

成功的 政策執行을 위한 管理戰略

Management Strategies for Successful Policy Implementation

李 勝 鍾

(韓國地方行政研究院 首席研究員)

<目 次>

I. 序論	IV. 分析
II. 假說	V. 結論
III. 操作的 定義	

I. 序 論

본 논문은 管理活動과 成功的 執行과의 관계에 관한 몇가지 가설의 제시 및 이에 대한 검증에 기초하여 성공적 정책집행을 위한 效果的인 管理戰略을 제시하기 위한 것이다. 최근까지도 정책집행은 정책이 결정되면 자동적으로 뒤따르는 것으로 간주되는 경향이 없지 않았다. 그러나 정책이 결정되면 결정된 정책은 자동적으로 집행되고 아울러 정책결정자가 소망했던 정책결과가 예견했던대로 획득될 것이라는 가정은 잘못된 것이다. 오히려 정책은 집행상의 여러가지 애로와 난관으로 인하여 성공적으로 수행되기 어려운 것이 일반적이라 하겠으며 이와 같이 성공적 집행이 자동적으로 이루어지기 어렵다는 사실은 여러 학자들에 의하여 반복적으로 지적되어 온 것이다(예, George, 1980; Van Meter & Van Horn, 1975; Pressman & Wildavsky, 1979).

문제는 여하히 집행상의 애로와 난관을 극복하고 정책이 성공적으로 집행 되게 할 수 있겠느냐 하는 것이다. 成功的 執行을 위한 要因에는 여러가지가 있겠으나" 그 중에서도 특히 중요한 것은 집행을 직접 담당하고 있는 집행인(또는 행정관료, 이하 혼용한다)의 정책에 대한 順應(compliance)이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 순응은 기본적으로 "집행인의 정책에 대한 動機"에 좌우된다. 생각컨대, 집행인이 정책목표에 동의하고

1) 성공적 집행에 영향을 미치는 요인에 대하여는 Van Meter & Van Horn(1975), Sabatier & Mazmanian(1981) 또는 정정길(1989 : 521-598) 등을 참조할 것.

의욕적으로 노력하면 자원 및 기술의 제약, 정책결정자 및 환경으로 부터의 지지부족, 나아가서는 집행인 자신의 능력부족 등과 같은 집행상의 여러가지 애로와 난관도 완화될 수 있을 것이며 그 결과로 정책은 성공적으로 집행될 수 있게 될 것이다(cf. 정정길, 1989 : 550). 그러나 정책의 목표가 관료들의 신념과 욕구에 상치될 때 집행인은 정책의 집행에 의욕을 보이지 않을 것이며 오히려 정책집행을 방해할 수도 있을 것이다. 이러한 경우, 정책은 집행인의 順應確保의 失敗로 인하여 성공적으로 집행될 수 없게 된다. 이러한 논의는 우리로 하여금 집행인은 그들 고유의 신념과 욕구에 따라 정책결정인에 의하여 명령된대로 정책을 정확하게 집행하지 않을 수 있다는 사실에 유의해야 할 필요성과 함께 성공적 집행을 위하여는 집행인의 정책에 대한 순응확보를 위한 적절한 動作化機制(action-forcing mechanism) 또는 管理戰略(management strategies)의 수립이 필요함을 가르쳐 주는 것이라 하겠다(cf. Neustadt, 1960). 그럼에도 불구하고 지금까지의 정책집행연구는 다른 요인에 비하여 상대적으로 인적요인, 그 중에서도 執行人의 정책에 대한 動機要因을 소홀히 취급하여 문제시된다 하겠으며 본 논문은 이에 대한 시정노력의 일환이라는 데에서 그 의의를 찾을 수 있다 하겠다.

본 논문에서 成功的 政策執行이란 집행인이 정책결정자 또는 법규에 의해 지시된 바대로 정책을 수행함으로써 소기의 정책목표가 달성되는 것으로 이해된다. 그런데 성공적 집행(successful implementation)은 效果的 執行(effective implementation)과 구분되기도 하는 바, 일반적으로 성공적 집행은 집행의 產出 또는 効果에, 효과적 집행은 집행의 過程에 더 관련된 개념으로 사용된다.²⁾ 이러한 구분은 어떠한 정책의 효과적 집행이 반드시 성공적 집행을 의미하는 것은 아니라는 사실의 인식에서 비롯된 것이다. 그럼에도 불구하고 효과적 집행없이 성공적 집행을 기대하기는 어려울 것이라는 점과 실제로는 양자간의 명확한 구분이 명확하지 않다는 점을 감안하여 본 연구에서는 성공적 집행과 효과적 집행을 엄격히 구분하지 않기로 한다.

II. 假 說

앞에서 제시한 바와 같이 성공적 집행에의 영향요인으로서의 집행인의 動機要因의 중요성을 고려하여, 본 연구는 그 이론적 틀을 구성함에 있어서 정책목표에 대한 집행인의 태도(attitude), 구체적으로는 정책목표에 대한 집행인의 同意(consensus) 정도에 주목하

2) 양자간의 관계에 대한 자세한 논의는 정정길(1989 : 496-501)을 참조할 것.

고자 한다.³⁾

생각컨대, 정책집행과정에 있어서 집행인은 동의하지 않는 정책에 대하여는 순응하지 않을 것이며 동의하는 정책에 대하여는 자발적으로 순응할 것인 바(Nakamura & Smallwood, 1980), 이에 따라 정책은 목표에 대한 집행인의 同意(consensus)가 클수록, 더 성공적으로 집행될 것이다(가설 1).

개념상으로 同意와 順應은 구별된다. 동의는 집행인의 내부작용으로서의 態度와 관련된 개념인 반면, 순응은 외부작용으로서의 行態와 관련된 개념이다. 그런데 태도는 동작화되지 않는 한 반드시 행동으로 나타나지는 않는다. 따라서 집행인의 정책목표에 대한 동의의 정도가 높다고 해서 집행인의 순응의 정도 역시 높을 것인가에 대하여 확신할 수는 없게 된다(물론 양자간의 상관관계는 正의 관계에 있을 것이다). 집행인의 정책목표에 대한 동의가 순응행위로 귀결되기 위하여는 집행인의 목표에 대한 태도(동의)가 행동(순응)으로 바뀌어지도록 하기 위한 동작화활동이 요구되는 바, 이러한 동작화를 위한 기제(mechanism)를 동기이론의 용어를 빌어 표현하면 “外在的 動機賦與(external motivation)”라 한다.

외재적 동기부여에 관한 이론은 內在的 動機賦與(internal motivation)에 관한 기본적인 가정--즉, 동기요인에 따라 인간의 행동경향이 정해진다는 것과 같은 가정 들--에 기초한 것이며, 아울러 외재적 동기부여의 효과는 내재적 동기부여에 따라 可變的으로 나타날 수 있으며 관리자의 집행인에 대한 다양한 관리기술에 의하여 좌우된다(Hicks & Gullett, 1975). 여기에서 내재적 동기부여란 개인의 내면세계로 부터 비롯되는 것이며 이와 관련하여 일찌기 Maslow(1954)는 인간의 기본적인 욕구는 다섯 단계로 구분될 수 있으며 인간은 그들 자신의 욕구를 충족시키기 위하여 자아실현(self-actualizing)과 자기개발(self-development)을 추구한다는 가정을 제시한 바 있다.

한편, 태도의 동작화 또는 외재적 동기부여와 관련하여 Herzberg(1959)의 動機·衛生理論(motivation and hygiene theory)에 주목할 필요가 있다. 그는 집행인의 직무만족 그리고 나아가서 직무성과에 영향을 미치는 동기요인에는 만족요인(satisfying factor)과 불만족요인(dissatisfying factor)의 두가지 요인이 있는 것으로 본다. 아울러 그는 관리자가 이러한 요인들을 통제할 수 있으며 집행인의 만족수준에 영향을 미칠 수 있음을 강조하는 한편, 내재적 동기부여가 항상 높은 생산성을 보장해주는 않는다고 지적하고 있다. 이러한 그의 주장은 성공적 집행을 위하여는 집행인의 내재적 동기부여와는 별도로

3) 태도는 인식에 기초하여 이루어지는 개인의 일반적 심리상태를 말한다. 인식과 태도에 관하여는 Yeric & Todd(1983 : 26-31)을 참조할 것.

그들에 대한 외재적 동기부여가 필요함을 시사해 주는 것이다.

실제로 정책에 대한 집행인의 순응정도는 정책목표에 대한 동의의 정도에 정확히 비례하지는 않을 것이며, 경우에 따라 집행인은 오히려 그의 인식과 相馳되는 행동을 할 가능성이 있으므로 Herzberg의 지적은 매우 적절한 것으로 생각된다. 그러나 이러한 논의가 정책목표에 대한 집행인의 同意 정도가 성공적 집행과 긍정적인 관계를 가질 것이라는 동기이론의 기본적 가설을 부인하는 것은 아니다. 이는 앞서 지적한 바와 같이 외재적 동기부여 이론이 내재적 동기부여의 기본적 가정에 기초하여 제시되는 것이라는 점을 상기하면 쉽게 이해된다. 즉, 정책목표에 대한 집행인의 높은 동의는 내재적 동기부여요인으로 작용할 것이며 그에 따라 외재적 동기부여가 없는 경우라도 집행인은 자발적으로 정책을 수행할 것이라는 동기이론의 가정은 기본적으로 타당한 것이며 따라서 정책목표에 대한 집행인의 동의가 크면 클수록 정책이 성공적으로 집행될 가능성이 제고된다는 가설¹ 역시 여전히 타당한 것이다.

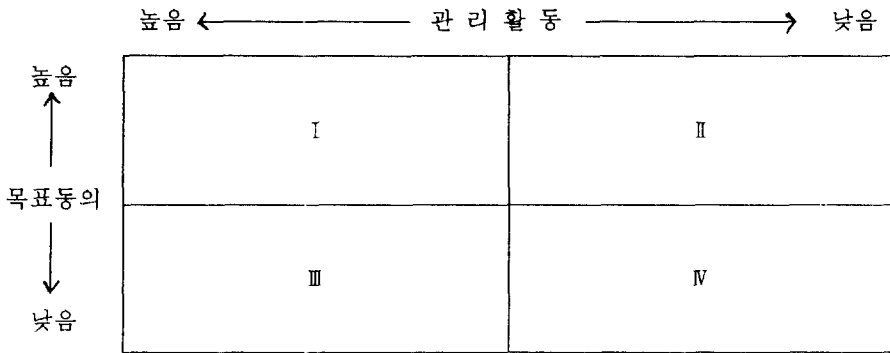
그럼에도 불구하고 外在的 動機賦與에 관하여 논의하는 것은 적절한 관리전략을 구사함으로써 집행인을 동작화시킬 수 있으리라는 가능성을 강조하기 위함이다. 아울러 이러한 맥락에서 외재적 동기부여는 집행인에 대한 “管理活動(management or enforcement activity)”이라는 용어로 대치하고자 한다.⁴ 관리활동은 정책수행에 있어서 놀라운 결과를 산출할 수 있다. James(1952)는 그의 연구에서 근로자들이 그들 능력의 20-30%의 노동력만을 그들의 직무에 투입하고 있음을 지적하면서 만약 근로자들이 고도로 동기부여 되었다면 근로자들은 그들 능력의 80-90%를 직무에 투입할 수 있었을 것임을 제시한 바 있다. 이러한 발견을 통하여 우리는 성공적인 집행을 위하여 관리활동이 얼마나 중요한가에 대하여 알게 된다(Starling, 1977). 물론, 이러한 논의가 관리활동을 통하여 집행인의 행태를 완벽하게 결정할 수 있음을 의미하는 것은 아니다. 비록 관리활동이 없는 경우에도 집행인은 여전히 그의 정책목표에 대한 동의 또는 작업조건 등과 같은 여러가지 요인에 따라 과업을 수행할 것이다. 그러나 강조할 것은 관리활동을 통하여 집행의 성과를 제고시킬 수 있다는 점이다. 그리고 이러한 논의에 입각하여 다음과 같은 가설을 도출할 수 있을 것이다: 관리활동이 강화될수록 정책은 더 성공적으로 집행될 것이다(가설 2).

지금까지 논의된 두가지 요인--정책목표에 대한 동의와 관리활동의 정도--을 결합시켜 보면, <그림 1>과 같은 政策次元에 관한 類型을 도출할 수 있다.⁵⁾

4) 이는 동기부여라는 개념에는 관리라는 측면이 상대적으로 결핍되어 있는 점을 감안한 것이다.

5) 여기에서 정책목표에 대한 동의는 집행인에 관련된 요인이며 관리활동은 집행인의 상급자로서의 관리자에 관련된 것이다.

〈그림 1〉 집행에 영향을 미치는 정책차원



이와 관련하여 정책집행의 성공을 위하여 관리활동과 정책목표에 대한 동의 중 어느 것이 더욱 중요한가에 대하여 의문이 제기될 수 있을 것이다. 이에 대하여는 지금까지 명확한 결론이 제시되지 않고 있는 상태이므로 단적으로 말하기는 어렵다. 그러나 생각컨대, 관리활동을 통하여 집행인의 행동에 대하여 상당한 영향을 미칠 수 있는 것은 사실이라고 하더라도, 그러한 관리활동의 대상으로서의 집행인이 관리활동에 따라 그의 근본적 신념을 변화하리라고 보기에는 무리가 있다 하겠으므로 이에 대하여는 다음과 같은 가설의 제시가 가능할 것이다: 정책목표에 대한 同意와 성공적 집행간의 관계가 管理活動과 성공적 집행과의 관계보다 더 밀접하다(가설 3).

또한 이상에서 제시한 가설 1, 2, 3에 기초하여 다음과 같은 가설의 도출이 가능하다: 정책의 집행은 範疇 I (높은 동의/높은 관리활동), 範疇 II (높은 동의/ 낮은 관리활동), 範疇 III (낮은 동의/높은 관리활동), 範疇 IV의 순서로 성공적일 것이다(가설 4).

效果的 管理活動戰略

관리활동은 다양하게 분류된다. 예컨대, Gordon & Babchuk(1959)는 “도구적 활동 (instrumental activity)”과 “표현적활동 (expressive--)”으로 분류하였고; Clark & Wilson (1961)은 “물질적 유인 (material incentives)”, “목표지향적 유인 (purposive--)”, 및 “일체적 유인 (solidary--)”으로 구분하였으며; Warrior (1965)는 “성과-만족 (performance-pleasure)”, “사교성 (sociability)”, “상징성 (symbolic)”, 그리고 “가치기능 (value functions)”으로; Etzioni (1961)는 상하간의 지배 복종관계를 기준으로 “규범적 권력

6) 즉, 내재적 동기부여가 왜재적 동기부여보다 중요하다는 것이다.

(normative power)", "보상적 권력(remunerative--)", 그리고 "강제적 권력(coercive--)"으로 분류한 바 있다.

이와 같이 다양한 분류가 가능하겠지만, 본 연구에서는 관리활동을 Etzioni의 분류를 일부 수용하여 단순히 補償的 管理活動과 強制的 管理活動으로 구분하고자 한다. 물론 이런 단순한 이분법은 Etzioni가 지적한 규범적 관리활동을 제외하는 등의 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 이와 같은 분류는 일반적으로 종교단체와는 달리 규범적 관리활동이 적용되기 어려운 대부분의 공사조직체의 관리문제에 관한 한 여전히 유효하다. 더욱이 이와 같은 단순분류는 조직간의 비교목적을 위하여 매우 유용함에 주목할 필요가 있다(Zald, 1978).

強制的 管理活動은 강압적 또는 규제적 권력의 이용을 수반하는 관리활동을 나타내며 그것의 극단적 예는 免職이다. 補償的 管理活動은 집행인에 대한 보상 또는 격려활동을 말하며(Huse & Bowditch, 1973), 昇進은 그 극단적인 예이다. 이와 같이 두가지 상반되는 관리활동을 전제할 때, 어떠한 조건하에서 어떠한 관리활동이 성공적 집행을 위하여 보다 더 효과적이겠는가?

그러한 조건에는 집행인의 계급, 직위, 조직의 특성, 부서의 특성(예, 막료/계선) 등과 같은 상이한 조건들이 고려될 수 있을 것이다. 그러나 본 연구에서는 그러한 조건으로서 집행인의 정책목표에 대한 同意에 대하여만 고려할 것이다. 이는 앞서 지적한 바와 같이 정책목표에 대한 동의가 성공적 집행을 위하여 가장 중요한 요인으로 생각되기 때문이다. 아울러 이에 대하여 본 연구가 제시하는 가설은 다음과 같다: 정책목표에 대한 집행인의 同意가 높을 경우에는, 強制的 管理活動의 성공적 집행에 대한 효과가 補償的 管理活動의 그것에 비하여 상대적으로 클 것이다(가설 5).

이에 대한 논리적 설명은 다음과 같다. 집행인의 정책목표동의를 정도가 높을 경우, 보상적 관리활동은 집행인의 행동(순응)에 큰 영향을 미치기 어렵다. 왜냐하면 이 경우 집행인은 정책에 대한 고도의 동의를 바탕으로 이미 그들의 임무를 자발적으로 수행하고 있을 것이기 때문이다. 이러한 경우, 보상적 관리활동의 집행인의 행동에 대한 "限界效果"는 크지 않게 될 것이다.⁷⁾

이와는 반대로 강제적 관리활동의 한계효과는 보상적 관리활동의 그것에 비하여 상당할 것이다. 왜냐하면 집행인은 강제적 관리활동이 이미 그들이 동의하고 있는 정책목표의 달성을 위한 것인 한, 그에 대하여 순응할 것이기 때문이다. 경우에 따라서는 강제적 관리활동은 집행인에게 보다 명확한 행동지침을 제공함으로써 집행인의 자발적 노력을

7) 이는 한계생산체감 또는 한계효용체감의 법칙을 상기하면 쉽게 이해된다.

보다 생산적으로 유도할 수 있을 것이다. 이와 관련하여 집행인은 강제적 관리활동을 그들의 자발적인 정책집행 노력에 대한 간섭 내지는 방해로 인식하고 이에 대하여 분개하며 저항할 것이라는 반론이 제기될 수 있을 것이다. 그러나 이러한 반론은 다음과 같은 점을 고려하건대 반드시 타당하다고 보기 어렵다. 앞서 지적한 바와 같이 집행인은 이미 그들이 동의하고 있는 정책목표의 달성을 위한 강제적 관리활동에 대하여 저항감을 크게 느끼지 않을 것으로 기대될 뿐만 아니라, 일반적으로 강제적 관리활동은 집행인이 강력히 저항할 정도로 과도하게 행사되지도 않으며 행사되기도 어렵기 때문이다. 실제로 이미 집행인이 자발적으로 과업을 수행하는 상황에서 관리자가 과도한 강제적 관리활동을 도모할 필요는 없을 것이며, 따라서 집행인의 자발적 집행상태와 무관하게 관리자가 강제적 관리활동을 행사하리라 보는 것은 비현실적인 가정에 지나지 않는다 하겠다.

한편, 정책목표에 대한 집행인의 동기가 낮을 경우에는, 보상적 관리활동의 성공적 집행에 대한 효과가 강제적 관리활동의 그것에 비하여 상대적으로 클 것이다(가설 6).

정책목표에 대한 동기가 낮을 때 집행인은 정책집행을 위한 순응을 거부하려 할 것이다. 설상가상으로 관리자는 집행인에게 과도한 강제적 관리활동을 추진할 가능성이 있다. 왜냐하면 관리자는 하급자로서의 집행인이 정당한 정책집행 지시에 불응하려 한다는데 대하여 불만스럽게 생각할 것이기 때문이다. 이러한 경우, 좌천, 재배치 또는 면직과 같은 다양하고 과도한 강제적 관리활동이 사용될 수 있다. 두가지 가능성에 대하여 언급할 필요가 있다. 첫째, 지나친 강제적 관리활동은 집행인의 反撥 내지는 士氣低下를 초래할 우려가 있다는 점이다. 둘째는, 집행인은 동의하지 않는 정책의 집행을 회피하거나 그에게 부과되는 강제적 관리활동에 對抗하기 위하여 업무방해, 태업, 항의 등과 같은 나름대로의 무기를 사용하게 된다는 점이다. 강조할 것은 어느 경우를 막론하고 결국 강제적 관리활동은 소기의 성과를 거두기 어렵게 될 가능성이 크다는 점이다.

그럼에도 불구하고 강제적 관리활동이 집행인의 행동에 대하여 영향을 미치고 또한 그 활동이 해당 정책목표의 달성을 지향하는 것인 한, 성공적 집행을 위한 긍정적인 효과가 없지는 않을 것이다. 그것은 관리자와 집행인 양자는 극단적인 대립을 지양하고 妥協點을 모색할 수 있을 것이기 때문이다. 요컨대, 집행인의 정책동기가 낮은 경우, 강제적 관리활동의 집행에 대한 효과는 상당하지는 않다고 하더라도 어느 정도는 긍정적일 수 있다는 것이다.

이와는 반대로 정책에 대한 집행인의 동기가 낮은 경우, 보상적 관리활동의 집행인의 순응에 대한 한계효과는 강제적 관리활동의 그것 보다 더 클 것이다. 비록 집행인은 그가 동의하지 않는 정책의 집행을 원치 않는 경우라도 보상취득을 위하여 정책을 집행할 수 있을 것이다. 이는 집행인은 正의 개인적 이익이 보장될 때 정책을 집행한다고

가정하는 이른바 效用理論에 의하여 지지되고 있다. 물론 효용의 개념이 반드시 개인적 이익만을 의미하는 것은 아니며 정책선호 또는 의무를 함께 의미하기도 한다(Baum, 1976). 다만, 여기에서 강조하고자하는 것은 집행인은 그가 정책목표에 동의하지 않는 경우라 할 지라도 정책집행에 대한 대안적 동기를 발견할 수 있다는 점이다. 즉, 집행인은 그가 현재 소유하고 있지 않는 便益을 획득하기 위하여 현재의 不便(nuisance)을 인내하기도 한다는 것이다.

지금까지 성공적 집행에 영향을 미치는 변수로서 집행인의 정책동의와 관리자의 관리활동에 대하여 집중적으로 논의하였다. 그러나 정책의 성공적 집행은 위의 두 변수 뿐만 아니라 다른 변수들에 의해서도 영향을 받는다. 기존의 문헌들은 성공적 정책집행은 최소한 다음 4가지의 변수와 함수관계에 있음을 제시하고 있다: 作業環境條件(Stote-Heiskanen, 1979; Montjoy et al., 1979; Van Meter & Van Horn, 1975; Sabatier & Mazmanian, 1981), 專門的 經歷(Knorr et al., 1979; Pelz & Andrews, 1966), 教育水準(Foster, 1978), 權限의 執權化 정도(Hage & Aiken, 1970; Baum, 1976; Armandi & Mills, 1985; Kasperson, 1975; Robins, 1983) 등이다. 이를 고려하여 본 논문은 지금까지 제시된 6개의 가설을 검증함에 있어서, 위의 네가지 변수들은 統制變數로서 다음의 모형에 포함시킬 것이다.

模型

가설검증을 위한 성공적 집행과 독립변수들간의 관계에 관한 기본적 모형은 다음과 같이 나타낼 수 있다:

$$E = b_0 + b_1(1/CON) + b_2(1/RE) + b_3(1/CO) + b_4(1/EN) + b_5(1/ED) + b_6(1/AU) + b_7(1/PE) + e$$

여기에서 :

- E = 성공적 집행의 수준
- CON = 집행인의 정책목표에 대한 동의 정도
- RE = 보상적 관리활동
- CO = 강제적 관리활동
- EN = 작업환경조건
- ED = 교육수준
- AU = 권한의 집중화
- PE = 전문적 경험
- b₀ = 상수
- b₁-b₇ = 회귀계수
- e = 오차

제시된 모형은 기본적으로 종속변수와 독립변수간의 관계를 非線形關係(hyperbolic or reciprocal function)로 나타내고 있다.⁸⁾ 이는 소위 “한계생산 또는 효용체감의 법칙 (Samuelson & Nordhaus, 1985 : 412-414)”을 고려하건대 성공적 집행과 독립변수간의 관계는 단조로운 선형함수관계(a monotonous linear function)라기 보다는 曲線形 函數關係에 있는 것으로 보는 것이 보다 타당한 것으로 판단되었기 때문이다. 실제로도 종속변수와 각 독립변수간의 散布圖(scattergram)를 검증한 결과 모형의 설정은 기본적으로 타당함이 입증되었음을 밝혀 둔다.⁹⁾

Ⅲ. 操作的 定義

資料

자료는 유네스코(UNESCO)에서 주관한 '연구기관의 조직 및 성과에 관한 국제비교연구(International Comparative Study on the Organization and Performance of Research Units)'에서 추출하였다. 이 조사는 몇개 국가의 약 200여개의 연구기관의 1222개의 研究部署(research unit)를 대상으로 하였다. 이 조사는 원래 각 연구기관의 관리요원, 연구요원, 지원요원 및 외부평가자들을 대상으로 수행된 것이다. 단, 본 논문에서는 研究要員이 각 연구부서의 핵심적 기능을 수행하는 실질적 집행인이라는 점을 감안하여 연구요원에 대하여 시행된 자료에 기초하여 앞서 제시된 가설을 검증하고자 한다.

물론, 연구기관들은 공공정책을 집행하는 전형적인 조직이 아니며 따라서 연구요원들도 엄밀하게는 공공정책을 집행하는 사람들이 아니다. 그럼에도 불구하고, 이 자료는 본 논문이 제시한 가설의 검증을 위하여 유용하다. 이는 연구요원들도 업무의 성질은 다르겠으나 조직 목표를 성취하기 위하여 일정한 임무를 수행한다는 점에서는 행정관료와 다름없겠기 때문이다(양자간의 차이에 대하여는 후술한다).

- 8) 이러한 비선형관계는 기본적으로 $Y=a+b(1/x)+e$ 의 형태를 가진다. 여기에서 기울기 b의 값은 x의 값이 무한대에 근접할 때 0에 근접한다. 이러한 모형에서 종속변수와 독립변수간의 상관관계가 (+)이면 기울기 b는 (-)로 나타나고, 그 반대의 경우에는 (+)가 된다(Berry et al., 1985 : 61; Hilton, 1976 : 202).
- 9) 변수간 관계의 비선형성 여부에 관한 가장 단순한 초기 검증은 독립변수와 종속변수 사이의 관계에 대한 散布圖(scattergram)을 조사하는 것이다. 그러나 일반적으로 산포도에 대한 시각검사만으로 비선형성 여부를 판단하는 것은 쉬운 일이 아니다. 이에 대한 대안으로는 표본을 몇개의 하위 표본으로 나누는 방법이 제시되기도 하나, 이 방법 역시 하위 표본의 수를 선택하는데 있어서의 자의적 성격으로 인하여 문제가 없지 않다. 최선의 방법은 역시 본 논문에서와 같이 이론에 근거하여 모형을 비선형으로 할 것인지 여부를 결정하는 것이다(Berry, 1985 : 54-56; Hilton, 1976 : 82-84).

分析單位

분석단위로는 연구부서를 채택하였다. 물론 정책은 궁극적으로 집행인 개인에 의하여 집행되는 것이지만, 일반적으로 집행인은 조직의 구성원으로서 정책을 집합적으로 수행할 뿐만 아니라 정책 또한 조직수준에서 지시되고 평가되기 때문에 집행을 조직의 문제로 이해하는 것은 타당하다(Montjoy and O'Toole, 1979). 다행히 '연구기관의 조직 및 성과에 관한 국제비교연구(이하 국제비교연구라 한다)는 개인별 자료를 총합하고 연구부서 별로 평균한 집합적 자료를 제시함으로써 본 논문의 분석에 유용한 자료를 제공해 주었다.

變數, 指標 및 指數

종속변수 및 각 독립변수에 대한 지표(indicator)와 지수(index)는 <표 1>에 요약하여 나타내었다.

<표 1> 변수, 지표, 지수

변 수	지 표	지 수
성공적 집행의 수준 (E)	Q1, 연구부서의 예정된 일정의 준수정도	(Q1 + Q2)/2
	Q2, 연구개발의 효과성	
목표동의(CON)	Q3, 연구계획의 타당성	(Q3 + Q4)/2
	Q4, 연구활동에의 관심도	
강제적 관리활동 (CO)	Q5, 부서별 요원에 대한 행정규제	(Q5 + Q6)/2
	Q6, 시간제약	
보상적 관리활동 (RE)	Q7, 관리자의 지지	SQRT(Q7)
작업환경 조건 (EN)	Q8, 부서별예산의 적정성	(Q8 + Q9)/2
	Q9, 인적자원의 적정성	
전문적 경험(PE)	Q10, 부서요원으로서의 근속년수	SQRT(Q10)
교육수준(ED)	Q11, 교육년수	SQRT(Q11)
권한의 집중화(AU)	Q12, 연구방법 선정에 있어서의 관리자의 간여정도	SQRT(Q12)

변수를 조작화함에 있어서 단일지표보다는 複數指標에 의한 조작화가 바람직하다. 이는 단일변수에 의한 조작화는 개념(construct)을 과소측정할 뿐만 아니라 측정의 정확성이 높지 않아 구성타당도 및 측정의 신뢰도를 저하시키는 경향이 있기 때문이다(Cook & Campbell, 1979 : 65; Barry & Feldman, 1985 : 48). 이를 고려하여 자료가 허락하는 범주내에서 몇가지 변수들(E, CO, EN, CON)에 대하여는 복수지표를 채용하였다(단, 자료제약에 기인하여 두가지 항목을 초과하지 못하였다). 다른 변수들에 대하여는 활용가능한 추가적 지표의 획득이 불가능하여 단순지표로 조작화하였다. 복수지표에 의하여 조작화된 변수들의 경우, 단일지표로 만들기 위하여 각 지표의 단위 점수를 합산한 다음 이를 둘로 나누었다. 이와 같은 합성방법은 ED와 PE의 지표를 제외하고는 모든 지표들이 기본적으로 5점척도에 의해 만들어졌기 때문에 가능한 것이다. 아울러 歪曲度(skewness)가 심한 몇개의 단일지표(RE, PE, ED, AU)에 대하여는 자료의 평방근값(square root value)을 계산하여 왜곡도를 시정하였다.

자료의 분석을 위한 통계처리기법으로는 多變回歸分析을 시행하였다. 다중회귀분석은 각각의 독립변수들의 상대적 중요성을 비교해 줌으로써 본 연구가 제시한 가설의 검증을 가능하게 해주는 적절한 기법이다.

IV. 分 析

회귀분석은 기본적으로 변수간의 관계가 線形(linearity)임을 가정하고 있기 때문에 앞서 제시한 본 연구의 비선형 모형에 대한 회귀분석을 위하여는 모형을 선형모형으로 변형시켜야만 한다. 이 변형작업은 $TCON=1/CON$, $TRE=1/RE$, $TCO=1/CO$, $TEN=1/EN$, $TED=1/ED$, $TAU=1/AU$, $TYE=1/PE$ 로 치환함으로써 간단히 이루어진다.

치환결과 선형화된 본 연구의 회귀모형(방정식)은 다음과 같은 식으로 표현된다 :

$$E = B_0 + b_1TCON + b_2TRE + b_3TCO + b_4TEN + b_5TED + b_6TAU + b_7TYE + e.$$

이제, 이 모형에 대하여 회귀분석을 적용함으로써 제시된 가설을 검증해 보일 것이다. 가설을 검증하기 전에, 몇가지 회귀분석의 가정--多重共線性(multi-collinearity), 殘差(residual)의 正常分布, 異分散性(heteroscedasticity) 문제 --에 대한 위배가능성을 조사한다.¹⁰⁾ 이는 회귀분석결과에 대한 신뢰도 제고를 위하여 필요한 사전절차이다.

10) 회귀가정에 대해서는 Hilton(1976 : 26-59), Johnston(1984 : 12-22), Lewis-Beck(1980 : 26-30) 등을 참조할 것.

多重共線性은 독립변수간의 상관관계의 존재를 말하며 다중공선성이 큰 경우에는 회귀계수의 측정상 신뢰도가 저하되어 문제시된다. 다중공선성의 존재여부를 식별하기 위해 가장 흔히 사용되는 방법은 독립변수간의 상관관계 행렬(correlation matrix)을 조사하는 것이다(Berry, 1985 : 43). 그리하여 독립변수 상호간의 상관관계행렬을 조사한 결과, 상관관계 계수가 모두 0.8이하로 나타내서 다중공선성은 크게 문제시되지 않는 것으로 판명되었다. 그러나 다중공선성은 독립변수간에 높은 상관관계계수가 식별되지 않는 경우에도 존재할 수 있다. 따라서 다중공선성에 대한 보다 엄격한 판별을 위하여는 許容誤差(tolerance)를 조사해보는 것이 필요하다.¹¹⁾ <표 2>는 각 독립변수의 허용오차를 보여주는 바, 우리는 여기에서 본 연구의 경우 다중공선성은 크게 문제시되지 않음을 확인할 수 있다.

<표 2> 변수의 허용오차(tolerance)

변수	허용오차	변수	허용오차
CON	0.75	PE	0.96
CO	0.97	ED	0.95
RE	0.73	AU	0.87
EN	0.89		

회귀분석은 殘差가 정상적으로 분포되어 있으며, 잔차의 평균치가 0일 것을 가정한다. 이 가정의 위배여부를 판별하기 위하여, 잔차의 도수다각형(histogram)을 조사한 결과 잔차의 예상치와 관찰치가 매우 근사하며 0을 중심으로 정상분포되어 있음을 알 수 있었다. 이는 추가적으로 실시한 잔차의 누적확률분포도(cumulative probability plot)에 의하여도 다시 한번 확인되었다.

異分散性은 회귀모형에 있어서 잔차가 일정한 변량을 갖고 있지 않는 것을 지칭한다(Hilton, 1976; Berry, 1985). 이분산성은 특히 분석의 단위가 "집합적"이며 집합적 단위를 구성하고 있는 개별 구성요소의 평균치를 종속변수의 값으로 하는 경우 발생할 가능성이 높다(Berry, 1985 : 74). 그렇기 때문에, 본 연구의 경우도 집합적 자료를 회귀분석에 사용하므로 이분산성의 우려가 없지않다. 그러나 잔차에 관한 산포도의 조사결과 이분산성 역시 문제시되지 않음이 관찰되었다(잔차의 산포도의 제시는 지면관계상 생략함).

한편 앞서 제시한 회귀모형에 대한 회귀분석결과는 <표 3>과 같다.

11) 허용오차란 이것은 다른 독립변수에 의해 설명되어지지 않는 일정한 독립변수에서의 변화량의 비율을 말한다.

〈표 3〉 성공적 집행수준의 독립변수에 대한 회귀분석결과

독립변수	b	Beta	관계의 방향 ¹²⁾	유의수준
목표동의 (TCON)	-1.43	-0.39	+	***
강제적 관리활동 (TCO)	0.66	0.11	+	***
보상적 관리활동 (TRE)	-0.41	-0.11	+	**
작업환경 (TEN)	-0.84	-0.17	+	***
전문적 경험 (TPE)	0.37	0.13	+	***
교육수준 (TED)	-0.61	-0.02	-	n. s.
권한의 집중화 (TAU)	-0.09	-0.02	+	n. s.
상수	3.45			
N=767				
adjusted R ² =0.28				

b=비표준화 회귀계수(unstandardized regression coefficient)

beta=표준화 회귀계수(standardized regression coefficient)

** p < 0.01 *** p < 0.001

〈가설 1과 가설 2〉

〈표 3〉에 의하면 決定係數(adjusted R²)의 수치가 높지 않은 것으로 나타났다. 이는 본 연구에서 제시한 회귀모형의 설명력이 그다지 높지 않음을 가르쳐 주는 것이다. 그럼에도 불구하고 설명력이 높지 않다는 사실이 본 연구에서 크게 문제시되지는 않는다. 그것은 본 연구의 주 목적이 성공적 집행수준의 추정 또는 결정요인의 색출에 있기보다는 일부 독립변수(목표에 대한 동의, 보상적 관리활동 및 강제적 관리활동)간의 상대적 중요성의 검증에 있기 때문이다.

한편, 〈표 3〉에 나타난 회귀분석결과는 교육수준과 권한의 집중화를 제외한 모든 독립변수들이 성공적 집행과 유의미한 正(+)의 관계에 있음을 보여 준다. 성공적집행과의 관계방향에 있어서, 교육수준은 否(-)의 관계에, 권한의 집중화는 正의 관계에 있는 것으로 나타났으나 이들 관계가 통계적으로 유의하지는 않은 것으로 나타났다.

나아가서 〈표 3〉에서 목표에 대한 동의(TCON)와 관리활동(TRE, TCO)이 성공적 집행수준과 긍정적인 관계에 있다는 발견할 수 있는 바, 이는 "정책은 목표에 대한 집행인의 同意가 클수록, 더 성공적으로 집행될 것이다"라는 가설 1 및 "관리활동이 강화될수록 정책은 더 성공적으로 집행될 것이다"라는 가설 2를 동시에 입증해 준다.

12) 일반적으로 회귀계수(b 또는 beta)의 부호를 통하여 독립변수와 종속변수간 상관관계의 방향을 알 수 있다. 단, 본 연구에 있어서 강제적 관리활동, 전문적 경험, 교육수준과 같은 독립변수의 코딩방향이 다른 독립변수의 코딩방향과 반대이기 때문에, 회귀계수의 부호가 정확히 독립변수와 종속변수간의 상관관계의 방향을 나타내 주지 않는다. 이를 고려하여 여기서는 별도의 칼럼에서 상관관계의 방향을 제시하였다.

〈가설 3〉

〈표 3〉에 나타난 회귀분석결과는 "정책목표에 대한 동의와 성공적 집행간의 관계가 관리활동과 성공적 집행과의 관계보다 더 밀접하다"라고 한 가설 3을 입증해 준다.

즉, 標準化 回歸係數(beta)는 그 크기의 비교를 통하여 독립변수간의 상대적 중요성을 알게 해 주는 바, 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 목표동의의 Beta 값 0.39가 강제적 관리활동의 Beta 값(0.11)과 보상적 관리활동의 Beta 값(0.11)의 총계(0.22)보다 크다는 사실은 목표동의가 관리활동보다 성공적 집행을 위한 보다 더 중요한 요인임을 입증해주는 것이다. 아울러 목표에 대한 동의가 회귀분석에 포함된 독립변수 중에서 성공적 집행수준과 가장 밀접한 관계에 있는 변수로 나타났다는 사실은 주목할 만하다. 요컨대, 이러한 결과는 서두에서 지적한 바와 같이 정책의 성공적 집행을 위하여 인적요인, 그 중에서도 집행인의 정책에 대한 태도가 중시되어야 함을 뒷받침해 주는 것이라 하겠다.

〈가설 4〉

"정책의 집행은 범주Ⅰ(높은 동의/높은 관리활동), 범주Ⅱ(높은 동의/낮은 관리활동), 범주Ⅲ(낮은 동의/높은 관리활동), 범주Ⅳ의 순서로 성공적일 것이다 〈가설 4〉"를 입증하기 위하여는, 〈그림 1〉에서 제시한 각 범주별로 다중회귀분석을 실행하는 것이 필요하다. 이를 위하여, 연구부서를 집행인의 목표에 대한 동의 정도와 관리활동의 정도에 따라 분류하였다. 분류의 결과, 범주Ⅰ에는 367단위, 범주Ⅱ에는 107단위, 범주Ⅲ에는 37단위, 그리고 범주Ⅳ에는 41단위가 각각 할당되었다. 각 범주별로 시행된 회귀분석결과는 〈표4〉에 나타난 바와 같다.

〈표 4〉에서 보는 바와 같이 불행히도 범주Ⅲ과 Ⅳ의 회귀분석결과는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다(F의 유의수준을 볼 것). 생각컨대 이와 같은 결과는 근본적으로 범주Ⅲ과 Ⅳ에서의 표본대상빈도가 작은데 기인하는 것이라 하겠으나, 여하튼 이러한 결과는 〈표 4〉의 해석에 특별한 주의를 기울일 것을 요청한다. 이러한 제약에 유념하면서 각 정책범주별 집행의 상대적 성공을 가늠해 봄으로써 〈가설4〉를 검증해 보고자 한다.

각 범주별 집행의 성공정도는 각 독립변수의 純寄與(net contribution)수준의 측정에 기초하여 비교할 수 있다. 여기에서 순기여는 "수준의 중요성(levelimportance)"이라고도 불리우며(Achen, 1982) 각 범주별로 독립변수의 평균점수와 그에 상응하는 회귀계수를 곱함으로써 산출될 수 있다(Moon, 1984).

〈표 4〉 정책의 범주별 회귀분석결과

독립변수	범주 I	범주 II	범주 III	범주 IV
	높은 동의/ 높은 관리	높은 동의/ 낮은 관리	낮은 동의/ 높은 관리	낮은 동의/ 낮은 관리
목표에 대한 동의	-1.26***	-2.01**	-1.12	-1.12
강제적 관리활동	1.59*	0.87	0.76	2.01
보상적 관리활동	-0.09	-1.14	-0.64	-0.61
작업환경	-1.07***	-1.13*	-4.01*	-0.17
전문적 경험	0.42***	-0.20	1.01	0.19
교육수준	-0.47	-0.91	-6.49	-3.62
권한의 집중화	0.03	0.52	-1.29	-0.65
상수	2.27***	4.13**	6.45**	4.21*
adjusted R ²	0.22	0.17	0.12	0.13
N	366	106	36	41
F	15.89***	4.02***	1.71	0.75

주1 : 제시된 수치는 비표준화계수임.

주2 : * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001

여기에서 목표에 대한 동의(TCON) 및 관리활동(TCO, TRE) 이외의 독립변수를 0로 치환하여 통제하면, 예컨대 범주 I에서의 회귀방정식은 다음과 같이 된다 :

$$E_1 = 2.77 - 1.26TCON + 1.59TCO - 0.09TRE$$

여기에서 각 변수의 실제 평균점수를 대입하면 다음과 같이 된다 :

$$2.47 = 2.77 - 0.63 + 0.40 - 0.07$$

즉, 범주 I에서의 성공적 집행정도의 점수는 2.47이 되는 것이다.

범주 II에 대하여도 동일한 방법을 적용하면 :

$$E_2 = 4.13 - 2.01TCON + 0.87TCO - 1.14TRE$$

$$2.73 = 4.13 - 1.01 + 0.44 - 0.83 \text{이 된다.}$$

범주 III에서는 :

$$E_3 = 6.45 - 1.12TCON + 0.76TCO - 0.64TRE$$

$$5.88 = 6.45 - 0.28 + 0.20 - 0.49 \text{가 된다.}$$

범주 IV에서는 :

$$E_4 = 4.21 - 1.12TCON + 2.01TCO - 0.61TRE$$

$$4.68 = 4.21 - 0.28 + 1.00 - 0.25 \text{가 된다.}$$

요약하면, E1, E2, E3, E4는 각각 범주 I, II, III, IV에서의 성공적 집행 수준을 나타내며, E1=2.47, E2=2.73, E3=5.88, E4=4.68이 되는 것이다.

한편, 조사항목의 배열특성상 E의 값이 작을수록, 성공적 집행의 수준은 높아지며,

따라서 각 범주별 집행의 상대적 성공수준은 $E_1 > E_2 > E_4 > E_3$ 의 순이며, 이것은 가설 4의 예상인 $E_1 > E_2 > E_3 > E_4$ 와 "일부" 모순된다. 그러나 범주Ⅲ과 Ⅳ의 결과가 통계적으로 유의미있지 않다는 점을 고려하면, 이것이 가설 4를 부인하는 증거로 인정되기는 어렵다. E_3 과 E_4 사이의 순서는 우연적인 것일 수 있겠기 때문이다. 만일 범주Ⅲ, Ⅳ에 보다 충분한 標本頻度를 확보하여 再檢證한다면 E_3 와 E_4 간의 순서는 바뀌게 되고 가설 4는 보다 완전하게 입증될 수 있을 것이다. 이와 같이 판단하는 이유는 실제로는 앞에서 본 바와 같이 가설 1, 2, 및 3이 이미 입증되었으므로 "정책의 집행은 범주 범주 범주계 범주Ⅰ, 범주Ⅱ, 범주Ⅲ, 범주Ⅳ의 순서로 성공적일 것이다"라고 한 가설 4는 논리적으로 볼 때 입증절차를 거치지 않더라도 타당한 것으로 결론지을 수 있는 것이기 때문이다.

〈가설 5와 가설 6〉

목표에 대한 동의 정도에 따라 강제적 관리활동과 보상적 관리활동의 정책집행에 대한 差別的 効果를 강조하는 가설 5와 6을 검증하기 위하여, 분석단위(연구부서)를 집행인의 목표에 대한 동의 정도가 높고 낮음에 따라 두 집단으로 나눈 다음, 각각에 대하여 별도의 회귀분석을 시행하였다. 회귀분석결과는 〈표 5〉와 같다.

〈표 5〉 목표동의의 수준별 회귀분석결과

독립변수	목표에 대한 동의 정도			
	높 음		낮 음	
	beta	관계의 방향	beta	관계의 방향
목표에 대한 동의	-0.33***	+	-0.34	+
강제적 관리활동	1.22***	+	-0.27	-
보상적 관리활동	-0.09*	+	-0.26	+
작업환경	-0.17***	+	0.40	-
전문적 경험	1.49***	+	0.05	+
교육수준	0.01	+	-0.33	-
권한의 집중화	-0.01	+	0.12	+
adjusted R ²	0.22		0.29	
N	642		36	
F	25.00***		1.06	

주1: 제시된 수치는 표준화계수임.

주2: * $p \leq 0.05$, ** $p \leq 0.01$, *** $p \leq 0.001$

〈표 5〉는 "정책목표에 대한 집행인의 동의가 높을 경우에는, 강제적 관리활동의 성공적 집행에 대한 효과가 보상적 관리활동의 그것에 비하여 상대적으로 클 것이다"라는 가설

5를 立證해 준다. 이는 강제적 관리활동의 beta 값(1.22)은 보상적 관리활동의 beta 값(0.09)보다 크다는데서 쉽게 알 수 있다.

그러나 “정책목표에 대한 집행인의 동의가 낮을 경우에, 보상적 관리활동의 성공적 집행에 대한 효과가 강제적 관리활동의 그것에 비하여 상대적으로 클 것이라”는 가설 6은 <표 5>에서 보는 바와 같이 회귀분석결과가 통계적으로 유의미하지 않기 때문에(F=n. s.) 그 입증여부에 대하여 단적으로 결론짓기 어렵다. 그럼에도 불구하고 이와 같이 낮은 목표동의집단에 대해 실행된 다중회귀분석이 유의미한 결과를 얻는데 실패한 것은 기본적으로 표본 수가 작은데(N=36) 기인하며, 실제적으로 종속변수와 독립변수 사이에 유의미한 관계가 존재하지 않는데 기인하는 것은 아닌 것으로 생각된다. 이와 같이 판단하는 이유는 앞에서 본 바와 같이 성공적 집행의 가장 중요한 豫測要因으로 나타난 바 있는 목표에 대한 동의(TCON) 조차 유의미하지 않은 변수인 것으로 나타났기 때문이다.

회귀분석결과와 통계적 유의도와는 별도로, 정책목표에 대한 동의정도가 낮은 집단에 대한 회귀분석결과에 있어서 강제적 관리활동과 성공적 집행수준간의 관계방향이 부정적으로 나타났다는 점에 대하여 주목할 필요가 있다. 이러한 결과는 목표동의를 높은 집단에 대한 회귀분석에서 양자간의 관계가 긍정적으로 나타난 것과 대비되는 것이다. 이러한 차이가 나타난 이유의 하나로서는 정책목표에 대한 동의와 관리활동 사이의 相互作用 効果(interaction effect)의 여부가 지적될 수도 있을 것이다. 이러한 가능성을 조사하기 위하여, 목표동의 및 강제적관리활동 두 변수의 상호작용을 추가적 변수로 채용하여 목표동의수준이 낮은 집단에 대하여 또 하나의 회귀분석을 시행하였는 바, <표 6>에서 보는 바와같이 상호작용의 효과는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 판명되었다.

다른 가능한 설명은 집행인의 목표에 대한 동의가 낮을 경우에, 강제적 관리활동은 집행인으로부터의 역반응을 자극할 수 있다는데서 찾을 수 있을 것이다. 그러나 이에 대하여 집행인들은 조직내에서의 그들의 지위를 유지하기를 원하는 한 강제적 관리에 대하여 순응할 수 밖에 없을 것이라는 반론도 제시될 수 있을 것이다.

강제적 관리활동과 보상적관리활동의 성공적 집행과의 관계방향이 왜 反對로 나타나는가에 대한 원인의 설명과는 별도로, <표 5>의 결과는 집행인의 목표에 대한 동의정도가 낮을 경우, 보상적 관리활동이 강제적 관리활동보다 선호되어야 함을 시사해 준다 하겠다. 왜냐하면 보상적 관리활동과 성공적 집행 사이의 관계 방향은 긍정적인 반면, 강제적 관리활동과 성공적 집행 사이의 관계는 부정적인 것으로 나타났기 때문이다. 이러한 의미에서 목표에 대한 동의가 낮을 때, 강제적 관리활동에 대한 보상적 관리활동의 상대적 우위성을 강조하는 <가설 6>은 支持되어 진다.

〈표 6〉 상호작용모형에 의한 회귀분석결과(목표동의수준이 낮은 집단)

독립변수	b	Beta	관계의 방향	유의수준
목표에 대한 동의(TCON)	-0.34	-0.35	+	**
강제적 관리활동(TCO)	0.65	0.22	+	n. s.
보상적 관리활동(TRE)	-0.12	-0.07	+	*
작업환경(TEN)	-0.03	-0.15	+	***
전문적 경험(TPE)	0.03	0.12	+	***
교육수준 (TED)	0.01	0.02	+	n. s.
권한의 집중화(TAU)	-0.01	-0.06	+	*
강제적 관리활동과 목표동의 사이의 상호작용(TCO*TCON)	-0.03	-0.15	+	n. s.
N=36				
adjusted R ² =0.32				

주 : * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001

V. 結 論

지금까지 분석결과를 통하여 執行人의 目標에 대한 同意가 성공적 집행의 가장 중요한 영향요인임을 알 수 있었다. 아울러 이에 미치지 못하지만 집행에 대한 관리활동 역시 집행인의 행동을 매개로 하여 성공적 집행수준에 대하여 상당한 영향을 미칠 수 있음 또한 알게 되었다.

본 논문이 강조하고자 하는 것은 바로 이와 같이 적절한 管理活動을 통하여 집행의 성공수준을 제고시킬 수 있다는 점이다. 비록 집행인이 정책목표에 동의하지 않는 경우라 하더라도, 관리자는 적절한 관리활동을 통하여 성공적 집행의 수준을 제고시킬 수 있다는 것이다. 그럼에도 불구하고 흔히 관리자는 그들의 하급자인 집행인을 동조화시키기 위한 動機賦與 活動(즉, 관리활동)을 게을리 한다고 비판받아 왔다(Horner, 1986). 물론 이와 같은 지적이 어느 정도 사실인가에 대하여는 논란의 여지가 있겠으나 문제는 왜 관리자들이 그와 같은 비판에 노출될 수 밖에 없었는가 하는 점이다. 그 이유의 하나는 Ingraham (1983)이 지적하듯이 관리자들에게 그들의 하급자를 관리하거나 동기부여를 하기위한 資源이 결핍되어 있는 때문일 수 있을 것이다. 또 다른 이유로는 관리자의 관리활동의 중요성에 대한 認識이 미흡하다는 점, 및 관리자가 과연 어떻게 그들의 하급자를 관리해야 하는가에 대해 確信을 갖고 있지 못한 점을 제시할 수 있을 것이다.

이와 관련하여 본 논문이 제시하는 바는 명백하다. 우선, 관리활동을 위한 적절한

수준의 자원제공과 함께 성공적 정책집행을 위한 관리활동의 중요성에 대한 관리자의 認識提高 및 이를 위한 교육, 훈련이 필요하다는 점이다. 아울러 본 논문은 집행인의 정책목표에 대한 동의정도에 따라 보상적 관리활동과 강제적 관리활동의 성공적 집행에 대한 효과가 차별적으로 나타난다는 점을 고려하여 관리활동이 戰略的으로 행사되어야 함을 제시해 준다. 구체적으로, 집행인의 목표에 대한 동의 정도가 높을 경우에는 강제적 관리활동이 보상적 관리활동보다 중시되어야 하며, 그 반대의 경우에는 보상적 관리활동이 중시되어야 할 것임을 제시하였다.

한편, 본 연구의 결과가 정부기관내 行政官僚의 경우에도 일반화될 수 있는가가 문제시된다. 기본적으로는 앞에서 지적한 바와 같이 집행과정의 기본적 특성은 기관을 막론하고 유사한 점이 많기 때문에 본 연구결과를 행정기관에 하여도 一般化하는 것이 가능할 것으로 사료된다. 다만, 연구기관의 집행인으로서의 연구요원은 행정기관의 집행인으로서의 행정관료들과는 어느 정도 차이가 있기 때문에 다음과 같은 한계가 있을 수 있다. 우선, 대부분의 연구요원들은 행정관료와는 달리 종속관계의 공식화로 특징되는 “특별권력 관계”에 지배받지 않으며 따라서 그들은 상급자의 요구를 보다 덜 인식하는 경향이 있다. 아울러, 일반적으로 연구요원들은 고도의 전문기술과 지식의 소유자이며 따라서 외부로부터의 간섭에 기본적으로 抵抗的인 성향을 보이기 쉽다. 이러한 논의는 연구요원에 대한 강제적 관리활동의 효과는 상대적으로 상급자에 대한 저항성향이 약한 행정관료에 대한 강제적 관리활동의 효과에 비하여 낮을 것임을 시사해 준다. 만일 본 연구에서 시행한 바와 같은 동일한 분석을 행정관료에 관한 자료에 대하여 재시행할 경우, 강제적 관리활동과 성공적 집행 사이의 관계가 보다 의미있게 나타날 것으로 예상된다.

〈參 考 文 獻〉

- 노화준(1989) 행정계량분석. 법문사.
- 정정길(1989) 정책학원론. 대명출판사.
- Achen, C. H. (1982) *Interpreting and Using Regression* Beverly Hills : Sage.
- Armandi, B. R. & E. W. Mills, Jr. (1985) "Bureaucratic and personalized strategies for efficiency and organization," *American Journal of Economics and Sociology* 44 : 261-276.
- Baum, L. (1976) "Implementation of judicial decisions : an organizational analysis," *American Politics Quarterly* 4 : 86-114.
- Berry, R. D. & Feldman (1985) *Multiple Regression in Practice*. Beverly Hills : Sage.

- Cook, T. D. & D. T. Campbell (1979) *Quasi-Experimentation: Design & Analysis Issues for Field Settings* Boston: Houghton Mifflin Co.
- Etzioni, A. (1961) *A Comparative Analysis of Complex Organization* N.Y.: Free Press.
- Foster, J. L. et al. (1978) "Rule orientation and bureaucratic reform," *American Journal of Political Science* 22: 348-362.
- George, C. (1980) *Implementing Public Policy* Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Hage, J. & M. Aiken (1970) *Social Change in Complex Organizations* N.Y.: Random House.
- Herzberg, F. et al. (1959) *The Motivation to Work* N.Y.: Wiley.
- Hicks, S. & Gullett, C. (1975) *Organizations: Theory and Behavior* N.Y.: McGraw-Hill.
- Hilton, G. (1976) *Intermediate Politometrics* N.Y.: Columbia Univ.
- Horner, C. (1986) "Managing and moving the executive agenda," *Bureaucrat* 14: 6-9.
- Huse, E. & Bowditch, J. (1973) *Behavior in Organizations* CA: Addison-Wesley.
- Ingraham, P. U. (1983) "Motivating government managers for retrenchment: Some possible lessons from the senior executive," *PAR* 43: 393-402.
- James, W. (1952) *Principles of Psychology* Chicago.
- Johnston, J. (1984) *Econometric Methods* N.Y.: McGraw-Hill.
- Judd, C. M. & D. A. Kenny (1981) *Estimating the Effects of Social Interventions* London: Cambridge Univ.
- Kasperson, C. J. (1985) "An exploration of the relationship between performance, decision making and structure," *Human Relations* 38: 441-456.
- Knorr, K. D. et al. (1979) "Individual publication productivity as a social position effect in academic and industrial research units," in F. M. Andrews *Scientific Productivity* London: Cambridge Press.
- Lewis-Beck, M. (1980) *Applied Regression: An Introduction* Beverly Hills: Sage.
- Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy* N.Y.: Russell Sage.
- Majone, G. & Wildavsky, A. (1978) "Implementation as revolution," *Policy Studies Review Annual* 2: 103-117.
- Moon, B. E. & W. J. Dixon (1985) "Politics, the states, and basic human needs: a cross-national study." *American Journal of Political Science* 29/4: 661-694.

- Nakamura, R. & F. Smallwood (1980) *The Politics of Policy Implementation* N. Y. : St. Martins Press.
- Neustadt, R. (1960) *Presidential Power* N. Y. : John Wiley.
- Pelz, D. C. & F. M. Andrews (1966) *Scientists in Organizations : Productive Climates for Research and Development* N. Y. : Wiley.
- Pressman, Jeffrey and Daniel Mazmanian (1979) *Implementation* Berkeley : University of California.
- Robins, B. J. (1983) "Policy outputs and bureaucracy," *Urban Affairs Quarterly* 18 : 485-509.
- Sabatier, Paul & Daniel Mazmanian (1981) *Effective Policy Implementation* Lexington.
- Samuelson, P. A. & W. D. Nordhause (1985) *Economics* 12th ed., N. Y. : McGraw-Hill.
- Stote-Heiskanen, V. (1979) "Externally determined resources and effectiveness of research units," in F. M. Andrews *Scientific Productivity* Cambridge : Cambridge Univ.
- Starling, G. (1977) *Managing the Public Sector* Dorsey Press.
- Van Meter, D. & C. Van Horn (1975) "The policy implementation process," *Administration & Society* 6/4 : 445-488.
- Yeric, Jerry L. & John R. Todd (1983) *Public Opinion : The Visible Politics*. Itasca Illinois : Peacock Publishers, Inc.
- Zald, M. Jacobs, D. (1978) "Compliance/incentive classifications of organizations," *Administration & Society* 9/4 : 403-424.