

# 한국의 정책불응 DB 구축 및 불응연구에 대한 문헌검토: 불응사례의 기준별 분류 및 불응요인 분석\*

하 상 근

## 국문요약

정책과정에서 집행단계는 결정된 정책의 내용과 입법지지를 실현시키는 과정이고, 정부의 활동이 국민에게 직접 영향을 미치는 구체적 활동이다. 그러나 집행과정에서는 수많은 정책참여자의 상호관계 및 영향 그리고 집행과정의 정치적 성격 등으로 인해 반드시 정부가 의도한 대로 정책이 집행되지는 않는다. 특히 다양한 정책참여자가 정책에 불응할 경우, 그 정책은 실패할 수 있고 설계된 정책효과를 기대하기도 어렵다.

이에 1980년대 이후 정부와 학계에서는 정책불응에 대응하기 위한 많은 이론적 및 실천적인 노력을 하였다. 하지만 주로 단일사례에 대한 정책불응 연구가 이루어짐에 따라(단일 진단-단일 처방 연구), 연구결과의 일반화 및 이론화의 한계로 인해 불응의 행태가 반복되고 있는 실정이다.

따라서 본 연구에서는 1980년대 이후 우리나라 정책불응 연구에 대해 첫째, 사례지향적 연구로서 문헌검토(literature review)를 통해 정책불응 DB(database)를 구축하였다. 둘째, 구축된 정책불응 DB 내의 사례를 대상으로 기준별(정책시기별, 정책유형별, 정책분야별, 연구방법별, 불응주체별, 불응요인별) 분류를 통해 정책불응 DB 분석틀/framework)을 작성하고 이를 설명하였다. 셋째, 변수지향적 연구로서 정책불응사례(DB)를 대상으로 정책시기별, 정책유형별, 정책분야별 불응요인 분석 등을 통해 불응요인에 대한 일반적 특성 및 보편적 규칙성을 확인하고자 하였다.

주제어: 정책불응 DB, 문헌검토, 메타분석, 사례(변수)지향적 연구, 불응요인 분석

## I. 서론

바람직한 사회를 만들기 위한 사회구성원들의 노력은 다양한 주체가 다양한 분야에서 다양한 형식으로 이루어진다. 그 중에서 전문지식과 정보를 활용하여 주요 정책을 만들고 집행하며 정책 결정자의 최종적인 정책결정에 영향을 줄 수 있는 주체는 국민들에게 공식적인 권위를 부여받은 정부기관이다. 정부기관은 공공정책을 통하여 국민생활의 사소한 일로부터 국가의 운명에 이르기

\* 이 논문 또는 저서는 2022년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2022S1 A5B5A16056478).

이 논문은 2023년 한국지방정부학회 동계학술대회 발표논문을 수정 및 보완한 것임.

까지 거의 포괄적이고 절대적인 영향력을 미치고 있다. 그러므로 공공정책을 통한 정부기관의 역할 및 기능의 막중함은 국민에 대한 규범성에 비추어볼 때, 항상 바람직하고 합리적인 정책결정이 요구된다. 하지만 경험적인 관점에서 보면, 정부의 정책이 항상 바람직하고 합리적으로 결정되지는 않는다. 즉 정책과정이 본질적으로 정치적인 과정이기도 하거니와, 정부기관은 타당성과 정당성이 결여된 비합리적인 정책결정이 얼마든지 있을 수 있다. 이러한 비합리적인 정책결정은 다양한 정책참여자들이 정부정책에 대해 불응함으로써 정책불응자(집단)가 될 수 있으며, 이는 정부가 의도한 정책목표를 달성하지 못하거나 왜곡함으로써 공공정책의 존재 의의를 상실케 하는 현상이 생길 수 있는 것이다. 과거 권위주의적인 정부체제에서는 비록 정부정책이 비합리적이고 정당하지 않더라도 정책참여자가 정책불응을 제기할 수 없었거니와, 특히 공공정책이라는 것이 분야별로 다양한 지식과 경험이 있는 전문가들의 복잡한 견제과정을 거쳐 결정하기 때문에 비합리적일 수 있다는 것을 예상하지 못했다. 하지만 오늘날 공공정책에 대한 정책참여자들의 사고는 그러한 전제조건에 대해 회의적인 경우가 많다. 즉 정부정책이라 하더라도 바람직하지 않거나 비합리적으로 결정할 수도 있고, 이러한 비합리적인 정책결정은 미래의 예측하지 못한 상황(정책참여자의 불응<sup>1)</sup> 등)으로 인해 정책에서 의도한 효과를 얻지 못할 가능성이 높다는 것이다. 이는 정책결정 과정에서 정책불응을 고려하지 않거나 예견하지 못한다면, 집행과정에서 정책대상자가 바람직스럽지 못한 정책목표에 대한 욕구와 불만을 제기함으로써 의도된 정책목표를 달성하지 못하는 경우가 있는 것이다.

이에 1980년대 후반 이후 정부와 학계에서는 정책불응에 대응하기 위한 많은 이론적 및 실천적인 노력을 하였으나, 정책불응 발생 시 불응해결을 위한 근본적인 처방책을 제시하지 못하고 지금까지 불응행태의 유사한 문제가 반복되고 있는 실정이다. 즉 기존의 정책불응에 대한 연구들은 광범위한 분야에서 다양하게 이루어져 왔으나, 주로 단일사례에 대한 불응행태 및 불응요인을 중심으로 연구가 이루어져(단일 진단-단일 처방), 연구결과의 일반화 및 이론화의 한계로 인해 불응에 대한 정책적 대응이 없거나 일회성에 그치는 경우가 대부분이다. 그리하여 지금까지 정책불응에 대한 연구는 사후적이며 역기능적인 사례를 설명하는데 그친 경우가 대부분이고, 보다 긍정적이고 예방적(사전적)이며 순기능적인 대안을 도출할 수 있는 종합적이고 미래지향적 연구가 없었다.<sup>2)</sup>

1) 정책불응은 정부가 의도한 목표달성을 어렵게 하지만, 정책불응이 반드시 비합리적이거나 역기능만 있는 것은 아니다. 오히려 비합리적인 정부정책에 대한 정책참여자의 합리적인 정책불응은, 보다 바람직한 정책수정 및 정책환류를 위한 계기가 될 수 있다. 특히 박영민의 연구(2015: 145-147)에서는 정책불응이 정책집행의 실패가 아닌 정책성공의 또 다른 조건이 될 수 있다고 한다. 즉 정책대상집단이 정책에 불응할 경우 정책집행은 실패하게 되고 정책은 기대했던 성과를 거둘 수 없다는 기존견해와는 달리, 정책의 성공적 추진을 도모할 수 있다는 번복점(정책불응이 정책 방향성을 변동시켜 궁극적으로 정책성공을 높이는 데 기여)이 될 수 있음을 주장하고 있다.

2) 시대적 특성에 따른 불응 방식을 비교해보면, 과거의 정책불응은 권위주의적인 정부로 인하여 법규나 정책지시에 대해 소극적·수동적으로 반응함으로써 형식적 순응에 따른 부정적 개념의 불응이었다. 이러한 형식적 순응은 정책결정자가 의도한 순수한 의미의 순응이 아니기 때문에 정책집행 차원에서 바람직하지 않을 뿐만 아니라, 형식적 순응 및 수동적 불응으로 인한 정책의 순수성 및 민주성에 저해되는 것이었다. 하지만 현대의 정책불응은 민주적인 정부로 인하여 정부의 집행에 견제와 협조의 역할을 할 수 있는 긍정적 개념의 적극적·참여적 불응으로 이해하여야 한다. 즉 참여적 불응은 정책대상집단이 자발적으로 정부

따라서 본 연구에서는 우리나라에서 불응연구가 이루어진 1980년대 중반 이후 다양한 분야의 다양한 불응사례에 대한 사례서베이 방법(case survey method)<sup>3)</sup> 중 사례지향적 연구로서 첫째, 문헌검토(literature review)를 통해 정책불응 DB를 구축하고자 한다. 둘째, 구축된 정책불응 DB 내의 정책사례를 대상으로 기준별(정책시기별, 정책유형별, 정책분야별, 연구방법별, 불응주체별, 불응요인별) 분류를 통해 정책불응 DB 분석틀(frame work)을 작성하고 이를 구체적으로 설명하고자 한다. 셋째, 변수지향적 연구로서 정책불응사례(DB)를 대상으로 정책시기별, 정책유형별, 정책분야별 불응요인 분석을 통해 불응요인에 대한 일반적 특성 및 보편적 규칙성을 살펴보고자 한다.

본 연구의 대상이 되는 선행연구들을 확보하기 위해 국내의 불응연구가 시작된 1980년대 중반 이후부터 2023년 하반기까지 공공정책을 둘러싼 모든 불응사례를 총량적으로 수집·분류하였다. 분석자료의 원천은 연구자들이 많이 활용하는 학술연구 데이터베이스인 ‘국회도서관’, ‘학술연구정보서비스(RISS)’, ‘KISS’, ‘DBpia’ 그리고 ‘한국학술지인용색인(KCI)’ 등에 게재된 국내 학위논문 및 학술지 논문에서 ‘정책불응’이라는 검색어를 사용하여 검색된 연구논문을 대상으로 하였다(2023년 하반기 기준 학위논문 67편 및 학술지 논문 46편).

## II. 정책불응 DB 구축 및 불응사례의 기준별 분류

정책불응에 관한 국내 선행연구는 1980년대 이후 꾸준히 발표되고 있으나 대부분의 연구가 경험적 연구의 일부로서 개별적인 사례연구 및 횡단면적 연구가 존재할 뿐, 보다 종합적 의미의 메타연구가 이루어지지 못함에 따라 정책불응연구에 한계가 있음이 사실이다. 이에 정책불응관리시스템(Management System of Policy Noncompliance)<sup>4)</sup>의 구축을 위한 선행연구의 메타분석적 문헌검토를 통해 정책불응 데이터베이스(DB) 구축이 필요하다.

따라서 이 장에서는 정책불응 DB 구축을 통해 각 기준별(정책시기별, 정책유형별, 정책분야별, 연구방법별, 불응주체별, 불응요인별) 분류를 함으로써 종합적인 DB 분석틀(frame work)을 작성하였다. 이를 <표 1>에 정리하였는데, 각 기준에 대해 개관하면 다음과 같다.

첫째, 정책시기와 관련한 불응연구를 살펴보면, 국내학자들의 경우 1980년대 후반 그리고 국외학자들의 경우 성공적인 정책집행에 대한 관심이 높아지면서 1970년대 이후 순응연구로부터 시작하였다. 즉 제1세대 집행연구자인 Smith(1973: 197-209)의 연구에서는 정책집행 과정의 변수 중에

정책을 이해하고 통제 및 협조함으로써, 정부의 역량 한계를 극복하고 정책집행의 효율성을 향상시키기 위한 긍정적인 상호작용으로 이해해야 한다(이동기, 1994: 36-40).

3) 사례서베이 방법을 통한 메타분석은, 불응사례에 대한 사례지향적 연구와 불응요인(변수)에 대한 변수지향적인 연구를 모두 사용하여 불응행태 및 불응요인에 대한 이론적 일반화 및 보편성을 확인하고자 하는 것이다(남궁근, 2010: 171).

4) 정책불응관리시스템은 정책불응연구의 체계화를 통하여 적절히 관리되어야 할 전략적 기술로서, 불응에 대한 관리의 가능성과 정책불응으로 인한 정책비용의 감소 방법 및 사회통합을 위한 방법을 제공할 것으로 기대할 수 있다(정재석, 2005: 2).

서, 특히 정책대상집단 관련 변수를 처음 다룸으로써 순응연구를 위한 이론적 기틀을 제공하였다.

둘째, 정책유형은 다양한 정책들에 대한 보편적 원리와 특징을 확인하고 구분하기 위한 분류인데, 대표적으로 Lowi(1964/1972), Ripley & Franklin(1982), Almond & Powell(1980), Wilson(1995) 등의 유형 분류가 있다. 이 중에서 정책불응 연구와 관련하여 특히 Ripley & Franklin(1982)의 정책유형이 중요한데, 이는 정책유형이 달라짐에 따라 정책집행 과정이 달라짐에 주목하고 있다. 즉 정책유형에 따라 정책집행을 둘러싼 갈등과 논란의 강도가 다를 뿐만 아니라, 대상집단으로 부터 불응 강도에 차이가 있다는 것이다(유훈, 1983: 137).

셋째, 정책집행 과정에서 불응주체에 대한 내용이다. 정책집행 과정은 다양한 행위자가 참여한다. Nakamura & Smallwood(1980: 46-53)는 정책집행 참여자를 정책결정자, 정책집행자, 중간집행자, 로비스트와 유권자 집단, 수혜자와 소비자, 미디어 그리고 평가자 등으로 분류하고 있다. 이들 참여자 중에서 불응의 가장 중요한 주체는 정책집행자, 정책대상집단 그리고 중간매개집단 등을 제시하고 있다(남궁근, 2008: 511).

넷째, 정책불응의 영향요인에 대한 논의이다. 1970년대 이후 정책집행 연구가 활발히 이루어짐에 따라 성공적인 정책집행의 한 요인으로서 불응요인이 검토되었으나, 어떤 요인이 불응을 잘 설명할 수 있는지에 대해서는 학자 간의 합의는 없다(하상근, 2011: 70). 다만 연구대상과 기준을 달리하여 Young(1979), Nakamura & Smallwood(1980), Coombs(1981), Mazmanian & Sabatier(1983), Anderson(1984), Alexander(1985), 박임출(1986), 이상안(1989), 안해균(1990), 송용선(1993), 노하준(1995), 김주연(1998), 박상주(1998), 정정길 외(2003), 하상근(2002) 등의 논의가 제시되고 있고, 이후 많은 경험적 연구에서 연구대상, 연구지역, 연구시기 등에 따라 상이한 결과가 제시되고 있는 실정이다.

〈표 1〉 정책불응 DB 분석틀

기준별	빈도	세부구분		편수	
				학위논문	학술지 논문 <sup>a)</sup>
정책시기	제1기	1980-1999		25	14
	제2기	2000-2009		23	9
	제3기	2010-2023		19	23
	계		67	46	
정책유형	배분정책		5	10	
	보호적 규제정책		39	26	
	경쟁적 규제정책		0	0	
	재분배정책		19	6	
	구성정책		0	0	
	기타(비경험적 연구 등)		4	4	
	계		67	46	

불응주체	정책대상집단		59	37
	중간매개집단		3	2
	(공식적) 정책집행자		1	3
	기타(비경험적 연구 등)		4	4
	계		67	46
정책분야	환경		2	1
	보건/복지/의료		13	8
	행정/관리		5	4
	교육/대학		11	6
	문화/관광		3	1(관광)
	경제(조세/재정/부동산/통상)		4	2
	개발/건설		12	6
	교통/안전/사고		5	10
	노동/취업/고용		4	2(고용)
	선거/개혁		4	2(개혁)
	기타(비경험적 연구 등)		4	4
	계		67	46
연구방법	경험적 연구	양적 연구	34	29
		질적 연구	26	10
		양적+질적 연구	3	3
		소계	63	42
	비경험적 연구	이론적 연구	1	3
		단순 사례연구/기타	3	1
		소계	4	4
계		67	46	
불응요인	정책요인		142	44
	정책대상집단요인	정책대상집단요인	96	32
		인구통계학적 요인	21	16
	중간매개집단요인		0	2
	정책담당기관요인		94	28
	환경요인		42	7
	계		395 <sup>b)</sup>	129 <sup>c)</sup>

a) 학술지 논문 중에서 본인의 학위논문을 재정리하여 게재한 논문은 19편이다.

b) 학위논문에 대한 불응요인은, 전체 학위논문 67편 중에서 비경험적 논문(4편)과 불응요인에 관한 인과분석이 아닌 논문(4편)을 제외한 59편을 대상으로 하였다.

c) 학술지 논문에 대한 불응요인은, 전체 학술지 논문 46편 중에서 학위논문 재정리 논문(19편)과 비경험적 논문(4편)을 제외한 23편을 대상으로 하였다.

주1: 오을임·이계만·김석배(1990) 및 최동현·장학봉·최재선(1998), 민윤경(2021)의 학술지 논문과 배고운의 석사학위논문(2010), 이주영의 석사학위논문(2017), 민윤경의 박사학위논문(2019)은 제목 표기상 정책순응으로 되어 있으나, 분석내용을 살펴보면 불응관련 논문으로 판단되어 정책불응 분석사례로 분류하였다.

주2: 학술대회 발표논문과 각종 보고서는 본 연구사례에서 제외하였다.

## 1. 정책시기별 분류

정책불응<sup>5)</sup>에 대한 연구는 불응(Non-compliance) 개념<sup>6)</sup>이 정책의 성공적인 집행을 위해 중요한 요인이라고 인식되면서 논의되기 시작하였다. 즉 성공적인 정책집행에 대한 논의에서 하향식 접근방법의 한계점을 극복하기 위해 제시된 상향식 접근방법과 집행연구에 대한 비판과 종합을 시도하는 제3세대 연구인 통합적 접근방법(하향식+상향식 접근방법)에서 정책불응에 대한 논의가 시작된 것이다(김영우, 1995: 30-42).<sup>7)</sup>

따라서 정책불응 사례분석틀의 첫 번째 기준인 정책시기(policy period)와 관련하여, 우리나라에서 정책불응에 대한 연구시점은, 정책집행에 대한 통합적 접근방법이 등장했던 1980년대 후반에 이르러서야 경험적 및 이론적 연구가 시작되었다. 이에 본 연구자는 수집된 연구사례(정책불응 DB)의 발표시기를 제1기(1980년대~1999년), 제2기(2000년~2009년), 제3기(2010년~2023년 12월) 등의 기준으로 세분하였다.<sup>8)</sup> 이 기준에 따라 정책불응 DB를 확인한 결과, 학위논문의 경우 제1기(25편) 및 제2기(23편)에 비해 제3기(19편)의 연구논문이 약간 적은 것으로 나타났으나, 학술지 논문의 경우 다른 기간에 비해 제3기의 연구논문(23편)이 월등히 많은 것으로 확인되었다(제1기/14편, 제2기/9편).

## 2. 정책유형별 분류

정책유형(policy type)이라 함은, 정책이라는 사회현상에 대한 일종의 인위적 재구성이다. 이는 정책유형에 따라 정책의 형성과정이 달라질 뿐만 아니라(Lowi, 1972: 298-310), 특히 정책집행과정까지 달라짐을 의미하는 것으로(Ripley & Franklin, 1982: 92-186) 성공적 정책집행을 위한 정책대상집단의 순응 및 불응행태가 달라짐을 확인하기 위한 것이다(송우엽, 1989: 10). 또한 정책유형은 어떤 기준에 따라 분류하느냐에 따라 유형을 달리 구분할 수 있는데, 이는 학자들마다 연구관점이 다르고 채택기준이 다르기 때문이다. 따라서 정책을 유형화하는 이유는 정책과정의 이해증진이라는 과학적 이유, 현재와 과거의 정책평가, 정책결정자에 대한 자문이라는 전문직업적인 이유 그리고 정치적 이유(Ranney, 1968: 13-18) 등이다. 아울러 정책유형은 정책과정의 성격을 좌우하고,

5) 정책불응은 정책목표에 대한 효율성을 저해하고 정책에 대한 사회적 비용을 증가시키며, 집단 간 의사소통을 저해하고 정책 자체를 무력화 시킬 수 있는 개인성을 내재하고 있다(정재석, 2005: 3). 하지만 정책불응의 변화적 메커니즘을 통하여 불응주체가 이를 극복하려 함으로써, 정책불응의 역기능에 대한 변곡점의 계기를 확보할 수 있다.

6) 불응에 대한 다양한 정의가 있으나 가장 일반적으로는 “특정의 행위규범 또는 순응체계의 요구에 따르지 않는 행위”를 의미한다(Young, 1979: 4).

7) 정책집행의 연구로서 하향식 접근방법은 1970년대 초반부터 시작되었고, 상향식 접근방법은 1970년대 후반부터 1980년대에 걸쳐 전개되었으며 통합적 접근방법은 1980년대 후반부터 이루어졌다(김영우, 1995: 24).

8) 본 연구자가 정책시기를 3기로 구분한 것은 정책불응 관련 국내 최초의 학위논문이 박임출의 연구(1986)이고 학술지 논문은 이상안 외의 연구(1988)로써, 약 10년 간격을 기준으로 분류하였다.

정책과정의 성격은 정책유형의 성격을 결정한다는 가정이다(Ripley & Franklin, 1982: 92-186).

이러한 연구배경과 관련한 본 연구의 두 번째 기준은 정책유형인데, Lowi (1964/1972) 및 Ripley & Franklin(1987)의 분류에 따라 배분정책, 규제정책(보호적 규제정책과 경쟁적 규제정책), 재분배 정책, 구성정책 등으로 구분하였다. 하지만 이 분류방법은 정책불응 DB상의 정책사례를 엄밀하게 구분하기가 쉽지 않았다. 즉 Lowi(1972) 등의 분류가 일정한 논리에 의해 연역적으로 도출한 것이 아니므로 정책 전체를 포괄하지 못할 뿐만 아니라, 분류된 정책들이 상호배타적이지 않음에 따른 것이다(정정길, 2010: 61). 예를 들면, 박한주(2004)의 연구에서 병역에 대한 법률(정책)로써 정책분야의 기준으로 본다면 구성정책에 해당되나, 불응주체인 정책대상집단의 입장에서는 보호적 규제 정책에 해당되기 때문에 본 연구에서는 불응주체의 기준에서 보호적 규제정책으로 분류하였다. 그리고 심민규(2020) 및 이쌍철·홍창남(2008)의 연구에서도 공직자 보수에 대한 정책분야의 기준으로 보면 구성정책에 해당되나, 일정한 급여에 대한 정책대상집단의 입장에서는 보호적 규제정책이며, 정부예산에 대한 한정된 자원을 여러 정책대상자 중에서 경쟁을 벌인다는 차원에서는 배분정책이 될 수 있는 것이다.<sup>9)</sup>

그리하여 본 연구에서는 정책사례를 유형별로 분류하기 위한 기준(원칙)을 정하였다. 즉 (1) 배분정책은 국민 개개인의 특성에 맞추어 특권 및 특혜를 부여하는 정책으로써, 국민에게 의무를 부과하지 않고(공공사업, 농업개발사업, 국유지 불하 등), 강제력이 개인의 행태에 간접적으로 적용되며, 수혜자와 비용부담자가 정면 대결할 필요가 없어 특히 정책 및 사업비용을 조세로 충당함을 그 기준으로 정하였다. (2) 규제정책의 경우 국가가 개인에 대해 의무를 부과하거나 제재를 가하는 규칙을 제정하고, 이에 근거하여 개인의 행동을 직접적으로 통제하는 방법을 둔다는 것으로 하였다. 특히 보호적 규제정책은 강제력이 개인의 행태에 직접적으로 적용되는 영역이고, 정책으로부터 혜택을 보는 자(수혜집단)와 피해를 보는 자(비용부담집단: 조직화가 용이하여 적극적인 반대 활동이 가능)를 정책결정시에 선택한다는 것과 양자 간의 갈등이 심각함을 전제로 하였다. (3) 재분배정책의 경우는 한 사회 내에 존재하는 계급이나 인종 사이에 부, 권리 또는 기타 가치 등의 할당을 재조정하려는 정책유형으로 소득 이전의 목적이 있고, 사회보장 및 복지정책 그리고 소득에 따른 차이를 기준으로 한 계급정책을 전제로 하였다.

이와 관련하여 Ripley & Franklin(1987)의 분류에 의하면, 폐기물 처리시설의 입지정책은 해당 지역에 부정적 효과를 수반하는 재분배정책으로 분류할 수 있다. 이는 우리나라 폐기물 처리시설의 입지정책은 비선호적인 공공재라 할 수 있는 폐기물 처리시설 자체가 지니는 부정적인 외부효과와 그 입지에 따르는 비용과 편익의 비대칭성으로 인한 지역 간 자산분배의 성격을 지니는 것으로, 정책유형상 집행과정에서 높은 저항과 높은 갈등수준에 따른 정책불응을 수반하기 때문에 재분배정책으로 분류할 수 있는 것이다(박재용, 1995: 27-29). 따라서 본 연구자는 지역 간 자산이전의 효과를 지니고, 특히 정책사업으로 인해 해당지역에 부정적 효과를 수반할 경우 재분배정책으로 분류하였다. 예를 들어 쓰레기 매립장, 원전 관련 시설, 화장장, 군사시설 등과 같은 비선호시설 및 혐오시설 관련 정책은 재분배정책으로 분류하였다.<sup>10)</sup> 마지막으로 (4) 구성정책의 경우는 정부

9) 결국 특정 정책에 대한 불응주체의 입장에서 배분정책으로 분류하였으나 상당한 고민이 있었음.

운영과 관련된 정책으로 체제유지 및 운영에 관한 정책으로 전제하였으나, 정책 그 자체를 기준으로 판단하기보다는 불응주체의 입장에서 구성정책의 여부를 결정하였다.

이상의 유형화 기준의 원칙에 따른 정책불응 DB의 연구사례를 분류한 결과, 학위논문의 경우 보호적 규제정책이 상대적으로 많았고(39편) 다음으로 재분배정책(19편)과 배분정책(5편) 등의 순이었다. 그리고 학술지 논문의 경우는 보호적 규제정책(26편)과 배분정책(10편) 및 재분배정책(6편) 등의 순으로 확인되고 있다. 다만, 경쟁적 규제정책과 구성정책에 대한 연구는 학위논문 및 학술지 논문 모두 전무한 것으로 나타났다.

### 3. 불응주체별 분류

수집된 정책불응 DB의 세 번째 분류기준은 정부정책에 대해 불응하는 주체가 누구인가와 관련된 불응주체(non-compliance subject)별 분류이다. 실제 정책집행과정에서는 다양한 참여자 및 행위자들이 관여하게 되는데, 이에는 보통 정책결정자, 정책집행자(정책집행기관), 중간매개집단, 정책대상집단, 이익집단 등이다. 물론 이들이 정책집행에 참여하는 동기는 다양하게 나타나지만 실제로는 자신들의 이해관계를 위한 것이 많기 때문에,<sup>11)</sup> 이에 대한 상호 이해관계 및 갈등의 조정 형식을 취하기도 한다. 하지만 모든 행위자들은 집행과정에서 불응의 가능성이 있고, 이 중에서 가장 전형적인 불응주체는 정책집행자, 중간매개집단 그리고 정책대상집단이라 할 수 있다(하상근, 2011: 20).

따라서 본 연구의 정책불응 DB 분석틀에서도 정책대상집단, 중간매개집단 그리고 공식적 정책집행자 등으로 구분하였는데, 이 분류의 경우에도 불응주체의 범주화가 쉽지 않았다. 예를 들어, 하상근의 연구(2022)에서 불응주체인 의사집단이 환자에 대한 외부적 집행에 따른 불응이면 중간매개집단으로서 정책불응이 될 것이고, 건강보험 보장성 강화정책의 병원 내부적 적용(시행)이면 정책대상집단으로서 의사집단이 될 것이다. 그리고 윤지영의 연구(2012)에서와 같이 불응주체인 지역아동센터가 자체평가와 같이 내부적 시행에 따른 불응이면, 지역아동센터가 지역 아동 복지서

10) Lowi(1972)의 구분에 따를 때, 국민 전체를 위해 사회에 유익한 권리나 재화 및 서비스를 배분하는 내용의 정책은 배분정책에 해당된다. 하지만 지역 내 설치하는 비선호시설 및 혐오시설의 경우, 국민 전체를 위한 서비스 제공이 아니라 특정 지역의 주민을 위한 서비스이기도 하거니와, 특정지역에 비선호시설을 설치한다는 것은 여타 지역에 대해 그 지역의 사회적 가치가 하락할 수 있음을 전제해볼 때, 설치지역은 여타 지역(수혜지역)에 대한 희생지역으로써 사회적 가치가 부정적으로 이전된 것이라 할 수 있으므로 재분배정책에 해당된다(박재용, 1995: 25). 예컨대 송용선(1993) 및 김주현의 연구(1998)에서 저자들은 쓰레기매립장 등을 포함한 혐오시설 건설사업을 보호적 규제정책으로서 의미가 강하다고 주장하고 있고, 본 연구자도 규제정책의 성격을 인정은 하지만 가치이전의 부정적 효과로 인하여 재분배정책으로 분류하였다. 주용범의 연구(2012)에서도 군사시설(제주해군기지 입지)이라는 비선호시설(혐오시설)에 대해 규제정책이라고 주장하고 있으나, 본 연구자는 재분배정책으로 판단하였다.

11) 정책집행자와 중간매개집단의 불응에 대해 형식적으로는 공익적 차원에서 접근한다고 하지만, 실질적으로는 정책대상집단의 불응과 마찬가지로 자신들의 이해관계를 고려한다는 것이다. 예를 들어 정책집행자의 성과급 제도에 대한 불응연구(하상근, 2005)에서나, 중간매개집단인 의사집단의 건강보험 보장성 강화정책에 대한 불응연구(하상근, 2022) 등에서 확인할 수 있다.

비스를 제공하는 중간매개집단으로서의 기능을 가지는 있음에도 불구하고, 중간매개집단으로서의 불응이 아닌 정책대상집단으로서의 불응에 해당될 것이다.<sup>12)</sup> 그리고 하상근의 공무원 성과급에 관한 연구(2005)와 심민규의 경찰 성과상여금에 대한 연구(2020)에서는 불응주체로서 자료수집단위가 공무원으로서 공식적 정책집행자에 해당되나, 성과급의 적용대상이 공무원 그 자체(내부적 시행에 따른 정책불응)인 관계로 정책집행자로서의 불응이 아니고 정책대상집단으로서의 정책불응이라 할 수 있다. 아울러 이주영의 연구(2017)<sup>13)</sup>에서도 교사는 불응주체로서 정책집행자이면서 동시에 정책대상집단으로서의 역할도 하고 있는데, 이 경우 교육정책의 내부적 시행에 따른 정책불응인 관계로 정책대상집단으로서 정책불응이라 할 수 있다. 반면에 박소영·김민조의 연구(2017)에서는 본 저자들이 불응주체인 교원을 정책집행자 및 정책대상집단으로서 간주하고 있지만, 이 연구는 국가수준 학업성취도평가 전수조사에 대한 것으로 학생에 대한 교육정책의 외부적 시행을 전제로 한 성취도 평가라는 점을 감안한다면 정책집행자로서 정책불응이라고 할 수 있다.

이에 본 연구자의 판단은 정책불응연구에서 불응주체를 확인할 때, 집단의 고유한 특성이나 신분 등을 기준으로 구분할 것이 아니라, 정책불응의 행태와 특정 정책의 적용 및 시행에 따른 '관계 및 역할'을 기준으로 판단해야 할 것이다. 예를 들어, 정책대상집단이 주민이나 제3의 집단이고 중앙정부 차원의 정책이나 지침에 대해(위임사무의 경우) 불응주체가 지방공무원이라면, 지방공무원은 중간매개집단으로서의 정책불응이 될 것이다. 반면에 정책대상집단이 주민이나 제3의 집단이고 지방자치단체에서 자체적으로 시행하는 정책이나 시책(자치사무)일 경우, 불응주체가 실사 지방공무원일지라도 공식적 정책집행자로서 정책불응에 해당될 것이다. 반면에 특정 정책이나 지침이 사무종류를 막론하고 지방공무원의 내부적 적용(예컨대, 인사관리나 급여관리 등)에 따른 불응이라면, 불응주체는 정책대상집단으로서 공무원집단이 될 것이다.

따라서 본 연구에서는 불응주체에 대한 정확한 개념적 이해와 불응주체를 구분하기 위한 원칙이 필요하다. 즉 불응주체를 구분할 때 시행 및 적용 대상집단의 고유한 특성이나 신분 등을 기준으로 구분할 것이 아니라, 특정 정책의 적용 및 시행이 '내부적인 것인가? 아니면 외부적인 것인가?'에 따른 '관계 및 역할'을 기준으로 판단해야 한다는 것이다. 그리하여 다음과 같은 원칙에 따라 불응주체를 분류하였다. 첫째, 정책대상집단이란 어떤 정책으로 인하여 직접 영향을 받는 사람들과(실제적 불응의 주체), 정책의 요구를 충족시키기 위하여 행태의 변화가 직접적으로 요구되는 사람들을 의미한다(E. S. Quade, 1982: 310). 둘째, 중간매개집단<sup>14)</sup>이란 공공정책의 집행을 돕기 위해서 공식적 책임자(중앙 및 지방공무원)가 아닌 집행 책임자나 기관을 대신하여 집행을 실제로 담당하는, 즉 2차적인 책임을 위임받은 제3자로서 개인이나 집단을 의미하는 것(Nakamura & Smallwood, 1980: 61)으로, 보통 지방자치단체의 공무원이나 민간부문 등이 이에 해당되는 경우가 많다. 셋째, 정책집행자란 정책지시를 수행하기 위하여 필요한 합법적인 권한과 책임 그리고

12) 실제 원저자의 경우 지역아동센터 현장종사자들을 중간매개집단이라 주장하고 있다.

13) 이 연구는 제목이 「~ 형식적 순응 영향요인 연구」로써 정책순응에 대한 연구이지만, 형식적 순응은 정책 불응의 한 유형이기 때문에 정책불응연구로 분류하였다.

14) 김용남(1993: 13)은 공식정책집행자와 중간매개집단의 역할 중복 등으로 인한 구분의 모호성 때문에, 민간부문만을 중간매개집단으로 분류하는 것이 적절하다고 주장하고 있다.

공공의 자원을 부여받은 정부 내의 행위자로서 1차적인 책임을 가지는, 특히 행정부 영역의 중앙 및 지방공무원들을 의미한다(Nakamura & Smallwood, 1980: 47).<sup>15)</sup>

따라서 이러한 개념적 정의에 따라 정책불응 DB의 불응주체와 관련된 분류결과를 살펴보면, 학위논문 및 학술지 논문 모두 거의 대부분이 정책대상집단으로 분류되고 있다(정책대상집단: 학위논문 59편, 학술지 논문 37편/중간매개집단: 학위논문 3편, 학술지 논문 2편/(공식적) 정책집행자: 학위논문 1편, 학술지 논문 3편 등).

#### 4. 정책분야별 분류

네 번째 기준은 정책분야(policy field)에 의한 분류방법인데, 이 방법은 가장 전통적인 정책의 분류방법으로서 기능별 분류(classification by function)에 해당된다. 이 분류방법은 우리의 경험과 사고를 정리하는 상식적인 분류방법일 뿐만 아니라, 입법부나 행정부의 조직에도 반영하고 있는 분류방법이다. 다만 기능별 분류의 단점으로 수많은 종류의 정책을 단순하게 구분하는 것이 쉽지 않을 뿐만 아니라,<sup>16)</sup> 정책분야 중 포괄적인 분야나 특수한 분야일 경우,<sup>17)</sup> 그 분류작업이 결코 쉽지 않은 것이다.

이에 본 연구의 세 번째 기준인 정책분야에서는 연구초점(study focus) 등을 기준으로 정책불응 DB를 분석한 결과, 환경, 보건/복지/의료, 행정/관리, 교육/대학, 문화/관광, 경제(조세/재정/부동산/통상), 개발/건설, 교통/안전/사고, 노동/취업/고용, 선거/개혁, 기타(비경험적 연구 등) 등 10개 분야로 분류하였다. 물론 정책분야의 범주화가 쉽지는 않았으나, 연구사례를 분류하는 과정에서 축적된 연구사례를 바탕으로 본 연구자가 판단하였다.

따라서 본 연구의 기준에 따른 정책불응 DB의 사례연구들을 분류한 결과, 학위논문의 경우 보건/복지/의료(13편)와 개발/건설(12편) 그리고 교육/대학(11편)에서 많은 연구가 나왔고, 행정/관리(5편), 교통/안전(5편) 등의 순으로 연구되었다. 그리고 학술지 논문의 경우 교통/안전/사고(10편) 및 보건/복지/의료 분야(8편)와 교육/대학(6편) 그리고 개발/건설(6편) 등의 순으로 확인되고 있다.

15) 김성동의 연구(1994: 37-38)에 의하면, 불응주체의 하나인 공식정책집행자는 공공의 사무를 집행하는 공무원으로서 법령 및 직무상의 명령을 준수하여 근무기강을 확립해야 할 의무가 있기 때문에, 불응의 사유는 무능의 사유가 될 것이고 불응행위는 공무원복무규정에 엄격히 위반되므로 제재나 징계조치를 받아야 하며, 내부적인 결정으로 정책집행에서 제외시킬 수 있는 사유가 된다고 한다. 즉 공무원인 공식적 정책집행자에게는 불응이란 용어가 적절치 못하며, 이러한 공무원은 집행에서 제외되어야 한다고 주장하고 있다.

16) 예를 들어, 김인철의 연구(1990)에서와 같이 연구대상(locus)은 농촌 분야를 다루고 있고 접근개념으로는 정치적 소외를 다루고 있지만 연구초점(focus)은 개발과 관련된 연구나, 이혁우(2012)의 논문에서 연구대상은 노동분야를 다루고 있지만 연구초점은 교육으로 분류한 연구 등이다.

17) 예를 들어, 최동현 외 연구(1998)에서 연구대상은 어업 분야이나, 연구초점은 행정(관리)의 측면에서 접근하는 경우, 심광호 외의 연구(2012)에서 연구대상은 조달 분야이지만 연구초점은 행정으로 분류하는 경우, 오을임 외의 연구(1990)에서 연구대상은 농업 분야이지만 연구초점은 조세(수세) 연구 등으로 분류하는 경우 등이다.

## 5. 연구방법에 따른 분류

연구방법(research method)은 어떤 사회현상을 설명하고 예측하는 이론이나 지식을 발견할 목적으로 적용되는 체계적인 방법을 의미한다. 연구방법의 형태는 연구자의 관점에 따라 다양하게 나누어질 수 있는데, 보통 ① 자료수집 방법, ② 연구설계, ③ 자료분석 기법 등에 따라 연구방법을 구분할 수 있다.

본 연구의 다섯 번째 기준인 연구방법에 따른 분류는 1차적으로 경험적 연구 여부에 관한 것이다. 경험적 연구란, 연구자가 직접 개입하여 어떠한 결과가 나타나는지를 직접 관찰하는 연구를 말한다(이근희, 2005: 10). 따라서 본 연구에서는 우선 경험적 연구(empirical study)와 비경험적 연구로 구분하고자 하며, 2차적 분류기준은 경험적 연구에 한해서 수집된 자료의 형태에 따라 양적 연구와 질적 연구로 구분하고자 한다. 경험적 연구 중 양적 연구(quantitative study)는 어떠한 현상을 측정하여 나타난 수치화된 자료를 분석하여 통계적 검증과정을 이용하여 연구결과를 얻는 방법을 의미한다. 반면에 질적 연구(qualitative study)는 연구자가 연구대상이나 현상을 이해하거나 사물에 대하여 어떻게 인식하고 있는지를 조사하여 주관적인 느낌을 글로 기술하거나 묘사하는 방법을 말한다(이근희, 2005: 13). 이러한 두 가지 방법에 대한 선택의 문제는 연구목적과 연구문제의 형태를 고려하여 연구자의 주관적인 판단 아래 결정되는 것이 일반적이다. 하지만 연구방법에 따른 불응요인을 논의할 때 양적 방법 외에 질적 방법에 따른 정책불응 DB의 연구들을 살펴보면, 조사설계에서 제시된 연구모형의 영향요인(독립변수)과 실제 분석 및 해석과정에서 사용되는 변수에서 차이(괴리현상)가 있는 경우가 있다. 이는 특정 연구과정에서 연구자의 실수일 수도 있고 의도적인 전개과정(독창적인 분석 및 해석방법)일 수도 있겠지만, 대체로 양적 연구에 비해 질적 연구에서 연구자의 자의적이고 편의적인 분석과정이 자주 나타나고 있다. 예를 들어 이동기의 연구(1994)는 질적 연구방법을 사용했는데, 조사설계와 연구의 분석 및 해석과정에 일관성이 없다. 따라서 본 연구의 다섯 번째 기준인 연구방법의 기준에 따른 정책불응 DB를 분석한 결과를 살펴보면, 대부분의 학위논문(63편)과 국내 학술지 논문(42편)이 경험적 연구로 분류되고 있다. 그리고 경험적 연구 중에서 학위논문에서는 양적 연구(34편)가 질적 연구(26편)보다 조금 많은 연구결과가 있었고, 학술지 논문의 경우 양적 연구(29편)가 질적 연구(10편)보다 훨씬 많은 연구가 있었다. 그리고 비경험적 연구의 경우 이론적 연구(학위논문 1편/학술지 논문 3편)와 단순 사례연구(학위논문 3편/학술지 논문 1편)가 확인되고 있다.

## 6. 불응요인별 분류

수집된 정책불응 DB의 마지막 분류기준은 정책불응 DB의 정책사례에서 각 정책의 불응요인이 과연 무엇이고, 특히 공통적이고 일반적인 불응요인이 무엇인가를 확인하기 위한 분류이다. 지금까지 정책불응에 대한 많은 국내외 학자들이 주장하는 불응요인은 다양한 관점에서 다양한 사례에 대한 연구이지만, 주로 단일사례에 대한 경험적 연구이었기 때문에 일반화가 쉽지 않았다. 즉

성공적인 정책집행의 한 부문으로서 정책불응요인에 대한 연구가 1980년대 이후(국내연구) 지금까지 이루어져 왔으나, 어떤 요인이 정책불응을 잘 설명할 수 있느냐에 대해서는 학자들 간에 합의를 이루지 못했기 때문이기도 하다.

그리고 정책요인별 분류를 위해서는 불응요인에 대한 요인별 범주화가 필요한데, 본 연구에서는 국내외 학자들이 공통적으로 제시하고 있는 이론적 근거와 실제 정책불응 DB를 대상으로 검증된 불응요인 결과를 바탕으로 분류하였다. 그리하여 본 연구에서는 정책불응 DB(학위논문 59편, 학술지 논문 23편)를 대상으로 정책요인, 정책대상집단요인(인구통계학적 요인 포함), 중간매개집단요인, 정책담당기관요인 그리고 환경요인 등으로 구분하였다.

이에 범주별/요인별 요인분석 결과를 살펴보면, 학위논문의 경우 정책요인이 142개 요인으로 가장 많은 변수로 검증되었고, 정책대상집단요인이 96개 변수(인구통계학적 요인 21개 변수) 그리고 정책담당기관요인이 94개 변수로 확인되고 있다. 반면에 학술지 논문은 학위논문과 중복되거나 비경험적 연구 등을 제외하면 23편의 논문으로 논문의 사례가 매우 적다. 이를 살펴보면, 정책요인에서 44개 변수로 가장 많은 불응요인으로 확인되고 있고, 다음으로 정책대상집단요인 32개 변수(인구통계학적 요인은 16개 변수), 정책담당기관요인 28개 변수, 환경요인 7개 변수 그리고 중간매개집단요인 2개 변수 등이 불응요인(변수)으로 확인되고 있다. 정책불응 DB 사례에서 불응요인에 대한 상세한 분석은 다음 장에서 논의하고자 한다.

### Ⅲ. 정책불응 DB의 정책사례에 대한 불응요인 분석

이 장에서는 정책불응 DB의 사례(학위논문 59편, 학술지 논문 23편)를 대상으로 불응요인의 일반적 특성을 파악하고 이론적 규칙성을 확인하고자 한다. 사례를 분석하기에 앞서 불응요인을 어떻게 분류(범주화)<sup>18)</sup>할 것인가에 대해서는 국내외 학자들이 공통적으로 제시하고 있는 이론적 근거를 기반으로 하고, 실제 정책불응 DB에서 검증된 실증분석 결과를 종합하여 분석하였다. 즉 불응요인을 ① 정책내용과 관련된 요인, ② 정책대상집단과 관련된 요인, ③ 중간매개집단과 관련된 요인, ④ 정책담당기관과 관련된 요인, ⑤ 정책환경(상황)과 관련된 요인 등 크게 다섯 가지로 구분하고, 이를 다시 세부요인(변수)으로 분류하였다.

본 연구의 분석을 위한 각 범주별 요인에 대한 세부요인(변수)을 살펴보면 다음과 같다. 첫째,

18) 불응요인에 대한 분류는, ① 불응요인이 어떤 특성을 가졌는가?(특성별 분류), ② 불응요인이 어디에서 나온 것이냐?(소재별 분류), ③ 사례별 발생요인은 무엇인가?(사례요인별 분류)로 구분될 수 있다(배점모의 연구를 수정, 1995; 46). 대부분의 불응요인 연구는 소재별 분류가 이용되고 있으나, 일부 사례별 연구에서는 사례요인별 분류(이상안, 1989; 박영강, 1990; 배점모, 1995; 박상주, 1998 등)를 사용하고 있다. 이러한 사례요인별 분류는 특정 사례에 접목하여 불응영향 요인(독립변수)를 설정하기 때문에, 불응요인의 일반화를 위해서는 소재별 분류로 전환하는 것이 중요하다. 따라서 본 연구에서는 불응요인의 일반화를 위해 사례요인별 분류에 따른 불응요인(독립변수)을 연구내용 및 연구 맥락에 따라 소재별 분류로 전환하고 불응요인 분석에 사용하였다.

정책(내용)요인에는 정책의 소망성, 정책의 현실성, 정책의 명확성, 정책의 일관성, 정책의 강제성 그리고 행태변화의 크기 등으로 분류하였다. 둘째, 정책대상집단 요인은 크게 대상집단의 태도요인과 능력요인으로 구분하였다. 셋째, 중간매개집단 요인은 중간매개집단의 태도나 역할 및 순응 의욕 등으로 구분하였다. 넷째, 정책담당기관 요인은 크게 내적요인과 외적요인으로 구분하였는데, 내적요인에는 정책담당자 요인과 조직요인으로, 외적요인에는 정책담당기관의 정당성과 신뢰성 등으로 분류하였다. 다섯째, 정책환경(상황)과 관련된 요인은 정치적 요인과 사회경제적 요인으로 구분하였다.

이에 본 장에서는 불응요인 및 불응요인의 범주화 그리고 요인에 따른 변수설정에 따라 정책불응사례(DB)를 대상으로 검증된 불응요인(변수)에 대해 빈도분석을 하고, 이를 토대로 정책시기별, 정책유형별, 정책분야별 불응요인을 분석하였다.

### 1. 정책불응 DB의 정책사례에 대한 불응요인 빈도분석

이 절에서는 정책불응 DB(학위논문 및 학술지 논문)에서 확인된 불응요인(변수)을 소재별 분류를 기준으로 빈도분석을 하고, 그 결과를 다음 <표 2>에 제시하였다.

<표 2> 정책불응 DB에 대한 불응요인(변수) 빈도분석 결과

불응요인	빈도(비율)	변수	게재 구분	빈도	요인 내 비율(%)	전체 대비 비율(%)
정책요인	정책의 소망성	학위논문		68	47.9	18.2
		학술지 논문		17	38.6	15.0
	정책의 현실성	학위논문		18	12.7	4.8
		학술지 논문		6	13.6	5.3
	정책의 명확성	학위논문		27	19.0	7.2
		학술지 논문		11	25.0	9.7
	정책의 일관성	학위논문		21	14.8	5.6
		학술지 논문		5	11.4	4.4
	정책의 강제성	학위논문		6	4.2	1.6
		학술지 논문		4	9.1	3.5
	행태변화의 크기	학위논문		2	1.4	0.5
		학술지 논문		1	2.3	0.9
	소계	학위논문		142	100.0	38.0
		학술지 논문		44	100.0	38.9
정책대상 집단요인	태도요인	학위논문		62	64.6	16.6
		학술지 논문		25	78.1	22.1
	능력요인	학위논문		34	35.4	9.1
		학술지 논문		7	21.9	6.2
	소계	학위논문		96	100.0	25.7
		학술지 논문		32	100.0	28.3

중간매개 집단요인	태도/순응의욕	학위논문	0	0.0	0.0
		학술지 논문	2	100.0	1.8
	소계	학위논문	0	0.0	0.0
		학술지 논문	2	100.0	1.8
정책담당 기관요인	정책담당자요인	학위논문	21	22.3	5.6
		학술지 논문	11	39.3	9.7
	조직요인	학위논문	11	11.7	2.9
		학술지 논문	4	14.3	3.5
	정당성	학위논문	11	11.7	2.9
		학술지 논문	2	7.1	1.8
	신뢰성	학위논문	51	54.3	13.6
		학술지 논문	11	39.3	9.7
	소계	학위논문	94	100.0	25.1
		학술지 논문	28	100.0	24.8
환경/상황요인	정치적 요인	학위논문	14	33.3	3.7
		학술지 논문	1	14.3	0.9
	사회경제적 요인	학위논문	28	66.7	7.5
		학술지 논문	6	85.7	5.3
	소계	학위논문	42	100.0	11.2
		학술지 논문	7	100.0	6.2
전체	계	학위논문	374	-	100.0
		학술지 논문	113	-	100.0

주1: 학위논문에서 불응요인은, 전체 학위논문 67편 중에서 비경험적 논문(4편)과 불응요인 인과분석이 아닌 논문(4편)을 제외한 59편을 대상으로 하였다. 이하 분석(표3/표4)에서도 동일하다.

주2: 학술지 논문에서 불응요인은, 전체 학술지 논문 46편 중에서 학위논문 재정리 논문(19편)과 비경험적 논문(4편)을 제외한 23편을 대상으로 하였다. 이하 분석(표3/표4)에서도 동일하다.

주3: 전체 불응요인(학위논문 395개 요인/학술지 논문 129개 요인)에서 인구통계학적 배경요인(학위논문 21개/학술지 논문 16개)을 제외하면, 학위논문은 374개 및 학술지 논문 113개 요인이다.

〈표 2〉의 특징적인 사항을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 전체 요인 대비 범주별 요인비율을 살펴보면, 다섯 가지 불응요인 중에서 정책요인이 학위논문이나 학술지 논문 모두 가장 높은 비율을 차지하고 있고(학위논문 38.0%, 학술지 논문 38.9%), 다음으로 정책대상집단요인(학위논문 25.7%, 학술지 논문 28.3%)과 정책담당기관요인(학위논문 25.1%, 학술지 논문 24.8%)은 비슷한 비율로 확인되고 있으며, 마지막으로 환경요인(학위논문 11.2%, 학술지 논문 6.2%)이 차지하고 있다(그밖에 중간매개집단의 경우 학술지 논문에서 태도요인이 전체 대비 1.8%를 차지하고 있다). 둘째, 요인 범주를 구분하지 않고 전체대비 불응요인 비율을 살펴보면, 학위논문의 경우 정책의 소망성(18.2%)이 가장 높은 불응요인으로 차지하고 있고 다음으로 태도요인(16.6%), 신뢰성(13.6%), 능력요인(9.1%) 등의 순으로 나타났다. 학술지 논문의 경우에는 태도요인이 가장 높은 불응요인으로 나타났고, 다음으로 정책의 소망성(15.0%)이 차지하고 있으며, 정책의 명확성, 정책담당자요인, 신뢰성 등 세 가지 변수는 동일한 불응비율(9.7%)로 확인되고 있다.

다음은 각 요인 내 불응요인(변수) 비율을 살펴보면, 첫째, 정책요인에서는 정책의 소망성이 학위논문(47.9%) 및 학술지 논문(38.6%)에서 가장 높은 비율을 차지하고 있고, 다음으로 정책의 명확

성(학위논문 19.0%, 학술지 논문 25.0%)이, 다음으로 학위논문의 경우 정책의 일관성(14.8%)과 정책의 현실성(12.7%)의 순으로, 학술지 논문의 경우 정책의 현실성(13.6%)과 정책의 일관성(11.4%) 등의 순으로 높은 불응비율을 차지하고 있다. 둘째, 정책대상집단요인은 태도요인과 능력요인 등 크게 두 가지로 구분하고 있는데, 태도요인(학위논문 64.6%, 학술지 논문 78.1%)이 능력요인(학위논문 35.4%, 학술지 논문 21.9%)보다 매우 높은 불응비율을 차지하고 있음을 알 수 있다. 셋째, 정책담당기관요인은 신뢰성이 학위논문(54.3%)과 학술지 논문(39.3%) 모두에서 높은 불응비율을 차지하고 있고, 다음으로 학위논문의 경우 정책담당자변수(22.3%)가, 학술지 논문의 경우 39.3%로써 신뢰성과 동일한 불응비율을 차지하고 있다. 그밖에 조직요인과 정당성 변수가 학위논문에서 동일하게 11.7%를 차지하고 있고, 학술지 논문의 경우 조직요인(14.3%), 정당성(7.1%) 등의 순으로 확인되고 있다. 넷째, 환경요인의 경우 학위논문과 학술지 논문 모두 정치적 요인(학위논문 33.3%, 학술지 논문인 14.3%)에 비해 사회경제적 요인이 상대적으로 높은 불응비율을 차지하고 있다(학위논문 66.7%, 학술지 논문 85.7%).

## 2. 정책시기별 불응요인(변수) 분석

여기에서는 정책불응 DB에서 확인된 불응요인이 본 저자가 구분한 정책시기별로 어떤 차이나 특징이 있는지를 확인하기 위해서다. 이를 위해 정책불응 DB에서 학위논문과 학술지 논문을 합산하여 정책시기별 불응요인(변수)을 확인하고, 그 결과를 <표 3>에 제시하였다.

우선 <표 3>에서의 특징은 다른 요인에 비해 정책요인이 가장 높은 비율의 불응요인임을 확인할 수 있고, 다른 범주와는 다르게 최근 연구일수록(제1기에서 제3기로 갈수록) 정책요인의 불응요인이 증가하고 있다(제1기 34.5%, 제2기 39.2%, 제3기 41.7%). 그리고 정책대상집단요인과 정책담당기관요인의 경우 제1기와 제3기가 비슷하거나 제3기의 불응비율이 조금 높고, 제2기 불응요인은 제1기와 제3기에 비해 낮은 것으로 확인되고 있다. 그 외 환경요인은 제1기에서 제2기까지는 증가추세이나, 제3기의 불응요인은 적은 것으로 확인되고 있다(이는 조사설계에서 불응영향요인(독립변수)의 미설정 또는 소수의 요인 설정에 따른 것으로 추정됨).

<표 3> 정책시기별 불응요인/변수 분석 결과(학위논문+학술지 논문)

정책시기 불응요인	변수	제1기(n=29)		제2기(n=23)		제3기(n=30)	
		빈도	비율 (전체대비)	빈도	비율 (전체대비)	빈도	비율 (전체대비)
정책요인	정책의 소망성	26	13.4	33	23.1	26	17.2
	정책의 현실성	6	3.1	7	4.9	11	7.3
	정책의 명확성	16	8.2	5	3.5	17	11.3
	정책의 일관성	11	5.7	8	5.6	7	4.6
	정책의 강제성	7	3.6	1	0.7	2	1.3
	행태변화의 크기	1	0.5	2	1.4	0	0.0
	소계	67	34.5	56	39.2	63	41.7

정책대상 집단요인	태도요인	31	16.0	24	16.8	32	21.2
	능력요인	19	9.8	11	7.7	11	7.3
	소계	50	25.8	35	24.5	43	28.5
중간매개 집단요인	태도요인	1	0.5	0	0.0	1	0.7
	소계	1	0.5	0	0.0	1	0.7
정책담당 기관요인	정책담당자요인	17	8.8	7	4.9	8	5.3
	조직요인	4	2.1	2	1.4	9	6.0
	정당성	6	3.1	2	1.4	5	3.3
	신뢰성	24	12.4	18	12.6	20	13.2
	소계	51	26.3	29	20.3	42	27.8
환경요인	정치적 요인	9	4.6	6	4.2	0	0.0
	사회경제적 요인	16	8.2	17	11.9	2	1.3
	소계	25	12.9	23	16.1	2	1.3
전체	계	194	100.0	143	100.0	151	100.0

주: 정책시기별 불응요인(변수)에서 학위논문과 학술지 논문을 합하여 분석한 것은 학술지 논문의 사례가 매우 적기 때문이다(학위논문+학술지논문=82편). 이하 정책유형별 분석(표4)에서도 동일하다.

다음은 각 요인별 불응변수 비율에 대해 특징적인 부분을 살펴보고자 한다. 첫째, 정책요인에서는 모든 정책시기를 막론하고 정책의 소망성이 가장 높고 강력한 불응요인으로 확인되고 있다(제1기 13.4%, 제2기 23.1%, 제3기 17.2%). 둘째, 정책요인에서 제1기를 살펴보면, 정책의 소망성 다음으로 정책의 명확성(8.2%), 정책의 일관성(5.7%) 등의 순으로, 제2기에서는 정책의 소망성 다음으로 정책의 일관성(5.6%)과 정책의 현실성(4.9%) 등의 순으로 그 비율을 차지하고 있다. 그리고 제3기 연구에서는 정책의 소망성 다음으로 정책의 명확성(11.3%)과 정책의 현실성(7.3%) 등의 순서로 그 비율을 차지하고 있음을 알 수 있다.

셋째, 정책대상집단요인에서는 태도요인과 능력요인 등 두 가지 요인으로 구분하고 있는데, 능력요인(제1기 9.8%, 제2기 7.7%, 제3기 7.3%)에 비해 태도요인(제1기 16.0%, 제2기 16.8%, 제3기 21.2%)이 매우 높은 비율을 차지하고 있다. 그리고 최근 연구일수록(제1기에서 제3기로 갈수록) 태도요인의 비율이 높아지고 있는 반면, 능력요인은 최근 연구일수록 그 비율이 낮아지고 있음을 확인할 수 있다.

넷째, 정책담당기관요인에서는 신뢰성이 매우 높은 불응 비율을 차지하고 있고(제1기 12.4%, 제2기 12.6%, 제3기 13.2%), 최근 연구일수록(제1기에서 제3기로 갈수록) 미미하지만 불응요인이 점차 증가하고 있는 것으로 확인할 수 있다. 신뢰성 다음으로 높은 불응요인 변수는 정책담당자요인(제1기 8.8%, 제2기 4.9%)과 조직요인(제3기 6.0%)으로 확인되고 있다. 마지막으로 환경요인에서는 정치적 요인(제1기 4.6%/제2기 4.2%)에 비해 사회경제적 요인(제1기 12.9%/제2기 16.1%)이 매우 높은 불응비율을 차지하고 있다(제3기는 미미함).

### 3. 정책유형별 불응요인(변수) 분석

여기에서는 정책유형별로 불응요인에 어떤 차이나 특징이 있는지를 정책불응 DB에서 확인하고자 한다. 이를 위해 학위논문과 학술지 논문을 합산하여 이를 대상으로 불응요인을 확인하고, 그 결과를 <표 4>에 제시하였다.

<표 4>에서는 정책유형 중 배분정책과 보호적 규제정책 그리고 재분배정책의 불응요인(변수)만을 제시하고 있다.<sup>19)</sup> 먼저 사례 수를 기준으로 살펴보면, 불응요인에 대한 경험적 연구 82편(학위논문+학술지논문) 중 보호적 규제정책(n=50)에 대한 연구가 가장 많고, 다음으로 재분배정책(n=21)과 배분정책(n=11) 등의 순으로 나타나고 있다.<sup>20)</sup>

이러한 정책유형에 따른 사례연구 수의 차이는 정책유형의 특징에 따른 결과로 해석할 수 있는데, 특히 배분정책에 대한 불응연구가 적다는 것은 다음과 같은 정책유형의 특징 때문에 나타난 결과라고 볼 수 있다. 즉 Ripley & Franklin(1982)의 정책유형별 특징을 살펴보면, 배분정책과는 반대로 보호적 규제정책과 재분배정책은, ① 정책집행에 대한 논란과 갈등의 강도가 높고, ② 정책집행과 관련한 결정에 대한 반발의 강도가 높으며, ③ 특히 정책집행에 대한 이데올로기의 강도가 높고, ④ 정부활동 감축을 원하는 압력이 높다는 것이다(유훈, 1983: 154). 따라서 보호적 규제정책과 재분배정책이 다른 정책유형(특히 배분정책)에 비해 정책불응(요인)에 대한 연구가 훨씬 많은 것은 당연하다고 할 수 있다.

다음으로 정책유형별 불응요인의 분석결과를 살펴보면, 배분정책과 보호적 규제정책의 경우 정책요인이 가장 많은 불응요인으로 확인되고 있다(배분정책 32.9%, 보호적 규제정책 42.6%). 다음으로 정책대상집단요인(배분정책 30.0%, 보호적 규제정책 25.7%)과 정책담당기관요인(배분정책 21.4%, 보호적 규제정책 22.5%) 그리고 환경요인(배분정책 14.3%, 보호적 규제정책 8.8%) 등의 순으로 나타나고 있다. 반면에 재분배정책의 경우는 정책담당기관요인(32.3%)이 가장 높은 불응비율을 차지하고 있고,<sup>21)</sup> 다음으로 정책요인(31.6%)과 정책대상집단요인(25.6%) 및 환경요인(10.5%) 등의 순으로 나타나고 있다.

19) 경쟁적 규제정책과 구성정책이 분석에서 제외된 것은, 정책불응 DB에서 해당 정책사례가 없기 때문이다.

20) 정책유형별 불응요인의 수(빈도)를 비교해보면, 배분정책의 불응요인은 70개(요인 비율 6.36)이고, 보호적 규제정책의 불응요인은 284개(요인 비율 5.68) 그리고 재분배정책의 불응요인은 133개(요인 비율 6.33)로 나타났다. 이에 각 요인 비율을 기준으로 살펴보면, 불응요인(변수)의 수(빈도)는 정책유형의 특징에 따라 차이가 있는 것이 아니라, 정책사례 수의 차이에 따른 것으로 볼 수 있다. 따라서 정책유형과 불응요인(변수)의 수에는 아무런 관계가 없음을 알 수 있다.

21) 지금까지 모든 불응요인 분석에서 전체요인 대비 범주별 요인비율에서 정책요인이 가장 많은 불응요인으로 확인되고 있는데, 재분배정책에서 범주별 불응요인에서는 정책담당기관요인이 상대적으로 높은 불응비율을 차지하고 있는 것은 예외적이다.

〈표 4〉 정책유형별 불응요인/변수 분석 결과(학위논문+학술지 논문)

불응요인	정책유형	변수	배분정책 (n=11)		규제정책(보호적) (n=50)		재분배정책 (n=21)	
			빈도	비율 (전체대비)	빈도	비율 (전체대비)	빈도	비율 (전체대비)
정책요인		정책의 소망성	12	17.1	56	19.7	17	12.8
		정책의 현실성	3	4.3	15	5.3	6	4.5
		정책의 명확성	4	5.7	25	8.8	9	6.8
		정책의 일관성	2	2.9	14	4.9	10	7.5
		정책의 강제성	0	0.0	10	3.5	0	0.0
		행태변화의 크기	2	2.9	1	0.4	0	0.0
		소계	23	32.9	121	42.6	42	31.6
정책대상 집단요인		태도요인	12	17.1	54	19.0	21	15.8
		능력요인	9	12.9	19	6.7	13	9.8
		소계	21	30.0	73	25.7	34	25.6
중간매개 집단요인		태도요인	1	1.4	1	0.4	0	0.0
		소계	1	1.4	1	0.4	0	0.0
정책담당 기관요인		정책담당자요인	8	11.4	17	6.0	7	5.3
		조직요인	2	2.9	10	3.5	3	2.3
		정당성	0	0.0	7	2.5	6	4.5
		신뢰성	5	7.1	30	10.6	27	20.3
		소계	15	21.4	64	22.5	43	32.3
환경요인		정치적 요인	3	4.3	7	2.5	5	3.8
		사회경제적 요인	7	10.0	18	6.3	9	6.8
		소계	10	14.3	25	8.8	14	10.5
전체		계	70	100.0	284	100.0	133	100.0

주: 정책유형별 불응요인(변수)은 학위논문과 학술지 논문을 합하여 82편을 대상으로 분석하였다.

다음으로 각 요인범주 내 불응요인 변수를 비교하면 다음과 같다. 첫째, 정책요인 내에서는 세 가지 정책 모두 정책의 소망성이 매우 높은 불응요인으로 확인되고 있다(배분정책 17.1%/보호적 규제정책 21.4%/재분배정책 13.8%). 다음으로 배분정책과 보호적 규제정책에서는 정책의 명확성(배분정책 5.7%/보호적 규제정책 8.8%)과 정책의 현실성(배분정책 4.3%/보호적 규제정책 5.3%) 등의 순으로, 재분배정책에서는 정책의 일관성(7.5%)과 정책의 명확성(6.8%) 등의 순으로 확인되고 있다. 둘째, 정책대상집단요인은 태도요인과 능력요인 등 두 가지 변수로 구분하고 있는데, 세 가지 정책 모두 능력요인(배분정책 12.9%, 보호적 규제정책 6.7%, 재분배정책 9.8%)에 비해 태도요인(배분정책 17.1%, 보호적 규제정책 19.0%, 재분배정책 15.8%)이 매우 높은 불응요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 셋째, 정책담당기관요인에서는 보호적 규제정책과 재분배정책의 경우 신뢰성이 매우 높은 불응요인으로 작용하고 있는데(보호적 규제정책 10.6%, 재분배정책 20.3%) 반해, 배분정책에서는 정책담당자요인(11.4%)이 가장 높은 불응비율을 차지하고 있다.<sup>22)</sup> 보호적 규제정책(6.0%)과 재분배정책(5.3%)의 경우 모두 정책담당자요인이 많고, 배분정책의 경우 신뢰성(7.1%)이

높은 불응비율로 확인되고 있다. 마지막으로 환경요인에서는 세 가지 정책 모두 사회경제적 요인(배분정책 10.0%, 보호적 규제정책 6.3%, 재분배정책 6.8%)이 정치적 요인(배분정책 4.3%, 보호적 규제정책 2.5%, 재분배정책 3.8%)에 비해 2배 가까운 불응요인의 차이가 있음이 확인되고 있다.

#### 4. 정책분야별 불응요인(변수) 분석<sup>23)</sup>

이 절에서는 정책불응 DB에서 정책분야별로 불응요인에 어떤 차이나 특징적인 사항을 확인하고자 한다. 본 정책불응 DB에는 정책분야의 다양성으로 인하여 그 범주가 10개 분야로 분류한 바 있다. 그러다 보니 각 범주(정책분야)별로 소수의 사례에 해당되는 정책분야가 많다. 이에 본 연구에서는 <표 5>에 제시된 바와 같이 학위논문과 학술지 논문을 합산하여 적어도 10개 이상의 연구 사례( $n \geq 10$ )를 기준으로 분류한 결과, 보건/복지/의료분야, 행정/관리분야, 교육/대학분야, 개발/건설분야, 교통/안전/사고분야 등 5개 정책분야에 대해 불응요인을 분석하였다(행정/관리분야는 사례 수가 8편이나 포함시켰다). 이에 학위논문과 학술지 논문을 합하여 정책분야별 불응요인을 분석하여 아래 <표 5>에 결과를 제시하고 있다.

먼저 요인별 불응비율을 살펴보면, 첫째, 보건/복지/의료분야를 제외한 나머지 4가지 정책분야에서는 정책요인(행정/관리분야 39.4%, 교육/대학분야 45.4%, 개발/건설분야 31.2%, 교통/안전/사고분야 38.6%)이 가장 높은 불응요인을 차지하고 있다. 둘째, 보건/복지/의료분야에서는 다른 분야와는 달리 정책대상집단요인이 가장 높은 불응비율을 차지하고 있고(36.8%),<sup>24)</sup> 그 다음으로 정책요인(32.2%), 정책담당기관요인(26.4%), 환경요인(3.4%) 등의 순으로 확인되고 있다. 셋째, 행정/관리분야에서는 정책요인 다음으로 정책대상집단요인(30.3%)과 정책담당기관요인(30.3%)이 동일한 비율로 나타났고, 교통/안전/사고분야에서는 정책요인 다음으로 정책대상집단요인(27.3%)과 정책담당기관요인(20.5%) 등의 순서로 나타났다. 넷째, 교육/대학분야와 개발/건설분야에서는 정책요인 다음으로 정책담당기관요인(27.8%/27.5%), 정책대상집단요인(17.5%/25.7%), 환경요인(9.3%/15.6%) 등의 순서로 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

22) 이 분석결과도 예외적이다. 지금까지 모든 불응요인 분석에서 정책담당기관요인 내에서는 신뢰성 변수가 가장 높은 불응요인으로 확인되고 있는데 반해, 배분정책에서는 정책대상자요인이 가장 높은 불응요인으로 확인되고 있다.

23) 본 연구에서 문헌검토의 대상이 되는 불응연구들은 모든 정책분야에서 다수의 불응사례가 아니기 때문에, 변수지향적 연구결과에 따른 불응요인을 일반화하고 이론화하기에는 한계가 있을 수 있다. 즉 정책불응 DB의 사례들은 정책분야에 대한 무작위적인 연구가 아니기 때문에(정책분야별로 균형있는 다수사례가 아님), 연구결과를 일반화시킨다면 환원주의적 오류를 범할 수 있다.

24) 지금까지 요인별 비교에서 정책요인이 가장 높은 불응요인으로 확인되고 있는데, 보건/복지/의료분야에서는 정책대상집단요인이 상대적으로 높은 불응비율을 차지하고 있는 것은 예외적이다.

〈표 5〉 정책분야별 불응요인/변수 분석 결과(학위논문+학술지 논문)

불응요인	정책분야 변수	보건/복지 /의료(n=18)		행정/관리 (n=8)		교육/대학 (n=14)		개발/건설 (n=14)		교통/안전 /사고(n=10)	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
정책요인	정책의 소망성	15	17.2	8	24.2	21	21.6	16	14.7	4	9.1
	정책의 현실성	2	2.3	3	9.1	4	4.1	5	4.6	4	9.1
	정책의 명확성	5	5.7	1	3.0	11	11.3	9	8.3	1	2.3
	정책의 일관성	6	6.9	0	0.0	5	5.2	3	2.8	3	6.8
	정책의 강제성	0	0.0	1	3.0	3	3.1	0	0.0	4	9.1
	행태변화의 크기	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.9	1	2.3
	소계	28	32.2	13	39.4	44	45.4	34	31.2	17	38.6
정책대상 집단요인	태도요인	22	25.3	8	24.2	11	11.3	16	14.7	10	22.7
	능력요인	10	11.5	2	6.1	6	6.2	12	11.0	2	4.5
	소계	32	36.8	10	30.3	17	17.5	28	25.7	12	27.3
중간매개 집단요인	태도요인	1	1.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	2.3
	소계	1	1.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	2.3
정책담당 기관요인	정책담당자요인	1	1.1	3	9.1	7	7.2	9	8.3	2	4.5
	조직요인	1	1.1	3	9.1	7	7.2	0	0.0	1	2.3
	정당성	3	3.4	1	3.0	2	2.1	5	4.6	0	0.0
	신뢰성	18	20.7	3	9.1	11	11.3	16	14.7	6	13.6
	소계	23	26.4	10	30.3	27	27.8	30	27.5	9	20.5
환경요인	정치적 요인	1	1.1	0	0.0	4	4.1	6	5.5	0	0.0
	사회경제적 요인	2	2.3	0	0.0	5	5.2	11	10.1	5	11.4
	소계	3	3.4	0	0.0	9	9.3	17	15.6	5	11.4
전체	계	87	100.0	33	100.0	97	100.0	109	100.0	44	100.0

주: 정책분야별 불응요인은, 4개 정책분야별(보건/복지/의료, 교육/대학, 개발/건설, 교통/안전/사고) 학위논문(44편)과 학술지논문(20편)을 합하여 총 64편의 논문을 대상으로 분석하였다(정책분야 학술지 논문 34편 중 학위논문 재작성 11편과 인과분석이 아닌 논문 3편 제외).

다음으로 각 요인범주 내 불응요인 변수를 비교하면 다음과 같다. 첫째, 정책요인 내에서는 정책의 소망성이 5개 정책분야 모두에서 가장 높은 불응요인으로 확인되고 있다(보건/복지/의료분야 17.2%, 행정/관리분야 24.2%, 교육/대학분야 21.6%, 개발/건설분야 14.7%), 교통/안전/사고분야(9.1%)<sup>25)</sup>. 둘째, 정책대상집단요인에서는 여전히 능력요인보다 태도요인이 모든 정책분야에서 높은 불응요인으로 확인되고 있다(보건/복지/의료분야 25.3%, 행정/관리 24.2%, 교육/대학 11.3%, 개발/건설 14.7%, 교통/안전/사고 22.7%). 셋째, 정책담당기관요인에서는 5개 정책분야 모두 신뢰성이 가장 높은 불응요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다(보건/복지/의료분야 20.7%, 행정/관리분야 9.1%, 교육/대학분야 11.3%, 개발/건설분야 14.7%, 교통/안전/사고분야 13.6%). 넷째, 환경요인에서는 행정/관리분야(정치적 요인과 사회경제적 요인 모두 사례가 없음)를 제외한 모든 정책분

25) 교통/안전/사고분야는 정책요인 내에서 정책의 소망성, 정책의 현실성, 정책의 강제성이 동일하게 9.1%의 불응비율을 나타내고 있다.

야에서 정치적 요인(보건/복지/의료 1.1%, 교육/대학 4.1%, 개발/건설5.5%, 교통/안전/사고 0.0%)에 비해 사회경제적요인(보건/복지/의료 2.3%, 교육/대학 5.2%, 개발/건설 10.1%, 교통/안전/사고 11.4%)이 매우 높은 불응요인으로 확인되고 있다.

## IV. 결론: 요약 및 이론적 함의

### 1. 연구의 요약

이상으로 한국의 정책불응 사례에 대한 메타분석적 연구를 통하여 정책불응 DB를 구축하고, 이를 토대로 정책사례(DB)에 대한 기준별(정책시기별, 정책유형별, 정책분야별, 연구방법별, 불응주체별, 불응요인별) 분류를 하였으며, 변수지향적 연구로써 정책시기별, 정책유형별, 정책분야별 불응요인 분석을 하였다. 이를 간단히 정리하면 다음과 같다.

첫째, 정책불응 DB의 사례에 대한 분석틀을 살펴보면, (1) 정책시기별 연구는 학위논문의 경우 제1~2기의 연구가 많은 반면, 학술지 논문은 제3기의 연구가 많은 것으로 확인되었다. 이는 정책불응연구에서 학술지 논문보다 학위논문이 선행하고 있음을 알 수 있다. (2) 정책유형별 연구는 보호적 규제정책과 재배분정책에 대한 연구가 많은 것으로 나타났다. 이는 두 가지 정책이 다른 정책유형에 비해 정책집행이 어렵고 정책집행에 대한 논란과 갈등이 심할 뿐만 아니라, 정책환경의 압력이 크기 때문에 나타난 결과라고 판단된다. (3) 불응주체별 연구에서 특히 중요한 것은, 불응주체를 구분할 때 대상집단의 고유한 특성이나 신분 등을 기준으로 구분할 것이 아니라, 정책의 적용 및 시행이 '내부적인 것인가? 아니면 외부적인 것인가?'에 따른 '관계 및 역할'을 기준으로 판단해야 함이 중요하다. 이에 본 연구에서는 학위/학술지 논문에서 대부분의 불응주체가 정책대상집단으로 확인되고 있다. (4) 정책분야별 연구는 연구사례를 분류함에 있어 연구대상(locus)과 연구초점(focus)의 구분이 매우 혼란스럽긴 하지만, 연구초점을 기준으로 분류한 결과 학위논문의 경우 보건/복지/의료, 개발/건설, 교육/대학분야 등의 연구가, 학술지 논문의 경우는 교통/안전/사고, 보건/복지/의료분야의 연구 등의 연구가 많은 것으로 확인되었다. (5) 연구방법별 연구는 대부분의 학위논문과 국내 학술지 논문이 경험적 연구로 분류되고, 경험적 연구 중에서 양적 연구가 질적 연구보다 그 비중이 높다(특히 학술지 논문의 경우). (6) 불응요인별 분류에서는 정책요인이 다른 범주(정책대상집단요인이나 정책담당기관요인 및 환경요인)에 비해 상대적으로 높은 불응요인으로 확인되고 있다(학위/학술지논문 모두).

둘째, 정책불응 DB의 불응사례(학위논문 59편, 학술지 논문 23편)를 대상으로 불응요인 분석결과, (1) 전체 요인 대비 범주별 요인비율을 살펴보면, '정책요인'이 다른 요인에 비해 가장 높은 불응요인임을 확인할 수 있었다(학위논문이나 학술지 논문 모두). (2) 요인범주를 구분하지 않고 전체대비 비율을 살펴보면, 정책의 소망성, 태도요인, 신뢰성, 능력요인, 정책담당자요인, 정책의 명확성, 능력요인 등이 중요한 불응요인으로 확인되고 있다. (3) 각 요인 내 불응요인(변수)을 살펴보

면, ① 정책요인은 정책의 소망성, ② 정책대상집단요인은 태도요인, ③ 정책담당기관요인은 신뢰성, ④ 환경요인의 경우 사회경제적 요인 등이 상대적으로 높은 불응비율을 차지하고 있음이 확인되었다(학위논문/학술지 논문).

셋째, 정책시기별, 정책유형별, 정책분야별 불응요인은, 바로 위의(둘째에서) (1) 전체 요인 대비 범주별 요인비율에서의 “정책요인”과 (3) 각 요인 내 불응요인(변수)의 분석결과와 동일한 것으로 확인되고 있다.<sup>26)</sup>

## 2. 이론적 함의

이 연구는 한국의 정책불응 사례에 대해 정책불응 DB를 구축하고, 각 정책사례에 대한 정책시기별, 정책유형별, 정책분야별로 불응요인을 분석하였다. 특히 본 연구에서 중요한 이론적 함의는 각 기준별 불응요인에 대한 일반적 특성 및 이론적 규칙성을 확인하는 것이었다. 분석결과를 정리하면, 불응요인을 소재별로 범주화했을 때 정책요인(정책의 소망성, 현실성, 명확성, 일관성, 강제성, 행태변화의 크기 등)이 타 불응요인에 비해 상대적으로 높게 강조되고 있다는 것과, 범주별 요인의 세부 변수로서 정책요인에서는 정책의 소망성이, 정책대상집단요인에서는 태도요인이, 정책담당기관요인에서는 신뢰성이, 그리고 환경요인에서는 사회경제적 요인 등이 중요한 불응요인 변수로 확인되었다. 그 외 본 연구에서 확인된 요인(변수)들은 정도의 차이는 있지만, 정책불응에 영향을 미칠 수 있는 중요한 요인(변수)으로 확인되었다.

이상의 분석에서 확인된 불응요인 및 변수들은 향후 정책불응관리시스템(MSPN)의 구축을 위한 중요한 변수목록으로 작성할 수 있고, 이 변수목록은 기준별 체크리스트(점검표)의 개발을 통해 정책불응 가이드라인을 개발할 수 있다. 이러한 분석과정은 정책결정 및 집행 시 보다 효율적이고 민주적인 정책집행에 기여할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 김성동. (1994). 「지방자치단체의 정책집행에 대한 주민불응의 관리: 다사 쓰레기 매립장 건설사례를 중심으로」. 석사학위논문. 계명대학교 대학원
- 김영우. (1995). 「정책대상집단의 순응성에 관한 연구: 부천시 쓰레기 분리수거의 사례를 중심으로」. 박사학위논문. 단국대학교 대학원
- 김용남. (1993). 「정책집행에 있어서 대상집단의 순응불응요인과 관리전략」. 석사학위논문. 국방대학교 대학원

26) 단, 예외적으로 ① (전체대비 범주별 요인비율) 재분배정책에서 정책담당기관요인이, ② (전체대비 범주별 요인비율) 배분정책의 정책담당기관요인에서 정책담당자요인이, ③ (전체대비 범주별 요인비율) 보건/복지/의료분야에서 정책대상집단요인이 가장 높은 불응요인으로 나타났다.

- 김인철. (1990). 농촌에 있어서의 정치적 소외와 정책불응. 「한국행정학보」, 24(3).
- 김주현. (1998). 「정책집행의 불응에 관한 실증적 연구: 혐오시설의 입지선정과정울 중심으로」. 박사학위논문. 중앙대학교 대학원
- 남궁근. (2008). 「정책학」-이론과 경험적 연구. 서울: 법문사
- 남궁근. (2010). 「행정조사방법론」. 서울: 법문사
- 민윤경. (2019). 「국립대 거버넌스 제도에 대한 대학의 형식적 순응 현상 분석」. 박사학위논문. 서울대학교 대학원
- 민윤경. (2021). 국립대 거버넌스 정책에 대한 대학의 형식적 순응현상: 국립대 총장간선제를 중심으로. 「교육행정학연구」, 39(1).
- 박상주. (1998). 「정책불응에 관한 합리선택적 연구: 교통안전 규제정책을 중심으로」. 박사학위논문. 연세대학교 대학원
- 박소영·김민조의 연구. (2017). 국가수준 학업성취도 평가 전수조사에 대한 교원의 정책불응연구. 「교육과정평가연구」, 20(1).
- 박영강. (1990). 「조세정책의 불응요인 분석: 부가가치세제를 중심으로」. 박사학위논문. 부산대학교 대학원
- 박영민. (2015). 정책대상집단의 정책불응이 정책변동에 미치는 영향과 정책성과와의 관계: 정보화마을사업 사례를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 19(3).
- 박임출. (1986). 「정책집행에 있어서 대상집단의 불응에 관한 연구: 목동 신시가지 개발정책의 경우」. 석사학위논문. 서울대학교 행정대학원
- 박재용. (1995). 「정책집행에 있어서 대상집단의 정책순응에 관한 연구: 경남 창원시 천선동 쓰레기매립장 설치사례를 중심으로」. 석사학위논문. 서울대 행정대학원
- 박한주. (2004). 「정책대상집단의 병역불응에 관한 연구」. 석사학위논문. 국방대학교 국방관리대학원
- 배고운. (2010). 「공기업 경영평가 지표체계 변화에 관한 연구: 정책순응 여부를 중심으로」. 석사학위논문. 서울대학교 행정대학원
- 배점모. (1995). 「해운조직에 있어서 정책불응의 원인에 관한 연구: 여객선 사고의 사례를 중심으로」. 박사학위논문. 고려대학교 대학원
- 송용선. (1993). 「정책대상집단의 불응에 관한 경험적 연구: 쓰레기 매립장 건설을 중심으로」. 박사학위논문. 청주대학교 대학원
- 송우엽. (1989). 「정책대상집단의 순응확보에 관한 연구: 정책유형을 중심으로」. 석사학위논문. 경희대학교 대학원
- 심광호·이철주·김지숙. (2012). 조달행정에 있어서의 정책불응의 행태와 영향요인에 관한 연구: 조달청의 다수공급자계약제도(MAS)를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 23(3).
- 심민규. (2020). 「경찰성과상여금 정책의 불응요인연구」. 박사학위논문. 동국대학교 대학원
- 오을임·이계만·김석배. (1990). 정책대상집단의 정책순응에 관한 연구: 영산강농조 조합원의 수세(농지개량조합비) 거부를 중심으로. 「사회과학연구」, 제13권.
- 유훈. (1983). 정책유형과 정책집행. 「행정논총」, 21(1).

- 유훈. (1999). 「정책학원론」(제3정판). 서울: 법문사
- 윤지영. (2012). 「정부사업평가와 불응에 관한 연구: 지역아동센터평가를 중심으로」. 석사학위논문. 서울대학교 행정대학원
- 이근희. (2005). 「사회과학 연구방법론」(수정판). 서울: 법문사
- 이동기. (1994). 「정책집행에 있어서 정책대상집단의 참여적 불응에 관한 연구: 두밀분교 통폐합 정책불응사례를 중심으로」. 석사학위논문. 중앙대학교 대학원
- 이상안. (1989). 「정책대상집단의 규제불응요인분석에 관한 연구」. 박사학위논문. 서울대학교 대학원
- 이쌍철·홍창남. (2008). 교원성과급 정책집행의 순응 및 불응요인분석. 「교육행정학연구」, 26(4).
- 이주영. (2017). 「교원학습공동체 정책집행 과정의 형식적 순응 영향요인 연구」. 석사학위논문. 고려대학교 교육대학원
- 이혁우. (2012). 비자발적 불응의 개념과 전개 메커니즘: 대학평가 시 취업률 지표의 적용사례. 「한국사회와 행정연구」, 23(3).
- 이효신. (2011). 「정책 대상 집단의 정책순응 불응에 관한 연구: 북한이탈주민 취업 지원 정책을 중심으로」. 석사학위논문. 한국의국어대학교 대학원
- 정경길. (2010). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사
- 정재석. (2005). 「정책대상집단의 불응에 관한 이론적 고찰: 갈등관리와의 비교를 중심으로」. 석사학위논문. 명지대학교 대학원
- 주용범. (2012). 「정부정책 집행과정에 있어서의 정책불응에 관한 네트워크분석: 제주해군기지 입지를 중심으로」. 박사학위논문. 동양대학교 대학원
- 최동현·장학봉·최재선. (1998). 연안소형어선 관리정책의 순응확보방안에 관한 연구. 「해안정책연구」, 제13권.
- 하상근. (2002). 「국민연금정책의 불응요인에 관한 연구」. 박사학위논문. 경상대학교 대학원
- 하상근. (2005). 정책집행의 불응요인에 관한 연구: 공공기관에서의 성과급 제도를 중심으로. 「한국정책학회보」, 14(4).
- 하상근. (2011). 「정책불응의 이해」. 서울: 대영문화사
- 하상근. (2022). 중간매개집단의 정책불응에 대한 시민태도 영향요인 연구: 건강보험 보장성 강화 정책(문재인 케어)을 중심으로. 「공공정책연구」, 39(1).
- 정책불응 DB (학위논문 67편, 학술지 논문 46편).
- Lowi, Theodore J. (1964). American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. World Politics, 16(4).
- Lowi, Theodore J. (1972). Four Systems of Policy, Politics and Choice. Public Administration Review, 32(4): 298-310.
- Nakamura, Robert T. & Smallwood, Frank. (1980). The Politics of Policy Implementation. N. Y.: St. Martin's Press.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1973). Implementation. Berkeley: University of California Press.

- Quade, E. S. (1982). *Analysis for Public Decisions*(2nd ed.). New York: North Holland.
- Ranney, Austin. (1968). *The Study of Policy Content: A Framework for Choice*. In Austin ranney(ed.). *Political Science and Public Policy*. Chicago: Markham Publishing Co.
- Ripley, Randall B. & Grace A. Franklin. (1987). *Congress, the Bureaucracy and Public Policy*(4th ed). (1st ed. 1976). Chicago: Dorsey.
- Ripley, Randall B. & Grace A. Franklin. (1986). *Policy Implementation and Bureaucracy*. Chicago: Dorsey.
- Ripley, Randall B. & Grace A. Franklin. (1982). *Bureaucracy and Policy Implementation*. Homewood, Illinois: Dorsey Press.
- Sabatier, Paul A. & Daniel A. Mazmanian. (1981). *The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis*. In Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier(eds.). *Effective Policy Implementation*. Lexington: Health.
- Smith, Thomas B. (1973). *The Policy Implementation Process*. *Policy Sciences*, 4(2): 197-209.
- Young, Oran R. (1979). *Compliance and Public Authority*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

---

하상근(河相勳): 경상국립대학교에서 행정학 박사학위(논문: 국민연금정책의 불응요인에 관한 연구, 2002)를 취득하고, 현재 서울대학교 간호과학연구소 연구조교수로 재직 중이다. 한국정책학회에서 학술상을 수상(2006)한 바 있으며, 주요 연구 관심분야는 정책불응, 복지정책, 시민참여 등이다. 최근 논문으로는 “정책집행자의 불응에 관한 종단연구: 지방자치단체의 성과급제도를 중심으로(2023)” 및 “사회적 자본이 복지국가 유형 선호에 미치는 영향에 관한 종단연구: 코로나-19 전후 비교를 중심으로(2023)” 등이 있다.(skh5788@snu.ac.kr)

### Abstract

## Establishment of a Database on Policy Noncompliance in Korea and Literature Review on Noncompliance Research: Classification of Noncompliance Cases by Criteria and Analysis of Noncompliance Factors

Ha, Sangkeun

In the policy process, the implementation stage is the process of realizing the content of the decided policy and the legislative intent and is a specific activity in which the government's activities directly affect the people. However, in the process of policy implementation, it is not necessarily implemented as the government intended due to the interrelationships and influences of numerous policy participants and the political nature of the implementation process. In particular, if various policy participants do Noncompliance to the policy, the policy will fail, and the policy effect cannot be expected.

Accordingly, since the late 1980s, the Korean government and academia have made many theoretical and practical efforts to respond to policy noncompliance. However, since research on noncompliance behavior and noncompliance factors has been conducted mainly on single cases (single diagnosis-single prescription research), noncompliance behavior is being repeated due to limitations in generalizing and theorizing the research results.

Therefore, in this study, first, as a case-oriented study, a database of policy non-compliance was constructed through a literature review on the study of policy non-compliance in Korea since the mid-1980s. Second, a framework for analyzing policy non-compliance DB was created through a classification by criteria(policy period, policy type, policy field, research method, non-compliance subject, and non-compliance factor). targeting cases in the constructed policy non-compliance DB and explained it. Third, as a variable-oriented study, the general characteristics and universal regularities of non-compliance factors were identified through analysis of non-compliance factors by policy period, policy type, and policy field in the database of policy non-compliance cases.

Key Words: policy non-compliance db. literature review, meta-analysis, case/variable-oriented research. analysis of non-compliance factors