

# 폐쇄된 정책공동체의 특성이 정책에 미치는 영향에 관한 연구: 한식세계화사업을 중심으로

나 태 준\*  
박 여 울\*\*  
남 지 현\*\*\*

〈目 次〉	
I. 서 론	V. 정책공동체 특성과 정치·사회적 요인의 관계
II. 이론적 논의	VI. 결 론
III. 한식세계화사업의 개요	
IV. 한식세계화사업의 정책네트워크 분석	

## 〈요 약〉

본 연구는 지난 이명박 정부에서 농림축산식품부 국고보조사업의 하나로 추진된 한식세계화 사업에 대해 정책공동체의 관점에서 분석하였다. 방법론은 인터뷰와 문헌분석을 통한 사례분석 방법을 채택하였다. 연구 결과, 한식세계화사업은 이해관계의 안정성, 제한적인 멤버십, 수직적 상호존과 제한된 수평적 연계, 다른 네트워크와 일반대중으로부터의 고립 등 폐쇄적 정책공동체의 일반적 특성을 지니고 있으며, 이러한 특성이 정책결과에 영향을 미치고 있음이 밝혀졌다. 또한, 정치·사회적 환경이 정책공동체의 특성에 영향을 미치며, 정책결과에 미치는 영향력은 오히려 정책공동체 특성보다도 더 큰 것으로 나타났다. 정치·사회적 환경은 결국 한식세계화사업에 부정적 영향을 미쳐 정상적 정책 수행을 저해하였다.

**【주제어: 한식세계화, 정책네트워크, 정책공동체, 정치적 개입】**

\* 연세대학교 교수(tjlah@yonsei.ac.kr)

\*\* 연세대학교 박사과정(yeoul0118@naver.com)

\*\*\* 연세대학교 석사과정(jhnam329@naver.com)

논문접수일(2014.2.12), 수정일(2014.3.16), 게재확정일(2014.3.24)

## I. 서론

한식세계화사업은 2008년 말, 이명박 대통령이 한식을 2017년까지 세계 5대 음식으로 육성하겠다고 선언하면서 추진된 정부의 역점사업이었다. 그러나 이 사업은 국정감사 결과 부실한 사업추진, 예산 낭비, 구체적인 성과 미흡 등 전반적으로 큰 문제를 안고 있는 것으로 나타나고 있다(농림축산식품부, 2013). 더구나 사업 운영의 문제뿐만 아니라 이명박 정부 말기부터는 각종 비리 의혹까지 제기되었다(매일신문, 2013.10.15). 본 연구에서는 정부가 역점적으로 추진한 대표적 사업에서 이와 같은 부정적 결과가 초래된 이유를 정책네트워크 관점에서 분석하고자 한다.

정책과정에서 정책네트워크의 다양한 특성은 정책 결과 혹은 정책수단의 선택에 영향을 미친다(Bressers & O'Toole, 1998; Marsh, 1998; Montpetit, 2005; Smith, 1993). 따라서 한식세계화사업의 정책네트워크적 특성을 파악함으로써 이러한 문제점들이 나타나는 근본적인 이유를 탐색할 수 있게 된다. 사회 문제가 점점 복잡·다양해지면서 사회문제를 구성하는 인자를 파악하고 이들 간의 관계를 분석하고자 하는 네트워크 연구는 많은 분야에서 적용되고 있다. 행정학 분야에서는 1980년대 말 네트워크의 개념에 주목하여, 네트워크 내 행위자들의 상호작용 패턴 및 조정문제에 초점을 둔 연구들이 이루어졌다. 특히 정책네트워크 연구는 다양한 정책부문에 적용할 수 있다는 장점으로 인해 각종 정책사례를 적용한 연구가 많이 이루어졌다. 정책네트워크 이론을 정책사례에 접목함으로써 정책과정상 다양한 행위자들 간의 관계와 상호작용의 파악이 가능해지기 때문이다.

본 연구에서는 농림축산식품부의 국고보조사업인 한식세계화사업을 분석대상 사례로 선정하여, 정책네트워크 관점에서 정책과정 상 나타나는 특성을 우선 규명하고 이로 인해 정책결과가 어떻게 나타나고 있는지를 분석하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 Marsh & Rhodes(1992)가 제시한 정책네트워크 모형을 적용하였다. Rhodes는 정책네트워크를 정책공동체(policy community)의 개념을 통해 설명하였고 정책네트워크 모형을 정형화하였다. 정책공동체는 정책과정에서 제한된 정책행위자로 구성된 멤버십을 유지하고, 정책행위자들 간에 안정적이며 수직적 상호의존 관계를 가지며 다른 네트워크로부터 고립되어 있는 고도의 통합된(highly integrated) 정책네트워크라고 설명한다(Marsh & Rhodes, 1992). 특히 정책행위자 간의 강도 높은 상호작용이 있는 경우 당해 정책공동체는 다른 행위자들에게는 폐쇄적인 경향을 나타내며, 정책결정의 장에 제한된 행위자들만 관여하여 세력을 조직화하고 그들의 이익을 높일 수 있는 행위에 집중하는 결과를 낳게 된다고 주장한다(Marsh & Rhodes, 1992). 본 연구는 과연 한식세계화사업이 이러한 정책네트워크 내 폐쇄적 정책공동체의 특

성을 띠고 있는지 규명하고, 만약 그렇다면 그러한 폐쇄적 정책공동체의 특성이 사업의 결과에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석하고자 한다. 이 과정에서 정치사회적 요인이 정책공동체 특성에 미치는 영향도 고려한다. 본 연구는 ‘폐쇄된 정책공동체는 실패하는가?’ 라는 질문으로부터 시작한다. 분석을 위해 기본적으로 문헌조사에 입각하고 있으며, 이를 보완하기 위해 농림축산식품부 담당자 인터뷰도 병행하였다. 연구수행을 위해서는 이론적 논의를 통해 우선 분석틀을 제시한 후, 한식세계화사업이라는 실제 사례 내용과 정책공동체의 이론적 논의가 과연 상호 부합되는지 확인하고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 정책네트워크에 대한 이론적 논의

#### 1) 등장배경 및 의의

일반적으로 네트워크는 ‘규정된 범위의 사람, 대상 또는 사건들을 연결하는 특정 유형의 관계’로 정의되는데(남궁근, 1999), 정책네트워크는 네트워크 분석을 다양한 참여자들의 행위들로 특징지어지는 정책과정의 연구에 적용한 것이다. 행정학 분야에서 네트워크의 개념이 본격적으로 논의된 것은 1980년대 후반이며, 정책네트워크 모형은 1980년대에 본격적으로 논의되어 1990년대 이후에는 정책과정을 설명하는 주된 모형으로 자리 잡게 되었다.

정책네트워크 모형의 등장배경에 대해서는 논란이 있지만, 정책환경의 변화라는 현실적 측면과 기존 정책과정 연구의 한계에 대한 대안이라는 이론적 측면으로 설명될 수 있다. 현실적 측면에서는 정책환경이 점차 복잡해지면서 정책결정이 국가기관의 일방적 작용이 아니라 다양한 이익과 목표 또는 전략을 가진 여러 행위자들의 상호작용 과정이라는 인식이 널리 확산되었으며(Kickert et al, 1997), 이러한 배경에서 정책결정과정을 구체적으로 묘사하는 정책네트워크 논의가 대두되었다. 이론적 측면에서는 정책네트워크 모형의 대두배경은 기존의 다원주의(Pluralism) 및 조합주의(Corporatism) 모형에 대한 대안으로 설명된다. 정책과정에서 다원주의 모형은 정책과정의 참여자와 영향력의 축이 주로 이익단체를 중심으로 한 시민사회에 있다고 보았으며, 조합주의 모형은 소수의 이익집단들만이 정책과정에서 유의미한 역할을 수행한다고 보았다(Bochel & Bochel, 2004). 그러나 다원주의 모형과 조합주의 모형은 각기 이익집단들 간의 경쟁 혹은 정부와 이익집단 간의 관계에 초점을 둬으로써 정책과정에 참여하는 다양한 공사(公私) 행위자들을 포괄하는 데에는 한계가 있었으며(Marsh & Rhodes, 1992), 이러한 한계는 정책네트워크 연구의 필요성을 자극하였다.

정책네트워크는 정부기관과 이익집단들 간의 관계를 설명하는 개념으로 시작하여 현재는 정책과정에서의 다양한 행위자들의 관계를 설명하는 개념으로 적용되고 있다(김만배·김성제, 2004). 정책네트워크 모형은 정책과정의 분석에 있어서 다양한 행위자들의 관계를 이해함으로써 정책과정 분석을 크게 확장하였으며, 동 모형을 적용한 연구들이 많이 이루어지고 있다. 정책과정 분석에 있어 정책네트워크 접근이 가지는 유용성에 대해 논란이 있는 것도 사실이다. 정책네트워크는 정책과정을 기술하는 데에는 뛰어나지만 변수간의 관계에 대한 설명이 부족하여 독립변수와 종속변수를 제대로 구별하지 못한다는 비판도 존재한다(Dowding, 1995). 그럼에도 불구하고 정책네트워크는 이러한 비판을 불식시킬만한 장점도 가지고 있다. 첫째, 정책과정에 개입되는 행위자들의 관계를 유연하고 포괄적인 시각에서 고찰할 수 있으며, 둘째, 다양한 하위유형을 제시함으로써 정책네트워크의 속성을 설명할 수 있고, 셋째, 공사부문의 다양한 행위자들이 관여되어 있는 상황에서 복잡한 정치·경제·기술적 특성과 자원의 상호의존성이 내포된 정책문제를 설명하는데 매우 유용하다(Kenis & Scheneider, 1989).

## 2) 정책네트워크의 하위유형

정책네트워크 연구에서는 기본적으로 정책네트워크의 하위유형을 확인하고 정책네트워크의 구성요소를 통한 분석이 시도된다. 정책네트워크는 다양한 하위유형들을 포괄하는 이론이다. 따라서 어떠한 하위유형이 존재하는지, 그리고 이러한 하위유형이 어떠한 특성을 가지고 있는지를 분석하는 것이 필수적이다.

먼저 정책네트워크를 이해하고 이를 유형화하여 분석하기 위해서는 정책네트워크를 구성하는 변수를 확인해야 한다. 정책네트워크의 구성요소에 대해서는 학자들마다 다양한 견해를 제시하고 있다. Waarden(1992)은 행위자(actors), 제도화(institutionalization), 기능(function), 구조(structure), 상호 작용방식(conventions of interaction), 권력 관계(power relations), 그리고 행위자 전략(actor strategies)을 구성요소로 들고 있으며, Jordan & Schubert(1992)는 행위자, 연계, 경계를, Knobe, et al.(1996)은 정책 영역, 정책 행위자, 정책 이익, 권력 관계, 집합적 행동, 그리고 정책 결과 등을 정책네트워크의 변수로 들고 있다. 이에 비해 Marsh & Rhodes(1992)는 멤버십, 통합성, 자원, 권력의 4가지 변수로 설명하였다. 정책네트워크의 주요 구성요소에 대해서 일치된 견해가 있는 것은 아니지만, 대체로 기존의 정책네트워크에 관한 많은 연구에서 구성요소로 정책행위자, 정책네트워크의 구조, 행위자간의 관계속성, 권력 등을 주요 구성요소로 하고 있음을 확인할 수 있다.

정책과정 속에서 정책네트워크는 다양한 유형으로 표현될 수 있는데, 정책네트워크에 참여하는 다양한 주체들의 연계를 분석하기 위해서는 우선 정책네트워크를 적절하게 유형화하는 작업이 필요하다(Börzel, 1998). 정책네트워크의 하위유형화에 대해서는 그동안 많은 학

자들이 다양한 방식으로 접근하였다. Waarden(1992)은 국가의 개입과 이익집단의 개입정도에 따라 국가주의 모형, 조합주의 모형, 철의 삼각 모형, 다원주의 모형, 이슈네트워크 모형 등으로 구분하고 11개의 하위유형으로 세분화 하였다. 반면에 Boase(1996)는 정책네트워크 유형을 보다 단순한 분류로 제시하였는데, 하위유형으로 다원주의, 고객주의, 신조합주의의 3가지의 폭넓은 정책네트워크 유형을 제시하였다.

정책네트워크 분야에서 선두적인 연구자인 Rhodes(1990)는 정책네트워크의 유형을 하나의 연속선(continuum) 상의 개념으로 보고, 폐쇄적인 정책공동체와 개방적인 이슈네트워크를 양극단으로 하여 정책공동체(policy community), 전문가 네트워크(professional networks), 정부간 네트워크(intergovernmental networks), 생산자 네트워크(producer networks), 이슈네트워크(issue networks)의 5가지 유형으로 분류하였다.

<표 1> Rhodes의 정책네트워크 유형과 특성

정책네트워크 유형	네트워크 특성
정책공동체/지역공동체	안정성, 고도로 제한된 멤버십, 수직적 상호의존, 제한된 수평적 의견표출
직업전문가 네트워크	안정성, 고도로 제한된 멤버십, 수직적 상호의존, 제한된 수평적 의견표출, 전문가 이해에 봉사
정부 간 네트워크	제한된 멤버십, 제한된 수직적 상호의존, 확대된 수평적 의견표출
생산자 네트워크	유동적인 멤버십, 제한된 수직적 상호의존, 생산자의 이해에 봉사
이슈 네트워크	불안정하고 거대한 구성원, 제한된 수직적 상호의존

자료: Rhodes(1990).

이후에 Marsh & Rhodes(1992)는 정책네트워크의 유형을 수정하여 멤버십(membership), 통합(integration), 자원(resource), 권력(power)을 기준으로 정책공동체와 이슈네트워크의 두 가지 하위유형으로 정립하였다. Marsh & Rhodes는 각 유형에 대해 먼저 정책공동체는 제한적인 참여자로 구성되며 구성원들 간 상호작용이 높고, 기본적 가치에 대해 공유하고 있으며, 구성원들이 일정한 자원을 소유하고 권력의 균형이 존재하는 정책네트워크 유형으로 설명하고 있다. 반면에, 이슈네트워크는 많은 참여자로 구성되며 구성원들 간의 상호작용이 가변적이고, 구성원들 간의 갈등이 존재하며 권력관계도 불균형을 이루는 정책네트워크 유형으로 설명하고 있다. 정책공동체와 이슈네트워크를 비교한 내용은 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 정책공동체와 이슈네트워크의 비교

차원		정책공동체	이슈네트워크
멤버십 (membership)	참여자의 수	매우 제한적, 일부 집단은 의식적으로 배제됨	많음
	이해유형	경제적, 전문가적 이해가 지배적임	관련된 모든 이해관계를 포함
통합 (integration)	상호작용빈도	정책이슈에 관련된 거의 모든 문제에 대해 모든 집단이 빈번한, 높은 수준의 상호작용	빈도와 강도에 따라 접촉이 유동적
	지속성	멤버십, 가치와 결과가 시간이 지나도 지속적임	멤버십, 가치, 결과가 유동적
	합의	모든 구성원들이 기본적 가치를 공유하고 결과물의 정당성을 수용	어느 정도 동의하나 갈등이 존재함
자원 (resource)	자원배분 (네트워크 내)	모든 참여자들이 자원을 보유, 기본적으로 교환적 관계	일부 참여자만 자원을 보유, 기본적으로 협의적 관계
	자원배분 (참여조직 내)	계층적, 위계적, 지도자가 구성원들에게 배분할 수 있음	배분과 구성원에 대한 규제능력이 다양함
권력(power)		구성원 간에 권력균형이 존재, positive-sum game	불균등한 권력, 불균등한 자원과 접근으로 권력이 불균형, zero-sum game

자료: Marsh & Rhodes(1992: 251)

정책네트워크 연구에서 기존의 학자들에 의해 정책네트워크의 하위유형이 다양하게 제시되고 있지만, 대체로 정책공동체와 이슈네트워크를 하위유형에 포함하고 있다. 그리고 이러한 두 유형으로 구분하여 정책네트워크를 분석하는 것은 정책네트워크의 복잡한 현실을 단순화하여 잘 설명해 줄 수 있다는 장점이 있다(김순양, 2010). 이러한 장점으로 Rhodes(1990)와 Marsh & Rhodes(1992)가 제시한 정책공동체와 이슈네트워크로 정형화한 모형은 정책네트워크 연구에서 가장 많이 사용되고 있다.

본 연구에서는 한식세계화사업의 정책네트워크의 특성을 살펴보기 위해 앞서 살펴본 정책네트워크 이론을 토대로 분석하고자 한다. 먼저, 한식세계화사업의 정책네트워크가 정책공동체의 특성을 가지고 있는가를 보기 위해 Rhodes(1990)와 Marsh & Rhodes(1992)가 제시한 논의를 중심으로 살펴본다. 또한 한식세계화사업의 정책네트워크의 특성이 실제로 한식세계화사업의 결과로 어떻게 나타나고 있는지 연결해서 살펴보고자 한다.

### 3) 정책네트워크의 환경적 요인

정책과정은 필연적으로 정책을 둘러싼 다양한 외부 환경의 영향을 받게 된다. 따라서 정책네트워크 연구 역시 정책네트워크 자체의 속성을 분석하는 것뿐만 아니라 정책네트워크의

속성을 제약하는(constrain or regulate) 환경적 맥락을 고려해야 한다. 정책네트워크의 환경적 요인은 정책네트워크에 영향을 미치며 정책네트워크에 변화를 가져오는 요인으로서, 이에 대해서는 학자들의 다양한 논의가 있다. Rhodes와 Marsh(1992)는 네트워크의 환경적 요인을 크게 경제적·시장적 요인, 정치적·이념적 요인, 지식과 기술의 발전, 제도적 변화 요인으로 분류하여 보고 있으며, 배웅환(2000)은 정치체제, 정부와 이익집단의 조직화를 정책네트워크를 변화시키는 환경적 요인으로 보았다. 이와 같은 환경적 요인 중에서도 정치적, 사회적 환경 요인은 정책네트워크의 속성과 참여자의 범위에 영향을 미치는 중요한 요인으로서(Daubjerg & Marsh, 1998:61; 김순양, 2005), 이러한 요인들이 어떻게 정책네트워크의 형성과 작동에 영향을 미치는지, 정책산출의 차이를 가져오는 지 등을 분석하는 것이 필요하다.

먼저, 정치적 요인으로서 정치체제는 정책네트워크의 참여와 배제라는 제도적 특성을 결정하는데, 이러한 정치체제의 영향은 정책네트워크의 변화를 이끄는 핵심적인 역할을 수행한다(Rhodes & Marsh, 1992:194). 정치체제가 개방될수록 정책과정에서 이해관계자의 참여는 활성화되고, 이들 정책행위자들의 의사를 무시한 정책은 실패할 가능성이 높다(윤석환, 1996). 또한 정책네트워크 내 행위자 간의 관계가 공고할수록 정치적 요인은 주요한 요인으로 작용하게 되는데(Knoke et al, 1996), 선행연구에서는 권위주의적 정치체제일수록 정부의 정책결정 자율성이 강하게 나타나고 이는 정책네트워크에 있어서 폐쇄적 성격을 형성하게 된다고 보고 있다(김옥일, 2008; 김순양, 2004).

정책네트워크에 영향을 미치는 또 다른 환경적 요인으로는 사회적, 경제적 요인이 있다. 정책네트워크 밖의 사회적 혹은 역사적 사건의 발생 등은 정책네트워크의 변화와 정책결정의 변화를 발생시키게 된다. 이에 대해 Sabatier와 Jenkins-Smith(1993)는 외부적 동요(external perturbation)라고 하고 Ripley와 Franklin(1991)은 스캔들 혹은 불안한 누출(disturbing revelation)이라고 말한다(김옥일, 2008). 이러한 사건들은 기존의 정책패러다임에서 예외적 현상 혹은 새로운 정책문제를 가시화 하며, 권력의 이동을 촉진하고 기존 질서에 대한 불평 등을 조장한다. 또한 잠재적 정책문제를 일반 국민들에게 널리 인식시켜 국민적 반응을 불러일으키는 역할을 하고 정책문제가 사회 속에 방치되어 있는 것을 부각시킬 뿐만 아니라 정책과정의 참여자들 간의 활동에도 영향을 미친다(강은숙, 2001a).

경제적 요인은 네트워크의 불안정을 이끄는 요인으로 경기침체, 실업의 증가, 새로운 기술의 개발 그리고 새로운 지식 등과 같은 환경의 변화는 정책이익을 변화시킴으로써 정책네트워크의 변화에 대한 기폭제 역할을 한다. 기존의 정책네트워크에 참여하고 있는 이익집단은 정책네트워크를 통해 자신들이 추구하는 경제적 이익의 확대를 추구하며, 정책네트워크에 참여하고자 하는 정책행위자들은 정책네트워크에의 참여를 통해 정책이익을 확보하고자 한다. 이러한 과정에서 정책네트워크 내 정책행위자의 변동 혹은 응집성의 약화 등 정책

네트워크와 정책의 변화를 가져올 수 있다(김주환, 2004).

## 2. 정책네트워크 관련 선행연구

정책네트워크 연구는 1990년대 이래 유럽 특히 영국의 학자들에 의하여 집중적으로 연구가 이루어졌고, 국내에서는 2000년대 이래 정책네트워크 모형을 적용한 연구들이 많이 이루어졌다. 국외 선행연구들을 살펴보면 1990년대에 주로 정책네트워크의 분석수준(Jordan, 1981; Marsh, 1998; Schneider, 1992) 및 이론적 유용성에 대한 논의(Dowding, 1995; Rhodes, 1992; Marsh, 1998), 정책네트워크의 구성요소에 대한 논의(Waarden, 1992; Marsh & Rhodes, 1992) 및 정책네트워크의 하위유형화에 대한 논의(Jordan, 1981; Jordan & Schubert, 1992; Marsh & Rhodes, 1992; Waarden, 1992)에 이르기까지 다양한 논의가 이루어졌다(최홍석·홍성만, 2004).

국내의 초기 연구에서는 주로 정책네트워크 자체를 설명하는 변수를 개발하고 실증자료를 통해 분석하는 연구가 많이 도출되었으며, 정책형성, 정책집행, 정책변동 등 다양한 분야에 적용한 분석이 이루어졌다. 국내 정책환경의 변화 속에 정책네트워크가 정책과정에 대한 설명력이 높아지면서 정책네트워크는 정책형성 및 정책집행, 정책변동 등의 각 정책과정에서 적용되었으며, 다양한 정책분야에 확대 적용되었다. 정책네트워크 모형에 대한 국내 연구를 보면, 거버넌스의 틀 속에서 정책네트워크를 보는 연구(김정렬, 1996; 김정렬, 2000; 강창현, 2000; 배응환, 1999; 최홍석·홍성만, 2004), 개별 정책 영역에서의 관계 변화를 정책네트워크의 시각에서 조명한 연구(이순호, 1999; 강은숙, 2001; 송희준·송미원, 2002; 김경주, 2003), 지방정부 정책을 정책네트워크의 시각에서 분석한 연구(이종수, 1996; 한부영·최은숙, 2000; 박광덕, 2001), 기존 선행연구들에 대한 검토를 통해서 정책네트워크 접근을 행정학 연구에서 어떻게 적용해야할지 이론적인 쟁점을 분석한 연구(배응환, 2001; 김순양, 2003; 홍성만, 2006; 고길곤, 2007) 등으로 세분화할 수 있다(임채홍·홍성만·박소연, 2013).

정책네트워크 관련 선행연구들은 대체로 정책네트워크 자체를 분석하는 데에 치중하거나, 이를 분석하기 위한 행위자, 구조, 행위자들 간 관계의 속성, 권력 등의 구성요소에 대해 연구하였다. 그러나 이러한 연구는 정책네트워크의 속성을 파악하는 데는 유용하지만, 정책과정에서의 정책네트워크를 이해하는 데는 한계점을 가진다. 즉 정책네트워크 분석에서는 정책네트워크 자체에 대한 분석뿐만 아니라, 환경적 요인, 정책네트워크와 정책산출 간의 관계에 대한 분석 등 입체적인 연구가 이루어져야 한다(김순양, 2004). 본 연구는 선행연구에서 지적하고 있는 것처럼 단순히 정책네트워크 자체의 특성을 파악하는 것에서 나아가 한 식세계화사업의 사례에 적용하여 정책결과로서 어떻게 나타나고 있는지를 살펴보고자 한다.

Rhodes(1990)는 정책네트워크 특성을 크게 행위자들간 관계의 안정성, 멤버십의 제한성,

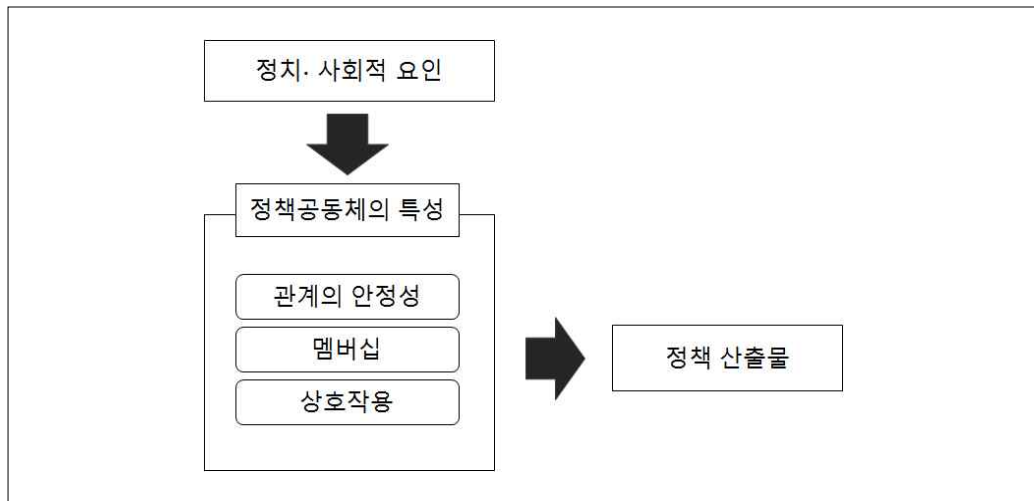


수직적·수평적 상호작용으로 보고 있으며, 김순양(2004)은 그 외에도 이러한 특성의 환경적 요인과 정책산출과의 관계 분석 필요성을 밝히고 있다. 따라서 본 연구는 이러한 주장에 기초하여 다음과 같은 가설과 분석틀을 제시하고자 한다.

가설 1: 정책공동체의 특성이 정책 산출물에 영향을 미칠 것이다.

가설 2: 정치·사회적 요인이 정책공동체의 특성에 영향을 미칠 것이다.

〈그림 1〉 연구분석틀



### Ⅲ. 한식세계화사업의 개요

#### 1. 사업 배경 및 추진경과

한식세계화가 대두된 배경에는 최근의 한류열풍과 웰빙에 대한 높은 관심이 있다. 정부는 시기적 상황과 식품소비 트렌드에 부합하는 한식 세계화의 잠재력을 긍정적으로 보았다(농림축산식품부, 2009). 한식세계화사업은 이러한 배경에서 우리 음식과 문화를 해외에 제대로 알려 국가 브랜드 가치를 제고하고, 농식품 수출을 확대하고자 하는 취지에서 추진되었다. 한식세계화사업은 사업 자체를 통한 이윤추구 보다는 국가브랜드 이미지를 제고하고 국가 경쟁력을 강화시키는 것을 목적으로 하기 때문에, 민간기업 수준에서의 추진보다는 정부가 추진하는 것이 바람직하다는 판단에 따라 농림축산식품부(이하, 농식품부)가 주무부처가 되

어 추진하게 되었다. 농식품부는 사업추진에 앞서 우선적으로 2008년 4월에 농식품부 제1차관을 위원장으로 한 민·관위원으로 구성된 ‘한식 세계화 포럼’을 운영하여 구체적으로 한식 세계화를 위한 주요 전략과 과제를 도출하였다. 사업의 본격적인 추진은 2008년 10월에 개최된 한식 세계화 선포식을 계기로 시작되었다. 이후에 2008년 12월에는 한식 세계화 포럼에서의 논의를 바탕으로 한식 세계화 기본계획을 수립하고, 사업을 수행하기 위한 기구로서 2009년 5월 민관 합동으로 ‘한식세계화추진단’을 출범하였다. 그러나 민관합동체인 한식세계화추진단으로는 전문성이나 유관기관과의 업무협약에 한계가 있다는 판단 아래 2010년 3월 한식세계화사업을 전문적으로 추진하기 위해 농식품부 산하 비영리재단법인인 ‘한식재단’이 출범하였다. 기존 한식세계화추진단은 정책 자문기구로서 운영하고 사업 추진은 한식재단이 한식세계화추진단을 대신하게 되었다(농림축산식품부, 2009). 또한 법제적인 차원에서 한식세계화 지원을 위해 법령 제·개정 작업을 추진하여 2011년 11월 법 개정 통한 한식재단의 법적 기반마련 및 외식산업 진흥법 제정이 이루어졌다.

## 2. 사업 목적 및 주요 내용

농식품부는 한식세계화사업을 통해 국내 외식기업 업체의 성공적인 해외진출 및 해외 한식소비 확대 등을 지원함으로써, 국산 농식품 수출을 확대하여 농업인의 소득을 창출하고 국가 브랜드를 향상시키는 것을 목적으로 하고 있다.

한편 한식세계화사업은 “세계인이 즐기는 한식”이라는 비전 하에 2017년까지 한식을 세계 5대 음식으로 만들고자 해외한식당 수를 ‘07년 1만개에서 ’17년 4만개로 확대하고, 농식품 수출을 ‘08년 44억불에서 ’12년 100억불로 확대하며, ‘17년까지 세계 일류한식당 100개를 육성하는 목표를 수립하였다.

구체적인 사업전략으로는 5대 전략 및 9대 중점과제를 설정하고 있다. 5대 전략은 ① 인프라 구축, ② R&D 확대, ③ 인력양성, ④ 기업투자 활성화, ⑤ 식문화 홍보로 설정하고 있다. 9대 중점과제로는 국내외로 나누어 국내에는 ① 법·제도 마련 등 한식 산업기반 구축과, ② 한식관련 요리명장 양성, ③ 스타 한식당 육성, 그리고 ④ 한식 체험 기회 확대에 두고 있다. 해외의 경우 ⑤ 한식 세계화 R&D확대, ⑥ 국산 식재료 공급 활성화, ⑦ 한식 이미지 제고, ⑧ 한식 문화 알리기, ⑨ 한식브랜드 100 프로젝트를 중점과제로서 진행하고 있다(농림축산식품부, 2011).

한식세계화사업은 크게 인프라 구축, 전문인력 양성, 한식 경쟁력 강화, 식문화 홍보, 연구개발이 주된 내용이다. 한식세계화 인프라 구축은 한식 이미지 제고를 위한 콘텐츠 개발 및 세계화 인프라 구축을 위한 해외 한식당 지원 등을 주 내용으로 하고 있으며, 한식 전문

인력 양성은 한식 관련 특성화전문화된 교육과정을 운영하는 것을 주 내용으로 하고 있다. 한식당 경쟁력 강화를 위해 컨설팅 제공 및 자금 지원을 하고 있으며, 국내외 한식문화 확산을 위해 각종 행사를 통한 홍보를 추진하고, 한식 관련 연구개발 등을 추진하고 있다.

〈표 3〉 한식세계화사업 주요 내용

구분	사업 내용
한식세계화 인프라 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 한식 BI, 한식당 디자인 표준 모델, 한식 홍보관 매뉴얼 개발</li> <li>■ 한식 우수 한식당 추천제 도입</li> <li>■ 한식 메뉴 외국어 표기법 통일 책자 발간</li> </ul>
한식 전문인력 양성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 조리인력 단기 심화과정 운영</li> <li>■ 한식조리 특성화학교 지정</li> <li>■ 해외 한식당 종사자 교육</li> <li>■ 해외 요리학교 한식강좌 개설</li> </ul>
한식당 경쟁력 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 한식당 해외진출 가이드북 보급</li> <li>■ 해외 한식당 창업·경영 컨설팅 지원</li> <li>■ 해외진출 기업 자금 용자</li> </ul>
한식홍보	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국제 행사, 해외매체 등을 통한 한식 홍보</li> <li>■ G20 정상회의-한식이야기책 발간</li> </ul>
연구개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 한식제품 Codex 등록</li> <li>■ 한식의 다이어트 및 건강 효과 연구 개발</li> <li>■ 한식 표준화 조리법 연구개발</li> <li>■ 한식 표기법 연구개발</li> </ul>

자료: 한식재단 홈페이지

### 3. 사업 현황

한식세계화사업의 예산은 '09년 100억원, '10년 241억원, '11년 312억원, '12년 219억원으로 '09년부터 '12년까지 총 872억원의 예산이 편성되었다. 예산규모는 사업초기부터 '11년까지 매년 증가해왔으나, '12년 이후에는 예산이 감소하였고, '13년 예산도 192억원으로 감소하여 편성되었다.

〈표 4〉 한식세계화사업 분야별 예산 편성액

(단위: 백만원)

구분	2009년	2010년	2011년	2012년	합계
인프라 구축	2,550	4,878	12,045	5,296	24,769
전문인력 양성	1,100	4,100	4,140	4,665	14,005
경쟁력 강화	3,200	5,477	7,536	5,326	21,539
한식홍보	3,150	9,645	7,429	6,662	26,886
합계	10,000	24,100	31,150	21,949	87,199

자료: 감사원(2013)

2009년부터 본격적으로 시작된 한식세계화사업은 5년차를 맞이하고 있다. 한식세계화사업은 장기적인 사업으로 추진되며 이에 따라 농식품부는 단계별 추진전략을 수립하여 추진하고 있다.

한식세계화 초기단계('08~'09년)는 한식에 대한 관심을 높이고, 인프라를 구축하고자 하는 전략을 수립하였으며, 실행 및 본격 추진단계('09~'12년)에서는 한식관련 콘텐츠 개발 및 전문인력을 양성하여 한식 산업화 및 해외진출을 지원하는 전략을 수립하였다(농림축산식품부, 2011). '13년 이후부터는 사업의 성과가 가시화되는 단계로 보고 있으며, 해외 진출을 보다 확산하는 노력을 기울이고 있다. 5대 과제별로 지난 사업의 주요 추진실적을 요약하면 <표 5>와 같다.

〈표 5〉 한식세계화사업 주요 추진실적

5대 과제	주요 추진실적
인프라구축	'식품산업진흥법'개정을 통한 한식재단 법적기반 마련 한식관련 콘텐츠를 한식재단 홈페이지 등을 통해 제공
연구개발	한식의 체내대사 및 건강작용 연구, 한식소재의 기능성 비교연구
인력양성	스타쉐프 등 종사자교육 및 한식조리 특성화학교 지정을 통한 전문인력 양성 일본 핫토리, 미국 드렉셀대 등 해외 유명 요리학교에 한식강좌 개설 해외 한식당 종사자 및 재외공관 조리사 대상으로 조리 및 스토리 등 교육
투자활성화	해외진출 외식기업을 대상으로 메뉴·기술개발 지원 현지 한식당 및 해외진출 예정 한식당 등에 창업·경영 맞춤형 컨설팅 지원
한식홍보	국회 언론·방송을 통한 한식홍보 집중 추진

자료: 농식품부 보도자료(2012.10.5) 참고 재작성.

## IV. 한식세계화사업의 정책네트워크 분석

### 1. 한식세계화사업의 정책행위자

정책행위자는 정책네트워크를 구성하는 가장 기초적인 단위의 구성요소이다. 정책행위자는 정책과정에 참여하여 정책에 영향을 주고 정책으로부터 영향을 받는 집단 또는 정책과 관련된 이해관계자를 말하는데(정정길 외, 2010:252), 정책공동체에서는 정책행위자의 범위가 정부부처나 의회의 상임위원회, 그리고 특정 이익집단과 전문가 집단으로 한정된다(Smith, 1993). 그렇다면 과연 한식세계화사업의 경우에도 이러한 폐쇄적 정책공동체의 성격

을 지니고 있는가? 한식세계화 사업의 정책과정 참여주체는 누구이며, 이들은 어떤 기능 및 역할을 수행하는지를 살펴보면 다음과 같다.

한식세계화사업의 주요 정책행위자는 농식품부, 재단법인 한식재단(이하 한식재단), 한국 농수산물유통공사(이하 유통공사), 농림축산식품기술기획평가원(이하, 농기평), 민간업체로 볼 수 있다. 먼저 농식품부는 사업을 주관하는 주무부처로서 사업계획을 수립하고 사업 시행에 대한 점검, 사업의 성과를 관리하는 기능을 수행한다. 농식품부는 전체적인 사업의 추진 방향 및 계획에 따라 예산을 지원하고, 한식세계화사업이 여러 기관에서 추진됨에 따라 각 수행기관에 대한 관리·감독, 업무 및 기능을 조정하는 총괄 역할을 한다.

유통공사, 한식재단, 농기평은 한식세계화사업을 실질적으로 집행하는 기관이다. 한식세계화사업은 2009년에 시작되어 유통공사에서 추진하다가 2010년 한식재단 출범에 따라 사업 집행주체가 한식재단으로 옮겨갔다. 그러나 추진 업무가 모두 이관되지는 못했고, 유통공사와 한식재단, 농기평의 추진업무가 분산되어 나뉘어졌다.

유통공사는 농수산물식품 산업 육성을 위한 전문 공기업으로 해외 한식당 협의체 구축, 해외 한식당 컨설팅 지원 등을 추진하여 컨설팅 기관으로서의 역할을 수행하고 있으며, 농기평은 농수산물식품 연구개발 사업을 지원하기 위한 연구기관으로 한식 우수성 연구 및 한식 현지화 지원 업무 등 한식 관련 R&D 역할을 하고 있다.

한식재단은 국내전문가를 활용하여 인프라 구축, 콘텐츠 개발 보급 및 전문인력 양성, 국내외 한식 홍보 등 대부분 업무를 추진하고 있어 사업 수행의 중심적인 기능을 하고 있다. 그러나 사업 초기에는 2010년 작은 규모로 출범하여 사업을 추진한지 4년차에 불과하고, 농식품부가 위탁한 사업을 수행하는 민간비영리 재단이라는 특성상 사업수행의 주체적인 역할 및 영향력은 크지 않았다.<sup>1)</sup> 2013년에는 유통공사에서 추진해오던 한식세계화추진단 운영, 해외한식당협의체 지원, 특성화학교 지원사업 등 3개 사업을 한식재단으로 이관하여 추진하고 있다(농식품부 소명자료). 민간이 함께 참여하는 사업의 특성상 한식재단이 중점적인 역할을 하고 있는 것은 맞지만 아직 조직의 경험 및 전문성이 축적되었다고는 보기 어렵다.

한식세계화사업의 또 다른 정책행위자는 보조를 받는 민간업체이다. 한식세계화사업은 현지 한식당 및 한식기업체, 해외에 진출하고자 하는 민간업체에 대해 적정 사업자를 선정하여 지원하고 있다. 한식세계화사업이 지원하는 민간업체는 정부의 보조를 받는 이해관계자이기도 하면서 한식세계화 정책의 직접적인 역할을 수행하는 정책참여자의 역할을 한다.

한식세계화사업은 정부가 주도하여 추진된 사업으로 사업을 총괄하는 농식품부는 한식세

1) 이와 관련하여 농식품부는 한식재단 설립 초기에 재단의 경험, 역량, 인력(9명) 등이 한식세계화 전체 사업을 추진하기에는 부족하여 유통공사와 농기평 등에서 일부 분산하여 추진하였다고 설명한다(농식품부 내부자료).

계화사업의 계획단계에서부터 추진단계에 오기까지 중요한 역할을 하였다. 그러나 사업의 실질적인 수행은 한식재단을 중심으로 유통공사, 농기평이 협력하여 추진되는 사업이며, 민·관의 연결 역할을 하는 한식재단이 중요한 정책행위자라고 할 수 있다.

## 2. 정책공동체의 특성

### 1) 관계의 안정성

정책네트워크 안에서의 정책행위자들 간의 관계와 관련하여, 정책공동체에서는 행위자들 간의 관계가 비교적 안정적이고 지속되는 경향을 보인다. 일단 정책공동체의 일원으로 편입되면, 구성원들은 언어, 가치관, 문화 등을 공유하면서 관계를 더욱 안정화시키며, 교환할 수 있는 자원을 보유하고 게임의 규칙을 준수하는 한에서는 안정적인 관계를 유지하고 정책공동체에 잔류하게 된다(정정길 외, 2010: 254). 특히 폐쇄적인 정책공동체의 경우 정책행위자간 관계가 상당히 안정적으로 지속된다.

한식세계화사업은 정부부문(농식품부, 유통공사, 농기평) 및 민간부문(한식재단, 민간업체) 모두 ‘한식의 세계화’라는 목적 아래 공통된 가치를 지향하는 정책네트워크를 구성하였다. 또한 민간부문보다 정부가 주도하여 적극적으로 한식세계화를 추진하고 지원해야 한다는 것에 대해 공통된 이해와 공감대를 형성하여 시작하게 되었다.

한식세계화사업은 장기적으로 추진되는 사업으로 사업 초기에는 유통공사에 의해 추진되었으나, 장기적으로 전문화된 조직을 통한 사업추진이 보다 효과적일 것이라는 판단 하에 한식세계화만을 담당하는 전문기관인 한식재단 주관으로 추진하였다. 이후에는 정책참여자의 변동 없이 농식품부와 각 수행기관인 한식재단, 유통공사, 농기평이 안정적인 관계를 유지하며 사업을 추진해 오고 있다.

주관 부처인 농식품부와 산하 유통공사, 농기평은 기존에 농수산식품 육성 및 농수산식품 관련 R&D 분야와 관련하여 긴밀한 관계를 유지하고 있었다. 전문 기관으로서 한식재단은 한식세계화사업을 농식품부로부터 위탁받아 수행하는 기관으로 민간 영역에 있음에도 불구하고, 역시 농식품부와 긴밀한 관계를 가지고 있다.

### 2) 멤버십: 제한적인 멤버십의 유지

정책네트워크에서 정책행위자들의 멤버십은 개방적인지, 아니면 제한적인 특성을 가지는지를 볼 수 있다. 이는 구체적으로 정책과정에서 이해관계자의 참여가 개방적인지 혹은 폐쇄적인지에 의해 설명된다(Waarden, 1992). 정책공동체의 경우, 정책행위자들 간에 고도로 제한적인 멤버십을 유지한다. 정책행위자의 수는 적으며, 일부 정책행위자들로 제한된 멤버

십이 유지되는 특성을 가진다.

정책공동체는 우선 참여자의 수가 제한되어 있는데 여기에는 보통 하나의 정부기관 또는 그 정부기관내의 부서가 포함된다(Smith, 1993). 한식세계화사업 정책참여자의 경우, 농식품부가 주관부처로서 외식산업진흥과에서 사업을 담당하고 있으며, 농식품부 산하의 유통공사, 농기평과 농식품부가 출범한 한식재단이라는 매우 제한적인 정책참여자로 구성되어 있다.

한식세계화사업의 경우, 한식을 단순한 ‘상품’이 아니라 ‘문화’로서 세계에 전파하는 것을 목적으로 하며, 이를 위해서는 정책과정에서 문화산업과 관련한 정책참여자(문화체육관광부 및 유관기관 등)와의 협력을 필요로 하는 사업이다. 또한 한식세계화사업이 식품분야에서도 ‘한식’이라는 특정 분야를 대상으로 하고 있기 때문에 정책참여자들의 전문성이 강조된다. 즉 한식 세계화 사업은 관련 분야의 전문가 및 유관기관 등 다양한 정책행위자가 참여하는 사업 추진이 요구되는 사업이다. 그러나 사업 추진과정의 참여자는 농식품부와 관련된 정책 행위자로만 구성되었으며, 다른 부처나 유관기관의 참여 및 협업은 거의 이루어지지 않았다. 가장 밀접한 관련이 있는 타 부처로 문화체육관광부(이하, 문화부)가 한식세계화사업의 협업 기관에 포함될 수 있었으나, 문화부는 국내사업 정책멤버십에는 포함되지 않았다.<sup>2)</sup> 문화부는 주로 해외사업에 주력하고 농식품부는 주로 국내사업을 관할하는 것으로 양부처의 업무 영역이 비교적 분명히 나누어져 있었기 때문이다. 따라서 농식품부와 문화부는 한식세계화 사업 추진에 있어 상호 직접적 관여를 할 필요성을 느끼지 못했으며 담당업무에만 집중할 수밖에 없었다(담당자 인터뷰). 한식세계화사업 계획 수립단계에서는 한식세계화 포럼 등을 통해 각 부처 및 관련기관, 전문가 등의 정책참여자가 존재하였으나, 실제 추진단계에서는 사업 관련 소수의 정책참여자, 즉 농식품 분야라는 특정부문의 정부 부처와 한식재단이라는 전문화된 집단을 중심으로 한식세계화사업의 제한적 멤버십을 구성하였다. 따라서 실질적인 정책 추진 과정에서는 타 부처가 끼어들 여지없이 농식품부를 중심으로 하는 정책참여자들의 내부 서클(inner circle)이 유지되었던 것이다.

이러한 내부 서클은 그 하위구조에서 더욱 강화되었다. 민간업체의 경우는 그들 나름대로 사업자 지정 및 지원에 있어 이해관계를 중심으로 하여 특정 정책행위자만을 포함하는 제한된 멤버십을 구성하였다. 한식세계화사업의 경우, 한식당 및 한식 관련 기업체에 대한 지원을 하고 있는데, 이 때 특정업체에 대해 수의계약을 하도록 하고, 2012년 프랜차이즈 해외진출 지원 사업의 경우, 다수의 중소 한식기업체가 아닌 대기업 및 한식과 관련성이 미흡한 업체에 대해서도 지원하는 등 민간업체에 대한 지원이 적절하게 이루어지지 못했다(농림

2) 농식품부는 최근에야 각종 감사 등에서의 지적사항을 반영하여 사업구조를 조정, 문화부와의 협업체계 구축을 위해 음식관광 활성화 MOU를 체결하고(2013.6.11) 향후 계획을 발표하였다(농식품부 홈페이지).

축산식품부, 2013).

### 3) 상호작용: 수직적 상호의존과 제한된 수평적 연계

정책네트워크는 행위자들 간의 관계가 형성되는 동기를 행위자들이 가지고 있는 자원들의 상호의존성에 기인하는 것으로 본다. 즉, 정책행위자들은 상호간에 결핍된 자원을 보충하기 위해 관계를 형성한다는 것이다(정정길 외, 2010: 253). 정책공동체의 경우 이러한 자원의존관계가 수직적인 상호의존(vertical interdependence) 관계로 나타난다. 수직적 자원의존성은 정책네트워크 내부의 어느 한 집단에 책임과 권한이 집중되었을 때 높아진다. 수직적 자원의존성이 높으면 네트워크 참여자들 간에 갈등이 일어날 여지가 적고, 반대로 수직적 자원의존성이 낮으면 네트워크 참여자 간에 갈등 가능성이 높아지며 조정기제가 필요해진다(Rhodes, 1990).

한식세계화사업의 정책행위자간 자원 의존성은 사업의 추진체계를 통해 볼 수 있다. 본 사업은 농식품부가 사업 추진계획을 수립하여 유통공사, 한식재단, 농기평에 시달하고 예산을 배분하며, 각 수행기관은 농식품부의 기본계획에 의거하여 사업시행을 위한 세부 추진계획을 수립하고 예산 집행 및 사업을 수행하는 체계다. 한식세계화사업은 국고보조사업으로서, 농식품부는 수행기관에 의한 보조금의 적절한 사용여부 확인 책임과 사업추진에 대한 전반적인 관리감독권한을 가지고 있기 때문에 수행기관들은 농식품부의 지시와 지적사항에 대해서는 가급적 모두 수용하려 노력하고 있다(담당자 인터뷰). 따라서 사업의 자원과 책임 및 권한은 농식품부에 집중되어 있으며, 각 수행기관인 한식재단, 유통공사, 농기평, 그리고 지원을 받는 수혜자인 민간업체와의 관계는 수직적·위계적인 구조를 띠 수밖에 없다.

이 중에서도 민간 집행기구로서 중심적 역할을 수행해야 하는 한식재단의 경우, 농식품부에 대한 수직적 자원 의존성이 높다. 농식품부로부터 지원받아 한식재단의 운영경비로 사용하는 위탁수수료는 재단 운영경비의 큰 부분을 차지하고 있으며('10년도 재단운영경비의 72%), 재단의 자체사업이 부족하여 정부에 대한 수직적 의존이 매우 높은 편이다(국회 상임위, 2011).

그러나 수직적 상호의존성이 높은 특성에도 불구하고, 사업의 통제와 모니터링 기제는 제대로 작동하지 않고 있는 문제점을 가지고 있었다. 사업의 책임과 권한을 가지고 있는 농식품부는 한식세계화사업이 여러 기관에서 추진됨에 따라 이에 대한 조정 및 협력을 위한 역할을 해야 함에도 불구하고 이러한 역할을 제대로 수행하지 못했다.

### 4) 다른 네트워크 및 일반 대중으로부터의 고립

정책공동체는 매우 제한적인 멤버십을 구성하고 그 안에서 높은 상호작용을 하여 다른



정책행위자의 참여는 배제하는 폐쇄성이 강하다. 정책공동체는 다른 네트워크 또는 일반 대중으로부터 고립되어 높은 수준의 통합된 네트워크의 특성을 나타낸다.

한식세계화사업의 경우 제한된 멤버십의 구성과 정책행위자간의 높은 상호 의존성으로 다른 네트워크, 민간부문으로부터의 참여가 제대로 이루어지지 않았다. 우선 한식 ‘세계화’ 사업에서 중요한 부분인 ‘해외 네트워크’의 구축이 원활히 이루어지지 않아 국외 다양한 정책행위자가 참여하지 못했다.

사업추진 방향 수립시 농식품부는 한식세계화의 해외 네트워크와 관련해 해외 한식당협의체 및 재외공관을 한식세계화의 해외거점으로 하여 네트워크를 구축하고자 계획하였다(농림축산식품부, 2011). 이러한 계획 하에 유통공사가 2010년부터 지난해까지 뉴욕, 홍콩, 호주 등 세계 주요 거점도시를 중심으로 해외 한식당협의체를 구성하였으나, 협의체의 전문성 부족과 관리 소홀로 한식 정보와 운영노하우의 교류가 제대로 이루어지지 않았다(신동아, 2013.8.26). 재외공관을 통한 네트워크 구축 역시 파견된 전문 한식조리사들이 우리 음식문화를 알린다는 취지로 추진되는 것이나, 재외공관이라는 한정된 장소에서 행사 성격으로 진행되는 것으로 지속적인 네트워크 구축에는 미흡한 측면이 있었다.

한편 농식품부에서는 ‘한식세계화추진단’을 정책자문기구로서 유통공사로 하여금 추진단 운영을 지원하도록 하고 있었다. 한식세계화추진단은 한식세계화 정책을 전략적·체계적으로 추진하기 위해 정부와 민간 합동으로 구성하고, 한식세계화 전략 수립, 법·제도 정비, 세계화 사업 추진 점검 등의 역할을 수행하도록 되어 있다. 이를 위해 추진단은 전체 회의를 반기별로 개최하며 주요 현안 발생 시 수시로 개최하도록 되어 있으며, 분과위원회(2개 분과위원회 운영) 회의는 분기별로 개최하되 사업점검 등 필요시 추가로 개최하도록 되어있다.

농식품부는 세부추진계획의 승인, 세부사업 실행에 대한 분기별 정기점검, 사업 종료 후 성과보고 등을 통해 관리·감독을 하고 있으나, 대체로 자체 감독 및 감사 위주였으며 사업수행기관들이 분산되어 업무 관련 조정 및 협력이 제대로 이루어지고 있지 않았다(국회 예결위, 2011).

### 3. 정책네트워크의 정치적 제약

그렇다면 한식세계화사업에서 폐쇄적인 정책공동체 특성이 나타나는데 영향을 주는 요인은 무엇인가? 정책네트워크에 영향을 미치는 요인은 다양하게 존재하나, 이 중에서도 정책환경은 정책네트워크의 구조, 상호작용의 속성에 영향을 미치는 중요한 요인이다(김옥일, 2008). 특히, 정치적·사회적 환경은 네트워크에 참여하는 행위자의 수나 범위, 상호작용의 양태에 상당한 영향을 미치기 때문에(김순양, 2004), 한식세계화사업에서 정책공동체의 특성

에 영향을 미친 정치적·사회적 요인을 함께 살펴보는 것이 타당하다.

선행연구에서는 정치적·사회적 요인이 정책네트워크에 미치는 영향에 대해 일반적으로 폐쇄적이고 권위주의적인 정치체제, 비경쟁적인 리더십이 존재할 경우 정책네트워크는 소수의 이해관계자들만이 참여하는 폐쇄적인 정책공동체의 속성을 보이게 되며, 반대로 개방적이고 민주적인 정치체제, 경쟁적인 리더십 하에서는 많은 행위자들이 참여하는 이슈네트워크의 속성이 나타날 개연성이 크다고 설명한다(김순양, 2004; Smith, 1993).

한식세계화사업의 경우, 정치·사회적 요인으로 첫째, 한식세계화사업이 사회적 이슈에서 정책 이슈가 된 배경을 살펴볼 수 있다. 김영삼 정부의 세계화 정책 기조에서 김대중 대통령의 국제화 정책 기조로 이어짐에 따라 한식세계화사업은 문화·관광 사업의 일환으로 시작되었다. 이명박 정부에서는 4대강 사업에 대한 반대 등 사회적인 이슈와 국민들의 불만이 거세게 표출되었는데, 이러한 시기적 특성과 상관없이 정치적 중립성이 강한 한식세계화사업은 국민들의 많은 지지를 받는 사회적 이슈로 떠올랐다. 이에 따라 정부는 가시적이고 홍보효과가 큰 한식세계화를 정책적으로 적극 추진하여 한식세계화사업이 부각되었고, 정부는 사업을 전폭적으로 지지하였다.

둘째, 한식세계화사업에 대한 정치적 개입을 살펴볼 수 있다. 한식세계화사업은 정부의 전폭적인 지지를 바탕으로 2009년부터 본격적으로 추진되었다. 사업 추진을 위해 민관합동기구인 ‘한식세계화추진단’이 발족되고 대통령 영부인이 명예회장으로 위촉되었다. 이후 정부의 적극적인 지지가 이루어지면서 한식세계화사업은 이른바 ‘영부인의 간판사업’으로 불리게 되었다. 영부인은 명예회장으로 취임한 이후 크고 작은 행사와 각종 프로젝트의 추진, 방송 인터뷰, 한식관련 책 제작 등 사업에 적극적으로 활동하고 사업에 깊숙이 관여하였다.

그러나 이와 같은 정부의 전폭적인 지지와 정치적인 개입은 오히려 한식세계화사업의 성과에 대한 압박으로 작용하였고, 사업 추진에 무리수가 이어졌다. 한식세계화사업은 사업 초기 단계로 인프라 구축이 추진되어야 함에도 불구하고, 방송 인터뷰와 같은 단발적 이벤트성 사업에 더 치중하였다. 실제로 2010~2011년도 한식재단 사업 예산을 보면 전체 사업비 중 홍보예산이 48.3%를 차지하고 있다(감사원, 2013.). 한식세계화사업은 일종의 문화사업으로 단기간 안에 성과를 낼 수 없는 사업이다. 그럼에도 불구하고 영부인이 적극 개입하여 사업을 추진하면서 대통령의 임기 내에 가시적인 성과를 내고자 무리한 결과, 예산의 낭비, 전시행정, 줄속추진 등의 비판을 받았다. 이와 같이 정권의 힘이 실린 상황에서는 타당한 정책내용수정을 위한 외부의 개입이나 견제, 개방적 협력과 소통을 기대하기란 어렵다.

한식세계화사업의 폐쇄적 정책네트워크 운영에 가장 큰 영향을 미치는 환경적 요인은 앞에서 살펴본 것처럼 정치적 제약, 구체적으로는 영부인의 개입으로 인한 영향이 크게 작용한 것으로 볼 수 있다. 영부인이 명예회장으로 있는 상태 하에서의 사업은 단기간 내에 가

시적인 성과를 보여줘야 한다는 압박으로 작용하였고, 이로 인해 합리적 정책 절차나 개방된 네트워크체제하에서 발생할 수 있는 시간 소요를 자연스럽게 배제하게 되었으며, 결국 한식세계화사업의 정책네트워크의 특성 즉, 정책행위자의 고정, 고립된 네트워크 구조 및 상호작용의 폐쇄성을 야기한 것으로 보인다. 정부의 적극적 지원 및 정치적 개입이 사업 추진에 긍정적 요인으로 작용하기보다는 오히려 제약 요인으로 작용하였고, 정책네트워크의 폐쇄성에 영향을 미친 것으로 볼 수 있다.

## V. 정책공동체 특성과 정치·사회적 요인의 관계

앞서 Rhodes(1990)가 제시한 정책네트워크 논의를 중심으로 정책행위자들 간의 관계, 멤버십, 상호작용 및 상호의존성 등의 특성이 한식세계화사업의 사례에서 어떻게 나타나고 있는지 살펴보았다. 지금까지 논의한 한식세계화사업의 정책네트워크의 특성을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 한식세계화사업은 제한된 정책참여자로 구성되어 다른 부처 및 관련 기관의 개입이 배제된 매우 제한적인 멤버십이 유지되었다. 한식세계화사업을 총괄하는 농식품부와 산하의 각 수행기관, 그리고 제한된 민간업체의 참여가 이루어졌다.

둘째, 각 정책행위자들 간의 관계는 수직적인 상호의존성이 높고, 수평적 연계는 부족하였다. 사업추진에 있어 자원과 권한을 가지고 있는 농식품부와 다른 정책행위자들 간의 관계가 수직적 상호의존성의 성격을 가지고 있었다. 한편 수평적인 연계가 부족하여 사업 추진이 분산되고 조정 및 협력이 제대로 이루어지지 못했다.

셋째, 제한된 멤버십을 유지하는 각 정책행위자들은 높은 상호작용을 하면서 안정적인 관계를 유지했다.

넷째, 제한된 멤버십을 유지하는 정책행위자들의 높은 상호작용으로, 다른 네트워크 및 일반 대중으로부터 고립되었다. 해외 네트워크 구축 및 민·관 협력 기구의 운영도 미흡하였다.

종합하여 볼 때, 한식세계화사업은 ‘폐쇄적인 정책공동체’의 특성을 가지는 것을 확인할 수 있다. ‘한식’이라는 특정 부문 내에서의 정책추진에 있어, 정책행위자 간 높은 상호작용으로 폐쇄적인 경향을 띄고 있으며, 제한된 정책행위자들만 관여하고 다양한 정책행위자들이 참여한 사업추진이 이루어지지 못하였다. 정책행위자들 간 관계는 밀접한 상호의존성을 가지고 있으나 수평적인 연계는 제한적이었다.

한식세계화사업의 이러한 폐쇄적 정책공동체의 특성은 한식세계화사업의 미흡한 성과와

도 연결된다. 한식세계화사업은 사업 초기단계에 다양한 이해관계자가 참여하고 상호 협력, 조정을 통해 추진되어야 함에도 불구하고 폐쇄적인 정책네트워크를 일관하였고 이는 사업의 결과에도 영향을 미쳤다. 사업 초기단계에서의 사업 수행기관들이 아직 사업 추진에 대한 전문성이 부족한 상태에서 미흡한 사업계획 검토 및 사업추진으로 인해 사업이 제대로 운영되지 못한 결과로 나타난 것이다.

추진단 활동 실적을 보면 추진단 전체회의 등이 계획대로 개최되지 않고 있을 뿐만 아니라 개최된 회의도 한식세계화사업의 전략 수립, 추진현황 점검 등의 실질적인 역할이라 할 수 없는 발족식이나 해단식 등 전시성 행사로 형식적으로 운영되었다(감사원, 2013). 예로 2010년 플래그십 한식당 개설사업의 경우, 세계적인 수준의 고급 한식당을 설립하고자 민·관 협력방식으로 추진되었으나 체계적인 사업타당성 조사, 관계 전문가의 의견수렴이 제대로 이루어지지 않은 상태에서 추진되었다. 그 결과 민간기업의 투자유치 확보가 어려웠고, 민간투자 공모절차를 진행하였으나 결국 응찰자가 나타나지 않아 사업 추진을 중지하게 되었다(농림축산식품부 보도자료, 2012.1.5.). 즉 추진단으로서 주관부처인 농식품부를 포함, 각 부처와 민간전문가를 정책행위자로 참여하도록 하여 사업을 효율적으로 추진하고자 하는 목적이었으나, 타 부처 및 민간부문과의 교류와 참여가 제대로 이루어지지 않은 고립된 네트워크를 유지하여 한식세계화 정책을 전략적·체계적으로 추진하려는 당초 목적을 달성하기 어려웠다.

둘째, 폐쇄적인 정책공동체 안에서의 정책추진에서 적절한 통제 및 관리·감독이 제대로 이루어지지 않았다. 이는 한식세계화사업의 예산 운영 행태를 보면 확인할 수 있는데, 예산의 부실한 집행과 부당한 전용이 연례적으로 발생하고 있음에도 이에 대한 조치 및 개선이 제대로 이루어지지 않았다. 한식세계화사업의 경우 도중에 중단되는 사업이 발생하는 등 사업 추진이 미흡하여 2012년까지 4년간 예산집행률이 68.7%에 불과하다. 그럼에도 예산은 계속 증가되어 왔고, 결국 3년 연속 불용액이 발생하였다.

〈표 6〉 2010-2012 사업예산 불용액

(단위: 백만원)

구분	2010(결산)	2011(결산)	2012(결산)
예산 불용액	2,370	1,150	637

자료: 농림축산식품부 내부자료, 2013

또한 2009~2012년에 확보한 예산 931억원 중 227억원이 임의로 변경되거나 이월되었으며, 이러한 부당한 사업예산 전용이 전체의 24.3%에 달하고 있다(감사원, 2013). 2011년 플래그십 한식당 사업의 경우, 사업이 무산됨에 따라 불용처리해야 할 예산 50억원이 불필요

한 연구용역 발주와 한식사이트 개편 등에 다급히 전용하여 사용되었다. 이러한 이유는 농식품부가 예산 내역에 대해 변경승인을 하면서 대상 사업에 대해 타당성 여부를 제대로 검토하지도 않은 채 대부분의 사업을 연말에 변경승인 하였기 때문이다. 즉 농식품부는 한식재단 등 각 사업 수행기관에 대해 세부 사업 실행에 대한 분기별 정기점검, 사업종료 후의 정산, 사업 성과의 확인 등을 수행해야 하나, 총괄부서로서 제대로 된 통제 및 관리·감독의 역할을 수행하지 못한 결과다.

셋째, 폐쇄적인 정책공동체의 정책행위자들 간의 상호 업무 조정 및 협력이 제대로 이루어지지 않았다. 총괄부서인 농식품부 및 각 수행기관인 한식재단, 유통공사, 농기평간 수직적 관계에만 의존하고 각 기관간 수평적 관계에서의 업무 조정 및 협력은 미흡하였다. 하나의 사업이 3개의 수행 기관에서 분산되어 추진됨에 따라 사업 중단 및 유사·중복되는 업무 영역이 발생하고 추진체계가 일원화되어 원활하게 운영되지 않은 등 사업 추진의 비효율 문제가 발생하였다.<sup>3)</sup>

〈표 7〉 한식세계화 기관별 업무 추진현황

(단위: 백만원)

사 업 명	2012					2013				
	지자체	aT	재단	농기평	계	지자체	aT	재단	농기평	계
한식세계화	600	8,499	8,350	4,500	21,949	300	4,900	10,950	3,000	19,150
인프라 구축	—	1,110	2,050	2,000	5,160			3,100	2,000	5,100
전문인력양성	—	3,790	900	—	4,690		1,700	2,550	—	4,250
경쟁력 강화	—	1,500	2,000	2,500	6,000		1,000	2,000	1,000	4,000
국내외 홍보	600	2,099	3,400	—	6,099	300	2,200	3,300	—	5,800

자료: 국회예산정책처, 2013

이상 논의에서 밝힌 바와 같이, 본 사업은 폐쇄된 정책공동체의 특성을 지니고 있으며 그것은 정책의 미흡한 성과에 영향을 미쳤다. 그러나 앞서 <표 2>에서 제시한 Marsh & Rhodes(1992)의 정책공동체의 모든 특성이 나타난 것은 아니었다. 첫째, 멤버십 차원에 있어 참여자 수가 제한적이라는 특성은 발현되었으나, 경제적·전문가적 이해가 지배적이라는 특성은 발현되었다고 볼 수 없다. 이것은 정권의 실제 행위자의 출현으로 인해 정책공동체의 특성보다는 정치적 환경의 지배가 상대적으로 훨씬 강하게 작용하였기 때문이다. 이에 따라 전문가의 개입 여지와 필요성이 자연스레 감소하였고 이것은 다시 합리적 정책수행 방해요

3) 이와 관련하여 농식품부는 분산된 사업 추진체계를 개선하기 위해 ‘13년 유통공사에서 추진하던 추진단 운영, 해외한식당협의회 지원, 특성화학교 지원사업 등 3개 사업을 전문기관인 한식재단으로 이관하여 추진하고 있으며, ‘14년까지 한식재단으로 모든 사업을 일원화하는 제도개선 과제를 채택하였다(국회 농식품위, 2011)

소로 작용한 것으로 볼 수 있다.

둘째, 통합(integration) 차원에 있어서도 참여자간 높은 수준의 상호작용과 지속적 멤버십은 발현되었으나, 그럼에도 불구하고 모든 구성원들이 합리적인 기본가치를 공유하고 결과물 도출을 위한 타당한 노력을 경주하였다고 보기 어렵다. 불용액의 발생, 국회와 감사원의 지속된 지적 등은 이러한 시각을 뒷받침한다. 정치적으로 강한 드라이브가 걸린 상황에서는 정책공동체 구성원 간의 합의나 가치 공유 등은 그리 중요하지 않다. 어차피 추진될 것으로 예상되는 사업에서 합리적 집행이나 결과의 정당성 확보는 오직 정치적 추동성 이후의 고려사항에 불과하기 때문이다.

셋째, 자원(resource) 차원에 있어서는 수직적 상호작용과 계층적 자원배분 성격을 나타내는 했으나, 그럼에도 불구하고 통제와 모니터링은 제대로 이루어지지 않았는데, 이것은 한식세계화사업이 어차피 정치적으로 비호를 받는 사업이기 때문에 하위기관을 강하게 통제할 필요성이 적었기 때문인 것으로 풀이할 수 있다. 따라서 방만한 자원 활용 행태가 나타난 것이다.

넷째, 권력(power) 차원에 있어서는 구성원 간에 권력균형이 존재하기는 했으나, 이러한 작은 의미의 권력균형을 넘어서는 거대한 권력의 출현으로 인해 기존의 권력균형은 그 의미가 크게 퇴색될 수밖에 없고, 정책성과에 미치는 영향은 줄어들게 마련이다.

정치적 개입은 이와 같이 사업이 가지고 있는 정책공동체의 특성을 강화시키기도 하지만, 반대로 약화시킬 수도 있으며, 그를 통해 사업의 성패에 결정적 영향력을 행사할 수 있다. 즉, 정책공동체의 특성보다 오히려 정치적 요인이 사업 전반에 미치는 영향력이 보다 클 수 있다는 것이다.

## VI. 결 론

본 연구에서는 한식세계화사업의 사례를 중심으로 정책네트워크의 특성을 살펴보고 이러한 특성이 정책 결과에 미친 영향을 분석하였다. 분석 결과, 한식세계화사업의 정책네트워크는 폐쇄적 정책공동체의 특성을 띄고 있는 것으로 확인되었다. 또한, 폐쇄적 정책공동체 성격이 사업의 부정적 결과에 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 폐쇄적 정책공동체는 반드시 실패한다고 볼 수는 없다. 왜냐하면 우선 폐쇄된 정책공동체 특성이 부분적으로만 나타났기 때문에 나머지 정책공동체 특성들이 모두 나타났을 때 어떠한 결과가 나타날지에 대해서는 확인할 수 없다. 또한, 발현된 특성들이 정책결과에 부정적 영

향을 미치고는 있지만, 오히려 정치·사회적 환경이 정책결과를 크게 좌우하고 있다는 사실이 밝혀졌기 때문이다.

한식세계화사업에서는 정치·사회적 영향이 매우 크게 작용하였다. 한류로 인해 사업의 필요성에 대한 사회적 지지와 정부의 적극적인 정치적 개입은 사업 추진의 성공요인으로 작용할 수도 있었으나, 단기간에 가시적인 사업성고를 보여주는 데에 치중하다보니 오히려 사업 성공의 필수요소라 할 수 있는 합리적 운영과 정책과정의 건전한 개방은 배제한 채 다분히 전략적으로 운영되는 결과를 초래하게 되었고, 그 결과 사업은 성공적이지 못했다.

결국 한식세계화사업의 결과도 정권의 실세가 관여한다는 정치적 추동성과 맞물리면서 사업 추진의 부진, 부당한 예산운용 및 해당 기관의 방만한 운영, 사업의 미흡한 관리 등 다양한 부정적 양태가 나타난 것이다. 농식품부를 기점으로 하는 관련기관 간 수직적 연계성은 수평적 경쟁관계나 환경적 자극이 없는 구조 하에서 폐쇄성을 심화하였고, 정치적으로 막강한 세력을 배후로 한 사업의 폐쇄성은 결국 비극적 정책결과를 잉태한 것이다. 따라서 정치적 영향력은 폐쇄적 정책공동체 특성에 크게 영향을 미쳤고, 이러한 폐쇄적 특성은 부정적 사업결과를 초래한 것으로 볼 수 있다. 이른바 외부적 동요(Sabatier and Jenkins-Smith, 1993)에 의해 스캔들(Ripley and Franklin, 1991)이 일어난 것이다.

정책 공동체를 통해 추진하는 사업의 성공을 위해서는 크게 두 가지가 필요하다. 첫째는 정치적 개입을 제한하여 정책공동체의 합리적 의사결정 가능성을 확보해주는 것이다. 정치적으로 추동되는 사업의 경우 오히려 엄정한 절차적 합리성과 정책내용의 타당성을 검토하는 과정을 확보하는 것이 정책적 비극을 막는 첩경일 것이다.

둘째는 정책공동체의 폐쇄성과 불건전성을 타파하여 정책공동체에 대한 투명한 정보개방과 지속적 모니터링 기제를 도입하는 것이다. 개방, 공유, 소통, 협력을 기치로 하는 현 정부3.0 혁신은 폐쇄된 정책공동체 특성을 가진 사업을 정상화시키는 데에도 기여할 수 있을 것이다. 한식세계화사업을 포함한 국고보조사업 등에 대해 보다 정치중립적이고 객관적인 평가를 통해 성과정보를 지속적으로 환류시키고 문제점을 초기에 개선해나가는 작업이 이루어진다면, 본 사례에서 나타나는 것과 같은 비극적 결말은 좀처럼 초래되지 않을 것이다.

그렇다고 정책네트워크의 형태 중 정책공동체의 대척점에 서있는 이슈네트워크가 정책공동체보다 효과적이거나 더 나은 형태의 정책집행방식이라고 단정할 수는 없다. 이슈네트워크는 불안정한 수많은 구성원들이 참여하며, 참여는 유동적이고, 참여자간 수직적 상호의존은 제한적이다(Rhodes, 1990). 이슈네트워크는 시민참여의 형태까지 포함할 수 있다. 그러나 이슈네트워크는 기존의 정책공동체의 장점, 즉, 안정적인 멤버십과 가치공유, 책임성 확보 등을 희석할 수 있기 때문에 반드시 이슈네트워크가 정책네트워크의 이상적 유형이라고 주장하기는 어렵다. 성공적인 정책 수행을 위해서는 이슈네트워크가 아닌, 정책공동체적 성격

을 유지하더라도 평가와 환류, 개방적 의사소통 등 건전한 정책수행의 조건을 적절히 충족한다면 충분히 긍정적 결과를 도출할 수 있을 것이다.

이러한 점에서 수직적 상호의존과 제한된 멤버십을 기본속성으로 하는 정책공동체나 수평적 상호의존과 유동적 참여를 기본속성으로 하는 이슈네트워크 모두 정책 성공을 위한 충분조건이라 할 수 없다. 본 연구는 정책네트워크의 유형과 성격이 정책의 성공을 좌우하지 못하며 오히려 정치적 요인이 정책의 성패에 훨씬 큰 영향을 미친다는 점을 주장한다. 본 연구는 합리적이고 체계적인 정책적 토론과 분석을 고려하지 않은 상태에서의 강한 정치적 개입이 결국 부작용을 낳았다는 사실을 밝히고 있다.

본 사업은 시장에 맡겨두고 정부가 개입하지 않았다면 훨씬 더 나은 결과를 가져왔을 수도 있다. 이번 사례는 태생적으로 시장에 맡겨두고 정부가 나서지 않아야 할 사업에 개입한 시행의 오류(error of commission)를 범한 것으로 볼 수도 있다. 그렇다면 왜 어떤 정책은 성공하고 어떤 정책은 실패하는가? 이에 대해 선행연구에서는 다양한 정책 성공 또는 실패 요인들을 제시하고 있다. 정치학, 행정학 관점에서는 정책과정과 집행과정에서 나타나는 정치성, 의사결정능력의 한계, 집행자원의 부족, 성과측정의 한계 등을 들고 있으며(Seroka & McNitt, 1984; Robertson & Langlois, 1989; May, 1992), 정책학 관점에서는 주로 정책 집행에서의 성공 또는 실패의 다양한 요인들을 제시하고 있다. 구체적으로 Elmore(1978)는 정책실패의 원인으로 정책의 미숙한 관리, 고정된 학습, 정책에 대한 집행자의 반감, 협상의 부재를 들고 있으며(Elmore, 1978). Pressman & Wildavsky(1979)는 다양한 정책참여자와 그들의 관점, 뒤뜰린 의사결정의 통로가 정책실패의 원인이라고 주장하였다. Sabatier & Mazmanian (1983)은 정책문제에 대한 해결의 용이성(정책 문제의 속성)과 법령의 집행구조화 능력, 그리고 환경적인 요인이 정책의 성공여부에 영향을 미친다고 보았다(Sabatier & Mazmanian, 1983). 이렇듯 정부 정책의 성공 또는 실패에는 다양한 요인들이 작용하고 있으며, 이는 정책 수행에 있어 고려해야 할 점이라고 할 수 있다.

본 연구는 정책네트워크의 특성이 정책 결과에 영향을 미치고 있으나, 정치적 요인이 정책네트워크 특성을 규정함으로써 오히려 사업의 결과에 미치는 영향력은 더 클 수 있다는 점을 밝혔다. 본 연구는 이와 같이 기존의 정책 네트워크 연구에서 미처 다루고 있지 않은 정치·사회적 변수를 부각시킴으로써 다른 연구들과는 차별화되며, 동시에 이 분야 연구에 새롭게 기여하는 의미를 찾고자 하였다.



## 참고문헌

- 감사원. (2013). 한식세계화 지원 사업 집행실태 감사결과보고서.
- 강은숙. (2001a). 「사회정책변동 요인에 관한 연구」. 서울대학교, 박사학위논문.
- \_\_\_\_\_. (2001b). 정책변동의 정책네트워크 이론적 고찰. 「한국정책학회 하계학술대회 발표논문집」, 387-419.
- 국회예산정책처. (2013). 농식품 수출지원사업의 문제점 및 개선과제. 사업평가보고서.
- 김경주. (2003). 김대중 정부의 모성보호정책네트워크 분석. 「한국행정학보」, 37(3): 23-44.
- 김만배·김성재. (2004). 무인과속단속시스템의 확산에 관한 정책네트워크 분석. 「한국정책학회보」, 13(3): 118-45.
- 김순양. (2004). 권위주의 정치체제와 정책 네트워크. 「한국행정논집」, 16(3): 429-456.
- \_\_\_\_\_. (2010). 정책과정분석에서의 정책네트워크(Policy Network) 모형: 이론적·실천적 적실성의 검토 및 제언. 「한국정책학회보」, 19(4): 177-209.
- \_\_\_\_\_. (2003). 정책네트워크 모형의 이론적 쟁점 분석. 「정부학연구」, 9(1): 178-217.
- \_\_\_\_\_. (2005). 한국 보건의로 개혁과정에서의 정책네트워크(Policy Networks) 및 정책산출(Policy Outputs) 분석. 「한국행정논집」, 17(4): 1063~1096.
- 김옥일. (2008). 정책네트워크 변화와 정책변동에 관한 연구-교육행정정보시스템 (NEIS) 사업을 중심으로. 「한국정책학회보」, 17(2): 207-234.
- 김주환. (2004). 「정책네트워크의 변화와 정책반응 연구: 의약분업정책을 중심으로」. 고려대학교, 박사학위논문.
- 남궁근. (1999). 「비교정책연구」. 서울: 박영사.
- 농림축산식품부. (2009). 한식 산업화·세계화 추진계획.
- \_\_\_\_\_. (2013). 한식세계화사업 감사결과 처분요구서 요약 공개문.
- \_\_\_\_\_. (2011). 한식세계화 전략 및 사업추진방향.
- 배응환 (2000). 「정치체제변화에 따른 정부의 경제이익집단의 정책네트워크연구-산업정책에 있어서 전경련, 대한상의를 중심으로」. 고려대학교, 박사학위논문.
- 윤석환. (1996). 「정보통신정책영역에 있어서의 정책연계망에 관한 연구: 통신사업자 구조조정 사례를 중심으로」. 충남대학교, 박사학위논문.
- 임채홍·홍성만·박소연. (2013). 문화예술교육 정책네트워크(Policy Network)의 변화 분석: 학교 문화예술교육정책을 중심으로. 「한국정책학회보」, 22(1): 423-463.
- 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호. (2010). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사
- 최홍석·홍성만. (2004). 수자원공급의 거버넌스 변화 분석: 정책공동체에서 이슈네트워크로. 「한국행정논집」, 16(1): 49-79.

- Boase, J. P. (1996). Health Care Reform or Health Care Rationing? A Comparative Study. *Canadian-American Public Policy*, 26.
- Bochel, C., & Bochel, H. M. (2004). *The UK Social Policy Process*. Basingstoke, UK: Palgrave.
- Börzel, T. A. (1998). Organizing Babylon - on the Different Conceptions of Policy Network. *Public Administration*, 76(Summer): 273-294.
- Bressers, H. T. A., & O'Toole, L. J. Jr. (1998). The Selection of Policy Instruments: A Network-Based Perspective. *Journal of Public Policy*, 18(3): 213-239.
- Daugbjerg, C., & Marsh, D. (1998). Explaining Policy Outcomes: Integrating the Policy Network Approach with Micro-Level and Micro-Level Analysis. in Marsh, D. (ed.), *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.
- Dowding, K. (1995). Model or Metaphor? A Critical Review of Policy Network Approach. *Political Studies*, 43: 136-158.
- Elmore, R. F. (1978). Organizational Models of Social Program Implementation. *Public Policy*, 26(2): 185-228.
- Jordan, G. (1981). Iron triangles, woolly corporatism or elastic nets: Images of the policy process. *Journal of Public Policy*, 1: 95-124.
- Jordan, G., & Schubert, K. (1992). A preliminary ordering of policy network labels. *European Journal of Political Research*, 21.
- Kenis, P., & Schneider, V. (1989). Policy networks as an analytical tool for policy analysis. In Paper for conference at Max Planet Institut, Cologne.
- Kickert, W. J., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (1997). Introduction: A Management Perspective on Policy Networks. In Kickert, W. J., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (ed.), *Managing Complex Networks Strategies for the Public Sector*. London: SAGE.
- Knoke, D. (1996). *Comparing policy networks: labor politics in the US, Germany, and Japan*. Cambridge University Press.
- Marsh, D. (1998). The Development of Policy Network Approach. *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.
- Marsh, D., & Rhodes, R. A. W. (1992). Policy Networks in British Politics. In R. A. W. Rhodes & David Marsh (ed.), *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- May, P. J. (1992). Policy learning and failure. *Journal of Public Policy*, 12(4): 331-354.
- Montpetit, E. (2005). A Policy Network Explanation of Biotechnology Policy Difference between the United States and Canada. *Journal of Public Policy*, 25(3): 339-366.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1979). *Implementation*. Third Edition, Berkely Univ. of California

- Press.
- Rhodes, R. A. W. (1990). Policy networks: a British perspective. *Journal of Theoretical Politics*, 2(3): 293-317.
- \_\_\_\_\_. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflectivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W., & Marsh, D. (1992). Policy Networks in British Politics. In R. A. W. Rhodes & David Marsh (ed.), *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press. CO: Westpress view
- Ripley, R. B., & Franklin, G. A. (1991). Congress, The Bureaucracy. *Public Policy*, 5.
- Robertson, P. L., & Langlois, R. N. (1989). Explaining vertical integration: Lessons from the American automobile industry. *The Journal of Economic History*, 49(02): 361-375.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*.
- Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. A. (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview, IL: Scott, Freeman and Co.
- Schneider, V. (1992). The structure of policy networks: A comparison of the chemicals control and telecommunications policy dominants in Germany. *European Journal of Political Research*, 21.
- Seroka, J., & McNitt, A. D. (1984). Program Implementation versus Program Design Which Accounts for Policy 'Failure'?, *Policy Studies Review*, 3(3): 406-416.
- Smith, M. J., Marsh D., & Richards. D. (1993). Central Government Departments and the Policy Process. *Public Administration*, 71: 567-594.
- Waarden, F. (1992). Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21.

신동아. 2013.8.26. 전시행정, 예산전용, 중복투자, 정치 입김...혈세 낭비 막아라!

매일신문. 2013.10.15. 한식세계화사업 돈 평평.

농림축산식품부 홈페이지 [www.mafra.go.kr](http://www.mafra.go.kr)

한식재단 홈페이지 [www.hansik.org](http://www.hansik.org)

## ABSTRACT

### The Impact of the Closed Policy Community on Policy Results: A Case Study of the Korean Food Globalization Project

T. J. Lah, Yeoul Park, & Jee Hyun Nam

This paper analyzes the national subsidiary project, Korean Food Globalization, promoted by the Ministry of Agriculture, Food, and Rural Affairs by employing the policy community framework. The typical characteristics of a policy community such as relationship stability, limited membership, vertical interdependency and constrained horizontal articulation, and isolation from the public were found. These closed policy community characteristics had a negative impact on project outcome. It was also found that political and social environment had an even more important impact. Political and social environment ultimately obstructed normal policy implementation.

【Keywords: Korean Food Globalization, Policy Network, Policy Community, Political Intervention】