creative commons
COMMONS DEED

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

dCollection

체육학박사 학위논문

한·중·일 프로축구리그 출범 정책결정과정 비교분석 연구

2023년 02월

서울대학교 대학원

체육교육과

정 현 돈

한·중·일 프로축구리그 출범 정책결정과정 비교분석 연구

지도교수 권 순 용

이 논문을 체육학박사 학위논문으로 제출함
2023년 2월

서울대학교 대학원
체육교육과
정 현 돈

정현돈의 박사 학위논문을 인준함
2023년 2월

위 원 장 임 충 훈 (인)

부위원장 권 성 호 (인)

위 원 조 욱 연 (인)

위 원 김 종 호 (인)

위 원 권 순 용 (인)

국문초록

한·중·일 프로축구리그 출범 정책결정과정 비교분석 연구

정 현 돈

서울대학교 대학원

체육교육과

본 연구는 한·중·일 3국의 프로축구리그 출범 정책결정과정을 Kingdon의 다중흐름모형을 적용하여 살펴보고, 정책결정과정 비교를 통해서 유사점과 차이점을 분석하는데 목적이 있다. 위와 같은 연구목적을 달성하기 위해 다음과 같은 구체적인 연구 문제를 설정하고 이를 규명하고자 한다. 첫째, 한·중·일 3국의 프로축구리그 출범의 정책결정은 국가별로 어떻게 나타났는가? 둘째, 한·중·일 3국의 프로축구리그 출범 정책결정의 비교분석은 어떻게 이해될 수 있는가?

본 연구는 Kingdon의 다중흐름모형의 분석틀을 적용, 한·중·일 프로축구리그 출범 정책결정과정을 체계적으로 고찰하였다. 비교정책연구 대상이 3개국인 점과 이와 관련한 다양한 이슈 및 참여자가 등장하기에 여러 정책결정과정을 분석하는 이론 중, 다중흐름모형을 선택하여 비교하였다. 연구방법은 문헌 자료를 중심으로 프로축구리그 출범 정책결정과정을 사례로 분석하였다. 분석자료는 국가별 스포츠정책을 담당하는 중앙부처의 공식문서 및 통계자료, 관련 기관의 보고서 및 백서, 언론보도, 기타자료(회고록 및 증언)를 활용하였다. 문헌분석 결과를 바탕으로 추가 확인이 필요한 자료의 경우에는 정부, 프로축구리그협회 관계자와 인터뷰를 진행하여 보조 자료로 활용하였다.

연구결과는 국가별 정책결정과정을 분석과 국가 간 정책결정과정 비교 분석으로 나누어 결과를 도출하였다. 국가별 프로축구리그 출범 정책결정과정 분석 결과는 다음과 같다.

한국의 프로축구리그 출범은 당시 쿠데타로 집권한 정권의 정당성에 대한 비판을 다른 곳으로 돌리기 위한 의도로 정부 주도의 정책의제를 설정한 결과이다. 따라서 정부의 고위 의사결정자들에 의해 프로축구리그의 시스템과 운영 구단이 선정되었다. 정책의 창은 정치의 흐름이 주도하는 가운데 정책선도가인 대통령과 5.18 광주민주화운동이 초점사건으로 계기가 되어 열리게 되었다.

중국은 1990년대 냉전 종식에 따라, 계획경제에서 시장경제로의 전환을 맞이한 시기에 세계화의 물결에 발맞추기 위한 수단으로 프로축구리그 출범을 정부의 주도로 결정하였다. 당시 최고지도자인 덩샤오핑은 축구를 통해 국제사회의 고립을 피하고자 했고, 축구의 수준을 축구 선진국과 비견될 수준으로 높이고자 프로축구리그 출범을 결정하였다. 중국의 프로축구리그는 공산당 체제의 특성이 그대로 반영되어 당이 정책과정 전반을 주도하였으며, 1990년대 초 올림픽과 월드컵 진출 좌절이 초점사건으로 작용하여 정책의 창이 열리게 되었다.

일본의 경우 1980년대 거품경제 붕괴에 따라 새로운 국면 전환의 계기가 필요했다. 국가 위기를 월드컵 유치를 통해 극복하려고 했으며, 동시에 프로축구리그는 월드컵 유치를 위한 수단 활용의 정치적 의도가 있었다. 프로축구리그는 정치적 목적에 따라 정부가 정책결정을 주도했지만 세부계획 수립과 대안 마련은 일본축구협회와 지방정부, 지역사회와 함께 연계하여 출범을 이끌었다. 정치의 흐름이 주도하는 가운데 일본축구협회와 지방정부가 정책선도가로서 정책의 창을 연 것으로 나타났다.

한·중·일 프로축구리그 출범 정책결정과정을 다중흐름모형에 적용하여 도출된 내용을 비교 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 문제의 흐름을 비교했을 때, 정부 주도로 관련 이슈에 대응 및 논의의 주체가 되어 문제를 다루게 된 배경은 한·중·일 3국이 유사한 맥락을 공유하지만, 관련 문제에 대응하고 논의를 이끌어가는 양상은 다르게 나타났다.

둘째, 대안의 흐름을 비교했을 때, 한·중·일 3국은 공통으로 프로축구리그 출범을 위한 지원 근거를 마련해서 추진했지만, 국가별로 법·제도 공식화 수준과 정부 개입의 정도 차이에 따라 지원 방안과 의사결정 방식이 상

이함을 보였다.

셋째, 정치의 흐름을 비교했을 때, 한·중·일은 모두 정치적 목적과 의도를 가지고 축구 종목의 프로화를 추진했다는 공통점을 지니지만, 국가별로 마주한 정치적 상황에 따라 축구 관련 정책과 내용에서 차이를 확인할 수 있었다.

연구 결과에 대한 논의는 다음과 같다. 첫째, 스포츠 분야의 프로화 과정에 대한 정책결정과정의 고찰을 통하여, 국가별 프로축구리그 정책결정과정의 배경, 정치적 맥락과 이슈를 구분하였다. 둘째, 국가별 다중흐름모형을 적용한 결과, 한·중·일 모두 정치의 흐름이 주도하는 가운데, 정책선도가의 역할과 초점사건이 주요한 계기로 작용하여 정책의 창이 열렸다. 셋째, 한·중·일 프로축구리그 출범은 정부 주도로 정치적 목적을 위한 수단으로 활용되었다. 넷째, 한·중·일 프로축구리그 출범 정책결정과정의 차이는 국가별 정치체제와 정치적 상황의 차이에서 기인하는 것으로 논의되었다.

본 연구의 결론은 다음과 같다. 첫째, 한·중·일 3국의 프로축구리그 출범은 문제의 흐름, 대안의 흐름, 정치의 흐름에서 각각 차이가 나타났다. 특히, 당시 1980년대, 1990년대의 한·중·일 정치상황과 배경은 프로축구리그 출범의 정책결정과 스포츠정책의 방향을 설정하는 데 영향을 미치고 있었다. 둘째, 한·중·일 3국의 프로축구리그 출범의 정책결정과정을 비교분석한 결과, 3국 모두 정부 주도로 시작된 유사점을 보였고, 국가별로 정치체제에 따른 차이가 있었다.

본 연구는 한·중·일 3국의 프로축구리그 출범과정을 정책결정의 관점에서 분석하여 국가별 축구의 프로화 도입 과정의 심층적 이해를 도모하였다. 후속연구를 위한 제언으로는 분석자료가 문헌에 한정되어 있어, 향후 인터뷰 및 통계자료를 활용한 분석을 통해서 유용한 학술적, 정책적 시사점이 도출될 것으로 판단된다.

.....

주요어 : 한국·중국·일본, 정책결정, 비교정책, 다중흐름모형, 프로축구리그

학 번 : 2016-32720

목 차

제 1 장 서 론 ····· 1
제 1 절 연구의 배경 및 필요성 ····· 1
제 2 절 연구의 목적 ····· 5
제 3 절 연구 문제 ····· 6
제 4 절 연구 대상 및 범위 ····· 6

제 2 장 이론적 논의 ····· 7
제 1 절 정책결정과정 분석 ····· 7
1. 정책결정과정 분석의 개념 ····· 7
2. 정책결정과정 분석 관련 이론 ····· 9
3. 정책결정과정 분석의 필요성 ····· 12
제 2 절 Kingdon의 다중흐름모형 ····· 14
1. 다중흐름모형의 개념 ····· 14
2. 다중흐름모형 연구동향 ····· 19
3. 기존 선행연구 검토 ····· 32
제 3 절 한·중·일 비교정책 연구 ····· 36
1. 비교정책연구의 개념과 방법론 ····· 36
2. 비교정책연구에서 정치체제 분석 ····· 40
3. 비교정책연구 검토 ····· 47

제 3 장 연구범위 및 방법 ····· 51
제 1 절 연구의 범위 ····· 51
제 2 절 연구의 분석틀 ····· 51
제 3 절 연구 방법 ····· 53
1. 연구설계 ····· 53
2. 분석자료 ····· 55
3. 분석방법 ····· 56

제 4 장 연구결과 ····· 58
제 1 절 프로축구리그 출범 정책결정과정 분석 ····· 58
1. 한국의 프로축구리그 출범 ····· 58
2. 중국의 프로축구리그 출범 ····· 79
3. 일본의 프로축구리그 출범 ····· 100
제 2 절 프로축구리그 출범 정책결정과정 비교 ····· 120
1. 문제의 흐름: 정책결정 환경의 유사점과 차이점 ····· 120
2. 대안의 흐름: 정책대안 탐색방식의 유사점과 차이점 ····· 124
3. 정치의 흐름: 정책결정 주체, 목표, 이해관계자의 유사점과 차이점 ·· 129

제 5 장 논의 ····· 132
제 1 절 프로축구리그 출범 정책결정과정 논의 ····· 132
1. 프로축구리그 출범 정책결정과정 분석 결과 논의 ····· 132
2. 다중흐름모형 적용 분석 결과 논의 ····· 134
제 2 절 프로축구리그 출범 정책결정과정 비교 논의 ····· 136
1. 한·중·일 비교연구 결과 논의 ····· 136
2. 다중흐름모형 적용 비교분석 결과 논의 ····· 139

제 6 장 결론 및 제언 ····· 142
제 1 절 결론 ····· 142
제 2 절 제언 ····· 144

참 고 문 헌 ····· 146

<그림 차례>

그림 1 정책의제설정 유형 ····· 21
그림 2 Cobb, Ross and Ross의 정책의제설정 유형 구분 ····· 21
그림 3 한중일 프로축구리그 출범 정책결정과정 분석틀 ····· 52
그림 4 전국축구공작회의 개요 및 의제(1992년_홍산구 회의) ····· 87

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 필요성

현대사회에서 스포츠는 동·서양을 막론하고 프로화된 종목을 중심으로 대중 콘텐츠로서 소비 및 향유되고 있다. Covid-19로 인한 사회적 거리두기 조치 이전까지 국내 프로스포츠 관람 최다 관중 기록을 매년 갱신하는 추세를 보였다(문화체육관광부, 2020). 해외 사례를 보면 미국 프로농구는 2000년대에 205개국에 중계를 송출하였고 관련 상품들 판매하고 있으며, 영국 프로축구(EPL: English Premier League)는 80개 이상의 방송국에 의해 212개 국가에서 방송중계 되고, 경기 시청자 수는 약 47억 명으로 추산된다. 국내·외에서 프로스포츠는 많은 사람에게 주목받는 콘텐츠로서 자리매김한 지 오래되었고, 지속해서 성장 중인 산업이다.

프로스포츠의 일상생활 및 여가에서 차지하는 비중과 영향력은 이전과 비교했을 때 상대적으로 커지고 있다. 2021 국민여가활동조사에 따르면, 국내 스포츠 관람 및 스포츠 참여 활동이 평일/휴일 여가활동 비중이 관광활동, 취미 오락활동, 휴식활동, 사회활동 등에 이어 상위권의 높은 비중을 차지한다. 프로스포츠의 직・간접적인 영향력은 스포츠 소비 및 향유에서 중요한 부분을 차지하는 것으로 볼 수 있다(문화체육관광부, 2021). 현대스포츠에서 프로스포츠를 떼어놓고 스포츠를 논하기 어렵다. 프로스포츠는 현대인에게 있어 필수 불가결하며, 그 기원과 개념이 어떻게 오늘날까지 전달되었는지를 확인하는 것은 프로스포츠를 심도 있게 이해하는데 유의미하다.

프로화의 시작은 18세기 영국의 산업혁명 전후에 시작된 직업 전문화에서 유래를 찾을 수 있고, 그 개념은 오늘날에는 다양한 직업전문화 형태의 발달로 나타난다. 프로페셔널리즘은 프라이드슨(E. Freidson)에 의해 개념이 도출되었다. 프로페셔널리즘은 “전문직 스스로가 노동을 통제하는 제도적 환경”을 의미하며, 나아가 전문직의 자율성과 독립성을 바탕으로 한 일련의 가치로 이해된다(Freidson, 2001). 서구 유럽에서 시작한 직업의 전문화를 뜻하는 프로페셔널리즘은 위에서 언급한 스포츠 본연의 특징 때문에 다른 분야보다 약 100년 정도 뒤늦게 19세기 영국과 미국을 중심으로 나타났다(Roosevelt, 1890). 스포츠는 본래 하는 스포츠에서 출발하여, 보는 스

포츠로 발전하고, 보는 스포츠는 스포츠의 상업화를 도출하였다. 스포츠는 본래 비경제적 활동이었고, 전통적으로 스포츠 단체나 협회는 모두 비영리 단체를 원칙으로 하고 있어서 프로화가 급격히 이루어지지는 않았다.

프로스포츠의 개념은 19세기 서구 유럽 및 북미 환경변화와 맥을 함께 한다. 스포츠는 "직업"의 형태로 행해지고, 스포츠선수가 제공하는 활동에 대한 대가와 보상이 지급되었다.[1] 영국의 경우, 축구, 골프 등의 계약 선수로 프로클럽에 고용되어 프로선수들이 탄생했고, 이후 일반 대중에 소개되고 소비되어왔다. 프로스포츠는 운동이 여가활동이나 오락, 취미의 수준을 넘어서 그 종목을 직업으로 하여 경기를 함으로써 경제적 이익과 고용 창출을 발생시키고, 스포츠산업의 일부분이 되었다(김종환 & 최정호, 2012; 김준한 & 여인성, 2003).

서구와 다르게 뒤늦게 프로스포츠를 도입한 한국, 중국, 일본을 중심으로 한 아시아 국가는 정부의 주도로 프로화가 이루어졌다는 특징이 있다. 서구의 프로화는 자생적으로 협회나 노동조합 중심으로 시작한 반면, 동아시아 3국에서의 프로스포츠는 국가가 주도적으로 개입하여 태동하게 되었다. 한·중·일 3국에서 스포츠는 사회적 과정과 구조를 반영하는 중요한 사회문화적 현상으로 이해되며, 엘리트 스포츠를 중심으로 한 국가 주도의 스포츠정책 형성과정을 거쳤다.

기존 프로스포츠와 관련된 선행연구에는 몇 가지 범주로 구분해 볼 수 있다. 프로스포츠 산업의 발전 및 전략과 관련한 연구(김화섭 & 임태성, 2005; 원구현, 2003; Harvey & Cantelon, 2001; Sheth & Babiak, 2010), 프로스포츠 컨텐츠 개발과 서비스에 관한 연구(서희진, 2000; 송해룡, 2001; 심상민, 2000; 이상기, 2001; Bekker et al., 2017; Iosifidis & Andrews, 2020; Scherer & Jackson, 2008), 프로스포츠의 기능적 역할과 관련한 연구(조한범 외, 2006; Baade & Tiehen, 1990) 등이 있다. 아울러, 프로스포츠의 출범과 전개과정에 대한 사회적 의미를 설명하는 연구들도 있다. Camp(1921)는 미국 프로야구가 어떻게 자국 내 주류 스포츠가 되고, 사회적인 정체성 형성과 함께 사회통합에 기여하였는지에 주목하였다. Shafir(1995)의 연구는 유럽 프로축구의 역사가 민족, 계급 그리고 지역의 정체성을 형성하고 그 안에서 갈등이 어떻게 처리되고 상호작용하여 함께 발전해왔는지 설명하고 있다.

---

1) 김원준, 프로스포츠산업과 경쟁법, 스포츠와 법(제4권), 2003, 45면

프로스포츠와 관련한 기존 선행연구는 프로스포츠 산업의 발전, 미디어, 중계 등 프로스포츠 내 콘텐츠와 서비스 제공, 사회통합, 기업홍보, 국민여가 등 프로스포츠의 기능적 측면에 주목하고 향후 방향에 대한 제언을 중심으로 진행되었다. 그러나 프로스포츠에 대한 사회학·정책학적 관점에서 진행된 연구는 다소 미흡한 것으로 보인다. 구체적으로 프로스포츠가 어떻게 도입되고 전개는 어떠했는지에 관한 연구, 프로스포츠가 어떻게 소비되고 향유되고 있는지에 대한 분석과 고찰, 스포츠 분야에서 프로화가 나타나게 된 배경 및 각국의 수용과 적용, 대륙 간 차이를 바탕에 둔 비교분석 연구는 찾아보기 힘들다.

본 연구자는 현대사회에서 프로스포츠가 도입된 배경과 맥락, 도입 이후의 정책적 수용 및 정착 등에 대한 고찰이 필요함에도 제대로 이루어지지 않은 점에 주목하였다. 선행연구에서 언급한 프로스포츠에 대한 기존의 기능적이고 방법론적인 연구에서 벗어나 프로스포츠 도입 당시의 시대적 상황과 맥락, 도입 이후 프로스포츠가 동아시아 3국에서 어떻게 수용되고 적용되었는지를 살펴보는 것은 오늘날 스포츠를 이해하는 데 넓은 관점을 제공할 수 있을 것으로 판단된다.

본 연구는 한·중·일 3국의 프로스포츠 출범의 도입과 배경 그리고 적용과정에서 나타나는 국가별 정책결정과정의 판단 기준을 정하여 비교 분석하고자 한다. 국가 간 비교분석 연구를 통해서 학술적 시사점과 정책적 아이디어를 도출하는데 초석이 될 것이다.

한・중・일 3국이 국가 주도로 프로화를 진행했다는 점에서 공통점이 있다. 그러나 각국의 정치체제, 당시 정부 정책을 둘러싼 환경과 맥락에 따라 프로화 진행 및 적용, 정착에 있어서 차이를 보이며, 그 결과 또한 다르게 나타나고 있다. 따라서 그 구체적인 진행 과정이 어떻게 전개되었는지 상세하게 비교 분석할 필요가 있다.

서구사회와 비교했을 때, 한・중・일을 비롯한 동아시아 국가는 예산과 조직 그리고 인력 등의 배분에 있어서 정부 주도의 스포츠정책 추진이 두드러지게 나타나는 경향이 있다. 특히, 정부 예산, 조직, 인력 등이 주로 투입되는 엘리트 스포츠에서 프로스포츠로의 전개와 발전과정에서 한·중·일 동아시아 3국은 서구 유럽이나 북미 등과 달리 프로스포츠의 도입과 수용의 단계에서 국가 주도로 법과 제도를 마련하고 예산도 투입된다.

즉, 한・중・일 국가의 정책결정과정을 살펴보기 위해서는 제도의 측면

의 중범위 수준에서 정책 분석틀을 토대로 비교분석 할 필요가 있다.

정책학에서 다중흐름모형은 문제의 흐름, 대안의 흐름, 정치의 흐름을 확인하고, 각 흐름이 결합과 함께 정책의 창이 열리면서, 정책결정과 정책형성과정을 구체적으로 분석하는데 적합한 이론적 개념틀이다. 특히, 비합리적이고 우연히 이루어지는 정책결정과정을 설명하는데 유용하게 활용된다(Kingdon, 1984, 1995).

하지만, 다중흐름모형을 활용한 선행연구를 살펴보면, 기존의 연구는 단순히 이론적 모형에 대입하여 정책결정과정의 이론적 개념틀로만 활용되어왔다는 비판이 존재한다. 기존 선행연구에서의 한계와 비판에도 불구하고, 본 연구에서는 다중흐름모형을 활용하여 한·중·일 3국의 프로축구리그 출범의 공통적인 사건을 종합적으로 설명하고자 한다. 다시 말해 Kingdon의 모형을 통해 문제, 대안, 정치의 다면적인 흐름을 단계별로 적용하여 제도적 관점에서 정책의제화 및 의사결정에 대한 전반적인 과정을 살펴보고자 한다.

한·중·일 3국은 1978년 중국의 개혁개방, 1980년대의 냉전의 종식, 1990년대부터 세계화가 화두로 떠오르며 역내 통합 혹은 역내를 포괄적으로 비교 분석하는 논의가 본격적으로 시작되었다(Dieter, 2007; Pomfret, 2011). 그동안 한·중·일에 관한 비교연구는 몇 가지 범주로 나눠서 비교연구가 진행되었고, 다음과 같은 특징을 나타내고 있다.

첫째, 역사·문화적 유사성의 특징이 존재한다. 한·중·일 3국의 역사·지리적 유사성 및 문화적 유사성을 바탕으로 한 연구가 진행되었다(김선우, 2013; 박영순 외, 2004; 윤경우, 2006; Harashima & Morita, 1998; Nasir et al., 2020; Rowley et al., 2004).

둘째, 경제적 관점에서 교류의 밀접도가 높은 특징이 존재한다. 아시아에서 한·중·일 3국 간 경제적 의존도와 거래 규모는 아시아 외 전 세계적으로도 기타 국가에 비해 매우 밀접하고 높다(강상구 & 박철호, 2017; 김경모, 2007; 김소영 & 정재호, 2020; 안상욱, 2013; 양광수, 2011; 이영찬, 2015; 이홍배, 2017; 이홍식 & 왕윤종, 2004; 정민 외, 2014; Min et al., 2018; Yang & Greaney, 2017).

셋째, 다면적인 이해관계가 높은 특징이 존재한다. 한·중·일 3국은 아시아 지역 내에서 가장 복잡한 정치적 이해관계를 가지고 있고, 상황과 맥락에 따라 통합과 갈등 그리고 협력이 다면적이면서 복합적으로 작용한다

(김성한, 2015; 이창위, 2009; Evonne et al., 2016; Takenoshita, 2007).

넷째, 프로스포츠에 대한 역사적 분석 차원의 연구가 많다. '프로스포츠의 운영체계'(김동규 & 김주백, 2000), '프로스포츠의 문화철학적 접근'(권오륜 & 김선희, 2010), '한국 사회에서 프로스포츠의 과제'(김종 & 김성훈, 2009) 등 프로스포츠의 탄생 배경과 구단 운영방식의 고착화, 구조적 변동, 그리고 그에 미치는 사회적 영향에 따라 새롭게 적용되는 운영체계에 관한 분석과 설명이 필요하다.

기존의 한·중·일 비교연구를 살펴보면 유사한 문화권, 경제적 교류의 밀접성, 그리고 복합적인 정치적 이해관계 등의 이유로 한·중·일 비교연구를 진행한 경우가 많았지만, 그런 역사적 문화적 인접성을 넘어서 유사하면서도 차이점이 존재하는 한·중·일 3국의 맥락과 상황을 대입하여 비교 분석한 연구는 매우 부족한 실정이다. 특히, 한·중·일 3국이 비슷한 시기에 도입했던 프로축구리그 출범의 정책결정과정을 비교·분석하면서 정책사례를 중심으로 국가 간 비교의 탐색적 연구가 될 것으로 생각한다.

따라서 본 연구에서는 프로축구리그 출범 사례를 중심으로 시대적 맥락을 고려하여 한·중·일 3국의 프로축구리그 도입과 전개 과정을 분석해 보고 그 유사성과 차이점을 탐색해 보고자 한다.

제 2 절 연구의 목적

본 연구는 한·중·일 3국의 프로축구리그 출범 정책결정과정을 Kingdon의 다중흐름모형을 적용하여 살펴보고, 정책결정과정 비교를 통해서 유사점과 차이점 분석에 목적이 있다.

제 3 절 연구 문제

위와 같은 연구목적을 달성하기 위해 본 연구에서는 다음과 같은 구체적인 연구 문제를 설정하고 이를 규명하고자 한다.

첫째, 한·중·일 3국의 프로축구리그 출범의 정책결정은 국가별로 어떻게 나타났는가?

둘째, 한·중·일 3국의 프로축구리그 출범 정책결정의 비교분석은 어떻게 이해될 수 있는가?

제 4 절 연구 대상 및 범위

본 연구의 대상은 한·중·일 3국의 당시 프로축구리그 출범 전후로 정책결정 과정이다. 정책결정은 드로어(Yehezkel Dror)에 따르면 “다양한 인자들이 상이하게 작용하는 복잡한 동태적 과정으로 주로 정부기관에 의해서 주요 행동지침을 결정하는 것”이라고 정의하였다(Dror, 1964). 본 연구에서는 프로축구리그 출범과 관련한 정부의 정책결정을 중앙정부, 지방정부 및 축구협회를 통해 파악하였다. 실제 정책이 집행되는 것은 축구협회를 통하기 때문에 정책결정의 범위를 축구협회까지 확대하여 연구의 범위를 설정하였다.

제 2 장 이론적 논의

제 1 절 정책결정과정 분석

1. 정책결정과정 분석의 개념

정책학은 정책의 내용을 연구의 대상으로 하는 학문이다. 정책은 하나의 연속된 일련의 과정으로 이해되며, 정책과정에 대한 지식 및 과정에 필요한 지식의 탐구는 정책학의 중요한 연구대상이다(정정길, 1986). 라스웰은 체계적인 학문의 연구대상으로 국가의 정책을 채택해야 한다고 주장하였다(Lasswell & Lerner, 1951). 그 배경은 2차 세계대전 전후에서 경험한 새로운 정책들이 인류의 미래에 결정적인 영향을 미치기 때문이다. 특히 1945년 미국 대통령에 의해 일본의 히로시마 원자폭탄 투하는 제2차 세계대전의 종식을 가져온 군사정책 결정 중 한 사례이다. 발전하는 과학기술을 인류의 평화와 안녕을 위해 쓰이기 위한 사회적 장치의 필요성도 절감하였고, 정책 결정이 잘못되면 인류 멸망을 초래할 수 있다는 점에서 합리적 정책 결정의 중요성을 나타내는 단적인 예를 보여준다(정정길 외, 2016).

바람직한 정책 결정을 내리기 위한 합리적·분석적 정책결정과정은 다음의 단계적 과정을 거치는 것으로 이야기되고 있다. 첫째, 해결할 정책문제 혹은 달성하고자 하는 정책목표를 분명히 하고, 둘째, 정책대안을 광범위하게 탐색 및 개발하고, 셋째, 정책대안이 가져올 결과를 예측하고, 넷째, 정책대안의 결과를 비교 및 평가하고, 다섯째, 최선의 정책대안을 선택한다(정정길 외, 2016).

하지만 현실에서 정책결정과정은 위와 같은 합리성에 기반한 의사결정을 거치지 않는다. 가능한 모든 대안을 탐색하여 가장 좋은 대안이 무엇인지 분석하고 그 결과를 바탕으로 의사결정에 도달하기까지는 많은 제약이 있다. 제약요인은 크게 다섯 가지로 요약되는데, 첫째, 분석적 결정과정이 지닌 논리나 방법상의 약점이 존재하고, 둘째, 정책결정자가 고도의 분석적 능력을 겸비하고, 충분한 시간과 노력이 요구되지만, 현실적으로 정책결정자가 개인이나 조직에서 시간, 노력, 능력 등이 부족한 경우가 많다.

셋째, 정책결정이 조직 내에서 발생하기 때문에 나타나는 제약이 있고, 넷째, 현실에서 정책결정에 관여하는 정치세력이 자신들의 이익을 대변하기 위해 합리적·분석적 정책결정을 방해할 수도 있다. 다섯째, 상황 요인으로 예측 불가능한 위기상황이 초래하기도 한다(구현우, 2017).

어떠한 정책이 합리성에 근거하여 결정되는 경우는 거의 발생하지 않는다. 합리성에 근거한 정책결정 모형을 보완하기 위해서 다양한 대안 등이 탐색되어 왔다. 그중에서 쓰레기통 모형은 의사결정 참여자의 '선호의 불명확성', 목표와 그것을 달성하기 위한 수단 간의 '기술의 불분명성'과 문제의 해결을 위한' 의사결정과정에서 '참여자의 유동성'을 전제로 해서 '해결할 문제', '문제의 해결책', '의사결정의 기회', '의사결정의 참여자'의 네 요소가 독립적으로 흐르다가 어떤 계기에 만나 우연히 결합하여 의사결정이 이루어진다고 본다(최성락, 2012).

위에서 언급된 것과 같이 현실 세계의 정책결정은 합리적 방법으로만 이루어지는 것이 아니라면 정책결정이 어떠한 단계와 과정을 거쳐서 이루어지고 그러한 결정이 합리적 여부를 판단하는 근거가 필요하다. 일련의 사태와 상황을 접하면 사람은 실제로 무엇이 일어났고, 왜 일어났고, 앞으로 어떻게 될 것인지에 대해 고민하게 된다. 이때 축적된 지식이 일정한 개념틀을 가지고 구체적인 사례를 이해하게 된다. 이러한 현실을 바라보는 개념적 렌즈가 이론적 모형이자 이론적 개념틀로 볼 수 있다. 어떠한 방향으로 바라보고 결정하는 것이 바로 이론적·개념적 렌즈[2]의 기능인 것이다. 즉, 어떠한 관점에 따라 자료 수집 방향과 내용과 범위가 달라지는 것이다.

사회과학에서 모형은 복잡한 사회현상을 단순하고 쉽게 이해할 수 있도록 추상적으로 개념화하는 작업이라고 할 수 있다(정철현, 2001). 정책결정 이론의 다양한 모형은 개념적 분석틀로서 합리적·분석적 정책결정 외의 다른 정책 결정모형을 이해하는 데 도움을 준다(정정길 외, 2016). 따라서 현실적 제약조건을 이해하고 합리적·분석적 정책결정과정의 틀에서 벗어나고 단순하지 않은 현실 세계를 이해하기 위해서는 다양한 개념적 렌즈가 필요하며, 합리모형의 단일한 개념틀 뿐만 아니라 다양한 정책결정과정 이론이 필요하다는 의미로 이해할 수 있다.

---

2) 개념적 렌즈(conceptual lens)는 Allison이 1962년 10월에 발생한 '쿠바 미사일 위기'라는 역사적 사건을 접하면서 미·소 양국 정부의 정책결정 즉, 당시 소련의 쿠바 미사일 기지 건설과 미국의 해상 봉쇄라는 외교 군사적 결정 과정을 어떻게 이해해야 하는지에 대한 고민으로 제안되었다(Allison et al., 1971/2005).

2. 정책결정과정 분석 관련 이론

1) 정책 단계 모형

정책분석 혁신에 대한 자극의 상당 부분은 1970년대 후반부터 1980년 후반 사이의 정책분석을 지배한 단계 모델에 대한 불만이 커지면서 생성되었다. Hogwood et al.(1984)은 의제설정(agenda setting), 이슈환기(issue filtration), 이슈정의(issue definition), 예측(forecasting), 목표와 우선순위설정(setting objectives and priorities), 옵션 분석(option analysis), 정책 집행(policy implementation), 평가 및 검토(evaluation and review), 정책 유지(policy maintenance), 승계(succession) 혹은 종결(termination)의 9단계를 구분하였다. 정책단계모형은 정책과정을 전체적으로 개념화하고 분석하는데 사용될 수 있고, 정책결정의 특정 요소 혹은 단계를 분석하기 위해 더 일반적으로 사용되어 왔다.

정책단계모형은 문제나 이슈가 어떻게 정부의 정책의제로 도달하였는지 설명하는데 유용한 분석틀이다. 반면, 정책이 만들어지는 과정을 설명하고 정책의 영향을 설명하는 데는 부족한 측면이 있다. 줄리아노티(R. Giulianotti)가 관찰한 바에 의하면, 이 모델은 정책과정의 세부 사항과 시간의 경과에 따라 이슈의 정의에 변화를 가져온 이데올로기적 필요성을 포착할 수 없다는 것이다(Giulianotti, 1994).

정책단계모형과 관련해서는 여러 가지 한계와 비판이 존재한다. 일반적으로 이 모형은 인과적 설명을 제공하기보다는 기술과 서술을 강조하는 측면이 있다. 둘째, '정책 결정의 복잡함'을 설명하지 못하고, 정책과정에서 잘못된 수준의 합리성만을 강조한다. 셋째, 다른 형태의 정책 결정보다는 입법, 전체 과정보다는 정책과정 일부를 이론화하는 경향이 짙다. 넷째, 깔끔하고 순차적으로 선형적이거나 주기적인 과정으로서 정책 결정의 이미지에서 단순화하는 경향을 나타낸다(Sabatier, 1999).

2) 정책옹호연합모형

정책 옹호 연합모형(ACF: Advocacy Coalition Framework)은 1980년대 초반에 Sabatier와 Jenkins-Smith가 창안하여 협업하고 발전시킨 모형이다(Jenkins-Smith et al., 2017). 이 모형은 정책 결정이나 정책변동을 설명하기 위한 모형으로 제안되었다. 정책 옹호 연합모형은 외적변수, 정책 하위체제 내에서 동일한 신념체계를 기반으로 형성된 행위자인 옹호 연합, 정책중개자, 정책학습, 정책산출, 정책 영향 등으로 구성된다. 정책 옹호 연합모형은 4가지의 기본 전제가 필요하다. 정책결정 및 변동과정을 이해하기 위해서는 1) 10년 이상의 장기간의 시간이 필요하고, 2) 분석단위로서 정책 하위체제에 중점을 둔다. 3) 다양한 수준의 정부에서 활동하는 행위자들을 정책 하위체제에 모두 포함한다. 4) 신념체계를 공유하는 옹호 연합이 있고, 그들의 신념체계에 입각한 정책을 추진하기 위해 옹호 연합이 경쟁하는 과정에서 정책 결정이나 정책변동이 일어나는 것으로 본다(Sabatier, 1993).

즉, 외부 요인들, 장기적 연합기회 구조, 하위체제 행위자들의 단기적 제약조건 및 자원, 정책 하위시스템의 큰 틀 안에서 정책신념을 가지고 갈등하고 대립하는 옹호 연합들과 정책중개자 및 정책 지향적 학습 등의 작용을 바탕으로 정책 결정이나 정책변동의 개념틀로 널리 활용되고 있다(Sabatier, 1988; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, Jenkins-Smith et al., 2017).

정책 옹호 연합모형은 정책결정과정 연구의 결점에서 나왔다. Sabatier는 1970년대 미국의 정책집행 이론들이 매우 단선적이고 일 방향적으로 진행된다고 생각했다. 즉, 의제설정 -> 정책 결정 -> 정책집행 -> 정책평가의 과정을 단계적으로 거친다고 보았다. 하지만 이러한 사고는 현실을 설명하는 데 한계가 있다고 주장하며, 정책집행의 효율적인 수행을 위해서 반드시 단선적 과정을 거치지 않을 수도 있고, 정책결정과정 전반에 대한 체계적인 설명과 이해를 위해서 입체적인 개념틀이 필요하다고 생각하였다(권기헌, 2018).

3) 다중흐름모형

다중흐름모형(MSF: Multiple Stream Framework)은 “쓰레기통(Garbage Can)” 모형(Cohen et al., 1972; March & Olsen, 1976)을 발전시켜 Kingdon(1995)에 의해 발전시킨 정책분석의 틀이다. 다중흐름모형은 서로 독립적으로 자신의 규칙에 따라 흐르는 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름이 정책선도가의 역할과 초점사건을 계기로 각 흐름이 결합하여 창이 열리는 정책의 창, 그리고 정책 산출물로 구성된다고 설명한다(Kingdon, 1995; Zahariadis & Allen, 1995).

다중흐름모형은 정책문제, 정책대안, 정치 등이 서로 아무런 관련 없이 자신들의 고유한 규칙 등에 따라 흐른다. 아울러 세 개의 흐름이 결합하고, 만나는 경우도 발생한다. Kingdon은 세 개의 흐름이 모두 결합하는 것은 완전결합으로, 두 개의 흐름이 결합되는 것은 부분결합으로 구분하고, 정책결정이 되기 위해서는 세 개 모두 결합인 완전결합이 이루어져야 한다고 주장하였다(정정길 외, 2016; Kingdon, 1995). 이에 정책결정자는 세 개의 흐름이 어떠한 형태로 이슈화되고, 어떻게 정책선도자에게 주목받고, 어떻게 정책 의제화가 되는 것에 관심을 가진다(정정길 외, 2016).

Kingdon은 세 흐름이 결합하게 되는 계기, 다시 말하면 정책의 창이 열리게 된 중요한 이유를 정치의 흐름과 정책선도가의 역할 및 초점사건으로 본다(Kingdon, 1998). 많은 선행연구에서도 Kingdon의 견해와 마찬가지로 정책의 창이 열린 주요 이유를 정치의 흐름에 주목하고 있다. 결국, 정책과정 상에서 중요한 변곡점(의제설정, 결정, 변동)이 발생하는 계기는 정치적 결단에 있음을 강조하고 있다.

이와 같이 복잡하고 다양한 정책현상을 설명에 유용하다는 장점이 있어 많은 연구자에 의해 다중흐름모형 적용 연구는 활발하게 진행되고 있다. 여러 나라의 연구자를 통해 축적된 연구결과를 종합해보면, 정책의 창을 열게 한 주요 요인으로 정치의 흐름에 주목하지만, 다른 흐름 혹은 다른 요인에 주목하는 선행연구도 있다(장현주, 2017b).

3. 정책결정과정 분석의 필요성

정책결정과정 분석은 합리적 정책 결정에 필요한 지적 정보를 제공하는 데 초점을 맞추고, 정책문제 및 정책 대안의 탐색 등과 같은 현상의 체계적인 규명으로 정책분석에 관심을 가지면서 정치적 이유, 과학적 이유, 전문 직업적 이유 등의 필요성에 따라 나타난다(Kraft & Furlong, 2009). 정책목표의 올바른 설정이 바람직한 정책과정 분석의 출발점이 되기에 정책문제의 올바른 정의와 정책목표의 타당성도 주요 연구대상이 되고 있다.

어떤 이슈가 발생하여 정책이 부상하고 여러 가지 다양한 맥락의 상황과 요인들이 영향을 받아서 최종적으로 정책이 결정되고 시행되기까지 수많은 불확실성이 존재하고 이러한 정책과정을 과학적으로 분석하는 일은 분명 어려운 일이다(배유일, 2010). 분명 이러한 불확실한 상황을 설명하고자 다중흐름모형으로 분석하기에도 다소 미흡한 면이 있다. 하지만, 정책의제설정단계에서 시간이 경과하여 변화과정을 거치고, 초점사건, 문제, 대안, 정치의 흐름 등으로 다양한 요소들의 독립적인 흐름 가운데서 복잡한 과정을 거치고, 정책의 창이 열려 정책이 결정되는 과정을 정책학 이론을 적용하여 발전시켜 보는 것은 분명 의의가 있다.

다중흐름모형은 정책의제설정 단계에서 정책의 창에만 초점을 맞추면, 어떤 정책이 정책 입안 후에 주목받지 못하다가 갑자기 정책 결정 및 실행되는 역동적인 정책결정과정 분석을 간과하기 쉽다. 즉, 일종의 정책분석 요소들을 상호 배타적 관점에서 볼 것이 아니라, 정책모형들을 결합하는 방향으로 나아가야 한다는 것이다(Real-Dato, 2009; Cairney, 2013). Sabatier(1991)는 더 나은 정책 결정분석 이론의 필요성을 주창했고, 많은 이론과 개념틀을 통합하고자 하는 노력을 진행했다. Sabatier가 주창한 정책 옹호 연합모형은 동태적인 정책변동의 과정을 설명하기 위해서, 내부충격(internal shock)과 협상 완료된 동의(negotiated agreement)를 주요 전제로 추가하였다(Sabatier & Weible, 2007).

정책결정과정 분석 연구가 필요한 이유는 몇 가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 정책결정과정에 개입되는 이해관계자들 간 “관계”의 속성을 파악하고 이러한 관계의 속성이 정책결정에 어떠한 영향을 미치는지 밝힐 수 있다. 둘째, 정책결정과정이 어떠한 계기와 배경으로 이루어졌는지 살펴봄으로써 정책산출의 총체적인 맥락을 파악할 수 있다. 셋째, 단일시점, 단일사

례만을 보지 않고, 시간적 범위를 확장해서 정책결정과정 전후의 일련의 과정을 봄으로써 어떤 원인 및 결과 변수들이 정책결정과정의 환경적 맥락 속에서 어떻게 유용성을 발휘하는지를 파악할 수 있다.

한편, Barzelay(2006)는 정책결정이 일련의 인과관계를 형성하고 정책대안이 정책 결정에 영향을 미치므로, 정책 결정이론과 결합할 필요가 있다고 언급했다. 이러한 측면에서 그동안 다중흐름모형을 정책의제설정 단계 혹은 정책형성 단계에서만 적용하는 것이 아니라 정책의제설정 과정부터 정책결정과 정책변동이 일련의 전체 과정과 관련된 모형으로 해석하여 보완될 필요가 있다. 특히, 각각의 흐름의 단계를 결합하여 상정해 볼 수 있는데 Zahariadis(2007), Howlett et al.(2014)은 다중흐름모형과 정책결정의 결합을 주장했다. 나아가 기존의 세 흐름의 합류 시점에 정책의제가 설정되지만, 이후에 정책형성(policy formation)이 시작되면서 세 흐름에 더해져 이와 별도의 다른 흐름의 프로그램(programme)이나 과정이 더해져서 다시 합류하는 모형을 제시하였다.

이 모형을 통해서 의제설정 혹은 정책 입안단계에서 정해진 문제의 흐름에 의해 고정되지 않고 다양한 흐름이 정책결정과정에 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 또한, 정책의 창이 열리는 것이 의제설정 단계만이 아니라 각 합류점(confluence point)에서 열리게 되므로 복잡한 현실을 반영할 수 있다. 이러한 합류점인 정책형성과 정책 결정 단계에서 각 흐름이 합류하여 정책을 주도하는 흐름이 달라질 수도 있어서 보다 현실적인 정책 현상을 설명하는 것 또한 가능하다.

정책선도가는 이러한 흐름을 생성시키고 본인이 생각한 바람직한 특정 방향으로 흐름을 이끌어 가기에 이들 행위자 역할의 중요성이 강조되기도 한다. 정책결정과정에서 수많은 소용돌이(whirlpool of turbulence)가 발생하고, 정책결정자와 정책선도가를 비롯한 다양한 행위자들이 영향력을 미치게 된다. 이러한 흐름은 정책평가 등을 통해 환류하고 다시 진행하기 때문에 복잡하고 역동적인 정책결정과정의 현실을 분석할 수 있다.

제 2 절 Kingdon의 다중흐름모형

1. 다중흐름모형의 개념

1) 다중흐름모형의 등장배경

Kingdon(1984, 1995)은 Cohen et al.(1972)의 쓰레기통 모형의 한계를 보완하고 확장 발전시킨 다중흐름모형을 발표한 이후에 정책학 및 정치학에서 다양한 정책 결정 및 정책변동 사례를 설명하는데 유용성을 나타낸다. 특히, 비합리적이고 우연한 정책 결정 및 변동 상황을 설명하고 실제 그동안 정책 결정과 관련한 정치 및 행정 권력의 분산이 적절히 배분되는 다원주의 사회에서 각양각색의 정책 결정 및 정책변동 사례 분석을 설명하는데 다중흐름모형이 폭넓게 활용되었다(Baumgartner & Jones, 1993; Copeland & James, 2013; Crow, 2010; Farley et al., 2007; Guldbrandsson & Fossum, 2009).

정책의 창(policy window)은 주요 정책참여자들이 정책결정과정에서 정부 의제에서 정책 결정 의제로 들어가는 기회로 인식한다. 정책의 창이 열리는 과정에서 정책선도가(policy entrepreneur)는 정치적 기회를 바탕으로 정책문제와 정책대안을 연결하는 주요한 역할을 담당한다. 즉, 정책결정을 통한 편익에 대한 기대 때문에 시간, 자원, 에너지 등을 투입하여 각각의 독립적인 세 흐름을 자기 의도에 맞게 조작해서(manipulating) 결합(coupling)하는 역할을 한다(Kingdon, 1995). 두 개의 흐름이 결합하거나 혹은 정권이 바뀔 때, 정치의 흐름, 경제의 상황 변화에는 정책문제의 흐름, 정책 관료 또는 행정시스템에는 정책대안의 흐름이 각각 별도의 흐름에 의해 열린다. 정책변동은 정책 수단을 통해 정책목표를 달성을 위한 정치적, 사회적, 경제적 변화에 따른 정책이 바뀌는 현상을 가리킨다.

2) 다중흐름모형의 구성요소

(1) 정책문제의 흐름(policy problem stream)

정책문제의 흐름은 정책결정자와 시민들이 정부의 직간접적인 정책 개

입을 바탕으로 특정한 사회적인 이슈와 문제들이 해결이 필요하다고 간주하는 상황을 의미한다(최정묵, 2016). 정책문제의 흐름은 여러 정책문제가 정부 관련자들의 관심을 받는 상황을 의미한다(Kingdon, 1995). 즉, 정책결정자들이 해당 문제를 관심을 두고 중요한 정책문제로 인식하는 것이다. 정책문제의 흐름은 정책의 수정 및 상호작용의 합의를 거쳐 소수의 대안으로 발전되는 과정을 말한다. 정책문제의 흐름에서 영향을 미치는 요인은 여러 가지 지표(비용, 빈곤율, 실업률 등)와 같은 정책문제의 존재 여부 외에도 정책문제의 변화 및 강도 등을 파악할 수 있다(Kingdon, 1995). 이들은 위에서 언급한 재해, 재난과 같은 대형사건 혹은 대형 초점사건(Birkland, 1997)과 과거에 공공사업에서 도출된 프로그램의 피드백(Zahariadis, 2007) 등을 통해 정책문제에 대해 인지하고 비로소 관심을 갖게 된다.

(2) 정책대안의 흐름(policy alternative stream)

정책대안의 흐름은 정책대안의 준비를 말하고, 주로 정부 관료, 학계 전문가, 이익집단 등의 정책공동체가 문제해결을 위한 아이디어를 제공하는 것을 의미한다. 정책공동체 내에서 수많은 아이디어가 제시되고, 그런 아이디어들이 그릇(bowl) 안에 담겨 있고 '수프(soup)'와 같이 액체처럼 존재하는 것을 포함하고 있다. 이때 모든 정책 대안들이 정책공동체 내에서 수용되고 충분한 수준의 아이디어를 포함해야 한다(Zahariadis, 2007). 결국, 정책결정자를 비롯한 정책공동체 내에서 수용 가능한 소수의 아이디어만이 채택되어 고려 대상이 되고, 이때 선택기준은 기술적 실행 가능성(technical feasibility)과 가치 수용 가능성(value acceptability)을 포함한다. 정책대안의 흐름에 영향을 미치는 요인은 정책공동체의 존재 여부, 이익집단의 개입, 정책선도가의 활동 등이다.

여기의 정책공동체는 정책포럼, 세미나, 청원 등의 다양한 형식 및 형태에서 전문가집단에서 정책아이디어를 제안한다. 즉, 연구자, 직업 관료, 학계 전문가 등 비가시적 참여자의 역할이 중요하다(정진경 & 배선식, 2016). 정책대안은 정책공동체 구성원들의 가치체계 내에서 합의된 의견일치, 정치인들의 수용 가능성, 예산의 제약이나 공적 수용 가능성 등 다양한 기준들이 고려된다(이순남, 2004).

(3) 정치의 흐름(political stream)

정치의 흐름은 정부의 의제를 정책 결정 의제로 발전시키기 위한, 국가적 분위기, 행정부 및 의회(국회) 권력 구조변화, 여론 및 이익집단의 캠페인 등 정책문제 및 해결 대안의 필요성 등과 같은 정치적 사건들을 의미한다(Kingdon, 1995; Zahariadis, 2007). 또한, 문제의 흐름이나 정책 대안의 흐름과는 관계없이 정치의 흐름 그 자체 규칙이나 역동성을 통해 정책의 창이 열리는 흐름을 의미한다. 그리고 정치의 흐름은 협상을 통한 합의가 도출되고, 문제의 흐름처럼 가시적인 참여자의 참여를 중요하게 여긴다(김복규 & 김선희, 2006).

국가적 분위기는 국민 대다수가 공통의 문제의식을 바탕으로 여론이 형성되는 상황을 의미한다. 정치의 흐름 속 행위자는 선출직 공무원 및 정치인으로서 대체로 언론매체나 SNS 그리고 유권자와 직접적으로 의사소통하는 방식으로 국가적 분위기를 감지하고, 정부 관료들은 여론조사 및 정치인 등을 통해 국가적 분위기의 변화를 감지한다(Kingdon, 1995). 정부의 관료집단은 정치인들과 설득보다는 합의의 정도를 다양한 경로를 통해 파악하여 때로는 촉진하거나 약화를 초래하는 등의 행위를 통해 입장을 달리하는 집단의 관심사와 국민의 여론 사이에 서로 균형을 견지하는 노력을 한다(채성준, 2016).

때로는 행정부의 변화(대통령 및 장관의 교체) 및 의회의 변화(의석 분포의 변화로 인해 다수당이 바뀌는 것)도 문제와 대안의 필요성을 지지 혹은 반대의 강력한 흐름을 형성한다. 물론 이익집단도 정책문제와 정책대안의 필요성에 대한 지지 또는 반대의 강력한 흐름이 나타나기도 한다. 위에 국가적 분위기와 행정부 및 의회의 변화가 조합되어 나타날 때, 정책의제 설정 및 정책결정에 큰 영향을 미친다(Zahariadis, 2007).

(4) 정책선도가(policy entrepreneur)

정책의 창이 열릴 때, 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름 등의 세 가지 독립적인 흐름이 결합하고 정책선도가의 역할과 기능이 매우 중요하게 작용한다. 정책선도가의 권한이 커서 정책선도가에 의해 독립적인 세 흐름이 결합되어 정책의 창이 열릴 때, 정부의제가 정책결정의제

로 되어 정책결정이나 정책변동이 가능하도록 형성한다(Kingdon, 1995; Zahariadis, 2007).

정책의 창은 항상 정책 결정이나 정책변동이 일어나는 것이 아니고, 정책 결정이나 정책변동을 성공적으로 이끌기 위해서는 자신이 정책을 지지하거나 옹호하는 정책결정과정이나 정책변동이 기꺼이 자신의 시간, 자원, 에너지 등을 투자하여 마지막으로 흐름을 결합하는 정책선도가의 존재와 역할이 중요하다(Mintrom & True, 2022). 정책선도가는 평소에 정책결정자의 관심과 주의를 파악하고, 정책의 대안 및 적실성을 탐색하고, 전략적으로 조작하여 세 흐름을 결합한다. 정책문제를 파악하고 문제해결을 위한 정책아이디어를 개발하고, 정책아이디어를 정책 의제화하기 위해 열정과 자원을 투입하는 것을 의미한다(고기동, 2019; 배유일, 2010). 세부적으로 나누면 정책선도가의 역할은 이슈 옹호(issue advocacy)와 정책중개(policy brokerage)로 구분할 수 있다.

정책의 흐름이 정교화되는 과정에서 정책선도가가 선호의 대안 또는 대안을 주창하는 역할을 하는데, 개인적 이익추구, 정책과정 참여를 통한 즐거움, 정책형성에 자신의 정책의 가치 투영을 위해서이다(Kingdon, 1995). 한편, 정책선도가가 경청할만한 이슈 주창력이 있고, 정치적 연계 및 이해관계자들과 정책의 창이 열리기를 기다리는 인내심을 갖고 협의 및 협상을 통해 세 가지 흐름을 결합하는 정책중개역할을 수행하기도 한다. 정책선도가는 이슈주창, 정책중개 그리고 미디어나 법원 등의 여러 수단을 사용하여 자신의 의도대로 목적을 달성한다(Jones & Baumgartner, 2005). 정책선도가는 프레이밍(framing), 감정점화(affect priming), 점진적 협상기술(salami tactics), 상징(symbol)의 활용을 통해 대안의 선택을 위해, 자신에게 유리하고 우호적인 환경이 조성하여 세 흐름을 결합할 가능성은 더욱 높아진다(Zahariadis, 2007). 프레이밍은 문제를 주관적으로 인식하는 표현 기술을 가리키고(Tversky & Kahneman, 1979), 감정점화는 특정 방향으로 국가적 분위기를 유도하여 정책선도가가 추구하는 정책 대안에 유용한 기대를 제공하는 것이다(Zahariadis, 2007). 점진적 협상기술은 의사결정과정 세분화로 원하는 대안이 순차적으로 채택될 수 있다. 끝으로, 상징은 단순 명료한 메시지를 전달하기 위한 도구로 프레이밍과도 같이 활용될 수 있다(장현주, 2017b).

(5) 정책의 창(policy window)

정책의 창은 정책선도가가 정책문제에 주의 집중하고, 그들의 선호성과 의도성의 방향으로 정책 대안을 관철하기 위해 열리는 기회를 의미한다. 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름이 독립적으로 존재하다가 하나로 결합되면서 정책의 창이 열린다(Kingdon, 1995; Zahariadis, 1999). 이 세 흐름은 독립적으로 작용하지만 상호 영향을 끼치기도 한다.

앞에서 기술하였듯이 정책공동체 내에서는 수많은 아이디어가 제시되고, 그런 아이디어들이 그릇(bowl) 안에 담겨져 있으며 '수프(soup)'와 같이 액체처럼 존재하는 것을 포함하고 있다. Kingdon은 정책의 창이 열리는 것을 수프가 담겨져 있는 그릇(bowl) 안에서 정치의 흐름, 문제의 흐름, 대안의 흐름이 있는데, 숟가락을 정치의 흐름에 비유해서 함께 문제의 흐름과 대안의 흐름까지 떠서 결합하는 것을 통해 정책의 창이 열리는 것으로 본다.

Kingdon은 정책의 창이 열릴 때 주로 정치의 흐름에 의해 열리지만, 때로는 우연한 사건이나 문제의 흐름에 의해서도 열리기도 한다(Jenkins-Smith & Clair, 1993). 정책의 창은 짧은 순간에 열렸다가 기회는 곧바로 지나가 버리는 경우가 많고(Kingdon, 1995), 이 기회를 놓치면 한 번 닫힌 정책의 창이 언제 다시 열릴지 모르기에 정책선도가는 이러한 기회의 활용 여부에 따라 정책변동이 이루어질 수도 있고 정책실패로 이어지기도 하기에 그의 역할과 전략이 중요하다. Kingdon(1984)은 정책의 창이 열리는 것은 때때로 위기, 사고, 또는 정부 내외의 사건들은 정책선도가의 존재 혹은 부재와 같은 외관상 관련이 없는 외부의 초점사건들에 의해 촉발될 수 있다고 제안하였다. 이러한 창들이 주기적인 주장과 같은 제도화된 사건들 예를 들면 정기적인 선거, 예산 마감일 등에 의해 열리기도 한다(Birkland, 1997, 1998).

2. 다중흐름모형 연구동향

다중흐름모형은 크게 두 방면으로 이론적 모형이 적용되고 있다. 첫 번째, 정책과정 단계별로 이론적 모형이 활용되는 것이다. 다중흐름모형은 정책의제설정, 정책결정, 정책변동 과정의 연구에서 널리 적용되고 있다. 두 번째, 다중흐름모형 중 각 흐름인 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름의 세 가지 흐름과 정책선도가를 중심으로 분석하는 방법이다.

1) 정책과정 단계별 다중흐름모형의 활용

(1) 정책의제설정 연구

정책의제설정은 정부에서 특정한 사회적인 이슈를 해결하기 위해서 공식적으로 심도있게 검토하기로 하는 과정으로, 어떤 사회이슈가 어떻게 정부의 관심을 받아서 정부의제로 채택되기까지의 일련의 과정을 의미한다. 이 과정을 정책의제설정 과정이라고 불린다(안해균, 2000). 정책의제설정 과정은 이슈, 문제, 해결에 관해 관련 정책집단이 어떤 관점으로 문제를 정의하고, 설득하고, 대중의 지지를 얻는 과정을 연구하는 것이다.

정책의제설정 관련 연구는 1960년대 미국의 정치적 상황을 계기로 활발하게 진행되었다. 1960년대 초까지는 다원주의의 주장처럼 누구든 자신의 의사를 정부에 건의하여 관철할 수 있다는 장밋빛 희망도 있었다. 하지만, 실제 미국 사회에 흑인 폭동이 일어나자, 흑인에 대한 차별적인 문제가 정부 의제로 상정되지 못하고 무시되는 것을 알게 되었다. 그래서 기존의 다원주의 관점과는 차별화하여 정부가 모든 사회문제에 관심을 가지고 정부의제가 되지 않음을 발견하고 그 이유 및 해결방법에 대한 연구가 시작되었다(박관규 & 주재복, 2014).

정책의제설정은 모든 사회문제가 정부에 의해 정부 의제로 채택되는 것은 현실적으로 불가능하다. 정책문제는 자연적으로 형성되는 것이 아니라, 사회문제와 이슈와 관련된 집단들이 문제해결을 위한 강한 동기부여와 행동을 통해 형성된다. 정책의제설정 과정에서는 정부의 정책 활동과 연관된 사회문제가 어떻게 그리고 어떤 과정을 거쳐 정부의 관심을 받게 되고, 그 정책의제설정 과정을 촉진 혹은 저해하는 요인이 무엇인지 그리고 그 과

정에 개입하는 제반 메커니즘의 실증과 역할은 무엇인지를 밝히는 것이 연구의 초점이 되었다.

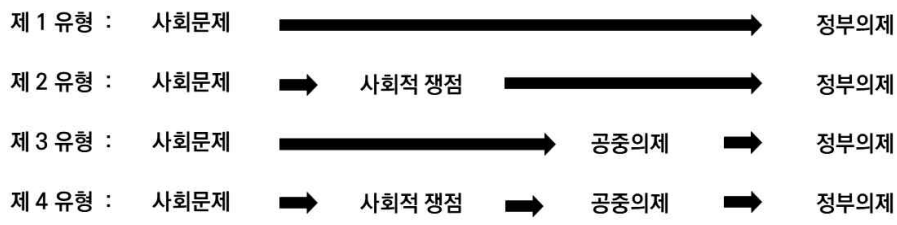
Cobb & Elder(1971)는 정책의제를 정치공동체가 관심을 기울일 실익이 있는 문제들에 대해서 정치적 대화들의 집합으로 보았고, 의제설정은 그러한 정치적 대화가 이루어질 이슈들의 목록을 작성해 나가는 과정으로 정의했다. 이슈 확산전략(issue expansion strategy)이 공중의제가 정부 의제로 채택되는데 필요하다고 주장했고, 그 전략은 두 가지 방법으로 활용하였다. 하나는 상징의 활용(symbol utilization)이다. 즉, 인간의 감성을 자극하고 국가가 개입하여 해결하도록 종용하는 전략으로 애국심, 국익, 인권 등이 상징적으로 활용된다. 또 다른 하나는, 언론매체의 주목으로 인해 여론 환기를 통한 공감대 형성으로 정부의 적극적인 검토를 유도하는 전략이다. 위와 같이 정치학과 정책적 관점에서 의제설정에 대한 논의를 본격적으로 시작하였다.

정책의제설정에 관한 연구 중 정치의 흐름 및 정치체제의 맥락이 핵심적인 변수 및 중요한 요인임을 나타나는 연구가 주를 이루었다(김시진, 2012; 김지원, 2009). 또한, 정책의제설정에 관한 선행연구 중 '외부주도·내부접근·동원·공고화'의 정책의제설정 유형으로 구분한 연구는 1990년 이후부터 수행되었다. 문민정부 이후 자유민주주의의 정책의제설정 과정(권찬호, 2009), 국가 사안에 따라 안락사의 이슈화 여부와 합법화 문제(조한상, 2011) 등은 정책 환경변화에 따라 정책결정자가 정책의제설정에 미치는 영향을 연구하였다.

한편, 시민들의 의견이 수렴되지 않은 정책문제를 정부가 일방적으로 결정하고, 시민들이 인터넷이라는 가상공간에서 발생 및 확산하여 온라인의 파급 요인과 역할을 분석하여 기술발전으로 인한 인터넷이 정책의제설정 과정에 끼친 영향을 분석하였다. 즉, 시민들의 직접 참여에 기반을 둔 정책 결정이 활성화되는 계기가 되었다(박치성 & 명성준, 2009).

내부주도형과 동원형 연구는 기존 정부의 정보 공개수준이 부족하여 연구가 미흡한 실정이다. 이종열 & 범령령(2010)의 문화 정책과정의 주체에 관한 연구와 장영길(2011)은 전기공사의 분리 발주제도에 관한 동원형 연구에서, 두 사례 모두 민주주의 체제에도 불구하고, 동원형으로 정책의제가 결정된 것은 정책의 중요성이 높아진 것을 반증한다. 김행범(1998)은 IMF 이후 완화된 신용카드 정책에 따라 금융기관과 전문가집단의 주도로

정책이 형성된 사례이다. 내부접근형의 경우는 국가 위기탈출을 위해 보국, 호국의 관점과 전문가의 적극적인 개입 등의 상징성이 주요한 요인으로 나타났다.



출처: Cobb & Elder(1971)

그림 1 정책의제설정 유형

출처: Cobb etl al(1976)

그림 2 Cobb, Ross and Ross의 정책의제설정 유형 구분

정책의제설정에 관한 연구는 특히, 정책 입안단계 및 정책의제설정 단계에서 초점사건 위주의 연구가 주를 이루고, 정책문제를 장기적으로 재정의하거나 폐기되는 등을 고려하지 못한 것이 많다(Colebatch, 2006; Jann & Wegrich, 2007). 또한, 정책 입안단계의 뜻하지 않는 기회를 중요하게 여기는 경향이 있다. 하지만, 반대로 정책과정 분석 단계를 경시하기도 한다. 그렇듯, 정책의제설정은 정책대안 형성과 정책결정에 영향을 미치기도 한다. 국내외 행해지는 연구는 교통, 교육, 문화, 정보, 환경, 복지국가 간 정책 결정비교 등 다양하고 폭넓게 주제의 범위를 확장하여 적용되고 있다(지은정, 2016: 최지혜 외, 2020).

(2) 정책결정 연구

정책 결정에 관한 연구는 시간의 흐름에 따라 구분되고 상호 의존적인 일련의 과정으로서(Dunn et al., 1994), 정책 집행과정에서 나타나는 제한들은 정책변동과정의 본질적 한계를 반영할 수 있다(Palumbo & Calista, 1990). 특히, 정부의 정책 결정에 영향을 미치거나, 이를 결정하는 실질적인 권력의 소재 또는 영향력을 확인할 수 있다. 하지만 정책형성은 누구에 의해서 주도되고, 어떤 의도와 목적성으로 작용했으며, 그리고 그 과정에서 영향을 미친 요인들이 무엇이었는지를 검토하는 연구들이 정책결정과정에서 주요 연구대상이다.

정책결정 연구는 정책과정의 단계에서 정책형성 단계를 의미하고, 주로 정책대안들의 비교분석 및 정책대안의 선택과 관련된 활동들을 주로 다루고 있다. 단계별 관련 이슈로는 특정한 상황 및 다른 정책 대안들에 대한 구체적이고 포괄적인 이해를 위한 연구가 필요하다. 또한, 예상된 비용, 정책관여의 효과, 정책 활동과 산출결과 간의 수단적인 연계를 포함한 많은 양의 자료가 요구되며, 특히 증거의 신뢰성이 중시되기도 한다(유재미, 2012).

정책결정 연구에서도 다중흐름모형의 세 가지 흐름과 정책선도가의 역할의 중요성에 관한 연구가 언급되고 있다. 정책결정과정에서 정책변동과정을 분석하고 문제의 흐름과 대안의 흐름이 중요하게 도출된 연구(김태호, 2015; 최일문, 2017)와 정책선도가 역할이 네트워크 사례 등에서 정책변동과정 분석에서 중요한 역할을 담당하기도 하였다(백지선, 2020).

정책 결정의 산출물을 나타낼 때 정치의 흐름이 중요한 역할을 담당하기도 하고(강은숙, 2016), 정치의 흐름이 압도적인 영향을 미쳐 정책을 형성하도록 정책선도가의 의도가 반영되기도 한다(김주경 & 현재은, 2014). 진성욱(2014)은 정책대안 실현 가능성과 정책 구성원의 가치수용성에 부합되고, 김일문 및 주재현(2014)은 유능한 정책선도가의 역할과 노력 없이는 정책의 창이 열려도 정책변동이 일어나지 않는다는 점을 강조했고, 최정민 외(2013)는 예술인복지법 정책결정과정에서 네티즌과 같은 비공식적 참여자의 역할이 중요함을 나타냈다.

정책의 창은 한순간에 결합하여 창이 열리는 것이 아닌 여러 차례의 합류 과정을 거친 후에 열린다는 연구(허만형 & 정주원, 2012), 문제의 흐름

부터 대안의 흐름까지 정부가 주체인 연구(이진숙 & 조은영, 2012), 정책변동과정에서 정치선도가의 설득과 정책참여자의 대안이 정책 결정에 영향을 미치는 것으로 드러났다(김지수 & 이정철, 2012; 이지호, 2012; 이진숙 & 안대영, 2005).

(3) 정책변동 연구

다중흐름모형을 적용한 연구에서 정책의제설정과정 연구와 정책결정과정 연구는 단일시점, 단일 사건의 연구가 많았다. 하지만, 정책변동에 관한 연구에서는 정책변동의 의미와 배경을 포함한 포괄적인 맥락에서의 연구가 나타났다. 정책변동 연구에서 단일시점 단일사례를 통해 현상에 대한 구체적인 설명이 드러난 연구가 많았다(강은숙, 2002; 고종협 & 권용식, 2009; 양승일, 2005; 이순남, 2004; 홍원일 & 한종희, 2021).

다중흐름모형을 적용한 정책변동과정 연구는 정책선도가들의 역할을 강조하여 정책이 창이 열리는 연구도 다수 있었다(김보엽, 2008; 김인자 & 박형준, 2011; 김향미, 2021; 이동규 외, 2021; 최성구 & 박용성, 2014). 정책변동은 정치의 흐름이 가장 직접적인 영향요인이고, 핵심 상황 주도자가 정부 내와 정부 외에 존재할 수 있다. 정부 안에 있다면 정치의 흐름과 문제의 흐름만으로 정책변동이 일어나지만, 정부 밖에 있으면 반드시 문제의 흐름, 대안의 흐름, 정치의 흐름이 함께 결합하고 정책의 창이 열려야 정책변동이 일어나는 것을 도출하였다.

장현주(2017a)에 따르면 중앙과 지방정책변동에서 정책선도가가 누구이며 정책의 창은 어떻게 열리는가에 대한 연구에서 정책의 폭에 따라 다른 양상이 나타났다. 정책변동의 폭이 크고 난이도가 높은 정책혁신 혹은 정책승계는 입법부가 정책선도가로 가장 많이 등장하였다. 반면 정책변동의 폭이 작은 정책종결 혹은 정책유지는 정부와 대통령 또는 지방자치단체장이 정책선도가로 가장 많이 나타났다.

지금까지 정책의제, 정책결정, 정책변동 각 단계에서 다중흐름모형을 적용하여 정책의 창이 어떻게 열렸는지 분석한 선행연구를 검토하였다. 정책현상을 설명하는데 유용성이 크기에 여러 연구자가 다중흐름모형을 활용하고 있음에도 모형에 대한 비판은 존재한다. 세 흐름이 결합하는 일정 시점의 설명에 그쳐, 왜 의제화가 되었는지, 그와 같은 결정이 이루어졌는지,

변동의 계기가 무엇인지 심층적인 고찰이 어렵다는 점이다(Béland, 2016).

이를 보완하고자 정책과정 전 단계에서 걸쳐서 다중흐름모형을 적용하려는 새로운 시도가 있다. 정책의 창이 단지 정책의제설정 단계에서만 열리는 것이 아니라 각각의 합류점(confluence point)에서도 정책의 창이 열릴 수 있는 것을 의미한다. 이러한 다중흐름모형의 수정된 모형의 시도와 도전은 정책의 창이 다음 단계의 정책의 창에 어떻게든 영향을 미칠 수 있다는 점에서 다중흐름모형 동태성의 연장선으로 볼 수 있다(Howlett et al., 2014).

정책의제설정 과정 연구, 정책 결정연구 그리고 정책변동연구에서 공통점은 정책의 창(policy window)이 열리는 데 있어서 공통적으로 정치의 흐름이 주요 흐름으로 작용했고, 그 중에서 행정부의 변화 혹은 의회 다수당 지위의 변화 및 의석 분포의 변화가 가장 큰 영향을 미쳤다(이지호, 2012). 아울러, 정책의 창이 열리는 데는 정책선도가의 역할이 또한 주요한 영향을 미쳤다.

2) 정책의 창이 열리는 계기

(1) 문제의 흐름 중심

정책문제의 흐름에 의한 연구는 정책결정에 있어서 초점사건이 정책 유형보다 명확한 근거가 되었다는 것을 도출했다(이재무, 2015). 즉, 문제의 흐름의 초점사건이 정책결정에 중요하게 영향을 끼쳤다는 것을 볼 수 있다. Wood(2006)는 초점사건(focusing event)으로서의 마스터 합의협정(MSA: Master Settlement Agreement)을 담배의 티핑포인트(tipping point)[3]를 바탕으로 촉발(triggering)이벤트와 통합(consolidating) 혹은 티핑(tipping) 이벤트 사이에 명시적 이론적 구분을 확장시켰다.

Monteblanco(2021)는 코로나19 유행성 감염병(Pandemic)의 초점사건이 미국 전역에 병원에서의 출산을 두려워하여 가정에서 출산을 원하는 임산부가 많아졌다. 간호조산 정책(산모를 케어하는 정책)이 가정이나 독립형 출산 센터 환경에서 지역사회 조산사와 함께 산모 건강관리를 찾게 되었

3) 작은 변화들이 어느 정도 기간을 두고 쌓여, 이제 작은 변화가 하나만 더 일어나도 갑자기 큰 영향을 초래할 수 있는 상태가 된 단계

다. 코로나19 관련 의료시스템과 지역사회 조산사의 가시성 향상이 조산사와 조산사의 옹호자들이 정책을 전환할 수 있는 초점 이벤트 또는 정책의 창을 열 수 있다는 이론의 확장을 제시하였다.

정책문제의 흐름에서는 정책문제를 설명하기 위해 단순히 해당 시점에 정책문제가 무엇인지만 논의하는데 그쳐서는 안 된다. 즉, 해당 시점에 어떤 사회적 문제 및 이슈가 발생했고, 문제와 이슈를 해결하기 위해 어떤 정책문제가 대두되었는지에 대한 논리 전개는 Kingdon 모형 활용에 있어서 한계점으로 볼 수 있다(최성락, 2012). 문제해결을 위한 방안으로 정책문제가 드러난 것은 오히려 합리적 모형에 가깝다. Kingdon의 모형으로 정책문제를 설명하기 위해서는 앞서 기술한 바와 같이, 기존의 문제가 예측 불가능한 어떤 특정한 계기로 정책의제로 갑자기 대두되었다는 점을 보여줘야 한다(김용희, 2015). 기존의 Kingdon의 모형을 활용한 정책결정과정을 분석한 연구들은 주로 '어떠한 사회문제가 존재하고 이에 대응하기 위해 정책문제'라는 측면을 강조하는 경향이 있다(최성락, 2012). 정책문제가 예전부터 항상 존재해 왔다는 것에 초점을 두는 경우는 드물고, 정책문제가 사회적으로 어떠한 의미를 함축하는지에 대한 초점을 두고 있다. 따라서 정책문제가 발생하는 과정에서의 비합리성을 충분히 설명하지 못하는 점이 Kingdon의 정책문제의 흐름 측면의 적용에 있어서 한계와 비판이 존재한다.

(2) 대안의 흐름 중심

대안의 흐름을 중심으로 정책의 창이 열린 것으로 분석한 연구는 상대적으로 문제의 흐름, 정치의 흐름을 주요 요인으로 보았던 연구와 비교했을 때 그 수가 적은 편이다. 대안의 흐름을 중심으로 정책의 창이 열린 것으로 분석한 연구는 다음과 같다. 김형근 외(2020)는 기존 부동산 탈규제 정책에서 부동산 규제강화 정책으로 정책반전(policy reversal)된 이례적인 사례로 나타났다. 김병준(2006)은 정책대안이 정책문제 해결의 적합성 여부와 무관하게 결정되며 정책 결정이 비합리적으로 이루어진다고 지적하였다. 김민길 외(2016)는 한국과 일본의 무상보육정책의 비교정책 연구의 결과로 한국과 일본은 문제·대안·정치의 흐름에서 저출산 현상 심화, 정치상황 변화, 보편적 복지 도입 등의 유사점이 발견되었다. 하지만, 대안의

흐름과 집권당의 정치적 환경에서는 재정적 부담으로 인한 정책폐지를 실시했다는 결과로 재원확보가 선행되지 않으면 무상보육정책의 계속성이 쉽지 않다는 것을 발견했다. Chow(2014)는 정책변동의 이해 연구에서 홍콩의 국가교육 과정정책(MECP: National Education Curriculum Policy)을 다중흐름모형을 활용하여 정책문제가 다양한 정책 맥락에서 구성되는 방법과 해결책이 어떻게 연결되는지 좋은 예를 제공하였다.

대안의 흐름 중심으로 정책의 창이 열렸다고 분석한 연구의 핵심은 다음과 같다. 정책의 창은 기존에 논의되고 있는 정책대안을 중심으로 이를 보완하여 적절한 정책이 마련되었다는 점이다. 여기에서 주목할 점은 정책의 창이 열리고 정책산출물로 나온 '정책'이 합리적인 과정을 거쳐서 도출된 결과는 아니다. 여러 대안 중, 가장 나은 대안을 선택하기 위한 분석가 평가를 거쳐 결정된 대안이 아니라는 점을 강조한다. 정책의 창을 열게 한 주요 요인인 대안의 흐름과 이 과정에서 도출된 대안을 합리적 과정의 결과물로 봐야 하는지 여부를 넘어서 왜 이 기존 대안이 새로운 대안을 결정하는데 중요한 역할을 했는지 살펴봐야 한다.

결국, 기존에 존재했거나 다루어졌던 대안이 새로운 정책의 창을 열게 한 것은 정책선도가의 역할을 강조할 수밖에 없다. 앞서 언급했던 정책의 창이 열린 계기를 대안의 흐름을 중심으로 보았던 연구에서도 정책선도가의 역할을 강조하고 있다. 그래서 정책대안 내용 그 자체보다는 왜 당시의 정책선도가가 기존의 여러 대안 중, 정책의 창이 열리게끔 한 대안을 추진했는지, 그 배경이 무엇인지에 관하여 심층적으로 탐색하고자 한다(최성락 & 박민정, 2010).

(3) 정치의 흐름 중심

정치의 흐름에 의한 연구를 분석해 보면 김주경과 및 현재은(2014)은 다중흐름모형을 이론적 개념 분석틀로 영유아 무상교육 정책의 형성과정과 변동과정을 분석하여 정책의제설정과정의 비합리성에 주목했고, 정책수립에 있어 예산, 정책의 목적과 가치, 수혜자 선호 등에 대한 고려 없이 정치의 흐름의 영향을 받아 비합리적으로 결정된 사례였다는 것을 도출했다. 유홍림 및 양승일(2009)은 다중흐름모형을 적용하여 새만금 간척사업의 변동과정을 분석한 결과, 대통령 후보자의 새만금 간척사업 공약 발표

및 당선 등이 촉발 기제로 작용해 정책의 창이 열렸고, 정치의 흐름이 정책변동이 가장 큰 영향을 미쳤음을 발견하였다.

정제영 및 이희숙(2015)은 다중흐름모형을 적용하여 외국어 정책은 교육적·정치적 이슈로 취급되었으며, 정책의 창은 정치적 변동의 영향을 받고, 정책의 창이 열릴 때 제기되는 문제가 완전히 해소되지 않으면 정치적 변동에 따른 이슈화는 계속된다는 것을 발견하였다. 정진경 및 배선식(2016)은 다문화 정책이 형성되는 과정을 다문화 담론의 형성과정, 분화과정, 그리고 정책화 과정의 분석모형으로 정하였다. 다문화 가족지원법의 제정과정에서 정책 결정이 합리적인 의사결정보다는 정책 결정이 이루어지는 정치적 여건이나 과정이 더욱 중요한 요인으로 영향을 끼쳤다는 것을 볼 수 있었다.

Farley et al.(2006)은 생태 경제학을 위한 정책의 창이 열리는 것을 허리케인 카트리나(Katrina)의 초점사건을 통해 카트리나가 생태 경제학을 위한 정책의 창을 여는 데 필요한 세 가지 흐름을 강화했지만, 현재 정치적 의제에 있는 지배적인 경제 패러다임인 시장 근본주의가 카트리나를 자신의 문제 흐름과 정책 대안 흐름을 지원하는 것으로 전략적으로 제시하고 있음을 발견했다.

위의 선행연구를 통해서 정치의 흐름은 실제 다중흐름모형에서 가장 중요한 정책의제설정과정이나 정책결정과정에서 논의된다고 볼 수 있다. 선거를 통해, 대통령의 변화, 정권(여당-야당)의 변화, 장관의 변화 등으로 정책이 어떻게 변화되는가를 주로 설명하고 있는데, 이런 정치의 변화가 정책의제설정이나 정책 결정 및 변동에 영향을 미친다고 제시하기에 Kingdon의 모형에 의의가 있다고 볼 수 있다. 하지만, 위에서 언급한 대통령의 변화, 정권의 변화, 장관의 변화, 그리고 기타 정책 책임자의 변화로 인해 정책 결정이 형성된다고 보는 논조의 연구는 정책 의제설정, 정책 결정 및 정책변동 연구의 한계를 지적할 수 있다. 정치의 흐름의 비합리적인 요소로 인해 정책 결정이 이루어진다고 제시하는 것이 Kingdon의 모형에서 분명 의의가 있다.

또한, 정책결정과정 분석은 합리적인 대안으로 정책 결정을 하는 것도 중요하고 정치의 흐름에 의해 정책 결정하는 것도 의의가 있다. 하지만, 정책 결정 관련하여 많은 연구에서 정책들이 어떻게 합리적인 과정을 거쳐 사회문제를 어떻게 가장 효과적이고 효율적인 방안으로 연구해서 정책 결

정이 도출되는 것의 연구는 매우 부족하다. 많은 연구에서 변화의 전제조건으로 대통령의 변화, 집권당의 변화, 중앙부처 최고 책임자의 변화 등만을 논의하는 경우가 많고, 정책 대안들에 대한 고려에 초점을 두는 연구가 드문 한계가 있다.

(4) 정책선도가의 역할

정책과정과정 분석에서 세 흐름 중에서 강력한 정치의 흐름의 영향으로 인해 세 흐름의 상호 독립성이 충족되지 않는 경우도 있다. 또한, 정책의 의제설정, 정책결정 그리고 정책변동과정에서 세 가지 흐름보다 정책선도가의 역할에 주목한 해외 연구들(Balla, 2001; Crowley, 2003; Mintrom, 2000)이 있다. 정책의 창이 매우 짧은 찰나에 열리고 다시 언제 열릴지 모르는 예측 불가능의 상황에서 정책선도가는 정책의 창이 열리는 순간 정치적으로 조작 결합하여 정책의제를 형성하기 위한 기회를 잡아야 한다고 주장한다(Kingdon, 1995; Zahariadis, 2007). 성공적인 정책의제설정 과정, 정책결정과정 그리고 정책변동을 위해 정책선도가의 시간, 자원, 에너지 등의 투입을 통한 존재와 역할 또한 중요하다.

정책선도가에 대한 논의의 선행연구를 보면 박길남(2017)은 재한외국인처우기본법의 정책변동과정 연구에 대해 정책결정과정에서 정책선도자인 최고정책 의사결정권자의 적극적인 개입과 공식적 참여자의 역할이 더 중요하다는 것을 발견하였다.

진상현 및 박진희(2012)는 한국과 독일의 원자력정책에 대한 변화를 비교분석하였다. 독일의 경우 문제의 흐름, 대안의 흐름 그리고 정치의 흐름이 우연히 일치하면서 정책변동의 창이 열렸고, 물리학박사이고 환경부 장관까지 역임한 메르켈 독일 총리가 정책선도자로서 탈원전 정책전환을 이끌었다. 반면, 한국은 후쿠시마 원전사고로 인한 정책문제의 공감대는 형성되었지만, 정책대안과 정치 흐름의 부족으로 인해 충분한 학술적 논의 및 원자력 정책에 대한 공론화의 성숙함이 필요함을 제시하였다.

Winkel & Leipold(2016)는 다중흐름모형과 정책 담론 분석에서 다중흐름모형에서 정책선도가 개념과 그것이 담론 분석에서 담론적 실천과 전략과 같은 개념이 다중흐름모형과 어떻게 관련되고 있는지 논의하였다.

정책선도가 활동을 부각한 연구에서는 주요 정책 참여자로 활동하는 정

책선도가의 노력과 협상으로 인해 정책의제설정 및 정책 결정이 도출되었다는 논리이다. Kingdon의 모형에서 정책시스템보다는 의도치 않은 개인에 의해서 이루어진다는 것이다. 대통령, 장관, 고위관료들의 정책선도가 활동은 한 사람의 개인이기도 하지만, 정책시스템으로도 설명이 될 수 있다. 공식 직함과 직위가 없는 정책선도가의 활동도 Kingdon 모형의 전형적인 정책선도가로 서술할 수 있다.

기존 Kingdon 모형을 적용한 많은 연구는 공식적인 지위의 정책선도가에 대한 논의와 정책선도가가 해당 직위와 권한을 충분히 활용하여 시간, 노력, 그리고 협상의 모습을 보여주는 연구가 대다수인 한계가 있다. Kingdon 모형에서 정책선도가를 설명하기 위해서는 해당 공식 직함을 초월한 활동에 대한 분석이 이루어져야 하고 이런 경우 정책시스템을 넘어선 정책선도가 개인의 정책의제설정과 정책결정과정으로도 설명될 수 있는 것이다.

3) 다중흐름모형을 적용한 스포츠정책 연구

체육학 분야에서 정책학적 접근은 2000년대 이후에서야 진행되기 시작된 것으로 판단되며 다중흐름모형과 정책옹호연합모형이 대표적으로 사용되고 있는 이론적 개념틀이라고 볼 수 있다. 국내에서는 이원일 및 여인성(2008)은 정책흐름모형을 적용하여 경륜, 경정사업에서 정책결정과정에서의 문제점을 규명하고 스포츠 사업에 있어서 효과적인 정책결정과정을 설정하는데 이론적 근거를 제시하였다.

이원일(2014)은 학교 폭력 등의 교육 문제의 해결방안으로써 중학교 학교스포츠클럽 활동이 정책의제로 채택되는 과정을 분석하였다. 박재우 및 박현욱(2011)은 다중흐름모형을 적용하여 낙후된 상태의 지방야구장 시설문제가 어떻게 정책의제로 채택되었는지와 어떠한 과정을 거쳐서 '국민체육진흥법' 및 '스포츠산업 진흥법'개정의 정책변동으로 이어졌는지를 분석하였다. 특히, 한국 야구 대표팀이 WBC 준우승과 2008 베이징올림픽 금메달 획득이라는 극적인 초점사건이 정책형성이 이루어진 주요 계기가 되었다는 것으로 파악되었다. 홍은아(2013)는 다중흐름모형을 적용해서 학교스포츠클럽이 어떠한 정치·사회적 요인 및 어떤 정책선도가의 역할로 인해 어떻게 정책의제로 설정되었는지 분석하였다. Park etl al.(2014)는 승마

산업 확산을 위한 말산업 육성법의 정책결정과정 분석에 대한 연구에서 말산업 육성법 제정에 관한 의의를 사회문화적 맥락으로 분석하였다. 정경환 외(2016)는 다중흐름모형을 적용한 체육계 비리 근절정책 변동과정을 '범정부 스포츠 혁신 특별 전담팀'을 중심으로 분석하였다. 특히, 어떠한 과정을 거쳐 이루어졌고, 영향을 미치는 요소 등을 도출하였다.

국내에서 다중흐름모형을 적용한 스포츠 정책에 관한 연구는 대부분 초점사건(Focusing Event)을 기준으로 정책의제설정에 관한 연구가 주를 이루었다(박재우 & 박현욱, 2011; 이원일, 2014; 홍은아, 2013). 또한, 정책의제설정 혹은 정책변동 등에 대한 시간적 범위가 짧은 연구가 주를 이루었다(이원일 & 여인성, 2008; 정경환 외, 2016; Park et al., 2014). 이러한 연구 동향으로 비춰봤을 때, 정책의제설정부터 정책 결정 그리고 정책변동이 일어나는 시간적 범위를 확장하는 연구와 단지 국내 스포츠 분야에서 일어나는 초점사건만이 아니라, 공간적 범위에서도 국내를 넘어서 국가 간의 비교, 정책 간의 비교, 종목 간의 비교 등 논의는 매우 미진한 것으로 나타났다.

한편, 스포츠 비교정책 연구를 통해서 스포츠 분야에서 정책학의 이론적 준거 틀 중의 하나인 Kingdon 모형을 활용한 해외연구를 살펴보면, 스포츠정책에 대한 적용은 몇몇 학자들에 의해 제한적으로 연구되고 있음을 알 수 있다. Chalip(1996)은 뉴질랜드의 스포츠 개발의 정책분석 연구에서 비판적 해석을 위한 두 가지 핵심 절차로 스포츠정책 수립을 안내하는 담론차원에서 설명하고 있다.

Bergaard et al. (2000)는 노르웨이, King(2009)은 영국, Sotiriadou & Brouwers(2012)는 호주, Peng et al. (2019), Zheng et al.(2018)은 중국 등 다양한 국가에서 다중흐름모형을 적용한 연구가 행해졌다. 위와 같은 스포츠정책 관련 해외 연구사례를 살펴보면, 여전히 단일 시점, 단일 사례 중심의 연구가 주를 이루고 있음을 알 수 있다. 또한, 대부분 서구적 맥락에서 스포츠정책에서 다중흐름모형의 개념 틀이 제한적으로 적용되고 있다. 서구적 맥락에서 위와 같이 다중흐름모형을 적용한 탐색연구가 부족한데도 불구하고, 스포츠정책과의 관계, 국가 맥락에 대해서 정책 영역에 관계없이 비서구적 맥락에서 다중흐름모형을 적용한 스포츠정책 연구는 극소수로 행해지고 있다. 아시아권에서 다중흐름모형의 개념틀을 활용한 스포츠정책에 대한 연구가 극도로 제한적인 것은 비서구 국가들의 지정학적·스

포츠적 중요성이 강화되고 중요하게 주목받는 것과는 대비되게 이런 스포츠정책학 측면에서 연구가 거의 행해지지 않은 것은 모순된다고 볼 수 있다(Zheng et al., 2018).

다중흐름모형에서 정책문제의 흐름, 정책 대안의 흐름, 정치의 흐름 중에서 정치의 흐름의 중요성이 강조되어 정치의 흐름 주도로 정책의 창이 열리는 경우가 많았다. 하지만, 스포츠 분야에서는 문제의 흐름을 중심으로 정책의 창이 열리게 되는 경우를 많은 연구에서 찾아볼 수 있다(우주연, 2019; 이우진 & 박재우, 2018; 이원일, 2014; 정경환 외, 2016; 홍은아, 2013). 이런 문제가 대두되고 난 이후에 국민의 관심을 받으면서 법·제도적으로 주요 정책의제가 되는 경우를 종종 확인할 수 있다. 이런 정책의제가 되었을 때, 비로소 정책학적 관점에서 법안이 목표하는 가치가 불충분하지 않았는지에 대한 전반적이고 총체적인 성찰적 사고의 필요성이 제기된다. 이런 사례 중심의 정책연구는 정책과학 분야에 실용적인 측면을 강조하기에 정책연구자의 주된 학문저 관심을 받아왔다(최성락 & 박민정, 2010). 하지만, 그동안 스포츠정책학에서 다중흐름모형을 적용한 연구는 학문적으로 기반이 되는 이론의 적용과 검증의 적실성 그리고 이론과 개념틀의 발전적인 모습으로의 전개 방면에서는 매우 부족하다. 즉, 그동안 스포츠정책의 기존 연구는 단지 다중흐름모형을 적용하여 정책 결정이 이루어진 사례, 실패 사례, 그리고 어떤 결정의 유무로 선택적으로 사례의 편의를 취하는 것이 대부분이었다(Kingdon, 1995; 최태현 외, 2020). 그 이유는 다중흐름모형은 정책의 창이 열리는 것을 통해 정책 결정이 이루어지는 것이 이론의 핵심이므로 자연스럽게 사례 중심의 선택적 편의로 의사결정이 이루어지는 것을 극복하기 어려운 한계가 있었다. 다시 말하면, 수많은 사회문제가 정부 의제로 되기까지는 국가 역할의 한계가 분명히 존재하고, 대다수의 사회적 의제들이 정부 의제로 채택되지 않고 비결정 상태로 머물고 있다고 볼 수 있다. 따라서 스포츠정책 분야에서도 연구의 선택 편의를 극복해서 이론적 논의를 확장하는 노력이 필요할 것으로 보인다.

3. 기존 선행연구 검토

1) 다중흐름모형의 유용성

다중흐름모형의 핵심 전제는 기존 합리 모형의 인과관계를 부정하고 현실의 각 정책과정이 “상호 독립적(mutual independent)”인 구조를 지니고 있으며, 각각의 흐름이 서로 결합(coupling)할 때 정책의 창(policy window)이 열린다는 것이다. 즉 문제를 인지하고, 문제의 대안이 실행 가능하며, 정치적인 분위기가 정책변동을 위한 적절한 때에 별도 제약 없이 각 흐름이 결합하여 정책으로 선택될 가능성이 높다는 것을 의미한다(유은주, 2008). 이러한 정책의 창은 언제, 왜, 어떻게 정책의 변동이 발생하는가에 대한 깊은 사고의 통찰을 제공해준다(Kingdon, 1995). 또한, 이러한 정책의 창 개념은 정책 이론 및 사회심리학, 진화생물학 분야에서도 어떻게 주기적으로 변화하는지에 대한 설명을 제공하는데 의의가 있다(Kingdon, 1995).

위에서 설명한 것과 같이 다중흐름모형은 다양한 유형의 정책의제설정, 정책 결정, 그리고 정책변동에 대해서 정치학 및 정책학에서 유용하게 활용되고 설명하는 중요한 개념 틀이며 이론이라는 것은 틀림없다. 최근에는 정책결정과정에 정치의 흐름이 강력한 영향력을 미침으로 인해 세 흐름의 상호 독립성의 전제가 충족하지 않는 측면도 있지만, 합리적 의사결정 관점에서 정책 결정과는 차별화되기에 다중흐름모형은 정책결정과정에 대한 해석의 다양성을 높여준다.

2) 다중흐름모형에 대한 비판과 한계

대부분 연구의 내용은 전체적으로 세 가지 흐름을 적용하고 정책의제설정에 초점이 맞추어져 있다. 연구 분석에 활용되는 접근법은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 하나는 세 흐름을 시기별로 구분하여 분석하는 것(김지수 & 심준섭, 2014)과 각 흐름(문제의 흐름, 대안의 흐름, 정치의 흐름)을 분석 후, 정책선도가를 따로 정리함으로써 이들이 결합하여 정책의 창이 열리는 순간을 정리하는 것이다(이진만 & 전영상, 2009). 각 세 흐름을 구분해서 하면 각 흐름의 연속성을 보다 심층적으로 분석할 수는 있지

만, 세 흐름이 언제, 어떻게 결합하고, 그리고 접점의 형성이 이루어졌는지 정책의 창이 열리지 않았는지에 대한 원인분석이 쉽지 않다는 문제점도 공존한다(허만형 & 정주원, 2012).

다중흐름모형을 활용한 연구에 있어서 많은 연구가 정책의제설정 과정, 정책결정과정, 정책변동과정에 있어서 개별정책 결정이나 정책변동 사례를 적용해서 타당성이 있는가를 검증하는 연구, 정책분석을 수행하는 연구가 주를 이루고 기술적인 설명과 분석에만 머무는 경우가 많다. 물론 최근에는 정책지지 옹호 연합모형, 갈등주기모형 등 타 모형의 개념 틀과 결합해서 정책변동과정 연구에 대한 설명력을 높이려는 노력도 존재한다(박용성, 2015; 양승일, 2014; 이재무, 2016; 이지호, 2012; 한종희 & 권용수, 2013). 그러나 현실은 아직도 단일국가의 단일 개별 사례 위주로 연구가 진행되고 있다.

정책학에서 정책 결정이나 정책변동은 정치적 맥락의 중요성을 인지하고 있지만, 많은 연구가 간과하는 경우가 많다. 이로 인해 구체적으로 어떤 정치적 맥락을 바탕으로 정책 결정이 성공하는지, 또는 실패하는지에 대한 논의 또한 찾아보기 어렵다. 단일국가의 단일 사례는 있지만, 국가를 초월해서 국가 간의 비교연구와 다양한 사례를 적용한 연구는 거의 찾기 드물다.

다중흐름모형의 적용가능성은 다원주의적 정치환경에서 벗어난 사례에 대해서는 항상 논쟁의 대상이 되어왔다(Chow, 2014; 장현주, 2017a). 정책의 창이 열리기 이전까지는 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름의 세 가지 흐름이 상호 독립적이어야 한다는 전제는 다원주의를 담보하기는 어렵다(장현주, 2017b). 최성락 및 박민정(2010)의 연구에서 보면 다중흐름모형은 정책의제설정이 비합리적이고 비선형적으로 예측 불가능하게 이루어지는 것을 적절히 이해하고 적용하기보다는 단순히 정책결정과정을 분석하는 이론적 개념 틀로 활용되고 있다는 비판도 존재한다. 또한 Béland(2016)의 연구에서는 기존 Kingdon 모형을 활용한 많은 연구에서 단일시점의 단일 초점사례만을 중심으로 연구한 한계를 지적한다.

구체적으로 살펴보면, 다중흐름모형은 세 흐름 중에서 정치의 흐름이 정책의 창이 열리게 하는 가장 강력한 흐름으로 보고 있다. 이러한 이유에서 정치적 맥락이 다른 지역 또는 국가 간 비교연구를 통해서 정치의 흐름 안에서 구성되는 정치적 배경 및 영향력의 다양한 요소들이 국가의 한 정

책 산출에 굉장히 중요하다는 점을 밝히고 있다.

다중흐름모형을 적용한 많은 연구에서는 초점사건(focusing event)과 단일시점, 단일 초점사례만을 보는 정책 의제설정, 정책결정과정 연구에서 한층 더 나아가 긴 호흡의 시간을 가지고, 정책형성 과정을 살펴보고자 한다. 이런 연구는 기존 Kingdon 연구와 차별성이 있으며 한 국가만이 아닌 다른 국가들도 비교 분석함으로써 정책의 현실적 과정을 설명한다. 또한 어떠한 구체적인 요소를 통해 정책의 창이 열리는지에 대한 탐색을 통해, 다중흐름모형을 적용하여 본 연구를 진행하는데 주요 지침으로 작용할 수 있다.

3) 다중흐름모형 보완을 위한 노력

다중흐름모형은 정책현상의 복잡성을 명료하게 설명할 수 있다는 유용성을 가졌음에도 단순히 정책과정의 단편만을 보여주는 것에 그친다는 비판이 존재한다. 눈에 보이는 현상 이면에 있는 심층적인 고찰이 어렵다는 비판을 극복하기 위하여 정책과정분석의 시점을 늘린다거나, 정책과정 전반에 걸쳐 2회~3회 모형 적용을 통해 분석하거나, 비교연구를 통해서 이를 극복하기 위한 노력과 시도가 이루어지고 있다(김민길 외, 2016; 김형근 외, 2020).

다중흐름모형에 대한 비판을 극복하기 위한 비교정책연구는 Barzelay, Birkland, Howlett, Zahariadis 등에 의해 연구가 이루어졌다. 하지만 대부분 학자가 분석틀을 Kingdon의 비전과 원래의 의도와 양립할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있는 다른 관련 정책 접근방식과 결합하면서 정책선도가와 초점사건과 같은 분리된 요소들을 다소 기계적으로 간단하게 적용하였다(Howlett et al., 2014).

Shephard et al.(2021)는 정책의 창과 정책선도가의 역할과 같은 핵심개념이 서로 다른 정치적 맥락에서 어떻게 나타나는지 보여주기 위해서 비교정책의 관점에서 다중흐름모형의 접근법이 문서보다 다양한 사례분석을 수행할 필요가 있다고 언급하고, 국가별로 교차 사례분석을 위한 질적 비교정책분석을 적용하였다.

또한 다원주의적 특성이 적은 한국, 중국, 일본의 정책결정과정을 대상으로 정책선도가가 누구이고, 정부 의제를 공식적인 결정 의제로 만들기

위해 어떤 역할을 수행하며, 어떤 전략으로 실행하는지를 살펴보는 것도 동아시아적 특수한 정책변동의 맥락 차원에서 유의하다고 할 수 있다.

나아가 해외 연구에서는 다중흐름모형의 개념틀을 적용한 스포츠정책 분석 연구는 상대적으로 적고, 대부분 서구 국가들의 맥락에서 분석한 연구만 소개되고 있다. 그리고 다른 나라 특히, 다양한 분야에서 주도적 국가의 대열에 오른 동아시아(한·중·일) 3국 혹은 종목별 스포츠 비교정책 연구는 거의 전무 실정이다.

앞에서 언급한 것과 같이 그동안의 연구는 시간적 범위를 단지 정책 의제설정, 정책결정과정, 정책변동 등의 단일 과정만을 보는 것이 대부분이었다. 또한 공간적 범위는 단일국가의 특정 부분의 정책을 분석하는 연구가 대부분이었다. 단일시점, 단일 초점사례 등을 비교연구는 그 현상에 대한 설명은 가능하겠지만, 그 정책의 진행 과정과 어떤 계기도 정책 결정과 정책변동이 일어났는지, 그리고 어떻게, 왜, 어떤 경로와 맥락에서 초래하는지에 대한 것을 설명이 불충분하다고 할 수 있다.

제 3 절 한·중·일 비교정책 연구

1. 비교정책연구의 개념과 방법론

1) 비교정책연구의 개념

한 국가의 사회를 이해하기 위해서는 사회정책을 연구하는 것에서 출발한다. 또한, 전적으로 내부적인 것에만 기원을 두지 않는다. 국가별로 다양한 형태를 띠고 각국의 정책이 다양한 정치·사회·경제·문화 등의 요소로 인해 경쟁하고, 협력하는 가운데서 일정 부분 어느 특정한 모습으로 수렴되는 양상이 나타나게 된다(Braithwaite & Drahos, 2000). 이는 곧 특정한 분야의 정책 연구가 한 사회에 대한 이해로만 그칠 수 없음을 나타낸다. 다른 사회 및 국가의 비교는 한 사회의 정책을 충실히 이해한 바탕에 실천적 함의를 발견하는 것이 핵심이다.

사회과학 분야, 사회정책 연구는 실험 통제가 불가능하다. 국가 간 비교연구는 특정 분야 정책의 맥락과 내용을 이해하는 주요 대안으로 평가된다(김균, 2000). 비교연구는 여러 국가의 직면하고 있는 상황과 조건을 총체적으로 조명하고, 특정 분야 정책 비교를 통해서 다른 나라의 특정 정책의 합목적성을 바탕으로 취사선택에 도움을 준다. 한 국가의 정책이 학술장에서의 비교연구는 지식의 획득을 위한 학습과정, 의문점이나 문제에 대한 해답을 얻는 과정 및 절차를 말한다(남궁근, 1998). 즉, 비교를 통해 의문을 해결하고, 지식을 획득하는 과정과 절차를 말한다. 사회과학 분야에서 비교연구 및 방법은 특정유형의 비교, 대규모 거시적 단위의 비교를 지칭한다. 특히, 행정학에서는 비교의 단위를 국가, 사회학에서는 사회, 인류학은 문화의 단위를 주로 사용한다. 사회과학에서 비교연구는 국가 간, 사회 간, 문화 간 비교를 바탕으로 그 유사점과 차이점을 규명하는 것으로 이해되어왔다. 이러한 맥락에서 사회과학 분야의 비교연구는 2개국 이상의 국가에 대하여 비교 자료를 사용하는 연구로 정의된다.

비교정책연구는 “국가와 정부 등 정책의 실질적 내용, 정책 결정의 구조 및 과정, 정책채택의 배경과 성과를 설명하고 해석하는 것을 목적으로 한 연구” 분야이다. 비교정책 분야의 주요 관심사는 정책의 주요 설명의 변수가 되는 개별 국가정책을 설명하기 위한 독립변수이고, 정책의 주요 설명

변수가 되는 각국의 고유하고 독특한 성격과 본질을 규명한다. 더 나아가 개별정책의 유사점과 차이점을 파악·분석·설명하는 것이다. 서로 다른 정부들이 특정 행동 및 무 행동의 경로를 따르고 있는지 그리고 그 이유는 무엇이며 어떠한 결과를 초래하는지 연구하는 것을 비교정책 연구로 정의하였다(Heidenheimer, 1996). 비교정책 연구에서는 비교의 초점, 즉 “정책”이 종속변수가 된다. 비교정책연구에서 가장 일차적인 목적인 정책에 관련된 현상을 체계적으로 기술하는 것이다. 정책 현상을 기술하고 묘사하는 것은 비교 대상의 사례에 있어서 정책 내용의 유사점과 차이점을 정확히 밝혀내는 것이다. 즉, 비교정책연구는 연구대상 간의 유사점과 차이점 등을 확인하고 그 원인을 규명하거나 그 결과를 추정하는 연구이다. 비교정책연구는 자국의 정책결정자들이 다른 나라의 정책추진 방향이나 전략 등의 효과를 숙지하여 자국의 정책 개선이나 정책조정을 위해 성공적인지 등을 평가하기 위해 추진된다(Ashford & Heaton, 1982). 이 경우는 동일 정책이 타국에서 어떠한 성과가 있었는지, 성공과 실패의 조건은 무엇인지 등을 규명하는데 초점을 두게 된다.

2) 비교정책연구의 접근방법

비교의 대상이 다양하고 광범위하여 비교정책연구에 있어서 적절한 접근법을 갖추는 것은 중요하다. 아직도 비교연구에 있어서 무엇을 어떤 비교틀을 바탕으로 비교할 것인가에 대한 합의가 이루어지지 않으며, 비교정책 연구분야가 적절한 접근방법이라고 언급하기 쉽지 않은 상태에 있다(Feldman, 1978).

일반적으로 비교연구 분야의 연구법 설계는 두 가지 이상의 비교 대상이 많은 부분에서 특성을 공유할 때 구체적인 논리를 펼칠 수 있다(Przeworski, 1970). 비교할 대상 국가의 정치, 사회, 경제 등에서 유사점이 있다고 판단되면, 이를 통제된 것으로 보고 동일한 기준으로 비교연구가 가능하다. 연구설계는 유사점과 차이점이 초점이 되며, 비교 대상이 유사하게 가지는 특징은 통제되고, 발견된 차이점에 대한 설명을 최소한으로 할 수 있다(류지성, 2005). 비교연구는 특정 시간, 특정 공간, 특정 사회현상 속에서 사회에 대한 진실을 비교 분석해서 일반화하는 과정으로 본다. 다시 말하면, 비교연구에서는 연구대상의 유사점, 차이점의 개념이 중요하

다(남궁근, 1998).

비교연구에서 사례의 유사점은 정치체제의 구조적 특성, 사회문화적 환경에 의한 것으로 본다(Dogan, 2006). 지역에 관한 연구는 지리적 인접성을 기초해서 여러 국가를 하나의 집단으로 볼 수 있다. 그 지역 단위에 포함된 국가들은 정치·경제·사회·문화적 특성을 공유하기 때문에 연구하기가 용이하다. 비교연구에서 '체제'는 조직, 집단, 정치체계, 국가 등을 포괄하는 연구대상을 말한다(Hage, 1988).

따라서 국가 간의 비교에서 중요한 것은 먼저 유사점과 차이점을 명확히 밝혀내는 것이다. 비교정책연구는 주로 연구대상과 연구방법론 방면에서 논의되었고, 연구대상은 보통 정책형성, 정책집행 등에서 참여자의 상호작용이다. 학문적인 측면에서 비교연구는 정책의 주변 배경과 환경을 이해하고 설명하는 전제에서 이론을 구축하는 현상의 원인에 방점을 두고 있다.

우리가 정치나 정책을 비교하는 접근방법은 대표적으로 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 제도적 접근방법(institutional approach), 행태적 접근방법(behavioral approach), 기능적 접근 방법(functional approach)이다. 아래에서 각각의 접근방법을 간략히 살펴보고자 한다.

(1) 제도적 접근(institutional approach)

제도적 접근방법의 비교연구는 비교정치학 분야에서 가장 오랜 전통적인 방법이다. 정보제공이나 의견수렴을 위한 법적 절차나 제도를 통해 실행하는 접근법이다. 즉, 입법부·행정부·사법부의 정부 조직의 초점을 맞추어 법과 제도적인 측면을 연구대상으로 비교 연구하는 접근법이다. 제도적 접근법은 인과관계의 설명이나 분석을 목적으로 하기보다는 기술적 연구에 유용하고, 공식화된 사회집단이 아닌 경우는 연구에서 제외된다.

제도는 일반적으로 사회에서 통용되는 가치와 이념 등이 전수되어 온 사회문화 등의 복합 산물로서 사회를 구성하는 기본적인 수단으로 정의할 수 있다. 우리가 추구하는 가치·이념·문화 등은 고정되어 있지 않고, 변화하기 때문에 사회를 구성하는 기본 수단 즉 법·제도·구조는 항상 정부에 의해 공식적으로 사회적 요구에 부응하여 변화하는 것이다.

(2) 행태적 접근(behavioral approach)

행태적 접근방법의 비교연구는 정치행위자를 초점으로 맞추고 정치행위자가 유발하는 정치게임과 행위자의 역할이 비교연구 대상이 된다. 제도적 접근법의 분석 단위가 법·제도·구조인 반면에 행태적 접근법의 분석 단위는 개인·정치·과정 등으로 볼 수 있다.

행태는 어떤 상황에 직면한 행위자가 취하는 행위를 의미한다(Parsons & Shils, 2017). 비교정치나 정책연구 분야에서 행태적 변인 주로 '대통령을 포함한 최고 정책 결정 집단'의 행태이다. 즉, 최고 정책결정자의 집단 성명, 연설, 공식적 문서 등은 중요한 행태적 접근의 측정 도구가 될 수 있는 것이다.

(3) 기능적 접근(functional approach)

기능적 접근방법은 제도적 접근방법의 비교연구 적합성의 비판으로부터 출발한다. 즉, 비교연구의 대상의 주체인 정부 간의 제도가 다르다고 하여 기본적으로 정부의 기능이 다르거나 없다고 할 수 없다는 것이다(Blondel, 2016). 이러한 관점에서, Almond & Powell(1978)은 정치체제의 기본 기능을 7가지 형태로 나누고 있으며, 7가지 기능들은 크게 '체제 유지 기능'과 '정책 결정 및 정책집행 기능'으로 나누어 설명된다.

기능은 어떤 체제나 직위에서 기대되는 역할, 직무 등으로 설명된다. 기능적 관점은 분명 제도적 관점의 비판과 한계에서 출발하지만, 제도와 기능을 분리하여 설명하기는 어렵다(Babbie, 1986; Hague & Harrop, 2004). 정부 차원에서 수행한 구체적인 정책이나 프로그램이 구체적인 변인으로 밝힐 수 있다.

2. 비교정책연구에서 정치체제 분석

1) 비교정책연구에서 정치체제 분석의 필요성

모든 국가는 당면한 과제를 해결하기 위한 정책을 효과적이며 효율적으로 추진하기 위해 고민한다. 정책의 성패 여부에 따라 성공한 정책과 실패한 정책이 어떠한 요인에 의해서 비롯되었는지 연구하고 비교하는 것은 자연스러운 흐름 속에서 진행된다. 비교정책연구의 수행도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 각 국가의 개별 법, 제도, 정책은 역사적, 문화적 제도적 맥락과 배경에 따라 유사점과 차이점을 구분하여 살펴볼 수 있다. 비교정책분석을 하는 이유는 서로 다른 나라임에도 정책의 유사성을 보이는 이유, 같은 역사적 배경을 공유함에도 정책과정에서 차이를 보이는 이유를 찾는 것에 한정하지 않는다. 보다 근본적으로 유사점과 차이점이 어디에서 비롯되는지 살펴보는 것에 비교정책연구의 본질이 있다(김근세 외, 2010).

정치체제는 정책과정 전반에 걸쳐 영향을 미치기에 정부의 성과와 직결하여 설명할 수 있다. 특히, 정치체제의 차이는 정책결정과정에서 의사결정의 차이를 나타내는 주요한 요소로 나타나고 있다. 이에 많은 비교정책연구에서 정치체제의 차이와 정부 성과 간 관계를 규명하고자 하는 연구들이 진행되었다(Gerring & Thacker, 2004; Hankla, 2008).

정치체제와 관련된 선행연구를 살펴보면, 정치체제와 정책결정과정 및 결과 간의 관계(Heidenheimer et al., 1990; Moe & Caldwell, 1994)를 바탕으로 민주정치체제의유형과 정책유형간에 인과적으로 상관관계성을 입증하기도 하였다(Heidenheimer et al., 1990; Peters et al., 1977).

국가 간 비교정책연구에서 정치체제가 정책에 미치는 영향력과 중요성을 인식하고 있음에도, 유사점과 차이점의 발생 이유를 정치체제에서 찾는 연구는 많이 진행되어있지 않다. 그보다는 제도 자체에 주목하여 어떠한 차이가 있는지 규명한 연구가 많다. 제도적 맥락에서 국가 간 비교연구를 진행하는 것도 분명 의미가 있으며 미시적 관점에서 제도의 세부사항을 고찰한다는 점에서 의의가 있다. 정치체제에 대한 고찰과 분석은 기존 제도적 맥락의 연구에서 나타난 한계를 보완하고, 거시적 관점에서 유사점과 차이점 발생의 이유를 살펴보는데 장점이 있고 의의가 있다고 판단하였다.

2) 한·중·일 비교정책연구를 위한 각국의 정치체제 고찰

(1) 한국의 정치체제: 대통령중심제

1945년 해방정국 이후 한국은 오랫동안 정치체제 유형의 변동이 나타났다. 이승만 집권과 제1공화국(1948년-1960년)은 이승만의 권위주의적 통치방식과 장기집권을 하였지만, 정치적 경쟁 원리를 전적으로 배제하지 않았고 지방자치제도가 폭넓게 실시되었으며 형식적으로 삼권분립의 원칙에 충실했다. 4.19와 제2공화국(1960년-1961년)은 군부가 다시 정권을 잡기 전까지 짧은 기간이었지만 내각책임제와 지방자치제를 했고, 억압하는 정부 기구를 축소시켰으며, 정치적 자유와 참여의 확대를 도모했다. 체제유형을 참여적 경쟁체제로 규정할 수 있다.

이후 1961년 군부세력의 쿠데타로 인해 정권을 잡은 제3공화국(1963년-1972년)은 대통령직선제를 통해 국민의 정부선택권을 인정했고, 대통령중심제로 삼권분립의 균형원리가 어느 정도 지켜졌으며, 다두정치의 원리를 다소 수용했다고 볼 수 있다. 10월 유신과 제4공화국(1972년-1979년)은 행정수반인 대통령이 삼권 위에 군림시키고, 입법부와 사법부를 상대적으로 약화시켰고 소수에 의한 권위체제의 독과점구조를 과두체제로 제도화시켰다. 유신체제는 산업화정책을 효율적으로 추진한다는 명분하에 국가의 자율성은 증가시킨 반면 사회부문의 활동공간과 참여기제는 극도로 위축시켰다(김호진, 1995).

10.26과 제5공화국(1980년-1988년)의 체제적 특성과 정치적 역동성은 본질적인 면에서는 유신체제와 유사하다. 행정부 수반인 대통령이 입법부와 사법부를 행정부에 종속시키고 통치권의 사유화를 특징으로 하는 1인 독재체제를 유지한다(강준만, 2003).

1987년 6월항쟁과 제6공화국(1988년-현재)을 시작으로 민주화 물결이 나타나기 시작했다. 법적·제도적 장치와 절차 면에서도 민주지향성을 띠게 된다. 우선 직선제를 통해 대통령을 선출함으로써 정치권력의 정당성을 갖게 되고, 입법부와 사법부가 제5공화국에 비교하여 권한과 자율성이 상대적으로 강화되어 체제구조가 균형원리를 갖게 되었다.[4] 노태우 정권은 과

4) 제5공화국과 비교하여 제6공화국에서의 헌법은 '국회'와 '사법부'의 권한을 강화하였다. 국회의 경우, 국정감사권의 부활, 대통령의 국회해산권 삭제, 대법관 임명동의권·헌법재판소장 임명동의권 행사. 사법부의 경우, 법관의 임명과 관련하여 대법관회의의 동의를 구한 후에 대법원장이 임명, 대법원

도기형 의사민주주의체제로 규정할 수 있다. 이후 김영삼정부(1993년-1997년)과 문민민주주의는 군부체제에서 문민체제로 완전히 탈바꿈하였다. 기존의 노태우정부(1988년-1992년)은 군부엘리트가 주축이었지만, 김영삼정부는 군부와 맞서 민주화 투쟁을 전개했던 민간엘리트가 중심이었다. 이 정권은 민주화의 제도화를 위한 준비기로 볼 수 있다(김호진, 1995).

김대중 정부 이후, 현재에 이르기까지 우리나라의 정치체제는 민주주의가 확립되어 유지되고 있다. 1995년 지방자치제 실시를 통해 지방분권을 지속해서 추진 중이며, 이와 같은 정치체제의 확립과 공고화는 약 30년이 지난 지금도 유효하다. 다만, 정권이 변화함에 따라 국회의원과 지방의회 의원의 역할과 책임, 의석수를 포함한 여러 가지 양상이 바뀌었으나 큰 틀에서는 민주주의 체제에 기반한 정치체제가 유지되고 있다.

(2) 중국의 정치체제: 사회주의 집단지도체제

중국의 정치체제는 1949년 중화인민공화국(PRC) 수립 이후 중국공산당은 마오쩌둥의 영도 아래 중국의 국가적 상황을 고려하여 소련을 비롯한 동구권 사회주의 국가들이 전철을 밟고 사회주의 정치체제를 표방하였다. 사회주의 국가의 정치체제에서 중앙당의 역할은 다른 정치기구 즉, 행정부나 군부 그리고 공공단체 등의 역할에 우선한다. 사회주의 정치체제에서 공산당의 역할은 소련의 경우 노멘클라투라[5]체제에서 중앙집권적인 통제, 방송매체에 대한 검열 등을 커뮤니케이션의 통제 등에 의해 보장된다. 이와 마찬가지로 중국의 경우는 1949년 중화인민공화국을 수립한 이래 마오쩌둥 시기의 정치체제의 특징은 고도의 중앙집권의 바탕을 둔 전체주의 체제로 관료제에서 주로 볼 수 있는 경직성이 나타난다. 중국의 관료주의는 정치, 경제, 사회, 문화 등의 모든 분야에서 사회주의제도와 계획통제체제가 밀접하게 연관되어 있다. 권력이 분산되지 않고, 고도로 집중화되면서 국가 경영을 비롯한 기업의 운영체계 등 사회 전반에 걸쳐서 엄격한 하향식 체제를 가지고 있었다(박기철, 2010).

중국은 1980년대 시장경제 체제 방식을 수용하는 변혁을 거치며 정치체

장과 대법관의 임기 6년으로 연장.

5) 스탈린 집권 이후 이전의 권력층이었던 간부직 집단을 대신하여 체제를 유지한 특권적 지배계층을 일컫음. 노멘클라투라가 되면 고소득 보장과 여러 특권을 동시에 누리고 고급아파트와 별장 등이 주어진다.

제에도 변화가 일어난다. 개혁개방 이후 중국의 정치 변화를 선동하는 장으로 국가가 주체가 되어 정치체제 개혁의 정책적 노력을 하기 시작하였다. 개혁개방을 주도한 덩샤오핑은 1966년 문화대혁명과 같은 재난을 더 이상 되풀이되지 않고, 당과 국가가 직면하고 있는 권위와 정통성의 회복에 집중하게 된다. 체제의 변화보다는 체제 내에서의 변화를 추진하고, 새로운 이데올로기를 개발하는 적극적인 정치체제 변화보다는 엄격한 사회주의를 약화하거나 더 유연한 체제변화로 변화시키며 추진하였다.

공산당의 포괄적 통제체제에서 덩샤오핑 시기에는 인민대표 대회들이 국가정책을 입법화시키고, 공산당 지도부의 노력으로 국가의 중요한 정책을 결정하는 과정에서 더 큰 역할을 담당하였다. 당과 정부를 분리해서 정부 업무에 당 조직의 관여가 점차 배제되었고, 당이 행정업무에 관여하는 것이 금지되고 당의 사무기구들이 축소되고 철폐되면서 정책결정에 있어서 정부의 작용이 강화되기 시작했다. 덩샤오핑 시기에는 인민대표대회와 정부 등 국가의 다양한 정책결정 기구를 만들면서 정당성이 증대되고 이들이 작동하는 영역이 확대되면서 체제 내의 권력 또한 점차 분산되었다(박기철, 2010).

중국 정치체제의 변화에는 한계가 존재한다. 정부가 당과 경쟁할 수 있는 제도적 역량이 출현하지 않았다는 것이다. 당이 여전히 궁극적인 결정권을 장악하고 있으면서 당외 조직에 직능적인 권위를 일부 이양하고 이들과 협의 과정을 통해 체제에 대한 지배권을 행사하는 것이다. 당이 협의하는 부분도 민감한 정치보다는 경제발전에 필요한 기술과 경험을 가진 행정, 그리고 과학 엘리트 분야의 전문가들로 엄격히 한정하고 있다. 즉, 당 이외의 조직에 대한 합법적 도전의 가능성을 미리 차단하고, 조직 간의 수평적 권력 분산보다는 조직 간의 협의를 통한 정책수행의 효율성에 가까운 것이다. 덩샤오핑의 실사구시[6]에서 출발하여 중국 특색의 사회주의 이론이 개혁·개방정책의 이론적 타당성과 이데올로기적 정당성도 부여하게 되었다.

공산당은 정치제제의 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 공산당은 특정 지역이나 집단을 중심으로 한 정치파벌이 생기는

6) 덩샤오핑은 영리한 사람은 통치체제의 정치화에 신경쓸 겨를이 없고 실사구시한다고 했다. 즉, 구체적이고 측정 가능하고 달성 가능하고 관련성이 있으며 시한이 정해진 개발 계획을 수립하는 효과적인 시스템을 정의하고 항상 실용주의를 실천해야 한다고 강조했다. 사회주의든 자본주의든 무조건 인민이 잘 사는 사회가 진정한 사회주의라고 강조하고 최우선 정책방향이 실사구시였다.

데, 이를 중심으로 세력을 형성한다. 둘째, 반부패정책을 통해 반대파나 대립하는 파벌의 세력을 약화시켰다. 셋째, 정치은퇴 연령을 규정화했다.

장쩌민 시대에 1인 중심 체제에서 후진타오 정부에서는 '후원체제'로 국가주석과 국무원 총리가 역할 분담을 명확히 하였다. 그 뒤 시진핑 정부에서는 시진핑 1인 체제가 공고해지고, 이번 2022년 10월 제20차 공산당 전국대표대회에서 3연임을 통해 공식 재선출되어 집권 3기를 열게 된다.

중국의 정치체제는 권력의 체계화와 권력의 분산화가 진행되다가 현재는 중국 특색 사회주의를 기반으로 공산당 1당 독재로 운영되고 있으며 지도자 1인에게 집중되는 특징을 지니는 것이다.

(3) 일본의 정치체제: 의원내각제

1945년 8월 15일의 패전은 현대 일본정치의 최대변곡점이었다. 패전으로 인해 천황제와 군부 지배가 종식되고 이후 일본은 '비군사화' '민주화'를 미국으로부터 강요받게 된다. 이후 1946년 공표된 일본 헌법 제9조에 전쟁 포기, 전력 및 교전권 불보유를 규정한 것이 패전국 일본을 둘러싼 맥락과 상황이 반영되었다(升味準之輔, 1983; 五十嵐, 2010).

전쟁 전의 정치체제의 중심이었던 천황 제도는 미국이 점령통치에서 순조로운 실행을 위해서 존재가 필요하다는 관점에서 '비정치적'인 상징 천황은 유지되었다. 또한, 관료제는 점령군의 간접통치를 위해 필요하다는 관점에서 일부를 제외하고 거의 완전한 형태로 존속되어 이후 일본정치의 중심적인 역할을 담당하게 된다(五十嵐, 2010).

전쟁 후의 정당 정치가는 자유당·일본민주당의 보수 2개 정당과 사회당·공산당의 혁신 2개 정당으로 집약되었다. 이들 정치세력은 전후 냉전의 국제환경에 영향을 많이 받고 국내에서도 대립구조를 형성해 갔다. 이후에 한국전쟁(1950-1953년) 등을 국제환경의 변화로 인해 전후 부흥, 고도 경제성장에 의한 풍요로운 사회가 도래하면서 혁신 정당에서 이탈하게 된다.[7] 이러한 상황 속에서 1955년 좌우 사회당이 통합하고, 보수 2개 정당도 '비사회주의' 세력을 결집해서 자유민주당(자민당)을 결성하였다(五十嵐, 2010). 영국 의회정치를 롤 모델로 생각했던 일본은 2개 정당정치(사회

7) 高畠通敏(타카바타미치토시) "大衆運動の多様化と変質" 日本政治學會編、年報政治學(1977) 「55年体制の形成と崩壊」"대중운동의 다양화와 본질" 일본정치학회편집, 연보정치학(1977) 「55년체제의 형성과 붕괴」

당, 자민당) 도래를 환영했다. 같은 시기 공산당도 의회의 정당 활동에 의한 사회주의 실현으로 정책이 변동되어 의회민주주와 제도의 정당성을 확립했다.

1955년부터 급속한 고도 경제성장은 오일쇼크로 인한 1973년에 성장이 멈출 때까지 국민총생산(GDP)의 13배, 승용차 생산량은 223배, 수입액은 15배, 수출액은 18배로 증가했다. 당시 이케다 내각은 고도 경제성장의 움직임을 정권 홍보용으로 이용했으나 경제성장에 따른 생활과 사회의 변화는 실제로 국민의 의식 수준을 변화시켜나갔다. 경제적 번영 속에서 대중사회로 향하고, 대중민주주의로 향하고 있었다(五十嵐, 2010; 김두승, 2019).

고도 경제성장으로 인해 농촌지역에서 도시로의 인구 유입이 급속도로 증가하였다. 농업지역에서는 전통적인 공동체인 지연이나 혈연에 따라 투표했지만, 도시에서는 그와 같은 결속이 필요 없어지게 되면서 기존 정당에 투표할 이유가 사라지게 되었다. 하지만 실제 사회당이 냉전 시절 사회주의 이데올로기적 사고와 냉전 시절 상위정치(high politics)[8]의 사고로 정권교체가 이루어지지는 않았다.

1980년 전후 일본 사회는 중대한 전환의 해이고, 총리부에서 실시한 '국민생활'조사에서 '정신적 충실인가 혹은 물질적 충실인가' 라는 질문에 대한 답변으로 처음으로 '정신적 충실'이 중요하다는 답변이 다수를 차지하였다(伊藤、相良、池田 & 川浦, 2003).

1980년대 일본 각지에 환경, 복지, 교육, 문화, 국제 교류 등의 수많은 단체가 활동하게 되었다. 예를 들어 '생활클럽생협(生活クラブ生協)' 과 같이 과제의 정치적 해결을 위해 지방의회 진출 단체, 1990년대는 지방의회를 중심으로 여성 정치진출 본격화, 1990년대 후반에는 주민투표와 정보공개 운동이 본격화되었다(佐藤, 1992).

탈산업화 사회로의 전환이 세계화와 함께 본격화되었다. 세계화의 방향성은 '정관재(政官財)'의 이익에 입각한 정책에 의해 좌우되었다. 세계화는 국가의 권한과 국가 정체성의 약화를 가져와서 민족주의 반발을 초래하기

8) 상위정치(high politics)는 전통적으로 국제정치 의제인 군사나 안보 등의 문제를 다루는 정치행위를 말한다. 반면 경제, 사회, 문화, 지식, 정보 등의 문제를 다루는 정치행위는 하위정치(low politics)라 불린다. 상위정치는 제2차 세계대전 이후 냉전의 중심인 미국과 소련, 동·서 진영간의 군사적 대립과 갈등 등을 다루는 국제정치 중심이었다. 하지만 1970년대 데탕트(détente :동·서 진영간의 긴장완화)가 진전되고 경제를 둘러싼 마찰과 분쟁이 빈번히 발생하면서 주요 관심사가 하위정치로 전환하기 시작하였다.

도 하였다. 공기업의 민영화는 세계화에 대한 대응뿐 아니라 정치적인 의도가 얽혀있었다. 이후 행정과 재정 개혁을 중심으로 국철의 노동조합 등이 해체되는 등 사회당의 몰락으로 연결되었다(岩本, 1990; 山本, 2006).

일본은 세계화에 발맞춘 정치체제의 변화도 존재했지만, 반면에 내각이 바뀔 때마다 민족주의자로서 이웃 나라에 대한 역사적 왜곡 및 차별적인 발언 등으로 인해 국제사회의 반발을 야기하기도 하였다(김두승, 2019). 예를 들면 총리를 포함한 유력정치인들의 야스쿠니 신사 참배, 정주 외국인의 지방참정권을 부여하지 않는 등의 정치제도 내에서 민족주의적 요소를 중시하는 행태로 국가주의적 역사관으로 주변국과의 외교 관계를 냉각시키기도 하였다(김현수, 2009; 남상구, 2015; 이상훈, 2010).

3. 비교정책연구 검토

1) 비교정책연구

어떤 한 나라의 사회정책을 연구하는 것은 그 사회와 정책을 제대로 아는 것에서 출발한다. 한 사회를 대상으로 연구한 결과를 바탕으로 온전히 이해하는 것은 불가능하다. 사회과학 분야에서 비교연구를 해야 하는 이유는 한 사회정책을 제대로 이해하기 위해서는 다른 사회정책의 비교를 통한 이해가 유용한 방식이기 때문이다(Feldman, 1978).

비교하기 위해서는 비교의 기준점이 필요하다. 정책연구에서 비교는 대략 두 가지 맥락에서 구분할 수 있다. 제도적 맥락 그리고 역사 및 문화적 맥락이다. 먼저 제도적 맥락에서 살펴본 선행연구는 다음과 같다. 제도는 공식적·비공식적 법이나 규칙·절차로 정의한다. 제도는 먼저 사회·구조적 요소로서 개인의 행위를 제약하고, 제도적 맥락에서 개인 행위의 규칙성을 드러낸다. 제도는 단일체가 아니라 여러 가지 요소로 구성된 복합체로 인식하는 것이 최근의 경향이다(하연섭, 2006). 특정 시기, 특정 사회, 특정 정책 내에서 제도가 내외부적으로 분화되어 다양한 제도들이 다양한 방식으로 상호연계한다(Lowndes, 1996). 제도는 정부의 정책결정과정을 구조화하여 정치적 결과에 중요하게 작동하고 이러한 제도적 산물이 정책인 것이다(Immergut, 2006; Pontusson, 1995; Steinmo et al., 1992: Weaver & Rockman, 2010).

비교정책연구에서 제도를 비교기준으로 선택하는 것은 비교정치, 유럽통합연구, 비교정치 경제, 비교 산업 관계 및 비교 산업 거버넌스 등을 포함한 사회과학의 여러 하위 분야뿐만 아니라 광범위한 연구 분야에 걸쳐서 이론적 통합을 모색하고 있다(Hall & Taylor, 1996; Jupille & Caporaso, 1999; Thelen, 1999). 따라서 비교정책 연구에서 제도적 설명의 유용성을 탐구할 충분한 이유가 있으며 더욱이 이 특정 분야에서 제도의 적용을 복잡하게 만드는 특별한 조건들을 알 필요가 있다. 이에 제도주의자와 정책적 관점이 교차할 수 있는 방법을 명시하는 것이 유용하다고 할 수 있다(Scharpf, 2000).

비교정책연구에서 제도를 활용한 연구를 살펴보면, 대부분 개별 사례 비교분석으로 비교의 기준을 추진 대상과의 인과관계, 추진정책 및 내용

등이 주를 이룬 것을 확인할 수 있다(권영주 & 대서유, 1999; 김태룡, 1999; 임도빈, 1998; 하혜수 & 최영출, 2002; Gualmini, 2008; Painter, 2004; Wise, 2002; Wollmann, 2000). 또한 비교정책연구는 중범위 수준에서 널리 행해지고 있다. 이와 같은 제도 접근방법의 비교연구는 유사한 요소들을 중심으로 정책 및 프로그램 접근방법, 구조적 접근방법, 행태적 접근방법, 과정적 접근방법 등으로 구분된다(김만기, 1990; 김태룡, 1999; 안해균, 2000).

제도적 맥락과 비교했을 때 수행된 연구는 적으나, 역사·문화적 맥락에서 비교정책연구를 수행되어왔다. 1980년대부터 비교정책연구의 주된 관심 및 논의사항은 국가의 성격과 작동에 관한 것이다(안상훈, 2002). 이러한 논의들이 방법론적 관점에서 새로운 인식론을 수용하는 계기가 되면서 역사적 유형화가 등장하게 된다. 이 시기의 역사적 맥락과 더불어 1990년대부터는 역사적 맥락과 문화적 맥락의 혼합형태 연구들로 옮겨가게 된다.

비교연구에서 역사·문화적 맥락의 이해는 국가문화와 정치·제도적 맥락을 중심으로 연구한다(김근세 외, 2010). 예를 들어 Wollmann(2000)은 영국과 독일은 실제 비슷한 정치제도이지만, 역사·문화적 구조에 따라 발전경로가 다르게 나타남을 지적하고 있다.

선행연구에서 수행한 비교정책연구의 특징은 앞서 언급한 바와 같이 제도에 초점을 맞췄다. 여러 국가를 함께 비교 대상에 포함할 경우에는 유사점을 보이는 국가를 묶고, 차이점을 보이는 그룹의 국가와 비교하는 형태로 비교가 이루어졌다. 국가 간 비교연구에서는 비교 대상을 제도와 정책으로 두고 유사점과 차이점을 찾아 분석하는 것이 핵심이다. 하지만 분석결과인 유사점과 차이점이 어디에서 비롯되는지 그 배경을 심층적으로 고찰한 연구는 많지 않다고 할 수 있다.

2) 한·중·일 비교정책연구

한·중·일 3국은 한자문화권· 유교문화권 그리고 지리적 인접성 등 역사적으로 유사성을 보이는 동시에 제2차 세계대전 이후 급속한 경제발전으로 상대적으로 높은 소득수준과 여가시간이 주어지는 등 산업화 국가로서 두드러지게 나타난다(최가영, 2019). 위와 같은 유사성을 도태로 다양한 분야에서 한·중·일 비교연구가 활발히 진행되고 있다. 2000년대 이후 한·중·

일 비교정책의 키워드로 검색해 보면 약 3770편의 연구물이 검색된다. 그 중의 대다수 논문이 한·중·일 정책 비교 내용을 중심으로 기술하는 논문이 주를 이룬다. 국내연구에서는 양희철(2012)의 한·중·일 도서 현황과 관리 정책 비교연구, 김주태(2015)의 녹색 금융정책의 성격과 한·중·일의 비교, 윤경우(2006)의 한·중·일 3국 기업문화의 유사성과 차이성 비교, 이춘근(2001)의 한·중·일 3국의 연구중심대학 육성정책, 박광준(2001)의 동아시아 국가 노인복지정책 비교연구 등 단순 정책의 비교분석을 통해 한·중·일 3국의 정책의 유사점과 차이점을 도출하는 경향을 보이고 있다.

안상욱(2013)은 소득 불평등과 비정규직 문제를 통해 본 경제민주화에서 한·중·일 사례와 OECD회원국 사례를 비교했고, 김은주(2013)는 국제공동제작영화의 지원 정책과 현황 연구의 사례, 도남희 외(2018)는 한·중·일 저출산 쟁점과 육아 정책 비교연구에서 한·중·일 3국의 저출산 원인과 대응전략의 사례를 중심 등 사례연구를 통해 정책을 검토하고 방향성을 논의하는 사례 비교연구가 한 축을 이루었다.

미디어 분석을 통한 비교연구도 진행되어 왔는데, 서라미와 정재민(2007)의 한·중·일 3국 신문의 8.15 보도 비교분석, 김기덕(2011)의 미디어 콘텐츠 속 한·중·일 젊은 세대의 역사 문화 갈등과 대안 모색, 왕양 및 신인식(2019)의 한·중·일 국가 간 TV 방송국 심벌마크 비교연구 등을 비교연구 사례로 들 수 있다.

정책학의 분석 개념 틀을 활용한 비교정책분석 연구의 동향은 다음과 같이 나타났다. 김영직 및 조민효(2015)에서 한국과 일본 복지국가 형성기에 대한 비교연구를 다중흐름모형을 중심으로 역사적 조건이 복지제도 특성에 미친 영향에 대한 고찰, 최가영(2019)은 한·중·일 산림휴양정책 발전과정을 비교분석을 정책패러다임과 역사적 신제도주의를 개념틀로 사용하여 분석하기도 하였다.

3) 스포츠정책 비교연구

스포츠정책을 비교한 기존 선행연구는 대체로 다학문, 학제 간 비교분석의 성격을 지닌다. 몇 가지 범주에서 다음과 같은 주제로 연구되고 있다. 먼저, 거시(macro) 및 중범위(meso) 수준에서 이론적 자원의 탐색 및 정립, 근거에 기반을 둔 경험적이고 실제적인 스포츠정책 연구, 스포츠정책

집행에 있어서 중앙정부와 지방정부의 역할 및 관계에 대한 연구 등이다(Houlihan & Green., 2008).

기존의 스포츠 비교정책에서는 지정학적(Colin & Jappert, 2013; Hallmann & Petry, 2013), 정치적(Bergsgard et al., 2007; Petry et al., 2004), 사회문화적 유사성(Collins, 2011; Green & Collins, 2008) 등에 의해 국가 간에 범주화되어 연구되고 있다. 대부분의 스포츠 비교정책도 중범위 수준에서 정책의 유사점과 차이점을 기술하는 연구가 다수로 나타났다.

지난 수십 년간 스포츠정책 비교분석의 발전과 광범위한 비교 사회학 및 정책 문헌의 발전에도 불구하고, 스포츠정책 및 관리 분야의 비교분석은 여전히 제한적이다. 실제로 비교분석은 자원 집약적이고, 많은 방법론적인 면에서 많은 도전과 한계에 직면해 왔다(김한나 외, 2016; Jowell, 1998). 스포츠정책에서 비교 방법의 어려움과 도전을 고려할 때, 소수 연구자만이 스포츠 분야에서 비교연구 유형의 분석을 시도해 온 것으로 보인다. 게다가 수행된 제한된 연구 중 대부분은 스포츠 경기력의 성공 등과 같은 주요 주제들에 대한 경험적 발견의 제시에 대한 것이었다(Dowling et al., 2018).

Henry et al.(2005)는 스포츠정책 비교 연구방법을 4가지 유형으로 구분하면서 기존 스포츠정책 비교연구를 고찰한 결과를 다음과 같이 제시하고 있다. 첫 번째 접근법은 유사성을 추구하는 것으로, 정책시스템의 여러 사례를 따라 비교할 수 있도록 참여 혹은 정책실행의 측정 방법을 운영하는 연구를 포함한다. 두 번째 접근법은 차이점을 기술하는 것이다. 이 접근법은 정책을 통계적으로 운용 가능한 개념의 집합이 아니라 개별정책 시스템의 상세한 질적 설명을 고려하는 것을 포함한다.

세 번째 접근법은 초국가적 이론화이다. 그것은 국가 간의 비교를 넘어서 초국가 간의 비교를 말한다. 여기서 글로벌 맥락은 지역/국가적 맥락이 생산되고 중재되는 정책 행위의 제약/활성화의 프레임을 의미한다.

네 번째 접근법은 담론의 정의이다. 담론으로서의 정책의 연구는 2000년 이후 계속 성장해왔지만(Marshall, 2000; Richardson & Jensen, 2003), 이 영역에서 스포츠정책과 관련하여 수행된 연구 및 실행은 상대적으로 미진하다고 할 수 있다.

제 3 장 연구범위 및 방법

제 1 절 연구의 범위

스포츠 비교정책에 관한 연구는 광범위하게 분야와 지역을 대상으로 이루어질 수 있다. 그러나 본 연구에서는 한자문화권· 유교문화권· 지정학적 인접성 및 역사·사회·문화적으로 유사하고 긴밀성이 높은 한·중·일 3국으로 공간적 범위를 한정하였다. 대상의 범위는 한·중·일 3국의 엘리트 축구 정책 중 프로축구로 제한하였다. 또한, 연구대상의 시간적 범위는 한·중·일 3국의 프로축구리그 출범 시기 전후로 한정하고자 한다.

제 2 절 연구의 분석틀

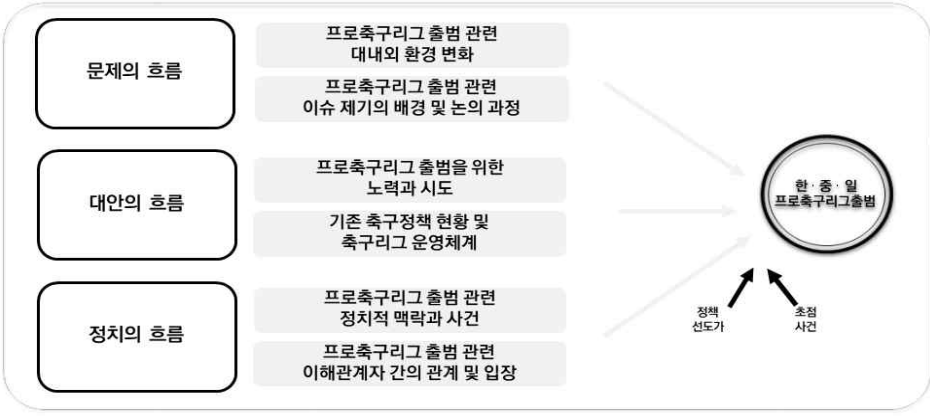
본 연구는 다중흐름모형의 개념 틀을 활용하여 정책결정과정을 체계적으로 고찰하고자 한다. 이를 자세히 살펴보면 아래와 같다.

첫째, 정책의제설정은 정부가 사회문제를 공식적으로 해결하기 위해 정책문제로 전환하는 것을 말한다. 즉, 정부의 단순 견해 표명이 아닌 사회문제를 정책문제로 바꾸는 정부의 공식 의사결정 활동이다. 여기서 정책문제란 정부가 그 문제를 해결하기 위해 심각한 검토를 결정하는 것을 의미한다(정정길 외, 2016). 이에 본 연구는 엘리트 스포츠정책 중 축구 정책이 사회문제에서 공중의제 그리고 최종적으로 정부 의제로 채택되는 과정을 비교 분석하고자 한다(Cobb& Elder, 1983; Parsons, 1995).

둘째, 정책 결정의 근본적인 원인은 정책 환경의 변화이다. 정책결정은 정책 환경의 맥락에 따른 정책 내용을 의미하고, 정책의 목표, 특성, 내용, 그리고 정책 수단을 내포하는 것을 나타낼 수 있다(박상원, 2012; 장제원, 2016). 이를 위해 다중흐름모형(MSF: Multiple Stream Framework)의 개념틀을 활용하였다. 독립적인 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름이 어느 순간 결합하여 초점사건과 정책선도가에 의해 정책의 창이

열리는 것이다.

Kingdon(1995)은 미국의 정책을 대상으로 다중흐름모형의 유용성을 검증했을 때, 주로 정치의 흐름에 의해 정책의 창이 열린다고 보았다. 하지만, 국내 일부 선행연구들에서는 한국은 정치의 흐름뿐 아니라 문제의 흐름도 정책의 창을 여는 중요한 역할을 담당하고 있음을 밝혔다(김인자 & 박형준, 2011; 양승일 & 한종희, 2011; 이원일, 2014; 이재무, 2013; 장현주, 2017b). 다중흐름모형을 적용한 연구에서는 초점사건으로 의제설정 단계 혹은 정책 변동단계에서 단일시점의 단일 사례를 분석하는 것이 대부분이다. 이에 본 연구는 국가의 정책 개입이 가장 뚜렷하게 나타나는 엘리트 스포츠정책 특히, 한·중·일 3국의 엘리트 축구 정책 중 프로축구리그 출범을 다중흐름모형의 개념 틀을 적용해서 비교분석하고, 짧은 순간의 단일시점 단일 사례가 아닌 긴 호흡으로 복합적이고 다면적인 정책결정과정에서 정책의 창이 열리는 것을 보고자 하였다. 또한, 각 정책사례에서 정책선도가의 존재 여부, 정책의 창이 열린계기, 각각 독립적인 흐름의 주요 구성요소는 무엇으로 보고자 하는지 등을 분석하면서 정책결정과정을 비교 분석하였다. 각 흐름과 정책의 창, 정책선도가의 관계를 연구의 분석틀로 도식화하면 아래와 같다.



출처: 정정길(2016)을 참조하여 연구자가 재구성

그림 3 한중일 프로축구리그 출범 정책결정과정 분석틀

제 3 절 연구 방법

1. 연구설계

국가별 비교연구 방법은 국가 사례 수를 분석단위로 단일국가 비교, 다수국가 비교, 소수국가 비교 등으로 구분되며, 연구의 주제, 시간적 범위, 재원, 연구진행자의 선호 및 인식 등에 따라 다르게 적용된다(한유경, 2011).

단일국가 비교는 한 국가의 사례를 심층적인 분석을 하지만, 다른 국가에서 차용할 만한 의미를 찾거나, 일반화하기에는 어려움이 있어서 국제비교연구에서는 적합성 문제가 제기되고 있다. Landman & Calvalho. (2017)은 다수국가 비교는 통계자료를 통해 50개 이상의 국가 사례를 비교분석하고, 가설검증을 주로 사용하지만, 정치적, 경제적, 사회적 맥락을 고려한 분석에는 한계가 있다. 소수국가 비교는 20개국 미만 국가 사례를 비교·분석하는 것으로 정량적인 통계를 통한 검증은 어려움이 있지만, 제도와 정책의 구체적인 맥락에 대해서는 논의를 할 수 있다.

소수국가 비교연구는 가능한 여러 측면에서 유사한 사례들이 가장 적절한 비교사례가 될 수 있다는 논리적 가정하에 국가 간의 차이를 인과추론 방식으로 채택하는 최대유사체계분석(Most Similar System Design, MSSD)방법(차이법)이 있다. 또 다른 방법은 다른 국가들 사이에 나오는 공통된 정치적 산출을 연구하는 최대상이체계분석(Most Difference System Design, MDSD)방법(일치법)으로 구분할 수 있다(남궁근, 1998).

한국, 중국, 일본은 역사적, 문화적 맥락의 유사성, 지리적 인접성이 있으며, 현재 다양한 분야에서 국제적으로 경쟁적인 우위를 차지하고 있다는 점에서 많은 유사성을 공유하고 있다(남수경, 2012; 한유경, 2011). 이에 이상의 소수국가 비교 방법에서 역사적, 문화적, 지리적 조건의 유사성을 중점으로 최대유사체계, 그리고 정치체제로는 최대상이체계분석 접근을 하고자 한다.

자료수집을 위하여 본 연구에서는 문헌 자료 분석을 중심으로 진행하고

자 한다. 본 연구는 포괄적으로 질적 자료를 대상으로 한다는 점에서 질적 연구의 범주에 속하며 질적 접근은 일반적으로 널리 알려진 것이 많지 않은 현실 분야를 탐색하거나 새롭게 발견해 낼 지식이 많은 분야의 연구에 적합하다고 볼 수 있다(Strauss & Corbin, 1998). 질적 연구 방법은 심도 있는 연구를 진행하기 전 기본적인 방향성을 제시하기 위해 활용 가능한 방법이다(Altheide, 1996; Creswell, 2003; Eagleman, 2011). 앞서 본 연구의 배경과 필요성에서 살펴본 것과 같이 선행연구에서 엘리트 축구 정책에 관해 긴 호흡을 가진 시간적 범위 정책결정과정 분석에 관한 연구는 극소수의 연구만 존재하였고(김형근 외, 2020) 사전에 축적된 관련 변수는 거의 존재하지 않았다.

문헌자료의 분석을 통해서 이러한 상황에서 정책형성과정 분석이 왜 그런 현상이 나타나는지, 어떻게 이루어지고 있는지, 어떤 요소에 영향을 받는지를 검토하는데 중점을 두었다. 자료수집을 문헌 분석에 국한한 점은 국가별 엘리트 축구 정책사례를 중심으로 정책결정과정을 비교 분석할 때, 정책의 도입이 수십 년 전에 정해졌기에 현실적으로 3국의 정책 결정에 관여한 사람을 찾아서 인터뷰하기는 연구의 시간적 범위로 볼 때 불가능하다. 따라서 신뢰성과 타당성이 높은 정부 공식문서나 정책결정과정에 참여한 사람들의 회고록, 각종 보고서 등을 바탕으로 정책결정과정의 상황과 맥락을 해석하고 그 의미를 도출해서 분석하였다.

2. 분석자료

주로 엘리트 축구정책과 프로축구와 관련된 자료들은 다음과 같은 자료를 활용하고 분석하였다.

(1) 국가기관 소장 공문서

한국: 행정안전부 국가기록원, 외교부, 문교부, 문화체육관광부, 대한체육회, 한국스포츠정책과학원, 공보실, 대한축구협회, 2002월드컵 조직위원회 및 유치위원회, 조직위원회 공문, 영구기록물관리기관, 각 부처 주요 업무계획 등

중국: 외교부, 교육부, 중화인민공화국 체육위원회, 국가체육위원회, 국가체육총국, 중국올림픽위원회, 중화 전국체육총회, 체육과학연구소, 중국축구협회, 각 부처 주요 업무계획 등

일본: 외무성, 문부과학성, 스포츠청, 일본축구협회, 일본프로축구리그, 2002월드컵 조직위원회 및 유치위원회, 각 부처 주요 업무계획 등

(2) 보고서 및 백서

한국: 2002월드컵 조직위원회 공식보고서, 대한축구협회 누리집, 한국축구백서, 한국축구 100년사, 한국축구의 발전과 이데올로기, 한국프로축구 30년, 한국축구의 발전사, 프로축구2920, 축구는 한국이다:한국축구 124년사, 국기 축구 그 화려한 발자취: 이야기 한국체육사

중국:중화인민공화국체육사연구(中華人民共和國体育史研究) (1949－2019), 중국체육과학학회(中國体育科學學會), 인민왕(人民网),중국공산당기관지(中國共産党新聞网), 공산당원왕(共産党員网), 중국정부왕(中國政府

网), 중국체육통사(中國体育通史)(第七卷), 중화인민공화국 체육법, 중국축구사업연감

일본: 2002월드컵 조직위원회 공식보고서, J리그 클럽 경영가이드, 일본축구협회, 일본축구백서, 스포츠백서2014, J리그 Profile, 1993-2012 J리그 20년의 기억, J의 이력서 일본축구와 함께, 전후 일본축구 70년사 등

(3) 기타 자료회고록 및 증언

각종 당시 프로축구 출범 정책 추진 엘리트 및 관련자들의 회고록 및 증언, 연구보고서, 언론보도자료 등을 활용한다.

3. 분석방법

본 연구는 문헌자료를 중심으로 다중흐름모형의 이론적 개념틀에 맞춰 한·중·일 3국의 프로축구리그 출범의 정책결정과정을 비교연구로 진행하였다. 본 연구의 전반적인 자료분석 과정을 정리하면, 1) 한·중·일 3국의 정책결정과정 중 프로축구리그 출범의 사례를 통해서는 문제의 이해와 정책목표 설정의 과정을 살펴보고, 2) 한·중·일 3국의 정책학 이론을 통한 비교분석을 통해서는 정책의 유사점과 차이점 그리고 정책적 및 사회적 함의를 살펴보았다. 마지막으로 한·중·일 3국의 정책결정과정 비교분석의 결과를 통해서 정책의 결과와 영향을 분석하였다.

선행연구에서 논의한 바와 같이 정책결정과정에서 정치의 흐름과 정책선도가의 역할도 매우 중요하다. 하지만, 스포츠정책 분야에서는 문제의 흐름도 정책의 창이 여는데 간과할 수 없다. 본 연구는 한·중·일 3국의 프로축구리그 출범 정책비교에서 이와 같은 측면에 주목하여 국가별로 어떠한 정책 전개의 차이를 발생하였는지를 살펴보고자 하였다.

본 연구는 정책사례를 분석하기 위해 학술연구자료, 정부 보도자료, 정부 공식문서, 통계자료, 여론조사, 관련 단체들의 성명서 및 보도자료, 회

고록 등 다양한 종류의 문헌 자료를 검토하였다. 연구에 활용된 문헌자료는 한·중·일 3국의 스포츠정책을 담당하는 중앙부처를 중심으로 발간되는 정부공식 문서 및 통계자료를 분석하고, 각국의 정책결정과정에서 논의된 내용을 정책자료를 통해 의미를 파악하고자 하였다. 국가 공식 스포츠 분야 포털 사이트, 특히 축구협회 사이트 등을 활용하고 또한 국가별 학술연구 포털 사이트 등을 활용하여 관련 연구보고서 및 연구논문, 학술자료 및 발표자료, 신문기사 및 사설 등을 2차 자료의 불충분한 자료로 보완하고자 하였다. 주요 선행연구와 문헌들을 분석하여, 각 국가의 스포츠정책 총괄기구 등에서 운영하는 웹사이트 및 전문가들이 정리한 2차 자료를 함께 분석하고자 하였다.

제 4 장 연구결과

제 1 절 프로축구리그 출범 정책결정과정 분석

1. 한국의 프로축구리그 출범

1) 정책문제의 흐름

(1) 프로축구리그 출범 대내외 환경변화

① 정권 정당성 확보 수단으로서 프로스포츠 도입논의

박정희 대통령 시해 후, 사회적 혼란의 시기에 신군부 세력은 위기 극복과 대처를 이유로 등장한다. 1980년에 비민주적인 방법을 통하여 전두환 대통령이 취임하면서 제5공화국(1980.9.1.-1988.2.25.)이 탄생한다. 제5공화국은 유신정권 붕괴 후 정치·사회적으로 혼란한 시기를 틈타 정권을 장악하였기에 국민적 지지와 정권 정당성과 정통성은 취약한 상태였고, 학생들을 비롯한 지식인, 일반 시민들의 지속적인 저항과 국내외적인 비판에 직면하게 된다. 이에 정권의 정체성과 정통성 확보를 위한 돌파구 마련을 모색하게 된다(정홍익, 1993).

제5공화국은 체제유지의 지배력 강화와 국민들의 낮은 지지도를 높이고 정권수립의 정당성을 확립하기 위해 정권 출범 초기부터 체육과 스포츠를 정치적인 도구로 활용하였다. 스포츠의 정치적 도구로서의 활용은 정권의 이미지를 바꿀 중요한 수단이 될 수 있기 때문이다. 과거 고대 로마가 콜로세움을 세우고 그곳에서 검투사들의 대결을 통해 정권에 대한 지지를 얻는 수단으로 활용한 바 있으며, 나치 독일도 1936년 베를린 올림픽이라는 메가스포츠 이벤트를 통해 국민적 지지를 이끌어낼 수 있었다.

제5공화국의 체육과 스포츠정책의 공식적인 목표는 86 서울아시안 게

임과 88서울올림픽의 성공적인 개최를 통한 대한민국의 국위선양과 국민체육진흥, 국민화합과 전진의 계기를 마련하는 것이었다. 이를 통해 국가발전의 전기로 삼고, 스포츠인구의 저변확대와 국민체력 향상에 기여함으로써 국력신장의 기틀을 마련하는 것에 있었다(박인철, 2002). 당시 전두환 대통령은 '산업입국' 보다 스포츠를 통한 국위선양을 하는 '스포츠입국'의 중요성을 강조하고 스포츠와 관련된 정부 중앙부처로 체육부의 설립배경과 취지를 설명하였다(이강우, 1997, 민성진, 2004).

1980년대 두 번의 메가 스포츠이벤트를 유치한 이후 국민소득증대 및 노동시간의 감소와 맞물려 국내의 스포츠 수요가 점진적으로 증가되었다. 그러나 엘리트 스포츠정책에만 중점적으로 지원하고 생활체육에 대한 관심을 외면하면서 한국스포츠의 건전하고 균형적인 발달은 제한되었다(송형석 & 김홍식, 1997). 국민의 직접적인 스포츠활동에 대한 참여보다는 대외적인 스포츠 행사를 통해서 국민의 정치에 대한 관심을 분산시키는 도구로서의 스포츠의 활용을 우선시한 것이다.

정부의 스포츠정책에 대한 적극적 관심과 지원은 프로스포츠 시장에 변화의 바람을 가져왔다. 당시에 프로스포츠는 복싱과 레슬링 등에 국한되어 있었는데, 다른 프로스포츠의 출범을 가속화시켜 국민들의 정치적 관심을 둔화시키는 도구적 기능으로 활용하려는 정부의 주도적인 움직임이 있었다(김진국, 2019).

이는 당시 교육문화수석이었던 이상주의 방송 인터뷰를 통해 확인할 수 있다.

"정직하게 얘기하죠. 광주 민주화 운동에 대한, 국민의 나쁜 마음을 없애기 위해 마음속에서 탈정치화 시키기 위해서 했습니다. 그래서 5공 정부에서는 일명 3S 정책으로 섹스, 스크린, 스포츠의 이야기가 나온 것이었습니다. 탈정치화로 국민들의 관심을 정치에서 돌리게 한다는 뜻은 아니었어요. 국민들이 무슨 장관이나 국회의원이 누가되느냐 해서 당시에 정치적 관심이 많았어요. 그래서 일종의 정치적 관심이 과잉되었다고 볼 수 있어서 나는 그러면 스포츠 같은 것을 프로화해서 앞으로 국민들 관심도 건실해지고 건전하게 바뀔 수 있지 않을까 해서 그런 생각을 한 거에요." (MBC 문화방송, 2005).

당시 신임 대한축구협회 회장인 최순영 회장은 당시의 정부의 방침과 부합하는 정책을 공표하면서 프로축구리그 출범에 힘을 실어주게 된다.

"정부의 방침에 따라 비동맹국과의 스포츠교류강화는 물론이고 북한, 중국 등과의 축구외교에 힘쓰겠다고 말하고, 당시 전두환 대통령이 축구광이라는 점에서 청와대 비서관들이 국민의 관심을 돌리고자 프로스포츠를 만들기로 했다."(경향신문, 1979.01.31.)

② 프로스포츠화에 대한 사회적 공감대 형성

제5공화국은 86 서울아시안게임과 88 서울올림픽이라는 대외적인 메가 스포츠이벤트를 국내에 유치하고, 이 행사를 통해 정치적 선전의 효과를 극대화하고, 당시 전두환 대통령의 견고한 정권 유지와 권력의 수단으로서 통치정책 일환으로 활용하고자 하였다(김승영, 2004). 국민체육진흥, 스포츠 과학의 진흥, 우수선수의 발굴, 국제스포츠활동 강화, 스포츠활동의 붐 조성 등 메가 스포츠 이벤트의 준비를 위한 구체적인 정책목표 달성도 추진하였다(김동규, 2000).

동·서양의 냉전체제에서 나타나는 국가주의적 특징과 마찬가지로, 국제대회 참가선수들에게 정부 차원의 지원을 확대했으며, 참가선수는 인기와 더불어 성적에 따라 금전적 수입을 증대시킬 수 있었다. 이런 복합적인 요인들에 의해 기존의 아마츄어리즘 스포츠에 프로페셔널리즘이 확산되는 변화가 나타나게 되었다.

이러한 특징은 대외 환경의 변화와도 연관이 있다. 국제올림픽위원회(IOC)는 올림픽 축구가 그들의 아마추어리즘 방침과 1930년부터 시작한 국제축구연맹(FIFA)으로 인해 인기를 잃어가자 1984년 LA 올림픽부터 프로축구 선수의 참가를 허용하기 시작했다. 올림픽 규정 제26조에 따르면 아마추어 선수들이 참여하는 올림픽에 프로페셔널리즘이 포함되었다고 할 수 있다. 이는 제5공화국의 '스포츠입국'의 토대가 되는 국가경쟁력 제고를 위한 하나의 방편으로서의 프로축구 도입에 대한 사회적 공감대를 형성하는 계기가 되었다.

③ 축구에 대한 인식변화로 사회적 관심증가

1960년-1970년대 한국축구는 올림픽출전과 월드컵 본선 진출에 실패하

는 등 경기력이 낮았으며, 당시 프로레슬링, 농구, 배구의 인기에 뒤처지며 국민의 관심을 받지 못했다. 양지축구단[9]의 운영 등 국가가 직접 개입하여 축구의 국제경기력 향상을 위해 노력하였지만, 축구의 발전보다는 체제 경쟁이라는 정치적 논리에 의해 희생되기도 했다. 이러한 분위기를 타개하고자 대한축구협회는 대대적인 개편을 시도했지만, 상황은 나아지지 않았다.

그 후, 축구협회는 국가의 전폭적인 지지를 바탕으로 1970년대 브라질, 영국, 독일, 프랑스, 이탈리아, 남미 등의 프로축구팀들을 초청하여 한국 대표팀의 경기를 추진하였다. 해외여행이 자유롭지 못하고, 볼거리가 풍성하지 못했던 당시에 국제경기는 한국이 세계와 소통할 수 있는 방식이었다. 한국도 세계적인 팀과의 경기를 통해 국제경기력을 향상시키고, 차범근, 허정무 등 한국 축구선수들의 해외진출을 위한 교두보를 마련할 수 있었으며, 결과적으로 축구에 대한 국민적 관심을 불러일으키고 국민들의 축구의식 수준을 끌어올리는 계기로 이어졌다(한국프로축구연맹, 2013).

이와 같은 축구의 붐은 실업팀 및 다양한 단체의 축구팀 창단으로 이어졌다. 1970년 대한축구협회와 각 시도 지부엔 10개월간 149개 팀이 새로 등록되었는데, 이는 이전 10년 동안 창단된 팀의 수를 훨씬 뛰어넘는 수치였다(강준만, 2006). 전국적으로 새마을 운동이 국민 생활체육 개선 운동으로 유행하고 있을 당시 개최된 전국 새마을 축구대회는 현재까지도 유지되고 있는 조기축구회의 성행에 큰 영향을 미치기도 하였다(한국프로축구연맹, 2013). 이와 같은 국가 주도의 축구 종목 진흥 전략을 계기로 국가대항전뿐만 아니라 생활체육의 저변까지 확대되어 인기를 끌었다.

한편, 실업축구를 통해 국가대표팀의 경기력 향상과 두꺼운 선수층을 확보할 수 있었지만, 여전히 세계무대에서의 경쟁력은 부족했으며, 이로 인해 축구관계자를 중심으로 프로축구리그 출범에 대한 논의가 시작되었다. 아울러, 프로축구리그는 스타급 선수들이 활약할 수 있는 장이자 해외

[9] 양지축구단은 1967년-1970년에 운영된 축구단이다. 다시 북한과 체제 경쟁을 벌이던 한국은 중앙정보부의 주도아래 직접 팀을 창단하고 주도하고 관리했다. '음지에서 일하고 양지를 지향한다'라는 중앙정보부의 슬로건에서 이름을 땄다. 1970년 남북화해 분위기 때문에 본래의 목적을 실행하지 못하고 해체되었다. 하지만, 당시 파격적인 선수지원과 한국축구역사상 처음으로 105일간의 유럽전지훈련을 통해 한 단계 도약의 계기가 되었다. 양지축구단의 선수관리와 지원은 대한축구협회를 통해 각종 실업팀을 중심으로 저변 확대에 기여하였고, 국가 주도로 시행된 선진적인 축구팀 운영은 프로축구 태동과 발전에 영향을 미쳤다.

로 진출할 수 있는 기회를 제공할 수 있으며, 국가대표 선수들의 자긍심을 고취시킬 수 있다는 점에서 그 필요성이 제기되었다.

(2) 프로축구리그 출범 관련 이슈제기의 배경 및 논의과정

① 정부 주도의 스포츠 활성화 정책의 일환으로 논의

한국에서의 프로스포츠 출범은 정부 주도의 인위적 정책에 영향을 미친 사회적 맥락과 연관되어 있다. 프로스포츠가 '이익 창출'의 본질에 충실하기 위해서는 여러 가지 시설이나 제도뿐만 아니라, 경제·사회적 가치, 대중매체, 관중들의 문화 수준, 스포츠선수들의 법적 지위 문제 등이 충족되어야 한다. 프로축구리그 출범 당시에 전두환 정권은 정통성과 정당성 측면에서 명분이 부족한 정부였다. 군부세력에 의한 통제된 사회 분위기 속에서 국민적 반감은 고조된 상태였다. 이러한 상황에서 정부는 국민의 정치 무관심을 유도하고, 정통성 확보를 위한 매개체가 필요하였다. 반면 고도성장과 독재정권을 동시에 경험하고 있던 국민들에게는, 증가하는 문화적 요구를 충족시킬만한 새로운 삶의 활력소가 필요하였다(민성진, 2004).

프로스포츠는 시민들의 일상생활과 깊은 연관을 가진 참여스포츠이자 관람스포츠로서 자연스럽게 삶의 일부분으로 전이된 하나의 문화 현상이 되었다. 1980년대 국내외 정치적 상황이나 86 아시안게임, 88서울올림픽 유치 등 국제 메가스포츠 이벤트를 통해 형성된 여론의 영향으로 스포츠에 대한 일반 시민들의 욕구 충족과 제약된 사회문화에 대한 해방의 방편으로서 프로축구가 우리 사회에 선보인 것이다(김종백, 2010).

② 지역연고지 제도에 대한 찬반 의견에 대한 검토

한국은 1980년대 고도의 경제성장을 이루며 물질적 풍요와 국민들의 생활 수준이 향상되었는데, 이는 시간적 여유와 여가 선용으로 이어지며 스포츠의 관람 또한 증가했다. 이러한 사회적 분위기와 더불어 프로스포츠의

지역연고제 채택은 관람스포츠가 전 국민적 인기를 얻게 되는 바탕이 되었다. 프로야구는 지역연고제를 기반으로 한 가장 대표적인 종목이며 프로축구리그보다 1년 앞선 1982년 출범하였다. 당시에는 고교야구가 폭발적인 인기를 구가하였고, 지역을 기반으로 재학생, 동문, 지역주민들 끈끈한 유대감과 동질감을 형성하며 해당 지역의 상징으로 여겨졌다. 프로야구는 이러한 고교야구를 참고하여 흥행의 방편으로서 지역연고제를 채택한 것이다.

정부는 축구의 프로화를 통해서 국가대표팀의 전력 강화를 촉진하고 이를 통해 국제경기에서 좋은 성적을 거둔다면, 국가대표를 응원하는 팬들이 자연스럽게 프로축구로 유입될 것이라고 판단하였다. 따라서 프로축구 K-리그는 부실한 흥행 기반에 대한 문제를 해결하고자 했던 정부의 방침으로 인해 자생적 성장 과정 없이 인위적으로 프로화되었다.

반면 지역연고제는, 당시 정부의 몇 가지 우려로 인해 형식적으로 운영되었다. 프로축구리그 출범 당시 창단한 5개 구단은 연고지를 배정받기는 했지만[10], 본인의 지역 경기장에서 홈경기를 개최하고, 상대 구단의 지역을 방문하여 원정경기를 치르는 '홈 앤드 어웨이' 방식이 아닌 전국 도시별 '순회 개최' 방식[11]을 진행하였다. 그 이유는, 당시 정통성의 기반이 약했던 정권에게 지역연고제는 자칫 지역감정을 악화시킬 우려가 있었기 때문이다(김명권, 2012).

프로축구리그의 지역연고지 제도를 찬성하는 의견도 있었다. 1년 먼저 시작한 프로야구가 흥행에 성공했던 것과 마찬가지로, 프로축구 또한, 지역주민들의 여가선용의 한 방편으로서 적극적으로 홍보될 수 있다고 판단된 것이다.

이와 같이 지역연고제에 대한 검토와 찬반 논의가 활발하게 진행되는 가운데 프로축구협회는 3년간 실시한 전국 순회 라운드가 관중확보와 향

10) 할렐루야 축구단: 강원+충남+충북(연고지), 유공축구단:서울+인천+경기(연고지), 포항제철:대구+경북(연고지), 국민은행 축구단:전남+전북(연고지), 대우 축구단:부산+경남(연고지)

11) 프로축구리그 출범당시, 홈 앤드 어웨이 방식이 아닌, 서울, 부산, 인천, 광주, 마산, 청주, 강릉 등 전국 여러 주요 도시들을 모든 구단들이 방문해서 한 경기장에서 해당 라운드 경기를 모두 소화하는 전국 투어방식이었다. 예를들면, 전국을 순회하며 한 도시에서 경기를 치루는 라운들르 해당 도시명을 따라 부산시리즈, 광주시리즈 등으로 표기했다.

후 축구 발전에 도움이 되지 못한다고 판단하여 결국 1987년에 '홈 앤드 어웨이' 시스템의 프로축구리그 운영 원칙을 확정하였다(동아일보, 1987,01.09). 이러한 결정은 프로축구가 K-리그 출범과 동시에 다수의 기업구단 창단으로 이어졌고, 이전 실업리그에 비해 확연하게 많은 자본이 유입되며 축구계가 더 높은 단계로 성장하는 밑바탕이 되었다.

③ 프로축구선수 올림픽 출전 여부에 관한 의견충돌

1981년 바덴바덴에서 1988년 서울올림픽 유치가 확정된 이후, 정부는 사회 인프라 구축과 도시 개조 등의 외형적 변화뿐만 아니라 주요 종목에 대한 국제경기력 향상에도 관심을 가졌다. 체육부(1982년)은 1986년 아시안게임과 1988년 올림픽의 프로선수 출전 가능 여부가 확정되지 않은 상황에서, 프로리그와 아마추어 리그를 혼합해서 운영하라는 방침을 내렸다. 프로축구를 완전한 프로리그로 운영할 경우 아시안게임과 올림픽에서 프로선수들의 출전이 제한되어 최고의 전력을 구축하여 경기에 나설 수 없는 문제 발생 가능성을 우려한 것이다(한국프로축구연맹, 2013).

아마추어는 프로페셔널의 대척점에 있는 용어로서, 올림픽 창시자 쿠베르탱은 '프로선수들은 상금을 받는데 목적이 있기에 올림픽 참가 자체에 의의를 둘 수 없다'고 주장하며 프로선수들의 올림픽 참가를 금지했다. 실제 IOC는 1980년 모스크바올림픽 때까지 축구의 경우 아마추어 선수에게만 참가 자격을 부여했다. 1984년 로스앤젤레스 올림픽부터 유럽과 남미를 제외한 대륙의 프로선수들도 나이에 상관없이 출전이 가능해졌고, 유럽과 남미 역시 월드컵 출전 기록이 없으면 프로선수들도 올림픽에 참가할 수 있도록 규정이 완화되었다. 하지만, 해당 대회는 자유진영과 공산진영의 보이콧으로 인한 반쪽짜리 대회였기 때문에, 프로선수 출전 여부에 관한 의견충돌은 다음 대회인 1988년 서울올림픽의 개최과정에서 여전히 남아 있었다(김명섭 & 양준석, 2014). 결국, 서울올림픽은 IOC가 프로선수들이 연령제한 없이 참여가 가능하도록 하는 마지막 올림픽이 되었다.

2) 정책대안의 흐름

(1) 프로축구리그 출범을 위한 시도

① 사회통합 촉매제로서 스포츠정책

정치학자 Easton은 국가 권력의 개념이 불명확하고 의미가 중첩되어 정치 현상 규명에 한계를 갖고 있다고 지적하며, 이를 대신하여 '정치체제'라는 개념의 도입을 주장하였다(Easton, 1953). Easton은 정치를 '한 사회의 가치들을 권위적으로 배분하는 것'으로 정의한다. 위의 정의를 스포츠 문제에 대입하면 한 사회에서 스포츠가 얼마나 가치를 지니고 있고, 이에 따라 정책에 어떻게 반영되는지 가늠해 볼 수 있다. Figler와 Whitaker에 따르면 정치와 스포츠의 관계에 있어서 지역사회, 국가사회, 국제사회 등 세 가지의 정치단계들이 각각 스포츠와 어떻게 상호작용하는지를 분석했는데 국가 수준에서 정치가 스포츠에 가장 크게 영향력을 행사했다고 설명했다(Figler & Whitaker, 1991).

김범식(1993)에 따르면 스포츠의 정치적 이용의 기능은 외교적 기능, 이데올로기 및 정치체제의 강화 기능, 사회운동 기능, 사회통합 기능 4가지로 분류된다. 이 중 프로스포츠는 제5공화국에 의해 사회통합기능을 강조하는 수단으로 사용되었다.

정부의 법률적, 조직적, 재정적 지원 아래 프로스포츠는 사회화의 한 형태로서 국민 개개인을 프로축구, 프로야구 등의 집단 속으로, 프로축구, 프로야구의 집단을 문화의 형태 속으로 통합하는 기능을 수행하였다. 국민들이 관람을 통한 스포츠의 직·간접적 참여를 통해 그들이 속한 학교, 도시를 대표하는 집단과 동질화될 수 있었기 때문이다. 이런 사회 단위가 국가로 확대될 때 사회통합의 기능까지 담당할 수 있다.

정부의 1984년 행정백서에 따르면 '축구발전을 위해 프로 6개팀, 아마추어 2개팀이 참가하는 84축구 대제전 개최를 통해 국민의 건전한 여가선용을 도모할 것'이라고 발표하기도 했다. 종합하자면, 제5공화국 정부에서 프

로축구는 국민통합의 관점에서 1960-70년대의 엘리트 체육정책의 계승이자, 1986년 서울아시안게임, 1988년 서울올림픽의 준비 차원에서는 국민통합과 여가선용에 기여하는 촉매제 역할을 담당하였다고 볼 수 있다

② 지원명분 확보를 위한 정부 주도의 정책

1980년대 프로스포츠는 대중스포츠 등장 배경의 이면에 존재하는 엘리트체육의 문제점을 포용하고 이태한 새로운 스포츠문화라고 할 수 있다. 1970년대에서 1980년초의 한국축구는 스포츠정책이 국가정책의 주류를 형성하는 시기에 집중적으로 육성되었다. 국민적 관심을 끄는 국가대항전, 한국선수 해외이적[12], 해외 축구팀들의 방한[13] 등 많은 축구 이벤트들이 진행되었다.

정부가 각 기업에 프로축구단 창설을 지시하면서 프로축구리그 출범과 스포츠의 상업화가 본격 추진되었고, 대기업은 프로스포츠를 기업의 주요한 홍보의 수단으로 적극적으로 활용하기 시작하였다. 한국의 대기업이 프로스포츠화를 추진했다는 것은 정부가 직간접적으로 관련을 맺었다는 것을 의미한다. 이는 프로스포츠가 정착하는 단계에서만 국가가 적극적으로 관여할 뿐 아니라, 경제활동에서도 적극적으로 개입하는 역할을 하는 것과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다(이종원, 2002).

③ 국제경기력 강화

1960년-1970년대까지는 자유민주주의 진영과 공산주의 진영의 대립으로 냉전체제가 가속화되었다. 당시의 스포츠는 국제무대에서 인정을 획득하는 수단이었다. 한국도 '국위선양'을 스포츠정책의 주요한 목표로 설정했

12) 차범근이 서독 프로축구 명문 프랑크푸르트 팀과 정식 계약했다. 슐테감독은 작년 9월 제8회 박대통령컵 축구대회 때 서독 팀을 인솔하고 한국에 왔다가 차범근의 플레이에 매료되어 차범근을 서독 프로팀에 입단하도록 권유했다(동아일보, 1979.07.16.)

13) 1970년대 브라질, 영국, 독일, 프랑스, 이탈리아, 미국 등 많은 나라에서 프로축구팀들이 방한하여 한국 대표 팀과 경기를 가졌다. 이런 국제 축구경기는 세계와 소통할 수 있는 기회인 동시에 해외프로팀과의 친선 경기로 팬들에게 훌륭한 볼거리를 제공하였다(한국프로축구연맹, 2013:21-23).

다. 특히, 북한과의 대결에서 체제의 우월성을 드러내기 위해서 '총성 없는 전쟁터'로 "북괴만 꼭 이겨달라"며 정부 관계자가 직접 선수들에게 얘기할 정도로 대결 의식이 강했다(권오륜, 2004). 세계 메가스포츠 이벤트에서 남한이 북한보다 앞선 순위를 거둔 것이 남한 정권의 우수성의 지표가 된 것으로 여겨졌다. 심지어 대통령마저도 스포츠를 체제 경쟁의 도구로 인식하여 대중에 각인시키기도 했다.

"오늘의 국제사회는 국력의 우열을 겨루는 경기장이고 (중략) 스포츠의 광장이 국력을 겨루는 불꽃 튀기는 경쟁의 마당이 되고 있음을 알 수 있습니다(박정희 1976년 10월 12일, 제57회 전국체육대회 대통령 치사)."

한편, 체제 경쟁의 중요성을 강조했지만, 한국축구는 1970년대 각종 국제축구대회에서 실패를 거듭했다. 1976년에는 몬트리올 올림픽 아시아 예선전 탈락, 1977년에는 아르헨티나 월드컵 예선전에 최종 탈락, 그리고 1981년 스페인 월드컵 지역 예선탈락이라는 좋지 못한 결과를 남겼다(한국프로축구연맹, 2013). 국제스포츠대회에서의 좋지 못한 결과들이 겹친 가운데 대한축구협회장이 최순영(당시 신동아그룹 회장)으로 새롭게 선출되었다.

"서울, 부산, 대구, 광주 등 대도시에 실업팀 창설을 유도, 육성시켜 지역대항전을 개최, 프로축구 태동의 밑거름을 마련하겠다."고 말했다.

(경향신문, 1979.01.31.)

이러한 분위기 속에서 일어난 프로축구리그 출범은 축구의 국제경기력 강화를 위한 방편으로 해석할 수 있다. 실제로 프로축구는 적극적인 외국인 용병 영입을 통해 리그의 수준 향상을 도모하였다. 1983년 프로축구 슈퍼리그에서 최초로 브라질에서 임대해 온 세르지오 루이스 코고와 호세 로베르트 알베스가 유입되었다. 해외선수의 국내 슈퍼리그에서 활약과 기존의 국내 선수의 유럽 등의 해외리그에서 활약 등은 한국축구의 국제경기력 강화 측면에서 긍정적인 역할을 담당하게 되었다.

(2) 기존 축구정책 현황 및 축구리그 운영체계

① 실업팀 창단과 슈퍼리그

1960년 아시안컵 우승의 열기가 축구에 대한 전국민적 관심으로 이어짐과 동시에 국내의 혼란스러운 상황들이 서서히 안정을 찾아가면서, 여러 실업팀이 창단되었다. 실업팀이란 선수가 직장에 고용되어 근로하는 직원인 동시에 소속팀 선수로 소속되어 경기를 치르는 형태의 구단을 말한다. 따라서 선수가 축구선수로서 경력을 마치면 직장인 신분을 유지할 수 있게 된다.

1960년대 10개 팀 이하로 구성된 리그는 1969년 금융단 축구협의회가 창설되고 금융단 리그를 만들면서 전환점을 맞이한다. 대한축구협회 임원인 장덕진(당시 재무부 이재국장)이 시중 은행 관계자와 접촉하여 한국축구 발전을 위해 금융단에 협조를 구해 상업은행을 시작으로 한국주택은행, 조흥은행, 외환은행, 신탁은행 등 금융축구팀이 창단하여 금융단 축구시대가 열리게 되었다(대한축구협회, 2003). 두 리그가 상호 경쟁체제를 형성하다가 각종 전국축구대회에서 금융단 리그 팀들이 전적이 우세해지자, 실업축구연맹은 협상을 통해 금융단 축구팀들을 실업축구연맹에 가입시켰다. 은행팀은 막대한 자금력과 선수 경력 은퇴 후에 은행원으로서 안정적인 제2의 인생 설계도 가능해진다는 이점을 활용해 우수한 선수들을 확보할 수 있었고 리그에서 강호가 되었다. 프로화는 18세기 후반 영국의 산업혁명 전후에 시작된 직업 전문화에서 유래된 개념이라면, 실업팀 선수는 프로선수의 직전 단계로서 이해될 수 있다(대한축구협회, 2003).

실업리그의 최대약점이자 숙원사업은 연고지제도 도입이었다. 금융권 팀 위주의 실업팀 창단으로 서울지역에 팀이 편중되었고, 따라서 실업 축구대회는 대부분 서울의 효창운동장과 동대문운동장에서만 열렸기 때문에 홈 앤드 어웨이 리그의 기본 조건을 충족시킬 수 없었다. 1972년에 한때 연고제도를 시범운영 했지만, 결국 1975년부터 풀리그 대회 방식 도입을 시도했다. 1980년에는 서울리그, 부산리그, 강릉리그, 춘천리그로 조마다

지역을 안배해서 결선리그만 서울에서 모여 치르는 방식도 시도했다. 하지만, 연고지가 정착되지 않은 상태에서는 지속되지 않았고, 1982년 코리안리그 1부, 2부로 자체적으로 승강제를 나눠 1983년 출범하는 슈퍼리그와 연계하려고 했으나 실패했다(한국프로축구연맹, 2013).

1983년 프로축구리그 출범과 동시에 시작된 슈퍼리그는 2개의 프로팀(할렐루야, 유공), 3개의 실업팀(포항제철, 대우, 국민은행)의 5개팀으로 9개 도시를 순회하며 모두 40경기를 펼치고, 형식상 각 팀당 지역 연고를 지정했지만, 결과는 사실상 미약하였다(한국프로축구연맹, 2013). 하지만 축구협회 산하 슈퍼리그 창설위원회의 노력, 특히 컬러TV의 보급이 활성화되던 당시 KBS와 MBC 등 주요 언론을 통한 중계방송 확대 노력이 효과를 보이며 평균 2만여명 이상 동원되는 등 축구의 열기를 다시금 지필 수 있었다. 슈퍼리그의 출범 이후 기존의 실업팀 중에서도 프로로 바꾸려는 팀들이 늘어났고, 축구의 프로화가 대세가 되었다(한국프로축구연맹, 2013).

② 시기별 축구리그 시스템의 변화

국내 축구리그는 1964년 전국실업축구연맹전이 창설되면서 시작되었다. 그 뒤, 1975년 풀리그 대회 방식에서 1983년 슈퍼리그(프로구단 2팀, 실업구단 3팀)의 총 5팀으로 참가하는 단일리그로 프로축구가 출범하였다. 1986년에는 기존 '슈퍼리그(프로팀과 아마추어팀 참가)와 별개로 프로구단만 참여하는 '프로축구선수권대회'가 창설되어 2개의 리그로 나뉘어 운영되기 시작했다. 1987년 프로구단 6팀으로만 참가하는 단일리그 형태로 프로축구리그가 정착되었다. (김종환 & 강인기, 2021). 이 시기에 처음으로 광역 지역연고제와 홈 앤드 어웨이 방식이 도입되었다.

이후 국내 프로축구는 승강제 및 지역연고제 그리고 드래프트제도 등의 운영방식 활용을 통해 활성화되었다. 특히, 지역연고제는 프로축구리그 출범 시기인 1983년 슈퍼리그부터 표면상 시행된 운영방식으로, 프로구단과 국민 사이의 심리적 거리감을 줄이고, 소속감을 강화하는 작용을 하도록

하였다(김형남 & 이상범, 2018). 외국의 프리미어리그, 프리메라리가, 세리에 A, 분데스리가, 리그앙의 세계 5대 리그로 불리는 선진 프로리그에서 또한 이러한 지역성을 기초로 운영하며, 지역 간 경쟁 구도를 통해 흥행을 유발하였다.

아시아축구연맹(AFC)은 2008년에 아시아 축구발전과 아시아챔피언스리그의 권위 향상을 위해, 참가조건으로 2013년까지 아시아 각국 프로축구리그의 승강제 운영 안건을 의결시켰다. 국내에서도 리그 경쟁력 강화를 위해 승강제를 2013년도 처음 선을 보였고, 1부리그(K리그)와 2부리그(K리그2)로 사이에서 승강제가 도입되었다. 또한, 2020년에는 리그의 활성화를 위해 세미프로리그(3부, 4부 리그)가 출범되어 3부리그(K3리그)와 4부리그(K4리그) 사이에서 운영되었다. 프로리그와 세미프로리그는 리그 참가 기준이 되는 클럽 라이센스 기준에 있어 그 차이가 있으며, 현재 프로리그와 세미프로리그 사이에 승강제가 없는 것은 각 클럽 사이의 재무 상태와 시설 등의 차이로 인한 라이센스 기준의 불충족 때문이다.

1987년도에 도입된 드래프트 제도의 경우, 2001년까지 계속되었다가 2002년 전력의 하향 평준화와 직업 선택 자유의 침해로 인해 폐지되었다. 이후 시민구단의 재정적 악화 방지를 이유로 2006년부터는 재시행되고 있다(대한프로축구연맹, 2013).

각각 시대적 환경과 상황에 대응하여 시기별로 국내 프로축구리그 시스템의 정책변동이 존재해 왔다. 변곡점이 되는 시점의 축구리그 정책 및 리그 운영방안을 살펴보는 것은 기존의 운영구조의 문제점을 파악하는 동시에 효율적인 운영방안을 제시할 수 있다는 점에서 그 의미가 있다. 중장기적으로는 대외적으로 국내 프로리그의 경쟁력 강화 및 전반적인 프로축구 산업발전을 위해서 정책대안의 방향성으로 볼 수 있다.

국내 프로축구리그 시스템은 시대적 환경과 상황에 대응하여 시기에 따라 정책적 변동을 겪어왔다. 이는 중장기적 관점에서, 국내 프로리그의 경쟁력을 강화하고 전반적인 프로축구 산업발전을 위해 모색한 정책대안의 방향성으로 이해될 수 있다. 그렇기 때문에 변곡점이 되었던 각 시점의 축구리그 정책과 리그운영방안을 분석함으로써 기존 운영구조의 문제점을

방향성으로 이해될 수 있다. 그렇기 때문에 변곡점이 되었던 각 시점의 축구리그 정책과 리그운영방안을 분석함으로써 기존 운영구조의 문제점을 파악하는 동시에 효율적인 운영방안을 제시할 수 있게 된다.

3) 정치의 흐름

(1) 프로축구출범 관련 정치적 맥락과 사건

① 스포츠의 정치화: 사회통제와 통합의 수단으로 활용

스포츠는 현실 정치나 복잡한 사회문제와 비교했을 때 단순명료하고, 사람들이 스포츠에 탐닉할수록 비판의식이 약화했기 때문에 스포츠를 통한 정치적 상징조작이 상대적으로 용이한 측면이 있다. 정권엘리트의 입장에서 스포츠는 특정한 강제나 명령을 지시하지 않고도 정치적 함의가 전달가능한 비언어적, 감성적 전달 수단인 것이다(양순창, 2003).

1980년대 한국 사회의 민주화는 권위주의적 국가와 이에 항의하고 도전하는 저항적 시민사회 간의 충돌과 갈등을 통해 이루어진 것이었다. 신군부독재 세력인 전두환 정권은 사회정화라는 명분을 걸고 1980년대에 들어와서 1970년대의 경제발전의 담론과 다른 규범들로 민족주의에 대한 담론을 그 사회의 습속[14]과 다양한 분야의 시민사회구성원들을 감독하고자 했다(박호성, 2005; 조희연, 1998).

한편, 1980년 신군부가 쿠데타를 통해 정권을 차지한 후에 정권의 정통성과 명분을 얻기 위해 그동안의 억압적 정치 기조에서 유화조치로 전환하면서 저항적 시민사회의 활성화 현상이 나타나기 시작했다. 그 후 1987

14) 미국 사회학자 W.G. 섬너의 저서 <<습속론 Folkways>>(1907)에 나오는 말로서, 장기간에 걸쳐 형성된 인간 생활의 방법을 결정하는 행동규칙으로 규정한다. 습속과 관습의 비슷한 의미를 가진 개념이다. 관습은 사회적 규범으로서, 집단적인 행동양식에서 벗어나는 것을 방지하고 사회나 집단의 자기조절 작용으로 사회질서를 유지하는 작용을 일컫는다. 습속은 집단의 결합을 강화하는 뜻으로, 초자연적이고, 사회적인 힘, 권력 등의 장에서 규제되는 것이다. 관습과 습속을 구별하자면, 관습이 추상적·관념적인 것에 비해 습속은 그 집단의 과거부터 지내온 관례 혹은 구체적인 행동양식의 표현을 의미한다.

년 민주화 운동의 영향으로 6.29 선언 및 직선제 개헌 등의 순서로 민주화 과정으로 발전하게 된다.

1983년 학원자율화[15] 조치 등은 1984년부터 대학가의 학생운동이 활발하게 되는 결과를 초래하였다. 저항적 시민사회의 활성화는 시민들이 사회 내의 영향력을 높여가기 시작했음을 나타낸다. 이 시기의 프로축구리그 출범은 전두환 정부의 강력한 탄압정치로부터 다양성을 존중하고 국민이 일과 정치뿐만 아니라 여가생활의 수단으로 프로스포츠를 향유할 수 있도록 전환하는 과도기에 존재했다(윤상철, 1997).

1980년대 당시 도시화가 급속하게 진행됨에 따라 발생하는 자발적인 조직들이 생겨났다. 그중에서 도시의 스포츠 모임을 새마을운동으로 포섭한 사례도 존재했다. 1970년대부터 새마을운동은 축구 종목과 연계하여 시작했다(황병주, 2002). 제5공화국 신군부가 정권을 잡은 1980년대부터 스포츠활동 및 모임에 대한 본격적인 포섭 현상이 나타났다. 축구뿐 아니라 다양한 종목들이 1981년 새마을운동중앙본부 산하에 포함되었으며, 조기축구와 배드민턴 클럽이 중심이었던 '새마을체육회'는 탁구, 배구, 농구, 사이클 등의 다양한 종목들을 조기스포츠회에 포함했다. 이를 통해 축구에 대한 전국적인 관심을 불러일으킬 수 있었다.

데이비드 로빈슨(David Robins)[16]은 스포츠를 '부분적으로 대중 치료, 부분적으로 저항, 그리고 부분적으로 지배적인 정치 및 경제질서를 반영하는 거울'이라고 규정하였다. 스포츠는 문화의 한 영역으로 정치적, 경제적, 사회적 이해관계에 대해서는 중립적이다. 하지만, 스포츠는 처한 상황과 맥락에 따라 사회통합의 기초가 되며, 저항의 수단이자 지배의 수단으로 나타난다.

② 스포츠정책: 사회적 결속력 강화와 외교적 수단

15) 단계적으로 시행한 정치적 유화조치로서 구속자석방, 사면, 복권, 제적생 복교, 학원 상주 경찰철수, 해직 혹은 면직 교수 복직, 시위자의 구속 유보 등 학원자율화 조치 뿐 아니라 정치인 해금을 주요 내용으로 담고 있다. 당시 전두환 정부가 제한적이지만 정치적 개방성과 자유화를 허용한다는 것을 천명하였다.

16) David Robins(1982) "Sports and Youth Culture," J. Hargreaves ed., Sport Culture and Ideology(London: Routledge & Kegan Paul) p.145.

1960-1970년대 한국의 경제발전은 박정희 대통령의 정책 방향에 따라, 전개되었고, 제5공화국 시대의 스포츠는 전두환 대통령의 기획과 방향에 따라 전개되었다고 하지만, 전개 과정의 해석에서 당시 사람들의 비전과 욕망, 그리고 행동을 배제할 수 없다.

1980년대는 군부 세력이 다시 정권을 차지하여 표면적으로는 1970년대와 큰 차이가 없어보이나, 1970년대 유신체제에 억눌려 있던 억압이 전두환 정권 당시 프로스포츠를 통해 해금된 측면이 존재한다(김동규, 2000).

지금까지 군부 세력은 정권의 획득과정에서 그들의 정당성을 보장받기 위해 사회통합과 결속에 역량을 집중해왔다. 이러한 과정에서 체육과 스포츠는 통솔력 강화를 통해 체제를 유지하고, 국민이 권위주의 체제에 순응하도록 하는 정치적 수단으로 활용되었다.

프로축구의 흥행 기반으로 여겨졌던 지역연고제의 실질적인 이행이 늦춰진 이유는 프로축구가 상업적 흥행보다 당시 정부의 정치적 목표 달성을 위한 수단으로 전락했기 때문이라고 볼 수 있다.

대외적으로는 군부독재 국가의 이미지보다는 민주주의 국가로서 세계 속에 알리는 역할을 하는 외교적 수단으로 활용되었다.

프로축구는 대외적으로 민주주의가 발전한 유럽에서 시작되었고, 대중까지 포용하는 성격을 지닌 프로축구는 세계와 소통할 수 있는 훌륭한 외교적 자원인 셈이다. 특히, 프로축구는 스포츠산업화와 스포츠 상업화를 동시에 가장 활발히 선도하는 스포츠 종목이다. 정부의 관리와 통제가 심한 공산주의 및 독재국가에서 좀처럼 프로스포츠를 수용하고 도입하기 어려운 것이다. 따라서 프로축구의 출범은 사회적 결속력 강화라는 대내적 목표와 외교적 수단으로서의 활용이라는 대외적 목표를 위한 편승화 정책의 일환으로 이해될 수 있다.

③ 대기업 유치를 통한 프로구단 운영 방안 마련

한 종목이 프로화되는 것에는 여러 가지 의미가 내포되어 있다. 대중적인 관심이 높아지고, 기량이 뛰어난 선수 확보가 용이해질 뿐만 아니라 해당 종목의 연고지, 선수단운영, 마케팅, 스폰서, 미디어 등 다방면에 걸친 산업화가 이루어질 수 있다. 국제대회출전이나 외국인 유입 등 종목의 세계화도 가능하다. 그래서 프로화는 스포츠의 꽃으로 불리기도 한다.

국내의 프로스포츠는 제5공화국 시절 정권 엘리트의 정치 공학적 계산에 의해 도입된 국가적 지원을 받는 정책이었으며, 이러한 국가차원의 혜택을 함께 기대하는 대기업 등이 동원되었다. 프로야구는 창립과정에서 성립시점까지 기업체 및 지역연고지 결정에 있어 분명한 어려움을 동반하기도 했다. 특히, 소외된 강원 및 경기지역, 호남지역 등의 경우는 더욱 어려웠는데, 1987년의 민주화 항쟁 사건과도 무관하지 않았다라는 분석 또한 존재한다(김명권, 2012).

당시의 정권의 엘리트 조직은 끊임없는 위기를 오히려 정권 유지의 발판으로 삼아 기회의 국면으로 전환하였다. 특히, 전두환 정권은 군사정변과 시민저항에 대해서 유혈진압을 통해 집권하였기에 무엇보다 '국민들의 정치적 관심을 다른 곳으로 전환하는 것'이 절실했다. 또한, 박정희 정권 당시에 억눌려 있었던 소비욕구와 문화에 대한 욕망을 해방하는 방법이 필요했기에 프로스포츠의 기획에 매진하게 된 것이다.

프로축구는 정부 관계자 뿐 아니라 당시 대한축구협회장을 겸임하던 신동아그룹 최순영 회장이 운동장 시설 문제 해결과 프로축구팀 창단을 공약으로 내세우면서 출범을 준비한다. '프로축구 창립계획'에 따르면 '축구는 인조 잔디와 조명시설을 위한 막대한 경비 때문에 올림픽을 대비하여 정부의 투자 소요가 증대할 것을 예상되기에 우선 프로야구부터 창단, 운영한 후 관중동원 등의 상황을 보면서 축구 프로화가 타당하다고 판단됨'이라고 명기되어 있다(이혜지, 2013).

이처럼 프로축구는 시작부터 자금 조달 문제에 직면하였고, 이를 해결하기 위해 프로축구팀 창단에 대기업을 동원하게 된다. 정부는 대기업을

동원하여 2개의 프로팀(할렐루야, 유공)과 3개의 실업팀(포항제철, 대우, 국민은행) 팀을 창단하여 슈퍼리그를 운영의 초석을 다지게 된다. 이런 대기업은 프로축구리그 출범 당시의 정책적 도구로 이용되었음을 부정할 수 없을 것이다. 물론 반대급부로 대기업이 프로스포츠단을 창단하고 운영하면서 세제 혜택과 더불어 프로팀과 선수들을 활용하여 홍보 효과를 거두기도 했다. 아울러 대기업은 정부의 요청에 따라 프로축구단을 투자 및 운영함으로써 정부로부터 세제지원 등의 혜택을 제공받았다.

(2) 프로축구리그 출범 관련 이해당사자 간의 관계 및 입장

① 정부: 여가, 스포츠 참여 수요 증가에 대응

정부는 프로스포츠 출범을 통해 이를 경제개발의 수단으로 이용할 수 있었으며, 무엇보다 국민 삶의 질을 높일 수 있는 사회이동의 장을 제공할 수 있게 되었다. 1970년대는 여가문화가 상류층의 물질적인 허영심을 기반으로 과시적 소비, 중산층 도시화이트칼라의 억압된 에너지를 풍기문란의 방식으로 분출하려는 일탈 욕구 현상 등으로 나타난 시기였다(송은영, 2013). 반면, 1980년대 한국 사회는 경제 수준의 향상과 여가 기회 증대로 사회이동[17]을 겪게 된다. 특히, 기존의 여가활동을 즐길 여유가 없었던 중산층이 소비의 증대와 여가활동의 확충에 관심을 가지게 되었다.

스포츠 관련 여가활동은 기존 아마추어 엘리트 스포츠를 흑백 TV나 라디오 등에서 주로 보고, 듣던 수준이었다. 하지만, 정부가 프로스포츠를 도입하면서 경기를 직접 관람하는 관람스포츠가 활성화되었다. 대중화 및 칼러 TV보급으로 스포츠의 상업화 전략과 기량이 뛰어난 선수들을 전문직업인으로 기회를 부여하여 스포츠인구의 저변확대와 기업과 스포츠 간의 마케팅 발달로 국민의 여가활동 변화에 따른 사회이동에 기여한다.

17) 사회이동(social mobility)은 사회 계층내 집단이 차지하는 사회적 위치가 변하는 현상. 사회 이동의 유형은 기준에 따라 다양하게 구분됨. 피트림 소로킨(Pitrim Alexandrovich Sorokin)에 의해 체계화된 개념. 근대사회, 도시에서 뚜렷하게 발생하고 개인적 원인(개인의 능력, 교육정도) 과 사회 구조적 원인(산업구조의 변화나 과학기술의 발달)이 복합적으로 작용하는 경향이 있다.

② 대기업: 기업 안정적 유지와 기업홍보 효과

프로스포츠는 정치적인 측면에서 좋은 플랫폼이 아닐 수 있다. 그 이유는 여가 정보 및 소비수준의 정도 등을 자유롭게 공유하기 때문이다. 한국에서 프로스포츠가 태동 당시에도 경제적인 측면보다는 정치적 요소의 영향으로 프로화가 진행되었다.

대기업은 프로스포츠에 대한 관심보다는 정부의 적극적인 스포츠장려 정책 일환으로 프로스포츠단을 창단하고 운영하였다. 프로축구도 정부가 대기업을 섭외하여 기업에서 남은 이윤을 스포츠를 통해 사회에 환원하도록 적극적으로 창단을 권유한 것이다. 1983년 한해에만 주요 기업들의 프로축구 관련 사업에 투자 계획금액이 500억원대로 집계되었다. 위 금액은 인건비를 제외한 것이기에 더 많은 투자가 가능했던 것으로 보인다(동아일보, 1983.07.15.). 이는 기업들의 프로축구리그 출범에 대한 높은 기대치를 방증한다고 볼 수 있다.

프로축구리그 출범 당시의 프로축구단을 운영하는 기업은 프로축구 경기를 중심으로 팬, 기업, 미디어가 물리적, 화학적 상호작용을 통해 지속성장성을 보는 측면과 시장 논리보다는 정치적 측면에서 바라보는 두 가지 관점이 공존하고 있다. 대기업은 정부의 요구를 수용하면서 세제 혜택과 스포츠 스타를 자신의 기업홍보에 활용하는 마케팅 효과를 낼 수 있었다.

이후 프로축구단은 지역연고제를 실시하여 각 구단마다 1개의 도시를 거점으로 활동하게 되어 지역사회와 원활한 커뮤니케이션을 통해 지역사회로부터 지지와 성원을 이끌어낼 것으로 기대되었지만, 현실은 지역사회보다는 프로축구단의 소유주인 기업의 홍보 전략의 일환으로 이용되는 한계를 드러냈다.

③ 국민: 여가생활 증대와 생활체육 참여 기회 확대

프로축구리그 출범은 그 자체가 철저히 정부 주도하에 추진되었다. 정치적 목적에 따르고, 전두환 대통령 본인도 축구광으로 불릴 만큼 축구의

관심이 매우 높았다. 앞서 설명한 것처럼 정치적 목적에 따라 정부의 전폭적인 지지가 있었지만, 그 외에 당시만 해도 특별한 건전한 여가문화가 적었던 시대였기에 프로축구리그 출범은 건전한 여가선용과 생활체육으로서 즐길 수 있는 문화 콘텐츠 확충을 위한 노력의 결과라고 볼 수 있다.

당시 전두환 대통령은 “국민에게 건전한 여가선용과 즐거운 주말을 선사한다.”는 슬로건을 인용하며, 볼거리 제공을 적극적으로 지지하였다. 당시 프로스포츠는 독재 권력의 통치 기제이자 정치적 도구였을지라도 국가 제공하는 스포츠 공간에서 국가의 호출을 받은 국민의 열광을 확인할 수 있다(정희준 & 김무진, 2011).

프로축구의 성립은 정권에 대한 불만의 민심을 안정시키는 효과를 주었다. 프로축구리그 출범의 열기를 통해 건강한 이미지를 조성하였고, 기존의 엘리트 스포츠에서 생활체육 확대에 대한 기회의 장을 제공해 주었다. 또한, 단지 즐기는 건전한 여가선용 및 생활체육을 넘어서 지역사회 발전에 기여하고, 지역주민과의 공감대 형성과 절대적인 지지를 통해 서로 상생하는 관계를 형성하였기에 일시적인 이벤트보다는 양적이나 질적인 면에서 큰 효과를 보았다고 평가된다.

4) 정책의 창이 열리게 된 계기

한국의 프로축구리그 출범은 군부정권의 정권 정당성 확보를 위해서 국민화합과 사회통합의 목적하에 만들어진 정치적 선택이었다. 주목할 만한 점은, 5.18 민주화운동과 같은 정치적 상황 속에서 전두환 대통령의 결재를 받아 출범한 적극적인 정부 주도 스포츠 활성화 정책 가운데 하나라는 점이다.

1981년 5월 청와대 수석비서관 회의에서 당시 전두환 대통령은 “우리나라 국민들은 여가선용의 기회가 별로 없고, 한국인은 스포츠를 좋아하는 민족이니 축구와 야구의 프로화를 추진해보라”라고 지시하였다(이상주, 1985). 또한, 문공부 장관에게는 “TV에서 프로스포츠를 적극적으로 중계방송하도록 하라”고 직접 지시하여 흥행에 기폭제가 되었다.

전두환 대통령은 정책선도가로서 정책의 창이 열리기를 수동적으로 기다리는 것이 아닌, 적절한 시기에 문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름을 결합하는 강력한 리더십을 발휘하는 정책주체로 인식된다.

전두환 정권의 12.12쿠데타에 대한 반항으로 5.18 광주민주화 운동이 발생하자 민심 수습을 통해 불만들을 약화시키고 정권의 정당성 확보를 위해 소위 3S(Screen, Sex, Sport)라는 국민 우민화정책을 급선무로 추진했다. 이는 프로스포츠가 국민들에게 강렬한 인상을 준 계기가 되기도 했다.

요약하면 한국의 경우는 정책선도가와 초점사건 모두 정치적 사건과 매우 밀접한 연관을 가지고 나타남을 볼 수 있다. 1979년 12월 12일 쿠데타로 정권을 잡은 신군부 세력인 전두환 정권은 1980년 5월 18일 광주 민주화운동을 계기로 자유민주주의에 대한 국민의 정치적 관심이 증폭되었고, 프로축구리그 출범의 정책결정으로 이어졌기에 5.18 민주화운동은 초점사건이라고 볼 수 있다.

2. 중국의 프로축구리그 출범

1) 정책문제의 흐름

(1) 프로축구리그 출범 대내외 환경변화

① 급격한 체제의 변화와 거국체제(擧國體制)

덩샤오핑은 1970년대말 개혁개방정책을 도입하여 중국경제발전의 시동을 걸었다. 이후 장쩌민, 후진타오 시대를 거치며 중국은 경제부분의 개방과 자유화를 확대하고 때로는 과투자로 축적된 금융 부분의 부실채권을 조정하면서 초고속 성장을 이뤄냈다. 개혁개방 전에 중국은 마오쩌둥식 공산주의 체제에서 계획경제 체제를 실시하였다. 세계 제2차대전 이후 질서자본주의 철학에 기초한 독일의 '사회적 시장경제 체제'와도 다른 중국 특색 사회주의를 지향해왔다. 덩샤오핑에서 후진타오 시대까지 중국은 '사회주의' '시장경제'의 융합을 실용적 관점에서 접근해왔다. 정치는 공산당 지배체제에서 경제는 점진적으로 자본주의식 운용 방식을 취해온 것이다.

1989년 베를린 장벽의 붕괴, 1991년 소련의 붕괴 등을 계기로 일어난 냉전체제의 종식은 기존 공산권 국가의 계획경제 체제에서 큰 변화를 가져왔다. 그 이후 세계화 물결로의 변화 속에서 세계 각국은 정치·경제·사회·문화 등 다양한 영역에서 변화의 전기를 맞이하게 되었다.

중국의 축구도 마찬가지로 이러한 경제체제와 기타 종합적 요소의 배경과 더불어 발전하였다. 세계화 이전까지의 중국축구발전은 전적으로 공산당 주도로 진행되었다. 일명 거국체제(擧國體制)[18]를 통해 중국 축구는 발전해왔다. 거국체제는 큰 일이 있을 때 국가이익을 최고의 목표로 삼고 국

18) 거국체제는 특수한 자원배치와 조직방식으로 정부가 전국의 자원역량을 총동원하여 상응한 목표와 목적을 달성하는 것이다. 스포츠 분야에서 국가는 체육의 전반을 관리하는 기구는 전국적 범위내에서 관련 자원, 재화, 서비스 등을 동원하여 국가의 재원과 서비스를 우수한 선수와 감독들에게 집중 투자와 양성 그리고 훈련을 통해서 우수한 선수들이 국제 스포츠대회에서 참가해서 타국과 경쟁속에서 훌륭한 성적을 내서 국위선양하도록 하는 국가 체육체제이다.

가 전체의 자원과 역량을 동원해 처리하는 것을 말한다. 거국체제는 중앙집권주의적 통치체제 하에서 각 방면의 한정된 인력, 재화, 서비스 등 자원과 역량을 국가가 주도적으로 총동원하여 세계첨단분야 혹은 중차대한 국가 프로젝트에 있어서 업무체계와 운영매커니즘을 장악한다.

중국 프로축구도 거국체제 속에서 발전하기 시작했다. 스포츠 분야는 올림픽이나 월드컵 축구대회 등으로 비유될 수 있다. 스포츠 분야에서 최고의 목표는 국내에 존재하는 모든 자원과 역량을 동원함으로써 물질적 풍부와 정신적 수양, 나아가서는 국제경기력 향상을 위해 사업체계와 매커니즘을 공고히 하는 것이다. 아울러 중국 프로축구는 해외 프로축구 시스템과 구조를 수용하면서 프로축구클럽 제도를 도입하고 리그도 운영하게 되었다.

"체육 체제 및 운영상 구조와 시스템 개혁을 통해, 기존 계획경제에서 사회주의 시장경제로 변화하는 배경하에서 체육 제도 변화를 실현한다."

(叢湖平 & 鄭芳, 2004)

중국은 사회주의 국가체제 속에서 오랫동안 스포츠가 국가 복지사업의 차원에서 행해졌으며 엘리트스포츠와 대중스포츠의 모든 비용은 국가에서 부담해 왔다. 다시 말해 국가 주도의 계획경제는 스포츠의 경제적 가치를 인정하지 않았을 뿐 아니라 스포츠가 국가에 의존하는 성향이 강하여 발전하기 어려웠다. 중국 프로축구를 포함한 스포츠산업화는 이러한 배경을 통해 탄생하였다(卿平, 2005).

② 세계화 패러다임의 수용과 적용: 남순강화(南巡講話)

1990년대 초는 베를린 장벽 붕괴와 소련의 해체 이후 냉전시대가 종식되고 세계화로 바뀌는 변화가 일어났다. 러시아도 민주주의를 채택하고, 중국도 개방경제로 세계화의 패러다임에 동참하게 된다. 미국을 위시한 단극체제가 되어 미국이 세계화의 선봉장이 되고 다른 국가들은 각자의 역할을 맡는 협업의 글로벌 공조 체계가 형성되었다.

1992년 덩샤오핑의 남순강화(南巡講話) 발표 이후에 중국 특색 사회주

의 건설이념이 사회 전반에 걸쳐서 적용되고 대외경제 기술교류와 협력 등 점진적으로 가속화된 사회주의 시장경제체제로 이행되어갔다. 이런 세계화의 패러다임 속에 중국의 스포츠산업이 어떻게 사회 전환과 경제 전환의 대추세에 순응하여 자체 관리체제와 운영 매커니즘의 개혁을 추진해 나가는지에 대한 문제가 하나의 중요한 의제로 도출되었다.

다음으로 중국공산당 출신 고위급 관계자들의 축구개혁을 위한 구체적인 계획에서는 중국 최고지도자인 덩샤오핑의 중국 특색 사회주의 건설이념이 스포츠정책에 반영된 과정을 설명하고 있다.

왕준생(王俊生) 중국축구협회 부회장의 회고에 따르면, 축구개혁을 위해 다방면에서 전문가집단과 논의하고 정책방안을 정리하였다..

더불어 당시 국가체육위원회 최고 책임자였던 우소조(吳少祖)가 국가체육위원회 업무회의에서 5가지 방면에 대해 언급한다.

1) 축구는 대중들이 좋아하고 전 국민이 관심을 가지는 종목이다. 정부의 문건에서 축구는 반드시 발전시켜야 하며, 지금은 국민 한 사람 한 사람이 힘을 모아서 축구체제의 개혁을 반드시 이루어야 하는 역사적 과업이다. 축구의 훈련 방법, 경기제도, 인재 양성, 관리 방법은 덩샤오핑이 언급한 교육에 지시한 세 가지 방향의 정신에 따라야 한다.

2) 축구는 현재 아무런 정신적 부담이 없고, 이미 완전히 쓸모없게 되었다. 탁구나 수영으로는 실험하는 것은 불가능하다.

3) 1990년대 국가체육위원회는 올림픽 유치 외에 체육위원회 시스템을 장악했다. 개혁개방을 가속화하기 위해서 주요한 종목들을 특별 관리한다. 특히, 축구 종목에 적절한 목표를 설정해서 대중들이 한 걸음씩 목표를 위해 전진해 나가는 것을 볼 수 있다.

4) 축구종목은 연관되는 면이 비교적 넓고 개혁의 대표성이 비교적 강하므로 하나로 할 수 있다. 시험적으로 해보고 선도적인 역할을 해서 개혁의 경험을 모색해야 한다. 실패하면 다시 도전하면 되고, 이러한 손실은 국부적인 것이다.

5) 현재는 축구개혁을 위한 외부적인 환경이 매우 좋다. 덩샤오핑이 남방에서 한 담화에서 축구개혁이 우리에게 강력한 사상적 무기를 주고 있

다. 개혁개방 이후 사람들 관념의 변화로 이전과 비교해서 프로화, 클럽화를 언급하면 자본주의라는 꼬리표가 붙었지만, 지금은 그런 문제가 없다고 볼 수 있다.

위의 사항을 분석해 보았을 때, 세계화 추세의 흐름이 중국의 각 방면에 영향을 주고, 특히, 중국 축구개혁 일환의 프로축구리그 출범이 직접적인 영향을 미친 것으로 파악된다. 아울러 1993년 4월 국가체육운동위원회에서는 “스포츠산업의 발전에 대한 의견(關于培育体育市場, 加快体育産業進程的意見)”에서 스포츠시장의 육성이 스포츠산업화의 첩경이라고 보고 스포츠의 시장화와 산업화를 제안하였다(馬宏俊, 2001).

③ K리그와 J리그 발전에 대한 반향

아시아에서 한국은 1983년 슈퍼리그(K-league)를, 일본은 1993년 J리그를 출범시켰다. 한국은 프로축구리그 출범 이후, 1980년대부터 지속해서 월드컵 본선에 진출했고, 아시아를 넘어 이미 세계무대에서 통하는 실력을 갖추기 시작했다. 일본은 프로축구리그인 J리그 출범과 성공적인 마케팅 전략을 통해 스포츠에 관심도가 적었던 15-25세의 여성들에게까지도 선풍적인 인기를 얻으면서 프로야구와 더불어 최고의 인기스포츠로 자리를 잡았다. 일본의 J리그는 아시아 최초로 유럽의 선진시스템이 리그의 전반적 운영에 반영되었다. K-리그와 J리그의 성공은 주변국인 중국에 큰 파급력을 불러일으켰으며, 세계화와 더불어 스포츠를 산업 자체로 인식하고 연구해야 한다는 주장이 본격적으로 제기되었다. 당시 경제성장을 이루기 위한 체제의 변화와 급격한 경제변화는 세계화에 발맞추려는 중국사회 전반의 변화를 유도하게 되었다.

중국의 프로축구리그 출범은 이러한 사회의 배경하에서 발전하게 된 대표적인 영역이다. 중국 정부 내 체육 분야를 관장하는 조직은 당시 체육발전의 어려움과 모순을 타파하기 위한 수단으로 시장화 전략을 선택하였고(孟兆鋭, 2006), 해외의 프로스포츠 구조를 적용한 프로스포츠 클럽 제도를 도입하여 리그를 운영하고 있다.

한국과 일본 프로축구리그의 성공을 보면서 실시한 초기의 프로스포츠 클럽제도는 1990년대 초 중국 체육정책 방향성의 예시가 되었다. 1992년 「국가체육 위원회의 체육 개혁 강화를 위한 결정」을 통해 체육 개혁의 전체적인 목표를 밝히게 되었고, 구체적으로 각 운동 종목의 주관협회 결성을 유도하고 선도종목으로 축구를 지정하였다. 축구를 프로화하여 국제적인 수준에 부합하는 제도를 제정해야 한다는 의견이 제시되었다(張文健, 2004).

당시 축구를 국책사업으로 삼고 있던 중국은 축구의 시장화에 대한 관심이 높지 않았지만, 한국과 일본의 프로축구리그 흥행 성공, 적절한 정치적 목적 달성, 세계화 소통의 창구로서 활용 등은 자극제가 된 것으로 판단된다. 이에 서구 선진 유럽의 시스템을 도입하는 시점에서 중국 프로축구의 자본주의 시장구조, 구매력, 소비자의식, 산업화와 상업화의 도입은 대내외적 환경에 변화를 초래했다.

(2) 프로축구리그 출범 관련 이슈제기의 배경 및 논의과정

① 행정단위 축구팀들의 도산위기

20세기의 마지막 10년 동안 중국은 세계와의 소통에 어려움을 겪었다. 1989년 정치적 혼란을 겪은 중국은 아직 많은 일들이 순조롭게 이루어지지 않았고, 소련의 붕괴와 동유럽의 격변, 거대한 사회주의 국가들의 붕괴는 중국에게 변화의 큰 계기가 되었다. 1980년대 후반과 1990년대 초반의 중국은 사회주의 개혁개방, 사회주의 현대화의 방향성 탐색이 후퇴하는 시점에 있으며, 앞으로 나아갈 방향을 선택하는 기로에 서 있었다.

세계화의 큰 변화에 덩샤오핑의 남순강화는 기존 계획경제 중심에서 중국 각 분야의 시장화 중심으로 변화를 강화하는 계기가 되었다. 1980년대 후반에서 1990년대 초, 중국의 경제체제 개혁과 대외개방은 심각한 딜레마에 직면했고, 개혁개방은 이론적으로 곤경에 처했다. 첫째, 경제문제는 근본적으로 해결되지 않았고, 경제발전 속도가 둔화되었으며, 사회주의 1차

단계에서 당의 기본노선의 충격이 있었다. 둘째, 경제체제 개혁은 정체되거나 부분적인 후퇴에 직면했고, 근본적으로 국민들의 피부에 와 닿지 않았다. 셋째, 실제 개방은 쉽지 않은 반면 정치적 파동 이후 국내 정세의 변화와 전 소련 사회주의 국가들이 사회주의 길을 포기한 후의 국제정세의 변화는 상승과 발전의 계기가 되었다(伍國友, 2010).

위의 변화는 스포츠정책에도 변화의 물결을 초래했고, 가장 먼저 축구분야에 개혁을 앞세운 변화가 일어나기 시작한 것이다. 프로축구리그 출범 이전에 중국 국내 축구팀은 모두 실업팀이었다. 대부분 각 지역의 성(省)급, 시(市)급의 축구협회가 관리 감독을 했고, 명칭 또한 각 성 혹은 각 시의 지명을 위주로 사용했다. 이 밖에 철도부산하의 열차부대, 군 사하의 팔일대, 무장경찰무대의 전위대 등 다양한 국유사업체를 거느리고 있는 공산당이 관여하고 있었다.

중국이 개혁개방(1978년)과 함께 국제올림픽위원회(IOC)에 재가입(1979년)하고, 이후 엘리트 강화정책의 집행을 통하여 국내의 모든 엘리트 스포츠 경기는 올림픽, 아시안게임 그리고 중요한 국제스포츠경기에 대비하여 경기 프로그램을 짜고 진행하였다(송제호, 2002). 또 선수의 경기력 수준에 대한 등급과 엘리트 선수의 대우를 3급, 2급, 1급, 건장(健將), 국제건장(國際健將) 등 5개 등급으로 나누었다. 선수들이 일단 성(省)과 직할시, 자치구의 체육운동학원, 대표선수가 되면 훈련비와 월급이 지급되었다(김창권 & 김동규, 2002). 하지만, 축구와 같은 팀 스포츠는 막대한 운영비에 비해 그만큼의 국제경기력의 성과가 나오지 않아, 공산당의 지원 수혜 대상인 지방정부 차원에서도 재정적으로 어려움은 피해갈 수 없었다.

당시 국가의 지원을 받고 있던 성급, 시급의 축구팀은 운영 자금이 부족하여 각 지자체의 전문 축구팀 운영에 어려움을 겪게 되었다. 따라서, 이들 축구 팀들에게 생존할 기회를 제공하고, 시장 개방화의 지침 아래 클럽제도, 스포츠산업 개발을 중심으로 프로화와 전환을 결의하였다. 그리하여 1993년 11월 사천성 성도시의 전흥회사가 구단에 인민폐 100만원을 투자하면서 처음 클럽 시스템을 근간으로 하는 프로축구 갑A 경기가 진행되었다.

② 엘리트 스포츠의 시장화: 홍산구 회의

1990년대, 사회주의 시장경제 체제의 확립과 발전으로 중국경제는 급속한 발전을 이루게 되고 국민의 생활 수준도 눈에 띄게 향상되었다(김영화, 1997). 또한, 주5일 근무제의 시행으로 도시인구의 여가시간이 늘어나면서 스포츠와 건강은 대중들의 보편적인 추구와 수요로 변하게 되며 이에 따라 대중스포츠도 더욱 큰 발전을 이루게 되었다.

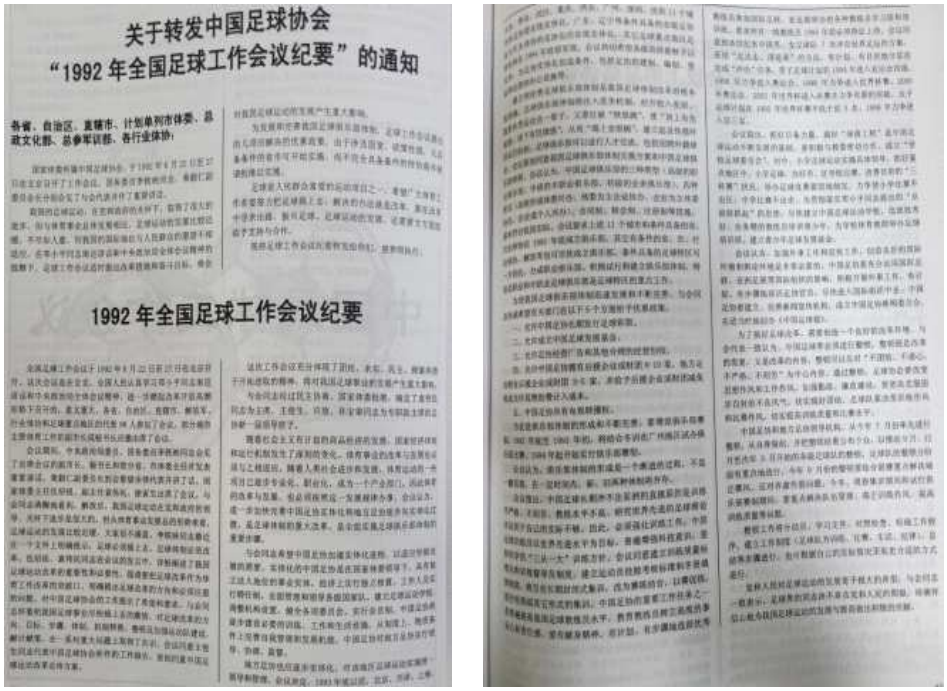
1992년 6월말, 홍산구에서 열린 국가축구실무회의는 중국 축구개혁에서 중요한 역사적인 회의였다. 회의에 참석한 각 성급 혹은 각 시급 축구팀 관련 책임자들은 국가 체육정책에서 축구가 가지는 위치와 발전을 인식했다. 또한, 중국축구 운동개혁의 중요성과 필요성을 상세히 설명하고 축구개혁을 중국 전체 체육 업무 개혁의 돌파구로 삼고, 축구개혁의 방향성과 문제점을 명확히 제시하고 구체화 방안을 논의했다(中國足球事業年鑒, 1999).

국가체육위원회에서 <<개혁총체방안>>과 기타 21개의 문건을 순조롭게 통과시킨 후 중국축구의 매년 열리는 전국축구사업회의가 북경 홍산구에서 열렸다. 1992년 홍산구 회의는 3가지의 중요한 안건이 다뤄졌다. 첫째, 체육부분 공산당 수장이 회의 대표들과 함께 대외적으로 중요한 축구개혁 사항을 공표한 것, 둘째, 축구체제와 내부기제 개혁이라는 중차대한 문제에 대해서 공감대를 형성한 것, 셋째는 새로운 중국축구협회 지도부를 선출하는 것이었다. 새로 선출된 중국축구협회 지도부는 축구개혁의 중요성과 필요성을 상세하게 논술하고 축구개혁을 체육사업개혁의 돌파구로 삼아야 한다고 강조하면서 축구개혁의 방향성과 필요성을 명확히 제기하였다. 중국축구협회의 사업에 대한 바람과 동시에 요구 등도 제시하고, 최종적으로는 <<축구 운동개혁총체방안>>을 통과시켰다.

특히, 홍산구 회의에서 중국축구협회와 지방축구협회의 실체화, 프로축구클럽제도, 기존 축구계의 정비 및 프로축구단, 세미프로 축구단, 아마추어 축구클럽의 설립을 추진 등이 논의되었다. 무엇보다 이와같은 사항들을 중국 프로스포츠 개혁의 결정적인 계기로 삼고, 실체화, 직업화, 프로클럽

체제 등의 방향으로 목표를 세워 발전시켜 나갔다(劉建剛, 1999). 축구 종목이 최초로 시스템과 체제 개혁의 핵심 사항으로 결정되고, 축구협회를 결성해서 프로축구클럽 제도 와 스포츠 산업개발을 중점의 역할을 감당하도록 결정되었다. 프로축구는 대중적 기반을 갖고, 사회와 밀접하게 연관되어 있고, 무엇보다 국제적으로 축구의 대중화와 영향력이 크기에 축구를 프로스포츠클럽 제도에 최초로 도입을 결정했다

축구개혁을 통해 기존 과거의 계획경제 체제하에서 20여 년간 이어져 온 행정단위 팀의 아마추어 리그를 탈피하였고, 철저하게 프로클럽 위주로 개편되었다. 이런 개혁은 선수와 코치 및 감독의 열정적인 노력과 더불어 선수 육성 및 배출구조의 활력과 축구 열기와 발전에 기폭제가 되었다(張宏, 1999). 홍산구 회의에서 기존의 정부의 성급, 시급에서 관리한 엘리트 스포츠에서 벗어나 민주주의 국가에서 지향하는 개혁개방과 더불어 시장화를 자연스럽게 수렴하고, 사회주의 안에서 어떻게 세계화 물결에 동참하고 발전시켜 나가는지 대해 논의하고 방향성을 제시하였다. 홍산구 회의는 단지 축구개혁을 위한 회의일 뿐 아니라, 국가가 직접 개입하여 중국 체육개혁의 문제점과 이슈를 제기하고, 구체적으로 프로축구리그 출범의 논의 과정을 거쳐 다른 체육개혁의 큰 틀의 방향성을 제시한 사건이자 전환점으로 볼 수 있다.



关于转发中国足球协会
“1992 年全国足球工作会议纪要”的通知

1992 年全国足球工作会议纪要

그림 4 전국축구공작회의 개요 및 의제(1992년_홍산구 회의)

③ 중국공산당 주도의 Top-down 커뮤니케이션 채널

장쩌민 주석은 1992년 바르셀로나 올림픽 축구대표팀이 한국대표팀에 패배하여 예선 탈락한 후, 우샤오주 국가체육총국장[19]에게 중국축구의 실패를 분석하고, 축구발전을 위한 장기발전 계획을 수립할 것을 지시하였다. 이는 일반적으로 국가 최고지도자의 관심과 지시를 통해 정책이 만들어지고, 스포츠 분야의 총제적인 개혁의 시발점이 되었음을 보여준다.

거국체육체제에서 시장화 체제로 전환하면서 중국의 스포츠 분야 또한 체제의 전환에 있어 가시적인 성과를 거두게 된 그 이면에, 여전히 정책과정이 top-down 방식으로 진행되고 있는 것을 알 수 있다. 중국 공산당 중심의 주도적인 지도 역할방식과 위에서 아래로 내려오는 커뮤니케이션 방

19) 한국의 문체부 장관에 해당함

식을 통해 인민들의 적극적인 동조와 참여를 유도할 수 있었고, 사회기업들의 후원이 뒷받침될 수 있었다.

하향식 접근법(Top-down approach)은 '가장 높은 수준의 정책 시행자의 목표와 동기를 먼저 이해한 다음에 가장 낮은 수준의 정책집행을 통해 정책을 추적해 가는 정책집행을 연구하는 접근법으로 알려져 있다(Birkland, 2005). 이러한 접근법은 중국의 정책집행 방식을 이해하기에 가장 적합하다.

이런 정책집행 방식에서 프로축구는 중국공산당의 영향 아래 계획경제에서 시장경제로의 전환에 프로스포츠 중 가장 먼저 적용된 종목이 되었다. 그 이면에는 세계화의 물결에 편승하여 대외적으로 축구의 국제경기력 강화를 통해서 세계의 선도국가로 편입하려는 중국공산당의 정치적 의도가 있다. 따라서, 중국공산당은 중국 내 대기업 중심으로 프로축구팀 창단을 지시하고, 이제는 운동경력, 운동수준, 운동 종목에 따라 국가에서 훈련비나 월급을 지급하지 않고, 민간 차원에서 각 프로축구팀에서 지원하는 방식을 택하게 된다. 하지만, 프로축구협회나 프로축구리그를 전적으로 유럽식 운영 방식이 아닌, 중국공산당 간부가 중국프로축구협회 중역이 되면서 관리·감독하는 구조를 지녔다. 이런 변화의 중심에는 중국공산당 주도의 Top-down 커뮤니케이션 채널 방식에서 기인한다고 볼 수 있다.

2) 정책대안의 흐름

(1) 프로축구리그 출범을 위한 시도

① 엘리트 스포츠의 개혁 강화를 위한 결정(시장화)

중국의 스포츠정책에는 사회주의(공산주의)의 특색에 기반을 두고 중국의 국가적 상황과 정치적 특성들이 중국체육의 철학과 함께 녹아있다. 체육과 국방의 관계 강조, 체육과 집단적 이데올로기의 일관성이 그 예이다. 중국이 엘리트 스포츠를 강조하는 원인에는 중국공산당의 정체성 형성, 사

회주의 우월성을 강조하는 정치체제, 대내외적인 외교적 소통 채널 제공, 그리고 스포츠 분야의 발전이 저해될 수 밖에 없는 중국 정부의 부족한 자원 등이 있다. 중국 정부는 엘리트 스포츠를 이용하여 정치적 효용성을 극대화할 수 있었던 것이다.

프로축구 도입 전 엘리트 축구선수는 지방정부의 성급, 시급에서 월급 및 장려금을 받기에 기본적으로 지방정부의 개입에 영향을 많이 받았다. 그렇지만, 공산주의 체제를 취하고 있는 중국은 공산당 1당 체제이기에 공산당 혹은 공산당 간부가 개입하는 일을 최우선적으로 대응한다.

② 축구정책개혁: 중국축구 운동개혁 총체방안

국가체육위원회는 중앙정부의 개혁개방 확대 및 가속화 전략에 관한 덩샤오핑의 연설에 근거하여 축구개혁을 체육 개혁의 돌파구로 삼았다. 중국 축구의 전반적인 수준 향상을 저해하는 주요 폐단을 해결하고, 빠른 시간 내 중국 축구의 기술 수준을 향상시키며 궁극적으로는 당과 인민의 '축구'에 대한 기대를 실현하기 위하여 중국 축구 운동개혁 총체방안을 제정하게 된다. 이 개혁의 주도적인 사상은 세계화, 미래 지향성, 현대화, 실사구시, 그리고 용감하게 혁신하고 개척하여 전진하는 정신이다.

중국축구협회는 1990년에 실체화 개혁을 실시한 이래 전국 축구 운동의 개혁과 실천을 진행했지만, 정책, 체제, 그리고 제도 등의 주요 방면에서는 변화가 없었다. 특히, '실체가 부족하다', '정책이 활성화되지 않는다'로 중앙정부와 지방정부 모두 적극성이 충분히 발휘되지 못하고 있었다. 이런 시점에 중국 축구 운동개혁 총체방안은 중국 축구 사업의 발전과 전반적인 수준의 향상과 더불어 경제 건설에 더 나은 서비스를 제공할 수 있다는 원칙을 제안한다.

위 방안은 특히 축구클럽 시스템을 구축하고 점진적으로 개선하는 것을 강조한다. 기존의 축구 체제는 행정 시스템 안에서 조직화한 것으로, 이러한 체제는 중국 스포츠 발전에 중요한 역할을 담당했다. 이 개혁은 시장 자율 경쟁의 운영 메커니즘을 통해 축구선수, 코치 및 직원의 적극성, 창조

성 등을 활용하여 전면적으로 운동기술 수준을 향상시키는데 그 목적이 있다.

중국 축구 운동개혁 총체방안에서 요구했던 주요 변화는 첫째, 중국축구협회의 실체 강화 및 개선뿐만 아니라 지방축구협회의 실체화를 실현하며, 둘째, 축구클럽을 창단하고 점진적으로 축구클럽을 중심으로 한 제도 개선을 이룬다. 셋째, 훈련 프로그램을 강화하며, 넷째, 경기제도 및 축구협회의 스포츠 외교 업무 및 홍보 업무의 강화 등을 통해 풀뿌리부터 프로축구에 이르기까지의 혁신적 제도와 정책을 뒷받침할 수 있는 법적 장치를 마련하는 것이다.

③ 중국 축구사업 10년 발전계획(1993년-2002년)

1992년 덩샤오핑의 시장화 전략과 1993년 제14차 인민대표회의의 사회주의 시장경제 체제개혁 목표 확립은 경제뿐만 아니라 다른 분야에서의 변화를 야기했다. 이 시기 발표된 1차 축구 사업 10년 발전계획(1993년-2002년)은 중국 축구발전의 방향을 결정하는 중요한 사업이었지만, 유럽 국가들이 프로스포츠 발전을 위해 중요하다고 강조했던 전문적인 시스템의 구축과 유소년 및 청소년들의 스포츠 참여 확대에 관한 언급은 찾아볼 수 없었다. 대신에 중국 축구 국가대표팀이 어떻게 월드컵 본선에 진출할 수 있는지에 대한 발언과 내용으로 채워졌다. 이는 당시 모든 정책의 초점이 국가대표팀의 월드컵, 올림픽 출전에 맞춰져 있었음을 알 수 있다. 즉, 중국 정부에게 가장 우선된 목표는 강한 축구 국가대표팀을 만드는 것이었다(中國足球事業年鑒, 1999).

해당 발전계획은 스포츠 사업의 발전, 중국 축구대표팀의 수준 향상, 축구 보급 확대, 세계적인 수준의 국가대표팀 경기력 향상 그리고 인프라 시설 확충 등의 목표가 제시되어 있다. 구체적으로는 다음과 같은 분야별 목표가 설정되었다. 첫째, 실력을 아시아 선두권으로 끌어 올리는 것이다. 남자축구는 월드컵 16강 및 올림픽 8강, 여자축구는 세계대회 3위 이내, 중국 국내 갑급 축구팀이 아시아 선두 프로축구 클럽팀의 수준에 이르는 것이

다. 둘째, 생활체육 축구의 확대를 통해 축구 인구를 증가시키는 것이다. 1994년 말까지 축구 중점 도시는 초등학교의 15-30%, 중학교의 8-15%의 학교대표 축구팀을 운영하도록 명시했다. 2002년까지는 초등학교의 35-40%, 중학교의 20-25% 운영과, 매주 2-3회 활동하는 것을 목표로 하였다. 셋째, 축구클럽의 규모도 크게 확대하고자 했기에 엘리트 축구 감독, 국가 등급의 심판 및 프로 축구선수 500명을 포함하여 20개의 프로축구 클럽팀을 창단하는 목표를 설정했다. 넷째, 서구 유럽 축구 선진국의 선진적인 경영방식과 관리 방법을 과감하게 흡수하고, 중국 실정에 맞춰 체제 전환을 진행하여 중국 축구 사업에 존재하는 많은 문제와 모순을 해결하고, 개혁으로 발전을 촉진해 나가고자 노력한 것이다.

중국 축구사업 10년 발전계획의 총체적인 목표는 계획 경제체제 하에서 형성된 획일화된 방식과 단순히 국가와 행정 수단에 의존하는 축구 관리 시스템과 훈련 경기의 대표팀제를 변화시키고, 사회주의 시장경제와 상응하여 경제와 유기적으로 결합해 나가는 것이다. 무엇보다 이러한 축구 관리체제는 초기에 축구클럽 중심의 훈련 및 경기에 있어서도 새로운 구도를 형성하기도 했다. 이를 바탕으로 축구 체제 개혁은 축구 사업 발전과 운동기술 수준의 향상에 이바지하고, 사회 각 방면의 축구와 축구 종사자와의 적극성과 창조성을 촉진하고자 하였다.

이런 축구사업 10년 발전계획에는 세계화 물결로 인한 시장개방으로부터 도태되지 않고자 하는 국가의 강력한 의지가 담겨있다. 물론, 사회주의 체제가 유지되는 가운데 추진된 체제변화였기에 프로축구리그를 관장하는 중국축구협회는 공산당의 개입으로부터 자유롭지 못했으며, 프로축구단과 마찰을 일으키기도 하였다.

하지만, 중국 축구 사업 10년 발전계획은 급변하는 세계화 전략에 발맞춰 프로축구리그 출범을 통한 장기적인 중국 축구발전의 정책 대안을 제시했기에 그 의미가 있다. 해당 계획은 필요성과 당위성을 명확히 하면서 중국 축구가 나아가야 할 방향성을 제시하고 프로스포츠, 엘리트 스포츠, 학교체육, 생활체육의 균형을 모색했던 정책으로서 향후 중국 프로축구발전에 기폭제 역할을 담당한 것으로 판단된다.

(2) 기존 축구정책 현황 및 축구리그 운영체계

① 갑급 A리그운영

현 중국슈퍼리그(CSL)의 전신인 갑급 A리그(Jia-A리그)는 세미 프로리그로서 중국 축구발전을 촉진 시키기 위해서 1987년 설립되었다. 특히, 갑급 A리그는 공적 재정을 지원하는 대신에 민간자본을 유치할 수 있는 기반을 제공하였다(Amara et al., 2005).

갑급 A리그는 팀이 지방정부에 소속되어 있고 그 소속된 정부로부터 선수들은 급여와 장려금을 지급받았다. 1987년부터 프로축구리그의 전신인 갑급 A리그가 출범하여 운동하면서, 각 소속팀 선수들은 기존의 지방정부에서가 아닌 기업으로부터 급여를 받고 지방정부와 공기업 혹은 민간기업이 함께 운영하면서 프로화 및 프로축구리그 출범의 기틀을 다지게 된다. 기존에 세미 프로리그 형식으로 운영된 갑급 A리그는 프로축구리그 출범을 통해 프로축구리그로 승격되었다. 기업이 프로축구단을 운영하는 시장화 전략의 전신으로 정부와 프로축구단을 운영하게 되는 기업 사이의 생각 차이를 좁힐 수 있는 계기를 제공하였다고 할 수 있다.

② 사회주의식 리그운영(공산당 개입)

중국은 유럽의 선진 프로시스템을 축구에 도입하고자 했다. 리그의 전반적인 운영방식과 자원조달 방식 등도 중국축구협회와 각 구단에 자율적으로 맡겨서 프로축구를 시장화 전략의 성공적인 선례로 남기고 싶어했다.

특히, 중국축구협회는 중국 프로축구리그의 협찬사로 다국적기업 말보로, 리그 운영은 IMG(글로벌 스포츠매니지먼트 회사)라는 민간 외국계 회사에게 위탁하고 시장화 전략에 적극 동참하고자 하였다. 하지만, 중국공산당은 시장화 자율화의 흐름 속에서 자신들의 관리·통제 권한을 유지하고자 하였다. 즉, 표면적으로는 리그의 운영시스템은 유럽 선진국을 모방

하여 진행하였지만, 공산당원들로 구성된 중국축구협회 고위층 임원들이 리그 전반의 운영권과 결정권을 통제했고, 중국축구협회는 중국국가대표팀의 선발을 우선순위로 두는 정책을 펼쳤다.

중국축구협회는 2016년 2월 전까지는 국가체육총국에 소속된 국가 정부 기관으로 조직의 분리가 이뤄지지 않았고, 실제 중국 축구 리그 및 축구 관련 운영을 지배해왔다. 즉, 정부의 빈번한 개입으로 인해 사회적 조직으로서 자치적 지위를 유지하기 어려웠다. 중국축구협회는 리그 운영을 담당하는 법인의 36%을 지분을 보유한 최대주주이고, 나머지 16개 프로축구단이 각각 4%의 지분만 보유하고 있다. 이는 중국축구협회가 각 프로축구단에게 약간의 표면적인 권한만 주었고, 리그를 운영하는 사무국장 등 책임자의 임명도 주주인 프로축구단의 주주에 의해 선출되는 것이 아니라, 중국축구협회에 의해 임명되기 때문에 프로축구클럽은 완전한 자치권을 행사하는 진정한 독립적인 경제 주체가 될 수 없었던 것으로 파악된다. 이러한 문제들이 리그의 지배력과 운영 능력의 혼재 속의 혼란, 그리고 행정, 기업 간 분열에 대한 불확실성으로 이어졌다(中國足球事業年鑒, 1999).

이는 중국 축구의 경영체제에 대한 조직 구조의 개혁, 산업의 발전을 제한하는 핵심 문제들이다. 관료적 요소, 특히 계획경제의 요소, 사고와 접근 방식에 기반을 둔 중국의 축구 정책은 이후 20여년 간 지속되었다. 정부의 개입으로부터 자유롭지 못한 개혁은 오히려 승부조작, 축구협회와 프로구단 간의 갈등, 무형자산의 법적 보호의 어려움, 효과적이고 효율적인 관리·감독 시스템 붕괴 등의 고질적 문제로 이어지며, 오랜 기간 축구 산업의 발전을 더욱 제한하는 원인이 되었다.

3) 정치의 흐름

(1) 프로축구리그 출범 관련 정치적 맥락과 사건

① 세계화 과정: 냉전체제 종식과 시장경쟁체제 수용

중국은 공산권의 버팀목인 소련의 붕괴를 보면서 조금씩 문호를 개방하여 전략적으로 세계화를 위한 소통을 시작했다. 미국을 필두로 한 민주주의 진영의 국가들은 이런 중국을 환영하면서 경제적 성장의 기회를 적극적으로 제공했다. 중국은 값싸고 풍부한 노동력을 활용하여, 세계 각국에 필요한 재화와 서비스를 제공하여 세계화 시대에 빠르게 대응해 나갔다.

스포츠 분야에서도 세계에서 가장 인기 있는 축구를 통해서 세계화 적극적으로 소통하고자 했다. 국제경기력은 세계 수준과 격차가 있지만, 서구 유럽의 선진 프로축구리그 운영 시스템을 적극적으로 도입하고자 했다.

특히, 프로축구는 '글로컬라이제이션(Glocalization)'의 현상으로서 중국 정부는 그들의 사회주의 체제하에서 서구 유럽의 프로축구 문화를 중국 국내에 안정적으로 정착시키고자 노력하였다. 이를 위해서 중국 정부는 직접적으로 중국 축구협회에 공산당 간부를 중심으로 회장단을 구성해서 적극적으로 개입하여 정부 정책의 방향성의 틀 안에서 대외적으로는 세계에서 가장 인기 있는 축구의 프로화를 통해서 세계화 물결에 동참하는 동시에, 압도적인 인구를 바탕으로 세계 정상급 축구 강국을 위해 중국의 공산주의 체제의 우수성을 드러내는 열린 민족주의를 강조했다(Hong & Zhouxiang, 2013).

대내적으로는 프로축구리그 출범을 통해 중국 인민들의 마음을 결집하고 당에 대한 충성심을 고취시킨다는 정치적 복안이 깔려 있었다. 이를 바탕으로 체제 안정을 추구했고 더 나아가 중국 인민들의 축구를 통한 여가활동의 확충을 꾀하였다.

② 최고지도자의 축구에 대한 관심

중국공산당의 역사나 증언에서 보면 중국의 개혁개방 정책을 주도한 덩샤오핑은 축구에 높은 관심을 가졌다. 특히, 1978년 6월 아르헨티나에서 열린 월드컵 준결승전과 결승전이 있었는데, 당시 공산당 부주석 겸 부총리였던 덩샤오핑은 중국 CCTV 책임자에게 전화를 걸어서 처음으로 국민들에게 월드컵이 실황 중계될 수 있도록 지시했다. 물론, 당시 중국이 정식

으로 월드컵 중계권을 살 여력이 없었기에 국제위성방송이 송출한 신호 등을 중간에 도용하여 중계하였다.

무엇보다 개혁·개방 이후 중국 엘리트 스포츠가 세계무대에서 좋은 성과를 거두는데 비해 중국 축구발전이 너무 완만하여 아시아를 벗어나지 못하는 점을 지적하고 '축구 특구' 설립을 특별지시하게 되었다. 중국 최초의 '축구 특구'가 대련 시에 지정되었고, 지도자의 강력한 지원 아래 중국 축구협회는 중국 청소년팀을 브라질, 독일 등에 수차례 파견하여 축구 강국의 선진 기술을 습득하도록 조치했다.

또한, 덩샤오핑은 중국 축구의 발전을 위한 각 지방정부에 세미 프로리그 수준인 갑A 리그를 운영하도록 지시했다. 갑A 리그에서 뛰는 선수들은 급여와 장려금을 각 지방정부로부터 수령하고, 은퇴 후에는 공무원 신분을 유지할 수 있었다. 지금으로 말하면 은퇴 후 경력 프로그램 개발까지 염두에 둔 지도자의 축구 관심이 실제 정책 전반에 반영된 것이다. 이런 덩샤오핑의 축구에 대한 관심과 열정은 향후 시진핑에 의해 다양한 중국 축구 개혁 및 구체적인 정책이 반영되어 프로축구리그 출범의 발전적인 형태로 나타나게 된다.

③ 프로축구리그 출범 필요성의 분위기 조성

중국의 엘리트 스포츠 강화정책은 스포츠 선진국들의 스포츠정책과 비슷한 형태를 띠면서도 중국사회의 특정 현상에 맞추는 독특한 형태를 지니고 있다. 이러한 발전 형태는 개혁·개방이 본격적으로 이루어진 1978년을 계기로 덩샤오핑 정부에서 장쩌민 정부에 이르는 스포츠에 대한 체제 전환을 통하여 거국체육 체제에서 시장화 체제로의 전환으로 인해 가시적인 성과를 거두었다.

스포츠 분야에서도 마찬가지로 기존의 계획경제 시대에서는 체제 경쟁으로 올림픽이나 월드컵에서 자유민주주의 진영과 공산주의 진영의 대결로서 엘리트스포츠의 개발과 정책이 우선시되었다면, 세계화 과정에서는 이러한 체제 경쟁의 의미가 없어졌다. 이제는 스포츠가 상업화와 산업화로

변하는 시대로 발전하면서 프로화가 자연스럽게 부상하게 되었다(Ma & Kurscheidt, 2019).

중국은 덩샤오핑 지도자의 시장화 전략에 맞춰서 스포츠 분야에서 축구를 가장 먼저 시장화 전략의 선도 시범사례로 활용하게 된다. 스포츠산업의 출현과 더불어 프로스포츠가 탄생하였으며, 이로 인해 스포츠시장은 번영의 길로 접어들었다. 중국 정부는 체육산업발전요강을 제정하여 체육산업을 사회주의 공익사업으로 간주하여 진흥시켰다. 기존의 엘리트 스포츠에 통용되었던 거국체제가 세계화 물결 속에 프로축구에도 적용되면서, 중국 정부에서 전략적으로 자원을 집약하여 프로축구에 투자하게 되었다(Zhang & Kang, 2011).

무엇보다 1991년 중국 남자축구 국가대표팀이 한국축구 국가대표팀에 패한 후 당시 지도자인 장쩌민이 특별 통지문 형식으로 축구개혁발전을 지시하면서 프로축구리그 출범 필요성의 분위기가 고조되었다.

(2) 프로축구리그 출범 관련 이해당사자 간의 관계 및 입장

① 중국공산당: 체제안정과 세계화

중국은 고대 스포츠인 '축국(蹴鞠)'에서 축구가 비롯되었다고 주장한다. 중국의 고전인 '전국책' '사기' '수호전' '서유기' '금병매' 등에서 축국에 대한 이야기 언급되는 것을 보면 고대부터 흔히 행하던 스포츠였음을 알 수 있다. 하지만 그동안 중국에서 축구는 국가체육의 우선순위에서 소외되어 있었다. 중국은 아편전쟁 후 서구 열강에게 '동아병부(東亞病夫)' 라는 놀림을 들을 정도로 약한 존재로 취급받았다. 이런 열등감을 극복하기 위해 중국은 올림픽 등 국가 체육 육성에 공을 들였다. 무엇보다 구소련이나 동독과 같은 사회주의 국가들과 마찬가지로 될성부른 어린아이들을 미리 선발하여 합숙 훈련을 통해 운동기계로 만들어 올림픽 메달을 따서 국가와 민족의 우월적 체력을 선전하는 체제로 활용하였다. 반면 단체스포츠인 축구는 상당한 자금이 투입되고 단기간에 비용 대비 효율이 떨어졌다.

프로스포츠의 출현은 당시 자금이 부족하여 곤경에 처한 성급, 시급 축구 팀들에게 구사일생의 기회를 의미했고, 스포츠의 재화와 서비스 등에 대한 국가 의존성을 감소시킬 수 있었다.

중국의 사회주의 체제 하에 추진된 스포츠 프로화 작업의 성공은 스포츠 시장의 번영과 발전으로 이어졌다. 중국 축구의 프로화가 성공하면서 농구, 배구, 탁구, 배드민턴, 테니스 등의 종목도 프로스포츠화가 되었다(Zhang & Kang, 2011). 중국공산당은 당시 축구를 통해서 사회주의 체제의 우월성을 세계에 알리는 동시에 이런 세계적인 변화의 물결에 동요되지 않도록 체제 안정의 도구적 수단으로 축구를 활용하고자 하였다. 중국에는 공산당은 1당 독재의 정치체제이기에 최고지도자의 연설, 발언, 생각 등이 정책으로 만들어서 지방정부에까지 하달되어 정책이 집행되었다.

② 중국축구협회: 프로리그 출범에 대한 고민

중국축구협회(CFA: Chinese Football Association)는 2016년부터 국가체육총국과 분리되어 더 많은 자율성과 독립적인 개발, 관리, 감독 권한을 가진 중국 유일의 단일 스포츠협회이다. 하지만, 프로축구리그 출범 당시에는 국무원의 체육을 담당하는 공산당원이 중국축구협회 임원으로 임명되어 축구와 관련한 전반적인 의사결정 및 행정 등에 개입하게 되었다.

중국축구협회는 정부 기관이자 민간단체로 이중 정체성을 띠고 있었고, 규칙과 규정을 도입할 때, 철저한 조사와 계획보다는 무모함과 즉흥성을 동반한 경우가 많아서 시행 후에 바람직하지 않은 결과를 초래하기도 하였다. 축구 행정에 있어서 국민의 여론과 민주적 절차에 따라 시행하기보다는 정부에 의해 작성된 규칙이나 규정에 근거를 기준으로 추진되는 경향이 강했다(Liu, 2017).

당시 중국축구협회는 서구 국가들의 프로스포츠의 풍부한 경험을 흡수하여, 자국 리그에 적용하고자 하였다. 하지만, 중국의 사회주의 체제에서는 시장경제 체제를 기반으로 하는 서구의 프로축구리그 모델을 그대로 수용할 수 없었다. 무엇보다 중국 프로축구발전을 위한 관리 시스템과 방

법을 현지화하는 것이 필수적이었지만, 제도적 여건이 구축되지 않은 상태에서는 단순한 모방에만 그칠 수 밖에 없었다. 실제로 국무원의 국가체육총국으로부터 독립하지 못하고 중국 정부의 개입과 간섭이 증가하는 비효율적인 형태로 정책이 집행되었다.

중국축구협회는 정부 주도의 사회주의 체제라는 오랜 정치구조가 유지되는 가운데 급격하게 추진된 시장화 전략 과정에서 축구가 시범종목으로 선정되었기 때문에 이에 대한 시스템 관리 측면에 있어 경험 부족을 여실히 드러내었다. 예를 들어, 월드컵과 아시안게임이 동시에 열리는 1994년 10월 아시안게임에 참가하는 선수들을 위해 중국 프로축구 리그를 아시안게임이 열리는 기간 동안 중단시키고, 그 기간 프로축구리그 선수들은 국가대표팀에 차출되어 훈련을 받는 등의 과정을 거쳤다.

③ 시민: 축구발전과 민족 자긍심 고취

대약진운동, 문화대혁명, 천안문 사태 등의 불우한 역사를 겪은 중국의 인민들에게 프로축구리그 출범은 시장화의 산물로 여겨졌기에 대체로 지지하는 분위기로 나타났다. 한편으로는, 그동안 냉전체제와 사회주의 시스템에서 철저히 순응해왔기에 급격한 상업화와 자본주의의 산물인 프로화에 대한 걱정도 존재하였다. 하지만, 중국 인민들은 다른 서구의 선진시스템을 도입하고 중국 특색 사회주의 시스템 안에서 발전의 가능성을 주었다는 측면에서 고무적인 반응을 보였다(Ma & Kurscheidt, 2022).

중국의 사회주의 체제는 최고지도자의 관심과 발언에 주의하지 않을 수 없다. 최고지도자가 발언한 내용은 인민들이 지지하지 않더라도 어떻게든 정부 관계자 입장에서 끝까지 결과물을 만드는 특징이 있다. 프로축구리그 출범에는 중국 국가 최고지도자의 축구에 대한 애정 어린 관심과 더불어, 중국 축구선수들 그리고 축구 팬인 인민들조차도 모두 축구발전에 유리한 정치·경제·사회의 변혁을 기대하면서 지지하게 되었다. 프로축구리그 출범이 세계화의 물결에 흐름 안에서 생성되었지만, 중국의 사회주의 체제가 궁극적으로 추구하는 가치에 수렴할 수 없는 큰 정책변동의 변화가 없었

기에 인민들조차도 오히려 프로축구라는 새로운 여가문화와 관람스포츠를 경험하는 기회를 얻게 되었다. 프로축구를 바탕으로 실력이 향상된 프로축구 선수들이 중국 국가를 대표하여 월드컵이나 올림픽에서 좋은 성적을 낼 수 있는 여건을 마련하면서, 중국 축구발전을 염원하는 인민들이 '열린 사고의 민족주의'가 발전한 것으로 판단된다.

4) 정책의 창이 열리게 된 계기

중국의 프로축구리그 출범은 중국축구개혁을 중앙정부 차원에서 공표하고, 관련 정책 일환으로 국가체육총국(문화체육관광부에 해당) 산하에 있는 중국축구협회가 프로화, 시장화를 알렸다. 특히, 중국은 본인들의 중국 특색 사회주의 체제 안에서 시장화 전략을 추구하고자 하였다. 하지만, 중국 프로축구는 중앙정부 주도로 기존의 엘리트체육 체제 강화에서 프로스포츠화로 발전하였다.

세계화 흐름에 발맞춰 중국 특색 사회주의식 시장화 전략을 프로축구리그 출범에 적용시키고 정부정책을 반영한 정책결정을 유도하기 위해서는 당시 권력의 중심인 공산당 간부출신의 힘과 영향력있는 사람의 역할이 매우 중요하였다. 당시 공산당 간부출신인 왕준생 중국축구협회 부회장(1992-2000년)이 정책선도가로서 기존 성급, 시급의 농촌 및 직장체육 중심의 축구정책을 프로스포츠를 중심으로 바꾸는데 결정적인 역할을 담당하였다. 또한, 프로축구리그 출범과 동시에 중국축구개혁발전 10년 계획 등을 수립하면서 프로스포츠와 엘리트 스포츠 중심의 정책기조를 맞춰 발전시키고자 하였다.

중국 남자축구국가대표팀의 1994년 미국월드컵 지역 예선탈락은 프로축구리그 출범에 가장 결정적인 영향을 미쳤다. 아울러, 중국축구개혁의 출발이 국가 차원에서 축구를 발전시키기 위한 대안적인 방법을 모색하는 개입의 신호로 여겨질 수 있다. 이렇게 정책의 우선순위가 축구국가대표팀의 국제경기력 향상에 맞춰짐에 따라, 풀뿌리 수준의 축구발전과 유소년 리그 활성화 등은 등한시 되기도 하였다.

3. 일본의 프로축구리그 출범

1) 정책문제의 흐름

(1) 프로축구리그 출범 대내외 환경변화

① 축구 인프라 부족 개선 움직임

일본축구는 1960년대에 인기를 가지게 되었다. 1965년 실업팀 중심의 일본축구리그(JSL: Japan Soccer League)가 설립되고, 1968년 멕시코 올림픽에서 일본 남자 축구국가대표팀이 동메달을 획득하였다. 하지만, 1970년, 1980년대에는 몇몇 다른 국가 리그에서 혼자 뛰는 선수들은 있었지만, 올림픽에서의 성과는 계속 유지되지 못했다(Horne, 2000). 그런 영향으로 축구는 당시 유행한 야구처럼 광범위하게 조직화되지 못했다. 학교체육이 활성화되어 있는 일본의 초·중·고등학교 동아리 스포츠활동에서도 축구는 야구, 농구, 배구 등에 밀려 인기가 없었다. 설상가상으로 국가대표팀의 성적이 좋지 않았던 탓에 축구 관련한 인프라 구축의 논의도 이루어지지 못했다(Horne, 2000).

축구에 대한 일본 내 인식의 변화는 유럽에서 나타난 스포츠정책에 영향으로 나타났다. 1970년대, 1980년대 유럽의 「Sport for All 헌장」을 시작으로 스포츠를 할 권리를 주장하는 캠페인이 유럽 전역에 행해졌다. 또한, 1992년 제정된 신유럽 스포츠헌장을 통해 유럽 사회의 변화 속에서 스포츠의 중요한 사회적 역할이 강조되었다. 1990년 전후에 일어난 동서냉전 대립구조의 붕괴, EU(유럽연합)의 탄생과 확대, 도시화와 고령화의 진행, 이민노동자와 다민족문제, 정보사회의 진전, 라이프스타일의 변화 등 급격한 변화와 직면한 시대적 상황에서 스포츠의 역할이 기대되었던 것이다. 한편, 엘리트 스포츠의 실력 향상과 더불어 프로스포츠에 대한 지원 대책은 종합적으로 각국의 정체성과 동일성을 강화시키는 것과 연결되었다.

1980년대 일본은 인구 고령화와 더불어 제3차 산업으로 이동하는 시기

에 놓여 있었으며, 사람들 스스로 자신의 삶에 관심을 가지고, 자아실현의 욕구를 중요하게 여기기 시작했다. 이러한 상황에서 지역을 중심으로 애호적인 스포츠클럽이 행정 관할청을 중심으로 조직되기 시작했다. 이를 통해 기존 스포츠조직의 하부조직이 아니라 고도화된 형태로서 스포츠 참가 인구를 증가시킬 수 있었다.

J리그의 발족 전에는 전체적인 환경이 빈약했으며, 자원분배에 있어 스포츠 분야는 우선순위에서 밀려 있었다. 1965년부터 시작한 일본축구리그(JSL: Japan Soccer League)는 사회인 축구리그가 있었지만, 한 경기당 관객 동원수는 1000-3000명 정도에 불과했고, 일본 축구국가대표팀 선발전은 지방 소규모 경기장에서 개최해도 관중석이 채워지지 않았다. 이는 연습 설비가 부족하고 대부분 아마추어 선수들로 구성되어 축구에 전념할 수 없는 환경이었기 때문이다. 일본축구 인프라는 낮은 수준이어서 이런 상황을 타파하고 경기력의 향상과 인기를 동시에 끌어 올릴 수 있는 계기가 필요하였다(Horne, 2000).

이러한 생활체육 레벨에서의 관심과 함께 지방정부를 중심으로 새로운 스포츠의 개발과 스포츠클럽 확대, 그리고 스포츠시설 확충이 적극적으로 추진되었다. 이러한 바탕 위에 각 지방을 연고로 한 프로축구팀이 창단되었고, 중앙정부에서는 이를 위한 공공시설 건설과 재원 투자를 확대했다. 이와 더불어 월드컵과 같은 메가 스포츠이벤트의 유치를 통해서 지방자치단체와 긴밀히 연결된 독일형 모델을 모방하여 아시아 최초로 [종합형지역스포츠클럽] 정착을 위한 움직임이 나타나게 되면서 축구 인프라 개선의 변화를 겪게 되었다(Horne, 2000).

② 거품경제 전환국면

일본은 1980년대 일본의 주식과 부동산 시장 전반에 거품경제 및 비상식적인 자산 상승을 겪게 된다. 1989년에 닛케이 평균주가 3만 8915엔으로 사상 최고치를 기록했고, 당시 시가총액 세계 20위 안에 일본 회사가 14곳이 차지했고, 세계 곳곳에 '저팬 머니(Japan Money)'가 석권하고 있었다.

일본이 모든 분야에서 글로벌리더로서 역할을 견고히 한 시기였다. 이후, 1990년대 접어들면서 거품경제의 붕괴와 함께 일본 저성장이 고착화되고 사회의 고령화가 한층 진전되어 지금까지 스포츠촉진을 지지하던 공적자금(세금)의 재원부족이 심각한 문제로 대두되었다. 이러한 시기에 경제의 전환국면의 하나로서 일본 프로축구 출범이 제안되었다(Horne, 2000).

이때 J리그가 존재하지 않았을 당시, 일본축구리그 활성화위원회는 여전히 아마추어리즘이 강했던 1989년「Special League」구상하며, 프로라는 말을 교묘하게 덮으며 프로축구리그 설립을 위한 움직임을 시작하였다. 당시 거품 경제의 초창기에 있었지만, 아직까지 기업이 실적이 좋고, 지방자치단체 입장에서도 세수가 풍부했던 시기였기 때문에 프로축구리그 출범(J리그)이라는 도박을 통해서 일본 경제의 국면 전환을 꾀할 수 있었다. 당시 일본축구활성화 위원회 오구라 준지 회장(이후에 일본축구협회 회장)은 회고록에서 다음과 같이 회상한다.

"만약에 1년만 늦게 J리그가 탄생했더라면 일본은 프로축구리그 출범을 할 수 없었을 것이다."

③ 아시아 최초 월드컵 유치 준비

1980년대 FIFA는 유럽과 남미 이외에 다른 대륙에도 월드컵 개최권을 줘야 한다는 공감대가 형성되기 시작한다. 당시 FIFA회장이 브라질 출신인 주앙 아벨란제는 다음과 같은 말을 하면서 일본을 공식적으로 지지하게 된다.

"21세기 첫 월드컵 축제는 아시아에 개최권을 주고 싶다."
"나는 매년 일본에 휴가를 떠난다. 한국은 일본에 비해 축구경기장 등많은 것이 부족하다."

당시 일본과 브라질은 우호적인 관계였기 때문에 노골적으로 일본이 월드컵 유치에 우위에 있었다. 아울러 1980년대 후반에 일본의 경제는 세계의 중심이고, 무엇보다 주식과 부동산 시장 전반에 비정상적인 자산 가치

상승 등으로 경제대국으로 월드컵을 개최할 수 있으리라는 계산이었다.

이와 같은 FIFA회장 이하 임원진의 보이지 않는 지원 아래 1988년 월드컵 유치 의사를 공식적으로 표명하고 유치위원회를 발족하면서 브라질 축구선수 등을 영입하고, 일본 선수들을 브라질에 축구 유학을 보내기 시작했다. 일본은 막대한 자금력을 동원해서 그동안 축구 관련하여 경기장 및 인프라 환경을 개선하게 된다. 그 정책의 하나로 일본 축구계는 당시 제2차 JSL 활성화위원회를 중심으로 일본프로축구리그 구상을 재추진하고 일본프로축구리그(J리그)를 발족하게 된다.

중앙정부의 재원 분배에 있어 후순위였던 스포츠는 국가 차원에서 모든 자원의 총동원을 필요로 하는 메가스포츠 이벤트(월드컵) 유치준비과정을 앞두며 우선순위로 올라서게 되었다. 이와 더불어 월드컵을 준비하는 과정에서 유럽의 선진 축구시스템을 도입해 프로축구리그를 출범함으로써 경기력을 높이고 월드컵 유치 준비과정에서 유리한 위치를 선점하려는 의도가 있었다.

결과적으로 1995년 한국과 일본이 2002년 월드컵을 최초로 공동개최하는 것으로 결정되었다. 하지만, 한국은 당시 월드컵 유치과정에서 이미 4회 월드컵에 진출하고, 1980년대 프로축구리그 출범 등으로 인해 국제경기력의 관점에서는 일본이 열세인 상황이었다. 막대한 자금력과 축구 관련 인프라 구축에서 유리한 일본이었지만, 한국에 몇 가지 소프트웨어인 경기력, 국내 프로축구리그 운영 등의 열세로 인해 최종 일본의 단독 개최가 유리한 상황에서 한일 공동개최로 변경되는데 결정적인 빌미를 제공했다는 해석도 존재한다(富本　他, 2015).

(2) 프로축구리그 출범 관련 이슈제기의 배경 및 논의과정

① 아마추어실업리그 한계와 국제경기력 향상의 필요성 대두

1959년에 1964년 도쿄올림픽 개최를 확정한 후에 일본에서 국가 차원의 스포츠진흥에 힘입어 스포츠 분야가 급속도로 발전했다. 올림픽 직후에

1965년에는 일본축구협회(JFA)가 국가 차원의 아마추어인 실업리그를 운영했다. 이후 1968년 멕시코 올림픽 동메달 등의 성과도 있었지만, 1970년대, 1980년대는 일본 축구대표팀의 낮은 성과로 인해, 축구는 당시 인기스포츠인 프로야구에 비해 인지도가 현저히 낮았다. 축구의 경우, 프로리그가 부재한 상황에서 직업의 전문화 관점에서 선수의 기량과 지원하는 재원의 부족함이 동시에 드러났고, 이로 인해 국제경기력 또한 낮았었다고 할 수 있다(Horne, 2000).

일본축구의 발전을 위해서 1965년에 출범한 아마추어인 실업팀 리그(일본축구리그: JSL)는 프로축구리그로의 변화를 촉진하게 된다. 특히, 일본은 1980년대 축구에서 존재하는 아마추어와 실업리그에서 국내외적으로 나타나는 변화의 압박을 겪게 된다. 국내적으로는 1985년 일본 축구리그(JSL) 창립 20주년을 계기로 축구의 낮은 인기를 개선을 위한 조치가 이루어졌지만, 기대했던 결과는 나오지 않았다.

일본축구리그의 프로화에 관한 논의는 독일 분데스리가에서서 활약중인 오쿠데라 야스히코(Okudera Yasuhiko)의 일본 복귀를 허용하기로 한 IOC의 결정으로 자연스럽게 다시 추진되었다.

1980년대 후반에서 1990년대 초까지 일본축구협회와 일본프로축구리그의 발전을 위해 활성화위원회는 지역사회 기반 클럽으로 경기장 접근성을 보장하고 리그에 대한 기여금을 지불하고, 클럽이 리그에 참여할 수 있는 기준 등을 제시했다. 프로축구리그는 올림픽이나 FIFA 월드컵에 정기적으로 본선에 진출할 수 있도록 국가대표팀의 국제경기력의 수준을 향상시켰다. 아울러 최고 수준의 선수와 코치를 영입하고, 클럽의 전반적인 시설과 경기장 건설, 지역사회 기반을 둔 축구클럽의 목표를 세우면서 아마추어 실업 리그의 한계를 극복하고, 국제경기력을 높이고자 하였다(Horne, 2002).

② 지역사회와 연계를 통한 프로축구리그 정착 논의

J리그는 지역사회에 기반을 둔 프로축구클럽이 되는 것을 각 클럽의 목

표로 삼았다. 일본의 사회시스템 속에서 스포츠는 메이지시대(1868년-1912년)부터 학교시스템에서 체육으로 행해져 왔다. 이러한 역사적 배경하에서 J리그는 지역을 기반으로 하는 축구클럽을 홍보하는 것을 목표로 출발하였다. 지역연고제를 정착시키는 동시에 지방정부와 기업 그리고 시민이 함께 지역연계형으로 지역 중심의 스포츠 형태로 프로축구클럽을 발전시켜 나가고자 하였다. 지방정부는 지역연고제를 통한 프로축구클럽이 지역산업의 진흥을 위해서 노력하는 기업과 함께 협력하여 다양한 상생방안을 추진했다.

"지역 커뮤니티전략" 의 대상이 되는 것은 지역 커뮤니티와의 관계 구축과 관련한 모든 활동을 포함한다고 밝히고 있다(松橋 & 金子, 2007). 먼저, 프로축구클럽의 명칭을 지자체의 명칭과 동시에 사용하면서, 자연스럽게 지자체와 지역의 프로축구클럽과의 연계성 전략을 택했다. J리그 규약집 제21조 제2항에 따르면 「J리그 프로축구클럽은 홈타운에 있어서 지역사회와 일체가 되어 사회공헌활동을 포함하여 프로축구클럽을 형성하고, 축구를 시작으로 스포츠의 보급과 진흥에 반드시 노력해야 한다」라는 규정이 명시되어 있다. 특히 「지역서비스 활동」「지역으로부터 지원을 받는 활동」 등으로 나눠서 구체적으로 5가지의 활동을 제시했다. 구체으로 스포츠를 통한 지역사회 공헌 활동, 지역행사 참가 및 방문 활동, 운영 자원봉사자를 받아들이는 조직 구성과 경기 운영을 돕는 구조 형성, 물적 지원을 얻기 위한 구조 형성, 자금 지원을 위한 구조 형성이 있다.

이런 규정을 J리그 출범 당시에 모든 프로축구클럽에 해당하는 규약으로 지정하면서, 자연스럽게 지방자치단체와 협력을 통해서 지역의 특색에 어울리는 프로축구클럽을 추구하게 되었다. 아울러 지역연고제를 통해 지역의 팬층을 기반으로 안정적인 운영이 가능해졌고 지역의 고정적인 팬덤을 통해 수익창출이 가능하고 지역 산업을 키우면서 고용 창출에도 기여할 수 있었다. 프로축구클럽을 운영하는 기업은 이렇게 지방자치단체와 협력을 통해 다양한 분야에서 직접적인 시너지 효과를 거두고자 했다.

2) 정책대안의 흐름

(1) 프로축구리그 출범을 위한 시도

① J리그 이념과 행동 방침

일본의 J리그 이념은 몇 가지 이유로 대안으로 제시될 수 있다. 1) 일본 축구의 수준 향상과 축구의 보급과 촉진, 2) 풍부한 스포츠문화의 증진 및 국민의 심신의 건전한 발전의 기여, 3) 국제사회의 교류 및 친선의 공헌 등이 있다. 아울러, J리그는 위의 리그 이념을 실현하기 위해서 다음과 같은 행동 방침을 확립시켜왔다.

먼저, 공정하고 매력적인 경기를 펼침으로써 지역주민들에게 꿈과 즐거움을 제공한다. J리그 출범부터 스포츠의 페어플레이 정신과 프로축구 선수로서 직업의 전문화의 관점에서 관중들에게 최고의 경기를 선사하고, 지역사회의 다음 세대에게 희망을 주는 의미였다.

두 번째는 지자체, 팬, 서포터즈의 이해와 협조를 구해서 세계에 자랑할 수 있는 안전하고 쾌적한 경기장 환경을 구축하는 것이다. 단지, 막대한 자금을 투입하여 하드웨어적인 요소만 갖추는 것이 아니라, 프로축구클럽과 경기에 직접적인 관계자인 지자체, 팬, 서포터즈가 함께 협력하여 같은 취지와 방향으로 경기장 환경을 확립해 나가는 것이다.

세 번째는 J리그는 지역의 프로축구클럽이 지역주민과 더 친숙하고 친밀하게 느낄 수 있도록 프로축구클럽의 시설을 개방하거나 선수나 코치, 감독들이 지역사회 사람들과 교류를 돈독히 하는 장과 기회를 만들어가게 하였다. 이는 프로축구클럽이 지역연고제이면서 지역과 교류를 친밀하게 하는 것은 지속해서 이 지역의 상징적 기제로서 프로축구클럽의 존재가치를 확립하는 것으로 판단될 수 있다.

네 번째는 풋살의 보급이다. 풋살은 실내외의 일정 부분의 공간이 있다면 가족이나 지역에서 부담 없이 즐길 수 있는 시스템을 구축하고 보급하면서 자연스럽게 지역 프로축구클럽의 지지와 응원으로 연결할 수 있는

것이다.

다섯 번째는 프로축구클럽이 단지 축구뿐만 아니라 다른 스포츠에도 부담 없이 참여할 기회도 많이 만들어가는 역할을 담당하는 것이다. 프로축구클럽이 단지 축구로만 지역사회에 공헌하는 것이 아닌, 축구 사례를 통해서 많은 지역 사람들이 다양한 스포츠로 접근할 수 있도록 유도하는 역할을 요구했다.

마지막으로는 사회적 약자층인 장애인도 함께 즐길 수 있는 스포츠시스템을 만들어 가는 것이다. 스포츠는 남녀노소 관계없이 다함께 즐길 수 있어야 하는데, 사회적 약자층과 소외층인 장애인들은 여러 제약으로 인해 스포츠를 즐기는데 한계가 있었다. J리그 이념과 행동 방침은 일본의 프로축구리그 출범과 관련하여 주요한 변화의 실마리를 제공하였다(降矢, 2008).

② 스포츠진흥을 위한 제도 및 시책

지방 스포츠정책에 있어서 정부와 민간은 파트너십을 통해 다양한 사례에 영향을 미치고 있다. 지자체는 종합형 지역 스포츠클럽, 체육협회, 종목별 경기단체, 프로스포츠클럽, 민간스포츠클럽, 대학 등 연구기관 등과 연계·협력하여 지방 스포츠정책 추진을 꾀하고 있다. J리그는 지방자치단체 지역 활성화와 스포츠진흥을 목적으로 J리그 프로축구클럽의 연계·제휴 협정을 체결하거나 지방자치단체와 J리그 클럽이 연계·협동하여 참여하고 있다. 또한 종합계획이나 지방스포츠 추진 계획상 정하는 등 지역의 여러 과제를 해결하고 있다(藤川, 2018).

지방 스포츠 추진계획에 있어서 지방자치단체와 J리그 클럽의 파트너십의 제도 및 시책은 크게 2가지 목적으로 분류되어 나타난다.

첫 번째는 스포츠진흥 그 자체가 목적인 경우이다. 스포츠에 친숙한 환경의 정비 및 기회 제공, 지역 스포츠의 진흥, 경기스포츠의 진흥, 지역 자원을 활용하는 스포츠의 진흥 등이 있다.

두 번째는 스포츠에 의해 다른 정책분야의 목적을 달성하는 경우이다.

스포츠에 의한 마을조성, 스포츠를 통한 교류 촉진, 건강증진, 지역문화 창출, 스포츠이벤트를 통한 지역경제 및 관광산업 활성화 등이 있다.

스포츠진흥을 위해 J리그는 일본문부과학성의 '스포츠진흥 기본계획-스포츠진흥 시책의 전개 방안: 생애 스포츠 사회의 실현을 향한 충실한 방안으로서 지역의 스포츠 환경 정비'에 동참하였다. 이는 2010년까지 일본 전국의 각 도시에 적어도 하나의 종합형 지역 스포츠클럽을 육성하는 정책이다. 정부에서는 종합형 스포츠클럽을 비영리법인(NPO:Non Profit Organization)으로 운영을 권장하고 있다. J리그 구단은 프로구단과 NPO 법인을 병행 운영 중이다. 정부가 지방자치단체에 자율적으로 권한을 위임하고 그 위임된 권한 안에서 지방정부가 지방을 대표하는 프로축구클럽과 협력하며, 지방정부의 스포츠진흥을 위한 제도와 시책과 J리그의 이념 및 대책을 프로축구클럽이 구단 운영 이념과 방침에 반영하여 적용하는 것이 특징으로 볼 수 있다(木村, 2014).

③ 프로축구클럽 네이밍 : 지역 이름 + 애칭

J리그는 출범 당시부터 각 도시마다 프로축구 소비층인 10-25세의 젊은 층을 대상으로 여론조사를 하고, 지역사회에 필요한 것을 팬들의 입장에서 들어왔다. 연고 지역에 뿌리내리기 위해서 J리그가 시작부터 지자체와 협의하고 각 지역주민의 관심사에 애정을 쏟아왔다. J리그는 "지역에 뿌리내린 스포츠클럽은 홈타운 정부(행정), 기업, 주민이 삼위일체가 된 지원 체제를 가지고 그 지역 커뮤니티의 중심클럽으로 발전하는 것을 의미한다."

J리그 프로축구클럽이 지역에 뿌리내리고, 지역의 대표 상징으로 존재하는 것은 스포츠가 엔터테인먼트 이상의 의미가 있다. 주말이 되면 거리에 물들이는 프로축구클럽의 색깔의 유니폼을 입고 경기장에 가는 사람들과 클럽의 존재는 그 도시의 모습을 형상하게 된다. 시즌 중에 격주로 열리는 홈경기에는 지역 도시가 경기장 주변을 중심으로 축제의 공간이 되고, 동네 이름을 외치면서 팀을 응원하는 서포터들의 모습에서 지역을 대표하는 존재임을 알 수 있다(日本サッカー協會, 1990). J리그는 지역을 대

표하는 프로축구클럽의 명칭을 '지역명 + 애칭'으로 하고 있다.

이러한 프로축구클럽 연고지제도는 지자체와 기업 그리고 지역민이 이해와 협력을 통해서 경제적으로도 자립할 수 있는 구조이다. J리그의 프로축구클럽은 경제적 자립뿐만 아니라 처음으로 지역에 뿌리 내린 스포츠클럽으로서 지역의 문화 및 스포츠의 발전적인 환경에 기여하는 것으로 판단된다. 즉, 프로축구클럽의 거점이 되는 클럽 하우스는 지역 스포츠 상위팀의 연습구장뿐만 아니라 지역 사람들이 모이는 소통과 커뮤니티의 주요한 역할도 담당하고 있는 것이다(富本　他, 2015).

(2) 기존축구정책 현황 및 축구리그 운영체계

① 지역밀착형 축구정책

일본 프로축구리그는 프로리그(1부리그, J1; 2부리그, J2; 3부리그, J3) 3개와 세미프로리그(4부리그, JFL) 1개로 구성되어있다. 프로리그(J1, J2, J3)는 일본축구협회(JFA)에서 분리 독립해서 일본프로축구연맹(J.League, Japan Professional Football League)에서 운영하며, 4부리그(JFL)부터는 일본축구협회(JFA)와 지역축구협회에서 공동 운영하는 구조이다.

각 지역에서의 J리그 클럽 구단 창설·발전 역사는 단순히 축구 구단 창단이라는 의미에 그치지 않는다. 지역 사람들은 지역에 대한 자부심과 애착을 가지고 있으며, 이런 활동들 덕분에 사회자본(Social Capital)[20]도 늘어나게 되었다(鈴　木, 2018). Putnam은 사회적 자본을 협동적 행위를 촉진시키고 상호이익을 증진시키는 네트워크, 사회적 규범 그리고 신뢰 등을 사회적 자본의 구성요소로 보고있다. 사회적 자본은 종전의 인적·물적 자본과는 대응되는 개념이다. 또한, 「공공재」로서 물적 자본이나 인적자본 등이나 정부와의 경쟁관계 보다는 오히려 상호보완적 관계에 있다고 보았다(Putnam, 1995).

[20] 사회자본은 사람들의 협조 행동을 활발하게 함으로써 사회의 효율성을 높일 수 있는 '신뢰', '규범','네트워크'와 같은 사회 조직의 특징, 물적자본(Physical Capital)이나 인적자본(Human Capital) 등과 견줄 새로운 개념-Robert Putnam의 정의한다.

J리그에 소속되어 있는 프로축구단은 홈타운 지역과 뿌리깊게 연계되어 있고 각 도시별 특색에 맞게 축구의 도시조성(サッカーのまちづくり)에 임하고 있다. 프로축구단은 각 지역의 이해관계자들(지방정부, 기업, 시민, 서포터, 시민 등)과의 관계를 중시하고, 서로 협력관계에 있다.

그 일례로 쇼난 벨마레는 시·도민 구단과 비슷할 만큼 한해 예산이 100억원 이하인 작은 클럽이다. 이 구단은 선수 몸값을 예산의 30%를 넘지 않게 하고, 철저한 마케팅과 지역 공헌 활동에 신경쓴다.

② 지역연고제와 홈타운 활동

서구는 영국을 중심으로 1970년대, 1980년대 훌리건(hooligan)으로 불리는 과격한 프로축구 응원단들이 난동을 부려서 심각한 사회문제로 대두된 적이 있다. 이른바 '서포터(supporter)'의 열정적인 관중의 형태이다. 서포터들이 본인의 지역과 고장에 연고를 둔 프로축구클럽에 애정을 가지고 응원하는 행태들은 다양하게 표현된다.

프로축구클럽은 미디어와 세계화의 영향으로 상업주의가 심화됨에 따라, 팬들은 프로축구단의 경영방식에 저항하고, 자기 고장의 대표자로서 축구팀 운영에 나름대로 지역주민으로서 목소리를 내기도 한다(Giulianoti,1997;2002, Hand, 2001, Brown & Walsh, 2000).

일본의 프로축구리그인 J리그는 각 구단마다 특정 1개의 도시를 거점으로 활동하는 지역연고제를 채택하여 실시하고 있다. 물론, J리그 출범 당시에 일정부분 대기업을 중심으로 프로축구단을 창단하였기에 기업의 홍보 전략의 일환으로 이용된 측면도 있지만, 일본에서는 아시아 최초로 연고제를 중심으로 다양한 홈타운 활동이 활발하게 진행되었다. J리그의 다수 구단은 '홈타운실'이라고 명명된 지역 공헌 사업 전문부서를 통해서 지역민과 함께 호흡할 수 있는 아이디어를 내고 함께 다양한 이벤트와 마케팅을 기획하고 실행한다.

J리그 규약 제21조에 「일본 프로축구단의 홈타운(본거지)」 제2항에는 「일본프로축구단은 각각의 홈타운에 지역사회와 일체가 되는 클럽을 만

들고 사회공헌활동을 포함한 것을 행하고, 축구를 시작으로 스포츠보급 및 진행을 위해 노력해야 한다.」라고 규정되어 있다. 본거지를 프랜차이즈가 아닌 '홈타운'으로 부른 것에 상징성을 부여하는 동시에 자기 마을 클럽이라는 강한 서포터 인식을 심어준다. 이를 통해 기존에는 소수의 기업이 클럽을 소유하는 방식이었으나 점진적으로 클럽에 여러 스폰서가 참여하여 지자체와 지역주민들의 힘으로 경영하는 클럽도 생겨났다. 지방 도시를 바탕으로 축구 리그 규모도 확대하고 전국적으로 J리그 이념도 조금씩 침투하게 되었다(古市　他, 2001).

각 프로축구클럽은 홈타운 활동을 최소 1년에 100회 이상을 한다. 크게 나눠보면 종합형 지역 스포츠크럽을 통한 다양한 스포츠 보급, 축구교실 운영, 지역연고지의 대학교와의 산학협력, 지역연고지의 다채로운 행사, 지역 특산물 홍보, 지역연고지 봉사, 소상공인과의 협력 등의 활동이 있다.

지역연고제와 홈타운의 활발한 활동을 바탕으로 기존에는 대도시에서만 가능하다고 느낀 프로 스포츠클럽의 경영이 갈수록 지방에서도 가능하다는 것을 증명할 수 있게 되었고 J리그 입성이 목표인 클럽이 지방 도시를 중심으로 점차 증가하게 되었다.

벨마레 히라쓰카는 지역의 프로축구클럽의 스폰서 기업의 경영악화로 손을 떼면서 위기를 맞았지만, 적극적으로 지역연고제와 홈타운 활동을 통해 문제를 해결하기도 했다. 꾸준히 지역 밀착 사업을 통해 팬층을 확보한 다든지, 지역민들이 십시일반으로 성금을 보아서 지역 프로축구클럽을 회생시킨 사례도 있다. 지역연고제와 홈타운 활동은 해당 지역 J리그 프로축구클럽과 지자체와 지역민은 원팀으로 지역민의 생활 반경 내 위치하고 있고, 지역의 동반자라는 인식이 강하게 자리잡혀 있다고 할 수 있다.

③ J리그 100년구상: 지역 스포츠 활성화

J리그는 1993년 발족이래, 축구를 통해서 스포츠를 남녀노소가 즐겁게 즐길 수 있는 스포츠진흥에 노력해 오고 있다. J리그는 「J리그 100년구상~스포츠로 더 행복한 나라로」의 슬로건 아래 이념추구 활동을 전개해

왔다. 「당신이 사는 동네에 초록색 잔디밭에서 일반시민들이 부담 없이 스포츠를 즐기는 것은 꿈같은 이야기라고 할 수 있다. 스포츠에서 녹색 잔디는 필수품이다.」 이러한 사실을 깨닫는 것이 J리그의 100년 구상이다. 즉, 100년의 장기목표를 설정해서 J리그 구단들은 운영 모토와 장기계획을 수립하여 운영하고 있다.

예를 들면, 가시마 앤틀러스는 2011년에 5가지 목표를 세운다. 1) 철저한 지역적인 전략을 통한 지역의 지지와 성원을 받는 구단으로 성장 2) 지역을 기반으로 한 지역 육성형 클럽으로 성장 3) 세계적 수준의 경기장 4) 세계무대에서 경쟁하는 구단으로 성장 5) 팬과 서포터가 미래를 함께 공유하는 것이다.

기존 일본프로야구계는 '스포츠는 대기업의 부속품'이라는 인식이 강했지만, J리그 등장으로 인해 각 프로축구클럽은 대기업으로부터 독립하여 독자적인 경영을 하거나 스포츠 자체를 지속가능한 비즈니스로 자립할 뿐 아니라, 기존의 프로와 아마추어, 사회인과 학생 등의 사회적 신분에 의한 경계선이 역력했던 일본 스포츠계의 상식이 바뀌었다. J리그 클럽과 계약을 맺은 지역의 고교생이나 대학생이 학교를 다니면서 프로선수로 활약하는 사례도 드물지 않다.

J리그의 백년구상 중에서 '풍부한 스포츠 문화의 진흥 및 국민의 심신의 건전한 발달에 기여'는 스포츠 진흥정책과 맥을 같이 한다. 1993년 J리그 출범이후, 축구를 통해 모든 스포츠를 남녀노소 관계없이 즐길 수 있는 스포츠진흥의 정책을 통해 지역 스포츠 활성화에도 적극적으로 관여하게 된 것이다.

3) 정치의 흐름

(1) 프로축구리그 출범 관련 정치적 맥락과 사건

① 선거구제의 변화(중선거구제->소선거구제)

일본은 한 선거구에서 득표순으로 2-5명까지 선출하는 중선거구제를 채택하여 오랜 기간 진행해왔다. 중선거구제의 장점은 국민의 다양한 의사를 반영할 수 있지만, 정치신인의 진출은 어려운 측면이 있다. 이론상으로는 지연이나 혈연 등의 비합리적인 요소로 당선이 되는 폐해를 줄일 수 있다는 장점이 있지만, 사실은 적은 득표율로도 당선이 가능하고, 큰 노력 없이도 재선에 성공하면서 의원직을 이어갈 수 있다는 단점이 존재한다. 반면, 소선거구제는 선거관리 및 비용이 적게 들고, 입후보자의 인물 판단이 용이하며, 다수당에 유리하고, 투표율이 높다는 장점이 있다. 반면에 사표가 많고, 경쟁 격화로 주변 융화를 해칠 우려가 있으며, 관권 간섭과 선거인의 매수가 용이한 단점이 존재한다.

1980년대, 1990년대 초까지 정치부패에 대한 비판과 개혁 요구의 흐름 속에서 정치개혁의 주요쟁점은 선거자금의 제한, 국고 부담에 의한 정당조성, 처벌규정 강화, 중선거구제의 개정 등 4가지 개혁법안으로 구체화할 수 있다. 이 중에서 중선거구제의 개정은 핵심적인 쟁점사항이었다.

소선거구제는 각 정당 후보자들 간의 경쟁을 지양하고 정당 간 정책경쟁을 강화하는 명분이 있다. 정치개혁이 실현되면 정당의 집행부는 파벌, 혹은 이익단체 등이 정부의 정책결정과정에 관여하는 영향력을 감소시키고 강력한 정치적 지도력을 확보하고, 이를 통해 현재 진행되고 있는 행정·재정·세제 개혁 등을 완성하여 나갈 수 있다(Otake, 1990).

기존 중선거구제의 경우, 다른 정당 혹은 같은 정당임에도 다른 생각을 가진 사람들이 함께 당선될 수 있기 때문에, 신속한 의사결정의 폐해를 보게된다. 소선거구제일 경우, 하나의 선거구에서 1명의 의원을 선출하고, 각 정당도 공천 후보자가 1명이기 때문에 후보자와 정당 관계가 밀접하다.

특히, J리그가 추진하는 「100년 구상」이나 「홈타운 활동」「프로축구클럽 운영가이드 및 계획」등 이러한 지역 활동은 지자체, 후원기업, 지역민들이 삼위일체로 협력해서 의사결정을 하는 것이다. 이럴 때, 정책결정과정에서 기존 정책결정자가 파벌, 개인 정치자금 등의 비공식적인 후원 등에서 자유롭고, 지역사회 활성화를 위해서 J리그와 지속 연계하고, 이후에 재선될 경우, 지역주의와 결합하여 다양한 지역사업의 동력을 얻고 추진할 수 있는 것이다.

② 거품경제 붕괴: 경제 호황에서 위기로 국면 전환

일본은 1980년대 일본의 주식과 부동산 시장 전반에 거품경제 및 비상식적인 자산 상승을 겪게 된다. 1989년에 닛케이 평균주가 3만8915엔으로 사상 최고치를 기록했고, 당시 시가총액 세계 20위 안에 일본 회사가 14곳이 차지했고, 세계 곳곳에 '저팬 머니(Japan Money)'가 석권하고 있었다. 일본이 모든 분야에서 글로벌 리더로서 역할을 견고히 한 시기였다. 이후, 1990년대 접어들면서 거품경제의 붕괴와 함께 일본 저성장이 고착화되고 사회의 고령화가 한층 진전되어 지금까지 스포츠 촉진을 지지하던 공적자금(세금)의 재원 부족이 심각한 문제로 대두되었다. 이러한 시기에 경제의 전환 국면의 하나로서 일본 프로축구 출범이 제안되었다.

이때 J리그가 존재하지 않았을 당시, 일본축구리그 활성화위원회는 여전히 아마추어리즘이 강했던 1989년「Special League」구상하며, 프로라는 말을 교묘하게 덮으며 프로축구리그 설립을 위한 움직임을 시작하였다. 당시 거품 경제의 초창기에 있었지만, 아직까지 기업이 실적이 좋고, 지방자치단체 입장에서도 세수가 풍부했던 시기였기 때문에 프로축구리그 출범(J리그)이라는 도박을 통해서 일본 경제의 국면 전환을 꾀할 수 있었다. 당시 일본축구 활성화위원회 오구라 준지 회장(이후에 일본축구협회 회장)은 회고록에서 다음과 같이 회상한다.

"만약에 1년만 늦게 J리그가 탄생했더라면 일본은 프로축구리그 출범을 할 수 없었을 것이다."

③ 프로축구리그 출범(J리그) 필요성의 분위기 조성

일본의 시대별 스포츠정책을 살펴보면 1960년 생활체육 진흥정책, 1970년대 지역공동체 스포츠진흥정책, 1980년대 전 국민을 위한 스포츠진흥정책, 1990년대 생애 스포츠 진흥정책 순으로 변화되어왔다(최철호, 2010). 제1, 2차 세계대전이 일어났을 당시 독일은 정치, 경제, 문화 영역에서 공통적으로 획일주의, 민족 우월주의, 집단주의가 보편화되어 있었다. 이런 폐해를 독일 내부에서 도덕적 성찰과 과거 청산의 노력과 더불어 보편주의, 다원주의, 공존공영을 추구하는 사회통합적 방식으로 변모하게 되었다(송임섭, 2021).

프로축구리그 출범 당시 국가적 분위기는 여론의 변화나 공청회, 토론회 등의 사회적 움직임을 통해 파악할 수 있다(Kingdon, 2014:146). 처음부터 프로축구리그 출범을 통해 기존 가장 인기 스포츠인 프로야구를 대체하고, 또 다른 형태의 스포츠정책이 추진되어야 한다는 국가적 분위기는 조성되지 않았다. 하지만, 21세기 최초의 월드컵을 아시아에서 개최하는 것으로 정해지자, 일본은 경기장 건설이라는 문제에 직면했다. 그 이유는 대규모 경기장을 건설하고, 월드컵 후에 경기장을 사용하지 못하면, 결과적으로 막대한 세금 낭비를 초래하기 때문이다. 하지만, 프로축구리그가 있으면 월드컵을 위해 건설하는 새로운 경기장은 프로축구리그 시합을 위해 사용 가능하게 되었다.

(2) 프로축구리그 출범 관련 이해당사자 간의 관계 및 입장

① 지방정부 : 월드컵 유치를 위한 프로축구리그 출범 정책문제화

1991년 6월 2002년 월드컵 유치를 위한 일본 월드컵유치위원회가 공식 출발하였다. 일본의 중앙정부와 2002년 월드컵 유치위원회는 월드컵을 유치하기 위해서 8가지의 큰 방향성[21]을 잡았다. 지방자치단체 개회 지위를

[21] 1991년 6월. 2002년 월드컵 일본유치위원회 8가지 사업계획(2002년월드컵일본유치위원회)
① FIFA입후보 따른 제반준비활동

득하여 입후보 활동을 하는 방향에 대한 절충 활동이 있다. 1980년대 말부터 1990년대 초까지 일본 중앙정부 주도로 월드컵 유치를 위해서 일본축구활성회 위원회, 일본축구협회, 관련 전문가 등의 다양한 검토와 논의과정 속에서 몇 가지 특징적인 사항들이 도출되었다(日本誘致委員會, 1992).

당시 중앙정부는 월드컵 유치와 관련된 제반 활동에 대한 재정적 부담을 경감시키고, 당시 대내외적으로 거품경제인 시점에 돌파구로 지방자치단체와의 긴밀한 협력과 연계를 택하였다. 지방정부도 거품경제로 인해 재정자립을 통한 경제문제를 타개하고 지역경제 활성화에 대한 심도 있는 논의가 진행되고 있었기에 이러한 이렇게 월드컵 유치와 관련된 중앙정부의 제안에 적극적으로 응하려는 움직임이 있었다(中村, 2001).

일본은 아시아 최초로 세계 최대의 메가스포츠 이벤트인 월드컵 유치를 통해 1990년대 냉전종식, 체제경쟁에서 탈피하여 세계화의 물결에서 중심이 되는 동시에 국내외 정치·경제·사회 문제의 해결책을 월드컵 유치에서 찾고자 하는 노력이 있었다. 월드컵 경기를 치르기 위해서는 경기장 시설 확충이 필수적이었는데, 그 당시 4만 명 이상 수용할 경기장은 일본 내에 없었기에, 경기장 시설을 짓고, 월드컵 이후에 경기장을 활용하는 방향 등을 논의하는 과정에 프로축구리그 출범이 적극적으로 논의되었다(中村, 2002).

1988년 일본축구 리그 활성화 대책으로 프로축구리그 출범이 검토된 이래 지방정부는 일본축구협회와 협의를 통해 프로축구리그 출범을 주도적으로 준비하게 된다. 종합형 지역 스포츠 활성화의 큰 틀에서 프로축구리그 출범을 통해 지역지명도, 이미지 제고, 지역경제 활성화에 따른 세수 증가 등의 긍정 효과를 창출하고자 지방정부는 프로축구리그 출범을 위해 다양한 지원책을 마련한다(日本サッカー協會, 1990).

---

② FIFA 임원 및 이사 섭외
③ 정부 및 관청에 개최조건보증에 따른 절충활동
④ 지방자치단체 개최지위 입후보에 따른 절충활동
⑤ 유치에 동반하여 필요한 국내외 홍보활동
⑥ 유치활동자금조달을 위한 모금활동
⑦ 2002년 월드컵출전을 위한 해당선수의 육성강화활동
⑧ 선수육성강화를 위한 설비건설정비

1) 일본 프로축구리그 주관하에 실시되는 유료 경기의 허가, 2) 1만 5천 명 이상 관중을 수용 가능한 야간조명 설비를 갖춘 경기장을 임대 가능, 3) 경기장 임대에 관한 일정편의 제공, 4) 지자체 차원에서 프로축구팀을 위한 홍보 협력(일정, 팀, 선수소개 등) 5) 관련기관(경찰서, 소방서 등)의 지원 등을 제공하는 것이다(日本サッカー協會, 1990).

지자체는 프로축구리그 출범이 지역경제 활성화와 지역 이미지 제고 등의 긍정적인 영향을 미칠 것으로 판단하여 다양한 맥락에서 적극적인 지원체계를 갖추게 된다.

② 지역기업 및 언론매체

일본축구협회는 1991년에 프로축구리그참가 10개 팀을 발표하면서, 월드컵 유치를 위해 준비한 경기장을 프로축구단이 이어서 사용하거나 기존 지자체에서 소유하거나 운영 중인 경기장을 활용하여 재정적 부담도 경감하는 방안이 제시되었다. 프로축구리그 출범과 제반 경비 등의 충당을 위해서는 지역기업이 후원이나 파트너 형식으로 프로축구단에 재정지원을 하고, 지역기업은 회사 홍보와 선전을 프로축구단과 프로축구리그의 로고와 포스터 등의 플랫폼을 활용하였다(古市勝也, 他, 2001).

지역기업이 지역연고지 프로축구단의 지원을 통해 기업의 이윤 창출과 더불어 긍정적인 홍보 효과로 인해 기업의 이미지 제고에 영향을 미치게 되었다. 지역 언론은 지역연고지인 프로축구단의 경기 관련 뉴스 및 다양한 지역 활동 등을 보도하고, 프로축구단의 경기력이 향상되면 광고 수입의 증가할 것이다. 프로축구리그 출범을 준비하는 과정에서 지역기업 및 언론매체는 프로축구단을 지역에 유치하는 과정에 재정지원과 홍보 효과의 극대화를 통해 선순환적 구조를 창출한다. 이런 관점에서 프로축구리그 출범 과정에서 지역기업 및 언론매체도 역할도 두드러진 측면이 있었다.

③ 지역주민

지역주민의 관점에서 프로축구리그 출범을 준비하는 과정에서 지역연고지 프로축구단을 통해 지역 애착도 및 지역 자긍심을 높이는 계기를 마련할 수 있었다. 이는 주민들의 지역 애착도는 스포츠 이벤트의 정치·사회·문화·환경적 긍정적 영향을 미친다는 연구도 있었다(박상윤 & 장경로, 2009). 당시 프로축구리그 출범에 있어서 지역주민은 실제 프로축구단을 유치함으로써 일본 가시마의 경우 지역경제 활성화 및 지역주민들에 있어서 사회통합이 증진되었다(Light & Yasaki, 2002).

4) 정책의 창이 열리게 된 계기

일본의 프로축구리그 출범을 다중흐름모형의 이론적 렌즈를 통해 봤을 때, 문제의 흐름에서 대외적으로 거품경제의 국면전환, 월드컵유치 준비가 주요한 특징으로 나타났다. 대안의 흐름에서는 J리그 출범과 관련된 이념 및 행동방침을 제정하고, 지역 연고제와 관련된 다양한 정책들이 나타났다. 정치의 흐름은 당시 정치적 맥락과 사건에서 선거구제의 변화, 거품경제 붕괴 등으로 인한 경제위기로 해서 국면 전환의 필요성이 대두되면서 프로축구리그 출범이 여론과 사회적 움직임을 통해 프로축구리그 출범의 필요성의 분위기가 조성되었다.

일본의 경우는 월드컵 유치라는 국가적 대명제의 문제의 흐름이 대두되고, 다양한 대안들이 논의되고 제시되었지만, 결국은 정치의 흐름에서 프로축구리그 출범 필요성의 분위기가 주요 요인으로 문제의 흐름과 대안의 흐름과 결합하게 되었다. 월드컵 유치준비는 가장 중요한 초점사건으로 프로축구리그 출범을 이끄는 계기가 되었다. 또한, 프로축구리그 출범 준비과정에서 일본축구협회가 정책선도가로서 다양한 이해관계자들과의 논의와 협력을 통해 문제, 대안, 정치의 흐름이 강력히 결합하여 프로축구리그 출범의 정책의 창이 열리는데, 결정적인 역할을 하게 되었다.

종합적으로 정리하면, 일본 프로축구리그 출범의 정책결정과정에서 정치의 흐름인 거품경제의 국면전환 등의 프로축구리그 출범의 필요성의 분

위기가 고조되어 문제의 흐름이나 대안의 흐름과 강력히 결합하였다. 대외적으로 월드컵 유치준비의 초점사건을 토대로, 정책결정을 위한 논의과정에서 일본축구협회를 중심으로 프로축구리그 출범의 정책의 창을 열기 위해 시간, 에너지를 투입하여 흐름 결합을 위한 다양한 전략을 채택하였다.

제 2 절 프로축구리그 출범 정책결정과정 비교

1. 문제의 흐름: 정책결정 환경의 유사점과 차이점

한·중·일 3국이 프로축구리그 출범을 한 시기는 1980년대에서 1990년대로 비슷한 시기에 출범 관련 논의가 있었다. 출범에 관한 논의는 정책의제로 설정해서 정부 주도로 이루어졌다. 정부의 주도로 프로축구리그 출범을 다루게 된 배경에는 대내외적으로 마주한 정치적 문제 해결과 축구 국가대표팀의 수준을 높여야 하는 과제를 해결하는 데 목적이 있었다. 정부 주도로 관련 이슈에 대응하고 논의의 주체가 되어 문제를 다루게 된 배경은 한·중·일 3국이 유사한 맥락을 공유한다.

프로축구리그 출범 관련 문제에 대응하고 논의를 이끌어나가는 양상은 다르게 나타난다. 이는 각국이 처해있는 정치적 상황과 의사결정 방식에 따라 차이점이 있는 것으로 분석할 수 있다. 한국과 일본은 민주주의 체제에 기반하고 있으며, 시민사회와 언론에서 현안에 대하여 목소리를 낼 수 있는 환경이 조성되어있다. 반면, 중국은 공산당 중심으로 운영되는 체제이기에 프로축구리그 출범과 같은 현안을 놓고 다양한 의견을 교류하기에는 어려운 분위기이다. 따라서 이와 같은 차이가 그대로 프로축구리그 출범 관련 이슈에 대응하는 정부의 의사결정과정에서 반영되는 점을 확인할 수 있었다.

1) 각국의 정치상황에 따른 축구 관련 이슈 대응

한국은 당시 유신독재가 막을 내리고, 국민의 정치에 대한 참여 및 관심이 증가하면서 사회적 혼란 시기에 등장한 신군부 세력은 정권 정당성 확보 및 정통성은 취약한 상태였다. 그리고 민주화에 대한 열망의 시작점이 되어 시민, 지식인, 대학생까지 정부에 대한 비판과 지속적인 저항으로 국내 정치문제를 해결하는 돌파구 마련이 시급한 시기였다. 특히, 이전 정부에서도 군부독재로 정권을 쟁취했기에 신군부 세력에 대한 국민들의 반감

과 저항은 커질 수 밖에 없었다(정홍익, 1993).

이런 국내의 정치문제를 해결하고자 신군부 세력은 정권 초기부터 프로스포츠를 정치적인 도구로 적극적으로 활용하였다. 프로스포츠는 이때 국민들의 스포츠 참여 확대를 통한 긍정적인 측면도 있지만, 궁극적으로는 국민들의 증폭된 정치에 대한 관심을 둔화시키고, 국민통합과 사회통합의 관점에서 도구적 기능과 정치적 기능의 역할을 하였다. 프로축구의 이런 성장과 발전에는 통치의 수단의 숨겨진 의도와 동기가 존재하였다. 한국의 경우는 프로축구리그 출범에 대한 정책은 이를 주도하는 주체가 정부이고, 당시 축구를 좋아하는 최고 권력자의 절대적인 지지와 성원을 받는 상황이었고, 당시 복잡한 정치 상황에 따른 축구 정책 관련하여 정부 중심으로(정부 주도형) 이슈에 대응한 것이 특징으로 볼 수 있다.

중국은 1980년대 말, 1990년대 초에 냉전체제의 종식으로 말미암아 기존 공산주의를 채택한 공산권 국가의 보수적이고 폐쇄적이었던 계획 경제체제가 큰 변화를 가져오고자 하였다. 1990년대 세계화의 물결이 보편화되면서 기존의 소련 등 몇몇 공산권 국가들과 교류에서 벗어나 세계화, 국제화, 개방화를 통해 중국 정부는 대외적으로 정치적으로 고립된 사항을 타파하고자 하였다. 이때, 세계화의 물결 속에 스포츠 분야에서도 시장화 전략을 통해 기존 냉전체제 속에서 세계와 활발히 교류하지 못했던 중국은 프로축구 리그출범을 시작으로 프로스포츠 산업의 추세 전환에 대응하였다. 중국의 경우, 최고 지도자의 축구에 대한 관심과 정책의 중앙집권화 방식이 정부 산하에 있는 중국축구협회를 통한 정부의 개입과 관여가 주도한다. 정부 위임형 방식이지만, 실질적으로는 중국축구협회가 정부 주도로 정책을 구현하고자 하였다.

일본은 1990년대 거품경제의 붕괴로 인해 그동안 일본 경제를 지탱해 온 고도성장이 멈추고, 저성장이 고착화되는 동시에 인구의 고령화 등으로 다양한 사회가 야기되었다. 이때, 21세기 최초의 월드컵을 아시아에서 개최권을 주고자 한 FIFA의 의지와 더불어 일본의 2002년 월드컵 유치준비는 당시 일본 정부 차원에서 대내외적 정치·경제·사회적 문제를 해결하는 국면 전환의 큰 매개체로 활용하고자 하였다. 아울러, 월드컵 유치를 위해

서 월드컵 경기장을 건설하고, 월드컵 이후에 사후 경기장 활용 측면에서 프로축구리그의 출범으로 인해 지역 연고를 통한 프로축구단이 경기장을 활용하고, 프로축구협회를 중심으로 지방정부와 협력하여 지역민과 연계한 상생 프로그램을 통해 지속가능한 발전의 레거시를 남기고자 하였다.

이렇듯, 한·중·일 3국은 프로축구리그 출범을 준비하는 과정에서 각각 처해진 대내외 상황과 환경의 변화에 대응하고, 이를 주도하는 주체에 있어서도 차이를 나타나는 것을 확인할 수 있었다.

2) 의사결정 방식 차이에 따른 이슈에 대한 접근과 논의

한국은 프로축구리그 출범은 신군부 세력이 정권의 창출 과정에서 정권 정당성 확보 문제가 중요한 이슈로 제기되었다. 이때 정권 정당성의 명분 확보와 정통성의 문제를 신속하게 해결하기 위해서 중앙정부에서 하부조직으로 일방적으로 지시하는 하향식(Top-down)방식의 논의과정을 채택하였다. 당시, 최고지도자인 대통령이 스포츠에 대한 관심이 높고, 특히, 축구를 평소 즐겨했던 이유로 프로축구리그 출범은 중앙정부의 주도로 의사결정 방식을 채택하였다.

이러한 배경에는 최초로 정부 주도의 정책으로 일부분의 성공을 거둔 양지축구단[22]을 들 수 있었다. 양지축구단은 반공정신으로 무장해서 체제 홍보의 수단으로 적극적으로 활용되었다. 또한, 1969년 당시 105일간의 유럽 전지훈련은 중앙정보부의 적극적인 지원으로 유럽 강팀과의 경기 등으로 한국 축구를 한 단계 도약한 계기가 되었고, 양지팀이 보여준 선수 관리와 지원 대책 등은 이후 대한축구협회를 통해 각종 실업팀을 중심으로 저변확대에 기여하였다. 국가가 주도해 시도된 선진적인 축구팀 운영시스템은 프로축구 태동과 발전에도 상당한 영향력을 행사했다. 양지축구단의 의미는 단순히 이들이 체제경쟁의 희생양이라는 측면이 아니라 한국 축구사에서 차지하는 역사적 의의로도 생각해 볼 필요가 있다. 이러한 국가주

[22]중앙정보부 지시로 1967년 2월 결성되었음. '양지'라는 이름은 '우리는 음지에서 일하고 양지를 지향한다'는 당시 중앙정보부 슬로건을 따옴.

도 축구 정책의 성공적인 사례를 통해서 단기간의 성과를 내기 위해서 국가주도 정책의 필요성과 당위성 그리고 Top-down 방식의 의사결정 방식의 효용성의 학습효과가 고스란히 프로축구리그 출범에도 반영되었을 것으로 판단된다.

중국은 당시 대외적으로 급격한 변화에 따른 국내 정치에도 변화의 바람이 일었다. 1989년 베를린 장벽의 붕괴, 1991년 소련의 붕괴로 인한 냉전체제의 종식은 자연스럽게 중국을 국제정치에서 오랜 기간 고립되어왔던 국내외의 정치문제 해결과 향후 어떻게 세계화에 적응해 나갈지에 대한 중국 국내적으로 중국 정치문제 해결의 대책 마련이 급선무가 되었다.

기존의 사회주의 국가들의 주요 경제정책이었던 계획경제 중심에서 중국의 산업 전반에 시장화 전략으로 급격한 변화가 일어났다. 이런 변화는 스포츠 분야에도 적용되어, 가정 먼저 축구 분야의 개혁이 일어났다. 축구 개혁의 일환으로 프로축구리그 출범이 일어나게 되었는데, 공산당 최고지도자의 관심과 공산당 간부가 중국축구협회를 이끌면서 표면적으로는 시장화 전략으로 프로축구리그 출범을 도입하였지만, 중국공산당이 직접적으로 정책에 개입하는 Top-down의 방식으로 논의과정을 채택하였다.

일본은 월드컵 유치라는 메가스포츠 이벤트 유치 준비에 따른 경기장 건설과 국제경기력 강화의 목적으로 프로축구리그 출범의 필요성이 대두되었다. 또한, 대외적으로 거품경제의 발생하여 기존의 중앙정부 주도의 정책 구현의 방향성은 수정할 필요가 있었다. 이러한 배경으로 지방자치제의 활성화가 화두가 되었다.

프로축구리그 출범도 민간부문과 지방정부를 비롯한 지역사회와의 연계를 통한 지역 문제의 해결과 지역 경제 활성화 그리고 지역 스포츠 활성화 차원에서 일본축구협회, 프로축구단, 지방정부, 그리고 지역민 등이 함께 발전 방향을 논의하는 상향식 (Bottom-up) 방식을 채택하여 다양한 이슈의 접근과 논의과정에서 한국과 중국과는 다른 방식의 의사결정 방식을 채택한 것을 볼 수 있다.

지역 커뮤니티를 중심으로 이슈에 대한 접근과 논의과정을 거치는 것은 당시 독일을 중심으로 서구 유럽에 「Sport for All 헌장」을 시작으로 스

포츠를 누리는 권리에 대한 캠페인이 유럽 전역에 행해지고 1992년에는 신유럽 스포츠 헌장도 제정된 것에 영향을 받았다고 볼 수 있다. 서구 유럽에서 유행하고 있는 생활체육 측면에서의 스포츠정책을 일본에서 도입할 때, 일본이 정책내용뿐 아니라 논의과정에서의 의사결정 방식까지도 적용하고자 하였다.

이러한 배경에는 당시 일본은 인구 고령화에 맞춰서 건강에 대한 국민적 관심의 증가로 인해 의료비 증가, 노인복지 예산의 증가에 따른 문제를 해결하기 위해 중앙정부 주도가 아닌 각 지방정부를 중심으로 생활체육 활성화 정책을 적극적으로 추진하게 된다. 그 일환으로 '종합형 지역스포츠클럽'을 운영하여 국민들의 건강복지와 지역과 연계한 스포츠 활성화 전략이 나타나게 된다. 이와 같은 정책변화의 물결 위에 프로축구리그 출범이 지역사회에 작게는 축구 인프라 개선뿐 아니라 지방 분권화를 가속화시키고, 각 지방의 특색을 부각시키는 촉매제 역할을 담당한 것으로 판단된다.

이렇듯 한·중·일 3국은 프로축구리그 출범과 관련된 이슈 제기의 배경 및 논의과정을 분석해 보면 의사결정 방식 차이에 따른 이슈에 대한 접근과 논의과정에서 차이가 나타남을 확인할 수 있었다.

2. 대안의 흐름: 정책대안 탐색방식의 유사점과 차이점

한·중·일 3국은 공통적으로 프로축구리그 출범을 위한 지원 근거를 마련해서 추진했다. 앞서 여러 차례 언급한 바와 같이, 프로축구리그 출범이 정부의 주도로 이루어졌기에 나타난 결과로 해석이 가능하다. 하지만 지원 근거는 국가 별로 공식적인 제도에 근거해서 이루어졌는지, 정부의 고위의사결정기구 혹은 의사결정자 개인에 발언과 지침에 따른 것인지 차이점이 보인다.

각 국가가 프로축구리그 출범 당시 정치적 상황이 달랐기에 정부의 개입 정도 차이에서 비롯된 것으로 파악할 수 있다. 한국은 민주주의 체제이지만, 군부독재에서 벗어난지 얼마되지 않아 정권 엘리트라고 이야기할 수

있는 고위의사결정자 지침이 곧 대안으로 여겨지던 시기였다. 마찬가지로 중국은 공산당 체제이기에 최고지도자 혹은 최고의사결정기구의 회의를 통해 나온 결론이 곧 정책으로 추진되었다. 반면, 일본은 민주주의가 한국과 중국보다는 먼저 뿌리내렸고, 지방자치가 일찍이 시작되었기에 중앙정부가 주도하는 방식보다는 협회와 지자체에서 프로축구리그 출범을 위한 지원 근거를 마련하고 추진하는 모습을 보였다.

1) 법 제도 공식화 수준에 따른 지원 근거 마련

한국은 제5공화국의 취약한 정권 정당성 확보와 약한 체제 지배력 강화의 일환으로 프로스포츠를 정치문제 해결의 수단으로 설정하였다. 이러한 프로스포츠의 등장은 당시 엘리트 체육의 문제점을 수렴하고 새로운 형태의 스포츠 문화를 형성하였다. 즉, 프로스포츠는 국민들의 자의적, 타의적으로 형성된 욕구를 분출하고 담을 수 있는 문화의 형태로 존재하였다. 중앙정부 차원에서 프로축구리그 출범은 당시 1986년 서울아시안게임, 1988년 서울올림픽 준비를 위한 수단으로 활용되었다. 올림픽 유치를 계기로 제5공화국의 체육 정책이 국위선양을 하는 동시에 표면적으로는 국민화합 정책 그리고 실제로는 정치적 목적 달성을 위한 도구적 기능에 초점을 맞추어 프로축구리그 출범에 박차를 가하였다. 중앙정부의 체육 정책을 대한축구협회는 프로축구리그 출범을 준비하는 동시에 당시 체육부의 지시를 이행하면서 제도적으로 공식화 수준을 높였다. 즉, 중앙정부의 시책 및 지침을 통한 프로축구리그 출범을 대한축구협회를 중심으로 지원하는 형태로 취하였다.

중국은 프로스포츠가 시작되기 전부터 공산당을 중심으로 중앙정부 주도로 엘리트 체육에 초점을 맞춰 스포츠정책을 집행해 왔다. 1980년대 말의 냉전종식, 1990년대 초의 민주주의 국가와 공산주의 국가 간의 수교 및 교류 등의 영향으로 엘리트 스포츠정책에도 변화를 가져오게 되었다. 특히, 세계적 차원의 냉전체제가 종식된 이후로 공산권 국가였던 중국은 민주주의 국가들이 채택하고 있는 자유시장 경제(시장화)방식으로 정책의

방향성이 변동하게 된다. 프로축구 도입 이전에 엘리트 축구선수들을 지방정부의 예산으로 월급과 장려금을 주는 방식을 취했지만, 엘리트 스포츠정책 개혁 강화 전략으로 축구를 시작으로 변화를 도모하게 되었다. 이후에도 프로축구가 도입되어 시장화 전략으로 정책을 도입하여 전개하지만, 공산당 중심으로 내부적인 방침이나 지침의 범위 내에서 프로축구 관련 정책을 대입하여 시행한 것이다. 이것은 중국 축구의 발전을 위해서 축구정책개혁의 일환으로 중국축구 운동개혁 총체방안과 중국 축구사업 10년 발전계획은 중국공산당이 중국축구협회를 통해서 프로축구리그 출범의 지원근거를 마련하게 된다.

일본은 프로축구리그 출범을 준비하는 당시에 J리그 이념과 행동 방침을 정하여 프로축구리그에 참여하는 모든 축구단에 이념과 행동 방침을 자발적으로 일관성 있게 반영하게 하였다. 특히, 일본은 당시 거품(Bubble)경제의 여파 1980년대까지 성행한 스포츠산업 등은 한꺼번에 사그라졌다. 이런 와중에 J리그 출범의 시작은 정부의 월드컵 유치 준비과정에서 태동한 정부가 주도한 정책이었다.

하지만, 기존에는 기업 스포츠가 중심이었지만, 프로축구리그 출범은 지역 밀착형 커뮤니티 스포츠로서 발전할 수 있는 계기가 되었고, 이를 통해 지방자치단체와의 연계, 지역의 커뮤니티 활성화, 스포츠진흥 등의 목적으로 지속적으로 지방정부, 프로축구단, 운영기업, 서포터즈 등의 다각적인 연계와 협동으로 지역의 여러 가지 현안을 해결해 나가는 특징이 있다. 특히, 민간단체인 일본의 축구협회와 프로축구리그(J리그)에서 프로축구리그 출범을 위한 단계별 시행계획과 행동 지침을 마련하고, 스포츠진흥, 스포츠를 통한 다른 정책 분야의 목적을 달성, 지역경제와 관광산업 활성화 등을 통해 한국과 중국과는 다르게 프로축구리그 출범의 지원근거 마련을 위한 법 제도의 공식화 수준의 차이를 나타낸 것으로 판단된다.

2) 정부개입 정도에 따른 기존 축구정책 및 리그운영 시스템

한국은 기존 축구정책 및 리그운영 체계는 정부 주도형으로 중앙정부에

서 축구 관련 정책에 직접적으로 개입하고 관여하였다. 당시 한국이 아마스포츠에서 프로스포츠로 전환하는 분위기가 조성되었고, 특히 실업팀 창단과 각종 실업 축구 리그 대회 및 전국 축구대회 등에서 엘리트 체육에서 프로스포츠 전환을 준비하고 있었다. 특히, 엘리트 체육은 국가 차원에서 경기력에 따른 지원금 및 포상금 그리고 생계를 꾸릴 수 있는 지원이 오기에 직업의 전문화의 형태로 초기형태로 볼 수 있다. 이런 엘리트 체육이 프로스포츠로 전환되는 과정에서 프로스포츠에 활동하는 선수들은 엘리트 체육의 형태의 과정을 통해 양성되고, 높은 경기력과 기술을 통해 관람스포츠로 대중에게 서비스를 제공할 수 있게 되는 것이다.

한국의 경우는 엘리트 체육이 프로스포츠로 넘어가면서 프로축구도 정부가 초창기에 적극적으로 프로축구 운영에 개입해서 실업팀과 프로팀이 함께 슈퍼리그에서 경기하도록 강제 조정하였다. 이렇게 정부가 적극적으로 개입하면서 프로축구단의 창설, 프로리그와 아마추어 리그 운영, 연고지 강제 배정 등 프로축구리그 시스템의 차이가 정부개입의 정도에 따라 조금씩 변화되어 갔다. 일례로 1983년 슈퍼리그와 프로축구선수권 대회를 리그로 나눠서 진행되다가 1987년에 정치적으로 민주화운동의 영향으로 프로축구협회에 자율성이 부여되면서 프로축구리그가 프로축구단만 참여하는 단일리그 형태로 정착되고, 이 시기에 처음으로 광역 지역연고제와 홈 앤드 어웨이(Home and Away) 방식의 경기 운영시스템이 도입되기도 했다. 이렇듯 정부의 개입 정도에 따라 한국의 프로축구리그와 기존의 정책 기조는 차이가 나타남을 볼 수 있다.

중국은 기존 축구 정책 현황 및 축구 리그 운영체계 관련해서 공산당과 중앙정부가 적극적으로 개입하고 관여한 것을 볼 수 있다. 특히, 중국축구 발전을 위해서 1987년 갑급A리그를 설립하고 운영하는 것, 중화인민공화국 체육법 제40조에 프로스포츠 시장화와 직업화 발전을 촉진하고 규범화하는 내용을 명문화하는 작업을 진행하였다. 또한, 리그 운영은 서구 유럽의 선진 운영 방식을 벤치마킹하고, 협찬사 및 리그 운영도 해외 유수의 다국적기업을 참여시켜 진행하였다. 하지만, 중국공산당과 중앙정부는 이런 급격히 변화하는 세계화 추세에 중국 특색 사회주의 이념과 정권의 공

고함을 유지한 바탕에 시장화 전략에서 관리 및 통제하고자 하였다.

중국의 경우 중앙정부와 공산당이 중국축구협회에 주요 요직에 파견하여 리그운영 전반에 관한 사항을 표면적으로 위임하여 관리하지만, 실질적으로는 공산당의 직접적으로 관리·감독하는 구조이다. 특히, 공산당이 모든 사항에 관여하는 중국식 의사결정 방식을 축구 정책 및 리그 운영 시스템에도 적용하였다. 또한, 정부가 체육 분야의 가장 큰 법과 제도인 중화인민공화국 체육법의 조항에 프로축구를 포함한 프로스포츠 산업 및 발전에 관한 조항을 삽입하거나 리그 창설, 그리고 정책의 결정 과정에 깊이 관여하고 개입하는 것은 중국의 축구정책과 리그운영 시스템의 차이를 반영한 것으로 볼 수 있다.

일본은 정책의 시작은 중앙정부 주도로 시작했지만, 정책을 전개하는 과정에서 일본축구협회와 일본 J리그를 중심으로 지방자치단체, 지역 프로축구단, 지역축구단 운영기업, 서포터즈, 지역민 등의 다양한 이해관계자와의 토론과 논의의 과정을 통한 민간 주도 지방정부와 연계 방식을 택하였다.

기존 축구 정책은 각 지역의 특색을 살린 지역연고제를 정착시키고, 홈타운 활동, 그리고 지역 밀착형 축구 정책을 일본축구협회, 지역축구협회에서 공동 운영하는 구조를 취하였다. J리그 구단의 창단 및 발전과정을 살펴보면 각 지역의 J리그 구단 창단 및 발전적인 역사 등과 연계하여 단순한 구단 창단이 아니라, 지속발전 가능한 발전과 레거시 관점에서 시작한 것을 파악할 수 있었다. 이러한 자부심과 애착 등으로 다양한 사회자본도 생성되고, 프로축구단은 홈타운 지역에서 뿌리 깊게 연계한 홈타운 활동을 통해서 이해관계자들(지방정부, 기업, 지역민 등)과의 다양한 방식의 협력을 진행하는 구조를 택하였다. 특히, 프로축구협회와 지역 프로축구단 그리고 지방정부가 함께 마케팅 및 홍보활동과 지역공헌활동 등을 통해 도시별 특색에 맞게 지역 축구도시 조성에 적극적으로 임하고 있다.

일본의 경우 프로축구리그 출범 과정에서 시작은 한국과 중국과 마찬가지로 정부 주도로 태동했지만, 정책의 전개 과정에서 정부의 개입이 거의 없고 민간주도로 지방정부와의 다양한 협력방안과 연계로 인해 「J리그

100년 구상」의 장기적인 목표를 설정하였으며 그 목표에 맞춰 지역 스포츠 활성화 등의 지역별 정책반영이 일어난 것이 특징으로 볼 수 있다.

3. 정치의 흐름: 정책결정 주체, 목표, 이해관계자의 유사점과 차이점

한·중·일 3국은 정부 주도로 프로축구리그 출범을 진행하였다. 3국은 모두 정치적 목적과 의도를 가지고 축구 종목의 프로화를 추진했다는 공통점을 지닌다. 축구에만 초점을 맞춰 살펴본다면, 국내 축구 수준의 향상을 통해 국제대회에서 다른 나라와 견줄 수 있는 성과를 내는 것이 프로축구리그 출범의 목표이다. 하지만 각 국가의 프로축구리그 출범의 목적은 축구에만 국한하지 않는다. 국가별로 처한 정치적 상황에 따라 정부의 현안을 프로축구리그 출범을 통해서 해결하는데 목적이 있었다. 3국은 정치적 목적 달성을 위해서 프로축구리그 출범을 추진했다는 유사점을 보인다.

정치적 목적과 의도를 가지고 프로축구리그 출범을 논의하고 진행했지만, 3국의 정치 상황이 각자 달랐기에 이를 추진하는 축구 관련 정책과 내용은 차이를 보인다. 한국은 1980년대 당시 정권에 대한 비판의 시선을 다른 곳으로 분산시켜야 했다. 그리고 정권을 지지할 수 있는 분위기가 형성되도록 사회통합을 이뤄야 하는 과제가 있었다. 프로축구리그는 사회통합과 통제의 적합한 수단으로 선택되었다. 중국은 1980년대 말, 냉전종식과 공산주의 진영의 붕괴에 따라 국제사회에서 고립되는 위기에 놓여있었다. 축구는 세계 다른 나라와 교류할 수 있는 수단이자 활로였다. 국제경기대회에서 뒤처지지 않는 성적을 거두려면 국내 기반이 필요했고, 프로축구리그는 기반을 다지는 데 필요한 필수 요소였다. 일본은 1980년대부터 월드컵 유치를 목표로 해왔다. 월드컵 유치는 일본의 국제적 위상을 높이는데 중요한 수단으로 여겨져왔다. 하지만, 국제무대에서 일본의 축구 수준은 낮았으며, 월드컵 출전을 한 번도 하지 못한 상황이었다. 일본 정부와 협회는 프로축구리그를 월드컵 유치를 위해 당연히 구축해야 할 기반으로 판단했다.

1) 정책목표 설정 차이에서 비롯된 축구정책 수단 및 내용

한국은 프로축구리그 출범의 가장 큰 동기는 정치적 목적달성을 들 수 있다. 프로축구를 통해서 사회적 결속력 강화, 그리고 대외적으로는 스포츠 외교의 수단으로 활용하고자 하였다. 이런 최고지도자의 정치적 목적 달성을 위해서 정권의 엘리트가 기획하고 대기업도 동원되기도 하였다. 물론, 기존 군부세력부터 제기되어 온 정부에 대한 저항적 시민사회의 형성을 프로스포츠라는 매개체로 국민이 즐기는 요소 및 자율성을 보장하면서 사회통합의 기치로 상반된 기조와 입장을 내세우고자 하였다. 즉, 한국은 사회통합과 통제의 수단으로 프로축구리그 출범을 활용한 것으로 볼 수 있다.

중국은 프로축구리그 출범의 가장 큰 동기는 냉전체제 종식과 더불어 중국을 세계화 시대에 중심으로 알리고자 하는 목적이 컸다. 특히, 세계에서 가장 인기 있는 스포츠인 축구가 세계와 소통하기 위해 경기력 향상, 선진시스템의 도입 등 이를 통해 한편으로는 세계와 소통하고 다른 한편으로는 글로컬라이케이션으로 중국 사회주의 체제 하에서 프로축구를 안정적으로 중국 국내에 정착시키고자 하였다. 한편으로는 당시 최고지도자의 축구 관심이 축구개혁으로 이어지고, 그 일환으로 중국 프로축구리그 출범에도 영향을 미친 것으로 판단된다. 즉, 중국은 세계무대 진출의 발판으로 축구와 프로축구리그 출범을 정치적 목적 달성을 위한 수단으로 활용된 것이다. 이러한 프로축구리그 출범의 목표설정 차이가 축구 정책 수단 및 내용의 차이에 상당한 영향을 미친 것을 확인할 수 있었다.

일본은 프로축구리그 출범의 가장 큰 동기는 2002년 월드컵의 성공적인 유치라 할 수 있다. 당시 일본프로축구리그 출범의 배경에 유치 준비과정에서 취약한 경기장 시설과 경기장 활용 문제 그리고 경기력 향상(월드컵 출전횟수) 등이 대두되면서 자연스럽게 프로축구리그 출범의 중요성이 야기된 것이다. 일본은 지방정부와 J리그 지역구단이 다양하게 협력하여 스포츠 관광, 축구 도시 조성 등 스포츠를 통한 지역 활성화 전략을 발전시켜 나갔다. 프로축구리그 출범의 준비 및 전개 과정에서 지역의 특색을 살

리고, 지역주민의 지역 애착심을 고취시키기 위한 목적으로 프로축구를 적극적으로 활용한 것을 볼 수 있다. 즉, 프로축구리그 출범을 통해 지방자치제의 강화, 지역 활성화, 커뮤니티 의식 강화, 지역의 이미지 향상 등 중앙의 시책보다는 자발적으로 지자체와 협력하는 방향의 목표설정을 추구하였다.

2) 이해관계자 구성 차이에 따른 네트워크 형성

한국은 프로축구리그 출범의 주요 이해관계자는 정부, 대기업, 시민사회로 나눌 수 있다. 정부는 프로축구리그 출범을 통해서 여가활동 변화에 따른 사회이동에 기여하게 된다. 여가시간의 증가로 인해 적극적 여가활동을 권장하고, 직접 스포츠 참여 및 관람스포츠 참여인구의 확대를 촉진하였다. 또한, 스포츠의 상업화 전략과 기량이 뛰어난 선수들에게 전문직업의 기회를 부여하고 스포츠인구의 저변확대 등의 변화에 주도적인 역할을 담당한다.

대기업은 프로축구의 관심보다는 당시 정치체제 상 정부의 적극적인 스포츠 장려 정책에 대기업은 동조하는 입장에서 프로축구단을 창단하고 운영하였다. 대기업은 기업활동에서 남은 이윤을 스포츠 구단 운영에 재투자하여 스포츠를 통해 사회에 환원하는 방식인 것이다. 물론, 대기업은 정부의 요구를 적극적으로 응대하면서 세제 혜택과 스포츠 스타를 본인들의 기업홍보에 활용하는 측면이 부각되었다.

시민사회는 그동안 군부 독재정권에서 억압받았던 국민들에게 건전한 여가선용과 생활체육의 확대로 인해 지역사회와 연계하여 발전에 기여하고, 지역주민들과의 공감대 형성 및 대다수의 지지를 바탕으로 상생의 원칙을 적용·발전하게 된다.

제 5 장 논의

제 1 절 프로축구리그 출범 정책결정과정 논의

1. 프로축구리그 출범 정책결정과정 분석 결과 논의

한·중·일 3국 프로축구리그 출범의 공통점은 정부 주도로 정책의 형태로 추진되었다는 점이다. 정부가 단일의 의사결정자로서 의제화, 결정, 집행까지 정책과정 전반에 걸쳐 역할을 하지 않았기에, 다양한 문제, 대안, 이해관계를 국가별로 프로축구리그 출범과정을 분석했다는 점은 기존 선행연구와 차별성을 지닌다.

기존 선행연구에서 프로화 또는 프로축구리그 출범과 관련해서 진행한 결과의 내용을 종합해보면 엘리트 스포츠정책에 주안점을 두고 고찰하려는 것이 목적이었으며 내용 중 일부에서 프로축구리그를 다루는 정도였다(강찬원 & 이정식, 2004; 김영갑, 2015). 타 국가 및 정치체제 등의 차이에서 오는 비교 스포츠정책의 연구를 통해서, 정책의 실질적 내용, 정책 결정의 구조 및 과정, 정책채택의 배경과 성과를 설명하고 해석하는 연구도 있었다(박재우 & 박현우, 2011, 정경환 외, 2016; 홍은아, 2013). 하지만, 프로축구리그와 관련하여 수행된 연구는 확인하기 어려웠다.

프로화와 관련해서는 국내 연구에서 전반적인 프로스포츠의 산업 발전과 전략에 관한 연구(김화섭 & 임태성, 2005; 원구현, 2003; Harvey & Cantelon, 2001; Sheth & Babiak, 2010), 프로스포츠 컨텐츠 개발과 서비스와 관련된 연구(송해룡, 2001; 심상민, 2000; 이상기, 2001; Bekker & Paliadelis, Finch, 2017; Iosifidis & Andrews, 2020; Scherer & Jackson, 2008), 프로스포츠의 기능적 역할과 관련된 연구(조한범 외, 2006, Baade & Tiehen, 1990) 등이 주를 이루었다. 또한, 프로스포츠의 출범과 전개 과정의 사회적 의미를 설명하는 연구들(Camp, 1921; Shafir, 1995)을 통해서 프로스포츠의 기능적 측면과 향후 방향에 대한 제언 중심의 연구가 진행

되었다. 선행연구에서는 프로스포츠와 관련된 현상을 고찰하고 향후 발전 방향을 제시하는 것이 연구의 주된 목적으로 수행되어 왔음을 알 수 있다.

한·중·일 3국의 프로축구리그는 프로스포츠 중 인기가 높은 스포츠로써 많은 사람의 관심을 받고 있다. 축구는 월드컵을 비롯한 국가대항전 경기에서 가장 주목받는 종목으로써 각 국가의 사점과 차이점 발생이 어디에서 기인하는지 정책에 대한 심층적 고찰이 이루어졌다고 보기는 어렵다. 또한, 본 연구에서 참고한 한·중·일 프로축구리그 출범 관련 자료도 정부의 정책자료에 한정되어 있어, 학술연구 차원에서 분석이 이루어진 선행연구는 찾아보기 힘들었다.

국가별 프로축구리그 출범 정책결정과정을 분석한 결과를 요약 정리하면 다음과 같다. 한국은 프로축구리그 출범 당시에 의사결정 주체가 쿠데타로 정권 잡은 군부세력으로서 하향식 의사결정 방식으로 별다른 논의과정과 우연한 계기가 없이 진행되었다. 하지만, 1987년 민주화운동으로 사회전반의 변화를 겪으면서 프로축구리그 의사결정 주체가 대한축구협회의 민간으로 변동하고 다양한 이해당사자의 의견을 수렴해서 진행하는 의사결정 방식의 변동과정을 거쳐 프로축구리그를 출범했시켰다.

중국은 프로축구리그 출범 당시부터 현재까지 공산당 1당 중심체제로 Top-down 방식의 의사결정 방식을 채택하였다. 이는 의사결정과정에서 역동적이고 다양한 논의방식이 아니라, 국가 최고지도자와 그것을 실행하는 공산당 고위 관료들의 생각과 감정 그리고 의지가 그대로 정책결정에 반영되었다. 현재까지도 중국 프로축구 리그 출범의 정책결정에 영향을 미쳤다.

일본의 경우는 일본프로축구리그 출범 당시에 의원내각제의 정치체제 특성상 다양한 의견을 수렴해서 집권당이 결정을 하였다. 하지만, 이 과정에서 지방자치단체, 프로축구리그 출범과 관련하여 다양한 이해당사자들과 리그 발전방향과 지자체와의 상생방안 등에 대한 활발한 논의과정을 거쳐서 리그를 출범시킨 것이 기존 한국, 중국과 비교했을 때 확연히 드러나는 차이가 있다는 점을 확인할 수 있었다.

2. 다중흐름모형 적용 분석 결과 논의

Kingdon은 다중흐름모형에서 문제, 대안, 정치의 흐름이 정책선도가의 역할과 초점사건을 계기로 우연한 계기에 결합되어 정책의 창이 열린다고 설명했다. 다중흐름모형의 장점은 정책현상에서 나타나는 여러 문제와 쟁점, 이와 관련한 기존 대안, 정치적 배경, 맥락, 정치적 사건과 다양한 이해관계자와 입장 등 복잡하게 얽혀있는 사안을 잘 정리해준다는데 있다. 문제, 대안, 정치의 흐름으로 압축해서 명료하게 이해할 수 있도록 설명하기에 많은 연구자들이 오랜 시간 걸쳐 논의되어 온 문제가 정책이 되는 과정을 설명함에 있어서 유용하게 활용해왔다.

다중흐름모형의 핵심은 정책의 창이 어떻게 열리는지 그 과정을 살펴보는데 있다. Kingdon은 결국 정치의 흐름(정치적 사건, 여론의 변화, 행정부의 변화 등)이 문제의 흐름, 대안의 흐름을 결합하게 하는 힘이라고 분석했다(Kindon, 1984; 1995). 기존 다중흐름모형을 활용한 정책연구에서도 대부분 정책의 창이 열린 계기를 정치의 흐름이 주도해서인 것으로 분석했다(장현주, 2017a; 정제영 & 이희숙, 2015; 정진경 & 배선식, 2016; 유홍림 & 양승일, 2009; Fairely et al, 2007).

본 연구에서 한·중·일 3국의 프로축구리그 출범 정책결정과정은 많은 선행연구결과(Chow, 2014: 50; 장현주, 2017b; 최성락 & 박민정, 2010)와 같이 정치의 흐름이 주로 영향을 미쳤지만, 각국 정치의 흐름과 문제의 흐름의 우연하면서 강력한 결합으로 정책의 창이 열린 것을 이해할 수 있었다. 조금 더 구체적으로 설명하면 프로축구리그 출범과 관련해서 정치의 흐름을 중심으로 정책선도가와 초점사건이 계기가 되어 정책의 창이 열려 프로축구리그 출범까지 이어진 것으로 분석할 수 있었다.

한·중·일 3국 모두 축구의 프로화를 추진 논제를 정부가 직접 의제화과 정부터 관여하면서 시작된 정책이었기에 특히 정치의 흐름이 정책의 창을 열리게 한 계기로 보인다. 프로축구리그 출범이 기존에 축구계에서 전혀 논의가 없었던 문제는 아니었다. 3국 모두 실업리그 운영을 하면서 리그 수준을 높이고, 국제무대에서 경기력이 세계 수준과 경쟁하려면 프로화가

필요하다는 인식을 가졌었다. 프로화를 위해서는 리그 운영 시스템의 본질이 바뀌어야 하고, 리그와 팀을 운영할 수 있는 재정이 뒷받침되어야 했다. 그리고 한·중·일 모두 프로리그 운영을 위해서는 정부의 허가와 지원이 법적 근거 마련을 통해서 이루어져야 했다는 배경이 있다.

다중흐름모형을 활용한 학술논문을 분석한 결과에 따르면(장현주, 2017b), 많은 연구의 수는 아니지만, 스포츠정책 연구에서 정책의 창이 문제의 흐름, 초점사건, 정책선도가의 역할이 컸기에 열린 것으로 분석하였다(박재우 & 박현욱, 2011; 이원일 & 여인성, 2008; 정경환 외, 2016). 분석대상인 스포츠정책의 특성은 정부에서 기존에 큰 관심이 없거나, 정책이 나타기 전까지는 여론의 관심에서 멀어져 있었던 주제의 내용들이었다. 다시 말하면, 스포츠정책은 올림픽, 월드컵과 같은 전 국민이 관심을 가지는 이벤트가 아니면 정부, 국민과의 거리가 먼 편이다. 따라서 이전과는 다른 정책과정의 변곡점의 발생은 많은 사람을 환기시키는 문제, 선도가, 초점사건에 의해서 기인하는 것으로 보인다.

한·중·일 프로축구리그 출범은 앞서 언급한 스포츠정책 의제와는 달리 정부에서 먼저 관심을 가지고 접근한 현안이었다. 스포츠 분야에만 관심이 있었던 것이 아니라 정부가 마주한 중요한 과제와 현안을 처리하기 위한 수단으로 프로축구리그 출범을 주도했다. 다중흐름모형의 문제의 흐름이 정책의 창을 열리게끔 계기로 작용하기엔 정부 주도의 힘이 강해서 다른 흐름이 주요한 요인으로 작동하는 데에는 여지가 없었던 것으로 분석할 수 있었다.

제 2 절 프로축구리그 출범 정책결정과정 비교 논의

1. 한·중·일 비교연구 결과 논의

한·중·일은 동아시아의 대표적인 나라로써 3국을 하나의 지역단위로 보는 것은 고대부터 현대까지 지리적 인접성과 역사적, 문화적 유사성 때문에 교류가 잦았기에 하나의 문화권으로 본다. 3국이 공통으로 공유하는 문화, 거리가 가깝기에 오래전부터 쌓아 온 역사적 배경의 이유로 문화적, 지정학적 기준에 근거하여 한·중·일 비교 대상으로 묶어 많은 연구가 이루어지고 있다.

비교연구에서는 비교 대상의 선정이 중요하게 고려된다. 비교연구를 하는 이유는 대상 간의 유사점과 차이점을 도출하여 그 의미를 찾는 것에 연구의 목적이 있기 때문이다. 한·중·일 3국이 오랜 역사에 걸쳐서 공유하는 지점이 있다고 하여 무조건 비교 대상에 포함되는 것은 아니다. 연구자마다 각자 다른 관점을 가지고 비교를 하게 되며, 본 연구의 대상인 정책연구에서도 똑같이 적용할 수 있다.

국내에서 수행된 한·중·일 비교정책연구 검토 결과, 3국을 비교 대상에 넣은 이유는 다음과 같이 정리할 수 있었다. 한·중·일이 교류가 많고, 같은 문화권이 있기에 유사성이 높다는 가정에 바탕을 둔 연구(김주태 & 김장훈, 2009; 양희철, 2012), 서구와 아시아를 구분해서 동아시아 3국인 한·중·일을 공통으로 묶어 서구와의 비교를 수행한 연구(박광준, 2001)는 대륙 간, 국가 간 구분을 통해서 연구를 진행하였다. 한·중·일 3국 중 더 선진정책을 펼치고 있는 국가와의 비교를 통해서 국내 정책의 발전 방향과 전략을 수립을 위한 제언 차원에서 연구가 수행되었다(김기덕, 2011; 김영직 & 조민효, 2015; 김은주, 2013; 서라미 & 정재민, 2007; 안상욱, 2013; 최가영, 2019).

위 한·중·일 비교정책 선행연구에서는 3국을 비교 대상에 포함하는 이유와 정책 비교의 관점은 달랐으나, 비교 내용인 정책과 제도를 중심으로 유사점과 차이점을 살펴보는 것에 주안점을 둔 것은, 공통으로 나타나는

특징이다. 좀 더 깊이 들여다보면, 정책을 비교하는 것은 정책의 성패 여부를 가늠하여 더 성공적인 정책이 될 수 있도록 제언하는 데 목표가 있다. 따라서 많은 선행연구에서는 그와 같은 목적으로 비교정책연구를 진행했으며, 앞서 언급한 대로 제도적 맥락에서 접근방법을 취한 것으로 판단할 수 있다.

한·중·일 프로축구리그 출범 정책결정과정 분석에서 3국을 비교 대상으로 포함하여 넣었던 가장 큰 이유는 서구와의 구별되는 특징이 나타났기에 그렇다. 비교정책 선행연구에서 대륙 간, 국가 간 구별되는 점에 기준을 맞춰 비교 대상을 포함은 박광준(2001)의 연구와 유사한 맥락을 보인다. 앞서 프로화와 관련해서 언급하였지만, 서구에서 먼저 시작된 직업의 전문화와 스포츠 분야에 프로화 적용은 자생적으로 19세기 말, 20세기 초에 걸쳐 이루어졌다. 한·중·일을 비롯한 아시아 국가에서도 직업의 전문화는 1900년대 초 중반경부터 나타났지만, 스포츠 분야의 프로화는 늦은 편이었다. 더군다나 자생적으로 발생한 서구의 스포츠 분야 프로화와는 다르게 정부가 주도적으로 추진했다는 점이 가장 두드러지게 나타나는 점이다.

본 연구에서 수행한 한·중·일 프로축구리그 출범의 정책결정과정 분석 제도적 맥락에 한정해서 연구를 진행하지 않았다. 축구의 프로화를 위한 정책과 관련 제도 외에도 프로화를 위한 여러 논의와 이해관계자를 함께 분석하고자 했다. 유사점과 차이점 도출과 함께, 왜 한·중·일이 3국 모두 혹은 2개의 국가, 혹은 각기 다른 모습을 보이는지 주목했다. 결국, 프로축구리그 출범 당시 해당 국가의 정치적 상황과 정치체제가 비교분석 대상인 3국의 유사점과 차이점을 만들어내는 것으로 분석할 수 있었다.

정부 주도로 프로축구리그 출범을 추진한 유사점 외에 정치체제 차이는 정책결정의 주체를 중심으로 살펴보았을 때 두드러지겐 나타난다. 한국은 프로축구리그출범 당시 군부독재 시절이라서 정책결정은 최고지도자와 중앙정부의 고위관료 중심으로 정책결정이 이루어졌다. 하지만, 전개 과정에서 정치적으로 민주화운동의 영향으로 프로축구의 정책결정은 자연스럽게 축구협회로 이양되면서 정책결정의 주체의 변동이 나타났다.

중국의 경우는 중국 프로축구리그 출범 당시에 중국공산당 1당 체제의

집단지도체제여서 마찬가지로 최고지도자와 공산당에서 중국축구협회에 파견된 고위 관료가 정책결정자였지만, 이후 2016년부터는 축구협회가 독립적인 민간기구로 바뀌면서 공산당 지배구조 아래 존재하지 않는 자율성이 보장된 유일한 비정부기구로 정책결정 주체의 변동이 나타났다.

일본의 경우는 정치체제인 내각제의 영향을 받아서 일본 프로축구 리그 출범부터 일본축구협회가 자율성을 보장받아 정책결정 주체가 되었다. 이는 프로축구협회가 지방정부, 지역기업, 언론매체, 지역주민 등 다양한 이해관계자들과 논의를 통한 협력을 토대로 정책결정의 주체로서 도입부터 전개 과정까지 그대로 나타났다.

비슷한 시기에 축구의 프로화를 정부에서 주도하여 추진했음에도 정치체제의 차이에 따른 정책결정 주체, 의사결정 방식에 차이가 나타남을 확인할 수 있다. 한국은 고위의사결정자에서 집행을 담당하는 축구협회에 많은 역할과 권한이 위임되고, 중국은 공산당 중심으로 지속해서 유지되며, 일본은 기존 지방자치 체제에 기반한 지방정부, 지역사회와 연계가 활발하게 나타났음을 확인할 수 있었다. 한·중·일 프로축구리그 출범 비교연구 결과를 통해서 유사점과 차이점이 정치체제의 구조적 특성에 의해 기인한다는 것에 맥을 같이 하는 것으로 판단할 수 있다.

2. 다중흐름모형 적용 비교분석 결과 논의

비교정책연구를 하는 이유는 정책과 관련한 사회현상 분석에서 비교 대상 간 유사점과 차이점을 살펴보고, 유사점과 차이점의 발생 이유가 무엇인지 고찰하기 위함이다. 많은 선행연구에서는 비교정책연구를 통해서 더 나은 정책효과를 거둔 국가 또는 지역이 그렇지 못한 대상과 비교를 통해서 의미 있는 결과를 얻고자 한다(남궁근, 1998; Dogan, 2006; Hage, 1998).

국가 간 비교정책연구 관련 선행연구에서는 정책과 제도를 중심으로 유사점과 차이점을 밝히는데 집중했을 뿐, 결과로 나타난 유사점과 차이점 발생의 이유를 찾는 심층 연구는 부족한 것을 알 수 있었다. 이는 비교정책연구의 전통적인 방법인 제도적 맥락에서 접근한 것에서 이유를 찾을 수 있다. 정책과 제도 연구는 중범위 수준에서 정책 그 자체를 분석 대상으로 삼아, 차이점에 주목하여 여러 연구가 이뤄진 것으로 보인다(김근세 외, 2010).

본 연구에서는 국가 간 정치체제의 차이가 프로축구리그 출범 정책결정과정의 차이를 가져온 주요 요인으로 결과에서 분석하였다. 기존 선행연구에서 정치체제를 중심으로 비교 결과는 본 연구에서 도출된 결과와 성격과는 결을 달리한다. 단일 국가를 대상으로 정치체제와 정책결정 결과 간의 상관관계를 분석하였다((Purcell, 1973; Peters et al., 1977; Heidenheimer et al., 1990; Moe & Caldwell, 1994), 한·중·일 프로축구리그 출범 정책결정과정 연구는 국가 간 비교를 통해서 도출된 유사점과 차이점의 발생 요인을 정치체제의 차이에서 찾았다는 점이 선행연구 결과와는 차별성을 가진다.

한·중·일 프로축구리그 출범 정책결정과정 분석을 위해서 활용한 다중흐름모형은 복잡하게 얽혀있는 정책과정을 이해에 유용하다. 해당 정책과 관련한 다양한 문제, 대안, 정치의 흐름 기준에 맞춰 설명이 가능하다. 많은 연구자가 복잡한 정책과정을 설명하기 위해 다중흐름모형을 활용해서 연구를 진행했으나, 이에 대한 비판도 존재한다. 분석 대상인 정책 현상을

해석하는 것은 유용하지만, 그 이상의 심층적인 논의가 이루어지지 않고 단순하게 현상 설명에 그친다는 것이다.

다중흐름모형으로 정책을 분석한 여러 논문에 관하여 리뷰 논문을 작성한 연구에서는 모형의 현상 설명에 그친다는 비판의 이유를 다음에서 찾고 있다. 기존 선행연구에서는 단일사례 분석의 연구가 대다수였다(강은숙, 2002; 고종협 & 권용식, 2009; 양승일, 2005; 이순남, 2004; 홍원일 & 한종희, 2020). 특히, 하나의 사례를 대상으로 분석함으로써 현상에 대한 설명은 가능하지만, 근본적으로 왜 이런 현상이 발생했는지에 대한 한계가 있다(장현주b, 2017; Béland, 2016).

Béland(2016)은 다중흐름모형에 대하여 현상을 잘 설명하지만 그 이상의 심층적 논의가 부족함을 비교연구를 통해서 극복이 가능할 수 있다는 의견을 제시한다(Béland, 2016). 국가 간, 지역 간 정책 비교를 통해서 유사점과 차이를 도출하고 그 배경을 탐색할 수 있다고 보았다. 프로축구 리그 출범 정책결정과정 비교분석에서는, 단일초점 사례 연구의 한계를 벗어나 현상만을 기술하는 것이 아니라 국가 간 비교를 통해서 심층적으로 분석하여 다중흐름모형의 정책 현상 설명력을 높이고자 하였다.

3국 프로축구출범 정책결정과정을 비교를 통해서 정부 주도의 정책 추진이라는 유사점과 정치체제 차이에 따른 문제, 대안, 정치 흐름의 양상이 다르게 나타남을 확인할 수 있었다. 무엇보다도 정치체제 차이와 각 국가의 정치적 상황이 정책결정과정에 중요한 영향을 미친다는 점이었다. 기존 선행연구와 같은 방식으로 단일사례에만 집중했다면, 조금 더 세밀하게 정책과 제도 내용에 집중해서 살펴보았겠지만, 본 연구에서는 거시적 차원에서 정책결정과정을 분석했다는데 의의가 있다.

다중흐름모형을 적용한 비교정책분석의 의의를 구체적으로 정리하면 다음과 같다. 한·중·일 정치체제 차이에 따라서 프로축구리그 출범 정책결정과정은 문제, 대안, 정치 흐름 진행의 역동성이 달랐다고 표현할 수 있다. 여기에서 말하는 역동성이란 프로축구리그 출범이라는 정책 현안을 놓고 얼마나 많은 참여자가 다양한 문제를 놓고 의견을 교환했는가의 여부이다. 한국은 1980년대 신군부 세력이 등장한 정권 초기라, 공식 의사결정

기구를 통한 정책결정이 이루어지지 않고 엘리트에 의한 지시에 따라서 정책결정이 이루어졌다. 정책집행을 담당하는 축구협회를 비롯한 축구계, 언론, 시민사회, 국민의 의견의 목소리를 담을 수 있는 논의의 장이 없었다. 중국은 한국과 비교했을 때, 공산당만이 주도하는 정책결정과정이기에 더욱 현안을 놓고 의사를 교환할 수 있는 장이 형성되지 않았다. 이는 다중흐름모형의 흐름별 분석에서 그대로 반영되어 역동적인 흐름으로 해석할 수는 없었다.

그에 반해 일본은 민주주의 체제 확립과 지방자치제가 확립된 상태였기에, 프로축구리그 출범을 위한 지역연고제 시행, 지방정부의 지원과 지역사회와 연계를 쉽게 이끌어낼 수 있었다. 정책 현안과 관련하여 다양한 참여자가 등장했고, 세 흐름 속에서 이루어지는 논의가 활발하게 일어나고 있음을 알 수 있었다. 일본의 프로축구리그 출범 정책결정은 정부의 주도로 출발했지만 결정 과정은 다양한 이해관계자의 목소리가 반영되고, 특히 지방정부 및 지역사회와 연계가 이루어졌다. 한국과 중국과 비교했을 때 역동적인 정책결정과정을 보여준 것으로 분석할 수 있었다.

본 연구는 축구의 프로화과정과 구별되는 동아시아의 한·중·일 3국이 각각 어떻게 프로축구리그를 출범하게 되었는지, 정책결정과정을 분석함으로써 국가 간 비교연구의 의의를 찾고자 하였다. 기존 비교정책연구의 선행연구에서는 제도적 맥락에서 접근하여 정책의 유사점과 차이점을 세밀하게 고찰하였다면, 프로축구리그 출범 정책결정과정 분석에서는 유사점과 차이점의 배경과 맥락을 살펴보고자 했다. 또한, 다중흐름모형을 적용하여 국가 간 정책결정과정의 역동성 수준을 고찰하였다는데 의의를 찾을 수 있다.

제 6 장 결론 및 제언

제 1 절 결론

본 연구는 한·중·일 프로축구리그 출범 정책결정과정을 비교 분석함으로써 3국의 유사점과 차이점을 밝히고 공통으로 공유하는 정책의 특징과 차이가 어디에서 비롯되는지 심층적으로 고찰하고자 하였다. 이를 위해서 정책의제가 되기 전 논의되었던 많은 문제, 대안, 이해관계자를 종합적으 살펴보는데 유용한 다중흐름모형을 적용하였다. 각 국가별 정책결정과정과 비교분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 한·중·일 3국의 프로축구리그 출범은 문제의 흐름(프로축구리그 출범 대내외 환경변화, 프로축구리그 출범 관련 이슈 제기의 배경 및 논의과정), 정책대안의 흐름, 정치의 흐름에서 각각 차이가 나타남을 알 수 있었다. 특히, 당시 1980년대, 1990년대의 한·중·일 3국의 정치 상황과 배경은 프로축구리그 출범의 정책결정과 스포츠정책의 방향을 설정하는 데 영향을 미치고 있었음을 알 수 있었다.

둘째, 한·중·일 3국의 프로축구리그 출범의 정책결정과정을 비교 분석한 결과, 3국 모두 정부 주도로 정책이 시작되었다는 유사점을 보이지만, 정책의 전개 과정에서 국가별로 조금씩 다르게 나타남을 확인할 수 있었다. 프로축구리그 출범이 정치·외교적 상황에 따라 한국, 일본, 중국 순으로 리그가 출범하는 등의 시차는 존재하지만, 한국과 중국은 정부 주도로, 일본은 민간주도로 축구협회와 지자체 등을 중심으로 정책이 전개해 나가고 있음을 확인할 수 있었다.

셋째, 본 연구에서는 그동안 연구되지 않았던 한·중·일 3국의 비교 스포츠정책을 정책학의 개념틀인 Kingdon의 다중흐름모형을 적용하여 분석 및 비교 검토함으로써 비교정책의 이론적 확장을 시도하였다는 점에 있어서 학술적 의의가 있다. 뿐만 아니라 역사적·문화적·지리적으로 인접한 3개국의 비교분석을 통해 유사점과 차이점을 도출하고 이론적·정책적 방안

을 도출하는 등의 시사점을 제공하였다는 점에서 정책적 의의를 발견할 수 있다.

한·중·일 3국이 비슷한 시기에 축구 종목에서 프로화를 추진하는 과정에서 나타난 유사점과 차이점이 무엇으로부터 발생했는지 분석한 결과 3국의 각기 다른 정치체제에서 기인한 것으로 파악할 수 있었다. 각 나라의 정치상황과 배경, 정치체제의 차이는 정책결정과정 그대로 반영되어 중요한 영향을 미친 것을 알 수 있었다.

한·중·일 정치체제의 유사점은 한·중·일 3국 모두 프로스포츠 도입 이전에 엘리트 스포츠정책이 주요 정책으로 작용하였다. 또한, 한·중·일 3국 모두 엘리트 스포츠정책의 목적을 사회통합, 국위선양, 내셔널리즘의 효과를 극대화하고자 하였다. 하지만, 한국과 중국은 타의적으로 정책이 전개되었고, 정부 주도정책이 중심이었다. 일본의 경우는 자발적인 정책 전개와 더불어 지자체, 프로축구단, 지역민 등과 연계, 민간과 정부의 자발적 협력을 발전시켰다. 동일하게 엘리트 스포츠는 내셔널리즘, 프로스포츠는 관중과 사회에 서비스 제공에 대한 합당한 대가로 생계유지의 특징이 있었다.

프로스포츠 도입 이전에 수립되었던 3국의 스포츠정책의 활용은 프로축구리그 출범 정책결정과정에서도 이전 정책과 같은 맥락에서 추진된 것으로 이해할 수 있었다. 서구의 자생적, 자발적인 프로화와는 구별되는 정부 주도의 프로화 결정에 따라 자연스럽게 정부가 핵심 이해관계자로 참여하게 되었다. 프로축구리그 출범이 정책의제가 되면서 진행되었다는 점이 3국의 공통으로 공유하는 프로축구리그 출범의 의사결정과정의 주요한 특징이다. 반면에 3국이 각기 다른 정치체제였기에 정책을 추진하는 과정의 양상은 차이가 있음을 알 수 있었다. 프로축구리그 출범을 논의하는 과정에서 발생하는 이슈 대응, 정책목표 설정, 지원 방안 마련, 이해관계자의 구성 등에서 상이한 모습을 보였다.

본 연구에서 활용한 다중흐름모형을 바탕으로 3국을 비교분석 결과를 도출한 의의는 다음과 같이 정리할 수 있다. 한·중·일 3국 비교분석에서 다중흐름모형을 이론적 방법론에만 머물지 않고 프로축구리그 출범의 정책결정이 이루어지는 과정을 종합적이고 다면적으로 설명하면서 흐름별로

개념화 구조화하여 설명력을 높이고자 하였다. 또한, 기존 정치학이나 정책학에서 명쾌하게 설명하기 어려운 현실정치과정을 본 연구에서는 단계별로 적용하여 독립적인 흐름의 결합되는 현상을 파악할 수 있다(장현주, 2017b). 그리고, 정책과정 연구에서 기존 이론은 정책문제 자체에서 대안을 도출하는데 중점을 두었다면, 본 연구에서는 다중흐름모형을 활용하여 수많은 사회문제 중에서 어떤 사회문제가 정책의제화 되어 변화과정을 거쳐 제도화에 이르는 의사결정의 동태적 과정에 초점을 맞추고자 하였다.

제 2 절 제언

정책학의 이론적 개념틀인 다중흐름모형을 적용하여 프로축구리그 출범의 정책결정을 분석하여 의미있는 결과를 도출하였음에도 불구하고, 본 연구의 한계는 아래와 같다.

첫째, 한·중·일 3국의 프로축구리그 출범 정책결정과정을 분석하기 위해 다중흐름모형을 활용하여 국가별 각 흐름의 어떤 요인이 영향을 미쳐서 정책의 창에 이르게 되었는지를 파악하고자 하였다. 하지만, 대내외의 보이지 않는 구조적 환경, 제도적 맥락이 명확하지 않다는 한계가 있다. 또한, 정책의 범위를 스포츠정책을 총괄하는 중앙정부와 축구정책을 담당하는 축구협회만으로 설정하였기에 정책이 형성되고 변동되는 과정에 있어 행위자 간 상호작용이 결여되어, 역동적인 정책결정에 있어서의 변동 및 전개과정의 분석에 한계가 있다는 점이다.

둘째, 시기적 범위의 조작화에 따라 분석내용 및 결과 등이 달라질 수도 있다는 점이다. 정책결정의 단순 그 시점만 보는 것이 아니라 시간의 확장성을 가지고, 긴 호흡으로 정책결정의 전개 과정까지 포함한다면 새로운 연구로 시도될 수도 있을 것이다.

셋째, 스포츠정책 연구에서 한·중·일 3국의 정책을 상호비교를 통해 정책적 시사점을 발견하였으나, 향후 체계적이면서 실효성 있는 협력을 위해 각 국가의 이해당사자들을 대상으로 정책 선호도 및 중요도 등을 파악하는 일이 선행되어야 할 것이다. 그러면 정책연구의 바람직한 방향성과 정

책의 유용성도 높아질 것으로 판단된다.

넷째, 이번에는 문헌 자료 중심으로 연구를 진행했지만, 향후 정책과 관련하여 문헌 자료 연구에 전문가 집단의 인터뷰를 통해 정책결정과정에서 정책 의제화되지 않았던 논의과정도 이해할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

강상구, & 박철호. (2017). 한·중·일과 ASEAN FTA (ASEAN+ 1) 의 경제적 효과 분석. **전자무역연구**, 15(4), 51-73.

강은숙. (2002). 정책변동의 정책네트워크이론적 분석: 그린벨트정책을 중심으로. **한국사회와 행정연구**, **13**(1), 103-125.

강은숙. (2016). 다중흐름모형을 적용한 한국사 교과서 재국정화 정책변동 흐름 분석. **교육정치학연구**, **23**(3), 151-181.

강준만. (2003) **한국현대사산책 1980년대편 1 - 광주학살과 서울올림픽**. 서울: 인물과 사상사.

강준만. (2006). **축구는 한국이다**. 서울: 인물과 사상사.

강지웅 (감독). (2005년 7월 10일). 스포츠로 지배하라! 5공 3S 정책. [다큐멘터리]. 김환균 (총괄프로듀서). **이제는 말할 수 있다**. MBC.

강찬원, & 이정식. (2004). 한국 엘리트스포츠의 성과에 대한 사회철학적 해석과 전망. **움직임의 철학: 한국체육철학회지**, **12**(2), 401-417.

경향신문 (1979.01.31.) **"崔蹴協회장 후원회는 法人등록 北韓·中共과도 교류".** https://newslibrary.naver.com/viewer/index.naver?publishDate=1979-01-31&officeId=00032&pageNo=8

고기동. (2019). 아이디어와 정책선택에 관한 경험적 연구: 경제정책의 변화를 중심으로. **행정논총**, **57**(3), 89-115.

고종협, & 권용식. (2009). 제주 해군기지 정책변동과정에 대한 동태적 분석: 정책옹호연합모형 (ACF) 의 적용을 통한 연구. **한국사회와 행정연구**, **20**(3), 139-178.

구현우. (2017). 정책결정의 선택 논리: 합리성, 제약, 그리고 상징. **행정논총**, **55**(4), 273-306.

권기헌. (2018). **정책학콘서트**. 서울: 박영사.

권영주, & 대서유. (1999). 한일 행정개혁의 비교. **일본연구논총**, **11**, 119-144.

권오륜. (2004). 제3공화국과 김택수의 스포츠내셔널리즘. **움직임의 철학: 한국체육철학회지**, **12**(2), 385-400.

권오륜, & 김선희. (2010). 한국프로스포츠의 문화철학적 접근. **움직임의 철학: 한국체육철학회지**, **18**(4), 149-165.

권찬호. (2009). 정부차원 민주시민교육의 제도화 추진에 관한 사례 연구: 문민정부 세계화추진위원회의 '시민정치의식의 세계화'과제 처리과정을 중심으로. **한국시민윤리학회보**, **22**(2), 123-148.

김균. (2000). 미국의 대외 문화정책을 통해 본 미군정 문화정책. **한국언론학보**, **44**(3), 40-75.

김근세, 박현신, & 허아랑. (2010). 작은정부개혁의 수렴과 분산: 문화와 정치제도 맥락의 비교분석. **한국행정연구**, **19**(4), 3-31.

김기덕. (2011). 문화적 역량 비판 담론에 관한 사회철학적 분석. **한국사회복지학**, **63**(3), 239-260.

김동규, 김주백. (2000). 한국 프로스포츠의 운영체계. 움직임의철학: **한국체육철학회지**, **8**(1), 251-264.

김동규. (2000). 정치상황 변화에 따른 한국 엘리트스포츠 정책의 전개양상과 전망. **움직임의 철학: 한국체육철학회지**, **8**(1), 181-199.

김두승. (2019). **일본정치론**. 서울: 명인문화사.

김만기. (1990). 1990 년도 하계학술대회 한국행정개혁의 접근방법과 전략. **한국행정학보**, **24**(1), 603-628.

김명권. (2012). 한국프로야구의 창립배경과 성립과정, **스포츠인류학연구**, **7**(2), 163-183.

김명섭, & 양준석. (2014). 서울올림픽 유치의 정치 외교사: 1981년 서울은 어떻게 올림픽 개최권 획득에 성공했나. **국제정치논총**,

54(4), 271-302.

김민길, 박미경, & 조민효. (2016). 한국과 일본의 무상보육정책 비교. **한국행정논집**, **28**(2), 203-234.

김범식. (1983). **스포츠를 통한 정치사회화가 국민정치태도에 미치는 영향**. (박사학위, 서울대학교 대학원).

김병준. (2006). **외국인근로자 고용허가제 결정과정 분석; Kingdon의 정책흐름모형 적용을 중심으로**. (석사학위, 서울대학교 행정대학원).

김보엽. (2008). 한국 사학정책의 변동 요인 및 과정 분석-국민의 정부 및 참여정부의 사립학교법 개정 사례를 중심으로. **교육행정학연구**, **26**(3), 1-23.

김복규, & 김선희. (2006). 정책의 창(policy window)을 적용한 정책변동 연구: 성매매방지법제정사례를중심으로. **한국지방자치연구**, **8**(2), 163-183.

김선우. (2013). 한국, 미국, 스웨덴의 소비문화 비교-성별, 세대별 차이를 중심으로. **소비자학연구**, **24**(3), 183-210.

김성한. (2015). 동북아 세 가지 삼각관계의 역학구도: 한중일, 한미일, 한미중 관계. **국제관계연구**, **20**(1), 71-95.

김소영, & 정재호. (2020). 한중일 경제통합지수 개발. **아시아리뷰**, **9**(2), 307-331.

김승영. (2004). **역대 정권별 체육정책에 관한 연구**. (박사학위, 조선대학교 대학원).

김시진. (2012). **Kingdon 의 정책흐름모형에 의한 대학등록금 부담완화정책 분석**. (석사학위, 이화여자대학교 교육대학원).

김영갑. (2015). 한국 스포츠문화의 지향점과 선진화 대안 찾기. **한국체육학회지**, **54**(1), 47-55.

김영직, & 조민효. (2015). 한국과 일본 복지국가 형성기에 관한 비교

연구: Kingdon 의 정책흐름모형을 중심으로 역사적 조건이 복지제도 특성에 미친 영향에 대한 고찰. **한국행정논집**, **27**(2), 397-427.

김용희. (2015). 정책흐름모형과 정책임계. **정책분석평가학회보**, **25**(1), 1-23.

김은주. (2013). 국제공동제작영화의 지원 정책과 현황 연구. **영화연구**, (55), 127-150.

김인자, & 박형준. (2011). 과학기술 규제 정책의 형성과 변동 과정분석-[생명윤리 및 안전에 관한 법률] 을 중심으로. **한국정책학회보**, **20**(1), 111-150.

김일문, & 주재현. (2014). 4대 사회보험 징수통합 정책형성과정에 관한 연구- 정책흐름모형의 적용 -.**한국비교정부학보**, **18**(1), 93-118.

김종, & 김성훈. (2009). 한국사회에서 프로스포츠의 과제. **한국체육과학회지**, **18**(1), 601 -611.

김종백. (2010). 한국 프로스포츠에 내재된 이데올로기의 표출과정. **움직임의 철학: 한국체육철학회지**, **18**(2), 149-167.

김종환, & 강인기. (2021). 국내 프로축구리그운영제도 발전을 위한 해외프로축구 리그운영구조 비교분석. **스포츠엔터테인먼트와 법**, **24**, 39-61.

김종환, & 최정호. (2012). 내셔널리그 (N 리그) 팀들의 프로화 전환시 제도 도입 방안에 관한 연구. **한국사회체육학회지**, **49**(1), 285-296.

김주경, & 현재은. (2014). Kingdon 의 다중흐름모형 (Multiple Stream Framework) 을 적용한 영유아 무상보육정책분석-누구를 위한 무상보육인가?-. **한국정책학회보**, **23**(4), 527-564.

김주태. (2015). 녹색금융정책의 성격과 한중일의 비교. **무역연구**, **11**(5), 519-538.

김주태, & 김장훈. (2009). 한국 시장에 진출한 서구 다국적기업의 현지화에 관한 탐색적 연구: 세 개의 외국인투자기업 사례 중심으로. **무역학회지**, **34**(5), 195-224.

김준한, & 여인성. (2003). 사회체육: 한국 프로야구의 발전방안에 관한 연구-제도를 중심으로. **한국체육학회지**, **42**(4), 343-359.

김지수, & 심준섭. (2014). 이해관계자결정분석 (stakeholder decision analysis) 기법의 활용가능성에 관한 탐색적 연구: 미국 캘리포니아 송전탑 사례와 밀양 송전탑 사례 비교를 중심으로. **한국행정연구**, **23**, 143-174.

김지원. (2009). 4 대 사회보험 통합 정책형성과정 분석-'수정된 정책흐름모형'적용과 정책적 시사점. **한국정책학회보**, **18**(2), 157-187.

김창권, & 김동규. (2000). 중국 스포츠정책의 전개양상과 특징. **움직임의 철학: 한국체육철학회지**, **8**(2), 125-141.

김태룡. (1999). 한국과 미국의 행정개혁에 대한 비교: 체제론적 관점에서 기획예산위원회와 NPR의 개혁활동을 중심으로. **한국행정학보**, **33**(1), 1-18.

김태호. (2015). 지방세징수법 체계의 정립에 관한 연구. **조세와 법**, **8**(1), 75-115.

김한나, 우한솔, & 이승호. (2016). 한· 중· 일 3 국의 외국인 유학생 유치 정책 비교 연구. **아시아교육연구, 17**(4), 311-337.

김행범. (1998). 예산 지출 관료의 행동모형에 관한 공공선택론적 연구. **한국행정학보**, **32**(1), 45-63.

김향미. (2021). 자가격리 제도의 입법화 과정과 학습: 메르스와 코로나 19 의 비교. **한국정책학회 하계학술발표논문집**, **2021**, 1-34.

김현수. (2009). 아사히신문에 나타난 야스쿠니 신사 참배 문제. **한림일본학**, (14), 86-105.

김형근, 이은국, & 박창훈. (2020). 다중흐름모형에 의한 김대중 1,2기

정부의 부동산 정책변동 비교분석: 1,2차 초점사건을 중심으로. **한국 행정논집**, **32**(1), 103-122.

김형남, & 이상범. (2018). K 리그 챌린지 시민구단의 행정지원 체계 효율화 방안. **한국체육과학회지**, **27**(2), 423-436.

김호진. (1995). **한국정치체제론**(5판). 서울: 박영사.

김화섭, & 임태성. (2005). 프로스포츠에서 공공부문을 상대로 한 스포츠 마케팅의 경제학적 함의. **한국사회체육학회지, 23**, 137-146.

남궁근. (1998). **비교정책 연구**. 서울: 법문사.

남상구. (2015). 야스쿠니신사 문제의 현황과 연구 동향. **동북아역사논총**, (50), 201-237.

남수경. (2012). 한·중·일 3국의 정부지원 유학생 정책 비교분석. **비교교육연구**, **22**(4), 75-98.

대한축구협회. (2003), **한국축구 100년사**, 대한축구협회.

도남희, 문무경, 김병철, 이연화, & 박상신. (2018). **동아시아 국가 (한·중· 일) 저출산 쟁점과 육아정책 비교 연구 (Ⅰ): 한· 중· 일의 저출산 원인과 대응전략의 특징**. 육아정책연구소. https://repo.kicce.re.kr/handle/2019.oak/1052.

동아일보. (1979.07.16.) **메르데카 축구 한국·말레이지아A 공동 우승 차지**. https://newslibrary.naver.com/viewer/index.naver?publishDate=1979-07-16&officeId=00020&pageNo=8

동아일보. (1983.07.15.) **축구代表팀 변명도 많은데…"정말인가 따져보자"**. https://newslibrary.naver.com/viewer/index.naver?publishDate=1983-07-15&officeId=00020&pageNo=9

동아일보. (1987.01.09.) 「홈앤드 어웨이」확정. https://newslibrary.naver.com/viewer/index.naver?publishDate=1987-01-09&officeId=00020&pageNo=9

류지성. (2005). 한국 역대 정권의 대북 정책에 관한 비교 연구.

한국동북아논총, (35), 325-344.

문화체육관광부. (2020). **2020 스포츠산업백서**. 문화체육관광부.

문화체육관광부. (2021). **2021 국민여가활동조사.** 문화체육관광부.

민성진. (2004). **5공화국 체육정책의 시사성에 관한 연구**. (석사학위, 중앙대학교 교육대학원).

박관규, & 주재복. (2014). 정부갈등의 유형과 해결방법의 특성에 관한 연구: 지방자치단체의 갈등사례를 중심으로. **분쟁해결연구**, **12**(1), 33-64.

박광준. (2001). 동아시아국가 노인복지정책 비교연구. **한국사회정책**, **8**(2), 1-38.

박기철. (2010). 중국 정치체제 변화와 정통성의 모색에 관한 연구. **중국학논총,** (29), 273-299.

박길남. (2017). 킹던(Kingdon)의 정책흐름모형을 적용한 재한외국인처우기본법의 정책형성과정 연구. **정책개발연구**, **17**(2), 95-118.

박상원. (2012). 중소기업지원 정책목표와 정책도구 간의 정합성 분석. **국정관리연구**, **7**(2), 111-143.

박영순, 이현정, 이경미, & 황정아. (2004). 전통궁궐 건축에 나타난 한·중·일 문양 비교연구. **디자인학연구**, **56**(17), 311-322.

박용성. (2015). 국가보훈 정책변동에 대한 연구-정책변동모형을 결합한 수정된 다중흐름모형적용을 중심으로. **한국거버넌스학회보**, **22**(2), 159-183.

박인철. (2002). 현상학적 사회이론-개인과 사회와의 관계에 대한 후설의 논의를 중심으로. **철학연구**, **59**, 167-194.

박재우, & 박현욱. (2011). Kingdon 의 정책흐름모형을 적용한 스포츠정책 변동 사례 연구: 지방 공공체육시설 (야구장) 관련 법 개정을 중심으로. **한국체육학회지**, **50**(6), 113-127.

박치성, & 명성준. (2009). 정책의제 설정과정에 있어 인터넷의 역할에 관한 탐색적 연구-2008년 미국산 쇠고기 재협상 사례를 중심으로. **한국정책학회보, 18**(3), 41-70.

배유일. (2010). 불확실성하의 정책이전, 확산 그리고 제도변화: 정책 아이디어를 중심으로. **국정관리연구**, **5**(2), 95-117.

백지선. (2020). **Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 보건의료복지 네트워크 정책 형성과정 분석 : 서울시 301 네트워크 사례**. (석사학위, 서울대학교 대학원).

서라미, & 정재민. (2007). 한・중・일 3 국 신문의 8 ・ 15 보도 비교 분석. **한국언론정보학보**, 237-269.

서희진. (2000). 스포츠미디어가 경기장 관람에 미치는 영향. **한국스포츠사회학회지**, **13**(2), 253-262.

송은영. (2013). 특집논문: 1970년대 여가문화와 대중소비의 정치. **현대문학의 연구**, **50**, 39-72.

송임섭. (2021). 독일문제의 극복과 모범적 독일모델의 형성. **독어독문학(구 독일문학)**, **62**(1), 263-282.

송제호. (2002). 중국 엘리트스포츠 발전전략에 관한 연구. **체육과학연구**, **13**(1), 63-75.

송해룡. (2001). 스포츠방송 중계권과 관련한 새로운 양상 및 쟁점에 관한 고찰: 월드컵방송 중계권을 둘러싼 갈등상황을 중심으로. **한국방송학보**, **15**(2), 155-196.

송형석, & 김홍식. (1997). **한국 엘리트스포츠 발달의 정치적 배경에 관한 연구**. 서울대학교 체육학연구소논집.

심상민. (2000). **세계 미디어 시장 재편과 전망**. 삼성경제연구소. https://samsungsgr.com/sgr/search/orgSearch.html.

안상욱. (2013). 소득불평등과 비정규직 문제를 통해 본 경제민주화: 한중일 사례와 OECD 회원국 비교를 중심으로. **한국동북아논총**,

(68), 95-114.

안상훈. (2002). 비교사회정책 연구방법론의 서설적 (序說的) 이해. **비판사회정책**, (13), 47-71.

안해균. (1986). 행정개혁의 이론화를 위한 한 시론-개념과 접근방법. **행정논총**, **24**(2), 2001-2016.

양광수. (2011). 한·중·일 무역자유화와 추진전략. **경제경영연구**, **6**(2), 1-12.

양순창. (2003). 스포츠의 정치적 상징성과 상징조작 기제에 관한 연구. **국제정치학회보**, **43**(3), 53-72.

양승일. (2005). 옹호연합모형(ACF)을 활용한 정책변동 분석-그린벨트정책을 중심으로. **한국도시지리학회지**, **8**(1), 41-52.

양승일, & 한종희. (2011). MSF 를 통해 본 정책의 형성, 집행, 그리고 정책대상: 참여정부의 사학정책 변동과정을 중심으로. **한국행정연구**, **20**(3), 35-62.

양승일. (2014). MSICF 를 활용한 정책변동 분석-스크린쿼터정책을 중심으로. **한국정책학회보, 23**(1), 67-98.

양희철. (2012). 한·중·일 도서 현황과 관리정책 비교연구. **한일국제공동연구회**, 1-20.

왕양, & 신인식. (2019). 한· 중· 일 국가 간 TV 방송국 심벌마크 비교 연구. **조형미디어학**, **22**(3), 260-271.

우주연. (2019). Kingdon 의 정책흐름모형을 적용한 한국의 스포츠클럽 정책 결정 과정 연구. **한국체육과학회지**, **28**(2), 45-57.

원구현. (2003). 스포츠 브랜드자산의 구성개념과 관계: 스포츠용품을 중심으로. **한국스포츠산업경영학회지, 8**(2), 137-152.

유은주. (2008). 노인장기요양보험의 정책과정에 관한 연구: Kingdon의 정책흐름모형을 적용하여. **한국정책과학학회 동계학술대회 발표문**.

유재미. (2012). **공공기관 경영평가 결과활용의 영향요인에 관한 연구.** (박사학위, 숭실대학교 대학원).

유홍림, & 양승일. (2009). 정책흐름모형을 활용한 정책변동 분석: 새만금 간척사업을 중심으로. **한국정책학회보**, **18**(2), 189-218.

윤경우. (2006). 한·중·일 3국 기업문화의 유사성과 차이성 비교. **중소연구**, **29**(4), 47-95.

윤상철. (1997). **1980년대 한국의 민주화이행과정**. 서울대학교 출판부.

윤수재, 김지수, 김민곤, 이정철 & 허만형. (2012). 아동 성범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착제도의 형성과정 분석 -Kingdon의 다중흐름모형(multiple streams model)을 중심으로-. **한국정책학회보, 21**(1), 251-284.

이강우. (1997). 스포츠 사회학: 한국사회 (韓國社會) 의 스포츠이데올로기에 관 (關) 한 연구 (硏究)(Ⅱ)-군사정권기 (軍事政權期) 의 미디어스포츠를 중심 (中心) 으로. **한국체육학회지**, **36**(2), 43-58.

이동규, 김정훈, 김예슬, & 임난영. (2021). 다중흐름모형을 적용한 사드 배치 결정 및 부지변경 정책변동연구. **국정관리연구**, **16**(2) 1-29.

이상기. (2001). 해외 스포츠 프로그램 중계권 협상에 대한 게임이론적 접근: 메이저리그의 박찬호 경기 중계권 사례를 중심으로. **한국방송학보**, **15**(3), 155-181.

이상주. (1985). 부기원면담전사자료.

이상훈. (2010). 고이즈미수상의 야스쿠니신사참배에 관한 소고. **일본연구**, **43**, 19-37.

이순남. (2004). Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 정책변동 연구: 국군간호사관학교사례를 중심으로. **한국공공관리학보**, **18**(2), 261-283.

이영찬. (2015). 동아시아 국가들의 경제현황과 경제협력방안에 관한 연구. **관세학회지**, **16**(4), 299-320.

이우진, & 박재우. (2018). 다중흐름모형 (MSF) 을 적용한 '수중레저법'제정과정 분석. **한국체육정책학회지**, **47**, 87-103.

이원일. (2014). 정책흐름모형(Multiple Streams Framework)을 적용한 중학교 학교스포츠클럽활동 정책결정과정 분석. **한국스포츠교육학회지**, **21**(4), 105-118.

이원일, & 여인성. (2008). 경륜, 경정사업 정책결정과정에 관한 연구-Kingdon 의 정책흐름모형 적용. **한국체육학회지**, **47**(3), 269-290.

이재무. (2015). 외부환경과 초점사건의 내재적 속성에 따른 정책변동 특성연구: 한국 산업 정책 변동 사례를 중심으로. **행정논총**, **53**(1), 205-238.

이재무. (2016). 한국 개혁정책의 도입 과정 분석을 통한 복합적 정책변동모형 검증: 로스쿨 정책과 노동개혁정책을 중심으로. **행정논총**, **54**(1), 139-177.

이종열, & 범령령. (2010). 한국 다문화 관련 행정서비스의 대응성에 관한 연구: 중국인 국제결혼 이주여성을 중심으로. **한국사회와 행정연구**, **21**(3), 225-247.

이종원. (2002). 체육사: 근대이후 한국체육의 내셔널리즘적 연구 경향에 관한 일고찰. **한국체육학회지**, **41**(3), 3-13.

이지호. (2012). 기초노령연금정책의 의제설정과 정책결정에 관한 인지지도분석. **한국정책과학학회보**, **16**(1), 49-72.

이진만, & 전영상. (2009). Kingdon 의 정책의 창 (Policy Window) 모형을 적용한 한국콘텐츠진흥원 설립과정. **정책분석평가학회보**, **19**(4), 283-305.

이진숙, 안대영. (2005). 건강가정기본법의 정책결정과정 분석: 킹돈의 이론을 중심으로. **사회복지정책, 23**(0), 159-181.

이진숙 & 조은영. (2012). 노인장기요양보험법의 정책결정과정 분석. **사회과학연구, 23**(1), 3-22.

이창위. (2009). 배타적경제수역의 법적 지위와 국내적 수용-한중일의 관련 국내법에 대한 비교를 중심으로. **해사법연구**, **21**(2), 251-283.

이춘근. (2001). 한·중·일 3국의 연구중심대학 육성정책: 서울대학, 북경대학, 동경대학을 중심으로. **정책자료**, 1-62.

이혜지. (2013). **한국프로야구의 성립과정**. (석사학위, 중앙대학교 교육대학원).

이홍배. (2005). 한・일 무역역조현상의 구조적 요인분석. **한국경제연구**, **14**, 5-27.

이홍식, & 왕윤종. (2004). 한·중·일 FTA 체결에 따른 무역구조의 변화가 경제성장에 미치는 영향 분석. **국제경제연구**, **10**(3), 33-61.

임도빈. (1998). 프랑스와 한국의 행정개혁 비교: 개혁범위와 방법상의 차이를 중심으로. **한국행정학보**, **32**(4), 67-80.

장영길. (2011). [전기공사 분리발주제도 의무화] 규제완화정책의 의제형성 특성 연구: Cobb & Elder 의 정책의제형성 모형 적용. **한국정책과학학회보**, **15**(3), 29-48.

장제원. (2016). **산림정책의 정책변동 연구**. (박사학위, 단국대학교 대학원).

장현주. (2017a). 한국의 정책변동과정에서 나타난 정책선도가의 유형, 역할과 전략은 무엇인가?. **한국정책학회보**, **26**(2), 449-474.

장현주. (2017b). 한국의 정책변동과정에서 나타난 정책선도가의 유형, 역할과 전략은 무엇인가?-Kingdon의 다중흐름모형에 대한 메타분석. **한국거버넌스학회보**, **21**(2), 149-176.

정경환, 원영신, & 조성원. (2016). 다중흐름모형 (multiple streams framework) 을 적용한 체육계 비리 근절정책 형성과정 분석. **한국체육정책학회지**, **14**(2), 125-145.

정민, 천용찬, & 이부형. (2014). 경제주평: 한·중·일 수출경쟁이 더욱 심화되고 있다-한중일 수출경쟁력 비교. **한국경제주평**, **594**, 1-19.

정정길, 이시원, 최종원, 정준금, 권혁주, 김성수, 문명재, & 정광호. (2016). **정책학원론**. 서울: 대명출판사.

정정길. (1986). 정책학의 내용과 한계 (I)-연구방법과 연구내용. **행정논총**, **24**(1), 1129-1150.

정제영, & 이희숙. (2015). Kingdon의 정책흐름모형을 활용한 외국어고 정책분석: 2004-2012을 기준으로. **교육행정학 연구**, **33**(2), 85-104.

정진경, & 배선식. (2016). 다문화가족지원법을 적용한 정책흐름모형의 연구. **한국정보전자통신기술학회 논문지**, **9**(2), 213-222.

정철현. (2001). **행정의사결정론**. 서울: 다산출판사.

정홍익. (1993). 문화정책의 가치론적 접근. **문화정책논총**, **5**, 46-68.

정희준, & 김무진.(2011). 민족주의의 진화: 스포츠, 그리고 상업적 민족주의의 탄생. **한국스포츠사회학회지**, **24**(4), 101-115.

조한상. (2011). 안락사에 관한 헌법학적 고찰. **동아법학**, (53), 41-71.

조희연. (1998). **한국의 국가·민주주의·정치변동**. 서울: 당대.

지은정. (2016). 다중흐름모형의 관점에서 본 노인일자리사업의 정책변동. **행정논총**, **54**(3), 225-268.

진상현, & 박진희. (2012). 한국과 독일의 원자력정책에 대한 비교연구: 정책흐름모형을 중심으로. **한국정책학회보**, **21**(3), 265-290.

진성욱. (2014). 기초연금법 입법과정 분석:Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로. **정책분석평가학회보**, **24**(4), 119-151.

채성준. (2016). 정책흐름모형을 적용한 테러방지법 입법사례 분석. **국가정보연구**, **9**(1), 7-51.

최가영. (2019). **한·중·일 산림휴양정책 발전과정 비교분석**. (박사학위, 서울대학교 대학원).

최성구, & 박용성. (2014). 세종시 정책변동 과정에 관한 연구-정책옹호연합모형과 다중흐름모형의 결합모형을 중심으로. **한국정책학회보**, **23**(4), 371-413.

최성락. (2012). Kingdon 정책흐름모형 적용의 적실성에 대한 연구. **경인행정학회**, **12**(1) 119-137.

최성락, & 박민정. (2010). 정책연구에서의 Kingdon 정책흐름모형의 적용 현황과 적실성에 대한 소고: 국내 연구 사례를 중심으로. **한국행정학회 동계학술발표논문집**, 2010(0), 1-16.

최일문. (2017). 다중흐름모형을 적용한 공직선거제도 정책결정 과정 분석. **한국공공관리학보**, **31**(4), 349-365.

최정묵. (2016). Kingdon의 다중흐름모형을 통해서 본 국가재정제도의 개혁과정: 2006년'국가재정법'의 입법과정을 중심으로. **한국정책학회보**, **25**(1), 577-603.

최정민, 배관표, & 최성락. (2013). 예술인복지법 정책결정과정 연구: Kingdon 의 정책흐름모형을 중심으로. **한국콘텐츠학회논문지**, **13**(5), 250.

최지혜, 유정호, & 조민효. (2020). Kingdon 의 다중흐름모형을 이용한 건강보험 보장성 강화대책의 정책변동과정 분석. **한국행정논집**, **32**(1), 69-102.

최철호. (2010). 일본 스포츠정책에 관한 고찰. **스포츠와 법**, **13**(1), 251-274.

최태현, 선소원, & 부성필. (2020). 비결정상태로서 다중흐름의 이론적 모색-여성정책 의제의 무의사결정 인식을 중심으로. **한국정책학회보**, **29**(1), 177-210.

하연섭. (2006). 신제도주의의 이론적 진화와 정책연구. **행정논총**, **44**(2), 217-246.

하혜수, & 최영출. (2002). 차등적 분권제도에 대한 비교연구-영, 미, 일, 북유럽을 중심으로. **한국행정학보**, **36**(2), 109-128.

한국프로축구연맹. (2013). **한국프로축구 30년**. 한국프로축구연맹.

한유경. (2011). 한·중·일 국비유학제도 비교연구. **한국교육문제연구**, **29**(1), 193-214.

한종희, & 권용수. (2013). 비정규노동정책과정의 동태성 연구: 옹호연합모형 (Advocacy Coaliation Framework) 과 복합흐름 (Multiple Streams) 이론의 적용을 통한 조직간 역학관계 분석. **한국조직학회보**, **10**(2), 1-28.

허만형, & 정주원. (2012). 다중흐름이론 관점에서 본 “국회선진화법” 개정과정 분석. **한국행정연구**, **21**(3), 37-70.

홍원일, & 한종희. (2021). 대학입학정책 변동 분석에 관한 연구: 단절적 균형 이론 적용을 중심으로. **한국행정논집**, **33**(3), 607-634.

홍은아. (2013). 다중흐름모형(Multiple Streams Framework)을 적용한 학교스포츠 클럽 정책의제 설정 과정 분석. **한국체육학회지**, **52**(4), 437-448.

황병주. (2002). 박정희 시대 축구와 민족주의: 국가주의적 동원과 국민형성. **당대비평**, **19**, 145-187.

영문 참고문헌

Allison, G. T., & Zelikow, P. 결정의 엣센스: 쿠바 미사일 사태와 세계핵전쟁의 위기 (김태현, 역). 서울: 모음북스. (원서출판 1971)

Almond, G. A., & Powell, G. B. (1978). *Comparative politics: System, process, and policy*. Boston; Toronto: Little, Brown.

Altheide, D. L. (1996). Ethnographic content analysis. *Qualitative Media Analysis*, 13-23.

Amara, M., Henry, I., Liang, J., & Uchiumi, K. (2005). The governance of professional soccer: Five case studies-Algeria, China, England, France and Japan. *European Journal of Sport Science, 5*(4), 189-206.

Ashford, N., & Heaton, G. (1982). *Environmental Regulation of the Automibile*. Cambridge, MA: Center for Policy Alternatives, MIT.

Baade, R. A., & Tiehen, L. J. (1990). An analysis of major league baseball attendance, 1969-1987. *Journal of Sport and Social Issues, 14*(1), 14-32.

Babbie, E. (1986). *The practice of social research*. CA: Wadsworth.

Balla, S. J. (2001). Interstate Professional Associations and the Diffusion of Policy Innovations. *American Politics Research, 29*(3), 221-245.

Barzelay, M. (2006). Introduction: The Process Dynamics of Public Management Policymaking. *International Public Management Journal, 6*(3), 251-282.

Baumgartner, F., & Jones, B. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago; London: University of Chicago.

Bekker, S., Paliadelis, P., & Finch, C. F. (2017). The translation of sports injury prevention and safety promotion knowledge:

insights from key intermediary organisations. *Health research policy and systems*, *15*(1), 1-9.

Béland, D. (2016). Kingdon reconsidered: ideas, interests and institutions in comparative policy analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, *18*(3), 228-242.

Bergsgard, N. A., Houlihan, B., Mangset, P., Nødland, S. I., & Rommetvedt, H. (2007). *Sport Policy: A Comparative Analysis of Stability and Change*. Oxford; Burlington, Mass.: Butterworth-Heinemann.

Birkland, T. A. (1997) *After Disaster: Agenda Setting, Public policy and Focusing Events*. Washington DC: Georgetown University Press.

Birkland, T. A. (1998). Focusing events, mobilization, and agenda setting. *Journal of Public Policy*, *18*(1), 53-74.

Birkland, T. A. (2005). *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making* (2nd ed.). Armonk, NY: M.E. Sharpe.

Blondel, J. (2016). *Comparative Government Introduction*. NY: Routledge.

Braithwaite, J., & Drahos, P. (2000). *Global business regulation*. Cambridge: Cambridge university press.

Brown, A., & Walsh, A. (2000) Football Suppporters' Relations with Their Clubs: A European Perspective. *Soccer and Society*, *1*(3), 88-101.

Cairney, P. (2013). Standing on the Shoulders of Giants: How Do We Combine the Insights of Multiple Theories in Public Policy Studies?. *Policy Studies Journal*, *41*(1), 1-21.

Camp, W. (1921). The truth about baseball. *The North American Review, 213*(785), 483-488.

Chalip, L. (1996). Critical policy analysis: The illustrative case of New Zealand sport policy development. *Journal of sport management*, *10*(3), 310-324.

Charles R. Hankla, When is Fiscal Decentralization Good for Governance?, Publius: *The Journal of Federalism, Volume 39*, Issue 4, Fall 2009, Pages 632 - 650.

Chow, A. (2014). Understanding Policy Change: Multiple Streams and National Education Curriculum Policy in HongKong. *Journal of Public Administration and Governance*, *4*(2), 49-64.

Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1971). The politics of agenda-building: An alternative perspective for modern democratic theory. *The journal of politics, 33*(4), 892-915.

Cobb, R. W. & Elder C. D. (1983). *Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda-Building* (2nd ed.). Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Cobb, R. W., Ross, J. K., & Ross, M. H. (1976). Agenda building as a comparative political process. *American political science review, 70*(1), 126-138.

Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative science quarterly*, *17*(1), 1-25.

Colebatch, H. K. (2006). What work makes policy?. *Policy sciences*, *39*(4), 309-321.

Colin, M., & Jappert, J. (2013). L'organisation du sport dans les Etats membres de l'Union européenne. *Think Tank Européen Sport et Citoyenneté.*

Collins, J. (2011). *Foundations of perturbative QCD* (Vol. 32). Cambridge: Cambridge University Press.

Copeland, P., & James, S. (2013). Policy Windows, Ambiguity and Commission Entrepreneurship: Explaining the Relaunch of the European Union's Economic Reform Agenda. *Journal of European Public Policy*, *21*(1), 1-19.

Creswell, J. W. (2003). *Research Design*: Qualitative. Quantitative, and mixed methods. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Creswell, J. W. (2012). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (3rd ed.). Los Angeles: Sage Publications.

Crow, D. A. (2010). Policy Entrepreneurs, Issue Experts, and Water Rights Policy Change in Colorado. *Review of Policy Research*, *27*(3), 299-315.

Crowley, J. E. (2003). *The Politics of Child Support in America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dieter, H. (Ed.). (2007). *The Evolution of Regionalism in Asia: Economic and Security Issues.* London: Routledge.

Dogan, M. (2006). 18 The quantitative method in comparative research. *A handbook of comparative social policy*, 324.

Dowling, M., Brown, P., Legg, D., & Grix, J. (2018). Deconstructing comparative sport policy analysis: assumptions, challenges, and new directions. *International Journal of Sport Policy and Politics*, *10*(4), 687-704.

Dror, Y. (1964). Muddling Through-" Science" or Inertia?. *Public administration review*, 153-157.

Dunn, K. J., LaTorraca, G. A., Warner, J. L., & Bergman, D. J. (1994, September). On the calculation and interpretation of NMR

relaxation time distributions. *SPE Annual Technical Conference and Exhibition*, *1994*, 45-54.

Eagleman, A. M. (2011). Stereotypes of race and nationality: A qualitative analysis of sport magazine coverage of MLB players. *Journal of sport management*, *25*(2), 156-168.

Easton, D. (1953). *The Political System*. New York: Alfred A. Knopf.

Evonne, Y., Akira, N., & Kazuhiko, T. (2016). Comparative study on conservation of agricultural heritage systems in China, Japan and Korea. *Journal of Resources and Ecology*, *7*(3), 170-179.

Farley, J., Baker, D., Batker, D., Koliba, C., Matteson, R., Mills, R., & Pittman, J. (2007). Opening the Policy Window for Ecological Economics: Katrina as a Focusing Event. *Ecological Economics*, *63*(2-3), 344-354.

Feldman, Ellit J. (1978). Comparative Public Policy: Field or Method?. *Comparative Politics*, *10*(2), 287-305.

Figler, S., & Whitaker, G. (1991). *Sport and Play in American Life: a textbook in the sociology of sport*. Dubuque, IA: Wm. C. Brown.

Freidson, E. (2001). *Professionalism. the third logic: on the practice of knowledge.* Cambridge, UK; Malden, MA: Polity Press.

Gerring, J., Thacker, S. C., & Moreno, C. (2009). Are parliamentary systems better?. *Comparative political studies*, *42*(3), 327-359.

Giulianotti, R. (1994). Scoring away from home: A statistical study of Scotland football fans at international matches in Romania and Sweden. *International Review for the Sociology of Sport*, *29*(2), 171-199.

Giulianotti, R. (1997). Enlightening the North: Aberdeen Fanzines and Local Football Identity. In G. Armstrong & R. Giulianotti

(Eds.), *Entering the Field: New Perspectives on World Football* (pp. 211-237). Oxford; New York: Berg.

Giulianotti, R. (2002). Supporters, Followers, Fans and Flaneurs:A Taxonomy of Spectator Identities in Football. *Journal of Sport and Social Issues*, *26*, 25-46.

Green, M., & Collins, S. (2008). Policy, politics and path dependency: Sport development in Australia and Finland. *Sport management review*, *11*(3), 225-251.

Guldbrandsson, K., & Fossum, B. (2009). An Exploration of the Theoretical Concepts Policy Windows and Policy Entrepreneurs at the Swedish Public Health Area. *Health Promotion International*, *24*(4), 434-444.

Hage, J., & Meeker, B. F. (1988). *Social Causality*. Boston: Unwin Hyman.

Hague, R., & Harrop, M. (2004). *Comparative government and politics* (Vol. 6). New York: Palgrave Macmillan.

Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, *44*(5), 936-957.

Hallmann, K., & Petry, K. (2013). *Comparative sport development*. New York: Springer Nature.

Hand, D. (2001). City ' til 1 Die?: Recent Trends in Popular Football Writing. *Soccer and Society*, *2*(1), 99-112.

Harashima, Y., & Morita, T. (1998). A comparative study on environmental policy development processes in the three East Asian countries: Japan, Korea, and China. *Environmental Economics and Policy Studies*, *1*(1), 39-67.

Harvey, J., Law, A., & Cantelon, M. (2001). North American professional team sport franchises ownership patterns and global

entertainment conglomerates. *Sociology of Sport Journal*, *18*(4), 435-457.

Heidenheimer, A. J. (1996). The topography of corruption: explorations in a comparative perspective. *International Social Science Journal*, *48*(149), 337-347.

Heidenheimer, A. J. (1996). Throwing Money and Heaving Bodies: Heuristic Callisthenics for Comparative Policy Biffs. In L. M. Imbeau & R. D. Mckinlay (Eds.), *Comparing Government Activity* (pp. 13-25). NY: St. Martins press.

Hiedenheimer, A. J., Heclo, H.. & Adams, C. T. (1990). *Comparative public policy: The politics of social choice in America, Europe, and Japan*. NY: St. Matin's Press.

Henry, I., Amara, M., Al-Tauqi, M., & Lee, P. C. (2005). A typology of approaches to comparative analysis of sports policy. *Journal of sport management*, *19*(4), 480-496.

Hogwood, B. W., Gunn, L. A., & Archibald, S. (1984). *Policy analysis for the real world* (Vol. 69). Oxford: Oxford University Press.

Hong, F., Zhouxiang, L. (2013). The Professionalisation and Commercialisation of Football in China(1993-2013). *The International Journal of the History of Sport*, *30*(14), 1637-1654.

Horne, J. (2000). Soccer in Japan: is Wa all you need?. In G. Finn & R. Giulianotti (Eds.), *Football Culture: Local Contests and Global Visions* (pp. 212-229). London; Portland, OR: Frank Cass.

Horne, J. (2002) Professional Soccer in Japan. In M. Raveri & J. Hendry (Eds.), *Japan at Play* (pp. 199-213). London; New York: Routledge.

Houlihan, B., & Green, M. (2008). *Comparative Elite Sport Development: Systems, Structures and Public Policy*.

Butterworth-Heinenn.

Howlett, M., McConnell, A., & Perl, A. (2014). Streams and stages: Reconciling Kingdon and policy process theory. *European Journal of Political Research*, *54*(3), 419-434.

Immergut, E. M. (2006). Historical-institutionalism in political science and the problem of change. *Understanding change: Models, methodologies and metaphors*, 237-259.

Iosifidis, P., & Andrews, L. (2020). Regulating the internet intermediaries in a post-truth world: Beyond media policy?. *International Communication Gazette*, *82*(3), 211-230.

Jann, W., Wegrich, K., & Tiessen, J. (2007). *Bürokratisierung und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich-wosteht Deutschland*. Pittsburgh: Rand.

Jenkins-Smith, H. C., & Clair, G. K. (1993). The Politics of Offshore Energy: Empirically Testing the Advocacy Coalition Framework. In P. A. Sabatier & H. C. Jenkins-Smith (Eds.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* (pp. 149-175). Boulder, Colo: Westview Press.

Jenkins-Smith, H. C., Ripberger, J. T., Copeland, G., Nowlin, M. C., Hughes, T., Fister, A. L., & Wehde, W. (2017). *Quantitative research methods for political science, public policy and public administration (With Applications in R)*. Norman, OK: University of Oklahoma Libraries.

Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2005). A model of choice for public policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *15*(3), 325-351.

Jowell, R. (1998). How comparative is comparative research? *American Behavioral Scientist*, *42*(2), 168 - 177.

Jupille, J., & Caporaso, J. A. (1999). Institutionalism and the European Union: Beyond international relations and comparative politics. *Annual review of political science*, *2*(1), 429-444.

King, B. J. (2009). *Newman and the Alexandrian Fathers: Shaping Doctrine in Nineteenth-Century England*. Oxford: Oxford University Press.

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public policies*. Boston: Little, Brown.

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd ed.). New York: HarperCollins College Publishers

Kraft, M. E., & Furlong, S. R. (2009). *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. Washington DC: CQ Press.

Landman, T., & Carvalho, E. (2017). Issues and methods in comparative politics : An introduction / Todd Landman and Edzia Carvalho. (Fourth ed.).

Lasswell, H. D., & Lerner, D. (1951). The policy orientation. *Communication researchers and policy-making*, *85*, 104.

Light, R., & Yasaki, W. (2002). J League soccer and the rekindling of regional identity in Japan. *Sporting traditions, 18*(2), 31-46.

Liu. H. (2017). The Regulation of Chinese Professional Football: Review and Prospects. *The International Journal of the History of Sport*, *34*(17-18), 1950-1963.

Lowndes, V. (2010). The institutional approach. *Theory and methods in political science, 3*, 60-79.

Ma, Y., & Kurscheidt, M. (2019). The National Games of China as a governance instrument in Chinese elite sport: an institutional and agency analysis. *International journal of sport policy and politics*, *11*(4), 679-699.

Ma, Y., & Kurscheidt, M. (2022). Doing it the Chinese way: The politically-led commercialization of professional football in China. *Journal of Global Sport Management*, *7*(3), 355-371.

March, J. G., & Olsen, J. P. (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Norway: Universitetsforlaget.

Marshall, C. (2000). Policy discourse analysis: Negotiating gender equity. *Journal of Education Policy*, *15*(2), 125-15.

Min, Y. K., Lee, S. G., & Aoshima, Y. (2018). A comparative study on industrial spillover effects among Korea, China, the USA, Germany and Japan. *Industrial Management & Data Systems*, *119*(3), 454-472.

Mintrom, M. (2000). *Policy Entrepreneurs and School Choice*. Washington DC: Georgetown University Press.

Mintrom, M., & True, J. (2022). COVID-19 as a policy window: policy entrepreneurs responding to violence against women. *Policy and Society*, *41*(1), 143-154.

Moe, T. M., & Caldwell, M. (1994). The institutional foundations of democratic government: A comparison of presidential and parliamentary systems. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 150*(1), 171-195.

Monteblanco, A. D. (2021). The COVID-19 pandemic: A focusing event to promote community midwifery policies in the United States. *Social Sciences& Humanities Open*, *3*(1), 100104.

Mucciaroni, G. (1992). The Garbage Can Model and the Study of Policy Making. *A Critique Policy*, *24*(3), 459-482.

Nasir, M., Sadollah, A., Yoon, J. H., & Geem, Z. W. (2020). Comparative study of harmony search algorithm and its

applications in China, Japan and Korea. *Applied Sciences*, *10*(11), 3970.

Otake, H. (1990). Defense Controversies and One Party Dominance: The Opposition in Japan and West Germany. In T. J. Pempel (Ed.), *Uncommon Democracies* (pp. 128-161). Cornell University Press.

Palumbo, D. J., & Calista, D. J. (Eds.). (1990). *Implementation and the policy process: Opening up the black box* (Vol. 252). Westport, CT: Praeger.

Park, S. Y., Kim, N. S., & Lee, W. I. (2014). Analyzing Policy Making Process of Horse Industry Promotion Act for Spread of Horse Riding Industry. *Journal of Sport and Leisure Studies*, *56*, 515-528.

Parsons, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Brookfield, VT: Edward Elgar Pub.

Parsons, T., & Shils, E. A. (2017). *Toward a general theory of action: Theoretical foundations for the social sciences*. New York: Routledge.

Peng, Q., Skinner, J., & Houlihan, B. (2019). An analysis of the Chinese Football Reform of 2015: why then and not earlier?. *International journal of sport policy and politics, 11*(1), 1-18.

Peters, B. G., Doughtie, J. C., & McCulloch, M. K. (1977). Types of democratic systems and types of public policy: an empirical examination. *Comparative Politics*, *9*(3), 327-355.

Petry, N. M., Tedford, J., Austin, M., Nich, C., Carroll, K. M., & Rounsaville, B. J. (2004). Prize reinforcement contingency management for treating cocaine users: how low can we go, and with whom?. *Addiction, 99*(3), 349-360.

Pomfret, R. (2011). *Regionalism in East Asia: Why has it flourished*

since 2000 and how far will it go?. Singapore: World Scientific.

Pontusson, J. (1995). From comparative public policy to political economy: Putting political institutions in their place and taking interests seriously. *Comparative political studies*, *28*(1), 117-147.

Przeworski, A. (1970). *The logic of comparative social inquiry*. NY: Wiley-Interscience.

Putnam, R. D. (1995). Tuning in, tuning out: The strange disappearance of social capital in America. *Political science & politics*, *28*(4), 664-683.

Real-Dato, J. (2009). Mechanisms of Policy Change: A Proposal for a Synthetic Explanatory Framework. *Journal of Comparative Policy Analysis*, *11*(1), 117-143.

Richardson, T., & Jensen, O. B. (2003). Linking discourse and space: Towards a cultural sociology of space in analysing spatial policy discourses. *Urban Studies*, *40*(1), 7-22.

Roosevelt, T. (1890). "Professionalism" in Sports. *The North American Review*, *151*(405), 187-191.

Rowley, C., Benson, J., & Warner, M. (2004). Towards an Asian model of human resource management? A comparative analysis of China, Japan and South Korea. *The International Journal of Human Resource Management*, *15*(4-5), 917-933.

Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences*, *21*(2), 129-168.

Sabatier, P. A. (1991). Toward better theories of the policy process. *Political Science & Politics*, *24*(2), 147-156.

Sabatier, P. A. (1999). *Theories of the policy process*. Boulder, CO:

Westview press.

Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). Policy change over a decade or more. In P. A. Sabatier & H. C. Jenkins-Smith (Eds.), *Policy change and learning: An advocacy coalition approach* (pp. 143-174). Boulder, CO: Westview press.

Sabatier, P. A., & Weible C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In P. A. Sabatier & C. O. Boulder (Eds.), *Theories of the Policy Process* (pp. 189-222). Boulder, CO: Westview Press.

Scharpf, F. W. (2000). Institutions in comparative policy research. *Comparative political studies*, *33*(6-7), 762-790.

Scherer, J., & Jackson, S. J. (2008). Cultural studies and the circuit of culture: Advertising, promotional culture and the New Zealand All Blacks. Cultural Studies?. *Critical Methodologies*, *8*(4), 507-526.

Shafir, G. (1995). *Immigrants and nationalists: Ethnic conflict and accommodation in Catalonia, the Basque Country, Latvia, and Estonia* (Vol. 75). Albany, NY: SUNY Press.

Shephard, D. D., Ellersiek, A., Meuer, J., Rupietta, C., Mayne, R., & Cairney P. (2021). Kingdon's Multiple Streams Approach in New Political Contexts: Consolidation, Configuration, and New Findings. *Governance*, *34*(2), 523-543.

Sheth, H., & Babiak, K. M. (2010). Beyond the game: Perceptions and practices of corporate social responsibility in the professional sport industry. *Journal of Business Ethics*, *91*(3), 433-450.

Simon, H. A. (1983). *Reason in Human Affairs*. Stanford, CA: Standford University Press.

Sotiriadou, P., & Brouwers, J. (2012). A critical analysis of the impact

of the Beijing Olympic Games on Australia's sport policy direction. *International journal of sport policy and politics, 4*(3), 321-341.

Steinmo, S., Thelen, K., & Longstreth, F. (Eds.). (1992). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge [England]; NY: Cambridge University Press.

Strauss, A., & Corbin, J. (1998). *Basics of Qualitative Research:Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Takenoshita, H. (2007). Intergenerational mobility in East Asian countries: a comparative study of Japan, Korea and China. *International Journal of Japanese Sociology*, *16*(1), 64-79.

Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual review of political science*, *2*(1), 369-404.

Tversky, A., & Kahneman, D. (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk. *Econometrica*, *47*(2), 263-291.

Weaver, R. K., & Rockman, B. A. (Eds.). (2010). *Do institutions matter?: Government capabilities in the United States and abroad*. Washington DC: Brookings Institution Press.

Winkel, G., & Leipold, S. (2016). Demolishing dikes: Multiple streams and policy discourse analysis. *Policy Studies Journal*, *44*(1), 108-129.

Wood, R. S. (2006). Tobacco's Tipping Point: The Master Settlement Agreement as a Focusing Event. *The Policy Studies Journal*, *34*(3), 419-436.

Yang, Y., & Greaney, T. M. (2017). Economic growth and income inequality in the Asia-Pacific region: A comparative study of China, Japan, South Korea, and the United States. *Journal of Asian Economics*, *48,* 6-22.

Zahariadis, N. (1999). Ambiguity, Time, and Multiple Stream. In Paul A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 73-93). Boulder, CO: Westview Press.

Zahariadis, N. (2007). The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (2nd ed., pp. 65-92). Boulder, CO: Westview Press.

Zahariadis, N., & Allen, C. S. (1995). Ideas, networks, and policy streams: privatization in Britain and Germany. *Review of Policy Research*, *14*(1-2), 71-98.

Zhang, G. & Kang, L. (2011). The Dilemma of China Football Institutional Reform. *Journal of Physical education*, *18*(2), 16-20.

Zheng, J., Chen, S., Tan, T. C., & Lau, P. W. C. (2018). Sport policy in China (mainland). *International journal of sport policy and politics*, *10*(3), 469-491.

중국어 참고문헌

卿平(2005). 經濟全球化与中國政府体_育管理職能轉變的基本思路研究, **成都体育學院學報**, 2005(6)

劉建剛(1999). 職業足球俱樂部的經營之道及其出路, **山東体育學院學報** 1999(1)

馬宏俊(2001). 중국 스포츠산업의 발전과 법률조치. sport business. 통권29호.

孟兆銳(2006). 北京市体育産業發展戰略研究. **首都体育學院學報,** 18(1).

伍國友. (2010). **中華人民共和國史 1977~1991** . 北京: 人民出版社.

張宏. (1999). 中國職業足球俱樂部管理現狀及對策研究, **福建体育科技**, 1999(6).

張文健. (2004). 職業体育組織的演進与創新, **北京体育大學**

中國足球事業年鑒.(1999). 新華出版社

叢湖平, 鄭芳(2004). 中國職業体育制度變遷的方式, 路徑及相關問題研究**体育科學**, 2004(3).

일본어 참고문헌

ワールドカップ日本誘致委員會. (1992). 2002年ワールドカップ日本誘致委員會事業計畫について.

降矢 大樹.(2008). J リーグクラブのホームタウン活動に關する研究.

古市勝也, & 他(2001). 「日本における總合型地域スポーツクラブ」の設立構築の要因と設立の手順 ·手法に關する研究、**九州女子大學紀要. 37**(3), 1-23.

藤川 愼也. (2018) . プロスポーツチームが根差す「地域」とは？—マルチスケールで展開する FC 琉球をめぐる多様な主体の思惑と戰略—. 理論地理學ノート, 20, 1-26.

鈴木規之. (2018). ホスト社會沖縄における南米系日系人の文化資本に基づくネットワーキングと継承: 2015 年インタビュー調査での語りを中心に. **移民研究= Immigration studies**, (14), 73-94.

木村 裕弥. (2014). J クラブのホームタウン活動への地元住民の參加の實態. 早稻田大學スポーツ科學學術院

富本 靖, 堂元 愼也, & 瀧澤 宣頼 (2015).日本における總合型地域スポーツクラブの現狀と課題-ヨーロッパスポーツクラブとの比較から-, **學苑初等教育學科紀要, 896**, p19-32.

山本 哲三. (2006). 日本の民營化: 課題と問題点. 季刊 企業と法創造 **「特集 · 企業と人權」』 9**, 131-149.

松橋 崇史, 金子 郁容. (2007). スポーツ組織 マネジメントにおける地域 コミュニティ戰 略—Jクラブの 事例研究— .**スポーツ産業學研究, 17**(2), 39-55.

升味準之輔(1983).「**戰後政治（上）**」東京：東京大學出版會, pp. 167-176

升味準之輔(1983).「**戰後政治（下）**」東京：東京大學出版會, pp. 313

岩本康志. (1990). 日本の公共投資政策の評価について. **経済研究, 41**(3), 250-261.

五十嵐暁郎. (2010). **日本政治論**. 岩波書店.

伊藤裕子, 相良順子, 池田政子, & 川浦康至. (2003). 主観的幸福感尺度の作成と信頼性・妥当性の検討. **心理學研究, 74**(3), 276-281.

日本サッカー協會（1990）.「日本プロサッカーリーグ設立に伴う自治体との連動について」

中村祐司. (2001). 2002年ワールドカップサッカー誘致・開催と地方自治体の對応戰略: アクターとしての栃木縣, 宇都宮市, 縣サッカー協會の動態に注目して. **宇都宮大學國際學部研究論集,** (11), 37-52.

佐藤慶幸. (1992). 生活の協同的自己組織化――生活クラブを事例として――. **組織科學, 26**(2), 12-21.

中村祐司. (2002). 2002年サッカーワールドカップ大會開催自治体における諸アクター關係とボランタリーセクターの登場. **宇都宮大學國際學部研究論集,** (14), 35-50.

Abstract

A Comparative Analysis Study between Korea, China, Japan's Policy Decision-Making Process in the Creation of the their Professional Football Leagues

Jung, Hyundon
Department of physical education
The Graduate School
Seoul National University

The study aims to examine the policy decision-making process of the professional football leagues of Korea, China, and Japan by applying Kingdon's multiple streams framework, and to analyze similarities and differences through a comparison of the policy decision-making process. To achieve this research objective, we set and clarify the following specific research: First, how have the policy decisions of the establishment of professional football leagues in Korea, China, and Japan been made? Second, how can we understand the comparison

analysis of the policy decision-making process of the creation of professional football leagues in Korea, China, and Japan.

This study applied Kingdon's multiple stream framework to systematically review the decision-making process for establishing professional football leagues in South Korea, China, and Japan. Among the various theories for analyzing policy decision-making processes, we selected the multiple streams framework because we have three target countries and various related issues and participants. The research method involved analyzing the decision-making process for the creation of professional football leagues as a case study based on literature materials. The analysis data utilized official documents and statistical data from central government agencies responsible for sports policies in each country, reports and white papers from related institutions, media coverage, and other materials such as memoirs and testimonies. When additional confirmation was needed based on the results of the literature analysis, interviews were conducted with government officials, professional soccer league associations, and relevant parties to supplement the data.

The research results were derived by analyzing the policy decision-making process by country and comparing the policy decision-making processes between countries. The results of the analysis of the policy decision-making process for the launch of professional soccer leagues by country are as follows.

The creation of the professional football league in South Korea was created with the intention of redirecting the criticism of the legitimacy of the government in power at the time under the government-led policy initiative. Alternative plans were also selected by high-level government decision makers to determine the system

and the operating teams of the professional football league. The policy window was opened through the combination of the political streams being led by the president who was the policy leader and the 5.18 Gwangju Democratic Movement being the focal event, as the focusing event.

In the 1990s, after the end of the Cold War, China, in response to the trend of globalization, decided to create a professional football league with government leadership in order to transition from a planned economy to a market economy. At the time, the top leader, Deng Xiaoping, aimed to avoid isolation from the international community through football and to raise the level of football to a level comparable to that of football-advanced countries. The Chinese professional football league reflects the characteristics of the Communist Party system, with the party leading the overall decision-making process. In the early 1990s, the failure to qualify for the Olympics and the World Cup became a key event, serving as a catalyst for the opening of decision-making.

In the 1980s, Japan's bubble economy was in collapse, and a new stage of transition was needed. The government attempted to overcome the national crisis through hosting the World Cup, and the professional football league utilized the World Cup hosting as a means with political intentions. The government led the policy decision-making with political purposes in mind, but the professional football league, the Japan Football Association, and local governments, along with the local community, collaborated to lead the launch of the detailed plans and alternative preparations. Under the influence of political streams, the Japan Football Association and local governments took the lead as policy leaders and opened the doors for policy.

The results of analyzing the policies and decision-making process of the creation of the Korean, Chinese, and Japanese professional football leagues by applying the multiple streams framework is as follows. Firstly, when comparing the problem stream, although the three countries share a similar context in addressing related issues and becoming a subject of discussion under government leadership, the behavior of responding to related problems and leading discussions is different.

Second, when comparing the alternative stream, although the three countries of Korea, China, and Japan have established support bases for the creation of the professional football league, different support plans and decision-making methods were observed due to differences in the level of officialization of laws and systems and the level of government intervention.

Thirdly, when comparing the political stream, South Korea, China and Japan all commonly promote the professionalization of soccer with political motives and intentions. However, depending on the political situation faced by each country, the differences in the policies and contents of promoting football-related policies can be shown.

The results of the discussion based on the research results are as follows. First, a deep examination was made on the policy decision-making process of professionalizing the sports field. The background of the policy decision-making process of the professional football leagues in each country, and the political context and issues were differentiated. Second, the multiple streams framework was applied in each country. As a result, while politics leads in South Korea, China and Japan, the role of policy entrepreneur and the focusing events played a major role in opening up new policy window. Third, the creation of professional football leagues in the

three countries were utilized by the government according to political purposes. Fourth, an analysis indicated that the differences in the political systems and political situations of each country contribute to the differences in the policy decision-making process of the creation of professional football leagues in the three countries.

The conclusion of this study is as follows. First, the creation of professional football leagues in South Korea, China, and Japan showed differences in the streams of problem, alternative, and politics. Especially, the political situations and backgrounds in the 1980s and 1990s in South Korea, China, and Japan influenced the decision-making and direction of sports policy for the creation of professional football leagues. Second, the results of comparing and analyzing the policy decision-making process for the creation of professional football leagues in South Korea, China, and Japan showed similarities in that all three countries started with government-led policies, and there were differences in policy decision-making processes based on the political systems of each country.

The study analyzed the policy decision-making process of the creation of professional football leagues in South Korea, China, and Japan, and was able to understand the process of professionalizing football in each country from the perspective of policy decision-making. As a recommendation for future research, it is judged that analysis using interviews and statistical data is necessary to derive useful policy insights, as the analysis data is limited to literature.

.....

keywords : Korea·China·Japan, decision-making, comparative policy, multiple streams framework, professional football leagues

Student Number **: 2016-32720**