

# 公共政策論의 方法

申 宗 淳

## — 目 次 —

- 一. 序 論
- 二. 公共政策論의 方法
  - 1. 一般的 前提의인 考察
  - 2. 具體의인 政策에 對한 考察
- 三. 結 語

## 一. 序 論

여기서 公共政策(public policy)이란 政府나 行政의 모든 機能의 基本이 되는 政策을 말하고, 公共政策論이란 이러한 公共政策의 樹立과 그 實態와 改善을 講究하는 行政學의 一分野를 意味한다.<sup>(1)</sup> 行政은 公共政策의 執行을 擔當하는 것은 勿論이고 그 樹立에 있어서도 重要한 役割을 한다. 行政이 單純히 公共政策의 執行 或은 行政法學에서 말하는 法의 執行에 그치지 않고 스스로 政策의 樹立에 있어서도 重要한 役割을 한다는 것은 이미 누구나否認할 수 없는 일이다. 政策의 意味에 있어서의 政治와 行政이 連續過程 또는 相對 및 循環過程(reciprocal and circular process)을 이룬다는데 對해서는 異議가 있을 수 없으며, 政治와 行政의 二分論(dichotomy)은 이미 容納할 수 없는 것이 되었다. 이것은 行政權의 強化와 行政機能의 擴大를 이루고 있는 現代의 行政國家에 있어서는 不可避한 것이며, 過去의 立法國家의인 方式이 지금에 있어서 그대로 適用될 수 없는 것은 말할 것도 없다. 行政은 다만 執行만을 擔當하는 單純한 政治의 從屬過程이나 「政治의 侍女」(handmaid of policy)는 아닌 것이다. 政策의 樹立과 執行에 있어서의 行政의 重要性은 絕對的인 것이며, 現代國家는 더욱 더 이러한 行政의 機能에 依存하지 않을 수 없게 되었다. 政策을 法律의 形式으로 最終的으로 決定한다고 하는 立法府는 現代國家의 政策問題의 複雜성과 그에 對한 知識, 經驗, 資料 等の 不足때문에 立法에 있어서도 行政府에 依存하지 않을 수 없으며 立法府는

(1) 여기서는 科學 또는 그 中 行政學은 事實의 問題만을 取扱하고 價値의 問題는 除外한다는 立場에는 따르지 않기로 한다. 公共政策論은 價値科學이라고 할 수도 있고 應用科學이라고 할 수도 있다.

行政府에서 起草하여 提議하는 政策 또는 法案의 可否決定과 監査와 調査로 行政府를 批判, 統制하는 機關으로 轉換하는 面이 없지 않다. 오늘날 內閣責任制國家인 英國에서는 議會를 通過하는 거의 모든 法案이 行政府에서 提案한 것이고, 法上 行政府의 法案提出權이 없다고 하는 大統領責任制下的 美國에 있어서도 通過된 法案의 半 以上은 行政府에서 提案한 것이 되고 있다.<sup>(2)</sup> 이리하여 極端的으로는 立法府가 아니라 通法府라고 하는 稱號도 나타나고 있는 것이다. 이것은 國民代表機關인 立法府의 重要性을 過少評價하려는 것이 아니라 不得已하게 立法府와 行政府의 機能이 變更되어 가고 있다는 것을 말하려고 하는 것이다. 法案의 起草, 提案, 審議, 通過의 過程에 있어서 行政公務員이 어떠한 役割을 하는가는 充分히 認識할 必要가 있다. 行政公務員은 法律의 制定에 있어서 뿐만 아니라 그 執行에 있어서 絕對的인 重要性을 나타낸다. 法律이나 政策의 實効는 執行에 依해서 保障되는 것인데 이 點에서는 오히려 政治는 行政에 依存하는 것이라고 할 수 있다. 그리고 行政公務員은 法律의 形式으로 나타나는 政策을 다만 機械的으로 執行하는 것이 아니라 行政의 모든 段階에서 다시 細部的인 政策의 樹立과 價值判斷을 必要로 한다. 法律의 執行에 있어서 그것이 바로 그대로 執行되는 것이 아니라 다시 大統領令, 總理令, 部令 等の 段階的인 具體化過程이 隨伴해야 하며, 이 모든 것이 政策을 意味한다. 法律은 大概 行政府에 넓은 裁量의 餘地를 賦與하지 않을 수 없는 것이다. 各種 行政命令의 制定은 委任立法이라고도 하고 英美에서는 bylaw의 制定이라고도 하지만 行政公務員에 依한 政策樹立은 이것에 그치는 것이 아니다. 卽 行政의 모든 段階에서 政策樹立과 價值의 問題를 隨伴하는 것이다. 그리고 法律의 執行過程에는 많은 裁量의 餘地가 賦與되는 以外에 執行過程에 依해서 法律의 不確定概念이 具體化되고, 그 解釋이 달라질 수도 있으며, 경우 따라서는 輿論에 立脚해서 그 執行이 保留되거나 部分的으로 執行되기도 하며<sup>(3)</sup> 그 改正이나 廢止를 要求하기도 한다.

行政過程은 그 活動의 前提가 되는 政策의 樹立에 있어서나 活動段階에 있어서 不絶히 政策과 關聯되고 또 外部와의 關係에서 그것을 調節하지 않으면 안된다는 等の 點에 있어서 確實히 政治的(political)이라고 할 수 있다. 「政治的 行政」(political administration)<sup>(4)</sup> 「政治로서의 行政」(administration as politics)<sup>(5)</sup> 「行政的 政治」(administrative politics)<sup>(6)</sup> 「行政的 政治家」(administrative statesman)<sup>(7)</sup>라는 等の 表現은 모두 이와 같은 行政에 있어서의 政策的 機能을 重視해서 하는 말이며, 其外에도 이와 비슷한 表現은 적지 않다. 英國行政公務員

(2) John M. Pfiffner and R. Vance Presthus, Public Administration, 1953, p. 52.

(3) Ibid., p. 56.

(4) Albert Lepawsky, Administration, 1955, p. 71.

(5) Ibid., p. 61; Harold Stein, Public Administration and Policy Development, 1952, p. xiv.

(6) Lepawsky, op. cit., p. 61.

(7) Marshall E. Dimock et al, Public Administration, 1961, pp. 42--43.

의 最高階級으로서 「政策形成에 關與하는 者」<sup>(8)</sup>의 集團이 行政階級(Administrative Class)이라고 命名되어 있는 것은 偶然한 일이 아닐 것이며, 美國의 경우에는 非經歷職으로서 政治的으로 任命되는 最高位公務員들의 職位는 政策決定職位(Policy Making Positions)라고 불리어지고 있다.

「디목크」(Marshall E. Dimock)는 좀더 具體的으로 行政公務員은 立法을 도우는 點과, 立法과 그 執行에 不絶히 影響을 미치려고 하는 壓力團體(pressure group)와 接觸하는 點과, 政策執行에 있어서 다른 行政機關과 關係를 維持하는 點에서 政治的이라고 말하고, 또 政治는 行政의 모든 過程에 附隨한다고 말하고 있다.<sup>(9)</sup> 以上の 여러 表現에 나타난 「政治」가 政黨政治의 意味에 있어서의 政治가 아니라 政策의 意味에 있어서의 政治를 말하는 것은 말할 것도 없지만 行政이 政黨政治나 政黨의 政策과 全혀 無關係한 것은 아니다. 다만 그러한 意味의 「政治」라면 politics 라고 하기 보다 policies 라고 表現하는 것이 더 適切할 것이다.

어쨌든 行政은 政策의 樹立과 執行에 關聯되는 政治的機能이며, 單純히 이미 樹立된 政策의 執行만을 擔當하는 것은 아니다. 執行에 있어서도 政策의 考慮는 恒常 隨伴되는 것이다. 이 때문에 行政은 普通의 意味에 있어서의 政治와 全혀 無關係한 것은 아니며, 그러한 意味의 政治의 一部라고도 할 수 있다.

行政이 不絶히 政策과 關聯된다면 行政學에서 政策에 關해서 研究해야 하는 것은 當然한 일이다. 行政學이 다만 어떠한 政策이라도 이것을 받아서 執行하는 過程과 技術과 方法에만 沒頭한다면 行政의 重要한 部分을 度外視하고 스스로 그 機能을 좁게 限定하는 것이라고 할 수 없다. 그것은 「나무를 보고 숲을 보지 못하는」(cannot see forest for the trees) 結果가 될 것이며, 政策과의 絶緣에서의 機械的인 研究가 되기 쉽다. 그리고 그것은 實際의 行政을 다만 從屬的이고 受動的이고 機械的인 過程으로 誤認하는 것이 될 것이며, 政策과 價値에 盲目的인 것이 되어 어떠한 政治的 目的에도 奉仕한다는 政治性을 나타낼 것이다. 이것은 獨逸公法學에 起源하는 行政法學이 어떠한 法이라도 絶對視하고 그것을 體系的으로 解釋하는 데 그치므로써 어떠한 支配者에게도 隱然히 奉仕하는 結果를 나타낸 것과 같은 過誤를 犯하는 것이 될 것이다. 그리고 政策과 價値問題를 除外하는 研究方法은 行政의 局限된 實在만을 對象으로 하게 되는 것이며 行政研究가 追求하는 能率은 機械的能率(mechanical efficiency)이 아니라 目標, 成果와의 關聯下에서 그것을 考慮해야 한다는 所謂 社會的能率(social efficiency)의 要求를 充足시키지는 못하게 될 것이다. 行政은 政策 및 價値問題의 眞空狀態에서 行해지는 것이 아니며, 目標와 手段의 分離는 非現實的인 것이다.

(8) Lepawsky, op. cit. p. 62.

(9) Dimock, et al., op. cit., p. 4, p. 18.

그리고 政策과 價値問題에 對한 素養을 가지지 못한 公務員은 現代國家의 複雜한 行政機能을 充分히 擔當할 수는 없을 것이며 行政責任者로서는 不適當하여 行政의 特定の 技術的인 分野에 스스로를 限定하게 될 것이다. 行政責任者의 generalist 的인 素養은 政策에 關한 素養을 包含해야 完全하게 될 것이며, 行政의 實務에서 政策問題를 習得하게 되리라고 期待할 수는 없는 것이고 이것을 期待하는 것은 行政實務의 實際와 行政研究 및 行政教育<sup>(10)</sup>의 重要性을 理解하지 못하는 것이 된다.

事實 行政의 二大部分이고 따라서 行政研究의 二大部分은 「디목그」가 말하듯이 政府의 對象과 方法('what' and 'how' of government) 이어야 한다.<sup>(11)</sup> 「디목그」는 이것을 달리 表現해서 行政의 二大領域은 管理와 政治(management and politics)라고 말하고 있는데<sup>(12)</sup> 行政은 이 두 領域에 依해서 規定되고 이 두 領域의 結合이라고 할 수 있으므로 行政研究는 政府가 어떻게(how) 行動하는가 하는 問題와 함께 政府가 무엇을(what) 하는가도 恒常 그 目標로 하지 않으면 안되는 것이다. 行政研究에 있어서 管理의 問題를 다루어야 하는 것은 말할 것도 없지만 이에 못지 않게 重要的 것은 政府가 무엇을 하고 또 해야 하는가를 研究하는 일이다. 이 兩者는 機械的으로 分離해서 따로 따로 研究할 것이 아니라 目標의 設定과 實現이라는 點에서 兩者의 密接한 關聯下에서 研究해야 하는 것이다. 그러나 「디목그」는 後者 卽 公共政策을 具體的으로 어떻게 研究해야 하는가의 方法은 提示하지 않고 있다. 그가 行政의 二大部分을 政府의 對象과 方法 또는 政治와 管理로 나누듯이 行政分野의 거의 唯一한 事例集(case book)을 編輯한 「스타인」(Harold Stein)은 行政을 政治(politics)와 過程(process)으로 나누고 있고<sup>(13)</sup> 其外에 行政學의 研究對象을 行政職能과 行政過程으로 나누는 사람도 있는데<sup>(14)</sup> 結局 모두 같은 것을 말하고 있는 것이다.

以上에서 보는 바와 같이 公共政策은 行政研究와 行政教育에 있어서 重要的 一分野를 차지하는 것이며, 이것은 더 以上 強調할 必要가 없을 것이다. 이리하여 公共政策은 比較行政, 行政倫理,<sup>(15)</sup> 行政史 等과 함께 行政學의 새로운 研究分野로 나타나고 있는 것이다. 그러나 公共政策研究의 強調에도 不拘하고 그 對象과 方法을 確定하고 實際로 그것을 研究하고 教育하는 일을 行政學 自體에서는 疎忽히 되고 있다는 것을 否認할 수 없으며, 行政研究는 如前히 實際의 行政의 描寫와 技術과 方法의 問題에 壓倒的으로 기우러지고 있는 것 같다. 勿論 決定形成(decision-making)이나 政策決定의 行態, 過程, 方法, 機構 等에 對한 研究가 行해지고 있는 것은 事實이지만 이러한 것을 그 一分野로 하여 다시 具體的으로 經

(10) 行政教育에 關해서는 行政研究 第一輯(1963年) 拙稿參照.

(11) Dimock, et al., op. cit., p.5.

(12) Ibid., p. 4.

(13) Stein, op. cit., pp. xiii xviii.

(14) 長濱政壽 行政學序說, 1959年, 118面.

(15) 行政研究 第一輯(1963年) 拙稿參照.

濟, 社會, 保健, 文化, 軍事, 外交 等の 여러 政策問題를 研究하고 教育하는 또하나의 分野에 對해서는 마치 行政學과는 無關係한 것처럼 除外하거나 다른 學問分野에 매기고 있는 實情이다. 우리 나라에 行政學이 導入된 歷史가 짧고 아직 體系를 完全히 確立하는 데까지 이르지 못하였으며, 이미 始作된 行政研究의 領域도 너무나 넓기 때문에 여기에 까지 힘이 미치지 못하는 點도 없지 않지만 公共政策研究의 對象과 方法을 決定하고 實際로 그러한 研究와 教育을 實施하는 것은 時急한 일이라고 아니할 수 없다. 于先은 그 對象의 一部에 對하여 다른 分野의 힘을 빌려야 하고 또 將次에 있어서도 다른 分野와 密接한 關係를 維持해야 하지만 行政學 自體에서 獨自의으로 公共政策이 다루어져야 한다. 다음에도 言及하는 바와 같이 어느 누구나 萬物博士와 같이 넓은 公共政策의 分野를 完全히 다스리기는 어려운 일이지만 그 方法을 獨自의으로 確定하는 限 그것은 不可能한 일이 아니며, 또한 어떻게라도 解決해야 할 問題이다. 行政學의 使命을 다하고, 그 綜合科學의인 性格을 더욱 完全하게 하며, 行政公務員이 그 使命을 다하도록 하기 위해서는 이것은 當然히 企圖하고 實現해야 할 일에 屬한다. 行政法學에서도 그 二部 또는 各論에서 個別的인 行政法規의 全部를 다루게 되어 있는데(實際에는 그다지 詳細하게 다루고 있지는 않다) 行政學에서도 行政法學의 固定的, 靜態의인 考察方法과는 달리 公共政策의 여러 問題를 다루지 않으면 안되며 이것이 行政法學보다는 더 實際의인 寄與를 할 것이다. 現代 行政國家의인 狀況下에서 行政은 莫重한 責任을 負擔하고 있는데 이에 따라 行政學도 그만큼 責任을 負擔하지 않을 수 없는 것이다.

以上과 같은 見地에서 여기서는 行政學에서의 公共政策研究와 教育의 重要性을 強調하면서 그 方法을 考察해 보려고 하는데 다만 不完全하게 問題를 提示하는 데 그칠 것 같다.

그런데 政策이나 決定形成의 方法, 過程, 行態, 機構 等に 關한 資料는 적지 않지만 行政學 分野에서 政策의 具體의 內容을 다루고 있는 것은 「더목그」의 Business and Government, Issues of Public Policy, 1961 以外에는 別로 없는 것 같다. 그는 이 책에서 主로 政府의 經濟面에 對한 政策을 다루고 있지만 行政研究의 重要한 一分野에 對한 開拓者的인 努力을 보여주고 있다.

그에 依하면 오늘날의 社會에 있어서 가장 強力한 두 個의 組織體는 business 와 government 이고 이들이 共通의 基盤에 서게 될 때 對內 및 對外的 公共政策을 形成하게 된다고 한다. 여기서 business 란 商工業을 意味하는 것이 아니라 Big Three of Business 라고 하는 工業 勞動 및 農業을 意味하고 government 는 公的權限을 行使하는 모든 機關을 包含하는 넓은 意味로 使用되고 있다. 이리하여 business 와 government 의 研究는 公共政策形成의 動態를 研究하는 것이 된다고 하는데, business 를 그러한 意味로 보는 點에서 公共政策의 여러 問題를 包括하게 되는 것이다. 그에 依하면 이러한 公共政策研究는 business 와 government 와의

關係에서 이러나는 여러 問題를 提示하고, 事實과 問題點을 說明하며, 그것을 解決하는 制度的措置(institutional arrangements)를 講究하고, 可能的 代案을 提示하는 것이라고 한다. 그는 社會的變動(social change)이 이러나는 理由와 그것을 豫測하는 方法과 그것이 나타내는 表現形態와 國民經濟를 構成하는 여러 利益 및 部分사이에서 社會的, 經濟的, 政治的인 均衡을 維持하도록 그것을 指向케 하는 方法을 理解하는 사람들을 大學이 訓練할 必要가 있다고 하고 이러한 理由로 business와 government의 研究는 또한 個個人으로 하여금 이 問題에 對한 賢明하고 公平한 接近(approach)을 하게 만들도록 努力하지 않으면 안된다고 한다. 그리고 business와 government 兩便의 指導者들의 公共政策에 對한 合理的인 接近은 國家를 위해서 가장 도움이 되는 것의 하나가 될 것이라고 한다. 그는 公共政策을 研究해야 하는 理由를 以上과 같이 提示하고 있는데, 其外에도 그는 公共政策問題의 客觀的이고 實際的인 理解와 그에 對한 解決方法의 講究는 問題의 廣範性 때문에 困難하기는 하지만 不可能한 것은 아니며 그것은 民間人으로 남아 있거나 公務員이 되거나 國會議員이 되거나 간에 恒常有用한 것이 될 것이라고 말하고 이것이 公共政策을 研究하는 基本的인 理由라고도 한다. 그리고 그는 business와 government를 研究하는 目的은 自由의 基礎위에서 우리들이 願하는 經濟生活을 樹立하기 위해서 公共政策의 科學을 發展시키는 것이라고도 하고 또 現代經濟에 있어서 그 相互關係의 意味를 研究해야 하는 또 하나의 理由는 그것으로 經濟的 均衡과 本質的인 自由와 秩序 있는 發展을 保障하는 統制方法을 發見할 수 있기 때문이라고도 한다.<sup>(16)</sup>

問題點의 理解와 解決과 發展을 위해서 公共政策을 研究해야 하는 理由는 充分히 理解할 수 있다. 그런데 公共政策의 問題點은 「디목크」가 提示하고 있는 것 보다도 社會, 文化, 軍事, 外交 등을 包含할 때에는 훨씬 더 廣範한 것이 되며 또 이러한 廣範한 分野를 어떻게 研究하느냐 하는 方法은 具體的으로 表示되지 않고 있다. 우리는 먼저 그 方法부터 決定하지 않으면 안되는 것이다.

公共政策의 研究는 또한 行政理論과 政治 및 行政哲學과의 連結을 可能하게 한다는 點에 留意할 必要가 있다.

## 二. 公共政策論의 方法

公共政策論의 對象은 크게 나누면 앞에서 大略 指摘한 바와 같이 政策形成의 方法, 過程, 行態, 機構 등에 關한 一般的 및 前提的인 考察部分과 公共政策의 具體的인 內容에 關한 部分으로 構成된다고 할 수 있다. 이 두 部分은 어느 것이나 廣範한 것이며, 그 內容은 다시 여러 가지로 分類할 수 있다.

(16) Marshall E. Dimock, *Business and Government*, 4th ed., 1691, p. 3, p. 4, p. 16, p. 481.

「티무그」는 그의 책(Business and Government)의 第一章 第一節(Institutions and Public Policy)에서 公共政策 研究의 必要 以外에 公共政策의 問題點, 社會變動의 影響, 信念體系, 公益의 意味, 經濟構造, 統制의 種類, 政府의 經濟機能, 政府의 援助機能, 今日의 business 와 government의 關係를 다루고 第二節에서 壓力團體, 第三節에서 Big Government의 挑戰(challenge)을 다루고 있는데 이것이 그의 公共政策論의 一般의 前提의 部分을 形成한다. 그리고 그 以下에서 競爭과 企業等 具體的 分野를 다루고 끝으로 Business-Government 關係의 將來라는 題目下에 公共政策科學의 將來에 關해서 原則과 훌륭한 判斷力의 確立, 公共政策科學의 發展, 比較研究를 強調하고 여러 가지 政府機能의 將來에 對해서 言及하고 있다.

### 1. 一般의 前提의인 考察

具體的 個別的인 公共政策을 考察하기 前에 于先 前提的으로 公共政策에 關聯되는 一般의인 問題를 다루어야 하는데, 여기서는 公共政策의 意味, 行政公務員의 政策樹立機能, 立法府와 行政府와의 關係, 公益, 行政의 倫理 等에 對해서 言及한 後에 政策形成의 行態, 機構, 方法, 公共政策의 問題點, 經濟構造, 政府의 經濟機能 等を 考察해야 한다.

政策形成의 行態에 關해서는 壓力團體와 政黨의 活動, 서로 對立되는 利害의 主張사이에서의 行政公務員의 活動, 公務員이 놓여 있는 政治的 環境<sup>(17)</sup>과 國會와 國民一般에 對한 關係, 그에 對한 適應, 複雜한 環境下에서의 生存의 問題(problem of survival)<sup>(18)</sup> 權限과 人員 豫算 地位에 關한 鬭爭, 外部의 支持와 協力獲得의 努力, 公務員의 個性과 野心, 信念體系(belief system) 이데올로기(ideology)<sup>(19)</sup>와 그의 地位의 安定性 公務員 相互關係의 影響等이 簡單히라도 言及되어야 한다. 其外에 여기서 行政行態論者(administrative behaviorist)인 「사이몬」(Simon)의 組織論도 考察해야 할 것이다. 政策形成의 實態에 關한 實證的인 調查資料에는 「하딘」(Charles M. Hardin)의 農業政策形成에 關한 分析<sup>(20)</sup>과 「베일리」(Stephen B. Bailey)의 雇傭法(The Employment Act of 1946)의 成立過程分析이 있는데 이러한 資料는 政策形成에 影響을 미치는 여러 要素의 把握에 도움이 될 것이다. 美國에서 公共政策樹立에 있어서 獨斷性의 두려움과 過度의 專門性의 要請에서 委員會와 研究團體에 依存하는 傾向이 있다는 것과 그에 對한 批判, 政策이 分散性, 抽象性, 不確實性을 나타내는 理由等에 對해서는 「킷싱거」(Henry A. Kissinger)의 論述이 있다.<sup>(21)</sup>

政策形成의 機構와 過程에 關해서는 行政組織論에서 考察하는 여러 問題와 行政公務員이

(17) Stein, op. cit., p. xii.

(18) Ibid., p. xvi.

(19) Pfiffner and Presthus, op. cit., pp. 50—54; Elements of Public Administration, edited by Fritz M. Marx, 1963, pp. 344—347.

(20) Pfiffner and Presthus, op. cit., p. 53.

(21) Henry A. Kissinger, The Policymaker and Intellectual, 國譯 行政研究 第四號, 145~153面, 20 The Reporter 30. March 5, 1959.

政策形成에 關與하는 方法 등이 言及되어야 할 것이다. 政策形成의 機構의 問題는 簡單한 것도 있겠지만 美國 國務省<sup>(22)</sup>과 國防省<sup>(23)</sup>의 組織問題와 같이 極히 複雜한 問題도 있다. 公務員이 政策形成에 關與하는 方法에 關해서는 政策의 提案, 國會出席答辯, 法案通過의 努力, 其他 他機關 利益團體 專門機關 國會議員과의 接觸<sup>(24)</sup> PR, 委任立法, 그에 對한 統制, 行政府內에서의 政策調整方法, 政策形成에의 參與(participation), 委任(delegation) 등이 簡單히나마 言及되어야 한다. 그리고 여기에서 行政에 對한 여러 가지 統制方法도 言及하는 것이 좋을 것이다. 公共政策은 여러 公私機關間의 折衝과 相互作用의 過程을 通해서 그 妥協이나 結晶으로서 나타나는 것이 普通이다. 公共政策形成의 行態와 그 過程은 混同되기 쉬운 것이나 實際의 行態와 方式이라는 點에서 서로 區別될 수 있는 것이다.

다음에 政策形成의 方法은 具體的인 政策의 內容을 檢討하는 것과 함께 가장 複雜한 問題로 생각된다. 人間의 現在段階의 知識과 豫測力으로써 將來를 豫測하고 가장 合理的인 政策을 樹立한다는 것은 어려운 일이나 그에 對한 技術과 方法이 決定理論 또는 決定科學으로서 相當히 研究되고 있는 것은 事實이다. 여기서는 누가 무엇을 왜 願하는가, 各 利益團體는 그들이 願하는 것을 어떻게 成就하는가, 그들이 어떠한 方法으로 輿論과 國家機關 持히 國會에 影響을 미치려고 하는가 하는 所謂 政治過程(political process)의 分析을 해야 한다는 主張도 있지만<sup>(25)</sup> 問題點과 關聯된 事實을 明確히 하고 分析하며 여러 代案(alternatives)을 講究하고 그 中에서 하나를 選擇하는 것, 或은 目的의 設定, 前提(premises)의 確定, 代案의 模索과 檢討, 代案의 評價, 計劃의 決定, 派生計劃의 樹立과 執行準備와 같은 計劃論에서 말하는 計劃의 節次에 言及해야 할 것이다. 그 보다도 가장 複雜하고 技術的이며 專門性을 要하는 問題로서 計劃과 政策樹立의 科學的方法 卽 確率論(probability theory) 게임論(game theory), 線型計劃(linear programming), 行列(順番)理論(queue theory, waiting line theory) 其他 數學的, 統計的 方法, 모델 등을 利用하는 operations research (OR)와 電子計算器(electronic computer)에 依한 決定, 「사이몬」이 提示하는 heuristic problem solving,<sup>(26)</sup> The Science of "Muddling Through"<sup>(27)</sup> 등 決定理論 또는 決定科學의 理論을 어느程度라도 理解하는 것이 要望된다. 意思決定의 一般的 理論이 아직 確立되지는 못했지만 合理的인 決定이나 政策樹立을 위해서 이것을 理解하는 것이 要望되는데, 相當히 어려운 課題라고 하니 할 수 없다.<sup>(28)</sup>

(22) Lepawsky. op. cit., pp.68—70.

(23) Public Administration Review, Summer 1958, pp. 169—188.

(24) Pfiffner and Presthus, op. cit., p. 52.

(25) Dimock, op. cit., p. 5.

(26) Herbert A. Simon, The New Science of Management Decision, 1960, p. 8, p. 21 ff.

(27) Public Administration Review, Spring, 1959, pp. 79—88.

(28) 李容弼 政策決定原理, 1963年 等 參照.

다음에 公共政策의 問題點(issues)으로서 「더목그」가 提示하고 있는 것을 보면 다음과 같다.

(1) 如何히 壓力團體에게 그에 相應하는 自由를 賦與하면서도 여러 主張을 均衡시키면서 公益을 保護하는 方法을 講究하는가, (2) 如何히 私의 競爭制度를 強化하고 獨占을 防止하는가, (3) 如何히 經濟의 여러 構成部分에 對해서 特惠나 不公平한 利益을 주지 아니하고 援助하는가, (4) 如何히 政府에 많은 權力을 주지 않고 또 管理層에 對한 報復의 措置를 取하지 않게 하면서 勞動爭議를 解決하는가, (5) 如何히 農業經濟를 健全한 狀態로 維持하면서도 自由企業의 原則에 따르게 하는가, (6) 法的으로 獨占化된 公益事業을 規制할 것인가, 競爭하게 할 것인가, 社會化할 것인가, (7) 原子力이 含蓄하는 社會的, 政治的, 意味는 무엇인가, (8) 公企業은 自由企業制度下에서 어느 程度로 維持해야 하거나 維持할 수 있으며 또 如何히 그것을 能率의이고 責任 있게 하는가, (9) 金融, 財政, 政策, 社會保障 其他의 方法을 通해서 經濟를 安定시키는 政府의 役割은 어떠한 것이어야 하는가, (10) 經濟計劃은 어느 程度 까지 正當化할 수 있는가, (11) 基本的인 自然資源의 保存問題, (12) 戰爭이 經濟에 미치는 影響, (13) 國際貿易을 增進하는 方案, (14) 後進國에 對한 援助의 指針이 될 政策, (15) 宇宙開拓이라는 새로운 分野에 對한 政策.<sup>(29)</sup>

以上과 같은 여러 問題點은 美國에 關한 것이어서 우리에게서 切實하지 않은 것도 있지만 共通되는 것이 많다. 그러나 既述한 바와 같이 公共政策을 政府의 모든 機能에 對한 政策이라고 볼 때 그 範圍는 훨씬 더 넓혀질 수 있으며 우리에게 더 切實한 問題로서 包含시켜야 하는 것도 있다. 따라서 우리에게 가장 切實하다고 생각되는 問題點을 定해야 하는데 아무래도 그 範圍는 넓을 수 밖에 없고, 公共政策의 研究는 一般的이라고 하더라도 여러 分野에 對한 相當한 知識을 要하는 相當히 어려운 課題가 되는 것이며, 社會科學 여러 分野의 相互 關聯性이 強調되지 않을 수 없다.

끝으로 經濟構造와 政府의 經濟機能에 關해서는 「더목그」는 自由企業制度의 몇 가지 原則, 所有 運營 統制의 여러 種類, 그리고 援助 規制 企業運營 經濟計劃과 安定機能 等の 政府의 經濟面에 對한 機能을 列舉하고 있다.<sup>(30)</sup> 其外에도 그는 一般的 前提的인 事項으로서 社會變動의 影響, 革命的 急進主義, 急進主義, 自由主義, 保守主義, 現狀維持主義(stand-patism), 反動, 革命的 反動과 같은 信念體系, 公益의 意味, 今日의 business와 government의 關係, 壓力團體, Big Government의 挑戰 等を 다루고 있다는 것은 既述한 바와 같다. 行政學者인 「더목그」와는 달리 經濟學者로서 政治學徒와 經濟學徒를 위해서 Public Policies Toward Business 를 쓴 「윌콕스」(Clair Wilcox)는 前提的 部分으로서 다만 政府의 企業統制,

(29) Dimock, op. cit., p. 4.

(30) Ibid., pp. 8-15.

統制의 方法과 限界만을 다루고 있는데<sup>(31)</sup> 兩者는 共通의으로 business 中心으로 公共政策을 다루고 있다.<sup>(32)</sup>

## 2. 具體的인 政策에 對한 考察

### (1) 對象의 分類

公共政策의 對象은 政府의 機能만큼 많은데 이것을 어떻게 分類하느냐도 問題이다. 參考로 「더목그」와 「일콕스」의 編制를 보면 다음과 같은데 이들이 公共政策의 모든 問題를 網羅하고 있는 것은 아니다.

「더목그」의 編制——二章, 競爭과 自由企業(獨占問題, 反트라스트의 施行問題, 聯邦商業委員會의 機能, 反트라스트의 回復) 三章, 勞動團體와 政府(經濟 및 政治勢力으로서의 勞動團體, 勞動爭議와 公共政策) 四章, 農業과 政府(農業問題, 農民을 위한 政府活動, 消費者利益의 保護, 自然資源의 保存) 五章, 對外經濟政策(技術援助와 戰爭防止 長久化한 防禦의 影響, 原子力) 六章, 規制와 公企業(公益事業規制, 公企業과 運營) 七章, 政府와 投資者(investor)(金融, 投資 및 保險의 規制) 八章, 經濟安定(恐慌의 防止, 1946 年의 雇傭法, 社會保障) 九章, Business 와 Government 의 將來.

「일콕스」의 編制——二章, 競爭의 維持, 三章, 競爭의 緩和, 四章, 競爭 代身에 規制, 五章, 私企業에 對한 公企業(各節의 題目 省略).

以上과 같은 經濟問題 以外에 社會, 保健, 金融, 貨幣, 教育, 文化, 軍事, 外交, 土木, 建設, 交通 등 많은 分野에 미치는 公共政策의 對象을 分類하는 方法에는 行政法學에서의 分類, 機能에 依한 分類, 機關에 依한 分類, 階層에 依한 分類 등을 생각할 수 있다.

### 가. 行政法學에서의 分類

行政法 二部 또는 各論에서는 그 對象을 法形式, 機關別 對外 對內行政, 國家行政, 自治行政, 權力行政, 管理行政, 行政物權法, 行政債權法 등에 따라 分類할 수 있는데 普通은 「슈타인」(Lorenz von Stein)의 行政五分說에 따라 內務行政法, 財務行政法, 軍事行政法, 外務行政法, 司法行政法으로 나누고 그 中 外務行政法과 司法行政法은 國際法과 司法法의 研究에 미흡으로써 그 對象을 前三者에 限定한다. 그 中 內務行政法은 消極的인 秩序維持를 目的으로 하는 警察法과 積極的인 公共福利增進을 目的으로 하는 保育法으로 二分하고 後者는 다시 公企業法, 公物法, 公用負擔法 등으로 區分한다. 「슈타인」은 「一般行政學」 또는 「行政學總論」 以外에 行政의 對象을 以上과 같이 五分하여 各論을 構成하고 總論과 各論의 各領域에 對해서 行政辭典, 行政百科全書라고 할 수 있을만치 多少 雜多하게 龐大한 研究

(31) Clair Wilcox, Public Policies Toward Business, 1960, pp. 3—46.

(32) 金永俊 著 國家利益과 國家政策, 1962은 主로 對外關係 即 國防·外交面에서의 國家利益, 目標, 政策 政策樹立을 다루고 있는데 參考할 것이 많다.

를 遂行했던 것이다. 以上과 같은 一般的인 分類에 對해서 그것이 行政學的方法이라고 하여 行政作用의 法律의 特色에 着眼하여 行政主體의 權利로서 組織權, 警察權, 公企業權, 公物權, 公用負擔權, 保護統制權, 司法行政權, 財政權, 軍政權, 科罰權의 十種을 들고 그 中 警察, 保育(公企業, 公物, 公用負擔, 保護統制), 民事行政, 財政, 軍政에 關한 法을 行政法 各論의 對象으로 하고 있는 사람도 있다.<sup>(33)</sup>

行政法 各論은 行政作用의 根據가 되는 個別的인 法規의 全部를 보는 것을 目的으로 한다. 그러나 講學의 實際에 있어서는 이러한 여러 分野에 對해서 그다지 詳細하게 考察하지는 못하며 또 法學의 性質上 法規의 解釋에 그치고 그것을 批判하여 改善策을 講究하거나 그 法規에 依據할 行政의 實際를 考察하지는 못한다.

行政學에서는 行政法 各論에서 個別法規를 考察한다는 것을 留意하면서도 公共政策論의 對象과 方法은 그것과는 달리 定해야 하고, 또 더 實際的이고 더 넓은 考察을 하지 않으면 안 된다.

#### 나. 機關에 依한 分類

內務部, 外務部, 稅務署, 公企業體 等 機關에 따라서 分類하는 方法인데 경우에 따라 有用한 分類方法이 될 수 있다.

#### 다. 政府段階에 依한 分類

機關에 依한 分類와 비슷한 것이나 中央, 道, 市郡 等 政府段階(levels of government)에 따라서 分類하는 方法이다. 「디목그」는 여기에 地方(教育區, 消防區 等 特別區 包含), 都市, 郡, 州, 聯邦, 地域(regional), 國際 等の 行政段階를 包含시키고 이러한 分類方法의 特徵을 다음과 같이 說明하고 있다.

「行政은 모든 段階의 政府에서 第一次的 過程이지만 各各의 段階에 地理, 都市中心地(urban centers)의 存在, 文化의 相異, 그리고 國際行政의 경우에는 各國의 政治的 見解의 差異에 따라서 特徵的인 問題가 있다. 各各의 경우에 適用되는 行政의 理論은 共通的인 것이지만 그 適用은 個個의 경우를 各各 다른 것으로 만드는 特徵에 따라서 恒常 달라지지 않으면 안 된다. 그러므로 興味 있는 研究方法은 特定地域 또는 政府段階의 地理, 經濟, 文化의 全體의 類型을 考慮하고 이 基礎위에서 그 公的制度와 行政問題의 特徵을 研究하는 것이다.」<sup>(34)</sup>

이것은 公共政策研究의 對象의 分類方法인 同時에 後述하는 研究方法의 하나가 되는 것인데 이 研究方法은 「가우스」(John M. Gaus)가 「위스컨신」(Wisconsin) 大學과 「하바드」(Harvard) 大學에서 利用하고 그의 著書(Reflections on Public Administration)에서 그 方法

(33) 金道稷 改稿 行政法論(下), 1962年, 25面.

(34) Dimock, et al., Public Administration, p. 16.

을 記述하므로써 提起된 生態論的方法(ecological approach)인 것이다.

#### 라. 階層에 依한 分類

이것은 組織의 階層, 卽 部, 局, 課, 係, 一線機關 등으로 나누어서 考察하는 方法인데<sup>(35)</sup> 實際로 이만치 細密하게 分類하기는 어려울 것이다.

#### 마. 機能에 依한 分類

經濟, 社會, 勞動, 保健, 貨幣, 金融, 外交, 軍事, 教育, 文化, 土木, 建設, 其他 人事, 財務 等 機能에 따라서 分類하는 方法으로서 後述하는 바와 같이 그 中 一部를 他分野(經濟政策論, 貨幣金融論, 福祉行政論 等)에서 다시 研究하게 하고 그것과는 다른 方法으로 一定된 對象을 考察하는 것이 適切한 方法이 될 것이다. 그리고 이러한 機能에 依한 分類에 따르면서도 그 內部에서 위에서 든 法的, 機關別, 政府段階別의 考察을 併行시켜야 하는 것은 말할 것도 없다.

#### 바. 作用의 性質에 依한 分類

保護, 助長, 規制, 統制 等 作用의 性質에 따라서 分類하는 方法도 생각할 수 있으나 老大的한 行政機能을 이러한 方法으로 分類하기는 어려울 것이므로 個個의 機能을 考察할 때 內部的으로 그 機能의 性質을 分類하는 것이 좋을 것이다.

### (2) 考察의 方法

公共政策의 研究對象을 機能에 따라 分類할 때 아무리 適切히 分類할지라도 그 對象이 廣範하게 될 것은 틀림 없는 일이다. 이렇게 廣範한 分野를 다루기는 어려운 일이지만 方法이 없는 것은 아니며 行政學의 重要한 一分野로서 當然히 企圖해야만 할 일이라면 다른 學問分野에 全的으로 맡겨버릴 수도 없는 것이다. 이것은 「더목그」의 말처럼 어려운 일이지만 不可能한 것은 아니며, 또 必要한 일이다.<sup>(36)</sup> 公共政策이라고 할 때 그것은 法律學, 政治學, 經濟學, 社會學 等の 知識을 綜合하여 綜合科學으로서의 行政學에서 다른 分野와는 方法을 달리 하여 다루어야 하고, 行政學에서 그것을 다루는 것이 가장 妥當할 것이다. 그리고 公共政策은 法律이나 政治나 經濟의 知識만으로는 完全히 樹立할 수 없으며, 오히려 generalist 的인 素養과 執行의 知識, 經驗을 가지고 政策에 關與하여 온 行政官이 specialist 的인 도움을 받으면서 政策을 樹立하는 것이 가장 妥當할 것이며, 行政官에게는 그러한 能力을 涵養하도록 教育해야 한다. 行政學徒에게는 비록 一般的인 것이 될지라도 公共政策 全般에 對해서 理解를 가지도록 하고, 그에 對해서 恒常 關心을 가지도록 하며, 合理的인 決定方式을 體得하도록 해야 할 것이다. 그리고 「레포우스키」(Lepawsky)가 「拙劣한

(35) Ibid., p. 18.

(36) Dimock, op. cit., p. 4.

정책을 훌륭하게 執行하는 것은 훌륭한 政策을 拙劣하게 執行하는 것보다 더 危險할 것이다.」(Good administration of poor policy may be more dangerous than poor administration of good policy)<sup>(37)</sup>라고 한 말을 注意할 必要가 있다.

行政學에서는 既述한 바와 같이 機能에 따라 分類한 넓은 對象에 對해서 그에 關한 公共政策을 研究하고 教育해야 하는데 비록 그 中에서 經濟問題가 차지하는 範圍가 넓다고 할 지라도 이 課業을 經濟學分野에 畛의으로 마칠 수는 없다. 行政學에서의 方法은 그만큼 깊이는 들어가지 않더라도 더 一般的이고 綜合的으로, 그리고 經濟的 結果(economic consequences)보다도 政治的 行政的 法的 面에 더 重點을 두면서<sup>(38)</sup> 實際의 問題를 中心으로 經濟問題도 다루어야 한다. 經濟問題의 範圍는 「더목그」가 提示하고 있는 것이 參考가 될 것이다. 다만 經濟學分野와 緊密한 協力下에 共同으로 努力할 것이 要請되며 더 專門的인 研究를 위해서는 一部를 그 分野에 마끼는 것이 좋을 것이다. 다른 分野와의 關係도 이와 마찬가지로. 이리하여 經濟政策論, 財政學, 貨幣金融論, 國際經濟論, 計劃經濟論 등에서 取扱하는 問題는 方法을 달리하여 簡單히 取扱하고 그 中 적어도 經濟政策論과 財政學은 行政學徒의 履修科目으로 하여 더 깊이 研究하도록 하는 것이 좋을 것이다. 社會政策論이나 福祉行政論을 따로 履修科目으로 하는 것도 要望되며, 人事行政論, 財務行政論, 計劃論, 組織管理論, 地方行政論 等を 따로 課하고 있는 것은 말할 것도 없다. 이렇게 限定하더라도 公共政策論 自體의 分野는 얼마든지 넓힐 수 있는 것이다. 公共政策論을 擔當할 사람에게는 相當한 經濟學知識이 要求되는데 一般的으로 行政學徒에는 이것이 要求되는 것이며, 또 이것만으로 充分한 것은 아니다. 公共政策論의 講義에 있어 特히 複雜하고 專門性을 要하는 問題에 對해서는 專門人士의 特講으로 補充할 수 있으며, 그 研究에 있어서도 그러한 助力을 求할 수 있다. 다른 學問分野와도 그러해야 하지만 特히 社會科學 諸分野와의 密接한 關聯은 恒常 強調되어야 한다.

個別的인 對象에 따라 公共政策을 研究하는 데 있어서도 實際의 描寫에 그치지 않고 一定한 基準에서 批判하고 改善의 方法을 講究해야 한다. 그리고 研究方法에 있어서는 哲學的方法, 比較的方法, 事例研究方法, 實證的 經驗的方法, 法的方法, 生態論的方法, 歷史的方法, 社會心理學的方法, 環境論的方法, 獨逸行政政策學의 方法 等を 생각 할 수 있다.

哲學的方法은 哲學的 基準에서 個個의 政策을 批判하는 것으로서 「슈타인」이 事例研究方法, 歷史的方法, 社會心理學的方法과 함께 이것을 強調하고 있다.<sup>(39)</sup> 哲學的 立場에서 公共問題를 批判하는 基準을 提示하고 있는 것으로는 Wayne A.R. Leys, Ethics For Policy

(37) Lepawsky, op. cit., p. 73.

(38) Wilcox, op. cit., p. ix.

(39) Stein, op. cit., pp. xvii xviii.

Decisions, 1952; E.F. Carritt, Ethical and Political Thinking, 1950와 같은 것이 있다. 行政學關係의 事例研究敎本으로는 既述한 바와 같이 「슈타인」의 Public Administration and Policy Development가 있는데 經營學에서는 經營政策論(business policy)을 特히 重視하고 「하바드」大學 經營大學院에서는 二學年에서 이것만을 必修科目으로 하고 事例研究方法으로 教授하고 있다고 한다.<sup>(40)</sup> 그리고 經營政策에 關한 事例는 많이 蒐集되고 있으며 많은 事例敎本이 나와 있다.<sup>(41)</sup> 經營學에서 經營政策을 強調하듯이<sup>(42)</sup> 行政學에서도 公共政策을 強調해야 하는데 美國의 경우 一調査에 依하면 「行政政策」, 「行政의 諸問題」 등의 名稱으로 行政學세미나를 課하고 있는 大學은 16個 大學中 10個校에 達하고 있다고 한다.<sup>(43)</sup> 比較研究方法은 다른 國家의 公共政策과의 比較를 위해서 必要한 것으로서 「더목그」도 이 方法을 重視하고 있다.<sup>(44)</sup> 實證的, 經驗的 方法은 公共政策의 法的, 制度的 考察의 不備點을 補充하고 政策의 實効와 改善點을 發見하는 데 必要하며, 生態論的 方法은 새로이 強調되는 方法으로서 公共政策을 그에 關聯되는 地理, 歷史, 宗教, 社會構造 등 모든 環境과 함께 考察하는 데 要望되는 것이다. 歷史的 社會心理學의 分析은 그 一部라고 할 수 있고 比較研究에도 이 方法이 새로이 重視되고 있다. 다음에 環境論的方法<sup>(45)</sup>이라고 할 수 있는 또 하나의 方法은 위의 方法과는 달리 一定社會의 여러 問題를 環境이라고 보고, 公益의 判斷基準을 더 좋은 環境의 造成이라는 點에 두며, 公共政策의 焦點도 여기에 두어(Environment as a focus for public policy) 모든 公共機關은 綜合的, 包括的으로 環境의 解決이라는 點에서 行動하도록 해야 한다는 立場에 서는 것이다. 卽 分散的 政策決定(segmental policy decision)이 아니라 環境이라는 點에서의 包括的接近(comprehensive approach)을 強調하는 것인데<sup>(46)</sup> 公共政策의 樹立과 批判의 基準으로서 새로이 強調되고 있다.

끝으로 獨逸의 行政政策學(Verwaltungspolitik)은 行政學(Verwaltungslehre) 行政法學(Verwaltungsrecht)과 함께 廣義의 行政學 또는 行政科學(Verwaltungswissenschaft)의 一分野를 形成하는 것이다. 美國에도 行政政策(Administrative Policy)이라는 말이 없는 것은 아니다. 일찌기 獨逸의 「슈타인」(Lorenz v. Stein)은 「國家의 理念이 立法에 있어서는 그 意志를 통해서, 執行에 있어서는 그 行動을 통해서 共同社會의 生活에 如何히 實現될 수 있는가 하는

(40) George A. Smith, Jr. and C.R. Christensen, Policy Formulation and Administration, 1959, p. xiv.

(41) Thomas J. McNichols, Policy Making and Executive Action, 1959와 上揭書 等.

(42) Public Administration Review, Winter 1960, pp. 50--51.

(43) Education for Administrative Careers in Government Service, edited by Stephen B. Sweeney, 1958, p. 344.

(44) Dimock, op. cit., pp. 483--484.

(45) 生態論的 方法을 環境論的 方法이라고도 하나 여기서는 다른 意味로 使用한다.

(46) Public Administration Review, September 1963, pp. 132--139.

法則과 基準을 國家의 모든 生活領域에 對해서 設定하는 것이 行政學의 任務다」라고 하여 行政學은 現實의 行政을 다만 記述하고 分析하는 데 滿足하지 않고 同時에 國家理念의 浸透의 過程을 證明하지 않으면 안된다고 하였다. 이리하여 行政學은 現實의 行政의 記述과 分析을 넘어서 行政政策을 위한 理論이 되기도 하여야 한다고 하고, 行政政策의 理論으로서 行政學은 行政의 現實的인 活動을 위해서 그 正當한 限界와 目的에 適合한 形式을 定해 주지 않으면 안된다고 하였다. 「슈타인」의 行政學은 그 後에 있어서는 아무런 發展을 보이지 못하고 그의 죽음과 함께 忘却되어 버렸다고 할 수 있지만 20 世紀에 들어와서 그의 價値는 새로이 認識을 받게 되었으며 「社會政策의 基礎로서의 行政學」이라고 생각되던 그의 行政學을 再建해야 한다는 主張이 나타나게 되었다. 「이나마·슈테르네크」(Inama-Sternegg)는 經濟政策의 方向에 있어서 行政學이 再建되어야 한다고 主張했고 (슈미트)(F. Schmitt)는 行政의 政治的 學問으로서 그것이 建設되어야 한다고 하였으며, 「야스트로브」(J. Jastrow)는 「社會政策은 그 對象에 있어서 行政學一般과 아무런 差異가 없다」고 하고 오히려 行政學은 「슈타인」이 말하는 意味에 있어서의 社會政策이어야 한다고 主張하였다. 其 외에도 獨逸에서의 行政學 再建의 主張이 없지는 않았다. 그러나 本質에 있어 그것은 모두 試圖의 領域을 넘지 못하는 것이었다고 한다.<sup>(47)</sup>

以上은 다만 官房學(Kameralismus, Kameralwissenschaft)을 批判하여 獨逸公法學의 土臺를 이루는 同時에 다시 그것을 批判하여 獨自的인 行政學의 體系를 이룬 「슈타인」이 처음부터 行政政策에 對한 考慮를 하고 있었다는 것을 表示하려고 한 것이었고, 그의 主張이 지금에 있어서 그대로 公共政策論의 基礎가 된다는 것은 아니다. 우리는 現在 獨逸에도 行政學者가 있고(Peters, Norden, Scheurl 等) 廣義의 行政學에 關한 雜誌(Verwaltungsarchiv, Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik)가 나오고 있는 것은 알고 있지만 獨逸의 行政學과 行政政策學의 實際가 어떠한지는 仔細히 알지 못한다. 「페터스」(Hans Peters)는 舊大陸은 行政學面에서는 美國에 光明을 빼앗기고 沈滯와 後退를 나타낼 憂慮가 있다고 하면서 行政學一般의 研究를 強調하고 있다.<sup>(48)</sup>

그런데 行政政策學이 무엇을 意味하는지는 明白하지 않으며, 그 學의 成果는 別로 알려지지 않고 있다. 或者는 行政政策學을 「行政制度와 그 運用의 實際를 批判하고 一定한 理想에 따라서 이것을 評價하고 그것에 適合한 改善을 要求하는 것을 目的으로 하는 學問」<sup>(49)</sup>이라고 말하고 있고 또 或者는 「規範科學(行政法學)과 存在科學(行政學) 및 價値科學(行政政策)은 同一한 行政科學의 範疇內에 總括한 수 있을 것인가는 理論上 問題가 되고 위에서 말한 三

(47) 長濱政壽 行政學講義案 I. 1957年, 55—69面.

(48) Hans Peters, Lehrbuch Der Verwaltung(1949), S. 21—22.

(49) 田中二郎 行政法 上卷, 1955年, 81面.

者는 各各 그 學問의 方法을 달리하고 있으며 또한 그 研究對象도 行政이라는 名稱 以外에는 共通한 것인가는 問題가 된다」<sup>(50)</sup>고 말하고 있다. 그러나 大體的으로 말하면 行政政策學은 行政學의 一分野로서 「行政의 諸現象 또는 行政活動이 追求하는 個別的인 目標과 그 成果에 對해서 批判的基準을 세우고 一定한 理想에 依하여 評價하고 그에 適合한 改善을 追求하는 것을 使命으로 하는 學問」이라고 할 수 있고 廣義의 行政學의 三分野는 서로 密接한 關係가 있다고 할 수 있다. 「페터스」는 行政政策學을 行政科學의 三個分野의 하나로 보고 다음과 같이 說明하고 있다.

「行政政策學은 倫理學, 美學 등이 그러한 것처럼 하나의 價値科學으로서, 그것은 이미 確固하게 定立된 一定한 基準(例컨대 社會福祉, 科學的 藝術的 最高能率의 助成)에 따라서 行政的 諸制度를 評價하거나 或은 個個의 行政制度의 目的을 個個의 行政目的의 達成과 對比하여 批判하는 것을 任務로 한다. 이리하여 例를 든다면 未婚者에게 높은 所得稅를 賦課하는 것은 그들이 빨리 家庭을 갖도록 하는데 도움은 되지만 그 反面에 이들의 創造的 意慾 卽 이들의 職業的 活動을 數많은 私的인 念慮로부터 解放시켜 國民의 福利를 위하여 格別히 展開시킬 수 있는 그러한 意慾을 麻痺시킨다든가 或은 例컨대 行政裁判制度는 行政官廳의 勇斷性 있는 決定을 하지 못하게 하는 制禦的 役割을 많이 擔當하는 反面에 行政에 있어서의 法的安定성과 信賴를 또한 助成하였다는 것이 明白히 된 바와 같다.

이렇게 보건데 第三의 觀點下에서도 同一한 行政現象을 檢討할 수 있다. 사람들은 價値的 基準의 體系를 提示할 수 있고, 이에 따라서 個個의 行政制度를 價値 있는 것과 價値 없는 것으로 分類할 수 있다고들 한다. 그러나 아직까지는 이러한 觀點에서 行政政策이 다루어진 일은 없다. 그러나 우리는 程度의 差異는 있을지 모르지만 確固한 價値基準에서 出發하므로써 個個의 行政制度가 가지는 意義를 檢討할 수는 있을 것이다. 그러면 1914年 以前과 1933年 以前, 1933年 以後, 그리고 1945年 以來 或은 그 以前의 相當數의 行政制度가 大戰中과 大戰後의 것에 比해서 相異한 評點을 받지 않으면 안된다는 것이 들어날 것이다.」

그리고 그는 註에서 行政政策이라는 말은 「國家를 위한 人間의 價値에 拘束된 行動形成」이라는 또하나의 意味가 있다고 하고, 科學으로서의 政治學이 行動으로서의 政治에 對하여 가지는 關係는 藝術學(美學)이 藝術活動에 對해서 가지는 關係와 같다고 하였으며, 一定한 價値基準에 依據하는 行政實務家의 行爲도 科學的으로 檢討할 수 있다는 것은 疑心할 수 없다고 말하고 있다.<sup>(51)</sup> 其外에 獨逸에서는 行政學을 記述的 行政學과 行政政策學으로 나누는

(50) 朴文玉 行政學, 1962年, 20面.

(51) H. Peters, a.a.O., S. 16.

사람도 있다(H Wolf).<sup>(52)</sup>

以上에서 본 行政政策學이 公共政策樹立의 方法, 그에 對한 理解와 批判, 改善策의 講究를 包含하는 우리가 말하는 公共政策論과 꼭히 같다고 할 수는 없지만 一定한 基準에서의 批判을 強調하는 點에서 서로 相通되는 것이라고 할 수 있다. 우리는 獨逸에서 行政政策學이 強調되고 있다는 것과 將次의 그 學的 成果를 注視하지 않을 수 없으며, 어디에서나 比較的 새로운 것이 되고 있는 이 分野에서 많은 發展이 있기를 바라지 않을 수 없다.

公共政策研究에는 以上과 같은 여러 方法을 考慮해야 하며, 어느 한 가지 方法에만 執着할 수는 없다.

### 三. 結 語

以上에서 粗雜하게, 公共政策研究의 重要性을 強調하고 그 對象과 方法을 考察하려고 하였지만 具體的으로 무엇을 어떻게 해야 한다는 것을 提示하지 못하고 다만 解決하지 못한 問題를 解決해야 한다고 主張한데 지나지 않는 것 같다.

行政學은 行政의 實在을 描寫하고 어떠한 政策이라도 받아서 執行하는 方法을 追求하는데 그쳐서는 아니 될 것이며, 實際에 있어 政策問題가 行政의 모든 段階에 附隨한다면 政策問題自體를 研究하지 않으면 안 된다. 더우기 現代 行政國家의 狀況下에서 行政官은 「行政的 政治家」(administrative statesman)이기를 要求되고 있고 그들의 政策에 關한 能力은 行政의 全般的 水準과 나아가 國家와 國民의 運命에 크게 影響을 미친다고 볼 수 있다. 그들을 좁게 事務家에 限定시킬 수는 없으며, 行政學이 記述의이고 또 技術的인 것으로 限定되어서는 아니 된다. 行政에 負荷된 使命은 政策에 對한 研究를 不可避하게 하고 있다.

公共政策論의 目標과 對象과 方法부터 더 研究한 後에 實際로 公共政策에 對한 活潑한 研究가 行해지고 그에 對한 積極的인 寄與를 하게 되어야 한다. 이것은 實際로 開始하므로써 進展을 期待할 수 있으므로 무엇보다도 開始하는 것이 要請되며, 大學에서는 公共政策論의 講座를 開設하는 것이 要請된다.

훌륭한 政策을 樹立하고 이것을 훌륭하게 執行한다는 넓은 目標下에서 行政學의 모든 分野가 體系를 이루어야 할 것으로 생각한다. 그런데 무엇이 훌륭한 것인가의 基準도 行政學自體에서 設定해야 한다. 行政에 있어서 管理가 主要한 部分을 차지하지만 行政學이 管理의 問題에만 注力할 수는 없으며, 管理란 넓게는 國民生活의 管理로서 스스로 目標과 政策의 設定을 擔當하지 않으면 안되는 것이다. 그리고 이미 指摘한 바와 같이 行政學은 政府機能의 what 와 how, 職能과 過程, 政治와 過程을 다같이 研究해야 하며, 다만 行政現實의 記述과 理論的 分析에 그쳐서는 아니 된다. 過去의 行政學의 歷史와 問題意識이 表示하는

(52) 徐元宇, 「새로운 行政法의 課題」, 行政大學院 行政論叢 第2卷 第1號, 246—247面 註.

바와 같이 行政學은 窮極的으로는 行政은 如何히 行해져야 하는가를 究明하려고 하는 것이므로 이러한 點에서는 行政學 全體가 政策學의 性格을 띠우고 있다고 할 수 있다.<sup>(53)</sup>

行政學에서 政策의 面을 無視할 수는 없으며 이것을 앞으로 어떻게 開拓해 나가는가는 우리들의 課題가 되고 있다. 公共政策의 研究는 窮極的으로는 우리에게 가장 適合한 政策의 樹立과 그러한 政策體系의 確立을 可能하게 하는 것이어야 한다.

〈筆者 靑丘大學 教授〉

---

(53) 長濱政壽 行政學序說 160面.