「지방정부연구」 제19권 제3호(2015 가을): 103-124
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.19 No.3 (2015 Autumn)

이데올로기가 정책변동에 미치는 영향에 관한 연구
: 청계천복원사업과 무상급식 정책변동 사례 분석

강 병 호*
심 익 섭**

국문요약

이데올로기가 정책변동에 미치는 영향에 대한 국내연구는 드물다. 이데올로기를 측정하기도 어렵고 양자 사이의 인과관계를 규명하기 어렵기 때문 아닌가 보인다. 정책변동에 대한 이론적 접근에서 역사적 제도주의는 경로의존성 때문에 일상적 제도변경이 쉽게 이루어지지 않고 경제위기나 군사적 돌발사태일 경우 변동이 일어난다고 주장한다. 파급력이 큰 중요한 정책변동의 경우에 이러한 외부적 요인이 없을 경우를 설명하기 위하여 아이디어나 이데올로기에 기대어 정책변동을 분석하는 연구가 최근 많이 등장하였다. 대표적인 학자로 토마스 쿤과 피터 홀이 있는데 중요한 정책변동이 이루어지는 것은 패러다임 쉬프트가 이루어질 때라고 주장한다. 서울시의 청계천이 복개되고 40여년이 지난 뒤에 과거와는 반대로 복원이 되고 학교급식이 시작된 뒤로 유상급식에서 무상급식으로 바뀌는 두 가지 정책변동사례는 사회의 지배적인 이데올로기가 변동되었기 때문에 가능하다고 본다. 과거 개발주의가 쇠퇴하고 환경주의가 주목을 받다가 1997년 외환위기 이후로는 복지주의가 주된 정치이슈화하고 있다. 이데올로기는 현대 정당정치에서 정당의 정강정책, 공약으로 또 후보자의 공약으로 구체화되면서 정책화되는 것으로 보인다.

주제어: 이데올로기, 정책변동, 정강정책, 공약

Ⅰ. 서론

서울시에서는 전에 보지 못한 큰 정책변동 사례를 1995년 지방자치단체장 직선제 이후 두 번에 걸쳐서 경험하였는데 청계천복원과 무상급식 시행이다.

2002년 이명박 후보의 공약에 이어 2005년 10월 청계천이 복원되었는데 과거 60년대에는 청계천이 복개되고 전국의 많은 개천도 복개되어 도로나 주차장으로 쓰이던 것이(손 정목, 2014: 189-191) 갑자기 복원되면서 복개될 때와는 반대로 전국적인 복원 열풍의 진원지가 되었다.

* 제1저자
** 교신저자

2010년 12월 30일 서울시 의회에서 친환경 무상급식 조례를 원안대로 재의결하자 오세훈 시장은 무상급식에 대한 주민투표를 시의회에 요청하였고 2011년 7월 26일에 주민투표가 공표되었다. 8월 24일 실시된 주민투표는 투표성립조건인 33.3%를 넘지 못하여 개표가 무산되고 무효처리되었다. 시장의 자진사퇴에 뒤이은 10월 보궐 선거에서 당선된 박원순 시장이 취임하면서 무상급식은 2011년 11월부터 모든 초등학생 대상으로 실시되었다. 서울뿐 아니라 다른 지역에까지 무상급식은 확대되었고 대통령 선거과정에서는 여당조차 무상보육과 기초연금 실시를 공약으로 발표할 만큼 복지이슈의 외연이 확대되는 계기가 되었다.

두 사례는 과거와는 완전히 상반되거나 새로운 내용의 정책변동으로서 정책변동의 유형분류 중 '정책혁신(policy innovation)'에 해당한다고 할 수 있다. 정책혁신은 새로운 사회문제를 해결하기 위하여 새로운 목표와 수단의 정책내용의 고안이기 때문에 문제해결을 위한 조직도 예산도 없는 상태를 의미한다(정정길 외, 2004: 835). 본 연구는 두 정책변동 사례와 같이 과거와 반대되거나 전혀 새로운 정책결정이 되어 집행되는 것을 '중요한 정책변동'이라고 개념화한다.

중요한 정책변동이 어떠한 설명변수에 의하여 어떻게 진행되는 지를 신제도주의 중 역사적 제도주의는 정책변동에 있어 제도가 중요하고 역사적 맥락이 행위의 제약요인으로 작용한다고 주장한다. 제도는 '경로 의존적(path-dependency)' 성향으로 쉽게 변동하지 않는 지속성을 특징으로 하는데 제도가 갑자기 바뀌는 데는 경제적 위기와 군사적 갈등 등 외부사건이 중요한 역할을 한다고 한다(정용덕 외, 1999: 34). 하지만 두 사례의 경우 외부사건으로 설명하기 어렵다.

본 연구는 신제도주의 중 사회학적 제도주의가 최근에 자신들의 연구의 취약점을 보완하기 위하여 접근 하는 아이디어 또는 이데올로기[1)]의 제도적 역할에서 정책변동(제도변동)의 메커니즘을 찾을 수 있다는 주장에 기대어 출발하고자 한다. Hall(1993)은 제도의 모습이 근본적으로 변화하는 시기, 중대한 전환점은 쿤(Thomas S. Kuhn)의 논의에서 패러다임이 변화하는 시기라고 주장한다. 김선명(2007: 230)은 크래스너(Krasner)의 위기상황에서의 '결절점(punctuated equilibrium)'으로는 모든 제도변화를 설명할 수 없고 오히려 토마스 쿤의 패러다임 변화의 논리가 제도변화를 설명하기에 적합하다고 한다.

본 연구는 두 개의 정책변동 사례가 나타날 당시의 지배적 이데올로기는 무엇이고 어떠한 경로와 메카니즘으로 정책변동에 영향을 주었는지를 분석하고자 한다.

이데올로기는 직접 관찰될 수 없고 측정할 수 없다. 통일된 개념이 존재하는 것이 아니나 실체(entity)에 대한 일반적 동의는 있다. Berger와 Locksman은 이데올로기가 제도화된다고 주장한다(하연섭, 2013). 따라서 주어진 현상을 통하여 그것을 가능케 하는 기제를 유추하는 역행추론(retrospection)(채오병, 2007: 272)의 방법을 차용하여서 조직위상, 예산규모, 법률 등을 통하여 이데올로기를 추론코자 한다. 덧붙여 간헐적으로 개별 연구자들이나 여러 기관에서 실시한 의식, 태도, 가치관 조사로 보완하고자 한다.

---

1) 이데올로기는 국가사회를 지배하는 최상위 층위의 것부터 정치, 경제, 사회, 종교 등 다양한 영역에서 다른 이름으로 발현된다. 통일된 개념 정의는 없으나 오석홍(1998년)은 "이념은 신념체계이며 아이디어의 조합으로 인간의 사고와 행동을 매개한다. 이념을 가치를 내포하고 가치는 이념을 표현한다"고 정의하고 사전적으로는 "한 사회나 개인의 생각을 지배하는 기본 사상" 이라고 한다 .

본 연구는 시간적으로는 1995년 자치단체장의 직선제 실시 이후 서울시의 중요한 두가지 정책변동 사례를 분석대상으로 하였다. 6~70년대 개발행정시대에는 권위주의 대통령에 의하여 임명된 시장의 유일한 관심사는 대통령과 중앙정부의 뜻이었다. 관선제 시대에는 국민 여론에의 반응성이 약하고 정당의 후보선출과정이 없기 때문에 지배 이데올로기가 정당의 정강으로, 후보의 공약으로, 정책으로 전환되는 과정을 보여줄 수가 없다. 특히 강시장-의회 대립형 정부형태를 특징으로 하는 한국적 지방자치단체의 구조에서는 집행기관의 장이 어떤 가치, 의식, 태도, 믿음을 가지고 있느냐가 정책변동에 결정적이다.

본 연구에서는 정치적인 이데올로기로서 보수와 진보의 구분보다는 지방자치단체의 주민욕구에 대한 반응성이라는 측면에서 개발, 환경, 복지 가치에 대한 국민들의 의식, 태도, 신념에 주목하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 고찰

1. 국내 연구

정책변동에 대한 국내연구는 크게 '역사적 제도주의', Birkland의 '사건중심 정책변동 모형'(event-related policy change model), Kingdon의 '정책흐름모형', Sabatier의 '정책옹호연합모형' 네가지 범주에서 진행되어 왔으나 이데올로기를 강조하는 Peter Hall의 '패러다임 쉬프트' 모형에 입각한 연구는 흔하지 않다. 이데올로기에 대한 통일된 개념정의가 있는 것도 아니고 계량적으로 측정할 수 있는 것도 아니며 정책변동에 미치는 영향을 인과관계적으로 증명하기도 쉬운 문제가 아니기 때문일 것이다

정정길(1991)은 대통령의 경제정책을 제약하는 요인으로 통치이념이 경제제일주의, 안보우선주의에서 자유민주주의와 복지사회건설로 이동하면서 겪게 되는 갈등을 분석하였다.

김대성(2012)은 국내정책변동연구의 대부분이 Sabatier의 정책옹호연합모형을 분석틀로 연구하고 있으나 이모형은 '큰(중요한) 정책변동'이 외부적 사건에 의하여 가능하다고 주장함으로써 오히려 정책 안정성을 설명하는데 적합하지 정책변동을 다루기에는 문제가 있다고 주장한다. Hajer의 담론연합을 대안으로 제시하는데 담론은 의미가 현상에 부여하는 아이디어, 개념, 그리고 범주들의 앙상블로 정의한다. 담론연합은 일단 담론이 형성되면 구체적인 정책문제에 대한 스토리라인을 생산하고 하나의 담론연합은 일련의 스토리라인의 앙상불이고 행위자는 이러한 스토리라인을 공유하며 이러한 스토리라인에 순응하는 실천은 하나의 담론을 중심으로 조직화된다고 한다(김대성, 2012: 90).

하연섭(2003)은 1980연대 이후 전 세계 모든 국가에 영향을 미치는 정책아이디어로 신자유주의에 주목한다. 그는 정책아이디어가 무엇이며 왜 중요한 지 설명하면서 신자유주의를 분석대상으로 삼는데 나라마다 그 발현양태가 다양한 현상의 원인을 찾고자 한다. '선택적 해석' 또는 '선택적 동형화'라는 개념이 이러한 다양성을 설명할 수 있다고 주장하면서 우리나라에서의 신

자유주의로의 전환과정과 특징을 설명하고 있다.

김시윤(1998)은 1980년대 전자산업정책이 그 이전과 크게 변화한 것은 국가-기업관계로 표현되는 정책망의 변화와 연계하면서 정책망은 거시적 차원에서 정책패러다임과 산업구조적 특성에 근거하여 종합적 분석을 시도하였다. 정책패러다임의 변화로서 신자유주의 정책패러다임의 등장을 설명한다. 정책패러다임은 기존 정책망의 변화는 예측할 수 있으나 그 변화의 내용이나 방향에 대해서는 설명할 수 없다고 한다.

이광수(2013)는 Fairclough의 비판적 담론분석을 통하여 서울시 무상급식 정책결정과정을 분석하면서 정책행위자들의 이해와 타협에 의한 것이라기 보다는 진보와 보수간의 이념적 논쟁에 의한 담론 투쟁의 결과라고 주장한다.

이승철·강철구(2006)는 지방정부 정책결정자의 정당간 이념성향과 정치이념에 따라 정책선호가 어떻게 바뀌는 지를 분석하였다. 그는 정치이념을 보수형 정치와 진보형 정치로 구분하고 진보형 성향을 갖는 단체장들은 복지우선정책을 채택할 것이라는 가정을 설정하였다. 한나라당, 자민련 소속 단체장들은 보수적 이념을 가진 정책결정자로, 열린우리당, 민주당, 민주노동당 소속 단체장들은 진보적 이념을 가진 정책결정자로 전제한다. 보수이념의 정책결정자들은 보수성향의 정책을 진보성향의 정책결정자들은 진보적 성향의 정책을 지지할 것이라는 기대와는 일치하지 않는 결과가 나왔다.

현승숙·윤두섭(2005)은 지방정부 정책결정자의 행정이념과 지방정부 혁신에 대한 태도의 관련성을 분석하였다. 행정이념을 민주성, 능률성, 형평성으로 구분하고 전국 250개 자치단체의 정책결정자를 대상으로 설문조사를 한 결과 행정이념에 따라 혁신지지 정도에 차이가 있는 것으로 나타났다.

신형중(2011)은 대부분의 경험연구들이 복지국가발전에 영향을 미치는 요인으로 정당이데올로기가 좌파이냐 우파이냐에 초점을 두고 있으나 그 분석결과가 일관성이 없음에 주목한다. 그 원인은 정책결정이 정치구조 속에서 다양한 행위자들의 상호 이해관계 내지 힘의 균형에 의해 이루어지는데 있다. 정당이데올로기의 역할을 정치구조의 맥락 속에서 관찰하기 위하여 15개 선진복지국가를 대상으로 1960-2000년 기간에 자료를 관찰한 결과 핀란드, 영국 및 미국에서는 좌파정부가 복지국가발전과 음(-)의 방향성을 띄는 것을 발견하였고 정당 이데올로기가 영향을 미치지 못하는 국가들은 대부분 권력분점 및 분권화가 높은 권력 분산적 정치구조를 띄고 있음을 발견하였다.

이병량·황설화(2012)는 노무현 정부를 좌파정부로 이명박 정부를 우파정부로 전제하고 양 정권기간 중에 문화정책의 지향성과 내용에서 차이가 있는 지 연구하였으나 뚜렷한 차이가 없다고 한다. 정책이념보다는 중위투표자 모형이나 점증주의의 가정이 정책에 더 영향을 미쳤을 것이라고 주장한다.

김진영·이창구(2011)는 보수주의 정당과 진보주의 정당의 집권여부에 따라 이념이 달라지면 조세정책의 내용이 바뀐다고 하면서 보수주의 정당은 감세, 간접세 중심으로 진보주의 정당은 증세, 직접세 중심으로 정책내용이 결정된다고 한다.

이석민(2010)은 정책형성 및 결정요인으로서 정당의 역할 특히 정당의 정책이념을 사회적 구성주의 개념과 비교역사적 분석 방법을 도입하여 분석하였다. 이데올로기가 정당의 정책이념으로 표현되고 정당이 집권하게 되면 정책화되어 정책변화가 이루어지는 메커니즘을 과학기술정책을 대상으로 분석하였다.

대부분의 연구가 정부이념, 통치철학, 이데올로기 등이 정책변동에 영향을 주는 것을 확인하였으나 어떠한 메커니즘에 의하여 그러한 결과를 가져오는 지에 대한 분석은 부족하다. 이 점에서 이석민(2010)의 연구가 돋보이는데 본 연구는 현대 정당정치와 선거에서 이데올로기와 정책변동의 연결고리를 확인하고자 한다.

2. 국외연구

역사적 제도주의에서 핵심개념은 제도이며 제도가 행위, 선택, 정책을 '제약(constrain)'한다고 한다. 제도에는 공식적인 제도와 비공식적인 제도가 있고 전자로는 헌법, 법률, 규칙을 후자로는 규범, 관습, 신념, 이념이 있다(North, 1990). 제도는 행위를 제약하는 요인이지 결정하는 것이 아니기 때문에 동일한 제약요인에 있어도 다른 행위가 가능하게 된다. 제도와 행위, 그리고 그 결과로서의 정책과의 관계는 일방향이 아닌 양방향의 관계이다.

역사적 제도주의는 역사와 맥락을 중시한다. 역사는 경로의존성(path dependence)으로 나타나는데 이 개념은 제도변화를 적절히 설명하지 못하게 됨으로 역사적 제도주의 초기에는 외적인 충격이 있어야 제도변화가 있다고 주장하였다. 경제위기나 군사적 사태가 발생하면 이에 대응하는 과정에서 새로운 제도를 형성하게 된다.

제도변화와 관련된 제도적 맥락은 추상적이고 포괄적이며 다양한 복합적 관계요소가 내재되어 있기 때문에 대체로 이념(정책패러다임이나 정책사고 등)을 비공식적 제도로 이해하거나 넓은 의미의 제도 안에 포함시킨다(주성돈, 2011: 328).

역사적 제도주의는 거시적 분석이 특징이므로 미시적으로 행위자들의 선호, 선택이 어떻게 제도에 의해 영향을 받는 지 구체적으로 분석하는 데는 한계가 있다. 개인들의 행위를 설명하기 위하여 역사적 제도주의는 최근에 '아이디어'에 관심을 갖기 시작하였다. 새로운 아이디어에 접하게 됨으로서 행위자의 선호가 변화할 수 있을 뿐만 아니라 상황에 대한 정의 또한 변할 수 있기 때문에 개인의 선택이 달라질 수 있다. 특히 아이디어를 통해 제도변화의 원인과 경로를 설명하려는 것이 최근 흐름이다(하연섭, 2013: 67).

Daniel Beland(2005)는 역사적 제도주의가 정책과정에 있어 관념적 과정 또는 정책 아이디어를 경시하는 경향에 문제가 있다고 지적하였다. 정책과정의 실제에 있어서는 정책기업가는 그들의 대안을 만들 때 기존의 이데올로기를 활용한다. 이념과 제도에 동등한 관심을 쏟는 것이 정책 변동의 분석에 있어 필요함에도 불구하고 이념의 역할에 대한 이론적 관심이 없는 것은 문제가 있다고 한다.

Beland(2005: 13)는 대규모 제도적 변화의 주된 원인으로 주장되는 외부의 충격(external shocks)이 없음에도 경로 일탈적 정책변화를 보이는데 그 원인은 패러다임 이동에 있다고 한다. 점증적 개혁의 축적이 서서히 기존의 정책의 제도적 논리를 수정하기 시작하고 권력자가 경로일탈적 개혁을 정당화하는 개혁의 필요성을 성공적으로 구축하기 시작하며 패러다임 이동이 발생하면 Hall이 주장하는 3번째 단계의 변화가 가능하게 된다.

토마스 쿤은 "과학혁명의 구조(The Structure of Scientific Revolutions)"에서 패러다임의 개념

을 일반화하였다. 한 번 형성된 정상과학(nomal science)에 대해서는 대부분의 과학자들이 그것을 지키려고 혼신을 다하며 오랜 연구의 축적은 그 정상과학을 더욱 정교하고 세련되게 만들지만 동시에 과학자의 시야를 한정시키고 경직시킨다. 이는 새로운 패러다임으로 전환되기 위한 위기를 초래하게 되고 정상과학의 새로운 탐구가 시작되는 것을 '과학혁명'이라고 하였다. 그는 과학혁명을 정치적 혁명과 비교하여 설명하는데 특정 정치적 집단이 기존 제도가 제기된 문제를 해결할 수 없다는 인식이 팽배해지면 혁명의 선행조건이 충족되면서 패러다임 변화가 시작되고 일단 혁명이 일어나면 이전 패러다임과 후속 패러다임 사이에는 대화가 불가능하다. 새로운 패러다임은 새로운 세계관으로 이끈다고 주장한다(임규정, 2004: 10-15).

Peter A. Hall(1993)은 패러다임변동(Paradigm shift) 모형을 제시했는데 패러다임이 변화하면 근본적인 정책변동이 일어나게 된다고 주장한다. Hall은 정책목표와 정책수단의 급격한 변화를 가져오는 정책변동을 패러다임 변동으로 개념 정의한다. 이러한 관점에서 1970년부터 1989년까지의 영국의 경제정책의 변화과정을 분석하여 세 가지 유형의 정책변동을 구분하였다. 첫째, 정책목표나 수단의 근본적 변화 없이 정책수단의 수준만 변동하는 1차적 변동, 둘째, 목표에는 변동이 없으나 정책수단을 변동하는 2차적 변동, 셋째, 정책환경, 정책목표, 정책수단이 급격히 변동하는 3차적 변동이 있는데 3차적 변동을 설명하는 틀로서 패러다임변동모형을 제시하였다. 패러다임의 변동이 없는 경우에는 정책변동은 근본적 변화보다는 부분적 조정에 그치게 된다.

Sabatier(1993)는 정책옹호연합 모형에서는 정책 하위체제의 개별행위자들이 연합을 형성할 때 매개가 되는 일정한 신념체계에 주목한다. 신념체계는 계층적인 위계구조로 최상층에 심화된 핵심신념(deep core beliefs), 중간에 정책핵심신념(policy core beliefs), 최하위에 이차적 신념(secondary beliefs)이 위치한다. 위에서 아래에서 내려올수록 다루는 범위가 물리적·지리적·영역적으로 좁아지고 변화에 소요되는 기간도 작아지며 변화에 대한 저항도 약해진다. 정책학습에 의하여 옹호연합간 신념체계의 변동이 이루어지면 정책변동이 가능해지는데 이차적 신념에 집중하며 정책핵심신념이나 심화된 핵심신념은 장기간이 소요된다.

John W. Kingdon(2011)이 제시한 정책흐름모형(Policy Stream)은 정책문제의 흐름(Policy problem stream), 정책대안의 흐름(policy alternative stream), 정치의 흐름(political stream)이 서로 무관하게 독립적으로 흐르다가 세가지 흐름이 결합하면 정책의 창(window of policy change)이 열리면서 정책변동이 이루어진다고 한다.

이 세 가지의 흐름도 결국은 이데올로기의 변화에 영향을 받는다. 즉 정책문제의 흐름에서는 여러 가지 문제 중에서 어떤 문제가 정책결정자의 관심을 끄는 지에 대해서 정책결정자의 인지수단과 문제정의의 방법[2]에 달려있다(정정길, 2004: 858). 정치의 흐름은 여론의 영향을 받고 이들 요소들의 변화는 정책의제의 우선순위를 변동시키고 새로운 의제를 등장시킬 수 있으며 정책대안의 흐름은 정책공동체(policy community)의 내부에서 논의된다. 결국 세 개의 흐름은 특정이슈를 둘러 싼 담론논쟁적 투쟁이 정치의 장에 진입하여서 정책화되는 것이다.

---

2) Peter Hall 이 주장하는 패러다임, 사회학적 구조주의에서의 문화 등, 그리고 이 논문에서 주장하는 이데올로기 등이 용어의 차이는 있지만 사람들이 인지, 감정, 평가하는 틀이 행위를 결정하는 지 제약하는 지는 심층연구가 후속되어야 하지만 해석의 틀이 행위의 중요한 요인이 된다.

신제도주의의 구조결정론적 속성을 극복하고 행위주체의 정체성, 관념, 신념, 인식 등이나 행위주체와 사회적 구조나 제도 간의 상호작용에 초점을 두는 사회적 구성주의가 있다. 특정 시대에 지배적인 관념은 제도라는 변수에 영향을 주는 동시에 제도로부터 영향을 받는 부단한 상호작용을 통하여 전체적으로 정책의제의 형성, 정책결정, 정책집행 등에 원인변수로 작용한다고 한다(김선혁, 2004: 268).

Anthony King(1973: 409-423)은 북미의 미국, 캐나다와 유럽의 영국, 독일, 프랑스 5개국을 비교분석하면서 부문별 정책의 상이점이 나타나는 이유를 제도의 차이보다 관념, 신념, 가치 등의 관념적인 요소에서 찾았다.

Robert Henry Cox(2001)는 독일, 덴마크, 네덜란드의 정책변화 비교연구에서 정책상의 차이가 존재하는 것은 정책결정자들의 신념, 관념, 대중의 인식 등과 같은 관념적 요소 때문이라고 한다. 그리고 정책을 정당화하는 메커니즘으로서 새로운 관념과 담론체계가 변화하면 변화의 추동력으로 작동할 수 있다. 이데올로기나 지배이념이 바뀌면 복지국가의 정책에 있어서도 변화와 구조개혁이 가능하다. 제도나 정책은 경로의존적으로 수동적이지만 사람들의 의식, 관념 등은 '경로형성적(path-shaping)'이므로 능동적인 역할을 할 수 있다. 사회적 구성주의는 신제도주의가 가지는 결정론적이고 숙명론적인 한계를 경로형성적 행위주체의 역할을 통하여 현실 변혁적 기능을 수행할 수 있다고 주장한다.

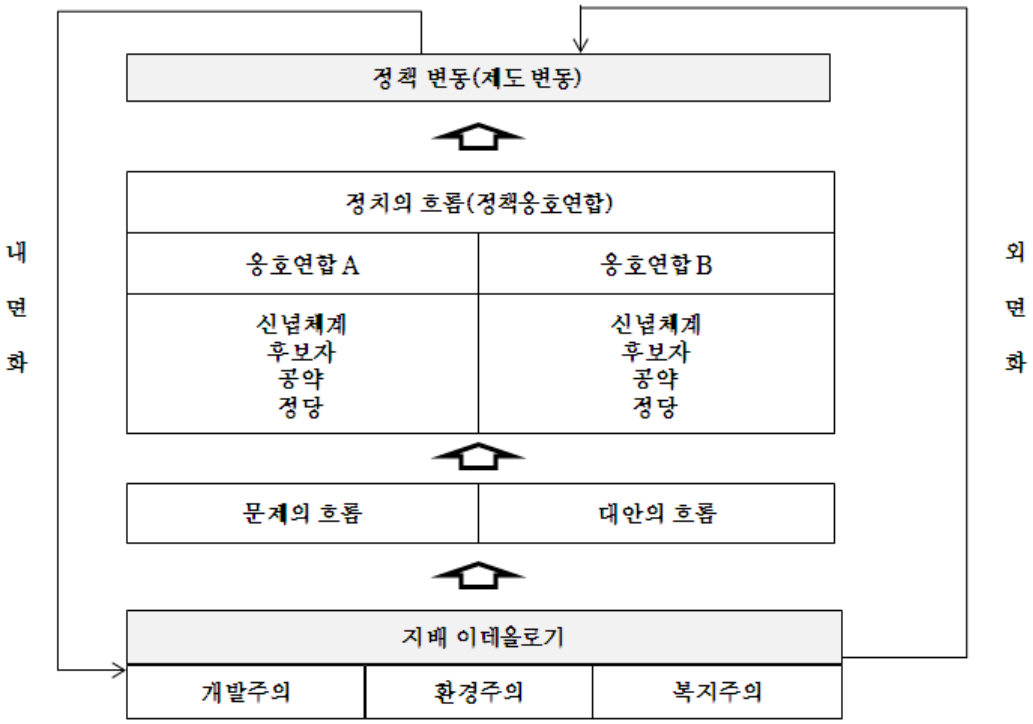
제도의 인지적 측면에 결정적인 공헌을 한 학자들은 Berger와 Luckmann이다. 그들은 주관적인 의미가 객관적인 사실로 어떻게 전환되는 지에 초점을 맞춘다. 행위의 주관적 의미가 공유됨으로서 사회적 질서가 만들어 지는데 이를 '제도화(institutionalization)'라고 표현하였다. 이렇게 제도화가 되면 사회구성원들은 제도화된 현상을 당연시하게 된다고 한다(하연섭, 2013).

제도화는 첫째, 개인이 행위를 하고 행위에 대한 해석이 따르고 다른 사람과 해석을 공유하면서 사회적 질서가 형성되는데 이를 외면화(externalization)라고 한다. 둘째, 이러한 사회적 질서는 개인이 만들지만 개인과는 독립적으로 존재하는 객관성을 갖게 되는데 이를 객관화(objectivation)라고 한다. 셋째 이렇게 외면화되고 객관화된 사회적 현실은 다시 우리의 주관적인 의식과 해석에 영향을 미친다. 이를 내면화(internalization)라고 표현하는데 다시 말해서 “사회는 인간의 산물이다”(=외면화), “사회는 객관적 현실이다”(=객관화), 동시에 “인간은 사회의 산물이다”(=내면화)라고 변증법적인 과정을 통하여 개인과 사회적 현실로서의 제도가 상호작용한다고 한다. 뿐만 아니라 이 세 가지 과정이 시간적인 순서를 가지고 발생하는 것이 아니라 동시적으로 변증법적으로 발행한다고 한다(하연섭, 2013: 118-119).

Ⅲ. 분석의 틀

1. Berger와 Luckmann의 제도화 접근모형

〈그림 1〉 제도화 접근 모형



본 연구는 Berger와 Luckmann의 제도화 접근방법을 차용하고자 한다. 즉 아이디어와 이데올로기가 비공식적 제도로서 사람들의 인식과 행위에 영향을 미치는 '외면화' 과정이 정책변동을 통하여 객관적 사실이 되면 정책변동의 결과로 제도가 형성되고 제도는 이데올로기에 영향을 미치게 된다(내면화).

제도화 접근법의 기본적인 개념구도는 3가지 정책변동모형을 통합한 개념구도와 조응한다. 첫째 Hall의 '패러다임쉬프트' 모형은 '지배이데올로기', 둘째 Kingdon의 '정책흐름모형', 은 '문제 및 대안의 흐름', 셋째 Sabatier의 '정책옹호연합모형' 은 '정치의 흐름'으로 통합하였다. 세 가지를 통합했을 때 정책변동과정에 대한 전체적(holistic) 파악이 가능하다.

2. 자료수집방법

먼저 이데올로기는 직접적으로 측정하기 어렵기 때문에 제도화의 개념에 따라 예산, 조직, 법률 등의 구축된 제도를 통하여 역행추론이 가능하다고 본다. 덧붙여 간헐적으로 실시된 의식 또

는 가치관 조사 등을 통하여 이러한 추세(지배성)에 대한 보완자료로 삼고자 한다.

정책변동 요인을 파악하기 위한 자료는 먼저 정당의 공약집과 후보자 개인의 공약자료를 정당내부자료, 중앙선거관리위원회 자료, 언론자료로 수집하였다. 취임사는 서울시 정보공개정책과를 통하여 확보하고 이데올로기와 관련된 제도 변경 자료는 중앙 부처의 공식자료, 백서, 각 관련기관 홈페이지 등 정부간행물과 단행본, 언론보도를 분석하였다.

서울시 중요정책변동 사례는 해당사업에 대한 백서가 있는 경우 이를 기본으로 하고 없는 경우에는 서울시 내부문서, 시정개발연구원 연구보고서, 서울시 통계수치, 서울시 조직변천사 등을 활용하여 심층 분석하였다. 조례, 조직, 예산 관련된 비공개된 내부 자료도 수집하여 분석의 질을 높이고 종합화하려고 시도하였다.

Ⅳ. 서울시의 중요한 정책변동 사례분석

1. 청계천복원사업

1) 이데올로기의 변동

이데올로기는 정책변동을 통하여 제도화(외면화)되므로 기존의 제도 중에 법률, 조직, 예산을 보면 이데올로기 변동의 방향성을 추론할 수 있다. 청계천 복원사업이 논의되기 시작한 2002년은 우리나라가 개발지상주의 시대를 떠나서 환경의 가치를 존중하는 환경주의 이데올로기가 등장하면서 법률이 제정되고 주관부처의 위상이 높아지며 환경예산이 증가하는 등 제도정비가 상당히 진전되었던 시기였다.

서울시에서 국 단위의 환경관련 조직이 환경관리실장으로 1급 보직으로 변경된 것이 조순시장 재임 중인 1996년이었고 서울시 총예산에서 환경예산이 차지하는 비중이 가장 높았을 때는 2004년 15.08%였다. 그 후로는 계속 감소하다 2014년에는 7.96%에 이르게 된다.

〈표 1〉 서울시 환경예산 비중변화 (단위: 억원, %)

구분	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
총예산	116,719	141,810	151,600	194,343	212,573	217,829	244133
환경예산	15,632	21,386	20,968	22141	19,459	18,880	19,425
비중	13.39	15.08	13.83	11.39	9.15	8.67	7.96

자료: 서울특별시 연도별 예산서 및 예산정보(http://finance.seoul.go.kr)에서 재구성

1996년 5월 20일에 서울시 환경기본조례를 제정하여 1996년 하반기부터 서울의제21준비위원회가 구성되어 18차례 회의와 공청회를 거치고 1997년에는 서울의제21 추진협의회를 구성하여

8개 분야 30개 행동목표를 가진 “서울의제 21”을 확정하여 1997년 6월5일 제25회 세계환경의 날을 맞이하여 선포하였다(서울특별시, 2012: 69-70).

민선이후 취임한 역대시장의 취임사를 보면 시장별로 관심분야를 간접적으로 추측할 수 있는데 환경 관련 가치어는 이명박 시장 때 가장 많이 언급되고 그 후로 줄어드는 추세를 확인할 수 있다.

〈표 2〉 민선제 이후 서울시장 취임사 가치어 빈도 분석

	조순	고건	이명박	오세훈(33대)	오세훈(34대)	박원순
환경	19	19	38	34	25	3
복지	27	10	31	15	6	20

* 가치어 빈도는 맥락적으로 분석하였다. 단어나 구에 상관없이 문맥상으로 의미하는 것이 가치어일 경우 하나의 빈도로 계산하였다.

중앙정부에서도 1972년부터 80년까지 시기에 환경오염 문제가 심화되면서 환경문제를 인식하고 제도적 행정기반을 마련하기 시작하였다. 하지만 아직까지는 성장우선정책이 유지되는 과도기였다. 1981년 환경보전법을 개정하면서 환경문제에 대한 체계적, 구체적인 접근을 하면서 환경보전대책을 마련하기 시작한다(한국경제60년사편찬위원회, 표 5-1).

1988년 2월에는 환경보전장기종합계획을 수립하여 2001년까지 국가의 환경보전 장기목표와 대책을 제시하였다. 1990년 1월 환경청을 환경처로 승격시키고 환경지청은 지방 환경청으로 변경하는 등 환경행정조직의 위상을 강화하였다. 환경처장이 국무위원이 되고 환경관련 공무원도 증원 조치하였다. 1990년 8월 환경정책기본법이 제정되어 환경보전 지향적인 조화주의를 택하면서 국가환경보전시책의 기본이념과 방향을 제시하였다. 같은 해 환경분쟁조정을 위한 환경오염피해분쟁조정법이 제정되었다. 1994년 12월에는 환경처가 환경부로 승격되고 자연환경 및 생활환경 보전과 환경오염방지 업무를 담당하게 되었다.

6-70년대의 개발주의가 극성을 부리던 시기에 누렸던 경제성장의 이면에는 대기 및 수질 오염, 공해, 자연자원의 고갈, 생태계 파괴 등 환경가치의 손상이 있었다. 국민들은 절대적 빈곤에서 벗어나면서 새로운 가치에 눈을 돌리기 시작했고 공해 등 환경문제에 대하여 경각심을 가지고 시민단체 중심의 환경운동으로 확대되기 시작했다. 1987년의 민주화조치는 노동계뿐만 아니라 시민단체도 활성화시키면서 80년대 후반부터 2000년대 초까지는 국민들의 환경의식이 최고조로 높아진 시기로 보인다.

환경관련 제도가 80년대 후반부터 정비되기 시작하여 1994년에 환경부로 승격되는 시기적 흐름을 보이는 것과 유사하게 환경관련 국민의식조사(구도완: 1999)에서도 환경문제의 우선순위가 1987년부터 높아지기 시작하여 1996년과 1997년에 환경정책이 다른 사회문제에 앞서서 가장 중요한 것으로 조사되었다(표 3).

〈표 3〉 환경정책의 상대적 중요성 (단위 ; %)

연도 \ 순위	1위	2위	3위	4위	5위	6위
1982	국민교육 (17.0)	국방 (13.5)	식량증산 (11.7)	인플레 억제 (10.6)	실업자 구제 (9.5)	소비자 보호 (7.2)
1987	소득격차 문제 (25.8)	사회복지문제 (22.1)	환경문제 (17.1)	교육문제 (6.8)	교통문제 (6.8)	주택문제 (5.9)
1990	범죄문제 (23.7)	환경오염 방지 (20.8)	도시문제 해결 (20.6)	저소득층 지원 (14.6)	경제성장 (10.3)	입시문제 해결 (9.7)
1996	환경정책 (33.1)	건설교통등 개발정책 (16.1)	국방정책 (16.5)	치안정책 (14.1)	외교정책 (11.2)	정보통신 정책 (8.2)
1997	환경정책 (22.7)	국방정책 (14.9)	교육정책 (17.5)	건설교통등 개발정책 (13.5)	치안정책 (10.8)	외교정책 (10.1)

자료: 구도완, 1999, <표 6> 재구성. 7위는 90년과 97년의 결과치가 없어서 생략함.
* ( )안의 %는 5개 연도에 실시된 조사가 모두 다른 조사기관에 의하여 다른 표본을 대상으로 조사한 결과 치임. 82년도는 3중 응답, 87년도는 1 순위율, 90년도는 2중 응답, 96년과 97년은 1 순위 율임.

개발주의에 대한 반명제로서 80년대부터 등장한 환경주의는 1998년 경제위기와 2002년 리우 환경협약으로 '지속가능한 개발(sustainable development)'이 등장하면서 보수적이고 독단적 환경주의가 개발과 환경의 조화라는 지배가치로 변형되어 수용된다.

2) 복원사업

서울의 동서를 가로지르는 청계천의 복개는 1958년 허 정 시장부터 시작하여 1961년 12월 5일에 동대문 남쪽 오간수문에서 개통식이 거행되었다. 그 후로도 동쪽으로 계속 연장복개사업이 진행되어 1970년대 초에 이르러 마장동에 가서 끝을 맺게 되었다. 청계천 복개사업의 파급효과는 서울에 한정된 것이 아니라 전국단위로 퍼져나갔다. 복개 후에 청계천 본류 외에 거의 모든 지류가 복개되고 서울의 다른 개천들, 다른 대도시 등의 개천도 모두 복개되어 도로나 주차장으로 쓰이게 되었다(손정목, 2014: 189-191).

청계천의 비위생적인 면을 보이지 않게 할 뿐만 아니라 도로나 주차장으로 쓰일 공간을 확보하는 이중의 효과가 있었다. 60년대부터 시작된 개발시대에는 급속한 경제성장에 따라 투자와 소비수요가 증가하고 결과적으로 물량의 이동이 급증하여 수송수요를 팽창시켰다. 수송은 지역경제개발을 촉진 시키는 가장 큰 동맥으로 역할 하였다(최치환, 1976: 5). 자동차의 이동과 주차가 편리하고 충분히 이루어지게 만들기 위하여 서울 중심부의 공간은 상징적이자 실질적으로 변

화되어야 할 장소였다. 서울의 다른 개천들뿐만 아니라 전국적으로 복개 열풍이 확산된 것은 개발주의의 이러한 시대적 필요를 반증한다.

청계천이 복개되고 50미터의 광로가 확보되고 나서 김현옥 시장은 미아리 고개에서 청계천, 신촌·홍제동을 연결하는 유료 고가도로를 구상하고 67년 8월 8일 고가도로건설계획을 발표하였다. 이 도로는 1971년 8월 15일에 완공되었는데 당초 구상과 달리 유료화 되지 않았고 구간도 광교에서 청계천로를 거쳐 용두동까지만 건설되었다(손 정목, 2002: 106-109).

이렇게 복개되어 40년 넘게 유지되던 청계천을 2002년 6월 14일 지방선거에서 이명박 후보는 복원한다는 공약을 내걸었다. 그 후 2005년 10월 1일 복원사업이 완료되기까지 불과 3년여 밖에 걸리지 않았다. 이 사업의 파급효과는 서울과 다른 대도시들의 복개된 다른 하천의 복원으로 계속 이어지고 있다(서울특별시, 2006a: 1280).

당시 서울시는 매몰된 문화재 회복, 깨끗한 하천 복원, 강남북 균형발전을 위해 환경파괴를 유발하는 청계고가가 도시발전을 저해하므로 청계천 복원이 필요하다고 주장하였다.

한나라당 이명박 전 의원은 2001년 9월부터 연말까지 몇차례 청계천 연구회 회원들과 만나 청계천 복원의 기술적 문제나 공약 채택가능성을 타진했다. 청계천에 다시 물이 흐르기를 원하는 사람들이 뜻을 모으고 현실화시키기 위해서 2000년 상반기에 '청계천살리기연구회[3]'가 결성되었다.

청계천살리기연구회는 서울시장 후보들에게 청계천복원을 시장공약으로 공식 제안했고 그 결과 이명박 후보를 비롯한 5명의 서울시장 후보 중에서 김민석 후보를 제외한 4명이 청계천복원을 공약으로 내걸었다(서울특별시, 2006a: 89).

2002년 2월 22일 한나라당 후보 경선에서 후보자인 이명박 후보는 청계천복원사업을 자신의 후보공약 1호로 기자들에게 발표하였다.[4] 원형복원, 교통, 재개발, 영세상권 문제까지 감안하는 장기플랜 성격이었다.

2002년 3월 28, 29일 양일간에 걸쳐 실시된 청계천복원 여론조사를 보면 서울시민 중 74.6%가 사업을 지지하였다. 서울시민들이 청계천복원에 찬성하는 이유는 도심환경, 미관개선이 46.6%, 수질오염개선이 28.2%로 환경개선을 이유로 함이 압도적이다(한겨레, 2002.4.9).

2002년 4월 5일 여의도 당사에서 열린 한나라당 서울시 지부 경선에서 이명박 후보는 단독 출마하여 참석 대의원 604명의 만장일치로 서울시장 후보에 추대되었다. 이명박 후보가 서울시장 후보가 되면서 서울시장 선거는 이명박 후보 대 민주당 김민석 후보 간의 대결로 이루어졌다(황기연 외, 2005: 91-92). 야당의 후보인 김민석 의원은 복원에 대하여 원칙적으로는 찬성하나 여러 가지 문제가 있다고 제기해 유보적 입장을 보인다(한겨레: 2002.6.28). 청계천복원은 서울시장 선거전에서 가장 뜨거운 이슈로 자리 잡으면서 각계의 관심을 모았다. 양 후보 간의 뜨거운 논쟁의 결과 청계천복원사업은 이명박 시장 당선 후에 추가적인 동의를 받을 필요가 없었다(황기연외, 2005: 109).

---

3) 창립회원은 노수홍 교수(물 처리), 황기연 서울시정개발연구원 선임연구위원(교통), 정동양 한국교원대 교수(토목), 이무춘 교수(환경계획) 등 이었다.

4) 청계천복원의 타당성을 조사하기 위하여 2002년 2월 25일 오후 서울시의회 김기연, 백의종 의원 등과 함께 광교와 평화시장, 중량천간 7, 8 구간의 청계천 지하복개물 전 구간을 답사해 구조물 안전, 하천수질, 생태기능을 점검할 것이다. 또한 청계천을 복원하고 청계천 양측에 각각 2차선 도로를 내는데 약 8천억 가량의 예산이 소요될 것으로 판단되며 주변개발을 위해 약 30조원의 민자를 유치할 계획이다(한국경제, 2002.2.22)

2002년 6월 13일 지방선거에서 당선된 이명박 후보는 청계천복원을 민선3기 최우선과제로 삼겠다고 발표하였다. 7월 2일에는 복원총괄반, 복원기획반, 복원사업반으로 구성된 청계천추진본부를 발족하였다. 7월 4일에는 서울시정개발연구원에 청계천복원에 대한 연구 활동을 전담할 청계천복원지원연구단이 설치되었다. 9월 18일에는 '청계천복원시민위원회 구성 및 운영조례'가 제정·공포되어 시민위원회가 발족되었다. 이 세 개의 조직이 각각 집행, 심의, 연구 기능을 담당하였다(황기연 외, 2005: 118-123). 2003년 2월 11일 청계천복원 기본계획(안)이 발표되었다.

서울시의회는 복원사업을 찬성하면서 청계천복원특별위원회를 구성하여 의회차원에서 본 사업을 적극 지지하였다(황기연 외, 2005: 132). 당시 의회구성은 전체 102명 중 한나라당 소속이 87명이였고 민주당이 14명이었다. 구청장들도 25명중 22명이 한나라당이었다(호광석, 2006: 181).

2003년 7월 1일 복원공사 착공공사가 있었고 총3,900억 공사비로 2005년 12월 30일 완공목표로 추진되기 시작하였다. 공사기간 중 노점상과 청계천주변상인들이 반대에 앞장섰다. 노점상집회와 청계천상권수호대책위원회의 조직적 반대운동 등은 시위와 협상의 반복 끝에 노점은 동대문 풍물시장으로 상인들은 문정동 종합상가로 입주하는 것으로 협의하였다. 공사는 순조롭게 진행되어 2015년 9월 30일 준공하고 10월 1일에 준공식을 통하여 복원을 선포하였다(서울특별시, 2006a: 1343-1353).

2. 무상급식정책

1) 이데올로기

무상급식과 관련된 이데올로기는 복지주의 또는 복지국가 논쟁이다. 1997년 외환위기를 계기로 복지이슈가 사회의 현안문제로 전면에 등장하는 것은 국민의식조사, 여러 가지 경제지표, 조직과 예산 등에서 확인할 수 있다.

한덕웅·최훈석(2006: 110)은 한국 사회에서 중요한 사회문제가 무엇이지 1994, 1999, 2004 세 시점을 조사하였다(표 4). 조사결과에 의하면 조사기간 중 최근에 중요성이 높아진 항목 중에 서민생활고가 있는데 백분율의 증가세를 보이고 있고 반면에 환경오염은 백분율이 낮아지고 있다. 2004년을 정점으로 서울시 환경예산이 감소세로 전환되고 지니계수는 같은 년도부터 높은 수치를 보이기 시작하는 것과 흐름을 같이 한다. 서울시 복지예산도 2004년 이후에 증가세로 들어서 10%대가 2008년에는 20%를 넘어서기 시작한다(표 8).

〈표 4〉 시기별 한국 사회에 중요한 사회문제

	1994	1999	2004
서민생활고(%)	36.3	44.2	51.3
환경오염(%)	79.5	75.1	66.6

자료: 한덕웅·최훈석, 2006, <부록 1> 재작성

1980년대 후반부터는 경제우선주의, 정부주도주의, 안보우선주의 등의 정치이념이 확고히 자리 잡고 정부의 모든 정책을 좌우하는 것이 아니라 이들 이념과 사회복지 또는 소득분배의 형평성 등의 이념이 경쟁적으로 정책에 영향을 미치는 상황이 초래된다(정정길, 2004: 848). 이 시기에 1987년 6.29 선언을 계기로 민주화의 성취와 시민사회도 성숙되기 시작하고 환경운동도 본격화되는데 국민의 정부, 참여정부에 들어서 복지정책이 적극적으로 그들의 욕구를 제도화하기 시작하였다.

1987년 민주화 이전에는 수출주도형 경제성장을 지속하기 위해서는 환경문제와 분배문제는 선선장-후분배의 논리에 뒤로 쳐질 수밖에 없었다. 국제 가격경쟁력을 유리하게 유지하기 위하여서는 임금과 환경처리비용 등 원가상승요인의 억제가 필요한 것이었다. 1987년 민주화 이후에 노동자 대투쟁이 전개되면서 소득불평등 현상이 완화(한국노동연구원, 2012: 358)되는데 80년대 후반 들어 더욱 안정화된다. 이러한 추세는 외환위기를 겪으면서 반전되는데 신자유주의의 영향으로 노동시장 유연성, 비정규직 증가 등으로 인한 신 빈곤층 증가, 소득양극화 심화로 지니계수가 급격히 상승한 것에서 확인이 된다(정수빈 외 2014: 194).

〈표 5〉 도시가계연보 자료를 사용하여 확장된 지니계수(1988-2006)

년도	지니계수	년도	지니계수
1988	0.3004	1998	0.3289
1990	0.3022	2000	0.3256
1992	0.2986	2002	0.3186
1994	0.283	2004	0.3508
1996	0.2999	2006	0.3535

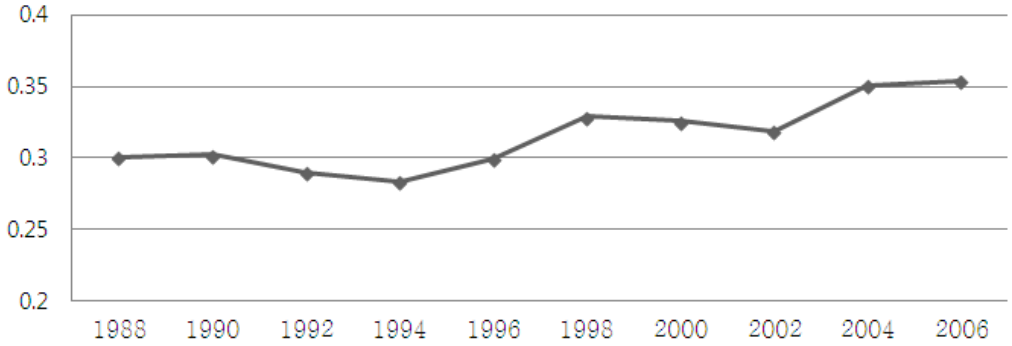
자료: 정수빈 외, 2014, <표 1> 재구성

상대소득격차가 확대될 뿐 아니라 빈곤률도 증가하기 시작한다. 상대빈곤률도 1996연 5.48% 기점으로 상향세로 돌아서 2006년 이후에는 10%를 넘는 수치를 보이고 있다. 중상층 비율도 1993년에 68.5%의 비율을 보이다가 계속 줄어들어 2008년에는 58.5%를 보이고 있다. (성명재, 2009: 35-42)

소득양극화, 저소득층 증가는 가계의 가처분소득이 줄어들게 되므로 교육, 주택, 의료 등 기초생활에 어려움을 겪는 가구 수가 증가함을 의미한다. 1997년 외환위기, 2003년 카드대란[5], 2008년 서브프라임 모기지 사태를 겪으면서 빈곤, 소득불평등과 같은 복지이슈가 사회의 지배적인 문제영역으로 부각되고 국민들의 생활전반에 대한 불안감은 보편적 복지에 대한 관심으로 표명된다.

5) 2003년에만 110만 명이 신용불량자로 전락했고 가계부채 문제는 중산층을 위협하기 시작했다. 카드대란에 의하나 경기침체로 취업자 수가 3만 명 감소하면서 고용률은 급락하였다. 2005년 이후 5년간 소득데이타를 분석해보면 최소 한 해 이상 절대빈곤층으로 떨어진 경험이 있는 가구가 24%로 나타났다(김영란, 경제위기에 따른 사회적 위험과 복지위식의 변화, 평화학연구, 제13권 3호, 2012년, 279-280).

〈그림 2〉 확장된 지니계수의 시계열 추이



* 정수빈 외, 2014 <그림 1> 재구성

저소득층 초등학교 결식아동에 대한 무상급식은 1989년부터 시작되었고(하봉운, 2010: 141) 1997년 IMF 외환위기가 터지면서 빈곤아동 중 중식 지원대상이 계속해서 증가하였다. 2006년부터 2008년 사이에 학교급식비 미납 학생을 보면 2006년에 17,351명이 2007년에 23,507명으로 2008년에 172,011명으로 급격히 증가한다(표 6).

〈표 6〉 2006-2008년 전국 학교급식비 미납 현황 (단위: 명)

합계	2006년(17,351명)			2007년(23,507명)			2008년(172,011명)		
학급	초	중	고	초	중	고	초	중	고
전국	8,579	4,140	4,632	10,569	5,470	7,417	60,817	55,346	55,848

자료: www.schoolbob.org에서 개제한 자료를 재구성

2006년부터 지원학생수와 지원예산도 계속 증가하는데, 교육인적자원부의 2006년 학교급식종합대책에 의하면 저소득층 및 농산어촌지역 학생 급식비 지원을 점진적으로 확대하여 2006년 전체의 6.8% 수준에서 2011년 차상위계층을 포함하여 10% 수준까지 확대한다고 되어있다.

〈표 7〉 2006-2008년 전국 저소득층학생 학교급식비 지원현황 (단위: 명, 백만 원)

2006년		2007년		2008년	
지원학생 수	지원예산	지원학생 수	지원예산	지원학생 수	지원예산
526,508	175,549	578,827	205,952	617,303	232,202

자료: www.schoolbob.org에서 게재한 자료를 재구성

종전의 학교급식과 관련된 문제는 급식비리, 식중독 사건 등이었다. 2006년 CJ푸드가 운영하는 위탁급식에서 발생한 식중독 사건 이후 학교급식법 개정안이 여러 의원에 의하여 발의되었는데 급식후원회폐지와 직영급식 등이 주 내용이었다(교육인적자원부, 2006).

노무현 대통령 당시 열린우리당은 보편적 복지 주장에 찬성하지 않았고 '학교급식법개정과조례제정을위한국민운동본부'가 2003년 이후 무상급식을 주장할 때 까지만 해도 민주노동당 외에 보편적 복지를 주장하는 세력은 없었다. 무상급식 주민발의에 참여한 사람이 전국적으로 100만명이 넘었고 참여한 단체가 300개가 넘었다. 학교급식 운동의 초기에는 민주당은 호의적이지 않다가 2006년 집단식중독사건과 2008년 이명박 정부로 정권이 교체된 후에는 친환경무상급식을 적극 수용하게 된다(학교급식전국네트워크·ICOOP협동조합연구소, 정원각 발표자료).

2009년 경기도 교육감선거에서 김상곤 후보가 무상급식을 공약으로 내면서부터 정치 쟁점화되는데 2010년 6.2 지방선거 한나라당 서울시장 경선에서 원희룡 의원조차 전면무상급식 공약을 발표하였다. 원의원은 '무상급식 실현을 위한 정책토론회'에서 서울시 초등학교 전면 무상급식 정책의 필요성을 밝혔으며 더불어 박종근, 남경필 의원도 중산층이 붕괴되고 양극화가 심화되는 상황에서 무상급식을 의무교육의 일환으로 접근해야한다고 주장하였다(이광수, 2013: 190). 선별적 무상급식을 옹호하는 한나라당도 6.2 지방선거에서 저소득층과 농어촌 초·중·고등학생 무료급식 확대라는 공약을 제시하였다(한나라당, 2010). 야권의 시도지사 후보와 교육감 후보들은 이에 대응하여 무상급식을 공통의 공약으로 검토하게 된다.

정부와 여당도 예외는 아니었으며 2010년 3월 16일 무상급식을 점진적으로 늘려간다는 입장을 분명히 하였다. 교육과학기술부와 한나라당 교육과학기술위원회는 이날 오후 서울 여의도에서 실무당정협의회를 갖고 현재 13% 수준에서 시행중인 무상급식을 점진적으로 선진국 수준으로 확대하는 방안을 검토하기로 했다(경향신문, 2010. 3. 16).

오세훈 시장이 한나라당 후보로 당선되면서 전면 무상급식 반대가 한나라당의 당론이 되었다. 민주당은 2010. 6.2 지방선거 서울특별시 공약 편에서 친환경무상급식 실시를 내걸었고 2011년부터 초중학교 무상급식 실시 및 2012년 이후 고등학교 단계적으로 추진을 목표로 한다고 밝혔다(중앙선거관리위원회, 2010).민주당 한명숙 후보도 친환경 무상급식 전면실시를 공약하였고 양자대결에서 오세훈 시장이 서울시장에 당선되었고 교육감에는 곽노현, 서울시의회는 민주당이 2/3 이상의 의석을 차지하는 다수당이 되었다. 야당이 의회의 다수석을 차지하는 분권정부가 탄생되었는데 2010년 7월 6일에 '무상급식추진특별위원회'를 구성하고 8월 2일에는 민주당 김종욱·박양숙 의원이 '서울특별시의회 친환경 무상급식지원 특별위원회 구성결의안'을 발의하였다(이동진외, 2014: 118-119). 2010년 8월 3일에는 서울시의회는 25개 구청장과 정책협의회를 열고 '친환경무상급식 실현을 위한 민관 거버넌스 구성'을 합의하였다(세계일보, 2010.8.4).

2010년 12월 1일에 '무상급식조례안'을 서울시의회에서 통과시켰고 이에 오세훈 시장은 유감을 표명하고 시의회 출석거부와 시정 협의 중단을 선언한다. 시의회는 12월 30일 친환경무상급식조례를 원안대로 재의결하고 2011년 1월6일에 직권으로 공표하였다. 2011년 1월 17일 서울시는 무상급식에 대한 주민투표를 시의회에 요청하고 1월 18일에는 대법원에 '조례 무효확인소송'을 제기한다. 1월 31일 보수 측의 복지포플리즘 추방 국민운동본부는 단계적 무상급식을 주장하기 시작하면서 전면무상급식 반대 주민투표를 실시할 것을 총 80만 여명 청구인 서명을 받아 서울시에 제출하였다.

7월 26일에 주민투표 공포를 전후하여 열띤 찬반논쟁이 이어지는데 찬성 쪽은 낙인효과와 의무교육 차원의 논리를 반대 측은 부자급식과 재정 부담을 이유로 들었다. 8월 24일 '무상급식 지

원 범위에 관한 서울특별시 주민투표'는 25.7%의 최종투표율을 보여 주민투표가 성립하는데 필요한 33.3%를 넘기지 못하여 개표가 무산되고 8월 26일 오세훈 시장은 자진 사퇴하였다. 박원순 후보는 시민사회단체와 정책협약을 맺고 친환경무상급식 추진을 공약으로 발표하였다. 10월 재보궐 선거에서 한나라당 나경원 후보를 이기고 친환경무상급식을 공약으로 내건 박원순 후보가 35대 서울시장에 취임하면서 11월부터 모든 초등학생 대상으로 무상급식이 시행되었고 12월 16일에 시가 대법원에 제기한 '친환경무상급식 조례안' 무효확인 소송을 취하하면서 종료되었다.

무상급식 논쟁은 2010년 선거에서 당선된 오세훈 시장과 공약을 달리하는 서울시의회간의 갈등으로 촉발되었으나 앞에서 살펴보았듯이 복지가치가 이미 사회의 지배적인 문제로 외환위기 이후로 자리잡고 이에 대한 대응책으로 예산을 늘리고 조직을 키운 것은 서울시의 경우에도 확인이 된다. 특히 10% 수준의 복지예산이 2008년 20%를 넘어가면서 지속적으로 증가하여 2014년 30%에 가까이 이르렀다. 이러한 증가 원인은 서울시 복지정책이 전통적인 복지서비스 대상자를 포함한 일반시민들의 보편적 삶의 질 개선이라는 수준까지 확대되었기 때문이다(서울특별시, 2006b: 73).

〈표 8〉 서울시 사회복지예산의 비중

(단위: 억원, %)

	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
총예산	116,719	141,810	151,600	194,343	212,573	217,829	244,133
사회복지예산	12,390	14,428	19,613	38,924	45,109	56,046	70,194
비중	10.66	10.17	12.93	20.03	21.22	25.73	28.75

자료: 서울특별시 연도별 예산서 및 예산정보(http://finance.seoul.go.kr)

서울시 복지관련 조직은 민선 1, 2기에는 보건복지국과 시장직속 여성정책관이 중심이고 민선 3기(2002-2006)에는 2003년도 복지여성국과 제1정책보좌관에서 2005년 여성가족정책관과 복지건강국으로(서울특별시, 2006b: 66-73) 민선 4기인 2010년에는 서울시에 복지관련 업무를 총괄하던 복지국이 폐지되고 복지건강본부로 본부조직으로 승격된다(서울특별시, 2013: 11). 2011년 민선5기에는 2급 복지건강본부가 1급기구인 복지건강실로 승격된다(한국일보, 2011.12.01).

Ⅴ. 결론

청계천복원과 무상급식 정책변동 사례를 보면 사회의 지배적인 이데올로기가 변화하면 그에 반하는 중요한 정책변동은 어렵다는 것을 확인한다. 역사적 제도주의 입장에서 경로의존성은 일상적으로 관찰되나 토마스 쿤이나 피터 홀이 주장하듯이 패러다임이 변화할 때가 되어야 중요한 정책의 변동이 가능하다.

이데올로기의 정책변동에 미치는 영향에 대한 국내연구들은 영향력이 있다는 것은 밝혔으나 어떤 경로와 메커니즘으로 정책변동이 이루어지는 지에 대한 분석은 부족하였다. 본 연구는 제도의 인지적 측면에 결정적인 공헌을 한 Berger와 Luckmann의 제도화개념을 분석틀로 연구하였다. 아이디어는 제도로서 구체화되고 객관화되면서 외면화된 뒤에 외면화된 제도는 아이디어에 영향을 주는 내면화과정을 교호적으로 되풀이 한다는 주장이다. 법률, 조직, 예산은 정부조직 내에서 전형적으로 아이디어나 이데올로기가 제도로서 표시된 분야로서, 이 부분의 현황과 추세를 보면 이데올로기의 변화 방향성은 살필 수 있다.

환경주의, 나아가 지속가능성의 가치요소가 80년대 이후 지배적인 이데올로기로 등장하면서 청계천복원이라는 정책변동사례를 가능케 하고 전국적으로 지천복원이 이루어지는 계기를 만들었다. 복지주의는 외환위기 이후 2003년 카드대란, 2008년 서브프라임 모기지 사태를 겪으면서 우리사회의 양극화가 심해지고 절대빈곤층이 증가하면서 복지 이슈가 사회에 전면 등장하는데 결식아동이 결과적으로 사회문제화 되기 시작하였다. 무상급식은 이 문제를 해결하기 위한 이데올로기 변동과 담론투쟁의 결과물인 것은 박원순 시장 취임 후 하루 뒤 즉각적으로 시행 결정하게 된 것에서도 확인된다.

한국의 정당들은 정책정당이 아닌 인물중심 정당이었다는 비판이 오랫동안 이어져왔다. 하지만 두 개의 정책변동 사례를 보면 지배적인 이데올로기를 외면할 수 없는 정치현실에 여야가 자기 당의 정강정책, 공약에 어떠한 형태로든 반영하게 됨을 보게 된다. 또 선거에서 이기기 위해서는 후보자의 공약에도 이데올로기적 방향성이 정책내용으로 구체화되는데 선거에서 공약을 둘러싼 논쟁이 치열할수록 당선 뒤에 재동의의 절차를 밟을 필요가 없고 추진력도 확보할 수 있음을 두 사례를 통하여 확인하였다.

한 가지 특기할 점은 시장과 의회의 지배정당이 다른 분권정부 현상이 오세훈 시장이 재선된 해에 벌어졌는데 서로 공약한 급식정책 내용이 틀려 관련조례 의결, 재의결, 협조거부, 주민투표, 사표로 이어지는 일련의 혼란을 보게 된다. 정책변동 연구에서 추가적인 연구가 따라야 할 부분이다.

본 연구에서 주장하는 특정 시기별 이데올로기의 내용이 구체적으로 무엇인 지는 객관적인 조사설계를 통한 연도별로 계속 진행된 조사결과가 없으므로 확인할 수는 없다. 하지만 시기별로 가치관, 의식, 태도, 여론조사 형태로 경제성장, 환경, 복지에 대한 단편적 결과물이 있어서 이데올로기의 변화의 방향성 정도는 시기별로 명확히 구분되지 않으나 확인할 수 있었다. 본 연구는 특정 이데올로기가 중요한 정책변동을 가져왔다고 인과론적으로 단정적으로 주장하기 보다는 지배적인 이데올로기에 반하는 중요한 정책변동은 어렵다는 점을 확인한다. 특정 이데올로기가 지배적이라고 하여서 다른 이데올로기가 없는 것이 아니라 상대적으로 관심을 덜 받을 뿐이다. 환경주의가 지배적일 때 개발주의 성향의 정책변동도 가능하게 되는 이유이다. 환경주의가 대세인 흐름에서도 IMF와 같은 사회적 이슈가 등장을 하면 경제정책이 중요하게 된다. 하지만 전반적인 방향은 지배적인 이데올로기 성향의 정책변동으로 이루어진다. 대표적으로 청계천이 복개됐을 때 전국의 지천이 모방적으로 복개된 사실이나, 거꾸로 복원됐을 때는 전국의 지천이 복원된 사실은 이데올로기의 영향력을 상징적으로 보여준다. 무상급식 사례도 서울시 주민투

표와 보궐선거 이후 전국적으로 확대 시행되고 있다. 여당이 당선된 자치단체에서도 선별적 급식은 시행하고 있고 무상급식 자체를 반대하는 것은 아니다. 여당은 선별급식에 덧붙여 기초연금과 무상보육으로 복지주의의 중요성을 확인한 바 있다.

본 연구는 탐색적 성격이 강하기 때문에 객관적 방법론적인 한계는 분명히 있다. 첫째, 이데올로기에 대한 조작적 정의를 하지 않고 실재한다는 전제하에 진행한 점이 있다. 둘째, 이데올로기와 정책변동간의 인과관계를 확인하지 못한다. 단지 특정 이데올로기가 지배할 때 방향성을 같이 하는 두 가지 정책변동 사례도 있었음을 확인한다. 셋째, 정당이나 후보자의 공약이 아닌 정책변동에 대한 설명이 없다. 후속 연구를 통하여 보완해야할 부분이다.

참고문헌

교육인적자원부. (2006.12.20).「학교급식개선종합대책(2007~2011년)」

_____. (2006.6.26). 학교급식 현황 및 급식사건 보고 (제260회 국회 교육위원회 보고자료)

서울특별시. (2006a).「청계천복원사업백서③」

_____. (2006b).「서울형사회복지백서」

_____. (2012).「서울환경백서」

_____. (2013).「서울시 조직변천사(III)」

중앙선거관리위원회. (2010).「제5회 지방선거 정당정책·공약모음집」

한국경제60년사편찬위원회. (2011).「한국경제60년사」

구도완. (1999). 1980년대 이후의 한국인의 환경의식.「환경정책」제7권 2호.

김권식. (2013). 복지정책이념과 정책수단 선택에 관한 실증연구: 정권별 정책이념 특성 차이를 중심으로.「한국사회와 행정연구」제24권 제1호

김대성. (2012). 문화정책 변동의 담론분석: 사회적 구성주의의 비판적 재해석,「한국정책연구」제12권 4호

김선명. (2007). 신제도주의 이론과 행정에의 적응성: 역사적 제도주의를 중심으로.「한·독 사회과학논총」. 제17권 제1호

김선혁. (2004). 비교정책학의 현재와 미래 - 신제도주의, 사회적구성주의, 신비교행정학을 중심으로.「한국정책학회보」제13권 3호

김시윤. (1998). 정책패러다임, 산업구조 그리고 정책변화: 전자산업부문의 사례.「한국정치학회보」32집 1호

김진영·이창구. (2011). 이념이 조세정책에 미치는 효과에 관한 연구.「한국정책학회보」제20권 4호

이광수. (2013). 서울시 무상급식 정책결정과정에 대한 비판적 담론 분석,「교원교육」. Vol.29, No.3.

이동진·이대희. (2014). 서울시무상급식정책 변동요인과 과정분석.「한국자치행정학보」제28권 제2호

이병량·황설화. (2012). 정책이념과 정책의 변화: 노무현 정부와 이명박 정부에서의 문화정책.「한국정책연구」

이석민. (2010). 과학기술정책 형성과 결정에서 정당 정책이념의 역할에 관한 연구: 사회적 구성주의 관점과 비교역사적 분석.「한국사회와 행정연구」. 제20권 제4호

이승철·강철구. (2006). 지방정부 정책결정자의 정당, 정치이념, 정책선호와의 관계,「한국정책과학학회보」. 제10권 제4호

임규정. (2004). 포퍼와 쿤의 과학관을 통해 본 진리.「대동철학」제25집

손정목. (2014).「서울도시계획이야기」. 한울

_____. (2002). 청계천 복개공사와 고가도로건설.「도시 50년사」

성명재. (2009).소득분배동향고찰.「재정포럼」

신형중. (2011). 복지국가발전에서 정당 이데올로기의 역할에 대한 재조명, 정치구조와의 역학 관계를 중심으로.「한국정책학회보」

정수빈·민은기·김태환. (2014). 지니계수의 확장 및 이를 이용한 한국사회의 소득불평등 요인분석.「사회경제평론」제45호

정용덕 외. (1999).「신제도주의 연구」. 대영문화사

정정길·최종원·이시원·정준금. (2004).「정책학 원론」

_____. (1991). 대통령의 정책결정: 경제정책을 중심으로.「행정논총」제29권 제2호

채오병. (2007). 실증주의에서 실재론으로.「한국사회학」제41집 5호

하연섭. (2003). 정책아이디어와 제도변화: 우리나라에서 신자유주의의 해석과 적용을 중심으로.「행정논총」

하연섭. (2013).「제도분석: 이론과 쟁점」. 다산출판사

학교급식전국네트워크·ICOOP협동조합연구소, 보편적 복지시대를 열어가는 친환경무상급식운동의 성과와 향후과제, 정원각 발표자료

한나라당. (2010).「제5회 동시지방선거 한나라당 정책공약집」

한국노동사회연구원. (2012).「새로운 사회경제 패러다임, 새로운 사회정책」

한덕웅·최훈석. (2006). 한국사회문제의 변화: 지난 10년간 세 시점의 비교.「한국심리학회지」Vol.12 No.1

하봉운. (2010). 학교급식 무상성 논쟁의 쟁점과 과제.「교육정치학연구」제17집 제3호.

현승숙·윤두섭. (2005). 지방정부 정책결정자의 행정이념과 혁신지지.「한국공공관리학보」. 제19권 제2호

호광석. (2006). 2002년과 2006년 전국 동시 지방선거 비교분석,「사회과학연구」제13권 1호

황기연. (2005).「프로젝트 청계천」. 나남

Beland, Daniel. (2005). Ideas and Social Policy: An Institutionalist Perspective. Social Policy & Administration Vol. 39. No. 1.

Cox, Robert Henry. (2001). The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but Not in Germany. World Politics. 53: 463-498

Hall, Peter A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State - the Case of Economic Policymaking in Briton. Comparative Politics.

North, Douglass C. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press.

Kingdon, John W. (2011). Agendas, Alternatives, and Public Policies. Longman.

King, Anthony. (1973). Ideas, Institutions and the policies of Government: A Comparative Analysis: Part III. British Journal of Political Science, 3(4): 409-423.

Sabatier, Paul A. (1988). an advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. Policy Sciences 21.

강병호(姜秉鎬): 미국 클레어먼트 대학원에서 정책학석사 학위를 받고 동국대학교 대학원 행정학과 박사과정을 수료하였다. 제34회 행정고시를 거쳐 서울시 고용노동국장(2012), 정보화기획담당관 등을 역임하고, 현재 서울시동대문구청 부구청장으로 있다. 주요 학문적 관심분야는 사회복지 및 환경정책 등이다(imikang@gmail.com).

심익섭(沈翊燮): 독일 국립슈파이어행정대학원(DHV-Speyer)에서 행정학석사 및 행정학박사 학위를 받고, 인하대학교 교수를 거쳐 현재 동국대학교(서울) 사회과학대학 행정학과 교수로 재직 중이다. 학문적 관심사는 지방자치, 조직관리, 사회복지 등이며, 주요 최근 논저로는 “IAD분석을 통한 읍면동 주민자치센터의 발전방안 연구”(지방정부연구, 2015), 「독일의 행정과 공공정책」(대영문화사, 2013 공저) 등이 있다(isshim@gmail.com).

〈논문접수일: 2015. 09. 18 / 심사개시일: 2015. 09. 21 / 심사완료일: 2015. 10. 26〉

Abstract

Study of the Impact of Ideologies on Major Policy Changes in Seoul, South Korea

Kang, Byeongho
Shim, Ik-Sup

There are not much domestic researches on whether an ideology affects policy change or not. The reason may be that an ideology is immeasurable or confirming the causal relation between them is not easy. Historical institutionalism claims that major policy changes do not happen easily due to the path-dependency of institutions. Instead, they take place when an economic crisis happens or a military event erupts. Recent, there are many new approaches which is trying to analyze the issues through ideologies, because economic crisis or military events can not explain all the policy changes. The representative researchers are Thomas S. Kuhn and Peter A. Hall. They claims that the major policy change happen when ideologies or paradigms shift. There are two major policy changes in Seoul, South Korea. One is the restoring Cheonggyechun project after it was covered about 40 years ago. The other is importing a new policy which allow primary students eat school lunch without paying for it. This study claims that the two cases could be possible because dominant ideologies shift. The Sixties and Seventies the era of development, the late Eighties to early Twenties could be classified as the era of environment and now is the times of welfare. Ideologies tend to transform themselves into a party platform, a public pledge of candidate for a mayor and finally become a certain type of policy.

Key Words: Ideology, Policy Change, Party Platform, Public Pledge