

정부의 정책기조와 정책지식 생산에 대한 연구 노무현정부와 이명박정부의 정책연구보고서를 중심으로*

황창호**

본 연구는 정책기조가 다른 노무현정부와 이명박정부를 대상으로 정책지식생산의 현황과 특징을 파악하고, 정책기조의 변화에 따른 정책지식생산의 변화에 대하여 살펴보고자 하였다. 분석결과를 요약하면 첫째, 정권이 바뀌면서 정부가 지향하는 정책기조에 따라 정책지식이 활발하게 생산되는 분야에도 많은 변화를 가져오는 것으로 나타났다. 다만, 사회적으로 쟁점이 되는 동시에 국민의 생활과 직결되는 분야에서는 정권의 이념과는 상관없이 공통적으로 정책지식이 활발하게 생산되는 것으로 나타났다. 둘째, 정책지식을 생산하고 공급하는 기관의 유형에는 정부성향이 다른 정권교체가 일어나더라도 큰 변화가 없는 것으로 나타났다. 셋째, 정권이 바뀌면서 정부의 정책기조에 따른 정책지식을 생산하는 정부부처에도 많은 변화가 나타났다. 즉, 정부의 정책기조에 따른 정책우선순위가 달라지면서 정책지식을 생산하는 정부부처에도 많은 변화를 가져온다는 것을 알 수 있었다. 이상의 분석결과는 정부의 정책지식 그 자체에만 국한하여 논의한 기존연구와는 달리 정부의 정책지식을 정책기조와 연계하여 분석하였다는 점, 정부의 정책기조에 따른 정책지식생산의 변화를 실증적으로 파악하였다는 점에서 의미를 찾을 수 있다.

주제어: 정책지식, 정책기조, 정책지식생산기관, 정부부처

* 본 논문은 박사학위 논문의 일부분을 수정·보완한 내용입니다. 심사과정에서 유익한 논평을 해주신3인의 심사위원님들께 감사드립니다.

** 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 연세대학교 국가관리연구원 연구교수로 있다. 주요 관심분야는 정부조직, 정책네트워크, 정책지식생산, 인사관리 등이며, 주요 논문으로는 “The State of Civil Service Systems in the Asia-Pacific Region: A Comparative Perspective”(2013). Review of Public Personnel Administration. 33(2)등이 있다(selefhoo@naver.com).

I. 서론

본 연구의 목적은 정부의 정책기조와 정책지식생산에 대하여 분석하는 것이다. 구체적으로 정권이 바뀌고 정책기조의 변화에 따른 정책지식생산의 변화를 정부성향과 정책기조가 다른 노무현 정부와 이명박 정부를 대상으로 살펴보고자 한다.

정권이 바뀌고 새 정부가 들어서면 정부는 추구해야 할 가치나 지향해야 할 정책의 방향을 구체적으로 정립한 새로운 정책기조를 국민들에게 공표한다. 정부의 정책기조에 대하여 국내학자들은 정책의 구체적인 방향, 내용, 성격, 과정 등을 규정해주고 이념, 철학, 사상 등 정책의 기본적 준거 가치로써 정의하고 있다(허범, 1988, 김재관 2008; 1-28). 정부의 정책기조는 정부가 달성하고자 하는 정책목표와 세부적인 실천과제에 고스란히 담겨있다. 정권이 바뀌고 새 정부가 들어서면 새롭게 정립한 정책기조를 중심으로 정책목표를 설정하고, 이를 달성하기 위하여 정책수단을 강구한다. 이 과정에서 정부는 다양한 분야에서 정책과 관련된 정책지식을 필요로 한다. 정책지식이란 정부가 정책을 입안, 실행, 평가하는데 활용되는 지식으로(김선빈외, 2006, 은서기외 2009;72-77) 정부의 효율적인 국정운영을 위해 직·간접적으로 활용되는 지식을 말한다. 정책지식의 목적은 현실세계의 문제해결에 도움이 되는 지식의 생산과 생산된 지식을 효율적으로 활용될 수 있도록 하는 것이다.

우리나라는 해방이후 주로 경제성장을 위한 많은 정책들을 지속적으로 추진하여 왔다. 그렇다보니 정부의 정책적 관심분야나 정책우선순위는 주로 경제분야에 초점을 두고 정부의 국정운영이 활발하게 이루어지고 있었다. 이러한 경향은 1990년대 이후로 전 세계적으로 환경문제나 국민들의 인권이나 복지문제가 중요한 어젠다로 부각되기 시작하면서 변화하기 시작하였다. 즉, 정부가 지향하는 가치라 할 수 있는 정책기조는 국가의 내·외부적인 환경 변화에 따라 지속적으로 변화되어 왔으며, 정부가 정책을 형성하고 집행하는데 활용하는 정책지식의 생산에도 많은 변화가 나타났다. 특히, 노무현정부와 이명박정부처럼 역대 정권교체 중 가장 대립되는 정치권력의 변화로(이성로, 2009; 이창길, 2010), 정부

의 정책기조가 뚜렷하게 차이가 나는 정부일수록 정책지식생산의 변화는 뚜렷하게 나타날 것이다.

예를 들어, 노무현정부에서 강조하였던 지방분권이라는 정책목표도 이명박정부에 들어와서는 실질적 지방분권으로 전환하여 지역의 자율성과 책임성을 동시에 강조하면서 수도권과 지역 간 동반·상생발전 전략을 추구하는 것으로 변화되었다. 이것은 정권교체를 통해 정부가 지향하는 가치와 그에 따른 정책우선순위의 변화를 의미하는 것으로, 대통령의 의지, 정부가 지향하는 국정목표와 원리, 그리고 국정철학¹⁾과 같은 정부의 정책기조가 변화함으로써(이우권, 2007: 141) 정부의 정책지식 생산에도 변화가 나타날 것으로 예측된다.

따라서 본 연구에서는 정부에서 공식적으로 운영하는 정책지식 데이터베이스인 프리즘²⁾의 자료를 활용하여 정부의 정책기조의 변화에 따른 정책지식생산에 대하여 분석하고자 한다. 프리즘은 정부에서 수행하는 모든 정책연구를 안전행정부에서 운영·관리하는 정책연구 관리시스템이다. 실제로 정부의 정책연구는 다양한 분야의 정책전문가를 통해 정책지식으로 생산되며, 정부의 성공적인 국정운영을 위해 직·간접적으로 활용된다.

본 연구의 초점은 크게 2가지로 구분할 수 있다. 첫째, 정부성향이 다른 노무현정부와 이명박정부를 대상으로 정책지식생산의 현황과 특징을 파악한다. 구체적으로 정부의 정책지식을 주도적으로 생산하는 기관은 어디인지, 정권이 바뀌면서 정책지식이 생산되는 분야는 어떻게 달라지는지를 분석하고자 한다. 둘째, 정부의 정책기조와 정책지식생산에 대하여 분석한다. 정권이 바뀌면서 정책기조의 변화에 따른 정부부처들의 정책지식생산에는 어떤 변화가 나타났는지를 분석하고자 한다. 노무현정부와 이명박정부를 대상으로 비교 분석한 이유는 정책기조가 서로 다른 두 정부에서 생산되는 정책지식은 어떠한 특징을 나타내고 있는지,

1) 단편적인 예로, 노무현정부는 “화합과 통합”을 원칙으로 사회적 약자를 위한 분배위주의 정책 등을 추진하여 왔으며(백완기, 2010) 이명박정부는 “실용과 상생”의 원칙으로 경제 중심의 성장위주의 정책 등을 추진하여 왔다.

2) 프리즘은 정부에서 수행하는 정책연구과제를 통합적으로 관리하면서 연구결과물에 대한 대국민 서비스를 제공하는 정책연구관리시스템이다(www.prism.go.kr).

정책기조에 따라 어떻게 다르게 정책지식을 생산했는지에 대한 이해를 제고하기 위함이다.

정책지식에 관한 대부분의 기존 연구들이 정책지식 자체에 대한 연구로 국한되어 있는 데 반해 본 연구는 대통령의 의지나 국정철학이라 할 수 있는 정부의 정책기조와 연관지어 설명함으로써, 기존 연구에서는 거의 시도하지 않았던 접근방식으로 정책지식에 대하여 분석하였다는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 특히, 정부에서 정책지식으로 활용하고 있는 정부부처의 지난 10년간의 정책연구결과물을 수집, 분석함으로써 정책지식생산의 전반적인 경향과 흐름을 제시하였다는 점, 정권이 바뀌고 정부의 정책기조의 변화에 따른 정부부처들의 정책지식생산에도 변화가 나타날 수 있음을 실증적으로 분석하였다는 점에서 향후 정부가 정책연구와 같은 정책지식을 생산, 활용하는데 중요한 정보 및 지식을 제공하였다는 점에서 의의가 있다고 하겠다.

Ⅱ. 정부의 정책기조와 정책지식에 관한 이론적 고찰

1. 정책과 정책지식에 관한 논의

정책학은 사회 속에서 인간이 부딪히는 근본문제(The fundamental problems of man in society)와 인간의 존엄성을 실현(The fuller realization of human dignity)하기 위한 지식개발을 목적으로 다학문적(multidisciplinary), 문제지향적(problem-oriented), 맥락적(contextual), 규범적(normative)인 특성을 지니고 있는 학문이다(Lasswell, 1951; 목진휴 외, 2007: 99; 류지성, 2007; 홍준형, 2008: 1-10).

정책학은 1951년, Lasswell이 정책지향(Policy Orientation)이라는 논문을 발표하면서 등장한 학문으로 정책지향을 두 가지 측면으로 구분하였다. 정책과정에 대한 지식(knowledge of the policy process)과 정책에 필요한 지식(the intelligence needs of policy)으로 구분하였다. 정책과정에 대한 지식이 정책형성이나 집행에서의 경험적 지식이라면, 정책에 필요한 지식은 정책결정자들이 이용하는 정보의

구체적인 내용이나 해석을 개선시키는 것을 말한다(George & Graham, 1988: 465-467; Gable, 2003: 439-441). 정책학에서 정책의 정의는 학자들에 의하여 다양하게 제시되어 왔다. 먼저 Lasswell(1951)은 정책을 ‘미래탐색을 위한 가치와 행동의 복합체’라고 정의하였고 Easton(1965)은 정책을 ‘사회전체를 위한 가치들의 권위적 배분’이라고 정의하면서 정책목표나 정책이 국가사회에서 담당하는 역할이나 기능을 강조하였다(정정길, 2011: 35). Dye(1978: 3)는 정책을 ‘정부가 하기로 혹은 하지 않기로 결정한 모든 것’으로 정의하였다(Heckathorn & Maser, 1990: 1101-1121).

유훈(2010)은 정책이란 ‘정부가 우리사회와 관련 있는 시급한 문제들을 권위적으로 해결함으로써 생활의 질과 공익을 향상시키고자 하는 미래 지향적인 활동지침’으로 정의하였고, 정정길(2011: 35)은 정책을 ‘바람직한 사회상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정할 기본 방침’으로 정의하였다.³⁾

이상의 논의를 종합하면, 정책은 ‘현실세계에 존재하는 사회문제를 해결하기 위해서 정부가 정책목표를 설정하고, 이를 실현하기 위한 정책수단을 강구하는 정부에 의해서 결정된 행동양식’으로 정의할 수 있다. 정부는 현실세계의 문제를 해결하기 위해 정책의제가 설정되면 정책목표를 설정하고, 이를 달성할 수 있는 현실적이면서도 실효성 있는 정책 수단을 강구하는데(이지수, 2009; 재인용), 이러한 과정에서 중요하게 요구되는 것이 정책문제와 관련된 다양한 분야에서 정보와 지식을 바탕으로 현실적으로 재구성된 정책지식이다.

정부는 정책의 불확실성과 복잡성에 대응하기 위해서 단순한 경험적 지식을 뛰어넘어 대·내외적 상황과 맥락, 그리고 사회 각 분야의 특수성을 연결시켜 현실에 입각한 실용적 지식과 부분 및 전체를 모두 설명할 수 있는 이론적 지식이

3) 채경석외(2005)는 정책을 ‘권위 있는 정부기관이 당위성에 입각해 의도적으로 사회문제의 해결이나 공익을 달성하기 위해 정책목표를 세우고, 정책대안을 탐색해 공식적인 정치행정적 과정을 거쳐 최선의 대안을 선택한 행동지침’으로 정의하였다. 류지상(2007: 40)은 정책을 ‘공공문제의 해결, 계획된 정부 활동, 권위적인 정부의 결정, 정책목표를 성취시키기 위한 전략 등을 포함한 개념으로 설명하면서 정책을 공적으로 인지된 문제해결을 위한 정부의 지속적인 의사결정’으로 정의하였다.

통합된 정책지식이 필요하게 되었다(김선빈 외, 2007: 70-86). 왜냐하면 하나의 정책지식이 생산되어서 활용에 이르는 과정은 개별적이고 독립적인 개체가 아닌 다양한 영역을 넘나드는 수많은 정보와 지식들이 유기적으로 결합되어 있기 때문이다. 예를 들면 노무현 정부에서 추진한 신행정수도나 이명박정부의 대운하와 관련된 정책을 형성·집행하기까지 경제적 타당성, 환경영향평가, 일자리 창출, 지역균형발전 등 다양한 분야를 아우를 수 있는 정책지식을 필요로 하기 때문이다.

정책지식의 개념을 구체적으로 이해하기 위해서는 먼저 정책정보와 정책지식의 개념을 명확하게 구분하여야 한다. 정책정보란 “정책결정자가 정책을 입안, 집행, 평가하는 정책 프로세스 전 과정에서 필요로 하는 유·무형의 모든 정보”로 정의할 수 있다(Rapport, 1975). 구체적으로 정책정보는 시정의 현황이나 과제나 논점, 미래예측, 정책방침 등을 나타내는 자료나 정책과정에서의 활용되는 단기 계획, 각종 통계, 백서, 보고서 등 행정 일반에 대한 판단자료 등이 포함되는데, 정책지식은 이런 개별 자료들을 통합, 가공하여 새롭게 재생산된 복합적인 지식이라 할 수 있다(최봉기 1981; 홍현진의 2007; 노영희 2007; 이지수, 2009; 곽승진 외 2011).

정책지식에는 중요한 몇 가지 특성이 존재한다. 첫째, 정책지식이 생산되어 활용되기까지는 다양한 분야에서의 정책전문가들이 정책공동체⁴⁾를 형성하면서 서로 지속적인 상호작용을 통해 현실세계에 존재하는 문제해결을 위해 정책지식을 생산하고 활용한다는 것이다. 둘째, 과학기술과 정보통신기술의 발전은 우리사회를 빠르고 급격하게 변화시켜왔다. 우리사회를 둘러싼 현실문제 또한 다양한 분야의 문제들이 복잡하게 얽혀서 존재하고 있다. 이러한 복잡한 문제들을 해결하기 위해서는 다양한 분야를 동시에 아우를 수 있는 복합적인 정책지식의 생산과 현실에 적합한 실용적인 정책지식의 생산이 필요하다는 것이다.

4) 정책공동체란 각 분야에 전문성을 갖고 있는 정책전문가들로 구성되어 서로간 책임성을 공유하며 상호작용을 통하여 정부의 정책과정에 필요한 지식을 제공하는 것을 말한다 (Homeshaw, 1995; Rhodes, 1996; Richardson & Jordan, 1979; Dudley, 2003; 433-458; Wray, 2009: 674-675).

2. 정부의 정책기조와 정책지식생산에 관한 논의

정부의 정책기조란 최고관리자의 차원에서 구상하고 적용하는 가장 궁극적인 판단의 근거 또는 기초철학으로(김재관, 2008: 592-593), 한 나라의 국정전반을 관통하는 일관된 철학적, 이론적 배경을 지칭하는 것이라 할 수 있다. 여기에는 필연적으로 특정 가치에 대한 지향성이 내포되어 있는 것으로, 가치지향성을 얼마나 추상적으로 표현하느냐 또는 구체화 하느냐에 따라 국정철학(government philosophy), 국정비전(government vision), 국정원리(government principle), 국정목표(government objective) 등 다양한 차원으로 구분된다(황윤원, 2007; 박재창, 2012: 1).⁵⁾

Dror(1986: 102)는 ‘정책기조’에 대하여 ‘policy paradigm’으로 언급하고 있다. 즉, ‘policy paradigm’을 ‘정책과 정책형성에 있어서 당연시되고 암묵적으로 받아들여지고 있는 모든 중요한 가정이나 원칙, 그리고 이와 유사한 정책 및 정책형성의 요소를 포괄하는 개념’으로 정의함으로써 정책기조의 개념과 같은 뜻으로 이해하고 있다(김재관, 2008: 593-594 재인용). 정부의 정책기조는 정책과정에서 구체적인 정책을 형성하고, 집행하며, 평가하게 해주는 원천이다. 정책기조는 정부가 추진하고자 하는 여러 가지 구체적인 정책에 대하여 주제의식과 방향성을 뚜렷하게 하며, 그에 따른 소기의 정책효과를 거둘 수 있게 함으로써 정책의 정당성을 확보하게 한다(박정택, 2007: 7). 또한 정부의 정책기조는 정책의 형성, 결정, 평가에서의 의사결정 또는 정책판단의 근거로서 일관성 있는 정책집행을 가능하게 해주며 정책의 표류를 방지하는 역할을 하기 때문에(허범, 1993; 김재관, 2008), 정부의 정책기조가 시대적인 요구를 제대로 반영하지 못하거나 효율적으

5) 김대중 정부에서는 4대분야(경제, 정부, 사회, 미래)에 10대 전략을 중심으로 97개의 세부적인 실천과제를 제시하였고, 노무현정부에서는 3대국정목표(국민과 함께하는 민주주의, 더불어 사는 균형발전사회, 평화와 번영의 동북아 시대)와 4대 국정원리(원칙과 신뢰, 공정과 투명, 대화와 타협, 분권과 자율)와 20대 정책목표를 세우고 100대 국정과제를 제시하였다(참여정부 국정백서, 2008). 이명박정부에서는 국정철학(창조적 실용주의)과 국정목표(선진 일류국가건설), 5대국정지표(섬기는 정부, 활기찬 시장경제, 능동적 복지, 인재대국, 성숙한 세계국가)에서 세부실천과제로 100대 국정과제를 제시하였다(이명박정부 국정백서, 2013).

로 실행되지 못하면 정부의 국정운영에 큰 차질을 빚게 된다.

이러한 정부의 정책기조는 정부의 정책지식생산과도 밀접한 관계가 있다. 정부는 정책기조를 성공적으로 실현하고자 여러 가지 정책들을 추진하게 되며, 이 과정에서 정책과 관련한 다양한 분야에서 정책지식을 필요로 하기 때문이다. 최근에 들어서는 불확실성의 증대와 정책의 복잡성으로 인하여 정책결정 및 집행자로 하여금 더 많은 지식을 요구하고 있으며(성지은 외, 2006), 각 분야의 정책현안들이 복잡하게 얽혀 있는 상황에서, 정책을 성공적으로 집행하기 위해서 질 좋은 정책지식의 생산을 요구하고 있다. 노무현정부에서는 ‘혁신, 분권, 참여’ 등을 중요한 정부의 정책기조로써 선정하였고, 이명박정부에서는 “녹색, 실용, 상생”등을 중요한 정책기조로 선정하여, 이와 관련한 다양한 분야에서 정책사업을 적극적으로 추진하여왔다. 이 과정에서 정부의 정책기조를 반영한 정책지식이 활발하게 생산되어 왔을꺼라 추측할 수 있다. 이처럼 정권이 바뀌면서 새로운 정책기조가 형성되고 정책우선순위도 변함에 따라 정책지식이 활발하게 생산되는 정책분야도 달라진다. 반면에 복지와 같은 경우는 정권이 바뀌어도 지속적으로 정책지식이 생산되는 분야라 할 수 있다. 복지는 국민의 생활과 직접적으로 연결되어 있는 분야로서 전 세계적으로도 중요한 정책적 관심분야이다. 그렇다보니 정부는 항상 복지부문에 관심을 기울이면서 여러 가지 복지와 관련된 정책을 추진하게 되고 이에 따라 복지관련 정책지식이 필요하게 된다. 복지와 같은 분야는 정권마다 정도의 차이만 있을 뿐 다른 분야에 비해 상대적으로 정책우선순위가 높은 분야로서 복지와 관련된 정책지식 또한 활발하게 생산된다. 즉, 정부 성향과는 상관없이 지속적으로 정책지식이 생산되는 분야가 존재한다는 것이다.

한편, 정부는 다양한 경로를 통해서 질 좋은 정책지식을 생산하기 위하여 노력하고 있다. 하나의 방편으로 정부는 정책연구를 통해서 정책지식을 생산하고 공급받는다. 정부의 정책지식생산에는 많은 비용과 시간, 그리고 각 분야의 정책전문가와 연구기관들이 동원된다. 2000년대 이후부터 최근에 이르기까지 정책지식을 전문적으로 공급(생산)하는 기관의 수는 급격하게 증가하였으며, 서로 다른 비전과 설립목적의 가진 연구기관들이 끊임없이 정책지식을 생산해오고 있다. 대표적인 정책지식공급(생산)기관으로는 대학과 정부출연연구기관, 민간기업의

부설 연구기관, 각 분야의 전문가들로 구성된 학회와 협회, 지방자치단체가 설립한 지방자치단체출연기관 등으로 구분할 수 있다. 이러한 정책지식공급(생산)기관들은 빠르게 급변하는 행정환경 및 정책 환경에 따라 달라지는 수요를 재빨리 반영하여 우리사회에 존재하는 현실문제를 해결하고자 노력하고 있다(정선양 외, 2003; 김성현 외, 2010: 141).

최근에 들어와서는 여러 복잡한 사회문제 해결을 위하여 현실적합성이 높은 정책지식을 지속적으로 생산하는 것도 중요하지만 생산된 정책지식을 효율적으로 활용하는 것 또한 매우 중요하다. 정책지식 활용의 대표적 주체인 정부는 생산된 정책지식을 실질적으로 정책에 어떻게 반영할 것인지, 어떠한 정책지식을 선택하여 현실문제 해결에 적용할 것인지 등 공급받은 정책지식을 효과적으로 활용하는 방안을 모색하는 것이 필요하다. 정책지식이 생산되어 활용되는 과정의 출발점은 먼저 정책지식 수요의 형성이다. 정책지식의 수요는 현실세계에 존재하는 문제해결이나 미래에 발생할 수 있는 문제들을 사전에 방지하고자 국민이나 이익단체, 그리고 정책결정자들의 요구에 의해 형성된다. 이렇게 형성된 정책지식의 수요는 정책지식의 공급(생산)주체에게 전달되며, 공급(생산)주체는 이를 기반으로 정책지식을 생산하여, 이를 필요로 하는 수요(활용)주체에게 공급한다. 수요(활용)주체는 공급된 정책지식을 필요한 분야에서 적절하게 활용하는 과정을 거치게 된다.

3. 지식과 정책지식에 관한 선행연구 검토

조직의 생산성 향상과 경쟁력 강화의 원동력은 지식에서 비롯된다. 특히 급변하는 행정환경과 다양한 분야에서 복잡하게 얽혀있는 현실문제를 효과적으로 해결하기 위해서는 현실에 적합한 실용적인 지식이 필요하게 되었다. 이러한 지식의 중요성으로 인해 지식에 관한 학자들의 연구도 지식활용, 지식생산, 지식관리 등 다양한 관점에서 활발하게 진행되어 왔다. 먼저, 지식관리에 관한 연구로 중앙부처 공무원들을 대상으로 정부조직의 지식관리활동에 미치는 영향요인을 밝히고자 한 연구(이향수, 2005; 유홍림·이병기, 2004; 박희서·김구, 2002)와 공

공부문에서의 공무원들의 지식관리 활용을 지식관리 프로세스별로 분석하여 지식관리의 의의와 필요성을 제시한 연구들로 구분할 수 있다(박희서·김구, 2003; 한동효·민병익, 2004; 윤병섭·이홍재, 2004). 다음으로 지식활용에 관한 연구로 인적자원관리의 세부영역인 교육훈련, 의사결정에의 참여, 성과평가, 보상제도와 지식공유 및 지식활용과의 영향관계를 분석한 연구(이향수, 2011)와 지식활용과 지식성과간의 관계에 대한 연구(김구, 2009; 문성욱, 2011)로 구분할 수 있다. 끝으로 지식생산에 대한 연구로 지식생산과 업무성과간의 인과관계를 규명함으로써 효과적인 지식생산을 위한 전략을 제시하거나(이홍재외, 2006), 지식생산에 중요한 영향요인을 분석한 연구로 구분할 수 있다(Fiol, 1991; Beckman, 1997). 이처럼 지식에 관한 연구는 다양한 관점에서 활발하게 진행되어 왔으며, 지식의 개념이나 정의 또한 지식의 생산주체와 활용주체, 관리주체에 따라 다르게 정의되어 왔다. 통상적으로 지식은 “특정 가치를 생산하는데 활용되거나, 현실문제에 해결에 즉시 활용될 수 있는 정보의 결합으로서 경험에 준한 것”으로 정의할 수 있다(Leonard & Sensiper, 1998).

지식기반사회로의 전환은 조직의 발전과 지속적인 성장을 위해서 끊임없이 지식을 생산, 축적, 활용하는 것이 중요하게 고려되기 시작하였고, 점차 공공부문에까지 지식의 가치와 중요성이 확산되기 시작하였다. 즉, 정부는 지식을 생산하고 필요한 곳에 효과적으로 활용하여 다양한 분야에 존재하는 정책문제를 해결하고자 노력한다. 정부의 정책지식은 공공부문의 생산성 향상과 공공서비스의 질을 개선시켜, 궁극적으로 국가의 경쟁력 제고를 위해서 중요한 정책수단으로 간주되기 시작하였다. 이러한 정책지식의 중요성으로 인하여 정책지식에 대한 연구 또한 활발하게 진행되고 있다. 채승병(2006)과 김선빈외(2007)는 정책지식을 생태계 관점에서 접근하였는데 국가경쟁력의 원천은 건강한 정책지식생태계에서 비롯된다고 주장하면서 한국의 정책지식의 현주소와 미래의 지향점을 제시하였다. 결국 정책지식생태계란 ‘정책지식의 생산·소비·유통 과정에 참여하는 개인과 기관, 그리고 이들 사이의 상호작용을 포괄하는 개념으로 건강한 정책지식 생태계의 존재는 오늘날 국가발전에 매우 중요한 요소’라고 강조하였다. 박치성(2011)의 연구에서는 정책지식의 활용을 네트워크 관점에서 접근하였는데

정책지식 수요자로 중앙부처, 정책지식공급자로 국책연구기관을 대상으로 한 네트워크 분석을 통해 수요와 공급으로 이어지는 정책지식 활용에 대해 체계적으로 분석하였다. 삼성경제연구소(2007)는 복잡한 정책문제를 해결하기 위해서는 단편지식이 아닌 다양한 영역에서의 지식이 결합되어 적재적소에 공급될 필요가 있으므로 새로운 국가발전 모델의 정립을 위해 건강한 정책지식이 필요하다고 지적하고 있다. 오철호(2007)는 정책결정과정에서의 정책지식활용 연구들이 지니고 있는 쟁점 요인들 간의 인과관계분석의 필요성에 초점을 두고 신제도론과 합리모형 관점들이 어떻게 작용하여 궁극적으로 정책지식활용에 영향을 미치는지 분석하였다. 그러나 이 연구는 탐색적 연구로서 분석결과의 엄밀성이나 타당성 측면에 한계를 가지고 있다. 김성현·명성준(2010)은 1995년 이후 경제·인문·사회연구회 산하 23개 정부출연연구기관에서 발간된 미래예측과 관련된 기본 보고서에 대한 검토 및 분석을 통해서 미래예측활동의 현황을 살펴보고, 이를 바탕으로 미래연구 방향 및 강조점을 제시하였다. 이 연구에서는 높아져가는 미래연구의 정책적 중요성을 살펴보고, 정책지식을 만들어 내어야 하는 정출연의 역할에 대해 논의하였다. 이지수(2009)는 대표적인 공공부문 정책지식 생산기관인 정부출연연구기관의 연구성과물을 대상으로 정책별 지식의 구조와 특성을 파악하여 연구기관의 생산성을 분석하고, 개별 정책의 하위 주제 영역을 규명함으로써 복합적이고 통합적인 지식으로 구성되는 정책지식의 특성을 확인하고자 하였다. 본 연구를 통해 하나의 정부가 일정한 기간 동안 국정을 수행하며 중점적으로 추진하는 정책과제의 현황을 통해 국정운영의 방향을 살펴보고자 하였다.

이상과 같이 기존의 정책지식에 대한 국내외 사례를 보더라도 정책지식자체에 대한 단편적인 연구가 대부분이며, 실제 정부에서 생산하여 활용하는 정책지식을 정부의 정책기조와 연관시켜 시도한 연구는 거의 드물다. 특히, 정책지식이라는 것은 누구에 의해, 어떤 분야를 중심으로 생산되고 있는지, 정권이 바뀌면서 정책지식의 생산에는 어떤 변화가 나타났는지를 설명하려는 연구는 거의 이루어지고 있지 않다. 정책지식을 생산하는 주요 목적 중에 하나가 현실세계의 존재하는 다양한 문제를 해결하는 것인데, 현실세계의 문제 또한 다양한 형태로 존

재한다. 예를 들어, 현재 우리사회에 존재하는 법령이나 제도를 개선할 목적으로 정책지식을 생산하기도 하며, 정부가 추진하고자 하는 정책사업의 타당성 검토나 경제성을 분석하는데 활용하기 위하여 생산하기도 한다. 한편, 다양한 이해관계자(대통령, 국회의원, 관계부처, 시민단체)들을 설득하기 위한 참고자료에 활용하기 위하여 정책지식을 생산하기도 한다. 이처럼 정부의 정책지식생산의 목적은 다양하게 존재하지만 두 가지 중요하게 고려되어야 할 사안이 있다. 첫째, 불확실한 정책 환경에 대응하기 위해서는 질 좋은 정책지식이 지속적으로 생산되어야 한다는 것이며, 둘째 많은 비용과 시간 그리고 인적자원이 투입되어 생산되는 정책지식을 필요한 곳에 적재적소에 배치하여 시의 적절하게 활용할 수 있어야 한다는 것이다.

<표 1> 지식과 정책지식에 관한 국내·외 선행연구

연도	저자	분석대상	분석방법	연구목적
1991	Fiol	민간조직	질적분석	지식관리
1994	Earl	2개의민간기업	비교분석	지식관리
1997	Beckman	민간조직	사례분석	지식생산
2002	박희서·김구	3개구청	기술통계	정책지식관리
2006	채승병	정책수립에 활용되는 지식	네트워크	정책지식생태계
2007	삼성경제연구소	민간단체, 시민사회, 정부기관	네트워크 분석	정책지식생태계
2007	오철호	90년대 지식관련 선행연구들	로짓분석	정책지식 활용
2007	이정호·김영걸·김민용	국내기업 및 공공기관	요인분석 회귀분석	지식생산 및 공유
2007	하미승	4개의중앙부처	회귀분석	지식생산
2008	서우중·홍진원·박승욱	10개공공기관	기술통계	지식행정
2008	유영만	e-Learning	탐색적 연구	지식생태계
2009	강주희·전수환	전국문예회관 연합회	인터뷰	지식공유
2009	이홍재·차용진	17개공공조직	회귀분석	지식관리
2010	김성현·명성준	경제·인문·사회연구회 산하 23개 정부출연연구기관	현황분석	정책지식생산
2011	박치성·허만형	중앙정부와 국책연구기관	네트워크	정책지식 활용
2012	황창호·문명재	노무현,이명박정부	기술통계	정책지식창출 및 활용

Ⅲ. 연구설계

1. 자료수집 및 연구대상

본 연구의 자료수집은 정부에서 운영·관리하는 정책지식 데이터베이스인 프리즘(정책연구정보서비스시스템)에 있는 정부의 정책연구 자료를 수집·활용하였다. 본 연구의 시간적 범위는 2003년부터 2012년까지 지난 10년간으로 하며, 분석대상으로는 노무현정부와 이명박정부로 한다. 연구대상을 노무현정부와 이명박정부를 대상으로 선정한 이유로는 서로 지향하는 가치나 정책기조가 역대 정권교체 중 가장 대립되는 정권교체이기 때문이다. 하나의 예로, 노무현정부에서는 “참여”를 핵심가치로 전 분야에 걸쳐 분배와 형평을 추구하였다면, 이명박정부에서는 “실용”을 핵심가치로 내세우면서 모든 산업에 걸쳐 성장과 경쟁을 추구하였다. 이처럼 정부가 지향하는 가치나 정책기조가 서로 다른 정권교체가 일어났을 때, 정부의 정책지식생산에는 어떤 변화가 나타나는지를 파악하고자 노무현정부와 이명박정부를 연구대상으로 선정하였다.

본 연구의 자료 구성은 다음과 같은 몇 가지 기준을 바탕으로 하였다. 첫째, 정부에서 공식적으로 운영, 관리하며 중앙행정기관의 모든 정책연구를 국민과 공유하는 정책연구정보시스템(프리즘)에 있는 자료를 활용함으로써 자료의 객관성 및 공신력을 높이고자 하였다. 둘째, 2003년부터 2012년까지 지난 10년간의 노무현정부와 이명박정부에서 생산한 정책연구물을 수집, 분석함으로써 정부성향이 다른 노무현정부와 이명박정부의 정책지식의 생산현황 및 특징을 살펴보고 정부의 정책기조와 정책지식생산에 대하여 분석하고자 하였다. 이상의 기준을 중심으로 지난 10년간 수집한 정부의 정책연구 자료는 총 12,092개이며, 정권별로는 노무현 정부에서는 4,565개, 이명박정부에서는 7,527개로 나타났다

2. 변수의 선정 및 분석방법

정부의 정책기조는 정부가 지향하는 가치나 구체적인 정책으로서(허범, 1988;

박정택, 2004; 김재관, 2008) 정부의 국정목표나 국정지표, 그리고 정책목표나 국정과제 등에 그대로 녹아난다고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 노무현정부의 3대 국정목표와 4대 국정원리, 20대 정책목표, 100대 국정과제, 이명박정부의 국정철학과 국정목표, 5대 국정지표와 100대 국정과제를 중심으로 두 정부에서 지향하는 정책기조를 도출하였다. 도출방법은 말셈 v. 4.1 프로그램⁶⁾을 활용한 내용분석(Content Analysis)을 실시하였는데 자주 언급된 단어들, 즉, 빈도수가 높은 단어들을 추출한 후 단어들의 재분류를 통하여 그룹화를 시도하였다.

예를 들어 정치개혁, 부정부패척결, 재벌개혁, 시장경쟁질서 확립, 조직재설계, 민원개선, 교육혁신, 투명한 사회 등은 ‘혁신’으로 그룹화 하였는데, 혁신(革新)은 ‘묵은 풍속, 관습, 조직, 방법 따위를 완전히 바꾸어서 새롭게 함’을 의미하는 것으로, 개혁이나 개선, 재설계 등은 ‘혁신’에 해당될 수 있기 때문이다

실제 노무현정부는 대통령 소속의 자문위원회로 지속가능발전위원회를 신설하여 친환경적이고 지속가능한 국가의 발전과 관련하여 일어나는 사회적 갈등

<표 2> 노무현정부의 대표 키워드

노무현정부 국정과제에서 언급된 주요 단어들	대표 키워드
지속가능한 에너지, 지속가능한 물관리, 갈등관리, 지속가능발전, 지속가능한 협력체계	지속가능
분권, 자율, 지방화, 균형발전, 농어촌, 중앙권한의 지방이양, 지방행정, 지방재정, 지역개발, 지역특화, 공공기관 지방이전	지방
양성평등, 균형적 인재등용, 노사관계, 고용기회, 고용평등	평등
정치개혁, 부정부패척결, 재벌개혁, 시장경쟁질서확립, 조직재설계, 민원개선, 교육혁신, 투명한사회, 공직윤리, 혁신체계, 공직경쟁력, 전자정부, 대국민서비스 향상, 금융제도개혁	혁신
빈부격차, 참여복지, 삶의 질 향상, 국민통합, 노후생활 보장, 주거환경개선, 고령친화, 일자리창출, 주거복지, 사회보험, 자활지원, 저소득, 기초생활보장, 기초복지, 사회안전망	서민
한반도 평화체제, 국가안보, 신한반도 구상	동북아

6) 말셈 프로그램은 어휘사용 빈도 프로그램으로 사용자가 입력한 내용을 형태소 분석(중의성 해소 절차 포함)한 후, 이 분석 결과를 토대로 명사, 대명사, 형용사 등의 각 품사별/형태별 빈도수를 제공하는 프로그램이다.

을 합리적으로 해결하고자 했을 만큼 지속가능한 발전, 지속가능한 협력에 주목했다. 마찬가지로 대통령소속인 정부 혁신지방분권위원회와 국가균형발전위원회, 동북아시아대위원회, 저출산·고령화사회위원회 등 노무현정부에서 신설된 위원회는 내용분석으로 도출된 노무현정부의 대표 키워드와 그 맥락이 유사한 것으로 분석결과 나타났다.

이명박정부 역시 녹색성장위원회, 지역발전위원회, 사회통합위원회, 국가브랜드위원회 등 신설된 위원회들은 내용분석 결과 추출된 대표 키워드의 내용과 동일하게 검출되었다. 예를 들어, 녹색성장, 친환경, 기후변화, 신재생에너지 등은 “녹색”으로 그룹화 하였다. 녹색은 에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 기후변화와 환경훼손을 줄이고 청정에너지와 녹색기술의 연구개발을 통하여 새로운 성장동력을 확보하며 새로운 일자리를 창출해 나가는 등 경제와 환경이 조화를 이루는 성장(국토환경부, 2011; 저탄소 녹색성장기본법 제 2조)을 의미하는 것으로 에너지, 기후변화, 친환경 등은 “녹색”에 해당한다고 볼 수 있다. 이상과 같은 방법을 통해 노무현정부와 이명박정부에서 추출된 단어들을 재분류하여 도출된 대표 키워드들은 양 정부에서 지향하는 정책기조로 이해해도 무방할 것이다.

<표 3> 이명박정부의 대표 키워드

이명박정부 국정과제에서 언급된 주요 단어들	대표 키워드
녹색성장, 친환경, 기후변화, 신재생에너지, 4대강, 청정개발 등	녹색
광역경제권, 지방행정체제, 지역경제, 지방정부권한, 자치경찰제, 농어촌, 지방분권 등	지역
공정거래, 상생발전, 노사문화 선진화, 중소기업, 금융규제완화, 금융개혁, 독과점폐해, 신성장동력, 비정규직 등	상생
다양성, 다문화, 사회통합, 갈등해소 등	통합
기초안정망, 국민건강, 유공자, 장애인, 노후생활보장, 주거안정, 고용지원, 연금체계, 건강보험, 서민생활, 취약계층, 근로자보호 등	민생
글로벌 경쟁력, 국가브랜드, 세계화, 문화콘텐츠, 한류, 북핵, 세계평화, 한미관계, 실용외교, 재외동포 네트워크, 전시작전통제권, 방위산업, 브랜드가치 창출, 국익우선, 문화국가 등	세계화

내용분석을 통해 빈도수가 높은 단어들을 도출하여 그룹화한 결과 노무현정부의 정책기조를 상징하는 대표 키워드는 지속가능, 지방, 평등, 혁신, 서민, 동북아로 나타났으며, 이명박정부에서는 녹색, 지역, 상생, 통합, 민생, 세계화로 나타났는데 <표 4>와 같다.

<표 4> 노무현정부와 이명박정부의 정책기조

구분	정책기조를 상징하는 대표 키워드
노무현	지속가능, 지방, 평등, 혁신, 서민, 동북아
이명박	녹색, 지역, 상생, 통합, 민생, 세계화

본 연구에서는 노무현정부와 이명박정부의 정책기조를 상징하는 도출된 정책 키워드를 중심으로 그에 따른 정책범주를 할당하였다. 정책범주의 할당 방법은 노무현정부와 이명박정부의 국정백서와 100대 국정과제를 중심으로 추출된 키워드와 가장 연관성이 높은 정책들로 선정하였다. <표 5>는 노무현 정부의 정책기조를 상징하는 키워드와 그에 따른 정책범주를 나타낸 것이다.

<표 5> 노무현 정부의 정책기조에 따른 정책범주

정책 키워드	정책범주
지속가능	지속가능발전, 지속가능협력, 지속가능환경
지방	지방분권, 지방재정, 균형발전, 지방경제, 지방자치
평등	양성평등, 고용평등, 성별영향평가, 성 인지
혁신	행정혁신, 기술혁신, 교육혁신, 조직혁신, 정부혁신, 지역혁신
서민	기초생활보장, 사회안전망, 기초의료보장, 주거복지
동북아	동북아협력, 동북아경제, 동북아환경, 동북아안보

노무현 정부에서의 지속가능을 대표하는 정책범주에서는 지속가능성장, 지속가능협력, 지속가능환경으로 나타났으며, 지방을 대표하는 정책범주에는 지방분권, 지방재정, 균형발전, 지역경제, 지방자치로 나타났다. 평등을 대표하는 정책범주에는 양성평등, 고용평등, 성별영향평가, 성 인지로 나타났으며, 혁신을 대표하는 정책범주에는 행정혁신, 기술혁신, 교육혁신, 조직혁신, 정부혁신, 지역혁신

으로 나타났다. 서민을 대표하는 정책범주로는 기초생활보장, 사회안전망, 기초 의료보장, 주거복지로 나타났으며 동북아를 대표하는 정책범주에는 동북아협력, 동북아경제, 동북아 환경, 동북아안보 등으로 나타났다.

반면에 이명박정부의 정책기조를 상징하는 키워드와 그에 따른 정책범주를 도출한 결과는 <표 6>과 같다. 먼저 녹색을 대표하는 정책범주에는 녹색성장, 4대강, 기후변화, 에너지, 친환경 등으로 나타났으며, 지역을 대표하는 정책범주에는 지역발전, 지역경제, 광역경제권, 지역성장 등으로 나타났다. 상생을 대표하는 정책범주에는 노사상생, 상생협력, 동반성장으로 나타났으며 통합을 대표하는 정책범주에는 사회통합, 다문화 등으로 나타났다. 민생을 대표하는 정책범주에는 취약계층, 저소득, 서민금융, 빈곤층보호 등으로 나타났고 세계화를 대표하는 정책범주는 국가브랜드, 국가경쟁력, 문화콘텐츠로 나타났다.

<표 6> 이명박 정부의 정책기조에 따른 정책범주

정책 키워드	정책범주
녹색	녹색성장, 4대강, 기후변화, 에너지, 친환경
지역	지역발전, 지역경제, 광역경제권, 지역성장
상생	노사상생, 상생협력, 동반성장
통합	사회통합, 다문화,
민생	취약계층, 저소득, 서민금융, 빈곤층보호
세계화	국가브랜드, 국가경쟁력, 문화콘텐츠

이상과 같이 도출된 노무현정부와 이명박정부의 정책기조를 중심으로 정부의 정책기조와 정책지식생산에 대하여 분석하기 위한 구체적인 분석방법은 다음과 같다.

첫째, 정부성향이 다른 노무현정부와 이명박정부를 대상으로 정책기조 변화에 따른 정책지식생산의 현황과 특징을 분석한다. 구체적으로 정부의 정책지식은 어떤 기관에 의해, 어떤 분야를 중심으로, 얼마의 비용으로 생산되는지를 파악하기 위하여 정책연구정보시스템에서 수집한 총 12,092개(노무현정부=4,565개, 이명박정부=7,527)의 정책연구보고서의 수행기관과 생산분야, 생산비용을 분석한다. 정부는 각 분야의 전문기관들로부터 전문화된 정책지식을 공급받음

로써 우리사회에 존재하는 여러 복잡한 문제들을 해결하고자 노력한다. 정책지식의 생산기관으로 우리사회에는 많은 지식생산기관들이 설립되어 다양한 분야에서 지식을 생산하고 있다. 그 중에서도 대표적인 지식생산기관으로 대학, 정부출연연구기관, 학회/협회를 들 수 있고, 아직 소수이긴 하지만 컨설팅회사나 민간연구소를 들 수 있다. 따라서 본 연구에서는 정부의 정책지식을 생산하여 공급하는 기관으로 대학, 정부출연연구기관, 학회/협회, 그리고 기타(컨설팅기업, 개인, 민간연구소)로 구분하여 어떤 기관에서 정부의 정책지식을 주도적으로 생산하고 있는지, 정부조직별로는 어떤 차이가 나타나는지, 또한 정권별로는 어떠한 차이가 있는지를 분석하고자 한다.

둘째, 노무현정부와 이명박정부의 정책기조와 정책지식생산에 대하여 분석하기 위하여 도출한 정책기조와 그에 따른 정책범주를 중심으로 정부의 정책기조를 반영하여 생산된 정책지식을 선별한다. 선별방법은 정책연구정보시스템(프리즘)에서 수집한 총 12,092개(노무현정부=4,565개, 이명박정부=7,527)의 정책연구보고서를 중심으로 연구제목과 연구내용을 분석한다. 정책연구보고서의 제목에도 정책기조를 반영하고 있고, 정책연구보고서의 내용에도 정책기조와 부합하는 내용을 포함하고 있으면 실질적으로 정부의 정책기조를 반영한 정책지식으로 선별하였다. 예를 들어, 이명박정부로 들어와서 생산된 정책지식의 제목이 “녹색환경 조성을 위한 친환경사업의 활성화 방안에 관한 연구”라고 할 때 이러한 정책지식을 정부의 정책기조를 반영한 것으로 간주하였다. 왜냐하면, 노무현정부에서도 친환경사업의 활성화를 위한 정책지식은 꾸준히 생산되었지만, 당시만 하더라도 녹색이라는 용어는 거의 등장하지 않았다. 정권이 바뀌고 이명박정부로 들어와서 녹색이 하나의 중요한 정부의 정책기조에 포함됨에 따라 다양한 영역에서 “녹색”을 반영한 정책연구가 생산되고 있는 것으로 나타났다. 특히, 정책연구보고서 내용에도 “녹색”이라는 개념을 친환경사업과 관련해서 논리적으로 기술하면서, 전체적인 보고서 구성에 전혀 문제점이 없는 연구보고서를 선별하였다. 즉, 정책연구보고서의 제목에도 정부의 정책기조를 포함하고 있고, 전체적인 내용과 구성에도 노무현정부와 이명박정부의 정책기조를 함축하고 있는 정책연구보고서만을 도출하여 정책기조를 반영한 정책지식으로 간주하였다.

셋째, 노무현정부와 이명박정부를 대상으로 정책기조를 반영한 정책연구를 발주한 모든 정부부처를 분석한다. 구체적으로 노무현정부와 이명박정부의 정책기조를 주도적으로 반영하는 정부부처는 어디인지, 정권이 바뀌면서 정부의 정책기조를 적극적으로 반영하는 정부부처에는 어떤 변화가 나타났는지를 분석하고자 한다. 특히, 정부부처들은 특정 정책기조만을 적극적으로 반영하고 있는지, 정부의 정책기조는 고루 반영하여 정책지식을 생산하는지, 혹은 정부의 정책기조와는 무관하게 정책지식을 생산하고 있는지를 분석하고자 한다. 이러한 분석 결과를 바탕으로 정부의 정책기조에 따른 정책지식생산에 대하여 살펴보고, 정권이 바뀌면서 정책기조의 변화에 따른 정부부처의 정책지식생산에는 어떤 변화가 나타났는지를 살펴보고자 한다.

IV. 정부의 정책기조와 정책지식생산에 관한 분석

1. 정책지식생산의 현황과 특징

<표 7>은 노무현정부와 이명박정부의 정책지식 생산의 현황과 특징을 분석한 것이다. 구체적으로 정책지식은 주로 어떤 분야를 중심으로 생산되는지, 주도적으로 정책지식을 생산하는 기관의 유형과 하나의 정책지식이 생산되는데 투입되는 비용은 어떠한지를 분석한 결과이다

노무현정부의 건설교통부와 해양수산부, 이명박정부의 국토해양부에서의 정책지식은 정부출연연구기관에서 주도적으로 생산하는 것으로 나타났다. 정책지식이 주로 생산된 분야로는 노무현정부에서는 국토해양행정지원에 관한 정책지식이 가장 많은 비중을 차지하였지만 이명박 정부로 들어와서 항공공항, 철도, 물류정책 등에 관한 정책지식생산의 비중이 늘어난 것으로 나타났다. 노무현정부에서의 과학기술부와 교육인적자원부, 이명박정부에서의 교육과학기술부에서 생산되는 정책지식은 대학에서 주도적으로 생산하는 것으로 분석결과 나타났다. 정책지식이 주로 생산되는 분야로는 노무현정부에서는 교육인적자원행정

지원, 대학생복지확대, 학교교육내실화, 인적자원정책기반강화와 관련된 정책지식이 활발하게 생산된 것으로 나타났다. 반면 이명박정부에서는 교육인적자원행정지원, 학교교육내실화에 관한 지식생산 비율이 더욱더 증가한 것으로 나타났으며, 교육복지확충, 평생학습 및 직업교육체제와, 대학의 특성화 및 다양화에 관한 정책지식이 활발하게 생산된 것으로 나타났다.

국방부에서는 노무현정부와 이명박정부 모두 정부출연연구기관에서 정책지식을 주도적으로 생산하는 것으로 분석결과 나타났다. 정책지식이 주로 생산된 분야로는 두 정부 모두 국방행정지원과 국방개혁과 관련된 정책지식이 활발하게 생산된 것으로 분석결과 나타났다. 노동부에서의 정책지식은 노무현정부에서는 정부출연연구기관에서에서 주도적으로 생산하였지만 정권이 바뀌고 이명박정부에서는 대학에서 정책지식을 주도적으로 생산한 것으로 나타났다. 정책지식이 활발하게 생산된 분야로는 노무현정부에서는 근로조건보호, 노사정책, 여성정책 및 인력관리, 노동행정지원, 노사정책 등 전반적인 노동을 다루는 정책지식이 두드러지게 생산된 것으로 나타났다. 반면에 이명박정부로 들어와서는 이외에 상대적인 비중은 작지만 가족기능강화, 노인일자리지원, 취약계층지원 등에 관한 정책지식의 비중이 늘어난 것으로 나타났다.

노무현정부에서의 농림부와 이명박정부의 농림수산식품부는 정부출연연구기관에서 정책지식을 주도적으로 생산한 것으로 나타났으며, 노무현정부에서는 산림행정지원과 농림행정지원을 중심으로 정책지식이 활발하게 생산되었다면, 이명박정부에서는 산림휴양경관조성, 산림생태계보전, 농업농촌기술지원에 관한 정책지식생산이 서서히 증가되는 시기였다. 노무현정부의 문화관광부와 이명박정부의 문화체육관광부에서의 정책지식은 대학에서 주도적으로 생산하는 것으로 나타났다. 정책지식이 주로 생산되는 분야로는 노무현정부에서는 문화산업정책, 문화미디어와 관련된 정책지식이 활발하게 생산되었으며, 이명박정부에서는 관광정책과 국립중앙도서관, 문화중심도시, 문화재정책기반조성 및 관광레저도시육성에 관한 정책지식이 활발하게 생산되었다.

법무부에서의 정책지식은 두 정부 모두 대학에서 주도적으로 생산하는 것으로 나타났다. 정책지식이 주로 생산되는 분야로는 두 정부 모두 법무 및 검찰행

정지원, 검찰활동, 법무시설확충이나 법무교육훈련에 관한 정책지식이 활발하게 생산되었다. 보건복지부에서의 정책지식은 정부출연연구기관에서 주도적으로 정책지식을 생산하는 것으로 나타났으며, 정책지식이 주로 생산되는 분야로는 노무현 정부에서는 여성권익증진, 보건복지행정지원, 저출산대응 및 인구정책지원과 관련된 정책지식이 활발하게 생산되었으며, 이명박정부로 들어와서 노인생활안정 및 노인의료보장, 사회복지기반조성과 장애인 생활안전지원에 관한 지식생산이 빠르게 증가한 것으로 나타났다.

노무현정부의 산업자원부와 정보통신부, 그리고 이명박정부에서의 지식경제부의 정책지식은 정부출연연구기관에서 주도적으로 생산하는 것으로 나타났다. 정책지식이 생산되는 분야로는 노무현정부에서는 전파연구기반조성과 IT 산업기반조성에 관한 정책지식이 활발하게 생산된 것으로 나타났으며, 우정분야에서의 우정사업행정지원, 우정사업경영지원, 우편사업 경쟁력강화, 우체국예금사업성장강화, 우체국보험 내실화에 관한 정책지식이 활발하게 생산된 것으로 나타났다. 이명박정부에서는 방송통신융합과 콘텐츠사업 활성화, 전파연구기반조성 등에 관한 정책지식이 급격하게 증가함으로써 전체적인 통신 분야에서의 지식생산 빈도가 증가하게 된 원인으로 나타났다.

여성부에서는 정부출연연구기관에서 정책지식을 주도적으로 생산하는 것으로 나타났다. 정책지식이 주로 생산되는 분야로는 노무현정부와 이명박정부 모두 여성정책, 여성일자리 지원, 저출산대응, 여성권익증진과 관련된 정책지식이 활발하게 생산된 것으로 나타났다. 외교통상부에서의 정책지식은 정부출연연구기관에서 주도적으로 생산하는 것으로 나타났다. 정책지식이 활발하게 생산되는 분야로는 두 정부 모두 외교통상행정지원, 경제통상외교, 자유무역협정과 관련된 정책지식이 활발하게 생산되었다. 노무현정부의 재정경제부와 이명박정부의 기획재정부에서의 정책지식은 정부출연연구기관에서 주도적으로 정책지식을 생산하였는데, 정책지식은 재정금융 분야의 경제정책이나 경제협력, 국고관리, 국제금융과 관련된 정책지식이 활발하게 생산된 것으로 나타났다.

통일부에서의 정책지식은 노무현정부에서는 정부출연연구기관에서 이명박정부에서는 대학에서 주도적으로 정책지식을 생산하는 것으로 나타났다. 정책지

식이 활발하게 생산된 분야로는 노무현정부에서는 남북회담, 남북경제협력, 통일교육, 통일행정지원과 관련된 정책지식이 활발하게 생산되어왔으며, 이명박정부에서는 이외에 북한정보 분석관리, 대북경수로 사업 등에 관한 정책지식 또한 활발하게 생산된 것으로 나타났다. 행정자치부/안전부에서 생산된 정책지식은 특이하게도 학회나 협회에서 주도적으로 생산하는 것으로 나타났다. 노무현정부와 이명박정부의 지난 10여 년간 정책지식이 활발하게 생산된 분야로는 행정안전행정지원, 법제행정지원, 공정거래행정지원, 통계행정지원, 재정경제 행정지원 등 주로 행정지원에 관한 정책지식이 많이 생산되는 경향이 나타났다. 다음으로 공공혁신관리, 전자정부, 조직혁신, 지방재정 및 행정 등에 관한 정책지식이 많은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 또한 정부혁신, 소비자보호, 공무원 교육운영, 규제개혁, 금융정책, 토지 및 국토 정책 등에 관한 정책지식도 꾸준히 생산되고 있었다. 환경부에서의 정책지식은 두 정부 모두 대학에서 주도적으로 정책지식을 생산하는 것으로 나타났다. 정책지식이 생산되는 분야로는 하수 및 오수처리와 같은 상하수도 수질과 같은 환경오염, 대기보전이나 생활공해관리, 자연환경, 생물자원보전에 관한 정책지식이 주도적으로 생산된 것으로 나타났다. 이명박정부로 들어와서는 4대강 유역관리에 관한 정책지식이 본격적으로 생산되기 시작하였으며, 특이할 만한 사항은 해양오염관리나, 해양환경보전과 같은 해양에 관한 지식생산 빈도가 급격하게 증가한 것으로 나타났다.

이상의 분석결과를 종합하면, 정권이 바뀌면서 정책지식이 활발하게 생산되는 분야가 달라진다는 것을 알 수 있다. 다만 노동이나 복지와 관련된 분야에서의 정책지식 즉, 노인, 여성, 취약계층, 일자리, 노사, 근로 같은 분야에서의 정책지식은 정권이 바뀌어도 활발하게 정책지식이 생산되는 분야로 나타났다. 즉, 정권이 바뀌면서 정부에서 역점을 두고 추진하는 정책분야가 달라짐으로써, 정책지식이 생산되는 분야에도 많은 변화를 가져올 수 있지만, 정권교체가 일어나더라도 사회적 쟁점이 되는 분야에서의 정책지식은 지속적으로 생산된다는 것을 의미한다. 한편, 정권이 바뀌면서 정책지식의 생산 분야에는 변화를 가져오지만, 정책지식을 생산하여 공급하는 기관의 측면에서는 큰 변화가 나타나지 않는다는 것을 알 수 있는 결과이다.

< 표 7 > 정책지식의 생산현황과 특징

정부조직		정책지식 생산분야		정책지식 생산기관		정책지식 생산비용(평균 단위: 원)	
노무현	이명박	노무현	이명박	노무현	이명박	노무현	이명박
건설교통부 해양수산부	국토해양부	국토해양행정지원	항공,철도,물류정책	정출연	정출연 ⁷⁾	127,686,798	131,519,228
과학기술부 교육부	교육과학기술부	교육인적자원행정지원, 대학생복지 확대, 학교교육내실화, 인적자원정책기본강화	교육복지확충, 평생학습 및 직업교육체제와, 대학의 특성화 및 다양화	대학	대학	48,692,308	31,774,854
국방부		국방행정지원, 국방개혁	국방행정지원, 국방개혁	정출연	정출연 ⁸⁾	43,732,303	35,851,111
노동부		근로조건보호, 노사정책, 노동행정지원	근로조건보호, 노사정책, 노동행정지원	정출연 ⁹⁾	대학	52,183,834	48,976,380
농림부	농림수산식품부	산림행정지원, 농림행정지원	산림휴양경관조성, 산림생태계 보전, 농업농촌기술지원	정출연	정출연 ¹⁰⁾	49,735,638	58,740,236
문화관광부	문화체육관광부	문화산업정책, 문화미디어	관광정책, 문화중심도시 문화재정책기본조성, 관광레저도시육성	대학	대학	43,829,005	49,201,441
법무부		법무 및 검찰행정지원, 검찰활동, 법무교육훈련	법무 및 검찰행정지원, 검찰활동, 법무교육훈련	대학	대학	47,663,538	36,937,500
보건복지부		여성권익증진, 보건복지행정지원, 저출산대응	노인생활안정 및 노인의료보장, 사회복지기본조성과 장애인 생활안전지원	정출연	정출연 ¹¹⁾	57,701,440	68,952,723
산업자원부 정보통신부	지식경제부	전파연구기반조성, IT 산업기반조성	방송통신융합과 콘텐츠사업 활성화, 전파연구기반조성	정출연	정출연 ¹²⁾	55,830,239	61,330,340
여성가족부	여성부	여성정책, 여성일자리 지원, 저출산대응, 여성권익증진	여성정책, 여성일자리 지원, 저출산대응, 여성권익증진	정출연	정출연 ¹³⁾	37,723,321	34,797,692
외교통상부		외교통상행정지원, 경제통상외교, 자유무역협정	외교통상행정지원, 경제통상외교, 자유무역협정	정출연	정출연 ¹⁴⁾	29,676,560	24,658,434
재정경제부	기획재정부	경제정책이나 경제협력, 국고관리, 국제금융	경제정책이나 경제협력, 국고관리, 국제금융	정출연	정출연 ¹⁵⁾	48,977,343	66,857,053
통일부		남북회담, 남북경제협력, 통일교육, 통일행정지원	북한정보 분석관리, 대북경수로 사업	정출연 ¹⁶⁾	대학	31,521,714	26,859,341
행정자치부	행정안전부	기록물관리, 조직혁신과 지방행정, 정부지원관리, 공무원 교육운영	정부혁신, 공무원 교육운영 규제개혁, 정부지원관리	학회/협회	학회/협회	54,926,920	50,006,763
환경부		환경오염, 대기보전이나 생활공해관리, 자연환경	4대강 유역관리, 해양오염관리, 해양환경보전	대학	대학	82,829,096	141,040,375
평균						54,572,696	57,833,565

자료: 정책연구정보서비스시스템(PRISM)에서 원자료를 확보하여, 정부부처별로 생산분야, 생산기관, 생산비용을 재코딩하여 분석한 자료

2. 정부의 정책기조와 정책지식생산

1) 노무현정부

<표 8>은 노무현정부의 정책기조와 정책지식생산에 대하여 분석한 것이다. 노무현정부의 정책기조를 반영하는 정책지식은 총 368개가 생산되었다. 반면 이명박정부에서도 노무현 정부의 정책기조를 반영하는 정책지식이 200개가 생산된 것으로 분석결과 나타났다.

정책범주별로 구체적으로 살펴보면 동북아에 관한 정책지식은 총 74개가 생산되었는데 노무현정부에서는 동북아협력(5), 동북아경제(7), 동북아환경(8), 동북아안보(27)에서 총 47개의 정책지식이 생산되었으며, 이명박정부에서는 동북아협력(8), 동북아경제(3), 동북아환경(7), 동북아안보(9)에서 총 27개의 정책지식이 생산되었다. 지속가능과 관련해서는 총 35개의 정책지식이 생산되었는데, 노무현정부에서는 지속가능발전(12), 지속가능협력(2), 지속가능환경(9)에 관한 정책지식이 23개 생산되었으며, 이명박정부에서는 지속가능발전(8), 지속가능환경(4)에 관한 정책지식이 총 12개 생산되었다. 지방과 관련한 정책지식은 노무현정부에서는 지방분권(10), 지방재정(9), 균형발전(15), 지방경제(1), 지방자치(6)에서 총 41개의 정책지식이 생산되었으며, 이명박정부에서는 지방분권(6), 지방재정(7), 균형발전(4), 지방경제(2), 지방자치(8)에서 총 27개의 정책지식이 생산되

-
- 7) 한국해양수산개발원, 국토연구원, 한국교통연구원에서 주도적으로 정책지식을 생산함
 - 8) 한국국방연구원, 안보경영연구원에서 정책지식을 주도적으로 생산함
 - 9) 한국노동연구원, 한국직업능력개발원에서 정책지식을 주도적으로 생산함
 - 10) 한국농촌경제연구원, 한국해양수산개발원에서 정책지식을 주도적으로 생산함
 - 11) 한국청소년정책연구원, 한국보건사회연구원에서 정책지식을 주도적으로 생산함
 - 12) 정보통신정책연구원, 산업연구원, 대외경제정책연구원에서 정책지식을 주도적으로 생산함
 - 13) 한국여성정책연구원에서 정책지식을 주도적으로 생산함
 - 14) 대외경제정책연구원에서 정책지식을 주도적으로 생산함
 - 15) 한국조세연구원, 한국개발연구원에서 정책지식을 주도적으로 생산함
 - 16) 통일연구원등에서 정책지식을 주도적으로 생산함

<표 8> 노무현정부의 정책기조와 정책지식생산

노무현정부의 정책기조		노무현정부		이명박정부	
		빈도	%	빈도	%
지속가능 (35)	지속가능발전	12	34.3%	8	22.9%
	지속가능협력	2	5.7%	0	0.0%
	지속가능환경	9	25.7%	4	11.4%
	합계	23	65.7%	12	34.3%
지방 (68)	지방분권	10	14.7%	6	8.8%
	지방재정	9	13.2%	7	10.3%
	균형발전	15	22.1%	4	5.9%
	지방경제	1	1.5%	2	2.9%
	지방자치	6	8.8%	8	11.8%
	합계	41	60.3%	27	39.7%
평등 (100)	양성평등	22	22.0%	8	8.0%
	고용평등	20	20.0%	29	29.0%
	성별영향평가	4	4.0%	7	7.0%
	성인지	5	5.0%	5	5.0%
	합계	51	51.0%	49	49.0%
혁신 (210)	행정혁신	61	29.0%	9	4.3%
	기술혁신	21	10.0%	9	4.3%
	교육혁신	24	11.4%	3	1.4%
	조직혁신	41	19.5%	4	1.9%
	정부혁신	17	8.1%	1	0.5%
	지역혁신	14	6.7%	6	2.9%
	합계	178	84.7%	32	15.3%
서민 (82)	기초생활보장	19	23.2%	33	40.2%
	사회안전망	2	2.4%	3	3.7%
	기초의료보장	4	4.9%	12	14.6%
	주거복지	4	4.9%	5	6.1%
	합계	29	35.4%	53	64.6%
동북아 (74)	동북아협력	5	6.8%	8	10.8%
	동북아경제	7	9.5%	3	4.1%
	동북아환경	8	10.8%	7	9.5%
	동북아안보	27	36.5%	9	12.2%
	합계	47	63.6%	27	36.6%

었다. 평등에 관련한 정책지식은 노무현정부에서는 양성평등(22), 고용평등(20), 성별영향평가(4), 성 인지의(5)에서 총 51개의 정책지식이 생산되었으며, 이명박 정부에서는 양성평등(8), 고용평등(29), 성별영향평가(7), 성 인지의(5)에서 총 49개의 정책지식이 생산된 것으로 분석결과 나타났다. 평등에 관련한 정책지식은 비록 노무현정부의 정책기조에 해당하는 키워드지만 이명박정부에서도 평등에 관련한 정책지식이 활발하게 생산된 것을 알 수 있으며 특히 고용평등과 관련된 정책지식은 노무현정부보다 더 많이 생산된 것으로 나타났다.

혁신과 관련된 정책지식은 총 210개의 정책지식이 생산되었는데 노무현정부에서는 행정혁신(61), 기술혁신(21), 교육혁신(24) 조직혁신(41) 정부혁신(17), 지역혁신(14)과 관련해서 총 178개의 정책지식이 생산되었다. 이명박정부에서는 행정혁신(9), 기술혁신(9), 교육혁신(3), 조직혁신(4), 정부혁신(1), 지역혁신(6)과 관련해서 총 32개의 정책지식이 생산되었다. 서민에 관한 정책지식은 총 82개가 생산되었는데 노무현정부에서는 기초생활보장(19), 사회안전망(2), 기초의료보장(4), 주거복지(4)와 관련해서 총 29개의 정책지식이 생산되었으며, 이명박정부에서는 기초생활보장(33), 사회안전망(3), 기초의료보장(12), 주거복지(5)와 관련해서 총 53개의 정책지식이 생산되었다. ‘서민’은 노무현정부에 해당하는 정책기조로 나타났지만 오히려 이명박정부에서 ‘서민’에 관한 정책지식이 더 많이 생산되었다.

2) 이명박정부

<표 9>는 이명박 정부의 정책기조와 정책지식생산에 대하여 분석한 것이다. 이명박 정부에서는 407개의 정책기조를 반영한 정책지식이 생산되었다. 반면 노무현정부에서도 이명박 정부의 정책기조를 반영한 정책지식이 152개 생산된 것으로 분석결과 나타났다.

정책범주별로 구체적으로 살펴보면, 녹색과 관련된 정책지식은 151개의 정책지식이 생산되었는데 노무현정부에서는 친환경(9), 에너지(4), 기후변화(8)와 관련해서 21개의 정책지식이 생산되었고 이명박정부에서는 녹색(83), 기후변화

<표 9> 이명박정부의 정책기조와 정책지식생산

이명박정부의 정책기조		노무현정부		이명박정부	
		빈도	%	빈도	%
녹색 (153)	녹색성장	0	0.0%	83	55.0%
	친환경	9	6.0%	3	2.0%
	기후변화	8	5.3%	27	17.9%
	에너지	4	2.6%	7	4.6%
	4대강	0	0.0%	10	6.6%
	합계	21	13.9%	130	86.1%
지역 (149)	지역발전	14	9.4%	20	13.4%
	지역경제	9	6.0%	8	5.4%
	광역경제권	0	0.0%	9	6.0%
	지역성장	12	32.2%	41	27.5%
	합계	71	47.7%	78	52.3%
상생 (47)	상생협력	13	27.7%	14	29.8%
	동반성장	0	0.0%	8	17.0%
	노사상생	1	2.1%	11	23.4%
	합계	14	29.8%	33	70.2%
통합 (81)	사회통합	11	13.6%	35	43.2%
	다문화	5	6.2%	30	37.0%
	합계	16	19.8%	65	80.2%
민생 (42)	취약계층	5	11.9%	11	26.2%
	저소득	7	16.7%	7	16.7%
	서민금융	3	7.1%	2	4.8%
	빈곤층보호	0	0.0%	7	16.7%
	합계	15	35.7%	27	64.3%
세계화 (125)	국가브랜드	4	3.2%	11	8.8%
	국가경쟁력	9	7.2%	30	24.0%
	문화콘텐츠	38	30.4%	33	26.4%
	합계	51	40.8%	74	59.2%

(27), 4대강(7), 친환경(3)과 관련해서 총 130개의 정책지식이 생산되었다.

지역과 관련된 정책지식은 총 113개가 생산되었는데 노무현정부에서는 지역성장(12) 지역발전(14), 지역경제(9)와 관련해서 35개의 정책지식이 생산되었으며 이명박정부에서는 지역성장(41), 지역발전(20), 광역경제권(9), 지역경제(8)와

관련해서 총 78개의 정책지식이 생산된 것으로 분석결과 나타났다.

상생과 관련해서는 총 47개의 정책지식이 생산되었는데 노무현정부에서는 상생협력(13), 노사상생(1)과 관련해서 14개의 정책지식이, 이명박정부에서는 상생협력(14), 노사상생(11) 동반성장(8)과 관련해서 총 33개의 정책지식이 생산되었다.

통합과 관련해서는 총 81개의 정책지식이 생산되었는데 노무현정부에서는 사회통합(11), 다문화(5)에서 16개의 정책지식이 생산되었고, 이명박정부에서는 사회통합(35), 다문화(30)와 관련해서 65개의 정책지식이 생산되었다.

민생과 관련해서는 총 42개의 정책지식이 생산되었는데 노무현정부에서는 서민금융(3), 저소득(7), 취약계층(5)에서 15개의 정책지식이 생산된 것으로 나타났으며, 이명박정부에서는 취약계층(11), 저소득(7), 서민금융(2), 빈곤층보호(7)와 관련해서 총 27개의 정책지식이 생산되었다.

세계화와 관련해서는 총 125개의 정책지식이 생산되었는데, 노무현정부에서는 국가브랜드(4), 국가경쟁력(9), 문화콘텐츠(38)와 관련해서 51개의 정책지식이 생산되었고, 이명박정부에서는 국가브랜드(11), 국가경쟁력(30), 문화콘텐츠(33)와 관련해서 74개의 정책지식이 생산되었다.

3. 정책기조와 정부부처별 정책지식생산

<표 10>은 정부의 정책기조에 따른 정부부처별 정책지식생산에 대하여 노무현정부와 이명박정부를 비교분석한 결과이다. 노무현정부의 정부부처는 평균 9.6개의 정책기조에 따른 정책지식을 생산한 것으로 나타났다. 부처별로 구체적으로 살펴보면, 행정자치부가 전체의 19.2%로 가장 많은 정책기조에 따른 정책지식을 생산한 정부부처로 나타났다. 다음으로 재정경제부(10%), 보건복지부(8.4%), 여성부(6.5%), 교육인적자원부(5.9%), 국방부(5.4%), 노동부(4.6%), 건설교통부(4.0%), 산업자원부(3.8%), 과학기술부(2.9%), 중소기업청(2.7%), 문화관광부(2.7%), 환경부(2.4%) 순으로 나타났다. 이러한 부처들은 정부의 정책기조에 따른 정책지식의 생산 비중이 상대적으로 다른 부처들보다 높은 정부부처로 나타났다. 반면에 산림청(2.1%), 정책기획위원회(1.9%), 외교부(1.6%), 농림부

<표 10> 정책기조와 정부부처별 정책지식생산

노무현정부			이명박정부		
정부부처	빈도	비율	정부부처	빈도	비율
행정자치부	70	19.02%	행정안전부	51	12.53%
재정경제부	38	10.05%	문화체육관광부	43	10.57%
보건복지부	32	8.42%	지식경제부	41	10.07%
여성부	24	6.52%	보건복지부	38	9.34%
교육인적자원부	22	5.98%	기획재정부	33	8.11%
국방부	20	5.43%	교육과학기술부	30	7.37%
노동부	17	4.62%	환경부	23	5.65%
건설교통부	15	4.08%	국토해양부	20	4.91%
산업자원부	14	3.80%	국무총리실	17	4.18%
과학기술부	11	2.99%	법무부	13	3.19%
중소기업청	10	2.72%	공정거래위원회	13	3.19%
문화관광부	10	2.72%	노동부	12	2.95%
환경부	9	2.45%	여성가족부	11	2.70%
산림청	8	2.17%	법제처	9	2.21%
정책기획위원회	7	1.90%	외교통상부	8	1.97%
외교부	6	1.63%	농림수산식품부	7	1.72%
농림부	5	1.36%	금융위원회	5	1.23%
통일부	5	1.36%	녹색성장위원회	5	1.23%
국무조정실	5	1.36%	산림청	5	1.23%
법제처	4	1.09%	중소기업청	5	1.23%
해양경찰청	4	1.09%	통계청	4	0.98%
해양수산부	3	0.82%	통일부	4	0.98%
정보통신부	3	0.82%	경찰청	2	0.49%
방위사업청	2	0.54%	국방부	2	0.49%
병무청	2	0.54%	관세청	1	0.25%
특허청	2	0.54%	국민권익위원회	1	0.25%
경찰청	2	0.54%	문화재청	1	0.25%
검찰청	2	0.54%	방위사업청	1	0.25%
기상청	1	0.27%	기상청	1	0.25%
관세청	1	0.27%	조달청	1	0.25%
농촌진흥청	1	0.27%			
문화재청	1	0.27%			
법무부	1	0.27%			
소방방재청	1	0.27%			
합계	368	100%	합계	407	100%
평균	9.6개		평균	13.7개	

(1.3%), 통일부(1.3%), 국무조정실(1.3%), 법제처(1%), 해양경찰청(1%), 해양수산부(0.8%), 정보통신부(0.8%), 방위사업청(0.5%), 병무청(0.5%), 특허청(0.5%), 법제처(0.5%), 경찰청(0.5%), 검찰청(0.5%), 기상청(0.2%), 관세청(0.2%), 농촌진흥청(0.2%), 문화재청(0.2%), 법무부(0.2%), 소방방재청(0.2%) 등은 다른 정부부처들에 비해 상대적으로 정부의 정책기조에 따른 정책지식의 생산비중이 낮은 부처로 나타났다.

이명박정부의 정부부처들은 평균 13.7개의 정책기조에 따른 정책지식을 생산한 것으로 나타났다. 특히, 행정안전부가 전체의 12.5%를 차지하면서 가장 많은 정책기조를 반영한 정부부처로 나타났다. 다음으로 문화체육관광부(10.5%), 지식경제부(10.0%), 보건복지부(9.3%), 기획재정부(8.1%), 교육과학기술부(7.3%), 환경부(4.5%), 국토해양부(4.9%), 국무총리실(4.1%) 등은 정부의 정책기조에 따른 정책지식의 생산비중이 상대적으로 다른 부처들보다 높은 정부부처로 나타났다.

반면에 법무부(3.1%), 공정거래위원회(3.1%) 노동부(2.9%), 여성가족부(2.7%), 법제처(2.2%), 외교통상부(1.9%), 농림수산식품부(1.7%), 금융위원회(1.2%), 녹색성장위원회(1.2%), 산림청(1.2%), 중소기업청(1.2%), 통계청(0.9%), 통일부(0.9%), 경찰청(0.4%), 국방부(0.4%), 관세청(0.2%), 국민권익위원회(0.2%), 문화재청(0.2%), 방위사업청(0.2%), 조달청(0.2%) 등은 정책기조를 반영하는 정도가 상대적으로 낮은 정부부처로 나타났다.

4. 소결

<그림 1>은 정권이 바뀌고 정책기조의 변화에 따른 정부부처의 정책지식 생산의 변화를 노무현 정부와 이명박정부를 중심으로 비교한 것이다. 구체적인 분석방법은 정책기조에 따른 정부부처의 정책지식 생산을 2가지 기준으로 구분하여 분석한 것이다. 첫째, 다양하게 정책기조를 반영하여 생산된 정책지식의 비율과 둘째, 특정 정책기조만을 반영하여 생산된 정책지식의 비율로 구분하여 노무현정부와 이명박정부의 정부부처의 정책지식생산의 변화를 나타낸 것이다. 분석

도구는 SPSS 18.0 통계분석 프로그램을 활용하였다. 세로축은 다양하게 정책기조를 반영하여 생산된 정책지식의 생산비율, 가로축은 특정 정책기조만을 반영하여 생산된 정책지식의 비율을 나타낸 것이다.

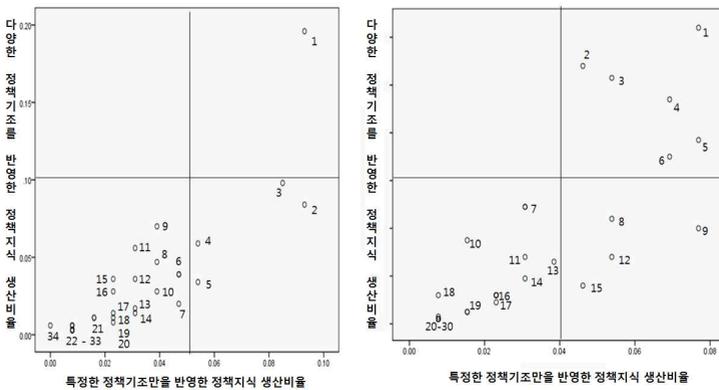
왼쪽에 위치한 그림이 노무현정부이고 오른쪽에 위치한 그림이 이명박정부이다. 정부의 정책기조를 중심으로 정부부처의 정책지식생산의 특징은 크게 4가지 유형으로 분류할 수 있다. 첫째, 1사분면(그림의 오른쪽 상단)은 다양하게 정부의 정책기조를 반영하는 동시에 특정 정책기조 또한 적극적으로 반영하는 정부부처를 의미한다. 즉, 정부부처들 중에서 상대적으로 정부의 정책기조를 주도적으로 반영해서 정책지식을 생산하는 부처를 말한다. 둘째, 2사분면(그림의 왼쪽 상단)은 어떤 특정 정책기조를 반영하는 것은 아니지만, 정부에서 지향하는 정책기조를 대체로 고루 반영하여 정책지식을 생산하는 부처를 의미한다. 셋째, 3사분면(왼쪽 하단)은 전반적으로 정부의 정책기조에 따른 정책지식을 생산하는 비율이 상대적으로 낮은 부처를 말한다. 넷째, 4사분면(오른쪽 하단)은 정부의 정책기조를 다양하게 반영하는 것은 아니지만 특정 정책기조는 적극적으로 반영하여 정책지식을 생산하는 정부부처를 의미한다.

분석결과 노무현정부에서 1사분면에 위치하면서 정부의 다양한 정책기조를 고루 반영하는 동시에 특정 정책기조 또한 반영하는 비율이 높은 부처로는 행정자치부로 나타났다. 2사분면에 위치하면서 특정 정책기조를 반영하지는 않지만 정부의 정책기조를 고루 반영하여 정책지식을 생산하는 정부부처는 노무현 정부에서는 나타나지 않았다. 3사분면에 위치하면서 정부의 정책기조를 반영하는 비율이 상대적으로 낮은 정부부처로는 건설교통부, 산업자원부, 정책기획위원회, 노동부, 여성부, 환경부, 국방부, 중소기업청, 외교부, 농림부, 과학기술부, 산림청, 통일부, 해양수산부, 국무조정실, 정보통신부, 검찰청, 병무청, 특허청, 경찰청, 관세청, 기상청, 농촌진흥청, 문화재청, 법무부, 법제처, 소방방재청, 해양경찰청, 방위사업청 등 총 29개 부처로 나타났다. 4사분면에 위치하면서 어떤 특정 정책기조만을 반영하여 정책지식을 생산하는 정부부처로는 보건복지부, 재정경제부, 교육인적자원부, 문화관광부 등 4개 부처로 나타났다.

반면에 이명박 정부조직에서는 1사분면에 위치하면서 정부의 정책기조를 주

도적으로 반영하여 정책지식을 생산하는 부처로는 행정안전부, 문화체육관광부, 지식경제부, 보건복지부, 기획재정부, 교육과학기술부 등 6개 부처로 나타났다. 2사분면에 위치하면서 어떤 특정한 정책기조만을 반영하는 것이 아니지만, 정부의 정책기조를 고루 반영하여 정책지식을 생산하는 정부부처는 노무현 정부와 마찬가지로 나타나지 않았다. 3사분면에 위치한 정부부처로는 법무부, 공정거래위원회, 여성부, 법제처, 환경부, 외교통상부, 녹색성장위원회, 산림청, 금융위원회, 통일부, 경찰청, 국방부, 기상청, 관세청, 국민권익위원회, 중소기업청, 문화재청, 방위사업청, 통계청, 조달청 등 총 20개 부처로 나타났다. 여기에 속하는 정부

<그림 1> 노무현정부(7기)와 이명박정부(8기)의 정부부처별 정책지식생산 형태



- 17) 1. 행정자치부 2. 보건복지부 3. 재정경제부 4. 교육인적자원부 5. 문화관광부 6. 건설교통부 7. 산업자원부 8. 정책기획위원회 9. 노동부 10. 여성부 11. 환경부 12. 국방부 13. 중소기업청 14. 외교부 15. 해양수산부 16. 농림부 17. 과학기술부 18. 산림청 19. 통일부 20. 국무조정실 21. 정보통신부 22. 검찰청 23. 병무청 24. 특허청 25. 경찰청 26. 관세청 27. 기상청 28. 농촌진흥청 29. 문화재청 30. 법무부 31. 법제처 32. 소방방재청 33. 해양경찰청 34. 방위사업청
- 18) 1. 행정안전부 2. 문화체육관광부 3. 지식경제부 4. 보건복지부 5. 기획재정부 6. 교육과학기술부 7. 법무부 8. 국토해양부 9. 국무총리실 10. 공정거래위원회 11. 여성부 12. 고용노동부 13. 법제처 14. 환경부 15. 농림수산식품부 16. 외교통상부 17. 녹색성장위원회 18. 중소기업청 19. 산림청 20. 금융위원회 21. 통일부 22. 경찰청 23. 국방부 24. 기상청 25. 관세청 26. 국민권익위원회 27. 문화재청 28. 방위사업청 29. 통계청 30. 조달청

부처의 특징은 정부의 정책기조에 따른 정책지식을 생산하는 비율이 상대적으로 다른 부처에 비해 낮은 부처를 의미한다. 4사분면에 위치한 정부조직으로는 국토해양부, 국무총리실, 고용노동부, 농림수산식품부 등 4개 부처로 나타났다. 여기에 속하는 정부조직의 특징은 다양하게 정부의 정책기조를 반영하지는 않지만 어떤 특정 정책기조는 적극적으로 반영하여 정책지식을 생산하는 정부부처를 의미한다.

이상의 분석결과를 종합하면, 노무현정부에서 행정자치부의 경우는 이명박정부에 들어와서도 부처명만 행정안전부로 바뀌었을 뿐 여전히 1사분면에 위치하고 있는 것으로 나타났다. 즉 행정안전부는 정권이 바뀌어도 여전히 정부의 정책기조를 적극적으로 반영하여 정책지식을 생산하는 정부부처라는 것을 알 수 있는 결과이다. 2사분면에 위치한 정부부처는 노무현정부와 이명박정부 모두 없는 것으로 나타났으며, 노무현정부에서 3사분면에 위치하면서 정부의 정책기조를 반영하는 비율이 다른 부처에 비해 상대적으로 낮았던 정부조직 중에서 노동부, 건설교통부, 농림부 등은 이명박정부로 들어와서는 어떤 특정한 정책기조를 적극적으로 반영하여 정책지식을 생산하는 것을 의미하는 4사분면으로 이동한 것으로 나타났다.

한편, 노무현정부에서 산업자원부는 이명박 정부로 들어오면서 지식경제부로 통합이 되면서 정부의 정책기조를 적극적으로 반영하는 부처를 의미하는 1사분면으로 이동한 것으로 나타났다. 끝으로 노무현정부에서 4사분면에 위치하면서 특정한 정책기조만을 반영하여 정책지식을 생산하는 부처에 해당하였던 재정경제부, 보건복지부, 교육인적자원부, 문화관광부는 이명박정부로 들어와서 특정 정책기조를 반영하는 비율이 높은 동시에 다양하게 정책기조를 반영하여 정책지식을 생산하는 비율 또한 높은 부처를 의미하는 1사분면으로 이동한 것으로 분석결과 나타났다.

이상의 분석결과는 정권이 바뀌면서 정책기조의 변화에 따른 정부부처의 정책지식생산에도 많은 변화가 나타남을 직·간접적으로 알 수 있는 결과이다. 특히, 노무현정부에서는 행정자치부라는 단일의 정부부처에서 정책기조에 따른 정책지식을 주도적으로 생산하였다면, 이명박정부로 들어와서는 행정안전부 외에

문화체육관광부, 지식경제부, 보건복지부, 기획재정부, 교육과학기술부와 같은 부처통합이 된 정부부처들까지 정부의 정책기조를 적극적으로 반영하여 정책지식을 생산하는 것으로 나타났다.

V. 결론

날로 불확실해지는 행정환경 속에서 조직의 경쟁력 향상과 복잡하게 얽혀 있는 문제를 해결하기 위해서는 현실에 입각한 실용적이고 효율적인 지식의 생산이 필요하게 되었다. 정부조직 역시 현실세계에 존재하는 다양한 정책문제를 해결하고자 정책지식을 생산하고 활용한다. 정책지식의 목적은 현실세계의 문제해결에 도움이 되는 지식의 생산과 생산된 정책지식을 효율적으로 활용될 수 있도록 하는 것이다. 정부의 정책지식은 정책문제를 해결하고자 정책과정에 중요한 요인으로 작용하며, 정부의 정책기조와도 깊은 연관성을 나타낸다. 정부의 정책우선순위가 높은 분야이거나 정책적으로 해결해야 할 사안들이 많은 분야일수록, 정책지식생산과 활용에 대한 수요가 늘어난다. 정부의 정책우선순위는 정권이 바뀔 때마다 지속적으로 변화되어 왔으므로 정부가 정책과정에 직·간접적으로 활용되는 정책지식 역시 생산되는 분야가 변화되어 왔을 것으로 추측할 수 있다.

따라서 본 연구는 지향하는 정책기조가 서로 다른 노무현정부와 이명박정부를 대상으로 정부의 정책기조와 정책지식생산에 대하여 분석하였다. 구체적으로 정부의 정책지식은 누구에 의해 주도적으로 생산되며, 얼마의 비용으로, 어떤 분야를 중심으로 생산되는지 정책지식생산의 현황과 특징을 파악하고, 정권이 바뀌면서 정책기조와 정책지식생산에는 어떤 변화가 나타났는지를 살펴보고자 하였다. 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 정부의 정책지식을 주도적으로 생산하는 기관의 유형으로 노동부와 통일부의 경우에만 노무현정부에서는 정부출연연구기관에서, 이명박정부에서는 대학에서 정부의 정책지식을 주도적으로 생산하는 기관으로 나타났다. 그러나 대부분이 정권이 바뀌어도 정책지식을 주도적으로 생산하는 기관의 유형은 크

게 변화하지 않는 것으로 나타났다. 이러한 결과가 의미하는 것은 지향하는 이념이나 가치가 다른 정권교체가 일어난다고 해도 정책지식을 생산하여 공급하는 기관에는 큰 변화가 나타나지 않는다는 것을 의미한다.

둘째, 정부의 정책지식이 주로 생산되는 분야는 노무현정부에서는 “혁신”, 이명박정부에서는 “녹색”과 관련된 분야에서 정책지식이 활발하게 생산된 것으로 분석결과 나타났다. 이것은 정부의 정책지식은 정권이 바뀌면서 정부가 지향하는 정책기조에 따라 활발하게 생산되는 분야가 달라진다는 것을 의미한다. 반면에 고용평등, 기초생활보장, 취약계층과 같은 국민의 복지와 직결되는 우리사회의 중요한 정책적 관심분야에서는 정책기조가 다른 정권교체가 일어나더라도 지속적으로 정책지식이 생산된다는 것이다.

셋째, 정책기조와 정부부처의 정책지식생산에 대하여 분석한 결과 노무현정부에서는 행정자치부가 상대적으로 다른 부처에 비해 정부의 정책기조를 적극적으로 반영하는 정부부처로 나타난 반면 이명박정부로 들어와서는 행정안전부(구:행정자치부)외에 재정경제부, 보건복지부, 교육인적자원부, 문화체육관광부에서 정부의 정책기조를 적극적으로 반영하는 부처로 나타났다. 이것은 노무현정부에서는 특정한 정책기조만을 반영하는 정부부처가 이명박정부로 들어와서는 다양하게 정책기조를 반영함으로써, 정권이 바뀌면서 정부조직간 정책기조를 반영한 정책지식의 생산에도 많은 변화를 가져왔음을 의미한다.

이상의 분석결과를 종합하면, 정권이 바뀌면서 정권기조가 변함에 따라 정책지식이 활발하게 생산되는 분야에는 많은 변화를 가져오지만, 정책지식을 생산하고 공급하는 기관에는 큰 변화가 나타나지는 않는다는 것이다. 또한 정부성향이 다른 정권교체가 일어났지만 지속적으로 정책지식이 생산되는 분야가 존재한다는 것이다. 즉, 사회적으로 쟁점이 되는 동시에 국민의 생활과 직결되는 분야에서는 정권의 이념과는 상관없이 두 정부 모두 공통적으로 정책지식이 활발하게 생산된다는 것이다. 한편, 정권이 바뀌면서 정부의 정책기조를 반영하여 정책지식을 생산하는 정부부처에도 많은 변화가 나타났는데 정부가 지향하는 정책기조나 정책우선순위가 달라지면서 정책지식을 생산하는 정부부처에도 변화를 가져온다는 것이다.

이상의 분석결과를 바탕으로 본 연구에서 제시할 수 있는 연구의 함의는 첫째, 정부의 정책지식생산에는 많은 비용과 시간, 다양한 분야의 정책전문가들로 구성된 연구기관들이 동원된다. 본 연구에서는 실제 정책지식으로 활용되고 있는 지난 10년간의 정책연구결과물을 중심으로 정책지식의 생산분야, 생산비용, 생산기관을 심도있게 분석함으로써 정부의 정책지식생산의 전반적인 경향과 흐름을 제시하였다는 점에서 의미를 찾을 수 있다.

둘째, 기존에 정부의 정책지식에 대한 연구가 정책지식 자체에만 국한하여 논의되었다면, 본 연구에서는 정부의 정책지식을 정책기조와 연계하여 분석하였다는 점이다. 특히, 정책기조가 가장 대립되는 정권교체가 이루어진 노무현정부와 이명박정부를 대상으로 정책기조가 변화함에 따라 정부의 정책지식생산에도 많은 변화가 나타남을 제시하였다는 점, 정부의 국정운영의 방향을 직·간접적으로 확인할 수 있었다는 점에서 실용적 의미를 찾을 수 있다.

셋째, 정부의 정책지식이라는 것은 결국 정책기조를 반영해서 생산되는 경향이 강하다보니, 정권이 바뀌고 정부의 정책적 관심분야나 정책우선순위가 달라짐으로써 정책지식을 활발하게 생산하는 정부부처에도 구조적 변화가 나타나는 것을 실증적으로 보여주었다는 점도 중요하다.

이상과 같은 중요한 함의를 본 연구에서는 제시하였지만 향후에 보완해야 할 부분도 있다. 본 연구에서는 정부에서 다양한 경로를 통해 생산되는 정책지식을 정책연구에 초점을 두고 논의하였다는 한계를 가지고 있으며, 실제 정책이 형성되고, 집행되는 과정에서 정책지식이 어떻게 활용되고 있는지에 대한 분석이 제한적이었다는 한계점이 존재한다. 향후에는 정책지식생산에 대한 연구도 중요하지만, 생산된 정책지식이 실질적으로 어떻게 활용되고 있는지에 대한 지속적인 연구가 병행되어야 한다. 정책지식은 실질적인 실행도구로서 생산되어야 한다. 또한 사회경제적인 부분을 반영한 현실지향적이며, 객관성과 전문성이 보장될 질 좋은 정책지식이 끊임없이 생산되어야만 효율적인 활용이 가능하리라 판단된다. 끝으로, 정책지식의 생산과 활용연구에서 한 걸음 더 나아가 생산된 정책지식의 효과성을 어떻게 최대한 향상시킬 수 있는가에 대한 후속 연구 등이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

■ 참고문헌

- 김 구. 2011. “지식소스 접근방식에 따른 지식활용과 지식성과 간의 관계”《한국행정연구》, 18(1): 65-95
- 김선빈 외. 2006. 《대한민국정책지식생태계》, 서울: 삼성경제연구소
- 김성현·명성준. 2010. “정부출연 연구기관의 정책지식 생산 및 정책지원 역할에 대한 연구: 미래예측 분야를 중심으로”《춘계학술대회 발표논문집》, 135-154
- 김재관. 2008. “정책기조로서의 실용주의: 이명박 정부의 실용주의를 중심으로”《한국공공관리학보》, 22(2): 1-28
- 곽승진 외. 2011. “정책정보서비스 활성화를 위한 국립도서관 운영전략 연구”《한국도서관정보학회지》, 42(3): 311-330
- 노영희. 2007. “인터넷 지식거래소의 지식정보유통구조 분석에 관한 연구”《한국도서관정보학회지》, 38(1): 135-156.
- 류지성. 2007. 《정책학》, 서울: 대영문화사
- 문성욱. 2011. “외부 지식 활용이 한국 제조 기업들의 혁신에 어떤 영향을 미치는가?”《한국기술혁신학회》, 14(4): 711-735
- 목진휴 외 6인. 2007. “한국 정책학 교육의 실태분석과 발전을 위한 제언”《한국정책학회보》, 16(4): 97-120
- 박정택. 2007. “대통령직 인수와 정책기조의 형성: 문민정부 이후 대통령직 인수 사례의 분석을 중심으로”《한국정책학회보》, 16(4): 1-28
- _____. 2004. “정책기조의 이론과 정책기조 형성의 기획관리”《한국정책학회 동계학술대회 학술발표자료》
- 박재창. 2012. “차기 정부의 국정기조: 전략과 과제”《국가정책연구》, 26(3): 59-80
- 박희서·김구. 2002. “행정기관에 있어서 지식관리의 활용성 제고요인에 관한 탐색적 연구”《한국행정학보》, 36(2): 41-61
- 박치성·허만형. 2011. “정책지식 활용 네트워크: 국책연구기관과 정부부처 간의 정책지식 교환 네트워크 분석을 중심으로”《한국행정연구》, 20(4): 93-117
- 성지은·조성은. 2006. “정책환경의 변화와 정책맵의 필요성: 과학기술혁신 정책에서의 적용 가능성 모색”《한국행정학회 추계학술대회 발표논문집》, 10: 985-1001
- 유훈. 2010. 《정책학원론》. 서울: 한국방송통신대학교.
- 유홍림·이병기. 2004. “정부조직 지식관리(KM)활용에 미치는 영향요인에 관한 실증적 연

- 구” 《한국행정학보》, 38(1): 23-44.
- 윤병섭·이홍재. 2004. “공공부문에서의 지식관리 활성화를 위한 실증연구 : 중앙행정기관 공무원들의 인식조사를 중심으로” 《한국정책연구》, 4(2): 127-144
- 오철호. 2007. “정책결정, 지식 활용 그리고 제도 : 인과구조에 대한 탐색” 《한국정책학회보》, 16(1): 1-22
- 이성로. 2009. “가치중들의 정치: 이명박 정부 초기 혼란을 보며” 《한국정책학회 하계학술대회 논문집》, 371-382
- 이우권. 2007. “정부의 정책우선순위 결정 기준에 관한 탐색적 연구” 《한국자치행정학보》, 21(2): 129-144
- 이지수. 2009. 《국가 정책지식의 구조와 특성에 관한 연구》, 연세대학교 대학원 문헌정보학 석사학위논문
- 이지수·정영미. 2010. “국가 정책지식의 구조와 특성에 관한 연구” 《정보관리연구》, 41(2): 1-30
- 이창길. 2010. “정권 초기의 가치지향과 정책우선순위: 참여정부와 이명박정부의 언어네트 워크 비교분석” 《한국행정학보》, 44(3): 165-189
- 이향수. 2011. “지방정부의 지식획득과 지식축적에 관한 연구” 《한국지역정보학회지》, 14(1): 25-47
- 이향수. 2005. “정부조직 지식관리활동 영향요인에 관한 연구: 중앙부처 공무원의 인식조사를 중심으로” 《한국행정학보》, 39(4): 273-298..
- 이홍재·차용진. 2006b. “지식생산과 업무성과에 관한 연구: 지식생산 영향요인을 중심으로” 《한국행정학보》, 40(2): 99-124
- 은서기·김충영. 2009. “정부기관 신 부가가치 생산을 위한 정책지식 클러스터(Cluster) 모형 연구” 《한국경영정보학회 춘계학술대회 발표자료》,
- 정영미. 1997. 《지식구조론》, 서울: 한국도서관 협회.
- 정정길. 2011. 《정책학원론》, 서울: 대명출판사.
- 채승병·양재석·김선빈. 2006. “정책지식 생태계 활성화전략의 행위자기반 접근” 《삼성경제연구소 제1회 복잡계 컨퍼런스 발표논문》
- 채경석·김성운·류지성. 2005. 《정책학원론》, 서울: 대왕출판사.
- 한동효·민병익. 2004. “지식관리시스템의 도입·활용에 관한 평가 연구: 경상남도 2개 기초 자치단체를 중심으로” 《한국행정학보》, 38(5): 215-239
- 허범. 1988. “공공정책의 형성과 집행” 《성균관대학교 사회과학연구소》, 74-101

- 홍준형. 2008. “행정학, 정책학 교육의 방향 모색: 서울대학교 행정대학원 정책학과 신설과 교육과정 개편” 《한국행정학회 동계학술대회 논문집》,
- 황윤원. 2007. “새 정부의 국정기조와 정책과제 분석” 《한국인사행정학회보》, 6(2): 33-60.
- Beckman, A. O. 1997. “A Methodology for Knowledge Management”. *International Association of Science and Technology for Development(LASTED)/AI and Soft Computing Conference*. Banff: Canada
- Dror, Yehezkel. 1986. *Policy Making Under Adversity*. New Brunswick, N.Y: Transaction Books.
- _____. 1968. *Public Policymaking: Reexamined*. New Brunswick, NJ; Transaction Publishers, 1989; Original Edition, Chandler Publishing Company.
- Dudley, G. 2003. “Ideas, Bargaining and Flexible Policy Communities: Policy Change and The Case Of The Oxford Transport Strategy”. *Public Administration* 81(3):432-458.
- Dye, Thomas R. 1978. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: NJ:Prentice-Hall.
- Easton, David. 1965. *Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Fiol, C. M. 1991. “Managing Culture as a Competitive Resource : An Identity-Based View of Sustainable Competitive Advantage”. *Journal of Management*. 17: 191-212.
- Gable, F. J. 2003. “A Practice-Based Coupling of the Precautionary Principle to the Large Marine Ecosystem Fisheries Management Concept with a Policy Orientation: The Northeast United States Continental Shelf as a Case Example”. *Coastal Management*. 31(4):435-456.
- George, J. & Graham, JR. 1988. “Theoretical Contributions Of Political Science To Policy Analysis: “The Policy Orientation” Revisited”. *Public Administration Quarterly*. 11(4):464-479
- Heckathorn, D. D & Maser, S. M. 1990. The Contractual Architecture of Public Policy: A Critical Reconstruction of Lowi’s Typology. 52(4):1101-1123.
- Homeshaw, J. 1995. “Policy community, policy networks, and science policy in Australia”. *Australian Journal of Public Administration*, 54(4).520-532.
- Lasswell, H. D. 1951. “The Policy Orientation”. In H. D. Lasswell and D. Lerner(eds.). *Policy Sciences*. California: Standard Univ. Press. 3-15.
- _____. 1971. *A Pre-View of Policy Science*. New York: Elsevier Publishing Co.
- Leonard, D. & S. Sensiper. 1998. “The Role of Tacit Knowledge in Group Innovation,

California Management Review”, *Special Issue on Knowledge and the Firm* 40(3): 112-132

Machlup, F. 1980. *Knowledge and knowledge production*. Princeton: Princeton University Press.

Rappaport, Alfred, ed. 1975. *Information for Decision-making: Qualitative and Behavioral Dimensions*. Englewood Cliffs, N.J.:Prentice-Hal

Richardson, J. J & Jordan A. G. 1979. “Governing under pressure”. *The policy process in a post-parliamentary democracy*. Oxford: Martin Robertson

Rhodes, R.A.W. 1996. “The new governance: governing without government?”. *Political Studies*, 44(4), 652-67

Wray, M. 2009. “Policy communities, networks and issue cycles in tourism destination systems”. *Journal of Sustainable Tourism*. 17(6). 673-690

《이명박정부 국정백서》. 2013.

《참여정부 국정백서》. 2008.

《참여정부 정책보고서》, 2008.

프리즘(정책연구종합관리시스템). <https://www.prism.go.kr>.