

정책형성 실패 사례분석 및 개선방안

김정해* (한국행정연구원)·조성한** (중앙대학교)

hai@kipa.re.kr ; johanju@cau.ac.kr

이 연구는 우리나라 정책형성과정에서 실패원인을 Harold Thomas의 정책형성 4단계에 맞추어 분석하고 정부신뢰를 제고하기 위한 대안을 제시하고자 한다. 문재인 정부 초기 정책형성과정에서 보류되었거나, 반복된 14개 정책을 대표적인 특징에 따라 각 단계로 구분하여 분석한다. 사례로 선정된 정책들은 새롭게 이슈가 된 것도 있지만 오랜 사회문제로 다루어져 왔던 사례도 있다. 그럼에도 불구하고 정책형성과정에서 문제에 대한 조사가 부족하거나 정책행위자들과의 충분한 의사소통이 부족한 경우, 대안들에 대한 면밀한 평가가 미흡하거나 강화노력이 부족한 경우에 정책실패가 발생한다. 민주화 이후 이해집단이 다양화되고 문제간의 복잡성이 커진 현대사회에서는 정책형성부터 단계를 지켜야 정책실패의 확률이 줄어들고 정부신뢰가 높아질 것이다.

■ 주제어: 정책형성, 문제조사, 의사소통, 형성평가, 대안강화

I. 서론

우리나라는 국민생활과 밀접한 정책결정 및 집행과 관련하여 정부부처의 준비미흡과 시행착오로 정책시행을 번복하거나 현장의 혼란을 유발하는 사례들이 자주 발생해왔다. 특히 새로운 정부에서 검증되지 않은 대통령 공약이나 국정과제를 수행하기 위하여 정책형성과정에서 의욕만 앞세워 합리적인 절차를 무시한 경우 정책실패가 자주 발생한다.

현 문재인 정부에서도 정책형성의 중요한 과정을 제대로 수행하지 않고 이념과 가치만을 앞세워 정책형성과정부터 문제가 된 사례가 많다. 대표적 사례로 ‘근로시간 단축 시행’을 들 수 있는데 최저임금법 개정안이 2018년 2월 통과되면서 근로시간 단축 시행이 7월에 예정되었으나 이에 대한 정부의 세부적 가이드라인과 기준 부재로 현장에서 혼선이 지속되는

* 주저자

** 교신저자

등 사회적인 이슈가 되었다(이데일리, 2018-06-12). 유사한 사례로 교육부는 유치원 영어 수업 금지발표 후 ‘금지여부 미확정’, ‘시행시기 미확정’ 등 오락가락 하다가 학부모들의 강력한 반발로 인하여 20일만에 원점·재검토하기로 결정하였다(서울경제, 2018-01-16).

이와 같이 정책시행 준비가 미흡할 경우 안정적인 정책집행 및 제도안착을 막고 뒤늦은 정책수정 및 유예·철회로까지 이어져 정책일관성 및 신뢰도를 심각하게 저해하는 결과를 초래하게 된다. 이런 일이 발생하는 이유는 정책이 정부에서 하고 싶은 일을 하는 과정이 아니고, 사회문제를 해결하는 과정이라는 것에 대한 이해가 부족했기 때문이다.

또한 해결해야 할 사회문제는 소수의 정치적 힘을 가진 집단이 인지한 문제가 아니라 다수의 집단이 인지한 문제를 의미한다. 그런데 다수의 집단은 서로 이해관계를 달리하는 여러 단체로 구성된다. 그리고 관련된 정부기관들도 기관의 고유 기능에 따라 관점의 차이가 존재한다. 따라서 정책형성과정에서 다양한 이해와 관점의 차이를 파악하고 조율하는 과정을 거치지 못하면 갈등과 저항에 의해 정책집행 단계까지 가지 못하게 된다.

본 연구는 Harold Thomas(2001)가 제시한 ‘정책형성의 4 단계’를 분석틀로 문재인 정부 출범이후 2018년 6월말까지 발생한 정책변복 사례를 분석한다. 각 정책변복 사례를 그 문제에 따라 정책형성단계의 4가지 분리하여 분석한다. 이러한 분석을 바탕으로 개선방안을 제시하고자 한다. 14개의 사례를 분석하기 때문에 하나하나를 서술적으로 분석하는 것은 논문의 양적 한계로 가능하지 않기 때문에 분류에 따라 표로 정리한다. 그리고 각 사례는 2단계 이상 중첩될 수 있지만 마찬가지로 양적 한계로 인해 각각 대표적인 1개 단계로 분류했다.

II. 이론적 논의

1. 정책형성에 관한 선행연구 동향

최근 5년 동안 행정학이나 정책학 연구에서 정책형성과 관련된 선행연구들을 살펴보면 크게 두 가지 경향성을 보인다.

첫째, 다중흐름모형(Multi Stream Framework: MS)이나 옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework: ACF) 등 정책의 형성이나 변동을 설명하기 위한 이론을 통해 특정 정책의 형성이나 변동과정을 설명하려는 연구들이다. 이러한 연구에서는 정책형성과정을 중시하는데 정책이

‘문제해결’을 위한 ‘도구의 마련’이라는 합리적 목적에서 형성될 뿐 아니라 정책문제를 둘러싼 갈등이나 변동 신념, 이해관계, 기존 제도, 정치적 사건 등과 같은 정치적 요인이나 기타 맥락적 요인과 연계되어 분석할 필요성이 있다고 지적한다(정양순 외, 2018: 166; 박길남, 2017: 113; 김순양, 2017: 405; 유재환, 2017: 158-159; 김일문·주재현, 2014; 한은석·하봉은, 2014). 이 때문에 정책형성과 관련된 논의가 ‘정치적 사고’로부터 ‘정책적 사고’로 전환되어야 정책실패가 줄어들 가능성이 높다는 지적이 제기된다. 즉 정책행위자들이 이해관계를 우선시하는 경향을 지양해야 한다는 것이다(김순양, 2017: 430).

둘째, 정책형성과정에서 참여하는 행위자의 역할과 관계를 중심으로 연구하는 네트워크 분석이 많이 이루어졌다(이승호·신철균, 2015; 이광원, 2015: 108-109; 성욱준, 2014). 정책형성 과정이 복잡하고 다차원적이라는 전제하에 이루어지는 네트워크 분석은 주로 행위자간 상호작용, 네트워크 구조 등을 대상으로 한다. 네트워크의 구조는 개방성/폐쇄성, 집중성/분산성 등으로 유형화할 수 있다(이승호·신철균, 2015: 58; 성욱준, 2014: 694). 즉, 행위자의 변경, 중첩, 관계에 따라 정책네트워크 작동방식의 효율성이 좌우되고 정책네트워크의 구조특성에 따라 정책형성의 효과성에 영향을 준다는 방식의 논리구조로 연구가 진행된다. 또한, 이러한 네트워크 분석은 정책형성을 둘러싼 갈등을 이해하는데 많은 도움을 줄 수 있다(이광원, 2015: 108-109).

〈표 1〉 정책실패 및 회피기재(avoidance mechanism)

실패의 위치	실패유형	원인(source)	영향	회피기재의 예
프로그램	기술적, 효율성, 효과성과 연관된 실패	정책 목표와 수단의 불일치	기대를 충족시키는 프로그램을 제공하는데 실패	더 많은 정보 획득이나 연구 수행 더 나은 이론 마련 및 정책학습 등
과정	의제설정, 정책형성, 의사결정, 정책집행, 정책 평가상의 실패	지나치게 광범위하거나 과도한 정부의 의제설정 적합하지 못한 정책 형성 의사결정의 실패 체계적이지 못한 정책평가 등	정책사이클(policy cycle)을 완성하는데 실패	더 높은 수준의 정책 역량 마련 정책과정에 대한 더 나은 관리 능력 배양 정책 설계에 대한 지식함양 등
정치	관리, 제도, 당(partisan), 선거 과정에서의 실패	정부의 역량, 리더십, 능력 등에 대한 악의적, 혹은 비우호적인 판단	선거에서의 패배, 혹은 관리의 실패	모든 정책 과정에서 정치적·관리적 의견(political and administrative advice)에 대한 더 나은 통합

출처: Howlette, 2012: 550

그 밖에 여론이 정책형성에 미치는 영향에 대한 연구와 정책형성에 대한 도구론적 관점을 바탕으로 한 내용분석 등도 이루어졌으나 주된 흐름에서는 조금 벗어난 연구라고 보인다(이진영, 2014; 이준석·김은경, 2014). 이상의 연구들을 살펴보면 주된 분석모형이나 분석틀을 가지고 하나의 정책사례를 중점적으로 파악하고 분석하는 형태로 이루어졌다.

본 연구는 단일 사례를 네트워크분석이나 옹호연합모형과 같은 분석틀을 가지고 분석했던 기존연구와 달리 문재인 정부 출범 이후 1년 동안 정책형성 과정에서 정책이 시행되지 못하고 보류되거나 혼선을 빚었던 실패 사례를 조사하고 이의 원인을 유형화하고 이를 분석하고자 한다. 정책실패의 유형과 이를 극복하기 위한 방안을 살펴보면 아래와 같다.

정책실패는 프로그램상의 실패, 정책과정 단계에서의 실패, 정치의 실패 이상 3가지 유형으로 구분할 수 있다. 본 연구는 정책과정 중 정책형성 단계에서의 실패 사례에 초점을 두고자 한다.

2. 정책형성 단계의 정의

정책과정(policy process)은 일반적으로 정책의제설정, 정책형성, 정책결정, 정책집행, 정책평가의 5단계로 구분된다(Sabatier, 1999: 6).

이 중 정책시행 준비와 관련된 절차에 해당하는 과정은 정책형성과정에 해당된다. 정책형성과정이란 정책문제를 해결하기 위한 대안을 생성하는 단계이며 정책문제에 대한 가능한 해결책을 확인하고 평가하는 과정이다(Sidney, 2007; Howlett, 2011: 29의 재인용). 즉, 정책 결정에 앞서 무엇을 정책문제의 핵심으로 할 것인가 하는 목표를 설정하고, 그 목표에 따라 주어진 문제를 해결하기 위한 몇 가지의 대안(代案)을 탐색·개발하여 그 대안들을 놓고 어느 것이 가장 실현 가능하고 효과적인가를 비교·분석하는 과정이며 해결가능한 정책수단들을 제안하고 프로그램설계와 구조까지 고려한 작업이라고 볼 수 있다(Jones, 1984: 7; 행정학사전, 2009. 1. 15., 대영문화사¹⁾)

따라서 정책형성과정에서는 의제설정 이전부터 많은 논의와 대안들이 제기되었었다라도 이 과정에서 그러한 대안들과 별개로 처음부터 새롭게 탐색하고 발굴한 상이한 대안간 실현가능성과 비용편익에 대한 최초 평가를 수행해야 한다(Howlett, 2011: 29-30).

1) 네이버 지식백과, [정책형성], 행정학사전, 2009. 1. 15., 대영문화사(검색일: 2018. 10. 23, <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=77722&cid=42155&categoryId=42155>)

3. 정책형성 시 필요한 네 가지 과제와 고려사항

정책형성단계를 포함하고 있는 정책과정은 어떤 때에 실패하거나 성공하는 것인가를 구분해서 설명해 보면 아래와 같다.

〈표 2〉 과정으로서 정책의 성공과 실패

	성공	실패
과정으로서의 정책	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 정책의 목표와 도구의 유지 • 정책에 대한 합법성 확보 • 유지 가능한 정책연합의 설립 • 혁신과 영향에 대한 상징성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 정책이 지닌 목표와 도구의 중단 • 정책이 지닌 합법성의 회복불가능한 손상 • 유지 가능한 정책연합 형성의 불가능 • 구식, 편협, 이상한 아이디어란 상징성 확보

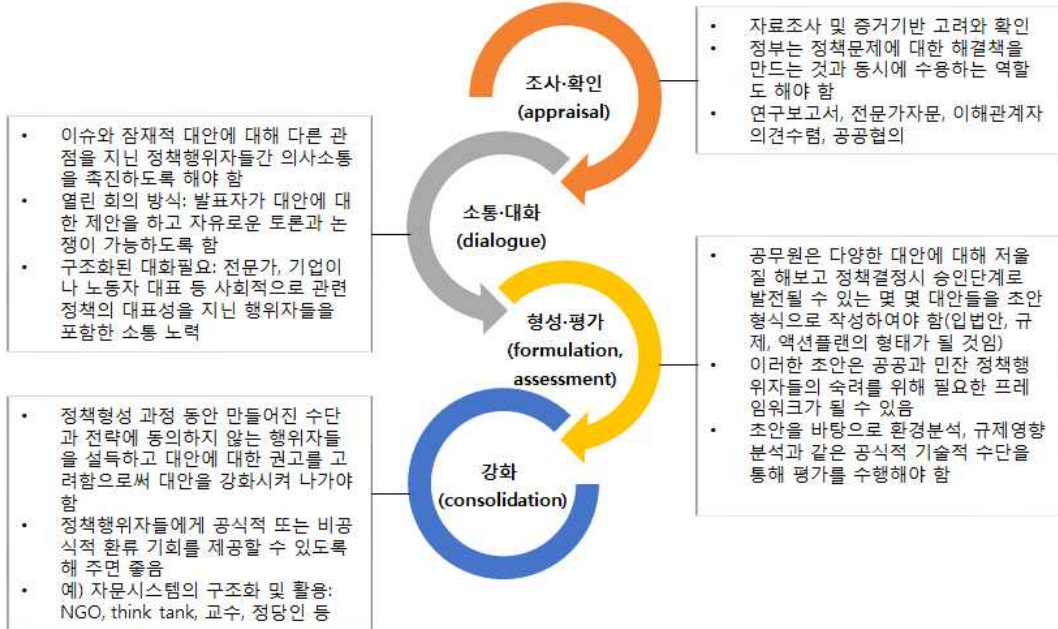
출처: McConnell, 2010: 352-356

정책형성을 성공적으로 설계하기 위하여 고려해야 할 요인에 대하여 Wildavsky(1971)는 정책형성 단계를 ‘조작가능한 수단과 달성 가능한 목표들 사이의 관계를 밝히고 확립하는 것’으로 정의한다. 그리고 이를 위해 기술적, 정치적 한계, 특정 환경 하에서 재정, 역량, 정당성의 한계 등 부족한 자원의 한계를 밝히고 그로 인한 정책설계의 한계를 도출할 수 있도록 해야 한다고 역설하였다.

이에 더하여 정책형성과정에서 대안과 정책수단을 선택할 때 가치(idea), 이해관계(interest), 제도(institution), 뛰어난 인물(individual), 국제환경(international environment) 등 5I에 해당하는 영향요인을 충분히 검토하여 정책을 설계할 필요가 있다(Peters, 2002). 이러한 관점은 앞서 논의된 김순양(2017)의 연구나 유재환(2017)의 연구에서도 일부 제시되고 있다. 정책형성 과정에서 처해진 맥락과 상황이 중요하다는 관점으로 그만큼 정책과정에서 고려해야 할 요인들이 매우 많고 복잡하다는 것을 의미한다.

이러한 정책형성 과정의 복잡성을 고려해 볼때 Harold Thomas(2001)는 성공적인 정책형성이 이루어지려면 4가지 작업이 꼭 필요하다고 주장하였다. 첫째, 정책대안을 도출하기 위한 자료조사, 실태조사, 의견수렴 등 조사·확인 작업이 필요하다. 둘째, 정책의제에 대한 정책행위자들과 이해관계자와의 구조화된 의사소통 및 대화의 노력이 필요하다. 셋째, 다양한 대안들을 평가하여 실현가능한 대안을 선택하고 입법 및 시행초안을 작성하는 작업이 필요하다. 넷째, 정책시행 초안 및 입법안에 반대하는 이해집단과 정책행위자들에 대한 지속적인 설득과 그들의 의견을 반영해 주는 노력이 필요하다. 이를 구체적으로 살펴보면 아래의 그림과 같다.

〈그림 1〉 정책형성시 필요한 4가지 작업



출처: Harold Thomas, 2001의 내용을 요약 정리하여 저자가 그림으로 재구성

4. 사례 분석 방법론

본 연구는 문재인 정부 출범이후 발생한 정책형성 실패 및 시행 준비 미흡으로 인한 사례들의 원인을 Thomas(2001)의 이론적 논의에서 제시한 4가지 작업과 연계하고 이를 유형화하여 살펴보고자 한다.

〈표 3〉 사례의 유형화 기준

유형	기준
① 문제에 대한 조사 및 확인절차 미흡	- 자료수집 및 문제와 관련한 실태 조사가 이루어지지 않은 경우 - 문제에 대한 이해관계자의 의견수렴, 공공협의 등이 충분히 이루어지지 않은 경우
② 정책행위자간 의사소통 노력 부족	- 이슈와 도출된 대안에 대하여 상반된 부처간 협력과 소통이 이루어지지 않은 경우
③ 정책 대안에 대한 면밀한 평가미흡	- 정책대안에 대한 규제영향분석, 비용편익분석 등 공식적 기술적 평가가 형식적으로 수행되거나 이루어지지 않은 경우 - 의사소통을 위해 다양한 노력을 기울이지 않고 특정 이해관계자들의 의견만을 수렴한 경우
④ 정책 대안에 대한 강화노력부족	- 도출된 정책 대안의 전략과 수단에 반대하는 행위자들에 대하여 설득노력을 하지 않고 정부안을 고수하고자 한 경우 - 반대 입장에서 서 있는 행위자들의 의견을 전혀 반영하지 않고 대안을 확정된 경우

정책시행이나 형성 시 문제가 발생한 사례를 찾기 위하여 문재인 정부 출범 이후인 2017년 5월 10일 이후부터 2018년 6월 15일까지 포털사이트를 통해 뉴스검색을 실시하였고 그 결과 14개의 사례를 추출하였다. 추출된 사례는 위에서 제시한 분석틀에 따라 유형화하여 소개하고 정책시행 및 형성 시 혼선이 발생한 원인을 분석해 보고자 한다. 14개 사례의 구체적 목록은 아래와 같다.

〈표 4〉 14개 정책형성 반복 및 실패사례

일련 번호	시행시기	사례명	관련부처
①	17년 7월 발표	탈원전 정책	공론화위원회
②	17년 8월 발표	난임 시술 건강보험 지원방안	보건복지부
③	17년 12월 발표	유치원 방과 후 수업 전면금지	교육부
④	18년 1월 시행	거래소를 통한 가상화폐거래 금지	청와대, 법무부, 과기정통부, 기재부, 공정거래위원회 등
⑤	18년 1월 입법예고	시민단체 경력공무원 호봉반영	인사혁신처
⑥	18년 3월 발표	대입전형 수시 확대 정책	교육부
⑦	18년 3월 발표예정	반려견 목줄 착용 정책	농림축산식품부
⑧	18년 3월 시행	제주특별자치도의 대중교통 우선 차로제	국토교통부
⑨	18년 4월 결정	5G 주파수 정책 혼선	과기정통부
⑩	18년 4월 발표	어린이집 실내 미세먼지 관리기준 재검토	교육부
⑪	18년 4월 발표	재활용품 수거 거부	환경부
⑫	18년 6월 결정	보훈급여금 인상에 따른 의료급여 탈락	국가보훈처
⑬	18년 7월 시행	근로시간 단축 시행	고용부
⑭	18년 9월 시행	아동수당지급에 대한 결정 반복	보건복지부

Ⅲ. 사례 분석

1. 문제에 대한 사전조사 및 확인절차 미흡 사례

위에서 논의한 정책결정 및 시행과정에서 반복이나 혼선이 빚어지는 유형으로 문제에 대한 사전조사가 철저하게 이루어지지 못하거나 문제의 내용에 대한 확인 절차가 미흡한 사례들을 구분해 보고자 한다.

1) 이해관계자 사전 의견수렴 미흡사례

정책대안을 마련하는 과정에서 이해관계자 의견수렴, 전문가 자문, 공공협의 등 사전의견 수렴이나 실태조사가 생략되거나, 형식적 절차에 그친 경우 정책 혼선이 발생할 가능성

이 많아진다. 특히, 국민 다수에게 영향을 주는 정책대안의 경우는 사전에 의견수렴을 폭넓게 하여 많은 사람들이 정책에 대한 사전적 이해와 공감을 얻을 수 있도록 해야 한다. 이와 관련하여 미흡했던 사례를 살펴보면 아래와 같다.

(표 5) 이해관계자 사전 의견수렴 미흡 사례

사례명	혼선 내용	혼선 원인
유치원 방과후 수업 전면금지 ²⁾	<ul style="list-style-type: none"> 교육부는 초등학교 1·2학년 방과 후 영어수업 금지에 따라 유치원 영어 교육도 금지하겠다는 방침을 발표('17.12.27) 국민청원·국민신문고 등에 사교육으로 인한 영어 교육 격차 심화 우려 등 학부모 반대가 거세짐(청원 100여건, 신문고 27건) 교육부는 유치원 영어 수업 금지 방침을 3주만에 보류 결정('18.1.16) 	<ul style="list-style-type: none"> 교육부 관계자 인터뷰에 따르면, “유치원·어린이집 영어 금지를 밀어붙이려면 사전에 충분한 여론 수렴을 거쳤어야 했는데 이를 건너뛰고 유아교육 혁신방안에 슬그머니 끼워 넣었다가 이런 사태를 초래했다”고 지적함
난임 시술 건강보험 지원방안 ³⁾	<ul style="list-style-type: none"> 복지부의 '난임시술 건강보험 지원방안' 발표('17.8월 발표, 10월 시행) 기존 난임 지원 정책과 신규 난임시술 건강보험 지원 방안을 연계하여 횡수 차감 방침을 시행 2주 전에 알림으로써 난임환자들의 거센 반발을 초래 복지부의 횡수제한 완화발표('17.12월) 난임 시술비 지원사업에서 횡수를 다 소진해 건강보험 적용이 제한된 난임부부에 대한 건보 보장 횡수 1~2회 추가방안 제안 및 난자 채취 과정에서 난자가 나오지 않을 경우에는 횡수를 차감하지 않는다는 방안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 국회 보건복지위원회 소속 남인순 더불어민주당 의원은 보건복지부 국정감사에서 “난임 시술 건보적용 횡수를 기존 난임 부부 지원사업과 연계하는 방안을 검토하고 있다는 사실을 사전에 밝히거나 정책수립 과정에서 제대로 된 의견수렴 과정을 거쳤다면 소통 부재라는 비판을 받지 않았을 것”이라고 지적함
대입전형 정시확대 정책 ⁴⁾	<ul style="list-style-type: none"> 교육부는 당초 2020학년도 대학입학전형 기본계획에서 제시된 학생부종합전형을 늘리고 수시 확대 기조로 이루어진 계획을 뒤집고 주요 대학 총장들과의 만남과 전화로 정시 모집 확대의 의견을 제시('18 3월) 2018년 8월 국가교육회의 2022년 대입개편안 발표를 4개월 앞두고 확정된 2020년 계획을 사실상 정책지시를 하여 바꾸면서 대학 자율성 침해 논란 및 입시생에게 혼란을 주고 있다는 비판을 받음 	<ul style="list-style-type: none"> 구본창 사교육걱정없는세상 정책국장은 “교육부 차관이 일부 대학 관계자들을 만나서 이와 배치되는 정시 확대 전형을 유도한 것이라면 방식이나 절차 등이 부적절한 것”이라고 비판함

2) 김능현·진동영, 『오락가락 교육정책... ‘유치원 방과후 영어 금지’ 없던 일로』, 서울경제, 2018-01-16, 28면. <http://www.secdaily.com/NewsView/1RUG9DD2EI>

3) 민태원, 『난임 시술 횡수 소진, 난임부부 건강보험 1 ~2회 추가 적용』, 국민일보, 2017-12-12. http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0011973815&code=611_21911&cp=nv.

김소희, 『[2017 국감] 난임 시술 횡수와 연령 제한 재검토 주장 나와』, 한국정책신문, 2017-10-13, <http://www.kpinews.co.kr/news/articleView.html?idxno=56220>

한국정책신문, 2017. 10. 13. (<http://www.kpinews.co.kr/news/articleView.html?idxno=56220>)

4) 김소연, 『교육부, 정시 확대 논란... “대입정책 손바닥 뒤집듯 뒤집나” 비판』, 이데일리, 2018-04-02. http://www.edaily.co.kr/news/news_detail.asp?newsId=03972086619172184&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y

위의 사례는 많은 국민에게 영향을 주는 민감한 정책이기 때문에 이러한 정책의 경우에는 정책형성과정에서 공지를 통해 가능한 사전에 정책에 대한 폭넓은 이해관계자들과 의견수렴이 필요하다. 충분한 이해관계자들의 논의를 바탕으로 정책대안이 도출되어야 정책시행과정에서의 혼선과 오류를 줄일 수 있기 때문이다. 특히, 대입전형이나 영어교육 문제는 비단 이번 정부 뿐 아니라 과거 정부들에서도 계속 논란이 많이 되었던 이슈다. 그러나 정부는 이 교육문제가 이슈가 될 때마다 충분한 이해관계자와의 대화없이 졸속으로 처리했다는 비판을 받아왔다.

2) 실태조사 및 정책연구 미흡사례

정책문제에 대해 정확한 실태조사나 중립적인 정책연구 등 증거에 기반된 정책대안 마련이 미흡한 경우에 제대로 된 정책결정이나 시행이 이루어지기 어렵다. 이와 관련한 사례는 아래와 같다.

〈표 6〉 실태조사 및 정책연구 미흡사례

사례명	내용	혼선 원인
5G 주파수 정책 ⁵⁾	<ul style="list-style-type: none"> • 5G 주파수 경매를 불과 두 달여 앞두고 정부가 돌연 계획을 바꾼 것으로 알려지면서 정부 방침을 믿고 지난해부터 경매전략과 투자계획을 가다듬어온 이통사들이 혼란을 겪음 • 정부의 이번 계획 변경은 '혼선·간섭' 우려 때문에 3.4GHz 대역과 인접한 3.5GHz 하부 대역에서 이런 장애가 있을 가능성을 고려한 것임 • 혼·간섭 우려는 과거부터 꾸준히 제기된 문제로 과기정통부 역시 관련 연구를 진행했고 지난 3월 "간섭 문제 관련 연구 검증은 진행한 결과 (우려했던) 큰 영향이 없는 것으로 결론 내렸다"고 밝혔음 • 그런데 이후 한 달도 안 되어 다시 입장이 뒤집힌 것임. 이에 논란이 일자 과기정통부 측은 "계획 변경 등은 아직 확정된 것이 아니다"고 밝힘 (아시아경제 18.04.11) 	<ul style="list-style-type: none"> • 일부 대역의 혼선·간섭 우려가 제기되었지만 연구 진행 결과 이상없다고 발표한 후 다시 입장 반복 한 것은 문제가 있음 • 논란이 일자 추가적인 조사 및 확인작업을 거치는 중 • 대역대에 대한 무결성을 검증하는 과정까지 경매를 결정하기 전에 이루어져야 함
대중교통 우선차로제 ⁶⁾	<ul style="list-style-type: none"> • 제주특별자치도에서는 '대중교통 우선차로제'('18.3.1 시행)를 시행하였음 • 하지만 정책 시행의 법적 근거를 두고 논란이 발생하여 시행 하루 만에 통행위반 차량 단속과 과태료 부과를 유예하였음 • 국토교통부와 법제처는 "도축법에 따른 교통수요 관리정책은 도로교통법 등 타 법령에서 규정하는 사항과 배치되는 내용의 조례로 규정할 수 없다고 판단된다"며 해당 정책은 위법이라는 입장을 밝힘 	<ul style="list-style-type: none"> • 본 정책형성 과정에서 관련 법령을 검토하고 법 저촉 여부에 대한 고려 등 조사와 확인 과정을 거쳤어야 하나 이러한 과정이 미흡하였음

5) 김동표, 『혼선 빛는 5G주파수 정책...당혹스러운 이통사』, 아시아경제 2018-04-11. <http://view.asiae.co.kr/news/>

정책문제에 대한 명확한 정의를 내리고 이에 대한 대안을 설계하는 과정에서 가장 필요한 것이 사실 확인과 정확한 원인, 실태조사와 법적 검토이며 이를 바탕으로 사회문제나 정책에 대한 여론수렴이 필요하다. 이러한 절차나 내용이 부족한 경우 정책을 발표한 후 이해관계자 등 강한 반발에 부딪혀 정책철회·유예하는 사례가 발생하게 된다. 또한, 정책연구용역의 검증 부정확성으로 인한 계획변경과 뒤늦은 여론수렴이나, 문제 수습 등 정부가 무책임한 인상을 주게 된다. 이 경우 정부는 무책임하고 무능해 보이며, 신뢰성이 저하되는 문제로 이어지게 된다.

2. 정책행위자간 의사소통 노력 부족

1) 부처간 협력 및 조정부족 사례

정책 대안에 대하여 상이한 관점을 지닌 타부처와의 사전조율 및 협업이 필요한 사안임에도 충분히 협업하지 않고 단독으로 정책을 추진하여 부처 간 엇박자를 유발하는 경우 정책혼선이 발생한다. 가상화폐 거래소 폐지의 경우가 대표적 사례라고 볼 수 있는데 이 경우 관련된 부처만 해도 4~5개가 되었으나 이들 간 의견조율이 이루어지지 않아 문재인 대통령이 나서서 부처 간 혼선에 대해 문제제기를 하는 계기가 되었다.

〈표 7〉 부처간 협력 및 조정부족 사례

사례명	내용	혼선 원인
가상화폐 거래소 폐지 ⁷⁾	<ul style="list-style-type: none"> • 금융위원회에서는 가상화폐 거래소에 대해 유사수신행위를 적용해 '원칙적 금지, 예외적 허용'이라는 입장 • 법무부는 거래소를 통한 가상화폐 거래를 금지하는 특별법의 시행을 발표('18.1.11) • 법무부 발표당일 청와대 운영찬 국민소통수석은 "암호화폐 거래소 폐지와 관련한 박 장관의 발언은 법무부가 준비해온 방안 중 하나이나 확정된 사안이 아니며 각 부처의 논의와 조율과정을 거쳐 최종 결정될 것이다"고 밝힘 • 이에 대하여 김동연 부총리는 "가상화폐 거래 사이 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부가 가상화폐 거래 규제를 정책 방향으로 삼았지만 구체적인 규제안에 대해서는 부처 간 이견이 분분해 시장 혼란이 가중되고 있음 • 가상화폐의 법적 지위에 대한 합의가 없고 정부 부처 간 이견이 분분하기 때문 • 일관된 입장의 정책을 내놓아야 할 정부 부처의 시각차이 존재. 각 부처의 의견이 통합되지 못하며 부처 간 소통 부족으로 인한 혼란 야기

view.htm?idxn=2018041108472639324. 강은선, 『혼선우려에 떠놓은 '20兆, 폭' 무결성 확인후 경매부친다』, news1 18.04.12. <http://news1.kr/articles/?3287156>

6) 이상민, 『"제주형 대중교통 우선차로제 위법" 파장』, 한라일보, 2018-02-26. <http://www.ihalla.com/read.php3?aid=1519637161587333073>

윤주형, 『잡은 정책 변경 도정 신뢰도 하락 자초』, 제민일보, 2018-03-04. <http://www.jemin.com/news/articleView.html?idxn=502049>

	<p>트(거래스) 폐쇄안은 여전히 살아있는 옵션"이라고 발언함</p>	
<p>어린이집 미세먼지 기준⁸⁾</p>	<ul style="list-style-type: none"> 유치원, 초·중·고교는 교육부 소관으로, 교육부는 '학교 고농도 미세먼지 대책'을 발표('18.4.5) 그러나 보건복지부 관할인 어린이집은 대상에서 제외되면서 언론과 학부모들의 이의제기가 빚발침 이에 유치원, 초·중·고교의 강화된 미세먼지 기준(35)이 적용되지 않는 어린이집에 대해서는 환경부가 '어린이집 실내 미세먼지 관리기준 재검토' 발표('18.4.13) 정부는 실태조사 및 관련 연구용역 결과 등을 토대로 올해 안에 유치원과 초·중·고교 미세먼지 대책에서 제외된 어린이집의 실내 공기 질 관리 기준을 강화할 예정 환경부에 따르면 어린이집 등 민간 다중이용시설의 유지기준이 강화되는 '실내공기질 관리법' 하위법령 개정안이 이르면 다음 주 입법 예고 	<ul style="list-style-type: none"> 환경부-보건복지부-교육부의 취약계층을 대상으로 한 미세먼지 대책에 대한 부처 간 사전 논의와 협력이 있었다면 이러한 혼선이 제기되지 않았을 것임
<p>탈 원전 공론화⁹⁾</p>	<ul style="list-style-type: none"> 당초 정부는 공론화위는 공론조사 작업을 설계·관리하고, 공론화위 결정에 따라 구성한 배심원단이 결정을 내리게 하겠다고 밝힘 홍남기 국무조정실장은 지난 24일 브리핑에서 "신고리 5·6호기에 대한 배심원단 판정 결과는 정부에 제출되고, 그대로 정책으로 수용된다"고 강조함 그러나 이날 공론화위가 '배심원단'이란 용어가 잘못 사용됐고, 조사 대상자들이 공사재개 여부를 결정하는 것이 아니며, 단지 공론조사 내용을 결정권자에게 제공하는 것이 자신들의 역할이라고 설명하면서 혼선이 빚어짐 	<ul style="list-style-type: none"> 공론화위의 역할 및 의사결정절차에 대한 합의 미비(공론화위원회의 성격 정의가 명확히 이루어지지 않음) 신고리 공론화위를 둘러싸고 벌어진 혼선은 공론조사라는 시민참여형 갈등해소 기제에 대한 사회적 이해가 높지 않은 상황에서 공론화위의 위상과 공론화 방법, 공론화위가 내놓을 결과물의 권능 등에 대해 정부와 공론화위가 인식을 충분히 공유하지 못한 채로 출범 공론화위가 추진할 방식이 공론조사냐, 시민배심원제냐(역할 및 의사결정 절차 문제) 하는 것이 혼선을 촉발시킴

이러한 사례를 볼 때 부처간 협력 미흡으로 행정부 차원의 일관된 정책이 이루어지지 못하고 현장에서의 정책 혼선이 가중되는 상황으로 이어지는 것을 볼 수 있다. 향후 정부의 신뢰성 제고를 위해서는 부처 간 사전 조정이나 조율을 통해 불협화음이 겹으로 드러나는

7) 허진, 하준호, 『아동수당 이어 암호화폐 혼선... 청와대 집권 2년차 징크스?』, 중앙일보, 2018-01-02. <http://news.joins.com/article/22289205>
 이태규, 『[文, 관료에 왜 실망했나] 文 질타에도 정책 혼선 이어지자...30일 장차관 한데 모여 업무 공유』, 서울경제 2018-01-28. <http://www.secdaily.com/NewsView/1RULS3ZJ6E>
 8) 김명화, 『어린이집 미세먼지 기준 강화..학교보건법 적용 '70'→'35'』, 농어촌방송, 2018-04-13. [www.http:// m.network.kr/new/articleView1.html?idno=10110](http://m.network.kr/new/articleView1.html?idno=10110)
 김경욱, 『어린이집 미세먼지는 유치원 2배까지 괜찮다?』, 한겨레, 2018-04-12. <http://m.news.naver.com/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=208&aid=0002406154>
 9) 성혜미, 『신고리공론화위, 역할·의사결정 절차 놓고 설명 '혼선'』, 연합뉴스, 2017-07-27. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/07/27/0200000000AKR20170727162800001.HTML?input=1195m>
 이상철, 『신고리 공론화위원장 "구체적으로 결정할 내용 없어...오해 없길"』, SBS 뉴스 2018-07-28. http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004320056&plink=ORI&cooper=NAVER&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND

일을 줄이도록 할 필요가 있다.

본 논문에서는 정책행위자들 중 부처간 협력 부족 사례만 다루었지만 국회, 정당, 언론, 노조와 같은 구조화된 이해관계자 집단 등과의 정책대안 마련 과정에서의 사전적 협력 및 의사소통에 대한 노력도 필요하다.

3. 정책 대안에 대한 면밀한 평가부족 및 구체적 실행방안 마련 미흡

1) 정책대안에 대한 평가 부족 사례

정부 부처는 정책대안에 대해서 면밀한 비용-편익분석 및 사전정책평가를 수행해야 할 필요가 있다. 현재, 정책이 법률안을 개정하거나 규제를 변경하는 형태로 수행되는 경우 규제영향분석 등의 수단을 활용하여 비용-편익분석이 수행되도록 제도화되어 있다. 또한 대규모 사업을 수행하기 위해서 사업타당성분석 등의 수단이 활용되기도 한다. 그러나 모든 정책에 이러한 평가수단이 작동되지는 않으며 이러한 면밀한 대안에 대한 평가가 제대로 이루어지지 않고 결정이 이루어진 경우 정책 추진시 문제가 발생할 가능성이 크다. 특히, 부처 단독으로 정책을 추진하면서 소관 분야에 국한된 시야로 해당 정책결정이 다른 분야에 미칠 파급효과를 미처 예상하지 못하게 되는 사례가 발생하기도 한다. 이와 관련한 사례는 아래와 같다.

〈표 8〉 정책대안에 대한 평가 부족 사례

사례명	내용	혼선 원인
근로시간 단축시행 ¹⁰⁾	<ul style="list-style-type: none"> 고용부는 노선버스의 근로기준법 특례업종 제외 및 근로시간 단축의 파급효과가 노선조정 및 운행축소 등까지 이어질 것에 대한 예측 및 대비 미흡 버스대란 우려가 현실화되자 뒤늦게 노사정협의 등 대안마련 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 많은 경우 하나의 정책을 만들 때 정책대안과 관련된 이해관계자 리스트 작성이 필요하며 해당 이해관계자에게 미치는 영향을 면밀히 분석할 필요 있음 이를 토대로 정책대안의 비용-편익 분석이 가능해짐
보훈급여금 인상 ¹¹⁾	<ul style="list-style-type: none"> 국가보훈처에서 국가유공자에 대한 지원 강화를 위해 보훈급여금을 대폭 인상하였으나, 이로 인해 소득인정액이 증가하면서 보건복지부가 지급하는 의료급여에서 탈락하는 현상 발생¹²⁾ 언론지적 후 전수조사 및 대책마련 착수, 보훈처-복지부 협의하에 '보훈급여금 인상으로 의료급여 기준에서 제외되는 경우 탈락 보류 결정' 	<ul style="list-style-type: none"> 보훈급여금 인상안이 초래할 결과에 대한 시뮬레이션 및 비용-편익분석 등이 제대로 이루어지지 않음
아동수당 지급 ¹³⁾	<ul style="list-style-type: none"> 보건복지부 장관은 상위 10%를 제외하고 아동수당을 주겠다는 여야 합의를 뒤집고 (상위 10%를 포함한 100% 지급을) 다시 시도하겠다고 밝혀 정책 혼선 야기. 현재 6월 20일부터 아동수당 사전신청 	<ul style="list-style-type: none"> 보건복지부의 아동수당 지급('18.9월 시행)과 관련하여 수급대상에서 상위 10% 소득자를 제외한 것에 개인정보 유출 위험이 있을 뿐만 아니라 증빙과정에서의 업무량, 인력의 증가로 인해 오히려 예산

<p>을 받는 중. 아동수당 지급 대상자는 월 소득 하위 90%이하 가구이며, 오는 9월 21일부터 가구당 월 5만~10만 원을 차등 지급할 예정</p> <ul style="list-style-type: none"> • 사실상 모든 아동에게 지급하겠다는 방안을 철회 	<p>이 더 들어간다는 지적을 받고 있음</p> <ul style="list-style-type: none"> • 소득수준 상위 10%를 제외하는 과정에서 오히려 행정비용이 더 들어갈 것이므로 100% 지급하는 것이 더 경제적일 수 있다는 예측 존재 • 지급대상 변경 시의 비용편익분석이 미흡한 것으로 보임
---	---

2) 정책에 대한 구체적 가이드라인이나 액션플랜 부족 사례

정책결정시 일반적인 방침은 마련하였으나, 현장에서 발생가능한 다양한 사례에 대한 구체적인 예측과 대비는 부족한 경우 정책혼선이 발생하게 될 가능성이 있으며 그 경우 수습에 시간이 오래 걸리게 된다. 이러한 혼란이 장기화되는 경우 정부의 무능에 대한 여론이 형성되고 정부신뢰에 큰 타격을 받을 수 있다. 이와 관련한 구체적 사례를 제시하면 아래와 같다.

〈표 9〉 정책에 대한 구체적 가이드라인이나 액션플랜 부족 사례

사례명	내용	혼선 원인
근로시간 단축시행 ¹⁴⁾	<ul style="list-style-type: none"> • 고용노동부가 근로시간 단축 시행(18.7월)을 대비하여 발표한 가이드라인에서는 추상적, 원론적 기준만을 제시함 • 고용노동부는 많은 부분을 노사합의에 위임하였는데 이로 인해 현장에서는 혼란이 가중됨 	<ul style="list-style-type: none"> • 재계 관계자는 고용부의 가이드라인과 관련해 “과거 근로시간 행정해석 및 판례를 정리한 수준에 불과하다”면서 “당장 다음달 1일부터 현장에서 적용하기에는 구체성이 결여돼 있어 가이드라인으로서의 기능이 미흡하다”고 지적함
반려견 목줄 착용 정책 ¹⁵⁾	<ul style="list-style-type: none"> • 농림축산식품부는 반려견 목줄 미착용 견주 신고 시 포상금을 지급하는 동물보호법 개정안 시행을 하루 앞두고 세부운영방안을 확정하지 못하여 시행 연기하였음 • 농식품부 관계자는 “신고포상금제에 대한 찬반 양론이 일어 세부 운영방안에 대해 의견 수렴·논의·검토를 지속해왔으나 충분한 합의가 되지 않아 추가적으로 논의·검토가 더 필요하다”고 제도 시행의 연기 배경을 전함 <뉴시스> 2018년 3월21일자 기사) 	<ul style="list-style-type: none"> • 신고 시 위반행위 증명사진, 견주의 이름, 주소 등을 제출해야 하나 현실성 부족과 사진촬영 과정에서 발생할 수 있는 당사자 간의 초상권 분쟁 우려 등에 대한 대비가 미흡한 것이 원인임

- 10) 최우영, 『산업현장 ‘곡소리’에 근로시간단축 입장 선화한 고용부』, 머니투데이, 2018-06-20. <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018062015060247381>
강성휘, 유성렬, 『버스대란 오나... 핑크 난 주52시간 대책』, 동아일보 2018-06-18. <http://news.donga.com/3/all/20180618/90625325/1#csidxab3841137903d70b1b756c5e2a2e18e>
- 11) 김동주, 『인상된 보훈급여 때문에 정작 의료급여 혜택은 제외?』메디컬투데이 2018-06-08. <http://www.mdtoday.co.kr/mdtoday/index.html?no=323223>
- 12) 2년 전부터 김 씨의 어머니가 병환으로 한 달에 350만원에 달하는 병원 치료비가 발생했지만 의료급여 혜택으로 100만원만 부담하면 되는 상황. 최근 보훈급여가 오르면서 의료급여 지급 기준인 월 소득 167만원을 넘어가면서 의료급여 대상에서 제외된 것. 이 같은 사례는 전국 의료급여 수급자 5만 7000여 명 가운데 상당수 해당. 메디컬투데이 18.06.08. (<http://www.mdtoday.co.kr/mdtoday/index.html?no=323223>)
- 13) 이재형, 『아동수당 상위 10% 제외, 전형적 탁상행정』, 내일신문, 2018-03-13. http://www.naeil.com/news_view/?id_art=269049

위 사례와 같이 현장적용 지침이 구체화되지 않아 정책대상자는 정책준수 방안에 대한 판단이 어려워지게 되고 이에 따라 현장에서는 혼란이 일어나게 되고 정책 준수의를 약화시키게 된다.

4. 정책 대안에 대한 강화노력부족

마지막으로 정책결정 과정 동안 형성된 대안과 정책수단에 대해 동의하지 않는 정책 행위자들에 대한 지속적인 설득노력이 필요하며 반대 논거를 가지고 있는 이해관계자들에 대해 공식적·비공식적인 환류기회를 제공하고 이를 고려하고자 노력하는 정부의 태도를 보여줄 필요가 있다. 이러한 강화노력이 미흡하게 되면 정책에 반감이 의도하지 않은 순간에 급속히 퍼지게 되어 정책실패의 가능성을 증가시킬 수 있게 된다.

아래 사례는 법안이 확정되거나 정책시행이 확정된 이후 정책을 반대하는 다양한 행위자들이 있음에도 불구하고 일부 행위자들과의 소통만 수행하고 나머지 반대 행위자들에 대한 관리를 못하여 정책현장의 혼란을 해결하지 못했던 사례들이다. 우리나라 정부의 오래된 관례인 정치적 힘이 있는 이해관계자의 의견만 듣고 관련된 많은 실질적 이해관계자들과의 대화가 없이 만들어진 정책 실패사례이다. 이해당사자가 소수일 때는 정치적인 힘으로 결정될 수 있지만 다수의 이해가 관련된 정책은 한 집단의 힘에 의지해서 결정되면 결국 정책 실패로 갈 수 밖에 없다. 이러한 사례들은 법안이나 정책안에 대하여 강화노력이 부족하였던 것으로 특히, 기업, 노동자, 협회, 전문가 등 대표성을 지닌 이해집단의 구조화된 정책소통 및 간담회 노력 미흡으로 정책내용이나 시행시기가 변경되거나 지연되는 사례들로 구체적인 내용은 아래와 같다.

-
- 14) 윤중성, 『재계 “판단기준 불명확..자격 미달 가이드라인”』, 이데일리, 2018-06-12. http://www.edaily.co.kr/news/news_detail.asp?newsId=01128326619241064&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y
- 15) 장혜원, 『“개파라치” 시행 하루 앞두고 돌연 연기』, 월요신문, 2018-03-21, <http://www.wolyo.co.kr/news/articleView.html?idxno=56546>
- 변혜정, 『“개파라치” 무기한 보류…동물학대 처벌은 강화』, 뉴시스, 2018-03-21. http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180321_0000258269

〈표 10〉 정책 대안에 대한 강화노력 부족 사례

사례명	내용	훈선 원인
근로시간 단축시행 ¹⁶⁾	<ul style="list-style-type: none"> 고용부는 '근로시간 단축 시행시기'에 맞춰 단축과 처벌을 강화한다는 원론적 입장을 고수했었지만, 비판의견이 대두 되자 당·정·청은 다음 달 도입되는 '근로시간 단축' 제도가 현장에서 무리 없이 적용될 수 있도록 6개월 계도 기간을 두기로 함(sbs 뉴스, 2018. 6.20) 논란이 커진 후야 300인 이상 사업장 전수조사 등 현장방문 830차례 및 지역별 간담회 370차례 개최하여 부처 및 협회의 요청 등을 거쳐 시행시기 변경 	<ul style="list-style-type: none"> 부처 및 산업현장의 목소리를 귀담아듣지 않고 강행하려함. 시행을 앞두고 현실적인 문제들에 부딪히자 계도 기간 도입 결정
시민단체 경력 호봉인정에 대한 공무원 보수 개정안 ¹⁷⁾	<ul style="list-style-type: none"> 2018년 공무원 보수가 2.6% 오르는 가운데 인사는 이번 달에 공무원보수규정 개정을 추진하면서 비동일분야의 시민단체에서 상근으로 근무한 경력도 70% 이내 범위에서 호봉경력평가심의회를 거쳐 호봉에 반영할 방침을 입법안에 반영 (비동일 분야 70% 인정이 2012 개정안과의 차이점) 공무원 보수 규정 개정안 입법 예고 기간(1월 5일~8일)에 국회와 언론에서 다양한 비판 제시 이에 정부가 시민단체 경력을 공무원 호봉에 반영해주는 내용의 '공무원 보수 규정' 개정안 시행을 보류 	<ul style="list-style-type: none"> 공무원 보수에 관한 규정은 국민의 예산을 활용하는 문제이기 때문에 엄정한 분석과 시뮬레이션 등이 필요하며 그 결과를 토대로 전문가 집단, 공무원 노조, 국민, 국회 등 다양한 이해관계자들의 공식화된 의견을 수렴해야 함 이향수 건국대 행정학과 교수는 "공무원 보수·인사 규정은 정교해야 하기 때문에 공청회 등 의견 수렴을 거쳐야 하는데 이번 안은 너무 급하게 진행되는 바람에 제 식구 감싸기 식으로 비쳐진다"고 지적
폐비닐대란 대책 ¹⁸⁾	<ul style="list-style-type: none"> 세계 최대 폐자원 시장인 중국이 전 세계에서 받아들이던 폐자원들을 더이상 수입하지 않겠다고 하자 수출길이 막힘. 다른 나라 재활용 자원이 국내로 유입되면서 재활용 쓰레기 값이 폭락. 수거업체들은 '잔여 물량'을 선별하고, 처리하는데 드는 비용을 더는 감당할 수 없다면서 앞으로는 깨끗하게 정리된 재활용 쓰레기들만 골라서 가져가겠다고 통보 환경부의 폐비닐 대란 대책을 통해 "수도권 내 48개 재활용업체 모두가 폐비닐 등 분리수거 거부를 철회하고 정상적으로 수거 업무를 진행키로 합의했다"고 발표하였으나 현장의 훈선은 여전히 미미 판 존재 	<ul style="list-style-type: none"> 수도권 내 A재활용 선별 업체 관계자는 "환경부가 수도권 내 모든 재활용 업체(48곳)와 합의를 마쳤다는 건 반만 사실"이라며 "합의를 마친 곳은 재활용 수거 업체보다 상위에 있는 '재활용 선별업체'임 이번 대책은 최종 처리 업체인 선별 업체하고만 합의된 사안이기 때문에 현장에서는 여전히 폐비닐 수거가 제대로 이루어지지 않음 정책반대자들을 모두 확인하여 정책실행이 원활하게 이루어지도록 지속적인 설득이 필요함. 수거업체 모두에 적용될 수 있는 포용적인 강화방안이 미흡

16) 김용태, 『당정정, 근로시간 단축 6개월 계도』, sbs뉴스, 2018-06-20. https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004810646&plink=ORI&cooper=NAVER&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND

최우영, 『산업현장 '곡소리'에 근로시간단축 입장 선화한 고용부』, 머니투데이, 2018-06-20. <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018062015060247381>

17) 이슬비, 『거센 반발에 밀려... '시민단체 경력, 공무원 호봉 반영' 없던 일로』, 조선일보, 2018-01-28. http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/01/09/2018010900262.html

민나라, 『공무원 위험수당 확대... 시민단체 경력 호봉 반영 논란』, 서울신문, 2018-01-04. http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20180105002011&wlog_tag3=naver#csidx492609abbc56dba63cdf539cce9f80

18) 김보영 『폐비닐 대란 대책 발표에도 훈선 여전... '언 발에 오줌누기' 비판』, 이데일리 2018-04-02. http://www.edaily.co.kr/news/news_detail.asp?newsId=04237766619172184&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y

IV. 개선방안

1. 정책형성과정에서 조사 및 확인 강화

우선, 정책형성시 사전 의견수렴을 강화할 필요가 있다. 정책형성 과정에서 대안을 마련하기에 앞서 간담회, 공청회, 온라인 설문조사 등 다양한 수단을 1개 이상 활용하여 의견수렴을 해 볼 필요가 있다. 특히, 정책에 영향받는 사람들이 많을수록 부처는 대안을 마련할 때 해당 정책에 대한 폭넓은 의견을 조사해야 한다. 정부가 정책대안을 마련하는 정책형성 단계에서 이해관계자의 의견이나 반응을 잘 파악하고 대처해야 정책시행이 유보되거나 실패하는 일을 줄일 수 있다.

또한 증거기반한 정책대안을 마련할 필요가 있다. 정책형성 과정에서 문제에 관한 실태 조사 및 연구용역 등을 통한 이슈 검증과 확인이 필요하다. 만일 연구용역이나 조사예산이 부족한 경우라도 중요하거나 시급한 사안의 경우 전문가가 포함된 T/F 또는 회의체를 운영하여 문제를 정확하게 조사하고 파악할 필요가 있다.

마지막으로 정책시행 이전에 시범사업등 정책실험을 활성화 할 필요가 있다. 새로 도입되는 정책은 현장적용 전까지 다양한 경우의 수 예측에 한계가 있는 점을 감안하여 적극 활용하여 정책오류와 실패를 줄일 수 있도록 하는 노력이 필요하다. 시범사업 운영 및 결과의 환류를 통해 정책완성도를 제고할 수 있기 때문이다.

2. 부처간 협업 및 이해집단과의 소통·대화 활성화

지난 정부에서 협업거버넌스가 중요한 정책과제로 대두될 만큼 우리나라 정부는 부처이 기주의가 문제가 되어 왔다. 이번 정부에서도 정부간 협력문제가 지속적인 이슈가 되고 있다. 최근 정책형성 실패 사례 중 가상화폐거래소 폐지문제와 같이 여러 부처가 의견조율 없이 발표되었던 사례가 상당수 있었다. 위 사례는 협업거버넌스 시스템을 구축할 만큼 장기적 협업이 필요한 정책은 아니다.

하지만 기본적으로 각 부처는 최소한 정책형성 시점에 다른 어느 기관이 각 문제에 관련되어 있고, 그 기관들의 입장이 자신들과 어떠한 차이가 있는지, 어떻게 조율이 가능한지에 대해 알아야 하는 것이 기본이다. 부처소관을 넘어 타분야에 파급효과가 예상되는 과제, 타 부처와 협업이 필요한 과제는 각 부처가 자율적으로 협업과 소통을 하는 것이 바람직하다.

만일 조정에 어려움이 예상되는 경우 총리실에 제출하여 사전적으로 조정을 적극 요청하는 것도 필요하다. 그렇지 않으면 우리나라 정부는 이 유형의 정책실패가 정책형성 과정에 계속될 것이다. 이러한 실패가 빈번해 질 경우 정부 전체의 신뢰를 저하시키는 결과를 초래하게 되므로 중요하고 여러 부처가 관련된 사항에 대해서는 사전적 조정과 조율이 필요하다.

3. 정책형성 시 대안에 대한 사전적 평가수행 및 액션 플랜 마련

먼저, 정책형성시 정책영향분석을 강화할 필요가 있다. 정부의 정책대안에 대한 이해관계자 분석, 비용-편익 분석 등 파급효과에 대한 실질적인 분석을 실시하고 이를 바탕으로 합리적이고 효율적인 대안을 선택하는 과정을 충실히 할 필요가 있다. 특히, 정책대안의 대부분이 입법안이나 규제안으로 구현됨에 따라 기존 ‘규제영향분석’, ‘타당성 분석’, ‘환경영향평가’ 등 공식적인 정책분석 수단이 제대로 수행될 수 있도록 노력해야 할 것이다. 대부분의 부처들이 ‘규제영향분석’을 수행하고 있는데 많은 경우 형식적으로 이루어지고 있다. 자체규제심사위원회와 규제개혁위원회의 심의를 강화해서 규제영향분석 활성화가 되도록 하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다.

다음으로 정책형성과정에서 정부는 다양한 대안을 검토하여 우선순위를 결정해야 하며 초안이 확정된 후에는 구체적인 액션 플랜까지 작성하여야 정책시행으로 인한 혼선을 막을 수 있다. 즉, 제도나 정책에 대한 설명자료를 충실히 마련하고 체크리스트, 가이드라인, 세부운영지침 등과 같은 구체화된 시행방안도 사전에 준비해서 현장의 혼란을 줄이도록 해야 할 것이다.

4. 정책행위자, 이해관계자들에 대한 설득을 통한 정책대안 강화 필요

우선적으로 상이한 관점을 지닌 관련 부처, 국회, 정당, 언론, 시민단체 등 정책행위자들 간 의사소통 및 협력을 강화하여 정책대안에 대한 꾸준한 설득작업이 필요하다. 이를 위하여 정책대안에 대하여 가능한 관련 이해관계자와 지속적 협의 및 의견 청취가 필요하다. 특히, 정부 정책안에 동의하지 않는 이해관계자를 끝까지 설득하고 포함하여 간다는 모습을 보여주는 것이 중요하다.

다양한 정책 소통방식을 개발할 필요가 있다. 정책대안과 직접 관련있는 행위자들에 대한 홍보·설명·설득할 수 있는 의사소통 방식을 개발하고 수행하려는 노력이 필요하다. 예

를 들면, 정책대상자의 대표성을 고려한 간담회, 협의회, 설명회(기업, 노동자 대표, 지역 대표 등) 등을 개최하되 정책대안에 대한 자유로운 발표와 토론이 가능한 ‘열린 토론회’ 형식을 도입하거나 정책실험(Policy Lab) 방식과 같이 이해관계자와 함께 정책대안을 마련하는 방안 등의 새로운 방식에 대한 개발 노력이 필요하다.

또한, 최종 결정 전까지 공식적·비공식적 환류기회를 제공하고 반영할 수 있도록 노력할 필요가 있다. 예를 들면, 최종안에 대한 의견청취 간담회, 공청회 등을 활용하거나 NGO, 국책연구원, 교수, 정당인, 이해관계 집단 등을 포함한 자문위원회를 활용하여 정책대안에 대한 피드백을 받는 방안 등이 있다.

마지막으로 정책형성시 충분한 사전 의견수렴이나 확인 절차 등을 수행하지 못하고 대안을 마련하는 경우에도 시행전에 필수적으로 의사소통 절차를 거치도록 해야 할 필요가 있다. 이러한 경우 정책내용 및 시행일자가 결정된 이후에는 최대한 빠른 시일 내 시행 예정 내용에 대하여 이해관계자에게 사전설명 및 소통을 실시하여 정책실패 가능성을 줄이도록 해야 한다.

V. 결론

정책형성은 정책문제를 해결하기 위해 정책대안을 모색하는 과정이다. 그러나 정부는 기술이나 자원 또 이해관계자의 협조 등 많은 정책적 한계를 가지고 있다(May, 1981). 정치인은 자신들의 국민들에게 인기를 얻을 수 있다고 생각하는 정책이라 하더라도 기술, 재정, 현실적 상황, 국민의지지 등의 뒷받침이 없이는 시작할 수 없다(Howlett, 2011). 그렇지 않으면 그 정책은 형성단계부터 실패로 끝나고 정부는 신뢰를 잃게 된다.

문민정부 이후 우리나라 정부는 정책형성과정에서 더욱 많은 정책실패를 겪고 있다. 군사정권에서는 정부와 다른 의견을 개진할 수 없어서 갈등이 표면화되기 어렵기 때문에 다른 어느 나라보다 정책과정이 빨리 이루어졌다. 이렇게 만들어진 “빨리, 빨리”라는 주문이 민주주의화된 이후에는 정책형성 실패의 요인이 되었다. 특히 극단적으로 분리된 두 이념 정당이 번갈아 정권을 잡을 때마다 이념에만 기반을 둔 정책형성은 현실적 한계와 이해관계가 다른 집단이 있다는 사실을 경시한 덕분에 형성과정부터 많은 갈등을 일으키고 실패하는 사례가 반복된다.

문재인 정부도 길지 않은 집권기간 동안 정책형성과정에서 많은 번복을 경험했다. 이 연구

에서는 각 사례의 대표적 특성에 따라 Thomas의 정책형성 4단계의 하나로 분류했지만, 면밀히 보면 모든 사례에서 4단계 중 하나 또는 둘 이상을 충실히 수행하지 못했기 실패했다.

외국에서는 고속도로 속도제한, 안전벨트 의무화 심지어는 정부내규를 바꾸는데도 짧게는 3년 길게는 10년이 걸린다. 정책을 시행하는데 들어가는 비용을 각 이해관계자 별로 계산하고, 홍보와 대화를 통해 정책순응을 이끌어내는 시간이다.¹⁹⁾

그런데 우리나라는 법이나 규정으로 이 러한 과정을 정하더라도 형식적 수준으로만 여긴다. 비용편익분석도 충분한 예산도 없이 형식적인 과정으로 진행되고 공청회에서는 모든 참석 전문가가 반대해도 정책을 결정하는데 아무런 방해가 되지 않는다. 이러한 관행이 지속되는 한 정책형성과정에서의 실패는 계속될 것이다.

이 연구에서는 Harold Thomas의 정책형성 4 단계를 분석틀로 사용했다. 앞으로 정책형성에 대한 연구가 많이 이루어져서 우리나라 정치와 정부의 현실에 더 적합한 정책형성과정이 개발될 필요가 있다.

【참고문헌】

- 김순양. (2017). 보건의료정책과정에서의 정책행위자의 신념 (beliefs) 과 이해 (interests). <지방정부연구>, 21(2), 405-434.
- 박길남. (2017). 킹던 (Kingdon) 의 정책흐름모형을 적용한 재한외국인처우기본법의 정책형성과정 연구. <정책개발연구>, 17, 95-118.
- 성옥준. (2013). 미디어랩 (Media Representative) 입법과정에 관한 연구: 정책네트워크 변동과 정책산출을 중심으로. <지방정부연구>, 18(1), 665-700.
- 유재환. (2017). 옹호연합모형 (ACF) 을 활용한 누리과정 정책 추진과정 분석. <교육정치학연구>, 24(2), 135-162.
- 이광원. (2015). 에너지 위기 극복을 위한 신재생 에너지 정책의 형성 과정에 관한 연구-정책네트워크 분석을 통한 솔라시티 대구 프로젝트를 중심으로. <한국위기관리논집>, 11(3), 105-129.
- 이승호·신철균. (2015). 선행교육금지법 정책결정과정에서의 정책네트워크 분석. <교육행정학연구>, 33, 55-83.
- 이준석·김은경. (2014). 콘텐츠산업에 대한 국회발의안 내용 분석. <정책분석평가학회보>, 24, 189-226.

19) 미국의 트럼프 대통령은 미국의 이러한 관례를 무시했기 때문에 정책형성과정에서 많은 어려움을 겪고 있다.

- 이진영. (2014). 정책여론 형성 과정 연구. 미디어, <젠더 & 문화>, 29(2), 147-186.
- 정양순·이예슬·박대권. (2018). Kingdon 의 정책흐름모형을 통한 자유학기제 정책형성 및 자유학년제로의 정책변동 분석. <교육정치학연구>, 25, 143-172.
- 한은석·하봉운. (2014). 정책옹호연합모형 (Advocacy Coalition Framework) 을 적용한 경기도 무상급식 정책형성과정 분석. <교육정치학연구>, 21(2), 159-185.
- Howlett, M. (2012). The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policy-making. *International Political Science Review*, 33(5), 539-555.
- Howlett, Michael. (2011). *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. New York: Routledge.
- Jones C. O. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Monterey, CA: Brooks/Cole.
- May, Peters J. (1981). Hints for Crafting Alternative Policies. *Policy Analysis*, 7(2): 227-244.
- Peters, Guy B. (2002). The Politics of Tool Choice. Ed. Lester M. Slamon. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press: Oxford New York.
- Sabatier, Paul A. (1999). *Theories of the Policy Process*. Westview Press: A Member of the Perseus Books Group.
- Sidney, Mara S. (2007). Policy Formulation: Design and Tools. in *Hand Book of Public Analysis: Theory, Politics and Method*. Frank Fisher, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds). New Brunswick, NJ: CRC/Taylor & Francis, 79-87.
- Thomas, Harold G. Towards a New Higher Education Law in Lithuania: Reflections on the Process of Policy formulation. *higher Education Policy*, 14(2001): 213-223.
- Wildavsky, Aaron B. (1971). *The Revolt against the masses, and other essays on politics and public policy*. New York : Basic Books.

<신문기사>

- 김능현·진동영, 『오락가락 교육정책...‘유치원 방과후 영어 금지’ 없던 일로』, 서울경제, 2018-01-16, 28면. <http://www.sedaily.com/NewsView/1RUG9DD2EI>
- 김소연, 『교육부, 정식 확대 논란...“대입정책 손바닥 뒤집듯 뒤집나” 비판』, 이데일리, 2018-04-02. http://www.edaily.co.kr/news/news_detail.asp?newsId=03972086619172184&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y
- 김소희, 『[2017 국감] 난임 시술 횟수와 연령 제한 재검토 주장 나와』, 한국정책신문, 2017-10-13.

- <http://www.kpinews.co.kr/news/articleView.html?idxno=56220>
- 민태원, 『난임 시술 횟수 소진, 난임부부 건강보험 1~2회 추가 적용』, 국민일보, 2017-12-12.
<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0011973815&code=61121911&cp=nv>
- 이제형, 『아동수당 상위 10% 제외, 전형적 탁상행정』, 내일신문, 2018-03-13. http://www.naeil.com/news_view/?id_art=269049
- 김명화, 『어린이집 미세먼지 기준 강화..학교보건법 적용 ‘70’→‘35’』, 농어촌방송, 2018-04-13.
[www.http://m.network.kr/new/articleView.html?idxno=10110](http://www.m.network.kr/new/articleView.html?idxno=10110)
- 김경욱, 『어린이집 미세먼지는 유치원 2배까지 괜찮다?』, 한겨레, 2018-04-12. <http://m.news.naver.com/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=208&aid=0002406154>
- 윤종성, 『재계 “판단기준 불명확..자격 미달 가이드라인”』, 이데일리, 2018-06-12, http://www.edaily.co.kr/news/news_detail.asp?newsId=01128326619241064&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y
- 장혜원, 『‘개파라치’ 시행 하루 앞두고 돌연 연기』, 월요신문, 2018-03-21, <http://www.wolyo.co.kr/news/articleView.html?idxno=56546>
- 변혜정, 『‘개파라치’ 무기한 보류…동물학대 처벌은 강화』, 뉴시스, 2018-03-21, http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180321_0000258269
- 허진·하준호, 『아동수당 이어 암호화폐 혼선... 청와대 집권 2년차 징크스?』, 중앙일보, 2018-01-02, <http://news.joins.com/article/22289205>
- 윤주형, 『잡은 정책 변경 도정 신뢰도 하락 자초』, 제민일보, 2018-03-04. <http://www.jemin.com/news/articleView.html?idxno=502049>
- 이상민, 『“제주형 대중교통 우선차로제 위법” 파장』, 한라일보, 2018-02-26, <http://www.ihalla.com/read.php3?aid=1519637161587333073>
- 김용태, 『당정청, 근로시간 단축 6개월 제도』, sbs뉴스, 2018-06-20, https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004810646&plink=ORI&cooper=NAVER&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSSEND
- 최우영, 『산업현장 ‘곡소리’에 근로시간단축 입장 선회한 고용부』, 머니투데이, 2018-06-20, <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018062015060247381>
- 강성휘, 유성렬, 『버스대란 오나... 핑크 난 주52시간 대책』 동아일보 2018-06-18, <http://news.donga.com/3/all/20180618/90625325/1#csidxab3841137903d70b1b756c5e2a2e18e>
- 김동주, 『인상된 보훈급여 때문에 정작 의료급여 혜택은 제외?』 메디컬투데이 2018-06-08, <http://www.mdtoday.co.kr/mdtoday/index.html?no=323223>
- 이태규, 『[文, 관료에 왜 실망했나] 文 질타에도 정책 혼선 이어지자...30일 장차관 한데 모여 업무

- 공유』, 서울경제 2018-01-28, <http://www.sedaily.com/NewsView/1RULS3ZJ6E>
- 민정혜, 『‘금수저 11만명’ 걸러내느라 아동수당 행정비용 1000억원』, news1 2018-04-17. <http://news1.kr/articles/?3292141>
- 김동표, 『혼선 빛는 5G주파수 정책...당혹스러운 이통사』, 아시아경제 2018-04-11, <http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2018041108472639324>
- 강은선, 『혼선우려에 떠놓은 ‘20MHz, 폭’ 무결성 확인후 경매부친다』, news1 18.04.12, <http://news1.kr/articles/?3287156>
- 김지수, 『최종구 “암호화폐, 금융자산 인정 계획 없어”』, 아이뉴스24, 2018-05-31, http://news.inews24.com/php/news_view.php?g_serial=1097917&g_menu=022400&rrf=nv
- 성혜미, 『신고리공론화위, 역할·의사결정 절차 놓고 설명 ‘혼선’』, 연합뉴스, 2017-07-27, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/07/27/0200000000AKR20170727162800001.HTML?input=1195m>
- 이성철, 『신고리 공론화위원장 “구체적으로 결정한 내용 없어...오해 없길”』, SBS 뉴스, 2018-07-28, http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004320056&plink=ORI&cooper=NAVER&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND
- 이슬비, 『거센 반발에 밀려... ‘시민단체 경력, 공무원 호봉 반영’ 없던 일로』, 조선일보, 2018-01-28, http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/01/09/2018010900262.html
- 민나리, 『공무원 위험수당 확대...시민단체 경력 호봉 반영 논란』, 서울신문, 2018-01-04, http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20180105002011&wlog_tag3=naver#csidx492609abbc56dba63cdf539cce9f80
- 김보영 『폐비닐 대란 대책 발표에도 혼선 여전...‘언 발에 오줌누기’ 비판』, 이데일리 2018-04-02, http://www.edaily.co.kr/news/news_detail.asp?newsId=04237766619172184&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y

김 정 혜: 이화여자대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(2002년), 현재 한국행정연구원 선임연구위원으로 재직 중이다(hai@kipa.re.kr).

조 성 한: 미국 University of Chicago에서 사회정책학 박사학위를 취득하고(1994년), 1994년부터 1999년까지 한국행정연구원에서 근무하였다. 1999년부터 현재까지 중앙대학교 공공인재학부 교수로 재직 중이다(johanju@cau.ac.kr).

논문투고일: 2018.11.19 / 게재확정일: 2018.12.6