지방행정연구 제27권 제1호(통권 92호) 2013. 3. 125~154

선별주의와 보편주의를 둘러싼 지방복지정책의 갈등 분석
: 서울특별시 무상급식정책을 중심으로

An Analysis on the Conflict of Local Welfare Policy surrounding Selectivism and Universalism
: Focused on the Free School Meals Policy of Seoul

양 승 일*
Yang, Seung-Il

목 차

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 이론적 배경 및 분석틀
Ⅲ. 선별주의와 보편주의를 둘러싼 서울특별시 무상급식정책의 갈등 분석
Ⅳ. 결론(시사점)

본 연구의 목적은 서울특별시 무상급식정책에 참여하는 조직 등을 선별주의와 보편주의 지지연합으로 각각 구분한 후, 시기별로 참여자의 성격을 기준으로 하여 정책갈등의 유형과 그 요인을 고찰하고, 이를 근거로 정책적 추진방향 등 제 시사점을 도출하는데 있다. 분석 결과, 시발기의 정책갈등 유형은 제도-제도적 참여자간 갈등이고, 요인은 목표의 비양립성, 제한된 자원경쟁, 상호의존성으로 나타났다. 과도기의 유형은 혼합-혼합적 참여자간 갈등이고, 요인은 목표의 비양립성, 제한된 자원경쟁으로 도출되었다. 그리고 확정기의 유형은 제도-혼합적 참여자간 갈등, 요인은 목표의 비양립성, 제한된 자원경쟁으로 나타났다. 이를 통한 시사점으로는 첫째, 정책갈등의 요인에 근거해서 지방자치단체정책중재위원회의 설치가 필요하다는 것이다. 둘째, 정책과정에 있어서 비제도권이 높은 수준으로 참여하고 있다는 점이다. 셋째, 시기별로 시작하는 사건인 촉발기제와 마무리하는 사건인 정책산출이 일치할 수 있다는 것이다. 넷째, 정도의 차이만 있을 뿐 복지정책은 선별주의에

* 충남도립대 자치행정학과 교수
논문 접수일: 2013. 1. 3, 심사기간(1,2차): 2013. 1. 4 ~ 2013. 3. 8, 게재확정일: 2013. 3. 8

서 보편주의로 전환되고 있다는 점이다. 다섯째, 특정집단에 의해 일방향으로 주도되는 정책은 시민의 반감으로 이어질 수 있다는 것이다. 여섯째, 복잡한 정책과정도 시작, 상호작용, 마무리 등의 명확한 경계가 있다는 점 등이다.

□ 주제어: 선별주의, 보편주의, 무상급식, 정책갈등

The purpose of this study is to find types, factors, and implications of the free school meals policy of Seoul surrounding selectivism and universalism. According to the analysis, types and factors of the starting period appears with conflict of institutional-institutional participant and imbalance of goal, restrictive resource competition, mutual dependency. types and factors of the transitional period appears with conflict of mixed-mixed participant and imbalance of goal, restrictive resource competition. And types and factors of the fixed period appears with conflict of institutional-mixed participant and imbalance of goal, restrictive resource competition. Meanwhile, implications by the process are necessity about installation of local autonomous entity policy mediation committee, nonsystem participant of high standard, unity of triggering mechanism and policy output, changeover from selectivism to universalism, hostility existence by uni-direction, definite boundary existence of complex policy process, etc. Generally, free school meals policy conflict between selectivism advocacy coalition and universalism advocacy coalition draws conflict types, factors, and implications.

□ Keywords: Selectivism, Universalism, Free School Meals, Policy Conflict

Ⅰ. 서 론

지금까지 정책갈등에 대한 연구는 공식적인 법적 권한을 가지고 있는 제도적 참여자간 위주로 진행되어온 것이 주지의 사실이다. 전자정부정책을 둘러싼 행정자치부와 정보통신부 간 정책갈등, 수사권독립정책을 둘러싼 검찰청과 경찰청 간 갈등, 그리고 종합부동산세정책을 둘러싼 중앙정부와 지방자치단체 간 갈등 관련 연구 등이 그것이다.

하지만 권위주의적 체제에서 다원주의적 체제로 급격히 변화하면서 복잡한 사회현상과 맞물려 공식적인 법적 권한은 없지만 정책과정에 적지 않은 영향을 미치는 시민단체, 이익집단

등 비제도적 참여자의 출현이 높은 수준으로 나타나고 있다. 즉, 서울추모건립정책을 둘러싼 서울특별시와 청계산지키기시민운동본부 등 제도적 참여자와 비제도적 참여자간 갈등, 의약분업정책을 둘러싼 의사회와 약사회 등 비제도적 참여자 간 갈등 등이 그것이다. 또한 제도적 참여자와 비제도적 참여자가 연합을 하여 다른 연합과 갈등을 벌이는 것도 흔한 현상이 되고 있는 것이다.

이러한 현상은 탈권위주의를 맞고 있는 현재에 있어 그 비중이 더욱 높아질 것이며, 이에 따라 비제도적 참여자가 관여하는 복잡한 정책갈등을 논리적으로 분석하는 것은 중요한 과제일 것이다.

이에 근거해서 본 연구에서는 서울특별시 무상급식정책을 중심으로 선별주의와 보편주의를 둘러싼 지방복지정책의 갈등을 분석하고자 한다. 무상급식정책은 제도적 참여자뿐만 아니라 비제도적 참여자도 적지 않게 정책과정에서 주요 변수로 작용했다는 점에서, 전술한 부분을 이해하는데 조금이나마 도움이 될 것이라고 판단된다.

아울러, 본 연구에서 선별주의와 보편주의를 둘러싼 정책갈등을 이론주제로 선정한 이유는 우리나라뿐만 아니라 전 세계적으로 복지정책의 대상범위에 대해 끊임없는 논쟁이 이어져 오고 있다는 점에서, 분석으로서 가치가 있다는 판단 때문이다. 아울러, 서울특별시 무상급식정책을 사례주제로 선정한 이유는 지방자치단체 중 서울특별시가 가장 대표성을 가질 수 있고, 무상급식정책을 둘러싸고 가장 치열한 정책갈등을 노정했다는 점에서 분석의 대상으로 선정한 것이다. 즉, 높은 수준의 역동성을 나타냈던 서울특별시 무상급식정책에 선별주의와 보편주의를 둘러싼 정책갈등을 적용하는 것은 결합에 있어서 연구정당성을 갖는 것이고, 동시에 기존 연구와 차별성을 나타내고 있는 것이다.

어쨌든, 본 연구는 전술한 부분을 근거로 서울특별시 무상급식정책에 참여하는 조직 등을 선별주의와 보편주의 지지연합으로 각각 구분한 후 시기별로 정책갈등과정을 조명해 보고, 이를 통해 참여자의 성격을 기준으로 정책갈등 유형을 도출한 후 그 요인을 고찰하여, 정책적 추진방향 등 제 시사점을 도출하는데 목적이 있다.

Ⅱ. 이론적 배경 및 분석틀

1. 정책갈등의 의의

정책갈등(policy conflict)에 대한 개념정의는 학자들의 접근입장 차이로 다양하게 제시

되기도 하지만, 일반적으로 정책형성과정에서 선택을 둘러싸고 곤란을 겪는 상황을 의미하는데, 둘 이상의 행동주체 사이에서 상호이해나 목표가 상충하거나 희소가치의 획득을 둘러싸고 서로 다투는 현상이라고 정의할 수 있는 것이다. 이를 근거로 정책갈등의 유형과 요인을 조명해 보면 다음과 같다.

1) 정책갈등의 유형

현재 정책갈등의 유형에 대한 다양하고 적극적인 논의는 미비한 것이 사실이다. 다만, 정책갈등의 초기 이론을 제공하고 있는 정책의 유형에 있어서는 다양한 의견이 제시되고 있는데, Lowi(1964 ; 1972)는 정책이 사회에 미치는 영향과 정책결정에 관여하게 되는 사람들 간의 관계에서 나타나는 특성을 기준으로 분배정책, 재분배정책, 규제정책, 구성정책으로 유형화했고, Almond & Powell(1978)은 기능주의적 관점을 기준으로 분배정책, 규제정책, 추출정책, 상징정책으로 나누었다. 그리고 Ripley & Franklin(1982)은 정책유형이 정책형성뿐만 아니라 정책집행의 성패에도 큰 영향을 미친다는 것을 기준으로 분배정책, 재분배정책, 경쟁적 규제정책, 보호적 규제정책으로 유형화하였다.

이러한 정책의 유형은 정책갈등의 유형으로 발전하고 있는데, 먼저, 홍성만(2000)은 경쟁조직의 성격에 따라 정책경쟁의 유형을 9가지로 도출했다. 즉, I 유형은 정부조직 간 정책경쟁을 의미하고, II 유형은 정부조직과 비정조부조직 간, III 유형은 비정부조직 간, IV 유형은 시장조직과 정부조직 간, V 유형은 정부조직과 시장조직 간, VI 유형은 시장조직 간 정책경쟁으로 유형화하여 제시하였다. 이 중 I 유형이 정책을 둘러싸고 가장 흔하게 나타나는 유형이라고 전제하고 있다(〈표 1〉 참조).

<표 1> 경쟁조직의 성격을 기준으로 한 정책갈등 유형

구분		경쟁조직 A		
		정부조직	비정부조직	시장조직
경쟁조직 B	정부조직	I 유형 (동일영역 간 경쟁 I)	II 유형 (상이영역 간 경쟁 I)	IV 유형 (상이영역 간 경쟁 II)
	비정부조직	II 유형 (상이영역 간 경쟁 I)	III 유형 (동일영역 간 경쟁 II)	V 유형 (상이영역 간 경쟁 III)
	시장조직	IV 유형 (상이영역 간 경쟁 II)	V 영역 (상이영역 간 경쟁 III)	VI 유형 (동일영역 간 경쟁 III)

〔출처〕 홍성만(2000, 36-38)을 근거로 재구성.

그리고 이민창(2010)은 유인과 규범을 기준으로 정책갈등의 유형을 조작화했는데, I 유형은 정책순응 혹은 협력이 발생하는 상황이고, II 유형은 유인이 강하지만 규정이 거의 없는 상황을 나타낸다. 그리고 III 유형은 유인은 약하지만 규범의 강도는 높은 수준을 나타내는 것이고, IV 유형은 유인의 제공과 규범의 강도가 모두 낮은 수준을 나타내는 것이다. 이 중 I 유형에 있어서 정책갈등이 가장 낮게 나타나고, IV 유형은 가장 높게 나타난다는 것이다(〈표 2〉 참조).

<표 2> 유인과 규범을 기준으로 한 정책갈등 유형

구분		유인의 제공	
		높은 수준	낮은 수준
규범의 강도	높은 수준	I 유형	III 유형
	낮은 수준	II 유형	IV 유형

〔출처〕 이민창(2010, 40-41)을 근거로 재구성.

전술한 정책갈등의 유형, 즉 일정한 기준에 의한 체계적인 메트릭스화(2×2, 3×3), 경쟁조직의 성격 등을 근거로 본 연구에서 활용할 유형을 살펴보면 〈표 3〉과 같다. 즉, 선별주의 지지연합과 보편주의 지지연합에 각각 제도적 참여자, 혼합적 참여자, 비제도적 참여자를 배치하여, 9가지의 유형을 도출한 후 정책갈등의 정체성 등을 명확히 하고자 하는 것이다. 여기서 제도적 참여자란 정책과정에 공식적인 법적 권한을 가지고 참여하는 조직 등을 의미하는 것으로 지방자치단체의 장·지방의회의 지방자치단체, 사법부 등을 의미한다. 한편, 비제도적 참여자란 공식적인 법적 권한은 없지만 공식적 참여자와 밀접한 관계를 가지고 정책과정에 영향을 미치는 조직 등을 의미하는 것으로 시민단체, 이익단체, 여론 등을 말한다(류지성, 2010 : 85-107). 한편, 혼합적 참여자란 제도적 참여자와 비제도적 참여자가 함께 지지연합을 형성하는 것을 의미한다. 아울러, 이들은 자신들의 주장을 선점하기 위해 각종 정책전략(policy strategy)[1]을 지향하게 된다.

1) 정책전략은 일정한 상황에서 참여자들이 비슷한 행위를 반복적으로 하면서 형성된 행동으로서 정치적 상호작용의 절차, 즉 정책경로를 통해 사용되는 갈등해결의 방법들이다.

<표 3> 정책참여자의 성격을 기준으로 한 정책갈등 유형

구분		선별주의 지지연합		
		제도적 참여자	혼합적 참여자	비제도적 참여자
보편주의 지지연합	제도적 참여자	제도-제도적 참여자간 갈등	혼합-제도적 참여자간 갈등	비제도-제도적 참여자간 갈등
	혼합적 참여자	제도-혼합적 참여자간 갈등	혼합-혼합적 참여자간 갈등	비제도-혼합적 참여자간 갈등
	비제도적 참여자	제도-비제도적 참여자간 갈등	혼합-비제도적 참여자간 갈등	비제도-비제도적 참여자간 갈등

2) 정책갈등의 요인

정책갈등의 요인에 대한 논의는 학자들의 입장차이로 다양하게 제시되고 있다. 먼저, Gervers(1989)는 이에 대해 목표의 비양립성, 비민주적 선정절차, 상호불신, 비공개성과 비협조성, 상호의존성, 정치적 압력, 제한된 자원경쟁 등으로 보고 있으며, Mazmanian & Morell(1990)은 상호의존성, 비용-편익의 비형평성, 정책주체에 대한 불신, 목표의 비양립성, 제한된 자원경쟁 등을 들고 있다. 그리고 Kunreuther & Easterling(1992)은 목표의 비양립성, 제한된 자원경쟁, 정부에 대한 신뢰부족, 비용-편익의 비형평성, 상호의존성 등을 제시하였다. 국내학자들도 여러 의견을 제시하고 있는데, 이창원·최창현(1997)은 정책갈등의 요인에 대해 목표의 비양립성, 제한된 자원경쟁, 상호의존성 등을 제시하고 있다. 아울러, 이종열·권해수(1998)는 갈등의 환경적 요소, 동원화 기제 등을 선정하여 거시적으로 접근하고 있다.

이렇게 볼 때, 전술한 정책갈등의 요인에서 가장 자주 공통적으로 언급되는 의미를 근거로, 본 연구에서 활용할 요인을 조명해 보면, 목표의 비양립성, 제한된 자원경쟁, 상호의존성이라고 할 수 있다.

목표의 비양립성(imbalance of goal)이란 활동의 방향 및 과업달성 평가기준이 서로 불일치함을 말한다. 정책참여자들이 서로 다른 목표나 목적을 지닐 때 갈등의 가능성은 그 만큼 높아진다. 정책참여자간 목표차이는 연합의 규모가 크고 기능이 다양해질수록 연합 내의 분화와 더불어 그 정도가 더욱 심화된다. 뿐만 아니라 기능의 다양화로 인하여 정책참여자간 상호작용의 범위도 넓어짐으로써 갈등의 가능성이 더욱 증대되는 것이다.

제한된 자원경쟁(restrictive resource competition)은 자원의 부족으로 인해 발생하는 정책갈등이다. 정책참여자간 갈등이 일반적으로 각 정책참여자가 희소한 자원을 소유하고자 함으로써 발생한다는 점에서, 이 희소한 자원에는 돈과 같은 물질적인 것과 지위, 위신, 명

성, 권력 등과 같은 비물질적인 것이 모두 포함된다. 연합상의 문제 역시 자원의 희소성에서 연유되는 경우가 많다고 할 수 있다. 사실, 인간의 욕망이란 한 가지가 충족되면 또 다른 새로운 욕망의 꼬리를 물고 일어나 이것이 무한으로 연결된다. 이에 반하여 그것을 만족시켜 줄 자원은 상대적으로 부족하기 때문에 여기에 자원의 효율적인 배분의 기본문제가 발생하는 것이다. 특히, 정책참여자간 갈등에는 어떤 참여자가 다른 참여자보다 권력을 더 많이 가짐으로써 정책참여자간 갈등이 발생하는 경우가 많은데, 이는 권력의 균형이라는 변수가 나타나 있다.

상호의존성(mutual dependency)이란 둘 이상의 정책참여자가 각각의 과업을 수행하는 과정에서 지원, 정보, 상응 및 기타 협력적인 분위기를 위해 서로 간에 의존하는 정도를 의미한다. 상호의존성의 정도가 높으면 높을수록 그 만큼 갈등발생의 기회는 높아진다. 특히, 둘 이상 연합 간의 영역이 애매모호하거나 양쪽의 주장이 지나칠 때 그 만큼 갈등기회가 커진다. 상호의존적 관계가 여러 기능을 다하기 위해서는 정책참여자간의 관계를 분명히 해야 한다. 여기서 계층, 공식구조 및 비공식 조직의 필요성이 대두된다. 이 세 가지는 조직의 목표달성을 위해 꼭 필요한 것이지만 동시에 갈등의 요인이 될 수도 있다. 계층 간의 관계를 어느 정도 명확히 하고 공식구조를 조직의 특성에 맞게 얼마나 효율적으로 활용하였느냐에 따라 그 정책참여자 간에는 갈등분위기가 조성되기도 하고 반대로 협력분위기가 조성되기도 하는 것이다.

2. 선별주의와 보편주의의 개념

복지정책에 대한 선별주의(selectivism)와 보편주의(universalism)에 대한 시각은 학자들마다 다양하게 제시되고 있으나, 일반적으로 다음과 같은 공통된 논의가 진행되고 있다(Alvin, 1986 ; Nicholas, 1996 ; Gilbert & Terrell, 1998).

선별주의와 보편주의는 복지정책이 시작된 이래 끊임없이 논쟁이 이어져 왔는데, 전자가 자산조사 등을 통해 엄격히 선별된 저소득층 등 복지기본선 이하의 국민을 대상으로 한다면, 후자의 경우는 나이, 자녀유무 등 특정자격에만 해당되면 소득이나 자산에 상관없이 모든 국민이 대상이 되는 시각이다. 자산조사 등을 통해 복지기본선 이하라고 입증되는 가구에 대해 혜택이 주어지는 국민기초생활보장제도 등 공공부조 등이 이에 해당되는 반면, 일정이상의 나이가 되면 모든 국민에게 연금이 지급되는 국민연금제도, 일정한 수의 아동을 가진 모든 가구에 대해 수당을 지급하는 가족수당제도, 모든 노인에게 지급되는 노인수당제도, 그리고 전 국민을 대상으로 무료의료서비스를 제공하는 의료공영제 등은 후자에 해당된다(〈표 4〉 참조).

<표 4> 선별주의와 보편주의의 상반된 시각

선별주의	구 분	보편주의
복지기본선 이하 국민	대상	모든 국민
낮은 수준의 자원낭비(비용효과성), 낮은 수준의 의존성, 높은 수준의 소득재분배, 높은 수준의 민간부문의 복지참여	장점	수혜자의 수치심 부재, 단순한 행정절차, 급여의 공정성·사회통합(사회효과성) 정치적 지지에 따른 안정된 운영
수혜자의 수치심, 복잡한 행정절차, 급여의 불공정성·사회분열, 정치적 불지지에 따른 불안정된 운영	단점	높은 수준의 자원낭비, 높은 수준의 의존성, 낮은 수준의 소득재분배, 낮은 수준의 민간부문의 복지참여
높은 수준의 사회통합 가능(사회효과성)	단점에 대한 반박	높은 수준의 소득재분배, 낮은 수준의 자원낭비 가능(비용효과성)
국민기초생활보장제도 등 공공부조	해당제도	국민연금제도, 가족수당제도, 노인수당제도, 의료공영제도 등
미국 등	해당국가	스웨덴, 오스트리아 등

이를 근거로 본 연구에서는 선별주의와 보편주의를 다음과 같이 정의하고자 한다. 즉, 선별주의는 자산조사 등을 통한 복지기본선 이하의 학생에게만 무상급식을 제공하는 것인 반면, 보편주의는 별도의 자산조사 없이 모든 학생들에게 무상급식을 제공하는 것을 의미하는 것이다.

한편, 정책참여자들은 이러한 선별주의와 보편주의에 지지하는 연합을 형성하게 되는데 무상급식정책을 둘러싸고 선별주의 지지연합과 보편주의 지지연합은 다양한 전략을 활용하여 자신들의 정체성을 쟁취하기 위해 치열한 게임의 장을 펼치게 된다. 본 연구에서 지지연합은 전술한 바와 같이, 제도적 참여자, 비제도적 참여자, 그리고 이들의 결합인 혼합적 참여자 등으로 조작화하고자 한다.

3. 정책갈등 관련 선행연구

좀 더 한국적 현실에 근접하는 연구를 통해 정책갈등 관련 이해를 제고하고자 비교적 체계적으로 분석한 최근의 국내연구를 중심으로 선행연구를 조명해보면 다음과 같다.

먼저, 조만형·김이수(2010)는 그동안 정책변화나 정책과정을 설명하는 분석틀로써 유용했던 옹호연합 틀을 활용하여 교육정책을 둘러싼 정책이해관계자간 갈등을 분석하였다. 이를 위해, 옹호연합 틀의 이론적 측면으로는 옹호연합 틀의 개념, 행위자 신념체계, 연합행태, 자

원 등을 살펴보았다. 김경윤(2010)은 정책갈등 분석모형을 활용하여 교육과학기술부와 한국 최대 교원단체인 한국교총 간에 공모교장제 도입과 확대정책을 둘러싸고 전개되어 온 갈등과 조정과정을 미시적으로 분석하여 향후 발생할 정책갈등의 예방과 사후 관리에 시사점을 제시하였다. 김동욱·성욱준(2010)은 IPTV 정책의 갈등구조는 부처 간, 사업자 간, 부처-사업자 간의 갈등이 중층적으로 얽혀 있었으나 갈등구조의 핵심은 부처수준의 관할권 갈등이었다는 것이다. IPTV 정책갈등에서 서비스 성격의 모호성과 각종 법제화 관련 쟁점, 서비스를 관할할 부처의 선정문제 등은 통신-방송의 수직적 규제체계의 한계를 보여주며 갈등해소를 지연시켰다는 것이다.

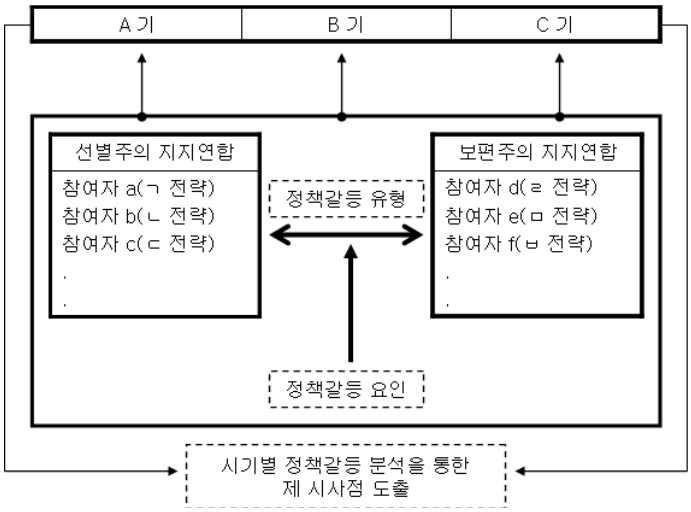
그리고 김정수(2011)는 정부와 국민간의 소통 및 갈등관계를 '감정'이라는 요소를 통해 해석하고 개선방안을 모색하였다. 전통적으로 사회현상 및 정책과정을 설명하고 분석함에 있어 감정은 논의에서 제외되거나 혹은 합리적 의사결정을 위해 극복되어야 할 역기능적 요소 정도로 취급되었다고 전제하면서, 본 논문은 정책문제를 둘러싼 정부와 국민간의 정책갈등을 이해하기 위해서는 감정에 대한 고려가 필요하다고 주장하였다. 정부와 국민 사이의 소통부재와 갈등증폭의 주된 요인은 국민의 감정에 대한 정부의 무관심과 몰이해라는 것이 본 논문의 기본 주장이다. 손화정(2011)은 Sabatier & Weible의 옹호연합모형의 일부 구성요소와 Quirk의 정책갈등모형을 결합하여 헌정역사상 국보법의 실질적 정책변동의 가능성이 가장 높았던 참여정부에서조차 정책변동이 실패된 요인을 미시적 및 거시적 측면에서 규명하고자 했다.

지금까지 살펴본 정책갈등 관련 선행연구의 일반적인 분석내용은 정책갈등과정을 통해 그 특징을 살펴보고, 요인 등을 조명함으로써 본 분야에 나름대로 의미 있는 기여를 하고 있다. 하지만, 선행연구는 선별주의와 보편주의를 둘러싸고 정책갈등의 유형과 요인을 조명하는 데는 미치지 못하고 있다. 즉, 양 이념을 둘러싸고 제도적 참여자, 혼합적 참여자, 비제도적 참여자에 초점을 맞춘 유형을 시기별로 살펴보고, 동시에 이에 대한 요인을 조명하고 있지는 않다는 점에서, 이러한 부분에 초점을 맞춰 지향하고 있는 본 연구는 선행연구와 차별성을 갖고 있는 것이다.

4. 연구의 분석틀

전술한 선별주의와 보편주의는 명확하게 갈등의 기제가 된다는 점에서, 정책갈등의 유형과 요인을 조명할 수 있는 토대가 되고, 이에 따라 이들은 연구에 있어 밀접한 관계에 있으며, 이를 근거로 한 분석틀을 도식화해 보면 〈그림 1〉과 같다.

<그림 1> 분석틀의 구성



즉, 서울특별시 무상급식정책을 둘러싸고 선별주의 지지연합과 보편주의 지지연합은 제도적 참여자, 혼합적 참여자, 비제도적 참여자의 성격을 가지고 제 전략을 활용하여 높은 수준의 정책갈등을 벌이게 된다. 이러한 과정에서 참여자의 성격을 가지고 정책갈등 유형을 분석할 수 있으며, 이에 대한 정책갈등 요인을 조명하는 것이다. 이러한 틀을 시기별 무상급식정책에 적용하여 정책적 추진방향 등 제 시사점을 도출하는 것이다.

이제부터는 이러한 분석틀을 가지고 본격적으로 선별주의와 보편주의를 둘러싼 서울특별시 무상급식정책의 의의와 갈등을 분석하고자 한다.

Ⅲ. 선별주의와 보편주의를 둘러싼 서울특별시 무상급식정책의 갈등 분석

1. 서울특별시 무상급식정책의 의의

1) 무상급식정책의 추진경과

무상급식정책(free school meals policy)은 세금을 재원으로 학생들에게 무상으로 제공

하는 급식정책을 의미하는 것으로서, 저소득층과 사회적 약자를 대상으로 실시하는 경우에는 선별주의에 입각한 것이며, 소득에 관계없이 모든 학생들에게 제공하는 경우에는 보편주의에 근거한 것이다.

이를 토대로 서울특별시 무상급식정책의 추진경과를 간략히 살펴보면 다음과 같다(〈표 5〉 참조).

〈표 5〉 서울특별시 무상급식정책의 추진경과

일시	주요내용
2010.08.02	운영위원장, 서울특별시의회 친환경 무상급식지원 특별위원회 구성결의안 발의
2010.10.05	김종욱의원 외 85명, 서울특별시 친환경 무상급식 등 지원에 관한 조례안 발의
2010.12.01	시의회 민주당, 무상급식조례 의결
2010.12.21	오세훈시장, 무상급식조례 재의요구
2010.12.30	시의회 민주당, 무상급식조례 재의결
2011.01.06	시의회 의장, 무상급식조례 직권공포
2011.01.10	오세훈시장, 시의회에 무상급식조례 관련 주민투표 제안
2011.01.18	오세훈시장, 대법원에 무상급식조례 무효 확인소송 제출
2011.08.21	오세훈시장, 주민투표결과에 시장직 연계 표명
2011.08.24	최종투표율 25.7%로 주민투표 무효
2011.10.26	박원순후보, 서울특별시장 당선
2011.12.16	박원순시장, 대법원에 무상급식조례 무효 확인소송 취하 제출
2011.12.19	서울시의회, 무상급식조례 수정의결
2012.01.05	박원순시장, 무상급식조례 공포

〔출처〕 연합뉴스〈http://www.yonhapnews.co.kr, 검색일 : 2012.02.10〉를 근거로 구성.

한편, 이러한 추진경과는 시발기, 과도기, 확정기 등 세 시기로 나눌 수 있는데, 대략적으로 시발기는 무상급식정책을 도입하려는 시기를 의미하고, 과도기는 이를 둘러싸고 양 지지연합 간 찬반대결을 펼치는 시기를 말하며, 확정기는 무상급식정책이 최종적으로 시행되게 되는 시기를 의미한다. 이러한 시기별 기준은 촉발기제와 정책산출이다. 즉, 한 시기는 촉발기제부터 정책산출까지로 구성되는데, 여기서 촉발기제(triggering mechanism)는 해당시기를 결정적으로 여는 사건을 의미하며, 정책산출(policy output)은 그 촉발기제가 연계되어 나타나는 산출물을 말한다.

2) 무상급식정책 관련 선행연구

무상급식 관련 선행연구를 본 연구사례와의 균형적인 비교를 위해 체계적으로 분석한 최근 국내연구를 위주로 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 이덕난(2010)은 학교급식 경비지원에 관한 법적 근거를 조사·분석하고 관련 입법현황 및 쟁점을 분석하였다. 분석 결과, 의무교육단계의 모든 학생에게 국가 및 지자체가 급식경비의 일부 또는 전부를 지원할 수 있는 법적 근거는 헌법 제31조에서 찾을 수 있다는 것이다. 하지만, 국가의 추가적인 급식경비 지원을 현실적으로 가능하게 하기 위해서는 관련법령의 개정을 검토할 필요가 있다는 점이다. 하봉운(2010)은 양질의 학교급식에 대한 지역주민들의 열망은 급식시설에 대한 지방자치단체의 지원에서 더 나아가 학교급식비에 대한 요구에 이르게 되었으나 지방자치단체 살림살이에 따라 지원이 없거나 적어 취지를 제대로 살리지 못하고 있는 실정이라고 가정하였다. 따라서 급식경비의 절대적 비중을 학부모가 부담하는 상황에서 지방자치단체는 급식지원의 우선순위를 설정하여 정책적으로 접근할 필요가 있다는 것이다.

그리고 임순미(2011)는 무상급식논쟁을 둘러싼 보수와 진보의 담론이 구체적으로 표출되고 있는 언론 미디어를 분석함으로써 무상급식논쟁이 어떤 정치적 배경 속에서 생성되고 확산되고 있는지를 살펴보았다. 그리고 논쟁의 과정에서 이 담론을 둘러싸고 보수와 진보미디어들이 어떤 입장에서 지지, 반대를 표명하고 있는지를 구체적으로 분석하였다. 장진용·정가원(2011)은 선별적 무상급식제도에서 발생할 수 있는 낙인문제에 대하여 2011년 1월에 시설아동 40여명에 대한 설문조사 및 개별상담을 실시하였다. 그 결과, 무상급식과 관련하여 다른 아동들로부터 놀림을 받거나 차별(낙인) 받는 일은 없는 것으로 조사되었다. 영국과 미국의 무상급식제도를 조사한 결과, 양국 모두 선별적 무상급식제도를 시행하고 있으며(무상급식률 영국 11%, 미국 52.2%), 영국에서는 낙인문제를 고려하여 식권제(호명제)에서 카드제로 변경하고 있고, 낙인문제보다는 영양식 공급에 더 많은 관심을 쏟고 있다는 것이다. 미국은 무상급식 아동들에게 별실에서 중식을 제공하고 있어 낙인문제가 제기되고 있다는 것이다.

지금까지 전술한 선행연구를 조명해 보면, 무상급식을 둘러싸고 벌어지는 제 쟁점에 대해 분석을 해 보고 앞으로 나아가야 할 처방적 해법에 초점을 맞추고 있다는 점에서, 본 분야에 적지 않은 기여를 하고 있는 것으로 판단된다. 하지만, 선행연구는 무상급식정책을 정책갈등의 유형과 요인에 적용시키는 틀로서는 접근하지 못하고 있다. 즉, 서울특별시 무상급식정책의 참여자를 이분법적으로 나눠 유형을 살펴보고, 그 요인을 조명하여 정책분석에 초점을 맞추고 있지는 않다는 점에서, 이를 지향하고 있는 본 연구는 선행연구와 차별성을 갖고 있는 것이다.

2. 선별주의와 보편주의를 둘러싼 서울특별시 무상급식정책의 갈등 분석

본 갈등 분석에서는 선별주의 지지연합과 보편주의 지지연합 간 치열한 상호작용이 펼쳐지게 된다.[2)]

1) 시발기(2010.08.02-2011.01.06)

시발기는 서울특별시 무상급식정책의 시작을 알리는 시기로서, 그 촉발기제는 2010년 8월 2일 민주당[3)]소속의 시의회 운영위원장이 서울특별시의회 친환경 무상급식지원 특별위원회 구성결의안을 발의한 시점부터이다(발의전략). 본 구성결의안은 본회의의 의결을 거치게 되는데 민주당이 압도적 과반수를 차지하고 있는 상황에서 서울시와 서울시교육청으로부터 업무보고를 받게 된다. 업무보고에서 서울시 경영기획실은 저소득층가정을 중심으로 소득하위 30%까지 단계적으로 무상급식을 실시하겠다는 입장을 보인 반면, 서울시교육청 평생교육국은 모든 초중고에 대해 전면적 무상급식을 실시하여야 하며, 특히 2011년도에는 초등학생을 대상으로 한 무상급식 총액이 2,321억원이라면서, 이중 교육청이 50%, 서울시가 30%, 그리고 자치구가 20%를 부담해야 한다는 보고를 하게 된다. 이에 대해 서울시 경영기획실은 산적한 사업으로 인해 30%를 모두 부담할 수 없다는 논리를 펼치게 되지만, 이에 대해 특별위원회는 서울시교육청의 입장을 지지하게 된다(보고전략, 2010.09.15).

이러한 갈등흐름 속에서 시의회민주당은 보편주의에 입각한 무상급식을 실현하고자 서울특별시 친환경 무상급식 등 지원에 관한 조례안을 발의하게 된다. 본 조례안의 주요내용은 보육시설, 유치원, 초중고 등 모든 서울시 학생들에게 무상급식을 제공하되, 의무교육기관에 대한 무상급식은 초등학교에 대해서는 2011년부터, 중학교는 2012년부터 시행되는 것으로 규정하고 있다(발의전략, 2010.10.05). 본 조례안은 일부 자구수정 등을 거쳐 재정경제위원회를 통과한 후 다수당인 시의회민주당이 한나라당의 필사적인 물리적 저지를 뚫고 날치기로 의결하게 된다. 의결과정에서 민주당은 선별적으로 무상급식을 하게 되면 학생들에게 '눈치밥'을 먹이게 한다는 이유 등을 들어 보편주의적 무상급식을 주장한 반면, 한나라당은 보편주의적 무상급식은 재원을 고려하지 않은 무책임한 포퓰리즘이라고 주장하면서, 이에 따라 선별주의적 무상급식이 되어야 한다는 의견을 피력하였다(의결전략·의결저지전략, 2010.12.01).

---

2) 본 연구에서 지지연합은 해당시기에 보수성향(조선일보, 동아일보), 진보성향(한겨레신문, 경향신문), 중도성향(한국일보, 연합뉴스)에 모두 언급된 참여자를 기준으로 선정하였다.

3) 2010년 7월 1일부터 시작한 민선5기에 있어 서울특별시의회는 재적의원 114명 중 민주당 79명, 한나라당 27명, 교육위원인 무소속 8명으로 구성되어, 민주당이 압도적 과반수를 점유하고 있었다.

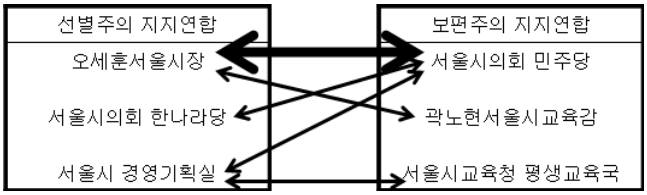
이러한 날치기통과에 대해 오세훈서울시장은 크게 반발하며 시정협의 중단 및 시의회 출석 거부를 선언하게 된다(거부선언전략, 2010.12.02). 아울러, 기자회견을 통해 복지의 탈을 쓴 망극적 포퓰리즘을 거부한다며 시의회민주당과 서울시교육감을 강하게 비판하게 된다(기자회견전략, 2010.12.03). 이에 대해 곽노현서울시교육감도 기자회견을 통해 전국 16개 시군구 중에서 전면 무상급식을 채택한 광역자치단체가 11곳이나 되며, 229개 기초단체 중 181곳에서 전면 무상급식을 실시하고 있다며, 이는 시대적 흐름을 말해주는 것이라는 의견을 피력하게 된다(기자회견전략, 2010.12.06). 이에 대해 오세훈시장은 무상급식에 대한 TV토론까지 제안하여 끝장토론을 하자는 의견을 내게 된다(제안전략, 2010.12.07). 이러한 치열한 상호작용 속에 오세훈시장은 날치기 통과된 무상급식조례에 대해 재의요구를 하게 된다(재의요구전략, 2010.12.20). 아울러, 기자회견을 통해 디자인서울 등 서울시 미래투자사업이 중단 없이 계속되기 위해서는 복지포퓰리즘을 경계해야 한다는 입장을 피력하며, 보편주의 지지연합에 역공을 펼치게 된다(기자회견전략, 2010.12.21).

하지만 이러한 갈등으로 인해 여론이 나빠지자, 서울시와 시의회민주당 간 시정협의회가 열리게 된다. 제1차 시정협의회에서 서울시 경영기획실 등은 무상급식을 소득하위 30%까지 범위를 늘려가며 시행하겠다는 입장 등을 피력한 반면, 시의회민주당은 빈곤층뿐만 아니라 중산층과 서민을 위한 보편주의적 복지정책이 가계지출을 줄임으로써 가처분 소득을 늘릴 수 있다는 등의 의견을 밝히며, 입장차만 보이게 된다(협의전략, 2010.12.25). 제2차 시정협의회에서는 1차 협의의 입장차만 더욱 더 노출하며 갈등이 극에 달해 협의자체가 결렬되었고(협의전략, 2010.12.29), 심지어 시의회민주당이 오세훈시장을 시의회 출석거부 등 직무유기로 서울중앙지방검찰청에 고발하는(고발전략, 2010.12.29) 등 상호절충을 모색하고자 열렸던 시정협의회는 갈등만 고조시키는 역할만 한 것이다.

이에 더 나아가 시의회민주당은 오세훈시장이 재의요구 한 무상급식조례를 재의결하였으며(재의결전략, 2010.12.30), 무상급식 서울시 부담금 695억원(30%) 등이 포함된 2011 회계연도 예산안을 의결하게 된다(의결전략, 2010.12.30). 이에 격분한 오세훈시장이 무상급식조례의 공포를 거부함에 따라(공포거부전략, 2011.01.05), 법에 근거해 민주당 소속인 시의회의장이 2011년 1월 6일 본 조례를 직권으로 공포하게 된다(직권공포전략). 결국, 직권공포는 시발기의 정책산출로서 보편주의적 무상급식의 시행에 있어 토대를 마련하려는 것이었다(경향신문〈http://www.khan.co.kr, 검색일 : 2012.02.11-12〉, 동아일보〈http://www.donga.com, 검색일 : 2012.02.12-13〉, 연합뉴스〈http://www.yonhapnews.co.kr, 검색일 : 2012.02.10-13〉, 조선일보〈http://www.chosun.com, 검색일 : 2012.01.20-23〉, 한겨레신문〈http://www.hani.co.kr, 검색일 : 2012.02.15-16〉, 한국일보〈http://news.hankooki.com, 검색일 : 2012.02.12-17〉를 근거로 구성).

지금까지 조명한 시발기의 정책갈등과정을 통해 참여자간 갈등관계를 구성해 보면 〈그림 2〉와 같다.

<그림 2> 시발기의 지지연합 간 정책갈등 관계도[4)]



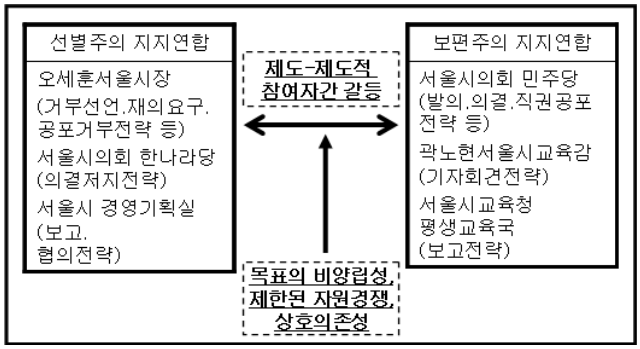
한편, 이를 근거로 시발기 정책갈등의 유형과 요인을 살펴보면, 선별주의 지지연합은 오세훈서울시장, 서울시의회 한나라당, 서울시 경영기획실 등 공식적인 법적 권한을 가진 제도적 참여자로 구성되었고, 보편주의 지지연합 역시 서울시의회 민주당, 곽노현서울시교육감, 서울시교육청 평생교육국 등 제도적 참여자라는 점에서, '제도-제도적 참여자간 갈등'으로 조명할 수 있다.

그리고 시발기는 오세훈서울시장과 서울시의회 민주당이 무상급식조례를 가지고 의결, 재의요구, 재의결, 공포거부, 직권공포 등 적지 않은 상호작용을 펼쳤다는 점에서, 이들 간 정책갈등의 강도가 상대적으로 가장 높았다고 할 수 있다.

아울러, 양 지지연합의 갈등은 목표의 비양립성, 제한된 자원경쟁, 상호의존성으로 인해 발생했다고 할 수 있다. 먼저, 선별주의 지지연합은 저소득층 학생을 대상으로 무상급식을 실시하자는 목표인 반면, 보편주의 지지연합은 모든 학생을 대상으로 시행하자는 목표를 갖는다는 점에서, 목표의 비양립성을 나타냈다. 아울러, 재정상의 한계로 인해 전자는 무상급식 부담금 695억원을 디자인서울 등에 주로 투입해야 한다는 입장인 반면, 후자는 이를 보편주의적 무상급식에 투입해야 한다는 점에서, 제한된 자원경쟁을 노출했다. 마지막으로, 갈등의 당사자인 양 지지연합은 시정협의회를 통해 협력적인 모습을 시도했으나 너무 이분법적으로 양쪽 주장이 지나쳤다는 점에서, 갈등만 초래하는 결과를 낳았고, 이는 상호의존성을 나타낸 것이다. 즉, 이들은 시발기의 갈등을 유발하는 요인으로 작용한 것이다(〈그림 3〉 참조).

4) ↔는 갈등관계를 의미하고, 이후 시기에서도 동일하게 적용된다. 한편, 본 시기에 있어서 오세훈서울시장과 서울시 경영기획실, 곽노현서울시교육감과 서울시교육청 평생교육국은 같은 맥락에서 한 참여자로 제시할 수도 있었으나 오세훈서울시장과 곽노현서울시교육감은 주로 정무적 참여를 했고, 서울시 경영기획실과 서울시교육청 평생교육국은 실무적 참여를 했다는 점에서, 각각 구분하여 제시하였다. 한편, 굵은 선은 높은 수준의 정책갈등 강도를 나타내고, 가는 선은 상대적으로 낮은 수준의 강도를 보이는 것으로서, 이는 이후 시기에서도 동일한 의미로 적용된다.

<그림 3> 시발기의 정책갈등 분석도



2) 과도기(2011.01.06-2011.08.24)

과도기는 선별주의에서 보편주의로 연계되는 매개적 시기로서, 선별주의적 무상급식을 도입하느냐 보편주의적 무상급식을 시행하느냐에 있어 혼돈적 모습을 보이는 시기이다. 그 촉발기제는 시발기의 정책산출이 과도기를 여는 결정적인 사건으로도 작용하고 있다는 점에서, 시의회의장이 2011년 1월 6일 본 조례를 직권으로 공포하게 된 시점으로 선정했다. 직권공포로 인해, 서울시는 복지포퓰리즘이며 민주주의에 대한 폭거라는 공식입장을 발표하기에 이른다(발표전략, 2011.01.06). 이에 더 나아가 오세훈시장은 시의회에 무상급식조례 관련 주민투표[5]를 제안(제안전략, 2011.01.10)하게 되지만, 시의회민주당은 무려 182억원이나 소요되는 주민투표는 경비만 낭비할 가능성이 높다며 즉각적으로 거부하게 된다(거부전략, 2011.01.10). 여기에 멈추지 않고 오세훈시장은 무상급식예산 695억원이 포함되어 의결된 2011 회계연도 예산안을 재의요구했으며(재의요구전략, 2011.01.13), 대법원에 무상급식조례에 대한 무효확인소송을 제기하기에 이른다(소송전략, 2011.01.18). 즉, 시의회민주당이 추진한 무상급식조례에 포함하고 있는 다수의 위법조항, 예를 들면 교육청소관을 서울시 소관으로 규성하고 있는 조항 등에 대한 사법부의 판단을 묻도록 하겠다는 것이다.

한편, 서울시는 다수당인 시의회민주당의 거부로 주민투표를 주민청구에 의한 방법으로

5) 주민투표는 주민청구, 지방의회의 청구, 그리고 지방자치단체의 장에 의한 직권에 의하여 실시할 수 있는데, 주민청구의 경우, 19세 이상 주민 중 주민투표청구권자 총수의 20분의 1이상 5분의 1이하의 범위 안에서 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 서명으로 그 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 청구할 수 있고, 지방의회는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성으로 그 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 청구할 수 있으며, 단체장이 직권에 의해 주민투표를 실시하고자 하는 때에는 그 지방의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 동의를 얻어야 한다(법제처〈http://www.moleg.go.kr, 검색일 : 2012.02.07〉를 근거로 재구성).

밖에 추진할 수 없게 되었는데, 이에 따라 51만명 이상 청구시 주민투표 실시 가능 등의 주민청구에 의한 무상급식 주민투표 절차에 대한 설명회를 하게 된다(설명회전략, 2011.01.31). 하지만 서울시교육청은 이에 개의치 않고 우선 초등학교 1-4학년에 대한 무상급식 실시를 발표하게 된다(발표전략, 2011.02.01). 이에 대응하여 복지포퓰리즘추방국민운동본부[6]는 무상급식 주민투표에 대한 시민서명을 시작하게 된다(서명전략, 2011.02.09). 이를 통해 청구인 80만 1,263명이 포함된 주민투표 청구서를 서울시에 제출하게 되며(제출전략, 2011.06.16), 이에 발맞춰 서울시는 무상급식 주민투표 청구사실을 공표하게 된다(공표전략, 2011.06.17).

아울러, 서울시는 2014년부터 소득하위 50%까지 무상급식을 추진하겠다는 입장을 밝혔는데, 이는 기존 30%보다 높아진 모습이다(발표전략, 2011.06.20). 한편, 청구사실이 공표되자 무상급식 주민투표 서명부를 철저하게 검증하기 위한 시민검증단[7]이 추진됐는데(검증전략, 2011.06.22), 검증결과 청구인 중 67%인 54만 8,342명이 유효로 판정되어 주민투표는 성립되기에 이르며, 이를 서울시가 발표하게 된다(발표전략, 2011.07.12). 하지만, 서울시교육청은 서울시의 의지대로 주민투표가 통과되면 보편적 무상급식을 할 수 없다는 논리의 설명자료를 배포하게 된다(배포전략, 2011.07.21).

이러한 상황에서 오세훈시장은 무상급식 주민투표를 발의하게 되고(발의전략, 2011.08.01), 선별주의 지지연합인 복지포퓰리즘추방국민운동본부와 보편주의 지지연합인 나쁜투표거부시민운동본부[8]가 서울시선관위에 주민투표 대표단체로 등록함에 따라 투표운동을 하게 된다(등록전략, 2011.08.02).

한편, 민주사회를 위한 변호사모임은 오세훈시장의 무상급식 주민투표의 위법성에 대한 6문 6답 자료를 발표했는데, 그 주요내용은 무상급식의 시행여부와 규모, 시기 등의 결정은 교육감 소관이라는 것, 주민투표법상 예산에 관한 사항은 주민투표의 대상이 아니라는 것, 주민투표법상 재판중인 사안은 주민투표의 대상이 아니라는 것 등이다(발표전략, 2011.08.11). 이에 대해 서울시는 주민투표법을 너무 협소하게 해석하는 것이라며, 즉각적

---

6) 본 운동본부는 2011년 1월 21일에 설립되었으며, 보수성향의 시민사회단체연합이라고 할 수 있다. 기본적으로 이들은 보편주의적 무상급식 등을 총선과 대선을 앞둔 특정 정당의 표몰이 복지포퓰리즘이라고 규정하고 있다.

7) 시민검증단은 2011년 6월 22일부터 추진되었으며, 진보성향의 시민사회단체연합이라고 할 수 있다. 이들은 주민투표 대상인지, 서명을 받는 과정에 문제가 없었는지 등을 철저히 검증할 것이라는 입장이다.

8) 본 운동본부는 2011년 8월 4일에 설립되었으며, 진보성향의 시민사회단체연합이라고 할 수 있다. 기본적으로 이들은 무상급식 주민투표는 오세훈시장의 대권행보를 위해 민주주의제도를 악용한 나쁜 투표라며 투표율 33.3%를 원천봉쇄하기 위해 투표거부운동에 적극적으로 나설 것을 선언했다.

으로 반박입장을 발표하게 된다(발표전략, 2011.08.11). 아울러, 오세훈시장은 유효투표율과 자신들의 입장으로 주민투표를 마무리하기 위해 2012년 대선불출마를 기자회견을 통해 선언하기에 이른다(기자회견전략, 2011.08.12). 그리고 같은 날 열린 오세훈시장과 곽노현 교육감의 SBS 시사토론에서 무상급식 주민투표와 관련하여 치열한 격론을 벌였는데, 오세훈시장은 과잉복지의 망령과 포퓰리즘의 광풍이 부는데 우리는 눈 뜬 장님이 아니라는 점에서 현명한 유권자들이 사탕발림에 넘어가지 않는다는 것을 확실히 보여줘야 한다며, 복지혜택은 꼭 필요한 만큼 필요한 곳에 우선적으로 가야하는 것이라고 주장했다. 반면, 곽노현교육감은 보편주의적 무상급식에 대해 차별 없는 식탁을 차리자는 것이며, 정치이념이 아닌 교육, 특히 의무교육의 문제라고 공격했다. 아울러, 곽노현교육감은 같은 날 오전 오세훈시장이 선언한 대선불출마선언이 무상급식 주민투표율을 높이기 위한 수단이라고 폄하하기도 했다(토론전략, 2011.08.12).

이러한 상황에서 오세훈시장은 주민투표율을 올려 승리하기 위해 다양한 전략을 펼치게 되는데, 선별주의적 무상급식의 부작용인 학생들의 낙인방지를 위한 낙인감 방지법 처리를 국회에 촉구하는 기자회견을 연 것이 그것이다(기자회견전략, 2011.08.15). 아울러, 서울시는 지금까지 서울시교육감·교육청, 서울시의회 민주당, 나쁜투표거부시민운동본부 등 보편주의 지지연합이 주장해 온 허구에 대해 반박을 했는데, 182억원을 들여 주민투표를 하는 것은 혈세낭비라는 주장에 대해 이번 투표는 한번 시행하면 중단할 수 없는 초대형 복지프로젝트에 대한 정책투표인 만큼 182억원은 유권자 1인당 2천 170원의 판단비용이라는 것, 아이들 상처와 낙인감 때문에 보편주의적 무상급식을 해야한다는 주장에 대해 낙인감 방지법으로 제도개선이 가능한데도 이를 감춘 채 오로지 보편주의적 무상급식을 해야 낙인감이 해소되는 것처럼 선전하는 것은 허구라는 것, 아이들 밥 한끼 주자는데 시장이 반대한다는 주장에 대해서도 이번 급식논쟁의 본질과 진실을 가리기 위한 감성 홍보전략 등이라고 일축하였다(발표전략, 2011.08.17).

더 나아가 오세훈시장은 투표율 제고와 승리를 위해 광화문과 을지로역 부근에서 1인 피켓홍보를 하게 되는데(홍보전략, 2011.08.15·17), 이에 대해 나쁜투표거부시민운동본부는 오세훈시장의 1인 피켓홍보는 공무원으로서 금지돼 있는 주민투표운동이라며 서울중앙지검에 고발하기에 이른다(고발전략, 2011.08.17). 아울러, 서울시선관위 역시 시장의 1인 피켓홍보를 중지하라고 권고하자 이를 포기하게 된다.

이러한 상황에서 서울시교육청은 투표에 참여하지 않는 것이 보편주의적 무상급식을 이룰 수 있는 것이라며 유관기관 등에 메일을 발송하게 된다(메일발송전략, 2011.08.17·18). 이에 대해 서울시는 서울시 학교장의 투표권은 물론 부재자투표까지 박탈하는 교육감은 위법행위를 하고 있다는 논평을 발표하게 된다(발표전략, 2011.08.18). 더 나아가 복지포퓰리

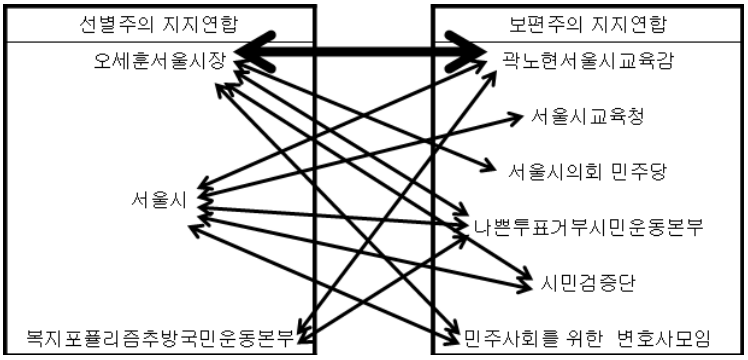
즘추방국민운동본부는 곽노현교육감을 주민투표법 위반으로 중앙지방지검에 고발하게 된다(고발전략, 2011.08.19). 결국, 서울시선관위도 관련자 2명을 고발하게 된다. 아울러, 등록단체 사이에서도 갈등이 벌어졌는데, 복지포퓰리즘추방국민운동본부는 나쁜투표거부시민운동본부에 대해 투표 자체를 거부하므로 대표단체로 등록할 수 없다며 서울행정법원에 소송과 함께 집행정지신청을 냈는데(소송전략, 2011.08.17), 이에 대해 서울행정법원은 주민투표는 여러 참여자의 다양한 행위가 단계별로 쌓여 주민의 총의를 확인해 나가는 과정이라는 점에서, 하나하나 문제 삼아 건별로 효력을 다툴 수 있게 하면 절차의 안정성을 해친다는 이유로 기각을 판결한다.

한편, 오세훈시장은 투표율 제고와 승리를 위해 정치생명을 걸게 된다. 즉, 기자회견을 통해 주민투표를 시장직과 연계하겠다는 입장을 밝히게 되는 것이다(기자회견전략, 2011.08.21). 하지만, 2011년 8월 24일 주민투표[9]에서 최종투표율이 25.7%에 머물러, 유효투표율 33.3%를 넘지 못해 주민투표는 무효처리 되기에 이른다(경향신문〈http://www.khan.co.kr, 검색일 : 2012.02.11-12〉, 동아일보〈http://www.donga.com, 검색일 : 2012.02.12-13〉, 연합뉴스〈http://www.yonhapnews.co.kr, 검색일 : 2012.02.10-13〉, 조선일보〈http://www.chosun.com, 검색일 : 2012.01.20-23〉, 한겨레신문〈http://www.hani.co.kr, 검색일 : 2012.02.15-16〉, 한국일보〈http://news.hankooki.com, 검색일 : 2012.02.12-17〉를 근거로 구성).

지금까지 조명한 과도기의 정책갈등과정을 통해 참여자간 갈등관계를 구성해 보면 〈그림 4〉와 같다.

9) 주민투표 용지에는 '소득하위 50%의 학생을 대상으로 2014년까지 단계적으로 무상급식 실시'와 '소득구분 없이 모든 학생을 대상으로 초등학교는 2011년부터, 중학교는 2012년부터 전면적 무상급식 실시'로 나누어져 있는데, 전자는 선별주의 지지연합, 후자는 보편주의 지지연합의 입장이다. 다만, 전자의 '단계적'이 후자의 '전면적'보다 주민들에게 호소력 있게 접근할 수 있다는 점에서, 이에 위기감을 느낀 보편주의 지지연합은 주민투표 무효화운동을 전개하기도 했다.

<그림 4> 과도기의 지지연합 간 정책갈등 관계도

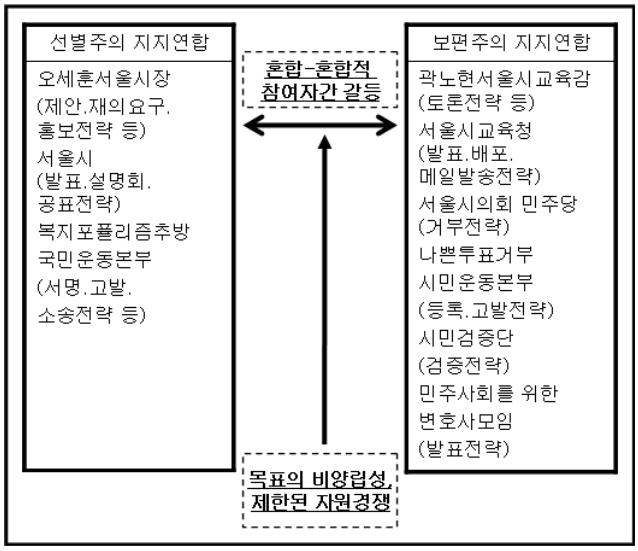


한편, 이를 근거로 과도기 정책갈등의 유형과 요인을 조명해 보면, 선별주의 지지연합은 오세훈서울시장, 서울시 등 제도적 참여자뿐만 아니라 복지포퓰리즘추방국민운동본부 등 비제도적 참여자도 지지연합을 구성하고 있다는 점에서 혼합적 참여자로 명명할 수 있고, 보편주의 지지연합 역시 곽노현서울시교육감, 서울시교육청, 서울시의회 민주당 등 제도적 참여자뿐만 아니라 나쁜투표거부시민운동본부, 시민검증단, 민주사회를 위한 변호사모임 등 비제도적 참여자도 지지연합을 이루고 있어 혼합적 참여자로 말할 수 있는 것이다. 결국, 과도기의 정책갈등 유형은 '혼합-혼합적 참여자간 갈등'으로 도출할 수 있는 것이다.

아울러, 과도기는 오세훈서울시장과 곽노현서울시교육감이 주민투표를 둘러싸고 TV토론 등을 통해 실질적으로 치열한 갈등을 벌였다는 점에서, 이들 간 정책갈등의 강도가 상대적으로 가장 높았다고 할 수 있다.

그리고 양 지지연합의 갈등은 목표의 비양립성, 제한된 자원경쟁으로 인해 발생했다고 할 수 있는데, 먼저, 선별주의 지지연합은 2014년까지 50%의 저소득층 학생을 대상으로 무상급식을 시행하자는 목표인 반면, 보편주의 지지연합은 당장 초등학생을 시작으로 모든 학생을 대상으로 실시하자는 목표를 갖고 있어, 목표의 비양립성을 나타내고 있는 것이다. 또한 재정상의 한계 등으로 인해 전자는 상위 50%에 해당되는 재원을 성장중심의 사업 등에 사용해야 한다는 입장인 반면, 후자는 이 또한 낙인방지 등을 위해 보편주의적 무상급식에 투입해야 한다는 점에서, 제한된 자원경쟁을 나타낸 것이다. 한편, 본 시기에 있어 협력적인 모습을 시도한 협의체 등은 발견되지 않았다는 점에서, 갈등의 요인을 상호의존성에서 찾지는 못했다. 즉, 상호의존성을 제외한 이들은 과도기의 갈등을 유발하는 요인으로 작용한 것이다(〈그림 5〉 참조).

<그림 5> 과도기의 정책갈등 분석도



3) 확정기(2011.08.24-2012.01.05)

확정기는 보편주의적 무상급식이 실질적으로 결정되는 시기로서, 그 촉발기제는 과도기의 정책산출이 확정기를 여는 결정적인 사건으로도 작용하고 있다는 점에서, 2011년 8월 24일 주민투표 무효로 선정했다. 주민투표가 무효처리 되자 불과 이틀 후 오세훈시장은 주민투표율 제고 등을 시장직과 연계하겠다는 약속에 따라, 기자회견을 통해 5년여 동안 지켜온 시장직을 사퇴하겠다는 입장을 밝힌다(기자회견전략, 2011.08.26).

이에 따라 서울시장 재선출을 위한 보궐선거가 열리게 됐는데, 시민사회단체에서는 박원순변호사와 안철수교수의 협의를 근거로 서울시장후보로 박원순변호사를 단일후보로 선출하게 된다(후보단일화전략, 2011.09.06). 더 나아가 박원순변호사는 제1야당인 민주당의 박영선후보와의 경쟁에서도 이겨 야권 단일후보로 확정되게 된다(후보단일화전략, 2011.10.03). 결국, 박원순변호사는 진보진영 시민사회단체대표로 무소속으로 후보등록을 하게 되고(후보등록전략, 2011.10.07), 한나라당의 나경원의원도 후보등록을 마침으로써(후보등록전략, 2011.10.06), 무상급식정책을 둘러싸고 치열한 격돌이 예상됐다. 실제로, 이는 정책공약발표에서도 나타나는데, 서울시복지정책에 있어 박원순후보는 무상급식 확대, 서울시민 생활 최저선 설정 등을 우선시 한 반면, 나경원후보는 교육 인프라 확충, 공공 보육시설 확대 등을 중요시했다는 점에서, 박후보는 무상급식을 우선순위 1순위로 설정하였고,

나후보는 최하위로 꼽아 대조를 이뤘다(공약발표전략, 2011.10.09).

이러한 상황에서, 지상파 3사의 TV토론이 열리게 되는데, 먼저 SBS토론에서 나경원후보는 오세훈 전 시장 전에는 와이셔츠를 하루밖에 못 입었는데 오 전 시장이 취임한 이후 3일씩 입어도 될 만큼 서울 공기가 좋아졌다고 주장하며, 지난 시정으로 인해 서울 도시경쟁력이 세계 9위로 올라섰다는 점에서, 오 전 시장의 전반적인 정책방향은 옳았다고 생각한다는 입장을 피력하였다. 박원순후보는 이에 대해 서울시는 과거 10여년 동안 전시·토목사업에 돈을 쏟아 부은 반면, 보편주의적 무상급식 등 복지는 외면해 왔다고 주장하며, 시민의 삶을 담는 시정이 돼야 한다는 입장을 피력하였다(토론전략, 2011.10.09).

또한, KBS토론에서 박후보는 당장 중학교까지 무상급식을 확대하겠다고 포문을 열었고, 이에 대해 나후보는 전면적으로 무상급식을 하는데 있어 재정을 우선적으로 쓰는데 반대한다며, 한정된 서울시 예산으로 전면적 무상급식에 투자하기 보다는 교육격차를 해소해 질 높은 교육을 받게 하는 것이 옳다는 입장을 밝혔다. 그러자 박후보는 아이들 먹는 것을 챙기는 것보다 더 중요한 게 어디 있느냐며, 서울시장이 되면 아이들에게 안전한 먹거리를 제공하기 위해 친환경급식지원센터를 만들어 무상급식에 훨씬 안전한 식자재를 공급할 수 있도록 하겠다고 강조하며, 나후보를 반격했다(토론전략, 2011.10.11). 아울러, MBC토론 역시 양 후보가 보편주의적 무상급식과 선별주의적 무상급식을 둘러싸고 치열한 공방을 벌이게 된다(토론전략, 2011.10.13).

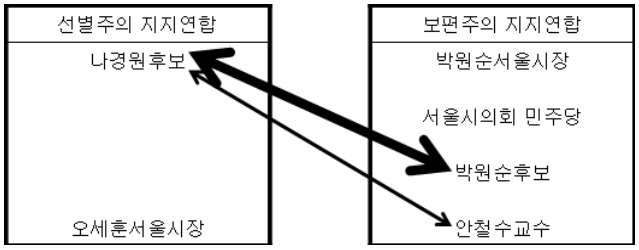
이러한 치열한 상호작용 속에 보편주의적 무상급식을 찬성하고, 대중적 인지도가 높은 안철수교수가 박원순후보를 전격적으로 지지표명을 하면서(지지전략, 2010.10.24), 무게의 중심이 기울어 갔고, 결국 박후보가 서울시장에 당선되게 된다(당선전략, 2010.10.26).

당선되자마자, 박원순서울시장은 오 전 시장이 무상급식예산 695억원이 포함되어 의결된 예산안을 재의요구했던 것을 철회시키고(철회전략, 2011.10.27), 오 전 시장에 의해 대법원에 무효확인소송 중인 무상급식조례에 대해 소를 취하하게 된다(취하전략, 2011.12.16). 한편, 서울시의회 민주당은 서울시, 시의회, 교육청, 그리고 자치구간 원만한 협의를 통해 각급 학교 등에 대한 무상급식이 차질 없이 진행되도록 보편주의적 무상급식이라는 대명제 틀을 그대로 유지한 채, 무상급식조례의 일부 사항을 정비하여 발의하게 되고(발의전략, 2011.12.12), 본 회의에서 통과시키게 된다(의결전략, 2011.12.19). 결국, 2012년 1월 5일에 박원순시장이 이를 공포함으로써(공포전략), 실질적으로 서울시 모든 학생을 대상으로 하는 보편주의적 무상급식정책이 시행에 들어가게 된 것이다(경향신문〈http://www.khan.co.kr, 검색일 : 2012.02.11-12〉, 동아일보〈http://www.donga.com, 검색일 : 2012.02.12-13〉, 연합뉴스〈http://www.yonhapnews.co. kr, 검색일 : 2012.02.10-13〉, 조선일보〈http://www.chosun.com, 검색일 : 2012.01.20-23〉,

한겨레신문〈http://www.hani.co.kr, 검색일 : 2012.02.15-16〉, 한국일보〈http://news.hankooki.com, 검색일 : 2012.02.12-17〉를 근거로 구성).

지금까지 조명한 확정기의 정책갈등과정을 통해 참여자간 갈등관계를 구성해 보면 〈그림 6〉과 같다.

<그림 6> 확정기의 지지연합 간 정책갈등 관계도

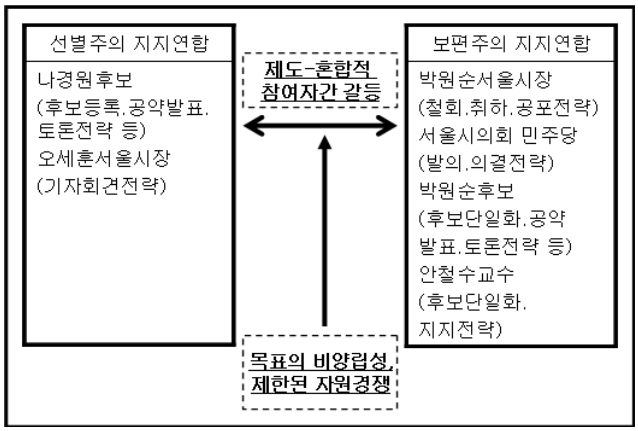


한편, 이를 근거로 확정기 정책갈등의 유형과 요인을 살펴보면, 선별주의 지지연합은 국회의원신분인 나경원후보, 오세훈서울시장 등 제도적 참여자로 구성되었고, 보편주의 지지연합은 박원순서울시장, 서울시의회 민주당 등 제도적 참여자뿐만 아니라 진보성향 시민사회단체 대표인 박원순후보, 안철수교수 등 비제도적 참여자도 지지연합을 형성하고 있다는 점에서, 전체적으로 '제도-혼합적 참여자간 갈등'으로 조명할 수 있는 것이다.

아울러, 확정기는 나경원후보와 박원순후보가 서울시장보궐선거과정에서 무상급식을 가지고 갈등을 벌였다는 점에서, 이들 간 정책갈등의 강도가 상대적으로 가장 높았다고 할 수 있다.

그리고 양 지지연합의 갈등은 목표의 비양립성, 제한된 자원경쟁으로 인해 발생했다고 할 수 있는데, 먼저, 선별주의 지지연합은 저소득층가정의 학생을 대상으로 무상급식을 실시하자는 목표인 반면, 보편주의 지지연합은 당장 중학교까지 전면적으로 시행하자는 목표를 갖고 있어, 목표의 비양립성을 보여주고 있는 것이다. 또한 서울시 재정상의 한계 등으로 인해 전자는 우선적으로 예산을 교육 인프라 확충 등에 사용해야 한다는 입장인 반면, 후자는 우선적으로 무상급식 확대에 투입해야 한다는 입장이어서, 제한된 자원경쟁을 나타내고 있는 것이다. 아울러, 과도기와 마찬가지로 본 시기에 있어서도 협력적인 모습을 시도한 협의체 등은 나타나지 않았다는 점에서, 갈등의 요인을 상호의존성에서 발견하지는 못했다. 어쨌든, 목표의 비양립성, 제한된 자원경쟁은 확정기의 갈등요인으로 작용한 것이다(〈그림 7〉 참조).

<그림 7> 확정기의 정책갈등 분석도



3. 분석의 종합

지금까지 조명한 선별주의와 보편주의를 둘러싼 서울특별시 무상급식정책의 갈등 분석 관련 결과를 정리하면 〈표 6〉과 같다.

본 내용과 관련하여 부연설명해보면, 갈등수준에 있어서 〈그림 2, 4, 6〉을 통한 정책갈등 관계 수가 과도기, 시발기, 확정기 순으로 많았다는 점에서, 각각 높은 수준, 중간 수준, 낮은 수준으로 명명할 수 있다. 힘의 우위는 각 시기 모두 촉발기제와 정책산출이 보편주의 지지연합에 유리하게 작용했다는 점에서, 전반적으로 이들에게 있었던 것이다. 그리고 갈등이슈에 있어서 시발기는 무상급식조례, 과도기는 무상급식 주민투표, 확정기는 서울시장 보궐선거를 중심으로 갈등이 이루어졌다는 점에서, 이들이 각 시기별 이슈가 되는 것이다.

<표 6> 무상급식정책의 갈등 분석 결과

구 분	시발기	과도기	확정기
촉발기제	운영위원장, 서울특별시의회 친환경 무상급식지원 특별위원회 구성결의안 발의	시의회 의장, 무상급식조례 직권공포	최종투표율 25.7%로 주민투표 무효
정책산출	시의회 의장, 무상급식조례 직권공포	최종투표율 25.7%로 주민투표 무효	박원순시장, 무상급식조례 공포
참여자	* 선별주의 지지연합 - 오세훈서울시장 - 서울시의회 한나라당 - 서울시 경영기획실	* 선별주의 지지연합 - 오세훈서울시장 - 서울시 - 복지포퓰리즘추방 국민운동본부	* 선별주의 지지연합 - 나경원후보(국회의원) - 오세훈서울시장
	* 보편주의 지지연합 - 서울시의회 민주당 - 곽노현서울시교육감 - 서울시교육청 평생교육국	* 보편주의 지지연합 - 곽노현서울시교육감 - 서울시교육청 - 서울시의회 민주당 - 나쁜투표거부 시민운동본부 - 시민검증단 - 민주사회를 위한 변호사모임	* 보편주의 지지연합 - 박원순서울시장 - 서울시의회 민주당 - 박원순후보(진보성향 시민사회단체대표) - 안철수교수
전략	* 선별주의 지지연합 - 거부선언·재의요구·공포거부전략 등 - 의결저지전략 - 보고전략	* 선별주의 지지연합 - 제안·재의요구·홍보전략 등 - 발표·설명회·공표전략 - 서명·고발·소송전략	* 선별주의 지지연합 - 후보등록·공약발표·토론전략 - 기자회견전략
	* 보편주의 지지연합 - 발의·고발·재의결전략 등 - 기자회견전략 - 보고전략	* 보편주의 지지연합 - 토론전략 등 - 발표·배포·메일발송전략 등 - 거부전략 - 등록·고발전략 - 검증전략 - 발표전략	* 보편주의 지지연합 - 철회·취하·공포전략 - 발의·의결전략 - 후보단일화·공약발표·토론전략 등 - 후보단일화·지지전략
주요갈등 당사자	오세훈서울시장 ↔ 서울시의회 민주당	오세훈서울시장 ↔ 곽노현서울시교육감	나경원후보 ↔ 박원순후보
갈등수준	중간 수준	높은 수준	낮은 수준
힘의 우위	보편주의 지지연합	보편주의 지지연합	보편주의 지지연합
갈등이슈	무상급식조례	무상급식 주민투표	서울시장 보궐선거
갈등유형	제도-제도적 참여자간 갈등	혼합-혼합적 참여자간 갈등	제도-혼합적 참여자간 갈등
갈등요인	목표의 비양립성, 제한된 자원경쟁, 상호의존성	목표의 비양립성, 제한된 자원경쟁	목표의 비양립성, 제한된 자원경쟁

Ⅳ. 결론(시사점)

서울특별시 무상급식정책을 중심으로 선별주의와 보편주의를 둘러싼 지방복지정책의 갈등 분석을 통해 일정한 시사점을 도출할 수 있는데, 이를 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 시기별 요인에 근거해서 정책적 추진방향을 조명할 수 있다는 것이다.

적절한 갈등은 순기능적 효과를 기대할 수도 있지만, 지나친 갈등은 사회적 비용을 초래한다는 점에서, 갈등의 요인에 초점을 맞춰 최소화하는 정책이 필요하다. 즉, 본 연구에서 선별주의와 보편주의 지지연합 간 지나친 갈등으로 인해 주민투표까지 이어졌으며, 주민투표 역시 무효화됨에 따라 상당한 사회적 비용을 초래하였다. 따라서 시기별로 모두 나타난 정책갈등의 요인인 목표의 비양립성과 제한된 자원경쟁에 근거하여, 이를 최소화하기 위한 지방자치단체정책중재위원회의 설치가 필요하다는 것이다. 본 위원회는 목표의 비양립성을 절충하고, 제한된 자원을 조정하는 등 지방자치단체장과 지방의회 간 갈등 등을 중재하는 기구로서, 기본적으로 단체장과 지방의회 등에서 균형적으로 인사를 추천하고 해당 지방자치단체의 소속으로 설치하는 것이다. 이는 막대한 세금이 초래되는 주민투표 등의 전 단계 중재기구라고 할 수 있는 것이다.

둘째, 정책과정에 있어서 비제도권이 과거 권위주의시절보다 높은 수준으로 참여하고 있다는 점이다.

지금까지는 부처 간의 갈등 등 공식적으로 법적 권한을 가진 제도적 참여자간 갈등이 많았고, 갈등연구 역시 이를 중심으로 이루어진 것이 주지의 사실이다. 하지만 본 연구에서 보듯이, 공식적인 법적 권한은 없지만 정책과정에 적지 않은 영향을 미치는 비제도권의 참여가 상당부분 나타났다. 과도기에서는 복지포퓰리즘추방국민운동본부, 나쁜투표거부시민운동본부, 확정기에서는 진보성향 시민사회단체대표인 박원순후보 등이 정책산출에 상당부분 영향을 미쳐 이를 이끌어내기도 했다. 이렇게 볼 때, 다원주의시대를 맞이하고 있는 현 시점에서 정책공간에 있어 비제도적 참여자의 영향력 등은 더욱 더 높아질 것으로 예측된다.

셋째, 시작하는 사건인 촉발기제와 마무리하는 사건인 정책산출이 일치할 수 있다는 것이다.

대개 정책형성과정을 살펴보면 촉발기제로부터 시작되어 상호작용을 거쳐 정책산출이 도출되고, 이후 시간이 경과한 후 또 다른 촉발기제가 나타나 다시 정책산출이 나타나는 현상이 일반적이지만, 이전 시기의 정책산출이 다음 시기를 결정적으로 여는 촉발기제의 성격을 동시에 갖을 수도 있다는 점이다. 본 연구에서도 시발기의 정책산출인 무상급식조례 직권공포가 과도기를 여는 촉발기제로 동시에 작용했으며, 과도기의 주민투표 무효가 확정기를 결정적으로 여는 촉발기제로서의 성격도 동시에 갖는 것으로 나타났다.

넷째, 복지정책의 이동축이 선별주의에서 보편주의로 접근하고 있다는 점이다.

국민전체의 복지증진과 행복추구를 국가의 가장 중요한 사명으로 보는 복지국가는 현 시대의 패러다임으로 받아들여지고 있다. 이는 대상별 선별주의에서 모든 계층을 위주로 하는 보편주의로 흐르고 있다는 것을 의미하고 있는 것인데, 본 연구에서도 무상급식을 둘러싸고, 시민의 지지 등을 바탕으로 선별주의적 무상급식이 보편주의적 무상급식으로 전환된 것이 이를 증명하고 있는 것이다.

다섯째, 특정집단에 의해 주도되는 정책은 시민의 반감으로 이어질 수 있다는 것이다.

서울특별시장, 복지포퓰리즘추방국민운동본부 등 선별주의 지지연합에 의해 주도된 무상급식 주민투표는 보편주의 지지연합뿐만 아니라 시민들과도 적절한 소통이 부재했으며, 이에 따라 시민들은 이들에게 일정부분 반감을 보였고, 이는 주민투표 거부운동과 이에 대한 시민들의 순응 등으로 이어져 주민투표 자체가 무효화되는 사태까지 벌어진 것이다. 따라서 현안사항의 추진은 일방향보다는 쌍방향으로 진행하여 절충하는 것이 효율성 등을 제고하는 지름길이 될 수 있다는 것이다.

여섯째, 복잡한 정책과정도 명확한 경계가 있다는 점이다.

본 연구의 사례인 무상급식정책 역시 짧은 기간 동안 높은 수준의 상호작용이 벌어지는 등 상당한 복잡성을 내포했다. 하지만, 이러한 과정 역시 촉발기제, 상호작용, 정책산출, 촉발기제, 상호작용, 정책산출, 촉발기제, 상호작용, 정책산출이라는 경계가 명확히 나타나 복잡한 정책현상을 논리적으로 기술할 수 있는 교통질서의 역할을 하고 있는 것이다.

한편, 본 연구는 제한된 서울지역의 제한된 무상급식정책을 가지고 제 시사점을 조명하고 있다는 점에서, 일반화에 한계가 있을 수 있다. 또한, 보수·진보·중도성향 등 여섯 개 언론사를 근거로 지지연합의 참여자를 선정했는데 이는 객관화에 문제가 있을 수 있다는 점에서, 차후 좀 더 체계적인 방법으로 접근할 필요성이 있다.

【참고문헌】

김경윤. (2010). "교장공모제 확대와 정책갈등에 관한 미시적 연구", 교육정치학연구, 17(3) : 7-33.

김동욱·성욱준. (2010). "IPTV 도입과정에서의 정책갈등의 구조와 관리", 행정논총, 48(4) : 81-105.

김정수. (2011). "감정의 재발견 : '화성男 금성女' 은유를 활용한 정부-국민 간 정책갈등에 대한 시론적 재해석", 한국정책학회보, 20(1) : 83-110.

류지성. (2010). 『정책학』, 서울 : 대영문화사.

손화정. (2011). "참여정부의 국가보안법 정책변동실패 사례분석 : 옹호연합 및 정책갈등의 결합모형의 적용", 한국행정학보, 45(3) : 25-51.

이덕난. (2010). "학교급식 경비지원에 관한 법적 쟁점의 분석", 교육행정학연구, 28(1) : 185-207.

이민창. (2010). "유인, 규범, 신뢰할 만한 공약과 정책갈등 : 정책갈등 유형분류를 위한 시론", 행정논총, 48(4) : 31-54.

이종열·권해수. (1998). "지역개발과정상 지방자치단체간 갈등분석과 관리전략 : 위천공단지정 사례분석", 한국정책학회보, 7(3) : 159-188.

이창원·최창현. (1997). 『새조직론』, 서울 : 대영문화사.

임순미. (2011). "무상급식논쟁을 통해본 보수의 담론·진보의 담론 : 신문 미디어의 프레이밍 분석을 중심으로", 한국정치학회보, 45(2) : 251-279.

양승일·정혁인. (2009). 『사회복지행정론』, 서울 : 동문사.

조만형·김이수. (2010). "옹호연합 틀(ACF)을 활용한 교육정책이해관계자간 정책갈등에 관한 실증적 연구", 사회과학연구, 21(1) : 119-150.

장진용·정가원. (2011). "전면 무상급식 논쟁 고찰", 한국교육사상연구회 학술논문집, 51 : 1-18.

하봉운. (2010). "학교급식 무상성 논쟁의 쟁점과 과제", 교육정치학연구, 17(3) : 137-157.

홍성만. (2000). "정부와 비정부조직의 정책경쟁", 고려대학교 박사학위논문.

Almond, G. & Powell, G. (1978). *Comparative Politics : System, Process, and Policy*, Boston : Little and Brown.

Alvin, S. (1986). *Common Decency*, New Haven : Yale University.

Gervers, J. H. (1989). "The NIMBY Syndrome : Is It Inevitable?", *Environment*, 29.

Gilbert, N. & Terrell, P. (1998). *Dimensions of social welfare policy,* Boston : Allyn & Bacon.

Kunreuther, H. & Easterling, D. (1992). "Gaining Acceptance for Noxious Facilities with Economic Incentives", in Daniel W. Bromley eds., *The Response to Environmental Risk,* Massachusetts : Kluwer Academic Publishers.

Lowi, T. J. (1964). "American Business Public Policy, Case Studies and Political Theory", *World Politics*, XVI.

_____ (1972). "Four Systems of Policy, Politics, and Choices", *Public Administration Review*, 32(4).

Mazmanian, D. & Morell, D. (1990). "The NIMBY's Syndrome : Facility Siting and the Failure of Democratic Discourse", in Norman J. Vig and Michael eds., *Environmental Policy in the 1990s.* Washington D.C.: C.Q. Press.

Nicholas, L. (1996). "Target Practice", *The New Republic.*

Ripley, R. B. & Franklin, G. A. (1982). *Bureaucracy and Policy Implementation*, Homewood, III : The Dorsey Press.

경향신문〈http://www.khan.co.kr, 검색일 : 2012.02.11-12〉

동아일보〈http://www.donga.com, 검색일 : 2012.02.12-13〉

법제처〈http://www.moleg.go.kr, 검색일 : 2012.02.07〉

연합뉴스〈http://www.yonhapnews.co.kr, 검색일 : 2012.02.10-13〉

조선일보〈http://www.chosun.com, 검색일 : 2012.01.20-23〉

한겨레신문〈http://www.hani.co.kr, 검색일 : 2012.02.15-16〉

한국일보〈http://news.hankooki.com, 검색일 : 2012.02.12-17〉