

다중흐름모형을 이용한 과학기술 연구회제도의 정책변동 분석

장문영*, 이찬구**

논문 요약

본 연구는 과학기술분야 정부출연 연구기관의 자율성과 독립성을 보장하고, 연구기관 간의 협력과 유기적인 연결이라는 정책목표하에 1999년 이후 지금까지 그 목표달성을 위해 정책수단으로 존재하고 있는 연구회제도의 정책변동 사례를 대상으로 하고 있다. 과학기술 연구회는 김대중 정부이후 박근혜 정부까지 네 번의 정권교체기마다 변화과정을 거쳐왔다. 여기서는 그 사례에 Kingdon의 다중흐름모형을 이용하여 각 정부별 정책결정요인과 그 과정을 비교·분석했으며, 그 결과로서 Hogwood & Peters의 정책변동유형을 살펴보았다.

Keyword : 정책변동, 과학기술 연구회, 정부출연 연구기관, 다중흐름모형

* 장문영, 국가과학기술연구회 감사실장, 010-3708-7140, myjang@nst.re.kr

** 이찬구, 충남대학교 행정학과 및 국가정책대학원 과학기술정책 전공주임교수, 042-821-5849, changoo@cnu.ac.kr

1. 서론

1999년 김대중 정부 출범 이후 공공기관 경영혁신의 일환으로 과학기술 연구회제도¹⁾가 도입된 이후 지금까지 연구회의 기능과 역할에 대해서 많은 논의가 있어왔다. 당초 과학기술분야 정부출연 연구기관(이하 ‘출연(연)’으로 표기)의 자율성 및 독립성을 구축하기 위해 설립된 연구회는 설립 취지와는 달리 정부부처와 산하 출연(연) 사이의 가교 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다는 역할론에 대한 불만이 끊이지 않고 제기되었다. 연구회제도의 도입 이후, 출연(연)에 대한 정부부처의 간섭과 통제는 어느 정도 줄어든 측면이 있지만 기관운영의 자율성과 독립성 측면에서는 큰 변화가 이루어지지 않았다. 정부부처와 출연(연)의 연결고리 역할을 수행해야 하는 연구회는 제 기능을 발휘하지 못하고 있다는 평가와 더불어 제도개선의 필요성에 대한 논의가 꾸준히 이어져 왔다(임기철, 2001; 유성재, 2001, 2002; STEPI·(주)기술과가치, 2004; 나태준, 2005; 김용훈·오용균, 2008; 최병선, 2008; 정용남, 2010; 이찬구, 2010, 국가과학기술위원회, 2013).

이에 따라 과학기술행정체제를 구성하는 하나의 축으로서 연구회제도에 대하여 매 정부별로 정책변화를 모색해 왔다. 이러한 정책변동의 일환으로 일부 출연(연)들은 연구회 소속이 변경되었으며, 연구회의 감독관청도 정부별로 변경되었다. 연구회는 설립 이후 출연(연)에 대한 상위 지배구조 문제가 거론될 때마다 논의의 중심에서 있었으며, 다음 정부에서도 과학기술관련 정부부처의 결정문제와 함께 또 다른 개편 논의가 형성될 수 있는 사안이다.

출연(연)의 실질적인 경쟁력 향상과 연구자율성 확보를 위해서는 정부와 연구현장을 연결하는 중간기구(agency)인 연구회의 역할정립이 매우 중요하다. 본 연구에서는 궁극적으로 출연(연)의 역할강화와 독립성 확보를 위한 수단으로 연구회의 기능 재정립과 변화방안을 모색하고자 한다. 연구회제도의 정책도입 이후 현재까지의 운영체계에 관해서 정책변동의 관점에서 매 정부별 정책변동에 대한 유형 및 과정을 분석해보는 것이 필요하다 하겠다.

이러한 배경 하에 본 연구의 목적은 연구회제도에 대한 정책목표인 출연(연)의 자율성과 독립성을 보장하고, 연구기관 간의 협력과 유기적인 연결을 위해 도입한 당초 취지가 제대로 확보되었는지에 대해서와 어떤 과정을 거쳐 정책변동이 이루어졌는지에 대해 분석한다. 또한 왜 연구회는 매 정부마다 정책변동(정책혁신, 정책유지 및 정책승계)²⁾이 일어났는지와 2014년도에 단일 연구회로 설립된 국가과학기술연구

1) 1999년도 제도 도입 당시 연구회는 경제사회연구회, 인문사회연구회(이상 인문분야)와 기초기술연구회, 산업기술연구회, 공공기술연구회(이상 과학기술분야) 5개 연구회로 편성되었다. 본 연구에서는 과학기술 연구회를 대상으로 하며, 현재는 단일연구회로 ‘국가과학기술연구회’로 운영되고 있다. 이하 ‘연구회’로 표기한다.

2) 연구회제도 도입은 Hogwood와 Peters(1983)의 정책변동 유형중 정책혁신으로 정의하였으며 이후의

회는 위 질문들을 해결할 수 있는지를 점검해보고 향후 바람직한 발전방향을 논의해 보고자 한다. 본 연구의 목적을 구체적으로 열거하면 다음과 같다.

첫째, 연구회제도의 출범과 각 정부별 연구회제도의 정책변동 유형과 핵심적인 요인, 아이디어 및 행위자는 누구인지 등을 분석하기 위하여 Kingdon(1984)의 다중 흐름모형으로 설명한다. 또한, Hogwood와 Peters(1983)의 정책변동 유형 이론을 적용하여 정책변동 결과로서 정책 산출물 유형이 정책변동유형 이론에 부합하는지를 설명한다.

둘째, 이러한 정책변동이 매 정부별로 발생한 이유는(why) 무엇인지와 어떻게(how) 발생했는지에 대해서 규명하고자 한다.

셋째, 정책목표로서 연구회제도는 운영성과를 달성했는지, 바람직한 연구회 운영체계는 무엇인지, 향후 정부 교체시 연구회제도 운영방향의 시사점을 도출하고자 한다.

본 연구의 분석대상은 1999년 3월에 도입된 5개 연구회 중에서도 과학기술계 3개 연구회(기초기술연구회, 산업기술연구회, 공공기술연구회)만으로 한정하였다³⁾. 당시의 연구관리 체계 개혁은 경제인문사회 연구회 2개 연구회를 포함하여 추진되었으나, 경제인문사회 출연(연)은 연구사업의 구조나 수행형태가 과학기술계 출연(연)과는 성격이 다르기 때문에 본 연구에서는 제외하였다.

한편, 본 연구의 시간적 범위는 공공부문의 혁신이 본격적으로 추진된 1998년부터 2017년까지 네 번의 정권 교체기에 정부별 연구회제도 변화의 유형을 분류하고 정책변동 과정을 분석하였으며, 주로 문헌검토, 정부 정책 자료, 연구회 정책 자료, 신문기사 및 관련 법률(안) 등을 활용하였다.

이러한 연구회제도의 정책변동 분석은 출연(연)이 자율성을 기반으로 한 역할강화와 독립성을 확보하는데 필요한 지표 역할을 할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 또한 향후 연구회제도의 바람직한 운영방향을 제시하고자 하였으나 지면관계상 후속 연구과제로 남기고자 한다.

II. 이론적 논의 및 분석틀 설계

이 장에서는 먼저 정책변동에 관한 이론적 논의와 선행연구에 대한 검토를 통하여 연구대상인 연구회제도의 정책변동과정에 대한 분석이 왜 필요한지를 논의할 것이다. 또한 연구회제도를 대상으로 수행된 기존 연구들이 연구회의 운영성과와 관련된 내용을 분석하고 정책변동의 이론이 실제 사례에서는 어떻게 적용되고 있는지

정책변동은 정책유지 및 정책승계 등으로 정의하여 추후의 장에서 후술한다.

3) 연구회 소관 출연(연)은 원칙적으로 분석대상에서 제외하였다. 다만 연구회 및 출연(연), 양 조직은 상호 밀접한 관계가 있기 때문에 분석결과의 타당성 제고를 위하여 필요한 경우에는 양자의 통합 분석도 부분적으로 수행되었다.

를 논의할 것이다. 이상과 같이 정책변동 이론 및 선행연구 검토와 연구회제도에 관한 기존 연구들을 동시에 검토하여 이 연구의 필요성을 제시하고자 한다.

1. 정책변동의 이론적 논의와 선행연구 검토

정책변동(policy change)은 기존의 정책이 변화되었음을 의미하는 것으로 정책변동의 개념은 대상과 범위에 따라 달라지며, 현재 합의되거나 일치된 견해가 부재한 상황이다(유홍림·양승일, 2009). 정책변동을 정책과정과의 관련성에서 이해하는 입장과 시간의 변화에 따라 정책의 내용과 집행방법이 원래의 정책과 달라지는 것으로 보는 견해가 있으며(박해룡, 1990), 정책기조 또는 정책목표, 정책수단, 대상 집단 등 정책내용 자체의 변화를 의미하며, 또한 정책집행 방법의 변화까지도 포함한다(강근복 외, 2016: 329). 또한 정책변동의 원인을 아래의 <표 1>에서와 같이 학자들마다 다양하게 파악하고 있으며(정용남, 2013: 106), 본 연구에서는 정책변동의 개념을 정책목표와 정책수단의 변화로 해석하고자 한다.

<표 1> 정책변동요인

구분	변동요인
Kingdon(1984) Zahariadis(2007)	정책문제, 정책아이디어, 정치변화(정부변동, 압력집단 요구, 국가적분위기), 정책의 창(기회), 정책창도자
Sabatier(1988) Sabatier & Jenkins-Smith(1999)	외부적요인(사회경제적 요건의 변화, 통치집단의 변화, 여론의 변화, 다른 하위체제로부터의 영향 및 정책결정), 내부적 요인(지지연합의 재편성), 정책학습
Hall(1993)	경제적 위기, 사회적 변화, 정치적 변동(정치지도자)
Kniff(2005)	(국가적 정책수렴으로서 변동) 정책문제 변화, 국제기구 및 초국가적 법률의 영향, 정책학습 등
Birkland(2006)	초점사건(focusing event): 재난과 사고, 테러공격 등, 정책학습

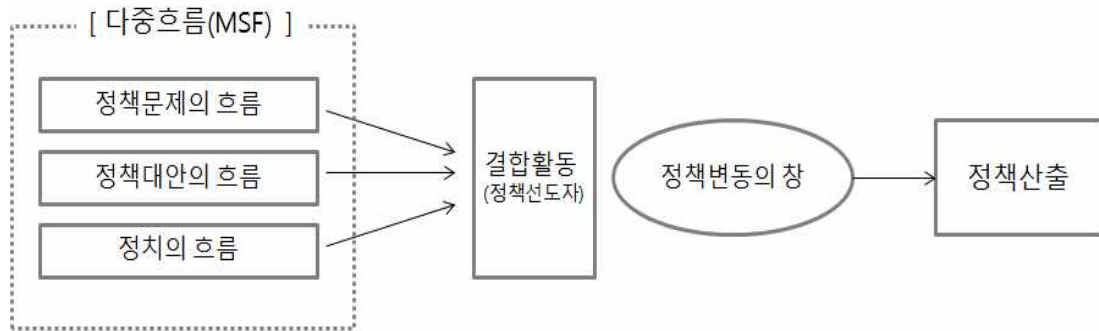
자료: 정용남(2013)에서 수정 인용

이 중에서 국내의 정책변동에 관한 연구논문의 상당수를 차지하고 있는 것은 Kingdon(1984)의 다중흐름모형(MSF: Multiple Streams Framework)과 Sabatier (1988)의 옹호연합모형(ACF: Advocacy Colition Framework)이며(황성수 외, 2015), 연구회제도의 정책변동에 대한 설명으로 다중흐름모형에서 설명하는 의사결정의 비합리성과 변동의 원인으로 정치의 흐름 및 정책선도자의 역할의 강조가 부합된다고 판단되어 과정변수로서 적용하고자 한다. 아울러 정책변동의 결과로서 정책 산출의 유형을 Hogwood와 Peters(1983)의 정책변동 유형 이론을 적용하여 논의할 것이다.

1) 다중흐름모형의 논의와 선행연구 검토

Kingdon(1984)에 의해 주장된 다중흐름모형(MSF)은 정책문제의 흐름(Policy

problem stream), 정책대안의 흐름(policy alternative stream), 정치의 흐름(political stream)이 서로 무관하게 독립적으로 흐르다가 세 가지 흐름이 결합하면 정책의 창(window of policy change)이 열리면서 정책변동이 이루어진다고 한다. 이 모형에서 독립적으로 흐르던 세 가지 흐름은 특정 시점에서 정책선도자의 역할로 인하여 결합되고 현재와는 다른 방식으로 접근하여 정책문제 해결을 모색하게 된다. 그리고 정책의 창이 열리게 되면 정책문제와 정책대안 등을 둘러싸고 여러 전략 등을 활용한 상호작용이 벌어지고 절충을 통해 창이 닫히게 되고, 이를 근거로 새로운 정책이 산출된다(양승일·한종희, 2011: 38).



자료: Kingdon(1984)을 근거로 재구성

(그림 1) MSF의 개념도

Kingdon은 Cohen, March 및 Olsen(1972)의 쓰레기통모형을 토대로 정책흐름모형을 구축하였기 때문에 쓰레기통모형의 핵심적인 내용을 포함하고 있다. 쓰레기통모형은 조직에서 무정부적 상태와 같이 아이디어들이 느슨하게 모아지는 성격을 강조하여 ‘조직화된 무정부(organized anarchies)’ 조직을 이해하고자 하였다(노화준, 2009: 225).

Kingdon은 정책문제를 인식하는 수단으로 지표(index)의 변동, 사건(event), 위기(crisis) 또는 재난, 환류(feedback) 등을 제시했다. 정책대안은 관료, 의회 보좌진, 학자, 연구자 등 정책공동체 내의 전문가들에 의해 만들어진다. 그리고 포럼, 공청회, 논문토론을 통해서 여러 가지 가능성들이 탐색되어 그 가능성들의 범위가 좁혀지게 된다. 이러한 과정 속에서 몇몇 대안은 기본적으로 변하지 않고 남지만 다른 것은 새로운 대안과 결합하거나 사라지게 된다. 정치흐름은 정치적 사건과 역동성에 의해 진행되며 일반적으로 문제흐름과 대안흐름을 정책의제로 전환시키는데 결정적인 역할을 하는 흐름이다. 정책의 창은 문제흐름, 대안흐름, 정치흐름이 우연히 합류되어 대안흐름이 문제흐름과 결합되고 동시에 정치적 상황이 결합하게 되면서 열리게 된다.

이때 정책의 창은 예측가능하게 열릴 수도 있고 예측 불가능한 상태에서 열리기도 한다. 예측가능하게 열리는 경우로는 국회에서의 법안심사 및 예산심의, 정책 기한 만료로 인하여 재검토 하는 상황 등을 들 수 있으며, 예측 불가능한 경우로는

갑작스런 사회적 사건의 발생, 선거 등을 통한 의회 집권당의 변화, 주요 정책결정자의 교체 등을 들 수 있다. 이 사건들은 갑작스럽고 일반적이지 않은 것들이다(Birkland, 1997).

흐름의 결합에서 나타나는 정책선도자들은 독립적으로 흐르고 있는 각 흐름을 자신의 의도에 맞게 정치적으로 조작하여 각 흐름사이의 결합을 이끌어 내고 정책의 창이 열리도록 시도한다. 따라서 정책선도자는 정책의 방향이 자신이 기대하는바와 같이 이루어지도록 모든 자원을 동원하여 노력하는 사람 또는 집단으로 정의할 수 있다(Kingdon, 2010: 179).

다중흐름모형을 활용한 연구는 다수 존재하고 있다. 특히 다중흐름모형은 원래 정책의제 설정과정을 분석하는 모형임에도 불구하고, 다중흐름모형을 이용한 국내의 선행연구는 정책결정 및 정책변동 등 다양한 정책과정에 적용하고 있다(최성락·박민정, 2012). 그중에서도 본 연구에서도 강조하고 있는 다중흐름모형에서의 정치흐름과 정책선도자의 역할의 중요성을 보여준 연구로는 교장공모제의 정책변동과정을 분석한 이광수, 김도기(2010)는 정책 변동에 가장 큰 영향을 준 요인을 정권교체로 보았으며, 정권교체에 해당하는 정치의 흐름을 강조하였다. 교원능력개발평가제가 어떠한 요인에 의하여 변동되었는지를 분석한 박균열(2012)의 연구도 정권의 변화, 행정부의 교체라는 정치적인 흐름이 교원능력개발평가제가 정책의제로 설정되고 변동되는 데에 가장 큰 영향을 주었다고 보았다.

또한 개인정보보호법 입법과정을 분석한 성욱준(2013)의 연구는 법안이 결정되는 데 정책선도자가 중심적인 역할을 수행한 것으로 파악하였다. 새만금 간척사업의 정책변동을 분석한 유홍림·양승일(2009)의 연구는 정치흐름에서 대통령당선자가 정책선도자로서의 역할을 강조하였다. 정책선도자들은 대개 관료, 정치인의 지위를 가지고 있다. 이는 일정한 공적 지위가 부여되어야만 정책과정에 영향력을 미칠 수 있는 한국적 특징이 반영된 것으로 분석하였다. 정책선도자로서 가시적 참여자인 임명직 고위 관료, 국회의원의 영향력이 비가시적 참여자인 전문가, 일반관료보다 강하게 나타나는 것이다. 본 연구의 분석대상과 같은 과학기술정책 분야에서 다중흐름모형을 적용한 선행연구는 드문 편이며, 생명윤리법을 중심으로 과학기술 규제정책의 형성과 변동과정을 분석하여 과학기술정책의 형성과 변동 과정을 설명한 김인자·박형준(2011)의 연구는 실현 가능성 있는 정책대안 도출과 정책흐름을 결합하고 정책을 산출하는데 정책선도자가 중요한 역할을 하고 있음을 확인하였고 정책결정이 시간의 제약 하에 비합리적으로 이루어지고 있음도 분석하였다.

2) 정책변동의 유형과 선행연구들

정책변동의 유형으로서 변동의 정도와 형태에 따라 여러 가지 유형으로 구분할 수 있으나 학자에 따라 구분 유형에 차이가 있다, 다음의 <표 2>는 학자들의 정책변동 유형을 분류한 것이다(정용남, 2013).

〈표 2〉 정책변동 유형분류

구 분	변동 유형 분류
Hogwood & Peters(1983)	정책혁신(대규모 변화), 정책유지(변화 없음), 정책승계(중소규모 변화), 정책종결(대규모 변화)
Hall(1993)	1수준(정책도구의 수준), 2수준(정책도구 자체), 3수준(패러다임 변화)
Howlett & Ramesh(1998)	급속한 패러다임적 변화, 완만한 패러다임적 변화, 급속한 점진적 변화, 완만한 점진적 변화
Pollitt & Bouckaert(2009)	점증적 변화, 급격한 회귀변화, 점증적이나 근본적인 변화, 급격하고 근본적인 변화

자료: 정용남(2013)에서 인용

이러한 정책변동의 유형중 정부개입의 정도에 따라 정책변동의 유형을 분류하는 것으로서 Hogwood와 Peters(1983)의 정책변동 유형이 본 연구에 부합된다고 판단하여 이를 적용하고자 한다. 그 내용으로는 크게 네 가지로 정책혁신(policy innovation), 정책유지(policy maintenance), 정책승계(policy succession), 정책종결(policy termination) 등으로 구분한다. 다음의 〈표 3〉은 정책변동의 유형을 정리한 것이다.

〈표 3〉 Hogwood와 Peters의 정책변동 유형

구분	정책혁신	정책유지	정책승계	정책종결
기본성격	의도적 성격	적응적 성격	의도적 성격	의도적 성격
법률측면	기존 법률 부재	기존 법률 유지	제정 및 기존 법률의 개정	기존 법률 폐지
조직측면	기존 조직 부재	기존 조직 유지, 정책상황에 따라 조직보완 기능	기존 조직의 개편	기존 조직 폐지
예산측면	기존 예산 부재	기존 예산 유지	기존 예산 조정	기존 예산 폐지

자료: Hogwood와 Peters(1983: 27)에서 인용

첫째, 정책혁신은 정부가 이때까지 개입하지 않던 분야에 개입하여 새로운 정책을 결정하는 것을 의미한다. 이제까지 그 분야에 대한 정부의 개입이 없었기 때문에 하나의 정책이 완전히 새로 만들어지는 것이며, 따라서 이러한 정책변화는 보통 의도적(purposive)으로 수행되는 것이 일반적이다. 왜냐하면 정부가 새로운 분야에 우연히 개입하는 경우란 없기 때문이다(Hogwood & Peters, 1983: 45). 둘째, 정책유지는 현재의 정책을 바꾸지 않고 계속 추진하는 것을 말한다. 얼핏 보면 정책이 변동되지 않는 것으로 보이나 정책대상이나 정책내용은 문제와 환경변화에 따라 계속적으로 미세 조정과정을 거치고 있다. 기존정책을 장기적으로 유지만 하려는 경우에도 인구의 변동이나 경제상황의 변동에 따라 정책을 조정할 필요가 발생한다(유훈, 2009: 199). 그러나 Hogwood와 Peters는 정책혁신이나 정책승계에 비해 변동의

질적 중요성은 덜할 수 있으나 정책유지에서 나타나는 적응적인 변동의 폭이 정책의 혁신이나 승계보다 더 클 수 있다고 하였다. 셋째, 정책승계는 현존하는 정책의 기본적 성격을 바꾸는 것으로서 정책의 근본적인 수정을 하는 경우, 정책을 없애고 새로이 완전히 대체하는 경우 등을 포함하는데 어느 경우이든 기본 정책목표는 변화하지 않기 때문에 정책승계라고 부르게 되고 정책종결과 차이가 나는 부분이다. 정책목표는 변화하지 않으나 사업(program)이나 담당조직, 예산항목에서도 중대한 변화가 일어난다는 점이 정책유지와 다르다(정정길 외, 2011: 706). 넷째, 정책종결은 기존정책이 있는 것을 전제로 특정한 정책을 의도적으로 종결 또는 중지 시키는 것을 의미하며 기존 정책과 관련된 조직축소, 법령삭제, 예산지출 등의 증지로 나타난다. 정책종결에 대해서 학자들의 개념은 조금씩 차이가 났다. 국내학자 중 허범(1979)은 기존하는 정책의 의도적인 종식을 결정·집행하는 것이라고 했다. 그리고 유훈(2009)은 특정한 정책을 의도적으로 종식시키거나 중지시키는 것이라고 정의했다.

이러한 정책변동의 유형 구분이 용이하고 세분화되어 설명력이 높게 평가되는 Hogwood와 Peters의 정책변동유형을 적용하여 정책특성을 분석한 사례연구는 많지 않은 실정이다. 최근에 대표적인 연구사례로는 양승일(2015)은 4대강 정비사업에 시기별로 나타나는 정책변동유형을 각각 도출해보고, 시기별 변동유형이 정책변동유형흐름모형에서 시사하고 있는 결과와 합치되는지 여부, 합치되지 않는다면 모형수정은 어떠한 방향으로 진행되어야 하는지 등을 시사점으로 조명하였다.

정책변동 연구들을 종합해 보면 정책변화에 관한 초기의 연구에서는 정책종결과 정책집행 등 주로 정책과정과 관련하여 정책변화의 시야를 국한시키다가 최근으로 오면서 점차 연구의 영역이 정책의 전(全) 과정(결정, 집행, 평가; 목표와 수단; 내용과 과정 등)으로 확대되어 가는 경향이 있다(박호숙, 2005). 본 연구에서도 연구회제도에 관한 정책변동을 정책의 전(全) 과정의 의미로 논의하고자 한다는 관점에서 연구의 정책적·학술적 의미를 찾고자 한다.

2. 연구회제도에 관한 선행연구

연구회제도가 도입된 이후의 선행연구들을 살펴보면 연구회제도의 운영성과에 대한 연구로서 이석희(2002)의 연구는 공공 연구기관 개혁정책의 성과를 경쟁성, 자율성, 산학연 협동연구의 3가지 범주로 나누어 분석·평가하고 있다. 연구결과는 연구회제도의 도입 자체는 상황 적합성이 높아 성공한 것으로 평가하고 있으나, 연구기관 개혁정책의 목표달성도는 일률적이지 않아 부분 성공, 부분 실패로 제시하고 있다. 김이교(2005)의 연구는 연구회제도의 도입과정을 시계열적으로 설명하고 있을 뿐, 평가적 의견은 제시하지 않고 있다. 나태준(2005)의 연구는 집행과정에서의 기관 설립을 통한 정책목표 달성 여부를 분석하고 있는데, 우리나라 과학기술계 3개 연구회는 적절한 집행수단을 구비하지 못함으로써 실패한 사례로 평가하고 있다. 김

용훈·오영균(2008)의 연구는 출연(연)의 지배구조에 있어서 Haldane Principle⁴⁾에 부합하는 구조가 바람직스러우나 정부부처 소관으로 변화했다고 지적하고 있다. 정용남(2010)의 연구는 연구회제도 도입에서부터 정책결정 이슈들을 분석하여 정책이 표류하였다는 결론을 내리고 정책목표를 달성하기 위한 제도의 전면적인 개편을 제안하였다.

한편 연구회제도에 대한 대표적인 선행연구로서 이찬구(2010)는 정책이전 이론을 이용한 연구회제도 도입의 정책결정 과정을 분석한 결과로, 정책의제 설정에서의 외환위기 상황의 급박성과 외부인 주도, 정책형성에서의 이해관계 조정 미흡 및 저해요인의 극복 실패, 정책집행 과정에서의 핵심사항 누락 및 결여 등으로 미완의 제도라는 결론으로 설명하고 있다. 또한 기존의 연구는 연구회와 소관 출연(연)을 동시에 분석대상으로 하고 있거나, 정책결정 과정 전체를 분석하지 않고 정책형성 단계나 정책집행 단계에 치중되어 있다고 분석하였다.

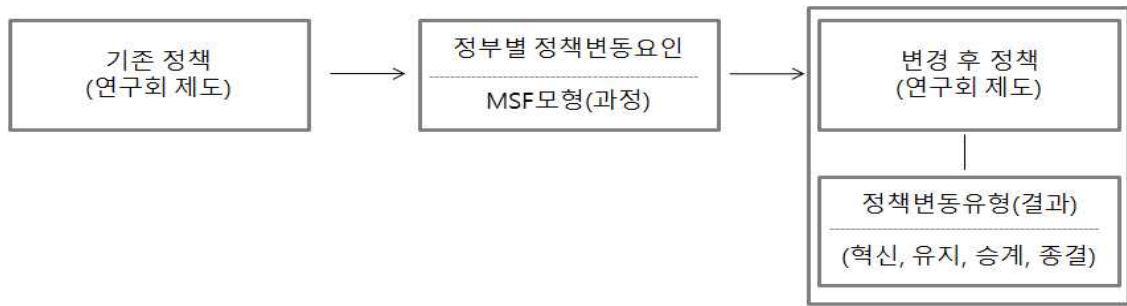
전체적으로 연구회제도 도입의 운영성과에 대한 기존 선행연구는 1999년도 연구회제도 도입 시기를 전후로 당시 상황의 정책결정과정에서 여러 가지 요인들을 분석한 연구였으며, 이러한 선행연구들을 바탕으로 그간의 정책변동이 연구회제도의 당초 취지인 출연(연)의 자율성과 책임성이 향상되었는가에 대한 정책목표를 달성여부를 정책변동의 관점에서 분석해 보고 향후 정책적 시사점을 도출해보자 한다.

3. 분석틀

본 연구에서는 다중흐름모형은 정치와 밀접한 관련이 있고 정권 변동시 정책이 급격하게 변동하는 동태적 모습을 잘 설명해 주기 때문에 이 연구에서도 기본적으로 다중흐름모형의 논리구조를 채택하였다.

Kingdon의 다중흐름모형을 기본 분석틀로 하여 정부별 정책변동 사례를 네 번에 걸친 시기로 나누어 정책변동 과정을 분석하고 그 결과인 정책산출물이 Hogwood & Peters의 정책변동유형으로 분류함으로써 (그림 2)와 같은 분석 흐름도와 <표 4>의 구체적인 분석변수의 내용으로 구성된 분석틀을 제시하여 기존 선행연구들과 차별화 하고자 하였다.

4) 영국에서 1918년 발간된 Haldane Report에서 천명된 Haldane Principle은 ‘정부는 응용기술 분야이건 순수과학 분야이건 이를 통제하려는 시도를 하여서는 안된다’는 것으로 과학자에 의해 자금지원을 결정해야 한다는 연구원칙이다.



(그림 2) 연구의 분석 흐름도

<표 4> 분석변수의 내용

구분	변 수	분석내용
다중흐름 모형(MSF) (과정)	정책문제의 흐름	-지표의 변화, 중요한 사건, 환류, 문제의 정의
	정책대안의 흐름	-기술적 실현가능성, 가치 일치성, 기술
	정치의 흐름	-국가의 분위기, 여론, 정권교체, 이익집단 등 (선거에 의한 정권교체, 국회의 구도 변화, 정치 주도 권 변화 등)
	정책선도자 및 정책의 창	-흐름의 결합에서 핵심 역할자 -창의 개·폐 창이 열리는 흐름 (세 가지 흐름의 결합이 어떻게 이루어 지는가)
정책변동 유형 (결과)	유형분류 (혁신, 유지, 승계, 종결)	기본성격, 법률, 조직, 예산 측면

본 연구에서 적용하는 Kingdon의 다중흐름모형은 정책흐름에 따라 우연적으로 이루어지는 정책변동 현상을 이해하는데 있어 정책과정 참여자들의 행동동기와 병합해서 분석하는데 효과적이다. 다중흐름모형의 정책흐름(정책문제흐름·정책대안흐름·정치흐름)중에서 특정 흐름이 촉발기제가 되어 정책변동의 창을 열게 되면 그 창 안에서 다양한 참여자들 간에 치열한 경쟁이 나타나는데, 이 과정에서 흐름들의 결합(coupling)이 이루어지면 정책변동이 야기될 수 있다.

또한 정책산출 결과인 정책변동 유형은 Hoogwood와 Peters(1983)가 제시한 정책 혁신, 정책유지, 정책승계, 정책종결의 네 유형중에 해당되며, 정책사례와 관련해서 정리하면 다음과 같다. 정책혁신은 출연(연)의 관리체계를 정부부처의 간섭을 배제하기 위한 정책(기본성격, 법률, 조직, 예산 포함)을 처음으로 도입·실행하는 경우를 말한다. 정책유지는 기존의 정책을 부분적으로 변화시키는 경우(프로그램의 일부 내용변화 등)를 말한다. 정책승계는 도입·실행 중인 기존의 정책을 ‘다른’ 정책으로 대체하는 것을 말한다. 여기서 ‘다르다’는 것은 출연(연) 지원체계로서의 정책목표는 같지만, 이 목표를 달성하기 위한 정책수단의 성격이 근본적으로 변하는

경우를 말한다.

이하 3장에서는 위 분석 흐름도 및 분석변수들을 적용하여 연구회제도 출범 시부터 현재 단일연구회로의 변동되기까지의 과정을 분석한다. 특히 정책혁신 시기부터 정책유지와 정책승계 시기를 거치는 정책변동 설명요인 분류에 맞추어 주요 행위자의 행동동기를 분석하고, 이 과정에서 정책 참여자의 행동동기에 작용하는 요인들의 역할도 살펴본다. 또한 정책변동 유형에 비추어 결과적 차원에서 정책변동 특성을 추가적으로 탐색하고자 한다. 그리고 제 4장에서는 분석결과를 토대로 이론적·정책적 함의를 도출하고, 시사점을 제시할 것이다.

III. 연구회제도의 정부별 정책변동 분석

1. 연구회제도의 변화 개관

출연(연)을 지원·육성하는 연구회는 1999년도 김대중 정부에서 출범 이후 매 정부마다 정부조직 내지는 출연(연)의 혁신방안이 도입되어 <표 5>에서와 같은 변화과정을 거치게 되었다.

<표 5> 연구회 제도의 변화(지배구조 관련)

일자	추진주체	결정사항	주요내용
1999. 3.15.	정부 (김대중정부)	연구회 체제 출범	-국무조정실 -3개연구회(기초, 산업, 공공)
2004.10.24.	정부 (노무현정부)	정부조직 개편에 따른 연구회 감독관청 변경	-국무조정실 → 과학기술부(혁신본부) -3개연구회(기초, 산업, 공공) 유지
2008. 3. .	정부 (이명박정부)	“ 연구회제도 변경	-과학기술부→교육과학기술부, 지식경제부 -2개연구회(기초, 산업)로 변경
2011. 3. .	“	국과위 출범 (상설 행정위원회 형태)	-국가과학기술위원회 위상 및 기능 강화 -2개 연구회(기초, 산업) 유지
2013. 3.23.	정부 (박근혜정부)	정부조직 개편에 따른 연구회 감독관청 변경	-교육과학기술부, 지식경제부→ 미래창조과학부 -2개연구회(기초, 산업) 유지
2014. 6.30.	국회 정부 (박근혜정부)	연구회통합	-단일연구회(국가과학기술연구회)

자료: 연구회 내부자료(2016)

2004년도 노무현 정부에서는 국가혁신체제 정립을 위한 과학기술부 혁신방안으로서 과학기술부총리 체제의 출범과 더불어 연구회제도가 변화되었으며, 과학기술계의 3개연구회는 과학기술부 산하로 이관되었다⁵⁾. 과학기술정책목표와 출연(연)의 육

성·지원을 연계하기 위한 것이었다.

2008년도 이명박 정부의 출범과 더불어 연구회 제도는 다시 한번 변화를 겪게 되었다. 이 시기에 있어서 출연(연) 육성을 위한 연구회제도 정책은 연구회 자체보다는 과학과 기술의 분리라는 정부의 정책기조 하에서 출연(연)의 역할에 관심이 있었던 것으로 보인다. 정부조직 개편에 부수하여 연구회 제도도 함께 변화되었다. 공공기술연구회가 해체되어 기초기술연구회와 산업기술연구회로 통합되면서 각각 교육과학기술부와 지식경제부 산하로 이관되었다. 이어서 2011년도에는 국가과학기술위원회가 상설 행정위원회 형식으로 출범하면서 ‘출연(연) 선진화 정책’을 추진하였으며 통합법인인 (가칭)국가연구개발원을 설립하여 연구회 소관의 출연(연)을 통합하고 강화된 연구회 모형을 도입하려 했으나 2012년 선거를 앞두고 국회의 입법통과가 보류되기도 하였다.

다시 2013년도 박근혜 정부 출범과 함께 정부조직이 개편되면서 과학기술 기능 및 국가과학기술위원회의 기능과 정보통신 기능이 흡수된 미래창조과학부가 설치되면서 연구회도 미래창조과학부 산하로 편입되었으며, 이후 2014년도 기초 및 산업기술연구회에서 통합된 단일연구회로 국가과학기술연구회가 출범하였다. 이는 출연(연)이 창조경제의 견인차 역할을 수행하기 위한 실천과제의 하나로 정부, 연구회 및 출연(연) 간 역할 재정립하기 위한 방안이었다.

연구회제도를 통한 출연(연)의 관리 및 운영방식은 우리나라의 과학기술 행정체제의 중심 화두가 되는 대상이다. 출연(연)을 관료주도로 운영할 것인지 혹은 자율성과 책임 메커니즘을 강화할 것인지에 따라 관리방식과 조직형태가 달라지는데 김대중 정부에서 연구회제도를 도입한 이후 역대 정부에서 계속 변화되어 왔다.

2. 정부별 연구회제도의 정책변동 분석

1) 김대중 정부에서의 정책변동: 정책혁신

(1) 정책산출까지의 상호작용 분석

김대중 정부에서의 연구회제도 도입에 대한 정책산출 과정을 살펴보면, 먼저 정책문제의 흐름으로서 당시 IMF 경제위기로 인한 공공기관의 구조조정과 출연(연)에 대한 정부간여의 최소화를 들 수 있다. 출연(연)은 산업 기술 개발 지원을 위해 출범한 한국과학기술연구소(KIST)를 효시로 하여 7~80년대 출연(연)들이 경쟁적으로 설립되어 각 부처의 정책 품질을 제고하는데 기여한 바가 적지 않지만, 1990년대 중반 이후에 정부 부처와 개별 연구기관들의 관계는 연구기관의 정부 부처에의 종속화가 점차 심화되는 상태로 나타나게 된다. 즉, 연구개발비를 지원하는 정부 부처들은 산하 연구기관들을 국가 전체적인 차원에서 정책목표의 합리적인 달성을 위한

5) 감독관청의 변경으로 관련 법률은 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」(정출연법)에서 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」(과기분야 정출연법)으로 명칭이 바뀌어 새롭게 제정되었다.

유용한 정책수단이라기보다는 자신들의 부처이익을 극대화하는 하부 조직으로 인식하는 경향이 강하게 나타나고 있다(이찬구, 2010). 이런 현상은 중복된 연구, 각 부처를 대변하는 부처 이기주의적 연구, 부처의 과도한 간섭으로 인한 연구원들의 사기 저하, 운영상의 경직적 관료주의화 등 다양한 문제점들이 노정되기 시작했다. 이러한 이유로 1998년에는 대대적인 출연(연) 지원체제의 개편 작업이 시작된다.

이처럼 출연(연)의 연구생산성 증진과 국가 공동자원으로서의 활용 증대를 위한 방안으로, 연구기관들을 개별 정부 부처의 직접적인 통제와 관리로부터 분리할 중간조직(agency)의 필요성이 강하게 제기되었다(정선양, 1999; 국가과학기술자문회, 1999; 이석희, 2004; 이찬구, 2010).

정책대안의 흐름으로서는 당시 우리 실정에 맞는 중간조직의 새로운 형태를 모색하기 위하여 여러 선진국의 관련 제도에 대한 조사·분석이 사전적으로 상당 부분 이루어져 있는 상황이었다(민철구, 1996; 정선양, 1999). 또한, 독일과 영국을 중심으로 유럽의 선진국들은 정부와 연구기관들 사이에 연구회라고 하는 중간 조직을 설치·운영함으로써 정부의 연구기관에 대한 직접적인 간섭을 최소화하면서도 연구생산성과 효율성을 제고하는 유용한 제도로 알려져 있었다(이찬구, 2002; 정선양, 2003). 특히 독일의 경우는 공공 연구기관들이 특정 부처(BMBF, 교육과학연구기술성) 산하에 집중되어 있으며 우리나라의 연구회 역할을 하는 연합 이사회 제도를 도입하고 있다는 점에서 우리의 모델이 되었다(김이교, 2008). 한편 정부 입장에서는 과거와는 비교할 수 없을 정도의 대규모 연구 집단으로 바뀐 출연(연)을 효율적으로 관리하기 위한 방안의 하나로 단순하고 일관성 있는 관리체계의 도입이 필요하였던 상황이었다(기획예산위원회, 1999).

행정개혁위원회에서 제시한 대안⁶⁾으로는 첫째, 현행 체제를 유지하고 운영 시스템 개선을 통해 효율성을 극대화하는 방안, 둘째, 연구기관을 연구 기능별로 재편하고, 특성별로 구분된 그룹 내에는 연합 이사회를 두고 정기적인 연구 방향 정립, 연구기관간 업무 조정, 예산 편성 및 집행, 연구성과 확산 방안, 셋째, 민간연구소와 유사·중복되는 연구기관은 민영화·민간 위탁을 확대하고, 공공성이 큰 연구기관은 국·공립 연구기관화하고, 시장 실패가 일어나는 연구 분야(기초 과학 연구 등)는 출연(연)으로 존속하되, 연구 분야별로 재편하여 연합 이사회를 두는 방안 등이다.

당시의 정치의 흐름으로서는 IMF 경제위기와 정권교체를 들 수 있다. 대통령직 인수위원회, 집권 정당, 기획예산위원회(행정개혁위원회)에 의하여 출연(연) 개혁에 대한 필요성이 제시되었다. 1998년 4월 3일 기획예산위원회는 출연(연) 체제를 개선하기 위해 ‘정부출연(연) 경영혁신 추진지침’을 제시하였으며, 이를 추진하기 위하여 4월 15일 기획예산위원회 위원장 자문기구로 행정개혁위원회를 설치하였다. 이후 1, 2차 공청회를 통하여 각계의견을 수렴한 출연(연) 경영혁신방안을 국무회의에 보고하였다(기획예산위원회, 1999: 179-201).

이 시기에 있어서의 정책선도자는 정부 기획예산위원회와 그 산하의 행정개혁위

6) 행정개혁위원회가 1차 공청회에서 제시한 안이다(기획예산위원회, 1999).

원회⁷⁾라 할 수 있다. 김대중 정부 개혁 과정에서 가장 손쉽게 이를 수 있는 개혁 대상으로 출연(연) 개혁을 선정하였고, 감독관청인 정부부처의 의견보다는 개혁 주도 집단인 대통령직 인수위원회, 행정개혁위원회가 주도적 역할을 하였다. 행정개혁위원회가 주도적으로 출연(연) 지원체제의 혁신을 위한 정책안을 작성하였고, 정부부처인 기획예산위원회가 이를 받아들여 개혁안을 확정하였다(김이교, 2008).

여야 정권교체, IMF 경제위기 및 이로인한 공공기관의 구조조정이라는 정책의 흐름속에서 정책의 창이 열렸으며, 당해 7월 10일에 20일간의 입법예고를 통해 11월 14일 국회에 법률안(정출연법)이 제출되어 1999년 1월 5일 국회 본회의에서 의결되고, 1월 26일 시행령 안이 국무회의에서 의결되었으며, 1월 29일 법률 및 시행령이 공포되어 발효하였다. 법률에 따라 연구회별로 이사장, 이사(14인), 그리고 감사를 임명하였고, 1999년 3월 15일에 연구회 체제가 정식으로 출범하였다. 과학기술 환경 변화 및 정부기능 변화에 따른 출연(연)의 국가차원의 전략적 위치와 운영방식에 대한 변화의 필요성을 인식하여 정부는 새로운 법률에 따라 국무총리산하에 과학기술 분야 3개 연구회를 설치하고, 각 출연(연)을 전문 연구분야에 따라 적게는 4개 연구기관, 많게는 8개 연구기관 등 총 19개의 연구기관을 각 연구회에 소속시키는 연구회 제도가 도입된 것이다.

(2) 정책변동 유형

아울러 김대중 정부에 있어서의 정책변동유형은 새로운 정책을 결정하는 의미의 정책혁신이라 할 수 있다. 기본성격은 의도적이며, 법률 측면에서는 「정출연법」이 새롭게 만들어졌다. 조직 측면에서는 비 정부조직인 3개연구회(기초기술·산업기술·공공기술연구회)가 만들어졌으며, 예산 측면에서도 새롭게 정부예산이 편성되어 졌다.

(3) 소결

우리나라 연구회제도(Council System)의 운영시스템은 1999년 이전 정부부처 소관 체제 운영에 비하여 진일보한 제도이다(유성재, 2002). 이러한 내용으로는 첫째, 정부 부처의 직접적 간섭과 통제로부터 출연(연)에 자율권을 부여하는 의도가 표현된 것으로 연구회라는 비 정부조직에 의하여 연구기관의 운영 방향을 기획하고 지도·관리하도록 하였다. 둘째, 연구회의 이사장을 국무총리가 임명⁸⁾함으로써 연구회의 위상과 독립성을 강화하였다. 셋째, 연구회에 소관 출연(연)에 대한 기획기능, 기관장 인사권, 원장의 경영목표 및 예산 승인권, 기관평가 및 기능조정 권한 등을 부여함으로써 정부 부처로부터의 간섭을 배제하고 연구기관을 독립적으로 지도하고 관리하도록 하였다. 넷째, 연구기관의 연구와 경영에 있어서 독립성과 자율성을 보장

7) 김이교(2008)의 연구에 의하면 행정개혁위원회는 민간인으로 구성되어 있으며, 그 중에서도 김인수 위원장이 출연(연)의 혁신에 관해 주도적 역할을 하였다고 분석하였다.

8) 노무현 정부 이후부터는 「과기분야 정출연법」에 의거 대통령이 이사장을 임명하고 있다.

하였다.

이러한 연구회제도가 진일보한 운영체제임에도 불구하고 실제로는 예산권과 인사권을 행사하지 못하는 구조로 계속되어 왔다. 즉, 연구회는 소관 출연(연)에 대한 실제적인 예산배분 권한을 갖지 못하고 정부에 제출하기 이전에 이사회에서 승인하는 권한만을 행사했었다, 또한 정부부처가 여전히 영향력을 행사하는 관행이 계속되어, 출연(연)의 기관장 인사권도 충분히 발휘할 수 없는 상황이었다(이찬구, 2010: 43).

2) 노무현 정부에서의 정책변동: 정책유지

(1) 정책산출까지의 상호작용 분석

연구회제도가 성립된 이후 각 부처의 소관기관으로 존재하던 출연(연)을 연구회 소관 조직으로 이관하여 출연(연)과 정부부처의 소속관계를 탈피하여 자유로운 연구분위기와 독립성을 보장하려 출범한 연구회제도는 과도한 간섭을 배제하고, 부처이기주의를 저지하며, 연구결과의 왜곡을 방지하려는 의도를 가지고 있었으며 이것은 어느 정도 성공한 것으로 보인다. 한편으로는 연구회제도에 관한 문제점으로 예산권 및 인사권한의 부재, 업무 합리화 실행의 어려움, 조직의 구조적 한계성 등에 대한 문제제기가 있었으며(유성재, 2001, 2002; STEPI·(주)기술과가치, 2004; 나태준, 2005; 김용훈·오용균, 2008; 정용남, 2010; 이찬구, 2010), 또한 국가혁신체계(NIS)내에서 출연(연)의 기능 강화가 정책문제의 흐름으로 나타나고 있다.

정책대안의 흐름으로서는 당시의 연구회의 주무부처인 국무총리실에서는 ‘정부출연연구기관의 전략적 발전방안’이라는 주제로 출연(연) 및 연구회제도의 전반적 검토⁹⁾가 있었으며, 출연(연)의 운영방안에 대한 대안으로서는 첫째, 미래핵심연구소화, 둘째, 대학부설 연구기관화, 셋째, 지자체 이관, 넷째, 국공립 연구기관화, 다섯째, 민영화(CRO)¹⁰⁾ 등이 있었다. 또한 연구회의 지배구조에 대한 대안으로서 첫째, 연구회소속으로 현 국무총리실 체제 유지, 둘째, 국가과학기술위원회로 이관, 셋째, 연구기관을 수요부처로 이관하는 방안이 있었으며, 연구회제도 자체에 대해서는 첫째, 1~2개 연구회로 통합하는 방안, 둘째, 현행 국무총리실 체제 유지하는 방안, 셋째, 5~6개의 전문연구회로 세분화하는 방안에 대한 검토가 있었다.

정치의 흐름으로서는 연구회제도에 대한 상위 지배구조 내지는 과학기술정책 측면에서 과학기술기본계획(2003)에 나타난 과학기술 비전은 ‘과학기술중심사회 구축을 통한 제2의 과학기술 입국 실현’이었으며, 이를 통해 지식기반사회를 선도하고 신산업창출과 성장을 견인하고자 하였다. 또한, 국가과학기술위원회(국과위)의 강화, 과학기술부총리제의 도입, 과학기술혁신본부의 신설, 과학기술혁신본부에 대한 실질적인 예산배분권 부여 등을 통해 과학기술정책의 조정 문제를 해결하려 하였다(천세봉·하연섭, 2013).

9) 국무총리실은 STEPI와 (주)기술과가치의 공동연구 용역을 통하여 출연(연)의 발전방안을 제시하였다(2004. 4.30).

10) 민영화(CRO): Contract Research Organization의 약자로 R&D 전문기업으로의 민영화를 뜻한다.

이 시기에 있어서 정책선도자의 역할은 대통령이었다. 노무현 대통령의 과학기술에 대한 인식을 살펴보면 취임사¹¹⁾와 청와대 조직¹²⁾에서 잘 나타나고 있다. 이는 과학기술의 중요성을 대통령이 정책적으로 확인하고 과학기술정책에 대한 대통령의 의지를 강하게 반영하겠다는 의미로 볼 수 있다.

대통령이 과학기술의 중요성을 강조하면서 정책의 창을 통한 정책산출물로서, 연구회제도가 변화되었다. 이에 대한 내용으로는, 과학기술정책목표와 출연(연)의 육성·지원을 연계하고 국가과학기술혁신체제를 정립하기 위하여 연구회 및 출연(연)에 대한 감독권을 국가위의 부위원장이 되는 과학기술부장관(부총리)에게 이관하는 것이었다.

(2) 정책변동 유형

노무현 정부에 있어서의 정책변동 유형은 정책유지라 할 수 있다. 기본성격은 적응적이며, 연구회제도 관련 법률은 「정출연법」에서 「과기분야 정출연법」으로 새롭게 제정되었으나 감독관청이 국무총리실에서 과학기술정책을 주관하는 과학기술부로 변경되는 성격이었다. 조직 측면에서는 3개연구회(기초기술·산업기술·공공기술 연구회) 그대로 유지되었으며, 예산 측면에서도 기존대로 유지되었다.

(3) 소결

당시의 연구회제도의 변화는 정책목표의 변경이 없이 감독관청의 변화만 있는 정책유지의 성격이었으나 내용적으로는 과학기술 전담부처인 과학기술부로 하여금 연구회를 관할하도록 한 것은 국가적인 차원의 정합성을 확보하기 위한 것이라 할 수 있다. 연구회는 출연(연)의 경영목표 및 예산승인권을 부여받고 있으나 과학기술혁신본부는 더 큰 맥락에서 R&D 예산·기금에 대한 실질적인 조정기능을 수행하였으므로, 연구회가 부여받은 경영목표 및 예산승인권은 형식적인 것에 불과하게 되었다. 또한, 연구회가 과학기술부총리 산하로 이관된 이후에는 정부부처의 개입이 연구회 설립 이전 상태로 회귀하게 되었다(김용훈·윤지웅, 2008).

연구회제도의 운영원리는 그대로 유지되면서 과학기술부총리 체제로의 관할 변경으로 연구회의 기능과 역할에 대한 논란은 지속되었다.

3) 이명박 정부에서의 정책변동: 정책승계

(1) 정책산출까지의 상호작용 분석

이명박 정부에서의 연구회제도의 변화는 전격적으로 이루어졌다. 여야 정권교체라는 특성¹³⁾으로 대통령직 인수위에서 짧은 기간 동안에 결정된 것이었다.

11) 취임사(2003. 2): ‘...과학기술을 부단히 혁신해 제2의 과학기술입국을 이룩하겠습니다...’.

12) 청와대 조직에 정보과학기술보좌관제를 신설하였다.

13) 정권교체로 인한 이전 정부와 다른 성향 정부의 출현은 정치적 이데올로기의 차이에 의한 정강정책의 급격한 변화가 없더라도 전임 정부와의 차별화를 통한 국민지지 확보 차원에서 국정운영 방식 등에 있어서 커다란 차이를 보이게 될 수 있다(양홍석, 2015).

이 시기에 있어서 정책 문제의 흐름은 연구회제도 자체보다는 과학과 기술의 분리라는 정부의 정책기조 하에서 출연(연)의 역할에 관심이 있었던 것으로 보인다. 노무현 정부의 과학기술부총리 중심의 과학기술 육성 전략에서 탈피, 과학기술정책을 ‘대학과 출연(연)의 융합을 통한 기초과학육성’으로 의미를 축소하고, 연구개발은 ‘산업현장에서 응용·활용될 수 있는 산업기술 육성’에 무게중심을 두었다(천세봉·하연섭, 2013).

정책대안의 흐름으로서 대통령직 인수위원회에서는 경제 살리기와 산업경쟁력 활성화 패러다임에 국정의 무게중심이 쏠리고, 일본, 영국 및 독일 등의 해외 사례에서 벤치마킹한 ‘교육과 과학의 융합으로 인한 시너지 창출’이라는 아이디어가 정부조직 개편으로 나타난 것이다. 정부조직 개편과 더불어 연구회는 공공기술연구회를 폐지하면서 기초기술연구회는 교육과학기술부 소속으로 산업기술연구회는 지식경제부 소속으로 변경하는 안이 제시되었다. 한편으로는 정책대상 집단인 연구회에서는 연구용역을 통하여 연구회 운영체계에 관한 여러 가지 대안¹⁴⁾을 제시하였으나 관철되지 못하였다. 또한 과학기술관련 공동체에서도 과학기술부를 폐지하는 내용의 인수위원회의 안을 반대하는 여론¹⁵⁾이 있었으나 수용되지 못하는 형국이었다.

정치의 흐름을 연구회제도에 대한 상위 지배구조 내지는 과학기술정책 측면에서 살펴보면 정권교체에 따른 정부조직의 개편이었다. 대통령직 인수위원회에서는 과학과 기술의 분리라는 정책기조를 통하여 글로벌 경제위기 속에서 경제 살리기를 국정의 최우선 순위로 두었다. 이명박 정부의 트레이드마크인 경제 살리기의 모범을 보인다는 취지에서 ‘작지만 유능한 정부’를 모토로 정부조직을 슬림화하면서 ‘대부처 대국주의’를 추진하였다. 이에 따라 교육과 과학기술 행정활동을 결합하고자 과학기술부와 교육부를 통합하여 교육과학기술부를 출범시켰으며, 산업육성과 기술혁신행정을 결합한 지식경제부를 만들어 산업기술혁신을 위한 정책을 담당하게 하였다(행정연구원, 2012).

이명박 정부에서의 정책선도자의 역할은 대통령 및 대통령직 인수위원회였다. 이명박 정부의 인수위에서는 출연(연)을 독립시켜 연구회제도를 만든 1999년 김대중 정부 이후 이루어진 출연(연) 체제와의 역사적인 단절을 의미하는 것이었다(김성수, 2008: 67).

여야 정권교체라는 정책의 창을 통한 정책산출물로서, 연구회제도가 변화되었다. 기초기술연구회는 교육과학기술부가, 산업기술연구회는 지식경제부가 관리하도록 추진하였다. 연구회제도는 종속하되 부처의 관리를 받도록 변화된 것이다.

이후 이명박 정부에서는 출연(연) 개편과 과학기술계의 컨트롤타워 복원 시도로서

14) 다음의 네 가지 대안을 제시하였다: 1)통합연구회 체제, 2)이원적 연구회 체제, 3)기존체제, 4)기술분야별 연구회체제(2개연구회, 2008. 3월).

15) "40년간의 과학기술 발전을 한 순간에 무너뜨릴 역사적 우를 범하지 말라."는 과학기술계가 한목소리로 이명박 차기 정부의 과학기술 정책과 조직개편 방안에 대한 우려의 메시지를 전했다. 과학기술계 정부출연기관장 일동, 한국과학기술단체총연합회(과총)와 정부출연연구기관 연구발전협의회(연발협), 전국민주공무원노동조합 과학기술부지부, 바른 과학기술사회 실현을 위한 국민연합(과실연) 등은 10일 일제히 성명서를 내고 과학기술부 해체 논의에 대한 반대 의사를 표명했다(대덕넷, 2008. 1.10).

2011년 3월 국가과학기술위원회의 출범과 함께 3년(2009.1-2011.12)에 걸친 장기적 검토와 논의 끝에 제8차 위기 관리대책회의¹⁶⁾에서 ‘과학기술분야 출연 연구기관 선진화 방안’을 확정하고 발표하였다. 정부가 발표한 추진방안은 출연(연) 발전 민간위원회(위원장: 윤종용)에서 제시한 안¹⁷⁾을 상당부분 수용한 것이었다.

연구회제도 변화를 촉발할 수 있는 또 한번의 정책의 창¹⁸⁾이 열렸으나 법률안을 통과시키지 못함으로써 정책산출로까지는 이어지지 못하였다. 이는 정책변동은 정권교체 초기에 효과¹⁹⁾가 있음을 반증하는 것이라 할 수 있다.

(2) 정책변동 유형

이명박 정부에 있어서의 정책변동유형은 정책승계라 할 수 있다. 기본성격은 의도적이며, 관련 법률은 「과기분야 정출연법」이 유지되었으나 3개연구회에서 공공기술연구회가 폐지되어 기초기술 및 산업기술 연구회로 편입되었으며, 주무부처도 과학기술부(과학기술혁신본부)에서 기초기술연구회는 교육과학기술부로 산업기술연구회는 지식경제부로 소속이 변경되었다. 예산 측면에서는 마찬가지로 기초 및 산업기술연구회로 재배분되었다.

(3) 소결

이명박 정부에서는 공공기술연구회를 폐지하여 소관 출연(연)을 기초기술 및 산업기술연구회로 이관하고 각각 교육과학기술부와 지식경제부의 관리를 받도록 하였다. 연구회제도 자체는 존치되지만 부처의 직접적인 관리를 받는 방식으로 변화된 것이다.

1999년 김대중 정부에서 출연(연)을 소관부처로부터 독립시켜 자율성과 책임성을 향상하기 위하여 연구회제도가 출범한 배경을 고려하면 당시의 개편은 과거로 회귀한 측면이 있다. 과거에 발생했던 부처의 통제의 문제점을 어떻게 탈피할 수 있을지가 관건이 될 것이라는 우려가 있었다(김성수, 2008). 또한 출연(연)은 대표적인 기초·원천기술 및 공공연구 수행기관으로서 이의 활용은 전 부처가 하되, 지원은 일원화하는 것이 안정적인 연구환경 조성 및 연구개발 투자 효율화에 더욱 적합하다는 견해도 지속되었다(국회, 2008).

4) 박근혜 정부에서의 정책변동: 정책승계

(1) 정책산출까지의 상호작용 분석

2013년도 박근혜 정부의 출연(연) 관리체제는 기존에 교과부 산하의 기초기술연구

16) 기재부장관 주재 위기관리 대책회의(2011.11.24).

17) 민간위원회에서 제시한(2010년 7월) 안은 기초기술연구회와 산업기술연구회로 양분되어 운영되던 27개 과학기술 관련 출연(연)을 국과위 소속 (가칭)국가연구개발원(19개 출연(연)과 부처 직할기관(8개 출연(연)) 체제로 전환하는 것이었다(국회 입법조사처, 2011).

18) 본 연구에서는 정책산출이 이루어지지 않았기에 구체적인 결정과정 내용은 제외한다.

19) Hogwood & Peters(1983)의 연구 결과 중 하나로서 ‘최고관리자가 원하는 정책변동 유형을 이루기 위해서는 정권후반기보다는 전반기가 유리하다’고 하였다(양승일, 2014: 317).

회 및 지경부 산하의 산업기술연구회와 관련된 출연(연)은 미래창조과학부(미래부)에서 관장하고 관련된 R&D 사업은 관련부처에서 관장하도록 하고 있다. 연구회의 주관부처만 물리적으로 바꾸었고 실질적인 혁신체제의 구성에 질적인 변화는 없다고 할 수 있다. 그러나 이후 정부부처에서 출연(연) 활용에 대한 논의가 시작되었으며, 국회 및 정부에서 출연(연)의 활용 제고방안이 마련되어 국회에 개정 법률안이 제출되었다. 이전에 출연(연) 자체의 혁신방안이 도출되었으나, 이는 정부주도의 방안으로 이해될 수 있을 것이다.

당시 제기된 문제의 흐름으로는 첫째, 기초기술·산업기술 양 연구회는 각각 연구회별로 출연(연)의 예산심의나 경영평가 등 관리형 업무중심으로 인력과 조직이 배치되고 있었으며, 둘째, 출연(연)에 대한 지원과 관리가 연구회 단위로 이루어져 다른 연구회 소속 출연(연) 간 상호 소통의 기회가 부족하며 협력이 미흡하여 협동연구가 미흡하다고 지적하고 있으며, 셋째로, 개방형 협력 생태계를 조성하는데 있어서 분리된 연구회 체제로는 능동적인 대응 미흡하며, 넷째로, 양 연구회 소속 출연(연)의 구분이 뚜렷한 기준이 없이 혼재 편성되어 있어 연구회의 미션과 기관 고유임무의 특성이 불일치한다는 지적이었다.

정책대안의 흐름으로서는 입법 배경으로 2013년 7월 국무회의에 보고된 출연(연) 창조경제 견인차 역할 수행을 위한 실천과제의 하나로 정부-연구회-출연(연) 간 역할 재정립 과제²⁰⁾를 언급할 수 있다. 이러한 실천과제 중 하나로 연구회 기능을 예산심의와 평가 등 ‘관리형’에서 출연(연) 간 협력확대와 정책 기획 등을 강화하는 ‘지원형’으로 전환하는 내용이 포함되어 있다. 그러므로 출연(연) 개방형 협력 생태계 조성을 차질 없이 추진하기 위해 연구회의 기능에 대한 검토 및 바람직한 운영방안의 모색이 필요한 상황이었다. 2013년 12월 미래부는 기초기술연구회와 산업기술연구회로 구분·운영되고 있는 연구회의 출연(연) 지원·육성 기능을 강화하고, ‘출연(연) 간 협력지원 및 연구회 운영의 효율성 제고를 위한 방안’ (미래창조과학부, 2013)을 수립하여 국가과학기술심의회에 보고하였다. 다른 한편으로는 정부 각 부처의 이해관계가 달랐으며, 통합을 반대하는 부처의 입장에서는 성격이 다른 두 연구회 통합 시 분야별 전문성 및 기획·조정 기능의 약화를 우려하는 입장을 표명했다. 결과적으로 총리주재 관계 장관회의에서 부처간 이견을 조율²¹⁾하여 기존 2개의 연구회는 통합하고 아울러 융합연구에 대한 기획시스템을 마련하며 출연(연) 및 연구원의 평가방식을 개선하는 등 운영시스템 혁신을 병행해 추진하는 것으로 조정되었다. 미래부는 출연(연)의 변화와 혁신을 주도하고 있었으며, 이러한 정책목표를 연구회를 통해 달성하고자 하였다²²⁾. 이에 대한 내용으로는 출연(연)의 변화된 모습으로 첫째, 연구기관별 맞춤형 연구 포트폴리오를 설정하여 연구분야별 강화방안을, 둘째로, 출연(연)의 실질적 융합연구를 촉진하기 위한 방안, 셋째 중소·중견기업의

20) 미래창조과학부는 출연(연) 개방형 협력 생태계 조성 방안을 국무회의에 보고하였다(2013. 7.30).

21) 총리주재 관계장관회의에서 과기분야 정출연법 개정안에 대한 이견을 조정하였다(2013.11.19, 총리실 보도자료).

22) 국가과학기술연구회 출연(연)의 변화와 혁신('14. 7월, 미래부).

R&D 전진기지화를 제시하였으며, 더불어 성과지표의 질적지표로의 성과관리 체계를 변화시키며, 이를 통해 국민이 체감하는 성과를 창출하겠다는 혁신방안을 추진하였다.

연구회제도의 변화를 위한 정치의 흐름으로서는 정권교체에 의한 연구회의 감독관청인 미래창조과학부의 정책의지가 가장 크다고 할 수 있을 것이다. 정부는 출연(연)이 자체적인 발전전략을 수립하여 혁신방안을 제출하도록 유도²³⁾하였으며, 정부입법에 대한 어려움으로 의원입법을 추진하고자 국회의원 협조를 받아 정책의 창이 열렸다 할 수 있으며, 2013년 7월 국회 민병주 의원이 연구회 단일화 내용을 담은 「과기분야 정출연법」 일부개정안을 대표 발의하였다. 이어서 정부(미래창조과학부)는 각 부처의 관련 출연(연) 활용 제고방안을 마련하였다.

한편 연구회제도의 정책변동에 대한 정책선도자의 역할로서 국회(민병주 의원) 및 정부였으며, 출연(연) 등 이해관계자와의 이해가 맞아 떨어졌다고 할 수 있다. 국회에서 「과기분야 정출연법」을 대표 발의했던 민병주 의원은 출연(연) 출신으로서 출연(연) 구성원과 이해관계를 같이 한다고 볼 수 있었으며, 연구회 및 출연(연)의 감독관청인 미래부는 지난 정권에서 출연(연)의 지배구조가 2개 부처로 운영된 것에 대한 변화요인을 제거하고 싶었던 것으로 보여진다. 또한 출연(연)은 2012년도 (가칭)국가연구개발원의 형태는 각 연구기관이 법인격이 없어지는 형태이었기에 이를 피하고 싶어 현재와 같은 단일 연구회체제를 원했을 것이다.

(2) 정책변동 유형

박근혜 정부에 있어서의 정책변동유형은 정책승계라 할 수 있다. 기본성격은 의도적이며, 법률은 「과기분야 정출연법」이 유지되었으나 2013년도 정권 출범과 함께 정부조직 개편으로 주무부처가 미래부로 변경이 되었으며, 이후 2014년도에 기초 및 산업기술연구회 2개연구회에서 통합되어 국가과학기술연구회가 출범하였다. 예산 측면에서도 마찬가지로 국가과학기술연구회로 편입되었다.

(3) 소결

통합연구회의 설계과정에 제시된 연구회의 역할에 관한 변화의 방향으로는 첫째, 출연(연) 지원·육성 및 미래전략수립 기능과 둘째, 출연(연) 간 협동연구 기획 및 지원 기능, 셋째, 하향식·관리형 예산·평가제도 개선, 넷째, 출연(연) 공통애로사항 해결로 되어있다. 이를 위해서 「과기분야 정출연법」에 반영되어 있다.

그럼에도 불구하고 출연(연)의 자율성과 책임성 확보를 위한 연구회제도의 운영에 관하여 지속적으로 문제가 제기되고 있다. 그 문제점을 정리해보면, 첫째, 실질적인 권한이 부족하고, 둘째, 독립성 확보가 미흡하며, 셋째, 자체 역량이 부족하다고 지적하고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위한 정책목표들의 변경은 없었으며, 정책수단으로서 통합된 조직의 자체 역량을 확보하기 위한 인력 규모 등 기본적인 조건

23) 'TF 활동을 바탕으로 출연(연)별로 발전전략을 만들었고, 미래부도 생태계 조성방안을 만들 수 있었다'(2013. 8.30, 대덕넷).

은 갖추었으나 시간이 필요한 상황이며, 실질적인 권한과 독립성 확보의 문제는 정부와 출연(연)의 연결고리로서의 역할에 대한 연구회제도의 개선 과제에 대한 숙제는 현재진행형이라 할 수 있다.

3. 정책변동 비교 · 분석의 종합

앞에서 분석한 바와 같이 연구회제도의 정부별 정책변동에 관해 설명한 다중흐름 모형의 내용과 정책변동유형 결과는 다음의 <표 6>과 같다.

<표 6> 정부별 연구회제도의 정책변동 비교·분석

	김대중정부 (1998-2002)	노무현정부 (2003-2007)	이명박정부 (2008-2012)	박근혜정부 (2013-현재)
정책문제의 흐름	IMF 경제위기 공공기관 구조조정 정부간여 최소화	연구회 기능 (예산권·인사권) 출연(연) 기능강화	출연(연) 역할 (과학과 기술의 분리)	연구회 기능 (출연(연) 애로사항 해결)
정책대안의 흐름	선진 연구회 사례 (출연연 법인격) 연합이사회	정부안 (현행유지, 1~2개통합, 5~6개 세분화)	인수위안 (2개, 부처분할) 정책공동체 (현행유지)	정부안 의원안 (1개로 통합)
정치의 흐름	정권교체 (과학기술입국)	정권교체 (과학기술중심사회)	정권교체 (실용화)	정권교체 (창조경제)
정책선도자	정부내 혁신세력 (행개위위원장)	혁신세력 (대통령)	인수위 (대통령)	정부 및 국회 (민병주의원)
흐름의 결합	문제+대안+정치	문제+정치	문제+정치	문제+정치
정책의 창	IMF+선진국 사례+ 여야 정권교체	과학기술중심사회	여야 정권교체	정권교체
정책산출	연구회제도도입 (3개연구회) 기초.산업.공공	3개연구회 유지	2개연구회 교과부: 기초 지경부: 산업 *상설국과위	통합연구회(1개) 국가과학기술연구 회
정책변동의 유형	정책혁신	정책유지	정책승계	정책승계
-기본성격	의도적	적응적	의도적	의도적
-법률측면	정출연법	과기분야 정출연법	과기분야 정출연법	과기분야 정출연법
-조직측면	3개연구회 신설	3개연구회	2개연구회	1개연구회
-예산측면	신규예산 편성	예산 유지	예산 승계	예산 승계

IV. 결 론

지금까지 다중흐름모형 및 정책변동 유형 이론을 활용하여 연구회제도 정책의 변화과정과 결과의 유형을 정부별로 살펴본 결과, 정책흐름(다중흐름) 중 정치흐름이 주요흐름으로서 정권교체가 촉발기제로 작용하여 정책변동의 창을 열었으며, 정책변동이 있었음을 알 수 있었다. 아울러 정책변동의 결과로서 정책변동의 유형을 살펴볼 수 있었다.

이러한 분석을 통해 Kingdon의 주장들을 다시 확인할 수 있었다. 첫째, Kingdon은 정책변동에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 정책문제흐름, 정책대안흐름, 그리고 정치흐름으로 구성되어 있는 정책흐름이며, 그 중 정치흐름이 정책변동의 창을 여는 결정적인 기제로 작용한다고 했다. 실제 분석 결과, 정치흐름이 연구회제도 변화에 대한 주요 원인이 되어 정책변동을 일으키는 결과를 확인하였다. 둘째, 정권교체에 의한 정치흐름이 촉발기제가 되는 경우가 많다는 주장 역시 확인되었다. 셋째, 정책형성과정에서는 정책선도자의 역할이 중요하다고 했는데, 실제 사례에서도 정부별로 기획예산위원회(행정개혁위원회 위원장), 대통령, 대통령직 인수위원회 및 국회의원 등 공적 지위가 부여된 가시적 참여자들의 입장이 강하게 작용한다는 결론으로도 출되었다. 특히 사항으로는 김대중 정부에서의 정책선도자는 가시적 참여자 뿐만 아니라 비가시적 참여자인 행정개혁위원회 위원장의 역할이 큰 것으로 나타나 또 다른 의미를 부여할 수 있을 것이다.

연구회가 관료사회의 과도한 개입을 차단하는 제도적 장치로서 기능할 수 있으면 전문가 사회의 주도적인 참여를 촉진하는 역할을 수행해야 했으나, 이를 위한 실질적인 권한과 역량을 부여받지 못함으로 말미암아 연구회의 설계의도를 충분히 발휘하지 못하였다. 출연(연)에 대한 성공적인 거버넌스 구축은 정부부처와 연구회의 역할간에 정합성을 확보하는 여부에 달려 있다고 할 수 있다(김용훈·윤지웅, 2008).

또한 Hogwood & Peters의 정책변동의 요인들을 정부별로 정부개입의 정도를 나타내는 기본성격과 법률, 조직 및 예산측면에서의 변화내용으로서 정책변동 유형으로서 정책혁신, 정책유지 및 정책승계의 형태로 나타남을 확인할 수 있었다.

마지막으로, 본 연구에 대한 분석결과와 시사점이 연구회 제도 정책의 사례연구에만 국한될 수 있다는 가능성에 대해 향후 다양한 정책사례들을 연구함으로써 연구의 객관성을 높여야 할 것이다. 또한 본 연구에 적용한 MSF는 다양한 수준의 외적변수 등이 분석과정에 포함되지 못했다는 점에서 이에 대한 보완작업도 이루어져야 할 것이다. 아울러 정책결정에 참여한 정책입안자들에 대한 면접 인터뷰를 통하여 좀 더 객관화 시키는 노력들과 정책대상인 출연(연) 구성원들의 의견이 반영된 연구회 운영방향에 개선사항이 향후 과제로 남아 있다고 하겠다.

참고문헌

- STEPI·(주)기술과가치. (2004). 『국민소득 2만 달러 시대 대비 정부출연연구기관의 전략적 발전방안』: 과학기술계. 5개 연구회.
- 과학기술부. (2008). 『과학기술 40년사』.
- 국회 입법조사처. (2014). 과학기술분야 연구회 통합 현황과 향후 과제. 『이슈와 논점』. (2014. 2.25).
- 권오성. (2012). 『이명박정부 주요정책의 성과와 과제』. 한국행정연구원 연구보고서. 2012-46.
- 기획예산위원회. (1999). 『정부출연(연) 경영혁신자료집』.
- 김용훈·오영균. (2008). 정부출연연구기관의 지배구조에 관한 연구. 『한국행정연구』. 17(3): 279-297.
- 김용훈·윤지웅. (2008). 과학기술행정체제의 변화와 정합성. 『행정논총』. 46(4): 175 -199.
- 김이교. (2005). 정부출연연구기관 개혁과정의 예비적 고찰. 한국공공관리학회보. 19(1): 41-67.
- _____. (2008). 정부출연연구기관 지원체제 도입에 관한 연구: 거버넌스 이론을 중심으로. 중앙대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김인자·박형준 (2011). 과학기술 규제 정책의 형성과 변동 과정분석: 『생명 윤리 및 안전에 관한 법률』을 중심으로. 한국정책학회보. 20(1): 111-149.
- 나태준. (2005). 기관 설립을 통한 정책목표 달성의 한계와 대안: 과학기술계 연구회 사례. 한국행정연구. 14(4): 71-94.
- 미래창조과학부. (2013). 『출연(연) 개방형 협력 생태계 조성을 위한 과학기술분야 연구회 기능 재정립 방향(안)』.
- _____. (2014). 『국가과학기술연구회 출연(연)의 변화와 혁신』.
- 박호숙. (2005). 정책변동의 유형에 대한 재평가와 정책변동원인. 서울행정학회 학술대회 발표논문집. 2005.2.
- 성욱준. (2013). 개인정보보호법 입법 과정에 관한 연구: 정책흐름모형을 중심으로. 한국행정학회. 학술발표논문집. 2013.12: 1614-1634.
- 양승일. (2006). 규제정책의 변동분석: ACPS 모형의 그린벨트 정책적용. 고려대학교 대학원 박사학위 논문.
- _____. (2014). 『정책변동론』. 서울 박영사.
- 양홍석. (2015). 한국의 정책평가제도 변동에 관한 정부별 비교연구: 정부성향과 국무총리 위항을 중심으로. 연세대학교 대학원 박사학위논문.
- 유성재. (2001). 『연구예산 지원 시스템의 개선방안』: 출연연의 역할 및 운영체제 개선방안. 전국과학정보기술인협회.

- 유성재 외. (2002). 『연구회 및 출연연구기관의 새로운 경영모형』. 5개연구회.
- 유홍림·양승일. (2009). 정책흐름모형(PSF)을 활용한 정책변동 분석: 새만금간척사업을 중심으로. 한국정책학회보. 18(2): 189-218
- 유훈. (2009). 『정책변동론』. 서울 대영문화사.
- 이석희. (2004). 정부출연 연구기관 경영혁신과 연구회체제의 정립. 한국정책학회보. 13(5): 279-304.
- 이지인. (2014). 여성노동정책의 변동 요인 및 과정에 대한 연구: 여성노동관련법 제정 사례를 중심으로. 계명대학교 대학원 박사학위 논문.
- 이찬구. (2002). 『영국의 연구회 및 산하 공공 연구기관의 운영시스템 분석 연구』. 과학기술정책연구원.
- _____. (2010). 과학기술 정책결정에서의 정책이전 연구: 연구회 도입 사례. 사회과학연구. 26(1): 27-54.
- 이철원. (2007). 과학기술계 정부출연연구기관의 새로운 도약을 위한 당면과제. 기술경영경제학회 31회 학술발표회.
- 임기철. (2001). “출연(연)의 임무와 역할 및 전략적 연구과제 수행”, 『출연연의 역할 및 운영체제 개선방안』. 전국과학정보기술인협회.
- 정용남. (2011). 과학기술계 연구회 제도의 표류 원인에 관한 연구: 결정과정 분석을 중심으로. 한국행정연구. 20(3): 163-200.
- _____. (2013). 정부변동과 정책변동 관계 이해 연구: 영국 사례를 중심으로. 한국사회와 행정연구. 23(4): 103-141.
- 지은정. (2016). 다중흐름모형의 관점에서 본 노인일자리사업의 정책변동. 『행정논총』. 54(3): 225-268.
- 천세봉·하연섭. (2013). 과학기술정책 거버넌스 변동에 관한 신제도주의 분석: 노무현 정부와 이명박 정부를 중심으로. 한국정책학회보. 22(4): 87-113.
- 최병선. (2008). 『과학기술계 연구회의 거버넌스 구조에 관한 연구』. 기초기술연구회 연구보고.
- 홍형득. (2016). 『과학기술정책론』. 서울 대영문화사.
- 황성수·김경대·오유미. (2015). 정책과정, 정책변동에 관한 연구논문 분석: 우리나라 옹호연합모형 및 관련연구의 흐름과 특징에 관한 논의. 한국정책과학학회보. 19(4): 1-26.
- Birkland, Thomas A. (1997). *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy and Focusing Events*. Washington, DC.: Georgetown University Press.
- _____. (2006). *Lessons of disaster: policy change after catastrophic events*. Washington, DC: Georgetown University Press.006). *Lessons of disaster: policy change after catastrophic events*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of

- Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3): 275-296.
- Hogwood, B. & Peters, B. G. (1982). The Dynamics of Policy Change: Policy Succession. *Policy Sciences*. 14(1982): 225-245.
- _____ (1983). *Policy Dynamics*, New York: St. Martin's Press.
- Howlett, M, M. Ramesh & Perl. A. (2009). *studying Public Policy: Structure, Policy Cycles & Policy Subsystems*. 3rd edition. Oxford University Press.
- Kingdon, John W. (1997). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Longman Publishing Group, 2nd edition.
- _____ (2002). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Longman Classics Edition). Longman; 2nd edition (August 31, 2002).
- Zahariadis, N. (2007). *The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects*. In *Theories of the Policy Process*, 2nd edition. Paul A. Sabatier, ed. Boulder, CO: Westview Press, 65-92.