

안전정책 변화과정의 이론적 모형화 연구: 연구논문 분석을 통한 근거이론적 접근

권동욱*

배관표**

〈目 次〉

I. 서론

II. 이론적 논의 및 선행 연구

III. 연구 방법

IV. 분석 결과

V. 결론

〈요 약〉

본 연구의 목적은 안전정책 변화과정을 근거이론적 접근을 통해 이론적 모형을 제시하는 데 있다. 이를 위해 2010년부터 2025년 동안 발표된 안전정책 변화를 다룬 사례연구 논문을 대상으로 논문에서 반복되는 범주의 추출과 범주 간의 인과관계를 분석하고 재구성하여 안전정책 변화모형을 도출하였다. 안전정책 변화는 인과적 조건인 사회적 관심사건의 발생과 문제흐름의 형성으로 시작되며 맥락적·중재적 조건인 정치·정책 흐름이 복합적으로 작용하여 이해관계자의 대립과 조정의 상호작용이 이루어지는 중심현상을 거쳐 축소된 정책대안의 선택이라는 결과로 이어진다. 본 연구의 이론적 의의로는 안전정책 변화를 모형화하였는 데에 있으며, 이러한 새로운 정책모형의 제시는 근거이론의 방법론 발전의 측면에서도 중요한 의미가 있다. 이는 기존 정책모형의 한계를 보완하여 한국의 안전정책 변화 연구의 적용 가능성을 보여준다.

【주제어: 안전정책, 정책변화, 근거이론, 문헌분석】

* 제1저자, 충남대학교 국가정책학과 박사과정, 화학물질안전원 공업연구관, 이학박사(kwondw@korea.kr)

** 교신저자, 충남대학교 국가정책전문대학원 부교수(kwanpyo@cnu.ac.kr)

논문접수일(2026.1.26), 수정일(2026.3.13), 게재확정일(2026.3.17)

I. 서론

한국 사회는 지난 수십 년간 각종 사건과 안전사고를 경험하였다. 대규모 인명피해가 발생하는 사회적 참사, 감염병 확산, 대형 화재뿐만 아니라, 산업현장의 안전사고와 어린이 교통사고 등 다양한 유형의 안전사고가 지속해서 발생하며 사회적 문제가 되고 있다. 이러한 사고는 단발적으로 발생하고 끝나는 것이 아니라 반복적으로 발생하는 구조적 위험이다. 이에 대한 사회적 인식이 점차 자리 잡으면서 안전정책에 관한 법률과 제도도 지속적으로 변화해 왔다.

이와 함께 안전에 관한 연구가 사회과학, 공학 등 다양한 분야에서 활발하게 이루어지고 있으며, 안전정책에 관한 연구들도 다양한 연구방법을 적용하여 진행되었다. 기존의 많은 연구들은 특정 사건이나 개별사례를 중심으로 다중흐름모형(Multiple Streams Framework), 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework), 사건중심 정책변동모형(Event Related Policy Change Model) 등과 같은 개별적인 이론적 틀을 적용하여 정책의 변화과정을 설명하는 데 집중하였다. 이러한 연구들은 특정한 정책변화를 이해하는 데에 도움을 주어 학문적 의미가 있으나, 개별 모형을 제한적으로 활용하고 있어 안전정책의 고유한 변화를 전반적으로 이해하거나 적용하기에는 한계가 있다.

따라서, 본 연구에서는 기존의 개별사례 중심의 연구 방식을 벗어나 안전정책 변화의 통합적인 특징을 확인하기 위해 근거이론 방법(Grounded Theory Methodology)을 활용하여 분석하고자 한다. 이러한 접근방법은 새로운 개념을 발굴하고 정책변화의 관련성을 확인하여 개념화와 통찰을 도출하는 데 유용하기 때문이다. 안전정책의 연구범위는 화재, 에너지, 식품, 보건, 환경 등과 같이 급작스러운 사건을 계기로 나타나는 정책변화 과정에 초점을 두어 진행한다. 이를 위해 국내에 발간된 안전정책 변화에 관한 다양한 연구논문을 분석자료로 사용하여 공통으로 나타나는 구조적 요소를 도출하고, 이들 간의 관계를 귀납적으로 분석·재구성하여 한국 안전정책의 특징을 반영하는 이론적 정책모형을 제안한다.

II. 이론적 논의 및 선행 연구

1. 안전정책 관련 연구 동향

안전과 관련된 국내 연구는 정책학, 행정학, 공학, 지리정보시스템, 통신, 의학 등 다양한

학문 분야에서 지속적으로 수행되어 왔다. 그중 정책학 및 행정학 분야의 연구를 살펴보면 문제해결 연구, 쟁점 및 현황 분석 연구, 연구방법에 관한 이론적 연구 등을 목적으로 연구가 진행되었으며, 연구방법으로는 사례연구, 문헌분석, 실증분석 등을 적용하였다. 이러한 연구 결과들을 종합하면 안전정책과 관련된 연구는 다음과 같은 몇 가지 특징을 보인다.

첫째, 정책학·행정학 중심으로 연구가 활발하게 진행되었다. 안혜원·류상일(2007)은 행정학 분야에서의 1991년부터 2006년까지의 연구논문을 분석한 결과 재난 관련 연구는 2000년 이후부터 급증하였으며 81.8%를 차지하였다. 이재윤·김수정(2016)은 2002년부터 2016년 동안 재난안전과 관련된 논문들은 다양한 분야에서 지속적으로 증가하고 있으며, 그중 정책학·행정학 분야가 33.0%로 가장 큰 부분을 차지하였다. 둘째, 문제해결을 위한 정책대안을 중심으로 분석이 이루어졌다. 이주호·류상일(2016)은 2005년부터 2015년까지 수행된 우리나라 재난안전정책 연구논문을 연구 목적으로 분류하면 제도개선 연구가 60.8%로 가장 많았다. 이재은(2009)에 따르면 1987년부터 2007년까지의 위기관리 연구논문 분야에서 이론 지향적인 논문보다는 현황 분석과 문제해결 방안 제시에 관한 연구가 73.2%로 더 큰 비율을 차지하였으며, 안혜원·류상일(2007)의 분석 결과에서도 재난관리 연구 분야에서 정책대안 제시 연구가 79.5%로 가장 많은 부분을 차지하였다. 셋째, 정책변화에 관한 연구는 개별사례 중심으로 분석되었다. 안전정책 변화와 관련하여 일본 후쿠시마 원전사고 이후의 국내 원자력 정책, 이태원 참사 이후의 관광 안전관리 정책, 국내외 테러 위협으로 인한 테러방지법 등 다양한 사례를 대상으로 한 연구가 진행되었다(권태형·전영준, 2015; 김민경 외, 2025; 김민정·조민호, 2017). 그러나 이러한 연구들은 개별적 사례에 관한 법령의 제정 과정과 관련 제도 변화를 중심으로 연구가 수행되었으며, 이러한 사례연구는 재난안전 관련 정책연구 중에서 5~8%를 차지하고 있어 정책대안 연구와 비교하면 상대적으로 적게 이루어졌다(이주호·류상일, 2016; 이재은, 2009). 안전정책 변화 전반을 분석한 연구로는 함지현·박나라(2020)가 2010년부터 2018년까지 안전정책과 관련된 정부 보도자료를 분석하여 정책변화에 영향을 미치는 요인을 분석한 연구가 있으며, 정권 변동과 같은 정치의 흐름이 가장 크게 작용한다고 보고하였다. 그러나 해당 연구는 보도자료의 개수와 중심 단어를 중심으로 한 연구이기 때문에 안전정책 변화를 구체적으로 이해하기에는 한계가 있다.

이러한 선행 연구를 분석한 결과 안전정책은 사례 중심의 정책대응 과정이나 제도의 개선에 관한 연구가 주를 이루어 왔으며, 일부 연구에서는 다중흐름모형과 정책융호연합모형 등과 같은 정책변화 모형을 적용하여 변화과정을 설명하는 연구들이 진행되었다. 그러나 이러한 연구들은 개별사례 중심으로 이루어져 다양한 정책변화 사례에서 공통으로 나타나

는 구조적 특징을 이해하기에는 한계가 있으며, 이를 설명하는 연구는 상대적으로 부족한 것으로 나타났다. 따라서 본 연구에서는 다수의 안전정책 사례연구 논문을 분석하여 공통으로 나타나는 정책변화의 구조를 도출하고 이론적 정책모형을 제안하고자 한다.

2. 근거이론 및 문헌을 활용한 선행 연구

근거이론은 사회현상을 설명하는 이론을 귀납적으로 도출하기 위한 질적 연구의 방법으로 Barney G. Glaser와 Anselm L. Strauss에 의해 제안되었다(Glaser & Strauss, 1967). 근거이론 연구방법은 기존의 이론화된 개념에서 시작하지 않는다. 즉, 기존의 이론에 대하여 연구가설을 도출하고 이를 검증하여 확인하는 것과는 달리, 수집된 자료에 기초하여 개념을 범주화하고 범주 간의 상호 관계를 규명하여 귀납적으로 이론을 도출하는 접근법이다. 이러한 연구방법은 이론이 많이 정립되어 있지 않은 분야에서 새로운 이론을 도출하기 위한 탐색적 연구방법이며, 복잡한 사회적 현상을 포괄적으로 이해하는 데 유용하다.

다수의 근거이론 연구에서 사용되는 데이터는 직접 생산하는 1차 자료 형태의 인터뷰와 관찰을 통해 수집되지만, 다양한 문서 형태의 2차 자료를 활용한 연구도 가능하다고 보고되었다(Glaser & Strauss, 1967). 근거이론 연구에 사용되는 문서의 종류로는 연구논문, 보고서, 기업 문서, 의료기록, 신문 기사, 일기 등 다양한 형태의 문서가 활용되었다(Bowen, 2009; 지연정, 2024; 조규호, 2006). 그중 연구논문을 데이터로 활용한 근거이론 연구는 개념 중심의 접근을 통해 현상을 분석함으로써 새로운 이론 구축에 효과적인 방법으로 알려졌다(Wolfswinkel et al., 2013). 또한, 근거이론을 활용한 연구 목적이 새로운 이론의 구축일 경우, 분석 단계에서부터 연구논문 검토를 통한 경험적 발견을 기반으로 분석 결과를 도출함으로써 이론적 연관성을 도출하는 것이 중요하다(박상철·이용규, 2019).

연구논문을 데이터로 활용한 근거이론 연구 사례는 다음과 같다. 윤나래·송정은(2017)은 28개의 연구논문을 대상으로 자료를 코딩하여 3개 상위 범주와 11개의 하위범주를 도출하고, 한류에 대한 표현을 단순한 ‘현상’이 아닌 ‘특징’과 ‘경험’이라는 표현으로 새롭게 해석하였다. 박상철·이용규(2019)는 18개의 연구논문과 보고서를 대상으로 코드의 추출과 통합을 통해 12개의 범주를 도출하고 디지털 환경에서 ‘그림자 노동’을 ‘디지털 기술을 이용한 사람들이 당연히 해야 하는 숨겨진 노력’으로 개념 정의하였다. 허준영·권향원(2016)은 공무원들의 일과 삶 균형의 저해요인 연구를 위해 23개의 연구논문을 대상으로 개념을 추출하고 범주화한 모형에 실제 인터뷰 자료를 적용한 연구를 수행하였다.

본 연구에서도 연구논문을 근거이론의 분석 대상으로 하였다. 위에서 서술한 바와 같이 근거이론은 연구논문을 문서 형태의 2차 자료로 활용할 수 있다. Bowen(2009)의 연구에서

도 기존에 수행된 연구의 본문 내용은 질적으로 활용될 수 있다고 보고된 바 있다. 본 연구에서도 이러한 방법을 적용하여 분석 대상인 기존 연구논문의 경험적 서술과 분석 내용을 재구성하고 새로운 이론적 개념을 도출하는 것을 목표로 한다.

Ⅲ. 연구 방법

근거이론 연구는 데이터 기반의 경험 연구이기 때문에 객관성이 중요하며, 이를 위해 연구 과정과 결과에 대한 신뢰성과 타당성을 확보하는 것이 필요하다(윤건수, 2013). 본 연구에서는 안전정책 변화에 대한 연구논문 검토를 위해 Wolfswinkel et al.(2013)의 연구에서 제안한 문헌 고찰 방법을 적용하였으며, 이 방법은 정의(define), 검색(search), 선정(select), 분석(analyze), 제시(present)의 5단계 절차에 따라 수행하였다.

첫째, 연구의 정의 단계이다. 문헌 고찰을 위해 연구의 범위와 자료의 선정 기준을 명확히 하는 것이 중요하며, 이를 위한 방법은 다음과 같다. 분석에 포함될 문헌의 종류에 대한 범위를 명확히 정의하며, 분석 대상이 되는 분야를 설정한다. 신뢰할 수 있는 자료원을 선택하며, 핵심 용어를 선정하여 검색어를 정의한다. 둘째, 문헌의 검색 단계이다. 연구의 정의 단계에서 설정된 검색 범위와 검색어를 기반으로 체계적인 검색을 수행하며 다음과 같은 방법으로 진행한다. 검색 결과를 기록하며 중복 문헌을 식별한다. 검색의 재현성을 유지하며, 검색 범위를 최신 시점까지 확장하여 문헌의 누락을 최소화한다. 해당 단계를 반복적으로 수행하여 검색 결과를 확장하거나 정제하는 과정을 포화상태가 될 때까지 진행한다. 셋째, 문헌의 선정 단계이다. 문헌의 검색 단계에서 수집된 자료 중 적합한 자료를 선정하는 과정이며, 이를 위한 방법은 다음과 같다. 중복된 논문이나 학술대회 발표 자료, 연구 목적과 일치하지 않는 문헌은 제외한다. 관련성이 명확하지 않은 경우는 자료의 본문 전체를 검토하여 포함 여부를 판단하며, 중요 논문의 인용 관계 검토를 통해 자료의 누락을 방지한다.

넷째, 분석 단계이다. 이 단계는 코딩 절차를 통해 선택된 문헌을 실제 분석하여 개념을 식별하고, 이들의 관계를 분석하여 새로운 이론적 구조를 도출한다. 해당 과정은 개방 코딩, 축 코딩, 선택 코딩의 절차로 연결하여 진행한다. 개방 코딩(open coding)은 각 문헌의 개념을 식별하고 코드로 분류한다. 유사하거나 의미가 관련된 개념을 묶어 하위범주로 구성하고, 하위범주를 다시 묶어 범주로 구성한다. 축 코딩(axial coding)은 범주들 사이의 관계를 구성하면서 새로운 방식으로 자료를 다시 조합하는 것으로 인과적 조건(causal condition), 중심현상(phenomena), 맥락적 조건(context condition), 중재적 조건(intervening condition), 상

호작용(action·interaction strategy), 결과(consequence) 간의 관계를 설명한다. 선택 코딩(selective coding)은 중심 범주들을 활용하여 모든 개념과 관계를 통합하는 과정으로 이론적인 연결성을 구성하여 시각화하며 새로운 이론적 모델을 제시한다.

본 연구의 목적은 기존 정책변화 연구에서 사용된 다양한 이론 모형을 비교하거나 결합하는 데 있지 않다. 궁극적으로는 다양한 안전정책의 사례논문을 분석하여 반복적으로 확인되는 정책변화 과정의 주요 개념과 범주를 귀납적으로 도출하는 데 있다. 개방 코딩으로부터 식별된 개념과 범주를 확인하고, 축 코딩을 통해 그들 간의 상관관계를 분석하고, 선택 코딩을 통해 범주 간의 통합과 재구성을 수행한다. 이를 통해 국내 안전정책 변화를 설명하는 구조적 특징과 주요 요인을 담은 통합적 이론 모형을 제안하고자 한다.

IV. 분석 결과

1. 연구대상의 정의와 문헌 검색

본 연구에서는 안전정책 변화과정에서 나타나는 구조적 특징을 이해하기 위해 안전정책 변화의 사례연구를 분석한 국내 학술논문을 분석자료로 활용하였다. 안전정책은 화재, 산업안전 등과 같은 사회재난과 홍수, 태풍과 같은 자연재난으로 구분되지만, 연구대상은 화재, 에너지, 식품, 보건, 환경, 산업, 교통, 다중이용시설, 범죄, 안보, 테러 등과 같이 정책변화가 예측하기 어려운 안전정책으로 한정하였다. 이러한 안전분야는 급작스러운 사회적 사건을 계기로 제도적 변화가 나타나는 특징을 보여 본 연구는 사건 발생을 계기로 나타나는 정책변화의 구조를 설명하는 데 초점을 두어 연구의 범위를 이와 같이 한정하였다. 반면, 홍수, 태풍 등과 같은 발생 가능성을 사전에 예측할 수 있는 자연재난의 영역은 정책변화의 구조적인 차이가 있어 본 연구의 범위에 포함하지 않았다.

정책변화의 연구범위는 정책변화가 나타나는 계기적 요인에서 법 제·개정, 제도화 등과 같은 정책산출이 나타나는 전반적인 정책변화 사례를 연구한 논문을 중심으로 대상 범위를 선정하였으며, 정책모형, 정책학습, 정책행위자 등을 중심으로 한 이론적 연구와 정책제안, 정책평가 등의 연구논문은 본 연구의 분석 대상에서 제외했다. 이러한 연구범위를 바탕으로 다음과 같은 기준에 따라 분석 대상을 선정하였다. 첫째, 안전사고 또는 위험과 관련된 정책변화를 분석한 연구논문, 둘째, 개별사례를 중심으로 정책변화를 분석한 연구논문, 셋째, 정책변화의 계기적 요인부터 제도화에 이르는 단계까지를 분석한 연구논문을 분석 대상으

로 선택하였다. 연구대상 논문의 검색은 국내 주요 학술논문 데이터베이스인 KISS(Korean Studies Information Service System), KOAJ(Korea Open Access Journals), 디비피아(DBpia)를 이용하여 논문 검색을 수행하였다. 주요 검색어는 ‘안전’, ‘재난’, ‘사건·사고’, ‘정책변화·정책변동’ 등으로 설정하여 검색하였으며, 시간적 범위로는 2010년부터 2025년까지 발간된 연구논문을 대상으로 하였다. 분석자료는 선정된 연구논문에서 서술된 정책변화 과정에 관한 본문을 대상으로 하였다. 즉 각각의 연구논문에서 수집된 인터뷰나 정책 자료와 같은 1차 자료를 분석한 것이 아니라, 연구논문에 서술된 본문인 2차 자료를 분석자료로 활용하였다. 이러한 연구방법은 기존 다양한 연구논문의 통계적 결과를 종합하여 분석하는 메타분석(Meta-analysis)과는 달리 연구논문의 본문을 분석하여 정책변화에 영향을 주는 요인의 개념을 도출하고 모형화하는 것에 초점을 두고 있다.

2. 문헌의 선정

이 단계에서는 적합하지 않은 논문들을 배제하는 작업을 통해 분석 대상 자료를 엄밀하게 선택하였다. 제목과 초록을 읽어 기준에 적합하지 않은 논문들을 1차로 분류하고, 이렇게 걸러진 논문들의 원문 내용을 중심으로 2차 분류한다. 2차 분류를 통해서 배제된 논문 유형은 다음과 같다. 이해관계자 행태나 언론 분석에 초점을 둔 연구, 다양한 분야의 사건을 망라한 탐색적 사례 분석 연구 등은 본 연구의 목적에 부합하지 않아 분석 대상에서 배제하였다. 이러한 절차를 통해 안전정책 변화의 공통적인 구조를 분석하기에 적합한 논문의 목록을 구성하였는데, 구체적인 분석 대상은 <표 1>에서 확인할 수 있다.

〈표 1〉 분석 대상 논문 리스트

번호	논문제목	저자(연도)
1	방사성폐기물관리사업의 정책변동 사례연구: 정책옹호연합모형 (ACF)의 적용을 중심으로	민경세·김주찬 (2010)
2	초점사건 중심 정책변동 모형의 탐색: 한국의 아동 성폭력 사건 이후 정책변동을 중심으로	이동규·박형준·양고운(2011)
3	과학기술 규제정책의 형성과 변동 과정분석: 생명윤리 및 안전에 관한 법률을 중심으로	김인자·박형준 (2011)
4	Birkland의 정책학습 모형에 따른 학습과정과 정책변화에 관한 연구: 대구지하철 화재 사례를 중심으로.	이종열·손원배 (2012a)
5	송례문화재사건을 통해 본 정책학습과 변동에 관한 연구: Birkland 의 정책학습 모형을 중심으로	이종열·손원배 (2012b)
6	화재사건 이후 정책학습에 관한 탐색적 연구: 국내 대형화재 사고 사례를 중심으로	김춘석·하민지·이동규(2013)

7	환경재난의 정책형성에 관한 연구: 1991년과 2008년 낙동강 폐놀 유출 사건의 비교를 중심으로.	최미옥(2013)
8	초점사건관련 정책학습 모형을 활용한 정책과정 연구: 재초점된 사건으로의 영화 도가니 사례를 중심으로	이동규·김지애·심은희(2014)
9	북한도발사건 이후 정책변동과 정책학습 연구: Birkland의 사건중심 정책변동	이동규(2014)
10	후쿠시마 원전사고와 국내 원자력정책의 변화: 정책옹호연합 모형의 적용	권태형·전영준(2015)
11	Birkland의 사건중심정책변동 모형에 따른 정책변동에 관한 연구: 메르스 사례를 중심으로	이현정(2016)
12	식품안전정책 거버넌스 변동에 관한 분석	천세봉(2017)
13	석면위험과 석면정책변동	남명수·김창수·양기용(2017)
14	테러방지법 정책변동의 다각적 고찰	김민정·조민호(2017)
15	다중흐름모형을 적용한 원자력 규제정책의 의제설정 과정 분석: 2011년 원자력 안전법안 형성을 중심으로	김영준·이찬구(2018)
16	탈원전 에너지정책의 변동 분석: 정책옹호연합모형과 다중흐름 모형을 중심으로	현상진·문광민(2019)
17	다중흐름모형과 정책옹호연합모형 적용을 통한 환경오염피해 구제법 도입과정 분석	홍보람(2019)
18	원자력 정책 변동에 관한 연구: 후쿠시마 원전 사고 전후를 중심으로	박수경·장동현(2019)
19	초점사건의 재구성과 정책학습 유형 간의 시차성이 ERPL 모형을 정교화할 수 있는가?: 가습기살균제 특별법 제정 과정을 중심으로	이영웅·이동규(2020)
20	역동적 외적변수로 인한 정책옹호연합의 신념체계 변화와 정책변동: COVID-19 사태와 원격의료 허용 정책 사례	김모모·이찬구(2021)
21	재난 및 안전 정책과정에서 정책학습 증거를 확인할 수 있는가?: '산업안전보건법' 전부개정 및 '중대재해 처벌 등에 관한 법률' 제정을 중심으로	이영채·이동규(2022)
22	Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 전기용품 및 생활용품 안전관리법 변동과정 분석	김유진·이용규·황덕현(2022)
23	원자력 정책과정에서 옹호연합 신념과 위협경직성 전략에 관한 연구	김예슬·이동규(2022)
24	음주운전처벌 법령강화 정책의 변동 연구: 윤창호법을 중심으로	강애라·남태우(2023a)
25	민식이법 제정과정을 통해서 본 교통정책 흐름의 변화 분석	강애라·남태우(2023b)
26	Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 중대재해처벌법의 제정과정 분석	장진영·류연정(2023)
27	사건관련 정책학습 모형을 적용한 관광안전관리 정책변동과정 분석: 핼러윈 축제의 현장 이태원 참사 사례를 중심으로	김민경·김경희·이훈(2025)

3. 자료의 분석

1) 개방 코딩: 개념의 식별과 범주화

본 연구는 27편의 안전정책 변화와 관련된 연구논문을 분석하여 반복적으로 나타나는 개념과 범주를 개방 코딩을 통해 도출하였으며, 이러한 과정을 통해 도출된 개념을 범주화하였다. 연구논문의 초록에 한정하지 않고 논문의 내용 전체를 분석 대상으로 활용하였다. 특히, 정책문제의 형성, 정책대안 논의, 정책조정 과정, 정책의 제도화 등과 같은 정책변화 과정에서 나타나는 주요 요인을 중심으로 논문자료를 분석하였다. 이는 개별 안전정책 변화에서 나타나는 현상을 분석하기보다는 다양한 사례분석을 통해 공통적으로 나타나는 주요 요인을 도출하는 것을 목적으로 하였다.

대형 및 공공사고의 발생과 유사 사고의 반복으로 인하여 사회적 관심이 형성되는 패턴이 공통으로 확인되었다. 이후 언론보도와 시민단체의 활동 등으로 인하여 정책실패에 대한 사회적 공감대가 형성되어 정책변화에 대한 요구로 연결되었다. 정책변화의 과정에서 정치환경의 변화, 정책결정 기구의 작동, 정책대안의 축적 등이 주요 개념으로 도출되었으며, 고유의 신념체계를 갖는 연합 간의 갈등과 정책중개 과정을 통해 정책변화가 나타나는 것이 확인되었다. 이러한 개방 코딩을 통한 사례, 개념, 범주의 관계는 <표 2>와 같으며, 도출된 11개의 범주 간의 관계는 다음 단계인 축 코딩을 통해 분석하였다.

<표 2> 개방 코딩을 통한 자료의 범주화

사례(예시)	개념	범주
가습기 살균제 사건, COVID-19 사태, 헬러원 축제 압사 사고, 어린이 교통사고	대형·공공사건 발생으로 사회적 충격 발생	사회적 관심 사건
산업현장 사망사고, 아동 성폭력 사건, 북한 도발 사건, 후쿠시마 원전사고	유사사건 발생으로 인한 현 제도의 문제 인식	
언론 집중, 시민·환경 단체 및 사고 피해자 가족의 활동, 국민서명 운동	언론보도, 시민단체 활동으로 정책 실패 공론화	정책실패 사회화
선거 공약, 정권교체, 국정과제 재설정, 국회 의석수 변경	정권교체와 같은 정치환경 변화로 정책순위 재조정	정치환경 변화
국회 심의 개시, 정부 중심의 위원회, 부처 간 협의·TF 작동	정책결정 기구 작동으로 정책변화의 도구적 기능	정책결정 기구 작동
정책변화로의 실패 경험, 유사 사건의 지속적 발생	과거 실패경험을 통한 정책변화의 필요성 강화	과거정책 실패학습
법안 발의안, 전문가 정책연구 활동, 유사한 법령 및 관련 지침	유사정책 대안의 축적으로 정책변화의 기술적 기능	정책대안 축적

규제찬성(안전) vs 규제반대(경제성), 입지찬성(정부) vs 입지반대(시민단체)	국민안전과 경제성 가치 신념의 정 책대립 발생	신념체계 연합 간 갈등
법안의 계류, 부처·이해관계자 간 대립 합의 실패	신념체계 간 갈등으로 정책적 타협 한계 발생	정책중개 작동 의 필요성
대통령, 정부부처, 국무조정실, 국회 부지선정위원회, 공론화위원회	정치적·제도적 권한을 가진 정책행 위자의 개입	정책중개자 개 입
정책의 적용 범위 조정, 단계적 시행, 유예 규정 적용	정책을 통해 정책대안 조정 및 합의 안 도출	정책대안 조정·채택
신규 법의 제정, 기존법령의 개정, 관련 규칙의 시행	조정된 정책대안이 법과 제도화 형태	정책의 제도화

2) 축 코딩: 안전정책 변화의 패러다임 모형

축 코딩은 개방 코딩을 통해 도출된 범주들을 체계적으로 연결하여 범주 간의 관계를 규명하는 것이며, 이러한 관계의 모형은 Strauss와 Corbin(1990)에 의해 패러다임 모형으로 제안되었다. 이러한 모형은 어떤 현상에 대하여 ‘누가, 언제, 어디서, 어떻게, 어떤 결과를 가져왔는지’에 대한 질문에 대한 답을 구조화하기 위해 인과적 조건, 중심현상, 맥락적 조건, 중재적 조건, 그리고 상호작용 전략과 결과로 구성된다(박재곤, 2017). 개방 코딩에서 도출한 안전정책 변화의 범주들을 패러다임 모형에 따라 재배치한 결과는 <표 3>과 같다. 이 단계에서는 각각의 정책변화 사례에서 반복적으로 나타나는 범주 간 인과관계와 상호작용을 분석하여 정책변화의 과정을 설명하는 것을 목적으로 한다.

〈표 3〉 패러다임 모형에 따른 자료의 범주화

패러다임	범주	개념적 의미
인과적 조건	- 사회적 관심사건 - 정책실패의 사회화	사건발생으로 기존 안전정책의 한계를 인식하며, 언론보도와 시민단체의 문제 제기 등으로 해결해야 할 정책문제로 전환
중심현상	- 신념체계 연합 간 갈등 - 정책중개 작동 필요성	국민 안전과 경제(기술)성장 가치를 신념으로 하는 연합 간 대립이 나타나며, 갈등 조절을 위해 정책중개 과정이 작동
맥락적 조건	- 정치환경의 변화 - 정책결정 기구 작동	중심현상이 작동하기 위한 환경·도구적 요인으로 정책변화가 나타날 수 있도록 하는 배경요인으로 작동
중재적 조건	- 과거 정책실패 학습 - 정책대안의 축적	정책변화의 결과로 이어지기 위한 기술적 요인으로 과거 정책대안의 준비 정도에 따라 정책변화로 가능성의 달라짐
상호작용 전략	- 정책중개자의 개입 - 정책대안의 조정	정책결과 산출과정에서 신념 간의 갈등을 정책중개자가 개입하여 합의와 조정과정이 진행되면 이 과정에 정책의 내용이 결정
결과	- 정책대안의 선택 - 정책의 제도화	정책대안을 중심으로 갈등과 조정 과정을 거쳐 연합 간 합의된 정책대안을 선택하며, 이러한 결과는 법과 제도화로 나타남

(1) 인과적 조건: 사회적 관심사건 발생과 정책실패의 사회화

인과적 조건은 어떤 현상을 유발하거나 변화를 일으키는 사건 또는 현상을 말한다. 사건 발생으로 인해 정책실패에 대한 사회적 인식이 확산되면서 정책변화를 촉발하는 요인으로 작용하기 때문에 인과적 조건으로 분류하였다. 안전정책 변화를 촉발하는 직접적인 요인으로 사회적 관심사건의 발생과 이로 인한 언론보도의 집중, 피해자 집단의 활동, 정책실패에 대한 문제 인식 등이 범주에 포함된다. 한국의 안전정책 변화의 특징은 사회적 관심사건을 계기로 정책의 변화가 나타나는 사건 중심적 구조이다. 이는 정책변화가 점진적으로 이루어지기보다는 외부 충격을 계기로 사회적 문제가 인식되는 형태를 의미한다. 사고의 예방을 위한 평가 및 점검을 통해 선제적으로 대응하기보다는 대형 사고와 같은 관심사건의 발생으로 정책실패를 인정하고 이를 해결하기 위한 정책변화의 필요성을 정당화하는 인과적 조건으로 나타났다.

대형 사건이나 공공사고로 인한 충격은 정책변화를 요구한다. 2011년 가슴기살균제 사건 발생 초기에는 영유아의 개별적인 호흡기 질환으로 인식되었으나 피해자 수가 증가함에 따라 가슴기살균제와 원인 미상의 폐 손상과의 인과관계에 대한 전문가들의 발표와 피해자 집단의 활동을 통해 사회적 문제로 인식되었다(이영웅·이동규, 2020). 이는 특정 제품의 개별 피해 문제가 과학적 검증과 피해자 담론을 통해 정부의 화학물질 관리 부재라는 정책실패로 드러난 사례로 볼 수 있다. 2003년 대구 지하철 화재로 인한 사회적 충격은 언론을 통해 확산되면서 해결해야 할 핵심 의제를 형성하였다(이종열·손원배, 2012; 김춘석·하민지·이동규, 2013). 이 과정에서 기존 화재 대응체계에 대한 한계가 사회적 문제로 인식되었다. 2018년 음주운전 사건인 윤창호 사망사고와 2019년 어린이 보호구역 교통사고인 민식이 사망사건은 언론과 온라인 소통 플랫폼인 국민 청원을 통해 국민적 관심과 처벌 기준 강화에 대한 국민적 지지가 급작스럽게 증가하였다(강애라·남태우, 2023a; 강애라·남태우, 2023b). 이러한 사례들의 공통점은 언론을 통해 사회적 관심이 증가하고, 이로 인한 정치적 압박으로 해결해야 할 정책문제로 부상한다는 점이다.

사회적 공감대가 큰 대형 사건뿐만 아니라 연속적인 유사 사건의 발생과 같은 사건의 반복성으로 인해 정책의 변화가 나타났다. 2016년 스크린도어, 2018년 화력발전소, 2020년 물류창고 사망사고와 같은 산업현장에서 노동자들의 지속적인 사망사건의 발생으로 인해 기업의 형사적 책임을 강화하는 제도적 변화가 발생하였다(이영채·이동규, 2022; 장진영·류연정, 2023). 2008년 조두순, 2010년 김기태, 2010년 김수철의 아동 성폭력 사건이 지속적으로 발생함에 따라 가해자에 대한 강력한 처벌을 요구하는 사회적 목소리가 높아졌다(이동규·박형준·양고운, 2011). 1999년, 2002년 두 차례의 연평해전, 2009년 대청해전,

2010년 천안함 침몰사건, 2010년 연평도 피격사건 등 지속적인 북한의 도발로 국방정책 및 대북정책의 변화가 나타났다(이동규, 2014). 이러한 현상은 과거 단일사건으로는 정책변화로 이어지지 못했던 실패의 경험이 반복적인 사건의 축적을 통해 정책변화를 촉발하는 구조로 작동함을 보여준다.

안전정책 변화에 대한 요구는 국내의 사건뿐만 아니라 국외의 사건으로도 나타났다. 2011년 후쿠시마 원자력 발전소 사고로 인하여 국내 원자력 에너지 정책에 대한 국민 여론이 변화하면서 정책변화의 계기로 작동하였다(권태형·전영준, 2015; 김영준·이찬구, 2018; 현상진·문광민, 2019; 김예슬·이동규, 2022). 2015년 터키에서의 김군 IS테러단체 가담사건과 프랑스 파리 연쇄테러 사건으로 인하여 과거 10년 이상 합의안을 도출하지 못했던 테러방지법 제정 논의가 시작되는 계기가 되었다(김민정·조민효, 2017). 국외에서 발생한 사건들은 국내의 정책환경에 직접적인 영향을 미치기보다는 해당 위험요인에 대한 사회적 인식의 변화라는 간접적으로 기존 제도를 재검토하게 하는 요인으로 나타났다. 이처럼 관심사건의 발생과 그로 인한 문제의 흐름변화는 분석 대상 논문에서 공통으로 확인되며, 안전정책 변화과정에서 사회적 사건 발생이 인과적 조건으로 작용함을 확인할 수 있다.

(2) 중심현상: 신념체계 간 갈등과 정책중개의 필요성

중심현상은 행위자 간 상호작용과정에서 나타나는 핵심적인 현상이다. 정책변화에서 서로 다른 신념체계의 연합 형성과 대립은 정책행위자 간 상호작용과 정책산출에 구조적 영향을 미치기 때문에 중심현상으로 분류하였다.

원자력 에너지 안전정책의 경우 서로 다른 신념체계를 갖는 옹호연합이 형성되었다. 기술을 중심으로 한 경제성 신념을 갖는 원자력 에너지 찬성연합과 사전예방을 통한 국민 안전의 신념을 갖는 반대연합으로 구분된다. 찬성연합은 정부 부처, 원전 관련 공공기관, 보수 정치권 및 여론 등이며, 반대연합은 시민단체, 진보 정치권 등으로 구성되어 있으며, 이들 연합의 고유한 신념에 따라 정책적 합의에 이르지 못하였다(권태형·전영준, 2015; 현상진·문광민, 2019). 방사성폐기물 처분장 입지 선정 과정에서도 방폐장 건설을 위한 정부와 공공기관 중심의 찬성연합과 원전의 위험성에 대하여 해당 지역의 국회의원과 지역 주민을 중심으로 한 반대연합의 갈등이 나타났다(민경세·김주찬, 2010). 감염병 예방정책의 변화과정에서는 원격의료 도입 찬성연합은 대통령, 기재부, 산업계, 당시 여당, 여론 등으로 구성되었으며 원격의료 도입 반대연합은 당시 야당, 대한의사협회, 대한간호협회, 대한병원협회, 대한약사회, 시민단체 등으로 구성되었다(김모모·이찬구, 2021). 환경피해보상 정책의 경우 환경보전을 신념으로 하는 환경부 중심의 입법 찬성연합과 경제발전 신념의 산업통상

부와 산업계 중심의 입법 반대연합의 의견이 극명하게 대립되었다(홍보람, 2019). 생명윤리 정책과정에서도 생명윤리를 신념으로 배아복제를 금지하는 규제 옹호집단과 국가경쟁력을 신념으로 연구치료 목적의 배아 연구 허용을 찬성하는 육성 옹호집단을 들 수 있다. 규제 집단은 보건복지부, 종교계 등이며, 육성집단은 과학기술부, 생명공학계 등으로 구성되어 대립이 진행되었다(김인자·박형준, 2011).

이러한 서로 다른 신념을 갖는 극명한 대립은 분석 대상 논문 전반에서 반복적으로 나타났다. 정책대안의 조정 과정에서 정책실패라는 문제해결을 위해 실질적인 대안의 논의와 합의에 중심을 두기보다는 각각의 신념체계에 기반하여 서로 다른 정책적 방향과 해결 방안을 주장하는 갈등 관계가 나타났다. 이러한 갈등의 조정은 이해관계자 간 합의로 이루어지는 경우보다는 새로운 정책행위자의 활동에 의한 정책중개 과정으로 이어졌다.

(3) 맥락적 조건: 정치환경의 변화와 정책결정 기구의 작동

맥락적 조건은 어떤 현상을 둘러싼 상황적 속성들을 의미하며, 중심현상이 일어나는 상황을 구체적으로 표현해 주는 현상으로 정치적 관심 집중과 정권교체와 같은 정치환경의 변화가 포함된 정치 변화라는 범주가 도출되었다. 중심현상이 나타나는 상황을 구체적으로 살펴보면, 사회적 관심 증가에 따라 대통령·국회의원 후보들이 관련 문제를 선거공약으로 채택하고 당선 이후에 이를 국정과제로 연결하여 정치적 동력이 형성되었다. 또한, 이러한 정책변화를 위해 국회와 같은 제도적 기구가 작동하였다. 구체적인 사례를 보면 다음과 같다.

정권교체는 안전정책 변화를 가속시키는 요인으로 작용하였다. 「생명윤리 및 안전에 관한 법률」 제정 과정의 경우 김대중 정부에서 노무현 정부로의 정권교체 과정에서 규제의 필요성이 부각되었으며, 차기 정권의 인수위원회와 보건복지위원회가 이해관계자 간 갈등을 조절하여 법령이 제정되었다(김인자·박형준, 2011). 「탈원전 에너지정책」의 경우 원전의 안전성 문제를 제기한 대통령 후보의 당선으로 인하여 기존의 원전을 이용한 안정적 에너지 공급 정책에서 탈원전 정책으로의 변화가 나타났다(박수경·장동현, 2019). 「전기용품 및 생활용품 안전관리법」은 구매대행 업체 등을 통해 판매되는 제품의 안전을 관리하기 위해 시행되었으나 과도한 규제로 인해 논란이 되었다. 당시 차기대선 후보가 해당 법령의 문제점을 언급하면서 폐지를 공개적으로 지지하였으며, 관련 이해관계자 집단은 당내 국민 경선 인단에 직접 참가하여 해당 후보자를 지지함으로써 정책변화로 이어지는 데 기여하였다(김유진·이용규·황덕현, 2022).

정책결정 기제의 작동에 따라 정책변화가 나타났다. 정책결정 기제는 국회의 심의와 같은 정책결정 기구 등이 작동하는 제도적 장치를 의미한다. 「중대재해처벌법」은 과거 지속

적인 산업현장 사고가 발생하여 정책변화에 대한 사회적 요구가 지속됨에도 불구하고 발의된 법안도 좀처럼 논의되지 않는 상태로 국회 심의는 정체되었지만, 2020년 11월 그동안 진행되지 못했던 법안 논의가 극적으로 추진되면서 본회를 통과하여 법령이 제정되었다(장진영·류연정, 2023). 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」은 환경오염 피해에 대한 정책대안이 지속적으로 제기되며, 유사 법안들이 발의되었으나 정책결정이 장기간 지연되었다. 사건 이후 국회의 심의 절차가 본격화되면서 과거에 분산되어 있던 정책대안이 통합되어 법 제정으로 이어졌다(홍보람, 2019). 이처럼 과거 멈추어 있던 국회의 심의 절차가 사회적 사건을 계기로 재개되면서 정책변화가 다시 추진되는 현상이 나타났다.

(4) 중재적 조건: 정책실패 학습을 통한 정책대안의 축적

중재적 조건은 특정한 흐름 내에서 취해지는 상호작용 전략을 촉진하거나 억제하기 위해 작용하는 현상이다. 정책 결정에 영향을 미치는 제도적·행정적 여건으로 과거 발의된 유사 법령과 전문가들이 제안한 정책대안의 축적으로 볼 수 있다. 이러한 정책대안의 축적은 정책문제를 해결할 가능성을 높이는 요건으로 작용하여 중재적 조건으로 분류하였다. 이러한 범주는 과거 발의된 법령안을 재검토하는 형태로 나타났다.

「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」의 경우 과거 국회에서 발의된 유사한 3건의 법안을 기반으로 보완과 통합 과정을 거쳐 법령이 제정되었다(홍보람, 2019). ‘어린이 보호구역 교통사고에 대한 가중처벌’과 관련해서는 과거부터 이어진 교통사고로 인한 어린이 사망사건의 관심 증가로 어린이 교통안전과 관련된 법령 80건, 「특정가중처벌 등에 관한 법률」이 3건 발의되어 논의되고 있는 환경에서 정책의 변화가 일어났다(강애라·남태우, 2023a). 「원자력안전법」의 제정 과정에서 원자력과 관련하여 기존 규제의 개선안, 규제 조직 분리 신설안, 행정조직 개편안 등 다양한 대안이 축적된 상황에서 사건 발생을 계기로 이를 중심으로 정책변화가 추진되었다(김영준·이찬구, 2018). 이처럼 과거부터 논의되던 정책대안의 축적은 안전정책 변화를 일으키는 실질적인 선택지의 역할을 함으로써 정책변화를 가능하게 하는 기술적 기반이 된다고 볼 수 있다.

(5) 상호작용 전략 및 결과: 정책중개자로 인한 조정과 제도화

상호작용 전략은 현상을 다루고 조절하기 위해 쓰이는 전략이며, 이러한 과정을 통해 최종적으로 나타난 산출물이 결과이다. 정책변화의 과정에서 서로 다른 신념체계의 연합 간 갈등이 일어나는 정책환경에서 정책중개자의 개입으로 정책대안의 조정 과정을 거쳐 법령의 제·개정과 같은 제도적 변화로 나타났다. 정책중개자는 이해관계자 간 갈등을 조정하고

정책대안을 조율하는 역할을 하는 행위자를 의미한다. 실제 정책변화 과정에서는 대통령, 국회, 정부부처 등 다양한 정책행위자가 정책의 조정과정에서 권한과 갈등의 조정방식에 따라 다른 형태로 나타난다.

원자력 에너지 안전정책 변화과정에서 정책중개자인 대통령의 권위에 의해서 정책방향이 결정되었으며(권태형·전영준, 2015; 현상진·문광민, 2019), 방사성폐기물처분장 입지 정책 과정에서는 부지선정위원회의 정책중개를 통해 폐기물처리장의 안전성을 확인·검증함으로써 갈등이 해결되었다(민경세·김주찬, 2010). 원격의료 도입 정책의 대립과정에서는 COVID-19 사태 이후 일부 집단의 구조적인 변화와 함께 국회의 정책중개를 통해 정책변화가 발생하였다(김모모·이찬구, 2021). 생명윤리 정책변화 과정에서는 대립관계를 해결하기 위해 국무조정실이 정책중개자로서 활동하여 관련 법령을 제정하였다(김인자·박형준, 2011). 이들 사례에서 공통으로 확인되는 것은 정책대안을 중심으로 극명하게 대립하는 정책환경에서 대통령, 정부 부처, 국회 등 다양한 정책중개자가 등장하며, 이들은 신념체계 간 갈등을 합의 가능한 정책대안으로 조정하였다. 이러한 상호작용은 정책변화의 교착상태를 해소하며 정책의 제도화로 이어지는 중요한 역할을 하였다.

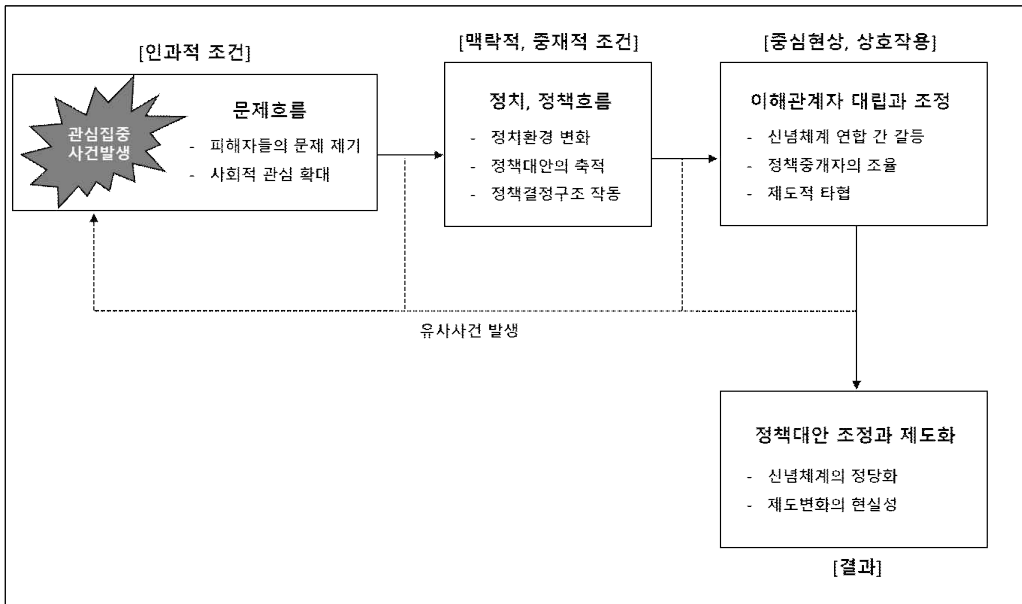
축 코딩 분석 결과를 정리하면 안전정책 변화의 시작인 인과적 조건은 사회적 관심사건의 발생과 이에 따른 정책실패의 사회화이며, 맥락적 조건인 정치환경과 정책결정 기구의 작동으로 인해 중심현상인 신념체계 간 갈등으로 이어진다. 중재적 조건으로 과거의 사고나 정책실패에 대한 경험과 준비된 정책대안이 작용하여, 정책중개자의 조정과 합의 과정을 거쳐 법과 제도화의 형태로 정책변화가 이어지는 것을 보여준다. 이러한 축 코딩 과정을 통해 안전정책 변화과정에서 주요 범주 간의 상호작용 관계를 체계적으로 설명할 수는 있지만, 정책변화를 이해하기 위한 이론적 일반화를 설명하기에는 한계가 있다. 이에 따라 축 코딩 분석에서 나타난 상관관계를 기반으로 이들 간의 범주를 통합 및 재구성하는 선택 코딩을 통해서 정책변화의 이론적 구조를 설명하였다.

3) 선택 코딩: 안전정책 변화과정의 이론적 모형화

축 코딩이 안전정책 변화과정에서 반복적으로 나타난 범주와 범주 간의 관계를 경험적으로 설명하는 과정이라면, 선택 코딩 분석은 안전정책 변화의 구조적 특성이 반영된 이론적 모형을 제시하는 단계이다. 개방 코딩에서 추출한 범주와 축 코딩에서 확인된 범주 간의 구조적 관계를 기반으로 <그림 1>과 같이 안전정책 변화모형으로 구조화하였다. 안전정책 변화는 인과적 조건인 사회적 관심사건의 발생과 문제흐름 형성으로 시작되며 맥락적·중재적 조건인 정치·정책 흐름이 복합적으로 작용하여 이해관계자의 대립과 조정이라는 상호

작용이 이루어지는 중심현상을 거쳐 축소된 정책대안의 선택이라는 결과로 이어진다. 안전 정책 변화는 단계별 순차적 흐름으로 연결되지만, 정책의 문제나 정책의 대안을 둘러싼 논의가 중단되거나 제도화로 이루어지지 않으면 유사한 사건이 다시 발생하는 특징이 나타난다. 각 단계를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

〈그림 1〉 안전정책 변화의 구조 모형



안전정책 변화는 단순히 사건 자체보다는 피해자의 고통과 권리 요구, 정책실패에 대한 사회적 위험인식의 확산으로부터 촉발된다. 이를 통해 정책실패의 사회화라는 문제흐름의 변화가 정책변화가 발생하게 하는 인과적 요인으로 작동한다. 즉, 사회적 인식의 정도에 따라서 정책의제로 설정되거나 앞으로 해결해야 할 문제 수준에서 멈추는 현상으로 나타났다. 이러한 현상은 인명피해가 크게 발생하거나 사건의 반복성이 높을수록 다음 단계로의 구조적 변화의 가능성이 높아진다. 문제의 인식 이후에는 정치 및 정책환경의 결합이 실제 제도로의 변화로 이어지는 매개적 요인으로 작용하며, 정치가 주도하는 특징을 갖는다. 정권의 교체, 국회 의석수의 변화와 같은 정치적 구조변화를 통해서 해결해야 할 정책의제로 부상하며, 과거 유사 법령의 입법 발의안, 전문가의 정책연구 등으로 만들어진 유사정책은 정책을 결정하기 위한 기술적 가능성을 높인다. 또한, 위의 두 가지 조건이 준비되었어도 국회와 같은 정책결정 기구의 작동은 정책변화를 위한 필수적 요건으로 볼 수 있다. 이처럼 정

치 및 정책환경의 결합 단계는 정책실패에 대한 문제 수준에서 제도의 변화로 이어질 수 있는 필수적인 요건을 갖추게 되는 단계이며, 이 단계의 진행 여부에 따라 정책산출로 연결되거나 정책대안 수준에서 멈추게 된다. 정치 및 정책의 흐름 이후에 안전정책 변화의 대한 구체적인 정책내용에 대한 논의는 단일한 정책방향으로 이어지기보다는 이해관계자 간의 대립과정으로 연결된다. 각 이해관계자 간의 대립을 통해 정책의 방향과 방법을 구체화하는 단계로 나타나며, 안전정책의 실질적인 내용이 결정되는 과정을 확인할 수 있다. 국민 안전을 신념으로 하는 규제찬성 연합과 경제성을 신념으로 하는 규제반대 연합은 정책대안을 중심으로 극명하게 대립한다. 이 과정에서 정책중개자의 등장으로 대립되는 신념 간의 합의와 타협을 기반으로 정책대안의 구체적인 내용이 조정되어 제도화된다.

정책이 제도화 단계에 도달하기 이전에는 유사한 사건이 반복적으로 발생할 수 있는 구조적 특징이 나타난다. 사건 발생 이후에 정책문제에 대한 사회적 관심이 확산되지만, 정책대안의 조정과 이해관계자 간의 대립과 갈등과정의 장기화에 따라 제도적 변화로 이어지기까지 오랜 시간이 소요되는 경우가 많다. 이러한 정책의 미완결 단계에서는 정책문제가 충분히 해결되지 않았기 때문에 유사한 사건이 반복적으로 나타날 수 있다. 이 과정을 제도화 이전 단계의 특징으로 보고 안전정책 변화모형에서 순환적 구조로 반영하였다. 이러한 유사 사건의 발생은 기존보다 강한 사회적 압박과 정치적 부담으로 인해 정책변화 흐름을 빠르게 촉진한다. 김춘석 등(2013)의 연구를 살펴보면 사회적 관심사건인 2003년 대구지하철 화재 발생 이후 제도적 정책변화로 이어지지 않아 2005년 대구서문시장 화재, 2007년 여수 출입국관리소 화재, 2007년 경기도 의왕시 공장 화재 등 유사한 사건이 지속적으로 발생하였다. 이동규 등(2011)의 아동 성폭력과 관련된 연구에서는 유사 사건이 지속적으로 발생하 수록 정책의 변화가 빠르게 나타나는 것으로 확인되었다. 2008년 12월 조두순 사건, 2010년 2월 김길태 사건, 2010년 6월 김수철 아동 성폭력 사건이 연속적으로 발생함에 따라 정책의 의제화 형성시간이 11개월, 22일, 10일로 나타났으며, 정책결정에 소요되는 기간은 12개월, 49일, 22일로 점차 단축되는 결과로 이어졌다.

정책결과를 구체적으로 살펴보면 정책변화 초기에 제기된 정책대안에 비해 축소된 형태로 정책산출이 나타났다. 이러한 과정은 정책대안의 선정 과정에서 각 옹호연합의 신념체계와 유사한 정책대안을 선정하기 위한 타협이나 현실에서 적용이 가능한 제도 선정을 위한 조정의 결과로 볼 수 있다. 이는 축 코딩 단계에서 도출된 정책대안의 형성과 정책중개자로 인한 정책조정 of 상호작용을 통해 나타나는 개념으로 볼 수 있다. 「중대재해처벌법」의 제정과 관련하여 정책대안을 논의하는 초기 단계에서는 재해예방을 위한 전반적인 제도적 개선이 필요하다고 논의되었지만, 산업계와 노동계의 갈등과 정치적 의견 등으로 인하여 최

종적으로 제정된 법령은 사업주와 경영책임자에 대해 처벌 강화가 주요 내용이었다(장진영·류연정, 2023). 이는 정책실패를 해결하기 위한 구조적 변화보다는 즉각적인 효과가 나타나는 처벌 중심의 정책변화로 나타난 것으로 보인다. 원자력 안전정책의 경우, 후쿠시마 원전사고 이후에 우리나라 원전의 안전성을 전반적으로 재점검해야 한다는 지적과 함께 원전 축소 및 원자력 정책의 폐지 등이 주요 논의 내용이었다. 하지만 정책결과는 원자력안전위원회 신설과 「원자력안전법」 제정이라는 안전관리 강화에 대한 제도적 변화로 나타났다(김예슬·이동규, 2022). 이는 원자력 에너지정책의 지속 여부와 같은 근본적인 구조적 변화를 논의한 내용에 비하여 기존 시설에 대한 안전관리 중심의 제도적 변화로만 나타났으며, 원자력안전위원회 신설에 관한 내용은 사고 이전부터 논의된 주제로서 새로운 정책변화로 보기에 한계가 있다. 다중이용시설 안전정책의 경우, 이태원 참사 이후 사고유형에 맞춘 단기적인 예방정책보다는 더 포괄적이고 장기적인 국가 재난 안전 체계 개편을 주제로 논의되었다. 하지만 정책변화의 결과는 지자체의 안전관리 의무 강화 및 지침 마련, 관련 기술 적용 등 실현 가능성을 고려한 수준에 그쳤다(김민경·김경희·이훈, 2025).

이러한 사례들을 종합하면 사회적 관심사건 발생 이후, 정책실패 해결을 위해 포괄적이고 구조적인 정책변화에 대하여 논의가 정치 및 정책의 결합, 이해관계자들의 대립과 조정의 단계를 거쳐 진행된다. 하지만 정책대안의 선정 과정에서 정책의 합리성보다는 각 집단의 신념을 기반으로 정책대안의 정당화를 둘러싼 대립과 정책의 현실성 등이 주요 요인으로 작용한다. 이에 따라 사건발생 초기 논의되는 정책실패에 대한 제도의 구조적 변화보다는 이해관계자 간 합의가 가능한 범위의 처벌 및 관리 강화와 같이 축소된 형태의 정책변화가 공통으로 나타났다. 이러한 정책축소는 정책의 후퇴로 보기보다는 이해관계자들의 갈등이 극명하게 대립하는 정책환경에서 제도화할 수 있는 현실적인 선택으로 볼 수 있다.

V. 결론

본 연구에서는 다양한 정책변화 사례를 통합한 후, 공통으로 반복되는 범주를 추출하고 재구성하여 통합적인 안전정책 변화 모형을 도출하는 것을 목표로 하였다. 안전정책 변화 과정을 이해하기 위해, 2010년부터 2025년까지 국내 학술지에 발표된 안전정책 변화 연구 논문을 대상으로 근거이론적 접근을 통해 분석하였으며, 기존에 정형화된 이론적 틀에 의존하지 않고 경험적 맥락을 중심으로 정책변화의 구조를 탐색하였다. 이러한 연구방법은 개별사례 중심의 정책모형의 이론적 틀을 적용하는 연구와는 차별성을 갖는다. 문헌분석은

과학적 객관성 확보를 위해 Wolfswinkel et al.(2013)의 연구에서 제시한 분석 방법을 활용하여 체계적으로 분석하였으며, 이러한 접근방식은 다양한 사례연구 결과를 통합적으로 분석하여 정책변화의 구조적 특징을 도출하는 데 유용한 방법으로 활용될 수 있다. 분석 결과 안전정책 변화는 사회적 관심사건을 출발점으로 정책실패에 대한 사회화, 정치·정책환경의 결합, 이해관계자들의 대립과 조정 과정을 통해 정책결과가 산출되는 변화의 흐름으로 이어졌다. 또한, 이러한 정책결과는 사건발생 이후 초기에 논의되는 구조적인 제도변화에 대한 정책대안과 비교하였을 때 제도적으로 가능한 범위의 정책으로 축소되어 제도화되는 경향이 나타났다.

이론적 의의는 근거이론을 활용하여 안전정책 변화과정의 통합적 구조를 이론적으로 제시한 데 있다. 기존 안전정책 변화에 관한 연구는 특정 사례에 다중흐름모형, 정책옹호연합모형, 사건중심 정책변동모형과 같은 개별 정책모형을 적용하여 정책의 변화과정을 설명하였지만, 안전정책의 고유한 특징인 사건 발생 이후 빠르게 변화하는 정책 속도, 이해관계자들의 극명한 대립 구조, 정책의 실현 가능성에 대한 사전 검증이 어려운 구조 등을 설명하기에는 한계가 있다. 이를 위해 본 연구에서는 다양한 안전정책 사례를 통합적으로 분석하여 반복적으로 나타나는 정책변화의 구성 요소들을 추출하고 재구성을 통해 새로운 이론적 모형을 제시하였다. 이러한 모형은 기존 단일 모형의 한계를 보완하여 한국의 안전정책 모형의 이론적 통합 가능성을 보여준다. 이러한 새로운 이론적 모형의 제시는 근거이론의 방법론 측면에서 중요한 의미를 갖는다(윤건수, 2013). 그러나 다수의 연구를 살펴보면 근거이론 방법을 통해 자료 범주화와 해석으로 완료되는 결과들을 보여주고 있으며, 일부의 연구에서만 새로운 이론적 모형을 제시하고 있다(권향원, 2019; 강혜영, 2018; 문연철·김용훈, 2013). 이러한 기존의 연구 결과들과 비교하였을 때 본 연구에서 제시하는 새로운 이론적 모형의 제시는 근거이론의 방법론적 측면에서 중요한 의미를 보인다.

정책적 의의는 다음과 같다. 첫째, 사회적 관심사건은 정책변화의 출발점이지만, 그것만으로는 정책변화가 나타나지 않는다. 사건으로 인한 정책실패의 사회화 이후 정치·정책의 결합으로 인해 변화의 가능성을 높인다. 둘째, 이해관계자들의 대립과 정책중개 과정에서 실질적인 정책결과가 산출된다. 정책대안에 대한 구체적인 논의는 이해관계자들의 극명한 대립 속에서 이루어지며 이 과정에서의 정책적 갈등은 정책중개자의 조정을 거쳐 정책결과로 나타났다. 셋째, 정책의 결과는 축소된 형태로 나타난다. 사건 발생 이후 주요 논의 내용인 안전제도의 구조적 변화보다는 제도적 요인으로 정책변화가 나타나며, 이는 정책의 후퇴로 보기보다는 이해관계자들이 극명하게 대립하는 환경에서 제도화할 수 있는 현실적인 선택으로 나타났다. 특히, 안전정책의 영역에서는 사회적 압박과 정치적 요구에 따른 단기

적인 대안으로 처벌 중심의 제도로 정책변화가 나타나며, 이는 정책문제의 근본적인 해결이라고 보기에는 어렵다. 향후 장기적인 예방중심의 안전관리 개선을 중심으로 한 안전정책 변화의 접근이 필요하다.

본 연구는 다음과 같은 한계를 갖고 있다. 연구논문을 대상으로 근거이론 분석을 진행하였지만, 분석 대상의 논문들이 저자들에 의해 이미 각각의 이론적 모형이 적용되어 있어 해당 모형을 구성하는 요인으로부터 완전히 독립된 자료로 보기는 어렵다. 또한, 다양한 안전정책 사례를 기반으로 통합적인 정책모형을 도출하는 데 연구의 초점을 두었으며, 개별사례에 적용하여 정책모형을 검증하는 단계까지는 포함하지 않았다. 따라서 향후 최근 안전정책 사례를 적용하여 본 연구에서 제시하는 정책모형의 검증연구가 필요하다. 또한, 본 연구에서는 구체적으로 다루어지지 않은 정책혁신가, 정책중개자 등 정책변화의 영향을 미치는 주요 정책행위자들에 관한 연구를 통해 안전정책 변화모형의 추가적인 연구가 필요하다.

참고문헌

- 강애라·남태우. (2023a). 민식이법 제정과정을 통해서 본 교통정책 흐름의 변화 분석. 「GRI연구논총」, 25(4): 359-385.
- 강애라·남태우. (2023b). 음주운전처벌 법령강화 정책의 변동 연구: 윤창호법을 중심으로. 「치안정책연구」, 37(4): 73-98.
- 강혜영. (2018). 혁신학교 학생의 긍정적 변화과정 탐색: 근거이론에 기초한 사례분석을 중심으로. 「교육문화연구」, 24(5): 471-498.
- 권태형·전영준. (2015). 후쿠시마 원전사고와 국내 원자력정책의 변화: 정책옹호연합모형의 적용. 「행정논총」, 53(4): 245-269.
- 권향원. (2019). 중앙부처 정책과정의 이론적 모형화 연구. 「한국정책학회보」, 28(3): 123-155.
- 김모모·이찬구. (2021). 역동적 외적변수로 인한 정책옹호연합의 신념체계 변화와 정책변동: COVID-19사태와 원격의료 허용 정책 사례. 「한국정책학회보」, 30(3): 451-490.
- 김민경·김경희·이훈. (2025). 사건관련 정책학습 모형(ERPL)을 적용한 관광안전관리 정책변동과정 분석: 헬러원 축제의 현장 이태원 참사 사례를 중심으로. 「관광학연구」, 49(1): 137-159.
- 김민정·조민효. (2017). 테러방지법 정책변동의 다각적 고찰. 「한국행정논집」, 29(2): 381-410.
- 김영준·이찬구. (2018). 다중흐름모형을 적용한 원자력 규제정책의 의제설정과정 분석: 2011년 원자력안전법안 형성을 중심으로. 「한국행정연구」, 27(4): 233-276.
- 김예슬·이동규. (2022). 원자력 정책과정에서 옹호연합 신념과 위협경직성 전략에 관한 연구. 「국정관리연구」, 17(4): 135-165.

- 김유진·이용규·황덕현. (2022). Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 전기용품 및 생활용품 안전관리법 변동과정 분석. 「국가정책연구」, 36(2): 53-79.
- 김인자·박형준. (2011). 과학기술 규제 정책의 형성과 변동 과정분석: 생명윤리 및 안전에 관한 법률을 중심으로. 「한국정책학회보」, 20(1): 111-150.
- 김춘석·하민지·이동규. (2013). 화재사건 이후 정책학습에 관한 탐색적 연구: 국내 대형화재 사고 사례를 중심으로. 「한국위기관리논집」, 9(4): 31-58.
- 남명수·김창수·양기용. (2017). 석면위험과 석면정책변동. 「지방정부연구」, 20(4): 187-212.
- 문연철·김용훈. (2013). 근거이론을 적용한 예비역단체의 국방정책 참여 특성. 「행정논총」, 51(2): 257-282.
- 민경세·김주찬. (2010). 방사성폐기물관리사업의 정책변동 사례연구: 정책옹호연합모형(ACF)의 적용을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 17(3): 247-269.
- 박상철·이용규. (2019). 문헌 고찰을 위한 근거이론방법의 활용: 디지털 환경에서의 그림자 노동 개념 도출. 「지식경영연구」, 20(2): 183-195.
- 박수경·장동현. (2019). 원자력 정책 변동에 관한 연구: 후쿠시마 원전 사고 전후를 중심으로. 「한국콘텐츠학회논문지」, 19(6): 222-235.
- 박재곤. (2017). 근거이론을 적용한 군 조직의 보안수준 변화요인 연구. 「한국경호경비학회」, 53: 281-303.
- 안혜원·류상일. (2007). 행정학에서 재난관리분야의 학문적 연구경향. 「한국콘텐츠학회논문지」, 7(10): 183-190.
- 윤건수. (2013). 경험의 의미와 질적 연구의 연구 과정: 근거이론에 대한 사례를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 17(2): 163-200.
- 윤나래·송정은. (2017). 한류 연구에 대한 질적 메타분석: 연구참여자 내용 분석을 중심으로. 「문화콘텐츠연구」, 10: 7-38.
- 이동규. (2014). 북한도발사건 이후 정책변동과 정책학습 연구: Birkland의 사건중심 정책변동 모형을 중심으로. 「한국위기관리논집」, 10(5): 101-121.
- 이동규·김지애·심은희. (2014). 초점사건관련 정책학습 모형(ERPL)을 활용한 정책과정 연구: 재초점된 사건으로의 영화 도가니 사례(성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법 개정안 제6조)를 중심으로. 「한국위기관리논집」, 10(9): 153-177.
- 이동규·박형준·양고운. (2011). 초점사건 중심 정책변동 모형의 탐색: 한국의 아동 성폭력 사건 이후 정책변동을 중심으로. 「한국정책학회보」, 20(3): 107-133.
- 이영웅·이동규. (2020). 초점사건의 재구성(reconstruction)과 정책학습 유형 간의 시차성(Time Lag)이 ERPL 모형(Event-Related Policy Learning Model)을 정교화할 수 있는가?: '가습기살균제 특별법' 제정 과정을 중심으로. 「한국정책학회보」, 29(2): 123-156.
- 이영채·이동규. (2022). 재난 및 안전 정책과정에서 정책학습 증거를 확인할 수 있는가?: '산업안전보건법' 전부개정 및 '중대재해 처벌 등에 관한 법률' 제정을 중심으로. 「현대사회와 행정

- », 32(1): 173-204.
- 이재윤·김수정. (2016). 국내 재난 관련 연구 동향에 대한 계량정보학적 분석. 「정보관리학회지」, 33(4): 103-124.
- 이재은. (2009). 한국 행정학에서의 위기관리 연구경향 실증분석: 1987년부터 2007년까지의 연구 논문을 중심으로. 「한국콘텐츠학회논문지」, 9(6): 300-308.
- 이종열·손원배. (2012a). Birkland의 정책학습 모형에 따른 학습과정과 정책변화에 관한 연구: 대구 지하철 화재 사례를 중심으로. 「행정논총」, 50(3): 263-293.
- 이종열·손원배. (2012b). 승레문화재사건을 통해 본 정책학습과 변동에 관한 연구: Birkland의 정책학습 모형을 중심으로. 「한국위기관리논집」, 8(3): 45-66.
- 이주호·류상일. (2016). 한국의 재난안전정책 연구경향 분석: '한국위기관리논집'을 중심으로. 「Crisisonomy」, 12(12): 1-12.
- 이현정. (2016). Birkland의 사건중심 정책변동 모형에 따른 정책변동에 관한 연구: 메르스 사례를 중심으로. 「현대사회와 행정」, 26(2): 231-268.
- 장진영·류연정. (2023). Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 중대재해처벌법의 제정과정 분석. 「의정논총」, 18(2): 53-79.
- 조규호. (2006). 기업가정신 국제 비교연구를 위한 근거이론적 연구모형 제시. 「한국창업학회」, 1(2): 99-116.
- 지연정. (2024). 질적연구방법으로서 문서분석의 방법적 탐구. 「질적연구」, 10(3): 25-56.
- 천세봉. (2017). 식품안전정책 거버넌스 변동에 관한 분석. 「한국자치행정학보」, 31(4): 365-386.
- 최미옥. (2013). 환경재난의 정책형성에 관한 연구: 1991년과 2008년 낙동강 폐놀 유출 사건의 비교를 중심으로. 「GRI연구논총」, 15(1): 91-112.
- 함지현·박나라. (2020). 안전정책 형성의 다중적 흐름: 초점사건, 정부조직개편과 정치변동. 「한국치안행정논집」, 17(1): 257-282.
- 허준영·권향원. (2016). '일과 삶 균형' 저해요인에 관한 탐색적 이론화 연구: 세종시 중앙부처 공무원에 대한 근거이론의 적용. 「행정논총」, 54(2): 1-30.
- 현상진·문광민. (2019). 탈원전 에너지정책의 변동 분석: 정책옹호연합모형과 다중흐름모형을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 30(3): 97-129.
- 홍보람. (2019). 다중흐름모형과 정책옹호연합모형 적용을 통한 환경오염피해구제법 도입과정 분석. 「입법과 정책」, 11(3): 309-331.
- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2): 27-40.
- Glaser, B. G., Strauss, A. L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Aldine Transaction.
- Strauss, A., Corbin, J. (1990). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*. CA: Sage Publications, Inc.

Wolfswinkel, J. F., Furmueller, E. and Wilderom, C. P. M. (2013). Using Grounded Theory as a Method for Rigorously Reviewing Literature. *European Journal of Information Systems*, 22(1): 45-55.

ABSTRACT

Theoretical Modeling of Safety Policy Change: A Grounded Theory Approach Analyzing Research Papers

Dongwook Kwon & Kwanpyo Bae

The purpose of this study is to present a theoretical model of the process of safety policy change through a grounded theory approach. An integrated policy model was derived by extracting and reorganizing categories from safety policy research papers published between 2010 and 2025. Changes in safety policy result in policy outcomes through social events, political and policy environments, and compromises among policy actors. The theoretical significance is that it presents an integrated structure of policy change and demonstrates the applicability of Korea's safety policy model by complementing the limitations of existing models. Policy implications, include that incidents and the political and policy environment increase the possibility of policy change, and policy results are expressed in a reduced form through the coordination of policy intermediaries.

【Keywords: safety policy, policy change, grounded theory, literature review】