

政策手段에 관한 考察**

俞 祖*

.....<目 次>.....	
I. 政策手段의 意義와 研究	III. 政策手段選擇의 基準
II. 政策手段의 類型	IV. 韓國의 政策手段選擇 事例

〈要 約〉

오늘날 政策研究에 있어서 政策手段의 重要性이 점차 강조되고 있다. 심지어 政策執行研究가 政策手段에 焦點을 맞추어야 한다고 주장하는 사람도 있다.

우리는 이 곳에서 政策手段의 概念을 살펴본 다음 政策手段의 類型에 관한 여러 사람들의 見解를 考察하고 이러한 여러 가지 政策手段 중 特定한 狀況下에서 어떠한 政策手段를 選擇할 것인가를 決定하는데 도움을 주는 政策手段選擇의 基準을 檢討하였다.

끝으로 韓國의 事例를 가지고 政策手段의 選擇을 구체적으로 살펴보았는데 다소 特異性이 있기는 하나 政策手段에 관한 理論들이 韓國의 事例를 理解하는데 많은 도움이 되었다.

I. 政策手段의 意義와 研究

I. 政策手段의 概念

가 政策手段의 定義

政策手段(policy instruments) 또는 政策道具(policy tools)란 政策目標을 達成하기 위하여 政府機關이 사용할 수 있는 各種의 手段이라 할 수 있다.¹⁾

政策手段에 관한 研究는 政策形成 특히 政策設計(policy design)와 관계가 있으며 政策評價와 무관하지 않으나²⁾ 政策手段에 관한 研究는 政策執行論과 가

* 서울大學校 行政大學院 教授

** 본 연구는 1991년도 서울대 발전기금의 지원으로 이루어졌다.

- 1) Michael Howlett, "Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice," *Policy Studies Journal*, Spring 1991, p.2.
- 2) Stephen H. Linder and B. Guy Peters, "Instruments of Government: Perceptions and Contexts," *Journal of Public Policy*, January-March 1989, p.38.

장 일접한 關係를 가지고 있다고 하겠다.

니. 手段接近方法

Salamon은 현재의 政策執行研究의 가장 큰 缺陷은 政策分野別 執行研究나 政策類型別 執行研究에 焦點을 맞추고 있는 데 있다고 보고 政策執行研究가 들파 구를 마련하기 위해서는 研究의 方向을 바꾸어서 政策手段에 관한 研究에 역점을 두어야 한다고 主張하고 있다.³⁾

Salamon은 이러한 그의 主張을 手段接近方法 또는 道具接近方法이라고 부르고 있다. 手段接近方法의 基本的인 前提로서 Salamon은 다음의 세 가지를 들고 있다.

(1) 政府의 프로그램은 수없이 많으나 이를 수행하기 위하여 政府가 사용하는 政策手段은 몇 가지로 나눌 수 있다. (2) 이러한 政策手段들은 각각 몇 가지 特徵을 지니고 있으며, (3) 이러한手段들을 사용하는 政府 프로그램에 관해서 어느 정도의豫測이 가능하다는 것이다.⁴⁾

2. 政策手段에 관한 研究의 展開

政策手段에 관한 研究는 미국, 영국, 캐나다 3개국에서 展開되었다. 近來에 와서는 캐나다의 政策研究가 비교적 활발하게 進行되고 있으나 政策手段의 重要性을 처음 提起한 사람들은 美國의 Dahl과 Lindblom이다. 우리는 이곳에서 3개국의 政策手段의 研究를 차례로 考察하기로 한다.

ㄱ. 美國의 政策手段研究

() Dahl과 Lindblom의 開拓的研究

前述한 바와 같이 政策手段의 重要性을 처음으로 提起한 사람들은 Dahl과 Lindblom이다. 1953년의 *Politics, Economics and Welfare*에서 政策手段의 重要性을 強調한 이들은 continua approach를 使用하여 다섯 가지 次元에서 政策手段을 여러 가지로 分類하고 있다.⁵⁾ 이들의 模型에 관해서는 政策手段의 類型에 詳述하기로 한다.

3) Lester M. Salamon, "Rethinking Public Management: Third Party Government and the Changing Forms of Government Action," *Public Policy*, Summer 1981, p. 256.

4) Lester M. Salamon, "The Changing Tools of Government Action: An Overview," in Lester M. Salamon (ed.), *Beyond Privatization: The Tools of Government Action* (Washington, D.C.: Urban Institute Press, 1989), p. 14.

5) Robert A. Dahl and Charles E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare* (New York: Harper, 1953), pp. 9-18.

(2) Edelman과 Lowi의 研究

Dahl과 Lindblom 이후 比較的 오랫 동안 이렇다 할研究가 없었으나 1964년에 Edelman이 『政治의 象徵的 使用』이라는 그의著書에서 政府統制의手段으로서의 象徵主義을 強調함으로써 政策手段에 관한論議가 再燃되기 시작했다.⁶⁾ 같은 해 (1964년)에 Lowi는 政策의 類型에 관한論文을 발표함으로써 직접 政策手段이라는 用語를 使用하기는 않았으나 그 후의 政策手段의 研究에 많은 도움을 주었다.⁷⁾ Lowi의 分配政策·規制政策·再分配政策의 分類는 分配手段·規制手段·再分配手段(操作的手段)이라는 政策手段의 分類에 基礎를 提供했다고 할 수 있겠다.

(3) Ripley의 政府統制의 技術

1970년대 이후 Lowi의 政策의 類型을 土臺로 政策의 類型과 政策過程의 關係에 依해서 많은研究를 한 Ripley가 1966년에 『政策과 그 政治：政府統制技術序論』이라는 編著를 발표했는데 그 序論에서 Ripley는 目的에 따라서 政策手段을 補助(分配)·規制·操作(配分)의 세 가지로 나누고 이러한手段들의 주된 政治的論點이 무엇인가를 규명하고 있다.

〈1. 1〉과 같이 補助手段(分配手段)의 경우에는 政府프로그램의 임팩트(金額)가 주된 政治的考慮對象이 되며 規制手段의 경우에는 政府統制가 주된 政治的論點이 된다는 것이다. 끝으로 操作(分配)手段의 경우에는 政府資金의 源泉과 規模 뿐만 아니라 누구의 牲犧下에 어느 정도의 政府프로그램의 임팩트가 이루어지느냐가 政治的考慮의 對象이 된다는 것이다.

이어서 Ripley는 제 1편에서 政策手段에 관한序論的인論文들을 收錄하고 제 2편에서는 補助手段에 관한論文을 收錄하고 있다. 제 3편에서는 規制手段에 관한論文을 모아놓고 있으며 제 4편에서는 操作(分配)手段에 관한 글을 收錄하고 있다.⁸⁾

(4) 1970년대 後半 以後의 研究

政策手段에 관한研究도 1970年代 後半부터 本格化되었다고 할 수 있겠으며 특히 1980년대에 들어와서 많은研究가 발표되었다. 우리는 그 중 비교적 중요하다고 생각되는 것 몇 가지를 살펴보기로 한다.

6) Murray Edelman, *The Symbolic Uses of Politics* (Urbana: University of Illinois Press, 1964).

7) Theodore J. Lowi, "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory," *World Politics*, July 1964, pp. 677-715.

8) Randall B. Ripley (ed.), *Public Policies and Their Politics* (New York: Norton, 1966), pp. xiii-xvi.

〈표 1〉 Ripley의 手段의 種類別 主된 政治的 論點

主된 政治的 論點	手段의 種類		
	補助手段	規制手段	操作手段
政府資金의 源泉과 規模			○
政府統制		○	
政府프로그램의 임팩트(金額)	○		
政府프로그램의 임팩트(金額·누구의 犀牲)			○

(1) Bardach의 統制手段 : 政策手段이라는 用語를 사용하지는 않았으나 Bardach는 그의 『執行게임』에서 統制手段(control instruments)으로서 i) 處方, ii) 能力賦與(enabling), iii) 誘因, iv) 沮止手段(deterrence)의 네 가지를 들고 이들에 관해서 비교적 깊이 다루고 있다.⁹⁾

(2) Salamon의 政策道具研究 : 美國의 政策手段研究에 있어서 비교적 많은貢獻을 한 사람은 Salamon이다. 1981년에 발표한 論文에서 Salamon은 政策手段研究의 重要性을 強調하면서 美國의 政策執行研究가 벽에 부닥쳤다고 지적하고 이를 打開하기 위해서는 政策執行研究가 政策手段研究에 焦點을 두어야 한다고 主張하였다.

어서 Salamon은 政策手段의 選擇基準으로서 i) 直接的·間接的 次元, ii) 自動的·操作的 次元, iii) 現金·現物의 次元, iv) 可視的·非可視的 次元, v) 프로그램 統制에 있어서의 設計基準(design standards)·實績基準 次元의 다섯 가지를 제시하고 이를 토대로 하여 10가지 假說을 내놓고 있다.¹⁰⁾ 이러한 假說들을 要約한다면 Salamon 본인의 말과 같이 執行하기가 가장 容易한手段일수록立法化하기가 가장 어려우며, 立法化하기가 容易한手段일수록 실천에 옮기기 어렵다고 할 수 있다는 것이다.¹¹⁾

Salamon은 1989년에 이르러 『民營化 以後: 政府行動의 手段』이라는 編著를 발포하였는데 이 책에서 그는 道具接近方法(tools approach)의 重要性을 強調한다. 소위 資源接近方法(resources approach)을 택하여 政策手段을 政府의 i) 直接的 施行(direct government), ii) 補助金(grants-in-aid), iii) 支給保證(loan guarantees), iv) 租稅減免, v) 規制, vi) 公企業의 여섯 가지로 分類하고 이들

9) Eugene Bardach, *Implementation Game* (Cambridge: MIT Press, 1977), pp. 110-124.

10) Salamon, "Rethinking Public Management," pp. 266-272.

11) *Ibid.*, p. 272.

에 관하여 여러 사람들이 깊이 있는 分析을 시도하고 있다.¹²⁾

③ Elmore의 手段과 戰略： 政策執行研究에 있어서 上向的 接近方法을 백하는 Elmore도 政策手段에 관한 論文을 발표했다. Elmore는 政策手段을 i) 指示(mandates), ii) 誘因(inducements), iii) 能力形成(capacity building), iv) 體制變革(system-changing)의 네 가지로 分類하고 있다. Elmore는 특히 政策手段을 택하는 경우에 있어서의 戰略의 問題에 力點을 두고 있다.¹³⁾

④ Schneider-Ingram의 政策道具： Schneider와 Ingram은 「政策道具의 行態的 假說」이라는 論文에서 政策道具가 基礎로 삼고 있는 行態的 假定에 따라서 政策道具를 i) 權限道具, ii) 誘因道具, iii) 能力道具, iv) 象徵的 道具, v) 习惯道具로 分類하고 있다.

이어서 이들은 手段選擇理論의 定立을 시도하고 있는데 i) 政黨과 政策手段의 關係, ii) 立法·司法·行政府와 手段의 關係, iii) 對象集團의 重要性과 政策手段의 關係, iv) 時代의 變化와 政策手段의 關係 등을 고찰하고 앞으로의 研究課題도 提示하고 있다.¹⁴⁾

⑤ Linder와 Peters의 政策設計接近方法： 政策設計接近方法이란 資源모델과 連續線 모델을 綜合한 것으로서 먼저 資源에 따라서 政策道具를 몇 개의 範疇로 나눈 다음 政策道具를 選擇함에 있어서 政府가 사용하는 基準을 連續線 모델을 사용하여 제시하고 있다.

政政策設計接近方法을 택하고 있는 代表的인 사람들이 Linder와 Peters이肺 1989년에 발표한 論文에서 이들은 政策手段으로서 補助金·支給保證을 포함하는 23개를 例示的으로 들고 特定한 目的을 위하여 政策手段을 選擇함에 있어서 사용할 基準으로서 여덟가지를 들고 있다.

이들은 이어서 이를 더욱 줄여서 i) 運營費·運營의 容易性을 포함하는 資源集約生(resources intensiveness), ii) 正確性·選別性을 포함하는 目標達成正確性, ii) 支持나 反對의 性格, 可視性, 失敗의 危險 등을 포함하는 政治的冒險, iv) 壓抑的 手段使用의 어려움, 政府活動에 관한 制限을 가하는 이데올로기 등을 조합하는 國家活動에 대한 制約性의 네 가지로 요약하고 있다.

이들 設計理論家들이 입각하고 있는 根本的인 假定에 의하면 政策道具란 技

12) Salamon, "The Changing Tools of Government Action," pp. 14-20.

13) Richard F. Elmore, "Instruments and Strategy in Public Policy," *Policy Studies Review*, Autumn 1987, pp. 174-186.

14) Anne Schneider and Helen Ingram, "Behavioral Assumptions of Policy Tools," *Journal of Politics*, May 1990, pp. 510-529.

術上으로相互代替的이나 脈絡의 영향을 많이 받는다는 것이다. 다시 말해서 어떤 狀況下에서 듣지 政策決定者는 國家活動에 대한 制約性을 감안하여 資源集約性, 目標達成正確性, 政治的冒險이라는 基準을 적절히 混合 使用하여 政策手段을 決定하게 될 것이다. 많은 政策手段이 과업수행을 할 수 있을 것이나 어떤 手段은 위에서 제시한 어떤 基準은 만족할 것이나 다른 基準은 제대로 충족하지 못할 것이다. 이러한 경우 政策決定者들은 그들 나름대로의 政治的・行政的費用便益分析을 하여 어떤手段을 選擇할 것인가를 決定할 것이다. 결론적으로 말해서 設計理論가들은 政策手段은 意思決定者들이 지니고 있는 信條・態度・認知 등의 性格으로부터 많은 영향을 받는 政治的인 決定이라고 보고 있는 것이다.¹⁵⁾

ㄴ. 英國의 政策手段研究

() Hood의 研究

英國의 政策手段研究에 있어서 獨步的인 存在는 Christopher Hood라 하겠다. 영국의 Andrew Dunsire나 독일의 Renate Mayntz의 政策執行論 研究의 영향도 받았으나 미국의 Lowi의 영향을 많이 받은 Hood는 資源接近方法에 의기하여 政策手段研究를 展開하고 있다.

〈표 2〉 Hood의 政府道具 例示

用 金	資 源	情 報	財 政	權 限	組 織
Effectors		勸 告	補助金・融資	法 律	服務傳達
detectors		察 哨	諮詢	登 錄	統 計

() Hood의 資源과 그 用途

Hood에 의하면 政府는 네 가지 資源을 지니고 있는데 이는 i) 情報的 資源, ii) 財政的 資源, iii) 強壓的 資源, iv) 組織的 資源이라는 것이다. Hood는 이에 政府는 이러한 資源들을 i) 社會를 모니터(moniter)하고 ii) 그 行態를變化시키기 위하여 使用한다고 主張한다. Hood의 用語를 빌린다면 네 가지 資源은 i) 情報(nodality), ii) 權限(authority), iii) 財政(treasure), iv) 組織인데 그는 이 네 가지를 NATO라고 부르고 있으며 이러한手段을 사용하는 政府의 두 가지 用途는 detector와 effector이다.¹⁶⁾

() 政策道具選擇에 影響을 미치는 要因

15) Linder and Peters, *op. cit.*, p. 37.

16) Christopher Hood, *The Tools of Government* (London: Macmillan, 1973), pp. 1-7.

資源接近方法을 택하는 대부분의 學者들은 政策道具의 選擇은 本質的으로 技術的인 問題라고 보고 있는데 대하여 Hood는 信念과 政治的 選擇이라고 보고 있다는 데에 그의 特徵이 있다고 하겠다.

Hood는 連續線接近方法을 택하는 사람들과 같이 政策道具는 相互代替的이라고 보고 어떤 政策道具를 選擇하느냐는 資源의 制約, 政治的 壓力, 法的制約, 過去의 經驗 등에 의하여 決定된다고 하고 있다. Hood는 政策道具選擇에 영향을 미치는 이러한 要因들에 관해서 상세한 言及을 하지 않고 있으나 政策道具의 轉換에 관해서 檢討하고 있다. 情報에 依存한 道具에서 다른 道具로의 轉換, 強壓的인 道具에서 財政的 또는 組織的 道具로의 轉換이 代表的인 例이다.

Peters와 Hogwood의 政策變動에 관한 理論의 영향을 받아들여 技術의 發達에 따라 政府가 使用하면 特定한 道具 대신에 다른 道具를 使用하는 일이 발생할 것¹⁷⁾이라고 하고 있다.

다. 캐나다의 政策手段研究

(1) Doern의 研究

캐나다의 政策手段研究에 있어서 主動的인 役割을 담당해온 사람은 G. Bruce Doern이다. 1974년에 발표한 論文에서 Doern은 처음으로 政策手段에 관한 考察을 시작했는데 이때부터 Doern은 政策手段의 強壓性(coercion)에 관해서 관심을 표명했다.

(2) Doern의 模型

그 후 數次에 걸친 論文이나 著書를 통하여 政策手段에 관한 그의 模型이 修正을 거듭하여 1983년에 발표된 著書에서 <표 3>과 같은 模型으로 完成되었다.

Doern은 政策手段을 強壓性的의 정도에 따라서 民間行態(private behavior), 說得, 政府支出, 規制, 國有化(公企業)로 分類하고 이러한 政策手段들을 例示하고 있다.¹⁸⁾

Doern의 주장을 대해서 캐나다 내에서 여러 가지 反論이 提起되고 있는데¹⁹⁾ 특히 Trebilcock 등은 1982년에 발표된 研究에서 Doern이 말하는 強壓性이라는 概念이 明確性을 缺如하고 있으며 政策決定者들이 여러 政策手段 중에서 特定한手段을 選擇하는 理由가 무엇인지도 不分明하다는 점을 들고 있다.²⁰⁾

17) Howlett, *op. cit.*, pp. 10-11.

18) G.B. Doern and R.W. Phidd, *Canadian Public Policy* (Toronto: Methuen, 1983), p. 111.

19) Kenneth Woodside, "Policy Instruments and the Study of Public Policy," *Canadian Journal of Public Policy*, December 1986, p. 780.

20) M.J. Trebilcock, D.G. Hartle, R.S. Prichard and D.N. Dewees, *The Choice of*

〈표 3〉 Doern의 政策手段選擇模型

政策手段	民間行態	說 得	政府支出	規 制	公 企 業
列	自律規制	講 演 協 議 諮詢的 性 格의 調査	補 助 金 支 援 金 移轉支出	租 關 稅 罰 體 稅 金 刑	公 社 株式會社 形態의 公企業
示					

正統的인 強壓性的 強度
最小 → 最大

(1) 政策手段을 決定하는 要因

카나다의 政策手段에 관한 研究도 미국이나 영국의 研究와 같이 政策手段의 選擇을 決定하는 要因으로서 合理性보다는 政治的 要因을 들고 있다는 점에서는 類似性이 있으나 特定한 手段의 使用이 選舉에서의 有利, 學習過程이나 過去의 先例 등에 의하여 決定되는 것이 아니라 政策決定者들의 이데올로기에 의하여 決定된다고 보는 점이 미국이나 영국과 다르다고 하겠다.²¹⁾

II. 政策手段의 類型

1. 一元的 模型과 多元的 模型

政策手段의 模型은 여러 가지 觀點에서 여러 가지로 分類할 수 있는 줄 아나 먼저 一元的 模型과 多元的 模型으로 나눌 수 있다고 생각한다. 一元的 模型이 많으나 前述한 바와 같이 政策手段研究의 先驅者라 할 수 있는 Dahl과 Lindblom은 多元的 模型을 提示했으며 政策設計接近方法을 택하고 있는 Linder와 Peters의 模型도 多元的 模型이라 할 수 있다. 우리는 이곳에서 먼저 一元的 模型을 살펴보고 이어서 多元的 模型을 檢討하고자 한다.

2. 一元的 模型

가. 概 觀

많은 政策手段模型이 一元的 模型에 속한다고 할 수 있다. Ripley는 政策手段를 ① 補助(分配), ② 規制, ③ 操作(再分配)으로 나누고 있으며 Bardach는 ① 這方, ② 能力賦與, ③ 誘因, ④ 沮止手段으로 分類하고 있다. Elmore는 ① 指示, ② 誘因, ③ 能力形成, ④ 體制變革으로 分類하고 있으며 영국의 Hood

Governing Instrument(Ottawa: Economic Council of Canada, 1982), pp. 23, 34.

21) Hawlett, *op. cit.*, p. 13.

는 ① 情報, ② 權限, ③ 財政, ④ 組織으로 나누고 있고, 캐나다의 Doern은 ① 由律規制, ② 說得, ③ 政府支出, ④ 規制, ⑤ 公企業으로 分類하고 있다.²²⁾ 우리는 이곳에서 Salamon의 分類와 Schneider-Ingram의 分類만을 考察하고자 하는 채 Ripley나 Doern의 分類는 Salamon의 分類와 類似하며, Bardach, Elmore, Hoo의 分類는 Schneider-Ingram의 分類와 一脈相通하는 것이라 할 수 있겠다.

나 Salamon의 分類

道具接近方法(tools approach)이라는 이름 아래 政策手段研究의 重要性을 강조하고 政策執行研究가 政策手段에 焦點을 맞추어야 한다고 주장하는 Salamon은 政策手段을 다음과 같이 分類하고 있다.²³⁾

(1) 政府의 直接的 施行

政府의 直接的 施行(direct government)이란 政府豫算에 의하여 公務員이 物資나 서비스를 傳達하는 것을 말한다. 우리는 政策手段에 관한 考察에 있어서 政府의 直接的 施行을 소홀히 하기가 쉬우나 많은 政府豫算이 政府의 直接的 施行을 위하여 사용되고 있다는 사실을 간과해서는 안되겠다.

(2) 補助金

가장 歷史가 길고 가장 廣範圍하게 사용되는 政策手段의 하나가 補助金이라 할 수 있다. 中央政府의 地方自治團體나 非營利團體에 대한 國庫補助金 뿐만 아니라 우리나라의 地方交付稅에 해당되는 general revenue sharing과 우리나라의 地方參與金 등도 여기서 말하는 補助金에 포함된다고 하겠다.

사람에 따라서는 補助金(grant) 외에 個人·私企業이나 公企業에 대한 特惠를 의미하는 支援金(subsidies)을 政策手段의 하나로 들고 있으나²⁴⁾ Salamon은 支援金에 대한 言及이 없으며 補助金 속에 支援金을 포함시키지 않는 것 같다.

(3) 支給保證

政府가 個人·私企業이나 公企業을 위하여 保證債務를 짐으로써 이들의 融資나 併款의 確保를 支援하는 政策手段이라 하겠다.

미국에서는 1980년의 Chrysler자동차회사를 위한 支給保證으로 널리 알려지게 된 政策手段이라 하겠는데 支給保證의 受惠者가 債務履行을 하는 경우에는 政府에 아무런 負擔도 주지 않는다는 점에서 市場原理를 벗어나지 않는 政策手段이라評價를 받고 있다.

22) 이에 관해서는 앞의 「政策手段에 관한 研究의 展開」 참조.

23) Salamon, "The Changing Tools of Government Action," pp. 14-20.

24) U.S. Office of Management and Budget, *Managing Federal Assistance in the 1980s* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1980).

우리나라에서는 1960년대와 1970년대의 高度成長過程에 있어서 私企業이 海外에서 들여오는 借款 등을 위하여 支給保證이라는 政策手段이 비교적 빈번히 사용되었다는 것은 周知의 사실이다.

(.) 租稅減免

흔히 tax expenditure라고 하는 租稅減免도 비교적 빈번히 사용되는 政策手段이리 할 수 있다. 政府가 個人이나 企業이 特定한 行爲를 하기를 원할 때 이를 賛助하기 위하여 支援金을 支給할 수도 있으나 租稅減免이라는 政策手段을 사용할 수도 있다.

租稅減免은 우리나라에서 經濟發展을 촉진하기 위하여 가장 빈번하게 사용된 政策手段이라 할 수 있다. 租稅減免規制法은 公共法人에 대하여 아직도 租稅特例를 인정하고 있을 뿐만 아니라 1986년 말까지는 重要產業에 대한 租稅特例라는 名目下에 大企業에 대하여 많은 租稅減免를 실시했으나 1986년 12월의 租稅減免規制法의 改正에 의하여 重要產業에 대한 租稅減免은 廢止되었다.²⁵⁾

(.) 規制

規制도 租稅減免 못지 않게 빈번히 사용되는 政策手段이다. 個人이나 企業이 政府가 원하지 않는 行爲를 하는 것은 防止하고 政府가 원하는 行爲를 하도록 誘導하기 위하여 規制가 빈번히 사용되고 있다.

規制를 獨寡占規制까지 포함하는 經濟的 規制와 社會的 規制로 分類하는 사람들이 있으나²⁶⁾ 많은 사람들이 獨寡占規制와 經濟的 規制를 區分하고 있으며 規制를 獨寡占規制, 經濟的 規制, 社會的 規制로 分類하고 있다.²⁷⁾ 이들과 本質上으로 同一한 分類方法을 사용하나 表現을 다소 달리하여 Wilson은 競爭行爲에 관한 規制, 傳統的 規制, 新しい 規制로 分類하고 있다.²⁸⁾

여기서 한 가지 添言할 것은 우리나라에서 많이 사용하는 金融規制의 問題이다. 不動產投機抑制를 위한 所謂 5.8措置의 實效를 거두기 위하여 政府가 使用한 最後의 政策手段은 金融規制였다. 非業務用不動產의 賣却을 拒否하는 財閥에 대해서는 與信을凍結하고 主力業體指定數를 즐임으로써 47개 財閥이 非業務用不動產을 모두 賣却할 意思를 표시하거나 成業公社에 賣却을 依頼하는

25 租稅減免規制法 제10조, 11조, 12조.

26 經濟企劃廳綜合企劃局, 規制緩和の 經濟的效果(東京: 大藏省印刷局, 1986), p. 5.

27 H. Craig Petersen, *Business and Government*, second edition(New York: Harper, 1985), pp. 43-387; Damodar Gujarati, *Government and Business* (New York: McGraw-Hill, 1984), pp. 125-493.

28 James Q. Wilson(ed.), *The Politics of Regulation*(New York: Basic Books, 1980).

데 시공했던 것이다. 金融機關에 대한 規制를 의미하는 金融規制는 傳統的인 經濟的 規制는 아니나 特定한 產業에 대한 規制라는 의미에서 廣義의 經濟的 規制에 포함시킬 수 있다. 우리나라 政府가 企業에 대하여 가하는 金融規制는 正常的인 意味의 金融規制는 아닐런지 모르나 이에 포함시킬 수 있을 것이다.

(c) 公企業化

國有化 또는 公企業化를 政策手段에 포함시키는 사람이 많지 않으나 Doern 등과 함께 Salamon도 公企業化를 政策手段의 하나로 들고 있다.

前述한 바와 같이 政策手段은 特定한 國家의 支配的인 政策의 依附으로 기와 密接한 關聯이 있으므로 미국에서는 公企業化(國有化)를 政策手段에 포함시키지 않는 사람이 많으나 캐나다만 하더라도 公企業化를 政策手段에 포함시키는 사람이 많다. 後述하는 바와 같이 우리나라에서는 公企業化라는 政策手段이 重要的 意味를 지니고 있다.

다. Schneider-Ingram의 分類

Schneider와 Ingram은 政策手段의 分類에 있어서 다음과 같은 假說에 입각하고 있다. 사람들이 社會的・經濟的・政治的 問題를 改善하는데 필요한 行動을 취하지 않는 향에는 다음과 같은 다섯 가지 理由가 있다는 것이다.

첫째는 法令이 그들에게 特定한 行爲를 하도록 指示를 하거나 權限을 賦與하지 않고 있다고 믿고 있는 경우이며, 둘째와 세째는 必要한 行爲를 할 誘因이 없거나 能力이 缺如된 경우이다. 네째는 特定한 政策이 含有하고 있는 價値에贊同하지 않는 경우이며, 다섯째는 狀況이 不確實하여 무엇을 해야 할지 알 수 있는 경우이다.²⁹⁾ 이러한 狀況을 解決하기 위하여 이들은 다섯 가지 政策手段을 들고 있다.³⁰⁾

(1) 權限手段

앞에서 檢討한 첫째 상황을 解決하기 위한手段이 權限手段(authority tools)이다.³¹⁾ 法令이 그들에게 特定한 行爲를 하도록 指示하거나 權限을 賦與하지 않고 있다고 믿고 있는 경우에 心要한 權限을 賦與하기 위한 政策手段이다.

우리나라의 政府組織法이나 各部處의 職制 기타의 法令과 같이 公務員들에게 一定한 狀況하에서 特定한 行爲를 할 수 있는 權限을 賦與하거나 特定한 行爲를 禁止하는 것을 目的으로 하는 政策手段이다. 따라서 權限手段은 주로 政府

29) Schneider and Ingram, *op. cit.*, p. 514.

30) *Ibid.*, pp. 514-522.

31) 이들은 道具(tools)라는 용어를 사용하나 우리는 용어를 통일하기 위하여 手段이라는 용어를 사용하고자 한다.

組織內部에서 사용되는 手段이나 때로는 對象集團에게도 영향이 미친다. 權限手段이 政府組織 밖의 集團이나 個人을 對象으로 하여 사용될 때에는 다른手段이 併用되는 경우가 많다.

(2) 誘因手段

이는 對象集團의 政策에 대한 順應을 誘導하거나 協助를 增進케 하기 위하여 有形的인 惠擇이나 不利益의 賦與에 依存하는 政策手段이다. 이手段은 個人은 效用極大化를 원하며 金錢·自由·生命·其他 有形的 報償에 의하여 영향을 주거나 強要되지 않으며 政策이 要求하는 行爲를 種極的으로 취하지 않는다는 假定으로 입각하고 있다. Schneider와 Ingram은 誘因手段을 다시 네 가지로 細分하고 있다.

(1) 誘導(inducements) : 狹義의 誘因이라 할 수 있는데 政策이 要求하는 行爲에 積極的으로 參與하도록 誘導하기 위하여 積極的인 有形的 報償을 提供하는 것이다. 우리나라 經濟發展政策이 對象企業에 대하여 租稅減免의 惠澤을 주고 補助金을 支給하는 것이 좋은 예라 하겠다.

(2) 賦課金 : 一定한 基準을 지키지 않거나 quota를 超過하기를 원하는 자에게 賦課하는 것이다. 賦課金은 物品이나 活動을 統制·制限·限定하는데 그 目的이 있으며 制裁와 같이 特定한 活動을 제거하거나 인정하지 않으려는데 目的 있는 것이 아니라는 점에 유의할 필요가 있다.

(3) 制裁 : 特定한 活動을 禁止하거나 要求하기 위한 基準이나 規制와 관련된 것인데 政策에 대한 不應에 비고적 가혹한 不利益을 가하고자 하는 것이다. 制裁의 目的是 罰金·體刑 등의 方法으로 特定한 行態를 限去하자는 데 있다. 하겠다. 傳統的 理論에 의하면 個人은 處罰의 強度·確實性·頻度에 따라서 政策에 대한 順應을 決定한다는 것이다.

(4) 힘 : 特定한 個人們은 政策이 要求하는 行爲를 하도록 영향을 미치기가 어렵거나 바람직한 行態를 취하도록 하기에는 지나치게 많은 費用이 소요되므로, 拘禁이나 死刑등의 方法을 택하여 物理的으로 원하는 行爲를 얻어내자는 것이다.

우리가 여기서 유의해야 할 사실은 이들이 말하는 誘因手段이 흔히들 말하는 誘因뿐만 아니라 다른 論者들이 주장하는 規制手段까지 포함한다는 점이다.

후술하는 能力手段과는 달리 誘因手段의 경우에 있어서는 個人은 여러 가지 代表中에서 어떤 것이 각자의 利益에 가장 부합되는지를 인식하는데 필요한 充足한 情報를 保有하여 選擇할 수 있는 意思決定技術을 지니고 있다는 假定

위에 서 있다는 사실에 유의할 필요가 있다.

(3) 能力手段

이는 個人・集團・機關등이 政策이 要求하는 活動을 하고 決定을 내릴 수 있도록 必要한 情報・教育・資源 등을 提供하는 手段이라 하겠다.

能力手段은 對象集團이 적절한 情報와 필요한 資源만 있다면 政策이 요구하는 活動에 參與하며 行態를 修正할 意思가 있다는 것을前提하는 政策手段이라 하겠다. 이런 의미에서 이는 Balch가 말하는 順應確保를 위한 戰略중에서 情報戰略·促進戰略을 합친 것과 같다고 하겠다.³²⁾

또 하나 유의할 점은 能力手段이 客觀的이며 事實的인 手段이라는 사실이다. 能力手段이 特定한 政策案을 추진하고자 하는 것이기는 하나 對象集團이 情報나 支援을 받아들일 용의가 있다는 假定 위에 서 있다는 사실이다. 後述하는 象徵的手段과는 달리 能力手段은 對象集團에게 영향을 미치기 위하여 無形의 인 價直나 象徵主義 등에 依存하지는 않는다는 사실을 유념해 두어야 할 것 같다.

(4) 象徵手段

Wilavsky가 지적한 바와 같이 우리 인간은 거의 情報가 없는 問題에 관해서도 選擇가 있는 경우가 많다. 象徵手段은 個人들은 政策과 관련된 행위를 할 것인가에 관해서 각자가 지니고 있는 信念이나 價值에 따라 決定한다는前提에서 나온 政策手段이라고 하겠다.

國會議員選舉나 大統領選舉를 앞두고 中央選管委가 내거는 표어라든가 환경보호·쓰레기 줄이기 운동을 위하여 내거는 구호나 표어 등은 象徵手段의 한 예라 하겠다.

우리가 유의해야 할 것은 象徵手段이 特定한 狀況下에서 有形的인 報償을 부여하는 것이 아닐 뿐만 아니라 意思決定狀況에 事實的 情報나 資源을 投入하는手段 아니라는 점이다. 象徵手段은 特定한 政策이 요구하는 活動의 認知를 바꾸는手段이라는 점에 유의할 필요가 있다.

(5) 學習手段

學習手段은 不確實한 狀況下에서 사용되는 政策手段이다. 政策執行擔當者나 對象集團은 執行過程을 통하여 學習하고 가장 效率的인 手段을 選擇하게 된다는 것이다. 이런 뜻에서 學習手段이 사용되는 狀況은 Berman이 말하는 非構造

32) George I. Balch, "The Stick, the Carrot and Other Strategies," in John A. Brigham and Don W. Brown(eds.), *Policy Implementation: Penalties or Incentives?* (Beverly Hills: Sage Publications, 1980), pp. 44-45.

狀況이라고 할 수 있으며 學習手段은 Berman의 適應的 執行(adaptive implementation)과 一脈相通하는 점이 있다고 하겠다.³³⁾

學習手段이 사용되는 狀況하에서는 抽象的으로 決定된 政策目標를 執行過程을 통하여 具體化하고 修正하며, 執行者들에게 廣範圍한 裁量이 賦與된다. 執行者들은 對象集團 등을 포함하는 관리자들의 積極參與를 誘導하고 이러한 相互作用을 통하여 必要한 다른 政策手段이 무엇인가를 모색한다는 것이다.

다른 政策手段의 경우에도 그렇겠으나 특히 學習手段의 경우에는 다른 政策手段의 併用이 불가피하다고 하겠다. Schneider와 Ingram은 이점에 관해서 분명한 언급을 하지 않고 있으나 學習手段은 有效適切한 다른 政策手段을 選擇하기 전에 사용되는 手段이라 할 수 있을 것 같다.

3. 多元的 模型

가. 概 觀

前述한 바와 같이 政策手段의 模型은 一元的 模型이 많으며 多元的 模型은 많지 않다. 표면상 보기에 一元的 模型으로 보이는 것도 깊이 檢討하여 보면 多元的 模型인 경우도 있다.

Linder와 Peters의 模型도 多元的 模型에 속한다고 하겠으나 그들의 주장은 다음 항의 政策手段選擇의 基準에서 살펴보기로 하고 이곳에서는 Dahl과 Lindblom의 模型만을 檢討하고자 한다.

나. Dahl과 Lindblom의 模型

政策手段의 先驅者라고 할 수 있는 Dahl과 Lindblom은 다음과 같은 다섯 가지 次元에서 政策手段을 檢討하고 있다. 이들은 政策手段이라는 用語 대신에 techniques라는 用語를 사용하고 있으며 이들이 말하는 techniques 중에는 우리가 말하는 政策手段과는 다소 거리가 있는 것도 있으나 政策手段의 研究에 많은 시사를 주는 模型이라 하겠다.

(1) 手段所有權의 性格

첫째로 Dahl과 Lindblom은 手段所有權의 性格이라는 觀點에서 네 가지 手段을 열거하고 있다. 이들은 가장 政府持分이 높은 것으로부터 낮은 것 순으로 ① 政府, ② 部分的 政府, ③ 公私合作, ④ 純粹民間部門을 들고 있다.

33) Paul Berman, "Thinking about Programmed and Adaptive Implementation: Matching Strategies and Situations," in Helen Ingram and Dean Mann (eds.), *Why Policies Succeed or Fail* (Beverly Hills: Sage Publications, 1980), pp. 208-213.

(2) 政府影響力의 性格

둘째로 政府影響力의 性格에 따라서 ① 強制, ② 仲裁, ③ 調整, ④ 和解, ⑤ 情報의 다섯 가지 手段을 들고 있는데 가장 强壓性이 높은 것으로부터 낮은 것으로의 順이다.

(3) 政府統制의 性格

세째로 政府統制의 性格에 따라서 直接的 統制에서 間接的 統制에 이르기까지 네 가지 手段을 들고 있는데 ① 國有化, ② 認・許可, ③ 租稅・補助, ④ 巨視的 [操作] 그것이다.

(4) 手段構成員의 性格

네째로 手段構成員의 性格에 따라서 民間클럽, 加入의 必須의인 組織, 民族國家를 들고 있는데 自發的인 加入에 依存하는 것으로부터 加入의 强制의인 것에 이르는 順이다. 민간클럽은 개인의 自意에 의하여 加入與否를 決定할 수 있으나 民族國家의 경우에는 그야말로 選擇의 여지가 없다.

(5) 手段自律性의 性格

끝으로 手段自律性의 性格에 따라서 세 가지를 들고 있다. 완전히 自律의인 機關에서 準自律의 機關, 官僚的 機關에 이르는 세 가지를 들고 있다. 이들은 官僚制가 自律性의 全無한 것으로 보고 있는 것이다.³⁴⁾

〈표 4〉 Dahl과 Lindblom의 多元的 模型

第 1 次元	手段所有權의 性格：政府部門에서 民間部門						
	政府	部分政府	公私合作	民 間			
第 2 次元	政府影響力의 性格：強制에서 說得						
	強制	仲裁	調整	和解	情報		
第 3 次元	政府統制의 性格：直接的 統制에서 間接的 統制						
	國有化	認・許可	租稅・補助	巨視的 操作			
第 4 次元	手段構成員의 性格：志願에서 强制						
	民間클럽	加入의 必須의인 組織	民族國家				
第 5 次元	手段自律性의 性格：完全自律에서 自律性全無						
	自律的 機關	準自律的 機關	官僚的 機關				

34) I ahn and Lindblom, *op. cit.*, pp. 9-18.

III. 政策手段選擇의 基準

1. 基準의 重要性

가. 政策手段의 類型과 選擇基準

우리는 앞에서 政策手段의 類型을 살펴보았으며 여러 사람이 제시하고 있는 政策手段의 分類를 一元的 模型과 多元的 模型으로 나누어서 檢討하였다.

기러한 여러 가지 政策手段중에서 特定한 狀況下에서 어떠한 手段을 選擇할 것인가를 決定하는데 도움을 주는 것이 選擇의 基準이다. 따라서 政策手段의 類型과 함께 選擇의 基準을 고찰하는 것이 중요하다고 하겠다.

†. 規範的 基準과 實際的 基準

우리가 이곳에서 檢討하고자 하는 것은 合理的 基準 또는 規範的 基準이다. 特定한 狀況下에서 政策目標의 達成을 위하여 어떠한 政策手段을 사용하는 것이 바람직한가를 決定하는 데 도움이 되는 基準을 檢討하고자 하는 것이다. 그러나 실제에 있어서는 Hawlett가 지적하고 있는 바와 같이 政治人과 高級公務員을 포함하는 政策決定者들이 지니고 있는 信念・態度・認知 등에 따라서 政策手段이 決定되는 경우가 많다는 사실을 망각해서는 안되겠다.³⁵⁾ Schneider와 Ingram이나 Hood도 표현을 달리하나 政策手段의 選擇에 있어서 合理的 基準보다는 政治的 要因 등이 더 重要性을 지닌다는 것을 강조하고 있다.³⁶⁾

政策手段選擇의 경우에도 一元的 基準을 사용하고 있는 사람들이 있는가하면 多元的 基準을 제시하는 사람들이 있다. 우리는 먼저 一元的 基準을 살펴보고 이어서 多元的 基準을 檢討하고자 한다.

2. 一元的 基準

一元的 基準을 제시한 代表의인 사람으로서 Doern과 Hood를 들 수 있는데 Hood의 基準은 Doern의 基準과 類似하므로 우리는 이곳에서 Doern의 基準만 檢討하기로 한다.

가. Doern의 基準

一元的 基準의 가장 代表의인 例로서 Doern의 基準을 들 수 있다. Doern과 그의 동료들은 전술한 바와 같이 政策手段을 가장 強壓性(coercion)의 낮은 ①

(5) Hawlett, *op. cit.*, p. 8.

(6) Schneider and Ingram, *op. cit.*, p. 522; Hood, *op. cit.*, p. 9.

自律規制부터 시작하여 ② 說得, ③ 政府支出, ④ 規制, ⑤ 公企業을 열거하고自由民主主義國家에서는 政府는 가급적이면 強壓性이 낮은 政策手段을 사용하기를 呼び나 抵抗이 심하거나 效率의in 執行이 어렵다고 생각될 때에는 強壓性이 높은 政策手段으로 옮겨가게 된다는 것이다.³⁷⁾ 이런 점에서 Hood의 基準도 Doern의 基準과 類似하다고 하겠다.³⁸⁾

Doe n은 政治的・狀況의 變數도 고려에 넣고 있으나 후술하는 Linder와 Peters의 基準과는 根本의으로 다르다고 하겠다. Doern에 의하면 政策決定者들은 工은 政府 또는 最小限의 國家(minimal state)를 選好하고 있다는 것이다.³⁹⁾

나. 一元的 基準에 대한 批判

Doe n의 一元的 基準에 대해서는 여러 가지로 批判이 있다. Trebilcock 등은 ① Doern이 말하는 強壓性이라는 概念이 모호할 뿐만 아니라 ② 政策決定者들로 하여금 強壓性이 낮은 政策手段에서 強壓性이 높은 政策手段으로 옮겨가게 하는 要因이 무엇인지 모호하다는 것이다. Trebilcock 등은 有權者의 選好가 이를 決定하는 要因이라고 주장하고 있다.⁴⁰⁾ ③ 보다 根本의인 批判은 Hawlett에 의하여 제기되고 있다. 政策決定者들이 가능하면 強壓性이 낮은 政策手段을 選好한다는 주장을 캐나다에서는 妥當性을 지닐는지 모르나 다른 政治體制에는 적용이 어려운 部分의 理論(partial theories)이라는 것이다.⁴¹⁾

3. 多元的 基準

Doern이 제시한 強壓性과 같은 基準은 明快하다는 長點이 있으나 다양한 政策手段 중에서 特定한 手段을 選擇하는데 사용하기에는 지나치게 단순하다고 하지 ould을 수 없다. 이리하여 여러 사람이 多元的 基準을 제시하고 있는데 우리는 ○ 중에서 Salamon의 基準과 Linder-Peters의 基準만 살펴보고자 한다.

가. Salamon의 基準

Salamon은 政策手段選擇의 基準으로서 다음과 같은 여러 가지를 들고 있는데 多元的 基準의 本質上 여러 가지 難點이 있다.⁴²⁾

37) G.B. Doern and V.S. Wilson, "Conclusion and Observations," in G.B. Doern and V.S. Wilson(eds.), *Issues in Canadian Public Policy*(Toronto: Macmillan, 1974), p. 339.

38) Hood, *op. cit.*, pp. 144-145.

39) Hawlett, *op. cit.*, pp. 12-13.

40) Trebilcock, Hartle, Prichard and Dewees, *op. cit.*, pp. 23, 34.

41) Hawlett, *op. cit.*, p. 13.

42) Salamon, "Rethinking Public Management," pp. 266-271.

(1) 直接的 手段과 間接的 手段

政策手段 중에는 政府의 直接的 施行과 같이 中央政府가 直接 使用하는 直接的 手段이 있는가 하면 補助金과 같이 地方自治團體 등에 執行을 一任하고 自律性을 부여하는 間接的 手段이 있다. 間接的 手段이 地方自治團體등에 自律性을 부여하고 地方分權을 促進한다는 점에서 長點이 있다고 하겠으나 直接的 手段에 비하여 政策執行을 어렵게 하고 目標達成에 차질을 초래할 우려가 있다는 것이다.

(2) 自動的 手段과 操作的 手段

政策手段 중에는 自動的으로 機能을 發揮하는 自動的 手段이 있는가 하면 그 때 그때 政府의 세로운 措置를 필요로 하는 操作的 手段이 있다. 政策手段의 自動性이 높을수록 管理가 容易하며 運營의 公正性이 높을 뿐만 아니라 副作用이 덜하다는 것이다.

(3) 現金的 手段과 現物的 手段

政策手段 중에는 對象集團에게 現金으로 惠擇을 주는 手段이 있는가 하면 現物(in kind)로서 惠擇을 부여하는 手段도 있다. 現金을 지급하는 手段은 現物을 지급하는 手段에 비하여 管理하기가 容易하고 受惠者의 選好가 높으나 一般有權者들의 支持를 獲得하기가 어렵다는 문제가 있다.

(4) 可視的 手段과 非可視的 手段

政策手段 중에는 可視的인 手段이 있는가 하면 덜 可視的인 手段도 있다. 可視的인 手段일수록 統制가 심하며 國民이나 言論의 監視의 눈초리가 예민하다. 따라서 受惠集團의 權力이 강할수록 덜 可視的인 手段을 통한 惠擇을 원한다는 것이다.

(5) 手段選擇의 難點

이러한 여러 가지 基準을 제시한 Salamon은 執行하기가 容易한 手段일수록 有權者들의 支持獲得에 難點이 있으므로 立法化하기가 어려우며, 立法化하기가 容易한 手段일수록 執行에 어려움이 따른다고 政策手段選擇의 어려움을 실토하고 있다.

나. Linder와 Peters의 基準

Linder와 Peters는 政策手段으로서 補助金・支給保證을 포함하는 23개를 例示의 으로 들고 政策手段을 選擇함에 있어서 사용할 基準으로서 <표 5>와 같은 여덟 가지를 들고 있다.⁴³⁾

⁴³⁾ Linder and Peters, *op. cit.*, p. 56.

〈표 5〉 Peter와 Linders의 政策手段選擇의 基準

手段의 屬性	變動의 幅
1. 操作의 複雜性	낮다.....높다
2. 可視性의 水準	낮다.....높다
3. 伸縮性	낮다.....높다
4. 強壓性	낮다.....높다
5. 高價性	낮다.....높다
6. 市場機能에 의 依存度	낮다.....높다
7. 失敗의 危險	적다.....많다
8. 對象者選定의 正確性	낮다.....높다

(1) 操作의 複雜性

政策手段에는 操作이 單純한 手段이 있는가 하면 操作이 複雜性을 띠어가는手段도 있다. 가능하면 操作의 複雜性이 낮은手段일수록 바람직 할 것이다.

(2) 可視性의 水準

Sa amon도 지적한 바와 같이 可視性이 높은手段이 있는가 하면 덜 可視的인手段도 있다. 受惠集團은 덜 可視的인手段를 통한 惠擇을 원할 것이다.

(3) 伸縮性

政策手段중에는 伸縮性이 높은手段이 있는가 하면 伸縮性이 낮고 硬直的인手段도 있다. 執行擔當者들은 伸縮性이 높은手段를 원할 것이나 지나친 伸縮性은 政策目標達成에 차질을 초래 할 수도 있다.

(4) 強壓性

전술한 바와 같이 Doern은 強壓性을 가장 중요한 政策手段 選擇의 基準으로 삼고 있다. Linder와 Peters도 強壓性을 選擇基準의 하나로 들고 있는데 다른 조건과 같다면 強壓性이 낮은手段이 바람직하다는 것이다.

(5) 高價性

政策手段 중에는 많은 費用을 所要로 하는 것이 있는가 하면 비교적 低廉한手段도 있다. 다른 조건이 동일하다면 低廉한手段일수록 바람직 할 것이다.

(6) 市場機能에의 依存度

政策手段 중에는 支給保證과 같이 市場機能에의 依存度가 높은手段이 있는가 하면 政府의 直接施行이나 公企業化와 같이 市場機能에의 依存度가 낮은手段도 있다. 미국과 같은 정치문화에서는 政策決定者들이 市場機能에의 依存度가 높은 政策手段을 選好한다는 것은 긴 설명을 요하지 않는다.

(7) 失敗의 危險

政策手段중에는 失敗의 危險이 높은 手段이 있는가 하면 비교적 安全한 政策手段도 있다. 失敗의 危險이 낮은 手段이 바람직하다는 것은 더 말할 필요도 없斗.

(8) 對象者選定의 正確性

政策手段중에는 特定한 政策이 惠擇을 賦與하기를 원하는 사람들에게만 惠擇이 돌아가게 함으로써 비교적 targeting이 正確한手段이 있는가 하면 targeting의 正確성이 낮은 政策手段도 있다. 서민층에만 혜택을 주는 것이 政策目標인데 중산층에게도 혜택이 돌아가는 경우가 있다. 이러한 政策手段은 targeting의 正確성이 낮은手段이라 하겠다.

(9) 選擇基準의 壓縮

이와 같이 여덟 가지 基準을 제시한 Linder와 Peters는 이를 더욱 줄여서 ① 運營費, 運營의 容易性을 포함하는 資源集約性(resources intensiveness), ② 正確生・選別性을 포함하는 目標達成正確性(targeting), ③ 支持나 反對의 性格・可見性・失敗의 危險등을 포함하는 政治的 冒險, ④ 強壓的手段使用的 어려움, 政府活動에 制限을 가하는 이태을로기 등을 포함하는 國家活動에 대한 制約生의 네 가지로 요약하고 있다.

IV. 韓國의 政策手段選擇 事例

1. 事例의 選定

이에서 고찰한 政策手段의 理論的 背景을 토대로 韓國에서의 政策手段의 選擇斗 使用에 관한 事例를 살펴보고자 한다. 필자는 浦項製鐵의 設立・育成과 現代造船所나 現代自動車를 위하여 使用된 政策手段을 고찰하고 싶었으나 私企業의 경우 資料入手가 어려워 浦項製鐵과 5.8措置(不動產投機抑制措置)를 事例로 選定했다.

2. 浦項製鐵의 設立과 育成

1. 歷史的 背景

綜合製鐵工場을 설립하려는 시도는 1958년부터 수차례 걸쳐서 있었으나 하나도 결실을 맺지 못하다가 1968년 4월 1일 浦項製鐵株式會社의 設立으로 本軌道에 올라서게 되었다. 회사가 설립되기는 했으나 財源調達에 어려움을 겪다가 對日請求權資金을 轉用하자는 政府의 方針이決定되고 日本側의 諒解를 얻어

1969년 12월 3일 浦項綜合製鐵工場建設資金調達을 위한 韓日間의 基本條約이 締結으로써 財源調達 問題가 해결을 보게 되었다. 總所要資金 1억 2,370만 달러 중 7,370만 달러는 對日請求權資金(有償 4,290만 달러, 無償 3,080만 달러)으로 調達하고 나머지 5,000만 달러를 日本輸出入銀行으로부터의 商業借款으로 気當한다는 것이었다.⁴⁴⁾ 같은 해(1969년) 12월 20일에는 浦項製鐵에 대한 政府支援을 主된 目的으로하는 鐵鋼工業育成法이 國회를 통과하여 1970년 1월 1일 公布되었다.⁴⁵⁾

1971년 4월 1일에 着工을 본 第1期事業은 1973년 7월 1일에 竣工을 보아 粗鋼年產 103만톤의 施設能力을 갖추게 되었다. 이어서 第2期事業은 1976년 5월에, 第3期事業은 1978년 12월에, 第4期事業은 1981년 2월에 각각 竣工을 보았으며 1983년 5월에는 第4期追加事業의 竣工을 보아 施設能力이 年產 910만톤에 달하게 되었다. 1985년 3월에는 光陽 제1기 설비사업에 착공하게 되었는데 우리는 이곳에서 浦項製鐵所에 限定하여 考察하고자 한다.

이로 한 浦項製鐵의 着실한 발전은 政府의 強力한 支援 없이는 불가능했다는 것은 無知의 사실이다. 우리는 다음에 浦項製鐵에 대한 政府支援을 위하여 어떤 政策手段이 사용되었는가를 고찰하고자 한다.

나. 政策手段

鐵鋼工業育成政策의 일환으로 浦項製鐵의 育成을 위하여 政府가 사용한 政策手段는 지극히 다양하다. 우리는 이러한 政策手段들을 Salamon의 分類를 다소修正하여 다음의 몇 가지로 나누어서 檢討하기로 한다.

(1) 公企業化

浦項製鐵의 育成을 위하여 政府가 사용한 가장 중요한 政策手段은 公企業化이다. 浦項製鐵을 株式會社의 형태를 지닌 公企業으로 설립하였기 때문에 對日請求權資金의 사용이 가능했을 뿐만 아니라 民間資本이 不足한 당시로서는 公企業화가 불가피했다고 하겠다.

公企業化라는 原則이 決定된 후에도 商法에 의거한 純粹한 意味의 株式會社의 形態를 지닌 公企業으로 하느냐 特別法에 의거한 公企業으로 하느냐의 문제를 놓고 많은 檢討가 있었으나 商法에 의거한 株式會社로 하기로 決定하였다. 1975년 까지 政府持分率 50%를 上廻하여 마땅히 政府投資機關의範疇에 포함되어 있어 함에도 불구하고 政府投資機關에서 除外하였다는 것은 自律性賦與를

44) 浦項製鐵社史編纂委員會, 浦項製鐵 20年史(浦項: 浦項製鐵株式會社, 1989), pp. 143-154.

45) 鐵鋼工業育成法은 1986年 工業發展法에 吸收되었다.

위한 特別한 配慮였다고 하겠다.

(2) 政府의 直接的 施行

浦項製鐵에 대한 支援을 主된 目的으로 한 鐵鋼工業育成法은 政府가 浦項製鐵을 支援할 수 있는 여러 가지 방안을 열거하고 있는데 그 중에 港灣施設, 用
水施設, 電力施設, 道路, 鐵道敷設 등을 政府가 支援할 수 있도록 규정하고 있다.⁶⁴⁾

우리는 이러한 政府事業을 Salamon이 말하는 政府의 直接的 施行의 範疇에 포함시켜 고찰하고자 한다. 이러한 社會間接施設은 先進國의 경우 製鐵會社가 自己 負擔으로 施行하는 것이 원칙이나 전반적으로 社會間接施設이 不足한 發展途上國에 있어서 政府가 이러한 事業을 직접 施行하는 것은 흔히 볼 수 있는 있는 현상이라는 것이 우리 政府의 주장이었다.

經濟企劃院・財務部・建設部・交通部 등의 實務者로 구성된 綜合製鐵事業推進委員會는 1967년 11월 10일 各部門別支援施設計劃을 成案했다. 이에 의거하여 포항공업지구 공사사무소의 개설을 시발로 支援事業에 착공하게 되었다. 이러한 支援事業을 위하여 투입된 政府豫算은 港灣施設에 114억 4,200만원, 工業用水에 15억 5,300만원, 鐵道敷設에 7억 1,500만원, 都市土木에 11억 5,600만

〈표 6〉 浦項製鐵의 株主構成變化 推移

年 度	資本金(億원)	株主別	出資比率
1968	16	政府	56.2%
		大韓重石	43.8
1973	515	政府	66.6%
		產業銀行	21.3
		市中銀行	5.3
		大韓重石	6.8
1977	1,463	政府	25.7%
		產業銀行	48.8
		市中銀行	21.4
		大韓重石	4.1
1988	4,589	政府	20.0%
		產業銀行	15.0
		市中銀行	25.3
		國民株	27.4
		우리社主組合	10.0
		大韓重石	2.4

4 i) 鐵鋼工業育成法 第 7 條.

〈표 7〉 浦項製鐵所 投資費

區 分	內 資(億원)	外資(백만달러)	合 計(億원)
1 期	493	178	1,204
2 期	966	348	2,654
3 期	2,996	766	6,712
4 期	9,075	829	11,201
合理化	8,574	536	13,727
合 計	19,104	2,657	35,498

註 : ① 光陽製鐵所를 除外한 浦項製鐵所의 投資費만 포함

② 第 4 期는 第 4 期 2次까지 포함

資料 : 浦項製鐵株式會社, 浦項製鐵 20年史 p. 630.

〈표 8〉 浦項製鐵 投資費 중 内資調達 狀況

	出 資		借 入		利 益 및 充當金	
	金額(億원)	比 重(%)	金額(億원)	比 重(%)	金額(億원)	比 重(%)
1 期	400	81.2	93	18.8	—	—
2 期	86	8.9	173	17.9	707	73.2
3 期	1,090	36.4	489	16.3	1,417	47.3
4 期	670	11.0	2,210	36.4	3,195	52.6
合理化	60	0.7	1,580	18.4	6,934	80.9
合 計	2,306	12.1	4,545	23.8	12,253	64.1

註 : 表 7과 同一

資料 : 表 7과 同一

원 등 총 148억 6,600만원이었다.⁴⁷⁾

(3) 支給保證 및 融資

Salomon은 支給保證을 政策手段의 하나로 들고 있으나 融資에 대해서는 언급이 없다. 우리나라의 현실에 비추어 보아 支給保證 못지 않게 財政融資와 國策銀行의 政策金融을 포함하는 融資가 政策手段으로서 重要性을 지닌다고 생각하여 支給保證과 함께 融資도 다룰려고 한다.

浦項製鐵所(光陽除外)의 建設에 소요된 總投融資費는 〈표 7〉과 같이 内資가 1조 9 104억원, 外資가 26억 5,700만 달러에 달하였는데 이 중 外資는 제 1기에 사용된 無償 對日請求權資金 3,080만 달러외에는 有償 對日請求權資金이나 借款의 대부분이다. 따라서 投資費 중 外資는 政府나 特殊銀行등의 支給保證에 크게 衣存했다는 것을 알 수 있다.

47) 浦項製鐵社史編纂委員會, 前揭書, pp. 179-180.

投資費中 内資는 1조 9,104억 원에 달했는데 이 중 12.1%는 出資에 의하여 充當하고, 64.1%는 利益 및 充當金에 의하여 調達했으며 23.8%에 해당하는 4,545 억 원을 借入에 의하여 調達했다. 이 4,545억 원이 政府의 財政融資나 金融機關의 政策金融에 의하여 調達된 것이다. 鐵鋼工業育成法은 政府의 長期低利의 鐵鋼工業育成資金의 造成에 관해서 明文으로 규정하고 있으며 鐵鋼工業育成資金의 造成을 위하여 필요할 때에는 國債까지 發行할 수 있는 규정을 두고 있다.⁴⁸⁾

4) 租稅減免

租稅減免도 浦項製鐵育成을 위하여 政府가 사용한 政策手段의 하나이다. 租稅或規制法・地方稅法 등에 의하여 浦項製鐵은 1981년까지 法人稅를 포함하는 國稅와 地方稅의 減免를 받았으며⁴⁹⁾ 이것이 利益金 및 充當金을 축적하는데 많은 도움을 주었다고 하겠다. 전술한 바와 같이 浦項製鐵의 投資費中 内資가 차지하는 比重이 53.8%에 달하는데 内資의 64.1%에 해당하는 1조 2,253억 원을 利益金 및 充當金으로 調達했던 것이다.

5) 其他 支援

이밖에도 浦項製鐵은 政府로부터 有形・無形의 많은 行政的・財政的 支援을 받았는데 鐵鋼工業育成法이 규정하는 支援만 들어보면 다음과 같다.

(1) 原料・機資材의 供給에 관한 支援： 政府는 浦項製鐵에 대하여 原料의 購入, 機資材의 供給등에 관하여 필요한 行政上 및 財政上의 支援을 할 수 있다.⁵⁰⁾

(2) 公共料金의 割引： 政府 및 公企業은 浦項製鐵에 대하여 鐵道運送料・港埠使用料・用水料・電氣料・ガス料金을 割引하여 주었다.⁵¹⁾

(3) 原料供給者에 대한 支援： 政府는 浦項製鐵에 대하여 原料를 供給한 자에게도 貿易去來法에 의한 輸出業者에 準하는 優待措置를 하였다.⁵²⁾

6) 多樣한 政策手段의 活用

政策手段에 관한 理論은 여러 가지 政策手段 중에서 어떠한 基準에 따라 어떤 政策手段를 활용할 것인가에 역점을 두고 있다고 하겠다.

그러나 위에서 살펴본 바와 같이 浦項製鐵에 대한 支援에 있어서는 Salomon이 들고 있는 政策手段을 종동원하다시피 했다. 이것은 鐵鋼工業育成을 위한

48) 鐵鋼工業育成法 第12조 第1항 및 第2항.

49) 浦項製鐵社史編纂委員會, 前揭書, p. 632.

50) 鐵鋼工業育成法 제 8 조.

51) 鐵鋼工業育成法 제 9 조.

52) 鐵鋼工業育成法 제 10조.

政府의 의지가 얼마나 굳었는가를 입증하는 것이라 하겠다.

이제 뜻에서 浦項製鐵育成을 위한 政策手段에 관한 考察이 특별한 意義를 지닌다. 그 하겠으며 1970년대초의 우리나라 상황하에서나 가능했던 일이라 하지 않을 수 없다. 1986년 1월에 公布되어 鐵鋼工業育成法 등을 흡수한 工業發展法⁵³⁾에 규정하고 있는 政策手段이 鐵鋼工業育成法에 비하여 많이 限定되었다는 사실을 보아도 알 수 있을 것 같다.

二. 不動產投機抑制을 위한 5.8措置

가. 5.8措置의 背景과 特徵

우리는 앞에서 基幹產業의 「育成」을 위하여 얼마나 많은 政策手段을 동원했는가를 살펴보았다. 이곳에서는 不動產投機抑制라는 「規制措置」를 위하여 어떠한 政策手段을 選擇했는가를 考察하고자 한다.

(1) 5.8措置의 背景

經濟安定基調의 回復과 이를 위한 不動產價格의 安定을 위하여 不動產投機抑制가 절대로 필요하다고 생각한 政府는 土地公概念 3法이라고 하는 「土地超過利得稅法」, 「宅地所有上限에 관한 法律」, 「開發利益還收에 관한 法律」을 1989년 12월 30일에 公布하였다. 그러나 이러한 법률의 제정만으로는 不動產投機抑制가 어렵다고 생각하여 1990년 5월 8일 所謂 5.8措置를 발표하였다.

(2) 5.8措置의 內容

1990년 5월 8일에 발표된 5.8措置는 ① 財閥企業의 非業務用不動產賣却 및 新規取得禁止, ② 金融機關의 非業務用不動產賣却 및 新規取得抑制, ③ 非業務用判定強化, ④ 不動產稅制惠擇縮小, ⑤ 第3者名義所有索出, ⑥ 第3者擔保取得禁止 등을 골자로 하는 것이었다. 이 중에서 가장 문제가 되었던 것은 財閥企業의 非業務用 不動產의 賣却이었다고 하겠다.

(3) 政策의 變動

다른 많은 政策의 경우와 같이 不動產投機抑制政策도 많은 变동을 겪었다. 政府는 처음에 財閥企業의 非業務用不動產이 7,285만평이라고 발표하였으나 이들중 상당수가 事實上 業務用이라는 財閥企業의 반발에 직면하였다. 政府는 關聯規定을 改正하여 非業務用不動產의 判定基準을 변경하였으며 그 결과 賣却對象不動產은 5,744만평으로 縮小 되었다.⁵⁴⁾

53) 工業發展法은 ① 鐵鋼工業育成法 뿐만 아니라 ② 機械工業振興法, ③ 造船工業振興法, ④ 電子工業振興法, ⑤ 非鐵金屬製鍊事業法, ⑥ 石油化學工業育成法, ⑦ 繊維工業近代化促進法도 隨す했다.

54) 東亞日報, 1992年 5月 6日.

†. 政策手段

5.8措置를 위하여 政府가 選擇한 政策手段은 浦項製鐵의 경우에 비하여 비교적 단순했다. 우리는 이를 Doern의 分類에 의거하여 다음의 두 가지로 나누어서 고찰하고자 한다.

(1) 說 得

政府가 처음 사용한 政策手段은 說得이었다. 전술한 바와 같이 5.8措置중 저항이 많았던 것은 財閥企業의 非業務用不動產의 賣却이었다. 金融機關의 非業務用不動產의 賣却은 큰 저항없이 執行되었다. 財閥企業들을 상대로 說得을 벌여 어느 정도의 성과를 거두었다. 1990년 5월 10일 10대그룹의 관계자들이 모여 1,570만평을 자진매각할 것을 결의했으며 5월 28일에는 35대 그룹이 1,566만평을 자진매각할 것을 결의했다.

그러나 說得만으로서는 소기의 성과를 거두기가 어려웠다. 제 1 차 處分時限인 1991년 3월 4일까지의 賣却實績은 3,450만평에 지나지 않았으며 賣却對象不動產의 60.1%에 불과했다.⁵⁵⁾

(2) 規 制

이리하여 政府는 보다 強壓性이 높은 政策手段을 동원했다. 1991년 3월 5일 非業務用不動產未處分企業에 대해서 金融制裁를 실시하게 되었으나 〈표 9〉와 같이 큰 성과를 거두지 못했다.⁵⁶⁾ 1991년 5월 1일에 盧泰愚大統領이 非業務用不動產未處分企業에 대한 制裁強化를 지시하게 되었으며 다음날인 5월 2일에는 銀行監督院이 未處分企業에 대해서는 與信殘額을凍結할 뿐만 아니라 主力業體數⁵⁷⁾ 하나로 縮小한다는 制裁措置를 발표하게 됐다.

財閥企業의 不動產處分意思도 문제였지만 處分方法에 더욱 어려움이 많았다. 賣却이 어려운 不動產은 成業公社에 處分을 위임하고 그래도 處分되지 않는 경우는 土地開發公社가 인수하는 방법으로 1990년 5월 8일에 발표된 5.8措置가 2년 후에야 겨우 결실을 보게 되었다.

(3) 政策手段의 特異性

5.8措置를 위하여 政府가 사용한 政策手段은 說得과 規制였다. 여기서 특기할 것은 5.8措置를 위하여 사용된 規制의 特異性이다.

與信殘額凍結이나 主力業體數의 縮小와 같은 金融制裁는 다른 나라에서 별로 찾아보기 어려운 政策手段이다. 미국의 경우는 더 말할 것도 없고 일본 등에서

55.) 每日經濟新聞, 1991年 5月 8日.

56.) 韓國經濟新聞, 1991年 5月 8日.

〈표 9〉 系列別 未處分 不動產(1991. 5. 8 現在)

(單位 :坪)

그 끝	會 社 名	未處分不動產
韓 進	제 동 흥 산	3,900,610
롯 대	롯 대 물 산	20,003
	롯 대 쇼 평	4,000
	롯 대 호 텐	2,667
韓 國 火 藥	동 보 산 업	297,959
韓 一	연 합 물 산	2,020
極 東 精 油	고 성 전 흥	11,858
碧 山	동 양 영 화	2,131
大 成 產 業	대 성 산 업	2,117
	대 성 단 좌	17,134,335
	문 경 새 재 관 광	14,280
라이 프 住 宅	경 주 조 선 호 텔	41,040
	라이 프 통 상	14,641
	라이 프 주 택	1,145
8 개 그 끝	14 개 업 체	21,448,806

註: 未處分率 37.4%

資料: 每日經濟新聞 1991年 5月 8日

도 9 아보기 어려운 政策手段이다. 이것은 政府가 一般銀行(市中銀行)을 포함하는 金融機關을 實質的으로 掌握하고 있는 우리나라의 상황하에서 가능한 政策手段이라는 사실에 유의할 필요가 있다.

(4) 政策手段選擇의 基準

5. 措置를 위한 政策手段의 選擇을 설명함에 있어서 Doern의 基準이 도움이 된다고 생각한다.

처 9 政府는 強壓性이 낮은 說得이라는 政策手段을 사용하여 어느 정도의 성과를 거두었으나 일부 재벌그룹의 抵抗을 완전히 극복하지는 못했다. 그러자 規制라는 보다 強壓性이 높은 政策手段을 사용하게 되었는데 金融規制라는 規制手段 중에서도 強壓性이 낮은 것으로부터 높은 것으로 移行했다는 것을 알 수 있다. 이런 의미에서 Doern의 政策手段 選擇의 基準에 대해서 여러 가지 批判도 있으나 實用性이 있는 基準이라는 것을 알 수 있다.