

[중간고사 대체 과제물]

학과:행정학과

학번:1972001

이름:고수민

1. 정책을 보는 시각은 고전적 관점과 현대적 관점이 있다. 두 관점의 내용에 대하여 설명하고, 고전적 관점에서 현대적 관점으로 전환하게 되는 이유를 설명하시오.

정책을 보는 시각은 왜 정책집행에 관한 연구가 필요한가?에서 시작하였다.

(1) 고전적 행정학 집행이론의 문제점

정책만능주의, 정태적 정책관, 계층적 조직관, 목표 수정 부당론이 고전적 행정학 집행이론의 문제점에 해당한다. 정책만능주의는 법률만 제정하면 그것이 자동적으로 정부 프로그램으로 전환되리라고 믿고 실제로 이러한 문제를 해결할 사회적 기술이 존재하느냐에 관해서 별로 관심이 없으며, 이러한 정책을 어떻게 집행할 것인가에 대해서도 무관심한 태도를 보이는 것이다. 정태적 정책관은 정책은 장기간에 걸친 과정의 산물로 보는 것이다. 예를 들어 정물 사진이 아니라 영화인 것이다. 집행 중에도 변화할 수 있다고 정책집행을 바라본다. 계층적 조직관은 재량에 따라 달라진다고 본다. 목표수정 부당론은 두 가지 전제가 있다. 첫째, 정책목표가 항상 명확하다. 둘째, 일선관료의 재량은 제한되고 통제되어야 하며, 통제될 수 있다는 전제가 목표수정 부당론에 해당한다.

미국의 경우는 사회문제에 대한 입법, 연방제, 엄격한 권력분립, 조직의 변화가 정책집행에 관한 연구를 대두시켰다. 사회문제에 대한 입법은 존슨 대통령의 위대한 사회(Great Society)에 따라 많은 사회문제 해결을 위한 정책 추진을 한 사례이다. 연방제는 연방에서 추진하는 정책은 선출직에 의해 집행하기 때문에 정책목표보다 자신의 재선에 더 관심을 가지고 있다. 연방제는 지방분권이 해당하는 사례이다. 엄격한 권력분립은 입법부, 사법부의 행정부 견제를 말한다. 미국의 민주주의는 불신에서 시작되었기 때문이다. 조직의 변화는 관료제나 계층제에서 체제와 네트워크를 중시한다. 팀제로 운영되는 것이 대표적이다.

우리나라의 경우 입법부와 사법부의 위상 제고, 지방자치제의 시행, 여러 부처가 관련된 정책의 증가가 정책집행에 관한 연구를 대두시켰다. 한국은 여러 부처가 관련된 정책의 증가와 입법부와 사법부의 위상 제고, 지방자치제의 시행으로 정책집행에 대한 시각이 고전적 행정학 집행이론에서 현대적 행정학 집행이론으로 변화하게 된다.

(2) 고전적 정책집행의 관점

Max Weber의 관료제 모형, Woodrow Wilson의 정치행정이원론이 고전적 정책집행의 관점에 해당한다. 이미 결정된 정책을 정책집행기관이 단순히 기계적, 자동적, 하향적으로 이행하는 활동을 정책집행으로 행한다. 고전적 정책집행의 특징은 계층제적 조직구조를 가지고 있으며, 정치·행정 이원론을 바탕으로 과학적 관리와 능률을 추구한다. 고전적 정책집행의 한계는 정책결정과 정책집행은 분리될 수 있으며 순차적인걸로 본다. 정책집행을 정책형성의 단순한 후속 과정으로 본다. 정책목적을 단순히 '주어진 것'으로 고정시킨다. 집행과정에서의 정책의 재해석이나 변화 부인을 한다. 정책집행을 기능적으로 '행동화'에 국한시킨다. 집행기관의 많은 '결정'의 기능과 재량의 여지 부인을 한다.

(3) Max Weber의 관료제 모형

'관료제'라는 용어는 프랑스의 중농주의 경제학자 구르네(V. de Gournay)가 1745년 경에 처음 사용한 것으로 전해지고 있다. 그 어원인 bureaucracy는 '(사무용) 서랍 달린 큰 책상'을 뜻하는 bureau와 '통치'를 뜻하는 그리스어인 cratia가 결합된 합성어이다.

관료제란 오늘날 여러 가지 의미로 사용되고 있어 한 마디로 그 개념을 정의하기는 사실상 곤란하다. 그러나 일반적으로 이해되고 있는 의미로는, 집단 또는 조직 내에서의 직무(職務)를 합리적·계층적으로 나누어 대규모적인 행정관리 활동을 수행하는 조직의 유형 내지 그 관리 운영의 체계라 말할 수 있다. 따라서 합리적·계층적인 대규모 조직이면 관료제로서 조건이 충족되기 때문에 반드시 정부의 조직일 필요는 없고, 대기업이나 종합대학교 등의 조직도 관료제인 것이다. 관료제 이론은 독일의 사회학자 막스 베버(Max Weber)가 제시한 모형이 대표적인 것으로 알려져 있다. 그가 다룬 관료제 이론은 실제로 존재하는 관료제에 관한 것이 아니라 추상적으로 가상(假想)할 수 있는 이념형(理念型)로서의 관료제에 관한 것이다.

베버(M. Weber)는 이념형의 입장에서 조직을 지배하는 정당성(legitimacy)을 기준으로 하여 권위(authority)의 유형을 전통적 권위, 카리스마적 권위, 합법적 권위(合法的權威)로 구분하고, 이들 중 근대사회에서 정당성을 인정받을 수 있는 권위는 합법적 권위이며, 이를 관료제적 권위라 하였다. 그리고 합법적 권위 아래서는 합법적으로 제도화된 질서에 따라 계층제가 이루어지며, 이 합법적 권위가 그대로 반영된 조직이 관료제(官僚制)라는 것이다. 이러한 이념형의 관료제를 흔히 근대관료제(近代官僚制)라 부르고 있다. 관료제는 상비군과 함께 절대군주제를 유지하는 두 축으로 볼 수 있다.

베버는 근대관료제의 사회적 및 경제적 전제 조건으로서 ① 화폐 경제의 발달, ② 행정업무의 양적 증대, ③ 행정업무의 질적 발전, ④ 관료제도의 순기술적 우월성, ⑤ 관료제도에 있어서의 물적 경영 수단의 집중, ⑥ 관직을 보유해가는 요소로서의 경제적 및 사회적 차별의 철폐 등 6가지를 지적하였다. 다시 말해서 베버에 의하면 이와 같은 6가지 조건이 요인이 되어 근대 관료제가 생겨났다는 것이다.

베버는 이념형(ideal type)으로서의 근대 관료제의 특징으로 다음을 지적하였다.

① 조직 내의 모든 지위(地位)에 관한 권한과 직무 범위의 한계가 법령에 의하여 명확히 정해져 있다. ② 조직이 계층제의 원리에 따라 상하의 계층을 이루고 상하 간에는 직무상의 명령·복종 관계가 확립되어 있다. ③ 부하[하급직원]와 상관[상급자]과의 관계는 비인격적(非人格的)이며, 사적(私的)인 영역과 공적(公的)인 영역이 엄격히 구별된다. ④ 모든 사무는 문서(文書)(→레드 테이프)에 의하여 처리된다. ⑤ 관료는 직무에 전념할 것이 요구되며, 그 대가(對價)로 일정한 봉급(→보수)을 받게 된다. ⑥ 관료의 임용은 주로 전문적인 자격이나 시험에 의하여 이루어진다. 엄격한 권한의 위임과 전문화된 직무의 체계를 가지고 합리적인 규칙에 따라 조직의 목표를 능률적으로 실현하는 조직의 관리운영체제를 가지고 있다.

관료제에도 역시 역기능이 있으니 그것을 지적한다면 다음과 같다.

① 관료제에 있어서는 모든 사무를 문서(文書)로 처리하는 이른바 '레드 테이프'에 의해 공무(公務)에는 제출하는 서류가 너무 많고 그 결재 절차 또한 번거로워 신속한 업무처리를 할 수 없다. ② 관료제 하에서는 관료제의 특성인 조직의 계층화, 사무의 문서화, 규약과 절차의 중시 등이 목표 달성을 위한 수단인데도, 그것을 지나치게 강조한 나머지 본래의 목표보다 수단들을 지키는데 전념하게 되어 목적과 수단이 뒤바뀌는 이른바 목표의 대체(goal displacement) 현상을 초래하기도 한다. ③ 관료제하에서는 모든 조직 구성원들이 규칙과 선례(先例)에 집착하는 등 그들의 의식과 행위가 보수적·현상유지적 성향을 갖게 되므로 변화에 둔감하고 변동과 쇄신(刷新)에 대하여 저항적인 행태를 초래한다. ④ 관료제 하에서의 조직 구

성원들은 인간성을 상실하기 쉽다. 즉, 조직 내의 대인관계(對人關係)가 지나치리만큼 물인정(沒人情)함으로써 동료에 대한 무관심, 자기 지위에 대한 불안감을 갖게 되어 훈훈한 인간미를 상실하게 된다. ⑤ 관료제가 요구하는 고도의 전문화로 인해 구성원들은 특정 분야의 전문성에만 치우쳐서 시야(視野)가 좁아지고 포괄적인 통찰력을 갖기 어렵게 된다. 이와 같이 자기전문분야 이외에는 전혀 능력이 없는 이른바 '훈련된 무능력'(trained incapacity) 현상을 초래할 수 있다. ⑥ 관료제 하의 조직 구성원들은 자기의 소속 부서(部署)만을 생각하고 다른 부서에 대해서는 무관심할 뿐만 아니라 심지어 적대의식을 갖게 함으로써 할거주의(割據主義) 또는 분파주의(分派主義)를 초래할 수 있다. ⑦ 관료들은 무사안일주의에 빠져들기 쉽다. 조직 구성원들은 관료제가 보수성(保守性)과 형식주의 때문에 새로운 일을 하려는 적극성이나 창의성을 발휘하지 못하고 선례(先例)만을 따르거나 상관이 지시에 무조건 영합하여 자리만을 지키려는 소극적인 행태를 보일 수 있다.

관료제는 민주주의와의 관계에 있어 공헌(貢獻)과 저해(沮害)라는 양면성을 지니고 있다. 이상과 같은 특징을 지닌 근대 관료제는 다음과 같이 여러 가지 장점을 갖고 있어 오늘날 민주행정(→민주성)에 많은 도움을 주고 있다. ① 관료제는 전문적인 인력을 활용할 수 있어 조직이 설정한 어떠한 목표라도 능률적으로 달성할 수 있는 기술적 우수성을 지니고 있다. ② 관료제는 객관성과 합리성을 강조하고 있기 때문에 사람이 흔히 감정에 의하여 행동하게 되는 사인주의(私人主義)나 정실주의(patronage system)를 배제하고, 준법정신에 입각한 보편주의를 추구할 수 있다. 이러한 기능은 '법 앞에 평등'을 의미하기도 한다. ③ 관료제에 있어서는 전문적 지식과 능력에 의거한 임용을 원칙적으로 하고 있으므로 공무 담임이나 사회 참여에 있어서 신분적 차별을 하지 않고 기회균등(equal opportunity)을 보장하고 있다. ④ 관료제는 조직이 계층적 구조로 이루어져 있기 때문에 조직 내의 갈등을 상급계층에 의해 질서 있게 해결해 줄 수 있다. ⑤ 관료제에 있어서는 복잡하고 거대한 집단적 과업(課業)을 세분화하여 전문인력으로 하여금 분담시킴으로써 효율적으로 처리할 수 있고, 또 권한의 책임, 엄격한 위계 질서가 확립되어 있기 때문에 과업을 안정된 속에서 질서 있게 처리할 수 있다. ⑥ 관료제 하에서는 모든 것이 표준화·제도화되어 있기 때문에 구성원의 상당수가 바뀌어도 조직의 목표 달성과 조직체계는 지속될 수 있다.

관료제가 민주주의를 저해하는 것을 몇 가지 들면 다음과 같다. ① 관료제는 사실상 소수(少數)의 지배라는 특성을 갖고 있기 때문에 다수(多數)의 지배를 원리로 하는 민주주의와 상충될 뿐만 아니라 소수인에게 권력이 집중됨으로써 공익(公益)보다는 사익(私益)을 위해 권력을 행사할 가능성이 있다. ② 관료제는 조직이 그 목표를 달성하기 위해 필요로 하는 제도적 수단에 불과한 데도 그 속성이라 할 수 있는 권력의 집중과 엄격한 명령복종 관계로 인하여 정치 권력의 원천이 되어 민주주의적 권력 형성과 거리가 먼 비민주적(非民主的) 성격을 띠 수 있다. ③ 관료제 조직은 행정국가의 방대한 공공기능(公共機能)을 독점적으로 수행함으로써 목표 달성을 위해 쓰여지는 전문적 지식과 기술을 관료들만이 능통한 양 아집과 독선(獨善)을 조장할 수 있다. 뿐만 아니라 관료들에게는 비타협적 성격이 형성되고 대표성(代表性)을 외면하게 되어 시민의 요구에 등한시하는 무책임한 기관이 될 수 있다. ④ 과두제의 철칙이 나타날 수 있다. 관료제의 조직 구조는 계층제로서 엄격한 상하복종 관계로 이루어져 있다. 이러한 계층적 지배구조는 조직의 목표를 달성하기 위한 수단으로써 제도화된 것인데, 관료제에 있어서는 그 본래의 취지를 망각한 채 일부 소수인의 상위계층이 그 조직을 계속 지배하려는 이른바 '과두제(寡頭制)의 철칙(鐵則)'이 적용될 수 있다.

(4) 관료제의 생성과 발달

절대주의시대 관료제는 봉건제를 타파하고 강력히 국가통일을 달성한 절대군주제하에서 발달하였으며, 군대와 함께 군주의 정치지배를 위한 유력한 지주(支柱)였다. 프로이센의 관료제가 그 전형이라고 한다. 절대주의시대의 관료제하에서는 현실적인 권력담당자가 소수인에 한정되어 있고, 이에 대한 국민의 민주적 통제수단이 없기 때문에, 지배에 나타나는 행동형태는 특권적 성격을 띤다. 이 특권적 지배는 관권(官權)과 국민 사이에서 국민을 신민(臣民)으로 취급하고, 군주와 그 관료는 자혜적(慈惠的) 후견(後見)의 원리에 입각하여 국민생활의 구석구석까지 간섭하였으며, 관존민비(官尊民卑)의 기풍을 만들었다. 뿐만 아니라, 관료기구 내부의 상급자와 하급자 사이에도 엄중한 신분상의 차별이 유지되었다.

관직의 체계는 직무의 체계가 아니라, 상사에 대한 복종의 체계로 여겨졌으며, 그것이 위계훈등(位階勳等)의 영예와 대우면에서 뒷받침되어 있었다. 이와 같은 관료제의 특권적 지배가 관료의 독선성·보수성·비밀주의·형식주의·법률만능주의·번문욕례(繁文褥禮)·선례답습(先例踏襲) 등의 집무방식을 낳았으며, 또 오만·거만·불친절·정실주의(情實主義)·부수입의식 등의 집무태도로 나타났다. 이러한 관료나 관료기구에 따른 폐단이 관료주의라 하여, 국민의 비판과 비난을 받았다. 이처럼 관료제는 절대주의가 낳은 제도이다. 따라서 절대주의의 지배를 타파하여 대의제를 확립한 영국과, 영국과 같은 강력한 절대주의의 지배 없이 대의제를 형성한 미국에서는, 국민에게 봉사하는 민주적인 공무원제도가 확립되었으며, 앞서 말한 바와 같은 관료제의 특권은 뚜렷하지 않았다.

그러나 20세기가 되자, 영국이나 미국과 같은 대의제의 국가에서도, 보통선거제도의 실시를 배경으로 한 대중민주주의 현상의 출현, 계급대립의 격화에 대응한 대규모의 사회정책과 산업진흥책의 실시, 그리고 기업의 공영화(公營化)의 진행 등에 따라 관료화 현상이 눈에 띄게 되었다. 이는 사회적 이해의 다양화와 그 조직화가 진행되어 대규모의 조직체가 출현하였다는 점, 특히 정부활동의 증대로 정책의 전문화와 규격화가 불가피해져서 정책의 입안(立案)과 실시단계에서 행정전문가가 수행하는 역할이 커졌다는 점, 또 정당에서의 과두지배(寡頭支配)나 정당간부와 독점기업과의 결부가 심해져서 의회의 국민대표라는 성격이 희박해지고, 정당의 부패가 표면화하였기 때문에, 반대로 행정전문가의 비중이 높아졌다는 점 등에 기인한다.

1930년대 뉴딜정책 이후의 미국에서는 그러한 관료화의 진행을 오히려 대중국가의 출현과 권력의 사회화 현상에 따라 필연적으로 나타나는 근대사회의 합리적 조직화 현상으로 이해하려는 학자들이 늘어나고 있다. 이처럼 근대사회의 목적을 달성하기 위한 합리적인 지배행사의 조직으로 관료제를 이해한다면, 이는 국가뿐만 아니라 회사·노동조합·대학 등, 오늘날 널리 존재하고 있는 대규모의 사회집단 전반에서 형성되고 있는 조직으로 보아야 한다. 미국에서 볼 수 있는 이러한 M.베버식(式)의 새로운 관료제의 파악은 관료제를 민주주의에 대립하는 것으로 보는 것이 아니라, 오히려 민주주의의 위기를 구하는 것으로 보고 그 존재이유를 주장하기까지 한다. 그러나 새로운 관료제 역시 국민의 통제가 없는 이상, 관료제에 내재하는 특권성을 제거하고, 관료의 민주책임을 보장하기 위해서는 어떻게 하면 되느냐 하는 문제가 생겨난다. 이에 대해서는 관료제의 존재 이유를 주장하는 사람들도 아직 자신 있는 해답을 제시하지 못하고 있다. 물론, 관료제에 관한 낙관론에 대해서, 관료제의 반민주제(反民主制)와 병리적(病理的) 측면에 착안하여 관료제를 비판하는 견해도 적지 않다. 아무튼 20세기의 괴물인 관료제의 민주책임을 어떻게 확보하느냐하는 문제는 현대의 커다란 정치과제가 되어 있다.

(5) Woodrow Wilson(1856-1924)의 행정에 대한 연구(The Study of Administration)

1. 논점

미국에서 행정에 대한 각별한 관심과 연구가 필요했다. 정책결정기구인 정치제도 뿐만 아니라 정책의 집행기구인 행정의 중요성 부각되었다. 행정에 대한 연구 필요했다. 미국의 행정은 유럽의 행정체계에 비해 낙후되어 있고, 미국은 유럽 행정의 선진적인 면을 받아들여 유럽 행정을 미국화시켜야 한다. 왜 미국의 행정이 유럽에 비해 뒤떨어졌다고 생각하나? 유럽은 시민정부 출현 이전 절대군주제 아래에서 행정체계가 확립되어 행정이 발전했다. 미국과 영국은 민주주의의 실현에만 신경을 많이 써서 참여와 여론에 의한 민주정치 발달이 오히려 행정의 발달을 저해한다. 미국의 민주적 정치체계 속에서 유럽의 비민주적인 군주제 하에서 발달한 행정이 조화를 이룰 수 있나? 정치행정이론을 통해서 가능하다.

(6) 정치행정이론

정치와 행정은 분리될 수 있고, 분리되어야 한다. 행정은 가시적인 부분이며, 정부집행(government in action)부분이며, 행정부(the executive)의 활동이라고 정의한다. 행정부의 활동은 입법부와 분명히 구분된다. 행정은 일종의 사무(business) 영역이고, 기술적 영역이며, 정치의 부속품에 불과하다. 따라서 행정학은 어떻게 집행을 최소의 비용을 들여서 최대의 결과를 가져오느냐 하는 능률성의 문제를 연구하는 학문이다. 이는 정치체제나 구조와 관계가 없는 영역이다. 오히려 민주주의는 효율성을 극대화시키는 고도의 관료주의와 조화 속에서 발전 가능하다. 행정이론적 의미에서 Wilson의 주장은 경험적 사실로서보다는 하나의 처방적 규범이론으로 이해되어야 한다. 현실적으로 정치와 행정이 구분된다고 주장하기 보다는 현실적 문제 해결을 위해서는 정치로부터 독립적이고 능률중심적인 행정의 발전이 필요하다는 주장하고 있다. 19세기 미국은 산업화와 도시화로 자본주의적 병폐가 나타나 사회 전반적인 위협했다. 빈부 격차 심화, 도시 이주자들의 슬럼화, 노동 착취, 풀뿌리 민주주의의 와해, 도시화로 일반 시민의 정치참여 봉쇄 등이 있었다. 1820년대 Andrew Jackson 대통령(1829-37)의 엽관제 타락, Garfield 대통령 암살(1881), 일부 학자, 전문경영자, 변호사, 정치인들이 진보주의운동(progressive movement)로 정치와 행정을 분리했다. 정치는 일반 시민의 더 많은 참여를 보장할 수 있는 정치제도를 개혁시켰다. 행정은 당시 기업경영에서 경험한 능률성 위주로 업무적 전문화로 참여 제한하였다. 그 결과, 국민투표, 국민소환과 같은 직접민주주의적 제도 도입했다. 1883년 Pendleton법이라는 공무원법을 제정하여 행정의 정치적 중립, 시험채용을 실시 했다. 평가적 의견으로 민주주의와 관료주의의 관계설정에 관한 문제가 나오고 있다.

(7) 현대적 정책집행의 관점

행정국가화에 따라 행정부가 정책 내용 및 정책과정을 실질적으로 주도한다. 정책집행기관은 세 가지 전제 요소를 가지고 정책집행에 착수한다. 특정화, 구체화, 행동화할 개괄적, 전체적, 추상적 수준에서의 기본정책으로 집행된다. 구체적인 특수한 집행 상황이 있다. 주민 등 정책대상집단의 요구, 기대 등의 제반 특성이 드러난다. 실제에 적합한 정책집행의 본질은 '기본정책의 단순한 행동화'가 아니라 '기본정책과 현지성의 통합을 통한 행동화'이다. 정책집행의 정치적 성격을 가진다. 집행과정에서의 구체적 정책내용의 결정을 내린다. 이해당사자간의 협상과 타협에 의한 집행을 실시한다. 공식집행자의 실질적 결정권 행사를 진행한다. 현대는 사회가 복잡해지고 다기화됨에 따라 입법으로 모든 사항을 규정하는 것은 한계가 있다. 기본적으로 입법은 일반적인 사항을 규정하는 것이 원칙이다.

(8) 정책 집행의 관점 분석

정책집행은 정책형성 과정의 연장이라는 성격이 있다. 기본정책의 재해석이 이뤄진다. 정책집행은 정치적 과정으로서의 성격이 있다. 다양한 개인이나 집단의 의사 반영 시도가 이뤄진다.

집행 담당자의 적절한 재량권이 중요시된다. 고전적 정책집행과 현대적 정책집행 과정은 위와 같은 성격으로 인해 전환이 이뤄졌다.

2. 정책집행의 특징을 설명하시오.

정책집행의 특징은 네가지로 볼 수 있다.

첫째, 각종 공공재와 용역을 정책환경에 산출하여 정책결과 또는 정책영향을 야기한다.

둘째, 정책결정과정 및 정책평가과정과 상호작용하는 복합적 성격을 지닌다.

셋째, 정책과 집행자, 정책과 현지 실정과의 상호적응성을 지닌다.

넷째, 정책을 결정하거나 수정하는 측면을 내포하게 된다.

『정책집행의 정의에서 집행을 과정이라고 보았는데 이러한 정책집행 과정이 지니는 특징으로서 여러 가지를 들 수 있다. 우리는 여기에서 정책집행에 관한 연구들이 지적한 바를 중심으로 집행 과정의 특징을 고찰해 보기로 한다.

첫째, 복합적 과정이다.

라딘 (Beryl A. Radin) 이 지적하고 있는 바와 같이 정책집행은 복합적 과정 (complex process) 이다. 많은 단계로 세분될 뿐만 아니라, 많은 인물이나 조직이 참여하고, 정책결정 과정과 교호 작용을 할 뿐만 아니라 정책평가 과정과도 영향을 주고받는 복잡한 과정이라 할 수 있다.

둘째, 정책과정의 순환성이다.

우리는 정책형성, 정책집행, 정책평가를 포함하는 정책과정을 순환적 과정으로 보고자 한다는 점을 앞에서도 지적한 바 있다. 정책집행은 정책형성과 영향을 주고받을 뿐만 아니라 정책평가와도 상호 작용을 한다는 점을 다시 한번 강조하고자 한다.

셋째, 정책형성과 상호 작용이다.

정책과정의 순환성에 포함되는 이야기이나 정책집행은 특히 정책형성과 긴밀한 관련을 가지며 상호 작용을 한다는 사실에 유의할 필요가 있다.

맥로린 (Milbery McLaughlin) 은 이러한 정책집행과 정책형성의 밀접한 관계를 상호 작용이라는 말로써 표현하고 있다는 것은 잘 알려진 사실이다. 그에 의하면, 정책집행이 성공을 거두려면 집행자의 행태나 구조적 요인이 수정되어야 할 뿐만 아니라 정책의 설계 자체가 현지 실정에 맞도록 수정되어야 한다는 것이다.

이와 같은 주장을 프레스먼과 월다브스키의 집행에서도 발견할 수 있다. 그들의 저서의 초판에서는 이 점에 관한 주장이 분명치 않아, 그들은 집행을 기본적으로 단일 방향적 과정이라 보았다는 지적도 있었다. 그러나 집행의 제2판과 제3판에서는 정책집행과 정책형성, 정책평가의 관계를 고찰하고 있으며, 특히 정책집행과 정책형성의 상호 작용을 강조하고 있다. 권위 있게 채택된 정책이라 할지라도 행위 전에는 단어의 집합 (a collection of words) 에 지나지 않으며 집행자들 간의 협상의 출발점이라고 보고 있다.

린드블롬 (Charles E. Lindblom) 도 정책집행과 정책형성의 긴밀한 관계를 강조하고 있다. 린드블롬은 “집행은 정도의 차이는 있으나 항상 정책을 결정하거나 정책을 수정한다”는 이유로 ‘정책결정으로서의 집행’이라는 표현을 사용하고 있는 것이다. 『정책집행론, 유훈, 대영문화사, 153~155쪽』

『정책집행의 특성은 복합적 성격, 정책과정의 순환성, 관리지향성, 정책집행기관과 정책대상의

만남이 있다.

1) 복합적 성격

정책집행은 일정한 절차나 확립된 순서에 따라 실시되기도 하지만 대부분은 이들이 없어 진행되는 매우 복잡한 정책의 과정이다. 따라서 보편적인 원리나 원칙을 도출하기가 쉽지 않다. 정책집행은 각양각색으로 표출된다. 정책집행은 많은 단계로 세분되고, 많은 인물이나 집단, 조직이 참여하며, 때로는 오랜 시간이 소요되기도 한다.

정책결정기관이 의도한 바에 따라 상위법령이나 지침에 따라 정책집행이 일사분란하게 실시되는 경우보다는 다른 정책의 집행과 관계를 가지면서 실시되는 경우가 더 많다. 즉 정책집행 대상의 입장에서 보면 다양한 정책의 집행이 동시에 한 곳에서 이루어지기도 한다.

정책집행의 수준은 다양하다. 정책의 집행이 정부 내에서 대부분 이루어지기도 하지만, 정부 밖에서 집행이 이루어지기도 한다. 정부 내에서도 지방자치단체와 무관하게 집행이 되기도 하지만, 지방자치단체와 협력해야만 집행이 이루어지는 경우도 있다.

2) 정책과정의 순환성

정책집행과정은 정책결정과는 물론 정책평가과정과도 상호작용을 계속하면서 서로 영향을 주고 받는다. 정책목표는 정책집행과정에서 수정되고 변경될 수 있는데 이런 의미에서 정책집행은 정도의 차이는 있으나 항상 정책을 결정하거나 수정하게 되며, 따라서 '정책결정으로서 정책집행'이라는 표현을 사용하고 있다.

그리고 정책목표는 정책집행의 결과에 따라서 정책을 평가하는 기준이 된다. 또한 가능한 한 정책결정의 내용에 충실하게 정책을 집행해야 되며, 정책평가를 염두에 두면서 혹은 정책집행과정 중 진행평가에 의해 정책집행을 수정할 수 있다.

다시 말해 정책집행은 단일방향에 의해 이루어지지 않는데, 즉 정책결정 → 정책집행 → 정책평가의 단계로만 계속되지는 않는다. 이런 정책과정의 순환성에 대해서는 레인과 라비노비츠 (Rein & Ravinovitz, 1978), 나카무라와 스몰우드 (Naka-mura & Smallwood) 등이 강조하고 있다.

3) 관리지향성

정책집행은 정책집행기관, 주로 정부관료제를 통하여 각종 정책수단을 동원하여 실시하게 된다. 국방정책은 군대 (군부대) 조직에 이루어지는 경우가 많다. 정책목표를 주어진 것으로 하여 정책집행기관은 목표의 효과적인 달성을 위해 모든 노력을 경주한다. 주어진 시간이나 기간의 범위 내에서 제약된 자원을 사용하기 때문에 때로는 시간의 완급이 문제가 되기도 하며, 자원의 양과 질이 문제가 되기도 하나 궁극적으로는 정책목표의 달성을 추구한다. 따라서 목표달성을 위한 자원의 효과적 사용은 물론 목표의 달성이나 목표달성의 불가능과 같은 경우에 책임을 묻게 된다. 이와 같은 관리자향성으로 인해 '행정'과 '정책의 집행'을 구분하기 어렵게 된다. 결국 정책의 실패를 줄이고 성공을 늘리는 정책의 효율적 집행이 요구된다. 국방정책의 집행에 있어서는 지나친 성과달성 제일주의에 의해 절차적 합리성이 경시될 수 있다.

4) 정책집행기관의 정책대상의 만남

사실 정책결정에 참여하는 정책대상은 적지만 정책집행의 대상은 그 수가 많다. 정책대상은 정책을 통해서 정책집행기관과 특정한 시점, 특정한 장소에서 특정한 행위를 요구받거나 특정한 서비스를 제공받는다. 정책의 현장이 중요한 의미를 갖는다. 따라서 일선관료제 (street-level bureaucracy) 에 대한 관심이 요구된다.

정책집행과정은 정책집행기관과 정책대상집단이 서로 주기도 하고 받기도 하는 과정이므로 상호 신뢰가 바탕이 되어서 관계가 지속되는 것을 특징으로 하며, 소위 정책의 대응성이 요구되

는 과정이기도 한다. 따라서 정책대상의 요구나 대응 (저항이나 지지)에 정책집행기관이 적절하게 반응해야 한다.

국방정책의 경우 정책집행기관과 정책대상집단의 만남은 군대사회 (병영) 내에서 이루어지는 경우와 군대사회 밖에서 이루어지는 경우로 나눌 수 있다. 』 - 「정책관리론, 민진, 대영문화사, 220~222쪽」

3. 정책집행의 단계의 내용과 그 의미에 대하여 설명하시오.

『정책집행 과정은 여러 가지 단계로 구성된다. 우리는 여기에서 이 문제에 관한 레인과 라비노비츠의 견해, 존스의 견해, 리플리와 프랭클린의 견해를 중심으로 고찰하고자 한다.

첫째, 레인과 라비노비츠의 3단계 이다.

레인 (Martin Rein)과 라비노비츠 (Francine F. Rabinovitz) 는 정책집행 과정을 지침 개발 (guideline development), 자원의 배분 (resource distribution), 감시 과정 (over-sight process) 의 3단계로 나누어 상세히 고찰하고 있다.

(1) 지침 개발 단계

지침 개발이 집행 과정의 첫째 단계이다. 지침은 법률에 의해 위임된 사항 또는 법률의 시행에 필요한 사항에 관해 규정하는 것으로서 입법부의 의도를 충실히 구현하며 중립적이라고 하나 지침을 개발할 때 행정기관이 누리는 재량은 경우에 따라 상당히 넓은 것이라 할 수 있다.

(2) 자원 배분 단계

집행과정의 둘째 단계는 필요한 예산을 확보하고 그 사용 시기에 관해 교섭을 벌이는 단계이다. 예산의 확보는 의회의 예산 심의 과정하고만 관련이 있는 것이 아니라, 사업에 따라서는 의회가 총액만 결정하고 그 배분은 중앙예산기관에 일임하는 경우가 있다. 예산액도 중요하지만 이에 못지않게 중요한 것이 사용 가능 시기이다. 이것을 결정하는 주된 장치가 예산의 배정과 재배정 제도이다. 예산의 배정은 중앙예산기관이 정부 각 기관에 일정한 기간 동안 집행할 수 있는 예산액을 정해 주는 것을 말하며, 예산의 재배정이란 각 부처가 그 산하기관에 대해 다시 배정해 주는 것을 말한다.

(3) 감시 단계

레인과 라비노비츠에 의하면 감시 단계는 모니터링 (monitoring), 감사 및 평가로 구성된다. 이 세 가지 중 가장 덜 알려져 있는 것이 모니터링이라고 할 수 있는데 미국 연방정부에서는 관리예산처 (OMB) 가 그 절차를 각 부처에 시달하나 지침대로 실시되지 않는 경우가 많다고 한다. 감사는 각 부처의 내부 감사기관도 담당하나 회계감사원이 주로 담당한다는 것이 잘 알려진 사실이다. 끝으로 평가는 사업의 성과를 판단하는 것이다. 근래에 와서 평가에 대한 관심이 높아진 것은 모니터링이 제대로 이루어진다고 하더라도 소기의 사업 성과가 달성된다는 보장이 없기 때문이다.

둘째, 존스의 3단계이다.

존스 (Charles Jones) 는 정책집행 과정을 해석(interpretation), 조직 (organization), 적용(application) 의 3단계로 나누고 있다.

(1) 해석 단계

레인과 라비노비츠가 말하는 지침 개발을 존스는 ‘해석’이라고 부르고 있다. 프로그램의 내용을 수용 가능하며 실현 가능한 지침(directive)으로 전환시키는 것을 말한다.

(2) 조직 단계

프로그램을 실천에 옮기는 데 필요한 조직 단위를 구성하고 실천 방법을 정립하는 단계이다.

(3) 적용 단계

서비스나 금전적 혜택과 같은 프로그램의 목적이나 도구에 해당되는 것을 제공하는 단계이다. 셋째, 리플리와 프랭클린의 4단계이다.

리플리 (Randall B. Ripley) 와 프랭클린 (Grace A. Franklin) 은 정책집행 과정을 자원의 확보, 해석 및 기획, 조직, 혜택, 제한의 전달의 전달의 4단계로 구분하고 있다.

(1) 자원 확보 단계

집행을 담당하게 되는 기관은 예산, 인력, 장비 등과 같은 자원을 확보해야 한다.

(2) 해석 및 기획 단계

법률의 내용을 토대로 하여 구체적인 지침, 규칙 등을 제정할 뿐만 아니라 계획을 수립하는 단계이다.

(3) 조직 단계

기구를 설치하고 업무 처리를 위한 루틴 (routine)을 확립함으로써 각종 활동을 조직화하는 단계이다.

(4) 혜택 및 제한 전달 단계

집행 담당기관이 수혜집단에게 혜택을 제공하고 대상집단에게 통제를 가하는 단계이다.

넷째, 비교분석이다.

여기에서는 위에서 고찰한 레인과 라비노비츠의 3단계, 존스의 3단계, 리플리와 프랭클린의 4단계를 비교해 보기로 한다.

(1) 지침 개발

표현은 다르나 세 견해가 다 지침 개발을 들고 있다. 레인과 라비노비츠는 이 단계를 ‘지침 개발’ 이라고 부르고 있으나 존스는 ‘해석’ 이라고 하고 있으며, 리플리와 프랭클린은 ‘해석과 기획’ 이라고 한다.

(2) 자원의 확보

리플리와 프랭클린이 ‘자원 확보 단계’ 라고 하는 것으로서 레인과 라비노비츠는 ‘자원의 배분 (resource distribution)’ 이라고 부르고 있으나, 그들도 자원의 확보를 말하고 있다. 존스는 이 단계에 관해서 언급이 없다.

(3) 조직

기구를 설치하고 활동을 조직화하는 ‘조직 단계’에 관해서 존스뿐만 아니라 리플리와 프랭클린도 언급하고 있다. 그러나 레인과 라비노비츠는 이 단계에 대해서 언급이 없다.

(4) 혜택 및 제한의 전달

존스는 이 단계를 ‘적용 단계’ 라고 부르고 있으나 리플리와 프랭클린은 ‘혜택 및 제한의 전달 단계’라고 하고 있다. 그러나 레인과 라비노비츠는 이 단계에 대해서 언급이 없다. 이 밖에도 레인과 라비노비츠는 ‘감시 과정’을 들고 있으나 우리는 이를 정책평가에 포함시키고자 한다.

』 - 「정책집행론, 유훈, 대영문화사, 155~159쪽」