

정책실패의 반복과 관성에 관한 연구: 양양국제공항 사례를 중심으로

Repetition and Inertia of Policy Failure

-Focusing on the Case of Yangyang International Airport

허혁*, 최선미**

연세대학교 정치외교학과*, 연세대학교 행정학과 SSK 미래정부 연구센터**

Hyeok Heo(hyeook@gmail.com)*, Seonmi Choi(sunmi2142@yonsei.ac.kr)**

요약

본 연구는 양양국제공항 사례를 중심으로 정책실패의 반복 원인에 대하여 분석하였다. 2002년 개항한 양양국제공항은 약 3,600억원을 들여 건설하였으나, 공항 이용객수 확보 실패 및 활성화 실패로 지방공항의 대표적 실패사례로 거론되고 있다. 정책실패 이론에 따라 합리주의적 관점, 정치적 관점, 환경복잡성 관점에 따라 양양국제공항의 실패요인을 분석한 결과 첫째, 합리주의적 관점에서 양양공항은 이용객 확보와 지역경제 활성화라는 정책목표 달성에 실패하였으며, 이는 정치권의 압력에 의한 사업추진과 지리적 인프라 부족에 기인한 것으로 나타났다. 둘째, 정치의 흐름에서의 이해관계자들의 갈등 조정 실패 양상과 항공사와 공항 간 갈등과 저가항공인 플라이양양 허가 및 지원금에 대한 정부와 공항 간의 갈등 조정 실패로 볼 수 있다. 셋째, 환경복잡성 관점에서 양양국제공항은 주변 고속도로, 철도 노선 개통과 한한령으로 인한 중국인 관광객 급감이라는 환경변화에 적응 실패로 볼 수 있다. 즉, 양양국제공항은 정책계획단계에서부터 합리적인 분석에 의해 무산된 사업임에도 불구하고 정치적으로 선거결과에 따라 지리적 인프라가 부족한 지역에 건설되었으며 운영 과정에서 항공사 및 정부 간의 갈등 조정에 실패하였고, 주변 교통시설 확충과 외부 환경적 요인에 적응하지 못한 것으로 볼 수 있다. 본 연구를 통해, 대규모 국책사업의 경우 정책결정자의 무리한 사업 추진을 막을 수 있는 독립적 기구의 설치, 공항이나 철도와 같은 교통시설의 경우 주변 인프라 및 관련 사업과의 연계 및 고려를 통한 사업 추진, 이해관계자들 간의 갈등조정을 위한 협력적 거버넌스의 제도화 등을 제언하였다.

■ 중심어 : | 정책실패 | 운수정책 | 국책사업 | 양양국제공항 | 사회간접자본 |

Abstract

This study analyzed the repeated causes of policy failure focusing on Yangyang International Airport cases. Yangyang International Airport, which opened in 2002, was built with about 360 billion won, but it is considered as a representative example of policy failure of local airports. According to the policy failure theory, the failure factors of Yangyang International Airport are analyzed by rationalistic, political, and environmental complexity viewpoint. The results are as follows. First, from a rationalist point of view, Yangyang Airport failed to achieve the policy goal of securing passengers and revitalizing local economy. This is due to the pressure of politics and the lack of geographical infrastructure. Second, the failure of the stakeholders to resolve conflicts in the flow of politics can be seen as the conflict between the airline and the airport, and the failure to reconcile conflicts between the government and the airports on the low cost airline permits and subsidies. Third, from the viewpoint of environmental complexity, Yangyang International Airport can be regarded as a failure to adapt to environmental changes such as the opening of nearby expressways and railway lines, and the sharp decline of Chinese tourists. This study suggests the establishment of an independent organization that can prevent unreasonable business promotion by politics in the case of large scale national projects, the linkage with the surrounding infrastructure and related businesses in the case of transportation facilities such as airports and railways, and institutionalization of cooperative governance for coordinating conflict among stakeholders.

■ keyword : | Policy Failure | A Transportation Policy | National Project |

* 이 논문은 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A3A2067636)

접수일자 : 2018년 09월 17일

심사완료일 : 2018년 11월 20일

수정일자 : 2018년 11월 20일

교신저자 : 최선미, e-mail : sunmi2142@yonsei.ac.kr

I. 서론

최근 전북지역 새만금 국제공항 사업절차가 진행되고 있는 가운데, 논란 끝에 무산된 동남권 신공항 입지를 두고 김해공항 확장에 대한 논란이 계속되고 있다. 동남권 신공항의 경우 부산 가덕과 경남 밀양, 김해공항 확장을 두고 지난 10여 년간 입지경쟁이 지속되어 2011년 전면 백지화된 사업임에도 불구하고 여전히 논쟁중이다. 광주전남연구원(2018)에 따르면 전북 새만금 신공항은 국내 공항정책에 역행하고 공항시설의 중복 투자 문제가 발생할 수 있다[1]. 이와 관련하여 2000년대 들어 국책사업으로 추진했던 공항의 성과를 살펴볼 때에, 최근 진행되고 있는 공항사업이 과연 막대한 국가예산을 들인 만큼의 정책효과성이 있었는지 성공적 정책이었는지는 의문이다.

특히 이러한 교통, 철도, 항만 등의 대규모 국책사업의 경우, 비용은 국가 전체적으로 분산된 반면 이익은 공항을 유치한 지자체로 한정된다는 점에서 수혜집단이 보다 적극적으로 조직화되어 수혜집단에 유리한 방향으로 정책이 형성되기 쉽다. 즉, 사업이나 정책의 실패로 인한 책임이 결국 수혜집단이 아닌 국가 전체로 귀결된다는 점에서 책임성 확보가 쉽지 않다. 따라서 대규모 국책사업이자 국민들의 교통수단으로서 공항사업이 자치단체들 간의 경쟁의 이슈 혹은 선거에서의 수단으로 전락하여 혈세를 낭비해온 것은 아닌지, 정치적 결정에 의해 행정력을 낭비하고 있는 것은 아닌지 공항 건립사례를 두고 정책사례를 논의할 필요가 있다. 즉, 정책실패가 계속되고 있음에도 유사사업이 반복되는 양상과 원인에 대한 분석을 통해 향후 정책학습의 수단으로 활용할 필요가 있다.

지방공항의 대표적 실패 사례로 거론되는 사업은 2002년 개항한 양양국제공항사례이다. 양양 국제공항은 1986년영동권 신공항 건설 추진계획에서 시작하여 약 3580여억원을 투입하여 건설하였으며 2002년 개항하였다. 개항 당시 남한의 최북단 국제공항으로 큰 기대를 모았으나 개항 첫 해 국내 이용객 21만 8000명으로 정점을 찍은 후 2009년 3,000여명 만이 공항을 이용하는 등 탑승객 확보 실패와 이에 따른 항공사의 국내

노선 폐지에 따라 해마다 적자가 누적되고 있다[2]. 현재는 영국 BBC방송에서 ‘유령 공항’으로 명명될 만큼 저조한 실적을 보이고 있으며 이후 공항폐쇄가 논의될 정도로 위기를 겪었다. 기대했던 평창올림픽에서의 수요와 중국관광객의 수요도 기대에 미치지 못하고 있는 상황에서 양양국제공항사례는 여전히 진행중이라고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 정책학 분야에서 양양공항을 비롯한 공항사업에 대한 정책사례 연구가 부족한 상황이다. 기존 연구의 경우 공항사업에 관하여 경제학과 경영학, 지리학적 측면에서의 교통수요와 관련한 논의를 중심으로 이루어지고 있으나 행정학이나 정책학적 측면에서 공항사업의 정책실패의 원인을 분석한 연구가 미흡한 실정이다. 정책이 수립될 때에 여러 학문의 다학제적 접근을 통하여 수립되지만 중국적으로 정책학적 측면에서 종합적인 분석이 필요하다는 점에서 이론적 틀에 근거한 정책실패 사례연구를 통하여 정책학습에 기여할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 정책실패에 관한 이론적 논의를 바탕으로 양양공항 정책실패 원인을 다각적이고 종합적으로 분석하여 현재 진행중인 공항사업과 향후 진행될 사업에 대하여 정책적 시사점을 제공하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 정책실패의 개념 및 특성

일반적으로 정책을 “바람직한 사회상태를 이룩하려는 정책목표를 실현하기 위한 행동 또는 권위 있는 정부기관의 정책수단에 대한 공식적인 결정”[3-6]으로 본다면 정책실패의 개념은 다음과 같이 볼 수 있다. 정책실패에 대해서는 “정책 계획 시 의도했던 결과와 실제 나타난 결과와의 차이[7]” 또는 “정책 집행 상에서 나타나는 오차수정의 실패”[8]로 접근하는 시각과 ‘정책학습의 실패[9]’로 보는 시각이 존재한다. 이러한 정책실패에 관한 정의들은 일반적으로 정책목표달성 정도와 집행 상에서의 실패, 정책으로 파생되는 외부효과 등 세 가지 차원으로 분류할 수 있다[10]. 따라서, 정책

실패는 “정부가 공공문제 해결을 위하여 정책을 계획하고 집행했으나 의도한 목적을 달성하지 못한 상태”라고 정의할 수 있다[11-15].

정책과정은 동태적 과정이기 때문에 정책실패와 성공은 시간과 해당 사회의 문화 및 정치적 판단, 대중의 인식, 분석상의 여러 편이(bias)에 따라 판단이 주관적일 수 밖에 없다[16]. 정책실패는 정책 집행이 지연되거나 정책 설계상 오류가 발생할 수 있고, 정책 형성과정에서의 문제로 무산되거나 중단되는 경우도 발생한다. 즉, 정책실패는 각각의 정책단계에서 다양한 원인에 따라 발생하기 때문에 연속적이며 질적이고 다차원적인 문제로 볼 수 있다[10 재인용][17].

2. 정책실패의 접근방법

정책집행의 성공여부는 주로 초기에 정책이 설정한 목표를 달성한 정도와 재정적 소요, 또는 효율성이나 형평성과 같은 행정이념의 달성도, 정책집단의 대응성과 만족도를 중심으로 판단된다[18-21]. 정책실패의 영향요인에 대해서는 자원 및 구조, 리더십과 집행자의 성향, 정책목표의 명확성과 일관성, 정책의 지원 정도, 대중의지지, 정책형태와 유형, 정책대상집단의 특성과 이해관계 등이 제시되고 있다[22-27]. 한편, 정책을 둘러싼 환경과 관련하여 국가의 경제상황이나 정책간의 상호작용, 정부불신이나 포퓰리즘적 정치적 요인[28-30] 역시 정책실패의 원인으로 제시되고 있다.

고길곤(2015)은 기존의 정책실패에 대한 접근방식이 낙관주의적, 비관주의적, 현실주의적 관점이 혼재되어 있는 것으로 보고 Bovens & t' Hart(1996)의 정책실패 연구유형을 정책목표와 행위자, 정책에 대한 전제 및 합리성에 대한 가정에 따라 합리주의적 접근, 정치적 접근, 환경복잡성 접근으로 재분류하였다.

정책실패의 다차원성에도 불구하고 정책실패에 대한 기존의 연구는 주로 ‘의도한 정책 목표달성의 실패’나 ‘집행실패’를 중심으로 논의되어 왔다[7][10-14]. 그러나 이러한 정책 목표와 실제 결과 또는 성과를 중심으로 정책실패를 살펴볼 경우, 정책을 둘러싼 환경 변화를 간과할 수 있고 기존의 정책목표를 해석할 때 해석의 오류가 발생할 수 있다. 또한, 정책실패를 분석하는

들은 사례에 따라 과정차원, 프로그램차원, 정치적 차원으로 구분하기도 한다[31][32]. 과정차원은 정책형성 단계의 합법성과 정당성, 프로그램차원은 정책내용이 의도한 성과를 달성했는지, 정치적 차원은 정부차원에서의 지지나 신뢰를 얻었는지를 통해 판단한다[31][32]. 또는 정책사례 연구의 경우, 무어의 정치적 관리이론이나 Kindon의 다중흐름모형을 통하여 분석되기도 한다. 그러나, 위 모형의 경우 정책실패에 초점을 둔다기보다 정책 전반의 거시적인 차원에서 정책의 흐름을 분석한다는 점에서 본 연구에서는 정책실패를 중심으로 한 접근방식이 적합하다. 또한, 기존의 정책실패를 분석한 이론의 경우 정책과 환경과의 관계를 간과하여 정책이 환경에 적응 실패하는 과정을 분석하는 데 한계가 있다는 점에서 Bovens & t' Hart(1996)의 모형을 수정한 고길곤(2016)의 모형을 활용하고자 한다. 따라서 정책실패를 보다 거시적인 차원에서 이해할 경우 크게 합리주의적 접근, 정치적 접근, 환경복잡성 접근이 가능하다[16][33].

첫째, 합리주의적 접근은 합리주의적 사고를 기반으로 ‘의도된 정책목표를 계획대로 달성하지 못한 경우’를 정책실패로 보는 접근방식으로 기존의 정책실패에 관한 많은 연구들이 이러한 접근을 취하고 있다 [13][34-37]. 이 접근에 따르면 의도한 정책목표가 무엇인지에 따라 정책실패 여부에 대한 판단도 달라지며 정책과정보다 집행 이후의 정책결과에 더 관심을 기울인다는 점에서 정책결정 당시의 상황이나 정책결정자의 의도 해석에 오류가 발생할 수 있다[33]. 이 관점에서 정책의 효과가 낮게 나타날 경우 정책실패의 원인보다 의사결정자에게 책임을 전가하거나 폐기하려는 경향으로 정책과정 참여자들 간의 상호작용과 이해관계의 문제를 지나치게 단순화하거나 간과할 오류를 범할 가능성이 있다[33]. 즉, 정책과 상호작용하는 환경의 복잡성이 간과될 수 있다는 점에서 한계가 있다. 이는 정책이 예측 가능한 환경이 아닌 불확실성 속에서 집행된다는 점을 적절하게 고려하지 못하여 정책실패를 편협하게 해석할 수 있다[38].

둘째, 정치적 관점은 정책을 ‘개인이나 집단 혹은 공공이 사회적으로 바람직한 가치를 실현하기 위한 노력’[39]의 관점에서 가치배분의 문제로 인식하고, 정책

실패를 가치배분의 실패, 즉 이해관계 조정의 실패로 보는 접근방식이다[33]. 이 관점에서는 정책이 추구하는 가치의 실현정도에 따라 성패 여부를 판단한다[33]. 구체적으로 정치적 접근에서는 “정책결정 또는 합의가 이루어지지 않아 정책이 무산되거나”[40], “정부의 공식의제로 채택되지 못하여 표류할 경우”[41], “정책의 이해당사자 모두가 만족하지 못할 경우”[42] 또는, 이러한 가치배분의 과정에서 이해관계의 충돌이 가지적으로 드러나는데 조정을 하지 못한 상태 등”을 정책실패로 정의한다[33재인용]. 특히, 갈등시설의 입지결정을 다룬 대다수의 연구들은 사업을 둘러싼 이해관계자들이 정책목표에 대하여 충분히 공감하고 협조하지 않을 경우 정책이 무산되거나 표류한다는 점에서 정치적 접근 방식이라고 볼 수 있다[12].

셋째, 환경복합성관점은 정책을 둘러싼 정책환경과의 상호작용을 중심으로 정책이 변화하는 불확실한 환경에 적응하지 못할 때 정책실패가 발생하는 것으로 보는 접근방식이다[33]. 위 관점에서는 의도된 목표의 달성이 공공선이라고 전제하는 합리주의적 관점과 달리 계획 단계에 적합한 정책이 수립되었다고 하더라도 정책환경 및 정책수요의 변화와 관료제의 경직적인 구조로 인한 부작용이 정책실패를 초래하는 것으로 본다[33]. 특히, 정책환경을 둘러싼 환경의 통제불가능성과 예측불가능성의 문제로 인하여 정책실패는 통제하기 어렵다[43]. 환경복합성 관점에서의 정책실패는 교통시설의 경우 연관 개발계획이 지연되어 영향을 받는 경우 등을 주요 원인으로 볼 수 있다. 위의 관점에 따르면 정책실패는 ‘정책환경의 현실적 맥락성과 관련된 정책과의 관계’를 통해 판단할 수 있으며[12][14][44][45], “정책목표는 상황과의 지속적인 상호작용을 통해 재구성”[46] 된다고 이해한다[33재인용].

이상의 세 가지 관점은 정책실패의 개념뿐만 아니라 원인 분석에 있어서도 큰 차이를 보인다. 합리주의적 접근에 따르면 정책실패의 원인은 주로 정책분석 상의 결함과 의사결정과정에서의 문제, 행위자의 인지적 한계 등으로 보는 반면, 정치적 접근에 따르면 이해관계나 갈등조정 실패 및 조정기제의 부재를 지적한다[33]. 환경복합성 접근은 정책과 이를 둘러싼 정책환경

과의 관계에 주목하여 환경에의 적응실패를 중심으로 정책 자체에 실패가 내재해있는 것으로 본다[33].

3. 사례의 개요

본 분석에서 분석대상으로 삼은 사례는 강원도 양양국제공항 사례이다. 양양 국제 공항은 강원도 양양군 양양읍 손양면 학포리·동호리 일대에 위치하고 있는 국제공항으로, 인천국제공항·김포국제 공항·제주국제공항에 이어 한국의 현존하는 공항 중 네 번째로 규모가 크다. 1995년 2월 신공항 후보지로 양양이 확정된 후, 1996년 2월 2일에 기본계획 수립을 고시하였다. 다음 해인 1997년 2월 22일에 착공한 이후 2002년 4월에 개항하여 운영 중이다.

영동권 허브 공항의 필요성에 따라 국내 8번째로 건설된 양양국제공항은 공사비만 3천567억원이 투입됐으며 전체 부지 면적은 74만 평, 활주로 길이는 2,500m, 너비는 45m이며, 연간 항공기 이착륙 처리능력은 220~292석 규모의 중형 항공기가 연 4만 3000회 뜨고 내릴 수 있다[47]. 여객터미널은 연건평 7,000평으로 연간 193만 명의 승객 수용 능력이 있으며 1만3천500㎡의 주차장 등을 갖추고 있다[48].

양양국제공항은 개항 당시 동해최북단의 국제공항으로 큰 기대를 모았으나 탑승객 확보 실패로 인하여 해마다 적자가 누적되어 공항 폐쇄가 논의될 정도로 운영에 어려움을 겪었다[49]. 특히, 정기노선이 잇따라 폐쇄되면서 ‘최대 적자 공항’이라는 오명을 쓰면서 정책실패 사례로 회자되고 있다[50].

III. 양양국제공항 정책 실패 사례 분석

1. 합리주의적 관점

합리주의적 관점에 따르면, 정책이 초기에 의도한 정책목표를 달성하지 못한 경우 정책실패로 본다[33]. 양양국제공항의 경우 합리주의적 관점에서의 실패는 이용객 확보의 실패와 지역경제 활성화 실패라는 두 가지 관점에서 볼 수 있다.

첫째, 이용객 확보의 실패이다. 강원도청 항공해운

기획단에 따르면 양양공항은 시군비 포함 정부의 재정 지원이 들어가는 사업으로서 정부의 사업계획 당시 당초 연간 317만명이 공항을 이용할 것이라 예측하였다[51]. 양양공항은 개항 첫 해 국내 이용객 21만 8000명이었으나 이용객 감소에 따라 항공사가 김포, 김해 등 국내 노선을 잇따라 폐지하면서 운영이 더욱 악화되었고 2009년에는 단 3000여명만이 이 공항을 이용하여 2002년 개항 이후 2015년까지 1091억 원의 적자를 냈다[49][51]. 2009년 이후 다시 증가세를 보여 2014년에는 개항 이후 최다 승객수인 약 25만명으로 증가하였으나 이후 메르스 사태와 한한령으로 인하여 다시 감소추세에 있다. 초기에 약 300만명의 이용객 수요를 예측한 양양공항은 설립비용이 약 3,000억원을 들여 세웠지만 현재 정기노선 없이 50인승 여객기만 겨우 오가는 실정이다. 기존에 있던 속초공항과 강릉공항을 폐쇄시키면서 수요를 끌어모았지만 속초공항 수요(43만명)의 절반도 채우지 못했다[52].

2002년부터 2016년까지 양양국제공항 여객 수송실적을 살펴볼 경우, 국내선 및 국제선 수요는 지속적으로 감소하는 추세에 있다. 2009년부터 소형 항공운송사업자가 취항하면서 수요가 잠시 증가했으나 이는 일시적 현상에 불과한 것으로 볼 수 있다. 특히, 국토교통부에 따르면 2018년 5월 기준 전국 공항 가운데 양양공항만 여객수송실적이 감소한 것으로 나타났다[53]. 무안공항 여객이 전년대비 170.2% 늘었고 제주 124%, 청주 82.7% 증가하여 양양공항을 제외한 다른 국제공항이 모두 성장세를 보이는 반면, 양양공항은 작년대비 약 23%감소한 것으로 나타났다[53].

표 1. 양양국제공항 노선, 편수 및 이용객 현황

구분	계	2002	2003	2004	2005	2006	2007		
		노선	-	12	8	4	5	4	4
계	편수	19,146	3,126	2,620	1,515	741	1,064	932	
	이용객	1,181,876	217,115	194,539	114,342	60,690	51,547	35,300	
구분	계	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
		노선	7	2	4	4	6	11	29
계	편수	161	416	1,379	837	971	1,481	2,745	1,158
	이용객	9,312	3,066	18,792	12,636	30,952	51,541	253,272	128,772

※자료: 강원도청 항공해운기획단

한편, 국토부는 2018년 평창 올림픽 기간동안 강원도를 방문하는 관람객 및 선수단을 위하여 총 310억원을 투입해 대형항공기가 이착륙할 수 있도록 활주로와 유도로 확장 및 대형기 주기장을 신설하는 등 시설개선을 완료하였다[54]. 그러나 인천공항을 통해 입국하는 관광객이나 선수단 대부분은 인천-양양공항 경로가 아닌 인천공항에서 강릉까지 바로 연결되는 무려셔틀 버스나 KTX를 이용하는 것으로 나타났다[55].

양양국제공항이 실패한 정책사례로서 대두되는 주요 이유는 위의 탑승객 확보 실패에 있다고 할 수 있다. 일반적으로 SOC 등 사회간접자본시설의 경우 수 년간 수차례의 수요예측분석을 통하여 경제성을 분석한다. 그럼에도 불구하고 인간의 인지성의 한계, 정보의 불완전성 및 비대칭성, 환경의 불확실성 등의 다양한 요인에 의하여 정책실패가 발생할 수 있다[33]. 양양국제공항의 경우 정책계획 단계에서의 합리적 분석이 부재했다기보다 정책 결정단계에서의 외부 정치권의 압력으로 인해 의도한 예측수요를 달성하지 못한 것으로 보인다. 당초 양양국제공항은 1980년대 동서고속전철과 병행하여 추진되었다가 91년 중복투자라는 지적을 받고 취소되었다. 그러나 94년 김영삼 대통령의 대선 공약 시행 차원에서 재추진되었고 당시 총선에서도 많은 후보자들이 이를 공약으로 내세웠다. 또한, 97년 대선에서도 김대중, 이회창 양 후보가 모두 이를 공약으로 내세웠고 결국 2002년에 완공되어 실제로 이용하게 된다.

이를 Kingdon의 다중흐름모형의 관점에서 볼 경우, 강원 지역에서의 국제공항에 대한 논의라는 문제의 흐름이 있었고 그 대안으로 양양국제공항 사업이라는 정책대안의 흐름, 각 후보자들이 양양공항을 추진하려는 정치의 흐름이 각각 흐르다가 대선이라는 정치적 창과 대통령이라는 정책선도자의 역할로 결정이 되었음을 알 수 있다.

이미 양양공항 사업 추진 이전부터 수요확보의 한계가 인지되었음에도 불구하고 다른 정책대안을 고려하거나 채택하지 않고 선거결과와 정책결정자의 강력한 의지로 추진되었다는 점에서 합리적인 분석은 있었으나 정책결정과정에서의 합리성이 부재했던 것으로 볼 수 있다. 즉, 양양 국제공항은 합리적인 이유로 취소되

있음에도 정치권의 압박으로 재추진되어 완공하기까지 이른 것이다. 이는 대형건설사업을 통해 정치적 이득만 피하고 비용은 국고로 부담하는 전형적인 토건정치의 모습이라고 볼 수 있다.

둘째, 지역경제 활성화의 실패이다. 양양 국제공항은 공항으로서의 역할 뿐만 아니라 국제공항 설립을 통하여 양양 외에 강원도의 지역 경제 활성화를 꾀하였다. 그러나 실제 방문객을 대상으로 한 조사에 따르면 강원도를 방문한 중국인 관광객의 한국여행기간은 평균 5박 6일(99.3%)이었으나 조사 대상 중국인 관광객 10명 중 9명(90.7%)이 도내에서 1박 2일만 머물렀고 이어 2박 3일이 9.3%를 차지했다[51]. 즉, 강원도를 방문한 중국인 관광객이 강원도 내에 오래 머물지 않는다는 점을 시사한다. 양양공항 사업 자체만으로는 지역경제 활성화라는 당초의 정책목표를 달성하기 어렵기 때문에 집행과정에서 지역경제와의 연계를 통하여 공항 수요 창출과 더불어 지역경제 활성화를 꾀하는 대안이 필요했다고 볼 수 있다. 즉, 양양공항과 강원도 지역의 관광수요를 창출하는 파급효과를 가져오기 위해서는 체류기간 증가가 필요한 것이다.

이와 관련하여 논의될 수 있는 개념이 공항의 배후지원단지이다. 공항배후지원단지는 공항시설과의 접근성, 즉, 연계교통체계를 갖춘 공항 인근지역에 조성되며 공항관련기능들을 단지화 하여 공항의 기능이 원활하게 수행될 수 있도록 지원하는 역할을 한다[47]. 이러한 배후지원단지는 공항이용객을 위한 편의시설 뿐만 아니라 승무원을 포함한 공항종사자들의 주거 및 휴식시설 등을 제공한다[47]. 그러나 양양공항의 경우 이러한 배후지원단지가 부족하여 승무원뿐만 아니라 일반 시민, 관광객이 공항과 연계하여 활용할 수 있는 시설이 미비했음을 알 수 있다. 즉, 양양공항을 설립했으면 그에 맞는 인프라를 구축하여 지역경제 활성화와 선순환을 이루었어야 하는데, 양양공항 자체의 수요도 부족하고 지역 경제에 오히려 악영향을 주면서 부담이 된 사례로 볼 수 있다.

2. 정치적 관점

정치적 관점에서의 정책실패는 이해관계 갈등 조정

의 실패로 볼 수 있다. 양양 국제공항을 둘러싼 이해관계자의 양상은 다음과 같이 세 가지 양상으로 나타난다.

첫째, 지역 주민 간의 관계이다. 양양 국제공항의 정책목적이 강릉, 속초 공항의 대체 및 통합이었던 바, 주 이해관계자는 강릉시와 속초시이다. 초기 강릉, 속초 일부 주민들이 국제공항을 뺏겼다고 불만을 토로했으나 그 갈등이 첨예하지는 않았던 것으로 보인다. 오히려 양양지역에 공항이 들어서면서 공항 주변으로 관광이 활성화 될 것으로 기대하여 적극적인 찬성의견이 우세하였다. 특히, 기존의 강릉공항과 속초공항의 활주로가 짧아 대형항공기 취항에 한계가 있었던 만큼 두 공항의 대체 및 통합 방안에 대하여 공감했다는 점에서 주민 간의 갈등이 크지는 않았던 것으로 볼 수 있다[56].

둘째, 공항과 항공사 간의 관계이다. 양양국제 공항의 수요가 예측수요에 매우 못미치는 상황이 되자 항공사에서 운항횟수를 줄이게 되었다. 2002년 개항 이후 아시아나 항공이 동년 11월에 김포 노선이 단항되었고, 대한항공도 2004년 9월에 운항이 중단되었다[57]. 2006년 8월에 제주항공이 해당 구간 운항을 재개하였으나, 2007년 7월에 중단되었고, 코리아익스프레스에어가 2009년 11월에 운항을 재개하였으나 2010년 8월 철수하였다[57]. 또한, 2010년 7월부터 2011년 9월까지 이스트아시아에어라인이 김해 노선을 운항하였으나, 위 항공사 역시 보조금 문제로 2011년 10월부터 울산으로 취항지를 변경하였다[57]. 부산 노선은 대한항공이 운항하였으나 적자로 인하여 2008년 6월 단항하였고 코리아익스프레스에어가 2009년 11월에 부산 노선에 취항하였으나 이 역시 적자로 인하여 2010년 8월 단항하였다. 코리아익스프레스에어의 경우 2013년 3월 북항하여 김포, 부산, 광주 노선을 만들었으나 수요부족으로 김포 노선이 단항되고 현재 국내선은 부산과 제주 노선만이 남아 있다[57]. 이후 2018년 평창 동계 올림픽에 대비하여 인천공항과 양양공항을 잇는 환승 전용 내항기 총 68편을 특별편성하였으나 예약자 수가 적어 당초 계획한 68편에서 7편으로 줄여 운용하였다[58]. 한국공항공사에 따르면 2017년 양양공항을 이용한 여객기는 179대(출발 89대·도착 90대)에 불과했으며 출·도착 횟수를 감안하면 지난해 양양공항 여객은 매우 적었던 것으로

볼 수 있다. 국제선은 모두 부정기 노선으로 일본 기타큐슈, 러시아 블라디보스토크, 대만 가오슝 등 10편의 국제선이 부정기 운항 중이다[58].

이와 같이 이용객이 적어서 운항횟수를 줄이면 공항 이용의 불편함으로 이용객이 더욱 적어지는 악순환이 지속되게 된다. 특히, 올림픽 기간 탑승객 증가를 기대했으나 특별 운항기를 편성했던 대항항공 역시 운항횟수를 줄이면서 항공사와 공항 간의 갈등이 나타났으나 이를 조정할 수 있는 이해관계 조정의 중심점이 부족했다.

셋째, 정부와 공항 간의 관계이다. 국제공항 사업은 대규모 국책사업인만큼 국비와 도비의 지원이 필요하며, 양양국제공항과 같이 적자가 지속되는 상황에서 재정지원이 계속되면서 정부와 갈등이 나타날 수 있다. 강원도는 2009년부터 2015년까지 양양국제공항 활성화를 위한 홍보비, 운항장려금, 손실보전금 등의 예산 약 138억원을 지원해왔으나 양양국제공항 자체의 운영뿐만 아니라 강원 도지역의 경기 상승효과가 미흡하였다[59]. 이와 같이 지방정부가 지원을 하고 있음에도 정책 효과가 나타나지 않자 행정사무감사에서 재정지원 정책을 재검토해야 한다는 주장까지 나오고 있는 반면[59], 공항 측 및 지역 주민들은 오히려 정부가 적극적인 지원을 통해 양양공항 활성화를 꾀해야 한다고 주장하면서 공항, 지역주민들과 정부 간에 갈등이 있다.

한편, 중앙정부와 지방정부, 주민 간에도 갈등이 내재하고 있어 양양국제공항 활성화에 장기적인 표류를 초래하고 있다. 공항과 항공사 간의 갈등으로 운항노선이 감소하면서 강원도 자체에서 자구책으로 '플라이양양'이라는 저가항공을 만들어 현재의 상황을 타개하고자 하였으나, 국토부에서 심사가 지연되고 있어 지역주민들과 공항 측과 정부 측의 갈등이 첨예화되고 있다[60]. 강원도와 저비용항공사 '플라이양양'은 2018평창동계 올림픽 이전에 양양국제공항 취항을 목표로 하여 2016년 12월 국토교통부에 '항공운송사업 면허발급' 신청을 했지만 '저비용항공사 과다경쟁 우려'와 '운영 초기 재무적 위험' 등의 사유로 반려되었다[60]. 이후 반려 사유를 보완하여 국토부에 재신청하였으나 2018년 8월 현재까지도 심사가 무기한 지연되고 있다[60]. 이에 '플

라이양양'과 관련하여 양양지역 주민과 속초, 고성 주민 800여명으로 구성된 '양양공항 항공사유치대책위원회'는 국토교통부 청사 앞에서 플라이강원 항공운송사업 면허 승인을 촉구하는 원정 집회를 열어 국토교통부를 규탄하고, 플라이강원 양양국제공항 면허발급을 촉구하였으며, 대책위 지도부와 주민들은 식발식까지 하며 강경한 입장을 보이고 있다[60]. 만약 면허 승인이 반려될 경우 양양공항은 더이상 신규 항공사를 유치하기 어렵고 평창 올림픽 기간에 인천~양양 노선을 운항했던 항공사 손실보전에 대한 재정지원 중지 및 현재 운항 중에 있는 항공사에 대한 재정지원과 전세기운항 등 모든 협의가 중단될 수 있다[60].

따라서 중앙정부와 공항 간의 갈등이 장기화되면서 이를 조정하지 못하여 정치적 측면에서 정책실패라고 볼 수 있다. 정치적 관점에서 양양국제공항이 정책실패를 초래하게 된 것은 각 주체들의 이해관계가 불일치하여 나타난 결과라고 볼 수 있다. 특히, 공항의 특성상 정부와 지역주민 뿐만 아니라 항공사와의 관계가 더해지면서 사업을 둘러싼 다양한 이해관계자들의 참여함에 따라 각각의 이해관계를 조정할 필요성이 더욱 커지게 된다. 즉, 정부의 최적상태, 강원도의 최적상태, 공항의 최적상태, 항공사의 최적상태가 불일치한 상황에서 이를 절충할 중간 조정기제가 부재한 것이 원인이라고 볼 수 있다.

3. 환경복합성 관점

환경복합성 관점은 정책을 둘러싼 환경의 변화에 정책이 적응하지 못하면서 정책실패가 발생한다고 보는 관점이다[33]. 양양국제공항의 경우 사업 초기부터 나타났던 양양국제공항과 기타 도시까지의 거리와 비용 문제, 영동고속도로의 확장 등의 문제를 극복하지 못하고 결국 정책 실패라는 지점으로 수렴한 것으로 볼 수 있다. 다음으로 양양국제공항을 둘러싼 정책환경 변화에 적응하지 못한 것은 2001년 말 영동고속도로의 4차선 확장, 2017년 서울 양양고속도로 완공, 경강선의 설치, 2016년 사드배치로 인한 한한령이 초래한 중국인 관광객 감소로 볼 수 있다.

먼저, 강릉과 삼척간 동해고속도로 4차선확장과 영동

고속도로 전구간이 4차선으로 확장되고 대관령 구간을 직선으로 연결, 제2 영동고속도로 완공으로 수도권에서 양양, 동해권으로 접근성이 높아져 굳이 항공편을 이용하지 않아도 이동시간이 비슷해지게 되었다[47]. 이에 더하여 2017년 서울-양양 간 고속도로가 개통되면서 수도권과 동해안 지방 간 자동차 소요시간이 약 90분 거리로 단축되었다. 또한, 2017년 12월 22일 경강선이 개통 역시 양양공항 이용에 영향을 준 것으로 보인다. 경강선은 기존의 강릉역이 현 위치에 재건축되어 경강선 열차가 강릉 도심까지 들어온다는 점에서 접근성이 뛰어나다[57]. 즉, 강원도 지역에서 수도권까지 거리가 단축되면서 양양공항으로 이동하는 시간에 다른 교통수단으로 수도권으로 이동할 수 있게 되어 공항 이용객이 급감하는 요인으로 작용한 것으로 볼 수 있다.

한편, 2017년 사드배치 논란으로 인하여 중국 관광객에게 한한령이 내려져 관광객 감소로 인한 여파가 양양 국제공항 이용객 감소에 영향을 준 것으로 볼 수 있다. 2010년대에 중국인 관광객을 위한 72시간 무비자 입국 제도 등의 규제완화를 통하여 동 제도를 이용한 중국인 관광객이 급증하였다. 2014년 5월에는 2013년 연간 이용객 수 51,000명을 넘어섰고 국제선 승객의 경우 약 4만명으로 개항 이래 최고를 기록하였으며 실제 무비자 제도를 이용한 중국인 관광객 수는 인천 다음으로 양양 국제공항이 10,143명으로 2위를 기록했다[57]. 이와 같이 양양국제공항은 중국인 관광객에 의존하고 있는 상황에서 2017년 내려진 한한령으로 인하여 2017년 3월 이후 동년 10월까지 중국 노선 운항이 모두 중단되었다. 이후 2018년 평창올림픽 특수를 노렸으나, 중국인 관광객의 방문이 증가하지 않았고 평창올림픽 기간 중 인천국제공항에서 평창으로 직접 이동을 하는 관광객이 많아 수요를 활성화시키지 못했다. 특히, 양양국제공항의 경우 관광객 외에 배후 수요가 많지 않기 때문에 강원도 인구만으로는 운영되기 힘든 상황에서 국가 간 외교문제로 인하여 영향을 받게 된 것으로 볼 수 있다. 특히, 어떤 사건이 일어나지 않았다면 결과가 변할 수도 있었다는 점을 원인으로 볼 때, 양양국제공항이 환경변화에 적응했을 경우, 실패사례로 회자되지 않을 가능성이 있다는 점에서 위의 요인을 환경복잡성 관점에

서의 실패요인으로 볼 수 있다. 즉, 영동고속도로확장과 양양고속도로 완공이 되었다라도 국내수요가 부족할 경우 국외 항공서비스를 통한 국외 여행객 수요 확보를 통해 적응할 수 있는 방안을 강구할 수 있었을 것이다.

이러한 주변환경의 변화에 적응하지 못했던 것으로 보는 환경복잡성 관점은 모든 사업이 정책실패로 귀결될 수 밖에 없다는 비관론적 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 공항이 가지고 있는 입지적 특성과 다른 관련 계획들 간의 연계를 고려해야 한다는 점에서 의미있는 접근이라고 볼 수 있다.

IV. 결론 및 시사점

본 연구는 양양국제공항 실패 사례를 정책학적 관점에서 사업을 둘러싼 정치적 압력과 이해관계자들 간의 갈등, 환경변화 등 주요 요인을 종합적으로 분석하여 향후 국제사업의 향후 공항을 비롯한 대규모 교통시설 국제사업에 대한 정책학습의 도구로 활용하고자 하였다. 이를 표로 나타내면 다음 [표 2]와 같다.

분석결과 첫째, 합리주의적 관점에서 양양국제공항은 이용객 확보와 지역경제 활성화라는 정책목표를 달성하지 못했다는 점에서 정책실패라고 볼 수 있다. 구체적으로 양양국제공항이 이용객 확보에 실패한 것은 공항 수요 예측에 대한 합리적 분석이 부재했기 때문이라기보다는 정치권의 압력에 의해 주도적으로 추진되었다는 점에 정책실패의 원인이 있다. 즉, 사업추진과정에서 중복투자를 이유로 무산되었다는 측면에서 수요 예측 분석에서의 합리성은 있었다고 볼 수 있으나 이후 선거결과와 정책결정자의 강력한 의지에 의해 무산된 사업이 재추진되었다는 측면에서 위와 같은 해석이 가능하다. 한편, 지역경제 활성화라는 정책목표 달성에 실패한 것은 양양국제공항을 둘러싼 주변 공항배후단지 또는 인프라 부족에 기인한다. 국제공항으로서 교통수요 뿐만 아니라 배후입지를 바탕으로 한 관광수요와의 결합을 통한 시너지효과가 부족했다는 점에서 양양공항 자체의 이용객뿐만 아니라 이를 통해 달성하고자 했던 강원도 경제 활성화에 실패했다고 볼 수 있다.

표 2. 양양국제공항 실패 사례 분석 결과

분석틀	실패원인
합리주의적 관점(정책목표 달성 실패)	-이용객 확보 실패: 정치권의 압력에 의한 사업 추진 -지역경제 활성화 실패-지리적 인프라 부족
정치적 관점(이해관계자들의 갈등 조정 실패)	-항공사-공항 간 갈등 -정부-공항 간 갈등(플라이양양)
환경복합성 관점(환경변화 적응 실패)	-주변 고속도로, 철도 노선-영동고속도로 확장, 제2영동고속도로 개통, 경강선 개통 -한한령-중국인 관광객 급감

둘째, 정치적 관점에서 양양국제공항은 이해관계자들의 갈등 조정에 실패했다는 점에서 정책실패라고 볼 수 있다. 양양 국제공항의 경우 기피시설이 아닌 선호 시설이며, 속초공항의 이전 필요성을 주민들이 공감하고 있었다는 점에서 주민들과의 큰 갈등은 나타나지 않았다. 반면, 개항 이후 공항이 탑승객 확보에 실패하면서 항공사가 노선을 폐지하여 운영이 더욱 악화되었다는 점에서 공항과 항공사 간의 갈등이 노정되었다. 이를 위한 자구책으로 ‘플라이양양’이라는 저가항공사를 허가받고자 하였으나 중앙정부에서 허가를 지연하면서 정부와의 갈등 역시 심화되고 있는 양상이다. 대규모 국책사업에서 사업을 둘러싼 다양한 이해관계자들이 각자의 최적점을 추구하면서 갈등이 필연적으로 나타나게 되는데 양양국제공항의 경우 이를 중간에서 조정할 수 있는 조정기제가 부족했다고 볼 수 있다.

셋째, 환경복합성 관점에서 볼 경우 양양국제공항은 영동고속도로의 4차선 확장과, 서울 양양고속도로 완공, 경강선의 설치, 사드배치로 인한 한한령이 초래한 중국인 관광객 감소 등의 환경변화에 적응하지 못했다는 점에서 정책실패로 볼 수 있다. 위의 환경변화요인들 그 자체가 양양국제공항 사업의 정책실패를 초래한 직접적인 원인은 아니지만 위 요인들이 양양국제공항의 이용객 감소에 영향을 주었다는 점에서 간접적인 원인으로 작용한 것으로 볼 수 있다.

위 분석을 통하여 다음과 같은 시사점이 도출될 수 있다. 첫째, 대규모 국책사업의 경우 정책결정자의 무리한 사업 추진을 막을 수 있는 독립적 기구가 필요하다. 양양국제공항과 같은 대규모 예산이 들어가는 사업의 경우 수년에 걸쳐 타당성 조사가 이루어짐에도 불구하고

고[61] 정치적으로 무리하게 추진되어 정책실패로 귀결되는 경우가 많다. 이는 이러한 조사들이 합리적인 분석을 한다고 하더라도 받아들여지지 않거나, 정치적으로 결정되는 사안에 대하여 현재 있는 제도적 장치가 그 기능을 다하지 못하고 있음을 의미한다. 사업의 단위가 전국적이든 지방자치단체 차원이든 대규모 예산이 들어가는 사업이 실패할 경우 그 피해를 고스란히 국민 또는 시민에게 귀결된다는 점에서 현재 있는 예비타당성 조사 등의 법적 장치를 강화하는 한편, 정치적 사업 추진을 재고할 수 있는 독립적인 기구 또는 외부위원회의 설치가 필요하다. 특히, 선심성 공약이나 선거공약으로 사업이 추진되는 것에 대하여 선거 이후의 공약 재검토뿐만 아니라 임기 이후에도 책임성을 확보할 수 있는 법적 수단이 필요할 것으로 보인다.

둘째, 공항이나 철도와 같은 교통시설의 경우 주변 인프라 및 관련 사업과의 연계 및 고려를 통한 사업 추진이 필요하다. 특히, 공항의 경우 배후지원단지와 주변 입지를 고려한 입지선정이 매우 중요하다. 즉, 공항유치 자체를 통하여 주변을 활성화시키는 것이 아니라 주변 관광지 개발과 공항유치가 동시에 진행되어야 선순환이 이루어질 수 있다. 국내의 경우 지리적으로 국토 면적이 넓지 않고 철도나 고속도로 등의 다른 교통대체시설이 매우 발달해 있다는 점에서 더욱더 공항유치 입지 선정에 있어서 면밀한 검토가 필요하며 주변 지역과의 협력을 통한 관광지 개발이 같이 이루어져야 할 것이다. 특히, 사업과정 뿐만 아니라 운영과정에 있어서 SNS를 활용한 홍보 및 주변지역과의 연계 등의 노력이 필요할 것이다[62][63]. 즉, 공항이라는 특수성을 고려한 사업진행이 필요하다. 또한, 공항사업의 경우 사업 추진에 있어서 관련 교통시설과의 연계나 대체도로 건설 등의 주변 개발계획을 장기적인 시각에서 검토하여 사업의 필요성과 경제성 분석이 필요하다.

마지막으로, 이해관계자들 간의 갈등조정을 위한 협력적 거버넌스의 제도화이다. 대규모 국책사업의 경우 국가가 일방적으로 추진하기 어렵고 민간의 협조를 필요로 하며, 주민들과의 관계 뿐만 아니라 운영과정에서 민간 사업주체 간의 갈등 등 다양한 이해관계 충돌이 가시화된다. 숙의와 공론화 문화가 익숙하지 않은 한국

사회에서 이러한 이해관계 충돌이 있을 때 갈등을 관리하지 못하여 정치적 측면에서의 정책실패가 발생하게 된다. 따라서 사업 과정에서의 갈등을 최소화하고 이해관계를 조정하기 위한 숙의기제가 필요하다. 물론, 이해관계가 다른 여러 사업주체가 참여하여 공론화 과정을 통해 결론을 도출하는 데에는 많은 시간과 비용이 소요되며, 이해관계 당사자의 참여가 반드시 좋은 결과를 초래하는 것은 아니다. 그러나 장기적인 관점에서 절충안을 모색하고 합의안을 도출하는 것이 향후 예산 및 행정력 낭비를 절감하는 방안이 될 수 있다. 이 때, 최근 논의되고 있는 협력적 거버넌스를 활용하는 것이 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 이를 양양국제공항에 적용하여 볼 경우, 공항과 항공사 간의 구속력 있는 협약을 통하여 노선을 조정하는 한편, 현재 논의 중에 있는 ‘플라이양양’에 대하여 사업주체, 정부, 주민 간의 숙의과정과 사업성 검토를 바탕으로 양양국제공항 활성화 방안을 도출할 수 있을 것이다.

본 연구는 정책실패이론에 따라 양양국제공항 사례를 중심으로 정책 실패 요인을 분석하였다. 그러나, 질적연구로서 사례연구의 특성상 저자의 주관적인 의견이 개입될 수 있다는 점에서 한계가 있으며, 이 점은 향후 양적데이터를 통한 추가 연구를 통해 보완될 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- [1] http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201805271402001&code=620100, 2018.05.27.
- [2] <http://www.kado.net/news/articleView.html?idxno=611169>, 2018.7.2.
- [3] Jeffrey L. Pressman and A. B. Wildavsky, *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland Or Why It's Amazing that Federal Programs Work at All*, University of California Press, 1979.
- [4] D. Easton, "An approach to the analysis of political systems," *World politics*, Vol.9, No.3, pp.383-400, 1957.
- [5] A. Kaplan and H. D. Lasswell, *Power and Society, A Framework for Political*, 1950.
- [6] 정정길, 정준근, "정책과 제도변화의 시차적 요소," *행정논총*, 제41권, 제2호, 2003.
- [7] 고길근, *경전철 사업의 사례를 통해 바라본 정책 실패에 대한 새로운 접근*, 한국정책지식센터 제 608회 [정책&지식] 포럼, 2012.
- [8] 김영평, "정책실패와 정책혁신: 대위법의 관계인가? 대체법의 관계인가?," 한국정책지식센터 제 599회 [정책&지식]포럼, 2012.
- [9] C. E. Lindblom, *The policy-making process*, Prentice-Hall, 1968.
- [10] 안병철, 이계만, "정책실패에 관한 연구경향 분석," *한국정책과학학회보*, 제13권, 제2호, pp.1-19, 2009.
- [11] P. Sabatier and D. Mazmanian, "The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives," *Policy analysis*, Vol.5, No.4, pp.481-504, 1979.
- [12] 채원호, 손호중, "정책실패와 신뢰," *한국행정논집*, 제17권, 제1호, pp.1-28, 2005.
- [13] 안병철, "의약분업 정책변동과 정책실패," *한국행정학보*, 제36권, 제1호, pp.41-57, 2002.
- [14] 김도훈, "학습조직과 시스템사고를 중심으로 본 시화호 정책실패의 원인과 교훈," *한국정책학회보*, 제12권, 제1호, pp.299-325, 2003.
- [15] 박순애, 이지한, "반복된 정책실패: 방사성폐기물 처분장 입지정책의 재조명," *환경정책*, 제13권, 제2호, pp.63-98, 2005.
- [16] Bovens and M. P.'t Hart, *Understanding policy fiascoes*, New Brunswick: Transaction Publishers, 1996.
- [17] 노시평, 박희서, 박영미, *정책학의 이해*, 비앤엠북스, 2006.
- [18] R. B. Ripley and G. A. Franklin, *Bureaucracy and policy implementation*, Dorsey Press, 1982.

- [19] R. T. Nakamura, and F. Smallwood, *The politics of policy implementation*, St. Martin's Press, 1980.
- [20] M. A. Levin and B. Ferman, *The political hand*, Policy Issues in the 90s, 9, 1986.
- [21] 이대희, *정책분석론*, 대영문화사, 1984.
- [22] D. A. Mazmanian and P. A. Sabatier, *Effective policy implementation*, Free Press, 1981.
- [23] 유훈, *정책학원론*, 법문사, 2002.
- [24] J. L. Pressman and A. Wildavsky, *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland: Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation*, Univ of California Press, 1984.
- [25] G. C. Edwards, *Implementing public policy*, Congressional Quarterly Press, 1980.
- [26] T. B. Smith, "The policy implementation process," *Policy sciences*, Vol.4, No.2, pp.197-209, 1973.
- [27] 김순은, 김영수, 변대근, "공동주택 불법개조 복구정책의 집행에 관한 연구," 한국지방정부학회 학술대회자료집, pp.69-92, 1998.
- [28] B. G. Peters and D. J. Savoie, *Governance in a changing environment*, McGill-Queen's Press-MQUP, 1995.
- [29] J. E. Stiglitz, "Democratizing the International Monetary Fund and the World Bank: governance and accountability," *Governance*, Vol.16, No.1, pp.111-139, 2003.
- [30] J. S. Nye, P. Zelickow, and D. C. King, *Why people don't trust government*, Harvard University Press, 1997.
- [31] 황창호, 김정숙, 문명재, "행정조직의 조직효과성 - 해양수산부를 중심으로," 한국국정관리학회 학술대회논문집, Vol.2017, 제1호, pp.1-25, 2017.
- [32] A. McConnell, "Policy success, policy failure and grey areas in-between," *Journal of Public Policy*, Vol.30, No.3, pp.345-362, 2010.
- [33] 고길곤, 이보라, 이주현, "일반논문 : 종합적 접근으로서의 정책실패 사례연구: 경전철 사업 사례를 중심으로," *행정논총*, 제53권, 제1호, pp.129-163, 2015.
- [34] 신희권, "정책사례; 재벌규제정책 실패사례로서의 주력업체제도," 한국정책학회보, 제14권, 제3호, pp.285-315, 2005.
- [35] 지중화, "정책집행의 실패와 그 원인, 그리고 사회적 손실 분석," 정책분석평가학회보, 제21권, 제2호, pp.1-46, 2011.
- [36] 박승주, 이석민, "시장형 노인일자리사업의 성과에 영향을 미치는 생성적 인과관계 탐색," 한국행정정보, 제47권, 제4호, pp.369-394, 2013.
- [37] 한동호, "지방자치단체의 정책실패 요인에 관한 연구," 지방정부연구, 제14권, 제3호, pp.315-334, 2010.
- [38] A. Wildavsky, "If planning is everything, maybe it's nothing," *Policy sciences*, Vol.4, No.2, pp.127-153, 1973.
- [39] 노화준, *정책학 원론: 복잡성과학과의 융합학문적 시각*, 박영사, 2012.
- [40] 신원형, 광채기, 윤영진, 이준원, "광역자치구역의 개편 전략에 관한 사례 분석: 광주·전남 통합 문제를 중심으로," 한국행정학회 학술발표 논문집, 제2000권, 제12호, pp.591-611, 2000.
- [41] 최성두, "부산 항만자치공사 설립의 표류원인 분석평가," 한국행정정보, 제35권, 제4호, pp.317-334, 2001.
- [42] 이원욱, 이대수, "이익집단간의 이해관계 분석," 한국정책과학회보, 제8권, 제3호, pp.309-336, 2004.
- [43] M. H. Hannan and J. Freeman, "The population ecology of organizations," *American journal of sociology*, Vol.82, No.5, pp.929-964, 1977.

[44] 정익재, “정보화정책 실패사례분석과 정책교훈-반면교사의 여섯 가지 이야기,” 한국정책학회보, 제11권, 제4호, pp.273-304, 2002.

[45] 김기형, 정주용, “정책체제의 복잡성과 자기조직화를 통한 정책변화, 그리고 급변: 방사성폐기물 처분장 입지정책을 중심으로,” 행정논총, 제49권, 제3호, pp.149-190, 2011.

[46] 강민아, 장지호, “정책결정과정의 프레임에 대한 담론 분석,” 한국행정학보, 제41권, 제2호, pp.23-45, 2007.

[47] 조기동, 양양국제공항의 경쟁력 활성화 방안에 관한 연구, 인하대학교 국제통상 물류대학원, 2004.

[48] <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%96%91%EC%96%91%EA%B5%AD%EC%A0%9C%EA%B3%B5%ED%95%AD>, 2018.8.6.

[49] http://ilyo.co.kr/?ac=article_view&entry_id=296684, 2018.6.9.

[50] <http://www.kado.net/news/articleView.html?idxno=611169>, 2018.6.27.

[51] 이주호 외, 양양공항 활성화 재정지원사업 경제적 파급효과 분석, 국가경제연구원, 2016.

[52] <http://www.mediapen.com/news/view/346585>, 2018.7.28.

[53] <https://www.mbceg.co.kr/post/57876>, 2018.7.27.

[54] <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=005&aid=0001070649>, 2018.7.15.

[55] <http://v.media.daum.net/v/20180204180859687>, 2018.8.9.

[56] <https://namu.wiki/w/%EC%96%91%EC%96%91%EA%B5%AD%EC%A0%9C%EA%B3%B5%ED%95%AD>, 2018.8.18.

[57] <https://namu.wiki/w/양양국제공항>, 2018.7.3.

[58] <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923896047&code=11151500&cp=nv>, 2018.7.20.

[59] <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/11/14/0200000000AKR20161114119200062.HTML?>

input=1195m, 2018.6.22.

[60] http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180713_0000363063&cID=10805&pID=10800, 2018.7.31.

[61] 최선미, “지방정부 재정역량 제고에 관한 사례 연구,” 한국콘텐츠학회논문지, Vol.18, No.3, pp.472-485, 2018.

[62] 김현정, “유비쿼터스 관광 정보서비스 구축 현황 및 사례 분석,” 한국콘텐츠학회논문지, Vol.10, No.1, pp.407-416, 2010.

[63] 장환영, 김남곤, “스마트시티 거버넌스와 부처간 협력방향에 관한 연구,” 한국콘텐츠학회논문지, Vol.17, No.5, pp.430-439, 2017.

저 자 소 개

허 혁(Hyeok Heo)

정회원



• 2012년 3월 ~ 현재 : 연세대학교 정치외교학과 재학

<관심분야> : 교육정책, 정책실패

최 선 미(Seonmi Choi)

정회원



• 2013년 2월 : 서울대학교 행정대학원(행정학 석사)
 • 2016년 8월 : 서울대학교 행정대학원(행정학 박사)
 • 2016년 10월 ~ 2017년 6월 : 한국환경정책평가연구원 초빙연구원

• 2017년 10월 ~ 현재 : 연세대학교 행정학과 SSK사업단 미래정부 연구센터 전임연구원

<관심분야> : 정부신뢰, 복지정책, 지방재정, 노인정책