

연구논문

중앙정부와 지방정부에서 생산된 정책지식에 대한 비교연구: 정부기능분류체계(brm)를 중심으로*

황 창 호**

- I. 서론
- II. 이론적 고찰
- III. 연구설계
- IV. 정부기능별 정책지식생산에 대한 분석
- V. 결론

〈요약〉

본 연구는 중앙정부와 지방정부에서 생산된 정책지식이 지난 10년간(2003-2012) 정부기능별로 어떻게 생산되어왔는지 비교분석하였다. 분석결과 첫째, 중앙정부에서는 일반공공행정분야와 사회복지분야를 중심으로 정책지식이 활발하게 생산된 반면 지방정부에서는 산업 및 중소기업분야와 지역개발분야에서 정책지식이 활발하게 생산된 것으로 나타났다. 둘째, 중앙정부의 경우는 국방이나, 보건, 통신, 공공질서 및 안전과 같은 분야에서도 정책지식이 꾸준히 생산되어왔지만, 지방정부의 경우는 정책지식을 생산하는 목적이 지역문제해결이나 지역경제 활성화에 초점을 두다보니 특정분야를 중심으로 정책지식생산이 집중되는 것으로 나타났다. 본 연구는 중앙과 지방에서 활용하고 있는 지난 10년간의 정책지식을 정부기능별, 정책영역별, 시계열 순으로 분석함으로써 정책지식의 전반적인 경향과 특징을 파악할 수 있었다는 점에서 의의가 있다고 하겠다.

[주제어: 정부기능, 정책지식생산, 중앙정부와 지방정부]

I. 서론

정보기술과 과학기술의 발전은 지식사회로의 전환과 정책환경의 구조적 변화를 가져왔다. 정부의 정책문제는 점차 복잡·다양화되고 있다. 정책과정에 참여시

* 본 논문은 한국연구재단 중점연구소지원사업(KRF-2008-411-J01601)의 지원을 받아 수행된 연구입니다. 심사과정에서 유익한 논평을 해주신 3인의 심사위원님들께 감사드립니다.

** 연세대학교 국가관리연구원 연구교수(selefhoo@naver.com)

켜야 할 이해당사자의 수는 급격히 증가하고 있다. 정부가 정책을 형성하고 집행하는데 여러 분야의 이해당사자간 합의가 요구되고 있으며, 정부는 적극적인 정책조정 등의 임무를 요구받고 있다(김성현외, 2010:141). 특히, 정부 정책을 둘러싼 정책환경은 빠르게 변화하고 있으며, 정책의 입안과 성공적인 집행을 위해서는 다양한 분야에서 정책과 관련된 정책지식을 필요로 한다. 우리 사회의 많은 정책문제들은 여러 변수들이 복잡하게 맞물려 발생된다. 따라서 특정분야에서의 지식이 아닌 다양한 분야의 전문지식들이 결합되고 통합된 새로운 형태의 정책지식을 필요로 한다(김선빈, 2007). 정부는 대통령의 국정철학이나 국정과제를 실천하고자 여러 가지 정책을 추진하며, 정책의 성공과 효율성을 높이기 위한 정책수단을 강구한다. 이 과정에서 포괄적이고 실효성 있는 정책수단으로써, 정책과 관련된 정보와 지식을 바탕으로 재구성된 지식을 정책지식이라고 한다.(이지수, 2009: 6, 황창호, 2013; 5).

정부는 정책지식의 생산과 활용을 통한 현실문제 해결을 위한 하나의 방편으로 정책연구를 시도한다. 정부의 정책연구는 다양한 분야의 정책전문가들로 구성된 정책공동체를 통해서 주기적인 상호접촉과 의견교환을 통해 생산된다. 각 정책 분야별로 정책전문가들의 접촉은 공식적인 학회나 공청회, 연구과제의 자문회의를 통하거나 비공식적인 의견교환을 통해서 이루어지기도 한다. 정책공동체의¹⁾ 특징은 “특정분야에 전문성을 갖고 있는 정책전문가들로 구성되어 정부의 정책과정에 필요한 지식”을 제공하는 것이다(우리정책협력연구원, 2003:1). 정부의 정책연구는 정부의 국정운영 및 정책결정과정에 직·간접적으로 활용되기도 하고, 국내·외 문제들에 대하여 정부가 합리적인 정책결정을 할 수 있도록 도와준다. 정부에서 정책지식의 일환으로 활용하는 정책연구는 정부부처, 국회, 기업, 시민

1) Rhodes(1996)는 정책공동체를 “서비스 제공의 책임성을 공유하는 것을 전제로 관계의 안정성, 고도로 제한된 멤버, 상호관계에 의한 네트워크의 특징”으로 정의하였다(Richardson & Jordan, 1979; Rhodes, 1996; Dudley, 2003; 433-458). 선한승(2004: 2)은 '정책공동체를 정책결정방식의 한 유형으로서 참여집단의 이해를 반영하여 사회적 합의를 이끌어 내기 위한 것'으로 정의하였는데, 일단 정책공동체가 형성되면 정책공동체의 구성원들은 공식·비공식적 경로를 통하여 문제를 해결한다는 것이다. 박치성외(2011: 95-96)는 정책공동체와 과학적공동체의 차이를 설명하였는데 정책공동체에서 정책전문가들은 실제상황에서 일반시민들이 느끼는 정책문제 상황에 대한 지식생산에 민감하며, 실제 문제해결에 직접적으로 도움이 될 지식을 생산하는 것에 우위를 두기 때문에 지식의 정확성과 학문적 기준을 유지되어야 하는 과학적 공동체와는 다르다고 하였다.

단체와 같은 다양한 정책공동체의 구성원에 의하여 생산된다. 하지만 정부의 정책지식은 암묵지적 성격이 강하기 때문에(황창호외, 2012) 구체적인 정책지식의 선정과 측정이 어려운 경우가 많다.

따라서 본 연구에서는 중앙행정기관의 모든 정책연구를 안전행정부에서 통합, 관리는 정책연구포탈시스템에 있는 정책연구물과 지방자치단체의 대표적인 쉹크 탱크라 할 수 있는 지방자치단체 출연연구기관에서 생산하는 정책연구물을 중심으로 중앙정부와 지방정부에서 생산되는 정책지식에 대하여 정부기능을 중심으로 비교분석하고자 한다. 정책연구결과물은 정책개발의 효율적인 수행과 현실세계의 다양한 정책문제를 해결하고자 각 분야의 정책전문가들에 의해 생산되어지는 것으로 하나의 정책지식이라 할 수 있다. 특히, 중앙정부와 지방정부는 지역적, 환경적 특성과 해결해야 하는 현실문제가 서로 다르기 때문에 이에 따른 정책의 추진도 다르게 나타날 것이다. 그리고 이 과정에서 정책의 성공을 위해 활용되는 정책지식 또한 생산되는 분야가 달라질 것으로 예상된다. 본 연구의 목적은 중앙정부와 지방정부에서 생산하고 활용하는 정책지식은 정부기능별로 어떻게 생산되어 왔으며, 변화되어 왔는지 지난 10년간의 정책연구보고서를 중심으로 비교분석하고자 한다. 구체적으로 본 연구의 초점은 다음과 같다. 중앙정부와 지방정부의 정책우선순위와 정책지식생산의 특징을 파악하기 위해 중앙행정기관에서 생산한 정책연구보고서와 지방자치단체출연 연구기관에서 지난 10년간 생산한 정책연구보고서를 15개 정부기능의 정책분야별로 분석한다. 각 연구기관과 정부부처들은 정책지식의 일환으로 다양한 유형의 연구사업을 진행하며 정책지식을 생산한다. 기관 고유의 설립목적과 비전, 그리고 역할에 따라 정책지식을 생산하기도 하며, 지역문제해결이나 제도개선, 정책참고자료 등 다양한 목적으로 정책지식을 생산하기도 한다. 따라서 본 연구는 중앙정부와 지방정부에서 생산되는 정책지식은 15개 정부기능의 어떤 정책분야를 중심으로 활발하게 생산되어 왔는지, 정책지식이 생산된 정책분야에는 어떤 변화가 나타났는지를 중앙정부와 지방정부를 대상으로 비교분석하고자 한다.

II. 이론적 고찰

1. 지식과 정책지식에 대한 논의

지식기반사회의 등장으로 토지, 노동과 같은 전통적인 자본외에 지식이 중요한 하나의 자본으로 부각되기 시작하였다. 지식은 빠르게 급변하는 환경과 미래의 불확실성 속에서 조직의 생존과 지속적인 발전을 위한 중요한 원동력이다. Drucker(1993)는 지식기반사회의 출현은 지식의 중요성을 날로 부각시킬 것이며, 지식사회에서의 조직은 지식을 통해 모든 부를 창출하게 되며, 나아가 권력이라는 것도 결국은 자본 소유주가 아닌 지식 소유자에게 넘어갈 것이라 하였다(강경숙, 2014; 2-3). 지식은 조직이 시장에서 이익을 얻는데 필요한 모든 자산을 총칭하는 개념으로서, 차별화된 경쟁우위를 제공하는 핵심요소로 문제해결 등에 활용하거나 특정가치를 창출하기 위한 실천성을 내포하고 있다(조영열, 2012; 8-9). 즉, 지식기반사회에서의 지식은 민간과 공공분야에서의 조직의 번영과 성공에 절대적 영향력을 미치기 시작하면서(노희승, 2011; 8-9) 새로운 지식을 지속적으로 생산하고, 생산된 지식을 공유, 활용할 수 있는 지식관리에 대한 논의가 중요하게 부각되고 있다

지식기반사회에서 중요한 자원인 지식에 대하여 국내외 학자들은 다양하게 정의하고 있지만, 지식에 대한 국내외 학자들의 정의를 종합하면 ‘상황적 의미를 갖는 정보나 가치, 경험, 규칙들의 결합으로서 특정상황에 적용하고 문제 해결을 위한 방법, 판단, 노하우 등으로 구성, 통합되어진 것’으로 정의 할 수 있다(Nonaka, 1994; Ruggles, 1997; Davenport & Prusak, 1998; 하미승, 2005; 이홍재외, 2006). 민간에서 먼저 중요한 자원으로 논의되기 시작한 지식이 공공분야로도 빠르게 확산되어 왔다. 왜냐하면 정부를 둘러싼 정책환경의 변화는 정부 정책의 실효성에 대한 국민의 기대수준을 높였으며, 정부의 경쟁력 제고와 정책문제를 해결하기 위해서는 실용적인 정책지식의 생산과 활용이 필요하게 되었다. 정부의 정책지식이란 다양한 경로를 통해서 생산되어지는데다 암묵지적 측면이 워낙 강하기 때문에 기존 연구에서도 정책지식으로 정의하여 분석한 연구대상에 차이를 나타내고 있다. 이지수(2009)는 경제인문사회 소속 연구기관들이 생산하는 연구 보고서를 정책지식으로 간주하여 국가정책지식의 구조와 특징에 대하여 분석하

였으며, 김선빈(2007)은 행정부나 입법부에서 정책을 형성하고 집행하는데 활용하는 지식을 정책지식으로 정의하면서 정책지식을 생태계 관점에서 설명하였다. 박치성외(2011)는 국책연구기관의 연구보고서를 과학적 지식을 탐구하기 위한 학술적 의미보다는 실용지식의 의미가 강하다고 주장하면서 국책기관의 연구보고서를 중심으로 지식의 활용에 대하여 탐구하였다. 박인휘(2012)는 외교안보 분야의 정책지식을 전문적으로 생산하는 싱크탱크라는 ‘정책연구기관(policy research institution)’을 중심으로 국가자원의 효율적인 사용과 사회통합에 기여하는 정책결정과정을 정착시키기 위해 싱크탱크를 적극 활용할 것을 제안하였다. 특히, 국가정책 수립을 위한 전문화된 정책지식 생산이 필요하다고 하였다.

이처럼 기존연구들을 살펴보면, 정책지식에 대한 분석대상과 개념정의는 학자들마다 조금씩 차이가 있지만, 정책지식의 개념을 종합하면 “현실세계 문제해결을 위한 정부 정책의 성공을 위해서 직·간접적으로 활용되는 지식으로 정보보다는 전문적인 내용의 결합으로 구성된 결과물로서 정책전문가들에 의해 생산되어지는 것”이라 할 수 있다.

2. 정책과정에서의 정책지식에 관한 논의

정책과정은 현실세계에 존재하는 다양한 사회문제를 해결하기 위한 정책대안을 개발하는 과정으로서, 정책의제 설정에서부터 정책형성단계를 거쳐 결정된 정책이 집행되고 평가되는 일련의 과정을 말한다. 정책과정에 대해 Anderson(1979)은 정책의제설정단계, 정책형성단계, 정책채택단계, 정책집행단계, 정책평가단계로 구분하였고, Ripley & Franklin(1982)은 정책과정을 정책형성·합법화 단계, 정책집행 단계, 정책평가 단계, 정책변경단계의 4단계로 구분하였다. Dror(1989)는 Anderson이나 Ripley와는 다소 다르게 정책과정을 구분하였는데 최적의 정책결정을 위해서는 상위정책결정단계(Meta policy making stage), 정책결정단계(Policy-making stage), 정책결정 이후단계(Post policy-making stage), 의사소통과 환류단계(Communication and feedback)로 구분하면서 이상의 단계를 거쳐야만 최적의 정책결정이 가능하다고 보았다(류지성, 2007: 75-78).

이러한 정책과정의 각 단계별 특징을 살펴보면 첫째, 정책의제설정(Agenda setting)단계는 사회에서 해결해야 할 많은 문제들 중에서 정부가 정책적으로 해

결해야 할 것을 심각하게 고려하기로 결정하는 과정으로서 여러 가지 사회문제 중에서 정책의제로 전환되는 단계를 말한다. 정책의제설정에 있어서 Kingdon(1995: 196-208)은 정책흐름모형²⁾을 제시하면서 정책문제의 흐름(Problem stream), 정치의 흐름(Politics stream), 정책의 흐름(Policy stream)이 어떤 사건 발생의 점화장치로 작용하여 세 가지 흐름이 결합하여 정책의제 설정이 이루어진다고 하였다. 즉, 논쟁이 되는 사회적 이슈가 있기 마련인데 어떤 사건이나 주도자에 의해 세인들의 공통적인 관심을 끌게 되면, 정부가 그것을 해결하는 것이 타당하다고 여겨지는 공중의제(Public agenda)가 되며 이러한 공중의제가 정부에 의해 해결해야 할 문제로 선정되어 공식화되었을 때, 비로소 정부의제가 된다는 것이다(Cobb & Ross & Ross, 1976: 128-138). 둘째, 정책형성(Policy formation)단계는 정책의제로 선정된 사회문제를 해결할 수 있는 여러가지 대안을 개발하는 단계로서(노화준, 2003: 376-377) 정책형성과정을 거쳐 정부는 정책에 관한 의사결정을 하는데 이것을 정책결정이라고 한다. Lindblom(1980)은 정책결정은 능률성과 시민통제에 대한 정부의 대응성이라고 하는 두 개의 가치를 동시에 확보하는데 초점을 두면서, 능률성은 정책결정의 분석적 측면을 강조한 것이고, 시민통제에 대한 대응성은 정치적 측면을 강조한다(이우권, 2007: 재인용). 셋째, 정책집행(Policy implementation)단계는 결정된 정책을 보다 구체화 시켜 현실적으로 추진하고 실행하는 단계이다. 넷째, 정책평가(Policy evaluation)단계는 정책집행이 당초 의도했던 목표를 달성하였는지에 대한 결과를 측정하는 활동을 전개하는 단계이다(노시평 외, 2009: 9; 정정길 외, 2011; 이영재, 2012). 정책과정에 참여자는 크게 공식적 참여자와 비공식적 참여자로 구분할 수 있다. 공식적 참여자로는 의회, 대통령, 행정부처, 사법부를 들 수 있고 비공식적 참여자로는 정당, 이익집단, 언론매체, 정책전문가 등을 들 수 있다.(정정길외, 2011: 111-162). 정책결정과 집행은 정책에 참여하는 구성원들 간의 상호작용의 결과로 이들의 움직임과 영향력을 파악하면 정책현상을 설명하고 예측할 수 있다.(Lynn, 1987; 박천오, 1999:

2) 정책흐름모형에서는 문제, 정책, 그리고 정치의 세 가지 흐름은 정책 체계를 통해 확인되며, 이 흐름들에 의해 정책의 창(Policy window)이 열리게 된다. 정책의 창은 정책 문제의 흐름(Problem Stream), 정책의 흐름(Policy Stream), 정치의 흐름(Politics Stream)을 결합시키는 역할을 하는 정책 활동가(Policy Entrepreneurs)들이 정책 형성과정에서 어떻게 영향을 미치고 주도적인 역할을 하는지를 보여준다.

239).

정부는 이러한 정책과정의 각 단계에서 정책지식을 필요로 한다. 정책의제 설정에서 정책형성, 집행 및 평가에 이르기까지 많은 정책과 관련된 차별화된 지식이 필요하다. 은서기외(2009)는 정책의제설정단계에서는 현실문제 해결을 위해 필요한 정책은 무엇인지, 현상에 대해 객관적으로 분석된 지식이 필요하다고 하였다. 또한 정책형성단계와 정책집행단계에서는 정책지식간의 교류와 충돌에 따른 활용가능한 지식이 필요하며, 성공적인 집행을 위해서는 정책의 타당성 분석에 필요한 정책지식이 필요하다는 것이다.

3. 정부기능과 정책지식생산에 대한 논의

정부기능은 노무현정부에 들어와서 구체적으로 정부기능연계모델(BRM: Business Reference Model)로 정리되었다. 정부의 업무기능을 체계적으로 구분하여 정리한 모델을 중심으로 정부가 수행하고 있는 모든 기능들은 개별 부처관점이 아닌 유사한 성질 혹은 동일한 목적 달성을 위한 기능의 관점에서 정리한 모형이다(고경훈외, 2010; 150-151). 즉, 부처간 업무 흐름, 서비스 종류 등을 파악하여 각 정부부처에서 수행하는 고유 기능들을 체계적으로 정리하고, 관리할 수 있도록 하는 모형을 말한다. BRM은 정부의 업무기능을 거대 단위부터 최소 단위까지 분류한 모형으로 1-3 레벨까지 표현되어 있는데 1 레벨은 정책분야를 정부기능을 활동영역별로 정책적 관련성이 높은 15개 분야(일반공공행정, 사회복지, 교육, 문화체육관광, 보건, 지역개발, 환경보호, 과학기술, 통신, 수송 및 교통, 산업 및 중소기업, 농림해양수산, 공공질서 및 안전, 국방, 통일외교)로 구분되어 있다. 2레벨은 1레벨의 15개 정책분야의 세분적인 정책영역을 의미하는 63개 영역으로 분류하고 있으며 3레벨은 2레벨의 63개 영역과 연계하여 다시 448개의 영역으로 분류하고 있다(양순애, 2008, 국가기록원 2009)

지난 10년간(2003-2012)간 중앙정부와 지방정부에서 생산된 정책지식이 정부기능별로 어떻게 생산되고 있는지를 분석하는 것은 미시적으로는 정부가 역점을 두고 추진하였던 구체적인 정책분야를 파악할 수 있으며, 거시적으로는 정부의 국정운영의 방향을 확인할 수 있는 계기가 된다. 특히, 지방자치제 이후 지방정

부는 지역의 문제를 자체적으로 해결하려고 다양한 유형의 연구기관을 설립하여 정책과정에 활용할 정책지식을 생산하고 있다. 중앙정부와 지방정부는 환경적 특성이 서로 다르며, 해결해야 할 정책현안 또한 상당부분 다를 것으로 예상되기 때문에 정책지식이 생산되는 정책분야도 상당부분 변화되어 왔을 것으로 추측된다. 따라서 중앙정부와 지방정부에서 활용하는 정책지식이 활발하게 생산되는 분야는 정부기능별로 다르게 나타날 것이라는 문제의식에서 접근하고자 한다.

구체적으로 중앙정부와 지방정부는 다양한 유형의 정책사업을 진행하여 왔으며, 그 과정에서 정책에 필요한 정책지식을 생산하게 된다. 중앙정부와 지방정부가 가지고 있는 독특한 정책문제를 해결하고자 지식을 생산하기도 하며 혹은 새로운 신규사업을 지원하기 위하여 지식을 생산하기도 한다. 이상의 내용을 종합하면, 중앙정부나 지방정부는 지역의 문제해결을 위한 정책의 추진과 그 과정에서 정책의 성공을 위한 정책지식을 생산하게 된다. 그러나 중앙정부나 지방정부가 해결해야 할 정책현안들은 지역특성에 따라 다양하게 나타나기 때문에 정책지식이 생산되는 분야 또한 다르게 나타날 것으로 예상된다. 따라서 본 연구에서는 중앙정부와 지방정부에서 생산하는 정책연구보고서를 중심으로 정부기능별로 정책지식이 어떻게 생산되는지, 어떤 내용을 중심으로 정책지식이 생산되는지를 비교분석함으로써 중앙과 지방에서 생산되는 정책지식의 전반적인 경향과 특징을 파악하고자 한다.

III. 연구설계

1. 자료수집 및 연구범위

본 연구를 위한 자료수집은 크게 2가지 차원에서 이루어졌다. 첫째, 중앙정부의 정책지식의 특징에 대하여 분석하기 위하여 중앙행정행정기관에서 생산하는 정책연구보고서를 통합·관리하는 정책연구정보시스템을 활용하였다. 정책연구정보시스템은 중앙행정기관에서 생산하는 정책지식을 통합적으로 관리하면서, 최종 결과물을 모든 국민들에게 공개하는 정책지식 포털시스템이다. 따라서 본 연구에

서는 지난 10년간(2003-2012) 중앙행정기관에서 생산한 정책연구보고서를 수집·활용하였다.

둘째, 지방정부에서 생산하는 정책지식의 흐름과 특징을 파악하기 위하여 서울을 비롯한 7개 광역자치단체에서 대표적인 지식생산기관의 역할을 하는 연구기관을 선정하였다. 대표적인 지방의 싱크탱크 역할을 하는 서울연구원, 광주발전연구원, 대구경북연구원, 대전발전연구원, 부산발전연구원, 울산발전연구원, 인천발전연구원을 중심으로 각 연구기관에서 지난 10년간(2003-2012) 생산한 정책연구보고서를 수집하여 활용하였다.

본 연구의 범위는 2003년부터 2012년까지 지난 10년간으로 한다. 지난 10년간 중앙부처에서 생산한 연구보고서와 지방정부의 지방자치단체 출연연구기관에서 생산한 연구보고서를 수집한 결과 중앙정부에서는 12,251개의 정책연구보고서를 생산하였고, 서울을 비롯한 6개 광역도시를 중심으로 7개 지방자치단체 출연연구기관에서는 같은 기간 동안 3,532개의 정책연구보고서를 생산하였다.

2. 연구대상 및 분석방법

본 연구의 대상은 지역환경의 특성과 해결해야 할 정책문제가 서로 다른 중앙정부와 지방정부로 하며, 분석단위는 다양한 분야의 정책전문가들에 의해 생산된 정책연구결과물이다. 본 연구의 분석방법은 크게 2가지로 구분할 수 있다. 첫째, 중앙행정기관에서 생산한 정책연구결과물과 지방정부에서 생산한 정책연구결과물을 중심으로 정부기능의 1레벨 15개 정책분야(일반공공행정, 사회복지, 교육, 문화체육관광, 보건, 지역개발, 환경보호, 과학기술, 통신, 수송 및 교통, 산업 및 중소기업, 농림해양수산, 공공질서 및 안전, 국방, 통일외교)로 구분하여 분석하였다. 중앙정부와 지방정부에서는 지난 10년동안 정책지식이 어떤 분야를 중심으로 활발하게 생산되어 왔는지, 시간의 흐름속에 정책지식이 생산되는 분야에는 어떤 변화가 나타났는지를 파악하고자 한다. 둘째, 정부기능으로 분류한 정책연구결과물의 구체적인 내용을 분석한다. 예를 들어, 환경분야에서 생산한 정책지식이지만 구체적으로 어떤 내용을 중심으로 정책지식이 활발하게 생산되었는지를 파악하고자 한다. 즉, 폐기물, 오염, 공해, 수질, 상하수도 등 환경분야는 다양한 정책

영역 및 정책주제로 구분되어지는데, 중앙정부와 지방정부는 어떤 내용을 중심으로 정책지식이 주도적으로 생산되는지를 분석하고자 한다.

중앙정부와 지방정부는 우리사회에 존재하는 정책문제를 해결하고자 다양한 분야의 정책전문가들을 통한 정책연구를 시도하고 있다. 기관 고유의 설립목적과 역할에 따라 정책연구를 시도하기도 하며, 지역에 존재하는 현실문제를 해결하기 위한 목적으로 정책지식을 생산하기도 한다. 실제 정부출연기관과 지방자치단체 출연 연구기관에서 생산한 정책연구결과물은 정부의 정책결정에 직접적으로 활용되며, 참고자료도 빈번하게 활용되고 있다. 이상의 내용을 바탕으로 본 연구는 지난 10년간 중앙과 지방에서 정책지식이 생산된 정책분야와 구체적인 정책내용을 파악함으로써, 정부의 국정운영의 방향과 정책지식생산의 경향 및 특징을 파악할 수 있을 것으로 판단된다. 특히, 중앙과 지방에서의 정책현안이나 국정운영의 방침이 다르기 때문에 정책지식생산의 특징이나 패턴 또한 다르게 나타날 것으로 예상된다.

IV. 정부기능별 정책지식생산에 대한 분석

1. 중앙정부의 정책지식생산의 특징

중앙정부에서 생산된 정책지식을 정부기능별로 분석한 결과 <표 1>과 같다. 지난 10년간 중앙정부에서는 총 12,251개의 정책지식이 생산되었다. 2003년에는 전체 407개의 정책지식이 생산되었는데 2011년에는 1,743개로 4배 이상 지식생산이 증가한 것으로 나타났다.³⁾

연도별로 구체적으로 살펴보면 2003년에는 정부기능의 15개 정책분야에서 일반공공행정분야에서 정책지식이 전체의 24.1%로 가장 많이 생산된 것으로 나타났다. 다음으로 사회복지분야 19.2%, 보건 10.8%, 문화체육관광 7.4%, 환경 7.1%, 농림해양수산 6.4%, 통일외교 4.7%, 산업 및 중소기업 4.2%, 통신 3.9%, 교육

3) 2012년에 부처들의 정책지식이 384개 밖에 생산되지 않은 것으로 나타난 이유는 본 연구의 자료수집의 시점이 2012년 12월경으로, 2012년 중반이후의 연구과제는 대부분 2013년에 발간되기 때문인 것으로 추정됨.

3.4%, 수송 및 교통 3.2%, 공공질서 및 안전 2.9%, 과학기술 1.5%, 지역개발 0.7%, 국방 0.5% 순으로 나타났다. 2004년에는 일반공공행정분야의 정책지식생산이 21.9%로 전년도에 비해 상대적으로 지식생산의 비중이 소폭 감소하였지만, 여전히 정부기능의 15개 정책분야에서 지식생산 비중이 가장 높은 것으로 나타났으며 사회복지분야는 15.7%로 나타났는데 전년도에 비해 지식생산 비율이 역시 감소한 것으로 나타났다. 다음으로 보건 11.5%, 산업 및 중소기업 10.5%, 교육 7.1%, 문화체육관광 6.4%, 농림해양수산 6.2%, 통일외교 4.1%, 통신 4.1%, 환경 4.0%, 수송 및 교통 3.3%, 공공질서 및 안전 2.9%, 국방 1.2%, 과학기술 0.9% 지역개발 0.3% 순으로 나타났다. 2005년에 들어와서는 일반공공행정분야가 28.0%로 전년도에 비해 6% 가량 증가하면서 정부기능의 15개 정책분야에서 가장 많이 정책지식이 생산된 것으로 나타났다. 사회복지분야는 13.2%로 두 번째로 가장 많은 정책지식이 생산된 분야로 나타났다. 농림해양수산 분야는 전년도에 비해 2배 가까이 지식생산 비중이 증가하면서 전체의 11.7%로 나타났으며 2005년에는 통일외교 분야도 2배 이상 증가하면서 전체의 8.5%의 정책지식이 생산된 것으로 나타났다. 다음으로 교육분야 7.7%, 문화체육관광 7.1%, 보건 6.6%, 산업 및 중소기업 6.1%, 통신 6.1%, 공공질서 및 안전 2.7%, 환경 2.4%, 수송 및 교통 2.4%, 국방 2.2%, 과학기술 1.7%, 지역개발 0.7%, 순으로 나타났다.

2006년에 들어와서도 역시 일반공공행정 분야에서 정책지식이 전체의 25.7%로 가장 많이 생산된 것으로 나타났는데 전년도에 비해 지식생산비율은 다소 감소한 것으로 나타났다. 다음으로 사회복지(14.2%), 산업 및 중소기업(12.2%), 농림해양수산(11.6%) 분야로 나타났다. 이들 분야에서 생산된 정책지식이 전체의 63.7%를 차지하는 것으로 나타났는데, 이것은 일반공공행정, 사회복지, 산업 및 중소기업과 관련된 정부의 적극적인 정책의 추진과 이 과정에서 정책지식 또한 활발하게 생산된 것을 의미한다. 2007년도 들어와서는 정책분야별로 지식생산의 특이할만한 점은 환경 분야에서의 정책지식생산 비율(6.8%→13.1%)이 급격하게 증가하였다는 것이다. 반면에 기존에 주도적으로 정책지식이 생산된 분야였던 일반공공행정(25.7%→24.5%), 산업 및 중소기업(12.2%→9.5%), 농림해양수산(11.6%→7.6%), 사회복지(14.2%→13.7%) 분야에서의 지식생산의 비율은 줄어든 것으로 나타났다.

노무현정부에서 이명박정부로 정권이 바뀐 2008년도의 정책지식생산의 특징은 일반공공행정 분야에서의 지식생산 비율은 지속적으로 감소하여 전체의 20% 미만으로 떨어진 것으로 나타났다. 반면 교육분야에서의 정책지식생산비율(4.9%→8.9%)은 이명박정부의 시작인 2008년도에 들어와서 급격하게 증가한 것으로 나타났다. 2009년도에는 기존의 주도적으로 정책지식이 생산되어온 분야라 할 수 있는 환경(14.8%→11.9%), 일반공공행정(19%→14.6%), 산업 및 중소기업(8.6%→8.1%)분야에서의 지식생산 비율은 감소한 반면에 공공질서 및 안전(4.3%→6.1%), 보건(2.1%→3.8%), 수송 및 교통(3.5%→4.7%), 통일외교(4.2%→5.3%), 국방(1.2%→2.6%) 분야에서의 정책지식생산비율은 증가한 것으로 나타났다. 2010년에 들어와서는 일반공공행정 분야가 노무현정부에 비해서는 지식생산비중이 큰 폭으로 감소는 하였지만 전체의 15.6%로 여전히 가장 많은 정책지식이 생산되는 분야로 나타났다. 다음으로 사회복지(13.6%), 산업 및 중소기업(10.4%), 순으로 나타났다. 이 시기에 지식생산의 특이할만한 점은 문화체육관광 분야에서의 정책지식생산 비율이 전체의 8.3%로 전년도에 비해 크게 증가한 것이라 할 수 있으며 환경분야(11.9%→5.5%)에서의 지식생산 비율은 급격하게 감소한 시기라 할 수 있다. 2011년도에 정부기능의 15개의 정책분야별로 지식생산 비율을 살펴보면 일반공공행정(17.7%), 사회복지(15.4%), 환경(12.2%)분야에서 정책지식이 주도적으로 생산되었다. 반면에 지금까지 다소 정책지식생산 비율이 상대적으로 낮았던 분야라 할 수 있는 공공질서 및 안전 분야에서의 정책지식생산 비율이 전체의 9.2%를 차지하면서 전년도에 비해 2배 이상 증가한 것으로 나타났다. 2012년도 들어와서도 공공질서 및 안전분야(9.2%→12.2%)에서의 정책지식생산비율은 지속적으로 증가하였다. 또한 교육분야(4.8%→10.7%)에서의 지식생산비율도 2012년도에 들어와서는 급격하게 증가한 것으로 나타났다.

이상과 같이 2003년부터 2012년까지 정부기능의 15개 정책분야별로 정책지식생산의 전반적인 경향과 특징을 종합해보면, 일반공공행정 분야에서 지난 10년간 정책지식이 생산된 비율은 전체의 19.5%로 가장 많은 정책지식이 생산된 분야로 나타났다. 다만 시간이 지날수록 지식생산의 비중이 감소하는 것으로 나타났으며, 특히, 이명박정부로 들어오면서 감소폭이 점차 커지는 것으로 나타났다. 반면에 사회복지(14.7%)에서의 정책지식은 지난 10년동안 소폭 상승과 하락을 반복했

지만 꾸준히 정책지식이 생산되는 분야라는 것을 알 수 있다. 지난 10년간 중앙정부의 정책지식 생산의 전반적인 경향과 특징은 일반공공행정, 사회복지, 환경 분야를 중심으로 정책지식이 활발하게 생산되어 왔으며, 이외에 교육, 국방, 공공질서 및 안전 분야에서의 정책지식이 최근으로 들어오면서 활발하게 생산되고 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 1〉 중앙정부의 정부기능별 정책지식생산

정부기능	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	합계
환경	7.1%	4.0%	2.4%	6.8%	13.1%	14.8%	11.9%	5.5%	12.2%	7.3%	10.0%
	29	23	10	86	248	280	219	91	213	28	1227
통일외교	4.7%	4.1%	8.5%	7.5%	4.3%	4.2%	5.3%	6.7%	5.6%	2.3%	5.3%
	19	24	35	95	82	79	98	111	97	9	649
통신	3.9%	4.1%	6.1%	3.6%	2.5%	2.1%	2.2%	2.2%	4.9%	0.0%	2.9%
	16	24	25	46	48	39	41	36	86	0	361
지역개발	0.7%	0.3%	0.7%	0.6%	2.3%	2.7%	2.6%	2.4%	1.3%	2.1%	1.9%
	3	2	3	7	43	52	48	40	22	8	228
일반공공 행정	24.1%	21.9%	28.0%	25.7%	24.5%	19.0%	14.6%	15.6%	17.7%	15.9%	19.5%
	98	127	115	327	465	361	269	258	308	61	2389
수송 및 교통	3.2%	3.3%	2.4%	3.4%	5.3%	3.5%	4.7%	4.6%	1.3%	2.9%	3.7%
	13	19	10	43	101	66	87	77	22	11	449
산업 및 중소기업	4.2%	10.5%	6.1%	12.2%	9.5%	8.6%	8.1%	10.4%	4.8%	8.6%	8.5%
	17	61	25	155	181	163	149	173	84	33	1041
사회복지	19.2%	15.7%	13.2%	14.2%	13.7%	15.0%	16.7%	13.6%	15.4%	14.1%	14.7%
	78	91	54	180	259	285	308	226	269	54	1804
보건	10.8%	11.5%	6.6%	2.2%	2.8%	2.1%	3.8%	3.7%	4.0%	2.6%	3.8%
	44	67	27	28	54	40	70	61	69	10	470
문화체육 관광	7.4%	6.4%	7.1%	6.3%	7.4%	5.3%	5.6%	8.3%	6.8%	7.6%	6.6%
	30	37	29	80	141	100	103	138	119	29	806
농림해양 수산	6.4%	6.2%	11.7%	11.6%	7.6%	6.3%	5.6%	6.8%	5.2%	2.6%	6.8%
	26	36	48	147	145	119	103	112	91	10	837
국방	0.5%	1.2%	2.2%	0.6%	0.5%	1.2%	2.6%	6.4%	4.1%	7.3%	2.5%
	2	7	9	7	9	23	48	106	72	28	311
교육	3.4%	7.1%	7.7%	3.8%	4.9%	8.9%	7.3%	6.3%	4.8%	10.7%	6.3%
	14	41	34	49	98	168	135	105	84	41	769
과학기술	1.5%	0.9%	1.7%	1.6%	2.7%	2.1%	3.0%	3.2%	2.6%	3.9%	2.4%
	6	5	7	20	52	40	55	53	46	15	299
공공질서 및안전	2.9%	2.9%	2.7%	2.8%	3.3%	4.3%	6.1%	4.2%	9.2%	12.2%	5.0%
	12	17	11	35	63	82	113	70	161	47	611
합계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	407	581	410	1,271	1,896	1,897	1,846	1,657	1,743	384	12,251

2. 지방정부의 정책지식생산의 특징

2003년도부터 2012년까지 지난 10년간 지방정부에서는 총 3,532개의 정책지식이 생산되었다. 정부기능의 15개 정책분야별로 정책지식이 생산된 경향과 특징을 분석한 결과 지난 10년 동안 가장 많은 정책지식이 생산된 분야는 산업 및 중소기업 분야로서 전체의 17.4%를 차지하는 것으로 나타났다. 다음으로 지역개발(14.2%), 일반공공행정(13.7%), 문화체육관광(12.4%), 환경(12.1%), 수송 및 교통(12.0%), 사회복지(10.7%), 교육(2.0%), 농림해양수산(1.7%), 과학기술(1.6%), 공공질서 및 안전(0.9%), 통일외교(0.6%), 통신(0.4%) 보건(0.3%), 국방(0.0%) 순으로 나타났다.

연도별로 정책지식생산의 특징을 구체적으로 살펴보면, 일반공공행정, 지역개발, 사회복지, 문화체육관광, 수송 및 교통, 환경 분야는 지난 10년 동안 전체의 10% 수준 이상을 차지하면서 꾸준히 정책지식이 생산된 분야로 나타났다. 반면에 교육, 농림해양수산, 과학기술, 공공질서 및 안전, 통일외교, 통신, 보건, 국방에서의 정책지식 생산의 비율은 3% 미만 수준에서 생산된 것으로 분석결과 확인되었다. 특히, 국방, 보건, 통신, 공공질서 및 안전 분야에서의 정책지식의 생산은 1% 미만에서 이루어지는 것으로 나타났다. 이것은 이들 분야에서의 정책지식은 중앙정부를 통해서 생산되고 있기 때문으로 추측할 수 있다. 즉, 중앙정부와 비교했을 때, 지방정부는 총 7개 정부기능(산업 및 중소기업, 지역개발, 일반공공행정, 문화체육관광, 환경, 수송 및 교통, 사회복지)에서 생산된 정책지식의 비중이 전체의 92.5%를 차지하였는데 이것은 지방정부에서의 정책지식은 특정분야를 중심으로 집중적으로 생산되어 왔다는 것을 의미한다.

이상의 분석결과를 종합하면, 중앙정부는 일반공공행정 분야와 사회복지 분야가 다른 정부기능에 비해 정책지식의 생산 비율이 상대적으로 높다고는 하지만, 상대적인 비중면에서 크게 차이를 나타내지 않는 범위 내에서 정책지식이 생산되어 왔다는 것이다. 또한 정권이 교체되면서 교육분야와 같이 급격하게 정책지식이 생산되는 분야도 생겨나는 것으로 나타났지만, 지방정부는 확연하게 지난 10년 동안 특정분야를 중심으로 정책지식이 생산되어 왔다는 것을 의미한다. 즉, 중앙정부의 경우는 국방이나, 보건, 통신, 공공질서 및 안전과 같은 분야에서도

정책지식이 꾸준히 생산되어왔지만, 지방정부에서는 이러한 기능에서의 정책지식은 거의 생산되지 않았다는 것을 알 수 있는 결과이다. 지난 10년간 지방정부의 정부기능별 정책지식생산의 구체적인 현황은 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 지방정부의 정부기능별 지식생산 현황

정부 기능	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	합계
환경	14.6%	14.6%	12.2%	10.6%	10.5%	11.9%	12.4%	13.8%	10.1%	10.9%	12.1%
	41	46	36	36	41	41	42	64	43	37	427
통일외교	0.7%	1.6%	0.7%	0.3%	0.5%	0.3%	0.3%	0.4%	0.7%	0.3%	0.6%
	2	5	2	1	2	1	1	2	3	1	20
통신	0.0%	0.9%	1.0%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%	0.0%	0.9%	0.4%
	0	3	3	1	1	1	1	1	0	3	14
지역개발	12.1%	13.9%	9.9%	13.8%	13.6%	16.8%	15.7%	12.7%	15.1%	17.6%	14.2%
	34	44	29	47	53	58	53	59	64	60	501
일반공공 행정	18.9%	18.0%	14.3%	13.8%	13.9%	14.8%	8.3%	13.2%	11.8%	12.1%	13.7%
	53	57	42	47	54	51	28	61	50	41	484
수송 및 교통	16.7%	10.1%	11.9%	12.0%	12.6%	13.6%	11.8%	11.4%	10.1%	10.9%	12.0%
	47	32	35	41	49	47	40	53	43	37	424
산업 및 중소기업	17.1%	14.6%	17.0%	19.6%	15.7%	17.1%	16.9%	19.0%	17.9%	18.2%	17.4%
	48	46	50	67	61	59	57	88	76	62	614
사회복지	4.6%	12.3%	14.3%	12.6%	9.3%	9.0%	14.2%	8.0%	12.0%	11.2%	10.7%
	13	39	42	43	36	31	48	37	51	38	378
보건	0.0%	0.3%	0.0%	0.6%	0.0%	0.3%	0.9%	0.6%	0.2%	0.3%	0.3%
	0	1	0	2	0	1	3	3	1	1	12
문화체육 관광	12.1%	9.5%	13.6%	10.6%	18.3%	11.0%	13.3%	12.5%	12.9%	9.4%	12.4%
	34	30	40	36	71	38	45	58	55	32	439
농림해양 수산	2.5%	2.2%	1.4%	1.5%	2.1%	0.6%	1.2%	1.1%	2.6%	1.8%	1.7%
	7	7	4	5	8	2	4	5	11	6	59
국방	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
교육	0.4%	0.6%	1.4%	3.2%	1.3%	0.9%	0.9%	2.6%	2.6%	5.6%	2.0%
	1	2	4	11	5	3	3	12	11	19	71
과학기술	0.4%	0.9%	1.0%	0.9%	1.8%	2.3%	2.7%	2.8%	2.1%	0.3%	1.6%
	1	3	3	3	7	8	9	13	9	1	57
공공질서 및 안전	0.0%	0.3%	1.4%	0.3%	0.3%	1.2%	1.2%	1.5%	1.9%	0.6%	0.9%
	0	1	4	1	1	4	4	7	8	2	32
합계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100.	100%
	281	316	294	341	389	345	338	463	425	340	3,532

3. 중앙과 지방의 정책지식생산에 대한 비교

<표 3>은 지난 10년간(2003-2012) 중앙정부와 지방정부에서 생산된 정책지식을 정부기능별 정책지식생산 비율과 정책지식이 주도적으로 생산된 구체적인 정책분야를 비교한 것이다. 중앙정부는 일반공공행정(19.5%), 사회복지(14.7%), 환경(10%) 분야를 중심으로, 지방정부는 산업 및 중소기업(17.4%), 지역개발(14.2%), 일반공공행정(13.7%) 분야를 중심으로 정책지식이 활발하게 생산된 것으로 나타났다.

정부기능 내에서도 세부적인 정책지식의 내용측면에서는 중앙정부와 지방정부가 다소 다르게 나타났다. 구체적으로 살펴보면, 환경분야에서는 중앙정부의 경우 상하수도, 수질, 자연, 폐기물, 환경보호일반과 관련된 정책지식이 가장 활발하게 생산된 반면에 지방정부의 경우는 지역하천의 정비, 음식물쓰레기, 폐수 처리, 소각시설과 관련된 정책지식이 가장 활발하게 생산된 것으로 나타났다. 공공질서 및 안전분야에서는 중앙정부의 경우 재난방지, 법무 및 검찰과 관련된 정책지식이 주도적으로 생산된 반면에 지방정부에서는 치안 및 범죄예방에 관한 정책지식이 활발하게 생산된 것으로 나타났다. 과학기술분야에서는 중앙정부의 경우는 핵심과학기술인력 유치 및 육성방안, 과학기술기초지원, 과학기술연구지원과 관련된 정책지식이 가장 활발하게 생산된 반면에 지방정부의 경우는 과학연구단지 조성, 지방 첨단기술사업의 실태와 협력방안, 지역 중소기업의 기술개발실태와 지원시스템 구축과 관련된 정책지식이 활발하게 생산된 것으로 나타났다.

문화체육관광분야에서는 중앙정부의 경우는 문화예술과 관련해서 정책지식이 가장 활발하게 생산되었으며, 지방정부에서는 지역의 문화산업 육성, 문화정책의 효율화에 관련된 정책지식이 가장 활발하게 생산된 것으로 나타났다. 산업 및 중소기업분야에서는 중앙정부의 경우는 산업금융지원, 산업진흥고도화, 무역 및 투자유지, 에너지 및 자원개발과 관련된 정책지식이 활발하게 생산된 것으로 나타났다. 지방정부의 경우는 지역의 산업활성화에 대한 정책지식이나 산업지원 기반구축에 관한 정책지식이 활발하게 생산된 것으로 나타났다. 사회복지분야에서는 중앙정부의 경우는 노인청소년, 공적연금, 보건의료, 기초생활보장, 보육가족

및 여성, 보훈, 사회복지일반, 취약계층지원과 관련된 정책지식이 가장 활발하게 생산된 것으로 나타났으며, 지방정부의 경우는 사회복지관 프로그램 평가 및 운영 개선, 지역특성별 맞춤형 노인일자리 생산방안, 사회복지 행정체계 구축에 관한 정책지식이 활발하게 생산된 것으로 나타났다.

수송 및 교통분야에서는 중앙정부의 경우는 항공공항, 도로, 철도, 도시철도, 물류, 해운항만과 관련된 정책지식이 활발하게 생산된 것으로 나타났으며, 지방정부에서는 교통체계 효율성 제고, 보행환경 정비방안, 운송체계 개선방안에 관련된 정책지식이 활발하게 생산된 것으로 나타났다. 일반공공행정분야에서는 중앙정부의 경우 정부자원관리, 지방행정재정지원, 국정운영, 재정금융과 관련된 정책지식이 활발하게 생산된 것으로 나타났으며, 지방정부의 경우에는 그 지역 공무원들의 전문성 향상, 지방재정의 효율적 운영방안, 지방분권정착에 관한 정책지식이 활발하게 생산되고 있었다. 교육분야에서의 정책지식은 중앙정부에서는 학교교육내실화, 인적자원정책기반강화, 대학(원)교육연구역량강화와, 학술연구역량강화와 관련된 정책지식이 활발하게 생산된 것으로 나타났으며, 지방정부의 경우 지역교육의 글로벌화 전략, 지역 간 교육격차해소와 관련된 정책지식이 활발하게 생산된 것으로 나타났다. 지역개발 분야에서의 정책지식은 중앙정부의 경우 지역균형발전, 국토정책, 토지정책과 관련한 정책지식이 활발하게 생산된 것으로 나타났으며, 지방정부의 경우는 지역사업의 유치, 낙후지역개발사업과 관련된 정책지식이 활발하게 생산된 것으로 나타났다.

〈표 3〉 중앙정부와 지방정부의 정책지식생산에 대한 비교

중앙정부		정부 기능	지방정부	
활발하게 정책지식이 생산된 구체적인 정책영역	비율		비율	활발하게 정책지식이 생산된 구체적인 정책영역
상하수도 수질, 자연, 폐기물, 환경보 호일반	10.0%	환경	12.1%	지역하천의 정비방안, 음식물쓰레 기, 폐수처리, 소각시설
외교통상, 통일, FTA	5.3%	통일 외교	0.6%	북한관련 중앙과 지방의 신속한 협 력대응, 통일 시나리오에 따른 지방 의 대응방안,
정보통신, 우정, 초고속망	2.9%	통신	0.4%	지방의 정보통신망 구축
지역균형발전, 국토정책, 토지정책	1.9%	지역 개발	14.2%	지역사업의 유치, 낙후지역개발사업
정부자원관리, 지방행정재정지원, 국	19.5%	일반공공	13.7%	지역 공무원들의 전문성 향상, 지방

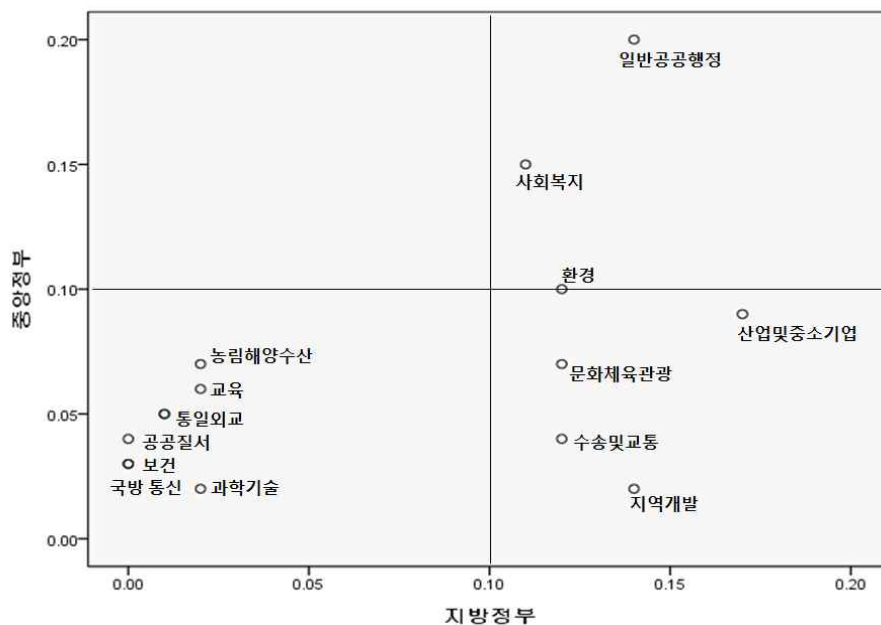
정운영, 재정금융공정거래, 소비자보호, 기록물관리		행정		재정의 효율적 운영방안, 지방분권 정착
항공공항, 도로, 철도, 도시철도, 물류, 해운항만	3.7%	수송 및 교통	12.0%	교통체계 효율성 제고, 보행환경 정비방안, 도로안내 표지판의 체계 및 개선방안
산업금융지원, 산업중소기업일반, 산업진흥고도화, 무역 및 투자유지, 에너지 및 자원개발, 산업기술지원	8.5%	산업 및 중소기업	17.4%	지역의 산업 활성화, IT 산업, 바이오산업, 창조산업 활성화
노인청소년, 공적연금, 보건의료, 기초생활보장, 보육가족 및 여성, 보훈, 사회복지일반, 취약계층지원, 근로자복지증진	14.7%	사회복지	10.7%	지역특성별 맞춤형 복지, 노인일자리 생산방안
건강보험, 음식물 안전 및 위생, 식품의약품안전	3.8%	보건	0.3%	중앙정부 위주의 정책지식생산
문화관광행정지원, 관광, 문화예술, 체육, 문화중심도시 조성, 화재정책기반조성 및 관광레저도시육성	6.6%	문화체육 관광	12.4%	지역문화산업육성, 문화정책의 효율화 방안 연구, 체육시설의 효율적 공급 및 활용방안, 시립체육시설 운영의 민간유치 도입방안
임업산촌, 농업농촌, 해양수산어촌, 국제농업통상협력, 산림자원육성 및 보호	6.8%	농림해양수산	1.7%	디지털농업 전개에 따른 지역농업 정책 방향, 동해안지역 해양자원 활용방안 연구, 지역 농수산물 가공 산업 활성화
국방일반과 국방행정지원, 국방개혁	2.5%	국방	0.0%	중앙정부 위주의 정책지식생산
학교교육내실화, 인적자원정책기반강화, 대학(원)교육연구역량강화와, 학술연구역량강화	6.3%	교육	2.0%	지역교육의 글로벌화 전략, 지역 간 교육격차해소
과학기술기반조성, 과학기술협력, 과학기술 인력양성	2.4%	과학기술	1.6%	지역의 핵심과학기술인력 유치 및 육성방안, 지방첨단기술사업의 실태와 협력방안
소방방재행정지원 재난방지, 법무 및 검찰	5.0%	공공질서 및 안전	0.9%	지역의 치안 및 범죄예방
-	100%	합계	100%	-

<그림 1>은 지난 10년간 중앙정부와 지방정부에서 생산된 정책지식을 정부기능을 중심으로 분석한 것이다. 구체적인 분석방법은 중앙정부와 지방정부에서 생산된 정책지식을 정부기능별로 상대적인 비율로써 구분하여 4사분면으로 나타낸 것이다. 분석도구는 SPSS 18.0 통계분석 프로그램을 활용하여 가로축과 세로축의 산점도를 추출하는 방식으로 분석하였는데, 세로축은 중앙정부에서 생산되는 정책지식을, 가로축은 지방정부에서 생산된 정책지식을 정부기능의 15개 정책분야별로 구분한 것이다.

중앙정부와 지방정부의 정책지식생산의 특징은 크게 4가지 유형으로 분류할 있다. 첫째, 1사분면(그림의 오른쪽 상단)은 중앙정부와 지방정부 모두 정책지식이 활발하게 생산되는 정책분야를 의미한다. 둘째, 2사분면(그림의 왼쪽 상단)은 중앙정부에서만 정책지식이 활발하게 생산되는 정책분야로써, 지방정부에서는 정책지식이 상대적으로 적게 생산되는 분야를 의미한다. 셋째, 3사분면(왼쪽 하단)은 중앙정부와 지방정부 모두 전반적으로 정부의 정책지식이 생산되는 비율이 낮은 분야를 의미한다. 넷째, 4사분면(오른쪽 하단)은 중앙정부에서 정책지식이 생산되는 비율이 상대적으로 다른 분야에 비해 취약하지만, 지방정부에서는 정책지식이 생산되는 비율이 높은 분야를 의미한다.

분석결과 첫째, 1사분면에 위치하면서 중앙정부와 지방정부 모두 정책지식이 주도적으로 생산되는 정책분야로는 일반공공행정, 사회복지, 환경분야로 나타났다. 둘째, 2사분면에 위치하면서 중앙정부에서만 정책지식이 주도적으로 생산되는 정책분야는 존재하지 않았다. 셋째, 3사분면에 위치하면서 중앙정부와 지방정부의 정책지식이 상대적으로 다른 정책분야보다 적게 생산되는 분야로는 농림해

〈그림 1〉 중앙과 지방의 정책지식생산의 특징



양수산, 교육, 통일외교, 공공질서, 보건, 국방, 통신, 과학기술 분야로 나타났다. 넷째, 4사분면에 위치하면서 중앙정부에서 정책지식이 생산되는 비율은 낮지만 지방정부에서는 정책지식이 주도적으로 생산되는 분야로는 산업 및 중소기업, 문화체육관광, 수송 및 교통, 지역개발 분야로 나타났다.

이상의 분석결과를 종합하면, 중앙정부는 특정분야를 중심으로 정책지식을 집중적으로 생산하는 경향은 나타나지 않았지만, 지방정부의 경우는 지역문제와 연관성이 높은 분야에서 정책지식의 생산이 집중적으로 이루어지고 있다는 것이다. 반면에, 일반공공행정, 사회복지, 환경과 관련된 정책분야는 중앙과 지방 모두 공통적인 정책적 관심분야로써 정책지식이 다른 분야에 비해 활발하게 생산되고 있다는 것을 알 수 있는 결과이다.

V. 결론

과거 지방자치제도가 실시되기 이전에는 중앙정부 중심의 국정운영을 바탕으로 지방에 존재하는 여러가지 정책문제들까지 해결하고자 노력하였다. 중앙정부 중심의 정책기획 및 집행이 이루어지면, 지역단위로 확대, 운영하는 방식이다보니 중앙과 지방의 정책지향의 차이가 문제점으로 나타나기 시작하였다. 지방정부는 이러한 문제를 해결하고 효과적인 정책과정을 수행하기 위해서 질 좋은 정책지식의 생산과 활용에 대한 필요성을 인식하기 시작하였다. 이에 지방정부는 다양한 분야의 정책전문가들로 구성된 지방자치단체의 연구기관을 설립하여 지역에 존재하는 현실문제는 자체적으로 해결하고자 지속적인 노력을 해오고 있다. 즉, 중앙정부 위주의 국정운영에서 벗어나 지방정부는 현실세계에 존재하는 다양한 정책문제를 자체적으로 해결하기 위하여 지속적으로 정책지식을 생산하고 활용하고 있다.

정책지식이 활발하게 생산되는 분야는 그만큼 정부가 역점을 두고 풀어야 할 정책적 문제점들이 많은 분야로써 정부의 정책우선순위가 높은 분야라 할 수 있다(황창호, 2013). 특히, 중앙정부와 지방정부는 지역특성 및 해결해야할 정책현안이 다르기 때문에 적극적으로 추진해야 할 정책우선순위 또한 달라질 것으로

판단된다. 이 과정에서 정책의 성공적인 집행을 위해 직간접적으로 활용되는 정책지식이 활발하게 생산되는 분야와 구체적인 정책영역 또한 다르게 나타날 것으로 판단된다.

따라서 본 연구에서는 중앙정부와 지방정부에서 활용하는 정책지식은 정부기능별로 생산되는 분야와 구체적인 정책영역이 어떻게 달라지는지 분석하였다. 본 연구의 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 중앙정부의 정책지식은 지난 10년간(2003-2012) 정부기능의 15개 정책분야에서 일반공공행정 분야에서 가장 많은 정책지식이, 이외에 사회복지와 환경분야를 중심으로 정책지식이 주도적으로 생산된 것으로 나타났다. 반면에 지방정부에서는 지난 10년간(2003-2012) 산업 및 중소기업 분야에서 가장 많은 정책지식이 생산된 것으로 나타났으며, 이외에 지역개발, 일반공공행정 분야를 중심으로 정책지식이 주도적으로 생산되는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 중앙정부와 지방정부에서 역점을 두고 정책을 추진하는 분야가 서로 다르다는 것이며, 한편으로는 일반공공행정 분야와 같은 중앙정부와 지방정부 모두 정책우선순위가 높은 분야도 존재한다는 것을 의미한다.

둘째, 지방정부의 경우는 산업 및 중소기업, 지역개발, 일반공공행정 분야 외에 문화체육관광, 환경, 수송 및 교통, 사회복지 분야까지 포함하여, 총 7개 정책분야에서 생산된 정책지식이 전체의 92.5%를 차지하는 것으로 나타났다. 반면에 교육, 농림해양수산, 과학기술, 공공질서 및 안전, 통일외교, 통신, 보건, 국방 분야에서의 정책지식은 지방정부에서는 상대적으로 매우 낮게 생산되는 것으로 나타났다. 즉, 지방정부는 정책지식을 생산하는 최우선적인 목적이 지역문제해결이나 지역경제활성화에 초점을 두다보니 특정분야를 중심으로 정책지식의 생산이 집중되고 있다는 것을 알 수 있는 결과이다.

셋째, 중앙정부는 일반공공행정 분야와 사회복지 분야가 다른 정부기능에 비해 정책지식의 생산 비율이 상대적으로 높다고는 하지만, 크게 차이가 나지 않는 범위 안에서 정책지식이 생산되어 왔다는 것이다. 또한 정권이 교체되면서 교육 분야와 같이 급격하게 정책지식이 생산되는 분야도 생겨나는 것으로 나타났지만, 지방정부는 확연하게 지난 10년 동안 특정분야를 중심으로 정책지식이 주도적으로 생산되어 왔다는 것을 의미한다. 즉, 중앙정부의 경우는 국방이나, 보건, 통신,

공공질서 및 안전과 같은 분야에서도 정책지식이 꾸준히 생산되어왔지만, 지방정부에서는 이러한 전통적인 기능에서의 정책지식은 거의 생산되지 않았다는 것을 알 수 있었다. 이것은 국방이나 통일, 외교 분야와 같은 전통적인 기능에서의 정책지식은 국가차원에서 관심을 가지고 거시적인 관점에서 접근해야 할 문제들이 많이 존재하기 때문에 지방정부 보다는 중앙정부에서 주로 정책지식이 생산된다는 것을 의미한다.

이상의 분석결과를 바탕으로 본 연구에서 제시할 수 있는 함의는 크게 3가지로 구분할 수 있다. 첫째, 중앙정부와 지방정부에서 생산하는 정책지식을 정부기능별로 분석하여 중앙정부와 지방정부의 정책지식생산의 차이점을 도출하고, 전반적인 정책지식의 경향과 패턴을 파악할 수 있었다는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 둘째, 중앙정부는 다양한 분야, 다양한 유형의 정책을 추진하기 위해 정책지식을 생산하는데 비해 지방정부는 지역 고유의 특정정책문제 해결을 최우선적인 목표로써 정책지식을 생산하고 활용한다는 점을 실증분석을 통해 제시하였다는 점이다. 셋째, 생산된 정책지식의 구체적인 내용을 파악함으로써, 중앙정부와 지방정부가 일정기간 동안 국정운영을 하면서 역점을 두고 중점적으로 추진하였던 정책영역을 파악할 수 있었다는 점에서 의의가 있다고 하겠다.

이상의 함의에도 불구하고 본 연구가 갖는 한계점으로는 실제 중앙정부와 지방정부의 정책과정에서 실질적으로 활용되는 정책지식과의 관계성에 대한 논의가 다소 부족했다는 한계를 지니고 있다. 중앙정부는 정책의 추상성과 영향의 범위가 넓고 지방정부는 상대적으로 정책의 구체성과 영향의 범위가 좁을 뿐만 아니라, 각 광역시도는 기초와의 관계에서 전달기관의 역할을 많이 수행하는 경우가 존재한다. 정책지식이 암묵지적인 측면이 강한건 사실이나 본 연구에는 정책연구보고서라는 단편적인 부분을 중심으로 정부기능 분류에 따라 분석하였다는 한계를 가지고 있다. 향후에는 중앙과 지방정부의 역할이나 기능, 정체성에 대한 풍부한 논의와 함께 정부의 정책지식과의 관계성에 대한 후속연구가 필요할 것으로 사료된다.

참고문헌

- 강경숙.(2014). 지식공유가 개인 및 조직의 성과에 미치는 영향: 평가제도와 인센티브제도의 조절효과를 중심으로. 인하대학교 대학원 경영학과 박사학위논문.
- 고경훈·임채홍.(2010). 지방자치단체의 조직적합성에 관한 연구: BRM(Business Reference Model) 모형을 중심으로.
- 김선빈.(2007). 「대한민국정책지식생태계」. 서울: 삼성경제연구소
- 김성현·명성준. (2010). 정부출연 연구기관의 정책지식 생산 및 정책지원 역할에 대한 연구: 미래예측 분야를 중심으로. 「정책분석평가학회 춘계학술대회 발표논문집」 135-154
- 노시평·박희서·박영미. (2009). 「정책학의 이해」 서울: 비앤엠북스
- 노희승. (2011). 「경찰지식관리시스템의 개선방안에 관한 연구」 원광대학교 일반대학원 경찰행정학과 박사학위논문.
- 노화준. (2007). 「정책학원론」 서울: 박영사
- 류지성. (2007). 「정책학」 서울: 대영문화사
- 박천오. (1999). 한국 이익집단의 정책과정상의 영향력과 활동패턴: 정부관료제와 관계를 중심으로. 「한국행정학보」 33(1): 239-259
- 박치성·허만형. (2011). 정책지식 활용 네트워크 : 국책연구기관과 정부부처 간의 정책지식 교환 네트워크 분석을 중심으로. 「한국행정연구」 20(4): 93-117
- 선한승. (2004). 정책공동체의 운영실태와 정책과제. 「한국행정학회 동계학술대회 발표논문」
- 양순애. (2008). 특집: 알기쉬운 EA해설 및 구축사례: 지방자치단체 BRM(정부기능분류체계)의 이해. 「지식정보화」 51: 28-29.
- 우리정책협력연구원. (2003). 「정책공동체 활성화 방안 기초조사 연구」. 1-101.
- 은서기·김충영. (2009). 정부기관 신 부가가치 생산을 위한 정책지식 클러스터(Cluster) 모형 연구. 「한국경영정보학회 춘계학술대회 발표자료」
- 이우권. (2007). 정부의 정책우선순위 결정 기준에 관한 탐색적 연구. 「한국자치행정학보」 21(2): 129-144
- 이영재. (2012). 「지적제조사사업의 정책변동에 관한 연구: 정책흐름모형을 중심으로

로」 숭실대학교 대학원 행정학과 박사학위논문

이지수. (2009). 「국가 정책지식의 구조와 특성에 관한 연구」 연세대학교 대학원 문헌정보학과 석사학위논문.

이홍재·차용진. (2006). 지식생산과 업무성과에 관한 연구: 지식생산 영향요인을 중심으로. 「한국행정학보」 40(2): 99-124

정정길·최종원·이시원·정준금·정광호. (2011). 「정책학원론」 서울: 대명출판사

조영열. (2012). 지식관리시스템의 도입요인과 전략 적합성이 조직성과에 미치는 영향. 서울벤처대학원 대학교 정보관리학과 박사학위논문.

하미승. (2007). 행정조직에 있어서의 지식생산의 영향요인에 관한 연구: 한국정부의 중앙부처를 대상으로. 「한국행정논집」 19(1): 23-53

황창호. (2013). 「노무현정부와 이명박정부의 정책지식생산에 대한 비교연구: 중앙행정기관의 정책연구보고서를 중심으로」 연세대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.

황창호·문명재. (2012). 정책지식생산과 활용에 관한 연구: 노무현 정부와 이명박정부의 정부기능을 중심으로, 「한국행정학보」 46(1). 345-374

Anderson, James E. (1979). *Public Policy Making*. New York: Holt, Rinehart and Winston. 2nd ed.

Cobb, Roger. & Jennie- Keith Ross & Marc-Howard. Ross. (1976). Agenda building as a comparative political process. *American Political Science Review*, 70(1): 126-138.

Davenport, T. & L. Prusak (1998). *Working Knowledge: How Organizations Manage What They Know*, Boston:Harvard Business School Press. pp. 123-143.

Dror, Yehezkel. (1986). *Public Policy making: Reexamined*(New Brunswick, NJ; Transaction Publishers, 1989; Original Edition, Chandler Publishing Company).

Drucker, P.(1993), *Innovation and entrepreneurship: practice and principles*, New York : Harper Business.

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.

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
- Lindblom, Charles. E. (1980). *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs, N.J.
Prentice Hall. Inc.
- Lynn, Laurence. (1987). *Managing Public Policy*, Boston: Little, Brown
- Nonaka, Ikujiro. (1994). Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation.
Organization Science. 5(1):14-37
- Rhodes, R.A.W. (1996). The new governance: governing without government. *Political
Studies*, 44(4), 652-67
- Richardson, J. J & Jordan A. G.(1979). Governing under pressure. *The policy process in a
post-parliamentary democracy*. Oxford: Martin Robertson
- Ripley, Randall B. & Franklin, Grace A.(1982). *Bureaucracy and Policy Implementation*.
Homewood, Ill: The Dorsey Press
- Ruggles, R. (1997). *Tools for Knowledge Management: An Introduction*. Ruggles, R, ed.
Knowledge Management Tools. Butterworth-Heinemann.
- Wiig, K. M. (1997). *Knowledge Management Foundations: Thinking About
Thinking-How People and Organizations Create, Represent, and Use
Knowledge*, Arlington: Schema Press