「지방정부연구」 제21권 제2호(2017 여름): 379-403
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.21 No.2 (2017 Summer)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.21.2.16

다중흐름모형을 적용한 국내 논문들에 대한 분석: 중앙과 지방의 정책변동에서 정책선도가는 누구이며 정책의 창은 어떻게 열리는가?*

장 현 주

국문요약

이 연구는 다중흐름모형을 적용한 국내 연구들의 정책분야 및 연구주제를 파악하고, 중앙정부와 지방정부의 정책변동과정에서 정책변동 유형에 따른 주요 정책선도가가 누구인지, 정책의 창을 연 주요 흐름과 그 구성요소는 무엇인지를 탐색하는 데 목적이 있다. 75개 논문에서 다룬 100개 사례의 분석결과, 국내 연구들은 복지 분야에 다중흐름모형을 가장 많이 적용하였으며, 교육, 정부재정, 문화, 보건, 국토개발, 사법·형사, 과학기술 분야의 순으로 많이 적용하였다. 이는 2000년대 후반 이후 복지제도의 증가에 따른 정책수요와 연구관심이 많은 것에 기인한다. 중앙정부와 지방정부에서의 정책변동 중 비교적 정책변동의 폭이 크고 난이도가 높은 정책혁신과 정책승계 유형에서는 입법부가 정책선도가로 가장 많이 등장한 반면, 정책종결과 정책유지 유형에서는 정부와 대통령, 또는 지방자치단체장이 정책선도가로 가장 많이 나타났다. 중앙정부의 정책변동에서는 이익집단도 정책선도가 역할을 수행한 반면, 지방정부 수준에서는 정책선도가로서 이익집단은 나타나지 않았으며, 입법부의 정책선도가 비중도 비교적 높지 않았다. 공통적으로 정치의 흐름이 정책의 창을 여는 주요 흐름이었으며, 그 중 행정부 변동 또는 의회 의석분포의 변화가 가장 큰 영향을 미쳤다. 문제의 흐름도 일부 영향을 미쳤으며, 정책의 흐름, 조합된 흐름들의 영향은 중앙정부의 정책변동에만 나타난 것으로 보아, 지방정부의 정책변동과정에서는 정책행위자의 범위가 단조롭고 다원주의적 성격이 낮은 것으로 보인다.

주제어: 중앙과 지방의 정책변동, 다중흐름모형, 정책의 창, 정책선도가, 정책변동의 정치적 맥락

Ⅰ. 서론

정책변동은 선형적이고 합리적으로 이루어지는 경우보다 우연한 기회에 비합리적, 비선형적으로 이루어지는 경우가 많다(최정묵, 2016a; 허만형·정주원, 2012). 정책결정의 또 다른 형태인 정책변동 역시 고도의 정치적 의사결정이라는 점에서 정치적 수용가능성이 행정적 집행가능성에 비

* 이 연구는 2016학년도 한국외국어대학교 교내학술연구비 지원에 의하여 이루어진 것임. 연구자료로 저자의 “한국의 정책변동과정에서 나타난 정책선도가의 유형, 역할과 전략은 무엇인가?” 연구에서 활용된 자료를 업데이트하여 활용하였으며, 연구주제, 분석틀, 분석방법 및 결과가 다른 연구임.

해 정책변동과정에 더 큰 영향을 미친다. 사회문제 해결을 위한 정책변동과정에서는 방법뿐 아니라 시기도 중요한 고려 요소가 되어야 하지만, 정치적 수용가능성의 영향으로 인해 경제적 합리성에 근거한 최선의 대안이 최적의 시기에 선택되지 않는 것도 바로 이러한 이유에 기인한다. 결국 현실의 많은 정책변동은 정치적 수용가능성의 영향으로 인해 비합리적이고 예측 불가능한 방식에 의해 발생하기 때문에 완전한 경제적 합리성에 기초한 선형적 추론(linear reasoning)을 통해 정책변동을 설명하는 것은 충분하지 않다.

Cohen 외(1972)의 쓰레기통모형에 기초한 다중흐름모형은 합리모형과는 달리 예측할 수 없는 정책의 창이 열리게 되는 우연한 기회에 상호 독립적인 문제, 정치, 정책의 흐름이 결합되어 비합리적·비선형적으로 이루어지는 정책변동과정을 설명한다. 다중흐름모형에서도 정책선도가가 지지하는 대안이 정치적으로 수용가능한 대안이어야 정책의 창을 통과할 수 있다고 지적함으로써 정책변동과정에서 대안의 정치적 수용가능성을 중시하고 있다(Copeland & James, 2013; Farley 외, 2007). Kingdon(1995: 180-181)과 Zahariadis(2007: 74) 역시 정책선도가가 정책변동을 성공적으로 이끌기 위해 필요한 자질 중 하나로 정치적 자원 또는 연계(political connections)를 강조하고 있다.

그러나 정책변동에 있어서 정치적 맥락의 중요성을 인지하고 있음에도 불구하고, 그동안 많은 연구들은 개별 정책변동사례에 대한 기술적인 설명과 분석에 천착해 왔다는 한계가 있다. 최근 연구들은 옹호연합모형, 갈등주기모형, 인지지도 등 타 모형과의 결합을 통해 정책변동과정에 대한 설명력을 높이는 노력을 하고 있으나(예, 박용성, 2015; 양승일, 2014; 이재무, 2016; 이지호, 2012; 한종희·권용수, 2013 등)[1], 대부분 개별 정책변동사례에 주목하고 있다. 이로 인해 구체적으로 어떤 정치적 맥락을 통해서 성공적인 정책변동이 가능한지, 또는 그렇지 않은지에 대한 논의를 찾아보기는 어렵다.

나아가, 중앙정부에서의 정책변동과 지방정부에서의 정책변동과정은 다소 다르다. 즉 중앙정부 차원의 정책변동과정에서는 강력한 대통령제 하에서 집중된 권한으로 인해 대통령의 역할이 크며, 동시에 행정부 견제와 차기 선거에서의 집권 또는 재선을 위해 유권자의 이해관계에 적극적으로 대응하는 국회의 역할도 점차 확대되고 있다. 반면, 지방정부 차원의 정책변동과정에서 우리는 기관대립형을 채택하고 있음에도 불구하고, 아직 지방자치단체장의 역할이 지방의회보다 큰 편이다. 이러한 차이에도 불구하고, 많은 연구들은 주로 중앙정부 중심의 단일 정책사례를 대상으로 정책변동을 설명하고 있다(예, 김상봉·이명혁, 2011; 김지수 외, 2012; 성욱준, 2013 등). 이로 인해 중앙집권적인 행정문화가 잔존하고 있는 한국의 정책환경 아래에서 일반적인 정책변동과정을 설명하거나 또는 지방정부에서의 정책변동을 설명할 때 환원주의적 오류를 초래할 수도 있다.

이에 이 연구는 '다중흐름모형을 적용한 국내 연구들의 정책분야 및 연구주제는 무엇이며, 국내 사례에서 나타난 정책선도가는 주로 누구인가', '중앙정부와 지방정부 수준에서의 정책변동과정

1) 특히 옹호연합모형과의 결합 시도는 다중흐름모형이 독립된 흐름들의 형성과 정책의 창을 통한 결합이라는 거시적인 정책변동구조에 주목하는 반면, 옹호연합모형은 정책변동과정에서 정책행위자들의 신념체계와 옹호연합의 형성과정 등 미시적인 정책하위체제의 변화를 주로 분석하기 때문에 두 모형의 결합을 통해 더욱 확장된 해석이 가능하기 때문이다.

에서 정책변동 유형에 따른 정책선도가는 누구이며, 정책의 창을 연 주요 흐름과 그 구성요소는 무엇인가'라는 연구질문을 설정하였다. 이를 위해 국내 학술지에 게재되었거나 또는 학술대회에서 발표된 다중흐름모형을 적용한 논문들을 대상으로 먼저 정책분야 및 연구주제별로 연구 추이를 파악하고, 국내 사례에서 나타난 정책선도가와 정책변동 유형을 찾아보았다. 또한, 비록 실증연구는 아니지만 국내 논문들이 분석하고 있는 중앙정부와 지방정부의 정책변동과정에서 정책의 창을 열게 된 주요 흐름과 정책선도가를 파악하였다. 이를 통해 중앙정부와 지방정부 차원의 정책변동과정이 어떤 정치적 맥락을 통해 이루어지는지 비교함으로써 단일 사례 중심의 기존 연구들이 제시한 논의의 한계를 보완하고자 하였다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 다중흐름모형의 가정 및 구조

다중흐름모형은 크게 세 가지 조건을 가정하고 있다. 첫째, 사회문제에 대한 개인의 관심은 순차적으로 일어나는 반면, 조직의 관심은 여러 문제에 대한 관심이 동시에 일어난다는 것이다(Zahariadis, 2007: 68). 즉 개인은 Simon(1983)이 주장한 인지능력의 한계에서 오는 제한된 합리성(bounded rationality)으로 인해 한 번에 하나의 문제에만 관심을 가질 수 있는 반면, 조직은 분업화(division of labor)를 통해 동시에 여러 문제에 관심을 가질 수 있다는 것이다. 그러나 정치체계가 동시에 여러 이슈들에 대한 관심을 촉발할 수 있는 많은 하위체계로 구성되어 있다는 점에서 개인의 관심이 순차적으로 일어난다는 가정은 시스템적 사고 또는 관점과 부합하지 않는다는 지적(Jones, 1994)도 있다. 둘째, 정책결정자들은 시간제약 하에 의사결정을 한다(Zahariadis, 2007: 68). 시간제약은 결국 대중과 정책공동체가 관심을 갖는 대안들의 수와 범위를 제약한다는 점에서 중요하다. 셋째, 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책의 흐름들이 상호 독립적으로 존재해야 한다. 이는 곧 세 흐름들이 동시에 병렬적으로 존재하며, 정책의 창이 열리기 전까지 자신만의 생존주기를 가지고 있음을 의미한다. 그러나 현실에서는 정책의 창이 열리기 전에 어느 한 흐름이 다른 흐름에 의해 영향을 받아 흐름의 범위와 강도가 증가하는 경우도 있다는 비판도 끊임없이 제기되고 있다(Bendor, Moe, & Shotts, 2001; Mucciaroni, 1992; Sabatier, 1999).

앞서 설명한 것처럼, 다중흐름모형은 문제, 정치, 정책의 흐름으로 구성되어 있다. 문제의 흐름은 여러 정책문제가 정부 내외에 있는 사람들의 관심을 받는 상황을 의미한다(Kingdon, 1995: 87). 문제의 흐름에서 정책결정자와 대중은 비용, 실업률, 빈곤률과 같은 지표(indicators)를 통해 정책문제의 존재 여부뿐 아니라, 정책문제의 변화와 강도를 파악할 수 있다(Kingdon, 1995: 91). 때로는 이들은 재해, 재난 등을 비롯한 대형 사건 또는 사고와 같은 초점사건(focusing events)(Birkland, 1997)과 기존에 집행된 사업들로부터의 피드백(Zahariadis, 2007: 72)을 통해서도 정책문제에 대해 비로소 관심을 갖게 된다.

정책의 흐름은 정책대안의 준비를 의미하며, 주로 관료, 학자, 연구소, 이익집단 등의 정책공동체가 문제해결을 위한 아이디어를 제시하는 상황을 의미한다. 정책공동체 내에서 많은 아이디어들이 제시되어 하나의 '수프(soup)'처럼 떠다니다 소수의 아이디어만이 선택되어 고려의 대상이 되는데, 이 때 선택기준은 기술적 실행가능성(technical feasibility)과 가치의 수용가능성(value acceptability)이다(Kingdon, 1995: 131-137; Zahariadis, 2007: 72). 기술적 실행가능성은 대안이 정책으로 채택될 경우 충실히 집행될 가능성을 의미하며(정경환 외, 2016: 135), 가치의 수용가능성은 대안이 지향하는 가치가 여론 또는 사회 일반의 가치와의 부합 여부를 의미한다. 이는 곧 정책결정자를 비롯한 정책공동체 내에서 수용가능한 아이디어를 지닌 대안만이 고려의 대상이 될 수 있음을 의미한다.

정치의 흐름은 국가적 분위기, 행정부 변동 또는 의회 다수당의 변화, 이익집단의 캠페인과 같이 정책문제의 심각성 및 해결대안의 필요성에 대한 인식이 확산되는 정치적 상황을 의미한다(Zahariadis, 2007: 73). 국가적 분위기는 많은 사람들이 공통의 문제의식을 갖게 되어 여론이 형성되는 상황을 의미하는데, 선출직 정치인들은 대체로 여러 방식에 의한 유권자와의 의사소통을 통해 국가적 분위기의 변화를 감지하는 반면, 관료들은 정치인 또는 여론조사 등을 통해 국가적 분위기의 변화를 감지한다(Kingdon, 1995: 149). 때로는 이익집단이 정책문제와 대안에 대한 지지 또는 반대 캠페인을 통해 정책의제설정에 영향을 미치기도 하며, 대통령, 장관이 바뀌거나 의회 의석분포의 변화로 다수당이 바뀌게 되어도 정책문제와 대안의 필요성에 대한 지지 또는 반대의 강력한 흐름이 나타나기도 한다. 무엇보다, 국가적 분위기와 행정부 또는 의회 다수당의 변화가 서로 조합될 경우 정책의제설정에 가장 큰 영향을 미친다(Zahariadis, 2007: 73).

정책결정자의 권한이 강하고 동시에 정책의 창이 열릴 때, 정책선도가가 독립적으로 존재하는 세 흐름들을 결합함으로써 비로소 정부의제가 결정의제가 되어 정책변동이 가능한 상황이 형성된다(Kingdon, 1995: 178; Zahariadis, 2007: 74). 그러나 정책의 창이 열릴 때 항상 정책변동이 일어나는 것은 아니며, 성공적인 정책변동으로 이끌어 내기 위해서는 자신이 지지 또는 옹호하는 정책변동을 위해 자신의 시간, 자원, 에너지 등을 기꺼이 투자하는 정책선도가의 존재와 역할이 필요하다. 정책의 창은 주로 정치의 흐름에 의해 열리는 경우가 많다. 그러나 정책의 창은 매우 짧은 순간 열리며 다시 언제 열릴지 예측 불가능한 경우가 대부분이기 때문에 정책선도가는 정책의 창이 열리는 순간 흐름들을 정치적으로 조작(manipulation), 결합하여 정책의제를 형성하기 위한 기회를 잡아야 한다(Kingdon, 1995: 172-178). 정책선도가에는 대체로 장관, 관료, 전문가, 국회의원 등이 포함되는데, 정책선도가는 다른 사람들이 경청할만한 이슈주창력이 있어야 하고, 흐름들의 결합을 위한 정치적 연계 또는 협상 기술(negotiating skill)을 지녀야 하며, 정책의 창이 열리기를 기다릴 수 있는 인내력(persistence)을 갖추고 있어야 한다(Kingdon, 1995: 180-181; Zahariadis, 2016: 74).

2. 다중흐름모형을 적용한 국내 연구들의 논의

1) 정책선도가에 관한 논의

다중흐름모형을 적용한 국내 연구들은 대부분 2000년 이후 등장하기 시작했으며, 특정 제도, 사업, 정책, 또는 법률의 제·개정을 대상으로 세 흐름들의 형성과 정책선도가에 의한 흐름들의 결합 중심으로 정책변동과정을 분석하였다. 여기에서는 각 사례에서 정책선도가가 누구였는지, 그리고 어떤 흐름 속에서 정책변동이 가능했는지를 중심으로 선행연구를 검토한다.

먼저, 정부 또는 국회를 정책선도가로 보는 연구들이다. 김인자·박형준(2011)은 생명윤리법 제정과정에서 복제양 둘리 사건과 논문조작 사건이라는 초점사건 중심의 문제의 흐름이 정책의 창을 열었으며, 이 때 정부와 국회가 주도적인 정책선도가 역할을 수행한 것으로 보았다. 노태우 정부에서의 경륜·경정사업 결정과정을 분석한 이원일·여인성(2008)의 연구에서는 당시 박철언 체육청소년부장관이 정책선도가로서 올림픽경기장 사후관리문제를 '국민들의 여가선용', '재원 확충', '비인기종목의 경기력 향상' 등 순기능을 강조하여 '사행심 조장'이라는 반대 논리에 끈기있게 대응한 것으로 보았다. 한국과 일본의 무상보육정책을 비교한 김민길 외(2016: 217)는 한국의 경우 2009년 이후 시행된 재보궐선거 및 지방선거에서 여당의 연이은 패배로 인해 여당에 대한 정치적 압박이 거세지자 여당 국회의원들이 야당의 복지프레임이었던 무상보육정책 도입과정에서 정책선도가가 될 수밖에 없었음을 지적하고 있다. 이와 유사하게, 김주경·현재은(2014: 555)도 2011년 서울시장 보궐선거에서 야당의 박원순 후보가 당선되자 2012년 대선과 총선을 앞두고 '생색내기용' 정책의 일환으로 정부와 여당이 정책선도가가 되어 무상보육을 급격히 추진한 것으로 보았다. 나아가, 무상보육이 대선 공약이었던 당시 대통령도 임기를 두 달 남긴 시점에서 공약을 급격히 추진한 정책선도가로 보면서 비합리적이고 급격한 정책변동의 문제를 지적하였다.

강한 정치의 흐름 속에서 지방자치단체장이 정책선도가가 되어 정책변동이 가능했다고 분석한 연구들도 있다. 서울시 공공부문 비정규직 대책 수립과정을 분석한 정민경·이병량(2014)은 당시 비정규직 문제의 흐름이 오랫동안 존재해 온 상황에서 박원순 시장의 당선 이후 나타난 강력한 정치의 흐름 속에서 박원순 시장이 정책선도가로서 언론과 시민에게 비정규직 문제 해결의 필요성을 적극 알리면서 정치의 흐름과 정책의 흐름을 결합함으로써 정책변동이 가능했다고 보았다. 특히, 이 연구(2014: 74)는 서울시장이 정치의 흐름 속에서 타인으로 하여금 경청할 수 있게 하는 능력, 정치적 연결망 또는 협상기술, 지지하는 대안 채택을 위해 시간과 자원을 투자하는 인내력이라는 정책선도가의 자질을 갖추었다고 보았다. 손화정(2011)은 야당 출신인 오세훈 서울시장의 선거 공약과 서울시장 당선 이후 적극적인 정책선도가 역할을 통해 서울시 자치구 간 재정불균형 해소를 위한 강력한 정치의 흐름이 형성됨으로써 당시 여당과 정부가 세목교환의 대안보다는 재산세 공동과세 대안을 수용하여 정책변동이 가능했다고 보았다. 결국 선행연구들은 지방단위에서의 정책변동과정에서 지방자치단체장의 강력한 의지가 중요함을 강조하고 있다.

행정부, 입법부 외 이익집단 또는 시민단체의 정책선도가 역할에 주목한 연구들도 있다. 낙후된

지방 공공체육시설의 개선 관련 법 개정과정을 분석한 박재우·박현욱(2011)은 국제대회에서 연이은 야구 국가대표팀의 선전으로 인한 우호적인 정치의 흐름 속에서 낙후된 지방구장이 스포츠산업발전의 저해요소가 된다는 국가적 분위기에 의해 관련 법 개정이 이루어졌으며, 이 때 여당의원 겸 대한야구협회장이 정치적 영향력과 인적 자원을 동원해 정책선도가가 되었던 것으로 보았다. 국민기초생활보장법 제정과정을 분석한 박윤영(2002)은 김대중 정부 당시 옷로비 사건 등 일련의 정치적 위기에서 비롯된 민심악화 환경 하에서 사회양극화 및 사회불안을 타개하기 위한 대통령의 법 제정의지가 강했을 뿐 아니라, 참여연대가 오랫동안 '국민기초생활보장법' 입법청원을 하는 등 시민단체의 정책선도가 역할이 컸음을 밝히고 있다.

한편, 강한 문제의 흐름과 정치의 흐름이 존재하거나 또는 정책의 창이 열렸음에도 불구하고 정책선도가의 부재 또는 역할 부족으로 정책변동이 이루어지지 않았음을 지적한 연구들도 있다. 국립대학 교수의 성과급적 연봉제 도입과정을 분석한 최상한·김진수(2013)의 연구에서는 대선이라는 정치 이벤트가 있었음에도 불구하고 정책결정자인 교육부 외 뚜렷한 정책선도가는 나타나지 않았다. 기초지방선거에서 정당공천제가 폐지되지 못한 과정을 분석한 전성욱(2014a)은 정당공천제 폐지가 여당의 대선 공약이었음에도 불구하고, 지지기반 약화 우려, 지방선거에서의 우위 확보 등 현실적 이유로 대통령과 여당이 정책선도가의 역할을 수행하지 못하여 정책변동에 실패한 것으로 보았다. 또한, 정당공천제 폐지가 당론이었던 야당은 여당과의 정치적 협상에 실패함으로써 Kingdon이 강조한 폭 넓은 정치적 연결망, 협상기술, 인내력 부족으로 성공적인 정책선도가가 되지 못하였다고 지적하고 있다. 이재무·박용성(2014)은 유아교육과 보육의 관리체계 통합과정을 보면서 한국에서는 강력한 자원을 보유하고 있는 대통령이 주로 정책선도가의 역할을 수행할 수밖에 없는 구조임에도 불구하고 교육부 중심 통합 찬성연합과 반대연합 간 이해관계 갈등이 첨예하다는 정치적 부담 때문에 대통령이 강력한 정책선도가가 되지 못하여 통합이 유보되었음을 지적하고 있다. 이연택·진보라(2014)는 제주도의 관광지표 변화로 문제의 흐름이 형성되고 정책의 흐름이 부분적으로 형성되었으나, 정책선도가인 도지사의 역할 미흡으로 인해 결국 지역전문관광통역안내사 자격제도가 도입되지 못하였다고 보았다.

2) 정책의 창이 열린 계기에 관한 논의

한편, 어떤 흐름에 의해 정책의 창이 열리게 되었는지에 관해 선행연구들은 정치의 흐름을 가장 중요한 흐름으로 지적하였다. 김일문·주재현(2014)은 4대 사회보험 징수통합이 가능했던 것은 정권 초기에 따른 강력한 정치의 흐름이 형성되었기 때문으로 보았으며, 주지예 외(2017)도 일반의약품 약국 외 판매가 가능한 이유를 대선을 통한 이명박 정부의 출범이라는 정치의 흐름에서 찾았다. 이진숙·안대영(2005) 역시 수년 간 정책의 흐름이 정교하게 형성되어 온 상황에서 대선 직후 대통령직인수위원회에 대안을 보고함으로써 건강가정기본법 제정이 가능했다고 보고 있다. 최정묵(2016b)은 우리나라에서 페이고법 제정을 위한 정책의 창이 열리지 못한 것은 정부와 여당이 정책선도가로서의 협상 기술이 부족하였고, 명확한 문제의 흐름의 존재에도 불구하고 정치의 흐름

이 미비한 것에 기인한다고 보았다. 박소영·김민조(2012)는 정부가 추진한 교육혁신과정에서 교원정책의 성과가 부진하자 당시 대선 이후 대통령의 교육혁신에 대한 의지로 조성된 강력한 정치의 흐름이 정책의 창을 열었던 것으로 인식하였다. 공무원연금 개혁과정을 분석한 배용수·주선미(2016)는 과거 정부 주도로 공무원연금이 개혁되었던 것과는 달리, 여야 정당이 정책선도가가 되어 사회적 합의를 토대로 연금개혁을 이루어냈으며, 이 때 정치의 흐름이 통제 가능한 요인에 대한 인위적 노력을 통해 연금개혁에 중요한 역할을 한 것으로 보았다.

지방정부 수준에서의 정책변동에서 정책의 창이 열릴 때 정치의 흐름을 강조한 연구들도 있다. 김중길·김상봉(2014)도 2010년 6월 지방선거에서 시민단체의 낙선운동 캠페인으로 인해 대형마트·SSM 규제를 위한 정책의 창이 열린 것으로 보았다. 이은혜 외(2016)는 각 지방자치단체에서 무상급식을 위한 조례 개정의 정책의 창이 열린 것은 2014년 6월에 실시된 지방선거라는 정치의 흐름 때문이며, 이 때 선거의 이해당사자들인 지자체장과 교육감이 공약을 통해 당선된 이후 정책선도가의 역할을 수행한 것으로 보았다. 이와 유사하게, 정순관·하정봉(2014)도 지방선거에서 지자체장의 당선으로 인한 정치의 흐름 영향으로 순천만국제정원박람회 개최를 위한 정책의 창이 열렸다고 보았다. 이광원·황성돈(2013) 역시 지방선거에서의 시장 및 시의원의 공약으로 인해 강한 정치의 흐름이 형성되어 수원시의 주민참여예산 조례 개정이 가능한 정책의 창이 열렸다고 보았다. 김명환(2010), 정민경·이병량(2014), 추윤미·김기영(2013)의 연구도 지방선거에서의 시장 및 도지사의 당선으로 형성된 정치의 흐름에 의해 정책의 창이 열린 것으로 보았다.

뿐만 아니라, 정치의 흐름이 정책의 창을 여는 데 중요한 기제로 작용했다는 점을 인식하면서도 정치의 흐름 구성요소 중 선거나 국가적 분위기보다는 이익집단의 영향력이 증가하여 정책의 창이 열리게 됨으로써 정책변동이 가능했다고 보는 연구도 있다. 이진숙·이석형(2010)은 17대 국회가 2007년 기초노령연금법을 제정하면서 장애인을 위한 기초보장안 마련에 관한 부대결의를 함으로써 결국 기초노령연금법 제정이 장애인연금법 제정을 촉진하는 계기가 되었으며, 이 때 장애인단체의 조직력이 신장되어 나타난 입법 압력 캠페인이 제도 도입의 동인이 된 것으로 보았다. 신훈·이혜영(2014)도 신용카드 가맹점 수수료 정책변동을 위한 이익집단의 결의대회 및 이익집단들의 연대 캠페인이 정책의 창을 연 촉발기제로 보았다.

Kingdon(1995)의 논리와는 달리, 문제의 흐름이 정책의 창을 연 주요 계기였다고 보는 연구들도 있다. 정경환 외(2016)는 소치 동계올림픽에서 러시아로 귀화한 안현수 선수의 선전이 국내에서 사회적 파장을 일으키며 초점사건이 되어 체육계에 만연해 있던 일련의 비리를 근절하기 위한 강력한 문제의 흐름을 형성하자 대통령이 정책선도가가 되어 정책변동이 가능했다고 보고 있다. 이동규 외(2015)는 '바다이야기' 사건이 사행산업에 대한 규제와 진흥이라는 문제의 흐름을 촉발한 초점사건이 되어 영상물등급위원회의 게임 심의권한 상실로 게임물등급위원회가 설립되었으나, 이후 심의과정에서의 로비와 비리 문제로 인해 조성된 여야 간 정치의 흐름으로 인해 결국 게임물관리위원회로 대체되었으며, 두 사례 모두 국회의원들이 정책선도가 역할을 수행한 것으로 보았다.

Ⅲ. 연구방법

1. 자료수집 및 측정

이 연구는 다중흐름모형을 국내 정책변동사례에 적용한 연구들의 경향을 파악하고, 이들 연구들이 분석한 정책변동과정이 중앙정부와 지방정부 수준에서 어떤 차이를 보이는지를 비교하기 위해 한국연구재단 등재후보학술지 이상의 국내 학술지에 게재되었거나 또는 학술대회에서 발표된 다중흐름모형을 적용한 논문 전체를 분석자료로 수집하였다. 이를 위해 학술연구정보DB인 RISS, KISS, DBPIA에서 '다중흐름모형', 'Kingdon', '정책흐름모형'의 검색어를 통해 2000년 이후 최근까지 다중흐름모형을 적용한 국내연구 총 75편을 표본으로 추출하였다.[2] 추출된 표본 중 일부 연구는 복수의 정책변동사례를 분석하고 있어서 정책변동사례는 총 100개로 나타났다.

이 연구는 표본으로 추출된 각 정책변동사례를 대상으로 다중흐름모형의 구성요소에 대해 내용분석을 실시하였다. 내용분석을 통한 분석자료는 체계화된 정보를 포함하고 있어 합리적 의사결정의 도구로 사용될 수 있다(나태준, 2005). 이 연구는 내용분석 과정에서 연구의 엄격성(rigorousness)을 위해 근거이론 질적 연구(Strauss & Corbin, 1998)에서 폭넓게 활용되고 있는 여러 차례 숙독하여 해석의 오류를 줄이는 방법 등을 활용하였다. 내용분석을 통해서 각 정책사례에 명시적으로 나타난 대통령, 지방자치단체장, 장관, 국회의원, 정부, 여당, 야당, 전문가집단, 이익집단 및 시민단체, 기타 등 모든 정책선도가를 원형대로 파악하여 명목척도로 측정하였다. 정책선도가가 나타나지 않은 경우는 0으로 측정하였으며, 단일 정책사례에서 복수의 정책선도가가 존재할 경우 각각의 경우를 모두 빈도로 측정하였다. 또한, 각 정책사례에 나타난 정책의 창이 열리게 된 주요 흐름을 파악한 후, 해당 흐름의 어떤 구성요소가 정책의 창을 여는 데 핵심적인 역할을 했는지를 분석하였다. 이를 토대로 Kingdon(1995), Zahariadis(2007)의 논리와 같이, 문제의 흐름은 지표, 초점사건, 피드백으로, 정치의 흐름은 국가적 분위기, 선거 등을 통한 행정부 및 의회 의석분포의 변화, 이익집단의 캠페인으로 구분한 후 명목척도로 측정하였다. 복수의 구성요소가 정책의 창을 여는 데 영향을 미친 것으로 나타났을 경우, 각각의 빈도로 측정하는 대신 구성요소 간의 상호작용으로 간주하여 측정하였다.

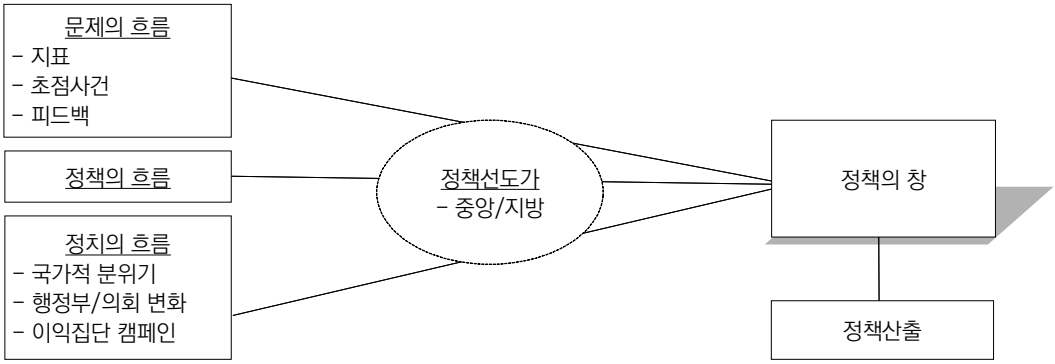
2. 분석방법

내용분석을 통한 자료를 토대로 다음의 세 가지를 분석하였다. 첫째, 선행연구들을 연구주제 및 정책분야별로 분류하여 다중흐름모형 연구의 경향을 분석하였다. 둘째, 정책사례가 중앙정부 또는 지방정부 수준에서 일어난 것인지에 따라 정책선도가가 다르며, 세 흐름들의 형성과정과 영향력도 달라질 수 있다는 점에서 정책사례를 중앙정부와 지방정부 차원으로 구분하였다. 이후, 내용분석을 통해 문제, 정책, 정치의 흐름의 주요 구성 요소를 파악하고, 정책의 창이 열리게 된 주요

2) 표본은 참고문헌에 제시된 77개 국내 연구 중 나태준(2005), 양승일(2014)의 연구를 제외한 75개 연구이다.

흐름과 그 구성요소를 비교 분석하였다. 이는 주로 미국의 국내 정책을 대상으로 다중흐름모형의 유용성을 검증한 Kingdon(1995)은 주로 정치의 흐름에 의해 정책의 창이 열린다고 가정하였으나, 국내 일부 선행연구들이 한국에서는 정치의 흐름뿐 아니라 문제의 흐름도 정책의 창을 여는 데 중요한 역할을 수행하고 있음을 발견한 것에 기인한다(예, 김인자·박형준, 2011; 양승일·한종희, 2011; 이원일, 2014; 이재무, 2013 등). 또한, 각 정책사례에 정책선도가가 존재하였는지, 그렇다면 그들은 주로 누구인지를 분석하여 중앙정부와 지방정부에서의 정책변동과정을 비교하였다. 연구의 분석틀을 간략히 도식화하면 〈그림 1〉과 같다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



Ⅳ. 분석결과

1. 다중흐름모형을 적용한 연구의 정책분야 및 연구주제 분석

총 75개 연구가 다루고 있는 100개의 정책사례를 연구주제 및 정책분야별로 분류해 보면, 복지 분야가 22개로 가장 많으며, 교육 분야도 11개로 많은 편이다. 선행연구들은 다중흐름모형을 정부재정 분야에도 많이 적용하였으며, 문화, 보건, 국토개발, 사법·형사, 과학기술 분야에도 대체로 많이 적용한 편이다. 복지 분야의 주요 연구주제는 무상보육정책 수립과정(김민길 외, 2016; 김주경·현재은, 2014), 4대 사회보험 또는 국민건강보험 통합과정(김일문·주재현, 2014; 김지원, 2009; 김호윤·주재현, 2015), 영유아 교육복지 통합과정(나정·박창현, 2015; 이재무·박용성, 2014), 공무원연금 개혁과정(김선빈·장현주, 2016; 배용수·주선미, 2016), 기초노령연금 도입과정(이지호, 2012), 장애인연금법 결정과정(이진숙·이석형, 2010), 노인장기요양보험법 제정과정(이진숙·조은영, 2012) 등 다양한 편이다. 복지 분야 적용사례가 많은 것은 최근 10년 간 새로 도입된 복지제도의 증가뿐 아니라 재정악화에 따른 기존 복지제도의 개혁이 증가함에 따라 주요 복지제도의 변동과정에 대한 연구수요가 많은 것에 기인한다.

한편, 교육 분야의 주요 연구주제는 학교폭력예방정책(이희숙·정제영, 2012), 학교선택제(강보길, 2007) 등이 있으며, 최근에는 반값등록금(김가람·이일용, 2014; 주지예 외, 2017), 대학구조개혁(박지회·고장완, 2015)에 관한 연구가 등장하고 있는 것처럼 최근 민감한 대학정책사례에 관한 연구들도 수행되고 있다. 정부재정 분야에 있어서는 서울시 자치구 간 재정불균형 완화(손화정, 2011), 주민참여예산 조례 개정(이광원·황성돈, 2013), 국가재정법(최정묵, 2016a), 페이고 제도(최정묵, 2016b) 등이 연구되었으며, 비교적 최근 들어 연구가 많이 수행된 편이다. 문화 분야의 주요 연구주제로는 예술인복지법(최정민 외, 2013), 경기도 사이버도서관 설립과정(추윤미·김기영, 2013), 문화재 환수과정(강보배·정준호, 2016), 게임물등급위원회 및 게임물관리위원회 설립(이동규 외, 2015) 등이 있으며, 정부재정 분야와 유사하게 최근 들어 문화 분야에 대한 연구가 많이 수행되고 있다.

2010년까지는 국토개발, 체육, 지역개발, 노동 분야에 대한 연구가 많았던 반면, 2016년 이후 가장 최근의 연구주제는 복지, IT, 문화산업 분야에 많은 편이다. 이를 통해 대체로 특정 시점을 기준으로 많은 관심을 받는 사회적 이슈와 정책수요가 많은 분야에 대해 다중흐름모형을 적용한 연구들이 수행되고 있어서 연구들이 정책사례의 시의성을 중요시하고 있는 것을 알 수 있다. 이러한 분야에서 선행연구들이 다중흐름모형을 많이 적용한 것은 두 가지로 설명할 수 있다. 첫째, 이러한 사회적 이슈들은 대중의 이해관계와 밀접한 관련이 있기 때문에 비교적 쉽게 사회문제로 확산되고 우연한 기회에 정책변동으로 귀결되는 경향이 있는데, 이때 언론의 많은 관심을 받게 되면서 다양한 자료가 축적되어 자료 접근성이 높아지기 때문이다. 둘째, 정책하위체제의 신념변화에 주목하는 옹호연합모형이 비교적 10년 이상의 장기간에 걸친 정책변동을 분석하는 데 적합한 반면, 최근의 정책변동사례들은 단기간에 우연하게 일어나는 정책변동에 가까워 다중흐름모형의 적용 가능성이 상대적으로 높기 때문이다.

〈표 1〉 연구주제 및 정책분야별 분석

연구주제	사례 수	연구주제	사례 수
복지	22	지역개발	4
교육	11	중소기업	4
정부재정	8	정치제도	4
문화	7	노동	3
보건	6	보훈	2
국토개발	6	환경	2
사법·형사	6	정부조직	2
과학기술	6	주택	1
체육	5	국민안전	1

100개 정책사례의 특성은 〈표 2〉에 제시되어 있다. 먼저, 정책선도가에 있어서는 정부(관료집단)가 33회로 가장 많이 정책선도가의 역할을 수행한 것으로 나타났다. 이는 정책선도가는 정책문

제 해결을 위해 자신이 선호 또는 지지하는 대안을 정치적으로 조작하여 인내력을 갖고 자신의 시간, 자원, 에너지를 기꺼이 투자하는 사람이기 때문에 대안을 위한 혁신적 정보와 아이디어가 많은 관료가 대체로 정책선도가일 경우가 많다는 Kingdon(1995)의 논리와 유사한 발견이다. 대통령은 23회로 두 번째로 빈도가 높은 정책선도가로 나타났는데, 이는 강력한 대통령제 하에서 많은 권한과 자원이 대통령에게 집중된 한국적 정치환경에 기인한 것으로 보인다. 이후 국회의원(19회), 여당(18회), 야당(10회)의 순으로 정책선도가의 역할을 수행하였으며, 전문가집단 또는 이익집단, 시민단체도 각 9회씩 정책선도가 역할을 수행한 것으로 나타났다. 지방자치단체장은 8회 정책선도가 역할을 수행한 것으로 나타났으나, 이는 전체 100개 정책사례 중 지방정부 수준에서의 정책사례가 16회로 소수이기 때문이다.

정책선도가가 존재하지 않은 정책사례는 9개로서 지역문화진흥법 제정과정을 연구한 홍요셉(2015), 예술인복지법 제정과정을 연구한 최정민 외(2013)의 2개 사례를 제외하고 모두 정책변동에 실패한 사례들이다. 56개의 사례에서는 단일의 정책선도가가 존재하였으며, 정책선도가가 2명(또는 기관)인 사례도 25개로 나타났다. 정책선도가가 4명(또는 기관) 이상인 정책사례는 1개(권석천·장현주, 2015)로 나타났다.

〈표 2〉 정책선도가

구분	유형	빈도	비율(%)
정책선도가	대통령	23	16.7
	지방자치단체장	8	5.8
	장관	4	2.9
	정부(관료집단)	33	23.9
	국회의원(개인)	19	13.7
	여당	18	13.0
	야당	10	7.2
	전문가집단	9	6.5
	이익집단(시민단체 포함)	9	6.5
	기타	5	3.6
정책선도가 수	0명(기관)	9	9.0
	1명(기관)	56	56.0
	2명(기관)	25	25.0
	3명(기관)	9	9.0
	4명(기관)	1	1.0

100개의 정책사례 중 정책변동이 이루어진 사례는 82개인 반면, 정책변동이 발생하지 않은 사례는 18개로 나타났는데, 이 사례에서는 정책선도가가 존재하지 않았거나(예, 김일문·주재현, 2014; 김지원, 2009; 손화정, 2011 등) 또는 정책선도가가 존재했음에도 불구하고 흐름들을 결합하기 위해 타인의 관심을 이끌 수 있는 이슈주창력, 정치적 연계 또는 협상기술, 인내력 등 정책선도

가로서의 자질 및 적절한 역할을 갖추지 못했던 것(예, 전성욱, 2014a; 최정묵, 2016b; 허준영·김지혜, 2017 등)으로 나타났다. 정책변동이 발생한 사례 중 정책변동 유형을 Hogwood & Peters(1983)의 분류에 따라 구분해 보면, 새로운 정책 또는 제도 도입의 정책혁신, 기존 조직 또는 정책 개선의 정책승계, 기존 법률 또는 조직 폐지의 정책종결, 조직변경 및 예산증액과 같은 정책유지로 구분해 볼 수 있다. 여기에서 정책혁신 또는 정책승계에 해당되는 사례는 52개로서, 정책종결 또는 정책유지에 비해 많은 편이다. 또한, 정책변동이 중앙정부 수준에서 이루어진 것은 100개 사례 중 84개에 해당될 정도로 대부분의 선행연구들은 지방정부보다는 중앙정부의 정책사례들에 다중흐름모형을 적용해 왔다. 이는 중앙정부 수준에서 이루어진 정책사례들에 대한 대중 및 학계의 관심도가 지방정부 수준에서 이루어진 정책사례보다 상대적으로 높을 뿐 아니라, 정보 접근성도 높아 자료수집과 분석이 용이하기 때문인 것으로 보인다.

〈표 3〉 정책변동 여부 및 정책변동 수준

구분	정책변동 여부 및 정책변동 유형	빈도	비율(%)
정책변동 여부	정책변동 미발생	18	18.0
	정책변동 발생	82	82.0
	정책혁신/정책승계	52	65.0
	정책종결/정책유지	30	35.0
정책변동 수준	중앙정부	84	84.0
	지방정부	16	16.0

2. 중앙정부에서의 정책변동

중앙정부 수준에서 발생한 정책변동사례만을 대상으로 Hogwood & Peters(1983)의 정책변동 유형에 따라 주요 정책선도가가 누구였는지를 분석한 결과가 〈표 4〉에 제시되어 있다. 먼저 새로운 제도 도입의 정책혁신 또는 기존 제도개선의 정책승계와 같은 정책변동이 일어난 사례에서는 관료집단으로서의 정부가 15회로 가장 빈도가 높은 정책선도가로 나타났으며, 대통령과 국회의원이 각 13회로 두 번째로 빈도가 높은 정책선도가로 나타났다. 여당은 12회, 야당은 8회 등 정당도 정책선도가로서의 역할을 수행한 것으로 나타났는데, 개인으로서의 국회의원과 집단으로서의 정당을 모두 포함할 경우 입법부가 가장 빈도가 높은 정책선도가였다. 이는 대부분 법률 제·개정과 같은 정책혁신 또는 정책승계의 정책변동과정에서 입법부는 타인의 경청을 유도하는 이슈주창력, 법률안에 대한 협상 기술, 이해관계자를 설득하는 데 필요한 인내력뿐 아니라 고유의 입법기능 활용 등 정책선도가로서 유리한 지위에 있기 때문인 것으로 보인다. 사학정책 변동과정을 분석한 양승일·한종희(2011), 국회선진화법 개정과정을 분석한 허만형·정주원(2012), 북한인권법 입법과정을 분석한 허준영·김지혜(2017)의 연구가 이에 해당한다.[3)]

3) 양승일·한종희(2011)는 야당(한나라당)이 발의한 재개정안에 대해 사립학교법 개정에 찬성하는 국가적 분위기로 인해 여당이 협상을 통해 결국 재개정에 합의한 것으로 보았으며, 허만형·정주원(2012)은 국회

한편, 이익집단도 관련 법률안 제·개정 과정에서 자신이 옹호하는 대안의 채택을 위해 입법부에 영향력을 행사하거나 또는 이익집단 스스로 혁신적인 아이디어로 자신의 대안을 구성하여 상이한 이해관계를 조율하는 협상력, 설득에 필요한 인내력을 발휘하는 정책선도가 역할을 일부 수행한 것으로 보인다. 장애인연금법 결정과정에서 오랜 기간동안 정책선도가로 활동해 온 장애인단체의 역할에 주목했던 이진숙·이석형(2010), 낙후된 야구장 시설개선 과정에서 정책선도가가 국회의원과 이익집단의 장을 겸하여 이익집단의 의견이 대안에 충분히 반영된 사례를 분석한 박재우·박현욱(2011)의 연구가 이에 해당한다.

기존 법률 또는 조직 폐지와 같은 정책종결, 조직변경 및 예산증액과 같은 정책유지의 정책변동 사례에서는 관료집단으로서의 정부가 가장 높은 빈도의 정책선도가로 나타났으며, 대통령도 높은 빈도로 나타났다. 국회의원, 여당, 야당 등 입법부 역시 정책선도가 역할을 다수 수행한 편이었으나, 정책종결과 정책유지 사례에서는 행정부의 정책선도가 역할이 거의 50% 비중을 차지하고 있다. 이는 대부분의 정책종결 또는 정책유지가 입법부의 심의·의결이 필요한 법률 제·개정보다는 시행규칙 및 시행령 제·개정, 지침 수립 및 변경과 같은 행정입법에 의해 이루어지는 경우가 많기 때문인 것으로 해석된다. 국립대학 교수의 성과급적 연봉제를 분석한 최상한·김진수(2013)[4], 대학구조개혁 정책변동을 분석한 박지회·고장완(2015)의 연구가 이에 해당하는데, 특히 박지회·고장완(2015)은 대학구조개혁에 관한 입법 없이 정부의 지침만으로 정책변동이 발생했다는 점에서 정책변동이 안정적이지 못하다고 지적하였다. 일몰제가 명시된 법률을 제외한 나머지 기존 법률의 폐지 또는 정부조직개편 등의 정책종결을 위해서는 입법부에서 관련 법률의 개정이 반드시 필요하지만, 이러한 정책변동사례는 정책종결 또는 정책유지보다는 정책혁신 또는 정책승계에 가까운 유형에 해당한다.

한편, 정책종결 또는 정책유지 사례에서 정책선도가로서의 전문가집단의 역할이 비교적 크게 나타난 점도 주목할 필요가 있다. 이는 정책변동에 이르기까지의 오랜 기간 동안 전문가집단이 정책대안을 정교하게 준비하고, 세미나, 포럼, 공청회 등을 통해 관련 지표를 적극 홍보함으로써 문제의 흐름을 유지시키면서 적절한 정치의 흐름이 나타났을 때 준비해왔던 대안을 제시하면서 성공적인 정책선도가로서의 역할을 충실히 수행한 사례에 해당한다. 이러한 연구들로는 학교선택제를 분석한 강보길(2007), 유아교육과 보육의 통합과정을 분석한 나정·박창현(2015), 노인장기요양보험 정책과정을 분석한 유은주(2008)의 연구가 있다.[5]

내 폭력과 파행운영 방지를 위해 여당과 야당이 오랫동안 정책선도가가 되어 협상과 타협을 통해 국회선진화법 개정이 가능했다고 보았다. 허준영·김지혜(2017)도 17대 국회에서 처음 발의된 북한인권법이 정책산출에 실패하다가 19대 국회에 접어들어 대북여론이 악화되자 오랫동안 반대 입장을 유지해 온 야당의 입장변화로 결국 국회의원 및 여당과 야당이 인내력과 협상을 통해 법안 통과에 이르게 되었다고 분석하고 있다.

4) 최상한·김진수(2013: 74)는 국교련과 국립대학 교수들에 비해 문제의 흐름을 주도한 교육과학기술부의 인지수단과 문제정의방법이 정책변동에 더 많은 영향을 미친 것으로 보았다.

5) 강보길(2007: 78)은 정책전문가들이 정책선도가로서의 협상능력은 낮았으나, 전문성, 자원 투입, 동원과 정치적 네트워킹, 장기적 안목으로 정책변동을 추진하는 지속성을 갖고 학교선택제 도입에 기여한 것으로 보았고, 나정·박창현(2015: 205)은 정책전문가로 구성된 교육개혁위원회, 유·보 통합 추진위원회가 유

〈표 4〉 중앙정부에서의 정책변동 유형에 따른 정책선도가

정책변동 유형 / 정책선도가	정책혁신/정책승계		정책종결/정책유지	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
대통령	13	17.8	6	18.2
장관	4	5.5	0	0.0
정부(관료집단)	15	20.5	10	30.3
국회의원(개인)	13	17.8	2	6.1
여당	12	16.4	3	9.1
야당	8	11.0	1	3.0
전문가집단	1	1.3	5	15.2
이익집단(시민단체 포함)	7	9.6	2	6.1
기타	0	0.0	4	12.1

〈표 5〉는 중앙정부 수준에서 이루어진 84개의 정책변동사례를 대상으로 정부의제를 결정의제로 상향시키기 위한 정책의 창이 세 흐름들 중 어떤 흐름에 의해 열리게 되었는지를 분석한 결과이다. 정치의 흐름에 의해 주로 정책의 창이 열리게 된다는 Kingdon(1995)의 논리와 같이, 한국의 중앙정부에서 이루어진 정책변동사례에서도 정치의 흐름에 의해 정책의 창이 열린 비중이 약 72.6%를 차지하고 있다. 하지만 특이하게도 문제의 흐름에 의해서도 정책의 창이 약 8.3% 열렸으며, 문제의 흐름과 정치의 흐름이 상호 조합하거나 또는 정책의 흐름과 정치의 흐름이 상호 조합함으로써 정책의 창이 열린 경우도 각각 3.6%, 2.4%를 차지한다. 문제의 흐름에서는 대형 재난을 비롯한 사건·사고를 포함하는 초점사건이 정책의 창을 여는 데 있어서 가장 높은 비중을 차지하였으며, 지표와 피드백의 영향은 낮게 나타났다. 러시아로 귀화한 안현수의 소치 동계올림픽 출전이 초점사건이 되어 체육계에 만연한 비리 근절정책이 수립된 것으로 분석한 정경환 외(2016)의 연구, 복제양 둘리 사건과 논문조작 사건이 초점사건이 되어 생명윤리법 제정 및 개정이 이루어진 것으로 분석한 김인자·박형준(2011)의 연구가 이에 해당한다.

정치의 흐름 구성요소 중 정책의 창을 여는 데 핵심 역할을 수행한 구성요소를 보면, 대선, 총선 등을 통한 행정부 변동 또는 의회 의석분포의 변화가 정책의 창을 여는 데 약 41.7%의 비중을 차지할 정도로 한국에서는 대통령의 당선과 대선 공약, 대선 직후 대통령직인수위원회의 기능, 국회의원의 당선과 총선 공약이 정책의 창을 여는 주요 정치의 흐름으로 작용해 왔다. 대선공약에 포함되어 대통령 당선 직후 행정부 변동으로 기초연금법이 제정된 것으로 분석한 전성욱(2014b), 대선공약에 포함된 사회 4대악 근절정책을 분석한 여국희·김종호(2014), 무상보육정책을 분석한 김민길 외(2016), 김주경·현재은(2014)의 연구가 이에 해당한다. 한편, 정책의 창을 여는 과정에서 여론을 통한 국가적 분위기의 변화는 약 7.1%(예, 이동규·양고운, 2012), 이익집단의 캠페인은 약 6%의 비중(예, 이진숙·이석형, 2010)을 차지할 정도로 그 역할이 크지는 않았다. 국가적 분위기의 변

아교육계와 보육계 간 갈등을 중재하고, 정책결정자인 대통령을 설득하는 등 정책선도가의 역할을 한 것으로 보았다. 유은주(2008: 182)는 사회복지 전문가 출신의 보건복지부 장관뿐 아니라, 사회복지 및 보건의료 관계자들이 의제형성단계에서부터 정책선도가의 역할을 한 것으로 보았다.

화와 선거 등을 통한 행정부 또는 의회 의석분포의 변화가 조합되어 정책의 창을 여는 경우(예, 이광원·황성돈, 2013)도 약 9.5%를 차지하였다.

〈표 5〉 중앙정부 수준에서 정책의 창이 열리게 된 주요 흐름 및 구성요소

흐름	구성요소	빈도	비율(%)
문제의 흐름	지표	1	1.2
	초점사건	4	4.8
	피드백	1	1.2
	지표+초점사건	1	1.2
	계	7	8.3
정책의 흐름		0	0.0
정치의 흐름	국가적 분위기	6	7.1
	행정부 또는 의회 의석분포의 변화	35	41.7
	이익집단의 캠페인	5	6.0
	국가적 분위기+행정부/의회 변화	8	9.5
	행정부/의회 변화+이익집단의 캠페인	5	6.0
	국가적 분위기+이익집단의 캠페인	1	1.2
	국가적 분위기+행정부/의회 변화+이익집단	1	1.2
	계	61	72.6
문제의 흐름+정치의 흐름	초점사건+국가적 분위기	1	1.2
	초점사건+행정부/의회 변화	2	2.4
	계	3	3.6
정책의 흐름+정치의 흐름	정책+국가적 분위기	1	1.2
	정책+행정부/의회 변화	1	1.2
	계	2	2.4
흐름 없음		11	13.1

한편, 선거 등을 통한 행정부의 변동 또는 의회 의석분포 및 다수당의 변화가 정책의 창을 여는데 가장 중요한 정치의 흐름 구성요소로 작용했지만, 선거 이후가 아닌 선거를 앞둔 상황에서 정책선도가가 선거결과를 의식하여 정책의 창을 여는 특이한 사례도 있다. Kingdon(1995)은 선거를 통해 나타난 행정부의 변동 또는 입법부 주요 인사 및 의석분포의 변화가 중요한 정치의 흐름 구성요소라고 하였으나, 한국적 정치환경에서는 다가올 선거를 의식하여 미리 정책변동을 성공적으로 유인하는 경우도 있었던 것이다. 2007년 국민연금법 개정안이 통과된 직후 다가올 총선에서 노령층 유권자 표를 의식하여 도입한 기초노령연금을 분석한 이지호(2012)의 연구, 대선 운동과정에서 연이어 나타난 검찰의 비위 사건들이 계기가 되어 대선 공약에 검찰개혁을 부득이 포함시킴으로써 대선 직후 바로 정책변동이 가능했던 것으로 분석한 권석천·장현주(2015)의 연구 등이 이에 해당한다. 또한, 선거가 촉발기제로 작용하지 않고, 대통령이 국무총리 또는 장관을 새로 임명함으로써 정책의 창이 빨리 열려서 정책변동이 가능했던 경우도 있다. 정운찬 국무총리의 임명과 동시에 세종시 수정안 정책의 창이 열리게 된 것으로 분석한 최성구·박용성(2014), 대통령이 오랫동안 치매정책 도입을 적극 추진한 인사를 장관에 임명함으로써 정책의 창이 열리게 된 것으로 본

정우철·우창빈(2015)[6], 서울올림픽 이후 유휴 경기장 시설의 활용을 위해 대통령이 의지대로 추진력이 강한 박철언 체육청소년부 장관을 임명함으로써 경륜·경정사업을 위한 정책의 창이 열린 것으로 본 이원일·여인성(2008)의 연구가 이에 해당한다.

3. 지방정부에서의 정책변동

지방정부에서의 정책변동에 대해 다중흐름모형을 적용한 연구는 16개 사례에 불과하다. 작은 표본으로 인해 통계적 검증의 타당성이 높지는 않으나, 중앙정부에서의 정책변동에서 나타난 정책선도가 및 정책의 창을 연 주요 흐름과의 비교를 위해 앞선 방식과 동일한 방식으로 분석하였다. 〈표 6〉에 나타난 정책변동 유형별 정책선도가를 보면, 먼저 정책혁신 또는 정책승계 사례에서는 지방의회 의원이 가장 많은 빈도의 정책선도가로 나타났으며, 지방자치단체장이 정책선도가의 역할을 수행한 사례는 2회로 나타났다. 중앙정부에서의 정책혁신 또는 정책승계가 국회의 심의·의결이 필요한 법률 제·개정을 포함하는 경우가 많다는 점에서 지방정부에서의 정책혁신 또는 정책승계 역시 지방 조례의 제·개정을 포함하는 경우가 많은 것으로 유추할 수 있다. 이에 지방의회 의원 역시 소속 정당 및 지역구 국회의원과의 정치적 연계, 협상 기술, 정책의 창이 열릴 때까지의 인내력을 갖추거나 경험하는 등 정책선도가로서 유리한 위치에 있기 때문에 정책혁신 또는 정책승계 과정에서 이들의 정책선도가 비중이 높게 나타난 것으로 해석된다. 전라북도 학생인권조례 제정과정에서 도의원의 정책선도가 역할로 조례 제정이 가능한 것으로 분석한 전영옥(2016)의 연구[7]가 이에 해당한다. 지방의회 의원이 아닌 지자체장과 교육감이 정책선도가가 되어 무상급식을 위한 조례 개정이 가능한 것으로 본 이은혜 외(2016)의 연구는 정책혁신 또는 정책승계 과정에서 지자체장뿐 아니라 교육감의 정책선도가 역할을 강조한 사례에 해당한다.[8]

한편, 정책변동의 폭이 크지 않은 정책종결 또는 정책유지 사례에서는 지자체장이 정책선도가 역할을 수행한 경우가 약 55.6%로 가장 많으며, 지방자치단체 소속 관료의 경우가 약 33.3%, 전문가집단의 경우가 약 11.1%를 차지하였으며, 지방의회의원이 정책선도가 역할을 수행한 경우는 나타나지 않았다. 이는 지방정부에서의 정책종결 또는 정책유지 사례는 대체로 지자체장의 재량권 하에서 수립 또는 수정할 수 있는 행정지침에 해당하는 경우가 많기 때문인 것으로 해석된다. 원주시장이 정책선도가가 되어 시청사 이전사업이 가능했던 것으로 본 김명환(2010)[9], 박원순 서울시장의 당선 이후 시장이 정책선도가가 되어 직접 서울시 공공부문 비정규직 대책을 수립했던 것으로 본 정민경·이병량(2014), 순천시장과 공무원의 적극적인 정책선도가 역할로 순천만국제정원

6) 당시 3선 의원인 진영 대통령직인수위원회 부위원장이 보건복지부 장관에 임명되고 집권 초기 교섭력과 추진력을 발휘하여 강한 정치의 흐름을 형성함으로써 정책변동이 가능했다(정우철·우창빈, 2015: 459).

7) 정책의 흐름에서 학생인권정책이 지니는 가치의 수용가능성을 확신할 수 없었던 시기에 도의회 의원이 정책선도가로서 다른 의원들을 설득, 결집시키는 중요한 역할을 수행하였다(전영옥, 2016: 201-202).

8) 〈표 6〉에서 '기타'로 분류된 사례가 교육감에 해당한다.

9) 김명환(2010: 170)은 새로 당선된 원주시장이 장기간 동안의 고집(persistence)이라는 정책선도가의 자질을 통해 시의회와 언론을 설득하면서 시청사 이전이 결정되었다고 보았다.

박람회 개최가 가능했다고 본 정순관·하정봉(2014)의 연구[10]가 대표적인 사례이다. 서울시 구로구와 경기도 광명시 간 환경 빅딜 과정에서 지자체 공무원의 정책선도가 역할로 정책변동이 가능했던 것으로 분석한 고경훈(2004)의 연구는 지방자치단체 소속 관료의 정책선도가 역할을 강조한 사례에 해당한다.

한편, 정책종결 또는 정책유지 과정에서 전문가집단이 정책선도가 역할을 수행한 사례도 있다. 추윤미·김기영(2013)의 사례가 이에 해당하는데, 도서관 사서 중심의 전문가집단이 오랜 기간동안 도내 사이버도서관 설립을 위한 대안을 준비하면서 강력한 정책선도가가 되어 지방선거에서 도지사의 당선 직후 설득과 협상의 기술을 통해 정책변동이 가능했다고 분석하고 있다.

〈표 6〉 지방정부에서의 정책변동 유형에 따른 정책선도가

정책선도가 \ 정책변동 유형	정책혁신/정책승계		정책종결/정책유지	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
지방자치단체장	2	33.3	5	55.6
정부(관료집단)	0	0.0	3	33.3
지방의회의원(개인)	3	50.0	0	0.0
여당	0	0.0	0	0.0
야당	0	0.0	0	0.0
전문가집단	0	0.0	1	11.1
이익집단(시민단체 포함)	0	0.0	0	0.0
기타	1	16.7	0	0.0

한편, 지방정부에서의 정책변동 과정에서도 정책의 창이 열리게 된 주요 흐름이 무엇인지를 찾아볼 필요가 있다. 총 16개의 사례 중에서 정책의 창이 열리지 않은 4개 사례를 제외할 경우, 12개 사례 중 11개의 사례에서 정치의 흐름이 정책의 창을 연 주요 흐름으로 나타났으며, 1개 사례에서 문제의 흐름이 정책의 창을 연 것으로 나타났다. 비록 정책사례가 소수에 불과하지만, 한국 지방정부의 정책변동 과정에서 정치의 흐름이 정책의 창을 여는 주요 흐름이라는 Kingdon(1995)의 논리가 더욱 뚜렷하게 나타나고 있다. 김명환(2010), 이광원·황성돈(2013), 정민경·이병량(2014), 정순관·하정봉(2014)의 연구로 대표되듯이, 정치의 흐름 구성요소 중 가장 핵심적인 역할을 수행한 요소는 중앙정부에서의 정책변동과 유사하게 지방선거 등을 통한 지자체장의 당선 또는 재선, 지방의회 의석분포의 변화였다. 이러한 발견은 지방정부의 정책변동 과정에서 유권자의 정책수요에 민감한 지자체장이 지방선거에서의 당선을 위해 정책의 창을 여는 촉발기제의 역할을 적극 수행하고 있음을 의미한다. 한편, 여론의 변화로 감지할 수 있는 국가적 분위기의 영향(예, 고경훈, 2004)은 크지 않았으며, 2개 구성요소 간 조합의 영향도 크지 않았다. 그러나 중앙정부에서의 정책변동과는 달리, 정책의 창을 여는 데 있어서 이익집단 캠페인의 영향은 나타나지 않았다. 이는

10) 정순관·하정봉(2014: 261)은 민선4기 시장의 등장과 새로운 도시비전의 설정이라는 정치의 흐름 아래에서 순천시 공무원들이 국제정원박람회를 지역관광 활성화를 위한 아이디어로 제시하자 지역사회의 공론화 과정 없이 시장이 이를 강력히 추진하면서 결정의제로 채택된 것으로 이해하였다.

지방에 토대를 둔 이익집단의 조직력과 응집력이 낮고, 지역에 국한된 정책이슈에 대한 전국 단위 이익집단의 관심도가 낮기 때문인 것으로 보인다.

문제의 흐름을 구성하는 요소 중 지표가 정책의 창을 열었으나, 정책변동에 실패한 사례도 있다. 앞선 언급한 것처럼, 이연택·진보라(2014)는 제주도 방문 관광객 중 외국인 비중 급증, 도내 통역자원 현황 등 관광 관련 지표 중심으로 강한 문제의 흐름이 형성되어 정책의 창을 열었으나, 설득과 협상기술, 인내력 등 도지사의 적극적인 정책선도가 역할 부족으로 인해 지역전문관광통역안내사 자격제도 도입이 실패한 것으로 인식하고 있다.

〈표 7〉 지방정부 수준에서 정책의 창이 열리게 된 주요 흐름 및 구성요소

흐름	구성요소	빈도	비율(%)
문제의 흐름	지표	1	6.3
	초점사건	0	0.0
	피드백	0	0.0
	계	1	6.3
정치의 흐름	국가적 분위기	2	12.5
	행정부 또는 의회 의석분포의 변화	7	43.8
	이익집단의 캠페인	0	0.0
	국가적 분위기+행정부/의회 변화	1	6.3
	행정부/의회 변화+이익집단의 캠페인	1	6.3
	계	11	68.8
흐름 없음		4	25.0

V. 결론

이 연구는 이론이 아닌 현실의 정책변동이 지닌 우연성, 비합리성, 비선형성을 설명하는 데 있어서 다중흐름모형이 어떤 과정을 통해 국내의 정책변동을 설명해 왔는지를 찾아보기 위해 시작되었다. 다중흐름모형은 다원주의적 정책환경을 갖춘 서구 국가들, 특히 미국의 국내 정책을 대상으로 그 이론적 토대가 만들어졌다(Baumgartner & Jones, 1993; Copeland & James, 2013; Crow, 2010; Guldbrandsson & Fossum, 2009). 그렇다면, 과연 한국적 정책환경에서도 다중흐름모형이 원형대로 작동하는지, 그리고 많은 국내연구들이 어떻게 다중흐름모형을 적용해서 정책변동과정을 분석해 왔는지에 대한 의문에서 이 연구는 출발하였다.

2000년대 접어들면서부터 국내 연구들은 다중흐름모형을 국내 정책변동사례에 적용하는 시도를 해 왔다. 총 75편의 논문이 분석하고 있는 100개 정책사례의 분야는 연구의 시의성에 따라 연구 시점에 즈음하여 가장 정책수요가 많거나 또는 대중 및 정책공동체의 관심을 가장 많이 받는 분야들이 주로 포함되었다. 즉 복지 분야가 가장 많으며, 교육, 정부재정 분야의 순으로 많이 적용되었으며, 문화, 보건, 국토개발, 사법·형사, 과학기술 분야에도 대체로 많이 적용된 편이다. 이는

2000년대 후반 이후 도입된 기초노령연금제도, 노인장기요양보험제도뿐 아니라 2010년 이후 대중인기영합주의라는 일각의 비판에도 불구하고, 증가하는 복지수요에 대응하기 위해 도입되거나 변동된 무상보육, 무상급식, 기초연금, 공무원연금개혁 등에 대한 정책수요와 연구관심이 많은 것에 기인한다. Kingdon(1995)의 논리와 같이, 국내 연구에서도 정책선도가로 가장 많이 등장한 집단은 정부(관료집단)이며, 대통령, 국회의원, 여야 정당의 순으로 나타났다.

중앙정부와 지방정부 수준에서 정책변동을 구분해서 보면, 중앙정부와 지방정부에서의 정책변동 중 비교적 정책변동의 폭이 크고 난이도가 높은 정책혁신 또는 정책승계 유형에서는 입법부가 정책선도가로 가장 많이 등장한 반면, 정책변동의 폭이 적은 정책종결 또는 정책유지 유형에서는 정부와 대통령, 또는 지방자치단체장이 정책선도가로 가장 많이 나타났다. 이는 정책혁신 또는 정책승계는 입법과정을 거치는 경우가 많으며, 이 때 고유의 입법기능을 지닌 입법부가 정책선도가로서의 자질, 즉 타인의 경청을 이끌어낼 수 있는 이슈주창력, 협상 기술, 정책의 창이 열릴 때까지 자신의 시간, 자원, 에너지를 투자하고 정책의 창이 열리기를 기다리는 인내력을 갖출 수 있는 유리한 위치에 있기 때문이다. 반면, 정책종결 또는 정책유지는 행정입법을 거치는 경우가 많아 행정부 수장의 정책결정 또는 관료의 행정행위로 다수의 정책변동이 이루어지며, 이때 정책선도가로서의 이슈주창력, 인내력이 발현된 것으로 보인다. 한편, 중앙정부의 정책변동에서는 이익집단도 정책선도가 역할을 수행한 반면, 지방정부 수준에서는 정책선도가로서 이익집단은 나타나지 않았으며, 입법부의 정책선도가 비중도 비교적 높지 않았다. 특히, 공통적으로 정치의 흐름이 정책의 창을 여는 주요 흐름이었으며, 그 중 행정부 변동 또는 의회 의석분포의 변화가 가장 큰 영향을 미쳤다. 문제의 흐름도 일부 정책의 창을 여는 데 영향을 미쳤으며, 정책의 흐름, 조합된 흐름들의 영향은 중앙정부에서의 정책변동에만 나타난 것으로 보아, 지방정부에서의 정책변동과정에서는 중앙정부에 비해 정책행위자의 범위가 단조롭고 다원주의적 성격이 낮은 것으로 보인다.

이 연구는 다중흐름모형의 미시적 작동기제를 분석함으로써 이론과 국내 현실 간 차이를 탐색적으로 찾아본 의의가 있지만, 정책변동 사례가 적어 일반화의 한계를 내재하고 있는 것도 사실이다. 또한, 한국적 정책환경에서 다중흐름모형의 작동기제를 구체화하기 위해서는 각 흐름들뿐 아니라 정책선도가의 자질, 정책의 창이 열릴 때 흐름들의 결합을 위해 정책선도가가 활용한 전략들을 연계하여 분석해야 하지만, 이를 분석에 포함하지 못한 한계도 있다. 국내 연구가 더 축적된 이후 후속 연구가 이를 다룰 것으로 기대한다.

참고문헌

강보길. (2007). 정책혁신가와 학교선택제. 「교육행정학연구」, 25(3): 57-83.

강보배·정준호. (2016). 다중흐름모형(MSF)을 활용한 문화재 환수과정 분석: 북관대첩비 환수사례를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 30(1): 205-230.

고경훈. (2004). 조직간 관계에서 환경 협력 정책형성에 관한 연구: 구로-광명 환경빅딜을 중심으

로.「한국정책학회보」, 13(1): 243-268.
권석천·장현주. (2015). Kingdon의 다중흐름모형(Multiple Streams Framework)을 통해서 본 검찰개혁과정: 대검찰청 중앙수사부 폐지 과정을 중심으로.「한국정책학회보」, 24(2): 335-362.
김가람·이일용. (2014). 다중흐름모형을 적용한 반값등록금 정책 변동과정 분석.「교육정치학연구」, 21(1): 27-49.
김명환. (2010). 지방정부의 정책변동 분석: 원주 시청사 이전사업의 사례.「한국지방자치학회보」. 22(3): 155-173.
김민길 외. (2016). 한국과 일본의 무상보육정책 비교: Kingdon의 다중흐름모형을 통하여.「한국행정논집」, 28(2): 203-234.
김상봉·이명혁. (2011). Kingdon의 정책 창 모형에 의한 비축임대주택 정책의 갈등관계분석 및 평가.「한국정책과학학회보」, 15(3): 1-27.
김선빈·장현주. (2016). 2015년 공무원연금 개혁과정의 재해석: Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로.「한국사회와 행정연구」, 27(3): 65-91.
김선희. (2007). 성매매방지정책의 변동에 관한 연구.「한국거버넌스학회 하계학술대회발표자료집」, 381-406.
김인자·박형준. (2011). 과학기술 규제 정책의 형성과 변동 과정분석: '생명윤리 및 안전에 관한 법률'을 중심으로.「한국정책학회보」, 20(1): 111-149.
김일문·주재현. (2014). 4대 사회보험 징수통합 정책형성과정에 관한 연구: 정책흐름모형의 적용.「한국비교정부학보」, 18(1): 93-118.
김주경·현재은. (2014). Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 영유아 무상보육정책 분석: 누구를 위한 무상보육인가?.「한국정책학회보」, 23(4): 527-563.
김중길·김상봉. (2014). 대형마트·SSM 규제정책형성에 나타난 정책갈등 구조분석에 관한 연구: Kingdon의 정책모형을 중심으로.「한국행정연구」, 23(3): 161-185.
김지수 외. (2012). 아동 성범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착제도의 형성과정 분석: Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로.「한국정책학회보」, 21(1): 251-283.
김지원. (2009). 4대 사회보험 통합 정책형성과정 분석: '수정된 정책흐름모형' 적용과 정책적 시사점.「한국정책학회보」, 18(2): 157-188.
김창호·이영환. (2011). 정책결정과정에서 소규모 NGO의 역할: 북한이탈주민 정신건강지원 정책결정과정의 사례분석.「한국사회정책」, 18(4): 9-40.
김호윤·주재현. (2015). 국민건강보험통합 정책변동에 관한 연구: 정책흐름 수정모형의 적용.「한국정책과학학회보」, 19(4): 53-83.
나정·박창현. (2015). Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 유·보 통합 정책의 변동과정 분석: 1997년부터 2013년까지.「열린유아교육연구」, 20(3): 185-213.
나태준. (2005). 내용분석 방법론을 활용한 정책분석의 시도: 청계천 복원사업 사례를 중심으로.「한국정책학회보」, 14(3): 207-231.
박소영·김민조. (2012). Kingdon의 다중정책흐름모형을 활용한 수석교사제 정책 분석.「교육행정학연구」, 30(4): 149-171.
박재우·박현욱. (2011). Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 스포츠정책 변동 사례 연구: 지방 공공

체육시설(야구장) 관련 법 개정을 중심으로.「한국체육학회지」, 50(6): 113-127.
박지회·고장완. (2015). Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 대학구조개혁 정책변동 분석.「교육문제연구」, 28(3): 169-199.
박용성. (2015). 국가보훈 정책변동에 대한 연구: 정책변동모형을 결합한 수정된 다중흐름모형 적용을 중심으로.「한국거버넌스학회보」, 22(2): 159-182.
박용성·한승철. (2012). 확장된 다중흐름모형(multipe streams framework)을 활용한 정책하위체계(policy subsystem) 연구.「한국행정학회 동계학술대회 발표논문집」, 135-155.
박윤영. (2002). 국민기초생활보장법 제정과정에 관한 연구.「한국사회복지학」, 49: 264-295.
배용수·주선미. (2016). 제4차 공무원연금 개혁정책의 형성과정 분석: 복합흐름모형의 적용을 중심으로.「국정관리연구」, 11(2): 109-140.
성욱준. (2013). 개인정보보호법 입법 과정에 관한 연구: 정책흐름모형을 중심으로.「한국정책학회보」, 22(2): 151-179.
손화정. (2011). 서울시 자치구간 재정불균형완화에 관한 정책변동분석: 결합모형의 적용 및 유용성.「한국정책학회보」, 20(4): 309-337.
송지현·이태영. (2012). 다문화가족지원법의 제정과정 분석.「사회복지정책」, 39(3): 151-179.
신훈·이혜영. (2014). 신용카드 가맹점 수수료 정책변동 분석.「한국거버넌스학회보」, 21(2): 243-267.
양승일. (2014). MSICF를 활용한 정책변동 분석: 스크린쿼터정책을 중심으로.「한국정책학회보」, 23(1): 67-97.
양승일·한종희. (2011). MSF를 통해 본 정책의 형성, 집행, 그리고 정책대상: 참여정부의 사학정책 변동과정을 중심으로.「한국행정연구」, 20(3): 35-62.
여국희·김종호. (2014). 킹던(Kingdon)의 다중흐름모형과 정책혁신: 사회 4대악 근절 정책의 탄생.「분쟁해결연구」, 12(3): 139-165.
유은주. (2008). 노인장기요양보험의 정책과정에 관한 연구: Kingdon의 다중흐름모형을 적용하여.「한국정책과학학회 학술대회 발표논문집」, 165-185.
유홍림·양승일. (2009). 다중흐름모형을 활용한 정책변동 분석: 새만금간척사업을 중심으로.「한국정책학회보」, 18(2): 189-219.
이광원·강혜정. (2016). 제한적 본인 확인제의 정책변동 과정에 관한 연구: Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로.「한국지역정보화학회지」, 19(1): 61-88.
이광원·권경득. (2014). 허베이 스피리트호 기름유출 사고의 갈등구조에 관한 연구: Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로.「한국지방자치학회보」, 26(3): 71-99.
이광원·황성돈. (2013). 정책변동론적 관점에서의 주민참여예산제도 활성화 방안에 관한 연구: 수원시 주민참여예산 조례 개정을 중심으로.「한국지방자치학회보」, 25(2): 209-231.
이동규·양고운. (2012). 소말리아 해적 사건에 대한 정부대응 변동 분석: 다중흐름모형을 중심으로.「한국지방정부학회 춘계학술대회자료집」, 281-297.
이동규·우창빈·강민규. (2015). 다중흐름모형을 적용한 정책과정 연구: 게임물등급위원회의 설립·폐지부터 게임물관리위원회로의 신설까지의 입법과정을 중심으로.「GRI 연구논총」, 17(1): 71-105.
이순남. (2004). Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 정책변동 연구: 국군간호사관학교 사례를 중

심으로. 「한국공공관리학보」, 18(2): 261-282.
이연택·진보라. (2014). 정책흐름모형(PSM)을 적용한 지역전문관광통역안내사 자격제도 도입과정 분석. 「관광학 연구」, 38(4): 227-250.
이원일. (2014). 정책흐름모형(Multiple Streams Framework)을 적용한 중학교 학교스포츠클럽활동 정책 결정과정 분석. 「한국스포츠교육학회지」, 21(4): 105-118.
이원일·여인성. (2008). 경륜·경정사업 정책결정과정에 관한 연구: Kingdon의 정책흐름모형 적용. 「한국체육학회지」, 47(3): 269-290.
이은혜·윤가영·안선희. (2016). 다중흐름모형을 적용한 무상급식 정책 분석: 2010~2015년의 정책변동을 중심으로. 「한국교육학연구」, 22(1): 77-104.
이재무. (2013). 다중흐름구조(MSF) 모형을 응용한 한국 중소기업 공공구매정책의 변동과정 연구: 현행 중소기업 공공구매 제도들의 도입과정을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 24(2): 567-592.
_____. (2016). 한국 개혁정책의 도입 과정 분석을 통한 복합적 정책변동모형 검증: 로스쿨정책과 노동개혁정책을 중심으로. 「행정논총」, 54(1): 139-177.
이재무·박용성. (2014). 정책변동 분석모형을 활용한 정책변화 예측에 대한 탐색적 연구: 영유아 교육복지 관리체계의 일원화 정책을 중심으로. 「행정논총」, 52(3): 31-58.
이지호. (2012). 기초노령연금정책의 의제설정과 정책결정에 관한 인지지도분석: MSF를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 16(1): 49-72.
이진만·전영상. (2009). Kingdon의 정책의 창 모형을 적용한 한국콘텐츠진흥원 설립과정. 「정책분석평가학회보」, 19(4): 283-305.
이진숙·안대영. (2005). 건강가정기본법의 정책결정과정 분석: 킹돈의 이론을 중심으로. 「사회복지정책」, 23(4): 159-181.
이진숙·이석형. (2010). 장애인연금법의 정책결정과정 분석. 「사회복지정책」, 37(3): 1-25.
이진숙·조은영. (2012). 노인장기요양보험법의 정책결정과정 분석. 「충남대학교 사회과학연구」, 23(1): 3-22.
이희숙·정제영. (2012). 학교폭력 관련 정책의 흐름 분석: Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로. 「한국교육」, 39(4): 1-22.
전성욱. (2014a). 기초지방선거에서의 정당공천제 폐지 실패사례 분석: Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 21(2): 149-175.
_____. (2014b). 기초연금법 입법과정 분석: Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 24(4): 119-151.
전영옥. (2016). 다중흐름모형(MSF)을 적용한 지방자치단체 학생인권정책의 형성과정 분석. 「한국자치행정학보」, 30(2): 181-203.
정경환·원영신·조성원. (2016). 다중흐름모형을 적용한 체육계 비리 근절정책 형성과정 분석. 「한국체육정책학회지」, 14(2): 125-145.
정민경·이병량. (2014). 다중흐름모형을 적용한 지방자치단체 정책과정 연구: 2012년 서울시 공공부문 비정규직 대책. 「지방행정연구」, 28(2): 51-80.
정순관·하정봉. (2014). 정책의 창(Policy Window) 모형을 적용한 순천만국제정원박람회 개최과

정 분석.「한국지방자치학회보」, 26(4): 245-268.
정용남. (2016). 정부조직개편 다이나믹스 이해: ICT 부처 사례를 중심으로.「한국사회와 행정연구」, 27(2): 161-200.
정용일·김상태. (2013) 첨단 의료산업분야 정책형성과정 연구: 첨단의료복합단지 조성정책을 중심으로.「기술혁신학회지」, 16(3): 839-860.
정우철·우창빈. (2015). 다중흐름모형의 수정모형을 활용한 정책과정 분석: 치매특별등급제도의 정책변동 과정에 대한 분석.「한국정책학회보」, 24(3): 437-469.
주지예 외. (2017). 다중흐름 모형의 확장을 통한 정책 집행방식 연구: 정치흐름과 문제 적합성을 중심으로.「현대사회와 행정」, 27(1): 101-128.
지은정. (2016). 다중흐름모형의 관점에서 본 노인일자리사업의 정책변동.「행정논총」, 54(3): 225-268.
최상한·김진수. (2013). 국립대학 교수의 성과급적 연봉제: 정책의 창(policy window)은 열리는가?.「한국사회와 행정연구」, 24(1): 51-81.
최성구·박용성. (2014). 세종시 정책변동 과정에 관한 연구: 정책옹호연합모형과 다중흐름모형의 결합모형을 중심으로.「한국정책학회보」, 23(4): 371-412.
최정묵. (2016a). Kingdon의 다중흐름모형을 통해서 본 국가재정제도의 개혁과정: 2006년 '국가재정법'의 입법과정을 중심으로.「한국정책학회보」, 25(1): 577-603.
_____. (2016b). 미국과 한국의 페이고(PAYGO)제도 도입에 관한 연구: 다중흐름모형을 중심으로.「현대사회와 행정」, 26(1): 51-76.
최정민 외. (2013). 예술인복지법 정책결정과정 연구: Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로.「한국콘텐츠학회지」, 13(5): 243-252.
추윤미·김기영. (2013). 경기도사이버도서관 설립의 정책형성과정 분석: 킹던의 정책흐름모형을 중심으로.「정보관리학회지」, 30(3): 71-87.
한종희·권용수. (2013). 비정규노동정책과정의 동태성 연구: 옹호연합모형과 복합흐름이론의 적용을 통한 조직간 역학관계 분석.「한국조직학회보」, 10(2): 1-28.
허만형·정주원. (2012). 다중흐름이론 관점에서 본 국회선진화법 개정과정 분석.「한국행정연구」, 21(3): 37-70.
허준영·김지혜. (2017). 북한인권법 입법과정에 관한 연구: 다중흐름모형을 중심으로.「한국정책학회보」, 26(1): 25-54.
홍요셉. (2015). 지역문화진흥법의 결정과정에 관한 연구: Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로.「한국정책학회 동계학술대회 발표논문집」, 259-283.
홍은아. (2013). 다중흐름모형을 적용한 학교스포츠클럽 정책의제 설정 과정 분석.「한국체육학회지」, 52(4): 437-448.
Baumgartner, Frank R., & Jones, Bryan D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
Bendor, Jonathan, Moe, Terry M., & Shotts, Kenneth W. (2001). Recycling the Garbage Can: An Assessment of the Research Program. *American Political Science Review*, 95(1): 169-190.
Birkland, Thomas A. (1997). *After Disaster: Agenda-Setting, Public Policy and Focusing Events*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Cohen, Michael D., March, James G., & Olsen, Johan P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1): 1-25.

Copeland, Paul. & James, Scott. (2013). Policy Windows, Ambiguity and Commission Entrepreneurship: Explaining the Relaunch of the European Union's Economic Reform Agenda. *Journal of European Public Policy*, 21(1): 1-19.

Crow, Deserai A. (2010). Policy Entrepreneurs, Issue Experts, and Water Rights Policy Change in Colorado. *Review of Policy Research*, 27(3): 299-315.

Farley, J., Baker, Baker, D., Batker, D., Koliba, C., Matteson, R., Mills, R., & Pittman, J. (2007). Opening the Policy Window for Ecological Economics: Katrina as a Focusing Event. *Ecological Economics*, 63(2-3): 344-354.

Guldbrandsson, Karin, & Fossum, Bjöörn. (2009). An Exploration of the Theoretical Concepts Policy Windows and Policy Entrepreneurs at the Swedish Public Health Arena. *Health Promotion International*, 24(4): 434-444.

Hogwood, Brian W. & Peters, Guy B. (1983). *Policy Dynamics*. New York: St. Martin's Press.

Jones, Bryan D. (1994). *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.

Kingdon, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, (2nd ed.). New York: Addison Wesley Longman.

Mucciaroni, Gary. (1992). The Garbage Can Model and the Study of Policy Making: A Critique. *Polity*, 24(3): 459-482.

Simon, Herbert A. (1983). *Reason in Human Affairs*. Stanford, CA: Standford University Press.

Strauss, Anselm L., & Corbin, Juliet M. (1998). *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*, (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Zahariadis, Nikolaos. (2007). The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In Paul A. Sabatier. (2nd ed), *Theories of the Policy Process*, 65-92. Boulder, CO: Westview Press.

_____. (ed). (2016). *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Edward Elgar.

장현주(張鉉周): 미국 University of Pittsburgh에서 행정학 박사학위를 취득하고(2005), 현재 한국외국어대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책이론, 거버넌스, 복지정책 등이며, 최근 주요 논문으로는 "한국의 정책변동과정에서 나타난 정책선도가의 유형, 역할과 전략은 무엇인가?(2017), "담론네트워크분석을 통한 공무원연금 개혁과정의 재해석"(2016, 공저), "What happened at the front lines of US welfare reform?: Exploring the experiences of front-line implementers"(2016) 등이 있다(hjchang@hufs.ac.kr).

〈논문접수일: 2017. 7. 17 / 심사개시일: 2017. 7. 21 / 심사완료일: 2017. 7. 31〉

Abstract

An Analysis of Domestic Research Applying the Multiple Streams Framework: Who Are Policy Entrepreneurs and How Does the Policy Window Open in Policy Change at the Central and Local Levels of Administration?

Chang, Hyunjoo

This study aims at exploring the policy fields and research themes of domestic studies applying the multiple streams framework, and identifying the primary policy entrepreneurs according to the types of policy changes at the central and local levels of administration, and the streams that open a policy window and its components. As a result of the analysis of 100 cases covered in 75 papers, domestic studies have applied it to the welfare field the most, and the most in the order of education, government finance, culture, health, land development, judiciary field, respectively. This is because the demand for policy and research interests has increased due to the increase of new welfare system since the late 2000s. In the case of policy innovation or policy succession in the central and local policy changes, where the policy change is relatively large and difficult, the legislature is the most frequent policy entrepreneurs, whereas in case of policy termination or policy retention, the government, the president, or the head of local governments have the highest number of policy entrepreneurs. In the case of policy changes at the central level, the interest group also played a policy entrepreneur role, while at the local level, it did not show interest group, and the legislature did not have a relatively high proportion. Commonly, the politics stream was the main flow of the opening of the policy window, among which the change of administration or the change of parliamentary distribution had the greatest influence. The problem stream also influenced the policy window, and the policy stream and other combined streams influenced only the policy change at the central level. Therefore, in the process of policy change at the local level, it seems that the range of the policy actors is monotonous and its pluralistic characteristic is low.

Key Words: Policy Change at the Central and Local Levels of Administration, Multiple Streams Framework, Policy Window, Policy Entrepreneurs, Political Context of Policy Change