

## 훈련성과보고서 요약서

성 명	박 진 영	과견연도	2014.7~2016.7
훈련분야	관광		
훈련과제	MICE산업 육성을 통한 서울경제 활성화방안		
훈 련 국	미국		
훈련기관	Virtual Museum of Pubic Service, Rutgers University-Newark		
보 고 내 용			
제 목	서울시 관광·MICE 정책개발시 적용을 위한 정책수단 설계모형 개발	보고서 매수	73
내용요약	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 본 연구에서는 행정 현장의 정책설계 과정에서 실무자들에게 실천적 도움을 줄 수 있는 쟁점들을 파악하고 설계 진행과정에 따라 이를 해결하는 방법론을 모색하는데 주안점을 두었다.</li> <li>○ 이를 위하여, 정책수단이라는 개념에 착안하여 실제 행정현장에서 쓰여 지고 있는 정책수단의 종류는 무엇이 있는지, 그리고 이를 발굴하는 과정에서 참고가 될 수 있는 정책학·행정학계의 관련 논의들, 법제·예산·정책품질관리 측면에서의 행정매뉴얼 등에는 무엇이 있으며 여기에서 각각의 착안점과 쟁점은 무엇인지를 살펴보았다.</li> <li>○ 그리고 이러한 과정을 통해 정책설계과정을 정책수단의 내용을 설계하는 단계와 집행자원을 설계하는 단계로 구분하였고, 각 단계별로 내용설계 단계는 강제성을 기준으로 한 ‘서비스 형태 설계’와 행정서비스의 공급자와 생산자를 기준으로 한 ‘서비스 전달절차 설계’로, 그리고 집행자원 설계단계는 정책실현을 위한 다양한 요건이자 자원들을 법적·인적·물적·기술/정보·성과·소통의 측면에서 구분하여 각 단계별로 정책설계시 고려해야할 필수사항들을 검토해 보았다.</li> <li>○ 이렇게 각 단계에서 정책실무자가 어떠한 절차를 거쳐 하나의 정책을 구성하고 완성해 나가야 하는지 방법론을 검토하였고, 특히 이 과정에서 핵심적 단계로서 그동안 담당자의 역량에 의존하던 정책수단 발굴과정을 체계적으로 이해하고 현실에 적용할 수 있도록 방법적 도구를 제시하였다. 그리고 이러한 정책수단 유형선정 과정과 집행자원 관리방법론간의 관련 쟁점을 밝히는데 중점을 두었다.</li> <li>○ 이상의 과정을 통해 마련된 분석틀을 바탕으로 서울시 4개년 계획서상의 13개 행정분야 139개 정책사업들에 대하여 정책수단론에 입각한 유형분석을 시도하였으며, 이를 통해 각 정책분야별로 나타나는 정책수단의 특성을 분석하고 이와 연계된 집행자원 관리상 쟁점의 특성도 발견할 수 있었다.</li> <li>○ 그리고, 보다 세부적으로 들어가 단위사업 수준의 분석을 시도하였으며, 서울시 관광·MICE 종합발전계획서 상의 정책수단 37개를 분석하는 과정을 통해 각각의 정책수단의 유형적 특성과 전달과정상의 양태, 그리고 집행관리 차원의 쟁점 분석결과도 도출하였다.</li> </ul>		

서울시 관광·MICE 정책개발시 적용을 위한  
정책수단 설계모형 개발

2016. 7

박진영

## 〈목 차〉

1. 서론	1
1) 연구의 배경 및 목적	1
2) 연구의 내용 및 방법	2
2. 기존 정책수단에 대한 연구 검토	3
1) 관련 연구동향	3
2) 정책수단연구의 개관 및 전개과정	4
3) 소결 : 본 연구를 통한 극복 과제 및 방향	8
3. 서울시 적용 정책수단 설계모형 개발	10
1) 개발목표	10
2) 모형개발시 참고자료 분석 및 검토	11
3) 기본모형안 제시	18
4) 실제 정책수단 검토 적용시 고려사항 : 분석단위의 동일성	43
5) 서울시 전체 정책수단의 유형 파악 : 서울시 4개년 계획(2014-2018) 분석	46
6) 소결	61
4. 서울시 관광·MICE 정책설계에의 모형 적용	64
1) 검토대상 : 서울 관광발전 마스터플랜(2014~2018)	64
2) 분석모형 적용	65
3) 대안모색 : 사각지대 발굴 및 해소	69
5. 결론	71

# 1. 서론

## 1) 연구의 배경 및 목적

- 행정현장에서는 수많은 정책이 수립되고 발표되며 집행된다. 중앙정부와 지방정부, 공기업들은 복지정책, 산업정책, 교통정책, 관광정책 등 각 행정의 분야별로 해결해야 할 정책문제를 제시하고 그 문제해결을 위한 방안으로 정책을 지속적으로 산출해내고 있다.
- 이러한 정책의 형성과정들은 학문적으로는 정책학의 범주에서 그리고 정책과정론이라 불리우는 이론적 틀을 기반으로 연구되어져 왔다.
- 정책문제를 정의하고, 정책목표를 설정하며, 해당 정책목표를 달성하기 위한 적절한 정책대안을 모색한 후, 현실적으로 최적의 정책대안을 선택하고 이를 집행하는 과정을 거치며 집행후 평가와 환류를 거쳐 다시 정책에 반영되는 순환구조가 일반적으로 알려진 정책과정론의 분석틀이다.
- 하지만, 실제 행정현장에서 문제를 해결해야 할 책임을 가진 **공무원의 입장에서 이 정책과정중 가장 도움이 필요하고도 애로를 겪는 부분이 어디인가를 생각해 보자.**
- 대부분의 경우, 정책문제는 스스로 발굴되는 경우보다 주어지는 경우가 많다. 시민의 민원의 형식일 때도 있고, 연구소의 연구보고서나 언론의 사건·사고보도 속의 정부의 역할주문의 형식일 때도 있으며, 많은 경우 지시하달경로를 통한 업무지시의 형태일 경우도 있다.
- 따라서, 현장의 고민은 본격적인 정책의 '내용'을 구성하는 단계부터 실제 시작된다. 정책대안이라 불리우는 문제해결의 방법과 도구들이 현장에서 기획보고서의 형태로 만들어지는 핵심적 콘텐츠를 구성하게 되기 때문이다. 즉, **선택과정보다는 탐색과정이 실무진들이 체감하는 본질적 고민의 지점이자 산출물의 품질을 좌우하는 핵심단계라고 할 수 있다.**
- 하지만, 학문적으로는 이 대안탐색 단계의 구체적 방법론을 제시하여 주지 못하고 있어 정책학을 배운다는 것이 현장에서 필요한 정책을 잘 만드는 기술을 습득하는 것과는 다른 차원이라는 한계에 봉착하는게 현실이다.

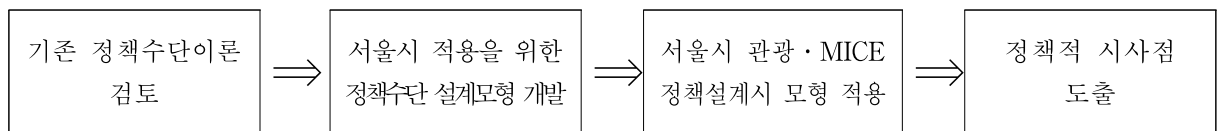
- 정책학적 논의는 어떠한 문제해결 사례들이 어디에 어떤 모습으로 존재하는지를 체계적으로 제시하여 주기보다는, 대안탐색은 온전히 정책담당자의 개인적 경험과 역량의 영역으로 맡겨놓은 채 발굴된 대안들을 어떤 기준을 통해 어떤 기법을 통해 분석할 것인지를 논의로 진행되는 경향을 보이고 있다.
- 이로 인해, 현장 공무원들은 언론보도나 관련 서적 및 연구보고서 등을 통해 외국정부의 사례, 국내 유사 기관들의 정책사례, 학계에서 제시된 정책모형 등을 그때그때 시간과 정보가 허용되는 범위내에서 개인적 경험에 의존하여 조사하는 방식으로 자기들만의 도구·방법 목록을 찾아나가고 있는 게 현실이다.
- 해당 행정 분야별로 어떠한 도구들이 있는지 그 실제 사례나 유형들을 나열하거나 정리한 표준화된 목록이 있다면 이러한 현장의 애로와 반복되는 수고를 덜 수 있지 않을까? 더 나아가 이러한 탐색 및 설계방법을 스스로 만들어 낼 수 있는 순서도 형식의 ‘모형’이 있다면 시간의 한계, 경험의 한계, 정보의 한계를 넘어서 누구나 보다 쉽게 대안을 탐색하고 개발할 수 있지 않을까 하는 문제의식을 갖게 되었다.
- 이러한 문제의식을 기반으로 현재까지 학계에서 연구되어온 논의를 참고하여 현장에서 쉽게 쓰여질 수 있는 정책수단의 설계방법을 모색해 보고자 하였다.

## 2) 연구의 내용 및 방법

- 현재까지 행정학 및 정책학계 내에서 이러한 질문에 대해 연구하고 있는 분야는 일명 ‘정책수단론’이라는 분야이다. 규제, 보조금, 부담금, 조세지출, 바우처, 정보제공, 민간위탁 등 현장에서 표출되고 있는 정책수단들을 유형화하고 특성을 분석하는 연구분야를 뜻한다.
- 아울러, 행정법학계에서는 행정행위를 중심개념으로 하여 ‘행위형식론’이라는 측면에서 논의되어져 왔다. 행정행위, 행정계약, 사실행위 등 비공식적 행정활동 등 정책수단의 법적성격과 구제절차상 특성을 분석하고 이러한 활동들의 법적 조건, 법적 한계를 연구하는데 중점을 두고 있다.
- 본 연구의 목적은 정책수단의 유형들을 정리하고, 이러한 유형들의 특

성을 고려하여 이를 현실에 구현하기 위해 필요한 행정관리적 측면의 요소들을 조합해 낼 수 있는 모형의 개발이라 할 수 있다.

- 이 모든 연구과정들에 있어 가장 우선이 되는 가치판단의 기준은 다른 현실적용성이 될 것이다. 즉, 현장에서 쓰여지기 위한 실용적 방법론을 탐구하는 게 목적이기에 이해가 쉽고 사용이 용이한 모형발굴에 우선순위를 둘 것이다.
- 이와 함께, 여기서 주로 검토할 정책수단의 행정계층적 집행수준은 서울시 본청과 자치구청이라는 정책집행 현장을 중심으로 하되, 입법적 조치 및 중앙-지방간 행정의 위계, 민-관간 협력관계를 보완적으로 검토할 계획이다.
- 그리고 이러한 과정을 통해 개발된 정책수단 설계모형을 관광·MICE분야에 적용하여 기존 서울시 관광·MICE 정책들의 유형분석과 향후 개발이 필요한 사각지대를 발굴하고 그에 맞는 정책수단을 제시하는 과정으로 본 연구를 전개해 보고자 한다.



## 2. 기존 정책수단에 대한 연구 검토<sup>1)</sup>

### 1) 관련 연구동향

- 21세기들어 가장 주목받는 정책수단에 대한 저작은 Lester Salamon이 편집한 The Tools of Government(2002)이다. 이 책에서 Salamon은 정책수단에 대한 연구가 필요한 이유를 정부의 일하는 방식이 바뀌고 있기 때문이라고 지적한다.
- 변화하고 있는 행정현실을 더욱 잘 이해할 수 있는 개념적, 이론적 도구가 필요하며 정책수단이라는 렌즈를 통하면 보다 나은 시야를 확보할 수 있을 것이라는 Salamon의 주장이 많은 학자들의 공감을 얻고 있다.
- 정책수단에 대한 학계의 관심이 늘어나고 있는 배경은 먼저 기존의 정책

1) 이 부분은 「정책수단연구 : 기원, 전개, 그리고 미래(전영한, 이경희, 행정논총 제48권 제2호)」을 참고하여 재정리하였음

학 및 행정학이 당면한 실천적 유용성의 위기 때문이다. 업무현장에서 공무원들은 인허가를 내주고, 민간기업과 계약을 맺고 감독하며, 정부 보조금 수혜자를 결정하고, 법규위반에 대한 신고포상금을 지급하며, 공공정보를 수집하고 배포한다. 정작 이러한 정부와 공무원들의 일상적 업무에 대해 행정학이나 정책학의 대부분의 교과서는 그 작동방식이나 관리방법을 소개하지 않고 있다.

- 이러한 실천적 유용성에 대한 문제의식은 행정학이나 정책학 교육과정에서 정책수단에 관한 교육의 공백이 갖는 문제점으로 연결된다. 정책학을 배웠다면 규제, 보조금, 금융 및 세제지원, 바우처, 정보제공 등 다양한 정책수단을 주어진 정책목표와 환경적 조건에 맞춰서 설계할 수 있는 분석능력을 구비해야 하고, 행정학을 배웠다면 설계된 정책수단에 맞추어 정부의 인적, 물적자원을 정책산출로 효과적으로 전환할 수 있는 관리지식을 갖춰야 한다.
- 하지만 현실에서는 이러한 이론과 실제의 괴리현상에 대하여 충분한 대안마련이 되고 있지 않은게 사실이다. 다만, 최근 들어 전통적 교과목체계를 탈피하여 위탁계약관리, 정부규제론 같은 실무적 정책수단에 대한 교육이 강화되고 있는 점은 시사하는 바가 크다.

## 2) 정책수단연구의 개관 및 전개과정

### ① 정책수단의 개념과 유형

- 많은 정책수단 연구자들이 공통적으로 지적하는 정책수단개념의 구성요소는 아래 표와 같다. 첫째, 의도적으로 고안된 기법 혹은 기술이며, 둘째 정부 혹은 유사한 공적 행위자에 의해 활용되고, 끝으로 정책목표의 달성 혹은 집합적 문제의 해결이라는 목적지향적 성격을 갖는다.<sup>2)</sup>

학 자	정책도구의 개념정의
Schneider and Ingram(1990)	개인이나 집단들이 공공정책에 부응한 결정을 내리거나 행동을 취하도록 유도하기 위해 정부가 사용하는 <b>개입수단</b>
Schneider and Ingram(1997)	공적 문제를 해결하기 위하여 정책대상집단의 행동을 변화시키려는 의도를 가진 <b>정책설계의 요소들</b>
Vedung(1998)	정부가 사회변화에 영향을 미치기 위하여 활용하는 <b>기법</b>

Howlett and Ramesh(2003)	정책집행을 위하여 정부가 사용가능한 <b>실제 수단 및 장치</b>
Doern and Phidd(1983)	정책행위자가 특정 목적을 달성하기 위하여 사용하는 모든 것
Salamon(2002)	공적문제를 접근하기 위하여 집합적 행동이 구조화되는 <b>판별 가능한 방법</b>
Howlett(2005)	국가권위의 활용 혹은 의도적 제한을 수반하는 <b>거버넌스 기법</b>

- 정책수단의 유형분류는 정책수단연구의 초기부터 많은 관심을 받아온 연구주제이지만 또한 가장 논쟁적인 주제이기도 하다. 실천적 유용성을 충족시켜야 하기 때문에 정책수단 분류모형은 정책분류모형보다 요구조건이 더 까다롭다. 이와 함께 정책수단의 혁신으로 인한 새로운 정책수단의 끊임없는 등장과 수단조합(Mix)의 존재가 정책수단의 다양성을 증가시키고 유형분류를 더욱 어렵게 만들고 있다. 아래 표에서 제시된 기존 정책수단 분류체계들은 이러한 어려움들에 상이한 방식으로 대처해왔고 상이한 장점과 단점을 갖고 있다.

〈정책도구의 유형분류 예시〉

학 자	분 류
Hood(1986)	정보제공, 재정, 권위, 조직
Bardach(1980)	강제집행, 유도, 혜택제공
McDonnel and Elmore(1987)	명령, 유도, 역량형성, 체제변화
Linder and Peters(1989)	운영복잡성, 공적 가시성, 사용자 적응성, 개입성, 상대적 비용, 실패가능성, 대상정밀성, 시장의존성 등 8개 연속적 기준에 의한 분류
Doern and Phidd(1983)	강제성 정도에 따른 설득, 지출, 규제, 공적소유 등 4개 유형
Vedung(1998)	강제성 정도에 따른 <b>몽둥이, 당근, 설교</b> 등 3개 유형

2) 정책수단의 개념 속에는 **사무(규제)와 사업(유인, 설득)**이 혼재하고 있다. 이는 유형화를 하는 과정에서 동일 분석단위가 아닌 요소들이 혼재할 수 밖에 없는 근본적 원인이 되고 있다.



전영한(2007b)	강제성과 직접성 정도에 따른 직접규제, 간접규제, 직접유인, 간접유인 등 4개 유형 직접규제, 준직접규제, 간접규제, 직접유인, 준직접유인, 간접유인, 간접유인, 직접정보, 준직접정보, 간접정보 등 9개 유형
------------	---

② 정책수단연구의 발전과정

- Lowi는 정책수단에 대해 관심을 보인 선구적 학자로서, Lowi는 공공정책의 유형을 규제정책, 분배정책, 재분배정책, 구성정책 등으로 분류하였고, 각 정책유형별로 특징적인 정치의 양상이 나타난다고 주장하였다. 이 정책분류는 내적 일관성의 결여와 조작화의 어려움 때문에 비판을 받게 되었으나 이를 통해 정책수단 자체의 특성을 정책결과에 영향을 미치는 독립변수로서 인식시키는 계기가 되었다.
- 1970년대 이후 정책수단연구자들이 ‘도구주의’라고 부르는 지배적 패러다임을 형성하였다. 이들은 정책결정자가 참고할 수 있는 ‘도구선택교범’을 제시하고 있는데, 정부의 개입이 필요한 문제상황은 시장실패이론과 정부실패이론에 의해 유형별로 명세화되며, 일단 문제상황이 판별되면 그 문제를 해결하기에 적합한 정책수단을 준비된 도구상자로부터 선택하여 사용하게 되는 것으로 파악하며, 다시말해 정책수단 선택은 주어진 문제의 유형과 그 문제유형을 해결할 수 있는 가장 효과적인 정책수단의 짝짓기로 간주한다.
- 이후 1980년대 들어 정책집행 연구자들 중 일부는 정책집행을 정책문제의 해결을 위해 정책수단을 적용하는 과정으로 이해하고, 정책집행의 현장에서 발견되는 다양한 정책수단들이 가장 잘 수행할 수 있는 정책기능을 파악하여 도구선택교범을 제시하고자 노력하였다.
- 이와 함께, 공공선택론자들은 특정 정책수단의 선택을 주어진 정책문제를 해결할 수 있는 최적의 수단을 찾는 기술적 과정으로 이해하는 도구주의적 전통에서 벗어나, 정책수단선택을 결정하는 가장 중요한 요인은 관료와 정치인의 사익추구이며, 이들의 사익극대화 동기가 정부규제의 확산과 세금의 증가, 민간기업의 국유화와 같은 특정한 정책수단에 대한 선호를 낳게 된다고 주장하였다.
- 이러한 전통적인 도구주의적 시각에 대하여, 도구적 합리성에 기초한 정

책수단선택은 이론적으로만 존재하는 신화라고 지적하면서 실제의 정책 수단선택은 정치적 요인을 위시한 다양한 결정요인에 의해 이루어진다는 비판적 주장의 흐름도 제기되었다.

- Linder and Peters는 정책수단선택의 일반적 기준의 예로 자원집약성, 대상선택성, 정치적위험도, 정부활동에 대한 제약 등을 제시하면서 정책수단의 특성과 정책수단의 선택이 이루어지는 정치체제의 맥락적 특성을 동시에 강조하여 도구주의적 전통을 극복하려는 시도를 보였다.
- Hood에게 있어서 정책수단의 선택을 결정짓는 변수는 정부가 보유한 자원과 활용역량으로 파악되었으며, 이와 함께 그는 정책수단선택에 있어 정책결정자들이 과거에 그 수단을 활용해 본 경험과 그에 기초한 학습이 중요하다고 보았다.
- 캐나다의 Bruce Doern 역시 정책수단에 따라 달라지는 강제성의 정도가 정책수단선택을 결정함에 있어서 중요하며, 일반적으로 현대정부는 처음에는 가장 덜 강제적 수단을 선호하고 정부개입에 대한 저항을 극복하기 위해서 차츰 보다 강제적인 수단으로 이행해 간다고 주장함으로써 주요 행위자들이 갖고 있는 이데올로기적 선호를 강조한다는 점에 특징을 갖고 있다.

### ③ 정책수단연구의 미래 연구의제

- **정책수단선택 이론의 개발과 검증** : 실제 정책수단 선택에 영향을 미치는 요인이 무엇인가를 찾는 노력이 필요하다. 그동안 학계에서는 이해관계, 이해집단 네트워크의 특성, 이데올로기와 사회규범, 정책유행, 조직적 관습 혹은 관성, 연사적 선택 혹은 경로의존성, 정책학습 및 적응, 국가적 집행맥락 등 다양한 요인을 제시한 바 있다.
- **수단조합 문제의 해결** : 수단조합의 문제는 동시에 사용되는 복수의 정책수단들 사이의 상호작용 때문에 발생하는 이론적 및 경험적 연구의 어려움을 의미한다. 수단조합 분석의 기호가 되는 정책수단 유형분류의 핵심과제는 정부가 정책목적을 위해 활용하는 사회적 기술의 기본적 구성요소와 그 결합구조를 규명하는 것이 필요하다.
- **정책수단분석, 거버넌스연구, 그리고 조직관리연구의 통합** : 점점 더 현대정부들은 민간의 제3자를 통해 정책을 수행하는 경향을 보이고 있으며 과거 명령과 통제와 같은 전통적인 수직적 수단보다는 협상과 타

협, 파트너십 형성과 같은 수평적 수단으로의 전환과정이 현대 정부가 일하는 방식을 이해하고 처방함에 있어 핵심적으로 고려해야 할 점이다. 즉, 정책수단에 대한 평가와 활용이 제대로 이루어지려면 전통적인 정책 수단분석 뿐만 아니라 집행구조, 조직간 관계 등 조직환경분석, 조직 역량과 같은 집행조직 내부요인에 대한 조직론적 분석이 동시에 필요하다.

### 3) 소결 : 본 연구를 통한 극복 과제 및 방향

- ① 정책수단 유형구분 측면 : 실제현장에서의 적실성 있는 세부 목록체계 마련
  - 정책수단 분류에 있어 추상적이거나 관념적인 용어를 사용함으로써 인하여 단지 유사한 성격의 정책수단을 묶어내는 것은 본 연구에서 지양하고자 한다. 정책담당자가 도구상자에서 ‘톱을 고를지, 망치를 고를지’를 선택함에 있어 연장들의 성격별로 묶을 경우 추상적 개념이해를 수반하는 수고를 해야 하기 때문이다.
  - 따라서, 행정현장에서의 활용도와 이해의 용이성 확보라는 본 연구의 목적에 충실하기 위하여 실제 행정현장에서 쓰여지거나 법·제도적으로 익숙한 명칭을 기준으로 유형화를 시도하되 자칫 그것이 백화점식 나열의 문제를 다소 내포하고 있더라도 정책실무에 있어 다양한 수단의 분포를 보여주고 수단의 다양성을 이해하는 것도 교육적 효과가 있기 때문에 유형분류의 세분화를 의도적으로 회피할 필요는 없다고 생각된다.
  - 이에 있어 반드시 고려되어야 하는 것이 행정법학에서의 행위형식이론이다. 정책수단은 이론적으로는 다양성에 끝이 없겠지만, 실제 모든 정책수단은 법적 근거와 한계를 고려해야 하기에 행위형식론에서 연구된 분류법과 그 유형, 그리고 수단의 명칭은 함께 검토되어야 하고 최종적 성질에 따른 유형명칭 선정에 중요한 역할을 하여야 한다. 실제 법제적으로 어떠한 용어로 쓰이고 있는지를 살펴보는 것이 행정현장에서 익숙한 용어와의 일치성을 확보하는데 있어 중요한 기준이 될 것이다.
  - 수단조합의 문제를 해결하는데 있어, 정책수단을 구성하는 모든 하위 정책수단의 요소들을 동일수준에서 판단하면 이 문제는 해결점을 찾기 어렵다. 정책문제에 대한 1차적이고 직접적인 해결방안을 상위 정책수단유형으로 설정하고 나머지 하위 정책수단으로 이를 보완하는 장치

로 간주하는 방법이 보다 현실성이 있다고 할 수 있다. 다시 말해, 몸통이 되는 정책수단의 성격을 해당 정책수단조합의 유형으로 결정하는 것이 필요하며, 만약 두가지 정책수단이 경합이 벌어질 때에는 일정한 기준, 예를 들면 강제성과 직접성의 정도를 우선하여 판단하는 방식이 선명한 유형화에 도움이 될 것으로 판단된다.

② 행정관리이론과의 통합적 측면 : 정책수단 선택과 행정관리의 관계설정

- 정책수단이론의 상위개념으로서 정책설계과정 전체를 조망해 볼 때, 일반적으로 정책수단의 유형들을 발굴하고 선택한 뒤에, 행정관리역량을 기준으로 인적·물적자원의 보유여부를 판단하여 실현가능한 수단을 선택하는 절차가 이루어진다. 즉, 선택된 정책수단을 실제로 구현하기 위한 조직, 예산, 홍보 등 행정관리차원의 세부체계를 설계하는 것과 정책수단은 하나의 동일한 목표지향성을 가진 과정 속에 있다고 할 수 있다.
- 아무리 최적의 정책수단을 선택하였더라도 의도한 효과를 나타내려면 그 집행에 있어서 정부조직의 조직적·제도적 역량이 충실히 뒷받침이 되어 주어야 하며 그러한 적절한 관리활동이 없이는 정책수단의 효과성을 담보할 수 없을 것이다.
- 따라서, 이러한 현실을 고려할 때, 정책을 추진하기 위한 인적·물적 자원들의 관리, 즉 행정관리 부문은 1단계 판단인 ‘본질적 정책수단 유형’과 구분하여 2단계 판단절차로서 ‘정책의 동작화장치 설계’라는 별도의 단계로 구분하되, 하나의 전체 설계과정 속에 포함시키는 게 필수적이라고 판단된다.

③ 정책수단 선택이론 측면 : 정치적 요인, 조직관성 등을 어떻게 반영할 것인가?

- 정책수단 선택의 과정이 기술적·도구적 합리성 차원이 아니라 정치적 이해관계, 이데올로기, 조직의 목적 등 다양한 요인으로 인해 영향을 받는다는 여러 학자들의 지적은 반드시 고려해야 할 점이다. 그렇다면 검토해야 할 문제는 첫째, 어떤 요인들을 명시적으로 모델에 반영할 것인가와 둘째로 어떤 절차와 과정속에 포함시킬 것인가로 요약될 수 있다.
- 우선 고려대상 요소의 결정에 있어서, 본 연구에서는 정책수단의 선택과정과 그 영향요인에 대한 분석을 목적으로 하기 보다는 ‘선택지’로서의 가능한 정책수단 유형의 도출방법을 추출하는 것을 주목적으로 하기에

1단계인 정책수단 발굴단계에서는 배제하는 것이 바람직 할 것으로 보인다. 이 분야는 모형 자체의 설계보다는 의사결정이론적 관점에 치우쳐서 모든 가능한 선택지 자체를 발굴하기도 전에 자체 검열하고 배제하는 부작용을 낳을 수 있기 때문이다. 아울러, 선행연구들에서 제시된 정치적·경제적 이해관계, 조직관성, 정책유행 등은 실현화과정에서는 극복대상이고 설계과정에서는 극복방안이 모색되어야 하는 과제일 뿐이지 정책수단을 발굴하고 유형화하는데에는 도움이 되는 요소가 아니기 때문이다.

- 다음으로, 해당 요소들의 반영단계와 방법에 대한 해결방안으로는 2단계인 동작화장치의 설계단계에 포함시키되 이중 순응확보방안 검토단계 속으로 정리하는 것이 타당하다고 생각된다. 순응확보라는 어감은 거버넌스의 시대에 적당하지는 않겠지만, 정치적 지지확보를 위한 모든 수단들, 예를 들면 이해관계자들의 의사결정과정 참여, 대상별 언론대응 및 홍보방안 등 소통관리 차원으로 이해하면 현실적으로도 유용할 것으로 판단된다.

### 3. 서울시 적용 정책수단 설계모형 개발

#### 1) 개발목표

##### ① 정책문제 특성에 맞는 정책수단 유형목록 발굴

- 단순히 정책수단의 유형 전부를 단순히 나열하기보다는 현장 적용성을 높이기 위하여 해결해야 하는 ‘문제의 해결방향’을 기준으로 먼저 정책수단의 적용영역을 구분하고,
- 이를 토대로 강제성·직접성 기준을 적용하여 「문제의 특성 - 정책목표의 방향 - 정책수단의 유형」이 정확히 연계될 수 있는 성질별 목록을 제공한다.

##### ② 선택된 수단의 실행력을 담보하는 효과적 행정자원 관리방안 매칭

- 수단 선택이후에 효과적 목표달성을 담보할 수 있는 행정자원의 투입과 관리방안을 분야별로 제시한다.
- 내부자원과 외부자원을 균형있게 고려하여, 정책성과와 정책품질을 확보하는 최선의 방안을 고민할 수 있는 분석틀을 마련한다.

③ 실천적 유용성이 확보된 단계별(유형판단/자원관리) 절차도 마련

- 이상의 과정들은 분절적인 과정이 아니라, 연속선상에서 판단하는 절차의 성격을 지녀야 한다.
- 절차적 흐름을 지닌 판단절차를 통합적으로 제시하여 현장에서 마주하게 될 「문제-목표-수단-관리방안」의 선택절차의 범위를 보다 구체화한다.

2) 모형개발시 참고자료 분석 및 검토

① 정책수단 유형화 측면

- 정책수단의 유형을 분류함에 앞서, 행정현장에서 쓰여지는 정책수단의 명칭의 양태를 파악해 볼 필요가 있음. 즉, 일반 정책·행정학적 용어 사용관점 뿐아니라 실제 법규범으로 표현되는 형식은 어떻게 쓰여지는지, 그리고 정책수단의 금전적 표현인 예산서상에는 어떤 용어로 표출되고 있는지 전체의 양태를 살펴보아야 정책수단의 분석수준 및 성질에 대한 통일성을 기할 수 있음.
- 따라서, 학계에서 유력하게 논의되어 온 ①2개의 유형분류 모형과 함께 ②법제처 법령 입안·심사 세부기준, ③세입·세출 예산서상 분류체계 그리고 ④정책품질관리 매뉴얼상의 점검요소를 통해 정책수단 유형화와 명칭선택의 기준점을 발견해 보도록 한다.
- 강제성, 직접성을 기준으로 한 정책수단의 유형분류(전영한 2007)
  - 해당 정책수단이 개인이나 집단의 행위를 제약하는 정도를 의미하는 ‘강제성’과 서비스 전달경로상 정책대상이 되는 개인, 집단과 접촉하는 행위자가 누구인가를 의미하는 ‘직접성’을 양대 축으로 정리한 아래의 모형은 모든 정책수단이 내재하고 있는 법치행정의 한계와 현대행정에서 나타나고 있는 거버넌스로서의 이행과정을 충실히 담고 있으며 현장에서 이해도와 수용도가 높을 것으로 예상되므로 이 모형을 기본축으로 선정하기로 한다.

구 분	강제성			
		높음	중간	낮음
직접성	높음	직접규제	직접유인	직접정보
	중간	준직접규제	준직접유인	준직접정보
	낮음	간접규제	간접유인	간접정보

○ 공공서비스 생산방식의 특성을 기준으로 한 정책수단 유형(Salamon)

- 공공서비스 생산방식의 특성을 기준으로 구분되는 정책수단들의 목록을 제시한 아래의 모형은 행정현장에서 쓰여지고 있는 실제 정책수단의 양태를 비교적 충실히 담고 있으므로 이 유형목록들을 활용하되, 다만 전영한 모델(2007)의 강제성/직접성에 대한 기준을 적용하여 재분류하고, 아울러 행정자원관리 부분에서 고려하는 것이 바람직한 유형들은 목록에서 배제하는 조정과정을 거치기로 한다.

구분	정책수단	정책산출물	전달기제	전달기관
직접수단	정부소비	재화, 서비스	직접제공	정부
	경제적 규제	가격 및 행태	진입 또는 가격규제	규제위원회
	직접대출	현금	대출	정부
	<b>공기업</b>	재화, 서비스	직접제공 또는 대출	준공공기관
간접수단	사회적 규제	행태 제약	규칙	정부기관/규제위원회
	<b>계약</b>	재화	계약, 현금지급	기업, 비영리기관
	보조금	재화/서비스	보조금 제공, 현금지급	지방정부/비영리기관
	대출보증	현금	대출	민간은행
	공적보험	보호	보험정책	공공기관
	조세지출	현금, 유인기제	조세	조세기관
	사용료/과징금	재정적 제재	조세	조세기관
	손해책임법	사회적 보호	손해배상법	사법제도
	바우처	재화, 서비스	소비 보조	공공기관/소비자

○ 현행 법령상 정책수단의 표현양태 검토-법령 입안·심사 세부기준(법제처)

- 법규범 속에서 정책수단이 어떠한 용어로 표현되는지를 확인함으로써 현장용어와의 일치성을 높일 수 있다. 이중 법제처가 발간한 법령입안시의 표준 매뉴얼상의 통해 각 정책수단의 근거가 되는 법규를 제개정할 때 어떠한 내용을 담아야 하는지와 유의사항을 살펴보면 보다 명확히 정책수단의 분석수준과 성질을 파악하는데 도움이 된다. 따라서, 본 매뉴얼중 실체규정, 보칙규정, 별칙규정상의 주요 정책수단들을 유

형화과정에 편입시켜 모형의 이해도를 높이는데 활용하고자 한다.

총칙규정	목적규정 기본이념 규정 정의규정 해석규정 국가등의 책무·책임 등에 관한 규정 적용범위에 관한 규정 다른 법령과의 관계에 관한 규정
실체규정	허가 특허 인가 등록 신고 지정 인허가등의 의제 결격사유 과징금 부담금 연체금과 가산금 행정강제 보조·출자·출연·용자 국유재산등의 관리·처분 조세법 규정 재정·회계제도 기금 자격부여 외국인의 지위 검사 위원회 특수법인 결직과 영리업무의 금지 행정지도 행정쟁송
보칙규정	수수료 출입검사와 질문 보고의무 청문 권한의 위임·위탁 직무대리 행정업무의 대행 손실보상 손해배상 동일 또는 유사 명칭의 사용금지 별칙적용시의 공무원 의제
벌칙규정	벌칙의 규정방식 구성요건 범정형 과실범·미수범·공범·형의감면·친고죄 등 형법의 적용제한 규정 양벌규정 행정질서벌
부칙규정	시행일에 관한 규정 유효기간에 관한 규정 다른법률을 폐지하는 규정 법령의 시행을 위한 준비행위에 관한 규정 적용례에 관한 규정 특례에 대한 규정 경과조치에 관한 규정 다른법령의 개정에 관한 규정 다른법령과의 관계

- 예산서에 표출되는 정책수단의 양태-지방자치단체 세입·세출 예산구조(행정자치부)
  - 정부의 활동을 관찰할 수 있는 유용한 자료중 하나가 기관의 예산서라고 할 수 있다. 예산서 상에는 자금이 이동하고 경비가 수반되는 모든 행정활동이 재정적 용어로 표현되어져 있기에 정책수단 유형들이 어떠한 수준에서 어떠한 용어로 표출되고 있는지를 확인함으로써 정책수단의 유형목록을 확장하는데 도움이 될 수 있다. 아울러, 서비스전달경로 식별이 명확해지는 효과도 얻을 수 있다.
  - 우선 세입예산중 과목 분류체계를 살펴보면, 대부분의 내용이 행정자



원관리중 재원확보측면의 내용을 담고 있으며 정책수단 유형분류 측면에서 유의미한 부분은 지방세수입 중 목적세, 세외수입부분의 사용료, 수수료 등의 항목들임을 알 수 있다.3) 아울러, 세입측면의 보조금 항목을 통해 중앙정부와 지방정부간 정책공급자와 생산자가 분리되는 서비스전달경로 파악에 유용한 정보를 제공하고 있다.

<세입과목 분류체계>

장	관	항	목
세입원천별 대분류	세입원천별 중분류	세입종목별 분류	세입종목별 소분류
지방세수입	지방세	보통세 목적세 지난 년도수입	9개목 2개목 1개목
세외수입	경상적 세외수입	임대수입, 사용료, 수수료 수입 등 6개항	27개목
	임시적 세외수입	재산매각수입, 전입금, 부담금 등 9개항	29개목
지방교부세	지방교부세	지방교부세	4개목
조정교부금 등	자치구 조정교부금 등 시·군 조정교부금 등	자치구 조정교부금 등 시군 조정교부금 등	2개목 2개목
보조금	국고보조금 등 시·도비보조금 등	국고보조금 등 시·도비보조금 등	3개목 시·도비보조금 등
지방채	국내차입금 국외차입금	차입금 등 3개항 국외차입금	8개목 국외차입금
보전수입 등 및 내부거래	보전수입 등 내부거래	잉여금, 전년도이월금 등 전입금, 예탁금 및 예수금	9개목 9개목

3) 세외수입을 상세히 살펴보면, 경상적 세외수입으로서 ㉠ 국유 및 공유재산 임대수입 : 지방자치단체 보유·관리하고 있는 국·공유토지·임야·건물 등을 임대하여 주고 이에 따른 대가로 받은 수입, ㉡ **사용료** 수입- 공공시설의 사용에 대한 반대급부로 부과·징수하는 수입으로 도로사용료·하천사용료·하수도사용료·시장사용료·도축장사용료·입장료수입·기타공원·운동장·묘지·복지회관 등 사용료 수입이 이에 해당, ㉢ **수수료** 수입- 지방자치단체가 특정인에게 제공한 **역무**에 대하여 그 비용의 전부 또는 일부를 비용 또는 보상 등의 명목으로 징구하는 수입으로 증지수입, 쓰레기처리 봉투판매수입, 재활용품수거 판매수입 등으로 나누고 있음, ㉣ **사업수입**- 지방자치단체가 직접 각종 시설 및 사업장을 설치·운영하여 얻어지는 서비스의 대가 및 생산물, 부산물의 매각수입으로 사업장 생산수입, 주차요금수입, 통행료수입, 환지청산금수입, 공사완료지구 부담금수입, 주택·택지, 공업용지, 생산품매각수입, 배당금수입, 의료사업수입 등으로 나누고 있음, ㉤ 징수교부금 수입- 시·도가 특정역무를 시·군·구에 위탁하고 이에 따른 비용을 교부하는 것으로 시·도세징수, 사용료징수, 수수료징수에 따른 징수교부금이 이에 해당, ㉥ 이자수입- 지방자치단체의 자금을 금융기관 및 민간인 등에 맡기고 이에 발생하는 이자를 말하는 것으로 공공예금이자수입, 민간융자금 회수 이자수입, 세입·세출외 현금관리에 따른 이자수입이 이에 해당

임시적 세외수입으로는 ㉦ 재산매각 수입- 지방자치단체가 보유·관리하는 국·공유재산을 매각함에 따라 발생하는 수입과 공유재산과 타인재산을 교환하여 발생하는 수입의 차액이 이에 해당, ㉧ 기 타- 단체간·회계간의 상호부담금, 불용품의 매각·변상·위약 등 기타수입, 출납이 완결된 연도에 속하는 사용 등 지난년도 세외수입이 이에 해당

- 다음으로 **세출예산**의 성질별 분류체계를 살펴보면, 인건비(100)와 물건비(200)는 기본사무 및 조직유지관리를 위한 물적기초 관리차원의 지출수단들이라 할 수 있으며, 특히 경상이전그룹에서 일반보상금, 출연금, 민간이전 등의 편성목들을 통해 사업성격의 정책수단 유형이 발견할 수 있다. 자본지출그룹에서도 자본확충 및 민간·공사 등에 대한 지원수단들이, 기타 용자금, 출자금 등도 사업성 정책수단의 성격을 확인할 수 있다.

<세출예산 분류체계 - 성질별>

그룹(8)	편성목(38)	통 계 목(130)	개수
100 인건비	101 인건비	보수, 기타직보수, 무기계약근로자보수, 기간제근로자등보수	4
200 물건비	<b>201 일반운영비</b>	<b>사무관리비, 공공운영비, 행사운영비, 맞춤형복지제도시행경비</b>	4
	202 여비	국내여비, 월액여비, 국외업무여비, 국제화여비, 공무원교육여비	5
	203 업무추진비	기관운영업무추진비, 정원가산업무추진비, 시책추진업무추진비, 부서운영업무추진비	4
	204 직무수행경비	직책급업무수행경비, 직급보조비, 특정업무경비	3
	205 의회비	의정활동비, 월정수당, 의원국내여비, 의원국외여비, 의정운영공통경비, 의회운영업무추진비, 의장단협의체부담금, 의원국민연금부담금, 의원국민건강부담금	9
	206 재료비	<b>재료비</b>	1
	207 연구개발비	<b>연구용역비, 전산개발비, 시험연구비</b>	3
300 경상이전	<b>301 일반보상금</b>	<b>사회보장적수혜금, 장학금및학자금, 의용소방대지원경비, 자율방범대원운영비, 통·리·반장활동보상금, 민간인국외여비, 외빈초청여비, 사회복지무요원보상금, 행사실비보상금, 예술단원·운동부등보상금, 기타보상금</b>	11
	302 이주및재해보상금	민간인이주보상금, 민간인재해 및 복구활동보상금	2

	303 포상금	포상금, 성과상여금	2
	304 연금부담금등	연금부담금, 국민건강보험금, 의원상해부담금	3
	305 배상금등	배상금등	1
	306 출연금	출연금	1
	307 민간이전	의료및구료비, 민간경상사업보조, 민간단체 법정운영비보조, 민간행사사업보조, 민간위탁금, 보험금, 연금지급금, 이차보전금, 운수업계보조금, 사회복지시설 법정운영비보조, 사회복지사업보조	11
	308 자치단체등 이전	자치단체경상보조금, 징수교부금, 자치구 조정교부금, 시·군 조정교부금, 자치구 기타재원조정비, 시·군기타재원조정비, 자치단체간부담금, 교육기관에 대한 보조, 예비군육성지원경상보조, 기타부담금	10
	309 전출금	공사·공단경상전출금, 공무원연금관리공단 경상전출금	2
	310 국외이전	국외경상이전, 국제부담금	2
	311 차입금이자상환	시·군·구지역개발기금차입금이자상환, 통화금융기관차입금이자상환, 중앙정부차입금이자상환, 지방채증권이자상환, 기타차입금이자상환	5
400 자본지출	401 시설비 및 부대비	시설비, 감리비, 시설부대비, 행사관련시설비	4
	402 민간자본이전	민간자본사업보조, 민간대행사업비	2
	403 자치단체등 자본 이전	자치단체자본보조, 공기관등에대한대행사업비, 예비군육성지원자본보조	3
	404 공사·공단 자본전출금	공사·공단자본전출금	1
	405 자산취득비	자산및물품취득비, 도서구입비	2
	406 기타자본이전	기타자본이전	1
	407 국외자본이전	국외자본이전	1

그룹(8)	편성목(38)	통 계 목(130)	개수
500 용자및출자	501 용자금	민간용자금, 통화금융기관용자금, 공사공단 용자금	3
	502 출자금	출자금	1
600 보전재원	601 차입금원금 상환	시·군·구지역개발기금차입금원금상환, 통화금융기관차입금원금상환, 중앙정부차입금원금상환, 지방채증권원금상환, 기타국내차입금원금상환, 차관상환, 기타해외채무상환	7
	602 예치금	예치금	1
700 내부거래	701 기타 회계전출금	기타회계전출금, 공기업특별회계 경상전출금, 공기업특별회계 자본전출금	3
	702 기금전출금	기금전출금	1
	703 교육비특별회계 전출금	법정전출금, 비법정전출금	2
	704 예탁금	예탁금	1
	705 예수금원리금 상환	예수금원금상환, 예수금이자상환, 시·도지역개발기금차입금원금상환, 시·도지역개발기금차입금이자상환	4
	706 기타내부거래	감가상각비, 당기순이익, 적립금, 내부유보금	4
800 예비비 및 기타	801 예비비	일반예비비, 재해재난목적예비비	2
	802 반환금기타	국고보조금반환금, 시·도비보조금반환금, 과오납금등, 잡손금	4

○ 정책형성 및 집행시 효과적 행정관리방안의 사례 : 정책품질관리 점검표(행정자치부)

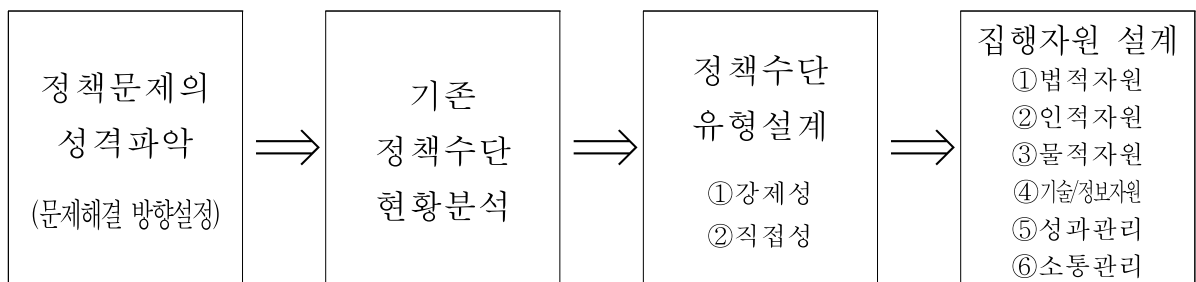
- 정책을 만들고 이를 집행함에 있어, 성공적 목표달성을 담보하기 위하여 전 정책과정에 있어 유념해야 할 체크포인트를 정리해 놓은 정부 정책품질관리 과정을 살펴보는 것은 행정자원들을 관리함에 있어 필수적인 쟁점들을 찾아내는데 매우 유용하다.
- 특히, 이를 통해 정책수단의 내용을 설계함에 있어 정책집행단계에서 고려해야 할 핵심사항들을 찾아낼 수 있으며, 정책설계 속에 정책수단의 적절성과 함께 정책집행시 자원관리방안이 동시에 담겨있어야 한다는 시사점을 얻을 수 있다.

〈정책품질관리 점검표〉

정책형성	※ 정책홍보	정책수립	정책집행	정책평가 및 환류
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현황과 문제점</li> <li>• 추진경과</li> <li>• 대강 추진방안</li> <li>• 국내외 사례</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 여론수렴</li> <li>• 홍보목표, 전략</li> <li>• 정책발표 적절성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추진목적, 목표</li> <li>• 추진내용, 방법</li> <li>• 사전타당성</li> <li>• 관계부처 협의</li> <li>• 갈등관리</li> <li>• 정책영향평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추진상황 모니터링</li> <li>• 자원확보·투입</li> <li>• 관계기관 협조</li> <li>• 애로·장애요인 극복대책</li> <li>• 여건변화 대책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평가의 주체</li> <li>• 평가시기</li> <li>• 평가중점사항</li> <li>• 평가방법</li> <li>• 평가결과 분석</li> <li>• 평가결과의 활용</li> </ul>

3) 기본모형안 제시

- 정책수단 선택의 출발점은 정책문제의 파악에서 시작되며, 그 해결의 방향성이 설정되어야 최적화된 목표와 수단이 선택될 수 있다. 그리고 그 수단의 실행력을 확보하는 자원설계까지가 정책수단 선택과정의 본질이라고 보아야 한다. 따라서, 이러한 판단을 근거로 문제의 해결방법을 찾고, 선택하고, 관리하는 과정 전체를 정책설계과정으로 설정하기로 한다.
- 정책설계과정의 흐름을 도식화하면 아래와 같으며, 각 단계별로 세부내용을 살펴보면,



i) 정책문제의 성격파악

- 첫 번째 단계로서 해결해야 할 정책문제의 특성을 파악해 보면 크게 두 가지 특성, 즉 과소 또는 과잉으로 단순화 시킬 수 있다. 이를 달리 표현하면 일정한 사회현상에 대하여 바람직한 수준을 기준으로 볼 때 부족하거나 또는 지나친 게 문제라고 표현할 수 있을 것이다.
- 따라서, 정책문제의 해결을 위한 조치방향은 이를 해소하는 것이라고 할

수 있으며 이것이 정책수단의 유형을 1차적으로 결정짓는 요인이 된다.4)

정책문제 성격	문제해결 방향	(조치방향)	(주)정책수단의 성격
과소	<sup>+</sup> (부족/미약/부재한 상황의 해소)	증대/조장/확대/강화	유인/정보제공
과잉	<sup>-</sup> (불필요한 또는 바람직하지 않은 상황의 제거)	억제/금지/축소	규제

## ii) 기존 정책수단 현황분석(대응경위 분석)

- 일반적으로 사회문제는 반복되는 성질을 가지고 있다. 과거에 유사한 문제가 발생하여 이에 대한 해결노력(정책수단)이 있었다 할지라도 시간이 흐른 후에 같은 문제가 재발되는 경우를 많이 볼 수 있다. 이러한 경우 소관 행정기관은 과거의 정책수단에 대한 효용성과 적실성을 점검하고 이를 개선·보강하는 조치를 통해 문제해결에 나서며, 이러한 양태가 일반적인 대응방식이라고 할 수 있다.
- 따라서, 지금까지 이 문제를 우리 조직이 어떻게 대응(정책공급)해 왔는지 기존의 해결 메카니즘 또는 대응방식을 먼저 분석하여야 필요한 정책수단 발굴의 범위를 한정하는데 도움이 될 수 있다.

정책문제 성격	문제해결 방향	(주)정책수단의 성격	행정자원관리 방향 예시
과소	증대/조장/확대/강화	유인/정보제공	서비스 전달체계 개선 유인체계 개선 정보제공 확대
과잉	억제/금지/축소	규제	규제 효과성(실효성) 강화

- 즉, 기존 정책수단의 문제점을 파악하여 부족한 부분을 채워주는 노력이 정책수단의 교체 이전에 고민해야 할 1차적 조치이다. 즉, 해결 메카니즘(기존 정책수단)속 어느 단계에서 문제해결에 실패했는지를 찾고 개선하는 노력(1차)이 우선되어야 한다.
- 이러한 1차적 조치의 연속선상에서, 우선 기존 정책수단의 집행자원들 중 ①법적자원 ②인적자원 ③물적자원 ④기술/정보자원 ⑤성과관리 ⑥소통관리 중 어느 부분을 강화하고 보정해야 하는지를 살펴보는 과정이 세부적으로 이루어져야 하는 것이다.

4) 바람직한 상태의 현상유지란 무위가 아닌 지속적인 확대와 억제의 균형상태이므로 별도의 유형으로 분류하지 않는다.

### iii) 정책수단 유형설계

- 기존 정책수단 현황분석단계에서 왜 문제해결에 실패했는지를 찾고 개선하는 노력(1차)이 있는 후, **현 시점에서 변화된 상황에 맞는 추가적 정책수단을 탐색하는 과정이 필연적으로 따르게 된다.**
- 예를 들어, 바람직하지 않은 상태를 축소 또는 제거하기 위하여 규제정책수단으로 기준과 벌칙을 사용하고 있었다면 기존 규제설계의 문제점과 보완책을 찾는 1차적 노력이후에, 목표달성을 위해 다른 규제수단이나 다른 유형의 유인(교정적 부담금), 정보제공(포시의무제, 등급발표 등 정보공개)을 추가로 사용하는 방안에 대하여 고민해 볼 수 있을 것이다. 이와 더불어, 다른 방식으로 서비스를 제공하는 방안, 즉, 서비스전달절차에 있어 공공기관이 직접 생산하고 제공하는 방식에서 민간조직 등을 통해 간접적으로 제공하는 방식으로의 전환도 고려해 볼 수 있을 것이다.
- 다시 말해, ①강제성의 정도를 기준으로 대안을 모색하고, ②직접성 기준, 정책대상과 직접 접촉하는 행위자를 누구로 할 지를 기준으로 서비스전달절차를 설계하는 것으로서 검토가능한 정책수단들의 목록을 확장해 볼 수 있게 된다.
- 먼저, ‘강제성’ 정도를 기준으로 할 경우 그 강도에 따라 크게 ‘규제-유인-정보제공’의 순서로 유형을 설정할 수 있다. 기존 연구들과 행정현장의 자료들을 통해 도출될 수 있는 강제성 정도별 정책수단의 목록들을 일차적으로 아래표와 같이 정리해 보았다.
- 특히, 정책수단의 다수를 차지하고 있는 ‘규제’의 유형과 관련해서는 규제사무에 대한 지난 15년 이상의 실무적 경험들이 정부내에 쌓여 있고 실제 현장에서 쓰여지고 있는 법령상 규제사무를 분석대상으로 하여왔기 때문에 정부의 규제개혁위원회 실무자료와 행정연구원의 관련 최근 연구자료<sup>5)</sup>를 참조하여 그 유형목록을 세분화해 보았다.

기존 분류방식에 따르면, 분류의 기본원칙은 행정규제의 유형은 ‘경제적 규제’, ‘사회적 규제’, ‘행정적 규제’로 구분하고 각각의 세부유형까지 분류한다. 경제적 규제의 세부 유형 분류에 있어서, 하나의 행정규제가 복수의 성격을 동시에 갖는 경우에는 규제의 강도가 강한 순서에 따라

5) 경제적 규제와 사회적 규제의 분류지침 및 실태 분석에 관한 연구(최유성, 2015)

진입규제 } 가격규제 } 거래규제 } 품질규제로 분류한다. 아울러, 사회적 규제의 세부 유형 분류에 있어서, 하나의 규제가 복수의 성격을 동시에 갖는 경우에는 규제의 강도가 강한 순서에 따라 투입기준 규제 } 성과기준 규제 } 시장유인적 규제로 분류하는 방식을 취하고 있다.

구분 (강제성)	유형목록					
	정책수단연구자료(규제사무연구 포함)		법제처 법령 입안·심사 세부기준상 관련분야	예산과목상 표출형태		
1. 규제 (금지)	1) 사회적 규제  환경 · 산업재해 · 소비자보호 · 사회적차별	① 투입기준  (기술기준, 설계기준, 명령지시규제)	- 개념 : 원료, 기술, 공정, 설비, 고용 등의 기준이나 요건을 설정, 이행의무 부과 (규제의 95%가 해당)  - 유형: 종류, 품질, 성능, 규격, 유형, 사용연한, 원료, 성분, 공정, 처리과정, 의무사항, 자격, 근무조건, 설치 및 관리방법, 배치방법, 입지의 지구 지정, 건폐율, 용적률, 거리 등	허가 특허 인가 등록 신고 지정  자격부여  검사 (검사기관 지정 등)  보고의무  권한의 위임위탁	<직접관리> 인건비(100)  일반운영비(201) 사무관리비 공공운영비  연구개발비(207)	
		② 성과기준	- 개념 : 달성해야 할 최소목표치를 설정 준수 의무 부과  - 유형 대기 및 수질오염기준, 진동, 소음, 악취, 매연, 유해가스, 먼지, 방사선 등 배출규제기준, 생물학적 산소요구량 등  자동차연비, 가전제품 에너지효율등급 관련 기준 지정검사기관 검사필조건 등  (의약품 및 식품 관련 규제) 약품의 효능에 대한 기준 우수의약품 제조 및 품질관리기준 식품위해요소중점관리기준  (사회적 차별에 관한 규제) 장애인, 여성, 국가 유공자 및 보훈 대상자 등의 의무고용 비율 등			<간접관리> 민간이전(307) 민간경상사업보조 민간위탁금
		③ 시장유인적 규제	허가권(재산권) 거래제(배출권·용적율) 쓰레기 종량제  보험 및 기금방식 (보험가입의무, 공제사업실시의무) 보증금 예치제(원상회복이행보증금예치) 총량규제(공장·학교총량규제, 배출허용총량규제) 할당제(주파수 할당)  정보제공방식(표시, 광고제한 등) 정보공개방식(공시, 공개) 이름알리기/망신주기 (명단공개, 위반사실 공표)			일반운영비(201) 사무관리비 (광고비)  연구개발비(207) (전산개발비)



구분 (강제성)	유형목록				
	정책수단연구자료(규제사무연구 포함)	법제처 법령 입안·심사 세부기준상관분야	예산과목상 표출형태		
1. 규제	2)경제적 규제	①진입규제	인가, 허가, 승인(유효기간규정 포함)	허가 특허 인가 등록 신고 지정	<직접관리> 인건비(100)
			등록·신고요건 및 의무규정		
			자격요건(자격시험), 등록요건, 설립요건, 결격사유, 직업면허제도, 사업면허제도, 입찰자격제한		
			사무소 설치(구역) 제한		
			업종제한, 업무내용 및 범위설정, 업역구분		
			경제활동(판매/공급) 가능지역 및 구역(입지)제한		
			대상의 지정(검사기관의 지정 등) 및 지정요건		
			국내산업보호용 수출입규제		
			외국인 투자제한규제		
			외국인근로자 고용제한		
			내국인 입학제한		
		국내방송 편성 의무			
		특정대학 편중금지			
		정년규정			
		②가격규제	가격, 요금, 운임, 임대료, 용역대가 규제	자격부여	일반운영비(201) 사무관리비 공공운영비
①가격의 인허가(공공요금, 독과점품목)					
②최고·최저가격 지정(가격상한제, 최저임금제)					
③표준가격제도(예:의료수가규제)					
수수료율, 할인율, 이자율 규제					
민간 수수료 책정규정					
③거래규제	임금, 퇴직금 관련 규정	검사 (검사기관 지정 등)  보고의무  권한의 위임위탁	연구개발비(207)  <간접관리> 민간이전(307) 민간경상사업보조 민간위탁금		
	배상한도 설정				
	수익자 부담금(경제적 지대 환수)				
	거래조건, 거래방식, 거래기간, 거래금액, 거래대상 등의 제한				
	하도급 규제				
	임대보증금 예치의무				
	특정지역내 행위제한 및 금지행위				
	거래제한(자산건정성 확보목적외)				
	공정거래 확립, 불공정행위 금지, 전매금지				
	대출, 자산 이용, 자산처분, 자산보유, 차입, 보증 등에 대한 제한이나 한도 설정				
토지보존·유지·이용 관련 규제 (토지수용, 이용, 사용규제, 도로점용 허가 건축물, 공작물, 장애물 등의 이전, 철거, 제거를 의무화)					
유한한 천연자원의 보호, 보존, 유지 관련 규제					
사회적으로 희귀성이나 유한성이 높은 자원의 보존, 유지, 이의 효율적인 개발 및 이용을 목적으로 하는 규제(문화재보호 등)					
지구(地區) 및 구역(區域), 지역(地域)의 지정 관련 규제 (행위제한, 준수 의무, 지정해제 등) ※ 다만, 지원, 육성, 진흥을 위한 지정은 비규제					
등기의무					
계약, 거래, 신탁관련 규정(해지 등)					
광고·홍보관련 규제(표시규제)					

구분 (강제성)	유형목록			예산과목상 표출 형태	
	정책수단연구자료(규제사무연구 포함)		법제처 법령 입안·심사 세부기준상관분야		
1. 규제	2)경제적 규제	④품질규제  소비자 손해예방 목적	규격, 성분, 내용, 설계, 성능관련 품질기준·요건	허가 특허 인가 등록 신고 지정  자격부여  검사 (검사기관 지정 등)  보고의무  권한의 위임위탁	<직접관리> 인건비(100)  일반운영비(201) 사무관리비 공공운영비  연구개발비(207)  <간접관리> 민간이전(307) 민간경상사업보조 민간위탁금
			품질관리, 경영관리, 사후관리(조직·사업 운영기준) ※ 하도급규제(품질확보 목적)		
			전문자격자 고용·배치의무		
			유효기간 설정		
			설치기준, 시설기준, 구조기준, 건설(건축)기준, 조경의무		
			보수교육, 재교육, 교육훈련 이수 의무		
			교육과정, 교육내용, 교육시간, 시험제도, 학점인정		
			‘우수’ 기관·사업체 지정(요건)		
			조합·위원회 설립/설치 의무		
			겸직(겸업) 금지·제한		
			경제활동주체의 직무, 준수 의무, 책임에 관한 규정		
			정관(기재사항) 관련 규제		
			감사, 품질검사, 감독·통제 규정		
			공제사업 규정		
			손해배상책임 가입의무, 하자보수보증금 예치 의무		
			부당행위 및 부정행위 금지, 금지행위		
			자산(재무) 건전성 유지의무 재무건전성 지도·감독		
			비밀준수 및 유지 의무		
			에너지이용의 효율성규제		
			계획수립 및 계획승인 규정		
이사회, 감사위원회 구성 의무 및 운영(자격 등) 규정					
평가받을 의무, 평가기준, 평가주기					
업무상 성실의무, 기밀누설금지의무					
유사명칭사용 금지, 허위표시 금지					
소비자대상 정보제공의무(설명, 통지, 표시, 게시), 정보공개 의무(공표, 공시, 공람, 공고)					
교직원의 구분, 학위의 종류, 박사학위 취소					
표준화 규정(강제성 수반시)					
선거운동금지, 정치활동제한 등					
민간조직내 자체 제명, 탈퇴, 해임, 자격박탈					

구분 (강제성)	유형목록			예산과목상 표출형태	
	정책수단연구자료(규제사무연구 포함)				
1. 규제	3) 행정적 규제	① 행정 절차 관련 의무	<p>형식요건(서식 등)</p> <p>행위요건(행정기관대상 정보제공의무)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 신고/보고의무, 단순등록의무, 정부대상 통지·고시의무</li> <li>- 자료제출의무, 행정조사협조, 기록작성 및 보관의무, 기명날인·소지 및 휴대·부착·제시의무 등</li> </ul>	<p>출입검사/보고</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 출입/검사절문 규정</li> <li>- 현장조사·문서 열람·시료채취</li> <li>- 보고요구 자료제출요구 및 출석전출요구</li> </ul>	<p>인건비(100)</p> <p>일반운영비(201)</p>
		② 행정 제재  의무이행확보 및 행위유도	<p>금전적 제재</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 과태료, 과징금, 이행강제금, 가산금(추가징수), 변상금, 환수금, 제재부가금</li> <li>- 감액·지급중지</li> </ul> <p>비금전적 제재</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정(조치)처분, 징계처분, 자격정지, 제명, 효력(상실)중지, (지정·허가·승인·인가)취소, 허가제한, 응시제한 등</li> <li>- 행정명령, 정지(중지)명령, 폐지(폐기, 폐쇄)명령, 시정(변경)명령, 개선(보완)명령, 교육(수강)명령, 원상복구(명령) 등</li> <li>- 위반사실(위반자) 공표(공개), 단속, 행정대집행</li> </ul>	<p>행정 형벌</p> <p>행정 질서벌 (과태료)</p> <p>과징금</p> <p>행정 강제 (강제집행·주지 강제)</p> <p>부담금 (원인자·수익자부담금 교정적 부담금)</p>	<p>민간이전(307)</p> <p>민간위탁금</p> <p>세외수입</p>
		③ 국가의 보조·지원 관련 (수급자) 의무	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보조금·지원금·장려금의 지급후 수반되는 수급자 의무규정(목적외 사용금지 등)</li> <li>- 보조·지원에 대한 지도·감독 (환수, 압류, 지급정지 규정)</li> <li>- 사회보험제도(의료보험, 고용보험, 산재보상보험, 국민연금 등) 관련 규정(정지, 제한, 감액, 징수규정 등)</li> </ul>	<p>출입검사/보고</p> <p>행정 지도</p>	<p>인건비(100)</p> <p>일반운영비(201)</p>
		④ 기타	<p>(공직채용관련) 공무원 임용 자격요건(결격사유), 시험과목 및 시기, 임용인원·대상, 기타 공무원 채용 및 임용 관련 규정</p> <p>(비용납부) 수수료, 사용료, 부담금, 징수금의 납부형태·방법 및 납부기간 이외의 의무 사용자·원인자 부담금(분담금), 점용료, 기여금, 구상금, 기술료 납부 관련 규정</p> <p>(국익도모) 검문검색, 추적/나포, 비상시 강제명령, 기간인프라 보호조치, 공익을 위한 처분 및 제한, 명령 그리고 공무 관련 조력(助力) 제공 의무, 국기 게양 의무, 집회 및 시위 관련 규제, 출입국 관리규제, 국가유공자·독립유공자·보훈대상자·군복무자 혹은 제대군인 및 이들의 유가족 등에 대한 배려 및 지원을 목적으로 하는 규제</p> <p>어린이 보호구역의 지정 및 관리에 관한 규칙, 도로교통법, 총포·도검·화약류 등 단속법, 사행행위 등 규제 및 처벌 특례법</p> <p>(기타) 인감증명, 분쟁조정(하도급, 상거래, 환경분쟁 등), 의연금품 및 기부금품 모집 등</p>	<p>부담금</p> <p>수수료</p> <p>연체금</p> <p>가산금</p> <p>신고 등록</p> <p>행정지도</p>	<p>인건비(100)</p> <p>일반운영비(201)</p> <p>세외수입</p>

- 기존 규제분야 연구성과들을 바탕으로 이상과 같이 정리해 본 결과, 정책수단의 성격에 앞서 사회규제와 경제규제라는 대상분야에 대한 분류를 전제로 하고 있는 한계가 발견되어 보다 범용적이고 명확하게 규제유형분류를 보다 단순화할 필요성이 확인되었다. 이를 위해, 본 연구에서는 최근의 규제유형에 대한 새로운 분류연구결과(최규선, 2009)를 바탕으로 투입기준규제, 성과기준규제, 시장유인적규제 3개의 분류법으로 재설정해 보았다.
- 이는 정책수단인 규제의 적용대상 분야와 규제목적을 기준으로 한 분류법을 배제하고 보다 유형적 성격에 집중해 분류하고자 한 것으로서, 특히 행정적규제는 모든 규제의 실효성 확보수단으로서 포함되는 것으로 판단하여 이를 분류에서 배제하고, 경제적규제 중 진입, 가격, 거래, 품질규제는 그 의무부과의 형식과 판단기준이 투입기준인지, 성과기준인지 아니면 선택여지를 부여하는 유인적 성격의 규제인지를 기준으로 재분류해 보았다.
- 이를 통해, 아래와 같이 규제수단의 유형을 재분류 하였으며, 논란의 여지가 있는 경제적규제중 가격규제의 경우는 투입기준규제로 분류하였다. 가격규제의 경우 가격의 인허가, 최고·최저가격 지정등은 사전승인의 범주로 포함시키고, 기타 할인율,이자율 규제 등은 기준/요건 준수로 분류할 수 있다고 판단하였다.
- 아울러, 시장유인규제의 경우 규제의 성격이지만 유인정책의 성격을 함께 가지고 있어 수단유형 분류시 유인정책수단으로 분류함으로써 수단 선택시 강제성의 강도에 대한 구분이 명확해 지도록 재구성하였다.

기존 분류		본 연구 적용 분류 (최규선,2009 참조)	
사회적 규제	투입기준규제	투입기준규제	사전승인
	성과기준규제		기준/요건준수
	시장유인규제		
경제적 규제	진입규제	성과기준규제	최소목표치 준수
	가격규제		
	거래규제		
	품질규제	시장유인규제	경제적 유인설계
행정절차 및 제재	의무적 정보제공		
행정적 규제		기타 의무부과	

- 실제 정책수단의 유형이 결정되면, 이를 어떻게 법제화할 것인지, 그리고 이어서 어떠한 재원을 가지고 예산상 조치로 구현할 것인지를 생각하게 된다.

행정현장에서는 학술적인 용어로 정책수단의 유형을 나누어도 법령상의 용어, 예산서상의 용어와 차이가 발생할 수가 있다. 따라서, 정책수단론 차원의 연구 성과들과 실제 법령상 용어, 예산상 용어를 함께 검토하여 선택하여야만 가장 현장에서 이해하고 통용될 수 있는 결과가 나올수 있다. 상기 표는 이러한 고민을 담아, 현재 명문상으로 쓰여지고 법령과 예산상 용어와 함께 비교할 수 있게 구성해 본 것에 의의가 있다고 할 수 있다.

- 이러한 고민을 바탕으로, 규제정책수단의 경우 고민해 볼 부분이 **예산서상의 표출 즉 ‘가시성’의 문제**이다. 법령상 사무의 성격이 강하고 예산서상 사업의 성격을 가지고 있지 않다는 규제정책수단의 특성상 사업비가 아닌 본연의 기관존립 및 기본사무 수행을 위한 인건비(100)와 물건비(200) 중심으로 예산이 표출된다.
- 하지만 이와 달리 ‘유인’ 정책수단의 경우, 직접관리하는 사업비 성격과 함께 민간 등을 통한 민간지원비 지출 비중이 증가하면서 사무수행의 직접성차원에서 큰 차이를 보인다. 예를 들어, 바우처제도를 운영함에 있어 중앙부처에서는 보조금형식으로 자치단체등이전(308)을 통해 시·도와 시·군·구로 재원이 이동하며, 최종 집행기관인 시·군·구에서는 직접 시민들에게 이용권카드를 지급할 경우 일반보상금(301)중 기타보상금으로 표시되며 지정된 서비스공급기관으로 수요량에 따라 지급되는 경우는 민간위탁금이나 민간경상사업보조 등으로 이전되는 과정을 거친다.
- 본 연구에서 또 하나 특징적인 것은 정부직접 생산공급이라는 도로, 지하철의 건립, 공원조성, 상수도공급 등 공공재 공급을 통해 시민들의 비용을 절감시켜주는 1차적인 기능들을 유인정책수단의 범주로 포함시켰다는 것이다. 시장에서 구입할 수 없거나 시장보다 저렴하게 공급되는 용역과 서비스를 배제한 채로 정책수단을 논한다면 급부행정의 큰 영역이 배제되는 문제가 있어 이를 이 범주에 포함시켰다. 공공어린이집 건립 및 보육서비스 제공, 노인 및 장애인 복지관 등 공공시설 건립 등도 이러한 성격을 가진 대표적인 유인정책수단의 하나라고 할 수 있을 것이다.

구분 (강제성)	유형목록			
	정책수단연구자료(규제사무연구 포함)	법제처 법령 입안·심사 세부기준상 관련분야	예산과목상 표출 형태	
2. 유인	① 정부 직접생산	공공재 건설 등 비용이하로 재화/서비스 직접 제공 ① 시설공사 ② 서비스시설(공급거점) 확대 ③ 서비스유형(공급프로그램) 확대 ④ 서비스품질 개선	재정/회계 관련의 위임·위탁 행정업무의 대행	인건비(100) 일반운영비(201) 재료비(206) 연구개발비(207) 자치단체등이전(308) 전출금(309) 시설비및부대비(401) 민간자본이전(402) 자치단체등자본이전(403) 공사공단자본전출금(404)
	② 보조금(공급자 대상)	예시) 농업보조금, 장애인 고용보조금, 환경보조금, 자치단체 재정지원 보조금, 연구개발 보조금, 연구개발 보조금, 민간단체 지원 보조금, 수출보조금, 수산보조금 등	지정 (지원/육성대상)	일반보상금(301) 사회보장적수혜금 기타 보상금  민간이전(307) 민간경상사업보조 민간단체법정운영비보조 민간행사사업보조 민간위탁금 운수업개보조금 사회복지시설법정운영비보조 사회복지사업보조
	③ 바우처(수요자 대상)	- 명시적 바우처 : 금액이 명시된 쿠폰 또는 카드를 지급 - 묵시적 바우처 : 쿠폰 지급 없이 공급자에게 수요량에 따라 보조금을 지급 - 환급형 바우처 : 수혜자가 일단 지출하고 사후적으로 비용을 환급	보조/출자/출연 (보조금관리예관법률)	
	④ 금융지원	자본비용보조금 : 특혜대출, 대출보증, 채무면제 ※ 규제적보조금(가격규제, 수량규제, 조달정책, 관세 및 비관세장벽 등 활용한 이진지출 창출)은 본 연구에서 타 유형으로 분류	재정/회계 기금 용자	민간이전(307) 이차보전금
	⑤ 조세감면(조세지출)	직접감면: 비과세, 세액감면, 세액공제, 소득공제, 저율과세, 손금산입, 익금불산입 등 간접감면 : 준비금, 과세이연, 감가상각제도	조세감면 (조세특례제한법)	
	⑥ 국유재산의 양여 및 대여	시장가격 이하로 재화 및 용역을 제공	국유재산 관리/처분 (대부, 매각, 교환, 양여, 신탁 및 사권설정)	세외수입 재산인대수입(211) 재산매각수입(221)
	⑦ 공공구매(우선구매)	시장가격 이상으로 재화 및 용역을 제공	재정/회계	일반운영비(201) 재료비(206)

구분 (강제성)	유형목록				
	정책수단연구자료(규제사무연구 포함)		법제처 법령 입안·심사 세부기준	예산과목	
3. 설득	① 정보 제공	i) 의무적 정부정보 제공	공공기관의 정보공개에 관한 법률 행정절차법	국가의 책무·책임	인건비(100) 일반운영비(201) 사무관리비 공공운영비 행사운영비  연구개발비(207) 전산개발비  민간이전(307) 민간경상사업보조 민간행사사업보조 민간위탁금
		ii) 자발적 정부정보 제공	사회캠페인(공익광고) : 에너지절약 캠페인, 재래 시장 살리기 캠페인 등	행정지도	
			정책홍보 : 출산장려 홍보, 4대강 살리기 정책홍보		
			서비스형 정보(기술정보, 상담 등) : 실업상담, 창업정보제공, 교육훈련 프로그램, 가족상담, 복지상담, 통계시스템		
		기타 : 여행제한 권고 등			
	iii) 강제형 비정부기관 정보제공	식품/건강/환경/물가관련 의무표시제(Labeling) (원산지·가격표시제, 등급표시제, 성분표시제)			
	iv) 비강제형 비정부기관 정보제공	인증제(서비스품질평가제) 정보공개 환경조성(홈페이지구축 등) 및 권고	인증/인정 행정지도		
	② 행정지도 (비공식적 행정작용) ※ 거버넌스의 핵심수단 ※ 민-민갈등 알선조정수단	사전절충(인허가 신청시)	행정지도 (조성/규제/조정)		
		처분안의 사전제시와 절충			
		응답유보와 지도(허가·계획책정 신청시)			
회의(간담회·모임)/합의/서면협정					
경고/권장/시정권고					
지침/요강(전문기술분야의 기준정립)					
각종 인센티브 제공을 통한 보조·촉진방식					
품평회의 개최 및 전시 등 모범시설 설치방식					
단체결성방식(단체결성유도 및 간접지도)					
알선중재방식(분쟁조정/이해조정)					

- 앞에서 정리한 정책수단의 유형목록을 기초로 정책문제의 성격과 해결방향을 통합하여 표로 정리하여 보았다. 여기서는 유형을 보다 단순화하여 대표적 사례를 중심으로 표현하였으며, 과잉/과소 두가지 문제성격마다 대응되는 정책수단의 유형을 강제성을 기준으로 규제, 유인, 설득의 순으로 구분하여 배치하였다.
- 아울러, 추가적인 구분요소인 서비스 전달절차를 기준으로 공급자인 정부와 정책대상과 접촉하는 생산자가 누구인가라는 직접성여부를 반영한 정책수단의 목록도 추가함으로써 보다 입체적인 유형분류를 시도하여 보았다.

정책분야		(예시)환경/안전			(예시)산업/복지/문화		
정책문제의 성격		과잉			과소		
정책문제 해결방향		(-) 억제/금지/축소/갈등조정			(+) 증대/조장/확대/강화/육성		
정책대상		(공급)원인제공자	(수요)피해자		(공급)	(수요)수혜자	
정책수단의 유형		규제	유인	설득	규제	유인	설득
정책수단 내용설계	서비스형태 설계 (강제성)  ※ 규제 : 사무 유인 · 설득 : 사업	<b>투입기준규제</b> -사전승인 · 허가, 인가, 면허, 특허, 승인, 지정, 동의, 입지 제한 등  -기준/요건 준수 · 시험, 검사, 인정, 확인, 증명 등  <b>성과기준규제</b> -최소부표치 준수 의무 · 배출기준 · 효율등급 · 고용할당 · 품질관리기준  <b>(공통)실효성 확보방안</b> · 조사/제재	<b>시장유인적규제</b> -경제적 유인설계 · 세금/요금 · 교정적부담금 · 총량제/할당제 · 배출허가권거래 · 예치금/공적보험  -의무적 정보제공 · 의무표시제 · 신고/보고/등록/통지/제출의무	<b>정보제공</b> -정부정보공개 -정책홍보 · 캠페인 상담(컨설팅) · 교육 · 통계 시스템 -민간정보제공(비강제) 평가인증(전시)	<b>규제완화</b> -진입장벽 제거 -경쟁촉진 -부담 · 의무경감 -간소화 -민간자율규제전환	<b>공공재직접생산</b> ① 시설공사 ② 서비스시설 (공급거점) 확대 ③ 서비스유형 (프로그램) 확대 ④ 서비스품질개선  <b>보조금</b>  <b>바우처</b> (명시적/묵시적/완급형)  <b>금융지원</b> (특혜대출, 대출보증, 채무면제)  <b>조세감면</b> (비과세, 세액감면, 세액공제, 저율과세 등)  <b>국유재산양여 · 대여</b>  <b>공공구매</b>	<b>정보제공</b> -정부정보공개 -정책홍보 · 캠페인 상담(컨설팅) · 교육 · 통계 시스템 -민간정보제공(비강제) 평가인증(전시) 우수기관 · 사업제지정 -연구(용역), 기준(비강제) 마련 및 공유(매뉴얼)  <b>행정지도</b> -보조 · 촉진 · 협정 -권장 (정부비전제시 / 중장기계획수립 / 정부모범 사례 전파) -모범시설설치(민간경진대회 등) -단체결성유도
	서비스전달절차 설계 (직접성) ※ 공급자/생산자 (집행체계) ※ 정부조직간: 사무이양/사무위임 정부간 사업보조금 ※ 기타: 계약/위탁/MOU	<b>정부조직</b> (중앙-광역-기초)	<b>정부조직</b>	<b>정부조직</b>	<b>정부조직</b>	<b>정부조직</b>	<b>정부조직</b>
		<b>준정부기관</b> (민간이전-전출금·민간위탁금)	<b>준정부기관</b>	<b>준정부기관</b>	<b>준정부기관</b>	<b>준정부기관</b>	
		<b>민간단체</b> (민간이전-민간위탁금)	<b>민간단체</b>	<b>민간단체</b>	<b>민간단체</b>	<b>민간단체</b>	
		<b>민/관파트너십</b> (민간이전-민간사업보조)	<b>민/관파트너십</b> (자원봉사/자조)	<b>민/관파트너십</b> (자원봉사/자조)	<b>민/관파트너십</b> (자원봉사/자조)	<b>민/관파트너십</b> (자원봉사/자조)	
		<b>※ 신고포상금</b>				<b>※ 협동조합/마을공동체</b>	
		※ 중앙공공기관(323개), 지방(공사62, 공단83, 출자78, 출연548)					

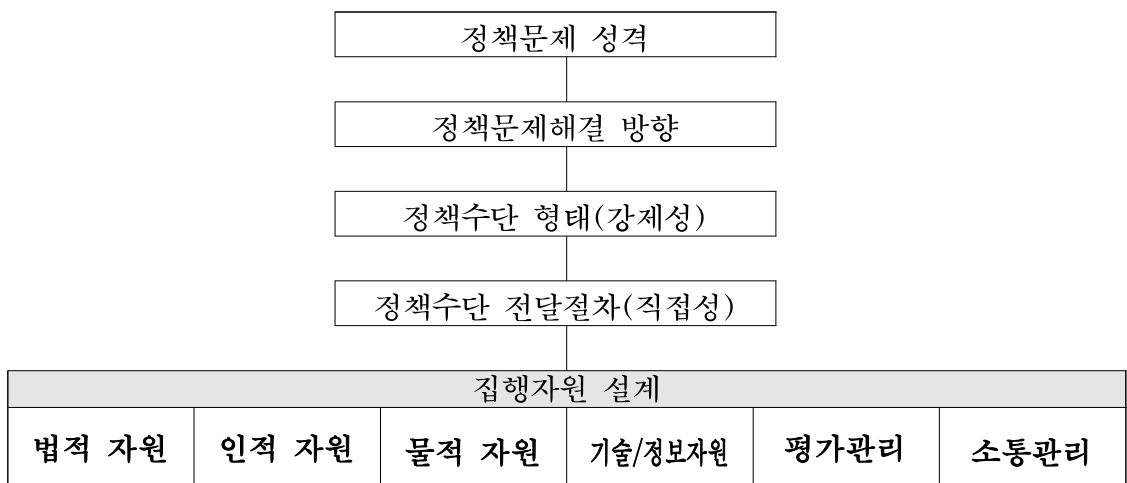


- 이러한 기준이 실제 현장에서도 중요한 의미를 갖는 것은 정책수단 선택의 시점이나 정책환경과 여건에 따라 수위별로 단계별로 접근하는데 유용한 해법을 제공하기 때문이다. 일반적으로 행정현장에서는 즉, 1차적으로는 설득(정보제공)방식으로 시작해서 효과가 없다고 판단되는 경우, 2단계인 유인정책을 시도해 보고 이마저 소용이 없다고 판단되고 충분한 명분이 축적될 때 규제정책을 검토하는 단계적 성향을 쉽게 발견할 수 있다. 문제의 사회적 심각성을 고려하여, 강제성이 약한 설득방식→유인→규제의 순으로 형태를 결정하는 경우가 많다는 뜻이다. 이러한 단계적경향성은 하나의 정책수단 내에서도 발생하게 되는데 기존 정책수단이 규제라고 하더라도 금지나 의무부과의 강도가 약한 경우, 이에 대한 규제를 강화하는 방향 즉 기준과 요건의 엄격화, 벌칙의 강화 등을 통해 정책수단의 변화를 주는 것이 여기에 해당한다고 할 수 있다.
- 아울러, 기업과 시민사회 등 민간의 역량이 높아진 요즘은 직접 수행보다는 민간분야를 통한 간접수행의 형태가 증가하고 있다. 이는 거버넌트에서 거버넌스로의 변화와 일맥 상통하는 경향인데, 이는 시대적 유행측면도 있지만, 전문성과 물적·인적역량의 한계로 인하여 실제 공공기관이 직접 이행 할 수 없는 분야가 많아짐으로 인하여 민간의 협력과 지원에 불가피하게 의존해야 하는 경우가 증가하기 때문이기도 하다.

#### iv) 집행자원 설계 - 관리기법 및 관리역량

- 정책수단의 설계에서 집행과정에 대한 고려가 반드시 포함되어 있어야 한다는 점은 앞에서 여러차례 강조한 바 있다. 행정현장에서 대다수 공무원의 역할은 정책대안(수단)의 개발보다는 개발된 정책대안(수단)들 중 가장 실현가능성이 높은 대안을 선택하고 이를 반드시 실현시키는 동작화 장치를 구현하는 것이라고 할 수 있다.
- 다시 말해, 공무원은 선택된 정책수단을 실현시키기 위해서 필요한 인적·물적·기술적 자원의 충분한 활용 및 동원, 법치행정의 틀 속에서 정책의 근거를 마련하고 이를 준수하는 합법성의 확보, 관-관, 민-관 등 정책을 둘러싼 이해관계자들과의 원활한 협조유도 및 순응의 확보, 정확한 정보전달과 명분확보를 위한 효과적인 홍보방법의 선택, 그리고 집행이 계획대로 진행되는지에 대한 성과 모니터링과 환류 등, 흔히 말하는 ‘행정사항’<sup>6)</sup>을 녹여서 검토하고 문제를 해결해 나가야 하는 현실적 과제를 안고 있다.

- 물론, 이러한 집행자원의 설계에 있어 ‘정부계층제’에 따라 보여지는 양태는 조금씩 다를 수 있다. 중앙정부 차원에서 정책설계는 법률과 제도 즉 ‘내용측면’ 설계에 보다 방점이 찍히는 경향이 있으며 이는 법률안제출권과 대통령령, 부령 제정권 등 국민의 권리제한 및 의무 부과와 근거를 마련하고 관리하는 업무영역의 특성이 반영된 결과이기도 하다. 법률유보의 원칙상 침익적 규제사무에 대한 근거마련 권한이 중앙부처에 있기 때문에 강제성이 강한 정책수단에 대한 논의는 중앙정부가 중심을 이룰 수밖에 없기도 하다.
- 하지만, 시도 및 시군구 등 지방정부 차원에서는 성질상 강제성을 가진 정책수단(자치입법권)의 입안권에 한계가 있는 바, 유인과 설득 측면의 정책수단 설계의 비중이 많을 수 밖에 없으며, 정책절차적으로도 정책내용 설계보다는 집행현장에서의 실행력, 수요자, 전달체계에 보다 설계적 관심이 높을 수밖에 없다는 특징을 이해하여야 한다.
- 정책이라는 것이 실제 의도한 목표를 달성하기 위해서는 효과적 집행수단의 설계가 반드시 고려되어야 한다는 관점에서 볼 때, 건축공정의 예를 들자면 기본설계를 넘어 모세혈관까지 그려진 실시설계 수준의 정책설계상의 준비가 정책성과를 좌우한다고 할 수 있다. 이러한 집행자원설계에 있어 준비되어야 할 분야를 6개로 구분하여 상세히 살펴보도록 하겠다.



6) 행정실무상 쓰이는 용어로서, 특정 사업계획을 추진하는데 필요한 부서별 역할부여 및 협조사항, 사업에 소요되는 예산 확보계획(변경·전용 등), 사업홍보계획 및 진도관리계획 등 계획이 추진되는데 필요한 자원의 세부 동원계획을 의미한다. 일반적으로 계획보고서의 제일 뒷부분에서 쓰여진다.(보고서 목차 예시 : 1.보고배경 2.현황 및 문제점 3.개선방안 4.행정사항)

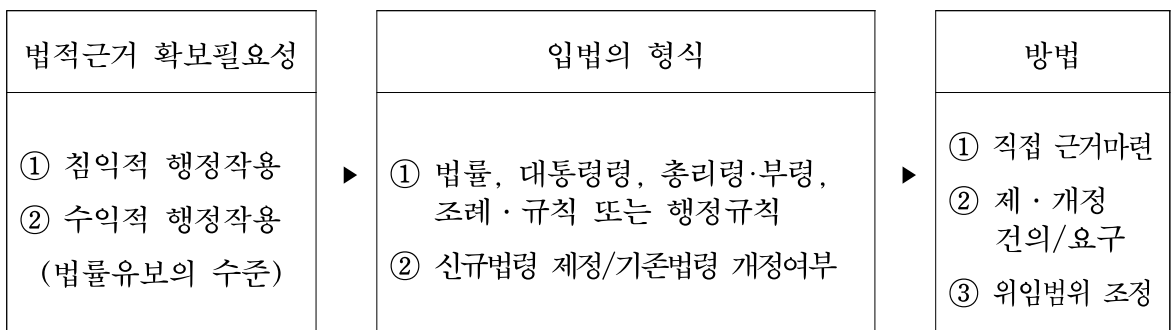
### ① 법적 자원

법치행정의 원칙상 모든 행정작용은 법률유보와 법률우위의 원칙을 준수하여야 한다. 이중 과제를 보다 구체화한다면 ‘법률유보’의 문제라고 할 수 있다. 즉, 법적 근거의 확보를 먼저 검토하여야 한다는 의미이다.

우선 ‘입법의 필요성’ 판단, 즉 선택한 정책수단이 법적근거가 필요한 행정작용인지 여부를 살펴보는게 선행되어야 한다. 최근에 유력한 견해인 중요사항 유보설(본질성론, 의회유보설)에 따르면, 행정의 중요한 사항(본질적인 사항)은 법률에 근거를 둘 필요가 있다고 보고 있다. 급부행정과 같이 법규사항에 속하지 않는 분야의 행정이라 하더라도 그 중요한 사항에 대해서는 입법화가 필요하게 된다. 행정기능의 확대·다양화와 함께 현대 행정에서는 급부행정에 대해서도 법률에 규정을 두는 것은 물론, 국민의 참여와 국민의 협력을 확보하기 위해 필요한 규정을 두거나, 국가정책의 선언이나 중소기업 육성과 같은 조성행정의 근거, 국가나 지방자치단체의 추상적인 의무를 규정하는 조항을 법률에서 규정하는 사례도 흔히 볼수 있다는 점은 참고하여야 한다.

다음으로 정책수단의 법적근거를 법률, 대통령령, 총리령·부령, 조례·규칙 또는 행정규칙 수준으로 할 지와 기존법령의 제·개정여부 등 ‘입법형식의 선택’을 고민해야 한다. 지방정부의 경우, 정책수단의 효과적 집행을 위하여 개정이 필요한 법령에 대해서는 소관 중앙부처에 개정요구를 하거나, 법령으로부터 조례·규칙으로의 위임범위를 확대할 수 있도록 건의하는 것도 이러한 법적자원 확보차원의 노력으로 이해되어야 한다.

아울러, 행정내규로서의 효력을 가진 행정규칙 제정을 통해 사업계획서를 넘어선 보다 일반적인 규정화하는 노력도 의미가 있다. 외부적으로 법규의 효력은 갖지 못하지만, 조직내부를 규율하며 정책수단의 가시성과 공식성을 강화하는 효과를 가지고 있기 때문이다.



## ② 인적 자원 : 조직설계와 인력운용

정책집행을 위한 기구와 조직의 설계, 그리고 업무의 분장과 인력배치는 행정관리의 기본요소라고 할 수 있다. 우선 짚고 넘어가야 할 쟁점이 앞서 검토된 정책내용설계차원의 서비스전달절차 설계(직접성/간접성)와 정책집행자원설계차원의 인적자원 설계의 관계 설정이다. 본 연구에서는 서비스전달절차 설계에서는 정부직접공급인지 그 외의 경우인지 여부만 결정하고, 세부 기능, 기구, 인력설계는 본 단계에서 검토하는 것으로 설정하고자 한다. 여기에서는 ‘누가 더 잘 할 수 있는지’ 여부 보다는 ‘누가 더 동원 가능한 조직 및 인적자원을 가지고 있는가’가 먼저 고려되는게 필요하다. 자원의 한계상황을 고려한 이러한 관점견지가 불필요한 정부조직 낭설과 자원낭비를 방지할 수 있기 때문이다. 민간영역에 충분한 인적자원이 있는 경우 간접적인 경로를 활용해 서비스를 전달하는 역할 설계가 바람직하다고 할 수 있다.

정책을 집행하기 위한 조직의 ‘신설, 확대, 업무조정, 통합’ 등이 이 단계에서 결정되어야 할 사항이며, 아울러 정책수단의 ‘계속성과 한시성’ 여부를 고려하여 임시조직(T/F)으로 운영할 것인지 아니면 정규 직제에 포함시켜 영구조직으로 설계할 것인지도 결정되어야 할 점이다.

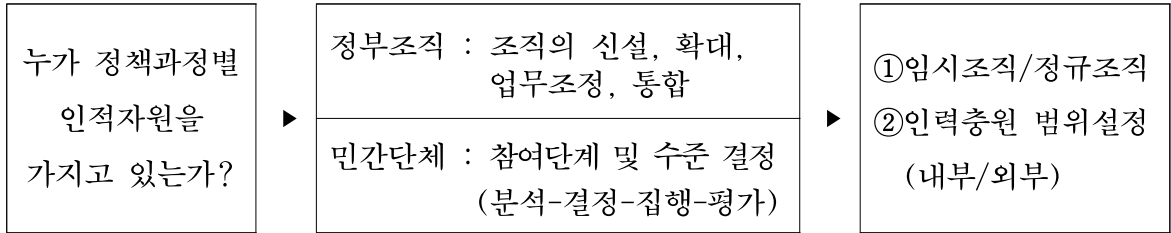
만약 민간단체와 정부조직이 공동으로 파트너십을 결성하여 집행할 경우는 ‘민-관간 역할분담의 설계’가 중요한 데, 예를 들어 분석-의사결정-집행-평가의 정책과정별로 어느 단계에서 역할을 분담할 지를 검토하여야 하며, 일례로 민관합동 위원회를 구성하고 집행은 정부조직이 담당하거나 민간이 모니터링 역할을 맡는 방법, 또는 집행은 민간단체가 전담하고 평가와 모니터링을 정부조직이 하는 방법 등 다양한 방법이 고려되어 질 수 있다.

유의할 점은 정부조직의 특성상 기존 조직의 업무분장을 확장하는 방식과 신설조직을 만드는 방법 중 어느 것이 보다 책임성과 효과성을 담보할 수 있을지에 대한 고민을 놓쳐서는 안 된다는 점이다. 일반적으로 신설조직의 경우, 기대한 역할을 정상적으로 발휘하기 위한 최소한의 조직안정화 과정 즉, 인력배치의 완성, 조직내 위상의 정립, 정책 이해관계자와의 네트워크 구축 등에 상당한 시간이 소요된다.

따라서, 기존조직에 해당 정책사업의 역할을 부여하는 방식이 보다 초기정책의 가시적 집행률을 높이는 유리하다는 장점이 있지만, 신설조직

이 갖는 대외적 정책의지의 천명이라는 상징성과 기존 조직의 관성과는 다른 방식의 사업추진이라는 장점을 상호 비교하여 정책환경과 정책수단의 특성을 고려해 결정되어야 할 것이다.

아울러, ‘인력의 구성’에 있어서도 기존 정부조직이 직접 서비스를 공급하는 경우라고 할지라도 인적구성에 외부 전문가 채용이라는 방식을 통해 민관협력의 효과를 기대할 수도 있다.



### ③ 물적 자원

물적 자원은 크게 ‘재원’과 ‘공간’ 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 우선, 재정적 여력 즉 예산의 확보여부가 가장 중요한 요소이다. 정책수단의 유형에 따라 소요예산의 크기가 달라질 수 있기 때문에 현재 바로 활용 가능한 예산과 확보가 필요한 예산 등을 구분해서 고려하여야 하며 이는 정책수단의 선택에도 영향을 미칠수 있다. 예를 들어, 보조금방식의 유인정책수단은 필수적으로 많은 재원이 소요되기 때문에 재정력이 부족한 조직은 금지(규제)정책수단을 선택하거나 선호하는 경향이 강할 수 있다. 이렇듯 재정적 여력은 정책수단 선택에 있어서 가장 가시적인 제약요인으로 기능한다고 할 수 있다.

최근에는 필요한 재원의 확보를 위해 다양한 접근이 시도되고 있다. 즉, 정부조직의 주어진 예산범위 내에서 기능간, 부서간 예산확보 경쟁 속에서 어떻게 예산부서와 최고 의사결정자, 그리고 의회와 시민을 설득할 수 있을 것인가를 고민은 1차적인 차원이라고 할 수 있다. 아울러, 확보한 예산을 사정의 변경에 따라 사업변경, 전용, 이용하는 것들도 이러한 좁은 차원의 재원확보의 스킬들이라고 할 수 있다. 정책추진의 필요성과 명분을 확보하고 최적의 정책수단을 선택하였다는 논리확보가 조직내의 문제라고 한다면, 조직예산범위를 넘어서 조직외부로부터 자금을 지원받아 재원을 마련하는 방법도 거버넌스 확대 추세에 따라 다양하게 시도되고 있다.

사회적으로 유익한 공적서비스를 자발적으로 시행하고 있는 민간단체에

보조금을 지원하는 방식은 결과적으로 민-관간 비용을 분담하는 것이므로 정부조직이 해당 서비스를 전담해 운영하는 것보다 비용이 절감되는 효과를 가져다 준다. 이와 반대로 정책대상자들로부터 수익자 부담원칙에 따라 공식적 사용료나 수수료를 받거나 일부 분담시키는 방안도 이미 사용되고 있는 재원확보 방안 중 하나이며, 더 나아가 자발적인 기부를 유도해내 재원을 보충하는 방법도 비공식적으로 활용되고 있다. 도로, 터널 등 공공재 건설에 소요되는 재원마련을 위하여 지방채를 발행하여 직접 조달하는 방법과 함께 민자유치를 통한 도로, 경전철 건설들도 이러한 물적자원 확보단계에서의 대안으로서 검토되어지는 사례들이라고 할 수 있다. 한편, 정책대상자가 접치는 기관들끼리 공동분담체제를 마련하기도 하고, 해당 정책대상자들을 대상으로 영리행위를 하는 기업들이 이미지개선 및 홍보·마케팅 전략차원에서 공공기관의 정책수단 시행에 소요되는 재정을 후원하거나 이해나 취지를 같이 하는 시민들이 모여 공익사업 펀드를 조성하는 경우도 생겨나고 있다.

이렇듯 갈수록 다양화되고 있는 예산의 확보방안에 대하여 행정기관들도 이에 맞춰 보다 적극적으로 다양한 방법과 해결책을 모색하는 노력과 안목이 보다 필요해지는 시점이다. 정부기관의 재정여건은 누적되어가는 부채문제와 시민들의 재정효율성 요구 증대, 그리고 한편으로 새롭게 등장하는 해결과제들 사이에서 불가피하게 **재원확보의 방법론의 확장성을 요구**하고 있는 것이다.

재원확보방안에 이어서 고민되어야 할 사항은 집행방법론으로서 **‘예산과목의 선정’**문제라고 할 수 있다. 확보된 재원을 어떠한 방식으로 행정계층제상에서 전달하고 공공에서 민간으로 이전될 것인지 여부도 정책성과에 중요한 영향을 미칠수 있다. 관련 연구에서 수단의 간접성이 강해질수록 정책책임성이 감소한다는 지적을 뒷받침하듯이, 예산서상 예산과목을 통해 재원의 전달방식을 파악해 보면 정책발표부서의 주장과 실제 현상에서의 체감도 차이를 예측할 수 있을 정도이다. 중앙부처의 경우, 자금을 확보하고 바로 지방정부나 산하 공기업 등에 자금을 이전시킴으로써 1차적인 책임을 다하게 된다. 이 경우 집행률은 전액이전과 동시에 100%가 된다. 하지만, 실제 행정현장에서 이 자금을 통해 운영되는 정책수단의 대상자들(예:복지수급자, 특혜대출대상자 등)에게 까지 정책효과가 전달되는 과정은 그 이후로도 여러 단계의 행정집행 과정을 거치게 되므로

정책체감도에 시차가 발생하게 되는 것이다. 그리고 정부조직이 직접 생산과 공급을 하는 정책의 경우는 현장의 의견이 곧바로 반영되기 유리한 구조를 가졌고 전달과정에서의 관리비용 중복에 따른 ‘누수’가 줄어들게 된다. 그러나 최근 증가하고 있는 민간위탁이나 민간사업보조를 통하는 경우 정책개발부처(중앙부처 등)와 현장 정책공급자인 민간단체간 정책 취지에 대한 공감도 및 현장의견에 대한 민감도 등에 있어서 큰 차이를 보일 수밖에 없으며, 의사결정과 의사소통의 경로도 길어지고 기능중복 또는 사각지대발생 같은 예측치 못한 비효율성에 직면할 가능성이 높다.

본 연구에서 두 번째 물적 자원으로 ‘공간’을 추가하는 것은 실제 행정현장에서는 예산이 있어도 적절한 사업공간을 확보하는 것이 어려운 상황에 직면하는 경우가 많기 때문이다. 그리고 실제 시가로 불리우는 공간의 가치는 공시지가를 기준으로 운영되는 정부예산에 전액 반영되기는 어려운게 사실이다. 따라서, **공간의 확보는 단순히 재원의 확보여부의 문제와는 또 다른 관점의 시각과 접근법을 요구한다.** 예를 들어, 가장 효과적인 정책수단이 서울시 중구 명동에 어린이집을 짓는 대안이 선택되더라도 정부조직이 예산으로 필요한 공간을 확보하는 것은 사실상 불가능에 가깝다고 할 수 있다. 이를 예산의 관점에서는 비용대비 효율성이 없다는 소극적인 조직내 관점으로 대안선택을 부정할 가능성이 높아질 수 밖에 없을 것이다. 하지만, 해당 대안을 달성하기 위하여 공공성을 공유하는 시설물과 기관을 찾아 해당공간의 공동활용과 이를 통해 상호 이익확보가 가능토록 집행자원을 설계한다면 이 대안은 포기되지 않을 수도 있을 것이다.

재원	확보 방법	조직내부 : 예산경쟁, 변경/전용/이용	전달 방법	예산과목 선정 (직접성/간접성)
		조직외부 : 사용료/수수료, 지방채, 기부·후원유도, 민자투자		
공간	확보 방법	조직내부 : 자체시설 활용 /예산사용(구매·임대)	유지 방법	공동운영(비용면제) 공간사용료 납부(할인) 운영권부여(위탁 등)
		민관협력 : 공동사용, 유휴공간활용		

현재 서울시가 공공어린이집을 마련하고 공간을 확보하는 방안으로 종교 시설, 공동주택의 유휴공간 등의 활용을 추진하고 있다는 점은 이러한 공간확보의 접근법에 있어 보다 열린 시야와 가능성을 보여주고 있다.

사회문제의 공동해결이라는 방향에서 공간차원에서도 이루어지고 있는 거버넌스의 시도들은 앞으로 예산확보라는 조직내 시각에 갇혀 있는 공무원들에게 새로운 도전을 지속적으로 요구할 것으로 전망된다.

#### ④ 기술·정보 자원

정보화시대를 거치면서 기술적 자원과 정보자원들은 단순히 물적자원의 수준을 넘어 인적자원과 물적자원 투입규모를 결정짓는 수준의 영향력을 발휘하고 있다는 것을 여러 행정현장에서 경험하고 있다. 이미 행정전산화는 행정조직내부의 결재절차 뿐 아니라, 정책분석의 기법과 의사결정과정과 참석범위, 그리고 심지어 정책집행과정에서의 처리기간 단축과 같은 전체 정책과정을 근본적으로 변화시켜 왔으며 최근 정보화 수준의 고도화에 따라 인력구조와 예산구조, 서비스형태 전반에 대한 변화도 가파르게 진행되고 있다.

일반적으로 기술의 발전으로 인한 신기술, 신공법의 도입은 물리적 공공재를 공급하는 정책수단 선택에 있어 중요한 영향을 미친다. 전체 소요 예산 구조에 있어 단기적으로는 비용의 증대 또는 감소를 유발하게 되고 장기적으로는 내구성의 증대, 서비스질의 개선, 대응범위의 확대 등의 긍정적인 효과를 낼수도 있으며 한편으로 기술적 관리의 난이도 증대, 대체재 부족으로 인한 위기대응대안의 한계 등 부정적인 효과도 함께 가지고 있는게 사실이다.

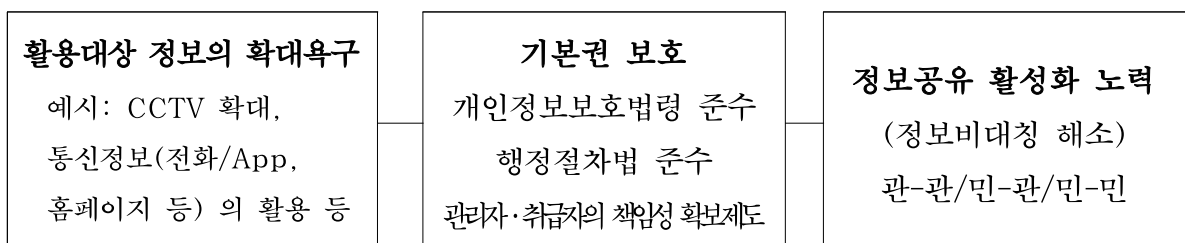
특히, ‘빅데이터 활용’을 통한 정책문제 해석능력의 향상이라는 정보화의 장점과 함께 정보관리에 대한 시민의식의 증대로 ‘정보의 공개’와 함께 ‘개인정보보호’의 문제가 동시 부각되고 있는 것은 정책수단을 선택하고 그 기술적 수준을 결정함에 있어 부정적 효과를 어떻게 통제할 것인가에 대한 고민과 신중한 검토가 반드시 필요함을 정확히 보여주고 있다.

정책수단의 유형별로 검토해보면, 규제정책수단의 경우 규제목적 달성을 위해서 위반여부 확인 및 단속을 위하여 CCTV활용, 금융·통신정보 등의 활용 등이 고려되어질 수 있으나 규제목적의 정보통신기술활용 역시 그 자체로서 침익적 성격을 지니고 있어 법적근거 확보와 비례의 원칙 준수 등 헌법상 제한을 충분히 검토하는 것이 선행되어야 한다. 유인 정책수단의 경우 수혜대상자의 검증, 정책지원 목적대로 보조금 등이 사용되었는지를 검증하기 위하여 정보자원, 기술적 자원이 활용되어 질 수



있을 것이다. 이 역시 개인정보활용에 대한 본인동의 및 행정절차법상 조사·검사의 사전고지의무 등 절차적인 보호절차 등이 집행전에 충분히 전제되어야 할 것이다. 설득정책수단의 대표적인 정보공개 및 정보제공의 경우, 이를 통해 달성하려는 정책적 법익이 크다고 할 지라도 침해받는 사생활보호의 권익에 대한 안전장치와 법적 근거가 이 역시 충실히 뒷받침되어야 할 것이다. 이와 같이 정보기술 향상으로 인하여 행정기관이 접근하거나 활용가능한 정보의 폭과 깊이(정보수집의 용이성 증대)가 나날이 증가하고 있는 현실에 비추어, 요구수준의 차이는 있겠지만 규제정책부터 설득정책까지 정책수단 자체의 강제성 강도에 비례하여 자칫 행정목적의 용이한 달성을 위해서 헌법적 가치인 기본권을 침해하지 않도록 치밀한 안전장치와 책임규명장치를 마련하는 노력이 보다 중요하게 고려되어야 할 것이다. 특히, 정보관리자와 취급자의 책임성 확보 제도 설계가 중요하다고 할 것이다.

이러한 장치마련을 전제한 후에야 공공기관간의 정보공유, 민-관간 정보공유, 민-민간의 정보공유를 확대하기 위한 기술적 호환성 마련과 협력체계 구축 등이 추진되어질 수 있을 것이고, 이러한 공유기반들은 정책분석 수준부터 선택, 평가에 이르기 까지 정책의 효과성을 담보하는 유용한 자원으로 폭넓은 공감대를 형성해 낼 수 있을 것이다.



### ⑤ 성과관리

정책은 설계되고 결정된 대로 항상 집행되는 것은 아니다. 앞서 살펴본 4가지 집행자원들이 당초 계획보다 준비가 지연될 수도 있고 예상과 다르게 장애에 부딪혀 목표한 양이나 질이 확보되지 않을 수도 있다. 따라서, 정책 진행과정에 대한 지속적인 점검과 환류, 수정·보완 등 관리의 노력이 반드시 수반되어야 목표한 바를 달성할 수 있는 것이다.

공정관리라 일컬어지는 **과정관리**, 실적에 대한 모니터링은 정책집행관리의 기본이라고 할 수 있다. 예산의 분기별 집행율, 단속실적, 신고포상금 지급실적 등 분기별, 반기별, 연도별로 정책수단의 특성에 맞는 적

절한 점검주기 설계를 통해 정책설계부서와 집행부서간 공감대속에 공동된 진행상황에 대한 정보를 공유하고 현장부서의 집행의지를 독려하는 취지를 달성할 수 있어야 한다.

**성과평가** 단계에서는 정책수단이 의도한 목표를 달성했는지 여부를 반드시 조사와 평가를 통해 시행하여야 한다. 이용자만족도, 이용률, 설문조사, 목표달성도 등 관련 자료들을 적절히 취합·분석하여 차년도 정책수단의 선택과 목표치 설정, 집행자원 설계시 보완사항 등을 도출하고 반영하는데 활용되어야 한다. 정책문제의 해결방향을 기준으로 할 때 금지·감소시켜야 하는 문제는 단속실적, 발생율 감소 등을 통해 정책수단의 유용성 근거를 확보하여야 하며, 증대·육성하여야 할 정책대상에 대하여는 만족도 등 정책수단이 의도한 사회적 편익의 증가율을 최대한 수치적 근거로 확보하는 것이 매우 중요하다고 할 수 있다. 7)

정책평가관리에 있어 현장에서 중요시되는 것은 평가대상이 정책이라는 근본적인 특성에 기인한 **‘결과에 대한 신뢰도’**의 문제이다. 이는 정책이라는 평가대상이 갖는 본질적인 한계이자 특성과 관련된 것으로서 보통 ‘평가기법’보다는 **‘평가주체’에 대한 오해와 논란**이 평가결과에 대한 신뢰도에 직접적인 영향을 끼치는 경우가 많다. 따라서, 최근의 거버넌스 추세에 맞추어 정부조직내 평가단 및 평가위원회의 구성에 있어 외부위원의 수를 과반수 이상으로 확대하는 것도 하나의 대안이 될 수 있으며, 더 나아가 평가자체를 외부평가기관에 의뢰하여 개입가능성을 상당히 자체적으로 차단하는 방법도 신뢰도 향상에 유효한 결과를 얻을 수 있을 것이다.

이와 함께, 시범적으로 정책실험을 실시 한 후 정책을 공식화하는 방법과 인적·공간적 대상범위를 좁게 설정하고 단계적으로 넓혀가며 실시하는 방법, 또는 정책수단의 강제성 정도가 낮은 수준부터 단계적으로 강도를 상향하는 방법 등도 성과관리 차원에서 **정책환경의 불확실성을 관리하는 노력**으로 이해 할 수 있다.

## ⑥ 소통관리 - 정책홍보 및 PR

정책과정 전반에 있어 국민과 소통하는 노력은 모든 단계별로 진행될 수

---

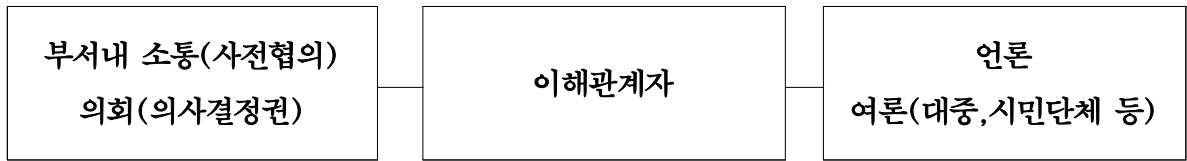
7) 성과예산제도 도입으로 기관의 성과를 측정할 수 있도록 주요사업과 관련된 성과지표를 개발하고 이를 예산서상에 명시하도록 하고 있다.

있다. 이러한 노력은 궁극적으로 정책에 대한 순응을 확보하기 위한 과정이라고 할 수 있다. 소통관리 역시 기본적으로 정책문제의 해결방향에 따라 금지·감소시켜야 하는 문제는 위험성, 불가피성, 신고협조, 사회적 책임감에 대한 호소 등을 기본 메시지로 담는 경향이 있으며, 증대·육성하여야 할 정책대상에 대하여는 제공되는 공공서비스의 이용활성화를 위한 절차안내, 정책의 우월성 가치홍보 등이 주요 내용을 이루게 된다.

행정현장에서 중요시되는 몇가지 사항을 살펴보면, 우선 ‘정부 조직내 부서간 사전협의와 업무조율이 있었는가’ 여부를 얘기할 수가 있다. 대외적인 메시지나 방향이 하나의 방향으로 일관성을 가져야 정책뿐 아니라 기관 자체에 대한 신뢰도 역시 확보될 수 있기 때문이다. 아울러, ‘언론과의 관계’를 고려하여야 하는데, 정부기관의 소통채널은 일반적으로 국민들의 관심도가 매우 적으며 아쉽게도 정보품질에 대한 신뢰도 역시 높지 않은 편이다. 따라서, 일반국민들의 정서상 보다 객관성이 있다고 판단되는 언론기관을 통한 정보전달에 보다 적극적인 노력을 기울이는 것이 비용대비 효과성 또한 매우 높다고 할 수 있다. 보도자료와 기자설명회, 홈페이지 및 SNS를 통한 정보제공들도 결과적으로는 언론기관을 통한 기사화가 목적인 활동 목표가 달성될 수 있도록 하는 다양한 방법들이 시도되고 있으며 정부기관별로 대언론 전략적인 접근도 증대되고 있는 추세이다.

한편, 집행부차원에서 ‘의회’라는 대의기관과의 소통관계가 민선체제가 심화되어가며 더욱 중요해 지고 있다. 예산, 결산, 행정사무감사, 시정질문 등 집행부에 대한 견제와 주요한 의사결정이 이루어지는 의회와의 사전 교감 및 정확한 정보교류는 필요한 집행자원을 온전하게 계획한대로 확보할 수 있을지 여부를 결정짓는 가장 중요한 요소이기도 하다.

이와 함께, 직접적 정책이해관계자들과의 소통은 단순히 순응확보 기법 차원의 노력을 넘어 의사결정체계의 구조적 틀 자체를 변화시키는 쪽으로 변화하고 있다. 이러한 거버넌스의 추세는 소통단계와도 관련이 있지만 본 연구에서는 행정PR 등 수단적 차원만 이 단계에서 다루고 보다 근본적인 시민참여방법은 앞서 2단계인 ‘인적자원 확보’에서 논의하는 것으로 정리하고자 한다.



○ 지금까지 단계별로 살펴본 정책수단 유형설계 전 과정을 하나의 표로 정리하여 보았다. 정책문제의 성격 파악부터 문제의 해결방향 설정, 그리고 이에 따른 정책수단의 유형을 각각 규제-유인-설득의 강제성 단계별로 목록화하였다. 그리고 대상 유형별로 직접성 판단을 통해 최종 서비스전달절차를 결정할 수 있는 판단체계를 정리하였다. 이러한 정책수단의 내용설계가 끝난 다음에는 이를 실행할 수 있는 집행자원 설계과정으로 이어질 수 있는 6가지 검토절차들을 배치하여 각각 고려되어 질 수 있는 결과유형들의 예시를 참조할 수 있게 절차도를 구성하였다.

〈정책수단 설계 절차도〉

정책분야		(예시)환경/안전			(예시)산업/복지/문화		
정책문제의 성격		과잉			과소		
정책문제 해결방향		(-) 억제/금지/축소/갈등조정			(+) 증대/조장/확대/강화/육성		
정책대상		(공급)원인제공자	(수요)피해자		(공급)	(수요)수혜자	
정책수단의 유형		규제	유인	설득	규제	유인	설득
정책수단 내용설계	서비스형태 설계 (강제성)  ※ 규제 : 사무 유인 : 설득 : 사업	<b>투입기준규제</b> <b>-사전승인</b> · 허가, 인가, 면허, 특허, 승인, 지정, 동의, 입지제한 등 <b>-기준/요건 준수</b> · 시험, 검사, 인정, 확인, 증명 등  <b>성과기준규제</b> <b>-최소복표치 준수 의무</b> · 배출기준 · 효율등급 · 고용할당 · 품질관리기준  <b>(공통)실효성 확보 방안</b> · 조사/제재	<b>시장유인적규제</b> <b>-경제적 유인설계</b> · 세금/요금 · 교정적부담금 · 총량제/할당제 · 배출허가권거래 · 예치금/공적보험  <b>-의무적 정보제공</b> · 의무표시제 · 신고/보고/등록/통지/제출의무	<b>정보제공</b> -정부정보공개 -정책홍보·캠페인 상담(컨설팅)·교육·통계시스템 -민간정보제공(비강제) 평가인증(전시)	<b>규제완화</b> -진입장벽 제거 -경쟁촉진 -부담·의무경감 -간소화 -민간자율규제전환	<b>공공재직접생산</b> ① 시설공사 ② 서비스시설 (공급거점) 확대 ③ 서비스유형 (프로그램)확대 ④ 서비스품질개선  <b>보조금</b>  <b>바우처</b> (명시적/묵시적/환급형) <b>금융지원</b> (특혜대출, 대출보증, 채무면제) <b>조세감면</b> (비과세, 세액감면, 세액공제, 저율과세 등) <b>국유재산양여·대여</b>  <b>공공구매</b>	<b>정보제공</b> -정부정보공개 -정책홍보·캠페인 상담(컨설팅)·교육·통계시스템 -민간정보제공(비강제) 평가인증(전시) 우수기관·사업체 지정 -연구(용역), 기준(비강제) 마련 및 공유(매뉴얼) <b>행정지도</b> -보조·촉진·협정 -권장 (정부비전제시/중장기계획수립/정부모범 사례 전파) -모범시설설치(민간경진대회 등) -단체결성유도

서비스전달절차 설계 (직접성) ※ 공급자/생산자 (집행체계) ※ 정부조직간: 사무이양/사무위임 정부가 사업보조금 ※ 기타: 계약/위탁/MOU	정부조직 (중앙-광역-기초)	정부조직	정부조직	정부조직	정부조직	정부조직	
	준정부기관 (민간이전-전출금/민간위탁금)	준정부기관	준정부기관	준정부기관	준정부기관	준정부기관	
※ 중앙공공기관(323개), 지방(공사62, 공단83, 출자78, 출연548)							
민간단체 (민간이전-민간위탁금)	민간단체	민간단체	민간단체	민간단체	민간단체	민간단체	
민/관파트너십 (민간이전-민간사업보조)	민/관파트너십 (자원봉사/자조)	민/관파트너십 (자원봉사/자조)	민/관파트너십 (자원봉사/자조)	민/관파트너십 (자원봉사/자조)	민/관파트너십 (자원봉사/자조)	민/관파트너십 (자원봉사/자조)	
※ 신고포상금						※ 협동조합/마을공동체	
법적 자원 (근거)	① 법률유보 수준(위임범위 포함) : 입법의 필요성·입법형식 ② 확보방법 : (직접)제·개정 조치 (간접)건의·요구·협의						
	법률	법률	법률 시행령/시행규칙 조례/규칙/구속적 행정계획		법률-시행령/시행규칙-조례/규칙 /구속적 행정계획-행정규칙(훈령/예규/지침)- 장기계획/지시사항/사업계획서		
인적 자원 (조직/인력)	정부	① 신설, 조정(기능재설계, 확대, 이관) ② 계속성/한시성 ③ 인력충원 : 양적증원/질적강화(교육훈련/매뉴얼)					
	민간	조사·단속 등 제재기관	조사·단속 등 제재기관	사업관리기관	사업관리기관	사업관리기관	
물적 자원	재원	① 확보방법: 조직내부(예산경쟁, 변경/전용/이용), 조직외부(수익자부담, 채무, 민간투자, 기부·후원) ② 전달방법: 예산과목 선정(운영효율성 고려, 서비스전달절차 관련 - 직접성/간접성)					
	공간	① 확보방법: 조직내부(차체시설 활용/구매·임대), 조직외부(민관협력 - 공동사용/유희공간활용) ② 유지방법: 공동운영, 사용료납부, 운영권부여 등					
기술/정보자원	① 기술자원: 환경, 생태, 성능, 품질분야 측정 및 기준설정 가능성(국제표준/전문가/시민단체 감시단체의 역할) ② 정보자원관리 : 기본권보호 우선(정보취급자의 책임성 확보)			① 기술자원: 신기술의 적용 권장 ② 정보자원관리 : 정보공유 활성화(관-관, 민-관, 민-민) ※ 빅데이터 활용			
성과관리 ※ 평가주체-신뢰성	① 진도관리: 조사·단속실적, 단속효율성(시점선정, 대상선정)			① 진도관리: 예산집행율, 서비스이용률 등			
	② 성과평가: 위반/준수율 ※ 단계적 실시(순응확보) : 홍보/계도-단속, 처벌수준 차등화 등			② 성과평가: 만족도/체감도 ※ 단계적 실시(불확실성 관리) : 시범실시, 우선분야 선정 등			
소통관리 (순응지지확보)	① 조직내 소통(관련부서간 사전협의) ② 의회 ③ 언론 ④ 여론(시민단체, 대중) ⑤ 이해관계자(찬성/반대)						
	필요성, 위험성, 불가피성 인식확산 차제협조, 신고협조, 공익광고(의무이행/행위유도)			인지도 제고, 서비스이용 활성화(요건, 기간 등 세부이용방법안내), 효과홍보 등			

4) 실제 정책수단 검토 적용시 고려사항 : 분석단위의 동일성

① 사무와 사업의 구분 : ‘규제-유인·설득’간 분석대상의 차이

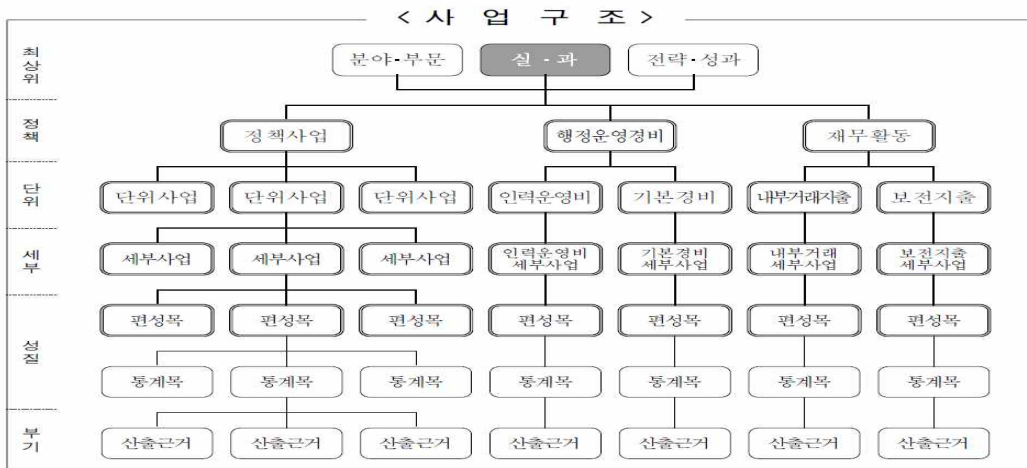
- 기존 행정학계의 관련 논의중 정책수단론의 이슈와 연관성이 가장 높은 주제는 법령상 사무와 예산서상 사업에 대한 개념구분의 문제라고 할 수 있다. 정책수단의 개념과 유형을 설정하는데 있어 야기되는 혼란의 주요 원인이 바로 이 사무와 사업이라는 두 개념이 법령상·실무상 혼재되어 사용되어 왔기 때문이라고 할 수 있다. 이로 인하여, 분석단위에 있어서 혼란이 계속되었고 이러한 문제가 해소되지 않은 상태에서 정책학계에서 다시 정책수단이라는 양자를 포함한 개념이 새로이 등장하여 기존 용어와 새로운 개념상 혼란이 양태되어 온 것으로 판단된다.
- 기본적으로 ‘사무’는 법령상 권한과 책임의 문제이고 이를 수행하는데 소요되는 비용을 사무수행경비라는 표현으로 법령상 사용되고 있다. 이에 반해 ‘사업’은 법령과 실무상 사업계획 또는 사업예산이라는 용어로 주로 사용되는 개념으로서, 사업계획은 목표한 바를 달성하기 위한 물적·인적자원 등을 활용의지를 표현한 행위이고 사업예산은 이중 물적자원의 동원계획이라고 할 수 있다. 행정이 기본적으로 주어진 권한과 책임의 범위내에서 사업을 포함한 일체의 행정행위를 할 수 있다는 법치행정의 관점에서 볼 때, **사무는 사업의 상위개념이고 사업은 계획과 예산을 포함한 개념이라고 양자간 관계를 정리할 수 있을 것이다.**

사무	사업(계획)	예산
		인력
		기타 자원
	사업으로 표현되지 않는 사무수행행위 (부작위 포함)	

- 본 연구를 통해 정책수단 유형들을 분석해 본 결과, 정책수단의 개념속에는 사무와 사업을 모두 포함하고 있음을 확인할 수 있었다. 즉, 규제수단의 경우는 법적근거를 요구하는 분야로서 규제를 부과하고 집행할 법적 책임과 권한, 즉 사무권한과 범위의 문제라고 할 수 있으며, 유인정책수단과 설득정책수단 분야의 경우는 주로 기준으로 용어가 사용되는 특징을 가지고 있었다. 따라서, 강제성을 기준으로 정책수단을 구분할 때, 규제정책에서는 사무의 관점에서 그리고 유인과 설득정책에서는 사업의 관점을 고려하여 유형구분시 표현에 유의하여야 하며, 집행자원의 설계시에도 이를 고려한 특성에 주목하여야 하는 것이다.

## ② 사업단위의 선택 : 유인·설득 정책유형 분석시

- 정책수단간 비교에 있어서 분석단위의 동일성을 유지하는 것은 가치판단의 문제가 수반될 수 밖에 없다. 즉, 연구자마다 다양한 기준을 제시할 수 있으며 이에 따라 정책수단의 유형에 대한 판단이 바뀌어 질수도 있게 된다. 본 연구에서 한가지 현실성있는 기준을 제시한다면, **사업예산제도하의 예산상 사업구조를 기준으로 판단하는 법**을 고려할 수 있다.
- 정부는 2014.5.28. 「지방재정법」 개정을 통해 2016년 회계연도부터는 성과계획서와 성과보고서를 작성하여 예산안 및 결산서를 의회에 제출할 때 함께 제출하도록 의무화한 바 있다. 이에 따라 종전의 장·관·항체제가 **사업예산제도** 하에서는 조직을 중심으로 사업(정책사업-단위사업-세부사업) 체제로 전환되었으며, 이를 위해서는 사업구조화를 통하여 사업을 설정하게 된다. 사업예산으로 편성하기 위해서는 지방자치단체의 전략과 정책을 체계적으로 사업에 반영하기 위해 분야·부문과 정책사업·단위사업·세부사업이 일정한 규칙에 따라 계층을 형성하도록 하는데 이를 사업구조화라고 한다.



- 쟁점이 되는 것은 **정책사업-단위사업-세부사업** 중 어느 사업단위를 분석대상이 되는 정책수단으로 고려할 것인가의 문제이다. 차례로 그 성격을 판단해 본다면, 정책사업은 기본적으로 실·국·본부 차원의 주요 목표와 연계된 사업들로서 중장기적 성격을 지니며 여러 성질이 다른 하위 단위사업들의 묶음이기 때문에 다분히 추상적이고 그 자체가 복합적 성격을 지닐 수밖에 없는 한계가 있다. 하지만, 정책사업은 기관의 조직미션을 상징적으로 포함하고 있어 기관의 기본적 정책수단의 기초를 파악하는 것은 가능하므로 기관간 정책수단 유형비교시 현실적인 유용성을 가지고 있다.

다음으로 단위사업의 경우 역시 하위 세부사업들이 묶여있는 성격을 지니고 있어 정책수단의 성질을 명확히 파악하는데 이 역시 한계를 가지고 있다. 다만, 단위사업 수준에서는 하위 사업들중 사업명을 상징하는 대표 세부사업과 보조적 세부사업을 식별하는 것이 정책사업보다는 상대적으로 용이하다는 장점을 가지고 있다.

마지막으로 세부사업을 살펴보면, 세부사업 단위에서 예산서상 통계목이 바로 연결되어 있어 지출목적이 명확히 드러나며 이로 인해 사업명칭이 내포하고 있는 정책수단으로서의 성질을 보다 쉽게 파악할 수 있다.

부서 : 복지본부 인생이모작지원과	(X28,528,447) 81,701,301	(X30,591,069) 105,868,168	(X2,062,622) 24,156,867	
정책 : 인생이모작지원 기반마련	(X28,528,447) 81,696,018	(X30,591,069) 105,834,175	(X2,062,622) 24,138,157	
(일반회계) 단위 : 은퇴후 제2인생 설계지원	(X28,528,447) 78,096,018	(X30,591,069) 92,267,386	(X2,062,622) 14,171,368	
고령자 능력 활용 강화	1,690,829	194,219	△ 1,399,610	
			(100-201-02) 공공운영비	187,919
			⇒ 시니어포털(50+서울) 운영 및 유지보수	187,919,000원 = 187,919
			(100-203-03) 시책추진업무추진비	6,300
			⇒ 고령자능력 활용 강화 업무추진	6,300,000원 = 6,300
시니어클럽 운영 지원	962,158	1,078,244	116,086	
			(100-308-01) 자치단체경상보조금	1,078,244
			⇒ 인건비	= 927,704
			· 인건비(개소당 5명)	= 927,704
			- 기본인건비	819,080,000원 = 819,080

복지본부

따라서, 원칙적으로는 세부사업을 기준으로 분석단위를 통일하는 것이 가장 바람직하다고 판단된다. 하지만, 이 경우 정책수단이 너무 세분화되는 문제를 피할 수 없으므로 현실적인 절충점으로서 단위사업을 분석대상으로 하는 것도 차선책이 될 수 있다. 즉, 분석대상이 되는 조직단위를 기준으로 소관 정책사업이 다수일 정도로 규모가 클 경우는 단위사업을 기준으로, 정책사업이 하나인 작은 단위의 조직에 대해서는 세부사업을 기준으로 분석하는 것이 현실적이라고 생각된다.

- 하나의 정책수단 속에는 이를 구체화시키기 위한 하위 세부 정책수단들이 다수 존재할 수 있다. 이렇듯, 정책수단 분석단위의 동일성 문제는 정책수단 간에도 존재하지만 하나의 정책수단을 놓고도 이를 구성하는 세부 수단들 중 어느 것이 유형을 결정짓는 대표성을 가지는가의 선택문제를 낳게 되며, 이러한 상황에서 대표 정책수단 여부를 판단할 때 고려해야 할 점은 ①단위사업-세부사업 명칭간 일치성(목표의 동일성) ②예산규모(투입자원의 비중) ③ 근거법령의 목적(가치의 비중)을 들 수 있을 것이다.



## 5) 서울시 전체 정책수단의 유형 파악 : 서울시정 4개년 계획(2014-2018) 분석

### ○ 검토의의 : 정책수단의 목록 추출 방법론

- 정책수단을 성질별로 유형화하려는 노력은 우선 그 대상이 되는 정책수단의 목록을 가지고 있거나 이를 쉽게 구별할 수 있어야 한다는 전제를 요구한다. 하지만 전제가 되는 수단목록을 어떻게 확보할 것인가부터 쉬운 문제가 아니다.
- 검토해 볼 수 있는 조직내의 정책수단을 파악하는 대안으로는 몇가지를 생각해 볼 수 있다. 먼저, 과거 규제개혁이나 지방분권 차원에서는 법령상 ‘사무’를 분석하는 접근법을 사용하였다. 이는 **법령상 조문을 분석하여 권한과 의무를 하나씩 구별해내는 방법**이다. 하지만, 이 방법론은 정책수단의 목록범위를 법적근거의 틀속에 가둬두는 문제를 가지고 있다. 정책수단 혹은 도구는 ‘정책목표 달성을 위해 정부가 의도적으로 활용하는 수단’이라는 개념적의미를 고려할 때 명시적 법적 근거를 필요로 하는 규제정책과 행정관리상 권한기능분장 영역, 그리고 국민 권리의무의 본질과 관련된 정책수단들만이 목록화 가능하므로 대다수의 실제 정책들은 배제되는 문제를 안고 있다.
- 다음으로는 재정적 관점에서 기관의 **예산서를 통해 해당 ‘사업’들의 성격과 재정적 비중을 파악하는 방법**을 생각해 볼 수 있다. 앞서 살펴보았듯이 예산서상 정책사업, 단위사업, 세부사업을 통해 정책수단의 규모와 성질을 파악하는 것이 많은 장점과 가능성을 가지고 있는 것이 사실이다. 하지만, 예산서상 사업속에는 별도의 사업비가 소요되지 않는 정책수단들이 드러나지 않는 한계가 있다. 다시 말해 인허가 등 규제사무의 경우 법적 권한근거를 바탕으로 인건비와 운영비 등 조직기능 유지비만 가지고 사무를 수행하는 양태를 보이므로 예산서상으로는 정책수단으로 표출되지 않기 때문이다.
- 세 번째로 검토해 볼 수 있는 방법은 기관의 **연도별 업무계획서를 참고하는 방법**이다. 정부기관들은 매년 업무계획을 수립하고 이를 발표한다. 이 업무계획 속에는 별도 사업예산이 소요되는 ‘사업’과 조직운영경비를 기반으로 진행되는 ‘사무’를 함께 포함하고 있다. 즉, 일정기간동안 추진될 조직의 미션과 목표, 이를 달성하기 위한 수단들을 담고 있다. 사업과 사무의 비중은 기관별로 시대별로 일관성을 가지고 있는 것은 아니

나, 기관입장에서 판단한 중요성과 우선순위를 담고 있기에 보다 해당기관의 본질적 정책목표에 근접한 수단들의 성질을 파악하는데 있어 양자의 균형성을 갖춘 유용한 근거가 될 수 있다.

○ 서울시 전체 정책수단 유형의 조사결과 : 정책사업 수준 분석

- 중앙부처의 경우, 기본적으로 기능을 기반으로 조직의 사무가 분장되어 있어 비교적 정책수단간 관련성이 높고 파악이 용이하나, 서울시와 같은 자치단체의 경우, 지역을 기반으로 한 모든 행정영역을 권한범위로 가지고 있어 정책수단의 목록을 수집하는데 있어 어려움이 많다.
- 현실적이면서 용이하게 목록을 확보하기 위하여 본 연구에서는 서울시의 ‘함께서울 서울시정 4개년 계획(2014-2018)’을 통해 분석을 시도해보고자 한다. 4개년 계획은 최상위 업무계획이자 연동계획으로서, 지속성을 가지고 있는 사업과 사무들을 최대한 담고 있다는 점과 전체 업무분야중 시민과 관련된 핵심 기능을 모두 담고 있다는 점에서 가장 대표적인 정책수단의 모음집이라고 판단하였다. 따라서, 국방, 외교를 제외한 전 행정분야에 걸친 서울시 사무범위의 특성상 복지, 산업, 환경, 안전 등 정책분야별로 계획서에 나열되어 있는 정책수단들의 특성을 앞서 살펴본 정책수단 유형판단 기준과 절차에 따라 분석하고 그 결과를 아래와 같이 정리해 보았다.

① 도시안전 분야

연번	핵심과제명	주 정책수단		보조 정책수단	집행자원 설계상 쟁점
		강제성	직접성		
1	재난유형별 황금시간 목표제 실행		정부조직	유인 (시설공사)	인적자원 (교육.매뉴얼)
2	재난초기 시민 대응역량 강화	설득·정보제공 (교육/컨설팅/공개)	민간단체		
3	침수취약지역 해소	유인 (시설공사)	정부조직	설득·정보제공 (교육/홍보)	인적자원 (훈련.매뉴얼)
4	산사태 방지시설 확충	유인 (시설공사)	정부조직		
5	공사장 안전사고 방지	규제 (단속/처벌강화)	정부조직	설득·정보제공 (교육/캠페인)	
6	교통사고 사망자 절반으로 줄이기	규제 (제한구역지정)	정부조직	유인(시설공사) 정보제공(교육/캠페인)	법적자원(입법건의) 기술자원(운행정보기술) 소통관리(인식개선)
7	지하철 안전운행 강화	유인 (시설규제)	준정부기관		인적자원(센터구축) 물적자원(재원조달)
8	하천 및 지하수의 환경안전성 제고	유인 (시설공사)	정부조직	규제(감시/단속강화) 정보제공(경보제)	인적자원 (교육훈련)
9	도시고속도로 지하화 및 상부 공원화	유인 (시설공사)	정부조직 민간기업		물적자원(재원조달)

- ▶ 정책문제 해결방향 : 안전관리는 사고방지, 사고감소가 중심
- ▶ 정책수단의 특징 : 시설공사 등 공공재 생산증대가 주류를 이루며, 아울러 의무를 부과하는 규제정책도 다수를 이룸. 규제정책의 실효성 확보를 위한 기준강화, 모니터링 강화, 처벌강화가 논의되고 있음. 보조적으로 이해관계자와 국민 의식제고를 위한 정보제공도 다수포함됨
- ▶ 집행자원설계쟁점 : 막대한 재원이 투입되는 관계로 투입의 우선순위 (시범사업, 단계별추진, 우선지역지정, 공사수행방식 등)와 재원확보의 방법론(재정/민자)이 쟁점

## ② 교통 분야

연번	핵심과제명	주 정책수단		보조 정책수단	집행자원 설계상 쟁점
		강제성	직접성		
1	도심차도 축소 및 보행환경 개선	유인 (시설공사)	정부조직	규제(구역지정) 설득(캠페인)	소통관리(인식개선)
2	자전거를 생활교통수단으로 정착	유인 (시설공사)	정부조직	설득·정보제공 (교육/홍보)	소통관리(인식개선) 물적자원(재원조달/ 민간후원)
3	철도중심의 대중교통체계 구축	유인 (시설공사)	정부조직 <b>민간기업</b>		물적자원(재원조달- 중앙정부지원,민자)
4	저상버스 도입확대 및 버스정류소 개선	유인 (보조금)	<b>민간기업</b> 정부조직	유인 (시설공사)	물적자원(재원조달- 중앙정부지원,민간부담비율)
5	서울형 택시 발전모델 확립	설득·정보제공 (정보시스템,행차지도,행차인증)	정부조직 <b>민간기업</b>	유인 (보조금)	인적자원(참여) (인센티브설계)

- ▶ 정책문제 해결방향 : 교통정책문제의 특성상 이용자 편의증대를 위한 시설 및 서비스공급 증대가 핵심
- ▶ 정책수단의 특징 : 인프라 증대를 위한 유인정책이 중심을 이루며, 교통수단별 공급주체의 차이로 정책수단의 차이가 발생.  
(철도/공공: 직접공급증대, 버스·택시/민간기업: 품질개선 간접유인, 자전거/민간 : 인프라개선으로 이용유인) 민간공급자 유인을 위한 규제, 유인(보조), 소비자정보제공 등을 다양하게 활용
- ▶ 집행자원설계쟁점 : 인프라 개선을 위한 재원조달을 위해 정부간 비용분담, 민자투자 유치, 민간보조율 등이 쟁점을 이룸

### ③ 복지 분야

연번	핵심과제명	주 정책수단		보조 정책수단	집행자원 설계상 쟁점
		강제성	직접성		
1	평생동안 찾아가는 복지 실현	유인 (서비스인력증대)	정부조직		인적자원 (인력증원)
2	동 주민센터를 동 마을복지센터로 재편	유인 (공급절차개선)	정부조직	정보제공 (참여강화)	인적자원 (조직재설계)
3	서울형 기초보장·긴급복지 2.0	유인 (수혜대상증대)	정부조직		인적자원 (인력증원)
4	치매·요양 걱정없는 서울만들기	유인 (서비스시설확대)	정부조직 민간단체	설득·정보제공 (인증제)	
5	성인기 발달장애인 지역사회 참여지원	유인 (서비스유형확대)	정부조직 민간단체		인적자원 (조직재설계)
6	50+ 인생이모작 지원기반 마련 (노후준비지원)	유인 (서비스시설확대)	정부조직 민간단체		인적자원 (조직신설)
7	어르신·장애인 돌봄부담 줄이기	유인 (서비스유형확대) (수혜대상증대)	민간단체	유인 (보조금)	
8	금융복지상담센터 시설 및 기능확대	유인 (서비스시설확대)	정부조직		인적자원 (조직재설계)
9	어르신돌봄 ‘중사자’에 대한 지원 강화	유인 (서비스시설확대)	정부조직	설득·정보제공 (캠페인)	인적자원 (사기관리)
10	50대이상 자녀 결혼비용 지원	유인 (금융지원)	민간금융기관		

- ▶ 정책문제 해결방향 : 복지분야의 특성상 서비스의 증대 및 강화방안이 중심
- ▶ 정책수단의 특징 : 기존 서비스의 양 증대를 위한 조치(거점확대, 대상확대, 횡수증대, 내용다양화, 투입인력 증대, 사각지대 해소 등)와 서비스의 품질 개선노력, 이용시민들을 위한 정보제공 수단 등이 활용
- ▶ 집행자원설계쟁점 : 모든 복지사업의 공통적인 과제로서 재원확보(예산 경쟁/기부 등 민간협력 등)와 효율성 확보(비용절감노력 : 민간자원 활용, 유관기관 프로그램 공동활용, 기능/조직개편)라는 두가지 과제해소가 쟁점이 됨. 복지서비스 전달체계(중앙정부-광역-기초-협회/단체/수혜자)상 예산누수 및 중복관리의 문제해소방안(평가/인센티브/정보화)도 주요 이슈가 되고 있음.

#### ④ 건강 분야

연번	핵심과제명	주 정책수단		보조 정책수단	집행자원 설계상 쟁점
		강제성	직접성		
1	누구나 치료 받을수 있는 의료안전망 구축	유인 (바우처)	정부조직 민간단체	유인 (서비스시설확대)	법적자원(조례제정) 인적자원(기능재편)
2	소생활권 건강생태계 조성	설득 (행정지도: 단체결성유도)	정부조직 민간단체		인적자원 (지원조직설치)
3	보호자 없는 환자안심병원 확대	유인 (서비스시설확대)	정부조직		인적자원(사기관리) 물적자원(정부지원)
4	마음있는 자살예방 치유도시조성	유인 (서비스시설확대)	정부조직 민간단체(종교)	설득·정보제공 (캠페인)	
5	서울형 우리아이 주치의 시행	유인 (서비스시설확대)	정부조직 민간단체(병원)		인적자원(민관추진체)
6	시민중심의 응급의료 시스템 강화	설득·정보제공 (교육)	정부조직 민간단체(병원)	유인 (서비스시설확대)	인적자원(조직신설)
7	병원문턱을 낮춘 건강복지 연계사업 확대	유인 (서비스시설확대)	정부조직 민간단체(병원)		인적자원 (기능재편/매뉴얼)
8	서울 어린이 환경호르몬 없는 안전환경 조성	설득·정보제공 (조사/컨설팅/홍보)	정부조직	유인 (보조금)	소통관리(인식개선)
9	간접흡연 제로 도전	규제 (금지구역지정)	정부조직		인적자원(인력증원) 소통관리(인식개선)
10	50대 건강지원(만성질환/정신건강)	유인 (바우처)	정부조직 민간단체(병원)	유인 (서비스시설확대)	소통관리(인식개선)

- ▶ 정책문제 해결방향 : 사업별로 건강위협요인의 제거·감소측면(-)과 건강상태의 강화(+ )라는 두가지중 하나의 특성을 가짐
- ▶ 정책수단의 특징 : 유인정책수단의 경우 서비스거점 및 프로그램 확대를 통한 지원증가, 수혜대상자의 확대, 자살·흡연·환경호르몬 등 신규 정책수요에 대한 대응 등이 이슈가 되고 있음.
- ▶ 집행자원설계쟁점 : 직접성 측면에서 정부조직상 의료조직이 사업의 중심이 되지만 실제 이용자 접근성차원에서 민간 의료기관들과의 협력(병원지정/협의체)이 매우 중요하므로, 인적자원 설계시 거버넌스 조직화가 중요한 과제가 됨

⑤ 여성가족 분야

연번	핵심과제명	주 정책수단		보조 정책수단	집행자원 설계상 쟁점
		강제성	직접성		
1	여성일자리 10만개 창출 및 일자리의 질 개선	설득·정보제공 (직업교육, 시스템구축)	정부조직 민간기업	유인 (보조금)	기술자원(정보공유)
2	국공립어린이집 1000개소 확충	설득(행정지도) 유인(보조금)	정부조직 민간단체	규제 (설치의무화)	법적자원(개정건의) 물적자원(민간협조) 소통관리(인식개선)
3	대상별 찾아가는 여성인권·안전교육 강화	설득·정보제공 (교육/캠페인)	정부조직 민간단체		인적자원(시민참여) 소통관리(인식개선)
4	서울시정에 젠더 옴부즈만 도입 및 추진체계 신설	유인 (서비스품질개선)	정부조직		인적자원(조직신설)
5	서울 가족톡톡스쿨 운영	설득·정보제공 (교육/캠페인)	정부조직		인적자원(조직강화)
6	마을중심의 여성·건강카페 '여유만만' 운영	유인 (보조금)	민간단체		물적자원(공간확보)
7	보육품질지원센터 설치	설득·정보제공 (교육/상담/시스템)	준공공기관		인적자원(조직신설)
8	안심키가스카우트 확대 등 여성안심특별시 업그레이드	유인 (서비스시설확대)	정부조직 민간단체	유인 (보조금)	인적자원(시민참여)
9	여성 복지시설 종사자 처우개선	유인 (서비스품질개선)	민간단체		물적자원(정부지원)
10	폭력·위험으로부터 어린이 안전보호	규제 (안전수칙강화)	정부조직 민간단체	유인 (서비스시설확대)	인적자원 (조직신설/시민참여)
11	미혼모 등 한부모가족 맞춤형 서비스 강화	설득·정보제공 (상담/교육)	정부조직 민간단체		소통관리(인식개선)
12	외국인주민이 일하기 좋은 서울만들기	유인 (서비스시설확대)	정부조직	설득·정보제공 (컨설팅/모범시설)	물적자원(공간확보)
13	폭력 피해여성에 대한 체계적 지원강화	설득·정보제공 (상담)	정부조직		인적자원 (기관간협력 및 공급체계개선)

- ▶ 정책문제 해결방향 : 권익의 확대, 보호 강화 등이 중심
- ▶ 정책수단의 특징 : 서비스 제공시설 확대 등 유인수단, 상담/교육지원 등 설득·정보제공 수단 등이 활용. 특히, 거점의 역할이 신고, 상, 교육, 보호, 지원 등이 중심을 이루고 있어 실제 수단의 성격은 설득·정보제공 수단이 다수임. 전달체계는 간접성이 높은 민간단체 활용이 다수를 이룸
- ▶ 집행자원설계쟁점 : 인적자원 설계측면에서 민간참여가 많은 관계로 집행단계의 시민참여, 의사결정단계의 협조체계 마련 등 거버넌스 구성이 매우 중요. 아울러, 정부기관간의 협조체계 마련을 통한 예산충복, 사각지대 발생을 해소하는 노력이 수반됨

⑥ 교육 분야

연 번	핵심과제명	주 정책수단		보조 정책수단	집행자원 설계상 쟁점
		강제성	직접성		
1	쾌적하고 가고싶은 학교 화장실 만들기	유인 (서비스시설확대)	정부조직		물적자원 (예산확보/민간후원)
2	개방형 서울자유시민대학 설립·운영	유인 (서비스시설확대)	정부조직 민간단체(대학)	유인 (바우처)	
3	창조성과 상상력을 키우는 테마교육공원 5개소 조성	유인 (서비스유형확대)	정부조직		인적자원 (기능재편)
4	어린이 안전을 위한 초등학교 스쿨버스 도입	유인 (보조금)	정부조직		
5	서울형 교육우선지구 지원	유인 (보조금)	정부조직		
6	학교 밖 청소년 종합지원체계 구축	설득·정보제공 (상담/교육)	정부조직 민간단체	유인 (서비스시설확대)	인적자원 (민관협의체)
7	아동청소년을 위한 인권·시민교육 활성화 지원	설득·정보제공 (교육)	민간단체	유인 (보조금)	
8	테마가 있는 청소년 시설 운영 지원	유인 (보조금)	정부조직 민간단체		
9	지방폐교활동 자연체험시설 20개소 조성	유인 (서비스시설확대)	정부조직		

- ▶ 정책문제 해결방향 : 교육기회의 확대제공 및 교육환경 개선 등. 개  
로운 교육문제 해결수요(시민교육, 학교밖 청소년 등)가 증대중
- ▶ 정책수단의 특징 : 직접 시설공급확대 또는 간접 보조금 제공 등 유  
인정책수단이 주류를 이루며, 상담·교육 서비스 확대제공을 통한 정  
보제공 기능도 다수 포함됨. 직접성 차원에서 정부조직 직접지원 비  
중이 많은 경향을 보이는 이유는 기본적으로 교육서비스 공급기관이  
교육청, 학교 등 공공기관이 중심이 되기 때문임.
- ▶ 집행자원설계쟁점 : 물적자원 설계 중 **교육재원의 확보 및 비용분담,  
전달과정** 등이 중요한 내재적 쟁점이 됨. 이는 사무/기능분장상 교육  
사업은 기본적으로 교육청의 소관이나 재원은 중앙정부(교부금), 광역  
지방정부(전출금, 보조금), 기초지방정부(보조금) 등으로부터 지원되  
기 때문임. 따라서, 인적자원 설계 측면에서 재원 및 사업방향 의사결  
정 관련 다수의 관계기관간 협의체가 존재하고 있으며 이들을 통해 재  
원분담 및 전달과정상 기능분담이 협의되는 형식을 갖추게 됨.

## ⑦ 주택건축 분야

연번	핵심과제명	주 정책수단		보조 정책수단	집행자원 설계상 쟁점
		강제성	직접성		
1	다양한 유형의 새로운 공공임대 8만호 공급	유인 (서비스시설확대)	정부조직 민간기업	유인 (보조금/금융지원)	법적자원(지원근거) 물적자원(정부지원)
2	주거취약계층 주거복지지원 체계 강화	설득·정보제공 (상담/시스템)	정부조직 준공공기관	유인(바우처) 유인(금융지원)	인적자원(조직신설) 물적자원(재원확보)
3	서울형 전월세제도 기반 마련	설득·정보제공 (표준제시/정보공개)	정부조직	유인 (금융지원)	인적자원(조직신설)
4	맑은 아파트 문화만들기	설득·정보제공 (표준제시/정보공개)	정부조직	설득·정보제공 (평가인증)	소통관리(인식개선)
5	2-3인 가구 맞춤형 소형주택 20만호 공급	규제 (시장유인/제한완화)	정부조직	유인(금융지원) 설득(행정지도)	법적자원(규제완화)
6	공동체(독립공간/공유공간) 주택 보급·확산	유인 (서비스시설확대)	정부조직 민간단체(은행)	유인(금융지원) 설득(홍보)	물적자원(공간확보)
7	시민중심 건축/도시공간 조성을 위한 통합설계관리체계 구축	유인 (서비스품질개선)	정부조직		인적자원(조직신설)
8	안전건축, 안심건축으로 재난위험 해소	설득·정보제공 (평가인증/정보공개)	정부조직	규제(행정조사) 유인(금융지원)	법적자원(근거정비)
9	친환경 녹색건축물 확산을 위한 인프라 구축	규제 (설계기준/총량규제)	정부조직	유인(금융지원) 설득·정보제공 (평가인증/정보공개)	법적자원(가이드라인)
10	역사와 전통이 깃든 한옥마을 조성	규제 (철거요건준수의무)	정부조직	유인(보조금/금융지원) 설득(상담/교육)	법적자원(개정건의)
11	시민과 함께하는 건축문화사업 추진	설득·정보제공 (평가인증/모범전시)	정부조직		소통관리(인식개선)

- ▶ 정책문제 해결방향 : 주택부족 해소를 위한 공급증대, 환경·안전·신뢰 등을 반영한 주택환경/문화 육성. 주거문화 변화(1인가구 증가)에 따른 새로운 정책수요도 등장
- ▶ 정책수단의 특징 : 주택정책의 특성상 기본적으로 입지, 품질 등에 있어 규제를 내포하고 있기에, 규제완화 및 조정을 통해 의도한 방향으로 공급량을 유인하는 방법과 경제적 지원(유인)을 제공하여 유도하는 방안이 기본을 이룸. 이와 함께, 비강제적 가이드라인, 인증제, 공모전 등 설득정책수단을 활용해 소비자 인식변화가 공급변화에 영향을 주도록 유도하는 방안도 보조적으로 사용
- ▶ 집행자원설계쟁점 : 공공택지 확보를 비롯해 대규모 재원과 공간마련이 필요하기에 물적자원 설계가 가장 중요. 이와 함께 다수를 이루는 민간건축분야에 대한 유도 및 순응확보를 위해 법적근거를 마련하고 개선하는 과제가 매우 중요해지고 있음



⑧ 창조경제 분야

연 번	핵심 과제명	주 정책수단		보조 정책수단	집행자원 설계상 쟁점
		강제성	직접성		
1	홍릉 스마트에이징 클러스터 조성 (동북권/고령화)	유인 (시설공사)	정부조직	설득·정보제공 (행정지도·단체결성)	인적자원(거버넌스)
2	동대문 창조경제클러스터 육성 (중부권/디자인)	설득·정보제공 (상담/컨설팅/단체결성)	정부조직 준정부기관	유인 (보조금)	인적자원(거버넌스)
3	신·흥·합 창조밸리 구축 (서북부/청년창업)	설득·정보제공 (상담/컨설팅)	정부조직	유인 (시설공사)	물적자원(공간확보)
4	금천가산 G밸리 비상 프로젝트 본격화(서남부/벤처)	유인 (시설공사)	정부조직		인적자원(거버넌스) 물적자원(정부지원)
5	개포 디지털 혁신파크 조성 (동남부/IT)	유인 (시설공사)	정부조직		인적자원(거버넌스)
6	마곡산업단지 성장기반 강화	유인 (시설공사)	정부조직	유인 (보조금)	
7	을지로 도심산업 활성화	설득·정보제공 (컨설팅/홍보)	정부조직	유인 (시설공사)	
8	특화상권 활성화(유통특구) 선정지원	유인 (보조금)	정부조직		법적자원(지원근거) 인적자원(거버넌스)
9	자영업지원센터(소상공인희망지원센터) 설치	설득·정보제공 (상담/컨설팅)	준정부기관		인적자원(기능재편)
10	하도급·상가임차인·불공정 거래관행 개선	규제 (거래방식/행정조사)	정부조직	설득·정보제공 (상담/행정지도)	법적자원(법령개정) 인적자원(조직신설) 소통관리(인식개선)
11	전통시장 다시살림 프로젝트 확대추진	설득·정보제공 (교육/컨설팅/홍보)	정부조직	유인 (보조금)	인적자원 (조직신설/거버넌스)
12	창업기업 투자금융 지원	유인 (금융지원)	정부조직 민간단체(금융)		물적자원(민간투자)
13	사회적경제 특구 지정 운영	유인 (보조금)	정부조직	유인 (시설공사)	법적자원(지원근거) 물적자원(공간확보)
14	서울혁신파크 조성	유인 (시설공사)	정부조직	설득·정보제공 (교육/컨설팅/홍보)	법적자원(법령개정) 인적자원(거버넌스)
15	글로벌 공유수도 서울 추진	설득·정보제공 (교육/컨설팅/홍보/전시)	정부조직 민간단체		법적자원(지원근거) 인적자원(거버넌스) 소통관리(인식개선)
16	혁신형 생활서비스 사회적경제 집중육성	설득·정보제공 (상담/컨설팅/홍보)	정부조직 민간단체	유인 (보조금)	
17	협동조합 활성화 종합지원	설득·정보제공 (상담/컨설팅/홍보)	정부조직 민간단체	유인 (보조금)	

- ▶ 정책문제 해결방향 : 대상산업의 육성 및 보호장치 강화가 중심.
- ▶ 정책수단의 특징 : 대상 업종·업태·지역별로 산업지원정책의 큰 축인 제도적 기반, 자금, 인력, 기술, 판로, 생태계구축 등의 요구수준과 해법에 차이가 있음을 고려하여 정책 우선순위가 결정됨. 기본지원계획 수립(조사/상담/연구/단체결성)-물리적시설 조성단계(시설공사)-운영 활성화단계(상담/컨설팅/단체결성/보조금) 등 육성단계별로 지원책이 달라지는 점 고려.
- ▶ 집행자원설계쟁점 : 문제해결을 위해 민간부문과 해당산업 이해당사자의 협력과 참여가 매우 중요하므로 인적자원 설계측면(거버넌스 구축)이 강조되는 경향. 아울러, 육성목적 지구지정 방식으로 인하여 법적자원 설계(지원근거의 마련)와 지원기반시설(앵커시설) 건립을 위한 재원 및 공간확보도 중요한 이슈가 됨.

### ⑨ 일자리 분야

연번	핵심과제명	주 정책수단		보조 정책수단	집행자원 설계상 쟁점
		강제성	직접성		
1	뉴딜 일자리 추진	선택·정보제공 (정보제공/상담/교육)	정부조직 민간단체		인적자원(거버넌스) 평가관리(성과관리)
2	창조전문인력 10만명 양성	선택·정보제공 (교육/상담)	정부조직	유인 (보조금)	
3	청년정책 강화	유인 (서비스시설확대) (서비스유형확대)	정부조직 민간단체	선택·정보제공 (정보제공/상담/교육)	인적자원(조직신설)
4	생활임금제 본격 도입	선택·정보제공 (정보제공/캠페인)	정부조직		법적자원(근거마련) 소통관리(인식개선)
5	노동과 같이 걷는 서울, 나무그늘 프로젝트	선택·정보제공 (정보제공/상담/교육)	정부조직		인적자원 (조직신설/거버넌스) 소통관리(인식개선)

- ▶ 정책문제 해결방향 : 일자리 확대 및 노동환경 개선
- ▶ 정책수단의 특징 : 일자리 만들기의 중심은 민간분야일 수밖에 없는 한계로 인하여 공공분야가 할 수 있는 분야가 협소. 따라서, 구인-구직 매칭활성화를 위한 정보제공, 창업활성화를 위한 공간, 컨설팅, 자금지원 등이 중심. 노동권익 증진을 위한 방안도 주로 중앙정부 소관 법령상 과제가 대다수이기에 상담과 홍보에 그치는 한계 인식 필요. 다만, 모범고용주로서 공공고용에 있어 우수사례와 기준을 제시하여 민간확산 기대하는 노력.
- ▶ 집행자원설계쟁점 : 민간참여 거버넌스와 사회적 인식개선 노력이 쟁점

⑩ 문화·관광 분야

연 번	핵심과제명	주 정책수단		보조 정책수단	집행자원 설계상 쟁점
		강제성	직접성		
1	마을 예술 및 미디어 활성화 지원	유인 (보조금)	정부조직	설득·정보제공 (교육/상담/컨설팅)	물적자원(공간확보)
2	시민의 힘을 키우는 도서관 운영 내실화	유인 (서비스유형확대)	정부조직		인적자원(인력증원) 물적자원(예산확보) 정보자원(정보공유)
3	시민들을 행복하게 만드는 문화예술교육 활성화	유인 (서비스시설확대)	정부조직 준정부기관 민간단체(교육)	설득·정보제공 (교육)	인적자원(기능재편)
4	시민들의 생활문화제작(DIY) 프로그램 활성화 및 기반조성	유인 (서비스유형확대)	정부조직 준정부기관	유인 (시설공사)	물적자원(공간확보)
5	생활체육시설 확충 및 서울시민 주말리그 운영	유인 (시설공사)	정부조직 민간단체	설득·정보제공 (정보제공/교육단체결성)	인적자원(거버넌스) 물적자원(공간확보)
6	서울을 대표하는 클래식·대중음악·국악 전용공연장 건립	유인 (시설공사)	정부조직 준정부기관		물적자원 (공간확보) (운영효율성확보)
7	서울영상문화의 거점, 서울시네마테크 건립	유인 (시설공사)	정부조직		물적자원 (공간확보) (운영효율성확보)
8	교육·전시·체험의 문화활동이 이루어지는 서울공예문화박물관 건립	유인 (시설공사)	정부조직		물적자원 (운영효율성확보)
9	테마박물관(공공/민간) 조성 및 지원	유인 (시설공사)	정부조직 민간단체	유인 (보조금)	물적자원 (예산/공간확보)
10	서울 4대 브랜드 문화축제 육성지원	설득·정보제공 (홍보)	정부조직 민간단체		인적자원(거버넌스) 물적자원(예산/후원)
11	한양도성의 세계유산 등재	설득·정보제공 (정보제공/홍보)	정부조직 민간단체	규제(보존/제한) 유인(시설공사)	법적자원(근거마련) 인적자원(거버넌스)
12	서울만의 강점을 활용한 고품격 관광콘텐츠 개발	설득·정보제공 (정보제공/홍보/ 평가인증)	정부조직 민간단체	유인 (보조금)	인적자원(거버넌스)
13	시민과 관광객이 공존하고 만족하는 관광인프라 및 서비스 개선	유인 (서비스시설확대)	정부조직 민간단체/기업	유인(보조금) 설득·정보제공 (정보제공/홍보)	인적자원(거버넌스) 물적자원(예산/후원) 소통관리(인식개선)

14	서울미래 성장동력산업, MICE 육성	유인(보조금)	정부조직 준정부기관 민간기업	설득·정보제공 (교육/컨설팅/홍보)	인적자원(거버넌스)
15	융복합형 우수콘텐츠 창조를 통한 문화콘텐츠산업 육성	유인 (시설공사) (서비스유형확대)	정부조직 준정부기관	유인(보조금) 설득·정보제공 (교육/컨설팅/홍보)	인적자원(거버넌스)
16	사회문제 해결을 위한 디자인 시스템 구축	유인 (시설공사)	정부조직 준정부기관	설득·정보제공 (교육/컨설팅/홍보)	법적자원(근거마련) 소통관리(인식개선)
17	공간환경디자인을 통한 쾌적한 도시조성	규제 (구역지정/단속)	정부조직	유인(시설공사) 설득·정보제공 (평가인증/모범/홍보)	소통관리(인식개선)

- ▶ 정책문제 해결방향 : 문화영역 및 분야별 시민향유 기회 확대 및 문화분야 자체의 육성·진흥
- ▶ 정책수단의 특징 : 정책수단을 통한 육성·진흥의 양태는 해당 지원 대상 분야(유형 등)의 민간성숙도에 따라 지원방식과 수단이 달라짐. 육성 필요성에 대한 시민공감대의 정도에 따라 낮은 분야는 시민대상 교육, 필요성에 대한 공감대 형성을 위한 시민교육이 시작되며, 이에 반해 이미 공감대가 높은 분야는 물리적 시설 및 인프라 확충 단계를 거쳐 더 많은 시민들의 향유기회 제공을 위한 운영 프로그램 지원, 활성화 보조 등이 시행됨. 그리고 조장행정의 영역인 만큼 행위제한 등의 규제수단은 최후적으로 집행되는 특성을 가짐. 대상문화 자체의 육성과 확산을 넘어 산업화와 연계되는 분야는 경제산업분야와 마찬가지로 기술·인력·자금·판로·생태계(네트워크)·거점(공간)인프라 등의 지원을 통한 민간보조의 형식을 주로 사용하게 됨.
- ▶ 집행자원설계쟁점 : 문화영역은 어느 행정 분야보다도 민간중심 기조를 강하게 지니고 있으므로, 추진체계에 설계에 있어 거버넌스 구축이 중요하며 지원 및 육성의 방향성에 대한 의사결정단계부터 운영기관 및 세부 프로그램 운영 등 집행단계까지 민간이 중심이 되고 행정조직이 보충적 기능을 하는 방식으로 진행되는게 바람직하다. 물적자원 설계에 있어서도, 민간후원 및 기부 등을 통한 자금조달이 타 분야에 비하여 활성화되어 있으며 이는 문화를 통한 기업마케팅이 활성화되어 있는 환경이 배경이 되고 있다. 특히, 최근에는 재정투입의 한계로 인하여 자금의 확보 및 조달단계를 넘어 운영단계에서도 자체적 사업계속성을 유지할 수 있는 ‘운영효율성’(수익모델 확보 등) 확보가 주요 쟁점이 되는 추세이다.

## ⑪ 도시재생 분야

연 번	핵심과제명	주 정책수단		보조 정책수단	집행자원 설계상 쟁점
		강제성	직접성		
1	도심산업 활력의 촉매제, 세운상가군 재생	유인 (시설공사)	정부조직		인적자원(거버넌스) 평가관리(단계적실시) 소통관리(인식개선)
2	도심부 역사문화자원을 활용한 특화공간 조성	유인 (시설공사)	정부조직	규제 (거래규제)	법적자원(도시계획) 소통관리(인식개선)
3	자동차문화 중심지로의 장안평 산업재생	유인 (시설공사)	정부조직	규제 (거래규제)	법적자원(도시계획) 인적자원(거버넌스)
4	도시에 생기를 불어넣는 시민누리공간(Public Space) 만들기	유인 (시설공사)	정부조직		인적자원(지침/매뉴얼)
5	창동·상계 신경제중심지 조성	규제 (거래규제)	정부조직	유인 (시설공사)	법적자원(도시계획) 물적자원(민간투자)
6	코엑스-잠실운동장일대 국제교류 복합지구 조성	규제 (거래규제)	정부조직	유인 (시설공사)	법적자원(도시계획) 물적자원(민간투자)
7	상암DMC·수색 서북권 창조경제거점 육성	규제 (거래규제)	정부조직 준공공기관	유인 (시설공사)	법적자원(도시계획) 인적자원(거버넌스)
8	한강과 어우러지는 문화명소, 노들섬	설득·정보제공 (연구/홍보)	정부조직	유인 (시설공사)	인적자원(거버넌스)
9	서울 도시재생 선두주자 창신·송인 도시재생	유인 (보조금/금융지원)	정부조직	설득·정보제공 (홍보/교육/단체결성)	인적자원(거버넌스) 소통관리(인식개선)
10	옛이야기 흐르는 한양도성 성곽마을	규제 (거래규제)	정부조직	설득(홍보) 유인(시설공사)	법적자원(도시계획) 인적자원(거버넌스) 소통관리(인식개선)
11	G-Valley 품는 더하는 마을 가리봉	유인 (보조금/금융지원)	정부조직	설득(홍보) 유인(시설공사)	인적자원(거버넌스) 소통관리(인식개선)
12	저층주거지 종합관리 및 지원	유인 (보조금/금융지원)	정부조직	설득(상담/교육/단체결성) 유인(시설공사)	인적자원(거버넌스) 소통관리(인식개선)
13	백사마을·해방촌 신개념 주거재생	설득·정보제공 (상담/교육/단체결성)	정부조직 민간단체	유인(시설공사)	인적자원(거버넌스) 소통관리(인식개선)
14	자연과 사람이 공존하는 북한산 주변 재생	규제 (거래규제)	민간단체	설득(연구/홍보) 유인(보조금/금융지원)	법적자원(도시계획) 인적자원(거버넌스) 소통관리(인식개선)
15	1000명 시민계획가와 함께 만드는 '100년 도시계획'	설득·정보제공 (연구/홍보/교육)	정부조직 민간단체		법적자원(근거마련) 인적자원(거버넌스) 소통관리(인식개선)

- ▶ 정책문제 해결방향 : 지역개발과 도시의 역사성 보전간 갈등조정
- ▶ 정책수단의 특징 : 건축행위에 대한 입지규제(Zoning)를 통한 규제 정책수단이 기본이 되며, 이를 벌충하기 위한 금융지원·보조금 등 유인책과 상담·교육 등 프로그램적 지역 활성화 설득차원의 지원책이 보조적으로 사용됨. 지역별 진행단계별(개발계획수립-실행)로 수립단계에서는 도시계획적 규제수단이, 실행단계에서는 유인수단이 동원.
- ▶ 집행자원설계쟁점 : 초기에는 주민동의 확보를 위한 거버넌스 확립이 핵심요소가 되며, 그 다음 이를 통해 규제근거인 도시계획적 조치의 확보가 쟁점이 됨

⑫ 환경분야

연 번	핵심과제명		주 정책수단		보조 정책수단	집행자원 설계상 쟁점
			강제성	직접성		
1	시민건강 지키는 초미세먼지 20% 줄이기		규제 (성과기준강화)	정부조직	유인(보조금) 설득(협정 홍보,정보제공,교육)	법적자원(개정건의) 인적자원(조직신설/ 기관간공조체계) 기술자원(예보/성능) 소통관리(인식개선)
2	시민참여형 햇빛발전소 만들기		유인 (보조금/금융지원)	정부조직 민간단체/기업	설득·정보제공 (상담/교육/단체결성/홍보)	물적자원 (민간투자/공간확보) 기술자원(성능) 소통관리(인식개선)
3	분산형 전원확대와 건물에너지 효율 개선		규제 (투입기준강화)	정부조직	유인(보조금) 설득(공공선도/ 상담/홍보)	법적자원(근거마련) 인적자원(조직신설) 소통관리(인식개선)
4	에너지 복지·지역 공동체 확대		유인 (보조금)	정부조직 민간단체	설득·정보제공 (상담/교육/단체결성/캠페인)	법적자원(근거마련) 물적자원(기금조성)
5	혁신을 통한 에너지 일자리 창출		유인 (보조금/금융지원)	정부조직	설득·정보제공 (상담/교육/홍보)	물적자원(민간투자)
6	대기환경 개선을 위한 친환경자동차(전기/CNG) 보급		유인 (보조금)	정부조직 민간기업	유인(시설공사) 설득·정보제공 (협정,홍보,캠페인)	인적자원(거버넌스) 물적자원(민간투자/ 공간확보) 기술자원(성능) 소통관리(인식개선)
7	폐기물 혁신적 감량과 최고의 재활용 도시 만들기		유인 (서비스시설확대)	정부조직 민간단체	규제(시장유인) 설득·정보제공 (모범시설, 캠페인) 유인(시설공사)	인적자원(거버넌스) 물적자원(공간확보) 소통관리(인식개선)
8	조용하고 악취없는 쾌적한 생활환경 조성	소음	설득(기준제시, 정보제공,캠페인)	정부조직 민간단체	규제(성과기준,단속)  유인(시설공사)	법적자원(근거마련) 인적자원(거버넌스) 기술자원(측정/성능) 소통관리(인식개선)
		공기질	설득(정보공개,연구)			
		악취	설득(기준제시, 정보제공,홍보)			
9	큰고니 날아오르는 생태 한강 만들기		유인 (시설공사)	정부조직		기술자원(생태복원)
10	시민이 참여하고 즐기는 한강몽땅 프로젝트		유인 (서비스유형확대)	정부조직 민간단체	설득·정보제공 (홍보)	
11	모두가 즐겨 마시는 서울의 수도물 아리수		유인 (시설공사)	정부조직 민간단체	유인(바우처) 설득(정보제공)	법적자원(개정건의) 인적자원(거버넌스) 소통관리(인식개선)
12	한강에서 수도꼭지까지 시민과 함께하는 수질감시		유인 (서비스품질개선)	정부조직 민간단체	설득·정보제공 (단체결성/캠페인)	인적자원(거버넌스) 소통관리(인식개선)

- ▶ 정책문제 해결방향 : 환경위해요인 제거 및 환경보호노력 조장
- ▶ 정책수단의 특징 : 환경보호를 위한 기본 정책수단은 투입기준(설계 기준 등) 및 성과기준(배출기준 등)을 활용한 규제정책수단임. 아울러, 단속보다는 시민들의 자발적 참여를 유인하기 위하여 다양한 보조금 지원정책이 사용되고 있으며 이와 함께 공공부문부터 자발적인 준수기준을 설정하여 민간을 선도하는 노력과 위험요소에 대한 경각심을 일으키는 정보제공, 행정지도, 캠페인 등 설득수단들이 사용됨. 다만, 해결대상 문제에 대한 시민인식의 심각도에 따라 설득→유인→규제의 단계적인 발전과정을 보임. 아울러, 원인유발자 판단과 비용 부담자 선택의 문제에 있어 생산기업으로 보느냐, 소비자로 보느냐에 따라 정책수단에 변화가 생기는 것을 유의하여야 함
- ▶ 집행자원설계쟁점 : 시민참여를 유도하기 위한 민간부문과의 협업, 즉 거버넌스가 중요시되며 적극적인 시민들을 조직화하는 단체결성 수단도 활용됨. 환경부문은 규제의 기준 또는 권장기준을 설정하기 위하여 기술적인 측정가능성이 전제되어야 하는바, 기술적인 실현가능성에 대한 검토와 공감대 형성이 중요한 요소임.

⑬ 녹지분야

연번	핵심과제명	주 정책수단		보조 정책수단	집행자원 설계상 쟁점
		강제성	직접성		
1	천개의 숲, 천개의 정원 프로젝트	유인 (시설공사)	정부조직 민간단체	유인(보조금) 설득(모범사업 건설)	인적자원(거버넌스) 물적자원 (민간투자/공간확보)
2	개굴개굴 생물다양성 도시 서울	유인 (시설공사)	정부조직		법적자원(장기계획) 인적자원(거버넌스)
3	어디서나 만나는 초록길	유인 (시설공사)	정부조직 민간단체	설득·정보제공 (홍보)	인적자원(거버넌스)
4	생애주기별 맞춤형 공원 조성	유인 (시설공사)	정부조직	설득·정보제공 (홍보)	물적자원(공간확보)
5	시민이 돌보고 가우고 즐기는 녹색문화 확산	설득·정보제공 (교육/홍보)	정부조직		소통관리(인식개선)
6	도시품격을 높이는 새로운 도시문화공원 조성 (마곡서울역과 등)	유인 (시설공사)	정부조직		인적자원(거버넌스)

- ▶ 정책문제 해결방향 : 녹지조성 및 보전노력 확대
- ▶ 정책수단의 특징 : 기본적으로 행정조직이 직접 조성, 공급하는 유인 정책수단(시설공사)이 대다수를 차지하며, 추가적인 민간소유토지나 빌딩을 활용한 녹지공간 확대를 위해 보조금 등 유인설계를 통해 녹지조성 참여를 유도하는 방법도 활성화되고 있음.
- ▶ 집행자원설계쟁점 : 가장 중요한 과제는 녹지를 조성하기 위한 적절한 공간을 확보하는 것임. 현재 도시계획상 녹지로서 개발제한이 되어있는 공간의 계속성을 유지하기 위하여 시민들과의 공감대 형성을 위한 거버넌스 노력도 중요함.

## 6) 소결

### ○ 서울시 주요 사업계획상 정책유형 분석

- 지금까지 서울시의 ‘함께서울 서울시정 4개년 계획 (2014-2018)’상의 13개 분야별 주요 핵심사업들의 주 정책수단과 보조 정책수단, 그리고 집행자원 설계상 특성 및 쟁점을 살펴보았다. 전체적으로 분야별로 나타나는 특징(주 정책수단 중심)들을 종합적으로 정리하면 아래와 같다.

분야 (정책사업수)		주 정책수단 유형분석							집행자원 설계상 쟁점
		직접성			간접성				
		금지(규제)	유인	설득	정부	준정부	민간	민관 공동	
1	도시안전(9)	2	5	1	6	1	1	1	물적자원(재원조달)
2	교통(5)		4	1	2			3	물적자원(재원조달)
3	복지(10)		10		5		2	3	물적자원(재원조달/운영효율성)
4	건강(10)	1	6	3	3			7	인적자원(거버넌스 조직화)
5	여성가족(13)	1	5	7	4	1	2	5	인적자원(거버넌스, 정부기관 협조)
6	교육(9)		7	2	5		1	3	물적자원(재원분담/전달과정)
7	주택건축(11)	3	3	5	8	1		2	법적자원, 물적자원
8	창조경제(17)	1	8	8	11	2		4	인적자원(거버넌스 조직화)
9	일자리(5)		1	4	3			2	인적자원(거버넌스 조직화)
10	문화관광(17)	1	13	3	5	4		8	인적자원(참여), 물적자원
11	도시재생(15)	5	7	3	11	1	1	2	법적자원, 인적자원(참여)
12	환경(12)	2	9	1	4			8	인적자원(참여), 기술자원
13	녹지(6)		5	1	4			2	물적자원(공간)
계(139)		16	83	39	71	10	7	50	



- 강제성 측면에서 금지와 의무부과의 성질을 가진 규제정책수단의 경우 전체적으로 총 16개가 발견되었고, 유인정책의 경우 83개로 최다를 기록했다. 이와함께 39개의 설득수단이 그 뒤를 이었다. 분야별로는 공간활용에 있어 행위규제, 입지규제가 많은 것으로 알려진 주택과 도시재생, 그리고 배출규제 등으로 잘 알려진 환경 분야에서 규제수단이 집중되었고, 급부행정영역의 대표적인 복지분야, 조장행정영역인 문화관광/산업경제분야에서 유인정책수단이 다수 발견되는 것을 확인할 수 있었다.
- 직접성 측면을 살펴보면, 전 분야에서 민간과의 협업, 공조, 참여가 활성화되고 있음을 확인할 수 있었다. 서비스전달체계상 민간단체나 기업, 준공공기관 등을 통한 간접적 공급이 재정효율성 차원과 전문성 차원, 또는 권한위임 차원에서 급격히 증대되고 있다는 것은 거버넌스 확대를 입증하고 있다고 할 수 있다.

#### ○ 착안점

- **정책사업 분석단위의 한계 및 단위사업 수준의 분석 필요성**

4개년 계획의 특성상 분석대상이 되는 해당 사업들의 수준이 예산서상 ‘정책사업’의 규모를 가진 것일 수 밖에 없어 사업과 정책수단간 1:1 직접 매칭에 어려움이 있었다. 따라서, 해당 정책사업의 주된 목적과 중심이 되는 정책수단으로서의 위상을 가진 단위사업을 찾아 이를 ‘주 정책수단’으로 선택하는 판단과정을 거쳤고 나머지 단위사업들을 보조정책수단과 집행자원 설계상 쟁점으로 재분류하였다. 이렇듯, 정책조합들의 특성을 가지고 있는 정책사업의 경우, 주된 정책수단 선택 및 판단을 통해 대체적인 경향성을 파악하는 데에는 의미가 있으나, 보다 계량화된 변화도를 측정하기 위해서는 예산서상 단위사업들을 모집단으로 설정하고 이에 대한 성격 분석을 시행하는 것이 보다 정확한 정책수단 유형분석의 방법론이라고 할 수 있을 것이다.

- **정책수단과 행정계층과의 관련성**

이와 함께, 분석대상이 되는 사업의 주관기관이 행정계층상 어느 위치에 있느냐 역시 정책수단의 유형수를 결정짓는 다는 것을 발견할 수 있었다. 국민의 권리와 의무에 부담적 영향을 미치는 규제정책의 경우 법령상 근거가 필수적인바 광역지방정부인 서울시의 경우는 현행 법령상의 규제의 범위를 준수하면서 정책목표를 달성하기 위한 유인정책과 설득

정책을 많이 사용할 수 밖에 없는게 현실이라고 판단된다. 즉, 법령의 개정이 불가피하게 필요한 경우 규제강화를 중앙정부에 건의하는 방법 밖에 없어 이를 보조적으로 활용하되 주된 수단은 지방정부의 권한범위 내에서 현재 직접 조치할 수 있는 대안적 방법들을 사용하게 되는 것이다. 아울러, 현행 법령상 지방정부의 조례로 규제입법권한이 위임된 분야가 매우 협소해 자체적인 규제정책을 추진하는데에는 어려움이 많다. 따라서, 규제수단의 생성보다는 **현행 규제의 엄격한 집행**(행정조사 및 단속권 발동, 횡수증대, 집중모니터링 기간 및 대상설정 등)과 설득수단 중 행정지도를 통한 ‘시정권고’ 또는 비강제적 기준을 제시하고 이의 준수를 유도의 방법을 사용하는 형태가 많이 나타나고 있다. 이렇듯, 행정계층상 법령입안의 권한범위에 따라 중앙정부-광역정부-기초정부간 정책수단 유형선택에 있어서도 근본적 한계와 차이가 있다는 점은 분석시 유념하여야 할 것으로 보인다.

- 정책수단과 집행자원 설계상의 쟁점의 관련성

이번 연구를 통해 발견된 가장 유의미한 착안점은 정책수단과 집행자원 설계상의 쟁점의 관련성의 확인이라고 할 수 있다. ‘규제정책수단’의 경우 예상하였던 바대로 법적자원 확보를 위한 대정부 개정건의, 조례근거 마련, 도시계획적 조치마련 등이 필수적 쟁점으로 확인되었고, ‘유인정책수단’의 경우, 소요예산의 부담을 수반하는 조치들이 많기 때문에 물적자원 설계차원의 예산확보경쟁, 민간투자유치, 공간확보 등에 대한 추진 계획들이 사업속에 담겨있는 것을 확인할 수 있었다. 마지막으로 ‘설득과 정보제공수단’을 선택할 경우 인적자원설계에 있어 결정/집행/평가 단계에서 민관간 거버넌스 구축모델에 대한 고민이 쟁점이 되었고 이와 함께 소통관리측면에서 다양한 정책홍보 방법론을 통한 인식개선 및 공감대 형성노력이 필수적으로 고려되는 것을 확인할 수 있었다.



#### 4. 서울시 관광·MICE 정책설계에의 모형 적용 - 단위사업 수준분석

##### 1) 검토대상 : 서울 관광발전 마스터플랜(2014~2018)

○ 2013.10.25. 서울시는 관광·MICE 활성화를 위한 마스터플랜을 아래의 내용으로 발표한바 있으며 이 속에는 총 37개의 단위사업들을 포함하고 있다.

정책목표	정책사업(12)	단위사업(37)
매 력 서 울	스토리텔링을 통한 서울 관광명소 확산	25대 관광전략 거점·테마 지정, 집중 스토리텔링으로 관광허브로 육성
		'서울 동네 이야기 탐방' 프로그램 활성화
		시민과 함께 스토리를 발굴하고 공유하는 온/오프라인 장 마련
	서울스타일 관광코스 개발	서울에서만 만날 수 있는 다채로운 테마코스 확충
		도보코스 윈스톱 통합정보 제공 및 미리가보는 서울 사이버투어 구축
		코스별 현장 특성에 맞는 품격있고 생생한 안내체계 마련
365일 24시간 즐길거리 넘치는 서울	서울속 365개 핵심 관광콘텐츠 선정, 이를 엮어 24개 대표 오감만족 관광상품 개발	
	365개 콘텐츠, 24개 오감 관광상품을 서울의 전략적 즐길거리로 집중 육성(마케팅)	
만 족 서 울	스마트한 맞춤형 관광정보 제공	온라인 관광정보의 관광객 맞춤형 능동적 서비스 제공
		직접 만드는 온라인 관광정보 출력서비스 및 신규 테마정보 지속적 발굴
		공공자원 민간개방 및 민간자원 공유를 통한 서울관광 홍보 확대
	현장 밀착형 안내서비스 구현	4대거점 종합관광정보센터 및 37개 현장안내소 네트워크화로 촘촘한 현장안내체계 구축
		시민 자원봉사자 확대 등 민간참여를 통한 관광안내 질적 기반 강화
		관광정보의 표준화 및 종합정보로 정확성과 안내편의 향상
	천만 관광도시에 걸맞는 관광인프라 확충	관광안내소/표지판 디자인 개선을 통해 안내소 자체를 관광명물화
다양한 관광숙박시설 확충 지원 및 적정 수급상황 지속관리		
감 동 서 울	관광불편처리 혁신을 통한 관광안심도시 실현	민관 협력을 통한 관광객 대상 바가지요금 피해보상제 고입으로 서울관광 신뢰성 제고
		불편사항 신고·접수 등 불편처리 전과정의 통합관리 및 현장대응 기능 강화
		서울관광 홈페이지내 정보·경험·관광불편신고 등 커뮤니티 활성화
	관광상품 고품격화를 통한 관광산업 체질개선	서울형 우수관광상품 인규증제 활성화로 고품격 관광상품 개발 유도
		여행시장 문란 불법행위 현장단속 등 규제 강화 및 제도개선
		타깃 국가별 서울방문 호감도 증진 및 입국편의 제공
시민이 함께 만들어가는 열린 관광서비스	관광객 친화적 환대서비스 확산 및 인식 개선	
	서울방문 관광객의 의식수준 향상을 위한 서울시민-관광객 공정관광 실현	
	한류 콘텐츠를 활용한 체험프로그램 확대 및 홍보마케팅 강화	
활 력 서 울	한류·의료·MICE 고부가가치 관광산업 육성	지속가능한 의료관광도시 정립을 위한 정보제공 등 홍보 활성화
		MICE 인프라 확충
		MICE 잠재수요 발굴·유치 확대
		MICE 부가가치 확대
		글로벌 MICE행사 육성
		MICE산업 생태계 강화
	관광경쟁력 강화를 위한 산업기반 구축	관광산업 판로지원 시스템 구축, 일자리 창출 및 소득증대 기회제공
		서울관광마케팅(주)내 관광상품개발센터 설립을 통한 서울관광 R&D역할 수행
		관광관련 유관기관과의 유기적인 협력을 통한 우수한 관광전문 인력 및 사업체 양성
	지역과의 관광분야 협력을 통한 상생발전	서울과 지역 관광지를 연계하는 버스자유여행 확대 발전
서울시민 대상 지역 관광상품 안내 등을 통한 지역관광 활성화 지원		

## 2) 분석모형 적용

앞서 본 연구에서 제시하는 분석모형을 ‘서울 관광발전 마스터플랜 (2014.10)’의 단위사업을 대상으로 적용하여 각 단위사업당 활용된 핵심 정책수단의 유형을 파악해 보고자 하였다.

### ① 매력서울 분야

- 본 분야는 세가지 정책사업으로 구성되어 있으며 볼거리와 즐길거리 등 관광자원을 만들고 이를 상품화하는 내용이 주를 이루고 있다. 관광분야에서의 대 관광객 서비스 제공접점은 여행사와 관광지 사업체 및 종사자들이기에 이들을 대상으로 한 정보제공과 홍보지원, 자금지원을 통한 행위유도 등을 통해 최종 수요자인 관광객들에게 의도한 변화가 전달되도록 하는 것이 중심을 이룸을 알 수 있다.

정책사업명	단위사업명	주 정책수단		보조 정책수단	행정자원 설계상 쟁점	
		강제성	직접성			
스토리텔링을 통한 서울 관광명소 확산	1	25대 관광전략 거점·테마 지정, 집중 스토리텔링으로 관광허브로 육성	유인 (시설공사)	정부조직	정보제공 (평가인증/컨설팅/홍보)	인적자원(거버넌스) 물적자원(예산/공간) 소통관리(인지도향상)
	2	‘서울 동네 이야기 탐방’ 프로그램 활성화	정보제공 (컨설팅/홍보)	정부조직 민간단체	유인 (보조금)	인적자원(거버넌스) 소통관리(인지도향상)
	3	시민과 함께 스토리를 발굴하고 공유하는 온/오프라인 장 마련	정보제공 (시스템/홍보/경진대회)	정부조직		소통관리(참여확산)
서울스타일 관광코스 개발	4	서울에서만 만날 수 있는 다채로운 테마코스 확충	정보제공 (컨설팅/홍보)	준공공기관		인적자원(거버넌스) 소통관리(인지도향상)
	5	도보코스 윈스톱 통합정보 제공 및 미리가보는 서울 사이버투어 구축	정보제공 (시스템/홍보)	정부조직		기술자원(영상기술)
	6	코스별 현장 특성에 맞는 품격있고 생생한 안내체계 마련	유인 (서비스품질개선)	준공공기관	정보제공 (상담/홍보)	인적자원(인력확충)
365일 24시간 즐길거리 넘치는 서울	7	서울속 365개 핵심 관광콘텐츠 선정, 이를 엮어 24개 대표 오감만족 관광상품 개발	정보제공 (컨설팅/홍보)	준공공기관		
	8	365개 콘텐츠, 24개 오감 관광상품을 서울의 전략적 즐길거리로 집중 육성(마케팅)	정보제공 (컨설팅/홍보)	준공공기관	유인 (보조금)	소통관리(인지도향상)

② 만족서울 분야

- 관광객들에게 관광만족도를 높일수 있는 서비스의 강화분야로서, 크게 관광정보 이용편의 제공 및 현장 안내강화, 그리고 숙박/교통 등에서의 이용자 편의제공이 중심사업을 이루고 있다.
- 관광정보 이용경향이 정보통신기술 발달과 함께 모바일로 이동하고 있는 추세를 반영하여 모바일 이용자 대상 정보확보 편의를 제공하기 위한 정책수단이 중심을 이루고 있으며 이로 인하여 기술적 자원의 설계가 쟁점을 다수 차지하고 있다. 이와 함께, 아날로그적 안내체계의 강화를 위하여 물리적 서비스공간 확대, 정보의 정확성과 품질을 높이는 개선노력 등도 다수 확인되고 있다. 정보자체의 가공과 제공체계는 공공부문이 직접 역할을 할 수 있으나, 숙박/교통체험 등의 분야는 민간공급체계가 중심을 이루고 있어 업계행태의 유인을 통한 간접적 방식이 중심을 이루고 있다.

정책사업명	단위사업명	주 정책수단		보조 정책수단	행정자원 설계상 쟁점
		강제성	직접성		
스마트한 맞춤형 관광정보 제공	1 온라인 관광정보의 관광객 맞춤형 능동적 서비스 제공	정보제공 (시스템/홍보)	정부조직		기술자원(증강현실)
	2 직접 만드는 온라인 관광정보 출력서비스 및 신규 테마정보 지속적 발굴	정보제공 (시스템/홍보)	정부조직		기술자원(모바일연계)
	3 공공자원 민간개방 및 민간자원 공유를 통한 서울관광 홍보 확대	정보제공 (공개/시스템/홍보)	준공공기관 민간단체	유인 (보조금)	인적자원(거버넌스) 물적자원(민자유치)
현장 밀착형 안내서비스 구현	4 4대 거점 종합관광정보센터 및 37개 현장안내소 네트워크화로 촘촘한 현장안내체계 구축	유인 (서비스시설확대)	준공공기관 민간단체	유인 (서비스품질개선)	인적자원(교육) 물적자원(예산/공간)
	5 시민 자원봉사자 확대 등 민간참여를 통한 관광안내 질적 기반 강화	유인 (서비스시설확대)	준공공기관 민간단체		인적자원(거버넌스) 물적자원(민자/공간) 소통관리(참여확산)
	6 관광정보의 표준화 및 종합정비로 정확성과 안내편의 향상	유인 (서비스품질개선)	정부조직 준공공기관	정보제공 (공개/시스템/홍보)	기술자원(정보공유)
	7 관광안내소/표지판 디자인 개선을 통해 안내소 자체를 관광명물화	유인 (서비스품질개선)	정부조직 준공공기관		기술자원(디자인)
천만 관광도시에 걸맞는 관광인프라 확충	8 다양한 관광숙박시설 확충 지원 및 적정 수급상황 지속관리	유인 (보조금)	정부조직 준공공기관	정보제공 (인증평가/컨설팅/홍보)	인적자원(거버넌스) 소통관리(참여확산)
	9 특별한 관광교통수단 개발 및 외래관광객 교통이용 편의제공	정보제공 (컨설팅/홍보)	민간단체	정보제공 (행정지도/촉진)	인적자원(거버넌스)

### ③ 감동서울 분야

- 관광산업계의 각성과 변화를 유도하기 위한 정책수단들이 핵심을 이루고 있으며, 현장 불편처리 제도 혁신 및 관광상품의 품질제고, 관광에 대한 업계·시민들의 인식제고를 위한 노력들이 정책사업을 구성하고 있다.
- 우선, 불편처리 제도의 혁신을 위해 민간 관광사업체들 대상 설득을 통해 조직화를 통한 자발적인 기금조성을 유도하는 과정이 활용되었으며 그 외에 민-관의 합동 단속 및 지도노력이 추가되는 형식을 띄고 있다.
- 관광상품 자체의 생산과 공급주체는 여행사인 만큼 양질의 상품구성을 유도할 수 있도록 보조금제도를 운영하고, 이러한 상품의 판로확대를 위한 홍보지원 노력도 함께 제공하고 있다. 아울러, 캠페인과 행사를 통한 환대분위기 조성노력과 시민들의 관광친화적 인식개선 행사가 중심을 이룬다.

정책사업명	단위사업명		주 정책수단		보조 정책수단	행정자원 설계상 쟁점
			강제성	직접성		
관광불편 처리 혁신을 통한 관광안심 도시 실현	1	민관 협력을 통한 관광객 대상 바가지요금 피해보상제 도입으로 서울관광 신뢰성 제고	정보제공 (단체결성)	민간단체	정보제공 (행정지도/캠페인)	인적자원(거버넌스) 물적자원(민간기금) 소통관리(인식개선)
	2	불편사항 신고·접수 등 불편처리 전과정의 통합관리 및 현장대응 기능 강화	유인 (서비스설계)	정부조직 민간단체		인적자원(거버넌스) 소통관리(참여확산)
	3	서울관광 홈페이지내 정보·경험·관광불편신고 등 커뮤니티 활성화	정보제공 (시스템/홍보)	정부조직		소통관리(참여확산)
관광상품 고품격화를 통한 관광산업 체질개선	4	서울형 우수관광상품 인증제 활성화로 고품격 관광상품 개발 유도	유인 (보조금)	준공공기관	정보제공 (인증평가/컨설팅 /홍보)	소통관리(인식개선)
	5	여행시장 문란 불법행위 현장단속 등 규제 강화 및 제도개선	규제 (단속)	정부조직 민간단체	정보제공 (인증평가/행정지도 /캠페인)	
시민이 함께 만들어가 는 열린 관광서비스	6	타깃 국가별 서울방문 호감도 증진 및 입국편의 제공	정보제공 (홍보/캠페인)	정부조직 민간단체	유인 (입국규제완화)	소통관리(참여확산)
	7	관광객 친화적 환대서비스 확산 및 인식 개선	정보제공 (교육/캠페인)	정부조직 민간단체		소통관리(인식개선)
	8	서울방문 관광객의 의식수준 향상을 위한 서울시민-관광객 공정관광 실현	정보제공 (홍보/캠페인)	정부조직 민간단체		소통관리(인식개선)

④ 활력서울 분야

- 새로운 관광분야를 개척하고 촉진시키는 역할을 위하여 공급자들에게는 유인정책수단을 수요자인 관광객들을 대상으로는 정보제공의 방법을 주로 사용하는 형식을 가지게 된다.
- 공공재 형식의 인프라에 대해서는 정부조직이 직접 시설공사를 추진하면서 재정을 투입하는 방식이나 민간투자를 유치하는 형식을 통해 물적자원 관리 측면이 쟁점이 된다. 이와 달리, 민간사업체들이 시설공급이나 서비스 공급자의 지위를 가지는 분야(숙박, 관광명소 등)의 경우 이들의 참여 유인을 위한 보조금이나 행정지원, 홍보지원 등이 대표적인 정책수단이 되고 거버넌스 형성이 자원관리상 쟁점이 된다.

정책사업명	단위사업명	주 정책수단		보조 정책수단	행정자원 설계상 쟁점	
		강제성	직접성			
한류·의료·MICE 고부가가치 관광산업 육성	1	한류 콘텐츠를 활용한 체험프로그램 확대 및 홍보마케팅 강화	정보제공 (행정지도축진/홍보/캠페인)	준공공기관	유인 (서비스유형확대)	인적자원(거버넌스) 소통관리(참여확산)
	2	지속가능한 의료관광도시 정립을 위한 정보제공 등 홍보 활성화	정보제공 (시스템/홍보/캠페인)	준공공기관 민간단체	유인 (보조금)	인적자원(거버넌스) 소통관리(참여확산)
	3	MICE 인프라 확충	유인 (시설공사)	준공공기관 민간단체	유인 (보조금)	물적자원(민자/공간)
	4	MICE 잠재수요 발굴·유치 확대	정보제공 (시스템/컨설팅/홍보)	준공공기관 민간단체	유인 (보조금)	인적자원(거버넌스) 소통관리(참여확산)
	5	MICE 부가가치 확대	정보제공 (시스템/홍보)	준공공기관 민간단체	유인 (보조금)	
	6	글로벌 MICE행사 육성	유인 (보조금)	준공공기관 민간단체	정보제공 (홍보행사)	인적자원(거버넌스)
	7	MICE산업 생태계 강화	정보제공 (교육/행정지도)	준공공기관 민간단체	유인 (보조금)	인적자원(거버넌스)
관광경쟁력 강화를 위한 산업기반 구축	8	관광산업 판로지원 시스템 구축, 일자리 창출 및 소득증대 기회제공	정보제공 (시스템/컨설팅/홍보)	정부조직 준공공기관		인적자원(거버넌스) 소통관리(참여확산)
	9	서울관광마케팅(주)내 관광상품개발센터 설립을 통한 서울관광 R&D역할 수행	유인 (서비스/상품개발)	준공공기관	정보제공 (연구/컨설팅)	인적자원(조직신설)
	10	관광관련 유관기관과의 유기적인 협력을 통한 우수한 관광전문 인력 및 사업체 양성	정보제공 (교육/홍보)	준공공기관 민간단체	유인 (보조금/금융지원)	인적자원(거버넌스)
지역과의 관광분야 협력을 통한 상생발전	11	서울과 지역 관광지를 연계하는 버스자유여행 확대 발전	유인 (서비스유형확대)	정부조직	정보제공 (정보공유/홍보)	
	12	서울시민 대상 지역 관광상품 안내 등을 통한 지역관광 활성화 지원	정보제공 (시스템/홍보)	정부조직	정보제공 (정보공유/홍보)	

### 3) 대안모색 : 사각지대 발굴 및 해소

- 정책 사각지대를 파악하기 위해서는 수단 자체의 유형을 판단하는 절차를 넘어 별도의 단계를 거쳐야만 한다. 바로 해당 행정분야의 정책대상 범위를 파악하고 각 항목별로 현재 운영중인 정책수단들과 비교한 후, 유형의 유사성을 비교분석하는 것이 필요하다.
- 관광정책의 주요 분야별 사례를 유형화한 연구결과(심원섭, 2011)에 따르면, 크게 정책대상 분야는 관광산업정책, 관광개발정책, 국제관광정책, 관광상품정책, 국민관광정책 등 5개 대분야로 구분할 수 있고 세부적으로는 28개의 정책수단을 제시하고 있다.
- 앞에서 파악한 서울 관광발전 마스터플랜(2014~2018)상 정책수단들을 아래 연구결과의 유형구분표에 대입시켜 일치성과 사각지대를 파악해 보았다.

관광정책 추진사례 유형구분과 기준(심원섭, 2011)			정책수단 유형		서울시 관광정책 포함여부
대분류	중분류	설정기준(정책수단)	강제성	직접성	
관광 산업정책	관광산업 지원정책	세계개선	유인	정부	×
		인센티브	유인	정부	○
		기금조성 및 지원	유인	정부/민간	×
		보조금 지급	유인	정부	○
		규제개선 등	유인	정부	○
	관광 인력정책	관광인재육성	정보제공	정부/민간	○
		관광자격제도 개선 및 신설	규제	정부/민간	×
		전문인력 활용 정책 등	정보제공	정부/민간	○
	관광 개발정책	관광자원 개발정책	관광(단)지 개발	유인	정부/민간
생태·문화 등 특화관광자원개발			유인	정부/민간	○
리조트 및 테마파크 개발			유인	정부/민간	×
관광자원 및 목적지 관리 등			유인	정부/민간	○
관광수용 태세정책		교통, 안내, 숙박, 도시환경 등 관광수용태세 개선	유인/규제	정부/민간	○
국제 관광정책	관광마케팅 ·홍보정책	관광마케팅/관광홍보	정보제공	정부/민간	○
		전략시장 및 신시장 개척	정보제공	정부/민간	○
		글로벌 캠페인	정보제공	정부/민간	○



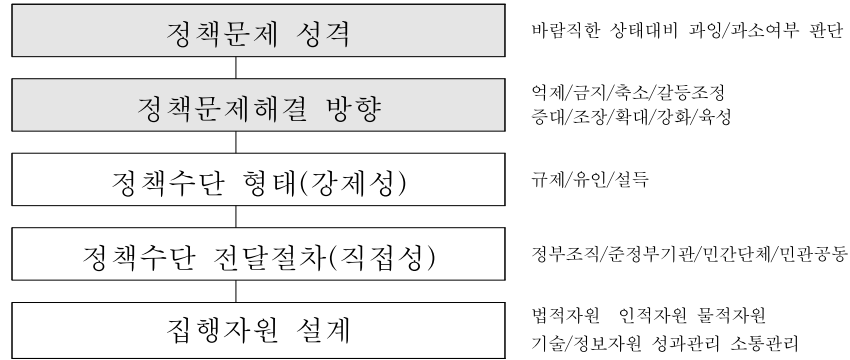
	외래객 관리정책	방문의 해 사업 등	정보제공	정부/민간	×
		비자제도개선	유인	정부	○
		외국인 관광객 보호 및 안전관리	규제/정보제공	정부	○
		공정관광정책 등	정보제공	정부	○
관광 상품정책	관광상품 개발정책	신관광상품개발	정보제공	정부/민간	○
		신성장 관광분야 육성 및 지원 등	유인	정부	○
	관광품질 관리정책	관광품질개선 및 관리	유인/규제	정부/민간	○
		인증제	정보제공	정부	○
		등급제 신설 및 개선 등	정보제공	정부	○
국민 관광정책	국민관광 진흥정책	휴일제도개선	유인	정부	×
		휴가제도 개선	유인	정부/민간	×
		여가정책	정보제공	정부/민간	×
		국내관광 활성화 정책	유인	정부/민간	×
		국민복지관광	유인	정부	×
		소외계층 관광지원 정책 등	유인	정부	×
	관광 소비자 보호정책	국민 국내 및 국민 국외 여행객 보호정책	규제/정보제공	정부	×
		공정여행정책 등	정보제공	정부	×

- 서울시 관광정책상 누락되어 있는 정책대상분야의 특성을 살펴보면, 세제·자격제도·휴일제도·휴가제도 등 상위 법령의 개정이 필요한 분야에 대해서는 입법적 권한의 한계로 인해 검토대상 정책수단 목록에서 배제될 수 밖에 없는 제약이 있는 것이며, 인적·지역적 대상범위를 넘어서는 분야인 국민관광진흥정책 및 ‘방문의 해 사업’ 등도 사무권한의 한계성으로 인한 것으로 판단된다.
- 위에서 언급한 분야를 제외하고는 서울시 차원에서의 정책수단이 고르게 운영되고 있음을 확인할 수 있다. 하지만, 이렇게 정책대상 분야별로 정책이 존재한다는 것과 적절한 정책수단을 활용하고 있는지 여부의 문제는 차원이 다른 문제라고 할 수 있다. 따라서, 관광정책 분야에서도 각 세부대상분야별로 현재 집행되고 있는 정책수단의 유효성을 점검하고 이를 보완할 수 있는 규제-유인-실득 수단의 추가와 수정작업이 지속적으로 이루어져야 할 것으로 보인다.

## 5. 결론

- 본 연구에서는 행정 현장의 정책설계 과정에서 실무자들에게 실천적 도움을 줄 수 있는 쟁점들을 파악하고 설계 진행과정에 따라 이를 해결하는 방법론을 모색하는데 주안점을 두었다.
- 이를 위하여, 정책수단이라는 개념에 착안하여 실제 행정현장에서 쓰여지고 있는 정책수단의 종류는 무엇이 있는지, 그리고 이를 발굴하는 과정에서 참고가 될 수 있는 정책학·행정학계의 관련 논의들, 법제·예산·정책품질관리 측면에서의 행정매뉴얼 등에는 무엇이 있으며 여기에서 각각의 착안점과 쟁점은 무엇인지를 살펴보았다.
- 그리고 이러한 과정을 통해 정책설계과정을 정책수단의 내용을 설계하는 단계와 집행자원을 설계하는 단계로 구분하였고, 각 단계별로 내용설계 단계는 강제성을 기준으로 한 ‘서비스 형태 설계’와 행정서비스의 공급자와 생산자를 기준으로 한 ‘서비스 전달절차 설계’로, 그리고 집행자원 설계단계는 정책실현을 위한 다양한 요건이자 자원들을 법적·인적·물적·기술/정보·성과·소통의 측면에서 구분하여 각 단계별로 정책설계시 고려해야할 필수사항들을 검토해 보았다.
- 이렇게 각 단계에서 정책실무자가 어떠한 절차를 거쳐 하나의 정책을 구성하고 완성해 나가야 하는지 방법론을 검토하였고, 특히 이 과정에서 핵심적 단계로서 그동안 담당자의 역량에 의존하던 정책수단 발굴과정을 체계적으로 이해하고 현실에 적용할 수 있도록 방법적 도구를 제시하였다. 그리고 이러한 정책수단 유형선정 과정과 집행자원 관리방법론간의 관련 쟁점을 밝히는데 중점을 두었다.
- 이상의 과정을 통해 마련된 분석틀을 바탕으로 서울시 4개년 계획서상의 13개 행정분야 139개 정책사업들에 대하여 정책수단론에 입각한 유형분석을 시도하였으며, 이를 통해 각 정책분야별로 나타나는 정책수단의 특성을 분석하고 이와 연계된 집행자원 관리상 쟁점의 특성도 발견할 수 있었다.
- 그리고, 보다 세부적으로 들어가 단위사업 수준의 분석을 시도하였으며, 서울시 관광·MICE 종합발전계획서 상의 정책수단 37개를 분석하는 과정을 통해 각각의 정책수단의 유형적 특성과 전달과정상의 양태, 그리고 집행관리 차원의 쟁점 분석결과도 도출하였다.

- 본 연구를 통해 새롭게 찾아낸 정책설계 과정에서의 시사점을 종합하면 다음과 같다.
  - 첫째, 정책수단 유형에 대한 탐색과 분류과정에 앞서서 우선 정책문제의 성격과 문제의 해결방향에 대한 검토가 선행되어야 한다는 점이다. 이는 정책수단 유형과 주요 목록구성에 있어 중요한 구분점을 제시하기 때문이다.



- 둘째, 정책수단 유형들을 성질상 분류해보면 크게 두 가지의 영역으로 구분되어 있는데, 법령상 용어로 ‘사무’와 ‘사업’으로 표현될 수 있다. 중요한 것은 양자간 근본적 성질상 차이가 정책수단의 개념설정과 유형구분을 시도하는데 있어 혼란의 원인이라고 할 수 있으며, 이를 극복하는 방법으로 규제영역은 사무, 유인과 설득영역은 사업을 기준으로 분석단위를 구별하여 사용하여야 하는 이유를 논증하였다. 아울러, 이중 사업성격의 정책수단에 대해서는 그 명확한 성질과 유형판단을 위하여 성과예산서상 세부사업을 분석대상으로 하는 것이 바람직한 이유를 제시하였다.

정책수단의 유형	법령상 용어사용	사유
규제	사무	법적 권한과 책임의 문제
유인	사업	자원동원과 관리의 문제
설득		

- 셋째, 정책수단 목록 추출의 방법론에 있어 대상 행정기관의 중장기 사업계획서를 활용하는 방안을 제안하였다. 법령상 조문을 분석 방법과 예산서상 사업을 분석하는 방법의 장단점을 분석하고, 균형있고 누락없는 정책수단 목록 발굴을 위해서는 기관의 주요사무와 핵심사업을 모두 포괄하고 있는 기관 업무계획서를 대상으로 분석해야 한다는 점을 강조하였다.

분석대상	발굴되는 정책수단의 성질	한계
법령	사무	사업 누락
예산서	사업	사무 누락
기관 업무계획서	주요사무, 주요사업	중요도가 떨어지는 사무와 사업 누락

- 넷째, 특정 행정기관이 갖게 되는 정책수단 유형의 편향성은 행정계층제상 위치에 결정적 영향을 받는다는 점도 확인할 수 있었다. 규제정책의 필수전제인 법적근거의 확보는 중앙정부의 부처차원에서는 검토와 활용이 용이한 정책수단이지만, 지방정부의 경우 자치입법권의 한계상 기존 규제의 실효성 강화(단속인력 증대 등) 등 낮은 수준의 규제정책수단 선택에 그칠 수밖에 없으며 이로 인해 유인과 설득 정책수단 유형이 대다수를 이룰 수밖에 없다는 점을 지적했다.

구분	중심 정책수단	시사점
중앙정부	규제	자치입법권의 확대 필요성
지방정부	유인, 설득	재정소요가 많을 수 밖에 없는 구조

- 다섯째, 정책수단의 유형을 선택할 때, 서비스 전달경로(직접성)의 설계방식이 정책의 효과성에 중요한 영향을 미친다는 점을 강조하였다. 서비스 공급자와 생산자가 일치할 때 책임성이 강화되지만 반면에 인적자원의 제약으로 인하여 실현가능성에 한계를 보일 수 있다. 반면 권한의 위임이나 민간위탁·사업보조금 등을 통해 간접성을 증대시키는 경우 집행자원의 중복과 누수현상이 발생할 수 있다는 한계를 갖게 되기 때문이다. 이러한 사실은 서비스 공급자(정책주관기관)에게 사업의 효율성과 효과성간 가치우선순위에 대한 신중한 고려가 필요하다는 것을 의미하며 유행처럼 확대되고 있는 권한위임·민간위탁의 실효성에 대하여 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.
- 마지막으로 정책수단 유형에 따라 집행자원의 설계시 쟁점이 변화한다는 양자의 관련성에 대하여 의미있는 상관관계를 발견하였다. 규제정책은 법적자원 마련, 유인정책은 물적자원 확보, 그리고 설득정책은 소통관리 등 국민 인식개선과 공감대 확보가 정책성공을 위해서는 반드시 전제되어야 하는 쟁점들을 확인할 수 있었다.

정책수단의 유형	법령상 용어사용	집행자원설계시 쟁점
규제	사무	법적자원
유인	사업	물적자원
설득	사업	인적자원/소통관리