

政策執行과 裁量

俞

焄*

〈차례〉

I. 裁量의 意義와 類型

- 1. 裁量의 意義
- 2. 裁量의 類型

II. 政策執行과 裁量

- 1. 政策執行에 있어서의 裁量의 意義

- 2. 裁量의 増大를 초래하는 政策過程上의 要因

- 3. 成功的인 政策執行과 裁量

- 4. 統制의 類型 및 統制能力과 裁量

III. 結論

〈요약〉

裁量의 意義와 裁量의 類型을 고찰한 다음 政策執行과 裁量의 關係에 관한 檢討에 들어가 그동안에 이루어진 政策執行에 관한 研究들이 裁量이 政策執行에 미치는 影響을 어떻게 보고 있는가를 살펴 본 다음 裁量의 増大를 초래하는 政策過程上의 要因을 고찰하였다.

이어서 成功的인 政策執行과 裁量의 關係를 Young의 主張에 따라 살펴 본 다음 統制의 類型과 統制能力이 裁量의 多寡에 미치는 影響을 Burke의 見解를 中心으로 檢討하였다.

I. 裁量의 意義와 類型

1. 裁量의 意義

가. 裁量의 概念

裁量은 여러 가지로 定義할 수 있겠으나 Davis는 유명한 「裁量的 正義」라는 그의 著書에서 作爲이건 不作爲이건간에 여러 가지 方案중에서 그 어느 하나를 選擇할 自由를 지니는 것을 裁量이라고 定義하고 있다. Davis는 裁量의 定義에 있어서 不作爲의 重要性을 강조한다. 적극적으로 여러 가지 行重方案 中에서 어느 하나를 選擇하는 自由도 裁量이지만 아무 것도 안하는 것, 적어도 현재는 아무 것도 안하는 自由도 裁量이라는 것을 강조하고 있다.

* 서울大 行政大學院 教授

裁量은 최종적인 단계에서 行使될 뿐만 아니라 中間의인 단계에서도 행사된다. 中間의인 選擇이 最終의인 選擇보다 數的으로 더 많다는 것은 말할 필요도 없다. 裁量은 또한 實質的인 問題에 관해서 行使될 뿐만 아니라 節次·方法·形式·時期·強調의 정도 등 여러 가지 問題에 관해서도 行使될 수 있다는 것을 유의할 필요가 있다.¹⁾

위 斷과 裁量을 區別하고 裁量을 좁게 보려는 사람들도 있으나²⁾ 우리는 이곳에서 Davis의 定義에 따라 裁量을 넓게 보고자 한다.

나. 裁量增大의 趨勢와 裁量에 관한 研究

이러한 裁量이 점차 增大하고 있다는 것은 수없이 많은 사람들에 의하여 지적되고 있다. 行政機能의 擴大·強化에 따라 裁量도 增大할 수 밖에 없는 데 그레에 와서 특히 社會福祉政策, 規制政策 및 刑事政策分野에서의 裁量의 增大가 많은 사람들의 關心을 모으고 있으며 研究의 對象이 되고 있다.

West는 「行政規則制定」이라는 그의 著書에서 美國의 規制政策分野에서의 裁量의 增大에 관해서 상세하게 言及하고 있다. 1960年代中半 이후 에너지의 生産·保存, 環境, 消費者製品, 安全 등 分野의 規制를 담당할 새로운 機構가 많이 設立되었을 뿐만 아니라 規制政策 分野에서 이들 機關에게 많은 裁量이 부여되었다는 것을 詳述하고 있다.³⁾

Weidenbaum에 의하면 1960년에 29個였던 聯邦規制機關이 1979년에는 55個로 늘어났을 뿐만 아니라 既存規制機關의 權限도 크게 擴大되었다. 다른 각도에서 본다면 1962년부터 1979년에 이르는 기간 중에 42個의 規制의 重要法律이 制定되었는데 이들 法律의 大部分이 모호한 目標를 設定함으로써 이들 規制機關에 대하여 廣範圍한 裁量을 부여했다는 것이다.⁴⁾

福祉國家의 登場으로 社會福祉分野에서의 政府機能이 擴大됨에 따라 이 分野에서도 執行者의 裁量이 크게 늘어났다. 그리하여 이 分野에서의 裁量의

1) Kenneth C. Davis, *Discretionary Justice* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969), p. 4.

2) Christopher Ham and Michael Hill, *The Policy Process in the Modern Capitalist State* (Brighton, Sussex: Wheatsheaf, 1984), p. 149.

3) William F. West, *Administrative Rulemaking: Politics and Processes* (Westport: Greenwood Press, 1985), pp. 17-18.

4) Murray L. Weidenbaum, *Business, Government and the Public* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1981), pp. 8-10, 24.

行使에 관한 연구가 續出하고 있다. 社會福祉政策의 受惠者가 일반적으로 階層에 속하므로 裁量을 行使하는 執行者와 受惠者間의 關係를 權力關係로 파악하려는 사람들도 있다.⁵⁾

刑事政策分野에서의 裁量은 오랜 歷史를 지니고 있으나 최근에 와서 이分野에서의 裁量이 더욱 擴大됨에 따라 많은 사람들의 關心을 모으게 되었다. 農村社會를 위한 刑事法體系를 오늘날의 都市社會에 적용시키기 위하여 刑事政策上的 裁量이 필요하다고 주장하는 사람도 있으나 個人的 特性에 알맞은 正義와 公平性을 尊重하는 刑事法體系가 必要로 하는 伸縮性的의 維持를 위하여 刑事政策上的 裁量이 要請된다고 보는 것이 더 적절할 것이다.⁶⁾

刑事政策上的 裁量과 關聯하여 근래에 와서 一線官僚로서의 警察官의 裁量의 問題에 關心을 表明하는 學者들도 늘어나고 있다는 事實도 지적하고 있다.⁷⁾

2. 裁量의 類型

裁量은 여러 가지 觀點에서 여러 가지 類型으로 分類할 수 있을 줄이나 우리는 이곳에서 行政學이나 政策研究에서 흔히 使用하는 分類方法인 專門的 裁量과 行政的 裁量을 고찰하고 이어 技術的 裁量, 政治的 裁量, 企劃的 裁量, 專門的 裁量으로 나누어서 살펴본 다음 行政法의 分類方法에 따라 羈束裁量과 自由裁量도 고찰하기로 한다.

가. 專門的 裁量과 行政的 裁量

1) 專門的 裁量

5) Jeffrey L. Jowell, *Law and Bureaucracy: Administrative Discretion and the Limits of Legal Action* (Port Washington: Dunnellen Publishing Co., 1975), pp. 39-65; Zenon Bankowski and David Nelken, "Discretion as a Social Problem," in Michael Adler and Stewart Asquith (eds.), *Discretion and Welfare* (London: Heinemann, 1981). pp. 247-268.

6) William C. Louthan, "The Politics of Discretionary Justice Among Criminal Justice Agencies," in Carl F. Pinkele and William C. Louthan (eds.), *Discretion, Justice and Democracy* (Ames: Iowa State University Press, 1985), pp. 13-18.

7) James Q. Wilson, *Varieties of Police Behavior* (New York: Atheneum, 1968); Gregory H. Williams, "The Politics of Police Discretion," in C.F. Pinkele and W.C. Louthan (eds.), *Discretion, Justice, and Democracy* (Ames: Iowa State University Press, 1985). pp. 19-30.

專門의 裁量(professional discretion)이란 保健, 教育, 社會事業 등의 分野에 있어서 醫師, 教師, 社會事業家(social worker) 등과 같은 專門職業人(professionals)이 行使하는 裁量을 말한다. 專門的인 政策決定은 일반적으로 判斷力의 行使(exercise of judgement)로 이해되고 있으나 이것도 우리가 위에서 定義한 裁量의 行使임에는 틀림이 없다.

이러한 專門的 裁量權의 增大는 심오한 專門家的인 知識을 必要로 하는 強力한 專門職業人의 權力의 增大와 併行하여 왔다고 할 수 있다. 政府가 점차 保健, 教育, 社會福祉 등의 分野에 깊이 關與함에 따라 이들 분야의 專門職業人들이 政府에 의하여 많이 雇傭되기에 이르렀고 政策執行에 參與하게 되었다.

이들 專門職業人들은 政府에 의하여 고용되고 政府에서 報酬를 받고 있으나 醫師의 臨床에서의 自律性, 教師의 教育內容이나 教授方法上的 自律性, 社會事業家の 自律性 등은 民主的 統制의 對象에서 除外되어 왔다고 하겠다. 이들 專門職業人들은 強力한 權力을 지니는 集團을 形成하고 이들의 상징적인 重要性도 큰 까닭에 이들 專門職業人들은 상당한 裁量權을 보유해 왔다고 하겠다.⁸⁾

(2) 行政的 裁量

專門職業人들이 그들의 專門分野에서 行使하는 裁량이 專門的 裁量인데 대하여 行政的 裁量(administrative discretion)은 一般公務員이 行使하는 裁量이다.

專門的 裁量과 行政的 裁量の 區分은 裁量權 行使者에 의한 區分일 뿐만 아니라 分野에 의한 區分도 된다. 專門的 裁량이 保健, 教育, 社會事業 등의 分野에 있어서의 裁量인데 대하여 行政的 裁量은 一般行政分野에서의 裁量을 의미한다. 그러나 兩者의 區分이 不分明한 경우도 허다하다. 保健分野만 하더라도 臨床分野와 같이 醫師에 의한 專門的 裁량이 行使되는 경우가 있는가 하면 遊興飲食業所의 衛生檢査와 같이 一般公務員에 의한 行政的 裁량이 行使되는 경우도 있다. 社會分野도 庶民住宅, 社會保障 등은 專門職業人이 담당하는 것이 아니라 一般公務員이 담당하며 따라서 行政的 裁량이

8) Michael Adler and Stewart Asquith, "Discretion and Power," in Michael Adler and Stewart Asquith (eds.), *Discretion and Welfare* (London: Heinemann, 1981), pp.13-14.

行使되는分野라 하겠다.

前述한 바와 같이 專門職業人들은 비교적 廣範圍한 裁量權을 지니나 行政的 裁量은 法規나 指針의 制限을 받게 되어 있다. 이와 같이 行政的 裁量은 一般的으로 專門的 裁量보다 狹少함에도 불구하고 行政的 裁量은 專門的 裁量보다 批判을 받기 쉬우며 行政的 裁量을 縮少해야 한다는 主張은 우리 주에서 끊이지 않고 있다.⁹⁾

나. 技術的 裁量・政治的 裁量・企劃的 裁量 및 專門的 裁量

前述한 專門的 裁量과 行政的 裁量の 區分이 주로 裁量行使者에 의한 區分인 데 대하여 Morgan은 Salisbury와 Heinz의 政策의 類型에 따라서 裁量을 分類하고 있다.

周知하는 바와 같이 Salisbury가 일찌기 要求패턴(demand pattern)의 統合性(integration)과 分散性(fragmentation), 決定體制의 統合성과 分散성의 조합에 의하여 네가지 政策의 類型을 도출했는데¹⁰⁾ 數年後에 Heinz와 함께 同一한 네 가지 政策의 類型을 要求패턴의 統合성과 分散性, 決定에 소요되는 코스트(cost)의 多寡에 의하여 說明하고 있다.¹¹⁾

Morgan은 Salisbury와 Heinz의 政策類型을 토대로 하여 裁量の 類型을 도출하고 있는 것이다. 政策類型이 달라짐에 따라 政策過程이 달라진다는 Lowi의 主張¹²⁾을 擴大하여 政策의 類型에 따라 裁量の 類型이 決定된다는 주장

		決定에 소요되는 코스트			
		낮 다		높 다	
要求패턴	統合的	再 分 配		自 律 規 則	
	分散的	分 配		規 制	

<그림 1> Salisbury-Heinz의 政策類型

9) *Ibid.*, pp. 14-15.

10) Robert H. Salisbury, "The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles," in Austin Ranney (ed.), *Political Science and Public Policy* (Chicago: Markham, 1968), pp. 151-175.

11) Robert H. Salisbury and John Heinz, "A Theory of Policy Analysis and Some Preliminary Applications," in Ira Sharkansky (ed.), *Policy Analysis in Political Science* (Chicago: Markham, 1970), pp. 39-60.

12) Theodore J. Lowi, "American Business, Public Policy, Case-Studies, and

을 지 것이다.

(1) 技術的 裁量

分配政策과 관련이 있는 裁량이 技術的 裁量이다. 分配政策 또는 pork-barril 政策이란 댐을 建設하거나 水路·運河 등을 改築하고 爆擊機를 生産하는 것 등과 關聯된 政策이다. 政策의 目的은 論難의 여지가 별로 없으며 이를 달성하기 위한 手段도 오래동안 使用해온 技術을 土臺로 한 것이므로 分配政策의 執行을 위하여 行使하는 技術的 裁량은 다른 政策의 경우보다 論難이 적다고 하겠다.¹³⁾

(2) 政治的 裁量

Morgan은 再分配政策의 執行을 위하여 行使되는 裁량을 政治的 裁量이라고 부르고 있다. 再分配政策의 特徵은 한쪽에서 받아서 다른 쪽에 준다는 데 있다. 과거에는 再分配政策의 效果는 經濟的인 것으로만 생각했으나 근래에 와서는 地位나 身分도 再分配政策의 對象으로 등장하게 되었다. 民權政策이나 女權伸張政策을 再分配政策으로 분류하는 이유가 바로 여기에 있다.

政治家들이 再分配政策에 관한 決定을 할 때에는 執行者에게 可能한 한 많은 裁량을 부여하려고 한다. 問題의 性格이 不分明한 까닭이 아니라 그 解決策이 敵對勢力을 만드므로 그 責任을 執行者에게 떠넘기기 위해서이다. 이러한 狀況下에서 政策決定者들은 모호한 法律을 制定하게 되며 어려운 問題들을 執行者에게 轉嫁하게 되는 것이다.

二. 代表的인 例를 1960年代의 美聯邦議會가 통과시킨 Community Action Program에서 찾을 수 있다. 都市再開發은 「可能한 한 最大限의 參與」를 통하여 決定하여야 한다는 모호한 規定을 둠으로써 大都市의 貧民街의 再開發은 專門家들의 리더쉽에 맡겨야 한다는 主張과 貧民街의 再開發은 現地住民들에게 맡겨야 한다는 두 가지 서로 對立되는 主張의 解決을 執行者에게 轉嫁했던 것이다.

Political Theory," *World Politics*, July 1964, pp.677-715; Theodore J. Lowi, "Four Systems of Policy, Politics and Choices," *Public Administration Review*, July-August 1972, pp.298-310.

13) Douglas F. Morgan, "Varieties of Administrative Abuse: Some Reflections on Ethics and Discretion," *Administration and Society*, November 1987, p. 271.

이러한 狀況下에서 執行者는 더 이상 決定을 떠넘길 곳이 없으며 「 가능한 最大의 參與」라는 法律의 規定에 의거하여 專門家들의 見解와 現地住民들의 主張을 적절히 반영하여 再開發事業을 推進할 수 밖에 없는 것이다. Morgan은 이와 같은 再分配政策의 執行過程에서 執行者가 行使하는 裁量을 政治的 裁量이라고 부르고 있는 것이다.

(3) 企劃的 裁量

企劃的 裁量(planning discretion)이란 規制政策의 執行過程에서 行使되는 裁量을 말한다. 規制政策은 여러 가지로 定義할 수 있을 줄이나 용납되는 行態(acceptable behavior)에 제한을 가함으로써 간접적으로 他人들에게 惠澤을 주거나 損失을 입히는 政策이라 할 수 있겠다.

規制政策은 政策決定者가 볼 때에 達成하려는 目的의 正統性이 不分明한 경우가 많다는 데 그 특징이 있다고 하겠다. 온 國民이 安全한 作業環境, 맑은 空氣와 오염되지 않은 河川을 원하는 것은 사실이나 어느 정도가 건강이 해로운 지 不分明 할 뿐만 아니라 사람에 따라서 有害水準이 다르기 때문이다.

規制政策의 執行者들은 두 가지 問題를 염두에 두어야 한다. 첫째는 特定한 問題에 대한 解決策을 강구하는 일이며 둘째는 그러한 方案이 容納될 수 있는(acceptable) 것이냐를 判斷하는 問題이다. 첫째는 비교적 技術的인 것이거나 둘째는 다소 技術的인 性格도 지니나 대부분 政治的인 性格을 지닌 問題이다. 이러한 두 가지 課題를 解決하기 위하여 規制政策의 執行者는 社會的 企劃(social planning)을 수행해야 하며 이 過程에서 執行者가 行使하는 裁量을 Morgan은 企劃上의 裁量 또는 企劃的 裁量이라고 부르고 있다.

(4) 專門的 裁量

自律的 規制政策의 執行過程에서 行使되는 裁量을 Morgan은 專門的 裁量이라고 한다. 自律的 規制政策이란 規制對象이 되는 個人이나 集團에게 規制를 위한 기준을 설정할 權限을 부여하고 심지어 그 執行까지도 委任하는 경우를 말한다. 이러한 自律的 規制政策을 위하여 醫師, 辯護士, 教師 등이나 그들의 集團이 行使하는 裁量이 專門的 裁量이라는 것이다.¹⁴⁾

다. 羈束裁量과 自由裁量

14) *Ibid.*, pp. 272-273.

行政法上の裁量の類型으로서 羈束裁量(法規裁量)과 自由裁量(便宜裁量)이 있다. 우리가 이곳에서 고찰하는裁量の類型과는 다소 거리가 있으나 後述하는裁量の統制와 關聯이 있으므로 간단히 考察하기로 한다.

(1) 羈束裁量

무엇이 法人지를 判斷하는裁量, 다시 말해서 法の解釋適用上の裁量を 羈束裁量이라 한다. 羈束裁量の 경우 그 行爲나 裁量에 잘못이 있으면 違法の 問題가 發生하며 行政訴訟의 對象이 된다.

(2) 自由裁量

무엇이 行政目的에 보다 適合한 것인지를 判斷하는裁量を 自由裁量이라 한다. 自由裁量の 경우에는 그 裁量에 잘못이 있더라도 不當의 問題가 發生하는 데 지나지 않으며 原則적으로 行政訴訟의 對象은 되지 않는다.

그러나 여기에 例外가 있다. 自由裁量行爲라 할지라도 裁量權의 본래의 範圍를 초월하거나(裁量權의 踰越), 裁量權에 濫用이 있을 때(裁量權의 濫用)는 法院이 그 裁量處分을 取消할 수 있다. 裁量權의 踰越과 濫用은 그 자체가 違法한 處分이라고 보는 까닭이다.¹⁵⁾

II. 政策執行과 裁量

1. 政策執行에 있어서 裁量の 意義

裁量이 政策執行에 미치는 영향에 관해서 여러가지 見解가 퍼려되고 있으나 이를 크게 세가지로 나누어서 考察할 수 있겠다.¹⁶⁾

첫째는, 樂觀的인 見解로서 Lindblom을 위시하여 Van Meter와 Van Horn 등등 政策執行過程에 있어서의 裁量の 役割을 불가피한 것으로 보거나 건설적의 것으로 보는 樂觀的인 見解를 表明하고 있다.¹⁷⁾ Berman도 適應的 執

15) 和田英夫, 行政法講義 上卷(東京:學陽書房, 1984), pp.102-103; 李尙圭, 改稿 行政法論 上卷(서울:法文社, 1979), pp.213-221.

16) John P. Burke, "A Prescriptive View of the Implementation Process: When Should Bureaucrats Exercise Discretion?" *Policy Studies Review*, Autumn 1987, p.218.

17) Charles E. Lindblom, *The Policy-Making Process*, second edition (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1980); D.S. Van Meter and C.E. Van Horn, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," *Administration and Society*, February 1975, pp.445-488.

行(adaptive implementation) 과정에 있어서는 執行者에게 상당한 裁量이 부여되어야 한다고 함으로써 裁量의 必要性을 역설하고 있다.¹⁸⁾

그러나 다른 研究들은 否定的인 見解를 表明하고 있다. Bailey와 Mosher의 研究나 Moynihan의 Community Action Program에 관한 研究, Bardach의 「執行게임」 등 수많은 研究가 政策執行過程에 있어서의 裁量의 機能에 대하여 否定的인 見解를 闢하고 있다.¹⁹⁾ 이 중 어떤 研究들은 政策이 실패한 原因이 政策執行에 있는 것이 아니라 프로그램의 設計(program design)가 잘못되는데 있다고 結論을 내리고 있으나 Bardach 등은 執行過程에 있어서의 官僚行態 특히 裁量에 問題가 있다고 하고 있다.

세째로 執行過程에 있어서의 裁量의 機能에 관해서 中立的인 見解를 表明하고 있는 사람들도 있다. 後述하는 바와 같이 Nakamura와 Smallwood는 執行의 類型에 따라 執行者가 行使하는 裁量의 種類와 程度가 다르다는 것을 강조하고 執行者가 行使하는 裁量이 바람직하지 못할 때도 있으나 경우에 따라서는 執行者에 대한 광범한 裁量權의 부여가 刷新的인 執行方法이 될 수도 있으며 복잡한 政策問題가 제기되었을 때 이에 대처할 수 있는 유일한 方法일 수도 있다고 하고 있다.

一線官僚制(street-level bureaucracy)에 관한 研究에서 Lipsky는 一線官僚들이 勤務條件, 그들의 業務遂行에 대한 지나친 期待水準, 資源의 不足 등으로 인하여 그들의 裁量에 따라 受益者들을 差別待遇할 수 밖에 없다고 하고 있다. 一線官僚들은 逆境하에서 최선을 다하고 있다고 생각하고 있으나 이들이 考案한 對應行態(coping behavior)는 政策의 趣旨에 위배되는 경우가 많으며 政府機關을 위하여 受益者를 操作하는 結果를 초래하기도 한다고 하고 있다.²⁰⁾

결론적으로 政策執行過程에 있어서의 裁量의 機能에 관해서 研究者들간에

8) Paul Berman, "Thinking about Programmed and Adaptive Implementation," in Helen M. Ingram and Dean E. Mann (eds.), *Why Policies Succeed or Fail* (Beverly Hills: Sage, 1980), p. 211.

9) S.K. Baikey and E.K. Mosher, *ESEA: The Office of Education Administers a Law* (Syracuse: Syracuse University Press, 1965); E. Bardach, *Implementation Game* (Cambridge: MIT Press, 1977).

10) Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy* (New York: Russell Sage Foundation, 1980), p. xiii.

見解의 一致를 보지 못하고 있다는 것을 알 수 있다.

1. 裁量의 增大를 초래하는 政策過程上的 要因

前述한 바와 같이 裁量의 增大를 초래하는 要因이 많으나 執行者의 裁量의 增大를 가져오는 政策過程上的 要因중 특히 중요하다고 생각되는 것으로서 ① 政策決定者와 政策執行者間의 權力關係, ② 政策目標의 明確性缺如 ③ 狀況의 不確實性을 고찰하고자 한다.

가 政策決定者와 政策執行者의 權力關係

政策執行過程에 있어서 執行者의 裁量의 增大를 가져오는 政策過程上的 要因으로서 무엇보다 먼저 政策決定者와 政策執行者의 權力關係를 들 수 있겠다. 政策決定者와 政策執行者의 權力의 總和가 일정하다고 보는 경우 政策執行者의 權力이 커지면 커질수록 政策決定者의 權力이 減少할 수 밖에 없다.

다른 한 편 그 어떤 理由로 政策決定者의 權力이 弱화될 때 政策執行者의 權力이 強化되게 마련이다. 어느 쪽이든간에 政策執行者의 權力이 커지면 커질수록 政策執行過程에 있어서 執行者의 裁量이 늘어날 것이라고 생각할 수 있겠다.

政策決定者의 權力이 弱화된으로써 執行者의 權力이 強化되는 이유로서 여러 가지를 들 수 있겠으나 政策執行의 類型에 관한 Nakamura와 Smallwood의 主張에 비추어 보아²¹⁾ 그 어떤 理由로 政策決定者의 報償的 權力이나 強要的 權力이 弱화될 때 상대적으로 政策執行者의 權力이 強化되며 執行者의 裁量이 增大될 것이다. 다른 한편 執行者의 專門家의 權力(expert power)이 강화될 때 상대적으로 政策決定者의 權力이 弱화되어 執行者의 裁量이 늘어 나게 경우도 생각할 수 있다.²²⁾

나. 政策目標의 明確性 缺如

政策執行者의 裁量에 영향을 미치는 政策過程上的 要因으로서 둘째로 생

2) Robert T. Nakamura and Frank Smallwood, *The Politics of Policy Implementation* (New York: St. Martin's Press, 1980), p.111-142.

2) John R.P. French and Bertram Raven, "The Bases of Social Power," in Dorwin Cartwright and A.F. Zander (eds.), *Group Dynamics*, third edition (New York: Harper, 1968), pp.259-269.

가할 수 있는 것은 政策目標의 明確性이다. 政策形成過程에 있어서 政策決定자들이 決定하는 政策의 目標가 明確하면 明確할수록 執行者의 裁量이 減少되나 政策의 目標가 모호하면 모호할수록 執行者의 裁量이 增大된다고 생각할 수 있겠다.²³⁾

政策目標의 明確性에 영향을 미치는 要因으로서 여러가지를 들 수 있겠으나 Nakamura와 Smallwood의 主張에 따라 다음의 세 가지를 들고자 한다.

(1) 技術的 制約性

政策決定者들이 技術的인 問題에 관한 專門知識을 지니지 못하거나 새로운 政策問題의 提起 등으로 政策決定者들이 무엇을 어떻게 하여야 할 지 모를 때 明確한 政策目標를 提示할 수 없다.

(2) 概念的 複雜性

政策決定者들 相互間에 解決하려는 問題가 무엇이나에 관해서 合意할 수 없을 때에 政策目標가 모호해 진다. 政策決定者들이 그들이 解決하고자 하는 問題를 明確히 提示할 수 있을 때에는 이러한 提示가 執行者들의 指針이 되어 解決하고자 하는 問題와 이를 達成하기 위한 手段間의 關係를 올바르게 定立할 수 있게 될 것이나 問題의 提示가 분명하지 않을 때에는 執行者는 選定된 수단이 해결하고자 하는 問題와 어떠한 關係가 있는 지 추측할 수 밖에 없다.²⁴⁾

(3) 政治的 考慮

政治的 考慮로 인하여 政策目標가 明確性을 결여하는 경우가 많다. 政策決定者들이 可能的 한 敵을 덜 만들고 出身區의 可能的 한 많은 계층을 만족시키기 위하여 具體的인 政策目標보다 抽象的이며 모호한 政策目標를 택하는 경우가 많은 것이다.

다. 狀況의 不確實性

執行者의 裁量의 증대에 영향을 미치는 政策過程上의 또 하나의 要因으로서 狀況의 不確實性을 들 수 있겠다. 狀況의 不確實性은 政策目標의 明確性의 결여를 초래하는 要因의 하나이기는 하나 前述한 바와 같이 政策目標의 明確性 여부에 영향을 미치는 요인은 이 밖에도 여러가지가 있으므로 狀況의

23) Lindblom, *op. cit.*, pp. 65-66.

24) Nakamura and Smallwood, *op. cit.*, pp. 36-37.

不確實性を 별도로 考察할 필요가 있다고 생각한다.

狀況의 不確實성이 執行者 裁量の 증대를 가져오는 例를 美國의 獨立規制委員會의 경우에서 찾아볼 수 있다. 1887년에 設立된 州間商業委員會(Interstate Commerce Commission)가 「適正하고 合理的인」 水準에서 鐵道料金を 결정할 임무를 부여받음으로써 廣範圍한 裁量權을 行使할 수 있었던 것은 鐵道라는 새로운 產業의 未來를 豫測할 수 없었기 때문이었다고 할 수 있겠다. 同같은 얘기가 「公衆의 便宜와 必要」에 따라서 텔레비전放送局을 허가할 수 있는 廣範圍한 裁量을 부여받은 聯邦通信委員會(Federal Communications Commission)의 경우와 「公益과 出資者의 利益保護를 위하여 필요하다고 인정할 때에는」 證券去來에 관한 規程을 制定할 수 있는 裁量을 부여받은 證券交換委員會(Security and Exchange Commission)의 경우에도 適用된다고 할 수 있겠다.²⁵⁾

後述하는 바와 같이 Berman은 狀況類型(situation type)을 構造化된 狀況과 非構造化(unstructured) 狀況으로 나누고 非構造化 狀況下에서는 執行者에게 廣範圍한 裁量이 부여되는 適應의 執行이 요청된다고 하고 있다. 狀況의 非構造化에 영향을 미치는 要因으로서 다섯가지를 들고 있으나 그 중의 하나가 環境의 不安定性이다.²⁶⁾

라 政策執行의 類型과 裁量

우리는 위에서 政策執行過程에 있어서 執行者의 裁量の 증대에 영향을 미치는 要因으로서 세 가지를 考察하였는데 이것을 다른 각도에서 볼 때 執行過程에 있어서의 裁量の 多寡는 政策執行의 類型과 밀접한 關聯이 있다고 할 수 있겠다.

() Nakamura-Smallwood의 類型과 裁量

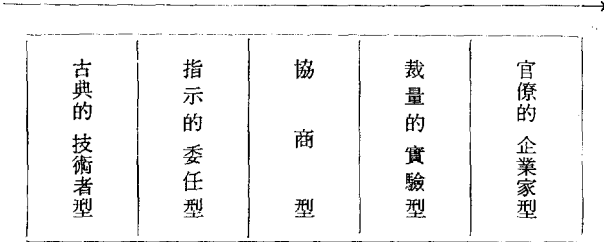
Nakamura와 Smallwood는 政策決定者와 政策執行者의 關係에 焦點을 맞추어 政策執行의 類型을 ① 古典的 技術者型 ② 指示的 委任型 ③ 協商型 ④ 裁量의 實驗型 ⑤ 官僚的 企業家型으로 나누고 있는데²⁷⁾ 대체로 古典的

25) George C. Edwards III and Ira Sharkansky, *The Policy Predicament: Making and Implementing Public Policy* (San Francisco: Freeman, 1978), pp. 298-300.

26) Berman, *op. cit.*, pp. 211-214.

27) Nakamura와 Smallwood의 政策執行의 類型에 관해서는 兪焄, 政策學原論(서울: 法文社, 1986), pp. 272-282 참조.

裁량이 늘어남



〈그림 2〉 政策執行의 類型과 裁量의 增大

技術者型에서 官僚的 企業家型 쪽으로 가면 갈수록 執行者의 裁量이 증대된다는 것을 알 수 있다.

古典的 技術者型에 있어서는 政策決定者가 執行者에게 技術的인 問題에 대한 裁量만 부여하나 指示的 委任型에서는 보다 넓은 裁量이 執行者에게 부여된다. 裁量的 實驗型은 政策決定者가 具體的인 政策을 決定할 수가 없어서 광범한 裁量權을 부여하는 경우인데 不確實性이 높은 분야에서는 가장 刷新的인 執行方法이 될 수도 있다는 것이 Nakamura와 Smallwood의 주장이다. 끝으로 官僚的 企業家型은 執行者의 權力이 政策決定者의 權力보다 강한 경우로서 대체로 바람직하지 못한 現象이라 하겠다. 美國 FBI의 Hoover의 경우와 같이 政策執行者가 政策決定에 있어서도 지나친 영향력을 발휘하는 것은 有權者에 의하여 選出되지 않고 任命에 의하여 就任하는 公務員의 正當的인 限界를 벗어난 權限行使로 보아야 할 것이다.

(2) Berman의 類型과 裁量

Berman은 政策執行의 類型을 定型的 執行(programmed implementation)과 適應的 執行(adaptive implementation)으로 나누고 있는데 <表 1>과 같이 構造化된 狀況下에서는 定型的 執行이 必要하나 非構造化 狀況下에서는 適應的 執行이 요청된다고 하고 있다.

定型的 執行이 비교적 명확한 政策目標에 의거하여 事前에 수립된 執行計劃에 따라 一絲不亂하게 이루어 지는 執行을 말하는 데 대하여 適應的 執行은 비교적 不明確한 政策目標에 의거하여 多數의 參與者들이 協商과 妥協을 통하여 政策을 修正하고 具體化하면서 執行해가는 過程을 말한다.

Berman이 되풀이해서指摘하고 있는 바와 같이 定型的 執行에 있어서는

〈表 1〉 政策狀況의 類型

狀況 파라미터	狀況 類 型	
	構造化狀況	非構造化狀況
變化的 範圍	漸增的	廣範圍
技術과 理論의 確實性	確 實	不 確 實
政策의 目標 및 手段을 둘러싼 갈등	낮은 갈등	높은 갈등
執行機關의 構造	tightly coupled	loosely coupled
環境의 安定性	安定的	不安定

資料 : Berman, *op. cit.*, p. 214.

執行者의 裁量이 制限되나 適應的 執行에 있어서는 執行者에 의한 廣範圍한 裁量權의 行使가 要請된다고 하겠다.²⁸⁾

1. 成功的인 政策執行과 裁量

가 成功的인 政策執行의 定義

成功的인 政策執行과 裁量의 關係에 관한 考察에 들어가기 前에 成功的인 政策執行의 概念規定을 하고 넘어가려고 한다. 政策執行의 成功 여부는 여러가지 觀點에서 논의할 수 있겠으나²⁹⁾ 우리는 이곳에서 다음의 세가지 기준을 가지고 고찰하고자 한다.³⁰⁾

(1) 目標達成

成功的인 政策執行이란 政策이 설정한 目標을 얼마나 잘 達成했는가 하는 것이다. 이런 觀點에서 본다면 成功的인 政策執行은 效果性이 높은 政策執行을 말한다. 여기서 한 가지 유의할 점은 目標란 무엇을 말하며, 公式的인 目標의 달성을 가지고 성공적인 政策執行이라고 할 수 있겠는가에 관해서 많은 論難이 있다는 事實이다. 우리는 이에 관해 다른 곳에서 言及하였으므로 이곳에서는 省略하기로 한다.

(2) 所要時日

28) Berman, *op. cit.*, pp. 205-220.

29) 成功的인 政策執行의 定義에 관해서는 많은 論難이 있다(Stephen H. Linder and B. Guy Peters, "Relativism, Contingency, and the Definition of Success in Implementation Research," *Policy Studies Review*, Autumn 1987, pp. 116-127).

30) Randall B. Ripley and Grace A. Franklin, *Bureaucracy and Policy Implementation*, second edition (Homewood: Dorsey, 1986), p. 87.

政策執行에 소요된 時日을 가지고 執行의 成功 여부를 판단하는 경우도 있다. 설사 所期의 目標을 달성했다고 하더라도 당초에 예정한 時日보다 많은 時日이 소요되었을 때에는 성공적인 政策執行이라고 보기 어렵다는 것이다.

(3) 圓滑性

政策執行이 얼마나 圓滑(smooth)하게 이루어졌느냐는 觀點에서 政策執行의 成功與否를 판단하는 경우도 있다. 설사 政策의 目標을 달성했다고 하더라도 많은 論難과 우여곡절 끝에 目標이 달성되는 경우에는 成功的인 執行이라고 보기 어렵다는 것이다.

나. Young의 主張

政策執行의 成功與否에 영향을 미치는 要因이 많이 있으나 Ken Young은 ① 裁量과 ② 政策目標에 대한 執行者의 同意與否를 들고 있다. Young이 말하는 狀況에 대한 定義(definitions of the situation)란 Elmore의 組織發展 模型에서 말하는 政策決定者와 政策執行者間의 合意(consensus building) 與否와 같은 意味를 지닌다고 보아도 좋을 것 같다.

Young은 政策執行過程에 있어서의 執行者의 裁量의 多寡와, 政策決定者와 政策執行者間의 政策에 대한 合意與否에 의하여 다음과 같은 네가지 경우를 導出했다.³¹⁾

(1) 變型(Variation)

政策決定者의 統制의 緩和로 인하여 執行者의 裁量이 많아지고 政策決定者와 政策執行者間에 政策에 대한 合意가 결여되어 있을 때에는 變型이 일어난다.

(2) 同化(Assimilation)

政策決定者의 統制의 緩和로 執行者가 많은 裁量權을 行使하나 政策決定者와 政策執行者間에 政策에 대한 合意가 있을 때에는 同化現象이 發生한다.

(3) 回避(Evasion)

政策決定者의 執行過程에 대한 統制가 直接的이어서 執行者의 裁量權이

(1) Ken Young, "Discretion as an Implementation Problem: A Framework for Interpretation," in Michael Adler and Stewart Asquith (eds.), *Discretion and Welfare* (London: Heinemann, 1981), pp. 44-46.

적으며 政策決定者와 政策執行者間의 政策에 대한 合意가 결여되어 있을 때에는 回避라는 現象이 發生하는데 Young은 이것이 가장 많은 사람들이 관심을 表明하는 執行過程上의 問題라고 하고 있다.

		政策에 대한 合意與否	
		不合意	合意
裁量의 多寡	많다	變形	同化
	적다	回避	執行

〈그림 3〉 裁量과 成功的 政策執行

(-) 執行

政策決定者의 統制가 直接的이므로 執行者의 裁量權이 限定되어 있고 政策決定者와 政策執行者間의 政策에 대한 合意가 있을 때에는 成功的인 政策執行이 이루어 진다는 것이 Young의 主張이다.

4. 統制의 類型 및 統制能力과 裁量

行政責任論의 專門家인 Burke가 최근에 발표한 論文에서 多분히 規範的인 觀點에서 政策執行過程과 裁量의 問題를 論議하고 있다. Burke는 統制의 根源과 政策執行過程에 대한 統制能力이라는 두 가지 側面에서 政策執行過程에 있어서의 裁量의 問題를 다루고 있는 것이다.³²⁾

가. 두가지 側面

(1) 統制의 根源

統制의 根源(source)에 따라 統制를 外部的 統制와 內部的 統制로 나눌 수 있다는 것은 周知의 事實이다.

Liner의 주장에서 代表的인 예를 찾아 볼 수 있는 外在的 責任論은 國會·法院 등에 의한 外部的 統制야 말로 政策執行過程의 責任性의 確保에 있어서 가장 有力한 方案이라고 主張하는 데 대하여 Friedrich를 主唱者로 하는 內在的 責任論은 政策執行過程에 있어서의 責任性의 確保는 外部統制에 의한 統制보다는 內部的 統制가 尤호적절하다고 주장한다.

(2) Burke, *op. cit.*, pp. 217-227.

(2) 統制能力

둘째 側面은 政策執行過程에 대한 統制能力이다. 前述한 外部的 統制이건 內部的 統制이건 간에 政策執行過程에 대한 統制能力이 비교적 강한 경우와 약한 경우를 생각할 수 있겠다. Burke는 前述한 Young의 경우와는 달리 統制能力을 政策決定者와 政策執行者間的 權力關係에서 구하기 보다는 組織의 內部的 要因에서 찾으려고 하는 것 같다.

나. 네 가지 類型

Burke는 統制의 根源이 外部的이나 內部的이나와 統制能力의 強弱에 의하여 그림 4와 같은 네 가지 경우로 나누어서 政策執行過程에 있어서의 裁量의 問題를 다루고 있다.

		統制의 根源	
		外部的	內部的
統制能力	强	I	II
	弱	III	IV

〈그림 4〉 統制의 根源 및 統制能力과 裁量

(1) 強力한 外部的 統制(I의 狀況)

이는 外部機關이 存在하며 그 機關의 政策過程에 대한 統制가 強力한 경우이다. 이러한 狀況은 典型的인 公式的·法的 責任이 강조되는 경우라 할 수 있다.

이 경우에 ① 政策執行을 單一部處에서 담당하고 ② 執行擔當機關의 組織이 비교적 덜 복잡하며 ③ 政策課題가 비교적 單純하면 政策執行過程에 있어서의 裁量의 必要性은 적을 것이다. 그러나 이러한 要件들이 弱화될 때 政策執行過程에 있어서의 裁量의 必要性이 증대하리라는 것이 Burke의 主張이다.

(2) 強力한 內部的 統制(II의 狀況)

이는 統制의 根源이 內부에 있으나 政策過程에 대한 統制力이 強力한 경우이다. 이 경우에는 執行者들이 前述한 專門的 裁量을 行使하게 되며 裁量이 클 수 밖에 없다. 특히 自律的 規制政策의 執行을 위하여 專門職業人 기타 專門家들이 專門的 裁量을 行使할 때에는 이를 존중하게 마련이다.

그러나 이러한 경우라 할지라도 裁量의 行使가 모든 경우에 許容된다고 할 수는 없을 것이다. 專門的 知識이 잘못 適用될 수도 있고 어떤 경우에는 전혀 適用이 안될 수도 있는 까닭이다. 뿐만 아니라 때로는 이들 專門知識 人集團이 公益을 無視하고 集團의 特殊利益을 추구하는 경우도 있을 수 있다.

(3) 弱한 外部統制(Ⅲ의 狀況)

統制의 根源이 外部에 있으나 그 外部的 統制가 強力하지 못한 경우이다. 이러한 狀況은 前述한 強力한 外部統制의 前提條件이 가장 弱할 때 發生하기 쉽다. ① 政策形成과 政策執行의 거리가 크며 ② 執行機關의 組織이 복잡하고 ③ 政策課題의 遂行이 어려울 때에 이러한 狀況이 發生한다는 것이 Burke의 主張이다.

이러한 狀況下에서는 執行者의 裁量이 增大될 수 밖에 없으나 前述한 強力한 內部統制의 경우와 달라서 裁量行使의 正當性이 약하다고 하지 않을 수 없다. 執行過程에서의 重要한 決定이 上部의 指針없이 下部組織에서 이루어지기 쉽다는 것이다.

따라서 이 狀況下에서 執行者가 裁量을 行使함에 있어서 몇 가지 유의할 事項이 있다.

① 이는 效果的인 政策執行을 위한 狀況이 아니므로 執行者는 可能하면 이러한 狀況에서의 脫出을 試圖해야 한다는 것이 Burke의 主張이다. 執行者가 政策決定者에게 보다 具體的인 指針을 要請함으로써 前述한 強力한 外部統制狀況(Ⅰ의 狀況)으로 移行하는 것이 하나의 方案이다. 또 한가지 方案은 스스로 專門性的 提高를 試圖하여 強力한 內部統制狀況(Ⅱ의 狀況)으로 移行하는 것이다.

(2) 執行者는 裁量을 漸增的이며 實用的으로 行使해야 한다. 이러한 狀況下에서는 長期間에 걸친 支出原因行爲를 초래하거나 合理的 企劃에 입각한 決定을 내리는 것은 금물이라 하겠다.

(3) 끝으로 이러한 狀況下에서 執行者는 分權的인 參與下에서 政策執行이 成功을 거둔 先例를 參考로 할 필요가 있다.

(4) 弱한 內部的 統制(Ⅳ의 狀況)

統制의 根源이 內部에 있으나 統制가 약한 경우이다. 이러한 狀況下에서는 執行者들이 자신의 판단에 따라 裁量을 行使하게 된다.

이러한 類型의 裁量의 行使는 Lipsky가 말하는 一線官僚(street-level bureaucrats)의 裁量行使에서 그 例를 찾아 볼 수 있다. 一線官僚들은 限定된 資源을 가지고 폭주하는 業務量을 처리하기 위하여 裁量을 行使한다는 것이다.³³⁾ 그러나 이러한 裁量行使는 一線官僚들이 保有하는 技術·知識·專門生 등에 비추어 合理化될 수도 있을런지 모른다. 다시 말해서 이것은 Ⅳ의 狀況임에는 틀림이 없으나 Ⅱ의 狀況(強力한 內部統制)과 흡사한 특징을 지닌다는 것이다.

Ⅲ. 結 論

우리는 위에서 裁量의 意義와 裁量의 類型을 고찰한 다음 政策執行과 裁量의 關係에 대한 檢討에 들어가 그 동안에 이루어진 政策執行에 관한 研究들이 裁量이 政策執行에 미치는 影響을 어떻게 보고 있는가를 살펴 본 다음 裁量의 增大를 초래하는 政策過程上의 要因을 ① 政策決定者와 政策執行者의 權力關係 ② 政策目標間의 明確性 ③ 狀況의 不確實性 ④ 政策執行의 類型으로 나누어서 高찰하였다.

이어서 成功的인 政策執行과 裁量의 關係를 Young의 主張에 따라 살펴 본 다음 統制의 類型과 統制能力이 裁量의 多寡에 미치는 影響을 Burke의 見解를 중심으로 檢討하였다.

이 밖에도 政策執行過程에 있어서의 裁量의 濫用을 類型化하고 裁量의 濫用을 統制하기 위한 方案도 檢討하고 싶었으나 時間의 制約으로 다음 기회로 되기를 수 밖에 없었다.

33) Lipsky, *op. cit.*, pp. 33-39.