

한국의 정책집행 실증연구에 관한 고찰

최종원* · 백승빈**

〈 目 次 〉

- I. 서론
- II. 정책집행연구의 기존 이론적 틀을 적용한 실증연구
- III. 정책집행연구의 새로운 이론적 틀을 적용한 실증연구
- IV. 맺음말

〈 要 約 〉

본 연구는 1995년 이후 최근까지 국내에서 이루어진 주요한 정책집행 실증연구를 분석하고자 한다. 우선 정책집행이론의 발전과 이론적 틀의 형성과정을 살펴본 후, 우리나라의 정책집행 실증연구들이 이러한 이론적 논의들을 어떻게 반영하고 있는지를 검토하는 데 초점을 두고자 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 정책집행의 성공과 실패에 영향을 미치는 변수들에 초점을 두는 기존 이론들, 즉 하향적 접근방법, 상향적 접근방법, 그리고 통합모형의 주요 내용을 제시하고, 한국의 실증연구들이 이러한 논의를 어떻게 적용하고 있는지를 살펴보도록 하겠다. 제3절에서는 전통적인 이론적 틀과는 그 초점을 달리하는 두 가지 시각, 즉 정책결정과 정책집행의 연계성을 강조하는 이론모형과 다수의 정책집행기관이 관여된 정책집행에 관한 이론들의 주요 내용과 한국의 실증연구를 고찰하도록 하겠다. 그리고 마지막 절에서 우리나라에서 이루어진 최근의 정책집행 실증연구들의 특성을 찾아보고, 최근의 행정 현실에서 새로이 대두되는 연구주제들을 언급하고자 한다.

* 서울대학교 행정대학원 교수

** 서울대학교 행정대학원 박사과정

I. 서 론

1970년대 초 이후 미국에서 시작된 정책집행연구는 그동안 국내·외에서 많은 연구결과를 축적하였다. Pressman & Wildavsky (1973), Derthick (1972) 등 개별 정책의 집행실패의 원인을 탐구하고자 시도된 미국에서의 정책집행 사례연구들은 1970년대 말 이후에는 다양한 시각의 이론적 논의들과 결합되어 많은 의미 있는 연구들이 1980년대에 이루어졌다.¹⁾ 그러나 1990년대에 이르러 미국 학계에서는 정책집행론에 관한 연구가 다소 소강국면에 이르고 있다고 보인다. 특히 기존의 이론적 논의들을 대체시킬만한 새로운 이론적 틀에 관한 연구가 정책학의 타 분야들에 비하여 상대적으로 적었다고 판단된다.

우리나라에서 정책집행에 관한 이론적, 실증적 연구는 1980년대에 본격적으로 시도되었다. 초기 외국이론(주로 미국이론)의 소개단계를 지나 1980년대 중반이후에 다양한 정책분야에 대한 실증연구가 대두되었다. 특히 우리나라에서의 정책집행연구는 앞서 살펴본 미국의 경우와 달리 향후 그 중요성이 더욱 커질 것으로 예상된다. 국가 전반적인 민주화의 심화와 지방자치제의 본격적인 정착으로 인하여 중앙에서의 정책결정의 내용과 지방에서의 실제적 집행사이에 괴리(missing link)가 심화될 것이며, 집행과정에서 실질적인 정책결정이 이루어질 개연성이 증가하기 때문이다.

이러한 문제인식 하에서 본 연구는 1995년 이후 최근까지 국내에서 이루어진 주요한 정책집행 실증연구를 분석하고자 한다. 그러한 본 논문은 단순히 국내의 최근 정책집행 실증연구의 동향을 소개하는데 그 목적이 있는 것은 아니다. 정책집행이론의 발전과 이론적 틀의 형성과정을 살펴본 후, 우리나라의 정책집행 실증연구들이 이러한 이론적 논의들을 어떻게 반영하고 있는지를 검토하는 데 초점을 두고자 한다. 따라서 본 연구는 먼저 정책집행연구의 이론적 논의들을 살펴본 후, 이와 같은 이론적 논의들을 중심으로 국내의 실증적 집행연구들을 분류하고 연구결과의 구체적인 내용들을 검토할 것이다.

본 논문의 연구범위에 대하여 두 가지 사항을 언급하고자 한다. 첫째, 본 논문은 1995년 이후 최근까지의 정책집행 실증연구로 그 시간적 범위를 한정하였다.

1) 하향적 접근방법, 상향적 접근방법, 통합모형, 정책결정과 집행간 연계모형 등 정책집행론에서의 다양한 이론적 논의의 장·단점 및 적용조건 등에 대해서는 최종원(1998) 참고.

지면의 제약상 1980년대 이후 이루어진 모든 실증연구를 대상으로 하기 어려웠을 뿐만 아니라 김행범(1995)이 1995년 이전에 이루어진 주요한 정책집행 실증연구들을 비교적 자세히 소개하였기 때문이다. 둘째, 분석의 대상이 되는 집행연구들은 1995년 이후 한국행정학보, 한국정책학회보, 정책분석평가학회보에 게재된 논문들과 서울대, 연세대, 고려대, 성균관대 등의 박사학위논문들로 범위를 한정하였다. 그리고 한국의 정책집행을 대상으로 하는 실증연구만을 포함하였으며, 외국의 정책집행사례나 정책집행이론 개발이 주된 연구목적이었던 연구들도 제외하였다. 한국행정학의 새로운 이론체계를 구축하기 위한 첫 단계로서, 한국의 행정현실을 설명하고자 하는 실증연구 정리작업의 일환으로 본 연구가 시작되었기 때문이다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 정책집행에 영향을 미치는 변수들에 초점을 두는 기존 이론들, 즉 하향적 접근방법, 상향적 접근방법, 그리고 통합모형의 주요 내용을 제시하고, 한국의 실증연구들이 이러한 논의를 어떻게 적용하고 있는지를 살펴보도록 하겠다. 제3절에서는 전통적인 이론적 틀과는 그 초점을 달리하는 두 가지 시각, 즉 정책결정과 정책집행의 연계성을 강조하는 이론모형과 다수의 정책집행기관이 관여된 정책집행에 관한 이론들의 주요 내용과 한국의 실증연구를 고찰하도록 하겠다. 그리고 마지막 절에서 우리나라에서 이루어진 최근의 정책집행 실증연구들의 특성을 요약하고, 최근의 행정현실에서 대두되는 정책집행 연구주제들을 언급하고자 한다.

II. 정책집행연구의 기존 이론적 틀을 적용한 실증연구

1. 이론적 논의

1) 하향적 접근방법

기본적으로 정치·행정 이원론적인 시각을 갖는 하향적 접근방법은 정책결정과정에서 논의를 출발하며, 바람직한 집행은 정책결정의 내용을 충실히 실현시키는 과정이라고 본다. 따라서 하향적 집행분석은 정책이나 법령에 나타난 정책목표를 달성하는 데 영향을 주는 집행요인들을 밝히고자 한다. 즉, 동 접근방법은 정책결정자의 입장에서 집행을 보는 시각이며, 정책결정자의 정책의도가 충실히 집행되기 위하여 관심을 기울여야 할 집행과정상의 요인('check list')을 정책결정자에게

제시해 주고자 한다. 그리고 나아가 그러한 check list상의 제 요인들을 어떻게 미리 법령에 제도화시킬 것인지를 고민한다.

Sabatier (1986)에 의하면, 하향식 접근법은 다음과 같은 질문을 제기한다. 첫째, 집행관료와 정책대상집단의 행동이 어느 정도 정책결정과 일치하는가? 둘째, 시간의 경과에 따라 어느 정도 정책목표가 달성되었으며, 정책의 영향은 정책목표와 어느 정도 일치하는가? 셋째, 정책산출(policy output)과 정책영향(policy impact)을 좌우하는 주된 요인은 무엇인가? 넷째, 정책이 시간이 지남에 따라 어떻게 재형성되는가?

Sabatier & Mazmanian (1979)은 효과적인 정책집행을 위해 갖추어야 할 이상적인 조건으로서 다음과 같은 요인을 제시한다. 첫째, 타당한 인과이론(sound theory)이다. 타당한 인과이론이란 정책의 내용에 관한 사항으로서, 정책이 충실히 집행되어 나타나는 정책산출(policy output)과 정책목표가 지향하는 정책결과(policy outcome)사이에 얼마나 긴밀한 인과관계가 존재하는지를 의미한다. 정책이 타당한 인과이론을 결여하고 있다면, 아무리 정책집행이 충실히 이루어져 대상집단의 순응 등 정책산출이 나타나더라도 정책목표가 달성될 수 없게 된다. 이를 흔히 집행 실패에 대비되는 개념으로서 정책실패라고 지칭하기도 한다.

둘째, 명확한 정책지침과 대상집단의 순응을 극대화 할 수 있는 법령의 집행과 정구조화능력이다. 이에 대한 하위 요소로서 명확한 정책목표의 선정과 목표간 우선순위의 명료화, 충분한 재정적 지원, 적절한 집행기관의 선정, 집행기관간 계층적 통합, 목표달성을 적합한 집행기관의 의사결정규칙, 이해관계자나 고위기관의 광범위한 참여기회 보장 등이 이에 속한다.

셋째, 유능하고 헌신적인 집행관료로서, 집행기관의 장은 정치적, 그리고 관리적인 역량을 가지고 있어야 하며, 결정된 정책목표에 전념할 수 있어야 한다.

넷째, 조직화된 이익집단 또는 유권자집단 그리고 주요 입법가 또는 행정부의 장으로부터의 적극적인 지지이다. 집행과정에서 발생하는 장애요인을 극복하고 필요한 재정적, 정치적 지원을 지속적으로 제공받기 위해서는 대통령, 고위 행정관료, 유력한 국회의원들, 조직적인 이익집단의 지지가 필수적인 조건이 된다.

다섯째, 집행과정에서 법령에 나타난 목표의 우선순위가 변하지 않아야 하며, 상충되는 정책이나 사회경제적 상황의 변화에도 불구하고 기존의 정책집행에는 영향을 주지 않아야 한다.

하향적 접근방법은 정책결정과정에서 합리적이고 구체적으로 정책내용이 결정될 수 있고, 정책결정권자가 정책집행과정에 큰 영향력을 행사할 수 있다는 가정

이 전제되어야 한다. 그러나 실제의 정책결정은 다수 이해관계자들의 상반된 의견이 모호하게 반영되어 있는 경우가 대부분이다. 또한, 집행과정에서 발생하는 모든 문제를 예전하여 정책내용에 미리 포함시키지 못하는 경우가 많다. 따라서 정책집행과정에서의 참여자들의 문제해결능력과 정책집행환경의 변화에 의해 정책결정의 내용 또한 영향을 받을 수밖에 없다. 이와 같은 시각이 후술하게 될 상향적 접근방법이다.

2) 상향적 접근방법

하향적 접근방법은 집행과정에 가장 큰 영향력을 행사하는 요인으로서 정책의 원천에 가까이 있는 정책결정자의 능력이나 영향력, 그리고 이를 토대로 한 계층 제적 통제를 중시한다. 반면에, 상향적 접근방법은 집행문제의 원천에 가까이 있는 일선관료의 지식과 전문성 등 문제해결능력을 강조한다. 즉, 상향적 정책집행 연구는 일선관료와 대상집단의 집행환경, 유인구조 (incentive structure), 그리고 그들의 행태 및 전략을 분석해야 한다고 본다.

상향적 접근방법은 Lipsky (1976, 1978)의 일선관료의 집행행태에 관한 연구와 Berman (1978, 1980)의 적응적 집행에 관한 논의가 그 이론적 기초가 된다고 판단된다. Lipsky에 의하면 일선관료들이 당면하는 집행환경은 불충분한 조직적, 인적 자원, 신체적, 심리적 위협, 그리고 상충되거나 모호한 역할 기대라는 특징을 가진다. 이와 같은 집행환경 하에서 일선관료들은 단순화 (simplification)와 정형화 (routinization)라는 메커니즘을 통해 복잡한 문제와 불확실한 상황에 대처하고자 한다. 즉, 수단적 효율성을 증가시키고 업무 부담을 경감하기 위해 업무를 단순화시키고, 개별적인 집행상황에 부합하는 유연한 업무수행을 하기보다는 습관적이고 정형화된 형태로 업무를 수행한다는 의미이다. 예를 들어, 집행에 필요한 자원이 부족할 경우에는 부분적 또는 간헐적인 법 집행을 하고, 위협을 공개적으로 과장 시켜 공식적인 징계를 경감시키고, 역할에 대한 기대를 변경시키고, 고객집단을 재정의하거나 고객이나 사회에 책임을 전가시켜 상호 모순되거나 모호한 역할기대를 회피하고자 한다.

Berman (1978)은 정책집행의 문제는 정책과 그것을 둘러싼 제도 (institutional setting)의 상호작용에 의하여 발생된다고 주장하면서, 집행의 제도적 환경을 크게 거시집행 (macro-implementation) 구조와 미시집행 (micro-implementation) 구조로 구분한다. 거시집행구조란 미국의 연방정부 수준에서부터 지방정부 수준까지를 모두 포함하는 구조로서, 다양한 정책참여자들이 느슨하게 연결된 (loosely-coupled) 연합

체의 성격을 갖는다. 반면에, 미시집행구조란 서비스를 전달하거나 규제를 직접 담당하는 일선집행기관 또는 지방정부의 하위수준에서 발생하는 집행의 국면이다. Berman의 논의의 핵심은 성공적인 집행은 바로 미시집행 국면에서 발생하는 정책(local policy)과 집행조직의 특성사이의 상호적응(mutual adaptation)이며, 정책집행의 성과는 이러한 미시집행과정에서 결정된다는 것이다.

즉, 교육, 의료, 사회복지 등 공공서비스 제공(social service delivery)을 목적으로 하는 정책분야에서는 정책결정자의 결정을 그대로 집행하는 것이 최선의 집행이 아니라 개별적인 집행환경에 부합하는 적응적 정책집행이 요망된다는 주장이다. 바람직한 정책집행은 정책결정자가 추구하는 정책의 집행을 위하여 집행기관의 표준운영절차가 변하는 조직적 적응(organizational adaptation)과 집행환경의 특수성에 맞춘 정책결정자의 정책프로그램 자체의 적응(project adaptation)이 동시에 일어나는 상호적응적 집행이라는 의미이다.

상향적 접근의 구체적인 연구방법은 Elmore(1979-1980), Hjern & Hull(1985) 등에 의해 제시되었다. 본 절에서는 동 접근방법의 대표적인 학자인 Elmore의 연구방법을 살펴보도록 하겠다. Elmore는 집행연구의 접근방법을 전방향적 접근(forward mapping)과 후방향적 접근(backward mapping)으로 구분한다. 전방향적 접근이란 앞서 살펴본 하향적 접근방법과 유사한 방법으로서, 집행의 첫 단계에서 결정자들의 의도를 분명히 하고, 목표달성을 위하여 정책집행자들에게 기대되는 사항을 각 단계별로 구체화한 후, 최종적인 집행과정에서 나타날 집행성과를 원래 의도한 정책목표와 비교하는 과정을 의미한다. 그러나 Elmore는 정책결정자들이 집행에 영향을 주는 모든 조직적, 정치적, 기술적 과정을 통제한다는 전방향적 접근방법의 가정에 강한 의문을 제기한다. 정책집행의 성공의 관건은 집행문제의 해결에 가장 중요한 요소인 일선집행관료의 지식과 전문성이 충분히 발휘될 수 있도록 적절한 재량과 자원을 부여하는 것이다.

따라서 그가 바람직한 집행연구방법이라고 제시하는 후방향적 접근방법에서는 정책결정자들이 집행과정에 결정적인 영향력을 행사한다고 가정에서 벗어나 집행구조의 가장 마지막에 위치한 일선관료의 행태에 대한 분석에서 연구를 시작한다. 첫째, 집행단계의 말단에 위치한 일선집행관료들이 정책문제를 해결하기 위하여 어떠한 바람직한 행동을 해야 하는지를 서술하고, 그러한 행태를 도출시키는 조직운용절차를 파악한다. 둘째, 말단집행계층부터 차상위계층으로 올라가면서 그러한 바람직한 행동과 조직운용절차를 유발시키기 위하여 어떠한 재량과 자원이 필요한지를 살펴본 후, 가장 큰 효과를 줄 수 있는 계층에게 그러한 재량과 자원

을 부여한다. 즉, 집행의 성공 또는 실패의 판단기준은 정책결정권자의 의도에 대한 순응정도가 아니라 일선집행관료들의 바람직한 행동이 얼마나 유발되었는지에 따라서 결정된다.

3) 통합모형

1980년대 중반이후 하향적 접근방법과 상향적 접근방법을 통합하려는 시도가 많은 학자들에 의하여 이루어졌다.²⁾ 주된 논의의 출발은 양 접근방법은 각기 집행현실의 부분적인 면만을 강조할 뿐 포괄적인 집행연구방법으로는 부족한 점이 많다는 주장이다. 즉, 각 접근방법의 변수들을 통합하여야만 집행과정에 대한 다양한 측면을 설명할 수 있다는 것이다. 이하에서는 Elmore (1985)와 Sabatier (1986)의 연구를 간략히 살펴보기로 하겠다.³⁾

Elmore (1985)는 정책결정자들이 정책프로그램 설계시 하향적 접근방법에 의하여 정책목표를 결정하되, 상향적 접근에서 제시하는 방법을 수용하여 가장 집행 가능성이 높은 정책수단을 선택하는 방안을 제시함으로써 양 접근방법의 통합을 이루고자 하였다. 즉, 하향적 접근방법의 이론적 틀에 의하여 정책결정자가 정책 프로그램을 디자인하는 단계에서는 정책목표를 명확히 설정하고, 목표달성을 위한 수단을 강구하고, 각 집행단계에서의 실적을 평가할 수 있는 기준을 제시하도록 한다. 그리고 상향적 접근방법의 이론적 틀에 의하여 일선집행관료와 대상집단의 바람직한 행태와 그러한 행동을 유도할 수 있는 조직운용절차를 발견하고, 그러한 발견과정을 조직계층을 따라 계속하여 정책결정계층까지 이르도록 한다.

Sabatier (1986)는 기존의 집행연구를 재검토하고 하향적 접근방법과 상향적 접근방법의 상대적인 장점과 단점을 검토한 후 두 접근방법의 최적의 특성들을 결합하였다. 기본적인 방법은 상향적 접근방법의 입장에서 분석단위를 채택하고, 이들에 영향을 미치는 요인으로서 하향적 접근방법의 여러 가지 변수들을 결합한다는 것이다. 첫째, 현대산업사회에서 정책변화를 이해하기 위한 가장 유효한 분석단위는 특정 정부기관이 아니라 정책하위체제, 즉, 정책문제나 쟁점에 적극적으로 관심을 가지는 공공 및 민간조직의 행위자이다. Sabatier는 특히 이들 정책하위시스템 내의 지지연합(advocacy coalition)간의 갈등과 타협과정을 강조한다. 하위정책시

2) Elmore (1985), Sabatier (1986), Lester, et al. (1987), Stoker (1987), Winter (1990), Martland (1995) 등이 이에 해당한다.

3) 본 절에서의 통합모형 논의는 최종원 (1998)의 관련 내용을 요약하도록 하겠다.

스템 내에서는 각기 상이한 정책목표를 가진 지지연합집단들이 존재하며, 각 집단은 정치인, 집행관료, 이익집단의 지도자, 그리고 전문가들로 구성된다. 동일한 신념체계를 공유하는 각 집단들은 자신들이 바라는 대로 정책결정을 유도하기 위하여 각기 상이한 전략을 택하게 되며, 상호 갈등관계에 놓이게 되는 전략은 타협을 중시하는 정책중개인(policy broker)의 도움을 받아 갈등이 해소된다. 이러한 과정을 거쳐 법령 등의 형태로 정부의 정책이 결정되면, 집행관료들의 정책채택과 대상집단에 대한 정책집행이 따르게 되고, 이는 다시 정책결정과정으로 환류된다.

둘째, 하위정책시스템 참여자들의 활동에 영향을 미치는 요소들을 하향적 접근방법에서 도출하고자 하였다. 이는 다시 두 가지로 구분되는데, 네 개의 비교적 안정적 변수들과 세 개의 하위체제 외부의 사건들이 그것이다. 안정적 변수에는 문제영역의 기본적 속성, 자원의 기본적 배분, 기본적인 사회문화적 가치와 사회구조, 기본적 법률구조가 포함된다. 하위체제 외부의 사건으로는 사회경제적 조건과 기술의 변화, 체계화된 지배연합의 변화, 정책결정 등 다른 하위체제로부터의 영향이 제시되었다.

앞서 언급하였듯이, 통합모형들의 기본적인 시각은 양 접근방법에서 제시하는 변수들을 하나의 이론적 틀 속에 종합하는 것이었는데, 바로 이 점에서 통합모형의 한계가 발견된다. 왜냐하면 대부분의 통합모형은 하향적 접근방법과 상향적 접근방법 변수들간의 유기적인 연계성이 없이 양 변수들을 단순하게 나열한 측면이 강하기 때문이다. 따라서 실제 집행연구에서 통합모형을 채택할 경우, 이들을 모두 분석하기에는 지나치게 많은 연구자원이 소요된다는 문제점이 발생한다.

2. 한국의 실증연구

박광국(1995)은 환경정책의 집행요인에 관한 연구에서 정책결정기관과 정책집행기관이 인식하는 집행성공요인이 서로 다르다는 점에 착안하여 기존의 정책집행이론의 통합을 주장하였다. 동 연구는 하향식 접근방법에서 제시하는 변수들, 상향식 접근방법에서 제시하는 변수들, 그리고 Ripley & Franklin의 정책유형에 따른 집행정치의 차이와 특성이 성공적 정책집행에 영향을 미친다고 보았다. 본 연구의 문제의식은 기존의 연구들은 주요 집행변수들을 열거했을 뿐, 이들 변수들이 실제 정책집행분석과정에서 충분히 반영되고 있는가에 대한 주의가 부족하였다는 점이다. 특히, 정책결정자와 정책집행자간에 정책집행요인에 대하여 혼격한 인식상의 차이가 존재한다는 사실을 간과하고 있다는 비판이다. 만일 정책결정자

와 정책집행자의 집행변수에 대한 인식에 차이가 존재하고, 이러한 인식상의 차이가 충분히 고려되지 못하다면, 정책집행단계에서의 과업성과 수준은 떨어질 수 밖에 없다는 주장이다.

박광국은 선행연구를 통하여 집행관련 변수군을 크게 조직내적 집행요인 변수, 조직간 집행요인 변수, 바람직한 집행전략, 환경범죄에 대한 억제력 등 네 가지로 구분하였다. 그리고 네 가지 변수군에 대하여 정책결정자인 환경부와 정책집행자인 시청, 구청 담당공무원에 대하여 각각 설문지와 면접조사를 통해 인식의 차이를 평가하였다.

구체적인 분석결과, 첫째, 조직내 요인변수 전반에 대한 평가는 시, 구청 담당공무원보다는 환경부 공무원들이 그 중요성을 다소 높게 평가하였다. 그 이유는 일선집행관료들의 환경정책에 대한 영향력 행사가 너무 미미해 그들의 역할에 대해 과소평가하고 있기 때문이다. 그리고 세 집단 모두 조직구성원의 행태적 요인보다는 조직구조적 요인을 강조하는 경향을 보였다. 이는 일선집행관료들이 과거 오랜 기간 중앙집권적 통제방식에 익숙해져 어떤 문제에 직면했을 때, 자율적인 노력을 통한 해결책의 모색보다는 제도나 법적 메커니즘에 더 의존하려는 경향을 반영하는 것이라고 해석된다.

둘째, 조직간 요인변수는 환경정책이 미치는 범위가 광범위하고 이해관련집단이 다양하기 때문에 동 변수의 중요성이 다른 어느 변수보다도 중요할 것으로 예상되었다. 그러나 이러한 일반적인 기대와는 달리 동 변수를 세 집단 모두 낮게 평가하였으며, 일선집행기관으로 내려올수록 심화되는 경향을 보였다. 이는 환경부의 정책결정자와 시청 및 구청 집행자들이 외부지지 확보의 중요성을 상당히 경시하고 있음을 의미한다.

셋째, 바람직한 집행전략 측면에서 중앙의 정책결정기관인 환경부는 환경문제의 해결을 위해 과학적 지식을 선호한 반면, 일선집행관료는 환경문제의 지역간 다양성을 고려하여 이해관련 당사자간의 협정과 협상을 통한 상호적용에 더 많은 관심을 가지는 것으로 나타났다. 그리고 현행 환경정책의 집행수단으로서 시장유인적 수단보다는 지역간 다양성을 고려하지 않는 명령통제방식이 선호되고 있다는 불만이 시·구청 공무원사이에 더 팽배해 있었다. 즉, 시·구청 공무원들은 환경정책의 집행과정에서 더 많은 재량권을 보유하지 못한 테 대한 상당한 불만을 가지고 있었다.

넷째, 환경범죄 억제력 측면에서는 규제의 절대적 수준은 외국과 비교해 대체로 낮다고 평가하였으며, 최하위 일선집행기관인 구청 공무원들의 응답이 좀 더

부정적이었다. 그럼에도 불구하고 구청 공무원들은 시청 공무원보다 정책집행의 실현가능성을 보다 더 긍정적으로 평가하였다.

박광국(1999)에서는 문화정책의 집행영향요인에 대한 한국과 미국의 비교연구를 시도하였다. 정책집행의 성패요인을 크게 정치적 요인, 조직내적 요인, 법령적 요인, 인구통계학적 요인(사회경제적 요인) 등 네 가지로 나누고, 한국과 미국의 문화정책 집행관료에게 설문조사를 실시하였다.

분석결과, 첫째, 정치적 요인에서 한국에서는 대통령과 중앙정부, 미국에서는 의회나 주정부가 큰 영향력을 행사한 것으로 나타났다. 둘째, 조직내적 요인에서 미국의 경우 조직에 대한 일체감, 몰입, 충성심이 한국보다 훨씬 높은 것으로 나타났다. 셋째, 법적 요인에서는 한국의 문화정책 담당공무원들은 법령의 애매모호성과 잦은 개폐 등으로 인해 정책집행시 더 많은 어려움을 가지고 있다. 문화정책의 집행성과에 가장 큰 영향을 미치는 변수로는 미국과는 달리 한국의 경우 조직행태 변수(담당공무원의 전문성, 몰입, 동기부여적 요인)와 광역시정부 요인(정치적 요인)이 중요하다고 평가되었다. 이러한 분석에 근거하여, 문화정책의 집행성과 제고를 위해서 정책결정자는 집행관료의 행태적 요인에 더 많은 관심을 기울여야 하고, 동시에 중앙정부 차원에서의 상명하달식 집행보다는 광역시에 더 많은 재량권을 과감히 위임해야 한다고 제시되었다.

이명화(1995)는 수입농수산물 원산지표시제도는 일상적이고 관습적인 방법으로는 집행하기 어렵기 때문에 중앙에서 전달된 기본정책을 그대로 수용하였던 과거의 하향식 접근방식과는 다른 집행전략이 요구된다는 문제의식을 제기하였다. 추상적인 관련 법규, 복잡한 집행구조, 서로 다른 대상집단의 성격 등으로 무엇을 어떻게 집행하여야 할 것인지에 대한 구체적인 집행기준이 없는 경우에는 프로그램화된 하향식 집행전략보다는 현지적응적인 상향식 집행전략이 필요하다는 주장이다.

원산지표시 정책집행 분석을 위한 변수로 크게 집행환경, 정책내용, 집행기관 세 가지가 제시되었다. 특히, 집행기관 변수를 다시 조직적 수준에서의 집행기관(담당기관, 협조부처), 개인적 수준의 집행기관(정책집행자의 성향 및 실천의지, 정책경험 및 정보처리능력, 동의형성능력), 정책대상집단(리더십, 정책경험, 조직화정도)으로 세분화하여 분석함으로써 다른 변수보다 더 강조하였다.

강제상·김종래(1996)는 수질규제정책을 대상으로 정책대상집단의 순옹에 영향을 미치는 요인을 검토하였다. 순옹과 불옹의 발생에 대한 기준의 이론들을 정리하여 사회적 압력(정책환경), 정책내용, 정책집행기관 등 세 가지를 주요 변수로

추출하였다. 각 변수의 하위변수로서 사회적 압력변수는 대통령과 국회, 언론기관, 환경단체, 정책내용 변수는 정책의 적절성, 정책내용의 명확성, 정책의 효과성, 그리고 정책집행기관 변수는 집행능력, 위법행위에 대한 적발 및 처벌요인, 정책수단 등을 제시하였다.

정책대상집단인 서울지역 폐수배출업소와 정책집행기관인 공무원을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 정책집행기관 관련 변수의 하위변수인 정책수단이 큰 영향력을 미치는 것으로 나타났으며, 정책내용 관련 변수도 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.

분석결과를 좀더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 정책내용의 적실성이 기업의 순응에 미치는 영향에 대해 정책대상집단인 폐수배출업소뿐만 아니라 정책집행자인 공무원집단 모두 긍정적으로 평가하고 있다.

둘째, 폐수배출업소의 응답에서 언론기관이나 민간환경단체 또는 대통령이나 국회와 같은 사회적 압력변수는 긍정적인 영향을 미치고 있지만 유의미하지는 않은 것으로 나타났다. 기업은 사회적 압력에 의해 직접적으로 수질규제에 관심을 가지기보다는 이러한 사회적 압력이 정책집행기관에게 영향을 미침으로써 간접적인 영향을 받는다고 연구자들은 해석하였다. 즉, 기업의 입장에서는 사회적으로 아무리 수질규제의 중요성이 강조되더라도 행정기관의 직접적인 정책집행이 이루어지고 난 후에야 그 중요성을 인식하게 된다는 것이다.

셋째, 정책집행기관의 적발 및 처벌변수는 기업으로 하여금 규제에 순응하게 하는 직접적이고 강력한 수단임에도 불구하고 기업이 별다른 영향을 받고 있지 않은 것으로 나타났다. 이는 집행기관의 적발노력이나 처벌의 엄격성이 형식적이고 일관성을 갖기 때문이라고 해석된다. 또한, 현재 환경규제가 경제적 유인보다는 법적 강제수단 중심으로 운영되기 때문에 기업의 입장에서 다양한 경제적 유인수단에 대한 요구가 반영된 것으로도 해석된다. 그리고 정책집행기관의 보유인원이나 전문적 지식과 경험, 보유정보 등 집행역량이 매우 부족하다는 인식을 하고 있는 것으로 나타났다.

넷째, 기업의 순응에 대한 공무원의 입장은 사회적 압력이 기업의 순응에 직접적인 영향을 미치지 못하고 정책내용요인이나 정책집행기관요인을 통해 간접적으로 영향을 미치고 있으며, 정책내용은 기업의 순응에 유의적인 영향을 미치고 있는 것으로 평가한다는 점에서 기업측의 응답과 유사하다. 그러나 기업은 정책집행기관의 정책수단이 순응에 긍정적인 영향을 미치고 있다고 평가하는 반면, 공무원은 적발 및 처벌정도가 기업의 순응에 긍정적인 영향을 미친다고 보고 있다.

이와 같은 연구결과를 바탕으로, 연구자들은 효과적인 수질규제를 위해서는 정책의 내용이 명확하여야 하고, 일관성과 공정성을 유지해야 하며, 무엇보다도 정책집행기관의 능력이나 적발가능성의 제고, 처벌의 엄격성이 요구된다고 주장하였다. 이는 앞서 살펴본 바 있는 하향적 접근방법에서 제시하는 정책집행의 성공 요인들이 우리나라의 수질규제정책의 집행에도 적용될 수 있음을 시사한다.

배점모(1995)는 1984년부터 1993년까지 발생한 여객선사고를 조사하여 해운조직을 대상으로 정책불용의 원인을 연구하였다. 기존 연구를 통하여 정책순용의 유형을 강제적 순용, 타산적 순용, 규범적 순용, 상황적 순용으로 구분하였고, 정책불용의 원인으로 정책요인, 집행기관요인, 대상집단요인, 환경요인을 제시하였다. 그리고 해운조직의 불용을 설명하기 위하여 정책불용요인을 구체적으로 다시 세분화하였다. 강화요인 반복의 미흡, 보상의 미흡, 처벌의 미흡, 피드백의 미흡, 정보시스템(기억장치)의 부재, 정보공개의 미흡, 조직의 방어기제의 존재, 잘못된 원인귀인, 교육훈련 및 홍보의 부족, 의사전달채널의 봉쇄, 이해 부족, 외부기관의 압력(통제)의 존재, 부정부패요인이 그것이다.

김순은·김영수·변대근(1998)은 정책대상집단이 가지고 있는 정책에 대한 견해나 시각이 정책결정자와 정책집행의 담당자에게 매우 중요하다고 주장하였다. 정책대상집단에 대한 이해를 통하여 정책결정과정 및 집행과정에서 그들의 의견을 수렴하는 정치적 피드백이 가능해진다는 전제 아래, 공동주택 불법개조 복구 정책을 대상으로 정책대상집단의 특성이 정책집행의 성과에 영향을 미친다는 사실을 확인하였다. 특히, Ripley & Franklin의 분류에 의한 보호적 규제정책의 경우, 특정 정책대상집단에 대하여 특정의 행위를 강제하거나 규제해야 하므로 정책대상집단에 대한 이해가 더욱 중요해진다고 주장하였다.

연구자들은 기존의 이론과 연구들을 종합하여 정책대상집단의 특성을 정책대상집단의 다양성, 요구되는 행위의 변화 정도, 정책대상집단의 정책에 대한 인식, 정책대상집단의 조직화 정도, 정책대상집단의 구성과 범위 등 다섯 가지로 나누고, 이러한 특성들이 불법개조 신고 여부와 향후 원상회복이라는 정책대상집단의 행동에 어떤 영향을 미치는지를 검토하였다. 분석결과, 정책대상집단의 특성 중 정책대상집단의 정책에 대한 인식(복구정책에 대한 인식과 불법 개조의 중요성 인지)이 매우 중요한 요인이었다. 그밖에도 정책집단의 다양성, 요구되는 행위의 변화 정도도 중요한 변수였다. 그러나 정책대상집단의 조직화 정도, 정책대상집단의 구성과 범위는 정책집행의 성과와 상관관계가 낮은 것으로 나타났다.

3. 실증연구 재검토

앞서 살펴본 우리나라의 집행연구들의 특징은 일선관료들의 행태와 정책대상집단의 행태 등 상향적 접근방법에서 중시하는 집행변수들에 많은 관심을 보이고 있다는 점이다. 박광국(1995)은 정책결정자와 정책집행자가 가지고 있는 집행변수에 대한 인식에 차이가 존재하므로 이들 변수의 영향력이 충분히 고려되지 않으면 정책집행단계에서의 과업성과 수준은 떨어질 수밖에 없다고 논의하였다. 박광국(1999)은 또한 문화정책의 집행성과에 영향을 미치는 주요 변수로 조직행태 변수(담당공무원의 전문성, 몰입, 동기부여적 요인)와 광역시정부 요인(정치적 요인)을 제시하였다. 두 연구 모두 정책집행과정에서 일선관료의 역할에 비중을 둔다는 공통점을 가진다.

김순은·김영수·변대근(1998)은 앞서도 언급하였듯이 정책대상집단의 특성에 논의의 초점을 두었다. 사례분석을 통하여 정책대상집단의 특성 중 정책대상집단의 정책에 대한 인식이 매우 중요한 요인이라는 점을 발견하였다. 강제상·김종래(1996)와 배점모(1995) 또한 정책대상집단의 순응과 불응에 영향을 미치는 요인들이 논의의 핵심이었다.

그러면 우리나라에서의 주요 집행실증연구들이 상향적 접근방법에 의하여 논의가 전개되었는지가 의문시된다. 그러나 이들의 연구는 다만 상향적 접근방법에서 중시하는 일부 변수들을 집행분석에 수용하였다는 점에서만 상향적 접근방법을 적용하고 있으며, 전반적인 연구의 접근방법 측면에서 본격적인 상향적 접근방법을 사용하고 있다고 판단되지는 않는다. 앞서 살펴본 바 있는 Elmore(1979-80)의 후방향적 접근방법에서와 같이 일선관료들의 구체적인 행태와 조직운용절차, 그들이 가지고 있는 자원과 재량의 범위들에 대해 구체적으로 분석한 연구를 찾기 어려웠으며, Hjern & Hull(1985)의 논의에서 사용된 연구방법인 집행과정에서의 제도적 구조(institutional arrangement)를 대상으로 행위자들(actors)을 귀납적으로 발견한 후 그들간의 접촉과 상호작용을 논의한 연구결과도 없었다.

최근의 우리나라 정책집행 실증연구의 일반적인 특징은 분석대상이 되는 정책의 특성에 맞추어 하향적 접근방법과 상향적 접근방법의 변수들을 종합적으로 사용하고 있음을 발견할 수 있다. 박광국(1995)은 집행관련 변수군을 하향적 접근방법의 변수들, 상향적 접근방법의 변수들, Ripley & Franklin의 정책유형 중 보호적 규제정책의 특징에서 비롯되는 변수들 등 세 가지 변수군을 제시하였다. 박광국(1999)도 정치적 요인, 조직 내적 요인, 법령적 요인, 인구통계학적 요인 등 하향적

접근방법의 변수들과 상향적 접근방법의 요인인 담당공무원의 전문성, 몰입, 동기 부여 요인, 그리고 지방정부가 가지는 재량권 요인을 포함시키고 있다. 강재상·김종래의 연구(1996)는 정책대상집단의 순응에 영향을 미치는 요인으로서 대통령과 국회, 언론기관, 환경단체 등 사회적 압력, 정책내용, 집행능력, 위법행위에 대한 적발가능성, 처벌강도, 정책수단 요인 등 하향적 접근방법과 상향적 접근방법의 변수들을 통합하여 정책집행을 설명하고 있다.

이상의 논의를 요약하면, 정책집행에 영향을 미치는 요인들을 연구한 우리나라의 집행실증연구들은 하향적 접근방법과 상향적 접근방법의 변수들을 종합하여 정책집행과정을 설명하고 있고, 특히 일선관료들의 정책집행과정에서의 재량과 능력, 대상집단들의 순응과 불응을 정책집행의 중요한 요소로 파악하고 있다. 이러한 최근의 집행실증연구의 결론은 다음과 같은 요인에 기인한다고 판단된다. 첫째, 정책문제의 복잡성 또는 불확실성이 심화됨에 따라 정책집행과정에서 실질적인 정책결정이 이루어지는 경우가 많고, 둘째, 이해관계자들의 정책과정에 대한 참여가 확대되어가고, 셋째, 지방자치제가 정착화 단계로 이행됨에 따라 정책의 구체적인 집행이 지방자치단체로 위임되는 경우가 많아지고, 일선관료와 정책대상집단간의 접촉과 상호작용이 정책집행의 중요한 요인으로 대두되고 있기 때문이다.

III. 정책집행연구의 새로운 이론적 틀을 적용한 실증연구

1. 정책결정과 정책집행의 연계성

1) 이론적 논의

최종원(1998)은 정책결정과 정책집행의 연계성을 강조하는 이론 모형을 크게 「결정-집행」유형과 「집행-결정」유형으로 이분하였다. 「결정-집행」유형의 대표적인 연구는 Baier et al. (1988), Winter (1986, 1990) 등이다. 본 절에서는 Winter (1986)의 연구를 중심으로 논의를 전개하고자 한다. Winter는 정책집행의 성과를 결정하는 주요 요소 중 하나로서 정책형성과정의 특징을 제시하고 있다. 즉, Winter는 합리모형(rational decision making model), 갈등-타협모형(conflict-bargaining model), 그리고 쓰레기통모형(garbage can model) 등 세 가지의 의사결정모형에 근거하여, 각각의 모형별로 정책결정과정에서 발생하는 특징적 측면들이 어떻게 집행의 성공

과 실패에 영향을 줄 것인가에 대해 다음과 같은 가설을 도출하였다.

첫째, 합리모형의 이론적 논의에 기초할 때, 정책결정과정에서 정책목표가 불분명하게 설정되고, 모든 선택가능한 대안의 탐색 및 그 대안의 결과에 대한 예측이 불충분하게 이루어지는 경우에는 집행실패가 일어날 가능성이 높아진다. 현대 복지국가의 많은 정책문제들은 복잡하고 불확실한 정책환경으로 말미암아 문제의 실체를 정확하기 파악하기 어려우며, 문제 자체를 올바로 정의하기도 어렵다. 또한 정책문제와 정책수단간의 인과관계의 설정은 더더욱 어려워진다. 그러나 이러한 상황에서도 정책결정자들은 특정한 정책문제를 회피하기 어려울 경우가 많다. 따라서 불충분한 인과관계에 근거하여 정책수단을 채택하는 경우도 있고, 상징적인 의미만 있는 정책들을 채택하기도 한다. 이러한 경우 집행과정에서 많은 문제점을 초래할 것이다.

둘째, 갈등-타협모형에 따르면, 정책결정과정에서 참여자들간에 갈등이 높으면 정책목표가 서로 상충되는 내용을 갖게 되고, 갈등의 타협을 위하여 정책목표가 모호하게 설정될 가능성이 높아지며, 이러한 요인들이 집행실패를 야기한다. 갈등 상황에서 정책반대자들은 정책지지자만큼이나 자주 정책집행과정에 개입하려 할 것이며, 이 과정에서 정책이 효과적으로 집행되지 못하게 하는 방식으로 정책집행구조를 구축하려고 하기 때문이다.

셋째, 정책결정과정이 쓰레기통모형에 의하여 이루어질 경우 집행실패의 가능성이 커진다. 즉, 정책결정이 상징적 행위 (symbolic action)의 차원에서 이루어지거나, 정책결정자의 관심이 부족한 상태에서 정책이 결정되면 집행단계에서 지연과 왜곡이 일어날 가능성이 커진다. 특정 정책에 주어졌던 관심이 다른 곳으로 돌려지면 정책결정과정에서의 참여자, 문제, 선택기회들 사이의 연결은 점점 더 우연에 의존하게 되고, 정책의 인과관계이론과 정책결과에 대한 분석이 소홀히 이루어 질 것이다. 제한된 관심은 정책목표와 정책집행 사이의 내적 일관성을 고려하지 않는 결정을 산출한다.

즉, 「결정-집행」유형은 특정 정책분야에서의 정책결정과정이 어떠한 정책결정 모형에 의하여 가장 잘 설명되는지를 파악한 후, 집행과정에서 어떠한 현상이 나타날지를 Winter가 제시한 가설과 같은 방법으로 미리 예측하고, 실제로 그러한 예측이 집행과정에서 발견되는지를 살펴봄으로써 정책결정과 정책집행의 연계성을 밝히는 연구방법이다.

다음으로 「집행-결정」 유형을 살펴보도록 하겠다. 「집행-결정」유형은 최종원 (1998)에 의하여 제시되었다. 앞서 살펴본 「결정-집행」 유형의 논의가 정책결정과

정에서 출발하여 집행과정에서의 문제점을 예측하고자 하는 반면에, 「집행-결정」 유형은 정책집행분석에서 출발하여 집행과정과 결정과정의 연계성을 고찰하고자 한다. 즉, 「집행-결정」 유형은 일차적으로 집행과정에서 나타나는 변수들을 중심으로 정책집행의 문제점의 원인을 분석한 후, 그러한 원인이 나타나게 되는 이유가 어떠한 정책결정과정상의 요인에 기인하는지를 살펴봄으로써 정책집행과 정책 결정의 연계성을 밝힌다.

최종원(1998)에 의하면 「집행-결정」 유형의 연구방법은 다음과 같은 두 가지 연구단계를 갖는다. 첫째, 집행사례의 맥락이나 연구자의 관심에 따라 하향적 접근방법 또는 상향적 접근방법에 의하여 집행과정에서 나타난 문제점의 원인을 분석한다. 이 첫째 단계에서는 정책결정이 있은 이후에 나타나는 변수들을 중심으로 집행현상의 원인을 분석한다. 그리고 하향적 접근방법을 택할 경우, 정책결정의 결과인 법령이나 정책프로그램의 성격이나 내용도 주요한 검토의 대상이 된다. 둘째 단계에서는 첫째 단계의 집행과정분석에서 나타난 집행성공 또는 실패의 원인변수들과 선행하는 정책결정과정과의 연계성을 살핀다. 집행분석의 결과 나타난 원인변수들의 보다 근본적인 이유가 어떠한 정책형성과정에서의 특징적인 측면에 기인하는지를 밝히는 것이 연구의 초점이 된다.⁴⁾

2) 한국의 실증연구

최종원(1998)은 앞서 살펴본 「집행-결정」 유형을 토대로 우리나라 공정거래정책의 집행문제를 검토하였다. 정책집행은 집행과정에서의 정책환경에 일차적인 영향을 받게 되므로 집행과정에서의 요인을 검토한 후, 그러한 요인이 집행과정에서 나타나게 되는 정책맥락으로서 정책결정과정상의 특징을 검토해야 한다는 것이다. 우리나라 공정거래정책집행의 문제점으로 구조규제의 상대적 부재, 경쟁제한적 주요 산업정책결정에서의 소극적 태도, 그리고 경제력집중문제에 대한 편향적 대응 등 세 가지를 지적하며, 이러한 문제점의 원인을 정책집행과정과 정책 결정과정에서 찾고 있다.

문제점의 원인을 분석하는 첫 단계는 집행과정에서 나타난 요인의 분석이다. 하향적 접근방법이 제시하는 변수들인 법령상의 문제, 자원제약의 문제, 집행관료의 직무태도 및 동기상의 문제, 전문성 부족의 문제, 불리한 정책집행환경상의 문제 등 다섯 가지 요인들을 검토한 결과, 전문성 부족의 문제와 불리한 정책집행환

4) 양 접근방법의 장·단점에 관한 자세한 논의는 최종원(1998) 참고.

경상의 문제 두 가지 요인이 설명력이 있는 것으로 나타났다.

두 번째 단계로 이러한 집행상의 두 가지 요인이 공정거래법 입법과정에서의 특징적인 측면들과 어떠한 연관성을 갖는지를 분석하기 위하여 정책결정과정을 살펴보았다. 공정거래법 입법과정의 특징은, 첫째, 독과점문제에 대한 정책대응의 성격보다는 쓰레기통모형에서 나타나는 문제(problem, 신군부가 당면하였던 과거 정권 및 정체과의 단절성 과시의 문제)와 해결방안(solution, 공정거래정책 아이디어)의 동시성(simultaneity)에 의한 정책결정의 성격이 강하다는 점, 둘째, 정부내의 일반적인 정책의 제설정 및 정책결정과정과는 달리 극히 일부의 이해관련집단에 의하여 주도되었으며, 정부내 타 부처, 각종 이익집단, 언론 등의 참여가 철저히 배제된 상태에서 입법이 마무리되었다는 점, 셋째, 입법담당자들의 전문성 부족으로 인하여 외국의 입법례에 근거한 지나치게 획일적이고 경직된 양적 판단기준(예를 들어, 시장점유율 등)이 도입되었다는 점이다.

세 번째 단계로 정책집행분석에서 도출된 집행실패의 원인변수들이 정책결정과정에서의 특징적인 측면들과 어떠한 연관성을 갖는지를 분석한다. 불리한 정책집행환경상의 문제는 첫째와 둘째의 입법과정 특징과 연관성을 가진다고 설명되었 다. 공정거래법 제정과정에서 타 경제부처와 이익집단의 참여가 배제되어 정책집행과정에서 많은 오해와 반발을 초래하였기 때문이다. 그리고 집행과정에서 전문성 부족의 문제가 나타나게 된 근본적인 원인은 세 번째 입법과정상의 특징과 깊은 관련이 있다. 획일적인 양적 기준의 존재는 제도시행 초기에는 최소한의 집행을 확보할 수 있는 좋은 제도적 장치의 역할을 하였다. 그러나 제도시행이 진전됨에 따라 오히려 집행담당자들의 전문성 축적에 부정적인 영향을 주게 되었다고 주장하였다.

한세억(1998)은 여권발급전산망정책, 정보통신단말기 보급정책, 초고속국가정보통신망정책 등 세 가지 정보정책사례를 통하여 정책결정과 정책집행의 연계성 개념을 체계적으로 정리하였다. 정책집행과정은 정책결정과 상호작용을 거쳐 변화하므로 정책집행과 정책결정간의 관계를 연계성이라는 관점에서 접근함으로써 그 동태적 전개과정을 규명하였다. 동 연구는 연계가능성에 관한 이론적 논의를 정책결정모형인 Allison(1971 : 합리적 의사결정모형, 조직과정모형, 관료정치모형)과 정책집행모형인 Elmore(1978 : 체제관리모형, 조직발전모형, 관료과정모형, 갈등협상모형)에서 찾고 있다. 정책과정에서 정책결정이 정책집행으로 이어지기 위해서는 정책결정과 집행을 구성하는 각각의 정책요소들이 연결되어야 한다. 즉, 정책이 실효를 거두려면 집행단계에서 양 측면의 공통요소들이 구체적으로 상호

작용해야 한다는 것이다.

정책결정과 집행과정을 설명하는 이론모형에서 발견된 공통요소는 정책내용(정책목표와 수단), 정책참여자(행위자), 정책전달구조(정책조직 및 구조), 정책환경(정책상황 및 환경) 등 네 가지이며, 이들이 정책결정과 집행의 연계요소가 된다. 그리고 각각의 연계요소에 대해 상호영향을 주고 받는 통로인 연계경로를 제시하였다. 정책내용 연계요소에 대한 연계통로는 인과성, 정책참여자 연계요소에 대한 연계통로는 상호적용성, 정책전달구조 연계요소에 대한 연계통로는 공유도(옹집성), 정책환경 연계통로는 일관된 관심과 지지이다.

연계요소와 연계통로 개념을 사용하여 연구자가 설정한 작업가설은 다음과 같다. 첫째, 정책목표와 수단간 인과성이 강할수록 정책이 집행되면서 바람직한 집행산출을 낳는다. 여기서 바람직한 산출은 ‘의도한 정책목표의 달성’을 의미하며 ‘성공적 정책집행’으로 이해할 수 있다. 둘째, 정책결정자와 집행자간 상호적용이 강할수록 정책이 집행되면서 바람직한 산출을 보인다. 이는 정책참여자간 갈등이 적을수록 정책집행이 원활하게 이루어진다는 의미이다. 셋째, 정책결정구조와 집행체계의 정책공유도가 강할수록 정책전달이 단절 없이 이루어진다. 넷째, 정책에 대한 관심과 지지가 강할수록 정책이 집행과정에서 바람직한 산출을 보여준다. 즉, 연계요소간 연계작용의 강·약과 연계흐름의 방향에 따라 효율적 집행, 무기력한 집행, 비집행 등의 양상을 낳을 수 있음을 주장하였다.

김창수(2000)도 집행분석에서 정책결정과정에 대한 고려를 강조하고 있다. 동 연구는 한강수계와 낙동강수계에서 수질악화의 추세가 상반된 방향으로 나타나는 원인을 집행론적인 시각으로 설명하고자 하였다. 설명가능한 원인변수를 크게 정책결정단계의 요인, 정책집행단계의 요인, 환경적 요인, 정책학습 요인 등으로 구분한 후, 어느 변수의 설명력이 상대적으로 더 높은지를 분석하였다. 정책결정단계의 요인으로는 첫째, 정책목표와 정책수단간의 인과성, 둘째, 효과성, 능률성, 형평성 등 정책내용의 소망성, 그리고 셋째, 경제부처와 환경부의 정책갈등 등 정책 결정과정상의 요인을 제시하였다.

2. 다수의 정책집행기관이 관여된 정책집행

1) 이론적 논의

조직간 관계의 관점에서 정책집행연구의 이론적 틀을 구성하고자 한 연구는 Scharpf(1978), O'Toole(1993), O'Toole and Montjoy(1984), Bowen(1982) 등을 들 수 있

으나, 앞 절에서 살펴본 기존의 이론적 논의와 비교할 때, 체계적으로 정립된 이론적 틀이나 지배적인 관점이 존재하지는 않는다고 판단된다. 앞의 세 연구의 공통점은 조직론에서 일반적으로 정립된 이론들을 정책집행연구에 적용시키려고 하였다는 점이다. Scharpf(1978)의 연구는 정책집행연구에만 국한되는 것이 아니며, 정책과정 전반에서 나타나는 조직간의 관계를 자원의존모형의 개념을 토대로 논의하고 있다. O'Toole(1993)은 상황론적 논의를 다수 조직이 관여된 정책집행사례에 적용하고자 하였다. 그리고 집행에 참여하는 조직의 수와 집행의 성공가능성에 대한 관심이 Bowen(1982)의 중요한 연구주제였다. 집행의 참여자 수가 증가할 수록 정책집행의 성공가능성은 줄어든다는 Pressman-Wildavsky Paradox를 Bowen은 확률이론을 토대로 정교한 반대논리를 제공하였다.

O'Toole and Montjoy(1984)는 조직간 상호의존에 관한 Thomson(1967)의 논의를 토대로 다조직 구조하의 정책집행의 성공가능성을 논의하였다. 집행에 참여하는 조직들이 공동적인 상호의존성(pooled interdependence), 순차적인 상호의존성(sequential interdependence), 상호보완적인 상호의존성(reciprocal interdependence)을 가지는 각각의 경우 조정의 필요성 여부와 조정의 어려움을 설명하였다.

그들의 논의의 핵심은 첫째, 다른 조건이 일정하다면, 조직간 정책집행이 조직 내 정책집행보다 어렵다. 둘째, 지시나 명령의 구체성은 집행이 이루어지는 동안 사라진다. 셋째, 자원이 수반되지 않는 정책은 그 정책의 목표가 집행자의 기존 목표와 일치하지 않으면 집행은 이루어지지 않는다. 넷째, 조직들의 상호의존성에 따라 집행의 성과가 달라진다. 공동적 상호의존성의 경우 집행이 이루어질 가능성은 조직의 수가 증가할수록 커질 것이다. 이는 Pressman-Wildavsky Paradox와 반대의 결과이다. 예를 들어, 불법주차단속의 경우, 다른 조건이 일정하다면, 경찰이 혼자 단속할 경우 보다 구청이 함께 단속할 경우 집행건수는 증가할 것이다. 그러나 집행조직간의 관계가 순차적 또는 상호보완적일 경우에는 조직의 수가 늘어날 수록 집행이 지연되고 실패할 가능성이 증가한다.

2) 한국의 실증연구

박경효·정윤수·최근희(1998)는 다조직적 구조하에서의 집행문제를 정책조정의 개념에 초점을 두어 국가GIS 정책사례를 분석하였다. 동 연구의 문제의식은 다수의 조직이 참여하는 느슨하고 분산된 집행구조하에서는 정책의 일관성이 상실되어 비효율적으로 집행될 가능성 높으며, 특히 고도의 전문성이 요구되는 신규 사업에 있어서는 실패의 가능성이 더욱 커질 것이라는 점이다. 또한, 집행과정에

서 부처이기주의로 인한 정책조정의 결여가 심각한 집행문제로 대두될 것이다.

다양한 조직이 참여하는 집행상황에서 제기되는 핵심적 문제들을 도출하기 위해 우선 GIS정책에 참여하는 공무원과 민간전문가에 대한 면접을 실시하였다. 면접결과, 업무배분 및 수행의 합리성, 조정기능의 원활성, 평가 및 보상체계의 적정성이 중요한 변수로 선정되었다. 이러한 변수들에 기초하여 국가GIS정책을 분석한 결과, 첫째, 업무배분 및 수행의 합리성 측면을 보면, 공식적인 업무배분은 개별 사업과 담당부처간의 연계성, 참여부처들간의 업무구분 등에서 비교적 적절하였지만, 업무수행은 이와 다르게 진행되었다. 둘째, 조정기능의 원활성 측면에서는 많은 집행기관이 존재함에도 불구하고 이들 사이에 정책현안을 협의, 조정할 수 있는 실질적인 주체가 불투명하고 그러한 의지도 발견할 수 없었다. 셋째, 평가 및 보상체계의 적정성 측면에서는 평가업무를 담당할 실무조직이 없었고, 구체적인 평가노력도 없었다는 점이 지적되었다.

동 연구의 의의는 다음 두 가지에서 찾을 수 있다. 첫째, 정책조정 개념의 재정립 필요성을 제기하였다. 기존의 연구에서는 다조직적 구조에서의 집행을 전체적으로 조화롭게 이끌어 가는 테에만 관심을 두어 정책조정의 개념을 한정하였다. 그러나 연구자들은 정책조정의 개념을 조화로운 업무수행뿐만 아니라 업무의 합리적 배분과 수행, 공정한 평가 및 보상실시 등을 포함하는 보다 포괄적인 의미로 확대될 필요가 있음을 지적하였다.

둘째, 정책조정방식에 대한 재검토를 제안하고 있다. 최근 들어 정책환경의 민주화와 및 다원화를 반영하여 민주적 조정방식의 필요성이 강조되고 있다. 그러나 우리나라의 관료제적 풍토 속에서 분권화를 기초로 한 정책조정방식은 한계를 가질 수밖에 없다. 특히, 정보구축, 관리 및 활용에 있어서 집행기관간의 공동노력이 절대적으로 중요한 정보정책 분야에서는 정책조정구조의 분권화가 곧 정책의 방향성 상실로 이어질 가능성이 크다. 따라서 국가GIS정책과 같은 다조직적 집행구조하에서는 상향식 의사수렴과 하향식 종합조정이라는 통합적 방식이 적합하다고 제안한다. 즉, 다양한 참여자의 의견을 폭넓게 수렴하되, 권위 있는 최고집행기구가 최종조정안을 만들고 이를 종합적인 사업추진의 안목에서 일관성 있게 추진해 나갈 필요가 있다는 주장이다.

국가기간전산망정책의 집행을 분석한 한세억(1999)은 조직간 정책집행분석에서 네트워크모형의 적용가능성을 검토하였다. 동 연구는 국가기간전산망정책의 집행과정이 순탄하지는 않았으나, 세 번에 걸친 정권교체에도 불구하고 집행이 지속적으로 이루어질 수 있었던 원인이 무엇이었으며, 각 단계별 집행양태의 변화과

정이 어떠하였는지를 고찰하고자 하였다.

우선 한세억은 Elmore(1978)의 적용가능성을 검토하였다. 앞서 간략히 언급하였듯이 Elmore모형은 정책집행과정을 조직론 관점에서 체제관리모형, 조직발전모형, 관료과정모형, 갈등협상모형 등 네 개의 모형으로 구분하였다. 이러한 접근방법은 수 많은 변수가 내재된 복잡한 과정인 집행과정을 적절히 분석하기 위해서는 상황과 문제에 따라 다양한 이론모형이 필요하다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 그러나 한세억은 Elmore모형이 전산망정책의 시기별 정책집행의 단면을 이해하는데에는 유용하지만 전체적 맥락에서 집행흐름을 이해하는 데는 제약이 따른다는 관점에서 대안적인 이론모형으로서 조직간 정책집행 네트워크모형을 제시하였다.

조직간 정책집행은 조직간 관계의 다양성과 환경과의 동태성, 그리고 다원주의적 특성에서 기존의 정책집행과 구분된다. 즉, 조직간 정책집행을 상이한 이해와 목표를 가지고 다양한 전략을 구사하는 다수 행위자들에 의한 상호작용의 결과라는 측면으로 이해하여야 한다. 조직간 정책집행을 이해하는 데 중시되어야 할 개념은 분석단위로서의 망(network), 즉 조직간 네트워크이다. 그리고 조직간 네트워크는 집행조직간 전략, 행위, 연대구조라는 세 가지 구성요소에 의해 작동된다. 동 연구의 결론은 국가기간전산망정책의 집행은 집행네트워크의 유·무와 강·약의 정도에 의해 상이한 집행맥락을 보여준다는 점이다. 즉, 조직간 네트워크가 형성되고 강하게 유지되는 경우 정책이 효율적으로 집행되며, 조직간 네트워크가 형성되지 못했거나 설령 있더라도 그 정도가 미약한 경우 집행이 지지부진했던 것으로 설명하고 있다.

직접적으로 집행이론의 변수나 이론적 틀을 언급하고 있지는 않지만, 행정기능의 분산(다원화)이 정책집행에 어떠한 영향을 가져오는지를 시뮬레이션기법을 통해 분석하고자 한 김동환·김병완·윤건수·이하형·홍민기(1995)도 다수의 기관이 관여된 정책집행문제를 다루고 있다고 판단된다. 동 연구는 우리나라 환경행정관리체계의 현황을 고찰하고, 행정기능의 분산과 중복실태를 분석하였다. 환경관리체계의 다원화의 논리와 다원화의 딜레마 주장을 각각 살펴본 후, 기능분산체계와 관련된 모델을 설정한 후, 시뮬레이션기법을 통하여 조직개편에 관한 잠정적인 지침을 제시하고자 하였다.

분석결과를 보면, 첫째, 환경투자의 규모가 지금과 같이 작은 경우에는 환경관리방식의 일원화/다원화의 선택은 정책집행에 큰 효과를 주지 못한다. 즉, 어떠한 환경관리방식을 택하든 공해수준의 실질적인 감소를 기대하기는 어렵다. 둘째, 대규모의 환경투자가 이루어지는 경우라도 환경관리방식의 효과성은 상이하게 나타

난다. 조건에 따라 초기에 일원화 방식이 효과성을 발휘할 수도 있고 다원화방식이 효과성을 발휘할 수도 있다. 초기에 효과를 발휘했던 관리방식은 후기에 접어 들수록 그 효과가 상쇄되는 경향이 있다. 둘 연구가 시사하는 바는 환경관리방식을 신축적으로 선택해야 한다는 점이다. 예를 들어, 지방자치단체의 환경관리에 대한 전문성이 낮은 상태에서는 일원화된 환경관리방식이 바람직하며, 전문성이 어느 측면되어야 비로소 다원화된 환경관리방식이 효과성을 발휘할 수 있다는 점이다.

3. 실증연구 재검토

정책결정과정과 집행과정간의 연계에 대한 최종원(1998)과 한세억(1998)의 연구는 단순히 정책결정과정이 정책집행의 성공 또는 실패에 영향을 미친다는 의미를 넘어 결정과정의 변수와 집행과정의 변수간의 연계성을 실증적으로 분석하였다는 데 그 의의가 있다. 정책집행과 정책결정과정의 연계성에 대한 실증연구는 집행과정에 대한 분석에 더하여 결정과정상의 중요한 변수들을 추적하여 그 영향력과 집행변수와의 상관관계를 분석하여야 하므로 연구자의 많은 노력과 시간을 요구한다. 또한, 집행 이전에 이루어진 정책결정과정에 대한 정보의 접근가능성도 전제되어야 한다. 이와 같은 이유로 결정과 집행간의 연계성에 관한 실증분석이 아직 활발하게 이루어지고 있지는 않다고 판단된다. 그러나 최근 정책변동에 대한 관심이 증가하고, 정책과정을 하나의 연장선으로 보아 정책결정, 정책집행, 정책평가간의 상호적용과 학습을 포괄적으로 이해하려는 관점의 중요성이 강조되고 있는 흐름을 감안할 때, 정책결정과 집행간의 연계에 관한 연구는 향후 그 중요성이 더해질 것으로 판단된다.

박경효·정윤수·최근희(1998)와 한세억(1999)에서 보는 것과 같이 조직간 집행에 대한 연구는 정책조정이라는 현실적 문제의 해결방안 모색이라는 실용적인 측면과 최근 관심을 모으는 네트워크이론의 정책과정 적용이라는 이론적 측면이 맞물려 향후 중요한 집행연구의 대상이 될 것이라고 판단된다. 또한, 다음과 같은 우리나라의 최근 정책집행여건을 감안할 때, 지속적인 후속연구가 필요하다고 생각된다. 첫째, 정책문제가 복잡해지고 다양해짐에 따라 특정한 정책문제의 해결을 위해서는 다수의 관련된 기관들이 참여할 수밖에 없을 것이다. 둘째, 지방자치가 본격화되고, 이에 따라 정책집행의 많은 부분이 지방자치단체에서 수행됨에 따라 정책과정에 참여하는 공식적인 조직의 수가 증가하고 있다. 셋째, 정책대상집단,

이익집단, NGO 등 사회조직들의 정책과정 참여가 활발해짐에 따라 이들이 집행 과정에 영향을 미치는 중요한 요인이 될 것이며, 이들과의 의사소통, 갈등, 이해관계의 조정문제가 집행과정의 중요한 과제로 등장할 것이기 때문이다.

IV. 맷 음 말

본 논문이 한국행정의 새로운 패러다임 구축을 위한 첫 단계로서 행정현상에 대한 정확한 이해를 돋기 위해 최근에 이루어진 실증적 정책집행연구들을 검토하고자 하였다. 그러나 연구자들의 능력부족으로 인하여 연구결과는 본래의 연구목적과는 상당한 괴리가 있다고 판단된다. 우선 1995년 이후의 제한된 연구를 연구대상으로 하여 일반화된 연구경향성을 발견하는 점에서 한계가 있었으며, 연구대상의 분석수준도 본래 의도하였던 바와는 거리가 있었다. 본 논문을 마무리지으면서 본 논문에서 제시된 최근 집행실증연구의 특징을 간략히 요약하고, 최근의 우리나라의 행정현실에 비추어 중요하다고 판단되는 향후 집행연구 주제들을 언급하고자 한다.

최근의 집행실증연구들을 이전의 집행연구들과 비교하였을 때, 비교적 새로운 이론적 시각들을 적용한 연구들이 다수 등장하고 있다. 이는 집행연구의 이론적 발전이 우리나라의 실증적 집행연구에도 반영되고 있는 것으로 해석된다. 이러한 경향을 구체적으로 살펴보면, 첫째, 기존 이론적 논의의 중심인 정책집행의 성공과 실패에 영향을 미치는 요인들에 대한 연구도 지속적으로 이루어지기는 하였으나, 정책결정과 정책집행의 연계성 문제, 다수의 집행기관이 참여하는 정책집행에서 조직간 네트워크에 관한 문제 등 과거에는 제한적인 관심을 보였던 영역에 대한 연구가 증가하고 있다. 둘째, 정책집행의 성공과 실패에 영향을 미치는 변수들에 관한 연구에서도, 과거의 연구들은 주로 하향적 접근방법에서 제시된 변수들에 초점을 맞추었으나, 최근에는 일선집행관료들의 행태와 정책대상집단의 행태 등 상향적 접근방법에서 중시하는 집행변수들에 많은 관심을 보이고 있다. 셋째, 상호적용, 진화, 학습의 개념이 집행과정에서 중요한 개념으로 등장하고 있다. 즉, 정책집행을 전반적인 정책과정과 관련된 동태적인 과정으로 보는 시각이 증가하고 있다.

끝으로, 최근의 우리나라의 정책집행 현실에 비추어 중요하다고 판단되는 향후 연구주제들에 관해 언급하고자 한다. 첫째, 최근의 정책집행사례를 보면, 다수의

정책이 시간의 흐름에 따라 수정되어 집행되는 경우가 많다. 예를 들어, 의약분업 정책이 이에 해당한다. 장기간에 걸친 정책과정이 정책결정-정책집행-재결정-재집행…의 연속으로 이루어진다. 그러나 기존 집행이론들은 주로 일파성 정책결정과 집행을 가정하고 논리구성이 이루어졌으므로 적용에 한계가 있다고 판단된다. Sabatier(1986)가 이러한 정책과정을 염두에 두고 논의를 전개하고 있기는 하나, 지나치게 많은 집행변수를 제시하고 있어 실제 적용에는 한계가 있다.

둘째, 정책집행론의 대부분의 이론모형은 정부기관에 의한, 공권력에 의한, 그리고 정부예산에 의한 정책집행을 가정하여 이론구성을 하여 왔다. 그러나 경제 정책 등 많은 정책영역에서는 시장에 의한 집행이 주가 되고, 정부의 역할은 경제 주체의 유인구조(*incentive structure*)의 수정·보완에 국한된다. 예를 들어, 경자동차 보급확대정책이 이에 해당된다. 최근의 공공부문과 민간부문의 역할배분 논의를 고려할 때, 앞으로도 이러한 시장기능에 의한 실질적인 정책집행영역이 증가할 것으로 판단된다. 따라서 이러한 집행시나리오에 적합한 새로운 이론구성이 필요하다.

셋째, 지속되는 대형 안전사고, 빈발하는 수입식품 검역사고, 유명무실한 환경 규제집행 등의 문제는 우리나라에서 발견되는 대표적인 집행실패문제라고 판단된다. 또한, 이러한 유형의 집행실패는 일선집행관료들의 왜곡된 집행행태에 기인하는 바가 크다고 판단된다. 최근의 실증적 집행연구에서 상향적 접근방법에서의 주요 변수들에 대한 관심이 증가하고, 일선집행관료들의 행태에 논의의 초점을 맞춘 연구가 증가하고 있음은 매우 다행스러운 일이다. 그러나 일선집행관료의 행태에 대한 연구가 증가하고 있기는 하나, 집행환경에 대한 심도 있는 분석, 일선관료들의 실제적인 업무처리절차, 과중한 업무요구에 대한 그들의 단순화 전략의 구체적인 내용, 그리고 일상화된 형태의 특정 대상집단에 대한 편견 또는 고정 관념(*stereotyping*) 분석 등 Lipsky(1976)에서 제시되고 있는 심도 있는 연구는 아직도 부족하다고 판단된다.

참 고 문 헌

강제상·김종래, “수질규제정책에 대한 정책대상집단의 순응에 관한 연구,”『한국 정책학회보』 제5권 제2호, 1996.

김동환·김병완·윤견수·이하형·홍민기, “분산된 행정기능이 정책집행에 미치

- 는 영향 : 시뮬레이션을 통한 환경관리체계의 평가," 「한국행정학보」 제29권 제1호, 1995.
- 김순은 · 김영수 · 변대근, "공동 주택 불법 개조 복구 정책의 집행에 관한 연구 : 정책 대상 집단의 특성과 대응," 「정책분석평가학회보」 제8권 제2호, 1998.
- 김창수, "환경정책 집행요인의 분석 : 한강 및 낙동강수계 수질개선정책 집행사례를 중심으로," 서울대학교 대학원 행정학과 박사학위논문, 2000. 8.
- 김행범, "실증적 정책집행에 관한 연구," 「한국행정학보」 제29권 제4호, 1995.
- 박경효 · 정윤수 · 최근희, "다조직적 구조하에서의 핵심적 집행문제 : 국가 GIS정책의 사례," 「한국행정학보」 제32권 제2호, 1998.
- 박광국, "문화정책의 상황론적 집행이론 구축을 위한 한 · 미간 비교연구," 「한국정책학회보」 제8권 제1호, 1999.
- _____, "환경정책의 성공적 집행을 좌우하는 요인에 관한 인식도 평가," 「한국행정학보」 제29권 제1호, 1995.
- 배점모, "해운조직에 있어서 정책불용의 원인에 관한 연구 : 여객선 사고의 사례를 중심으로," 고려대학교 대학원 행정학과 박사학위논문, 1995. 6.
- 이명화, "원산지표시제도의 집행사례 분석 : 수입 농림수산물을 중심으로," 성균관대학교 대학원 행정학과 박사학위논문, 1995. 6.
- 최종원, "정책집행연구의 이론적 틀에 대하여 비판적 고찰," 「한국정책학회보」 제7권 제1호, 1998.
- 한세억, "국가기간전산망정책의 집행맥락과 설명모형 : Elmore모형의 적용과 한계 그리고 네트워크모형의 가능성," 「한국정책학회보」 제8권 제1호, 1999.
- _____, 「정책결정과 집행간 연계성에 관한 연구 : 정보정책 사례분석을 중심으로」, 서울대학교 대학원 행정학과 박사학위논문, 1998. 2
- Allison, Graham T., *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston : Little, Brown and Company, 1971.
- Baier, Vicki Eaton, James G. March, and Harald Saetren, "Implementation and Ambiguity," in James G. March (ed.), *Decisions and Organizations*, New York : Basil Blackwell Inc., 1988.
- Berman, Paul, "The Study of Macro-and Micro-Implementation," *Public Policy* Vol. 26 No. 2, 1978.
- _____, "Thinking about Programmed and Adaptive Implementation : Matching Strategies to Situations," in H. Ingram and D. Mann (eds.), *Why Policies Succeed or Fail*,

- Beverly Hills, California : Sage., 1980.
- Bowen, Elinor, "The Pressman-Wildavsky Paradox," *Journal of Public Policy* Vol. 2, 1982.
- Choi, Jongwon, "Implementation Biases of the Antitrust System in Korea," *Korean Journal of Policy Studies*, Vol. 8, 1993b.
- Derthick, Martha, *New Towns In-Town*, Washington D.C. : The Urban Institute, 1972.
- Elmore, Richard, "Organizational Models of Social Program Implementation," *Public Policy*, Vol. 26, 1978.
- _____, "Backward Mapping : Implementation Research and Policy Decision," *Political Science Quarterly*, Vol. 94 No. 4, 1979-80.
- _____, "Forward and Backward Mapping : Reversible Logic in the Analysis of Public Policy," in Kenneth Hanf and Theo A. J. Toonen (eds.), *Policy Implementation in Federal and Unitary System*, Dordrecht, Netherland : Martinus Nijhoff Publishers, 1985.
- Hjern, Benny and Chris Hull, "Small Firm Implementation Creation : An Assistance Structure Explanation," in Kenneth Hanf and Theo. A.J. Toonen (eds.), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, Dordrecht Netherlands : Martinus Nijhoff Publishers, 1985.
- Lester, James P., Ann O'M. Bowman, Malcolm L. Goggin, and Laurence J. O'Toole, Jr., "Public Policy Implementation : Evolution of the Field and Agenda for Future Research," *Policy Studies Review* Vol. 7 No. 1, 1987.
- Lipsky, Michael, "Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy," in Willis D. Hawley and Michael Lipsky (eds.), *Theoretical Perspectives on Urban Politics*, Engelwoods Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1976.
- _____, "Standing the Study of Public Policy Implementation on Its Head," in Walter Dean Burnham and Martha Wagner Weinberg (eds.), *American Politics and Public Policy*, Cambridge, Massachusetts : The MIT Press, 1978.
- Majone, Giandomenico & Aaron Wildavsky, "Implementation as Evolution," in Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation* (2nd ed.), Berkeley, California : University of California Press, 1979.
- Martland, Richard E., "Synthesizing the Implementation Literature : the Ambiguity Conflict Model of Policy Implementation," *Journal of Public Administration Research and Theory* Vol. 5 No. 2, 1995.

- Mazmanian, Daniel and Paul P. Sabatier eds., *Effective Policy Implementation*, Lexington, M. A. : Lexington Books, 1981.
- _____, *Implementation and Public Policy*, rev. ed., Latham, Md. : University Press of America, 1989.
- O'Toole, Jr. Lawrence J. and Robert Montjoy, "Interorganizational Policy Implementation : A Theoretical Perspective," *Public Administration Review*, Nov/Dec 1984.
- _____, "Interorganizational Policy Studies : Lessons Drawn From Implementation Research," *Journal of Public Administration Research and Theory* Vol. 3, April, 1993.
- Pressman, Jeffrey L. and Aaron Wildavsky, *Implementation*, Berkeley, California : University of California Press, 1973.
- Sabatier, Paul P., "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research : A Critical Analysis and Suggested Synthesis," *Journal of Public Policy* Vol. 6 No. 1, 1986.
- Sabatier, Paul P. and Daniel Mazmanian, "The Conditions of Effective Implementation : A Guide to Accomplishing Policy Objectives," *Policy Analysis* Vol. 5, 1979.
- Scharpf, Fritz W., "Interorganizational Policy Studies : Issues, Concepts and Perspectives," in Kenneth Hanf and Fritz W. Scharpf (eds.), *Interorganizational Policy Making*, London and Beverly Hills : SAGE Publication, 1978.
- Stoker, Robert P., "A Regime Framework for Implementation Analysis : Cooperation and Reconciliation of Federalist Imperatives," *Policy Studies Review* Vol. 9 No. 1, 1989.
- Thompson, James D., *Organizations in Action*, New York : McGraw Hill, 1967.
- Winter, Soren, "How Policy-Making Affects Implementation : The Decentralization of the Danish Disablement Pension Administration," *Scandinavian Political Studies* Vol. 9 No. 4, 1986.
- _____, "Integrating Implementation Research," in D. J. Palumbo and D. J. Calista (eds.), *Implementation and Policy Process*, New York : Greenwood Press, 1990.