

서울시 공공관리 패러다임 변화 분석: - 신공공관리/후기신공공관리적 가치를 중심으로 -

박치성(중앙대학교)*

신나리(중앙대학교)**

1980년대 이후 공공관리의 지배적인 패러다임으로 기능해온 신공공관리는 2000년대 이후 이념적 비판과 경험적 실패에 직면하였고, 이를 대체할 패러다임으로써 협력적 거버넌스를 강조하는 후기신공공관리(post-NPM) 논의가 부각되고 있다. 이에 본 연구는 서울시의 사례를 통해 바람직한 정책효과를 가져오는 데 중요한 요인인 정책기조와 정책사업 간 정합성을 신공공관리와 후기신공공관리적 가치를 중심으로 비교분석하였다. 분석 결과, 이명박 시장은 정책기조와 정책사업 모두 신공공관리적 모습을 보였고, 박원순 시장은 정책기조와 정책사업 모두 후기신공공관리적 모습이 나타났다. 한편, 오세훈 시장은 후기신공공관리적 정책기조와는 달리 실제 정책사업에 있어서는 신공공관리적 모습을 보여 정책기조와 정책사업 간 정합성이 가장 낮았다. 본 연구의 의의를 요약하면, 첫째, 신공공관리와 후기신공공관리적 특성이 시장에 따라 변화하는 양상을 시장의 연설문에 나타난 정책지향성을 통해 확인하였다는 점, 둘째, 정책지향성과 정책 간 정합성이 시장에 따라 사뭇 다르게 나타나는 점을 들 수 있다. 향후 연구에서는 시장의 정책지향성과 정책 간 정합성과 정책성과 간 관계 연구가 필요할 것이다.

[주제어: 후기신공공관리, 신공공관리, 정책 지향성, 서울시]

I. 서론

1980년대 이후 신공공관리(New Public Management, NPM)는 공공관리의 지배적인 패러다임으로 기능해 왔다. 그러나 신공공관리는 신자유주의를 철학적 배경으로 삼고 있는 만큼 규제 완화와 같은 시장지향적 정책을 펼쳐 왔으며, 이는 세계금융위기를 비롯한 정책실패를 초래하게 되었다. 또한 2000년대 이후 신공공관리의 실패에 대한 경험적 증거들이 늘어나고 효율성 가치에 우선순위를 부여하는 정부운영에 대한 반성이 높아지면서(Dunleavy et al., 2006), 신공공관리의 실패를 극복하기 위한 방안으로 공공가치, 뉴거버넌스 등의 후기신공공관리(post-NPM)가 논의되고 있다.

* 주저자

** 교신저자

Christensen(2012)은 후기신공공관리의 등장 이유 중 하나로 세계 각지에서 발생하는 위험을 제시한 바 있다. 최근 전세계가 경험한 코로나 팬데믹은 정부의 역할과 거버넌스의 방향성에 대한 근본적인 재성찰의 계기를 마련하였고(권향원, 2020), 협력적 거버넌스를 특징으로 하는 후기신공공관리 논의는 팬데믹 이전보다 중요성이 커지고 있다고 할 수 있다.

공공관리의 패러다임은 최고정책결정자의 정책기조를 통해 파악할 수 있다. 지금까지의 정책기조 분석은 주로 중앙정부 수준에서만 연구되어 왔으나(김혁, 2014; 이창길, 2010; 황창호 외, 2015), 지방자치와 지방분권이 강조되고 있는 시점에서 지방정부의 공공관리 패러다임을 분석한 연구는 부족한 실정이다. 본 연구의 분석 대상은 서울시로, 서울시는 대한민국의 수도이자 가장 역량이 큰 지방정부이며, 신공공관리의 실패 논의가 시작된 2000년대 이후 보수 성향과 진보 성향의 시장이 모두 집권하여 공공관리 방식이 혼재되어 있을 가능성이 높다. 또한, 서울시는 2011년 이후 시정 아이디어의 전환을 통해 시정 전반의 혁신을 도모한 사례가 있으며, 여기서 혁신은 새로운 인식과 관점을 통해 근대적 합리성과 효율성 중심의 패러다임에서 탈피하였다는 것을 의미한다(이주현, 2022).

본 연구의 목적은 서울시의 최고정책결정자로서 서울시장이 연설문에서 전달하려고 하는 바를 신공공관리와 후기신공공관리의 측면에서 비교분석하는 것이다. 본 연구의 분석대상인 이명박, 오세훈, 박원순 시장은 각각 사기업 CEO 출신, 정치인 출신, 시민사회 운동가 출신이라는 측면에서, 그리고 이념적 정향에 있어서도 보수, 진보라는 차이점을 나타내고 있다. 이러한 시장의 특성이 신공공관리/후기신공공관리적 시정운영기조로 반영된 정도를 토픽모델링을 통하여 파악하고자 한다. 구체적으로 첫째, 신공공관리 및 후기신공공관리의 측면에서 시장별 정책아이디어와 주요 정책을 비교분석한다. 이를 바탕으로 정책 아이디어(정책기조)의 제시 유무, 그리고 정책 아이디어와 주요 정책 간 일치(congruence) 정도를 파악한다. 둘째, 연설문 대상에 따른 정책 메시지 전달 방식 차이를 비교분석한다. 세 명의 시장이 연설문의 대상별로 전달하려고 하였던 주제가 무엇이었는지를 비교분석함으로써 각 시장이 청중별로 다른 메시지를 전달하려 하였는지 또는 청중의 종류와 관계없이 자신의 주요 정책 또는 정책 아이디어를 일관적으로 전달하려 하였는지에 대하여 분석한다. 이와 더불어 본 연구는 연설문에 나타난 각 시장의 정책기조를 정책 아이디어라는 이론적 시각에서 파악하며, 이를 바탕으로 정책기조~정책사업 간 정합성이 얼마나 있었는가를 파악하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 신공공관리와 후기신공공관리

1) 공공관리 패러다임의 변화

1970년대 경제위기 이전까지 지배적인 공공관리 패러다임은 계층제, 분업, 실적주의, 경력제도,

명령체계 등을 원리로 내세운 배버식 관료제였다(조성한, 2020). 그러나 경제위기와 함께 정부의 과부하, 정부 규모의 확대, 정부의 실패로 구성된 통치불가능성(ungovernability)의 문제가 대두되었고, 이를 해결하기 위한 대안으로써 신공공관리가 등장하게 된다(신희영, 2003; 권인석, 2004).

신공공관리는 민간의 경영 기법을 정부 업무에 반영한 시장식 공공관리 기법으로(Hood, 1991), 신자유주의를 철학적 배경으로 삼고 공공선택이론, 주인-대리인이론, 거래비용이론 등을 이론적 기반으로 삼으며(Walsh, 1995; Boston, 1996), 정부의 능력을 의심하고, 관료제를 비판하며, 민간영역의 우수성을 신뢰한다(Haque, 2004). 신공공관리가 강조하는 가치로는 대응성, 투명성, 혁신성, 성과 등이 있다(Vigoda & Meiri, 2008). 이러한 신공공관리는 처음 도입된 영국과 미국을 바탕으로 점차 서구 유럽과 아시아 국가를 비롯한 전세계로 확대되었으며, 1980년대 이후 공공관리의 지배적 패러다임으로 작용해 왔다(Islam, 2015).

그러나 2000년대 이후 신공공관리에 대한 이념적 비판과 경험적 실패에 대한 논의들이 지속적으로 제기되어 왔다. 특히 공공영역은 민간영역보다 목표, 책임성, 정치적 환경 등이 복잡하기 때문에 민간영역의 관리 기법이 정부의 운영에 적합하지 않다는 신공공관리의 근본적인 결함이 지적되어 왔다(Savoie, 2002; Singh, 2003).

신공공관리의 최우선 가치는 경제적 효율성이다. 그러나 정부의 업무는 사회문제 해결이라는 목표 달성이 중요하기 때문에 효율성 강조를 통해 비용 절감을 하더라도 목표를 달성하지 못하면 그 자체가 낭비가 된다(Drechsler, 2005). 신공공관리가 생산성 증대나 후생 극대화에 기여했다는 증거도 찾을 수 없다(Drechsler, 2005). 구체적으로 서구 유럽과 OECD 국가들의 사례 분석 결과 신공공관리는 성공보다는 실패에 가깝다고 주장한 연구(van Mierlo, 1998; Manning, 2001), 운송체제의 민영화가 정부 운영보다 더 효율적이지도, 효과적이지도 않다는 연구(Leland & Smirnova, 2009), 공공부문의 성과급 제도가 성과 향상을 가져온다는 증거를 확인하는 데 실패했다는 연구(Perry et al., 2009) 등이 있었다. 또한, 신공공관리로 인한 준정부기관의 분열은 유사한 기능에 중복 예산 투입을 조장했고(Dunleavy et al., 2006), 조직 내부에서는 관리적 책임성을 무시하고 능률성과 전문성에만 집착한 결과 인위적 재난이 늘어나게 되었다(김용운·고재권, 2014). 결국, 신공공관리는 세계 각국에서 정책 재난(policy disasters)을 초래하게 되었고 평가되고 있다(Dunleavy et al., 2006).

이후 신공공관리의 부작용을 보완하고 한계를 극복하기 위한 다양한 논의가 있었으며, 신공공서비스, 공공가치모형, 뉴거버넌스 등의 이론들을 통합하여 ‘후기신공공관리(post-NPM)’로 지칭되고 있다(박치성·백두산, 2021). 후기신공공관리의 주요 목표는 신공공관리가 가져온 분열에 대응하고 공공조직을 더 나은 통합(integration)과 조정(coordination)의 상태로 회복시키는 것이다(Christensen & Lægreid, 2007). 신공공관리는 구조적으로 권력을 분산시키고 단일 목표를 가진 조직들은 통합이나 수평적인 조정의 문제를 무시한다(Fimreite & Lægreid, 2005). 반면 후기신공공관리는 정부조직 간 수평적 조정을 개선하고 정부와 다른 행위자들 간의 조정을 증가시키고자 한다. 특히 복잡하고 사악한 문제를 다루기 위하여 조직 간 목표를 공유하고 통합적인 정부 대응을 강조한다(Christensen, 2012).

아래의 <표 1>은 전통적인 배버식 관료제와 신공공관리, 후기신공공관리를 조직의 형태, 조

정의 방식, 지향 가치에 따라 구분한 표이다. 전통적 관료주의는 베버식 관료제 형태로 하향식으로 전달된 가치에 기반하여 명령과 통제에 기반한 계층적 조정이 이루어졌다. 신공공관리에서 조직은 관료제적 성격이 약화되고 시장지향적인 성격을 가지며, 전문성을 강조한 분열된 조직의 형태이다. 조정에 대해서는 부정적이며 해당 조직의 단일 목표만을 추구하고, 경제적 가치를 지향한다. 후기신공공관리는 통합적 정부 운영을 강조한 만큼 계층제를 기반으로 하되, 네트워크 지향적인 협력적 거버넌스 형태의 조직으로, 수평적 조정과 가치 기반 거버넌스를 강조한다.

<표 1> 전통적 관료주의, 신공공관리, 후기신공공관리 특징 비교

구분	전통적 관료주의	신공공관리	후기신공공관리
조직 형태	베버식 관료제	관료제 약화 / 시장지향적	계층제 기반, 네트워크 지향, 협력적 거버넌스
조정 방식	명령과 통제 기반 계층적 조정	조정에 대해 부정적: 자기 이익을 위한 경쟁	조정에 대해 긍정적
지향 가치	하향식(top-down) 계층적 가치	일방적 경제적 가치	가치 기반 거버넌스

자료: Tian & Christensen(2019: 858), 박치성·백두산(2021)의 재구성

2) 서울시장 정책기조

이명박, 오세훈, 박원순 시장은 취임 전 출신 배경에서부터 각각 기업가, 정치인, 시민운동가 출신으로 다양하며, 정치이념적 성향 또한 보수 및 진보로 차이가 있다. 이러한 특성을 바탕으로 신공공관리와 후기신공공관리의 측면에서 세 시장의 정책기조를 정리하면 다음과 같다.

<표 2> 이명박, 오세훈, 박원순 시장의 정책기조 비교

구분	이명박	오세훈	박원순
배경	대기업 CEO 출신	정치인 출신	시민운동가 출신
신공공관리 측면(가치)	효율성, 도시개발	경쟁, 성과관리, 선택적 복지	재건전진성 개선, 신산업 육성
후기신공공관리 측면(가치)	친환경, 균형발전	친환경, 균형발전	상생, 협력, 정책, 숙의, 참여, 도시재생
주요 정책	청계천 복원, 대중교통체계 개편, 경영마인드 시정 추진, 뉴타운 사업 도입	디자인서울(DDP 건설 등) 서울형 복지, 공무원 퇴출제 도입	찾아가는 동주민센터, 비정규직의 정규직화, 따릉이/ 제로페이 도입, 도시재생사업

이명박 시장은 대기업 CEO 출신으로서 당선 초기부터 기업에서 체득한 경험과 경영마인드를 행정에 접목하여 효율적이고 생산적인 행정을 만들겠다는 신공공관리를 강조하였다(시정일보, 2006). 이는 공직자들에게 경영마인드 특별 연수를 시행하고, 예산 절감과 부채 상환을 위한 ‘예산절감운용계획’을 수립하는 모습을 통해 나타났다. 이명박 시장의 대표 정책이라고 할 수 있는 청계천 복원사업과 뉴타운 사업은 각각 친환경과 지역균형발전이라는 가치를 내세워 추진되

었다. 하지만 청계천 복원사업은 추진방법의 논의 과정과 시행과정 등에서 많은 갈등을 불러일으켰고, 시민을 위한 친환경 정책이라기보다 신개발주의이며 이익의 정치라는 비판을 받았다(홍성태, 2004). 또한, 도시개발정책이었던 뉴타운 사업의 목적은 경제 활성화였으며(정희윤 외, 2015), 정부주도의 하향식 추진방식으로 진행되었다는 측면에서(김영단 외, 2014), 사실상 신공공관리적 정책들이라고 볼 수 있다.

오세훈 시장은 디자인 서울, 한강르네상스, 도심재창조 등을 주요 시책으로 선정하여 도시경쟁력 제고를 도모하고, 공무원 조직 운영에 있어서도 인센티브제와 퇴출제를 도입하는 등 신공공관리를 강조했다. 한편으로는 서울형 복지 구현을 위해 다수의 복지정책을 도입하였으나, 대부분 복지정책의 대상이 저소득층(희망플러스 통장, 희망의 인문학), 여성(여행 프로젝트), 노인(어르신 행복타운) 등 취약계층에 한정된 선택적 복지정책이었다. 또한, 강남북 격차 해소를 위한 재산세 공동과세 정책에서는 일부 후기신공공관리적 모습도 보이지만, 뉴타운 재개발 사업의 경우 지역민의 삶의 질에 주목하기보다는 개발이익의 주체인 조합과의 관계에만 초점을 두고 개발이익 당사자 중심의 도시개발이었다는(김영단 외, 2014) 점을 고려하면 신공공관리적 성향이 강하지만 일부 후기신공공관리적 성격이 혼재되어 있다고 볼 수 있다.

박원순 시장은 무상급식의 보편적 실시 공약을 내세워 당선된 만큼 주요 정책들도 보편적 복지의 초석 마련을 위한 사업들이 주를 이루었다. 세부 사업으로 마을공동체 사업과 사회적 경제 강조, 협동조합 활성화 등이 있었으며, 시민과 소통하고 시민이 참여하는 열린시정을 구현하기 위하여 청책, 숙의, 협치를 강조하였다. 또한, 도시 재정비 사업으로 이전 시장들의 개발주의와 차별화된 노선으로서 리모델링 및 수선 등 소규모 사업 위주의 도시재생 사업을 통해 사람 중심의 균형 발전을 추진하였다. 경제정책의 경우에는 경제민주화를 목적으로 골목상권 보호 사업, 소상공인과 자영업자를 위한 제로페이 도입이 추진되었다. 한편으로는 민생경제를 살리고 신성장 동력 창출을 위해 신산업 육성 정책, 채무 감축을 통한 재정건전성 확보 노력도 병행하였다. 종합하면 박원순 시장의 경우 후기신공공관리적 정책기조가 시정 전반에 주요하게 작용하였으며, 경제 발전을 위한 산업 육성 등 일부에서 신공공관리적 가치가 반영되어 있다고 볼 수 있다.

2. 정책설계와 정책 아이디어

정책설계란 숙의적이면서 동시에 의도적으로 정책문제를 정의하고 이에 근거하여 해결 가능한 정책도구를 선택하는 과정이라고 볼 수 있다(Peters, 2018). 정책설계의 첫 단계로서 정책문제 정의에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 이념(idea) 또는 신념 등으로 표출되는 주요 정책결정자의 정책지향성(policy orientation) 또는 정책 아이디어(policy ideas)를 들 수 있다(백두산·박치성, 2021: 78). 정책문제의 정의가 바람직한 정책문제 해결책으로 연결되기 위하여 중요한 점으로 정책문제 정의와 정책수단 간에 얼마나 정합성(congruence)을 가지는가를 파악하여야 한다(Howlett & Mukherjee, 2014).

최근 들어 Hall(1993)의 논의를 바탕으로 정책과정에 있어 전통적인 합리적 의사결정 모형에서는 간과되어 왔던 정책행위자(정책결정자)가 견지하는 정책 아이디어의 중요성이 크게 대두되고 있다(Blyth, 1997; Jacobs, 2009; Swinkels, 2020). 특히 정치적 과정으로서 정책과정을 이

해할 때, 정책행위자가 견지하고 있는 다양하고, 때때로 모호한 가치체계에 따른 정책 아이디어의 역할의 중요성에 초점을 맞추게 되면 정책 아이디어의 복잡한 정책과정에 대한 설명력이 높아진다고 볼 수 있다(Béland & Cox, 2011). 이러한 측면에서 정책설계 또는 정책결정 과정은 정책행위자들이 견지하고 있는 다양한 아이디어 간 경쟁 과정으로 이해될 수 있으며, 여기서 무엇보다도 가장 높은 수준의 정책아이디어인 패러다임적 사고(paradigmatic thinking)가 지배적인 역할을 한다(Cox & Béland, 2013: 193).

다양한 정책행위자 중 가장 영향력이 높은 행위자로 최고정책결정권을 지닌 정책행위자를 꼽는 것은 당연한 사실이다. 한국의 정책과정에 있어 최고정책결정자 위치에 있는 정책행위자(중앙정부에 있어서는 대통령, 광역정부에 있어서는 시장/도지사 등)의 영향력은 상대적으로 다른 정책행위자의 그것보다 지배적이기 때문이다. 서울시장 역시 이러한 한국적 맥락에서 대통령의 정책기조를 넘어서는 정책결정 영향력이 있다¹⁾. 따라서 서울시장의 경우에도 서울시 정책설계에 있어 지배적 역할을 하게 된다. 여기서 서울시장의 정책신념은 자신이 견지하고 있는 가치체계를 포괄하는 거시적 정책 아이디어인 정책 패러다임적 사고로 표출되며, 이는 정책목표 및 정책도구 선택 선호로 반영된다. 현재 한국사회를 포함한 많은 민주주의 국가에서 지난 30~40년간 지배적 국정운영 패러다임으로 영향을 미친 것은 신자유주의에 기반한 신공공관리적 정부운영 방식이었다. 그러나 앞서 논의한 바와 같이 2000년대 후반부터 신공공관리의 문제점이 대두되면서, 최근에 들어서는 새로운 방식의 정책문제 해결방식에 대한 논의가 급증하고 있다. 즉 경쟁과 효율성 중심의 정책가치에 대하여 협력과 상생의 정책가치가 대안으로 떠오르고 있다. 이러한 측면에서 본 연구는 2000년대 이후 서울시장의 정책기조 및 정책 프레임을 분석함으로써 서울시의 정책기조 변화를 시장별로 비교분석하고자 한다.

요약하면, 본 연구는 연설문에 나타난 서울시장의 정책기조를 분석함에 있어 거시적 패러다임적 사고에 기반한 정책기조(시장중심의 신공공관리인가 협력 거버넌스에 기반한 후기신공공관리인가)와 시장의 정책(또는 정책도구) 간 정합성(congruence)을 파악하고자 한다(Hall, 1993; Park & Lee, 2020). 정책설계에 있어 정책기조~정책(도구) 간 정합성은 바람직한 정책효과(즉, 기대했던 정책문제를 해결하였는지 여부)를 가져오는데 중요한 요인이기 때문이다(Cashore & Howlett, 2007; 백두산·박치성, 2021).

III. 연구설계

1. 연설문 분석

대통령이나 시장 등 최고정책결정자의 연설문은 시민들과의 의사소통을 도모하는 장치로써,

1) 일례로 작년 서울시장 보궐선거에서 누가 서울시장 당선이 되던 문제인 대통령의 정책기조와 반대 방향으로 부동산 정책이 이루어질 것이라는 전망이 있었으며(중앙선데이, 2021), 당선자인 오세훈 시장은 재개발 규제완화 정책을 바로 시행하였다.

최고의사결정자를 중심으로 하는 정부의 가치지향성 및 철학을 시민들에게 이해 및 공감시키기 위한 공적 담론으로 이해될 수 있다(박치성·백두산, 2021: 379). 이러한 이유로 연설문은 다양한 분야에서 정책기조를 파악하기 위한 분석 대상이 되어 왔다.

대통령의 연설문 분석은 내용분석(황창호 외, 2015; 임학순, 2012; 김혁, 2014; 권향원·최도립, 2013) 또는 네트워크 텍스트 분석(이창길, 2010; 박준형 외, 2017; 홍주현·윤해진, 2014; 노은경 외, 2019), 특정 개념에 대한 인식 비교를 위한 단어 임베딩(word embedding)(김수정, 2020; 박치성·백두산, 2021) 등 다양한 방법이 사용되어 왔다. 시장 연설문 분석은 후기구조주의적 담론 분석 방법을 통해 대구시장의 비전을 검토한 연구(양만재, 2014)와 네트워크 텍스트 분석을 통해 인천시장 취임사를 분석한 연구(노재인 외, 2018)가 있다.

기존 연설문 분석 방법들의 한계는 다음과 같다. 내용분석은 개념적 모호성, 연구자에 의한 분석항목의 과도한 의존성 등의 한계를 가지고 있으며(Danowski, 1993), 네트워크 텍스트 분석은 관계 여부 설정 등에 연구자의 주관이 개입될 수 있다는 점과 단어의 다의성에 대한 고려가 부족하다는 단점을 가진다. 단어 임베딩 분석은 의미론적 유사어 추출을 통해 특정 가치(단어)를 중심으로 행위자별 인식 차이를 파악하는 데는 유용하지만, 본 연구와 같이 전체 텍스트에서 도출되는 패러다임의 변화를 분석하는 데는 한계가 있다.

이러한 기존 분석 방법들의 한계에 따라 최근에는 토픽모델링이 연설문 분석에 활용되고 있다(조수곤 외, 2015; 박정원·유광민, 2020; 박치성·신나리, 2021). 토픽모델링은 토픽의 개수를 객관적 증거에 의해 설정하여 연구자의 주관 개입을 최소화하며, 하나의 단어를 여러 토픽에 할당함으로써 단어의 다의성 문제를 해결함으로써 기존 분석 방법들의 한계를 보완할 수 있다.

따라서 본 연구에서 시장별 정책 아이디어를 파악하기 위해 사용한 분석 방법은 구조적 토픽 모델링(Structural Topic Modeling, STM)이다. 토픽모델링은 전체 문서 집합에 숨겨져 있는 의미 구조를 밝히기 위한 확률 모형이며(Blei, 2012; Blei & Lafferty, 2009), 여러 토픽모델링 방법 중에서도 STM은 문서의 메타 데이터가 토픽의 출현율과 어떤 연관성을 갖는지 테스트할 수 있다는 장점을 갖는다(Roberts et al., 2014). 예를 들어 시장별 토픽 출현율의 차이, 연설의 대상별 토픽 출현율의 차이 등을 분석할 수 있어 본 연구의 목적에 적합한 방법론이라 할 수 있다.

2. 자료수집 및 분석

1) 분석 대상

본 연구는 후기신공공관리로의 공공관리 패러다임 변화 과정에서 시장별 시정지향성과 주요 정책 등을 파악하고, 이를 비교분석하는 데 목적이 있다. 따라서 본 연구는 신공공관리적 성향이 두드러지기 시작한 2000년대 초반에 취임한 32대 이명박 시장부터 37대 박원순 시장까지의 시장의 연설문을 수집하였다. 자료의 수집은 서울시에서 공개한 ‘시장 연설문집’을 통해 이루어졌으며, 이명박 시장 4권, 오세훈 시장 5권, 박원순 시장 5권으로 총 14권이다. 14권 연설문집의 전체 1,019개의 문서에서 후기신공공관리적 가치와 관련된 문서만 추출하여 분석 대상으로 선정

하였으며, 문서 추출에 사용된 주요 단어는 ‘협력’, ‘협업’, ‘협치’, ‘참여’ 등이다. 전체 연설문 중 분석대상의 비율은 <표 3>과 같이 전체 문서 중 40.4%였으며, 시장별로는 박원순 시장이 56.6%로 가장 높고, 오세훈 시장이 21.4%로 가장 낮았다.

<표 3> 분석대상 문서(연설문)

시장	총 연설문 수	분석대상	비율
이명박	297	127	42.8%
오세훈	351	75	21.4%
박원순	371	210	56.6%
계	1,019	412	40.4%

2) 분석 절차

① 텍스트 전처리(preprocessing)

텍스트 전처리는 텍스트 자료를 분석이 용이한 형태로 전환하는 일련의 과정을 의미하며, 형태소 분석기 khaiii를 통해 진행하였다. 그러나 형태소 분석기를 활용하는 경우에도 정책학 연구에서는 전처리 결과가 원래 의미를 온전히 포함하지 못하는 경우가 발생한다(박치성·백두산, 2021). 예를 들어 ‘사회적 경제’는 하나의 고유명사로 기능하지만, 전처리 결과에서는 ‘사회/NNG + 적/XSN + 경제/NNG’로 구분되어 본래의 의미를 잃어버린다. 이와 같이 합성어와 파생어가 가진 고유의 의미를 살리고, 자료 정리 과정에서 발생하는 오류를 처리하기 위해 불용어 오류, 특수단어 오류, 변형 오류¹⁾를 제거하는 과정을 진행하였다. 최종적으로 338개의 띄어쓰기를 수정하였고, 138개의 합성어/파생어 사전과 506개의 불용어 사전을 구축하였다. 또한 전처리가 완료된 토큰(token) 중 일반명사, 고유명사, 동사, 형용사를 최종 분석대상으로 선정하였다.

② 토픽 수 결정

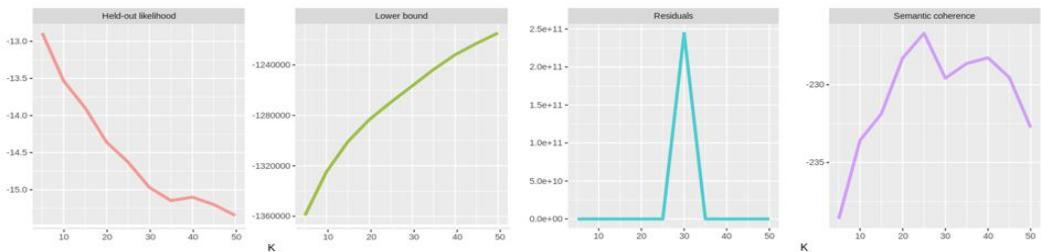
토픽모델링 분석을 위해서는 토픽의 개수를 설정해야 한다. 일반적으로 사용되는 토픽모델링 기법인 LDA는 대부분 연구자의 판단에 따라 토픽의 개수를 정하지만(Chang et al., 2009; Hollibaugh, 2018; Jacobi et al., 2016; 김경동 외, 2020), STM은 토픽 개수를 결정하기 위한 준거에 따라 결정한다(이준웅·김성희, 2018; 신안나, 2019; 문안나·이신행, 2020; 박치성·신나리, 2021).

토픽 결정의 준거가 되는 지표는 의미적 응집도(semantic coherence), Held-out 가능성도(Held-out likelihood), 잔차(residual) 등이 있다. 먼저 의미적 응집도는 토픽의 대표 단어들이 공출현하는 빈도에 따라 결정되며, 높을수록 좋은 모형으로 평가한다. Held-out 가능성도는 토픽

1) 전처리 과정에서의 오류 개선 방식은 박치성·이준석(2017)의 방법을 준용하였으며, 그 중 특수단어 오류와 띄어쓰기 오류는 고유명사, 띄어쓰기 오류로 인해 발생하며, 임의삭제와 변형 오류는 구문분석 및 품사 구분의 오류로 인해 발생한다는 공통점에 따라 이를 통합 적용하였다(박치성·신나리, 2021).

픽 모델의 예측력을 평가하는 수치로, 특정 단어를 제거한 상태에서 그 단어가 문서에 포함될 확률을 계산하며, 높을수록 좋은 모형으로 평가한다. 잔차는 다항분포의 분산의 과산포를 진단하는 것으로, 낮을수록 좋은 모형으로 평가한다(Mimno et al., 2011; Roberts et al., 2019). 본 연구에서는 <그림 1>과 같이 토픽의 개수를 5개에서 50개까지 5개 간격으로 설정하여 모형을 진단하였고, 의미적 응집도가 가장 높고 잔차가 낮은 지점인 25개로 토픽의 수를 설정하였다.

<그림 1> STM 모형 진단



③ 토픽 대표 단어 추출

추출된 각 토픽은 단어들로 구성되며, 이는 크게 세 가지 종류로 구분된다. STM 분석 결과 해석에 있어 가장 많이 활용되는 것은 단어의 빈도(frequency)와 고유도(exclusivity)를 동시에 고려하여 해당 토픽에 출현할 확률이 높으면서도 다른 토픽에서는 출현할 빈도가 낮은 특징적인 단어인 FREX(frequency-exclusivity)이다. 본 연구에서는 이와 더불어 각 토픽에 출현할 확률이 가장 높은 단어(Highest Prob)와 특정 토픽에서의 특정 단어의 빈도 로그값(log frequency)을 다른 토픽에서의 특정 단어의 빈도 로그값으로 나눈 값인 스코어(score)를 함께 활용하여 토픽 해석에 활용한다.

IV. 분석결과

1. 연설문에 나타난 시장별 정책기조 및 정책

1) 시장별 분석결과

아래의 표는 토픽모델링 결과 의미 있는 토픽출현율을 나타내는 토픽들을 중심으로 토픽에 포함된 주요 단어를 중심으로 내용을 정리하고, 이를 중심으로 각 토픽의 주제(정책 프레임)를 파악한 것이다.

<표 4> 시장별 토픽모델링 분석결과

토픽(정책 프레임)	토픽 출현율			토픽에 해당되는 시장	내용
	이명박	오세훈	박원순		
인사말 프레임	5.30%	13.70%	6.10%	오세훈/이명박/박원순	일반적 인사말(시민들께 진심으로 감사, 만나서 반갑고 기쁨)
협력 프레임	6.90%	9.30%	6.50%	오세훈/이명박/박원순	서울 도시변화(발전)를 위해 정보공유 및 협력적 노력 필요
지방분권(자치) 프레임	5.00%	3.40%	5.10%	박원순/이명박	중앙-지방정부 간 분권 및 지방자치 권한강화
대중교통/환경 프레임	5.70%	5.40%	3.70%	이명박/오세훈	
문화산업 프레임	2.40%	14.00%	5.10%	오세훈(박원순)	디자인 서울을 통한 문화관광 산업육성
문화관광산업 프레임	10.80%	10.20%	0.60%	오세훈/이명박	세계일류 한강 페스티벌, 문화예술 등을 통한 관광서울
위기대응 프레임	1.00%	0.90%	6.20%	박원순	메르스감염병 대응
서울시재생사업 프레임	0.50%	1.20%	6.00%	박원순	세운상가, 전자상가, 서울역고가 등을 주민 중심 재생
청년정책 프레임	0.70%	0.10%	6.80%	박원순	청년도전을 이끌 디지털 중심 청년정책
주택정책/협력 프레임	0.50%	1.40%	5.80%	박원순	협동, 협치 통한 평등한 주거를 위한 시민주택정책
외교/안보 프레임	4.10%	1.40%	5.30%	박원순	한반도 평화를 위해 남북교류협력
노동정책 프레임	2.00%	1.10%	4.80%	박원순	정규직/비정규직 안정을 위한 노사관계 및 노동자존중
소통 프레임	0.20%	0.70%	5.20%	박원순	시민과의 소통을 통한 참여행정으로 시민의 삶 혁신
복지(보육) 프레임	0.10%	3.40%	5.00%	박원순	보육 국공립어린이집, 출산 등 전반적 지원
문화공간 개발 프레임	1.70%	6.50%	4.60%	오세훈	광화문 문화공간 조성
식품안전 프레임	1.00%	5.20%	4.10%	오세훈	건강한 먹거리 제공
신자유주의/경쟁 프레임	17.40%	2.00%	0.50%	이명박	세계일류 서울시를 위해 경제적 경쟁력을 통한 시장경쟁을 통해 봉사
신자유주의/시장 프레임	6.20%	0.10%	0.30%	이명박	현대건설 경험 토대로 볼 때, 서울시 공직자들은 기업식으로 변화 필요
청계천복원	12.70%	0.00%	0.30%	이명박	청계천복원/도심하천/녹지/시민의숲 조성
성평등 프레임	5.60%	2.20%	1.90%	이명박	여성이 안전한 성평등 문화만들기

우선 세 명의 시장 연설문 모두에서 나타난 토픽은 인사말 프레임과 협력 프레임으로 나타났다. 인사말의 경우 연설문 모두 및 말미에 예외 없이 나타나는 내용으로서 정책 프레임으로서의 의미는 크게 없다고 할 수 있다. 다만 특이점으로서 다른 두 명의 시장과 비교하여 오세훈 시장의 경우 인사말 프레임의 비중(토픽 출현율)이 상당히 높다는 점을 들 수 있다. 이어 협력 프레임 역시 세 명의 시장 모두에게서 나타났다. 이는 본 연구의 목적상 협력적 시정운영과 관련된 연설문에 초점을 맞추었기 때문으로도 볼 수 있지만, 다른 한편으로는 2000년대 이후 정부운영 논리로써 협력적 거버넌스에 대한 수요가 높아지는 것에 대한 대응이라고도 볼 수 있다.

두 명의 시장에게서 공통적으로 나타난 토픽은 네 개로 이명박/오세훈 시장이 2개, 이명박/박원순, 오세훈/박원순 시장이 각 1개로 나타났다. 이명박/박원순 시장은 중앙정부와 관계에 있어 분권 강화라는 공통적 목소리를 내었으며, 이명박/오세훈 시장은 대중교통 및 환경정책에 있어 공통적 목소리를 내었다. 흥미로운 점은 오세훈/박원순, 이명박/오세훈 시장에게 문화관광 사업에 있어 각 1개씩 공통적인 토픽이 나타났다. 이는 서울시 문화관광 정책에 대한 모든 시장

들의 관심사가 나타난 것이라고 볼 수 있다. 다만 토픽 내용을 보았을 때 세 명의 시장 중 오세훈 시장의 ‘디자인 서울’로 대표되는 정책사업이 주로 반영된 것이라고 볼 수 있다는 측면에서 이 두 토픽은 두 명의 시장에게서 공통적으로 나타난 것이라기보다 오세훈 시장의 주요정책사업 프레임으로 파악하는 것이 적절하다고 볼 수 있다.

이상 6개를 제외한 토픽은 모두 특정 시장의 연설문에서만 나타난 것으로 분석되었다. 아래에서는 토픽모델링 결과 도출된 정책 프레임을 각 시장별로 정리한다.

2) 시장별 분석결과 정리

세 명의 시장별 주요한 정책 프레임을 정책기준과 정책(프로그램) 수준으로 나누어 재정리하면, 첫째, 이명박 시장의 경우, 전체 연설문 텍스트에 나타난 토픽 중 약 1/4(24%)을 시장지향성 시정경영 프레임에 할당하고 있다는 측면에서 뚜렷한 시장지향성이 나타났다. 또한, 시장지향성 만큼은 아니지만 서울시정에 있어 협력과 관련된 토픽이 상당히 나타나고 있음을 알 수 있다. 프로그램 수준에서는 자신의 주요 정책이었던 청계천 복원사업에 대한 내용이 상당히 높은 비중을 차지하고 있다는 측면에서 이는 이명박 시장의 역점사업이었음이 연설문에서도 여실히 드러나고 있다. 그러나 정책사업의 내용에 있어서는 시장지향성을 전면에 내세우기보다 시민들에게 필요한 서비스(청계천 복원 등 친환경 서비스, 대중교통 서비스, 성평등 정책 서비스 등)에 대한 내용을 전달하려 노력하였다.

<표 5> 이명박 시장의 정책기준~정책사업

정책구성요소 수준		내용	토픽 출현율	비고
정책기준(정책지향성) 수준		협력(후기신공공관리)	6.90%	2개 토픽
		신자유주의(시장/경쟁)	23.60%	
프로그램 수준	주요정책	청계천 복원	12.70%	
	기타정책	대중교통 정책	5.70%	
		성평등 정책	5.60%	
		지방분권 정책	5.00%	
기타		인사말	5.30%	
계			64.80%	

둘째, 오세훈 시장의 경우 정책기준에 있어서는 협력을 강조하는 시정운영 방향을 제시하는 토픽에 연설문 내용 중 상당 부분을 할애했음을 알 수 있다. 다른 시장과 달리 오세훈 시장은 자신의 연설문 전체 내용 중 약 31%에 해당하는 텍스트를 디자인 서울, 한강르네상스 등으로 대표되는 자신의 주요정책사업에 할애했다는 특징을 보인다. 이는 세 개의 토픽에 걸쳐 공통적으로 나타나는 것으로써, 세 개의 토픽 중 1개의 토픽에는 오히려 신공공관리 정책기준이 일부 반영되어 있다는 특이점이 나타난다. 즉 오세훈 시장은 시정연설에 있어 명시적으로 시장지향성을 드러내지 않았으나 자신의 주요 정책사업에 있어서는 신자유주의적 지향성을 일부 나타낸다는 점에서 연설문에 드러난 정책기준~정책사업 간 정합성이 세 명의 시장 중 가장 낮은 것으로 평가된다.

<표 6> 오세훈 시장의 정책기조~정책사업

정책구성요소 수준	내용	토픽 출현율	비고	
정책기조(정책지향성) 수준	협력(후기신공공관리)	9.30%		
프로그램 수준	주요정책	문화관광산업 육성	30.70%	3개 토픽
	기타정책	식품안전	5.20%	
		환경/대중교통	5.40%	
기타	인사말	13.70%		
계		64.30%		

셋째, 박원순 시장의 경우 다른 두 명의 시장과 공통적으로 나타나는 협력 프레임과 더불어 소통 프레임 등 두 개의 토픽에 걸쳐 후기신공공관리적 정책지향성을 드러내고 있다는 측면에서 세 명 중 가장 후기신공공관리적 시정운영 기조를 명확히 제시한 시장으로 평가된다. 박원순 시장은 다른 두 명의 시장과는 다르게 특정한 정책사업에 자신의 연설문 내용을 많이 할애하는 대신, 다양한 정책사업을 제시하였다. 또한 총 8개의 정책사업 토픽 중 4개 토픽의 내용에서 협력/상생과 관련된 정책기조가 확연히 드러난다는 점에서 앞의 두 시장과는 다르게 연설문에 있어 명확한 정책기조 제시 및 이와 일관된 정책사업 제시라는 정합성을 보여주었다고 평가된다.

<표 7> 박원순 시장의 정책기조~정책사업

정책구성요소 수준	내용	토픽 출현율	비고	
정책기조(정책지향성) 수준	협력/소통(후기신공공관리)	11.70%	2개 토픽	
프로그램 수준	주요정책	서울시 재생사업 프레임	6.00%	정책기조~정책사업 정합성
	기타정책	청년정책 프레임	6.80%	정책기조~정책사업 정합성
		주택정책/협력 프레임	5.80%	정책기조~정책사업 정합성
		노동정책 프레임	4.80%	정책기조~정책사업 정합성
		복지(보육) 프레임	5.00%	
		지방분권/자치 프레임	5.10%	
		위기대응 프레임	6.20%	
		외교/안보 프레임	5.30%	
기타	인사말	6.10%		
계		62.80%		

2. 청중(연설문 대상)별 비교분석

아래의 표는 연설문의 대상별로 토픽모델링 분석을 실시한 결과를 정리한 것이다. 총 25개의 토픽 중에서 토픽 출현율이 일정 이상(본 연구에서는 5%) 나타나지 않는 토픽은 제외하고 17개의 토픽이 도출되었고 이 중에서 인사말에 해당하는 토픽을 제외한 결과를 정리하였다(시장/청중별 토픽출현율은 부록 참조).

<표 8> 시장별~청중별 토픽모델링 분석결과 정리

번호	주제(프레임)	시장(sender)		대상(audience)		내용
		시장	출현율	해당 청중	출현율	
1	여성정책	박원순	4.8%	기업인	9.9%	여성 일자리/보육을 위해 기업의 지원이 필요/성평등 필요
3	주거복지 (임대주택 등) 정책	오세훈	9.7%	불특정 시민	6.0%	민간공급 중심 공공/임대주택 지원
		박원순	4.9%	시민사회	6.5%	서울형 그물망 복지
4	한반도 평화/ 지방자치	박원순	6.8%	전문가	5.0%	도심재생을 통한 주거복지로서 새로운 정책
				불특정 시민	4.8%	지방자치 및 분권 강조
5	서울시 개발사업	이명박	19.3%	해외	4.6%	분단상황에서 서울을 평화도시로
				서울시 내부	6.1%	청계천 복원을 통해 세계적 도시로 만들고 관광객 증대
				불특정 시민	9.1%	시민을 위한 서울도시계획으로서 청계천복원 및 자연숲
				시민사회	10.0%	하천 생태 복원을 통한 자연 녹지 복원
		전문가	8.6%	환경공원(청계천/하천복원)/세계적 문화관광 도시 수립계획		
		해외	8.1%	청계천, 하천복원을 통해 생태, 녹지 환경 보전		
6	장애인 정책	박원순	6.3%	서울시 내부	6.1%	매력적 한강문화공간 건립으로 세계적 도시건설/관광객 증대
				기업인	9.4%	세계적 관광 도시로 만들어 관광객 증대
8	청년/경제정책	박원순	6.3%	시민사회	5.7%	장애인들의 꿈을 이룰 수 있는 세상을 만들기
12	도시/공간재생사업	박원순	6.7%	불특정 시민	4.8%	청년을 위한 혁신적 일자리 및 공정 사회를 통한 경제성장
13	메르스 감염병 대응 /노동, 중소기업 정책	박원순	6.3%	시민사회	5.1%	서울 공간 재생은 청년의 주거 평등(무주택세대)
				서울시 내부	6.4%	메르스 사태 반영 예산 확충 편성 및 심의 확대지원
				불특정 시민	5.4%	노동자가 존중받고 보호될 수 있는 노사-경영 관계
				기업인	4.8%	중소기업/창업지원 확대 및 자영업/소상공인 보호
14	세계적 경쟁력도시	이명박	15.8%	전문가	4.8%	중소기업에 적합한 업종 및 경제 제도 활성화
				서울시 내부	6.0%	세계일류 도시로 발전하기 위해 경쟁력 중심 변화
				불특정 시민	6.1%	자본(경영)/사회문화간 균형발전을 통한 세계일류 도시건설
				기업인	7.5%	세계일류 금융도시 및 노사협의회 운영을 통한 경쟁력강화
15	서울시 대중교통체계 개편/지방자치	이명박	6.0%	전문가	4.8%	노동/노동자 이기주의는 공익 및 경제 발전에 논란
				해외	7.0%	외국인 및 국제기업 (금융)투자를 통한 서울시 세계일류화
16	기업경영 지원	이명박	9.0%	공공	6.0%	시장지향 경영을 통한 분권형 서울시 조직
				전문가	10.3%	지역발전을 위해 분권 및 지방자치(필요)
17	혁신적 사회문제 해결 정책	박원순	5.8%	기업인	4.8%	기업 관련 노조 파업 등에 대한 생각 변화 필요
18	이클레이	오세훈	5.5%	해외	5.2%	지속가능한 온실가스 감축은 전 지구문제(전지구적 해결 노력 및 대응)
		박원순	4.8%	전문가	6.4%	서울시 세계적/해외 경쟁력 강화를 위해 이클레이 채택
20	건강한 먹거리/어르신(노인) 정책	이명박	4.8%	해외	7.7%	유엔과 세계 경험을 공유하는 이클레이
				시민사회	7.3%	자원봉사자의 노인(어르신) 봉사는 건강한 사회를 만들
21	(디자인 문화를 통한) 산업(경제) 육성	오세훈	13.5%	불특정 시민	5.9%	패션/디자인/디지털 산업지원을 통한 글로벌 도시 육성
				기업인	9.6%	글로벌 마케팅, 국제회의의 등을 통해 기업 지원 육성
				해외	6.4%	패션/디자인/에니메이션/첨단산업 육성. 세계적 관광도시 계획
22	에너지 정책	박원순	4.7%	시민사회	4.6%	산학 협력 연구센터 육성을 통한 전자상가 (사업)
		오세훈	5.3%	서울시 내부	5.9%	신재생, 원전정책
23	안전 대책	박원순	5.7%	서울시 내부	5.9%	시민을 찾아가는 복지 서비스로서 에너지 정책
				서울시 내부	7.6%	국민의 생명을 지킬 수 있는 통합 안전대책 조직
				불특정 시민	4.6%	서울시민/국민을 위한 안전 관련 재정 대책을 국회/중앙정부와 (협의)

*인사말 토픽은 제외하였음

위 표에는 17개의 개별 토픽에 있어 연설자(시장)가 여섯 가지 청중에게 전달하려 한 메시지가 무엇인가 정리되어 있다. 예를 들어 ‘세계적 경쟁력 도시’ 정책 프레임의 경우 이명박 시장

의 연설문 전체 중 약 16%에 해당하는 부분이 할애된 것이며, 이는 다시 서울시 내부 기관 및 공무원이 청중이 되는 연설문에서는 약 6% 정도를 차지하는 내용으로 ‘시장지향 경영을 통한 분권형 서울시 조직 관리’가, 기업인이 청중이 되는 연설문에서는 ‘세계일류 금융도시 및 노사협의회 운영을 통한 경쟁력 강화’의 내용을 기업인을 위한 정책사업으로 전달하려 하였다는 것을 의미한다.

본 연구는 시장의 연설문에 나타난 정책 프레임 내용 중 신공공관리 및 후기신공공관리와 관련된 것에만 초점을 맞추기 때문에, 위의 표의 내용을 일일이 기술하기보다는 신공공관리의 핵심인 시장지향성 내용 및 후기신공공관리의 주요 지향성인 다양한 가치 및 협력 관련 내용을 담고 있는 토픽만을 대상으로 청중별 토픽모델링 결과를 재정리하였고, 이는 아래의 표와 같다.

<표 9> 세 명의 시장의 청중별 토픽 분석 정리

시장	가치지향성	청중별 전달하려 한 토픽 내용					해의
		일반 시민	기업인	시민사회	서울시 내부	전문가	
이명박	시장지향 토픽	-시장식 경영 통한 일류도시	-노조파업 대처 필요	-	-세계일류 지향 경쟁력 강화 시정경영(청계천, 대중교통 포함 3개 토픽)	-세계일류 금융을 통한 서울시 경쟁력 강화 -노동자 이기주의 비판	-해의금융투자 촉진
	다양한 가치 토픽	-	-	-노인복지	-	-	-
오세훈	시장지향 토픽	-민간공급 주택정책 -디자인서울 통한 글로벌 산업 육성	-세계적 관광도시 건설 -글로벌 마케팅 등 기업지원	-	-세계적 관광도시 건설 및 관광객 증대	-서울시 세계적 경쟁력 강화	-
	다양한 가치 토픽	-	-	-	-	-	-
박원순	시장지향 토픽	-	-	-	-	-	-
	다양한 가치 토픽	-청년복지 -노동자중심 경영 필요	-여성복지지원 -소상공인 보호	-장애인복지 -청년주거 복지	-	-	-

위의 표에서 극명하게 나타나는 바는 이명박/오세훈 시장은 다양한 청중에게 시장지향적 정책을 주로 전달하려 노력한 반면, 박원순 시장은 소수자 중심의 다양한 가치를 증진시킬 수 있는 정책내용을 전달하려 노력했다는 점이다. 이를 청중별로 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

첫째, 일반시민에 대한 메시지에 있어 이명박 시장은 신공공관리적 시정관리를, 오세훈 시장은 시장중심 정책(주택 및 디자인서울) 내용을 전달한 반면, 박원순 시장은 청년 및 노동자 권익 증진과 관련된 내용을 전달하였다는 점에서 차이가 있다.

둘째, 기업인에 대한 세 명의 시장 간 전달 내용에 있어 차이가 있다. 이명박 시장은 기업의 입장에 맞춤형 내용을 전달한 반면, 오세훈 시장은 자신의 주요정책사업에 있어 기업 지원을 전달하려 하였다는 면에서 기업친화적 내용이었으며, 박원순 시장은 기업에게 여성/육아, 소상공

인 보호 등을 요청하는 내용을 전달하였다는 점에서 기업친화적 메시지가 아닌 상생을 위한 기업의 의무에 대한 고려를 요구하는 것이라고 볼 수 있다.

셋째, 시민사회에 대한 연설문에서 나타난 주요 토픽으로 이명박 시장은 노인복지를 박원순 시장은 장애인 복지 및 청년주거 복지 등을 이야기한 반면, 오세훈 시장은 시민사회에 대하여는 특정한 토픽이 도출되지 않았다.

넷째, 서울시 내부 기관들을 대상으로 하는 연설문에 있어 이명박 시장과 오세훈 시장은 자신들의 주요 정책에 대한 신공공관리 또는 시장지향적 접근을 강조하였다는 점이 공통적으로 나타났다.

3. 토론

아래의 표는 앞서 두 가지 토픽모델링 결과를 바탕으로 세 명 시장의 정책기조와 정책프로그램 간 적합성을 파악하기 위한 재정리이다.

<표 10> 세 명의 시장 간 연설문에 나타난 정책기조/정책사업 비교

시장	이명박	오세훈	박원순
정책기조	시장지향성(신공공관리)	시장지향성(신공공관리)	후기신공공관리
정책사업(프로그램)	주요정책(청계천복원)/소수 기타정책	주요정책(문화관광사업)/소수 기타정책	다양한 정책 프로그램
	주요정책에 있어 시장지향성	주요정책에 있어 시장지향성	다양한 가치 추구
정책기조~사업 적합성	정책기조~정책 간 적합성 있음	정책기조~정책 간 적합성 미흡	정책기조~정책 간 적합성 있음

이명박 시장의 경우 사기업 CEO 출신으로서 신자유주의적 시장 지향성을 명확히 보여주었으며, 이는 정책 프로그램에도 일부 반영되는 등 연설문 토픽모델링 결과 도출된 정책 프레임에 있어 일관되게 시장지향성을 보여주고 있다. 그러나 세 명 시장 모두에게서 나타난 후기신공공관리적 정책지향성은 프로그램 수준에서는 명확하게 연계되지는 못한 것으로 나타났다. 이명박 시장의 연설문에서 협력 중심의 정책기조가 일부 나타났지만, 실제 이명박 시장의 정책기조는 신자유주의적 시장이라는 것이 다른 시장들과는 달리 명확하게 나타났으며(앞서 분석에서 신자유주의적 정책기조 프레임이 명백히 나타남), 이러한 정책기조가 시정운영 정책사업에 있어서도 명확하게 반영되는 등 신공공관리 시정기조~시장지향 정책 프로그램 운영이라는 적합성이 상당한 것으로 보인다.

오세훈 시장의 경우 변호사로 환경 시민사회운동을 하였으며, 보수정당에서 정치를 시작하여 현재까지 서울시장을 4선 역임하며 보수정당 소속 정치인으로 활동하고 있다. 시민사회 활동과 보수정당 정치인이라는 이력을 가지는 정치인으로서 오세훈 시장의 연설문에서는 보수정당의 정책기조인 신공공관리 시장지향성이 뚜렷이 나타나지 않는다는 점이 이명박 시장과의 차이점이라고 볼 수 있다. 오히려 세 명 시장 모두에게서 나타나는 협력 중심의 시정운영 기조가 상당히 나타나고 있지만, 실제 정책사업에 있어서는 이러한 정책기조가 뚜렷이 반영되지는 않았던

것으로 보인다. 반면, 오세훈 시장의 주요정책에 있어 시장중심 정책지향성이 명확하게 나타났다는 점에서, 연설문에 나타난 정책기조(협력 중심 시정운영)와 정책사업(시장지향적) 간의 정합성 역시 높지 않은 것으로 나타났다.

마지막으로 박원순 시장의 경우 변호사, 시민사회운동가 출신으로서 다른 두 시장과는 차별되는 정책기조를 나타내는 시장이었다. 무엇보다도 협력과 상생을 주요 정책기조로 명확히 제시하였으며, 이러한 정책기조는 다수의 정책사업에 있어 일관적으로 반영된 것으로 나타났다. 이러한 측면에서 세 명의 시장 중 후기신공공관리적 정책기조~정책사업 정합성 측면에서 상당히 높은 것으로 볼 수 있다.

V. 결 론

본 연구는 서울시 세 명의 시장의 연설문을 대상으로 이들의 신공공관리/후기신공공관리적 정책기조를 정책설계의 틀(정책지향성~정책프로그램 간 정합성)을 적용하여 비교분석하였다.

분석결과를 정리하면, 첫째, 시장별 분석 결과, 이명박 시장의 경우 정책기조 수준에서 시장지향성 시정경영 프레임과 협력 프레임이 나타났으며, 정책사업 수준에서는 시장지향성 정책보다는 시민들에게 필요한 서비스에 대한 내용이 주로 나타났다. 오세훈 시장의 경우 정책기조에서는 후기신공공관리적 프레임이 나타났으나 신공공관리적 정책사업(디자인 서울) 비중이 매우 높게 나타나, 정책기조와 정책사업 간 정합성이 가장 낮았다. 박원순 시장의 경우 후기신공공관리적 정책기조가 명확하게 드러났으며 이와 일관된 정책사업을 제시하여 정합성이 가장 높게 나타났다.

둘째, 연설문의 대상별 분석 결과, 이명박 시장과 오세훈 시장의 경우 대부분의 청중에게 신공공관리적 시장지향 정책 관련 내용이 주로 전달한 반면, 박원순 시장은 소수자 중심의 가치를 증진시킬 수 있는 내용을 전달한 것으로 나타났다. 구체적으로 이명박 시장은 일반 시민과 서울시 내부에도 신공공관리적 시정관리를 강조하였으며, 기업인들에게는 기업 입장의 맞춤형 내용을 전달하였다. 오세훈 시장은 서울시 내부에는 신공공관리적 접근을 강조하였으며, 일반 시민과 기업인들에게도 시장지향적인 주요정책 내용을 전달하였다. 한편 박원순 시장은 일반시민과 시민사회에게는 청년 및 노동자, 장애인 등의 복지 문제를 전달하였으며, 기업인들에게는 상생을 위한 기업의 의무에 대한 내용을 전달한 것으로 나타났다.

셋째, 시장별/청중별 분석 결과를 바탕으로 정책기조와 정책프로그램 간 정합성을 파악한 결과, 이명박 시장은 정책기조와 정책사업 수준 모두에서 시장지향적인 신공공관리 성향을 일관성 있게 보여주었다. 오세훈 시장은 정책기조에 있어서는 협력 중심의 시정운영 기조가 상당히 나타난 반면 정책사업에 있어서는 시장중심적 지향이 명확하게 드러나, 정책기조와 정책사업 간 정합성이 가장 낮은 것으로 나타났다. 박원순 시장은 협력과 상생의 가치를 주요 정책기조로 명확하게 제시하였으며, 이러한 후기신공공관리적 가치는 정책사업에 있어서도 일관되게 나타나,

정책기조와 정책사업 간 정합성이 상당히 높은 것으로 나타났다.

본 연구는 후기신공공관리 논의가 시작된 2000년대 이후 시기의 공공관리 패러다임 변화를 서울시 사례를 통해 파악하였다. 서울시의 사례는 후기신공공관리로의 변화 과정을 잘 나타내고 있다. 2000년대 초반 후기신공공관리 논의가 시작되던 시기에 이명박 시장에게 협력 토픽이 미세하게나마 등장하였고, 이후 오세훈 시장은 실제 정책사업은 시장지향적 모습을 보였으나 정책 기조는 협력을 강조하는 프레임을 주로 제시하였다. 그리고 박원순 시장은 정책기조와 정책사업 모두에서 후기신공공관리적 모습을 나타냈다.

이러한 분석결과는 신공공관리와 후기신공공관리적 특성이 시장에 따라 변화하는 양상을 시장의 연설문에 나타난 정책지향성을 통해 확인하였다는 점에서 의의가 있다. 또한, 정책지향성과 정책 간 정합성이 시장에 따라 사뭇 다르게 나타나는 점을 파악한 것 역시 본 연구의 기여점이라고 할 수 있다. 향후 연구에서는 시장의 정책지향성과 정책 간 정합성 정도가 정책결과에 어떻게 영향을 미치는지에 대한 인과관계 연구가 필요할 것이다.

이와 같이 본 연구는 공공관리 패러다임 변화를 시장의 정책기조에 기반하여 파악하였지만, 서울시의 정책 패러다임 변화가 최고의사결정자의 성향에 따른 것이 아닌 기존 제도구성의 가치 변화를 통해 이뤄진 것이라는 해석도 있다(이주현, 2022). 이러한 해석을 고려한다면 본 연구는 내외부적 담론 등 보다 넓은 범주의 요인들을 고려하지 못했다는 한계가 있다.

참고문헌

- 권인석. (2004). 신공공관리론의 논리, 한계, 그리고 극복. 『한국공공관리학보』, 18(2): 31-46.
- 권향원. (2020). 포스트 코로나 시대 정부역할과 거버넌스의 변동: 공공가치 개념에 대한 이해를 중심으로. 『국정관리연구』, 15(4): 1-35.
- 권향원 최도림. (2013). 대통령의 언어적 상징 전략에 대한 연구: 역대 김영삼, 김대중, 노무현, 이명박 대통령의 공식 연설문 분석을 중심으로. 『정부학연구』, 19(3): 285-320.
- 김경동 이시영 고길곤. (2020). 텍스트 마이닝을 활용한 고용정책 프레임 연구: 언론기사 및 국회 회의록의 비교·분석을 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 30(4): 135-163.
- 김수정. (2020). 한국 문화정책에서의 문화 개념에 관한 연구: Word2Vec을 이용한 대통령 연설문 분석을 중심으로. 『문화와 사회』, 28(1): 283-336.
- 김영단 최근희 임성은. (2014). 서울시 뉴타운정책변동의 유형학적 특성분석: 서울시장(정책리더)을 중심으로. 『한국행정연구』, 23(2): 62-83.
- 김용운 고재권. (2014). 공공부문에 적용된 신공공관리론적 가치의 한계. 『한국거버넌스학회보』, 21(3): 297-317.
- 김혁. (2014). 대통령의 리더십과 정책의제설정양태에 대한 연구: 역대 대통령들의 주요 연설문에 대한 내용분석을 중심으로. 『한국정치연구』, 23(2): 77-102.

- 노은경 이영규 홍성우. (2019). 공공성 유형의 시대적 탐색에 관한 연구: 대통령 연설문 내용분석을 중심으로. 한국공공관리학보, 33(3): 29-58.
- 노재인 광민지 서진완. (2018). 텍스트 네트워크 분석을 통한 인천광역시장 취임사와 역점시책의 연관성 고찰. 인천학연구, 28: 131-163.
- 문안나 이신행. (2020). 사회서비스원 정책 보도의 프레임 분석: 구조적 주제모형(Structural Topic Modeling)과 내용분석(Content Analysis)의 보완적 적용. 한국광고홍보학보, 22(4): 100-134.
- 박정원 유광민. (2020). 대통령 연설문을 통한 규제개혁 정책 경향에 관한 탐색적 연구: 텍스트 마이닝과 토픽모델링의 활용. 한국정책학회보, 29(4): 87-118.
- 박준형 유호선 김태영·한희정·오효정. (2017). 대통령 연설기록 내용분석을 통한 역대 대통령의 중심가치 연구. 한국기록관리학회지, 17(2): 57-78.
- 박치성 백두산. (2021). 정책 아이디어에 기반한 대통령별 공공가치 비교연구-대통령 연설문에 등장한 신공공관리와 후기신공공관리의 주요 가치를 중심으로. 한국정책학회보, 30(4): 377-418.
- 박치성 신나리. (2021). 토픽모델링을 활용한 역대 대통령의 정책변화 분석. 한국정책과학학회보, 25(4): 1-33.
- 박치성 이준석. (2017). 텍스트 네트워크 분석을 위한 대규모 텍스트의 자료정리 (Data Cleaning) 방법에 관한 연구. 현대사회와 행정, 27(4): 35-68.
- 백두산 박치성. (2021). 노무현, 이명박, 박근혜 대통령의 정책 프레임을 통한 주택정책 설계 분석. 한국정책학회보, 30(2): 73-109.
- 신안나. (2019). 빅데이터를 활용한 자유학기제 정책의 키워드 및 토픽 분석 (박사학위). 서울대학교 일반대학원, 서울.
- 신희영. (2003). 신공공관리론에 대한 비판적 고찰-비판적 실재론적 접근. 정부학연구, 9(1): 81-121.
- 양만재. (2014). 지방자치단체의 비전에 관한 담론분석: 대구시장 연설문 중심으로. 대구경북연구, 13(2): 101-132.
- 이주현. (2022). 서울시 정책변동 설명을 위한 담론제도주의 이론의 적용가능성 탐색-내재적 변인으로서 가치와 아이디어의 역할을 중심으로. 한국정책학회보, 31(1): 77-109.
- 이준웅 김성희. (2018). 미세먼지 재해 보도의 프레임 분석: 구조적 주제모형 (Structural Topic Modeling)의 적용. 한국언론학보, 62(4): 125-158.
- 이창길. (2010). 정권 초기의 가치지향과 정책우선순위: 참여정부와 이명박정부의 언어네트워크 비교분석. 한국행정학보, 44(3): 165-189.
- 임학순. (2012). 박정희 대통령의 문화정책 인식 연구. 예술경영연구, 21: 159-182.
- 정희윤 신민철 하민지·이규명·이정화. (2016). 「서울시 민선자치 20년 회고와 전망: 시민중심의 지방분권 실현 위한 역할과 과제」. 서울연구원 정책과제연구보고서, 1-272.
- 조성한. (2020). 신공공관리 행정개혁의 개혁: 민간위탁과 책임운영기관을 중심으로. 현대사회와

- 행정」, 30(4): 167-191.
- 조수곤 조재희 김성범. (2015). 텍스트마이닝을 활용한 미국 대통령 취임 연설문의 트렌드 연구. *대한산업공학회지*, 41(5): 453-460.
- 황성태. (2004). 청계천 복원사업과 청계천의 파괴 -이명박 시장의 신개발주의와 이익의 정치. 『경제와 사회』, 63: 39-64.
- 홍주현 윤해진. (2014). 18대 대통령 선거 후보자의 연설문 네트워크 분석: 단어의 가시성 (visibility)과 단어 간 연결성(connectivity)을 중심으로. *한국콘텐츠학회논문지*, 14(9): 24-44.
- 황창호 이혁우 임동완. (2015). 역대 대통령 연설문의 유형과 특징에 대한 비교연구: 연설문의 유형, 분야, 주제, 시점을 중심으로. *한국공공관리학보*, 29(4): 27-50.
- Béland, D., & Cox, R. (2011). Introduction: Ideas and Politics. In D. Beland & R.H. Cox (eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research*, 1 - 20. NY: Oxford University Press.
- Blei, D.M. (2012). Probabilistic Topic Models. *Communications of the ACM*, 55(4): 77-84.
- Blei, D.M., & Lafferty, J.D. (2009). Topic Models. In *Text Mining*, 101-124. Chapman and Hall/CRC.
- Blyth, M.M. (1997). Review: "Any More Bright Ideas?" The Ideational Turn of Comparative Political Economy. *Comparative Politics*, 29(2): 229-250.
- Boston, J. (1996). *The State Under Contract*. Wellington: Bridget Williams Books.
- Cashore, B., & Howlett, M. (2007). Punctuating Which Equilibrium? Understanding Thermostatic Policy Dynamics in Pacific Northwest Forestry. *American Journal of Political Science*, 51(3): 532-551.
- Chang, J., Gerrish, S., Wang, C., Boyd-Graber, J.L., & Blei, D.M. (2009). Reading Tea Leaves: How Humans Interpret Topic Models. In *Advances in Neural Information Processing Systems*, 288-296.
- Christensen, T. (2012). Post-NPM and Changing Public Governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 1(1): 1-11.
- Christensen, T., & Lægreid, T. (2007). *Transcending New Public Management*. Aldershot: Ashgate.
- Cox, R., & Béland, D. (2013). The Politics of Policy Paradigms. *Governance*, 26(2): 193-195.
- Danowski, J.A. (1993). Network Analysis of Message Content. *Progress in Communication Sciences*, 12: 198-221.
- Drechsler, W. (2005). The rise and demise of the new public management. *Post-autistic economics review*, 33(14): 17-28.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead -long Live Digital-era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3): 467-494.

- Fimreite, A.L. & Læg Reid, P. (2005). Specialization and Coordination: Implications for Integration and Autonomy in a Multi-level System. Bergen: Stein Rokkan Centre for Social Studies, Working Paper No. 7/2005.
- Hall, P.A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and The State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3): 275-296.
- Haque, M.S. (2004). New Public Management: Origins, Dimensions, and Critical Implications. *Public Administration and Public Policy*, 1(1): 13-27.
- Hollibaugh, G.E. (2018). The Use of Text as Data Methods in Public Administration: A Review and an Application to Agency Priorities. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29(3): 474-490.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Howlett, M., & Mukherjee, I. (2014). Policy Design and Non-design: Towards a Spectrum of Policy Formulation Types. *Politics and Governance*, 2(2): 57-73.
- Islam, F. (2015). New Public Management (NPM): A Dominating Paradigm in Public Sectors. *African Journal of Political Science and International Relations*, 9(4): 141-152.
- Jacobi, C., van Atteveldt, W., & Welbers, K. (2016). Quantitative Analysis of Large Amounts of Journalistic Texts Using Topic Modelling. *Digital Journalism*, 4(1): 89-106.
- Jacobs, A.M. (2009). How Do Ideas Matter?: Mental Models and Attention in German Pension Politics. *Comparative Political Studies*, 42(2): 252 - 279.
- Leland, S., & Smirnova, O. (2009). Reassessing Privatization Strategies 25 Years Later: Revisiting Perry and Babitsky's Comparative Performance Study of Urban Bus Transit Services. *Public Administration Review*, 69(5): 855-867.
- Manning, N. (2001). The Legacy of the New Public Management in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences*, 67(2): 297-312.
- Mimno, D., Wallach, H., Talley, E., Leenders, M., & McCallum, A. (2011). Optimizing Semantic Coherence in Topic Models. In Proceedings of the 2011 conference on empirical methods in natural language processing. 262-272.
- Park, C., & Lee, J. (2020). Stakeholder Framing, Communicative Interaction, and Policy Legitimacy: Anti-smoking Policy in South Korea. *Policy Sciences*, 53(4): 637-665.
- Perry, J.L, Engbers, T.A, & Jun. S.Y. (2009). Back to the Future? Performance Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence. *Public Administration Review*, 69(1): 39-51.
- Peters, B.G. (2018). The Logic of Policy Design. In B.G. Peters. (ed.), *Policy Problems and Policy Design*, 1-34. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Roberts, M.E., Stewart, B.M., & Tingley, D. (2019). STM: An R Package for Structural Topic Models. *Journal of Statistical Software*, 91(1): 1-40.

- Roberts, M. E., Stewart, B.M., Tingley, D., Lucas, C., Leder-Luis, J., Gadarian, S.K., & Rand, D.G. (2014). Structural Topic Models for Open ended Survey Responses. *American Journal of Political Science*, 58(4): 1064-1082.
- Savoie, D.J. (2002). What Is Wrong With the New Public Management In Osborne, S.P. (ed.), *Public Management: Critical Perspectives*, 263-272. London: Routledge.
- Singh, A. (2003). Questioning the New Public Management. *Public Administration Review*, 63(1): 116 - 119.
- Swinkels, M. (2020). How Ideas Matter in Public Policy: A Review of Concepts, Mechanisms, and Methods. *International Review of Public Policy*, 2(3): 281-316.
- Tian, X., & Christensen, T. (2019). Beyond NPM to Post-NPM? A Study of China's Government Reforms Over the Past 40 Years. *American Review of Public Administration*, 49(7): 855-865.
- van Mierlo, H. (1998). Lessons from the Experience of OECD Countries. In Verheijen, T., & David, C. (eds.), *Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe*, 388-403. MA: Edward Elgar.
- Vigoda, E. & Meiri, S. (2008). New Public Management Values and Person-Organization Fit: A Socio-psychological Approach and Empirical Examination Among Public Sector Personnel. *Public Administration*, 86(1): 111-131.
- Walsh, K. (1995). *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*. London: Bloomsbury Publishing.
- 시정일보. (2006). 창간18주년기획/이명박 서울시장에게 듣는다. 2006.5.12. <http://www.sijung.co.kr/news/articleView.html?idxno=17504>
- 중앙선데이. (2021). 서울시장 누가 되든 '문 정부 부동산 판' 흔들린다. 2021.4.3. <https://www.joongang.co.kr/article/24026933#home>

부록: 청중(연설문 대상)별 토픽모델링 분석결과

토픽	시장				청중				
	이명박	오세훈	박원순	불특정	특정 청중				
					기업인	공공	시민사회	전문가	해외
1	4.1%	1.7%	4.8%	2.2%	9.9%	4.1%	4.2%	4.1%	3.2%
2	2.9%	2.1%	1.2%	1.9%	1.5%	0.8%	1.7%	2.4%	2.0%
3	0.2%	9.7%	4.9%	6.0%	2.0%	3.7%	6.5%	5.0%	3.2%
4	1.1%	0.8%	6.8%	4.8%	1.5%	3.7%	2.8%	4.0%	4.6%
5	19.3%	9.4%	1.8%	9.1%	9.4%	6.1%	10.0%	8.6%	8.1%
6	1.3%	1.2%	6.3%	3.6%	2.0%	3.7%	5.7%	0.9%	3.8%
7	3.1%	4.4%	3.6%	2.7%	1.8%	4.4%	1.7%	4.6%	5.3%
8	1.1%	1.0%	5.0%	4.8%	1.6%	3.4%	1.7%	2.7%	2.7%
9	14.1%	18.0%	2.1%	6.8%	9.4%	5.9%	11.5%	7.1%	10.6%
10	2.1%	3.7%	2.2%	1.7%	4.0%	2.7%	3.3%	2.2%	2.4%
11	0.6%	4.1%	3.8%	2.4%	5.8%	2.6%	3.4%	3.0%	2.6%
12	0.5%	0.2%	6.7%	4.2%	1.9%	4.0%	5.1%	2.6%	2.2%
13	1.1%	3.1%	6.3%	5.4%	4.8%	6.4%	3.7%	4.8%	1.6%
14	15.8%	3.8%	1.0%	6.1%	7.5%	6.0%	4.4%	4.8%	7.0%
15	6.0%	2.1%	2.8%	3.1%	3.3%	6.0%	1.1%	10.3%	2.6%
16	9.0%	1.1%	1.4%	4.1%	4.8%	4.4%	4.0%	1.6%	3.4%
17	0.7%	2.1%	5.8%	3.5%	2.9%	3.1%	2.9%	2.7%	5.2%
18	2.8%	5.5%	4.8%	2.6%	2.5%	3.6%	2.3%	6.4%	7.7%
19	0.6%	2.3%	2.6%	2.6%	1.9%	1.8%	1.3%	1.1%	2.2%
20	4.8%	2.7%	4.3%	3.0%	3.8%	3.2%	7.3%	1.9%	4.0%
21	2.8%	13.5%	4.7%	5.9%	9.6%	3.7%	4.6%	3.3%	6.4%
22	1.1%	5.3%	6.0%	4.2%	2.3%	5.9%	4.4%	4.3%	3.9%
23	1.3%	1.0%	5.7%	4.6%	1.5%	7.6%	1.8%	4.3%	1.7%
24	1.1%	0.7%	4.0%	3.2%	2.8%	1.4%	3.0%	4.0%	2.2%
25	2.5%	0.3%	1.4%	1.6%	1.6%	1.5%	1.3%	3.3%	1.0%

박치성(朴致成): 미국 University of Pittsburgh에서 정책학 박사학위를 취득하고, 현재 중앙대학교 공공인재 학부 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 정책이론, 네트워크 분석 등이다. 최근 주요 연구로는 「정책학: 맥락으로 정책이해하기」(2019), ‘Stakeholder framing, communicative interaction, and policy legitimacy: Anti-smoking policy in South Korea(2020)’ 등이 있다(csp7111@gmail.com).

신나리(申나리): 현재 중앙대학교 일반대학원 행정학과 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 문화정책, 텍스트 분석 등이다. 주요 연구로는 ‘문화복지 정책대상 범위에 대한 탐색적 연구: 문화향유를 중심으로 (2019)’, ‘토픽모델링을 활용한 역대 대통령의 정책변화 분석(2021)’이 있다(omoonnr@gmail.com).

<논문접수일: 2022. 07. 11./ 논문수정일: 2022. 07. 11./ 게재확정일: 2022. 08. 02.>

NPM or Post-NPM? Managerial Paradigm Shifts in Seoul Metropolitan City

Chi-sung, Park · Na-ri, Shin

New Public Management, which has functioned as the dominant managerial paradigm since the 1980s, has faced various criticism and empirical failures since the 2000s. As a paradigm to replace NPM, Post-NPM that emphasizes cooperative governance has emerged. This study analyzed the congruence between policy ideas (i.e, orientation) and policy (i.e, tool) in three Mayors of Seoul Metropolitan City, which are important factors in bringing about desirable policy effects, focusing on NPM and post-NPM values. While policy ideas and policies of Mayor Lee and Park are congruent, Mayor Oh showed less congruence between the two. In detail, 1) Mayor Lee showed both the policy idea and policy project as NPM, 2) Mayor Park showed both the policy idea and policy project as post-NPM, and 3) on the other hand, Mayor Oh showed the lowest consistency as he showed a NPM aspect in policy projects, unlike the post-NPM in policy ideas.

[Keywords: Post-NPM, NPM, Policy Ideas, Seoul Metropolitan City]