

政策의 效率的 執行*

金 光 雄*

目

次

1 政策執行의 理論과 模型

- 1.1 必要性 : MBO의 摧頭
- 1.2 政策執行
- 1.3 問題點
- 1.4 理論模型

(2) 綜合評價模型

- 2.4 評價分析上의 關心事 : 主題
- 2.5 評價分析의 節次
- 2.6 評價方法
 - (1) 指標의 選定
 - (2) 評價基準
 - (3) 評價方法

2 政策執行의 分析 : 評價

- 2.1 評價分析의 必要性 : 目的
- 2.2 評價分析의 前提
 - (1) 價值前提
 - (2) 妥當性前提
- 2.3 評價分析의 模型
 - (1) 單位評價 模型

3. 政策執行의 戰略

- 3.1 基本的 戰略
- 3.2 機構的 戰略
- 3.3 有機的 戰略

要 約

(1.1) 現代의 行政은 政策指向을 要諦로 삼는다. 過去처럼 機械的 隱諺(mechanic metaphor)라는 脈絡에서 이해했을 때 行政은 순전히 서비스의 機能밖에 行하지 못했지만, 國家發展을 위한 核의 구실을 하고 있는 오늘날의 行政은 有機的 隱諺(organic metaphor)라는 脈絡에서 莫重한 役割을 遂行한다. 그 가운데에는 政策을 다룬다는 龙大 한 課題가 負荷되어 있다.

行政이 政策을 다룬다고 할 때 그 意味는 政策의 執行面만을 取扱한다는 것이 一般의 通念이다. 그러나 行政의 役割에 대한 需要가 점차 커

감에 따라 行政은 政策의 執行뿐만이 아니라 形成의 側面까지도 同時に 考慮하지 않으면 안되었고 이것은 당연한 것으로 받아들여야 할 것이다. 其實 政策의 外延을 폐가폴리시의 입장에서 생각한다면 政策의 形成과 執行은 一連의 連續體上에 있는 必須的 要素들이다.

政策의 形成에 관한 諸般分析은 오늘에 이르기까지 많은 論者들의 關心이 되어 왔다. 그것은 政治學의 關心事였을 뿐만 아니라 最近의 政策學의 關心事이기도 하기 때문이다. 그러나 유감스럽게도 政策의 執行에 관한 關心과 分析은 疏外된 實

* 이 研究는 서울大學校學術財團의 研究費支援(1975~1976년도)으로 이루어진 것이며 이 機會를 빌어 財團이 謝意를 表한다.

* 筆者는 現在 서울大學校 行政大學院 副教授이다.

情이다. 그 理由는 첫째, 일단 政策이 수립되면 執行되기 마련이고 집행되면 決定者的 기대에 어느정도 맞아 들어 간다는 安易한 생각때문이었다. 집행자체에 무슨 큰 문제가 있겠느냐는 방만한 태도때문이었다. 둘째, 計劃豫算制度때문이었다. 1960年代의 전위적 分析技法으로 有用하게 받아들여졌던。制度가 政策分析家들의 政策執行에 대한 관심을 輕減시키는 결과를 招來했다. 計劃의 妙를 살리려는 이制度는 政策決定 자체에 강점을 두었을 뿐 집행에 책임을 지고 公的奉仕活動을 수행하고 있는 下層組織을 등한히 했다. 세째, 執行의 內容自體가 지나치게 복잡하고 난삽하다. 연구의 의욕을 감퇴시켰기 때문이다.

그러나 三차 政策의 執行面에 대한 重要性이 새삼 인식되었다. 애써 만든 政策이 제대로 집행되지 않는다면 그 만큼 큰浪費는 없을 것이다. 따라서 政策의 分析에 관한 努力을 기울이게 되었는데 그 實情은 아직도 理論面에서나 分析方法面에서 一般한 수준에 이르지 못하고 있다.

이 論文의 다루고 있는 主題는 바로 위와같은 政策의 執行面에 있어서 未治했던 理論이나 分析方法을 論證해 보는 일이다. 그렇게 함으로써 政策執行의 效率化를 위하여 어떤 方策이樹立되어야 할 것인가를 提示하고자 하는 것이다. 그리고 이 論文에서 論述한 部分을 三大別解 보면, 첫째, 政策執行의 理論的側面, 둘째, 政策執行의 分析方法(評價), 세째, 效率的執行을 위한 提案등이다.

(1.2) 이 論文의前提로 삼고 있는 것은 이러하다. 政策이 效率的으로 執行되려면, 有能한 公務員이 政策이 意圖하는 바를 정확히 理解하여 주어진 與作(인원·예산)에 따라 협조하고 조정하면 된다. 거기에 組織의 資源과 行態의 要素가肯定적으로 作用하면 되는 것이다. 만일 더 욕심을 내어 組織이 政策執行에 필요한 만큼 모든 것을 支援받는다면 일단 政策은 원활히 집행될 것이다. 그러나 願하는대로 다 支援받을 수 없을 뿐만 아니라, 또 願하는대로 되어 抱和의 狀態(saturation)가 된다면 오히려 適正值를 넘어서 效率性이 半減될지도 모른다. 여기에 政策의 執行은 필요한 모든 資源으로 上限없는 機能이 수행된다고 해서 항상 바람직한 것은 아니라는 假定

이 성립되는 것이다. 이러한 問題를 克服하기 위하여 政策의 執行은 어느 정도가 적합한 것인지를 알 수 있는 適切한 評價가 필요하며 이러한 評價結果가反映될 때 政策執行의 效率化를 위한 첨경이 모색될 것이다.

(1.3) 政策執行의 理論的側面을 言及하면, 첫째, 執行은 政策過程의 初期段階에서 예견되고 또 그로부터 비롯되는 一連의 社會政治的過程으로, 그 必要性(appropriateness)이合理的分析을 통해 實現性을 고려하여 認知되어야 하며 行政的計劃以上의 것을 그 내용으로 담겨 된다. 일단 정책이 집행되면 그 執行過程에서 政策內容을 다시 評價해 보고(評價過程의 圖式은 本文에 提示) 다시 解釋을 붙이며, 정돈하여 再編成하는데 인색하지 않아야 한다. 이것은 물론 政策決定者의 本來의 意圖(framer's intent)에서 벗어나지 않는 범위내에서 이루어져야 한다. 이것을 政策意圖의 一貫性이라고 할 수 있다.

둘째, 計劃과 運營을 포함하고 있는 政策의 執行은 行政理論이나 組織의 設計 및 管理와 不可分의 관계를 갖는다. 구체적 운영단계에 들어가면 行政的網狀組織의 協調없이 그 運營이 不可能해지고 뜻하지 않는 저항과 도전을 받아 원래의 정체의도가 無視되고 歪曲될 염려가 있다. 이때 고려해야 할 諸要素는 本文으로 미룬다.

세째, 政策의 執行은 分析的接近法을 活用하여 그 效果를 증진시킬 수 있다. 여기에는 여러 管理科學의 技法이 필요하게 되는데, 한가지 염두에 두어야 할 것은 分析의 結果가 實際와 맞지 않는 경우가 있기 때문에 이를 克服하기 위한 方案을 강구해야 한다는 점이다.

네째, 政策執行上의 課題가 구체적으로 정해지더라도 상황에 따라 發展의인 간여를 행하는 것은 조직의 일반적 능력을 높히는데 도움이 된다. 따라서 社會科學의 知識을 기초로 하여 組織을 발전시켜 나가는 方法이 조직의 能力を 高揚하는捷徑인데, 이것이 곧 政策執行의 效果를 높이는 길이기도 하다.

(1.4) 政策執行의 分析은 評價를 통한 效果測定의 問제이다. 評價를 행하는 것은 근본적으로 政策의 成敗를 左右하는 要因을 규명함으로써 次의 다른 政策執行에 도움이 될 수 있도록 하자

는 것이다. 이 이외에도 政策에 대한 評價는 우선 政策의 能率性和 效果性이 제대로 이루어지고 있느냐를 알자는 것이다. 나아가 政策이 適實한 것이어서 政策對象者들이 受惠者が 되고 있느냐를 검토해 보자는 것이다. 따라서 政策의 評價分析은 能率性, 效果性, 適實性 등을 根據로 행해진다.

政策을 評價하는 데에는 주로 두 가지 模型을 염두에 둔다. 하나는 單位評價模型(goal-attainment model)이고, 다른 하나는 綜合評價模型(system model)이다. 하나의 政策을 評價할 때, 그 政策의 成敗를 가늠할 수 있는 것은 政策이 의도된 대로 수행되어 所期의 目的을 달성했는가를 보는 것이다. 그런데 많은 政策이 의도된 대로 수행이 안되는 경우가 있다. 또 의도는 하지 않았으되 所期의 目적이 달성되는 경우도 물론 있다. 이러한 때에 그 政策에 대한 評價를 어떻

게 하겠느냐이다. 單位評價模型은 그 政策하나만을 보고 意圖→能率性→成果의 單線的인 評價를 내리는 模型이고, 綜合評價model은 政策自體는 물론 餘他의 事情을 複合의으로 考慮하여 綜合의 인 評價를 내리는 立場이다. 後者の 경우는 대개 計劃(planning)이 狀況要因의 고려에서 未盡한 때가 많다 보겠다.

分析評價의 方法에서는 주로 實驗이나 準實驗調查方法에 관한 것을 提示했지만 政策의 複合性과 分析方法의 單純性에서 오는 괴리를 메꾸기가 어려운 실정이다. 評價方法 자체의 개발이 있어야 하겠지만 實驗以外의 方法이 모색되어야 할 것이다.

論文은 이 이외에 理論과 分析에 근거를 둔敘述에서 하나의 效率的 執行을 위한 諸要素와 그 關係를 검토하고 있다. 이部分이 豫習의in 方案이 되리라 믿는다.

1. 政策執行의 理論과 模型

1.1 必要生 : MBO의 擙頭

既述한 바와 같이 政策의 形成과 執行을 굳이 분리시키지 않고 한데 합쳐서 論하는 경우가 많다. 그러나 兩者的 성격은 엄격히 구별될 수 있는 것이다. 지금까지 政策의 形成에 관한 지나친 강조와 주의의 환기가 執行에 관한 면을 등한시한 결과를 초래한 것이 사실이다. 政策의 形成이 중요한 만큼 執行도 중요하다. 政策의 집행없이 政策目標는 성취될 수 없기 때문이다.

이러한 當然的 論證에도 불구하고 수많은 政策이 수립은 되면서도 집행해 나갈 體制를 갖추지 못해 조직에는 결국 流產되고 말 정책이나 견의가 꽉 차게 된다.⁽¹⁾ 이러한 사정은 당초부터 政策이 성공하지 못하는 원인을 만족스럽지 못한 계획과 적합치 못한 사업내용으로 돌리는 경향때문이었고 執行에 責任이 있다고 믿는 사람은 오히려 드물었다.例를 들어 존슨대통령의 「위대한 사회」 가운데 社會政策이 제대로 실행되지 못했다는 비판을 자주 듣게 되는 그 이유는 執行이 잘못 되었기 때문이다.⁽²⁾

政策의 執行의 局面이 등한시 되어온 이유는,

(1) J.L. Petersman and A. Wildavsky, *Implementation*. Berkely: University of California, 1973, XIV

(2) W. Williams, *Social Policy Research and Analysis: The Experience in The Federal Social Agencies* New York: American Elsevier, 1971, p. 11; Robert A. Levine, "Rethinking Our Social Strategies," *Public Interest*, Winter 1968, pp.86-96.

첫째, 일단 政策이 수립되면 執行되기 마련이고 집행되면 決定者의 기대에 어느 정도 맞아 들어간다는 안이한 생각때문이었다. 집행 자체에 무슨 큰 문제가 있겠느냐는 망만한 태도이다.

둘째, 計劃豫算制度(Planning Programming Budgeting Systems) 때문이었다. 1960년代의 前衛的 分析技術으로 有用하게 받아들여졌다. 이 制度가 政策分析家들의 政策執行에 대한 관심을 경감시키는 결과를 초래했다. 計劃의 妙를 살리려는 이 制度는 政策決定 자체에 강점을 두었을 뿐 집행에 책임을 지고 公的 奉仕活動을 수행하고 있는 下層組織을 통한 했다.

세째, 집행의 내용 자체가 지나치게 복잡하고 난삽하여 연구의 의욕을 감퇴시켰기 때문이다. 집행과정을 분석함에 있어서 제일 큰 난점은 어떤 요소를 포함시키고 어떤 요소를 제외하는 境界의 결정문제다. 집행의 機能은 상호간에 꽤 얹혀 있기(interwined) 때문이다.

그럼에도 불구하고 니슨행정부에 와서는 目標에 따른 管理(Management-By- Objective)라는 이를 아래 管理의 目標와 責任을 확인함으로써 政策決定者로 하여금 執行의 문제를 분석하는 關心을 기울이게 하였다. 이와 때를 같이 하여 60년대 후반과 70년대 초에 政策執行에 관한 여러 연구가 教育과 地域社會開發의 分野에서 활발히 진행되었다.⁽³⁾

目標에 따른 管理(MBO)라는 것은 “보다 效率的인 執行을 하기 위한 結果指向的 管理方式”으로⁽⁴⁾, 첫째, 計劃의 持續的 점검과 分析을 보다 용이하게 하며, 高位層의 計劃/政策決定과 調整에 도움이 되도록 하며, 둘째, 각 수준의 事業管理者들이 예측되는 결과와 時限을 분명히 할 수 있도록 하며, 實質的 成就度를 評價할 틀(framework for evaluation)을 제공해 준다. 요컨대 정부는 시민에게 보다 유용한 프로그램을 效果있고 責任있게 제공해야 한다는 현실적 필요에서 출발하여 그 目的과 活動內容을 보다 명백하고 간결하게 표현하여 복잡하고 분석적이며, 심지어 政治的인 管理上의 決定作成過程을 분명히 하는 것이다. 다시 말해서 目的을 분명히 해주고, 상충되는 目的을 확인해 주며, 참여적 管理를 保障하고, 量流와 成就度를 測定함으로써 統制力가니즘이 제공하고, 管理者의 責任과 評價를 고취한다.

MBO의 論理的 根據라고 할텐데, 첫째, 政府計劃의 目標와 結果는 政策決定과 計劃執行에서 第1의 指針으로 作用할 수 있도록 확인되어야 한다는 것과, 둘째, 執行의 效果를 얻기 위해 行政의 多樣性의 機關과 狀況에 따라 認定되어야 한다는 것 등이다. 즉 管理

(3) S. Bailey and E. Mosher; M. Derthick; J. Berke and M. Kirst; J.L. Pressman and A. Wildavsky 등의 연구가 그例

(4) Chester A. Newland, “Policy/Program Objectives and Federal Management: The Search for Government Effectiveness”, *Public Administration Review* 36:1, January/February 1976, pp. 20-27.

方式에 있어서 最善의 唯一한 方法(one-best way)이 있을 수 없다는 것이다.

크게 보아 MBO는 다음과 같은 過程上의 요소를 우선 고려한다.

- (1) 期限內に 성취되어야 할 結果의 관점에서 각段階의 目標 및 그 우선 순위를 결정한다.
- (2) 結果를 성취하기 위한 細部計劃을 수립한다.
- (3) 設定된 長・短期 目標 및 優先順位에 따라 資源을 配定한다.
- (4) 責任感을 높히기 위해서 計劃執行過程을 開放한다.
- (5) 中間 且 程標를 만들어 部門別・段階의 目標를 向한 進陟程度를 추적하고 감시한다.
- (6) 效果性 (effectiveness), 能率性 (efficiency) 및 經濟性 (economy) 등의 관점에서 結果를 評價한다.
- (7) 技術改革을 통해 生產性을 增進하는 것과 같이 目標와 結果上의 增進을 도모한다.

具體的으로 高位水準에서는 明示된 年間計劃目標 및 結果를 豫算에 反映시키고, 運營水準에서는 多樣한 管理方式 (management approach)을 採擇한다. 원래 MBO는 目標가 모호하고 實시계획이 불완전하며, 評價方法이 非效果的이었던 事情을 克服하기 위하여 生產性을 測定하고 (productivity measurement), 事業을 評價하며 (program evaluation), 社會指標를 찾아내는 (social indicators) 것과 같은 管理改善을 그 動機로 삼았다. 이와 같은 管理改善을 위한 一連의 要素들은 政策의 執行을 돋는 보다 明確한 側面과 基準을 보여 주게 되었다.

위에 記述한 MBO의 諸特徵은 그 자체 有用한 것임에는 틀림이 없으나 몇 가지 限界와 問題點이 있다. 첫째, 目標를 分明히 한다는 것이 長期的인 側面이 分析된다거나 代案이 고려된다는데 이 아니며, 둘째, 相衝되는 目標가 확인된다고 해서 事業構造에 있어서의 모든 간극이 파악되진다는 것도 아니고, 세째, 혹 分析家가 活用된다 해도 나중에 責任問題와 參與管理의 問題와 갈등이 생길 우려가 있으며, 끝으로 성가신 行政機構를 통하지 않고도 決定이 可能한 경우가 있다는 점 등이다.⁽⁵⁾

성격상 政府의 決定이란 不可解한 過程인 때가 종종 있다. 또 決定은 同意基盤을 확보하기 위해서 爭點이 될만한 문제들을 은폐하고 “모두를 위해서”라는 式으로 대매하게 표현된다. 동시에 目標를 數量化시켜야 할텐데, 現象은 그 素材에 따라 數量化가 되는 것도 있지만 되지 않는 것도 많으며 특히 대부분의 경우에 目標가 數量化되기는 어렵다고 한다. 여기에 分析家의 도움이 보태져서 數量化의 輿否를 가리게 되고, 나아가 目標達成의 可能度와 適實性을 다질 수는 있다. 그러나 어디까지나 同質性을 확보하는데 위험적인 존재이며, 모든 조건이 다 충족되고 제대로 分析되었는데도 計劃대로 진행이 안 되어 失敗하는 경우가 있다는 점을 기억해 둘 필요가 있다. 그것은 目標가 達成되는 과정에서의豫期치 않은

(5) Bruce F. De Woolfson Jr., "Public Sector MBO and PPB: Cross Fertilization in Management Systems" *Public Administration Review* 35:4, July/August 1975, pp. 387-395.

狀況變動이나 受惠者가 진정으로 원하는 政策인가에 대한 정확한 適實性 分析이 안 되어 있는 경우에 더 심각해진다. 모름지기 무엇이 되어야 하는가를 분명히 알아서 어떤 단계를 거치면 어떤 目標가 成就될 수 있다는 점을 확실히 알아야 할 것이다. MBO가 有用한 道具임에는 틀림이 없다. 이것이 政策에 活用되기 위해서는 分析家들이 폭 넓은 視野, 明智한 分析力を 가지고 여러 可用한 道具를 써서 政策의 前後와 過程에 관한 철저한 分析을 해 주어야 한다.⁽⁶⁾

위에서 目標에 따른 管理의 意味와 重要性과 限界 등을 一瞥해 본대로 執行의 效率化를 위한 執着과 創案에의 노력은 대단하다. 이처럼 政策執行의 重要性이 새삼스레 인식되어 그 分析에 노력을 기울이게 되었지만 아직도 理論的側面이 다져지지 못했고 實值를 체험하기 힘들기 때문에 正鵠에서 벗어나 알맹이 없는 논의만 거듭했다. 그러므로 앞으로의 과제는 政策의 執行이 과연 어떤 性格의 것이며, 그 難點이 무엇이고, 이를 극복하여 效率의 執行을 기할 수 있는 理論의 定立과 그 戰略에 관한 論議가 무엇보다도 緊要하다 하겠다.

1.2 政策執行

여기서는 우선 政策執行의 여러 局面을 一瞥해 보기로 한다. 局面이란 다른 의미로는 屬性을 뜻한다.

첫째, 執行이란 政策過程의 初期段階에서 예견되고 또 그로 부터 비롯되는 一連의 社會·政治的 過程이다. 政策은 그 終局의 必要性이合理的分析을 통해 技術的, 經濟的 및 政治的 實現生을 고려하여 認知되며 行政的 計劃 以上의 것을 그 내용으로 담게 된다. 일단 政策이 執行되면 그 집행과정에서 政策內容을 다시 評價해 보고, 다시 解釋을 붙이며 다시 정돈해 보는 등 政策을 再形成하는데 인색하지 않아야 한다. 이것은 물론 정책결정자의 본래의 意도(ramer's intent)에서 벗어나지 않는 범위 내에서 이루어져야 마땅하다.⁽⁷⁾ 이렇게 되려면 집행자가 능력을 갖추어야 하고 어느 정도의 自律性도 지녀야 한다.

둘째, 計劃과 運營을 포함하고 있는 政策의 집행은 行政理論이나 組織의 設計와 管理와 불가분의 관계를 갖는다. 예컨대 行政의 代表性은 政策過程의 한 부분에 해당한다. 구체적 운영의 관계에 가면 行政的 網狀組織의 協調欲이 그 운영이 불가능해지고 뜻하지 않은 저항과 도전을 받아 원래의 정책의도가 무시되고 왜곡된다. 정책집행에서 組織 내지는 管理上の 지침을 열거해 보면,

- (1) 두 영상의 부분목표를 구체화 하는 것.

(6) Harry S. Havens, "MBO and Program Evaluation, or What Happened to PPBS?" *Public Administration Review* 36:1, January/February 1976, pp.40-45.

(7) Y. Dror, *Public Policy Making Reexamined*. San Francisco: Chandler, 1968.

- (2) 필요한 기술을 지원하고 역할수행을 분명히 해 주는 것.
- (3) 필요한 기술을 확보하고 개발하는 기준을 설정하는 것.
- (4) 통제구조와 절차를 구체화 하는 것.
- (5) 여러 부문목표가 있으면 중요한 순서대로 차례를 정하는 것.
- (6) 다른 사업과 기관과의 적정관계를 구체화 시켜 주는 것.

위와 같은 지침을 작성해 주면 정책이 現實과 맞는 방향으로 집행될 뿐만 아니라 집단간의 조정과 상호영향을 좀 더 提高시킬 수 있다. 정책과정에서 行政要員간에 統合이 이루어지면 참여를 통해 이해하고 含入되어 집행이 促進된다. 요컨대 의도와 행동의 간극이 좀 더 좁혀져서 바라는 정책방향으로 추진되어 나가는 데는 이상과 같은 여러 요건이 구비되어야 한다. 한 가지 더 보태면, 전략적이고 운영상의 고려가 應變의으로 짜여져 그때 그때의 상황에 맞는 운영을 해야 하며, 그러기 위해서는 개방적이고 지속적인 計劃과 行政이 이루어져야 한다.

세째, 政策의 執行은 分析的 接近法을 활용하여 그 效果를 증진시킬 수 있다. 運營研究(operations research), 體制分析(systems analysis), 시뮬레이션(simulation), 計劃豫算(PPB), 및 目標 따른 管理(MBO)등은 훌륭한 기법으로 정책과제의 문제영역과 이들간의 관계를 분석하는데 이용된다. 그러나 이러한 기법에 의해 분석해 낸 결과는 흔히 實值와 맞지 않는 경우가 많다. 이를 극복하기 위하여 특정기법에 관한 訓練을 미리 행한다든가(prior training), 종횡의 의사교류를 조장하면 좀 나아질 수 있다.⁽⁸⁾

네째, 政策의 집행이 科學的이기 위해서는 社會科學의 知識이 活用되어야 하는 것을 규범적前提로 삼는다. 이 가운데에는 「工學的 模型」을 원용하느냐, 혹은 「知能的 模型」을 따르느냐에 따라 견해가 달라지지만⁽⁹⁾, 어느 쪽을 따르든 政策執行에 들어가는 投入을 分析하고 그 行為를 效율적으로 하기 위해 分析하는 근거로 활용된다.

다섯째, 政策執行上의 課題가 구체적으로 정해지더라도 상황에 따라 發展的인 간여를 행하는 것이 조직의 일반적 능력을 높히는데 도움이 된다. 따라서 사회과학의 지식을 기초로 하여 조직을 발전시켜 나가는 방법이 조직의 능력을 고양하는 첩경인데 이것이 곧 정책집행의 효과를 높히는 길이기도 하다. 좀 더 구체적으로 요인을 검토해 보면 (1) 조직이 어떤 과업을 수행해야 하는지 그 성격이 분명하고, (2) 조직은 부분환경과 적절한 관계를 맺고 있는 部分요소로 分化되고, (3) 정보를 교환하고 효과있는 갈등관리 방안을 통해 조직이 통합도어 있어야 하고, (4) 성과에 관한 명백한 지식을 알고 있고, (5) 조직이 自映

(8) P. Ra oosh, "Experimental Studies of Implementation", J.R. Lawrence(ed.), *Operational Research and The Social Sciences*. London: Tavistock, 1966; C.W. Churchman and A.H. Schainblatt, "PPB: How Can It Be Implemented?" *Public Administration Review* 29:2, March/April 1969, pp.178-189.

(9) A. Bilderman, "Information, Intelligence, Enlightened Public Policy: Functions and Organization of Societal Feedback", *Policy Sciences* 1:2, Summer 1970.

의이며 실제 행동에 맞게 교정·조정해갈 수 있는 능력등이 있으면 정책은 순탄하게 집행되며 효과를 높힐 수 있게 된다.

1.3 問題點

위에서 검토한 것은 政策執行의 性格과 규범적 방향에 관한 약간의 論議를 소개한 것인데, 政策執行의 理論과 戰略을 의논하기 위해서는 그러한 개념에서 출발해야 하는 것은 너무도 당연하다. 그러나 실제로 모든 현상이 분석적 또는 규범적인 논의와 일치하는 것이 아니므로 항상 그간에는 문제가 개재된다. 政策執行에서 야기되는 문제의 근원이 어떤 것인지 먼저 알고 넘어 가기로 한다.⁽¹⁰⁾

첫째의 문제는 意思疎通이다. 政策執行者가 무엇을 해야 할지 모르는 경우가 있다. 지시가 서로 어긋나는 내용이거나 일관성이 없는 명령이 하달되거나 불가능한 지시가 내려오면 정책의 집행자는 무엇을 해야 할지 결정하기가 심히 곤란하다. 또한 비록 지시나 요청이 일관되고 가능한 경우라도 집행자가 정책의 真意를 파악하지 못하면 역시 마찬가지로 난경에 처한다.

둘째의 문제는 能力이다. 政策을 집행하지 못한다고 하는 것은 원인이 어디있든 能力이 없기 때문이다. 지식이 부족하거나 훈련이 모자라거나 업무량이 과다하거나 情報와 資源이 부족할 때 이런 문제가 야기된다. 能力이 없으면 집행자는 흔히 주어진 與件下에서 적당히 일을 처리하여 政策을 歪曲시킨다.

세째의 문제는 政策執行者の 否定的 態度다. 政策執行者가 政策에 대해 거부반응을 보이는 경우가 있다. 애써 결정한 정책내용을 묵시적 혹은 명시적으로 거부하여 정책의 집행이 不可能해지거나 歪曲된다. 이런 경우는 대개 집행자 개인의 理解와 相反될 때 일어나는 것이 常例인데, 비록 受容되더라도 政策이 그릇된 方向으로 유도될 염려가 있다.

1.4 理論模型

(1) 政策執行過程에서 고려해야 할 몇 가지 요소를 검토해 보면, ① 政策의 基準과 目標, ② 資源, ③ 機關과의 의사교류 활동 및 協調體制, ④ 執行機構의 성격, ⑤ 政治·經濟 및 社會的 與件, 및 ⑥ 執行者의 性向 등을 드는例가 있다.⁽¹¹⁾.

첫째, 政策의 基準과 目標는 政策의 設定기준을 확인하고 무엇을 달성하려는 것인가를 확실하게 한다. 따라서 여기에는 집행결과 나타나는 성과를 어떻게 측정하는가도 明示해 주어야 한다. 政策에 따라서는 그 결과를 정확하게 分析評價할 수 있는 성격의 것이 있고 그렇지 않은 경우도 있다. 복잡한 정책일수록 政策을 하달할 때 사업의 규약과 지침이 일관성을 기니고 평가기준도 명백히 해 주어야 한다.

(10) H. Kaufman, *Administrative Feedback*. Washington: Brookings, 1973, p.2.

(11) D.S. Van Meter and C.E. Van Horn, "The Policy Implementation Process", mimeo, 1974.

둘째, 資源은 政策執行에 있어서 미리 人的・物的 資源의 동원 가능 여부를 확인해야 하기 때문에 중요하다. 대부분의 경우에 政策의 執行에서 충분한 資源의 支援이 안 된다. 주어진 여전에 더 효과있게 자원을 동원하고 활용하는 방안이 강구되어야 한다.

세째, 機制간의 意思交流는 기준과 목표에 대한 명백한 이해를 바탕삼아 협조체제를 조장할 수 있는 것이어야 한다. 의사교류는 자칫 잘못하면 애곡되는 경향이 있기 때문에 決定者의 真意를 정확히 파악하고 전달하도록 노력해야 한다. 정부의 어느 사업이나 多次元에서 다른 사업과 機能的 聯關係성을 갖고 있기 때문에 필요한 범위 안에서 이들 사이의 유기적인 연결과 이에 따른 受任機關의 肯定的 協調는 不可缺하다. 命令은 집행되기 마련이지만 때로는 이를 자극하고 통제할 수 있는 메카니즘이 필요할 때가 있다.⁽¹²⁾ 人事權과 財務權이 있으려 통제가 용이한데, 이런 것을 규범적(normative), 보상적(remunerative), 또는 강압적(coercive) 힘이라고 한다.⁽¹³⁾ 統制의 方法은 이와 같이一方的인 관계에서 행사되어 유효할 수 있지만, 한편 같은 수준에 있거나 아니면 上位部署와의 관계에서는 위와 같은 方法으로는 불가능해진다. 이런 때에는同一한 價值와 규법을 터득케 하는 社會化(socialization), 說得(persuasion), 및 互選(cooptation)의 方法에 따라 협조관계를 이룩한다. 이 協調의 3계는 특히 政策의 效率的 집행을 가능케 하는 핵심요소요, 또 풀기 어려운 과제이기 때문에 理論家들에게 논쟁의 대상이 된다.

네째, 執行機構가 어떤 性格을 지니고 있느냐는 執行의 成果를 좌우하는 관건이다. 效率의 執行의 4전을 간추려 보면⁽¹⁴⁾,

- ① 조직의 크기와 구성원의 資質
- ② 位階의 統制의 정도
- ③ 조직의 活力素(organizational esprit)
- ④ 開放的 의사소통구조
- ⑤ 政策決定機構와의 公式・非公式 連繫關係

다섯째, 経済적 요인으로는 경제적 사정, 여론의 방향, 엘리트 집단의 입장, 외국기관과의 접촉도 등을 고려할 수 있다.⁽¹⁵⁾

여섯째, 政策의 집행은 결국 모든 요소를 판단하고 여과하는 집행자의 성향에 달려 있다. 대개 정책집행자의 官僚的 惰性이 비능률적 집행을 결과할 위험성이 다분히 있다. 따라서 가치관도 바로 잡혀 있어야 하고 지식과 능력도 갖추어야 하며 그것을 행동으로 옮길 수

(12) R. Neustadt, *Presidential Power*. New York: Wiley, 1960, p. 18.

(13) A. Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations*. New York: Free Press, pp.5-8.

(14) F. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*. Boston: Little Brown, 1969; P.M. Blau and W.R. Scott, *Formal Organization*. San Francisco: Chandler, 1962.

(15) K.M. Dolbeare and P.E. Hammond, *The School Prayer Decisions*. Chicago: University of Chicago Press, 1971; W.E. Miller and D.E. Stockes, "Constituency Influence in Congress", *ASPR* 57, March 1968.

있어야 한다. 집행자의 정책에 대한 認識度, 反應態度, 反應密度 등은 중요한 결정요인이다. 정책집행자의 자세 내지는 능력이 어떠해야 하는가를 좀 더 자세히 예시해 보면,⁽¹⁶⁾

1. 변호와 쇄신에 대한 준비성

2. 환기의 도전을 극복할 수 있다고 믿는 마음

3. 時間的 次元에서의 적극적 생각

4. 계획하고 조직하는 마음

5. 다른 사람의 권위도 중요하다고 생각하고 존중하는 태도

6. 과학과 기술의 중요성을 믿는 마음

7. 배우적 정의를 구현하려는 태도

(2) 위에 든 政策執行過程에서 고려해 보아야 할 諸要素들을 論理的 妥當性을 가지고 연结시켜 效率的 執行의 成果를 求할 수 있으면 이것은 하나의 政策模型이 될 수 있다. 그러나 이것마저로 모두에 대한答이 나오는 것은 아니다. 政策執行의 模型說明을 다른 각도에서 정리해 보면, 執行을 目標를 成就하는 活動體系(action system)라고 생각하는 입장에서 이 活動體系는 ① 組織의 構造(organizational structure), ② 目的과 目標(goals and targets as designed output), ③ 資源(resources), ④ 管理技術(management technology), ⑤ 指導性(leadership) 및 環境(environment) 등을 포함하며, 이들이 好機能을 발휘할 때 政策은 效率的으로 집행된다고 볼 수 있다.⁽¹⁷⁾

政策執行을 위한 가장 기본적인 틀로서 組織의 構造와 그 機能의 重要性을 再三 强조할 필요는 있다. 다만 여기서 지적하고자 하는 것은 어떤 형태의 組織構造가 目標達成을 위한活動의 도움이 되고 뒷받침되는 것이나를 염두에 두어야 한다는 점이다. 組織은 活力이 넘치고 밝고 따뜻하며 友好的이어야 한다. 構造는 類型化된 行動(patterned action)이며 機能은 諸般要素간의 關係이다. 따라서 이들이 어떻게 움직여 그러한 組織의 性格과 雾圍氣氛를 造成하느냐는 구성원인 사람에게도 달려있겠지만 組織 자체의 要素와 要素, 類型化된 行動과 行動 間의 짜임새에 달려있다.

效率的 執行이 되려면 特定한 目標와 活動이 具體化되고 體系的으로 정리되어야 한다. 그래야 그것이 이루어 보였는지가 확실하고 또 「그것을」 성취할 수 있다. 그러나 많은 경우에 目標設定者가 現狀을 잘 파악하지 못하고 있어서 具體的 目標가 提示되지 못하는 경우가 있다. 이 때 設定者와 각 계층의 執行者 간의 부단한 의사소통과 이해로 난제를 극복할 수 있다.

資源, 管理技術 및 環境은 부연치 않으나, 指導性은 앞에서 지적한 執行者의 性向에 표

(16) A. Inkeles, "The Modernization of Man", M. Weiner (ed.), *Modernization*. New York: Basic Book, 1966 pp.138-150.

(17) In-oung Whang, "Management Evaluation of Family Planning Programme in Korea, 1962-71: Lessons from Experience", *Seoul National University Faculty Papers* Vol. 4, Humanities and Social Science (A&B). Seoul: Seoul National University Press, 1975, pp.65-78.

할 수 있는 것이나 그重要性을 감안하여 좀 더 설명하기로 한다. 指導性은 政策을 執行하는 사람들을 目標를 向해 끌어 가야 하며 政策의 受惠者를 따라 오도록 해야한다. 바른 政策이 樹立되었다고前提한다면 그 다음에 政策의 成敗는 指導性에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 指導性은 判斷力, 決定力, 推進力, 統率力 등등의 諸 힘을 발휘하는 것이지만, 그것은 立階秩序의 水準에 따라 내용이 달라진다. 즉 高位水準에서 필요한 것은 全體를 把握할 수 있는 理解力이라면, 中位水準에서는 人間關係의 技倅이고, 下位水準에서는 監督力이라고 할 수 있다. 多樣한 内容을 가진 指導力의 屬性과 이에 대한 期待는 그重要性을 한껏 낙하시키기에 충분하다. 왜냐하면 指導性의 機能은, ① 創造的인 일과 變化適應을 위해 중도한 결정을 내리며, 이를 위해 調整, 統制, 參與再促 등을 행하는 것, ② 일에 대해 正當性을 賦與하는 것, ③ 資源을 創出해 내는 것, ④ 構成員을 監督하고 動機를 賦與하며 活力を 주는 것, ⑤ 構成員 간의 意思疎通을 원활히 해서 理解의 바탕 위에 따뜻한 組織雰圍氣氛을 助成하는 것, ⑥ 組織外의인 關係에서 좋은 連繫를 맺고 協調를 助長하는 것 등등으로 수없이 많은 力動의 源泉이 여기에 있기 때문이다.

(3) 앞에서 政策執行過程에서 고려해 보아야 할 기본적 要素를 설명하였다. 거기에는 組織內的 要因과 組織外의 要因이 있음은 물론, 構造的인 것과 機能的인 것도 있다.

우리는 이들이 서로 얹혀 있으면서 유연한 관계가 유지되어 政策이 意圖한 目標가 성취되기를 기대한다. 그러므로 政策分析의 終局的 目的是 政策이 所期의 目標를 달성했는가를 알아보는 것이다. 그것은 위에서 알아 본 諸要素의 뒷받침이 있어서 물론 可能해진다. 따라서 政策이 效率的으로 執行되기 위해서 具備되어야 할 諸要素들이 있어서 이들이 재대로 움직이는 기를 알아야 하는 일방, 이들의 움직임이 所與의 與件 속에서 能率的・效果的・經濟的으로 행해져서 適實性을 期하고 있는가도 찾아보아야 한다. 前者를 構造的 要素라고 한다면 後者는 이들의 行動結果로 나타나는 產物의 效用性이다. 그러므로 政策執行의 效率性은 後者에 대한 분석으로 가능하며 이것은 前者가前提됨으로써 가능하기도 하다. 이를 分析模型이라고 하여 설명할 수 있을 것 같다.

政策은 上에 列舉한 諸要素로 부터의 힘의 投入으로 시작된다. 거기에는 豊算도 있고 人力도 있으며 物資도 있다. 그런가 하면 이들이 들인 時間도 있고 努力도 있다. Y. Dror는 이들을 ① 資格을 갖춘 人力(qualified manpower), ② 知識과 情報(knowledge and information), ③ 裝備(equipment), ④ 에너지와 추진력(energy and drive)등으로 정리하고 있다.⁽¹⁸⁾ 이들이 聚合되어 하나의 모아진 힘이 發散되었을 때 어떤 結果가 나온다. 그것이 政策의 產物이다.

政策은 그래서 投入과 產出의 파라다임으로 分析된다. I. Sharkansky는 公共政策(public policy), 政策產物(policy outputs) 및 政策影響(policy impacts)의 次元을 政策過程

(18) Y. Dror, *Public Policy Making Reexamined*. Scranton, Penn.: Chandler, 1968.

의 중요性: 要素로 꼽는다. 여기서 公共政策은 政府가 取한 行動을 말하고, 政策產物은 이 행동에 따라 나타난 서비스 수준을 뜻하고, 政策影響은 그 서비스가 住民에게 준 效果를 의미한다. 여기에는 물론 公共政策의 영향과 관계없이 社會・經濟・政治的 諸 環境與件이 영향을 가칠 수 있다.⁽¹⁹⁾

T.R. Dye는 좀 넓게 잡아 政策產物을 體制에 영향을 미치는 힘과 그로 인해 나타나는 反應의 力과로 생각한다. 즉 公共政策의 產物은 社會・經濟的 投入(socio-economic inputs: forces), 政治體制의 特性(system) 및 政策結果(response)의 관계로 본다.⁽²⁰⁾

K.C. Land는 社會指標의 模型概念을 염두에 두고 外生的 變數(exogenous variables)와 內生的 變數(endogenous variables)로 나눈다. 前者는 다른 論旨에 비추어 보면 政策投入에 해당되는 것으로서, 그는 이를 操作 可能한 것과 操作 不可能한 것으로 나눈다. 예를 들면 새마을 사업에서 政府가 投入한 豐算, 人力, 住民動員 같은 것은 操作 可能하고, 弘報活動을 통한 指導啓蒙도 이 部類에 넣을 수 있으나 住民이 自發的으로 事業에 기여를 한다거나 弘報效果가 擴散되어 乘數效果가 나타나는 것까지 操作할 수는 없다. 後者는 最終產物(end-product)로서 過程과 條件의 結果로 생각하여 附隨的 效果(side-effect)와 區別된다.⁽²¹⁾ 大部分의 政策分析은 投入으로서 操作 不可能한 것과 產物로서의 附隨的 效果에 관한 고려를 등한시 했던 것이 사실이나 실제로 정확한 政策의 分析과 評價를 해 보려면 이들이 포함되어야 당연하다. 그러나 이들을 추적하기 위해서는 세련된 實驗技法이 동원되어야 한다.

위의 討議를 대강 추려 보면 政策의 投入은 體制의 換位機能을 통해 政策의 產物로 나타난다. 政策의 投入 속에는 操作可能한 것과 操作 不可能한 것이 있는데 操作 不可能한 投入의 效果를 測定하기란 어렵다. 政策의 產物도 最終產物과 附隨的인 產物이 있는데 附隨的 產物 역시 測定이 어렵다. 그러나 政策의 執行을 分析하려면 이들 要素가 모두 해야되며 相互間に 어떤 관계가 있는지를 파악해야 한다. 그러나 그 實踐은 쉬운 일이 아니다. 政策의 執行過程을 위와 같이 投入과 產出의 관계로 보는 입장에서도 이들을 좀 더 細分해 보면 政策投入(policy inputs)–政策內的 產出(internal outputs)–政策外의 產出(external outputs)–政策影響(policy impacts)으로 나누어 볼 수 있다. 다른 것은 같으나 政策의 内的 產出: 어느 事業을 하다 보면 資料를 모으고 보고서를 작성하고 훈련하고 스스로 배우게 되는 등 一連의 부수적 惠擇을 얻게 되는데 이를 뜻한다.

政策分析에서 무엇보다 중요한 것은 흔히 看過하기 쉬운 것으로서 政策影響이다. 아무리 출중한 政策이 樹立되고 잘 執行되어 效果가 나타나더라도 그 結果는 住民에게 도움이 되는 것이라야 한다. 즉 施惠性이 높은 政策이어야 한다. 그러나 종종 能率과 效果만을 따지

(19) Ira Sharkansky, "Environment, Policy Output and Input: Problems of Theory and Method in The Analysis of Public Policy", 1970.

(20) Thomas R. Dye, "A Model for The Analysis of Public Outcomes", 1970.

(21) Kenneth C. Land, "Theories, Models and Indicators of Social Change", 1975.

다 보면 이 面에 대한 중요성을 잊게 되는 경우가 있다. 따라서 政策은 能率과 效果性이라는 側面에서 經濟的으로 執行되어야 하며, 나아가 그것은 住民에 혜택이 돌아가는 適實하고 惠與한 것이어야 한다. 그런 뜻에서 政策은 모름지기 能率性(efficiency), 效果性(effectiveness ; performance), 이를 뒷받침하는 經濟性(economy)의 要因과 더불어, 影響의 内譯을 알 수 있는 適實性(appropriateness)과 惠與性(beneficiary)이라는 諸側面에서 分析·評價되어야 한다.

2. 政策執行의 分析 : 評價

2.1 評價 分析의 必要性 : 目的

위에서 論義한 대로 우리는 政策이 제대로 執行되었는가의 與否를 파악해야 한다. 그것은 投入이 ✕ 대로 되었는지, 그것이 能率의인 것인지, 또 그 效果가 經濟的으로 이루어졌는지를 알아야 하고 또 그것은 受惠者에게 진정으로 도움이 된 것인지를 알아야 한다. 한 쪽에는 도움을 주었는데 다른 쪽에는 손해가 가지나 않았는지도 알아야 한다.

政策의 評價는 보통 다음과 같은 目的에서 행해진다고 한다.⁽²²⁾

- (1) 設定의 目標가 어떻게 遂行되는가를 밝혀 내는 것.
- (2) 事業의 成功과 失敗의 要因을 규명하는 것.
- (3) 成功의 事業에 在內한 原理를 파헤치는 것.
- (4) 여러 支法中 相對的 成功度를 높히는 要因에 근거를 두고 다음의 研究를 위한 基礎를 닦아 주는 것.
- (5) 目標 달성을 위한 方法을 再調整하고 細部目標도 다시 규정해 보는 것.

되풀이되는 설명이지만, 評價를 하면 다음과 같이 事業運營에 도움이 된다.

- (1) 事業活動이 원하는 目的을 성취해 가는 정도의 결정, 진행도 측정, 성취수준을 알 수 있다.
- (2) 사업 운영의 강점과 약점을 찾아 내어 절차와 목적을 변화·수정시킨다. 강점을 부각하고 약점을 극소화하여 效果性을 높힌다.
- (3) 사업의 能率性과 適合性을 다른 方法과 必要와 비교하여 검토한다. 사업의 절차와 범위·를 증대·증진.
- (4) 質的調整을 期한다. 成果의 기준을 만들고 계속적 성취를 검사한다.
- (5) 測定기준과 관련하여 操作的 定義를 내림으로써 事業目的을 보다 분명히 하고, 당연하다고 생각하는 事業의 前題를 다시 생각해 본다. 事業活動의 불일치, 비일관성을

(22) Stanley K. Bigman, "The Problem of Evaluation", *International Social Science Bulletin* 7:3, 1955, pp.346-352.

찾아낸다.

- (6) 期 사업을 위해 절차, 접근법등을 새로 제시.
- (7) 和하거나 否定의 부수적 效果를 검토하여 사업의 면밀 가능성을 경고한다.
- (8) 適效果를 내는 사업(돈, 人力, 시간 面에서) 순으로 순위를 매긴다.
- (9) 사업의 轉移度(다른 지역, 다른 대상인구에게로의)를 검토한다.
- (10) 效果性 검토 후에 과학적 지식의 근거를 발전시키고 다른 사업을 위한 가설을 제시 한다.
- (11) 속이한 조직구조와 운영방식의 效果性을 검토하여 行政學의 수준을 높힌다.
- (12) 公共責任을 증대시킨다. 그리하여 사업의 성공을 위한 大衆的 支持를 증대시킨다.
- (13) 父가과정에 要員들을 참여시켜 그들의 사기를 높힌다.
- (14) 성원 간의 의사소통을 원활히 해서 조정과 협조를 기하여 태도를 비롯하여 보다 나은 운영을 꾀한다.

2.2 評價分析의 前題

(1) 價值 前題

評價는 본질적으로 價值를 전제로 한다. 사업이 성취하고자 하는 목표가 인간생활의 價值深化。기여하고 있다는 생각에서, 그리고 評價作業을 통하여 價值획득의 효과와 범위를 보다 능률적으로 넓히는 길을 찾아낼 수 있다는 생각에서 評價는 출발한다. 그렇지 않다면 구태여 評價하려는 수고를 자청할 필요가 없을 것이다.

“인간의 생명은 구할 가치가 있다”, “건강은 유지되어야 한다”, “인간다운 생활”, “잘 살아보기”등은 社會成員 모두에게 공통적으로 인정되는 價值이다.

(2) 妥當性 前題

價值은 비록 그것들이 일반적으로 인정되는 것들이라 할지라도 優先順位에는 차이가 있기 마련이다. 어느 價值가 더 중요한가, 또는 더 시급한가, 價值實現에는 어느 방법이 더 효율적か 등등의 무엇이 무엇보다 났다는 前題가 妥當性의 前題인데, 評價의 목적이 보다 나은 것을 추구한다는 사실을 감안하면, 妥當性의 確認이 곧 評價의 本領이라 해도 좋을 것이다.

妥當性은 個人差를 극복하여 同意基盤을 확보해야 한다. 왜냐하면 評價者個人의 견해가 評價를 지배한다면 그 評價의 결과는 一般市民에게는 아무런 의미도 갖지 못하며, 또 아무런 이익도 가져다 주지 못 할 것이다. 客觀的妥當性 확보에 市民의 評價(citizen evaluation)은 상당히 도움이 된다.⁽²³⁾

(23) David C. Caputo, "Evaluating Urban Public Policy: A Developmental Model and Some Reservations". *Public Administration Review* 33:2, March/April 1973, pp.114-115.

2.3 評價分析의 模型

評價分析의 模型은 두 가지가 고려될 수 있다. 하나는 單位評價模型이며, 다른 하나는 綜合評價模型이다. 어느 模型을 택 하느냐에 따라 事業成敗에 대한 판단에 차이가 난다.⁽²⁴⁾

(1) 單位評價模型(Goal-Attainment Model)

이 模型에 따르면 어떤 사업의 성과를 예정한 목표(predetermined goal)라는 제한된 의미 내에서 성공 또는 실패를 측정하는 것이다. 따라서 이 模型이 前題로 삼는 것은 첫째, 어떤 특정 사업의 목표가 정의되면 그에 따라 적절한 방법론 및 평가의 기준이 찾아 진다는 것과, 둘째, 해당 목표는 그 組織이 추구하는 다른 목표들로부터 분리되어 개별적으로 평가되고 수가될 수 있다는 것 등이다.

이 模型에 따른 評價分析의 節次는 다음과 같다.⁽²⁵⁾ 즉 우선 目標設定부터 먼저 하고, 目標의 測定值를 정하며, 이를 위한 資料를 수집하고 그 結果를 評價하면서 당초의 目標를 수정한다. 그러나 현실적으로 目標修正에 있어서 評價者와 行政家 사이에 협조가 잘 안된다. 만일 實現될 수 없는 目標라는 것이 確認되면 行政家는 이를 곧 修正해야 하는데 行政의 生來의 경직성때문에 이를 하지 못하는 경우가 허다하다. 요컨대 組織은 그것이 표방하고 있는 목표 외에도 여러가지 다른 목표를 가진다. 그 목표들은 서로 밀접히 연관되어 있어, 한 목표의 수정은 다른 목표들에 의해서 억제된다. 어떤 특정 목표성취를 극대화하기 위해서는 동원 가능한 모든 자원과 노력이 경주되어야 하는데, 한 목표에 대한 지나친 집착은 다른 목표를 소홀히 하게 하여 결과적으로 組織의 종합적인 발전에 저해요인이 된다. 이것이 이 模型의 지니고 있는 弱點이 된다.

(2) 綜合評價模型(System Model)

評價는 어느 특정 목표만을 기준으로 해서 이루어 질 것이 아니라, 전체 組織의 종합적 발전이라는 의미관련에서 행해져야 한다. 組織은 당면목표(organizational goals)의 추구에 앞서 생존기능(survival functions)이 확보되어야 하며, 目標成就를 위한 活動은 生存機能과 병행하여 수행된다. 生存한다는 것은 組織의 部分單位 간에 効果의 調整이 행해지고, 필요한 資源을 獲得・維持하며 環境과 內的 要求에 적응하는 것을 뜻한다.

구체적으로 評價는 다음과 같은 질문에 의한다. 즉 “주어진 조건 下에서 組織의 資源配定(allocation of resources)은 最適分布(optimum distribution)에 얼마나 가까이 접근하는가?” 여기서 最適分布란 모든 組織의 目的에 資源이 균형있게 할당됨을 뜻한다. 따라서 이 模型에서는 綜合의 評價를 하기 때문에, 單位評價模型에서 特定 목표에 대하여 逆機能의 要因

(24) A. Etzioni, "Two Approaches to Organizational Analysis: a Critique and a Suggestion", *ASQ Quart.*, 1, 1960, pp.257-278.

(25) G. James, "Evaluation in Public Health", *American Journal of Public Health* Vol. 52, 1962, pp.1145-1154.

이 될 것 이 이 模型에서는 好機能의 要因이 될 수 있다. 한 마디로 綜合評價模型에 의한 評價가 單位評價model에 의한 것보다 發展的인 視角에서 훨씬 더 큰 기능을 갖는다. 그 實例를 El ine Cumming과 John Cumming의 연구에서 찾아 볼 수 있다.⁽²⁶⁾ 이 研究는 精神疾患에 대한 태도는 어느 정도까지, 또 어떤 방향으로 변화시킬 수 있을까를 알아 보려는 것이었다. 集中的인 教育프로그램을 통해 6個月 간의 교육을 실시한 후 주민들의 태도를 측정해 본 결과, 정신병의 사회문제나 또는 정신병자에 대한 태도에는 실질적으로 아무런 변화도 나타나지 않았다. 이 경우를 單位評價model의 입장에서 보면 평가자는 단순히 이 프로그램은 비효과적이니까 폐기해야 한다고 결론지을 것이다.

그러나 Cummings는 綜合評價model을 적용하여 그들의 자료를 기능의 관점에서 분석했다. 즉 정신보강에 대한 전통적인 태도가 社會體制로서의 地域社會에 기여하는 기능의 맥락에서 분석함으로써 이 프로그램의 실패를 설명하는 몇개의 가설을導出할 수 있었고, 또 未來의 變化를 도모할 수 있는 보다 확실한 방법들을 제시했다.

綜合評價model의 적용에는 난관이 따른다. 첫째, 適正分布를 규정하기 어렵다. 評價者는 갖가지 組織의 形態가 충족해야 할 기능적 필수요건(functional requirement)에 대하여 충분한 지식을 갖추어야 한다. 둘째, 評價가 제대로 이루어지기 위해서는 수 많은 還流連繫의 관계가 유지되어야 한다.

2.4. 評價分析上의 關心事 : 主題

評價를 하게 되면 보통 “어떤 種類의 變化가 所望스러운가?” “變化는 어떤 方法에 의해서 이루어지는가?” “觀察된 變化가 適用한 方法에서 비롯된다는 證據는 무엇인가?” “발견된 變化의 意義는 무엇인가?” “기대하지 않은 結果도 나타나는가?” 등등에 관심을 갖게 된다.⁽²⁷⁾

부연하면, 評價를 위한 事業의 目的을 形成할 때 기본적으로 다음과 같은 內容을 물게 된다.

(1) 目的의 性質이 무엇인가?

일반적으로 公共事業의 目的是 그 性格이 多樣하므로 어느 것을 추구하는지 分明히 해야 한다. 知識, 態度, 行態 등을 변화시키려는 것인지, 아니면 단순히 外形의 環境的 變化만을 생각하고 있는 것인지에 따라 評價의 내용에 큰 차이가 난다.

(2) 事業의 對象者가 누구인가?

事業의 對象者가 個人인지, 住民全體인지, 團體인지 등을 알아야 한다. 그것은 직접적으

(26) Herbert C. Schulberg and Frank Baker, "Program Evaluation Models and The Implementation of Research Finding", Herbert C. Schulberg, Alan Sheldon and Frank Baker (eds.), *Program Evaluation in The Health Fields*, New York: Behavioral Publications, 1969, p.569.

(27) Eli abeth Herzog, *Some Guidelines for Evaluative Research*. US Department of HEW, Social Security Administration, Children's Bureau Washington, 1959, p.2.

로 對象者를 접촉하는가, 아니면 간접적으로 접촉하는가도 따진다. 요컨대 事業은 「對象集團에 따라 유파가 달라질 수 있어서 成敗에 관한 評價도 달라진다.

(3) 언제 開하는 變化가 발생하는가?

變化가 당장 이루어지기를 기대하는가? 또는 일정기간이 지난 다음에 效果가 나타나고 보는가? 이 문제는 評價의 時期와 結附된다. 訓練의 效果를 예로 들면 그 效果는 오랜 시일이 걸려야 나타날 수 있다. 그런데 이것을 訓練直後에 評價를 한다면 그 效果는 크지 않을 것이며, 그 判斷부터가 잘못된 것이다.

(4) 目的이 單一한가, 多數인가?

事業이 단일한 하나의 變化만을 추구하는지, 또는 여러 變化를 意圖하는지 알아야 한다. 한 事業이 하나의 結果만을 기도하는 경우는 흔치 않다. 따라서 評價者는 여러 效果를 測定할 수 있는 方案을 강구해야 하며, 동시에豫期치 않았던 附帶效果(side-secondary-tertiary effects)에 대한 評價도 염두에 두어야 한다.⁽²⁸⁾

(5) 結果의 規模는 어느 정도를 원하는가?

事業의 結果가 산만한 것도 있고 집중적인 것도 있다. 원하는 정도의 기준도 애매하다. 많은 경우에 非現實的인 成功度를 기대하는 경우가 있기 때문에 目標는 모름지기 겸손하게 설정해 놓아야 한다.

(6) 目標가 어떻게 이루어지는가?

그 方法은 法的 規制를 통해 가능하고 白發的 協調만으로도 가능할 수 있다. 公式組織을 동원하는가 하면 非公式組織의 동원도 필요하다. 또 地域의 支持·支援을 조성하면 힘 안 들이고 또 듣지 않고 사업이 수행된다. 이 경우 事業의 適合性과 適實性은 보다 高揚된다.

2.5 評價 分析의 節次

一般的으로 評價의 進行順序는 ① 評價할 目標의 確認, ② 活動과 결부된 問題의 分析, ③ 活動에 대한 叙述과 基準, ④ 發生한 變化程度에 관한 測定, ⑤ 觀察된 變化가 活動이나 그 밖의 다른 原因에 의해 일어나는가에 대한 決定, ⑥ 結果의 持續性을 가능할 수 있는 징표를 발견하는 것 등으로 細分해 볼 수 있다.

한편 評價의 過程을 단순히 價值形成→目標設定→目標測定→目標活動의 確認(事業計劃)→目標實現(事業運營)→目標의 運營結果에 대한 評價(事業評價) 등으로 나누는 입장이 있다는 것을 참고할 필요가 있다.⁽²⁹⁾

(28) Morris E. Opler, *Social Aspects of Technical Assistance in Operation*. UNESCO No. 4, Washington, 1954, p.67.

(29) Edward A. Suchman, *Evaluative Research*. New York: Russell Sage Foundation, 1967, p.34.

그러나 평가는事業의進行段階에 따라 적절한時點을 잡아서 행해져야 한다. 따라서評價의形態三될수있는이문제는보통(1)事前檢討(critical review), (2)進行評價(progress evaluation), (3)實績評價(achievement evaluation)등으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 事前檢討는 프로그램의立案段階에서 프로그램을 실시해야 할 필요성을確認하고, 대안을 점검함으로써目標達成을 위해 가장効率의이고 合當한方法을 선택해 하려는 것이다.

事前檢討는 구체적으로 다음과 같은 질문으로 이루어 진다.

- ① 提案된 프로그램은 과연 중요한目標를 가지고 있는가?
- ② 問題를 충분히 해결할 수 있도록 겨냥하고 있는가(adequacy 문제)?
- ③ 目標成就가 容易하도록 活動이 提案되어 있는가?
- ④ 目標成就에 드는 비용(人的・物的)은 감당할 수 있는가?
- ⑤ 設定된 基準線은 특정의 프로그램 目的과 直結되어 있는가?

둘째, 進行評價는 프로그램에서 行해지는 方法과 接近法이 프로그램의 目標에 적합하고 달리 성공의 저해요인이 없는가에 관심을 갖는 평가이다. 따라서 進行評價는 프로그램의 진행에서 차질이 생길때 그 誤謬를 알아낼 수 있게 하여, 適時에 對策을 講究해 함으로써 프로그램의 效率을 높히는데 매우 중요하다.

그런데 문제는 進行評價를 언제 해야 하는가이다. 그 時期를 잡는데 下位目標(sub-objective)의 개념은 상당히 유용하다.⁽³⁰⁾

下位目標란 프로그램의 目標가 성취되기 위해서 先取되어야 할 必須條件들로서, 몇 개의 下位目標가 時間의 連續 위에 段階의으로 설정된다. 예를 健康教育프로그램에서 들면, 사람들로 之-여금 어떤 질병의 예방에 대한 관심을 고취시켜 Screen Test에 응하게 하는 경우에 그 下位目標는.

- ① 글자를 읽을 수 있는 사람들을 모두 教育資料에 접하게 하고,
- ② 그 資料에 관심을 갖게 하고,
- ③ 그 資料의 主旨를 이해하도록 하고,
- ④ 그 疾病의 早期豫防에 관심을 갖도록 하는 것 등이다.

이와 같은 일련의 下位目標가 이루어진 후에야 프로그램의 目的을 성취할 수 있을 것이다.

進行評價는 각 下位目標의 마무리 단계에서 하는 것이 바람직하다. 왜냐하면,

첫째, 각 下位目標에 결부된活動이 비교적 단순해서 評價作業이 보다 쉬우며,

둘째, 下位目標는 時間의 連續 위에 설정되므로 進行評價가 계속적인 모니터의 기능을

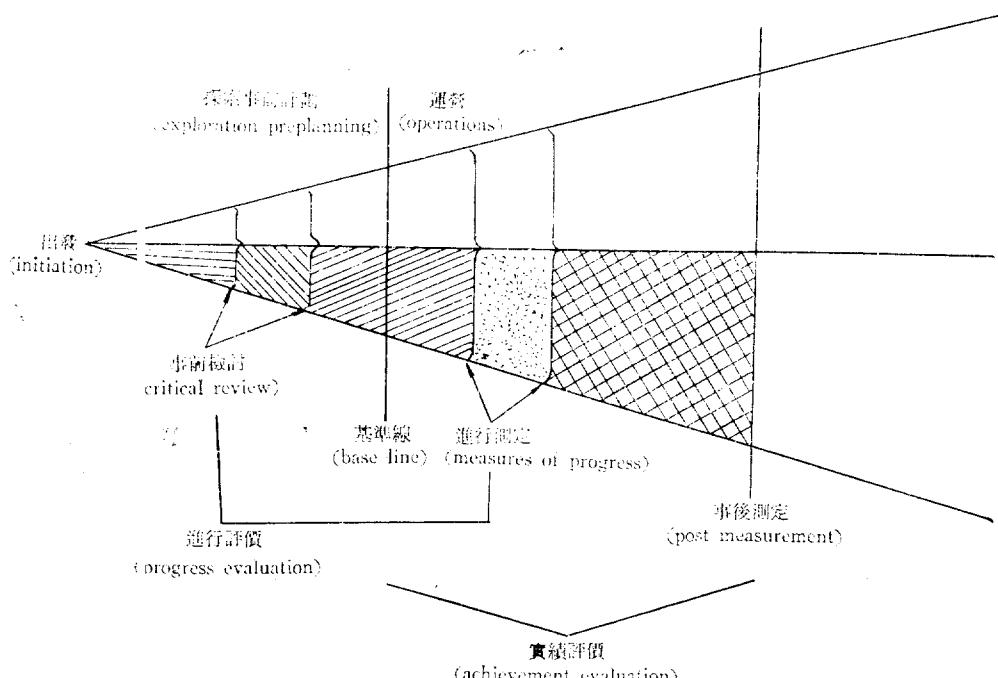
(30) De Miston, Rosenstock, Getting, "Evaluation of Program Effectiveness", Herbert C. Schulberg, Alan Sheldon and Frank Baker (eds.), op. cit., p.230.

행 할 수 있기 때문이다. 한편 고려해야 할 것은 下位目標를 지나치게 細分하면 費用이 많이 소요되고, 너무 적게 나누면 進行評價의 效果를 기대할 수 없다는 점이다.

세계, 實績評價는 프로그램의 效果를 기대해도 좋을 만큼 충분한 時間이 경과한 후에 事後測定(post-measurement)을 행하여 基準線의 測定值(baseline-measurement)와 비교함으로써 알 수 있게 된다. 이 實績評價는 프로그램이 의도한 目標를 達成했는가를 판별하는 것 이므로 能否・效果・適實性의 側面을 포함하여 包括的인 評價를 내리게 되는 것이다. 이에 관한 자세한 것은 다음의 評價方法에서 詳論된다.

이상에서 說明한 評價의 進行段階를 圖解한 것이 다음의 도표이다. 事前計劃의 段階, 運營段階, 그리고 事後評價의 段階가 區分되어 進步度가 評價될 수 있음을 알 수 있다.⁽³¹⁾

圖 1. 時次에 따른 評價의 段階



2.6 評價方法

(1) 指標의 選定

評價分析 위해서는 指標의 選定이 바람직하다. 그것은 具體的으로 무엇을 보아 잘 되

(31) Andie A. Knutson, "Evaluation for What?" *ibid.* p.47.

고 끈 되느냐, 능률적으로 되었느냐, 안 되었느냐, 효과가 있었느냐, 없었느냐를 알 수 있게 되기 때문이다. 그러니까 보통 指標는 事業의 目標를 분명히 해주고, 變化의 測定과 評價를 가능하게 해준다. 따라서 事業이 어떻게 일만큼 進涉되었느냐는 것을 쉽게 알 수 있게 된다.

그리므로 指標의 선정은 중요하다. 指標는 ① 事業目標의 性格을 망라할 수 있고 다른 것과 背離的인 適合한(relevancy) 것이어야 하고, ② 操作이 가능하여 實用性이 있어야 하고, ③ 特異한 要求를 各已 充足시킬 수 있도록 細分되어야 하고, ④ 安定性과 柔軟性이 있어서 時系例別 測定이 가능해야 하고, ⑤ 自己變改能力(self-renewal capacity)과 自己指導能力(self-guiding capacity)이 있어야 한다.

政策分析에서 指標를 投入指標와 產出指標로 나눌 수 있다. 投入指標는 예를 새마을사업에서 들여 보면, ① 政府의 豫算, ② 人力配置, ③ 설득유세, ④ 事業에 동원된 住民數, ⑤ 土地與나 勞力奉仕 등을 들 수 있다. 產出指標는 약간 애매하나 몇 群의 예를 들면, ① 參與, ② 文化構造上의 變化, ③ 食糧生產의 變化, ④ 所得의 多源性에서의 變化, ⑤ 生活樣式의 變化 등이 있다.⁽³²⁾ 한편 環境을 統制하는 能力を 증대하고 受惠를 증가시키는 관점에서 地域社會를 본 입장에서는 ① 헥타르 當 農業生產性의 變化, ② 雇傭水準의 變化 ③ 所得과 富의 分配의 變化, ④ 決定過程上의 權力의 配分·影響·參與의 變化, ⑤ 文字解得·健壯·住宅·電話·農路·營養 등의 福祉指標, ⑥ 地位移動의 變化, ⑦ 價值觀, 믿음, 態度의 變化 등을 같은 指標를 相定한다.⁽³³⁾ 끝으로 ① 人口, ② 健康과 營養, ③ 住宅과 環境, ④ 教育과 文化, ⑤ 雇傭, 作業條件 및 社會保障, ⑥ 社會防禦와 福祉, ⑦ 所得, 消費 및 福祉 등을 地域社會의 指標로 내세우는 입장이 있다.⁽³⁴⁾

事業이 잘 執行되었는지의 與否를 검토할 때 그 成果에 관한 測定은 指標가 選定되었다고 해서 용이한 것은 아니다. 보통 最終產物(end product)에 관한 것만을 測定하게 되는데 中間產物을 전혀 도외시할 수는 없다. 그러나 中間 產物을 파악해 낼 方法이 닉연하다.⁽³⁵⁾ 예를 들어 세금을 걷는 경우에 最終產物은 稅收額이다. 그 稅金을 걷어 들이는데 얼마의 時間이 걸리는가를 따지지는 않는다. 이것은 能率 쪽의 문제이다. 病院事業의 경우에도 患者를 診療하는 日數가 最終產物이 될 수 있다. 그러나 원래의 目的是 걸린 日數 보다는 일만큼 진찰과 처방을 잘 해주느냐에 있으며, 그렇게 함으로써 健康이 維持·向上되느냐에 있다. 따라서 그 產出指標는 疾病의 豫防과 診療를 反映하고 있는 것이어야 한다. 家族計劃

(32) 申大淳, 地域社會開發論, 세영사, 1975.

(33) D.J. Roth, et al., *Approaches to Rural Development in Asia* Vol. I, UN ACDA Kuala Lumpur, 1975, pp.26-29.

(34) M. J.S. Rao, "Socio-economic Indicators for Development Planning", *International Social Science Journal* XXXVII, 1975, pp.121-149.

(35) Murray L. Weidenbaum, "Program Budgeting—Applying Economic Analysis to Government Expenditure Decisions."

事業의 成果를 측정함에 있어서도 얼마나 많은 사람들이 避妊方法을 받아 들이느냐 만을 보는 것이 아니라 나아가 그로 인한 避妊效果(couple-years of protection)가 얼마인가를 아는 것이 더 중요하다. 이것이前述한 投入→內的產出→外의 產出→影響의 圖式에서 影響의 次元에 해 眓되는 것이고 產出指標는 모름지기 이 의미를 反映하여 測定될 수 있는 것이어야 한다.

이러한 문제를 안고 있는 指標의 選定은 오늘날 광범위하게 논의되고 있는 生活質指標(Quality of Life Indicator)와 관련되는 것으로 政府의 어떤 政策이나 事業도 終局적으로 指向하는 것은 生活質의 向上이기 때문이다. 이러한 指標는 주로 結果로서의 最終產物指標를 뜻하게 되는데 그 의미도 단순히 “잘 사는 것(well-being)”에서 시작하여 “滿足하는 것(satisfaction),” “社會的 責任(social accounts),” 및 “自己實現(self-actualization)”에 이르기까지 多樣하며⁽³⁶⁾, 이에 따라 事業의 成就度가 달라지고 그 評價도 달라진다는 것을 상기할 필요가 있다. 再言하면, 政策의 效率的 執行에 대한 評價는 무엇을 의도했고 그것이 얼마나 成就되었느냐를 보려는 것인데 그 “무엇”에 대한 價值定立이 多元의이라는 사실을 염두에 두어야 한다는 것이다. 그 “무엇”은 반드시 能率的・效果的・經濟的으로 수행되어서 適實性 있고 受惠性이 있는 것을 成就한 것이어야 한다.

(2) 評價基準

評價分析의側面은 대강 세 가지 次元으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 우선 들인 에너지와 행동을 중심으로 한 努力を 評價할 수 있다(assessment of effort). 다음에 그 努力의 結果로 나온 產物을 評價할 수 있다(assessment of effect). 態度가 변했는지, 認識이 변했는지, 行動이 변했는지, 또는 上述한 地域開發에서의 諸要因指標들이 어떤 狀態로 변했는지를 評價하는 것이다. 그리고 過程을 評價하는 일이다.(assessment of process)⁽³⁷⁾. 예를 들어 새가 날아간 거리는 결과이고, 이를 위해 날개를 몇 번이나 휘둘렀는가의 횟수는 努力이며, 風向의 이용했는가의 與否는 過程의 문제이다. 努力과 過程은 能率性과 결부되고 結果는 效果性과 관련된다.

概念을 분명히 하기 위해 成果의 문제를 잠시 論議하면, 成果는 努力의 結果에 관한 것이다. 生產性이라고도 흔히 표현되는데 이것은 成果보다 下位의 概念이다. 生產性은 費用과 效果의 比率(output/input ratio)로 表示된다. 즉 生產性指標는 財貨와 奉仕와 같은 產出에 대한 活動・資本・에너지와 같은 投入의 比率이다. 生產性은 物理的・量的・可測的

(36) Dennis L. Little, "Social Indicators and Public Policy: Some Unanswered Questions" at the 1974 Annual Meeting of The American Political Science Association, Palmer House, Chicago, Illinois, August 29-September 2, 1974.

(37) Benjamin D. Paul, "Social Science in Public Health", *American Journal of Public Health* Vol. 46, November 1956.

概念이며 個別的 分析과 複合的 分析方法에 의해 測定된다. 效果性도 그리고 보면 生產性과 近似性概念이다. 그러나 效果性은 目標의 達成度를 뜻한다. 이상 적으로는 能率의으로 執行되며 效果性도 높고 그 成果가 適合하여 意圖한 所期의 目標를 달성한다는 것이다. 그러나 반드시 千篇一律할 수는 없다. 能率의으로 했는데도 效果는 안 날 수도 있고 또 그것이 適合하지 않을 수 있다. 지나친 目標의 設定도 이렇게 보면 禁物이다. 따라서 評價의 基準은 甚多 세 가지로 생각해 볼 수 있다. 즉 能率性, 效果性, 適實性 등이다. 重言하자만 能率性은 제대로 움직이는가? “같은 결과를 얻는데 더 나은 方法은 없는가?” 등을 檢討하면서 投入과 그 흐름의 過程을 보는 것이다. 效果性은 의도한대로의 目標가 達成되는가를 平價하는 기준이 되어준다. 보다 중요한 것은 適實性을 判定하는 일이다. 정책은 위에서부터 비롯되어 對象者の 與望에一致되어야 이상적이나 그것이 항상一致하지는 않는다. 客觀的인 判斷이 住民의 慾望(desirability)에 항상 부응하지는 못한다. 그러므로 이에 대한 評價가 가장 중요한 문제를 던져준다.

대부분의 住民들이 利益을 얻는 受惠의擴散이 政策效果를 가늠하는 가장 기초적인 기준이 된다. 그것은 政策執行의 “影響”에 관한 고려이기도 하다. 政策은 한 사람에게는 利益이 되지만 다른 사람에게는 損害가 되는 경우가 있다. 따라서 그 受惠는 되도록이면 配分의어야 한다. 동시에 受惠로 인한 滿足은 앞의 生活質에 관한 次元과 결부되어 判斷이 可變的이라는 것을 容認해야 할 것이다. 요컨대 암환자를 수술해서 외과수술이 성공했다는 것과 그로 인해 生命이 오래도록 延長되었다는 것과는 別個라는 것을 염두에 두어야 한다는 것이斗. 前者를 “evaluation of technique”라고 하고 後者를 “evaluation of accomplishment”라고 나누는 입장도 있다.⁽³⁸⁾

(3) 評價方法

評價分析은 대개 實驗과 準實驗方法에 의해서 행해진다. 評論은 피하나 ① 1次事例研究, ② 單數集團 事前 事後 檢證 設計, ③ 靜的 集團 比較, ④ 事前 事後 統計集團 設計, ⑤ 솔로몬 4作 集團 設計 등이 있다.

評價는 대개 專門家들에 의해서 행해진다. 方法은 앞의 것처럼 實驗的인 것도 있지만 觀察이나 그 밖에 質的인 判斷으로도 評價는 얼마든지 가능하다. 또한 指標가운데에는 모호한 것이 있을 수 있기 때문에 參與者的 의견이나 大眾의 見解를考慮할 수 있다. 이를 近似值(proxy measure)에 의한 測定이라고 한다.⁽³⁹⁾

한편 平價의 客觀性을 보다 높히기 위해서 專門家가 아닌 市民集團에 의한 評價의 併行

(38) Bran MacMahon, et. al., "Principles in Evaluation of Community Mental Health Programs", *American Journal of Public Health* Vol. 51, July 1961, p.964.

(39) Carol H. Weiss, *Evaluation Research*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1972 pp.41-42.

도 바람직할 때가 있다. 受惠의 適實性에 관한 判斷은 이들 集團에 의한 것이 더 正確할 수 있기 때문이다. ⁽⁴⁰⁾

끝으로 政策의 效果는 당장 날 수도 있으며 오래 걸리서 나는 경우가 있다. 같은 事業이라도 영향을 낸는 集團의 性格이 다르고, 시간이 다르고, 상황과 여건이 달라 다른 結果를招來할 수도 있다. 동시에 政策은豫期치 않고 意圖하지 않았던 結果에 대해 당황하는 경우가 많다. 그렇다고 意圖하지 않은 效果가 모두 否定的인 것은 아니다. 이점은 綜合評價模型에 의한 評價가 바람직하다는 것과 관련지워 이미 지적했다. 그러나 意圖한 結果가 이루어지지 않는限, 부수 적으로 의도하지 않은 좋은 결과가 나왔다고 해서 서슴치 않고 그 事業에 存在意味를 부여해서는 안된다. ⁽⁴¹⁾

3. 政策執行의 戰略

現代의 行政이 具現하고자 하는 規範的 價值를 民主性, 合理性, 效率性 및 衡平등이라고 한다면, 政策의 執行은 반드시 이러한 價值를 염두에 둔 것이어야 바람직하다. 따라서 “政策의 效率的 執行”의 意味는 전혀 能率과 效果爲主의 内容이 아니며 執行의 結果가招來하는 施惠의 適合性과 安當性까지를 內包하고 있다고 보아야 한다. 能率과 效果를 높이는方法은 일종의 科學的 檢證과 理論(scientific verification and theory)의 領域에 속하는 것으로 그것은 科學的 道具의 동원을 통해서 所期의 目標가 달성될 수 있다. 즉 예를 들어 費用一效果分析을 통해 效率性을 판가름함으로써 執行의 戰略을 다질 수 있다. 그러나 이것은 한 부분에 불과하며 그밖에 問題를 認知하고, 細部事業을 세우며, 優先順位를 決定하고, 資源을 動員하고 配分하는 등 諸段階別 問題의 解決도 科學的 道具에 의해 이루어 진다.

한편 어떤 計劃을 세우겠다고 하는 決意나 科學的으로 分析된 效率的 方案의 實踐決意등은 “科學的”인 性格 이전에 前科學的 및 後科學的 理解(pre-scientific and post-scientific understandings)의 領域에 속한다. 이것은 아무리 科學의 힘이 강하다고 하더라도 計算으로 풀어지지 않는다. 여기에는 知識보다는 智慧가 分析보다는 直感이 常用되어야 하는 必然이 있다.

그러므로 政策執行의 戰略은 手段體系이면서 보다 高次元的이고 複合的이며 多岐한 世界에 속한다. 執行의 戰略을 세우기 위해서는 時間・空間・水準등을 고려해야 하는가 하면 地域・氣候등과 같은 政策環境도 염두에 두어야 한다. 그런가 하면 政策執行에 필요한 資

(40) D.C. Cap ito, op. cit.

(41) Andie L. Knutson, "Evaluating Health Education" *Public Health Reports* Vol. 67, January 1952, p.74.

源의 構構과 性質을 생각해야 하고 政策客體로서의 受惠者의 性格을 分析해야 한다. 이들은 문화的・政治的・經濟的・社會的・文化的 脈絡에서 他政策과의 聯關係를 생각하여 大き이야 한다.

흔히를 政策을 構想할 때 人間的 要因, 技術的 要因, 構造的 要因, 理念・價値觀의 要因 및 環境的 要因등을 고려한다. 이에 따라 人間的・技術的・構造的・環境的 接近法이 政策分析에 活用되고 執行戰略의 수립에도 도움이 되는 方便이 되어준다. 그러나 이 論議에서 는 다른 세 側面에 따라 戰略樹立의 基幹을 정리해 보려 한다. 그 하나는 基本的 戰略의 側面이다. 이것은 政策執行의 출발점이라는 時系에서 政策執行者가 과연 어떤 위치에 있어야 하느냐를 검토해 보는 단계이다. 水準에서 볼 때 上位中에서도 上位에 속하는 戰略次元의 이야기다. 다른 하나는 機構的 戰略(mechanic strategies)의 側面이다. 政策의 形成과 執行을 確然히 구별하기가 어렵기는 하지만 執行위주의 側面을 생각해 보면 주로 組織化, 動機化, 統制 및 還流의 諸順序를 단계로 삼으며 이를 各段階에서 行政人이 어떤 能力과 技倅을 갖고 어떤 眼目으로 所興된 政策을 執行해 나가야 하는가를 검토하게 된다. 주로 下位次元에 속하는 戰略의 內容으로 이를 “機構的”이라고 稱할 수 있다. 또 다른 하나는 有機的 戰略(organic strategies)이다. 上位 및 中位次元에 속하는 戰略으로 政策執行의 價値와 向方을 고려할 수 있는 수준의 戰略을 뜻한다. 이들 하나하나를 간단히 설명하기로 한다.

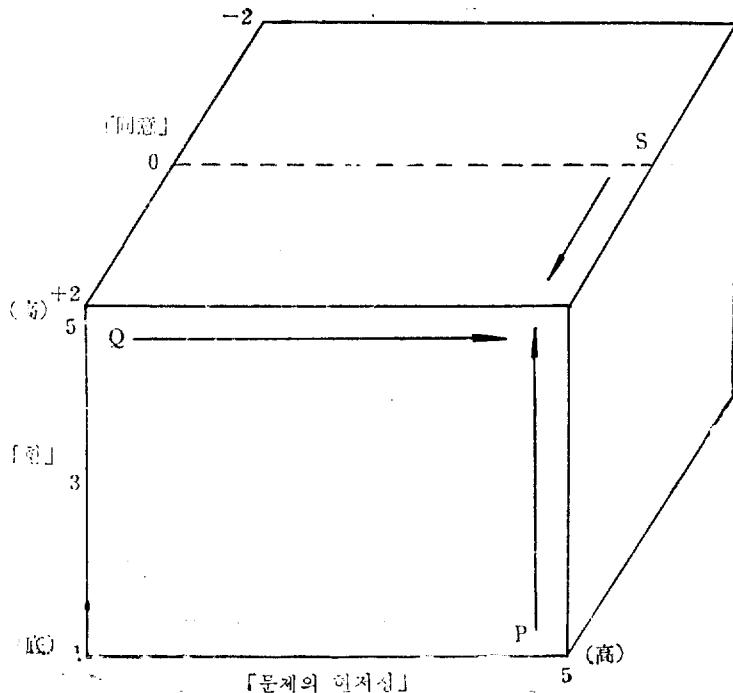
3.1 基本的 戰略

실체는 政策을 推行해 나가면 그로 인해 도움을 받는 사람도 있고 해를 입는 사람도 있기 때문에 후자로 부터는抵抗을 반기게 된다. 그러므로 效果있게 政策을 推行하려면 關聯者를 說得해야 하고, 또한 가장 有力한 同調者를 지렛대삼아서 이들을 活用할 수 있어야 한다(identification of leverage points). 이러한 필요에 따라 政策執行者の 위치를 확인하고 원하는 方向으로 변화시키기 위해 執行 당조에 戰略的 模型을 생각해 두어야 한다. 다음의 模型은 이러한 필요에 도움이 될 수 있는 要素와 그 關係를 제시하고 있다.⁽⁴²⁾ 즉 模型에서 세 가지 次元인 「문제의 험지성」(issue salience), 「힘」(power resources) 및 「同意」(agreement)는 임방체의 각面으로 이들 三者の 綜合이 政策執行의 根本的인 자주이며 출발이 될 것이다.

위의 模型에서 「문제의 험지성」이란 政策執行者が 政策의 重要性을 어느정도 認識하고 얼마나 주의를 기울이고 있느냐이다. 政策의 決定者の 意圖를 충분히 파악하고 기기에 관한 이해없이는 정책의 중요성이 인식될 수 없으며 이것없이 政策이 所期의 成果를 기대하기란 어려운 일이다. 「힘」은 政策의 支援을 얼마나 받고 있느냐의 정도를 표시한 차원으

(42) D. R. Bunker, "Policy Sciences Perspectives on Implementation Processes," *Policy Sciences*, 3:1 March 1972, pp.71-80.

■ 2. 政策執行戰略에 역할을 미치는 3차원 모형



로서 合法的으로 制度化된 權力, 經濟的 受惠, 特權 및 友好의 관계등이 여기에 포함된다. 동시에 政策을 집행해 나갈 수 있는 人的・物的인 資源의 힘도 여기에 포함된다고 할 수 있다. 「同意」은 政策內容을 어느 정도나 受認하고 있느냐의 차원이다. 그림에 표시된 대로 예를 들어 P라는 政策執行者는 政治的 힘의 支援을 얻기 위해 수직의 화살표 방향으로 움직여야 하고, Q라는 政策執行者는 문제의 현지성을 좀 더 인식하기 위해 수평의 화살표 방향으로 움직여야 하며, S도 같은 논리에 입각한다. 이것은 3人の 정책집행자를 상정한 경우이나 한 사나의 정책집행자라도 각次元에서 마찬가지의 努力이 수반되어야 마땅하다. 따라서 戰略的인 입장에서 생각해 보면 政策執行의 核이라고 할 수 있는 집행자가 그러한 방향으로 움직일 수 있도록 고려하고 차방을 네리야 執行의 效率이 출발에서부터 원활하다고 할 수 있겠다.

3.2 機構的 戰略

狹義로 보면 政策의 效率的 執行은 執行을 위한 手段과 技術의 提高를 통해 가능하다고 할 수 있다. 이것은前述한 바와 같이 순전히 科學的 領域에서 가능할지도 모른다. 그러나細分해 들어가면 그때그때 규모는 작지만 科學以前의 예지가 개재되기도 한다. 그러나 標

準化⁵. 規則에 따라 신속·정확하게 정책을 집행해 나가야 한다고 할 때 거의 機構的 脈絡에서 戰略의 수립이 가능하다. 이것은 下位水準의 전략으로 도구와 기구의 계발, 달리 말해서 行政執行體系의 컴퓨터화, 프로그램화 등으로 가능해 진다.

이를 위해 그리한 方向으로 組織化하고, 動機를 부여하여 統制·調整할 때 의도한 바대로 政策은 執行될 것이다. 거기에는 弘報, 稅制, 強權, 報償등과 같은 戰術의 뒷받침이 機械的인 도움이 될 때가 많다. 적어도 이 戰略的 次元에서는 “政策價值”나 “政策方向”에 대한 고려 없이 주어진 課業을 效率的으로 집행해 나가기만 하면 된다.

대부분의 管理科學的 技法의 活用과 體制論의 立見이 이 次元의 戰略樹立에 도움이 되므로 一段的 論議는 더 이상 안하기로 한다.

3. 3 有機的 戰略

政策에서 가장 중요한 것은 政策의 方向을 정하는 일이다. 이 속에는 무엇(對象)을 이루겠는 *变化*(變化)에 대한 政策價值의 문제가 介在되어 있다. 政策을 政策對象者の 行爲만 變化시키는 것으로 고려하고 있는가, 나아가 態度까지도 變化시키는 것으로 생각하는가, 더 나아가 政策環境까지도 變化시키는 것으로 고려하고 있느냐에 따라 政策의 性格은 크게 달라지며 이에 대한 戰略 역시 多樣해 질 수 밖에 없다. 後者쪽으로 내려 올 수록 政策의 時系는 長期化 된다. 즉 長期的 計劃下에 정책집행이 진행되어야 한다. 위의 이야기를 달리 표현하면, 어떤 政策이 단순히 物理的 變化만을 의도하는 것이라면 그 成果는 곧 나타날 수 있다. 評價도 비교적 可視的이어서 容易하다. 따라서 戰略수립 자체가 어렵지 않다. 반면에 精神的이나 制度的 變化를企圖하는 政策이 고려된다면 價值의 문제 부터 시작하여 여러 因因이 복잡하게 얹혀 있음으로 執行段階에서도 많은 난관에 봉착한다. 더우기 그러한 성격의 政策은 成果가 언제·어떻게 나타나는지도 애매할 때가 많아 評價에 어려움을 겪게 된다. 대부분이 오랜 懂妊娠期間을 요하기 때문에 자칫 지지부진한 정책의 집행이 되기 쉽고 經濟性 評價에서 낮은 점수를 받을 수 밖에 없다. 그러나 많은 政策이 機能의 聯關係 때문에 단순한 것이 아니어서 制度的 次元의 政策와 더불어 有機的 戰略의 배려가 반드시 필요하다 된다. 이럴 때면 항상 機構的인 것에서 생각할 수 없는 政策價值와 方向에 관한 判断이 중요한 요인이 된다는 점을 기억해 두어야 한다.

有機的 戰略의 次元에서 간과할 수 없는 것은 政策의 伸縮性이다. 어느 政策이나 그 政策이 처하고 있는 政策環境이 같지 않고 또한 狀況의 변화에 따라 변하기 마련이다. 이럴 때 政策을 환경과 상황에 맞게 전개시켜 나간다는 戰略은 아주 중요한 일이다.

政策는 모름지기 상황에 대처할 수 있는 自己變改能力(self-renewal capacity), 스스로의 矛盾이 틀어나 고칠 수 있는 自己淨化能力(self-purification capacity), 실패했을 때 회복할 수 있는 復元力(compensatory power)등이 있어야 한다. 政策執行의 段階에서 갖는 이러한 期

待는 政策意圖를 처음부터 끝까지 維持해야 한다는 당위와 서로 상충되지만 “바른 政策”的具現을 위해서는 變改・自淨・復元力이 소망스럽고, 따라서 이에 대한 政策執行上의 배려가 뒷따라야 한다. 機構的 戰略의 次元에서는 찾아 보기 힘든 政策執行의 한 斷面이라고 하겠다.

政策의 執行은 精確・正確해서 能率과 效果를 기할 수 있도록 經濟的이며, 그 結果가 많은 사람들(政策對象)에게 도움이 되는 社會性을 가져야 한다. 이것은 資源과 努力의 집중과 簡約으로 構造的 뒷받침을 통해 가능하며 표준화된 規格과 합리화된 운영의 基礎로써 성과를 거둘 수 있다. 이 이외에도 必要・充分條件은 허다하다.

그러므로 政策의 執行에서 效率化를 기하자면, 시작과 중간과 끝의 단계에서 專門家의 의견과 판단이 필요하고, 決定者의 理解와 決意와 推進力이 필요하고, 實行者の 엄격한 公正性에 입각한 能率的 집행이 있어야 하고, 政策對象者가 施惠를 고루 고루 누릴 수 있고 또 이를 받아 들이는 태도와 자세가 필요하다.

그리하여 專門家集團을 양성하여 活用해야 한다. 政策決定者は 責任과 衡平의 價值 속에서 社會의 時代的 欲求와 要求를 分析・判斷할 줄 알아야 한다. 實行者は 效率的인 執行技術을 터득하고 科學的 評價方法에 의한 자료를 토대로 다음의 집행을 이어나가야 하며 無事의 대도를 이어야 한다. 一般大衆은 大衆媒體를 통해 부단히 說得되고 同化,一致되어야 한다. 그래야 才受惠・影響의 貞意를 세길 수 있는 政策執行의 소망스런 “芬園氣”가 형성될 수 있을 것이다.

끝으로 문제의 해결을 위해 문제의식을 가지고 시작을 하았지만 결국 또 다른 새로운 문제의 제기에 놓치고 만 느낌이다. 그 이유중의 하나는 經驗的 資料를 통해 實證的 研究를 하지 못했기 때문인지도 모른다. 결국 政策執行의 效率的 方案의 수립은 또 다른 實習이 不可避하다는 필요성을 결감한다. 政策의 어느 實體를 놓고 叙上에 지적한 여러 要因에 따라 실제로 分析해 나가 한 方案을 模索하는 것이 다음의 研究宿題로 남을 수 밖에 없고, 이번 기회에는 여러가지 필요한 要因을 해쳐보고 끌어 봉 것으로 만족할 수 밖에 없다.