

공공서비스 표준화에 대한 정부 간 갈등 분석: 텍스트 네트워크 분석을 이용한 서울시와 국토교통부 간 교통카드 표준화 갈등을 중심으로*

박치성**

논문 요약

본 연구는 공공서비스 관련 표준화를 둘러싼 정부 간 갈등을 해결하기 위한 정책지식 제공을 목적으로 한다. 즉 정책갈등 대상자들의 교통카드 표준관련 정책주장을 담은 텍스트를 분석대상으로 텍스트 네트워크 분석을 실시함으로써, 1) 정책 프레임의 발견 및 이에 따른 개별 행위자들의 정책주장 판별, 2) 정책 프레임 비교분석을 통한 정책갈등의 근본적인 원인 파악을 통한 정책갈등 해결에 어떻게 적용될 수 있는가에 대하여 논의한다. 두 정책 행위자 간 정책주장의 공통점과 차이점을 발견하기 위해서 이 두 행위자가 공통적으로 사용하는 단어들을 중심으로 구성되는 공유 네트워크를 만들어서 정책 프레임 발견 및 비교분석하였다. 분석결과 교통카드 갈등을 둘러싼 정책 프레임은 ‘공공성(국민편익)의 도구로서 표준에 대한 갈등’이었다. 구체적으로, 국토부와 서울시는 전국 및 주요 교통수단 간 교통카드 호환이 필요하며, 이것이 국민의 생활편의를 높인다는 점에서는 공유하는 인식을 보였으나, 표준정책의 대상을 바라보는 시각의 차이(교통카드가 공공재인가, 매몰비용의 전가 문제 등)에 따라 세부적인 정책진행방향에서 갈등이 유발된 것으로 나타났다. 요약하면, 공공서비스 표준화와 관련하여 정부 간 갈등의 특징은 근본적으로 국민의 생활편의를 위하여 표준정책이 이루어져야 한다는 점에서 공유점이 있었으나 세부적으로 ‘누구의 편의를 어떻게’라는 측면에서 표준을 어떻게 진행하여 나가는가에 대한 차이에 의하여 갈등이 유발되었던 것으로 나타났다. 종합적으로, 교통카드와 같은 정보통신기술 관련 표준에 있어, 공공영역에서는 시장에서 주요한 기준인 효율성 잣대뿐만 아니라 공공성이라는 기준 역시 중요하다는 점을 알 수 있었다.

주제어: 공공서비스 표준화, 텍스트 네트워크 분석, 정책 갈등

* 이 논문은 2014년도 한국표준협회의 재원으로 <제2회 표준정책 마일스톤 연구 - 국가표준 거버넌스 선진화>의 지원을 받아 수행된 연구임 (KSA-2014Milestone-09).

** 중앙대학교 공공인재학부 부교수

I. 서론

과거 대량생산을 통한 산업경제의 발전이 중심이 되었던 시기에는 품질향상 및 호환성을 통한 제품생산에 있어 효율성 증대라는 측면이 표준의 주요 대상이었다고 한다면, 최근에는 안전성, 환경보호 등 표준의 범위가 더욱 넓어지고 있다. 이에 따라 정부가 담당하여야 할 표준과 관련된 정책분야로써 인권, 환경 등 분야의 확장이 당연한 것으로 여겨지고 있다. 또한 1990년대 이후 공공서비스 제공에 있어 효율적, 효과적 제공을 목표로 하는 정책관리의 중요성이 부각되면서, 정부의 표준적 공공서비스 제공이라는 측면 역시 중요성이 높아져가고 있다. 그러나 기존 문헌에 있어 표준화 정책에 대한 논의는 대부분 산업의 발전, 국가 경쟁력 등을 위한 정책도구로서의 논의에 초점이 맞추어져 있었다. 즉 정부정책의 시행, 특히 공공서비스 제공에 있어 표준화에 대한 논의는 그 중요성에 비하여 상대적으로 간과되어 왔던 분야이다.

이러한 상황에서 최근 공공분야관리에 있어 주요원칙으로 통용되고 있는 신공공관리 정부운영 방식에 따라, 공공서비스 전달에 있어서 효율적/효과적 서비스 전달을 통한 성과 극대화가 중요해졌고, 이에 따라 공공서비스 전달시스템에 있어서 표준화 논의가 점차 중요해지고 있는 실정이다. 그러나 표준에 있어 가장 중요한 문제 중 하나인 어떤 기술을 어떤 기준에 의하여 표준으로 선정하는가에 대한 이해관계 대립에 의한 갈등 문제는 정부 간 표준선정에 있어서도 마찬가지로 발생하고 있다. 즉 국가가 제공하는 공공서비스에 있어서 표준화를 둘러싼 정부 간 갈등이 최근 중요한 정책갈등으로 부각되고 있는 것이다.

정부 간 표준화를 둘러싼 갈등 역시 다른 표준갈등과 유사하게 누구의 기술이 표준으로 선정되는가의 문제이다. 본 연구는 표준정책의 세 가지 주요 분야인 자동차, ITS, 통신 중 ITS와 관련된 표준화 정책 갈등 사례를 분석한다. 정부가 국민에게 제공하는 공공서비스 중, 최근 정부 3.0, 창조경제 등의 현 정부의 정부정책 방향에 상당히 부합성이 높은 ITS분야는, 본 연구의 분석대상인 교통카드 이외에도 표준화 관련 정부 간 갈등이 발생할 가능성이 높은 분야이다. 이러한 측면에서 본 연구의 분석결과는 향후 발생할 수 있는 ITS 관련 공공서비스 표준화와 관련된 정부 간 갈등에 대한 정책적 함의를 제공한다.

구체적으로 본 연구는 최근 표준화를 둘러싸고 공공서비스 공급에 있어 정부 간 갈등이 대두되었던 교통카드 표준화 정부 간 갈등 사례를 대상으로 분석을 한다. 구체적으로 본 연구는 교통카드 표준을 둘러싼 주요 갈등 대상자인 서울시와 국토교통부의 교통카드 표준화에 대한 정책 프레임이 무엇인가를 분석함으로써 각 정책이해관계자들의 정책주장에 있어서 차이점과 공통점을 찾아내고자 한다. 이를 통하여 공공서비스 표준화를 둘러싼 공공갈등이 발생하는 주요 원인

파악(차이점 분석을 통하여) 및 상호 합의에 다다를 수 있는 지점은 무엇인가(유사점 분석을 통하여)를 찾아냄으로써 미래 발생 가능한 정부 간 표준화를 둘러싼 정책갈등에 정책적 합의를 제 공하는 것이 본 연구의 목적이다.

요약하면, 본 연구는 1) 공공서비스 표준화에 있어서 정부 간 갈등의 원인은 무엇인가? 2) 표준화를 통한 편익의 대상이 누구인가? 3) 거버넌스의 측면에서 이러한 문제를 어떻게 풀어나가 하는가?에 대하여 분석을 하는 것이 목적이다.

II. 이론적 배경

1. 표준의 효과

표준의 효과는 크게 긍정적인 유용성과 부정적인 효과로 나누어 살펴 볼 수 있다. 먼저 표준의 유용성은 기업의 측면에서의 유용성, 소비자의 측면에서의 유용성으로 나누어 살펴 볼 수 있다(Shapiro and Varian, 1999: 228-234). 기업의 입장에서 표준의 유용성은, 무엇보다도 자신이 개발한 기술을 표준으로 만듦으로써 표준기술의 선점이 가능하고, 이에 따른 이득을 가져올 수 있다는 점이다. 그러나 완제품을 구성하는 모든 기술에 대하여 모든 기술표준을 한 회사가 가지는 것은 불가능하다. 이에 따라 특정 완제품에 대한 표준화가 이루어지면, 다수의 회사에서 그 제품을 구성하는 일부 모듈들만을 생산하더라도, 완제품과 관련된 다양한 회사들이 이러한 표준화된 모듈을 상호 호환하여 사용할 수 있기 때문에, 일부 모듈만을 생산하는 기업의 입장에서 그 만큼 시장진입이 쉬워지고 완제품에 있어 모든 기술을 가져야만 다른 경쟁회사들과 경쟁할 수 있었던 과거와는 달리 일부 모듈에 있어서 기술 경쟁력이 있으면 시장에서 성공할 가능성이 높아진다.

하지만, 공공정책에 있어 표준은 시장선점 등을 통한 이윤창출이라는 측면에서의 유용성보다 공공서비스의 효율적/효과적 공급이라는 측면에서 논의되어야 할 것이다. 이러한 측면에서 보면, 소비자의 측면에서 표준의 유용성이 공공서비스 표준정책에 주는 함의가 크다고 할 수 있다.

표준의 가장 큰 장점인 기술 또는 제품 간 상호호환성(compatibility) 및 상호운용성(interoperability)에 의한 네트워크 효과(network effects)의 축진은 다양한 상품에 대한 이용 정보가 같이 공유되게 됨으로써 상품 소비자들로 하여금 새로운 기술에 대한 접근성을 향상시켜 주게 되고, 동시에 소비자들이 제품에 더욱 쉽게 접근할 수 있게 되는 장점이 있다. 또한 표준화가 되어 있는 제품 및 기술에 대하여 소비자의 불확실성이 현저히 줄어드는 장점이 있다. 본 연구의 사례인 교통카드의 경우 전국호환 표준화가 이루어진다면, 지역 간 이동시 사용가능성에 대한 불확실성이 줄어드는 긍정적 효과가 있는 것이다.

그러나 표준은 일반적으로 제품이나 기술사용에 있어 호환성을 높임으로써 나타나는 편익에 초점이 맞추어져 있으나 부정적인 영향도 있다. 기술에 대한 표준화가 가져올 수 있는 부정적인 영향력으로 새로운 기술혁신을 가로막는 것을 들 수 있다. 특히 특정분야에 있어 일단 표준이 확정되고 나면 또 다른 긍정적 효과를 가져올 수 있는 비슷하거나 수정된 기술을 배제하게 되는 것이다(Cowan, 1991). 이는 특히 공공서비스 분야에 있어 중요한 문제이다. 왜냐하면, 공공분야는 민간분야보다 변화에 둔감하며, 일단 하나의 표준에 의하여 정책이 실시되고 나면, 새로운 기술을 받아들여려는 측면에서도 보수적이라고 볼 수 있기 때문이다(박국흠, 2003: 97). 다른 측면에서 보면 공공조직은 공공성이라는 측면에서 조직의 경직성이 나타날 수밖에 없다고도 볼 수 있다. 즉 공공조직의 특성인 안전성, 일관성, 공정성 등의 가치를 우선시하여야 하기 때문에 경직성 또는 변화에 둔감한 보수적인 특성이 나타날 수밖에 없는 것이라고도 할 수 있다(정병걸·하민철, 2013). 그러나 효과적이며 동시에 효율적인 정부운영을 위하여 최근 급속한 발전을 거듭하고 있는 정보통신기술의 영향을 무시할 수 없는 것이다. 즉 전자정부 사업에 따라 통합 정보 서비스 구축 및 민원서비스 창구의 일원화 등의 변화가 기존의 경직된 관료제와 갈등을 야기하기도 하는 것이다(김영미, 2005: 51). 즉 사회의 변화, 특히 정보통신기술의 변화에 얼마나 공공조직이 유연하게 적응하는가에 있어서는 관료적 관성(기존 또는 일단 선택이 되는 정책도구에 대한 변화에 둔감)과 정부운영의 효율성이라는 측면에서 갈등이 발생하게 되는 것이다.

또한 공공성이라는 측면에서 민간에서의 표준과는 다른 모습이 나올 수밖에 없다. 비록 새로운 표준기술이 기술적으로 더 우위에 있다고 평가될지라도, 만약 기존의 표준방식이 국민들의 입장에서 더욱 편리하게 사용할 수 있는 방식일 경우, 또는 새로운 기술의 장점이 기존 기술과 비교하여 크지 않기에 교환비용을 고려하면, 오히려 비효율적이라고 볼 수 있는 경우 등에 있어서 정부의 입장에서는 기존 방식을 고수할 수밖에 없게 되는 것이다.

이렇듯 근본적인 이유에 있어 공공조직에 있어 새로운 표준이 기존의 방식을 대체하기는 어렵다. 여기에 표준에 의하여 혜택 및 피해를 받게 되는 다양한 이해관계자들이 관련이 될 때, 공공서비스 관련 표준의 문제는 더욱 복잡해질 수밖에 없는 것이다.

본 연구의 사례 역시 이러한 측면에서 살펴볼 수 있다. 서울시에서 이미 사용하고 있는 교통카드 기술과 국토부에서 제시한 전국호환 기술에 있어 서울시는 먼저 사용하고 있었으며, 새로운 기술표준으로 교환하는 경우 비용이 과다해진다는 근거로 국토부에서 제시한 기술에 대한 표준을 배제하려 하였다. 반면 국토부의 입장은 서울시의 기술(표준)보다 전국호환에 더 적합하며, 사업자 선정의 형평성에 있어 새로운 기술의 도입을 주장하였다.

2. 표준화를 둘러싼 정부 간 관계 연구 경향

1) 표준과 관련된 정책갈등 특징

표준과 관련된 정책갈등은 가치갈등과 핼피와 유사한 경제적 가치에 의한 갈등이 복합적으로 뒤섞여 있다는 특징이 있다. 먼저 표준은 원래 다양한 기술 또는 제품 중 어떤 기술이 표준화가 되는가에 따라 경제적 편익 및 피해가 발생할 수 있기 때문에 자신의 표준이 선택되기 위하여 갈등이 발생한다는 점에서 핼피적 성격을 가지고 있다. 반면, 표준을 공공재의 측면에서 바라보면, 특정 기업이나 개인의 기술이 표준으로 선택되면, 특정기업이나 개인에게 특혜가 될 수 있으며, 이러한 특혜는 형평성의 문제 및 공공재의 시장화라는 문제로 발생될 가능성이 있는 것이다. 이러한 측면에서 공공정책, 특히 공공서비스 공급 기술에 있어 표준은 형평성이라는 가치를 준수하는가 아닌가라는 문제로 귀결될 수도 있는 것이다. 이러한 논리에 따르면, 공공성과 관련된 정책분야에 있어서 정부는 시장과는 달리 가장 효율성 또는 경제적 기준만을 적용하지 않고, 상대적으로 비효율적이지만 형평성 등 공익적 기준에 따라 경제적인 측면에서 열등한 표준을 선택할 가능성도 있다고 볼 수 있다.

이러한 다양한 표준갈등 원인이 명시적으로 드러난 것이 본 연구의 사례인 교통카드 표준화 정책 갈등이다. 본 연구의 사례인 교통카드 표준정책에 있어 서울시의 주요 주장은 이미 서울에서 운용하고 있는 교통카드 시스템이 국토부의 전국호환 시스템으로 전환될 경우, 6,000억 원의 사회적 손실이 발생하기 때문에 자신들의 기술이 표준으로 선택되어야 한다는 핼피적 논리인 반면, 국토부의 경우 특정 사기업의 기술을 표준화하는 경우(서울시의 티머니), 이는 기업 간 경쟁을 배제한다는 형평성에 위배되기 때문에 서울에서 사용하고 있는 교통카드 기술을 표준으로 선택할 수 없다는 가치준수의 입장이라고 볼 수 있다.

2) 표준정책 관련 정부간 갈등 기존연구 분석

공급자 또는 규제자의 입장에서 표준에 대한 부처 간 갈등은 상당히 지속적이었던. 즉 표준 업무는 특정부처에 귀속된다기보다, 모든 산업분야, 모든 생활분야에 적용되는 것이기 때문에, 각 부처, 정부별로 자신들이 수행하는 정책업무와 관련된 표준화 논의는 필수적이다. 자신들의 정책업무 분야의 확대를 추구하는 관료의 특성상(Dunleavy, 1991), 표준과 관련된 업무에 있어 정부 간 갈등은 불가피한 상황이라고 할 수 있다. 이는 국가표준을 주 업무로 하는 부처 간에도 예외는 아니다. 비록 현 정부에 와서 통합컨트롤 기능을 추구하는 방향으로 기술표준원이 국가 기술표준원으로 조직개편되었지만, 아직도 국가기술표준원의 KS와 미래창조부이 담당하고 있는 KCS를 둘러싼 갈등은 현재에도 진행형이다.

이렇듯 정부 간 관계에 있어 표준화를 둘러싼 갈등은 지속적으로 발생하고 있는데 반해, 이에 대한 건설적 해결방안으로서 거버넌스를 통한 논의는 상대적으로 많지 않다. 국가표준 거버넌스를 논의할 때, 이는 세 가지 측면에서 논의될 수 있다. 첫째, 정부 간 거버넌스를 들 수 있다. 둘째, 정부와 민간 간 거버넌스를 들 수 있다. 셋째, 한 국가의 범위를 넘어선 표준과 관련된 국제 거버넌스를 들 수 있다. 본 연구는 첫 번째 측면의 거버넌스에 초점을 맞춘다.

행정학을 중심으로 살펴보면, 기존 연구 역시 정부 간 거버넌스에 초점을 맞춘 연구들이 대부분이었다. 즉 정부 정책 및 거버넌스에 대한 학문적 정체성을 가지고 있는 행정학에서의 표준화 거버넌스에 대한 논의는 김용훈(2000), 박순애·박치성(2008), 박순애·박치성(2010) 등 한정적이었다. 김용훈(2000)의 연구는 행정자치부와 정보통신부 간 인증 권한을 둘러싼 부처 간 관할권 경쟁에 따른 갈등에 대한 연구이었다. 박순애·박치성(2008)의 경우는, 정부부처간 표준업무와 관련된 협력 및 갈등 관계 분석을 통하여, 표준업무 관할권의 중첩에 의한 갈등이라는 문제점 파악 및 국가표준에 있어 정부부처 간 거버넌스를 위하여 표준업무 관련 조정과 통합의 역할을 하는 통합적 관리기관의 필요성에 대하여 논의하였다. 마지막으로 박순애·박치성(2010)은 KS 국가표준체계에 대하여 네트워크 거버넌스의 측면에서 재설계 모형을 제시한 연구이었다. 즉 이러한 연구들은 거시적 관점, 즉 전체 정부부처들이 표준화와 관련되어 어떠한 업무관계 구조를 가짐으로써 표준화 관련 거버넌스 모형의 정책적 방향성을 제시하는 연구들이었다. 그러나 공공서비스의 표준화에 있어서 정부 간 갈등 문제에 대한 논의는 거의 없었던 것이 사실이다.

요약하면, 본 연구는 표준화 관련 정부 간 관계에 대한 거버넌스, 그리고 공공서비스 제공에 있어 표준화라는 측면에서 접근을 한다는 측면에서 기존 연구와의 차별성을 가진다.

III. 표준갈등에 대한 정책이론적 접근 및 방법론

본 연구는 1) 후기실증주의적 정책이론 접근인 정책설계에 의한 정책갈등 분석논의, 2) 이러한 이론적 접근에 가장 적합한 정책프레임 분석의 적용, 3) 정책프레임 분석에 있어 기존의 질적, 양적 방법론의 장점을 포괄할 수 있는 텍스트 네트워크 분석기법의 적용을 한다.

1. 정책설계에 근거한 정책갈등 분석

정책갈등을 포함한 기존 연구들은 갈등분석을 하는데 있어 갈등관리의 측면에서 접근을 통하여, 갈등과정의 분석 및 갈등해결 방안의 제시를 하고 있다. 반면 본 연구는 정책과학에서 제시되는 정책설계(policy design)의 시각에서 정책갈등에 접근한다.

정책설계는 정책과학을 주창한 Lasswell(1951)의 민주성, 맥락성에 근거한 정책분석이라는 정책과학의 학문적 뿌리를 계승하여 발전되고 있는 정책분석에 대한 접근방법이다. 구체적으로 정책설계란 정책문제를 둘러싸고 있는 다양한 가치나 이해관계들을 규범적으로 또는 합목적적으로 정리하는 작업(Schneider and Ingram, 1997: 3)을 의미한다. 즉 정책설계에 따른 정책분석은 정책문제 해결을 위한 가장 합리적이며 최적의 정책대안 하나가 존재한다는 실증주의적 접근방식을 지양한다.¹⁾ 대신 현실 사회는 다양한 가치와 선호에 의하여 복잡하게 구성되어 있다는 점을 인정하고, 이에 따라 정책과정은 본질적으로 가치(value) 또는 (이념적) 견해(ideas)의 충돌과정이라고 파악한다(Stone, 1988). 이러한 정책과정에서의 충돌이 바로 정책갈등으로 표출되는 것이며, 정책갈등은 정책문제에 대한 다양한 견해에 따라 자연스럽게 발생할 수밖에 없는 것이다.

정책설계에 기반한 정책분석은 이러한 가치충돌과정으로서 정책과정이 단순한 선형적인 인과관계에 의하여 파악될 수 없다는 후기실증주의적 관점에 따라, 이해, 가치, 선호, 견해의 다양성을 인정하고 다양한 이해관계 간 민주적인 합의점 도출을 정책설계의 방향으로 갖는다. 다시 정리하면 정책설계란 정책갈등을 해결하는데 있어 정책문제가 무엇인지를 제대로 파악하고,²⁾ 이러한 원인에 가장 적합한 정책문제 해결방안을 숙의민주주의적 방식으로 선택 및 집행하는 방식으로 정책과정을 만들어 나가는 작업이라고 볼 수 있다.

이상에서 논의한 바에 기초하여 살펴보면, 정책갈등이 발생하는 가장 근본적인 원인은 특정 정책에 의하여 직·간접적 혜택/피해를 받게 되는 해당 이해관계자들이 정책문제 해결수단에 대한 가치, 선호 등의 차이를 나타내기 때문이라고 할 수 있다. 어떠한 정책도 모든 국민에게 혜택을 주거나, 또는 반대의 경우 역시 실제적으로 존재하지 않기 때문에, 정책갈등 자체는 필연적이라고도 할 수 있다. 따라서 정책갈등은 최대한 갈등이 발생하지 않도록 예방하거나, 발생하였을 경우 갈등의 정도가 최소화되도록, 즉 갈등 이해당사자 간 상호협의를 또는 간주관성의 획득을 통한 공유된 문제의식 또는 목표에 다다른 것이 중요하다.

정책갈등이 발생하는 대부분의 경우 상호협의를 하는데 가장 큰 걸림돌이 되는 것은 바로 이해당사자들이 자신들의 정책적 신념에 의하여 연합을 형성하고, 이러한 연합을 통하여 자신들의 이해관계를 일방적으로 관철시키고자 하는 행태라고 볼 수 있다(Sabatier and Weible, 2007).

-
- 1) 그러나 일부 학자들은 정책설계가 실증주의적 정책분석 접근을 배척하지는 않는다고 주장한다. 오히려 정책설계에 의한 정책분석은 정책문제를 파악하는 다양한 이론적 정책프레임 중 특정 상황에 가장 적합한 정책프레임을 선택하여, 가장 효과적인 정책대안 도출 및 문제해결을 도모한다(Bobrow and Dryzek, 1987). 따라서 실증주의적 정책분석 접근 역시 상황에 따라 선택이 가능하다고 본다. 그러나 다른 많은 정책설계 주창 학자들은 이에 대하여 실증주의적 정책분석 자체가 비현실적인 가정에 근거하고 있다고 주장하며, 이의 사용에 대한 주의를 기울여야 된다고 논의를 펼치고 있다(예를 들어 Stone, 1988 참조).
 - 2) 경쟁가설(서로 다른 견해, 가치, 선호에 의해 나타나는)의 실용적 제거를 통해 정책문제 정의 오류인 제3종 오류(type III error)를 최소화하는 것이 여기에 해당한다(Dunn, 1994).

이러한 경우, 많은 정책갈등 해결 방안이 제시되고 있지만, 무엇보다도 가장 중요한 것은 상호 의견 조율을 할 수 있는 공공담론장 제공 및 공공담론장에서 상호 상반되는 의견을 조율할 수 있는 시작점의 제공이라고 할 수 있다. 본 연구는 어떻게 후자(상반되는 정책담론을 조율할 수 있는 지점의 발견)를 찾아내는가에 한정하여 연구를 진행한다. 이러한 목적 달성을 위하여 가장 적합한 이론적 틀로서 정책 프레임 접근을 들 수 있으며, 이에 대하여는 아래에서 자세히 논의한다.

2. 정책 프레임과 텍스트 네트워크 분석

정책설계에 있어 정책분석의 주 대상은 정책이다. 정책과정에 있어 정책을 구성하는 기본 요소는 텍스트(언어)이며(Majone, 1989; Schneider and Ingram, 1997), 정책갈등 역시 정책에 반영된 정책이해관계자들의 이러한 언어로 구성된 선호, 가치의 충돌로 이해될 수 있는 것이다. 따라서 정책설계에 의한 정책분석을 위하여 가장 적합한 자료는 정책이해관계자들이 자신들의 정책주장 또는 정책담론을 주창하는 내용을 담은 텍스트라고 할 수 있다. 즉 정책에 대한 서로 다른 견해를 파악하기 위하여 각 정책행위자들의 정책주장을 담은 텍스트를 분석하는 것이 적합하다.

정책담론을 내포하는 텍스트의 분석을 통한 정책갈등 분석을 위해서 정책 프레임이라는 개념이 유용하다. 정책프레임이란 정책문제와 정책을 둘러싼 복잡한 맥락을 구성하는 시각으로서, 이러한 정책프레임을 통하여 각 정책행위자들의 정책에 대한 다양한 시각을 해석하는데 용이하다(Fischer, 2003; Schon and Rein, 1994). 정책프레임 분석은 방법론적 측면에 있어 하나의 동일한 분석방법으로 통일되어 있지 않고, 오히려 내용분석, 담론분석 또는 이야기 분석 등 질적 방법론 중심으로 다양한 접근방법이 있다. 그러나 이러한 분석방법은 너무 포괄적(generic)인 분석방법이며, 동시에 연구자의 주관적 해석에 의한 정책 프레임 분석이라는 문제 때문에 정책 프레임을 적절히 찾아내는데 한계가 있다는 단점이 있다(Lukes, 2007). 또한 기존의 질적 방법에 의한 프레임 분석은 주관적 해석에 의하여 프레임이 구성됨에 따라, 연구자의 시각에 따라 객관적인 연구결과의 도출이 어렵다는 단점이 있다.

이와 비교하여 텍스트 네트워크 분석은 이러한 단점을 보완할 수 있는 방법이다. 텍스트 네트워크 분석은 정책행위자들이 특정 정책에 대한 자신의 정책주장을 텍스트 형태로 표출한 자료를 대상으로, 텍스트에 나타난 단어들어 어떠한 구조로 연관되어 있는가를 분석함으로써 정책행위자가 주장하고자 하는 주요 의미파악 및 숨겨진 의도에 관련된 의미 파악을 가능하게 함으로써, 정책행위자들의 정책 프레임을 분석하는데 유용한 방법론이다(박치성·정지원, 2013). 즉 연구자의 주관적 해석이 최소화될 수 있도록 분석 대상 텍스트를 최대한 객관적인 방법(절차)에 의하

여 코딩하고, 분석기법 역시 연구자의 주관적 판단에 의한 분석방법이라기보다 객관적으로 주어진 네트워크 분석 기법 중 프레임을 발견하고 분석하는데 가장 적합한 분석기법(개별 노드 수준에서 중심성 분석 결과와 하위집단 수준에서는 모듈성(modularity) 분석 결과 등을 통합적으로 사용하여 정책 프레임 분석)을 적용함으로써 연구결과의 객관성이 기존의 질적 분석기법보다는 높다고 볼 수 있다.³⁾

본 연구는 텍스트 네트워크 분석을 통하여 각 이해당사자가 교통카드 표준화 정책에 대한 정책논의(argument)를 파악하고, 두 이해당사자들의 프레임들 간 차이점과 공통점에 대하여 분석을 한다. 이러한 분석결과를 이용하여 공공서비스 공급에 있어 표준화의 의미, 즉 누구를 위한 표준화인가 - 공급자(정부)를 위한 표준화인가 아니면 수요자(시민)인가에 대하여 해석을 한다.

IV. 연구설계

국토부와 서울시의 교통카드 표준화를 둘러싼 정책갈등 분석을 위하여 본 연구는 주요 이해관계자들의 정책주장을 나타내주는 문건을 대상으로 내용분석 및 텍스트 네트워크 분석을 실시한다.

1. 연구내용 및 자료수집

본 연구는 교통카드 표준화 관련 서울시-국토부 각각의 정책주장을 나타내는 텍스트를 가지고 텍스트 네트워크 분석을 함으로써, 갈등의 원인을 밝혀낼 수 있는 정책 프레임의 발견 및 이에 따른 갈등관계 분석 및 해결에의 함의를 제공하고자 한다. 이 사례에 대한 시간적 범위는 갈등이 심화되었던 2013년 7월부터 갈등이 해결되었던 12월까지이다.

텍스트를 분석대상으로 하는 연구들에 있어 자료는 특정 주제에 대한 텍스트이다. 이러한 연구 중, 내용분석기법을 이용하는 경우 특정 분석대상변수들의 빈도수를 수집하여 비교한다는 측면에서 상대적으로 많은 수의 텍스트를 분석하지만(예를 들면 허재영·엄기홍, 2012), 특정 정책에 대한 담론분석, 인지도분석 등 대표성을 가지는 소수의 텍스트를 대상으로 분석을 하는 연구들(김동환·안지영, 2009; 임성호, 2010; 이창수, 2008 등) 역시 존재한다.⁴⁾

3) 프레임 분석에 있어 연구자의 주관적 해석이 반영되는 정도는 전체 텍스트를 구성하는 단어들을 분석하여 도출된 다수의 프레임을 어떻게 해석하는가에 있다. 즉 텍스트에 나타난 프레임이 어떠한 단어들로 구성되는가가 분석의 관건이라고 할 수 있는데, 기존의 질적방법의 경우 연구자의 주관적 판단에 의하여 조합 구성을 만드는데 비해, 텍스트 네트워크 분석은 네트워크 이론에서 제시하는 하위집단(여기서는 정확히 모듈)이라는 개념과 이러한 하위집단들에서 중요한 역할을 하는 단어들 분석(네트워크 이론에서 제시되는 중심성 분석을 통하여 분석됨) 및 전체 네트워크에서 다수의 프레임 간 의미의 순환을 담당하는 주요단어들을 객관적으로 분석하기 때문에 방법론적 견고함(robustness)이 높다고 할 수 있다.

또한 정책결정자가 공식적으로 발표(연설)한 텍스트의 경우 정책에 대한 주요한 내용 및 이에 대한 전반적인 철학과 사상을 함축적으로 담고 있기 때문에(허재영·엄기홍, 2012), 특정 정책과 관련된 다른 텍스트(예를 들면 회고록, 일반신문기사 등)보다 공식적인 텍스트가 정책에 대한 분석에 더 적합하다. 본 연구의 경우, 교통카드 표준화에 대한 두 정책행위자의 정책을 공식적으로 나타난 텍스트로 구득 가능한 두 개의 텍스트를 분석대상으로 한다.⁵⁾ 이 두 텍스트는 각 정책 갈등 당사자측에서 정책을 담당하고 있는 공무원들이 자신들의 정책방향에 대한 정당성에 대한 논의를 한 것으로서 각각의 입장을 대표하는 내용을 축약적으로 담고 있다고 볼 수 있다.⁶⁾

2. 자료수집 및 측정

네트워크 분석을 위한 연구설계에 있어 첫 단추이자 최종 네트워크 분석결과의 타당성에 상당한 영향을 미치는 것으로서 네트워크 경계 설정 (노드의 범위) 및 관계의 정의(측정)를 들 수 있다(박치성, 2010). 텍스트 네트워크 분석의 경우 네트워크의 범위가 자연적으로 주어지기 때문에 이에 대한 고민이 없는 대신에(즉 특정 텍스트 자체가 네트워크의 범위가 되는 것이다) 텍스트에 담겨있는 어휘들을 어떻게 노드로 변환시키는가에 대한 문제가 중요하다. 본 연구는 기존연구에서 제시하는 바에 따라 네트워크 분석을 위한 노드의 선정 및 코딩을 실시하였다(박치성·정지원, 2013; Paranyushkin, 2011; Paranyushkin, 2012).

텍스트 네트워크를 구성하는 관계의 경우, 텍스트의 특정 범위 내에 단어들 이 공출현하였을 경우 이 단어들 간 관계가 있는 것으로 규정한다. 즉 단어들 이 상호 연결됨으로써 특정한 의미를 창출하기 때문에, 특정 단어가 다른 단어들과 상호 어떻게 연결되었는가에 따라 그 의미전달에 차이가 발생할 수 있는 것이다. 단어들은 같은 텍스트 내에서 멀리 떨어질수록 이 단어들 간 의미형성이 미약하다고 볼 수 있는 반면, 가까이 위치할수록 특정한 의미 또는 정책주장을 전달하기 위해 긴밀한 연관관계를 가진다고 볼 수 있다. 본 연구는 하나의 문장단위를 기준으로 단어 간 관계를 규정하였다. 마지막으로 한 문장 내에 속한 모든 단어들 간 직접적인 관계를 가진다고 보는 대신, 기존 연구에서 경험적으로 가장 적합한 범위로 제시한 문장 내 상호 인접한 2개, 다섯 개로 구성된 두 개의 네트워크를 통합하여 최종 텍스트 네트워크 분석을 위한 네트워

4) 작가는 1개의 연설문(이창수, 2008)만을 대상으로 한 연구도 있다.

5) 분석을 위한 자료는 서울시와 국토교통부의 교통카드 표준화 정책을 담당하였던 실무 책임자들의 정책주장이 담긴 텍스트(경향신문, 2013.7.15; 2013.9.12)이다.

6) 본 연구의 연구 대상인 텍스트가 정책내용의 대표성을 가지는 것으로 볼 수 있지만, 정책과 관련된 모든 내용을 다 포괄하고 있다고 보기는 힘들기 때문에, 전반적인 측면에서 두 행위자간 정책 프레임이 무엇으로 구성되어있고, 유사점 및 차이는 무엇인가만을 탐색적으로 파악할 수 있다는 한계가 있다.

크를 구성하였다.

3. 분석방법

첫째, 네트워크의 전체적인 수준에서 구조적 특성을 나타내는 분석으로서 1) 네트워크를 시각적으로 표현하는 소시오그램, 2) 네트워크의 규모, 하위집단 등의 특성을 나타내는 분석 등을 우선적으로 실시한다. 이어서, 둘째, 네트워크의 행위자 수준에서 어떤 단어들이 의미형성에 중요한 역할을 하였는가를 파악하기 위하여 중심성(centrality) 분석을 실시한다. 다양한 중심성 분석 중 텍스트 네트워크에서 전반적인 의미순환구조를 파악하는데 있어 사이중심성이 유용하게 사용될 수 있다. 사이중심성이 높은 단어는 네트워크 내의 다른 단어들 사이에서 이러한 단어들을 상호연결시켜주는 역할을 함으로써, 전체 텍스트에서 다양한 의미들이 상호순환되어 의미를 형성하는데 중요한 역할을 하기 때문이다.

셋째, 네트워크의 하위집단의 탐색을 통하여, 네트워크에서 특정 의미를 구성하는 맥락적 군집들(전체 정책주장을 구성하는 개별적 정책주장)이 어떻게 형성되어 있으며, 이들의 의미가 무엇인가를 파악한다. 특정의미를 구성하는 하위집단들이 전체 텍스트로 통합되는 역할을 하는 단어로서 앞서 언급한 사이중심성이 높은 단어를 들 수 있다. 하위집단 판별을 위한 분석기법은 모듈성(modularity) 분석을 적용한다(Newman, 2006).

개별 하위집단에서 주장되는 내용을 판별해내기 위해서 본 연구는 다음과 같이 개별 하위집단에서 연결 및 사이중심성이 높은 단어들을 중심으로 의미를 재구성한다. 즉 특정 하위집단에서 연결중심성이 높은 단어들은 그 하위집단에서(만) 의미형성에 있어 중요한 단어이기에 이러한 연결중심성이 높은 단어들을 먼저 선별한 뒤, 하위집단 내에서 사이중심성이 높은 단어들을 이용하여 이 하위집단에서 주장하는 내용을 재정리한다. 여기에 전체 네트워크에서 사이중심성이 매우 높은 단어들 역시 이용하여 구체적인 의미파악을 한다.

네트워크는 국토부, 서울시 각각 네트워크와 이 두 네트워크를 통합한 네트워크, 이상 세 개의 텍스트 네트워크를 구성하여 비교분석을 실시한다. 여기서 통합된 네트워크는 두 정책행위자가 같이 동시에 사용하는 단어들로 구성된 네트워크로서, 이 네트워크 분석을 통하여 이 두 정책행위자들의 정책주장이 어떠한 측면에서 공유되는 의미를 가지는가를 분석하는데 이용된다. 즉 이 통합네트워크는 두 행위자가 공통적으로 사용하는 단어들만을 추출하여, 즉 두 행위자가 자신만이 사용하는 단어들을 제외하였기에, 두 행위자들의 정책주장의 차이를 최소화할 수 있다. 이는 두 개의 텍스트 중 공통적으로 사용되는 단어들을 중심으로 통합된 네트워크를 이용하여 두 행위자의 의미형성을 재구성한 형태이기 때문에 개별 행위자의 의미구조와 비교하여 분석

하면, 두 행위자가 어떤 지점에서 유사한 정책주장을 하는지를 파악할 수 있는 장점이 있다. 실제 분석에 있어 통합네트워크에서 도출된 정책주장들과 개별 행위자들의 정책주장들을 상호 비교함으로써, 이 두 정책행위자들의 정책주장 내용 중 유사한 것과 차이가 나는 것을 구분하는데 이용된다.

마지막으로, 위에서 제시한 분석을 위해서 Gephi 0.8.2와 UCINET 6.0 프로그램을 사용한다.

V. 분석결과

1. 사례개요

우리나라에서 최초 도입된 교통카드는 1996년 7월 1일 서울시에서 시내버스를 대상으로 충전에 의한 선불방식이었으며, 이후 지하철에는 후불식 방식의 교통카드가 도입되었다. 이러한 차이에 따른 불편을 해소하기 위해서 2000년 6월 5일부터 서울시 시내버스와 지하철이 호환되는 통합 교통카드로 교체되었다. 이에 앞서 부산에서는 1998년 2월 버스과 지하철이 호환되는 통합 교통카드 체제가 도입되었고, 이후 경기도, 인천, 대구, 대전, 광주 등에서도 교통카드가 상용화되었다. 그러나 지역 간 독자적인 기술에 의한 교통카드 시스템의 개발로 인하여, 다른 지역에서는 자신의 지역의 교통카드 사용이 되지 않는 불편함이 제기됨에 따라 교통카드 전국호환 문제(표준화)가 대두되었고, 2007년 3개의 주요 교통카드 운영사가 '교통카드 전국호환 협약'을 체결하면서 전국에서 한 장의 교통카드로 버스 및 전철에서 대중교통요금을 결제할 수 있는 시스템의 도입논의가 본격화되었다. 여기서 서울시와 국토부의 교통카드 표준에 대한 갈등이 시작되었다. 정책갈등 이해당사자로 부상된 국토부와 서울시 모두 전국호환이 되는 교통카드의 표준화라는 정책문제 해결방안에는 동의하였지만, 어떤 표준을 사용하는가에 있어서 갈등이 발생하게 된 것이다.

국토부는 2008년 '대중교통의 육성 및 이용 촉진에 관한 법률' 개정을 통하여 국토부가 제시한 교통카드 전국호환(표준화) 체계를 구축계획을 세운 반면, 이에 대하여 서울시는 이미 대다수의 시민이 사용하고 있는 교통카드 시스템을 중심으로 표준화가 이루어져야 된다는 주장을 하게 되면서 갈등이 본격화되게 되었다. 이후 국토부는 1)기존의 교통카드는 특정기업에게 수혜가 돌아간다는 점, 2)국토부에서 2010년 제정한 '전국호환 교통카드 기술표준(KSX 6924+config DF)'이 공개기술이며, 기존기술(KSX 6924)보다 우수한 기술이라는 등의 이유로 기존방식을 인정하지 않았다. 이에 대하여 관련 업계들은 실제로는 국토부의 기술이 기존기술과 비교하여 실제적으로 우수한 기술이라고 보기 힘들다는 의견을 보이면서, 이를 국토부가 교통카드 정책에 있어 정책 주도권을 선점하려는 의도로 해석하게 되었다. 또한 새로운 기술의 도입에 따른 매몰비용에 대

한 의견도 침례하게 대립하고 있었다. 서울시의 경우 새로운 방식이 도입될 경우 매몰비용이 약 6천억 원 가량 발생한다고 주장한 반면, 국토부의 경우 새로운 표준기술이 도입될 경우 기존방식보다 약 천억 원 가량 비용절감을 할 수 있고, 다른 교통시설과의 호환분야 증가까지 고려하면 인프라 투자 및 유지관리 비용절감은 훨씬 클 것이라고 주장하였다(대한민국 정책소식, 2013).

그러나 국토부가 전국호환 표준(새로운 표준)을 강행하면서, 서울시는 기존에 사용하고 있는 표준방식에 의한 서비스가 시장 점유율 90%가 넘는 상황⁷⁾에서 기존 교통카드를 전국호환 교통카드로 인정하여 달라고 요구하였으나, 이것이 받아들여지지 않으면서 서울시는 “기존 티머니 교통카드 사용자들이 KTX와 고속도로에서 카드를 사용할 수 없게 된다면 마찬가지로 국토부의 전국 호환 교통카드 소지자들이 서울시에서 카드를 사용할 수 없도록 하는 방안을 적극 검토 중”(아이뉴스24, 2013)이라고까지 밝히는 등 두 기관 사이의 갈등은 급속도로 커지게 되었다. 이 두 정부 간 교통카드 표준화 정책관련 주장을 요약하면 아래의 <표 1>과 같다.

<표 1> 국토부와 서울시의 교통카드 표준화 정책 주장

구분	국토교통부	서울시
표준정책방향	전국호환 교통카드 기술로 새로운 방식 개발해 적용	전국호환 교통카드 기술로 티머니 방식 적용
각 기관에 대한 주장	전국호환 표준 적용에 참여하는 서울시의 행동은 보조금 지원법률 등 위법 행위임	뒤늦게 교통카드 정책을 마련하면서 서울시를 배제한 것은 잘못된 정책
향후 추진 계획	서울시를 배제하고 지자체, 기관과 협조해 전국호환 교통카드 적용 확대할 계획	티머니 확산 적용을 위해 적극적인 정책 마련할 계획

자료: 국토교통부, 서울시. (전자신문, 2013 재인용)

2. 텍스트 네트워크 분석결과

텍스트 네트워크 분석은 1) 전체 네트워크 수준에서 네트워크 구조적 특성 분석, 2) 개별 행위자 수준에서 구조적으로 주요한 역할을 하는 단어분석, 3) 하위집단(중범위) 수준에서 개별 정책주장들의 분석의 순서로 진행된다.

7) 당시 기존 표준방식인 티머니(한국스마트카드)와 캐시비카드(마이비카드)의 시장점유율이 90%가 넘는 상황이었다. 이에 대해 국토부는 코레일, 이비카드, 유페이먼트, 한페이시스 등 기존과 다른 사업자가 전국호환카드 발행 예정이라고 하면서(국토부, 2013), 서울시의 교통카드 사업자와 국토부의 사업자 간 갈등이 나타나게 되었다. 그러나 본 연구의 초점은 주요 정책행위자인 국토부와 서울시의 정책주장 분석이기 때문에, 이러한 사업자간 갈등에는 초점을 맞추지 않는다.

1) 네트워크의 구조적 특성 비교

아래에 제시된 <표 2>는 국토부, 서울시 그리고 두 행위자들이 공유하는 단어들로 구성된 네트워크의 구조적 특성을 파악하기 위한 분석결과이다.

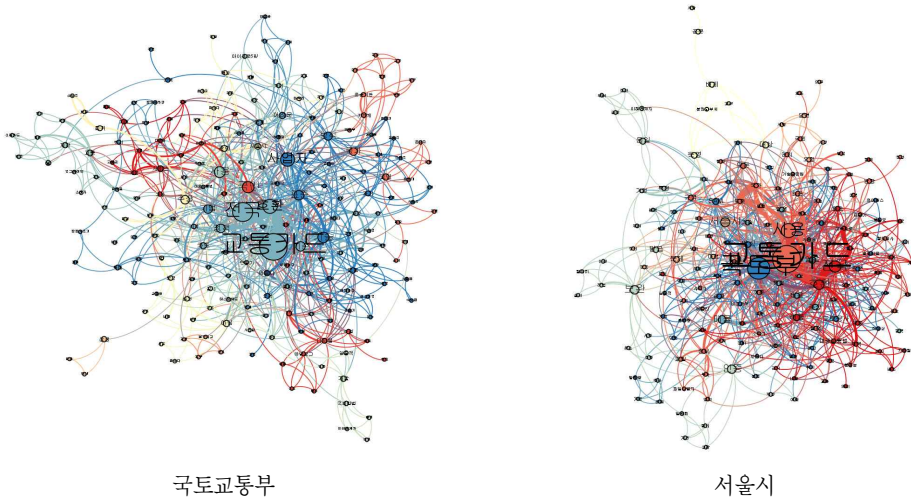
<표 2> 이해관계자 텍스트 네트워크 구조적 특성

	국토부	서울시	공유 네트워크
노드수	216	177	76
관계수	778	705	432
평균경로거리	2.962	2.757	2.133
지름	6	7	6
평균 관계수	7.204	7.966	11.368
밀도	0.034	0.045	0.152
연결중심성집중화지수	2.64%	6.92%	4.50%
사이중심성집중화지수	23.87%	27.12%	15.64%
군집계수	0.685	0.662	0.501
모듈성Q (커뮤니티수)	0.490(12)	0.423(7)	0.277(6)
가장 큰 커뮤니티 (전체 노드 중 %)	34개, 15.7%	42개, 23.7%	24개, 31.6%
두 번째 큰 커뮤니티(전체 노드 중 %)	33개, 15.3%	25개, 14.1%	21개, 27.6%
세 번째 큰 커뮤니티(전체 노드 중 %)	23개, 10.6%	25개, 14.1%	12개, 15.8%

노드(단어)수 기준 국토부 관계자의 텍스트가 서울시와 비교하여 더 많은 단어로 구성되어 있으나, 1 단어당 평균 관계수는 오히려 서울시가 조금 더 많은 것으로 나타났다. 또한 국토부와 서울시가 공히 사용한 단어는 총 76개이며, 이를 이용하여 구성된 공유 네트워크의 경우, 이 두 행위자가 공히 사용하였던 단어들로 구성되어 있기 때문에 노드의 수는 작지만, 평균 관계수는 상당히 많으며, 밀도도 다른 개별 네트워크와 비교하여 4~5배 정도 높게 나타남을 알 수 있다. 네트워크 지름(네트워크에서 가장 멀리 떨어져 있는 두 노드 간의 거리)은 세 개의 네트워크가 유사하게 나타났다.

아래의 <그림 1>은 국토부와 서울시 텍스트 네트워크를 시각화한 것으로서, 국토부의 네트워크가 실제로 약간 더 많은 단어들로 구성되어 크게 나타남을 알 수 있다. 이 그림에서 상대적으로 큰 글씨로 나타난 단어들이 바로 사이중심성이 높은 단어들이다.

<그림 1> 국토부와 서울시의 텍스트 네트워크 소시오그램



다음으로 집중화지수 중 사이중심성 집중화지수가 상당히 높은 것으로 미루어보아 특정 단어가 전체 네트워크의 의미흐름에 있어 중요한 다리 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 마지막으로 하위집단이 어떻게 형성되어 있는가를 분석한 모듈분석의 결과를 보면, 국토부의 경우 12개의 하위집단, 서울시는 7개의 하위집단, 그리고 공유네트워크는 6개의 하위집단으로 구성되어 있으며, 각 네트워크에서 가장 큰 하위집단 세 개를 제시하면, 서울시의 경우 가장 큰 하위집단이 전체 단어 중 약 1/4이 속하는 커다란 하위집단과 다른 하위집단 간 규모의 차이가 약간 나타나는데 비하여 국토부의 경우 하위집단 간 규모의 차이가 상대적으로 크지 않게 나타났다.

아래의 <표 3>은 국토부와 서울시 정책주장을 담은 네트워크에서 사이중심성과 연결중심성이 높게 나타난 상위 15개 단어들을 정리한 것이다.

<표 3> 국토부/서울시 네트워크의 사이중심성, 연결중심성 상위 15위

순위	국토부		서울시	
	사이중심성	연결중심성	사이중심성	연결중심성
1	교통카드	교통카드	교통카드	교통카드
2	전국	전국	국토부	국토부
3	호환	호환	사용	사용
4	사업자	사업자	전국	전국
5	국민	기준	호환	호환
6	기술	표준	서울시	방식

7	사용	기술	보완	서울시
8	표준	국민	인증	없음
9	기존	사용	매몰	보완
10	정책	방식	없음	비용
11	기업	정책	허용	기존
12	주장	기업	SAM	인증
13	방식	아님	대상	아님
14	국가	주장	동일	국가
15	고민	국가	방식	SAM

국토부와 서울시 공히 교통카드라는 단어를 가장 많이, 그리고 다른 단어와의 연결에 사용한 것으로 나타났다. 이외 전국, 호환, 기존 등의 단어 역시 두 행위자가 모두 주요하게 사용한 단어로 나타났다(아래 <표 4> 참조). 그러나 다른 단어들에 있어서는 두 행위자 간 상당한 차이를 보이고 있다. 이러한 차이를 정리하면 아래의 <표 4>와 같다.

먼저, 국토부는 사업자, 기술, 국민, 정책, 표준 등의 단어를 상대적으로 중요하게 사용한 반면 서울시는 이러한 단어들을 사용하기는 하였지만 전반적으로 사용빈도(연결중심성) 및 언어의 미의 순환에 있어서(사이중심성) 그 중요성이 낮게 사용됨을 알 수 있다. 반면, 서울시가 국토부와 비교하여 상대적으로 중요하게 사용한 단어는 국토부, 사용, 비용, 발생, 방식 등으로 그 차이를 보이고 있다. 이를 해석하면, 국토부의 경우 표준(기술)정책의 시각, 그리고 정책대상자에 대한 시각(국민, 사업자)을 강조하는 정책주장으로 파악되는 반면, 서울시는 정책갈등 대상인 국토부, 그리고 비용발생, 사용방식 등 교통카드의 운용에 있어서 미시적 시각이 주를 이루고 있는 것으로 나타났다. 이러한 해석을 바탕으로 보면, 국토부가 서울시보다 더 거시적인 측면의 정책시각인 것으로 보인다. 이는 국토부는 정책대상이 대한민국 전체인 반면 서울시는 서울시로 정책범위의 차이에서 나타나는 차이를 보여주는 것으로 해석된다.

<표 4> 동시에 같이 사용하는 단어 중 빈도가 높은 단어

(단위: 빈도, %)

단어	둘다 많이 사용		국토부 상대적 많이 사용			서울시 상대적 많이 사용		
	국토부	서울시	단어	국토부	서울시	단어	국토부	서울시
교통카드	27(12.5%)	31(17.5%)	사업자	10(4.6%)	1(0.6%)	국토부	1(0.5%)	24(13.6%)
전국	20(9.3%)	16(9.0%)	기술	10(4.6%)	1(0.6%)	사용	7(3.2%)	21(11.9%)
호환	20(9.3%)	15(8.5%)	국민	9(4.2%)	2(1.1%)	비용	2(0.9%)	8(4.5%)
기존	10(4.6%)	7(4.0%)	정책	7(3.2%)	2(1.1%)	발생	1(0.5%)	6(3.4%)
			표준	12(5.6%)	8(4.5%)	방식	6(2.8%)	10(5.6%)

* %는 국토부와 서울시에서 각각 사용된 전체 단어 중 비율

아래의 <표 5>는 각각 국토부, 서울시에서만 사용한 단어들을 정리한 것이다. 국토부의 경우 교통, 국제, 디지털, 경쟁, 시장 등의 단어를 상대적으로 많이 사용한 것으로 나타났고, 이러한 단어들은 교통카드의 표준이 거시적으로 영향을 줄 수 있는 사항들인 것이다. 반면, 서울시의 경우 고시, 보완, 규격, 요청, 허용 등 주로 서울시의 교통카드 표준에 국한되어 정책주장이 전개되고 있다.

<표 5> 각자만 사용하는 단어 중 빈도가 2번 이상인 단어

당사자	국토부			서울시		
	4	3	2	4-6	3	2
단어	TV, 교통, 국제, 기대, 디지털, 서비스, 유용, 정부	경쟁, 고민, 과거, 시장, 어려운, 제공	가격, 개발, 과정, 교통수단, 다양한, 도로, 마무리, 무료, 발전, 법, 보장, 사례, 산업, 생활, 선택, 시작, 아날로그, 완성, 완전, 운송기관, 유사, 유용, 인식, 장벽, 지자체, 진출, 카드, 편리, 합리적, 협상	고속도로 (6), 고시, 보완(5), 규격, 존재(4)	도로공사, 비경제적, 사업, 소유자, 요청, 허용	개방, 대상, 동일, 마련, 부가, 사용처, 선불, 이유, 작업, 준수, 지불, 지적, 최초, 추가, 파일

이상의 분석을 정리하면, 국토부는 교통카드 표준화 문제를 단지 서울시와의 갈등에만 국한하여 주장한다기보다, 보다 거시적인 표준정책의 시각에서 정책논의를 떠나가는 반면, 서울시는 서울시가 당시까지 운행하였던 특정 교통카드 표준에 한정된 정책주장을 펼치는 것을 알 수 있다. 즉 두 정책행위자의 정책주장의 차이점으로, 국토부는 거시적, 전반적 정책맥락에서, 그리고 서울시는 미시적 정책맥락에서 정책주장을 하고 있기 때문에 이 두 정책행위자가 간 정책갈등이 더 커지게 된다고 볼 수 있다. 아래에서는 교통카드 표준을 둘러싼 두 정책행위자의 정책주장을 하위집단 분석을 통하여 더 자세히 살펴보고자 한다.

2) 하위집단(module) 분석을 통한 정책프레임 비교 차이점 분석

아래의 <표 6>은 모듈분석을 통한 국토부와 서울시 텍스트 네트워크의 하위집단을 분석한 결과이다. 국토부의 네트워크는 총 12개, 서울시의 네트워크는 총 7개의 하위집단으로 구성됨을 알 수 있고, 이 중 하위집단 크기 기준, 상위 여섯 개의 하위집단에 속하는 단어 들 중 각각의 하위집단의 의미형성을 하는데 있어 주요한 역할을 하는 단어들을 정리하였다.

<표 6> 이해관계자별 주요 커뮤니티 구조에서 의미형성에 영향력이 높은 노드

	국토부	서울시
가장 큰 커뮤니티	국민, 서비스, 교통, 제한, 제공, 경쟁, 가능, 정보, 다양한(34)	교통카드, 사용, 기존, 국가, 표준, 규격, 불편, 모든, 가능, 이유, 현재, 계속, 단말기, 사회적, 선불, 합의, 낭비, 권리 (42)
두 번째 큰 커뮤니티	교통카드, 전국, 호환, 기존, 정책, 모든, 정부, 불편, 과정, 시작, 발전, 추진, (33)	국토부, 방식, 고시, 아님, 존재, 특혜, 사업, 관련, 대중교통법, 예외(25)
세 번째 큰 커뮤니티	표준, 기술, 사업자, 방식, 인식, 새로, 만들다, 시장, 지역, 장벽, 교통수단, 보편화 (33)	서울시, 규정, 마련, 요청, 운영, 문제, 당연 (25)
네 번째 큰 커뮤니티	기업, 어려운, 국제, 확대, 특정, 택시, 완성, 유사, 선진화, 미래, 계획(23)	전국, 호환, 지역, 해결, 고속도로, 최초, 확대, 정책, 불가능 (24)
다섯 번째 큰 커뮤니티	서울시, 주장, 관련, 협상, 매물, 비용, 문제, 따지다, 철저히, 합의, 해결 (21)	동일, 기업, 이해관계자, 인증, 발급, 일원화, 보완(22)
여섯 번째 큰 커뮤니티	국가, 고민, 지자체, 운송기관, 장치, 필요, 국토부, 결론, 끝나다, (17)	기술, 제한, 매물, 비용, 발생, 없음, 주장 (20)

위의 하위집단 분석을 통하여 도출된 결과를 해석하면, 국토부의 세부적 정책주장은 다음과 같이 정리될 수 있다.

- 1번: (교통카드 표준화를 통하여) 국민에게 교통 관련 다양하고 유용한 정보제공 가능, 그리고 합리적 가격의 맞춤형 서비스 상품을 제공함으로써 생활편리를 높여줌
- 2번: 전국호환 교통카드 정책 추진을 위해서 정부는 기존 독과점을 반대
- 3번: (교통카드) 표준기술 방식에 대한 인식을 새로 만듦으로써 지역 간 장벽을 허물고, 교통수단 간 교통카드의 보편화를 이루어 내야 함
- 4번: (교통카드 관련) 미래 방향을 계획하기 위해 국제적 유사사례 찾기를 통한 선진화가 필요하나, 특정 기업 중심으로 택시, 공공자전거, 선박, 공영주차장으로 교통카드 확대는 어렵다
- 5번: 서울시의 매물비용 관련 주장을 철저히 따져서 협상하여 문제를 합의 해결해야 함
- 6번: (교통카드는) 지자체, 국토부, 운송기관 등이 포괄된 국가적 고민할 수 있는 장치가 필요하며, 이를 통해서만 결론이 날수 있음

반면, 서울시의 주장을 주요 정책주장을 세부적으로 정리하면 다음과 같다.

- 1번: 교통카드 규격에 대한 국가표준 합의가 현재 진행 중이기 때문에, 기존 교통카드 소유자의 사용 권리 및 단말기 발행 낭비 등이 발생할 가능성이 높음
- 2번 국토부 (교통카드) 방식에 대하여 대중교통법 관련 예외 존재하며 (서울시의 교통카드 방식이) 특혜 사업 아님
- 3번: 서울시는 (교통카드) 운영문제에 대하여 (국토부에게) 당연히 규정 마련 요청

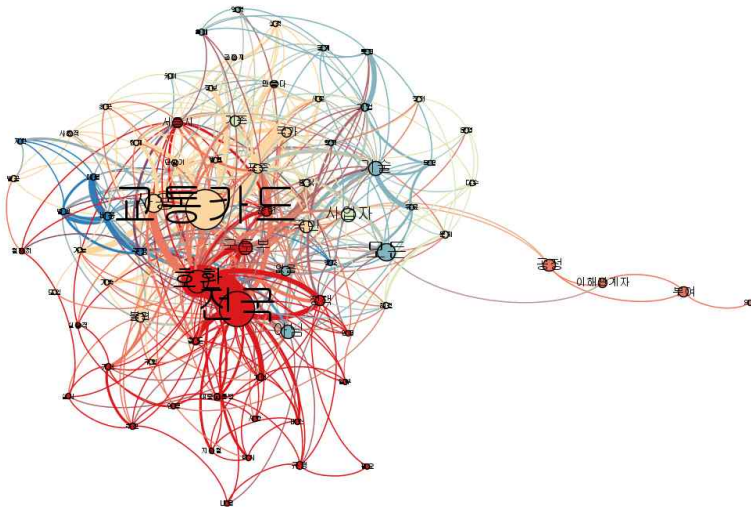
- 4번: (교통카드의) 고속도로, KTX, 택시 등을 포함한 전국호환으로 확대해나가야 하지만, 우선 지역적으로 개선이 이루어지는 정책이 선행되지 않으면 불가능함
- 5번: (교통카드의) 일원화 작업 및 보안을 통하여 기업 및 이해관계자에게 인증 및 발급을 하면 됨
- 6번: (국토부의 교통카드) 기술 제한이 없어야 하며, 이 때문에 매몰비용이 발생한다고 주장

이상의 두 정책행위자의 주요 정책주장을 세부적으로 살펴본 결과, 앞서 논의한 바와 마찬가지로 국토부는 상대적으로 보다 거시적 차원에서 교통카드 표준정책에 접근하는 반면, 서울시는 서울시 중심의 상대적으로 지역적, 또는 미시적 접근을 하고 있음이 판명되었다.

3) 공유네트워크 분석을 통한 공유된 정책프레임 분석

아래의 <그림 2>는 국토부와 서울시가 공통적으로 사용하였던 76개의 단어를 이용하여 구성된 두 행위자의 의미공유 텍스트 네트워크를 시각화한 것이다. 여기서 전체 네트워크의 의미순환에 있어 가장 중요한 역할을 하는 단어들은 교통카드, 전국, 호환 등임을 알 수 있다.

<그림 2> 공유 텍스트 네트워크 소시오그램



이러한 통합된 네트워크에서 세부적 정책주장이 어떻게 의미가 구성되는지 파악하기 위해서 하위집단 분석을 실시한 결과 아래의 <표 7>과 같이 6개의 하위집단이 판별되었고, 개별 하위집단에서 주요한 역할을 하는 단어들을 정리하였다.

〈표 7〉 공유 텍스트 네트워크 커뮤니티 구조에서 영향력 높은 노드

커뮤니티1 (24개)	커뮤니티2 (4개)	커뮤니티3 (21개)	커뮤니티4 (9개)	커뮤니티5 (12개)	커뮤니티6 (6개)
전국, 호환, 국토부, 서울시, 관련, 정책, 개선, 추진, 지역, 철도, 버스, 지하철, 택시	공정, 의무, 부여, 이해관계자	교통카드, 사용, 표준, 불편, 국가, 국민, 만들다, 단말기, 새로, 가능,	기존, 문제, 방식, 해결, 차이, 운영	기술, 아님, 합의, 공개, 독점, 없음, 특정, 기업	매물, 비용, 발생, 주장, 강조, 제한

구체적으로 개별 하위집단이 어떠한 정책주장을 담고 있는지를 해석하여 보면 아래와 같다.

- 1번: (교통카드의) 전국 호환 및 버스·지하철·택시·철도 호환을 위해서 국토부와 서울시는 관련 정책 및 대중교통법 개선 추진
- 2번: (교통카드 관련) 이해관계자에게 공정하게 의무 부여
- 3번: 교통카드는 사회적 공공재이기에 새로운 교통카드 국가표준을 만들어야 국민들이 교통카드 사용에 있어 불편 해소 가능
- 4번: (교통카드) 기존 운영방식 문제에 대하여 해결방안에 대한 차이
- 5번: (교통카드의) 특정 기업 독점은 안 되고 교통카드 기술 공개는 없기에 합의가 어려움
- 6번: (교통카드 관련) 매물비용이 발생 주장(또는 매물비용이 제한적이라고 주장)

이 여섯 개의 하위집단이 공통적으로 내포하고 있는 정책 프레임은 ‘공공성의 측면에서의 공공서비스 표준’으로 볼 수 있다. 즉 전국호환 및 다른 교통수단과의 호환의 필요, 공정성, 국민 불편해소, 교통카드 표준의 공공재로서의 성격, 매물비용의 국민에게의 전가 문제 등 교통카드 표준화에 의한 수혜/피해자로서 국민의 입장에서의 정책주장들인 것이다.

아래에서는 구체적으로, 갈등의 원인이 되는 정책 프레임에 따라, 행위자 간 프레임에 있어서의 유사점과 차이점을 분석함으로써 정책갈등의 주요 원인을 밝혀내고 이것이 갈등해결에 있어서 어떻게 적용되었는지를 논의한다.

3. 정책 주장 비교분석

본 장에서는 공유된 네트워크를 통해 도출된 여섯 개의 정책주장과 개별 두 명의 행위자의 정책주장을 상호 비교함으로써 두 행위자들이 어떠한 지점에서 정책합의를 시작할 수 있는지에 대하여 분석한다.

<표 8> 의미공유 및 차이 비교분석

정책프레임	공유 네트워크에서의 정책 주장	국토부/서울시 간 정책주장
공공성 실현을 위한 정책수단으로서 교통카드 표준	교통카드의 전국 호환 및 버스·지하철·택시·철도 호환을 위해서 국토부와 서울시는 관련 정책 및 대중교통법 개선 추진	공유
	교통카드 관련 이해관계자에게 공정하게 의무 부여	(암묵적) 공유
	교통카드는 사회적 공공재이기에 새로운 교통카드 국가표준을 만들어야 국민들이 교통카드 사용에 있어 불편 해소 가능	차이 (국토부)
	기존의 교통카드 운영방식 문제에 대하여 해결방안에 대한 차이	공유
	교통카드의 특정 기업 독점은 안 되고 교통카드 기술 공개는 없기에 합의가 어려움	차이 (국토부)
	교통카드 관련 매몰비용이 발생 주장	차이(서울시)

<표 8>은 공유 네트워크에서 나타난 여섯 개의 표준에 대한 공공성 관련 정책 프레임에 있어 두 행위자의 유사점과 차이점을 나타낸 것이다. 무엇보다도 두 정책행위자 간 이러한 차이가 나타나게 된 이유는 표준에 대한 공공성을 바라보는 견해 중, 세부적인 차이라고 볼 수 있다. 즉 거시적인 차원에서 국민에게 더욱 편리한 공공서비스 제공이라는 대전제로서의 공공성에 대하여는 이견이 없었지만, 세부적인 측면에서 어떠한 방식이 더욱 국민의 편의를 높이는 것인가에 대한 이해가 달랐던 것이다.

구체적으로 위의 <표 8>에 나타나듯이, 네트워크 분석 결과 이러한 거시적 차원에서의 의미공유와 실제적 차원에서의 차이를 알 수 있다. 먼저 상호 공유하는 부분으로서, 기존 교통카드 운영방식에 문제, 특히 전국호환 및 다른 교통체계와의 호환문제는 해결해야 한다는데 있어서는 동의를 하고 있는 것으로 나타났다.⁸⁾ 즉 교통카드 정책에 있어 주요 정책대상인 일반국민들에게 편익이 돌아가야 한다는 관점에서 두 행위자 간 차이가 없다고 볼 수 있는 것이다. 그러나 세부적인 사항에 있어서는 차이를 보이고 있다. 즉 국토부의 경우 국가표준의 입장에서 교통카드 표준을 공공재로 인식하면서, 공정한 표준선정을 위해서는 특정 기업의 표준기술이 아닌 공공성의 측면에서의 표준을 강조하는 반면, 서울시의 경우, 기존에 서울시에서 운영하고 있던 교통카드 표준기술에 따른 기존시설들의 매몰비용이 국민들(정확하게는 서울시민)에게 부가되기 때문에, 새로운 방식보다는 기존의 방식을 운영하는 것이 국민의 편익에 더 부합된다는 주장이다.

즉 공공서비스 제공에 있어 표준기술은 공공성의 실현을 위한 도구이기 때문에, 국민의 편익이라는 거시적 공공성의 측면에서는 동의한 반면, 서울시와 국토부는 각자 입장 차이, 1) 표준

8) 또한 두 행위자의 정책주장에 확연하게 드러나고 있지는 않지만, 암묵적으로 동의하고 있는 사실인 교통카드 표준화 정책 관련 정책 이해관계자들이 이를 통한 자신들에게 돌아올 혜택에만 집중하지 말고, 의무역시 공정하게 부여받는 분위기가 되어야 한다는 점에서 동의를 하고 있는 것으로 나타났다.

기술 자체를 공공재로 보는 시각(국토부)과 표준변경에 의한 매몰비용 발생이 국민의 편익(공공성)에 침해된다는 시각(서울시), 2) 정책대상의 차이(서울시는 서울시민, 국토부는 전국민)에 의한 공공성에 대한 차이는 표준기술에 대한 시각의 차이로 귀결된 것이라고 볼 수 있다.

이러한 분석을 통하여 알 수 있는 점은 두 정책행위자 간 교통카드 표준화와 관련하여 대전제인 장기적으로는 교통카드가 호환되는 정책으로 나아가야 한다는 점은 공유하고 있지만, 세부적인 사항에 있어서 차이가 상이하다는 점이다. 그러나 상호 차이를 인식하고 인정하여야 한다는 점에서, 그리고 의무를 공정히 분배하여야 한다는 점 등에서 이 두 행위자는 상호 협의를 이루어낼 가능성이 상당히 높다는 점 역시 알 수 있다.

4. 텍스트 네트워크 분석결과의 적용을 통한 갈등해결 논의

교통카드 표준 관련 갈등은 2013년 9월 30일 서울시와 국토부의 합의를 통하여 해결되었다. 해결된 내용을 우선 살펴보면, 우선 기존 서울시 표준방식에 따른 교통카드와 새로운 전국호환 교통카드와 동시에 사용하면서, 새로운 교통카드 방식이 80%이상 사용되게 되는 시점인 3-5년 후에는 완전히 새로운 교통카드로 전환된다는 것이다.

본 연구의 분석결과에서 보여준 것과 같이, 두 행위자는 거시적인 측면, 즉 국민편익을 위한 표준의 활용이라는 측면에서는 동의하고 있었기 때문에(내일신문, 2013), 결국에는 상호 차이나는 세부적인 부분에서 양보가 가능하였던 것으로 볼 수 있다. 분석결과 나타난 갈등의 주요원인으로서, 국토부의 경우 전국 교통카드 표준의 주무부처로서 공공재로서의 표준(즉 특정인에게 귀속되어 있지 않는, 공개된 표준)의 측면에서 교통카드 표준의 도입을 주장하였지만,⁹⁾ 서울시의 경우 이미 상당한 시민이 기존의 교통카드 표준방식을 사용하고 있었기에 두 개의 표준기술의 공용을 주장하였던 것이다. 이는 텍스트 네트워크 분석결과 나타났던 두 행위자의 교통카드 표준에 대한 정책프레임, 즉 ‘공공성 실현을 위한 정책수단으로서 교통카드 표준’을 중심으로 ‘국민의 편익’을 어떻게 해석하는가에 따라 갈등이 심화된 것이었으며, 결국에는 이러한 보다 거시적인 정책 프레임에서의 합의가 있었기에 서로 한 발씩 양보할 수 있을 수 있었다.

정책갈등이 심화되는 가장 큰 이유는 갈등 당사자들이 자신의 이해관계에 있어 한발씩 양보하려하기보다는 끝까지 자신의 주장만을 관철하려는 경우에 많이 발생한다. 그러나 본 연구에서 밝혀진 바와 같이 표면적으로 드러나 갈등상황(어떤 표준을 사용하는가)을 전반적으로 둘러싸고 있는 정책 프레임을 찾아낼 수 있다면, 이러한 기본 전제에 대한 논의를 통하여 갈등 당사자들

9) 물론 국토부의 입장 중 교통카드 정책의 선점을 위한 노력, 즉 정책관할권의 독점적 확보를 위한 것이었다는 의견이 있으나(Auto times, 2013), 이것은 확인된 사실이 아니기에 분석결과 해석에서는 제외하였다.

간 상호조율의 여지가 발생할 가능성이 높다고 할 수 있다.

VI. 결론

다른 정책분야와 비교하여 공공서비스 관련 표준정책은 그 파급효과가 상당히 크며, 국민의 삶의 질에 직접적인 영향을 미치기 때문에 그 중요성이 매우 크다고 볼 수 있다. 또한 공공서비스라는 특징으로 인하여 시장에서 논의되는 방식, 즉 가장 효율적인 방식의 표준의 채택보다는 형평성 및 국민의 생활편의에 있어 가장 효과적인 표준의 선정이라는 문제로 인하여 정부 간 갈등이 발생할 가능성이 크다.

이러한 중요성을 가지고 최근 등장하고 있는 정부 간 공공서비스 제공 표준화와 관련된 갈등 문제 해결에 대한 단초를 제공하는 것이 본 연구의 목적이었다. 이를 위하여 최근 발생하였던 교통카드 표준화 관련 상호 갈등으로 대립하고 있는 국토부와 서울시의 정책주장을 텍스트 네트워크 분석을 통하여 분석하였다. 본 연구의 분석결과 공유네트워크에서 도출된 정책주장을 기준으로 개별 행위자들의 정책주장을 비교분석함으로써, 두 행위자 간 정책주장의 유사점 및 차별성이 드러남을 알 수 있었다.

공공서비스 표준과 관련하여 본 연구의 분석결과 발견한 사실을 정리하면 다음과 같다. 가장 중요한 점으로서, 공공서비스 표준화와 관련하여 이해당사자가 되는 정부들은 비록 갈등관계에 있다고 할지라도, 근본적으로 국민의 편의를 위한 정책방향으로 공공서비스 표준이 나아가야 한다는 점에는 동의하고 있다는 점이다. 즉 다른 정책갈등과 비교하여 차이가 나는 점으로서, 공공서비스 제공 관련 표준화와 관련된 정부 간 갈등에서는 근본적인 신념체계에서의 갈등이 아니라 도구적인, 또는 구체적 실행방법에 있어서의 차이에 의한 갈등이라는 점이다. 따라서 가치의 차이에 의한 정책갈등보다는 상호협의 및 합의에 도달할 가능성이 높다고 할 수 있다.

또한 새로운 정보통신기술이 급속히 발전하고 있는 현 시점에 있어 정보통신기술과 관련된 공공서비스 표준 역시 이에 발맞추어 능동적으로 변화해나가야 한다. 그러나 공공영역에 있어서는 시장과는 달리 무조건 최신의 가장 효율적인 방식만을 고집하기 힘들다. 왜냐하면 공공영역의 중심적 가치인 공공성과의 충돌이 가능하기 때문이다. 본 연구의 교통카드 표준화 사례 역시 실제로는 어느 것이 더 좋은(효율적인) 표준인가에 대한 갈등(특히 매몰비용을 중심으로)이 부각되었지만, 결국 갈등해결에 있어서는 공공성 또는 국민의 편익이라는 정책 프레임 안에서 해결될 수 있었던 것이다. 이러한 측면에서 공공영역에 있어서 표준갈등은 시장에서의 표준갈등과는 조금 다른 시각에서 접근하여야 할 필요가 있다는 것을 알 수 있었다.

마지막으로 텍스트 네트워크 분석을 통하여 발견된 유사점과 차별성을 이용하여 정책갈등의 해결이 어떻게 이루어져야 하는가에 대하여 다시 한 번 정리를 하면, 1) 발견된 정책주장의 유사점으로부터 합의 및 토론의 시작점이 되어야 할 것이고, 2) 차별성이 선명하게 드러날 경우, 이러한 차이의 근본적인 원인이 무엇인가를 밝혀내는 상호협상이 이루어져야 할 것이다. 특히 분석에서 도출된 바와 같이 주요한 몇 가지 차이점 중 가장 차이를 좁히기 쉬운 정책주장들부터 합의를 해나가는 과정에서 상호신뢰를 높여가면 정부 간 정책갈등의 최소화 및 갈등의 지속에 의한 사회적 비용을 최소화할 수 있을 것으로 기대된다.

참 고 문 헌

- 국토부(2013). 전국호환 교통카드에 대한 오해와 진실. 국토교통부 보도참고자료. 2013. 7. 15.
- 김동환·안지영(2009). 녹색성장에 관한 이명박 대통령의 인지도 분석. 「한국 시스템다이내믹스 연구」. 10(4): 39-51.
- 김영미(2005). 전자정부와 정부혁신: 변화의 과정과 방향. 한국행정학회 2005년도 하계공공학술대회 발표논문집(IV), 51-63
- 김용훈(2000). 정부 인증기반 구축을 둘러싼 부처간 경쟁에 관한 연구. 「한국행정학보」. 34(3): 93-109.
- 내일신문(2013). 교통카드 전국공용시대 열린다. 2013. 09. 30. http://m.naeil.com/m_news_view.php?id_art=7167(검색일: 2014. 9. 4)
- 대한민국 정책소식(2013). 알기쉬운 전국호환 교통카드. One Card All Pass!! 2013. 09. 06. <http://110callcenter.tistory.com/2618>(검색일 2014. 09. 06)
- 박국흠(2003). 전자정부 단일창구가 지방행정조직에 미치는 효과. 「지방정부연구」. 7(1): 97-118.
- 박순애·박치성(2010). 범부처 통합형 KS운동 행정체계 연구. 지식경제부 기술표준원.
- 박순애·박치성(2008). 중앙부처간 협력·갈등관계에 관한 네트워크 분석: 국가표준업무 관련 중앙 부처를 중심으로. 「행정논총」 46(3) 207-234.
- 박치성(2010). 한국의 행정학/정책학 연구에 있어서 사회네트워크 방법론의 자리 찾기. 「한국정책학회보」. 19(4): 115-154.
- 박치성·정지원(2013). 텍스트 네트워크 분석: 사회적 인식 네트워크(socio-cognitive network) 분석을 통한 정책이해관계자 간 공유된 의미 파악 사례. 「정부학연구」. 19(2): 75-100.
- 아이뉴스24(2013). 전국호환 교통카드로 국토부-서울시 대립각. 2013. 07. 15. http://news.inews24.com/php/news_view.php?g_serial=759052&g_menu=020200(검색일 2014. 9. 10)
- 임성호(2010). 인터넷을 통한 미국 대통령 버락 오바마(Barak Obama)의 의회 연설과 대국민 소통 메시지 내용 및 전략 분석. 한국방송학회 2010 봄철 정기학술대회. 109-114.
- 이창수(2008). 노무현 전 대통령 연설문에 나타난 정체성 연구: 비평담화분석 관점에서. 「담화와 인지」. 15(2): 143-161.
- 전자신문(2013). 국토부·서울시, 교통카드 표준 갈등 '점입가경'...국토부 "범위만", 서울시 "악법". 2013. 7. 15. http://www.ciobiz.co.kr/news/news/innovation/2799243_1822.html (검색일 2014. 5. 14)
- 정병걸·하민철(2013). 공공조직의 경직성에 대한 재고찰. 「정부학연구」. 19(1): 33-62.

- Auto Times(2013). 전국 호환교통카드, 국토부 무리한 추진 논란. 2013. 08. 16. http://autotimes.hankyung.com/apps/news.sub_view?nid=01&nkey=201308150821261 (검색일, 2014. 9. 6)
- Bobrow, D.B and Dryzek, J.S. (1987). *Policy Analysis by Design*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Chong, D & Druckman, J.N. (2011). Identifying frames in political news. In E. P. Bucy & R. L. Holbert. Eds. *The source book for political communication research: Methods, measures, and analytical techniques*, 238-267. NewYork: Routledge.
- Cowan, R. (1991). "High Technology and the Economics of Standardization." Paper presented at the International Conference on Social and Institutional Factors Shaping Technological Development: Technology at the Outset, Berlin, Germany, May 27-28, 1991. p. 12
- Dunleavy, P. (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. London: Pearson Education.
- Dunn, W.N. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliff, NJ: Prentice Hall.
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices*. New York: Oxford University Press.
- Lasswell, H.D. (1951). The Policy Orientation. In D. Lerner and H.D. Laswell. eds. *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford: Stanford University Press.
- Lukeš. D. (2007). Discourse-level constructions and frame analysis of policy discourse: Case of evaluation of university teaching. A Paper presented at New Directions in Cognitive Linguistics 2007. Cardiff.
- Majone, G. (1989). *Evidence, argument & persuasion in the policy process*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Newman, M. E. J. (2010). *Networks: An Introduction*. New York: Oxford University Press.
- _____. (2006). "Modularity and Community Structure in Networks." *PNAS* 103(23): 8577-8582.
- Paranyushkin, D. (2012). "Visualization of Text's Polysingularity Using Network Analysis." Published in 15 January 2012, Nodus Labs. Germany, Berlin.
- _____. (2011). "Identifying the Pathways for Meaning Circulation Using Text Network Analysis." Published in 11 December 2011, Nodus Labs. Germany, Berlin.
- Sabatier, P.A. & Weible, C.M. (2007). The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In P.A. Sabatier, ed. *Theories of the Policy Process*, 189-220. 2nd

ed. Boulder, CO: Westview Press.

Schneider, A.L. , and Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy*. University Press of Kansas.

Schön, D.A. , & Rein, M. (1994). *Frame reflection. Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.

Stone, D.A. (1988). *Policy paradox and political reason*. Harper Collins Publishers.

Shapiro, C. and Varian, H.R. (1999). *Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy*. Harvard Business School Press.

박치성(朴致成): University of Pittsburgh에서 행정학·정책학 박사학위를 취득하였으며 현재 중앙대학교 공공인재학부 부교수로 재직 중이다. 최근 논문으로는 “Social Enterprise Policy Design: Constructing Social Enterprise in the UK and Korea” (2013), “An Exploratory Study on the Potential of Social Enterprise to Act as the Institutional Glue of Network Governance” (2014), “The Importance of Feedback: Policy Transfer, Translation and the Role of Communication” (2014) 등이 있다. 주요관심분야는 정책이론, 네트워크분석, 비영리조직 관리 등이다(csp7111@gmail.com).