

**정책집행조직에 의한 정책변동 유형 분석 :**  
**서울특별시 조례산출과정에 대한 EAI 모형의 적용**  
An Analysis on the Policy Change Types by Policy Implementation  
Organizations : An Application of the EAI Framework for the Seoul  
Metropolis Ordinances Output Process

**양 승 일\***  
Yang, Seung-il

— | 목 차 | —

- I. 서 론
- II. 이론적 고찰
- III. 정책집행조직에 의한 조례산출 변동 유형 분석
- IV. 결 론(시사점)

본 연구의 목적은 민선 1기 이후 정책집행조직에 의해 재의요구 된 조례안별로 정책변동이 발생하게 된 요인을 EAI 모형을 통해 살펴보고, 이를 통해 EAI 모형 중 어느 유형에 해당하는지를 각각 조명하여 정책변동의 정체성을 명확히 하고자 하는 것이다. 그리고 이러한 분석을 통해 나타나는 시사점은 무엇인지도 고찰하고자 한다. 분석결과, 시세조례안과 도시계획조례안은 서울이원화정책에서 서울일원화정책으로, 역할구분불명확화정책에서 역할구분명확화정책으로 변동되었으며, EAI 모형에 있어서 설계오차의 불응형을 나타낸 것이다. 반면, 교섭단체조례안은 사무지원배치정책에서 사무지원배제정책으로 변동되었으며, 집행오차형을 나타낸 것이다. 이를 통해 본 연구에서는 정책집행조직에 의한 정책변동이 모두 바람직하지는 않았다는 점, 정책집행조직의 중요성, 불응요인에 대한 다양한 행태로의 전환, 정치적 이해관계에 따른 정책변동은 정책적 변동보다 양 조직간 게임의 장이 상대적으로 높은 수준이라는 점, 그리고 복잡한 변동과정도 단계별로 명확한 구분이 존

\* 서울특별시 의회사무처 전문위원

논문 접수일: 2010. 5. 6, 심사기간(1차): 2010. 5. 23 ~ 2010. 6. 22, 게재확정일: 2010. 6. 28

재한다는 점 등을 시사하고 있는 것이다.

□ 주제어: EAI 모형, 정책집행조직, 조례산출과정, 정책변동 유형

The purpose of this study is to find factors and types of ordinances (request for reconsideration) output change process since popular election. According to the analysis of the policy change using the EAI framework, the municipal tax ordinance changes the tax rates dualistic policy to the tax rates unitary policy and the city planning ordinance changes the role indefiniteness policy to the role definitude policy. Together, the type of EAI framework appears with non-compliance of design error. And negotiation body ordinance changes the office work support policy to the office work support exclusion policy. Together, the type of EAI framework appears with executive error. Finally, this study implicates the existence of improper policy change by the mayor of Seoul, the importance of policy implementation organizations, and the enlargement of various non-compliance factors, etc.

□ Keywords: EAI Framework, Policy Implementation Organization, Ordinance Output Process, Policy Change Type

## I. 서론

Pressman & Wildavsky(1984)는 정책집행과정에 대해 결정된 정책대안이 '진흙탕을 뚫고 나가는 것(mudding through)'이라고 비유하여 험난한 과정으로 표현했다. 즉 결정된 정책대안이 어떤 효과를 산출할 것인가는 정책집행의 대안에 대한 해석과 대응방식에 따라 달라질 수 있는 유동적인 문제이지만, 기존의 고전적 집행관에 입각한 연구들은 집행과정을 결정과정의 의도와 통제에 따라 움직이는 수동적 존재로만 파악하면서 집행과정의 대안에 대한 해석과 전략의 문제를 그다지 중요하게 다루지 않았던 것이다. 또한 정책집행과정에 있어서 정책집행조직, 정책대상조직 등의 불응에 따라 동일한 정책이 상이한 효과를 나타낼 수 있다는 가능성에 대해서도 중요하게 언급하고 있지 않았다. 이것은 집행과정이 결정과정과 동일한 입장에서 이익의 논리에 따라 전략을 선택하고 행동하게 될 가능성을 선형적으로 차단하는 오류가 있었던 것이다(채경석, 2000 ; 양승일·한종희, 2008).

다시 말해서, Pressman & Wildavsky의 표현처럼 현대 정책과정에 있어서 정책집행과정의 중요성은 다원주의시대를 맞이하여 아무리 강조해도 지나치지 않은 상황이 된 것이다. 특히 정책결정조직이 산출한 정책대안을 정책집행조직이 여러 가지 이유로 인해 불응하여 새로운 정책대안이 산출되는 현상이 빈번하게 발생하고 있다는 점에서, 정책집행조직을 소극적 존재로 볼 것이 아니라 적극적 존재로 인식하는 것이 적절하다고 할 수 있는 것이다.

이에 착안해서 본 연구에서는 정책집행조직의 불응에 따른 정책변동 유형을 분석하려고 하는데, 이와 관련된 틀인 EAI 모형을 활용하여 1995년 민선 1기 이후부터 민선 4기까지 재의요구된 서울특별시 조례를 사례로 선정하고자 한다. 즉 정책결정조직은 조례안을 결정하는 서울특별시의회로 한정하고, 정책집행조직은 이를 시행하는 입장인 서울특별시장<sup>1)</sup>으로 정의하고자 하는데, 서울시장이 서울시의회에 의해 결정한 조례안에 대해 불응하며 재의요구를 함에 따라, 의회가 이전과는 다른 내용의 조례안을 재결정하는 요인 및 유형을 조명하고자 하는 것이다.

이렇게 본다면, 본 연구의 목적은 정책변동이 발생하게 된 요인을 EAI 모형을 통해 살펴보고, 이를 통해 해당 재의요구된 조례안별로 EAI 모형 중 어느 유형에 해당하는지를 조명하여 정책변동의 정체성을 명확히 하고자 하는 것이다. 그리고 이러한 분석을 통해 나타나는 시사점은 무엇인지도 고찰하고자 한다.

한편 민선 1기 이후 민선 4기까지 서울특별시 조례산출과정을 사례범위로 정한 근거는 상대적으로 민선시기가 관선시기보다 기계적으로 결정된 사항을 순응하며 집행하는 경우가 적을 수 있고, 서울특별시가 다른 지역에 비해 이해관계가 높은 수준이라는 점에서 불응에 의한 정책변동의 확률이 높을 수 있으며 대표성도 어느 정도 가졌다고 보고 있고, 지방자치단체에 있어서 조례는 정책대안으로서 제일 중요한 수단이라는 판단 때문이다.

1) 여기서 서울특별시장은 개인을 의미하는 것이 아니라 지방자치단체에서 결정조직인 지방의회와 함께 한축을 담당하는 지방자치단체의 장으로서, 결정된 사항을 실행하는 집행조직을 말하는 것이다.

## II. 이론적 고찰

### 1. 정책변동의 개념

정책변동(policy change)에 대한 개념정의는 학자들의 접근입장차이로 다양하게 정의되고 있어 합의되거나 일치된 견해가 부재한 상황이다. 주요 학자들이 제시하고 있는 개념들을 간략히 살펴보면, 먼저 정책변동에 대한 초반기 연구에 속하는 Hofferbert(1974)는 정책변동에 영향을 미치는 요인으로 크게 5가지를 제시했는데, 역사적·지리적 조건, 사회경제적 구성, 대중정치행태, 정부기구, 그리고 엘리트행태를 들었고, Rose(1976)는 수평축은 시간을, 수직축은 정책목표로 설정하여 4가지의 유형, 즉 정적모형, 순환모형, 선형모형, 그리고 불연속모형을 제시하여, 이를 동적 차원에서 고려하였다.

그리고 중반기 연구에 속하는 Kingdon(1984)은 정책문제흐름, 정책대안흐름, 그리고 정치흐름을 통해 정책변동의 창이 열리면 창안에서는 일정부분 이해당사자들 간의 상호작용이 이어진 후 창이 닫히게 되는데, 이를 통해 이전과는 다른 정책산출물이 나타는 것으로 정의<sup>2)</sup>하고 있었으며, Sabatier(1988)는 안정적인 외적 변수와 역동적인 외적 변수에 영향을 받은 정책하위체제들이 일정한 신념체계를 바탕으로 몇 개의 옹호연합을 형성하면서 자신들의 주장을 쟁취하기 위해 정책학습 등을 통해 전략을 펼치게 되는데, 결국 정책중개자의 중개를 통해 기존과는 다른 정책산출물이 도출되는 것으로 정의하고 있었다.

마지막으로 하반기 연구에 속하는 Hall(1993)은 패러다임을 6단계로 세분화하여 정책변동을 조명했는데, 패러다임 안정기, 변이의 축적기, 실험기, 권위의 손상기, 경합기 그리고 새로운 패러다임 정착기가 그것이다. Mucciaroni(1995)는 정책대안이 현저하게 달라지는 것을 정책변동으로 보았고, 이 같은 변동에 영향을 미치는 변수들을 제도적 맥락과 이슈 맥락으로 나누었는데, 이중 제도적 맥락을 제일 중요시 했다.<sup>3)</sup>

이상의 논의들을 감안하여 본 연구에서는 정책변동에 대해, 정책결정조직을 통해 산출된 A정책대안을 집행 또는 집행시키려는 상황 속에서 정책집행조직의 반발 등으로 인해, 정책

2) 물론 원형 Kingdon(1984)의 정의는 정책의제형성과정에 국한되는 면이 있으나, 본 연구에서는 이를 확대해석하여 제시하고자 하는 것이다.

3) 본 연구에서는 정책변동의 선행연구에 대해 1970년대 이전 연구는 초반기, 1980년대는 중반기, 그리고 1990년대 이후는 하반기로 구분하였는데, 이러한 구분은 시간이 상당부분 흐르게 되면 변화될 수 있을 것이다. 한편 이러한 구분은 단순히 시간적 근거로만 대별한 것이 아니라 초반기에는 정책변동의 소개에 치중한 반면, 중반기에는 이를 사례에 적용시켜 확산시키는 역할을 했으며, 하반기에는 정책변동에 영향을 미치는 요인을 좀 더 세련되게 제시하였다는 점도 고려했다.

결정조직이 이전과는 다른 B정책대안을 산출하는 과정으로 정의하고자 한다.

## 2. 정책오차의 개념

정책오차(policy error)에 대한 개념정의로 저명한 학자는 김영평(1998)을 들 수 있는데, 김영평은 정책결정조직이 어떤 정책대안을 채택하는 이유는 그것이 만들어 낼 귀결의 조합이 자기가 바라는 것과 가장 가까울 것이라고 예상하기 때문이지만, 거의 대부분의 정책대안은 바라는 결과와 예상하지 못한 결과가 함께 나타나기가 보통이고, 따라서 바람직하지 못한 정책대안의 귀결이 포함될 수 있다는 것이다. 여기에서 정책오차란 바람직하지 못한 정책대안의 귀결이 나타남을 의미하는 것으로 정의하고 있다. 한편 정책오차가 발생했다는 판단의 기준은 정책대안을 집행한 후에 있으므로, 정책오차란 정책의 집행결과가 의도했던 것과 다르게 나타난 것이라고 할 수 있다. 즉 정책대안이란 가설이고 검증되지 않은 미래의 행동 방안이기 때문에 항상 오차가 발생할 가능성이 있으며, 정책오차란 정책의 집행결과가 예상한 기대에 크게 미치지 못한 바람직하지 않은 결과가 나타나는 것으로 규정하였다.

본 연구에서는 이를 근거로 수정된 정책오차의 개념으로 접근하고자 한다. 즉, 전술한 정책오차는 정책결정과 정책집행 사이에 진행되는 과정 간 불일치를 의미하지만, 본 연구에서 다루어지는 정책오차는 각 과정별로 나타나는 현실상황과 정책사이의 불일치를 의미한다. 다시 말해서, 정책결정과정의 정책오차는 현실상황과 정책대안간의 불일치이며, 정책집행과정의 경우도 현실상황과 정책실현 간의 불일치를 의미하는 것으로, 여기서 현실은 바람직한 정책이 요구되는 문제시되는 현황을 의미하는 것이다. 결국 두 개념 모두 정책과정의 범위가 다를 뿐 불일치라는 점이 동일한 것이다. 특히, 본 연구에서는 서울특별시의회가 결정한 정책대안을 서울특별시장에게 이송한 시점부터 공포되기 전까지의 과정도 정책대안을 본격적으로 집행 준비 또는 판단하는 기간이라는 점에서 정책집행과정으로 규정하고자 한다.

## 3. 정책집행조직의 순응 및 불응 개념

정책집행조직(policy implementation organization)이란 정책결정조직에 의해 산출된 정책대안을 시행하는 조직으로서, 과거 고전적 집행관에 입각한 연구들은 정책집행조직을 결정과정의 의도와 통제에 따라 움직이는 수동적인 존재로만 파악하였으나, 현대에 이르러서는 규모가 크고 복잡한 이해관계를 가지고 있는 정책이 많아짐에 따라 정책집행조직도 능동적인 존재로 인식되고 있는 것이 주지의 사실이다. 본 연구에서는 전술한바와 같이 정책결정조직

에 대해 조례안을 직접 발의 및 제안하고 이를 통해 정책대안을 산출하는 서울특별시의회로 한정했으며, 정책집행조직은 이를 시행하는 서울특별시장으로 규정하였다. 한편 집행조직은 정책대안에 내포된 행동규정에 순응하거나 불응을 할 수 있는데, 순응(compliance)은 정책결정조직이 만든 정책대안을 준수하는 행위인 반면, 불응(non-compliance)은 이를 따르지 않는 행위라고 할 수 있는 것이다.

순응이 발생하는 요인을 기존 학자들의 견해를 통해 살펴보면, Anderson(1975)은 권위에 대한 존중, 합리성과 타당성, 정책의 정당성, 개인의 이익, 제재, 기간과 경과 등을 제시했으며, Rodgers & Bullock(1976)은 법의 명료성, 처벌의 확실성과 정도, 법에 대한 정당성의 인식, 강제시행, 정책에 대한 동의, 순응의 측정능력, 점검의 정도, 강제시행기관의 존재 등을 제시하였다. 그리고 Young(1979)은 개인의 이익, 강제시행, 사회적 압력 등을 피력했다. 한편 국내학자들의 견해를 살펴보면, 박용치(1998)는 정책내용의 정확성, 자원의 제공, 대상집단의 설득, 적절한 유인과 제재, 권위의 한계와 대상범위의 합의 등을 피력했고, 정정길(2000)은 정책의 소망성·명확성·일관성, 정책집행자의 태도와 신뢰성, 정책결정·집행기관의 정통성, 대상집단의 능력, 그리고 순응의욕 부족 등을 제시했다.

한편 정책집행조직의 불응에 대한 요인도 다양하게 접근하고 있는데, 본 연구에서는 개념 정의가 비교적 명확하여 널리 인용되고 있는 Combs의 이론을 활용하고자 한다. Coombs(1980)는 불응의 요인을 의사전달체계의 문제에 따른 불응, 자원부족에 따른 불응, 권위의 불신에 따른 불응 등으로 제시했는데, 여기에다 좀 더 객관성을 제고하기 위해 비효율성에 따른 불응과 정치적 이해관계에 따른 불응도 추가하여 조명하고자 한다.

먼저 의사전달체계의 문제에 따른 불응은 정책집행조직이 정책대안의 존재나 내용을 제대로 알지 못하여 불응이 일어나는 것으로서, 정책대안에 대한 집행조직의 무지나 몰이해에서 비롯되는 불응에 대한 치유책은 정책대안의 내용과 전달을 보다 분명히 하는데 있다. 자원부족에 따른 불응은 정책대안 자체가 집행조직이 점유하고 있는 자원, 재능, 시간 등을 지나치게 요구할 경우에는 순응의 가능성이 낮아진다는 것이다. 이러한 경우는 필요한 자원을 제공하거나 정책자체를 현실에 부합되도록 수정함으로써 순응을 이끌어 낼 수 있다는 것이다. 그리고 권위의 불신에 따른 불응은 정책집행조직이 정책대안자체보다는 정책대안을 결정하는 정책결정조직을 불신하거나 혐오하기 때문에 나타나는 불응을 의미하는 것이다. 아울러, 비효율성에 따른 불응은 정책대안을 투입할 경우 객관적으로 정책목표에 접근하기보다는 오히려 부작용이 더 클 수 있다는 판단아래 불응을 하는 것이고, 정치적 이해관계에 따른 불응은 정책집행조직의 장 등이 선거 등을 의식해서 비인기영합주의적인 정책대안을 불응하는 것, 또는 정치적 우위를 점하기 위해서 자원을 분배하지 않으려는 것 등이 그것이다.

## 4. EAI 모형의 유형

전술한 이론들을 근거로 EAI 모형<sup>4)</sup>을 조작화할 수 있는데, 본 이론은 자체적으로 만든 것으로 정책집행조직의 순응 및 불응에 의한 정책변동을 다루는 모형으로서, 그 유형으로는 크게 설계오차형, 집행오차형, 그리고 오차부재형으로 대별할 수 있다.

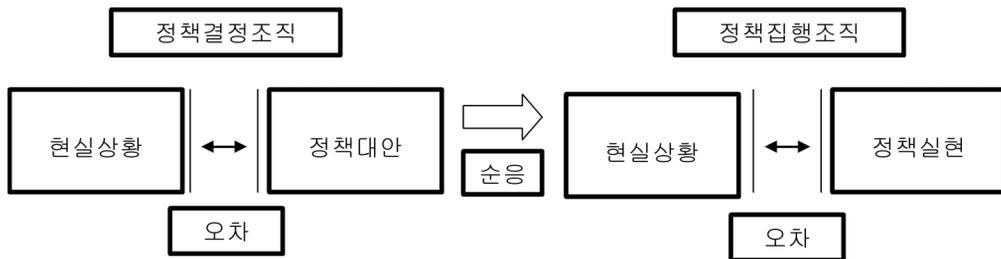
### 1) 설계오차형

설계오차형은 정책결정조직에 의한 정책대안이 바람직한 정책대안을 요구하는 문제시되는 현실을 역행하는 정책내용, 즉 부적절한 정책대안을 이루는 유형이다. 설계오차형의 세부유형에는 설계오차의 순응형과 설계오차의 불응형으로 대별할 수 있다.

#### (1) 설계오차의 순응형

설계오차의 순응형은 정책결정조직에 의해 현실이 반영되지 못한 부적절한 정책대안체계를 이루고 있으며, 그 대안을 정책집행조직이 그대로 여과 없이 실현하는, 또는 실현하려는 유형으로, 정책변동으로서 새로운 정책대안의 산출은 낮은 수준이라고 할 수 있다(〈그림 1〉 참조).

〈그림 1〉 설계오차의 순응형 개념틀



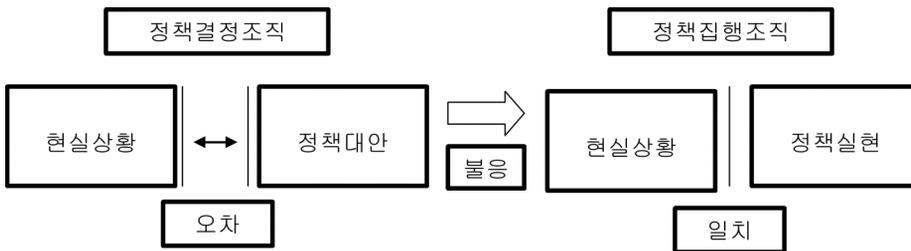
#### (2) 설계오차의 불응형

설계오차의 불응형은 정책결정조직에 의해 현실이 반영되지 못한 부적절한 정책대안체계

4) EAI 모형에서 EAI는 정책오차인 policy Error와 순응·불응인 Acceptance·nonAcceptance, 그리고 정책집행조직인 policy Implementation organization의 영문결합을 의미한다. 한편 본 모형은 기존 이론을 근거로 처음으로 시도되는 것이라는 점에서 출처를 생략하였다.

를 이루고 있으며, 그 대안을 정책집행조직이 다르게 집행, 즉 불응하여 현실이 반영된 정책 대안을 실현하는, 또는 실현하려는 유형으로, 정책변동으로서 새로운 정책대안의 산출은 높은 수준이라고 할 수 있다(〈그림 2〉 참조).

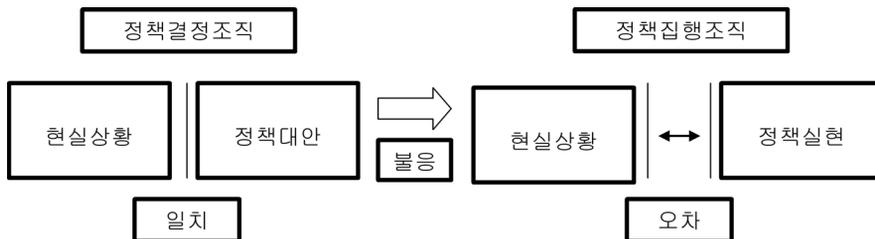
〈그림 2〉 설계오차의 불응형 개념들



## 2) 집행오차형

집행오차형은 정책결정조직에 의한 정책대안이 현실을 반영한 적절한 체계를 이루고 있으나 정책집행조직이 적절한 정책대안의 내용을 충실히 따르지 않으므로써, 즉 불응하여 현실이 미반영된 부적절한 정책대안을 실현하는, 또는 실현하려는 유형으로, 본 모형 역시 정책변동의 산출은 높은 수준이라고 할 수 있다(〈그림 3〉 참조).

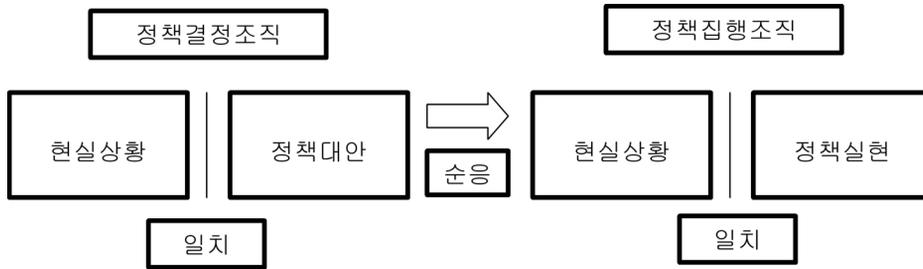
〈그림 3〉 집행오차형의 개념들



## 3) 오차부재형

오차부재형은 정책결정조직에 의한 정책대안이 현실이 반영된 적절한 정책내용을 이루고 있고, 정책집행조직이 적절한 정책대안의 내용을 충실하게 따르는 유형으로, 정책변동으로서 새로운 정책대안의 산출은 낮은 수준이라고 할 수 있다(〈그림 4〉 참조).

<그림 4> 오차부재형의 개념들



#### 4) EAI 모형의 유형 종합

EAI 모형에 대한 유형을 정리하면 <표 1>과 같다. 이 중 설계오차의 순응형과 오차부재형은 정책집행조직에 의한 불응이라는 자극제가 부재하여 당장 정책변동이 일어나지 않는 반면, 설계오차의 불응형과 집행오차형은 정책집행조직의 불응이라는 변수로 인해 상대적으로 정책변동을 유인할 수 있는 것이다. 즉 급여동결이라는 정책대안의 적절유무에 관계없이 정책집행과정에서 근로자들이 급여동결에 대해 불만을 갖고 파업을 할 경우, 급여정책은 높은 수준으로 변동할 수 있다는 것이다. 따라서 본 연구에서는 정책집행조직에 의한 정책변동을 다루고 있다는 점에서 불응이라는 변수에 초점을 맞추고자 한다.

<표 1> EAI 모형의 종합적 유형

구 분		정책결정조직에 의한 정책대안	정책 대안 순응도	정책집행조직에 의한 정책실현	정책 변동 유무	정책변동 산출물의 유지 가능성
설계 오차형	설계오차의 순응형	부적절	순응	부적절	낮은 수준의 정책변동	-
	설계오차의 불응형	부적절	불응	적절	높은 수준의 정책변동	긴 기간의 유지 가능성 높음
집행 오차형		적절	불응	부적절	높은 수준의 정책변동	짧은 기간의 유지 가능성 높음
오차 부재형		적절	순응	적절	낮은 수준의 정책변동	-

[주] '낮은 수준'과 '높은 수준'은 유형 간 상대적 개념에 근거한 것으로, 높은 수준은 낮은 수준에 비해 상대적으로 정책변동의 확률이 높다는 것임.

한편, 정상적인 사회를 지향하고 있는 조건에서, 설계오차의 불응형의 경우 현실을 반영하고 있는 적절성을 가지고 정책집행조직에 의한 정책변동이 발생한다는 점에서, 정책변동에 의한 산출물은 긴 기간으로 유지될 가능성이 높은 반면, 집행오차형의 경우는 현실을 반영하고 있지 않은 부적절성을 가지고 정책집행조직에 의한 정책변동이 발생한다는 점에서, 정책변동에 의한 산출물은 짧은 기간으로 유지될 가능성이 높아 조만간 다시 변동될 수 있는 것이다.

## 5. 정책변동 관련 선행연구<sup>5)</sup>

정책변동모형으로서, 비교적 널리 알려진 것은 ACF<sup>6)</sup>와 PSF<sup>7)</sup> 등이라고 할 수 있는데, 이들 모형을 충실하게 적용하고 있는 국내 선행연구를 중심으로 조명해 보면 다음과 같다.

먼저, ACF 관련 선행연구를 살펴보면 전진석(2003)은 1963년 약사법 개정으로 의약분업을 처음 법제화한 이후에 지금까지의 의약분업정책형성 변화연구에 ACF를 적용하였는데, 장기간에 걸쳐서 나타나는 의약분업정책의 변화는 정책옹호연합들의 상호작용이고, 정책하위체제에 영향을 주는 안정적인 외적변수와 역동적인 외적변수들도 확인되었으며, 정책옹호연합들의 믿음체계 수정을 의미하는 정책학습도 장기적이고 점증적인 의약분업정책변화에 중요한 요인이 되는 것 등을 조명하였다. 그리고 남상민(2005)은 새만금간척사업에서의 NGO 역할에 대해 ACF를 적용하여 조명해 보았는데, 이를 통해 정부와 NGO의 다면적 관계성과 정책형성과정에서의 NGO 역할을 평가하는 데는 유용하다는 결론을 도출하였다. 한편 김순양(2006)은 보건의료정책형성과정에 ACF를 적용하여 통합일원화과정을 조명했는데, 분석결과 외적변수가 정책형성과정에 큰 영향을 미친다는 사실을 입증했으며, 행위자들은 상이한 신념체계에 입각한 대립적 옹호연합을 형성하였다는 사실을 발견하였다. 그리고 많은 정책학습의 공간이 있었지만 실제로는 이를 통해서 학습이 발생되지 않았다는 등 ACF는 동태적인 정책형성과정을 분석하는 데는 유용한 분석틀을 제공하였지만, 정책중개자의 중개행위나 정책학습 등 일부 구성요소들은 보편적으로 적용하기에는 한계가 있는 점 등을 도

5) EAI 모형에 대한 선행연구를 조명하는 것이 원칙이지만 본 모형이 기존 이론을 근거로 처음 시도되는 것이라는 점에서, 대표적인 유사 정책변동모형인 ACF와 PSF만을 기술하였다.

6) 본 ACF(Advocacy Coalition Framework : 옹호연합모형)는 Sabatier(1988)가 제시한 정책변동모형으로서, 외적변수, 옹호연합, 신념체계, 정책중개자, 정책학습, 그리고 정책산출 등으로 구성된다.

7) 본 PSF(Policy Stream Framework : 정책흐름모형)는 Kingdon(1984)이 제시한 정책변동모형으로서, 정책문제흐름·정책대안흐름·정치흐름의 정책흐름, 정책변동의 창, 그리고 정책산출 등으로 구성된다.

출하였다.

그리고 PSF 관련 선행연구를 조명해 보면, 김병준(2006)은 외국인근로자정책으로서의 고용허가제가 결정되게 된 과정을 PSF를 통해 분석했는데, 분석결과, 정책대안은 그 자체가 정책문제의 해결에 적합하지 여부와 무관히 결정되고, Kingdon이 주장한 바와 같이 정책결정과정에서는 적절한 시기에 등장해 활동하는 정책선도자의 역할이 중요하다는 점을 도출하였다. 또한 정책결정에서는 대통령과 국회의원 등의 선거직·정무직 공무원의 역할이 일반직 공무원을 비롯한 정책참여자에 비해 훨씬 중요했고, 합리모형에서의 가정과는 달리 정책결정은 합리적으로 이뤄지지 않는다는 결론을 조명하였다. 그리고 민주화시대라고 하는 오늘날에도 비공식적 참여자보다는 공식적 참여자의 역할이 정책결정에서는 더 중요하고, 국민의 여론은 직접 정책결정과정에 반영되지 않고 정책행위자들 간의 정치적인 과정을 거치게 된다는 점을 도출했다. 아울러, 갈등적 사안에 대한 해결책이 되는 정책을 결정하는 데는 개혁의 이름을 빌릴 수 있는 정권초기가 유리하다는 점 등을 조명하였다. 그리고 박하영(2007)은 참여정부 문화예술교육정책의 형성과정을 PSF를 통해 분석한 결과, 문화예술교육정책의 형성과정에서는 기존의 Kingdon의 논의와는 다르게 직업공무원이 정책의제설정과 정책대안의 구체화과정 모두에서 상당한 영향력을 발휘한 것으로 나타났으며, 아울러, 정책추진을 위해 직업공무원이 고위 임명직 관료인 장관에게 정책을 건의하고 지지를 구하였다는 점에서 Kingdon의 논의와 같이 정책형성과정상 고위 임명직 관료의 영향력은 여전히 중요하다는 등의 시사점을 도출하였다. 한편 진상은(2008)은 법학전문대학원제도가 결정되게 된 과정을 PSF를 통해 분석하고자 했는데, 분석결과 정책대안은 그 자체에 대한 적실성·실행가능성 여부와는 관계없이 결정된다는 것이고, 정책결정에서는 정책선도자의 역할이 중요하다는 것을 도출하였다. 또한 정책은 합리모형에 의하기 보다는 정치적 합리성에 의해 좌우되는 경향이 크다는 점과 민주주의의 고착화가 이루어진 현 시점에서 보조적 참여자보다는 주도적 참여자들의 역할이 더욱 중요했으며, 국민의 여론은 직접 정책결정과정에 반영되지 않고 정책행위자들 간의 정치적인 과정을 거치게 된다는 점 등을 도출하였다.

이상과 같이 ACF, PSF 등 기존의 정책변동모형을 활용한 선행연구는 본 분야에 나름대로 의미 있는 기여를 하고 있지만, 결정적으로 그 범위가 정책집행조직 전까지만 국한된다는 한계를 가지고 있다. 따라서 정책결정조직뿐만 아니라 정책집행조직도 다루고 있는 EAI 모형은 상당부분 차별성을 갖고 있는 것으로 판단되며, 더 나아가 정책집행조직의 불응에 의한 정책변동을 다루고 있다는 점에서 연구의 초점을 명확히 할 수 있다는 장점도 보유하고 있는 것이다. 또한 기존 모형은 정책이 현실을 제대로 반영하고 있는지에 대해 간과하고 있고, 특히 유형화작업은 전혀 접근을 하지 못하고 있다는 점에서, 본 EAI 모형은 이들 요소를 모두 갖추고 있어 객관성을 제고할 수 있다는 것이다.

### Ⅲ. 정책집행조직에 의한 조례산출 변동 유형 분석

#### 1. 조례산출과정의 의의

조례는 헌법, 법률, 명령 다음 단계의 법규로서, 지방의회의원이 발의하고, 지방자치단체의 장이 제출함에 따라, 상임위원회에 회부가 된다. 이후 위원회에 상정되어 가결절차를 거쳐 본회의에서 대개 제적의원 과반수 출석과 과반수 찬성으로 의결되게 된다. 조례안이 정책결정조직인 지방의회에서 통과하게 되면 의장은 의결된 날로부터 5일 이내에 정책집행조직인 지방자치단체의 장에게 이를 이송하여야 하고, 이송을 받은 지방자치단체의 장은 20일 이내에 이를 공포하지만, 조례안에 대하여 이의가 있을 경우에는 이유를 붙여 지방의회에 환부하여 그 재의를 요구할 수 있다. 재의를 요구받은 지방의회는 부득이한 사유가 없는 한 재의요구서가 도착한 날로부터 10일 이내에 이를 재의에 붙여서 제적의원 과반수 출석과 2/3 이상 찬성으로 재의결하게 되는데, 대개 원안대로 재의결, 부결, 수정안재의결<sup>8)</sup> 등의 행태로 나타나게 된다. 특히 재의결로 인해 기존에 의결한 조례안의 내용이 변동되는 행태는 부결과 수정안재의결인데, 먼저 부결이 될 경우에는 기존에 의결했던 조례안이 폐기가 되며, 수정안재의결일 경우에는 기존에 의결했던 조례안이 일부 변경되어 결정되게 되는 것이다.

본 연구에서는 정책집행조직의 불응으로 인한 정책변동을 다루고 있다는 점에서, 부결과 수정안재의결에 초점을 맞출 것이며, 이러한 사례는 서울특별시 민선 1기 이후 민선 4기까지 4건이 발생했다. 이 중 서울특별시도시및주거환경정비조례안은 정책결정조직인 서울시의회에서 발의 및 제안하여 의결한 것이 아니라 서울시장이 직접 만들어서 제출하였고, 의회에서는 의결만 했다는 점에서, 정책결정조직의 기본적 속성, 즉 정책이 추구하는 미래의 바람직한 상태인 정책목표를 결정할 뿐만 아니라, 정책목표 달성의 수단으로서 정책대안을 개발·분석·채택하는 일련의 과정을 추진하는 행태는 아니라는 것이다. 이러한 이유 등으로 인해 후술할 연구에서는 전술한 조례안을 제외하기로 하고, 서울시의회에서 직접 발의 및 제안한 조례안 3건을 EAI 모형에 적용하여 정책변동을 조명하고자 하는 것이다.

8) 지방자치단체의 장의 일부재의요구나 수정재의요구는 금지되어 있으나, 재의요구에는 그 월권이나 법령위반 등에 대한 시정을 요구하는 취지도 있으므로 재의요구서에 명시된 해당부분을 수정하는 재의결은 가능하다. 다만, 이 경우의 수정안재의결은 지방자치법에서 명시하고 있는 '전과 같은 의결'인 재의결은 아니므로 새로운 의안에 대한 의결로 보아야 할 것이라는 점에서, 재의결정족수는 필요하지 않다. 따라서 이에 대하여 지방자치단체의 장은 다시 재의를 요구할 수 있다.

## 2. EAI 모형을 활용한 정책집행조직에 의한 조례산출 변동 유형 분석

### 1) 서울특별시세조례 중개정조례안(이하 시세조례안)

#### (1) 정책결정조직의 정책전략 분석

##### ① 서울특별시의회의 정책전략 분석

시급한 교육재정 확보를 위한 지방자치단체의 부담금 조달을 위해 1995년 12월 6일 중앙 정부는 지방세법을 개정하였는데, 이는 소득세, 법인세, 농지세 등 소득할 주민세의 세율을 한시적으로 기존 7.5%에서 10%로 인상하여 1996년 1월 1일부터 시행하는 내용으로, 이를 반영하기 위해 1996년 2월 27일에 서울특별시의회 재무경제위원회에서는 “세율 10%는 1996년 1월 1일부터 1998년 12월 31일까지 발생하는 소득세, 법인세, 농지세에 적용한다”는 규정을 본 조례 부칙 제2항에 반영하여 재무경제위원장이 제안함에 따라, 참석위원 전원 찬성으로 가결하게 된다. 결국 본 안은 1996년 2월 29일 제82회 임시회에 상정되어 이의유무 표결을 통해 참석의원 전원찬성으로 의결되었으며, 본 정책대안을 서울시장에게 이송하게 된다.

즉, 서울시의회는 기존 시세조례에 새로운 규정을 반영시키려는 입법화전략을 추진한 것이다.

##### ② 정책오차 분석

정책결정조직인 서울시의회가 의결시킨 시세조례안 관련 정책대안이 시급한 교육재정 확보라는 문제시 되는 현실상황에 적절하게 대응하고 있는지 살펴보면, 1995년 7월 1일부터 1996년 6월 1일에 종료되는 2개년에 걸친 결산법인의 경우 1995년 7월 1일부터 12월 31일까지는 7.5%를 적용해야 되고, 1996년 1월 1일부터는 10%를 반영해야 된다는 점에서, 세무행정상 그 집행이 상당부분 어려울 것으로 예상된다. 실제로, 전술한 이유 등으로 인해 소득세법과 법인세법 등에서도 총액에 대하여 세율을 적용하도록 법령에 규정하고 있다는 점에서, 세율이원화는 그 집행을 상당부분 지연시켜 시급한 교육재정확보에 저해요인으로 작용할 수 있는 것이다.

〈표 2〉 서울특별시의회의 시세조례안에 대한 정책오차 관련 심층설문조사 결과<sup>9)</sup>

전현직 광역의회 전문위원				
← 오차지향			일치지향 →	
1	2	3	4	5
6명	5명	1명	2명	1명
□ N=15 □ 보통값 : 3 □ 평균값 : 2.13				
전현직 국회 전문위원 및 입법조사관				
← 오차지향			일치지향 →	
1	2	3	4	5
11명	3명	1명	0명	0명
□ N=15 □ 보통값 : 3 □ 평균값 : 1.33				
총 합				
□ N=30 □ 보통값 : 3 □ 집단 간 차이 : 0.80 □ 평균값 : 1.73				

좀 더 객관성을 제고하기 위해서 본 사항에 대해 전현직 광역의회 전문위원과 국회 전문위원 및 입법조사관 등 전문가를 대상으로 심층설문조사를 실시한 결과, 1, 2에 답변한 전문위원 등을 중심으로 전술한 이유 등을 내세우며 현실상황과 정책대안사이의 관계는 상당부분 오차, 즉 괴리가 있다는 결론을 도출했는데, 실제로 보통값 3에 훨씬 못 미치는 2.13(전현직 광역의회 전문위원), 1.33(전현직 국회 전문위원 및 입법조사관) 등 종합적으로 1.73을 나타내어 정책대안이 현실상황에 제대로 대응하지 못하고 있는 것으로 분석되었다. 특히 광역의회 전문위원보다 국회 전문위원 및 입법조사관이 훨씬 오차지향에 답변을 했는데, 이는 서울시의회가 법을 제대로 이해하지 못한 행태로 높은 수준의 비효율성의 가능성이 높다는

9) 본 연구는 객관성을 좀 더 제고하기 위해 심층설문조사를 실시했는데, 본 조사는 2009년 4월 1일부터 8월 31일까지 서울특별시의회를 제외한 전국 15개 광역의회의 관련 전현직 전문위원 1명씩 15명과 전현직 국회 전문위원 및 입법조사관 15명, 총 30명의 전문가를 대상으로 실시한 것이며, 직접 방문 또는 우편 등을 통해 이루어 졌다. 여타사항은 본인들의 요구에 따라 미공개로 하고자 한다. 한편, 한 집단이 아닌 두 집단으로 표본을 삼은 이유는 좀 더 객관성을 제고하기 위한 방책이다. 아울러, 분석표의 3은 보통값이며, 3을 미만한 값은 현실상황과 정책 사이에 있어서 오차에 근접한 것이며, 3을 초과한 값은 일치에 가까운 것을 의미한다. 한편 이들 전문가에 대한 질의·응답의 기본 형식은 “서울시의회 및 서울시장의 결정 및 주장한 근거가 현실상황을 제대로 반영하고 있지 않으면(오차지향) 1(상대적으로 높은 오차지향), 2(상대적으로 낮은 오차지향)에 체크해 주시고, 현실상황을 제대로 반영하고 있으면(일치지향) 5(상대적으로 높은 일치지향), 4(상대적으로 낮은 일치지향)에 체크해 주십시오. 아울러, 판단을 할 수 없는 보류입장인 경우는 보통값 3에 체크해 주십시오” 이다. 전술한 사항들은 이후 분석에서도 동일하게 적용된다.

주장을 좀 더 강도 높게 비판한 것이다(〈표 2〉 참조).

## (2) 정책집행조직의 정책전략 분석

### ① 서울특별시장의 정책전략 분석

한편, 본 정책대안에 대해 이송을 받은 집행조직인 서울시장은 본 규정에 대해 불응을 하게 된다. 기본적으로 그 근거로는 첫째, 지방세법에 의하면 사업연도가 2개년에 걸친 법인의 경우 10%나 7.5% 중 한 개의 세율만을 적용하여야 하며, 둘째, 법인소득은 법인이 정관 등으로 각각 정한 사업연도의 총수입금액에서 총비용을 공제하여 계산할 뿐 소득발생을 연도별로 구분하지 않음에도 불구하고 의결한 조례안을 살펴보면 소득발생 연도별로 이를 구분하여 세율을 적용하도록 하고 있다는 점에서, 사업연도가 2개년에 걸치는 법인의 경우는 세무행정상 그 집행이 불가능하다는 것이다(서울특별시의회 전자회의록시스템<[http://council.smc.seoul.kr/dasencgi/login.cgi?v\\_flag=0](http://council.smc.seoul.kr/dasencgi/login.cgi?v_flag=0)>). 이러한 점 등을 고려할 때, 서울시장이 불응하게 된 요인은 세율 일원화라는 정책대안을 투입할 경우 교육재정 확보라는 정책목표에 접근하기보다는 오히려 집행상의 혼란만 가중될 수 있다는 비효율성에 따른 불응으로 분석할 수 있는 것이다.

결국, 서울시장은 세율 일원화 원칙에 근거해서 의결한 정책대안을 세율 일원화 원칙으로 실현할 것을 고수하게 되는데, 이에 대한 정당성을 확보하기 위해 1996년 3월 16일에 서울시의회가 재의결해 줄 것을 요구하게 된다. 즉 재의요구전략을 추구하게 되는 것이다.

### ② 정책오차 분석

정책집행조직인 서울시장이 세율 일원화 원칙으로 집행할 것을 천명하며, 기존에 의결한 대안을 재의요구하게 되는데, 그 내용이 시급한 교육재정 확보라는 문제시 되는 현실상황에 적절하게 대응하고 있는지 살펴보면, 기본적으로 지방세법에 의하여 신고하거나 결정된 소득세 및 법인세 등은 총액에 대하여 동일한 세율만을 적용해야 하고, 이를 통해 효율적인 세무행정집행을 지향시켜 시급한 교육재정 확보에 적절하게 대응할 수 있다는 점에서, 현실상황을 적절하게 반영하고 있다고 분석된다.

〈표 3〉 서울특별시시장의 시세조례안에 대한 정책오차 관련 심층설문조사 결과

전현직 광역의회 전문위원				
← 오차지향		일치지향 →		
1	2	3	4	5
1명	1명	3명	4명	6명
□ N=15 □ 보통값 : 3 □ 평균값 : 3.86				
전현직 국회 전문위원 및 입법조사관				
← 오차지향		일치지향 →		
1	2	3	4	5
0명	0명	1명	4명	10명
□ N=15 □ 보통값 : 3 □ 평균값 : 4.60				
총 합				
□ N=30 □ 보통값 : 3 □ 집단 간 차이 : 0.74 □ 평균값 : 4.23				

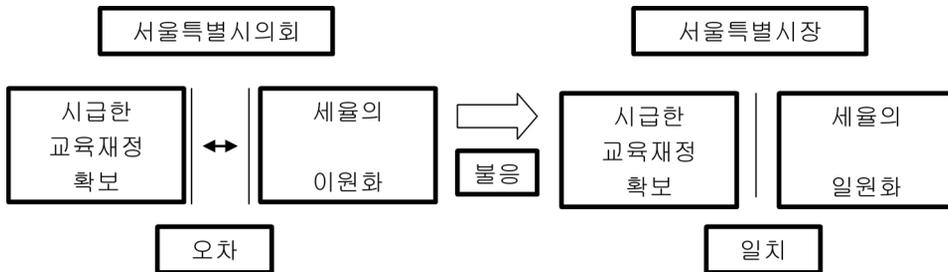
실제로, 본 사항에 대해 심층설문조사를 실시한 결과, 4, 5에 답변한 전문위원 등을 중심으로 전술한 이유 등을 내세우며 현실상황과 정책실현 사이의 관계는 상당부분 일치한다는 견해를 내렸는데, 보통값 3을 초과하는 3.86(전현직 광역의회 전문위원), 4.60(전현직 국회 전문위원 및 입법조사관) 등 종합적으로 4.23을 나타내어 현실상황에 제대로 대응하고 있는 것으로 분석되었다. 특히 국회 전문위원 및 입법조사관이 훨씬 일치지향에 답변을 했는데, 이는 법을 제대로 이해하여 효율성의 가능성이 높아졌다는 주장을 좀 더 강도 높게 피력한 것이다(〈표 3〉 참조).

### (3) 정책집행조직에 의한 정책변동 유형 분석

결국, 재의요구를 받은 서울시의회는 세율규정에 대해 명확히 규정하지 못한 부분을 인정하며, 1996년 3월 25일에 기립표결을 통해 재의결을 하게 되는데, 결과적으로 출석의원 2/3 이상의 찬성을 얻지 못하여 기존에 의결한 시세조례안을 부결·폐기하기에 이른다.

아울러 부결직후 서울시장이 재의요구한 내용을 반영한 규정, 즉 “세율 10%는 1996년 1월 1일부터 1998년 12월 31일까지의 기간 중에 과세기간이 종료되는 소득세, 법인세, 그리고 농지세에 적용하고, 1995년 12월 31일 이전에 과세기간이 종료된 사항은 7.5%를 적용한다”는 내용을 근거로, 새롭게 이의유무 표결을 한 결과, 출석의원 전원이 이의가 없음에 따라 최종적으로 의결되기에 이른다.

<그림 5> 시세조례안에 대한 EAI 모형의 유형



결국, 시세조례안을 둘러싼 서울시의회의 정책결정은 서울이원화정책에서 서울일원화정책으로 변동된 것으로서, EAI 모형의 설계오차의 불응형으로 분석할 수 있다. 즉, 서울시의회에 의한 서울의 이원화가 시급한 교육재정 확보에 부적절한 체계를 이루고 있으나 그 정책대안을 서울시장이 불응하여 교육재정 확보를 위해서는 서울의 일원화 집행이 필요하다는 점을 강조하면서 재의요구를 하여 기존 의결과는 다른 정책산출물이 도출되게 된 것이다(<그림 5> 참조).

## 2) 서울특별시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례안(이하 교섭단체조례안)

### (1) 정책결정조직의 정책전략 분석

#### ① 서울특별시의회의 정책전략 분석

정당 간 의견의 효율적인 수렴·조정을 통한 원활한 의회운영을 도모하기 위해 정당별 의원으로 구성된 교섭단체제도를 도입하고, 안 제3조에 교섭단체의 활동을 보좌할 사무처직원(직업공무원)을 배치함과 아울러, 상임위원회의 정수를 16-17인으로 하는 규정 등을 골자로 하는 교섭단체조례안을 제정하여 운영위원장이 1998년 3월 19일에 제안하게 된다. 결국, 같은 날 본회의에서 이의유무표결을 한 결과, 참석의원 전원찬성으로 본 조례안이 의결되었으며, 본 정책대안을 서울시장<sup>10)</sup>에게 이송하게 된다.

즉, 서울시의회는 교섭단체조례안이라는 새로운 규정을 제정시키려는 입법화전략을 추진한 것이다.

10) 본 조례안이 처리되는 과정에 있어서 서울특별시장은 조순시장이 사퇴함에 따라 강덕기부시장이 대행하였다.

② 정책오차 분석

정책결정조직인 서울시의회가 의결시킨 교섭단체조례안 관련 정책대안 중 가장 현안사항이 되는 부분은 안 제3조에 규정된 교섭단체의 활동을 보좌할 사무처직원을 두는 내용으로서, 이를 정당 간 원활한 소통을 위한 지원부채 등이라는 문제시 되는 현실상황에 적절하게 대응하고 있는지 살펴보면, 보좌관제도가 없는 지방의회의 현실에서 정치적 중립성을 전제로 하는 사무처직원을 교섭단체에 배치하여 사무지원을 하게 하는 본 조례안은 현실상황과 비교적 일치한다고 판단된다.

기본적으로 사무처직원을 둘 수밖에 없는 당위성은, 교섭단체는 조례안뿐만 아니라 국회법에도 규정이 되어 있고 원내의원으로 구성되어 있기 때문에 제도적 기구의 성격이 강하다는 점, 정당 간 현안안건 조율을 위한 의사소통을 해야 되는 점, 정당의 의사를 담은 대표연설을 해야 하는 점, 상임위원회 위원조정을 해야 하는 점, 그리고 2009년 8월 현재 서울시의회 교섭단체에 4명의 사무처직원이 배치되어 있고 경기도의회의 교섭단체조례에는 사무처직원이 상주하도록 하는 규정이 명시되어 있다는 점 등으로서, 이렇게 볼 때 본 조례안은 현실상황에 적절하게 접근하고 있는 것이다.

<표 4> 서울특별시의회 교섭단체조례안에 대한 정책오차 관련 심층설문조사 결과

전현직 광역의회 전문위원					
← 오차지향					일치지향 →
1	2	3	4	5	
0명	1명	1명	3명	9명	
<input type="checkbox"/> N=15 <input type="checkbox"/> 보통값 : 3 <input type="checkbox"/> 평균값 : 4.13					
전현직 국회 전문위원 및 입법조사관					
← 오차지향					일치지향 →
1	2	3	4	5	
1명	1명	1명	5명	7명	
<input type="checkbox"/> N=15 <input type="checkbox"/> 보통값 : 3 <input type="checkbox"/> 평균값 : 4.06					
총 합					
<input type="checkbox"/> N=30 <input type="checkbox"/> 보통값 : 3 <input type="checkbox"/> 집단 간 차이 : 0.07 <input type="checkbox"/> 평균값 : 4.10					

아울러, 좀 더 객관성을 제고하기 위해 심층설문조사를 실시한 결과, 전술한 당위성을 내세우며 4, 5에 답변한 전문위원 등을 중심으로 현실상황과 정책대안사이의 관계는 상당부분 일치한다는 의견을 피력했는데, 실제로 보통값 3을 훨씬 초과하는 4.13(전현직 광역의회 전

문위원), 4.06(전현직 국회 전문위원 및 입법조사관) 등 종합적으로 4.10을 나타내어 정책 대안이 현실상황에 적절하게 대응하고 있는 것으로 분석된다. 한편, 두 집단은 모두 4점대 초반을 나타내어 비슷한 반응을 하였다(〈표 4〉 참조).

## (2) 정책집행조직의 정책전략 분석

### ① 서울특별시장의 정책전략 분석

한편, 본 정책대안에 대해 이송을 받은 서울시장은 교섭단체의 활동을 보좌할 사무처직원을 두는 사항에 대해 불응을 하게 된다. 기본적으로, 불응을 하게 된 이유는 첫째, 지방자치법에 의하면 '시도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례가 정하는 바에 의해 사무처와 사무처직원을 둔다'고 규정되어 있는데, 교섭단체는 의회사무처의 하부조직이 아니기 때문에 교섭단체에 직원을 둘 수 없다는 것이다. 둘째, 교섭단체에 공무원을 배치하여 활동을 보좌하고 사무를 처리하도록 하는 것은 공무원의 정치적 중립을 저해할 우려가 있다는 점이다(서울특별시의회 전자회의록 시스템([http://council.smc.seoul.kr/dasencgi/login.cgi?v\\_flag=0](http://council.smc.seoul.kr/dasencgi/login.cgi?v_flag=0))). 한편, 서울시장이 불응하게 된 실제 요인은 정치적 우위를 점하기 위해 견제하는 입장인 의회에 사무처직원을 제공하지 않으려는 것으로 파악되며, 이는 정치적 이해관계에 따른 불응으로 분석된다. 실제로, 당시 운영위원장과와의 인터뷰<sup>11)</sup>에 의하면 "집행부가 교섭단체에 직원을 둘 수 없다고 했는데, 그 실제 요인은 의회가 양적으로 팽창하여 집행부에 대한 견제가 심해질 것이라는 염려가 있는 것으로 본다"고 피력하기도 하였다.

결국, 교섭단체에 사무처직원을 상주시키려는 정책대안을 실현시키지 않겠다는 입장을 고수하게 되는데, 이에 대한 정당성을 확보하기 위해 서울시의회가 재의결해 줄 것을 1998년 4월 9일에 요구하게 된다. 즉, 재의요구전략을 추구하게 되는 것이다.

### ② 정책오차 분석

서울시장이 교섭단체에 직원을 두지 않는 상황으로 집행할 것을 천명하며, 기존에 의결한 대안을 재의요구하게 되는데, 그 내용이 정당 간 원활한 소통을 위한 지원부채 등 문제시 되는 현실상황에 적절하게 대응하고 있는지 살펴보면, 교섭단체는 사무처의 하부조직이 아니기 때문에 직원을 둘 수 없고, 공무원의 정치적 중립성에도 문제가 된다는 주장을 하며 사무처 직원을 통한 지원을 할 수 없도록 한 점은 현실상황을 제대로 반영하고 있지는 못한 것으로 판단된다.

11) 당시 운영위원장과와의 인터뷰는 2009년 5월 9일 시의회에서 이루어졌으며, 여타사항은 본인의 요구에 따라 미공개로 하고자 한다.

즉, 교섭단체가 사무처의 하부조직이 아니기 때문에 직원을 둘 수 없다는 주장은 설득력이 떨어지는데, 실제로 의장실과 부의장실도 사무처의 하부조직이 아님에도 불구하고 사무처직원이 보좌업무를 하고 있고, 공무원의 정치적 중립성에도 문제가 있다는 주장 역시 정당 소속의 상임위원장이 직접 사무처직원인 전문위원을 지휘·감독하도록 법규에 명시되어 있다는 점에서 설득력이 낮은 것이다.

<표 5> 서울특별시시장의 교섭단체조례안에 대한 정책오차 관련 심층설문조사 결과

전현직 광역의회 전문위원				
← 오차지향		일치지향 →		
1	2	3	4	5
9명	4명	1명	1명	0명
<input type="checkbox"/> N=15 <input type="checkbox"/> 보통값 : 3 <input type="checkbox"/> 평균값 : 1.60				
전현직 국회 전문위원 및 입법조사관				
← 오차지향		일치지향 →		
1	2	3	4	5
7명	4명	3명	1명	0명
<input type="checkbox"/> N=15 <input type="checkbox"/> 보통값 : 3 <input type="checkbox"/> 평균값 : 1.86				
총 합				
<input type="checkbox"/> N=30 <input type="checkbox"/> 보통값 : 3 <input type="checkbox"/> 집단 간 차이 : 0.26 <input type="checkbox"/> 평균값 : 1.73				

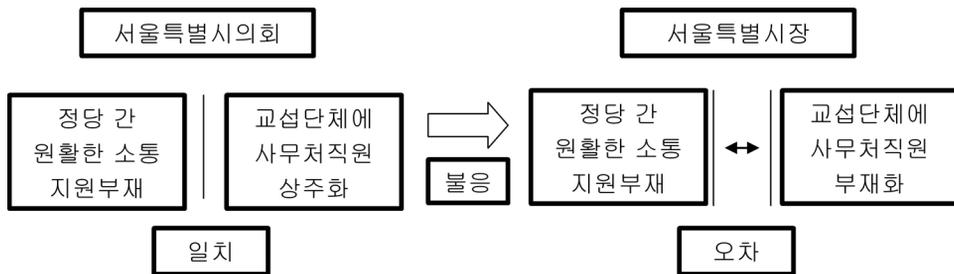
본 사항에 대해서도 심층설문조사를 실시한 결과, 1, 2에 답변한 전문위원 등을 중심으로 교섭단체는 정당 간 원활한 의사소통 제고를 위해 사무처직원이 필요함에도 불구하고 정치적 이해관계 등으로 인해 이를 반대하는 것은 현실상황과 정책실현 사이의 관계가 상당부분 오차가 있다는 의견을 내렸다. 실제로 보통값 3에 훨씬 못 미치는 1.60(전현직 광역의회 전문위원), 1.83(전현직 국회 전문위원 및 입법조사관) 등 종합적으로 1.73을 나타내어 현실상황에 제대로 대응하지 못하는 것으로 분석되었으며, 전술한 결과와 마찬가지로 두 집단은 1 점대 후반으로 표출되어 유사한 반응을 보였다(<표 5> 참조).

### (3) 정책집행조직에 의한 정책변동 유형 분석

결국, 교섭단체에 사무처직원을 둘 수 없다는 서울시장의 재의요구를 받은 서울시의회는 이에 대해 강한 유감을 표시하면서, 1998년 4월 30일 공직선거 및 선거부정방지법의 개정

으로 의원정수가 축소됨에 따라 상임위원회 정수를 기존 16-17인에서 11-12인으로 조정하고, 상임위원은 각 교섭단체 대표의원의 요청으로 기존 의장에서 본회의로 선임 또는 개선되는 내용만을 수정하여 1998년 5월 7일 재의결하게 된다. 본 수정안을 이송 받은 서울시장은 불응을 계속했고, 교섭단체에 사무처직원을 둘 수 없다며, 같은 이유로 1998년 5월 19일 다시 재의요구를 하게 된다. 이와 같이 서울시장이 강경하게 나오자 서울시의회는 일단 교섭단체를 설립하는 선에서 절충하겠다고 1998년 6월 12일, 교섭단체에 사무처직원을 둔다는 안 제3조를 삭제하는 수정안을 본회의에 상정하였고, 이의유무 표결을 한 결과 참석의원 전원찬성으로, 최종적으로 재의결되기에 이른다.

<그림 6> 교섭단체조례안에 대한 EAI 모형의 유형



결국, 교섭단체조례안을 둘러싼 서울시의회의 정책결정은 사무지원배치정책에서 사무지원배제정책으로 변동된 것으로서, EAI 모형의 집행오차형으로 분석할 수 있다. 즉, 서울시의회에 의한 사무처직원의 상주화가 정당 간 원활한 소통을 위한 지원부재에 적절한 체계를 이루고 있으나 그 정책대안을 서울시장이 불응하여 교섭단체의 활동은 사무처직원 없이 집행이 가능하다는 점을 강조하게 된다. 결과적으로 2번씩이나 재의요구를 하여 기존 의결과는 다른 정책산출물이 도출되게 된 것이다(<그림 6> 참조).

### 3) 서울특별시도시계획조례 중개정조례안(이하 도시계획조례안)

#### (1) 정책결정조직의 정책전략 분석

##### ① 서울특별시의회의 정책전략 분석

2005년 4월 26일에 서울특별시의회 도시관리위원회에서는 지방자치의 이념을 구현하고 도시계획시설의 토지이용 규제에 대한 민원 등을 해소하기 위한 의도에서 “도시관리계획의 결정 및 고시 등에 관한 사항 중 대규모점포 및 정기시장에 근거한 시장과 자동차정류장 중

버스차고지에 대한 사무를 자치구청장에 위임한다”는 규정을 본 조례 [별표 3]에 신설하여 도시관리위원장이 제안하게 된다. 결국 본 안은 2005년 9월 13일 제158회 임시회에 상정되어 무기명 전자표결을 한 결과, 재석의원 67명 중 찬성 34명, 반대 28명, 기권 5명으로 의결되었으며, 본 정책대안을 서울시장에게 이송하게 된다.

즉, 서울시의회는 기존 도시계획조례에 새로운 규정을 반영시키려는 입법화전략을 추진한 것이다.

## ② 정책오차 분석

서울시의회가 의결시킨 도시계획조례안 관련 정책대안이 조직 간 역할구분 불명확화라는 문제시 되는 현실상황<sup>12)</sup>에 적절하게 대응하고 있는지 살펴보면, 자치구청장에게 시장 및 버스차고지를 위임하는 사항은 시장의 전속적 권한을 침해할 소지가 있다고 판단된다. 즉, 지방자치법에 의하면 지방자치단체의 장은 조례 또는 규칙이 정하는 바에 의하여 그 권한에 속하는 사무의 일부를 관할자치단체장에게 위임할 수 있다고 규정하고 있다는 점에서, 전술한 사무에 대한 위임여부 권한은 업무집행에 대한 최종적인 책임을 가지고 있는 서울시장의 고유권한이라고 할 수 있는 것이다. 즉, 지방자치단체 행정사무의 위임여부에 대하여 의원제안으로 정하는 것은 집행부의 권한을 침해하는 월권적 성격이라고 볼 수 있다는 점이다. 실제로 이와 관련하여 2005년 대법원판례와 2006년 행정안전부 지침을 보면, 서울시장의 업무인 조직, 인사, 사무위임 등은 집행부의 기본적 골격을 이루는 핵심분야라는 점에서, 본 업무와 관련하여 의원이 조례를 발의할 경우 집행업무의 근간이 흔들릴 수 있으며, 효율적인 업무집행이 불가하다는 점에서, 현실을 상대적으로 직시하고 있는 서울시장이 제출하는 것이 바람직하다는 점을 밝혔다.

특히, 본 조례안에서 규정한 자동차정류장사무는 서울특별시에 대한 종합적인 교통관리 차원에서 총괄·조정하는 광역적 교통사무에 해당한다는 점에서, 이러한 사무를 자치구청장에게 위임하여 개별적·독립적으로 관리하게 하는 것은 통합적인 업무효율성 등을 고려할 때, 공익을 저해하는 행위라는 점에서 문제의 소지가 있을 수 있는 것이다.

따라서 본 정책대안은 지방자치의 이념을 구현한다는 취지에도 불구하고, 조직 간 역할구분 불명확화에 오히려 저해요인으로 작용할 수 있는 것이다.

12) 지방자치단체는 지방의회와 지방자치단체의 장으로 구성되는데, 원칙적으로는 정책결정조직인 지방의회에서 조례안 등을 발의하는 것이 바람직하겠으나, 지방자치단체의 장이 효율적인 집행을 위해 핵심 업무인 조직, 인사, 사무위임 등에 있어서는 자치단체장이 조례안을 제출하는 것이 적절하다고 판단된다. 그러나 이러한 역할구분의 원칙이 불명확화 되는 경우가 빈번하게 발생하고 있는데, 1996년 000의원 외 68인이 발의한 서울특별시지방공무원정원조례 중개정조례안 등이 그것이다.

<표 6> 서울특별시의회 의 도시계획조례안에 대한 정책오차 관련 심층설문조사 결과

전현직 광역의회 전문위원				
← 오차지향			일치지향 →	
1	2	3	4	5
6명	6명	1명	1명	1명
□ N=15 □ 보통값 : 3 □ 평균값 : 2.00				
전현직 국회 전문위원 및 입법조사관				
← 오차지향			일치지향 →	
1	2	3	4	5
5명	5명	3명	2명	0명
□ N=15 □ 보통값 : 3 □ 평균값 : 2.13				
총 합				
□ N=30 □ 보통값 : 3 □ 집단 간 차이 : 0.13 □ 평균값 : 2.06				

한편, 이와 관련하여 심층설문조사를 실시한 결과, 1, 2에 답변한 전문위원 등을 중심으로 시장에 대한 전속적 권한 침해 등을 내세우며 현실상황과 정책대안사이의 관계는 상당부분 오차가 있다는 의견을 피력했는데, 실제로 보통값 3에 훨씬 못 미치는 2.00(전현직 광역의회 전문위원), 2.13(전현직 국회 전문위원 및 입법조사관) 등 종합적으로 2.06을 나타내어 정책대안이 현실상황에 제대로 대응하지 못하고 있는 것으로 분석되었다. 아울러, 두 집단 간 차이는 0.13으로서 2점대 초반의 비슷한 반응을 보였다(<표 6> 참조).

## (2) 정책집행조직의 정책전략 분석

### ① 서울특별시시장의 정책전략 분석

한편, 본 정책대안에 대해 이송을 받은 정책집행조직인 서울시장은 본 규정에 대해 불응을 하게 되는데, 그 근거로는 첫째, 전술한 바와 같이 권한위임에 대한 시장의 전속적 권한 침해라는 것이다. 즉, 지방자치법 등에서는 지방자치단체의 장으로 하여금 해당 지방자치단체의 사무를 집행하는데 있어서 그 위임 등을 고유권한으로 부여함으로써 사무의 효율성을 제고하고 있다는 것이다. 둘째, 법령상 근거가 없는 행정사무를 위임하고 있다는 것이다. 즉, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등에서 정책대안의 자동차정류장에 대해 여객자동차터미널, 화물터미널, 그리고 공영차고지로 구분하고 있다는 점에서, 관계법령상 버스차고지의 경우에는 도시관리계획의 자동차정류장에 대한 결정대상이 아니라는 것이다. 아울러, 조례안에서 명시

하고 있는 여객자동차운수사업법 제5조는 버스차고지에 대한 근거법령이라기 보다는 여객자동차운송사업에 대한 면허·등록의 근거규정이라는 것이다(서울특별시의회 전자회의록시스템 <[http://council.smc.seoul.kr/dasencgi/login.cgi?v\\_flag=0](http://council.smc.seoul.kr/dasencgi/login.cgi?v_flag=0)>). 이러한 점 등을 고려할 때, 서울시장이 불응하게 된 요인은 사무를 상대적으로 낮게 파악하고 있는 의원이 직접 제안으로 자동차정류장사무 등을 자치구청장에게 위임할 경우 업무비효율성이 가중될 수 있다는 점에서 비효율성에 따른 불응으로 분석할 수 있는 것이다.

결국, 서울시장은 자동차정류장사무 등의 위임에 근거해서 의결한 정책대안은 적절하지 않다는 판단을 고수하게 되는데, 이에 대한 정당성을 확보하기 위해 서울시의회가 재의결해 줄 것을 2005년 9월 30일에 요구하게 된다. 즉, 재의요구전략을 추구하게 되는 것이다.

② 정책오차 분석

정책집행조직인 서울시장이 자동차정류장사무 등을 그대로 유지·집행할 것을 천명하며, 기존에 의결한 대안을 재의요구하게 되는데, 그 내용이 서울시의회와 서울시장 간 역할구분 불명확화라는 문제시 되는 현실상황에 적절하게 대응하고 있는지 살펴보면, 기본적으로 업무 효율성 차원에서 사무위임은 현실을 상대적으로 잘 파악하고 있는 서울시장의 고유권한이라는 점, 버스정류장업무는 광역적 교통사무라는 점, 그리고 법령상 근거가 없는 버스차고지사무 등을 자치구청장에게 위임하고 있는 것은 문제라는 점 등에서 조직간 역할구분 불명확화라는 현실상황에 적절하게 반응하고 있는 것이다.

<표 7> 서울특별시장의 도시계획조례안에 대한 정책오차 관련 심층설문조사 결과

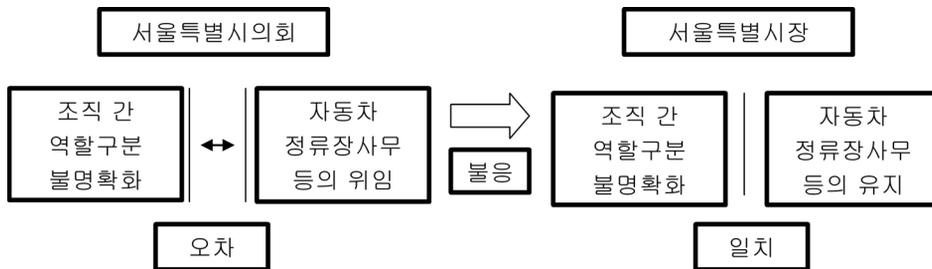
전현직 광역의회 전문위원				
← 오차지향			일치지향 →	
1	2	3	4	5
1명	0명	1명	6명	7명
<input type="checkbox"/> N=15 <input type="checkbox"/> 보통값 : 3 <input type="checkbox"/> 평균값 : 4.20				
전현직 국회 전문위원 및 입법조사관				
← 오차지향			일치지향 →	
1	2	3	4	5
0명	1명	3명	5명	6명
<input type="checkbox"/> N=15 <input type="checkbox"/> 보통값 : 3 <input type="checkbox"/> 평균값 : 4.06				
총 합				
<input type="checkbox"/> N=30 <input type="checkbox"/> 보통값 : 3 <input type="checkbox"/> 집단 간 차이 : 0.14 <input type="checkbox"/> 평균값 : 4.13				

본 사항에 대해서도 심층설문조사를 실시한 결과, 4, 5에 답변한 전문위원 등을 중심으로 전술한 이유 등을 내세우며 현실상황과 정책실현 사이의 관계는 상당부분 일치한다는 견해를 내렸는데, 실제로 보통값 3을 훨씬 초과하는 4.20(전현직 광역의회 전문위원), 4.06(전현직 국회 전문위원 및 입법조사관) 등 종합적으로 4.13을 나타내어 현실상황에 제대로 대응하고 있는 것으로 분석되었으며, 두 집단 간 차이는 0.14로서 4점대 초반의 유사한 반응을 보였다(〈표 7〉 참조).

### (3) 정책집행조직에 의한 정책변동 유형 분석

결국, 재의요구를 받은 서울시의회는 찬반양론이 엇갈린 상황에서 2005년 12월 13일에 무기명 전자투표를 통해 재의결을 하게 되고, 투표결과 재석의원 67명 중 찬성 34명, 반대 28명, 기권 5명으로, 출석의원 2/3 이상의 찬성을 얻지 못하여 기존에 의결한 도시계획조례안을 부결·폐기시키게 된다.

〈그림 7〉 도시계획조례안에 대한 EAI 모형의 유형



결국, 도시계획조례안을 둘러싼 서울시의회의 정책결정은 역할불명확화정책에서 역할명확화정책으로 변동된 것으로서, 시세조례안과 마찬가지로 EAI 모형의 설계오차의 불응형으로 조명할 수 있는 것이다. 즉, 서울시의회에 의한 자동차정류장 등의 사무를 자치구청장에게 위임하는 것은 서울시의회와 서울시장 간 역할구분 불명확화에 부적절한 체계를 이루고 있으나 그 정책대안을 서울시장이 불응하여 효율적인 업무수행차원에서 사무를 그대로 집행하는 것이 필요하다는 점을 강조하게 된다. 따라서 이에 대한 정당성을 확보하기 위해 재의요구를 하게 되는데, 결과적으로 기존 의결과는 다른 정책산출물이 도출되게 된 것이다(〈그림 7〉 참조).

### 3. 정책집행조직에 의한 조례산출 변동 유형 분석결과

지금까지 정책집행조직에 의한 조례산출 변동 유형을 EAI 모형을 활용해서 분석한 결과를 정리해 보면 <표 8>과 같다.

즉, 시세조례안과 도시계획조례안에 있어서 서울특별시의회는 입법화전략을 통해 오차지향을 나타냈지만, 서울특별시장은 불응을 하며 일치지향을 표출했고, 이를 정당화하기 위해서 재의요구전략을 추진한 것이다. 기본적으로 서울시장이 불응을 하게 된 요인은 비효율성에 따른 것으로 나타났고, 결국 재의요구를 통해 서울시의회가 재의결을 한 결과, 각각 서울이원화정책에서 서울일원화정책으로, 역할구분불명확화정책에서 역할구분명확화정책으로 변동되었으며, EAI 모형에 있어서 설계오차의 불응형을 나타낸 것이다. 반면, 교섭단체조례안에 있어서 서울시의회는 다중입법화전략을 통해 일치지향을 나타냈지만, 서울시장은 계속해서 불응을 하며 오차지향을 피력했고, 이를 쟁취하기 위해서 반복적인 재의요구전략을 보인 것이다. 기본적으로 서울시장이 불응을 하게 된 요인은 정치적 이해관계에 따른 것이었으며, 결국, 반복된 재의요구를 통해 재의결을 한 결과, 사무지원배치정책에서 사무지원배제정책으로 변동되었으며, 집행오차형을 나타낸 것이다.

종합적으로, EAI 모형의 유형에 근거한 정책변동 요인을 살펴보면 시세조례안과 도시계획조례안은 현실반영의 일치에 근거한 서울시장의 재의요구전략인 반면, 교섭단체조례안은 현실미반영의 오차에 근거한 서울시장의 반복된 재의요구전략이라고 할 수 있는 것이다.

<표 8> EAI 모형을 활용한 정책집행조직에 의한 조례산출 변동 유형 분석결과

구 분	조례산출과정					
	정책결정조직-서울특별시의회			정책집행조직-서울특별시장		
	시세 조례안	교섭단체 조례안	도시계획 조례안	시세 조례안	교섭단체 조례안	도시계획 조례안
정책오차 여부	오차	일치	오차	일치	오차	일치
정책순응· 불응 여부	-	-	-	불응	다중 불응	불응
불응 요인	-	-	-	비효율성에 따른 불응	정치적 이해관계에 따른 불응	비효율성에 따른 불응
조직의 전략	입법화 전략	다중 입법화 전략	입법화 전략	재의요구 전략	다중 재의요구 전략	재의요구 전략

구 분	조례산출과정					
	정책결정조직-서울특별시의회			정책집행조직-서울특별시시장		
	시세 조례안	교섭단체 조례안	도시계획 조례안	시세 조례안	교섭단체 조례안	도시계획 조례안
정책집행 조직에 의한 정책변동 결과	서울 이원화 정책 → 서울 일원화 정책	사무지원 배치 정책 → 사무지원 배제 정책	역할구분 불명확화 정책 → 역할구분 명확화 정책		-	
EAI 모형의 유형에 근거한 정책변동 요인	일치(현실 반영)에 근거한 서울시장의 재의요구 전략	오차(현실 미반영)에 근거한 서울시장의 반복된 재의요구 전략	일치(현실 반영)에 근거한 서울시장의 재의요구 전략		-	
사례별 EAI 모형의 유형	<input type="checkbox"/> 시세조례안 : 설계오차의 불응형 <input type="checkbox"/> 교섭단체조례안 : 집행오차형 <input type="checkbox"/> 도시계획조례안 : 설계오차의 불응형					

[주] 서울시의회에 의한 입법화전략은 본회의 의결로서, 자신들의 의지에 의한 전략을 의미하고, 마지막 재의결은 서울시장에 의한 의결이라는 점에서 입법화전략에 포함시키지 않고자 함. 아울러, '다중'이라는 용어는 2번 이상의 전략을 반복하는 것을 말하는 것임.

#### IV. 결 론(시사점)

조례산출과정에서 나타나는 정책집행조직에 의한 정책변동 유형을 EAI 모형을 활용해서 분석한 결과 다음과 같은 시사점이 도출되었다.

첫째, 정책집행조직인 서울시장에 의한 정책변동이 모두 바람직하지는 않았다는 점이다. 즉 서울시의회에 의해 발의되고 의결된 시세조례안, 교섭단체조례안, 그리고 도시계획조례안에 대해 서울시장이 현실을 반영하지 못했다며 재의요구를 하여 재의결을 한 결과, 서울시장의 의견이 모두 반영되었지만, 교섭단체조례안은 오히려 현실과 역행된 면이 존재했다는 점에서 이를 증명해 주고 있는 것이다. 이는 일종의 필터역할을 하는 재의요구제도가 정책적 판단보다는 정치적 판단에 의해 본질을 흐리게 할 수 있다는 점을 나타내고 있는 것이다.

둘째, 정책집행조직의 중요성이다. 즉 기존의 고전적 집행관에 입각한 연구들은 정책집행

조직은 정책결정조직의 의도와 통제에 따라 순응하기만 하는 수동적 존재로만 파악했지만, 본 연구의 경우 비록 서울시의회와 서울시장이 기관대립형의 구조를 가졌다는 것을 고려하더라도, 정책집행조직의 영향력은 매우 높은 수준이었으며, 이는 수동적 존재가 아니라 이미 적극적 존재로 전환하였다는 것을 보여주는 단적인 사례가 되는 것이다.

셋째, 불응요인에 대한 다양한 행태로의 전환이다. 전술한바와 같이 정책집행조직의 불응에 대한 요인에 있어서 비교적 널리 인용되고 있는 Combs의 이론에 의하면, 대부분 불응에 대한 요인은 의사전달체계의 문제에 따른 불응, 자원부족에 따른 불응, 그리고 권위의 불신에 따른 불응 등으로 나타난다고 했으나, 본 연구에서는 본 이론에서 언급한 요인 외에 비효율성에 따른 불응과 정치적 이해관계에 따른 불응만으로 나타났다는 점에서, 복잡한 사회현상만큼이나 정책집행조직에 의한 불응요인도 다양하게 나타나고 있음을 알 수 있었다.

넷째, 정치적 이해관계에 따른 정책변동은 양 조직간 게임의 장이 상대적으로 높은 수준이라는 것을 보여주고 있다. 즉 교섭단체조례안의 경우 다른 조례안과는 다르게 서울시장은 2번의 불응과 재의요구를 했고, 서울시의회는 자신들에게 유리한 위치를 점하기 위해서 의결과 재의결을 합쳐 3번씩이나 거쳤다는 것 등이 이를 말해주고 있는 것이다.

다섯째, 복잡한 변동과정도 명확한 구분이 존재한다는 것이다. 즉 조례산출과정은 복잡한 변동과정을 내포하고 있지만, 시의회의 의결단계, 시장의 불응단계, 재의요구단계, 그리고 시의회의 재의결단계 간 경계가 명확히 구분된다는 특징을 보여주고 있는 것이다.

여섯째, 전술한바와 같이 설계오차의 불응형과 집행오차형은 정책집행조직의 불응이라는 변수로 인해 상대적으로 높은 수준의 정책변동을 유인할 수 있는 것으로 가정했는데, 이러한 사항이 일정부분 입증되었다고 할 수 있는 것이다.

한편, 정책오차를 판단할 수 있는 충분한 근거와 기준, 이론제시가 필요함에도 불구하고 자료확보의 한계로 인한 낮은 수준의 근거제시와 제한된 설문조사방법만으로 판단을 했다는 점에서 차후 이에 대한 면밀한 검토가 필요할 것으로 본다. 그리고 서울특별시의 조례산출과정은 전체 시도의 그것보다 대표성을 갖고 있다고 볼 수도 있으나 지나치게 제한된 지역의 제한된 사례만을 가지고 접근했다는 점에서 일반화에 일정부분 한계를 가져왔다. 따라서 차후에는 대표성 있는 정책사례들을 연구함으로써 분석의 일반화를 제고하는데 노력해야 할 것으로 생각된다. 아울러, 전술한 이론설명에서 설계오차의 불응형과 집행오차형에 따른 정책변동이 차이가 있다는 점을 기술하였으나 학술지 페이지상의 한계 등으로 인해 이러한 부분이 간과되었다는 점에서, 차후 본 부분에 대해서도 심도 있는 검토가 필요할 것으로 판단된다.

## 【 참고문헌 】

- 김병준. (2006). “외국인근로자 고용허가제 결정과정 분석 : Kingdon의 정책흐름모형 적용을 중심으로”, 서울대학교 석사학위논문.
- 김순양. (2006). “보건의료정책형성과정의 동태성 : 옹호연합모형(ACF)을 통한 의료보험 통합 일원화 논쟁의 해석”, 한국정책학회보, 15(3).
- 김영평. (1998). 「불확실성과 정책의 정당성」, 고려대학교 출판부.
- 남상민. (2005). “정책과정에서의 NGO : 정책옹호동맹체모형(ACF)과 새만금사업에서의 NGO 역할”, 한국정책학회보, 14(1).
- 박용치. (1998). 「현대행정학원론」. 경세원.
- 박하영. (2007). “참여정부의 문화예술교육정책 형성과정 연구 : Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로”, 서울대학교 석사학위논문.
- 양승일·한중희. (2008). “정책대상조직에 의한 교육복지정책의 변동 분석 : 노무현정부의 사 학 정책을 중심으로”, 한국조직학회보, 5(1).
- 전진석. (2003). “의약분업 정책변화에 대한 연구 : 정책옹호연합모형을 적용하여”, 한국정책학회보, 12(2).
- 정정길. (2000). 「정책학원론」. 대명출판사.
- 진상은. (2008). “법학전문대학원 설치·운영법 제정과정에 관한 연구”, 서울대학교 석사학위논문.
- 채경석. (2000). 「정책집행의 논리와 현실」, 대영문화사.
- Anderson, J. E. (1984). *Public Policy-Making*, 3rd ed., New York : Holt, Rinehart and Klinston.
- Coombs, F. S. (1980). “The Bases of Noncompliance with a Policy”. *Policy Studies Journal*, 8(6).
- Hall, P. A. (1993). “Policy Paradigms, Social Learning and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, 25(3).
- Hofferbert, R. (1974). *The Study of Public Policy*, Indianapolis : Bobbs-Merrill.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston : Little, Brown and Co.
- Mucciaroni, G. (1995). *Reversals of Fortune: Public Policy and Private Interests*, Washington D. C. : Brookings Institution.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1984). *Implementation, 3rd ed.*, Berkeley :

University of California Press.

Rogers, H. R. & Bullock, C. S. (1976). *Coercion to Compliance*, Lexington Books.

Rose, R. (1976), *The Dynamics of Public Policy*, Beverly Hills : Sage Publish.

Sabatier, P. A. (1988). "An Advocacy Coalition Framework of Policy change and the Role of Policy-oriented Learning Therein", *Policy Sciences*, 6.

Young O. R. (1979). *Compliance & Public Authority*, Baltimore : Johns Hopkins University Press.

대법원<<http://www.scourt.go.kr>>

서울특별시 법무행정서비스<[http://legal.seoul.go.kr/2005/?Sid=403\\_02](http://legal.seoul.go.kr/2005/?Sid=403_02)>

서울특별시의회 전자회의록시스템<[http://council.smc.seoul.kr/dasencgi/login.cgi?v\\_flag=0](http://council.smc.seoul.kr/dasencgi/login.cgi?v_flag=0)>

행정안전부<<http://www.mopas.go.kr>>