룬 연구는 찾아보기 어려웠다.

선행연구 검토결과, 철도산업 구조개혁과 관련하여 옹호연합모형을 적용하여 정책변동을 설명한 사례는 찾아볼 수 없었으나, 철도산업 구조개혁 정책변동을 타 모형을 적용하여 설명한 연구가 있었고, 또한 그린벨트 정책 및 배출권거래제도 등 장기적인 정책변동 및 형성 과정에 대해 옹호연합모형을 적용한 사례가 있었다.

철도관련 Jung(2004) 연구와 본 연구와의 차이점을 살펴보면, 해당 연구의 경우 Kingdon(1984)이 제시한 정책의 창 모형에 기초하여 한국철도공사의 재추진과정을 정책변동의 결과로 설명하고 있다. 이 모형은 정책변동의 핵심인 연합간 갈등에 대해 깊이 다루기 어렵다는 한계가 있어, 본 연구에서는 Sabatier(1993)의 모형을 근간으로 한 옹호연합간 갈등구도를 통해 정책변동을 설명하였다. 또한 Mo et al.(2004)연구는 철도산업 구조개혁을 성공적인 집행으로 판단한 반면, 본 연구에서는 최근에도 지속적으로 불거지고 있는 정책갈등에 비추어 볼 때 아직까지 옹호연합 간 갈등이 해소되지 않은 상태로 판단하여 이에 대한 부분을 설명하고자 한 점이다.

따라서 본 연구에서는 선행연구 검토 결과를 바탕으로 철도산업 구조개혁의 변동과정이 갈등구도를 통해 지속되어온 점과 아직까지 갈등이 지속되고 있는 등의 특징을 고려하여 옹호연합모형을 적용하여 분석하고자 한다.

철도산업 구조개혁 변동과정 분석

1. 철도산업 구조개혁 정책의 추진경과

우리나라 철도산업은 철도의 중요성에 대한 인식과 탄력적인 운영을 위해 1963년 교통부에서 분리 독립된 철도청에 의해 정부기업형태로 본격적으로 시작하게 되었으며, 그 이전에 경부선, 경의선, 중앙선, 호남선, 전라선 등이 건설되었다.

그러나 이러한 철도산업의 경영과 관련하여 경영적자의 지속과 부채의 누적이 큰 문제로 떠올랐다. 특히 1993년에는 1992년까지의 누적 적자 2조 6,545억원

중 1조 5,334억원을 정부 일반회계에서 부담하였다 (MCT, 2001). 또한 조직의 구조적 특성에 따른 비효율적 경영, 즉 조직목표의 모호성과 경직된 조직구조, 경영진의 전문성 부족, 연성예산의 문제, 과도한 정부규제, 구조조정 지연, 독과점적 시장구조 등을 철도산업 경영과 관련한 내외부적 문제점으로 지적되게 된다.

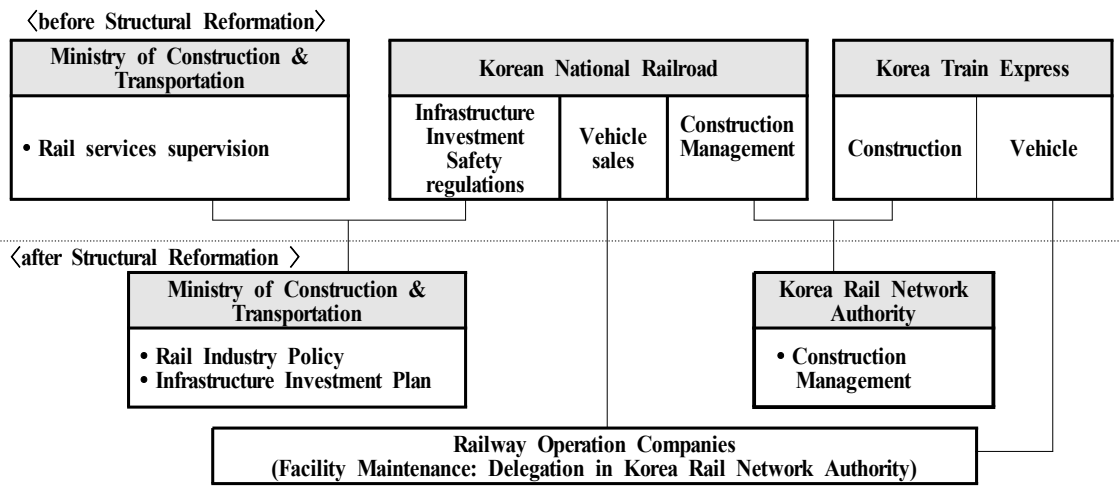
영국, 독일, 프랑스 등의 서구에서는 철도산업의 구조적인 문제를 해결하기 위해 1980년대부터 철도산업 구조개혁 조치가 도입되었으며, 우리나라도 1989년 12월 3년의 준비기간을 거쳐 1993년 1월 철도청을 공사로 전환하는 법안을 공포하게 된다.

철도산업 정책에 있어 1989년부터 시작된 소유구조를 사유화에서 공사화로 전환하는 부분은 관련법 제정과 폐지의 반복을 거치게 된다. 즉 정부의 철도관련 공사화 또는 민영화 정책이 철도노동자 및 노조의 총파업 등으로 인해 계속적으로 후퇴하게 되고, 2003년 민영화 정책을 폐기하는 대신 공사화를 재추진하여 2005년 한국철도공사가 출범하는 것으로 갈등이 일단락되었다 (Figure 2 참조). 그러나 이후 철도상업화 정책의 가속화 및 철도신진화 방안 등을 계속 추진하게 되고, 2011년 철도운영 경쟁체제의 도입과 관련한 논의를 시작으로, 2013년도에는 시장화테스트 정책을 도입하고, 수서발 KTX의 경우 기존 코레일이 전담했던 KTX 운영 체제에서 벗어나 코레일의 자회사를 통해 운영할 수 있도록 하였다 본 연구에서는 2005년 한국철도공사의 출범을 제1차 철도산업 구조개혁, 이후 2013년 이루어진 수

서KTX 자회사 설립을 제2차 철도산업 구조개혁으로 지칭하기로 한다.

이러한 철도산업 구조개혁 정책의 추진경과를 아래와 같이 정리하였다.

- 1989년: 한국철도공사법 제정, 공사화 추진(노태우 정부), 1993년까지 한국철도공사 설립, 열차운영 및 건설 등 모든 사업분야에 대한 공사의 자율 경영보장일부 사업 및 자산 민간에 매각 가능
- 1995년: 철도공사화법 폐지, 국유철도운영에관한 특별법 제정(김영삼 정부), 재정부담 및 경영자립 기반 취약 등의 이유로 공사화 폐지
- 1996년: 철도청 경영개선 5개년 계획 수립철도요금 인상, 정부투자 확대 등 대안 마련, 1999년까지 민자역사 설립, 조직개편과 인력감축일부 업무 민간위탁 추진
- 1999년: 철도청내 민영화추진기획단 발족 (김대중 정부)철도구조개혁 실행방안개발시설(고속철도 건설공단 통합)과 운영부문(민간자본 매각)의 조직 분리
- 2000년: 철도구조개혁심의위원회 설치
- 2001년: 철도산업구조개혁추진위원회 설치, 철도산업의 발전과 구조개혁에 관한 기본법 국회 상정 철도시설공단법 마련, 2003년 한국철도회사 설립 목표(초기 100% 정부 지분 후 단계적 매각)
- 2003년: 철도노조와의 합의 및 민영화 정책 폐기 (노무현 정부), 공사화 재추진(한국철도공사법 국회통과), 시설과 운영의 분리유지보수업무 철도공



Source: Ministry of Construction & Transportation(2001)

Figure 2. Structural reformation of rail industry(2001year)

- 사 담당, 시설공단에 철도시설 사용료 지불
- 2005년: 한국철도공사 출범, 철도상업화 정책
 - 2009년: 지주회사제, 주식매각 등 민영화 방안 검토(이명박 정부), 철도산업신진화 방안 정원감축, 2012년까지 흑자전환 안될 시 민영화 추진
 - 2011년: 철도운영 경쟁체제(민간업체 참여방안) 도입방안 구상
 - 2013년: 시장화테스트 도입(박근혜 정부) - 공공기관 자회사 신설 및 공공기관 신설시 도입, 코레일이 전담했던 KTX 운영 체제를 코레일과 자회사로 이원화 (수서KTX 자회사에 코레일이 30% 수준 출자)

2. 옹호연합모형을 활용한 정책변동분석

1) 안정적 외적변수

철도산업 정책을 둘러싼 문제의 핵심은 공공기관의 비효율성과 방만한 운영에 있다. 또한 영국, 독일, 프랑스 등의 서구에서 도입된 공공부문 개혁의 근간인 신공공관리론의 유행과도 관련이 있다고 볼 수 있겠다. 공공 부문에 민간경영방법을 도입하는 방안과 시장경쟁체제에서의 인센티브 구조를 공공서비스에 도입하는 방안 등은 공공부문의 문제를 시장주의적 개혁을 통해 해결하고자 하는데 초점을 맞추고 있다.

철도산업 정책은 앞서서도 언급한 바와 같이 정부의 철도청을 중심으로 운영되어 왔고 이후 시설과 운영이 분리되는 등의 과정을 거치면서도 경영적자의 지속과 부채의 누적이 계속되어 왔다.

또한 시장경쟁체제 도입을 통해 더 높은 품질의 서비스를 지원하되 가격은 낮추는 구조로의 변환을 바탕으로 소비자들의 욕구를 충족시키는 것이 필요하다는 주장도 제기되었다.

지난 2002년 대선을 전후 한 시점에서부터 현재까지 진보와 보수로 대립되는 이념적인 갈등은 우리사회의 중심적인 갈등의 구도로 볼 수 있다. 이러한 이념적 갈등은 그간의 지역적 갈등을 대신하여 나타는 표면적인 부분으로 우리 사회의 균열을 야기하는 중심축으로 작용하고 있다고도 이해할 수 있다. 또한 이러한 이념적 갈등이 작용하고 있는 것은 정치권의 '편향성의 동원'에 의한 측면이 크다(Yoon, 2006).

그렇기 때문에 사회 문제는 쉽게 이념의 문제화로

발전되어 폭발적인 반응을 불러일으킨다(Park et al., 2010a). 특히 최근 들어 이러한 양상은 더욱더 심화되고 있는데 의료공급 정책 및 상수도정책 등 타 분야의 정책방안에 대한 토론에 있어서도 해당 정책의 핵심인 운영효율성 등의 관점에 초점을 두기보다는 진보와 보수간의 이념적 대립 및 갈등 양상을 보이고 있음을 알 수 있다.

2) 역동적 외적변수

사회경제적 조건의 변화는 'IMF 외환위기'를 들 수 있다. 1997년 외환위기에 따른 IMF관리체제는 구제금융을 지원하는 대신 긴축 재정과 경제운영의 투명성 등을 요구함으로써 사회 각 부문에 대한 강도 높은 구조 조정을 유인시켰다. 그 결과 금융위기와 관련된 금융기관과 부실기업 등의 도산으로 대량실업사태가 일어났다. 김대중 정부는 각 부문의 구조적 문제를 해결하고 경기를 부양하기 위한 다양한 정책을 추진하였으며, 이러한 정책의 일환으로 시설(고속철도 건설공단 통합)과 운영부문(민간자본 매각)의 조직 분리 등을 추진하고자 하였다.

철도산업 관련 정책변동의 시도는 노태우 정부에서부터 추진된 정책이다. 진보와 보수 정권교체 과정을 거치면서도 지속적인 철도산업의 구조개혁을 진행하고자 하였으나, 계속되는 철도노조의 파업 등 강경한 대처로 인하여 보다 강력한 정책을 단행하지는 못하였다.

특히, 이명박 정부는 다각적인 검토를 통해 민영화 정책을 강력하게 추진하고자 하였으나, 강한 저항에 부딪히게 된다. 기존 정부에서 추진한 관련 정책은 공기기업의 경영 효율성 향상 및 건전한 기업문화 창달과 더불어 국민경제의 균형있는 발전에 이바지하는 것이나, 이명박 정부에서 추진하려는 민영화는 비정규직이 양산되고 공공서비스의 질이 후퇴하며 대기업의 특혜(혈값 매각) 의혹이 제기될 수 있는 등의 부작용이 언급되었다.

3) 정책옹호연합과 신념체계

옹호연합모형 정책하위체계 내에서는 정책옹호연합이 정책경쟁을 통해 정책변동을 이끌게 된다. 철도정책 구조개혁에 있어 정책옹호연합은 '철도정책의 효율성' 옹호와 '철도정책의 공공성' 옹호연합으로 표현할 수 있으며, 이 정책신념에 근거하여 나타난 2차적 측면, 즉 정책주

Table 1. Belief systems of advocacy coalitions

Advocacy Coalitions	'Rail policy effectiveness' coalition	'Rail policy publicity' coalition
Deep Core Beliefs	The logic of the market economy	Public services, public property
Policy Core Beliefs	(Short-term) Korean national railroad's public corporation, Separate facilities and operations (Long-term) Korean national railroad's privatization	Maintaining the current system
Resources	amend the relevant Act Emphasizes wayward operation of the railway industry	General strike Emphasizes universal human rights guarantees

장은 '철도산업 민영화'와 '현 체계 유지'로 나타난다.

이들 각 정책옹호연합의 규범적 핵심과 정책핵심 및 도구적 측면을 살펴보면 Table 1과 같다

'철도정책의 효율성' 옹호연합은 2003년 이전까지 초기 개혁단계에서 건설교통부와 한국고속철도건설공단(현 한국철도시설공단)으로 볼 수 있다. 고속철도공단은 고속철도가 건설되고 나면 건설물량이 급격히 감소하게 되므로 공단 자체가 해산해야하는 절박한 상황에 처해 있었다(Mo et al., 2008).

또한 이후 개혁단계에서는 국토교통부와 철도관련기업(두산, 대우 등)으로 형성된다고 볼 수 있겠다. 특히 철도 관련 기업은 수서KTX 민영화 또는 시장화테스트에 따른 운영권에 관심을 갖게 된다. 건설교통부 및 한국도교통부는 철도산업 정책영역에서 지배적 연합으로서 철도산업의 정책 효율화를 위한 다양한 정책을 지속적으로 추진해 나갔다.

이들의 규범적 핵심은 신공공관리론을 바탕으로 철도산업의 시장경제 논리 적용이다. 경쟁체제 도입을 통해 낮은 운임을 책정할 수 있고, 기존 공사 및 공단의 인력감축 및 구조조정 등을 유도할 수 있을 것으로 기대하였다. 따라서 단기적으로는 철도운영의 효율성을 위해 철도청을 공사화하고 시설과 운영을 분리하는 구조를 정책핵심으로 보았고, 장기적으로 철도산업의 민영화 또는 경쟁체제 적용 등을 정책핵심으로 하여 적자가 지속되는 방만한 운영을 관련 법의 제·개정을 통해 개선하고자 하였다.

'철도정책의 공공성' 옹호연합은 철도노동자 및 철도노조를 중심으로 참여연대·경제정의실천시민연합 등을 비롯한 시민단체들이 연합하여 형성하였다. 중앙정부의 철도산업 구조개혁 정책에 대한 적극적인 반대 의사를 표명하였다.

공공성 옹호연합의 규범적 핵심은 공공서비스는 공공영역에서 제공되어야 하며 공공기관은 그와 같은 역할을 하기 위해 설립된 것이므로 경쟁과 효율의 이유로 공공의 자산을 매각할 수 없다는 내용이다. 즉, 2003년 이전

까지의 초기 개혁단계에서는 철도청의 공사화와 시설 및 운영 분리에 대해 반대하며 현 체계를 유지할 것을 주장하였고, 2011년 들어서는 수서발 KTX 민영화 등 철도 운영 체제개편과 관련하여 대기업의 비효율적인 독점과 특혜에 기인한 문제점 및 더 나아가 외국자본의 특혜 등으로 이어질 것을 우려하고 있다. 이와 더불어 시설과 운영이 분리된 체계에 대해 2003년 이전으로 회귀하는 방안에 대해서도 제시하였다.

3) 정책중개자

철도산업 정책 추진에서는 정책중개자의 역할이 뚜렷하다고 볼 수 없다. 철도산업 정책은 IMF외환위기 등 예상치 못한 외적인 사건을 비롯하여, 철도노조의 격렬한 저항에 정부가 표면적으로 정책 추진을 중단하거나, 민영화 및 시장화테스트 등 새로운 정책의 추진을 모색하고 있다는 점에서 중립적인 정책중개자의 역할을 찾기가 모호한 측면이 존재한다.

1992년 한국철도공사설립대책위원회(위원장: 교통부 차관, 15인 관계부처 공무원)를 구성하여 공사설립에 따른 과제와 대책을 논의한 바 있으나, 1995년 국회 건설교통위원회에서 여당인 민주자유당 의원의 공사체제 반대의견에 덧붙여 교통부 기획관리실장 출신 의원의 공사화폐지 주장을 통해 공공성 옹호연합 입장으로 힘이 실리게 되었다. 2001년 각계인사로 구성된 철도구조개혁심의회에서는 철도구조개혁에 관한 대정부 건의안을 마련하였으나, 이마저도 철도노조의 반대로 공청회가 무산되는 상황을 겪게 된다. 제1차 철도산업 구조개혁 시 고속철도공단은 시설-운영분리 구조개혁에 적극적으로 참여하게 되는데, 이는 자신의 이권을 바탕으로 한 효율성 옹호연합 측면에 가깝다고 볼 수 있다. 또한 제2차 철도산업 구조개혁은 2013년을 기준으로 국토교통부의 철도산업위원회가 효율성 옹호연합에, KTX민영화저지 범국민대책위원회가 공공성 옹호연합에 뜻을 함께 하고 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 위원회 또는 협의회로 불리는

조직이 정책중개자 역할을 수행할 것으로 판단하여 관련 내용을 살펴보았으나, 철도산업 구조개혁 관련 이슈에 대해 일부 효율성 옹호연합에 국한한 것으로 보아 정책중개자가 옹호연합 간 갈등 완화에 도움을 주었다고 보기는 힘들다고 판단하였다.

4) 정책학습

철도산업 구조개혁에 대한 효율성 옹호연합과 공공성 옹호연합은 정책토론회 및 공청회 등의 정책학습에 참여하여 자신들의 주장을 피력하였다.

효율성 옹호연합에서는 초기 철도산업의 민영화를 시작으로 철도청의 공사화 및 시설과 운영의 분리, 이후 선진화를 위한 구조개혁의 필요 및 시장경쟁체계의 도입을 위한 여러 정책들을 내세우고 있고, 공공성 옹호연합에서는 현 체계의 유지 혹은 2003년 이전과 같은 시설 및 운영의 통합 등의 논의를 주장하고 있다.

공청회와 토론회 개최 내용은 아래²⁾와 같다.

- 2013년 - 민영화? 통합? 바람직한 철도정책 방향은? : 철도산업 경쟁력강화를 위한 철도구조개편 토론회 (국토해양위원회)
 - 철도산업의 공공적 발전방안 마련을 위한 토론회 (국토해양위원회)
- 2012년 - KTX 민영화 논란의 종식 : 공공철도를 위하여 (국토해양위원회)
- 2012년 - 공공서비스, 재벌과 투기자본에게 넘길 것인가 : 민영화의 문제점과 대안 (KTX민영화저지범대위)
- 2011년 - 철도운송산업 선진화 정책토론회 : 철도 운송시장의 경쟁도입과 효과 (한국교통연구원)
- 2008년 - 철도공사 선진화 공개토론회 개최 (국토해양부)
- 2004년 - 철도산업 관련법률 제정 공청회 (건설교통위원회)
- 2003년 - 철도산업발전 및 구조개혁 관련 입법 공청회 (건설교통위원회)

5) 의사결정과 산출물

1989년부터 효율성 옹호연합인 건설교통부와 정부에서는 철도청을 공사화하여 한국철도청을 설립하고 열차 운영과 건설 등 모든 사업분야에 대한 자율경영과 더불어

어 민간매각 등을 가능하게 하는 사업다각화를 도모하고자 관련 법을 제정하였다. 이에 대해 철도청을 주축으로 한 야당 등 공공성 옹호연합에서는 철도가 부담하고 있는 채무 등 열악한 상태에서 공사로 전환하는 것은 경영부실화의 우려가 크다는 이유를 들어 공사화를 폐지하도록 주장하여 이를 관철시켰고, 대신 자체적인 경영개선 계획을 수립하게 된다.

그러나 1999년 외환위기에 따라 정부에서는 효율성 옹호연합인 민영화추진기획단을 발족하여 철도청의 민영화를 또다시 추진하고자 하였다. 공공성 옹호연합인 철도노동조합에서는 공무원 신분으로부터의 전환에 따른 퇴직연금 문제 등을 들어 총파업을 통해 민영화 정책에 강력하게 반발하게 되고, 이에 따라 효율성 옹호연합에서는 자신의 이권을 바탕으로 한 고속철도공단의 지지로 철도의 시설과 운영을 분리하고 시설관리를 위하여 철도시설공단의 설립을 추진하는 관련 법을 우선 제정하게 된다. 이후 2003년 철도청의 공사화 및 철도산업화 정책을 추진하기 위해 공공성 옹호연합에서 정책을 마련하나, 철도노동조합의 총파업 감행으로 인해 민영화 정책을 폐기하고, 2005년 철도청의 공사화인 한국철도공사 출범에 한하여 추진하게 된다(제1차 철도산업 구조개혁).

이처럼 철도산업 구조개혁은 1차적으로 시설과 운영을 분리하고 철도청을 공사화하는 수준으로 정책변동이 이루어졌으며, 현재까지 철도관련 산업의 지속적인 부채와 부실 경영으로 인하여 민영화에 대한 논의는 계속되고 있다.

2009년부터 다시 제기된 철도민영화 논란은 일부 수서-평택 간 신설되는 KTX에 도입하여 타 노선까지 시장경쟁을 확대하는 정부의 방안으로 재이슈화되었다. 국토해양부에서는 이를 통해 요금인하 및 인력감축 등의 성과를 이룰 수 있을 것으로 기대하였으나, 철도노동자의 투쟁에 의해 차기 정부에서 논의하는 것으로 연기되었다. 이는 현 정부 들어 시장화테스트 정책의 도입 등을 고려하며, 신설노선의 운영주체를 경쟁입찰을 통해 결정하고자 발표하였으나 결국 코레일의 자회사 설립으로 정책을 결정하게 된다(제2차 철도산업 구조개혁). 이에 대하여 공공성 옹호연합에서는 민영화에 대한 우려를 표명하며 현재까지도 저지하는 방안에 대한 노력이 계속되고 있는 상황이다.

2) 국회전자도서관 검색내용을 바탕으로 구성함.

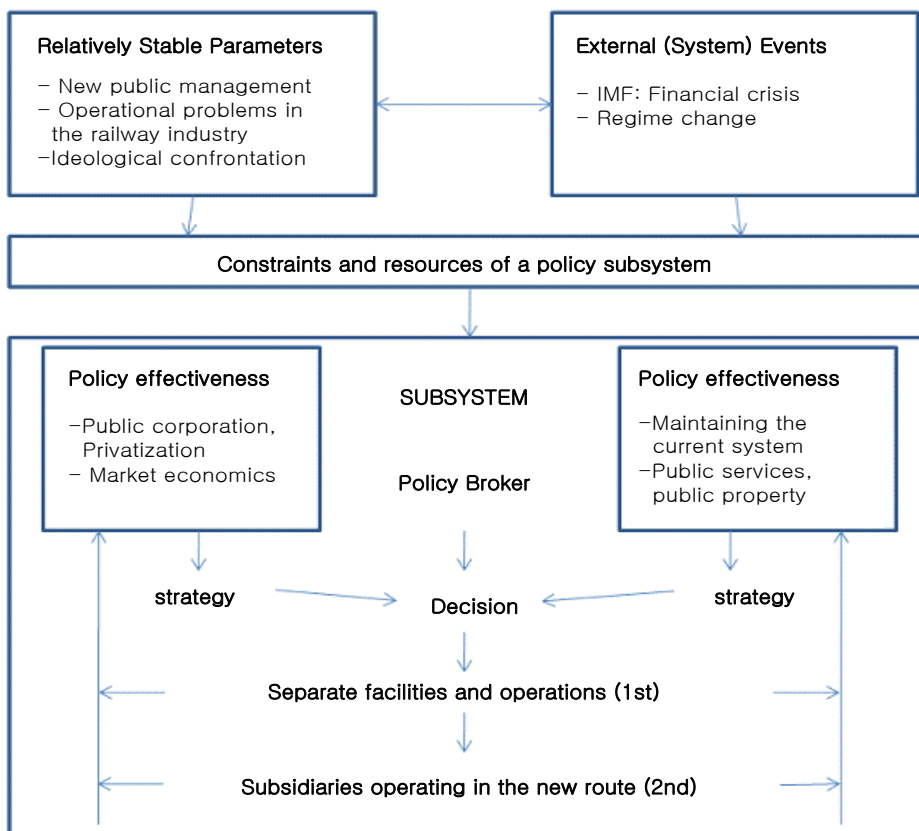


Figure 3. Summary of the ACF applied to structural reformation of rail industry

3. 소결

지금까지 살펴본 내용을 옹호연합모형에 적용하여 나타내면 Figure 3과 같다. 1980년부터 논의되어 온 철도산업 구조개혁은 오랜기간 동안 효율성 옹호연합과 공공성 옹호연합간 대립을 거쳐 크게 두 차례에 걸쳐 이루어진 것을 확인할 수 있다.

철도산업 구조개혁에서의 두 가지 연합은 서로 다른 이데올로기를 신념체계로 지니고 있어 상당한 갈등이 오랜 시간 지속되었고, 토론회 및 공청회 등을 개최하였지만 뚜렷한 합의점을 찾지는 못하였다. 철도청의 공사화 갈등을 시작으로 관련 법 제정 및 철회와 재추진 등의 과정을 거쳤으나, 서로의 정책이 정책학습을 통해 신념체계를 수정하는 과정을 거치지 못하고, 1차적으로 2005년 고속철도공단의 지지에 따른 효율성 옹호연합의 정책 IMF의환위기 및 정권교체 등의 역동적인 외적변수는 정책하위체제의 행위자들의 행동에 직·간접적인 영향

을 주게 되고, 이에 따른 중간결과로 시설과 운영을 분리하고 철도청을 공사화하는 철도산업 구조개혁이 이루어지게 된다.

1차 구조개혁 이후에도 철도운영 경쟁체제의 필요성은 지속적으로 제기되었으며 해결점을 찾지 못한 채 각각의 연합에서 시장화테스트와 같은 새로운 정책의 도입 또는 기존 체제로의 회귀를 주장하는 등 갈등구도는 나날이 더해갔으며, 정부에서는 2013년 말 정권교체 시점에서 수서KTX 신설노선의 운영을 위한 코레일 자회사의 설립을 추진하며 2차 구조개혁을 단행하게 되었다.

결론

본 연구에서는 정책하위체제 속에서 철도산업 구조개혁을 지지하는 '철도정책 효율성 옹호연합'과 이를 반대하며 현 체계의 유지 혹은 시설과 운영의 통합체제로의 전환을 옹호하는 '철도정책 공공성 옹호연합'간의 갈등구도와 정책변동을 옹호연합모형을 활용하여 설명하고자

하였다.

철도의 시설부문과 운영부문이 분리된 제1차 철도산업 구조개혁, 신설노선의 운영주체를 코레일 자회사 설립으로 결정한 제2차 철도산업 구조개혁의 사례를 통하여 각 연합간 신념체계와 대립구도, 정권교체로 인한 역동적인 외적변수의 영향 등을 고려하는 등 옹호연합모형의 유용성을 확인할 수 있었으나 다음과 같은 한계점도 지닌다. 옹호연합모형이 역동적인 정책의 형성과 변동 과정을 설명할 수 있는 유용한 분석방법이지만 미국의 다원주의를 근간으로 모형이 구성되어 제도와 문화가 이질적인 다른 나라의 사례에는 적용하기가 쉽지 않으며³⁾, 외적 변수들의 구성 및 정책형성 과정과의 인과관계 규명이 어렵다는 한계가 있다(Park et al., 2010b). 또한 옹호연합모형은 각기 다른 신념체계를 공유하는 것을 기본으로 하는데, 철도산업 구조개혁(1차)시기에서 고속철도공단이 가지는 명확한 신념체계가 무엇이었는지 여부와 이에 따른 해석에는 한계가 존재한다. 즉 당시의 어려운 상황으로 인하여 상이한 신념체계를 가지고는 있으나 전략적으로 제휴를 했을 가능성도 배제하기는 어려울 것으로 판단된다. 마지막으로 옹호연합모형의 적용 시 신념체계 이외에 영향을 미치는 여러 요소들에 대한 상관관계와 영향력 등에 대해 면밀하게 확인하지 못한 한계도 존재한다. 즉, 안정적 외적변수와 역동적 외적변수가 정책 하위체계의 어떤 변수에 어느 정도의 영향을 미치는지 여부와 이러한 부분이 신념체계에 전략과 더불어 정책산출에 구체적으로 어떻게 영향을 미치는 지 등에 대해 보다 면밀한 연구가 필요하다는 지적도 존재한다(Kim, 2006).

아울러 아직까지 최종적인 정책산출물이 도출되지 않은 현 시점에서 옹호연합모형 적용에 대한 연구의 한계를 보완할 필요가 있을 것으로 사료된다. 즉, 제2차 철도산업 구조개혁의 여파로 우려가 커지고 있는 민영화의 가능성에 대해서는 아직 결정된 바가 없으므로 추가적인 정책변동 가능성을 예측하기 어려워 최종적인 정책영향까지를 살펴보기는 어려운 한계점이 존재한다. 그러나 아직까지 철도구조개혁에 대한 정책변동을 연합간 갈등구도 측면에서 해석한 연구는 존재하지 않는다는 점에서 본 논문의 의의를 찾을 수 있을 것으로 판단된다. 추후 정책변동이 진전되는 시점에서는 각각의 옹호연합이 가지는 신념체계가 지속적으로 유지되었는지 여부와 변화

했다면 정책학습에 기인한 것인지 여부, 외적변수의 영향력 등에 대해 보다 심층적으로 확인해보는 연구가 진행될 필요가 있겠다.

철도산업 구조개혁은 연합간의 합의점을 도출하지 못한 채 정권교체 등의 시점에 사실상 보다 우월한 지배연합인 효율성 옹호연합에 의해 정책이 추진되었다고 볼 수 있다. 상대적으로 열세에 있는 공공성 옹호연합에서 파업을 단행하고 소송을 진행하는 등 정책추진에 제동을 걸기 위해 노력하였으나, 정책중개자를 통한 각 연합의 합의점을 도출하는 과정을 거치지 못하고 갈등이 확대되는 결과만을 초래하였다. 이러한 갈등해소를 위해서는 지속적으로 제기되고 있는 철도 민영화 논란이 원만히 해결될 수 있도록 하는 방안을 시급하게 마련하는 것이 무엇보다 중요하겠다.

특히 철도산업 구조개혁의 성공적인 집행을 위해서는 계속해서 대립 중인 옹호연합 간의 갈등을 완화시키고 공청회 및 토론회 등의 정책학습을 유인시켜 신념체계를 수정하며 정책을 변동할 수 있도록 하는 정책중개자의 강력한 구심점 역할이 필요할 것으로 판단하였다. Lee(2013), Kim(2010) 등은 정책중개자의 중립성과 공정성 등을 바탕으로 한 중개활동이 연합간 갈등해결에 긍정적인 영향을 줄 수 있음을 시사하고 있다. 따라서 깊은 갈등관계 속에서의 상이한 정책선호와 도구들을 중재하고 절충할 수 있는 대안을 도출하는 정책중개자의 발굴이 중요하겠다. 오랜 기간에 걸쳐 형성된 갈등의 두 축은 상이한 신념체계하에 지속적으로 유지되고 진화하고 있어 갈등의 정도가 심화되고 있다. 만약 정책중개자의 발굴이 쉽지 않다면 각 연합이 철도구조개혁의 당위성에 대해 공감하고 개혁의 전제하에 신념체계를 수정하며 대안을 제시하여 이를 논의할 수 있도록 전문가 포럼 등 정책 지향학습을 거쳐 합의점을 도출하는 방식도 고려해볼 직하다. 이를 통해 갈등이 더 이상 확산되지 않도록 하는 노력을 기울이는 것이 필요하다.

본 연구는 오랜 기간 동안 진행되어온 철도산업 구조개혁의 연혁을 정리하고, 과정 중 나타난 연합간 갈등과 정책결정 과정을 분석하고, 나아가 그러한 과정에서의 개선책을 모색해보는데 의의가 있다. 현재 마찰을 빚고 있는 의료 등 타 분야의 구조개혁에 있어서도 연합간 갈등구도에 따른 정책변동이 지속적으로 일어나고 있음을 감안하여 본 논문에서와 마찬가지로 옹호연합모형을 이

3) Kim(2006)에서는 기본적으로 옹호연합모형이 관료의 중립적 역할을 강조하는 다원주의 사회를 배경으로, 그리고 대화와 타협이 어느 정도 일상화되어 있는 선진사회를 바탕으로 개발된 것이라고 보고 있다.

용한 분석도 가능할 것으로 판단된다. 타 분야의 구조개혁 시 철도산업 구조개혁에서 나타난 문제점과 갈등 및 해결과정을 참고하여 보다 원만한 합의가 이루어질 수 있기를 기대한다.

REFERENCES

- Go J. H., Kwan Y. S. (2009), Dynamic Analysis of Policy Change of Jeju Naval Post : A Study through the Application of Advocacy Coalition Framework, *SAPA News & Platform*, 20(3), 139-178.
- Hogwood Brian W., Peters B. Guy (1983), *Policy Dynamics*, New York: St. Martin's Press.
- Jung I. C. (2004), A Study on Factors of Policy Change - Focusing on Public Corporation of Korea Railroad Service, Ph. D. Dissertation.
- KDI (2012), A Study on Guidelines for Market-test.
- Kim S. Y. (2006), The Dynamics of Health Care Policy-Making: Application of the Advocacy Coalition Framework to the Debates on the Merger of Health Insurance Societies, *The Korean Association for Policy Studies*, 15, 1-33.
- Kim Y. J. (2010), Policy Advocacy Coalition Formation and Collapse of Society in the Decision-making Process, *Korean Association for Policy Sciences*, 14(2), 1-22.
- Kingdon J. W. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston : Little, Brown and Co.
- Lee D. G. (2012), Study on the Policy Making Process With Advocacy Coalition Framework, *The Korean Association for Policy Studies*, 22(3), 31-70.
- Lee D. W. (2013a), A Study on the Problem Analysis and Improvements of Track Access Charges, M. S. Dissertation.
- Lee J. H. (2014), A Comparative Legal Study on Railway Reform : Focusing on the Legislation of Europe, Japan and Korea, M. S. Dissertation.
- Lee Y. H. (2013b), Study of Policy Making Process in Adopting Emission Trading Scheme in Korea : Applying Advocacy Coalition Framework and Social Network Analysis, Ph. D. Dissertation.
- Ministry of Construction & Transportation (2001), *Railway Industry Reform Master Plan*.
- Mo C. H., Cho C. H. (2008), A Comparison Analysis on the Restructuring Policy Implementation of Railway and Electricity Industry: Theoretical Implications and Application of a Policy Implementation Model, *The Korean Association for Policy Studies*, 17(1), 139-168.
- Namkoong K. (2008), *Policy Science*.
- Park H. R. (1990), A Study of Policy Change, *Korea Association for Governmental Studies*(2), 119-131.
- Park Y. S., Jung H. D. (2010b), Study of Policy Change on Privatization in the Filed of Water Supply Systems in Local Government, *The Korean Journal of Local Government Studies*, 14(4), 211-232.
- Park Y. S., Lee J. M. (2010a), Using the Policy Advocacy Coalition (ACF) Model Similar to Petrol Regulatory Policy Analysis, *Modern Society and Public Administration*, 20(2), 181-205.
- Sabatier Paul A. (1988), An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein, *Policy Sciences*, 6, 129-168.
- Sabatier Paul A. (1993), Policy Change over a Decade or More in Paul A. Sabatier and Hank Jenkins-Smith(eds), *Policy Change and Learning, An Advocacy Coalition Approach*, Colorado: Westview.
- Sabatier Paul A., Christopher, M. Weible(2007), *The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications, Theories of the Policy Process*, Boulder : Westview Press.
- Yang S. I. (2005), An Analysis on the Policy Change by Advocacy Coalition Framework(ACF): Focus on the Greenbelt Policy, *Korean Urban Geographical Society*, 8(1), 41-51.
- Yang S. I. (2010), An Analysis on the Policy Change Types by Policy Implementation Organizations: An Application of the EAI Framework for the Seoul Metropolis Ordinances Output Process, *Korea Research Institute for Local Administration*, 24(2), 3-33.

- Article • Reviews on the Conflicts Among Interest Groups in the Process of Railway Restructuring: Focusing on the ACF(Advocacy Coalition Framework)

Yoon S. I. (2006), Reality and change of Main Source of Ideological Conflict in Korea, National Strategy, 12(4), 163-182.

알림 : 본 논문은 2014년도 한국철도학회 추계학술대회 논문집(2014.10.31)의 내용을 수정·보완하여 작성된 것입니다.

☞ 주 작성자 : 이현정

☞ 교신저자 : 이현정

☞ 논문투고일 : 2015. 5. 25

☞ 논문심사일 : 2015. 7. 29 (1차)

2015. 10. 26 (2차)

2015. 11. 19 (3차)

☞ 심사판정일 : 2015. 11. 19

☞ 반론접수기한 : 2016. 4. 30

☞ 3인 익명 심사필

☞ 1인 abstract 교정필