노 동 정 책 연 구
2025. 제25권 제1호 pp.131~162
한 국 노 동 연 구 원
http://doi.org/10.22914/jlp.2025.25.1.005

연구논문

정책변동의 성패요인에 대한 탐색적 연구 : 근로시간제도 사례를 중심으로

이 성 희*

근로자의 시간주권을 위한 근로시간제도는 사회적, 경제적 변화에 따라 변동된다. 과거의 정책변동과정을 이해하는 것은 향후 정책변동의 성공을 위한 선제적이고 필수적인 과정일 것이다. 이에 본 연구는 지난 근로시간제도 변화에 주목하여, 제도의 성공과 실패에 영향을 미친 요인은 무엇이었는지 탐색하고자 하였다. 세부적으로 문재인 정부와 윤석열 정부에서 추진된 각 근로시간제도의 변동과정을 살펴보았으며, 정책변동의 대표적 이론 중 단절적 균형이론(PET)과 문제화 과정(WPR)을 통해 정부 간 차이점을 비교하고자 하였다.

분석결과, 근로시간제 정책변동의 성패는 다음과 같은 차이에서 발견되었다. 첫째, 변동을 위한 정책이미지가 형성되었더라도, 문제화 과정을 통한 충분한 재현 및 옹호가 있어야 정책변동은 성공한다. 둘째, 행정부의 의지와 더불어 국회 및 다른 정부기관의 일치된 입장이 나타나야만 정책은 추진될 수 있으며, 분점정부와 같은 비우호적 정책환경에서는 변동에 실패할 가능성이 높아진다. 이를 통해 지난 노동정책의 중요한 제도 중 하나인 근로시간 변동과정을 보다 세밀하게 살펴볼 수 있으며, 정책행위자들이 향후 정책변동 성공을 위해 필요한 전략을 이해해 볼 수 있다.

핵심용어 : 근로시간제도, 정책변동, 단절적 균형이론(PET), 문제화 과정(WPR)

논문접수일 : 2025년 1월 10일, 심사의뢰일 : 2025년 1월 15일, 심사완료일 : 2025년 3월 5일
* 서강대학교 기획처 연구교수(sunghee@sogang.ac.kr)

Ⅰ. 서 론

근로자의 자유와 권리를 보장하기 위한 기본 조건 중 하나는 '시간주권(Time sovereignty)'의 확보이다. 시간주권은 자신의 욕구 및 필요에 따라 시간을 운용할 수 있다는 것으로, 일과 생활을 최적화하고 주체적인 삶을 조직할 수 있음을 의미한다(박경순, 2019; 최희선 · 신진욱, 2022). 시간제한이 없는 관계는 사실 신분 관계나 다름없으므로, 근로시간은 자유의사와 함께 근로계약의 기초이자 필수적 요건이 된다(강성태, 2016). 그러나 근로자들은 과거 장시간 근로라는 불리한 계약관계에 따른 시간주권의 침해로 삶의 질이 저하되었다. 이에 국가는 근로기준법 등을 통해 최대 근로시간을 규제하고, 휴식권을 보장하여 근로자들을 보호하고자 노력해왔다.

한편, 노동과 자본의 관계에 비추어 보면 근로시간 제약은 산업발전에 악영향을 미칠 수밖에 없다. 근로시간은 임금을 비롯한 고용정책과 밀접한 연관을 지님과 동시에 기업의 생산성을 좌우하는 핵심 요인이기 때문이다(조용만, 2020). 특히, 초고령사회 진입을 앞두고 생산가능인구 감소에 따른 노동생산성과 성장잠재력 약화를 고려한 제도의 정비가 필요한 상황이므로(정책브리핑, 2022), 근로시간의 감축만이 최선의 해결책이라고 보기 어렵다. 또한 정보통신기술 발달과 산업유형의 다양화, 나아가 플랫폼 노동의 확대로 유연근무제 및 탄력근무제 등이 적극적으로 도입되며 근로시간에 대한 새로운 이해가 요구되고 있다. 그러므로 근로자가 장시간 노동에서 탈피하고, 시대적 변화를 반영한 제도를 통해 고용상 의무와 개인 생활의 적절한 조화를 이루는 것은 노동정책의 가장 큰 과제이다(김근주, 2020). 근로시간제도가 고정된 제도가 아닌 사회적 흐름에 따른 가변적 특성이 있음을 짐작게 하는 부분이기도 하다.

근로시간은 산업화 이후 근로자의 삶의 질 개선을 위해 선진국을 중심으로 단축되어 왔다. 우리나라도 과거 최대 주 64시간을 적용하고 있었으나, 과도함이 지적되며 단축의 필요성이 제기되었다. 이에 2018년 2월, 주 52시간 근로시간을 보장하는 근로기준법 개정안[1]이 본회의에서 통과되며 법정근로시간이 공식적으로 단

축되었다. 또한 고용노동부의 행정해석[2]도 기존과 달리 '휴일을 포함한 주 52시간'을 최대 근로시간으로 인정하며 제도적 변화가 이루어졌다. 이는 근로시간 단축을 통한 효율적 근무를 추구하면서도 근로자의 복지를 향상시키려는 노력의 일환이라고 할 수 있다. 한편, 근로시간 단축에도 기존의 생산량을 유지하고자 비정규직이 늘어나는 결과가 나타나, 근로자들이 불리한 위치에 놓일 가능성이 존재하기도 한다(백대현 · 이재완, 2020). 여전히 노동정책의 형성과 집행에 있어 노동계와 경영계의 갈등은 피할 수 없는 숙제로 남아있으며, 근로자의 삶의 질과 노동생산성 유지 간 대립은 계속되고 있다(한종희, 2018; 김효준 외, 2021). 특히, 최근 윤석열 정부의 근로시간 제도개편안은 주 52시간 상한제를 보완하기 위한 목적으로 추진되었으나, 정책의 혼선 및 근로권의 퇴행이라는 노동계의 강력한 비판 속에 잠정 보류되었다. 이처럼 정부가 고용 및 노동정책을 추진할 때마다 노사를 비롯한 다양한 정책행위자 간의 갈등이 계속되고 있으며, 노동정책의 전환기를 맞이하고 있는 시점에서 정책실패를 겪는 일이 빈번히 일어나고 있다.

앞서 보았듯 근로시간제를 비롯한 노동정책은 사회·경제적 변화에 따라 계속 변동되는 구조이다. 그러므로 과거를 이해하고 성찰하는 것은 향후 정책변동의 성공을 위한 선제적이고 필수적인 과정이 될 것이다. 더불어 노조, 근로자를 포함한 정책당사자인 국민으로부터 정책변동의 당위성을 획득하기 위해서는 변화의 목적 및 내용을 충분히 이해시킬 필요가 있다. 이에, 본 연구는 과거 노동정책의 변동과정을 살펴보고자 하며, 최근 중대한 변화가 나타났던 근로시간제 변동과정에 주목해보고자 한다. 특히 지난 정부와 마찬가지로 현 정부에서도 정책변동을 추진하였으나, 결과적으로 성공과 실패[3]라는 차이를 나타냈다. 정책변동의 원인은 정책자원과 지지를 포함한 정책환경의 변화, 정책 오류 및 집행조직의 변화 등에 대한 차이에서 비롯되는데(정정길 외, 2022), 이에 따라 정책변동의 성공과 실패가 결

---

1) 근로기준법 2018. 3. 20, 일부개정 내용
〈신설〉 제2조(정의) ① 7. "1주"란 휴일을 포함한 7일을 말한다.

2) 기존 행정해석에 따르면 휴일근로는 연장근로에 포함하지 않아 법정근로시간 40시간, 연장근로 12시간, 휴일근로 16시간(사업장에 따라 휴일이 1일인 경우 8시간)이 가능하여 총 68시간 근로가 가능하였다. 그러나 법 개정을 통해 휴일근로를 포함하여 1주 최대 연장근로를 12시간으로 제한하여 1주 최대 근로시간은 법정근로시간 40시간, 연장근로 한도 12시간을 합한 52시간이다(고용노동부, 2018).

3) 윤석열 정부의 근로시간제도 개편안은 잠정 보류되었는데, 본 연구에서는 이를 정책변동의 실패로 이해하고 분석하고자 한다.

정될 것이다. 또한 점증적 요인을 넘어 정치적 사건 등을 포함한 예기치 못한 변화에 따라 정책의 급격한 변동이 나타날 수도 있다. 이를 고려하여 본 연구는 정책변동을 설명하는 이론 중 점증적/비점증적 변동을 설명할 수 있는 단절적 균형이론(PET : Punctuated Equilibrium Theory)을 바탕으로 근로시간제도의 변화과정을 살펴보고자 한다. 특히, 단절적 균형이론은 상당 기간 안정성을 유지하다 급격한 변화에 따라 정책이 중단되고, 그 후 균형이 유지되는 정책과정을 설명할 수 있어(남궁근, 2021) 해당 정책의 변동과정을 분석하는 데에 적절하다고 판단된다.

이에 본 연구는 해당 질문에 대해 답을 찾고자 한다. 첫째, 정책변동에 영향을 주는 요인은 무엇인가? 둘째, 정책변동의 성패요인은 무엇인가? 이 성패요인을 본 연구는 근로시간제도의 변동과정을 통해 규명해 보고자 한다. 구체적으로 정책변동이 나타난 문재인 정부와 정책변동으로 이어지지 못한 윤석열 정부의 개편과정을 비교하여 영향요인을 확인하고자 하며, 정책변동이론을 적용한 탐색적 연구를 진행하고자 한다. 이를 바탕으로 정책변동과정의 메커니즘을 파악하고, 추후 근로시간제도의 변동 시 고려할 점을 이해하는 것이 본 연구의 목적이라 할 수 있다.

Ⅱ. 이론적 고찰

1. 근로시간제도

가. 개 념

적절한 근로시간은 근로계약 중 가장 중요한 조건으로, 이를 어떻게 규율할지에 따라 관련 법령들이 발전해왔다(김근주 · 이도국, 2019). 근로시간제의 주요 내용에는 시간계산, 탄력적 · 선택적 시간, 연장근로, 휴게시간 등이 포함되어 있다. 이는 근로자의 건강과 안전을 보장하고, 휴식 및 사생활을 보호해 존엄성을 유지하는 장치라고 볼 수 있다(조용만, 2020).

우리나라의 주간 노동시간은 주 52시간 상한제 도입 이후 연평균 2.2%씩 감소하는 추세를 나타냈으나, OECD 가입국 중 중남미를 제외하고 가장 많은 근로시간(2021년 기준 연간 1,915시간)을 기록해 여전히 높은 수준이다(국회예산정책

처, 2023). 현실에서 고려되지 않는 '서비스잔업(연장근로수당 없는 근무)'까지 고려하면, 근로시간 단축은 지속적으로 검토되어야 하는 사안임이 분명하다. 또한 시간 단축을 넘어 근무시간의 유연화가 필요하다는 시각이 확대되고 있다. 역동적으로 변화하는 노동세계 및 새로운 노동형태에 따라 점차 논의가 활발해지고 있음을 알 수 있다(한국노동연구원 편집부, 2017).

나. 제도의 변화

우리나라의 근로시간 단축은 외환위기 당시 대량실업을 극복하고자 시간단축을 통한 일자리 나누기(work-sharing)에서 비롯되었다(고혜원, 2005; 이영주, 2018). 장시간 근로가 '근면함'으로 인식되던 기존 관념이 경제위기로 변화된 것이다(김승택, 2019). 이후, 2003년 근로기준법 개정을 통해 주당 40시간으로 근로시간을 단축하였다. 그러나 연장근로의 한도에 휴일근무가 포함되지 않는 고용노동부의 행정해석으로 최장 근로시간이 68시간처럼 운영되며 장시간 노동 관행은 개선되지 못했다[4](조용만, 2020; 김은주 · 오민홍, 2022).

이러한 부정적 관행을 극복하고자 실근로시간 단축이 주요 의제로 등장하기 시작하였고, 규정 재정비가 요구되었다. 특히, 2012년 성남시 환경미화원들이 성남시에 휴일근무 가산임금을 지급하라는 임금청구소송을 제기하여 문제점이 드러났다. 환경미화원들이 1, 2심 모두 승소하자 국회는 뒤늦게 논의에 착수하기 시작하였다. 국정농단 사태로 잠시 논의가 중단된 이후, 조기 대선에서 승리한 문재인 정부는 근로시간 단축을 주요 공약으로 내세우며 관련 입법이 수면 위로 나타났다(김효준 외, 2021). 이는 문재인 정부의 일자리 정책과 직결되었으며, 입법 무산 시 대통령에 의한 행정해석 폐기까지 언급되며 적극적으로 추진되었다(이데일리, 2017. 11. 23). 결국 2018년 2월, 근로기준법 개정안이 통과되며 단계적으로 시행되었다. 개정안은 '1주란 휴일을 포함한 7일을 말한다'는 조항을 신설함으로써 기존 행정해석은 자동 폐기되었다. 이러한 변화는 주 40시간제 도입 이후 우리나라 근로시간의 가장 큰 변화라고 볼 수 있다(김근주, 2018; 김은주 · 오민홍, 2022).

---

4) 개정된 근로기준법에 따르면 주당 40시간의 법정근로시간이 규정되어 있었다. 문제는 고용부가 1주는 소정근로일에만 해당하고 휴일근로는 별도로 따져야 한다고 해석하면서 주 40시간에 휴일근로 16시간을 더 가산할 수 있었고, 연장근로 12시간까지 합쳐지게 된 것이다(김은주 · 오민홍, 2022).

더불어 근로시간 상한제는 초과근로의 제약을 의미하는데, 노사 갈등의 원인이 주로 초과근로였다는 점에서 제도 개편은 상당한 의미를 지닌다고 볼 수 있다(이진우 · 금종예, 2021).

이후 윤석열 정부가 출범하며 120대 국정과제를 통해 근로시간의 자율성 강조 및 임금체계 개편이 새롭게 논의되었다. 특히, 근로시간의 노사선택권 확대, 규모별 · 업종별 특성을 고려한 연장근로 관리단위 확대, 근로시간 저축계좌제, 선택적 근로제 확대 등의 개편이 추진되었다(대한민국정부, 2022). 이를 바탕으로 고용노동부는 상반기 국회 제출을 목표로 개선안을 마련하기로 하였으며, 연장근로시간의 관리단위를 1주 단위에서 연(年) 단위로 확대하는 방안을 마련하게 된다(고용노동부, 2023). 그러나 노사선택권의 부여와 자율적 근로시간이라는 정책목표와는 달리, 주 69시간까지 근무할 가능성이 제기되며 문제점이 지적되었다. 이에 '후진적 노동시장으로의 회귀', '과로사조장법', '과로사회로의 퇴행' 등 근로자가 위태해진다는 반대 여론이 거세게 나타났다. 결국 윤석열 대통령은 개편안 보완지시를 내렸고, 고용노동부는 국민설문조사와 인터뷰 등을 통해 제도를 보완하는 것으로 입장을 선회하였다(뉴시스, 2023. 4. 25).

이렇듯 근로시간제는 근로자의 건강 및 삶의 질을 개선하기 위해 시간을 단축하는 방향으로 정비되어왔다. 특히 2018년 근로기준법 개정은 주 최대 근로시간이 52시간임을 명확히 함으로써 실근로시간을 단축할 초석을 마련한 점에서 큰 의의가 있다(조용만, 2020). 이후 논의된 윤석열 정부 근로시간 개편안의 경우, 노동시간 유연화에 초점을 두어 고용형태의 다양화에 대응하는 양상을 나타내고 있다. 즉, 근로시간을 '규제의 대상'이 아닌 합리적으로 조정할 '규율의 대상'으로 인식하여 시대의 요구를 반영하는 것으로 보인다(김근주, 2020). 그러나 해당 개편안은 정책목표와는 달리 노동시간 유연성에 따른 고용감소 가능성, 자본가의 이익을 위한 편향된 내용이라는 비판에 직면하였다(장인기, 2023). 이를 통해 근로시간제 개편은 시대적 요구를 반영하여 명확한 사회적 공감대가 형성되어야 가능하며, 노동시장에 미치는 영향과 부작용에 대한 분석과 진단이 지속되어야 함을 알 수 있다(이영주, 2018; 한인상, 2019).

다. 근로시간제도의 선행연구 검토

근로시간제도의 정책과정에 대한 관련 선행연구는 크게 양적/질적/혼합적 연구방법을 기반으로 한 연구로 다음과 같이 요약해 볼 수 있다. 첫째, 양적연구는 주로 근로시간 단축에 따른 영향에 대해 살펴보고 있다. 조경엽(2018)은 일반균형모형을 토대로 근로시간 단축에 따른 경제적 영향을 분석하였으며, 근로시간 단축 시 고용감소와 소득재분배에 따른 소득격차의 확대가 나타날 수 있음을 우려하였다. 백대현 · 이재완(2020)은 비정규직은 오히려 근로시간의 단축을 선호하지 않는다는 분석을 바탕으로 정책적 보완이 필요함을 제시하였다. 장석하 · 유태영(2020)은 설문조사를 통해 근로시간 단축이 근로자의 업무몰입에 긍정적인 효과를 미치고 있음을 분석하여 해당 제도의 순기능을 발견하였다. 심재선 · 김호현(2021)의 연구는 근로시간 단축으로 실근로시간은 단축되었으나, 근로자 만족도는 개선되지 못했음을 확인하였다. 이진우 · 금종예(2021)는 근로시간 단축으로 개인의 노동시간 감소와 함께 부부의 근로시간 격차도 감소됨을 확인하였다. 김은주 · 오민홍(2022)은 300인 이상의 사업장을 대상으로 개정 전후의 직무 및 생활만족도 변화를 분석하였으나, 정책효과는 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 또한 원소정 외(2023)는 여성근로자에게 주 52시간 상한제의 도입에 대한 유의한 변화가 나타나지 않아 실제 효과가 미미함을 확인하였다.

둘째, 질적 연구는 주로 정책(제도)의 변화가 일어나는 과정을 분석하거나, 정책변동의 의의 및 한계점을 논의하고 있다. 또한 향후 정책의 방향성과 보완점을 제시하기도 하였다. 우선 김강식(2014)은 근로시간 단축으로 나타날 부작용을 방지하고자 업무관행과 조직문화의 개선이 필요함을 언급하였다. 또한 김근주(2018 ; 2020)는 시대변화의 대응을 위해 휴식제도 확대 및 탄력근무제 등 새로운 제도를 제안하였다. 비슷한 논의로 이영주(2018)는 근로시간단축법 개정 경과 및 한계를 설명하고, 탄력근무제, 포괄임금제, 휴식권 보장 등 보완책 마련을 촉구하였다. 그리고 황규성(2022)은 우리나라가 획일적 장시간 노동체제에서 분절적 노동체제로 전환하였음을 밝히고, 노동시간에 대한 한국적 개념화를 강조하였다.

셋째, 혼합적 연구로는 정책모형 결합을 통해 변동과정을 살펴본 김효준 외(2021)의 연구를 검토해 볼 수 있다. 김효준 외(2021)는 주 52시간 상한제의 변동과정을 옹호연합모형(ACF)와 사회연결망분석(SNA)를 결합해 설명하였으며, 정책

중재자인 대통령의 역할이 중요하며, 외부 충격에 대한 정부의 변화가능성을 제시하였다. 또한 정부 및 여당의 네트워크는 정책변동에 중요한 영향요인임을 시사하였다. 선행연구들을 통해 근무시간 단축은 어느 정도 긍정적 효과가 나타나고 있음을 확인하였으나, 실제 근로시간이 크게 감축되지는 못해 제도적 보완이 필요함을 알 수 있었다. 더불어 근무시간단축이라는 정책변동에는 대통령과 입법부, 정부 부처 등 정책행위자의 적극적 행태가 큰 영향력을 미치고 있음을 살펴볼 수 있었다. 해당 선행연구들은 주로 제도의 영향요인 및 제도적 보완점에 대해 논의하고 있었다. 반면, 근로시간의 패러다임이 급격히 변화하는 상황에서 제도에 대한 탐색적 논의나 정책적 시사점에 관한 연구는 찾기 어려웠다. 이에 본 연구는 제도의 변화과정을 탐색하여 정책이 나아가야 할 방향성과 정책변동의 성공을 위한 조건을 모색해 보고자 한다.

2. 단절적 균형이론

가. 개 념

정책변동은 통상 이전 정책에서 작은 변화가 일어나는 점증주의적 시각으로 이해된다. 따라서 정책집행은 진화의 과정이며, 정책과정은 학습을 통한 재설계로 이해되어왔다(Pressman and Wildavsky, 1984). 특히, 행위자 간 이해관계가 복잡할수록 정책은 안정을 위해 점증적 현상을 유지하고자 한다(강보경 · 문승민, 2018). 반면, 여러 요인으로 정책이 큰 변화를 맞이하거나 중단되는 경우가 나타나기도 한다. 정책은 서서히 변화하는 과정 외에도 예측 불가능한 충격이나 외부에 의해 평형이 깨지고, 다시 안정화되는 단절적 변화의 패턴이 있다는 것이다(곽선주, 2017; 정창훈, 2017). 이러한 변화를 파악하기 위해서는 점증주의에서 벗어난 새로운 이론이 필요한데, 정책의 안정 및 변화를 포괄하는 단절적 균형이론(punctuated equilibrium theory)을 통해 큰 규모의 정책변동(large-scale changes)을 분석해 볼 수 있다.

단절균형은 정책이 균형상태를 이루어 상당 기간 변화를 경험하지 않다가 급격한 변화가 일어난다는 개념으로, 균형은 점증적 변화가 진행되는 기간이며 단절은 균형평균의 중단을 의미한다(유금록, 2007; 이정희, 2021). 기본적으로 정책은 현

상을 유지하려는 보수적 성격을 지니고 있어, 정책하위체제에 의한 점진적 변화가 일어나거나 균형이 유지된다(True et al., 2007). 그러나 정책이 사회적 충격과 외부 압력을 이겨내지 못하면, 단절된 균형 정책의 도입을 요구받게 되어 단기간에 새로운 제도의 모습으로 나타난다는 것이다(홍원일 · 한종희, 2021). 따라서 단절적 균형이론은 이러한 점진적 변동과 급진적 변동을 모두 포함하며, 전자에서 후자로 이동하는 과정을 다음과 같은 주요 개념을 활용하여 설명하고 있다.

나. 주요 내용

단절적 균형은 정책하위체제(subsystem), 거시정치적 수준(macropolitics), 정책이미지(policy image), 정책독점(policy monopoly), 환류(feedback) 등의 개념을 통해 구성되고 있으며, 구성요소의 비중에 따라 정책의 흐름이 결정된다.

첫째, 체제의 구조 및 규모에 따라 정책을 '하위체제에 의한 정책'과 '거시정치에 의한 정책'으로 구분할 수 있다. 정책하위체제는 정책문제에 관심을 갖거나 영향력을 행사하는 행위자들로 이루어진다. 정책하위체제에서 구성되어 정책의 병렬적 검토가 이루어지게 되면 점증적 변동이 이루어지게 되고, 부정적 환류를 형성한다(True et al., 2007). 따라서 폐쇄적 정책하위체제에서 독점된 정책은 변동을 제한받게 되며, 정책이미지를 고수하려는 경향으로 단절적 변동이 나타나지 않는다(Wood, 2006). 반면, 거시정치적 수준은 정책하위수준과는 달리 정책이 언론 및 정부의 높은 관심을 받으면 과거로부터 급속한 궤도이탈을 통해 더 큰 변동 및 예산의 대규모 변화를 일으키게 된다(김인자 · 박형준, 2016; 강보경 · 문승민, 2018). 이 경우 정책이미지들은 상호 경쟁적 위치에 있으며, 변동을 통해 긍정적 환류를 형성한다(True et al., 2007).

둘째, 이러한 단절적 정책변동은 '정책이미지'의 변화와 경쟁에 따른 것이라 볼 수 있다. 정책이미지는 특정 정책에 대한 대중의 이해를 의미하며, 정책결정의 장(arena)에서 정책목표와 의미를 상호 이해하기 위해 사용된다(Mondou et al., 2014). 따라서 하나의 이미지로 정책적 지지를 받는 것은 정책변동의 매우 중요한 요소이다. 즉, 정책행위자들의 정책이미지가 부합하면 변동이 일어나지만, 정책이미지가 견고하면 단절적 변동은 일어나지 않게 되는 것이다(Baumgartner and Jones, 1991; Wood, 2006).

셋째, 거시정치적 수준에서 정책이미지 변화의 지지가 나타나면 기존 정책의 안정성은 깨지는 양상을 나타낸다. 다른 참여자들의 정책이슈에 대한 참여와 접근을 제한하며 형성된 정책독점이 임계점에 도달하게 되면, 결국 붕괴되는 것이다(정창훈, 2017). 따라서 정책독점은 정책이미지를 지지하는 동시에 정책과정 참여를 제한하는 구조라는 두 가지 요소를 갖고 정책의 독점적 지배를 정당화한다(이정희, 2021).

넷째, 정책환류는 정책행위자들의 역동성을 기반으로 기존 정책에서 다음 정책이 창출되는 핵심과정을 의미한다(주지예 · 박형준, 2019). 정책결정의 제도적 장소(institutional venues)가 안정되고, 긍정적인 정책 이미지가 해당 정책을 공고하게 지지하고 있는 곳에서는 부정적 환류기제(negative feedback)가 강하게 작동한다(Baumgartner and Jones, 2002 : 강보경 · 문승민, 2018에서 재인용). 반면, 외부 사건이나 정치적 변화로 이슈가 확장되며 정책환경 변화가 증폭되면, 정책 자체의 변화로 인해 긍정적 환류(positive feedback)가 일어나게 된다(김향미 · 이삼열, 2015).

반면, 이러한 단절적 균형이론은 개념의 객관화 및 계량화가 쉽지 않으며, 해당 개념들만으로는 이론의 설명을 반증하기 어렵다는 단점이 있다(이정희, 2011). 그럼에도 해당 이론에 기반한 분석은 불확실성 및 복잡성의 관점에서 정책변동을 조망한다는 새로운 시각을 제공함으로써 점증주의로부터 이론적 진전을 이루었다고 볼 수 있다(이정희, 2011; 정창훈, 2017). 또한 정책 안정에만 초점을 맞추었던 기존의 관념에서 벗어나, 안정과 변화의 두 이질적 속성을 통합하는 이론이라는 점에서 큰 의의가 있다(곽선주, 2017). 이에 해당 이론을 정책변동 사례에 적용하는 것은 정책분석의 실제적 유용성을 지니고 있다고 볼 수 있을 것이다.

3. 문제화 과정(WPR : What's the Problem Represented to be)의 접근

가. 이론적 배경

전통적으로 정책은 객관적 사실로 확인된 문제에 대한 해결을 목적으로 하였으며, 보편성을 확보하기 위해 노력했다. 반면, 후기 구조주의에서 정책은 정치화 과정을 통해 구성된 문제에 대한 해결방안이며, 정책분석은 사회적 영역들이 어떻게

서로 연계되는지 파악하여 정책의 문화적 특성을 도출하는 것으로 본다(김은성, 2010; 류이현 · 이덕로, 2021). 여러 세력의 담론적 투쟁을 통해 발생한 결과가 정책이라는 것이다(유정미, 2012). 즉, 정책은 정치의 산물이자 형성 주체(producers)이며, 문제를 추정해 무언가를 고치려는(fixing) 것으로 이해될 수 있다(이화선 · 이소영, 2018; 구현우, 2021). 정책의 바탕이 된 문제의 근원을 이해하는 것은 정책분석의 토대이며, 이를 위해 특정한 시대적 배경과 조건에 따라 발생된 문제를 담론을 통해 파악해야 한다는 것이다. 따라서 특정 현상이 문제화(problematization)되는 과정을 바탕으로 정책과정을 이해할 필요가 있다. 정책문제는 결국 '객관적'으로 존재하는 것이 아닌 문제로 인식하는 '주관적' 해석과정의 산물이기 때문이다(Ingram et al., 2007: 94 : 구현우, 2021에서 재인용).

이에 본 연구에서는 관련 이론의 분석틀 중 하나로 Bacchi의 WPR(What's the Problem Represented to be)의 적용 가능성을 논의해 보고자 한다. WPR은 사회적 형성이론(social construction theory), 후기구조주의, 페미니즘, 통치성 이론 등에 기반한다(Riemann, 2023). 이를 바탕으로 정책은 특정 유형의 '문제들'이며, 정책분석에 있어 중요한 것은 바로 이러한 특정 문제의 재현방식을 분석하는 것이라고 본다(Bacchi, 2009 : 이화선 · 이소영, 2018에서 재인용). 이는 관점의 변화에 따라 정책문제로 구성되는 정치적 과정이며, 정책과 관련된 사람들이 만들어지는 과정에 주목해야 한다는 것을 의미한다(홍기원, 2019). 즉, WPR은 전통적 개념과는 달리 정책이 어떻게 문제를 구성하는지를 분석하며, 정책과정의 인과관계를 살펴봄으로써 문제와 해결책이 모두 만들어지는 담론을 구성한다고 볼 수 있다(Bacchi, 2000; Riemann, 2023).

나. 주요 내용

WPR을 제안한 Bacchi는 문제화에 대한 통찰이 정책연구에 이바지한다고 주장하며, 구조화된 질문을 제기하는 방식으로 정책담론을 분석할 것을 제안한다(류이현 · 이덕로, 2021). 이를 바탕으로 WPR은 주어진 정책변경 또는 해결방안에 대해 비교적 명료하지만 반복적 성격을 지닌 6개의 질문으로 〈표 1〉과 같이 구성할 수 있다(Tawell and McCluskey, 2022). 이에 대한 답을 통해 정책문제가 어떠한 계기로 선택되었으며, 어떻게 재현되었는지 이해해 볼 수 있다.

〈표 1〉 WPR 접근을 위한 6가지 질문의 구성

Q1	특정 정책에서 나타난(재현된) 문제는 무엇인가?
Q2	어떠한 전제와 가정이 문제를 재현하였는가?
Q3	문제의 재현은 어떻게 나타나게 되었는가?
Q4	문제의 재현에서 나타나지 않은 것은 무엇인가?
Q5	문제의 재현을 통해 기대할 수 있는 효과는 무엇인가?
Q6	어떻게(혹은 어디서) 문제의 재현이 생성되고 옹호되었는가?

주 : Bacchi(2009); Tawell and McCluskey(2022)를 바탕으로 재구성.

4. 소결 : 이론의 결합 및 사례에의 적용 가능성

정책 형성은 정치적 과정에서 전략적으로 이루어지는 등 외생적 요인에 의해 발생하며, 사실상 중립적일 수 없는 구조이다. 이에 기존의 점증적 변동을 넘어 특정 단절점을 기반으로 패러다임의 전환을 이룬 정책변동은 그에 맞는 설명과 이론적 분석틀이 필요하다. 따라서 정책의 균형이 무너지는 체계를 진화생물학적 개념을 차용하여 설명하는 단절균형이론은 급격한 변화에 따른 정책변동과정을 설명할 수 있는 유용한 분석틀로 작용할 수 있을 것이다.

한편, 체제이론에 기반한 단절균형이론은 균형과 단절이라는 개념이 직관적이긴 하나 구체적 의미에서는 불명확하다는 문제가 있다. 또한 변동 원인인 외부 위기, 정치적 변화 등 외생변수의 필연성이 충족되지 않을 수 있다(이정희, 2021). 정책변동의 인과관계가 직관적이고, 임의적으로 추정될 수 있다는 한계점을 지니게 되는 것이다. 이에 과거의 구조와 행위자 간 관계를 경시하게 되어 정책의 산출 혹은 변동이 정책행위자의 전략적 선택임을 간과할 가능성이 발생한다(한종희, 2018). 따라서 해당 이론을 적용한 정책분석에는 개념 및 가정을 개선하거나, 변수 간 관계를 명확히 하여 인과성을 높이는 조치가 요구된다. 또한 타 이론과의 상호작용은 사례 적용에 적합성을 높이면서도 이론적 발전의 가능성을 내포하므로, 이론 간 결합을 충분히 고려해 볼 수 있다.

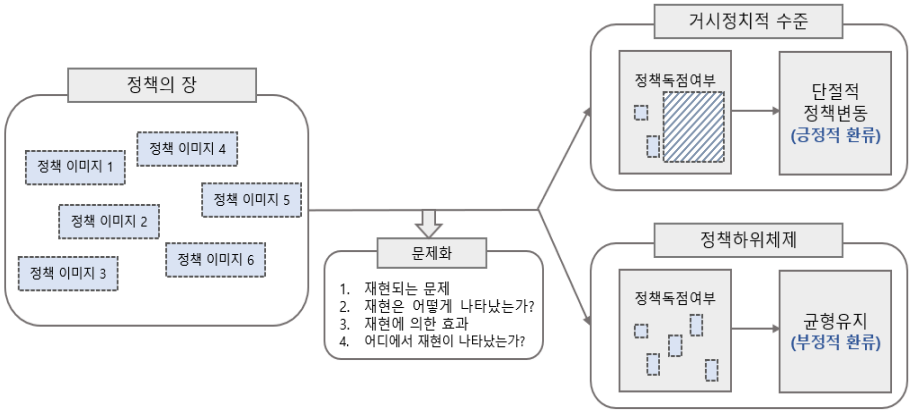
이에 본 연구는 정책의 균형이 무너지는 계기의 인과성을 확보하고, 단절점이 나타난 배경을 구체적으로 살펴보고자 단절적 균형이론에 WPR의 문제화 과정을 적용해 보고자 한다. 정책변동의 계기를 단순한 단절적 사건으로만 이해하는 것이

아닌, 흐름과 맥락을 파악하고자 하기 위함이다. 또한 WPR은 '문제화 방식의 사유'를 강조한 푸코의 전통을 이어받아 문제화를 통해 통치가 이루어지는 과정에 주목하고 있어, 권력관계에 있어 소수로 일컬어지는 집단이 포함된 분석에 적합하다(이화선 · 이소영, 2018). 본 연구의 사례인 근로시간제도를 비롯한 노동정책은 대립적 노사관계에서 소수집단인 근로자들을 보호하기 위한 정책목표를 지닌다(한종희, 2018). 따라서 단절균형이론의 부족한 측면을 보완하고자 변화의 과정적 측면을 살펴볼 수 있는 WPR을 결합하여 적용하는 것은 정책변동의 맥락을 이해하는 데에 유의미하다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 연구설계

본 연구는 근로시간제도의 정책변동에 있어 성공과 실패의 요인을 탐색적으로 분석하고자 한다. 분석 시기는 문재인 정부 및 윤석열 정부의 근로시간제도 개편 시기이며, 세부적으로는 2017년부터 2023년 초까지이다. 단절균형이론(PET)을 바탕으로 검토하며, 단절의 과정은 WPR의 질문을 재구성하여 살펴보도록 한다. 우선, 정책은 정책의 장에서 정책변동을 선호하거나 반대하는 정책행위자들이 존재하며, 그들이 형성한 정책이미지들이 비슷한 크기로 존재한다고 본다. 그리고 상호 경쟁하는 정책이미지들은 문제화(problematization) 과정을 통해 특정 이미지가 정책문제로 재현되고, 이때 단절이 발생할 수 있다고 가정한다. 이후 특정 정책이미지의 우세 또는 이미지 간 결합으로 정책독점이 이루어지고, 거시정치적 수준에서 단절적 정책변동이 나타날 것이다. 반면, 문제화 과정을 통해 정책변동 가능성이 발생하더라도, 정책독점이 발생하지 않으면 정책은 기존 정책을 유지하는 균형상태가 되거나 점증적 변동만을 일으키게 된다고 본다. 이를 바탕으로 근로시간제도가 개편된 과정을 분석하고자 하며, [그림 1]과 같이 연구의 분석틀을 구성해 볼 수 있다. 더불어 본 연구는 사례의 과정을 살펴보고자 관련 선행연구, 정부 보도자료, 언론기사, 연구보고서 등을 활용하였다.

[그림 1] 연구의 분석틀[5)]



자료 : Bacchi(2009)를 활용하여 저자 작성.

Ⅳ. 근로시간제에 관한 정책변동과정 분석

1. 문재인 정부의 근로시간제도 개편과정

가. 주요 정책행위자 및 정책의 장

주요 정책행위자는 크게 정부, 국회, 대법원, 친노동계, 친경영계로 볼 수 있다. 제19대 대통령선거에서 근로시간 단축을 핵심공약으로 내세운 문재인 대통령이 당선되었다. 이전 정부의 '노동 유연화' 방침과는 달리, 문재인 정부는 근로환경 및 사회적 타협을 강조하는 '노동 존중'을 위한 친노동정책들을 추진하였다(한국일보, 2017. 5. 10; 김효준 외, 2021). 같은 시기, 대법원에서는 근로시간과 관련된 성남시 환경미화원의 가산임금 지급관련 사건[6)]이 5년 넘게 최종판결을 내리지

5) WPR접근을 위한 질문은 6가지로 구성되는데(Bacchi, 2009), 2번째와 3번째 질문은 중복되는 경향으로 하나의 질문으로 통합하였다. 또한 5번째 질문인 '문제의 재현에 의한 기대효과'는 정책변동에서는 나타나기 어려운 부분으로, 본 연구의 분석틀에서는 생략하여 총 4가지 질문으로 구성하였다.

6) 성남시 환경미화원들이 주중 1일 8시간씩 40시간을 근무하고 휴일인 토·일 양일간 1일 4시간씩 근무하였는데, 휴일근로 가산임금만 지급되고 연장근로 가산임금은 지급되지 않아 이를 지급할 것을 청구한 사건으로(대법원, 2017), 1심은 원고(성남시 환경미화원)가 승소

못해 많은 비판을 받고 있었다. 이에 김명수 대법원장은 국민적 관심과 법리적 논쟁이 큰 해당 사건에 대해 대국민 공개변론을 추진하였다(대법원, 2017). 정부, 입법부, 사법부 모두 주요 정책행위자로서 해당 논의에 적극적 태도를 보이고 있었음을 알 수 있다.

한편, 친노동계와 친경영계 역시 주요 정책행위자로 나타났다. 민주노총, 한국노총 등 친노동계는 자체 결의대회, 언론 인터뷰 및 기자회견, 토론회 등을 개최하였다. 그리고 대한상공회의소, 경영자총협회, 한국중견기업연합회, 중소기업중앙회 등을 비롯한 경영계는 추가연장근로 인정을 전제로 조건부 찬성 입장을 나타냈으며, 휴일근로의 중복할증은 반대하는 의견을 표명하였다.

나. 정책이미지의 등장

해당 개편과정 초기에는 다양한 정책이미지들이 경쟁하였으며, 과로사회, 워라밸, 고용증대, 경제성장 둔화, 근로자의 근면, 법률 모호성 등이 나타났다.

2017년 초, 문재인 당시 대선후보는 과로사가 심각하다고 지적하며 비정규직의 정규직 전환 및 법률 개정 등을 공약으로 내세웠다. 당시 근로자들의 과로사 및 과로자살[7]이 잇따르며 심각한 문제로 대두되었다. 특히 업무량 과중으로 우정사업본부 집배원들의 돌연사 및 자살사건이 발생하였다. 이에 민주노총 및 우정노조는 정부의 책임회피를 강하게 비난하고, 국민조사위원회 구성 등 재발 방지를 위한 노력을 촉구하였다(매일노동뉴스, 2017. 7. 11; 파이낸셜뉴스, 2017. 5. 15). 또한 2017년 1월, 주당 70시간을 근무한 워킹맘 사무관이 휴일근무 중 과로사하는 사건이 발생하게 된다. 문재인 당시 더불어민주당 대표는 SNS를 통해 해당 사건을 언급하며 근로시간 단축을 주장하였고, 대통령 당선 이후 순직사무관의 근무지에 방문하여 애도를 표했다(머니투데이, 2017. 1. 19; 동아일보, 2017. 8. 26).

이처럼 장시간 근로는 근로자의 건강과 안전에 위협을 주므로, 워라밸이 충족되는 근로문화의 개선이 요구되었다. 이전 정부부터 논의된 근로시간 단축이 핵심 정책의제로 나타나며, 정책의 장이 본격적으로 마련된 것이다. 문재인 정부는 장시간 근로문제 해결을 100대 국정과제로 선정해 적극 추진하는 의지를 나타냈다.

하고 2심은 원고가 일부 승소하였다.

7) 업무에 의해 과로와 스트레스가 발생하고, 이를 원인으로 자살하는 것(이달휴, 2009)을 의미한다.

특히 초과근무 감축 및 연가 활성화를 통해 일 · 생활 균형을 이루고자 하였으며, 고용증대로 연계하여 공공서비스 일자리를 1만 개까지 창출하는 방안이 논의되었다(국정기획자문위원회, 2017).

반면, 여전히 근로시간 단축은 경제적 성장을 둔화시킨다는 우려가 나타났다. 근로시간 단축은 기존 9.15 노사정대타협[8]으로 합의가 도출되었으나, 업계 타격을 완화하고자 특별연장근로 허용과 휴일근로 중복할증이 배제되어야 한다는 경영계 주장이 제기되었다(한국경영자총협회, 2017). 특히 친경영계 및 일부 언론은 근로시간 단축이 12조 원의 인건비 부담과 함께 노동생산성 하락을 야기하는 경기 둔화의 주요 변수가 될 것이라 전망하였다(한국중견기업연합회, 2017). 이른바 "열일"하는 근로자들이 이뤄낸 성과는 오히려 근무시간 단축으로 부정적 영향을 미칠 수 있고, 근무시간 감소로 인한 근로자의 상대적 빈곤 가능성이 제기된 것이다.

한편, 근로시간에 관한 고용노동부의 행정해석은 '변칙적 해석'으로 비판의 목소리가 커지고 있었다. 당시 근로기준법 제50조는 1주의 근로시간을 40시간으로 규정하고, 합의에 따라 12시간의 연장근무가 가능하므로 법리적으로는 최대 주 52시간 근로라는 해석이 바람직했다. 근로시간은 본질적으로 노동의 실질을 보호하기 위해 규정되는 개념이며, 근로자 보호의 입장에서 규정이 논의되어야 했다(임준형, 2017; 김근주 · 이도국, 2019). 그러나 고용노동부는 연장근로시간에는 휴일근로시간이 포함되지 않는다고 보았고, 12시간의 연장근로가 있어도 휴일근로가 가능하다고 판단해 실제 장시간 근로가 허용되었다(김홍영, 2012; 강성태, 2017). 이후 연장근로와 휴일근로의 목적과 보상의 이유가 다르다는 점, 1주는 연속하는 7일로 이해함이 상식적이라는 점, 근로기준법의 역사적 개정과 부합하지 않는 해석이라는 점 등을 바탕으로 상당한 비판이 제기되었다(강성태, 2017; 중앙경제, 2017). 이에 당시 홍영표 국회 환경노동위원장은 야당에 근로시간 단축의 협조를 요청하였으며, 대통령도 직접 국회 통과가 어려우면 행정해석을 바로잡는 방안을 강구할 것이라 밝혔다(경향신문, 2017. 10. 16). 산업계에서 통용되던 행정해석의 문제점이 학계와 국회를 중심으로 제기되었고, 근로자의 장시간 근로를 조장해왔다는 비판이 거세진 것이다.

8) 근로시간의 한도 단축(주 68시간 → 주 52시간), 특별연장근로 및 산업현장 부담 완화방안에 합의하였다.

다. 문제화 과정 및 정책독점

이처럼 개편 논의 초기에는 다양한 정책이미지들이 비슷한 크기로 형성되었다. 과로사 및 근로자의 휴식권, 일과 생활의 균형(워라밸)이 강조되는 사회적 분위기, 근로자들의 인식 변화, 그리고 고용증대 효과 등이 정책이미지로 나타난 것이다. 반면, 근로시간 단축은 여전히 경영계에서 생산성 저하라는 불안감을 낳았고, 행정해석에 따른 근로시간 규정은 노사 갈등을 야기하였다. 더불어 장시간·야간 근무를 수행하는 근로자는 성실한 근로자로 인식되는 조직문화로 인해, 근로시간 논쟁은 사회적 난제(wicked problem)로 남아있었다.

해당 이미지들이 경쟁하는 상황에서 집배원, 공무원, 항공업계, 방송계 등 다양한 직종에서 과로사가 빈발했다. 이에 대한 산업재해 문제가 여론을 중심으로 나타나며, 근로시간 단축의 공감대가 확대되었다(국민일보, 2018. 1. 12). 즉, 과로현상이 '문제'로 재현되며 정책적 대안의 모색이 이루어진 것이다. 이후, 문재인 정부의 제도 개편이 대선공약에 이어 국정과제에 포함되었고, 근로기준법 논쟁과 관련된 성남시 미화원 사건의 대법원 판결을 앞두고 치열한 공개변론까지 이어지며 문제의 재현이 '생성 및 옹호'되기 시작하였다. 경영계 역시 근로시간 단축에 조건부 입장을 표명하고, 다수의 연구를 통해 근로시간 단축이 실근로시간, 고용, 임금 등에 긍정적 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다(김유선, 2017). 이에 장시간 근로가 심각한 사회적 문제로 재현되었으며, 모호했던 법률을 개정함으로써 근로시간을 단축할 수 있을 것으로 기대되었다.

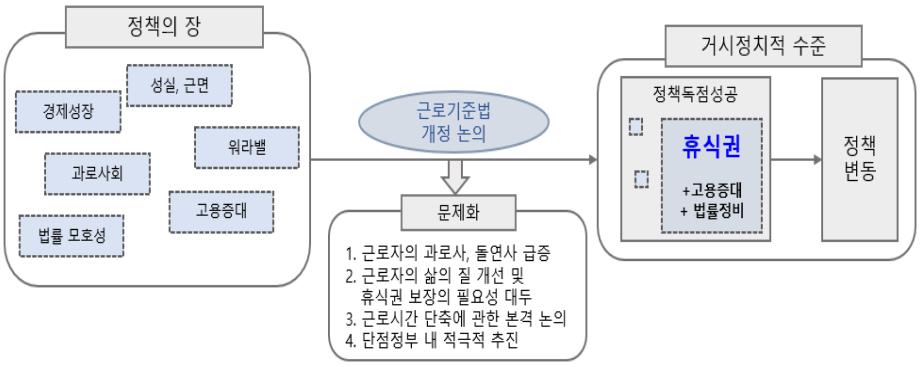
이렇듯 문제화 과정을 통해 근로자는 건강을 비롯한 삶의 질을 보장받아야 하는 존재로 재현되었고, 정책행위자들이 근로시간 단축을 옹호했다. 다수의 정책이미지들이 동일한 목적하에 결합 및 흡수되기 시작한 것이다. 그러나 2017년 12월 임시국회 종료를 앞두고 근로시간 단축 수정안 합의에 실패하며, 여야는 휴일근로 할증률의 입장 차를 좁히지 못했다(머니투데이, 2017. 12. 21). 이후 김성태 당시 원내대표가 국회 교섭단체 대표연설에서 근로자에게 '빨간날'은 모든 근로자가 쉬어야 한다고 지적하고, '휴식권'을 강조하며 갈등의 균형을 마련하기 시작하였다(헤럴드경제, 2018. 2. 1). 이를 바탕으로 중복할증을 제외하는 대신 관공서 휴일을 유급휴일로 만들어 휴식권을 보장하는 '빅딜'이 추진되었다(경향신문, 2018. 2. 27). '근로자 휴식권'이라는 정책이미지가 균형을 깨트리고 커지게 되었으며,

비슷한 정책이미지들이 결합되며 정책독점이 나타나기 시작한 것이다.

라. 단절점의 발생 및 정책변동

2018년 1월, 성남시 미화원 사건의 대법원 공개변론 이후 근로기준법 개정안 통과의 압박이 쏟아졌다(이영주, 2018). 문재인 대통령 역시 신년 기자회견에서 근로시간 단축은 미룰 수 없는 과제임을 언급하였고, 국회도 법안 처리에 강력한 의지를 나타냈다. 이에 같은 해 2월, 근로기준법 일부개정법률안이 국회를 통과하였고, 기업 규모별 단계적 적용이 이루어졌다. 이후 고용노동부는 개정된 법률안 시행을 위해 현장안착 지원대책을 마련하였다. 이는 근로기준법 개정이라는 단절점이 발생한 이후 거시정책수준에서 정책의 독점을 통한 변동을 의미하며, 하기 [그림 2]와 같이 나타낼 수 있다.

[그림 2] 2018년 근로시간 단축제도 개편과정



2. 윤석열 정부의 근로시간제도 개편과정

가. 주요 행위자 및 정책의 장

윤석열 정부의 근로시간제도 개편과정에서 나타난 주요 정책행위자는 정부(대통령, 고용노동부, 경제사회노동위원회)와 친노동계, 친경영계, 야당 등이다. 윤석열 대통령은 대선 이전부터 주 52시간 상한제는 실패한 정책이라고 비판하였다(매일경제, 2021. 7. 19). 이후 획일적으로 규제하는 현행법은 시대적 변화에 대응하

기 어려우므로, 대선공약을 통해 선택적 근로시간제 확대 및 전문직/고액연봉자의 근로시간 규제 제외 방안을 제시하였다(국민의힘, 2022).

주무부처인 고용노동부 역시 근로시간제도 개편에 적극적 입장을 나타냈다. 고용노동부는 새 정부의 개편방안을 검토하기 위해 논의기구인 '미래시장노동연구회'를 출범시켰다. 또한 대통령 직속 경제사회노동위원회(구 노사정위원회)는 2022년 9월 김문수 전 경기도지사를 위원장으로 임명하며 개편 실현을 위해 적극적 태도를 보이기 시작했다(김태균, 2022).

노동계는 정부의 노동시장 개혁방침에 반발하며, 개편에 반대하였다. 한국노총은 '주 단위'에서 '월 단위'로 확대 시 초장시간 노동이 가능해진다고 우려하였고(한국노동조합총연맹, 2022), 민주노총은 저임금-장시간 노동체제로의 개악이라고 비판하였다(전국민주노동조합총연맹, 2022). 무제한 노동시간은 자본주의 생산관계에서 자본가의 선택권을 확보하는 결과라는 것이다(장인기, 2023).

한편, 경영계는 개편을 지지하였다. 한국경영자총협회는 근로시간의 효율성을 높이는 패러다임의 취지가 왜곡돼서는 안 된다고 지적하였다(한국경영자총협회, 2023). 대한상공회의소 및 전국경제인연합회 역시 생산성을 높이는 근로시간의 효율적 사용을 기업별 상황에 따라 추진하도록 제안하였다(파이낸셜뉴스, 2023. 3. 6). 이렇듯 각 정책행위자들은 입장 차이가 극명했으며, 이전 정부와는 달리 친노동계는 개편 반대, 친경영계는 찬성을 나타내고 있었다.

나. 정책이미지의 등장

새로운 정부 출범 이후 근로시간제에 관한 경제성장 및 기업의 생산성, 새로운 근무제도, 노동개혁, 근로자의 선택권, 정책 퇴행 등 다양한 정책이미지가 나타나기 시작하였다. 윤석열 정부는 '근로자와 경영진 모두에게 유리한' 근로시간 유연화를 강조하였다(국민의힘, 2022). 대선 이전 인터뷰에서 이미 "게임 하나 개발하려면 일주일에 120시간이라도 바짝 일하고, 이후 마음껏 쉴 수 있어야 한다."라고 언급했듯(매일경제, 2021. 7. 19), 근로시간은 생산성과 연계됨을 강조하였다. 당선 이후 120대 국정과제에 근로시간 및 임금제도 개편이 선정되었고, 국회 시정연설을 통해 노동개혁을 언급하였다(김태균, 2022). 주 52시간 상한제를 개선해 생산성을 높이고, 일하고 싶은 근로자에게 기회를 보장한다는 의지가 나타난 것이

다(파이낸셜뉴스, 2022. 5. 16). 더불어 근로자의 ‘시간의 권리’ 보호를 강조하며, 선택권을 보장하는 근무시간제 확대가 추진되었다. 고용노동부의 미래시장노동연구회 역시 근로자 인식조사를 바탕으로 근로자의 자율적 선택권 확대가 필요하다고 보았다.

한편, 친노동계를 중심으로 해당 개편은 오히려 과로사회로의 회귀라는 비판이 커지기 시작하였다. 근로시간의 선택은 결국 생산량에 따라 노동을 몰아서 하도록 연장노동을 확대시킬 뿐이라는 것이다(김태균, 2022; 장인기, 2023). 또한 야당 및 노동계는 과로사를 강요하지 말라고 촉구하며, 개편안은 과로인정기준인 주 64시간 근로를 초과하는 안이라고 비판하였다(아시아경제, 2023. 3. 8). 즉, 노동시간에 따른 생산성 향상은 시대적 착오이며, 정책 퇴행이라는 정책이미지가 형성되었다고 볼 수 있다.

다. 문제화 과정 및 정책독점의 실패

근로시간 개편을 논의하는 초기에는 여러 정책이미지가 형성되었다. 특히 팬데믹으로 유연근무가 활성화되며 논의는 더욱 활발해졌다. MZ세대를 중심으로 탄력근무 및 업무집중도에 따른 자율출퇴근을 긍정적으로 인식하며(뉴스 1, 2023. 3. 5), 획일적 근로시간제도의 문제점이 재현되었다.

이후 미래노동시장연구회는 전문가 의견을 바탕으로 권고문을 발표하였다. 권고문에는 연장근로시간 관리단위를 현행 ‘1주’ 대신 “월 · 분기 · 반기 · 연” 단위로 하고, 월 단위 이상 연장근로 시 근로자 건강을 보호하는 방안 등이 제시되었다(미래노동시장연구회, 2022). 이를 바탕으로 2023년 3월, 고용노동부는 연장근로 관리확대, 투명한 근로시간 기록, 휴게시간 선택권 등 새로운 패러다임의 구축방안을 발표하며 입법을 예고하였다(정책브리핑, 2023). 더불어 경제사회노동위원회 김문수 위원장은 현행 주 52시간 상한제는 현실적으로 지켜지지 않으므로, 노사정 합의에 기반한 개혁을 예고하였다(아시아경제, 2023. 3. 8). 정부 개편방안을 통해 재현된 문제가 생성 및 옹호되는 양상이 나타난 것이다.

그러나 문제화 과정에서 재현된 문제를 반대하거나 정부의 일방적 추진에 대해 비판의 목소리가 점차 커지기 시작하였다. 야당은 노동계와 함께 고용노동부가 추진하는 입법예고 이전단계부터 반대하였다. 야당의 박홍근 원내대표는 해당 개편

으로 최대 근무시간이 주 80.5시간까지 늘어날 수 있다고 우려하였고(아시아경제, 2023. 3. 8), 초과노동은 근로자의 건강을 악화시킬 수 있어 오히려 요양이 요구될 것이라 보았다(연합뉴스, 2023. 4. 5). 그리고 주 4.5일제 도입 등 주 52시간 상한제를 유지하는 방향에서 점진적 변화를 추진하고자 하였다. 정부 개편방안에 대해 '과로사회', '워라밸 파괴' 등의 프레임을 통해 당정 간 협의는 고사하고 정책 추진을 무산시키기 위한 노력이 지속된 것이다. 한편, 개편방안이 발표된 이후 근로시간제도에 대한 보도가 급증하였으며, 다수의 언론은 'MZ세대 반발', '장시간 노동', '과로사', '노동 약자들', '연장근로' 등의 용어들을 사용하며 제도에 대한 우려를 표명하였다[9]. MZ세대의 반응 역시 근로시간 자율권에 대해 긍정적일 것이라는 정부의 예상과는 달리, 현실적으로 타당하지 않다는 의견들이 주를 이루었다. 현 정부에 비교적 우호적인 태도를 보였던 MZ노조[10]마저 주 69시간 근로가 가능해지는 개편방안은 정상적인 근무 환경을 해치고, 장기휴가를 눈치보지 않고 쓰는 근로자는 많지 않음을 지적한 것이다(조선일보, 2023. 3. 17).

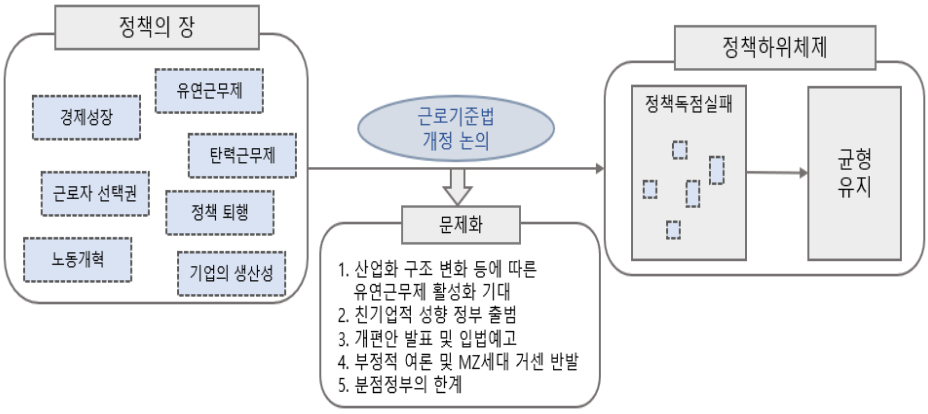
고용노동부 발표 직후 나타난 이해관계자들의 거센 반발은 정부와의 갈등을 초래하였다. 정부 주도로 문제의 재현은 나타났으나, 이를 통해 기대효과를 찾기 어려워졌다. 문제의 재현에 따른 입법예고도 하기 전에 폐지론이 급등하며 문제화 과정이 원활히 이루어지지 못한 것이다. 심지어 고용노동부 장관 발표에 대해 대통령이 하루 만에 도어스테핑을 통해 '정부 공식입장이 아니다'라고 언급하며 정부 간 소통문제까지 드러났다(조선비즈, 2023. 3. 25). 결국 근로기준법 개정은 개편안 발표 직후 잠정보류라는 결과를 맞이하였다. 대통령실은 근무시간 상한캡을 씌우지 않은 것은 유감이며, 국무회의를 통해 주당 60시간 이상 근무는 무리라는 입장을 밝혔다(조선비즈, 2023. 3. 25). 이에 [그림 3]과 같이 윤석열 정부는 원활한 문제화 과정을 거치지 못해 정책독점에 실패하고, 정책하위체제 내에서 기

9) 빅카인즈를 통해 2022년 12월~2023년 5월 언론 보도를 검색한 결과(검색어 : 근로시간 또는 노동시간), 2023년 1월(649건), 2월(362건) 대비 3월(2,782건)에 언론보도가 급증하였음을 알 수 있었다. 또한 3월 한 달간 동일 검색어로 언론 보도를 검색한 결과, 주요 키워드(인물 및 기관 제외)는 연장근로, MZ세대, 노동 약자들, 과로사, 장시간 노동 등으로 나타났다.

10) 2030세대를 중심으로 독자적 노동조합이 결성되기 시작하였으며, 대체로 1) 제조 대기업 2) 20~30대 3) 사무직 4) 기존 생산기능직 중심의 노조는 이해관계를 제대로 대변하지 못한다는 불만 5) 주로 블라인드 등에서 시작된 온라인 모임 6) 상급단체가 없다는 특징을 지니고 있다(박종식, 2022).

존 정책 균형을 유지하게 되었다.

[그림 3] 2023년 근로시간 단축제도 개편시도과정



3. 소 결

근로시간에 대해 두 정부는 정권 초기부터 개정 입법을 추진하였다. 정부 출범 이전부터 두 정부는 제도 개편을 예고하였으며, 대선공약 등 적극적 의지를 드러냈다. 그러나 두 정부는 정책변동의 성공과 보류라는 상반된 결과를 맞이하였으며, 〈표 2〉와 같이 정책행위자, 정책이미지, 정책독점을 바탕으로 변동의 전반을 요약해 볼 수 있다.

결국 정책변동은 단절적 변동과 점진적 변동의 연속적 동학(dynamics)이며, 점진적 변동 혹은 균형은 경로의 조정으로 새로운 변동을 맞이할 수 있음을 이해할 수 있다(한종희, 2018). 또한 긍정적 환류를 통한 정책변동은 성공적인 정책집행으로 이어지는 경우가 많다. 실제 2018년 정책변동 이후 장시간 근로자의 실근로시간은 정책변동 이전보다 큰 폭으로 감소하였으며, 근로시간 단축을 통해 삶의 만족도 저하라는 부정적 효과를 감소시킬 수 있음을 선행연구들을 통해 확인할 수 있었다(김현정 · 최서희, 2018; 심재선 · 김호현, 2021).

〈표 2〉 문재인 정부와 윤석열 정부의 근로시간 정책변동과정

	분석대상			
	문재인 정부		윤석열 정부	
정책 행위자	찬성	반대	찬성	반대
	행정부, 국회, 노동계 경영계(일부찬성)	대법원(개정 이전만 반대)	정부, 경영계	국회(야당), 노동계
정책 이미지	경제성장, 근로자의 성실, 휴식, 과로사회, 워라밸, 법률 정비, 고용증대		근로시간 유연성 확보, 근로자 선택권, 과로사회 퇴행, 기업의 생산성 중시	
정책 독점	휴식권 보장을 위한 법률 개정 필요		-	
변동 결과	단절 : 법률의 개정 및 시행 (긍정적 환류)		균형 : 보류 (부정적 환류)	

V. 결 론

문재인 정부와 윤석열 정부는 근로시간을 정비해 근로자의 권리와 만족도를 향상시키면서도 생산성이 유지되는 제도 개편을 시도하였다. 최적의 근로시간을 찾는 것은 근로권과 생산성의 조화를 위한 끊임없는 노력이다. 이러한 정책목표를 공감한 두 정부는 정책행위자와 정책이미지 경쟁도 비슷한 양상을 나타내며 정책변동을 시도하였다. 노동계와 경영계의 대립 및 갈등은 여전히 존재하였으며, 갈등조정자인 정부는 근로시간 개선을 통해 시대적 흐름을 반영하려는 의지를 보였다. 그러나 결과는 상이하게 나타났으며, 성패요인은 다음과 같은 차이에 기인한다고 볼 수 있다.

첫째, 정책이미지가 형성되어도 문제화 과정을 통한 충분한 재현과 옹호가 없다면 정책독점은 일어날 수 없고, 정책변동에 실패한다. 특히, 변동 내용의 해석에 따른 갈등이나 내용 변질 등으로 신뢰의 문제가 발생할 수 있다(김주환 · 하동현, 2018). 본 사례에서 윤석열 정부 정책변동의 근본 목적은 근로시간의 유연화와 선택권임에도, '주 69시간제'라는 부정적 측면만을 부각시키는 프레임에 갇혀 의도가 상실되었다. 분명 다양한 근로형태를 인정해야 한다는 공감대가 형성되었음에

도, 변동의 정당화 과정에서 같은 정책을 다르게 해석하는 부정편향성(negativity bias)[11]이 발생한 것이다. 이에 따라 향후 제도 개편 시에는 부정적 인식 및 오류를 사전에 방지해야 할 필요가 있을 것이다.

둘째, 행정부와 대통령의 강력한 의지와 함께 입법권을 행사하는 국회 및 다른 정부기관들이 일치된 입장을 나타낼 때, 정책변동의 실현 가능성이 높다. 특히, 사례를 통해 같은 정당이 행정부와 입법부를 대표하는 단점정부일 경우 협치에 기반한 정책변동이 적극적으로 추진됨을 이해할 수 있었다. 반면, 분점정부인 윤석열 정부에서는 야당이 '개악' 및 '압축노동 조장'이라며 즉각 폐지를 요구하고 입법예고를 저지하였다. 이는 단점정부가 분점정부보다 높은 입법효율성을 지니며, 분점정부는 정책실패의 경험이 더 높다는 선행연구를 뒷받침하는 결과이기도 하다(정광호 외, 2009; 이한수, 2012). 따라서 분점정부와 같은 비우호적 정책환경은 정책문제 해결에 필요한 지식 · 권력 · 자원에 대한 통제를 불가능하게 만들 수 있음을 사전에 인지할 필요가 있다(김주환 · 하동현, 2018). 정책변동의 성공에는 행정부와 입법부의 소통 강화와 협의를 통한 충분한 의견수렴이 전제되어야 한다는 것이다. 만약 정책집행이 이루어지더라도, 사전에 해당 조건들이 충족되지 않는다면 결국 정책대상집단의 행태변화가 수반되지 않아 정책의 실패가 나타날 수 있다(정정길 외, 2022). 이해관계자 간 협의 및 갈등관리에 실패하면 결국 정책은 집행될 수 없기 때문이다.

본 연구는 근로시간제도를 사례의 흐름을 통해 분석하고, 정책변동 성공을 위한 요인들을 탐색했다는 점에서 의의가 있다. 정책행위자들이 자신이 선호하는 정책 이미지 확대 및 독점을 목표로 어떠한 전략 및 행동을 취하는지 확인하고, 정책이 재현되는 과정을 분석하여 향후 근로시간제도 변동에 있어 정책적 시사점을 제공하였다고 볼 수 있다. 그러나 사례 분석을 통해 정책변동의 성공을 위한 요인을 탐색하는 시도에도 불구하고, 본 연구는 양적연구의 부재에 의한 근본적인 한계점을 내포하고 있다. 객관적 지표 및 증거에 기반한 분석이 어려움에 따라 주관적 의도가 분석에 포함된 것은 부정하기 어렵다. 또한 근로시간 단축제도에만 국한하여 사례를 분석함으로써 임금체계를 비롯한 다양한 노동정책에 대한 논의를 이루어내지는 못했다. 향후 객관적 데이터의 도입 및 적용을 통해 연구의 객관성을 높

11) 긍정적인 것보다는 부정적인 것, 또는 편익보다 부담해야 하는 잠재적/실제적 비용에 더 민감하게 반응하는 것을 의미한다(구현우, 2021).

이고, 근로시간 단축과 밀접한 연관이 있는 유연근무제 및 탄력근무제 등을 함께 논의함으로써 기존 한계를 보완할 수 있기를 기대해 본다.

참고문헌

강보경 · 문승민(2018). 「단절적 균형이론을 적용한 교육정책 변동과정 분석 - 법학전문대학원과 의학전문대학원의 비교사례연구」. 『한국정책학회보』 27 (4) : 301~328.

강성태(2016). 「근로기준법상 휴식제도의 개정」. 『노동법연구』 (41) : 97~136.

_____(2017). 「휴일 제도의 개선방안」. 『법과 사회』 54 : 211~239.

경향신문(2017. 10. 16). "과로사회 끝내야 … 노동부 행정해석 폐기 고려" 문 대통령 발언의 의미는?(검색일 : 2025. 01. 02).

_____(2018. 02. 27). 노동계 "중복할증 빠져 개악" … 노사정 대화에 '악재' 되나(검색일 : 2025. 1. 2).

고용노동부(2018). 『근로시간 단축, 특례업종 축소, 공휴일 민간 적용 관련 개정 근로기준법 설명자료』.

_____(2023). 『2023년 주요업무 추진계획 - 노동개혁, 이중구조 해소를 위한 흔들림 없는 전진』.

고혜원(2005). 「주40시간 근무제 입법화과정의 행위자간 관계 분석」. 『한국정책학회 동계학술발표논문집』. pp.665~691.

곽선주(2017). 「조세변동성과 정책단절의 관계성에 관한 연구 : 미국 주정부 예산을 중심으로」. 『융합사회와 공공정책』 10 (4) : 3~35.

구현우(2021). 「기득권의 정치와 민주주의의 딜레마 - 기득권이 관철되는 정책학적 동학」. 『한국정책학회보』 30 (3) : 373~411.

국민의힘(2022). 『제20대 대통령선거 국민의힘 중앙 정책공약집』.

국민일보(2018. 1. 12). 「30대 가장의 '과로자살' … 그리고 남겨진 가족들 이야기」(검색일 : 2025. 1. 2).

국정기획자문위원회(2017). 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』.

국회예산정책처(2023). 『NABO 경제동향 2023년 4월호』.
김강식(2014). 「근로시간 단축의 쟁점과 과제」. 『질서경제저널』 17 (1) : 41~66.
김근주(2018). 「근로시간법제의 현황과 과제」. 『한국노사관계학회 하계학술대회』. pp.5~21.
김근주 · 이도국(2019). 「근로계약관계에 있어서 근로시간 - 휴식제도를 중심으로」. 『법학논총』 36 (3) : 193~223.
김근주(2020). 「근로시간 규율의 현대적 과제」. 『국제노동브리프』 18 (3) : 3~5.
김승택(2019). 「근로시간 단축의 효과와 주 52시간 상한제의 적용」. 『노동리뷰』 177 : 39~54.
김유선(2017). 「노동시간 실태와 단축 방안」. 『한국노동사회연구소 이슈페이퍼』 2017 (2) : 1~70.
김은성(2010). 「짙은 정책학 - 탈실증주의 정책학 어떻게 할 것인가?」. 『한국정책학회보』 19 (4) : 155~177.
김은주 · 오민홍(2022). 「근로시간 단축이 삶의 질에 미치는 영향 분석」. 『질서경제저널』 25 (1) : 9~45.
김인자 · 박형준(2016). 「단절균형모형(Punctuated Equilibrium Model)을 통한 생명공학정책 국가 R&D 예산지출 변동 요인 연구 - 줄기세포연구개발 예산 단절과 변동 양태를 중심으로」. 『한국정책학회보』 25 (2) : 217~245.
김주환 · 하동현(2018). 「'역사교과서의 국정화'를 둘러싼 정책실패 연구」. 『정책분석평가학회보』 28 (1) : 105~134.
김태균(2022). 「윤석열 정권의 노동정책 방향과 대응 방안」. 『노동사회과학』 18 : 73~89.
김향미 · 이삼열(2015). 「헌법재판소 결정과 단절적 정책변동 : 집시법 제10조 야간 옥외집회금지에 관한 결정을 중심으로」. 『현대사회와 행정』 25 (2) : 75~102.
김현정 · 최서희(2018). 「근로시간이 공무원의 삶의 만족도에 미치는 영향에 관한 연구 : 업무자율성의 조절효과를 중심으로」. 『행정논총』 56 (2) : 249~278.
김홍영(2012). 「휴일근로를 1주간의 연장근로에 산입」. 『노동법학』 42 : 354~358.
김효준 · 정주호 · 조민효(2021). 「근로시간 단축법 개정의 정책변동과정 연구 : 주52시간제 도입을 중심으로」. 『한국행정논집』 33 (2) : 255~282.
남궁근(2021). 『정책학』. 법문사.

뉴스 1(2023. 3. 5).「MZ 직원 55% “3~4일 몰아서 일하자” vs 45% “8시간씩 5일”」(검색일 : 2025. 1. 2).

뉴시스(2023. 4. 25).「고용장관 “근로시간 개편안, 주 60시간 이상 가능성은 희박”」(검색일 : 2025. 1. 2).

대법원(2017. 11. 21).「전원합의체 관련 보도자료 - 2011다112391」.

대한민국정부(2022).『윤석열정부 120대 국정과제』.

동아일보(2017. 8. 26).「문재인 대통령 “과로 순직한 여성사무관에 가슴 아파”」(검색일 : 2025. 1. 2).

류이현 · 이덕로(2021).「탈북자와 다문화가족 정책담론 비교 연구 - WPR접근을 기반으로」.『현대사회와다문화』11 (4) : 131~164.

매일경제(2021. 7. 19).「[인터뷰] 윤석열 “주 52시간 실패한 정책 … 기업 노사간 합의 맡겨야”」(검색일 : 2025. 1. 2).

매일노동뉴스(2017. 7. 11).「연이은 사망 소식에 국민진상조사위원회 구성 요구 높아」(검색일 : 2025. 1. 2).

머니투데이(2017. 1. 19).「연이은 과로사 … 정치권 · 정부의 안이한 인식 ‘뭇매’」(검색일 : 2025. 1. 2).

_____(2017. 12. 21).「‘또 해 넘기는’ 근로시간 단축, 여야 합의 실패」(검색일 : 2025. 1. 2).

미래노동시장연구회(2022).『“공정한 노동시장, 자유롭고 건강한 노동을 위하여”』. 미래노동시장 연구회 권고문.

박경순(2019).「새로운 근로시간정책 : 장기근로시간계좌 - 독일의 사례를 중심으로」.『한국자치행정학보』33 (2) : 331~347.

박종식(2022).「제조업 위기와 사무직/MZ세대 노동조합의 등장」.『노동리뷰』206 : 76~97.

백대현 · 이재완(2020).「노동시간 단축 선호 결정요인 - 생활방식과 노동시장 지위를 중심으로」.『한국정책학회보』29 (1) : 91~118.

심재선 · 김호현(2021).「주 52시간 상한제가 장시간 근로자에 미치는 영향」.『경영컨설팅연구』21 (3) : 251~259.

아시아경제(2023. 3. 8).「‘주 69시간 일한다?’ … 반발 부딪힌 근로 개편안」(검색일 : 2025. 1. 2).

연합뉴스(2023. 4. 5). 「근로제 개편두고 “주 69시간은 왜곡 프레임”, “과로사회 만들어”」(검색일 : 2025. 1. 2).

원소정 · 안지희 · 이시은 · 임채실(2023). 「주 52시간 근무제가 임금 근로자의 근로시간 및 건강유지를 위한 행동에 미치는 영향」. 『한국경제포럼』 15 (4) : 39~58.

유금록(2007). 「한국과 일본의 중앙정부 세출예산에 있어서 단절균형분석」. 『정책분석평가학회보』 17 (3) : 221~250.

유정미(2012). 「고용분야 적극적 조치의 정책논리에 대한 담론 분석 : ‘실질적’ 평등 정책과 ‘평등의 정치’의 굴절」. 『한국여성학』 28 (2) : 185~223.

이달휴(2009). 「근로자의 자살과 산재인정」. 『노동법논총』 17 : 1~46.

이데일리(2017. 11. 23). 「근로시간 단축, 이번엔 매듭짓겠다 … 노동계도 이제는 양보할 때」(검색일 : 2025. 1. 2).

이영주(2018). 「근로시간 단축법 개정의 경과와 쟁점」. 『노동법포럼』 24 : 143~179.

이정희(2011). 「단절균형이론」. 『서울행정학회 포럼』 18 : 23~25.

_____(2021). 「단절균형이론 연구의 현황, 평가 및 발전방향에 관한 연구」. 『한국사회와 행정연구』 31 (4) : 31~62.

이진우 · 금종예(2021). 「주 52시간 근로시간 단축제도가 가구 내 부부의 노동시간 격차에 미친 영향」. 『정부학연구』 27 (1) : 219~247.

이한수(2012). 「정부구성과 입법 효율성 : 분점정부가 입법 생산성에 미치는 영향을 중심으로」. 『사회과학연구』 20 (1) : 176~209.

이화선 · 이소영(2018). 「결혼이주여성 관련 정책의 문제화 : WPR 접근을 사용한 한국 다문화 정책의 분석」. 『사회적질연구』 2 (3) : 47~65.

임준형(2017). 「최저임금의 적용을 위한 임금의 환산 - ‘1주 또는 월의 소정 근로시간 수’의 의미」. 『노동판례비평』 22 (0) : 95~101.

장석하 · 유태영(2020). 「근로시간단축이 업무몰입에 미치는 영향」. 『조직과 인사관리연구』 44 (1) : 61~85.

장인기(2023). 「근로시간제도 개편방안”에 대한 소고」. 『정세와노동』 190 : 25~37.

전국민주노동조합총연맹(2022). 「[논평] 미래노동시장 연구회 권고문에 대한 민주노총 입장」.

정광호 · 최슬기 · 장윤희(2009). 「정책실패의 연관 요인 탐색 - 중앙일간지 사설의

내용분석을 중심으로」. 한국거버넌스학회보』 16 (1) : 1~30.
정정길 · 이시원 · 최종원 · 정준금 · 권혁주 · 김성수 · 문명재 · 정광호(2022). 『정책학원론』. 대명출판사.
정창훈(2017). 「관료제 권력에 따른 우리나라 부처별 예산변동의 패턴 분석 : 단절적 균형이론에 근거한 첨도분석을 중심으로」. 『융합사회와 공공정책』 11 (1) : 35~67.
정책브리핑(2022. 6. 23). 「노동시장 개혁 추진방향」.
_____(2023. 3. 7). 「고용노동부, 근로시간 제도 개편 방안 발표」.
조경엽(2018). 「근로시간 단축에 따른 경제적 영향」. 『KERI Brief』 18 (7) : 1~16.
조선비즈(2023. 3. 25). 「尹 대선공약에서 시작한 근로시간 유연화 … '주 69시간' 벽에 부딪혀 좌초 위기」(검색일 : 2025. 1. 2).
조선일보(2023. 3. 17). 「'주 69시간' 반발 … MZ세대 장기 휴가? 현실에선 쓰기 힘들다」(검색일 : 2025. 1. 2).
조용만(2020). 「근로시간 단축의 제도적 논의와 쟁점」. 『노동법학』 73 : 167~201.
주지예 · 박형준(2019). 「동물보호 정책변동 과정의 시민참여 정책 환류 기제 연구 : 자원효과와 해석효과를 중심으로」. 『한국행정학보』 53 (2) : 151~182.
최희선 · 신진욱(2022). 「노동시간 유연화와 시간주권의 정치 : 독일 '근로시간계좌제'의 사례」. 『한국사회정책』 29 (3) : 147~175.
파이낸셜뉴스(2017. 5. 15). 「우체국 집배원들 "두달새 두 명 과로사 … 방치 말아야"」(검색일 : 2025. 1. 2).
_____(2022. 5. 16). 「"지속가능성 위협" 개혁 의지 … 보험료율 등 구체적 대책 뒷받침돼야」(검색일 : 2025. 1. 2).
_____(2023. 3. 6). 경제단체 「근로시간 69시간으로 확대, 노동개혁의 출발점」 (검색일 : 2025. 1. 2).
한국경영자총협회(2017. 3. 21). 「환노위 근로시간 단축 논의에 대한 경영계 입장」.
_____(2023. 3. 23). 「'더 이상 극단적 사례로 근로시간제도 개선 취지 왜곡해선 안돼' 한 목소리」.
한국노동연구원 편집부(2017). 「근로시간 : 유연하지만 자기결정권이 있는 근로시간」. 『국제노동브리프』 15 (4) : 25~39.
한국노동조합총연맹(2022). 「성명서 : 몰아서 길게 일시키고, 임금은 더 줄 수 없

다는 정부」.
한국일보(2017. 5. 10).「근로자 해고 쉽게한 '양대 지침' 폐기될 듯」(검색일 : 2025. 1. 2).
한국중견기업연합회(2017. 3. 21).「주당 근로시간 단축 여야 합의에 대한 중견기업계 논평」.
한인상(2019).「최근 근로시간법제 개정 논의의 주요 내용과 쟁점」.『노동법논총』45 : 139~174.
한종희(2018).「단절과 점진의 화해 : 경로생성과 경로조정의 관점에서 본 노동정책 변동에 관한 연구」.『한국행정연구』27 (2) : 211~242.
헤럴드경제(2018. 2. 1).「김성태 "노동자에 빨간날 돌려줘야"」(검색일 : 2025. 1. 2).
홍기원(2019).「문화정책의 성주류화전략 적용을 위한 시론적 연구」.『문화와 정치』6 (2) : 37~67.
홍원일 · 한종희(2021).「대학입학정책 변동 분석에 관한 연구 : 단절적 균형이론 적용을 중심으로」.『한국행정논집』33 (3) : 607~634.
황규성(2022).「한국 노동시간체제의 성격 변화」.『노동정책연구』22 (3) : 67~99.

Tawell, A. and G. McCluskey(2022). "Utilising Bacchi's What's the Problem Represented to Be? (WPR) Approach to Analyse National School Exclusion Policy in England and Scotland : A Worked Example". *International Journal of Research & Method in Education* 45 (2) : 137~149.
Bacchi, C.(2000). "Policy as Discourse : What Does It Mean? Where Does It Get Us?". *Discourse : Studies in the Cultural Politics of Education* 21 (1) : 45~57.
_____(2009). *Analysing Policy : What's the Problem Represented to Be?*. Frenchs Forest. NSW : Pearson Education.
Baumgartner, F. R. and B. D. Jones(1991). "Agenda Dynamics and Policy Subsystems". *Journal of Politics* 53 (4) : 1044~1074.
_____(2002). "Positive and Negative Feedback in Politics". In F. R. Baumgartner and B. D. Jones(ed.), *Policy Dynamics*. pp.1~36.

University of Chicago Press.

Ingram, H., A. L. Schneider, and P. deLeon(2007). "Social Construction and Policy Design". In Paul A. Sabatier(ed.). *Theories of the Policy Process*. Second Edition. pp.93~126. Boulder, Colorado : Westview Press.

Mondou, M., G. Skogstad, and D. Houle(2014). "Policy Image Resilience, Multidimensionality, and Policy Image Management : A Study of US Biofuel Policy". *Journal of Public Policy* 34 (1) : 155~180.

Pressman, J. L. and A. Wildavsky(1984). "*Implementation(3rd ed.)*". Berkeley : University of California Press.

Riemann, M.(2023). "Studying Problematizations : The Value of Carol Bacchi's 'What's the Problem Represented to be?' (WPR) Methodology for IR". *Alternatives* 48 (2) : 151~169.

True, J. L., B. D. Jones, and F. R. Baumgartner(2007). "Punctuated-Equilibrium Theory : Explaining Stability and Change in Public Policymaking". In P. A. Sabatier(2ed) *Theories of the Policy Process*. pp.155~187. San Francisco : Westview Press.

Wood, R. S.(2006). "The Dynamics of Incrementalism : Subsystems, Politics, and Public lands". *Policy Studies Journal* 34 (1) : 1~16.

Abstract

An Exploratory Study on the Success and Failure Factors of Policy Changes : Focusing on the Working Hours System

Lee, Sunghee

The labor policies aimed at workers' time sovereignty through work-hour systems are inherently dynamic, adapting to social and economic changes. This study focuses on the changes in work-hour systems, analyzing the factors that influenced the successes and failures. Specifically, it examines the processes of policy changes under the Moon Jae-in administration and the Yoon Suk-yeol administration, comparing the differences between the two governments through the lens of the Punctuated Equilibrium Theory (PET) and the "What's the Problem Represented to Be?" (WPR) approach.

The analysis yielded the following insights into the determinants of success and failure. First, even if a policy image is formed to facilitate change, successful policy transformation requires sufficient representation and advocacy through the problematization process. Second, policies can only be implemented when the executive branch demonstrates a clear commitment, accompanied by consistent positions from the legislature and other government institutions. In contrast, an unfavorable policy environment significantly increases the likelihood of policy failure. This study provides a detailed understanding of how policy actors can adopt effective strategies to enhance the likelihood of success in policy transformations.

Keywords : working hours system, policy change, PET, WPR