

한국 정책대상집단의 사회적 구성에 대한 탐색적 지형화(mapping) 연구 : 사회적 구성주의의 이론적 과제와 확장*

서 인 석

국문요약

Ingram, Schneider, & deLeon에 의해 제시된 사회적 구성주의의 정책대상집단은 한국에서도 동일한지, 그렇지 않다면 한국의 대상집단은 어떻게 구성되고 인식되고 있는지에 대한 궁금증으로부터 출발하였다. 즉, 미국과 비교해 한국에서 차이가 나는 정책대상이 무엇인지 제시하고, 한국의 정책대상이 조사기간인 2008년에서 2012년까지 년도별로 유동성이 높은 정책대상과 그렇지 않은 정책대상을 확인하여, 한국은 주로 4가지 정책유형(수혜, 주장, 의존, 이탈)에서 어느 영역에 편중되어 있는지를 확인하고 이론적 시사점을 도출하는데 목적에서 연구가 수행되었다. 분석방법으로는 2008년도부터 2012년도까지의 신문기사를 중심으로 텍스트 및 내용분석을 실시하였다.

분석결과, 첫째 2008년에는 중소기업을 제외하고는 대부분 일탈집단으로 인식되고 있었는데, 2008년에 학교 폭력 문제, 자살문제 등이 사회적으로 매우 이슈화 되었고 이에 관련 정책대상집단의 이미지도 전체적으로 낮았던 것으로 판단된다. 둘째, 2009년에는 정책대상집단은 2008년처럼 일탈집단 분류되었지만, 전체적으로 사회적 이미지의 상승을 통해 사회적 구성의 위치가 중간수준으로 이동하는 양상을 보여주었다. 셋째, 2010년도 중소기업은 의존집단의 성향이 강하였던데 비해 아동은 2008년과 2009년의 위치하였다. 아동은 여전히 중소기업에 비해서 상대적으로 사회적 이미지가 조금 낮고, 권력은 조금 높은 수준이었다. 넷째, 미국과 달리 한국의 정책대상집단에서는 청소년과 아동을 구분하여 다루고 있었으며, 다문화가정이 중요한 대상으로 논의되고 있었다. 다섯째, 미국과의 비교에서 동일한 집단으로 수혜집단의 과학자, 주장집단의 대기업/CEO/노동조합, 의존집단의 장애인과 아동, 일탈집단의 미혼모, 범죄자가 확인되었다. 이러한 연구결과는 향후 사회적 구성주의의 이론적 확장과 함께 정책실무자이 정책을 만드는 과정에서 유용한 정보로 활용할 수 있을 것이다.

주제어: 정책대상집단, 사회적 구성주의, 지형화

I. 문제의 제기

Ingram, Schneider, & deLeon(2007: 102)이 제시한 정책대상집단은 한국에서도 동일할까? 아니

* 이 논문은 필자의 학위논문 중 일부를 발췌후 발전시킨 것이며, 2013년도 정부재원(교육부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2013S1A3A2054622).

라면 한국의 대상집단은 어떻게 구성되고 인식되고 있는가? Ingram, Schneider & deLeon(2007)은 사회적 구성주의이론에 기초해 정책대상집단은 정치적 권력의 수준과 사회적 형상을 준거로 때로는 긍정적으로 혹은 부정적으로 구분될 수 있음을 제시하였다. deLeon & Weible(2010)의 언급처럼 이러한 사회적 구성주의 이론은 정책대상의 특성을 잘 구분할 수 있어 정책실무자에게도 유용한 정보를 제공할 수 있다. 이는 인식적이고, 인간가치를 중시하는 Lasswell의 정책학을 가장 잘 표출하는 이론이라는 점에서 연구의 가치는 훨씬 높다. 다만, 이러한 이론적 가치에 비해 내재한 한계 역시도 존재하고 있다.

Ingram, Schneider & deLeon(2007)은 사회적 구성주의 이론이 크게 두 가지의 문제를 내포하고 있다고 밝혔다. 한 가지는 4가지의 유형이 각각 다른 유형으로 변화하게 되는 메커니즘을 이해하기 위한 연구가 부족하다는 점이며, 다른 한 가지는 다른 이론들과의 연계에 대한 부분이다¹⁾. 두 가지 모두 한 국가 및 지역을 대상으로 지역의 정책대상변화를 관찰하고 심도있는 분석을 수행하는데 있어 장기적으로 고찰되어야 한다. 그렇지만, 사회적 구성주의가 보다 의미를 지니기 위해서는 해석적 특성을 가지는 의미를 분석하는 것과 동시에 지역간 나아가 국가간 비교가 수행될 필요가 있다. 사회적 구성주의가 이론으로 자리하기 위해서는 다른 문화맥락에서의 특성을 파악하는 것이 중요하기 때문이다. 이러한 연구는 국가간 비교를 통해 또는 문화적 맥락에서 변화할 수 있는 정책대상으로 파악할 수 있어 해석적 특성을 지니는 사회적 구성주의의 보편성도 보완할 수 있다. 분명한 점은 미국을 기준으로 분류한 정책대상집단은 한국에서도 존재할 수 있는 반면, 어떤 대상집단은 그렇지 않을 수 있으며, 나아가 한국에서만 존재하는 정책대상집단이 있을 수 있다. 사회적 구성주의 연구가 정책실무자에게 상당한 시사점을 줄 수 있다는 점이 중요하다고 언급한 만큼 각 국가별로 적합한 사회적 구성 틀을 제시하는 것이 해당 국가 실무자들에게 도움이 될 것이다. 결국, 사회적 구성주의가 도움이 되려면 국가 맥락에서의 구분은 필수적이다.

이러한 중요성에도 불구하고 연구가 이뤄지지 못한 이유는 실제로 이들을 구분하기 위한 적합한 자료나 구성틀 자체가 존재하지 않기 때문이다. 귀납적인 방법으로 모든 대상을 추출한다는 것이 한계가 있는 만큼 선행연구인 Schneider & Ingram 연구를 참조하는 것도 국가가 다르기 때문에 적합하지 않다. 이러한 연구방법론적 한계는 사회적 구성주의 분류에 대한 시도를 어렵게 한다. 즉, 시간에 따라 변화하고, 대상을 구분할 수 있는 기준이 미흡하며, 사회적 구성자체가 인식적 차원이라는 한계점을 내포하고 있기 때문이다. 본 연구 역시 이러한 한계를 공유하고 있지만, 각국의 맥락에 따라 달라질 수 있는 정책대상집단을 탐색하는 것이 중요하다는 점에서 시론적 차원에서 진행하고자 하였다. 특히, 사회의 간주관성(intersubjectivity) 혹은 상호주관성의 관점에서 공식화된 담론은 사람들 사이에 공유되는 사회적 구성체가 될 수 있다고 바라볼 수 있다. 예를 들어, 신문기사와 같은 경우 사회의 대상을 반영하는(때로는 혼란을 줄수도 있을지라도) 영역이라 생각해볼 수 있다. 이러한 기사내용을 인식적 차원에서나마 구분가능하다면 시론적 차원에서 사회적 구성을 탐색하는 것이 불가능하지는 않을 것이라 판단하였다.

1) 해석적 관점을 중시하는 사회구성주의이론은 제도분석틀과 해석주의 연구들과의 관련성이 높다(Soss, 2005; Campbell, 2003; Mettler, 2002)

이러한 관점에서 본 연구는 다음과 같은 연구목적들을 지닌다. 첫째, 이론적 검토를 통해 사회적 구성주의 이론이 국가별 정책대상집단을 다루어야 하는 이유에 대해 검토해보고자 한다. 특히, 사회적 구성주의가 다루고 있는 정책대상집단이 각 국가에서도 동일하게 적용가능한지에 대해 이론적 검토를 수행한다. 이때 다루어지는 정책대상이 미국이외의 곳에서 적용가능한 일반성 높은 대상이 있을 수 있는 반면, 동일하게 적용하기 어려운 정책대상이 상존할 수 있다. 둘째, 분석 결과를 통해 미국과 비교해 한국에서 차이가 나는 정책대상이 무엇인지 제시하고, 한국의 정책대상이 조사기간인 2008년에서 2012년까지 년도별로 유동성이 높은 정책대상과 그렇지 않은 정책대상을 확인하여 제시하고자 한다. 또한, 이러한 분석결과에 기초해 한국은 주로 4가지 정책유형(수혜, 주장, 의존, 이탈)에서 어느 영역에 편중되어 있는지 제시하고자 한다. 마지막으로, 분석결과에 기초해 한국에 주는 시사점과 사회적 구성주의이론에 주는 시사점을 제시하고자 한다.

II. 이론적 검토

1. Schneider & Ingram의 사회적 구성주의: 권력과 사회적 형상

정책연구는 기본적으로 인간의 가치에 기초한다. Lasswell(1951)의 주장과 방법적 접근법은 모두 이와 같은 정책의 사회문화적 배경에 따라 달라질 수 있는 정책연구를 고려하기 위함이었다. 사회맥락에 따라 다르다는 것은 어떤 사회에서는 통용되는 것이 또 다른 사회문화에서는 받아들여지지 않는 것을 의미한다. 각 국가마다 고유한 성격의 교육, 예술, 남성상, 여성상 등 문화적 성격을 소유하기 때문에 각각이 바라보는 시각은 차이가 날 수 있다. 사회적 구성주의(social constructionism)가 강조하는 지점이 바로 여기에 있다고 할 수 있다. 각 사회가 제공하는 많은 정책사업 및 프로그램들은 누군가에게는 이익을 주게 된다. 이때 그 누군가는 각 사회의 맥락에서 달라질 수 있기에 우리는 왜 어떤 사람들에게는 제재를 가하는 반면, 다른 사람들에게는 혜택을 주는지 그리고 어떤 정책들은 정책목표를 달성하지 못함에도 결정되고 정책화되는지에 대해 설명해야 한다. 이러한 정책적 설명을 취하고자 하는 것이 사회적 구성주의라 하겠다.

이러한 사회적 구성은 크게 두 가지 관점에서 중요한 논점을 제시해준다. 하나는 위에서 언급하였듯 사회적 맥락에 따라 달리 구성되는 정책대상집단이다. 다른 하나는 이러한 사회적 구성은 역사적 맥락을 벗어나 설명하기 어렵다는 점이다. 역사적 맥락은 바라 시간 및 역사적 사건들의 상호작용하에서 생성된다. 즉, 특정한 사건이 발생한 경우 해당 사건에 따라 다양한 견해 중에서 하나의 견해가 굉장히 우세한 또는 강력한 관점으로 주도될 있다. 이러한 관점은 정책대상의 변화를 가져온다. 이는 사람들의 관계인 사회적 구성은 특정 시간과 사건과 동떨어져 생각될 수 없음을 의미한다. 이때 강력한 관점은 이를 주도하는 정치적 집단과 상이하지 않다. 주도적으로 특정관점을 관철시킴으로써 특정한 정책대상에게 이권을 줄 수 있기 때문이다. 이것이 사회적 구성이 정책의 설계와 밀접하게 관련되는 이유이며, 정책을 구성하는 정책입안자 또는 정치권력자들은 정책입안자들은 정치적 기반을 다지기 위해 사회적 구성에 민감해지며

(Schneider & Ingram, 2007: 93-94), 심한 경우 이를 조작할 수도 있다.

원론적으로 사회적 구성주의는 세계에 대한 인간의 해석이 사회적 실재(social reality)를 만들어 내고, 사람들 사이의 공유된 이해는 규칙, 규범, 정체성, 개념 그리고 제도를 만들어 낸다. 이에 기초하여 제시되는 것이 대상집단의 사회적 형성에 관한 명제이다. 이 명제의 기본개념은 대상집단은 다양한 수준의 정치권력을 가지고 있으며, 정책행위자들은 대상자들을 긍정적 또는 부정적으로 특성화시킨다는 것이다(서인석 외, 2014). 모든 정책의 기저에 내재하는 유형, 논리, 아이디어는 사회적 실재의 맥락에서 권력을 유지하기 위한 견해인 것이다. 결국 정책은 정치과정과 그 동학(dynamics)의 산물(產物)이 된다. 이러한 이유로 정책설계는 누구의 입장에서 누구의 이익을 보다 반영할 것인가와 직결되어 있으며, 핵심적인 아이디어들을 규정하고 쟁점사항들을 분리하고 정리하여 하나의 틀을 설정하는 과정이 된다.

한편, 정책대상 집단은 정책의 구체적인 수혜 또는 제재를 받을 개인들의 집합이다. 이것은 누가, 무슨 이유로, 무엇을, 어떻게 할 것인가를 구체화하는 정책설계과정에서 선택되기 때문에 이익집단과는 다름과 동시에 대상 집단은 정책에 의하여 만들어지는 것이기 때문에 기존의 사회집단과도 다르다(Schneider & Ingram, 1993; 김명환, 2005: 38). 즉, 대상집단은 정책의 직간접적인 대상이며, 이에 정책인과관계에서 정책입안자와 대상과의 관계를 명확하게 표현하게 된다(서인석 외, 2013: 60-61).

〈그림 1〉 정책대상집단의 유형

		사회적 구성	
		긍정	부정
권력	강	[수혜집단] 중소기업 자영업 군인 과학자	[주장집단] 대기업 CEO 노동조합 오염배출산업 극우세력 환경주의자 무기 생산자
	약	장애인 어머니 아이들 노숙자 [의존집단]	여성주의자 게이/레즈비언 생활보호 어머니 범죄자 테러리스트 [이탈집단]

자료: Ingram, Schneider, & DeLeon(2007: 102)

Schneider & Ingram(1993)은 집단의 정치적 자원인 권력과 사회적 구성이라는 두 기준을 가지고 4개의 유형으로 분류하였다. 첫째, 수혜집단(advantaged)으로서 정치적 자원이 있고, 사회적 이미지가 긍정적으로 이루어진 집단을 의미한다. 둘째, 주장집단(contenders)는 정치적 자원은 있으나, 사회적 이미지가 부정적인 집단을 의미한다. 셋째, 의존집단(dependents)는 정치적 자원은 없지만 사회적 이미지가 긍정적인 집단을 의미한다. 넷째, 이탈집단(deviants)은 정치적 자원도 없고 사회적 이미지도 부정적인 집단을 말한다. 의존집단의 경우 장애인, 어머니, 아이들, 빈곤층, 노숙자 등으로 구분한 바 있으며, 주장집단의 경우 대기업, CEO들, 노조, 오염배출산업, 극우세력, 환경주의자, 무기생산자를 주장집단으로 구분하였고, 여성주의자, 게이/레즈비언, 생활보호대상 어머니, 범죄자, 테러리스트 등을 이탈집단으로 구분하였다.

하지만, 이러한 정책대상집단의 경우는 각 국가 및 문화적 맥락에 따라 상이할 수 있으며, 이들의 차이에 따라 정책법안의 속성이 변화될 수 있다. 또는 일부는 유사하고 일부는 상이할 수 있을 것이다²⁾. 따라서 이를 구분하는 것은 중요한 이론적 의의가 있다. 이에 본 연구에서는 2008년부터 2012년까지 조사된 내용에 기초하여 이들 각각의 사회적 형상을 구체화하는 작업을 선행적으로 수행하고자 하였다³⁾. 이러한 조사자료는 정책속성의 변인을 측정하는데 기준이 될 것이며, 제시되었던 Ingram, Schneider, & Ingram(1997)의 이론과 비교함을 줄 수 있을 것이다.

2. 사회적 구성주의의 이론적 이슈와 도전

사회적 구성주의의 경우 여전히 해결해야 될 과제가 많다. Ingram, Schneider, & deLeon(2007: 119)은 자신들이 제시한 사회적 구성주의가 이론으로 성립하기 위해서 확인하고 다듬어야 할 몇 가지의 해결해야 연구이슈를 제안하고 있다. 우선, 정책대상집단을 고려하는 사회적 구성주의가 해결해야 할 큰 과제로 하나의 유형에서 다른 유형으로의 변화를 확인할 필요가 있음을 지적한다. 이러한 논의는 두 가지 요소를 포함하게 된다. 하나는 정책대상집단 내에서도 유동성이 높은 집단은 무엇인지 그렇지 않은 집단은 무엇인지이다. 기본적으로 Ingram, Schneider, & deLeon(2007: 119) 역시 정책대상집단이 사회적 구성으로 구체화된다고 언급하고 있기 때문에 이들이 제시한 4가지 유형과 그 내부에 존재하는 정책대상집단이 다른 유형으로 변화될 수 있음은 인식하고 있다. 하지만, 조금 더 깊게 생각해본다면 해당 정책대상집단들 중에서 각 사회적 맥락에서 보다 유동성이 높은 집단과 그렇지 않은 집단으로 구분될 수 있음을 상기해볼 필요가 있다. 다른 하나는 정책대상집단이 하나의 유형에서 다른 유형으로 변동될 때 그 원인과 메커니즘은 무엇인지에 대한 것이다. 만일 각 정책대상집단이 변동될 때 해당 인과 메커니즘을 밝혀낼

2) 신문자료를 통해 살펴본 결과, 자연업, 다문화가정, 위안부할머니 등의 대상을 추가하였으며, 아이들(child)의 경우 청소년과 아동으로 구분하여 논의하고자 하였다. 한편, 생활보호대상 어머니, 게이/레즈비언은 조사대상에 포함시키지 않았으며, 자산가(Homeowner)는 자연업자로 적용하고자 하였다. 한편, 북한의 경우 대상이 지나치게 포괄적이고 복잡한 측면이 있어 이 역시 조사대상에는 포함시키지 않았다. 이는 한국의 정책대상과 관심이 다소 차이가 있기 때문이다.

3) 이들 중 각 대상집단유형(수혜, 주장, 의존, 이탈)의 대표적인 대상을 기준으로 제시하고자 하였다. 이는 모든 대상을 본 연구내용에 삽입하는 것은 영향요인에 대한 연구라는 목적과 다소 부합하지 않기 때문이다. 대신에 이들에 대한 전체적인 지형도(mapping)는 대표집단 이후에 종합논의를 통해 제시하였다.

수 있다면 현재의 사회적 구성주의의 이론적 지지는 더 강해질 수 있다. 다만, 사회적 구성주의가 사회적 구성 또는 맥락에 따라 상이하다는 것이 이론적 토대인 만큼 각 정책대상집단의 변화나 이동 역시 각 집단과 사회·역사적 맥락에 따라 달라질 가능성이 있음을 고려해야 할 것이다.

둘째, 변화방식에 있어 유사한 정책대상집단들의 변화에 대한 비교분석이 필요하다는 점이다. 예를 들어, 미국에서 일본계 공동체는 소수의 작은 공동체를 유지하고 있는데(DiAlto, 2005), 왜 아프리카계 공동체나 히스패닉계 공동체 처럼 큰 규모가 변모되지 않았을까? 어떤 요소들로 인해서 일본계 공동체는 여전히 변동없이 작은 규모의 약자로만 사회적 구성이 되어 있는가? 이와 같은 논의에 대해 사회적 구성주의는 답을 내놓지 못하고 있다. 이러한 부분은 역사적 맥락에서의 비교집단 연구를 필요로 하는 부분이다.

셋째, 사회적 구성주의의 다른 연구 이슈는 정책이론 내에서 다른 이론 및 접근방법들과의 관련성에 대한 것이다. 사회적 구성주의의 해석적 연구와 제도분석 간의 강력한 연관성에 대해 많은 연구자들이 제시해왔다(Soss, 2005; Mettler, 2002; Campbell, 2003; Sidney, 2005). 즉, 두 이론은 대안적인 프레임워크라기 보다는 양립할 수 있는 가능성이 있다. 지속적인 연구가 지속된다면 이론 간의 차이를 좁힐 수 있는 조건과 거버넌스 맥락 등을 높일 수 있을 것이다. 사회적 구성주의의 이론적 측면이 가진 문제는 다른 이론들에 의해서 해소될 여지가 있는 것이다.

요컨대, 사회적 구성주의는 여전히 해결해야할 요소가 많다. 그렇지만 분명한 점은 사회적 구성주의는 집단의 의미와 잘못된 견해를 분석할 수 있으며, 그와 같은 잘못된 측면을 파악함으로써 사회적 불평등과 활동적인 시민의식을 고양할 수 있는 강력한 실무적 힘을 가질 수 있다는 점이다. 본 연구는 이 모든 것을 해결하기 보다는 이 중에서 가장 우선적으로 고려된 사회적 구성이 역사 및 시간의 맥락에서 정책대상집단의 유동성을 다뤄보고자 한다. 특히, 한국이라는 국가적 맥락을 고려하고, 2008년에서 2012년까지의 변화상황을 다뤄봄으로써 사회적 구성주의의 연구 이슈를 보완하고자 하였다.

3. 선행연구 검토

정책대상집단의 변동 및 확인과 관련된 선행연구들은 미국을 중심으로 대부분이 다루어져왔다. 이들은 정책대상집단을 각각 정책의 영역 내에서 수혜집단으로의 부각과 변화를 중점적으로 다루어져왔다. 이 연구들의 공통적인 특징은 역사적 분석이든지, 사례분석이든지, 설문을 통한 양적분석이든지 상관없이 사회적 인식전환이 중요한 선결조건이었다는 점이다. 특히, 중요한 역사적 사건(Soss & Schram, 2005)이나 사회적 관심은 정책결정에 영향을 줄 수 있는 정책결정자, 전문가에 환류되거나 그 자체로 사회적으로 관심을 받는 또는 긍정적으로 회자되는 정책대상집단으로 변화하였다는 점이다⁴⁾.

Menahem(1998)은 정책패러다임의 출현, 지속, 그리고 변화에 대한 질문을 다루었다. 초점은

4) 물론, 일부의 연구에서는 오히려 정책결정자 또는 다른 관점을 지닌 정당들에 의해서 사회적 관심을 불러일으키거나 사회적 구성을 달리하기도 한다고 얘기하기도 하지만, 사회적 구성의 인식적 흐름과 공중이슈 및 사회적 이슈와 그 맥락을 같이 한다는 점에서 정책 문제 보다 앞서서 전제로서 바라보아야 할 것이다.

정책네트워크가 이 과정에서의 기능과 문제정의 등의 역할에 대한 것이었다. 그는 이스라엘에서 1948년부터 1997년까지의 이스라엘의 수자원정책을 조사하였고, 수자원 보호와 농업생산의 두 가지 패러다임에서 농업의 중요성 강화가 주도적인 패러다임이 지속되면서 수자원 보호를 넘어서 농업생산 및 팽창의 상황이 가속화되었다는 것이다. 그리고 이 상황에서 농업중심의 정책네트워크는 농업생산 중심의 문제정의 및 이슈제시를 통해 농업중심의 수자원활용 정책 및 제도를 양산하였다고 지적하였다. 이는 사회적으로 중심이 되는 관점과 이를 지지하는 집단에 의해 특정 자원을 소유하고 이용하게 될 수 있음을 보여준다. 즉, 정책대상집단의 사회적 구성이 문제정의와 정책변동의 중요한 부분임을 확인하였다.

Hunter & Nixon(1999)은 UK 주택시스템에서 담론과 사회적 구성의 핵심기능을 다양한 연구결과들이 반영하고 있다고 검토한 후 주택담보가 가진 사회적 담론이 모기지, 임대업자 등 다양한 행위자와 결부되면서 정책결정과정에서 어떻게 영향을 미쳤는지 분석하였다. 부채가 가진 부정적인 인식을 주택에 대한 선호도가 높아지는 시기에서 주택을 확보하고 유지하기 위한 중요한 수단으로 이해관계자들이 정의하고 강조함으로써 기존의 정책적 제재집단이 수혜집단으로 전환되는 결과를 가져왔다고 지적하였다. 즉, 정책대상집단의 사회적 구성이 정책의제, 정책선택을 위한 원리에 영향을 미치며 UK 주택정책에 있어서 다양한 대상집단의 보상과 벌칙에 기여한다고 분석하였다.

Czech, et al(2000)은 미국과 푸에르토리코에서 동물의 종(種)이 위협에 빠진 이유에 대해 포괄적인 설명을 제공하였다. 다양한 경제 영역에 상응하여 동물의 거주영역이 감소됨이 이슈화되었고, 이에 동물의 종을 보호하기 위해 정부기관과 국가는 더 관심을 가지게 되었음을 지적한다. 경제적 개발에 초점을 두어온 정부기관도 사회적 이미지가 강화되는 정책대상집단을 간과하지는 못한 것이라 분석하였다. 즉, 동물에 대한 긍정적 인식은 보호 대상 동물종을 확대시키는 결과를 가져왔다는 것이다.

Lazt et al.(2003)은 미국의 2000년대 유방암 보호와 치료에 대한 법이 영방의 스크린프로그램을 통해 의료의 적합성을 상태를 알린 것이라 언급한다. 그는 22개의 핵심정보와 다른 자원에 대해 인터뷰를 통해 양적연구를 수행하였다. 결과는 정책주창자가 효과적인 문제정의를 가져왔다고 분석하였다. 그리고 이와 관련된 정책제안서는 여성의 건강이슈를 강조한 선거공약과 예산할당이 접목되면서 열렸던 ‘정책창’을 통해 가능하였다고 해석하였다. 즉, 미국의 2000년 유방암의 예방과 치료에 대한 법안통과 사례는 ‘초점사건’ 또는 ‘기회의 창’이 대상집단들에 대한 관점을 긍정적으로 전환시켰음은 중요한 전제조건이었다.

Nicholson-Crotty & Nicholson-Crotty(2004)는 부정적으로 구성된 집단에 편익을 제공하기 위해 설계된 공공사업의 집행에 대해 사회적 구성의 영향을 평가하기 위해 다층단계 접근법을 통해 개발하고 검증하였다. 프레임워크는 부정적 구성이 집행과정에서 문제를 야기하는 정책선택을 이끈다고 제안한다. 이 문제는 궁극적으로 사업 성공에 대한 핵심하위목표의 달성을 막는다. 이 연구는 독특한 대상집단의 부정적 사회적 구성으로 발생한 부적합한 편당이 문제임을 가설화하였다. 결론적으로, 범죄자들의 수감생활을 위한 프로그램의 제공은 정책집행과정에서 상당한 불협화음과 실패를 가져왔던 것으로 분석되었다.

Houston & Richardson(2004)은 미국에서 1980년대 이래로 음주운전자를 줄이기 위한 제재가

있어왔지만, 그 실효성에 대해서는 의문이었다고 언급하면서 억제이론(deterrence theory)에 기초한 정책수단은 실제로 음주운전자들의 행태적 가정과 거리가 있다는 것이다. 4,008명의 설문 응답을 통해 밝혀진 것은 벌금제제가 실제 행동을 규약하기 위한 정책이었다기 보다는 음주운전이라는 사회의 부정적 이슈에 부합하기 위한 정책일 뿐이었다는 것이다. 결국 정책은 사회적 인식 및 사회적 구성에 편승한 결과임을 지적하고 있다.

Ingram and Ingram(2006)은 유기농장생산인증(organic farm product certification) 사례를 통해 사회운동, 정부제도, 시장의 상호적이고 유기적 속성을 설명하려 하였다. 대안적 농업운동은 시작확대를 가져왔다. 고객은 성장과 기술혁신의 재정직원을 제공할 뿐만 아니라 인증프로그램의 설계와 제도화를 가속화하였다. 농업시장전체는 유기농, 유통업자, 헬스푸드음식점 등 대안적 농업시스템으로 변모되었다. 즉, 다양한 이해관계자 집단이 변모된 농업시스템을 구축하고 강화하는 역할자로 기능하기 시작하였다. 이는 부가적 사회운동(marginalized social movement)이 정책변동을 이끌 수 있는 ‘관련전문가집단’의 사회적 구성을 발생시키는 과정이며, 사회적 이미지 또는 사회적 구성이 관련이해관계자를 집결하고 관련 이슈 전반의 변화를 이끄는 동력이 되었음을 의미하는 것이라고 강조하였다.

Soss & Schram(2007)는 여론(public opinion)을 재형성하여 공공정책을 전략적으로 이용하는 것을 분석하고자 하였다. 1990년대 “진보적 개혁가(progressive revisionists)”는 선거에서 중요한 우위를 차지하기 위해 인증 기초한 빈곤문제 대신에 광범위한 반 빈곤정책의 흐름으로 강조하였다. 이 당시에 새로운 정책에 대한 많은 양적 사례연구 및 문헌들은 여론을 움직였으며, 이것이 실제 정책변화를 주도하였음을 강조하였다. 이는 사회적 구성을 전문가 집단의 많은 지지와 노력으로 변화시킬 수 있음을 보여주는 것이었지만, 이 연구에서도 사회적 인식을 변화시키는 것이 정책변화의 핵심임을 상기시켜주었다.

〈표 1〉 사회적 구성에 따른 정책대상집단의 유형변화와 관련된 연구들

연구자	정책영역	연구방법	연구내용
Menahem(1998)	수자원정책	질적분석	정책대상집단의 사회적 구성이 문제정의와 정책변동의 중요한 부분임을 확인
Hunter et al(1999)	주택	담론분석	정책대상집단의 사회적 구성이 정책의제, 정책선택을 위한 원리에 영향을 미치며 UK 주택정책에 있어서 다양한 대상집단의 보상과 벌칙에 기여한다고 분석함
Czech, et al(2000)	동물	사례 및 문헌분석	동물에 대한 긍정적 인식은 보호 대상 동물종을 확대시키는 결과를 가져왔음을 확인
Lantz et al(2003)	보건	양적연구	미국의 2000년 유방암의 예방과 치료에 대한 법안통과 사례에 대한 설문대상자의 응답은 유방암 관련 사건과 관심들 즉, ‘초점사건’ 또는 ‘기회의 창’이 대상집단들에 대한 관점을 긍정적으로 전환시켰음을 검증함
Nicholson-Crotty et al(2004)	Prisons/health	양적비교연구	범죄자에 대한 정책편의 제공은 범죄자에 대한 부정적 인식 즉, 사회적 구성의 상황맥락하에서 정책실패를 가져온다고 분석함

Houston et al(2004)	교통	설문조사 및 양적연구	음주운전자에 대한 처벌 강화정책이 음주운전에 대한 부정적인 사회적 인식 강화에 따른 결과였음을 확인하였음
Nicholson-Crotty et al(2005)	범죄	비교사례분석	세 가지의 범죄 사례를 통해 사회적으로 만연한 부정적인 인식의 상태가 정책결정자에 반영되었음을 분석
Ingram et al(2006)	농업	질적사례분석	부가적 사회운동(marginalized social movement)이 정책변동을 이끌 수 있는 '관련전문가집단'의 사회적 구성을 발생시키는 방식을 연구
Soss et al(2007)	복지	질적사례분석	복지개혁과 복지편익의 이미지간의 관련성에 대한 연구
은재호(2007)	보건정책	역사적 사례분석	사회적 합의나 이슈가 정책문제 정의를 통해 가속화되고 이것이 정책변동으로 귀결된다고 분석
김대성(2012)	문화정책	스토리라인기법	사회적 구성주의의 언어행위적 담론요소는 정책이슈나 사회적 이슈로 부각되는 중요한 요소이자 정책문제정의의 단초를 제공하여 실제 정책변동을 이끄는 동력이 된다고 분석
서인석 외(2013)	-	양적 통계분석	사회적으로 구성된 정책대상집단의 속성에 따라 관련 정책법안의 시간은 달라진다고 분석
서인석(2014)	복지정책	양적 통계분석	사회적 구성(언론, 사회적 관심 등)이 유관 정책법안을 통과시키는데 기여한다고 분석
이동규 외(2015)	성매매정책	역사적 사례분석	각 시기별로 나타난 유사사건에도 각각 이슈화정도도 바라보는 관점이 상이하였으며, 문제정의 역시 이슈주도자와 사회적 분위기에 따라 달라질 수 있음을 확인

이러한 선행연구들은 각 정책영역을 중심으로 정책대상집단이 변화되는 모습 또는 사회적 구성의 변화가 정책변화로 연결될 수 있음을 밝혀줌으로써 사회적 구성주의가 가진 중요한 이론적·실무적 의미를 확인할 수 있었다. 다만, 각 분과영역별로 나타나는 특정 정책들을 탐구함으로써 정책대상집단을 전체적으로 이해할 수 있는 틀은 얻기 어려웠다. 이렇게 볼 때 미국의 정책대상집단을 전반적으로 이해할 수 있는 연구(Ingram et al., 2007)는 전체와 부분을 총괄적으로 이해할 수 있는 기회가 마련하였고, 전체와 부분을 아우르는 지속적인 연구의 지속성이 확보될 수 있었다.

아쉬운 점은 연구들이 미국을 중심으로 이루어지고 있다는 것이며, 결국 국가 맥락에 따라 달라질 수 있는 차이점은 계속해서 밝혀지기 어렵다는 점이다. 나아가, 한국의 정책대상집단에 대한 전반적인 탐색은 향후 한국의 정책영역별로 정책대상집단의 사회적 구성 변화를 분석하고자 하는 연구자들에게 중요한 기초자료가 될 것이다. 따라서, 한국을 대상으로 한 정책대상집단의 분류는 중요한 연구의제이다.

한편, 최근 국내연구의 흐름은 정책대상집단 및 정책변동이 정책의 문제정의와 이슈의 확산, 또는 중심적 초점사건 등에 초점을 두고 사회적 구성주의 연구가 진행되어 온 경향이 있었다. 즉, 사회적 구성주의를 정책의 수혜집단과 희생집단을 구분할 수 있는 정책설계의 기초로 바라보는 관점에 부합할수록 Cob & Elder의 논리에 기초한 이슈형성과 정책 문제정의가 중요해지기 때문인 것으로 생각된다(은재호, 2007; 이석민, 2010; 홍성태, 2012; 정창호, 2013; 이동규 외, 2015). 은재호(2007)는 기존의 점증주의적 시각에서 벗어나 문제정의적 접근을 차용하여 13년 동안의 프랑스 AIDS 정책변동을 사례분석 함으로써 정책변동을 설명하고자 하였다. 그는 먼저

주어진 문제에 대하여 사회적으로 합의된 정책문제 정의(legitimate definition)를 도출하고 그것이 정책변동 양상과 맺는 상관성을 도출함으로써 정책문제 정의가 정책변동에 미치는 효과를 측정하고자 하였다. 분석결과 정책변동의 정도(폭과 깊이)와 속도(완만함과 급격함)는 문제 정의의 의미 수준 및 사회적 정당성을 획득하는 속도와 밀접한 상관성을 가진다고 지적하였다. 즉, 문제 정의의 수준이 높으면 높을수록 정책변동의 정도가 더욱 깊어지고 폭이 더 넓어지며, 경쟁적 관계에 있는 새로운 문제 정의가 사회적·정치적 정당성을 획득하는 속도가 빠르면 빠를수록 정책변동의 속도 역시 빨라진다고 지적하였다. 이 연구를 통해 문제정의가 사회적 구성과 상당한 상호작용을 통해 정책변동을 가속화할 수 있음을 확인하였다.

김대성(2012)는 정책변동을 설명하는 대안적 이론으로서 ‘사회적 구성주의’와 담론연합의 실천적 가능성을 탐색하고 있다. 그는 정책변동이론인 정책옹호연합모형 등 주류 정책이론은 객관적 인과성에 간혀 인간이 언어와 담론을 통해 구성하는 주관주의적 세계를 제대로 포착하지 못한다고 지적하는 동시에 사회적 구성주의의 포괄적 개념 역시도 언어행위이론의 관점으로 좁게 바라봄으로써 정책변동의 설명틀을 제공할 수 있음을 강조하였다. 분석결과,

Hajer의 스토리텔링과 Austin의 언어행위이론을 통해 사회적 구성주의가 정책변동에 적용될 수 있는 잠재성을 포착하고, 아시아문화중심도시조성사업 사례를 검토함으로써 그 유용성을 확인하였다. 즉, 사회적 구성주의의 언어행위적 담론요소는 정책이슈나 사회적 이슈로 부각되는 중요한 요소이자 정책문제정의의 단초를 제공하여 실제 정책변동을 이끄는 동력이 된다는 것이다.

이동규 외(2015)는 초점사건의 개념을 확장하면서 초점사건이 사회적 구성의 기초이자 사회적 구성이 초점사건을 부각하는 요소라고 언급한다. 그는 초점사건의 정의가 사건자체에 국한되어 지나치게 한정되어 있었음을 지적하였다. 분석은 또한 40여 년 동안 지속되던 윤락행위등방지법이 폐지되고 성매매특별법이 제정된 사례를 통해 설명하고자 하였다. 분석결과 각 시기별로 나타난 유사사건에도 각각 이슈화 정도와 바라보는 관점이 상이하였으며, 이러한 차이는 이슈주도와 사회적 분위기로 인한 문제정의에 따라서이며, 초점사건으로 부각 역시 이와 무관하지 않았다는 점이다. 즉, 정책변동의 오랜기간 동안 하나의 단일 이슈만이 존재하는 것은 아니며, 이에 따라 하나의 문제정의만이 존재하지도 않는다는 것이다. 이는 사회적 분위기 또는 사회적 구성이 실제 다양한 문제정의를 이끌어 낼 수 있음을 의미하는 것이었다. 더 직접적으로는 서인석 외(2013)과 서인석(2014)의 연구가 정책대상집단의 성격이나 사회적 구성에 따라 관련 법안 또는 정책의 가결이 잘 이루어짐을 분석하였다.

이러한 연구들은 문제정의 그 자체에 집중하여 사회적 구성이나 관심이 상대적으로 간과된 경향이 있었다. 물론, 문제정의와 이를 통한 정책결정은 정책결정자가 가진 영향력이 매우 높은 한국사회에서 여전히 중요한 이슈이다. 그렇지만, 지식의 공유정도가 높고, 다양한 매체를 통한 참여가 강화되고 있는 현실에서 정책대상집단이 가진 사회적 구성 및 사회적 이미지를 좌시하고 정책결정자의 임의대로 정책문제를 정의하기는 쉽지 않을 것이다. Menahem(1993)의 분석은 이러한 논점을 잘 부각시킨다. 이에 문제정의는 중요하고, 누가 정의하느냐도 중요하지만, 이 보다 선결된 요소는 사회적 구성물을 파악하는 것이다. 따라서, 본 연구는 이러한 의의에서 한국의 정책대상집단의 사회적 구성에 대해 지형화를 시도해보고자 하였다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구질문

본 연구는 Ingram, Schneider, & deLeon(2007: 102)이 제시한 4가지 구분은 한국사회에서도 동일할 수 있는가에 대해 답을 찾고자 한다는 점에서 이에 대한 연구질문은 제시되어야 한다. 특히 지역간 나아가 국가간 비교를 통해 차이와 공통점을 도출함으로써 향후 지속적인 이론적 적실성을 확인해 나가야 한다. 즉, 미국을 기준으로 분류한 정책대상집단은 한국에서도 존재할 수 있으나 또 다른 정책대상집단은 전혀 새롭거나 다른 유형으로 분류될지도 모른다. 사회적 구성주의가 유용성은 국가별로 적합한 사회적 구성 틀을 제시하는 것을 통해서 해소될 수 있다. 이러한 논점은 결국 국가별 맥락에 따라 다양한 정책대상집단이 나타날 수 있다는 의미임과 동시에 다른 유형의 정책대상집단 분류가 가능하다는 것을 나타낸다. 즉, 한국과 미국은 정책대상집단의 구성이 달라질 수 있다.

연구질문1. 미국과 비교해서 유사한 정책대상과 차이가 나는 정책대상은 무엇인가?

사회적 구성주의가 사회적 구성 또는 맥락에 따라 상이하다는 것이 이론적 토대인 만큼 각 정책대상집단의 변화나 이동 역시 각 집단과 사회·역사적 맥락에 따라 달라질 가능성이 있음을 고려해야 한다. 예를 들어, 초점사건의 발생등 문제가 발생할 경우 이에 대한 여론무마 차원, 내지는 포퓰러리즘적인 차원에서 정책을 만들고 이를 발의하려는 경우가(서인석 외, 2013: 77) 나타날 수 있다. 이 시기는 사회적 여론 형성과 정책형성이 강화되는 시기로 그 이전시기까지의 정책이미지나 사회적 구성이 변화될 가능성이 있다. 나아가 큰 초점사건이 아닐지라도 지속적인 사건들 및 관점들이 제시된다면 시간의 흐름 속에서 자연스럽게 사회적 구성은 변화되고 그러한 변화로 정책의 유형은 전환될 수도 있을 것이다.

연구질문2. 각 년도별로 변동(다른 사회적구성으로 이동)되는 정책대상은 무엇인가?

본 연구는 이렇게 두 가지 연구질문에 제시하고 분석결과를 통해 시론적 차원의 검증을 시도한다. 첫 번째 연구질문을 통해 미국과 한국의 차이점과 공통점을 확인한다. 그리고 두 번째 연구질문을 통해 변동되는 정책대상을 확인하고자 하였다.

2. 자료수집방법

본 연구는 사회적 형상과 권력에 대한 이해를 높이기 위해서 한국 정책대상집단의 지형도를 구성하는 것이 목적이다. 이를 위해 신문기사를 활용하였다. 즉, 사회적 구성과 같은 경우는 Schneider & Ingram의 연구는 미국의 사회적 형상을 반영하고 있기 때문에 한국의 정책대상집단을 이해하는데 있어서는 다소의 어려움이 있다. 이에 본 연구에서는 미국을 대상으로 하였던 사회적 대상들을 한국 사회맥락으로 재분류를 시도하는 한편, 한국에서 다루어질 수 있는 정책대상들을

추가하여 맥락적 이해를 돕고자 하였다. 한국의 사회적 형상은 해당 국가의 국민 또는 시민들이 가진 형상이라는 점에서 직접적인 측정이 필요하고 시기에 따라 상이해질 수 있다는 점에서 일반화의 문제가 내재된다. 즉, 해당 국가의 시민들이 가진 관점, 그리고 시기적 차이 등을 고려해야 하는 것이다. 시민들이 가지는 관점을 본 연구에서 언론매체를 통해 확보하고자 하였다. 진보, 보수, 중도 각각의 언론매체는 그들이 대상으로 하는 시민들이 개별적으로 존재한다고 가정하였다. 예를 들어, 보수신문은 보수신문을 선호하는 사람들이 존재하기 때문에 보수적인 관점의 견해를 제공하는 것이며, 진보신문은 진보적 성향의 사람들이 선호하기 때문에 이를 보려고 할 수 있으며, 이들의 성향이 투영된 것이라고 판단해볼 수 있다. 이러한 가정에서 세 가지 보수, 진보, 중도의 관점을 융합한다면 신문을 이용하는 사람들의 전체적인 사회적 형상이 도출될 수 있다⁵⁾.

이에 자료는 경향신문, 동아일보, 서울신문에 대해 naver 검색의 기사를 자료로 활용하였다. 이 과정은 다음과 같다. 이들이 제시한 대상을 한글로 번역하여 '000대책'이란 키워드로 검색하였다. 관련내용을 모두 검색한 후 기사의 타이틀과 관련성이 높고 해당 내용이 그 대상을 집중적으로 언급하거나 관련사건을 기술한 경우 건수(빈도)로 코딩하였다. 이때 자료의 분류와 타당성 제고를 위해 관련 사건들을 모두 정리하고자 하였다⁶⁾. 이 자료에 기초하여 각 대상의 상대적 위치를 0과 1 기준으로 분류하였다⁷⁾.

〈표 2〉 자료수집절차

순번	절차
1	언론매체를 3개(보수, 중립, 진보)를 선정하고 이를 통합하면 편향되지 않는 기사내용과 사회적 형상을 추론할 수 있을 것일 생각
2	사회적 형상을 제시한 미국학자들의 대상들을 비교검토하기 위해서 이들이 제시한 대상을 우리말로 번역하여 '... 대책'이란 키워드로 검색함
3	관련내용을 모두 검색한 후 기사의 타이틀 명의 관련성이 높고 해당 내용이 그 대상을 집중적으로 언급하거나 관련사건을 기술한 경우 이를 코딩함
4	또한, 자료의 분류와 타당성 제고를 위해 관련 사건들을 모두 정리하여 삽입함
5	기술분석은 기본적으로 빈도의 변화(기사빈도, 권력빈도, 사회적형상빈도)
6	정규화를 시도하여 사회적 형상과 권력을 도표에 위치시킴. 이는 각 년도별로 수행하고 향후 전체 값을 통해서도 제시
7	나타난 도표를 미국학자들이 제시한 그림과 비교함의를 도출. 이때 기본적으로 유사성을 가지는 것과 차이성을 가지는 것을 도출

5) 이러한 관점은 권력이 높은 파워집단에 대한 신문기사의 논조(tone)와 국민의 파워집단에 대한 신뢰도 및 영향력이 정(+)의 관계가 있다는 연구(김재환, 2008)에 기초한다. 김재환(2008)은 신문 기사에서 다룬 파워집단에 대한 기사의 논조가 좋을수록 국민의 파워집단에 대한 신뢰도 및 영향력은 높을 수 있으며, 이념적 성향에 따른 구분으로 진보성향의 신문사와 보수성향의 신문사는 각각 같은 성향의 파워집단에 대해 보다 긍정적인 기사 논조로 보도하고 있었음을 확인하였다. 즉, 신문기사의 내용과 관점이 일반국민들의 관점과도 정(+)의 관계가 있다는 점에서 신문기사 코딩은 국민의 사회적 형상을 완전하게 보여주는 것 못할지라도 일정부분 확인가능하다고 볼 수 있다.

6) 이는 부록에 추가하고자 하였다.

7) 0과 1로 정규화를 시도한 후 사회적 형상과 권력을 기준으로 한국 사회적 구성의 지형도를 제시할 것이다. 이 분석은 선행연구(미국)와 한국의 사회적 형상에 대한 비교함의를 도출할 수 있다. 그렇지만, 본 연구의 핵심은 이들 자료를 코딩하고 양적분석을 통해 검증하는데 있기에 본 연구에서는 각 대상 모두를 비증있게 다루지는 않을 것이다.

한편, ‘위안부할머니와 다문화가정’은 한국적 맥락에서 추가한 대상인데, 이는 한국이 일제의 식민지 상황이라는 역사적 특성을 가지고 있고, 2000년대 중반이후 위안부할머니를 조명하는 많은 국내외 이슈가 존재하였기에 추가하였으며, 다문화가정 역시 2000년대 이후 가장 부각되고 주목된 이슈로 2000년대 중반이후 현재까지 많은 조명을 받고 있어 추가하였다⁸⁾. 물론, 이 이외에도 많은 한국적 이슈와 대상이 존재할 수 있으나 본 연구는 기존의 관점을 기초로 소수대상을 보완하는데 노력하고자 하였다. 이것이 연구의 한계로 귀결될 수 있으나, 시론적 연구라는 점에서 과거적 변화보다는 점진적 수정이 적절하다고 판단하였다.

3. 연구방법

본 연구는 수집된 자료의 빈도에 기초하여 지도화(mapping)을 시도하는 방법으로 진행되었다. 이때 다음과 같은 방법으로 연구를 진행하였다. 우선, 정규화 방식은 다음과 같은 수식으로 진행하였다. 각년도의 정책대상집단 정규화 수식 (1) 또는 (2)와 같으며, (1)의 경우 지형화를 위한 각 해당년도 권력의 0%에서 100%의 수준을 의미한다. 이 수준은 지형화의 Y 축을 형성하게 된다.

$$\frac{I_p \text{의 빈도}}{A \text{년도 } I_p \text{의 최대빈도}} \times 100(\%) \quad (1)$$

A: 2008-2012년 I: 조사대상 정책대상집단 P: 권력

(2)의 경우 지형화를 위한 각 해당년도 사회적 구성의 0%에서 100%의 수준을 의미한다. 이 수준은 지형화의 X축을 형성하게 된다.

$$\frac{I_s \text{의 빈도}}{A \text{년도 } I_s \text{의 최대빈도}} \times 100(\%) \quad (2)$$

A: 2008-2012년 I: 조사대상 정책대상집단 S: 사회적 형상

(3)의 경우 전체 지형화의 Y축을 형성하며, (4)의 경우 전체 지형화의 X축을 형성한다.

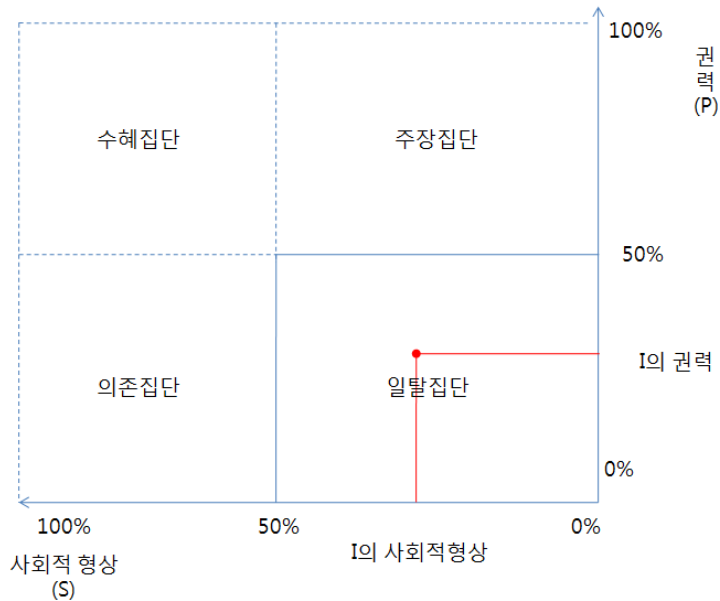
$$\frac{5 \text{개년도 } I_p \text{의 총빈도}}{5 \text{개년도 } I_p \text{의 최대빈도}} \times 100(\%) \quad (3)$$

$$\frac{5 \text{개년도 } I_s \text{의 총빈도}}{5 \text{개년도 } I_s \text{의 최대빈도}} \times 100(\%) \quad (4)$$

8) 신문자료를 통해 살펴본 결과, 자영업, 다문화가정, 위안부할머니 등의 대상을 추가하였으며, 아이들(child)의 경우 청소년과 아동으로 구분하여 논의하고자 하였다. 한편, 생활보호대상 어머니, 게이/레즈비언은 조사대상에 포함시키지 않았으며, 자산가(Homeowner)는 자영업자로 적용하고자 하였다. 한편, 북한의 경우 대상이 지나치게 포괄적이고 복잡한 측면이 있어 이 역시 조사대상에는 포함시키지 않았다. 이는 한국의 정책대상과 관심이 다소 차이가 있기 때문이다.

이상의 정규화 과정과 X축 Y축을 활용하여 탐색적 지형화, 즉 도식화를 시도하면 아래와 같은 <그림 2>로 각 정책대상집단의 점들이 위치하게 된다.

〈그림 2〉 연구모형



Ⅲ. 분석결과 논의

1. 연도별 지형화 자료와 대상집단 비교: 2008-2012년의 연도별 지형화⁹⁾

<그림 3>은 2008년도 기사자료를 활용한 정책대상집단의 지형화 결과를 나타낸 것이다. 가로축은 사회적 이미지를, 세로축은 정치적 권력을 나타낸 것이다. 신문기사의 인식에 기초한 분석결과는 노동조합이 가장 정치적 권력을 가지고 있으며, 그에 비해 사회적 이미지는 낮은 편인 것으로 확인되었다. 그 다음으로 정치적 권력이 높은 집단은 대기업이며, 이 역시 사회적 이미지는 낮은 편인 것으로 이해된다. 이와 함께 CEO, 군인, 과학자가 이들과 유사한 주장집단인 것으로 판단된다.

중소기업은 정치적 권력이 가장 낮은 집단이며, 사회적 이미지는 가장 높은(가장 잘 챙겨줘야 하는 대상) 양상을 보였다. 신문기사의 내용에서는 가장 많은 관심과 위협을 내포한 집단으로 중소기업을 형상화하였다. 아동은 중소기업에 비해서 사회적 이미지가 낮은 편이었지만, 그 다음으로 높은 수치를 보였다. 정책대상집단 중에서 상대적으로 이들은 의존집단의 양상을 보이고 있었다.

9) 사회적 이미지(형상)는 좌우로 표현되었다. 좌측으로 근접할수록 사회적 형상은 긍정적이며, 우측으로 접근할수록 부정적이다. 정치적 권력은 위아래로 표현되었다. 위로 갈수록 권력이 많은 집단을 뜻하며, 아래로 위치할수록 권력이 낮은 집단을 의미한다.

〈그림 3〉 2008년도 정책대상집단의 지형화

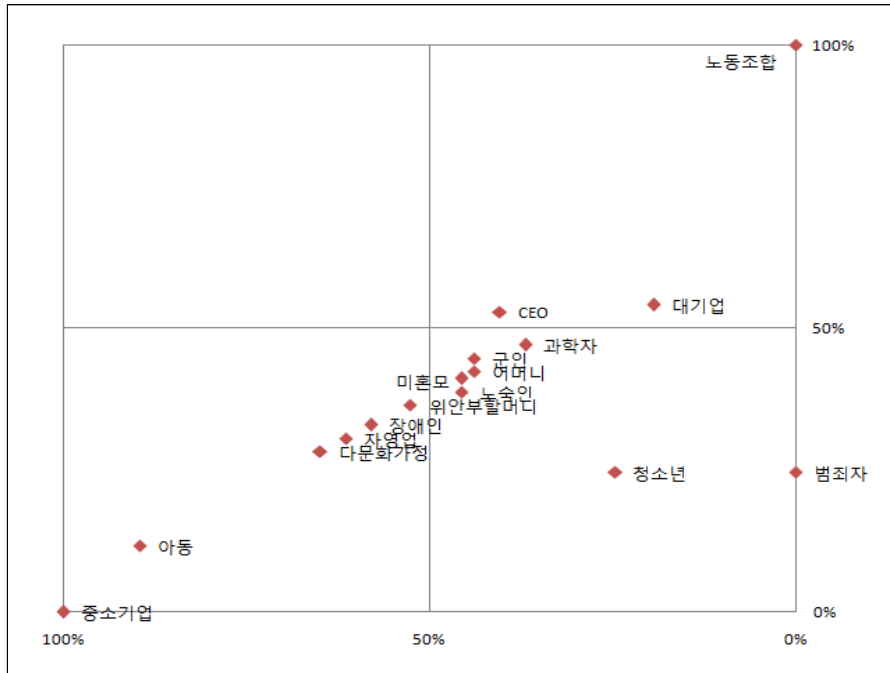


이 이외의 대다수의 정책대상집단은 이탈집단으로 인식되고 있는 것으로 보인다. 범죄자가 사회적 이미지가 가장 낮았으며, 그 다음으로 부정적인 이미지는 청소년으로 나타났다. 2008년을 기준으로 학교폭력 문제, 자살문제 등이 사회적으로 매우 이슈화 되었고 이에 대한 정책적 보완에 대한 정부에 대한 요구가 촉발되던 시기였다. 위안부 할머니, 다문화가정과 같은 집단들은 일반적으로 의존집단에 포함되어야 할 대상이다. 이들이 이탈집단으로 포함되었던 이유는 다른 기사들에 비해 월등히 그 비중이 작아 상대적으로 사회적 이미지가 잘 부각되지 못하였기 때문이었다. 그렇지만, 최근 위안부 할머니 문제가 사회적으로 이슈가 되고 있는 상황임을 감안한다면 유형의 변동가능성이 높은 집단인 것으로 생각된다.

<그림 4>는 2009년도 기사자료를 활용한 정책대상집단의 지형화 결과를 나타낸 것이다. 신문기사의 인식에 기초한 분석결과는 2008년과 동일하게 노동조합이 가장 정치적 권력을 가지고 있으며, 그에 비해 사회적 이미지는 낮은 편인 것으로 확인되었다. 그 다음으로 정치적 권력이 높은 집단은 대기업과 CEO였는데, 이 둘 중 대기업이 근소하게 권력은 높으나, 사회적 이미지는 CEO가 높았다. 이렇게 세 집단이 주장집단으로 확인되었다.

중소기업은 2008년과 동일하게 정치적 권력이 가장 낮은 집단이며, 사회적 이미지는 가장 높은(가장 잘 챙겨줘야 하는 대상) 양상을 보였다. 여전히 신문기사의 내용에서는 가장 많은 관심과 위협을 내포한 집단으로 중소기업을 형상화하였다. 아동은 2008년에 비해서 중소기업에 상당부분 근접해있는 것으로 나타났다. 이는 중소기업에 비해서 사회적 이미지가 조금 낮고, 권력은 조금 높은 수준임을 의미한다. 이 이외에 다문화가정, 자영업, 장애인, 위안부 할머니의 집단은 이탈집단에서 의존집단으로 이동하는 결과를 보였다.

〈그림 4〉 2009년도 정책대상집단의 지형화

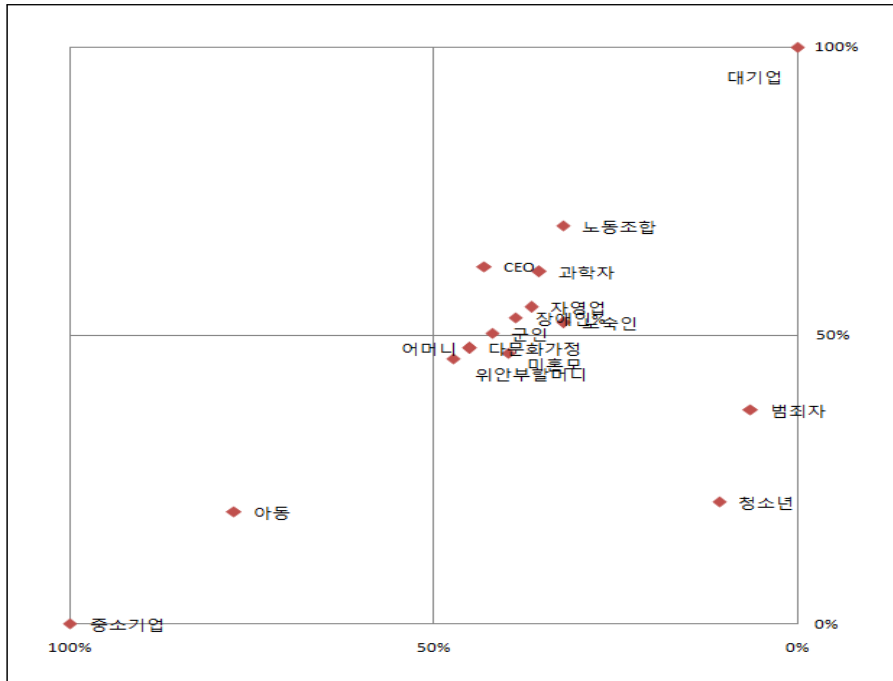


이 이외의 대다수의 정책대상집단은 2008년처럼 일탈집단 분류되었지만, 2008년에 비해 범죄자를 제외하면 전체적으로 사회적 이미지의 상승이 있었다. 즉, 중간 위치로 전체적으로 이동하는 양상을 보여주고 있다. 청소년의 경우 여전히 부정적인 이미지를 보이고 있었지만, 이 집단 역시 중간으로의 이동하고 있는 양상이다.

〈그림 5〉는 2010년도 기사자료를 활용한 정책대상집단의 지형화 결과를 나타낸 것이다. 신문기사의 인식에 기초한 분석결과는 이전과는 달리 대기업이 가장 정치적 권력을 가지고 있으며, 그에 비해 사회적 이미지는 낮은 편인 것으로 확인되었다. 그 다음으로 정치적 권력이 높은 집단은 노동조합이었는데, 대기업과는 상당한 거리를 보이고 있다. 또한 CEO, 과학자, 자영업, 장애인, 군인 등도 주장집단으로 이동한 결과를 보이고 있다. 2010년에는 주장집단으로 분류된 정책대상집단이 많았던 점이 이전과의 두드러진 차이점이었다.

2010년에도 중소기업은 정치적 권력이 가장 낮은 집단이며, 사회적 이미지는 가장 높은 양상을 보여주었다. 아동은 2008년과 2009년의 위치에 중간정도를 보여주었다. 여전히 중소기업에 비해서 사회적 이미지가 조금 낮고, 권력은 조금 높은 수준이었다. 2009년에 다문화가정, 자영업, 장애인, 위안부할머니의 집단은 의존집단이었던 정책대상들이 주장집단과 일탈집단으로 이동하였다.

<그림 5> 2010년도 정책대상집단의 지형화

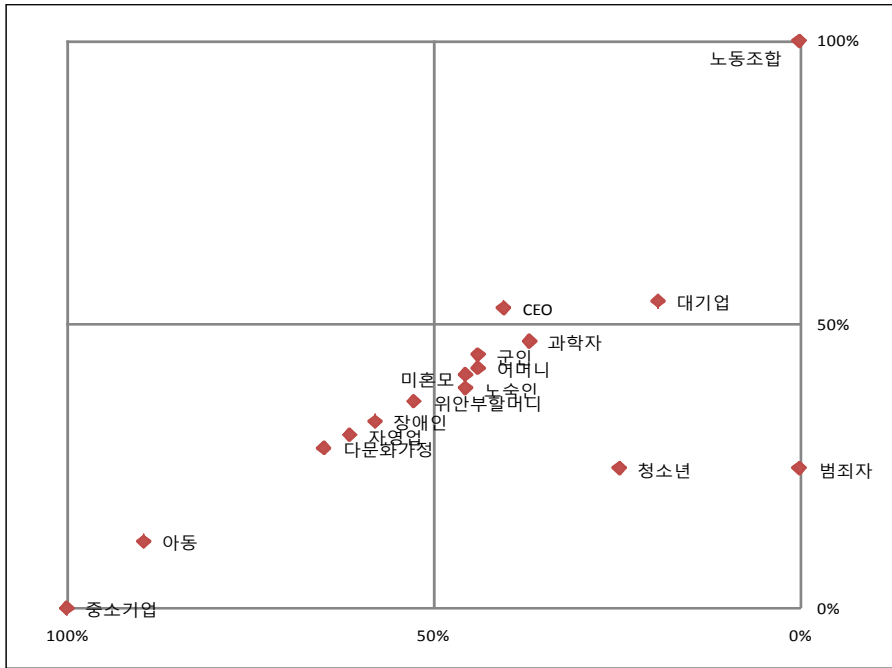


이 이외의 대다수의 정책대상집단은 2009년 비해 사회적 이미지는 전체적으로 하락하는 경향을 보여주었지만, 정치적 권력은 다소 상승하는 결과를 나타내었다. 이로 인해 다수의 정책대상집단이 주장집단으로 이동하는 경향을 보였다. 청소년의 경우 여전히 부정적인 이미지를 보이고 있었는데, 청소년의 학교문제가 여전히 해결되지 못한 채 사회적 이슈가 지속되고 있었기에 나타난 결과로 판단된다.

<그림 6>은 2011년도 기사자료를 활용한 정책대상집단의 지형화 결과를 나타낸 것이다. 신문 기사의 인식에 기초한 분석결과는 이전과는 달리 전체적으로 분포된 양상을 가지고 있었다. 우선, 대기업이 가장 정치적 권력을 가지고 있으며, 그에 비해 사회적 이미지는 가장 낮은 편인 것으로 확인되었다. 그 다음으로 정치적 권력이 높은 집단은 노동조합이었는데, 대기업과는 상당한 거리를 보이고 있으며, CEO와 근접한 곳에 위치하였다. 또한 이 이외에 과학자만이 주장집단에 포함되었다.

2011년에도 중소기업은 정치적 권력이 가장 낮은 집단이며, 사회적 이미지는 가장 높은 양상을 보여주었다. 이전에는 아동이 중소기업 다음으로 나타났었는데, 2011년에는 장애인이 중소기업에 아주 근접한 결과를 보여주고 있다. 이는 영화 ‘도가니’ 이후 장애인 보호시설들의 비리와 이로 인한 장애인 학대 등이 사회문제의 화두(火頭)로 부각된 결과로 판단된다. 그 다음의 의존 집단은 위안부할머니로 나타났는데, 위안부할머니의 항의 및 시위 등이 일본과 한국에서 다루어졌고, 미국 및 유럽 등 국제적으로도 세계대전의 폐해 중 하나로 위안부문제가 부각되면서 사회적 이슈가 강화되었다. 이러한 국내 및 국외 정세가 위안부할머니의 정책대상영역의 변화를 가

〈그림 6〉 2011년도 정책대상집단의 지형화

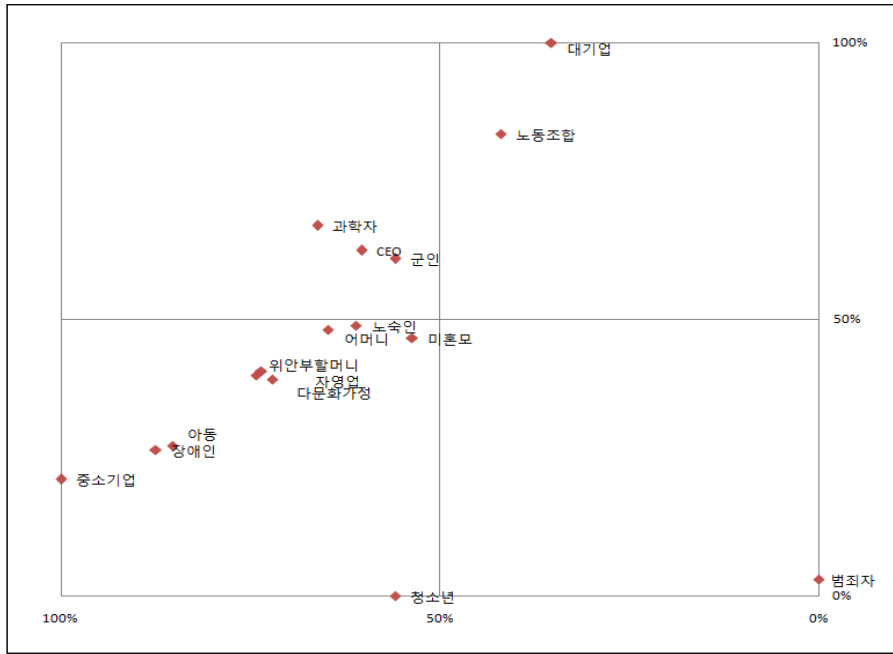


져왔던 것으로 판단된다. 그리고, 아동까지가 의존집단으로 확인되었다. 아동을 대상으로 하였던 성폭행과 같은 강력사건들이 점차 감소함에 따라 그 인식수준이 변화한 것으로 유추된다.

이 이외의 대다수의 어머니, 자영업, 다문화가정, 미혼모, 노숙인, 군인, 청소년, 범죄자가 일탈 집단으로 확인되었다. 이중 어머니의 경우는 학교에 찾아가 교사를 폭행하거나 학교폭력문제에 지나치게 개입하는 모습 등으로 인해 부정적 기사들이 많이 나타난 결과로 판단된다. 다문화가정의 경우도 다문화가정의 폭력과 정착의 어려움, 그로 인한 사회적 문제들에 의해 다시 사회적 이미지가 낮아졌고, 이들을 대변하는 이해관계자들의 활동이 줄어들었기 때문인 것으로 보인다. 이외에도 군대의 병문제, 성문제 등 다양한 문제들로 인해 군인에 대한 사회적 이미지가 낮아져 일탈집단으로 분류된 것으로 이해된다.

<그림 7>은 2012년도 기사자료를 활용한 정책대상집단의 지형화 결과를 나타낸 것이다. 2012년도는 이전의 지형화와는 매우 다른 양상을 보이고 있다. 즉, 다수의 일탈집단들이 사라지고 이들이 의존집단과 수혜집단으로 분류된 것이다. 이는 전체적으로 사회적 이미지가 상당히 상승하였기 때문이다. 우선, 대기업의 경우 정치적 권력이 매우 높았고, 사회적 이미지 역시 이전년도들에 비해 상당히 상승한 결과를 보여주었다. 노동조합 역시 사회적 이미지가 상당부분 상승하였으나, 여전히 주장집단으로 분류되고 있었다. 하지만, 주장집단은 이 두 집단만이 해당하였다.

〈그림 7〉 2012년도 정책대상집단의 지형화



〈표 3〉 연도별 정책대상집단

구분	수혜집단	주장집단
2008	-	노동조합, 대기업, CEO, 군인, 과학자
2009	-	노동조합, CEO, 대기업
2010	-	대기업, 노동조합, CEO, 과학자, 자영업, 장애인, 노숙인, 군인
2011	-	노동조합, CEO, 대기업
2012	과학자, CEO, 군인	대기업, 노동조합
구분	의존집단	일탈집단
2008	아동, 중소기업	장애인, 어머니, 미혼모, 위안부할머니, 노숙인, 자영업, 다문화가정, 다문화가정, 청소년, 범죄자
2009	위안부할머니, 장애인, 자영업, 다문화가정, 아동, 중소기업	과학자, 군인, 어머니, 미혼모, 노숙인, 청소년, 범죄자
2010	아동, 중소기업	어머니, 다문화가정, 미혼모, 위안부할머니, 청소년, 범죄자
2011	위안부할머니, 장애인, 자영업, 다문화가정, 아동, 중소기업	과학자, 군인, 노숙인, 군인, 어머니, 청소년, 범죄자
2012	노숙인, 어머니, 미혼모, 위안부할머니, 자영업, 다문화가정, 아동, 장애인, 중소기업, 청소년	범죄자

2012년에는 의존집단에 속하는 정책대상이 매우 크게 증가하였다. 중소기업, 장애인, 아동을 포함하여 위안부할머니, 노숙인, 자영업, 다문화가정, 어머니, 미혼모 등이 해당하였다. 이는 위안부할머니에 대한 긍정적인 기사가 늘어났을 뿐만 아니라 노숙인의 경우도 서울시 및 지자체를 중심으로 쉼터 등을 개설하여 노숙인 들이 일탈행위를 자제하는(강도 및 폭행 등) 결과로 이어졌다는 기사가 많아졌기

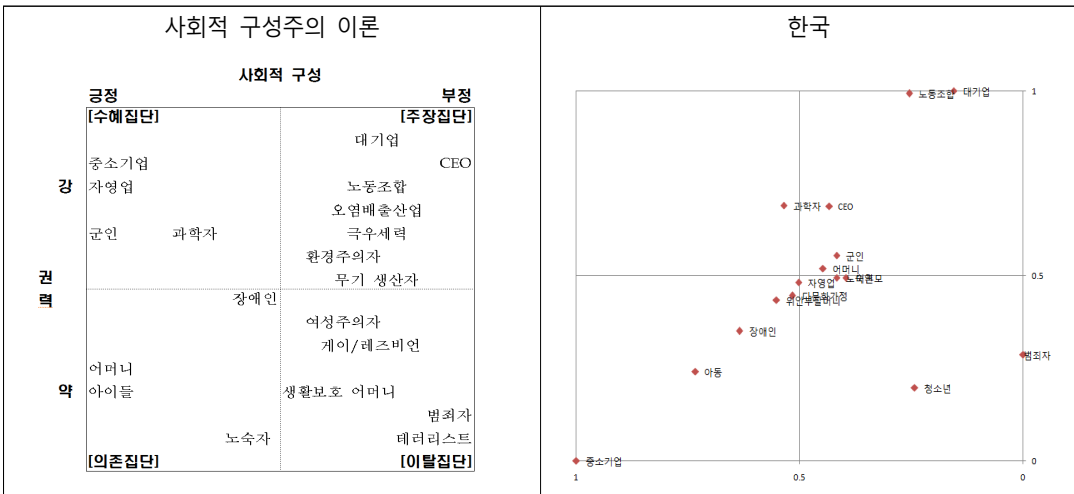
때문이다. 이외에도 2012년에는 사회경제적으로 국가경제의 회복과 맞물려 다른 사회문제들이 상대적으로 가라앉은 결과로 풀이된다. 그러면서 일탈집단은 오직 범죄자만이 포함되는 결과를 가져왔다.

한편, 2012년도에는 이전해와 달리 수혜집단에 포함되는 대상이 확인되었다. 과학자, CEO, 군인 등이 이에 해당되는데 R&D 성장 및 특허 등의 증가와 국내 과학자들의 기술개발을 통해 국제적으로 선도하는 결과물들(예: LED, LCD 등)이 나타났고, 이러한 과학기술에 대한 긍정적인 인식이 신문기사로 반영되었기 때문으로 해석된다. 또한 전문 CEO 들이 기업의 비리를 제어하고 기업의 순기능을 높이는 결과로 사회적 배경이 형성되었다. 군인 역시 기존의 비리를 넘어서 병사들을 위한 제도적 보완과 청렴을 강조하면서 상당부분 긍정적인 이미지를 회복한 것이 신문기사로 반영된 것으로 해석된다. 분명한 점은 사회적 환경의 변화가 정책대상집단의 분류에 상당부분 영향을 주었다고 보여진다.

2. 전체자료를 취합한 대상집단의 위치 종합

상기된 방식으로 모든 대상집단들을 종합하고 위치해보면 <그림 8>과 같다. 우선, 선행연구(Schneider et al)에서 제시했던 정책대상중에서 오염배출산업(Polluting industries), 극우세력(The Radical Right), 환경주의자(Environmentalists), 무기생산자(Gun Manufactories), 여성운동가(Feminist Movement), 게이/레즈비언(Gay/Lesbians)는 2008년에서 2012년까지의 언론 기사를 통해서는 다루어지지 않고 있었다. 오히려 한국사회에서는 청소년과 아동을 구분하여 다루고 있었으며, 다문화가정이 중요한 대상으로 논의되고 있었다.

<그림 8> 정책대상집단의 전체 지형도¹⁰⁾



10) 여기서 한국 전체 대상집단의 경우 2008년에서 2012년의 평균으로 제시된 값을 기초로 사회적 형상이 가장 긍정적인 것(중소기업)과 부정적인 것(범죄자)을 각각 1과 0으로 간주하였고, 권력 역시 가장 높은 것(대기업)과 낮은 것(중소기업)을 1과 0으로 구분하였다. 즉, 각 대상집단에 대한 상대적 분류이며, 절대적 기준에 의해 분류되지는 않았다. 미국의 경우에도 이론적으로 분류된 바 각 집단별 상대적인 의미가 포함되어 있다고 볼 수 있을 것이다. 따라서, 비교를 수행하는데 있어서는 상대적 분류도 가능할 것이라 판단하였다. 또한, 이러한 분류는 상대적 입장에서 정책대상집단을 자료화하는데 있어 유용하고, 실용성이 높다.

또한, 미혼모 문제도 중시되고 있었는데 이러한 미혼모의 경우 복지적 대상이라는 관점에서 생활보조대상 어머니(Welfare Mothers)와 비교를 시도하였으며, 자영업자의 경우도 중시되고 있는데 이는 자산을 통해 이득을 얻으려는 주택자산소유자(Homeowners)와 비교해보고자 하였다. 전체적인 윤곽의 경우 미국은 각 4분위로 흩어진 양상을 지니고 있는 반면, 한국은 많은 대상들이 중심부에 운집하고 있으며, 소수의 대상들이 퍼져있는 모습을 띠고 있다.

〈표 4〉 정책대상집단 분석결과

수혜집단(Advantaged)		주장집단(Contenders)	
미국	한국	미국	한국
중소기업, 자영업자 군인, 과학자	과학자	대기업, CEO, 노동조합	대기업, 노동조합 CEO, 군인, 어머니
의존집단(Dependents)		일탈집단(Deviants)	
미국	한국	미국	한국
장애인, 어머니, 청소년, 아동, 노숙인	자영업자, 다문화가정(추가), 위안부할머니(추가), 장애인, 아동, 중소기업	미혼모(welfare mothers), 범죄자, 테러리스트	미혼모, 노숙인, 청소년, 범죄자

둘째, 유사한 위치를 지니거나 유사한 정책대상집단에 포함되는 대상들은 다음과 같다. 사회적 형상은 긍정적이고, 권력은 높은 수혜집단(advantaged groups)의 경우 과학자가 동일한 영역으로 확인되었다. 사회적 형상은 낮으나 권력은 높은 주장집단(contenders groups)의 경우 대기업, CEO, 노동조합이 일치하는 결과를 나타내었다. 주장집단의 경우 미국에서 나타난 형상이 모두 한국에서도 동일하게 나타남을 확인할 수 있었다. 사회적 형상은 긍정적이거나 권력이 낮은 의존집단(dependents groups)의 경우 장애인과 아동이 동일한 영역으로 확인되었다. 사회적 형상이 부정적이고 권력이 낮은 일탈집단(deviants groups)의 경우 미혼모, 범죄자가 동일한 영역으로 확인되었다.

〈표 5〉 정책대상집단의 권력분류

구분	정책대상집단의 권력	정책대상집단의 사회적 형상
상(75%이상)	대기업, 노동조합, 과학자, CEO	중소기업, 아동, 장애인
중(75%미만-25% 초과)	테러리스트, 위안부할머니, 다문화가정, 자영업자, 노숙인, 미혼모, 어머니, 군인,	위안부할머니, 과학자, 다문화가정, 자영업, 어머니, 군인, CEO, 미혼모, 노숙인
하(25%이하)	장애인, 범죄자, 아동, 청소년, 중소기업	테러리스트, 청소년, 노동조합, 대기업, 범죄자

셋째, 상이한 위치를 지니거나 다른 유형을 지니는 대상은 중소기업, 자영업자, 군인, 어머니, 노숙인, 청소년 등이 해당하였다. 중소기업과 자영업자의 경우 미국사회에서는 수혜집단으로 구분되었으나 한국사회에서는 의존집단에 포함되었다. 군인의 경우 미국사회에서는 수혜집단으로 분류되었으나, 한국사회에서는 사회적 형상이 다소 낮은 주장집단으로 구분되었다. 군인의 경우에는 미국사회에서는 수혜집단으로 구분되었으나, 한국사회의 인식은 주장집단으로 분류되었다. 어머니의 경우 미국사회에서는 의존집단으로 구분하였으나, 한국사회에서는 주장집단으로 구분하고 있다. 이는 자녀와 관련된 생활이나 교육문제 등에 광범위하게 관련되어 있기 때문으로 판단된다. 청소년과 노숙인의 경우 미국사회에서는 의존집단으로 구분된 바 있으나, 한국사회에서는 일탈집단으로 바라보고 있다. 이는 최근 급증한 청소년의 일탈과 범죄, 그리고 노숙인 강도사건 등으로 인해 형성된 결과로 판단된다.

요컨대, 한국사회에서의 정책대상집단에 대한 인식과 형상은 미국과 상이함을 확인할 수 있었다. 법안내용에 나타난 이들의 형상 역시 선행연구가 제시한 관점에 의존하기 보다는 본 연구의 조사에 기초할 필요가 있다. 또한, 변수의 코딩시에 각 연도별 값을 구분하고 있다는 점에서 (2008년에서 2012년) 이를 기초로 정책대상을 자료화했기에 대상집단의 사회적 형상에 대한 맥락적 정보와 이해를 도울 수 있어 향후 한국의 정책대상 이론연구에 기여할 수 있을 것이다.

V. 결론 및 이론적 함의

Ingram, Schneider, & deLeon(2007: 102)이 제시한 정책대상집단은 한국에서도 동일한지, 그렇지 않다면 한국의 대상집단은 어떻게 구성되고 인식되고 있는지에 대한 궁금증으로부터 출발하였다. 즉, 미국과 비교해 한국에서 차이가 나는 정책대상이 무엇인지 제시하고, 한국의 정책대상이 조사기간인 2008년에서 2012년까지 년도별로 유동성이 높은 정책대상과 그렇지 않은 정책대상을 확인하여, 한국은 주로 4가지 정책유형(수혜, 주장, 의존, 이탈)에서 어느 영역에 편중되어 있는지를 확인하고 이론적 시사점을 도출하는데 목적에서 연구가 수행되었다. 분석방법으로는 2008년도부터 2012년도 까지의 신문기사를 중심으로 텍스트 및 내용분석을 실시하였다.

분석결과, 몇 가지 함의를 도출할 수 있었다. 우선, 년도별 분석을 통해 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같았다. 첫째, 2008년에는 중소기업을 제외하고는 대부분 일탈집단으로 인식되고 있었는데, 2008년에 학교폭력 문제, 자살문제 등이 사회적으로 매우 이슈화 되었고 이에 관련 정책대상 집단의 이미지도 전체적으로 낮았던 것으로 판단된다. 둘째, 2009년에는 정책대상집단은 2008년 처럼 일탈집단 분류되었지만, 전체적으로 사회적 이미지의 상승을 통해 사회적 구성의 위치가 중간수준으로 이동하는 양상을 보여주었다. 청소년의 경우만이 여전히 강하고, 부정적인 이미지를 보였다. 셋째, 2010년도 중소기업은 의존집단의 성향이 강하였던데 비해 아동은 2008년과 2009년의 위치하였다. 아동은 여전히 중소기업에 비해서 상대적으로 사회적 이미지가 조금 낮고, 권력은 조금 높은 수준이었다. 또한, 2009년에 다문화가정, 자영업, 장애인, 위안부할머니의 집단은 의존집단이었던 정책대상들이 주장집단과 일탈집단으로 이동하였다. 넷째, 2011년에는 아동의 변화가

두드러졌다. 2011년에는 영화 ‘도가니’ 이후 장애인 보호시설들의 비리와 이로 인한 장애인 학대 등이 사회문제의 부각되면서 사회적 인식변화가 이루어진 것으로 보인다. 위안부할머니 역시 이전에 비해 상당한 이슈가 되었는데, 이시기 위안부할머니의 항의 및 시위 등이 일본과 한국에서 다루어졌다. 미국 및 유럽 등 국제적으로도 세계대전의 폐해 중 하나로 위안부문제가 부각되면서 사회적 이슈를 강화하였다. 이러한 국내 및 국외 정세가 위안부할머니의 정책대상영역의 변화를 가져왔던 것으로 판단된다. 또한, 어머니에 대한 인식이 매우 부정적인 시기였는데, 이는 부모가 학교에 찾아가 교사를 폭행하나 학교폭력문제에 지나치게 개입하는 모습 등으로 인한 결과로 판단된다. 다섯째, 2012년에는 다른 년도에 비해 의존집단에 속하는 정책대상이 매우 크게 증가하였는데(중소기업, 장애인, 아동을 포함하여 위안부할머니, 노숙인, 자영업, 다문화가정, 어머니, 미혼모), 사회적 약자들에 대한 관심이 크게 높아짐에 따라 나타난 결과인 것으로 생각된다. 위안부할머니에 대한 긍정적인 기사, 노숙인에 대한 쉼터 등을 개설의 효과에 대한 기사 등이 그에 해당한다. 또한, 2012년에는 사회경제적으로 국가경제의 회복과 맞물려 다른 사회문제들이 상대적으로 가라앉은 결과로 풀이된다. 그러면서 일탈집단은 오직 범죄자만이 포함되는 결과를 가져왔다. 이러한 사회적 흐름에서 2012년도에는 수혜집단에 과학자, CEO, 군인 등이 새롭게 포함되었다. 이는 R&D 성장 및 특허 등의 증가와 국내 과학자들의 기술개발을 통해 국제적으로 선도하는 결과물들(예: LED, LCD 등)로 인해 과학자에 대한 인식이 개선되었고, 전문 CEO 들이 기업의 비리를 제어하고 기업의 순기능을 높이는 결과로 CEO에 대한 인식 역시 개선되었다. 마찬가지로 군인 역시 기존의 비리를 넘어서 병사들을 위한 제도적 보완과 청렴을 강조하면서 상당부분 긍정적인 이미지를 회복한 것이라 판단하였다. 신문기사를 통해 분석을 시도한 만큼 사회적 환경의 변화가 정책대상집단의 유형변화에 상당한 영향을 주었다고 생각되었다.

다음으로, 전체 자료를(2008-2012) 통합한 자료 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 미국과 달리 한국의 정책대상집단에서는 청소년과 아동을 구분하여 다루고 있었으며, 다문화가정이 중요한 대상으로 논의되고 있었다. 미국의 4분위 구성은 이론에 초점을 두고 있었다는 점에서 분포가 흩어진 양상으로 나타났지만, 신문기사에 기초한 본 연구에서 한국은 대다수 정책대상들이 중심부에 운집하고 있으며, 소수의 대상들이 퍼져있는 모습을 띠고 있었다. 한국사회의 정책대상은 명확하게 구분되기 보다는 이슈에 따라 유동적인 형상을 가질 수 있다는 함의를 제시한다. 둘째, 미국과의 비교에서 동일한 집단을 확인해볼 수 있었다. 수혜집단(advantaged groups)의 경우 과학자가 동일한 영역으로 확인되었으며, 주장집단(contenders groups)의 경우 대기업, CEO, 노동조합이 일치하는 결과를 나타내었다. 주장집단의 경우 미국에서 나타난 형상이 모두 한국에서도 동일하게 나타남을 확인할 수 있었다. 의존집단(dependents groups)의 경우 장애인과 아동이 동일한 영역으로 확인되었으며, 일탈집단(deviants groups)의 경우 미혼모, 범죄자가 동일한 영역으로 확인되었다. 셋째, 미국과의 비교에서 차이가 나는 집단은 중소기업, 자영업자, 군인, 어머니, 노숙인, 청소년 등이 해당하였다. 중소기업과 자영업자의 경우 미국사회에서는 수혜집단으로 구분되었으나 한국사회에서는 의존집단에 포함되었다. 군인의 경우 미국사회에서는 수혜집단으로 분류되었으나, 한국사회에서는 사회적 형상이 다소 낮은 주장집단으로 구분되었다. 군인의 경우에는 미국사회에서는 수혜집단으로 구분되었으나, 한국사회의 인식은 주장집단으로 분류되었다.

어머니의 경우 미국사회에서는 의존집단으로 구분하였으나, 한국사회에서는 주장집단으로 구분하고 있다. 이러한 연구결과는 대상집단의 사회적 형상에 대한 맥락적 정보와 이해를 도울 수 있어 향후 한국의 정책대상 이론연구에 기여할 수 있을 것이다.

이러한 함의는 지방정부의 정책설계와 정책집행 상황에도 시사점을 줄 수 있다. 우선, 상기에서 구분된 정책대상집단 대부분이 지방정부 정책설계의 기본으로 적용될 수 있다는 점이다. 본 연구가 비록 한국을 대상으로 하였지만, 한국의 전반적인 경제상황과 위기의식 등이 상당히 공유되어 있지 지역단위에서도 제시된 정책대상집단은 전반적으로 적용될 수 있다는 점이다. 이때 한국의 정책대상집단의 특성을 고려하여 지방정부는 중앙정부의 정책수혜집단과 제재집단을 예측하고, 이를 지방정부 정책에 연계함으로써 정책의 일관성을 확보해나갈 수 있을 것이다. 다음으로, 지방정부는 지방정부가 가진 독특한 정책대상자들을 확보해 나아가야 한다는 점이다. 본 연구가 미국과 다른 한국의 맥락에서의 정책대상집단을 파악하고 있듯 지방정부는 각 지방정부가 가진 고유한 정책대상집단을 구체화하고 제시해볼 필요가 있다. 가령, 농촌지역이라면 농민이 가장 중요한 정책대상이며, 이들이 가진 속성을 구분하고 가시화함으로써 정책결정자 또는 정책담당자는 정책설계 및 집행시 나타날 베토(veto) 문제들을 사전적으로 예측 및 고려해볼 수 있을 것이다.

이러한 연구의 함의에도 불구하고 몇 가지 연구가 지닌 태생적 한계 역시 내포하고 있다. 첫째, 신문기사의 자료에 한정하고 있다는 점이다. 사람들의 인식을 기초로 대상집단들을 분류하고자 한다면 설문조사를 실시하거나 설문조사 결과들을 활용하는 것도 유용하다. 따라서, 향후 연구는 설문조사를 통한 보완과 확인이 필요하다고 볼 수 있다. 둘째, 사회적 구성과 권력을 특정 기준세트를 구성함으로써 코딩하고 분석자료로 활용하였으나, 여전히 객관적인 측정이 이루어졌다고 판단하기 어려운 부분이 있다. 이것은 내용분석이 가진 내재된 한계이지만, 이에 대한 절차적인 부분이 더 추가될 때 타당성이 확보될 수 있을 것이다. 마지막으로, 신문기사 자료를 바탕으로 상대적인 분류를 시도하였는데, 다른 대상들을 특정한 기사만으로 통합하여 분류하는 것이 적절하지 않을 수도 있다. 즉, 신문기사는 사회적 이슈에 상당히 민감하다. 이러한 특성상 정책대상집단에 대한 동질적인 비교가 어려웠을 가능성 역시 존재한다. 그렇지만, 이러한 한계에도 불구하고 본 연구는 한국정책대상집단의 사회적 구성을 확인하고 분류를 시도함으로써 시론적 차원에서 이론적·실무적 함의를 함께 제시할 수 있었다는 점에서 큰 의의가 있다. 향후 다양한 자료와 연구방법이 보충되어 이를 분류한다면 정책실무자들에게는 유용한 기준을, 정책과정이론으로써 사회적 구성주의 연구자들에게는 이론적 가이드라인을 제시할 수 있는 연구가 될 수도 있을 것이라 기대한다.

참고문헌

- 김대성. (2012). 문화정책 변동의 담론분석: 사회적 구성주의의 비판적 재해석. 한국정책연구, 12(4): 83-99.
- 김명환. (2005). 사회적 형성주의 관점에서의 정책연구. 한국정책학회보, 14(3): 31-56.
- 서인석·박형준·권기현. (2013). 정책유형과 정책대상집단에 따른 정책결정 소요시간. 한국행정학

- 보, 47(2): 55-83.
- 서인석. (2014). 사회의 압력이나 제도적 특성은 정책결정기간을 변화시키는가: 발의법률안 통과기간의 영향요인을 중심으로. *한국정책학회보*, 23(2): 35-63.
- 은재호. (2007). 문제정의(problem definition)가 정책변동에 미치는 영향: 프랑스 AIDS 정책을 중심으로. *한국정치학회보*, 41(4): 243-264.
- 이동규·조은지·김지애. (2015). 초점사건(focusing event)은 무엇으로 구성되어 있는가: Birkland의 수정된 ERPL(Event-Related Policy Learning) 모형을 적용한 성매매특별법 정책과정 분석을 중심으로. *한국정책학회보*, 24(2): 391-432.
- Campbell, Andrea. (2003). *How Policies Make Citizens: Senior Political Activism and the American Welfare State*. Princeton: Princeton University Press.
- Czech, Brian., Paul R. Krausman., and Patrick K. Devers. (2000). Economic Associations among Causes of Species Endangerment in the United States. *BioScience*, 50(7): 593-601.
- DiAlto, Stephanie. (2005). From “problem minority” to “Model Minority”: The Changing Social Construction of Japanese Americans. In *Deserving and Entitled: Social Construction of Public Policy*, edited by Anne L., Schneider and Helen M. Ingram, 81-110. Albany: State University of New York Press.
- deLeon, Peter & Chris Weible. (2010). POLICY PROCESS RESEARCH AND DEMOCRACY: A COMMENTARY ON LASSWELL'S VISION. 2010 KAPS Annual Summer Meeting and International conference. pp: 3-16
- Hunter, Caroline., & Judy Nixon. (1999). The Discourse of Housing Debt: The Social Construction of Landlords, Lenders, Borrowers and Tenants. *Housing, Theory and Society*, 16(4): 165-178.
- Houston, David J. & Lilliard E. Richardson, Jr. (2004). Drinking-and-Driving in America: A Test of Behavioral Assumptions Underlying Public Policy. *Political Research Quarterly*, 57(1): 53-64.
- Ingram, Helen., Anne L. Schneider, and Peter deLeon. (2007). Social Construction and Policy Design. *Theories of the Policy Process*(edited by P. Sabatier), pp: 93-126.
- Ingram, Mrill., & Helen Ingram. (2006). *Creating Credible Edibles: The Organic Agriculture Movement and the Emergence of U. S. Federal Organic Standards*. *Routing the Opposition*, pp. 121-148.
- Lasswell. Harold D. (1951). *The Policy Orientation, The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Standord. CA: Stanford University Press.
- Lantz, P. M., Weisman, C. S., Itani, Z. (2003). A sociopolitical analysis of a disease-specific expansion of Medicaid. *Women's Health Issues*, 13: 79-92.
- Mettler, Suzanne. (2002). Bringing the State Back in to Civic Engagement: Policy Feedback Effects of the G. I. Bill for World War II Veterans. *The American Political Science Review*. 96, 2: 351-65.

- Menahem, Gila. (1998). Policy Paradigms, Policy Networks and Water Policy in Israel. *Journal of Public Policy*, 18(3): 283-310.
- Nicholson-Crotty, Jill. & Sean Nicholson-Crotty. (2004). Social Construction and Policy Implementation: Inmate Health as a Public Health Issue, *Social Science Quarterly*, 85(2): 240-256.
- Schneider, Anne, & Helen Ingram. (1993). The Social Construction of Target Populations. *American Political Science Review*, 87(2): 334-346.
- Soss, Joe. (2005). Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy. In Anne L. Schneider and Helen M. Ingram. *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy*. Albany, NY: SUNY Press, pp. 291-328.
- Soss, Joe. & Stanford F. Schram. (2007): A Public Transformed? Welfare Reform as Policy Feedback. *American Political Science Review*, 101(1): 111-127.

서인석(徐寅錫): 성균관대학교 국정관리대학원에서 2013년 “국회입법과정에서 정책산출에 영향을 미치는 요인에 대한 연구”로 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 숭실대학교 SSK 커뮤니티웰빙 연구단에 재직 중이다. 2011년 한국행정학회에서 주관하는 Travel Grant 지원사업수상자로 선정되어 ASPA(미국행정학회)프로그램에 참여한 바 있다. 주요 관심분야는 사회 및 복지 분야의 정책분석, 정책평가, 연구방법론, 커뮤니티웰빙 등이며, 주요 논문으로는 “정책유형과 정책대상집단에 따른 정책결정 소요시간 연구(한국행정학보, 2013)”, “정책명칭, 상징, 그리고 수용(한국행정학보, 2014)”, “사회의 압력이나 제도적 특성은 정책결정기간을 변화시키는가: 발의법률안 통과기간의 영향요인을 중심으로(한국정책학회보, 2014)”, “지방행정서비스와 커뮤니티웰빙 구성요소 간 관계(한국행정연구, 2014)”, “커뮤니티웰빙 평가요소로서 지방행정서비스요인의 적합성 분석(지방행정연구, 2014)”, “커뮤니티웰빙의 다면적 주관적 인식 및 객관적 조건과 비교(지방행정연구, 2014)”, “주관적 웰빙과 소득(지방행정연구, 2015)” 등 이외에 다수의 연구물을 학술저널에 게재하고 있다(inseok800414@naver.com).

Abstract

Exploratory Mapping of Social Construction of the Policy Target Groups of Korea: The Theoretical Tasks and Expansion of Social Constructionism

Seo In-seok

This research started with the question of whether the policy target groups of social constructionism presented by Ingram, Schneider and deLeon are the same in Korea and if not, how the target groups of Korea are constructed and perceived. In other words, this research was performed to present the policy targets in Korea that are different from those in the United States, to examine the policy targets that were highly fluid and those that were not fluid during the period of investigating the target groups in Korea from 2008 to 2012, to examine which of the four policy types (benefit, assertion, dependence, and breakaway) Korea is concentrated in, and to derive the theoretical implications. As the method of analysis, the analysis of the texts and contents of the newspaper articles from 2008 to 2012 was conducted.

The results of the analysis are as follows. First, in 2008, most groups except small and medium-sized enterprises were perceived as breakaway groups, and it is considered that in 2008, school violence and suicide, etc. became social issue and the image of the policy target groups in relation to this was generally low. Second, in 2009, the policy target groups were classified as the breakaway groups but showed the aspect of the social construction position moving toward the middle level through the overall rising of their social images. Third, in 2010, small and medium-sized enterprises showed a strong inclination of a dependence group but children were in the same position as in 2008 and 2009. Children were still relatively low in social images compared with small and medium-sized enterprises but their power was on a slightly high level. Fourth, unlike the United States, in the policy target groups in Korea, adolescents and children were differentiated from each other and multicultural families were being discussed as an important target group. Fifth, it was confirmed that the same groups as in the United States were scientists as the benefit group, big companies /CEOs /labor unions as the assertion group, the disabled and children as the dependence group, and single mothers and criminals as the breakaway group. The results of this research can be utilized as useful information for policymakers to make policies along with theoretical expansion of social constructionism.

Key Words: policy target group, social constructionism, mapping