

정책집행 이론의 재검토: 미국과 한국의 실태*

하 규 만 (서울대 행정대학원 박사후연구원)

이 논문의 목적은 연구가 비교적 소홀한 정책집행의 이론을 미국과 한국의 실태조사를 통하여 재조명하는 것이었다. 정책환경이 복잡해짐에 따라서 결정된 정책은 자동적으로 집행되지 않고있다. 그 결과로, 정책집행에 관한 중요성은 차츰 증대하고 있다. 그리고 정책집행에 관한 이론도 다양하게 개발되어 왔다. 미국에서는 정책집행 제 1세대 연구와 2세대 연구를 거치고 지금은 과학적인 방법을 응용하는 제 3세대 연구가 인기를 끌고 있다. 이 논문에서는 미국 정책집행 이론에서 가장 흥미있는 변수로 정책설계를 채택하였다. 왜냐하면 정책집행은 정책설계에 따라서 변화해 왔기 때문이다. 연구상 가장 큰 문제점은 미국도 하위정부의 정책집행에 관한 조사가 상당히 소홀히 다루지고 있다는 것을 밝혔다. 우리 나라에서는 시민의식의 성장, 지방자치제도의 실시, 금융위기, 세계화로 인하여 정책집행이 더욱 어렵게 실행되고 있다. 논문은 한국이론계에서 정책집행의 장애물 분석 실패, 하향식, 행정적 과정, 사례연구는 활발하나 장애물 분석 성공, 상향식, 정치적 피정, 정책설계에 관한 연구는 상대적으로 부진한 사실을 지적하였다.

I. 서론

정책집행은 정책이 결정된 후에 평가되기 전까지 정책이 이행되는 과정을 말한다(Lamphere & Rosenbach, 2000: 207). 과거에는 정책결정이 되면 정책집행은 자동적으로 이뤄지곤 하였지만 시대가 복잡해짐에 따라서 이것은 더 이상 불가능하게 되었다. 그래서 정책집행에 관한 연구가 시작되었고 다양한 이론들이 등장하게 되었다. 미국에서는 제 3세대 집행연구와 정책설계가 중요시되고 있으나 지방정부의 정책집행에 관한 연구는 여전히 부진하다. 우리 나라도 미국보다는 늦지만 다사다난했던 1990년대를 보내고 21세기를 맞이하면서 정책집행에 관한 관심이 어느 때보다 증가하고 있다.

이러한 상황에서 이 글의 목적은 정책과정에서¹⁾ 연구가 비교적 늦게 시작된 정책집행에 관한 이론을 미국과 한국의 실태분석을 통하여 재검토하는 것이다. 구체적으로 이 논문은 아래와 같이 구성된다. 먼저 “II. 정책집행과 이론의 기초”에서는 이 글을 이해하기 위하여 필요한 지식인 정책집행의 중요성과 정책집행 이론의 분류가 소개될 것이다. 정책집행은 결정된 정책이 자동적으로 집행되지 않자 그 중요성이 부각되고 있으며 정책집행 이론은 아주 다양하다는 사실이 밝혀질 것이다.

* 본 논문은 1999년도 11월 20일 한국지방정부학회·부산경남·울산제주행정학회에서 발표한 것을 수정·보완한 것임. 본 논문에 대하여 귀중한 논평을 해주신 심사위원께 감사드린다.

1) 정책과정은 정책이 형성되는 순간부터 종결되는 전과정을 포함함으로 매우 복잡하다. 이러한 정책과정의 단계는 나누는 사람에 따라서 다르지만 일반적으로 정책형성, 정책결정, 정책집행, 정책평가의 네 가지 단계를 모두 포함한다. 성공적인 정책을 유도하기 위해서는 각 정책단계는 나름대로의 중요한 의미를 갖는다.

정책집행에 관한 진보된 이론이 “Ⅲ. 미국 정책집행 이론의 재검토”에서 설명된다. 먼저, 정책집행 연구의 역사적 전개에서는 시대별로 중요한 연구흐름이 소개되고 근래의 연구로서 제3세대 연구가 설명될 것이다. 그리고 정책집행 연구에서 가장 흥미가 있는 변수로서 정책집행의 변화와 비례적 관계에 있는 정책설계가 채택 및 조사될 것이다. 그 다음에 연구상의 문제점 으로서는 하위정부 차원의 정책집행에 관한 연구부족이 언급될 것이다.

“Ⅳ. 우리 나라 정책집행 이론의 재검토”에서는 당연히 한국의 미비한 연구상황이 분석된다. 정책집행의 역사와 변화에서는 정책집행에 관한 관심의 증가를 지지하기 위하여 근래의 복잡한 정책환경 변화가 주로 소개될 것이다. 계속하여 정책집행의 연구상황에서는 활발한 연구분야와 부진한 연구분야도 구체적으로 분석될 것이다. 마지막 “Ⅴ. 결론”에서는 선행된 내용의 중요부분이 간단하게 요약될 것이다.

Ⅱ. 정책집행과 이론의 기초

1. 정책집행의 중요성

정책집행은 형성된 정책의 업무가 추진되면서 일상화되는 과정을 말한다 (Goldstein & Morning, 2000: 6230; 김형렬, 1993: 67). 정책과정에서 정책결정만이 중요하고 정책집행은 별로 중요치 않다고 생각한 경향은 정책을 둘러싸고 있는 전반적 행정문화, 정책문화 혹은 정치문화에 상당한 영향을 받았다 (유훈, 1983; 김병준, 1985). 즉, 그러한 문화는 행정과정을 하나의 기계적 측면으로 파악하고 있었다. 조직 안에서 종사하는 행정인들을 하나의 기계부품으로 간주하여 그들의 인간적 측면 혹은 비공식적 측면을 무시한 채로 그들에게 업무를 수행하게끔 중용하였다.

대표적인 예로 Taylor의 과학적 관리, Wilson의 정치·행정이원론, Weber의 하향식 관료제가 그것이다 (유병복, 1998: 147-148; 박성복·이종렬, 1998: 410-420). 행정과정 혹은 정책과정을 너무나도 단순화시킨 이러한 이론들은 기계적인 행정구조 아래에서는 정책이 일단 결정된다면 정책집행은 자동적으로 이루어진다고 믿고 있었다.

그러나 사회가 점차 복잡해짐에 따라 정책집행의 기간동안에 다양한 문제들이 발생하여 결정된 정책이 자동적으로 집행되기는 거의 불가능하게 되었다. 그리고 정책결정과 정책집행은 분리된 것이 아니라 서로 연결된 순환적 관계를 이루고 있었다. 그 결과, 구체적이 아닌 추상적으로 만들어진 정책결정은 정책집행 동안에 많은 문제들을 발생하게 했다. 예를 들면 정책대상 주민들, 중간매개인, 심지어 정책집행자까지도 해석의 여지가 많은 정책에 관하여 불만족을 느꼈고 결국에는 정책집행에 반발하게 되었다.

공공정책은 정책 혹은 정책결정 혼자서는 분명히 실행되지 않는다. 대법원이 공공정책에 관련된 분야에 관하여 결정을 내릴 수도 있고, 국회도 같은 분야를 제한할 법안을 통과시킬 수도 있다. 더군다나, 대통령도 그 분야에 관하여 정책결정 외에도 새로운 명령을 내릴 수도 있기 때문이다. 그래서 효과적인 정책집행이 없이 공공정책은 성공적으로 수행될 수가 없다.

아무리 우수한 공공정책이라 하더라도 집행이 제대로 되지 않는다면 정책을 형성한 사람들의 의도한 목적을 달성하기는 불가능하다. 그래서 정책집행에 관한 연구는 행정학이나 정책학에 있어서 매우 중요한 부문이다 (김문성, 1987; Edwards, 1984; Dulmus & Rapp-Paglicci, 2000: 294). q이러한 배경에서 정책집행의 중요성은 한국과 미국을 포함한

많은 나라들에서 부각되기 시작했다.

2. 정책집행 이론의 분류

학문적 수준에 따라서 나라마다 정도차이는 있지만 정책집행에 관한 연구는 다양한 측면에서 시도되고 있다 (김형렬, 1985). 그래서 정책집행의 이론모형에는 다양한 종류들이 존재한다. 당연히 각 모형을 주장하는 학자의 초점 및 상황에 따라서 그 모형은 정책집행을 다르게 설명한다.

예를 들어서 Meter와 Horn(1975)은 인간의 심리를 중요시하면서 공공정책이 실제의 성과로 변환되는 과정을 정책집행이라고 주장하였다. Elmore(1979)는 정책집행을 담당하는 참여자들 사이의 상호작용을 정책목표 달성 그 자체보다도 더욱 강조하였다. 한편, Lipsky(1980)는 정책집행에서 말단공무원들 혹은 일선관료제의 역할을 강조하였다 (박성복·이종렬, 1998: 421-510). 이외에도 지면의 제한으로 언급이 불가능한 수많은 이론들이 존재한다.

정책집행에 관한 위의 모형들을 종합적으로 분석해보면 정책집행 이론은 다음과 같은 세 가지로 서로 다르게 분류된다. 각 분류는 정책집행의 모든 이론을 포함한다고 주장한다. 첫째 분류는 정책집행의 장애물 분석의 성공여부에 관한 것이다. 분석에 실패한 이론은 초반에는 완벽한 정책집행을 위하여 많은 장애물들을 분석하려고 시도했으나 결국에는 아무런 정답도 찾지 못한 경우이다. 행정학 혹은 정책학의 분야에서 많은 분석들이 이와 같은 내용을 담고 있다. 한편, 일부의 문헌연구들은 관련된 정책집행을 분석한 후에 정책집행이 이루어지는 동적인 과정을 무시하 도출해 냈다 (Linder & Peters, 1987: 460-462).

둘째 분류는 정책집행의 방향에 따라서 상향식 이론과 하향식 이론을 포함한다. 글자 그대로 상향식 이론이란 정책집행에서 조직의 아래층에 있는 사람들의 시각을 중요시하는 경향이다. 명령이나 조정의 개념보다도 정책집행을 위해서는 협상을 더욱 중요시한다. 이 이론은 유럽에서 주로 사용되었고 현상학적인 측면이 강조되었다. 하향식 이론은 상향식과는 완전히 반대의 경향으로서 조직에서 정책문제를 바라보는 관리인들의 견해를 강조한 경향이다 (Linder & Peters, 1987a: 116). 이 학파는 논리실증주의에 가까우며 그 결과로 원인과 결과의 분석을 한층 더 중요시한다. 유럽보다는 미국에서 인기리에 애용되었다.

셋째 분류는 연구대상에 따라서 행정적 과정에 관한 이론과 정치적 과정에 관한 이론으로 대표된다 (최성모·송병주, 1992: 772). 행정적 과정에 관한 이론은 글자 그대로 정책집행에서 집행조직, 조직간의 관계, 집행활동을 포함한 행정적 요소를 주로 다루었다. 정책집행에서 정치적 과정을 무시한 상대적으로 덜 복잡한 행정적 과정으로만 조사한 나머지 정책집행을 너무나 단순화시켰다는 비난을 받고 있다. 한편, 정치적 과정에 관한 이론은 포괄적인 정치의 영역을 고려함으로써 집행하는 행정조직이나 집행활동뿐만 아니라 비정부단체와 그들간의 관계까지 포함시킴으로써 정책집행의 복잡성을 사실적으로 묘사한 공적이 인정된다.

Ⅲ. 미국 정책집행 이론의 재검토

1. 정책집행 연구의 역사적 전개: 제 3세대 연구의 부상

미국의 정책집행 연구의 역사를 알기 위해서는 1960년대의 상황설명부터 필요하다. 이 당

시에는 위대한 사회(Great Society)의 정책 때문에 많은 사람들이 법을 만드는 과정인 입법 과정을 공부하는데 관심이 있었다. 이 때만 하더라도 정책집행이 뚜렷한 영역이 아니었기 때문에 공공정책은 정책집행을 제외한 정책채택 혹은 정책형성만을 의미하였다.

1973년에 Pressman과 Wildavsky가 정책집행을 연구한 것은 이 분야의 연구역사에서 하나의 중요한 기폭제가 되었다. 왜냐하면 그들 이후로 많은 사람들이 정책집행에 관한 관심을 가졌기 때문이다. 게다가, 1970년대에 접어들면서 미국인들이 60년대 위대한 사회 정책이 성공한 것이 아니라 실패한 경우라고 여겼기 때문에 그들은 정책형성 연구에 관한 흥미를 잃어버렸다. 위대한 사회 정책의 실패에서 탈출하기 위한 방안으로 많은 사람들이 Pressman과 Wildavsky와 더불어 정책평가뿐만 아니라 정책집행을 연구하기 시작했다. 1974년의 Brewer와 1981년의 Palumbo가 대표적인 예들이다 (DeLeon, 1994: 179-181; Goggin et al., 1990: 9-10).

정책집행이 여전히 초보수준이기는 하지만 1990년대가 정책집행의 시대라고 불려진다는 것을 고려한다면 최근에 정책집행은 놀랄 정도로 관심의 대상이 되고 있다 (나카무라·스몰우드, 1985: 3; 최성모·송병주, 1992: 771). 즉, 정책집행은 Goggin 외 다수에 의해서 1990년대에 계속하여 더 많은 관심의 대상이 되었다. Goggin은 정책집행 연구를 시간순서에 따라서 제 1세대, 제 2세대, 그리고 가장 최근의 이론인 제 3세대로 구분하였다.

제 1세대 연구는 한 지역이나 많은 지역에서 펼쳐지는 의사결정을 수행하는 과정을 연구하였다. 즉, 제 1세대는 정책프로그램이 어떻게 집행되는가를 묘사하는데 상당한 역점을 두고 있다. 비록 제 1세대가 비이론적이고 비신축적이고 엄세적이었지만 정책집행의 복잡성, 정책 하부구조, 조정과 협조의 어려움, 실질적 결과, 기타 정책집행자를 괴롭히는 요소들을 공부함으로써 법률연구에서 정부정책 프로그램으로 연구의 초점을 옮겼다.

또한, 1세대는 사례연구를 많이 애용했다. 사례연구를 통하여 전반적으로 상향식이 아닌 하향식의 관점에 초점을 맞추었다. 계속하여 거시적 분석을 시도하였고 그리고 앞으로 전개될 전망적 도식화를 추구하였다 (한세익, 1999: 68-71). 정책집행의 선구자인 Pressman과 Wildavsky는 당연히 시대순에 따라서 이러한 1세대에 속한다.

제 2세대 연구는 정책, 조직, 조직구성원에 초점을 맞추면서 복잡한 정책집행의 연구를 위한 분석적 틀을 개발하려고 시도했다. 그러나 전체의 정책과정을 통합하여 분석하는데는 실패하였다. 2세대의 체계적인 정책집행의 연구에는 많은 문제점들이 도사리고 있었다.

그러나 2세대 연구는 1세대보다는 상대적으로 향상된 긍정적 시각을 소유하고 있었다. 그리고 거시적 시각인 1세대와는 달리 미시적 분석에 의존했다. 또한, 2세대는 정책집행은 정책의 유형에 따라서 달라진다는 정책집행의 상황론을 주장했다 (박성복·이종렬, 1998: 505-507).

제 3세대 연구는 시간, 장소, 정부단체에 따라서 정책집행이 어떻게 변화하는지를 조사하였다. 복잡하고, 동태적이며, 다양한 정부간 정책집행이 주요대상이었다. 그러한 대상과 연구를 통하여 많은 개념과 방법적 어려움이 해소된 것을 고려한다면 제 3세대 연구는 제 1세대나 2세대보다 더 과학적이라고 할 수 있다. 제 1세대나 2세대에서는 계량화된 접근법들이 사용되지 않았던 반면에 제 3세대는 계량적 가설을 포함한 이론적 모델들이 사용되었다.

부연설명을 하자면, 제 3세대가 의미하는 과학적이란 용어는 다음과 같은 세 가지를 내포한다. 첫째, 집행에서 사용되는 개념의 분명화이다. 개념이란 사용하는 사람마다 조금씩 다른 경

향이 있기 때문에 이것을 과학적으로 명확히 함으로써 사용에 따른 혼란을 방지하고자 하였다. 둘째, 정책집행의 다양한 경로를 추상적이기보다는 구체적으로 표시하는 것을 말한다. 셋째, 정책집행에 사용된 개념, 경로, 기타 모델을 검증할 목적으로 변수의 계량적 측정을 강조하였다 (오석홍, 1993: 530-531).

제 3세대에 초점을 맞추면서 Goggin과 다수는 인과관계를 증명하기 위하여 대화모형을 사용했다. 그리고 나서 쓰레기정책, 가족계획 서비스, 도시 폐수처리를 포함한 3가지 정책을 모델을 이용하여 분석했다. 대화이론에서 나온 발신자, 메시지, 수신자의 세 가지 요소에 바탕하여 대화모형은 정책집행과정을 동적이고 종합적으로 분석하였다²⁾ (Sotarauta, 1998: 449-450; Goggin et al., 1990).

제 3세대 연구에 관한 비판으로서 3세대가 원하는 대로 연구를 하려면 상당한 노력이 뒤따라야 가능하다는 것이다. 자료를 모집하고 이론을 구체화하는데는 정교한 과학적 노력이 필요하다. 그런데 실질적으로 사회과학에서 어느 정도로 이러한 계량화가 가능하냐는 의구심이 든다. 사실 정책집행의 많은 변수들이 실제변수들에 가까운 대체물이다. 그래서 실제로 거의 불가능한 측정을 통하여 어느 정도로 다음 세기에 초점이 될 제 3세대 연구가 실행될지는 미지수이다.

2. 정책집행 연구에서 가장 흥미있는 변수: 정책설계

제 3세대 연구에 바탕하여 <그림 1>은 미국의 정책집행 이론의 연구상황을 말해준다. 설계란 소기의 목적을 달성하기 위하여 모든 필요한 자원을 다시 배열하는 것이다. 정책설계(policy design)는 어떤 정책적 목적을 성취하는데 필요한 모든 요소들을 나열하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 정책설계는 일종의 계획으로서 목표달성을 위해 최적의 수단을 이용하여 정책집행에 철저하게 준비하는 과정이라고 할 수 있다.

정책설계는 정책집행뿐만 아니라 전반적 정책과정을 설명하는데 유용한 개념으로 알려져 있다. 일부의 학자가 정책설계는 정책집행보다 정책형성이나 기타 정책의 측면에 더 큰 영향력을 미친다고 주장하는 것을 감안한다면 정책설계가 정책과정에 무시 못할 영향을 끼치는 것은 사실이다 (노화준, 1989: 298-301). 그러나 정책설계는 다수의 미국학자들에 의하여 정책집행 측면에서 심각하게 연구되고 있다 (Goggin, 1987; Linder & Peters, 1987). 일종의 등대 불인 정책설계는 사회문제 해결 및 국민생활을 향상시키는 역할을 함으로써 정책과정에 지속적인 영향을 미친다.

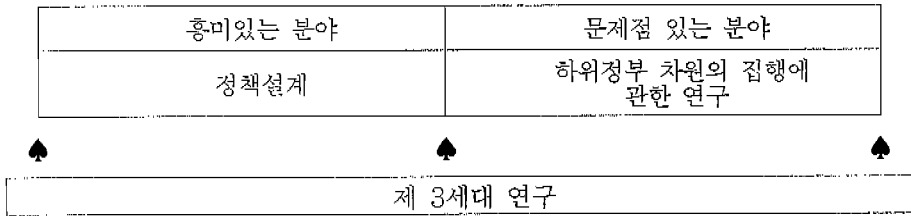
정책설계의 개념은 가치, 인과관계, 기타 도구의 선택과 연결이 되어있다 (Linder & Peters, 1987: 468). 그래서 앞에서 언급된 설명이 이해하기에는 여전히 추상적일 수 있다. 이러한 어려움을 해소하기 위하여 정책설계는 실질적으로 가장 중요한 목표의 선택이나 목표의 확실화의 입장에서 재조명되어야 한다. 효과적인 정책설계는 우리가 하기 싫어 하는 것 혹은

2) 구체적으로 설명하자면 대화모형은 행정조직론이나 행정관리론의 대화 (혹은 Communication) 챕터에서 언급되는 대화의 구성인자를 이용하여 정책과정에 관한 일종의 모델을 제시한 것이다. 즉, Goggin과 다수는 대화를 시작하는 발신자, 대화를 듣는 수신자, 그리고 발신자와 수신자 사이의 관계를 형성하는 메시지를 기반으로 삼각구도를 통하여 복잡하고 역동적인 다수의 정책에 우선적으로 접근하였다. 그리고 나서 그들 구성인자들 사이에서 일어나는 다양한 문제들을 특히 인과관계에 중점을 두면서 명확하게 분석하고 있다.

쉽게 할 수 있는 것에 바탕을 두는 것이 아니라 우리가 원하는 것이 무엇인가에 달려 있다. 즉, 달성하려는 정책목표를 확실히 하거나 제대로 선택함으로써 의도하는 정책설계가 가능하다.

정책목표의 채택과 더불어 계획의 일종인 정책설계는 일상적인 계획이 아니라 여러 가지 상황을 감안하여 성공적인 집행을 도출하기 위한 전략적 계획이어야만 한다. 그렇지 않고서는 급변하는 환경 속에서 정책설계는 의미를 상실하게 된다. 그리고 정책설계는 단기적 차원에서 기본을 두는 것이 아니라 장기적 차원에 역점을 두어야 한다. 또한 신축성이 필요하며 해당정책이 직면한 장점뿐만 아니라 약점과 비용도 구체적으로 고려해야만 한다.

〈그림 1〉 미국 정책집행 이론의 연구상황에 관한 조감도



정책은 정치권에서 난무하는 여러 가지의 조건들을 충족시키기 위하여서는 계속적으로 설계되어야 한다. 계속적인 설계를 통하여 정책은 스스로 항상 변화하는 정책환경에 적응하게 된다. 정책설계는 기존의 정책과 다시 설계한 정책을 수 번에 걸쳐서 비교하면 측정이 가능하다. 즉, 정책설계는 정책의 구성요소인 조직능력과 개인적 요소 등을 증가시키거나, 감소시키거나, 변화시키면서 계량화가 가능하다. 조직능력은 물질적 자원을 포함하고 개인적 요소는 정책집행자의 재능이나 인성을 말한다.

좋은 예로, 일부의 학자들이 다섯 개의 주를 선택하고 왜 특수한 정책의 집행이 시간, 장소, 프로그램에 따라서 변화하는가를 조사하였다. 그러면서 다섯 주의 정책집행뿐만 아니라 정책설계 혹은 계획의 차이점을 조사하였다. 결과인 즉, 정책집행은 정책설계의 특징에 따라서 체계적으로 변했다 (Goggin, 1987). 다른 이야기로, 어떤 정책의 집행은 조직능력의 향상과 정책집행자들을 포함한 정책설계에 따라서 자동적으로 변화했다.

정책설계가 완전하지 않을 때, 어떤 프로그램의 아이디어나 정책도 완전하지 못하다 (Linder & Peters, 1988: 738). 그래서 최근에는 더욱 많은 사람들이 정책집행이 성공적인지 아닌지를 조사하기 위해서 정책이 잘 설계되었는지 아닌지를 조사하고 있다 (Linder & Peters, 1987: 461-469). 그래서 훌륭한 정책이 그 정책의 집행에 전적으로 달려있다는 것은 너무 추상적인 질문이다. 만약에 정책집행이 잘 설계되었다면 그 정책은 성공적인 것으로 판명되기 때문이다.

경제학 등에서 언급되는 이론들은 인과관계 규명, 결과평가, 도구화 등에서 본래의 목적을 수행하는데 일부의 어려움을 보여주고 있다. 그래서 그러한 이론들은 공공정책의 문제를 해결하는데 적당하지 않다 (Linder & Peters, 1985: 238-246). 어떤 정책이 어떤 조건 아래에서 작동하는지를 아는 데는 정책설계의 초점은 근본적이고 구체적인 틀을 제공한다. 그 결과, 정책설계는 경제이론들보다 정책 문제를 푸는데 훨씬 효과적이라고 할 수 있다.

전도유망한 정책설계도 여러 가지 어려움에 직면하고 있다. 그 중에서 복잡성과 불확실성이 정책설계에 가장 큰 장애물이다 (Linder & Peters, 1992; Dryzek, 1983: 346-348). 복

잡성의 정도는 공공정책을 둘러싸고 있는 요소들의 숫자와 상호작용에 의해서 결정된다. 불확실성으로 말미암아 미래에 관한 걱정거리가 생기고 나아가서는 선호하는 대상과 특별한 관심거리가 생길 수 있다. 정책을 설계하는데 있어서 정책주위에 민연하는 복잡성과 불확실성을 인식할 필요가 있다.

3. 연구상의 문제점: 하위정부 차원의 정책집행에 관한 연구부족

미국은 연방정부, 주정부, 지방정부로 구성된 연방제 국가이다. 연방정부 차원의 정책이 제대로 효과를 거두려면 해당정책이 주정부나 지방정부 차원에서 집행되는데 문제가 없어야만 한다. 그리고 주정부에서 시작된 정책프로그램이 성공적이라면 주정부 혹은 지방정부 차원에서 주정부가 의도하는 지침에 따라서 무사히 집행되어야 한다. 즉, 전국적 정책이 성공하기 위해서는 그 정책이 동일차원의 정부 혹은 하위정부 차원에서 해당정부가 원하는 대로 집행되어야 한다 (Percy, 2000: 413). 해당정부의 정책은 관련된 정부의 정책집행에 의해서 가장 예민하게 영향을 받기 때문이다.

차원이 다른 정부간의 상호작용은 정책집행 동안에 항상 일어날 수 있다. 정부간 정책집행은 상위정부의 명령과 하위정부의 복종으로만 성립하는 것이 아니다. 그러한 단선적인 관계가 아니라 아주 다양한 요소들이 서로서로 영향을 미치기 때문에 복선적인 관계라고 할 수 있다. 복선적인 관계는 해당정부마다 다르고 그리고 해당정책에 따라서도 다르게 나타난다 (오석홍, 1994: 531-543). 그래서 정부간 정책집행은 아주 복잡하다고 할 수 있다.

이러한 복잡 및 다양한 상호작용 때문에, 지난 수 십년 동안에 미국의 연방정부는 그 아래에 소속돼있는 주정부와 지방정부에 관하여 정책집행을 위한 적극적 조치를 취해줄 것을 종용했다 (Ellison, 1998: 36-37; Mueller, 1984, 86-87). 다른 측면에서는 연방정부는 산하정부가 정책집행 동안에 적당한 조치를 취하는데 필요한 환경을 조성하려고 노력해왔다.

위와 같은 이유로 연방정부, 주정부, 지방정부는 서로 협조하는 분위기가 필요하다. 각 차원의 정부 혹은 관료들은 정책목표에 관하여 합의점에 도달해야만 한다. 물론 이러한 합의는 서로간에 정치적 협상을 마친 후에나 가능하다. 이러한 맥락에서 정책집행에 있어서 정치적 협상의 의미는 매우 크다. 정책집행이 성공하기 위해서는 연방, 주, 지방차원에 관계없이 모든 관료들은 차이점들을 조정해야만 한다. 그런 가운데, 서로간의 협상은 각자의 선호도를 반영하기도 하고 정책의 결과를 완전히 바꿀 수도 있다.

서로 다른 정부사이의 정책집행에서 이상형처럼 평화적인 정치적 협상만이 발생하는 것은 아니다. 때로는 시도한 정치적 협상이 실패하여 정부간의 갈등 혹은 대립으로 변하는 경우도 적지 않다. 이러한 경우에는 정책집행이 의도한 소기의 목적을 달성하기는 거의 힘들다. 예를 들어서 중서부에 위치하고 있는 Iowa주는 주법에 따라서 도박장 설립을 집행하여 이윤확대를 노렸으나 인접한 Nebraska주는 도덕성을 지지하면서 도박장 설립을 허용치 않았다. 그러나 Nebraska주는 자기주 사람들이 가까운 Iowa주의 도박장을 이용하여 자금이 타주로 흘러가자 서로간에 강력한 비방이 일어났고 결국에 Nebraska주는 공식적으로 정치적 보복을 선언하기도 하였다.

우리는 지금껏 정책집행 연구에 관한 다수의 문제점들을 보았다. 그러한 문제점들 중에서 가장 심각한 것으로 여겨지는 것은 위의 맥락에서 보면 지방정부 차원의 정책집행에 관한 연구가 미비하다는 것이다. 미국에서도 여전히 소수의 사람들이 지방에서 실시되는 전국적 차원

의 정책 혹은 지방정부가 주관이 되어 집행하는 정책을 연구하고 있다 (Foster, Susman, Mueller, Bowman, & Lunt, 1994: 86-87). 즉, 〈그림 1〉에 따르면 지방정부의 정책집행에 관한 연구는 정책학의 가장 선진국인 미국에서도 잘 행해지고 있지 않는 실정이다.

대다수의 미국 정책학자들은 연방정부를 포함한 상위정부의 정책집행에 관하여 연구를 하고 있다. 정책집행에 관한 이해도 측면에서도 많은 사람들은 자연스럽게 연방의 정책집행에 관해서는 잘 이해하고 있다. 반면에 그들의 지방 정책집행에 대한 이해도는 상대적으로 아주 미비한 상태이다.

지방정부의 정책집행에 대한 연구미비는 다른 이야기로 정부간 정책집행에 관한 연구가 소홀한 것으로도 표현될 수 있다. 왜냐하면 연방정부, 주정부, 혹은 지방정부 사이에서 펼쳐지는 정책집행은 궁극적으로 정부와 정부 사이의 정책집행을 의미하기 때문이다. 여하튼, 이러한 문제점은 미국의 정책집행 연구에서 잘 드러나지는 않지만 무시 못할 커다란 장애물이다.

IV. 우리 나라 정책집행 이론의 재검토

1. 정책집행 연구의 역사와 변화

우리 나라에 정책학이 도입된 때는 대략 1970년대 중반이다 (정희남, 1994: 1063-1064; 정정길, 1989: 496-530; 김준한, 1996: 203). 그래서 정책학은 대략 25년 정도의 역사를 지니고 있다. 이 기간 동안에 정책학은 나름대로의 성장을 가져왔다. 그러나 이것이 정책집행에 관한 연구도 빠른 성장을 가져왔다는 것을 의미하지는 않는다. 왜냐하면 정책집행에 관한 연구는 1980년대에 들어와서야 겨우 시작되었기 때문이다 (이동초, 1986: 2). 예를 들어서 1983년 유훈, 1984년 김동현, 1984년 김병준, 1987년 김문성, 1992년 최성모 & 송병주, 1993년 김형렬, 1998년 최종원, 등이다. 즉, 정책집행에 관한 연구는 일반적인 정책학 연구보다 늦게 시작되어 축적된 지식이 미비한 상태이다.

우리 나라는 조직전반에서 다른 아시아국가들처럼 전통적으로 중앙집권체제와 엄격한 계층제를 유지해 왔다. 미국이 연방제를 이루면서 의회, 행정부, 대법원간에 견제와 균형을 유지하는 반면에 우리 나라는 권력분립도 엄격한 편이 아니다 (김동현, 1984; 유훈 외 다수, 1993: 165). 즉, 행정부가 다른 국회나 대법원보다 훨씬 막강한 권력을 누리고 있는 실정이다. 우리 나라는 사회문화적으로도 단일체제를 이루고 있어서 서구의 국가들에 비해서 상대적으로 덜 복잡한 체제를 이루고 있다고 할 수 있다.

1980년대 중반까지 정책집행을 둘러싼 환경은 전반적으로 역동성이 부족하였다. 군사정권은 권위주의 아래에서 이익단체, 정당, 기타 비정부단체들의 활동을 자유롭게 허용하지 않았다. 정치적으로나 사회적으로나 정체적인 분위기가 지속되었다고 할 수 있다. 이러한 상황에서 정책이 국회에서 결정되면 대통령을 포함한 행정수반은 독단적으로 정책을 집행할 수 있었다. 다른 이야기로 고전적 의미의 행정이론이 한국의 정책집행을 잘 설명할 수 있었다 (유병복, 1998: 150-151).

그러나 최근에 들어오면서 한국의 자동적인 정책집행에 변화가 일고 있다. 상대적으로 힘이 약했던 국회의원이나 대법원도 그 위상을 조금은 찾아가고 있기 때문에 행정부의 독단적인 집행이 힘들어지고 있다. 그리고 국민들도 정부의 정책집행에 무조건 따르고 있지는 않다. 오히려 국민들은 자기들의 기준에 정책집행이 맞지 않을 경우 정치인에게 압력을 가하거나 시위를

통하여 그들의 의견을 자발적으로 반영하려고 한다. 이러한 분위기에 맞추어 이익집단의 활동도 전에 비하여 많이 증가하고 있다.

자동적인 정책집행에 변화를 유도하는 큰 사회적 움직임은 다음과 같이 정리된다. 첫째, 1990년대 전후로 문민정부나 국민의 정부가 등장함으로써 시민들의 정치에 대한 의식에 변화가 일어났다. 즉, 시민들의 정부에 대한 감시는 종전보다 강화되었고 이런 맥락에서 참여의식도 종전보다는 향상되었다고 할 수 있다. 더군다나, 정책집행에 만연했던 권위주의는 시민들의 질타에 고개를 숙이고 있는 중이고 그 결과로 어느 정도는 민주주의가 성숙되는 분위기이다.

둘째, 1970년대와 80년대를 걸치면서 학생운동 및 기타 민주화운동을 통하여 그렇게 갈구했던 지방자치제도도 1990년대에 들어서면서 불완전 하지만 시행되기에 이르렀다. 지방자치제도의 실시란 종전에는 중앙정부가 모든 것을 결정하고 집행했지만 지금부터는 수많은 지방정부도 정책집행에 대해서 나름대로의 목소리를 지니게 된다는 것을 의미한다 (이동초, 1986: 53-54; 박성복·이종렬, 1998). 국민에 의한 정치란 의미에서는 지방자치제도는 긍정적 의미를 지니고 있다. 그러나, 정책집행의 의미에서는 각기 다른 선호도와 의견을 지닌 지방정부들 때문에 중앙정부의 정책집행이 순탄치 않게 된 것을 의미한다.

셋째, 1997년 후반부터 시작된 한국의 금융위기는 정책집행의 환경을 더욱 불안하고 복잡하게 만들었다. 물론 그 심각성이 지금은 덜하지만 국가 전체적으로 소유하고 있는 외환보유고가 부족하였기 때문에 정부가 의존할 수 있는 자본량이 상당히 한정되게 되었다. 그래서 부족한 자원에 바탕하여 기존의 정책을 집행하기에는 너무나도 많은 고충이 따르고 있다. 금융위기 극복책으로 시행되는 재벌의 구조조정, 공무원 숫자의 대폭감소, 예산의 감축 등은 정부의 자동적인 정책집행을 거의 불가능하게 만들고 있다.

넷째, 1990년 초반부터 불어닥친 세계화 혹은 지구화의 흐름도 정책집행에 큰 변화를 일으키고 있다. 세계화란 국제시장에서 활동하는 모든 국가들이 무역, 자본, 기술, 노동을 교환함으로써 상호간에 의존하게 된다는 것을 뜻한다. 한국 금융위기의 직접적 원인은 여러 가지가 있겠지만 일면에서는 세계화를 통한 동남아시아의 금융시장 몰락으로 발생하게 된 것이다. 여하튼 다가오는 21세기에는 단일국가 혼자만으로는 생존하기는 거의 힘든 것으로 보인다. 이러한 세계화는 우리 나라에 외국의 상품, 돈, 컴퓨터를 포함한 다양한 기술, 노동력을 허용케 함으로써 정책집행의 환경을 더욱 더 복잡하고 혼미 스럽게 만들었다.

2. 정책집행의 연구상황

지금부터는 <표 1>에 바탕하여 정책집행 이론의 학문적 연구상황에 관하여 이야기하겠다. 정책집행 이론의 세 가지 분류방법 중에서 첫째는 장애물 분석 성공여부에 관한 연구이다. 미국을 포함한 다른 나라와 마찬가지로 우리의 경우도 정책집행 장애물 분석에 관해서는 실패한 경우가 성공한 경우보다 훨씬 많다. 이것은 사회과학의 성격상 보편적으로 정확한 원인을 밝히는 것이 어렵기 때문이기도 하다. 그래서 장애물 분석 성공에 관한 연구는 부진하고 실패에 관한 연구는 활발한 편에 속한다.

상향식 정책집행과 하향식 정책집행에 관한 분류에서는 우리는 하향식 연구가 활발한 편이고 상향식 연구는 부진한 분야에 속한다. 이러한 이유는 방법론적 이유나 기타의 장애물 때문에 발생한 것이 아니라 한국의 중앙집권적 정책집행에서 기원했다고 보는 것이 설득력이 있다. 정책집행에서는 압도적으로 중앙정부에서 일방적으로 이뤄지는 하향식이 절대다수였기 때문이다.

〈표 1〉 한국 정책집행 이론의 학문적 연구상황

분야 번호	활발한 연구분야	부진한 연구분야
1	장애물 분석 실패에 관한 연구	장애물 분석 성공에 관한 연구
2	하향식 연구	상향식 연구
3	행정적 과정에 관한 연구	정치적 과정에 관한 연구
4	사례연구	정책설계

우리 나라의 연구는 지금까지 행정적 과정에 관한 연구가 대부분이었다. 행정적 과정에 관한 연구는 정책집행의 복잡성을 묘사하는데는 한계가 있는 것으로 지적되어 왔다. 즉, 지금까지 한국의 정책집행은 비정부 조직이 없이 정부주도로 이루어져서 이러한 정책집행을 한계점이 있는 행정적 과정의 입장에서 분석하는 것이 가능했었다.

그러나 우리 나라 사회도 위에서 나타난 것처럼 다양한 이유로 정치적으로 더욱 복잡해지고 있음으로 정책집행을 단순한 행정적 과정에서만 연구한다는 것은 여러 가지로 시대적 요청에 불응하는 경우가 된다. 그래서 앞으로는 우리 나라도 정책집행을 정치적 과정에서 연구할 경우가 많아질 것이다 (최성모·송병주, 1992: 772-773).

정책집행의 선진국인 미국에서도 연구초기에는 정책집행에 관한 이론에 관한 연구보다는 사례연구가 주종을 이루었다. 우리 나라에서도 비슷한 연구경향이 지금 일고 있다. 즉, 정책집행의 문헌을 조사해보면 상당수의 연구가 사례연구로 되어있다 (김병준, 1984: 485; 최종원, 1998: 174). 다른 표현으로 정책내용별로 사례연구를 분류해보면 외교정책, 과학기술정책, 보건정책, 국방정책 등 아주 다양한 종류로 분류된다. 이러한 연구경향의 장점은 그 해당사례에 관련된 정책결정자나 집행자에게는 아주 실질적인 정보를 제공할 수 있다는 것이다. 특수한 사례에 관한 원인과 결과의 분석은 당연히 관련된 집행자에게 유익할 것이다.

그러나 사례연구의 과다는 동전의 양면성처럼 단점도 지니고 있다. 예를 들어서 학문이라는 것은 필요한 사람이나 분야들에게 이론적 근거를 제시해야 하는데 사례만 연구하다보니 학문적 지식의 축척이 부족하다는 것이다. 게다가 정책집행에 관한 이론적 틀없이 사례에 관한 일방적 충고는 현실성 부족을 초래할 경우도 있고 지나치게 장황한 설명을 야기할 우려도 있다. 이러한 측면에서 우리 나라의 정책집행에 관한 연구는 전반적으로 이론적 타당성이 부족하다고 할 수 있다.

사례연구에 관한 장·단점을 두루 살펴보고 특히 한국의 사례연구의 인기가 미국의 집행 연구 초기와 비슷하다는 지적은 자칫하면 과다한 사례연구가 한국의 단점으로만 간주될 수도 있다. 그러나 사례연구의 인기에 관하여서는 이분법처럼 좋고 나쁘고를 평가할 수는 없는 것 같다 (김병준, 1984: 486). 왜냐하면 사례연구의 고유한 효과는 앞에서 지적한 것과 같이 여전히 다른 연구방법을 통해서 해결할 수 없는 이점이 있기 때문이다.

우리 나라의 정책집행에 관한 연구도 최근에 시작된 분야이지만 정책설계에 관한 연구는 가장 최근에 시작된 분야 중의 하나이다. 그래서 정책설계에 관해 축적된 지식이나 연구량은 미비한 편이다. 1980년대 말까지는 정책설계의 개념도 우리 나라에서는 명확하지 않았다. 그 이유로서는 정책의 개념이 권력에 기반을 둔 정치적 현상과 행정문제의 해결방안을 제시하는데만 효과적이었기 때문이다. 다른 이야기로, 과학적인 정책설계는 기존의 정책개념에 의해서 적당한 이론적 기틀을 제공받지 못했다.

1990년대에 가까워지면서 발행된 우리 나라의 정책설계에 관한 문헌을 조사해 보면 정책설계와 정책형성 과정, 정책의 내용, 정책분석과의 관계를 논의하는 연구가 가끔씩 목격된다(노화준, 1989: 297-302). 그리고 1990년대 초반부터 이 글의 주제인 정책집행과 정책설계의 관계를 논의하는 문헌도 발표되었다(김형렬, 1993: 71-73). 2천년대에는 정책집행에서의 정책설계의 역할에 관한 연구를 찾아볼 가능성이 더욱 높아질 것으로 파악된다.

V. 결 론

지금까지 정책집행과 이론의 기초에 바탕하여 미국과 한국의 정책집행 이론에 관한 실태를 조사하였다. 정책집행은 예전에는 정책결정 이후에 별무리 없이 집행된 관계로 사람들의 관심 대상 밖에 머물렀다. 정책환경이 복잡해지고 불확실해짐에 따라서 정책집행이 어렵게 되자 근래에 와서 많은 사람들의 연구대상이 되기 시작했다. 비록 늦게 출발한 연구였지만 그 사이에 다양한 이론을 개발하게 되었다.

정책집행의 이론에 관하여 선진국인 미국은 제 1세대 연구와 2세대 연구를 거치면서 급기야는 제 3세대 연구를 탄생시켰다. 제 3세대 연구는 이전의 두 세대보다는 과학적인 방법을 사용하지만 사회과학의 일종인 정책연구에서 그 목적이 어느 정도 달성될지는 지켜볼 일이다. 또한, 가장 흥미 있는 변수로서 정책설계는 정책집행에 막대한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 미국에서도 하위정부의 정책집행에 관한 미진한 연구는 개선되어야 할 부문이다.

우리 나라에서도 2000년대를 맞이하면서 정책환경에 여러 가지 변화가 일어났다. 시민의식의 성장, 지방자치제도 실시, 금융위기, 세계화가 바로 그것이다. 이러한 가운데에 막 관심을 끌기 시작한 정책집행은 장애물 분석의 실패, 하향식, 행정적 과정, 사례연구에는 활발한 업적을 보이고 있으나 장애물 분석의 성공, 상향식, 정치적 과정, 정책설계에 관한 연구는 상대적으로 미비한 분야이다.

참 고 문 헌

- 곽성규. (1986). 「정책집행에 관련되는 변수분석」. 석사학위논문, 경북대학교 대학원.
- 김동현. (1984). 분권화와 정책집행 모형. 「한국정치학회보」, 18: 337-347.
- 김문성. (1987). 정책집행에 관한 모형형성을 위한 실증적 연구-에너지 절약정책집행을 사례로. 「한국행정학보」, 21: 399-415.
- 김병준. (1984). 정책집행연구의 비판적 고찰. 「한국행정학보」, 18(2): 479-492.
- 김병준. (1985). 정책집행에 있어 대상집단의 정책관여-개념적 틀의 확립을 위한 시론. 「한국정치학회보」, 19: 307-323.
- 김준한. (1996). 한국의 정책학 교과서에 대한 평론: 다양성을 찾아서. 「한국행정학보」, 30(4): 203-210.
- 김충식. (1987). 「정책집행에 관한 사례연구: 캠프서 이전사업을 중심으로」. 석사학위논문, 충남대학교 대학원.

- 김형렬. (1985). 효과적인 정책집행 모형에 관한 고찰. 「연세대학교 사회과학논집」, 16: 67-83.
- 김형렬. (1993). 효율적인 정책집행체계의 구축에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 통권2호: 65-86.
- 나카무라, 알. 티·스몰우드, 에프. (1985). 「정책집행론」. 김영기, 남궁권, 유락근, 최용부 (공역). 서울: 법문사.
- 노화준. (1989). 정책설계에 영향을 미치는 요인과 정책설계과정의 유형. 「한국행정학보」, 23(1): 297-313.
- 박성복·이종렬. (1998). 「정책학원론」. 서울: 대영문화사.
- 오석홍(편저). (1993). 「정책학의 주요이론」. 서울: 경세원.
- 원필욱. (1987). 「정책집행에 관한 연구: 졸업정원제 사례를 중심으로」. 석사학위논문, 동국대학교 대학원.
- 유병복. (1998). 「신편: 정책학개론」. 서울: 웅보출판사.
- 유훈. (1983). 정책유형과 정책집행. 「행정논총」, 21(1): 137-155.
- 유훈·강신택·노화준·김광웅·김신복·정정길. (1993). 「정책학:과정과 분석」. 서울: 법문사.
- 이동초. (1986). 「정책집행에 관한 이론적 고찰」. 석사학위논문, 전남대학교 대학원.
- 이수창. (1996). 「정책집행에 관한 사례분석: 전력증강사업의 집행과정을 중심으로」. 석사학위논문, 경북대학교 대학원.
- 이재은. (1993). 「정책집행에 있어서의 위기관리 일반모형에 관한 연구」. 석사학위논문, 연세대학교 대학원.
- 이희태. (1991). 「정책집행에 있어서 대상집단의 불응요인에 관한 연구: 농어촌지역의 의료보험정책을 중심으로」. 석사학위논문, 부산대학교 대학원.
- 전용호. (1983). 「정책집행과정에 관한 연구: 공공거래법의 집행사업을 중심으로」. 석사학위논문, 성균관대학교 대학원.
- 정정길. (1989). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사.
- 정태욱. (1987). 「정책집행과정에서의 재량성」. 석사학위논문, 경북대학교 대학원.
- 정희남. (1994). 정책집행의 과정과 영향평가에 관한 연구: 토지공개념제도를 사례로, 1990-1993. 「한국행정학보」, 28(3): 1051-1068.
- 최성모·송병주. (1992). 정책집행의 정치적 성격과 특징: 의약분업정책을 중심으로. 「한국행정학보」, 26(3), 771-797.
- 최종원. (1998). 정책집행연구의 이론적 틀에 대한 비판적 고찰. 「한국정책학회보」, 7(1): 173-206.
- 한세억. (1999). 국가기간전산망정책의 집행맥락과 설명모형: Elmore모형의 적용과 한계 그리고 네트워크모형의 가능성. 「한국정책학회보」, 8(1): 67-89.
- DeLeon, Peter. (Spring 1994). Critical Theory, Public Policy, and Planning Practice. *Policy Studies Journal*. 22(1): 176-185.
- Dryzek, John S.. (1983). Don't Toss Coins in Garbage Cans: A Prologue to Policy Design. *Journal of Public Policy*. 3(3): 345-367.
- Dulmus, Catherine N. & Rapp-Paglicci, Lisa A.. (May 2000). The Prevention of

- Mental Disorders in Children and Adolescents: Future Research and Public-Policy Recommendations. *Families in Society: The Journal of Contemporary Human Services*. 81(i3): 294.
- Edwards, George C. (ed.). (1984). *Public Policy Implementation*. Greenwich, Connecticut: JAI Press Inc.
- Ellison, Brian A.. (Fall 1998). Intergovernmental Relations and the Advocacy Coalition Framework: The Operation of Federalism in Denver Water Politics. *Publius*. 28(i4): 35-37.
- Foster, Betty, Susman, Jeff, Mueller, Keith, Bowman, Angella, & Lunt, Karin. (1994). Delivering Services to the Rular Elderly: A Study of Policy Implementation. *Journal of Case Management*. 3(1): 13-20.
- Goggin, Malcolm L.. (1987). *Policy Design and the Politics of Implementation: The Case of Child Health Care in American States*. Knoxville: The University of Tennessee Press.
- Goggin, Malcolm L., Bowman, Ann O'M, Lester, James P., & O'Toole, Laurence J. Jr.. (1990). *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. New York: Harper Collins Publishers.
- Goldstein, Joshua R. & Morning, Ann J.. (May 23, 2000). The Multiple-race Population of the United States: Issues and Estimates. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States*. 97(i11): 6230.
- Lamphere, Jo Ann & Rosenbach, Margo L.. (April 2000). Promises Unfulfilled: Implementation of Expanded Coverage for the Elderly Poor. *Health Services Research*. 35(i1): 207.
- Linder, Stephen H. & Peters, B. Guy. (1985). From Social Theory to Policy Design. *Journal of Public Policy*. 4(4): 237-259.
- Linder, Stephen H. & Peters, B. Guy. (1987). A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Prescription. *Policy Studies Review*. 6(3): 459-475.
- Linder, Stephen H. & Peters, B. Guy. (1987a). Relativism, Contingency, and Definition of Success in Implementation Research. *Policy Studies Review*. 7(1): 116-127.
- Linder, Stephen H. & Peters, B. Guy. (1988). The Analysis of Design or the Design of Analysis? *Policy Studies Review*. 7(4): 738-750.
- Linder, Stephen H. & Peters, B. Guy. (1992). A Metatheoretic Analysis of Policy Design. In Dunn, William N. & Kelly, Rita Mae (eds.), *Advances in Policy Studies Since 1950*, Policy Studies Review Annual 10. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Mueller, Keith I.. (1984). Local Implementation of National Policy. *Policy Studies Review*. 4(1): 86-98.

- Percy, Stephen L.. (Summer 2000). Administrative Remedies and Legal Disputes: Evidence on Key Controversies Underlying Implementation of the Americans with Disabilities Act. *Berkeley Journal of Employment and Labor Law*. 21(i1): 413.
- Sotarauta, Markku. (November-December 1998). Teaching a Futures-seeking Communicative Policy Process. *American Behavioral Scientist*. 42(i3): 449-450.

河圭萬: 미국 University of Nebraska-Lincoln에서 행정학 박사학위를 받고 (논문: Technological Development: The U.S. and Japan, 1997), 창원대, 부산대, 동국대, 선린대 시간강사 및 동국대학교 지역정책연구소 연구원을 거쳐 서울대 행정대학원 박사후연구원으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 과학기술정책, 조직론, 정책이론 이고, 논문으로는 일본산업정책에 관한 고찰 (1998), 정치사회의 비형식적 대화에 관한 연구 (1999), Max Weber 관료제의 전개와 한국의 IMF식 관료제 수정에 관한 고찰 (1999) 등이 있다.