



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

2017년 2월  
박사학위 논문

# 복지정책 확산의 제도론적 분석

-학교급식지원 정책 변동을 중심으로-

조선대학교 대학원

사회복지학과

이 재 술

# 복지정책 확산의 제도론적 분석

-학교급식지원 정책 변동을 중심으로-

An Institutional Analysis of the Diffusion of Welfare Policy

2017년 2월 24일

조선대학교 대학원

사회복지학과

이 재 술

# 복지정책 확산의 제도론적 분석

-학교급식지원 정책 변동을 중심으로-

지도교수 이 민 창

이 논문을 사회복지학 박사학위신청 논문으로 제출함

2016년 10월

조선대학교 대학원

사회복지학과

이 재 술

## 이재술의 박사학위논문을 인준함

위원장	조선대학교	교수	박희서	(인)
위원	조선대학교	교수	김용섭	(인)
위원	조선대학교	교수	김진숙	(인)
위원	남부대학교	교수	방희명	(인)
위원	조선대학교	교수	이민창	(인)

2016년 12월

조선대학교 대학원

**【목 차】**

**ABSTRACT**

**제1장 서 론**

제1절 연구 목적 .....	1
제2절 연구 범위 및 연구 방법 .....	7
1. 연구 범위 .....	7
2. 연구 방법 .....	9

**제2장 복지 정책 확산에 대한 제도론적 접근**

제1절 정책 확산이론과 제도변화의 이론적 고찰 .....	10
1. 정책 확산에 관한 선행연구 검토 .....	10
2. 제도에 관한 이론적 고찰 .....	12
1) 역사적 제도주의의 특징 .....	14
2) 제도의 개념 .....	16
3) 제도의 유형 .....	19
3. 역사적 제도주의 제도변화 이론 .....	21
1) 경로의존 .....	21
2) 경로진화 .....	25
4. 소결 .....	31
제2절 진화에 관한 이론적 고찰 .....	35
1. 진화론 논쟁 .....	36
2. 사회생물학 논쟁 .....	39
1) 유전결정론과 문화결정론 .....	40
2) 개체선택과 집단선택 .....	41
3) 생물학적 환원주의 .....	43
3. 문화적 진화 .....	44
1) 집단선별 과정의 문화적 진화 .....	45

2) 진화의 방향 .....	46
3) 경쟁과정에서의 진화 .....	48
4. 소결 .....	52
제3절 분석을 위한 개념구성 및 분석틀 .....	54
1. 분석을 위한 개념구성 .....	54
1) 역사적 환경 .....	54
2) 미시 분석을 위한 개념구성 .....	57
2. 분석 대상지역 선정 .....	64
3. 분석틀 .....	67

### 제3장 학교급식지원 정책과 정책변동 과정

제1절 서언 .....	70
제2절 학교급식지원 정책의 개요 .....	74
1. 학교급식 정책의 목표 .....	74
2. 학교급식지원 정책 변동과정의 개요 .....	77
1) 학교급식지원 정책의 지방이양 이전시기 .....	77
2) 학교급식지원 정책의 지방이양 이후시기 .....	78
제3절 분석대상 사례의 개요 .....	92
1. 서울특별시 .....	92
2. 경상북도 .....	97
3. 광주광역시 .....	104

### 제4장 복지정책 확산의 제도론적 분석

제1절 서언 .....	108
제2절 서울특별시 .....	112
1. 역사적 환경 .....	112
1) 경제적 구조: 서비스업 중심의 산업구조 .....	112
2) 인구학적 구조: 저출산 고령화 심화 .....	115
3) 지방재정 복지 정책: 복지지출 증가 .....	119

4) 정치 구조: 지방권력 구조 변화 .....	123
2. 제도적 환경변화에 따른 경쟁 .....	125
3. 정책 갈등 .....	130
4. 정책 변동 .....	135
5. 소결 .....	142
제3절 경상북도 .....	145
1. 역사적 환경 .....	145
1) 경제적 구조: 서비스업 중심의 산업구조 .....	145
2) 인구학적 구조: 저출산 고령화 심화 .....	148
3) 지방재정 복지 정책: 복지지출 증가 .....	152
4) 정치 구조: 지방권력 구조 독점 .....	155
2. 제도적 환경변화에 따른 경쟁 .....	156
3. 농업경쟁력 제고를 위한 학교급식 지원 정책의 전략화 .....	158
4. 정책 변동 .....	161
5. 소결 .....	166
제4절 광주광역시 .....	169
1. 역사적 환경 .....	169
1) 경제적 구조: 서비스업 중심의 산업구조 .....	169
2) 인구학적 구조: 저출산 고령화 심화 .....	172
3) 지방재정 복지 정책: 복지지출 증가 .....	175
4) 정치 구조: 지방권력 구조 독점 .....	178
2. 제도적 환경변화에 따른 경쟁 .....	179
3. 정책도입 과정에서 발생하는 예상치 못한 갈등 .....	181
4. 정책 변동 .....	185
5. 소결 .....	190
제5절 분석결과 논의 .....	193
<b>제5장 결론</b>	
제1절 분석결과 요약 .....	197



1. 제도적 환경과 제도변화 .....	197
2. 경쟁을 통한 가능성의 발견 .....	199
제2절 연구의 시사점 .....	201
1. 이론적 함의 .....	201
2. 정책적 함의 .....	203
3. 향후 연구 방향 .....	204
참고문헌 .....	206

**【표 목 차】**

<표 2-1> 구제도주의와 신제도주의의 정책연구방법 구분 .....	13
<표 2-2> 역사적 제도주의 시각의 제도 개념 .....	18
<표 2-3> 경로진화의 세부적 개념 .....	27
<표 2-4> Hacker(2004)의 경로진화 분석틀 .....	28
<표 2-5> Mahoney & Thelen(2010)의 경로진화 분석틀 .....	29
<표 3-1> 연도별 식중독 발생현황(2003-2012) .....	75
<표 3-2> 저소득층 학생 연도별 급식비 지원현황 .....	77
<표 3-3> 학교급식비 지원현황(2005-2009) .....	80
<표 3-4> 연도별 최저생계비(2006-2015) .....	80
<표 3-5> 연도별 무상급식 확대 추이 .....	81
<표 3-6> 연도별 무상급식 재원 조달 현황(2010-2014) .....	82
<표 3-7> 2015년 시도별 무상급식 추진계획 .....	83
<표 3-8> 2015년 시·도 교육청별 저소득층 학교급식 지원 기준 .....	84
<표 3-9> 2015년 최저생계비 환산표 .....	84
<표 3-10> 2015년 광역시별 급식지원 현황 .....	85
<표 3-11> 2015년 도별 급식지원 현황 .....	85
<표 3-12> 급식지원을 위한 지역별 예산 및 재원분담(2011-2015) .....	86
<표 3-13> 서울특별시 학교급식비 지원 관련 조례 연혁 .....	93
<표 3-14> 서울특별시 무상급식 지원 현황 .....	94
<표 3-15> 서울특별시 저소득층 자녀 학교급식비 지원 내역 .....	95
<표 3-16> 서울특별시 우수 식재료 지원사업 내역 .....	96
<표 3-17> 경상북도 학교급식비 지원 관련 조례 연혁 .....	98
<표 3-18> 경상북도 저소득층 급식비 지원 예산편성 현황 .....	99
<표 3-19> 경상북도 무상급식 예산편성 현황 .....	102
<표 3-20> 경상북도 우수 농·축·수산물 식재료 지원현황 .....	103
<표 3-21> 광주광역시 학교급식비 지원 관련 조례 연혁 .....	104
<표 3-22> 광주광역시 저소득층 급식비 지원 예산 현황 .....	105
<표 3-23> 광주광역시 우수식재료 차액지원 사업 집행 현황 .....	106

<표 3-24> 광주광역시 무상급식 추진 현황(2010-2015) .....107  
 <표 4-1> 서울특별시 업종별 종사자 .....113  
 <표 4-2> 서울특별시 비정규직 근로자 규모 .....114  
 <표 4-3> 서울특별시 1인당 총생산 및 지역내 총생산 .....115  
 <표 4-4> 서울특별시 인구구조 .....116  
 <표 4-5> 서울특별시 가구원수에 따른 구성비 .....117  
 <표 4-6> 서울특별시 성별 취업자 현황 .....118  
 <표 4-7> 서울시 일반회계중 복지예산(사회보장)비중 및 재정자주도 .....119  
 <표 4-8> 주요 사회복지 정책 국고 보조율 현황 .....120  
 <표 4-9> 서울특별시 사회복지 부문 예산 현황 .....121  
 <표 4-10> 지방선거 당선인 통계 .....124  
 <표 4-11> 2006년 지방선거 주요 정당 공약 .....127  
 <표 4-12> 2010년 지방선거 주요 정당 공약 .....129  
 <표 4-13> 서울특별시교육청 전년대비 예산 증감 현황(2013-2014) .....137  
 <표 4-14> 서울특별시 교육청 교육복지지원 세부사업 결산내역 .....138  
 <표 4-15> 교수학습활동지원 예산 감소 추이 .....139  
 <표 4-16> 서울특별시 학교급식 지원 정책 변동과정의 제도론적 분석 .....144  
 <표 4-17> 경상북도 업종별 종사자 .....145  
 <표 4-18> 전국 산업별 정규직 비율 .....146  
 <표 4-19> 경상북도 비정규직 근로자 규모 .....147  
 <표 4-20> 경상북도 1인당 총생산 및 지역내 총생산 .....147  
 <표 4-21> 경상북도 인구구조 .....149  
 <표 4-22> 경상북도 연령별 순유입 인구 .....150  
 <표 4-23> 경상북도 가구원수에 따른 구성비 .....151  
 <표 4-24> 경상북도 성별 취업자 현황 .....151  
 <표 4-25> 경상북도 일반회계중 복지예산(사회보장)비중 및 재정자주도 .....152  
 <표 4-26> 경상북도 사회복지 부문 예산 현황 .....153  
 <표 4-27> 경상북도 지방선거 당선인 통계 .....155  
 <표 4-28> 경상북도교육청 기능별·정책사업별 예산 현황(2010-2014) .....163  
 <표 4-29> 교육복지지원 세부 사업별 결산 내역 .....164  
 <표 4-30> 교수학습활동지원 예산 감소 추이 .....164

<표 4-31> 경상북도 학교급식 지원 정책 변동과정의 제도론적 분석 .....	168
<표 4-32> 광주광역시 업종별 종사자 .....	169
<표 4-33> 광주광역시 비정규직 근로자 규모 .....	170
<표 4-34> 광주광역시 1인당 총생산 및 지역내 총생산 .....	171
<표 4-35> 광주광역시 인구구조 .....	172
<표 4-36> 광주광역시 연령별 순유입 인구 .....	173
<표 4-37> 광주광역시 가구원수에 따른 구성비 .....	174
<표 4-38> 광주광역시 성별 취업자 현황 .....	175
<표 4-39> 광주광역시 일반회계중 복지예산(사회보장)비중 및 재정자주도 .....	176
<표 4-40> 광주광역시 사회복지 부문 예산 현황 .....	176
<표 4-41> 광주광역시 지방선거 당선인 통계 .....	179
<표 4-42> 광주광역시교육청 기능별·정책사업별 예산 현황 (2010-2014) .....	187
<표 4-43> 교육복지지원 세부 사업별 결산 내역 .....	187
<표 4-44> 교수학습활동지원 예산 추이 .....	188
<표 4-45> 광주광역시 학교급식 지원 정책 변동과정의 제도론적 분석 .....	191
<표 4-46> 학교급식 지원 정책 변동의 제도론적 해석 .....	195

**【그림 목차】**

<그림 2-1> 분석틀 .....	67
<그림 4-1> 서울특별시 업종별 종사자 구성비 .....	113
<그림 4-2> 서울특별시 총조사 인구 연령별 구성 .....	117
<그림 4-3> 서울특별시 사회복지 부문별 예산 비중 증감 현황 .....	122
<그림 4-4> 지니계수(1990-2015) .....	126
<그림 4-5> 전체 예산중 누리과정과 무상급식예산이 차지하는 비중 변화추이 .....	136
<그림 4-6> 서울특별시교육청 지방교육채 기말잔액 추이 .....	140
<그림 4-7> 경상북도 업종별 종사자 구성비 .....	146
<그림 4-8> 경상북도 총조사 인구 연령별 구성 .....	150
<그림 4-9> 경상북도 사회복지 부문별 예산 비중 증감 현황 .....	154

<그림 4-10> 전체 예산중 누리과정과 무상급식 예산이 차지하는 비중 변화추이 ....162  
 <그림 4-11> 경상북도교육청 지방교육채 기말잔액 추이 .....166  
 <그림 4-12> 광주광역시 업종별 종사자 구성비 .....170  
 <그림 4-13> 광주광역시 총조사 인구 연령별 구성 .....174  
 <그림 4-14> 광주광역시 사회복지 부문별 예산 비중 증감 현황 .....178  
 <그림 4-15> 전체 예산중 누리과정과 무상급식예산이 차지하는 비중 변화추이 .....186  
 <그림 4-16> 광주광역시교육청 지방교육채 기말잔액 추이 .....190

## ABSTRACT

### An Institutional Analysis of the Diffusion of Welfare Policy

Lee, Jae-Sul

Advisor : Prof. Lee, Min-Chang Ph. D.

Department of Social Welfare,

Graduate School of Chosun University

The objective of this study starts from recognizing that existing policy diffusion theory analyzes phenomena of policy diffusion based on whether said policy is introduced or not. Policy diffusion theory analyzes the inter-regional diffusion of a policy mainly based on macroscopic factors. Such an approach is limited in that it cannot explain the changes in the strategic behavioral patterns of individual agents as they cope with transitions in their surroundings. As it focuses on whether a policy is introduced or not, the theory fails to account for the reshaping of policy content in different regions as it is introduced.

Previous studies that have analyzed welfare policy diffusion phenomena with policy diffusion theory clearly demonstrate such limitations. Having examined inter-regional policy diffusion (which is centered mainly on the school meal program policy or childbirth grants policy), these studies fail to either engage in a theoretical discussion about, or to explain the process in which local governments introduce a policy or what incentive structure a system offers to agents. Moreover, having focused solely on whether a policy is introduced or not, these studies fail to describe the process in which policy content changes as the policy is being

introduced and the conflict and interaction among agents brought about by the policy maintenance process.

To overcome such limitations of previous studies and to conduct a more accurate analysis on welfare policy diffusion, this study aims to focus on its process, not on the results of policy fluctuation. Toward this end, a macro-structural analysis attempts to graft an evolutionary approach to the historical institutionalism theory, on which the analysis is based, to analyze the process of microscopic agents' strategic behavior and interaction. Policy research from the view of historical institutionalism has developed into comparative political and economic perspective. Thus, it offers an explanatory clue to conducting international comparative studies or performing an in-depth analysis of differences in policy between local governments and relations between politics and institutional changes. Such perspective allows for formalizing many factors in social, economic, and political context and standardizing the level of analysis. However, despite its theoretical contribution to highlighting the importance of such structural obstacles, historical institutionalism does not share an appropriate analytical framework for examining microscopic agents. To overcome such a limitation of historical institutionalism, this study aims to incorporate an evolutionary approach. An evolutionary approach aids in explaining institutional changes and the changes of agents' behavioral patterns while offering a theoretical implication with which to explain more thoroughly policy phenomena that evolve with the interaction between institutional environment and individual agent and the interaction among agents.

In short, the objective of this study is to improve the accuracy of research on welfare policy diffusion by implementing historical institutionalism to analyze historical environments, which include the macro-structural context and the political and institutional context, and evolutionary perspective to analyze the institutional coevolution and the changes of agents' preferences according to the transitions of historical environments. Such an attempt aims to move away from the tendencies in existing welfare policy studies; that is, to either view an institution simply as a given or to take a dualistic stance in analyzing institutional changes based on agents' preferences. Rather, it strives to explore the influential relationship between

the historical environment and individual agents as well as among agents, and to describe what policy changes the relationship brings in the process.

Following the decision made by the Presidential Committee on Government Innovation and Decentralization in 2005, many welfare policies have undergone systemic changes at local governments' discretion. Such systemic changes provide institutional environments in which welfare policies are introduced not as centralist ones, but via the participation of local people who can determine the policy content. Since the introduction of the local autonomy system in 1995 and the direct election system for the superintendent of education in 2007, welfare policies enacted with local governments' budget have undergone many changes, and the school meal program policy was no exception. The school meal program budget that has been in gradual increase since 2005 has soared in 2011. However, amid the fiscal crisis of provincial offices of education and the expansion of welfare policies on projects supported by local governments' matching funds, including the Nuri Curriculum, the fiscal crises of local governments have worsened. Consequently, the school meal program policy was reduced in 2015. After the policy conflict of the school meal support policy in Seoul Metropolitan City in 2010, the ideological conflict related to the school meal support policy appeared to have resolved. However, regardless of the cases in Chungcheongbuk-do and Gyeongsangnam-do, most metropolitan councils are experiencing ideological and practical conflicts dealing with the policy expansion. Worse yet, the childcare subsidies (the so-called free education policy), which is the central government-led welfare policy, and projects based on local matching funds, such as the basic pension, end up accelerating the accumulated fiscal trouble experienced by local governments and offices of education. Realistically, conflicts that have emerged due to the reduction or withdrawal of welfare policies since their introduction are much more widespread and severe than those experienced in the introduction phase.

Recognizing the characteristics of such welfare policies, this study strives to concentrate on the process in which various conflicts and interests that have been generated as the school meal program policy is mediated. As a budget-consuming policy, the school meal program policy is in direct competition with other policies.



Policymakers who work within the limited budget and determine its priorities make policy decisions within the interaction among diverse interest relations and various constituents who participate in the policy-making process. Therefore, the main objective of this study that targets the process of the changes in the school meal program policy is to review the expansion of the welfare policy and potential conflicts that may arise from it. The case study conducted in this study on the school meal program policy, which has been assertively promoted by politicians in the ideological conflict between universal welfare and selective welfare, will provide us with the opportunity to examine all the matters that may arise with the expansion of welfare policies from diverse angles.

**Keywords:** historical institutionalism, evolutionary approach, cultural evolution, competition and conflict, competition as a discovery process

# 제1장 서론

## 제1절 연구 목적

복지정책은 어떻게 확산되는가? 기존 정책 확산(diffusion)이론에서 제시하고 있는 정책 확대 요인은 크게 두 가지 관점으로 정리해 볼 수 있다. 그 하나는 외생적 요인인 지리적 특성이고 다른 하나는 내생적 요인으로 사회구조적 특성이다. 좀 더 구체적으로 외생적 요인은 인접국가의 혁신적 정책 아이디어를 수렴(convergence)할 가능성이 높다는 지리적 특성을 중심으로 하는 설명방식이다. 인접 국가나 지방정부의 경험을 바탕으로 학습을 통한 모방이 정책 도입으로 이어진다는 설명방식이다(Walker, 1969; Berry & Berry, 1990; 남궁근, 1994). 내생적 요인은 경제적 환경과 정치적 여건이 새로운 정책 도입을 허락한 지역에서 정책 확산이 일어난다고 보는 설명방식이다(Rogers, 2003). 지리적으로 인접하지 않는 국가나 자치단체에서 유사한 정책이 도입되는 경우가 이에 해당한다. 확산이론은 국가 간 다양한 교류에 의해 정책도입을 모방한 결과 위계적·공간적으로 확대된다는 설명방식이다. 따라서 정책은 자발적 전파와 직접적·간접적 강제전파, 국제적 모방과정을 통해 확대된다고 보고 있다. (Argyris, 1995; berry & berry, 1990; Cyert & March, 1963; Dolowitz & Marsh, 2000; Stone, 2000; Walker, 1969; 남궁근, 1994; 노화준, 2007). 이러한 관점에서 복지 정책은 선구적인 복지국가에서 후발 복지국가로 실험적 정책을 성공한 지역에서 주변 지역으로 확산되는 패턴을 보인다는 설명 방식이다.

정책 확산이론에서 제시하고 있는 이러한 동인(動因)은 정책 확산 과정에서 매우 중요한 요인임은 분명하나 거시적 요인만으로는 정책을 통찰력 있게 설명을 할 수 없다(Jones, 1985)는 점에서 이론적으로 커다란 한계를 노정하는 것으로 평가할 수 있다. 복지정책 확대를 설명하는 기존 이론은 사회의 특정부분을 부각시켜 분석함으로써 나름의 통찰력은 제공해주지만 개별 행위자가 속한 환경 변화에 적응하기 위한 전략적 행위 패턴 변화에 대해서는 아무런 설명도 하지 못한다. 거시적 환경 변수에 치중하거나 미시적 행위자를 간과하거나 행위자는 단순히 정책 문제에 대응하는 기계적인 수준에서 기술하고 있는 한계를 노정하고 있는 것이다. 이러한 접근은 결국 정책 행위자들 사이의 미묘한 갈등과 타협이 정책변동으로 귀결되는 과정을 설명하지 못하는 한계가 있다.

지방정부를 대상으로 학교급식지원 정책 확산에 관한 기존 연구들이 절대적으로 없기도 하지만 이를 사례분석 대상으로 삼는 연구들은 이런 한계를 잘 보여주고 있다. 학교급식지원 정책 확대에 관한 연구는 주로 정책 확대 요인을 지방정부의 이념과 정책연합의 활동 결과 수평적으로 확산되었다는 정책 확산 이론을 기반으로 하는 연구(장석준·김두래, 2012), 헌법적 가치를 바탕으로 학교급식의 무상 원칙에 대한 연구(김경희, 2014), 시간의 흐름에 따라 학교급식에 대한 논의가 달라지고 있음을 적시하고 OECD 주요국의 학교급식에 대한 시사점을 도출한 후 단계적 지원 확대 방향을 대안으로 제시한 연구(하봉운·김미선, 2012)등이 있다. 정책 확산연구 이외에 운영 효율성에 관한 연구(양일선 외, 2007), 학교급식 위생과 관련한 연구(박상현 외, 2009; 이경미 외, 2007; 광동경 외, 1998; 김경미·이심열, 2009; 전은경 외, 2009; 장혜자·손혜정·최경기, 2009; 류은순·정동관, 1999; 국숙자·노정옥, 2009; 김소희, 2005; 김경호·조민관, 2009; 김종규, 2000; 이성국, 2004; 전인경·이연경, 2004), 학교급식 만족도에 관련한 연구(양일선 외, 2008; 박문경 외, 2010; 김은미·정미경, 2006; 김은신·박은숙, 2005; 이경화·박은숙, 2008; 김소희·차명화·김유경, 2006; 양선애·정은희·이승교, 2009), 학교급식 효과에 관한 연구(김무환·이경애, 2003; 박영희, 2000; 정산진 외, 1991; 정혜경·박성숙·장문정, 1995)등이 있다.

선행연구들은 주로 정책의 효과성 검증이나 국가 간 비교연구, 자치단체를 중심으로 정책이 확산되는 현상을 실증분석하고 있다. 그러나 이들 연구들은 정책변동은 어떠한 과정을 거치는지, 행위자의 선호 변화는 정책변동에 어떤 영향을 미치는지, 정책 변동은 행위자에게 어떤 유인 구조를 제공하는지에 대한 이론적 논의와 설명을 제공해 주지 못한다. 실제 학교급식지원 정책은 보편적 복지와 선택적 복지에 대한 이념적 갈등 속에서도 전면적 ‘무상’이라는 표제아래 정치권을 중심으로 강하게 추진된 정책이다. 본 연구는 이러한 정책변동 추세에 착안하여 어떤 과정을 거쳐 학교급식지원 정책이 확대 되는 것인지, 정치권의 논의가 급물살을 타게 된 배경은 무엇인지, 정책변동에 따른 각기 다른 행위자의 전략적 선택과 선호는 어떻게 변해 가는지 체계적으로 분석하고자 한다. 이를 통해 복지정책 연구에 대한 새로운 이론적 접근의 토대를 마련하고 행위자의 전략적 선택에 따른 갈등이 상호작용을 통해 정책변동으로 귀결되는 과정을 설명해 보고자 한다.

본 논문은 역사적 제도주의의 제도변화 이론에 진화론적 관점을 접목하여 학교급식지원 정책 변동과정을 체계적으로 분석해 보고자 한다. 맥락(context)을 중시하는 역사적 제도주의 분석방법은 제도가 역사적 환경 속에 어떻게 변하는지 설명할 수 있는 주

요한 시각을 제공해 준다. 역사적 제도주의 시각의 정책연구는 비교정치경제적 시각으로 발전해 왔기 때문에 정치제도, 공식적 제도, 중범위 수준의 제도에 초점을 맞추는 경향이 있다(하연섭, 2011). 이러한 접근 방법은 국가간 비교연구나 지방정부간 정책의 이질성, 정치와 제도변화의 관계를 심도 있게 분석할 수 있는 단초를 제공해 준다. 그러나 역사적 제도주의는 역사적 환경인 맥락을 지나치게 강조한 나머지 미시영역인 행위자를 분석에서 제외하거나 지나치게 과소평가했다. 그 결과 행위자와 제도, 행위자와 역사적 환경의 영향관계를 분석에서 소홀히 했다. 이러한 한계를 극복하기 위해 본 연구에서 시도하는 진화론적 접근 방법의 접목은 제도변화와 행위자의 행위 패턴 변화를 설명할 수 있게 해준다. 공진화 논리를 통해 제도적 환경과 행위자, 행위자들 간의 상호작용에 따라 진화하는 정책 현상을 보다 깊이 있게 설명할 수 있는 이론적 시사점을 제공해 준다.

요컨대 거시 구조적 맥락과 정치적 맥락, 제도적 맥락을 포함한 역사적 환경을 분석하기 위해 역사적 제도주의 이론을, 역사적 환경 변화에 따른 행위자의 선호변화와 제도의 공진화 현상은 진화론적 시각으로 분석해 복지정책 확대 연구의 적실성을 높이고자 한다. 이러한 시도는 그동안 복지정책 연구에서 제도를 단순히 주어진 것으로 보거나 행위자의 선호에 따른 제도변화를 분석하는 제도변화의 이분법적인 시각에서 벗어나고자 하는 시도이다. 역사적 환경과 행위자, 행위자들 간의 상호작용에 따른 영향관계를 분석하고 정책변동으로 귀결되는 과정을 설명해 보고자 한다.

그렇다면 역사적 제도주의는 제도변화를 어떻게 설명하고 있는가? 제도변화를 설명할 때 발생하는 구체적 한계는 어디서 오는가? 역사적 제도주의 시각의 정책 변동연구는 크게 두 가지 관점으로 나누어 볼 수 있다(Grief and Laitin, 2004; 이종찬, 2014; 이재술·이민창, 2014; 하연섭, 2011; 하태수, 2001). 그 하나는 외부의 우발적 충격에 의한 급진적 변화이고 다른 하나는 제도내부의 균열과 모순, 갈등에 따른 점진적 변화이다. 좀 더 구체적으로 급진적 변화는 단절적이고 의도적인 외부적 요인에 따른 제도변화이다. 특정시점의 정치적, 경제적 혹은 새로운 이념 등에 의해 기존제도가 위기에 직면하여 붕괴되고 의도적으로 설계된 새로운 제도가 생겨나는 상황이다. 제도의 점진적 변화는 비의도적(non-intentional)인 내부요인에 의한 제도변화이다. 주로 제도의 수확체증(increasing returns)이나 부정적 환류(negative feedback), 순환적 전개(cyclical processes)를 통해 제도가 유지되면서 점진적으로 변한다(Arthur, 1989; Mahoney, 2000; Bennett et al., 2006). 후기 신제도주의 자들이 실증 분석한 결과 대부분의 제도 변화는 점진적이다. 때론 제도외부의 우발적 변화 압력에도 제도는 늘 안정적으로 유

지되어 왔다. North(1990)에 따르면 전쟁이나 공황 등의 외부적 충격에도 제도는 안정성을 유지한 채 점진적 변화 양상을 보인다. 제도를 독립적 존재 즉, 단일체(monolithic)로 인식할 때는 외부의 우발적 충격(Krasner, 1988)에도 불구하고 제도가 점진적으로 변하는 현상을 설명하기 어려웠다. 그러나 최근에 제도를 복합적(complexes) 존재로 인식한 뒤로 부터는 이러한 현상들을 비교적 설명력 있게 분석할 수 있게 되었다. 이처럼 역사적 제도주의자들은 제도변화를 설명하기 위한 모형을 개발하는데 성공한 것처럼 보인다. 이들은 주로 단절적이고 의도적인 제도변화를 설명하기 위해 경로의존(path dependency) 모형을 점진적이고 비의도적인 내부요인에 의한 제도변화를 설명하기 위해 경로진화(path evolution) 모형을 활용해 제도변화를 설명하고 있다.

경로의존 모형은 역사적 제도주의의 초기 제도변화 이론이다. 제도는 외부의 우발적 충격에 의해 급진적으로 변하고 다음 충격이 있기 까지 안정적으로 유지된다고 보는 것이다. 따라서 제도변화는 자주 일어나지 않으며 변화 또한 단절적일 것이라고 보는 시각이다. 그러나 경로의존 모형은 몇 가지 한계가 존재한다. 우선 방법론적인 한계이다. 우발적 외부의 충격을 연구자가 어떻게 분석하느냐에 따라 결과가 달라진다. 경로의존 모형에서 우발성(contingency)은 매우 중요하다. 바로 우발성의 요건을 갖춘 사건에 의해 경로가 시작된다고 보기 때문인데 이 경로의 시작점이 바로 선행 사건이 되는 것이다. 또한 제도변화에 영향력 있게 작동한 기제를 우발적 충격으로 놓고 분석하면 모든 제도는 경로의존으로 설명이 가능해진다. 경로의존의 개념을 ‘앞선 사건이 후행 사건에 영향을 미치게 된다’라고 지나치게 넓게 해석하는 오류를 범하게 되는 것이다. 경로의존으로 사례를 분석한 선행연구들은 이러한 한계를 잘 보여주고 있다. 김진수(2013)는 세종시정책의 변동과정에 대한 연구를 경로의존성 관점으로 분석했다. 분석결과 과거의 선택(노무현 정부)이 이후 선택(이명박 정부)을 제약한다고 보고 경로의존성으로 분석했다. 이러한 결론을 위해 경로의존에 영향을 미치는 많은 독립변수를 분석했음에도 불구하고도 정작 경로의 시작점인 노무현 정부 시기의 우발성에 대해서는 별다른 논의를 하지 않았다. 김은미(2012) 또한 우리나라의 주택정책 변동과정을 경로의존 모형을 통해 분석하면서 경로의 시작점에 대하여 별다른 논의를 하지 않았다. 이처럼 경로의존으로 제도변화를 실증 분석한 연구들이 최근에도 지속되지만 경로의 시작점 즉, 외부의 우발적 충격을 따로 분석한 연구는 찾아보기 힘들다. 다음으로 경로의존 모형은 제도변화가 빈번한 현실 사례를 분석하지 못하는 한계를 노정한다(김태은, 2009; 이재술·이민창, 2014; 하태수, 2010). 경로의존 모형은 제도 변화보다는 제도지속

을 설명하기 위해 고안되었기에 빈번한 제도 변화를 설명하지 못하는 것이다.

경로진화 모형은 경로의존 모형의 한계를 극복하기 위해 고안된 역사적 제도주의의 제도변화이론이다. 제도는 외부의 우발적 충격에 의해 변하기도 하지만 제도 내부의 균열과 모순에 의해서도 변한다고 보는 것이다. 제도 변화를 점진적이고 단절적으로 보는 기존의 관점과는 달리 점진적이고 작은 변화들이 누적되어 새로운 경로를 만들어 낼 수 있음에 주목했다(Thelen, 2004; Streeck & Thelen, 2005). 따라서 제도는 점진적 변화 양상을 거쳐 현재에 이르게 되었다는 결과론적 설명방식을 사용한다. 그러나 경로진화 모형 역시 방법론적인 한계를 노정하고 있다. 경로진화 모형은 주로 Hacker(2004), Mahoney & Thelen(2010)등에 의해서 연구되었는데 이들이 제시한 구체적인 경로진화의 형태가 상이하다. 설명력을 높이기 위해 사례에 적합한 분석틀을 제시함으로써 각기 다른 경로진화의 형태를 사용한 것이다. 이러한 연구자의 일치되지 못한 분석틀을 사용하는 사례는 국외뿐만 아니라 국내의 연구도 마찬가지다. 국내의 연구로는 남재걸(2012), 이재술·이민창(2014), 하태수(2010), 하연섭(2011), 채성준·박용성(2014)등의 연구에서 찾아볼 수 있는데 이들은 각기 다른 분석틀로 경로진화 양상을 분석하고 있다.

한편 경로진화 모형과 경로의존 모형은 제도변화를 설명하는데 공통적 한계를 노정하고 있다. 바로 기계론적, 결정론적인 방법론을 취하고 있다는 점이다(Ikenberry, 1988; Thelen & Steinmo, 1992). 개별 국가 간 제도적 맥락의 차이로 인해 정책의 상이성이 나타난다고 보기 때문에 역사적 환경에만 관심이 집중된다. 이러한 시각에 따르면 제도적 제약에 따른 제도변화는 설명이 가능하지만 제도적 가능성에 대해서는 설명할 수 없게 된다(Ikenberry, 1988). 경로의존이나 경로진화를 바탕으로 한 선행 연구의 공통점은 제도변화에 영향을 미치는 상정된 독립변수를 깊이 있고 체계적으로 분석할 수 있다는 장점에도 불구하고 다른 가능성에 대해서는 별다른 설명을 하고 있지 않다.

제도 결정론적 시각이라는 한계와 이들 모형이 가지고 있는 방법론적 한계를 극복하기 위해서 본 연구에서는 진화론적 사고를 접목해 보고자 한다. 우선 진화론적인 접근은 제도 결정론적인 한계를 극복할 수 있는 설명적 단초를 제공해 준다(성지은, 2005). 진화론적 접근방법은 환경에 대응하기 위한 행위자의 전략적 행동을 기반으로 하기 때문에 보다 적실성 있는 미시적 접근이 가능하다. 행위자를 분석에 포함 시킨다는 것은 제도결정론의 한계로 지적되어온 사회통제 가능성을 배제한다(최성락·박경래, 2008)는 뜻을 내포한다. 다음으로 진화론적 접근 방법의 접목은 제도변화 원인이 아닌 제도변

화 과정에 좀 더 관심이 집중되며 그 자체를 탐구할 수 있게 해준다. 제도변화의 진화론적 접근은 스미스(Adam Smith)의 ‘보이지 않는 손(invisible hand)’ 이나 하이에크(F. A Hayek)의 ‘자생적 질서(spontaneous order)’와 케를 같이 한다. 제도를 둘러싼 다양한 독립변수들에 가능성을 열어 둠으로서 역사적 제도주의가 설명할 수 없었던 많은 제도변화 사례를 분석할 수 있게 해준다.

빈곤의 보편적 현상에 따라 구호급식으로 시작된 학교급식지원 정책은 1973년 외국의 원조가 중단되면서 정부예산지원이 시작되었다. 1981년 학교급식법이 제정되면서 도서벽지 및 농어촌지역 초등학교 학생을 대상으로 정부가 식품비를 지원할 근거를 마련했다. 이후 1988년 저소득층 아동의 결식문제가 사회문제로 대두되자 정부는 초등학교 저소득층 학생을 중심으로 급식비 지원을 시작했다. 중앙정부의 예산 지원으로 시작된 저소득층 중심의 학교급식 지원은 1996년 지방정부 대응투자 방식으로 전환된다. 이후 2005년 학교급식지원 정책이 지방이양 사무로 전환되면서 관련 재원을 시·도 교육청이 확보하여 추진 중에 있다. 학교급식지원 정책은 선별적 복지정책의 일환으로 저소득층과 일부 농산어촌 지역을 대상으로 진행되어 왔다. 그러던 것이 2010년 지방선거를 기점으로 소득구분 없는 보편적 복지정책으로 전환이 시도되었다. 본 연구는 이러한 학교급식지원 정책 변동과정에 착안하여 복지정책이 확산되는 과정을 제도론적 관점에서 실증분석 하고자 한다.

복지정책 분야에서 제도론적 시각의 연구가 절대적으로 없기도 하지만 학교급식지원 정책 확산에 대한 체계적인 접근은 전무한 실정이다. 본 연구는 사회복지 분야에 절대적으로 부족한 정책변동 과정 연구를 시도해 봄으로서 사회복지정책의 형성, 유지, 확대과정에 대한 이해를 높이고자 한다. 이를 위해 역사적 제도주의의 제도변화 이론에 진화론적 접근방법의 시각을 접목하여 기존 제도변화 이론이 가지고 있는 한계를 극복하고 사례분석에 있어서 적실성을 높이고자 한다.

## 제2절 연구 범위 및 연구 방법

### 1. 연구 범위

본 연구의 이론적 범위는 역사적 제도주의의 제도변화 이론과 진화론이다. 제도변화 연구는 다양한 수준에서 이루어지고 있지만, 역사적 제도주의의 제도변화 이론과 진화론으로 연구 범위를 한정 한다는 것은 분석 대상과 방법을 한정한다는 것을 의미한다. 역사적 제도주의의 제도변화 이론은 주로 경로의존, 경로진화 이다. 역사적 제도주의에서는 외생적요인(exogenous factors)인 역사적 맥락의 제약에 따른 제도변화를 강조한다. 역사적 맥락은 제도적 환경(institutional setting)을 의미하는데 거시적 구조와 제도적 맥락으로 구성된다. 거시적 구조는 사회를 구성하고 있는 여러 구조를 의미하며 제도적 맥락은 정치적 이념을 포함한 제도의 복잡성으로 구성된다. 본 연구는 역사적 제도주의의 기본적 가정을 견지하고 있으므로 제도적 환경을 제도변화에 영향을 미치는 중요한 구성요소중 하나로 인식한다.

제도론적 관점에서 제도변화는 단순히 변하는 것을 인식하는 것에 그치지 않는다. Hayek(1967; 1973)는 제도를 ‘자생적 질서’로 보고 이를 사회구성원간의 암묵적, 명시적 합의를 포함한다고 보았다. North(1990) 또한 제도를 ‘게임의 룰’로 표현 하며 제도는 공식적, 비공식적 제도를 포함한다고 보았다. 이러한 인식은 제도를 그 사회의 구성원들 간의 균형으로 파악하며 제도변화는 새로운 균형으로의 전환을 의미한다. 제도변화 상황에서 사회구성원들은 적응하고 자신의 이익을 극대화 하는 과정에서 예기치 못한 갈등이 발생되기도 한다. 이러한 갈등을 해소하는 과정에서 제도변화가 시작되기도 한다. 제도 또는 정책에 영향을 받는 대상자 역시 제도변화를 촉진하는 중요한 독립변수가 되는 것이다. 그러나 역사적 제도주의자들은 그동안 구조와 행위의 영향관계는 인정하면서도 구체적으로 개인행위를 설명할 수 있는 미시적 분석틀을 갖추지 못하고 있다.

미시적 행위자를 분석하기 위한 구체적 분석틀을 갖추지 못한 역사적 제도주의 시각의 한계를 극복하기 위해 본 연구에서는 진화론적 분석방법을 접목하고자 한다. 진화론적 사고는 최근의 이론이 아니다. 사회과학 분야에서 오래전부터 받아들여지고 있었지만 이를 도입하여 현상을 설명하고자 하는 시도는 최근에야 활발해 졌다(최성락·박경래, 2008). 사회학 분야에서는 사회진화론, 경제학 분야에서는 경제진화론 등으로 대



표된다. 아직 국내의 사회복지 분야에서 진화론적 접근은 시도되지 않고 있으며 행정학 분야에서는 최근 논의가 비교적 활발한 상태이다. 사회복지 정책분야에서 진화론적 접근을 하기 위해서는 여타 다른 학문 분야에서 논의되고 있는 접근 방법을 탐색해 보고 정리한 뒤 사례분석에 적합한 방향으로 재구성하는 작업이 선행 되어야 할 것으로 보인다. 따라서 진화론적 접근 방법의 특징과 주요내용을 우선 정리하고 실증분석을 위한 분석틀을 도출해보고자 한다.

본 연구의 연구 대상은 학교급식지원 정책 변동 원인을 찾는 것이 아닌 어떤 과정을 거쳐 정책이 확대되고 확산되는지에 대한 정책변동 과정에 논의를 집중하고자 한다. 제도적 환경 변화와 이에 따른 행위자들의 전략적 선택과 갈등 속에서 어떤 정책변동으로 귀결되는지 설명하고자 한다. 따라서 본 연구에서 제도적 환경은 행위자들에게 기회와 제약을 제공함과 동시에 제도적 환경 변화는 적응을 위한 행위변화를 촉진한다고 본다.

본 연구의 시간적 범위는 정부혁신지방분권 위원회의 결정에 따라 급식지원 정책이 지방자치단체의 재원으로 시행되기 시작한 2005년부터이다. 학교급식비 지원정책은 1981년 학교급식법 제정을 기점으로 시작되었다. 1996년까지는 중앙정부 재원을 통해 지원했으며, 1996년부터 2004년까지는 개정된 학교급식법에 따라 중앙정부와 지방정부가 각각 50%씩 재원을 부담하여 저소득층 학생에 대한 급식비를 지원했다.

지방자치 제도는 지역주민의 참여를 통해 지방정부를 구성하고 지방의 사무를 처리하도록 하는 제도다. 독립된 지방정부는 중앙정부의 권위주의적 관치행정에서 벗어나 조례와 규칙을 통해 각 지역의 특성에 맞는 복지정책을 수립·추진할 수 있는 제도적 환경을 제공한다. 따라서 본 연구에서 주된 분석대상으로 삼고 있는 지방정부간 정책 확산 현상에 대한 분석을 위해 본격적으로 학교급식지원 정책이 지방이양 사업으로 전환된 이후 시기가 논의의 시작이 되는 것이다.

## 2. 연구 방법

본 연구는 학교급식지원 정책 변동 과정을 분석하기 위해 역사적 제도주의 분석방법에 진화론적 관점의 행위자 분석을 병행하고자 한다. 역사적 제도주의 시각이 구조 결정론적 시각을 벗어나지 못한다는 비판을 벗어나기 위해 구조와 행위의 상호작용 분석은 중요하다. 이를 통해 분석대상 지역의 각기 다른 학교급식지원 정책이 형성되고 유지되는 과정을 설명하고자 한다. 이를 위해 문헌연구를 중심으로 이론을 구성하고 사례연구 방법을 병행한다. 우선 역사적 제도주의의 주요 특징과 제도변화 이론들을 정리하여 각 이론의 특징과 한계를 확인할 것이다. 다음으로 진화론의 개념과 주요 쟁점을 정리하고 본 연구에서 활용할 개념을 도출해 볼 것이다. 마지막으로 역사적 제도주의의 제도변화이론의 한계를 극복하기 위해 진화론의 분석적 시각을 접목한 분석틀을 도출해내고 분석대상 사례를 실증 분석할 것이다.

사례연구를 위한 자료 수집은 인터넷 및 보도자료, 선행연구, 정책관련 행위자 면담을 활용할 것이다. 구체적인 상황을 분석하기 위해 이해관계자와의 전화면담, 전자우편, 직접면담, 정보공개청구제도 등을 활용할 계획이다. 사례분석과정에서 이해관계자 집단의 보도자료, 성명서, 토론회 자료, 선행연구 등도 활용하여 연구의 적실성을 높이고자 한다.

사례연구 방법으로는 서술적 분석(narrative analysis)을 사용하고자 한다. 서술적 분석방법은 정책변동 과정에 좀 더 관심을 집중시켜 분석대상 지역의 정책 차이가 생겨난 근본적인 원인을 찾아 줄 수 있을 것이란 기대이다. 따라서 본 연구에서는 분석대상 지역의 학교급식지원 정책이 시간의 흐름에 따라 어떻게 전개되는지 초점을 맞추고자 한다. 각 지방의 고유한 제도적 환경, 정책을 둘러싼 행위자들 간의 전략적 상호작용 패턴은 어떻게 변하는지, 제도적 환경과 행위자들 간의 상호작용 결과 어떤 정책변동으로 귀결되는지에 초점을 맞추고자 한다.

## 제2장 복지 정책 확산에 대한 제도론적 접근

### 제1절 정책 확산이론과 제도변화의 이론적 고찰

#### 1. 정책 확산에 관한 선행연구 검토

정책 확산(diffusion)은 어떤 새로운 정책을 시간의 흐름에 따라 공간적으로 각기 다른 지역에서 도입하는 현상을 일컫는다(Berry & Berry, 1990; Rogers, 2003). 정책을 최초로 도입한 지역의 혁신적인(innovative) 정책 아이디어를 수렴해 가는 과정으로 볼 수 있다. 여기서 혁신의 개념은 기존에 없는 새로운 정책 아이디어를 말하는 것은 아니다. 다른 지역이나 조직의 정책을 새로운 것으로 이해하고 도입할 때 이 정책을 혁신이라고 본다(Berry & Berry, 1990; Rogers, 2003; 김혜정·이승중, 2006). 따라서 복지 분야의 정책 확산은 인접 국가나 자치단체의 정책을 모방하면서 시작된다(Taira & Kilby, 1969; Collier & Messick, 1975). 지방정부 관점에서는 새로운 조례를 통해 다른 지역의 정책을 채택하는 것을 정책 확산으로 정의할 수 있다(남궁근, 1994). 정책 확산은 주로 경제적 환경과 정치적 여건이 비슷한 지역에서 발생할 가능성이 높지만 이것이 절대적 조건은 아니다(Steele, 2005; 배상석, 2010). 주로 산업화를 먼저 경험하고 선구적인 복지국가의 정책을 후발국가에서 모방하거나 실험적 정책을 성공한 나라에서 주변 국가로 확산되는 패턴이 자주 나타난다고 본다.

정책 확산에 대한 연구는 Walker(1969)를 시작으로 Berry & Berry (1990)에 의해 발전되었다. Walker는 정책 확산 요인을 내부적 요인과 외부적 요인으로 구분해서 이론적으로 분석했다. 여기서 내부적 요인은 정치·경제적 요인이고 외부적 요인으로 지리적 요인과 정책 네트워크를 말한다. 연구결과 정치적, 지역적, 인구학적, 전문가 연합 요인들이 정책 확산에 영향을 미치는 것으로 평가했다. Berry & Berry는 복권정책 확산요인을 분석했는데 Walker(1969)의 모형을 보다 발전시켜 내·외부 결정요인을 모두 분석할 수 있는 통합적 이론 모형을 제시했다. 분석에서 내부 결정 요인으로 제시한 요인은 정치·경제·사회적 요인이고 외부 결정 요인은 지역적 특성을 제시했다. 분석결과 지리적 요인에 의해 정책 확산이 이루어지고 있으며 선거 시기가 가까워질수록 정책 채택 가능성은 높아지고 선거 이후에는 정책 채택 가능성이 낮아지는 것으로 나타

났다.

국내의 연구는 남궁근(1994)을 시작으로 정책 확산에 대한 연구가 지속되어 왔다. 남궁근은 260개 기초자치 단체를 대상으로 판별분석과 회귀분석을 통해 행정정보공개 조례가 확산 채택되는 현상을 분석했다. 김만배·김성재(2004)는 무인과속단속 시스템의 도입 확산 현상을 사례연구 방법으로 분석했다. 배상석·임채홍·하현선(2007)은 영남지역의 광역 및 기초자치 단체를 대상으로 복식부기회계 제도 도입 확산 현상을 분석했고, 석호원(2010)·김대진(2011)은 경기도와 서울시를 중심으로 사건사 분석방법을 통해 지역축제 도입 확산 현상을 분석했다. 복지 정책 확산 현상을 분석한 연구로는 배상석(2010)의 연구를 시작으로 하민지·서인석·권기현(2011), 장석준·김두래(2012), 이정철·허만형(2012), 이석환(2013), 조일형·권기현·서인석(2014) 등의 연구가 있다. 이들은 주로 기초자치 단체를 중심으로 학교급식이나 출산장려금 정책이 확산되는 현상을 분석하고자 했다.

정책 확산 현상을 분석한 선행연구들은 모두 정책이 왜? 확산되는지 그 요인을 분석하는 것에 관심이 집중되어 있다. 이들 연구들은 분석대상 복지 정책이 도입되기 전 논의 과정에서 정책과 관련된 행위자들의 갈등과 이해가 정책 도입에 어떤 영향을 미치는지 아무런 설명도 제시하지 못하고 있다. 분석을 단순히 정책 도입 여부에 집중함으로써 분석 단위인 자치단체들의 정책내용이 달라지는 것은 분석에서 제외되었으며 왜 그러한 결과가 나타나는지에 대한 설명 또한 관심을 기울이지 않고 있다.

본 연구에서는 선행연구의 한계를 극복하기 위해 제도와 행위자, 역사적 환경과 제도, 역사적 환경과 행위자 이들 변수의 영향관계에 따라 정책변동으로 귀결되는 과정을 설명해 보고자 한다. 역사적 제도주의 시각에서 정책 확산은 역사와 맥락을 중시하기 때문에 맥락의 제약에 따라 새로운 정책은 제한적으로 수렴된다고 본다. 따라서 다른 지역이나 국가의 정책이 새로운 아이디어로 받아들여지고 수용되는 과정에서 이들 정책은 왜곡 되거나 구체적 정책내용이 달라질 수 있음을 강조한다. Blyth(1997)가 적절히 지적하듯 새로운 정책은 정책 아이디어가 제도에 독립적으로 영향을 주는 것이 아니라 각 국가들이 유지해온 역사적 맥락과 제도적 맥락의 틀 속에서 제한적으로 수용된다.

## 2. 제도에 관한 이론적 고찰

신제도주의는 행태주의 접근방법의 비판과 반성에서 출발 했다(Marck & Olsen, 1984, 1989; 하연섭, 2003; 남궁근, 1998; 정용덕 외, 1999). 행태주의 접근방법은 전통적 제도주의(Traditional Institutionalism, 이하 구제도주의)의 비판과 대안으로 제시된 접근 방법이다. 구제도주의의 대안으로 제시된 행태주의 접근방법의 한계를 극복하고자 다시 제도주의에 관심이 집중된 것이다.

구제도주의 하에서 연구 대상은 공식적 제도에 한정하는 사례가 주를 이루었다. 구제도주의는 1800년대 후반부터 1950년대까지 정치와 정부연구 분야에서 주류를 이루던 접근방법이다(남궁근, 2008). 이러한 접근방법의 특징은 다음과 같다. 첫째, 국가기관의 공식적 구조와 법체계를 주된 연구대상으로 한다. 둘째, 국가별로 상이한 특정 정치체계를 구체적으로 기술할 수는 있었지만 미시적 행위자와 제도의 관계를 규명하지는 못하였다. 셋째, 제도변화에 관하여는 관심을 두지 않았다. 넷째, 구조주의(structuralism)에 기반 하여 개인의 행태를 정치구조가 결정한다고 보았다(Peters, 2005). 이러한 특징에 기반 한 당시의 연구는 연구방법과 범위를 상당히 제약받게 된다. 구제도주의가 갖고 있는 방법론적 한계와 실증연구에 활용할 분석틀이 공유되지 못하자 대안으로 제시된 것이 행태주의 접근방법이다.

행태주의 접근방법의 특징은 사회현상을 자연과학과 동일하게 과학적 연구가 가능하다고 보고 방법론적 개체주의의 입장을 취한다. 또한 관찰 가능한 객관적 대상으로 사회현상을 보고 논리실증주의를 따른다. 그러나 국가 간 비교연구에 있어 서구를 중심으로 한 보편적 특성을 일반화하기 위한 관심과 노력을 집중한 결과 국가별·시기별 다양한 정책의 차이를 설명하지 못하는 한계를 노정한다(염재호, 1994). 후진국을 대상으로 한 연구에서 이들 저성장 국가들도 경제성장을 통해 서구식 경제·행정체제로 변화할 것이라는 전제에서 논의를 진행한 것이다. Thelen & Steinmo(1992)에 따르면 1970년대 석유위기 이후 산업국가 들이 각기 다른 정책대응을 하는 현상과 동일 정책에도 다른 효과가 나타나는 현상을 설명하는 것에 한계가 나타났다고 한다. 이러한 개별국가의 제도적 특성의 차이를 설명하기 위해 다시 제도주의가 주목받기 시작했다.

신제도주의는 구제도주의와 마찬가지로 제도가 중요하다는 견지에서 사회현상을 이해하려고 한다. 그러나 정책연구에 있어 다음과 같은 방법론적 차이점이 있다. 첫째, 구제도주의와 신제도주의의 가장 큰 차이는 제도를 독립변수이자 종속변수로 분석

(Peters, 1996)함으로써 제도와 행위의 상호관계를 설명하고자 한다(Norgaard, 1996)<sup>1)</sup>는 점이다. 제도변화에 따른 행위자의 선호와 전략적 행위가 어떻게 달라지는지를 분석하고 행위패턴은 어떻게 달라지는지에 초점이 맞춰진 것이다. 따라서 행위자의 행위 패턴에 따른 제도변화 연구가 가능해 졌고 이때 제도는 주어진 것이 아닌 분석대상이 된다. 둘째, 비공식적 제도를 제도의 범주에 포함시켜 분석함으로써 제도변화 연구에 있어 적실성을 높였다. 동일한 제도를 각기 다른 나라에서 수용한다 하더라도 효과가 개별 나라마다 달라지는 이유가 설명 가능해 진 것이다. 셋째, 구제도주의는 거시적 구조변수를 주로 분석에 활용하면서 거대이론 개발에 집중했지만 신제도주의는 중범위 수준의 제도적 요인을 통해 국가 간 정책의 다양성을 설명한다. 제도와 미시적 행위패턴의 상관관계를 분석하는 것이다. 넷째, 신제도주의는 국가 간 정책의 동질화 현상보다는 국가 간 정책의 다양성을 설명하는 것에 주된 관심이 있다. 이를 정리하면 다음 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 구제도주의와 신제도주의의 정책연구방법 구분

	구제도주의	신제도주의
제도 범주	공식적/법적 제도	공식적/비공식적 제도
분석 초점	특정 정치체제	행위와 제도의 상호관계
분석 수준	거시적/구조적 변수	중범위 수준의 제도적 요인
분석 대상	국가 간 정책의 동질화	국가 간 정책의 다양성

행태주의 접근방법의 거부와 반성에서 출발한 신제도주의는 다양한 연구 흐름이 존재한다. Thelen & Steinmo(1992)는 역사적 제도주의와 합리적 선택 제도주의로 구분하기도 하고 Hall & Taylor(1996), Immergut(1998) 등은 합리적 선택 제도주의, 사회학적 제도주의, 역사적 제도주의로 구분하기도 한다<sup>2)</sup>.

1) 신제도주의와 전통적 제도주의의 대별되는 특징은 제도와 행위와의 상관관계를 강조한다는 것에 있다. 이러한 특징은 여기서 머무르는 것이 아니라 제도변화 인식의 차이까지 나타난다. 신제도주의는 제도적 맥락과 개인들의 선호, 전략, 행위 그리고 상호작용 패턴이 달라지는 현상에 초점을 맞추고 있다(이성춘·이재술·이민창, 2014). 이에 대한 자세한 논의는 Peter, B. Guy. (1996). "Political Institutions, Old and new." in Robert E. Goodin and Hans-Dieter Kingemann (eds), *A New Handbook of political Science*. 205-20. Oxford University Press. Norgaard, Asbjorn Sonne. (1996). "Rediscovering Reasonable Rationality in Institutional Analysis." *European Journal of Political Research* 29: 31-57. 를 참조.

2) 일반적으로 신제도주의의 연구경향에 따른 구분은 Hall & Taylor(1996), Immergut(1998) 등의 분

합리적 선택 제도주의(rational choice institutionalism)는 조직경제학을 모학문으로 하고(이민창, 2001) 합리적 선택이론의 한계를 극복<sup>3)</sup>하기 위해 ‘제도’라는 개념을 도입하게 되면서 출발한다(하연섭, 2011). 이들은 주로 공공선택이론, 게임이론, 사회선택이론, 실증 정치경제학 등 다양하게 불리고 있다(하연섭, 2011).

사회학적 제도주의(sociological institutionalism)는 조직론을 바탕으로 합리적 선택이론을 비판하면서 출발한다. 주로 방법론적 전체주의를 따르고 있으며 제도를 ‘문화’로 인식하고 해석한다. 신제도주의 세 분과 중에 제도를 가장 폭넓게 정의하고 있는 것처럼 보이나 질적 측면에서 이들에게 제도는 사회구성원들이 당연하다고 받아들여지는 것만 ‘제도’로 인식한다.

역사적 제도주의(historical institutionalism)는 정치학을 모학문으로 행태주의 접근방법의 거대이론화에 대한 비판과 반성에서 출발했다. 따라서 초기 연구는 국가 간 정책의 상이성을 설명하는 것에 관심이 집중되었다. 이들은 각 국가의 고유한 역사적 맥락의 유산을 강조하며 행위자들의 전략과 권력관계가 제도적 맥락을 형성한다고 보았다.

### 1) 역사적 제도주의의 특징

역사적 제도주의는 제도가 외생적 요인(exogenous factors)의 제약에 따라 형성·유지·변화됨을 강조한다. 외생적 요인은 주로 역사적 맥락으로서 제도적 환경(institutional setting)을 의미한다(Immergut, 1998). 제도적 환경은 거시적 구조와 제도적 맥락으로 구분된다. 거시적 구조는 사회를 구성하고 있는 여러 구조를 총칭하는데 정치적 구조, 경제적 구조, 인구학적 구조 등이 대표적인 구성요소이다. 제도적 맥락은 정치적 이념이나 제도의 복잡성으로 구성된다. 분석대상 제도를 단일체가 아닌 다른 조직과 제도와 밀접한 관계가 있는 구성요소간의 합으로 인식한다(Amable, 2000). 때문에 ‘a’ 수준의 제도변화는 ‘b’ 수준의 제도변화를 촉진하기도 하고 ‘b’ 수준의 제도변화는 ‘a’ 수준의 제도에 제약받기도 한다. 이러한 제도적 환경은 맥락(context)인데 역사적 맥락은 상호작용과정을 거쳐 형성된 것이다. 따라서 제도를 단순히 주어진 것으로 보지 않고 제도는 독립변수이자 종속변수가 된다.

---

류에 따른다. 국내 연구자들의 구분도 이와 크게 다르지 않으므로 본 연구에서도 신제도주의의 학문적 흐름을 3가지로 분류하고자 한다.

- 3) 미국의회 의사결정과정 연구에서 발견된 이론적 한계이다. 기존 이론에 따르면 의사결정과정은 매우 복잡하고 급격하게 전환됨에 따라 불안정성을 보여야 함에도 불구하고 의사결정과정은 균형 상태에 도달하는 경우가 빈번하게 관찰된 것이다. 이러한 현상을 ‘제도’라는 개념을 도입해 설명하고자 했다. 행위자들의 상호작용 결과로 ‘제도’를 개념화하기 시작한 것이다(정용덕 외, 1999; 이민창, 2001; 하연섭, 2011).

역사적 제도주의가 외생적 요인만을 강조하지는 않는다. 최근 제도변화와 관련된 연구들을 보면 내생적 요인(endogenous factors)으로 행위자(agency)들을 분석에 포함시키는 현상이 뚜렷하다(Grief, 2006; Hall & Taylor, 1996; Immergut, 1998; Lowndes, 2002; 김윤권, 2004; 이성춘·이재술·이민창, 2014). 제도선택 과정에서 행위자들은 영향을 발휘 한다(Grief(2006). 정치적 결정과정에 따라 제도가 형성된다고 보고 공식적 제도에 초점을 맞추는 역사적 제도주의 시각에서는 행위자들의 권력관계 불균형성에 주목한다(Lowndes, 2002). 제도변화가 권력관계를 반영한 결과 점진적이라고 보는 것이다(North, 2005). North(2005)는 제도변화는 과거의 제도적 유산을 재구성하는 수준에서 이루어진다고 본다. 따라서 새로운 제도가 자신들의 이익을 저해할 것이라고 예상되면 현존 제도적 틀 안에서 제도변화를 반대한다고 한다. 결국 제도변화는 권력자원 배분 정도에 따라 달라지는 것이다.

국가와 사회의 거시적 제도 구조(institutional structure)는 개인과 집단을 제약하기도 하지만 이들의 선택에 의해 제도가 변한다고 본다(하연섭, 2011). T시점의 제도와 행위는 독립변수가 되고 T1시점의 제도는 종속변수가 되는 것이다. 제도는 이러한 과정이 반복되면서 변화·유지 된다고 보는 것이다. 역사적 제도주의에서는 제도를 구성하는 역사적 맥락(context)을 중시하기 때문에 행위는 제도적 환경에 따라 선택을 제약받지만 행위패턴 변화는 제도 변화를 촉진한다. 따라서 행위는 언제나 제도적 제약에 따라 이루어지며 제도는 역사적 산물로 인식한다. 이때 행위가 종속변수라면 제도는 독립변수가 되는 것이다. Skocpol(1984)는 역사적 제도주의 설명방식을 제도적 환경(institutional setting)과 행위의 변증법적(dialectic) 관계라고 정의했다.

역사적 제도주의 관점에서 정책은 단순히 독립변수나 종속변수가 아니다. 제도는 행위를 제약하기도 하지만 행위가 제도변화를 촉진하는 근본적인 요인이 될 수도 있다. 따라서 제도가 정치적 구조를 만들어 내지만 행위자들의 선호에 따라 전략을 형성하고 변화를 촉진하는 것 또한 제도가 된다. 맥락에 의해 행위자들의 선호가 형성된다고 보기 때문에 역사적 제도주의 시각에서는 선호의 형성과정 또한 분석 대상이 된다. 이러한 관점은 합리적 선택 제도주의와 대별되는 특징으로서 선호에 따라 행위자들이 추구하는 목적이 구체화된(Hall, 1986).

요컨대, 역사적 제도주의는 장기간에 걸쳐 형성된 역사적 환경이 특정 국가의 정책과 행위자들의 선호를 대변한다고 보고 있다. 제도변화에 대한 수렴적 경향보다는 다원적 경로를 인정(남궁근, 2012)하고 구조와 행위의 영향관계에 초점을 맞추고 있다. 그러나 역사적 제도주의자들은 구조와 행위의 영향관계는 인정 하면서도 구체적으로



개인행위를 설명할 미시적 분석들은 아직 갖추지 못하고 있다.

## 2) 제도의 개념

역사적 제도주의에서 제도는 연구자의 시각에 따라 다양하게 정의 되고 있다. Hall(1986, 1992)은 ‘개인 간의 관계를 구조화시킨 공식적 규칙(formal rules), 순응절차 (compliance procedures), 관행(practices)’이라고 정의하기도 하고, Ikenberry(1988)는 ‘안정성과 지속성을 지닌 가치와 규범의 유연한 체계’로 정의하기도 하고, Thelen & Steinmo(1992)는 제도를 ‘역사적 갈등의 전략적 선택의 산물’이라고 정의하기도 한다.

Hall(1986, 1992)은 제도를 거시, 중범위, 미시수준을 포함하여 포괄적으로 정의하고 있다. 거시적 수준으로 민주주의나 자본주의와 관련된 조직구조를 제도로 파악한다. 이를 바탕으로 선거제도, 헌법, 경제제도 등을 제도로 인식하고 이들 구조를 분석에 활용한다. 중범위 수준의 제도는 국가 및 사회의 조직구조로서 사회를 구성하고 있는 집단 간의 세력관계나 노동조직, 자본분포, 정당체제, 국가조직의 특성을 포함한다. 이를 바탕으로 국가 간 정책의 상이성이나 특징을 설명하는 변수로 활용된다. 마지막으로, 미시적 수준의 제도는 공공조직의 일상화된 관행이나 규칙, 절차 등을 의미한다. 미시 수준의 제도는 공식적·비공식적 범주를 포괄하는데 조직구조의 특성에 따른 비공식적 규칙을 포괄하기 때문이다(Hall, 1992).

Ikenberry(1988)역시 제도를 세 분류로 구분하여 정의하고 있다. 먼저 거시적 수준의 제도에 대한 정의는 국가와 사회의 구조화된 규범으로 정의한다. 중범위 수준의 제도는 국가를 구성하는 조직과 권력의 집중정도를 바탕으로 행정부와 입법부의 관계나 집권화 정도를 분석 대상으로 하고 있다. 미시적 수준의 제도는 공식적 제도로서 법적·규제적 규정을 바탕으로 조직의 법과 예산을 규정하는 공식적 제도를 분석대상으로 하고 있다. Ikenberry(1988)역시 Hall(1986, 1992)과 마찬가지로 제도에 대한 정의를 분석 수준에 따라 비공식적 제도를 포함하기도 한다.

Thelen & Steinmo(1992)는 행위자를 바탕으로 국가와 사회의 모든 권력관계를 구조화시키는 메커니즘을 제도의 범주에 포함시킨다. 따라서 제도는 행위자를 제약하고 행위자의 제도적 제약에 따른 갈등과 전략적 선택이 제도변화를 촉진한다고 본다. 제도와 행위자는 상호작용을 통해 역사적 맥락에 영향을 미친다고 보는 것이다. 이러한 관점은 제도가 독립변수이면서 종속변수가 될 수 있다는 것인데, 이를 위해 제도와 행위의 관계를 결정론적으로 분석하지 않는다.

이처럼 다양한 관점에서 제도를 정의 하지만 이들의 공통점을 통해 제도의 개념을 도출해 볼 수 있다. 이들의 공통점을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 역사적 제도주의에서 제도는 독립변수 이자 종속변수이다. 역사적 맥락과 구조와 행위의 상호작용을 강조하기 때문에 역사적 맥락의 앞선 제도는 독립변수가 되는 것이다. 이때 상정된 앞선 시기의 제도와 함께 역사적 배경에 대한 설명을 병행 한다.

둘째, 개인의 행위는 제도적 환경(institutional setting)인 맥락(context)을 통해 설명되어진다. 개인의 선호(행위)를 제약하는 제도를 설명하기 위해 역사적으로 형성된 맥락을 강조하는 것이다(Immergut, 1998). 여기서 맥락이란 오랜 시간 유지되어온 구조적, 공식적, 비공식적 제도나 환경을 뜻한다.

셋째, 역사적 제도주의에서 제도와 행위의 관계는 단방향적이지 않다. 제도가 행위를 단순히 제약하는 것에 그치지 않고 행위(선호)가 제도변화를 촉진하기도 한다. 따라서 역사적으로 형성된 여러 맥락들의 영향에 개인 행위가 제약 받기도 하지만 개인이나 집단의 선호에 따라 제도가 변하기도 하는 것이다.

이러한 제도에 관한 공통적인 견해를 주지(周知)하면서 국내 연구자들이 정의하고 있는 제도의 개념을 살펴보면 다음과 같다<sup>4)</sup>. 하태수(2001)는 제도를 ‘사람들이 적당하다고 받아들이는 지속적인 가치들과 규범들 그리고 그것을 구현하고 있는 구조들’로 정의한다. 그는 제도를 규칙과 규범 그리고 그것을 구체화한 안정적인 조직들을 포함한다고 하였다. 하연섭(2003, 2011)은 제도를 ‘장기간에 걸친 인간행동의 정형화된 패턴(a set of regularized patterns of human behavior)’으로 포괄적으로 정의한다. 이때 제도는 공식적·비공식적 제약을 포함해 개인과 집단의 의사결정에 영향을 미친다고 보았다. 김윤권(2004)은 ‘행위자에게 제약과 기회를 제공하는 장기간에 형성된 공식적·비공식적인 관계’라고 정의한다. 실증분석에 앞서 김윤권(2004)은 제도의 개념요소와 범주를 세가지형으로 분류하고 사례분석을 통해 범주를 기준으로 보는 제도와 관계적 측면의 제도, 이념의 역할을 내포하는 제도로 구별했다. 구현우(2010)는 제도를 Ikenberry와 Hall의 중간차원에 초점을 맞추어 ‘거시적인 권력구조와 연계된 국가의 제도적 구

4) 최근 국내에서 제도론적 시각의 실증분석이 꾸준히 늘어나고 있는 추세이다. 그러나 늘어나는 연구자의 관심과 분석에 도입하기 위한 이론적 시도가 지속되는 만큼 제도에 대한 정의가 매우 다양하게 제시되고 있는 것이 사실이다. 이하에서 제시된 연구자들의 제도에 관한 정의는 역사적 제도주의 기반의 연구 중 극히 일부를 소개하도록 한다. 일부만 소개하는 이유는 ‘역사적 제도주의’ 키워드로 ‘www.riss.kr, 2015년 8월 1일’ 검색한 결과 학위논문만 모두 3,118건이 검색되는 결과에 비롯한다. 이는 역사적 제도주의에 대한 관심과 실증분석이 지속적으로 늘어난다는 반증이기도 하다. 따라서 이들을 모두 소개할 수 있는 기술적 한계에 따라 본 연구자가 관심 있게 보는 선행연구자의 시각만 소개하도록 한다.

조와 사회조직의 특성과 연계된 사회의 제도적 구조, 그리고 이 둘을 연결하는 국가와 사회의 관계구조'라고 정의 했다.

국·내외 선행연구들의 제도에 관한 정의는 이처럼 다양하고 일부 공통된 견해를 유지하고 있다. 이를 표로 정리하면 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 역사적 제도주의 시각의 제도 개념

연구자	제도의 개념
Hall(1986, 1992)	구조화된 공식적·비공식적 규칙
Ikenberry(1988)	안정성과 지속성을 지닌 공식적·비공식적 체계
Thelen & Steinmo(1992)	행위를 제약하는 오래된 규칙
하태수(2001)	인간이 받아들인 규칙과 구조
하연섭(2004, 2011)	장기간 지속된 정형화된 행위패턴
김윤권(2004)	행위자들을 제약하고 허락하는 공식적·비공식적 규칙
구현우(2010)	국가, 사회조직, 행위자의 제도적 구조

출처: 선행연구들의 논점을 연구자가 재정리

이러한 국·내외 선행연구의 결과를 바탕으로 한 역사적 제도주의의 제도 개념의 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 제도는 장기간에 걸쳐 형성된 인간의 행위규칙이다. 역사적 맥락과 사회구조적 맥락, 제도적 맥락의 영향으로 오랜 시간에 걸쳐 형성되고 유지되어온 것이다. 따라서 제도는 안정성과 지속성의 특징을 가지고 있다.

둘째, 제도는 공식적·비공식적 범주를 포괄한다. 관습, 절차, 규칙, 법률 등 행위를 제약하고 허락하는 모든 규칙들을 제도로 본다. 이는 역사적 제도주의가 맥락을 강조하기 때문인데, 공식적 제도만 제도로 인식하지 않고 비공식적 제도까지 제도의 범주에 포함함으로써 역사와 맥락을 조망하기 위함이다.

셋째, 제도에 행위가 영향을 받지만 행위패턴 변화에 따라 제도가 변한다. 제도가 단순히 행위자의 행동을 제약하거나 허락하는 데서 그치지 않고 제도변화를 주도하는 것 또한 행위자 이다.

### 3) 제도의 유형

제도의 개념이 다양하듯이 제도의 유형 또한 여러 가지 기준으로 분류해 볼 수 있다. 주로 공식성의 기준과 제도형성의 기준, 제도가 지향하는 목표를 바탕으로 분류해 볼 수 있고(이민창, 2001) 지시형과 금지형의 구분(Kasper & Streit, 1998)도 가능하다. 먼저 공식성을 기준으로 한 제도의 유형으로는 공식적 제도와 비공식적 제도로 구분해 볼 수 있다. 제도형성의 기준으로 한 제도의 분류는 내적 제도와 외적 제도로 구분해 볼 수 있다. 마지막으로 제도가 지향하는 목표를 기준으로 한 분류는 결과 지향적인가 규칙 지향적인가를 기준으로 분류가 가능하다.

제도를 공식성의 기준으로 분류한 대표적인 학자는 North(1990)이다. 그는 제도를 공식적 제도와 비공식적 제도로 구분하고 있다. 우선 공식적 제도는 명문화된 규칙들을 말한다. 주로 법률 등과 같이 표준화되고 명문화된 규칙들이 대표적이다. 비공식적 규칙들은 표준화 되진 않았지만 사회구성원들이 당연한 것으로 여기고 기꺼이 따르는 행동규칙들을 말한다. 이것은 주로 문화, 관습, 도덕, 전통 등을 포괄한 매우 넓은 범주의 개념이다.

Kasper & Streit(1998)는 제도의 유형을 내적 제도와 외적 제도, 지시형과 금지형으로 구분했다. 우선 내적 제도와 외적 제도의 구분은 North(1990)의 공식적 제도와 비공식적 제도의 구분과 유사하다. 다만 제도를 준수하지 않고 위반했을 때 처벌의 주체가 누구에게서 오느냐에 따른 구분이다. 내적 제도는 비공식적 제도와 유사한 특징을 가지고 있다. 내적 제도는 역사적 과정에서 진화된 유연성의 이점을 갖는 제도를 말한다. 주로 새로운 상황에서는 일련의 실험과 재해석을 허락하는데 실행과 사회구성원의 수용에 따라 변화할 여지가 있다. 따라서 변화가 점진적이고 느리게 일어나는 경향이 있으며 일정부분은 예측이 가능하다. 내적 제도는 인간의 경험에서 비롯된 것이기에 공동체의 다수가 기존 규칙을 위반하고 다른 패턴에 따라 행동하면 변화에 적응하기 위해 제도 또한 변한다. 내적 제도의 특징은 제도의 일탈에 대한 처벌이 관련된 사회구성원의 조직화된 피드백으로 이루어진다. 내적 제도는 관습, 경험을 통하여 습득한 규범 등이다. 제도 일탈 행위에 대한 처벌은 주로 나쁜 평판, 거래 금지등 사회구성원들의 조직적인 방식으로 시행된다. 외적 제도는 규칙들을 계획하고 실행하기 위한 정치적 행위를 포함한다. 주로 권력을 가진 대리인(의회)들의 계획에 의해 실시된다는 점에서 내적 제도와 다르다. 따라서 제도 일탈에 대한 처벌 또한 공식적이고 권력의 힘을 통하여 이루어진다. 대부분의 정부는 외적 제도의 종류에 민법, 형법, 상법을 포

함하는데 주로 금지하는 규칙들로 구성되어 있다(Hayek, 1973).

금지형과 지시형의 구분은 다음과 같다. 금지형 제도는 주로 특정행동의 수준을 배제하는 형식을 취한다. 주로 ‘~ 하지 말아라’는 형태의 제도들이다. 예컨대 ‘스포츠 경기 규칙’, ‘10계명’, ‘히포크라테스 선서’, ‘형법’등에서 쉽게 찾아볼 수 있다. 이러한 금지형 규칙들은 주로 목적에 따라 무엇을 하라고 직접적인 명령을 하는 대신 자율적인 판단과 행동의 여지를 남겨두되 그것이 어느 수준에 이르지 못하도록<sup>5)</sup> 하고 있다. 지시형 제도는 주로 특정 결과를 얻기 위해 어떠한 조치를 취하도록 하는데 목적이 있다. 주로 ‘~ 해라’와 같은 방식의 직접적이고 즉각적인 행동을 요구한다. 예컨대 ‘선원법상의 승객 보호 규정’, ‘민법상의 부양의무’, ‘형법상의 특수 관계인 구조의무’등이 이에 해당 된다<sup>6)</sup>.

마지막으로 제도가 지향하는 목표가 무엇인가에 따른 구분도 가능하다. 최병선(2000), 이민창(2001)에 따르면 결과지향적(result-oriented)인 제도와 규칙지향적(rule-oriented)인 제도의 차이는 ‘어떤 상태를 지향하는가?’ 혹은 ‘어떤 과정을 바라는가?’로 대별될 수 있다. 구체적으로 결과 지향적인 제도는 특정부문의 계획이나 정책 등과 같이 사회가 바람직하다고 생각하는 결과를 만들어 내기 위한 제도이다. 주로 토지제도, 교육제도, 조세제도 등을 말한다(최병선, 2000). 규칙지향적인 제도는 결과지향적인 제도에 비해 다소 추상적이다. 일반적으로 거래관계에 있는 사람들의 상호작용을 좀 더 효율적으로 이끌기 위한 공식적 비공식적 규칙들을 망라한다.

5) 예컨대 도로교통법상의 속도제한.

6) 요컨대 두 가지 관점에서 대부분의 제도는 금지형이다. 우선 하이에크가 잘 지적하고 있는 지식의 문제이다. 인간이성의 한계와 구조적 무지(Hayek, 1988)의 문제는 하루에 수백, 수천번씩 발생하는 개인의 선택을 모두 망라할 수 없다. 따라서 제한된 특정 상황에만 지시형 규칙의 적용을 한정할 수밖에 없다. 두 번째 문제는 지시형 규칙이 많아질수록 우리의 자유는 제약받게 된다는 사실을 오랜 직·간접 경험을 통해 알 수 있었다. 반드시 따라야만 하는 지시형의 경우 다른 행동은 염두 해두지 않고 제시된 행위만을 하도록 제약함으로써 자유를 제약하게 된다.

### 3. 역사적 제도주의 제도변화 이론

역사적 제도주의에서는 제도변화를 어떻게 설명하고 있는가? 신제도주의의 모든 분파에서 공통적으로 나타나는 최근의 연구 경향은 제도변화를 어떻게 설명할 것인가에 초점이 맞춰져 있다. 역사적 제도주의 역시 제도변화를 설명하기 위해 다양한 방법이 시도되고 있다. 역사적 제도주의는 행태주의 접근방법이 보편적 정치현상을 강조하는 것에 대한 반발로 시작되었다. 때문에 국가 간 다양한 정책 흐름을 강조하기 위해 제도를 맥락으로 이해하고자 했다. 초기 역사적 제도주의 제도변화 연구들은 주로 제도적 맥락에 따라 제도가 존속되는 현상에 관심이 모아졌다. 국가 간 상이한 제도가 유지되는 이유를 해당 국가의 고유한 역사적 유산에서 찾고자 했던 것이다. 결국 일정한 경로에 이른 제도는 외부의 우발적 충격에는 급격하게 변하지만 제도는 근본적으로 자기강화기제를 통해 유지된다고 보았다. 역사적 제도주의자들은 제도변화가 아닌 지속성을 강조했다. 이러한 과정에서 핵심적인 개념으로 등장하게 된 것이 경로의존 모형이다.

그러나 현실세계에서 제도변화는 생각보다 빈번하게 이루어지고 있다. 이러한 현상을 경로의존 모형으로는 설명하지 못한다. 경로의존 개념에 의하면 제도가 외부의 충격에 의해 급격하게 변한다고 보기 때문에 변화는 빈번하지도 않고 단절적이다. 경로진화 모형은 이러한 경로의존 모형의 한계를 극복하기 위한 역사적 제도주의자들의 노력의 산물이다. 제도가 점진적이면서 빈번하게 변하는 사례를 분석하기 위해 다양한 제도변화의 유형을 제시하기에 이른다. 역사적 제도주의의 제도변화 이론은 현실세계의 보다 적실성 있는 사례 분석을 위해 끊임없이 변화를 시도해 왔다. 역사적 제도주의를 근간으로 학교급식지원 정책 변동과정을 분석하기 위해서는 제도변화를 어떻게 설명하고 있는지 이론적 탐구가 필요하다. 이론적 탐색작업을 통해 역사적 제도주의가 제도변화를 설명할 때 생길 수 있는 한계와 가능성을 확인해 볼 수 있을 것이다.

#### 1) 경로의존

##### (1) 경로의존의 개념

경로의존(path dependency)은 역사적 과정의 특정 제도변화 메커니즘을 설명하는 개념으로 제도의 안정성과 지속성을 설명하기 위해 고안된 제도변화 이론이다(North,

1990; Krasner, 1984 & 1988; 하연섭, 2002). Swell(1996)은 경로의존의 개념을 ‘앞선 사건이 지금에 영향을 미친다’, ‘역사가 중요하다’라고 광의의 개념을 제시했다. 반면 Mahoney(2000)는 협의의 개념으로 ‘우발적 사건에 따라 제도가 시작된 후 자기강화적 전개를 통해 지속되는 현상’으로 정의했다. Swell(1996)의 광의의 경로의존 개념을 실증 분석에 활용한다면 대부분의 제도변화는 경로의존으로 설명되어진다. 그러나 역사적 제도주의자들의 최근 논의들을 살펴보면 경로의존 모형을 확대 적용하는 것에 거리를 두며 대부분 협의의 개념을 따르고 있다. 따라서 본 연구에서도 최근의 흐름에 맞춰 Mahoney(2000)가 제시한 협의의 개념을 중심으로 경로의존의 개념을 파악하고자 한다. 협의의 경로의존 개념에서는 외부의 우발적 충격과 제도의 자기강화기제를 강조한다. 역사적 제도주의 초기 제도변화이론인 경로의존의 개념에 따르면 과거의 선택이 역사적 과정의 발전 경로를 따라 현재의 제도적 구조를 만들었다고 본다. 주로 역사적 전환점, 선행사건, 제도적 환경 등을 강조 하며 제도의 일반적 특징인 지속성에 초점을 맞춘다. 따라서 제도적 특성에 따라 제도변화는 자주 일어나지 않으며 우발적 외부의 충격이 있을 때만 단절적(punctuated)으로 변한다고 본다(Krasner, 1984).

경로의존 모형은 일단 경로가 시작된 후에는 자기강화적 전개(self-reinforcing sequence)나 반응적(reactive) 전개에 따라 경로가 유지된다고 보기 때문에 처음 경로를 형성하는 중대국면(critical junctures)을 강조한다(하태수, 2010; 이재술·이민창, 2014). 경로의존모형에서 중대국면을 강조하는 이유는 처음 경로의 시작점에서 선택 가능 했던 대안들이 여전히 선택 가능하더라도 일단 일정 경로에 진입하게 되면 초기로 되돌아가기 어렵기 때문이다. 역사적제도주의 자들은 이러한 현상을 주로 전환비용(switching cost)이나 잠금 효과(lock-in, 고착화)로 설명하고 있다. 전환비용은 기존에 유지되던 경로를 벗어나기 위해 감수해야 하는 비용을 뜻한다. 전환비용은 금전적으로 측정 가능할 수도 있지만 측정이 불가능한 경우도 있다(이종오 외, 2014). 경제학영역에서 전환비용은 생산자나 소비자가 기존에 사용하던 재화에 익숙해져서 다른 재화로 변경하기 위해서 소요되는 비용을 뜻한다. 여기에는 주로 탐색비용이나 집행비용, 학습비용을 포함한 거래비용<sup>7)</sup>(transaction cost)은 물론 측정이 불가능한 심리적 비용도 포

7) 제도를 인간이 고안해낸 게임의 법칙으로 정의한 North(1990)는 거래비용 문제를 Hayek의 인간이성의 한계에서 출발한다. 인간의 이성이 제한적이기 때문에 주류 경제학에서 가정하는 합리적 인간이 아닌 제한된 합리성(bounded rationality)을 바탕으로 한 인간형을 제시한다. 따라서 거래비용의 문제는 인간이성의 한계와 제한된 합리성을 바탕으로 발생한다고 할 수 있다. North에 따르면 합리성이 제한된 인간의 선택은 언제나 불확실하며 불확실한 상황에서는 거래비용이 증가한다고 본다. 결국 제도의 출현은 거래관계에서 생길 수 있는 불확실성을 어느 정도 완화해주는 역할을 하고 그 결과 거래비용이 감소하게 된다. 산업화 이전 농경사회에서는 정보의 비대칭 문제를 크게 인식하지

함된다.

잠금 효과는 행태적 속박(behavioral lock-in)이라고도 불리기도 하며(김민희, 2012) 주로 습관, 문화, 관행, 학습 등에 의해 비효율적인 상황을 벗어나지 못하는 현상을 말한다. 따라서 제도는 시간이 지날수록 자기강화 기제에 따라 의도적으로 변화를 어렵게 한다(김태은, 2011). David(1985)의 QWERTY(쿼티)키보드 사례는 전환비용이나 잠금 효과를 통한 경제학 영역의 전형적인 경로의존 사례이다.

경로의존관점에서 일정 경로로 제도가 진입하게 되면 비록 비효율이 존재 하더라도 유지하려는 속성을 보인다. 따라서 제도는 시간이 지날수록 수확체증(increasing returns)과 높은 전환비용(switching cost)을 바탕으로 변화가 어려워진다. 수확체증 논리는 일반적인 경로의존 개념에 따라 확대된다고 본다(하연섭, 2003). 수확체증의 논리에 따르면 초기 투입비용이 높은 반면, 이후 이것을 유기하기 위해 드는 비용은 점차 절감된다(Arthur, 1990). 따라서 수확체증은 한번 발생하면 선택된 경로를 유지할 수밖에 없게 된다(Arthur, 1994). 이러한 현상은 주로 예측불가능성 때문에 생기는데 어떤 대안이 초기 선택에서 이미 큰 효과를 확인했기 때문에 시간이 지남에 따라 비효율이 확인 되더라도 초기 다른 대안의 효과를 알 수 없기 때문에 돌이키려 하지 않는다. 이러한 논리는 기존 경제학 영역의 수확체감법칙의 반대 되는 개념으로 지식정보화 사회에서 수확체증 현상은 자주 확인되고 있다. 예컨대 이동통신시장의 망주파수 문제나 소프트웨어 산업, 디지털 콘텐츠 산업 등에서 확인할 수 있다. 이동통신 시장의 망주파수투자비용은 초기 투자비용은 높으나 이후에는 상대적으로 저렴한 유지비를 통해 이를 관리할 수 있게 된다. 소프트웨어 산업, 디지털 콘텐츠 산업의 경우도 마찬가지이다. 주로 초기 제작비용은 많이 소요되나 이를 배포, 판매하기 위해 소요되는 비용은 극히 미미하다 할 수 있을 것이다. 특히 제품의 표준화를 통한 공급자의 경우 시설투자 및 연구개발비에 따라 초기비용이 높을 것이나 이를 유지하면서 공급하는 시점에서 비용이 절감된다. 이러한 관점에서 소비자 역시 기존에 사용하던 제품을 지속적으로 사용함으로써 초기에 소모된 학습비용을 절감하는 효과를 누릴 수 있다. 따라서 제도 또한 일단 수확체증 현상이 발생하게 되면 높은 비용과 사회적 합의에 따른 갈등을 이유로 지속되려는 경향이 발생할 수 있다고 보는 시각이다.

요컨대 경로의존 모형은 제도가 외부의 우발적 충격이 있기까지는 안정성과 지속성

---

못했다. 그러나 산업혁명 이후 공업이 발달하고 생겨난 직업군은 세분화 되고 전문화되기에 이른다. 서비스 산업발달과 함께 폭발적으로 증가한 전문 직업군은 정보의 비대칭성 문제를 더욱 가속화 하고 'Moral Hazard'와 인간의 기회주의적 성향은 거래비용을 증가시키는 역할을 하게 된다.



을 유지한다고 보기 때문에 제도변화 보다는 제도지속을 설명하기 위한 이론이다.

## (2) 경로의존의 한계

경로의존(path dependency) 모형은 제도의 지속성과 안정성을 설명하기에 적합한 이론이기에 현실 사례에서 빈번한 제도변화를 설명하지 못하는 한계를 노정한다. 상대적으로 변화가 빈번하지도 급격하지도 않는 비공식적 제도 영역에서는 비교적 높은 설명력을 유지하고 있지만 공식적 제도 영역의 설명에서는 논리가 취약하다. 또한 제도변화를 위해 외생적 변수만을 강조 하고 있어 제도의 내생적 변화압력에 대한 설명이 어렵게 된다. 이를 극복하기 위해 일부 연구에서 미시영역인 행위자를 분석에 포함한 새로운 모형을 제시<sup>8)</sup>하고 있지만 경로의존이 가지고 있는 태생적 한계를 극복하기엔 역부족으로 보인다. 역사적 제도주의에서 강조하는 구조적 맥락의 강조에서 비롯된 결정론적(deterministic) 한계를 벗어날 수 없다. 그렇다고 구조적 맥락을 분석에서 제외하고 행위자를 중심으로 분석할 경우 행위자가 애초에 의도하지 않았던 우연한 결과를 설명할 수 없어진다(하연섭, 2011).

경로의존 모형의 두 번째 한계는 분석되어야 할 초기 경로상황 즉, 유발성을 갖춘 외부의 충격을 단순히 주어진 것으로 보고 분석에서 배제한다는 것에서 출발한다. 역사적 과정과 맥락을 통해 경로가 지속된다고 보는 경로의존 모형의 특징은 제도가 생성, 변화할 수 있는 정책의 창이 열리는 중대국면을 강조하는데 있다. 그러나 실증분석에서는 중대국면에 대해 관심을 두지 않고 변화는 그저 주어진 것으로 간주하고 제도가 지속되는 현상에만 분석이 집중된다. 하태수(2010)가 적절히 지적하듯 대부분의 경로의존을 중심으로 사례를 분석한 연구들이 사례를 모형에 꿰어 맞추는 듯하다. 경로의존에 대한 이론적 논의는 Mahoney(2000)가 제시한 협의의 개념을 중심으로 진행되고 있으나 정작 실증 분석에서는 Swell(1996)이 제시한 광의의 개념을 따르고 있는 것이다. 이처럼 이론과 실증분석 사이에서 발생하는 방법론적 괴리를 경로의존 모형은 유지한 채 실증분석에서 설명력이 떨어진다는 비판을 받고 있다(김태은, 2009; 하태수, 2010).

마지막으로 경로의존 모형의 가장 큰 한계는 제도결정론(institutional determinism)적인 시각을 벗어나지 못하는데 있다. Ikenberry(1988)와 Thelen & Steinmo(1992)가 지적하듯이 경로의존 모형은 정책이 지속되는 현상에 대한 설명에는 성공 했다. 그러

8) 이에 대한 자세한 논의는 김운권(2004) “중국 공무원 변화와 그 요인에 관한 연구: 역사적 제도주의 시각의 적용을 중심으로”, 서울대학교 박사학위 논문 참조.

나 제도적 제약을 지나치게 강조한 나머지 정책 결과는 오로지 제도적 제약의 인과성 때문이라고 주장하게 되는 오류를 범하게 되는 것이다. 제도적 맥락에 따라 행위자의 선호나 선택은 영향을 받고, 권력관계 또한 제도적 맥락에 제약되어 형성되고, 이것들의 영향으로 국가 간 상이한 정책 결과를 낳게 된다고 주장하는 것이다(하연섭, 2011). 이렇게 되면 실증분석에서 제도는 정책결정에 영향을 주는 유일한 변수가 되고 제도적 제약은 제도결정론으로 변질되는 오류가 발생한다(Thelen & Steinmo, 1992). 이러한 제도결정론적인 오류는 경로의존을 바탕으로 분석하는 대부분의 연구에서 찾아볼 수 있다. 종속변수에 영향을 주는 독립변수 상정에 있어 제도적 제약요인을 강조한 나머지 제도의 영향에서 벗어난 변수는 상정하지 않는다. 이렇게 되면 분석되어야 할 제도가 문제가 되어 이른바 ‘제도가 문제다’라는 결론에 이르게 되는 것이다.

## 2) 경로진화

### (1) 경로진화의 개념

현실세계에서 대부분의 제도변화는 단절적이거나 혁명적이지 않고(하연섭, 2011) 점진적이고 완만하다. 이러한 변화는 내부적 요인에 의한 제도변화로 점진적이고 연결된 비의도적 변화들이다. 기존 제도에서 벗어나기 위한 구성원들의 지속적인 시도 끝에 자기약화(self undermining) 기제가 작동해 변화가 점진적으로 시작 된다(이종찬, 2014). 행위자들의 전략적 행위와 갈등 그리고 제도의 균열이나 모순에 따라 제도는 점진적으로 변한다(이성춘 외, 2014). 이러한 변화들이 누적 되면 제도는 초기 경로의 시작과는 다른 변혁적인 결과(transformative result)를 가져오게 되는데(Streek & Thelen, 2005) 점진적 변화과정에 있는 제도는 예측이 불가능 하며 자세히 들여다보기 전에는 제도변화를 확인하기도 어렵다. 이러한 점진적이고 완만한 제도변화를 경로의존 모형은 설명하지 못한다.

경로의존 모형의 한계를 극복하고 현실 사례에서 빈번한 제도변화를 설명하기 위해 Thelen(2003; 2004), Hacker(2004), Boas(2007) 등을 중심으로 경로진화 모형을 제시하기에 이른다. 이들은 주로 제도 안정성과 변화가 뒤섞여 있는 현실사례를 경로의존 모형이 설명할 수 없는 한계를 노정한다고 비판하고 기존의 수확체증이나 잠금, 전환비용 같은 개념을 분석에서 배제한다(이재술·이민창, 2014). 점진적이고 연속적인 제도변화를 설명하기 위해 표류(drift), 가겹(layering), 전환(conversion), 수정(revision) 또는

전치(displacement)등의 개념을 활용하여 제도변화를 설명한다. 경로진화(path evolution) 모형은 제도가 기존의 경로를 유지한 채 점진적 변화가 누적된 결과 새로운 경로를 초래한다는 결과론적 설명 방식이다(이재술·이민창, 2014). Thelen(2010), Hacker(2004), Boas(2007) 등이 제시한 경로진화의 구체적 유형과 특징은 다음과 같다.

표류(drift)는 제도가 원래 의도했던 기능을 하지 못하거나(Hacker, 2004) 환경변화에 따라 영향력을 발휘하지 못하는 상황이다(Mahoney & Thelen, 2010). 상대적으로 제도를 둘러싼 환경의 변화 속도가 빨라 제도가 환경에 적응하지 못한 상황으로 해석된다. 이러한 표류는 종종 현실 사례에서 확인해 볼 수 있는데 주로 공식적 제도의 영역에서 사문화(死文化)된 법령이나 규칙이 대표적인 예이다<sup>9)</sup>. 사회구성원이 해당 법령이나 규칙을 대부분 따르지 않아 구속력이 약화된 경우에 발생한다. 군사정부 시기 무분별하게 도입된 사회복지정책이 제 기능을 하지 못하고 사문화된 사례는 사회복지영역에서 나타나는 전형적인 표류에 해당한다(이재술·이민창 2014).

가겹(layering)은 기존의 제도를 그대로 존치 시키고 새로운 기능을 추가하면서 제도가 변하는 단계이다(Hacker, 2004; Streek & Thelen, 2005; Mahoney & Thelen, 2010). 가겹은 주로 작은 구성요소들을 추가하면서 제도가 점진적으로 변하는 현상이다. 주로 행위자들의 전략적 행동에 따라 제도가 적응해 공식적 개혁 없이 발생한다(Hacker, 2004). 그러나 이런 작은 변화들이 누적되면 제도가 새로운 경로로 향하게 하는 단초를 제공한다. Schickler(2001)는 가겹화 현상은 제도가 정치·제도적으로 새롭게 기능을 추가할 것을 허락할 때 가능하다고 보았다. 따라서 가겹은 기존의 제도를 정교화 하거나 보완하기 위해 발생한다(하연섭, 2011). 공공부조인 국민기초생활보장법상 대상자 확대 추이를 통해 사회복지영역의 가겹화 현상을 확인할 수 있다. 국민기초생활보장법의 최근 개정(2014년 12. 30 개정, 시행 2015. 7. 1) 사례를 보면 주거급여 지원대상이 확대되었음을 확인할 수 있다. 개정된 국민기초생활보장법에 따르면 기존 중위소득의 범위를 33%에서 43%로 확대 했다. 이는 4인가구 기준 월 131만원이던 소득기준이 173만원 까지 확대되었음을 의미한다. 이에 따라 주택개량의 경우 경보수는 350만원, 중보수는 650만원, 대보수는 950만원이 지급된다. 이외에도 임차가구 지원, 자가 주택

9) 예컨대 구형법상 혼인빙자 간음죄(형법 제304조), 간통죄(형법 제241조) 등의 법령이 이에 해당될 수도 있다. 이들 법조항은 2009년과 2015년 차례로 헌법재판소의 위헌 판결로 인하여 폐지되었다. 명시적 폐지 사유는 국민의 기본권 침해와 성적 자기결정권의 존중이라고 했다. 그러나 실상은 세계적인 추세에 비추어 보아도 도덕적 판단영역을 형법적으로 지나치게 처벌한다는 문제에서 비롯된다고 할 수 있다. 더욱이 간통죄의 경우를 보면 간통자의 상대(피간통자)에 대한 피해가 없는 점에 비추어 과잉처벌 논란도 있었다.

자의 경우 편의시설 확충에 따른 보수비 등을 지급하도록 했다. 일제 강점기 조선구호령(1944년)을 시작으로 군사정부 시기 생활보호법(1961년), 문민정부 이후 국민기초생활보장법(2000)을 거치면서 지속적으로 새로운 기능들이 추가되면서 유지되는 현상은 복지정책 분야의 전형적인 가겹의 예이다.

전환(conversion)은 정치적 과정을 통해 기존의 제도가 새로운 기능과 역할을 하도록 변하는 것을 의미한다(Thelen, 2003). 전환은 구조적 맥락에서 발생된 사회문제나 권력균형의 변화 상황에서 자주 확인된다(이재술·이민창, 2014). Hacker(2004)는 제도가 새로운 목표를 위하거나 사회구조적 변화를 반영하기 위해 변하는 상황에서 제도의 전환이 발생 한다고 보았다. 주로 제도를 둘러싼 환경이 변하거나 행위자의 행위 패턴 변화에 따라 제도가 변하는 상황이다.

수정(revision) 또는 전치(displacement)<sup>10)</sup>는 기존제도가 완전히 소멸되고 새로운 목적을 가진 제도로 대체 되는 것을 의미한다(Hacker, 2004; Mahoney & Thelen 2010). 대부분의 제도 변화에서는 가겹, 표류, 전환의 형태를 보이지 수정 또는 전치 현상을 확인하기는 어렵다(Hacker, 2004). 이것은 제도가 역사적 맥락을 통해 점진적 변화를 통해 유지 되고 있기 때문이다. 전쟁이나 혁명, 경제 대공황의 상황에서도 기존의 제도는 점진적인 변화 양상을 보인다는 North(1990)의 주장을 통해서도 확인할 수 있다. 따라서 수정(또는 전치) 현상은 사회구조의 안정성이 크게 훼손되지 않는 이상 확인하기 어려운 상황이다. 이상의 논의를 정리 하면 <표 2-3>과 같다.

<표 2-3> 경로진화의 세부적 개념

구분	개념
가겹 (layering)	기존 제도에 새로운 기능을 추가
수정 (revision) 또는 전치(displacement)	기존 제도가 소멸되고 새로운 제도로 대체
전환 (conversion)	기존 제도에 새로운 역할과 기능을 부여
표류 (drift)	제도가 영향력을 발휘하지 못함

10) Mahoney & Thelen(2010)은 displacement로 Hacker(2004)는 revision으로 각기 달리 표현하고 있으나 개념적 정의는 큰 차이가 없다. 다만 Mahoney & Thelen(2010)이 displacement라고 표기한 이유는 Streek & Thelen(2005)에서 제시한 replacement와 구분하기 위한 것인데 이 둘의 차이는 급격한 변화를 통해 제도가 불연속적으로 변화하는지 혹은 점진적 변화를 통해 제도가 불연속적으로 변하는지 차이에 있다. 국내 연구 또한 연구자마다 표현을 달리하고 있다. 김태은(2008), 남재걸(2012)은 전치, 하연섭(2011)는 대체, 하태수(2011), 이성춘 외(2014)는 수정으로 표현하고 있다.

출처: 이재술·이민창(2014) 수정·보완.

## (2) 경로진화의 한계

선행연구(이재술·이민창, 2014; 이성춘 외, 2014)에 따르면 경로진화로 점진적 제도변화를 분석하는 연구자들마다 각기 상이한 이론적 분석틀을 공유하는(이재술·이민창, 2014) 방법론적 한계를 노정하고 있다. 먼저 Hacker(2004)의 경로진화 모형을 보면 <표 2-4>와 같다<sup>11)</sup>.

<표 2-4> Hacker(2004)의 경로진화 분석틀

		Barriers to Internal Policy Conversion	
		High (Low levels of policy discretion, strong policy support coalitions)	Low (High levels of discretion, weak support coalitions)
Barriers to Authoritative Policy Change	High (Many veto players)	Drift	Conversion
	Low (Few veto players)	Layering	Revision

출처: Hacker, 2004: 248.

Hacker(2004)는 미국의 복지정책 변동과정을 분석하면서 <표 2-4>와 같이 경로변화

11) 앞으로 제시될 Hacker(2004), Mahoney & Thelen(2010)의 경로진화의 세부적 분석틀은 번역 없이 원문을 그대로 제시할 것이다. 국내의 연구자들이 이들의 분석틀을 사용하면서 각기 다른 용어로 번역되는 이유도 있지만 Hacker(2004)와 Mahoney & Thelen(2010)이 사용하는 용어의 근본적인 차이를 제시하고자 함이다. 국내의 연구자들의 상이한 용어나 분석틀은 하태수(2010) '경로 변화의 양태: 경로의존, 경로진화, 경로창조', 「한국행정학회 동계학술대회 발표집」, 1-16. 하연섭(2011) 「제도분석: 이론과 쟁점」 서울: 다산출판사. 남재걸(2012) '지방행정체제 개편의 경로진화 연구: 역사적 제도주의 관점에서 우리나라 시 설치 정책을 중심으로' 「지방행정연구」, 26(2): 55-88. 채성준·박용성(2014) '대검찰청 중앙수사부 개편의 경로진화 연구: 역사적 제도주의의 경로의존 모형과 경로진화 모형을 중심으로' 「한국행정연구」, 23(2): 85-111. 이재술·이민창(2014) '경로의존인가 경로진화인가?: 소득보장정책 변동과정의 사례분석' 「한국행정논집」 26(2): 265-292. 이성춘·이재술·이민창(2014) '중국 의료위생정책 변동과정 분석: 경로진화 유형분류와 행위자의 전략적 행동을 중심으로' 「지방정부연구」 18(3): 205-229. 참조.

에 대한 외부의 장벽과 경로변화에 대한 내부적 장벽의 기준을 교차시켜 경로진화의 구체적 분석틀을 제시했다. 경로변화에 대한 내부적 장벽은 거부권자가 많고 적음으로 세분화 했고, 경로변화에 대한 내부적 장벽은 경로운영자의 재량이 많고 적음으로 세분화 했다. Hacker는 경로변화에 대한 외부의 장벽인 거부권자가 많고 경로변화에 대한 내부적 장벽의 경로운영자 재량이 적은 경우 표류(drift)가 나타난다고 보았다. 가점(layering)은 경로운영자의 재량이 작지만 경로변화에 대한 외부적 장벽인 거부권자 역시 적을 경우 나타난다고 보았다. 또한 경로운영자의 재량이 큰 경우 거부권자가 많으면 전환(conversion), 거부권자가 적으면 수정(revision)의 세부적 경로진화 양상이 나타난다고 보았다.

반면 Mahoney & Thelen(2010)은 정치적 맥락과 제도적 차원의 특징인 운영자의 재량을 교차 시켜 경로진화 패턴을 제시했다. 이들의 분석틀은 Streeck & Thelen(2005)에서 제시한 점진적 제도변화 모형을 수정·보완한 것인데 Hacker(2004)가 제시한 경로진화의 세부 개념은 일치하지만 경로진화 현상이 나타나는 유형분류에 있어서는 차이를 보인다. 이들이 제시한 분석틀은 다음 <표 2-5>과 같다.

<표 2-5> Mahoney & Thelen(2010)의 경로진화 분석틀

		Characteristics of the Targeted Institution	
		Low level of Discretion in Interpretation/ Enforcement	High level of discretion in Interpretation/ Enforcement
Characteristics of the Political Context	Strong Veto Possibilities	Layering	Drift
	Weak Veto Possibilities	Displacement	Conversion

출처: Mahoney & Thelen, 2010: 19.

<표 2-4>와 <표 2-5>를 통해 알 수 있듯이 이들의 경로진화 유형 분류를 위한 구

체적 분석들은 상이하다(이재술·이민창, 2014). 정치적 맥락을 중심으로 이것을 경로변화에 대한 외부적 요인으로 보고 제도운영자를 내부적 요인으로 분석한 것은 일치한다. 그러나 구체적 경로진화가 나타나는 각 유형은 상이하다. 먼저 가점화 현상의 경우 Hacker(2004)는 경로운영자의 재량이 적고 거부권자 또한 적은 경우에 나타난다고 보았지만, Mahoney & Thelen(2010)은 경로운영자의 재량이 적고 정치적 맥락인 거부가능성이 많은 경우 가점화가 나타난다고 보았다. 이처럼 이들이 제시한 4가지 유형이 나타나는 구체적 상황은 모두 다르다. 경로진화 유형을 분류하기 위한 연구에서 국내의 연구자들 또한 누구의 분석적 시각을 공유하느냐에 따라 실증분석에 앞서 제시된 분석틀이 상이하다. 따라서 이러한 방법론적인 한계를 극복하기 위해 일부 연구들은 이들이 제시한 구체적 경로진화의 세부 개념만 사용할 뿐 분석틀을 별도로 제시하지 않는 경우도 발생한다.

한편 경로진화 모형은 경로의존 모형에서 지적인 바와 같이 제도 결정론적인 시각을 벗어나지 못하고 있다. 선행연구들의 제시된 분석틀을 통해 알 수 있듯이 정치적 맥락을 지나치게 강조하고 있다. 역사적 제도주의가 정치학을 모학문으로 하고 있는 태생적 한계에 기인 하지만 제도를 정치적 산물로 인식하고 정치적 구조는 제도적 제약으로 이어진다는 논리는 제도 결정론적 시각으로 귀결된다. 결국 정치적 결단의 산물로 정책을 인식하면 정책 대상자의 전략적 행위의 상호작용 결과 어떤 정책으로 귀결되는지 설명하지 못하는 한계를 노정하게 된다.

보다 근본적인 문제로 제도변화를 명시적으로 ‘진화’로 표현 하고 있지만 이것과 관련한 메커니즘이 제시되지 않고 있다. 때문에 변한 것을 모두 진화로 표현하는 우(愚)를 범하는 것이다. 최근의 역사적 제도주의 연구들은 행위자를 분석에 포함하는 통합적 모형이 주를 이루고 있다. 제도적 맥락에 따라 행위를 제약 받는 상황에서 제도변화를 보다 적실성 있게 설명하기 위한 전략으로 평가된다. 그러나 행위자에 대한 기본적인 가정이나 이론적 논의가 없다. 때문에 행위자는 제도변화 과정이라는 큰 틀에서 기계적으로 대응하는 수준으로 기술할 수밖에 없다. 역사적 제도주의에서 행위자는 제도적 제약에 따라 행위를 제약 받기도 하지만, 제도적 가능성에 따라 전략적 행위가 가능한 보다 능동적 분석변수로 인식 전환이 필요할 것이다.

## 4. 소결

역사적 제도주의자들은 제도변화를 설명하기 위해 끊임없이 노력해 왔다. 그 결과 제도의 지속성과 안정성을 설명하기 위해 경로의존 모형을, 제도의 점진적 변화과정을 설명하기 위해 경로진화 모형을 고안해냈다. 초기 제도변화 이론에서 제도는 늘 안정성과 지속성을 바탕으로 제도의외부의 우발적 충격이 있기 전까지는 유지된다고 보았다. 그러나 현실 세계에서 제도변화가 빈번하고 변화 또한 점진적인 사례가 많다는 것을 확인한 후 새로운 이론 모형을 만들고자 노력해 왔다. 경로진화 모형은 이러한 역사적 제도주의자들의 노력의 산물이다. 역사적 제도주의자들은 그동안의 경험을 바탕으로 점진적인 변화 과정이 누적되어 기존 경로와는 전혀 다른 경로에 진입해 있는 제도의 존재를 인식한 것이다. North(1990)가 적절하게 지적하듯이 제도의 안정성은 제도가 변한다고 해서 부정되는 것이 아니다. 관습이나 행위패턴, 개인 간의 제약, 성문법 등을 바탕으로 행위자들은 이용 가능한 선택 집합을 끊임없이 변화시켜 왔다. 따라서 제도는 그 특성상 느리고 변화 또한 완만하기에 제도변화를 인지하기 위해서는 역사학자 처럼 한걸음 물러나 조망할 수 있는 자세를 가져야 한다(이재술·이민창, 2014). 그러나 역사적 제도주의자들의 제도변화 이론은 North(1990)의 지적을 적절히 반영하고 있지 못하다. 지금껏 논의된 역사적 제도주의의 제도변화 이론의 한계를 정리 하면 다음과 같다.

첫째, 제도변화를 진화로 인식하면서 진화의 메커니즘에 관한 고민이 부족하다. 진화론에서 주장하는 진화 메커니즘에 대한 규명이 선행되지 않는다면 제도 진화에 대한 적실성 있는 연구가 불가능하다. 방법론적으로 진화론이 통일된 접근 방법을 갖진 못하지만 취사선택 과정을 통해 이론을 정교화 하는 작업이 필요할 것이다. 역사적 제도주의 시각에서 제도변화를 진화로 인식하기 위해서는 진화에 대한 진지한 고민이 필요하다.

둘째, 제도와 행위에 대한 설명의 한계가 존재한다. 역사적 제도주의자들은 제도가 행위를 반드시 결정하는 것은 아니라고 한다. 개인의 행위가 제도의 제약을 받기는 하지만 결코 결정짓는 것은 아니라고 본다. 그러나 개인의 행위가 제약을 받는다고는 하지만 어느 만큼의 제약이 있는지 개인의 행위제약은 어디서 오는지 명확하게 설명하지 못한다(Hall & Taylor, 1996). 실제 대부분의 역사적 제도주의를 바탕으로 하는 연구에서 미시영역인 행위자를 분석에서 제외하는 경향이 뚜렷하다. 이러한 연구경향은 역사



적 제도주의자들이 분석에서 거시적 영역인 ‘역사와 맥락’을 강조 하는 데서 비롯된다. 그렇기 때문에 상대적으로 미시 영역의 행위자를 분석할 수 있는 분석틀 개발에 소홀했었다. 역사적 제도주의 제도변화 이론은 미시적 기초인 행위를 설명하는데 한계를 노정하고 있는 것이다.

셋째, 제도 결정론적인 시각을 벗어나지 못하고 있다. Ikenberry(1988)가 적절히 지적하고 있듯이 구조적 맥락에 관심이 집중되어 제약에 따른 ‘할 수 없는’ 것은 설명이 가능하지만 ‘할 수 있는’ 것은 설명하지 못한다. 바로 제도결정론(institutional determinism)적인 오류가 생겨난 것이다(Thelen & Steinmo, 1992). Thelen & Steinmo(1992)는 역사적 제도주의 제도변화 시각이 국가 간 정책의 상이성에 대해서는 높은 설명력을 가지고 있지만 이러한 현상을 개별 국가의 제도적 맥락에 의한 결과라고 인식하는데 문제가 있다고 보았다. 이러한 기계론적이고 결정론적인 시각의 한계는 실증분석에 있어 상정된 독립변수에 대한 이해를 증진할 수는 있겠지만 제도변화에 영향을 미치는 다른 변수들의 가능성은 배제한다. 제도변화에 대한 폭넓은 이해와 변화과정의 설명을 위해서는 다양한 독립변수들에 가능성을 열어 두어야 할 것이다. 비교적 최근의 제도변화 이론인 경로진화 모형을 통해 알 수 있듯이 역사적 제도주의자들의 시각은 아직도 정치적 맥락을 중심으로 하는 맥락을 강조하는 것에 집중되어 있다.

넷째, 역사적 제도주의 제도변화 이론들은 방법론적인 문제가 존재한다. 우선 경로의존 모형은 실제 이론을 구성하는 논의에서는 좁은 의미의 경로의존 개념을 사용하지만 분석에서는 광의의 경로의존 개념을 사용하고 있다. 이는 대부분의 경로의존 모형으로 사례를 분석하는 경우 발생하는 오류로서 이러한 연구 경향은 최근까지 이어지고 있다<sup>12)</sup>. 경로의존 모형은 변화를 위해 ‘중대국면’을 강조하지만 실제 분석에서는 중대국면을 주어진 것으로 간주할 뿐 실증분석 하지 않는다. 따라서 제도변화의 순간에 발생한 사건을 우발성의 요건을 갖춘 외부의 충격이 있다고 전제하고 분석하는 오류가 발생한다. 경로진화 모형의 방법론적 문제는 일치된 분석틀이 공유되지 못하고 있음에서 기인한다. 주로 Hacker(2004)와 Mahoney & Thelen(2010)의 연구에서 찾아 볼 수 있는데 이러한 경향은 국내의 연구까지 영향을 미친다. 결국 국내의 연구자들 또한 누구의 분석틀을 공유 하느냐에 따라 각기 다른 분석틀을 제시, 실증분석 하고 있다.

12) 학위논문이나 학술지 논문을 ‘경로의존’의 키워드(Keyword)로 검색해서 살펴본바 대부분의 논문은 중대국면의 우발적 사건에 대해 별다른 논의나 분석을 하고 있지 않다. 이러한 연구 경향들은 하태수(2010)가 적절히 지적했듯이 ‘사례를 모형에 꿰어 맞추는’ 오류를 범하고 있는 것이다. 이를 극복하기 위해서는 경로의존이 시작되는 중대국면을 반드시 논의해야 할 것이다. 이에 대한 자세한 논의는 하태수(2010) 전개서 참조.

이러한 한계에도 불구하고 역사적 제도주의는 제도변화 연구에 있어 다양한 시사점을 제공해 준다. 우선 제도적 환경과 행위의 영향관계에 따라 제도가 어떠한 경로로 향하게 되는지 조망할 수 있게 해준다. 제도적 환경은 국가나 지방정부 간 정책의 상이성을 설명할 수 있는 중요한 설명적 단초를 제공해 준다. 정책의 상이성을 설명하기 위해서는 제도적 맥락에 초점을 맞출 수밖에 없기 때문에(하연섭, 2011) 제도적 환경과 행위의 영향관계에 보다 관심을 집중해야 하는 것이다. 정책변동 과정에서 발생하는 갈등과 상호작용 이면에 있는 행위자를 둘러싼 다양한 환경적 요소들을 고려해야 하기 때문이다.

둘째, 불평등한 권력관계에 초점을 맞춰 집단 간 갈등의 산물로 제도가 형성된다고 본다. 개인이나 집단의 선호는 이익집단이나 정당의 상호작용 속에서 정치적 요구로 표출된다(하연섭, 2011). 이때 제도적 어떤 요인에 의해 이익은 특권적 집단에게 향유되지만 반대로 다른 집단에게는 불이익이다. 이들 집단 간 권력관계에 따른 상호작용 결과 제도가 변하기도 하며, 이때 제도는 새로운 특정집단의 이익을 대변하기도 한다. 결국 정책이 수혜집단과 손실집단을 구조적으로 만들어 내는 것이다(Immergut, 1998; Hall & Taylor, 1996). 직접선거에 의한 민주주의를 채택하고 있는 대부분의 정치체제에서 정권교체는 단순한 국가 지도자 변경의 의미에 한정되지 않는다. 정권교체는 근본적으로 권력관계가 변화됨을 뜻하고 나아가 기존 제도적 틀 내에서 변화를 추진하게 되는 동력이 된다.

셋째, 제도를 단일체(monolithic entity)가 아닌 구성요소들이 결합된 복합체(complexes)로 인식한다(Lieberman, 2002; Orren & Skowronek, 2004; Pierson, 2004). 제도변화가 구성요소들 간의 갈등에 의해서도 일어날 수 있는 가능성에 주목한 것이다. 따라서 일부 제도적 구성요소의 변화는 다른 구성요소에게 영향을 미쳐 전반적인 제도변화를 촉진하게 된다. 그러나 이와는 반대로 일부 구성요소의 변화가 감지되더라도 다른 구성요소들의 구조적 제약에 의해 제도변화가 일어나지 않는 가능성도 있다. 이처럼 제도변화에 대한 다양한 가능성을 열어두고 제도는 구성요소들의 작은 변화를 경험하면서 점진적으로 변한다고 한다.

요컨대, 역사적 제도주의 시각은 제도를 복합체로 인식하고 제도적 환경과 행위, 행위자들 상호작용에서 발생하는 갈등과 타협이 제도변화라는 결과로 귀결되는 일련의 과정을 설명할 수 있게 해준다.

본 연구에서는 역사적 제도주의 시각이 정책연구에 중요한 시사점을 제공해 주고 있음에도 불구하고 실증분석에서 제도변화를 설명할 때 발생하는 한계를 극복하기 위해

진화론적 사고를 접목해 보고자 한다. 이를 위해 진화론에서 주장하는 진화는 무엇인지 살펴보고 진화론적 사고가 주는 시사점을 도출해보고자 한다. 다음으로 진화론과 역사적 제도주의의 제도변화 이론을 접목해 실증분석에서 활용할 수 있는 분석틀을 제시하고 이를 통해 유용성을 확인해 볼 것이다.

## 제2절 진화에 관한 이론적 고찰

진화론적 접근은 변화에 대한 인식의 문제(신열, 2005)에서 출발한다. 생물학적 관점에서 진화는 시간의 흐름에 따른 종의 변이를 진화로 보고 제도론적 관점에서는 제도가 시간의 흐름에 따라 변하는 것을 진화로 본다. 사회과학에서 진화라는 용어는 매우 매력적이다. 특히나 경제학, 행정학, 정치학은 물론이고 사회복지 분야에서도 변화를 진화로 명시적으로 사용하는 사례가 늘어나고 있음을 볼 때 진화라는 단어는 매력적이고 포기하기 어려운 것임에는 분명하다(김태은, 2015). 신제도주의 관점의 연구들 역시 이와 다르지 않다. 역사적 제도주의 시각의 많은 연구들 중 제도 변화를 진화로 명시적으로 사용하는 사례가 늘어나고 있음을 볼 때 ‘진화’라는 용어의 영향력은 실로 놀랍다. 그러나 김태은(2015)<sup>13)</sup>이 적절히 지적하듯이 진화에 대한 분명한 정의 없이 단순히 제도 변화를 진화로 기술하는 연구들이 대부분이다. 진화를 사회과학 분야에 적용하는 것이 어려운 난제임을 반증하고 있다.

변화를 진화로 설명하는 두 가지 관점이 존재한다. 우선 다윈(Charles Robert Darwin, 1859)의 연구 『*On the Origin of Species by Means of Natural Selection, or the Preservation of Favoured Races in the Struggle for Life*』에 영향을 받아 이를 사회과학에 접목시킨 보편적 다윈주의(Universal Darwinism)라 불리우는 이른바 사회생물학(Sociobiology)과 스코틀랜드 도덕철학을 계승한 다윈 이전의 다윈주의자들(Darwinists before Darwin)의 문화적 진화(Cultural Evolution)이론으로 나뉜다. 이 두 관점의 근본적인 차이는 특질(유전)의 전달과정 차이에 있다. 전자의 관점은 적자생존으로 대표되는 자연선택 과정에 주목한다. 반면 후자의 경우 문화적 진화로 대표되는 환경변화에 대응하는 라마르크즘(Lamarckism)에 가까운 설명방식을 사용한다.

다윈 이후 사회과학 연구영역을 생물학적 진화이론을 통해 설명하고자 했던 시도는 지속되었다. 그로인해 진화론을 둘러싼 많은 논쟁이 있었고 현재도 지속되고 있다. 사회과학 연구 영역에서 진화론적 접근 방법은 관점에 따라 개념과 분석 방법을 달리하고 있다. 본 연구에서 활용되는 진화 메커니즘을 규정하기 위해 우선 진화론을 둘러싼 주요 논쟁을 살펴보고 사회 생물학과 문화적 진화론의 개념을 이해하여야 한다.

13) 이에 대한 자세한 논의는 김태은(2015), “역사적 제도주의 연구 경향과 비판적 논의”, 한국행정학회, 『한국행정학보』, 제49권 제4호 참조.

## 1. 진화론 논쟁

사회과학영역에서 진화적 관점으로 사례를 분석하는 연구들의 논쟁이 뜨겁다. 주로 경제학 분야에서 방법론적 논의가 활발하다. 경제학 분야의 주요 논쟁은 진화를 다윈적 관점<sup>14)</sup>에서 설명할 수 있는가의 문제이다. 바로 진화가 다윈적(Darwinism)인가 라마르크적(Lamarckism)인가의 논쟁이다. 이러한 논쟁<sup>15)</sup>은 주로 Penrose(1952), Nelson and Winter(1982), Hayek(1988), Foster(1997), Hodgson(2001), Vromen(2004), Witt(2008) 등에 의해 꾸준히 제기되어 왔다.

Penrose(1952)는 다윈의 진화개념은 생물학에 근간하고 있는데 이는 행위주체의 의도성을 전제로 하는 경제 현상을 설명할 수 없다고 비판하고 있다. Nelson and Winter(1982)는 루틴(routine)이라는 개념을 통해서 기업의 진화과정을 분석하고 있다. 기업의 루틴은 행위주체의 필요에 따라 의도적인 탐색을 통해 혁신되고 혁신적인 루틴이 시장에서 성공하면서 기업의 경쟁력을 높여준다는 논리로 진화과정을 설명하고 있다. 이러한 루틴은 모방과 학습을 통해 확산되기도 하는데 이 과정이 라마르크즘(Lamarckism)에 가깝다. Hayek(1988)는 명시적으로 다윈의 진화론과 문화적 진화는 다르다고 언급하고 있으며 문화적 진화과정 역시 라마르크즘(Lamarckism)에 가깝다. Foster(1997)는 생물학적 진화는 생존경쟁이지만 경제적 진화는 주체들의 의도적인 협조적 행위가 빈번하다는 점을 지적하며 생물학적 진화개념을 그대로 사용하기에는 한계가 존재한다고 주장한다.

14) 다윈의 진화론에 대해 근본적으로 문제를 제기하는 논의들 또한 있다. 1776년 발간된 아담 스미스의 국부론을 다윈이 직접 읽었는지에 관해 Nelson & Winter(1982)는 직접적으로 의문을 제기한다. 다윈의 조부가 경제학자였음을 볼 때 그가 현실적으로 경제학적 사고에 노출되었을 것이라는 가정이다(Nelson & Winter, 1982). 다윈의 종의 기원은 국부론 이후인 1859년 발간되었다. 또한 Quammen(1998)은 다윈이 진화론에서 중요한 개념으로 사용했던 ‘자연선택’이나 ‘적자생존’의 개념은 그가 개발해낸 것이 아니라고 주장한다. 생물의 변화원인을 처음으로 제시한 것도 다윈이 아니다(유동운, 2000). 그러나 본 논문에서는 진화론의 여러 개념이나 아이디어를 다윈이 어디에서 얻었는지에 대한 구체적 논의를 하지 않겠다. 본 논문의 목적이 역사적 제도주의의 한계를 극복하고자 진화론적 사고의 접목을 시도하고자 하는 것에 있다. 따라서 진화론의 근간은 어디에서 오는지는 본 논문에서 중요한 시사점을 제공해 주지 못한다. 다만 생물학적 진화와 문화적 진화의 차이는 근본적으로 진화를 분석하는 방법론적 차이가 있기 때문에 논의 하고자 한다.

15) 사회 현상을 과연 생물학적인 진화 개념으로 설명이 가능한가의 논쟁이다. 이에 대한 방법론적 문제를 중심으로 각 쟁점을 다룬 최근 국내 연구는 김종한(2005) “정치경제학 분석방법에서 진화적 관점의 유용성 모색”, 응용경제 제7권 제1호; 조필규(2011) “경제적 진화는 다윈적인가? 보편적 다윈주의를 둘러싼 경제학 방법론 논쟁의 재해석”, 경제학연구 제59집 제4호; 민경국(1996) 「진화냐 창조냐」, 한국경제연구원; 민경국(2003) 「자유주의와 시장경제」, 도서출판 아이필드; 민경국(2007) 「자유주의의 지혜」, 아카넷; 김한창(2007) “공무원채용제도의 진화이론과 신제도주의 통합적 설명가능성-국가공무원법에 나타난 제도변화를 중심으로”, 정부학연구, 제13권 제2호 참조.

반면 Hodgson(2001)은 모든 결과를 인과적으로 설명해야 하는 다윈주의는 진화의 산물인 인간의 의식을 모두 설명할 수 없다고 인정하면서도 진화과정의 변이(variation) → 선별(selection) → 복제(replication) 라는 다윈니즘의 진화 메커니즘으로 설명 가능하다고 주장한다. Vromen(2004) 역시 다윈니즘에서 주장하는 변이의 개념이 반드시 의도성이 없다는 것을 의미하지는 않는다고 주장한다. 경제영역에서 혁신활동이 행위자의 의도성을 가진 행위지만 반드시 성공을 보장하지는 않는다는 사실에 비추어 변이의 출현이 경제영역을 설명하지 못하는 다윈주의의 한계가 아니라고 주장한다.

진화 개념을 도입해 제도변화를 설명하는 많은 연구들은 생물학적 진화이론을 사회과학에 접목시킨 이른바 다윈주의 접근 방법이다. 이들 연구의 공통점은 생물체의 유전자에 의한 형질이 자손으로 이어진다는 생물학적 개념에 근간을 두고 있다(김한창, 2007). 이른바 자연선택에 의한 진화(evolution by natural selection)를 바탕으로 하고 있다. 사회과학영역에서 진화론을 다윈과 연결해야 한다는 믿음은 스펜서(Herbert Spencer, 1820-1903)를 비롯한 19세기 ‘사회적 다윈주의’의 영향이다(민경국, 2007). 진화가 다윈적인가 라마르크적인가 쟁점의 근본적인 문제는 현생 생물을 누적된 자연선택에 따른 것인가 아니면 용불용설의 관점에 따른 진화의 결과인가로 논쟁이 귀결된다. 다윈의 주장에 의하면 진화는 개체변이(individual variation)에서 시작한다. 이때 자연환경에 적합한 개체가 자연 선택되어 개체수가 늘어나게 되는 과정이 반복 되는 것을 진화로 보았다. 반면 라마르크는 개체가 생애에 거쳐 획득된 유전형질이 후대로 이어진다는 논리로 진화를 설명하고자 했다. 따라서 모든 개체는 자연환경에 적응(생존에 유리하도록)하는 과정을 거치게 되고 이때 새로운 종으로 변한 결과가 후대로 전이 된다는 논리로 진화를 설명했다. 이들의 차이는 유전 전달과정의 차이에 있다. 그러나 다윈이나 라마르크나 생물이 생애를 지속하는 과정에서 변화를 경험 한다는 점에서는 이견이 없다.

제도를 ‘자생적 질서<sup>16)</sup>’로 보는 하이에크(Hayek, 1973)는 수많은 경제 주체들이 자신의 이익을 위해 노력하는 과정에서 자생적으로 행동이 조정되는 과정에 주목했다. 행위자들의 상호작용을 전제(이요섭, 2007)로 하는 자생적 질서는 스미스(Adam Smith, 1776)의 ‘보이지 않는 손’의 개념을 확대하고 심화시킨 것이다<sup>17)</sup>(민경국, 2007). 이 개

16) 이와 반대되는 개념은 ‘조직질서’이다. 조직질서는 공동의 목적과 계획하는 이성에 의해 만들어진 질서이다.

17) 자생적 질서는 스미스의 ‘보이지 않는 손’ 뿐만 아니라 포퍼의 ‘열린사회’나 린드블롬의 ‘점증주의’와 비슷한 개념이다.

념이 중요한 이유는 제도를 주어진 것이 아니라 인간 행동의 결과 자생적으로 질서가 확립되고 환경에 대응하면서 점진적으로 변한다고 보기 때문이다. 자생적 질서의 개념 자체가 진화과정인 것이다. 하이에크의 ‘자생적 질서’ 개념은 언어나 화폐의 생성과정과 동일하다. 상(商)거래에서 발생하는 반복되는 행동양식들 속에 관행이 형성되고 반복적인 행동은 유형화된다(Hayek, 1973). 이것이 바로 제도의 진화 과정이다.

그렇다면 왜 제도는 진화하는 것인가? 하이에크는 인간의 구조적 무지(constitutional ignorance)에서 답을 찾고 있다. 프랑스 계몽주의<sup>18)</sup>는 완전한 인간의 이성을 가정했으나 하이에크는 스코틀랜드 계몽주의 철학을 계승하고 인간이성의 구조적 무지를 강조했다. 지식의 문제로 인하여 우리가 사는 사회는 불완전하다고 보는 것이다. 그러나 인간이 사는 사회는 오랜 세월동안 꾸준히 분화되고 확대되어 왔다. 이 과정에서 중대한 역할을 한 것이 바로 우리의 행동규칙들인 것이다. 행동규칙들은 관습, 전통, 도덕 등과 같은 오랜 시간을 통해 점진적으로 진화해 왔다. 이 과정에서 인간의 이성은 ‘학습, 모방, 확산’ 메커니즘을 통해 제도와 함께 공진화 한다. 생물학적 진화의 관점이 유전에 따른 선천적 성격을 갖고 있다면 문화적 진화는 학습에 의한 전달과정으로 대표되는 후천적 진화과정이다. 문화적 진화를 라마르크적이라고 할 수 있는 이유가 여기에 있다. 따라서 문화적 진화의 과정은 전적으로 모방과 학습을 통한 후천적 성격이 강하게 부각된다. 개인이 속한 그룹의 문화적 진화는 다른 그룹이 속해있는 그룹의 모방과 학습에 의해 시작된다. 제도에 의해 행동을 제약받는 것도 인간이지만 제도 변화를 촉진 하는 것 또한 결국 인간인 것이다.

제도론적 관점에 진화적 접근이 이루어진 것은 비교적 최근의 일이다. 우선 역사적 제도주의자들의 경로진화 모형을 통해 제도의 점진적 변화를 설명하려고 한다. 이들은 제도 주변의 환경에 의한 변화가 아닌 제도 내부의 문제에 좀 더 관심을 기울이며 제도의 점진적 변화 과정에 주목했다. 제도에 제약을 받는 행위자들을 분석에 포함 시키면서 제도변화를 이끄는 주요한 변수로 분석하기 시작한 것이다. 행위자들의 갈등이 제도 변화를 촉진 한다고 보는 것이다(Thelen & Steinmo, 1992; 이성춘, 2010). 제도적 환경의 중요성과 더불어 제도 내부의 문제와 행위자를 중심으로 한 미시적 접근은 문화적 진화의 기본 가정과 일치한다. 그러나 경로진화 모형에서 살펴보았듯이 제도 변화의 유형을 분류하면서 표류, 전환, 가점, 수정 등과 같은 제도변화에 의미를 부여하

18) 이에 대한 자세한 논의는 장세룡(2013) 「계몽주의 지성사-지적 실천 운동으로서의 계몽주의 재해석」, 도서출판 길 참조. 특히 신고전경제학(neoclassical economics)의 완전정보에 의한 합리적 인간의 가정에 대해 하이에크는 부정한다.

는 방식은 문화적 진화의 관점과는 근본적인 차이를 나타낸다. 후술 하겠지만 문화적 진화는 제도에 의미나 특정 목표를 부여해서 제도 변화를 ‘좋은 혹은 나쁘게’라는 식의 수식은 사용하지 않는다. 변한 것은 그대로 변한 것일 뿐이다. 다만 제도가 효율적으로 혹은 좀 더 비효율적으로 변했다는 정도의 수식만이 가능 할 것이다.

역사적 제도주의의 경로진화 모형 이외에도 많은 제도 진화 연구가 있다. 주로 North(1990), Gregersen(1997), Stein(1997), 유동운(1999; 2009), 이민창(2001), 성지은(2004)등의 연구<sup>19)</sup>에서 찾아볼 수 있는데, 그들은 제도적 학습(institutional learning)을 통해 정책 또는 제도가 진화 한다는 것을 설명하고 있다. 제도적 학습은 제도의 진화 과정의 하나인 적응 및 학습 과정이다(성지은, 2004). 이때 행위자들은 제도변화의 과정에서 적응하고 전략적 행위패턴 변화로 자신의 이익을 극대화 하려 노력한다는 것이다. 진화론적 관점에서 제도 변화는 일방적인 선택의 문제가 아니라 행위자들 간의 상호작용, 적응, 학습 과정이다. 결국 제도와 제도의 제약을 받는 행위자들은 공진화 하는 것이다.

신제도주의자들 역시 제도 변화를 진화적 관점으로 인식하고 있는 것은 주지의 사실이다. 그러나 이들은 지금껏 어떠한 관점을 바탕으로 제도변화를 진화로 인식하는지 구체적으로 논의된 바 없다. 특히나 역사적 제도주의자들의 제도 진화 논리는 지나치게 단순화 하고자 하는 경향이 강하다<sup>20)</sup>. 제도변화를 복합적으로 인식하고 변화결과가 아닌 변화과정에 대한 적실성 있는 분석을 위해서는 진화론적 접근을 필요로 한다.

## 2. 사회생물학 논쟁

진화론자였던 E. O. Wilson이 사회생물학 창시자라고 할 수 있다. Wilson은 1859년 다윈의 연구에 영향을 받아 1975년 사회생물학(*Sociobiology: The New Synthesis*, 1975)을 통해 인간의 행위와 그 결과물을 생물학적 관점의 진화론을 통해 설명하고자 했다. 그는 인간의 유전적 기원을 통해 사회현상을 이해하고자 했다. 사회과학의 연구 대상이 진화생물학이나 사회생물학의 연구영역이라고 선언하면서 촉발된 사회생물학

19) 그러나 이들의 제도적 학습에 대한 정의와 역할은 다른 관점을 취한다. 이에 대한 자세한 논의는 이민창(2001) 「정책변동의 제도론적 분석-그린벨트와 영월댐 사례를 중심으로」, 서울대학교 박사학위논문 67-79 참조. 그는 논문에서 재산권과 거래비용이론을 바탕으로 행위유인과 정책선택 변화가 정책형성 과정에서 주요한 요인이며 이는 제도적 학습을 바탕으로 하고 있다는 분석을 했다.

20) 제도변화이론 참조.



논쟁은 현재까지 이르고 있다.

### 1) 유전결정론과 문화결정론

사회생물학 논쟁은 우선 유전결정론과 문화결정론<sup>21)</sup>에서 시작된다. 사회생물학이라는 이름에서 알 수 있듯이 이론적 전개는 그 끝에는 인간이 자리 잡고 있다. 따라서 인간 행동을 유전자에 기반 하여 설명하고자 한다. 인간사회의 문화 역시 유전자에 기초해 설명하고자 하기 때문에 문화는 유전자-특수목적 프로그램들이 내제된 일종의 도구-에 의해 설명될 수 있다고 주장한다. Wilson은 더 나아가 모든 사회현상은 생물학적 현상에 불과하다고 하면서 사회생물학이 이 모든 현상을 설명할 수 있다고 한다. 이와 같은 Wilson의 주장은 다양한 분과의 학자로부터 많은 공격과 찬사가 뒤섞인 이른바 사회생물학 논쟁의 중심에 섰다.

사회생물학에서는 모든 현상을 유전자의 산물로 보고 있다. 따라서 사회현상 또한 생물학적 유기체의 행동을 기반으로 하기에 유전자로 설명 가능하다고 보는 것이다. 이른바 유전 결정론적 설명방식을 사용 한다<sup>22)</sup>. 인간의 이타성 역시 Wilson은 이기적 유전자의 발현일 뿐이라고 일축한다. 인간은 본래 이기적 유전자를 가지고 태어났으며 이타적으로 보이는 인간의 행동 역시 이기적 행동에 불과할 뿐이라는 것이다. 근친상간 회피, 부모의 자식에 대한 양육, 나누어 먹기 모럴, 군집생활 등을 그 증거로 제시했다.

그러나 유전자 결정론과 문화결정론의 논쟁을 회의적으로 보는 시각과 문화결정론자는 물론이고 사회생물학자 이면서 유전자 결정론을 반대하는 목소리 또한 높다 (Wuketits, 1990; White, 1949/1969; Gould, 1996). Wuketits(1990)에 의하면 인간의 삶을 결정하는 요인을 찾기 위해 유전과 환경(문화)과의 사이에 고민하다 보면 이데올로기에 편협한 착상들이 고착될 것이라고 한다. 그러면서 그 두 가지 설명방식들이 상호 모순적이기 보다는 하나의 영역을 다른 시각에서 보완하기를 바라고 있다. White(1949/1969)는 문화를 초유기체적인(superorganic) 것으로 보았다. 문화는 비유전

21) 결정론(determinism)이라는 용어에 거부감이 들기는 하지만 사회과학의 방법론적 특성을 생각해 보면 일부 수긍이 가는 부분이 없지 않아 있다. 과학적 방법론이 현상을 설명하기 위하여 인과관계를 찾아내는 과정이라고 생각한다면 방법론적 결정론이 과학의 기본도구가 될 수 있다. 따라서 유전자 결정론이나 문화 결정론의 양단의 차이는 변수들 간 인과관계를 규명하는 과정에서 분석을 위한 일종의 전략으로 이해된다(이문웅, 2010).

22) Wilson은 *On Human Nature*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts London, England, 1998.에서 사회현상을 유전적으로 설명할 수 있는가 하는 문제는 더 이상 논란거리가 되지 않는다고 하면서 생명과학의 중심에 유전진화론을 놓을 것을 제안했다.

적인 수단이라는 중요한 속성이 있기 때문에 사회적 메커니즘<sup>23)</sup>에 의해 유전되는 형태를 띤다. 따라서 생물학적 측면을 고려하지 않을 수는 없지만 문화과정은 오로지 문화로서 설명되어야 한다는 문화결정론의 시각이다. 사회생물학자이면서 유전자 결정론을 거부한 Gould(1996)는 일부 확인된 사실들을 바탕으로 편향된 가설을 검증하고자 하는 것은 통계적 오류임을 지적한다. 그러면서 인간의 문화는 다윈적 진화와 큰 차이점을 보인다고 주장한다. 그는 문화가 세대 간 전수되는 과정에 주목했다. 문화적 진화과정은 학습이라는 메커니즘을 통해 세대 간 전수되지만 자연선택을 통해 일어나는 다윈적 진화의 관점에서는 멘델법칙(Mendelism)이 적용된다. 따라서 다음 세대를 위한 유전물질 변형은 불가능하게 된다. Gould가 지적하는 문화적 진화<sup>24)</sup>와 유전적 진화의 가장 큰 차이점은 바로 전수과정의 차이이다.

한편 Wilson(2005; 2012)은 자연선택의 관점을 확장시켜 보면 유전자·문화 공진화 현상을 확인할 수 있다고 한다. 물론 후성규칙<sup>25)</sup>에 영향을 받아 유전자에 따라 다음 세대로 전달되지 못할 문화는 이미 결정된다고 한다. 따라서 문화와 유전의 공진화를 인정하지만 문화에 앞서 유전자의 영향을 벗어날 수 없다고 한다. Wilson은 인간의 독특한 문화를 인정하지만 다른 생명체와 구분될 정도의 의미를 부여하지는 않는다.

## 2) 개체선택과 집단선택

사회생물학 논쟁 두 번째 핵심은 선별단위이다. 선별단위가 어느 수준에서 작동하는가의 문제는 대단히 중요하다. 생물학적 견지에서 선별단위가 중요한 이유는 이타주의<sup>26)</sup>를 설명하기 위해서는 개체차원의 선택이 아닌 집단 수준의 선택을 설명할 수 있어야 하기 때문이다. 이타주의는 개체선별의 관점에서 이기적 유기체에게서는 발생하기 어렵기 때문이다. 다윈의 자연선택은 개체수준의 변이와 자연선택, 적응과 확산이라

23) 유전적 특성이 아닌 사회적 메커니즘이란 생물학적 진화나 유전자 전수과정이 아닌 상호작용을 바탕으로 한 개인, 세대, 연령, 민족 혹은 지역에서 다른 곳으로 전달되는 과정을 말한다.

24) Gould(1996)는 ‘문화적 진화’라는 단어를 사용하지 말 것을 제안한다. 문화적 진화라는 용어 자체가 다윈적 진화와 유사하다고 무의식적으로 생각할 수 있음을 지적한다. 보편적 다윈주의자들이 인간사와 모든 기술의 역사에도 환원주의 시각을 바탕으로 분석하는 것을 오류라고 하며, ‘문화적 진화’ 보다는 ‘문화적 변화’라는 단어가 바람직할 것 같다고 한다.

25) 인간의 진화과정에서 발생한 편향적 규칙을 말한다. 유전자는 특정한 방향으로 발현하도록 적응기제가 작동한다. 이러한 후성규칙 때문에 특정 인지와 행동이 나타나고 일정한 문화적 진화의 패턴이 나타난다고 주장한다(김동광 외, 2011).

26) 개별 유기체 희생이 결과적으로 다른 유기체에게는 이익이 발생하는 현상을 말한다. 증식의 적응도 계산을 통해 희생과 이익을 구분할 수 있다. 생물학적 관점에서는 개별 유기체의 행동이 이타적이라면 그 개체의 자손 수는 줄어들지만 다른 개체의 자손은 늘어나는 것이다.

는 메커니즘을 통해 진화를 설명한다. 그러나 다윈의 관점으로 이타주의를 설명하기 위해서는 반드시 집단차원을 고려할 수밖에 없는 논리적 모순에 빠지게 된다. 사회생물학에서 집단선택을 고려하지 않고 이타주의를 설명하기 위한 다양한 시도들이 계속되었다. 그중 대표적인 이론이 친족선택 이론이다. 친족선택 이론은 1955년 홀데인(John Burdon Sanderson Haldane)이 처음 발표한 이후 해밀턴(William Donald Hamilton)이 1964년 이론적 토대를 구축했다(Wilson, 2012). 친족선택 이론은 자신의 희생으로 인하여 자신과 친족관계에 있는 자손의 증식을 돕는 방식으로 진화하는 것을 말한다. 예컨대 부모가 아닌 삼촌이나 사촌이 조카나 형제를 보살피거나 희생하는 것들을 인간사의 중요한 증거로 내세웠다. 친족선택 이론의 부등식은  $rb > c$ 이다. 수혜자가 받는 혜택은  $b$ (benefit)이고  $r$ (genetic relatedness)은 이타주의자의 근친도이다.  $c$ (cost)는 이타주의자가 치르는 비용이다. 따라서 집단내 이타주의가 실현되기 위해서는 이타주의자가 치르는 비용보다 수혜자가 받는 혜택과 근친도의 곱이 커야 가능하다<sup>27)</sup>. 집단선택을 부정하는 다윈니즘과 이타주의를 설명 가능한 범주에 놓아야 하는 딜레마적 상황에서 해밀턴의 친족선택 이론은 하나의 대안 이었다<sup>28)</sup>. 어쩌면 당연한 것처럼 보이는 친족선택 이론의 기본 가정은 분명 매력적으로 보인다. 그러나 친족선택 이론은 집단선택 이론을 완전히 대체하지 못한다. 파상적으로 접근해 보면 혈연 선택이 이타주의를 근사하게 설명하는 것처럼 보이지만 사실은 그렇지 못하다. 유전자적 관점에서 근친도가 높은 혈연 집단은 그것이 하나의 군집이라기보다는 개체에 가깝기 때문이다(최종덕, 2004).

Wilson(2012)은 사회생물학의 설명방식에서 집단선택의 가능성을 무시해왔다. 혈연 선택과 집단선택의 논쟁에서 늘 혈연 선택의 관점을 유지해왔다. 그러나 그는 최근 저서에서 진화의 원동력은 개체선택과 집단선택 이 둘의 조합이라고 하면서 기존 입장을 번복했다<sup>29)</sup>.

27) 삼촌과 조카의 근친도는  $r=1/4$  이다(삼촌과 삼촌의 형제의 근친도는  $1/2$ 이다. 부모와 자식간의 관계도 근친도는  $1/2$ 이다. 따라서 삼촌과 조카의 근친도는  $1/2 * 1/2 = 1/4$ 이 된다). 결국 이타주의자가 치르는 비용보다 수혜자인 조카가 받는 혜택이 4배 이상일 때 이타성은 진화할 것이라고 보는 것이다. 근친도가 가까우면 가까울수록 이타성이 발현할 확률이 높으며, 멀수록 이타성의 발현은 어렵게 된다.

28) 훗날 Wilson(2012)은 혈연선택이론의 독창성에 매료되어 자신의 1971년 ‘*The Insect Societies*’와 1975년 ‘*Sociobiology*’, 1978년 ‘*On Human Nature*’를 통해 해밀턴의 친족선택이론을 지지했음을 고백한다.

29) 이에 대한 자세한 논의는 Wilson, E. O. (2012). *The Social Conquest of Earth*, Liveright Publishing Corporation. 특히 제6장 참조. 그는 여기에서 집단선택과 개체선택 이 둘이 진화의 원동력이라고 하면서 다수준 선택(multilevel selection)이라고 정의했다. 다수준 선택 과정은

### 3) 생물학적 환원주의

사회생물학의 마지막 주요 논쟁은 이데올로기 문제로 귀결된다. 사회현상을 생물학적 환원주의<sup>30)</sup>를 바탕으로 설명하고자 하는 사회생물학의 방법론적 문제이다(Gould, 1981; Kitcher, 1985; Wuketits, 1990; 정호근, 2009; 김환석, 2011; 이기홍, 2012). 사회생물학의 환원주의에 문제를 제기하는 진영에서 유전자 결정론은 이데올로기 문제로 변질될 우려가 있음을 제기한다. 예컨대 대량살상, 전쟁, 불평등, 전체주의 등의 정당화 기제 사례를 주요 증거로 내세운다. 문화나 환경이 아닌 유전자의 차이로 사회현상을 설명하고자 하는 방법론적 환원주의에 대한 반발이다. 물론 이러한 관점은 Wilson의 사회생물학과는 거리가 있는 사회진화론으로 불리 우는 스펜서의 이론이다. 사회진화론은 우생학적 관점의 목적론적 진화론이다. 그러나 Wilson이 제시한 ‘통섭(consilience, 統攝)’을 곱씹어 생각해보자. 일부 진영에서는 이것을 전체주의적이고 패권주의적이라고 비판 하면서 학문적 폭력이라고 까지 해석한다(정세근, 2012). Wilson의 통섭을 하나의 이론(사회생물학)으로 다른 모든 학문을 포괄하려는 시도로 보기 때문이다(이정덕, 2012). 결국 통섭이라는 단어 뒤에 숨어 있을지 모르는 이데올로기에 대한 염려 때문이다<sup>31)</sup>(Wuketits, 1990; 권수현, 2007; 정세근, 2012).

그러나 Wuketits(1990)가 적절히 지적하듯이 어떤 과학이론이 특정 이데올로기에 일부 부합할 수는 있어도 그것이 과학의 평가가 될 수는 없다. 이데올로기나 정치적 해석은 그들이 과학에 후원을 얻고자 하는 노력에 불과하기 때문이다. 따라서 이러한 논쟁들은 과학의 왜곡이다. 실제 마르크스(Karl Marx)와 엥겔스(Friedrich Engels)는 다윈의 종의 기원을 통해 과학을 정치적 후원으로 삼고자 했다(Wuketits, 1990)<sup>32)</sup>.

문화가 생물학적 특징과 밀접하다는 것은 거부할 수 없는 사실이다. 이데올로기 문제를 차치하고서라도 Wuketits(1990)가 제기하는 문화적 다양성을 유전자로 설명이 가능한가의 문제는 실증분석에서 중요하다. 생물학적 환원주의 관점에서 문화는 자연현

Darwin이 *The Descent of Man*에서 처음 예견했음을 밝히고 있다.

- 30) 두 영역이나 두 유형 간의 관계에서 한 영역(A)의 구성체 혹은 이론이 다른 영역(B)의 구성체 혹은 이론을 통해 설명될 수 있는 경우 환원의 대상이 된다(조의연, 1999). 이러한 경우 B영역의 구성체나 이론은 A영역의 본질이 된다.
- 31) 이에 대한 자세한 논의는 Wuketits, F. M. (1990) *Gene, Kultur and Moral: Soziologie-Pro and Contra*, 김영철 옮김 (1999), 『사회생물학 논쟁』, 서울: 사이언스북스. 참조. 국내의 연구로는 권수현. (2007). ‘사회생물학적 윤리의 한계와 가능성’, 대한철학회논문집, 『철학연구』, 제101권. 정세근. (2012). ‘왜 사회생물학이 문제인가?’, 대동철학회, 『대동철학』, 제59집을 참조.
- 32) Wuketits(1990)는 다윈의 *On the Origin of Species*가 자신들의 견해에 과학적 근거를 제공해주는 책이라고 마르크스가 엥겔스에게 보내는 편지에서 언급했음을 환기하고 있다.

상의 일부이기 때문이다. 이러한 설명방식에 따르면 모든 문화는 자연으로 환원된다. 때문에 인간 스스로 정한 목적을 실현하기 위한 자발적 수단들은 모두 부정된다. 바로 사고(thinking)하는 인간에 대한 부정이 된다. 사회생물학적 관점에서 문화와 자연의 구분은 더 이상 의미가 없는 것으로 보인다.

### 3. 문화적 진화

문화적 진화(Cultural Evolution)는 앞서 살펴본 사회생물학(Sociobiology) 보다 오래된 진화적 관점이다. 사회생물학이 유전자에 기반한 설명 방식으로 사회현상을 파악하려고 했다면 문화적 진화의 관점은 지식의 문제에서 출발한다. 때문에 환원주의도 유전결정론의 문제도 없다.

진화를 종의 변이에 따른 자연선택의 결과가 아닌 인간의 집단선택 과정으로 보는 문화적 진화는 어떠한 특징을 가지고 있는가? 생물학적 진화와의 차이는 어디서 오는가? 다윈에 따르면 생물학적 진화는 개체변이에 따라 선천적으로 전수된다. 바로 자연선택 메커니즘인데 자연에 적합한 종(개체변이를 거친)이 생존하게 되고 후대로 이어지면서 확대된다는 논리다. 그러나 문화적 진화는 선천적이지 않다. 문화적 진화 메커니즘은 주로 학습을 통한 전수과정이다. 언어, 관습, 전통, 규칙 등과 같은 것들이 대표적인 것인데 주로 모방과 학습을 통해 선대에서 후대로 후대에서 다시 후대로 전달되는 과정을 거친다. 문화적 진화 과정은 단순히 세대에서 세대를 거치면서 전달되는 경우뿐만 아니라 조직과 조직, 국가와 국가 등 이웃하는 인간그룹에게 확대되기도 한다.

문화적 진화 과정은 다윈의 진화론과 다르다(Hayek, 1988). 문화적 진화는 지식의 축적과정 및 사회적 전달과정이다(민경국, 1996). Hayek는 인간의 완벽한 지식, 합리적 이성 등의 가정에서 출발하는 신고전 경제학파의 사상적 토대를 정면으로 부정한다. 이른바 인간 이성의 구조적 무지(Hayek, 1973)를 가정한다. 따라서 인간의 학습능력은 제한되어 있고 구조적으로 무지한 상태이기 때문에 후천적인 학습과 모방을 통해서 이를 극복할 수 있다고 본다. 오랜 경험과 도구, 행동패턴 등에 녹아있는 많은 지식들이 전수과정을 통해 진화 한다고 보았다. 따라서 이러한 과정은 생물학적 진화 과정보다 빠르고 진화를 예측하기도 어렵다. 모방을 통한 진화 과정에서 그들이 속한 외부 환경의 영향이나 내부의 특징적 상황 속에서 어떤 형태로 진화할지 예측하기 어렵기 때문

이다.

### 1) 집단선별 과정의 문화적 진화

많은 하이에크 연구자들이 방법론적 개체주의에 바탕 한 자생적 질서와 대비되는 집단선별 메커니즘으로 문화적 진화과정을 설명하고 있는 것에 대해 모순이라고 지적한다(Sugden, 1993; Vanberg, 1986; 조필규, 2013). 집단선별은 방법론적 개체주의와 양립할 수 없는 것인가? 하이에크는 문화적 진화과정을 생물학적 진화와 대별되는 특징으로 집단선별 메커니즘을 제시했다. 진화는 특정한 행위규칙을 실천하는 집단이 다른 집단에 비해 성공적이기 때문에 모방과 학습의 과정을 통해 이루어진다고 한다. 때문에 문화적 진화과정은 개체선별이 아닌 집단 선별을 통해 이루어진다(Hayek, 1967; 1973; 1988).

행위주체의 의도성은 경제현상으로 표출된다(Penrose, 1952). 다윈의 진화적 개념을 바탕으로 한 보편적 다윈주의(Universal Darwinism)는 이를 설명할 수 없다. Nelson과 Winter(1982)가 적절하게 지적하듯이 새로운 루틴<sup>33)</sup>의 출현은 행위주체의 의도적 탐색 활동의 결과다. 이는 경제학 영역에서 집단선별 메커니즘이다. 개별기업에 속한 행위자들은 혁신적인 대안을 위해 의도적 탐색활동과 더불어 그것을 실험하고 수정하는 과정에서 진화를 경험하는 개체가 된다. 이 과정에서 행위주체는 새로운 혁신안에 대해 예측하고 원치 않는 결과가 발생할 경우에는 대안을 제시한다. 루틴의 선별은 시장을 통해 이루어지는데 충분한 이윤을 보장하지 못하는 루틴은 그 산업에서 선별되어 사라지는 반면 경쟁에서 살아남은 기업의 루틴은 시장에서 받아들여지고 확산된다. 개별기업의 루틴을 탐색하는 행위는 기업에 속한 경제주체들에 의해서 이루어지지만 루틴이 선별, 확산되는 과정은 시장을 통해 이루어진다.

문화적 진화는 과정을 기술하는 개념이다(민경국, 2007). 주로 언어, 관습, 전통, 행위규칙, 성문법 등의 진화과정을 통해 문화적 진화를 엿볼 수 있는데 이것들은 대표적 문화의 구성요소이다. 문화의 구성요소들은 제도론적 관점의 공식적·비공식적 요소들을 망라한다. 인간의 이성에 의한 계획이 아닌 행동 결과라고 보기 때문에 생물학적 진화과정과는 달리 전적으로 학습과 모방을 통한 전수과정과 구성원들의 상호작용에 의해 진화한다. 개별 경제주체가 속한 집단의 특성은 그들이 보유한 질서에 의해 구성된다(Hayek, 1978). 생물학적 관점에서 종(species)이 그들 특유의 유전인자를 보유, 계

---

33) 예측 가능한 기업의 반복적 행동패턴을 루틴(routine)이라고 한다.

승하는 것처럼 문화적 진화의 관점에서 집단은 선별기준이 된다. 특정한 행위규칙을 보유, 계승한 집단이 그렇지 않은 집단보다 성공적이었을 경우 집단간 학습과 모방을 통해 확산된다.

환경변화에 따라 집단이 새롭게 봉착하는 문제를 해결해가는 과정에서 문화적 진화를 경험하게 된다(Hayek, 1967). 행위주체들의 상호작용은 개인들이 속한 환경에 의존(Hayek, 1967)할 수밖에 없기 때문에 어떤 집단의 새로운 규칙이 반드시 다른 집단에 게도 효율적 편익을 보장하지는 않는다. 다만 실험적 행위규칙을 받아들인 집단이 다른 집단에 비해 성공적으로 문제를 해결해 간다면 모방과 학습의 과정을 통해 선별적으로 받아들여질 가능성은 있다. Sugden(1993)이 적절하게 지적하듯이 문화적 진화에서 집단선별이라는 것은 집단 그자체가 아니라 집단들이 따르고 있는 행동규칙을 말하는 것이다. 바로 집단 간 모방을 통한 행동규칙의 확산과정이다. 따라서 문화적 진화 과정역시 선별은 개체수준에서 이루어지며 집단 내 구성원들 중에서 그것을 따르는 행위규칙이 자리 잡는 과정에서 자연발생적으로 진화는 이루어진다. 완전경쟁시장의 가정에서라면 시장에서 자원배분은 파레토 최적 상태에 이를 수 있지만 인간의 구조적 무지에 따른 정보의 비대칭성 문제는 결코 파레토 최적에 이를 수 없다. 따라서 문화적 진화는 새로운 해법들이 경쟁하면서 이를 통해 대안을 발견하고 선별하는 과정이라고 할 수 있다(조필규, 2013). 요컨대 문화적 진화는 경쟁을 통해 집단이 직면한 문제를 해결해 가는 과정이다.

## 2) 진화의 방향

진화에 방향성이 있는지의 문제는 진화론의 오래된 논쟁 중의 하나다. 우리는 진화의 결과를 예측할 수 있는가? 진화의 방향성이나 계획성에 대한 문제는 인간의 지식문제로 귀결된다. 이것은 예측불가능성과 인간의 인지능력의 한계로 설명될 수 있다. 인지능력의 한계와 예측 불가능성 문제를 해결할 수 있는 누군가 있다면 중앙집권적 통제를 통해서 가능할 수도 있겠다. 그러나 인간의 구조적 무지에 바탕한 불확실성의 문제는 선불리 진화의 방향성을 논하기 어려워진다. 생물학 영역에서 진화론을 토대로 하는 초기 연구에서도 이것에 관련하여 논쟁이 있었는데 지금은 진화에 방향성이나 계획성이 없다고 주장한 다윈의 견해가 적합한 것으로 이해하고 있다<sup>34)</sup>. 이 문제에 관하

34) 물론 이것에 대한 생물학적 관점의 진화론 논쟁이 완전히 매듭지어진 것은 아니다. 바로 Dawkins 와 Gould의 논쟁에서 찾아볼 수 있다. Dawkins 저서 『The Blind Watchmaker』는 신격화된 초자연적 창조주를 숭배 하는 것에 대해 비판하며 신은 존재하지 않는다고 하며 모든 진화는 점진적

여 라마르크나 스펜서 등과 같은 당대의 생물학자들은 진화에 방향성이 있다고 보았다. 그러나 진화에 방향성이나 계획성이 있다고 가정하면 진화 자체를 누군가의 의도에 의한 것으로 봐야 할 것이다. 또한 진화는 우연이 아닌 필연으로 설명되어야 할 것이다. 사회과학영역에서 현상을 관찰할 때 결과론적으로 현재의 상태를 설명할 수는 있어도 미래를 예측하기 어려워지는 것도 같은 논리다. 다윈니즘 관점에서 역시 진화를 진보로 인식한다면 생물은 반드시 생존을 위해 변해야 한다. 그러나 다윈은 생물의 변화는 우연에 의한 개체 변이에서 시작한다고 보았다. 따라서 진화가 언제 일어나는지 어떻게 변하는지 알 수 없다고 한다. 생물학 영역이나 사회과학영역에서 진화의 방향을 설명하려면 신격화된 누군가의 의도성이 우선 설명되어야 할 것이다.

생물학적 관점에서는 환경에 적합한 종이 살아남는 자연선택이 반복되는 과정을 진화로 보았다. 따라서 스펜서는 진화를 진보로 인식했다. 환경 변화에 적응할 수 있도록 변이가 일어난 것 자체를 보다 나은 종으로 진화한 것으로 보고 인간은 생물 중에서 가장 우수한 종으로 보았다(Spencer, 1890). 그러나 문화적 진화 관점에서 진화는 단순한 변화를 뜻한다. 그것이 환경에 적응하기 위해서든 아니면 우연의 일치에 따른 결과든, 내부 행위자들의 갈등의 산물로 변화했든 모든 변화는 그냥 변한 것이다. 이것에 의미를 부여해 진화를 진보로 인식하게 되면 여러 가지 문제가 발생하게 된다. 제도론적 관점에서 대부분의 제도변화는 좀 더 효율적으로 제도가 변했다고 설명할 수도 있겠지만 이것을 진보로 인식하기 어렵다. 먼저 진화를 진보로 보게 되면 변화에 의미를 부여할 수밖에 없다. 즉, 보다 좋은 혹은 훌륭한 변화를 위해 누군가는 노력해야 하는 것이다. 제도자체를 자생적 질서로 보는 Hayek나 제도를 게임의 룰로 정의하는 North의 견해와도 정면으로 대치된다.

다음으로 진화를 진보로 인식하려면 누군가의 기준에 따라야 하는지도 문제가 생긴다. 이것은 North(1990)의 제도에 대한 개념을 확대해서 생각해보면 이해하기가 쉬운데 게임의 룰이 변한다면 누구를 위해 게임의 룰이 바뀌는가의 문제로 귀결된다. 좀 구체적으로 언어, 관습, 전통 등의 변화 과정을 살펴보면 진화가 특정집단이나 특정인을 위한 것이 아님을 쉽게 이해할 수 있다. 요컨대 진화는 환경에 적응하거나 유기체가 좀 더 효율성을 높이기 위해 변화하는 과정일 뿐이다.

---

이다는 주장을 한다. 반면 Gould는 그의 저서 『Full House』에서 진화를 급진적 변화과정으로 서술하고 있다. 이에 대한 자세한 논의는 Dawkins, R. (2004). 『눈먼 시계공』, 이용철(역). 서울: 사이언스북스; The blind Watchmaker. New York: W. W. Norton and Company, Inc. (1996). Gould. S Jay. (2002). 『풀 하우스』, 이명희(역). 서울: 사이언스북스; Full House. Crown Publishers, Inc. (1996). 참조.



### 3) 경쟁과정에서의 진화

다윈의 관점과 문화적 진화의 공통점은 반드시 환경에 따른 변화가 아닌 유기체 스스로 자연발생적인 혹은 인위적인 변이가 발생할 수 있다는 가정에서 출발한다. 생물학적 진화의 관점에서 유기체 집단 내에서 변이의 출현은 환경변화와 관련 없다. 다만 변화한 유기체가 환경변화에 얼마나 잘 적응할 수 있느냐에 따라 진화에 성공하는가 아니면 죽음을 맞이하느냐의 차이가 발생한다. 유기체의 변화가 진화의 필요조건이지만 변화가 충분조건은 아닌 것이다. 문화적 진화 역시 마찬가지로 논리로 접근할 수 있다. 다만 생물학적 진화에서는 생명체의 생사의 문제였다면 문화적 진화의 관점에서는 제도 존속의 문제인 것이다.

그렇다면 왜 변화는 시작되는 것인가? 생물학적 관점에서 변화의 시작은 번식과정에서 유전자 조합에서 시작된다(Lamichhaney et al., 2015). 반면 문화적 진화는 경쟁에서 출발한다. 이것은 발견절차로서의 경쟁과정이다(Hayek, 1978). 보다 근본적으로는 지식의 문제에서 생기는 것으로 경쟁이 없으면 알 수 없었거나 이용되지 못했을 것들을 발견 하는 절차다. 이러한 발견절차는 Nelson and Winter(1982)의 루틴과정과도 흡사하다. 바로 혁신, 선별, 모방에 의한 확산 메커니즘이 그것이다. Hayek나 Nelson & Winter의 연구를 통해 진화에 영향을 미치는 변수가 단순히 환경 때문만은 아님을 알 수 있다. 시장의 교환과정에서 발생하는 경쟁과 참여자들의 행동과 반응에 의해 혁신은 일어난다. 경쟁과정에서 기존에는 알 수 없었던 새로운 방식의 제품이나 상품공급 방식이 시도되고 이것은 시장 참여자의 선택이라는 절차를 통해 선별된다. 선택에 살아남은 것들은 시장참여자의 모방을 통해 확산되는 절차를 통해 진화하는 것이다. 이것은 경제학적 관점에서 진화를 설명한 것이지만 본 연구에서 주된 관심으로 삼고 있는 정책 유지와 확대의 관점에서도 마찬가지다. 정책이 도입되고 대중적 지지를 통해 확산되고 유지되는 것도 동일한 메커니즘을 따른다. 따라서 진화적 관점에서 변화는 환경이 중요한 변수지만 유일한 변수가 되지는 못한다. 인간의 구조적 무지와 한정된 자원을 바탕으로 하는 경쟁적 상황에서 행위자의 전략 변화에 따른 경쟁과 갈등은 상호작용 과정에서 구조화 된다. 따라서 정책 결과가 아닌 정책변동의 과정을 보다 면밀하게 분석하기 위해서는 정책변동 과정에서 발생하는 행위자간 경쟁관계를 보다 심도 있게 분석할 필요가 있다.

Hayek의 발견절차로서의 경쟁은 기존 경제학의 그것과는 다르다. 기존 경제학에서 경쟁이란 완전정보를 가정하고 행위자는 자신의 이익을 극대화 하는 과정으로 이해한

다. 인간의 완벽한 지식, 합리적 이성, 거래비용이 들지 않는 시장 등의 가정에서 출발하는 신고전 경제학(neoclassical economics)은 상태 지향적으로 시장을 본다. 때문에 시장을 균형<sup>35)</sup>으로 파악 하는 이른바 ‘균형 경제학’이다. 이러한 가정에 따라 주어진 여건들이 변동하면 주류경제학은 바로 균형점을 찾아 낼 것이라고 확신한다. 때문에 경쟁은 일반균형 이론의 균형개념을 바탕으로 파레토최적(Pareto Optimal)에 이르는 과정으로 이해한다. 그러나 현실 세계에서 완전경쟁 시장도 파레토최적 상태<sup>36)</sup>도 결코 이를 수 없다.

그러나 Hayek를 비롯한 오스트리아 학파는 경쟁을 지식의 문제에서부터 출발한다. 바로 인간의 지식이 불완전하다는 가정에서 출발하는 것이다. 이러한 지식의 문제는 구조적 무지(constitutional ignorance) 상태의 인간을 전제 한다(Hayek, 1978). 우리가 ‘무엇을 모르는지조차 모를 정도(unknown ignorance)로 무지’(Kirzner, 1997)하다는 Kirzner의 적절한 지적처럼 지식의 문제는 해결된 것이 아닌 해결해 가야할 과제인 것이다. 구조적 무지는 개별 행위주체의 지식 습득 과정을 통해 이해된다. 개인의 지식은 경험, 학습 등을 바탕으로 하는데 지리적·공간적 제약에 따라 소유한 지식의 양과 질이 구조적으로 다름에 기인한다. 합리적 무지(rational ignorance)를 넘어 정보의 비대칭성(asymmetric information) 현상이 발생하는 이유도 구조적 무지라는 전제에서 시작한다. 이러한 인간의 구조적 무지를 극복하는 방법을 Hayek는 경쟁에서 찾고자 했다. 경쟁을 통해 개별 행위주체들은 이전에 자신이 알지 못했던 새로운 재산권의 이용 방법을 터득한다. 이 과정을 통해 바로 기존에 알 수 없었던 새로운 지식을 발견 한다. 이른바 ‘발견절차로서의 경쟁은’ 지식의 문제를 극복하는 과정이다.

경쟁은 카탈락시<sup>37)</sup>(catallaxy; Katallaxie)를 통해 필요한 지식이 필요한 곳에 쓰여

35) 경쟁적 상황에서 일반균형 상태는 각 경제주체가 자신의 이익을 추구하기 위해 경제활동을 영위할 때 각자의 상충하는 욕구가 시장의 힘에 의해 조화를 이루게 되는 것을 의미한다. 신고전 경제학파의 이념적 기초가 되는 이른바 ‘일반균형(general equilibrium)’이다. 구체적으로 소비자는 주어진 예산의 제약에 따라 효용을 극대화 하려고 하고 원하는 만큼의 생산요소(재화)를 공급한다. 생산자는 주어진 여건 하에서 이윤을 극대화 한다. 이때 전제조건은 모든 상품시장과 생산요소시장의 수요와 공급은 일치해야 한다. 이들 조건이 충족된 경우 시장에 참여하는 모든 경제주체는 현재의 상태에서 변화를 원치 않는다. 이러한 상태가 바로 일반균형 상태이다. 따라서 모든 시장에서 수요량은 공급량이 되고 가격 또한 현재 상태를 유지한다.

36) 개별 경제주체 모두에게 손해를 주지 않으면서 일부 경제주체에게 효용을 주는 변화가 가능한 파레토 개선이 더 이상 일어날 수 없는 상태이다. 즉 최적의 자원배분 상태를 말한다.

37) 조직과 자발적 질서를 구분하기 위해 시장이라는 용어 대신 카탈락시라는 용어를 Hayek는 사용한다. 본래 카탈락시라는 용어는 그리스어 ‘Katallattein’에서 유래된 것이다. 시장질서로 카탈락시는 조직이 아니다. 때문에 어떤 특정 공동목적을 위해 이용되는 질서가 아닌 자발적 질서다. 무수히 많은 경제단위체(여러대 개인, 기업, 가계 등)등에 의해 이루어진 하나의 자발적 규칙이다.

지게 한다. 경제 주체들이 자신의 이익을 극대화 하는 과정에서 자생적으로 그들 행동이 조정되는 과정에 주목한 Hayek는 제도를 자생적 질서로 이해했다. 자생적 질서는 특정 경제주체의 계획이 아닌 자신의 목적을 추구하는 과정에서 자연 발생적으로 형성되는 질서다. 때문에 근본적으로 변화는 점진적이다. 오늘날 Hayek의 자생적 질서 개념은 스미스(Adam Smith, 1776)의 ‘보이지 않는 손’의 개념을 확대하고 심화시킨(민경국, 2007)것으로 이해되고 있다. 이러한 자생적 질서 개념이 중요한 이유는 제도를 주어진 것이 아닌 인간 행동의 결과로 자생적으로 질서가 확립되는 과정에서 진화한다고 보기 때문이다. 바로 자생적 질서의 개념 자체가 진화인 것이다. 자생적 질서는 주로 언어나 화폐의 생성과정에서 찾아볼 수 있다. 개별 경제주체들의 반복적인 상(商)거래 행위를 통해 형성된 관행이 유형화 된다(Hayek, 1973). 행위주체의 상호작용이 반복 되면서 자생적 질서는 점진적으로 변화를 경험하고 이것이 제도의 진화과정이다. 오스트리아 학파의 특징이 바로 시장을 균형으로 파악하는 것이 아닌 과정으로 파악하는 이론적 토대가 바로 제도의 진화과정이다. 이른바 ‘과정 경제학’이다. 인간 이성의 한계는 구조화되어 있어서 이를 극복하는 과정이 점진적으로 이루어진다고 보는 시각이다. 때문에 진화적 과정으로 시장을 보는 것이다. 주류경제학의 균형적 시각은 시장을 균형으로 파악하지만 Hayek는 지식 이론적으로 접근해 시장을 구조적 무지와 개별 경제주체들의 상호작용 과정으로 파악하는 것이다. 따라서 경쟁은 지식의 문제를 해결해 나가는 과정이다.

개별 행위주체들의 전략은 자신의 환경과 경험을 토대로 구성된다. 때문에 시장경쟁 상황에서 행위자들 간 갈등은 필연적이다. 그러나 자생적 질서를 통해 행위자들의 갈등과 이익은 조정된다. 이러한 행동이 반복적으로 이루어지는 과정에서 개별 행위자들은 학습을 통해 자신의 전략을 수정한다. 학습은 전수 과정이나 모방의 메커니즘을 통해 이루어진다. 인간의 지식문제를 해결하는 방법은 학습을 통한 지식의 습득이다. 따라서 문화적 진화의 관점에서 제도는 학습을 통해 전수 된다. 선대에서 후대로 혹은 다른 인간 집단에서 모방을 통해서든 우리는 구조적 무지를 벗어나기 위해서 학습이라는 절차를 통해 진화를 경험하게 된다. 학습을 통해 진화를 경험하게 된다는 논리는 주로 시행착오 과정에서 발생된다. Nelson과 Winter(1982)에 따르면 기업에서 보유한 혹은 다른 기업에서 모방된 루틴이 시장에서 만족할 만한 성과를 보장하지 못한다면 그 기업은 새로운 루틴을 찾을지 아니면 여기서 만족할지를 결정해야 한다. 새로운 루틴을 탐색하고 그것이 시장 경쟁이라는 선별과정에 적합하지 않는 경우 기업은 루틴의 몇몇 요소를 수정하거나 제거한다. 결국 시행착오는 학습을 통해 환류 된다. 어떤 제도

나 문화적 요소들이 변화된 환경에 적응하기 위해서 점진적으로 요소를 수정하는 작업을 통해 진화를 경험하게 되는 것이다.

제도론적 관점에서 제도적 구조 변화는 개별행위 주체로 하여금 자신의 전략을 수정할 유인을 제공한다. 이때 거시적 환경을 비롯한 제도변화는 행위자에게 제약을 가하기도 하지만 변화의 가능성을 내포하고 있다. 행위자는 새로운 환경에 적응하기 위해 자신의 전략을 수정하는 것이다. 제도적 구성요소의 변화에 따른 행위자의 전략은 경쟁을 통해 제도변화를 촉진한다. 생물학적인 관점에서 ‘여러 종이 영향을 서로 주고받으면서 진화하는 현상(Ehrlich & Raven, 1964)’을 공진화(coevolution)로 정의한다. 반면 문화적 진화는 규칙과 다른 규칙, 미시적 행위자와 환경, 최상위 규범과 하위 규칙들의 영향관계에 따른 변화가 공진화다. 공진화는 기본적으로 두 개 이상의 개체군이 진화를 함께 경험하는 것이다(정치선 외, 1999). 경제학 영역에서는 주로 기술과 사회구조가 영향관계를 주고 받으면서 변하는 것이 공진화다. Warschauer(2003)에 따르면 특정 기술이 사회구조적 맥락의 지배요인으로 작용하기도 하지만 다른 맥락에서는 사회적 요인이 기술 변화나 확산을 견인하기도 한다. 이른바 기술과 사회의 공진화 메커니즘이다. 제도론적 관점에서 공진화는 제도와 행위자들간 상호작용 과정의 결과를 공진화로 볼 수 있다(민경국, 1996). Nelson과 Winter(1982)에 따르면 객관적 조건의 작은 변화가 아닌 사회적 가치나 이해를 반영해서 공공정책이 변동된다고 한다. 따라서 이와 관련된 이익단체나 집단의 상대적 권력 크기 변화는 정책변동의 중요한 요인이 되기도 한다. 여기서 관련된 이익단체 집단의 권력 크기는 변동된 정책에 영향 받기도 한다. 결국 이익집단과 정책, 정책과 이익집단은 서로 영향을 주고 받으면서 공진화한다고 볼 수 있다. 공진화와 관련해 Hayek(1973)는 보다 명확한 시사점을 제공해 준다. 주로 공식적 규칙의 최상위 규범인 헌법과 자생적 행동규칙의 관계를 설명하고 있는데 이 둘의 관계를 공진화의 범주에서 설명하고 있다. 바로 발견적 절차로서 공법을 의미한다. 법을 발견하는 절차는 의회, 사법적 판단을 하는 법원, 사회구성원들의 상호작용 과정이다. 요컨대 문화적 진화 관점에서 경쟁은 새로운 가능성을 발견하기 위한 절차이다. 개별 행위주체들에게 인지된 각각의 새로운 지식은 상호작용을 통해 수정되거나 받아들여진다. 이때 행위자들은 변화를 경험하게 된다. 결국 경쟁은 제도변화의 근원이다.

## 4. 소결

살펴본바 사회생물학(Sociobiology)과 문화적 진화(Cultural Evolution)의 양단의 차이는 특질의 전달과정에 있다. 사회생물학적 관점으로 제도 변화를 설명하기 위해서는 방법론적으로 환원주의를 택해야만 한다. 사회생물학의 방법론적 환원주의의 시도는 유전자 결정론의 문제, 이데올로기 문제, 선별단위의 문제가 난제 해있다. 때문에 사회현상을 사회생물학적 관점을 통해 설명하기 위해서는 방법론적 난관에 봉착할 수 있다. 그러나 문화적 진화의 분석방법은 사회생물학에서 발생하는 이론적 문제가 제기되지 않는다. 인간 고유의 문화를 설명하기 위한 문화적 진화의 관점에서는 환원주의의 문제가 발생하지 않는다. 이러한 사회생물학의 방법론적 한계에 따라 본 연구에서는 제도변화를 분석하기 위해 문화적 진화 관점을 견지하고자 한다. 따라서 본 연구에서 기술하는 ‘진화’의 의미는 문화적 진화 관점의 의미를 내포하고 있다.

진화론적 접근방법은 제도변화 연구에 있어서 다양한 시사점을 제공해 준다. 첫째, 기존 역사적 제도주의 제도변화 이론의 한계로 지적 되어온 제도 결정론적인 시각의 한계를 벗어날 수 있게 해주는 설명적 단초를 제공한다. 역사적 제도주의의 경로의존과 경로진화 모형의 특징은 정치적 맥락의 중요성을 강조하고 정치는 역사적 맥락과 제도적 맥락에 제약받는 다고 주장한다. 따라서 역사, 제도, 정치 이들 모두를 제도적 제약의 범주에 포함 시켜 분석함으로써 ‘제도가 문제다’라는 시각이 연구에서 강하게 부각되었다. 역사적 제도주의자들은 그동안 제도와 제도변화에 영향을 미치는 다양한 변수들을 간과 하고 있었다. 진화론적 접근은 이러한 기계론적이고 제도 결정론적인 시각을 극복해 줄 수 있다는 기대이다. 바로 변화에 영향을 미치는 다양한 변수들이 있음을 가정하고 제도변화 과정에 좀 더 관심을 집중할 수 있는 방법론적인 특징 때문이다. 진화론적 관점에서 변화의 원인은 다양하게 거론되고 있으며, 아직 이론적으로도 진화에 영향을 미치는 변수들이 한정되어 있지 않다. 제도를 둘러싼 수많은 환경과 역사적 맥락, 그리고 제도에 영향을 주고받는 행위자, 제도 내부의 변화 압력 등의 많은 변수들을 고려해 볼 수 있는 방법론적 토대를 제공해 준다. 물론 정책연구에 있어서 정치적 맥락의 중요성은 재차 강조할 필요도 없이 중요하다. 그러나 정치적 맥락을 둘러싼 많은 변수들을 분석에 포함 한다면 보다 적실성 있는 사례연구가 될 것이다.

둘째, 제도변화를 단순한 변화로 인식하게 해준다. 기존의 역사적 제도주의의 경로진화 모형에서는 표류, 가점, 전환, 수정 등의 개념을 나열해 제도변화를 분석하고자 했

다. 그러나 이러한 분류는 제도에 특정 목적이나 제도변화에 방향성이 있는 것처럼 인식될 수 있는 중대한 문제가 발생한다. Hayek(1973)가 적절히 지적하듯이 지금의 변화를 좋은 것 혹은 나쁜 것으로 판단할 여지가 우리에게는 없다. 바로 지식의 문제 때문인데 우리의 제한된 지식과 인지능력으로는 현재 제도가 어떤 상태인지 논할 수 없는 것이다. 그러나 역사적 제도주의자들은 제도변화 패턴을 분석함에 있어서 제도의 상태를 설명하는 것에 집착한 나머지 표류, 가점, 전환, 수정 따위의 개념적 정의로 상태를 포장하는 오류를 범하고 있는 것이다. 제도는 행위자들의 상호작용 과정에서 자연발생적으로 생겨난 행위규칙임을 인식할 때 비로소 제도변화를 바라보는 다른 시각을 갖게 될 것이다.

셋째, 제도는 경쟁을 통해 진화한다. 생물학적 유전과 달리 문화적 진화 관점에서는 인간의 구조적 무지를 전제한다. 경쟁을 통해 개별 행위주체는 새로운 지식과 가능성을 발견한다. 제도론적 관점에서 새로운 지식과 가능성의 발견은 정치 행위자들이 경쟁을 통해 발견하는 정책 대안이다. 때문에 선거과정에서 사회문제 해결 방안으로 제시된 여러 공약들은 참여자 모두에게 학습의 기회를 제공해준다. 신제도주의 관점에서 학습의 개념을 도입해 사례를 분석하고 이론을 구성하는 사례가 종종 있지만 진화는 전적으로 학습에 유래한다. 혁신적 정책이나 제도는 기존의 제도적 틀 위에서 가능할 것이다. Nelson & Winter(1982), Hayek(1967; 1973), North(1990) 등이 공통적으로 지적하고 있듯이 진화는 시행착오의 긍정적 환류 과정의 결과다.

넷째, 제도는 공진화한다. 복잡한 구성요소들이 얽혀 있는 제도적 환경에서 하나의 제도변화는 다른 제도에 영향을 미친다. 공식·비공식적 제도와 조직들이 연결된 사회는 작은 변화가 또 다른 변화를 유발하는 요인이 되기도 한다. 따라서 적실성 있는 제도변화 연구를 위해서는 다양한 분석 수준의 가능성을 염두 해두어야 한다. 뉴턴의 물리학 세계라면 단순화 하고 기계적 접근을 통해 예측가능성을 높일 수 있지만 복잡하고 불확실성이 지배적인 사회 체계에서는 미래를 예측하거나 현재 상태를 단편적으로 분석하는 것은 불가능에 가깝다. 또한 행위자의 기회주의적 행동에 따른 예측불가능성, 사고(思考)하는 인간을 전제로 정책과 관련된 행위자들을 분석해야 한다. 문화적 진화의 특징은 행위자를 단순히 제도에 적응하고 행동하는 존재로만 인식하지 않는 것에 있다. 따라서 행위자들의 전략적 행동과 행위패턴 변화는 제도변화를 촉진하기도 하고 제약하기도 하는 중요한 변수가 된다. 제도와 제도, 행위자와 행위자, 제도와 행위자 이들은 공진화 하는 것이다. 이러한 관점에 따라서 본 연구에서는 분석 사례와 관련된 제도적 환경과 행위자들의 영향관계를 분석해 연구의 적실성을 높이고자 한다.

## 제3절 분석을 위한 개념구성 및 분석틀

### 1. 분석을 위한 개념구성

#### 1) 역사적 환경

역사적 제도주의가 다른 제도주의 학파와 구분되는 특징 중의 하나가 바로 거시 구조적 변수에 초점을 맞춘다는 데서 찾아 볼 수 있다. 현존 제도를 역사적 산물로 인식하기 때문에 역사적 환경을 중시한다. 역사적 환경은 본 연구에서 중심적 연구 문제로 삼는 제도가 어떠한 맥락을 거쳐 형성되고 유지·확대 되는지에 대한 설명적 단초를 제공해 주는 변수다. 거시 구조 분석과 역사적 조망을 결합해 정책을 통합적으로 분석하고자 하는 역사적 제도주의의 방법론적 특징이다. 하태수(2009)는 정책을 정당성 경쟁이나 명분 축적 게임의 정치과정이라고 특정하고, 때문에 대외적으로 자국이 당면한 국내·국제적 환경과 지배적 사상에 정책이 부합할 수밖에 없다고 지적한다(하태수, 2009). 결국 행위자들은 역사적 환경과 상호작용 속에 정책을 수립할 수밖에 없는 것이다.

제도를 둘러싼 역사적 환경의 세부 요인을 분류해 독립된 변수로 상정하는 것 자체가 사실은 불가능에 가까운 일이다. 그러나 역사적 제도주의에서는 행위자의 상호작용에 영향을 미치는 제도의 비공식적 요소들까지 제도의 범주에 포함하고 있고 더 나아가 Hall(1992)은 역사적 환경을 제도로까지 인식한다. 역사적 제도주의의 분석적 시각의 효용성은 행위자의 의사결정 과정을 구조화하는 사회·경제·정치적 맥락의 많은 변수들을 구체화 하고 분석수준을 정형화 할 수 있게 해준다(김윤권, 2004). 행위를 둘러싼 구조적 변수들의 영향을 분석함으로써 구조적 제약 요인의 중요성을 부각시킨 점은 역사적 제도주의의 이론적 공헌이다(하연섭, 2011).

Feirenbaum et al.(1993), Swank(2001), Hacker(2004), Mahoney & Thelen(2010)은 공통적으로 역사적 환경 하위 변수로 정치 체제를 분석하고 있고 North(2005)는 인구 구조변화를 경제성장의 주요변수로 부각시켜 분석하고 있다. 국내의 연구 또한 이와 크게 다르지 않는데 김윤권(2004)은 거시 구조적 맥락으로 세계체제속의 해당국가 국가체제위치, 경제발전정도, 국가문화유형, 사회의 계급구조를 분석에 활용하고 있다. 하태수(2009)는 당대의 지배적 사상, 정치체제, 역사적 환경을 거시적 구조로 분석에 활용했다. 또한 김경희(2013)는 거시적 구조의 요인을 정치적·경제적 구조로 이분화해 사

용했다.

한편 역사적 제도주의에서 제도는 또 다른 독립변수이다. 분석대상 제도가 단일체가 아닌 복합체로서의 이유도 있지만 앞선 제도는 분명히 제도변화에 영향을 미친다고 보기 때문이다. 따라서 이러한 제도적 맥락은 역사적 환경의 하위 변수로서 중요한 역할을 한다. 새로운 제도는 無의 상태에서 발현하는 것이 아닌 기존의 제도적 틀 안에서 구성요소를 재구성 하는 수준으로 탄생하기 때문이다. 따라서 상위 법령이나 수평적 관계의 다른 정책은 분석대상 정책에 영향을 미칠 수밖에 없다. 이러한 관점에서 본 연구에서는 제도적 맥락으로 상위 법령과 주요 복지정책을 제도적 맥락으로 상정하고자 한다. 요컨대 역사적 환경의 하위 변수로 경제적 구조, 인구학적 구조, 정치구조, 상위법령, 지방 재정 복지정책을 상정하고자 한다. 이들 변수의 특성은 다음과 같다.

### (1) 경제적 구조

특정 국가나 지방정부의 경제적 구조는 복지정책에 지대한 영향을 미칠 수밖에 없다. 정책의 특성상 소요되는 예산의 대부분이 국가나 지방정부의 세입과 밀접한 영향을 받는다. 세입은 다시 경제적 상황에 영향을 받을 수밖에 없으므로 경제적 구조는 본 연구가 분석대상으로 삼는 사례에 절대적인 영향을 미친다고 할 수 있다. 선행연구들에서는 주로 경제체제의 전환(O'Sullivan, 2007; 김윤권, 2004; 조홍순, 2006; 이성춘, 2010)이나 산업구조(남궁근, 2012)등을 중심으로 경제적 구조를 분석한다.

본 연구의 분석사례 관점에서 산업구조는 산업화이론(industrialization theory), 수렴이론(convergence theory)으로 불리는 산업간 구성비율 관계를 뜻한다. 고전적 산업화이론에서는 산업화의 결과 새로운 사회문제가 발생되며 사회복지 수요가 증가하는 추세에 따라 복지정책이 증가한다고 보고 있다. 따라서 경제 구조 변화는 복지정책 선호 현상이 뚜렷해지고 정치적 요구로 이어질 수 있다. 본 연구는 이러한 관점에서 산업구조, 지방재정 등을 바탕으로 경제적 구조를 분석하고자 한다.

### (2) 인구학적 구조

인구구조는 출생, 사망, 이동의 영향으로 시·공간적으로(권이혁, 2005) 변하며 구조 변화가 복지 정책에 미치는 파급 효과는 광범위하다(우해봉 외, 2014). Malthus가 인구론<sup>38)</sup>을 1798년에 익명으로 출판한 이래 인구에 대한 학문적 관심은 시작되었다. 인구

38) 'An Essay on the Principle of Population' 인구는 기하급수적으로 늘어나지만 곡물의 생산 증가속도는 산술급수적으로 늘어나기 때문에 멀지 않은 시점에 식량부족을 경험하게 될 것이라는 것



구조는 제도변화의 중요한 요인이다(North, 2005). 저출산 문제에 따른 핵심생산인구의 감소는 복지 정책의 재정적 지속가능성 문제를 야기할 수 있다. 인구 고령화와 가족구성 변화는 이전 시기에는 경험하지 못한 새로운 문제에 직면한다. 사회구조의 한계를 넘어선 변화에 대한 압력은 사회문제로 표출된다(Kornblum & Julian, 1992). 전통적인 가족의 개념 변화에 따른 핵가족화, 독신가족, 편부나 편모가족, 자녀가 없는 노인단독가족의 형태들은 기존에 경험하지 못한 새로운 사회문제를 야기한다. 가족은 사회의 기본 조직단위로서 출산, 양육, 부양, 소비에 따른 지출 등의 역할을 수행한다.

본 연구에서는 사회를 구성하는 기초단위인 가족의 구성요소들의 변화와 인구구조 변화를 정책변동의 중요한 요인으로 분석하고자 한다. 정책과 인구학적 구조의 영향관계를 분석해 봄으로써 거시 구조적 문제와 행위자의 전략적 행위패턴 변화의 상관관계를 확인해 볼 수 있을 것이라는 기대이다.

### (3) 상위 법령

헌법 제117조, 제118조와 지방자치법 제22조에서는 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 지방자치에 관한 조례와 규칙을 제정할 수 있도록 했다. 이에 근거하여 각 지방정부는 지방자치 사무에 관한 조례와 규칙을 제정한다. 이때 권리제한 및 의무부과 사항은 법령의 위임이 있어야 제정할 수 있도록 하고 있고 상위 자치단체의 조례나 규칙을 위반할 수 없다. 따라서 지방자치 단체의 조례와 규칙은 상위법령의 입법 취지를 벗어나지 않는 범위 내에서 제정이 가능하고 제정된 조례는 지방자치법 제28조에 의거 행정자치부장관을 거쳐 중앙행정기관의 장에게 통보해야 한다(지방자치법 제28조).

상위법령이 어떤 제도적 구조를 가지고 있는가의 여부에 따라 지방자치단체에서 제정할 수 있는 조례나 규칙의 범위는 제한된다. 따라서 본 연구에서는 상위법령을 중요한 제도적 제약으로 분석하고자 한다.

---

이 주요 주장이다. Malthus가 인구론을 저술한 이유는 원래 곡물 수입을 금지하는 곡물법 폐지 논쟁에서 비롯되었다. 높은 출산율이 노동 인구 증가로 이어진다는 기존 경제학자들의 긍정적 관점을 정면으로 반박하는 맬서스의 견해는 당시 많은 비판과 더불어 정치적·학문적으로 강한 영향력을 행사 했다. Malthus가 저작에서 '수요'에 대한 문제를 제기 함으로 인해 경제학 영역에서 학문적 진보를 이끌었다고도 할 수 있다. 실제 Malthus의 인구론은 Keynes의 유효수요(effective demand) 이론으로 발전하게 된다. 그러나 산업혁명에 따른 기술진보를 과소평가했다는 비판은 계속되고 있다. 이에 대한 자세한 논의는 맬서스/이서행 옮김 (2011) 『An Essay On the Principle of Population 인구론』, 서울: 동서문화사, 권이혁 (2005) 『인구 보건 환경』, 서울: 서울대학교출판부. 참조.

#### (4) 정치 구조

역사적 제도주의 시각에서 강조하고 있는 것처럼 제도는 정치적 상호작용의 산물이다. 따라서 개별 국가의 정치적 구조(political structure)는 제도적 다양성으로 귀결된다. 현존 제도가 역사적 산물임을 강조하는 역사적 제도주의는 정치적 맥락의 가치를 이해할 것을 요한다(Casey, 1998; 김윤권, 2004). 정치구조는 주로 권력구조, 정당제도, 선거제도, 국회제도 등으로 나누어 볼 수 있다(한국정당학회, 2012). 권위주의적 정치체제, 정권교체, 직접민주주의의 정도, 이익단체의 활성화 여부, 정부형태, 국회의 구성 등이 정치구조를 설명하는 주요 변수이다(김윤권, 2004; 노명순, 2006; 전광석, 2003; 조홍순, 2006).

본 연구에서 정치구조를 인식하는 시각 또한 이와 크게 다르지 않다. 따라서 정치구조는 정책변동을 야기하는 핵심변수로서 정권교체, 지방의회의 구성 등을 중심으로 분석하고자 한다.

#### (5) 지방재정 복지 정책

학교급식비 지원 사업이 지방 이양된 2005년 이후 부터 원칙적으로 급식비 지원 정책에 소요되는 재원은 지방교육청 및 지방정부의 재원으로 해결해야 한다. 그러나 중앙정부에 의존하고 있는 지방교육재정은 학교급식지원 사업이 확대됨으로 인해 부담해야 할 재원을 확보하기가 현실적으로 불가능하다. 따라서 지방교육청은 지방정부의 지원에 따라 학교급식을 확대·운영 할 수밖에 없다. 2005년 보조금관리에관한법률시행령 개정을 통해 163개 국고보조금 지급대상사업이 지방 이양되면서 지방정부의 재원 부족 현상은 심화되는 추세다. 지방으로 이양된 163개 조항 중 사회복지 관련 항목은 67개에 이른다. 결국 학교급식지원 사업도 함께 이양된 67개 항목 중 하나로 다른 서비스 항목과 경쟁적 위치에 있게 된 것이다.

### 2) 미시 분석을 위한 개념구성

합리적 선택 제도주의와 역사적 제도주의를 구분하는 특징으로 제도와 행위자의 관계에 대한 Clark(1998)의 구분은 신제도주의 학파가 지닌 방법론적 한계를 여실히 보여준다. 신제도주의 학파 내에서 구조와 행위자 중 어디에 관심을 집중하느냐에 따라 행위자 중심(agency centered)의 합리적선택 제도주의와 구조 중심적(structure based) 제도주의인 역사적 제도주의로 구분된다. 역사적 제도주의는 구조와 행위자간의 관계

를 중시한다고는 하지만 구체적으로 미시적 행위자를 분석할 수 있는 이론적 분석틀을 공유하지 못했다. 때문에 제도결정론적인 시각이 강하게 부각되고 행위자는 분석에서 중요성을 인정받지 못했다. 제도적 제약에 따른 행위만 강조하고 있기 때문에 행위자의 전략 변화를 통해 제도가 변할 수 있는 가능성에 대해서는 고려하지 않았던 것이다.

진화론적 관점의 접근 방법은 역사적 제도주의의 한계를 극복할 수 있는 설명적 단초를 제공해 준다. ‘보이지 않는 손’에 의해 수많은 행위자들의 행동이 스스로 조정되는 과정을 설명할 수 있게 해준다. 이른바 자생적 질서로(Hayek, 1973)서의 제도이다. 자생적 질서의 생성과정은 전적으로 인간행동의 결과다. 제도를 주어진 것으로 인식하지 않고 인간행동의 결과 자생적으로 질서가 확립되고 환경에 대응하면서 점진적으로 변한다고 보는 것이다. 제도적 틀 내에서 행위자들의 이익을 위한 전략적 행동들이 조정된 결과 제도가 진화하는 것이다. 이때 행위자는 신고전 경제학파에서 가정하는 것처럼 지식의 문제를 비롯한 인간의 완벽한 합리성을 부정한다. 신고전 경제학파에서 전제하는 인간에 대한 가정에 따르면 행위자는 언제나 선택적 상황에서 갈등할 필요 없이 즉각 결정할 수 있는 능력을 가진 것으로 본다. 완전정보와 합리적 인간의 가정에 따른 합리성의 세계이다. 이러한 맥락에서 시장을 바라보기 때문에 극심한 경기변동을 비롯한 환경 변화에 언제나 그렇듯 새로운 균형을 찾을 것이라는 가정이다. 그러나 진화론적 관점에서 지식의 문제는 해결된 것이 아닌 극복해야 할 문제다. 때문에 현존 제도는 균형이 아니라 과정이다. 구조적 무지(Hayek, 1973; 1988)에 비롯한 합리성이 제한된 인간(Simon, 1945; 1976)의 선택은 언제나 불확실 하다. 제도는 이러한 인간의 구조적 무지를 완화해주고 행위자들의 상호작용 과정에서 예측가능성을 높여주는 구조적 장치가 된다.

제도변화는 단순히 변화의 문제가 아니다. 제도변화는 제도적 환경의 변화를 의미하고 행위자들은 새로운 제도적 환경에 적응을 위한 전략을 수정해야 한다. 따라서 제도와 행위자들의 선호(전략)는 함께 변하는 것이다. 역사적 제도주의 시각에서 행위자의 선호는 역사적 맥락을 통해 형성된다고 본다. 때문에 행위자의 선호는 제도적 환경과 상호작용 속에서 조정되고 제도변화로 귀결된다. 행위자에게 인지된 수요와 기회에 대한 새로운 인식은 제도 진화과정에서 선행조건이다(Nelson & Winter, 1982).

### (1) 경쟁과 갈등

경쟁을 경제주체들의 이익과 선호를 극대화하는 과정으로 이해하는 신고전경제학 관

점에서는 시장 참여자의 완전정보를 가정하고 있다. 이러한 관점에서 경쟁은 두 가지 함의를 내포하고 있다. 우선 행위자의 이기적 동기에 의한 경쟁 발생이다. 한정된 자원을 확보하기 위한 노력으로 여러 수단과 방법을 동원하는 행위자에 의해 자연발생적으로 경쟁이 발생한다고 보는 시각이다. 경제주체들의 이익과 선호를 극대화하는 과정의 경쟁은 결국 행위자의 이기적 동기를 가정하고 있다. 때문에 경쟁은 부정적 관점으로 인식되어 사회적으로 지양해야 할 가치로 인정받고 있다. 다음으로 경쟁은 완전정보 시장을 가정하고 있다. 완전정보 시장에서 행위자는 자신의 선호를 명확히 이해하고 있음은 물론이고 거래 상대방의 전략과 선호에 대한 정보까지 모두 알고 있음을 뜻한다. 이른바 인간의 완벽한 지식을 근간으로 하는 합리적 이성을 가정하는 것이다. 이러한 시장 상황에서는 개별 경제행위주체 간 거래비용이 들지 않고 시장은 언제나 파레토최적(Pareto Optimal)에 이른다. 때문에 신고전경제학의 완전정보 시장에서는 결코 경쟁이 발생할 수 없는 논리적 모순에 빠진다. 모든 정보<sup>39)</sup>가 시장 참여자에게 공유되고 있는 상태는 이미 균형(epuilibrium)을 달성하고 있기 때문에 경쟁기제가 작동할 유인이 없는 것이다.

그러나 문화적 진화관점에서 인간은 무엇을 모르는지 조차 모를 정도(unknown ignorance)로 무지(Kirzner, 1997)한 구조적 무지(constitutional ignorance) 상태(Hayek, 1973)를 전제한다. 지식의 문제는 해결된 것이 아닌 해결해야 할 과제인 것이다. 문화적 진화 관점에서 제도는 ‘자생적 질서’다. 자생적 질서는 수많은 행위주체들이 자신의 이익을 추구하는 과정에서 자발적으로 행동이 조정되고 구조화 되는 과정이다. 때문에 행위자들의 상호작용을 전제로 한다. 이러한 행위자들의 상호작용 과정을 문화적 진화 관점에서는 경쟁으로 이해한다. 시장경쟁을 통해 재화는 가장 효율적으로 배분된다. 구체적으로 특정 재화를 가장 높게 평가하는 시장 참여자에게 재화가 배분되도록 함으로써 필요한 곳에 쓰이게 하는 과정이다. 바로 경쟁이 없었으면 알 수 없었던 새로운 가치를 찾는 과정인 ‘발견 절차로서의 경쟁’이다. 이러한 관점에 따라 경쟁은 지식의 문제를 해결해 나가는 과정이다. 주류경제학이 가정하는 완전정보에 가정한 파레토최적의 상태에서 경쟁은 결코 발생할 수 없다. 그러나 문화적 진화 관점에서는 인간의 구조적 무지를 전제한다. 이러한 구조적 무지를 완화하기 위한 과정이 바로 경쟁인 것이

39) 제품공급자의 상품생산을 위한 기술과 품질이 완전정보 시장에서는 동일하다. 하물며 제품수요자의 선호는 물론이고 가격 곡선까지 완벽하게 작동하는 상황에서 제품공급자는 더 이상 효율을 개선할 유인도 없고 방법도 없다. 소비자 역시 자신의 선호(가격과 품질을 포함한)를 완벽하게 이해하고 있는 제품공급자에게 필요한 만큼의 공급이 지속되고 있는 상황에서 종전 소비를 전환할 유인이 사라진다. 결국 완전정보 상황에서는 경쟁 기제가 발생할 수 없다.

다. 결국 시장 참여자들은 특정 재화나 지식이 경쟁을 통해 필요한 곳에 쓰이게 되는 과정을 경험하면서 새로운 지식과 이용가치를 발견하는 것이다. 이러한 관점에서 정책 현장에서 경쟁은 정책문제에 대한 다양한 해법들의 가능성을 확인하는 절차다. 경쟁을 통해 행위자는 상대방의 전략을 습득하고 자신의 전략을 수정할 유인이 된다. 정치행위자들의 정책 추진 명분과 권력의 정당성 확보를 위한 선거과정에서 경쟁은 결국 유권자의 선호를 확인하는 과정이다. 바로 이러한 과정이 경쟁을 통한 정책 현장의 ‘발견적 절차’이다.

문화적 진화의 관점에서 행위자는 집단수준으로 정의 된다(Hayek, 1988). 새로운 제도적 환경은 집단수준에서 문제를 해결해 나가는 과정으로 볼 수 있다(Hayek, 1967). 예산을 통해 수치적 표현으로 발현하는 정책은(하민지, 2014) 정책결정자의 의지와 관련 행위자의 관계에 영향을 받는다(Pfeffer, 1981). 따라서 정책 행위자의 특성은 정책 변동 과정에서 중요한 역할을 하게 된다(Crow, 2010; 김덕준, 2002; 홍성만, 2006). 정책결정과 관련한 행위자 유형은 공식 행위자와 비공식 행위자로 나누어 볼 수 있다. 이들은 정책변동 과정에서 집합적 목적을 달성하고자 노력 하는 과정(Schneider and Teske, 1992)에서 자신들이 가진 모든 자원을 활용한다(Kingdon, 1995). 우선 공식 행위자는 주로 행정수반과 정치집행부, 입법부, 행정부처, 사법부 등으로 나누어 볼 수 있으며 비공식 행위자는 국민, 이익집단, 시민사회단체, 정당, 대중매체 등으로 나누어 볼 수 있다(남궁근, 2008). 이러한 구분은 정책 결정과정에서 책임과 권한이 법률에 의한 것인지 구분에 따른다. 따라서 공식적 행위자는 정책결정 과정에서 중추적 역할을 하며, 비공식적 행위자는 법적 권한은 없지만 실질적으로 어느 정도 영향력을 행사하며 정책결정과정에서 보조적 역할을 한다(남궁근, 2007).

역사적 제도주의 관점에서 제도는 정치적 협상과정의 타협과 절충의 산물(Streeck and Thelen, 2005)이다. 이때 규칙과 규칙집행 간의 격차(gap)가 발생할 수 있어 전략적 행위를 할 수 있는 기회를 행위자에게 제공한다(하연섭, 2006). North(2005)가 적절히 지적하듯이 이러한 제도는 시간이 지속되는 과정에서 권력관계 변화에 따라 불완전성이 증가하게 된다. Streeck와 Thelen(2005)에 따르면 처음 제도 설계에 참여하지 않는 사회적 연합이나 권력관계 변화에 따라 제도 변화가 촉진되기도 한다. 정책 현장에서 관련 행위자(agency)의 특성에 따라 정책 내용이 달라지는 것은 주지의 사실이다. 행위자들의 각기 다른 선호는 정책 결정과정에서 갈등의 촉발요인이 되기도 한다. 때문에 정책 결정과정에서 행위자들 간의 갈등은 불가피한 측면이 있다. 구조적 무지(Hayek, 1973; 1988)에 바탕 한 정책 행위자의 결단은 합리성이 제한된다(Simon, 1945;

1976). 특정 정책행위와 관련하여 행위자는 합리적인 대안이라고 생각할지라도 그러한 결정은 언제나 당파적이거나 부분적 합리성을 바탕으로 한다(Lindblom, 1965; 1980). 제도가 갖는 내재적 모호성(ambiguities)(하연섭, 2006)은 제도설계자의 지식의 한계(Streeck and Thelen, 2005)에 따라 필연적이다. 정책행위자들이 속한 각각의 조직이나 사회의 구조적 특성은 제한된 합리성을 심화시킨다. 결국 정책 현장에서 비합리성은 불가피하고(김영평, 2008) 갈등은 필연적이다.

갈등은 행위주체들의 각기 다른 목표, 관심, 이해에 따라 상호작용 과정에서 나타나는 긴장관계이다(이민창, 2013). 정책 행위자들의 가치전제<sup>40)</sup> 불일치로 발생하는 정책 갈등(박정택, 2003)은 행위자들의 상호작용을 전제로 한다. 이에 따라 갈등은 행위자를 구분으로 다양하게 정의 되고 있다<sup>41)</sup>. 하연섭(2010)은 갈등 관련 행위자를 중심으로 국가와 사회부문, 국가와 사회의 단위가 조합된 부문으로 구분했다. 국가부문의 갈등은 주로 정부 부처 간 갈등, 자치단체 간 갈등, 중앙정부와 지방정부 간 갈등 등의 경우로 공공갈등이다. 사회부문의 갈등은 집단, 계층, 세대 간 갈등 등이며 이익집단 간 갈등, 시민단체 간 갈등, 지역 간 갈등 등 주로 이익갈등이 주를 이룬다. 마지막으로 국가와 사회 간 갈등은 국가와 사회 간의 다양한 단위들이 교차하여 조합된 갈등 전개 상황이다. 이러한 상황은 주로 정부와 지역주민 간 갈등이다. 그러나 이러한 다양한 갈등의 구분에도 불구하고 갈등의 원인은 지식의 문제에서 비롯된다고 평가할 수 있다. 정책변동을 전제로 시작되는 정책갈등은 정책결정 과정에서 발생하는 불확실성<sup>42)</sup>에 따라 심화된다. 정책의 불확실성은 환경적, 구조적, 인과적 불확실성(김영평, 2006)으로 이들이 혼재되어 나타나며 지식의 불완전성에 기인한다.

이러한 관점에서 본 연구에서 분석적 사례로 삼고 있는 학교급식지원 정책은 공공갈등의 범주에 포함되는 것으로 평가할 수 있다. 학교급식지원 정책은 정책집행자인 교육청, 보조금 지급 주체인 지방정부, 관련 예산을 검토하고 승인하는 지방의회의 상호작용 과정을 통해 변동된다. 따라서 이들 행위자들의 경쟁과 갈등이 상호작용을 통해

40) 정정길 외(2010)은 정책에 가치가 내포되어 있기 때문에 정책결정은 가치판단작용이라고 한다. 가치판단작용은 정책의 목표와 수단 등에 내포된 여러 가치들 중 경쟁하는 가치들이 바람직스러운가를 판단하는 과정이다.

41) 이에 대한 자세한 논의는 정용덕(2010). “공공갈등과 정책조정 연구”, 행정논총 제48권 제4호, 이민창(2013). 『NGO와 공공갈등』, 도서출판 조명문화사, 국토교통부(2014). 『공항 관련 갈등영향분석 연구』 최종보고서 참조.

42) Kirzner(1997)는 ‘근본적인 불확실성(radical uncertainty)’의 예측불가능성에 대해 강조한다. 이는 리스크 관리를 위한 보험가입이 가능한 상황이 아닌 ‘나이트 불확실성(knightian uncertainty)’으로 측정은 물론이고 이에 따른 계산이 불가능한 리스크를 말한다.

구조화 되는 과정을 면밀하게 분석함으로써 학교급식지원 정책변동 연구의 적실성을 높일 수 있을 것이라는 기대이다.

## (2) 제도적 환경 변화에 따른 행위전략 변화

역사적 환경의 변화는 제도변화를 반드시 수반하기 때문에 행위자는 자신들의 선호를 극대화할 수 있는 방법을 학습한다. 확산 이론에서 학습은 다양한 관점에서 정의(43)해 볼 수 있으나 문화적 진화 관점에서 학습은 근본적으로 제도변화에 따른 집단수준의 적응을 기반으로 한다. 따라서 학습은 제도변화에 따른 적응을 위한 전략적 행위를 동반한다. 이때 행위자들이 할 수 있는 전략적 행위는 확산이론에서 제시하고 있는 정책학습 기제와 비슷한 측면이 있다. 바로 모방과정과 전수과정을 통해 학습 메커니즘이 작동하는 것이다.

경쟁을 통해 행위자들은 과거에 알지 못했던 새로운 지식을 발견(Hayek, 1978)하면서 행위자들은 자연발생적으로 진화를 경험한다. 제도적 구조변화는 행위자들의 전략을 수정할 유인을 제공하지만 구조적 무지(Hayek, 1967; 1973; 1988)의 한계를 노정하는 이상 당파성(Lindblom, 1980)을 벗어날 수 없다. 때문에 제도적 구조에 따라 정책이 반드시 어떠한 방향으로 귀결되는 것은 아니다. 역사적 맥락을 통해 형성된 행위자들의 선호는 새로운 제도적 환경과 상호작용 과정에서 재설정된다. 새로운 환경에 대한 적응을 통해 각기 다른 행위자들에게 인지된 기회에 대한 새로운 인식(Nelson & Winter, 1982)은 정치적 협상 과정에서 정책변동으로 귀결된다. 제도 변화 과정에서 행위자들은 인지된 새로운 기회를 통해 정책을 수립·추진하는 과정에서 자신의 선호를 극대화 하는 방법을 학습한다. 이 과정에서 행위자들의 선호가 갈등상황을 만들어 내기도 한다. 정책을 둘러싼 이해관계로 결집된 행위자 집단들이 선호를 표출하고 갈등을 조정하는 과정에서 정책변동을 경험하는 것이다. 역사적 제도주의 관점에서 일부 제도의 구조 변화는 역사적 환경 변화로 귀결되기 때문에 행위자들은 새로운 환경에 적응하는 과정을 통해 자신의 선호를 극대화 하는 것이다. 행위자들의 적응은 결국 전략적 행위패턴 변화로 나타난다.

43) 정책확산 이론에서 제시하고 있는 정책학습은 사회적 학습과 경쟁적 기제 작동에 의한 학습을 주로 제시하고 있다(Walker, 1969; Berry & Berry, 1994). 사회적 학습기제는 주로 다른 지방정부의 정책 사례를 통해 정책 도입여부를 결정하는 과정(Simon, 1957; Lindblom, 1965)이고 경쟁적 기제는 다른 지방정부의 정책을 경쟁적 이점을 얻기 위해 정책을 모방(Berry & Berry, 1994)하는 경우를 뜻한다. Lindblom은 특히 당파적 상호작용을 통해 정책이 확산되는 정치적 상호작용 과정에 집중했다.

제도는 함께 진화한다. 행위자가 새로운 제도에 적응하는 과정에서 전략을 수정하는 과정을 거쳐 행위자와 제도는 함께 진화한다. 정책을 둘러싼 많은 행위자들의 각기 다른 선호는 행위자 집단들 간의 상호작용 속에서 조정된다. 행위자들의 선호와 제도변화는 역사적 환경이라는 거시 변수 변화로 귀결된다. 이러한 과정이 반복적으로 누적되면서 각 지방정부는 상이한 정책경로를 경험하게 된다. 문화적 진화의 관점에서 진화는 제도와 행위자의 상호작용을 공진화로 정의할 수 있다. 결국 제도는 각기 다른 행위자의 전략에 따른 갈등이 조정되는 과정을 통해 진화하는 것이다.

1995년 본격적인 지방자치제도 실현 이후 2005년 지방정부로 이양된 복지 정책들은 지방정부가 직면한 정책 문제이다. 광역차원의 복지정책, 기초자치단체 수준의 복지정책들은 이들이 해결해 나가야할 새로운 환경변화를 의미한다. 이때 지방정부를 구성하고 있는 광역자치단체, 기초자치단체, 지방교육청 등은 정책결정의 중요한 행위자가 된다. 지방정부를 구성하는 정치 행위자 이외에 학부모, 시민사회단체, 대중매체, 정당 등은 정책 결정과정에 참여하거나 자신들의 선호를 적극적으로 표출하는 또 다른 행위자로서 역할을 하게 된다. 이들 모두는 제도적 환경변화에 따른 적응과 상호작용을 바탕으로 정책변동 과정에 참여하게 되는 것이다. 본 연구에서 지방교육감이 속한 교육청, 지방자치단체장이 속한 지방자치단체, 지방의회 등은 정책결정의 주요한 공식적 행위자로 분류해 볼 수 있다. 시민단체, 학부모 단체, 정당, 대중매체 등은 비공식적 행위자로 구분해 볼 수 있다. 이들 행위자 집단들이 상호작용한 결과가 광역자치단체의 학교 급식 지원 범위로 귀결된 것이다.



## 2. 분석 대상지역 선정

본 연구에서는 17개 광역자치단체 중 일부 지역을 선정해 분석하고자 한다<sup>44)</sup>. 전국 17개 광역자치단체의 거시적 환경은 비슷한 수준인 것으로 평가된다. 본 연구의 사례 분석 대상인 학교급식지원 정책은 파상적으로 접근하면 정책 범위가 대부분의 자치단체가 비슷한 양상을 보인다고 평가할 수 있다. 그러나 실증분석에 따르면 전국 17개 광역자치단체는 각기 다른 정책 과정을 내포하고 있다. 거시적 환경에 따라 정책이 반드시 일정한 방향으로 귀결되는 것은 아니다. 이들 지역 정치행위자의 전략적 선택에 따른 경쟁과 갈등이 상호작용을 거치면서 정책변동으로 귀결된 것이다.

제도적 환경 변화는 행위자의 전략을 수정하도록 유인한다. 선거과정에서 정치행위자가 제시한 공약은 특정 정책 문제에 대한 자신의 전략을 내포함과 동시에 선거이후 정책 추진의 명분이 된다. 이때 공약으로 제시된 상대방의 전략은 행위자의 전략을 수정하는 유인이 되기도 한다. 선거과정에서 공약은 결국 후보자들 경쟁의 산물인 것이다. 이러한 관점에서 분석 대상지역을 선정함에 있어 선거과정에서 학교급식지원 정책 공약이 경쟁의 대상이었던지를 중심으로 선별하고자 한다. 학교급식지원 정책의 선거과정에서 경쟁 여부는 두 가지 관점에서 분류가 가능하다. 우선 진보성향의 정당과 보수성향의 정당이 첨예하게 경쟁하는 과정에서 각자의 해법을 제시한 경우이다. 다음으로 독점적 지방권력 구조가 유지되는 지역의 경우이다. 독점적 지방권력 구조가 유지되는 지역은 다시 두 가지로 세분화 되는데 진보성향의 독점구조와 보수 성향의 독점구조다. 이들 지역 유권자의 정치 성향이 지방권력의 독점 구도를 유지하게 한다. 학교급식지원 정책은 2010년 지방선거 과정에서 진보성향의 정당을 중심으로 강하게 추진된 정책이다. 이러한 정책 변동과정의 특징에 착안해 본 연구는 이를 중심으로 분석 대상지역을 선정하고자 한다.

서울특별시는 지방선거, 국회의원선거, 대통령선거 과정에서 그동안 진보 성향과 보수 성향 후보들의 지지가 혼재되어 있었다. 때문에 수도 서울이라는 상징적 의미 이전에 지역적 특성에 따른 학교급식지원 정책 변동과정을 구체적으로 살펴보고자 한다. 경상북도는 본 연구에서 분석하고자 하는 두 번째 지역이다. 경상북도 지역은 전통적으로 보수 성향의 정당에 대한 선호가 높은 지역으로 학교급식지원 정책이 선거과정에

44) 논문을 구성하고 자료를 수집하는 단계에서 전국단위 조사를 했으나 분량의 한계에 따라 일부 선정된 지역을 중심으로 보다 깊이 있게 분석하고자 함이다. 수집된 자료는 이후 서적이거나 개별 논문을 통해 발표하고자 한다.

서 별다른 쟁점이 되지 못한 지역이다. 그러나 경상북도는 2016년 현재 학교급식을 지원하기 위한 다양한 정책적 수단이 동원되고 있는 지역이다. 마지막으로 광주광역시도 진보성향 정당에 대한 선호가 높은 지역이다. 전면 무상급식 도입을 내세운 진보성향 정당이 압도적인 지지를 받고 있는 지역적 특성에 따른 정책변동 과정을 살펴보고자 한다.

좀 더 구체적으로 서울특별시는 2005년 학교급식지원을 위한 조례를 제정한 이후 2009년부터 우수 식재료 지원사업을 진행해 오고 있다. 이후 지원대상은 무상급식에서 제외된 학년을 중심으로 진행되고 있다. 2005년 조례를 통해 저소득층 자녀에 대한 급식비 지원이 명문화 되었지만 2011년을 기점으로 자치단체의 예산지원이 시작되었다. 관련 예산 지원 대상은 무상급식이 확대됨에 따라 점차 감소하고 있다. 무상급식이 2011년 본격적으로 시작되면서 서울특별시는 그 대상과 관련 예산을 확대 중에 있다. 2016년 현재 서울특별시는 공립초등학교와 중학교까지 무상급식을 시행중에 있다.

경상북도는 2004년 학교급식을 위한 조례를 제정하고 2006년부터 우수 농·축·수산물 학교급식 식재료 사용을 지원하고 있다. 관련 예산을 광역·기초·교육청이 분담해오다 2014년부터는 광역과 기초자치단체의 예산 분담으로 진행하고 있다. 학년단위별 무상급식은 2010년 소규모 학교를 중심으로 교육청 예산으로 시작되었다. 이후 2012년 자치단체의 예산지원을 통해 면지역 초·중학교를 대상으로 무상급식이 도입되었다. 이듬해인 2013년부터는 무상급식 대상을 읍·면 지역으로 확대 진행 중에 있다.

광주광역시 역시 학교급식 지원을 위한 조례는 2004년 제정되었지만 실제 우수식재료 차액지원사업을 통한 급식지원은 2006년부터 시작되었다. 시행초기 22여억원 이던 관련 예산은 2015년 현재 84여억원으로 확대되었다. 저소득층 무상급식은 일부 후원재단의 지원금을 제외하고 교육청 자체예산으로 진행되고 있다. 2010년 교육청 자체예산으로 시작된 무상급식은 2011년 자치단체의 지원이 시작된 이래 점차 대상을 확대해 오고 있다. 2013년 초·중학교 학생 전체를 대상으로 무상급식이 확대되었으며 2016년 현재까지 이어져 오고 있다.

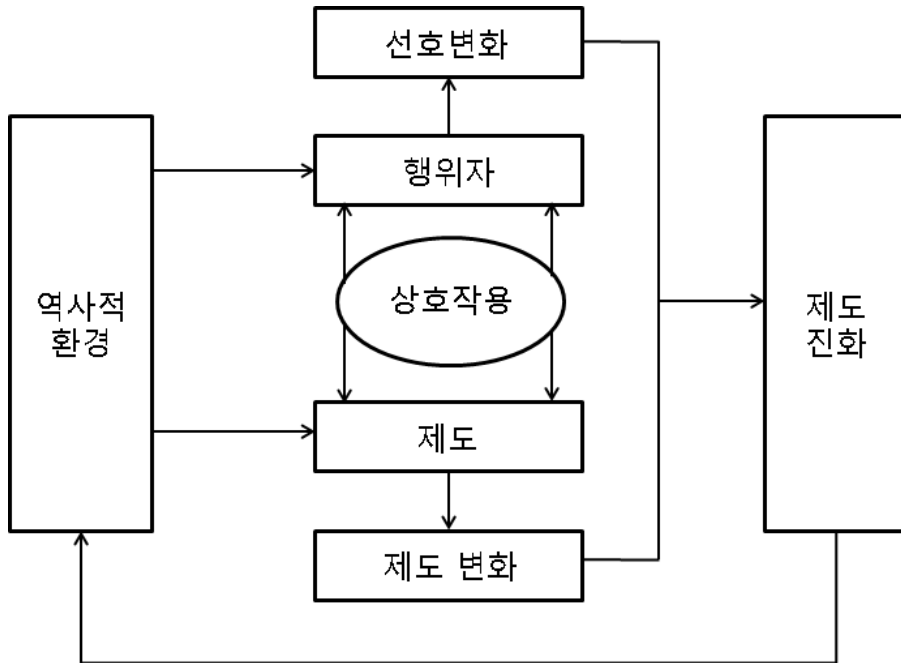
이처럼 본 연구에서 분석적 대상으로 삼는 지역은 각기 다른 정책경로를 유지하고 있다. 그러나 분석대상 지역의 각기 다른 정책경로 이외에 이들 지역은 진화론적 관점에서 관찰되는 이론적 함의를 내포하고 있다. 서울특별시는 선거과정에서 촉발된 경쟁이 정책도입 과정에서 갈등으로 나타나고 있다. 정치행위자들의 갈등이 상호작용을 통해 구조화 되는 과정에서 정책변동으로 귀결되고 있다. 경상북도는 애초에 학교급식지원 정책이 선거 쟁점화 되지 못했다. 한정된 지역을 대상으로 하는 무상급식 공약을

통해 당선된 교육감은 선거이후 자신의 공약을 실행하고자 한다. 이에 따라 발생하는 교육청과 지방의회의 갈등, 보조금 지급 주체인 광역자치단체의 전략 변화를 확인할 수 있다. 광주광역시는 당선 가능성 있는 후보들이 일제히 무상급식을 공약하고 나서자 선거 이후 별다른 무리 없이 정책이 도입될 것으로 예측되었다. 그러나 광역자치단체와 교육청의 재정분담에 따른 갈등과 이들 행위자의 전략은 상호작용 과정에서 구조화된다.

요컨대 본 연구에서는 학교급식지원 정책 변동과정을 분석하기 위한 지역을 서울특별시, 경상북도, 광주광역시로 한정하고자 한다. 이들 지역의 정책변동 과정에서 나타난 다양한 경쟁과 행위 전략변화에 따른 갈등 상황을 구체적으로 분석해 보고자 한다. 이를 통해 제도변화에 대한 진화론적 시각의 유용성을 검토해 볼 수 있을 것이라는 기대이다.

### 3. 분석틀

본 연구는 역사적 제도주의 제도변화 이론에 진화론적 접근 방법을 접목해 사례를 분석하고자 한다. 본 연구의 분석틀을 도식화 하면 다음과 같다.



<그림 2-1> 분석틀

제도론적 관점에서 역사적 환경은 여러 구성요소들이 결합된 복합체로 거시적 구조와 제도적 맥락으로 구분된다. 거시적 구조는 사회를 구성하는 여러 구조를 총칭하는 것으로 주로 정치적 구조, 경제적 구조, 인구학적 구조 등이 대표적인 구성요소이다. 제도적 맥락은 당대의 지배적 사상을 비롯한 정치적 이념이나 공식적·비공식적 제도를 포괄한다. 현존 제도는 역사적 환경을 구성하고 있는 다양한 구성요소들의 조합이다. 따라서 제도는 역사적 환경의 일부 구성요소들의 변화에 따라 점진적으로 변한다. 제도론적 관점에서 행위자들의 선호는 역사적 맥락을 통해 형성된다. 때문에 일부 구성요소들의 변화는 행위자들의 전략 변화를 수반한다. 그러나 행위자들의 전략(선호) 변화는 반드시 현존 제도적 구조가 허락하는 범위 내에서 이루어진다. 결국 제도변화는 제도와 행위자들 간의 상호작용 과정에서 이루어지는 것이다. 진화론적 관점에서 행위자

는 집단수준으로 정의되는데 이때 개별 행위자들에게 인지된 수요와 기회는 정치적 협상을 통해 구조화된다.

역사적 맥락을 통해 형성된 각기 다른 행위자들의 선호는 선거 과정에서 경쟁기제가 작동할 유인을 제공한다. 권력의 정당성 확보를 위한 선거 과정에서 행위자들은 각기 다른 공약을 제시함으로써 자신의 전략을 표출하게 된다. 진화론적 관점에서 이러한 행위자들의 각기 다른 전략은 경쟁으로 이해된다. 경쟁을 통해 행위자들은 자신의 선호를 표출하고 상대의 전략을 습득한다. 이때 개별행위주체의 새로운 전략에 대한 이해는 자신의 전략을 수정할 유인을 제공하기도 한다. 그러나 행위자의 선호 변화는 역사적 맥락을 통해 형성되기 때문에 제약된다. 정치 행위자들은 선거를 통해 정책 추진 명분과 권력의 정당성을 확보한다. 결국 선거는 정치 행위자들이 제시한 다양한 전략에 따른 유권자들의 선호를 확인하는 과정으로 귀결된다.

정치적 정당성과 권력추진의 명분을 확보한 정치행위자는 자신의 전략을 실현하기 위해 제도 또는 정책변동을 추진한다. 그러나 정책관련 행위자들은 현존 제도적 틀 내에서 제도변화를 거부하거나 제약하기도 한다. 진화론적 관점에서 이러한 상황은 갈등으로 이해된다. 갈등은 현존 제도를 기반으로 행위자들의 상호작용 과정에서 나타나는데 지식의 불완전성에 기인한다. 지식의 불완전성에 따른 갈등은 크게 두 가지 상황으로 대별된다. 우선 정책 또는 제도 변화에 따른 효과가 예측 불가능한 경우와 일부 예측 가능한 상황으로 나뉜다. 좀 더 구체적으로 지식의 불완전성은 불확실성을 내포하기 때문에 행위자들이 정책 또는 제도변화 효과를 예측하기 어려운 상황에서 갈등은 심화된다. 다음으로 장기간 역사적 맥락을 통해 형성된 각기 다른 행위자들의 선호에 따라 일부 예측 가능한 제도 또는 정책 효과를 기반으로 갈등이 심화되기도 한다. 정책현장에서 행위자가 의도치 않은 제도 또는 정책 결과의 발생은 필연적이다. 역사적 맥락에 따라 형성된 해당 지역의 고유한 특성에 따라 정책효과가 다르게 나타날 수도 있지만 진화론적 관점에서는 전적으로 지식의 불완전성에 기인한다. 때문에 정책변동 순간에 예측할 수 있었던 효과가 나타나지 않거나 예측하지 못했던 효과가 나타나기도 한다. 또한 정책변동에 따른 행위자의 새로운 전략은 정책이 애초에 의도하지 않았던 방향으로 향하게 하는 단초를 제공하기도 한다. 결국 지식의 불완전성과 제도자체의 내재적 모호성에 따라 제도변화의 순간에 예측하지 못했던 다양한 가능성은 시간이 지속됨에 따라 증가하게 된다.

그러나 현존 제도적 구조의 틀 내에서 행위자들의 선호를 극대화 하기 위한 경쟁과 갈등은 상호작용 과정을 통해 구조화된다. 결국 구조화된 행위자들의 선호는 제도변화

로 귀결되는데 이것이 바로 제도 진화다. 제도 진화는 다시 역사적 환경의 일부 구성 요소로 환류 되어 현존 제도와 행위자의 선호에 영향을 미친다.

요컨대 역사적 제도주의 관점에서 현존 제도는 역사적 환경에 따라 형성된 제도와 행위자들의 상호작용 결과이다. 때문에 반드시 행위자들의 상호작용을 전제로 한다. 행위자들의 상호작용 과정에서 경쟁과 갈등이 발생하기도 하지만 정치적 협상을 통해 구조화 된다. 이것이 바로 역사적 제도주의와 진화론을 결합한 제도 진화 메커니즘 (mechanism)이다.

## 제3장 학교급식지원 정책과 정책변동 과정

### 제1절 서언

학교급식지원 정책은 통일된 정책 명칭이 아니다. 2016년 3월 현재 ‘학교급식지원’ 조례를 통해 정책이 시행되고 있는 곳<sup>45)</sup>은 10곳으로 부산, 대구, 대전, 울산, 세종, 경기, 강원, 충남, 경북, 경남이다. 반면 ‘친환경무상급식’이나 ‘친환경우리농산물무상급식’ 등 ‘무상’이라는 용어를 사용해 조례를 제정한 곳은 7곳으로 서울, 인천, 광주, 충북, 전북, 전남, 제주이다. 이처럼 ‘친환경무상급식’, ‘학교급식지원’, ‘친환경우리농산물무상급식’ 등 각 광역자치단체의 정책명칭은 상이하다. 학교급식의 무상성 논쟁은 다양한 이념적 갈등과 용어 사용에 대한 부적절성 논쟁을 동반한다. 실제 2010년 의무교육 대상인 중학생의 부모가 급식관련 비용 부담은 의무교육 무상원칙에 위배된다는 취지의 헌법소원이 있었다(2010 헌바 164). 헌법재판소 전원재판부는 의무교육의 무상의 범위가 원칙적으로 교육의 기회균등을 실현하기 위한 비용에 한정한다고 하면서 무상의 범위에는 수업료, 입학금 등의 면제나 학교시설을 유지하기 위한 유지비 등이 속한다고 했다. 그러나 학교급식이 영양공급 차원을 넘어 교육적 성격을 포함 하지만 의무교육의 기회균등의 보장이라는 본질적인 부분이라고는 할 수 없다고 판단했다. 결정요지에서 저소득층 학생들을 위한 지원이 마련되어 있는 점을 들어 헌법상 의무교육의 무상원칙에 반하는 것으로 보기 어렵다고 판시했다(헌재 2012년 4월 24일 선고).

학문적으로 무상(無償, Free of Charge)이라는 용어는 대가를 지불하지 않고 재화 또는 용역을 제공받는 이른바 공짜의 의미다. 따라서 본인 또는 보호자의 기여금이 없이 제공된 서비스의 경우 무상이라는 용어 사용은 적절할 것이다. 그러나 정부가 제공하는 사회복지서비스 대부분은 조세를 통한 징수부담이나 기부를 통해 제공되고 있기 때문에 ‘무상급식’이라는 용어 사용의 부적절성에 대하여 진지한 고민이 필요할 것으로 보인다. 학교급식지원 정책의 범주에 급식시설 설비사업과 급식공급을 위한 급식비<sup>46)</sup> 지원을 포괄한다. 때문에 포괄적 의미에서 학교급식과 관련하여 사용하는 재원을 지원하기 위한 정책으로서 ‘학교급식지원 정책’이라는 용어가 보다 설득력 있게 보인다.

그러나 본 연구에서는 ‘학교급식지원’과 ‘무상급식’이라는 용어를 혼용하고자 한다.

45) 광역자치단체에서 제정한 조례명에 ‘무상’이라는 용어를 사용하지 않는 곳을 말한다.

46) 급식비는 식품비, 조리를 위한 인건비, 수도·광열비, 시설유지를 위한 관리비 등을 포괄한다.

자치단체의 조례명이 상이하다는 것은 단순한 명칭 차이에 한정된 것은 아니다. 학교 급식지원 정책의 범위가 각기 다른 수준에서 이루어지고 있는 것은 행위자들의 상호작용 결과로 볼 수 있다. 이들이 속한 환경과 행위자들의 전략적 행동이 학교급식지원 정책의 범위를 만들어 낸 것이다. 결국 자치단체의 상이한 조례명은 해당 지역의 고유한 제도 진화경로를 대변한다.

1961년 지방의회가 해산된 이후 1991년 지방의회 구성에 이어 1995년에 지방자치단체장을 직접 선출함으로써 온전한 민선 지방자치시대가 시작되었다. 본격적인 지방자치제도 시행 이후 중앙정부는 많은 권한과 사무를 지방자치단체에 이양했다(이승중, 2003). 이에 따라 지방자치는 각 자치단체의 특수한 지방성(locality)<sup>47)</sup>을 모색하는 과정으로 볼 수 있다(이덕복, 1995). 지방자치단체의 정책 결정은 지방재정을 근간으로 하기 때문에 각 자치단체 재정력은 정책실현을 위한 중요한 수단이다. 그러나 교부세에 의존하고 있는 지방정부는 재정자율성<sup>48)</sup>에 영향을 받을 수밖에 없다. 특정 지방정부의 경제적 구조는 지방정부 주도의 복지정책에 영향을 미치게 된다. 예산이 소요되는 정책의 특성상 지방정부의 세입은 정책추진에 영향을 받을 수밖에 없는 구조다. 결국 지방정부 주도의 복지정책은 각 자치단체의 특수한 지방성을 모색하는 과정에서 다르게 나타난다.

학교급식지원 정책은 지방정부 및 지방교육청 재정 문제를 차치하고서라도 많은 논쟁과 사회적 갈등을 야기했었고 지금도 진행 중이다. 2005년 정부혁신지방분권 위원회의 결정에 따라 많은 복지정책들이 지방자치단체의 재량에 의해 시행되도록 제도 변화가 있었다. 이러한 제도변화는 중앙집권적 정책이 아닌 지역주민의 참여를 통해 복지정책을 도입하고 그 내용을 결정할 수 있는 제도적 환경을 제공해 준다. 1995년 지방자치 제도가 온전하게 시행되고 2007년 교육감 직선제가 도입된 이래 지방자치단체 재

47) 지방성이란 각 지방의 고유한 속성으로 문화적 측면과 함께 정치, 경제영역을 포괄하는 개념이다. 각 자치단체가 소유한 부존자원과 주민의 욕구(need)가 다르기 때문에 지방산업구조와 지방공공재의 전달 메커니즘과 종류가 다르게 나타난다. 때문에 지방재정의 불균형성과 자원배분의 불일치 현상은 지방성을 근거로 한다(Viteritti, 1982; 이덕복, 1995). 이에 대한 자세한 논의는 Viteritti, J. P. (1982). Bureaucratic Environments, Efficiency, and Equity in Urban Service-Delivery Systems. In *The Politics of Urban Public Service*. Edited by R. C. Rich. Lexington: Lexington Books. 이덕복. (1995). “지방자치단체간 자원불평등분배와 지방자치의 딜레마”, 『공간과 사회』, 통권 제5호 참조.

48) 자치단체가 재량권을 가지고 사용할 수 있는 재원이 얼마나 되는가의 지표로 활용되는 재정자주도를 보면 통계가 시작된 2010년 이후 2012년까지는 꾸준히 증가하는 추세를 나타내다 2013년 이후 감소하는 추세를 보인다. 2010년 전국평균 재정자주율은 75.7%, 2011년 76.7%, 2012년 77.2%, 2013년 76.6%, 2014년 69.2%, 2015년 68%이다(통계청. e-나라지표, 2016년 3월 5일 검색).



정으로 시행된 복지정책은 많은 변화가 있었다. 학교급식지원 정책 또한 이러한 변화에 예외가 아니다. 2005년 이후 차츰 증가세에 있던 학교급식 지원 예산은 2011년 큰 폭으로 증가했다. 그러나 지방교육청 재정난과 누리과정을 포함한 지방비 매칭 복지정책이 확대 되면서 누적된 지방정부 재정난은 심화되기에 이른다. 그 결과 2015년 학교급식지원 정책은 처음으로 축소되는 추세를 보이기 시작한다. 2010년 불거진 서울시의 학교급식지원 정책 갈등 이후 학교급식지원 정책에 대한 이념적 갈등은 일단락 된 것처럼 보였다. 그러나 정책 확대에 따른 이념적, 현실적 갈등은 대부분의 광역자치단체에서 경험하고 있다. 여기에 중앙정부 주도의 복지정책인 보육지원(이른바 무상보육) 정책, 기초연금 등의 매칭 복지사업은 누적된 지방정부와 교육청의 재정난을 가속화하기에 이른다. 현실적으로 복지정책이 도입된 이후에 감액하거나 철회 하는 경우 생겨나는 갈등은 정책을 도입할 때 발생하는 갈등보다 훨씬 광범위하고 심각하다.

제도론적 관점에서 환경변화에 대응하기 위한 공식적·비공식적 행위자들의 전략적 상호작용 결과는 정책으로 표출된다. 때문에 정책결정에 있어 비공식적 행위자의 이해를 중요시 한다. 이러한 관점에서 2005년 보조금관리에관한법률시행령 개정을 통한 학교급식지원 정책이 지방으로 이양된 것은 제도적 환경변화로 볼 수 있다. 지방정부 권한에 의해 정책 수준을 결정할 수 있게 된 것이다. 역사적 제도주의 관점에서 역사적 환경은 정책방향을 결정하는 주요한 변수다. 역사적 환경은 제도의 구조적 특징과 국내외의 지배적 사상이 포함된 공식적·비공식적 수준을 망라한다. 역사적 환경이 갖는 제도적 제약 때문에 제도변화는 기존의 제도적 틀 안에서 구성요소를 재구성하는 수준에서 이루어진다. 새로운 제도는 역사적 환경을 재구성하는 구성요소이기 때문에 제도 변화는 언제나 점진적이고 제도적 구조 변화는 역사적 환경 변화로 귀결 된다. 본 연구에서 분석 대상으로 삼고 있는 학교급식지원 정책은 이러한 제도적 특성을 잘 보여준다. 1995년 지방자치단체장과 지방의회의원을 선출하는 전국동시 지방선거가 실시되면서 온전한 지방자치 시대를 맞이했다. 이후 지방교육자치에 관한 법률이 2006년 개정되면서 2007년 지방교육감을 주민직선으로 선출하게 되었다. 2010년에는 지방의회의원, 지방자치단체장, 지방교육감을 동시에 선출하는 지방선거가 있었다. 학교급식지원 정책이 2005년 이후 지방정부 차원에서 추진될 수 있는 정치적 구조(political structure)가 마련된 것이다.

본 연구의 분석 대상 광역자치단체들의 각기 다른 정책경로는 집단수준에서 환경변화에 적응하기 위한 전략적 행위 과정이다. 행위자들은 자신의 선호를 상호작용 과정을 통해 재구성한다. 이러한 관점에서 본 연구의 사례는 환경변화에 대응하기 위한 행

위자 집단의 전략은 어떻게 조정되는지, 정책변동 과정에서 발생하는 새로운 정책문제는 무엇인지, 정책변동은 어떠한 파급효과가 있는지 등을 설명한다. 보편적 복지와 선택적 복지의 이념적 갈등 속에서 정치권을 중심으로 강하게 추진 되어온 본 연구의 사례는 복지정책 확대에 따른 제반 문제점들을 다각도로 검토해 볼 수 있는 기회를 제공해 준다.

## 제2절 학교급식지원 정책의 개요

### 1. 학교급식 정책의 목표

1953년 UNICEF의 원조로 시작된 학교급식은 현재 모든 초·중·고등학교에서 실시되고 있다. 학교급식은 단체급식<sup>49)</sup>의 한 유형으로 초·중·고등학교 학생을 대상으로 하는 정책급식이다. 학교급식법에 따르면 학생의 건전한 심신의 발달과 국민 식생활 개선에 기여하고자 하는 목적을 달성하기 위해 학급의 학생을 대상으로 학교장이 실시하는 급식을 말한다(학교급식법 제1조, 제2조). 학교급식은 온전한 중식제공을 위해 1982년 관련법이 제정되면서 도서벽지, 농촌, 도시 일부지역 초등학교를 중심으로 시작되었다. 이후 1996년 중·고등학교에 도입된 후 2003년에는 전국 모든 초·중·고등학교에 실시되고 있다.

학교급식 정책은 성장기 청소년의 건강한 신체 발육을 최우선 목표로 하고 있지만 시대적 상황에 따라 구체적 정책내용과 목표를 달리해 왔다. 1953년부터 시작된 학교급식은 전후(戰後) 구호를 목적으로 취약 아동들에게 부족한 영양분을 공급하기 위해 실시되었다. 국제기구 및 외국의 원조를 시작으로 시작된 학교급식 초기에는 탈지분유를 제공하는 수준에서 이루어졌다. 이후 1960년대부터 조리된 쫄면<sup>49)</sup>을 제공했으며 1964년부터 서울을 중심으로 제빵 급식이 시작 되었다(성기향, 1972). 외국의 원조가 종료된 1973년부터는 자립급식을 위해 급식 규모가 줄고 대상도 한정해서 실시했다. 이시기 학교급식의 대상은 농어촌 지역 및 도서벽지 지역과 재해지역 초등학교 3학년 이상의 학생이었다. 급식의 내용은 외국의 원조에 의한 구호급식보다 대폭 축소되어 일주일에 건빵이나 빵을 2회 제공하는 수준에서 이루어 졌다. 그러나 일반지역의 저소득층 학생에게까지 급식 대상이 확대되어 급식지원 대상자의 낙인효과 등 부작용이 발생하자 급식을 희망하는 아동에게 빵과 우유를 제공하는 일반급식이 실시되었다(정혜선 외, 2010). 이시기 저소득층 및 농어촌 산간벽지 지역, 재해 지역 학생들의 급식비는 정부에서 부담했으며 급식을 희망하는 아동들의 일반급식은 수익자부담원칙에 따라 학부모가 부담했다. 따라서 이시기 학교급식의 주요 목표는 구호급식이라고 할 수 있다.

1981년 제정된 학교급식법에 의해 한정된 대상을 중심으로 식품비를 지원하면서 학

49) 단체급식은 조직에서 제공하는 식사로 정의되며 현행 식품위생법상 단체급식소는 상시 50명 이상에게 식사를 제공하는 경우 단체급식소로 칭한다(김혜련, 2012).

교급식지원 정책이 제도화되기 이른다. 이시기 학교급식은 구호급식 차원에서 머물러 있던 것을 영양을 고려한 중식 제공을 통한 온전한 급식의 형태를 갖추기 시작하였다. 학교급식을 통해 학생 심신의 건전한 발달을 도모하고 국민식생활 개선에 기여함을 목적(학교급식법, 법률 제3356호, 1981년 1월 29일 제정)으로 학교급식을 위해 필요한 시설과 설비를 갖추도록 제도적 여건을 마련하였다. 이후 1993년 학교급식후원회를 설치할 수 있도록 개정(동법 제5조의2)하여 학교급식을 지원하고자 하는 학부모 및 법인·단체의 참여를 가능하도록 하여 재원조달의 다변화를 시도했다. 1996년에는 관련법 개정을 통해 위탁급식이 가능하도록 하여 학교급식이 확대될 수 있도록 제도적 유인을 제공하는 한편 1999년부터는 결식학생 지원을 위한 제도적 장치를 구체화 했다. 이시기 학교급식정책의 목표는 제도적 유인을 통한 학교급식 확대로 볼 수 있다.

<표 3-1> 연도별 식중독 발생현황(2003-2012)

구분		03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	계
발생 건수 (건)	전체	135	165	109	259	510	354	228	271	249	266	2,546
	학교	49	57	19	70	57	39	39	38	30	54	452
발생 환자수 (명)	전체	7,909	10,388	5,711	10,833	9,686	7,487	5,999	7,264	7,105	6,058	78,440
	학교	4,621	6,712	2,304	6,992	3,101	2,983	2,716	3,436	2,061	3,185	38,111

자료: 교육부. (2013). 학교급식 안전관리 강화대책.

2006년 이후 학교급식법이 전면 개정(법률 제7962호, 2006년 7월 19일 개정, 2007년 1월 20일 시행)됨에 따라 학교급식은 원칙적으로 직영으로 운영하도록 하였다. 다만 종전의 학교급식법의 규정에 따라 위탁급식을 실시하고 있는 학교에 한하여 3년간의 유예기간을 두고 직영급식으로 전환하도록 했다(부칙 제4조). 이러한 조치는 그동안 위탁급식을 통한 식중독 사고에 따른 학교급식의 위생과 안전기준을 강화하기 위한 조치였다. 실제 2003년부터 2005년 까지 발생한 식중독 현황을 보면 125개 학교에서 13,637 명의 학생이 식중독 사고를 경험한 것으로 나타났다(교육부, 2013). 2006년 6월 28일 열린 국회 교육위원회 민주노동당 최순영 의원의 발언은 학교급식법의 개정 이유가 무엇인지 설명하고 있다.

…… 위탁에서 식중독 사건이 발생하는 것이고 직영으로 했을 때, 위탁과 직영을 제  
 가 비교 분석한다면, 정확한 것은 직영으로 된다는 것은 그만큼 예산을 줄일 수 있는  
 것이고요. 위탁이라는 것은 입찰관계도 그렇고, 저질의 식재료를 쓰는 것이고, 거기에  
 서 수익성을 남겨야 되는 것이고, 여러 가지 문제가 있습니다. 그래서 제가 오늘 아침  
 에도 ‘손석희의 시선집중’에서 들었는데, CJ푸드에서 한 사람이 전화 발언을 하는 것  
 을 분명하게 들었습니다. 뭐냐 하면 CJ푸드에서 수입 돼지고기를 완전히 국내산으로  
 해서 판매를 했고, 그리고 또 하나는 그런 부분에 대해서 그러면 검수가 없었느냐, 그  
 렸을 때 식약청이나 이런 데에서 하루 전에 전화가 온답니다. ……

자료: 국회사무처, 교육위원회회의록 『제260회-교육 제4차』 2006. 6. 28.

실제 2006년 6월 수도권지역의 46개 학교에서 3,613명의 환자가 발생했다. 당시 식중  
 독 발생학교중 CJ푸드시스템<sup>50)</sup>의 위탁급식 학교는 31개교로 환자는 2,921명에 달했다.  
 이에 따라 CJ푸드를 통해 식재료를 공급받고 있었던 학교를 중심으로 총107개 학교가  
 급식을 중단하고 11만여명의 학생이 도시락으로 중식을 대체했다(교육부, 2009). 정부  
 는 국무총리 지시로 점검 및 감사를 통해 지적사항을 개선하도록 하고 급식환경 개선  
 을 위해 5년간 추진할 학교급식 개선 종합대책을 마련하기에 이른다. 국회는 학교급식  
 법 전면 개정을 통해 급식공급 체계를 직영으로 전환하도록 했다. 이에 따라 유예기간  
 이 지난 2010년부터는 원칙적으로 학교급식을 시행하는 모든 학교에서는 직영체제로  
 전환되었다. 요컨대 이시기 학교급식의 목표는 직영전환을 통한 양질의 학교급식이 제  
 공될 수 있도록 하는 것이었다.

50) 이번 사건을 계기로 CJ푸드시스템은 2006년 6월 26일부터 전국 128개 초·중·고·대학의 급식사업에  
 서 철수 했다. CJ푸드시스템이 진행해온 초·중·고등학교는 93개에 이른다. CJ푸드시스템은 순조로운  
 학교급식 직영화를 위해 그동안 투자해온 220억 상당의 급식시설을 해당 학교에 무상으로 기부하고  
 회사가 보유하고 있는 급식 노하우도 학교에 이전하기로 했다. 이와 더불어 해당학교의 직영화 완료  
 이전까지 영양사를 종전대로 상주시키고 관련인건비를 전액 부담하기로 했다(CJ푸드시스템 2006년  
 6월 26일 기자간담회, 보도자료).

## 2. 학교급식지원 정책 변동과정의 개요

### 1) 학교급식지원 정책의 지방이양 이전시기

초기 학교급식지원 정책은 원칙적으로 저소득층과 농산어촌지역, 재해지역에 한정하여 급식비중 전부 또는 일부를 지원하도록 하는 이른바 선별적 복지정책 이었다. 1953년 외국의 원조에 의존한 구호급식의 경우 전후 빈곤의 보편적 현상에 따라 자산조사나 신청자의 구분 없이 특정 지역에 한정해 급식지원이 이루어 졌다. 그러나 외국의 원조가 중단된 1973년 이후에는 정부예산과 학부모의 부담에 의한 급식이 시행되었다. 중앙일보 1971년 4월 30일 기사에 따르면 정부는 아동급식용 외국의 원조가 1972년 상반기 2만2천 톤을 끝으로 중단됨에 따라 급식정책의 재검토가 이루어 졌다. 이에 따라 1970년 상반기에 모든 도서·벽지 학교와 농어촌 지역 30%에 해당하는 아동 1,860,000명에게 실시되었던 무상급식을 이듬해엔 1,200,000명으로 줄이고 나머지 600,000여명에게는 자립급식을 실시하기로 했다(중앙일보 1971. 4. 30. 종합7면).

1981년 학교급식법이 제정됨에 따라 도서벽지 및 농어촌 지역 초등학교 학생에 한하여 식품비를 지원할 수 있는 근거가 마련되었다. 이후 1989년 저소득층 학생의 학기중 점심문제가 언론에 보도되고 사회문제로 부각되자(전라남도교육청, 2009) 정책적으로 저소득층 결식아동을 중심으로 초등학교 급식비지원이 실시되었다. 당시 소요되는 예산은 국가에서 전부 부담했다. 1998년 외환위기 이후 결식아동이 크게 증가하고 학교급식법이 개정(1999년)되어 저소득층 학생의 급식비 지원은 제도화되기 이른다. 1988년부터는 저소득층의 급식비 지원에 따른 예산을 중앙정부가 전부 부담했고 1996년부터 2004년 까지는 중앙정부가 50% 부담했다.

<표 3-2> 저소득층 학생 연도별 급식비 지원현황

단위: 명, 원, 백만원

연도별	지원학생수	지원단가	지원액	재원부담	지방교육재정 교부금의 교부율
1988	3,131	600	94	국고 100%	총 내국세 11.8%
1989	8,546	800	1,126		
1990	10,182	1,000	1,355		
1991	10,689	1,000	1,748		
1992	8,637	1,300	1,823		

1993	7,540	1,300	1,636	국고 50%			
1994	6,730	1,500	1,620				
1995	6,000	1,500	1,620				
1996	12,381	1,600	3,523				
1997	11,898	1,700	3,672				
1998	139,280	1,700	32,142				
1999	151,375	2,000	70,822				
2000	164,000	2,000	113,890				
2001	164,000	2,000	113,523				
2002	197,703	2,000	112,054			지방비 100%	총 내국세 13.0%
2003	305,568	2,000	127,703				
2004	407,872	2,000	136,391				
2005	468,288	2,100	144,757				
2006	526,508	2,100	175,549				
2007	578,827	2,100	205,952				
2008	617,303	2,100	232,202				
2009	703,286	2,100	276,879				
2010	932,407	2,300	382,107		총 내국세 20.0%		
					총 내국세 20.27%		

자료: 경기대학교, 2011. 학교급식비 지원제도 평가연구.

주: 2005년부터 방학 중 급식비는 지자체 부담하고 학기 중 휴일은 시·도교육청이 부담함.

## 2) 학교급식지원 정책의 지방이양 이후시기

2005년부터 급식비지원 사업을 시·도 교육청이 소요 재원을 확보하여 추진할 수 있게 하는 제도적 여건이 마련되었다. 광역자치단체 및 기초자치단체는 학교급식에 소요되는 예산 중 일부 또는 전부를 해당 교육청에 지원할 수 있다. 따라서 광역자치단체의 학교급식지원 정책방향은 교육청의 재원 확보를 위한 중요한 수단이 된다. 학교급식지원을 확대하기 위해서는 관련예산 확보가 우선이기 때문에 각 지방 교육청의 현실적인 딜레마가 여기서 시작된다. 학교급식지원 확대에 따른 예산을 확보하기 위해서 증세를 통한 지방교육재정을 확대하거나 광역 및 기초자치단체의 협조를 구하거나 다른 교육예산을 삭감해야하는 상황에 봉착하게 되는 것이다. 따라서 대부분의 지방 교육청에서 학교급식지원을 확대하면서 경험하는 문제들은 재원확보에 따른 문제로 귀결된다.

급식비 지원사업의 지방이양 초기 학교급식을 지원하기 위한 대상자는 크게 두 가지로 분류된다. 우선 저소득층의 학교급식비 지원은 국민기초생활보장법의 차상위계층 이하 저소득층 자녀이고, 농산어촌 지역의 학교급식비 지원은 농림어업인 삶의 질 특별법에 따라 도서·벽지 및 읍·면 지역 학생을 대상으로 한다. 이에 따라 지방교육청은 해당 지역의 여건에 맞게 학교급식비 지원을 위한 계획을 수립하고 실행하기에 이른다. 이들을 대상으로 하는 교육청의 급식비 지원 사업은 해를 거듭하면서 대상자 및 예산이 점진적으로 증가하는 추세를 나타낸다.

저소득층 자녀 급식비 지원 정책의 경우 『학교급식법』 제9조에 따라 국가 또는 지자체는 학교급식 경비의 전부 또는 일부를 저소득층<sup>51)</sup> 학생과 농산어촌 지역 학생을 우선으로 지원할 수 있도록 하고 있다. 따라서 저소득층 학교급식 지원 대상은 기초생활수급자, 모·부자 가정, 차상위계층 등 생활이 어려운 학생이다. 소요되는 재원은 교육비 특별회계로 100% 충당함을 원칙으로 하지만 지역에 따라 사회복지단체 및 학교 발전기금을 통한 지원이 가능하다. 연도별 최저 생계비기준은 다음 <표3-2>와 같다. 2005년 468천명의 학생에게 지원한 금액이 1,447억원이었으며 지원액이 완만하게 증가하는 추세를 보인다. 2009년에는 730천명의 학생에게 급식비 지원이 이루어졌고 관련 예산 또한 2,769억원을 상회 하면서 6년 만에 지원금 총액 증가율은 2배를 기록한다.

농산어촌 급식비 지원은 『농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역 개발 촉진에 관한 특별법』 제23조에 따라 농산어촌 학교 학생의 교육기회 보장을 위하여 국가와 지방자치단체가 지원을 할 수 있다. 따라서 농산어촌에 소재한 공립유치원과 초·중·고등학생을 대상으로 하고 있다. 급식 지원은 학기 중에 한하여 1인 1식을 기준으로 한다. 소요되는 재원은 초·중·고 급식비 지원의 경우 도교육청과 기초자치단체가 각각 절반씩 부담하는 매칭사업으로 진행된다. 2005년 공립유치원과 초등학교를 대상으로 급식지원 정책이 시작되었으며 중학교는 2007년부터 시작되었고 고등학교는 2008년부터 지원이 시작되었다. 2005년 73만명을 대상으로 405억원이 지원되기 시작한 이래 차츰 대상자를 확대하면서 2009년에는 821천명에게 1,361억원을 지원하기에 이른다. 이처럼 저소득층과 농산어촌 지역의 급식비 지원 정책은 대상자와 급식단가를 인상하면서 점진적으로 예산의 규모가 확대되어 왔다. 2005년부터 2009년까지 저소득층과 농산어촌 지역의 학교급식 지원 내역은 <표3-3>와 같다.

51) 법정저소득층은 최저생계비 상위 120%까지이나 각 시도교육청 별로 최저생계비 적용기준을 달리 해 사각지대에 따른 급식지원 누락을 예방하고 있다.



<표 3-3> 학교급식비 지원현황(2005-2009)

단위: 천명, 억원

구 분		2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
저소득층 (전액지원)	전체 학생수	7,799	7,772	7,739	7,604	7,447
	지원인원(%)	468(6.0)	526(6.8)	579(7.5)	617(8.1)	730(9.8)
	지원액	1,447	1,755	2,060	2,322	2,769
농산어촌 (일부지원)	지원인원(%)	730(9.4)	751(9.7)	786(10.2)	808(10.6)	821(11.0)
	지원액	405	466	736	992	1,361
합계	지원인원(%)	1,198(15.4)	1,277(16.4)	1,365(17.6)	1,425(18.7)	1,551(20.8)
	지원액	1,852	2,221	2,796	3,314	4,130

자료: 교육과학기술부, 『2010 학교급식 지원방안』

<표 3-4> 연도별 최저생계비(2006-2015)

단위: 천원/월

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1인가구	418	436	463	491	504	532	553	572	603	617
2인가구	701	734	784	836	858	906	942	974	1,027	1,051
3인가구	940	973	1,027	1,081	1,110	1,173	1,218	1,260	1,329	1,360
4인가구	1,170	1,206	1,266	1,327	1,363	1,439	1,495	1,546	1,630	1,668
5인가구	1,353	1,405	1,488	1,572	1,615	1,705	1,772	1,832	1,932	1,977
6인가구	1,542	1,610	1,712	1,817	1,867	1,971	2,048	2,118	2,234	2,286

자료: 통계청 『가계동향조사』

<표 3-3>과 같이 점진적인 증가세에 있던 학교급식비 지원예산은 2010년 지방선거를 기점으로 저소득층이나 농산어촌지역의 구분이 없는 이른바 보편적 복지의 일환으로 무상급식이 확대되기 시작한다. 2009년 전국 초·중·고등학교의 무상급식 실시 학교는 전체 16.2%인 1,812개교였다. 이후 차츰 증가세에 있던 무상급식 실시학교 수는 2011년 큰 폭으로 상승한 뒤 2016년 전체 74.3%에 해당하는 8,639개교에서 실시되고

있다. 이러한 무상급식 확대 추이는 다음 <표 3-5>와 같다.

<표 3-5> 연도별 무상급식 확대 추이

단위: 개, %

연도	무상급식 현황											
	초등학교			중학교			고등학교			각급 학교 합계		
	전체학교수	무상급식학교수	비율	전체학교수	무상급식학교수	비율	전체학교수	무상급식학교수	비율	전체학교수	무상급식학교수	비율
09	5,852	1,427	24.4	3,110	304	9.8	2,234	81	3.6	11,196	1,812	16.2
10	5,845	2,123	36.3	3,128	427	13.7	2,255	107	4.7	11,228	2,657	23.7
11	5,893	4,703	79.8	3,150	803	25.5	2,286	205	9.0	11,329	5,711	50.4
12	5,921	5,392	91.1	3,161	2,161	68.4	2,291	232	10.1	11,373	7,785	68.4
13	5,942	5,622	94.6	3,180	2,393	75.3	2,326	300	12.9	11,448	8,315	72.6
14	5,960	5,607	94.1	3,190	2,433	76.3	2,333	311	13.3	11,483	8,351	72.7
15	6,009	5,247	87.3	3,212	2,320	72.2	2,352	238	10.1	11,573	7,805	67.4
16	6,049	5,783	95.6	3,217	2,519	78.3	2,364	337	14.3	11,630	8,639	74.3

자료: 더불어민주당 김춘진의원 보도자료(2016. 3. 15.)와  
국회도서관 입법지식서비스. 주요정책정보(2016. 4. 1 검색)를 연구자가 재구성.

2010년 23.7%이던 무상급식 실시 학교비율이 2011년에는 50.4%로 2배 이상 증가하고 이후 2013년까지 완만한 상승추세에 있다. 이에 따라 관련 예산도 함께 증가하였는데 교육부 지방교육재정알리미의 결산통합공시에 따르면 2010년 기초자치단체와 광역자치단체의 재원부담을 포함한 전국교육청 무상급식을 위한 예산 집행내역은 6,900여억원이었으나 2014년에는 2조 7천여억원으로 약4배 가량 급증하게 된다. 이중 교육청 예산은 2010년 5천7백억원에서 2014년 1조6천4백억원으로 3배 가까이 증가했으며, 광역자치단체 무상급식비 지원예산은 2010년 12억원에서 2014년 4천3백여억원으로 33

배 증가하기에 이른다. 기초자치단체 지원금액은 2010년 1천1백6십여억원에서 2014년 6천5백3십여억으로 5배이상 증가하게 된다.

<표 3-6> 연도별 무상급식 재원 조달 현황(2010-2014)

단위: 원

	무상급식 지원비 총액	교육청	광역자치단체	기초자치단체
2010년	696,639,395,800	578,483,724,580	1,281,002,110	116,874,669,110
2011년	1,456,469,109,692	965,533,573,842	167,202,640,370	323,732,895,480
2012년	2,062,260,759,640	1,225,256,754,920	335,494,182,638	501,509,822,082
2013년	2,497,501,703,940	1,509,898,386,980	388,702,351,470	598,900,965,490
2014년	2,731,069,337,779	1,645,803,023,730	432,245,501,358	653,020,812,691

자료: 지방교육재정알리미, 결산통합공시(무상급식)

<표 3-5>, <표 3-6>을 통해 알 수 있듯이 전국적으로 무상급식은 빠르게 확대되고 있는 추세를 보인다. 학교급식지원 정책의 지방이양 초기 저소득층 및 농산어촌 지역 학생이 대상이었지만 점차 지원대상을 확대하고 있다. <표 3-7> 2015년 시도별 무상급식 추진계획을 보면 서울의 경우 공립초등학교를 비롯해 중학교까지 무상급식을 확대하고 있으며 부산의 경우는 공립초등학교와 기장군 소재 중학교까지 무상급식을 확대하고 있다. 인천광역시는 초등학교 전체에 대해 무상급식을 하고 저소득층은 학년구분 없이(중·고) 급식비 지원을 하고 있다. 광주광역시 역시 초등학교와 중학교에 무상급식을 실시하고 있으며 대전의 경우도 초등학생에 한해 무상급식을 계획하고 있다. 무상급식을 위해 필요한 예산 역시 서울의 경우 5천5백억원, 부산광역시의 경우 1천1백억원에 달한다.

도 지역의 경우 경기도는 초등학교와 중학교 전체를 무상급식 지원 범위로 설정하고 있으며 강원도, 충청북도, 충청남도, 제주도 역시 비슷한 실정이다. 다만 전라북도와 전라남도의 경우 초등학교와 중학교를 비롯한 읍 이하 고등학교에 대해서도 무상급식을 계획하고 있다. 다만 경상남도의 경우 최저생계비 130% 이하 구간의 저소득층에 한정해 급식지원을 하고 있다. 이러한 2015년 시도별 무상급식 추진계획은 다음 <표 3-7>

과 같다.

<표 3-7> 2015년 시도별 무상급식 추진계획

단위: 천명, 억원

시도	지원대상	전 체 학생수	지 원 학생수	재원부담		
				교육청	지자체 (광역단체)	계
서울	공립초, 중학교, 저소득층	1,066	762 (71.5%)	3,247	2,341 (1,431)	5,588
부산	공립초, 기장군 중학교 저소득층(최저생계비 180% 이하)	367	215 (58.6%)	793	328 (306)	1,121
대구	400명 이하 소규모 학교, 먼지역 초·중 저소득층(초·중 340%이하, 고 260%이하)	307	141 (45.9%)	469	162 (162)	631
인천	초등학교 및 저소득층	350	194 (55.4%)	615	426 (243)	1,041
광주	초·중학교, 저소득층	219	165 (75.3%)	673	427 (376)	1,100
대전	초등학교, 저소득층(최저생계비 150% 이하)	209	113 (54.1%)	193	317 (238)	510
울산	울주군 초, 도시소규모 초, 먼지역 중 동·북구 초 5.6학년, 저소득층(초 600% 중·고 최저생계비 350% 이하)	153	58 (37.9%)	213	60 (25)	273
세종	초·중학교, 읍·면지역 고등학교 저소득층, 다자녀가구 학생	35	30 (85.7%)	119	109 (0)	228
경기	초·중학교, 저소득층	1,635	1,267 (77.5%)	3,932	3,069 (237)	7,001
강원	초·중학교, 특성화고, 소규모 고등학교 저소득층, 셋째자녀 이상	188	153 (81.4%)	869	360 (180)	1,229
충북	초·중학교, 저소득층	199	153 (76.9%)	534	456 (182)	990
충남	초·중학교, 저소득층	259	201 (77.6%)	562	763 (305)	1,325
전북	초·중학교, 읍이하 및 정읍시 고등학교 저소득층(최저생계비 130% 이하)	236	201 (85.2%)	651	394 (176)	1,045
전남	초·중학교, 읍이하 및 광양시 동지역 고등학교, 저소득층	231	199 (86.1%)	922	570 (278)	1,492
경북	100명이하 초 및 읍·면이하 초·중학교 저소득층(최저생계비 140% 이하)	302	164 (54.3%)	476	299 (49)	775
경남	저소득층(최저생계비 130% 이하)	447	66 (14.8%)	505	0 (0)	505
제주	초·중학교 전체 고 저소득층(최저생계비 150%이하)	83	67 (80.7%)	201	164 (164)	365
합계		6,286	4,149 (66.0%)	14,974 (59.4%)	10,245 (4,352) (40.6%)	25,219 (100%)

자료: 장경호. 2015 '급식은 교육이다' 학교급식법 개정을 위한 국회 긴급토론회 자료집.

2005년 이후 시·도 교육감은 지역의 실정에 맞게 학교급식 지원 대상과 범위를 결정할 수 있다. 지방자치제도가 본격화 되고 지방성을 모색하는 과정에서 저소득층을 중심으로 하는 학기 중 급식비 지원 기준은 2015년 현재 <표 3-8>처럼 지역별로 상이하게 나타난다.

<표 3-8> 2015년 시·도 교육청별 저소득층 학교급식 지원 기준

	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	
급식비 지원	130%	200%	초·중 340% 고 260%	130%	150%	150%	초600% 중·고 350%	130%	
	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
	150%	130%	130%	130%	130%	150%	140%	130%	150%

주: 1. 울산을 제외한 나머지 교육청은 학교장 추천을 통해 지원 가능.  
 2. 무상급식을 실시하는 학년 및 지역은 전체 학생이 대상이므로 본 기준이 적용되지 않음.  
 자료: 교육부, 2015 초·중·고 학생 교육비 지원 안내.

<표 3-9> 2015년 최저생계비<sup>52)</sup> 환산표

단위: 만원

가구원수		2인	3인	4인	5인	6인	7인	8인	9인
소득 인정액	100% 이하	106	136	167	198	229	260	291	322
	110% 이하	116	150	184	218	252	286	320	354
	120% 이하	127	164	201	238	275	312	349	386
	130% 이하	137	177	217	258	298	338	378	418
	140% 이하	148	191	234	277	320	364	407	450
	150% 이하	158	204	251	297	343	390	436	482

52) 국민기초생활보장법 시행령이 2015년 4월 개정되어 최저생계비의 개념이 중위소득으로 대체되었다. 대부분의 복지정책이 대상자 선정 기준을 최저생계비를 기준으로 삼고 있지만 일부 평균소득이나 소득분위를 기준으로 삼는 등 기준이 명확하지 않고 혼재되어 있는 실정이었다. 이에 따라 정부는 복지정책의 대상자 기준을 중위소득으로 표준화 하는 일환으로 중위소득 개념을 제시했다. 중위소득은 총 가구를 소득 순으로 나열한 뒤 가운데 속하는 가구의 소득을 말한다.

주: 보건복지부 고시 최저생계비 금액 × 해당%.  
 자료: 교육부, 2015 초·중·고 학생 교육비 지원 안내.

2015년 현재 저소득층 학교급식 지원을 위한 기준은 울산이 초등학교의 경우 600%로 가장 높다. 반면 서울을 비롯한 대부분의 지역은 130-150%를 학교급식 지원을 위한 저소득층 기준으로 설정하고 있다. 울산을 비롯한 대구, 부산의 경우 일부 학년이나 기초자치단체를 대상으로 급식지원을 하고 있다. 때문에 상대적으로 교육 여건이 열악한 저소득층에 대한 급식지원 기준을 상향한 것으로 파악된다.

<표 3-10> 2015년 광역시별 급식지원 현황

단위: 명, 백만원

구분		전국	시지역	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
급식 지원	인원	4,665,160	1,689,120	779,733	210,832	146,215	192,680	168,276	112,974	57,311	21,099
	금액	2,754,368	1,036,471	543,372	112,485	86,963	96,770	111,483	50,133	24,021	11,244
재정 분담 비율	교육청	61.6%	60.9%	58.4%	70.0%	86.7%	48.0%	60.8%	37.9%	78.4%	56.2%
	광역	15.3%	26.6%	25.3%	26.8%	13.3%	29.7%	33.9%	46.6%	9.5%	43.8%
	기초	23.1%	12.5%	16.3%	3.2%	0.0%	22.3%	5.3%	15.5%	12.0%	0.0%

자료: 지방교육재정알리미, 지방교육재정분석(2015 지방교육재정분석 종합보고서).

<표 3-11> 2015년 도별 급식지원 현황

단위: 명, 백만원

구분		도지역	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
급식 지원	인원	2,976,040	1,460,043	173,308	159,200	195,689	266,743	203,927	161,002	282,609	73,519
	금액	1,717,897	773,909	116,821	104,274	132,041	107,909	145,688	71,026	230,351	35,878
재정 분담 비율	교육청	62.0%	59.8%	69.4%	65.7%	43.9%	62.6%	67.0%	68.3%	68.1%	66.1%
	광역	8.6%	0.0%	15.1%	13.7%	22.4%	15.0%	15.1%	5.7%	12.7%	33.9%
	기초	29.4%	40.2%	15.6%	20.6%	33.6%	22.4%	17.9%	26.0%	19.2%	0.0%

자료: 지방교육재정알리미, 지방교육재정분석(2015 지방교육재정분석 종합보고서).

<표 3-10>과 <표 3-11>을 통해 알 수 있듯이 2015년 현재 전국 4,665,160명에게 무상급식을 실시하고 있다. 무상급식을 통해 소요되는 재원은 2조7천억원에 이른 것으로 나타난다. 지역별로 무상급식을 위해 사용된 금액을 보면 학생 수가 많은 경기 지역이 가장 많은 7천7백억원 가량이고 세종지역은 가장 적은 백억원을 사용한 것으로 나타났다. 각 교육청의 재정분담 비율은 대구교육청이 860억원 중 86.7%를 부담해 가장 높은 비율로 나타났으며, 대전교육청은 500억원 중 37.9%를 부담해 가장 낮은 부담을 한 것으로 나타났다. 광역자치단체 중 대전광역시가 46.6%를 부담했으며, 경기도는 무상급식에 사용된 재원 중 부담액이 없어 가장 낮은 것으로 나타났다. 기초자치단체 중에서는 경기도 지역의 재정 분담비율이 40.2%로 가장 높은 것으로 나타났으며 대구, 제주 지역은 기초자치단체 재정 분담비율이 없는 것으로 파악된다.

서울의 경우 2010년 무상급식을 위해 사용된 재원은 총 600여억원 이었으며 교육청 예산을 통해 시작되었다. 부산지역의 경우도 2010년 무상급식 지원 초기 사용된 250여억원의 예산을 교육청이 부담했으며 대구, 대전, 울산, 충북, 충남, 경북, 경남, 제주 지역도 교육청 예산을 통해 무상급식이 시작되었다. 반면 광주광역시는 총 290억원이 소요된 2010년 무상급식 예산 중 기초자치단체와 광역자치단체가 10여억원씩 재원을 부담한 것으로 나타났고 강원도 역시 무상급식을 위한 120여억원의 금액 중 광역자치단체와 기초자치단체가 각각 1억8천만원의 재원을 부담한 것으로 나타났다. 2011년부터 2015년도 까지 학교급식지원을 위한 지역별 예산 및 재원분담 내역은 다음 <표 3-12>와 같다.

<표 3-12> 급식지원을 위한 지역별 예산 및 재원분담(2011-2015)

단위: 천원

구분		2011	2012	2013	2014	2015
서울	총액	753,120,004 (100)	853,149,620 (100)	921,437,664 (100)	858,011,899 (100)	851,904,068 (100)
	교특회계	301,533,619 (40.03)	382,480,356 (44.83)	454,771,718 (49.35)	410,008,368 (44.79)	406,344,595 (47.70)
	자치단체	57,957,307 (7.69)	149,961,518 (17.57)	187,581,375 (20.36)	244,395,545 (28.48)	231,441,544 (27.16)
	보호자	387,714,724 (51.48)	316,111,381 (37.05)	277,240,928 (30.09)	198,707,938 (23.16)	212,926,272 (24.99)
	기타	5914,354	4,596,365	1,843,643	4,900,048	1,191,657

		(0.78)	(0.53)	(0.20)	(0.57)	(0.13)
인천	총액	185,237,540 (100)	260,831,883 (100)	272,566,750 (100)	286,376,210 (100)	304,663,259 (100)
	교특회계	59,125,255 (31.92)	87,391,756 (33.51)	95,736,223 (35.12)	99,229,287 (34.65)	119,847,388 (39.34)
	자치단체	31,675,445 (17.10)	51,068,114 (19.58)	51,093,128 (18.75)	54,088,425 (18.89)	43,396,958 (14.24)
	보호자	93,779,649 (50.63)	116,758,400 (44.76)	121,957,765 (44.74)	131,308,018 (45.85)	131,400,946 (43.13)
	기타	657,191 (0.35)	5,613,613 (2.15)	3,779,634 (1.39)	1,750,480 (0.61)	10,017,967 (3.29)
경기	총액	1,189,492,434 (100)	1,269,218,729 (100)	1,343,181,821 (100)	1,341,751,326 (100)	1,345,182,369 (100)
	교특회계	428,611,400 (36.03)	543,591,248 (42.82)	630,952,212 (46.97)	647,355,026 (48.24)	646,612,874 (48.06)
	자치단체	177,804,903 (14.94)	230,946,205 (18.19)	279,272,038 (20.79)	293,078,707 (21.84)	287,988,451 (21.40)
	보호자	576,949,743 (48.50)	451,300,715 (35.55)	429,274,128 (31.95)	399,801,065 (29.79)	355,761,300 (26.44)
	기타	6,126,388 (0.51)	43,380,561 (3.41)	3,683,443 (0.27)	1,516,528 (0.11)	54,819,744 (4.07)
강원	총액	198,558,861 (100)	178,564,992 (100)	188,835,657 (100)	188,584,166 (100)	189,423,401 (100)
	교특회계	106,453,840 (53.61)	91,579,727 (51.28)	108,604,438 (57.51)	107,609,232 (57.06)	108,025,439 (57.02)
	자치단체	10,401,380 (5.23)	24,053,775 (13.47)	35,447,300 (18.77)	40,623,085 (21.54)	41,697,467 (22.01)
	보호자	78,860,386 (39.71)	60,115,325 (33.66)	41,478,730 (21.96)	39,958,526 (21.18)	39,592,749 (20.90)
	기타	2,843,255 (1.43)	2,816,166 (1.57)	3,305,189 (1.75)	393,323 (0.20)	107,746 (0.05)
충북	총액	183,101,532 (100)	196,207,619 (100)	210,874,441 (100)	217,615,355 (100)	222,274,652 (100)
	교특회계	82,823,951 (45.23)	82,823,951 (42.21)	82,823,951 (39.27)	106,610,219 (48.99)	107,021,497 (48.14)



	자치단체	37,681,139 (20.57)	46,321,614 (23.60)	50,536,723 (23.96)	42,162,973 (19.37)	47,083,774 (21.18)
	보호자	61,887,231 (33.79)	66,358,938 (33.82)	65,606,384 (31.11)	68,330,489 (31.39)	67,660,750 (30.44)
	기타	709,211 (0.38)	598,672 (0.30)	621,918 (0.29)	511,674 (0.23)	508,631 (0.22)
충남	총액	244,017,894 (100)	265,829,391 (100)	291,671,570 (100)	265,888,288 (100)	309,584,129 (100)
	교특회계	93,026,773 (38.12)	102,339,051 (38.49)	123,723,748 (42.41)	115,936,764 (43.60)	135,993,845 (43.92)
	자치단체	41,680,074 (17.08)	54,809,376 (20.61)	66,179,364 (22.68)	84,022,274 (31.60)	84,699,134 (27.35)
	보호자	96,894,083 (39.70)	90,624,175 (34.09)	86,855,804 (29.77)	50,277,917 (18.90)	72,365,912 (23.37)
	기타	12,416,964 (5.08)	18,056,789 (6.79)	14,912,654 (5.11)	15,651,333 (5.88)	16,525,238 (5.33)
대전	총액	170,930,966 (100)	175,924,333 (100)	185,576,066 (100)	175,167,434 (100)	178,460,879 (100)
	교특회계	57,444,794 (33.60)	58,170,081 (33.06)	65,869,345 (35.49)	52,453,837 (29.94)	56,122,405 (31.44)
	자치단체	9,447,169 (5.52)	22,600,205 (12.84)	29,391,447 (15.83)	37,117,194 (21.18)	35,800,337 (20.06)
	보호자	102,963,995 (60.23)	87,572,211 (49.77)	89,677,032 (48.32)	84,876,712 (48.45)	86,107,677 (48.25)
	기타	1,075,008 (0.62)	7,581,836 (4.30)	638,242 (0.34)	719,691 (0.41)	430,460 (0.24)
세종	총액	-	11,411,000 (100)	17,458,000 (100)	24,396,000 (100)	34,180,000 (100)
	교특회계	-	5,322,000 (46.63)	9,007,000 (51.59)	14,181,000 (58.12)	18,391,000 (53.80)
	자치단체	-	2,774,000 (24.30)	4,408,000 (25.24)	4,805,000 (19.69)	7,957,000 (23.27)
	보호자	-	2,715,000 (23.79)	3,501,000 (20.05)	4,547,000 (18.63)	5,620,000 (16.44)
	기타	-	600,000	542,000	863,000	2,212,000

			(5.25)	(3.10)	(3.53)	(6.47)
경북	총액	328,976,542 (100)	325,960,701 (39.37)	332,222,286 (100)	347,095,432 (100)	337,649,090 (100)
	교특회계	85,268,124 (25.92)	128,335,025 (39.37)	141,125,313 (42.48)	150,947,367 (43.49)	137,025,584 (40.58)
	자치단체	32,579,044 (9.90)	27,298,447 (8.37)	32,584,622 (9.81)	39,368,280 (11.34)	39,326,996 (11.65)
	보호자	169,573,117 (51.55)	166,127,598 (50.97)	153,224,105 (46.12)	153,613,571 (44.26)	159,280,769 (47.17)
	기타	41,556,257 (12.63)	4,199,631 (1.29)	5,288,245 (1.59)	3,166,214 (0.91)	2,015,741 (0.60)
대구	총액	221,456,875 (100)	219,764,896 (100)	240,669,813 (100)	247,186,619 (100)	238,689,612 (100)
	교특회계	76,427,516 (34.51)	96,132,779 (43.74)	122,531,164 (50.91)	128,107,977 (51.83)	125,133,187 (52.43)
	자치단체 <sup>1)</sup>	2,237,946 (1.01)	2,332,153 (1.06)	2,397,486 (1.00)	3,261,642 (1.32)	4,014,454 (1.68)
	보호자	122,014,806 (55.10)	113,859,505 (51.81)	115,412,961 (47.95)	115,186,119 (46.60)	96,673,599 (40.50)
	기타	20,776,607 (9.38)	7,440,459 (3.39)	328,202 (0.14)	630,881 (0.26)	12,868,372 (5.39)
경남	총액	373,600,670 (100)	388,349,079 (100)	367,508,965 (100)	386,035,263 (100)	396,500,194 (100)
	교특회계	136,541,418 (36.55)	196,508,450 (50.60)	187,457,630 (51.01)	214,838,429 (55.65)	217,672,123 (54.90)
	자치단체	62,601,403 (16.76)	85,268,541 (21.96)	99,279,383 (27.01)	81,075,382 (21.00)	5,438,416 (1.37)
	보호자	168,591,043 (45.13)	103,954,038 (26.77)	79,780,216 (21.71)	88,945,890 (23.04)	172,611,109 (43.53)
	기타	5,866,806 (1.57)	2,618,050 (0.67)	991,736 (0.27)	1,175,562 (0.30)	778,546 (0.20)
부산	총액	268,580,000 (100)	307,646,000 (100)	325,573,000 (100)	316,055,000 (100)	303,528,000 (100)
	교특회계	82,577,000 (30.74)	134,507,000 (43.72)	151,768,000 (46.61)	165,561,000 (52.38)	158,807,000 (52.32)
	자치단체	4,019,000	7,616,000	28,385,000	31,721,000	11,557,000

		(1.49)	(2.47)	(8.71)	(10.03)	(3.80)
	보호자	147,768,000 (55.01)	161,248,000 (52.41)	143,800,000 (44.16)	127,116,000 (40.21)	132,540,000 (43.66)
	기타	7,216,000 (2.68)	4,275,000 (1.38)	1,620,000 (0.49)	657,000 (0.20)	624,000 (0.20)
울산	총액	105,465,690 (100)	96,672,492 (100)	121,570,989 (100)	125,726,993 (100)	128,890,836 (100)
	교특회계	33,493,232 (31.75)	43,172,644 (44.65)	52,047,870 (42.81)	54,592,551 (43.42)	62,904,980 (48.80)
	자치단체	3,096,613 (2.93)	5,685,474 (5.88)	5,692,699 (4.68)	6,036,162 (4.80)	5,764,991 (4.47)
	보호자	67,859,711 (64.34)	46,594,990 (48.19)	62,756,805 (51.62)	63,950,871 (50.86)	59,333,912 (46.03)
	기타	1,016,134 (0.96)	1,219,384 (1.26)	1,073,615 (0.88)	1,147,409 (0.91)	886,953 (0.68)
전북	총액	210,704,616 (100)	229,611,421 (100)	230,629,032 (100)	240,553,213 (100)	244,295,864 (100)
	교특회계	103,791,540 (49.25)	125,195,902 (54.52)	121,397,147 (52.63)	131,788,193 (54.78)	133,678,313 (54.71)
	자치단체	34,976,887 (16.59)	46,057,382 (20.05)	47,739,963 (20.69)	47,159,251 (19.60)	45,967,478 (18.81)
	보호자	61,192,354 (29.04)	45,877,696 (19.98)	46,402,342 (20.11)	47,820,120 (19.87)	50,046,623 (20.48)
	기타	10,743,835 (5.09)	12,480,441 (5.43)	15,089,580 (6.54)	13,785,649 (5.73)	14,603,450 (5.97)
전남	총액	222,753,697 (100)	224,613,242 (100)	238,253,065 (100)	234,221,684 (100)	240,636,863 (100)
	교특회계	74,988,154 (33.66)	88,192,534 (39.26)	114,251,628 (47.95)	104,570,817 (44.65)	121,509,914 (50.50)
	자치단체	62,131,184 (27.89)	79,704,018 (35.49)	79,500,189 (33.37)	80,044,940 (34.17)	81,085,480 (33.70)
	보호자	85,607,245 (38.43)	49,073,464 (21.85)	23,147,899 (9.72)	27,662,306 (11.81)	17,027,138 (7.08)
	기타	27,114 (0.01)	7,643,226 (3.40)	21,353,349 (8.96)	21,943,621 (9.37)	21,014,331 (8.73)

광주	총액	185,579,335 (100)	197,564,028 (100)	203,140,301 (100)	212,858,398 (100)	209,910,384 (100)
	교특회계	80,081,613 (43.15)	81,406,001 (41.20)	91,445,535 (45.01)	92,075,436 (43.25)	93,280,204 (44.43)
	자치단체	18,030,161 (9.71)	36,932,357 (18.69)	45,408,118 (22.35)	45,973,692 (21.59)	43,801,916 (20.86)
	보호자	82,463,287 (44.43)	77,368,046 (39.16)	58,379,368 (28.73)	58,893,361 (27.66)	64,355,947 (30.65)
	기타	5,004,274 (2.69)	1,857,624 (0.94)	7,907,280 (3.89)	15,915,909 (7.47)	8,472,317 (4.03)
제주	총액	73,397,099 (100)	78,568,138 (100)	79,062,676 (100)	83,059,724 (100)	85,075,447 (100)
	교특회계	37,078,386 (50.52)	43,324,073 (55.14)	43,617,021 (55.17)	49,119,990 (59.14)	50,767,899 (59.67)
	자치단체	11,043,184 (15.05)	12,964,764 (16.50)	17,425,922 (22.04)	15,703,195 (18.91)	18,641,429 (21.91)
	보호자	25,005,605 (34.07)	19,271,172 (24.53)	17,954,570 (22.71)	13,753,971 (16.56)	10,276,276 (12.08)
	기타	269,925 (0.37)	3,008,129 (3.83)	65,163 (0.08)	4,482,568 (5.40)	5,389,844 (6.34)

자료: 전국 17개 교육청을 대상으로 정보공개 청구하여 제공받은 자료를 바탕으로 연구자가 채구성  
 주 1). 대구광역시는 지방자치단체 법정 진입금을 교육비특별회계로 산입.  
 2). ‘( )’ 안의 수치는 총액대비 분담 비율.

이처럼 자치단체별로 학교급식 지원을 위한 재원분담은 상이하다. 광역자치단체의 재원분담 비율이 상이하다는 것은 학교급식지원을 위한 정책방향이 상이하다는 것을 반증한다. 대체적으로 광역차원에서 지원이 전폭적으로 이루어지고 있는 지역은 기초자치단체의 재원분담 비율이 낮고 무상급식의 범위 또한 넓다. 현실적으로 교육청 자체예산만으로는 무상급식 정책이 확대되기 어렵기 때문에 각 교육청은 해당지역의 재정여건과 정책방향에 영향을 받을 수밖에 없는 구조다.

## 제3절 분석대상 사례의 개요

### 1. 서울특별시

서울특별시는 학교급식 지원을 위해 2005년 관련 조례를 제정한 이후 2015년 현재 7차례의 개정을 거쳐 현재에 이르렀다. 주민 발의를 통해 서울특별시 의회는 2005년 3월 「서울특별시 학교급식지원에 관한 조례」를 제정했다. 당시 조례는 저소득층 학생에 대한 급식지원을 명문화 하고 있다(동 조례 제4조 지원 원칙). 학교급식을 위한 경비 지원은 예산의 범위 내에서 교육감 및 자치구청장에게 시장이 현금 또는 현물로 지급할 수 있도록 하고 있다(제5조 경비의 지원). 급식비 지원을 위한 구체적인 대상으로는 첫째, 학생 및 학부모가 국민기초생활보장법에서 정한 수급권자이거나 차상위계층인 경우. 둘째, 학생 및 학부모가 모·부자복지법 제5조에서 정한 보호대상자인 경우. 셋째, 교육감이 학교급식비를 부담할 능력이 없다고 인정하는 학부모의 자녀이다.

2008년에는 『학교급식법』 및 관계 법령의 제·개정 사항을 반영한 「서울특별시 학교급식 등 지원에 관한 조례」를 개정한다. 제·개정문에 따르면 개정안의 주요내용은 첫째, 식재료 부분에서 국내산 농·수산물로 한정된 조항을 삭제하고 당시 교육인적자원부가 제시한 우수 식재료로 기준을 변경했다. 둘째, 학교급식지원계획을 수립하기 전에 학교급식지원심의위원회의 심의를 거치도록 명문화 했다. 셋째, 식재료 공급을 위해 구청장이 학교급식지원센터를 설치하거나 서울특별시 학교급식지원센터를 활용하는 경우 재정지원을 할 수 있도록 했다. 넷째, 학교급식지원심의위원회의 세부시행계획검토와 심의를 할 수 있도록 위원회의 권한을 강화했다. 다섯째, 학교급식지원에 관련한 정보를 홈페이지 등을 통해 공개하도록 했다. 「서울특별시 학교급식 등 지원에 관한 조례」는 2011년 1월 6일 관련 조례가 제정되기 전까지 시행되다 폐지되었다.

2011년에는 『서울특별시 친환경 무상급식 등 지원에 관한 조례』를 제정하여 무상급식을 위한 제도적 여건을 마련했다. 조례 제정 이유에서 친환경 무상급식에 필요한 식품비를 포함한 급식경비를 지원함으로써 친환경 농·수·축산물을 우선 사용하여 관련 소비를 촉진하고 지속 가능한 지역사회 발전을 도모하고자 했다. 주요 내용으로는 첫째, 학교급식 지원계획을 매년 7월까지 수립하고 이에 따른 필요경비를 다음연도 예산에 우선 반영하도록 했다(제3조). 둘째, 교육감 및 구청장은 학교급식지원계획에 따른 예산 마련을 위해 재정분담비율 등을 협의(제3조)하도록 하고 의무교육기관을 우선지

원(제4조) 하도록 했다. 셋째, 급식관련 경비를 지원받은 학교장은 지역교육청을 거쳐 교육감에게 보고 하도록 하고 보육시설은 구청장에게 자료제출은 물론 조사요구에 성실히 응하도록 했다. 넷째, 무상급식 대상은 2011년 초등학교를 시작으로 2012년에는 중학교까지 확대하기로 했다(부칙 제3조).

2012년 개정을 통해 광역친환경급식통합지원센터를 설치할 수 있는 제도적 여건을 마련하고 구청장이 설치한 학교급식지원센터에 대한 재정지원이 가능하도록 했다. 2015년 5월에는 구청장을 통해 유치원, 초등학교, 중학교에 대한 급식비 지원을 할 수 있도록 했다. 같은 해 10월에는 급식경비 집행사항을 의회에 보고하도록 하여 집행의 투명성을 확보하고자 했다. 2005년 이후 서울특별시의 학교급식비 지원 관련 조례 연혁과 주요내용을 정리하면 다음 <표3-13>과 같다.

<표 3-13> 서울특별시 학교급식비 지원 관련 조례 연혁

제·개정종류	공포일자	자치법규명	주요내용
타법개정	15. 10. 8.	서울특별시 친환경무상급식 등 지원에 관한 조례	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 서울특별시 자치법규 일괄정비를 위한 조례에 따른 일괄정비가 가능한 자치법규에 대하여 일괄 개정함.</li> <li>2. 제3조제1항제2호의 ‘학교급식법시행령’을 ‘학교급식법 시행령’으로 수정.</li> </ol>
일부개정	15. 10. 8.	서울특별시 친환경무상급식 등 지원에 관한 조례	급식경비 집행사항을 시장 및 교육감이 정기적으로 지도·감독하여 의회에 보고.
일부개정	15. 5. 14.	서울특별시 친환경무상급식 등 지원에 관한 조례	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 폐지된 서울특별시 광역친환경급식통합지원센터 관련 내용 삭제.</li> <li>2. 친환경유통센터에 추가된 업무내용 반영.</li> <li>3. 「교육격차해소와 인재양성을 위한 교육지원 조례」 개정에 따라 유·초·중등학교에 대한 급식비 지원금은 구청장을 통해서도 가능.</li> </ol>
일부개정	14. 1. 9.	서울특별시 친환경무상급식 등 지원에 관한 조례	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 광역친환경급식통합지원센터와 친환경유통센터의 업무범위 신설.</li> <li>2. 급식경비 지원받은 학교 등에 회계검사의무 신설.</li> </ol>
일부개정	12. 1. 5.	서울특별시 친환경무상급식 등 지원에 관한 조례	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 광역친환경급식통합지원센터 설치 명문화.</li> <li>2. 구청장이 설치한 학교급식지원센터 재정지원 명문화.</li> </ol>
제정	11. 1. 6.	서울특별시 친환경무	1. 친환경 농·수·축산물 수급체계 완성.

		상급식 등 지원에 관한 조례	2. 의무교육기관의 무상급식 우선시행. 3. 무상급식 학교와 보육기관의 자료제출 의무 명문화.
진부개정	08. 4. 3.	서울특별시 학교급식 등 지원에 관한 조례	1. 국내산 농·수산물 조항 삭제. 2. 학교급식지원심의위원회 권한 강화. 3. 학교급식지원센터 활용 확대. 4. 학교급식지원에 관한 정보 공개.
제정	05. 3. 10.	서울특별시 학교급식 지원에 관한 조례	1. 주민청구에 의한 조례 제정. 2. 국내 생산 농·수산물 사용. 3. 저소득층 자녀 무상급식 확대. 4. 학교급식 지원심의위원회 설치.

자료: 학교급식 지원 관련 조례를 연구자가 재구성.

학교급식지원 정책이 2005년 지방으로 이양된 이후 서울시는 2010년까지 저소득층을 중심으로 하는 학교급식지원 정책을 유지해 오다 2011년부터는 공립초등학교를 시작으로 무상급식 정책을 확대해 왔다. 2012년에는 공립초등학교 전체와 중학교 1학년 까지를 대상으로 했으며, 2013년에는 중학교 무상급식 대상을 2학년까지 확대하고 2014년에는 공립초등학교와 중학교 전체를 대상으로 무상급식을 실시했다. 친환경무상급식 대상이 점진적으로 늘어남에 따라 소요되는 재원도 증가하게 된다.

<표 3-14> 서울특별시 무상급식 지원 현황

구분	2011	2012	2013	2014	2015	
실시대상	공립초	공립초 중1	공립초 중1-2	공립초 중학교	공립초 중학교	
학생수(천명)	510	574	648	719	705	
식단가(원)	초2,457	초2,580 중3,250	초2,880 중3,840	초3,110 중4,100	초3,150 중4,170	
총소요액(억원)	1,816	3,239	4,355	5,083	5,140	
재정 분담	교육청	1,335(74%)	1,775(55%)	2,441(56%)	2,844(56%)	2,866(56%)
	서울시	167(9%)	917(28%)	1,148(26%)	1,343(26%)	1,364(26%)
	자치구	314(17%)	547(17%)	766(18%)	896(18%)	910(18%)

자료: 서울특별시에 정보공개 청구하여 제출받은 자료를 연구자가 재구성.

무상급식이 시작된 2011년 51만명을 대상으로 소요된 금액이 1,816억원 이었으나 점

진적으로 대상을 확대한 결과 2015년에 705천명을 대상으로 5,140억원의 예산이 사용되었다. 주목할 만한 현상은 2011년 무상급식 대상 학생이 2015년 현재 38% 늘어났으나 관련 예산은 2011년 대비 2015년에는 183% 상승한 것으로 나타난다. 이러한 현상은 2011년부터 꾸준히 식단가가 인상되어왔고 2012년부터 상대적으로 식단가가 높은 중학교 학생을 대상으로 지원 학생수가 늘어났기 때문이다.

2005년 조례에서 저소득층 자녀에 대한 학교급식비 지원이 명문화 되어 있음에도 불구하고 이들에 대한 학교급식비 지원 정책은 2010년까지는 교육청 자체 예산을 통해 사업이 실시되었다. 서울시청 친환경급식담당관에 따르면 2011년 광역자치단체 차원의 무상급식 재정 지원이 시작되면서 저소득층 자녀에 대한 학교급식비 지원도 시작 되었다고 한다. 이에 따른 서울시의 재정지원 내역은 다음 <표 3-15>와 같다.

<표 3-15> 서울특별시 저소득층 자녀 학교급식비 지원 내역

연도	지원대상	서울시 예산지원	
		지원액(백만원)	지원인원(명)
2011	초 4 ~ 고등학교	17,244	47,287
2012	중 2 ~ 고등학교	14,647	28,328
2013	중 3 ~ 고등학교	5,853	13,894
2014	고등학교	4,384	9,384
2015	고등학교	3,161	5,779

자료: 서울특별시청, 정보공개 청구자료.

2011년 47,287명의 학생에게 172여억원의 급식비를 지원한 서울시는 무상급식 대상이 해를 거듭할수록 대상자가 확대됨에 따라 저소득층 자녀의 급식비 지원 예산도 감소하게 된다. 2015년 현재 5천779명의 고등학교 학생 중 저소득층 자녀의 급식비 지원 내역은 31억원 수준이다.

한편 이와는 별개로 서울시는 일부 위탁급식 학교를 포함한 직영급식 학교 중 신청 학교를 대상으로 우수 식재료 구매에 따른 차액지원사업을 진행하고 있다. 일반 식재료와 우수 친환경 식재료와의 차액을 보존해주어 일선 학교에서 학교급식에 우수 식재료사용을 장려하기 위한 정책이다. 2009년 59개 초등학교를 대상으로 13여억원의 식재



료 차액지원을 시작으로 2010년에는 43여억원, 2011년 21여억원 등 최근까지 관련 사업을 진행하고 있다. 서울시의 우수 식재료 지원사업 현황은 다음 <표 3-16>과 같다.

<표 3-16> 서울특별시 우수 식재료 지원사업 내역

구분	지원대상	학교 수	집행액 (백만원)	1인1식당 지원단가
2009	초등	59	1,339	초등: 184원
2010	초등·특수	270	4,315	초등: 187원 특수: 417원
2011	중·고·특수	141	2,116	중: 234원 고: 264원 특수: 417원
2012	중(2~3)·고·특수	253	3,878	중: 245원 고: 264원 특수: 437원
2013	중3·고·특수	273	2,984	중: 260원 고: 280원 특수: 450원
2014	고·특수	69	1,641	고: 297원 특수: 478원
2015	고·특수	88	2,249	고: 301원 특수: 484원

자료: 서울특별시청. 정보공개 청구자료.

요컨대 서울특별시 교육청과 서울특별시청에 대한 정보공개 청구 및 관련 담당자 인터뷰 내용을 토대로 파악한 광역자치단체 차원의 학교급식비 지원사업은 현재 3가지가 진행되고 있다. 우수 식재료 지원사업은 2009년부터 진행해 왔고 무상급식에 따른 재정지원과 저소득층 자녀의 학교급식비 지원사업은 2011년부터 진행해 오고 있다. 서울시의 이러한 사업을 위한 2015년 교육청 및 학교 지원금은 1,418억원에 이르고 있다.

## 2. 경상북도

경상북도는 2004년 4월 「경상북도학교급식식재료사용및지원에관한조례」를 통해 학교급식비를 지원하기 위한 제도적 여건을 마련했다. 우수 농·수·축산물을 학교급식 식재료로 사용하는 도내 유치원 및 초·중·고등학교를 대상으로 현금 또는 현물로 식재료를 지원하도록 했다(제1조 목적, 제2조 정의, 제3조 지원대상, 제4조 자치단체의 임무, 제5조 지원방법 및 신청). 다른 자치단체와는 다르게 경상북도는 학교급식 식재료 공급자의 의무를 명시하고 있다. 제7조에 따른 식재료 공급자의 의무는 첫째, 우수 농·수·축산물을 공급하도록 하고 있다. 둘째, 우수 식재료를 공급하기 위하여 공급 단가를 낮추기 위한 노력을 하도록 하고 있다. 셋째, 식재료 공급자는 시장·군수가 요구할 시 공급내역을 제출하도록 하고 있다. 넷째, 식재료 공급자가 의무를 해태(하는 경우 관련 법령에 따라 필요한 조치를 취하도록 하고 있다. 지원 대상자의 의무 역시 우수 농·수·축산물 구입에 따른 지원금 사용내역을 교육청을 경유하여 시장·군수에게 제출 하도록 하고 있다(제8조 지원대상자의 의무).

2006년 일부 개정을 통해 경상북도는 식재료 공급자의 의무를 강화 했다. 신설된 제7조의2(식재료의 확인 및 검사요구 등)에 따라 안전성이 의심되는 식재료는 통관절차에 따른 부속서류를 통해 원산지를 확인할 수 있도록 했다. 또한 유해성 시험성적 자료 제출을 식재료 공급자에게 요구할 수 있도록 했으며, 식재료의 재배·양식·채집·사육 등에 관한 과정을 확인할 수 있도록 했다. 이러한 확인 과정을 거쳐 학교운영위원회에서 안전성이 의심된다고 판단되면 지역교육청을 거쳐 도지사 및 시장·군수에게 품질검사를 요구할 수 있도록 했다(제7조의2).

경상북도는 2007년 9월 전부개정을 통해 조례명을 「경상북도 학교급식 지원 조례」로 변경했다. 개정된 조례에서는 우수 식재료와 관련하여 제·개정된 관련 법령에 따른 정의를 새롭게 했고 학교급식지원 센터에 대한 사항을 반영했다. 도지사는 학교급식에 우수 식재료를 사용하도록 하고 급식환경 개선을 위하여 매년 계획을 수립·통보하도록 했다(제3조 지원계획의 수립). 제3조의 규정에 따른 지원계획을 실천하기 위해 학교급식경비 중 일부를 현금 또는 현물로 지원할 수 있도록 했다(제5조 급식경비 지원). 학교급식지원심의위원회 설치에 따른 사항을 구체화 하여 위원회 구성원 및 운영에 관한 전반적인 사항을 명시했다(제6조 학교급식지원심의위원회 설치). 심의위원회는 지원대상의 규모와 내역, 재정분담방안 및 절차, 학교급식지원센터의 설립 및 운영에 관한 지

원방안을 심의 할 수 있도록 했다(제7조 심의위원회의 기능). 제8조를 통해 학교급식 지원에 사용된 재원의 투명한 공개와 도지사의 지도·감독 권한을 명시했다. 2010년 일부개정을 통해 경상북도는 심의위원회 운영에 관한 사항을 신설하여 위원장과 부위원장의 임무를 명시했다. 또한 개정된 「학교급식법」 제10조 제2항에 따라 학교급식 식재료의 품질관리기준을 제2조를 통해 제시했다.

2013년 11월에 경상북도는 「경상북도 친환경 학교급식 지원 조례」를 제정하면서 종전 「경상북도 학교급식 지원 조례」를 폐지했다. 종전 우수 농산물의 기준을 친환경 농산물로 상향 하면서 식재료 지원 기준을 새롭게 제시했다. 이에 따라 도지사는 도교육감과 협의 하여 친환경 농·수·축산물의 사용에 대한 방안을 매년 9월 말까지 수립 하도록 했다(제3조 지원계획의 수립). 지원대상에 보육시설이 포함되고 농어촌지역 학생 및 저소득층 학생을 우선 지원하도록 했다(제4조 지원대상). 현물지원의 경우 도지사가 지정하는 곳이나 학교급식지원센터를 통하도록 했으며, 지원 규모와 내역은 친환경학교급식지원심의위원회를 거쳐 도지사가 정하도록 했다(제5조 지원방법). 2015년 7월에는 시·군학교급식지원센터와 광역학교급식지원센터를 구분하여 업무 효율을 높이고자 했다. 이를 위해 광역 학교급식지원센터에 관한 사항을 신설하여 설치 및 운영에 관한 근거를 마련했다.

<표 3-17> 경상북도 학교급식비 지원 관련 조례 연혁

제·개정종류	공포일자	자치법규명	주요내용
일부개정	15. 07. 13.	경상북도 친환경 학교급식 지원 조례	1. 광역과 시·군 학교급식지원센터를 구분. 2. 광역학교급식지원센터 설치 및 운영사항 제시.
제정	13. 11. 11.	경상북도 친환경 학교급식 지원 조례	1. 우수 식재료 기준을 친환경 농산물로 규정. 2. 도지사의 구체적 지원계획 수립 방안 제시. 3. 농산어촌 지역 학생 및 저소득층 학생 우선 지원.
일부개정	10. 07. 08.	경상북도 학교급식 지원 조례	1. 관련법령 개정에 따른 식재료 품질관리 기준 제시. 2. 학교급식지원심의위원회 운영사항 제시.
전부개정	07. 09. 27.	경상북도 학교급식 지원 조례	1. 관련법령에 따른 우수 식재료 기준 제시. 2. 도지사의 지원계획 수립 의무화. 3. 학교급식지원심의위원회 구성 및 기능 구

			체화. 4. 도지사의 지도·감독 권한 신설.
일부개정	06. 01. 05.	경상북도학교급식식재료사용및지원에관한조례	식재료의 확인 및 검사요구 사항 신설.
제정	04. 04. 01.	경상북도학교급식식재료사용및지원에관한조례	1. 우수 식재료 사용에 따른 재원 지원 및 현물 지원 근거 마련. 2. 유치원 및 초·중·고등학교 대상. 3. 학교급식 식재료 공급자 의무 명시.

경상북도 저소득층 학생에 대한 학교급식비 지원은 교육청 자체 예산으로 집행되며, 학교급식에 사용되는 우수 식재료 지원은 광역자치단체와 기초자치단체가 차액을 지원하고 있다. 전국에서 유일하게 2014년부터는 광역자치단체 차원에서 친환경 농·수·축산물을 현물로 지원하고 있으며, 2011년부터는 읍·면 지역 초·중학교를 대상으로 무상급식이 실시되고 있다. 이에 따라 무상급식에 실시되는 재원은 교육청과 광역·기초자치단체가 각각 분담하여 재원을 투입하고 있다. 정보공개 청구를 통해 확인된 경상북도 교육청의 예산편성 내역을 보면 저소득층 학생에 대한 지원은 교육청이 주관하고 있음을 알 수 있다. 2007년 이전 자료는 교육청에서 별도로 자료를 보관하고 있지 않아 확인 할 수 없지만 저소득층 학생에 대한 지원은 교육청이 주관하고 있다. 자료 확인이 가능한 2007년 45억 9천만원을 저소득층 학생의 급식비 지원에 사용했으며, 2008년에는 128억 6천만원, 2009년에는 160억원의 재원이 투입되었다. 꾸준히 증가 추세에 있는 저소득층 학교급식비 지원예산은 2013년 365억원에 이른다. 이후 2014년부터 2016년까지는 280억원에서 300억원 정도의 예산이 편성되고 있다.

<표 3-18> 경상북도 저소득층 급식비 지원 예산편성 현황

단위: 천원

연도	지원항목	단가	지원인원	일수	예산액	총액	
2007	학기중 토·공휴일	3,000	9,372	95	2,671,020	4,595,904	
	학기중 중식	일반	1,600	14,864	180		4,280,832
		특수	1,600	1,094	180		315,072
2008	학기중 토·공휴일	3,000	22,078	95	6,292,230	12,061,094	
	학기중 중식	고	2,100	8,897	180		3,363,066
		중	2,100	11,595	180		4,382,910
		초	1,600	17,789	180		5,123,232

2009	학기중 토·공휴일		3,000	23,369	95	6,660,165	16,061,094
	학기중 중식	고	2,300	10,291	180	4,260,474	
		특수	2,000	1,411	180	507,960	
		초	1,800	18,759	180	6,077,916	
		중	2,300	12,596	180	5,214,744	
2010	학기중 토·공휴일		3,000	48,040	95	13,691,400	19,644,858
	학기중 중식	고	2,300	13,266	180	5,492,124	
		특수	2,000	1,426	180	513,360	
		초	1,800	22,083	180	7,154,892	
		중	2,300	15,663	180	6,484,482	
2011	학기중 토·공휴일		3,000	40,859	95	11,644,815	24,708,271
	학기중 중식	고	2,500	18,000	180	8,100,000	
		특수	2,000	1,462	180	526,320	
		학력인정	2,700	29	180	14,094	
		사배자(공립)	2,923	35		102,305	
		사배자(사립)	2,672	79		211,088	
		초	2,000	22,523	180	8,108,280	
		중	2,300	18,468	180	7,646,184	
2012	학기중 토·공휴일		3,000	39,602	95	11,286,570	29,054,646
	학기중 중식	고	2,700	20,745	180	10,082,070	
		특수	2,100	1,482	180	56,196	
		학력인정	2,700	33	180	16,038	
		사배자(공립)	10,350	13	360	48,438	
		사배자(사립)	8,400	43	360	130,032	
		초	2,100	54,599	180	9,298,422	
		중	2,500	19,821	180	8,919,450	
2013	학기중 토·공휴일		3,500	29,135	95	9,687,388	36,522,408
	학기중 중식	고	2,800	24,930	190	13,262,760	
		특수	2,200	1,435	190	599,830	
		학력인정	2,800	41	190	21,812	
		사배자(공립)	9,000	16	320	46,080	
		사배자(사립)	9,000	60	320	172,800	
		초	2,200	27,886	190	11,656,348	
		중	2,600	21,787	190	10,762,778	
2014	학기중 토·공휴일		3,500	29,000	95	9,642,500	28,619,134
	학기중	고	2,800	16,301	190	8,672,132	

	중식	특수	2,200	1,616	190	675,488	
		학력인정	2,800	55	190	29,260	
		사배자(공립)	9,000	25	320	72,000	
		사배자(사립)	9,000	60	320	172,800	
		초	2,200	22,988	190	9,608,984	
		중	2,600	19,005	190	9,388,470	
2015	학기중 토·공휴일		3,500	28,000	95	9,310,000	30,547,159
	학기중 중식	고	2,900	17,430	190	9,603,930	
		특수	2,900	1,570	190	865,070	
		학력인정	2,900	45	190	24,795	
		사배자(공립)	9,000	25	320	72,000	
		사배자(사립)	9,000	60	320	172,800	
		초	2,300	24,967	190	10,910,579	
중	2,700	17,345	190	8,897,985			
2016	학기중 토·공휴일		3,500	21,735	95	7,226,888	29,099,922
	학기중 중식	고	2,900	16,880	190	7,226,888	
		특수	2,900	1,508	190	830,908	
		학력인정	2,900	35	190	19,285	
		사배자(공립)	8,700	37	320	103,008	
		사배자(사립)	8,700	51	320	141,984	
		초	2,300	24,201	190	10,575,885	
중	2,700	15,844	190	8,127,972			

자료: 경상북도 교육청, 정보공개 청구자료.

주: 1.학력인정은 학력인정미용예술고.

2.사배자는 사회적 배려대상자<sup>53)</sup>.

3.2007년도 이전자료 부존재.

경상북도 교육청은 2010년부터 100명이하 초등학교 및 일부 소규모 중·고등학교를 대상으로 무상급식을 실시했다. 2010년 당시 13,243명을 대상으로 42여억원의 지원을 시작으로 2011년에는 57억원을 지원했다. 2010년과 2011년에는 교육청 자체 예산을 통해 사업이 진행되었다. 자치단체의 지원이 시작된 것은 2012년부터로 교육청 50%, 광

53) 경상북도 교육청에 따르면 사회적 배려 대상자는 경제적 배려대상자와 비경제적 대상자로 구분된다. 경제적 배려대상자는 국가보훈 자녀, 기초생활 수급자 및 차상위자, 부양의무자 실적의 긴급상황등이 해당된다. 비경제적 대상자는 소년소녀가장, 다문화 가정 자녀, 아동복지시설 학생, 15년 이상 재직된 부사관 자녀, 3년이상 근무한 환경미화원 자녀, 기타 해당 고등학교에서 인정하는 일정한 조건을 갖춘 학생이다. 사회적 배려 대상자는 경북도내 일부 고등학교장의 추천을 거쳐 교육감이 결정한다고 한다. 사회적 배려 대상자들의 급식 지원단가가 높은 이유는 2012년부터 1일 3식 또는 2식을 지원했다고 한다.

역자치단체20%, 기초자치단체30%의 재정분담 비율로 사업이 진행 되었다. 2012년 면 지역 전체 초·중학생을 대상으로 급식비 지원이 있었고 2013년에는 읍지역을 포함했다. 따라서 관련 예산도 대상자 추이 변화와 함께 증가 하는데 2015년 현재 관련 전체 예산은 243억원 이다.

<표 3-19> 경상북도 무상급식 예산편성 현황

구분	지원대상	학생수	재정 분담 (백만원)		
			교육청	광역	기초
2010	100명 이하 초등학교 및 소규모 중·고 (중학교 68명, 고교 20명)	13,243	4,263 (100%)	-	-
2011	100명 이하 초등학교 울릉도 중, 258개교	15,812	5,700 (100%)	-	-
2012	면지역 초·중학생	13,710	6,400(100%)		
			2,800 (50%)	1,120(20%)	1,680(30%)
2013	읍·면지역 초·중학교 (100명 미만 초등학교, 병설유치원은 교육청 자체예산으로 실시)	54,491	24,400(100%)		
			12,200 (50%)	4,880(20%)	7,320(30%)
2014	읍·면지역 초·중학교 (100명 미만 초·중학교, 병설유치원은 교육청 자체예산으로 실시)	51,957	23,400(100%)		
			11,700(50%)	4,680(20%)	7,020(30%)
2015	읍·면지역 초·중학교 (100명 미만 초·중학교, 병설유치원은 교육청 자체예산으로 실시)	51,802	24,300(100%)		
			12,150(50%)	4,860(20%)	7,290(30%)

자료: 경상북도 교육청, 정보공개 청구자료.

경상북도는 광역자치단체 차원에서 2004년 「경상북도학교급식식재료사용및지원에관한조례」를 제정한 이후 2006년부터 우수식재료 지원사업을 실시하고 있다. 학교급식 식재료 구매시 조례에 따른 우수 식재료를 구입하는 경우 그 차액을 보전해 주는 사업이다. 2014년부터는 생산이력 추적이 가능한 친환경농산물을 현물로 공급하는 방향으로 정책이 수정되었다. 친환경농산물 현물 공급을 위해 경상북도는 군위군 소재 광역

급식센터 1개소와 시·군 농산학교급식지원센터 22개소를 운영하고 있다. 연도별 지원 실적을 보면 2006년 도비 11억과 시·군비 26억, 교육청 37억을 포함한 총 75억원을 시작으로 2007년에는 73억 2천만원 2008년에는 107억원을 집행하면서 점진적으로 지원실적이 증가하게 된다. 2006년 우수 농·수·축산물의 학교급식 식재료 차액지원사업의 연도별 지원실적은 다음 <표 3-20>과 같다.

<표 3-20> 경상북도 우수 농·축·수산물 식재료 지원현황

연도별	학교수	학생수 (천명)	지원액 (백만원)				학교당 평균 지원액 (천원)
			계	도비	시군비	교육청	
계	8,556	3,132	156,304	35,849	70,158	49,098	
2006	502	209	7,534	1,130	2,637	3,767	15,008
2007	504	203	7,320	1,098	2,562	3,660	14,524
2008	781	298	10,715	1,607	3,750	5,358	13,719
2009	983	380	17,077	3,074	7,172	6,831	17,373
2010	974	374	18,177	3,299	7,742	7,136	18,662
2011	972	363	17,529	3,176	7,409	6,944	18,034
2012	970	338	19,252	3,465	8,086	7,701	20,012
2013	962	335	22,300	4,000	9,400	7,701	19,847
2014	955	321	16,400	7,000	9,400	-	17,172
2015	953	311	20,000	8,000	12,000	-	20,986

자료: 경상북도청, 정보공개 청구자료.

경상북도청은 2008년 지원대상을 초등학교에서 중학교까지 우수식재료 지원대상을 확대 했으며, 2009년에는 지원단가를 기존 1식 200원에서 250원으로 상향했다. 지원 단가 인상 외에 대상 또한 초·중·특수·고등학교 까지 포함했다. 2010년에는 쌀로 만든 면류를 1인당 10회까지 지원 했으며 지원기준 단가는 1식당 360원이 책정 되었다. 2012년에는 급식일수를 종전 180일에서 190일로 확대 했으며, 2014년부터는 학교급식지원 센터를 통해 각급 학교에 현물로 우수 식재료를 지원하기 시작했다.

요컨대 경상북도 광역자치단체의 급식비 지원 정책은 우수 식재료 차액 지원사업과 일부 지역 무상급식비 재정분담으로 진행되고 있다. 우수 식재료 지원사업은 2006년부터 시행 되었으며 일부 지역 무상급식 재정분담은 2012년부터 시작되었다.



### 3. 광주광역시

광주광역시는 2004년 「광주광역시 학교급식비지원 조례」를 제정하면서 학교급식비 지원을 위한 제도적 여건을 마련하였다. 조례는 우수 농·수·축산물의 식재료 사용 장려와 저소득층 학생의 영양 배려를 주 목적으로 제정되었다(제1조 목적 및 제2조 목표). 광주광역시장은 교육감을 통하여 급식비의 일부를 지원할 수 있도록 했다(제4조 지원 방법). 2008년에는 전부개정을 통하여 학교급식에 사용되는 우수 농산물 기준을 관련 법령에 따라 세분화 하여 제시했고(제2조 정의) 광주광역시장은 학교급식 지원계획을 수립하도록 했다(제3조 지원계획의 수립). 관내 보육시설 및 유치원, 초·중·고등학교를 대상으로 학교급식비 중 일부를 예산의 범위 내에서 지원할 수 있도록 했다(제4조 지원대상 및 제5조 급식경비 지원). 급식경비를 교부받은 경우 매년 시장에게 집행결과를 제출하도록 하고 시장은 지원금이 목적대로 사용되었는지 지도·감독 하도록 했다(제7조 지원대상자의 의무 및 제10조 지도·감독 및 정보공개). 또한 학교급식 지원대상 선정 및 재정분담 방안 등을 논의하기 위한 학교급식지원심의위원회를 설치·운영 하도록 했다(제8조 학교급식심의위원회 설치 및 제9조 심의위원회의 기능).

2010년 11월 일부개정을 통해 우수식재료 기준을 종전 「농산물품질관리법」에 의한 품질인증 농산물을 「농산물품질관리법」에 의한 우수관리인증품으로 변경했다. 2011년 1월에는 개정을 통해 ‘무상 학교급식의 실현’이 조례의 목적임을 명시 했다(제1조 목적). 이에 따라 제3조의 지원계획 수립 항목에 새롭게 무상급식 실현을 위해 지원계획 수립과 재원조달 방안을 포함하여 학교급식 지원계획을 수립하도록 했다(제3조 지원계획의 수립). 또한 시장은 학교급식비 중 보호자 부담 경비를 교육감 또는 구청장에게 지원하도록 했다(제5조 급식경비 지원). 시장의 정보공개에 대한 사항을 세분화하여 친환경 학교급식 지원 및 친환경 농산물을 비롯한 식재료 관련 정보를 시 홈페이지에 공개하도록 했다(제10조 지도·감독 및 정보공개).

<표 3-21> 광주광역시 학교급식비 지원 관련 조례 연혁

제·개정종류	공포일자	자치법규명	주요내용
일부개정	11. 01. 01.	광주광역시 친환경 무상 학교급식지원 조례	1. 무상급식 실현의 목적. 2. 지원계획에 무상급식 실현 계획 추가. 3. 보호자가 부담하는 경비 지원.
일부개정	10. 11. 15.	광주광역시 학교급식	우수식재료 기준 일부 변경.

		비지원 조례	
진부개정	08. 01. 01.	광주광역시 학교급식 비지원 조례	1. 우수 식재료 기준 제시. 2. 시장의 학교급식 지원계획 수립 책무. 3. 보육시설 및 유치원, 초·중·고등학생 대상. 4. 학교급식지원심의위원회 설치. 5. 시장의 지도·감독 조항 신설.
제정	04. 02. 28.	광주광역시 학교급식 비지원 조례	1. 우수 농산물 식재료 차액 지원. 2. 초·중·고등학교 대상.

광주광역시 교육청에 따르면 농산어촌 지역 학생 급식비 지원 사업은 진행하고 있지 않다<sup>54)</sup>. 저소득층 자녀에 대한 급식비 지원 정책은 교육청 자체예산과 빗고을 결식학생후원재단 출연금을 통해 사업이 진행 중이다. 구체적 예산을 확인 할 수 있는 2010년 기준으로 25,975명에게 129억여원의 급식비 지원을 했다. 이후 2011년 25,267명에게 141억여원의 예산을 집행했으며 2012년 이후에는 무상급식 확대에 따라 관련 예산이 감소한다. 광주광역시의 저소득층 자녀 학기 중 학교급식비 지원 예산 현황은 다음 <표 3-22>와 같다.

<표 3-22> 광주광역시 저소득층 급식비 지원 예산 현황

구분	교육비특별회계(자체재원)			계(천원)
	저소득층자녀 급식비 지원		빗고을 결식아동학생 후원재단 출연금 지원	
	인원	금액(천원)	금액(천원)	
2010	25,975	11,933,550	1,000,000	12,933,550
2011	25,267	13,180,482	1,000,000	14,180,482
2012	18,694	10,656,132	1,000,000	11,656,132
2013	10,080	5,557,920	1,000,000	6,557,920
2014	9,886	5,533,557	1,000,000	6,533,557
2015	9,710	5,349,408	500,000	5,849,408
합계(천원)				57,711,049

자료: 광주광역시 교육청. 정보공개 청구자료.

54) 광주광역시 교육청에서 2016년 5월 10일 연구자에게 공개한 농산어촌 지역 학생 급식비 및 자치단체 학교식품비 지원현황 보고 문건에 따르면 광주광역시 교육청은 “해당사항 없음”의 취지로 2005년 교육인적자원부 장관에게 보고했다.

자치단체는 교육청의 저소득층 급식비 지원과 별개로 우수 농산물 차액지원 사업을 진행하고 있었다. 시행 초기인 2006년부터 2008년까지 매년 22억 3천 6백만원을 지원한 이래 2009년 19억 6천 7백만원, 2010년부터 2013년까지 매년 24억원을 지원했다. 자치단체의 지원금은 광역과 기초의 재원이 각 50%씩 투입된 매칭사업으로 2015년 27억여원의 예산을 집행하기에 이른다. 2006년 일부 초등학교를 시작으로 광주광역시는 점차 대상 학교를 점진적으로 늘려왔다. 2015년 현재 광주광역시의 우수식재료 차액지원 사업은 초·중·고등학교 전체를 그 대상으로 하고 있다. 자치단체의 우수식재료 차액지원 사업 현황은 다음 <표 3-23>과 같다.

<표 3-23> 광주광역시 우수식재료 차액지원 사업 집행 현황

단위: 개교, 천명, 백만원

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
학교수	103	103	103	115	144	204	257	273	313	314
학생수	66.5	66.5	66.5	89.3	103	153	193	193	224	223
총사업비 (자치단체)	2,236 (2,236)	2,236 (2,236)	2,236 (2,236)	2,939 (1,967)	3,372 (2,400)	5,348 (2,400)	7,325 (2,400)	7,456 (2,400)	8,491 (2,734)	8,474 (2,728)

자료: 광주광역시청, 정보공개 청구자료.

주: ( )는 광역 및 기초자치단체 50:50 재원 분담.

광주광역시는 2010년 교육청 자체예산으로 11월부터 초등학교 학생을 대상으로 무상급식을 실시했다. 대상 학생 수는 116,326명으로 교육청에서 192억여원의 재원을 투입했다. 2011년부터는 116,996명의 전체 초등학생을 대상으로 광역·기초자치단체 및 교육청이 관련 예산을 분담하여 사업이 진행되었다. 광역자치단체는 전체 예산 503억원 중 초등학교 1-3학년의 급식비에 해당하는 106억원의 예산을 분담했다. 2012년에는 초등학교 학생 이외에 3월부터는 중학교 1학년까지 확대했고 그해 10월부터는 중학교 전체로 무상급식 대상자를 확대했다. 광역자치단체는 초등학교 전체 학생의 급식비 50%와 중학교 학생 급식비 20억원을 지원했다. 광역자치단체의 급식비 지원 대상이 확대됨에 따라 2012년에는 274억원의 예산을 편성·지원 했다. 2013년부터 2015년 현재까지는 초등학교 및 중학교 학생을 대상으로 무상급식이 진행되고 있다. 광주광역시 무상급식 추진 현황과 대상자 및 관련 예산 추이는 다음 <표 3-23>과 같다.

<표 3-24> 광주광역시 무상급식 추진 현황(2010-2015)

단위: 천원

구분	학생수	예산액	재원분담			대상
			교육청	광역시	기초	
2010	116,326	19,290,882	19,290,882 (100%)	-	-	11월부터 초등 전체
2011	116,996	50,344,819	34,809,753 (69%)	10,667,208 (21%)	4,867,858 (10%)	초 전체
2012	170,273	80,134,048	47,673,348 (59.5%)	27,434,852 (34.2%)	5,025,848 (6.3%)	초 전체 중1 3월부터 중 전체 10월
2013	162,187	99,953,722	60,812,699 (60.9%)	33,919,000 (33.9%)	5,222,023 (5.2%)	초, 중 전체
2014	155,286	99,553,573	56,530,867 (56.8%)	37,859,979 (38.0%)	5,162,727 (5.2%)	초, 중 전체
2015	154,220	104,732,114	62,030,114 (59.2%)	37,578,000 (35.9%)	5,124,000 (4.9%)	초, 중 전체

자료: 광주광역시 교육청, 정보공개 청구 자료.

주: 2015년은 예산 기준임.

2013년에는 자치단체에서 초·중학교 전체 학생을 대상으로 식품비 중 70%의 재정을 분담했다. 광역자치단체는 이 중 88%의 재원 중 43억여원을 감액한 608억원을 지원했으며 기초자치단체는 전체 식품비의 70%중 12%를 분담했다. 이러한 자치단체의 재원분담 비율을 2015년까지 유지하고 있다.

요컨대 광주광역시의 학교급식지원 정책은 교육청의 저소득층 급식비 지원과 자치단체의 우수농산물 차액지원 사업이 있다. 학년단위로 실시하는 무상급식은 교육청과 광역·기초자치단체가 각 예산을 분담하여 실시하고 있다. 2015년 현재 광주광역시의 초·중학교 학생 전체를 대상으로 실시하는 무상급식 총예산은 1,047억원을 상회한다.

## 제4장 복지정책 확산의 제도론적 분석

### 제1절 서언

역사적 제도주의 관점에서 역사적 환경은 정책방향을 결정하는 주요한 변수다. 역사적 환경은 제도의 구조적 특징과 국내외의 지배적 사상이 포함된 공식적·비공식적 수준을 망라한다. 역사적 환경이 갖는 제도적 제약 때문에 제도변화는 기존의 제도적 틀 안에서 구성요소를 재구성하는 수준에서 이루어진다. 새로운 제도는 역사적 환경을 재구성하는 구성요소이기 때문에 제도변화는 언제나 점진적이고 제도적 구조 변화는 역사적 환경 변화로 귀결 된다. 본 연구에서 분석 대상으로 삼고 있는 학교급식지원 정책은 이러한 제도적 특성을 잘 보여 준다. 1995년 지방자치단체장과 지방의회의원을 선출하는 전국동시 지방선거가 실시되면서 온전한 지방자치 시대를 맞이했다. 이후 지방교육자치에 관한 법률이 2006년 개정되면서 2007년 지방교육감을 주민직선으로 선출하게 되었다. 2010년에는 지방의회의원, 지방자치단체장, 지방교육감을 동시에 선출하는 지방선거가 있었다. 학교급식지원 정책이 2005년 이후 지방정부 차원에서 추진될 수 있는 정치적 구조(political structure)가 마련된 것이다.

제도적 구조는 지방자치단체 조례가 상위법의 위임 또는 권한을 넘어서는 입법이 불가능 하도록 되어있다. 그러나 학교급식지원 정책이 2005년 정부혁신 지방분권위원회의 결정에 따라 지방사업으로 이양되고 2006년에는 학교급식 지원대상 및 지원액을 교육감이 정하도록 학교급식법이 개정되었다. 이러한 일련의 제도적 구조 변화는 행위자들로 하여금 정책을 입법·추진할 수 있는 기회를 제공해 주었다.

그러나 제도적 구조에 따라 정책이 반드시 어떠한 방향으로 귀결되는 것은 아니다. 역사적 맥락을 통해 형성된 행위자들의 선호는 새로운 제도적 환경과 상호작용 과정에서 재설정 된다. 학습을 통해 각기 다른 행위자들에게 인지된 기회에 대한 새로운 인식(Nelson & Winter, 1982)은 정치적 협상과정에서 정책변동으로 귀결된다. 제도변화 과정에서 행위자들은 인지된 새로운 기회를 통해 정책을 수립·추진하는 과정에서 자신의 선호를 극대화 하는 방법을 학습한다. 이 과정에서 행위자들의 선호가 갈등상황을 만들어 내기도 한다. 정책을 둘러싼 이해관계로 결집된 행위자 집단들이 선호를 표출하고 갈등을 조정하는 과정에서 정책변동을 경험하는 것이다. 역사적 제도주의 관점에서 일부 제도의 구조 변화는 역사적 환경 변화로 귀결되기 때문에 행위자들은 새로운

환경에 적응하는 과정을 통해 자신의 선호를 극대화 하는 것이다. 행위자들의 적응은 결국 전략적 행위패턴 변화로 나타난다. 그러나 합리성이 제한(Simon, 1945; 1976)된 행위자들의 전략은 언제나 당파적(Lindblom, 1965; 1980)이기 때문에 제한된 합리성은 심화된다.

학교급식을 지원하기 위한 제도적 구조는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 우선 강제조항으로 교육청과 자치단체에서 학교급식을 지원하고자 하는 경우 학교급식법 제9조에 따라 우선지원 대상자에게 먼저 지원해야 한다. 다음으로 임의 조항으로써 교육청과 자치단체장의 협의에 따라 학부모가 부담해야 할 급식비 중 일부 또는 전부를 지원할 수 있도록 했다. 이른바 ‘무상급식’으로 불리 우는 급식지원 정책이 일부 시·도를 중심으로 시행될 수 있었던 제도적 배경이 여기에 있다.

학교급식법이 1981년 제정될 당시 제8조에 필요한 경우 국가 또는 지방자치단체가 학교급식비를 지원할 수 있도록 했다. 이후 1994년 개정을 통해 학교급식 후원회가 경비의 일부를 부담할 수 있도록 했고 1999년 개정에서는 급식지원대상 학생에게 급식비 지원을 하기 위하여 교육감은 지방자치단체장과 협의를 거쳐 급식 지원 계획을 수립·시행 하도록 했다(학교급식법, 제11조 급식지원). 2006년 학교급식법 전부개정을 통해 학교급식비를 국가나 자치단체가 지원하는 경우 우선 지원대상자를 명시해 우선 지원하도록 했다<sup>55)</sup>. 이에 따라 2005년을 기점으로 지방정부에서 제정한 학교급식 지원을 위한 조례나 실제 정책 방향은 저소득층을 비롯한 취약 지역 및 계층에게 급식비 지원이 이루어지고 있었다. 학교급식에 사용될 우수 식재료를 조례를 통해 별도의 기준을 제시하고 이에 따른 차액 지원 사업을 지방자치단체들이 추진할 수 있었던 것도 학교급식법의 임의조항에 따른 것이다<sup>56)</sup>.

학교급식과 관련한 제도적 구조는 다소 복잡하다. 우선 학교급식법은 학교급식과 관련한 사항을 총괄하고 있다. 농산물품질관리법, 수산물품질관리법, 농수산물의 원산지

55) 2006년 7월 19일 전부개정 되고 2007년 1월 20일 시행된 학교급식법 제9조 급식에 관한 경비의 지원을 보면 국가 또는 지방자치단체가 보호자가 부담할 경비의 일부 또는 전부를 지원하고자 하는 경우 다음 각호의 하나에 해당하는 학생을 우선적으로 지원하도록 했다. 우선 지원대상은 다음과 같다. 1. 학생 또는 보호자가 「국민기초생활 보장법」상의 수급권자 이거나 차상위 계층에 속하는 자 또는 「모·부자복지법」의 규정에 따른 보호대상자인 학생. 2. 「도서·벽지 교육진흥법」상의 지역 재학생. 3. 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」의 규정에 따른 지역의 학생. 4. 그밖에 교육감이 필요하다고 인정하는 학생이다.

56) 종전 학교급식법은 급식에 관한 경비는 학부모 부담의 원칙이나 국가 또는 지방자치단체가 지원할 수 있다고 했다. 학교급식에 우수 농산물 사용에 따른 식품비를 지방자치단체가 지원할 수 있도록 명시한 것은 2006년 7월 전부개정된 학교급식법 부터다. 제8조를 통해 지방자치단체가 학교급식에 사용되는 우수 농산물 사용에 따른 식품비를 지원할 수 있도록 했다.

표시에 관한 법률, 축산물위생관리법, 식품위생법, 어린이 식생활안전관리 특별법 등은 급식의 품질 및 안전과 관련한 사항을 다루고 있다. 본 연구에서 중점적으로 다루고자 하는 학교급식 지원과 관련한 법령은 학교급식법, 국민기초생활보장법 이외에 한부모가족지원법, 도서·벽지 교육진흥법, 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발 촉진에 관한 특별법, 서해 5도 지원 특별법이 있으며 지방자치단체의 학교급식 관련 지원 조례가 있다.

국민기초생활보장법과 동법 시행령에 따르면 본인 또는 그 보호자가 수급권자 이거나 한부모가족지원법에 따른 보호대상자인 학생, 가구 소득을 고려한 교육비 지원의 필요성이 인정된 경우에 입학금, 수업료, 급식비 등을 지원할 수 있다. 따라서 이러한 조건을 갖춘 저소득층 및 취약계층에게는 학교급식비를 우선 지원한다. 도서·벽지 교육진흥법에서는 국가의 임무로 교육에 필요한 시설을 확보하기 위한 경비를 우선 지급하도록 되어있고 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발 촉진에 관한 특별법은 농어촌 학생의 교육기회 보장을 위해 입학금, 수업료를 비롯한 급식비를 지원할 수 있도록 했다. 서해 5도 지원 특별법은 인천광역시 옹진군에 속하는 도서 지역을 대상으로 교육비 부담경감과 교육환경 개선에 필요한 정책을 수립·시행하도록 했다.

학교급식법에는 기본적으로 식품비를 보호자가 부담하는 것을 원칙으로 하고 있으나 자치단체에서 학교급식에 사용되는 식품비 및 시설 설비비 등 급식에 관한 경비를 지원할 수 있도록 했다(학교급식법, 제8조 경비부담 등). 또한 국가 또는 지방자치단체가 보호자가 부담할 경비 중 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 해 이른바 ‘무상급식’을 위한 자치단체의 지원이 가능하도록 했다(학교급식법, 제8조 급식에 관한 경비의 지원). 그러나 자치단체가 급식비를 지원하고자 할 때 우선 지원대상자를 법률에 규정해 우선적으로 지원하도록 했다. 우선 지원 대상자는 첫째, 학생 또는 그 보호자가 국민기초생활 보장법에 따른 수급권자 및 차상위계층에 속하거나 한부모가족지원법에 따른 보호 대상자인 학생의 경우이다. 둘째, 도서·벽지 교육진흥법에 따른 해당 학교의 재학생이다. 넷째, 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법에 따른 해당 학교의 재학생이다. 마지막으로 교육감이 지원이 필요하다고 인정하는 경우이다.

1995년 지방자치 단체장과 지방의회 의원을 선출하는 전국동시 지방선거가 실시되면서 온전한 지방자치 시대를 맞이했다. 이후 지방교육자치에 관한 법률이 2006년 개정되면서 지방교육감을 주민직선으로 선출하게 되었다. 2010년에는 지방의회의원, 지방자치단체장, 지방교육감을 동시에 선출하는 지방선거가 있었다. ‘무상급식’ 정책이 이슈가 되고 본격적으로 정책이 추진된 배경 또한 지방선거 시기와 밀접하다.

요컨대 본 연구의 사례를 분석하기에 앞서 광역자치단체들이 공통적으로 가지고 있는 제도적 구조를 바탕으로 하는 역사적 환경이 있다. 우선 정치적 환경으로 교육감을 포함한 지방의회 의원, 지방자치 단체장을 주민 직선으로 선출하도록 변화가 있었다. 다음으로는 학교급식지원 정책이 구조적으로 2005년과 2006년 일련의 조치들로 인하여 지방자치단체 마다 각기 다른 정책 내용을 기반으로 추진될 수 있도록 했다. 제도적 구조가 학교급식지원 정책을 각 지방자치단체가 수립·추진하도록 변한 것이다.



## 제2절 서울특별시

### 1. 역사적 환경

#### 1) 경제적 구조: 서비스업 중심의 산업구조

거시 구조적 변수를 중심적 분석 대상으로 삼고 있는 역사적 제도주의는 현존 체도를 역사적 산물로 인식한다. 역사적 환경을 구성하고 있는 다양한 변수들 중 경제적 구조는 산업화이론(industrialization theory), 수렴이론(convergence theory)의 산업간 구성비율을 의미한다. 이들 이론에 따르면 경제적 구조 변화는 새로운 사회문제를 야기하며 결국 새로운 복지정책 수요 증가로 이어진다.

서울특별시의 산업구조는 서비스업이 절대적 비중을 차지하고 있다. 통계청의 전국 사업체조사를 통해 살펴본 서울의 산업구조<sup>57)</sup>는 2014년 현재 서비스업에 87.71%인 415만7천명이 종사하고 있다. 제조업과 건설업에는 2014년 현재 각각 5.98%와 5.97%의 비율로 283천명의 종사자가 있다. 농림광업은 극히 미미한 수준으로 2014년 현재 886명이 종사하고 있으며 비율은 0.01%에 그친다. 전기, 가스 및 수도사업 부문 종사자는 2006년 12천명에서 점진적으로 2008년 까지 증가하다 이후 하락세를 보이고 있다. 2014년 현재 관련 종사자수는 7천명이며 비율로는 0.16%에 해당한다. 서비스업종 중 도매 및 소매업이 가장 큰 비중을 차지하고 있는데 2006년 21만 7천여 사업체수에 75만 4천명이 종사하고 있는 것으로 나타났다. 이후 사업체수와 종사자수는 비슷한 규모를 유지하고 있으며 2014년 현재 23만 3천 곳의 사업체에 85만 9천명이 종사하고 있는 것으로 나타났다. 도매 및 소매업종 다음으로 많은 사업체수를 유지하고 있는 곳은 숙박 및 음식점업으로 나타났다. 2006년 11만 6천여곳의 관련 사업체에 38만 2천여명

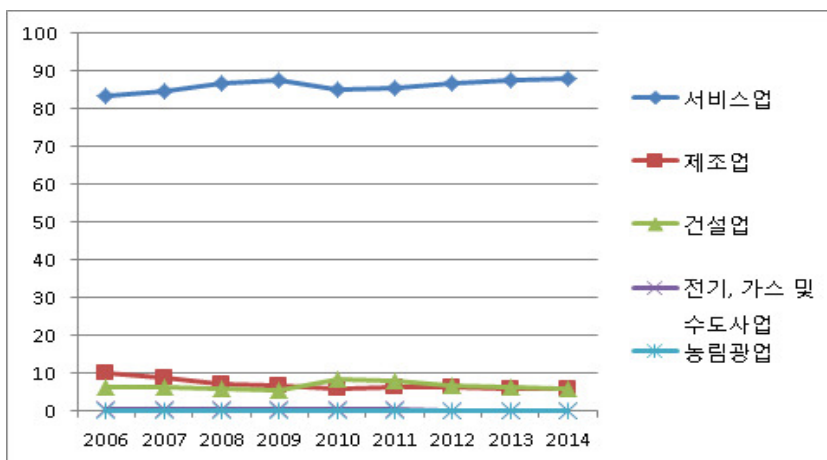
57) 통계청에서는 매년 전국사업체조사를 발표하고 있다. 산업분류 기준은 9차 개정에 이르렀으며 2006년부터 2014년까지의 지표는 9차 개정의 산업 분류에 따른 것이다. 대분류는 농림광업, 제조업, 전기 가스 및 수도사업, 건설업, 서비스업으로 나뉜다. 농림광업 부문에는 농업, 임업 및 어업과 광업부문이 포함된다. 가장 많은 업종을 포괄하는 서비스업에는 도매 및 소매업, 운수업, 숙박 및 음식점업, 출판·영상·방송통신 및 정보서비스업, 금융 및 보험업, 부동산업 및 임대업, 전문·과학 및 기술 서비스업, 사업시설관리 및 사업지원 서비스업, 공공행정·국방 및 사회보장 행정, 교육서비스업, 보건업 및 사회복지 서비스업, 예술·스포츠 및 여가관련 서비스업, 협회 및 단체·수리 및 기타 개인 서비스업, 하수·폐기물 처리·원료재생 및 환경복원업이 포함된다. 이에 대한 자세한 내용은 서울연구데이터서비스 홈페이지에서 확인 가능하다(<http://data.si.re.kr> 2016년 6월 14일 서울 산업구조 책임 연구자와 전화 인터뷰를 통해 관련 도표를 전자우편으로 제공받음). 본 연구에서는 전국 17개 자치단체의 산업구조를 분류의 일관성을 위해 9차 산업 대분류 기준에 따라 업종 구분을 하고자 한다.

이 종사하고 있는 것으로 나타났다. 이는 전체 제조업 종사자수와 비슷한 규모다. 2014년 현재 제조업 종사자는 28만 3천여명이며 숙박 및 음식점업은 이보다 많은 46만 2천여명이 종사하고 있다. 숙박 및 음식점업과 도매 및 소매업종은 산업 대분류 기준으로 서비스업종에 속한다. 업종별 종사자수로 확인한 서울시의 산업구조는 다음 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 서울특별시 업종별 종사자

구분	서비스업(명, %)	제조업(명, %)	건설업(명, %)	전기, 가스 및 수도사업(명, %)	농림광업(명,%)
2006	3,242,237 (83.24)	391,086 (10.04)	247,427 (6.35)	12,805 (0.32)	1,111 (0.02)
2007	3,395,270 (84.75)	346,667 (8.65)	249,922 (6.23)	13,358 (0.33)	614 (0.01)
2008	3,537,758 (86.72)	294,649 (7.22)	232,612 (5.70)	13,249 (0.32)	1,009 (0.02)
2009	3,659,067 (87.59)	282,583 (6.76)	222,352 (5.32)	12,505 (0.29)	829 (0.01)
2010	3,820,487 (85.13)	272,510 (6.07)	381,531 (8.50)	11,858 (0.26)	971 (0.02)
2011	3,851,243 (85.61)	274,809 (6.10)	359,900 (8.00)	11,473 (0.25)	887 (0.01)
2012	3,934,732 (86.64)	286,674 (6.31)	309,602 (6.81)	9,889 (0.21)	496 (0.01)
2013	4,014,968 (87.56)	272,972 (5.95)	286,131 (6.24)	10,148 (0.22)	871 (0.01)
2014	4,164,497 (87.86)	283,523 (5.98)	283,226 (5.97)	7,771 (0.16)	886 (0.01)

자료: 통계청. 전국사업체조사, 시도·산업·사업체 구분별 사업체수, 종사자수.



자료: <표 4-1>을 기준으로 시각화 함.

<그림 4-1> 서울특별시 업종별 종사자 구성비

<표 4-1>과 <그림 4-1>을 통해 알 수 있듯이 서울시의 서비스업종 종사자수는 지속적으로 증가하고 제조업은 2010년 까지 하락한 뒤 전년대비 비슷한 수준을 유지하고 있다. 농·어업 종사자 수는 미미한 수준이며 전기, 가스 및 수도사업 부문 종사자는 비슷한 수준을 유지하고 있다. 다만 건설업종은 2010년 큰 폭으로 상승한 뒤 점진적으로 하락하는 추세를 보이고 있다.

한편 서울시의 비정규직 근로자 규모를 보면 2006년 전년 대비 2.09% 상승한 1백 4십 8만여명 수준으로 상승한 뒤 점진적으로 하락하는 추세를 보인다. 전체 근로자수는 2008년부터 하락하는 추세를 보이다가 2010년 5.5% 상승한 3백 7십 8만여명의 수준을 보인다. 통계청의 집계가 시작된 이래 2015년 전체 근로자수는 4백만명을 넘어서게 된다.

<표 4-2> 서울특별시 비정규직 근로자 규모

단위: 천명

구분	전체 근로자		정규직		비정규직	
	근로자수	증감률	근로자수	비율	근로자수	비율
2005	3,491	3.6	2,097	60.06	1,394	39.93
2006	3,536	1.3	2,051	58.00	1,486	42.02
2007	3,642	3.0	2,174	59.69	1,469	40.33
2008	3,641	0	2,250	61.79	1,391	38.20
2009	3,588	-1.5	2,324	64.77	1,263	35.20
2010	3,786	5.5	2,484	65.61	1,303	34.41
2011	3,876	2.4	2,571	66.33	1,306	33.69
2012	3,890	0.4	2,579	66.29	1,311	33.70
2013	3,994	2.7	2,697	67.52	1,297	32.47
2014	3,990	-0.1	2,701	67.69	1,289	32.30
2015	4,041	1.3	2,764	68.39	1,277	31.60

자료: 통계청. 경제활동인구조사: 시도 비정규직 근로자 규모.

주: 각 연도별 8월 기준임.

서울시 전체를 기준으로 1인당 지역내 총생산 규모를 보면 전체 16개 광역자치단체 중 2005년 기준으로 5번째에 해당한다. 2005년 1인당 지역내 총생산은 2천2백만원으로 전년대비 5.4% 증가한 수치이다. 이후 점진적으로 증가하는 추세를 보여 2014년에

는 3천 3백만원에 이른다. GRDP를 통해 살펴본 서울시의 지역내 총생산은 2005년 220조원의 규모에서 출발해 매년 지속적으로 상승하여 2014년에는 327조원에 이른다. 지역내 1인당 총생산과 지역내 총생산의 증가율은 10년 전 대비 2014년에 각각 66%와 67%의 상승한 수치이다. 지역내 총생산 규모는 경기도와 비슷한 규모이다.

<표 4-3> 서울특별시 1인당 총생산 및 지역내 총생산

구분	지역내 1인당 총생산		지역내 총생산	
	금액(백만원)	증가율(%)	금액(조)	증가율(%)
2005	22.00	5.4	220	5.2
2006	23.04	4.7	231	5.0
2007	24.84	7.8	249	7.9
2008	26.09	5.0	262	5.4
2009	27.04	3.6	273	3.9
2010	28.83	6.6	289	6.0
2011	30.26	5.0	303	4.9
2012	31.40	3.8	313	3.2
2013	32.10	2.2	318	1.6
2014	33.12	3.2	327	2.8

자료: 통계청, 지역통계, 1인당 지역내 총생산 및 GRDP를 연구자가 재구성

요컨대 서울의 경제구조는 서비스업에 치중되어 있고 정규직 비율은 점진적으로 높아지고 있는 추세이다. 지역내 1인당 총생산 규모는 17개 광역자치단체 중 울산광역시, 충청남도, 전라남도, 경상북도를 이은 5번째 규모다. 다만 지역내 총생산은 타 시도 대비 월등히 높은데 이는 경기도와 비슷한 수준이다.

## 2) 인구학적 구조: 저출산 고령화 심화

서울의 인구는 경기도에 이어 두 번째 규모로 천만여명 수준으로 유지되고 있다. 다만 2010년 이후 지속적으로 감소 추세에 있어 천만여명의 규모를 유지하기는 어렵게 보인다. 고령인구 비율은 매년 증가 추세에 있어 2015년 현재 13.15%를 보인다. 기대여명은 2014년 현재 83.62세로 전국 최고 수준이며 합계 출산율은 전국 최하위 수준인 2014년 현재 0.983명이다.

<표 4-4> 서울특별시 인구구조

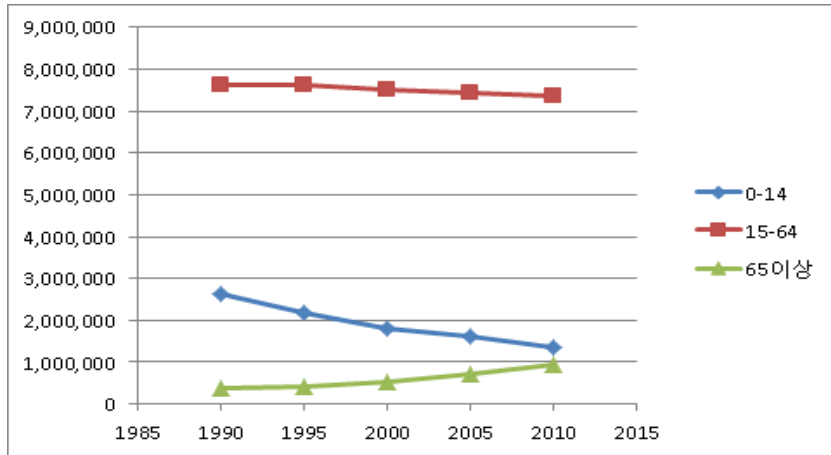
단위: 명, 세, %

구분	주민등록 인구		고령인구 비율		기대여명		합계 출산율	
	인구	증가율	비율	증가율	기대여명	증가율	출산율	증가율
2005	10,167,344	-0.1	7.19	4.4	80.39		0.922	
2006	10,181,166	0.1	7.67	6.7			0.969	5.1
2007	10,192,710	0.1	8.29	8.1			1.056	9.0
2008	10,200,827	0.1	8.73	5.3	81.69	0.16	1.010	-4.4
2009	10,208,302	0.1	9.17	5.0			0.962	-4.8
2010	10,312,545	1.0	9.72	6.0			1.015	5.5
2011	10,249,679	-0.6	10.19	4.8	82.67	0.11	1.014	-0.1
2012	10,195,318	-0.5	10.84	6.4			1.059	4.4
2013	10,143,645	-0.5	11.45	5.6			0.968	-8.6
2014	10,103,233	-0.4	12.04	5.2	83.62	0.11	0.983	1.5
2015	10,022,181	-0.8	12.60	4.7			-	-

자료: 통계청. 지역통계. 주민등록인구(시도), 고령인구비율(시도), 기대여명(시도), 합계출산율(시도)를 기준으로 연구자가 재구성.

주: 기대여명은 0세의 기대여명을 기준으로 3년 주기로 자료 작성

이러한 서울의 인구구조에 더해 전입에서 전출을 뺀 수치로 통계청에서 매년 제공하고 있는 순이동 인구 지표에 따르면 서울시의 인구는 매년 순 전출 추세이다. 2005년 51,007명이 순 전출하고 이후 전출 추세는 지속적으로 나타났다. 2010년에는 순 전출자가 11만명을 넘어섰으며 이후 10만여명의 수준을 유지하고 있다. 2015년 서울시의 순 전출자 수는 13만명에 이른다. 고령인구 비율은 증가하고 있고 기대 여명 또한 높아지고 있는 추세에 합계출산율 상승은 요원한 실정에서 서울시의 순 전출 추세가 지속되면서 전체 인구는 줄어들고 인구구성비 또한 노령화 되고 있다. 1990년부터 통계청에서 확인 가능한 2010년까지 서울의 연령별 인구 구성비에 따른 변화를 도표로 그려보면 다음 <그림 4-2>와 같다.



자료: 통계청. 각 연도별 인구총조사. 서울특별시 총조사인구 총괄.

<그림 4-2> 서울특별시 총조사 인구 연령별 구성

<그림 4-2>를 통해 확인 할 수 있듯이 서울특별시의 인구는 고령화 되어가는 추세로 볼 수 있다. 0-14세의 구성비 및 수는 줄어들고 있는 추세이고 핵심생산인구인 15-64세의 구성비 또한 점진적으로 감소하고 있는 것을 알 수 있다. 다만 65세 이상의 노령 인구는 지속적으로 증가한다. 이는 0-14세의 인구비와 비슷한 수준으로서 2010년 현재 노령 인구보다 0-14세가 불과 426,347명 많은 수치다.

통계청 2010 인구총조사를 통해 확인된 가구 구성비를 보면 전체 350만 가구중 1인 가구는 24.38%인 85만 4천가구로 나타났다. 가구 구성비로는 1인가구가 가장 많은 비율을 차지하고 있다. 이는 1995년 12.88%에서 2000년 16.27%, 2005년 20.41%로 급격하게 상승하는 추세를 보인 결과다. 2인 가구는 1995년 14.37%, 2000년 17%, 2005년 20.25%, 2010년 22.3%로 상승 추세를 보인다. 1995년 당시 가장 많은 비율을 차지했던 4인가구는 1995년 33.61%에서 2000년 32.06%, 2005년 27.71%, 2010년 23.05%로 급격하게 줄어드는 추세를 보인다. 서울시의 이러한 가구구성원 수에 따른 구성비 및 가구 수는 다음 <표 4-5>와 같다.

<표 4-5> 서울특별시 가구원수에 따른 구성비

구분	1995년		2000년		2005년		2010년	
	가구수	비율	가구수	비율	가구수	비율	가구수	비율
총계	2,965,794	100	3,085,936	100	3,309,890	100	3,504,297	100
1인	382,024	12.88	502,245	16.28	675,739	20.42	854,606	24.39

2인	426,210	14.37	524,663	17.00	670,455	20.26	781,527	22.30
3인	615,127	20.74	670,538	21.73	732,043	22.12	788,115	22.49
4인	996,854	33.61	989,621	32.07	917,243	27.71	807,836	23.05
5인	403,136	13.59	312,946	10.14	248,450	7.51	209,061	5.97
6인	102,344	3.45	63,668	2.06	49,781	1.50	47,659	1.36
7인 이상	40,099	1.35	22,255	0.72	16,179	0.49	15,493	0.44

자료: 통계청. 인구총조사 총조사가구 총괄.

통계청 지역별고용조사를 통해 살펴본 전체 취업자수 중 여성이 차지하는 비율은 2013년 상반기 43.95%인 2,230천명이다. 이러한 여성 취업자 비율은 점진적으로 증가하는 추세로 2014년 43.96%인 2,261천명, 2015년 44.39%인 2,265명이다. 여성 취업자 비율의 특이한 점은 2013년 60세 이상 여성취업비율이 9.28%인 207천명에서 점진적으로 증가하여 2015년에는 10.59%를 차지한 240천명에 이른 것이다. 같은 기간 15-59세 여성 취업자 비율은 줄어드는 추세를 보이고 있다. 지역별고용조사의 여성 취업자 비율 추이는 다음 <표 4-6>과 같다.

<표 4-6> 서울특별시 성별 취업자 현황

구분	총 취업자(천명)	남자		여자	
		15-59세	60세이상	15-59세	60세이상
2013	5,073	2,513	330	2,024	207
2014	5,143	2,521	361	2,028	232
2015	5,102	2,476	362	2,026	240

자료: 통계청. 지역별고용조사  
 주: 각년도 상반기 기준임.

요컨대 서울특별시의 인구구조는 핵심생산인구가 줄어들고 노인인구 비율이 높아지는 추세에 있으며 전체 인구수 또한 점진적으로 감소하고 있는 것으로 나타났다. 가구 구성비에 따른 변화는 1인가구 비중은 급격하게 높아지고 있으며 4인가구 비중은 급격하게 줄어들고 있는 것으로 나타났다. 이는 저출산에 따른 현상으로 같은 기간 2인가구와 3인가구 비중은 점진적으로 증가하고 있다. 성별 취업자 현황을 통해 본 여성의 사회진출은 점진적으로 증가하고 있는 것으로 나타났으며 60세 이상의 노령층의 취업 비중이 높아지는 것을 볼 수 있다.

### 3) 지방재정 복지 정책: 복지지출 증가

서울특별시 2005년 일반회계 중 복지예산비중이 전년 대비 14.3% 상승한 15.36%였다. 복지예산 비중은 해마다 증가해 2014년 현재 전체 일반회계 예산 중 복지예산이 차지하는 비율은 37.96%에 이른다. 2008년 전년대비 20.8% 상승한 이후 복지예산은 전체예산에서 20%이상의 비중을 차지했다. 이러한 증가세는 계속 이어지다 2012년 복지예산 비중이 30%를 넘어섰다. 서울시의 일반회계에서 복지예산이 차지하는 비중은 다음 <표 4-7>과 같다.

<표 4-7> 서울시 일반회계 중 복지예산(사회보장)비중 및 재정자주도

단위: %

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
복지예산 비중	15.36	18.60	18.71	22.60	25.28	26.42	29.10	31.65	36.30	37.96
전년대비상승률	14.3	21.1	0.6	20.8	11.9	4.5	10.1	8.8	14.7	4.6
재정자주도	96.1	95.4	94.4	93.6	93.7	87.2	91.7	91.5	90.1	85.5
전년대비상승률	0.6	-0.7	-1.0	-0.8	0.1	-6.9	5.2	-0.2	-1.5	-5.1

자료: 통계청, e-지방지표, 일반회계 중 복지예산 비중 및 재정자주도.

지방자치단체의 자주적 예산편성 재량권을 확인할 수 있는 재정자주도<sup>58)</sup>는 2005년 96.1%에서 2009년까지 점진적으로 하락하는 추세를 보인다. 그러나 2010년에는 큰폭으로 하락하여 87.2%의 재정자주도를 보인다. 2011년에는 다시 5.2% 상승하여 91.7%를 기록하지만 이후 2013년까지 점진적으로 하락한다. 그러다 2014년 서울시의 재정자주도는 전년대비 큰 폭으로 다시 하락한 85.5%의 비율을 보이고 있다.

현행 보조금 관리에 관한 법률에 따르면 복지 정책에 따른 국고 보조율이 서울과 지방이 다르게 구성되어 있다. 이는 상대적으로 열악한 지방 재정을 감안해 서울과 지방에 차등을 두어 지방의 재정부담을 완화해 주기위한 조치로 해석된다.

58) 자치단체가 세입 중 얼마만큼 재량권을 가지고 예산을 편성할 수 있는지를 평가할 수 있는 주요 지표다. 계산방법은 [(자체수입(지방세+세외수입)+자주재원(지방교부세+조정교부금)x100]/일반회계 총계예산규모 이다(통계청 검색, 자치단체 재정 자주도 의미 분석).



<표 4-8> 주요 사회복지 정책 국고 보조율 현황

국고보조 복지정책		보조율 (%)		비고
		서울	지방	
기초 생활 보장	생계, 주거, 자활, 해산, 장애, 교육	50	80	해당 회계연도의 전진년도 최종예산 기준으로 가. 사회복지비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80미만인 기 초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85이상인 기 초자치단체는 10%p 인하
	의료급여	50	80	별도 가감 기준 없음
장 애 인	의료, 자녀 학비	50	80	별도 가감 기준 없음
	장애수당, 장애아동 수당, 활동지원, 연 급, 장애유형별 거 주시설 운영, 중증 장애인 거주시설 운 영, 장애영유아 거 주시설 운영	50	70	별도 가감 기준 없음
노인	기초·노령 연금	40~90		노인인구 비율과 재정여건 등을 고려하여 보건복지부 장관 협 의를 거쳐 규정
아 동	저소득 한부모 가족 지원	50	50	별도 가감 기준 없음
	농어업인 영유아 양 육비 지원	-	50	별도 가감 기준 없음
	영유아 보육료 및 가정 양육수당 지원	35	65	해당 회계연도의 전진년도 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25이상이고 재정자주도가 80미만인 기 초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20미만이고 재정자주도가 85이상인 기 초자치단체는 10%p 인하
	보육돌봄서비스, 육 아 종합지원서비스, 어린이집 교원 양성 지원, 어린이집 지 원 및 공공형 어린 이집	20	50	해당 회계연도의 전진년도 최종 예산에서 가. 사회복지비 지수가 25이상이고 재정자주도가 80미만인 기 초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20미만이고 재정자주도가 85이상인 기 초자치단체는 10%p 인하

자료: 보조금 관리에 관한 법률 시행령, 별표 1(2016년 4월 28일 일부개정 기준) 및 보건복지부.  
통계로 본 2014년 기초연금을 바탕으로 연구자가 재구성.

주: 1. 재정자주도는 {(지방세수입+세외수입+지방교부세+재정보전금+조정교부금) / 일반회계  
예산규모}×100

2. 분야별 재정지출 지수는 {분야별 세출예산 순계(純系) 규모(일반회계+특별회계) / 세출예산 순계  
규모(일반회계+특별회계)}×100

<표 4-8>을 통해 알 수 있듯이 서울은 지방과 달리 낮은 국고보조율을 적용받고 있다. 중앙정부 주도의 복지시책 확대는 지방자치단체의 재정압박으로 이어진다. 실제로 2008년 신설된 기초노령연금, 2009년 신설된 양육수당, 2010년 신설된 장애인 연금,

2011년 확대된 영유아 보육료 지원 등의 국고보조사업은 복지예산 비중은 높아지고 재정자주도는 낮아지는 현상을 유발한다.

<표 4-9> 서울특별시 사회복지 부문 예산 현황

단위: 백만원, %

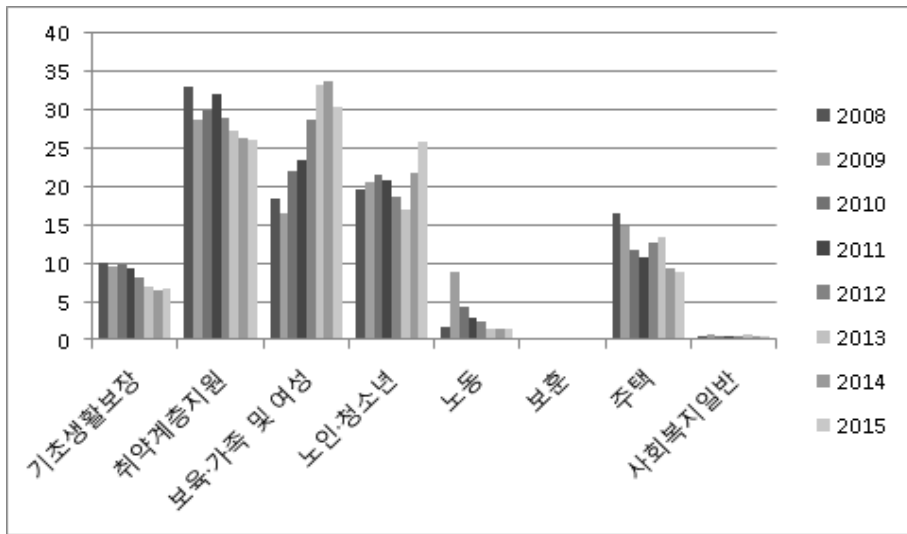
비고	기초생활 보장	취약계층 지원	보육·가족 및 여성	노인·청소 년	노동	보훈	주택	사회복지 일반
2008	659,445 (10.07)	2,168,801 (33.13)	1,200,759 (18.34)	1,282,205 (19.59)	107,981 (1.64)	9,561 (0.14)	1,085,200 (16.58)	30,570 (0.46)
2009	821,578 (24.58) (9.65)	2,453,296 (13.11) (28.82)	1,414,096 (17.76) (16.61)	1,745,698 (36.14) (20.51)	756,591 (700.67) (8.89)	6,080 (-36.40) (0.07)	1,260,508 (16.15) (14.81)	51,922 (69.84) (0.61)
2010	755,337 (-8.06) (9.82)	2,301,228 (-6.20) (29.93)	1,692,727 (19.70) (22.02)	1,657,443 (-5.05) (21.56)	333,593 (-55.90) (4.34)	4,989 (-17.94) (0.06)	901,849 (-28.45) (11.73)	39,003 (-24.88) (0.50)
2011	753,970 (-0.18) (9.32)	2,601,831 (13.06) (32.16)	1,887,165 (11.48) (23.33)	1,684,858 (1.65) (20.83)	236,220 (-29.18) (2.92)	4,497 (-9.86) (0.05)	875,388 (-2.93) (10.82)	43,849 (12.42) (0.54)
2012	756,739 (0.36) (8.04)	2,733,114 (5.04) (29.04)	2,694,445 (42.77) (28.62)	1,760,408 (4.48) (18.70)	224,571 (-4.93) (2.38)	5,125 (13.96) (0.05)	1,202,495 (37.36) (12.77)	34,417 (-21.51) (0.36)
2013	804,023 (6.24) (6.98)	3,128,261 (14.45) (27.19)	3,828,197 (42.07) (33.27)	1,943,599 (10.40) (16.89)	175,076 (-22.03) (1.52)	5,705 (11.31) (0.04)	1,550,864 (28.97) (13.48)	67,966 (97.47) (0.59)
2014	812,929 (1.10) (6.56)	3,272,950 (4.62) (26.41)	4,189,036 (9.42) (33.80)	2,703,225 (39.08) (21.81)	177,971 (1.65) (1.43)	6,198 (8.64) (0.05)	1,160,657 (-25.16) (9.36)	68,925 (1.41) (0.55)
2015	938,347 (15.42) (6.68)	3,661,542 (11.87) (26.07)	4,278,163 (2.12) (30.46)	3,630,009 (34.28) (25.85)	198,107 (11.31) (1.41)	7,251 (16.98) (0.05)	1,256,995 (8.30) (8.95)	71,851 (4.24) (0.51)
전체 사회복지 예산	2008 6,544,522	2009 8,509,769	2010 7,686,169	2011 8,087,778	2012 9,411,314	2013 11,503,691	2014 12,391,891	2015 14,042,265

자료: 행정자치부, 시도별 각 연도별 통합재정개요

- 주: 1. 최종예산 기준  
 2. 상단( )는 전년대비 증가율, 하단( )는 전체사회복지 예산 중 비율  
 3. 2008년 ( )는 전체사회복지 예산 중 비율임  
 4. 각자치구와 서울시본청의 예산을 포함한 금액임

<표 4-9>를 통해 알 수 있듯이 전체 사회복지 예산은 2008년 대비 2015년을 기준으로 114%상승률을 보인다. 세부적으로 살펴보면 기초생활보장 부문은 2008년 대비 2015년 예산은 42%늘어났고 취약계층지원 부문은 68%늘어났다. 주택부문역시 15%상

승했고 노동부문도 83%가 늘어났다. 그러나 보훈부문의 예산은 24% 하락한 비중을 보이고 있다. 가장 예산비중이 높게 상승한 부문은 보육·가족 및 여성 부문으로 2008년대비 256%의 상승비율을 보인다. 다음으로 사회복지일반 부문과 노인·청소년 부문으로 각각 135%와 183%의 상승률을 보이고 있다. 이처럼 전체 사회복지 예산에서 차지하는 비중이 높은 부문은 주로 국고보조를 통해 사업이 진행되는 부문이다<sup>59)</sup>.



<그림 4-3> 서울특별시 사회복지 부문별 예산 비중 증감 현황

특히 주목할 만한 현상은 2008년 전체 사회복지예산 중 가장 많은 비중을 차지했던 취약계층지원이 점진적으로 비율이 하락하고 있다는 것이다. 2015년 취약계층지원 부문이 전체 사회복지 예산에 차지하는 비중은 26.07%다. 반면 보육·가족 및 여성 부문은 2008년 18.34%의 비중을 차지했으나 2015년에는 30.46%의 비중을 차지하고 있다. 이밖에 노인·청소년 부문의 비율 또한 급격하게 상승한 결과 2008년 19.59% 이던 것이 2015년에는 25.85%까지 비중이 상승한다. 2008년 대비 2015년 기준으로 전체 사회복지 예산 중에서 비중이 감소한 부문은 기초생활보장, 취약계층지원, 노동, 보훈, 주택 부문이다. 반면에 2008년 대비 비중이 증가한 부문은 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 사회복지 일반 부문으로 나타났다. 보육·가족 및 여성 부문에는 양육수당, 영유아 보육

59) 경기연구원에 따르면 중앙정부의 국고보조사업으로 인해 지방의 매칭부담이 늘어나고 있으며 국고 보조사업이 지방으로 이양되더라도 불구하고 분권 교부세는 증가추세가 미미하여 지방자치단체의 재정분담이 늘어나고 있다고 지적한다. 자세한 내용은 경기연구원. (2016), 지자체 사회복지지출 증가, 이대로 둘 것인가? 「이슈&진단」, No. 236.을 참조.

료 지원이 포함되어 있으며 노인·청소년 부문에는 기초노령연금이 포함되어 있다.

요컨대 서울시의 복지예산 비중은 2008년 이후 신설된 복지정책이 속한 부문의 예산 비중 증가 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 반면 국민기초생활보장법에 의한 기초생활보장 부문과 취약계층지원 부문의 비중은 점진적으로 감소하고 있는 것으로 나타났다. 2008년 대비 보육·가족 및 여성부문과 노인·청소년 부문의 2015년 증가액은 5조 4천 2백 50억원을 상회한다.

#### 4) 정치 구조: 지방권력 구조 변화

중앙선거관리위원회 선거통계시스템을 통해 확인한 2006년 5월 31일 실시된 제4회 지방선거에서 당시 한나라당 소속 오세훈 후보가 2,409,760의 득표하여 서울시장에 당선 되었다. 기초자치단체장 또한 당시 한나라당 소속 후보들이 25곳 모두 차지했다. 광역의원 역시 당시 한나라당이 지역구 96석 모두를 차지했다. 다만 광역의원 비례대표에서는 열린우리당이 2석, 한나라당이 6석, 민주당과 민주노동당이 각각 1석씩 차지했다. 2004년 대통령 탄핵 사건 이후 치러진 제17대 국회의원 총선거의 결과와는 정면으로 대치되는 결과가 나타난 것이다. 제17대 국회의원 선거에서 당시 여당인 열린우리당은 전체 299석 중 과반을 넘기는 152석을 차지했다. 2008년 7월 30일에는 서울특별시 교육감 선거가 있었다. 15.4%의 낮은 투표율 속에서 보수 성향의 공정택 후보가 당선되었다.

2010년 6월 2일 치러진 제5회 전국동시지방선거에서는 한나라당 오세훈 후보가 득표율 47.43%인 2,086,127표를 얻어 서울시장에 당선되었다. 기초자치단체장은 한나라당이 4곳, 민주당이 21곳에 당선되었다. 광역의원은 기초자치단체장과 비슷하게 한나라당이 22석, 민주당이 74석을 차지했다. 다만 광역의원 비례대표에서는 한나라당과 민주당이 각각 5석씩 차지했다. 최초로 지방선거와 함께 치러진 전국동시교육감선거에서는 곽노현 후보가 1,459,535표를 득표해 당선되었다. 이후 2011년 4월 27일 재보궐선거에서 서울 중구청장에 최창식 당시 한나라당 후보가 당선되었다. 이번 재보궐선거 결과로 인해 기초자치단체장은 한나라당이 5곳, 민주당이 20곳이 되었다. 2011년 10월 26일 치러진 서울시장 재보궐선거에서는 무소속 박원순 후보가 당선 되었다. 이로써 서울시는 진보성향의 단체장과 더불어 민주당이 압도적으로 많은 의석수를 차지하게 된다.

2014년 6월 4일 치러진 제6회 전국동시지방선거에서는 새정치민주연합 박원순후보가 재임에 성공하게 된다. 기초자치단체장은 새누리당이 5곳, 새정치민주연합이 20곳을 차지하게 된다. 광역의원은 새누리당이 24석, 새정치민주연합이 72석을 차지하게 되고 광

역의원 비례대표는 각각 5석씩 차지하게 된다. 함께 치러진 교육감 선거에서는 상대적으로 진보성향으로 분류되는 조희연 교육감이 당선된다. 2006년 이후 실시된 교육감을 포함한 지방선거 결과를 표로 정리하면 다음 <표 4-10>과 같다.

<표 4-10> 지방선거 당선인 통계

구분	광역 단체장	광역 의회	교육감
제4회 지방선거 (2006년)	오세훈 (한나라당)	한102, 열2, 민주당1, 민노1	미실시
제5회 지방선거 (2010년)	오세훈 (한나라당)	한27, 민주당79	곽노현
2011 재보궐선거	박원순 (무소속)	미실시	미실시
제6회 지방선거 (2014년)	박원순 (새정연)	새누리 29, 새정치민주연합 77	조희연

자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템을 통해 연구자가 재구성.

2006년 지방선거 당시 광역의회는 집권당인 한나라당 의석수가 절대적으로 많은 여대야소 구도가 형성되었다. 그러나 2010년 치러진 제5회 전국동시지방선거에서는 광역단체장은 한나라당 오세훈 후보가 연임에 성공한 반면 의회를 민주당이 과반을 훨씬 넘기는 의석수를 차지해 여소야대 국면을 맞이한다. 여기에 교육감은 상대적으로 진보성향으로 분류되는 곽노현 교육감이 당선되었다. 뒤이은 2011년 보궐선거에서 진보성향으로 분류되는 무소속 박원순 후보가 당선되어 서울의 정치구도는 여대야소 국면을 맞이한다. 이러한 정치구조는 2014년 치러진 제6회 전국동시 지방선거까지 이어진다. 새정치민주연합의 당적을 갖고 있는 박원순 후보가 연임에 성공하게 되고 상대적으로 진보성향으로 분류되는 조희연 후보가 교육감에 당선된다. 광역의회 구도는 여전히 새정치민주연합이 77석을 차지해 여대야소 구조는 이어진다.

정치적 성향으로 본다면 2006년 치러진 지방선거에서는 보수성향의 단체장과 의회가 구성된 반면 2010년에는 보수성향의 단체장과 진보성향의 의회, 교육감으로 구성되었다. 그러나 이러한 정치구도는 오래가지 못하고 2011년 진보성향의 박원순 후보가 보궐선거에서 당선되면서 단체장과 의회 모두 진보성향이 자리 잡게 된다. 이후 2014년 치러진 제6회 지방선거에서도 광역 단체장, 광역의회, 교육감이 모두 진보성향으로 구성된다.

요컨대 서울시의 정치구조는 2006년 보수 성향의 광역자치단체장과 의회가 구성되고

2008년 치러진 교육감 선거에서도 보수성향의 교육감이 당선되었다. 이후 2010년에는 보수성향의 광역자치단체장이 당선된 반면 광역의회는 진보성향의 정당이 다수당을 차지한다. 함께 치러진 교육감 선거 역시 진보성향의 인사가 당선된다. 그러나 2011년 치러진 서울특별시장 재보궐선거에서 무소속 박원순 후보가 당선되면서 지방권력 구조는 모두 진보성향으로 구성된다. 이러한 지방권력 구도는 2014년 지방선거에서도 이어진다.

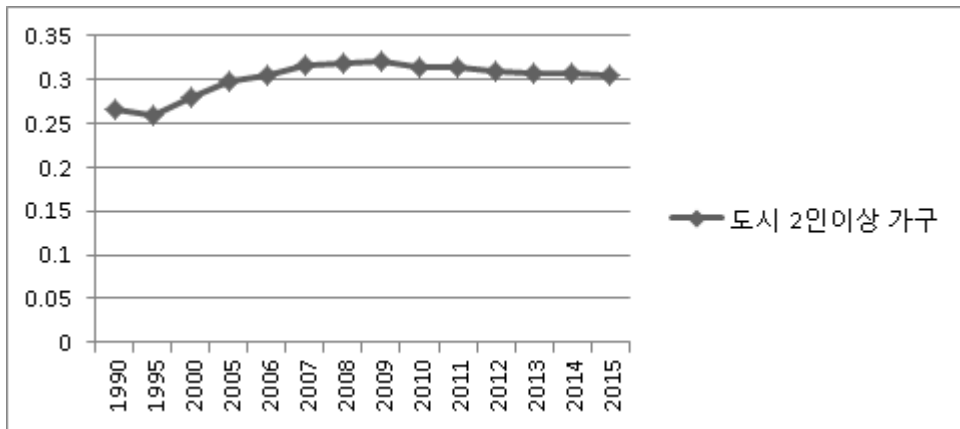
## 2. 제도적 환경변화에 따른 경쟁

학교급식지원 정책 확대가 갖는 의미는 무엇인가? 진화론적 관점에서 행위자는 제도적 환경변화에 따라 자신들의 전략을 수정하고 이를 바탕으로 제도적 환경변화를 촉진한다. 때문에 제도는 행위자들과의 상호작용 과정을 통해 공진화 한다. 이른바 무상급식 정책의 형성과 집행은 보편적 복지정책으로의 전환을 의미한다. 이 과정에서 행위자들의 전략적 행위패턴 변화를 확인해 볼 수 있다. 정치행위자들의 전략은 언제나 당파성을 벗어날 수 없다. 선거과정에서 공약으로 제시되는 정당의 정책공약을 통해 행위자의 전략 변화를 확인할 수 있을 것이다.

2010년 지방선거 이후 복지국가 담론이 선거과정에서 중요한 이슈로 부각되기 시작했다. 선거과정에서 복지문제는 그동안 민주화, 경제성장, 안보문제 등에 밀려 중요 공약사안이 아니었다. 그러나 2010년 지방선거 이후 치러진 2012년의 제19대 국회의원선거, 제18대 대통령 선거에서도 복지정책은 주요 정책공약으로 제시된다. 소득불평등<sup>60)</sup>, 인구학적 구조, 경제적 구조 등의 거시적 영향요인의 변화로 인한 복지수요 증가는 필연적이지만 이것이 선거과정에서 공약으로 제시되고 정책추진으로 귀결되는 경우는 그동안 없었다. 때문에 복지정책은 그동안 정부관료에 의해 주도적으로 수립·추진되어 왔다. 그렇다면 복지공약이 2010년 지방선거 과정에서 어떻게 선거쟁점으로 부각되었는가?

60) 전체가구의 소득불평등 정도를 확인할 수 있는 대표적인 지표는 지니계수이다. 통계청에서는 2005년 이후 매년 지니계수를 발표하고 있다. 통계청에서 발표한 지니계수는 시장소득(세전)을 기준으로 도시 2인 이상 가구의 지니계수가 1990년 0.266에서 1995년에는 0.259로 좋아지다 2000년 이후로는 소득불평등이 심화되는 것으로 나타났다. 1990년 이후 1998년을 제외하고는 매년 국내총생산이 높아지고 있음을 상기할 때 지니계수가 개선되지 않는 현상은 부의 양극화가 심화되고 있음을 반증한다.

학교급식지원 정책 아젠다(agenda)가 형성되는 과정에서 공진화 현상을 확인해 볼 수 있다. 1995년 지방자치 단체장과 지방의회 의원을 선출하고 2007년부터는 교육감 또한 주민직선으로 선출하도록 제도적 환경 변화<sup>61)</sup>가 있었다. 본 연구의 분석사례인 학교급식지원 정책은 2005년 정부혁신 지방분권위원회의 결정에 따라 지방으로 이양되었다. 이러한 일련의 제도적 환경변화는 정치행위자의 전략을 수정하도록 유도했고 결국 2010년 전국동시지방선거에서 학교급식지원 정책이 선거 이슈로 부각하게 된다. 2006년 지방선거에서 보수진영인 한나라당이 크게 승리하면서 진보진영인 열린우리당과 민주당은 자신들의 선거전략을 수정하게 된다. 바로 보수진영인 한나라당과의 차별성을 부각하는 것이다. 당시 이명박대통령의 국정운영에 대하여 친기업 정책 추진과 4대강사업을 비난하며 야권에서는 서민중심의 정당 이미지를 부각시키고자 노력했다. 그 결과 2010년 치러진 전국동시지방선거에서 진보 진영에서는 한나라당과의 차별성을



자료: 통계청. 지니계수, 도시 2인 이상 가구(세전 시장소득기준)

<그림 4-4> 지니계수(1990-2015)

61) 2006년 5월 31일 치러진 제4회 전국동시지방선거에서 각 정당이 제시한 정책공약을 살펴보면 교육자치를 주요 공약으로 내세우고 있다. 열린우리당은 중앙 집권적 교육행정을 분권하여 지방에 이양하도록 하는 것을 주요 골자로 하는 교육분야 공약을 제시했다. 한나라당 역시 정치·행정분야 공약에서 지방자치와 교육자치가 유기적으로 연계되도록 하기 위해서 교육감 주민직선제를 추진하는 것을 골자로 하는 공약을 제시했다. 이처럼 17대 국회의원 선거에서 273석을 차지하고 있는 열린우리당과 한나라당이 특별한 이견 없이 지방교육자치를 위한 교육감 직선제를 주요 정책 공약으로 제시한다. 이후 2006년 12월 7일 열린 국회 제17차 정기회에서 지방교육자치에 관한 법률 개정안이 통과된다. 이날 열린 정기국회의 지방교육자치에 관한 법률 개정안 통과에 앞서 당시 야당인 한나라당이 수정안(대안)을 제시 했지만 표결에서 여당인 열린우리당의 원안이 통과된다. 여당이 제시한 개정 법률안의 내용은 크게 두가지로 요약해 볼 수 있다. 우선 교육감과 교육위원회를 직선제로 전환하는 것이고 다음으로 교육위원회를 시·도 상임위원회로 두는 것이다. 교육위원은 종전 148명에서 139명으로 줄이고 그중 77명을 교육직·전문직 출신자들로 채우는 것이다(국회회의록. 제262회 정기회, 제17차 2006. 12. 7. 지방교육자치에관한법률 전부개정법률안(대안) 교육위원장제출).

위해 2006년 민주노동당에서 제시한 무상급식 정책을 당론으로 결정하기에 이른다<sup>62)</sup>.

2006년 지방선거 당시 학교급식지원 정책은 정치권에서 크게 관심 받지 못했다. 당시 서울시장에 당선된 오세훈 후보의 공약도 이와 크게 다르지 않았는데 복지정책 공약은 서민주거안정을 위한 임대주택 확충방안과 공공보육 확대, 노인전문병원 확충 등이 있고 교육 부문 공약은 비강남권의 교육환경 개선을 통한 교육격차해소를 제시했다. 다만 당시 민주노동당이 무상교육을 주장하면서 무상의료에 이어 이른바 ‘무상시리즈 복지정책’이 논의되는 시발점을 만들어 냈다고 평가할 수 있다. 민주노동당은 현실적으로 의무교육임에도 불구하고 초·중학교 학생들이 여러 가지 종류의 부담금을 납부해온 것을 지적하며 이것을 무상화 하자고 제안했다. 무상교육에 포함된 세부 사항은 입학금, 수업료, 체험학습비는 물론이고 본 연구에서 분석하고자 하는 사례인 학교급식도 포함되어 있다.

<표 4-11> 2006년 지방선거 주요 정당 공약

구분	공약 부문	공약 내용
열린우리당	복지 부문	보육의 사회적 지원 강화
	교육 부문	교육행정 지방이양, 저소득층 지원강화
민주당	복지 부문	보육환경 개선, 노인과 장애인 권익 향상
	교육 부문	공교육 정상화, 맞춤형 대학 교육
민주노동당	복지 부문	무상의료, 보육의 사회적 책임 강화
	교육 부문	무상교육(무상급식)
한나라당	복지 부문	여성의 사회진출 확대, 맞춤형 공공부조, 기초연금 제도 도

62) 당시 민주당은 2009년 9월 29일 김춘진의원 대표발의로 무상급식을 위한 학교급식법 일부개정법률안을 제출한다. 이후 12월26일에는 야4당(민주당, 민주노동당, 창조한국당, 진보신당)과 학교급식운동본부는 친환경 무상급식 범국민운동 선포식을 가지고 야당의 무상급식에 대한 의지표명과 함께 국민서명운동에 돌입할 것을 선언했다. 이에 한나라당은 망국적 포퓰리즘이라고 비난하며 무상급식 반대외사를 분명히 했다.

한편 2009년 6월 25일 민주당 제38차 고위정책회의에서 박병석 정책위의장은 경기도가 무상급식 예산 삭감을 시도하자 한나라당이 서민을 이야기 하면서 무상급식예산을 삭감하고자 하는 것과 부자 감세는 하면서 서민증세는 하려고 한다면서 이를 비난했다(민주당, 2009). 또 다음날 제39차 확대간부회의에서 정세균 대표는 무상급식 예산을 반토막 내고 이명박 정부는 최저임금을 삭감하려 한다고 하면서 부자감세와 서민증세 발언을 다시 언급했다(민주당, 2009). 2009년 7월 8일에는 논평을 내고 경기도의회는 무상급식 관련예산 삭감시도를 중단하고 원상회복 조치하도록 촉구했다(민주당, 2009). 이러한 상황에서 민주당의 무상급식 당론 결정은 2010년 지방선거에 이어 2012년 국회의원, 대선을 염두해 둔 프레임전략으로 해석된다. 실제 보수성향의 당시 한나라당의 경우 무상급식에 표면적으로 반발하고 있는 상황에서 복지대 반복지로 선거를 치루겠다는 전략이 숨어있다고 해석된다.



	입
교육 부문	반값 등록금, 교육정보 공개, 교육의 자율화

자료: 중앙선거관리위원회(2006) 「지방선거 정책·공약 모음집」을 바탕으로 연구자가 재구성

2010년 6월 치러진 제5회 전국동시지방선거에서 각 정당의 지역별 핵심 공약을 보면 대부분의 정당에서 무상급식 관련 공약을 제시하고 있다. 보수성향의 한나라당에서는 진보진영보다 늦게 소득구분에 따른 무상급식을 공약으로 제시했고 민주당과 민주노동당은 무상급식을 초등학교를 시작으로 대상을 점진적으로 확대하는 것을 골자로 제시했다. 우선 한나라당은 ‘교육걱정 없는 서울’이라는 기치아래 공교육 강화를 위해 1조 원 투자를 하겠다고 공약했다. 주요 내용은 사교육, 학교폭력, 준비물이 없는 학교를 만들겠다고 공약했다. 또한 소득하위 30%까지 무상급식을 비롯한 수업료, 교재비, 교복비 등을 지원하겠다고 했다. 보육부문에서는 공공보육시설 확충과 무상보육 확대로 보육을 사회가 책임지겠다고 했다. 구체적 내용으로 소득하위 70%까지 무상보육을 실현하겠다고 제시했으며 공공보육시설확충, 영유아 무료예방접종 확대, 보육수준 향상을 주요 공약으로 제시했다.

민주당은 친환경 무상급식과 아동보육수당을 지급하는 것을 첫번째 핵심 공약으로 제시했다. 구체적 공약은 2011년부터 초·중학교, 2012년 이후 고등학교까지 단계적으로 무상급식을 확대하겠다고 했다. 무상급식 실현을 위한 구체적 재원조달 방안을 함께 제시 했는데 기본적으로 무상급식에 소요되는 재원을 광역시와 기초자치단체, 교육청이 각각 재원을 분담하는 방안을 제시했다. 또한 낭비적 요소가 있는 전시·홍보성 예산을 삭감 및 절감해 재원을 조달하겠다고 밝혔다. 아동보육수당은 2011년부터 시행하고 예산을 감안하여 2011년에는 60%, 2012년에는 100%로 순차적으로 진행한다고 했다.

민주노동당은 무상급식, 무상교복, 준비물 없는 학교를 중심으로 하는 ‘3무 교육’을 핵심 공약으로 제시했다. 구체적 이행 방안으로 조례를 제정하거나 학교급식법지원 조례를 개정하겠다고 공약했다. 또한 임기 4년 동안 단계적으로 초등학교를 시작으로 중학교까지 급식지원을 하는 것을 목표로 삼고 있었다. 민주노동당의 공약은 민주당의 공약보다 좀 더 구체적인 시행방안을 제시했는데 종전 서울시에서 홍보비, 한강르네상스, 물재생센터에 투입된 예산 2,561억을 감액하여 사업비를 마련하고자 했다. 무상급식에 필요한 재원은 2011년도 241곳의 초·중등학교를 시작으로 2014년도 964개교까지 확대하는 안을 제시했다. 공약집을 통해 제시한 무상급식을 이행하기 위해 필요한 서

을시 예산은 2011년도 537억, 2012년 1,075억, 2013년 1,612억, 2014년 2,155억원이다. 이는 서울시와 교육청이 각각 절반씩 부담하는 것을 전제로 한 필요 예산이다. 또한 공립어린이집을 430곳 확충한다는 계획과 저소득층 대학생 등록금 지원 등을 제시했다. 민주노동당의 공약은 대부분 이행방안과 재원조달방안 등이 제시되어 다른 정당과 차별성을 두고 있다.

이처럼 2006년 지방선거에서 크게 관심 받지 못했던 무상급식 정책이 2010년에는 각 정당에서 관련 공약을 제시하면서 크게 이슈가 되었다. 특히 함께 치러진 교육감 선거에서 당선된 진보성향의 박노현 교육감 후보역시 친환경 무상급식 전면 실시를 공약으로 내걸면서 무상급식 이슈가 선거 쟁점화 되기에 이른다.

<표 4-12> 2010년 지방선거 주요 정당 공약

구분	공약 부문	공약 내용
민주당	복지 부문	아동 보육수당 지급
	교육 부문	친환경 무상급식 실현
민주노동당	복지 부문	공립어린이집 확충, 저소득층 대학생 지원강화
	교육 부문	무상급식 실현
한나라당	복지 부문	소득구분에 따른 무상보육 실현
	교육 부문	소득구분에 따른 무상급식 실현

자료: 중앙선거관리위원회(2010) 「정당 정책·공약 모음집」을 바탕으로 연구자가 재구성

<표 4-11>과 <표 4-12>를 통해 알 수 있듯이 각 정당의 무상급식과 관련한 공약은 시간이 지남에 따라 정치적 이슈가 되었다. 진보성향의 민주노동당은 꾸준히 무상급식을 비롯한 무상복지 정책들을 주요 공약으로 제시 하였고 민주당 역시 저소득층 지원 강화였던 2006년 공약과 달리 전면적 무상급식을 주요 공약으로 내세우고 있다. 반면 한나라당은 2006년에는 언급하지 않았던 무상급식 정책을 공약으로 내세우고 있지만 소득구분에 따른 선별적 무상급식을 주요 공약으로 내세우고 있다. 그러나 2014년 치러진 제6회 전국동시지방선거에서 민주당과 새누리당은 무상급식을 내세우거나 확대를 공약으로 제시하지 않았다. 반면 정의당과 통합진보당은 지역간 차별없는 무상급식 실현과 고등학교 무상교육 및 무상급식 실시를 공약으로 내세웠다.

2006년 당시 한나라당에게 지방선거에서 참패한 민주당은 선거 전략을 수정할 수밖에 없었다. 바로 한나라당과 차별화를 통한 지지층 결집이 필요한 것이다. 한나라당과

주요 지방선거 공약을 차별화하기 위해 민주당은 2006년 당시 민주노동당에서 주장했던 일부 무상복지 공약을 2010년 지방선거에서 부각시킨 것으로 평가할 수 있다. 결국 지방교육자치의 일환으로 추진된 교육감 직선제가 교육 분야 이슈를 필요로 했고 지방선거과정에서 무상급식이라는 선거공약은 주요 아젠다로 부각하게 된다. 2006년과는 달리 2010년 지방선거에서 서울특별시 주요 당선자를 보면 우선 시장은 소득구분에 따른 무상급식을 공약으로 제시한 오세훈 후보가 당선되었다. 반면 전면적 무상급식을 내세운 진보진영에서는 교육감은 물론이고 과반을 훨씬 넘기는 광역의회 의석수를 차지하게 된다. 2010년 지방선거에서 서울시 의회 구성은 한나라당이 27석, 민주당이 79석에 이른다.

### 3. 정책 갈등

2010년 지방선거에서 의회의 다수당을 차지한 민주당과 광노현 교육감은 선거 직후 무상급식 추진을 위한 절차에 돌입한다. 서울시 의회는 무상급식을 추진하기 위해 2010년 8월 ‘서울특별시의회 친환경 무상급식지원 특별위원회’를 구성한다. 그러나 특위를 구성하기위한 과정에서부터 당시 민주당과 한나라당은 첨예하게 대립하게 된다. 2010년 8월 9일 서울특별시 의회 제224회 제1차 본회의에서 민주당 채재선 의원이 제안한 ‘서울특별시의회 친환경 무상급식지원 특별위원회 구성결의안’ 제안 설명에 김용석 한나라당 의원은 다음과 같이 반대 이유를 설명하고 있다.

사랑하는 서울시민 여러분, 존경하는 허광태 의장님을 비롯한 선배·동료의원 여러분, 서초 4선거구 출신 한나라당 소속 김용석 의원입니다. …… 여러분과 견해가 다른 교섭단체가 있고, 여러분과 생각을 달리하는 집행부와 구청장이 있습니다. 그런데도 여러분께서는 친환경 무상급식지원이라는 결론을 먼저 도출해 놓고 특위를 하자고 하십니다. 다른 교섭단체의 견해를 한 번도 제대로 묻지 않은 채 시정을 논의하는 첫 입사회에서 이 안건을 통과시키겠다고 합니다. 이것이 여러분이 강조했던 소통의 모습은 아닐 겁니다. 이것이 여러분이 주장하는 소수자에 대한 배려의 모습은 더더욱 아닐 것입니다. …… 급식제도 전반에 대한 논의를 한 후 특정한 결론을 도출하는 특위가 바람직하지 결론을 내놓고 시작하는 특위는 적절하지 않다고 생각해 저는 반대로론에 나섰습니다. …… 그러나 현 시점에서 서울에서 전면적인 친환경 무상급식은 시기상조라는 게 저의 생각입니다. 무상급식을 전면 실시하는 데는 3,000~4,000억의 예산이 수반된다고 합니다. 친환경으로 한다면 그 비용은 2배 이상 늘어난다는 분석도 있습니다. 또 사실 59만 8,000명에 이르는 서울의 학생들에게 급식을 할 수 있을 만큼 친환경 농산물이 생산되는지 저는 의심하고 있습니다. …… 민주당 서울시의원들이 걱정

하는 대로 서울시의 재정여건은 넉넉하지 못합니다. 이런 상황에서 무상급식에 과도한 재정을 투입할 경우 학교시설 보수 등 교육환경개선에는 막대한 지장을 초래하게 됩니다. …… 지금 서울의 많은 학교는 제대로 된 급식시설이 없습니다. 좁고 낡고 위험합니다. 제 지역구인 방배동에는 동덕여자 중·고등학교가 있습니다. 2,200여 명의 학생들이 급식을 먹고 있습니다. 그러나 급식실은 지하에 하나 있습니다. 이 때문에 우리의 학생들이 3교대, 4교대 해 가며 쫓기듯이 밥을 먹고 있습니다. 안전사고까지 일어난 적이 있습니다. 중산층과 상류층 아이들까지 급식비를 안 내도록 하는 것이 이 시점에서 과연 우선적으로 필요한 일인지, 그 돈으로 학교 교육환경을 개선해 우리 아이들이 좀 더 나은 여건에서 공부하도록 하는 것이 옳은지에 대해서 전체 서울시민의 뜻을 묻고 또 물어보아야 합니다. 이런 상황인데도 친환경 무상급식 실현을 전제로 한 특위는 부적절하고 시기상 이른 감이 적지 않다고 본의원은 생각합니다. …… 저는 특위에서 저소득층 아이들에 대한 급식 지원을 분명 지금보다 강화하는 방안을 마련하고 서울시와 각 자치구의 재정여건을 면밀히 점검해 재원배분의 우선순위를 어디에 둘지 올바른 판단을 내리기를 소망합니다. …… 학교급식처럼 현재 거부감 없이 자기 부담으로 정착된 비용마저 공적 지출로 돌리는 것은 신중하고 또 신중해야 합니다. 한번 생기면 없어지기 어려운 것이 복지 관련 공적 조치라는 것은 여러분들도 너무 잘 알고 계시지 않습니까? 존경하는 선배·동료의원 여러분, 친환경 무상급식지원 특위 구성결의안에 반대표를 던져주십시오. 부표를 던져주십시오. 그리고 다수당과 소수당이 협의하고 시민여론을 더 수렴한 후 가칭 학교급식제도개선특위를 만들어주시기를 본 의원은 호소드립니다. 감사합니다.

자료: 서울특별시의회, 본회의 회의록 『제224회』 2010. 8. 9.

당시 한나라당 김용석의원은 여소야대 상황에서 민주당이 일방적으로 친환경 무상급식을 밀어붙이자 무상급식에 대한 반대의견을 제시했다. 그러나 김용석의원의 반대의견에 김종욱의원은 다음과 같이 친환경 무상급식 찬성의견과 함께 특위구성을 지지하는 발언을 한다.

…… 결론이 이미 내려졌다고 말씀하셨는데 충분히 다른 의원님들의 의견과 다른 당의 의견 듣도록 하겠습니다. 혹 거기서 제가, 아니면 민주당이 잘못 생각한 것이 있다면 수정하겠습니다. 하지만 제가, 그리고 민주당이 이야기한 여러 가지 것들이 여기 나와 계신 광노현 교육감님이 말씀하신 친환경 무상급식이 맞다면 한나라당도 그리고 김용석(서초) 의원님도 흔쾌히 동의하시고 함께 해 주시기를 부탁드립니다. …… 그리고 다들 보셨겠지만 서울시의회 허광태 의장님께서 친환경 무상급식 실현을 위한 민관 거버넌스를 제안하셨습니다. 거기에 대한 실무준비를 하려고 합니다. 민관 거버넌스에서 이 문제를 어떻게 해결할 것인지에 대한 다양한 토론을 벌일 것입니다. 지금 많은 구청에서, 교육청에서 무상급식을 어떻게 실현할 것인가 논의를 하고 있으나 서울시에서 정확한 입장을 밝히지 않았기 때문에, 아니면 교육청과 많은 구청이 이야기한 것과 다른 결론을 내리고 있기 때문에 행정의 혼란을 막기 위해서 토론을 제안한 것입니다. 그 토론을 제안하는 데 있어서 서울시의회가 주도적으로 토론을 이끌어 나가자 그런 취지에서 친환경 무상급식 특위를 만들고자 하는 것입니다. 친환경 무상급식, 반드시 해야 된다고 생각합니다. 그러나 사람에 따라서, 개개인에 따라서 언제 어떻게 할 것인가는 이견이 있을 수 있다고 생각합니다. 그 이견을 특위에서 논의하자고 특위를 제안한 것입니다. 김용석(서초) 의원이 급식시설 이야기했습니다. 친

환경 무상급식과 상관없이 급식시설은 계속적으로 개선되어야 합니다. 많은 학교의 급식시설에 문제 있고 그것을 최우선적으로 해결하지 못한 상태에서 친환경 무상급식을 할 수 있겠느냐 말씀하시지만 저는 둘 다 할 수 있다고 생각합니다. 제 이야기를, 그리고 친환경 무상급식을 이야기하는 분들의 이야기를 조금만 귀담아 들었다면, 그 프로세스 알고 계실 겁니다. 먼저 올해 안에 위탁급식을 하는 모든 학교를 직영급식으로 바꿔야 합니다. 두 번째, 내년에 초등학교 무상급식 하겠다고 이야기하고 있습니다. 서울시의 초등학생이 약 56만 명이고 평균단가가 2,270원입니다. 그러면 내년에 초등학교 무상급식을 위한 예산은 2,290억가량입니다. 이것을 서울시교육청과 서울시와 자치구가 어떻게 배분할 것인가 논의를 시작했으면 하는 의미에서 특위를 제안한 것입니다. 그리고 친환경 무상급식, 많은 예산이 들 거라고 합니다. 하지만 5단계 6단계 유통구조를 통해서 학교에 납품되는 식자재 가격을 생산자와 학교를 직접 연결해서 유통마진을 줄인다면 그 비용을 더 줄일 수 있다고 합니다. 거기에 대한 논의가 지금 준비되고 있습니다. 과연 친환경무상급식 얼마나 예산이 들어가는지, 어떻게 친환경무상급식을 우리 아이의 건강과 헌법정신에 맞는 의무교육을 실현할 수 있는지에 대한 고민을 시작하고자 합니다. …… 친환경 무상급식 특위에 여러분들의 찬성표를 부탁드립니다.

자료: 서울특별시의회, 본회의 회의록 『제224회』 2010. 8. 9.

친환경 무상급식을 시행하는 것을 전제로 한다는 한나라당 김용석의원의 발언을 의식한 듯 민주당 김종욱의원은 찬성발언에서 토론을 통해 의견을 수렴할 것을 제안한다. 그러나 무상급식이 반드시 실현 되어야 하는 것이고 시기가 언제인지가 문제라고 하는 발언을 통해 무상급식 추진의 강력한 의사를 확인해 볼 수 있다. 서울특별시의회 친환경 무상급식지원 특별위원회를 구성하기 위해 결의안은 결국 찬성 77명, 반대 25명으로 가결된다.

무상급식을 위한 특위 구성에 합의한 민주당은 박차를 가하여 후속조치를 신속하게 진행한다. 2010년 8월 13일 제224회(제2차 본회의) 본회의를 통해 서울특별시의회 친환경 무상급식지원 특별위원회 위원 선임 안을 표결을 통해 통과한다. 표결 결과는 재석의원 84명 중 찬성이 68명이고 반대와 기권은 각9명과 7명이었다. 친환경 무상급식 특별위원회 위원은 모두 9명으로 민주당 의원<sup>63)</sup>들로 구성되었다. 이어 2010년 9월 10일 제225회 본회의에서 서울시의회는 무상급식 지원 특별위원회 위원을 추가 선임<sup>64)</sup>건을 가결하는데 한나라당 의원은 포함되지 않았다. 당시 민주당은 2010년 9월 15일까지 친환경 무상급식 지원 특별위원회 위원장과 부위원장을 선임하는 등 무상급식 추진에 박차를 가했다.

63) 9명의 민주당 의원은 김종욱, 김명신, 김광수, 오승록, 윤명화, 이명영, 김미경, 백금산, 김기만 의원이다.

64) 추가 선임된 위원은 모두 5명으로 교육위원회 소속이 4명 교통위원회 소속이 1명이다. 당적으로 보면 무소속 의원이 3명, 민주당 의원이 2명 추가 되었다.

서울시의 다수당을 차지한 민주당은 무상급식 추진과 관련하여 거침 없었다. 2010년 12월 1일에 열린 서울특별시의회 제227회 정례회에서 서울특별시 친환경 무상급식 등 지원에 관한 조례안을 표결로 통과 시키고자 하였다. 그러자 당시 한나라당 소속의원은 이를 반대하며 오전 10시에 예정되어 있던 정례회를 물리적으로 저지했다. 20시 34분에 가까스로 개의된 이후에도 무상급식을 추진하고자 하는 민주당과 이를 반대하고자 하는 한나라당 의원들 사이에 고성어 오가는 등 의사일정이 매끄럽지 못했다. 서울특별시의회 제227회 제4차 본회의 회의록에는 당시의 상황을 잘 설명하고 있다.

의장 허광태: 그러면 의사일정 제2항 서울특별시 친환경 무상급식 등 지원에 관한 조례안을 표결하도록 하겠습니다. (장내소란) 지금 표결은 한나라당 의원들이 단상점거로 전자투표에 장애가 발생해서 기립으로 표결할 것을 선포합니다. (의사봉 3타) 먼저 의사진행 보조요원들은 재석의원 수를 확인 후 보고하여 주시기 바랍니다. 숫자를 세 주시기 바랍니다. 조용히 하세요. 숫자 세서 가지고 오세요. (「의원님이 쓰러졌으면 응급조치를 한 다음에 해야지」 하는 의원 있음) 숫자 세서 오세요. (「사람 쓰러진 거 안 보이세요. 뭐하는 거예요, 지금」 하는 의원 있음) (「사람 쓰러졌는데 뭘니까, 이게. 이게 뭐예요?」 하는 의원 있음) (「사람이 쓰러졌는데 뭐해」 하는 의원 있음) (장내소란) 조용히 하세요. (「사람이 쓰러졌는데 뭐가 중요합니까?」 하는 의원 있음) (장내소란) (「그만 해, 이제」 하는 의원 있음) (「지금 한나라당 의원들 전부 술 먹고 와서 왜 이래」 하는 의원 있음) (「누가 술을 먹어요!」 하는 의원 있음) (「술 냄새 나는구먼」 하는 의원 있음) (「누가 술 먹어」 하는 의원 있음) (「음주측정 할까?」 하는 의원 있음) (「누가 술을 먹어!」 하는 의원 있음) (장내소란) (「말씀 한 마디를 조심 있게 해야지. 여기서 누가 술을 먹어, 술을 먹기는……」 하는 의원 있음) (「한나라당 의원들 전부 다……」 하는 의원 있음) 자, 숫자 가져오세요. (장내소란) (「내가 술을 먹었으면 배를 가를게」 하는 의원 있음) (장내소란) 조용히 하세요. (「술 먹고 의회에 와도 되는 거야?」 하는 의원 있음) (「누가 술을 먹어?」 하는 의원 있음) (「문 잠가 놓고 음주측정 한번 해봐」 하는 의원 있음) (「술 먹고 의회 와도 되는 겁니까?」 하는 의원 있음) (「그러면 여기 왜 서있는 거야?」 하는 의원 있음) (장내소란) 조용히 하세요. (「직원들 왜 세우세요?」 하는 의원 있음) (「못하게 해」 하는 의원 있음) (「경호권 발동해」 하는 의원 있음) 현재 재석의원 89명입니다. 먼저 본 안건에 찬성하시는 의원님께서서는……. (「이런 식으로 하셔도 됩니까, 의회를 원만하게 하고 소수파의 의견도 들으면서 하셔야 될 것 아닙니까?」 하는 의원 있음) (「이게 악법도 아니잖아, 뭐 때문에 이러는 거야. 악법도 아니잖아, 뭐 때문에 이래. 명분 그만큼 줬으면 됐지」 하는 의원 있음)……

자료: 서울특별시의회, 본회의 회의록 『제227회』 2010. 12. 1.

이날 결국 재석의원 89명 중 찬성 76명, 기권18명으로 서울특별시 친환경 무상급식 등 지원에 관한 조례안은 통과 한다. 이에 대해 오세훈 서울시장은 서울시의회의 무상급식 조례안 강행 처리에 반발하고 시정협의 전면 중단을 선언하는 등 강경 대응했다 (한국경제, 2010. 12. 2). 또한 2일 예정되어 있던 시의회 시정질문에 휴가를 내고 참석

하지 않았다. 이어 3일에는 기자회견을 통해 무상급식 조례에 대한 거부 의사를 밝히고 7일에는 보도자료를 통해 ‘부자급식 시민 힘으로 막아달라’고 호소했다. 보도자료에서 시민참여 속에 논의할 것과 TV토론제안, 서신을 통한 교육정책 서면설명회, 재의요구 등의 주장했다(서울특별시 보도자료, 2010. 12. 7). 이날 보도자료를 통해 오세훈 서울 시장은 구체적으로 충분한 토론과 여론수렴을 통해 교육방향을 정할 것을 요청했다. 충분한 협의를 위한 방안으로 TV공개 토론을 제안하면서 교육감과 시의회 등 전면 무상급식을 주장하는 누구든지 제안에 응해줄 것을 기대한다고 밝혔다. 또한 시의회의 조례 통과에 대해서는 그 위법성이 명백하다고 보고 재의 요구를 할 것을 밝혔다. 교육지원예산은 저소득 학생과 학교를 지원하는 것에 우선 사용되어야 할 것임을 재차 강조하면서 2014년까지 소득하위 30%까지 점진적으로 급식지원 대상을 확대할 것이라는 계획도 밝혔다.

이후 2010년 12월 21일 서울특별시는 서울특별시 친환경 무상급식 지원 조례에 대하여 재의를 요구 했다. 서울특별시의회는 이에 따라 12월 30일 임시회를 통해 재의결하고 조례를 서울시로 이송했다. 그러나 서울특별시는 공포기한인 2011년 1월 4일까지 공포를 하지 않고 보도자료를 통해 시의회에서 불법으로 증액 및 비용항목 신설한 예산은 원인무효이므로 미집행 하겠다고 선언했다(서울특별시, 2011. 1. 5. 보도자료). 결국 서울특별시의회는 2011년 1월 6일 보도자료를 내고 의장 직권으로 공포하기에 이른다(서울특별시의회, 2011. 1. 6. 보도자료). 이에 서울시는 오세훈 서울시장의 무상급식 주민투표 의견을 제안하는 보도자료를 배포하기에 이른다. 오세훈 시장은 민주당이 주도의 서울시의회가 주장하는 무상급식 전면실시와 관련하여 시민의 의사를 직접 묻는 주민투표를 실시하자고 10일 서울시의회에 제안했다(서울특별시, 2011. 1. 10. 보도자료). 보도자료에서 오세훈 시장은 민주당이 74%의 의석수를 차지한 의회가 집행부 의견을 무시하고 무상급식을 위한 조례를 공포·시행한 사안에 대하여 시민의 의견을 묻고자 했다. 서울시 핵심사업 220개 3,912억원의 예산을 대규모로 삭감한 상황에서 이것은 교육의 문제를 넘은 시민 삶과 직결된 문제라고 환기했다. 또한 복지정책은 한번 시행하면 불가역적 특성이 있어 관련 예산을 지속적으로 투입할 수밖에 없음을 지적하면서 국가재정 위기에 타격을 줄 것이라고 했다.

오세훈 시장의 반발에도 불구하고 이를 강행 처리 및 공포한 조례에 따른 갈등은 극심했다. 2011년 1월 21일 무상급식에 반대하는 ‘복지포폴리즘추방국민운동본부’가 창립대회를 갖고 성명서를 통해 ‘무상복지 시리즈’는 공짜가 아님을 상기시키고 이는 재정적자를 떠넘기는 망국적 정책이라고 원색적으로 비난하였다. 또한 무상급식 주민투표

를 위한 주민청구 서명운동을 전개하고 복지정책이 점진적으로 확대될 수 있도록 노력하겠다고 했다(뉴스 코리아, 2011. 1. 20).

2011년 8월 24일 오세훈시장의 주민투표 발의로 무상급식 지원범위에 관한 주민투표가 실시된다. 주민투표를 위한 투표용지의 내용은 2가지 안으로 1안은 소득 하위 50% 학생을 대상으로 무상급식을 실시하고 2014년까지 단계적으로 확대하는 안과 2안은 소득 구분없이 초등학교는 2011년부터 실시하고 중학교는 2012년부터 전면적으로 실시하는 안이다. 투표결과 25.7%의 투표율로 개표조건인 33.3%를 넘지 못하고 종결된다. 이에 오세훈 서울시장은 투표결과에 승복하고 8월 26일 시장직에서 물러나게 된다.

2011년 10월 26일 서울특별시장 보궐선거에서 무소속 박원순 후보는 48.6%로 서울특별시장에 당선되었다. 27일 취임한 박원순 시장은 초등학교 5, 6학년의 무상급식비를 11월부터 지원하기로 결정했다. 이어 12월 16일에는 대법원에 계류 중인 친환경무상급식 등 지원 조례안이 재의결된 것에 대한 재의결무효확인 소송을 취하였다. 결국 2010년 8월 ‘서울특별시의회 친환경 무상급식지원 특별위원회’구성을 위한 조례제정부터 시작된 갈등은 1년이 넘어서야 봉합되었다.

#### 4. 정책 변동

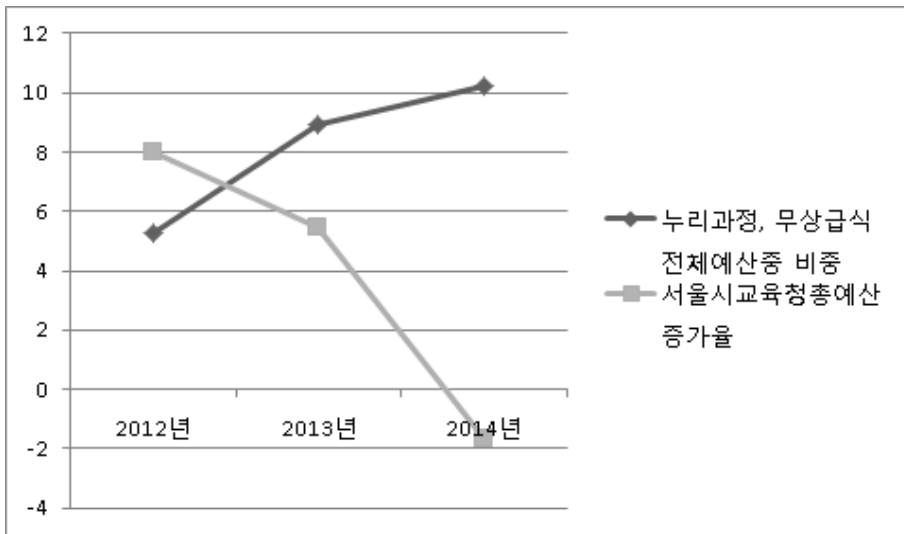
서울특별시는 학교급식을 지원하기 위해 무상급식 2011년, 저소득층 자녀 학교급식비 지원 2011년, 우수식재료 지원사업을 2009년에 각각 실시하게 된다. 이에 따라 자치구와 서울시는 2009년 13억원을 시작으로 2010년 43억원, 2011년 674억원, 2012년 1,649억원, 2013년 2002억원, 2014년 2299억, 2015년 2328억원의 재정분담을 했다. 이와 더불어 2008년 기초노령연금, 2009년 양육수당, 2010년 장애인연금, 2011년 무상보육 등의 국고보조사업에 따른 서울시의 자치구를 포함한 복지지출은 2008년 6조 5,445억 원에서 2015년 14조422억 원으로 증가하게 된다. 이는 자치구를 포함한 서울시 전체 예산의 36.33%를 차지하는 비율이다. 여기에 교육관련 예산인 학교급식지원 예산 까지 포함 한다면 전체예산에서 차지하는 비중은 이보다 높은 37%에 이르게 된다.

서울특별시에서 학교급식을 지원한 예산과는 별도로 서울시 교육청은 2011년 1,335억 원을 시작으로 2012년 1,775억, 2013년 2,441억, 2014년 2,844억, 2015년 2,866억원의 예산을 무상급식 사업에 집행한다. 지방교육재정알리미 결산통합공시를 통해 확인한



서울시교육청의 총예산 규모는 2010년 6조 5천 736억원, 2011년 6조 9천 122억원, 2012년 7조 4천 656억원, 2013년 7조 8천 725억원, 2014년 7조 7천 418억원 이다. 이는 2014년을 제외하고는 해마다 전년대비 5.14%, 8%, 5.44% 증가한 수치다. 그러나 무상급식에 투입되는 서울시 교육청의 자체 예산은 전년대비 2012년에는 32.95%, 2013년에는 37.52%, 2014년에는 16.5% 상승한 수치를 보인다.

중앙정부와 지방정부의 매칭복지사업이 지방정부의 재정난을 가속화 했다면 지방교육청은 누리과정예산편성이 재정난을 가속화 하는 요인으로 꼽힌다. 서울특별시교육청의 2012년 누리과정 예산은 2,154억원으로 전체예산의 2.9%에 해당한다. 2013년에는 4,588억원, 2014년에는 5,079억원의 예산을 집행했다. 전체예산에서 누리과정예산이 차지하는 비중으로 보면 2013년 5.8%, 2014년 6.6%에 해당한다(지방교육재정알리미, 2016). 무상급식을 위해 교육청에서 재정분담한 예산과 누리과정예산을 합한 금액은 2012년 3,929억, 2013년 7,029억, 2014년에는 7,923억원에 이른다. 이러한 수치는 전체 서울시교육청예산에서 2012년 5.26%이던 것이 2014년에는 10.23%에 해당하는 비중이다.



<그림 4-5> 전체 예산중 누리과정과 무상급식예산이 차지하는 비중 변화추이

<그림 4-5>를 통해 확인할 수 있듯이 서울특별시 교육청의 예산은 2012년과 2013년에 전년대비 8%, 5.45% 상승했지만 2014년에는 전년대비 1.66% 감소한다. 그렇다면 서울시 교육청은 전체예산은 2013년 대비 줄어들었고 누리과정과 무상급식이 전체예산에서 차지하는 비중은 10.23%에 달한 2014년에 어떻게 예산을 편성·집행했는가?

서울특별시교육청의 2013년 대비 2014년 결산공시를 지방교육재정알리미를 통해 분석한 결과 예산이 감소된 부문은 교수·학습활동지원 부문, 보건·급식·체육활동 부문, 학교재정지원관리 부문, 학교교육여건개선시설 부문, 평생·직업교육 부문, 기관운영관리 부문인 것으로 나타났다. 이들 부문에서 줄어든 예산은 3,579억원에 달한다.

반면 2014년도에 전년대비 예산이 증가한 항목은 인적자원운영 부문, 교육복지지원 부문, 교육행정 일반 부문, 지방채상환 및 리스료 부문 이다. 이중 지방채상환 및 리스료 부문의 예산 증가율이 가장 높았는데 전년대비 2배 증가한 3,069억원에 달한다. 이를 표로 정리하면 다음 <표 4-13>과 같다.

<표 4-13> 서울특별시교육청 전년대비 예산 증감 현황(2013-2014)

단위: 원

구분	2013년	2014년	증감액
세출결산액	7,872,251,390,090	7,741,815,299,574	-130,436,090,516
유아 및 초중등교육	7,595,563,669,437	7,305,058,349,405	-290,505,320,032
인적자원운영	3,884,888,577,090	3,899,165,838,181	14,277,261,091
교수·학습활동지원	426,830,046,660	348,178,537,000	-78,651,509,660
교육복지지원	797,343,772,509	841,287,268,061	43,943,495,552
보건/급식/체육활동	439,344,846,189	327,555,073,780	-111,789,772,409
학교재정지원관리	1,585,928,100,970	1,568,702,574,023	-17,225,526,947
학교교육여건개선시설	461,228,326,019	320,169,058,360	-141,059,267,659
평생·직업교육	22,771,821,392	19,855,490,330	-2,916,331,062
평생교육	17,886,689,692	16,183,042,530	-1,703,647,162
직업교육	4,885,131,700	3,672,447,800	-1,212,683,900
교육일반	253,915,899,261	416,901,459,839	162,985,560,578
교육행정일반	53,651,715,026	67,220,326,734	13,568,611,708
기관운영관리	49,122,855,065	42,774,783,385	-6,348,071,680
지방채상환 및 리스료	151,141,329,170	306,906,349,720	155,765,020,558
예비비 및 기타	0	0	0

자료: 지방교육재정알리미, 결산 통합공시, 시·도 교육청별 사업별 세출.

지방교육재정알리미 결산통합공시를 통해 살펴본 서울특별시 교육청의 교육복지지원 계정 세부사업별 결산내역을 보면 다음 <표 4-14>와 같다. 교과서지원 사업의 경우

2013년 대비 2014년에는 관련 사업규모가 16.61% 감소했으며 저소득층자녀학비지원, 저소득층자녀 방과 후 자유수강권지원, 정보화지원, 교육복지우선지원 사업들은 각각 감소하는 추세를 보인다. 주5일제수업지원 사업은 전액 삭감되어 2014년에는 사업이 진행되지 않았다. 이들 사업의 감소 규모는 366여억원에 이른다. 다만 방과 후 학교운영사업은 전년대비 큰 폭으로 증가한 것으로 나타나는데 전년대비 431여억원이 증가한 것으로 나타났다.

<표 4-14> 서울특별시 교육청 교육복지지원 세부사업 결산내역

구분	2013 (단위: 원)	2014 (단위: 원)	전년대비 증가율 (단위: %)
교과서지원	64,863,451,830	54,083,872,130	-16.61
저소득층자녀학비지원	58,434,701,437	51,328,490,410	-12.16
특성화고장학금지원	60,463,355,620	57,663,598,180	-4.63
기타교육비지원	1,197,898,030	1,008,853,280	-15.78
방과후 학교운영	20,489,205,895	63,671,368,230	210.75
주5일제수업지원	371,226,640	0	전액삭감
저소득층자녀 방과후 자유수강권지원	26,869,587,522	25,181,492,110	-6.28
학기중급식비지원	45,200,691,200	35,105,078,230	-22.33
토·공휴일급식지원	5,356,966,000	5,142,084,000	-4.01
정보화지원	7,031,409,307	6,658,120,130	-5.30
농어촌교육활성화지원	0	0	0
기숙형학교지원	0	0	0
교육복지우선지원	49,482,125,628	33,207,927,631	-32.88
누리과정지원	457,583,153,400	508,236,383,730	11.06
계	797,343,772,509	841,287,268,061	5.51

자료: 지방교육재정알리미. 결산통합공시. 교육복지지원 상세내역.

<표 4-14>의 교육복지지원 세부사업별 결산내역을 보면 방과 후 학교운영 강화를 위해 전년대비 400여억원이 증가한 636억원을 집행한 것으로 나타났다. 반면 교육복지부문의 저소득층을 중심으로 하는 사업의 경우 감소하거나 전액 삭감된 것으로 나타났다. 특히 누리과정지원 예산은 전체 교육복지지원 사업의 60%를 차지하고 있다.

교수학습활동지원 부문에서 예산이 감소한 사업을 살펴보면 유치원방과후 과정운영

에서 전년 대비 2014년에 22.57%가 감소했다. 특히 저소득층 자녀의 경우 방과후 별도의 외국어 습득을 위한 사설학원의 이용이 제한된다는 점에서 원어민교사 및 보조강사 운영, 외국어 교육활동 지원예산이 각각 16.56%, 39.71% 감소한 것이 눈에 띈다. 이와 같은 서울특별시 교육청의 교수학습활동지원 예산이 감소한 사업은 다음 <표 4-15>와 같다.

<표 4-15> 교수학습활동지원 예산 감소 추이

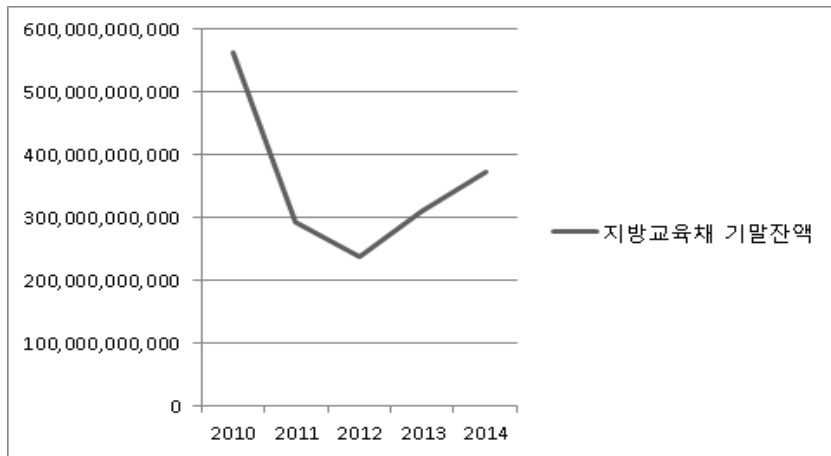
구분	2013 (단위: 원)	2014 (단위: 원)	전년대비 감소율 (단위: %)
계약제직원인건비	6,549,675,660	6,181,729,710	5.61
교원연수지원	3,609,590,610	1,690,720,030	53.16
교원연수운영	3,975,081,760	2,532,120,930	36.30
지방공무원연수지원	856,171,890	333,889,520	61.00
지방공무원연수운영	8,687,508,350	8,358,694,590	3.78
교원임용관리	3,044,088,805	2,607,686,830	14.33
지방공무원임용관리	1,080,474,315	835,546,100	22.66
지방공무원인사관리	375,433,370	187,645,280	50.01
교직원복지지원	5,389,377,510	5,111,397,180	5.15
교직원복지대여	8,431,272,480	305,047,860	96.38
교직원단체관리	246,427,860	199,044,241	19.22
비정규직인사관리	77,675,560	7,370,810	90.51
교과자료개발보급	892,679,680	177,420,140	80.12
창의인성교육운영	3,540,269,700	1,245,254,970	64.82
특색교육과정운영	21,522,096,090	2,299,234,200	89.31
학력향상지원	7,085,724,360	5,970,646,620	15.73
연구시범학교운영	3,448,162,700	2,438,717,120	29.27
교과교육연구회지원	628,291,780	267,004,900	57.50
유아교육지원	7,993,656,950	5,815,802,780	27.24
유치원방과후과정운영	8,558,060,840	6,625,816,630	22.57
사립유치원지원	34,668,653,000	33,271,072,210	4.03
특수교육운영	9,235,191,190	7,852,403,480	14.97
특수교육학습지원	5,402,707,140	4,626,828,410	14.36
영재교육운영	516,685,950	406,058,030	21.41
영재교육원운영	5,226,152,350	3,748,050,350	28.28
독서논술교육활성화	2,600,143,200	1,171,086,120	54.96
원어민교사및보조강사운영	71,087,284,390	59,309,355,470	16.56
외국어교육활동지원	8,634,463,750	5,204,903,540	39.71
과학교육과정운영내실화	8,423,594,130	6,590,055,230	21.76
체험중심과학환경교육지원	2,242,296,560	1,775,026,700	20.83
특성화고운영지원	2,417,449,560	1,722,902,520	28.73
특성화고교육내실화지원	10,564,110,190	8,388,347,870	20.59
마이스터고운영지원	3,678,000,000	2,229,919,800	39.37
특성화고취업역량강화	9,016,574,980	6,660,409,880	26.13

ICT활용 교육지원	410,741,110	286,874,690	30.15
사이버가정학습운영및지원	1,748,457,670	1,508,070,660	13.74
학교체육활성화지원	35,093,079,380	27,189,464,480	22.52
체육육성중목지원	386,040,000	163,780,000	57.57
학생수련활동지원	4,826,929,140	3,789,270,920	21.49
학생봉사활동지원	143,242,270	98,386,070	31.31
학생생활지도지원	1,828,833,160	1,234,313,970	32.50
학교폭력예방지원	20,431,494,790	13,362,916,570	34.59
방송통신중·고운영	1,771,674,000	1,644,427,000	7.18
학생상담활동지원	12,924,293,600	9,611,644,170	25.63
학력평가관리	11,903,523,300	9,759,886,320	18.00
학교평가관리	502,126,730	493,975,030	1.62
진학시험및입학전형관리	1,181,017,540	1,136,128,670	3.80
대학수학능력시험	8,338,438,320	6,498,293,510	22.06
교육연구운영지원	2,343,446,340	1,967,998,600	16.02
교수학습지원센터운영	2,060,621,110	1,097,526,300	46.73
교과교실제운영지원	26,202,561,000	5,845,293,870	77.69
소결	401,801,546,120	281,835,460,881	

자료: 지방교육재정알리미. 결산통합공시

주: 교수학습활동지원 예산 중 감소된 세부사업만 분류하여 별도제시 한 것임

<표 4-13>의 유아 및 초등교육 부문에서 가장 많은 금액이 감소한 학교교육여건 개선시설 계정의 세부 예산을 보면 학교시설 증개축과 학교시설교육환경개선 부문의 예산은 각각 869억, 587억원의 예산이 감소한 것으로 나타났다. 다음으로 보건·급식·체육활동 계정 예산의 감소가 높은 수치를 나타내고 있다. 이 부문의 세부 사업을 보면 학교보건관리에서 21억, 학교환경위생관리 5억, 학교급식운영 614억, 학교급식환경개선에서 488억원의 전년대비 예산 감소가 있었다. 반면 학교급식관리와 체육대회지원 사업은 각각 8천만원, 11억 5천만원의 예산이 증가했다.



자료: 지방교육재정알리미, 결산통합공시, 시·도교육청별 지방교육채

<그림 4-6> 서울특별시교육청 지방교육채 기말잔액 추이

한편 서울시교육청은 2014년 지방교육채를 상환하기 위해 1,953억원의 재정을 투입했으며 2014년 현재 전년대비 160억 늘어난 1조 3,215억원의 부채가 있다. 서울특별시교육청의 지방교육채 2014년 발행액은 2,421억원에 달한다. 지방교육채 기말잔액 또한 2013년부터 증가하고 있는 추세로 나타났으며 2014년 현재 서울특별시의 지방교육채 기말잔액은 3,732억을 상회한다.

요컨대 서울특별시 교육청과 서울시청은 중앙정부 주도 복지정책의 추진·시행에 따라 복지관련 예산비중이 높아지고 있는 추세이다. 여기에 2011년부터 추진한 무상급식 관련예산 또한 빠르게 증가하는 추세를 보인다. 서울특별시교육청은 학교급식관련 예산과 누리과정예산이 증가함에 따라 일부 교육복지지원 사업을 2014년에 폐지하거나 감액했다. 유아방과후 과정운영, 학생생활지도지원, 학교폭력예방지원 같은 교수학습활동지원의 예산 감소가 진행되고 있다. 특히 학교교육여건개선 사업 같은 노후 시설 개·보수 사업예산은 전년대비 2014년에는 1,410억여원의 예산이 감액되었다. 2010년부터 감소추세에 있던 서울특별시교육청의 지방교육채 잔액은 2012년부터 증가 추세에 있다.

## 5. 소결

선거과정에서 경쟁적으로 제시되는 정책공약이 정책추진의 정당성 확보를 위한 선결 조건이라면 선거이후 정책추진 과정에서 발생하는 갈등은 필연적이다. 서울특별시 사례는 이러한 경쟁과 갈등 상황을 잘 보여주고 있다. 정치행위자는 선거를 통해 권력의 정당성을 확보하고 선거과정에서 제시한 정책 공약을 추진할 명분을 축적한다. 서울특별시의 학교급식지원 정책은 의회와 행정부의 극심한 갈등에도 불구하고 추진·도입되었다. 그 동안 서울특별시의 학교급식지원 정책은 저소득층을 중심으로 유지되어 왔다. 이른바 선별적 복지 정책의 일환으로 소득 구분에 따른 복지 정책으로 인식되고 있었다. 그러던 것이 2010년 지방선거를 기점으로 학교급식지원 정책이 주요 선거 아젠다(Agenda)로 부각된다.

제도론적 관점에서 학교급식지원 정책을 확대하기 위해서는 다양한 이해관계자와 갈등을 조절해야한다. 제도적 환경 변화에 따른 행위자의 각기 다른 전략은 정책 추진과정에서 갈등으로 표출된다. 서울특별시의 2010년 지방선거 결과 권력구조는 무상급식을 공약한 교육감의 당선과 저소득층 중심의 학교 급식지원 확대를 공약한 서울시장, 무상급식 전면시행을 공약한 민주당의 의회 과반 확보에 따라 갈등은 필연적이었다. 의회 절대 다수당을 확보한 민주당은 선거과정에서 무상급식과 관련한 주민들의 선호가 선거 결과로 나타났음을 정책 추진의 명분으로 삼고 있었다. 그러나 저소득층 무상급식 확대를 공약으로 내세워 당선된 오세훈 서울 시장은 동의할 수 없었다. 때문에 서울시민의 의사가 민주당의 의회 절대 다수당 위치로 증명되었다는 것을 배척하기 위해 오세훈 시장은 주민투표 실시 전략을 구사한다. 그러나 투표율은 개표 기준 33.3%를 넘지 못한다. 전면적 무상급식 도입은 선별적 복지정책에서 보편적 복지정책으로 전환을 의미한다. 때문에 보수진영 정당과 교육감 후보들은 전면적 무상급식이 아닌 저소득층 중심의 선별적 무상급식을 선호 했던 것이다. 보수진영의 무상급식 반대는 현실 정책 영역에서 예산이 1회성이 아닌 지속적으로 소요되는 복지정책의 특성상 한정된 예산에 따른 전략으로 평가된다.

역사적 제도주의 관점에서 거시구조적 환경은 정책변동을 촉진하거나 제약하는 주요한 변수이다. 서울특별시의 경제 구조는 서비스업이 절대적인 비중을 차지하고 있는 산업구조와 더불어 지역내 총생산과 지역내 1인당 생산이 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다. 반면 인구구조는 저출산·고령화가 심화되고 있으며 탈서울화 현상인

인구의 타 시·도 유출이 지속되고 있다. 여성의 사회진출 증가와 함께 1-3인 구성 가구가 급격하게 늘어나는 핵가족화 현상이 나타나 노인 부양과 자녀 양육의 문제가 대두된다. 더불어 2008년 기초노령연금을 시작으로 2009년 양육수당, 2010년 장애인 연금, 2011년 영유아 보육료 지원 확대 등의 국고 보조사업의 영향으로 서울특별시의 복지지출은 매년 급격하게 증가한다. 그 결과 기초생활보장과 취약계층지원 등의 저소득층 위주의 복지정책은 다양한 범주에서 시행된다. 이는 복지 대상이 확대되면서 지출 증가 또한 가속화 되는 것으로 평가할 수 있다. 특히 2009년 양육수당 지급 정책은 육아 문제를 사회적 책임으로 환기시키고 있다. 학교급식지원 정책은 양육수당, 보육료 지원 등과 함께 대표적인 저출산 대책으로 자리 잡게 되었다. 영유아의 보육과 아동의 교육문제가 사회적 책임으로 전환된 것이다. 이처럼 서울특별시의 거시구조적 환경은 복지정책 확대를 촉진하고 있었다.

선거과정에서 무상급식이 쟁점으로 떠오른 배경에는 제도적 환경변화에 따른 행위전략 변화로 평가된다. 교육감 선거가 주민직선제로 전환된 이후 정치 행위자들의 교육 부문 공약 변화를 통해 전략을 확인할 수 있다. 선거과정에서 행위자의 전략을 표출할 수 있는 가장 손쉬운 방법은 공약제시이다. 유권자로 하여금 당선 이후 재임 기간 동안 추진할 정책의 정당성 확보와 선거에서 당선을 위해 지방선거 과정에서 후보들은 다양한 범주에서 공약을 제시한다. 2006년 지방선거에서 참패한 민주당은 2010년 지방선거 전략을 수정하게 된다. 2006년 지방선거 당시 민주노동당에서 공약했던 주요 무상복지 공약을 2010년 지방선거에서 주요 당론으로 제시하기에 이른다. 2009년 경기도 의회의 무상급식 관련 예산 삭감을 경험한 민주당은 2010년 지방선거를 복지대 반복지 프레임으로 선거를 치르겠다는 전략이었다. 선거과정에서 각 정당과 후보들은 무상급식 정책과 관련한 아젠다(Agenda) 경쟁에 돌입한다. 민주당을 비롯한 진보진영 정당에서 전면적 무상급식 공약을 제시하자 한나라당을 중심으로 하는 보수 진영에서는 소득구분에 따른 급식지원 정책 확대를 제시한다. 이른바 ‘교육걱정 없는 서울’ 공약이다. 한나라당은 민주당을 비롯한 진보진영의 소득 구분없는 무상급식 도입에 맞서 저소득층을 중심으로 교육부문 지원 확대를 제시한 것이다. 그러나 저소득층 중심의 교육부문 지원 확대를 내세운 한나라당의 공약에도 불구하고 교육감과 서울시 의회 과반을 민주당을 비롯한 진보진영에서 차지한다.

한정된 자원을 바탕으로 구성되는 지방교육 예산은 무상급식 도입과 함께 다양한 부문의 예산 감소를 초래했다. 학교교육여건개선시설, 교수학습활동지원 부문의 예산 감소는 이를 대변하고 있다. 이와 함께 취약계층 중심의 교육복지지원 부문 예산 감소도



확인되고 있다. 이는 자치단체로부터 지원받을 수 있는 예산이 제한적이고 교육청 자체 예산이 현실적으로 증가하지 않는 상황에서 생겨나는 자연스러운 현상으로 평가된다. 여기에 2012년 누리과정 예산편성은 지방교육재정을 더욱 악화시키기에 이른다. 감소 추세에 있던 서울특별시 교육청의 지방교육채 기말잔액은 2012년 이후 증가하기에 이른다.

요컨대 서울특별시의 학교급식지원 정책은 지방의회와 행정부의 극심한 갈등이 조정되는 과정을 통해 전환되었다. 서비스업 중심의 산업구조, 저출산 고령화, 탈서울화로 인한 인구감소로 대변 되는 인구구조, 급격한 증가세를 보이는 지방재정 복지정책 등은 복지정책 확대를 촉진한다. 결국 진보성향의 정당과 교육감의 선거 공약에 따른 무상급식 정책은 집행부와의 극심한 갈등 속에서도 관철되기에 이른다. 이 과정에서 정치적 명분을 상실한 오세훈 시장은 결국 시장직에서 물러나게 된다. 이후 서울시장에 무소속 박원순 후보가 당선되면서 무상급식과 관련한 서울특별시의 갈등은 일단락된다. 2010년 지방선거이후 서울특별시의 학교급식지원 정책은 전면적 무상급식으로 전환된다. 이상의 논의를 바탕으로 이 시기 정책형성과정을 요약하면 다음 <표 4-16>과 같다.

<표 4-16> 서울특별시 학교급식지원 정책 변동과정의 제도론적 분석.

	구분	특정적 현상	이론적 해석	정책변동
제 도 론 적 해 석	경제적 구조	서비스업 중심 산업구조	산업구조 고착화	· 복지 수요 증가
	인구학적 구조	저출산, 고령화, 인구감소	인구구조 변화	
	지방재정 복지 정책	복지지출 증가	제도변화 촉진	
	정치 구조	진보성향 중심의 지방권력	제도변화 촉진	· 선거과정에서 복지정책이 공약으로 대두 됨 · 진보성향의 교육감과 광역의회의 무상급식 추진에 따른 행정부와의 갈등
	경쟁 구도	보편적복지와 선별적복지	행위자 전략변화	
	갈등 양상	광역 의회와 행정부	이념에 따른 갈등	

## 제3절 경상북도

### 1. 역사적 환경

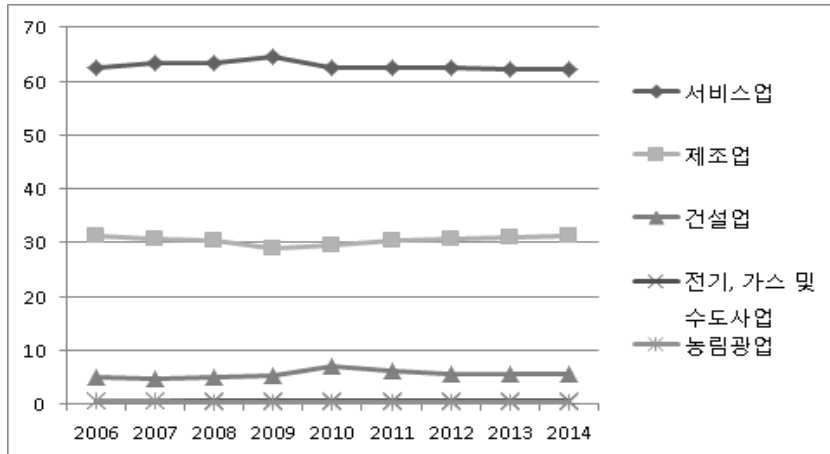
#### 1) 경제적 구조: 서비스업 중심의 산업구조

경상북도 역시 서비스업이 가장 높은 업종별 종사자 현황을 유지하고 있다. 제조업은 두 번째 규모를 유지하고 있는데 2006년 31.39%인 255,998명이 종사하고 있는 것으로 나타났다. 이후 제조업 종사자는 등락을 반복하지만 2014년 현재 321,114명이 종사해 전체 31.20%의 비중을 유지하고 있다. 건설업 종사자 비율은 2006년 4.90%인 40,005명을 시작으로 매년 등락을 반복한 뒤 2014년 현재 5.44%인 55,993명이 종사하고 있는 것으로 나타났다. 전기·가스 및 수도사업 부문과 농림광업 부문 종사자는 1%에 미치지 못하는 극히 미미한 수준인 것으로 나타났다. 전체 산업군에서 가장 많은 종사자가 있는 서비스업 부문의 세부 업종별 종사자 분류를 보면 다른 지역과 마찬가지로 도·소매업과 숙박 및 음식점업이 높은 비율을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 서비스업 부문에서 이들 업종이 2014년 현재 차지하는 비율은 233,935명인 36.55%를 차지하고 있다.

<표 4-17> 경상북도 업종별 종사자

구분	서비스업(명, %)	제조업(명, %)	건설업(명, %)	전기, 가스 및 수도사업(명, %)	농림광업(명,%)
2006	509,508 (62.48)	255,998 (31.39)	40,005 (4.90)	6,045 (0.74)	3,863 (0.47)
2007	525,551 (63.35)	254,310 (30.65)	39,584 (4.77)	6,224 (0.75)	3,917 (0.47)
2008	536,222 (63.48)	255,446 (30.24)	43,115 (5.10)	6,083 (0.72)	3,793 (0.44)
2009	559,561 (64.45)	252,196 (29.04)	46,470 (5.35)	5,973 (0.68)	3,982 (0.45)
2010	578,567 (62.39)	272,931 (29.43)	64,973 (7.00)	6,594 (0.71)	4,243 (0.45)
2011	591,097 (62.50)	286,249 (30.26)	57,201 (6.04)	6,896 (0.72)	4,240 (0.44)
2012	604,295 (62.53)	296,946 (30.72)	53,745 (5.56)	7,289 (0.75)	4,072 (0.42)
2013	625,771 (62.32)	311,858 (31.05)	54,795 (5.45)	7,169 (0.71)	4,474 (0.44)
2014	639,989 (62.20)	321,114 (31.20)	55,993 (5.44)	7,310 (0.71)	4,515 (0.43)

자료: 통계청. 전국사업체조사. 시도·산업·사업체 구분별 사업체수, 종사자수.



<그림 4-7> 경상북도 업종별 종사자 구성비

경상북도의 전체산업 중 제조업이 차지하는 비중이 2009년과 2010년을 제외하고는 30%이상의 비율을 유지하고 있다. 이에 따라 비정규직 근로자 규모도 30% 초반을 기록하고 있다<sup>65)</sup>. 전체 근로자 규모는 2006년과 2007년, 2012년 소폭 감소 추세를 기록

65) 통계청 경제활동인구조사의 산업별 정규직 비율에 따르면 전통적으로 제조업 분야의 정규직 비율이 높게 나온다. 2015년 현재 전체 광·제조업 분야의 종사자는 4백 만명을 상회하고 이중 정규직 종사자는 86.29%인 3백469천명이다. 반면 비슷한 규모를 유지하고 있는 도소매·음식숙박업 분야의 정규직 비중은 2005년 59.77%에서 2015년 66.18%로 증가한 것에 그친다. 도소매·음식숙박업 부문은 서비스업종 중 가장 많은 종사자를 기록하는 부문이다.

<표 4-18> 전국 산업별 정규직 비율

단위: 천명, %.

구분	농업, 임업 및 어업		광·제조업		도소매·음식숙박업	
	근로자수	정규직비율	근로자수	정규직비율	근로자수	정규직비율
2005	146	21.91	3,447	79.34	2,966	59.77
2006	125	22.40	3,378	79.88	2,978	64.67
2007	146	32.19	3,376	79.47	3,114	64.48
2008	143	32.16	3,507	83.46	2,880	64.88
2009	162	32.71	3,242	83.74	3,032	65.20
2010	170	29.41	3,501	85.06	3,150	66.44
2011	174	31.03	3,460	84.42	3,192	65.91
2012	136	32.35	3,573	86.00	3,286	66.28
2013	135	38.51	3,631	86.08	3,360	66.28
2014	127	38.58	3,844	86.94	3,578	66.60

했으나 줄 곳 오름 추세를 나타낸다.

<표 4-19> 경상북도 비정규직 근로자 규모

단위: 천명

구분	전체 근로자		정규직		비정규직	
	근로자수	증감률	근로자수	비율	근로자수	비율
2005	717	2.1	500	69.74	225	31.38
2006	704	-1.7	479	68.04	225	31.96
2007	701	-0.4	469	66.90	233	33.24
2008	738	5.3	516	69.92	223	30.22
2009	762	3.3	487	63.91	275	36.09
2010	776	1.7	497	64.05	279	35.95
2011	822	6.0	533	64.84	289	35.16
2012	816	-0.8	529	64.83	287	35.17
2013	824	1.0	535	64.93	289	35.07
2014	865	5.0	576	66.59	290	33.53
2015	888	2.6	597	67.23	291	32.77

자료: 통계청, 경제활동인구조사: 시도 비정규직 근로자 규모.

주: 각 연도별 8월 기준임.

경상북도의 지역내 총생산 규모는 2005년 이후 매년 증가세를 기록하고 있다. 2005년 61조원 규모의 지역내 총생산은 2008년 70조를 돌파한 후 2010년 80조에 달한다. 이후에도 지속적인 성장세를 기록해 2014년 현재 92조원의 지역내 총생산 규모를 기록한다. 지역내 총생산 규모가 증가하면서 지역내 1인당 총생산 역시 비슷한 수준으로 증가하게 된다. 첫 조사시점인 2005년 23백만원이던 것이 매년 증가해 2010년에는 30백만원을 기록한다. 이후에도 증가세는 계속되어 2014년 현재 35백만원을 기록하게 된다. 경상북도의 1인당 총생산 및 지역내 총생산 규모는 다음 <표 4-20>과 같다.

<표 4-20> 경상북도 1인당 총생산 및 지역내 총생산

구분	지역내 1인당 총생산		지역내 총생산	
	금액(백만원)	증가율(%)	금액(조)	증가율(%)
2015	125	30.40	4,020	86.29
			86.29	3,661
				66.18

자료: 통계청 경제활동인구조사, 산업·근로형태별취업자.

주: 각 연도별 8월 기준임.

2005	23.32	4.8	61	4.1
2006	23.87	2.4	63	2.4
2007	24.97	4.6	65	4.3
2008	26.75	7.1	70	6.9
2009	27.73	3.7	72	3.4
2010	30.76	10.9	80	10.8
2011	31.22	1.5	82	1.8
2012	32.34	3.6	85	3.8
2013	33.75	4.4	89	4.4
2014	35.11	4.0	92	4.0

자료: 통계청, 지역통계, 1인당 지역내 총생산 및 GRDP를 연구자가 재구성

요컨대 경상북도의 경제구조는 서비스업종 비율이 비록 높은 수준을 유지하고 있지만 제조업이 30%대를 유지하고 있다. 그러나 제조업종 비율이 일정 수준을 기록하고 있음에도 불구하고 비정규직 비율은 30%를 상회하고 있다. 전체 근로자 규모는 소폭 감소한 몇 해를 제외하고는 매년 상승세에 있다. 지역내 총생산 규모는 매년 가파르게 상승하고 있고 이에 따라 지역내 1인당 총생산 규모역시 비슷한 추세로 증가하고 있다.

## 2) 인구학적 구조: 저출산 고령화 심화

경상북도의 인구는 2005년 268만명에서 큰 변동 없이 비슷한 수준을 기록하고 있다. 2009년까지는 점진적으로 감소추세를 보인 경상북도의 인구는 2010년을 기점으로 소폭 증가하는 추세로 돌아선다. 고령인구 비율은 전국적인 추세와 다르지 않게 증가세를 기록하는데 2005년 13.39%에서 매년 증가하고 있다. 2008년 15%를 돌파한 후 증가세가 지속되어 2015년 현재 17.75%를 기록하고 있다. 기대여명 또한 다른 시·도와 크게 다르지 않는 수준을 유지하고 있는데 2011년 80세를 돌파했다. 합계 출산율은 2005년 1.166명을 기록한 뒤 2007년 까지 상승한 뒤 2009년까지 감소세로 돌아섰다. 2014년 현재 합계출산율은 1.408명으로 전국평균 1.205명보다 높은 수준을 기록하고 있다.

<표 4-21> 경상북도 인구구조

단위: 명, 세, %

구분	주민등록 인구		고령인구 비율		기대여명		합계 출산율	
	인구	증가율	비율	증가율	기대여명	증가율	출산율	증가율
2005	2,688,491	-0.3	13.39	3.5	77.74		1.166	-2.3
2006	2,688,577	0.0	13.85	3.4			1.202	3.1
2007	2,681,364	-0.3	14.57	5.2			1.363	13.4
2008	2,673,931	-0.3	15.05	3.3	79.03	1.65	1.313	-3.7
2009	2,669,876	-0.2	15.44	2.6			1.274	-3.0
2010	2,689,920	0.8	15.57	0.8			1.377	8.1
2011	2,699,195	0.3	15.72	1.0	80.16	1.43	1.434	4.1
2012	2,698,353	0.0	16.21	3.1			1.489	3.8
2013	2,699,440	0.0	16.76	3.4			1.379	-7.4
2014	2,702,826	0.1	17.30	3.2	81.75	1.98	1.408	2.1
2015	2,702,826	0.1	17.75	2.6			-	-

자료: 통계청. 지역통계. 주민등록인구(시도), 고령인구비율(시도), 기대여명(시도), 합계출산율(시도)를 기준으로 연구자가 재구성.

주: 기대여명은 0세의 기대여명을 기준으로 3년 주기로 자료 작성

통계청 인구동향과의 국내인구이동통계에 따르면 2005년 경상북도의 인구는 2011년을 제외하고는 매년 인구가 순유출 되고 있는 것으로 나타났다. 구체적으로 0-14세 연령의 인구와 15-34세 인구가 매년 순유출 되고 있는 것으로 나타났다. 반면 35-64세 인구는 매년 순유입 되고 있는 것으로 나타났다. 35-64세 순유입 추세는 2005년 3,070명을 기록한 뒤 2006년 2,745명, 2007년 1,329명이 순유입된 것으로 나타났다. 2011년에는 조사시점 중 가장 많은 8,146명이 순유입 되었다. 경상북도의 합계출산율이 다른 지역보다 높게 나타나고 있지만 주민등록인구가 실질적으로 증가하지 않고 있는 것은 인구의 순유출 추세에 따른 것으로 평가할 수 있다. <표 4-22>의 연령별 순유입 인구 구성에 따르면 2005년부터 2008년까지 65세이상 노령인구도 순유출되고 있음을 알 수 있다. 반면 기대여명은 높아지고 있는 추세를 보이고 있다.

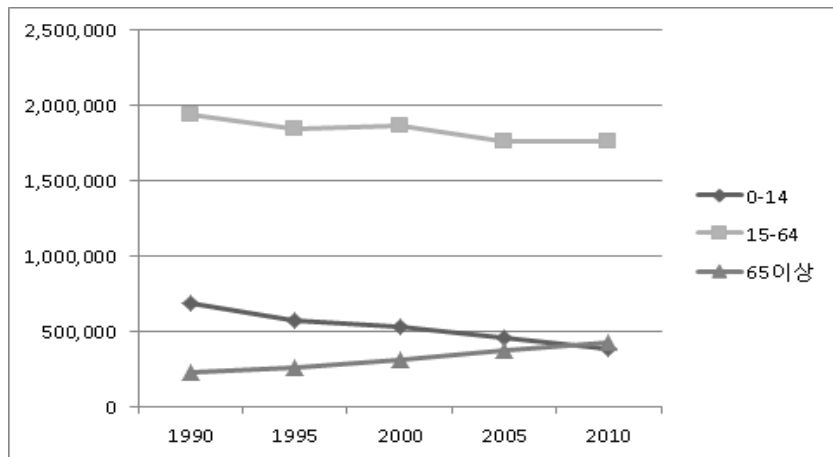
<표 4-22> 경상북도 연령별 순유입 인구

단위: 명.

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
0-14	-4,100	-3,655	-4,052	-4,620	-4,968	-2,721	-1,395	-2,621	-2,235	-2,098	-1,341
15-34	-9,810	-1,378	-11,185	-10,452	-7,279	-5,472	-2,453	-7,725	-6,545	-7,615	-7,017
35-64	3,070	2,745	1,329	1,597	3,489	4,500	8,146	5,270	6,459	7,770	7,440
65↑	-677	-1,031	-703	-625	451	141	518	216	456	955	341

자료: 통계청, 국내인구이동통계.

경상북도의 연령별 인구 구성을 통계청 총조사인구를 통해 분석한 결과 1990년 핵심생산인구는 1,938,940명으로 전체 인구 구성에서 67.79%를 기록한다. 이후 핵심생산인구는 1995년 69.04%인 1,844,959명으로 감소한 뒤 2000년 1,871,633명으로 소폭 증가한다. 그러나 이후 2005년과 2010년 조사시점에 하락 추세를 기록한다. 15세 미만 아동은 1990년 688,149명을 기록한 이후 매 조사시점마다 하락 추세를 기록하고 있다. 반면 65세 이상 노령인구는 지속적으로 증가추세를 기록하고 있는데 1990년 233,019명에서 1995년 257,188명을 기록한 뒤 2010년에는 430,483명으로 증가한다. 경상북도의 총조사인구 연령별 구성은 다음 <그림 4-8>과 같다.



자료: 통계청. 각 연도별 인구총조사. 경상북도 총조사인구 총괄.

<그림 4-8> 경상북도 총조사 인구 연령별 구성

경상북도의 가구 구성비는 2010년 현재 2인으로 구성된 가구가 전체 29.43%인

295,894가구로 가장 많다. 1995년 조사시점에 2인 구성 가구는 전체 두 번째로 높은 비중인 23%를 기록하고 있었다. 반면 1인 구성 가구는 1995년 15.86%로 4번째로 높은 비중을 기록했으나 매 조사시점마다 큰 폭으로 증가해 2010년 전체 구성중 두 번째로 높은 비중을 차지하고 있다. 반면 1995년 25.73%로 가장 많은 비중을 차지했던 4인 구성 가구는 2005년 이후 큰 폭으로 감소하여 2010년에는 171,885가구인 17.10%의 비중을 기록한다. 이는 전체 가구 구성비중 4번째에 해당하는 것이다. 경상북도의 가구원수에 따른 가구 구성비는 다음 <표 4-23>과 같다.

<표 4-23> 경상북도 가구원수에 따른 구성비

구분	1995년		2000년		2005년		2010년	
	가구수	비율	가구수	비율	가구수	비율	가구수	비율
총계	824,891	100	887,917	100	938,840	100	1,005,349	100
1인	130,826	15.86	163,919	18.46	224,611	23.92	289,704	28.82
2인	189,686	23.00	216,398	24.37	261,810	27.89	295,894	29.43
3인	159,612	19.35	171,704	19.34	176,099	18.76	184,859	18.39
4인	212,209	25.73	228,841	25.77	201,591	21.47	171,885	17.10
5인	89,866	10.89	78,472	8.84	57,488	6.12	48,685	4.84
6인	29,235	3.54	20,341	2.29	12,792	1.36	10,792	1.07
7인 이상	13,457	1.63	8,242	0.93	4,449	0.47	3,530	0.35

자료: 통계청. 인구총조사 총조사가구 총괄.

통계청 지역별고용조사를 통해 살펴본 전체 취업자중 여성이 차지하는 비율은 2013년 상반기 42.84%인 602천명을 기록한다. 이후 조사 시점마다 비슷한 수준을 유지하고 있다. 경상북도의 성별 취업자 현황에서 눈에 띄는 부분은 15-59세 취업자 수는 2014년 소폭 증가한 뒤 2015년 감소하는데 60세 이상 인구의 취업자 수는 매년 증가세를 기록하는 것이다. 60세 이상 남녀 취업자가 증가하는 것은 전국적인 추세다.

<표 4-24> 경상북도 성별 취업자 현황

구분	총 취업자(천명)	남자		여자	
		15-59세	60세이상	15-59세	60세이상
2013	1,405	639	165	459	143



2014	1,440	652	176	464	149
2015	1,429	650	181	444	155

자료: 통계청, 지역별고용조사  
 주: 각년도 상반기 기준임.

요컨대 경상북도의 인구구조는 고령화 되고 있다. 65세 이상 노령인구를 제외하고는 전 연령층에서 감소추세를 보인다. 고령화의 원인으로 0-34세 인구의 순유출과 저출산, 기대여명 상승으로 평가해 볼 수 있다. 이에 따라 가구 구성도 1인 구성 가구와 2인 구성 가구 비중이 높아지고 있으며 60세 이상 인구의 취업자 수도 증가추세를 기록한다.

### 3) 지방재정 복지 정책: 복지지출 증가

경상북도 역시 전국적인 추세와 다르지 않게 일반회계에서 복지예산이 차지하는 비중이 증가하고 있는 것으로 나타났다. 2005년 12.97%인 복지예산 비중은 2006년부터 2009년까지 매년 급증해 2009년에는 21.35%를 차지한다. 이시기 전년대비 증가율은 22.7%에 달한다. 이후 2010년부터 2012년까지는 점차 감소하는 추세로 돌아섰지만 2013년 이후 다시 급증하는 추세를 나타낸다. 2014년 경상북도의 일반회계 중 복지예산이 차지하는 비중은 23.37%에 이른다.

경상북도의 예산편성 재량권을 확인해 볼 수 있는 재정자주도는 2005년 77.5%를 기록한 이후 감소추세이다. 비록 2006년, 2011년, 2013년에 증가세를 기록하지만 극히 미미한 수준으로 파악된다. 2014년 경상북도의 재정자주도는 72.5%를 기록한다.

<표 4-25> 경상북도 일반회계중 복지예산(사회보장)비중 및 재정자주도

단위: %

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
복지예산 비중	12.97	14.21	15.30	17.40	21.35	21.15	20.39	19.92	21.58	23.37
전년대비상승률	0.9	9.6	7.7	13.7	22.7	-0.9	-3.6	-2.3	8.3	8.3
재정자주도	77.5	76.2	75.9	75.1	74.6	73.0	73.6	73.1	73.2	72.5
전년대비상승률	-4.9	1.7	-0.4	-1.1	-0.7	-2.1	0.8	-0.7	0.1	-1.0

자료: 통계청, e-지방지표, 일반회계중 복지예산 비중 및 재정자주도.

경상북도의 사회복지 부문별 예산현황을 보면 2008년 기초노령연금 신설, 2009년 양육수당, 2011년 영유아 보육료 지원 확대에 따라 관련 부문 예산이 가파르게 증가하고 있다. 기초노령연금 사업이 포함된 노인·청소년 부문의 예산은 2008년 751,408백만원에서 2009년 전년대비 32.06% 증가한 992,316백만원을 기록한다. 이후 이부문의 예산은 조사기간 내내 매년 증가세를 기록한다. 2015년 노인·청소년 부문의 예산은 2,002,127백만원에 이른다. 보육·가족 및 여성 부문의 예산은 2008년 383,550백만원으로 전체 사회복지 부문별 예산 중 14.58%의 비중을 기록했다. 그러나 이부문의 예산도 매년 증가해 2015년에는 1,157,325백만원인 21.83%의 비중으로 확대되었다. 반면 기초생활 보장 부문의 예산은 2008년 전체 42.85%인 1,127,126백만원을 기록한 뒤 매년 증감을 반복한다. 전체 사회복지 예산이 증가하고 있는 가운데 매년 비슷한 금액을 유지하던 기초생활 보장 부문의 비중은 점차 축소되어 2009년 37.70%, 2010년 34.84%를 기록한 뒤 2013년에는 30%의 비중에도 미치지 못하는 29.08%를 기록한다. 이후에도 이부문의 비중은 축소되어 2015년 현재 21.56%인 1,143,351백만원을 기록한다. 반면 취약계층 지원 부문의 예산은 매년 증가 했는데 2008년 273,505백만원에서 지속적으로 증가세를 기록해 2015년 현재 533,092백만원으로 확대된다. 경상북도의 사회복지 부문별 예산 현황은 다음 <표 4-26>과 같다.

<표 4-26> 경상북도 사회복지 부문 예산 현황

단위: 백만원, %

비고	기초생활 보장	취약계층 지원	보육·가족 및 여성	노인·청소년	노동	보훈	주택	사회복지 일반
2008	1,127,126 (-) (42.85)	273,505 (-) (10.40)	383,550 (-) (14.58)	751,408 (-) (28.57)	39,381 (-) (1.50)	6,012 (-) (0.23)	24,505 (-) (0.93)	24,964 (-) (0.95)
2009	1,258,815 (11.68) (37.70)	311,866 (14.03) (9.34)	492,349 (28.37) (14.74)	992,316 (32.06) (29.72)	217,575 (452.49) (6.52)	10,894 (81.20) (0.33)	24,549 (0.18) (0.74)	30,834 (23.51) (0.92)
2010	1,150,271 (-8.62) (34.84)	328,108 (5.21) (9.94)	546,757 (11.05) (16.56)	1,019,101 (2.70) (30.87)	179,714 (-17.40) (5.44)	14,075 (29.20) (0.43)	34,561 (40.78) (1.05)	29,085 (-5.67) (0.88)
2011	1,144,546 (-0.50) (33.34)	373,371 (13.80) (10.88)	661,772 (21.04) (19.28)	1,072,074 (5.20) (31.23)	95,796 (-46.70) (2.79)	25,055 (78.01) (0.73)	25,408 (-26.48) (0.74)	35,103 (20.69) (1.02)
2012	1,143,341 (-0.11) (30.97)	406,616 (8.90) (11.01)	833,881 (26.01) (22.59)	1,116,469 (4.14) (30.24)	84,553 (-11.74) (2.29)	44,368 (77.08) (1.20)	26,764 (5.34) (0.72)	35,872 (2.19) (0.97)

2013	1,202,864 (5.21) (29.08)	477,281 (17.38) (11.54)	1,039,790 (24.69) (25.13)	1,213,688 (8.71) (29.34)	97,012 (14.74) (2.34)	47,591 (7.26) (1.15)	21,541 (-19.52) (0.52)	37,295 (3.97) (0.90)
2014	1,216,529 (1.14) (26.86)	478,232 (0.20) (10.56)	1,096,301 (5.43) (24.20)	1,581,756 (30.33) (34.92)	75,736 (-21.93) (1.67)	27,611 (-41.98) (0.61)	15,174 (-29.56) (0.33)	38,239 (2.53) (0.84)
2015	1,143,351 (-6.02) (21.56)	533,092 (11.47) (10.05)	1,157,325 (5.57) (21.83)	2,002,127 (26.58) (37.76)	77,367 (2.15) (1.46)	43,399 (57.18) (0.82)	37,018 (143.96) (0.70)	308,763 (707.46) (5.82)
전체 사회복지 예산	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	2,630,451	3,339,198	3,301,672	3,433,125	3,691,864	4,137,062	4,529,578	5,302,442

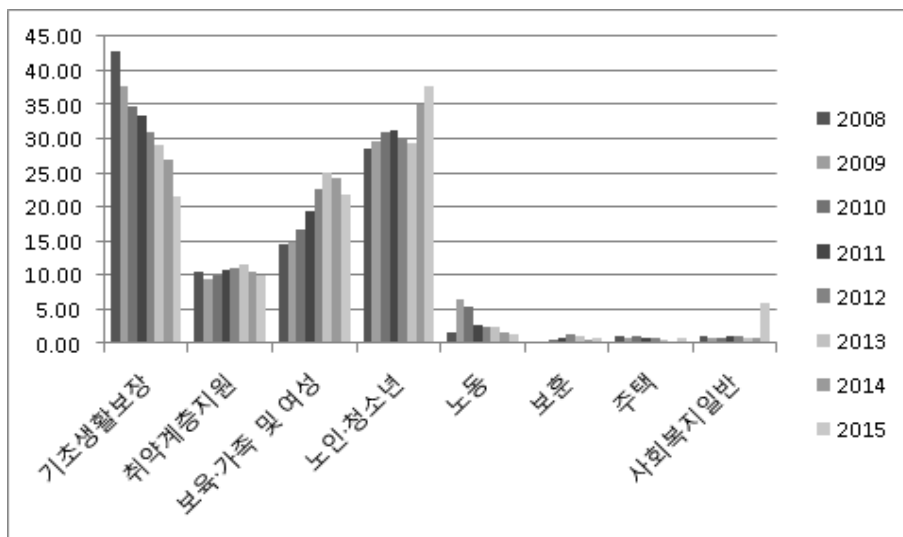
자료: 행정자치부, 시도별 각 연도별 통합재정개요

주: 1. 최종예산 기준

2. 상단( )는 전년대비 증가율, 하단( )는 전체사회복지 예산 중 비율

3. 2008년 ( )는 전체사회복지 예산 중 비율임

4. 각자치구와 본청의 예산을 포함한 금액임



<그림 4-9> 경상북도 사회복지 부문별 예산 비중 증감 현황

요컨대 경상북도의 복지관련 예산은 매년 지속적으로 증가 추세에 있으며 보육·가족 및 여성 부문과 노인·청소년 부문 예산 증가가 전체 예산 증가세를 견인하는 것으로 평가된다. 국고보조사업의 매칭비 부담의 여파로 관련 사업의 예산이 매년 급증하고 있는 것이다. 반면 전체 사회복지 예산에서 기초생활보장 부문이 차지하는 비중은 점차 축소되고 있으며 취약계층지원 부문의 예산은 비슷한 수준을 기록하고 있다.

#### 4) 정치구조: 지방권력 구조 독점

경상북도의 지방권력 구조는 보수성향의 정당이 독점하고 있는 것으로 평가된다. 전통적으로 보수성향의 정치권력에 대한 선호가 높은 지역적 특성이 그대로 반영된 결과이다. 때문에 2010년 치러진 교육감 선거에서도 보수성향으로 평가 받고 있는 이영우 후보가 당선되고 2014년 역시 연임에 성공한다.

2006년 제4회 지방선거에서 당시 한나라당 김관용 후보가 961,363표인 76.80%의 높은 득표율로 경상북도지사에 당선되었다. 기초자치단체장은 경상북도내 23곳 중 한나라당이 19곳, 무소속이 4곳에서 당선되었다. 광역의원은 전체 50곳 중 한나라당이 47곳, 무소속이 3곳에서 당선된다. 광역의회 비례대표 선거에서는 전체 5석 중 한나라당이 3석, 열린우리당이 1석, 민주노동당이 1석을 차지하게 된다. 이로써 광역의회는 한나라당 50석, 열린우리당 1석, 민주노동당 1석으로 구성된다.

2010년 치러진 제5회 전국동시지방선거에서는 한나라당 김관용 후보가 75.36%인 913,812표를 얻어 재선에 성공한다. 기초자치단체장은 전체 23곳 중 한나라당이 16곳, 미래연합이 1곳, 무소속이 6곳에서 당선된다. 광역의회 의원은 전체 52곳 중 한나라당이 44곳, 미래연합이 1곳, 친박연합 1곳, 무소속이 6곳에서 당선된다. 광역의회 비례대표 선거에서는 전체 6석 중 한나라당이 4석, 민주당 1석, 친박연합이 1석을 차지한다. 이로써 경상북도의회는 한나라당 56석, 무소속 6석, 친박연합 2석, 미래연합 1석, 민주당 1석으로 구성된다. 함께 치러진 교육감 선거에서는 보수성향으로 분류되는 이영우 후보가 73.87%인 817,019표를 득표해 경상북도교육감에 당선된다.

2014년 제6회 전국동시지방선거에서는 새누리당 김관용 후보가 77.73%인 986,989표를 득표해 연임에 성공한다. 기초자치단체장은 새누리당이 20곳, 무소속이 3곳에서 당선된다. 도의회의원 선거에서는 전체 54곳 중 새누리당이 48곳, 무소속이 6곳에서 당선된다. 광역의회 비례대표 선거에서는 새누리당이 4석, 새정치민주연합이 2석을 차지한다. 이로써 경상북도의회는 새누리당 52석, 무소속 6석, 새정치민주연합 2석으로 구성된다. 함께 치러진 교육감 선거에서는 보수성향의 이영우 후보가 646,184표인 52.07%의 득표율로 연임에 성공한다. 2006년 이후 치러진 지방선거 결과를 표로 정리하면 다음 < 4-27>과 같다.

<표 4-27> 경상북도 지방선거 당선인 통계

구분	광역 단체장	광역 의회	교육감
----	--------	-------	-----

제4회 지방선거 (2006년)	김관용 (한나라당)	한나라 50, 열린우리당 1 민주노동당 1	미 실시
제5회 지방선거 (2010년)	김관용 (한나라당)	한나라 56, 무 6, 친박 2 미래 1, 민주 1	이영우
제6회 지방선거 (2014년)	김관용 (한나라당)	새누리 52, 무 6 새정치민주연합 2	이영우

자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템을 통해 연구자가 재구성.

요컨대 경상북도의 정치구조는 보수성향의 단체장과 의회 다수당으로 2006년 구성된 이후 2014년까지 지속되어 왔다. 교육감선거에서도 역시 보수성향의 인사가 당선되었다.

## 2. 제도적 환경변화에 따른 경쟁

경상북도는 2010년 지방선거 과정에서 무상급식과 관련한 쟁점이 이슈화 되지 못하고 관련 쟁점에 따른 경쟁구도는 발생하지 않은 것으로 평가된다. 전통적으로 보수성향의 유권자가 포진해 있는 지역적 특성상 무상급식 공약을 선거쟁점으로 부각시킬 유인이 없었던 것이다. 이러한 관점에서 당선 가능성이 높은 한나라당 경상북도지사 후보는 무상급식과 관련한 공약을 선거과정에서 언급하지 않았다. 반면 한나라당 김관용 후보를 제외한 민주당 홍의락 후보, 민주노동당 윤병태 후보, 국민참여당 유성찬 후보가 친환경 무상급식 전면 시행을 공약한다.

한나라당 김관용 후보를 제외한 모든 후보들이 4대강 문제를 비롯해 무상급식 전면 시행을 주요 공약으로 제시한 것과 달리 한나라당 김관용 후보의 공약이 지역 발전과 일자리 창출에만 집중된 이유는 압도적인 지지율 때문인 것으로 평가된다. 동아일보에서 2010년 5월 18일 보도한 경북지역 후보 지지율 조사에 따르면 김관용 한나라당 후보 55.9%, 홍의락 민주당 후보 5.6%, 윤병태 민주노동당 후보 3.9%, 유성찬 국민참여당 후보 2.8%인 것으로 나타났다. 전통적으로 보수층의 지지가 높은 지역 정치 성향과 한나라당에서 당론으로 무상급식을 반대하고 있는 상황에서 한나라당 후보가 무상급식에 대한 공약을 제시할 이유가 없었던 것으로 평가된다. 이와 함께 도지사선거 후보자 초청 토론회에서도 무상급식과 4대강 문제가 주요 질문 사항에서 배제되면서 무상급식 문제는 주요 선거쟁점으로 부각되지 못한다<sup>66)</sup>.

66) 평화뉴스 2010년 5월 26일 보도에 따르면 KBS를 통해 진행된 경북도지사 선거토론회 방송에서 후보자들에게 미리 나눠준 토론회 '질문요지'에 무상급식과 4대강 사업 내용이 빠져있었다. 이에 대해

그러나 교육감 후보들은 보수성향 인사로 분류되는 김구석, 이영우 후보 모두 무상급식 관련 공약을 제시한다. 먼저 김구석 후보는 초등학교 전면 무상급식을 공약하고 이영우 후보는 초·중학교 점진적 전면실시를 공약했다. 5월 22일 매일신문사는 경북교육감 후보자를 초청해 정책토론회를 실시했다. 토론회에서 무상급식에 대한 공통질의에 김구석 후보는 전면 실시를 주장한 반면 이영우 후보는 농산어촌 지역인 군 지역을 전면실시하고 시지역으로 점차 확대하겠다고 밝혔다. 『농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역 개발 촉진에 관한 특별법』 제23조에 따라 이영우 후보는 농산어촌 지역 무상급식 추진 공약을 내세운 것이다. 이는 보수성향인 한나라당의 학교급식 지원 전략과도 일치한다. 한나라당의 무상급식 추진 전략은 저소득층, 농산어촌지역, 소규모 학교 등을 중심으로 우선 도입하고 점진적으로 일반 학생에게까지 확대 하는 방안이다. 따라서 이영우 후보의 농산어촌 지역과 소규모 학교 무상급식 추진 공약은 보수 성향의 지역 유권자를 의식한 것으로 평가할 수 있다. 이러한 두 후보의 무상급식에 대한 입장차는 선거기간 내내 변함이 없었다. 경북 YMCA 협의회가 경상북도교육감 입후보자를 대상으로 10가지의 정책질의를 실시한 결과 김구석 후보는 무상급식에 대해 찬성한 반면 이영우 후보는 조건부 찬성 입장을 보내왔다. 이영우 후보는 무상시혜의 기대를 높일 수 있다는 점을 들어 비교육적 이라는 입장과 함께 예산의 문제가 허락되는 조건에서 유치원부터 중학교까지 점진적으로 확대하는 것이 바람직하다고 답변했다(경북TV뉴스, 5월 31일). 앞서 전국공무원노동조합이 실시한 경북도교육감 후보자 정책질의에도 두 후보의 무상급식 공약 질의에 같은 취지로 답변했다(전국공무원노동조합, 교육감 후보질의 답변서, 5월 29일).

한편 미디어오늘 보도(2010. 5. 9.)에 따르면 교육감 선거 토론에서 언론이 쟁점을 제대로 못 짚었다고 꼬집었다. 다른 지역 언론과 토론회에서 무상급식이 최대 이슈로 부각되어 보도되고 있지만 경상북도 지역은 무상급식에 대한 별다른 보도도 없고 후보자 토론회에서도 주요 토론 의제로 제시되지 않고 있다는 분석이다. 결국 교육감 선거에서도 무상급식은 별다른 쟁점 이슈가 되지 못한 가운데 점진적 확대를 공약한 이영우 후보가 당선된다.

지역 정치성향과 지역 언론의 무상급식 문제에 대한 무관심 속에 결국 지방선거 과정에서 관련 쟁점이 부각되지 못한다. 다만 교육감 선거에서는 무상급식과 관련한 공약이 제시되었으나 이 또한 선거 쟁점으로 부각되지 않는 못한다. 보수성향 인사로 분류

---

윤병태 민주노동당 후보는 성명을 내고 KBS를 비판했다.

되는 김구석, 이영우 후보 모두 무상급식을 공약 했다. 그러나 교육감 선거토론에서 관련 사항이 의제로 선정되지 못하고 지역 언론의 무관심 속에 주요 선거 쟁점으로 부각되지 못한다. 이러한 선거과정에서 무상급식 문제는 주요 당선 가능성 있는 후보를 중심으로 정책공약 의제로 부각되지 못한다. 때문에 경상북도지사에 출마한 한나라당 김관용 후보는 관련 공약을 제시하거나 정책 견해를 밝히지 않는다.

### 3. 농업경쟁력 제고를 위한 학교급식지원 정책의 전략화

무상급식의 점진적 확대를 시사한 이영우 교육감은 공약에 따라 임기내 초등학교 무상급식을 전면 실시 하고자 했다. 이를 위해 2011년부터 면지역을 대상으로 무상급식을 지원하고자 40억 9,846만원의 예산을 편성해 도의회에 제출했다. 그러나 2010년 12월 3일 열린 교육위원회 회의에서 2011년도 경상북도교육비특별회계 세입·세출예산안 심의과정 중 무상급식에 소요되는 전체예산의 재원분담과 관련한 문제가 불거졌다<sup>67)</sup>. 결국 이날 회의에서 계수조정을 거쳐 경상북도교육청의 무상급식 관련 예산은 전액 삭감된다. 경상북도의회는 12월 21일 제4차 본회의에서 수정된 교육청예산안을 의결 처리한다.

경상북도의회의 무상급식 예산 삭감에 따라 시민단체를 비롯한 주요 진보성향 정당은 다양한 방법으로 경상북도의회를 압박하기 시작한다. 민주노동당 경상북도당은 12월 22일 성명을 내고 무상급식 지원비 삭감 책임은 한나라당 소속 도의원에게 있다고 규탄했다. 같은 날 전국교직원노동조합 경북지부도 ‘무상급식 가로막는 경상북도의회, 누구를 위해 일하는가’라는 논평을 통해 경상북도의회를 비판했다. 경북교육연대<sup>68)</sup>는 2011년 3월 22일 항의집회를 여는 등 지역사회의 여론이 경상북도의회를 일제히 규탄했다. 이후 시민단체는 2011년 9월 2일 친환경무상급식 경북운동본부<sup>69)</sup> 대표자 회의를

67) 교육위원장은 자치단체의 분담분 50%를 부담하지 않는 경우 교육청의 무상급식비 지원과 관련하여 어떻게 할것인지 묻자 교육정책국장은 그럴 경우 지원하지 않을 방침이라고 답변했다. 교육위원장은 매년 관련예산이 늘어 날 것을 염려하며 현재 무상급식 전체 예산을 묻자 교육정책국장은 1,000억원으로 예상한다고 답변했다. 그러면서 가용재원이 3,300억원인 현실에서 1,000원원을 지원하는 것에 대하여 전면 재검토 되어야 한다고 주장했다.

68) 경북교육연대는 2011년 현재 참교육을위한전국학부모회경북지부, 민주노청경북본부, 전국공무원노동조합경북교육청지부, 경북장애인학부모회, 전국교직원노동조합경북지부, 민주노동당경북도당, 진보신당경북도당, 전국교수노동조합경북지부, 대학노동조합경북본부 등이 참여한 경북지역 시민단체 연합체다.

개최하고 무상급식을 위한 주민조례 청구사업을 시작하기로 결의한다. 운동본부는 10월 7일까지 실무검토 후 10월 18일 주민발의 선포 기자회견을 열었다.

시민단체를 비롯한 지역 여론이 무상급식 무산에 따른 반대 목소리가 커지자 경상북도교육청과 도는 무상급식을 단계적으로 실시하기로 협의<sup>70)</sup>하고 2012년 면지역 초·중학교 학생 1만 3,710명에게 전면 무상급식을 실시할 계획을 도의회에 제출한다. 2011년 12월 8일 경상북도의회 본회의에서 무상급식을 포함한 교육청의 예산안은 별다른 갈등 없이 통과된다. 이로써 경상북도는 2012년부터 면지역 초·중학생을 대상으로 하는 무상급식이 시작된다. 이후 2013년에는 읍지역으로 확대하고 현재에 이르렀다.

정책행위자에게 인지된 수요와 기회는 정책이 새로운 방향을 향하게 하는 단초를 제공해준다. 학교급식지원 정책이 확대되는 과정에서 경상북도는 제도적 환경에 적응하고 자신의 선호를 극대화 할 수 있는 방법을 발견한다. 농업기반이 갖추어진 도·농 복합도시인 경상북도는 학교급식지원 확대를 지역 농업기반 확대와 농업경쟁력 제고를 위한 기회로 활용하고자 했다. 이에 따라 관련 사업을 ‘FTA농식품유통대책단’에서 주관하고 지역 농산물 소비촉진을 통한 농업경쟁력 제고 방안을 모색한다. 이러한 과정에서 정책대안으로 부각된 것이 친환경 농산물 현물 공급 방안이다. 2006년 사업비 75억원으로 시작한 친환경 농산물 차액지원사업은 2011년 175억원으로 확대한다<sup>71)</sup>. 이를 통해 도내 생산 농·축산물 학교급식 공급을 통해 농업인의 안정적 소득보장과 고품질 학교급식을 실현하고자 했다. 이후 2014년 7월부터는 광역단위급식지원 센터를 통해 친환경 농산물을 각급 학교에 현물 공급하기에 이른다. 현물 공급 정책은 종전 친환경 농산물 차액지원 사업에서 나타난 문제점을 개선하기 위한 조치로 평가 된다<sup>72)</sup>. 2014년 7월 이후 경상북도는 광역급식센터를 통해 농민과 농업생산물 단체를 통해 공급받

69) 이하 운동본부.

70) 교육청과 자치단체의 협의에 관해 경상북도청 담당 주무관에게 전화인터뷰(2016년 5월 9일)를 통해 질의한 결과 실무차원의 별다른 협의는 없었고 교육감과 도지사가 결정된 내용이라고 답변했다. 구체적인 합의사항은 경상북도내 무상급식 필요 재원의 절반을 자치단체가 부담한다는 것과 무상급식 대상자 및 급식단가는 교육청에서 결정하는 것이다.

71) 도비와 시군비를 통해 전체 사업비의 50%를 부담하고 교육청은 나머지 50%를 분담하는 것을 기본 골자로 사업을 추진했다. 그러던 것이 2014년부터는 교육청 분담분을 제외하고 도비와 시군비로 관련 사업을 확대 추진 중에 있다. 2014년 친환경농산물 지원 사업비는 164억원이며 2015년에는 200억원에 이른다.

72) 경북도청 FTA농식품유통과 담당 주무관에 따르면 2014년 7월 이전에는 친환경 농산물 사용시 일반 식재료와의 차액을 일부 보전해주는 현금 지원방식을 사용했다. 그러나 친환경 농산물을 일선 학교에서 입찰 방식으로 발주하는 과정에서 관내 재배 농산물이 아닌 외부 농산물이 공급되는 사태가 발생한다. 결국 경상북도는 관내 생산 친환경 농산물 공급을 확대하기 위해 현물 공급방식으로 전환한다(2016년 9월 8일 경북도청 FTA농식품유통과 담당 주무관 전화인터뷰).



은 친환경 농산물을 일선 학교에 현물공급하기 시작한다. 이를 통해 도내 친환경 매출액은 2015년 430억원, 2016년 484억원, 2018년 584억원에 이를 것으로 예측하고 있다(경상북도청, 친환경농산물 학교급식 추진현황). 경상북도청에 따르면 학교급식 식자재 중 친환경 농산물 공급율을 2015년 43%에서 2018년 58%까지 확대해 농민소득 증대와 식품안전성 확보를 통한 학교급식 안정화를 모색하겠다는 전략이다. 결국 경상북도는 학교급식 지원 확대라는 정치적 명분과 지역농업 육성이라는 실리를 확보하고자 정책을 전환한 것이다.

경상북도는 보조금 지급 주체에서 친환경 식재료 공급자로 역할을 전환했다. 이러한 경상북도의 전략변화는 소비자인 일선 학교의 전략을 수정할 유인을 제공한다. 일선 학교에서는 차액지원 방식의 현금지원이 아닌 현물지원 방식으로 정책이 전환되자 자신들의 이익을 극대화 하는 방향으로 전략을 수정한다. 친환경 식재료는 시장에서 일반 식재료에 비해 다소 가격이 높게 설정된다. 급식비 중 식재료비로 사용할 수 있는 재원이 한정된 일선 학교는 친환경 식재료 사용이 어려웠다. 이러한 사정에 착안하여 자치단체에서 일반 식재료와 친환경 식재료의 차액을 현금으로 보전해 줌으로써 그동안 가격 차이에도 불구하고 일선학교는 친환경 식재료 사용이 가능했던 것이다. 경상북도가 현물 지원 방식으로 전환하자 급식지원센터를 통한 일선 학교의 친환경 식재료 발주가 감소했다. 경상북도 급식지원센터의 친환경 식재료 공급가는 기준가격에서 친환경 식재료 차액지원금을 적용하여 결정된다. 식재료 선택 과정에서 일선 학교는 차액지원금이 적용된 친환경 식재료 가격보다 일반 식재료가 저렴한 경우 일반식재료를 선택했다. 때문에 시장경쟁에서 경상북도 급식지원센터가 공급하는 가격보다 다른 식재료 공급처의 가격이 저렴한 경우 선택에서 배제되는 것이다. 식재료 구매자인 일선 학교는 가격 비교를 통해 좀 더 저렴한 일반 식재료 사용을 선호한 것이다. 식재료 선택 단계에서 경상북도 학교급식 지원센터의 위치는 다른 공급자와 마찬가지로의 위치인 것이다. 때문에 일선 학교에서 급식을 위한 식재료 발주시 단순 가격비교를 통해 좀 더 저렴한 식재료를 선호하게 된 것이다. 결국 경상북도가 현물지원 방식으로 정책을 전환한 이후 2014년 17억원, 2015년 30억원의 집행 잔액이 발생한다. 경상북도청에 따르면 2016년에도 약 20여억원의 집행 잔액이 발생할 것으로 예상하고 있다(경상북도청 FTA농식품유통대책단, 담당주무관, 2016년 10월 5일 전화인터뷰).

일선학교의 가격비교를 통한 식재료 발주라는 전략에 따라 경상북도는 전략을 수정한다. 경상북도는 급식지원센터를 통한 의무 발주 품목을 지정하는 방향을 모색한다. 경상북도청 FTA농식품유통대책단 담당주무관에 따르면 이르면 2017년부터 쌀을 비롯

한 일부 품목을 지정하여 의무 사용 하도록 정책을 추진 중에 있다(경상북도청 FTA 농식품유통대책단, 담당주무관, 2016년 10월 5일 전화인터뷰). 이와 함께 지역 생산 농·축산물의 공급 확대를 위해 일반 식재료 공급 현물지원도 추진 중에 있다. 경상북도는 2012년 이후 매년 무상급식에 소요되는 총액의 50%를 광역과 기초자치단체가 분담하고 있다. 경상북도가 기초자치단체와 함께 무상급식을 위해 지원한 예산은 2012년 28억원에 이어 2013년 122억원, 2014년 117억원, 2015년 121억원 규모이다. 통상적으로 급식비 총액 중 식품비가 차지하는 비중이 50%에 근접<sup>73)</sup>하기 때문에 경상북도는 무상급식 대상 학교에 보조금으로 지원하는 예산만큼의 식재료 현물 지원 방안을 모색한 것으로 평가된다. 경상북도는 이와 같은 전략으로 2016년 9월부터 교육청과 국장급 회의를 진행해 왔다. 이에 따라 경상북도와 교육청은 2017년부터 무상급식 지원 범위를 종전 전체 급식비의 50%이던 것을 식품비에 한정해 70%를 지원하는 방안에 잠정 합의<sup>74)</sup>하고 교육청은 현물지원을 수용했다. 그러나 2016년 11월 4일 열린 경상북도 교육행정협의회에서는 종전 잠정 합의 내용과 달리 현금지원 방안과 종전과 같은 전체 무상급식비의 50%지원 방안이 채택되었다(경상북도청 FTA농식품유통대책단, 담당주무관, 2016년 11월 16일 전화인터뷰). 이후 11월 8일 경상북도가 주제한 학교급식지원심의위원회에 교육청 담당 국장이 출석하지 않는 등 갈등이 예고되었으나 경상북도와 교육청은 실무 차원의 상호작용을 통해 갈등을 조정했다. 합의안에 따르면 종전 전체 급식비의 50% 지원 방안에서 식품비의 70%를 지원하는 안을 교육청은 수용하고 경상북도는 일반 식재료 현물지원을 1년 유예하는 방안을 수용했다. 경상북도는 학교급식 지원을 종전 현금 지원 기초에서 현물지원으로 전략을 수정하고 있다.

#### 4. 정책 변동

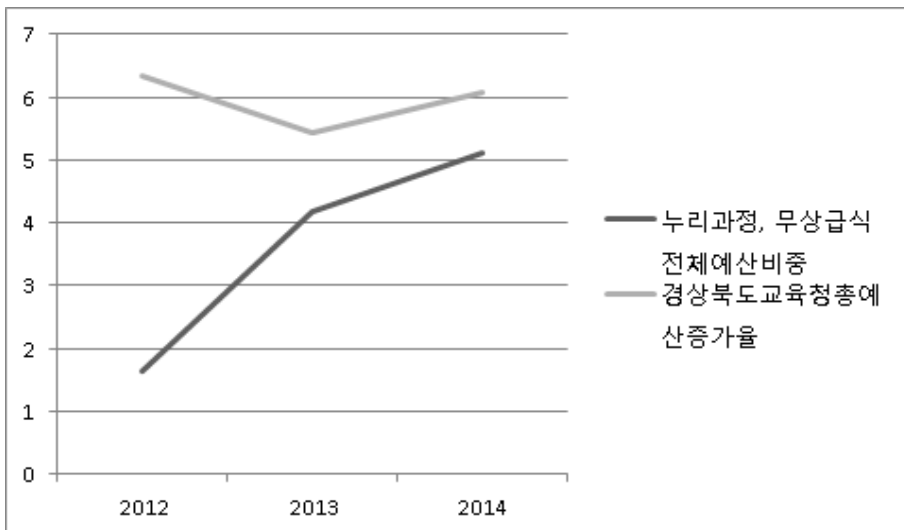
경상북도는 2006년 37억으로 시작된 친환경 식재료 차액지원사업이 점차 확대됨에 따라 2015년 200억원 규모로 관련 예산이 증가한다. 2012년부터 시작된 일부 지역 무

73) 정보공개 청구를 통해 경상북도 교육청이 공개한 자료에 따르면 2014년 전체 경상북도 교육청의 학교급식 예산은 3천 470억원 규모로 이중 50.49%인 1천 752억원이 식품비다(경상북도 교육청 정보공개 청구 자료, 2015년 9월 14일 공개).

74) 실제 경상북도와 교육청은 관련 협의를 진행하는 과정에서 전체 급식비가 아닌 식품비 50%지원 방안을 제시했었다. 그러나 교육청이 예산지원 감소에 따라 무상급식 유지가 어렵다고 난색을 표하자 경상북도가 식품비의 70% 수준으로 예산을 지원하는 선에서 합의했다.

상급식은 전체 예산 56억원 규모에서 대상지역과 학교가 증가됨에 따라 2015년 243억 원 규모로 증가한다. 경상북도교육청은 무상급식 전체예산 중 자지단체와 협의에 따라 매년 50%의 재원을 분담하고 있다. 무상급식 대상 지역 및 학교 수가 증가하면서 관련 예산도 증가했는데 2012년 28억원에서 2013년 122억원으로 증가한 뒤 2014년 117억, 2015년 121억원의 예산을 집행한다. 무상급식을 위한 재원 분담 이외에 2013년까지 우소·농·축·수산물 식재료 지원에 따른 대응투자를 진행했는데 2006년 37억원에서 2007년 36억, 2008년 53억, 2009년 68억, 2010년 71억, 2011년 69억, 2012년과 2013년 77억원의 재원을 부담했다. 이와는 별도로 경상북도교육청에서는 저소득층 급식비 지원을 별도 예산을 편성해서 진행하고 있다. 2007년 45억원, 2008년 120억, 2009년 160억, 2010년 196억, 2011년 247억, 2012년 290억, 2013년 365억, 2014년 286억, 2015년 305억원의 예산을 집행했다.

경상북도교육청 역시 2012년 512억원을 시작으로 누리과정 예산 편성을 했다. 관련 예산은 계속 증가 하는데 2013년 1,324억, 2014년 1,759억이다. 누리과정과 무상급식을 포함한 예산은 2012년 542억원에서 2013년 1,446억, 2014년 1,876억원의 예산을 집행한다. 경상북도교육청의 세출기준 예산은 2011년 3조 843억원을 시작으로 매년 증가세를 기록하고 있다. 2012년 전년대비 6.33% 증가한 3조 2,797억원, 2013년 5.43% 증가한 3조 4,580억원, 2014년 6.07% 증가한 3조 6,681억원 규모다. 경상북도교육청의 전체예산 증가분과 누리과정과 무상급식이 차지하는 비중은 다음 <그림 4-10>과 같다.



<그림 4-10> 전체 예산중 누리과정과 무상급식 예산이 차지하는 비중 변화추이

경상북도교육청의 2010년부터 2014년까지의 기능별·정책사업별 예산 현황을 분석한 결과 전체 예산 규모는 꾸준히 늘어나고 있는 것으로 나타났다. 주로 예산이 증가한 부문은 인적자원 운용, 교육복지지원, 학교재정지원관리, 학교교육여건개선시설, 기관운영관리, 지방채상환 및 리스료 부문으로 나타났다. 반면 교수학습활동지원 부문은 2013년부터 감소하고 있으며 보건·급식·체육활동, 평생·직업교육 부문도 비슷한 추이를 보이고 있다.

<표 4-28> 경상북도교육청 기능별·정책사업별 예산 현황 (2010-2014)

단위: 백만원

항목	2010	2011	2012	2013	2014
세출결산액	2,868,266	3,084,390	3,279,765	3,458,078	3,668,104
유아 및 초중등교육	2,745,449	2,963,039	3,141,479	3,319,803	3,372,982
인적자원운용	1,446,018	1,506,456	1,575,439	1,613,689	1,687,807
교수학습활동지원	294,056	323,319	337,133	228,666	210,254
교육복지지원	101,619	118,589	164,321	332,671	348,184
보건·급식·체육활동	43,873	30,602	35,786	34,452	25,047
학교재정지원관리	620,643	715,017	828,066	878,706	849,142
학교교육여건개선시설	239,238	269,054	200,731	231,617	252,545
평생·직업교육	12,322	12,784	11,213	8,212	5,426
평생교육	8,393	7,049	7,647	6,575	4,988
직업교육	3,928	5,735	3,566	1,636	437
교육일반	110,494	108,566	127,072	130,062	289,695
교육행정일반	46,093	24,783	35,147	30,572	36,638
기관운영관리	35,482	50,009	54,678	62,185	57,563
지방채상환 및 리스료	28,918	33,773	37,245	37,147	195,291
예비비 및 기타	0	0	0	157	202

자료: 지방교육재정알리미, 결산통합공시 기능별·정책사업별.

교육복지지원 부문 예산이 증가하는 것은 누리과정지원 사업 때문인 것으로 평가된다. 2013년 3,326억원 예산 중 누리과정지원 사업 예산은 1,326억원이며 2014년 3,481억원의 전체 교육복지지원 부문 예산 중 누리과정지원 사업 예산은 1,760억원에 이른다. 이는 전체 교육복지지원 부문 예산중 2013년 39.86%, 2014년 50.56%에 해당하는 수치

다. 교육복지지원 부문의 2013년과 2014년 결산 내역을 비교 분석한 결과 대부분의 예산 증가는 누리과정지원 사업 때문인 것으로 나타났다. 대부분의 사업들이 축소되었는데 주로 주5일제수업지원, 저소득층 자녀 방과후 자유 수강권 지원 사업들이 높은 감소율을 기록했다. 이는 교육복지지원 부문의 사업이 저소득층 위주의 지원에서 점차 누리과정 등과 같은 보편적 복지사업으로 전환되고 있음을 반증한다.

<표 4-29> 교육복지지원 세부 사업별 결산 내역

구분	2013 (원)	2014 (원)	증감률 (%)
교과서지원	189,841,130	111,476,710	-41.27
저소득층자녀학비지원	802,845,000	463,472,410	-42.27
특성화고장학금지원	5,706,388,710	5,033,915,000	-11.78
기타교육비지원	415,115,000	367,320,000	-11.51
방과후학교운영	38,410,201,380	38,635,091,910	0.58
주5일제수업지원	10,910,200,000	3,409,471,000	-68.74
저소득층자녀방과후자유수강권지원	22,451,765,000	10,912,057,000	-51.39
학기중급식비지원	44,181,281,300	40,741,858,440	-7.78
토·공휴일중식지원	9,115,604,000	9,200,000,000	0.92
정보화지원	4,772,630,610	3,667,458,330	-23.15
농어촌학교교육활성화지원	54,671,936,890	52,537,379,160	-3.90
기숙형학교지원	0	0	0
교육복지우선지원	8,426,838,210	7,067,951,530	-16.12
누리과정지원	34,134,474,310	46,183,588,120	35.29

자료: 지방교육재정알리미, 결산통합공시 기능별·정책사업별.

교수학습활동지원 부문도 감소세가 이어지는데 관련 세부 사업 예산 감소추이를 분석한 결과 36개 사업에서 전년대비 2014년에 사업규모가 축소되었다. 원어민강사 및 보조강사 운영 사업에서 전년대비 38.65%인 128억원의 예산이 감액 되었다. 특성화고 교육 내실화 지원 사업이 그 다음으로 높은 감소액을 기록한다. 경상북도교육청의 교수학습활동 지원 예산 감소 추이는 다음 <표 4-30>과 같다.

<표 4-30> 교수학습활동지원 예산 감소 추이

구분	2013 (단위: 원)	2014 (단위: 원)	전년대비 감소율 (단위: %)
교과서자료개발보급	1,603,008,330	1,114,382,210	30.48

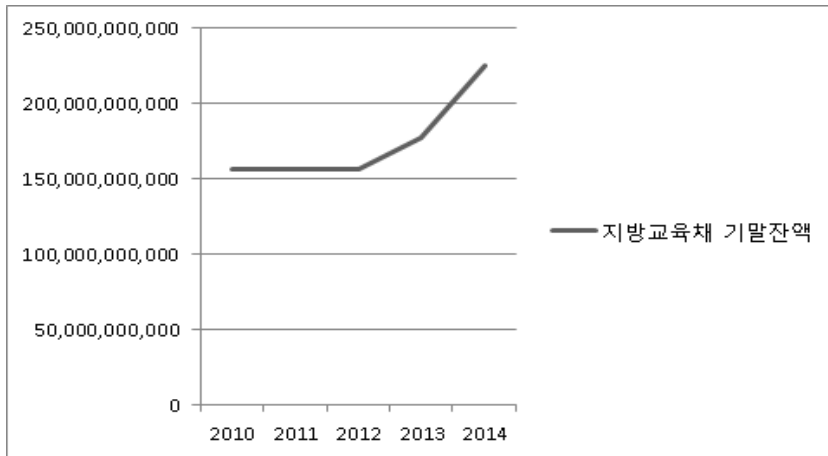
창의인성교육운영	8,999,495,840	5,698,060,980	36.68
특생교육과정운영	1,389,119,450	242,500,350	82.54
교실수업개선지원	410,917,920	354,494,340	13.73
학력향상지원	9,948,490,820	6,059,238,040	39.09
현장중심강학활동지원	1,746,856,330	1,285,340,840	26.42
연구시범학교운영	444,438,040	271,820,780	38.84
교과교육연구회지원	848,693,070	789,838,220	6.93
유아교육지원	2,329,115,440	2,081,317,120	10.64
유치원방과후과정운영	4,987,139,500	4,249,424,000	14.79
유치원교육여건개선	2,195,648,130	653,000,000	70.26
특수교육교수학습지원	3,758,733,260	3,656,331,080	2.72
영재교육운영	1,522,905,020	1,077,732,070	29.23
영재교육원운영	2,017,491,300	1,660,071,520	17.72
독서논술교육활성화	2,049,875,200	1,756,084,790	14.33
원어민교사및보조강사운영	33,140,837,030	20,332,862,260	38.65
과학교육과정운영내실화	2,788,815,110	2,411,252,720	13.54
체험중심과학환경교육지원	4,235,826,000	3,173,589,500	25.08
과학교육여건개선	1,009,231,880	726,777,590	27.99
특성화고운영지원	1,994,301,200	1,671,004,100	16.21
특성화고교육내실화지원	10,925,178,010	4,345,708,740	60.22
마이스터고운영지원	3,206,254,800	2,632,570,200	17.89
특성화고취업역량강화	7,555,511,310	5,611,784,680	25.73
학교정보화기기보급및관리	20,757,710	0	100
사이버가정학습운영및지원	992,172,760	546,103,680	44.96
스마트교육지원	8,452,435,530	3,389,151,440	59.90
학교체육활성화지원	9,889,968,280	8,484,250,790	14.21
학생봉사활동지원	385,500,000	222,530,000	42.27
방송통신중·고운영	532,673,000	519,395,000	2.49
진로진학교육	6,954,518,610	4,777,897,440	31.30
학력평가관리	1,506,200,810	1,460,193,630	3.05
학교평가관리	342,099,270	142,396,440	58.38
진학시험및입학전형관리	677,663,200	524,111,500	22.66
대학수학능력시험	3,182,293,010	2,492,139,450	21.69
교육연구운영지원	689,160,270	462,335,140	32.91
검정고시관리	247,408,490	242,188,570	2.11

자료: 지방교육재정알리미, 결산통합공시

주: 교수학습활동지원 예산 중 감소된 세부사업만 분류하여 별도제시 한 것임.

많은 사업들을 축소하거나 폐지했음에도 불구하고 경상북도교육청의 통합부채는 2012년 이후 증가세를 기록하고 있다. 2011년 4,031억원이던 통합부채는 2012년 4,442억원으로 증가한 뒤 2014년 5,001억원을 기록한다. 이와 같은 현상은 중앙정부 이전 수입 증가세가 2012년 이후 비슷한 수준을 유지하고 있기 때문으로 평가할 수 있다. 2012년 중앙정부 이전수입은 2조 9,452억원에서 2013년 2조 9,719억원, 2014년 2조 9,974이다. 이에 따라 지방교육채 기말잔액 또한 빠르게 증가하는데 2010년부터 2012년까지는

1,563억원을 기록하던 것이 2013년에는 1,776억원, 2014년 2,255억원을 기록한다.



자료: 지방교육채정알리미, 결산통합공시, 시·도교육청별 지방교육채

<그림 4-11> 경상북도교육청 지방교육채 기말잔액 추이

요컨대 경상북도교육청과 자치단체는 중앙정부 주도 복지정책의 추진·시행에 따라 복지관련 예산비중이 높아지고 있는 추세를 보인다. 2012년 시작된 누리과정지원 및 2013년 대상 확대는 지방교육재정을 악화시키고 있는 것으로 나타났다. 경상북도교육청의 무상급식에 따른 재정 분담 금액은 지속적으로 높아지고 있으며 자치단체의 재정 지원도 이와 비슷한 추세로 증가하고 있다.

## 5. 소결

경상북도는 선거과정에서 무상급식이 쟁점이 되지 못하고 보수성향의 유권자 역시 전면적 무상급식 공약을 받아들이지 않았다. 소규모 학교와 농산어촌을 중심으로 무상급식 공약을 내건 보수성향의 이영우 후보를 경상북도 유권자는 교육감으로 선택했다. 그러나 보수적 정치성향이 강한 경상북도의회는 이마저도 허락하지 않았다. 이후 시민단체를 비롯한 진보성향 정당들의 반발에 따라 의회와 집행부는 일부 지역에 한정된 무상급식 도입을 수용한다.

경상북도 역시 경제적 구조는 서비스업을 중심으로 구성되어 있고 저출산, 고령화로

점철되는 인구구조는 심화되고 있다. 여기에 0-34세에 해당하는 인구는 지속적으로 타시·도로 유출되고 있어 인구구조 고령화를 가속화 한다. 지방재정 복지 정책은 조사시점인 2005년 이후 지속적으로 확대되고 있으며 재정자주도는 이에 반비례하고 있다. 취약계층과 저소득층 중심의 복지 정책은 점차 보육·가족 및 여성, 노인·청소년 부문으로 옮겨가고 있다. 이러한 거시적 현상은 산업화, 인구구조 등의 변화 요인에 따른 정책 변동으로 평가할 수 있다. 복지지출이 다변화 되고 기존에 경험하지 못한 새로운 사회문제들은 정치행위자의 전략 수정을 촉진한다. 이 과정에서 복지정책은 다양한 범위와 수준으로 확대된다.

복지정책이 확대되는 과정에서 정치 행위자에게 인지된 새로운 기회는 전략변화를 촉진한다. 지역 농업기반이 있는 경상북도는 학교급식지원 정책이 확대되면서 농업경쟁력 제고라는 새로운 전략을 발견한다. 진화론적 관점에서 이러한 경상북도의 전략 변화는 경쟁이 없었으면 알 수 없었던 새로운 정책수단의 발견이다. 정치적 명분에 따라 확대된 학교급식지원 정책이 현실 정책영역에서 실리추구라는 가능성을 보여준 것이다. 경상북도는 지역농업 경쟁력 제고를 위한 전략을 학교급식지원 정책에 투영시킨다. 친환경 농산물 급식지원 정책 확대를 통해 지역 농산물 소비 촉진과 고품질 학교급식을 실현하고자 한 것이다.

경상북도는 학교급식지원 정책 확대를 통해 정치적 명분과 지역농산물 소비촉진이라는 정책 실리를 확보하고자 했다. 그러나 저가 입찰을 통한 학교급식 공급처 선정은 타·시도 농산물이 학교급식에 공급될 수 있는 구조적 유인을 제공했다. 정책 현장에서 행위자가 예견치 못한 상황은 행위자로 하여금 정책을 수정하도록 유도한다. 이에 따라 경상북도는 관내 생산 친환경 농산물을 일선 학교에 직접공급 하도록 전략을 수정한다. 경상북도의 새로운 전략은 보조금 지급 주체라는 우월적 지위를 이용한 것으로 평가된다. 전략이 수정됨에 따라 경상북도의 지위는 종전 학교급식 지원 주체에서 학교급식 식재료 공급처로 전환된다. 때문에 시장경쟁을 통한 식재료 공급방식에서 경상북도 급식지원센터가 보유한 일부 품목은 일선학교의 선택을 받지 못한다. 친환경 농·축산물 의무 사용품목이 지정된 상황이 아니기 때문에 급식지원센터의 품목과 일반 식재료 품목과의 가격경쟁이 나타난 것이다. 일반식재료 가격보다 보조금이 포함된 친환경 식재료 가격이 높은 경우 수요자는 급식지원센터의 친환경 식재료를 선택할 유인이 없었던 것이다. 결국 2014년 7월 이후 친환경 식재료 현물지원에 나선 경상북도의 급식지원센터는 이미 확보한 예산도 소진하지 못하는 상황이 발생한다.

행위자가 예상치 못한 시장 상황은 행위자로 하여금 전략을 재차 수정하도록 유도한



다. 경상북도는 최근(2016년) 일선 학교의 친환경 식재료 의무 사용 품목을 지정하는 방안을 추진 중에 있다. 아울러 경상북도가 무상급식을 위해 지원 하는 예산을 현물로 지원하는 방안을 추진 중이다. 학교급식 지원을 통해 경상북도는 정치적 명분과 실리를 추구하고자 노력하고 있다. 이상의 논의를 정리하면 다음 <표 4-31>과 같다.

<표 4-31> 경상북도 학교급식지원 정책 변동과정의 제도론적 분석.

	구분	특징적 현상	이론적 해석	정책변동
제 도 론 적 해 석	경제적 구조	서비스업 중심 산업구조	산업구조 고착화	· 복지 수요 증가
	인구학적 구조	저출산, 고령화, 인구감소	인구구조 변화	
	지방재정 복지 정책	복지지출 증가	제도변화 촉진	
	정치 구조	보수성향의 지방권력	제도변화 제약	· 선거과정에서 무상급식 문 제가 이슈가 되지 않음
	경쟁 구도	경쟁구도 발생하지 않음	제도변화 제약	· 한정된 지역을 중심으로 무 상급식 추진
	갈등 양상	행정부의 전략변화	제도변화 촉진	· 행정부의 전략변화에 따른 식재료 현물공급

## 제4절 광주광역시

### 1. 역사적 환경

#### 1) 경제적 구조: 서비스업 중심의 산업구조

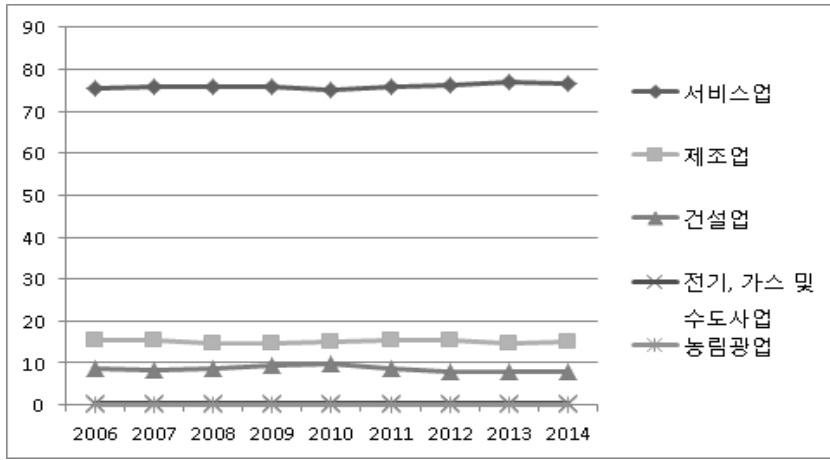
광주광역시 역시 다른 지역과 마찬가지로 업종별 종사자 현황을 보면 서비스업이 절대적으로 높은 비중을 유지하고 있다. 서비스업 부문은 2006년 전체 종사자 중 75.47%인 331,684명이 종사하고 있는 것으로 나타난 뒤 매 조사시점마다 비슷한 수준을 유지하고 있다. 매 조사시점마다 종사자 수는 증가하고 있지만 전 산업군의 종사자가 증가하고 있는 추세에서 그 비율은 비슷한 수준을 유지하고 있다. 제조업 종사자 비율은 2006년 현재 15.51%인 68,200명이 종사하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 제조업 종사자 비율은 매 조사시점마다 비슷한 수준을 유지하고 있지만 마찬가지로 종사자 수는 증가하고 있는 것으로 나타났다. 건설업 종사자 비율은 다른 지역과 달리 다소 높은 것으로 평가해 볼 수 있다. 2006년 전체 종사자 중 8.57%인 37,667명이 종사하고 있는 것으로 나타났다. 이후 건설업 부문의 종사자는 매 조사시점마다 등락을 반복한 끝에 2014년 현재 41,626명이 종사하고 있는 것으로 나타났다. 전기·가스 및 수도사업 부문과 농림광업 부문은 극히 미미한 수준을 나타내고 있다.

<표 4-32> 광주광역시 업종별 종사자

구분	서비스업(명, %)	제조업(명, %)	건설업(명, %)	전기, 가스 및 수도사업(명, %)	농림광업(명,%)
2006	331,684 (75.47)	68,200 (15.51)	37,667 (8.57)	1,476 (0.33)	411 (0.09)
2007	346,325 (75.85)	69,710 (15.26)	38,550 (8.44)	1,546 (0.33)	444 (0.09)
2008	352,793 (76.01)	68,614 (14.78)	40,907 (8.81)	1,347 (0.29)	443 (0.09)
2009	370,054 (75.70)	71,489 (14.62)	45,590 (9.32)	1,242 (0.25)	406 (0.08)
2010	374,481 (75.01)	74,555 (14.93)	48,402 (9.69)	1,354 (0.27)	423 (0.08)
2011	379,278 (75.88)	76,270 (15.26)	42,436 (8.49)	1,366 (0.27)	452 (0.09)
2012	396,844 (76.32)	80,065 (15.39)	41,259 (7.93)	1,265 (0.24)	479 (0.09)
2013	406,461 (76.81)	78,579 (14.85)	42,321 (7.99)	1,291 (0.24)	461 (0.08)

2014	412,509 (76.69)	81,847 (15.21)	41,626 (7.73)	1,426 (0.26)	414 (0.07)
------	-----------------	----------------	---------------	--------------	------------

자료: 통계청. 전국사업체조사. 시도·산업·사업체 구분별 사업체수, 종사자수.



<그림 4-12> 광주광역시 업종별 종사자 구성비

제조업 비중이 비교적 낮게 나타나는 지역은 특징적 현상으로 비정규직 비율이 상대적으로 높게 나타난다. 광주광역시의 제조업 비율은 다른 지역보다 다소 낮다. 때문에 다른 지역보다 높은 비정규직 비율을 기록하는 것으로 평가할 수 있다. 2005년 전체 근로자 중 40.69%인 177천명이 비정규직 종사자인 것으로 나타났다. 이후 등락을 반복하면서 점진적으로 비정규직 비율은 감소하는 비율을 보인다. 특히 2015년에는 전년대비 10.45% 감소한 35.56%를 기록하고 있는 것으로 나타났다.

<표 4-33> 광주광역시 비정규직 근로자 규모

단위: 천명

구분	전체 근로자		정규직		비정규직	
	근로자수	증감률	근로자수	비율	근로자수	비율
2005	435	5.9	275	63.22	177	40.69
2006	435	-0.2	257	59.08	177	40.69
2007	454	4.6	268	59.03	186	40.97
2008	466	2.5	276	59.23	190	40.77
2009	485	4.2	295	60.82	191	39.38
2010	498	2.6	315	63.25	183	36.75
2011	505	1.5	319	63.17	186	36.83
2012	512	1.3	318	62.11	194	37.89

2013	507	-0.9	313	61.74	194	38.26
2014	554	9.3	334	60.29	220	39.71
2015	554	0.0	357	64.44	197	35.56

자료: 통계청. 경제활동인구조사: 시도 비정규직 근로자 규모.  
 주: 각 연도별 8월 기준임.

광주광역시의 지역내 총생산 규모는 2005년 19조원 규모에서 점차 확대되고 있는 추세를 기록한다. 그러나 다른 지역보다 월등히 낮은 수준의 지역내 총생산 규모를 조사시점 내내 유지하고 있다. 2014년 광주광역시의 지역내 총생산 규모는 31조원 규모로 전체 17개 광역자치단체 중 제주특별자치도를 제외한 가장 낮은 수준을 기록하고 있다. 지역내 1인당 총생산 규모 역시 2005년 13백만원 수준을 기록한 뒤 점차 증가하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 조사시점 내내 제주를 제외한 전국에서 가장 낮은 수준을 기록하고 있다. 2014년 현재 광주광역시의 지역내 1인당 총생산 규모는 20백만원 수준을 기록하고 있다. 이는 제주의 18백만원 수준에 이어 전국에서 2번째로 낮은 규모다.

<표 4-34> 광주광역시 1인당 총생산 및 지역내 총생산

구분	지역내 1인당 총생산		지역내 총생산	
	금액(백만원)	증가율(%)	금액(조)	증가율(%)
2005	13.32	8.7	19	8.8
2006	14.25	7.0	20	7.2
2007	15.35	7.7	22	8.2
2008	15.69	2.2	22	2.8
2009	16.15	2.9	23	3.9
2010	17.73	9.8	26	10.8
2011	18.49	4.3	27	5.3
2012	19.16	3.6	28	4.0
2013	19.66	2.6	29	2.9
2014	20.64	5.0	31	5.1

자료: 통계청. 지역통계. 1인당 지역내 총생산 및 GRDP를 연구자가 재구성

요컨대 광주광역시의 경제구조는 서비스업이 절대적으로 높은 비중을 차지하고 있으

며 상대적으로 제조업 비율은 낮은 것으로 평가할 수 있다. 다른 지역과 달리 낮은 제조업 비율의 여파로 비정규직 비율은 높은 편에 속하며 지역내 1인당 총생산 규모와 지역내 총생산 규모 역시 전국 17개 광역자치단체 중 제주에 이은 2번째로 낮은 수준을 기록하고 있다.

**2) 인구학적 구조: 저출산 고령화 심화**

광주광역시의 인구는 2005년 1,401,745명을 기록한 뒤 2015년을 제외하고는 매년 증가하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 인구 증가율은 2010년을 제외하고는 1%를 넘지 못하는 것으로 나타났다. 2005년 7.09%이던 고령인구 비율은 2015년 11.30%까지 증가했다. 기대여명 역시 다른 지역과 마찬가지로 꾸준히 상승하고 있는 것으로 나타났으며 합계 출산율은 2014년 현재 전국 평균보다 낮은 1.199명을 기록하고 있다.

<표 4-35> 광주광역시 인구구조

단위: 명, 세, %

구분	주민등록 인구		고령인구 비율		기대여명		합계 출산율	
	인구	증가율	비율	증가율	기대여명	증가율	출산율	증가율
2005	1,401,745	0.0	7.09	5.0	79.05		1.097	-8.1
2006	1,407,798	0.4	7.52	6.1			1.143	4.2
2007	1,413,444	0.4	8.05	7.0			1.256	9.9
2008	1,422,702	0.7	8.33	3.5	80.00	1.20	1.198	-4.6
2009	1,433,640	0.8	8.66	4.0			1.137	-5.1
2010	1,454,636	1.5	8.97	3.6			1.223	7.6
2011	1,463,464	0.6	9.32	3.9	80.77	0.96	1.234	0.9
2012	1,469,216	0.4	9.85	5.7			1.295	4.9
2013	1,472,910	0.3	10.31	4.7			1.170	-9.7
2014	1,475,884	0.2	10.83	5.0	82.02	1.54	1.199	2.5
2015	1,472,199	-0.2	11.30	4.3			-	-

자료: 통계청, 지역통계, 주민등록인구(시도), 고령인구비율(시도), 기대여명(시도), 합계출산율(시도)를 기준으로 연구자가 재구성.

주: 기대여명은 0세의 기대여명을 기준으로 3년 주기로 자료 작성

통계청 인구동향과의 국내인구이동통계에 따르면 2005년부터 2007년까지 순유출 되던 광주광역시의 인구는 2008년부터 순유입세로 돌아선다. 그러나 순유입세는 2012년부터 다시 순유출 추세로 돌아선다. 2005년부터 2015년까지 순유출 인구는 22,507명에 이른다. 구체적으로 0-14세 인구는 매 조사시점마다 꾸준히 유입되는 것으로 나타났으며 15-34세 인구는 순유출 되고 있다. 반면 35-64세 인구는 2009년부터 2011년까지는 순유입된 것으로 나타났다. 65세이상 인구는 2007년을 제외하고는 꾸준히 순유입되고 있는 것으로 나타났다.

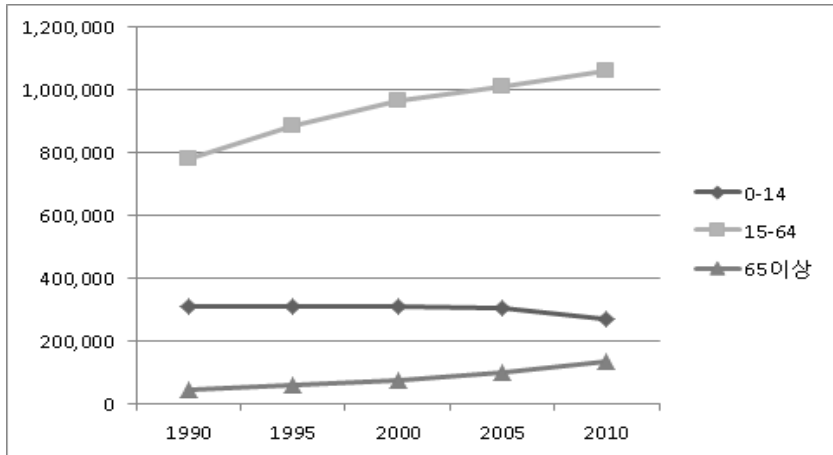
<표 4-36> 광주광역시 연령별 순유입 인구

단위: 명.

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
0-14	1,596	2,479	1,906	2,664	3,534	3,173	2,172	1,546	1,581	1,388	159
15-34	-6,038	-3,945	-4,418	-2,192	-1,423	-2,065	-2,040	-3,969	-3,512	-4,318	-6,759
35-64	-2,926	-1,646	-1,568	-324	335	1,676	373	-89	-1,114	-507	-2,900
65↑	35	372	-63	299	662	747	774	687	453	460	228

자료: 통계청, 국내인구이동통계.

광주광역시의 연령별 인구 구성을 통계청 총조사인구를 통해 분석한 결과 1990년 핵심생산인구는 전체 인구의 68.54%인 780,512명인 것으로 나타났다. 이후 핵심생산인구는 매 조사시점 마다 증가하는 추세를 기록해 2010년 현재 전체 인구의 72.56%인 1,063,819명인 것으로 나타났다. 반면 15세 미만 아동은 1990년 전체 인구 중 27.43%인 312,311명에서 점차 감소해 2010년 18.36%인 269,187명인 것으로 나타났다. 65세 이상 인구는 1990년 이후 꾸준히 증가세를 기록하고 있는데 45,885명인 4.03%에서 2010년 133,137명인 9.08%로 증가했다. 15세 미만 아동은 점차 줄어들고 있고 65세 이상 인구는 증가하고 있는 가운데 2012년 이후 지속된 핵심생산인구의 순유출 추세는 지속되고 있다. 때문에 광주광역시의 인구구조는 노령화가 가속화될 것으로 평가할 수 있다.



자료: 통계청. 각 연도별 인구총조사. 광주광역시 총조사인구 총괄.

<그림 4-13> 광주광역시 총조사 인구 연령별 구성

광주광역시 역시 다른 지역과 다르지 않게 1-2인 구성 가구가 급격하게 증가하고 있는 것으로 나타났다. 통계청 인구총조사를 통해 확인한 광주광역시의 가구 구성을 보면 1995년 4인 구성 가구는 전체 31.93%인 113,252가구로 나타났다. 이후 4인 구성 가구는 2000년을 정점으로 점차 감소추세를 나타낸다. 2010년 4인 구성 가구는 전체 23.97%인 123,669 가구인 것으로 나타났다. 반면 1995년 전체 12.15%인 43,088 가구이던 1인 구성 가구는 점차 가구 수가 증가해 2010년 122,506가구인 것으로 나타났다. 이는 전체 23.75%에 해당하는 수치이다. 2인 구성가구 또한 비슷한 규모로 확대 되어 2010년 전체 22.15%인 114,239가구로 증가했다. 다만 다른 지역과 달리 2010년 현재 4인 구성 가구가 가장 높은 비율을 유지하고 있다.

<표 4-37> 광주광역시 가구원수에 따른 구성비

구분	1995년		2000년		2005년		2010년	
	가구수	비율	가구수	비율	가구수	비율	가구수	비율
총계	354,717	100	408,527	100	460,090	100	515,855	100
1인	43,088	12.15	60,207	14.74	87,447	19.01	122,506	23.75
2인	54,551	15.38	71,911	17.60	92,150	20.03	114,239	22.15
3인	66,869	18.85	80,843	19.79	93,224	20.26	106,028	20.55
4인	113,252	31.93	130,490	31.94	130,972	28.47	123,669	23.97
5인	54,035	15.23	50,383	12.33	45,114	9.81	39,983	7.75

6인	16,190	4.56	10,953	2.68	8,573	1.86	7,418	1.44
7인 이상	6,732	1.90	3,740	0.92	2,610	0.57	2,012	0.39

자료: 통계청. 인구총조사 총조사가구 총괄.

광주광역시의 전체 취업자 중 여성이 차지하는 비중은 2013년 현재 43.18%를 기록한 뒤 비슷한 수준을 유지하고 있다. 통계청의 지역별고용조사를 통해 분석한 결과 매 조사시점마다 60세이상 취업자 비율은 10%를 상회하고 있다. 이러한 수치는 인접한 전라남도와 비교할 때 훨씬 적은 수준으로 같은 기간 전라남도는 27%를 상회하고 있다. 인구가 아직 고령화 되지 않는 지역에서 나타나는 특징적 현상으로 전체 취업자 중 60세 이상 인구가 차지하는 비중은 2015년 현재 11.90%에 그친다.

<표 4-38> 광주광역시 성별 취업자 현황

구분	총 취업자(천명)	남자		여자	
		15-59세	60세이상	15-59세	60세이상
2013	704	359	42	271	33
2014	740	369	47	287	36
2015	731	372	50	273	37

자료: 통계청. 지역별고용조사  
주: 각년도 상반기 기준임.

요컨대 광주광역시의 인구는 아직 고령화 추세에 접어들진 않았다. 다만 15세 미만 인구가 점차 줄어들고 65세 이상 인구는 증가하고 있다. 여기에 핵심생산인구의 순유출 추세는 지속되고 있어 점차 인구구조는 고령화 될 것으로 평가된다. 인구구조가 아직 고령화 추세에 접어들지 않아 가구구성 또한 4인 구성 가구 비중이 높은 수준을 유지하고 있으며 60세 이상 취업자 비율 또한 낮은 수준을 유지하고 있다.

### 3) 지방재정 복지 정책: 복지지출 증가

광주광역시의 일반회계 중 복지예산이 차지하는 비중은 전년대비 20.1% 상승한 23.64%를 기록한 2005년을 시작으로 2011년을 제외하고는 꾸준히 확대되어 왔다. 특히 2008년과 2009년에는 각각 14.1%와 13%의 전년대비 높은 상승률로 복지예산 비중이 확대되어 왔다. 2014년 현재 광주광역시의 일반회계 중 복지예산이 차지하는 비중은



41.39%에 이른다. 광주광역시의 예산편성 재량권을 확인해 볼 수 있는 재정자주도는 다른지역과 다르지 않게 매년 하락하는 추세를 기록한다. 2005년 전년대비 2.9% 하락한 77.1%를 시작으로 2007년과 2011년, 2012년을 제외하고는 매년 하락했다. 2010년 전년대비 6.0% 하락한 69.2%를 기록한 이후 2014년 현재 광주광역시의 재정자주도는 66.5%를 기록하고 있다.

<표 4-39> 광주광역시 일반회계중 복지예산(사회보장)비중 및 재정자주도

단위: %

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
복지예산 비중	23.64	26.96	28.68	32.71	36.97	38.62	36.88	38.24	39.11	41.39
전년대비상승률	20.1	14.0	6.4	14.1	13.0	4.5	-4.5	3.7	2.3	5.8
재정자주도	77.1	75.1	75.9	74.2	73.6	69.2	69.9	69.9	67.6	66.5
전년대비상승률	2.9	-2.6	1.1	-2.2	-0.8	-6.0	1.0	0.0	-3.3	-1.6

자료: 통계청, e-지방지표, 일반회계중 복지예산 비중 및 재정자주도.

광주광역시의 전체 사회복지 예산은 2010년을 제외하고는 매년 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타났다. 기초자치단체를 포함한 광주광역시의 전체 사회복지 예산은 2008년 1조 2,302억원을 시작으로 꾸준히 증가해 2015년 현재 2조 6,155억원에 이른다. 2008년 기초생활보장 부문은 전체 사회복지 예산 중 44.62%인 5,489억원에서 2015년 7,319억원으로 확대되었다. 취약계층 부문은 9.88%인 1,215억원을 2008년 기록한 뒤 2015년에는 3,354억원으로 확대되었다. 보육·가족 및 여성 부문역시 2008년 대비 2015년에 관련예산이 확대되었는데 증가율이 175%에 이른다. 노인·청소년 부문은 이보다 높은 같은 기간 183%의 예산 증가율을 기록하는데 이는 전국적인 추세와 다르지 않다.

<표 4-40> 광주광역시 사회복지 부문 예산 현황

단위: 백만원, %

비고	기초생활 보장	취약계층 지원	보육·가족 및 여성	노인·청소 년	노동	보훈	주택	사회복지 일반
2008	548,912	121,571	282,689	221,216	10,297	899	23,590	21,083

	(-) (44.62)	(-) (9.88)	(-) (22.98)	(-) (17.98)	(-) (0.84)	(-) (0.07)	(-) (1.92)	(-) (1.71)
2009	609,203 (10.98) (38.39)	159,488 (31.19) (10.05)	348,910 (23.43) (21.99)	290,412 (31.28) (18.30)	124,690 (1110.94) (7.86)	505 (-43.83) (0.03)	34,257 (45.22) (2.16)	19,469 (-7.66) (1.23)
2010	602,963 (-1.02) (38.05)	162,570 (1.93) (10.26)	419,296 (20.17) (26.46)	278,926 (-3.96) (17.60)	86,388 (-30.72) (5.45)	680 (34.65) (0.04)	14,919 (-56.45) (0.94)	18,712 (-3.89) (1.18)
2011	607,070 (0.68) (36.28)	191,839 (18.00) (11.47)	487,721 (16.32) (29.15)	293,297 (5.15) (17.53)	37,378 (-56.73) (2.23)	4,521 (564.85) (0.27)	29,567 (98.18) (1.77)	21,839 (16.71) (1.31)
2012	632,234 (4.15) (34.13)	208,934 (8.91) (11.28)	628,275 (28.82) (33.92)	302,874 (3.27) (16.35)	38,620 (3.32) (2.08)	2,481 (-45.12) (0.13)	13,216 (-55.30) (0.71)	25,646 (17.43) (1.38)
2013	699,628 (10.66) (32.99)	242,061 (15.86) (11.41)	733,760 (16.79) (34.60)	337,918 (11.57) (15.93)	49,681 (28.64) (2.34)	5,633 (127.05) (0.27)	20,037 (51.61) (0.94)	31,906 (24.41) (1.50)
2014	710,715 (1.58) (30.41)	283,878 (17.28) (12.15)	770,882 (5.06) (32.99)	468,737 (38.71) (20.06)	49,466 (-0.43) (2.12)	5,561 (-1.28) (0.24)	14,447 (-27.90) (0.62)	33,290 (4.34) (1.42)
2015	731,999 (2.99) (27.99)	335,478 (18.18) (12.83)	777,294 (0.83) (29.72)	626,967 (33.76) (23.97)	49,155 (-0.63) (1.88)	3,498 (-37.10) (0.13)	58,118 (302.28) (2.22)	33,053 (-0.71) (1.26)
전체 사회복지 예산	2008 1,230,257	2009 1,586,934	2010 1,584,454	2011 1,673,232	2012 1,852,280	2013 2,120,624	2014 2,336,976	2015 2,615,562

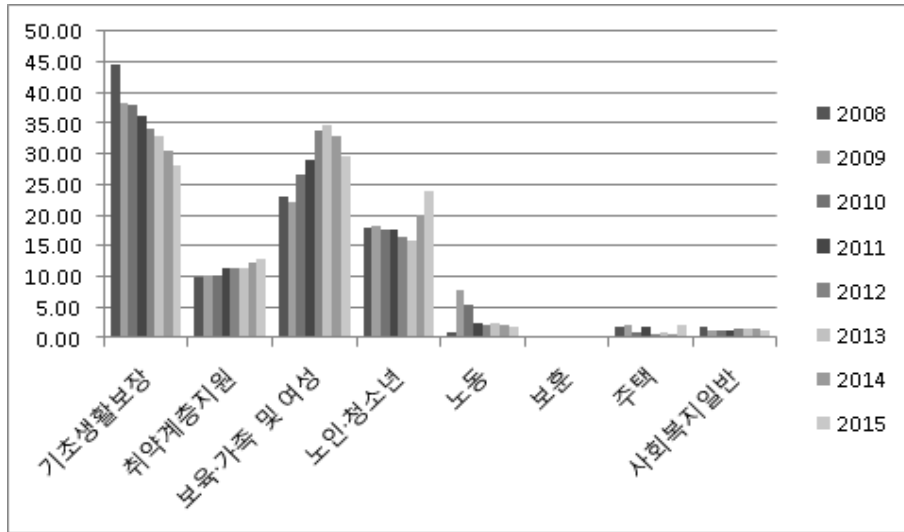
자료: 행정자치부. 시도별 각 연도별 통합재정개요

주: 1. 최종예산 기준

2. 상단( )는 전년대비 증가율, 하단( )는 전체사회복지 예산 중 비율

3. 2008년 ( )는 전체사회복지 예산 중 비율임

4. 각자치구와 본청의 예산을 포함한 금액임



<그림 4-14> 광주광역시 사회복지 부문별 예산 비중 증감 현황

요컨대 광주광역시는 저소득층과 취약계층에게 집중되었던 복지부문 예산이 점차 보육, 노인, 청소년 부문으로 옮겨가는 것을 알 수 있다. 특히 보육·가족 및 여성 부문의 예산은 2015년 현재 전체 사회복지 예산 중 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 취약계층지원 부문의 예산 역시 증가 했지만 전체 사회복지 예산 증가율과 비슷한 수준으로 증가해 전체 사회복지 예산에서 차지하는 비율은 비슷한 수준을 유지하고 있다. 기초생활보장이 차지하는 비중은 점차 감소하고 있는 것으로 나타났으며 전체 사회복지 예산 증가는 보육·가족 및 여성 부문과 노인·청소년 부문 때문인 것으로 나타났다.

#### 4) 정치 구조: 지방권력 구조 독점

광주광역시의 지방권력 구조는 진보성향 정당과 인사의 독점구도가 지속된다. 전통적으로 진보성향의 정치권력에 대한 선호가 높은 지역적 특성이 지방권력 독점 구도를 만들어 낸 것으로 평가된다. 2006년 지방선거 이후 진보성향 정당과 인사가 모두 당선되고 있다.

2006년 치러진 제4회 지방선거에서 민주당 박광태 후보가 51.62%의 득표율로 광주광역시장에 당선되었다. 기초자치단체장 선거에서는 전체 5곳 모두에서 민주당 후보들이 당선되었다. 광역의회 의원선거 역시 전체 16곳 모두 민주당 후보들이 당선되었다. 그러나 광역의회 비례대표는 전체 3석 중 열린우리당 1석, 민주당이 2석을 차지하면서 광주광역시의회는 민주당 18석, 열린우리당 1석으로 구성되었다.

2010년 치러진 제5회 전국동시 지방선거에서는 민주당 강운태후보가 297,003표인 56.73%의 득표율로 광주광역시장에 당선되었다. 기초자치단체장은 전체 5곳 중 민주당 4곳, 무소속이 1곳에서 당선되었다. 광역의회 의원 선거에서는 민주당 18곳, 민주노동당이 1곳에서 당선되었다. 광역의회 비례대표 선거에서도 민주당이 2석, 민주노동당이 1석을 차지하면서 광주광역시의회는 민주당 20석, 민주노동당 2석으로 구성된다. 함께 치러진 교육감 선거에서는 장휘국 후보가 206,264표인 39.79%의 득표율로 광주광역시 교육감에 당선된다.

2014년 치러진 제6회 전국동시 지방선거에서는 새정치민주연합 윤장현 후보가 367,203표인 57.85%의 득표율로 광주광역시장에 당선된다. 기초자치단체장 선거역시 새정치민주연합 후보들이 전체 5곳 모두에서 당선되었다. 광역의회 의원 선거에서도 새정치민주연합 후보들이 전체 19곳 모든 선거구에서 당선되었고 광역비례대표 선거에서는 새정치민주연합 2석, 통합진보당이 1석을 차지했다. 이로써 광주광역시의회는 새정치민주연합 21석, 통합진보당 1석으로 구성되었다. 함께 치러진 교육감 선거에서는 302,904표인 47.60%의 득표율로 장휘국 후보가 연임에 성공한다.

<표 4-41> 광주광역시 지방선거 당선인 통계

구분	광역 단체장	광역 의회	교육감
제4회 지방선거 (2006년)	박광태 (민주당)	민주 18, 열린우리 1	미 실시
제5회 지방선거 (2010년)	강운태 (민주당)	민주 20, 민주노동 2	장휘국
제6회 지방선거 (2014년)	윤장현 (새정치민주연합)	새정치민주연합 21 통합진보 1	장휘국

자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템을 통해 연구자가 재구성.

요컨대 2006년 지방선거 이후 광주광역시는 진보성향 정당이 광역단체장과 의회 과반을 차지하고 있다. 함께 치러진 교육감 선거역시 진보성향의 교육감이 당선되었다.

## 2. 제도적 환경변화에 따른 경쟁

진보적 지역정치 성향으로 분류되는 광주광역시는 애초에 무상급식과 관련한 별다른

쟁점이 없었다. 2010년 지방선거과정에서 대부분의 후보들이 무상급식을 공약하면서 무상급식 도입은 분명해 보였다. 다만 일부 광주광역시장 후보로 출마한 보수 성향 정당 후보 들은 무상급식에 관한 공약을 제시하지 않았다. 당선가능성이 낮은 보수성향 정당 후보들은 당선 가능성이 낮아 무리하게 관련 공약을 제시할 유인이 없었던 것으로 평가된다. 반면 지방선거 과정에서 교육감 후보로 나선 모든 진보성향 후보들은 무상급식 도입에 적극 찬성하는 기류가 형성되었다.

정책 논의 과정에서 행위자들의 경쟁기제가 작동하지 않는 경우 논의는 대안을 모색하기 보다는 기존의 정책도입을 재차 확인하는 수준에서 그친다. 경쟁기제가 작동하지 않는 상황에서는 새로운 전략과 실현가능성을 모색할 기회가 없기 때문에 행위자는 새로운 전략을 구상할 유인을 상실한다. 교육감 직선제 도입과 지역의 진보적 정치성향은 무상급식 도입과 확대라는 선거 공약 제시가 최선의 전략이었던 것이다. 때문에 대부분의 진보성향 정당 후보와 교육감 후보들은 무상급식 도입에 적극 찬성하고 다른 대안을 제시하지 못한 것으로 평가된다. 지역의 정치 성향에 따른 보수성향 정당 후보의 낮은 당선 가능성이라는 환경은 정책대안을 제시할 수 있는 경쟁구도를 허락하지 않았다.

광주광역시는 2006년부터 우수식재료 차액지원 사업을 진행 중에 있다. 이후 2011년부터는 초등학교를 시작으로 무상급식을 위한 자치단체의 재정지원이 시작되었다. 광주광역시 역시 다른 지역과 다르지 않게 2006년 지방선거과정에서는 무상급식 문제가 별다른 이슈가 되지 못했다. 실제 2006년 당시 광주광역시장에 출마한 열린우리당 조영택 후보, 한나라당 한영 후보, 민주당 박광태 후보 모두 무상급식에 대한 별다른 언급이 없었다. 다만 민주노동당 오병운 후보만이 초·중·고 무상급식 문제에 대해 언급했다. 그러나 민주노동당 후보의 무상급식 공약은 선거과정에서 별다른 이슈가 되질 못했다. 그러던 것이 2010년 지방선거 과정에서 주요 아젠다로 부각하게 된다. 중앙선거관리위원회 선거정보도서관의 후보자 선전물을 분석한 결과 대부분의 후보들이 무상급식을 주요 교육부문 공약으로 제시했다. 정용화 한나라당 후보와 조홍규 평화민주당 후보만이 무상급식에 대한 별다른 언급이 없었다. 2010년 지방선거 과정에서 전통적으로 민주당 후보들의 당선이 확실시 되는 상황에서 무상급식 전면실시를 주요 교육부문 공약으로 내건 강운태 후보는 당선이 확실해 보였다.

2010년 전국동시지방선거를 통해 함께 치러진 교육감 선거에서도 무상급식 문제는 주요 현안으로 떠오른다. 교육감에 출마한 고영을, 김영수, 안순일, 이정재, 장휘국 후보 모두 무상급식 확대를 주요 공약으로 제시하면서 광주광역시의 무상급식 확대 실시

는 확실해 보였다. 참여연대는 2010년 지방선거가 치러지기 전인 3월 24일 전국 시도  
 주요 교육감 후보들을 대상으로 친환경 무상급식을 위한 정책협약식을 개최했다. 당시  
 장희국 교육감 예비 후보는 이날 협약식에 참여했다. 4월 6일에는 안전한 학교급식을  
 위한 광주운동본부 주최로 광주지역 지방선거 예비 후보자 50여명<sup>75)</sup>이 한자리에 모여  
 친환경 무상급식 실현을 위해 서약했다. 이처럼 주요 후보들을 대상으로 시민단체의  
 무상급식을 위한 정책협약식이 진행되었다. 이에 따라 각 후보들이 무상급식 실시를  
 주요 공약으로 내세우면서 광주광역시의 무상급식 전면 시행은 확실해 보였다. 다만  
 당선 가능성이 낮은 한나라당 정용화 후보는 소속정당의 당론과 다르지 않게 소득수준  
 을 고려한 차등 지원을 공약했다.

### 3. 정책도입 과정에서 발생하는 예상치 못한 갈등

일찍이 당론으로 무상급식을 주요 공약으로 제시한 민주당 후보들이 대거 당선된 광  
 주광역시는 지방선거 직후 무상급식을 위한 제도적 여건을 마련하기 위해 박차를 가한  
 다. 시의회 산업건설위원회에서 2010년 11월 30일 무상급식을 위한 조례 개정안이 통  
 과 된 뒤 12월 23일 열린 본회의에서도 별다른 이견 없이 통과된다. 이에 따라 광주광  
 역시의 무상급식 도입 및 유지는 별다른 무리 없이 진행 될 것으로 예상 되었다.

그러나 광주광역시는 무상급식을 추진하는 과정에서 예상치 못한 갈등 국면을 맞이  
 한다. 무상급식 시행을 공약으로 내세웠던 교육감과 시장의 전략이 달랐던 것이다. 교  
 육청은 2011년 전체 초등학교를 대상으로 무상급식을 도입하고자 했다. 반면 광주광역  
 시는 재정여건에 따라 초등학교 1-3학년을 대상으로 무상급식을 지원하기로 한 것이  
 다. 그나마 광주광역시가 지원하기로 한 초등학교 1-3학년도 식품비의 일부를 지원하  
 는 방안을 고려해 무상급식비 재정분담에 따른 갈등이 촉발됐다. 광주광역시가 전체  
 초등학교 무상급식비 지원이 아닌 초등학교 1-3학년 무상급식비 지원을 강행하자 교  
 육청은 대상 학년의 전체 급식비의 절반인 111억원을 요구한다. 교육청이 예상한 초등  
 학교 1-3학년 무상급식비는 식품비와 인건비, 운영비를 포함한 222억원이다. 지방선거  
 직후인 2010년 11월부터 관내 전체 초등학교에 무상급식을 시행중인 교육청은 자치단

75) 광주인 2010년 4월 6일 보도에 따르면 서약에 46명이 참여한 것으로 나타났다. 앞서 안전한 학교  
 급식을 위한 광주운동본부는 지방선거에 출마 의사를 밝힌 예비 후보 91명에게 서약서를 발송했다.

체의 지원이 절실한 실정이었다. 그러나 광주광역시는 초등학교 1-3학년 전체 급식비의 111억원이 아닌 식품비의 일부인 74억원 지원 방침을 고수하고 있었다.

무상급식 도입은 교육청 자체 예산으로는 감당하기 어려운 많은 예산이 수반되는 정책이다. 때문에 대부분의 자치단체는 무상급식을 교육협력사업으로 인식하고 있다. 현실적으로 자치단체의 지원이 없이는 교육청 자체 예산으로 관련 사업비를 충당하기 어렵기 때문이다. 정책행위자들은 이러한 무상급식 정책의 특성을 잘 이해하고 있었다. 때문에 이들 행위자들은 자신의 이익을 극대화 하고자 다양한 전략을 구사한다. 교육청은 우선 2010년 11월 25일 예정된 무상급식 업무 협약을 통해 매년 반복될 재정분담 갈등을 매듭짓고자 했다. 인접한 전라북도<sup>76)</sup>의 사례를 바탕으로 구체적 실시방안인 재정분담 비율과 대상 학년을 협약서에 명시하고자 노력했다. 그러나 광주광역시는 구체적인 실시 방안에 따른 재정분담 비율과 대상 학년을 협약서에 명시하는 것 대신 일반적인 문구를 주장한다. 정책 협약서에 구체적인 방안이 제시된 경우 법률적으로 구속력은 없지만 정치적 제약으로 작용될 가능성이 있다. 현실적으로 정치 행위자에게 정치적 제약은 법률적 구속력과 같은 과급효과가 있다. 이에 따라 광주광역시는 정책 협약서에 구체적 지원 방안이 명시되면 대외적으로 예산 편성권을 제약받게 된다. 광주광역시는 이와 같은 업무 협약서의 성격을 잘 이해하고 있었다. 선거과정에서 무상급식 공약을 제시해 당선된 광주광역시장은 정치적 명분을 위해 교육청과의 일반적인 문구인 '적극 협력한다'라는 정도의 문구를 삽입하고자 했던 것이다. 매년 교육청과의 협상을 통해 무상급식 관련 예산 지원을 최소화해 관련 사업에 따른 재정 문제를 방지하고자 한 것은 자치단체의 수장으로서 실리를 확보하기 위한 전략으로 평가된다. 교육청이 정책협약을 통해 불필요한 갈등을 방지할 제도적 장치를 구축하고자 했다면 광주광역시는 정치적 명분과 실리를 확보하고자 한 것이다. 이처럼 두 기관의 정책행위자 전략이 접점을 찾지 못하면서 2010년 11월 25일 예정 되었던 실무협상은 결렬된다.

업무협약을 통한 제도적 장치를 구축하고자 했던 전략이 무산되자 광주광역시교육청

76) 전라북도의 경우 2010년 9월 13일 '학교 무상급식 추진을 위한 협약서'를 전라북도지사, 전라북도 교육감, 전주시장, 군산시장, 익산시장, 정읍시장, 남원시장, 김제시장이 함께해 작성했다. 구체적 협약내용은 무상급식에 소요되는 제원을 전라북도와 교육청이 각 50%씩 분담하는 것을 기본으로 전라북도의 분담분 50%는 기초자치단체가 50%를 분담한다는 조건이다. 무상급식 대상은 2011년 전체 초등학교를 대상으로 실시하고 중·고등학교는 단계적으로 검토하기로 했다. 2011년 11월 9일 전라북도는 '중학교 친환경 무상급식 추진을 위한 협약서'를 작성해 2012년부터 중학교 무상급식을 실시하고 2012년 하반기부터 초·중학교 친환경무상급식을 실시하기로 협약한다. 이와 같은 전라북도의 정책협약은 무상급식 도입과 유지과정에서 불필요하게 발생할 수 있는 재정분담에 따른 갈등을 미연에 방지하고 교육협력사업의 추진 동력을 확보하기 위한 것으로 평가된다.

은 예산편성을 통해 광주광역시를 압박한다. 이미 지방선거 직후인 11월부터 관내 전체 초등학교를 대상으로 무상급식을 도입했던 교육청은 자치단체의 지원 없이는 관련 사업 유지가 어렵다는 것을 잘 알고 있었다. 우선 2011년도 교육비특별회계 세입·세출 예산안에 전체 초등학교 무상급식비 504억원을 반영했다. 이는 광주시에서 제시한 74억원의 지원이 아닌 111억원의 예산 지원을 받는 것을 기초로 편성된 것이다. 광주시의회 교육위원회는 2010년 11월 29일부터 12월 2일까지 교육청의 2011년도 예산안 심사에 돌입했다. 심사과정에서 자치단체와의 업무협약 무산에 따른 예산확보 방안 등의 문제점들이 거론되었으나 별다른 쟁점 없이 12월 2일 통과되었다.

교육청은 무상급식 문제에 대한 지역 여론과 시의회의 선호를 잘 알고 있었다. 때문에 교육청은 무상급식 재원 분담 실무 협의가 진행 중임에도 광주광역시의 무상급식 분담금을 111억원으로 산정하고 광주광역시를 압박한 것이다. 2011년 4월 18일 광주광역시의회 제198회 제2차 임시회 본회의에서 박인화위원의 시정 질문은 당시 여론과 광주광역시의 대응을 잘 보여주고 있다.

…… 강 시장님은 지난 지방선거 당시 언론에 “무상급식은 시장의 철학과 의지가 관건”이라고 밝혀왔지만 정작 무상급식에 대한 지원계획은 소극적이었습니다. 시교육청이 초등학교 전체 무상급식을 추진하면서 501억원에 달하는 예산을 편성했지만 광주시는 당초부터 초등학교 1~3학년까지 급식비의 절반인 111억원만 편성해 반쪽짜리 무상급식 지원에 머물렀습니다. 더구나 111억원의 산출과정을 보면 당초 운영비와 인건비를 제외한 식재료비 140억원의 50%인 74억원만 편성했다가 ‘아이들에게 생쌀만 먹이란 말이나’는 여론이 일자 뒤늦게 37억을 추가했습니다. 무상급식에 대한 광주시의 의지가 이렇듯 빈약한 가운데 지난 겨울 폭설과 한파, 전국을 휩쓴 구제역의 여파로 육류와 채소값이 천정부지 치솟고 있어 급식의 질 저하에 대한 우려가 높아지고 있습니다. 실제로 유상급식을 하고 있는 중·고등학교의 경우 3월 현재 12개 학교가 1인당 급식비 수준을 2500원에서 2천700원선으로 200원 정도 인상했습니다. 따라서 식재료비가 천정부지로 인상돼 급식의 질 저하가 우려되고 있는 상황에 대한 광주광역시의 무상급식 지원에 대한 견해를 밝혀 주시기 바랍니다.

자료: 광주광역시의회, 본회의회의록 『제198회-임시회 제2차』 2011. 4. 18.

여론을 적극 활용한 교육청의 전략에 따라 결국 광주광역시는 2011년 초등학교 1-3학년 무상급식을 위한 예산 222억원 중 111억원을 교육청에 지원한다. 정책도입 과정에서 발생한 교육청과의 갈등을 통해 광주광역시는 지역주민의 선호와 여론을 잘 파악



할 수 있었다. 정치행위자에게 인지된 지역주민과 여론의 반응은 결국 전략을 수정하도록 한다. 무상급식에 대한 지역정치권과 여론의 적극적 지지를 확인한 교육청은 결국 자치단체와 재정분담 협상에서 우위를 점한다. 당초 광주광역시는 강운태 시장의 선거 공약에 따라 연차적으로 무상급식 대상을 확대<sup>77)</sup>하고 필요 식품비의 절반을 지원하고자 했다. 2012년 전체 초등학교 대상으로 무상급식을 계획하던 광주광역시의 계획과 달리 교육청은 중학교 1학년을 시작으로 연내 중학교 전체로 확대하고자 한다. 무상급식 재정분담 협상 과정에서 교육청은 광역자치단체의 초등학교 전체 학교급식비의 50% 지원과 기초자치단체의 10% 추가 지원을 확보한다. 여기에 연내 중학교 무상급식 완성을 위한 교육청의 계획에 따라 별도의 20억원의 지원을 광역자치단체로부터 이끌어낸다.

2013년 초·중학교 전체 무상급식을 위한 재정 분담 협의 과정에서 광주광역시는 교육청에 전체 급식비가 아닌 식품비를 중심으로 재원을 분담하는 방안을 절충한다. 명시적으로 전체급식비가 아닌 식품비 지원을 광주광역시가 요구하는 이유는 운영비는 실제 교육청 소속의 조리사, 영양사 인건비가 포함된 것이기 때문으로 평가된다. 타 기관의 종사자 인건비까지 광주광역시에서 지원할 명분이 없는 것으로 현행 「학교급식법」에 따르면 학교급식에 따른 급식시설 설비비 및 운영비는 학교의 설립·경영자가 부담하는 것을 원칙으로 한다(학교급식법, 제7조 경비부담 등). 결국 식품비는 보호자가 부담하는 것이 원칙이기 때문에 자치단체의 식품비 지원만으로 무상급식이 완성된다는 논리다. 광주광역시는 기초자치단체와 분담<sup>78)</sup>해 식품비의 70%를 분담하는 방안을 제시하고 교육청은 이를 수용하면서 2015년 현재까지 광주광역시의 무상급식은 초·중학생을 대상으로 유지되고 있다.

교육청이 식품비의 70% 수준에서 재원을 분담하겠다는 자치단체의 안을 수용한 이유는 자치단체의 명분과 교육청의 실리확보로 평가된다. 현행 「학교급식법」에 따라 인건비가 포함된 운영비와 급식시설·설비비가 교육청 부담(학교급식법, 제8조 경비부담)이 원칙이고 자치단체는 보호자가 부담하는 식품비중 일부 또는 전부를 지원(학교급식법, 제9조 급식에 관한 경비의 지원)할 수 있다. 때문에 자치단체에서 지원하는 무상급식비가 전체 급식비를 기준으로 하는 만큼 이를 지원할 제도적 근거가 없다. 광주

77) 강운태 광주광역시장의 선거 공약은 단계적 무상급식 실시였다. 2011년 초등학교 1-3학년을 시작으로 2012년 전체 초등학교 무상급식을 완성한다는 계획이었다. 2013년부터는 무상급식 대상을 중학교 까지 확대 한다.

78) 전체 식품비의 70% 중 광역자치단체는 88%를 기초자치단체는 12%를 분담하는 조건이다.

광역시에서 애초에 무상급식 지원을 위한 예산 편성과정에서 제시한 식품비 기준 지원 방침은 이러한 제도적 제약에 따른 것으로 평가된다. 교육청은 광주광역시의 식품비 지원 기준 방침을 수용하고 자치단체의 분담 비율을 70% 수준까지 이끌어낸다. 식품비의 70% 수준은 2013년 기준 391억원 규모이다. 2014년에는 식품비 70%를 기준으로 자치단체 지원예산이 430억원, 2015년 427억원 규모를 기록한다. 반면 2013년 교육청이 초·중학교를 대상으로 무상급식을 추진하면서 교육비특별회계로 편성한 예산은 608억원이었다. 이후 2014년에는 565억원으로 줄고 2015년 620억원으로 증가한다. 전체 무상급식 예산 중 교육청의 분담 비율은 2012년 59.5%에서 2013년 60.9%, 2014년 56.8%, 2015년 59.2%이다. 무상급식비 예산지원 기준 변경을 통해 자치단체는 지원을 위한 명분을 확보하고 교육청은 종전과 비슷한 지원을 확보라는 실리를 각자 추구한 결과로 평가된다.

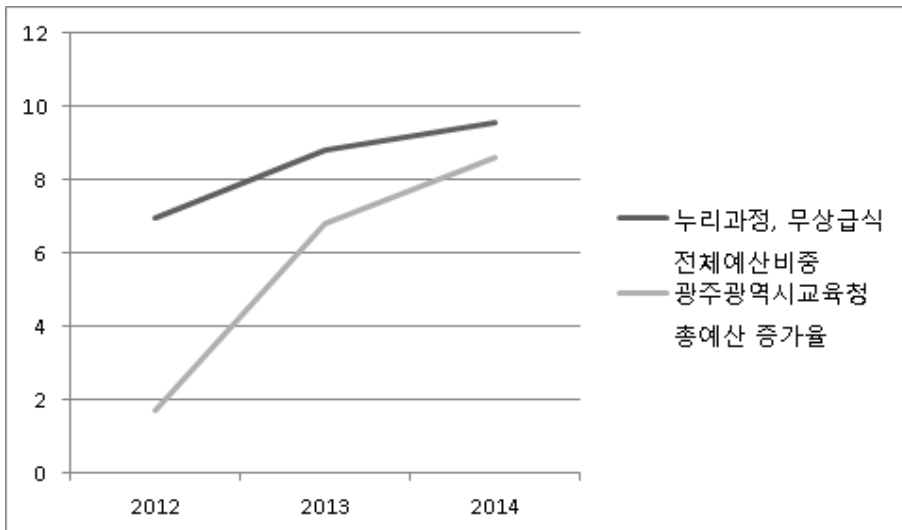
#### 4. 정책 변동

광주광역시는 2006년 22억원을 시작으로 우수식재료 차액지원 사업을 진행하고 있다. 이후 지원 학교와 학생 수가 증가함에 따라 2015년 현재 시비 84억원 구비 27억원을 지원하고 있다. 학년단위 무상급식은 2011년 106억원을 시작으로 2012년 274억원, 2013년 339억원, 2014년 378억원, 2015년 375억원의 예산을 집행했다.

광주시의 지원과는 별도로 교육청은 무상급식 대상을 2010년 11월부터 전체 초등학교 학생을 대상으로 시행했다. 이후 2011년 시의 무상급식 재정분담이 초등학교 1-3학년 학생을 대상으로 했지만 교육청은 전체 초등학교를 대상으로 진행했다. 2012년에는 중학교 학년단위 무상급식을 위해 광주시에서 20억원의 추가 지원이 있었지만 교육청은 10월부터 전체 중학교 까지 대상을 확대한다. 이에 따라 교육청은 무상급식을 위해 2010년 192억원을 시작으로 2011년 348억원, 2012년 476억원, 2013년 608억원, 2014년 565억원, 2015년 620억원의 예산을 집행한다.

광주광역시교육청 역시 2012년부터 누리과정지원 예산을 편성한다. 2012년 625억원을 시작으로 2013년 879억원, 2014년 1,188억원의 예산을 집행한다. 이는 전체 광주광역시교육청 세출 예산의 2014년 현재 6.5%에 해당하는 수치다. 2012년 10월부터 전체 중학교 까지 무상급식이 확대되고 누리과정지원 예산편성이 시작되자 교육청의 재정난

은 심화된다.



<그림 4-15> 전체 예산중 누리과정과 무상급식예산이 차지하는 비중 변화추이

2012년 무상급식과 누리과정지원 예산은 1,101억원에 이른다. 이후 무상급식과 누리과정 예산은 2013년 1,487억원, 2014년에는 1,753억원으로 확대된다. 이는 전체 광주광역시교육청 세출 총계예산 중 2012년 6.98%에 해당하는 수치이다. 이후 관련예산이 증가하면서 2013년 8.83%, 2014년 9.58%로 비중이 확대된다. 반면 광주광역시교육청의 세출총계예산은 2012년 전년대비 1.73% 증가한 뒤 2013년 6.83%, 2014년 8.6% 증가에 그친다.

광주광역시교육청의 2010년부터 2014년까지 결산현황을 분석한 결과 세출 총액은 매년 증가하고 있는 것으로 나타났다. 전반적으로 예산이 증가하고 있는 부문은 인적자원운용, 교육복지지원, 지방채상환 및 리스료 부문인 것으로 나타났다. 반면 관련 예산이 감소하고 있는 부문은 교수학습활동지원, 학교교육여건개선시설 부문인 것으로 나타났다.

<표 4-42> 광주광역시교육청 기능별·정책사업별 예산 현황 (2010-2014)

단위: 억원

항목	2010	2011	2012	2013	2014
세출결산액	13,718	15,486	15,754	16,831	18,280
유아 및 초중등교육	12,987	14,114	15,183	16,197	16,957
인적자원운용	6,133	6,487	6,975	7,798	8,253
교수학습활동지원	1,395	1,346	1,555	1,114	988
교육복지지원	557	711	1,088	1,593	1,964
보건/급식/체육활동	358	73	77	51	64
학교재정지원관리	2,725	3,606	4,199	4,206	4,223
학교교육여건개선시설	1,816	1,888	1,288	1,432	1,462
평생·직업교육	47	40	28	28	47
평생교육	41	38	26	26	45
직업교육	6	1	1	1	1
교육일반	682	1,331	542	605	1,275
교육행정일반	199	98	132	120	144
기관운영관리	290	371	183	262	192
지방채상환 및 리스료	192	862	226	222	937
예비비 및 기타	0	0	0	0	1

자료: 지방교육재정알리미, 결산통합공시 기능별·정책사업별.

교육복지지원 부문의 예산증가는 누리과정지원사업 확대에 따른 것으로 평가된다. 교육복지지원 세부 사업별 결산내역을 지방교육재정알리미를 통해 확인한 결과 전년대비 2014년에 가장 많은 예산이 확대된 사업은 누리과정지원 부문이다. 전년대비 2014년에 309억원 증가한 누리과정지원 업은 전체 교육복지지원사업 예산의 60%를 차지하고 있다.

<표 4-43> 교육복지지원 세부 사업별 결산 내역

구분	2013 (원)	2014 (원)	증감률 (%)
교과서지원	11,303,880,080	12,825,324,430	13.45
저소득층자녀학비지원	11,741,312,830	11,573,706,030	-1.42
특성화고장학금지원	8,872,257,980	7,695,283,080	-13.26
기타교육비지원	393,180,260	315,032,170	-19.87
방과후학교운영	10,828,238,970	14,836,301,520	37.01

주5일제수업지원	51,970,520	0	-100
저소득층자녀방과후자유수강권지원	8,219,491,320	9,734,635,960	18.43
학기중급식비지원	6,157,943,860	6,851,009,500	11.25
토·공휴일중식지원	2,991,198,000	2,991,200,000	6.68
정보화지원	3,776,547,460	3,286,754,520	-12.96
농어촌학교교육활성화지원	0	0	0
기숙형학교지원	0	0	0
교육복지우선지원	7,005,837,520	7,288,514,550	4.03
누리과정지원	88,057,685,830	119,027,672,520	35.17

자료: 지방교육재정알리미, 결산통합공시 기능별·정책사업별.

광주광역시교육청의 교수학습활동지원 예산 감소 추이를 분석한 결과 2014년에 전년 대비 축소 또는 폐지된 사업은 전체 59개 사업 중 43개에 이른 것으로 나타났다. 전년 대비 예산 감소가 큰 사업은 교과교실제 운영지원, 원어민교사 및 보조강사 운영, 특수교육 교수학습 지원, 수준별 교육과정 운영, 사이버 가정학습 운영 및 지원 부분 순이다.

<표 4-44> 교수학습활동지원 예산 추이

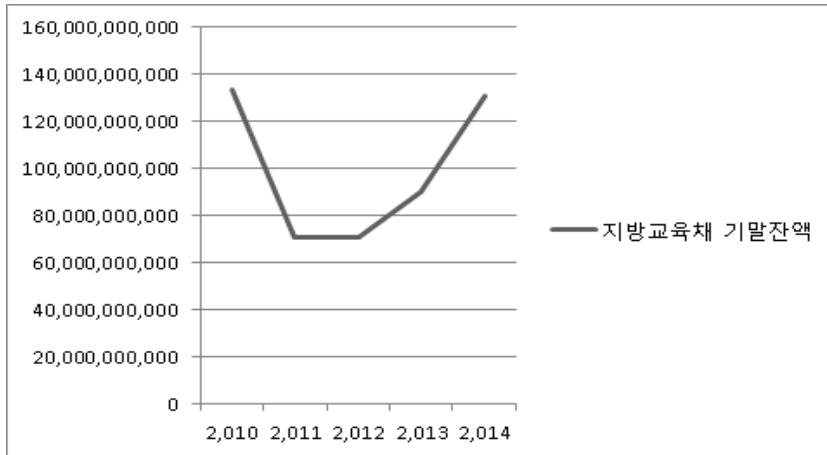
구분	2013 (단위: 원)	2014 (단위: 원)	전년대비 증감율 (단위: %)
수준별교육과정운영	1,128,286,340	0	100
교과자료개발보급	1,031,107,210	522,315,120	49.34
창의인성교육운영	2,260,014,750	2,111,781,460	6.55
특색교육과정운영	982,779,550	929,320,230	5.43
교실수업개선지원	35,758,990	31,587,360	11.66
현장중심장학활동지원	337,309,460	167,059,010	50.47
수석교사제운영	281,013,500	256,972,750	8.55
연구시범학교운영	698,281,600	448,319,360	35.79
교과교육연구회지원	404,144,670	366,228,310	9.38
유아교육지원	502,199,840	300,143,590	40.23
유치원방과후과정운영	3,563,422,710	2,457,516,330	31.03
유치원교육여건개선	119,544,000	62,000,000	48.13
특수교육운영	26,299,750	13,650,800	48.09
특수교육교수학습지원	3,074,945,980	1,637,307,630	46.75
독서논술교육활성화	966,503,700	547,770,320	43.32
학교도서관운영지원	1,056,684,760	443,676,070	58.01
원어민교사및보조강사운영	11,025,904,810	9,135,971,040	17.14
외국어교육활동지원	1,750,900,850	1,481,429,960	15.39
과학교육과정운영내실화	250,935,260	151,636,350	39.57
체육중심과학환경교육지원	1,533,352,670	1,028,509,980	32.92

과학교육여건개선	552,742,000	370,415,000	32.98
특성화고운영지원	1,815,734,980	1,737,940,000	4.28
특성화고교육내실화지원	1,163,000,000	990,000,000	14.87
특성화고취업역량강화	2,634,547,700	2,432,218,630	7.67
학내전산망구축	3,082,758,300	3,059,269,430	0.76
ICT활용교육지원	460,848,600	302,327,050	34.39
사이버가정학습운영및지원	2,462,408,950	1,337,181,770	45.69
스마트교육지원	933,498,770	568,850,280	39.06
학교체육활성화지원	6,139,226,690	5,417,337,760	11.75
체육육성종목지원	2,827,453,460	2,517,533,420	10.96
학교체육시설여건개선	1,598,095,530	847,101,560	46.99
학생수련활동지원	1,062,110,440	850,353,300	19.93
학생봉사활동지원	348,143,780	68,794,240	80.23
학생생활지도지원	958,428,640	652,820,140	31.88
양성평등및성교육	735,446,410	9,297,850	98.73
학생상담활동지원	3,111,665,830	2,865,400,470	7.91
진로진학교육	2,094,060,330	1,190,933,300	43.12
학력평가관리	2,033,258,570	1,412,373,030	30.53
학교평가관리	129,005,230	124,645,220	3.37
진학시험및입학전형관리	697,171,050	524,565,010	24.75
대학수학능력시험	2,697,085,850	2,171,379,590	19.49
교육연구운영지원	152,239,970	121,940,870	19.90
교과교실제운영지원	4,908,962,300	2,479,412,590	49.49

자료: 지방교육재정알리미. 결산통합공시

주: 교수학습활동지원 예산 중 감소된 세부사업만 분류하여 별도제시 한 것임.

이처럼 많은 사업들을 축소하거나 폐지 했음에도 불구하고 광주광역시교육청의 통합부채는 2012년까지 감소하다 2013년부터 증가하고 있다. 지방교육재정알리미 결산통합공시에 따르면 광주광역시교육청의 2010년 통합부채는 3,083억원에서 2011년 2,619억원, 2012년 2,542억원으로 점차 줄어들고 있는 것으로 나타났다. 그러나 2013년에는 2,702억원으로 증가한 뒤 2014년 2,984억원을 기록한다. 이에 따라 지방교육채 기말잔액 또한 2013년부터 증가하는 추세를 보인다. 2010년 1,337억원이던 광주광역시교육청 지방교육채 기말잔액은 2011년 706억원으로 줄어든 뒤 2012년까지 같은 규모를 유지한다. 이후 2013년에는 903억원으로 증가한 뒤 2014년 1,306억원을 기록한다.



자료: 지방교육채정알리미. 결산통합공시. 시·도교육청별 지방교육채

<그림 4-16> 광주광역시교육청 지방교육채 기말잔액 추이

요컨대 광주광역시교육청은 교육청 주도의 무상급식 확대를 통해 관련 예산이 증가했다. 시행초기 다른 사업부문의 예산 감소 현상은 발견되지 않았다. 다만 2012년 누리과정지원 예산 편성이후 2013년부터 다른 부문의 예산 감소현상이 두드러지게 나타났으며 지방교육채 기말잔액을 비롯한 통합부채 역시 같은 시기부터 증가세에 있다. 광주광역시교육청은 누리과정지원 예산 편성의 여파로 재정압박이 심화되고 있는 것으로 평가할 수 있다.

## 5. 소결

선거 과정에서 무상급식에 대한 별다른 쟁점이 없었던 광주광역시는 정책추진 과정에서 재정 분담과 관련한 갈등이 나타난다. 주요 유력 당선 인사를 중심으로 무상급식 도입을 적극 공약하면서 관련 문제는 쟁점화 되지 못했다. 진보성향의 지역 유권자들 역시 선거이후 무상급식 전면 시행을 기정사실화 하고 있었다. 때문에 일부 보수성향의 정당과 후보자들의 무상급식 전면 시행 반대는 별다른 이슈가 되지 못했다. 그러나 정책추진 과정에서 발생한 교육청과 자치단체의 갈등은 무상급식 정책의 특성을 그대로 반영하고 있다. 무상급식은 교육협력사업으로 관련 예산을 지원하는 자치단체와 이를 승인하는 의회, 정책을 집행하는 교육청의 상호작용에 따라 도입·유지된다. 이들 행

위자의 전략에 따라 정책변동 방향이 귀결된다.

광주광역시의 거시적 구조는 모두 무상급식 도입과 확대를 촉진하고 있다. 서비스업 종사자 비중이 절대적으로 높아 비정규직 비율이 상대적으로 높은 근로여건, 15-34세 인구의 지속적 순유출, 낮은 합계출산율, 핵가족 중심의 가족구성, 높은 복지예산 비중, 진보성향 정당의 권력 독점 현상 등은 모두 복지정책의 다변화와 확대를 촉진하는 요인으로 평가된다. 결국 지방선거 과정에서 진보성향의 인사와 정당의 무상급식 공약은 유권자들로부터 절대적인 지지를 받는다. 그러나 광주광역시는 2010년 현재 일반회계에서 복지예산이 38.62%인 전국에서 가장 높은 비율의 복지지출을 기록하고 있었다. 여기에 교육청에서 요청한 전체 무상급식 대상 급식비의 50% 지원 방안은 현행 학교급식법에서 허용하는 수준을 넘어선 것으로 평가된다. 광주광역시는 이러한 여건을 감안하여 식재료를 기준으로 50% 수준인 75억원을 교육청에 제시하지만 지역 여론과 정치권의 비난에 교육청이 제시한 111억원을 지원하기에 이른다.

정책집행자인 교육청과 예산 지원 주체인 광주광역시의 각기 다른 무상급식 해법은 상호작용 과정에서 서로의 명분과 실리를 추구하는 수준에서 균형을 이룬다. 학부모가 부담해야 하는 식품비의 일부 또는 전부를 지원할 수 있도록 되어있는 제도적 구조는 이들 행위자들의 갈등이 해결될 수 있는 단초를 제공해 주었다. 식품비를 기준으로 지원비율을 결정하도록 정책이 변동된 것은 예산 지원 주체인 광주광역시의 제도적 근거를 마련해 주었다. 반면 식품비 지원 비율을 당초 50%에서 70% 수준으로 끌어올린 교육청은 예산 지원의 증가라는 실리를 확보할 수 있었다. 이들 행위자들의 실리와 명분 추구가 학교급식지원 정책을 균형상태로 만들어낸 것이다.

선거과정에서 공약을 통해 제시되는 다양한 행위전략은 선거이후 정책을 추진할 수 있는 동력이 된다. 그러나 정책행위자가 처한 각기 다른 환경에 따라 그들은 자신의 이익을 극대화 하도록 전략을 수정한다. 결국 정책현장에서 정책행위자들의 갈등은 필연적이다. 광주광역시의 학교급식지원 정책은 정책행위자들의 선호를 조정하는 상호작용 과정을 통해 변동된 것이다. 이상의 논의를 정리하면 다음 <표 4-45>와 같다.

<표 4-45> 광주광역시 학교급식지원 정책 변동과정의 제도론적 분석.

	구분	특정적 현상	이론적 해석	정책변동
제 도 론	경제적 구조	서비스업 중심 산업구조	산업구조 고착화	· 복지 수요 증가
	인구학적 구조	저출산, 고령화	인구구조 변화	



적 해 석	지방재정 복지 정책	복지지출 증가	제도변화 촉진	
	정치 구조	진보성향의 지방권력	제도변화 촉진	· 선거과정에서 무상급식 문 제가 이슈가 되지 않음
	경쟁 구도	경쟁구도 발생하지 않음	제도변화 제약	· 학년단위 전면적 무상급식 추진
	갈등 양상	예산 지원 기준 변화	제도변화 촉진	· 행정부의 전략변화에 따른 식재료비 기준 예산지원

## 제5절 분석결과 논의

정책변동 과정을 면밀하게 분석하기 위해서는 정책행위자의 전략변화와 경쟁구도를 이해해야 한다. 정책확산 이론의 시각에 따르면 본 연구 사례는 지방정부간 정책이 확산된 것으로 해석된다. 학교급식 지원 방향이 한정된 지역을 대상으로 진행되는 학년 단위 무상급식으로 진행되던 전체 학부모의 부담 감소로 귀결되기 때문이다. 그러나 제도론적 시각에 따르면 정책이 상이한 것으로 평가된다. 제도적 구조에 따른 정책변동은 반드시 일정한 방향으로 귀결되는 것이 아니다. 분석 대상 지역의 제도적 구조는 정도의 차이는 있지만 대부분 비슷한 수준인 것으로 평가된다. 때문에 거시 구조적 환경에 따른 정책변동요인을 찾고자 했으나 일정한 패턴을 찾기 어려웠다. 인구학적 구조는 점차 저출산, 기대여명 상승에 따른 고령화 추세가 지속되고 있으며, 지방재정 복지 정책은 조사기간 내내 급격하게 확대되는 양상을 나타내고 있다. 경제적 구조 역시 서비스업 중심의 산업구조를 바탕으로 지역내 1인당 총생산 규모와 지역 총생산 규모가 증가하는 것으로 나타났다.

그렇다면 지방마다 상이한 정책변동 경로가 유지되는 이유를 진화론적 시각으로 정리해 보자. 역사적 제도주의의 거시구조적 분석만으로는 본 연구 사례를 충분히 설명하지 못한다. 진화론적 접근방법의 사례 분석을 통한 정책변동의 주요 요인은 다음과 같다. 우선 선거과정에서 정책의제가 형성되었다. 2010년 지방선거 이전에 학교급식지원 정책이 없었던 것은 아니다. 저소득층, 농산어촌 지역, 소규모 학교에는 이미 학교급식비 지원이 전부 또는 일부 진행되고 있었다. 그러나 무상급식을 필두로 한 학교급식지원 정책 변동은 2010년 선거과정에서 공약으로 제시된 뒤 정책추진으로 이어졌다. 선거과정에서 무상급식 이슈가 나타나지 않는 경상북도는 선거이후 저소득층과 농산어촌, 소규모 학교 지원 확대를 중심으로 정책이 변동되었다. 반면 무상급식 이슈가 쟁점이 된 서울특별시도 선거이후 무상급식 대상이 초등학교에 이어 중학교까지 확대되었다. 마지막으로 대부분의 후보들이 무상급식을 공약하면서 별다른 쟁점 없이 무상급식이 선거 이후 도입될 것으로 예상된 광주광역시 역시 초등학교에 이어 중학교까지 확대되었다.

진화론적 관점에서 이러한 현상은 선거과정에서 필연적으로 발생하는 경쟁에 따른 것으로 평가된다. 진보성향의 정당은 학교급식지원 정책이 지방이양 사무로 전환되고 교육감 직선제가 도입 되는 것을 정치적 이상을 실현할 기회로 삼았다. 보편적 복지정

책 실현과 확대를 위한 시발점으로 전면적 무상급식을 추진한 것으로 평가된다. 실제 정의당, 더불어민주당, 새누리당의 정책질의에 따른 답변에서 각 정당의 성향에 따라 답변은 극명하게 대조된다(2016. 6. 23. 정책질의서 발송). 먼저 정의당은 정책위원회 연구위원과 전화인터뷰를 통해 관련 입장을 제시했다(2016. 7. 11. 전화인터뷰). 정의당은 무상급식 추진과 관련하여 기본권적 사항으로 접근했다. 학교급식은 무상교육의 취지에 맞게 무상으로 제공하는 것이 원칙이며 이를 보편적 복지의 시작으로 봤다. 새누리당은 7월 1일 정책국 명의의 답변서를 보내왔는데 한정된 교육재원을 감안할 때 소득구분에 따른 급식지원이 바람직하다고 했다. 이어 막대한 비용을 무상급식을 위해 지출하는 과정에서 발생하는 교육투자 왜곡이 심각하다고 꼬집었다. 한정된 지방교육재정을 급식이 아닌 학습 환경조성과 수업 활동의 질을 높이는 것에 집중해야 한다고 했다. 정의당과 새누리당이 무상급식 문제에 대한 답변을 해온 것과는 달리 더불어민주당은 관련 사항에 대한 답변이 없었다. 7월 11일 정책연구실에 답변이 오지 않는 이유를 물었으나 관련사항은 정무적 판단이라는 이유로 답변이 곤란하다는 입장을 제시했다. 이처럼 각 정당의 학교급식 지원에 대한 입장이 다르듯이 선거과정에서 정당별 학교급식지원 정책 공약은 극명하게 갈린다. 진보성향의 정당에서는 무상급식 도입과 함께 그 대상을 확대 하고자 했고 보수성향의 정당에서는 전면적 무상급식이 아닌 저소득층과 농산어촌지역, 소규모 학교를 대상으로 급식지원을 확대 하고자 했다. 그나마 보수성향의 정당에서 일부 계층과 지역에 한정하는 학교급식지원 정책을 제시한 것도 진보성향 정당의 전면적 무상급식 공약에 따른 대응전략으로 평가된다. 지역 정치성향을 반영하듯 광주광역시에서는 보수성향의 정당 후보가 무상급식 공약을 제시하지 않았다. 전통적으로 보수성향의 유권자가 많은 경상북도 지역의 경우 선거과정에서 무상급식 이슈가 크게 부각되지 못하는 것은 이를 반증하고 있다. 반면 서울특별시는 진보와 보수 성향의 정당 후보와 인사들이 무상급식에 대한 각기 다른 해법을 제시하면서 경쟁 구도가 심화 되었다. 이러한 선거과정에서 경쟁은 선거이후 정책추진 과정에서 극심한 갈등양상을 만들어냈다.

정책추진 과정에서 갈등은 다양하게 전개되고 있다. 광역의회를 장악한 진보성향 정당 공약에 따라 무상급식을 추진하는 과정에서 집행부와 갈등을 겪은 서울특별시, 무상급식 정책 도입은 동의하면서 재정분담 문제로 갈등을 겪은 광주광역시는 교육협력사업에서 지방자치단체가 경험할 수 있는 다양한 갈등 상황을 잘 보여주고 있다. 그동안 정책현장에서 정책갈등 현상은 정책 수혜자와 정책 집행자 사이에서 발생한다고 보는 시각이 일반적이었다. 그러나 본 연구 사례에서 나타난 지방정부와 교육청, 의회의

갈등 현상은 선거과정에서 나타난 경쟁에 이은 정책추진 과정에서 발생할 수 있는 다양한 갈등 사례로 평가된다. 선거과정에서 권력의 정통성 확보를 위한 경쟁이었다면 정책추진 과정에서는 명분 축적을 위한 경쟁이다. 현실적으로 지방정부 재정지원 없이 교육청 자체 예산으로 무상급식을 추진하기 어렵다. 때문에 예산지원 주체인 광역자치단체, 정책 집행자인 교육청, 관련 예산을 검토하고 심의하는 지방의회의 상호작용 결과 정책이 일정한 방향으로 귀결되는 것이다. 정책추진 과정에서 나타난 다양한 갈등은 지방정부의 전략을 수정하도록 유도한다. 경상북도의 친환경 무상급식 지원 정책은 이러한 과정에서 지역농산물 소비 진작과 친환경 농산물 저변 확대 기회가 되었다. 경상북도는 학교급식 지원사업을 'FTA농식품유통과'에서 주관하고 농업경쟁력 제고를 위한 새로운 전략으로 삼고 있다. 이처럼 경상북도가 학교급식 지원 사업을 지역 농업과 연계할 수 있었던 것은 농업기반이 있는 환경적 요인 때문인 것으로 평가된다. 이상의 논의를 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 4-46> 학교급식지원 정책 변동의 제도론적 해석

	서울특별시	경상북도	광주광역시
거시구조	·서비스업 중심의 산업구조 ·저출산 고령화 ·지방재정 복지지출 증가	·서비스업 중심의 산업구조 ·저출산 고령화 ·지방재정 복지지출 증가	·서비스업 중심의 산업구조 ·저출산 고령화 ·지방재정 복지지출 증가
경쟁구도	복지대 반복지	해당없음	해당없음
갈등양상	의회와 행정부	교육청과 의회	교육청과 행정부
행위전략	·의회의 밀어붙이기 전략에 따른 행정부의 주민투표 제시	·교육청의 정책 추진에 따른 의회의 지지	·교육청의 정책 추진과 행정부의 소극적 지원
정책변동	·초·중 점진적 무상급식	·농산어촌 및 소규모 학교 무상급식 ·관련 예산의 현물공급	·초·중학교 점진적 무상급식 ·식품비 기준의 예산 지원
합의	·경쟁이 갈등으로 확산	·갈등에 따른 새로운 전략 추진	·명분과 실리를 확보하는 과정에서 갈등 해소

결론적으로 학교급식지원 정책은 행위자들의 전략 변화에 따른 갈등과 상호작용을 바탕으로 변동되어 왔다. 본 연구 사례인 학교급식지원 정책은 정책집행자인 교육청, 보조금 지급주체인 자치단체, 관련 예산을 심의하는 지방의회의 상호작용 결과 일정한 방향으로 귀결된 것이다. 제도론적 관점에서 제도변화는 행위자의 전략 변화를 반드시 수반한다. 본 연구 사례인 학교급식지원 정책 변동과정 분석은 이러한 행위자의 전략 변화를 잘 보여주고 있다. 교육감을 주민 직선으로 선출하고 학교급식지원 정책이 지방정부로 이양된 일련의 제도 변화는 행위자의 전략을 수정 할 유인을 제공한다. 2010년 지방선거 이후 진보성향의 정당을 중심으로 하는 정치권의 무상급식 추진은 이러한 관점에서 제도변화에 따른 행위전략으로 평가된다. 반면 보수성향의 정당과 유력 후보들의 저소득층과 농산어촌 지역, 소규모 학교를 중심으로 무상급식 추진은 경쟁관계에 있는 행위자의 전략변화에 따른 전략적 대응으로 평가된다.

## 제5장 결론

### 제1절 분석결과 요약

#### 1. 제도적 환경과 제도변화

본 연구는 기존의 정책확산 이론이 정책도입 여부를 중심으로 정책확산 현상을 분석하고 있다는 문제의식에서 출발한다. 정책확산 이론의 관점은 주로 거시적 요인을 중심으로 정책이 지역 간 확산되는 현상을 분석하는 이론이다. 이러한 관점의 연구는 개별 행위자가 속한 환경 변화에 대응하기 위한 행위자의 전략적 행위패턴 변화에 관하여는 아무런 설명도 하지 못하는 한계를 노정한다. 정책 도입 여부에 관심이 집중되어 있기 때문에 정책이 도입되면서 지역 간 정책내용이 달라지는 것은 설명할 수 없게 되는 것이다. 정책확산 이론으로 복지정책 확산 현상을 분석하는 선행 연구들은 이러한 한계를 잘 보여주고 있다. 이들은 주로 학교급식지원 정책이나 출산장려금 지원정책을 주제로 지역 간 정책이 확산되는 현상을 분석했다. 분석에서 지방정부가 정책을 도입하는 과정이나 제도가 행위자들에게 어떤 유인 구조를 제공 하는지에 대한 이론적 논의와 설명을 하지 못하고 있다. 더욱이 정책 도입 여부에만 관심이 집중되어 있기 때문에 정책도입 과정에서 정책 내용이 달라지는 과정과 정책유지 과정에서 발생하는 행위자들 간 갈등과 상호작용과정을 설명하지 못하는 한계를 노정한다.

선행연구의 한계를 극복하고 복지정책 확산에 대한 보다 적실성 있는 분석을 위해 본 연구는 정책변동 결과가 아닌 정책변동 과정에 집중 했다. 이를 위해 거시 구조적 분석은 역사적 제도주의 이론을 바탕으로 하고 미시적 행위자들의 전략적 행위와 상호작용 과정을 분석하기 위해 진화론적 접근의 접목을 시도했다. 역사적 제도주의 시각의 정책연구 특징은 비교정치경제적 시각으로 발전해 왔다. 때문에 국가 간 비교연구나 지방정부간 정책의 이질성, 정치와 제도변화의 관계를 심도 있게 분석할 수 있는 설명적 단초를 제공해 준다. 이러한 시각은 행위자의 의사결정 과정을 구조화하는 사회·경제·정치적 맥락의 많은 변수들을 구체화 하고 분석수준을 정형화 할 수 있게 해준다. 그러나 구조적 제약 요인의 중요성을 부각시킨 역사적 제도주의의 이론적 공헌에도 불구하고 역사적 제도주의 이론은 미시적 행위자를 분석하기 위한 적절한 분석틀

을 공유하지 못하고 있다. 이러한 역사적 제도주의 이론의 한계를 극복하기 위해 본 연구에서는 진화론적 시각을 접목했다. 진화론적 접근 방법은 제도변화와 행위자의 행위 패턴 변화를 설명할 수 있게 해준다. 즉, 경쟁을 통해 제도적 환경과 행위자, 행위자들 간의 상호작용에 따라 진화하는 정책 현상을 보다 깊이 있게 설명할 수 있는 이론적 시사점을 제공해 준다.

제도 진화 과정을 분석하기 위해 진화의 선행조건을 두 가지로 분류했다. 첫째, 제도적 환경변화에 따른 행위전략 변화다. 2005년 정부혁신지방분권 위원회의 결정에 따라 많은 복지정책들이 지방자치단체의 재량에 의해 시행되도록 제도 변화가 있었다. 이러한 제도변화는 그동안 중앙집권적 정책이 아닌 지역주민의 참여를 통해 복지정책을 도입하고 그 내용을 결정할 수 있는 제도적 환경을 제공해 준다. 1995년 지방자치 제도가 온전하게 시행되고 2007년 교육감 직선제가 도입된 이래 지방자치단체의 재정으로 시행된 복지정책은 많은 변화가 있었다. 학교급식지원 정책 또한 이러한 변화에 예외가 아니다. 다음으로 진화는 경쟁 과정을 수반한다. 정책 형성과 변동과정에서 행위자의 각기 다른 선호는 상호작용 과정에서 갈등을 촉발한다. 합리성이 제한된 행위자의 선호는 당파성을 강하게 띠고 비합리성을 내포하고 있기 때문에 정책현장에서 발생하는 갈등은 필연적이다. 그러나 갈등을 내포한 경쟁 과정은 정책이 다양한 경로를 향하게 유도한다.

요컨대 제도적 환경변화는 행위자가 전략을 수정할 유인을 제공한다. 행위자의 각기 다른 선호는 경쟁을 통해 구조화된다. 정책변동 과정에서 경쟁의 개념을 수용하게 되면 역사적 제도주의의 미시적 접근을 위한 보다 적실성 있는 분석틀을 공유할 수 있을 것이다. 역사적 제도주의는 제도 결정론적 시각을 벗어나기 위해 다양한 시도를 이어왔다. 그러나 제도적 구조가 행위를 제약하는 동시에 일정 범위 내 허용한다고는 하면서도 행위자를 분석하기 위한 구체적 분석틀을 공유하지 못했다. 미시적 접근을 위한 다양한 방법을 시도해온 역사적 제도주의 분석방법은 비교정치경제학적 시각을 공유한다는 유용한 방법론적 시사점을 제공해 주고 있음에도 실증 제도변화 분석에서는 설명력이 결여되었다. 따라서 본 연구에서의 진화론적 접근 방법의 시도는 이러한 역사적 제도주의의 한계를 극복하는 주요한 시사점을 제공해준다. 진화론적 접근을 통한 학교급식지원 정책 변동과정 분석은 기존 역사적 제도주의 한계를 극복할 수 있는 가능성을 잘 보여주고 있다. 제도변화에 따른 행위자의 전략 변화는 갈등을 촉발하지만 상호작용 과정에서 구조화 된다.

## 2. 경쟁을 통한 가능성의 발견

진화는 경쟁의 과정으로 점철된다. 시장에서 교환 과정의 핵심은 개별 경제주체들 간 상호작용 과정에서 점진적으로 발생한다. 경쟁을 통해 경제주체들은 자신의 무지를 감소하고 이 과정에서 지식은 확산된다. 이는 완벽한 지식에 따른 완전경쟁시장을 바탕으로 시장을 균형으로 파악하는 기존 경제학적 시각과 정면으로 대치되는 개념이다. 문화적 진화의 관점에서 행위자는 구조적 무지(constitutional ignorance)상태를 전제한다. 때문에 지식의 문제는 해결된 것이 아닌 해결해야 할 과제인 것이다. 필요한 지식이 필요한 곳에 쓰이게 하는 시장경쟁은 경제 주체들이 자신의 이익을 극대화 하는 과정에서 지식이 자연적으로 최적의 상태로 배분된다. 개별 경제주체들은 시장경쟁을 위한 다양한 전략을 통해 자신의 이익을 극대화하기 위해 노력한다. 때문에 경쟁과정에서 갈등은 필연적이다. 그러나 행위자들의 상호작용 속에서 갈등은 조정되고 구조화된다. 이러한 일련의 과정이 시장을 균형이 아닌 과정으로 파악하는 문화적 진화의 관점이다.

진화론적 관점에서 경쟁은 지식의 이용가치를 발견하는 절차다. 경쟁이 없었으면 알지 못했을 혹은 이용되지 못했을 정책 대안을 찾아가는 과정이다. 이러한 관점에서 정책현장의 경쟁은 정책 대안의 가능성을 발견하는 과정이다. 본 연구 사례인 학교급식지원 정책 변동과정은 이러한 정책의 진화과정을 잘 보여주고 있다. 제도적 환경 변화에 따른 행위자들의 전략변화와 경쟁, 그에 따른 갈등이 상호작용 과정에서 구조화되는 일련의 과정은 정책을 진화적 관점으로 조망할 수 있는 새로운 이론적 함의를 제공해 준다. 진보성향 정당과 인사들의 무상급식 전면 도입 공약에 따른 소득계층별, 지역별 무상급식 공약은 보수성향 정당의 정책대안으로 평가된다.

정책유지 과정에서 나타난 경상북도의 지역 농산물 소비촉진과 농업기반 확대를 위한 학교급식지원 예산 현물공급 정책은 학교급식지원 정책의 경쟁과 갈등이 없었으면 알 수 없었던 정책발견이다. 농업시장 개방에 따른 지역 농업기반 약화는 또 다른 복지 지출요인이 될 수 있다. 이에 따라 농업기반이 있는 경상북도는 학교급식 식재료공급을 통해 지역 농업을 육성하는 전략을 구상한다. 친환경 농산물 차액지원에 이은 농산물 현물 공급 정책을 통해 자치단체의 학교급식지원 정책 수혜자를 기존 학교급식 대상 학생에서 지역 농가까지 확대하고 있다. 친환경농산물 현물지원을 통한 정책이 지역농업 경쟁력을 제고 할 수 있다는 가능성을 확인한 경상북도는 더 나아가 일반 농



산물 현물 지원까지 추진 중에 있다. 학교급식지원 정책 변동 과정에서 나타난 경쟁과 이에 따른 정책 대안 발견은 문화적 진화 관점의 제도진화 과정이다. 이러한 일련의 과정은 경쟁이 없었으면 알 수 없었던 새로운 전략이자 기회의 발견이다.

## 제2절 연구의 시사점

### 1. 이론적 함의

본 연구의 이론적 함의는 구조와 행위자의 관계를 이해할 수 있는 새로운 시각을 제공함으로써 정책연구의 적실성을 높일 수 있는 가능성을 확인했다는 점에서 찾을 수 있다. 좀 더 구체적으로 정책연구에서 정책행위자에게 인지된 기회와 전략적 행위 패턴 변화는 정책변동의 단초를 제공한다. 비교정치경제적 시각으로 발전해온 역사적 제도주의 정책연구는 정책의 이질성, 정치와 제도변화의 관계를 심도 있게 분석할 수 있는 이론적 시사점을 제공해 줘도 불구하고 행위자를 분석하기 위한 분석틀을 공유하지 못했다. 본 연구에서 행위자를 분석하기 위해 접목한 진화론적 접근 방법의 시도는 이러한 역사적 제도주의 정책연구에 새로운 가능성을 제공해 준다. 이에 따라 제도적 환경변화에 따른 행위전략변화, 정책변동 과정, 정책변동 결과 분석을 통해 정책변동을 보다 면밀하게 분석하고자 했다. 정책변동 과정에 대한 본 연구의 시도는 그동안 노정해온 역사적 제도주의 제도변화 이론의 한계를 극복해 줄 것이라는 기대이다.

제도적 환경 변화에 따라 정책이 반드시 일정한 경로로 귀결되는 것은 아니다. 행위자에게 인지된 새로운 기회와 전략변화는 정책현장에서 갈등을 유발하고 이는 지역간 상이한 정책변동으로 이어진다. 선거를 통해 민주적 정당성을 확보하고 있는 민주주의 정치 체제에서 선거공약은 입후보자들의 전략과 향후 정책변동을 예측할 수 있는 주요한 변수가 된다. 그러나 선거과정 이후 정책이 반드시 예측한 방향으로 변동되는 것은 아니다. 정책현장에서 발생하는 행위자들 간의 갈등은 다양한 정책 경로로 귀결된다. 제도적 환경이 같은 분석대상 지역의 학교급식지원 정책 경로가 다르게 유지되고 있는 것은 실제 사례분석을 통해 확인된 경쟁의 결과다. 정책변동 과정에서 경쟁은 선거과정에서 공약을 제시하는 단계에서 시작해 실제 정책을 추진하는 단계에서도 발생하고 있다. 이러한 관점에서 본 연구는 정책 관련 행위자들의 경쟁과 갈등이 조정되는 과정을 이론적으로 검증했다.

경제학 영역에서 시장의 자원배분을 이론적으로 설명하기 위해 사용되어온 경쟁이라는 개념을 사회복지 정책 영역에 도입해 설명하고자 했다는 점은 본 연구의 두 번째 함의다. 경제학 영역에서 경쟁은 진화론적 관점에서 ‘발견절차로서의 경쟁’으로 점철된다. 복지정책 변동 연구 분야에서 그동안 경쟁이라는 개념이 실제 사례분석을 통해 검

증된 경우는 없었다. 그러나 본 연구에서는 경쟁의 기본 가정과 과정을 면밀하게 분석함으로써 사례연구의 적실성을 높이고자 했다. 사회과학 연구 분야에서 현상을 바라보는 다양한 스펙트럼이 존재하고 그것을 정책연구, 더 나아가 사회복지 정책연구 분야에 활용해 보고자 하는 시도이다. 정책현장에서 발생하는 갈등은 실제 다양하고 범위가 매우 넓다. 합리적선택 제도주의의 근간이 되는 재산권 이론에서의 갈등 현상은 정책수혜집단과 정책피해집단, 정책집행자와 정책당사자들의 갈등으로 분류된다. 그러나 진화론적 관점에서 갈등은 정책 현장에서 다양하게 표출된다. 실제 사례분석을 통해 확인한 갈등 양상은 지방정부, 지방의회, 교육청, 시민단체 간에 나타났다.

진화론적 관점의 정책변동 과정에 대한 연구는 정책의 다원적 경로를 설명할 수 있는 분석적 시각을 제공해 준다. 실제 본 연구에서 분석적 사례로 삼고 있는 서울, 경북, 광주의 정책경로는 상이하다. 정책변동 과정에서 나타난 경쟁과 갈등 기제는 상호작용 과정을 통해 구조화된다. 문화적 진화론적 관점에서 갈등은 자신의 선호를 극대화하기 위한 행위자의 전략적 행위에 기반 한다. 이 과정에서 행위자는 자신이 알지 못했던 새로운 기회를 포착한다. 기회(정책대안)는 경쟁과 갈등이 없었다면 알지 못했을 새로운 발견이다. 실제 사례분석을 통해 확인된 학교급식지원 정책에 대한 새로운 접근은 진화론적 시각을 그대로 반영한다. 지방 교육자치를 위해 교육감을 직선제로 전환한 이후 발생한 다양한 경쟁구도는 제도적 환경이 비슷함에도 불구하고 지역 간 정책이 다양한 경로를 향하게 했다. 역사적 제도주의 이론에 진화론적 접목을 시도한 본 연구의 이론적 시각은 지역 간 정책의 다양성을 설명할 수 있는 중요한 도구가 될 것이라는 기대이다.

결론적으로 본 연구는 그동안 역사적 제도주의의 분석적 시각에서 한계로 지적되어 온 미시적 접근을 위한 이론적 토대를 제공해 주고 있다. 기존 경제학적 시각의 경쟁에 대한 부정적 시각을 정책대안을 발견하기 위한 과정으로 이해할 수 있도록 해준다. 행위주체들의 의도성을 전제로 하는 정책변동 과정에서 행위자는 현존 제도적 틀 내에서 자신의 선호를 극대화하기 위해 전략적으로 행동한다. 때문에 정책변동 과정에서 갈등은 불가피 하다. 그러나 갈등은 상호작용 과정을 통해 구조화 된다. 지식의 불완전성과 제도가 갖는 내재적 모호성은 행위자들의 경쟁과 갈등을 심화시키기도 하지만 정책이 다양한 경로를 향하게 해준다. 정책대안은 정책행위자들의 각기 다른 선호를 극대화하기 위한 노력의 산물로 경쟁과 갈등이 없었으면 알 수 없었던 새로운 지식의 발견이다. 즉 정책변동 과정에서 발생할 수 있는 다양한 경쟁과 갈등이 구조화 되는 과정은 정책대안의 발견 가능성을 높여준다는 점을 시사한다.

## 2. 정책적 함의

본 연구의 정책적 함의는 첫째, 학교급식지원 정책 변동과정에서 나타난 다양한 갈등양상을 실증분석 했다. 현실적으로 학교급식지원 정책은 교육청이 주도할 수 있는 정책이 아니다. 막대한 예산이 소요되는 정책의 특성상 지방자치단체와의 협력은 필수다. 지방자치단체의 예산 지원을 통해 대부분 무상급식이 도입되고 있다는 것은 이를 반증하고 있다. 무상급식 도입을 원칙적으로 합의한 경우에도 재원분담 비율을 놓고 갈등이 발생하고 있다. 분석대상 지역의 사례가 잘 보여주듯 교육협력사업을 비롯한 지방정부 추진 사업에는 반드시 예산 확보를 위한 전략적 접근을 필요로 한다. 지방정부 주도의 사업 추진에 따른 예산 문제는 관련 사업의 성패를 결정짓는 주요한 요인으로 평가된다. 교육협력사업인 학교급식지원 정책은 정책을 추진하는 교육청, 예산을 편성·지원 하는 자치단체, 교육청과 자치단체의 예산을 심의·의결하는 지방의회의 상호작용을 통해 유지된다. 결국 학교급식지원 정책은 지역적 특성을 고려한 정책행위자들의 긴밀한 협조와 이해에 따라 안정적으로 유지될 수 있는 것이다.

둘째, 학교급식 지원 확대는 지역농업 기반을 확대할 수 있는 기회가 되고 있다. 지역 생산 농·축산물의 우선공급을 위한 보조금 지원, 현물지원 등의 방식은 지역 농·축산물의 소비촉진을 유발한다. 학교급식지원 정책을 지역 농업기반 확대와 경쟁력 제고를 위한 새로운 전략으로 전환한 경상북도의 사례를 통해 행위자의 전략변화를 확인할 수 있다. 정책변동 과정에서 행위자들은 자신의 선호를 극대화 할 수 있는 방법을 학습하게 되는데 이때 행위자들은 과거에 알 수 없었던 새로운 지식을 발견하기도 한다. 학교급식에 대한 사회적 관심과 지원은 이제 급식의 질을 높이고 성장기 청소년의 고른 영양섭취를 강조하는 것으로 전환되고 있다. 이에 따라 대부분의 자치단체에서 친환경 식재료 사용 비중이 점차 높아지고 있는 추세다. 농업기반이 있는 자치단체에서는 학교급식에 사용될 친환경, 저농약, 유기농 등 우수식재료 공급을 통해 지역 농업기반 확충과 농·축·어민의 소득증대를 도모할 방안을 강구해야 할 것이다.

셋째, 무상급식 추진에 따른 교육재정 문제를 실증분석 했다. 한정된 자원을 바탕으로 구성된 지방교육청의 재정문제를 검토해볼 수 있는 계기가 되었다. 분석대상 지역의 교육복지지원, 교수학습활동지원, 학교 교육여건 개선 시설 부문의 예산이 감소하거나 일부 폐지되는 사례가 확인되었다. 이러한 상황에서 누리과정예산 편성은 지방교육재정을 악화시키고 있는 것으로 평가할 수 있다. 분석대상 지역 교육청은 2013년 이후

지방교육채 발행에 따른 통합부채가 증가하고 있다. 현실적으로 무상급식을 비롯한 누리과정예산 편성에 따라 관련 예산이 급증한다는 것은 다른 부문의 예산 축소·폐기를 야기한다. 정책추진 명분을 선거를 통해 확보했지만 현실적으로 전체 예산이 증가하지 않는 경우 예산 편성 과정에서 진지한 고민이 필요할 것으로 보인다.

결론적으로 선거과정에서 정치행위자의 경쟁은 선거이후 정책추진 과정에서 갈등으로 표출되기도 하며 이는 행위자에게 전략을 수정할 유인을 제공하기도 한다. 제도적 구조 변화는 행위자에게 전략을 수정할 유인을 제공하지만 역사적 맥락을 통해 형성된 선호는 전략 수정을 제약하기도 한다. 때문에 갈등상황이 예측 가능하기도 하지만 상호작용을 통해 구조화 되는 과정은 예측이 불가능하다. 결국 행위자의 전략 변화는 경쟁과 갈등 과정에서 모두 나타나며 이러한 분석은 정책변동 과정에서 발생할 수 있는 이해관계자 및 집단의 경쟁과 갈등에 따라 정책이 의도치 않은 효과를 나타낼 수 있음을 시사한다.

### 3. 향후 연구 방향

본 연구는 그동안 역사적 제도주의가 노정해온 한계를 극복하고자 진화론적 접근의 접목을 시도했다. 역사적 제도주의는 구조적 제약의 중요성과 함께 행위자를 중시한다고 하지만 미시적 접근을 위한 적절한 분석틀을 공유하지 못했다. 이를 극복하고자 본 연구에서는 미시적 분석을 위해 문화적 진화론의 접근 방법의 접목을 시도했다. 그러나 본 연구는 다음과 같은 한계에 따라 이를 극복할 향후 연구가 진행되어야 할 것이다.

첫째, 본 연구는 일반화의 문제가 있다. 학교급식지원 정책 변동결과가 아닌 과정을 보다 깊이 있게 분석하기 위해 진화론적 시각의 분석을 도입한 본 연구는 제도적 환경 변화에 따른 행위전략변화와 정책변동 과정, 정책변동 결과를 분석하는데 초점이 맞춰져 있다. 사회과학을 중심으로 진화론적 시각의 연구들이 증가하고 있는 가운데 사회생물학적 관점을 배제하고 문화적 진화론적 관점에 따라 사례를 분석한 연구가 다른 분야에 적용가능한지 타당도를 검증 받을 필요가 있다. 인간의 구조적 무지에 따른 경쟁과 그에 따른 갈등을 다른 사례에도 적용한 후속연구가 필요할 것이다. 사회과학 연구 분야에서 진화를 명시적으로 사용하고 있는 경우가 증가하고 있다. 이들이 사용하

는 진화라는 개념의 근원은 무엇이고 진화의 개념을 어떻게 정리할지 진지한 고민이 필요할 것으로 보인다.

다음으로 본 연구는 무상급식을 중심으로 학교급식지원 정책 변동과정을 분석하고자 했다. 이론적 근간은 역사적 제도주의이며 미시적 접근을 위해 진화론적 시각을 접목했다. 그러나 본 연구는 정책변동 과정에 집중하기 위해 진화론적 접근방법의 유용성과 가능성을 확인해 보는 것에 머물러 있다. 역사적 제도주의에서 제도변화를 분석하기 위한 이론은 경로의존과 경로진화 개념을 중심으로 한다. 그러나 본 연구에서는 이러한 제도변화 이론들과는 거리를 두고 있다. 경로의존과 경로진화의 개념들은 제도변화의 패턴을 연구하는 것에 집중되어 있다. 때문에 제도가 어떠한 경로를 거쳐 현재에 이르렀는지를 보는 결과론적 설명방식을 취한다. 본 연구에서는 이와 같은 제도변화 경로를 찾아가는 과정을 거치지 않았다. 후속 연구를 통해 역사적 제도주의 제도변화 개념과 진화론의 통합적 시도가 필요할 것으로 보인다.

마지막으로 본 연구는 정책 추진과 유지 과정에서 표면적으로 나타난 행위자들을 분석하는 것에 초점이 모아져 있다. 분석에서 제외된 이면에 있는 행위자들의 전략과 권력관계를 충분히 설명하지 못한다. 분석과정에서 인터뷰에 응한 행위자들 대부분은 해당 기관장의 의사에 따른 것이라는 취지의 발언에도 불구하고 접근제한성에 따라 그들을 직접 인터뷰 하지 못했다. 교육감, 시·도지사, 정당의 이념과 전략에 따라 정책 방향이 결정되었다는 선행연구들의 시각을 보완하는 이상의 의미를 부여하기 어렵다.

## 참 고 문 헌

### 1. 국내문헌

#### 1) 단행본

- 김동광 외. (2011). 『사회생물학 대논쟁』, 서울: 이음.
- 김영평. (2006). 『불확실성과 정책의 정당성』, 서울: 고려대학교출판부.
- 권이혁. (2005). 『인구 보건 환경』, 서울: 서울대학교출판부.
- 남궁근. (1998). 『비교정책연구: 방법, 이론, 적용』, 서울: 법문사.
- \_\_\_\_\_. (2008). 『정책학: 이론적 경험과 연구』, 경기: 법문사.
- 노화준. (2007). 『정책학원론』, 제2판. 서울: 박영사.
- 민경국. (1996). 『진화내 창조냐』, 서울: 한국경제연구원.
- \_\_\_\_\_. (2003). 『자유주의와 시장경제』, 서울: 도서출판 아이필드.
- \_\_\_\_\_. (2007). 『자유주의의 지혜』, 서울: 아카넷.
- 우해봉 외. (2014). 『인구구조 변화와 복지지출 전망』, 한국보건사회연구원 연구보고서.
- 이민창. (2013). 『NGO와 공공갈등』, 서울: 도서출판 조명문화사.
- 이승중. (2003). 『지방자치론』, 서울: 박영사.
- 이요섭. (2007). 『진화경제학의 이해』, 서울: 도서출판 연암사.
- 유동운. (1999). 『신제도주의 경제학』, 서울: 선학사.
- \_\_\_\_\_. (2000). 『경제진화론』, 서울: 선학사.
- \_\_\_\_\_. (2009). 『시장경제의 진화적 특질』, 경기: (주)나남.
- 장세룡. (2013). 『계몽주의 지성사 - 지적 실천 운동으로서의 계몽주의 재해석』, 경기: 도서출판 길.
- 전광석. (2003). 『한국사회보장법론』, 서울: 법문사.
- 정용덕 외. (1999). 『신제도주의 연구』, 서울: 대영문화사.
- 정정길 외. (2010). 『정책학원론』, 서울: 대명출판사.
- 하연섭. (2003; 2011). 『제도분석 이론과 쟁점』, 서울: 다산출판사.
- 한국정당학회. (2012). 『사회통합과 정치제도 개혁과제』, 사회통합위원회 연구용역과

제, 한국정당학회.

## 2) 논문

- 강경희. (2013). “보육지원정책과 출산율과의 관계 -OECD 가입국을 중심으로-”, 배재대학교 박사학위논문.
- 경기연구원 이현우. (2016). “지자체 사회복지지출 증가, 이대로 둘 것인가?”, 『이슈&진단』, 제236호.
- 곽동경·문혜경·박혜원·홍완수·류경·장혜자·김성희·최은정. (1998). “학교급식에 cook/chill system 적용을 위한 품질보증연구(1)”, 한국식품위생안전성학회, 『한국식품위생안전성학회지』, 13(3): 278-293.
- 구현우. (2010). “발전국가의 산업화 정책 변동에 관한 제도론적 분석 - 역사적 제도주의를 중심으로 -”, 부산대학교 박사학위논문.
- 국숙자·노정옥. (2009). “전북 지역 영양 교사의 학교 급식 시설에 대한 만족도 관련 물리적 증거 및 공간 분위기 평가”, 동아시아식생활학회, 2009년도 춘계학술대회, 163.
- 김경미·이심열. (2009). “HACCP 시스템 적용 학교급식 위생관리 수행수준에 영향을 미치는 요인”, 대한지역사회영양학회, 『대한지역사회영양학회지』, 14(6): 817-830.
- 김경호·조민관. (2009). “학교급식시설의 환경개선 방향에 대한 연구”, 대한건축학회, 『대한건축학회 논문집』, 25(1): 279-286.
- 김경희. (2014). “학교급식의 무상 원칙에 대한 연구”, 한국 법과인권 교육학회, 『법과인권교육연구』, 7(1): 1-29.
- 김대진. (2011). “반복적 정책도입과 확산에 관한 경험 분석 연구: 서울시 자치구의 반복적 지역축제 도입 사례”, 서울연구원, 『서울도시연구』, 12(3): 67-89.
- 김덕준. (2002). “성장지향적 정책과정에 미치는 기업가적 정치인의 영향력”, 지방정부학회, 『지방정부연구』, 6(3): 251-267.
- 김만배·김성재. (2004). “무인과속단속시스템의 확산에 관한 정책네트워크 분석”, 한국정책학회, 『한국정책학회보』, 13(3): 117-147.
- 김무환·이경애. (2003). “학교급식이 초등학생의 식행동에 미친 영향에 대한 아동과 어머니의 인식비교”, 한국식품영양과학회, 『한국식품영양과학회지』, 32(4):



636-644.

- 김민희. (2012). “경로의존성 관점에서 본 교육지원청 기능 개편”, 한국자치행정학회, 『한국자치행정학보』, 26(1): 1-23.
- 김소희, (2005). “부산지역 고등학교 학생과 급식종사자의 급식위생에 대한 중요도와 수행도 평가”, 한국식품영양과학회, 『한국식품영양과학회지』, 34(9): 1414-1426.
- 김소희·차명화·김유경. (2006). 대구지역 학교급식 식단에 대한 고등학생의 기호도와 섭취율“, 한국식품영양과학회, 『한국식품영양과학회지』, 35(7): 945-954.
- 김영평. (2008). “정책이론에서 합리성의 한계와 모순의 관리”, 서울대학교 한국행정연구소, 『행정논총』, 46(3): 1-33.
- 김윤권. (2004). “중국 국무원의 변화와 그 요인에 관한 연구: 역사적 제도주의 시각의 적용을 중심으로”, 서울대학교 박사학위논문.
- 김은미·정미경. (2006). “초등학교급식 운영에 대한 학생과 학부모의 만족도 조사연구”, 한국식품영양과학회, 『한국식품영양과학회지』 35(6): 809-814.
- 김은미. (2012). “한국 주택정책 변화 분석 -역사적 제도주의 분석-”, 고려대학교 박사학위논문.
- 김은신·박은숙. (2005). “학교급식 유형과 중학생의 학교급식 만족도”, 한국가정과교육학회, 2005년 하계학술대회, 129.
- 김종규. (2000). “학교 급식의 위생관리현황 및 발전방안, 한국보건교육·건강증진학회, 제25회 보건학종합학술대회, 281-293.
- 김종한. (2005). “정치경제학 분석방법에서 진화적 관점의 유용성 모색”, 응용경제학회, 『응용경제』, 7(1): 103-124.
- 김진수. (2013). “경로의존성 관점에서 본 세종시정책의 변동과정에 관한 연구”, 서울시립대학교 박사학위논문.
- 김태은. (2009) “제도의 변화와 지속요인에 관한 연구: 한국의 법조인력양성제도를 중심으로”, 『한국행정학보』, 43(2): 45-72.
- \_\_\_\_\_. (2011) “두가지 환류, 그리고 내생적 제도변화: 종합부동산세를 중심으로”, 한국행정학회, 『한국행정학보』, 45(2): 27-56.
- \_\_\_\_\_. (2015) “역사적 제도주의 연구 경향과 비판적 논의”, 한국행정학회, 『한국행정학보』, 49(4): 57-96.
- 김한창. (2007). “공무원채용제도의 진화이론과 신제도주의 통합적 설명가능성 -국가공무원법에 나타난 제도변화를 중심으로”, 고려대학교 정부학연구소, 『정부학연

- 구』, 13(2): 163-211.
- 김환석. (2011). “생물학적 환원주의와 사회학적 환원주의를 넘어서”, 『사회생물학 대논쟁』, 31-64.
- 김혜정·이승중. (2006). “지역시민사회의 역량과 지방정부의 정책혁신”, 한국정책학회, 『한국정책학보』, 40(4): 101-126.
- 권수현. (2007). “사회생물학적 윤리의 한계와 가능성”, 대한철학회, 『철학연구』, 101: 23-47.
- 남궁근. (1994). “정책혁신으로서 행정정보공개조례 채택”, 한국정치학회, 『한국정치학회보』, 28(1): 101-121.
- \_\_\_\_\_. (2007). “행정학자의 시민단체 참여활동 성과와 한계: 경실련, 참여연대, 함께하는 시민행동, 행개련을 중심으로”, 한국행정학회, 『한국행정학보』, 41(4): 45-66.
- 남재걸. (2012). “지방행정체제 개편의 경로진화 연구: 역사적 제도주의 관점에서 우리나라 시 설치 정책을 중심으로”, 한국지방행정학회, 『지방행정연구』, 26(2): 55-88.
- 노명순. (2006). 대학입학정책 변화요인의 역사적 신제도주의적 분석. 교육행정학회, 『교육행정학연구』, 24(3): 241-264.
- 류은순·정동관. (1999). “부산지역 학교급식의 위생관리 수행평가”, 한국식품영양과학회, 『한국식품영양과학회지』, 28(6): 1398-1404.
- 박문경·양일선·이보숙·김영신. (2010). “학교유형별 급식 배식장소에 따른 급식품질 특성 및 전반적인 만족도 분석”, 대한영양사협회, 『대한영양사협회지』, 16(2): 83-99.
- 박상현·정현아·배현주·주나미. (2009). “학교급식소와 외식업소 관리자의 위생교육 실태 및 위생지식 차이 분석”, 대한지역사회영양학회, 『대한지역사회영양학회지』, 14(3): 306-315.
- 박영희. (2000). “농촌지역 학교급식 사례”, 한국모자보건학회, 제8차 2000년 추계학술대회 연재집, 54-63.
- 박정택. (2003). “부처간 정책갈등과 조정에 관한 연구 -과학기술기본법 제정과정을 중심으로”, 한국과학기술학회, 『과학기술학연구』, 3(1): 105-156.
- 배상석·임채홍·하현선. (2007). “정부회계도입의 정책확산(Policy Diffusion)에 대한 실증적 분석: 영남지역광역 및 기초자치단체를 중심으로”, 한국정책학회, 『한국정

- 책학회보』, 16(3): 231-254.
- 배상석. (2010). “출산장려금제도 도입에 관한 연구: 수도권 자치단체를 중심으로”. 한국정책학회, 『한국정책학회보』, 19(4): 273-299.
- 석호원. (2010). “정책혁신으로서 지역축제 확산에 관한 연구: 경기도의 지역축제를 중심으로”, 한국지방정부행정연구원, 『지방행정연구』, 24(1): 183-206.
- \_\_\_\_\_. (2011). “출산장려금 정책의 효과성에 관한 연구: 서울특별시를 중심으로”, 한국지방행정연구원, 『지방행정연구』, 25(2): 143-180.
- 성기향. (1972). “지난날의 학교급식과 오늘의 자세”, 한국영양학회, 『한국영양학회지』, 5(2): 47-51.
- 성지은. (2004). “우리나라 기술표준 정책의 진화 과정에 대한 분석: 이동통신 기술표준화 과정을 중심으로”, 서울행정학회, 『한국사회와 행정연구』, 15(3): 181-205.
- 성지은. (2005). “지방재정 진화 과정 분석 - 지방세법과 지방재정조정제도의 변천과정을 중심으로”, 한국지방행정학회, 『지방행정연구』, 19(1): 243-272.
- 신 열. (2005). “지방공기업제도의 대한 진화론적 접근”, 한국행정학회, 『2005 추계학술대회 발표문집』, 35-53.
- 양선애·정은희·이승교. (2009). “군포시 초등학교 고학년의 학교급식 만족도 및 기호도”, 한국지역사회생활과학회, 2009년 추계학술대회 및 심포지엄, 78.
- 양일선·백승희·신서영·최미경·박문경·차진아. (2007). “학교급식 경영진단 및 지원기능 수행체계 개발”, 한국교육개발원 연구보고서.
- \_\_\_\_\_. 이보숙·박문경·김혜영·김영신·이새롬. (2008). “효율적 학교 아침급식 실행을 위한 메뉴 운영 및 배식 형태의 대안 탐색”, 대한영양사협회, 전국영양사학술대회 자료집, 271.
- 이경미·류경. (2007). “서울지역 학교급식 식재료 납품업체 실태평가”, 한국조리과학회, 『한국조리과학회지』, 23(5): 650-663.
- 이경화·박은숙. (2008). “고등학생의 학교급식에 대한 만족도, 메뉴 선호도 및 식생활 행동 조사 연구”, 한국가정과교육학회, 2008년 하계학술대회. 163-164.
- 이기흥. (2012). “사회생물학의 환원주의 비판-마음 작용의 양상을 중심으로” 대동철학 논문집, 『대동철학』, 59: 61-86.
- 이덕복. (1995). “지방자치단체간 자원불평등분배와 지방자치의 딜레마”, 한국공간환경학회. 『공간과 사회』, 5: 227-244.
- 이동진·이대회. (2014). “서울시 무상급식정책 변동요인과 과정 분석: MSF과 ACF의

- 통합모형을 중심으로”, 한국자치행정학회, 『한국자치행정학보』, 23(2): 107-129.
- 이문용. (2010). “에드워드 윌슨의 ‘지식의 대통합, 통섭’의 꿈”, 한성대학교 부설 인문과학연구원, 『소통과 인문학』, 10: 113-143.
- 이미옥·명성준. (2015). “출산장려정책의 효과성에 대한 연구”, 한국자치행정학회. 『한국자치행정학보』, 29(1): 331-350.
- 이민창. (2001). “정책변동의 제도론적 분석 - 그린벨트와 영월댐 사례를 중심으로 -”, 서울대학교 박사학위논문.
- \_\_\_\_\_. (2010). “유인, 규범, 신뢰할 만한 공약과 정책갈등: 정책갈등 유형분류를 위한 시론”, 서울대학교 한국행정연구소, 『행정논총』, 48(4): 31-54.
- 이석환. (2013). “한국 지방자치단체 출산장려정책의 수평적·수직적 확산”, 한국행정학회, 『한국행정학보』, 47(3): 329-359.
- 이성국. (2004). “학교급식의 위생관리”, 보건복지포럼, 2004년 4월호, 46-54.
- 이성춘·이재술·이민창. (2014). “중국 의료위생정책 변동과정 분석: 경로진화 유형분류와 행위자의 전략적 행동을 중심으로”, 한국지방정부학회, 『지방정부연구』, 18(3): 205-229.
- 이정덕. (2012). “문화로 본 사회생물학의 허상”, 『진화론은 목적론이 아니다: 사회생물학 비판』, 대동철학회 2012년 춘계학술대회보. 25-57.
- 이종오·한동균·이종갑·이선로. (2014). “킬러앱 고착화(Lock-in)로 인한 이동통신사의 지속적 사용의도에 관한 연구”, 한국디지털정책학회, 『디지털융합복합연구』, 12(6): 297-310.
- 이정철·허만형. (2012). “출산장려금 제도의 정책확산 연구: 기초자치단체의 지도 도입을 기초한 사건사 분석”, 정책분석평가학회, 『정책분석평가학회보』, 22(3): 95-119.
- 이종찬. (2014). “제도변화에 대한 이론적 고찰: 후기 신제도주의의 쟁점과 한계”, 한국정치학회, 『한국정치학회보』, 48(1): 163-184.
- 이재술·이민창. (2014). “경로의존인가 경로진화인가?: 소득보장정책 변동과정의 사례분석”, 한국정부학회, 『한국행정논집』, 26(2): 265-294.
- 염재호. (1994). “국가정책과 신제도주의”, 『사회비평』, 11: 10-33.
- 장석준·김두래. (2012). “정책갈등 상황에서 지방정부 정책의 확산 -학교급식조례 제정을 중심으로-”, 한국정책학회, 『한국정책학회보』, 21(4): 285-311.
- 장혜자·손혜정·최경기. (2009). “경기도지역 학교급식시설의 기능 공간별 면적 현황 및

- 구비 기기의 적정요건 제안”, 한국식품조리과학회, 『한국식품조리과학회지』, 25(4): 474-487.
- 전인경·이연경. (2004). “학교급식소의 HACCP 시스템 적합성 검증-비가열조리 공정을 중심으로”, 한국식품영양과학회, 『한국식품영양과학회지』, 23(7): 1154-1161.
- 전은경·배현주. (2009). “일부 경북지역 학교 급식시설 설비 위생관리 수행도 평가”, 한국식품조리과학회, 『한국식품조리과학회지』, 25(1): 62-73.
- 최종덕. (2004). “생물학적 이타주의의 가능성”, 철학연구회, 『철학연구』, 64: 179-200.
- 정상진·최혜미·모수미·이수정. (1991). “서울시내 일부 저소득층 비급식 초등학교 아동의 식생태에 관한 연구”, 한국식생활문화학회, 『한국식생활문화학회지』, 6(4): 369-380.
- 정세근. (2012). “왜 사회생물학이 문제인가?”, 대동철학회, 『대동철학』, 59: 1-22.
- 정용덕. (2010). “공공갈등과 정책조정 연구”, 서울대학교 행정대학원, 『행정논총』, 48(4): 1-30.
- 정치선 외. (1999). “경쟁적 공진화법에 의한 신경망의 구조와 학습패턴의 진화”, 대한전자공학회, 『전자공학회논문지』, 36(1): 29-37.
- 정호근. (2009). “물질론적 사회구성이론의 사고논리-사회성의 발생에 관한 사회생물학적 접근의 기여와 한계”, 인문학연구원, 『인문논총』, 61: 83-130.
- 정혜경·박성숙·장문정. (1995). “급식과 비급식 초등학교 아동의 식행동 및 설탕섭취실태 비교”, 한국식문화학회, 『한국식문화학회지』, 10(2): 107-117.
- 조일형·권기현·서인석. (2014). “정책학습이 정책확산에 미치는 영향에 관한 연구 -출산장려금 정책을 중심으로-”, 한국정책학회, 『한국정책학회보』, 23(3): 1-26.
- 조의연. (1999). “의미 환원주의와 통사-의미 환원논쟁의 재검토”, 한국언어학회, 『언어』, 24(4): 639-651.
- 조필규. (2011). “경제적 진화는 다윈적인가? 보편적 다윈주의를 둘러싼 경제학 방법론 논쟁의 재해석”, 한국경제학회, 『경제학연구』, 59(4): 119-145.
- \_\_\_\_\_. (2013). “하이에크의 자생적 질서와 협조적 행위규칙”, 연세대학교 경제연구소, 『한국경제학보』, 20(2): 187-212.
- 조흥순. (2006). “대학구조조정 정책의 제약요인에 관한 역사적 신제도주의적 접근”, 교육문제연구소, 『교육문제연구』, 25: 167-199.
- 최병선. (2000). “경제개혁의 평가와 과제: 제도개혁과 재량적 개입의 상충성을 중심으로”, 한국행정연구원, 『한국행정연구』, 9(2): 24-47.

- 최성락·박경래. (2008). “행정학에서의 진화론적 접근: 의의 및 한계”, 서울대학교 한국 행정연구소, 『행정논총』, 46(4): 51-72.
- 채성준·박용성. (2014). “대검찰청 중앙수사부 개편의 경로진화 연구: 역사적 제도주의의 경로의존 모형과 경로진화 모형을 중심으로”, 한국행정연구원, 『한국행정연구』, 23(2): 85-111.
- 하민지·서인석·권기현. (2011). “한국 지방정부의 정책확산 영향요인에 관한 연구: 정책 행위자와 환경적 결정요인을 중심으로”, 한국행정학회, 『한국행정학보』, 45(4): 151-179
- 하민지. (2014). “지방정부 정책변동의 영향요인에 관한 연구: 정책유형별 예산변동에 미치는 지방자치단체장의 영향을 중심으로”, 성균관대학교 국정관리대학원, 박사 학위논문.
- 하봉운. (2010). “학교급식 무상성 논쟁의 쟁점과 과제”, 한국교육정치학회, 『교육정치학연구』, 17(3): 137-157.
- 하봉운·김미선. (2012). “학교급식비 지원제도에 대한 논쟁점 분석 연구”, 경인행정학회, 『한국정책연구』, 12(3): 345-364.
- 하연섭. (2002). “신제도주의의 최근 경향: 이론적 자기 혁신과 수렴”, 한국행정학회, 『한국행정학보』, 36(4): 339-359.
- \_\_\_\_\_. (2006). “신제도주의의 이론적 진화와 정책연구”, 서울대학교 한국행정연구소, 『행정논총』, 44(2): 217-246.
- 하은석·하봉운. (2014). “정책옹호연합모형 (Advocacy Coalition Framework)을 적용한 경기도 무상급식 정책형성과정 분석”, 한국교육정치학회, 『교육정치학연구』, 21(2): 159-185.
- 하태수. (2001). “제도변화의 형태 : 역사적 신제도주의를 중심으로”, 서울대학교 한국 행정연구소, 『행정논총』, 39(3): 113-137.
- \_\_\_\_\_. (2009). “이명박 정권 출범 시기의 정부조직법 개정에 대한 분석: 수정된 행위자중심 제도주의 시각에서”, 한국공공관리 학회, 『한국공공관리학보』, 23(2): 33-69.
- \_\_\_\_\_. (2010). “경로 변화의 양태: 경로의존, 경로진화, 경로창조”, 한국행정학회 동계학술대회, 48-63.
- 홍성만. (2006). “정책혁신 과정과 창의(創意)적 정책혁신가의 역할”, 안양대학교 복지 행정연구소, 복지행정연구, 22: 73-97.

### 3) 기타자료

강원도교육청. (2009), “2009년 학교급식 기본방향”.

\_\_\_\_\_. (2010), “2010년 학교급식 기본방향”.

\_\_\_\_\_. (2012), “2012년 학교급식 기본방향”.

\_\_\_\_\_. (2010), 제294회 정기국회 교육과학기술위원회 2010년도 국정감사요구 자료. 2009년 학교급식비 지원 실적.

강원도학교급식식재료사용및지원에관한조례. 강원도 조례 제3026호. 2004. 7. 8. 제정

강원도 학교급식 식재료 사용 및 지원에 관한 조례. 강원도 조례 제3145호. 2006. 9. 29. 일부개정.

\_\_\_\_\_. 강원도 조례 제3261호. 2008. 6. 13. 일부개정.

강원도 친환경 학교급식 등 지원에 관한 조례. 강원도 조례 제3572호. 2012. 8. 3. 제정

\_\_\_\_\_. 강원도 조례 제3827호. 2015. 3. 6. 일부개정.

교육인적자원부. (2006), 제262회 정기국회 교육위원회 2006년도 국정감사 요구자료. 저소득층 자녀 학교급식비 지원현황.

교육통계서비스. <http://kess.kedi.re.kr/index>

경기도학교급식지원조례. 경기도 조례 제3358호. 2004. 10. 20. 제정.

경기도 학교급식 지원 조례. 경기도 조례 제3726호. 2008. 3. 17. 일부개정.

\_\_\_\_\_. 경기도 조례 제3938호. 2009. 10. 5. 일부개정.

\_\_\_\_\_. 경기도 조례 제4145호. 2011. 3. 15. 일부개정.

\_\_\_\_\_. 경기도 조례 제4308호. 2012. 1. 5. 일부개정.

\_\_\_\_\_. 경기도 조례 제4380호. 2012. 5. 11. 일부개정.

\_\_\_\_\_. 경기도 조례 제4545호. 2013. 5. 1. 일부개정.

\_\_\_\_\_. 경기도 조례 제4807호. 2014. 12. 31. 일부개정.

\_\_\_\_\_. 경기도 조례 제4995호. 2015. 10. 13. 일부개정.

경기대학교. (2011). “학교급식비 지원제도 평가연구”, 2011년도 정책연구 보고서.

경북TV뉴스. “경북교육감 후보 ‘정책질의’ 실시”. 2010. 5. 31.

경상남도 학교급식 지원조례. 경상남도조례 제3285호. 2008. 1. 10. 제정.

\_\_\_\_\_. 경상남도조례 제3319호. 2008. 7. 3. 일부개정.

\_\_\_\_\_. 경상남도조례 제3432호. 2009. 8. 13. 일부개정.

\_\_\_\_\_. 경상남도조례 제3548호. 2010. 11. 4. 일부개정.

\_\_\_\_\_. 경상남도조례 제3748호. 2012. 10. 4. 일부개정.  
 \_\_\_\_\_. 경상남도조례 제3803호. 2013. 1. 31. 일부개정.  
 \_\_\_\_\_. 경상남도조례 제3840호. 2013. 8. 8. 일부개정.  
 \_\_\_\_\_. 경상남도조례 제3930호. 2014. 10. 10. 일부개정.  
 \_\_\_\_\_. 경상남도조례 제3993호. 2015. 4. 30. 일부개정.  
 \_\_\_\_\_. 경상남도조례 제4057호. 2015. 10. 1. 일부개정.  
 \_\_\_\_\_. 경상남도조례 제3119호. 2015. 12. 17. 일부개정.  
 경상북도의회. 제9대 제244회 제3차 교육위원회 회의록. 2010. 12. 3.  
 경상북도. FTA농식품유통대책단 담당주무관 전화 인터뷰. 2016년 5월 9일, 9월 8일, 10월 15일, 11월 6일.  
 \_\_\_\_\_. ‘친환경농산물 학교급식 추진현황’. 경상북도청 내부자료.  
 경상북도학교급식식재료사용및지원에관한조례. 경상북도조례 제2813호. 2004. 4. 1. 제정.  
 \_\_\_\_\_. 경상북도조례 제2900호. 2006. 1. 5. 일부개정.  
 경상북도 학교급식 지원 조례. 경상북도조례 제2997호. 2007. 9. 27. 전부개정.  
 \_\_\_\_\_. 경상북도조례 제3196호. 2010. 7. 8. 일부개정.  
 경상북도 친환경 학교급식 지원 조례. 경상북도조례 제3487호. 2013. 11. 11. 제정.  
 \_\_\_\_\_. 경상북도조례 제3642호. 2015. 7. 13. 일부개정.  
 국토교통부. (2014). 『공항 관련 갈등영향분석 연구』, 최종보고서.  
 교육과학기술부. (2009). “학교보건·급식 기본방향”.  
 \_\_\_\_\_. (2010). “학교급식 지원방안”.  
 \_\_\_\_\_. (2011). “학교급식 우수사례집 -학교급식 개선 종합대책 추진성과 평가대회”.  
 \_\_\_\_\_. (2006). 제262회 정기국회 교육위원회 2006년도 국정감사 요구자료. 저소득층 자녀 학교급식비 지원현황.  
 교육부. (2013). “학교급식 안전관리 강화대책”, 학교급식담당관 회의 자료.  
 국회도서관 입법지식서비스. <http://next.nanet.go.kr>.  
 국회본회의 회의록. 국회사무처, 『제262회 정기회』  
 국회상임위원회 회의록. 국회사무처, 교육위원회회의록 『제260회-교육 제4차』  
 김혜련. (2012). “단체급식의 현황과 영양관리 개선 과제”, 보건사회연구원, 『보건·복지 Issue & Focus』, 제130호.  
 광주광역시 학교급식비지원 조례. 광주광역시조례 제3252호. 2004. 2. 28. 제정.



- \_\_\_\_\_. 광주광역시조례 제3553호. 2008. 1. 1. 전부개정.
- \_\_\_\_\_. 광주광역시조례 제3868호. 2010. 11. 15. 일부개정.
- 광주광역시 친환경 무상 학교급식지원 조례. 광주광역시조례 제3900호. 2011. 1. 1. 일부개정.
- 광주드림. “광주시-교육청 ‘무상급식 업무협약’ 무산.” 2010. 11. 25.
- 광주인. “[지방선거] 예비후보 친환경 무상급식 서약식”. 2010. 4. 6.
- 금강일보. “사교육없는 학교 확대 ... 자율형 사립고 임기내 설립”. 2010. 6. 9.
- 뉴스코리아. (2011), “국민기반·세금폭탄, 복지포폴리즘추방국민운동본부 창립대회 개최”, 2011. 1 20.
- 더불어민주당. 논평·브리핑, ‘친환경무상급식추진본부 메시지 5호’. 2010. 5. 28.
- 동아일보. “[여론조사/6·2 지방선거 D-15]전국 16개 광역단체장 판세”. 2010. 5. 18.
- 대구광역시 학교급식 식품비 지원에 관한 조례. 대구광역시조례 제03692호. 2005. 3. 10. 제정.
- 대구광역시 학교급식경비 지원에 관한 조례. 대구광역시조례 제4204호. 2010. 12. 20. 전부개정.
- 대구광역시 친환경 학교급식 등 지원에 관한 조례. 대구광역시조례 제4429호. 2012. 10. 2. 제정.
- 대전광역시학교급식식품비지원에관한조례. 대전광역시조례 제3230호. 2004. 3. 5. 제정.
- 대전광역시 학교급식 지원에 관한 조례. 대전광역시조례 제3782호. 2009. 10. 9. 전부개정.
- \_\_\_\_\_. 대전광역시조례 제3909호. 2010. 12. 31. 일부개정.
- \_\_\_\_\_. 대전광역시조례 제4129호. 2013. 1. 11. 일부개정.
- \_\_\_\_\_. 대전광역시조례 제4374호. 2014. 12. 31. 일부개정.
- \_\_\_\_\_. 대전광역시조례 제4465호. 2015. 6. 19. 일부개정.
- \_\_\_\_\_. 대전광역시조례 제4500호. 2015. 8. 14. 일부개정.
- \_\_\_\_\_. 대전광역시조례 제4694호. 2016. 4. 12. 일부개정.
- 데일리안. “김대식 2012년까지 농·산·어촌, 초·중생 무상급식”. 2010. 4. 4.
- 미디어오늘. 2010. 5. 9. ‘교육감 선거 토론, 언론 쟁점 못짚어 [6.2 지방선거보도 모니터] 5월 10일 대구경북’.
- 민주당. (2009), 민주당 대변인실, 『제38차 고위정책회의 회의록』. 2009. 6. 25.
- \_\_\_\_\_. (2009), 민주당 대변인실, 『제29차 확대간부회의 회의록』. 2009. 6. 26.
- \_\_\_\_\_. (2009), 민주당 대변인실, 논평 “한나라당, 어린애들 손가락까지 뺏지는 말라”. 2009. 7.

- 8.
- \_\_\_\_\_. (2010), 민주당 무상급식추진특별위원회 “전국 무상급식 예산확보 현황점검을 위한 오찬 간담회”, 2010. 12. 28.
- 보조급 관리에 관한 법률 시행령. 대통령령 제27113호 일부개정. 2016. 4. 28 시행.
- 부산광역시 학교급식 지원에 관한 조례. 부산광역시조례 제4039호. 2005. 10. 19. 제정.
- \_\_\_\_\_. (2016), “학교급식 지원 담당 주무관 전화인터뷰”, 2016. 5. 23. 전화인터뷰.
- \_\_\_\_\_. 부산광역시조례 제4278호. 2008. 7. 7. 일부개정.
- \_\_\_\_\_. 부산광역시조례 제4781호. 2012. 7. 11. 전문개정.
- \_\_\_\_\_. 부산광역시조례 제4881호. 2013. 7. 10. 일부개정.
- \_\_\_\_\_. 부산광역시조례 제5078호. 2015. 1. 1. 일부개정.
- \_\_\_\_\_. 부산광역시조례 제5136호. 2015. 5. 27. 일부개정.
- \_\_\_\_\_. 부산광역시조례 제5303호. 2016. 2. 17. 일부개정.
- 서울특별시. (2010), 보도자료 “시민 힘으로 부자급식을 막아달라”, 2010. 12. 7.
- \_\_\_\_\_. (2011), 보도자료 “시의회에서 불법으로 증액 및 비용항목 신설한 예산 원인무효이므로 미집행-실 집행예산으로 편성·운용”, 2011. 1. 5.
- \_\_\_\_\_. (2011), 보도자료 “오 시장, 무상급식 주민투표로 시민 의견 직접 듣자”, 2011. 1. 10.
- 서울특별시의회. (2010), 서울특별시의회 『제224회 제1차, 제2차 본회의 회의록』, 2010. 8. 9-10.
- \_\_\_\_\_. (2010), 서울특별시의회 『제227회 제4차』 본회의 회의록』, 2010. 12. 1.
- \_\_\_\_\_. (2011), “서울특별시의회, 친환경 무상급식 지원 조례공포”, 2011. 1. 6.
- 서울특별시학교급식지원에관한조례. 서울특별시조례 제4262호. 2005. 3. 10. 제정.
- 서울특별시 학교급식 등 지원에 관한 조례. 서울특별시조례 제4615호. 2008. 4. 3. 전부 개정.
- 서울특별시 친환경 무상급식 등 지원에 관한 조례. 서울특별시조례 제5076호. 2011. 1. 6. 제정.
- \_\_\_\_\_. 서울특별시조례 제5228호. 2012. 1. 5. 일부개정.
- \_\_\_\_\_. 서울특별시조례 제5644호. 2014. 1. 9. 일부개정.
- \_\_\_\_\_. 서울특별시조례 제5998호. 2015. 10. 8. 일부개정.
- \_\_\_\_\_. 서울특별시조례 제6016호. 2015. 10. 8. 타법개정.
- 사단법인 희망먹거리네트워크. (2008). 자료집. 06-08년 저소득층학생 학교급식비 지원 현

황.

세종특별자치시. 학교급식 지원에 관한 조례. 세종특별자치시조례 제21호. 2012. 7. 2. 제정.

\_\_\_\_\_. 세종특별자치시조례 제546호. 2014. 12. 22. 일부개정.

\_\_\_\_\_. 세종특별자치시조례 제577호. 2015. 1. 5. 일부개정.

\_\_\_\_\_. 세종특별자치시조례 제714호. 2015. 9. 30. 일부개정.

아동복지법. 법률 제11002호, 2011년 8월 4일 시행.

울산광역시교육청. (2006), “2006학년도 저소득층 자녀 학교급식비지원 지침”.

\_\_\_\_\_. (2010), “2010학년도 저소득층 자녀 급식비지원 기본방향”.

\_\_\_\_\_. (2012), “2012학년도 학교급식 기본방향”.

\_\_\_\_\_. (2013), “2013학년도 학교급식 기본방향”.

울산광역시. (2011), 보도자료 “내년도 울산시 살림 2조 4,870억원 편성 - 보건복지 544억 대폭증액, 일반회계 총규모의 23% -”, 2011. 11. 9.

울산광역시교육청      교육감.      공약조정      및      평가,      2011년      공약조정.

[http://www.use.go.kr/jsp/sit/pro/pro06\\_03.jsp](http://www.use.go.kr/jsp/sit/pro/pro06_03.jsp) 2016. 9. 10. 검색.

\_\_\_\_\_. (2016), “인재교육과 학교급식지원 주무관 전화인터뷰”, 2016. 5. 24. 전화인터뷰.

울산광역시학교급식지원에관한조례. 울산광역시조례 제752호. 2005. 8. 11. 제정.

울산광역시 학교급식 지원에 관한 조례. 울산광역시조례 제828호. 2006. 10. 12. 일부개정.

\_\_\_\_\_. 울산광역시조례 제898호. 2007. 7. 12. 일부개정.

\_\_\_\_\_. 울산광역시조례 제1177호. 2010. 12. 31. 일부개정.

\_\_\_\_\_. 울산광역시조례 제1527호. 2015. 6. 30. 일부개정.

인천광역시의회, 2010. 특별위원회활동, 지난 특별위원회. 친환경 무상급식 추진 특별위원회.

<http://www.icouncil.go.kr>.

\_\_\_\_\_. 2010. 인천광역시의회사무처. 친환경무상급식추진특별위원회회의록, 제189회 무상급식 제3차부록, 기획관리실주요업무보고서. 2010. 11. 29.

인천광역시학교급식지원에관한조례. 인천광역시조례 제3745호. 2004. 5. 10. 제정.

인천광역시 학교급식지원에 관한 조례. 인천광역시조례 제4068호. 2007. 11. 5. 개정.

\_\_\_\_\_. 인천광역시조례 제4131호. 2007. 12. 24. 전문개정.

인천광역시 친환경무상급식 지원에 관한 조례. 인천광역시조례 제5013호. 2011. 11. 17. 제정.

\_\_\_\_\_. 인천광역시조례 제5598호. 2015. 12. 28. 타법개정.

인천학교급식시민모임. ‘참여단체 연락처’, 2003. 9. 17. <http://cafe.daum.net/icguesik>

- 전국공무원노동조합. 경북교육감후보 질의서 답변서 이영우, 김구석. 2010. 5. 29.
- 전라남도교육청. (2009). “저소득층 자녀 학교급식비 지원업무 매뉴얼”, 교육과학기술부 학생건강증진대책 콘텐츠 개발 자료.
- \_\_\_\_\_. 친환경 무상급식 담당 주무관 전화인터뷰. 2016. 9. 13.
- 전라남도 보편적 복지 실현을 위한 무상 학교급식 등의 지원에 관한 조례. 전라남도조례 제3469호. 2011. 7. 5. 제정.
- 전라남도 학교급식 식재료 사용 및 지원에 관한 조례. 전라남도조례 제2931호. 2003. 10. 20. 제정.
- \_\_\_\_\_. 전라남도조례 제3678호. 2013. 2. 20. 일부개정.
- 전라북도교육청. 보도자료 ‘전북교육청, 행복한 교육공동체 추진단 중기 계획 수립’. 2010. 8. 20.
- 전라북도 학교급식 지원에 관한 조례. 전라북도조례 제3276호. 2007. 6. 22. 제정.
- 전라북도 학교 친환경 무상급식 지원에 관한 조례. 전라북도조례 제3565호. 2011. 3. 4. 일부개정.
- \_\_\_\_\_. 전라북도조례 제3647호. 2011. 11. 11. 일부개정.
- \_\_\_\_\_. 전라북도조례 제4179호. 2015. 12. 28. 일부개정.
- 장경호. (2015). “급식은 교육이다”, 학교급식법 개정을 위한 국회 긴급토론회 자료집.
- 정혜선 외. (2010). “학교 보건·급식 60년사”, 서울특별시교육청, 카톨릭대학교, 한국학 교보건학회, 최종보고서.
- 중앙선거관리위원회. 각 회차별 지방선거 정책·공약 모음집.
- \_\_\_\_\_. 선거정보도서관, 선거별 후보자선전물. <http://elecinfo.nec.go.kr>
- 중앙일보. 1971. 4. 30. ‘아동자립급식 전국에 확대’, 종합7면.
- \_\_\_\_\_. ‘정우택-이시종, 세종시 입장 같지만’, 2010. 6. 1.
- \_\_\_\_\_. ‘전남 전국 최초로 초·중학생 전면 무상급식’. 2011. 11. 1.
- 정보공개 청구. 강원도청 ‘학교급식비(초, 중, 고)지원조례 입법현황 및 지원내역 공개 요청’. 2015. 9. 6. 청구. 2015. 9. 16. 공개.
- \_\_\_\_\_. 강원도청 ‘학교급식비 지원 내역 공개 청구’. 2016. 4. 29. 청구. 2016. 5. 13. 공개.
- \_\_\_\_\_. 강원도청 ‘학교급식 식품비 지원사업 및 급식시설 개·보수 사업 지원내역 공개 요청’. 2016. 5. 19. 청구. 2016. 5. 25. 공개.
- \_\_\_\_\_. 강원도 교육청 ‘학교급식 현황’. 2015. 9. 6. 청구. 2015. 9. 22. 공개.
- \_\_\_\_\_. 강원도 교육청 ‘학교급식비 지원 내역 정보 공개 요청’. 2016. 4. 15. 청구. 2016. 4. 27. 공개.

- \_\_\_\_\_. 강원도 교육청 ‘학교급식비 지원 내역 정보 공개 요청’. 2015. 5. 19. 청구. 2016. 5. 25. 공개.
- \_\_\_\_\_. 경기도청 ‘학교급식비(초, 중, 고) 지원 조례 입법 현황 자료 요청’. 2015. 9. 6. 청구. 2015. 9. 9. 공개.
- \_\_\_\_\_. 경기도청 ‘경기도학교급식지원조례에 따른 지원금액 정보공개요청’. 2016. 4. 29. 청구. 2016. 5. 12. 공개.
- \_\_\_\_\_. 경기도 교육청 ‘학교급식 현황’. 2015. 9. 6. 청구. 2015. 10. 6. 공개.
- \_\_\_\_\_. 경기도 교육청 ‘학교급식 지원 내역 정보공개 요청’. 2016. 4. 15. 청구. 2016. 4. 28. 부분 공개.
- \_\_\_\_\_. 경기도 교육청 ‘무상급식 대응관련 정보공개 요청’, 2016. 7. 25. 청구. 2016. 8. 2. 공개.
- \_\_\_\_\_. 경상남도청 ‘학교급식비(초, 중, 고) 지원 조례 입법 현황 자료 요청’, 2015. 9. 16. 청구. 2015. 9. 14. 공개.
- \_\_\_\_\_. 경상남도 교육청 ‘학교급식 현황’. 2015. 9. 6. 청구. 2015. 9. 14. 공개.
- \_\_\_\_\_. 경상남도 교육청 ‘학교급식비 지원 내역 정보 공개 요청’. 2016. 4. 15. 청구. 2016. 4. 27. 공개.
- \_\_\_\_\_. 경상남도 교육청 ‘우수식재료 사용에 따른 차액지원 사업 지원 내역 공개 요청’. 2016. 5. 12. 청구. 2016. 5. 24. 공개.
- \_\_\_\_\_. 경상북도청 ‘학교급식비(초, 중, 고) 지원 조례 입법 현황 자료 요청’. 2015. 9. 6. 청구. 2015. 9. 17. 공개.
- \_\_\_\_\_. 경상북도 교육청 ‘학교급식 현황’. 2015. 9. 6. 청구. 2015. 9. 15. 공개.
- \_\_\_\_\_. 경상북도 교육청 ‘학교급식비 지원 내역 정보 공개 요청’. 2016. 4. 15. 청구. 2016. 4. 25. 공개.
- \_\_\_\_\_. 광주광역시청 ‘학교급식비(초, 중, 고) 지원 조례 입법 현황 자료 요청’. 2015. 9. 6. 청구. 2015. 9. 17. 공개.
- \_\_\_\_\_. 광주광역시청 ‘학교급식비 지원내역 공개 요청’. 2016. 5. 17. 청구. 2016. 5. 27. 공개.
- \_\_\_\_\_. 광주광역시 교육청 ‘학교급식 현황’. 2015. 9. 6. 청구. 2015. 9. 14. 공개.
- \_\_\_\_\_. 대구광역시청 ‘학교급식비(초, 중, 고) 지원 조례 입법 현황 자료 요청’. 2015. 9. 6. 청구. 2015. 9. 17. 공개.
- \_\_\_\_\_. 대구광역시청 ‘학교급식비 지원 내역 공개 청구’. 2016. 4. 29. 청구. 2016. 5. 16. 공개.
- \_\_\_\_\_. 대구광역시청 ‘대구광역시 조례에 따른 학교급식비 지원 연혁 자료 요청’. 2016. 5. 12. 청구. 2016. 5. 23. 공개.

- \_\_\_\_\_. 대구광역시 교육청 ‘학교급식 현황’. 2015. 9. 6. 청구. 2015. 9. 17. 공개.
- \_\_\_\_\_. 대구광역시 교육청 ‘학교급식비 지원 내역 정보 공개 요청’. 2016. 4. 15. 청구. 2016. 4. 27. 공개.
- \_\_\_\_\_. 대전광역시청 ‘학교급식비(초, 중, 고) 지원 조례 입법 현황 자료 요청’. 2015. 9. 6. 청구. 2015. 9. 15. 공개.
- \_\_\_\_\_. 대전광역시청 ‘학교급식비 지원 내역 공개’. 2016. 4. 29. 청구. 2016. 5. 16. 공개.
- \_\_\_\_\_. 대전광역시 교육청 ‘학교급식 현황’. 2015. 9. 6. 청구. 2015. 9. 10. 공개.
- \_\_\_\_\_. 대전광역시 교육청 ‘학교급식비 지원 내역 정보 공개 요청’. 2016. 4. 15. 청구. 2016. 4. 20. 공개.
- \_\_\_\_\_. 대전광역시 교육청 ‘학교급식 지원 내역 공개 요청’. 2016. 5. 19. 청구. 2016. 5. 24. 공개.
- \_\_\_\_\_. 부산광역시청 ‘학교급식비 (초, 중, 고) 지원 조례 입법 현황 자료 요청’. 2015. 9. 6. 청구. 2015. 9. 14. 공개.
- \_\_\_\_\_. 부산광역시청 ‘학교급식비 지원 내역 공개 청구’. 2016. 4. 29. 청구. 2016. 5. 9. 공개.
- \_\_\_\_\_. 부산광역시청 ‘부산광역시 학교급식 지원에 관한 조례에 따른 지원내역 공개 요청’. 2016. 5. 13. 청구. 2016. 5. 20. 공개.
- \_\_\_\_\_. 부산광역시 교육청 ‘학교급식 현황’. 2015. 9. 6. 청구. 2015. 9. 17. 공개.
- \_\_\_\_\_. 부산광역시 교육청 ‘학교급식비 지원 내역 정보 공개 요청’. 2016. 4. 15. 청구. 2016. 4. 28. 공개.
- \_\_\_\_\_. 서울특별시청 ‘학교급식비 지원 내역 공개 청구’. 2016. 4. 29. 청구. 2016. 5. 10. 공개.
- \_\_\_\_\_. 서울특별시청 ‘학교급식 식재료 차액 지원사업 집행 현황자료 요청’. 2016. 5. 12. 청구. 2016. 5. 18. 공개.
- \_\_\_\_\_. 서울특별시 교육청 ‘학교급식 현황’. 2015. 9. 6. 청구. 2015. 9. 14. 공개.
- \_\_\_\_\_. 서울특별시 교육청 ‘학교급식비 지원 내역 정보 공개 요청’. 2016. 4. 15. 청구. 2016. 4. 27. 공개.
- \_\_\_\_\_. 세종특별자치시청 ‘학교급식비(초, 중, 고) 지원 조례 입법 현황 자료 요청’. 2015. 9. 6. 청구. 2015. 9. 16. 공개.
- \_\_\_\_\_. 세종특별자치시청 ‘학교급식비 지원 내역 공개 청구’. 2016. 4. 29. 청구. 2016. 5. 16. 공개.
- \_\_\_\_\_. 세종특별자치시 교육청 ‘학교급식현황’. 2015. 9. 6. 청구. 2015. 9. 22. 공개.
- \_\_\_\_\_. 세종특별자치시 교육청 ‘학교급식비 지원 내역 정보 공개 요청’. 2016. 4. 15. 청구. 2016. 4. 26. 공개.

- \_\_\_\_\_. 세종특별자치시 교육청 ‘학교급식비 지원 내역 공개 요청’. 2016. 5. 11. 청구. 2016. 5. 24. 공개.
- \_\_\_\_\_. 울산광역시청 ‘학교급식비(초, 중, 고) 지원 조례 입법 현황 자료 요청’. 2015. 9. 6. 청구. 2015. 9. 15. 공개.
- \_\_\_\_\_. 울산광역시청 ‘학교급식비 지원 내역 공개 청구’. 2016. 4. 29. 청구. 2016. 5. 13. 공개.
- \_\_\_\_\_. 울산광역시 교육청 ‘학교급식 현황’. 2015. 9. 6. 청구. 2015. 9. 17. 공개.
- \_\_\_\_\_. 울산광역시 교육청 ‘학교급식비 지원 내역 정보 공개 요청’. 2016. 4. 15. 청구. 2016. 4. 27. 공개.
- \_\_\_\_\_. 인천광역시청 ‘학교급식비(초, 중, 고) 지원 조례 입법 현황 자료 요청’. 2015. 9. 6. 청구. 2015. 9. 16. 공개.
- \_\_\_\_\_. 인천광역시청 ‘학교급식비 지원 내역 공개 청구’. 2016. 4. 29. 청구. 2016. 5. 13. 공개.
- \_\_\_\_\_. 인천광역시청 ‘학교급식 우수 식재료 차액지원 사업비 지원 현황 공개 요청’. 2016. 5. 24. 청구. 2016. 5. 26. 공개.
- \_\_\_\_\_. 인천광역시 교육청 ‘학교급식 현황’. 2015. 9. 6. 청구. 2015. 9. 8. 공개.
- \_\_\_\_\_. 인천광역시 교육청 ‘학교급식 지원 내역 정보 공개 요청’. 2016. 4. 15. 청구. 2016. 4. 28. 공개.
- \_\_\_\_\_. 전라남도청 ‘학교급식비(초, 중, 고) 지원 조례 입법 현황 자료 요청’, 2015. 9. 6. 청구. 2015. 9. 16. 공개.
- \_\_\_\_\_. 전라남도청 ‘전라남도 학교급식 식재료 사용 및 지원에 관한 조례에 따른 지원금 정보 공개 청구’. 2016. 4. 29. 청구. 2016. 5. 16. 공개.
- \_\_\_\_\_. 전라남도 교육청 ‘학교급식 현황’. 2015. 9. 6. 청구. 2015. 9. 17. 공개.
- \_\_\_\_\_. 전라남도 교육청 ‘학교급식비 지원 내역 정보 공개 요청’. 2016. 4. 15. 청구. 2016. 4. 28. 공개.
- \_\_\_\_\_. 전라북도청 ‘학교급식비(초, 중, 고) 지원 조례 입법 현황 자료 요청’. 2015. 9. 6. 청구. 2015. 9. 15. 공개.
- \_\_\_\_\_. 전라북도청 ‘학교급식비 지원 내역 공개 요청’. 2016. 5. 16. 청구. 2016. 5. 17. 공개.
- \_\_\_\_\_. 전라북도 교육청 ‘학교급식 현황’. 2016. 9. 6. 청구. 2016. 9. 22. 공개.
- \_\_\_\_\_. 전라북도 교육청 ‘학교급식비 지원 내역 정보 공개 요청’. 2016. 4. 15. 청구. 2016. 4. 22. 공개.
- \_\_\_\_\_. 전라북도 교육청 ‘우수 식재료 지원 사업에 따른 식품비 지원 내역 공개 요청’. 2016. 5. 16. 청구. 2016. 5. 27. 공개.

- \_\_\_\_\_. 제주특별자치도 ‘학교급식비(초, 중, 고) 지원 조례 입법 현황 자료 요청’. 2015. 9. 6. 청구. 2015. 9. 15. 공개.
- \_\_\_\_\_. 제주특별자치도 ‘학교급식비 지원 내역 공개 청구’. 2016. 4. 29. 청구. 2016. 5. 10. 공개.
- \_\_\_\_\_. 제주특별자치도 교육청 ‘학교급식 현황’. 2015. 9. 6. 청구. 2015. 9. 11. 공개.
- \_\_\_\_\_. 제주특별자치도 교육청 ‘학교급식비 지원 내역 정보 공개 요청’. 2016. 4. 15. 청구. 2016. 4. 21. 공개.
- \_\_\_\_\_. 충청남도청 ‘학교급식비 지원 내역 공개 청구’. 2016. 4. 29. 청구. 2016. 5. 16. 공개.
- \_\_\_\_\_. 충청남도청 ‘광역자치단체의 학교급식비 지원 내역 공개 요청’. 2016. 5. 16. 청구. 2016. 5. 19. 공개.
- \_\_\_\_\_. 충청남도 교육청 ‘학교급식 현황’. 2015. 9. 6. 청구. 2015. 9. 18. 공개.
- \_\_\_\_\_. 충청남도 교육청 ‘학교급식비 지원 내역 정보 공개 요청’. 2016. 4. 15. 청구. 2016. 4. 28. 공개.
- \_\_\_\_\_. 충청북도청 ‘학교급식비(초, 중, 고) 지원 조례 입법 현황 자료 요청’. 2015. 9. 6. 청구. 2015. 9. 15. 공개.
- \_\_\_\_\_. 충청북도청 ‘충청북도 학교급식지원 등에 관한 조례 요청’. 2016. 5. 3. 청구. 2016. 5. 17. 공개.
- \_\_\_\_\_. 충청북도 교육청 ‘학교급식 현황’. 2015. 9. 6. 청구. 2015. 9. 15. 공개.
- \_\_\_\_\_. 충청북도 교육청 ‘학교급식비 지원 내역 정보 공개 요청’. 2016. 4. 15. 청구. 2016. 4. 25. 공개.
- 중앙선거관리위원회, (2016). 선거통계시스템.
- 지방교육재정알리미. 결산통합공시 무상급식 계정. <http://www.eduinfo.go.kr>. 2015. 9. 20. 검색.
- \_\_\_\_\_. 결산통합공시, 시·도 교육청별 사업별 세출. 2016. 1. 20. 검색.
- \_\_\_\_\_. 결산통합공시, 시·도 교육청별 지방교육채. 2016. 1. 22. 검색.
- \_\_\_\_\_. 테마통계 무상급식 계정. 2015. 10. 25. 검색.
- \_\_\_\_\_. 테마통계 누리과정 계정. 2015. 10. 25. 검색.
- 제주도친환경우리농산물학교급식사용에관한지원조례. 제주도조례 제2443호. 2004. 7. 21. 제정.
- \_\_\_\_\_. 제주특별자치도조례 제2443호. 2011. 1. 18. 일부개정.
- 제주특별자치도 무상학교급식 등 지원에 관한 조례. 제주특별자치도조례 제656호. 2010. 10. 13. 제정.



제주특별자치도 친환경우리농산물·무상급식 지원에 관한 조례. 제주특별자치도조례 제887호.  
 2012. 3. 21. 제정  
 \_\_\_\_\_. 제주특별자치도조례 제1422호. 2015. 10. 6. 일부개정.  
 충청남도학교급식식품비지원에관한조례. 충청남도조례 제3111호. 2004. 11. 10. 제정.  
 충청남도 학교급식 지원에 관한 조례. 충청남도조례 제3362호. 2008. 12. 24. 개정.  
 \_\_\_\_\_. 충청남도조례 제3483호. 2010. 3. 10. 개정.  
 충청남도 친환경학교급식 등 지원에 관한 조례. 충청남도조례 제3673호. 2012. 4. 10. 개정.  
 \_\_\_\_\_. 충청남도조례 제3768호. 2013. 7. 15. 개정.  
 \_\_\_\_\_. 충청남도조례 제3793호. 2013. 9. 25. 개정.  
 \_\_\_\_\_. 충청남도조례 제3915호. 2014. 7. 10. 개정.  
 \_\_\_\_\_. 충청남도조례 제3942호. 2014. 12. 30. 개정.  
 충청북도 학교급식지원 등에 관한 조례. 충청북도조례 제2868-4호. 2005. 7. 5. 제정.  
 충청북도 학교급식지원에 관한 조례. 충청북도조례 제3092호. 2008. 6. 13. 개정.  
 충청북도 학교무상급식 등 지원에 관한 조례. 충청북도조례 제3327호. 2011. 2. 11. 개정.  
 한국교육개발원. 시도별 간추린통계, 최근 3년 학제별 총 개황. 2016. 9. 8. 검색.  
 학교급식법. 법률 제3356호, 1981년 1월 29일 시행.  
 \_\_\_\_\_. 법률 제7962호, 2006년 7월 19일 개정, 2007년 1월 20일 시행  
 \_\_\_\_\_. 법률 제11771호, 2013년 11월 23일 시행.  
 한국경제. (2010), “오세훈 시장, 출근 않고 시의회와 협의 중단”, 2010. 12. 2.  
 헌법재판소 판결문. 2010 헌바164. 2012년 4월 24일 선고.  
 행정자치부. 통합재정개요.  
 통계청. e-나라지표(<http://kostat.go.kr>).  
 통계청. e-지방지표.  
 \_\_\_\_\_. 경제활동인구조사, 연도별 시도 비정규직 근로자 규모.  
 \_\_\_\_\_. 순인구이동.  
 \_\_\_\_\_. 인구총조사.  
 \_\_\_\_\_. 전국사업체조사, 연도별 시도·산업·사업체 구분별 사업체수, 종사자수.  
 \_\_\_\_\_. 지역별고용조사.  
 \_\_\_\_\_. 지역역통계.  
 평화뉴스. “KBS 토론회에 ‘4대강. 무상급식’은 없다?”. 2010. 5. 26.  
 CJ푸드시스템. (2006). 2006년 6월 26일 기자간담회, 보도자료.

KBS NEWS. (2005). 4. 13. '서울 학교 급식비 대폭 삭감 파장', 이승준 기자.

## 2. 외국문헌

### 1) 단행본

- Arthur, W. B. (1994). *Increasing Returns and path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Argyris, C. (1995). *Organizational Learning II: Theory, Methods, and Practices*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Cyert, R. and James G. M. (1963). *A behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Darwin, C. R. (1859). *On the Origin of Species by Means of Natural Selection, or the Preservation of Favoured Races in the Struggle for Life*. London: Murray, 이민재 옮김(1995). 종의 기원. 서울: 을유문화사.
- Gould. S. J. (1981). *The Mismeasure of Man*. New York: Norton, 김동광 옮김 (2003). 인간에 대한 오해. 서울: 사회평론.
- \_\_\_\_\_. (1996). *Full House*. Crown Publishers, Inc, 이명희 옮김(2002). 풀 하우스. 서울: 사이언스북스.
- Grief, A. (2006). *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*. New York: Cambridge University Press.
- Hall. P. A. (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.
- Hayek, F. A. (1973). *Law, Legislation and Liberty. vol. 1: Rules and Order*, Chicago and London: University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_. (1978). *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, London.
- \_\_\_\_\_. (1988). *The Fatal Conceit: The Errors of Socialism*, Oxford.
- Jones, C. (1985). *Patterns of social Policy: an introduction to comparative analysis*. New York: Tavistock.

- Kasper, W. and Manfred E. S. (1998). *Institutional Economics: Social Order and Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kirzner, I. M. (1997) *How Markets Work: Disequilibrium, Entrepreneurship and Discovery*. London: The Institute of Economic Affairs. 황수연(2014) 옮김. 시장은 어떻게 작동하는가?: 불균형, 기업가 정신 그리고 발전. 부산: 도서출판 리버티.
- Kitcher, P. (1985). *Vaulting Ambition: Sociobiology and the Quest for Human Nature*. Cambridge, Mass.: Mit Press.
- Kingdon, John W. (1995). *Agendas, alternatives, and Public Policies*. 2nd ed (1st ed. 1984). NY: Addison Wesley Longman, Inc.
- Kornblum, W. and Julian, J. (1992). *Social Problems*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall.
- Lindblom, C. E. (1965). *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*. New York: The Free Press.
- \_\_\_\_\_. (1980). *The Policy-Making Process*. 2nd ed. (1st ed. 1968) Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Mahoney. J. and Thelen, K. (2010). *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge University Press.
- Malthus, T. R. (1826). *An Essay on the Principle of Population*, 이서행 옮김(2011). 인구론. 서울: 동서문화사.
- March. J. G. and Olsen. J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Nelson. R. R. and Winter. S. G. (1982) *An Evolutionary Theory of economic Change*. Harvard University Press.
- North. D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press.
- Orren, K. and Skowronek, S. (2004). *The Search for American Political Development*. New York: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*

- Princeton: Princeton University Press.
- Quammen, D. (1998). *The Song of the DODO*. Simon & Schuster, 이충로 옮김 (2012). 도도의 노래 서울: 푸른숲.
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of Innovations*. 5th ed. New York: Free Press.
- Simon, H. A. (1945, 1976). *Administrative Behavior: A Study of decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York: The Free Press.
- \_\_\_\_\_. (1957). *Rationality and Administrative Decision Making*. in Simon, *Models of Man, 196-206*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- \_\_\_\_\_. (1976). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. 3rd. New York: The Free Press. 1945/1976.
- Smith, Adam. (1776, 1976). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Oxford University Press, 김수행 옮김 (2007). 국부론. 서울: 비봉출판사;
- Spencer, H. (1890). *First Principles*. Williams and Norgate.
- Thelen, Kathleen. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. and Steinmo Sven. (1992). Historical Institutionalism in Comparative Politics, Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth(eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press.
- Viteritti, J. P. (1982). Bureaucratic Environments, Efficiency, and Equity in Urban Service-Delivery Systems. In *The Politics of Urban Public Service*. Edited by R. C. Rich. Lexington: Lexington Books.
- Warschauer, M. (2003). *Technology and Social Inclusion: Rethinking the Digital Divide*. MIT.
- White, L. A. (1949/1969). *The Science of Culture: A Study of Man and Civilization*. New York: Farrar Straus & Giroux. 이문웅 옮김 (2002). 문화과학. 서울: 아카넷.
- Wilson, E. O. (1975). *Sociobiology*. Belknap Press, 이병훈·박시룡 옮김 (1992) 사회생물학 I, II. 서울: 민음사.

- \_\_\_\_\_. (1998). *On Human Nature*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts London, England, 이한음 옮김 (2011). 인간의 본성에 대하여. 이한음(옮김). 서울: 사이언스북스.
- \_\_\_\_\_. (2012). *The Social Conquest of Earth*. New York: Liveright Publishing Corporation, 이한음 옮김 (2013). 지구의 정복자. 서울: 사이언스북스.
- Wuketits, F. M. (1990) *Gene, Kultur and Moral: Soziologie-Pro and Contra*, 김영철 옮김 (1999), 『사회생물학 논쟁』, 서울: 사이언스북스.

## 2) 논문

- Amable, B. (2000). Institutional complementarity and diversity of social systems of innovation and production. *Review of International Political Economy*. 7(4): 645-687.
- Arthur, W. B. (1989). Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events. *The Economic Journal* 99(394): 116-131.
- \_\_\_\_\_. (1990). Positive Feedbacks in the Economy. *Scientific American February*. 92-99.
- Bennett, A and Elman, C. (2006). Complex Causal Relations and Case Study Methods: The Example of Path Dependence. *Political Analysis* 14: 250-267.
- Blyth, M. M. (1997). Any More Bright Ideas? The Ideational Turn of Comparative Political Economy. *Comparative Politics*. 29: 229-250.
- Boas T. C. (2007). Conceptualizing Continuity and Change: The Composite-Standard Model of Path Dependence. *Journal of Theoretical Politics*. 1991(1): 33-54.
- Buckley, J. and Chad Westerland. (2004). Duration Dependence, Functional Form, and Correct Standard Errors: Improving. EHA Models of State Policy Diffusion. *State Politics & Policy Quarterly*. 4(1): 94-113.
- Berry, J. F. and Berry W. D. (1990). State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *American Political Science Review*, 84(2): 395-415.
- \_\_\_\_\_. (1994). The Politics of Tax Increases in the States. *American Journal of*

- Political Science*. 38(3): 855-859.
- Casey, T. (1998). Economic policy, Institutions and Economic Growth in and Era of Globalization. *The Journal of Social, Political, and Economic Studies*; Washington. 23(4): 379-432.
- Clark, W. R. (1998). Agents and Structures: Two Views of Preferences, Two Views of Institutions. *International Studies Quarterly*. 42(2): 245-270.
- Colier, D. and Messick, R. E. (1975). prerequisites versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption. *American Political Science Review*. 69(4): 1299-1315.
- Crow, D. A. (2010). Policy Entrepreneurs, Issue Experts, and Water Rights Policy Change in Colorado. *Review of Policy Research*. 27(3): 299-315.
- David, P. A. (1985). Clio and the Economics of QWERTY. *The American Economic Review* 75(2): 332-337.
- Dawkins, R. (1996). *The blind Watchmaker*. New York: W. W. Norton and Company, Inc, 이용철 옮김(2004). 눈먼 시계공, 이용철(역). 서울: 사이언스북스.
- Dolowitz, D. P. and David M. (2000). Learning from Abroad: The Role Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 13(1): 5-24.
- Ehrlich & Raven. (1964). Butterflies and Plants: a Study in Coevolution. *Evolution*. 18(4): 586-608.
- Feirenbaum, H, R. Samuels and R. K. Weaver. (1993). Innovation, Coordination, and Implementation in Energy Policy. in K. Weaver and B. A. Rockman(eds.). *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the U.S. and abroad*. 42-109. Washington, DC. Brookings Institution.
- Foster, J. (1997) The Analytical Foundations of Evolutionary Economics: From Analogy to Economic Self-organization. *Structural Change and Economic Dynamics*. 8: 427-451.
- Gregersen. B. and Bjorn J. (1997). Learning Economics, Innovation Systems and European Integration. *Regional Studies*. 31: 479-490.
- Grief, A. and David D. L. (2004). A Theory of Endogenous Institutional Change. *American Political Science Review* 98(4): 633-652.

- Hacker, J. S. (2004). Privatizing Risk Without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States. *The American Political Science Review* 98(2): 243-260.
- Hall, P. A. (1992). The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s. in Sven Steinmo, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. 90-113. New York: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. and Rosemary C. R. Taylor. (1996) Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies* 44(4): 936-957.
- Hayek, F. A. (1967). Notes on the Evolution of System of Rules of Conduct: The Interplay between Rules of Individual Conduct and the Social Order of Actions, *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, Chicago: The University of Chicago Press. 66-81.
- Hodgson. G. M. (2001) "Is Social Evolution Lamarckian or Darwinian?" in Laurent, John and John Naughtingale(eds.), *Darwinism and Evolutionary Economics*, Edward Elgar. 87-120.
- Ikenberry, G. J. (1988). Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy. *International Organization* 42(1): 219-243.
- Immergut, E. M. (1998). The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics and Society* 26(1): 5-34.
- Krasner, Stephen D. (1984). Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics* 16(2): 223-246.
- \_\_\_\_\_. (1998). Sovereignty: An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies* 21(1): 66-94.
- Lamichhaney. S. et al.. (2015). Evolution of Darwin's finches and their beaks revealed by genome sequencing. *NATURE*. 518: 371-387.
- Lieberman, R. C. (2002). Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change. *American Political Science Review*. 96: 697-712.
- Lowndes, V. (2002). Institutionalism. in David Marsh and Gerry Stoker(eds.), *Theory and Methods in Political science*. 2nd ed. 90-108. new York:

Palgrave Macmillan.

- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society* 29(4): 507-548.
- March, J. G. and Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review* 78(3): 734-749.
- Norgaard, A. S. (1996). Rediscovering Reasonable Rationality in institutional Analysis. *European Journal of Political Research* 29: 31-57.
- Penrose, E. T. (1952) Biological Analogies in the Theory of the Firm, *American Economic Review*. 52(5): 804-819.
- Peters, B. G. (1996). Political institutions, Old and New. in Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*. 205-220. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. and Desmond S. K. (2005). The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism. *Journal of Politics* 67(4): 1275-1300.
- Schneider, M & Teske, P. (1992). Toward a theory of the political entrepreneur: evidence from local government. *American Political Science Review*. 86(3): 737-747.
- Skocpol, Theda. (1984). Sociology's Historical Imagination. in Theda Skocpol(ed.). *Vision and Method in Historical Sociology*. 1-21. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stein, Johan. (1997). How Institutions Learn: A Socio-Cognitive Perspective. *Journal of Economic Issues*. 31(3): 729-740.
- Stone, Diane. (2000). Non-Governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes. *Governance*. 13(1): 45-70.
- Streeck, Wolfgang, and Kathleen Thelen. (2005). Introduction: Institutional Change in Advance Political Economies. *Beyond Continuity: institutional Change in Advanced Political Economies*. 1-39. Oxford: Oxford University Press.
- Sugden, Robert. (1993). Normative Judgements and Spontaneous Order: The Contractarian Element in Hayek's Thought, *Constitutional Political Economy*. 4(3): 393-424.



- Swank, D. (2001). Political Institutions and Welfare State Restructuring: The Impact of Institutions on Social Policy Change in Developed Democracies. in Paul Pierson(od). *The New Politics of the Welfare State*. 197-237. Oxford: Oxford University Press.
- Swell, W. H. (1996) Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology. *The Historic Turn in the Human Science*, ed. T. J. McDonald, 245-280. University of Michigan Press.
- Taira, K. and Killby, P. (1969). Differences in Social Security Development in Selected Countries. *International Social Security Review*. 22(2): 139-153.
- Thelen, Kathleen. and Frank Longstreth. (1994) *Structuring politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. 90-113. New York: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen. and Rosemary C. R. Taylor. (1996). Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies* 44(4): 936-957.
- Thelen, Kathleen. and Sven Steinmo. (1992). Historical Institutionalism in Comparative politics. in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. 1-32. New York: Cambridge University Press.
- Vanberg, Victor. (1986). Spontaneous Market Order and Social Rules: A Critical Examination of F. A. Hayek's Theory of Cultural Evolution. *Economics and Philosophy*. 2: 75-100
- Vromen, Jack J. (2004). Conjectural Revision Economic Ontology: Outline of an Ambitious Research Agenda for Evolutionary Economics. *Journal of Economic Methodology*. 11(1): 213-247.
- Walker, Jack L. (1969). The Diffusion of Innovations Among the American States. *American Political Science Review* 63: 880-899.
- Witt, Ulrich. (2008). What is Specific about Evolutionary Economics? *Journal of Evolutionary Economics*. 18: 547-575.