「현대사회와 행정」 제27권 제1호(2017. 3): 101~128

다중흐름 모형의 확장을 통한 정책 집행방식 연구: 정치흐름과 문제 적합성을 중심으로*

주지예
박형준**
신현영

왜 정부의 정책집행 방식은 어떤 경우는 강압적이고, 어떤 경우는 그렇지 않을까? Boswell 과 Rodrigues(2016)연구에 따르면, 다중흐름 모형(MSA)에서 독립적인 3가지 흐름의 수렴과 분화 상태는 집행에 영향을 미칠 것이라고 주장했다(Boswell & Rodrigues 2016). 본 연구에서는 이러한 문제의식을 바탕으로, 이명박 정부를 계기로 정책변동을 겪었던 대표적인 사례인 반값등록금 정책 과정, 일반의약품 약국 외 판매 정책과정에 대해 문제흐름과 정치 흐름에 따라 어떤 정책방식이 취해졌는지를 변형된 MSA를 본 연구의 분석틀로 재구성하였다. 중앙정부의 지원을 의미하는 정치적 흐름(politic stream)과 지방 및 조직 수준에서의 문제 구성으로 정의되는 문제 흐름(problem stream) 간의 관계에 의해 정책 집행이 형성될 가능성이 높다고 제안했다. 두 변수 간 교차는 합의적 집행(consensual implementation), 상향식 집행(bottom-up implementation), 비 집행(non-implementation) 및 강압적 집행/비결합(coercive implementation /decoupling) 이라는 4 개의 정책형성 시나리오를 만들어낸다. 그리고 이 시나리오들을 반값등록금 정책, 일반의약품 약국 외 판매 정책에 적용하여 정책 집행을 비교분석하면서 분석틀의 설명적 유용성을 검증했다. 분석을 통해 MSA의 세 가지 흐름의 수렴과 분산에 따라 정책 집행방식이 강압식과 합의적 집행으로 달라지는 것을 발견하였다. 본. 연구는 기존 MSA의 연구 주제를 벗어나 정책집행으로까지 연구 범위를 확장하고 MSA를 적용하였고, MSA의 활용범위 및 중요성을 확인하였다는 점에서 학문적 의의가 있다고 할 수 있다. 특히 정책집행에 있어서 문제 흐름과의 결합의 중요성, 정책과정에서 중앙과 지방간의 관계가 중요하게 다뤄져야할 부분이라는 것을 제시한다는 점에 본 연구의 의의를 둘 수 있다.

주제어: 다중흐름 모형, 정책문제 적합성, 정치흐름, 정책집행, 반값등록금정책, 일반 의약품 약국외 판매정책

* 이 논문은 2016년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2924832)

** 교신저자

Ⅰ. 서론

왜 정부의 정책집행 방식은 어떤 경우는 강압적이고, 어떤 경우는 그렇지 않을까? 우리나라의 정책들을 보면 여전히 정부가 정책을 결정하면 그 정책을 집행하고 순응도를 높이기 위해서 다른 제도를 통한 간접적이지만 강압적인 집행방식을 많이 사용하고 있다. 대표적으로 성과연봉제 시행을 위해 가해지는 공기업 경영 평가 제도를 통한 압박 또는 기재부의 예산배정을 통한 압박의 경우가 있고, 반값등록금제도의 일환인 등록금 인상 동결을 위해 다양한 재정지원사업의 평가지표를 통한 강압 등이 행해지고 있다. 그러면 이러한 정책집행 방식이 수행되는 이유는 무엇일까? 많은 연구들에서 정책결정의 원인분석에 대한 논의가 주를 이루고 있지만, 실제 집행과 관련해서는 연구가 많지 않은 것이 현실이다. 더불어 정책의제설정-결정-집행-평가의 단계(stage)이론에 따라 각 단계별로 연구가 되고 있는 실정이다. 하지만 최근 정책의 과정들은 서로 혼재되어 발생하기에(Sabatier, 2007) 각 과정간의 연계 및 환류에 대한 연구가 점차 증가하고 있으며, 그 필요성 또한 증대되고 있다. 이러한 경향에 따라 정책집행방식에 대한 연구에서도, 집행의 차원을 넘어 정책 과정에서의 정책의제설정과 결정과정의 차이가 집행의 방식에 영향을 미쳐서 다양한 집행방식을 가져올 수 있다(Mettler & Sorelle, 2014)는 것을 보여주고 있다.

정책과정과 변화에 대한 연구 분석틀로서 다중흐름모형(Multiple Stream Approach: MSA)는 “왜 어떤 사회문제는 정부의제(governmental agenda)로 떠오르는 반면, 다른 사회문제는 정책적으로 해결되기 위해 의제화가 되지 않고 무시되는 것일까?” 라는 문제에 대한 해답을 찾기 위해 Kingdon(1984)에 의해 제안되었다. 다중흐름모형(MSA)에 따르면, 정책의 과정은 현실적으로 정부가 예측가능하지 않고, 통제된 상황이 아닌 조직화된 혼란 상태로서 모호성(ambiguity)이 지배하고 있다(Zahariadis, 2014). 그 과정은, 3가지의 독립적인 문제의 흐름, 정책의 흐름, 정치의 흐름이 지속되는 가운데 정책 혁신가(policy entrepreneur) 또는 어떠한 다른 계기가 3가지 흐름을 수렴하게 만들어 정책의 창(the policy window)이 열리게 되고, 정책이 의제화되면서 최종적으로 정책대안(policy alternatives)이 선택되는 것이라고 제시하였다(Kingdon, 1984). 이후 구글 스칼라(Google Scholar)에 MSA의 인용건수는 10000건 이상이었고, 2000년 이후 MSA를 적용한 연구는 1900건이 상이 공식저널에 게제되었다(Zaharidadis, 2014: 25). 이러한 많은 연구들에서 주로 다중흐름접근방법은 어떻게 정부의 정책이 공식 의제화되고, 정책들이 선택되어 발전되는가에 대한 현상을 설명하기 위해 활용되었다. (Cairney,

2009; Ackrill and Kay, 2011; Ackrill and Zahariadis, 2013; Bache, 2013; Bache and Reardon, 2013). 하지만 MSA는 정책과정에서 의제설정과 결정뿐 아니라 정책 전 과정에 적용 가능한 분석틀로 인식되면서, 최근에는 정책의 창이 열린 후 의제화가 되었지만 정책결정으로 이루어지지 못하고 정책의 창이 닫혀버리는 과정의 설명에 대한 연구와 정책의제화 이후 실제 정책집행이 어떻게 진행되는지에 관한 연구들로 MSA 연구의 범위가 확장되었다(Boswell & Rodrigues 2016; Lemieux, 2002; Zahariadis, 2003; Exworthy and Powell, 20014; Ridde, 2009; Howlett et al, 2015). 이와 같은 연구경향은 "왜 어떤 정책의제들은 정책의 창이 열려서 공식의제화 된 다음 실제 구체적인 정책 결정과 집행으로 이어지지 못하는가?" 라는 주 관심사의 전환을 보여준다.

하지만 본 연구에서는 앞선 연구 질문에서 더 나아가 "다양한 정책의 창이 열린 후 실제 정책을 수행함에 있어서는 왜 다른 방식들로 집행 되는가"라는 문제의식을 가지고 정책과정을 살펴보고자 한다. 이는 다중흐름 모형을 정책의제설정에서 집행과정까지 적용을 확산한다는 데에 본 연구의 의의가 있다고 할 수 있다. Boswell 과 Rodrigues(2016)연구에 따르면, 다중흐름 모형에서 독립적인 3가지 흐름의 수렴과 분화 상태는 집행에 영향을 미칠 것이라고 주장했다(Boswell & Rodrigues 2016). 실제 많은 경우 정책의 창이 열리는 데에는 정치의 흐름이 중요한 역할을 한다(유홍림·양승일, 2009). 하지만 정치흐름에 의해 열린 정책의 창은 지속되는 시간이 길지 않기 때문에, 정책결정자가 시간의 한정성 하에서 정책의 문제를 충분히 인지하지 못하고 문제를 잘못 구성하여 적절하지 않은 정책대안을 선택할 경우 정책집행과정에서 관련 이해관계자와 정책대상으로부터 저항이 일어날 수 있고 이에 따라 정책집행의 방식이 강압적이거나 아니면 정책집행 포기의 상황이 발생할 수 있다. 반면, 문제를 잘 인지하였다고 하더라도 정치의 흐름 정도가 약할 경우 지역단위나 일부분야에서만 집행되고 상위정부에서는 정책대안이 채택되지 않는 상향식(bottom-up) 방식의 집행이 될 수도 있다.

따라서 본 연구에서는 이러한 문제의식을 바탕으로, 과거에서부터 논의가 되어 왔지만 이명박 정부를 계기로 정책변동을 겪었던 대표적인 사례 2개 반값등록금 정책과정, 일반의약품 약국 외 판매 정책과정을 다중흐름모형의 문제흐름과 정치 흐름에 따라 어떤 정책방식이 취해졌는지를 적용하여 분석하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. Kingdon의 다중흐름모형(Multiple Stream Approach)

John Kingdon(1984)이 개발한 다중흐름모형(MSA)은 쓰레기통 모형을 바탕으로 발전한 것으로, 정책의제 설정 및 결정 과정을 설명해준다. 다중흐름모형의 과정들을 문제의 흐름, 정책의 흐름, 정치의 흐름이라는 독립적인 3가지 흐름들의 작용을 통해 보고 있으며, 이들의 결합(coupling) 여부에 따라 정책의 창(Policy Window)이 개폐됨으로서 정책의제화가 결정된다고 하고 있다.

첫째, 문제의 흐름(a problem stream)은 다양한 문제에 대한 자료와 문제에 대한 다양한 정의들로 구성되어 있다(kingdon, 1995). 즉 문제의 흐름은 정부의 문제인식 과정이며, 다양한 사회문제 중 어떤 사회문제가 공식 정책결정집단의 관심대상이 되는지는 그들의 의 인지수단과 문제정의 방법에 달려 있다. 문제 흐름에 중요한 영향을 미치는 구체적인 요인들로는 문제와 관련된 다양한 지표(indicator), 사건이나 위기, 환류(feedback) 등이 있다.

둘째, 정책의 흐름(a policy stream)은 정책문제 해결을 위한 제안들로 구성된다(kingdon, 1995). 즉 전문가로 구성된 정책공동체, 또는 세부하위그룹을 통해 다양한 정책대안이 구체화되는 과정을 의미한다. 정책대안은 어떠한 정책공동체가 존재하고 어느 정도 분화되어 있는지에 영향을 받으며, 이익집단의 개입 여부 및 정도 등에 따라 그 다양성이 달라진다. 그러나 결국 최종적으로 고려되는 정책대안들은 극히 소수인데, 이 때 정책 창도자 또는 정책혁신가의 역할이 중요하게 작용한다. 정책 혁신가들은 본인이 선호하는 정책대안(Policy alternatives)이 채택될 수 있도록 적극적으로 활동하기 때문에 정책의 흐름은 이들의 영향을 크게 받으며 구성되는데, 이익집단 역시 자신들에게 유리한 정책대안의 채택을 위해 영향을 미치고자 노력한다.

셋째, 정치의 흐름(a politics stream)은 선거와 선출직 공무원들로 구성된다.(kingdon, 1995). 그들은 새로운 의제를 공식화하고 유력하게 만들고, 다른 안들은 더 적합한 시간까지 보류하는 등 의제에 대해 강한 영향을 미치는데, 이를 통해 정치흐름은 진전하게 된다. 정치흐름에 영향을 미치는 세부 요인들로는 국가적 분위기(national mood) 등 공적 분위기, 압력단체의 운동(organized political forces), 정부의 변화(government in the political stream)가 있으며, 정부의 변화는 선거결과로 인한 국회의석수 변화나 행정부의 변화, 국회에서의 정파나 이데올로기적 변화로 구체화 된다. 정책결정과정에서 정치의 흐

름은 중요하고 필수적인 부분이며, 외생적인 것이 아니다.

이러한 서로 독립적인 세 흐름은 사회적 사건과 정치적 사건과 같은 계기에 의해 여론의 주목을 받으면서 결합을 이뤄내게 된다. 세 가지 흐름의 결합(coupling)을 Kingdon은 정책의 창(the policy window)이 열린 것으로 본다. 구체적으로 창이 열리는 계기는, 새로운 행정부 수립, 국회내 의석분포 변화, 국가적 분위기(national mood)의 변화 등 정치적 사건(political events)의 발생 그리고 문제의 심각성이나 위기를 증가시키는 압력이 형성되는 경우이다. 정책의 창이 닫힐 때는 문제 해결책 제안자들의 공동체 구성 실패, 대중 또는 정치적 관심과 지원 중단, 인사이동, 정책대안부재 등의 상황이다. 흐름 간 결합(Coupling)에서 문제의 흐름과 정치의 흐름은 정책의제(Agenda)형성에서 주요한 역할을 하고, 정책흐름은 정책대안(Alternatives)에서 중심역할을 한다. 정책의 창은 예산주기, 국정감사 및 시정연설 등으로 열리는 시기를 예측할 수도 있지만, 본래 정책의 창은 예측불가능하며 짧은 기간 동안만 열리기 때문에 정책대안이 사전에 준비되어 있어야 하며 따라서 정책혁신가의 역할의 중요성은 날로 증가하고 있다.

정책혁신가(policy entreprenuer)는 세 가지 흐름의 결합을 시도하는 개인들 또는 공동체들을 말한다. 혁신가는 무조건 전문가일 필요가 없으며, 다양한 수준의 존재들이 될 수 있다. 그들은 정책의 창이 열린 순간 즉각적으로 결합을 위한 기회를 장악해야 하지만, 실패하면 창이 열리는 다음 기회가 올 때까지 기다려야 한다. 따라서 정책혁신가는 끊임없이 노력을 해야할 뿐만 아니라 결합에 능숙해야한다. 즉 문제와 해결책을 연결시키고 그들의 주장을 받아들일 정치인을 찾아낼 수 있어야 한다 (Zahariadis, 2014)

2. 다중흐름모형의 정책집행 적용 선행연구

MSA는 최근 다양한 수준의 거버넌스를 분석하기 위한 틀로서 다시금 관심을 받고 있다. 정책에 영향을 미치는 각각의 흐름들의 구분은 어떻게 하위수준인 지역 또는 일부 분야에서 정책을 책정하고 집행하는지를 분석하고 비교하는 데에 매우 적합하다. 왜냐하면 지역 또는 일부 분야의 역학(dynamics)차원으로 정책집행을 연구함에 있어서, 정책 지속성을 유지할 수 있도록 설계할 수 있기 때문이다. 즉 주로 새로운 정책의 채택은 정치흐름과 문제흐름이 결합이 이끌어내지만, 사전에 존재하는 수많은 정책안들을 독립적인 하나의 흐름으로 보는 것은 MSA가 지역 또는 부문들의 정책변동 및 집

행을 설명하기에 적합하게 해준다는 것이다. 따라서 MSA는 특정 수준에서 제안된 해결책들이 다른 시점 및 맥락 또는 다른 수준의 정부에 존재하는 문제들에도 접목될 수 있는 개념적 공간을 만들어 준다(Boswell & Rodrigues 2016). 그러나 여전히 정책집행에 대한 연구에 어떻게 MSA를 적용할지에 대한 논의는 지속되고 있다.

집행분야에 대한 MSA의 적용 논란이 있음에도 불구하고 최근 MSA를 활용한 연구에는 집행의 범위로 확장한 시도들이 계속해서 나오고 있다. Exworthy et al.(2004)는 지역 수준에서의 작은 창과 중앙 차원에서의 큰 창이 통합되어야 하며, 성공적인 집행은 MSA의 세 가지 흐름이 세 가지 차원 중앙-지방, 중앙-중앙, 지방-지방 모든 관계에서 수렴되어야한 가능하다고 주장하였다. 이와 달리, Lemieux(2002)의 연구결과를 기반으로 하고 있는 Ridde(2009)는 정치의 흐름은 집행단계에서 다소 그 중요성이 떨어지며, 오직 정책과 문제의 결합이 요구된다고 제시하였다. 가장 최근의 연구로는 Boswell과 Rodrigues(2016)의 연구가 있는데, 이들은 MSA의 세 가지 흐름은 정책이 어떠한 방식으로 집행되는지 파악하기 위한 필요조건으로 보고, 특히 정책과정에 주된 흐름인 정치흐름과 문제흐름을 중점적으로 다루었다. Boswell과 Rodrigues는 두 흐름의 교차를 통해 발생가능한 정책집행 방식 또는 조직의 반응 시나리오 4가지(합의적, 상향식, 강압적, 비집행)를 만들어, 영국의 대표적인 정책사례 3가지(망명정책, 방위체제 정책, 기후변화 정책)에 적용하였다. 각 사례별로 문제흐름, 정치흐름, 정책흐름의 결합 상태를 분석한 결과, 각기 다른 집행방식을 취하고 있는 것을 밝혀냈다. 이 연구는, 정책은 MSA의 세 가지 흐름 결합 방식에 따라 그 집행방식이 달라질 수 있다는 것을 보여주고 있다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구의 분석틀: 다중흐름 모형의 확장을 통한 집행방식의 유형

정책결정자들에 의해 채택되고 시행되고 있는 정책들을 보면, 대부분 역동적인 의제화 과정을 거쳐 현실에서 구체적인 모습으로 집행되고 있는데, 각각 그 집행방식이 다르다. 어떤 정책은 논란의 여지없이 정책대상들의 환영을 받으며 결정되어, 수월하게 정책문제들을 해결해나가고 있는 반면, 다른 정책은 정책대상들의 심한 저항에도 불구하고 집행되기도 하며, 심지어 선택된 정책대안이 또 다른 사회문제를 야기하기는 경

우도 있다. 따라서 본 연구에서는 집행되고 있는 정책들을 대상으로 정책의제화부터 집행까지의 정책형성과정 전체를 Kingdon의 다중흐름모형(MSA)을 통해 분석하고자 한다. 기존 MSA를 정책집행 영역으로 확장(변형)시킨 Boswell과 Rodrigues(2016)의 모형을 재구성하여 연구의 모형으로 활용하고자 한다.

〈표 1〉 집행 방식 (Implementation Modes)

정치적 흐름(Politic Stream)			
		강(Strong)	약(Weak)
문제와의 적합성 (Problem Fit)	강 (Strong)	합의적 집행 (Consensual implementation)	상향식 집행 (Bottom-up implementation)
	약 (Weak)	강압적 집행 (비결합) (Coercive implementation /decoupling)	비 집행 (Non-implementation)

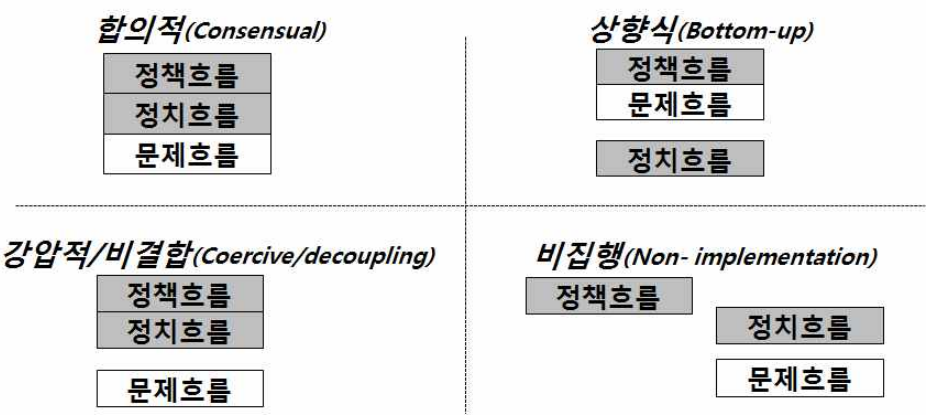
자료: Christina Boswell & Eugenia Rodrigues(2016) 재구성

〈표 1〉에서, 두 개의 기준에 의해 4가지로 나뉘어 있는 것은 정책별로 서로 다른 집행방식을 가지게 되는 정책형성 시나리오들이다. 시나리오들을 구분짓는 두 개의 기준 중, 정치적 흐름(politic stream)은 중앙정부의 정치적 지원을 의미하며, 이 흐름은 지원 수준에 영향을 미치기 위한 정책 집행 관련 조직들의 조정(manipulate) 활동을 수반한다. 문제해결을 위해 정당성과 자원을 확보하고자 하는 관련 조직은 중앙정부의 강한 정치적 지원(commitment)에 영향 미치고자 노력하는데, 그들이 요구하는 방향으로 중앙정부가 정치적 지원을 하도록 조정하는 활동을 한다. 이러한 정치적 압력이 '정치적 흐름'으로 표현될 수 있다(Boswell & Rodrigues 2016). 즉 MSA에서 말하는 문제의 흐름과 정책의 흐름을 연결하기 위한 정책혁신가의 결합(coupling) 노력을 의미한다. 이러한 정치적 흐름이 강하다는 것은 문제해결을 위한 정책변동을 지지하는 중앙의 정치적 관심이 높은 경우이며, 약하다는 것은 그러한 관심이 적은 경우를 말한다.

두 번째 기준인 문제와의 적합성(problem fit)은 중앙정부로터 채택되어 집행되고 있는 정책대안이, 문제해결을 위해 현실적으로 문제인식을 구성해나가고 해결책을 적극적으로 제안했던 지역 및 조직 수준의 집단이 생각했을 때 그들이 추구하는 방향으로 집행되고 있는지에 대한 평가이다. 즉 정책의 형성 과정에서 MSA에서의 말하는 문제의 흐름이 다른 흐름들과 어떻게 결합을 하고 있는지를 판단하는 것이다. 문제의 흐름에서 문제 구성 및 해결책 제안에 주요한 역할을 했던 지방 및 조직들이, 그들이 고

심하던 방향대로 중앙정부의 정책대안이 선택되고 집행되면, 문제와의 적합성이 강하다고 말할 수 있다. 다시 말해, 높은 적합성은 문제흐름과 정책흐름 간의 결합을 이미 전제하고 있다. 이러한 경우의 정책은 중앙정부의 정책결정을 따라야 하는 지방 및 그 외 하위수준에서 정책집행은 강하게 시행된다는 것을 예측할 수 있다. 그러나 집행되는 정책대안이 관련 하위수준의 조직들로부터 주장되었던 근본적인 문제해결 방향을 내포하고 있지 않다면 그 정책은 문제와의 적합성이 약한 경우가 된다. 즉 낮은 적합성은 문제흐름이 그 어떤 흐름과도 결합되지 않았다는 것을 의미한다. 예를 들면, 관련 조직들의 요구사항들을 수렴하지 않고 타협안과 같은 정책대안 또는 관련 조직들의 문제 구성을 방해하는 듯한 정책대안들을 중앙정부가 공표하는 경우인데, 이러한 상황에서는 정책집행을 실행해야하는 그 하위수준에서는 매우 약한 수준의 집행을 보이기도 한다.

〈그림 1〉 4가지 정책형성 시나리오



자료: Christina Boswell & Eugenia Rodrigues(2016) 재구성

이러한 기준들에 의해 구분된 시나리오들은 〈그림 1〉에서처럼 MSA의 세 가지 독립된 흐름의 결합 형태에 따라 각각 다른 내용을 가진다. 그런데 이 분석틀은 MSA를 정책집행으로까지 적용시키고 있기 때문에 적용 용이성을 위해서, 정책집행을 결정하고 시행 지시를 하는 상위수준의 주체와 결정된 정책을 실제 집행하고 지시를 따라야하는 주체인 하위수준의 구분을 할 필요가 있다. 따라서 〈그림 1〉에 나타나있듯이 중앙정부를 가리키는 상위수준의 흐름은 회색으로 음영을 주었고, 지방정부 및 그 외 하위수준에 해당 되는 흐름은 흰색으로 표시되어 있다. 이러한 구분의 근거로는 조직 내 의사결

정 및 조직 행동 형성등을 설명하는 조직 접근법을 바탕으로 하고 있다.

정책대안들을 정교화하고 집행에 있어 책임을 지고 있는 곳은 중앙정부 수준이고, 정책의제화에서 정책결정까지 권위를 가지고 주도하는 핵심 매개체들이 있는 곳 또한 중앙정부인 상위수준이기 때문에 정책의 흐름과 정치의 흐름은 상위수준으로 분류된다. 그러나 정치를 단지 중앙으로부터 발생한 것으로 정의하는 것은, 집행에 대한 지역 수준 정치적 잠재력을 간과하는 것이다. 하지만 이 분석틀에서는 그러한 지역 수준의 역동성은 그들의 문제 구성과 관련 조직들의 연합을 통해 반영되는 것으로 가정한다. 이러한 단순화는 보다 더 다루기 쉬운 틀로 구성하여, 중앙 정치와 조직 구성 간 관계성에 관심을 두게 한다(Boswell & Rodrigues, 2016). 즉 문제 흐름의 주체는 여러 지표 및 사건들로 표현되는 현실적인 문제에 노출되어 있는 정도가 중앙정부에 비해 크고, 문제인식과 근본적인 해결책 구성에 대한 접근성이 중앙정부에 비해 좋으며, 정책집행에 있어서 정책대상들과의 거리가 보다 가까워 환류의 주요한 역할을 할 수 있는 지방정부 및 지역 등의 하위수준이 된다.

1) 합의적 집행(Consensual implementation)

강한 정치적 지원과 문제와의 높은 적합성을 가진 조건에서는, 합의적 집행이 일어난다고 가정한다. 즉 정책 실행 조직이 문제 해결책을 포함하고 있으며, 그에 따른 정책 사무들을 차례로 조정한다. 그렇다고 이러한 조직화가 바라던 결과를 성취하는 데에 꼭 성공적이라는 것을 함의하지는 않는다(Boswell & Rodrigues, 2016). 중요한 점은 그러한 성취를 내기위해 필요한 고려사항들을 조정할 때 중앙 권력과 협력한다는 것이다. 이 시나리오는 〈그림 1〉의 좌측상단에 나와 있는 것처럼, 정치, 문제, 정책의 세 가지 흐름이 모두 결합되었을 때 가능한 것으로 가정된다.

2) 상향식 집행 (Bottom-up implementation)

상향식 집행은 정치의 흐름이 약하지만 정책과 문제 간에 좋은 적합성을 나타내는 경우에 가능한 시나리오이다. 이러한 조건하에서, 하위수준인 지역적 조직화 및 문제 구성은 집행을 이끌어낸다고 가정할 수 있다(Boswell & Rodrigues, 2016). 즉 중앙정부는 적절한 정책대안 도입에 적극적이지 않으나, 문제인식과 구성에 높은 적합성을 가지는 지역 또는 구역 수준의 정책 혁신가가 자발적으로 선호 정책들의 채택을 위해

노력하는 상태이다. 이 경우는 〈그림 1〉의 우측상단에서 보여지듯이, 정책흐름과 문제흐름간의 결합으로 정책변동이 일어나는 경우에 발생가능한 시나리오이다.

3) 강압적/비결합 집행 (Coercive implementation/decoupling)

강한 정치적 지원과 문제와의 낮은 적합성을 가진 경우는, 두 가지 시나리오가 발생가능하다. 첫째, 강합적 집행으로 중앙정부가 강한 압박과 제재로 하위수준에게 집행을 강요하는 것이다. 그러나 조직학문의 선행연구들은 이러한 강압적인 집행 형식은 거의 성공하지 못한다고 주장하고 있다(Brunsson and Olson, 1993). 따라서 또 다른 시나리오는 비결합 집행이다. 비결합은 중앙정부의 정책대안을 통한 과장된 공식적 약속이 표명된 반면, 지방 및 하위조직들은 비공식적으로 약한 정책집행을 시행하는 것이다. 〈그림 1〉의 좌측하단에서 확인할 수 있듯이, 정책흐름과 정치흐름의 융합은 성공하였으나 문제흐름과의 결합에는 실패한 경우 예측가능한 시나리오이다.

4) 비 집행 (Non-implementation)

합의적 집행 방식과는 반대로, 정치적 지지가 약하거나 전혀 없는 상태에서 문제와의 적합성도 없는 경우 집행은 일어나지 않는다고 가정한다. 중앙정부는 물론 지방 및 하위 수준에서도 문제에 대한 구성 및 조직화와 같이 문제해결을 위한 유기적 조정에 필요한 조치들을 취하고자 하지 않는다. 이 시나리오는 〈그림 1〉의 우측하단에 나타나 있는 것처럼, 세 가지 흐름이 모두 각각 분산된 경우 발생가능하다고 가정된다.

MSA의 세 가지 흐름을 활용해 4가지 정책형성 시나리오를 가정하고 있는 본 연구의 분석틀은 MSA의 연구 범위를 정책집행으로까지 확장하여 집행에 대한 연구를 정책평가 차원이 아닌, 정책의 전 과정의 차원에서 바라보고 있으며, MSA에 따른 정책 형성과정이 정책 집행에 미치는 영향을 분석해볼 수 있는 점에 초점을 두고 있다.

2. 조사설계

1) 사례 선정 및 근거

정책변동의 창의 거쳐 현재까지 집행되고 있는 정책들의 정책 형성과정 전체 흐름을

분석하기 위해, MSA의 확장된 분석틀을 적용시킬 대표적인 정책사례 2가지를 선정하였다.

첫째, 반값등록금 정책은 2005년 등록금 천만원 시대에 접어들면서 정책적으로 해결되야할 문제로 논의되면서 2009년 이명박 정부 출범 후 학자금대출제도를 시작으로 반값등록금에 대한 전국적인 촛불집회 사건을 거쳐 소득연계형 대출제라는 방식의 변화를 통해 현 정부에서도 유지되고 있는 정책이다.

둘째, 일반의약품 약국 외 판매정책은 1993년 중앙정부에서 임시방편으로 잠시 제안되었다가 일관성없는 정부의 태도변화로 인해 번번히 무산되었으나, 2012년 이명박 정부의 적극적인 논의 끝에 19년만에 국회를 통과하여 현재까지 집행되고 있다.

두 가지 정책 모두 이명박 정부 이전부터 논의된 정책대안들이었고, 이명박 정부 출범 후 정책변동을 창을 거쳐 적극적으로 의제화되고 집행되었으며 현 박근혜 정부에서까지 유지되고 있다. 이러한 사례들은 정책의제화부터 집행까지 정책형성과정 전체를 살펴보기 위해 구성한 분석틀의 적용을 위해 필요한 몇 가지 조건들에 따라 선정하였다.

첫째, 이미 집행되고 있는 정책이어야 한다. 정책변동의 창을 성공적으로 통과한 정책들이 왜 각기 다른 집행방식을 보이는지에 대한 연구질문을 해결하기 위해서 구성된 분석틀에서, 문제와의 적합성은 정책집행 후에 판단할 수 있는 요인이기에 사례 선정과정에서 우선적으로 각기 다른 방식으로 현재까지 집행되고 있는 정책들을 고려해야 했다. 더불어 다양한 사례를 살펴보기 위해서 분야별 정책들을 추가적으로 고려하였다. 2가지 사례들은 각각 순서대로, 교육정책, 의약정책에 해당된다.

둘째, MSA의 각 흐름의 결합 상태에 따라 정책의 창을 통과한 사례여야하기 때문에 정치적으로나 사회문제로서 이슈가 되었던 정책이어야 한다. 즉 정책사례들이 분석틀에 따라 정치적 흐름의 강약과 문제와의 적합성 정도가 분석될 수 있을 만한 것인지, 각 정책사례들의 사회적 관심 정도에 대한 고려가 불가피하였다. 따라서 분석될 2가지 사례들은 모두 정책의 창을 통해 변동되었지만, 그 계기가 각각 다른 것으로 선정되었다.

마지막으로 셋째, 정책 의제화부터 집행까지 정책형성 전 과정 안에서, 중앙 수준과 지방 수준으로 세부 대상들의 구분이 가능해야한다. 분석틀에서처럼 MSA의 독립적인 세 가지 흐름의 주체가 상위와 하위수준으로 나뉘기 때문에, 사례에 등장하는 대상들이 상위와 하위로 명확히 나뉠 수 있는지를 고려하였다.

2) 분석범위 및 방법

선정된 2가지 사례들의 세부 분석 대상과 분석기간은 아래의 〈표 2〉와 같다. 분석대상은 분석틀의 적용을 위해, 상위수준과 하위수준으로 나누었으며, 분석기간은 사례별로 과거시점은 다르지만 현재까지 집행되고 있으므로 분석종료 기간은 현 시점인 2016년으로 통일시켰다.

〈표 2〉 사례별 분석대상 및 기간

선정 사례	분석대상	분석기간
반값등록금 정책	상위수준(중앙정부): 민주당, 한나라당, 이명박, 새누리당, 박근혜 하위수준(지방 및 단체): 등록금넷, 시민단체, 서울시, 언론 및 여론	2005년-2016년
일반의약품 약국 외 판매정책	상위수준(중앙정부): 보건복지부, 이명박 정부 하위수준(지방 및 단체): 대한약사회, 언론 및 여론	2005년-2012년

선정된 사례들을 앞에서와 같이 분석대상과 기간에 따라 MSA의 세 가지 흐름 별로 동태적 분석을 하였으며, 분석자료는 해당 정책에 관련된 연구자료, 뉴스 및 신문기사, 정부공식 자료, 그 외 통계자료들을 활용하였다. 더불어 온라인상의 빅데이터 자료 활용에 있어서는, 각 사례별로 사회적 이슈화 수준 분석을 위해 미디어가온(www.bigkinds.or.kr/)에서 제공하는 종합뉴스 데이터 서비스 '카이즈(KINDS)'를 이용하여 종합일간지, 경제일간신문, TV방송뉴스, 인터넷신문, 영자일간지, 지역주간신문 등의 뉴스 빅데이터를 활용하였다.

Ⅳ. 사례분석

1. 반값등록금 정책사례 분석

1) 정책의 흐름

등록금 '반값' 구상의 배경은 정부로부터의 등록금 통제를 대학들이 벗어나면서 문제가 발생했다. 1950~60년대 정부는 등록금 한도제를 통해 대학의 등록금 액수를 정

하고, 대학이 한도를 넘어 등록금을 받으면 반환조치를 통해 다시 학생에게 나눠주었다. 그러나 66년 등록금 허가제 폐지가 되면서 사립대 등록금이 연평균 약 30%대의 높은 증가율로 오르는 현상이 발생했다. 이에 문제의식을 가진 문교부는 1978년 사립대 등록금을 절반 이상 내려 국립대 수준으로 조정하고, 부족분은 국고 지원으로 충당하고자 하였으나 막대한 예산으로 백지화가 되었다. 그 후 1989년 사립대 등록금 완전자율화에 이어 2002년에도 국, 공립대 등록금 자율화가 되면서 매년 물가상승률을 상회하여 등록금이 인상되었고 2005년 일부 대학의 의학계열 등록금이 1000만원을 넘는 것을 계기로 이러한 등록금 1000만원이 가지는 정치적 상징성으로 이후 각 정당별로 대학등록금고 관련된 규제 및 정책들을 공약으로 내세우기 시작했다.

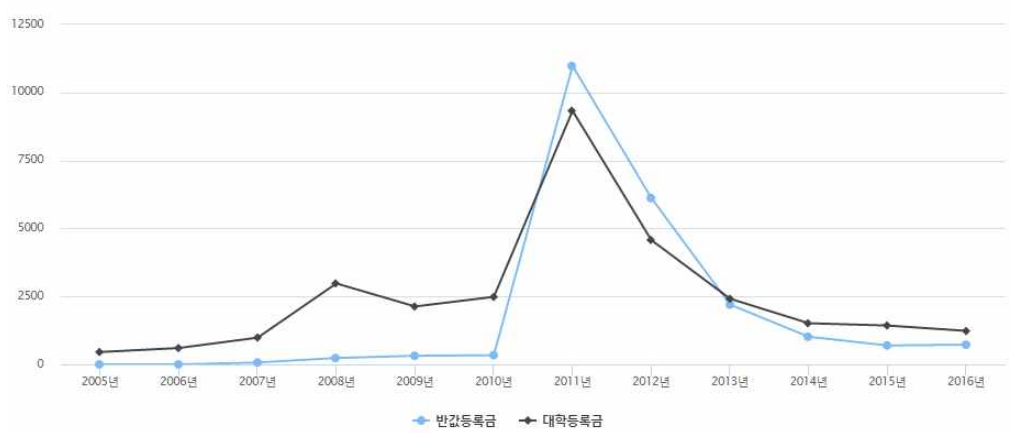
2008년 출범한 이명박 정부는 '반값등록금'의 정책의 실현가능성이 낮음을 이유로 등록금 부담 완화 방향으로 정책흐름을 변경하였다(김가람 2014). 먼저 2009년 한국장학재단을 설립하면서 국가장학금제도 및 학자금 대출 제도를 시행하였고, 대표적인 제도로 재학 중에 받은 학자금 대출금을 졸업 후에 일정수준 이상의 소득이 생길 시 갚을 수 있는 '취업후 상환학자금 대출제도(ICL)'를 시행하였다. 이명박 정부의 대표적 친서민정책이라 불리는 등록금 후불제에 뒤이어, 2011년 대학 등록금이 직전 3개 연도 평균 물가 상승률의 1.5배를 초과하지 못하도록 하는 등록금 상한제를 도입했다(김가람 2014). 이와 관련해, 이명박 정부는 대학평가에서도 등록금 인상에 대한 항목을 넣어 등록금 인상 동결 정책을 꾸준히 추진하였고, 현 박근혜 정부에서까지도 국공립은 물론 사립대 까지 등록금 동결에 계속 합류하고 있다. 마지막으로 소득연계형 국가장학금이라는 제도가 2012년 이명박 정부 말기에 새로 추가되면서 소득 분위별 학자금 대출을 가능하게 했다. 소득연계형 반값등록금 정책은 정부의 재정지원과 대학의 등록금 인하 및 장학금 확충을 통한 재원의 분담구조를 통해 총 등록금의 절반을 지원하려는 정책이다[1]. 이를 18대 대통령인 박근혜가 그대로 받아들여 계속 시행하고 있는데, 여전히 일부에서는 이를 체감하기 어렵다는 것이 현실이다.

1) '11년 총 등록금(14조원)의 절반을 장학금으로 지원하는 정책입니다. '15년 정부는 정부재원 장학금 3.9조원과 대학의 자체노력 3.1조원으로 7조원을 마련하여 소득연계형 반값등록금을 완성하였으며, '16년에는 정부재원 장학금을 4조원으로 1,000억원 증액하였다. ※ 정부재원 장학금 : ('11) 5,218억원 → ('12) 1조 9,239억원 → ('13) 3조 171억원 → ('14) 3조 7,417억원 → ('15) 3조 9,120억원 → ('16) 4조 109억원 (2016.2.16. 교육부 보도자료 인용)

2) 정치의 흐름

‘반값등록금’에 대해 국가 차원에서 집중하게 된 데에는 주로 언론의 여론형성의 역할이 컸다. 카인즈(KINDS)의 뉴스 빅데이터 분석을 통해, 등록금 천만원 시대의 시작인 2005년부터 현재시점 2016년까지 ‘반값등록금’과 함께 ‘대학등록금’이라는 문제를 다룬 기사수를 살펴본 결과, 〈그림 2〉에서 보여지듯이 2011년에 가장 많은 기사가 게재되었다. 이유는 2011년 한나라당의 원내대표의 발언이 ‘반값등록금’에 논의를 재점화하고 대규모 촛불집회가 발생한 시기였기 때문에 본격적으로 정치차원에서 ‘반값등록금’ 논의가 활발하게 시작된 계기라 할 수 있다(김가람 2014).

〈그림 2〉 반값등록금 정책의 이슈화 정도(2005-2016)



이슈화 시점에 대한 배경에는 상위수준인 정부 및 국회에 큰 변화를 준 2010년 6·2 지방선거가 있었다. 선거결과, 보편적 복지를 내건 민주당이 압승했고, 한나라당은 새로운 지도부 구성을 위해 원내대표로 새로 선출하였다. 이 때 선출된 황우여 의원은 2011년 당의 쇄신안으로 ‘반값등록금’ 정책을 내세우게 되었고, 이를 계기로 반값 등록금이 크게 다시 이슈화 되었던 것이다. 그러나 이명박 대통령과 박재완 기획재정부 장관이 반값 등록금은 사실상 불가하다는 입장을 표명하면서 당정 간 갈등이 빚어지기도 하였다.

중앙정부와 같이 반값 등록금 이슈와 관련해 중심에 있던 하위수준의 집단은 ‘등록금넷’이다. ‘등록금넷’은 대학생·학부모·시민단체로 2008년에 결성된 단체로, 높은 수준

의 등록금을 전 사회적인 문제로 확대시키는 활동을 중점적으로 하고 있었다. 2011년에는 점거농성, 일인 시위, 촛불집회 등 다양한 방식으로 높은 수준의 등록금에 대해 저항하면서 결정적인 집단의 영향력을 발휘하였다. 이렇게 집단의 저항력과 압력이 강해지자, 대학은 '반값등록금' 문제와 관련하여 긴급 이사회를 소집하여 정부가 대학재정을 확대하는 정책대안을 먼저 제시해야 한다고 발표하였고, 등록금 완화의 책임을 대학에 떠넘기는 것에 대한 불만을 표현하기 시작했다(김가람 2014). 또 다른 하위수준으로서 반값 등록금에 대한 대표적인 인물은 서울시였다. 반값등록금이 가장 큰 이슈로 급부상했던 2011년에 무상급식에 대한 주민투표가 진행되었는데, 이 때 오세훈 시장이 사퇴하고 새로운 서울시장으로 박원순 시장이 당선되었다. 당시 박원순 시장은 공약으로 '반값등록금'실현을 내세웠는데, 당선 이후 2012년 서울시립대의 '반값등록금'[2]을 실제 실현시켰다. 중앙 정부 입장에서 이러한 부분적 성공을 발판삼아 2012년 18대 대통령 선거 당시 새누리당은 반값 등록금을 공약으로 내세워 박근혜의 당선을 이끌어냈다. 그러나 박근혜 정부 출범이후 반값 등록금 관련 정책이 새로 집행되기 보다는 이전 정부 말기에 새로이 시행되었던 소득연계형 학자금 대출 정책이 유지되기만 하면서 학자금이 결국에는 학생에게 큰 빚이 되어 돌아가는 문제는 해결되지 않고 있다. 그래도 아직은 이에 대한 큰 이슈화 계기 또는 집단의 움직임은 일어나지 않고 있다.

3) 문제의 흐름

대학등록금에 대한 문제는 2005년 등록금인상의 급속한 상승과 함께 다양한 국제 비교지표들의 발표를 통해 인지되었다. 국제 경제협력개발기구(OEDC)의 교육지표, 국·공립 등록금 상승률과 물가상승률의 수치 비교는 그 하나의 대표적 예로서 한국의 대학 등록금이 수준이 OECD 국가 가운데 미국에 이어 2위로 발표되었다[3]. 또한 대한민국은 정부의 지원금액은 20%로서 다른 경제협력개발기구(OECD) 국가들의 고등 교육비의 70%를 정부가 부담하고 있는 것과 비교해볼 때 상당히 낮은 수준임을 보여준

2) 서울시립대에서는 고지서에 찍히는 입학금과 수업료, 기성회비 금액을 50% 줄였다. 이에 따라 서울시립대 학부생들의 학자금 대출 규모는 대폭 줄어들었고, 실제 반값 등록금이 학자금 대출을 줄이는 효과가 있음을 보여주는 사례가 되었다.

3) 2007년 통계자료를 기준 작성된 이 보고서에서, 한국 국공립대의 연평균 등록금은 가장 비싼 5666달러인 미국에 이어 4717달러였고, 사립대 역시 8519달러로 미국(2만 517달러)에 이어 2위를 기록했다. 3위를 차지한 호주(7902달러)와는 600달러 이상 차이가 났다 (OECD 2007).

다. 이런 국제간 지표비교를 통해 한국의 대학 등록금 수준의 현재상태는 문제라는 흐름이 파악되고 있었다. OECD의 2011 사회정책분야 보고서에도 여전히 높은 대학등록금과 OECD 국가 평균보다 훨씬 낮은 수준인 국가 장학금 비율, 학자금 대출 비율을 근거로 한국은 대학교육에 대한 정부의 재정지원 확대가 필요하다고 제언되어 있다.

또한 최민선(2009)는 2003년부터 2008년까지의 국·공립 및 사립대 등록금 상승률과 물가상승률의 수치 비교[4]를 통해 물가인상률은 매해 2-3%의 사이의 인상률을 보이고 있는 반면, 국·공립 및 사립대 등록금 인상률은 지속적으로 증가하고 있으며 등록금 인상률이 물가인상률에 비해 훨씬 상회하고 있음을 설명하였다. 특히 2007년에는 10%이상의 인상률 최고치를 보이는 것을 문제삼으며, 2008년 새로 출범한 이명박 정부에게 등록금인상에 대한 정책적 해결 필요성을 제기했다.

이처럼 끊임없이 인상하는 등록금으로 인해 많은 학생들이 학업의 집중보다는 아르바이트 등 경제소득을 추구하는 활동에 시간의 상당부분을 할애하는 현상이 사회의 문제로 대두되었다. 더불어 등록금 대출 연체자는 7만명이 넘었으며 심지어 학생들과 학부모까지 등록금을 해결하지 못해 자살하는 사건이 발생했다(한국일보, 2009.4.10; 한겨레, 2011.6.12). 이러한 사건 외에도 명지대, 상지대 등의 사학비리 사건과 대학재정의 부실운영 등의 대학 사건들은 충격을 강화시켰고, 세계적인 경제위기[5]와 같은 외부사건들 또한 대학등록금의 문제에 직결되면서 반값등록금에 대한 시민들의 여론을 자극하게 되었다. 그러나 오히려 2011년 이명박 대통령은 반값 등록금 실행 불가능성을 공식 발표하면서, 대학생, 학부모, 관련 시민단체, 야당들은 2011년 반값등록금 이행요구 대규모 시위를 야기하였다. 결국 중대한 위기를 느낀 정부는 2012년 맞춤형 국가장학금 제도로서 소득연계형 학자금 지급을 마련하였는데 이는 18대 대통령인 박근혜의 정부로 이어졌다.

'든든한 학자금'이라는 이름으로 박근혜정부에서 추진되고 있는 이 제도는 가구소득 8분위 이내 저소득층을 대상으로 하고 있다. 하지만 최근 5년간 대학생 251만명에게 7

4) 2003년부터 2008년까지 사립대 등록금 인상률은 5-6% 사이에 있으나 2006년 이후 약 7% 가까이되는 인상률을 보이고 있다. 국·공립대 등록금 인상률은 7-10% 사이에서 높은 인상률을 보였고 2006년부터 9.9% 수치를 시작으로 이후 가장 높은 인상률을 나타내고 있다.

5) 국제통화기금(IMF)에서는 2009년 당시 그 해 한국의 성장률에 대한 전망으로 성장률이 -4%까지 추락하며, 선진/신흥 20개국 중 최하위를 기록할 것이라 보고 있었다. 이에 당시 정부는 29조원 내외의 추경예산을 편성하는 등 경제위기에 대한 대책마련에 골몰하고 있었다.(최민선, 2009).

조3924억원의 대출이 이뤄진 것으로 집계됐다. 연도별 대출규모는 2011년 30만3792명, 1조873억원에서 2015년에는 52만2847명, 1조3705억원으로 증가되는 현상을 보였다.[6]. 여기서 문제는 든든학자금을 상환하지 못한 인원 수와 금액이 2011년 30만8563명, 1조8075억원에서 올해 2016년 8월 말 기준 99만2774명, 6조8665억원으로 늘어난 점이다. 이는 본 정책으로 1인당 평균 676만원의 학자금 대출로 인한 빚을 지닌 100만명의 청년을 사회에 배출한 것이다. 결국 청년 채무자 급증이라는 사회 문제를 발생시켰다. 〈표 3〉에서는 이러한 3가지 흐름을 시간의 변화에 따라 정리하였다.

〈표 3〉 반값등록금 정책의 정책, 정치, 문제의 흐름

구분	정책흐름	정치흐름	문제흐름
2005년	■ 1966년 등록금 허가제 폐지 이후 ■ 2005년 모든 대학의 등록금 완전 자율화	■ 2005년에 '등록금 1000만원 시대' 가 시작되면서 정당별로 대학등록금 관련 정책논의 지속 ■ 17대 대통령 선거가 있기 전 2007년에 한나라당에서 반값등록금 정책 논의 진행	■ 2005~2011 물가인상률: 매년 물가상승률의 2배인 대학 등록금 상승률
2009년	■ 2009 한국장착재단 설립으로 '취업후 상환학자금 대출제도' 시행	■ 2008년 한나라당 대선후보 이명박 당선	■ 2009 OECD 교육지표: 대학 등록금 세계 2위 ■ 2009 세계경제위기: 한국의 경제성장률 -4%
2010년	(학자금대출제도 유지)	■ 2010년 지방선거에서 야당의 압승 ■ 한나라당의 지도부 재구성	(OECD교육지표에서 등록금 문제 지속)
2011년	■ 2011년 대학 등록금 상한제 시행, 대학 등록금 동결 정책 시행	■ 언론의 여론형성: '반값 등록금'의 단어 사용 급증 ■ 2011년 이명박 정부 출범 후, 반값등록금 정책 비현실성 인정 후 부담완화로 정책 방향 전환 ■ 2011년 여당의 반값등록금 논의 재점화 ■ 2011년 대규모 반값등록금 관련 촛불집회 ■ 집회에 대한 민주당 의원들의 공개적 지지 ■ 2011년 서울시장 변동(오세훈시장에서 박원순 시장으로)	■ 2011년 이후 5년간 학자금대출 통계자료에 따르면, 정책집행으로 오히려 청년들의 빚 급증 ■ 대학등록 부담으로 인한 자살 사건 발생
2012년	■ 2012년 소득연계형 국가장학금 시행	■ 2012년 박원순 시장 주도로 서울시립대가 유일하게 반값등록금 실현 ■ 새누리당의 반값등록금 실현 공약 ■ 2013년 새누리당 대선후보 박근혜 당선	(청년 채무문제 및 자살문제 지속)
2016년	■ 이명박 정부부터 현 박근혜 정부까지 등록금 동결 정책 시행	(반값등록금 실현 공약 불이행, 전 정권의 정책 유지)	■ 2016년 8월 학자금대출 받은 청년들의 평균 빚 676만원 ■ 청년 채무자 급증의 문제 발생

6) 국회 기획재정위원회 박광온 의원의 2016년 10월 9일 한국장학재단으로부터 제출받은 '든든학자금 대출 공급현황'관련 국감자료.

4) 분석결과 및 소결

반값등록금 정책사례는 정책흐름과 정치흐름의 결합성은 높았으나 문제와의 연계에는 실패하여, 강압적/비결합 시나리오에 해당되는 사례였다. 최종적으로 이러한 집행방식의 모습을 보이기까지 집행방식의 변동이 있었는데, 〈그림 4〉에서처럼, 시간의 흐름을 3가지 시점으로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫 번째 시점은 2011년 이명박 정부의 학자금대출제도의 강압적 집행이다. 1950년대의 등록금 허가제에서부터 1978년 문교부의 최조 반값 구상 제안의 실패를 이후 2005년 등록금 천만원 시대를 맞이하면서 중앙정부에서는 수없이 반복된 반값등록금 논의가 있어왔다. 이렇게 오래된 정책흐름이 이명박 정부 출범 후 2011년 대규모 촛불집회와 야당의 압박 등 강력한 정치흐름과 결합되면서 학자금대출 상환제도, 대학등록금 상한제 및 동결 정책 시행을 이끌어 냈다. 그러나 정부결정에 의해 시행된 정책대안들은 강한 정치적 흐름에도 불구하고 학생들의 대출금액만 늘렸고, 대학의 부담을 가중시키는 문제를 발생시키면서 문제흐름과는 수렴되지 못하였다. 결국 정부의 강압적 집행으로, 대학 및 학생들은 근본적인 문제해결을 하지 못하고 따라야만 했다.

두 번째 시점은 2012년 박원순 시장의 주도로 성공한 서울시립대 반값등록금 실현이다. 중앙정부가 아닌, 지차체에서 주체적으로 반값등록금 정책을 실현하고, 학생들이 겪는 근본적인 등록금 문제를 해결했던 최초의 상황이었다. 즉 이 시점에서만큼은 상향식 집행방식의 모습을 보였는데, 중앙정부의 선호와는 정반대의 정책이었기 때문에 중앙으로부터의 지원은 약했지만 정책대안이 문제와의 적합성이 강했다.

세 번째 시점은 현 박근혜 정부의 시기로, 이전 정부의 정책들의 유지를 통한 강압적 집행이다. 이전 정부의 정책대안들이 문제와의 적합성이 약한 정책임에도 불구하고 지속적으로 시행하면서, 결국 학자금 대출이 학생들에게 빚의 형태로 부담을 증가시켜 청년 채무 문제를 야기했고, 여전히 대학에게는 등록금 상한제와 동결을 강요하고 있다.

〈그림 3〉 반값등록금 정책 형성 시나리오



2. 일반의약품 약국 외 판매 정책 사례분석

1) 정책의 흐름

일반의약품 약국 외 판매 정책은 1993년 한약조제권 분쟁 관련 당시 한시적인 수단으로 의제화된 후, 공정거래위원회와 유통관련단체들에 의해 정책대안으로 논의되었다. 하지만 담당부서인 보건복지부에서는 상기정책 대신 의약부외품 확대 정책을 채택하여, 「의약외품범위지정고시」를 개정·고시하였다(김은실 2015). 또한 또 다른 정책흐름에서의 대안인 심야약국 운영안은 정책으로 채택되지 못하였다.

하지만 이명박 대통령직 인수위원회(2008년 2월) 국정과제 중 보건·복지 분야에서 일반의약품 약국 외 판매 정책을 포함함으로써 정책의제화 됨으로써 정책의 창이 다시 열렸다. 일반의약품 약국 외 판매정책이 정책에 흐름에서 대안으로 강력하게 흐르자, 반대집단인 보건복지부와 대한약사회에서는 다른 정책대안의 제시전략 보다는 의약품 오·남용의 증가를 통한 국민 건강저해를 본 정책의 문제점으로 부상시키는 전략을 선택하여 정책의 흐름내에서 본 정책을 약화, 소멸시키고자 하는 전략을 펼쳤다. 그리고 또 다른 정책대안으로 심야응급약국 운영을 정책의제화하여 정책의 흐름에 부각시켜 정책의 창을 여는 전략을 펼쳤다. 이러한 전략은 약사법 일부개정법률안(2011년 9월 30일),이 보건복지부에 의해 정부발의 법안으로 국회에 제출되었으나, 비용을 부담하는 집단으로 결속력이 강하고 다수의 회원을 가지고 있는 대한약사회의 선거에서 반발을 의식한 국회의원들로 인해 2011년 상임위 전체회의에 상정되지 못하는 결과가 나타났고, 즉 정책의 창이 열리지 못했다. 그러나 2012년 1월, 반대집단인 대한약사회에서 일반의약품 약국 외 판매 정책에 대안 정책제시를 두고 갈등이 발생해서 이는 약사법 일부개정법률안의 저지를 위한 힘의 상실로 이어졌다. 정책주무부서인 보건복지부는 부처의 이해관계집단인 대한약사회의 반발을 무마하고자 의약품 분류체계를 3분류 체계정책 고수를 완화하여 현행 2분류 체계유지로 약사법 일부개정법률안을 수정하는 전략을 통해서 일반의약품 약국 외 판매 정책 내용을 포함한 약사법 일부개정법률안은 본회의(2012년 5월 2일)를 통과시켰다(김은실 2015).

이명박 정부 이후 가벼운 증상에 시급하게 복용할 수 있도록 해열진통제, 감기약, 소화제 등 '안전비상의약품'의 판매로 유지되던 일반의약품 약국 외 판매 정책은 의료인과 환자 사이의 '대면원칙'을 깨는 또 다른 모습으로 등장했다. 최근 2016년 5월 제 5차 규제개혁장관회의에서 보건복지부는 원격화상 의약품 판매시스템 도입을 확정하였

다. 무인약품 자동판매기로 언제든지 약품을 구입할 수 있는 것인데, 원격화상투약기가 장착되어 있기 때문에 약사로부터 화상처방을 받을 수 있어 기존에 제한되었던 안정비상의약품과 같은 일반의약품의 범위가 전반적으로 넓어질 것이라고 보고 있다.

2) 정치의 흐름

일반의약품 약국 외 판매 정책제시는 기존 정책흐름에서 흐르긴 하였지만 큰 주목을 받지 못한였다. 하지만 한약조제권 분쟁시 보건복지부는 대한약사회의 휴업에 대응하기 위해 기존의 정책흐름에 있던 약국외 의약품 판매정책을 전략적으로 의제화하였다. 즉 약사집단의 큰 이해관계에 영향을 주는 정책으로 시행보다는 하나의 위협의 전략이었다. 이는 한약조제권 분쟁기간에 관련 정책에 대한 게임의 상대방인 약사집단의 대응에 따라 보건복지부의 입장이 제시된 것을 보면 알 수 있다. 사태 종결이후 2007년까지 보건복지부는 의약 외품의 확대안만을 추진하였다. 이 시기에는 관련 정책의 논의가 정책의 창과 멀어져 각 흐름이 따로 움직인 것을 보여준다. 이는 이 시기에 '일반의약품 약국 외 판매 정책'으로 신문 기사 수를 검색한 결과, 1993년부터 2007년까지는 각 해마다 최대 62건, 최소 5건의 신문기사가 검색되어, 그 수가 비교적 적기 때문에 일반의약품 약국 외 판매 정책에 대한 정치의 흐름은 약하게 흐르고 있음으로 간주된다.(김은실 2015).

<그림 4> 일반의약품 약국 외 판매 정책 이슈화 정도(2008-2016)



새로운 대통령의 등장이라는 정치적 흐름은 본 일반의약품 약국 외 판매 정책의 정책의 창은 이명박 정부에서 다시 열리게 되는 계기를 제공한다. 정권교체라는 정치적 흐름은 국정과제의 새로운 선정과 부처와 담당 정책 관료의 교체라는 정치적 흐름으로 이어진다. 이러한 정치적 흐름에서 의약품 약국외 판매정책흐름은 다시 정치적흐름과 만나서 국정과제에 포함이라는 정책의 창이 열리게 되었다. . 이는 정책결정의 창에 영향을 주는 정치의 흐름인 일반의약품 약국 외 판매 정책에 대한 국민적 분위기의 증가를 보여주었다. 〈그림 3〉에 나와있듯이, 카인즈(KINDS)의 뉴스 빅데이터 분석에서 '일반의약품 약국 외 판매'로 검색한 결과, 2006년에는 16건이었던 신문기사가 2011년에는 659건으로 증가하였다, 이는 일반의약품 약국 외 판매 정책에 대한 관심이 증대된 것을 보여준다.

정부의 논의에서 점차 멀어지던 일반의약품 약국 외 판매 정책은 박근혜 정부 말기 다시 주목받고 있다. 경제 활성화 및 규제완화 차원에서 보건복지부의 주도로 다시 논의되었는데, 산업계, 학계, 민간 전문가들을 중심으로 2016년 3월 출범한 신산업투자위원회의 규제완화 건의를 받아들인 것이다. 해당 정책을 규제완화 차원에서 더욱 발전시켜 의약품 구매를 활성화시키고자 하는 목적을 세우고 있으나, 이와 관련해 의료계와 약사단체들은 국민의 안전과 연결되는 규제를 쉽게 완화해서는 안된다는 입장이다. 결국 중앙정부의 이러한 결정으로 인해, 관련된 다양한 수준의 조직들은 물론 여론에서도 논란이 일고 있는 실정이다.

3) 문제의 흐름

처음 일반의약품 약국 외 판매정책이 문제의 흐름으로 등장한 것은 1993년의 한약조제권 분쟁이다. 1993년 약사의 한약조제권 인정 여부를 두고 한의사협회와 대한약사회 간 갈등은 대한약사회의 집단휴업이라는 문제를 발생시켰다. 즉 이는 국민의 보건·건강상의 피해를 문제를 야기 시킬 것으로 로 정부는 인지하여 이의 해결전략으로서 회유전략과 위협전략 중 위협전략을 선택하였다. 휴업철회라는 문제 흐름의 소멸되었다. 하지만 여전히 관심도는 적지만 일반의약품의 심야시간과 공휴일 구입의 문제라는 문제의 흐름은 지속되고 있었다. 이는 2000년 의약분업 이후 약국의 병원과 일치하는 영업시간 전략화, 수익구조 개선과 대형화로 인해서 야간과 공휴일에 약을 구매하지 못하는 문제의 흐름이 다시 부각되게 되었다. 이런 문제와 정치의 흐름의 합에 의해서 다시 정책의 창이 열리고 일반의약품 약국 외 판매 정책의 필요성이 논의되었고, 이

명박 정부가 시작되면서 일반의약품 약국 외 판매 정책을 국정과제에 포함시키면서 정책의 창이 다시 열렸다. 즉, 정책의 흐름은 지속되고 있었고, 문제흐름과 정치의 흐름이 커플링하면서 정책결정의 정책의 창에 들어가서 결정될 수 있었던 것이다. 문제흐름에서도 약물오남용의 문제흐름과 국민불편의 문제흐름에서 국민불편의 문제흐름이 새로운 정권교체라는 정치흐름과 만나서 이러한 정책의 창이 열린 것이다. 그런데 이러한 문제의식은 현 박근혜 정부의 보건복지부에서 더 확장되었다.

최근 보건복지부는 취약시간대 환자들의 약 이용 편이를 높이고자 하여, 심야시간이나 공휴일에도 약사의 지도가 필요없는 가벼운 증상뿐만 아니라 약사의 지도가 필요한 환자들의 편의를 위해서 약사의 복약지도를 받을 수 있는 화상투약기 설치를 입법예고하였다.

〈표 4〉에서는 이러한 시간에 따른 3가지 흐름의 변화에 대해 정리하여 보여주고 있다

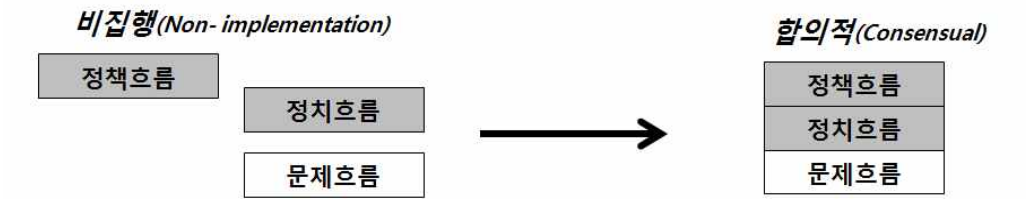
〈표 4〉 일반의약품 약국 외 판매 정책의 정책, 정치, 문제 흐름

구분	정책흐름	정치흐름	문제흐름
1993년	■ 1993년 한약조제권 분쟁 당시, 일시적으로 정부는 '일반의약품 약국 외 판매'로의 법 개정의사 표명 ■ 그러나 휴업 철회 후 정부의 법 개정의사도 철회	■ 일반의약품 약국 외 판매는 1993년 한약조제권 분쟁에 대한 보건사회부의 임시방편으로 첫 등장 → 분쟁 종료까지 정부의 태도에 일관성이 전혀 없었음	■ 1993년 한약조제권 분쟁: 1980년 제정된 약사법 중 일부 조항 삭제로 약사의 한약 조제가능 ■ 대한약사회의 반발 및 휴업으로 국민의 보건 및 건강상의 피해 문제 발생
2007년	■ 2007년 의약부외품 확대 정책시행(일반 의약품 중 부작용과 안전성 등 문제가 적은 품목만)	■ 2007년까지 보건복지부는 약국 외 판매 반대입장 고수/정치와 여론에서 관심이 극히 적었음	■ 2000년 의약분업이 2007년에 재평가되는 과정에서 야간 및 공휴일에 운영하는 약국감소로 인해 겪는 국민들의 불편함이 문제시됨
2008년	■ 2008년 일반의약품 약국 외 판매 정책이 국정과제로 선정되었으나 보건복지부와 대한약사회가 우려하는 약품 오남용 문제로 보류됨	■ 2008년 이명박 정부 출범 후 일반의약품 약국 외 판매정책에 적극적인 인물들로 관료교체	■ 2008년 MBC의 불만제로 프로그램에서 약국 및 약사의 불법행위 실태 방영 ■ 백병성(2009)는 일반의약품에 대한 접근성 분석에서 특히 고령자인 경우 거주지 근처에 약국이 없어 겪는 불편함을 밝혀냄
2011년	■ 2011년 약사법 일부개정법률안이 다시 국회의원 내부 반발로 상정되지 못함	■ 이 정책에 적극적인 정부에 따라 국민들의 관심도가 높아지며, 2010년 설문조사에서도 정부와 같은 문제의식을 가지며 여론이 정부정책에 찬성한다는 분위기가 나타남	(국민들의 일상생활에서의 불편함 지속)

2012년	■ 2012년 대한약사회의 반발 및 내분으로 일부개정법률안의 수정 후 국회 통과됨	■ 대한약사회의 내분을 기회로 활용한 보건복지부의 수정안 제안	(접근성이 높아지면서 불편함 해소)
2016년	■ 2016년 일반의약품 자동 판매기 도입 확정	■ 보건복지부의 규제완화와 경제활성화 차원으로 더넓은 범위의 의약품 판매를 위한 규제완화 논의 ■ 대안약사회의 반대	(편의성 증진 및 의료비 관련 사회적 비용 절감)

4) 분석 및 소결

〈그림 5〉 일반의약품 약국 외 판매 정책 형성 시나리오



일반의약품 약국 외 판매 정책사례는 강한 정치적 지원이 이끌어낸 정책, 문제, 정치 세 가지 흐름의 결합으로 인해, 합의적 시나리오에 해당되는 사례였다. 이 사례 또한 〈그림 5〉에서처럼, 합의적 집행 이전에는 또 다른 집행방식을 보이고 있었던 시점이 있었다. 첫 번째 시점은 1993년부터 2007년까지의 시기로, 정책대안으로 등장한 후 계속 논의수준에서만 남아있던 비집행의 상태이다. 1993년에 등장한 정책대안이었지만 정부의 비일관적인 태도로 제대로 논의되지도 못하였으며, 중앙정부의 상위수준을 물론 하위수준인 지방 및 그 어떤 조직으로부터 정치적 관심을 받지 못했다. 따라서 이 기간 동안은 그 집행이 일어날 수가 없었다.

두 번째 시점은 2012년 이명박 정부의 일반의약품 약국 외 판매 정책의 합의적 집행이다. 오랜 시간 동안 정책으로 결정되지 못한 정책이 2008년 이명박 정부로 정권 교체가 이루어지고 나서, 중앙정부의 적극적인 지원을 받아 강한 정치적 흐름이 구성되었다. 이는 정치의 흐름이 문제흐름과 정합적으로 만나고 기존 정책의 흐름을 채택함으로써 2012년 정정책의 창이 열렸다. 더불어 약사법 개정안 국회 통과는 합의적 정책집행을 가능하게 했다. 강력한 정치적 지원과 함께 성공적인 문제의식 구성으로 제안된 정책대안이 문제를 해결하는 데에 적합하다고 시민과 정부조직 모두 합의하면서 협력적으로 정책집행이 되고 있다.

Ⅴ. 결론

본 연구에서는 확장된 다중흐름 모형의 적용을 위한 기본 조건들을 고려해 선정된 정책 사례들을 다중흐름모형의 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책의 흐름별로 시간 순서에 따라 동태적 분석을 하였다. 그리고 각 사례별로 세 흐름들의 결합 상태에 따라 서로 다른 집행 방식을 보였으며, 흐름의 결합이 정책집행에 어떻게 영향을 주는지를 확인하게 해주었다. 다시 정리하자면, 분석된 2가지 정책들은 서로 다른 정책 형성 과정을 거쳤는데, 문제, 정치, 정책 흐름의 수렴과 분산이 정책마다 다른 모습을 보이고 있었으며, 그러한 흐름간의 상호 독립적인 작용에 따라 정책들이 다른 정책집행 방식을 취하고 있었다.

본 연구의 분석결과를 통해 발견할 수 있었던 또 다른 점은 분석 기간 동안 각 정책들이 세 가지 흐름의 결합이 변화하는 시점에 따라 정책집행 방식 또한 함께 변화하는 모습이었다. 즉 사례 분석에서 의미있는 결과는 정책 집행 방식이 시간에 따라 바뀔 수 있다는 점이다. 보통 이러한 이동의 이유에는 정치흐름의 변동을 들 수 있는데, 정치적 관심은 오래가지 않고 새롭게 조명 받는 사건이나 제도 변화 반응하여 변화하기 쉽기 때문이다.

Ridde(2009)의 분석처럼, 정치 흐름은 시행에 대한 책무를 유지하기 위해 정책 및 문제 흐름과 밀접하게 결합된 상태로 남아있을 필요가 없다. 훨씬 더 중요한 것은 정책이 지역 및 조직 수준에서 구성한 문제에 적합하게 맞는 것이다. 이런 경우 집행은 상향적이 될 수 있다. 상향적 집행에서는 정치적 책무가 시든 경우에서도 조직은 정책에 맞는 새로운 문제들을 개발해서 시행에 대한 조직의 책무를 유지할 수 있다. 본 연구의 분석결과에 따르면, 상향식 집행은 세 개의 사례 중 반값등록금 정책에서만 짧은 시점에서 실현되었으나, 결국은 정부 주도의 강압적 집행 방식으로 되돌아갔다.

그러나 집행방식에 있어서 가장 문제가 되는 것은 문제의 흐름이 정책흐름과 결합되지 않는 경우이다. 정치적 흐름이 해결책을 강하게 지원하는 경우에서 조차, 문제와의 적합성에 실패하는 사례가 있다. 본 연구의 분석사례 중 반값등록금 정책과 청년 취업 인턴제가 이에 해당된다. 이러한 경우에는 강압적 집행 또는 비결합 시나리오가 가능할 뿐이다.

종합적인 분석 결과를 토대로, 논쟁거리가 될 수 있는 부분은 국가의 특성에 따라 발생가능한 정책집행시나리오가 이미 정해져있지 않은가에 대한 것이다. 예를 들면, 한국이라는 중앙집권적인 국가 맥락에서 실현 가능한 정책형성 시나리오에는 상향식 집

행 시나리오가 포함될 수 있는지에 대해 논의의 여지가 있다. 또한 정책집행에 대한 시나리오들은 좋은 정책, 나쁜 정책으로 정책에 대한 가치판단을 하는데에 불과할 수 있다는 한계에 대한 논의도 가능할 것으로 보인다.

또한 본 연구모형은 정책과정에 있어서 정책의제의 정책의 창이 열리는 상위 수준인 중앙정부와 실제 집행을 실행하는 지방 및 조직의 하위수준을 걸친 정책 집행을 설명할 수 있는 유용한 분석틀이라는 점을 발견할 수 있었다. 중앙정부의 지원을 의미하는 정치적 흐름과 지방 및 조직 수준에서의 문제 구성으로 정의되는 문제 흐름간의 관계에 의해 정책 집행이 형성될 가능성이 높다고 제안했다. 두 변수 간 교차는 합의적 집행, 상향식 집행, 비 집행 및 강압적 집행 또는 비결합 이라는 4 개의 정책형성 시나리오를 만들어낸다. 사례 분석을 통해 MSA의 세 가지 흐름의 수렴과 분산에 따라 정책 집행방식이 달라지는 것중 두가지 사례를 발견하였다

따라서 본 연구는 기존 정책의제 설정과정에 초점을 맞춤 다중흐름 모형의 연구범위를 벗어나 정책집행으로까지 연구 범위를 확장하여 모형의 활용범위 및 중요성을 확인하였다는 점에서 학문적 의의가 있다고 할 수 있다. 특히 정책집행에 있어서 정책흐름과 문제 흐름과의 결합이 성공적인 정책집행이 이루어지기 위해 중요하다는 결과를 발견하였다. 이는 성공적인 정책이 수행되기 위해서는 결국 문제의 본질을 명확히 인식하고 이 변화의 흐름에 적정한 정책이 선택되어야지 성공적인 정책수행이 이루어 질 수 있다는 점을 발견했다. 더불어 우리의 경우 많은 경우 중앙이 정책을 결정하고 전국적 단위로 획일적인 정책을 지방이 수행하는 현상과 이 경우 집행이 실제 잘 이루어지지 못하는 현상에 대한 설명을 제시한다는 점에서 본 연구의 의의가 있다고 하겠다. 많은 경우 강압적 방식으로 이루어지고 이것이 실패를 가져오는 현상에 대한 설중앙의 정치흐름과 문제흐름이 일치하지 않을 경우의 중요성, 중앙과 지방간의 관계가 중요하게 다뤄져야할 부분이라는 것을 제시한다는 점에 본 연구의 의의를 둘 수 있다. 또한 본 모형을 통해서 미국과 같이 지방정부나 하부 집행조직단위이 정책의 실험실로서 혁신적 정책이 중앙까지 확산되는 것이 어려운 현상을 설명해주는 근거로 정책과정에서 정치흐름의 변화와 중요성을 알 수 있었다. 하지만 정연구의 한계로는 사례선정에 있어서 명확하고 객관적인 기준이 수립되어있지 않아 분석사례의 적합성 한계가 있을 수 있고 또한 문헌 위주의 분석자료는 연구자의 주관성 개입 문제가 제기 될 수 있기 때문에, Boswell(2016)의 연구에서처럼, 관련 정책집단 및 활동가들로부터의 설문조사 등 계량적 분석방법의 활용을 통해 분석결과에 대한 신뢰성을 확보할 필요가 있다.

▣ 참고문헌

경제협력개발기구(0ECD). 〈2009 OECD 교육지표〉

경제협력개발기구(0ECD). 〈한 눈에 보는 사회 2011〉. 대한민국정책센터

교육과학기술부. (2013). 〈2013년 국가장학금 사업 기본계획 수정(안)〉.

교육과학기술부·한국교육개발원. (2011). 〈2011 교육통계 분석자료집〉. 한국교육개발원.

국회입법조사처. (2012). 〈상비약의 약국 외 판매와 향후 과제〉. 서울

김가람. (2014). 〈다중흐름모형을 적용한 반값등록금 정책 변동과정 분석〉. 중앙대학교 대학원 석사학위논문.

김남근. (2011). 대학교육의 기회균등을 위한 참여연대의 반값등록금 정책. 복지동향. 154:8-13.

김남순. (2001). 납입금. 한국교육재정경제학회 편. 「교육재정경제학 백과사전」.서울: 하우동설.

김병주. (2002). 대학등록금 결정의 과정 및 주체 분석. 「교육재정경제연구」, 11(1):35-67.

김복규·김선희. (2006). "정책의 창(policy widows)을 적용한 정책변동 연구: 성매매방지법 제정 사례를 중심으로". 「한국지방자치연구」, 8(2):163-183.

김영재. (2013). "대학 등록금 정책에 관한 소고". 「한국행정학회 춘계학술발표논문집」.

김은실. (2015). 〈일반의약품 약국 외 판매 정책결정과정 분석: 다중흐름모형을 중심으로〉. 중앙대학교 대학원 석사학위논문.

도민숙. (2012). 일반의약품 약국 외 판매가 소비자의 건강관리에 미치는 영향. 중앙대학교 대학원 석사학위논문.

박거용. (2006). "대학등록금 인상 문제, 그 원인과 해결방안". 「대학교육」, 141:14-22.

박성태. (2012). "반값등록금 정책의제설정에 미치는 언론보도 내용 분석: 조선일보, 중앙일보, 한겨레신문 보도내용을 중심으로". 「한국공공관리학보」, 26(3):235-260.

반상진. (2012). "대학등록금의 쟁점 분석과 합리적 대안 모색". 「교육재정경제연구」, 21(3): 97-115.

백경희. (2011). "의약품의 분류에 따른 약사의 주의의무와 일반의약품 약국 외 판매(OTC 판매)의 허용가능성". 「인하대학교 법학연구」, 14(2): 333-366.

손준종. (2013). "반값 등록금의 정치학: 그 성격과 교육적 의미 탐색". 「교육정치학연구」, 20(3): 189-215.

양승일·한종희. (2011). "MSF를 통해 본 정책의 형성, 집행, 그리고 정책대상: 참여정부의 사학정책 변동과정을 중심으로". 「한국행정연구」, 20(3):36-60.

이상주. (1998). "대학등록금 책정분석 및 등록금 책정방법 개선방안에 관한 연구". 「한국건축시공학회지」, 46:147-173.

이종인·이승신. (2012). "의약품 거래규제에 관한 일고찰: 온라인약국 허용여부에 관한 정책적 논의를 중심으로". 「소비자문제연구」, 41: 51-65.

최민선. (2009). 〈대학등록금 천만원 시대, 이대로 좋은가1. 새로운 사회를 여는 연구원〉. 이슈브

리핑
한국교육개발원·교육과학기술부 (2009). 〈OECD 교육지표 2009〉. 서울.
한국교육개발원·교육부 (2013). 〈OECD 교육지표 2013〉. 서울.
한국대학교육협의회. (2011). 〈대학등록금 정책의 쟁점과 과제〉. 서울
한국보건사회연구원 정책보고서. (2011). 〈일부 일반의약품 약국 외 판매도입 방안연구〉. 서울
한국보건사회연구원. (2010). 〈보건복지분야 주요 국정현안과 대응방안〉. 서울
한국소비자원 정책보고서. (2010). 〈OTC 의약품 판매제도의 문제점과 개선방안〉. 서울
허만형·정주원. (2012). "다중흐름이론 관점에서 본 "국회선진화법" 개정과정 분석". 「한국행정연구」, 21(3):37-70.
Ackrill, R, Kay, A, (2011). "Multiple streams in EU policy-making: The case of the 2005 sugar reform", *Journal of European Public Policy* 18(1): 72-89
Ackrill, R, Kay, A, Zahariadis, N, (2013). "Ambiguity, multiple streams, and EU policy", *Journal of European Public Policy* 20(6): 871-87
Bache, I, (2013). "Measuring quality of life for public policy: An idea whose time hascome? Agenda-setting dynamics in the European Union", *Journal of European Public Policy* 20)1): 21-38
Bache, I, Reardon, L, (2013). "An idea whose time has come? Explaining the rise of well-being in British politics", *Political Studies* 61, 898-914
Boswell, C, Rodrigues, E. (2016). "Policies, politics and organisational problems: multiple streams and the implementation of targets in UK government", *Policy & Politics*, 44(4): 507-24
Cairney, P, (2009). "The role of ideas in policy transfer: The case of UK smoking bans since devolution", *Journal of European Public Policy* 16, 3, 471-88
Exworthy, M, Powell, M, (2004). "Big windows and little windows: Implementation in the 'congested state'", *Public Administration* 82(2): 263-81
Howlett, M, McConnell, A, Perl, A, (2015). "Streams and stages: Reconciling Kingdon and policy process theory", *European Journal of Political Research* 54(3): 419-34
Kingdon, John W. (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd ed. New York*: Harper Collins.
Lemieux, V, (2002). *L'étude des politiques publiques, les acteurs set leur pouvoir, Quebec*: Les Presses de l'Universite Laval
Suzanne, Mettler, and Mallory Sorelle. (2014). *"Policy Feedback Theory." In Theories of the Policy Process, ed.* Paul A. Sabatier. Boulder, CO: Westview Press, 151-181
Ridde, V, (2009). Policy implementation in an African state: An extension of Kingdon's

multiple-streams approach, *Public Administration* 87(4): 938-54
Zahariadis, N, (2003), *Ambiguity and choice in public policy: Political decision making in modern democracies*, Washington, DC: Georgetown University Press
Zahariadis, N, (2014), "Ambiguity and Multiple Streams." In *Theories of the Policy Process*, ed. Paul A. Sabatier. Boulder, CO: Westview Press, 25-58

朱智叡: 성균관대 국정평가소 연구원으로서 국정전문대학원 박사과정학생이다. 관심분야는 정책과정과 정책분석, 제도설계, 규제정책, 교육정책, 문화정책, 동물보호정책이다.(joojy7120@gmail.com)
朴亨峻: Florida State University에서 행정학 박사학위를 받고 현재 성균관대학교 행정학과와 국정관리대학원에서 교수로 재직중이다. 주요관심분야는 정책과정과 변동, 정책분석과 평가, 제도설계, 협력적거버넌스, 과학기술정책, 정부 규제, 정부간 관계와 협력, 사회연결망분석과 공공정책 등이다. 2009년 미국행정학회에서 최우수 미국행정학회보 학술논문상인 Mosher Award를수상했다. 그 외 *Public Administrative Review, Urban Affairs Review, American Review of Public Administration, Public Management Review, International Journal of Emergency Management* 등 다수의 해외저널과 *International Review of Public Administration*, 행정학회보, 정책학회보, 행정연구, 한국정책분석평가학회보, 한국정책과학학회보, 한국지방자치 학회보 등 국내외 학술저널에 다수의 연구 업적물을 게재하고 있다(hjpark72@skku.edu).
申鉉榮: 성균관대학교 국정전문대학원에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 동 대학원 박사과정에 재학 중이다. 관심 연구 분야는 정책과정과 정부규제, 공공갈등 등이다(hyhy0220@gmail.com).

논문접수일: 2017. 2. 15 / 게재확정일: 2017. 3. 15