

# 發展行政下的 政策決定模型

朴 東 緒  
(教授)

## 目 次

1. 序——研究目的
2. 規範的 模型
3. 現實 評價
4. 結 語

### 1. 序——研究目的

行政의 주요 기능이 한국의 경우는 물론 우리나라 사람들이 지나치게 美化, 理想化해서 생각하는 美國의 경우도 政策決定으로 전환되어 가고 있음은 公知의 사실이며<sup>(1)</sup> 특히 우리의 경우는 政策決定에 있어 行政人이 차지하는 比重이 엄청나게 클 뿐만 아니라 이 決定의 내용이 發展政策的인 성격을 농후하게 띠고 있다고 하는 것이 특색으로 지적될 수 있을 것 같다.

이와 같이 현실적으로는 行政機能의 내용이 크게 변천해가고 있는데 유감히도 과거의 타성, 경험적인 연구의 부족으로 계속 아직도 많은 行政學徒들의 關心은 이미 수립, 결정된 政策의 구체화기능에만 지나치게 집착을 하고 있었던 것 같다<sup>(2)</sup>.

따라서 연구의 결과는 行政人들에게 환영을 받지 못하는 주요 이유중의 하나를 구성하게

- (1) Michael R. Gordon. "Civil Servants, Politicians, and Parties," *Comparative Politics*. Vol.4. No.1 Oct. 1971. pp.29-58. 英國高級公務員의 政策決定能力을 비판하고 特히 外交, 經濟政策面의 失敗를 지적하고 있다. Gerald Caiden, *The Dynamics of Public Administration: Guidelines to Current Transformation in Theory and Practice*. New York. Holt. Rinehart and Winston, 1971. pp.240-2, p.280.
- (2) David I. Cleland and William R. King. *Systems Analysis and Project Management*. New York, McGraw-Hill. 1968. p.3. 行政管理의 下位機能으로 Objective-setting, Decision-making, Policy-formation, Planning, Organizing, Motivating, Controlling, Innovating 등 8 가지로 나누고 있어 筆者가 여기의 8 가지 중 decision-making 을 policy-formation 에 흡수함으로써 7 가지로 나누어 논것과 우연의 일치를 보고 있다. 그러나 기존의 교과서에서는 政策決定을 다루지 않고 있었다.

되고 또한 궁극적인 연구의 목표인 한국 行政의 발전에도 별로 크게 이바지할 수 없게 되었던 것이다.

研究를 주입무로 하는 學界가 이와 같음으로 실제 이러한 기능을 담당하고 있는 이미 오래전에 學校를 마친 行政人들이 政策決定에 관한 이해를 가질 것을 기대할 수 없음은 당연 하리라고 생각된다. 따라서 지난 10年間 政府가 經濟發展 第一主義라고 하는 「스로간」하에 예산의 규모를 10배 이상 증가시키고 막대한 투자를 함으로서 성과도 있었지만 많은 어마어마하게 큰 규모의 실수를 故意 또는 過失로 저지르고 있는 것이다.

여기서 고의라고 하는 것은 行政人의 치부 또는 政權의 유지에 필요한 정치 자금의 조달로 인한 것을 주요한 것으로 지적할 수 있으며 과실이라고 하는 것은 行政人의 能力不足 또는 合理的인 政策決定에 대한 이해부족으로 인한 것을 지적하고자 하는 것이다. 물론 고의에 의한 것도 제거되어야 하지만 선의의 과실로 인한 것도 적은 문제는 아니다. 이러한 요인에 의한 잘못된 결정의 결과의 예를 보면 수많은 不實企業으로 인한 손실, 電力에 대한 과잉투자로 인한 낭비, 한발대책으로서 파게된 수많은 우물중 約半數가 3년도 못되어 수리하지 않고는 쓰지 못하게 되었다고 하는 것 등을 손쉽게 들 수 있다.

이와같이 큰 문제가 대두되고 可視的이며 計量的인 낭비가 저질러지고 있는데도 아직 우리 나라의 一般市民은 물론 이에 크게 흥분되지 않고 적은 축근의 문제에 지나치게 끌여다니는가 하면 行政人들도 이러한 큰 문제에 대하여 관심이 높지 못하며 잘못에 대하여 책임을 지는 경우가 거의 없는 것 같다. 이와 같이 책임을 추궁하려고 하지도 않고 또한 책임을 지려고도 하지 않는 주요 이유는 이러한 낭비를 不可避的인 것으로 생각하는데 있는 것으로 해석된다.

물론 이러한 낭비는 일조일석에 일소될 수는 없지만 우리가 계속 政策決定의 合理化를 위한 노력을 하면 점진적으로 진전을 볼 수 있는 것이 점차 社會科學徒들의 연구에 의하여 밝혀지고 있는 것이다. 그러나 우리는 아직도 절대다수의 市民이나 行政人이 이러한 것에 대한 이해가 없어 決定自體를 잘못하여 자원을 낭비하고 있는데도 이의 效率化, 合理化를 기하려는 생각보다 그저 物量의 액만 증가시키려고 하고 있다는 것이다.

따라서 현재 한국행정이 당면한 큰 문제는 이러한 決定의 잘못으로 不合理한 政策을 다분히 증폭적으로 세운 후 이의 執行의 統制 또는 100% 달성 즉 效果性만 따지는 결과 行政은 계속 形式主義에 빠지고 實效를 거두지 못하고 있다는 것이다<sup>(3)</sup>.

(3) 전술한 水利를 위한 우물파기의 경우 數字로 제시될 수 있지만 금년부터 벌이는 새마을 운동에 대해서는 주요신문(東亞·朝鮮)들은 한결 같이 展示性을 경고 했으며 大統領도 說明中에 지적하고 있다. 이러한 例를 우리는 北韓의 경우에 더 심하게 찾아볼 수 있음은 金日成의 다음과 같은 말에서 볼 수 있다.

「평양시에서 얼마나 形式主義的으로 일했는가 하는 실례를 하나 더 들겠습니다. 평양시에

그러므로 우리가 시급히 습득하여야 할 것은 일의 成果, 發展이라고 하는 것이 덮어 놓고 投資量만 증가하는데 있다고 생각하는 것을 지양하고 무엇을 위하여 어디에 어떻게 투자하여야 할 것인가 하는 것을 신중한 연구를 거쳐 결정하도록 하는 것이 대단히 중요하다는 것이다. 이는 즉 行政의 目標, 政策決定, 企劃樹立이 物量과 같이 중요한 要因을 구성하고 있다는 것이다. 그러나 보다 정확한 표현을 한다면 한정되고 스스로 증식할 수 없는 物量보다는 넓은 의미의 전술한 政策決定이라고 하는 것이 보다 獨立變數인 성격을 띠고 있다고 말할 수 있을 것 같다.

그러나 유감히도 일반적으로 發展의 정도가 얕으며 經驗的인 연구가 고도화되지 못한 社會에서는 이러한 決定의 重要性이 제대로 인식되지 못하고 있는데 이의 주요 원인은 物量과 같이 可視的, 可測的인 것이 아니기 때문이며 따라서 경시하기 쉽기 때문인 것 같다<sup>(4)</sup>.

그러나 政策決定의 중요한 내용인 價値의 配分이 이루어지는 과정을 면밀히 생각 고찰하면 우선 決定에 따라 한정된 資源이 配分되는 것임으로 여기의 決定이 얼마나 그 政府가 추구하는 目標에 合致되느냐 하는 것이 우선적으로 중시되어야 함은 당연한 것이라고 생각된다.

그러므로 금일의 行政에 있어서 제일 중요한 것은 政策決定이 어떻게 하면 行政目標에 合目的으로 이루어질 수 있느냐 하는 것이며 이를 여러 가지 각도에서 논의 연구할 수 있겠으나 지금 막 집필을 끝마친 著書「韓國行政論」의 第2編 第2章에서 政策決定을 비교적 깊이 검토하였으며 특히 政策決定의 合理化를 위하여 決定過程, 參與者, 갈등, 合理性의 限界

소나무를 심으라고 하였더니 마지못해 심어 놓기는 했습니다. 소나무를 심으라는 과업을 받았으면 잘 때다가 정성껏 심고 잘 가꾸어야 하겠는데 술한 자동차와 노력을 동원하여 나무를 떠다 심어 놓고는 잘 관리하지 않아서 다 죽어 버렸습니다. 김일성. 「당사업에서 형식주의와 관료주의를 없애며 일군들을 혁명화한데 대하여」, 김일성 저작 선집, 4권, 평양, 조선노동당 출판사, 1968. p. 410.

「지금 상들을 비롯하여 많은 일군들이 위에서 말하는 것이 다 옳다고 하면서 받아들이기는 합니다. 이렇게 모두 다 받아들이고는 그것을 공책에 받아 써가지고 가서 아래 일군들에게 이 번에 수상동지께서 이러한 문제를 중요하게 제기했고 이리저리한 문제를 강조했다고 전달도 합니다. 그러나 전달하는데 그치고 집행하지 않습니다. 그렇기 때문에 당이 내세운 정책들이 구체화 되지 않고 있습니다」, *ibid.*, p. 408.

「우리 일군들이 형식주의에 단단히 걸렸기 때문에 일에서 걸쳐에만 하고 깊이 파고 들지 않으며 한가지 문제를 알아도 딱딱하게 구체적으로 알려고 하지 않고 그저 결단 함고 있습니다」, *ibid.*, p. 404.

「이제는 형식주의가 당결정이나 지시를 제대로 집행하지 않고도 대수롭게 여기지 않는 데까지 이르렀습니다」, *ibid.*, p. 413.

「나는 어떻게 하면 형식주의를 없애는가 하는 것을 가지고 여러 해 동안 연구해 왔습니다. 그런데 이렇게 해봐도 안되고 저렇게 해봐도 안되고 여러가지로 해봐야 결국 형식주의는 형식주의 대로 계속 남 아있습니다」 *ibid.*, p. 407. 이를 길게 引用한 것은 權威主義의 行政의 限界를 알려주는 좋은 글이며 우리의 경우 주의를 요한다고 생각되기 때문이다.

(4) Robert F. Miller. "The New Science of Administration in the USSR," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 16. No.3. Sept. 1971. pp. 254-5.

등을 검토하였다, 이러한 내용은 여기에도 그대로 적용되고 言及되어야 하나 중첩이 됨으로 여기서는 이러한 決定이 이루어지는 구성요소로서의 三大變數인 환경, 조직구조, 결정인을 中心으로 우선 規範的인 模型을 제시하고 난 다음 이를 구현하기 위한 方案, 戰略을 검토하고저 하는 것이다. 그러므로 이 論文은 진술한 「韓國行政論」의 政策決定 部門을 전제로 하고 그를 補完하는 성격의 것이 되는 것으로 생각된다.

여기의 規範的 模型이란 一般的인 정의 규정에 따라 쓴 것이며 약간의 설명을 한다면 模型이란 그의 기본적인 성격이 實際를 그대로 반영하는 것은 아니며 이의 抽象化(abstraction), 單純化(simplification)에 있으나 그렇다고해서 무작정 單純化시키는 것이 아니라 實體의 代表性(representation)이 있어야 하는 것이다. 그러나 이에 그치지 않고 模型은 理論的인 연구에 도움을 줄 수 있는 假說을 제공하거나 이를 실험할 수 있어야 하는 것이다<sup>(5)</sup>.

이러한 의미의 模型은 많은 경우 실증적인 연구 실험을 통해서 이론을 구성하거나 이의 보편성을 높이는데 도움을 주기 위한 경우가 많지만 또한 論理的인 사색을 통해서 變數間的 理想的인 關係를 제시함으로써 發展·刷新의 목표를 제시하는 기능도 담당하고 있으며 가장 잘 알려진 것이 Weber의 近代的 官僚制模型이라고 할 수 있으며 따라서 이를 理念型 또는 理想型이라고 부르고 있는 것이다.

그러나 2次大戰後 한때 西歐의 學界를 휩쓴 科學主義 또는 學問研究의 목적을 거의 전적으로 說明을 위한 理論構成에 국한시켜 이를 벗어난 規範的 또는 處方的(prescriptive)인 것은 처음부터 非科學徒의 일로 밀어제쳐 놓을 정도로 保守的인 성격을 띠었던 시대에는 거의 說明을 위한 것에 국한시켜 생각을 하여 왔다.

그러나 60年代에 들어서면서 그렇게 科學主義以外的 것은 무시하는 美國에서도 이에 反旗를 들고 소위 行態論的 立場을 극복하려고 젊은 學徒들간에 애를 쓰며 논의되고 있다<sup>(6)</sup>. 이러한 예를 하나 둘 더 들면 Caiden은 規範的인 의식 없는 이론은 害毒(pernicious)하다고 하는가 하면<sup>(7)</sup> Sharkansky도 규범성이 없어 가지고는 政策을 領導(guide) 해 나갈수 없다고 지적하고 있다<sup>(8)</sup>.

그러나 여기서 주의를 요하는 것은 이와 같이 規範的인 것, 處方的인 것을 강조하고 있다고 해서 경험적인 연구나 이를 통한 이론구성을 경시하거나 무시하는 것은 아니라고 하는 것이다. 다만 종래 너무 美國의 學徒들이 2次大戰後 美國만이 번영과 태평을 즐겨 왔음으로 學問도 극히 保守性을 띠게 된 것에 대한 반발이며 이제는 미국도 50年代와 같은 現狀에 안

(5) Alan C. Isaak. *Scope and Method of Political Science*, Homewood, Dosrey, 1969. p.144.

(6) 가장 대표적인 것으로서 Frank Marini(ed.), *Toward a New Public Administration*, Scranton. Chandler. 1971. pp.372.

(7) Gerald Caiden, *op.cit.*, p.243.

(8) Ira Sharkansky, *Policy Analysis in Political Science*, Chicago, Markham. 1970. p.25.

일하게 만족하는 태도를 계속 견지할 수 없게되어 스스로도 發展・刷新을 모색하지 않을 수 없게 된다. 기본적인 이유가 있다고 생각된다.

따라서 發展 改革을 위하여 긴요한 規範的인 것, 處方的인 것을 무시하지 말고 종래의 실증적인 연구를 통해 구축한 이론을 토대로 설명을 위한, 科學化를 위한 연구와 같이 진행해 나가자는데 진의가 있는 것으로 생각된다.

그러므로 여기서 規範的 模型을 구축, 제시하고자 하는 것도 政策決定의 合理化를 위한 理念, 目標를 제시하고자 하는 것이며 이에 따라 현재 우리의 실정을 비추어 시정점을 지적하고 이의 刷新을 위한 方法을 검토하고자 하는 것이다.

그러므로 이러한 연구의 方法으로서는 經驗的인 것의 比較方法만으로는 不可能한 것이며 따라서 論理的인 사색 즉 합리주의 및 洞察을 근간으로 하는 直觀主義 등을 원용하면서<sup>(9)</sup> 그간에 이룩한 경험적 연구의 결과 얻은 사실 및 면접의 결과에 입각해서 논의를 전개시켜 나가고자 한다.

## 2. 規範的 模型

여기의 規範的 模型은 發展政策의 決定에 관한 것이므로 우선 發展政策이라고 하는 것의 特色이 규명 설명되어야 할 것으로 생각된다. 一般的으로 政策決定이란 「주로 政府機關에 의하여 將來의 활동지침 결정을 의미하며 이러한 指針은 최선의 方法으로 공익을 공식적으로 추구하려는 복잡하고 동태적인 과정」<sup>(10)</sup>을 의미하는 것으로 해석되고 있어 특별히 이 이상 상세한 설명을 할 필요는 없으리라고 생각된다.

그러나 여기서 模型을 설정하려는 것은 日常的인 일에 대한 政策決定이 아니라 發展의인 성격을 띤 것이라고 하는데 특색이 있는 것이며 이러한 문제에 대한 이해 및 경험이 적어 많은 不合理性을 초래하고 있기 때문에 문제가 있는 것이고 연구를 필요로 하게 되는 것이다.

왜냐하면 發展이라고 하는 것은 몇가지 特色을 스스로 지니고 있기 때문이다. 즉 發展이란 現在와 質的으로 다른 보다 바람직한 상태를 의미하며 따라서 將來의 일이며 先例가 없는 일이며 극히 豫測이 곤란한 不確實性을 고도로 내포하고 있는 것이다. 더구나 自然界와

(9) Howard Ball and Thomas P. Lauth, Jr. *Changing Perspectives in Contemporary Political Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall. 1971. p. 5. 연구의 4大方法으로서 Thinking-Rationalism, Feeling-Intuition, Sensing-Empiricism, Believing-Authoritarianism 을 들고 있다.

Arend Lijphart, "Comparative Politics and the Comparative Method," *American Political Science Review*. Vol. 65. No. 3. September 1971. p. 685. 비교방법의 제약과 이를 보완하는 方法제시.

(10) Yehezkel Dror, *Public Policy-Making Reexamined*. San Francisco, Chandler. 1968. p. 12.

달리 行政의 대상은 예측키 곤란한 社會人, 行政人의 行動을 대상으로 함으로 더욱 어려운 것이다.

따라서 이를 위하여는 專門家들을 中心으로 한 많은 사람의 참여가 고도로 요청되며 이들에 의한 장기간에 걸친 정밀하고 풍부한 정보에 따른 연구가 先行되어야 한다는 것이다. 그러므로 이와 같이 今日의 行政의 主要 內容이 發展政策의 決定으로 전환 되고 있는데 아직 이의 主要 責任을 쥐고 있는 決定人은 과거의 타성으로 단순한 日常 또는 慣例의인 업무의 決定과 同一視하고 있는 경향을 크게 벗어나고 있지 못하여 문제가 있는 것으로 생각된다.

이러한 성격 특색을 지닌 發展政策의 決定에 영향을 주는 요인을 여러 각도에서 고찰할 수 있으나 여기서는 研究對象이 되는 政策決定에 큰 비중을 차지하는 것으로 생각되는 行政人(決定人), 行政構造, 環境으로 나누어 個別的으로 규범적 입장에서 고찰을 하고자 하는 것이다. 이를 우선 個別的으로 설명 지적을 하면 다음과 같다.

### (1) 環 境

政策決定의 合理化라는 점에서 바람직한 것은 기본적으로 市民들이 國民의 一員으로서의 自覺과 各自의 權利, 義務 또는 利害關係에 대하여 높은 의식수준을 가질 것이 희구된다고 말할 수 있겠다. 왜냐하면 國民의 이러한 政治文化 없이 責任政治의 고도화를 기할 수 없기 때문이다. 이것이 구체화 구현되기 위한 요건을 다시 細分해서 지적하면

- ① 교육을 통한 文盲者의 불식은 물론 전문가의 양성이 있어야 하며
- ② 교육의 內容으로서 個人主義, 民主主義의 注入과 國民形成의 向上을 政治面에서 기하여야 하며
- ③ 經濟面에서는 私經濟의 強化를 통한 自律性的의 向上과 納稅人의 比率이 높아지는 것이다.
- ④ 對人關係에 있어서는 近代的인 關係로의 전환이 요청되는 것이며

이러한 결과는 政策決定에 직접 참여하거나 間接적으로 영향을 미칠 投入機能의 強化를 수반하게 되며 보다 구체적으로 지적하면 利益團體, 政黨, 國會, 매스·콤포는 물론 個人 또는 專門家들의 활동참여가 활발해지고 영향력이 상대적으로 강해진다고 볼 수 있다.

### (2) 行政構造

行政構造란 기본적으로 分業體制로 파악하고 이를 行政目標를 추구하는데 요청되는 役割이 縱的(階層別), 橫的(同一階層)으로 分化된 구조에 資源인 人的, 物的 資源의 分配이 얼마나 合理的으로 이루어지고 있느냐하는 것이다. 따라서 이를 보다 구체적으로 지적하면

- ① 縱的 分業에 있어서는 대규모 조직체의 경우에도 가급적 계층의 수를 3으로 하고 各階層別 직책의 내용을 달리하여 上位層은 政策決定을 하며 下位階層은 직접 對民 執行業務를 담당하며 中位層은 감독 조정업무를 수행하는 것으로 하되 여기서 특히 주의를 요하는 것은

上位層이 종래의 執行업무와 달리 發展政策의 決定이라고 하고 非定型的인 것이 주가 됨으로 사전에 많은 연구 조사 정보의 수집 분석이 이루어져야 한다는 것이다.

이러한 종적인 分業과 관련하여 언급이 되어야 할 것은 階層間의 權力關係라고 볼 수 있는데 그것은 이미 설명된대로 3階層間에 分業이 이루어지면 自動的으로 權力關係의 문제 즉 集權, 分權의 문제도 해결이 된다고 생각된다. 즉 政策的인 성격의 것은 中央에서 하되 이를 구체적인 상황에 비추어 적용을 해나가는데 요하는 決定은 中·下位層에서 하게 되는 것이기 때문이다.

② 그러므로 橫的 分業과도 關聯이 되지만 上位層은 비교적 人員數가 分業의 고도화 전문화로 많아지는 것이다. 즉 종래에는 機關長이 홀로 다분히 직관적으로 決定을 하였으나 이제는 점점 이의 모순이 크게 들어나게 되어 사전에 연구가 필요하게 되기 때문이다.

이에 비하여 中位層은 교통 통신의 발달로 통솔의 범위가 넓어지기도 하지만 과거와 같이 機能的으로 體制의 성과에 도움을 주어서가 아니라 個人의 평가향상 승진을 통한 욕구충족을 위한 조치로 인한 階層의 多元化를 신중히 다루고 있어 상대적으로 증대하지 못하고 있으나 下位層은 行政機能의 擴大에 거의 비례해서 人員이 증가하게 되며 우리의 경우 市의 洞事務所, 面, 郡을 例로 들 수 있다.

③ 資源의 配分이 事業의 우선 순위에 따라 이루어져야 하는 것이다. 여기의 資源이란 우선 人的인 것으로서 公務員을 들 수 있으며 이들이 얼마나 適材가 適所에 배치되었으며 우선 순위에 따라 能力, 人員數의 문제가 고려되고 있으며 근무 의욕은 어느 정도로 높게 되어 있는지를 가늠하는 것이다.

다음 物的인 것으로 豫算을 들 수 있는데 역시 適正量이 適時에 우선 순위에 따라 配定되고 있는지를 가늠하는 것이다.

그러므로 이러한 資源의 配定에는 先行해서 여러사업의 평가가 정확하고 풍부한 정보에 따라 전문가들에 의하여 이루어져야 하는 것이다.

④ 끝으로 제기되어야 할 것은 組織 또는 集團規範에 관한 것이다. 어느 조직이나 不文律的인 規範이 있으며 이것이 行政人의 판단 및 결정에 미치는 영향은 적지 않은 것이기 때문이다. 바람직한 것은 이것이 業績志向性, 發展志向性을 갖는 것이라고 볼 수 있으며 강조되어야 할 것은 조직의 분위기가 異見에 대하여 寬容性을 지녀야 한다는 것이다<sup>(11)</sup>.

### (3) 決定人(行政人)

政策決定에 行政人이 속하고 있는 환경 즉 行政構造 및 그 組織이 놓여져 있는 社會로부터 영향을 받기도 하지만 최종적으로 決定 또는 여러 代案中 하나를 선택하게 되는 것은 決

(11) John F. Patrick. "Organizational Climate and the Creative Individual." *Public Personnel Review* Vol. 31. No.1. January 1970. pp. 31-5.

定人에 달린 문제이며 이를 세분하면 다음과 같다.

① 價値觀, 態度

바람직한 것은 發展志向性 즉 將來志向, 自然克服志向, 강한 成就意慾, 創意性を 지니며 이와 동시에 業績志向性을 갖는 것이다. 따라서 傳統的으로 비난의 대상이 되어 온 지나친 權力志向性 및 이를 통한 權益 또는 役得追求에 집념하는 것은 이에 相反되는 것이라고 하겠다.

② 性 格

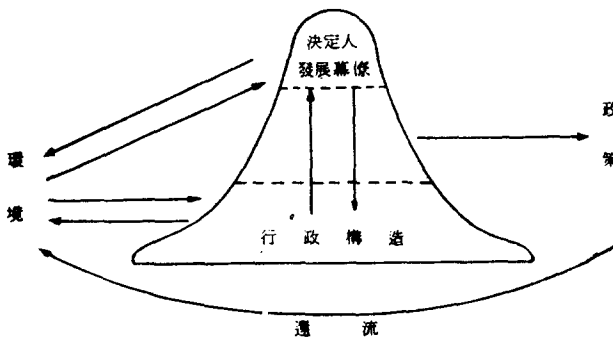
①의 價値觀, 態度와 밀접한 關聯性이 있는 것이지만 여기서는 우리의 通弊인 權威主義의 인 것을 얼마나 탈피하고 平等 參與를 얼마나 높이 평가하고 있는가를 알아보고져 하는 것이다.

③ 役割認知

決定人에게 그 社會, 그 組織의 成員들이 무엇을 할 것을 기대하고 있는가를 決定人이 얼마나 정확하게 인지하고 있느냐 하는 것으로서 여기서는 發展政策의 決定이 주요역활이 됨으로 決定人 自身이 發展 및 政策의 개념, 특수성, 과정, 이의 限界 등을 얼마나 정확하게 인지하고 있느냐 하는 것이다. 이러한 문제에 대한 이해가 없이는 바람직한 決定人의 역할을 수행하는 것을 기대할 수 없기 때문이다.

以上으로서 發展政策의 決定이 바람직 하게 또는 合理的으로 이루어질 것이 기대되는 規範的 模型에 관한 검토를 變數別로 하였는데 이를 하나의 圖式으로 表示하면 다음과 같이 된다.

發展政策의 決定模型



\*종래의 키가 큰「피라미드」型이 아니라 키가 적은「모자」型으로 變形

(1) 環 境

① 教育—文盲의 불식도, 專門家의 양성



② 民主意識度

③ 國民形成度

④ 私經濟의 強度 및 納稅者比率

⑤ 對人關係의 近代化의 程度

(2) 行政構造

① 階層의 數 및 分業性

② 優先順位에 따른 資源(人的 物的)의 配分

③ 發展幕僚의 質 및 士氣

④ 組織規範의 業績 및 發展志向性

(3) 決定人

① 價値觀, 態度의 發展志向性

② 非權威主義性 즉 平等 參與의 選好性

③ 發展政策의 決定이라는 役割의 認知度

### 3. 現實評價

規範的橫型에서 제시된 要因別로 우리의 현실을 평가하고 이를 規範的 模型에서 제시된 內容에 接近시키는 方案을 검토하고자 한다.

(1) 環 境

① 教育——解放後 義務教育의 실시에 따라 젊은 世代는 文盲者가 불식되고 있으나 解放當 時 이미 國民學校 學습을 넘은 사람들에 대한 文盲의 불식을 위한 公私間의 特別한 노력이 없어 우리의 한글과 같이 쉬운 글을 두고도 文盲이 그대로 지속되고 있음은<sup>(12)</sup> 물론 漢字政策의 잘 못으로 國民學校에서는 一切漢字를 가르치지 않으면서 政治意識의 向上에 제일 큰 영향을 주는 것의 하나인 新聞에는 계속 어려운 漢文을 制限없이 쓰고 있다는 것도 잘못된 점이라고 생각된다. 이와 동시에 아직도 大學 以上 특히 大學院 以上の 教育이 거의 內容 없는 形式化하고 있는 것을 지양 못하고 있음은 發展政策의 전제가 되는 어려운 전문적인 지식 정보의 수집 분석을 擔當할 人力의 不足을 심하게 느끼고 있어 결과적으로 전문적인 연구 없이 決定케 하는 결과를 야기하고 있다는 것이다. 그러므로 政策으로서 요청되는 것은 成人들에 대한 文盲退治, 漢文使用을 허용하는 限 그 數를 제한하되 國民學校에서도 그 한정

(12) 문교부 문교통계연보. 1969年 p.796, 13歲 以上の 人口中 約 14.8%인 約 260萬名이 읽지도 쓰지도 못한다고 하며 國民學校도 다니지 않은 數는 約 528萬이나 된다고 함. 政治意識이라고 하는 점에서는 國卒까지 안해도 國文解讀與否만으로도 크게 차가 있는 것으로 조사의 결과 나타나고 있다.

될 수의 교육을 하며 一般社會는 물론 특히 新聞에서는 이를 엄수 할 것이며 大學 및 大學院教育의 質的向上이 시급히 요청된다.

② 民主意識 및 國民形成度——이러한 것은 우리의 儒敎文化와 상극하는 점이 많은데 과거의 학정으로 解放時까지 거의 氏族中心 즉 氏族形成만이 지나치게 강하게 되어 있어 個人主義 및 國民의 一員으로서의 自覺같은 것은 극히 약했다고 생각된다.

그러나 解放後 獨立과 더불어 교육을 통해서 이의 구현을 위한 노력을 하고 있으나 이러한 意識構造의 變化가 교육만으로 이룩되는 것은 아니고 현실적으로 民主政治, 國民國家로부터의 惠澤이 國民들에게 베풀어져야 하는데 유감히도 이러한 後者의 요인에 의한 作用은 극히 미미했다고 할 수 밖에 없어 아직 특히 國民形成의 정도는 저급하다고 생각된다. 따라서 현재 韓國人은 多分히 氏族의 一員으로서의 自覺을 벗어나고 있지 못하여 현대 民主國家가 기대하는 個人 및 國民의 一員으로서의 자각은 약하다고 보아야 하며 이것이 흔히 듣는 비난 즉 氏族의 利益을 위하여 國民에 害로운 反國民의인 行爲를 자행하는 것을 자주 보게 되는 根本的인 이유가 여기에 있는 것이다.

③ 私經濟의 強度 및 納稅者의 比率——私經濟가 약하고 行政權이 經濟界를 지배하는 경우 市民은 行政人에 대하여 獨立의 自律의 일수가 없으며 이에 예속하게 되므로 政策決定에 어떠한 영향을 利益團體, 매스·콤, 政黨, 國會를 통해서 미치기 어렵게 되며 또한 納稅者의 數가 많아 國民全體에서 納稅者의 比率이 높을 수록 政策의 合理化에 대하여 關心이 커지기 때문이다. 왜냐하면 自己가 소중히 생각하는 귀중한 價値를 投入한 경우 누구나 그것의 현명한 관리사용에 關心이 커지는 것이며 反對로 投入한 것이 없는 경우에는 無關心할 수밖에 없기 때문이다<sup>(13)</sup>.

이 점에서 우리의 경우를 보면 최근에 納稅者의 수가 증가하고 있으며 政府主導型에서 民間主導型으로 전환하겠다는 말은 나오고 있으나 政策으로 뒷받침 되고 있지 못하며 行政府主導下의 經濟發展을 한다는 名目下에 거의 모든 部門이 行政權의 영향하에 들어가고 있어 事實上 行政權으로부터의 獨立 또는 이에 대한 영향력이 강해질 것을 기대한다는 것은 현실적으로 극히 어려운 상황에 놓여 있다고 보며 따라서 이러한 상향 즉 무엇보다도 私經濟의 強化가 급선무중의 하나라고 생각되며 市民의 경우도 私經濟의 약화가 초래하는 무서운 결과를 고려하여 사소한 일, 一身의 特惠를 위하여 行政權에 依存하려는 태도가 지양되어야 할 것이다.

④ 對人關係의 近代化의 程度——여기서 特別히 發展政策의 合理化와 관련시켜 고려되어야 할 것은 情實 特惠와 關聯이 깊은 情誼性, 特殊性(particularistic), 歸屬性(ascriptive) 등을

(13) 선거 때마다 買票의 문제가 계속 야기되는 것은 直接稅의 納稅者가 아닌 사람들로 부터 많은 것도 이러한데 原因의 하나가 있으며 西歐와 다른 점이다. 즉 그들은 선거권의 擴大를 納稅者와 관련시켜 온데 대하여 우리는 그러하지 않았기 때문이다.

조속히 非情誼性, 一般普遍性, 實績性으로 전환하는 것이다. 왜냐하면 이러한 전근대적인 對人關係가 지배하고 있는 한 情實, 特惠가 불식될 수 없으며 우리의 경우 이점에 있어서 계속 向上 近代化되어 가고 있지만 아직 向上의 여지는 많다고 생각된다.

이상으로서 환경면에서의 기본적인 要因을 고찰했는데 이러한 것들이 바람직한 方向으로 변화되어가면 이에 따라 市民社會는 활발해지고 따라서 참여의식을 지닌 市民들로 구성된 각종 이익단체, 언론, 정당, 국회가 發展政策의 合理化을 위하여 강한 투입의 기능을 수행할 것으로 간주된다.

## (2) 行政構造

① 階層의 數 및 分業性——우리 나라 行政에 있어서 가장 不合理한 것의 하나를 이 요인이 차지하고 있으며 그 이유는 分業도 별로 이루고 있지 못하면서 階層의 수만 많은 것이 一般化되어 있기 때문이다<sup>(14)</sup>. 分業의 옳은 기준은 階層의 地位와 거기서 근무하는 직원의 能力이라고 생각되는데 현재 우리의 경우는 이 외에 利權關係가 강하게 영향을 미치고 있어 上位層에서 할 성질의 것이 아니어도 利權이 큰 것이면 이를 集權化하고 있으며 能力上 下位層에서 할 수 없는 것도 利權이 없는 것이면 擔當케 하고 있기 때문이다. 이러면서도 階層의 수는 規範으로서 제시된 셋을 훨씬 초과하고 있으며 그 많은 계층이 거의 지휘감독만 하고 있기 때문이다. 그러므로 조속히 分業의 원칙을 적용하면서 계층의 수를 감축하는 작업이 이루어져야 할 것이다.

② 優先順位에 따른 資源의 配分——하나의 行政組織이 수행할 수많은 사업의 우선순위, 중요성의 정도가 보다 고도의 전문성을 지닌 연구 또는 體制分析을 통해 우선 이루어진 후 이에 따른 人的, 物的 資源이 配分되어야 하는데 이 點에 있어서도 우리의 경우는 이러한 우선 순위에 관한 연구가 신중히 지식을 동원하여 이루어지지도 않고 또한 우선 순위에 따른 資源의 配分이 잘 이루어지고 있지 않은데 그의 原因은 政治權力, 利權으로 인한 경실 또는 日政時 以來의 慣例(內務局) 등을 들 수 있겠다. 그러므로 企劃管理室에 豫算擔當官만을 두고 있는 것은 잘못이며 오히려 行政成果라는 점에서는 豫算 物的資源보다도 人的資源이 더 큰 비중을 차지하고 있음으로 이에 대한 보다 큰 配慮가 政策決定者들에게 있어야 할 것 같다. 따라서 이러한 人力擔當官은 전직원의 能力技術을 파악하고 配分할 수 있게 도와야 하는 것이다.

③ 發展幕僚의 質 및 士氣——發展政策의 決定에 있어 제일 중요한 役割을 담당하는 것은 決定者의 側近에 있으면서 政策決定을 위한 사전 연구 즉 정보의 수집, 분석, 代案의 마련 및 평가를 잘 하여야 하기 때문이다. 이것이 잘못되면 決定者가 하게되는 代案의 선택은 습

(14) 우리나라의 公企業의 경우를 보면 大部分 직급간의 人員比率이 1:2로 되어 있어 지나치게 계층이 많고 統率의 범위가 좁은 급한 「피라미드」를 구성하고 있다.

理性을 결할 수 밖에 없기 때문이다.

따라서 全職員中에서 가장 우수한 者를 뽑아 이에 배치하고 이들이 높은 근무의욕을 갖고 일할 수 있는 여건의 조성이 요청되는데 현재 우리의 경우는 部分的으로 이러한 發展幕僚가 決定人周邊에 配置되고 있어 形式的인 요건은 갖추고 있으나 이들의 質, 士氣는 역행하고 있어 行政이 形式化하고 있다는 것이다. 따라서 이들의 質 및 士氣를 높이기 위한 人事面의 고려가 있어야 할 것으로 생각된다.

④ 組織規範의 業績 및 發展志向性——대규모 조직 또는 官僚制의 病理로서 一般的으로 지적되고 있는 몇가지 즉 業績爲主가 아니라 이와 관계가 없는 書式, 禮儀, 歸屬性 등을 보다 중시하든지 또는 無事 安逸主義가 지배하고 發展變化에 대한 저항이 강한 경우 發展政策의 決定이 合理化되기는 힘든 것이다. 이러한 점에서 우리의 경우는 현재 다분히 官僚制가 지니는 病理現象이 심하게 나타나고 있어 上官의 감정에 영합하는데 지나친 관심을 기울이고 있어 上官에 대하여 스스로 건의 한다든지 또는 上官의 생각이 非現實의이거나 不合理하다고 생각이 되어도 이를 시정하려는 노력을 거의 하지 않는 것이 一般化되어 있는 것이다. 이러한 잘못의 시정없이는 不合理한 政策決定은 계속 야기되기 쉬운 것이다. 왜냐하면 分業體制로서의 조직이 지니는 長點의 하나인 集團過程을 사실상 거치고 있지 않기 때문이다.

### (3) 決定人

① 價値觀, 態도의 發展志向性——決定人이 제일 중시하는 것이 새로운 發展的 事業을 성공적으로 수행하고자 하는데 있지 않고 보다 權限이 강하고 이를 통해서 막대한 役得을 얻고자 하는데 있는 경우 그 조직은 業績을 이룩할 수 없는 것이다. 이와 같은 役得에의 執念이 우리의 경우 강한 것은 ① 李朝時代 以來의 傳統 즉 一般國民이나 行政人 自身도 權限이 있는 官職에 있으면 依例히 어느 정도의 役得을 얻는 것은 당연한 것으로 기대 생각되고 있다는 것<sup>(15)</sup>, ② 解放後 계속적인 박봉, ③ 上納 즉 官署의 운영, 수용비를 충당하기 위한 것과 上官의 生活費 및 役得增加를 위한 것, ④ 특히 行政機關이나 公企業의 최고 직위에 있는 사람은 그것이 마지막 官職生活로 생각됨으로 거기에 있는 동안 一生의 生計費 또는 事業이나 政治資金의 조달을 위하여 役得에 집념하게 되며 따라서 이것이 제일 중요한 동기로 되어 있는 한 가급적 현직에 장기 재직하려고 생각하게 되며 이를 위해서는 成功하기 어려운 큰 업적을 이룩하려는 것보다 소극적으로 큰 사고 없게 하는 것이 현명한 것으로 생각하게 되며 따라서 部下에 대한 統制에만 전념하게 되는 것이다.

따라서 이러한 決定人에 대한 統制는 그들의 업적의 기준을 無事故에 두지 않고 發展事業의 成功, 成就에 두어야 하며 거의 만성화되어 있는 거대한 액수의 役得의 蓄積이 제거되어

(15) 최근의 長官, 銀行長級の 부장처부가 소위 현재까지「慣例化」되어 있었다고 하는 것.

야 할 것으로 생각되며 方法으로서는 이러한 직위에의 就任前과 後의 財産에 대한 통제가 강화되어야 할 것으로 생각된다.

② 非權威主義性 즉 平等 參與의 選好性(preference)——우리의 傳統文化가 극히 權威主義的이었고 平等 參與가 인정되지 않는데다 行政組織 內部에서는 日政時代 以來의 「行政官廳論」이 지배해 왔기 때문에 모든 決定은 機關長이 홀로하는 것이 당연하고 옳은 것 처럼 생각되어 왔다.

이러한 결과는 막대한 금액의 투자를 요하는 사업의 실패 또는 우선 순위의 전도를 자초하게 되는 것이었다. 그러나 人間은 누구나 좋은 idea 를 가질 수 있는 것이며 따라서 가급적 많은 사람의 참여를 통하여 즉 集團過程을 밟아서 決定을 하는 것이 바람직하다고 생각되며 이의 구체적인 方案은 發展을 위한 새 idea 의 出處를 크게 세가지로 나누어 생각할 수 있다. 하나는 決定人 및 이의 側近에 있는 發展幕僚이며 둘째는 그 조직의 中下位層에 있는 모든 직원 및 밖으로 조직외의 外部人 즉 政黨, 利益團體, 市民, 專門家들이라고 할 수 있다. 이러한 idea 가 제기되었다고 해서 곧 決定人이 즉흥적으로 直觀만으로 政策으로서 決定할 것이 아니라 發展幕僚로 하여금 연구를 하게 한 후 決定토록 하는 것이다.

③ 發展政策의 決定이라는 役割의 認知度——決定人 또는 機關長의 주요 역할은 發展政策 즉 非定型的인 決定이라고 하는 것에 대한 인식이 약해 모든 종류의 決定 즉 이미 先例가 있어 그대로 決定할 성질의 것 또는 部下에게 委任할 수도 있는 것들을 모조리 스스로 決定하려고 하는 것이다. 이의 원인은 部下에 대한 不信任, 決定에 따르는 役得, 權威主義的인 성격등으로 인하여 이러한 非發展政策的인 일에 시달려 스스로 보다 중요하고 마땅히 하여야 할 發展政策의 구상에는 시간을 할당할 여유가 적어지는 것이다.

#### 4. 結 語

하나의 發展政策의 決定에는 이상 검토된 바와 같이 환경, 행정구조, 결정인들의 여러가지 요인이 作用하여 이루어지는 것이며 따라서 이들의 變化刷新이 全面的으로 동시에 이루어져야 하지만 이 3大變數間의 우선 순위를 지적한다면 決定人의 決定能力의 向上이 최우선해야 할 것으로 생각한다. 왜냐하면 우선 이의 獨立變數性이 강하고 對象이 한정되어 있으며 또한 우리의 權威主義的 文化 때문에 이의 영향력이 크다고 생각되기 때문이다.

그러므로 일차적으로 決定人職에의 任用, 이들의 훈련, 업적 평가를 새로이 發展行政, 政策 決定이라는 觀點에서 해나가면서 이들 中心으로 行政構造의 刷新을 위한 시도가 있겠끔 하는 것이다.