

정책네트워크 관점에서 서울시 친환경 무상급식 갈등 분석

A Study on the Conflict for Free School Meal Policy in Terms of Policy Network

임 성 은*
Lim, Sung-Eun

■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 선행연구와 분석 틀
- III. '친환경 무상급식' 관련 정책네트워크 분석
- IV. 결 론

친환경 무상급식 이슈는 2010년 지방선거로부터 2년간 복지정책 논쟁의 대표사례로 꼽히고 있다. 본 연구의 목적은 친환경 무상급식의 정책결정 과정에서 나타난 보수와 진보 등 양대 행위자들의 갈등을 정책 네트워크 관점에서 질적으로 분석하여 정책적 시사점을 도출하는데 있다.

분석결과, 친환경 농산품 이해관계자를 중심으로 한 시민단체의 식자재 지원요청이 무상급식 갈등의 시발점이 되었다. 학교급식 재원부담 규정의 불명확과 2010년 지방선거, 2012년 대선을 앞두고 정치 쟁점화로 이어지면서 다양한 정책행위자들이 각각 협력적 관계를 수평적으로 확대해 갔다. 지방선거와 주민투표 등을 거치며 상대측과는 갈등적 상호작용이 강화되었다. 시민단체가 정치인과 결합할 때 어떤 조건 혹은 어떤 상호작용이 있었는지를 구체적으로 밝히지 못했으나, 이해관계자가 시민단체에 참여하여 상호작용 과정에 정치적 결합이 이루어져 갈등이 커졌을 때 해결방안 마련 차원에서 제도적 장치가 필요하다는 점을 시사점으로 도출하였다.

본 연구결과는 앞으로 복지정책이나 또 다른 정책을 결정하는 과정에 있어 행위자를 분석하고 행위자간의 상호작용과 네트워크 구조를 분석하는 프로세스를 통해 효과적 성과를 내는데 활용될 것으로 기대된다.

□ 주제어: 친환경 무상급식, 복지정책 논쟁, 정책 네트워크, 주민투표

* 서울시립대학교 도시과학연구원(융합도시연구센터) 연구교수

논문 접수일: 2013. 1. 10, 심사기간(1,2차): 2013. 1. 11 ~ 2013. 3. 25, 게재확정일: 2013. 3. 25

'Free school meal' has been a hot welfare policy issue since 2010. On the issue, the 'conservatives' and 'progressives' fiercely fought each other, and it triggered discussions about welfare expansion. The purpose of this study is to analyze the policy process of conflict of free school meal and find policy implications.

The result of this analysis shows that the NGO is powerful policy actor and the important member of the NGO is a stakeholder of school meal as food provider, tied-up with politicians. The solution for the conflict was a referendum and voting for election of Seoul M. Government mayor. In spite of the efforts, they are not effective to solve the problem. Lastly, it is necessary to find new solution for negotiation system when politicians do not reach an agreement.

The limitation of this paper is lacked to prove the connection or interaction with politician - the NGO. But It could be useful to analyze policy process, policy actors, interaction, and network structure.

□ Keywords: free school meal, welfare policy, policy network

I. 서론

복지정책을 둘러싼 논쟁이 선거과정에서 정책대결로 이어지고 있다. 2012년 대통령 선거에서 여야를 막론하고 모든 후보가 복지 분야 공약을 중요시 하였고 대선이 끝난 후에는 재원 마련을 놓고 논쟁을 계속하고 있다. 이에 앞서 복지정책을 둘러싼 논쟁이 치열하였던 것이 2010년 제5회 지방선거로 선거이슈¹⁾중 가장 주된 관심사는 '친환경 무상급식²⁾'(이현우, 2011)이었으며, 2011년 서울시가 실시한 주민투표의 단일 안건이기도 하였다.

'친환경 무상급식'을 둘러싼 이슈는 찬성과 반대 혹은 전면적 실시와 단계적 실시로 나뉘어 심각한 갈등으로 전개되었다. 이것은 '보수와 진보'라는 이념적 담론의 표출이기도 하였고(임

1) 선거에서 유권자들의 선택은 크게 정당 소속감, 후보자 평가, 이슈 평가라는 3가지 요인에 의해 결정된다고 할 수 있다. 선거에서 이슈란 선거를 앞둔 시점에서 선거에 영향을 미칠 수 있는 사회, 정치, 경제, 문화적 사안들을 지칭한다(이현우, 2011: 38).

2) 동아시아연구원이 한길리서치에 의뢰하여 조사한 결과로 전국 유권자 1,200명을 대상으로 선거 일주일 전에 조사한 결과이다. 다른 관심사로는 4대강 사업, 세종시, 전교조 명단 공개, 천안함 사건, 노무현 대통령 서거 1주기 순으로 꼽혔다.

순미, 2011), 보편주의적 복지국가의 비전과 전략을 확산(김대호, 2010)하려는 계기로 작용하는 측면도 있었다. 더 나아가 무상급식은 사실상 국가의 복지방향을 결정짓는 중요한 잣대로 인식(이현우, 2011)되었다. 이러한 대목에서 복지정책을 둘러싼 논쟁을 이해하고 최적의 정책 결정을 위해서는 갈등의 원인을 정확히 분석하고 이해하는 것이 필요하다.

본 연구의 목적은 복지정책 논쟁의 대표 사례로 꼽혔던 ‘친환경 무상급식’의 갈등원인과 전개과정 등 정책 네트워크를 분석하는 것이다. 이를 위해 정책 논쟁 혹은 갈등의 참여자가 누구인지, 그들의 관계는 어떠한지, 각각의 이해관계와 이념적 가치 등이 어떤 방식으로 조정되는지를 살펴볼 필요성이 있다. 왜냐하면 참여자들의 이해관계와 상호작용 분석을 통해 복지정책 논쟁에서 갈등이 발생하는 구조를 구체적으로 이해할 수 있으며, 이를 통해 최적의 정책결정을 위한 대안마련이 가능하기 때문이다.

본 연구의 대상은 서울시를 중심으로 발생한 친환경 무상급식의 정책 결정과정이다. 시간적 범위로는 2010년 지방선거를 시작으로 이후 주민투표 과정, 주민투표 이후의 보궐선거와 새 서울시장의 정책결정까지를 중심으로 하되, 갈등의 시발점이 되었던 2008년의 과정도 포함하였다.

연구방법은 정책 네트워크 이론을 바탕으로 문헌연구와 심층 인터뷰 중심의 질적 연구로 진행하였다. 문헌자료로는 언론의 보도내용, 서울시 내부자료, 참고문헌 등을 토대로 하였으며 정책결정 과정에 대한 심도 있는 분석을 위하여 서울시 직원 등 이해당사자³⁾와의 심층 인터뷰를 통하여 보완하였다.

3) 심층 인터뷰 대상

| 직위 | 이름 | 활동시기 | 주요 역할 |
|-------------|-----|---------|-------------------|
| 서울시 교육협력관 | 남OO | 2008 | 친환경 식자재 지원 총괄 |
| 서울시 교육지원담당관 | 이OO | 2008 | 친환경 식자재 지원 실무 총괄 |
| 서울시 예산담당관 | 김OO | 2008 | 친환경 식자재 지원 예산심의 |
| 서울시 교육지원국장 | 이OO | 2010~11 | 무상급식 관련 정책 총괄 |
| 급식 운동본부 본부장 | 이OO | 2008~11 | 친환경 무상급식 관련 시민운동 |
| 서울시 시민소통특보 | 황OO | 2010~11 | 무상급식 관련 주민투표 등 총괄 |

II. 선행연구와 분석 틀

1. 무상급식과 관련한 선행연구와 본 연구와의 차별성

무상급식이 정치적 논쟁이 된 2010년 지방선거 이후 몇 가지 선행연구가 있었다. 연구 방향을 분류하자면 크게 무상급식의 당위적 타당성이나 방법론을 다룬 것과 이념적 측면에서 접근한 것, 지방선거 결과를 정치학 이슈로 분석한 것 등으로 나눌 수 있다.

1) 무상급식의 당위성과 타당성을 분석한 선행연구

먼저, 김정래(2009)는 학교급식의 직영화와 무상화방안의 타당성을 검토하였다. 학교급식의 민간위탁에서 발생하는 안전사고를 방지하기 위한 목적으로 학교직영을 원칙으로 학교급식법이 개정(2006년)되면서 학교급식의 영역도 국가가 직접 관장한다는 국가통제와 독점의 사례로 비판하였다.

반면, 조홍식(2010)은 친환경 무상급식의 당위성과 실현방안을 제시하였다. 당위성으로는 아동 권리의 실현, 헌법이 규정한 의무교육의 연장선, 보편주의 사회복지정책 구현, 낙인 효과의 방지, 국가 성장 동력으로서 미래의 인적자본에 대한 국가의 투자, 농업 발전과 지역경제 활성화에 기여 등을 들었다.

박시혜자 외(2011)는 무상급식의 수혜대상인 빈곤 아동의 자아존중감과 자기 효능감이 학업성취도에 미치는 영향을 빈곤 아동과의 비교를 통해 분석하였다. 연구 결과는 초등학교의 학력뿐 아니라 자아 존중감이 자기 효능감이 일반가정의 비교집단에 비하여 낮은 수준을 나타내고 있으며 학업성취도에도 어느 정도 영향을 미치는 것으로 나타났다.

위 논문들의 경우 무상급식 도입의 당위성이나 타당성을 논리적으로 구성한 것이라는 측면에서 무상급식을 둘러싼 갈등, 즉 찬성과 반대 등을 둘러싼 네트워크와 상호작용 등을 분석한 본 논문과는 차이가 있다고 할 수 있다.

2) ‘무상급식’을 이념 등으로 분석한 선행연구

임순미(2011)는 무상급식 논쟁을 신문 미디어의 프레이밍 분석을 통해 보수와 진보의 담론으로 분석하였다. 통상 보수담론은 진보담론을 제압하고 배제하기 위한 극단적 공격이었던 반면, 무상급식 논쟁은 진보담론의 우위가 유지되는 양상으로 아직 논쟁이 성장 중이며 현재

진행형으로 정략적 담론논쟁보다는 진정성 있는 해결대안 모색을 제시하였다. 신중섭(2010)은 무상급식의 정치철학적 함의를 분석하였다. 6가지 소 주제는 지방선거와 무상급식, 무상급식과 보편적 복지, 무상급식과 의무급식, 무상급식과 낙인효과, 무상급식과 형평성, 무상급식과 국정 아젠다의 변화 등으로 나누어 각 영역별로 성격과 논리를 제시하였다. 이현우(2011)는 지방선거의 주요 이슈와 유권자 평가라는 주제로 접근하였다. 이전의 선거 과정이 여당에 대한 중간 평가적 성격이었던 데 반해 무상급식은 지역주의를 대치할 수 있는 새로운 갈등축의 등장으로 평가하였다. 이들의 경우 무상급식을 둘러싼 논쟁이 이념적으로 혹은 담론적으로 어떻게 다른가를 분석했으나 이 차이가 어떻게 행위자끼리 네트워크를 형성하고 정책결정으로 이어졌는지에 대한 분석은 이루어지지 않은 한계가 있다.

박민진 외(2011)는 무상급식을 공공정책으로 인한 갈등사례로 접근하였다. 갈등이론에 따라 무상급식을 갈등의 잠재 단계, 지각 및 탐색 단계, 표출 단계, 해소 단계 등으로 나누어 갈등요인을 분석하고 갈등관리 전략을 제시하였다. 이 연구 역시 갈등의 전개과정은 단계적으로 분석했으나 정책 결정과정, 정책 네트워크를 분석하는 연구에는 이르지 못했다는 점에서 본 연구와 차이가 있다고 할 수 있다. 김경희(2012)는 무상급식을 둘러싼 서울특별시장과 교육감 간에 갈등을 과정론적 관점에서 갈등 이슈, 전개과정의 특징, 그리고 갈등 주체들의 행태를 분석하였다. 대상과 갈등을 분석한 점은 유사하나 시장과 시 교육감간의 표면적 갈등만 분석함으로써 시민단체와 같이 이슈를 사실상 주도한 정책행위자의 발견이나 상호작용을 분석하는 데에는 한계가 있었다.

종합적으로 선행연구와 본 연구의 차별성은 그 분석대상에서 정치현상이나 미디어 보도가 아니라 정책, 더 구체적으로 정책 결정과정이었다는 점에서 차이가 있다. 또한 단순한 갈등 그 자체의 성격이나 흐름에 머물지 않고 갈등을 일으키는 행위자들이 누구이며, 그들은 어떻게 정책네트워크를 형성하였는지, 그것이 정책 결정과정에 어떤 구조와 상호작용을 통해 관여하였는지를 설명한다는 측면에서 차별적이라 할 수 있다.

2. 이론적 배경으로서 정책네트워크 이론

Scharpf는 정책에 대한 정의를 '정책형성과 집행과정에서의 의사결정으로 다양한 이해관계와 목적, 그리고 선호를 가진 행위자간의 다원적인 상호작용의 결과'로 내린 바 있다. 정책 결정과정에 영향을 주어 행위자가 이익을 추구하려는 현상에 대해 1970년대와 1980년대의 다원주의(pluralism)와 조합주의(corporatism)이론을 통해 주로 설명해 왔다. 이후 다수의 참여자간 상호작용과 네트워크 구조로 전개되는 역동적인 정책과정을 분석하는 데에는 이론적 한계를 보이면서 그 대안으로 정책 네트워크 이론이 등장하였다. '정책 네트워크 분석'

은 이론적으로 최근 다양한 이해관계자간의 복잡한 정책결정 과정을 분석하기에 적합한 이론 또는 분석틀로 사용되고 있다. 복잡다기한 양상을 보이는 정책 결정과정을 어느 특정한 이론을 활용하여 설명하기란 쉽지 않으나, 정책네트워크 모형은 정책과정에 참여하는 다양한 행위자들 간의 상호작용을 수평적인 네트워크 관점에서 이해함으로써 정책과정분석의 지평을 크게 확장하였다는 평가를 받고 있다(Williams, 2004). 뿐만 아니라 행위자들의 역할이나 상호작용의 방식을 네트워크분석을 통해서 실증함으로써 정책과정분석의 적실성을 제고하고자 하였다(김순양, 2010: 178).

정책네트워크 이론의 유용성에 대한 논란이 있으나 많은 연구자들은 정책네트워크 이론을 행위자간의 상호작용과 정책과정과 정책결과간의 인과관계를 설명하는 유용한 도구로 평가하고 있다(홍성만, 2006: 124).

정책네트워크 이론에 대한 선행연구들은 정책결정과정에 대한 정책네트워크의 유형에 관한 연구, 국가 혹은 정책 간 정책네트워크 비교연구가 주종을 이룬다. Helco(1978)은 다양한 이익집단 등장에 따른 이슈네트워크 모형을 제시하였으며, Mills(1992)는 영국의 식품 및 보건정책의 정책네트워크를 분석하여 조합주의의 한계를 지적하고 정책공동체 모형을 제시하였다. 정책결정과정에 영향력을 미치는 이익집단들 간의 의사전달과 정치적 지지관계를 정책네트워크로 정의하고 이를 토대로 정책네트워크를 키워드로 한 국내의 연구는 2000년대 중반부터 본격적으로 논의되고 있다. 주로 정책결정과정을 대상으로 한 연구가 이루어지고 있는데 정책네트워크 모형이 정책과정을 심도 있게 분석할 수 있다는 장점을 지니기 때문이다.

친환경 무상급식을 둘러싼 이슈는 최종 정책방향이 결정되기까지 다양한 행위자들이 참여하였고, 약 3년간 정책행위자들이 네트워크를 형성하여 갈등적 상호작용 후 내려진 결론이라는 점에서 정책 네트워크 이론을 적용하는 것이 유용하다고 판단된다.

3. 분석 틀

많은 연구자들은 정책네트워크 모형을 실제 정책사례에 적용하기 위하여 정책네트워크의 구성요소를 제시하고 있는데 문헌연구를 토대로 공통요소를 도출(Lim, et al, 2012)하고 이 중 무상급식 갈등을 분석할 요소로 정책환경, 정책행위자, 상호작용, 네트워크 구조 등 4가지를 설정하였다.

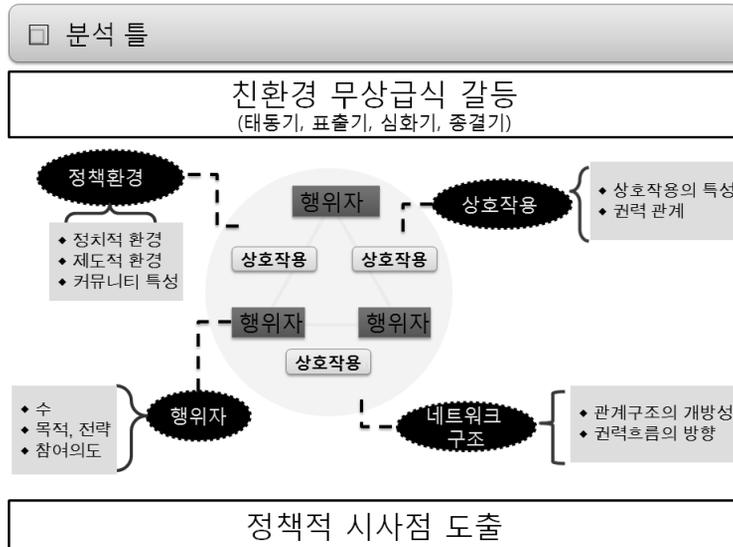
‘정책환경’은 정책이 나타나게 되는 원동력의 역할을 하게 된다. 세부적으로 정치적, 제도적, 커뮤니티 특성 등으로 분류할 수 있다.

‘정책행위자’는 정책네트워크의 가장 기본적인 요소로서 특정정책과 관련하여 이해관계를

가지고 정책과정에 자신의 주장이나 이익을 반영하고자 하는 정책참여자를 의미한다 (Waarden, 1992). 정책행위자는 개인일수도 있고 집단일수도 있으며, 정책에 영향을 주고 정책으로부터 영향을 받는, 정책과 관련된 이해관계자를 지칭한다(유병권, 2009: 19).

‘상호작용’은 정책이익을 추구하는 과정으로 설명할 수 있다. 각 행위자가 자기의 목표와 정책선호를 실현하기 위해 정책자원을 동원하고 교환하는 실제적인 과정이며, 행위자들의 전략이 실행되는 과정으로 협력적 상호작용과 갈등적 상호작용으로 구분할 수 있다.

‘네트워크 구조’는 행위자간에 형성되는 관계의 유형(pattern of relations)으로 개방성과 폐쇄성, 행위자간의 연계구조가 수직적인가 수평적인가를 보여줄 수 있다. 이러한 분석요소를 토대로 분석틀을 도식화하면 아래 <그림 1>과 같다.



자료 : Lim, et al(2012) 토대로 작성
<그림 1> 분석 틀

‘친환경 무상급식’ 갈등과정을 심도 있게 분석하기 위하여 그 특징별로 시기를 구분하였다. 우선, 갈등의 시작점이 된 2008년 ‘친환경 급식4’) 관련 논란부터 2010년 이후의 무상급식과 관련한 갈등을 시점과 쟁점에 따라 태동기, 표출기, 심화기, 종결기 등으로 세분하였다. 이를 다시 도식화하면 아래 <표 1>과 같다.

4) 2008년의 경우 친환경 식자재를 학교급식에 사용하지는 것이 쟁점이었다는 점에서 ‘친환경’ 급식 논란으로, 2010년 이후는 ‘무상급식’이 쟁점이었다는 점에서 다소 차이가 있다.

〈표 1〉 친환경 무상급식의 시기구분

| 시기 구분 | 특징 | 쟁점 | 시기 |
|---------|---------------------|------------------------------------|---------------------|
| 갈등의 태동기 | 친환경 식자재 지원 요청, 지방선거 | 친환경 식자재 사용 지원, 무상급식 관련 여야 후보 공약 | 2008. 2010.1~2010.6 |
| 갈등의 표출기 | 선거이후 협상기 | 시장과 시의회간 다른 정책으로 논란 및 협상 | 2010.7~2010.12 |
| 갈등의 심화기 | 법정공방, 주민투표 | 조례 재의결, 예산 부동의, 권한쟁의 행정소송, 주민투표 요구 | 2011.1~2011.9 |
| 갈등의 종결기 | 보궐선거와 논란의 종결 | 보궐선거 후보자간 무상급식 공약 | 2011.10~ |

Ⅲ. ‘친환경 무상급식’ 관련 정책네트워크 분석

1. 정책환경 분석

1) 갈등의 태동기

친환경 무상급식 논란의 시작은 2008년으로 시대적으로 웰빙 분위기와 더불어 먹거리에 대한 관심이 높아졌고, ‘친환경 농산물’ 혹은 ‘유기농’에 대한 도입이 늘었으나 판매량은 비례하지 않은 상태⁵⁾이었다. 친환경 농산물의 생산자나 유통자 입장에서는 판로 개척이 필요한 상황이었고 학교급식은 중요한 시장이라 할 수 있어 자연스럽게 시민단체를 결성하는 배경이 된 것으로 판단할 수 있다.

학교급식이 공식 의제가 된 것은 시민단체가 친환경 식자재 지원을 서울시⁶⁾에 요청하면서 부터이다.

제도적 환경으로는 급식의 예산지원 근거가 되는 학교급식법에는 급식운영비는 학교의 설

5) 이런 배경에는 친환경 농산물의 기준, 인증 신뢰도, 원산지 표시 등 제도상의 문제와 함께 높은 가격 등이 작용하고 있었다.

6) 학교급식의 주관 행정기관인 교육청은 자체 수입이 없어 지원 능력이 안 되는 상황이었고, 다른 지방자치단체의 경우 상황에 따라 일부 금액을 지원하고 있었기 때문이다. 교육청 예산은 총 6조 9,188억 원(2010년 기준)이다. 수입은 정부지원금 3조 5,611억 원(51.5%), 서울시 전출금 2조 4,277억 원(35.1%)등으로 구성된다. 지출은 인건비가 4조 3,984억 원(63.6%), 시설사업비가 9,434억 원(13.6%), 교육사업비가 8,636억 원(12.5%)로 구성된다.

립 경영자가, 식품비는 보호자가 부담하는 것을 원칙⁷⁾으로 하고, 식품비 등에 대해 지방자치단체가 지원할 수 있다는 조항⁸⁾이 있어 책임성이 모호한 측면도 존재하였다.

이러한 제도 속에 2009년부터 친환경 식자재에 대해 서울시가 일부 금액의 지원을 시작⁹⁾하였고 가락동 농수산물 도매시장을 통한 직송방식을 선택하였다. 도매시장은 납품할 수 있는 자격이 별도로 규정돼 있었는데, 친환경 식자재 지원을 요청한 시민단체에 회원으로 있는 생산자와 유통자는 배제되는 결과가 초래하여 이들은 새로운 활로를 모색해야 할 필요성이 있었다. 이런 과정에서 급식비를 지원받는 저소득층 자녀들이 상처를 받는다는 문제 제기가 있었다. 시민단체는 이에 대한 해법으로 '전체 학생을 대상으로 무상급식 실시'를 제시¹⁰⁾하였고, 정치적으로 2010년 5월 지방선거를 통해 각 정당과 후보들의 득표 전략이나 공약과 연계되었다. 선거라는 시기는 다양한 정책참여자들이 자신들의 이해관계가 걸린 문제에 선호하는 대안을 가지고 이 문제에 관심을 기울여줄 정권의 출현을 기다리거나 정책변동을 유도하는 기회이자 과정(정정길, 2011: 721)이 되는 시점으로 작용하였다.

2010년 지방선거는 민선 5기 광역단체장(서울시장)의 광역의회 의원(서울시 의원) 등과 서울시 교육감을 동시에 선출하였다. 교육감 후보들이 학교급식에 대한 이슈 논쟁을 벌이면서 서울시장과 서울시의회 후보들도 의제를 유사하게 가져갈 수 있는 제도적 계기가 되었다. 동시선거의 특성상 후보자간, 혹은 정당간 무상급식을 둘러싸고 찬성과 반대를 기준으로 협력과 갈등 관계 등 정책 네트워크를 자연스럽게 형성할 수 있는 상황이었다.

2) 갈등의 표출기

갈등의 표출은 지방선거 이후 본격화되었다.

선거결과에 따라 승리한 후보자의 공약은 정책화 과정을 거치게 된다. 선거결과는 서울시

7) 학교급식법 제8조 ②급식운영비는 당해 학교의 설립·경영자가 부담하는 것을 원칙으로 하되, 대통령령이 정하는 바에 따라 보호자(친권자, 후견인 그 밖에 법률에 따라 학생을 부양할 의무가 있는 자를 말한다. 이하 같다)가 그 경비의 일부를 부담할 수 있다. ③학교급식을 위한 식품비는 보호자가 부담하는 것을 원칙으로 한다.

8) 학교급식법 제8조(경비부담 등) ④특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사 및 시장·군수·자치구의 구청장은 학교급식에 품질이 우수한 농산물 사용 등 급식의 질 향상과 급식시설·설비의 확충을 위하여 식품비 및 시설·설비비 등 급식에 관한 경비를 지원할 수 있다. ① 학교급식의 실시에 필요한 급식시설·설비비는 당해 학교의 설립·경영자가 부담하되, 국가 또는 지방자치단체가 지원할 수 있다.

9) 서울시 내부자료. 2009년 시범사업을 거쳐 2010년 이후 연차적으로 지원학교를 확대하는 계획이 집행.

10) 안전한 학교급식을 위한 국민운동본부 홈페이지. 2010.3.31. 교사가 저소득층 자녀를 파악하는 과정에서 해당 학생들이 공개적으로 수치심을 일으킬 수 있다는 지적이었다.

장은 한나라당 소속의 오세훈이 근소한 표차로 당선됐으나 서울시 의회는 야당이라 할 수 있는 민주당이 약 2/3를 차지하면서 여소야대 형이 되었다. 정치적으로 민주당 중심의 시 의회는 오세훈 시장의 민선4기 사업에 대한 평가, 행정감사 등을 통해 견제를 시작하였고 오 시장의 핵심사업에 대한 예산을 삭감하여 양측의 갈등이 심화되었다. 서울시 교육감은 박노현이 당선되었다. 무상급식을 중심으로 박노현 교육감과 민주당 시의원들이 협력적 관계를 형성하며 오세훈 서울시장과 배치되는 상황이었다.

무상급식 재원을 둘러싼 제도적 환경으로는 예산편성권은 서울시장에게, 예산심의권은 서울시 의회에, 예산집행권은 서울시 교육감에게 나누어져 있었다. 결국 이들 세 정책행위자가 긴밀한 협의와 합의가 필요한 상황이었으나 법적으로 교육감까지 참여하는 정책협의 기구는 존재하지 않아 교육협의회가 만들어지는 배경이 되었다. 교육협의회는 구속력있는 결정을 할 수 있는 권한이 부재하여 정책행위자, 특히 행정부행위자간 증폭되는 갈등을 조정하거나 중재하기가 어려웠다.

교육협의회를 통한 공식, 비공식 협의를 통하여 협상안을 도출했으나 정치적으로 서울시의회 민주당 내부의 추인을 받지 못하는 구조적 상황도 있었다. 시 의회의 정책행위자는 의장단, 원내대표, 개별 시의원, 중앙당 등으로 세분화되었는데 의장단과 개별 시의원, 특히 젊은 초선의원들의 이견이 강하게 표출될 경우 협상 자체가 무산되는 내부 결정구조의 한계도 존재하였다.

3) 갈등의 심화기

갈등은 계속 커져 갈등의 심화기로 이어졌으나 제도적 장치를 찾기 어려웠다.

무상급식 이외에도 서울시장과 서울시 의회의 갈등은 조례와 예산심의 과정에서 지속적으로 표출되었다. 제도적으로 조례 제·개정에 대해 시의회는 의결권이 있고, 서울시장은 거부권과 공포 거부권, 시의회는 재의결권과 직권 공포권을 가졌다. 이런 제도는 그 이전 실제로 행사되지 않았으나 서울광장 사용의 허가제를 신고제로 전환하는 조례 개정¹¹⁾과정에서 나타났다. 서울시장은 재의를 요구하였으나 시 의회는 그대로 재의(再議)하였고, 시장은 다시 공포거부, 시의회 의장의 직권공포, 서울시의 대법원 제소¹²⁾ 등으로 이어지면서 무상급식 갈등과 연계되었다.

갈등을 해결하는 제도적 장치의 부재는 '주민투표'로 이어지는 계기가 되었다. 주민투표는

11) 서울특별시 서울광장의 사용 및 관리에 관한 조례

12) 서울시는 모든 공공시설이 허가제가 원칙이므로, 신고제를 도입한 조례는 '공유재산 및 물품관리법' 위반 등을 이유로 재의결 무효 확인 소송을 대법원에 제기했다.

주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항(주민투표법 제7조①)에 대해 시 의회의 의견이나 시민의 주민투표 청구서명에 의한 요건으로 가능¹³⁾하였으나 전국적으로 사례가 적고 서울시에서는 실시한 적이 없는 상태였다.

주민투표가 성사된 후 투표를 앞둔 정치적 환경은 2012년 총선과 대선을 앞두고 서울지역 국회의원, 정당, 대권 후보자로 거론되는 정치인 모두가 촉각을 곤두세우는 상황이었고 같은 정당 내에도 지지하는 대권 후보를 중심으로 세력이 나누어지는 상황이었다.

4) 갈등의 종결기

주민투표는 2011년 7월 실시되었으나 정족수 미달로 효력을 가지지 못하게 된다. 이럴 경우 어떻게 의사결정을 하는지에 대해 제도적으로 규정되어 있지 못해 새로운 논란거리를 제공하였다. 서울시는 유권해석을 통해 주민투표는 가결과 부결의 의미가 아니라 논란 이전의 상태로 돌아간다는 입장을 제시하였다. 이런 상황에서 오세훈 서울시장의 시장직을 사퇴(11.8.26)하였고, 이로 인해 보궐선거(11.10.26)가 제도적으로 필요했다. 이 선거 역시 2012년 총선과 대선을 앞둔 전초전의 성격을 띠면서 치열하게 전개되었다.

2. 정책행위자 분석

1) 주요 정책행위자

친환경 무상급식을 둘러싸고 갈등의 태동기로부터 종결기에 이르기까지 공통적으로 등장하는 정책행위자로는 서울시청, 서울시 교육청 외에 시민단체, 언론사 등으로 크게 분류할 수 있다.

서울시청은 급식의 관리감독 부서가 아니어서 2008년 이전에는 관련 업무를 사실상 하지 않았고, 시민단체의 요구로 예산지원 요청을 받으면서 수동적¹⁴⁾으로 정책행위자로 참여하게

13) 주민투표법 제9조(주민투표의 실시요건) 5항은 지방의회의 요청으로, 6항은 시장의 의회의 동의를 얻어 가능하지만, 두 조건 모두 시의회의 반대로 충족되지 않아 2항의 조건만 남게 되었다.

①지방자치단체의 장은 주민 또는 지방의회의 청구에 의하거나 직권에 의하여 주민투표를 실시할 수 있다. ②19세 이상 주민 중 제5조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 주민투표청구권자 총수의 20분의 1 이상 5분의 1 이하의 범위 안에서 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 서명으로 그 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 청구할 수 있다. ⑤지방의회는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 그 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 청구할 수 있다. ⑥지방자치단체의 장은 직권에 의하여 주민투표를 실시하고자 하는 때에는 그 지방의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 동의를 얻어야 한다.

되었다. 서울시 교육청은 학교급식을 관리 감독하는 주체로서 지방선거 이후 박노현 교육감의 공약을 실행하는 입장에서 서울시 의회의 민주당 의원들과 협력적 관계를 통해 예산편성과 심의, 조례 제정 과정 등을 거치며 공식적, 비공식적 상호작용을 모두 나타내었다. 시민단체는 크게 두 개로 나눌 수 있는데, 찬성하는 단체들은 친환경 식자재 유통업체를 중심으로 구성¹⁵⁾되어 서울시에 '친환경 식자재 구입비' 지원을 요청¹⁶⁾하면서 갈등의 단초를 제공하는 역할을 하였다. 이후 갈등의 종결기까지 중요한 정책행위자로 활동하였으며 친환경 농산물 유통을 통해 아이들의 건강 확대라는 명분과 함께 판로확대라는 이해관계를 가지고 있다.

2) 시기별 정책행위자

3년여 급식을 둘러싼 갈등이 진행되면서 시기별로 등장하는 정책 행위자들도 존재하였는데, 주요 행위자로는 서울시 의회, 정당 및 정당별 후보, 유권자로서의 시민, 교육협의회, 무상급식 주민투표 주장 시민단체 등으로 나눌 수 있다. 시기별로 행위자의 수, 목적과 전략, 참여의도 분석이 중요한 의미를 지닌다.

먼저, 갈등의 태동기에는 서울시청과 시민단체 중심으로 비교적 소수의 행위자로 볼 수 있으나 서울시 내부에서는 다시 서울시장, 시장 비서실, 교육지원부서(당시 교육사업담당관), 예산부서 등으로 세분할 수 있다. 교육지원부서는 학교지원 담당부서로서 시민단체의 지원요청을 수용하고자 하는 입장이었다. 이 과정에서 서울시장의 결정이 필요하였고, 보고 및 검토과정에서 시장 비서실이 참여하여 예산 집행의 실효성 및 정무적 판단을 맡았다. 예산부서는 신규 사업에 대한 예산반영의 타당성 검토 차원에서 참여하였다. 시민단체는 친환경 식자재의 생산자와 유통의 이해관계자로 건강을 명분으로 하면서도 자신의 이해를 증대시키는 목적으로 연대하였다. 언론기관의 경우, 친환경 급식에 대한 실태보도와 관련하여 참여하였는데, 특정 언론사에 한정되었고 시민단체가 서울시의 적극적인 협조를 끌어내기 위해 배포한 보도자료와 연계되어 참여하였다.

갈등의 표출기에는 지방선거 시기로 정당과 정당별 후보, 시 교육감 후보들이 정치인 신분이 아닌 상태로 다수 참여하게 된다. 이들은 선거 시기에는 당선을 위해, 그 이후에는 공약 이행 차원에서 이해관계를 유지하였다. 당시 정당으로는 한나라당과 민주당, 민주노동당 등

14) 서울시 교육지원부서장 이OO와의 인터뷰

15) '안전한 학교급식을 위한 국민운동본부', '친환경급식을 위한 서울운동본부(대표 배옥병)', '전국 학교급식 네트워크(대표 배옥병)' 등이었고, 이들 단체에는 친환경 농산물 유통업체인 생활협동조합, 한살림 등이 참여하였다.

16) 서울시 내부자료.

이 있었고 주요 후보로는 서울시장 후보로 오세훈과 한명숙, 서울시 교육감 후보 곽노현 등이었다. 후보들은 선거 이후 시장, 시의원, 시교육감 등으로 신분을 달리하여 이 갈등에 주요 행위자로 계속 참여하였다.

갈등의 심화기에는 행정기관이나 단체장, 시 의원, 주민투표와 관련한 시민단체, 교육협의회 등이 주요 행위자로 활동한다. 서울시 의회는 예산심의권과 조례 제·개정권 등을 가진 행위자였다. 이 시기 교육협의회가 새로이 형성, 참여하는데 법적근거는 없었으나 4개 기관의 대표인 시장, 의회 의장, 교육감, 구청장협의회장이 참석하는 거버넌스적 성격을 지닌 것으로 평가할 수 있으며 무상급식 등의 문제를 폭넓게 다루었으나 합의도출은 이루어내지 못했다. 시민단체의 경우 무상급식을 요구한 단체와 별개로 주민투표 청구를 위해 ‘복지 포폴리즘 추방 국민운동본부’가 결성되어 새로운 정책행위자로 참여하였다.

갈등의 종결기에는 갈등의 심화기 행위자들이 보궐선거에 참여하지만 선거 이후 서울시청, 시 의회, 교육청 중심의 행정 행위자들이 주로 정책결정을 위한 결재, 예산확정 등 상호작용을 하게 된다.

3. 상호작용 및 쟁점 분석

친환경 무상급식과 관련한 갈등은 그 시기별로 조금씩 쟁점을 달리하여 치열한 상호작용을 나타내었다.

1) 갈등의 태동기

갈등의 태동기에는 서울시청과 시민단체를 중심으로 갈등이 형성되었고 주요 쟁점은 친환경 식자재 지원 여부였다. 이후 지원방법을 둘러싸고 식자재 종류, 지원 주체, 지원 금액 및 실효성 확보방안, 식자재 유통구조 개선, 배송업체 선정 등을 쟁점으로 갈등이 전개되었다(임성은, 2011: 282~289).

갈등의 시작은 시민단체가 서울시 교육지원부서를 방문하여 ‘초중고 친환경 식자재 지원’을 서면으로 요청하면서이다. 급식의 질 향상을 위하여 친환경 식자재 사용이 필요하나 수요자 부담원칙을 적용할 경우 학부모 부담이 증가할 수밖에 없으므로 서울시의 지원을 요청하여 서울시청 내부의 행위자간 약한 수준의 갈등적 상호작용이 전개되었다. 이 시기의 쟁점과 주요 행위자간의 갈등양상을 도식화하면 아래 <표 2>와 같으며, 초등학교 및 특수학교에 우선 지원하되 2009년 시범사업을 거쳐 단계적으로 확대¹⁷⁾하는 것으로 최종 결정되었다.

<표 2> 친환경 급식 관련 주요 행위자별 갈등

| 쟁점 | 친환경 급식 주장 측 | 친환경 급식 신중론 측 | 비고 |
|-------------------------|------------------------------|---|------------------|
| 행위자 | 시민단체, 시청 교육지원부서, (시 교육청) | 시청(예산부서, 비서실, 시장) | |
| 주요 내용 | 친환경 식자재 공급위해 시청의 재정지원 | 필요성 ¹⁸⁾ 과 비용분담 등에 대해 신중론 ¹⁹⁾ | 초기 입장 |
| 지원 방식 | 현금 지원(행정의 편의성) | 현물 지원 | 지원의 실효성 |
| 지원 금액 | 300원(연 800억) | 200원 상당 ²⁰⁾ | 1인 1식 기준 |
| 식자재 유통구조 ²¹⁾ | 입장 없음(기존 방식 ²²⁾) | 도매시장 직송으로 개선 ²³⁾ | 유통비용 절감 및 신선도 |
| 유통업체 선정 | 학교 자율(기존 방식) | 시청 지정 | 계약규모, 직송 등 감안 |

자료 : 임성은(2011) 내용을 토대로 도식화

친환경 식자재 지원을 둘러싼 갈등은 외형적으로 잘 합의가 된 것처럼 보였으나, 유통구조를 둘러싸고 시민단체의 이해와 충돌되는 측면이 있었다. 서울시청이 기존 유통구조의 문제

17) 2009년 59개 초등학교를 시작으로 2010년 상반기에는 198개 초등학교 및 특수학교에 우수 농·축산물을 급식에 사용할 수 있도록 지원하였고, 예산으로는 2009~2010년까지 2년 동안 총 109억 원이 투입되었다. 이를 통해 약 17만여 명의 학생이 친환경 농·축산물로 만들어진 급식을 제공받았다. 이 금액은 서울시가 전액 지원하되 이후 학부모 및 구청과 예산분담하기로 합의하였다.

18) 가격대비 품질의 차이를 못 느끼겠다, 가격이 너무 차이가 많다, 일반 가정에서도 친환경 식자재 사용이 보편화되어 있지 않다, 무농약 농산물의 경우 별레 먹은 자국이 있어 혐오스럽다는 의견 등이 있음

19) 서울시 당시 예산담당관 김OO와의 인터뷰. 서울시 예산도 한정돼 있고, 급식지원의 경우 경직성이 있어 한번 지원을 시작하면 지속적인 지원이 불가피하기 때문에 신중히 검토할 사안이라는 점, 유통 과정에 따른 비용이나 학교와의 계약상 거품도 함께 제거되어야 한다는 입장이었다. 친환경 식자재를 사용함으로써 발생하는 추가비용 부담의 주체는 학부모의 부담이 필요하다는 의견도 개진하였다.

20) 300원 지원의 경우 연간 800억 원 정도가 추정돼 예산규모가 너무 커고, 급식 전문가에 의뢰한 결과 단체급식에서는 지원 정도가 매우 크다는 자문을 얻었기 때문이다.

21) 유통단계는 통상 도매상과 소매상 정도로 알려져 있으나 농산물의 경우 산지 농부, 속칭 '밭떼기'로 유명한 산지 유통인, 도매시장, 1차 경매자, 중도매인, 소매인, 배송업자 등으로 이어지는 구조였다. 공산품의 경우와는 달리 5~7단계 정도를 거치면서 각각 마진이 붙다보니 가격이 오르고, 급식은 가격이 정해져 있다 보니 품질이 떨어지는 악순환이 계속되었다.

22) 교육지원부서는 관할 업무가 아니라는 점, 업무가 너무 커진다는 측면에서 부정적이었다. 농수산물 공사 역시 가락시장은 공간이 부족하여 식자재를 가공하는 '전(前) 처리시설' 등을 갖추기에 역부족이며 강서시장에 급식 식자재공급시설을 건축 중이므로 1~2년 기다렸다가 하자는 의견을 제시하였다.

23) 비서실이 직접 현장을 방문하여 하역이나 경매 작업은 기존 공간을 그대로 활용하고 '전 처리시설'은 외부 민간시설을 활용'하는 것으로 도매시장에서 학교로 직송하는 유통체계가 구축되었다.

를 개선하는 차원에서 가락동 농수산물 도매시장(서울시 산하 농수산물공사가 운영)을 통해 학교까지 직송하는 체계를 구축하는 방안으로 결정하였으나 친환경 농산물을 유통하는 업체들이 사실상 이용할 수 없다는 것이 이유²⁴⁾이었다. 가락시장의 도매 경매를 위한 조건이 일정규모를 요하고 있어 충족이 어렵다는 것과 경매의 특성상 저가로 공급할 경우 이윤이 남지 않아 힘들다는 논리였다. 시민단체는 비공식적 정책행위자로서 친환경 식자재 지원 결정을 이끌어냈으나 유통구조와 관련 또 다른 갈등이 재현되는 단초로 작용한 것으로 해석할 수 있다.

2) 갈등의 표출기 ; 2010년 지방선거와 그 이후

이 시기는 무상급식을 둘러싼 갈등이 표면적으로 표출되는 시기로 지방선거를 중심으로 전개된다.

무상급식 찬성과 반대를 기준으로 협력과 갈등 관계를 형성하였고 후보들 간 혹은 정당간 수평적 네트워크를 형성하였다. 시공간적으로는 선거과정에서의 유세를 통해 일방적 주장을, 합동토론을 통해서도 치열한 토론을 벌였고, 언론기관의 경우 거의 모든 언론이 후보 인터뷰와 공약 분석 등을 통해 쟁점화 하였다.

선거과정에서 등장하는 정책행위자로 유권자인 시민들을 세분화 해 보면 이들 역시 무상급식에 대한 찬성과 반대 혹은 판단유보, 무관심 등으로 유형화되어 상호간 갈등 혹은 협력 관계를 비공식적으로 형성하였다. 특히 연령별로 분화하는 현상도 있었는데 초등학교 학부모 연령대인 30대와 40대 등은 무상급식에 찬성의견이 높았다. 반면, 50대 이상은 반대의견이 많았는데 직접적 혜택보다는 세금을 통해 부담을 해야 한다는 입장, 노인층의 경우 복한의 배급 제도를 연상시킨다는 등 이데올로기적 논리도 작용한 것으로 분석할 수 있다. 이러한 현상은 지지정당 성향에 따른 정치적 영향과 복합적으로 작용한 측면도 있는 것으로 분석되는데, 일정부분 무상급식에 대한 이해관계도 영향력을 미친 것으로 정치전문가들은 분석하고 있다(뉴시스, 2012.9.24.).

3) 갈등의 심화기 ; 선거 이후의 협의, 주민투표

지방선거 이후 무상급식 실행여부를 쟁점으로 찬성과 반대 양대 진영의 치열한 갈등이 표출되었는데 상호작용의 통로는 시의회라는 공식적 공간과 협상단을 통한 비공식적 협의, 그리고 교육협의회 등이었다.

우선 양대 진영은 교육협의회를 통한 공식, 비공식 협의를 통하여 협상안을 도출했으나 서

24) 서울시 교육지원부서장 이OO와의 인터뷰

울시의회 내부의 추인을 받지 못하는 양상이 표출되어 효력을 발휘하지 못했다. 이러한 양대 진영의 갈등은 무상급식 외에 서울광장 사용의 허가제를 신고제로 전환하는 조례 개정²⁵⁾과 정과도 연계되었다. 민주당은 전면 무상급식을 의무화하는 내용의 조례 개정안²⁶⁾을 상정하였고 오세훈 시장은 반대의견을 표방²⁷⁾하였다. 이 역시 시의회에서는 조례 개정이 의결(12.1)되었고 오 시장은 이에 대한 항의표시로 시의회와의 시정협의 전면중단을 선언(12.2)하며 시의회 출석을 거부하였다. 이후 민주당은 오 시장을 고발(12.29)하였고 오 시장의 재의요구(12.20)에 시의회는 재의결(12.30)하였다. 조례안 재의결과 함께 2011년 예산의 의결도 이루어졌는데, 이 역시 서울시장이 동의하지 않아 위법 논란²⁸⁾에 휩싸였다. 이에 서울시장은 해당 조례의 재의결 무효확인소송을 대법원에 제기²⁹⁾하여 법정으로 논란이 연장되었고, 이 기간 동안 치열한 논란이 언론보도 등을 통해 이어졌다. 이 시기의 상호작용은 여야를 중심으로 치열하게 전개되었으나 정책적 합의에 이르지 못해 결론을 내리지 못한 채 국민투표 국면으로 넘어가게 된다.

무상급식을 둘러싼 갈등은 서울시장의 행정권과 시의회의 입법권 사이의 갈등에 대한 해결방안으로 오세훈 시장은 주민투표를 제안('11.1.10)하였다. 민주당은 이를 거부하였고, 시민단체의 주민투표 청구서명이 불가피하게 되었다. 이 과정에서 '복지 포퓰리즘 추방 국민운동본부'가 결성되어 주민투표 청구서명을 주도하였고, 같은 해 7월16일, 80만여 명의 서명을 받아 주민투표를 청구하였다. 이 시민단체는 오시장과 협력적 관계의 상호작용을 하는 형태로 새로운 정책 네트워크를 형성하였고, 주민투표의 필요성과 정당성 등을 쟁점으로 하여 정치권의 참여가 확대되었다.

이 시기의 정책 네트워크는 2012년 총선 및 대선의 쟁점과 연계되면서 복잡해지고 확대된 것으로 분석할 수 있다. 즉, 무상급식을 둘러싼 정책 네트워크는 지방정부의 행정 차원에서 정치쟁점이 되었고, 서울이라는 지역 이슈에서 전국 단위로 확대되었다. 이 과정에서 정책행

25) 서울특별시 서울광장의 사용 및 관리에 관한 조례

26) 서울특별시 친환경 무상급식 등 지원에 관한 조례

27) 급식지원 계획수립 등은 법령상 교육감의 권한인데 시장에게 이관했다는 점, 급식지원원은 시장의 재량이고 예산편성권한은 시장의 권한인데 무상급식 경비 지원일정을 명시하여 이를 침해했다는 점, 법령상 의무가 없거나 재량사항이 급식지원센터와 급식지원심의위원회를 조례로 강제했다는 점 등의 이유에서이다. 서울시장은 동일 이유를 들어 재의결을 요청하였다.

28) 지방자치법 제127조 ③ 지방의회는 지방자치단체의 장의 동의 없이 지출예산 각 항의 금액을 증가하거나 새로운 비용항목을 설치할 수 없다.

29) 지방자치법 제172조(지방의회 의결의 재의와 제소) ③지방자치단체의 장은 제2항에 따라 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단되면 재의결된 날부터 20일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있다. 이 경우 필요하다고 인정되면 그 의결의 집행을 정지하게 하는 집행정지결정을 신청할 수 있다.

위자는 늘어나고, 단일 이슈로서보다는 복지정책 전반을 결정하는 사례로 전개되었다. 주민 투표 운동은 1안과 2안중 선택우위를 결정하는 문제가 아니라 투표 참여와 불참여로 전개되었다. 무상급식 찬성측이 협력적 관계를 형성하여 주민투표를 ‘나쁜 투표’로 규정, 투표거부를 통한 의사표현 전략을 택하였기 때문이다. 주민투표를 둘러싸고 그동안 전개되었던 내용을 이슈별로 정리하면 아래 <표 3>과 같다.

이 시기의 상호작용은 전형적으로 갈등유형이지만, 수평적으로 이루어지고 있어 갈등해결 방안을 쉽게 결론내리지 못한 채 주민투표의 형식을 통해 결정 내하고자 한 것이다.

<표 3> 무상급식에 대한 이슈와 관점 비교

| | 전면 무상급식 주장측 | 선별적 급식 주장측 |
|-------------|------------------------------|-----------------------------------|
| 이슈의 성격 | 단순한 학생의 밥값 | 무상복지의 시작 |
| 복지철학 | 보편적 복지 | 선별적 복지(맞춤형) |
| 정치적 관점 | 오세훈 시장의 대권용 | 복지공약을 통한 상대의 지지도 확대 |
| 주장 근거 | 부모의 빈부에 따른 차별 해소 | 재정 고려, 저소득 우선 복지지원 ³⁰⁾ |
| 재원마련 | 토건 예산의 절감 | 세금(증세)으로 충당 불가피 |
| 개발정책 관점 | 낭비 (전시행정, 민생 우선) | 선 투자 (경제성장, 도시경쟁력 제고 목적) |
| 재원 규모 | 연 700억 미만 (초등 2개 학년) | 연 6천억 (고교생까지) |
| 교육 포함 여부 | 무상 의무교육의 연장 (포함) | 교육과 연계성 적음 |
| 교육지원예산 우선순위 | 무상급식 우선 | 사교육비 절감, 학교안전 우선 |
| 시행시기 | 조례로 강제 | 재정상황에 따라 탄력성 부여 |
| 주민투표 의미 | 나쁜 투표 (빈부를 편 가름) | 복지정책의 대상과 범위를 결정 |
| 지지 계층 | 진보성향, 20~40대 | 보수 성향, 종교계, 50대 이상 |
| 정치 세력 | 민주당, 민노당, 광노현 교육감 등 | 오세훈 시장, 한나라당 일부 |
| 전면 급식 사업 효과 | 빈부차별 해소, 가계 지원 (절감액으로 대체 지출) | 현금지원, 빈부격차 심해짐 (빈부 동일 액 지원) |
| 부 작용(상대측) | 투건 사업 우선 지속, 삶의 질 소외 | 교육환경 개선비 삭감, 복지 포폴리즘 |

자료 : 임성은, 2011: 299

30) 오세훈 시장의 강연중 발췌(11.7.21). “희망플러스 통장은 220억으로 3만 명의 인생을 바꿀 수 있는데, 무상급식은 부유층까지 요구하지 않은 비용을 연간 5,000억 원을 지급하고자 하기에 동의할 수 없다. 결식아동의 경우 주말과 방학이 사각지대이지만, 학교급식은 기존에 제공되고 있던 것으로 단지 비용을 누가 부담하느냐의 문제이다.” 오세훈 시장의 경우 그동안 민선4기 4년간 구축한 복지정책의 기본정신과 배치된다는 점, 저소득층의 자활 우선 등 우선순위에 문제가 있다는 점, 기존의 서울의 경쟁력 제고 프로젝트에 지장을 받는다는 점 등을 이유로 들었다.

4) 갈등의 종결기 ; 보궐선거와 논란의 종결

주민투표 이후 서울시의회는 주민투표 결과에 따라 무상급식 예산 집행을 서울시에 요구하였으나 서울시는 예산집행을 거부하였다. 오세훈 시장의 시장직 사퇴(11.8.26) 이후에도 논란은 종결되지 않은 채 보궐선거(11.10.26) 과정으로 이어졌다. 그러나 2010년 지방선거와는 달리 한나라당의 나경원 후보가 무상급식에 대해 다소 진전된 입장을 표명하면서 갈등의 강도는 강하지 않았다. 이 시기의 정책행위자들은 협력적 관계를 바탕으로 선거라는 장을 통한 갈등적 상호작용이었다고 분석할 수 있다.

이러한 무상급식에 대한 찬반 논란과 범위를 둘러싼 갈등은 보궐선거에 당선된 박원순 현 서울시장의 시장 취임후 첫 번째 업무로 '무상급식 예산집행' 방침에 결재함으로써 종결되게 되었다. 이후 2012년 예산에 대해서는 2011년 예산보다 범위를 확대하여 초등학교는 물론 중학교 1학년까지 확대하여 반영하게 되었다. 이 과정에서 서울시 교육청이 예산부족을 이유로 서울시와 서울시교육청의 예산 분담비율 조정을 요청하여 논란이 재점화 하는 듯 하였으나 시의회 예산심의 과정에서 무난히 마무리되어 길었던 논쟁은 종결되었다고 할 수 있다. 이들 행위자들이 갈등의 심화기까지 협력적 상호작용을 함께 한 점이 의사결정에 긍정적으로 작용하였다고 할 수 있다.

4. 정책네트워크의 구조

친환경 식자재 지원을 둘러싼 정책 네트워크의 구조는 크게 관계구조의 개방성과 권력흐름의 방향 등 두 가지로 나누어 볼 수 있다.

갈등의 태동기에는 시민단체가 서울시에 지원을 요청하는 과정은 비공개적이어서 폐쇄적이었고 이후 협의과정까지 이어졌다. 유리한 결론을 도출하기 위해 언론기관에 보도자료를 배포하면서 개방적 구조로 전환하였다. 선거기로 접어들면서 정치인들과 어떤 이해관계로 협력적 상호작용이 이루어졌는지는 폐쇄적으로 이루어져 알려진 바가 없으나 이후 선거과정에서는 다시 공개적인 갈등 관계가 이어져 개방적 구조였다고 할 수 있다. 이 시기 권력흐름의 방향은 시민단체와 서울시, 유권자와 후보자 등으로 설정돼 전반적으로 수평적으로 이루어졌고 서울시 내부 행위자끼리의 결정구조는 시장이 담당부서에 지시하는 형태의 수직적 방향으로 평가할 수 있다.

갈등의 표출기에는 언론보도를 통해 대부분의 내용이 공개적으로 공방이 이루어져 전반적으로 개방적 구조를 띠었으나, 각 정책행위자간 비공개 협상내용 등은 폐쇄적으로 이루어졌다. 강한 갈등관계를 형성한 양측의 내부 행위자끼리는 서울시의 경우 시장을 중심으로 수직

적 구조를 나타내고 있으나 서울시 의회의 경우 협상단의 협상안을 초선 시의원이 부정할 정도로 수평적 구조가 강한 것으로 나타났다. 정책네트워크가 수평적이었던 이유는 우선, 유권자와 정치인이라는 행위자 관계의 특성, 서울시청과 서울시 교육청, 서울시 의회 등이 가지는 행정기관간 역할분담과 견제와 균형의 민주정치 원리에서 찾을 수 있다.

갈등의 심화기에는 서울시장과 서울시 의회의 정면충돌이 나타나고 주민투표로 이어지면서 여론의 지지를 얻기 위해 공개적이고 개방적인 구조로 전개되었다. 내부 행위자간 결속력을 제고한 측면도 있으나 전반적으로 권력방향 흐름은 수평적이었다고 할 수 있다. 단, 주민투표 성사를 위한 서명운동을 벌인 시민단체에 대해 민주당은 오세훈 시장이 배후 인물이라고 주장하기도 하였으나 확인되지 않았고 이런 측면은 폐쇄적 구조로 관계가 형성되었다고 추정할 수 있다.

갈등의 종결기에는 보궐선거 등에 있어서는 선거의 특성상 개방적이고 수평적으로 전개되었다고 할 수 있다. 한편으로 선거전략으로 야권 연대가 이루어지고 박원순 현 시장이 무소속 후보로서 야권 단일후보로 출마했다는 점에서, 이후 서울시청 간부의 인선이나 정책결정 과정에서 '권력 나누기 야합'이라는 비판도 일부 있었으나 이 역시 확인할 수 없는 구조로 진행됐다는 점에서 폐쇄적이었다고 할 수 있다. 보궐선거 이후 서울시장 교체에 따라 서울시 입장이 정반대로 나타난 점은 서울시 내부의 권력흐름의 구조가 강한 수직적 관계, 하향식 방향이었다고 판단할 수 있는 근거이다.

IV. 결 론

2010년 이후 정책적 차원에서 서울시는 물론 국가 전체의 이슈가 되었던 친환경 무상급식과 관련한 갈등을 정책 네트워크의 관점에서 분석하였다. 시기별 정책행위자와 상호작용, 네트워크 구조 등을 요약하면 아래 <표 4>와 같다.

<표 4> 친환경 무상급식 정책 네트워크 요약

| 시기 | 정책환경 | 정책행위자 | 상호작용 | 네트워크 구조 |
|---------|---|--|--------------------------------|--------------------------------------|
| 갈등의 태동기 | 웰빙시대 도래, 유기농 농산물 생산확대, 무상급식 재원부담 규정 불명확, 지방선거 | - 시(교육부서), 시민단체, 교육청, 민주당·야권연대 및 후보 - 시(예산부서, 비서실), 한나라당 및 후보 | 시청에 친환경 예산 지원 요청, 무상급식 찬성반대 논쟁 | 수평적, 부분 수직적·부분 폐쇄적 (시장 vs 교육부서), 개방적 |

| 시기 | 정책환경 | 정책행위자 | 상호작용 | 네트워크 구조 |
|------------|--|--|--|----------|
| 갈등의 표출기 | 선거이후 공약이행(정책 방향 설정), 시 의회 여소 야대, 행정협의기구 미흡 | - 시 의회, 교육청, 구청장 - 오 시장, 시 | 교육협의회 및 시의회 활용(공개, 비공개), 언론사 통한 입장발표 | 수평적, 폐쇄적 |
| 갈등의 심화기 | 주민투표 청구 및 전개, 2012년 대선 유력후보간 이해관계 차이 | - 시 의회, 교육청, 구청장, 민주당, 시민단체 - 오 시장, 시, 시민단체B | 주민투표 거부 운동과 투표참여 운동으로 양분 | 수평적, 개방적 |
| 갈등의 종결기 | 보궐선거, 2012년 대선 전초전성격, 복지정책 이 슈화 | - 시 의회, 교육청, 구청장 - 박 시장, 시 | 보궐선거후 협력적으로 전환 | 수직적, 개방적 |

정책네트워크 분석을 통한 함의는 먼저, 정책행위자 분석을 통해 시민단체가 큰 영향력을 행사했다는 점이다. 선거를 통해 정당간 혹은 후보 간 정책 대결, 이후 정치 쟁점으로 전개되었으나 그 의제설정은 '친환경 급식(갈등의 태동기)'과 '무상 급식' 등 두 가지 모두 시민단체가 선도하였다는 점이다.

둘째는 정책행위자인 시민단체의 세부 구성원으로 이해관계자가 참여하였다는 점이다. 즉, 친환경 식자재 생산자와 유통단체가 참여하여 자신들의 이익을 끌어낼 수 있는 방안을 제안함으로써 통상적으로 시민단체는 사업 그 자체의 이해관계와 직접적으로 연계되는 경우가 없었다는 것과 대비되는 점이다. 이들은 생업과의 연계성을 바탕으로 의제는 물론 급식과 관련한 자료를 제공하였다.

셋째는 정책환경 분석을 통해 시민단체의 정책 제안이 '선거'라는 과정을 거치며 정치적 결합이 이루어져 정책의제화 되었다. 정책을 둘러싼 갈등은 웰빙이라는 시대적 환경과 선거라는 정치적 환경, 제도적으로 학교급식 비용부담 규정의 불명확성 등이 정책의제 과정에 연계되었다는 점이다.

넷째는 상호작용 분석을 통해 갈등적 상호작용에서 이기기 위해 협력적 네트워크를 구축하고 그 세력을 극대화 하였다는 점이다. 특히, 갈등의 태동기에서 이해관계를 충족하지 못했던 시민단체가 정당과 정치인에게 정책제안을 함으로써 협력적 구조로 연계되는 상호작용을 하였고 이후 선거운동, 주민투표 불참운동 등을 통해 발견할 수 있다.

다섯째는 구조분석을 통해 갈등 해결 방법으로 주민투표, 보궐선거 등이 작용하였다는 점이다. 네트워크의 구조가 수평적으로 팽팽한 상태에서 해법을 찾지 못하다 전 시민이 참여하는 선거를 통해 종결되었다는 점이다. 2010년 지방선거의 경우, 무상급식을 둘러싸고 입장이 다른 서울시장과 시의회가 존재하면서 갈등이 봉합되지 못하였고 주민투표의 경우 투표율 미달로 다수결 원칙에 의해 결정하지 못했다는 점이다. 이러한 갈등은 네트워크 구조가 수평적이었기 때문으로 분석할 수 있다.

연구의 한계로는 시민단체가 정치인과 결합할 때 어떤 조건 혹은 어떤 상호작용이 있었는지를 구체적으로 밝히지 못한 점이다. 정치적 협상이 비공개적으로 진행되는 특성이 작용하였기 때문이나 앞으로 선거와 관련하여 유사한 형태가 계속 나타날 수 있다는 점에서 추가분석의 필요성이 제기된다 할 수 있다. 이러한 한계에도 불구하고 본 연구결과는 앞으로 복지정책이나 또 다른 정책을 결정하는 과정에 있어 행위자를 분석하고 행위자간의 상호작용과 네트워크 구조를 분석하는데 활용될 것으로 기대한다.

향후 연구과제로는 정치인들이 여야로 나뉘어 수평적 네트워크를 형성하며 극심하게 정책방향이 대립되는 경우 합리적인 해결방안이 무엇인가 하는 것이다. 특히 무상급식 과정에서 나타났던 주민투표 도입이나 선출직 선거 등에 정책적 이슈를 어떻게 적용할 것인가, 특히 행정부의 수장과 입법부의 다수당 구성이 달라질 때 정책적 갈등을 어떻게 해결할 것인가에 해법을 찾는 것이라 할 수 있다.

【참고문헌】

- 김경희. (2012). “무상급식을 둘러싼 서울특별시장과 교육감 간의 갈등 분석”, 교육정치학연구, 제19집 제1호, 한국교육정치학회, 1-28.
- 김대호. (2010). “무상급식과 보편주의-한국에서 보편주의 논쟁의 특수성과 그 함의”, 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집, 36-59.
- 김선경 외. (2003). “도시계획결정과정의 정책네트워크 분석”, 행정논총 제41권 제4호, 253-278.
- 김순양. (2010). “책과정분석에서의 정책네트워크 Policy Network 모형 -이론적, 실천적 적실성의 검토 및 제언” 한국정책학회보, Vol.19 No.4, 한국정책학회, 177-210.
- 김정래. (2009). “학교급식의 직영화와 무상화방안의 타당성 검토”, GRI CEO Report, No.25, 1-37.
- 김채규. (2010). 정책 네트워크 관점에서 본 공기업 통합과정 연구, 서울시립대 박사학위논문
- 박민진·송석휘. (2011). “공공정책으로 인한 갈등사례연구 - 서울시 무상급식 사례를 중심으로”, 한국행정학회 동계학술대회 자료집
- 박시혜자 외. (2011). “무상급식의 수혜 대상인 빈곤 아동의 자아존중감과 자기 효능감이 학업 성취도에 미치는 영향: 비빈곤 아동과의 비교를 중심으로”, 한국지역사회생활과학회지, 22, 407-416.
- 신중섭. (2010). “무상급식의 정치철학적 함의”, 철학과 현실, 85호, 철학문화연구소, 150-163.
- 변종립. (2010). 기후변화대응정책 형성과정에 관한 연구 : 정책네트워크와 정책옹호연합 통합 모형에 의한 탄소배출권거래제 도입과정 분석을 중심으로, 서울 : 성균관대 국정관리대학원, 박사학위논문
- 안선희. (2011). “일본의 중심시가지 활성화 정책에 대한 정책네트워크 분석”, 한국정책학회보, Vol.20, No.2, 한국정책학회, 411-440.
- 유병권. (2009). 도시계획 과정의 정책 네트워크 특성에 관한 연구, 서울시립대 박사학위논문
- 이현우. (2011). “제5회 지방선거의 주요 이슈와 유권자 평가”, 선거연구, 제1권제1호, 37-62.
- 임순미. (2011). “무상급식 논쟁을 통해 본 보수의 담론·진보의 담론: 신문 미디어의 프레임 분석을 중심으로”, 한국정치학회보, 제45집제2호, 251-279.
- 임성은. (2011). 「서울행정학」, 신라미디어
- 조홍식. (2010). “친환경 무상급식의 당위성과 실현방안”, 시민과 세계, 참여연대 참여사회연구소, 144-161.
- 정정길. (2011). 「정책학 원론」, 대명출판사
- 최준준. (2011). “작은 민주주의의 성복구 친환경 무상급식”, 도시와 빈곤, 제92호, 9-20.

- 한진이·윤순진. (2011). “온실가스 배출권 거래제도 도입을 둘러싼 행위자간 정책네트워크 - 사회 연결망 분석을 중심으로”, 한국정책학회보, Vol.20, No.2, 한국정책학회, 81-108.
- 홍성만. (2006). “정책네트워크분석: 정책행위자 간 동적 네트워크 분석을 통한 정책현상 규명하기”, 국토, 297호, 국토연구원, 120-127.
- Bochel, C. and H. M. Bochel. (2004). *The UK Social Policy Process*. Basingstoke, UK: Palgrave.
- Bulkeley, H. (2000). Discourse coalitions and the Australian climate change policy network. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 18(6), 727-748.
- Collins, N., & Louloudis, L. (1995). Protecting the Protected: The Greek Agricultural Policy Network. *Journal of European Public Policy*, 2(1), 95-114.
- Daugbjerg, C. (1998). Linking Policy Networks and Environmental Policies: Nitrate
- Erridge, A., & Greer, J. (2000). Policy Network Analysis of UK Central Government Civil Procurement. *Public Policy and Administration*, 15(4), 25-49.
- Hanf, K., & O’Toole, L. (1992). Revisiting old friends: networks, implementation structures and the management of inter-organizational relations. *European Journal of Political Research*, 21, 163-180.
- Helco, H. (1978). *Issue Networks and the Executive Establishment*. The New American Political System. Washington, D.C.: American Enterprise Inc.
- Jordan, A., & Greenaway, J. (1998). Shifting Agendas, Changing Regulatory Structures And The ‘New’ Politics Of Environmental Pollution: British Coastal Water Policy, 1955 - 1995. *Public Administration*, 76(4), 669-694.
- Knoke, D. et al. (1996). *Comparing Policy Networks*, Cambridge University Press
- Lim, S.E, Kim, J.A, Suh, S.T. (2012). “An analysis of the process of Daegu Transit Mall Project in terms of policy network”, *IJUS*, 16-2, Routledge, 143-168.
- Marsh & R. Rhodes (Eds.) *Policy Networks in British Government*, Oxford: Oxford University Press, 124-148.
- Mills. (1992). Editorial policy, *Exceptionality* Vol. 3 No. 4, p.1, Taylor & Francis
- Read, M. (1992). Policy Networks and Issue Networks - The Politics of Smoking. In D.
- Rhodes, R. A. W. and Marsh, D. (1992). “Policy communities and Issue network: Beyond typology in Rhodes”, R. A. W. and Marsh, D(eds). *Policy networks in british government*, Oxford University Press
- Roberts, P. and Sykes, H., eds. (2000). “Urban Regeneration: A Handbook”,

- London: Sage Publication
- Scharpf, F. W. (1978). "Inter Organizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives", in K. Han and F. W. Scharpf Inter Organizational Policy Making, London: Sage
- Smith, M. J. (2006). "Pluralism", In C. Hay et al.(ed). The State: Theories and Issues. New York: Palgrave.
- Waarden, F. (1992). "Dimensions and Types of Policy Networks", European Journal of Political Research, Vol. 21, 29-52.
- Williams, A. (2004). Governance and sustainability: An investigation of the role of policy mediators in the European Union policy process. Policy and Politics, 32(1), 95-110.

국회법률지식정보시스템 <http://likms.assembly.go.kr>

뉴스시스 <http://www.newsis.com/>