

# 종합적 접근으로서의 정책실패 사례연구:

## 경전철 사업 사례를 중심으로\*

고길곤\*\*

이보라\*\*\*

이주현\*\*\*\*

### <目

### 次>

I. 서론

II. 정책실패에 대한 이론적 논의

III. 경전철사업 실패 사례분석

IV. 정책실패에 대한 종합적 해석

V. 결론

### <요 약>

본 논문은 정책실패 사례분석의 여러 접근방법을 비판적 시각으로 살펴보고, 단편적 접근방법만으로 사례를 분석한 경우에 부딪힐 수 있는 한계를 점검하였다. 선행연구들은 각기 합리주의적, 정치적, 환경복합성적 접근방법으로 실패의 개념, 원인 및 대안을 제시하였으나 연구마다 각 관점이 혼재되어 논리성과 일관성이 다소 결여된다는 한계가 드러났다. 본 논문은 정책실패 연구의 세 가지 접근방법을 포괄하는 분석틀을 도출하였으며, 이에 입각하여 부산-김해, 용인, 의정부 경전철 사업 사례분석을 수행하였다. 결과적으로 정책실패 사례분석에서 실패의 원인에 대한 다면적인 해석이 제시되지 않는 이상, 실패로부터의 학습과 정책수정이 잘 이루어지지 않을 수 있음을 검증하였다.

**【주제어: 정책실패, 정책사례, 사례분석, 접근방법, 경전철】**

\* 본 논문에 대한 유익한 논평을 해주신 익명의 심사자들과 서울대 탁현우 박사와 조수연 박사과정 학생에게 감사를 표한다. 본 논문은 고길곤(2012) “경전철 사업의 사례를 통해 바라본 정책실패에 대한 새로운 접근” 서울대 행정대학원 정책지식센터 정책&지식포럼(604회) 발제 원고에 기초한다.

\*\* 서울대학교 행정대학원 부교수(kilkon@gmail.com).

\*\*\* 서울대학교 행정대학원 박사과정(jessi28@naver.com).

\*\*\*\* 서울대학교 행정대학원 박사과정(katherine@snu.ac.kr).

논문접수일(2014.12.19), 수정일(2015.3.13), 게재확정일(2015.3.15)

## I. 서론

본 논문은 정책실패 사례연구를 단일 패러다임으로 접근할 때 발생하는 한계를 지적하고 종합적인 접근의 필요성을 제시하고자 한다. 종합적 접근은 합리주의, 정치, 환경복잡성 등을 포괄하는 ‘관점의 종합적 접근’과 실패의 개념, 원인, 처방 등 분석 ‘내용의 종합적 접근’을 포괄한다. 이러한 종합적 접근은 학습과 개선이라는 정책평가의 궁극적 목적 달성에 정책실패 사례연구가 기여할 수 있도록 한다는 점에서 의의가 있다.

정책 결과에 대해 이분법적 태도를 취하게 되면 정책은 성공과 실패의 문제로 귀결된다. 1) 정책평가 연구는 성공한 정책에 초점을 맞추기도 하고 실패한 정책에 초점을 맞추기도 한다. 성공사례(best practice)를 중심으로 한 정책평가는 정책의 성공요인을 분석하고 평가하여 다른 정책의 설계와 집행에 활용하는 학습과정을 강조한다. 또한 성공사례의 전과를 통해 정부 정책에 대한 시민들의 수용성을 높이는 긍정적 기능을 기대할 수 있다. 대부분의 정책평가는 초점이 성공사례에 편향되어 있는데, 이 경우 정책학습은 집행된 결과를 추인하는 보수적 행태를 벗어나지 못하고 오히려 강화하므로 한계가 존재한다.

정책실패 사례를 다루는 연구도 실패를 통한 정책학습으로 기존 정책을 수정하고 정부의 책임성을 높여 반복적인 실패를 예방하는 긍정적 기능을 수행한다. 하지만 정책실패 사례 연구가 단편적인 분석틀을 기반으로 하는 경우에는 이러한 긍정적 효과를 기대하기 어렵다. 이것은 정책실패 자체가 매우 다면적인 성격을 갖고 있기 때문이다. 실제로 정책실패의 판단기준은 시점, 정책단계, 주체, 그리고 정책효과에 대한 가치판단에 따라 달라질 수 있다. 경부고속전철 사업이나 인천공항 사업처럼 사업 초기에는 건설비용 급증과 완공기일 지연 등으로 인해 대표적인 정책실패 사례로 간주되었으나 시간이 흘러 성공적 사업으로 평가되는 사업도 존재한다. 궁극적으로 정책실패 연구는 정책의 성공과 실패에 대한 판단(judgement)의 문제이므로 시간, 문화, 대중의 인식, 정치적 판단, 그리고 분석상의 여러 편이(bias)에 따라 이 판단이 주관적으로 이루어질 위험이 존재한다(Bovens & 't Hart, 1996). 이는 관련 연구들이 인식론적인 상대주의(epistemological relativism)의 함정에 빠질 가능성이 있고(Majone, 1989), 사례분석만으로는 이론적·실천적 함의를 도출하기 어려운 근거가 된다. 정책실패 연구에 대한 종합적 접근의 필요성이 대두되는 이유가 여기에 있다.

경전철 사업은 여러 측면에서 정책실패 사례 연구에 부합하는 특성을 지닌다. 의도했던 이

1) 정책의 성공과 실패를 명확하게 구분하기는 어렵기 때문에 정책실패의 개념과 범위를 설정하는 것은 단순한 문제가 아니다. 본 논문에서는 이론적 논의를 위해 정책성공과 실패의 모호한 영역을 배제하고 ‘정책이 현저하게 의도한 결과를 달성하지 못하거나 의도하지 않은 부정적인 결과가 발생한 상태’를 정책실패로 정의하고자 한다.

용수요를 달성하지 못했을 뿐 아니라 정부의 지원금도 당초 계획보다 훨씬 증가하였으며 그로 인한 재정부담의 절대적 크기도 지자체의 재정을 위협할 정도를 차지하여 현저성이 큰 정책실패 사업에 속한다. 이 현저성은 해당 사업들이 언론 및 정부의 각종 평가에서 정책실패로 명확히 규정되었다는 점에서도 잘 드러난다. 또한 부산-김해, 용인, 의정부 경전철 등 다수의 실패사례가 꾸준히 다발적으로 나타나서, 단일 실패사례에 그치지 않고 반복적 실패사례로 자리매김 하였기에 더욱 주목할 만하다. 이러한 결과가 정책학습이 이루어지지 않고 있다는 것을 의미한다면, 이러한 실패를 완료형이 아니라 미래에도 지속될 수 있는 진행형으로 간주할 수 있기 때문이다. 그러나 기존 사업의 실패에도 불구하고 우이~신설 및 여의도~신림, 동북선 경전철, 면목선 경전철 등의 신규 사업이 이미 추가적으로 고시되었고, 이 외에도 다수의 경전철 사업이 여전히 추진되고 있다.<sup>2)</sup> 따라서 경전철 사업은 반복적인 실패에 대한 예방책을 모색할 수 있는 좋은 사례이며, 학습과 개선을 목적으로 하는 정책평가의 대상으로 적합하다.

정책평가에서는 실패원인의 분석도 중요하지만, 보다 근본적인 가정에 대한 점검은 더욱 필수적이다. 정책을 정당화하는 가정에 대한 비판적 논의가 제대로 수행되지 않으면, 정책 오류는 점증적 수정에 머무르게 될 위험이 크며 정책실패를 통한 학습도 제대로 이루어지지 않을 수 있다. 본 논문은 정책실패 사례연구에 대한 보완점으로 실패원인과 처방에 대한 종합적 접근의 필요성을 제시하고, 사례를 통하여 종합적 접근의 유효성을 검증하는데 연구의 의미가 있다.

본 논문의 구성은 선행연구 검토, 분석대상 개요, 분석틀 적용 및 분석, 결론 및 시사점 제시로 이루어진다. 먼저 정책실패 선행연구들이 각기 정책실패를 어떻게 정의하고, 문제와 원인을 인식하며, 어떠한 대안을 제시하고 있는지를 살폈다. 그 뒤 이론적 논의를 합리주의적, 정치적, 환경복잡성 관점으로 구분하여 분석틀을 도출하였다. 이론을 기반으로 분석할 대상인 경전철 사업의 개요와 특징을 설명한 후, 각 정책실패 이론의 관점에서 정책실패 여부와 원인 및 처방이 어떻게 다양하게 제시되는지를 살펴보았다. 결론 및 시사점으로는 각 접근방법의 장단점에 대한 논의를 포괄하여 실패사례 연구에 대한 종합적 접근의 필요성을 제시하였다.

## II. 정책실패에 대한 이론적 논의

정책실패는 여러 정책단계에서 다양한 원인에 따라 발생하기 때문에 다차원성이 매우 높은 문제이다. 정책형성에서 집행 및 평가에 이르는 과정마다 필연적으로 내재된 정책오류

2) 국토해양부, “경전철 민간투자사업 제도개선 연구”, 2011. pp.52-81.

(policy error)가 치명적인 수준이거나 여러 단계에서 누적되면 해당 정책이 실패할 확률이 높아진다.<sup>3)</sup> 정책 자체에 대한 불신으로 정책이 형성되지 않는 경우도 있고, 정책 설계상 오류가 발생하는 경우도 있으며, 집행 비용이 증가하면서 정책 집행이 지연되거나 정책 자체가 중단되는 경우도 발생한다. 그러나 어떠한 정책과정에서 오류가 발생했는지, 또는 오류가 어느 정도로 치명적인지 단번에 파악하기란 쉽지 않다. 실제로 사례연구들을 살펴보면, 정책 자체가 다양한 구성요소로 복잡하게 얽혀있어 정책실패에 대한 개념조차 연구마다 다르게 정의하고 있는 실정이다. 정책실패에 대해서 “이분적인 개념이라기보다는 연속적인 개념이고 양의 개념 뿐 만 아니라 질의 개념으로 평가될 수 있고 단일차원의 개념이라기보다는 다차원적인 개념”(노시평 외, 2006: 347-348; 안병철·이계만, 2009: 6 재인용)이라는 주장들은 정책실패의 다차원성을 반영하며, 이는 다양한 정책실패 사례연구에서도 자연스럽게 표출되고 있다.

### 1. 정책실패의 세 가지 접근방식

정책실패에 대한 접근방식은 정책을 이해하는 근본적인 패러다임에 기인한다. 그리고 패러다임 간 차이는 다시 존재론, 인식론, 방법론, 가치론을 논하는 관점의 차이와 연결된다. 하지만 [부록 1]의 국내 정책실패 문헌분석에서 살펴볼 수 있듯이 대부분의 정책실패 연구들은 크게 합리적, 정치적, 환경복잡성의 관점이 혼재되어 있다.<sup>4)</sup> 이하에서는 정책에 대한 전제 및 합리성에 대한 가정, 목표, 행위자를 중심으로 각 접근 방식의 특징을 살펴보았다.

첫째, 합리주의적 사고를 기반으로 의도된 정책목표를 달성하지 못한 경우를 정책실패로 보는 접근방식이다.<sup>5)</sup> 이 접근을 실패 연구에 실제로 적용하면, ‘의도한’ 정책목표를 어떻게 구체화 할 것인가가 핵심적 쟁점으로 제기된다. 경전철 사업을 예로 들었을 때 의도한 정책목표를 ‘주어진 예산으로 예정된 공사기간 내에 시설물을 완공하는 것’으로 이해하게 된다면, 완공기일 지연이나 예산 증가의 정도가 과도하지 않은 수준에서 시설물이 하자없이 건

3) 예를 들면 10개 단계를 거쳐 만들어진 정책이 각 단계에서 실패할 확률이 5%밖에 되지 않더라도 한 단계라도 실패하면 정책이 실패하는 경우 정책이 성공할 확률은 40%밖에 되지 않는다.

4) 합리모형과 정치모형에 따라 정책을 이해하는 Deborah Stone의 접근방식이나 정정길 외(2010)의 접근 방식, 복잡체계의 관점을 강조하는 노화준(2012)의 접근방식 등이 예시가 될 수 있다.

5) Bovens & 't Hart(1996)에 따르면, 합리주의적 접근은 현대 정부와 조직을 공공선을 달성할 수 있는 강력한 수단으로 보며, 정책 실패는 정상에서 벗어난 예외적인 경우로써 설명이 필요하다고 여긴다. 이러한 관점에 기반하는 정책실패 연구는 상위 정책결정자들에 의한 의사결정 과정의 결함에서 문제 원인을 찾는다. 만약 정보를 탐색하고 설계하는 과정이 리더의 통제 하에 제대로 이루어진다면 실패가 발생하지 않았으리라 여기고, 정책성패는 정보를 처리하는 과정과 의사결정자의 인지적 능력에 달렸다고 본다.

설되는 경우를 정책실패라고 판단하기는 어렵다. 하지만 의도를 포괄적으로 이해하여 예측된 여객수요를 달성했는지, 지역경제 파급효과가 충분한지, 이용자들의 만족도가 높은지까지도 정책목표라고 한다면 동일한 경우를 정책실패로 볼 수 있다. 이 밖에도 정책목표를 단기목표와 장기목표로 구분하여 평가하거나, 사업계획 시 제시된 목표와 정책평가 시 제시된 목표를 비교하는 등 목표를 구체화하는 과정에서 의도한 정책목표는 달라질 수 있다. 이에 따라 최종적으로 정책실패 여부에 대한 판단도 달라진다.

국내 정책실패 연구 가운데 대다수는 의도한 목표의 달성이 바람직한 공공선이라는 가정 하에 정책목표가 계획대로 실현되지 못한 경우를 실패로 간주하고 있다(안병철, 2002; 박순애·이지한, 2005; 신희권, 2005; 양영철, 2008; 한동효, 2010; 임동욱·박상지, 2004; 지중화, 2011; 박승주·이석민, 2013). 이러한 정의에 기반한 사례연구는 정책이 산출을 달성하는 과정에서 집행 이후 산출된 결과에 더 관심을 기울인다. 사전에 ‘의도한’ 정책목표가 사후에 얼마나 달성되었는지를 측정하려고 하기 때문이다. 그런데 사후적으로 정책목표를 해석하면, 사전 계획의 상황이나 의도를 고스란히 파악하기 어렵고 해석의 오류가 발생할 가능성이 크다. 실제로 어떠한 정책은 의도한 목표를 달성했는데도 불구하고 정책집행 후 현실적 상황의 맥락 및 다른 정책과의 관계 등으로 인하여 실패로 평가받기도 했고, 또 다른 정책은 의도한 목표를 달성하지 못했지만 당초 예견하지 못했던 긍정적인 파급효과가 사후에 나타나서 성공한 정책으로 재해석되기도 했다(한동효, 2010). 특히, 정책의 효과성이 낮게 평가된 때에는 그 원인을 분석하기보다 정책의사결정자에게 사후적으로 책임을 전가하거나 정책을 폐기 또는 수정하려고 하는 경향이 나타났다. 이러한 조치는 오히려 정책과정 참여자들 간의 상호작용에 의해 발생하는 정치적 이해관계 문제를 과도하게 단순화하는 오류를 범할 가능성을 높인다.<sup>6)</sup> 즉, 정책실패 문제를 둘러싼 환경의 복잡성을 적절히 고려하지 못하는 한계를 가진다. 이는 결국 불확실성 속에 정책을 계획·집행하는 측면도 있는 현실을 간과하고(Wildavsky, 1973), 정책실패를 편협하게 해석하는 위험한 결과를 초래한다.

둘째, 정치적인 관점에서 정책을 가치배분의 문제로 인식하고, 가치배분의 실패를 정책실패로 보는 접근방식이다.<sup>7)</sup> 정책을 ‘개인이나 집단 혹은 공공이 사회적으로 바람직한 가치를

6) 일반적으로 정부의 제벌규제정책들은 효과성이 매우 낮게 나타나는데, 이에 대해 신희권(2005)은 제벌규제정책의 실패사례를 분석한 기존의 연구들이 대체로 실패가 유발되는 원인을 분석함에 있어서 ‘정부의지의 박약’을 내세우는 경향이 있음을 비판하고 있다. 그는 ‘정부의지가 강력하면 규제정책이 성공하고 정부의지가 약하면 규제정책이 실패한다’는 논리는 현실을 지나치게 단순화 하는 오류가 있으며, 정부의 주도적 측면을 과대평가하여 현실성을 결여하고 있다고 주장한다.

7) 본 논문의 정치적 접근은 Bovens & ‘t Hart(1996)의 현실주의(realist) 관점에 해당한다. 낙관주의와 달리 현실주의 접근에서의 행정가는 가치중립적 의사결정자가 아닌 자기중심적이며 효용극대화를 추구하는 경제인이다. 이러한 관점은 자기중심적 성향을 지닌 행정가의 고질적 병폐로 인한 정책실패

실현하기 위한 노력'으로 이해한다면(노화준, 2012), 해당 정책이 추구하는 가치를 어느 정도로 실현했는지에 따라 정책의 성공과 실패에 대한 판단이 가능하다.

정치적 접근은 정책과정 중에 가치실현이 되지 않은 경우를 실패로 규정한다. 정책결정 및 합의가 이루어지지 않아 정책이 무산되거나(신원형 외, 2000), 정책이 정부의 공식의제로 채택되지 못하고 표류하거나(최성두, 2001), 정책의 이해당사자 모두가 불만을 가지게 된 경우(이원욱·이대수, 2004)를 정책실패로 정의한 연구들은 정치적 접근방식을 지녔다. 특히, 갈등이 예상되는 혐오시설의 입지결정을 다룬 대다수의 사례연구들은 정부와 이해관계집단 그리고 주민들이 정책목표에 대해 충분히 공감하고 서로 적극적으로 협조하지 않으면 정책의 성공을 기대하기 어렵다는 점에 주목하여 정치적 접근 방식을 취한다(채원호·손호중, 2005). 거버넌스(박민정, 2012)나 정책네트워크 접근을 이용한 사례분석들도 이러한 정치적 관점에 입각하고 있다. 이처럼 정치적 관점을 견지한다면 정책실패 연구의 초점은 정책과정 속에서 나타나는 갈등과 이해관계 충돌, 그리고 조정과정에 대한 분석에 맞춰진다.

정치적 접근으로 정책을 볼 때는 시민이 인지하는 '가시성의 크기'도 정책실패 판단의 근거가 된다. 이러한 접근을 택하고 있는 선행연구들은 시화호 매립 정책(사득환, 2003), 의약분업 정책(이원욱·이대수, 2004), 신용카드 규제정책(심준섭, 2004), 경인아라뱃길 사업(신용덕·김진영, 2013) 등과 같이 가시성이 높아 정치적인 쟁점이 된 사례들을 대부분 제시한다. 이에 따르면 정책실패는 정치적 과정에서 이해관계의 충돌이 가시적으로 드러나는데도 조정을 하지 못한 상태라고 할 수 있다. 그러나 이 관점에서 보면 일부 정책들은 합리주의적 관점상으로는 명백한 정책실패인데도 불구하고 정책실패의 비용이 지나치게 분산되어 손실 크기가 직관적으로 드러나지 않거나, 정책실패 여부의 판단에 필요한 정보를 시민이나 정치인들이 충분히 갖지 못하거나, 실패에 대한 가시성이 낮아 실패로 인지되지 못하기도 한다.

셋째, 환경복잡성을 고려하여 정책이 변화하는 환경에 적응하지 못할 때 정책실패가 발생한다고 보는 접근방식이다.<sup>8)</sup> 이 접근방식을 지닌 연구들은 의도한 목표의 달성, 사전 계획

를 막기 위해 견제와 균형의 원리가 작동할 수 있도록 권력에 대한 관리 및 통제를 중요하게 여긴다. 정치적 관점은 Wilson, Friedrich, Finer, Bentley, Truman, Dahl과 같은 헌정주의자, 전통적 제도주의자, 다원주의자의 관점과 맥을 같이 하며, 정책실패는 정부가 능력을 제대로 갖추지 못한 상태에서 사업에 착수하거나 해결할 수 없는 일을 계속하려고 할 때 발생한다고 본다.

8) 환경복잡성 관점은 Bovens & 't Hart(1996)가 말한 비관주의(pessimist) 관점과 유사하다. 비관주의 관점은 정치적 접근에서 진단하는 정책실패의 원인들을 대부분 수용하지만, 한 걸음 더 나아가 고위험 기술 도입이나 대형정부 프로젝트 설계 등의 문제를 관리적 기법으로 해결하려는 최소한의 합리적 사고마저 거부하는 입장이다. 이러한 관점에서는 정책은 근본적으로 불확실한 미래에 대해 정책 오차의 불가피성(error-prone)을 내재하고 있으며, 많은 비용을 들여 실패를 최소화하기 위한 장치들을 아무리 정교하게 적용해도 실패를 막을 수는 없다고 본다. 주로 복잡성 이론, 혼돈 이론 등 비선형적 사고를 통해 정책실패 과정에 대한 이해를 시도하며, 환경에 적응해가는 진화적 메커니즘으로 정책

의 완전성 등을 실패원인으로 지목하지 않는다. 오히려 계획 단계에 올바른 정책이 수립되었다고 하더라도 정치·경제·사회 환경의 변화와 정책수요의 변화 및 집행 환경의 변화로 인해 정책실패가 발생할 수 있다고 본다. 그리고 관료제의 경직적인 구조 또한 부적응 문제들을 야기하고 정책실패가 지속되도록 하는 환경요인이라고 지목한다. 특히, 정책실패의 예측불가능성과 통제불가능성의 문제는 중요하게 대두된다. 환경의 변화에 대한 적응노력을 하더라도 환경이 적자(fittest)를 선택하는 상황이라면(Hannan & Freeman, 1977) 정책실패는 통제하기 어렵기 때문이다. 교통시설 주변의 산업단지나 주택 등 연관 개발계획이 제대로 진행되지 않는 등의 환경 변화를 정책실패의 주요 원인으로 보는 견해는 환경복합성의 관점에서 정책실패를 이해하는 예라고 할 수 있다. 이러한 관점을 가진 연구들은 정책환경의 현실적 맥락성과 타 정책과의 관계 속에서 정책의 성패를 판단할 수 있으며(정익재, 2002; 김도훈, 2003; 채원호·손호중, 2005; 서인석 외, 2009; 김기형·정주용, 2011), 정책목표는 상황과의 끊임없는 상호작용을 통해 재구성(강민아·장지호, 2007) 된다고 이해한다.

위에서 살펴 본 정책실패 개념에 대한 세 가지 관점은 정책의 목표, 행위자, 합리성, 전제 등에 대해서 현격한 차이를 보이고 있다. 합리주의적 접근은 최적화를 정책 목표로 설정하는데 비하여, 정치적 접근은 이해관계 조정을, 환경복합성적 접근은 환경에의 적응을 정책 목표로 삼는다. 또한 정책실패의 주요 행위자를 합리적 계획가로 한정하는 합리주의적 관점과 달리 정치적 접근은 정책과정에 참여하는 이해관계자들까지 포함하여 보고, 환경복합성 접근에서는 이해관계자 뿐 아니라 정책을 둘러싼 모든 환경과 구조에 관심을 기울인다. 또한 합리주의적 접근은 목적달성을 위한 도구적 합리성에 초점을 맞추지만, 정치적 접근은 소통적 합리성, 환경복합성적 접근은 진화적·불완전한 합리성에 중점을 둔다. 이를 정리해 보면 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 정책실패의 접근방식에 따른 패러다임과 이론의 차이

		합리주의적 접근	정치적 접근	환경복합성 접근
정책 패러 다임 특징	목표	최적화	이해관계 조정	환경에의 적응
	행위자	합리적 계획가	정책과정의 이해관계자	이해관계자와 환경
	합리성	도구적 합리성	소통적 합리성	진화적·불완전 합리성
	전제	객관적 실체 예측가능성 높음 통제가능성 높음	주관적, 해석적 실체 점증적 통제가능성	다중적, 동태적, 구성적 실체 예측가능성 낮음 통제가능성 낮음
	이론	합리모형	정치모형	적응모형, 불확실성과 복잡성, 혼돈이론

출처: 사득환(2002)을 참고하여 재구성.

오차 수정을 위한 학습을 강조한다.

이러한 패러다임의 차이로 인하여 각 접근방식들은 서로 다른 실패원인을 제시한다. 합리주의적 접근에 따른 원인분석은 주로 합리적 정책분석의 결함, 합리적 의사결정과정의 문제, 그리고 정책의사결정자의 인지적 한계 등에서 정책실패 원인을 찾는다. 이와 달리 정치적 접근 방식에서는 이해관계 조정의 실패 문제와 이를 조정하기 위한 제도 및 관리적 기법의 문제를 중요한 실패원인으로 제시한다. 환경복합성 접근은 환경에 적응하기 위한 노력이 실패한 경우를 다루면서 정책에 내재된 실패의 불가피성을 강조하고 특히 비선형적인 정책실패 요인 간의 상호작용이 어떻게 일어나고 있는지에 사례분석의 초점을 맞춘다.

정책실패에 대한 접근방식 차이는 연구 분석내용과 밀접한 관련을 갖는다. 정책실패 사례 연구의 주요 분석내용은 실패에 대한 개념 정의, 원인분석, 대안 제시 등으로 구분할 수 있다. 아래 <표 2>를 보면 분석내용이 접근방식에 따라 달라짐을 확인할 수 있다.

<표 2> 정책실패 분석내용과 접근방식

	합리주의적 접근	정치적 접근	환경복합성 접근
실패 개념	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의도한 정책목표의 미달성</li> <li>• 정책목표와 수단 간 인과적 합리성 확보가 중요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이해관계자 간 가치 불일치로 인한 갈등의 가시화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경변화에 따라 불가피한 정책 오차</li> <li>• 정책목표의 지속적 재형성 과정</li> </ul>
원인 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 합리적 정책분석의 결함</li> <li>• 합리적 의사결정과정의 실패</li> <li>• 정책결정자의 인지적 오류</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이해관계 조정의 실패</li> <li>• 갈등을 예방하기 위한 제도 및 관리적 기법의 미비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경적응 노력의 실패</li> <li>• 실패요인의 비선형적 상호작용</li> </ul>
대안 제시	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책목표와 수단을 원점에서 재설계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제도와 관리적 기법 개선을 통한 점증적(muddling-through) 이해관계 조정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유연한 정책수정 및 공진화적 문제 해결</li> <li>• 목표달성보다는 환경에 동태적으로 적응해 가는 학습 중시</li> </ul>

## 2. 국내의 정책실패 접근방식

정책실패 사례연구는 연구내용에 개념정의, 원인분석, 대안제시와 같은 정책평가의 기본 요소들을 포괄할 수 있을 뿐 아니라, 합리주의적, 정치적, 환경복합성 접근처럼 다양한 접근 방식을 통하여 수행 가능하다. 정책실패라는 개념 자체가 다의적이고, 실제로 다양한 접근이 가능하기 때문에 이를 균형있게 활용하여야 바람직한 사례분석이라 할 수 있다. 실제로 선행연구에서 이러한 종합적인 접근이 시도되고 있는지를 살펴보기 위해 총 23개의 선행연



구를 검토하였다.

먼저 분석내용의 종합적 접근 여부를 살펴보았다. 분석내용의 종합적 접근은 단순히 대안을 제시하거나 분석 내용만을 제시하는 것이 아니라 정책실패의 개념, 원인분석, 대안제시 등이 단일 사례연구에서 종합적으로 제시된 것을 말한다. [부록 1]에서 확인해 볼 수 있듯이 23건 중에서 1건을 제외하고는 모든 논문들이 정책실패의 개념정의, 원인분석, 대안제시를 중요한 분석내용으로 제시하고 있었다. 이 중 어느 한 가지 관점이 실패정의, 패인 분석, 목적 및 결론에 있어 일관되게 나타난 경우는 7편이었으며(김도훈, 2003; 서인석 외, 2009; 김기형·정주용, 2011; 심준섭, 2004; 이원욱·이대수, 2004; 임동욱·박상지, 2004; 지중화, 2011), 세 가지 관점이 모두 혼합되어 사용된 경우가 6편(박순애·이지한, 2005; 신희권, 2005; 박남훈·이재근, 2009; 한동호, 2010; 손화정, 2011; 최성두, 2001) 관찰되었다. 대부분의 논문에서는 정치적 관점에서 패인분석을 하면서 합리주의적 관점을 택하거나(안병철, 2002; 양영철, 2008; 고재경, 2002; 신용덕·김진연, 2013) 혹은 정치적 관점의 패인분석을 중심으로 환경복잡성적 관점을 부분적으로 채택하는 경우(정익재, 2002; 강민아 외, 2007)의 패턴이 주로 관찰되었다. 이처럼 다양한 접근 방법을 취한다는 점은 긍정적이지만 실패의 개념과 원인 및 처방이 각기 다른 관점에서 제시되었을 때 분석내용이 유기적이지 못하고 일관성이 저해될 위험이 있다. 이론적으로 가장 이상적인 것은 실패 정의, 패인 분석, 대안 제시를 합리주의적, 정치적, 환경복잡성 관점에서 종합적으로 접근하여 정책실패의 다면성을 충분히 제시해주는 연구이다. 하지만 선행연구 검토 결과, 이러한 연구는 찾기가 어려웠다.

〈그림 1〉 정책실패분석에 대한 단편적 분석방법과 종합적 분석방법 비교



앞서 언급했듯이, 정책실패 자체가 다차원적 개념이기 때문에 단편적 접근법을 사용하는 경우와 종합적 접근법으로 분석을 시도하는 경우에는 큰 차이가 있다. 기존 정책실패 사례들은 이러한 종합적 분석의 필요성은 인정하면서도 실제 사례연구에 명시적인 분석틀을 적용하지는 않았다. 따라서 본 연구는 종합적 접근방법을 경전철 사업의 실패사례에 적용하여 다양한 접근방법의 분석이 어떻게 다르며, 어떤 장단점이 있는지 살펴보았다.

### Ⅲ. 경전철사업 실패 사례분석

#### 1. 경전철 사업의 개요

본 논문에서는 정책실패에 대한 접근 방식에 따라 동일 사례가 어떻게 달리 분석되는지를 살펴보기 위하여 경전철 사업을 사례로 삼았다. 각 경전철 사업들은 계획단계부터 완공 단계까지 오랜 시간동안 많은 절차들을 거쳐 정책으로 추진되었는데, 대부분은 90년대 중반에 본격적으로 고려된 이래 2000년대 중반에 착공을 시작하였고 지방정부 뿐만 아니라 중앙정부의 심의 및 다양한 위원회의 검토절차를 거쳤다. 그러나 경전철 사업은 추진시점부터 정책실패로 인식되어 왔을 뿐 아니라 사업이 완료된 이후에도 정책실패의 요인들이 여전히 존재하고 있다는 특징을 보인다. 그 중에서도 시설이 완공되어 운영되고 있는 부산-김해, 용인, 의정부 경전철 사업의 경우, 다른 정책들에 비하여 비교적 단시간 내에 정책실패로 규정되어졌다는 점도 주목할 만하다.<sup>9)</sup>

경전철 사업은 정부와 민간의 협력사업의 형태로 진행되는 건설-이전-운영(build-transfer-operate, BTO) 방식을 따르고 있다. 이 방식은 정부와 민간투자자가 사업에 대한 실시협약을 맺고 나면, 협약에 따라 특수목적회사(special purpose company, SPC)가 건설을 완료하고 운영까지 담당하게 된다. 경전철과 같은 건설 사업들의 비용은 국고와 지방비를 비롯한 정부 측의 부담과 민간 측의 부담으로 구성되며, 일반적으로 40% 미만으로 나타나는 정부 부담은 중앙정부와 지방정부가 나누어 낸다. 이러한 특성을 이해한다면 경전철 사업들이 비용의 규모도 크고, 추진 과정상 이해관계자도 다양하며, 부지선정 및 타 정책과의 연관성 등 고려해야할 환경도 복잡한 편임을 알 수 있다.

경전철 사업에 있어서 수요예측, 이해관계자들과의 조율 및 합의, 예측불가능한 환경 등은 중요한 고려대상이다. 첫째, 수요예측은 실시협약 체결 이전에 사업의 예산 규모, 기대

9) 중앙공무원교육원, 「용인 경전철 건설 사례」, 학습용 행정사례 교재, 2011.  
국무총리실, 「지자체 경전철 사업 분석·평가 결과」, 정책분석 평가실, 2011.

수익 등을 결정하는 요소이며, 사업평가 시 경제적 효율성을 측정하는 기준이기도 하다. 이 때문에 사업 착수 전 예비타당성 조사, 사업계획 수립, 실시협약 체결, 협약 변경 등 주요 기점마다 지속적으로 수요를 추정하고 여러 기관들이 재검증한다. 수요예측은 역사 인근 타 교통수단의 수송실적, 주변도로 및 연결도로 상황, 경쟁노선 존재 여부 등을 고려하는 통행행태 기반 모형을 활용하는데, 경전철 같이 연계수단이 복잡한 경우에는 새로운 특성변수를 고려하거나 복잡한 환승행태를 모형으로 구현하기가 상대적으로 어려워서 수요예측 오차가 큰 경향이 있다(한국교통연구원, 2012).

둘째, 경전철 사업의 일차적인 이해관계자는 정부와 민간투자자, 지역주민들이다. 그 중에서 민간투자자들은 크게 건설사와 금융투자자로 구성이 된다. 사업초기에는 SPC 내 건설사들의 지분이 일반적으로 50% 이상이며 금융투자자의 지분은 상대적으로 낮다. 그러나 사업이 진행됨에 따라 현금회전이 필요한 건설사들이 점차 자신들의 지분들을 금융투자자들에게 판매하는 경향을 보인다. 이러한 지분구조 때문에 건설사들은 건설비용을 부풀릴 가능성이 크고 금융투자자들은 운영수익을 높이기 위해 요금을 높이하고자 하는 유인을 갖고 있다. 이에 따라 민간투자자들은 비용투자는 단기간에 이루어지고 수익은 장기간에 발생하는 위험을 회피하려는 목적으로 위험을 고려한 높은 수익률과 최소운영수입보장(minimum revenue guarantee, MRG)<sup>10)</sup> 등을 요구한다.

셋째, 경전철 사업은 경전철에 대한 주민들의 인식 변화, 지역 인구 증감, 경전철 부지 주변 산업단지조성 및 주택건설 등 다양한 환경적 요인에 따라 성패가 좌우되기도 한다. 이러한 환경변화는 사전에 예측하기 어려운 만큼 선제적으로 대응하기 쉽지 않다. 경전철 사업은 오랜시간에 걸쳐 추진되었기 때문에 이러한 환경변화와 밀접하게 관련되어 있다는 특징이 있다.

## 2. 합리주의적 접근에 따른 실패원인 분석

### 1) 정책실패의 여부

합리주의적 관점에서 경전철 사업이 실패로 인식될 수 있는 근거는 다음과 같다. 경전철 사업의 중요 정책목표는 단순히 건설을 적기에 완공하는 것 자체보다는 계획된 수요를 달성하는데 있다. 용인 경전철의 경우 2004년 7월 용인시와 용인경전철 주식회사와 2001년 불변가격 기준 총사업비 6,970억 원의 실시협약을 체결하였고 실시협약 당시에 2011년의 수요는 일당 161,000명으로 예측되었다. 이러한 목표 수요는 2009년 변경협약 시 153,000명으로

10) 실제 수요가 예상수요의 일정부분에 못 미치게 되면 적자를 보전해주는 제도이다. 본 논문에서 분석대상으로 선정한 3개 경전철 사업은 모두 MRG를 채택하였다.

수정되었고, 시행사와의 갈등으로 인해 계획보다 늦게 개통하여 2013년에야 실제 수요를 측정하였으나 일당 9,000여명으로 나타나 예측수요의 6%에도 미치지 못 했다. 이처럼 예측수요와 실제수요의 현저한 차이는 용인경전철 사업을 실패로 볼 수 있는 근거가 된다.

〈표 3〉 2011년 경전철 예측수요와 실제수요의 차이

(단위: 명/일)

	용인경전철 (2011년 수요)		부산-김해 경전철 (2011년 수요)		의정부 경전철 (2012년 수요)	
	목표 수요	예측수요 (2004)	161,000	예측수요 (2002)	211,147	예측수요 (2006)
	변경수요 (2009)	153,000	변경수요 (2005)	176,358	변경수요 (2011)	56,396
실제 수요	2013년 지연 개통	9,000	2011년 개통	32,300	2012년 개통	15,600

출처: 국토해양부(2011b), 경기개발연구원(2010).

수요예측의 실패는 부산-김해 경전철과 의정부 경전철에서도 유사하게 나타난다. 2011년 개통한 부산-김해 경전철의 경우 '02년 협약시 211,147명으로 수요를 예측하였으나, '05년 176,358명으로 대폭 수정되었고, 개통 시점에는 목표수요의 18%에 해당하는 32,300명의 이용객만이 집계되었다. 의정부 경전철의 경우도 이와 유사하게 2012년 개통 당시 집계한 이용객 수는 목표수요의 28%을 밑도는 15,600여명에 불과했다.

한편 경제적 효율성이라는 정책목표를 살펴보다라도 경전철 사업은 정책실패라고 볼 수 있다. 부산-김해 경전철의 경우, 2012년 4월 30일에 열린 부산-김해경전철대책조사특별위원회<sup>11)</sup>는 부산-김해 경전철에 대한 부산시와 김해시의 재정부담이 20년간 연평균 1,082억 원 규모이며, 이 중에서 김해시의 재정부담은 매년 687억 원일 것으로 예측하였다. 김해시의 재정자립도가 40%대에 불과하고 한 해 가용예산이 1천억 원 가량임을 고려하면 재정파탄이 예상될 만한 상황이었고, 결국 김해시는 2012년 대한상사중재원에 상사중재를 신청하였다. 용인 경전철의 경우, 용인시가 2012년 6월 국제중재법원의 판결에 따라 총 7787억의 배상금을 지불할 의무를 지고, 이듬해 용인경전철(주)에 운영적자 보전액으로 연간 295억 원을 지급하기로 합의한 후에야 시설이 개통되었다. 그 결과 용인시는 2013년 예산 1조3천억 원 중에서 경전철 운영비 및 이자비용으로 500억 원을 부담하게 되어 신규사업 예산을 전혀 확보하지 못하는 상황에 이르렀다.<sup>12)</sup> 의정부 경전철의 경우에도, 의정부시의 재정상 6천5백억

11) 김해시의회사무국, “부산-김해경전철대책조사 특별위원회회의록”. 2012.4.30. <http://arsearch.gimhae.go.kr/CLRecords/CLRetrieval/frame.php?hfile=6L0212012032.html&daesu=6>

원의 예산중에서 경전철 관련 예산이 400억 원에 달하는 등 경전철로 인한 재정부담이 매우 크다(국토교통부, 2011b).

〈표 4〉 경전철 예상 적자 분석

(2011.12 기준)

	용인경전철	부산-김해 경전철	의정부 경전철
사업 목적	교통문제의 해결, 지역균형 발전 및 관광상품 활용	부산-김해간 교통난 완화	교통체증 해소
구간	구갈역~에버랜드역	부산시 사상구~김해시 삼계동	발곡~탑석
규모	18.4km	23.764km	10.588km
민자유치방식	BTO	BTO	BTO
총사업비	1조 127억원	1조 3,236억원	6,561억원
최소운임수입보장 (MRG) 손실보전기간	예상승객의 90%를 밀돌면 시가 30년간 적자분 보전 → MRG협약 폐기	예상승객의 80%를 밀돌면 시가 20년간 적자분 보전	처음 5년간 예상승객의 80%, 이후 5년은 70%를 밀돌면 시가 10년간 적자분 보전 (업무협약으로 인하여 사실상 30년간 적자보전)
예산낭비 규모	연간 795억 × 30년 = 2조 5,850억원	연간 1,082억 × 20년 = 2조 1,640억원	연간 200억 × 30년 = 6,000억원

경전철 사업들이 목표 대비 현저한 수요 미달과 정부예산 지출 증가가 발생했다는 이상의 근거들을 합리주의적 관점으로 살펴본다면 정책실패라고 판단할 수 있다.

## 2) 정책실패 원인분석과 대안

합리주의적 접근에 따르면 경전철 사업실패가 발생한 원인을 합리적 분석의 부재에서 찾을 수 있다. 결과론적으로 보면 실제 수요가 예측 수요에 훨씬 못 미치고 있기 때문이다. 하지만 합리적 분석이 무엇을 의미하는지, 과연 합리적 분석을 수행하면 정책실패를 예방할 수 있는지에 대해서는 비판적 검토가 필요하다.

먼저 정책분석 절차를 제대로 거쳤는지를 살펴보면 용인경전철 사업의 경우 1996년 교통개발연구원에 의해 용인경전철건설 및 운영기본계획 수립 과정에서 기술적·경제적 타당성 분석이 수행되었다. 또 2002년에는 교통개발연구원이 민간투자 사업계획서 평가를 완료했으며, 2003년에는 국토연구원의 민간투자지원센터가 사업검토를 수행하였다. 또한 2004년 용

12) 연합뉴스, “용인시 새년 신규사업 예산 ‘전무’”, 2013.11.20. <http://goo.gl/7y428e>

인시 및 중앙정부의 민간투자사업 심의위원회의 심의를 거쳤다. 8년에 걸쳐 여러 주체에 의한 경제적 타당성 분석이 시도된 상황을 고려한다면 합리적 분석의 노력이 제대로 이루어지지 못했다고 보기는 어렵다. 물론 정치적 이유로 왜곡되어 형식적인 분석에 그쳤을 것이라는 비판이 가능하지만 그러한 비판은 정치적 접근에 해당하므로 다음에서 논의하도록 하겠다. 적어도 용인경전철 사업은 경제적·정책적 타당성 검토를 위한 일련의 과정을 누락없이 추진하였으므로 절차적 합리성이 충족되었다고 볼 수 있다. 따라서 정책실패의 원인이 단순히 합리적 분석의 부재 때문에 발생했다고 보기는 어렵다.

합리적 분석은 단 하나의 분석 결과만을 도출하지 않는다. 실제 사업타당성 분석과정에서 일부 전문가들은 경전철 사업의 계획 및 결정단계에서 여러 문제를 제기하였다. 이들은 경전철의 건설비가 결코 작지 않고, 수요를 확보할 수 있는 충분한 인구가 없는 도시에 건설이 되고 있으며, 건설완료이후에도 운영적자가 발생할 것을 지적하고 있다(한국개발연구원, 2004). 하지만 이러한 지적들은 사업의 타당성을 뒷받침하는 여러 분석결과에 대해 보조적으로 제시되었다.

더욱이 여러 시점에서 다양하게 합리적 분석이 진행되었지만, 수요추정의 정확성은 개선되지 않았다. 용인 경전철의 경우, 정책실패가 표면화되고 나서 실시된 수요 예측에서도 여전히 수요는 과대 추정되었다. <표 5>에서 확인할 수 있듯이 2011년의 수요에 대한 추정값 가운데 가장 최근에 실시된 예측 수요(2010)는 6만5천명으로 추정되었지만, 이미 해당 시점으로부터 2년이나 지난 2013년에도 실제 측정된 수요는 1만명에도 못 미쳤다.

<표 5> 용인 경전철 2011년 예측수요 결과 비교

(단위: 년, 천명/일)

구 분	2008	2009	2010	2011	2016	2021	2026	2031	2036	2037	2038	2039
운영기본 계획	167	171	175	179	204					322		
실행플랜 (2001)	164	171	177	183	197	204	212	220	228			
사업신청자 제시(2002)	148	156	163	171	190	199	206	211	217	218		
실시협약 (2004)	139	146	153	161	179	188	194	200	204	205	205	205
변경특약 (2009)			146	153	161	179	188	194	200	204	205	205
활성화 방안 용역(2010)			53	65	93	100	111	122	134	136	139	141

출처: 김채만·지우석(2010).

용인 경전철 사례를 통하여 점검해보면, 합리적 분석이 되지 않았다는 실패원인 분석결과

에 따라 정책분석을 다시 시도하더라도 정책실패를 예방하기 어렵다는 것을 알 수 있다. 합리적 분석이 정확한 예측결과를 제시할 것이라는 계산적 합리성의 전제가 성립하지 않는 비현실적 상황에서는 단순히 합리적 분석을 정책실패를 극복하기 위한 대안으로 볼 수 없다. 합리적 접근방법의 한계는 다른 경전철 사례에서도 확인할 수 있다.

부산-김해 경전철 역시 2012년 출판된 「부산-김해 경전철 백서」에 따르면 일곱 차례에 걸쳐 부산권의 수요 예측과 타당성 조사를 하였고, 의정부 경전철도 용인경전철 문제가 표면화 되면서 수요에 대한 재조사를 수행하였다. 이러한 재조사 결과에도 불과하고 수요는 여전히 과대평가 되었다.

<표 6> 부산-김해 경전철 2011년 예측수요 결과 비교

(단위: 명/일)

타당성조사 (’93.10)	기본계획 (’94.12)	기본설계 (’97.2)	사업성평가 (’99.7)	금호 (’00.6)	현대 (’00.6)	URS (’01.11)	협약체결 (’02.12)
117,839	340,607	340,607	340,607	335,990	246,800	210,646	211,147

출처: 김해시청(2012).

2005년 감사원은 부산-김해 경전철 추진사업에 대하여 개통초기 수요는 사업자가 원래 예측한 수요(17만 6000명)의 최대 40%(7만명) 정도일 것으로 분석하였다. 2011년 국무총리실 보도자료에 따르면 부산-김해 경전철의 예상 승객 수는 최소 5만 명 이상으로 추정되었다(국무총리실, 2011). 하지만 실제 승객 수는 이와는 큰 차이가 났다. 2011년 9월에 개통된 후 한 달 간 하루 평균 이용 승객 수는 3만1,000명에 불과하였고, 그 승객 수마저도 이후 계속 감소하여 2011년 12월에는 2만명 수준으로 떨어졌다.<sup>13)</sup> 위 <표 6>과 같이 2011년 예측수요를 용역기관별로 비교하면 최소 11만명에서 최대 34만명으로 모두 과대 추정하였으나, 실제 수요는 이와 매우 큰 격차를 보인 것이다.

이러한 결과들을 종합하면 단지 합리적 수요추정 노력 자체가 아니라 정확성에 문제가 있음을 알 수 있다. 용인, 의정부, 부산-김해 경전철 사업 모두 합리적 수요추정을 시도하였지만 현실에 맞는 정확한 수요추정치를 얻지 못했다. 이러한 수요추정의 오류가 현재 우리가 갖고 있는 합리적 추정모형의 한계라면 결국 합리적 분석을 통한 정책실패의 극복은 한계를 가질 수밖에 없는 것이다. 정책의 사전적 평가나 의사결정에 있어서 합리성을 추구하기 어려운 이유는 인간의 인지적 능력의 한계와 정보의 불완전성, 미래의 불확실성이 존재하기 때문이다. 수요예측을 최대한 정직하게 한다고 하더라도 첫째, 관련사업 및 계획의 변

13) 노컷뉴스, “부산-김해경전철 개통 100일...안전성은 잡고, 수요는 놓치고”, 2011.12.20. <http://www.nocutnews.co.kr/news/901029>

화와 통제 불가능한 미래의 사회경제적 상황, 둘째, 기초자료의 부정확성, 셋째, 수요추정 방법론이 가지고 있는 자체적인 한계로 인해 실제 수요와의 차이가 나타날 수밖에 없다. 낙관주의적 관점에서는 주로 ‘협력하고’, ‘조정하고’, ‘신중하게 판단하며’, ‘단체장의 합리적 판단과 적극적 리더십’을 강조하는 등 규범적이거나 당위적인 해결책을 제시할 뿐, 구체적이고 현실적인 정책적 시사점을 도출하는데 큰 도움이 되지 못한다. 결국 많은 정책실패 연구에서 매번 지적하는 ‘합리적 분석’의 부족은 정책실패의 원인을 피상적으로 보고 지나치게 사후적으로 단순화시킨다는 한계가 있다.

### 3. 정치적 접근에 따른 실패원인 분석

#### 1) 정책실패의 여부

정치적 접근에서는 조정될 수 없는 이해관계의 충돌로 인해 가시적으로 정책갈등이 표면화 되는 경우를 정책실패로 간주한다. 경전철 사업은 ‘민간의 창의와 기술력을 바탕으로’ ‘친환경·신개념 교통수단’을 마련하여 교통 혼잡을 완화하고 지역경제를 활성화하기 위해 추진되어 왔다.<sup>14)</sup> 이러한 공식적인 사업목표들에서 표면적으로 들어나는 가치갈등은 크게 존재하지 않는다. 하지만 실제 사업과정에서 많은 갈등이 표면화되기 시작하였다.

먼저 지방정부와 민간의 특수목적회사(special purpose company, SPC)간의 이해갈등의 표면화이다. 정부가 직접 재정을 투입하는 사업의 경우 수요, 경제적 효과 등에 대한 정보가 직접 대외에 노출되지 않는 것이 일반적이다. 그런데 용인경전철사업의 경우에는 사업이 완공되기 전에 수요예측상의 문제가 표면화되었고 용인시와 SPC간 갈등이 공론화 되었다. 이해관계 충돌이 가시화 된 가장 큰 원인은 민간투자사업의 특성에서 찾을 수 있다. 최소수입 보장에 따라 시설 이용자 수요는 대외적으로 공개될 수 밖에 없었고 운영비 보전비용의 규모가 구체화되기 시작하면서 정부와 민간 갈등이 신속하게 표면으로 드러났다. 정책실패가 표면화 된 시점에서 부산~김해 경전철은 20년 동안 1.6조원의 적자가 예상되었고, 용인경전철은 30년 동안 2.5조의 적자가 예상되었다(국회입법조사처, 2012). 따라서 정부는 민간에 재협상을 요구하였고 민간은 이를 받아들이기 어려운 상황이었다.

내부 갈등이 표면화되는 이유는 이해갈등을 내부적으로 통제할 수 있는 책임 중심점(responsibility center)이 약하다는데 주로 기인한다. 지방정부의 경우 사업 계획 시 지방자치단체장과 사업의 집행, 그리고 완공 시 지방자치단체장이 지방선거를 통해 바뀌면서 해당 사업에 대한 정치적 책임이 분산되는 문제가 발생한다. <표 7>을 보면 용인시와 부산시, 김

14) 용인시 경량전철건설 민간투자건설사업(2008), 경량전철 민간투자사업 재정지원기준 개선(안)(2001), 의정부 경량전철 민간투자 시설사업기본계획(2001).



해서, 의정부시의 경전철 사업계획 단계와 사업추진과정에서 지방자치단체장과 소속정당이 달라지는 것을 확인할 수 있다. 대표적으로 용인경전철의 경우, 2010년 7월 1일 서정석 시장이 물러나고 김학규 전 시장이 취임하면서 용인시와 민간사업자간의 관계가 급속히 악화되었다. 용인시는 같은 해 12월 10일 용인경전철(주)가 요청한 경전철 준공확인을 거부하였고, 다음 해 1월 11일 시행사인 용인경전철(주)는 운영적자 등의 이유를 들어 용인시에 사업의 계약해지를 통보하였다. 사태는 시행사가 용인시를 상대로 용인경전철 실시협약 해지에 따른 지급금 손해배상을 구하는 중재를 국제상공회의소(ICC) 산하 국제중재법원에 제기하는 단계까지 이르렀다.

〈표 7〉 지방자치단체장과 소속정당의 변화

		제2회(1998)	제3회(2002)	제4회(2006)	제5회(2010)
용인		예강환	이정문	서정석	김학규
		새정치국민회의	한나라당	한나라당	민주당
부산-김해	부산	안상영	안상영	허남식	허남식
		한나라당	한나라당	한나라당	한나라당
	김해	송은복	송은복	김종간	김명곤
		한나라당	한나라당	한나라당	민주당
의정부		김기형	김문원	김문원	안병용
		새정치국민회의	한나라당	한나라당	민주당

출처: 중앙선거관리위원회 선거관리시스템. <http://info.nec.go.kr> (검색일: 2015.2.)

SPC 내부에서도 책임분산의 문제가 발생하였다. 실시협약이 체결되고 있을 당시의 SPC의 지분은 주로 건설업체들이 갖고 있는데 비해 사업 운영시점에서는 금융업체들이 지분을 획득하는 경우가 일반적이다. 따라서 건설단계에서는 SPC 지분을 다수 갖고 있는 건설업체들이 수익성을 높이기 위해 과잉설계의 유인이 존재하지만, 사업 완공 후에는 운영자들이 운영수입을 높이고자 하는 유인이 존재한다. 따라서 과다설계에 대한 책임을 완공 이후에 제기하기는 어렵고, 운영자들은 과다 설계에 따른 건설비용을 보전하기 위해 MRG 재협상에서 최소수입보장율을 낮추는데 소극적일 수밖에 없다.

## 2) 정책실패 원인분석과 대안

정치적 접근에서 제시되는 일차적인 정책실패원인은 부패와 이해관계를 조정할 수 있는 제도와 관리기법의 부재이다. 용인시의 사례는 정치인의 이해관계가 부패행위로 변질되면서 정책실패가 발생하고 있음을 보여주는 대표적인 예이다. 용인시의 이정문 전 시장은 2002년

취임 당시 “경전철 사업을 최초 추진한 윤병희 전 시장에게 물어본 결과 꼭 필요 하다는 대답을 듣고 내 임기 중 추진하기로 한 것”이라고 하면서 사업추진의 일차적 책임은 전임 시장에게 전가하였다. 그는 또한 “경전철 사업을 성공시키면 시장으로서 큰일을 했다는 평가를 받을 것으로 생각했고 경제성을 검토할 필요성을 느끼지 못했다”고 밝히면서<sup>15)</sup> 경제성 분석에 대한 실패의 책임도 회피하고 있다. 실제로 이정문 시장은 2005년 용인경전철사업의 하도급 공사권을 친동생이 운영하는 업체가 수의계약 형태로 따내도록 하여 2014년 대법원에서 최종 유죄판결을 받게 된다. 뿐만 아니라 용인경전철은 입찰단계에서 캐나다의 봄바디사가 단독 입찰하였고 이것이 입찰비리와 관련 있을 것이라는 의혹도 제기되고 있다. 이처럼 지자체 장의 개인적 이익과 부패행위는 정치적 관점에서 정책실패를 설명하는 전형적 요인으로 제시된다.

또 하나의 실패원인은 이해관계를 조정하지 못한 것이다. 경전철과 같이 민간투자사업으로 추진되는 사업은 정보 불확실성에 따른 위험과 정보 비대칭에 따른 본인-대리인 문제가 발생하게 된다. 경전철 사업의 경우 지자체와 SPC 간의 이해관계가 충돌 될 수밖에 없다. MRG 제도는 민간투자사업의 수요예측 위험을 정부와 민간이 공유하기 위해 추정수입 미달 시 추정운영수입의 일정비율(80~90%)을 정부가 지원하는 제도로 1998년부터 도입해왔다. 지자체의 경우에는 부족한 사회기반시설 투자의 재원을 민간으로부터 쉽게 조달할 수 있고 민간은 투자위험을 상쇄할 수 있다는 점에서 MRG 제도가 도입된 것이다. 하지만 제도 도입의 취지와 달리 MRG에 따른 민간의 위험은 수요 과대추정을 통해 상쇄될 수 있는데 비해 지자체의 위험은 더욱 커지게 되었다. 이렇게 위험이 가시화 된 상황에서도 실시협약의 구속력으로 인해 지자체와 민간의 위험부담을 재설계하는 것은 사실상 불가능해 졌다. 또한 이윤극대화라는 민간의 목적함수와 효율적인 교통시설 공급이라는 정부의 목적함수가 일치하지 않는 상황에서 상호 이익을 조정하는 것은 더욱 어렵다. 이처럼 잘못된 이해관계 조정 제도 설계와 정책실패가 표면화 되었을 때 이를 관리할 수 있는 제도를 갖추지 못한 것이 경전철 사업 실패의 주요 요인으로 제시될 수 있다. 특히 사업계획단계에서 발생한 문제는 실제 사업집행 과정에서라도 점증적으로 수정하는 노력을 기울였어야 한다. 결국 이러한 오류를 간과한 것이 경전철 사업의 실패로 귀결되었다고 할 수 있다.

이러한 정치적 관점에서의 정책실패 요인 분석은 몇 가지 한계를 갖는다. 첫째, 부패가 발생하지 않은 상황에서도 경전철 사업의 실패가 발생한 사례가 존재한다. 용인 경전철 사업의 경우와 달리 부산-김해와 의정부 경전철 사업에서 부패 문제는 표면화 되지 않았고 부산-김해의 경우 2005년과 2014년에 이루어진 감사원의 경전철 사업에 대한 감사에서도 부패

15) 서울신문, “재정난만 부추긴 ‘용인 부실 경전철’”, 2012.4.6. <http://goo.gl/msjliM>

문제는 지적되지 않았다. 이것은 부패가 정책실패의 충분조건이라고 보기 어렵다는 근거라고 할 수 있다.

둘째, 이해관계 충돌의 조정 실패를 정책실패의 원인으로 보는 것은 순환논리가 될 수 있다. 이미 실시협약 단계에서 이해관계 충돌을 조정하기 위해 양측의 합의에 의해서 계약이 작성되었고 MRG 제도도 민자사업의 촉진과 위험분산을 위해 중앙정부가 도입하였다고 간주한다면 계약의 성립 자체는 사전적으로 이해관계 충돌에 대한 조정이 이루어졌다고 보는 것이 타당할 것이다. 경전철이 도입되기 전후의 사업들을 보더라도 1990년대 말부터 본격적으로 건설이 시작된 광주2순환 고속도로(85%), 부산백양터널 (90%), 부산 수정산 터널(90%)<sup>16)</sup> 등의 민자도로 건설사업들은 수입보장 계약이 이루어졌다. 따라서 90% 수준에서 MRG를 체결한 것은 경전철만의 문제라고 보기 어렵다.

셋째 이해관계 충돌의 근본적인 원인이라고 할 수 있는 정보의 비대칭과 지자체와 민간사업자간의 목적함수 불일치 문제를 해결할 수 있는 정책대안이 매우 제한적이었다는 점을 인정할 필요가 있다. 정책실패가 표면화 된 현재 시점에서 지자체와 민간사업자간 경전철 사업의 수익성 재고와 수요 증대를 위한 획기적 대안이 여전히 마련되고 있지 못하고 있다는 점을 본다면 이해관계 충돌 조정을 정책실패의 대안으로 제시하는 것은 구체성이 떨어진다고 할 수 있다.

넷째, 점증 정책오류 수정노력이 부재했다는 지적에도 한계가 있다. MRG를 살펴보다도 정책오류를 수정하려는 노력 자체는 지속적으로 이루어져 왔음을 알 수 있다. 부산-김해 경전철의 경우 민간사업자에게 MRG 비율을 낮출 것을 지속적으로 요구하였다. 당초 90%였던 MRG 보장률을 1차 변경시 최초 10년간은 80%, 이후 5년간 78%, 그리고 이하 5년간 75%로 낮추었고, 2차 변경시 각각 76%, 74%, 71%로 인하하였다(국토교통부, 2011:85). 용인시는 2007년 4월부터 2008년 1월까지 8개월간 41차례의 협상을 통해 MRG 비율을 90%에서 80%로 낮추고, 준공 시기를 1년 늦추되 공기 연장에 따른 사업관리비, 감리비, 부대비용 등 간접비 109억원도 전액 민간자본이 조달하도록 투자협약을 변경하였다<sup>17)</sup>. 의정부 경전철의 경우, 승객 수가 예상수요의 50% 이상이면 의정부시 측에서 최고 80%까지 운영수입을 보장하기로 하였으나 실제 이용승객 수가 예상치에도 현저하게 못 미치고 있는 상황이어서 MRG 내용을 수정할 필요가 없었다. 다만 완공 후 민간회사가 파산 위험에 직면하고 있다고 주장하여 2013년에 MRG 대신 표준비용지원(SCS)으로 계약을 변경하기로 잠정 합의하였다.

16) 한겨레신문, “‘맥쿼리 민자사업’ 지자체들 허리 휘다”, 2012.4.29. <http://www.hani.co.kr/arti/society/area/530466.html>

17) 경향신문, “용인시 경전철 투자협약 내용 변경된다”, 2009.1.19. [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?code=950201&artid=200901192214321](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?code=950201&artid=200901192214321)

다만 정책오류 수정 노력이 항상 긍정적인 효과만을 초래하는 것은 아니다. MRG의 수정 과정에서 지자체와 민간사업자간의 신뢰는 급격히 감소하였고 용인시의 경우에는 실시협약 파기라는 극단적인 선택을 해서 적대적 관계까지 조성되었다(박민정, 2012). 이는 정책오류 수정 과정에서 새로운 이해관계 충돌이 발생할 수 있음을 의미한다. 특히 전임과 현직 지자체장 간의 갈등, 개발을 원하는 시민들과 반대하는 시민들 간의 갈등, 지자체와 민간사업자의 갈등, 중앙정부와 지방정부간의 갈등이 정책오류 수정 과정에서 새롭게 등장을 한다는 점을 고려하면 정책오류 수정이 항상 낙관적인 결과만을 제시하지는 않는다는 것을 알 수 있다. 즉, 점증적으로 오류를 수정하려고 노력을 쏟더라도 정책실패 자체를 예방하거나 부정적 효과를 최소화하기란 쉽지 않다.

#### 4. 환경복잡성적 접근에 따른 실패원인 분석

##### 1) 정책실패의 여부

환경복잡성적 접근은 결정론적 카오스(deterministic chaos)의 시각에서 초기치의 민감성과 고착효과(lock-in effect)<sup>18)</sup>를 중심으로 정책실패를 이해하는 관점, 정책실패가 정책공간 자체에 배태(embedded)되어 있다는 관점, 그리고 환경 혹은 상황 변화를 정책실패의 주요한 요인으로 보는 관점으로 구분할 수 있다.

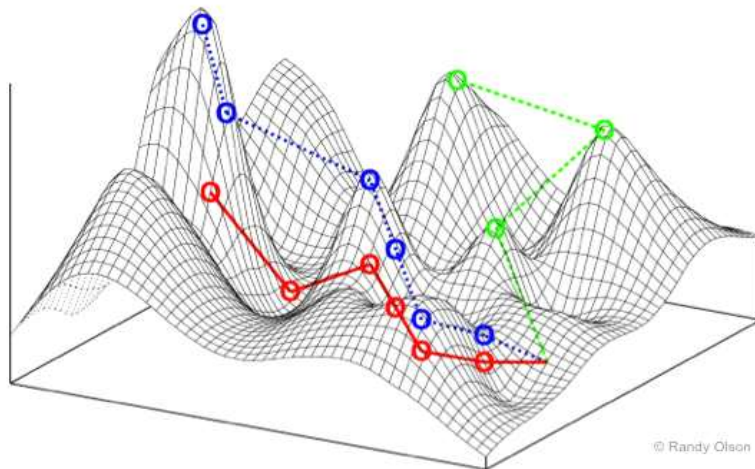
결정론적 카오스의 관점에서 본다면 경전철 사업의 실패는 확률적 변화는 존재하지만 초기치의 민감성을 극복하지 못하고 정책실패 상황이라는 한 점의 끌개(attractor)로 수렴하는 형태<sup>19)</sup>라고 이해할 수 있다. 사업추진 시점부터 현재까지 경전철 사업은 지속적으로 변화를 해 왔지만 인구감소, 교통수요의 과대 예측, 지방정부와 민간의 정보비대칭성 및 목적함수의 불일치와 같은 초기 조건은 경전철 사업의 경로를 과소 이용객이라는 정책실패 상태로 수렴시킨 것이다. 이 관점에 입각한다면 점증적인 정책실패 수정 노력은 다시 끌개효과에 의해 정책실패로 수렴하는 현상에 귀착된다. 실제로 경전철 사업은 지속적인 정책오류 수정 노력을 해왔음에도 불구하고 정책실패 상황을 극복하지 못하고 있다는 점에서 초기치의 민감성과 고착효과에 의한 정책실패로 이해할 수 있다.

18) 초기조건이 민감하다는 것은 초기 상태의 아주 작은 차이가 결과적으로 엄청난 차이를 만들어낸다는 것이다. 비록 초기조건은 미세한 차이를 보이지만 시간의 흐름은 여기에 결합하는 수많은 조건들의 조합을 만들어내기 때문에 시간이 지날수록 전혀 다른 궤적의 변화를 만들어 낼 수 있다.

19) 카오스는 겉으로는 불규칙하고 무질서해 보이는 비예측성 신호 속에 일정한 규칙성을 가진 운동이 질서를 구조화 한다. 역학계의 변화 상태는 점 하나가 외부 에너지에 의해 요동하면서 만드는 수많은 궤적으로 나타날 수 있는데, 궤적을 그리는 복잡한 곡선군 중에는 어느 점에서 출발하여도 결국은 다시 돌아오는 하나의 곡선이 생기게 되고 이를 ‘끌개(attractor)’라고 한다(김용운 외, 1998).

또 하나는 정책자체에 실패 가능성이 배태되어 있다고 보는 관점이다. Kauffman (1995)의 지적처럼 환경에서의 지형이 아래와 같이 다수의 국지적 최적상태(local optimum)를 가지고 있는 상황에서 각 상황에 처해 있는 행위자들은 자신들의 국지적 상황에서 최적점을 찾아가게 되고 그것은 전역적 최적점(global optimum)이 아닌 경우가 일반적이다. 특히 행위자들이 매우 강하게 연결되어 국지적 최적상태를 벗어나기 어려운 상황인 경우에는 적응실패가 발생하게 되는 것이다(Levinthal 1997). 다수가 기존 교통문제 해결의 대안으로 친환경·신개념 교통수단으로 알려진 경전철을 국지적 최적점으로 판단한 것이다.

〈그림 2〉 굴곡된 지형(rugged landscape)과 최적상태(optimum)



출처: Olson, R. (2011).

환경복잡성과 관련된 또 다른 해석은 정책시스템이 환경요인의 변화에 적응하지 못한 상태를 정책실패로 본다. 이에 따르면 경전철 사업은 인구 증가추세의 완화, 지방재정의 악화, 관련 개발계획의 변화 등과 같은 환경변화를 고려하였을 때 적절하지 않은 사업이며 시민단체나 언론 역시 부적절한 사업으로 판단하고 있는 상황 자체 때문에 경전철 사업이 실패로 간주된 것이다. 만일 지방재정이 풍부해서 신개념·친환경 교통수단에 대한 투자의 필요성이 인정되는 환경이었다면 경전철 사업은 실패한 사업으로 간주되지 않을 수 있다. 또는 민영화와 민간투자가 교통투자의 시대적 흐름이었다면 경전철 사업의 실패는 학습비용으로 미화될 수도 있었다. 결국 실패여부에 대한 판단은 정책 자체만의 문제로 국한되는 것이 아니라 해당 정책이 평가되는 맥락과 환경에 의해 이루어진다고 보는 것이다.

## 2) 정책실패 원인분석과 대안

환경복잡성적 관점에서 정책실패의 원인은 주로 초기치와 외부환경의 변화 등에서 찾을 수 있다. 하지만 조직군 생태학(Hannan & Freeman, 1977; 1989)에서 지적하듯이 환경에 적응하기 위한 최적 행위가 선택(selection)되는 경우 실패의 원인을 분석했다고 해서 대안을 직접적으로 제기할 수는 없다. 그럼에도 불구하고 대부분의 연구에서는 환경 적응성을 높이는 유연한 정책 수정을 대안으로 제시하고 있다.

경전철 사업과 관련하여 제기되는 환경 변화의 원인은 다양하지만, 사회경제적 환경의 변화와 관련된 계획의 문제가 가장 대표적이다. 용인경전철 사업 조사 특별위원회 회의록에 나타난 사업추진 배경에 대한 이우현 전 용인시 의장의 증언은 아래와 같다.

“98년도 이후에 제가 입문할 때는 용인시민의 인구가 23만 명이었습니다. 그리고 제가 부의장을 1년 7개월 있다 부의장을 했는데 그때 당시에 28만의 인구였습니다. 그때 언론을 보면 용인시는 난개발로 온통 용인시가 몹쓸, 살지 못하는 정도로 중앙 언론에서 용인시가 그렇게 할 때 가장 큰 민원이 교통이었습니다. (중간생략) 그 때 교통이 문제가 되어서 용역도 국가가 인정한 국토개발연구원인데 국가에서 다 지방자치나 민자유치를 많이 하라고 했던 것이 국가 아닙니까? 국가에서 해야 될 일을 지방자치에서 했고, 또 국가가 인정하는 그런 곳에서 용역보고서가 나왔기 때문에 여기 집행부 공무원들이나 우리 의원들이 전문성을 가진 것도 아니지 않습니까?” (용인시의회사무국, 2011)<sup>20)</sup>

또한 경전철 사업이 2011년 5월 현재 상태에 이르게 된 가장 큰 원인이 무엇인지 묻는 질문에 대한 이우현 전 용인시 의장의 답변은 다음과 같다.

“저는 안 된 원인은 첫째 지하철이 동시개통이 안됐기 때문에 가장 문제점이 있었고요. 둘째는 처인구의 도시계획이 끝나면서 10여개 지구단위계획이 큰 것이 있지 않습니까? 거기에 바로 바로 시가 추진해 줬으면 지금 아파트입주가 돼서 많은 처인구 인구가 35만 정도 됐을 겁니다. 그런데 그것이 지금 하나도 안됐습니다.” (용인시의회사무국, 2011)

예광환·이정문 전 용인시장 역시 분당선 개발계획의 지연을 용인경전철 사업 정책실패의 중요한 요인으로 제시하고 있다. 하지만 이러한 환경적 요인을 정책실패의 원인이라고 보기는 어렵다. 분당선이 개통된 시점에서도 여전히 용인경전철의 수요는 충족되지 못하고 있었기 때문이다.

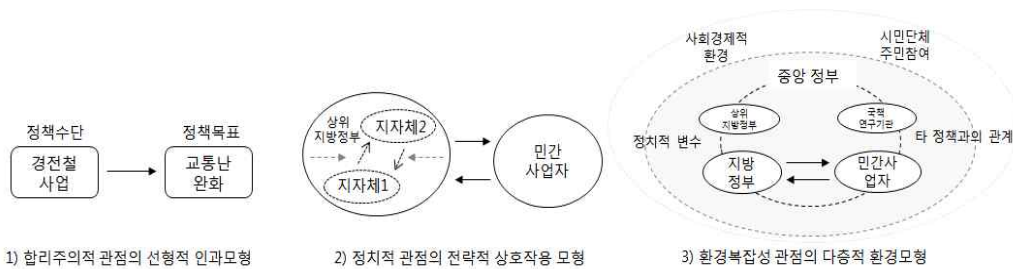
20) 용인시의회사무국, “용인경전철조사특별위원회회의록”, 2011.5.31. <http://iyongin.or.kr/Conference/Retrieval/frame.php?hfile=c6L6012011042.html&daesu=6>

이처럼 사후적 환경변화 요인은 경전철 사업 실패의 간접적 요인으로 볼 수는 있지만 직접적 원인으로 보기는 어렵다. 오히려 결정론적 카오스 관점에서 이야기 한 초기치의 민감성과 고착화 효과의 관점에서의 설명이 더 타당할 수 있다. 부산-김해 경전철의 경우, 사업이 추진되던 '91년도에는 김해시와 김해군이 나누어져 있었고 김해시의 인구는 15만명에 불과했는데도 하루 승차인구 수를 17만으로 계산했다. 용인경전철의 경우에도 용인시 인구의 65%를 상회하는 수지, 구성 등을 제외한 동부권 일부 35%를 대상으로 하는 사업에서 예측 수요를 18.3만으로 추산한 2001년의 실행계획 역시 수궁하기 어렵다. 또한 의정부 경전철의 경우, 2004년 전체 인구 40만을 기준으로 2006년 실시협약 당시 1일 이용자 수가 7.9만일 것이라 예측하였는데, 노선이 일부 지역만을 통과하고 경량전철의 특성상 대량 수송이 어렵다는 점을 고려한다면 애초에 달성되기 어려운 목표였다고 할 수 있다.

#### IV. 정책실패에 대한 종합적 해석

앞 장에서 경전철의 사례를 합리주의적, 정치적, 환경복잡성 접근에 따라 분석해 보았다. 분석결과에 따르면 각 접근 방법에 따라 경전철 사업의 실패원인이나 대안을 제시하는데 한계가 있음을 알 수 있다. 이러한 사례분석 결과들을 종합하여 실패원인의 분석과 이론적·정책적 시사점을 제시할 수 있다. 종합화의 과정은 [그림 3]과 같이 각 접근의 분석 틀에 따른 1차적 분석을 수행한 후 이를 교차적으로 비판적 해석(critical interpretation)과 구성(construction)을 하는 과정이라고 할 수 있다.

〈그림 3〉 종합적 분석틀로 본 경전철 사업의 분석요소



첫째, 인간 인지능력의 한계 혹은 합리적 분석능력의 한계 자체가 정책실패의 직접적인 원인이라고 볼 수는 없다. 앞서 합리주의적 접근을 다룬 장에서는 수요예측의 실패 문제를

주로 다루었다. 이러한 수요예측의 실패는 일차적으로 수요예측모형의 한계, 자료의 한계, 환경 불확실성의 문제 등에 기인한다고 볼 수도 있다. 그러나 이미 2003년에 경기개발연구원이 경기도 경전철사업의 문제점과 개선방안에 대한 연구를 진행하였고(지우석·오은정, 2003), 해당 연구에서 수요추정에 대한 문제를 이미 제기하였다. 부산-김해 경전철의 경우, 실시협약이 체결된 2002년 12월 전후로 찬반논쟁이 일어났으며 2005년 감사원 감사 결과에서 수요의 과대추정 문제가 지적되었다. 이로 미루어 볼 때, 합리적 정책분석이 어느 정도 이루어지고 있었는데도, 추진 주체들이 문제를 제기한 분석결과 대신 경전철 사업을 지지하는 분석결과만을 선별적으로 수용했다는 사실을 확인할 수 있다. 이에 따르면 합리적 분석능력이 부족했다기 보다는 다양한 합리적 분석 결과를 정책결정에 제대로 활용하지 못한 점이 정책실패의 직접적 원인이라고 할 수 있다.

둘째, 정책실패의 점증적 수정의 부재를 정책실패 원인으로 보기는 어렵다. 지속적인 정책오류 수정이 제대로 이루어지지 못했기 때문에 경전철 사업이 실패했다는 주장은 순환논리에 불과하다. 경전철에 대해서는 2004년 SOC 민간투자 제도 운용실태, 2005년 부산-김해 경전철사업 추진실태, 2007년 공공시설 민간투자사업 추진실태, 2013년에 시민, 건설교통부, 국회 등의 요청에 의한 감사원의 감사 등 다년간에 걸쳐 조사가 이루어졌다. 그러나 감사결과에 대한 처분은 수요추정의 문제개선이나 협약내용의 변경 등이었으며 실질적인 정책실패 문제를 해결할 수 있는 조치는 아니었다. MRG와 관련된 실시협약 내용의 변경을 비롯하여 수요의 재추정, 환승할인제도의 도입 등 다양한 방식으로 정책수정이 이루어졌지만, 초기에 이미 잘못된 정책결정이 이루어진 상황에서 점증적인 방식으로 경전철 문제를 해결하기란 불가능했다. 용인과 의정부의 경우 점증적인 MRG 비율 협상이 수차례 시도되었지만, 결국 이를 포기하고 표준비용방식(SCS) 방식으로 전환할 수밖에 없었다. 이런 점증적 접근과 달리 전주 경전철은 사업이 진행되고 있는 과정에서 신임 시장의 정치적 결단으로 사업 추진 자체를 보류함으로써 정책실패를 예방할 수 있었다. 다시 말해 정책실패가 가시적으로 예견되고 있는 상황에서는 점증적 수정노력을 기울이더라도 언젠가는 실패의 근본원인을 제거하지 못하는 한계에 직면하게 되기 때문에, 점증적 수정노력 자체를 실패에 대한 실질적인 대안으로 보기는 어려운 것이다.

셋째, 이해관계 충돌 조정의 부재 자체가 정책실패의 직접적인 원인이라고 보기 어렵다. 이해관계 충돌에서 최근 부각되고 있는 것은 시민단체의 적극적인 참여와 협력적 거버넌스의 구축이다(박민정 2012). 그러나 고길곤(2012) 및 최선미(2013)에서 지적하고 있듯이 용인 경전철의 경우 시민의 적극적 반대는 경전철의 문제가 표면화되기 시작한 완공 단계에서 주로 제기가 되었다. 용인경전철이 착공되기 이전의 대부분 기사들은 부동산 개발과 교통난 해소라는 관점에서 서술되었다는 점은 주목할 만하다. 언론기사 분석의 한계를 인정하더라



도 시민들이 적극적으로 반대했다는 근거를 찾기 힘들며<sup>21)</sup> 용인시가 시민의 목소리를 억눌렀다고 보기도 어렵다. 또한 의정부경전철의 경우에는 반대 이유가 재정상의 문제라기보다는 소음과 진동, 안전문제, 고가 설치에 따른 미관문제, 노선변경의 문제에 대부분 초점이 맞추어지고 있었다.<sup>22)</sup> 고양경전철의 경우도 시민단체에 의해 경전철계획이 무산되었다는 주장이 있었지만, 구체적인 불만 내용을 들어보면 “홍물스런 경전철의 고가 구조물이 일산 중심부를 관통하면 호수공원과 백마로 등 녹지대가 파괴되고 소음·분진 피해가 일어날 것”이며 “고가 위 경전철에서 주변 아파트 안이 훤히 들여다보여 사생활도 침해받을 것” 등을 주장했기에 실질적으로는 경전철 사업 추진 자체에 대한 반대라기보다는 모노레일방식 대신 노면전차를 도입하자는 선호의 문제임을 알 수 있다.<sup>23)</sup> 시민단체가 경전철 사업과정에 참여하였다 하더라도 이해관계 충돌이 조정되지 않을 수 있으며, 쟁점을 확산시켜 정책의사결정을 어렵게 할 가능성이 오히려 커질 수도 있다.

이해관계 충돌 조정은 이미 사업 계획단계에서 여러 단계를 거친 협약과정을 통해 일차적으로 이루어져왔다. 또한 사업 집행과정에서도 중앙정부와 지방정부는 비용 부담과 관련한 지속적인 협의를 하였고 지자체와 민간사업자 역시 이러한 조정노력을 해왔다. 이것은 이해관계 충돌 조정 노력 자체가 부재했다기보다는 이해관계 충돌 가능성을 지나치게 낙관적으로 보고 갈등 조정 절차들을 제대로 갖추지 못했다고 봐야 할 것이다.

넷째, 관련계획의 미집행이나 인구, 경제적 환경의 변화와 환경복합성 역시 경전철 사업 실패의 직접적 원인이라고 보기는 어렵다. 관련 계획의 미집행 가능성이나 인구의 과대추정 문제는 이미 실시협약이 이루어지던 2000년대 중반부터 수차례 지적을 받았고 감사원의 감사보고서에서도 지속적으로 지적되었다. 용인 경전철과 관련된 분당선 개통 문제는 이미 2007년 감사보고서에서 지적사항으로 나타났으며, 인구 과대추정 문제는 전주 경전철 사업을 비롯한 각종 교통시설 투자 분석에서 지적하였다. 이와 같이 정책실패의 주요 요인으로 지적되는 환경변화 요인들은 이미 인지되고 있는 상황이었다. 그럼에도 불구하고 용인 경전철 사업의 경우에서 살펴볼 수 있듯이 환경복합성을 잘못된 정책결정의 책임을 회피하는 근거로 여전히 사용하고 있다.

21) 용인YMCA 이인미 간사. 용인인터넷신문. 2011.4.19. <http://yiinews.co.kr/ArticleView.asp?intNum=12736&ASection=001014>

22) 서울신문, “의정부 경전철 공사 차질 빛나”, 2009. 2. 16. <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?code=seoul&id=20090216010015&keyword=%C0%C7%C1%A4%BA%CE%20%B0%E6%C0%FC%C3%B6%20%BC%D2%C0%BD>

23) 한겨레신문, “일산 경전철 싸고 지역민심 두동강”, 2008.9.4. <http://www.hani.co.kr/arti/society/area/308614.html>  
고양시의 경우, 경전철 건설에 반대하는 주민의견 뿐만 아니라 찬성하는 주민의견도 공존했다.

마지막으로 경전철 실패의 원인에서 주목할 필요가 있는 것은 신념체계의 지속성이다. 사업이 착수되는 시점부터 “친환경 신개념 교통수단”, “지하철보다 경제적인”, “교통혼잡완화”, “지역경제 활성화” 등의 경전철 사업의 정당화 논리는 체계적으로 검토되지 못하고 지속되어 왔다. 이와 함께 교통시설이 공급되면 수요는 창출된다는 경제성장기의 논리 역시 제대로 검토되지 못했다. 그 결과 이러한 정당화 논리는 경전철 사업의 실패에도 불구하고 사업의 필요성에 대한 근본적인 검토를 어렵게 하고 정책실패에 대한 책임을 모호하게 만드는 역할을 하고 있다.

이상에서는 경전철 사례를 이용하여 종합적 분석을 시도하여 보았다. 이러한 종합적인 정책실패 사례분석의 유용성은 어디서 찾을 수 있을까? 첫째, 정책실패 연구 자체는 실패 근시성(failure myopia) 문제(Levinthal & March, 1993)를 완화할 수 있다. 정책학습은 대부분 성공한 사례를 중심으로 이루어지는 경향이 있기 때문에, 실패를 통해 학습할 수 있는 기회는 상대적으로 적다. 정책실패 사례연구가 늘어나면, 성공한 정책을 중심으로 편향된 정책학습으로 인한 근시성 문제를 해결할 수 있다.

둘째, 종합적 접근은 정책학습에서 실패함정(failure trap)의 문제를 완화할 수 있다. 실패함정은 만족스럽지 못한 결과가 새로운 대안을 찾게 만들고, 이 대안이 다시 새로운 실패를 만드는 과정을 묘사한 것이다(Levinthal & March, 1993:105-106). 명확하게 실패원인과 대안이 제시되면, 정책실패 사례 연구결과가 손쉽게 정책변화로 전환되기도 한다. 그러나 이러한 경우는 종합적 접근보다는 단순하게 단일 접근 방식을 취할 때 일반적으로 나타나며, 명확해 보이는 대안에 비하여 파급효과는 복잡하게 나타난다. 정책의사결정자가 단편적인 분석과 처방에 의존하면 실패로부터의 학습이라는 평가목적은 달성하지 못한 채 잘못된 처방으로 인한 실패함정에 쉽게 빠질 수 있는데, 종합적 접근은 이를 예방하는 기능을 제공한다.

셋째, 종합적 접근은 정책실패 분석의 체계성을 높이는데 큰 기여를 할 수 있다. 개별적인 접근 방법으로 제시된 실패 여부, 원인, 대안들을 종합적 분석틀로 구분하여 검토해보면, 실질적으로는 근본적인 가정을 짚어보지 못하였거나, 논지 전개에 일관성이 부족했던 문제들을 확인할 수 있다. 대부분의 실패 사례연구가 사후적으로 실패가 규정된 정책에 대해 이루어진다는 점에서 종합적 접근을 바탕으로 한 체계적 분석이 시도되지 않으면 사례연구의 과학성을 훼손할 수 있다.

이상의 논의를 종합해 보면, 정책실패의 다양한 관점들은 어느 하나만이 옳거나 우위를 차지하지 않는다. 단일한 관점만으로 분석하기보다 종합적 접근방법으로 정책실패를 해석하면, 정책분석 및 평가의 체계성이 높아져서 실패함정을 줄이고 유용한 정책학습 및 개선점을 도출하는데 기여할 수 있다.

## V. 결 론

본 논문은 정책실패 사례 연구에서 연구자가 어떤 관점에서 정책실패를 분석하는지를 명확하지 제시하지 않게 되면 무의식적으로 특정 접근 방식에 치우칠 수 있다는 문제의식에서 출발하였다. 선행연구 분석 결과 정책실패연구는 실패에 대한 개념정의와 실패원인 분석, 그리고 대안 제시가 합리주의, 정치적, 환경복잡성 등 다양한 접근 방법에 의해 시도되고 있는 것으로 나타났다. 그러나 많은 실패사례 연구들은 다양한 접근 방식을 종합적으로 사용하지 않고 있는 것으로 나타났다.

경전철 사업의 경우도 유사한 현상을 발견할 수 있었다. 합리주의적 접근을 취하면 경제성 분석 등 합리적 분석의 부재를 실패원인으로 제시할 수 있지만 정치적 접근을 취하게 되면 지자체와 민간사업자의 이해갈등이 존재하는 본인/대리인 문제가 본질적인 원인으로 이해된다. 반면 환경복잡성 관점에서는 민간투자사업이 적극적으로 추진되고 인구증가와 교통문제가 심각했던 과거의 환경이 변화했기 때문에 실패했다고 판단한다. 그러나 이러한 정책실패에 대한 단편적 원인분석은 학습을 통한 개선으로 이어지지 못하고 있는 실정이다. 기존 사업에 대한 단편적 문제제기만 이루어지는 현실 속에서 여러 지자체에서는 여전히 경전철 사업을 계획하고 있다. 이는 단편적 정책실패 사례연구가 실제 정책 개선에 도움이 되지 않을 수 있음을 보여준다.

본 논문은 정책실패 사례분석을 위해 종합적 접근을 제안하였다. 이 종합적 접근은 분석 내용에 있어서 개념정의, 원인분석, 대안제시 등의 종합적 분석과 합리주의 접근, 정치적 접근, 환경복잡성 접근 등 정책이론의 접근 방식을 종합적 활용을 포괄한다. 정책실패 사례분석이 정책학습과 개선을 위한 활동으로 전환되려면 단편적 분석에 머물러서는 안 되기 때문에, 이러한 종합적 접근이 정책실패 사례분석에서 특히나 중요하다. 예를 들면 지자체들이 이해관계를 조정하지 않고 지속적인 정책수정 노력을 하지 않아 경전철 사업이 실패했다고 결론을 내리는 경우가 발생할 수 있다. 정책폐기까지 고려하는 근본적인 정책수정이 선행된 전주 경전철 사업과 지자체들의 점증적이고 지속적인 정책수정 노력에도 불구하고 실패낙인이 찍힌 용인, 부산-경주, 의정부 경전철 사업은 극명하게 대비되는 예시이다.

합리적 관점에서는 복잡한 이해관계가 충돌하는 과정 속에서 비판적으로 사업을 검토하고 능동적으로 정책을 수정하는 역할을 지자체 관료가 해야 한다는 처방을 제시할 수 있다. 하지만 지자체와 민간사업자 간 갈등이 표면화되고, 이에 대한 주민의 요구가 단체장의 공약으로 전환되는 순간 정책의 합리적 판단과 수정의 문제는 관료들이 판단하고 해결할 수 있는 범위를 넘어서게 된다. 이러한 복잡한 정책의 특성을 무시하고 단순히 하나의 접근 방

식으로 정책실패 사례를 연구한다면 학습과 개선을 위한 유용한 정보를 정책의사결정자에게 제공하기 어렵다.

정책과정은 합리적 분석, 정치적 조정, 환경에 대한 적응 어느 하나만으로 설명되기 어려운 현상이다. 하나의 접근에 매몰되어 정책실패의 원인을 단편적이고 아전인수격으로 해석해서는 안 된다. 특히 정책실패는 실패로 인지된 정책에 대한 사후평가의 성격이 강하기 때문에 실패원인을 단순화 하는 오류를 범할 수 있다. 치밀하고 비판적인 해석 노력이 없이는 실패분석이 제대로 이루어지지 못하게 된다. 따라서 정책실패 연구는 다면적인 분석틀을 바탕으로 1차적인 원인 분석을 수행하고 각각의 관점을 비판적으로 검토한 후 종합적인 실패 원인 분석과 대안제시를 하는 종합적 접근 모형을 활용해야 한다. 이러한 체계적 접근을 통하여 정책실패 사례연구가 수행되면 정책평가 및 정책학습 이론을 풍부하게 만들 수 있다.

본 논문에서는 정책실패 사례연구에서 종합적 접근의 필요성을 중심으로 논의하였다. 향후 연구에서는 개별 접근 방식들을 통합하는 구체적 방법과 절차들에 대한 논의를 더 발전시킬 필요가 있다. 나아가 다양한 접근을 통합하려는 시도를 했을 때 상이한 관점을 갖는 사례연구들이 어떻게 수렴 혹은 발산하는지도 밝혀낸다면, 통합적 접근이 실제 정책의 학습과 개선에 얼마나 효과적인지에 대한 실증적 근거들을 제시할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 감사원. (2005). 「부산~김해 경전철사업 추진실태」. 서울: 감사원.
- 감사원. (2004). 「SOC 민간투자제도 운용실태」. 서울: 감사원.
- 감사원. (2007). 「공공시설 민간투자사업 추진 실태」. 서울: 감사원.
- 강민아·장지호. (2007). 정책결정과정의 프레이밍에 대한 담론 분석: 방사성폐기물처리장입지 선정 과정을 중심으로. 「한국행정학보」, 41(2): 23-45.
- 고길곤. (2012). 경전철 사업의 사례를 통해 바라본 정책실패에 대한 새로운 접근. 제604회 「정책&지식」포럼, 한국정책지식센터.
- 고재경. (2002). 축산폐수관리의 정부실패에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 11(3): 137-165.
- 국무총리실. (2011). 「정책현안과제분석 Case Study: 지자체 경전철사업 분석과정 및 결과」. 서울: 국무총리실.
- 국토해양부. (2011a). 「감사원 감사결과 처분요구서」. 서울: 국토해양부.
- 국토해양부. (2011b). 「경전철 민간투자사업 제도개선 연구」. 서울: 국토해양부.
- 국회예산정책처. (2004). 「BTL 민간자본투자사업평가 및 개선방안」. 서울: 국회예산정책처.
- 국회입법조사처. (2011). 경전철 사업의 문제점과 개선방안. 「이슈와 논점」, 311. 서울: 국회입법조사처.

- 기획재정부. (2011). 「2011년도 민자사업 기본계획」. 서울: 기획재정부.
- 김기형·정주용. (2011). 정책체제의 복잡성과 자기조직화를 통한 정책변화, 그리고 급변: 방사성폐기물 처분장 입지정책을 중심으로. 「행정논총」, 49(3): 149-190.
- 김도훈. (2003). 학습조직과 시스템사고를 중심으로 본 시화호 정책실패의 원인과 교훈. 「한국정책학회보」, 12(1): 299-323.
- 김미나. (2003). 한국 게임산업정책의 제도적 지체와 경로 의존적 변화. 「한국정책학회보」, 12(3): 143-172.
- 김용운·김용국. (1998). 「프랙탈과 카오스의 세계」. 우성.
- 김채만·지우석. (2010). 「용인경전철 활성화방안 수립」. 경기개발원.
- 김해시청. (2012). 「부산-김해 경전철 백서」. 김해: 김해시청.
- 노화준. (2012). 「정책학원론: 복잡성과학과의 융합학문적 시각」. 서울: 박영사.
- 문명재·이철주·주기완·하연희·곽연륜. (2007). 대형국책사업 집행실패의 영향요인 분석. 「한국정책학회보」, 16(2): 49-90.
- 박남훈·이재근. (2009). 정치적 결정에 의한 정책학습 실패에 대한 연구: 노태우 정부 주택 200만호 건설정책을 중심으로. 「국가정책연구」, 23(2): 67-99.
- 박민정. (2012). 지방정부의 민간투자사업과 거버넌스 이론적 함의: 경전철 건설사례의 문제점을 중심으로. 「한국행정학회」, 하계학술발표논문집.
- 박순애·이지한. (2005). 연구논문 : 반복된 정책실패: 방사성폐기물 처분장 입지정책의 재조명. 「환경정책」, 13(2): 63-98.
- 박승주·이석민. (2013). 시장형 노인일자리사업의 성과에 영향을 미치는 생성적 인과관계 탐색. 「한국행정학회」, 47(4): 369-394.
- 사득환. (2003). 불확실성, 혼돈 그리고 환경정책. 「한국정책학회보」, 12(1): 223-248.
- 서인석·권기현·김태진·이종구. (2009). 부동산버블 인과구조에 관한 연구. 「정책분석평가학회보」, 19(3): 331-360.
- 손호중. (2009). 행정PR의 행태와 혐오시설 입지. 「한국정책과학학회보」, 13(3): 143-164.
- 손화정. (2011). 일반논문 : 참여정부의 국가보안법 정책변동실패 사례분석: 옹호연합 및 정책갈등의 결합모형의 적용. 「한국행정학회」, 45(3): 25-51.
- 송근원. (2008). 정책분석 및 평가와 실증주의 - 절반의 실패?. 「정책분석평가학회보」, 18(2): 43-74.
- 신용덕·김진연. (2013). 행동경제학의 이야기 짓기 관점에서 살펴 본 정책사례 - 경인 아라뱃길 사업을 중심으로. 「한국정책학회보」, 22(4): 163-192.
- 신원형·곽채기·윤영진·이준원. (2000). 광역자치구역 개편 결정에 관한 사례 연구: 광주 전남 통합 실패 및 전남 도청 이전 결정을 중심으로. 「한국행정학회」, 34(4): 277-301.
- 신희권. (2005). 재벌규제정책 실패사례로서의 주력업체제도. 「한국정책학회보」, 14(3): 285-315.
- 심준섭. (2004). 불확실성과 정책오차의 이중성. 「한국행정학회」, 38(6): 131-153.
- 안병철. (2002). 의약분업 정책변동과 정책실패. 「한국행정학회」, 36(1): 41-58.

- 안병철·이계만. (2009). 정책실패에 관한 연구경향 분석. 「한국정책과학학회보」, 13(2): 1-19.
- 양영철. (2008). 참여정부에서의 자치경찰제 도입 실패에 관한 연구-정책참여자간 갈등을 중심으로. 「한국행정학회 하계학술대회」, 1-41.
- 우윤석. (2013). 끝나지 않은 철도 구조개혁 - 상하분리를 중심으로 한 평가와 향후 정책방향. 「한국정책학회보」, 22(2): 95-121.
- 윤영진·곽채기·이준원·신원형. (2000). 광역자치구역 개편 결정에 관한 사례 연구. 「한국행정학보」, 34(4): 277-301.
- 이성우. (2004). 정책분석의 패러다임과 연구방법에 대한 메타적 접근. 「정책분석평가학회보」, 14(3): 1-22.
- 이성우. (2008). 후기 실증주의와 질적 연구방법의 정책분석평가연구에의 적용가능성. 「정책분석평가학회보」, 18(4): 15-42.
- 이성우. (2011). 합리성, 합리적 논증과 정책연구의 패러다임. 「한국행정학회 학술대회 발표논문집」, 2011(6): 1002-1017.
- 이원욱·이대수. (2004). 이익집단간의 이해관계 분석. 「한국정책과학학회보」, 8(3): 309-336.
- 임동욱·박상지. (2004). 추진과정을 중심으로 본 지방자치단체 경영수익사업의 성공과 실패. 「한국정책과학학회보」, 8(4): 148-172.
- 정익재. (2002). 정보화정책 실패사례분석과 정책교훈. 「한국정책학회보」, 11(4): 273-302.
- 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호. (2010). 「정책학원론」. 서울: 대명문화사.
- 조용래. (2013). 「SOC사업 타당성조사 제도의 허와 실」. 경기: 경기개발연구원.
- 중앙공무원교육원. (2011). 「용인경전철 건설사례」. 경기: 중앙공무원교육원.
- 지광석·김태윤. (2011). 소비자문제의 본질과 정책적 함의: 거래비용이론에 입각한 유형화를 토대로. 한국행정학보, 45(2), 57-83.
- 지우석·오은정. 2003. 경기도 경전철사업의 문제점 및 개선방안. 경기: 경기개발연구원.
- 지중화. (2011). 정책집행의 실패와 그 원인, 그리고 사회적 손실 분석. 「정책분석평가학회보」, 21(2): 1-46.
- 진상현. (2013). 에너지 효율개선 정책의 효과성. 「한국정책과학학회보」, 17(4): 55-77.
- 채원호·손호중. (2005). 정책실패와 신뢰 - 방사능폐기물 처리장 입지선정 사례를 중심으로. 「한국행정논집」, 17(1): 1-28.
- 최선미. (2013). 「민간투자사업 실패요인에 관한 연구: 용인, 부산-김해, 전주 경전철 사례를 중심으로」. 서울대학교 석사학위논문.
- 최성두. (2001). 부산 항만자치공사 설립의 표류원인 분석평가. 「한국행정학보」, 35(4): 317-334.
- 한국개발연구원. (2004). 「하남 경전철 민자사업 타당성 재검증」. 서울: 한국개발연구원.
- 한국교통연구원. (2012). 교통수요예측 신뢰도 개선 및 민간투자사업제도 개선방향. 「월간교통」, 166(12): 5-45.
- 한동효. (2010). 지방자치단체의 정책실패 요인에 관한 연구. 「지방정부연구」, 14(3): 315-334.

- 한영환·이성로. (2002). 한국의 정치상황과 규제개혁의 한계. 「한국정책학회보」, 11(2): 141-164.
- 한표환·김선기. (2003). 자치단체간 협력사업의 유형별 성공·실패요인 분석과 추진방안. 「한국행정학보」, 37(3): 217-239.
- Bovens, M. & 't Hart, P. (1996). *Understanding Policy Fiascoes*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Fisher, F. (1993). Reconstructing Policy Analysis: A Postpositivist Perspective. *Policy Sciences*, 25: 333-339.
- Hannan, M.T. & Freeman, J. (1977). The Population Ecology of Organizations. *American Journal of Sociology*, 82(5): 929-964.
- Hannan, M.T. & Freeman, J. (1989). *Organizational ecology*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Julnes, G. & Mark, M. (1998). Evaluation as Sensemaking: Knowledge Construction in a Realist World. *New Directions for Evaluation*, 78: 33-52.
- Kauffman, S.A. (1995). *At home in the universe: the search for laws of self-organization and complexity*. NY: Oxford University Press.
- Levinthal, D.A. & March J.G. (1993). The Myopia of Learning. *Strategic Management Journal*, 14(S2): 95-112.
- Levinthal, D.A. (1997). Adaptation on Rugged Landscapes. *Management Science*, 43(7): 934-950.
- Majone, G. (1989). *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- Mark, M.M., Henry, G.T., & Julnes, G. (1998). A Realist Theory of Evaluation Practice. *New Directions for Evaluation*, 78: 1-32.
- May, P.J. (1992). Policy Learning and Failure. *Journal of Public Policy*, 12(4): 331-354.
- McConnell, A. (2010). Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between. *Journal of Public Policy*, 30(3): 345-362.
- Pawson, R., Greengalgh, T., Harvey, G., & Walshe, K. (2005). Realist Review: A New Method of Systematic Review Designed for Complex Policy Interventions. *Journal of Health Services Research & Policy*, 10(1): 21-34.
- Pressman, J.L., & Wildavsky, A.B. (1973). *Implementation, The Oakland Project series*. Berkeley: University of California Press.
- Wainfan, L. (2010). *Multi-perspective Strategic Decision Making: Principles, Methods, and Tools*. Pardee RAND Graduate School. dissertation paper.
- Weiss, C.H. (1997). Theory-based Evaluation: Past, Present, and Future. *New Directions for Evaluation*, 76: 41-55.
- Wildavsky, A.B. (1987). *Speaking truth to power: the Art and Craft of Policy Analysis*. Transaction Publishers.

[부록 1] 실패사례연구에 나타난 실패정의, 패인분석, 대안제시의 관점 구분

논문 ID	실패사례	실패 정의	패인 분석	대안제시
1	정보화정책 (정익재, 2002) (미국 사례)	성과와 실패의 이분법적 판단 거부, 정책성과의 상대성(평가주체, 시점) 인정(R), 정책환경의 맥락 속에서 이루어짐. 가치판단이 불가피(P)	(합리성의 한계와 정책환경의 불확실성을 전제) 패인은 경제적·기술적 요소가 아닌, 관리적·정치적(오가웨이) 요소(R)	정책학습이 중요(P), 실패라기보다 '중단'이며 연속적이고 점진적인 문제풀이 과정(P)
2	시화호 정책 (김도훈, 2003)	정책성패는 현실적인 맥락과 다른 정책과의 관계 속에서 결정(P) 정책결정은 본질적으로 불완전(P)	(정책은 본질적으로 오류가능성)평가과정에서의 수정·보완을 통한 학습에 실패(P)	유사한 정책실패의 반복을 방지하기 위한 학습조직화(P)
3	의약분업 (안병철, 2002)	정책목표의 왜곡이 실패(O), 정책과정은 바람직한 미래상태를 유도하기 위한 문제해결과정(O)	집행과정의 정치적 상호작용(정치적 합리성)에서 나타나는 정책어그러짐 현상(정책변동, 정책목표 변질)이 정책실패의 원인(R)	정책행위자들 간 정치적 상호작용을 어그러짐(slippage) 개념으로 설명(R)
4	방사선 폐기물 처리장 입지정책 (박순애·이지한, 2005)	의도한 목적 달성하지 못한 것(O)	정책집행체제 내외부요인, 환경적 요인(R), 학습실패(P)	입지정책 전반에 보편적으로 적용될 수 있는 분석틀 및 합의 제시(R), 원인과 해결책 모색(O)
5	재벌규제정책 (신희권, 2005)	목표미달성(O)	정부, 재벌 이익극대화 집단(R), 정부의 제도적 규제(R), 재벌의 집단적 대응(R)	정부와 재벌의 전략적 상호작용(R)
6	방사능폐기물 처리장 입지선정 (채원호·손호중, 2005)	정책목표가 정책성패의 유일한 잣대가 될 순 없음, 현실적 맥락성과 타 정책과의 관계성 속에서 판단되어야 함(P)	정부불신	
7	자치경찰제 (양영철, 2008)	의도한 목표(자치경찰제 도입)를 달성하는 것이 바람직한 공공선이라는 가정(O)	정책참여자들의 이기주의에 의한 갈등(R)	참여자들의 올바른 개념정립, 조속한 분권화, 대립적 양상에서 협력방안 강구, 자정노력, 적극적 지원과 양보 등 이상적, 규범적 대안제시(O)
8	노태우 정부주택 200만호 건설정책 (박남훈·이근재, 2009)	가시적인 정책 산출을 정책성패의 기준으로 하지 않고, 불합리한 정책선택으로 인한 경제·사회적 부작용을 고려한 실질적인 정책 효과를 기준으로 함(P)	행정관료들의 정책학습의 경험을 반영한 이중학습이 아니라, 정치관료들의 정치적 이익에 근거한 단일학습행태(R)	정책경험이 축적되어 학습능력이 있는 전문관료집단과 정책경험이 없어서 학습능력이 없는 정치관료집단의 차이로 구분(R)
9	진주시 나불천 복개공사 (한동호, 2010)	의도한 계획대로 실현되지 못한 상황(O), 전문가집단이 부정적으로 평가한 것(R, P?)	인간적 요인(O), 자원적 요인(?), 절차·운영적 요인(O), 환경적 요인(P)	정책실패요인의 일반화를 추구(O)



논문 ID	실패사례	실패 정의	패인 분석	연구목적/결론
10	참여정부의 국가보안법 정책변동실패 (손화정, 2011)	집권여당이 추진한 정책변동(국보법 폐지)이 실질적 성과없이 종결(O)	상위옹호연합과 반대입장을 가진 하위옹호연합의 적극적 성향, 단기적 외적변수의 변화(R)	정책옹호연합과 정책갈등모형을 이용하여 분석(R)
11	광주·전남 통합정책 (신원형·곽채기·윤영진·이준원, 2000)	정책결정, 합의가 이루어지지 않아 정책이 무산, 정책조정 실패(R)	이해갈등, 정책갈등, 딜레마 상황(R)	이해관계의 양립이 어려운 정책갈등, 제도 개선 방안으로 딜레마 완화(R)
12	부산 항만자치공사 설립 (최성두, 2001)	PA설립이 정부의 공식의제로 채택되어 추진되지 못하고 표류(R)	개혁사업 추진 리더십 부족(O), 관련 중앙부처들의 반대, 부처이기주의와 할거주의(R), 정책내용과 절차의 복잡성(P), 불리한 상황여건(P) 등	권력집단들의 리더십으로 개혁사업 추진과정의 문제점 극복(O), 정책의제형성의 차이 열리는 상황여건이 중요(P)
13	축산폐수관리 (고재경, 2002)	정책목표(수질개선효과)달성(O), 사회적으로 엄청난 비용이 부과되어 투자의 비효율성도 정부실패(R)	투자지원화와 일방적 추진, 지자체의 도덕적해이, 축산환경의 변화, 보조금에 의한 인센티브 왜곡(R)	정보불균형(신제도주의 경제학)과 공공재를 공급하는 관료조직의 지대추구(공공선택론)(R)
14	시화호 매립사례 (사득환, 2003)	정부가 의도한 정책목표 달성을 포기한 것(O)	국가정책의 창조적·진화적 적응의 결핍(P)	고도의 불확실성, 복잡성 및 혼돈의 세계에서 적응적 실패(P)
15	신용카드 규제정책 (심준섭, 2004)	필연적으로 잘못될 가능성(fallibility), 정책오차의 가능성 수반(P), 부정적 오차뿐 아니라 긍정적 오차(오차의 이중성)도 포함	불확실성으로 인해 거짓공정과 거짓부정간의 교환관계(P), 어떤 정책이든 정책오차의 이중성이 존재(정책은 승자와 패자의 게임도 아니고, 정책결정자의 책임도 아님(P))	두 정책오차를 동시에 감소시키는 유일한 방법은 정책예측체계의 정확도를 증대시키는 것(P)
16	의약분업정책 (이원욱·이대수, 2004)	정책의 이해당사자인 의료계나 약계 모두가 불만족, 국민불편(R)	국민들을 위한 정책이라기 보다는 정부와 이익집단간의 편의적 발상에서 도출된 정책이라는 시각(R)	이익집단간 주장의 비교, 정책지표에 따른 인식 비교(R)
17	지자체 경영수익사업 총주시 사례 (임동욱·박상지, 2004)	사업성과(사업으로 인한 지방의 자원 확보), 관리 및 운영체계(종합평가) (O)	사업과정평가를 위한 세부 평가지표별로 비교 (O)	지자체장과 담당공무원의 모방적 사고와 적극적 의지결여, 세밀하지 못한 사업타당성 분석, 시설물의 유지·관리(O)
18	방사성폐기물처리장입지 선정 (강민아·장지호, 2007)	실체에 대한 상이한 해석의 가능성(R), 정책목표와 상황을 끊임없이 재구성하고 해석하여 의미형성(P)	행위자들의 간주관적 의미 창조하기 위한 설득장치인 정치적 프레임링 전략(R)	담론분석에 의한 현실의 재구성, 핵문제에 대한 정치문화적 관점(양면성과 복잡성)(P)
19	부동산 정책 (서인석·권기현·김태진·이종구, 2009)	의도한 정책효과를 거두지 못할 뿐 아니라, 정부정책에 대한 신뢰추락, 사회갈등 심화로 인한 악순환(P)	정책부작용의 근본 원인규명을 위해 문제의 배후 구조·시스템을 순환적인 인과구조로 파악해야 함(P)	변수간의 상호관련성을 동태적이고 순환적인 인과관계의 시각인 시스템 다이내믹스로 분석(P)

20	방사성폐기물처분장 입지정책 (김기형·정주용, 2011)	어느 정도의 실수는 용납하되, 동일한 실수를 반복하지 않아야 함(P)	긍정적 학습과 오차수정에 실패로 인해 입지선정정책 무산(P)	복잡계 이론을 적용하여 방폐장을 둘러싼 정책체제가 시간의 흐름에 따른 환경과 동태적으로 상호작용(P)
21	벤처기업 육성정책 (지종화, 2011)	벤처기업 및 한국 경제의 활성화라는 본래의 목적 달성하지 못함, 성과와 경제적 효과성으로 판단(O)	정부와 벤처기업의 지대추구론적 행위, 지대추구 환경적 측면(O)	편익과 비용의 관점에서 정책실패로 인한 사회적 손실액을 주가동향으로 추정(O)
22	시장형 노인일자리사업 (박승주·이석민, 2013)	사업의 수익창출, 사업 확장에 실패(O)	적응적 순환이론(생애주기) 관점, 생성적 인과관계 탐색(P)	주체들 간의 상호협력관계 형성이 중요(P)
23	경인아라뱃길 사업 (신용덕·김진영, 2013)	경인아라뱃길 사업에 대한 긍정적 평가와 부정적 평가 모두 제시(R)	제한된 증거로 성급하게 내린 직관적결정(WYSIATI)이 매력적인 이야기로 변하면서 정책적 실패의 원인 제공(R), 정책결정자의 인지적 오류(O)	정책은 정치적 이데올로기의 산물이며, 국가의 통치능력 도는 이익집단의 이야기짓기의 결과물이라는 해석학적 관점(R)

\* O: 합리주의적 관점  
 R: 정치적 관점  
 P: 환경복잡성 관점

## ABSTRACT

### Integrative Model of Learning from Policy Failure: A Case Study of Light Rail Transit Projects

Kilkon Ko, Bora Lee & Juhyun Lee

While case studies of policy failure have informed researchers not to simplify the causes and solutions of policy failure, they have attempted to resolve the puzzles of policy failures using a rudimentary lens. This paper categorizes empirical studies of policy failure into three theoretical approaches – rational, political, and complexity models - that reside in different philosophical perspectives. Nonetheless, this case study of three light rail transit projects reveal the significant limitations to policy learning when employing a single approach to explain the definition, causes, and solution of policy failure. Hence, this study proposes an integrative framework of policy failure research and apply it to the light rail transit project cases. The findings suggest that this multifaceted approach has the advantage of producing usable knowledge that can ultimately contribute to learning and correcting errors in public policy.

【Keywords: policy failure, policy learning, Integrative approach, Light Rail Transit】