

政策의 終結

俞 焄

<目 次>

一. 政策終結의 意義	二. 政策終結의 沮害要因 및 戰略
1. 政策終結研究擡頭의 背景	1. 政策終結의 沮害要因
2. 政策終結의 概念	2. 政策終結의 戰略
3. 政策終結의 類型	3. 政策의 效率的 終結
4. 政策終結의 原因	三. 結 論

一. 政策終結의 意義

1. 政策終結研究擡頭의 背景

政策研究에 從事하는 사람들이 政策過程에 관해서 여러가지 見解를 提示해 왔으나⁽¹⁾ Lasswell을 除外하고는 政策의 終結段階에 대하여 言及한 사람은 별로 없었으며⁽²⁾ 政策의 終結에 關한 論文이나 著書도 稀貴했다. 그러나 最近에 와서 政策의 終結에 關한 研究에 關心을 表明하는 學者들이 늘어나기 시작했으며 이에 關한 論文도 續出하고 있다.

이러한 政策終結에 關한 研究은 減縮管理(cutback management)나 組織의 衰退(organizational decline)에 關한 研究과 步調를 같이 하는 것이라 할 수 있다. 最近 우리 周邊에서는 減縮·衰退現象을 많이 볼 수 있다. 學生數의 減少로 學校財政이나 學級數의 減縮이 일어나는가 하면 不景氣의 影響으로 많은 會社가 從業員의 減員을 斷行했다. 越南戰 以後 레이 건行政府의 登場前까지 美國에서는 많은 軍事施設의 減縮이 있었으며, 敎人の 減少로 문을 달는 敎會도 續出하게 되었다. 두 번에 걸친 石油波動 以後 歲入의 減少로 事業이나 서비스의 減縮을 할 수밖에 없었던 地方自治團體도 많이 있다.⁽³⁾

(1) 例를 들면 Charles Jones는 政策過程을 ① 確認段階, ② 形成段階, ③ 合法化段階, ④ 執行段階, ⑤ 評價段階로 나누고 있으며, James Anderson은 ① 政策議題設定段階, ② 政策形成段階, ③ 政策採擇段階, ④ 政策執行段階, ⑤ 政策評價段階로 區分하고 있다.

(2) Lasswell은 政策過程을 ① 情報段階, ② 建議段階, ③ 處方段階, ④ 發動段階, ⑤ 適用段階, ⑥ 評價段階, ⑦ 終結段階로 나누고 있다.

(3) David Whetten, "Sources, Responses, and Effects of Organizational Decline," in John R. Kimberly, Roberts H. Miles, and Associates, *The Organizational Life Cycle*. (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1980), p. 342.

이러한 現象으로 말미암아 政府나 地方自治團體의 機構·事業을 큰 抵抗없이 縮少하고 豫算을 節減하는 것을 目標로 하는 減縮管理가 登場하게 되었으며⁽⁴⁾ 組織論에서는 組織의 衰退를 다루는 文獻이 부쩍 늘어나게 되었다.⁽⁵⁾

그러면 그동안 政策終結에 관한 研究가 적었던 理由가 어디에 있는가 하는 問題가 여기에 提起된다. de Leon은 그 理由로서 다음과 같은 세가지를 들고 있다.⁽⁶⁾ 첫째로 終結은 否定的인 畧蓄을 지니고 있는 까닭에 政策의 終結에 관한 研究를 忌避해 왔다는 것이다. 그러나 過去에 失敗를 意味했던 離婚, 破産, 退職 등을 近年에 와서 새롭고 創造的인 始作의 機會로 보게 되었으며 同一한 論理가 政策·組織의 終結에도 適用되게 되었다는 것이다.

둘째로 지금까지 政策이나 組織의 終結에 대해서 깊이있는 研究를 할 수 없었던 것은 終結에 관한 事例가 많지 않아 거기에서 一般理論을 抽出하기가 어려웠다는 데에도 理由가 있었다고 하겠다. Kaufman이 美聯邦政府의 421個 機關을 研究한 結果 1923년부터 1970年代 中半에 이르는 期間中 消滅한 機關은 27個에 不過했던 것이다.⁽⁷⁾ 그러나 Kaufman自身이 指摘한 바와 같이 消滅한 機關의 數가 적기는 하나 研究對象으로 삼을 수 없을 정도로 적은 것이 아닐 뿐만 아니라 資源難이 심한 오늘날에 있어서 所期의 成果를 거두지 못하는 組織이나 政策을 存續시킬 수는 없으므로 終結의 知的인 側面과 政治的인 側面에 대한 檢討가 이루어져야 한다는 것이다.

세째로 漸增主義의 土臺위에 서는 경우 政策이나 組織의 終結의 時點을 정하기가 어려운 경우가 많다. 政策執行過程에 있어서의 政策의 修正이 언제 政策의 部分的 終結이 되며 機構改編이 언제 終結이 되느냐를 決定하기가 어려운 경우가 많다는 것이다.

2. 政策終結의 概念

가. 政策終結의 定義

政策終結에 관해서는 여러 사람이 여러가지로 定義하고 있다. Brewer는 「逆機能적이거나 重複되거나 남았거나 不必要한 政策과 프로그램을 整備하는 것」이라고 定義하고 있으며⁽⁸⁾ de Leon은 「特定한 政府機能·프로그램·政策·組織을 意圖的으로 終熄시키거나 中止하는 것」이라고 定義하고 있다.⁽⁹⁾ 「既存하는 政策의 意圖的인 終熄을 決定·執行하는 것」이라고

(4) 俞焄, 「減縮管理와 豫算의 節減」 地方財政, 1983年 5月號, pp. 16-17 參照.

(5) David Whetten, "Organizational Decline: A Neglected Topic in Organizational Behavior," Working Paper, College of Commerce and Business Administration, University of Illinois, 1979.

(6) Pater deLeon, "Public Policy Termination: An End and a Beginning," *Policy Analysis*, Summer 1979, pp. 372-374.

(7) Herbert Kaufman, *Are Government Organizations Immortal?* (Washington: Brookings Institution, 1976), p. 34.

(8) Garry A. Brewer, "Termination: Hard Choices Harder Questions," *Public Administration Review*, July-August 1978, p. 338.

(9) deLeon, *op. cit.*, p. 370.

定義하는 사람도 있으나⁽¹⁰⁾ 우리는 de Leon의 定義에 다소 修正을 가하여 特定한 政策을 意圖的으로 終熄시키거나 中止하는 것이라고 定義하고자 한다.

나. 類似概念

政策終結의 概念을 分明히 하기 위하여 이와 類似한 概念 두가지를 살펴 보려고 한다.

(1) 減縮管理

減縮管理를 「逆機能的이거나 重複・過多하거나 不必要한 機能・機構・人力・政策 그리고 事業 등을 意識的으로 整備하는 決定과 執行을 意味한다」고 定義하는 사람이 있으나⁽¹¹⁾ 우리는 減縮管理를 「資源消費를 낮추고 組織活動을 줄이는 方向으로 組織의 變革(organizational change)을 誘導하는 것」이라고 定義한 바 있다.⁽¹²⁾

減縮管理와 政策終結을 同一한 概念으로 보는 사람도 있으나 概念上 兩者는 區別되어야 할 것으로 생각된다. 첫째로 de Leon과 같이 政策의 終結을 機能, 組織, 政策, 事業의 終結을 包含하는 넓은 뜻으로 解釋할 때에는 兩者의 概念이 많이 接近하나⁽¹³⁾ 一般的으로 政策을 機能, 組織, 事業까지를 包含하는 넓은 概念으로 보기는 어려우므로 兩者를 同一한 概念이라고 하기에는 問題가 있다.

둘째로 政策終結은 政策을 終熄시키거나 中止시키는 것을 意味하는데 대하여 減縮管理는 機能・機構・人力・政策 등을 終熄시키거나 廢止하는 것뿐만 아니라 規模를 줄이는 것까지 包含한다고 하겠다.

한마디로 말해서 減縮管理는 政策終結보다 넓은 概念이라고 할 수 있다. 따라서 概念上 兩者는 區別되어야 하나 減縮管理에 適用되는 理論이 一般的으로 그대로 政策終結에도 適用될 수 있다고 하겠다.

(2) 組織의 衰退

組織論에서 말하는 組織의 衰退(organizational decline)란 組織의 人力, 利潤, 豫算, 顧客 등의 規模를 減縮(cutback)하거나 組織이 沈滯하는 것을 말한다.⁽¹⁴⁾ 한마디로 말해서 組織의 衰退는 組織의 減縮(cutback)과 沈滯(stagnation)를 포함하는 概念이라 할 수 있는데 組織의 沈滯는 반드시 收入의 減少를 수반하는 것이 아닌데 대하여 組織의 減縮은 恒常 收入의 減少를 招來한다.

이와 같이 組織의 衰退를 볼 때 이는 政策의 終結보다 넓은 概念일 뿐만 아니라 減縮管理보다도 廣範圍한 概念이라 할 수 있다. 위에서 말한 組織의 減縮은 減縮管理와 同一한

(10) 許範, 「政策終結의 本質과 戰略」 社會科學(成大 社會科學研究所) 第17輯(1979), p. 91.

(11) 許範, 「基本政策의 觀點에서 본 韓國行政의 減縮管理」, 金雲泰編, 韓國政治行政의 體系(서울: 博英社, 1982), p. 282.

(12) 俞焘, 前揭文, p. 17.

(13) Peter deLeon, "A Theory of Policy Termination," in Judith May and Aaron B. Wildavsky (eds.), *The Policy Cycle* (Beverly Hills: Sage, 1978), p. 283.

(14) Whetten, "Sources, Responses, and Effects of Organizational Decline," pp. 345-346.

概念으로서 意圖의으로 組織의 人力, 利潤, 豫算, 顧客 등을 줄이는 것인데 대하여 組織의 沈滯는 非意圖의인 現象이라 할 수 있겠다.

3. 政策終結의 類型

政策終結의 類型은 觀點如何에 따라서 여러가지로 分類할 수 있을 줄이나 Bardach는 政策終結에 所要되는 時間이라는 觀點에서 다음의 세가지로 分類하고 있다.⁽¹⁵⁾

가. 爆發型

가장 一般의인 政策終結의 類型으로서 特定한 政策이 一時에 終熄되거나 中止되는 것을 말한다. 우리나라에서 1981年末에 이루어진 行政改革委員會와 企劃調整室의 廢止는 爆發型에 속한다고 할 수 있겠다. 이 類型의 政策終結은 單一的인 權威있는 決定에 의하여 이루어지는데 이러한 決定이 내려지기까지는 一般의으로 長期間에 걸친 政治的 鬭爭이 先行된다고 볼 수 있다.

나. 漸減型

이 類型의 政策終結은 單一的 政策의 水準의 決定에서 오는 것이 아니라 長期間에 걸친 所要資源의 減縮에 의하여 이루어지는 것이다. 美國의 越南戰의 終結이 그 代表的인 例라 할 수 있으며 美國의 一部州의 精神病院의 閉鎖도 이 類型에 속한다고 하겠다. 長期間에 걸친 豫算의 漸次的 減縮과 患者의 減少로 州立精神病院이 閉鎖되는 경우가 있다고 한다.

다. 混合型

比較的 短期間에 걸친 意圖的으로 執行된 段階的인 政策終結을 말하는 이 混合型은 흔히 볼 수 있는 政策終結의 類型은 아니나 爆發型이나 漸減型에 비하여 좋은 成果를 거둘 수 있다는 것이 Bardach의 見解이다. 美國航空宇宙局의 大學研究支援事業의 終結이 좋은 例라고 할 수 있다. Johnson大統領과 航空宇宙局長의 妥協에 의하여 이 支援事業은 3年間に 걸쳐 段階的으로 終結되었던 것이다.

4. 政策終結의 原因

政策終結의 原因에 관해서는 發表된 研究가 별로 없으나 減縮의 原因이나 組織衰退의 原因에 관해서는 發表된 研究가 있다. Levine은 減縮管理와 關聯하여 減縮의 原因으로서 다음과 같은 네가지를 들고 있다.⁽¹⁶⁾

〈表 1〉 減縮의 原因

	內部的 要因	外部的 要因
政治的 要因	政治的 脆弱性	問題의 枯渴
經濟的·技術的 要因	組織의 萎縮	環境의 엔트로피

(15) Eugene Bardach, "Policy Termination as a Political Process," *Policy Sciences*, June 1976, pp. 124-126.

(16) Charles Levine, "Organizational Decline and Cutback Management," *Public Administration*

Whetten은 Levine의 論文을 土臺로 하여 政府部門 뿐만 아니라 私企業組織에도 適用될 수 있는 組織衰退의 原因으로서 ① 組織의 萎縮, ② 脆弱性, ③ 正統性的의 喪失, ④ 環境의 엔트로피를 들고 있다. Levine의 「政治的 脆弱性」을 「脆弱性」으로 修正하고 「問題의 枯渴」을 「正統性的의 喪失」로 바꾸어 놓은 것이다.

Levine이 들고 있는 減縮의 原因이나 Whetten의 組織衰退의 原因이 政策終結에도 準用될 수 있다고 생각하므로 우리는 이 곳에서 Whetten의 用語를 使用하여 政策終結의 原因을 살펴 보기로 한다.⁽¹⁷⁾

가. 正統性的의 喪失(Loss of Legitimacy)

Levine이 問題의 枯渴(problem depletion)이라고 부르고 있는 것인데 Whetten은 問題의 枯渴이 正統性的의 喪失의 原因의 하나라고 보고 있다.

서울市內 都心地域과 農村地域의 國民學校適令兒童의 減少로 인한 一部 國民學校의 閉鎖나 鎮靜劑 其他 藥品의 開發과 醫療費의 昂騰 등으로 인하여 精神疾患에 대한 一般의 觀念이 달라지고 醫學界의 理論이 變하여 精神病院入院患者의 減少로 州立精神病院이 閉鎖되는 경우가 좋은 例라 할 수 있다.

正統性的의 喪失로 因한 政策의 終結은 例外도 있겠으나 大體로 前述한 漸減型에 該當되는 경우가 많다고 하겠다.

그러나 우리가 여기서 注意할 것은 Whetten이나 Behn이 指摘하고 있는 바와 같이 正統性的의 喪失이 반드시 政策의 終結을 가져 오지는 않는다는 것이다. 後述하는 바와 같이 正統性的의 喪失에 의하여 存在意義가 없어진 政策이나 組織이 生存을 維持하고 있는 경우를 우리는 많이 볼 수 있다. 이런 意味에서 日沒法이 正統性的을 喪失한 組織이나 政策의 終結에 이바지할 수 있는 手段이라 할 수 있겠다.

나. 環境의 엔트로피

環境의 能力이 低下하여 組織을 現行水準에서 維持할 수 없을때 發生하는 것이다. Cyert는 이러한 狀況에서 組織이 택할 수 있는 길에는 두가지가 있다고 보고 있다. 첫째는 組織이 다른 生態的 地位를 찾는 길이며 둘째는 組織의 規模를 減縮하는 길이다.⁽¹⁸⁾

私企業組織에 관한 文獻들은 첫째 方法을 強調하고 있으나 地方財政이나 大學行政에 관한 文獻들은 둘째 方法에 力點을 두고 있다. 地方自治團體나 大學은 環境의 捕虜라고 보는 것이다. 私企業組織에 관한 文獻과 公共組織에 관한 文獻의 이러한 見解의 差異는 私企業이 公共組織에 비하여 目標나 生産品의 變更이 容易하다는 데에도 原因이 있겠으나 組織과 環境의 關係에 관한 志向(orientation)이 다르다는 데에 보다 根本的인 原因이 있다는 것이

Review, July-August 1978, pp. 318-319.

(17) Whetten, "Sources, Responses, and Effects of Organizational Decline," pp. 354-362.

(18) Richard M. Cyert, "The Management of Universities of Constant or Decreasing Size," *Public Administration Review*, July-August 1978, pp. 344-349.

Whetten의 見解이다.

理由가 무엇이던 간에 地域經濟의 退潮로 因하여 財政難에 빠진 都市나 地域의 경우와 같이 環境의 能力이 低下할 때 政策의 終結이 招來된다.

다. 脆弱性

內部的인 要因의 하나로서 脆弱性(vulnerability)을 들 수 있다. 豫算의 節減이나 環境으로부터의 減縮의 要求에 대한 抵抗力이 弱한 것을 意味한다.

이러한 組織의 脆弱性의 原因에는 여러가지가 있겠으나 規模의 倭小, 內部的 葛藤, 리더쉽의 變動, 專門性의 基礎의 缺如, 좋은 image의 提示의 不足 등을 들 수 있겠으나 脆弱性의 가장 正確한 尺度로서 組織의 歷史를 들 수 있겠다.

組織의 年齡(歷史)과 脆弱性의 關係에 관해서는 Stinchcombe이 이미 1965년에 發表한 바 있으며⁽¹⁹⁾ Argenti도 「幼兒死亡(infant mortality)이 老患으로 因한 死亡보다 더 普遍的」이라고 主張하고 있다.⁽²⁰⁾ Kaufman은 421個 美聯邦政府機關에 관한 研究에서 機關의 歷史가 짧을 수록 廢止될 可能性이 많다는 것을 立證한 바 있다.⁽²¹⁾ 組織의 경우와 같이 政策의 경우에 있어서도 歷史가 짧은 政策이 脆弱性이 높다고 할 수 있겠다.

라. 組織의 萎縮

萎縮現象은 모든 組織에서 찾아 볼 수 있겠으나 政府나 地方自治團體에서는 組織의 萎縮이 빈번하게 發生할 수 있다. 私企業組織에서는 組織의 萎縮이 일어나면 販賣收入의 減少가 發生하여 이를 感知할 수 있으며 따라서 이에 對處할 수 있으나 公共組織은 販賣收入이 없는 경우가 많기 때문에 組織의 故障이나 責任의 所在을 即時 把握할 수 없는 까닭이다.

二. 政策終結의 沮害要因 및 戰略

1. 政策終結의 沮害要因

政府나 地方自治團體가 그 機能, 事業, 政策, 組織 등을 終熄시키거나 減縮하는 것이 어려운 이유가 많이 있겠으나 우리는 이 곳에서 다음의 몇가지로 나누어서 檢討하기로 한다.⁽²²⁾

가. 心理的인 抵抗

事業, 組織, 政策을 새로 시작하기는 쉬워도 이들을 終結하거나 減縮하기는 心理的으로 어려운 것이 人間이다. 이러한 까닭에 環境의 變化로 因하여 事業이나 政策을 끝내야 함에도 不拘하고 끝내지 못하는 경우가 많은 것이다. 心理的인 抵抗感으로 因해서 마땅히 끝냈

(19) A.L. Stinchcombe, "Social Structure and Organizations," in James G. March (ed.), *Handbook of Organizations* (Chicago: Rand McNally, 1965), pp. 148-150.

(20) J. Argenti, *Corporate Collapse* (New York: Halstead Press, 1976), p. 162.

(21) Kaufman, *op. cit.*, pp. 60-61.

(22) deLeon, "Public Policy Termination," pp. 379-386.

어야 할 事業이나 政策을 끝내지 못한 例로서 第1次大戰 前의 騎兵隊의 경우를 들 수 있다.

기관총과 高性能大砲 등의 普及으로 騎兵隊의 效用이 激減되었음에도 不拘하고 많은 國家의 軍事專門家들이 騎兵隊에 대한 愛着을 버리지 못했으며 美陸軍에서는 第2次大戰 中에도 騎兵隊가 存續했던 것이다.

1930年代 프랑스에 있어서는 마지노線(Maginot Line)에 대한 代案이란 있을 수 없었다. 프랑스인들에게는 마지노線이 獨逸軍의 攻撃을 阻止하지 못한다는 것은 想像할 수도 없었던 것이다.

나. 政策·組織의 恒久性

政策이나 組織은 變動과 終熄에 대한 抵抗力을 지니고 있다. 政策이나 組織은 環境에 대한 適應力을 지니고 있는 까닭에 쉽사리 消滅하지 않는다. Gouldner의 表現을 빌린다면 組織은 모든 社會集團의 경우와 같이 「生存」이라는 至上課題를 안고 있다. 이 至上課題 때문에 組織은 때때로 組織目標을 등한히 하는가 하면 目標을 歪曲하기도 한다는 것이다.⁽²³⁾ 前述한 바와 같이 Kaufman이 美聯邦政府의 421個機關을 研究한 結果 1923년부터 1970年代 中半에 이르는 期間中 消滅한 機關은 27個에 不過했던 것이다.

다. 動態的 保守主義

政策이나 組織은 動態的인 實體이다. 政策이나 組織의 目標가 達成되었거나 環境의인 要因으로 目標의 達成이 不可能한 경우 政策·組織은 새로운 目標를 發見하거나 環境의 改造를 試圖한다. 우리는 이러한 現象을 動態的 保守主義(dynamic conservatism)라고 부르기도 한다.

小兒癱瘓財團은 國民들의 支持를 얻어 小兒癱瘓豫防藥의 研究를 支援하고 小兒癱瘓犧牲者들에게 도움을 주는 것을 그 目標로 하였다. 이 財團은 約 20年間 이 目標의 達成을 위하여 성실히 努力한 結果 有名한 소오크·왁젠, 세이빈·왁젠의 發明에 크게 이바지하게 되었으며 小兒癱瘓의 위협을 完全히 除去할 수 있게 되었다.

이와 같이 그 目標를 達成한 후 小兒癱瘓財團은 解體할 수도 있었으나 解體하지 않고 關節炎과 不具兒出生의 豫防 및 治療라는 새로운 目標를 樹立하고 이를 達成하기 위하여 努力하게 되었다.⁽²⁴⁾

UN軍의 韓國動亂參戰의 目標는 共產軍을 南韓으로부터 逐出하는데 있었다. 이러한 目標가 達成되자 當時의 UN軍司令官 맥아더將軍은 共產軍을 韓半島에서 몰아낸다는 새로운 目標를 樹立하게 되었으며 이러한 目標에 따라 UN軍이 38線을 넘어 北韓으로 進擊하였다는 것은 우리가 다 잘 아는 事實이다.

라. 終結의 反對를 위한 政治的 聯合

(23) Alvin Gouldner, "Organizational Analysis," in Robert K. Merton et al., (eds.), *Sociology Today* (New York: Basic Books, 1959), p. 405.

(24) Amitai Etzioni, *Modern Organizations* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1964), p. 13.

終結의 沮害要因으로서 終結을 反對하는 勢力의 政治的 聯合을 들지 않을 수 없다. 어떤 組織이나 그 組織이 擔當하는 事業·政策이 終結의 威脅에 直面하면 組織內部나 外部의 集團들이 그들의 힘과 戰術을 動員하여 終結을 反對하는 것이 一般的인 現象인데 組織內部的 勢力과 外部의 勢力이 聯合戰線을 形成할 때 그 힘은 막강해진다. 美海軍은 基地閉鎖의 威脅에 直面하면 그 地方의 勞動組合, 關聯企業, 그 地方出身 國會議員 등을 動員하여 基地閉鎖를 反對하는 경우가 많다고 한다.

終結을 反對하기 위하여 形成하는 聯合戰線의 同助者는 경우에 따라서 他政府部處, 國會의 常任委員會, 外國政府일 수도 있다. Skybolt미사일開發事業을 終結하려는 美國防省의 決定에 대해서 國務省과 英國政府가 聯合하여 猛烈히 反對했던 것이다.

다. 法的인 制約

組織·事業·政策의 終結은 法的 制約으로 因하여 沮害를 받는 경우가 많다. 우리나라에서 行政改革委員會나 企劃調整室 등의 廢止가 어려웠던 것은 政府組織法을 改正해야 한다는 데에도 그 理由가 있었다. 1972년까지만 하더라도 政府 各部處의 局을 廢止하는 일은 政府組織法을 改正해야 했기 때문에 지극히 어려운 作業이었던 것이다.

美國에서는 法院의 介入이 終結을 어렵게 만드는 경우가 많다. 닉슨大統領이 大統領令으로 經濟機會處(Office of Economic Opportunity)의 廢止를 決定하자 이 機關所屬公務員들은 法院에 提訴하여 大統領令의 取消決定을 얻어 냈던 것이다.

바. 높은 費用

組織이나 政策의 終結·減縮은 많은 費用(cost)을 所要로 한다. 經濟的 費用 뿐만 아니라 政治的 犧牲을 要求하는 경우가 많다. 政策決定者들이 政策의 失敗를 認定해야 하는데 失敗를 自認하기를 願하는 政策決定者들이 많지 않다. 政策·事業을 終結하거나 減縮하기 위해서는 代案을 提示해야 하는 경우가 많은데 代案의 提示가 어렵거나 費用을 誘發하는 경우가 많다. 原子力發電의 批判者들이 原子力發電을 積極的으로 反對하지 못한 것은 原子力을 代身할 公害가 없는 에너지資源을 提示하지 못했던 까닭이다. 減縮이나 終結이 士氣의 低下를 위시하여 많은 副作用을 낳는다는 것도 잊어서는 안 되겠다.

2. 政策終結의 戰略

廣義의 政策終結의 戰略은 두가지로 나누어서 생각할 수 있다. 첫째는 前述한 바와 같이, 政策의 終結을 沮害하는 要因이 많으므로 逆機能의이거나 不必要한 政策이라 할지라도 이를 終結하기는 容易하지 않다. 따라서 이러한 難關을 克服하고 어떻게 政策의 終結을 이룩하느냐 하는 것은 簡單한 問題가 아니다. 둘째는 일단 政策의 終結이 決定된 후에 끝맺음을 어떻게 하느냐 하는 問題로서 프로젝트管理(project management)의 研究者들이 關心을 두고 있는 事項이라 하겠다. 우리는 첫째 問題를 이 곳에서 다루고 둘째 問題는 다음 項에서 考察하기로 한다.

不必要한 政策을 어떻게 終結하며 政策終結의 戰略이 무엇이나에 관해서 研究가 많은 것 같지 않다. 우리는 이 곳에서 Behn의 見解를 中心으로 政策終結의 戰略을 檢討하기로 한다.

가. 觀測氣球의 排擊

政策에 대한 關聯者들의 贊反을 묻는 豫告制는 새로운 政策의 採擇을 위해서는 必要한 措置일런지 모른다. 새로운 政策의 長短點에 관해서 關聯者뿐 아니라 一般大衆의 見解를 듣고, 問題가 많으며 反對가 거세다고 생각할 때에는 조용히 撤回함으로써 政策決定者들에게 困惑을 免케 하는 利點이 있다.

그러나 既存政策의 終結에 관해서는 이러한 豫告制가 不必要한 抵抗만 強化시킨다는 理由로 Behn은 反對하고 있다. 既存政策의 受惠者나 理念的으로 이를 支持하는 사람들은 잘 組織되어 있으므로 即時 많은 사람들을 動員하여 政策의 終結을 強力하게 反對할 것이나 特定한 政策의 終結에 贊成하는 사람들은 特別한 경우를 除外하고는 組織的인 活動을 펴기가 어렵다는 것이다.

이와 關聯된 問題로서 Behn은 漏說의 防止를 強調하고 있다. 特定한 政策의 終結을 發表하기 위하여서는 終結의 必要性이나 理由에 대한 充分하고 完全한 準備가 이루어져야 한다는 것이다. 이러한 準備없이 早期에 政策의 終結이 漏說되는 경우에는 豫告制의 경우와 같은 結果가 招來된다고 말하고 있다.⁽²⁵⁾

나. 同調勢力的 擴大

政策의 終結을 이룩하기 위해서는 特定政策의 終結에 同調하는 勢力的 擴大를 꾀하는 것이 必要하다고 Behn은 主張한다. 特別한 경우를 除外하고는 一般大衆이 特定한 政策의 終結에 關心을 가지기는 어려우며 政策의 終結與否는 attentive public에 의하여 決定되는 것이 普通이다. 따라서 政策의 終結에 反對하는 勢력에 對抗하기 위해서는 政策終結의 同調 勢력을 擴大하는 것이 必要하다는 것이다.

Massachusetts의 州立職業訓練學校를 廢校하려는 努力이 反對勢力的 強力한 沮止로 難關에 直面하자 州政府 關係局長은 이 職業訓練學校에서 少年들을 어떻게 학대하고 있다는 事實을 暴露하여 多數의 進步的인 利益團體의 同調를 얻어 反對勢력을 궁지에 돌아넣어 이 學校의 廢校를 이룩할 수 있었다고 한다.⁽²⁶⁾

다. 政策의 害毒의 露呈

特定한 政策의 終結에 同調하는 勢력을 構築하고 擴大해가기 위해서는 그 政策의 害毒을 露呈시키고 注意를 喚起시키는 것이 무엇보다 必要하다고 Behn은 主張한다.

非能率的·非效果的이며 落後的이고 重複된 政策을 終結시키는 일은 同調勢력을 얻기가 容易하지 않다. 그러나 害毒을 끼치는 政策의 終結은 同調勢력을 確保하기가 쉽다는 것이

(25) Robert D. Behn, "How to Terminate a Public Policy: A Dozen Hints for the Would-be Terminator," *Policy Analysis*, Summer 1978, pp. 394-397.

(26) *Ibid.*, pp. 397-398.

다. Massachusetts州의 職業訓練學校가 얼마나 施設이 나쁘며 訓練生들에게 얼마나 큰 害毒을 끼치고 있는가를 널리 弘報한 結果, 이 職業訓練學校의 閉鎖에 同調하는 勢力을 確保할 수가 있었다는 것이다.

非效果的인 政策은 修正될 수 있으며 非能率的인 政策은 活性化될 수 있다. 落後된 政策은 近代化될 수 있으며 重複된 政策은 併합이 可能하다. 이러한 政策들의 缺陷을 是正하기 위한 方案에는 여러가지가 있다. 改善된 管理方法, 새로운 接近方法, 訓練된 人力의 配置, 보다 徹底한 監督, 豫算支援의 確大 등이 活用될 수 있다. 그러나 害毒을 끼치는 政策은 終結만이 唯一한 解決策이라는 것이다.

라. 妥協의 排擊

特定한 政策의 害毒이 提示된다 하더라도 모든 關係者가 害毒에 대해서 合意에 到達하기는 어렵다. 그러한 害毒이 그 政策이 가져다 주는 보다 큰 惠澤의 代價라고 생각될 수 있는가 하면 特定한 政策의 惠澤을 유지하고 害毒을 除去하기 위하여 政策의 修正으로 足하며 政策의 終結에까지 이를 必要가 없다는 主張도 나올 수 있다.

모든 政治的 葛藤에서 볼 수 있는 바와 같이 政策의 終結을 위한 鬭爭에 있어서도 妥協이란 많은 경우 生存을 위한 戰術로 使用된다.⁽²⁷⁾ 따라서 政策의 終結을 이룩하기 위해서는 妥協을 排擊해야 한다는 것이 Behn의 主張이다.

害毒을 끼치는 政策의 終結을 위하여 妥協을 排擊하는 것이 얼마나 重要한가는 우리나라 「國民防衛軍」의 廢止에서도 찾아 볼 수 있다. 第2國民兵役該當者인 滿 17歲以上 40歲未滿의 壯丁으로 구성된 國民防衛軍을 集團移送收容할 때 幹部들에 의한 國庫金과 物資의 着服으로 多數의 病死者를 낸 國民防衛軍事件이 터지자 國會에서 國民防衛軍의 廢止가 論議되었다. 國民防衛軍設置에 관한 法律廢止에 관한 法律案이 上程되자 防衛軍의 過誤를 否認하는 것은 아니나 防衛軍의 戰功을 全然 無視할 수도 없을 뿐만 아니라 後方兵力의 確保가 重要한 때이니 만큼 防衛軍을 廢止하지 말고 代案을 마련하자는 妥協案이 提示되었던 것이다. 그러나 防衛軍廢止論者들은 이러한 妥協案을 排擊하여 防衛軍의 廢止를 貫徹하였다.⁽²⁸⁾

아. 終結擔當者로서 外部人士의 起用

政策의 終結은 容易하게 이루어지는 것이 아니다. 政策의 害毒을 널리 알리고 終結의 同調勢力을 규합할 사람이 必要한데 이러한 終結擔當者는 內部人士보다 外部人士가 適任인 경우가 많다. Bardach가 指摘한 바와 같이 管理者의 更迭이 終結을 促進하는 경우가 많은 것이다. 外部人士가 終結擔當者로서 起用된 例로서 美國 經濟機會處(OEO)의 處長署理로

(27) Simon, Smithburg, Thompson은 行政機關이 使用하는 生存을 위한 戰術로서 ① 外部組織의 支援의 活用, ② 立法府의 支援의 獲得, ③ 上級者 其他 prestige가 있는 人士의 活用, ④ 大衆의 支持 獲得, ⑤ 妥協의 다섯가지를 들고 있다(Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg and Victor A. Thompson, *Public Administration*(New York: Knopf, 1950), Chapter 19.

(28) 國會事務處, 國會史 第1卷(서울: 國會事務處, 1971) pp. 427-428.

任命된 Howard Phillips를 들 수 있다. OEO를 解體하기 위하여 1973年 1월에 就任한 Phillips는 많은 內部人士들을 解任하고 外部에서 새사람들을 大幅 起用하여 OEO의 廢止를 遂行했다고 한다.

外部人士들은 人氣가 없는 發言을 하기가 容易하며, 내리기 어려운 指示를 下達하여 政策의 終結을 이룩할 수 있다는 것이다.⁽²⁹⁾

바. 立法府와의 關係

政策의 終結은 다음과 같은 理由로 立法府가 主導할 수 없으며 行政府에서 主導權을 執수 밖에 없다. 첫째로 政策의 終結에 관한 案件은 關係常任委員會나 歲出委員會의 關係分科委員會의 表決에 붙여질 可能性이 많은데 이러한 委員會의 有力한 議員은 終結의 對象이 되는 政策의 提案者인 경우가 많다. 둘째로 立法府는 本質적으로 妥協이 體質化되어 있는 組織이다. 따라서 어떤 政策의 終結에 관한 案件이 上程되면 政策의 終結보다는 政策의 修正, 組織의 改編이 이루어질 可能性이 더 크다는 것이다.

이러한 理由로 立法府의 有力한 指導者의 非公式의인 承認이 政策의 終結에 관해서 立法府로부터 얻을 수 있는 最善의 支援이라는 것이 Behn의 主張이다. 前述한 바 있는 Massachusetts의 職業訓練學校의 閉鎖에 있어서는 州下院議長의 非公式의인 양해를 얻었던 것이다.⁽³⁰⁾

사. 短期的 代價의 支拂

경우에 따라서는 政策을 終結하는 것이 繼續하는 것보다 더 많은 經費를 所要로 한다. 그러나 바람직하지 못한 政策을 終結시키기 위해서는 이러한 短期的 cost를 支拂할 必要가 있다. 美海軍은 1977年 워싱턴에 있는 海軍電子體系엔지니어링센터(Naval Electronic Systems Engineering Center)를 廢止함으로써 年間 45萬弗의 人件費와 4萬 7千弗의 附帶經費를 節約하게 되었는데 이 센터를 廢止하는데 所要된 經費는 81萬 8千弗였다고 한다.

이와 같이 政策의 終結은 退職金의 支給·代替政策所要經費 등으로 短期的인 節約을 위한 方案으로서는 實效가 없을런지 모르나 長期的인 眼目에서 보아야 한다는 것이다.⁽³¹⁾

아. 政策受益者에의 代價提供

政策의 終結로 被害를 입는 公務員이나 受益者를 完全히 무마한다는 것은 不可能한 일이나 一部の 被害者는 退職金 등으로 그들이 입는 被害를 어느 정도 減少시킬 수는 있을 것이다.

우선 그 政策의 執行을 擔當하던 公務員들에게는 退職金을 주거나 새로운 補職을 줄 수 있을 것이다. 이것만 가지고서는 그들의 被害를 完全히 報償하기는 어렵다고 하더라도 공

(29) Behn, *op. cit.*, pp. 402-403.

(30) Robert D. Behn, "Closing A Government Facility," *Public Administration Review*, July-August 1978, pp. 334-335.

(31) Behn, "How to Terminate a Public Policy," pp. 406-407.

務員들의 問題는 그렇게 深刻한 것이 아니다. 보다 어려운 問題는 그 政策의 受益者들을 어떻게 무마하느냐 하는 것이다. 大部分의 경우 受益者들은 政策의 終結을 差別待遇로 본다. 따라서 金錢的인 補償에 의한 무마란 不可能한 것이다. 그러나 特定한 政策의 終結이 妥當性이 높은 경우 受益者들이 補償金을 받아 들일 可能性이 높다. 뿐만 아니라 이러한 補償金의 支給은 一般大衆에게 特定한 政策의 終結이 差別待遇가 아니라는 印象도 줄 것이다.⁽³²⁾

자. 終結이 아니라 採擇의 提唱

前述한 바와 같이 終結은 否定的인 含蓄을 지니고 있는 까닭에 政治指導者들은 政策의 終結을 願치 않는다. 따라서 A라는 政策을 終結시키는 것이 B라는 政策의 採擇의 前提條件이라면 A政策의 終結을 내세우는 것보다 B政策의 採擇을 앞세우는 것이 바람직하다는 것이다.

大部分의 政策의 刷新은 여러가지 側面을 지니고 있으므로 어떤 政策의 變更이건 가장 政治的인 支援을 많이 받을 수 있는 側面을 내세우는 것이 바람직하다는 것이 Behn의 주장이다.⁽³³⁾

차. 終結目標의 限定

特定한 政策의 終結은 終結擔當者(terminator)의 動機如何에 따라 여러가지 目標이 있을 수 있다. 害毒을 끼치는 政策인 까닭에 終結시키기를 願하는 경우가 있는가 하면 非能率의 이며 效果性이 낮은 까닭에 終結시키기를 願하는 경우도 있을 것이다. 改革者들은 보다 나은 政策을 導入하기 위하여 落後된 政策을 終熄시키기를 願하기도 한다.

政策을 終結시킬 때에는 可及的인 目標을 限定시키는 것이 反對勢力을 最小限으로 줄이므로 政策終結을 達成하는데 도움이 된다. Miller局長이 Massachusetts州의 職業訓練學校를 閉鎖함에 있어서 그의 目標은 少年犯을 州政府가 運營하는 機關에 監禁하는 制度를 廢止하는데 있었다. 이리하여 Miller局長은 職業訓練學校를 閉鎖했으나 그 學校의 職員들을 一時에 解任하거나 轉補시키지는 않았다. 學校가 閉鎖된 지 3년이 지난 후에도 이 學校에 「勤務」하는 職員이 一部 남아 있었다고 한다. 이렇게 함으로써 職業訓練學校의 閉鎖에 대한 職員들의 反對를 무마할 수 있었던 것이다.

「政策」과 그 政策의 執行을 擔當하는 「機關」을 區別할 必要가 있다. 「政策의 終結」을 이룩하고자 할 때에는 目標이 무엇인지 明確히 할 必要가 있다. 害毒을 끼치거나 改革될 必要가 있어서 「政策」을 終結하고자 하느냐 그렇지 않으면 지나치게 非經濟的이어서 「機關」을 廢止하고자 하느냐를 分明히 할 必要가 있다는 것이다. 政策은 終結하나 機關은 存置할 수 있다. 反對로 機關을 廢止하고 政策의 執行을 別機關으로 移管할 수 있다. 政策終結의 推進者들은 反對勢力을 줄이고 그들의 努力을 集中하기 위하여 目標이 무엇인가를 分明히

(32) *Ibid.*, p. 407.

(33) *Ibid.*, pp. 408-409.

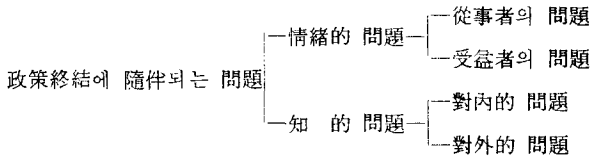
하고 可及的이면 目標을 限定할 必要가 있다는 것이다. (34)

3. 政策의 效率的 終結

우리는 위에서 政策終結의 反對勢力을 克服하고 政策의 終結을 이룩하기 위해서 어떠한 戰略이 必要한가를 살펴 보았다. 이 곳에서는 政策終結이 決定된 후에 政策을 效率的으로 終結시키기 위해서 어떠한 措置가 必要한가를 살펴보기로 한다.

가. 序 言

Spirer는 프로젝트管理의 觀點에서 政策의 終結에 따르는 問題를 크게 情緒的(emotional) 側面과 知的(intellectual)인 側面으로 나누고 情緒的인 側面을 다시 從事者들의 問題와 受益者의 問題로 區分하며, 知的인 側面(細部的 問題)은 對內的 問題와 對外的 問題로 나누고 있다. (35)



나. 從事者의 情緒的 問題의 處理

前述한 바와 같이 政策終結에 따르는 情緒的 問題는 從業員의 問題와 受益者의 問題로 나눌 수 있는데 이 곳에서는 從事者의 問題를 다루고 受益者의 問題는 다음 項에서 檢討하기로 한다.

政策의 終結이 決定된 후라 할 지라도 政策執行의 管理者의 從事者들에 대한 權限에는 變動이 없다. 다만 狀況의 變動에 適切히 適應만 하면 된다. 政策終結과 關聯된 從事者의 情緒的 問題는 未來에 대한 不安, 集團意識의 喪失, 業務遂行에 대한 興味の 喪失, 再配置의 問題 등이라 하겠다. 이에 對處하기 위해서는 다음과 같은 措置가 강구되어야 한다. (36)

(1) 目標의 確立

政策의 終結自體가 하나의 獨立된 프로젝트(project)라는 것을 分明히 할 必要가 있다. 政策의 終結을 위한 作業에 프로젝트名을 부여하는 管理者도 있다. 終結作業에 着手할 때 職員會議을 開催하여 秩序있는 終結이라는 目標을 分明히 해 두는 것이 必要하다.

(2) 一體感의 부여

政策의 終結을 擔當하는 팀(team)에게 一體感を 부여하는 措置가 必要하다. 人員이 많은 때에는 뉴스레터(newsletter) 등의 發刊 등도 바람직할런지 모른다는 것이 Spirer의 主張이다.

(34) *Ibid.*, pp. 409-419; Behn, "Closing A Government Facility," pp. 325-336.

(35) Herbert F. Spirer, "Phasing Out the Project," in David I. Cleland and William R. King (eds.), *Project Management Handbook* (New York: Van Nostrand, 1983), p. 248.

(36) *Ibid.*, pp. 250-253.

(3) 頻繁한 會合의 開催

圓滑한 커뮤니케이션과一體感의 부여 등을 위하여 頻繁하게 會合을 가지는 것이 必要하다. 長時間에 걸친 公式的인 會議보다는 非公式的이고 짧은 會合을 빈번히 開催하는 것이 바람직하다.

(4) 管理者의 巡視

政策의 終結作業에 從事하는 모든 職員을 한자리에 모으는 일이 不可能한 경우가 많다. 事務室이 여러 곳에 分散되어 있거나 作業關係로 同時에 集合하기가 어려운 경우 등이 있으므로 管理者가 直接 現場을 巡視하는 것도 바람직하다.

(5) 合理的인 減縮人力의 活用

政策의 終結에 따라 減縮되는 人力의 活用을 위한 合理的인 措置가 必要하다. 私企業의 경우와는 달라 政府部門에서는 政策이 終結되었다 하여 거기에 從事하던 公務員을 減員하기는 어려운 경우가 많을 것이다. 따라서 剩餘人力의 活用을 위한 計劃을 早速히 樹立하여 이를 關聯公務員들에게 周知시킬 必要가 있다.

다. 受益者의 情緒的 問題의 處理

政策의 終結이 決定되면 受益者들은 그 政策에 대해서 關心을 잃게 되며 管理者의 受益者에 대한 影響力은 急激히 減少된다. 管理者는 受益者들이 받을 수 있는 殘餘惠澤을 提供하고 終結後에 일어날 모든 問題에 대한 處理가 完璧하게 이루어지도록 措置해야 한다.⁽³⁷⁾

라. 細部的인 問題의 處理

前述한 바와 같이 政策終結에 隨伴되는 問題의 知的인 側面은 細部的인 問題이다. 細部的인 問題는 다시 對內的인 問題와 對外的인 問題로 나누어진다는 것은 前述한 바와 같다.

細部的인 問題는 政策의 類型이나 性格如何에 따라서 지극히 多樣하므로 이러한 問題들을 漏落됨이 없이 完璧하게 處理하기 위해서는 tree diagram, matrix, 체크리스트 등의 方法을 活用하는 것이 바람직할 것이다.⁽³⁸⁾

三. 結 論

시작이 있으면 끝맺음이 있어야 한다. 政策過程도 問題의 提起에 의하여 政策이 形成되어 執行되고 評價가 이루어지면 反復, 修正 또는 廢棄를 決定하는 終結段階가 있어야 한다. 그러나 過去에는 Lasswell을 除外하고는 政策의 終結에 言及하는 사람이 많지 않았다. 近來에 와서 減縮管理, 組織의 衰退에 관한 研究 등과 步調를 맞추어 政策의 終結에 대해서 關心을 表明하는 學者들이 늘어나기 시작했다.

(37) *Ibid.*, pp. 250-253.

(38) *Ibid.*, pp. 256-260.

우리는 위에서 政策終結의 概念, 類型, 原因 등을 살펴 본 다음 政策終結의 沮害要因이 무엇이며 이러한 어려움을 克服하고 政策의 終結을 이룩하기 위해서는 어떠한 戰略이 必要한가를 檢討하였을 뿐만 아니라 政策終結이 決定된 후에 政策을 效率적으로 終結시키기 위하여 必要한 措置도 考察하였다.

政策終結이 比較的 새로운 分野이며 앞으로 研究되어야 할 問題가 山積해 있으나 「減縮管理」 「組織의 衰退」 등과 함께 資源難時代에 處한 우리에게 많은 示唆을 줄 수 있는 分野라고 생각한다.