

政策類型과 政策執行

俞

焄*

<目 次>	
一. 序 言	三. 政策의 類型과 政策執行
二. 政策의 類型	四. 結 論

一. 序 言

筆者는 1974년에 Lowi의 研究를 土臺로 하여 政策의 類型과 政策形成過程의 關係를 檢討하였으려 政策의 類型이 달라짐에 따라 政策形成過程도 달라진다는 것을 규명한 바 있다.⁽¹⁾

이 글에서는 政策의 類型과 政策執行의 關係를 分析하고자 한다. 執行이 比較的 容易한 政策類型이 있는가 하면 執行에 있어서 많은 問題를 內包하는 政策類型이 있다. 政策類型에 따라 政策執行을 둘러싼 葛藤과 論難의 強度가 다를 뿐만 아니라 受益者나 被規制産業 등으로부터의 抵抗의 強度에도 差異가 있다.

우리는 이곳에서 먼저 몇몇 사람들이 提示한 政策의 類型을 考察한 다음 政策의 類型이 달라짐에 따라 執行이 어떻게 달라지는가를 檢討하기로 한다.

二. 政策의 類型

1. 政策類型 研究의 必要性

政策의 內容(contents)을 研究하고 이를 통하여 政策의 類型을 研究하는 理由로서 여러가지를 들 수 있겠으나 Ranney의 主張에 따라 다음과 같은 몇가지로 나누어서 考察하기로 한다.

가. 科學的인 理由

學界들 중에는 科學的인 理由에서 政策의 內容 또는 類型을 研究하여야 한다고 主張하는 사람들이 있다. 이러한 研究가 政策學이나 政策研究의 幅을 넓여주고 有義性和 妥當性を 提高하는데 이바지 할 수 있다는 것이다. 이것은 다시 다음의 두가지로 나누어질 수 있다.

(1) 政策過程의 理解의 增進

많은 政策過程에 관한 研究가 政策의 內容을 從屬變數로 取扱하여 왔다. 換言하면 많은

* 서울大學校 行政大學院 教授

(1) 俞焄「政策의 類型과 政策過程」發展政策研究, 創刊號(1974), pp. 13-30.

政策過程研究者들이 政策產出(policy outputs)의 差異를 壓力團體 및 政府機關間의 權力的 配分關係나 政策過程 參與者들의 戰術 등과 같은 獨立變數를 가지고 說明하려고 했던 것이다.⁽²⁾

그러나 근리에 와서 이러한 接近方法에 대해서 批判이 提起되고 있다. Theodore Lowi나 Lewis Froman과 같은 사람들은 政策의 內容 또는 類型을 獨立變數로 다루어야 한다고 主張한다.⁽³⁾ 政策의 類型이 달라짐에 따라 政策過程도 달라진다는 것이다. 따라서 政策의 類型을 알면 그러한 政策이 어떠한 過程을 거쳐서 決定될 것이라는 것을 大體로 豫測할 수 있다고 主張하는 것이다. 後述하는 바와 같이 Ripley와 Franklin은 政策類型이 달라짐에 따라 政策의 形成過程뿐만 아니라 政策執行過程도 달라진다고 主張하고 있다.

(2) 政策成果의 理解의 增進

政策의 內容 또는 類型을 獨立變數로 사용하여 政策의 成果(outcomes) 即 政策이 가져오는 肯定的 效果와 否定的 效果를 研究하여야 한다고 主張하는 사람들이 있다.

Nachmias의 말을 빌릴 것도 없이 政策影響(policy impact)이나 政策成果(policy outcomes)는 政策產出(policy outputs)과 區別되어야 한다.⁽⁴⁾ 政策產出이란 通過시킨 法案의 數, 特定目的을 위하여 支出한 豫算額과 같은 有形的 또는 象徴的인 產物을 말하며 政策成果 또는 政策影響이란 그러한 產出이 設定된 目標를 具現한 實績을 말한다. 우리는 政策過程이 政策產出과 어떠한 關聯이 있으며 政策產出이 政策成果와 어떠한 關聯이 있는가를 좀더 깊이 研究할 必要가 있다는 것이 Ranney의 主張이다.⁽⁵⁾

나. 專門職業的인 理由

政策內容의 研究 또는 政策類型의 研究는 다음과 같은 두가지 專門職業的인 課業(professional task)의 達成에 이바지할 수 있다.

(1) 現在 및 過去政策의 評價

政策의 肯定的인 效果와 否定的인 效果를 把握하는 것이 어려운 것이 事實이나 일단 效果를 把握한 다음에는 特定한 政策의 肯定的인 效果가 기기에 부수되는 政治的 犧牲을 支拂할 價値가 있었던 것이냐를 判斷하는 問題가 提起된다.

美國 東西部 住民들에 대한 上水道 供給의 增大와 電力供給의 增大를 위하여 그랜드 캐

(2) Austin Ranney, "The Study of Policy Content: A Framework for Choice," in Austin Ranney (ed.), *Political Science and Public Policy* (Chicago: Markham Publishing Co., 1968), pp. 13-14.

(3) Lewis A. Froman, Jr., "The Categorization of Policy Contents," in Austin Ranney (ed.), *Political Science and Public Policy* (Chicago: Markham Publishing Co., 1968), pp. 41-52; Theodore J. Lowi, "Four Systems of Policy, Politics and Choice," *Public Administration Review* July-August 1972, pp. 298-310.

(4) David Nachmias, *Public Policy Evaluation: Approaches and Methods*, (New York: St. Martin's Press, 1979), pp. 2-3.

(5) Ranney, *op. cit.*, pp. 14-15.

니언(Grand Canyon)의 自然美를 損傷해도 좋으냐는 問題나 成人들의 人工腎臟의 供給增大를 위하여 幼兒死亡率의 低下를 위한 保健事業을 犧牲시켜도 좋으냐는 問題 등이 代表的인 例라고 하겠다.

여기에 있어서의 最大의 難點은 價値判斷의 問題라고 하겠으나 政策內容의 研究가 이러한 政策의 評價에 이바지할 수 있다는 것이다.⁽⁶⁾

(2) 政策決定者에 대한 助言

政策研究者들이 政策決定者들의 諮問에 應하고 助言을 하기 위해서도 政策內容을 研究할 必要가 있다.

Dror이 지적한 바와 같이 政策學은 보다 나은 政策決定을 위하여 그 方法·知識·體制를 다루는 科學으로서 보다 效果的이며 能率的인 政策을 통하여 設定된 目標을 達成하려는데 政策學의 主眼點이 있으므로⁽⁷⁾ 政策決定者들의 諮問에 應하는 것이 政策研究者들의 重要한 機能의 하나라 할 수 있다.

이러한 경우 問題가 되는 것은 政策研究者들이 實質分野의 專門家들보다 나은 助言을 할 수 있느냐 하는 것이다.⁽⁸⁾ 例를 들면 勞動政策의 樹立에 있어서 政策研究者가 勞動問題 專門家보다 나은 助言을 할 수 있으며 保健政策의 樹立에 있어서 政策學者가 保健專門家보다 優越한 助言을 할 수 있느냐 하는 問題이다.

實質的인 問題에 관해서는 그 分野의 專門家를 따라갈 수는 없겠으나 特定한 政策이 가져다줄 肯定的 效果와 否定的 效果 특히 政治的인 便益과 政治的인 코스트(cost)를 算出하는데 이바지할 수 있는 體制를 開發한다면 實質分野의 專門家 못지 않게 政策決定者들에게 도움이 될 수 있다는 것이다.⁽⁹⁾

다. 政治的 理由

政策의 內容 또는 類型을 研究하는 또하나의 理由는 政治的인데 있다고 한다. 다시 말하자면 學問的인 理由를 떠나서 政府가 올바른 目標을 達成하기 위하여 올바른 政策을 採擇하도록 하기 위하여 政策學者들이 政策의 內容이나 類型을 研究하여 그 結果를 積極的으로 發表해야 한다는 것이다.⁽¹⁰⁾

2. 機能別分類

가장 傳統的인 政策의 分類方法으로서 政策을 安保政策, 勞動政策, 交通政策, 保健政策,

(6) *Ibid.*, pp. 15-16.

(7) Yehzekel Dror, *Ventures in Policy Sciences* (New York: Elsevier, 1971), pp. 14-15.

(8) 實質分野에 관한 知識을 政策學에서 다룰 것이냐에 관해서 學者들간에 見解의 一致를 보지 못하고 있다. Dror은 具體的인 實質的인 內容(substantive contents)은 政策學과 直接的으로 關係가 없다고 보는데 대하여 Lasswell은 實質分野에 관한 知識도 政策學에서 다루어야 한다고 보고 있다(Harold D. Lasswell, *A Pre-View of Policy Sciences*, New York: Elsevier, 1971, p. 1-2).

(9) Lanney, *op. cit.*, pp. 17-18.

(10) *Ibid.*, p. 18.

福祉政策, 農業政策, 商工政策 등으로 分類하는 것이다.

이 分類方法은 政府機能에 관해서 우리가 지니고 있는 經驗과 思考를 整理하는 常識의인 分類方法일 뿐만 아니라 立法府나 行政府의 組織도 反映하고 있는 分類方法이다.

國會의 常任委員會나 政府部處도 대체로 機能別로 組織되어 있을 뿐만 아니라 政策과 關聯하여 政府가 수집하는 各種의 資料도 機能別로 分類整理되어 있으므로 政策의 機能別 分類가 便利한 경우가 많다.

그러나 機能別分類的 問題點은 어떤 種類의 政府機能, 예를 들면 特許나 센서스(census) 등과 같은 것은 어떠한 機能에 포함시킬 것이냐 하는 問題가 있을 뿐만 아니라 많은 政府의 事業이 多目的인 까닭에 政策의 機能別分類로서는 處理하기 어려운 問題가 많다.⁽¹¹⁾

3. Almond와 Powell의 分類

Gabriel A. Almond와 G. Bingham Powell은 體制理論에 立脚하여 政策을 다음과 같이 네 가지 類群으로 分類하고 있다.

가. 抽出政策

이는 租稅, 兵役, 勞役 등과 같이 國內的 國際的 環境에서 物的·人的 資源을 抽出하는 것과 關聯된 政策이다. 抽出政策에서는 우선 政府가 거두어 들이는 資源의 量과 그것을 누가 負擔하는냐 하는 것이 問題된다. 뿐만 아니라 어떠한 方法으로 資源을 거두어 들이느냐가 檢討되어야 하며 抽出과 關聯된 節次와 構造도 다루어져야 한다.⁽¹²⁾

나. 規制政策

이는 個人이나 集團의 行動에 대하여 政府가 加하는 統制와 關聯된 政策이다. 規制政策을 다룸에 있어서는 어떤 部類의 個人이나 集團이 規制를 받으며 個人生活이나 集團生活의 어떤 側面이 規制를 받느냐 하는 問題뿐만 아니라 干涉의 頻度와 強度가 考察되어야 한다.⁽¹³⁾

다. 分配政策

이는 政府가 各種의 物品, 서어비스, 名譽, 地位, 機會등을 社會內的 個人이나 集團에게 分配하는 問題와 關聯된 政策이다.

分配政策을 考察함에 있어서는 分配物의 量과 重要性이 問題되어야 할 뿐만 아니라 이와 關聯된 生活分野, 受惠者, 國民의 欲求와 이를 充足시키기 위한 政府의 分配와의 關聯性 등이 다루어져야 한다.⁽¹⁴⁾

라. 象徵政策

(11) Larry L. Wade, *The Elements of Public Policy* (Columbus, Ohio: Charles E. Merrill Publishing Co., 1972), pp.1-2.

(12) Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: A Developmental Approach* (Boston: Little, Brown & Co., 1966), pp.195-196.

(13) *Ibid.*, pp.196-197.

(14) *Ibid.*, pp.198-199.

이는 政府가 社會나 國際的 環境에 流出시키는 象徴과 關聯된 政策이다. 象徴的인 아웃풋(outputs)란 에리트에 의한 價値의 確認, 國旗揭揚, 分列式 등의 軍隊儀式, 王族이나 高官의 訪問, 政治指導者들에 의한 政策의 闡明 등을 말한다.⁽¹⁵⁾

4. Lowi의 分類

Almond-Powell의 分類와 類似하나 意思決定論에 立脚하고 있는 것으로서 Theodore J. Lowi의 分類가 있다. Lowi는 1964年 政策을 分配政策, 規制政策, 再分配政策의 세 가지로 分類했으나⁽¹⁶⁾, 1972年에 發表한 論文에서는 여기에다가 構成政策을 追加하여 다음과 같은 네 가지 類型으로 分類하고 있다.⁽¹⁷⁾

가. 分配政策

이는 本來 美國의 19世紀 土地政策과 關聯된 것인데 오늘날의 國有土地政策, 資源政策, 河川, 港灣事業, 軍需品の 購買, 研究開發事業, 勞動組合·企業·農民 등의 受惠集團을 위한 서어비스 등과 關聯된 政策이라고 하겠다.

나. 規制政策

規制政策은 私人的 活動 및 私有財産에 대하여 政府가 統制를 加하는 것과 關聯된 政策이다.

다. 再分配政策

이는 狹義로 解釋한다면 財政收支를 통한 所得移轉과 關聯이 있는 政策이다. 高所得層에 대한 累進的인 負擔을 포함한 租稅構造에 財源을 구하여 그 一部를 低所得層에 交付하거나 低所得層에 有利한 各種의 社會的 給付를 하는 것이 가장 直接的인 所得分配의 方法이다.

그러나 보다 廣義的으로 본다면 再分配政策은 課稅政策이나 社會保障支出뿐만 아니라 淨리 所得分配의 實質的 變更을 主된 目的으로 하여 實施되는 諸政策이라고 할 수 있겠다.

라. 構成政策(Constituent Policy)

前述한 바와 같이 1964年의 論文에서 Lowi는 政策의 類型속에 構成政策을 포함시키지 않았는데 1972年의 論文에서 이를 追加했다. 構成政策이란 政府機關의 新設, 選舉區의 調整 등과 關聯된 政策이다.

5. Mitchell과 Mitchell의 分類

미첼(Joyce M. Mitchell)과 미첼(William C. Mitchell)에 의하면 政策은 社會內에 存在하는 各種의 問題를 解決하기 위하여 構想되며 決定되는 것이다. 따라서 政策自體의 分類보다 政務決定者들이 解決·改善·防止하려는 問題들을 分類하는 것이 더 重要하다는 것이다.

(15) *Ib. d.*, pp. 199-201.

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

(17) Lowi, "Four Systems of Policy, Politics and Choice," pp. 298-310.

이들에 의하면 社會的으로나 政治的으로 重要性을 지니는 問題들은 다음과 같은 여섯 가지인데 이들은 政策이란 用語를 사용하지 않았으나 이들이 指摘하고 있는 問題들을 “政策”이라고 불리도 無妨할 것 같다.⁽¹⁸⁾

가. 資源의 動員·配分政策

國家目的의 遂行을 위하여 國民으로부터 어떤 種類의 資源을 어느 程度 어떤 方法으로 動員하여 이를 어떤 目的을 위하여 어떻게 配分하느냐 하는 問題이다.

나. 分配政策

補助金, 國有地, 權利, 地位, 移轉支出(transfer payments) 등을 어떤 集團이나 階層에 얼마나 分配하느냐 하는 것과 關聯된 政策이다.

다. 코스트 分擔政策

資源의 動員·配分政策과 다소 重複되는 面이 있는데 國民이 負擔해야 할 各種의 코스트(cost)를 누구에게 얼마나 負擔시키느냐 하는 問題이다.

이들은 ‘코스트’를 크게 ① 公式的·集團的 負擔(formal collective burdens) ② 政治的 參與의 코스트(costs of political participation) ③ 外部的 또는 間接的 코스트(external or indirect costs)로 分類하고 公式的·集團的 負擔을 다시 租稅 負擔金과 같은 金錢의 코스트(money costs)와 土地, 勞動力, 努力, 時間 등의 實質的 코스트(real costs)로 細分하고 있다.

라. 規制·統制政策

規制란 個人의 行動에 影響을 미치는 것을 目的으로 하는 政府의 活動을 말한다. 命令, 統制, 影響, 操作, 說得, 提案 등 規制의 形態를 反映하는 用語는 多樣하며 規制의 方法도 多樣하다. 規制自體가 政府의 努力의 直接的인 目的인 경우가 있는가 하면 때로는 다른 目的을 達成하기 위한 手段이 될 수도 있다.

마. 適應·安定政策

急激한 政治·社會變動에 어떻게 適應해 가면서 同時에 安定을 이룩하느냐 하는 問題와 關聯된 政策이다. 이는 오늘날 發展途上國뿐만 아니라 先進國들도 直面한 緊急한 問題이다.

바. 政治的 分業·役割分配政策

各種의 課業을 遂行하기 위하여 政治體制가 어떻게 組織되어야 하며 個人들은 各種의 政治的 役割 課業 등을 담당하기 위하여 어떠한 方法으로 選定되어야 할 것이냐 하는 問題이다.

6. Ripley와 Franklin의 類型

Ripley와 Franklin은 Lowi의 分類를 參考로 하였으나 政策執行을 念頭に 두어 國內政策

(18) Joyce M. Mitchell and William C. Mitchell, *Political Analysis and Public Policy* (Chicago: Rand McNally, 1969), pp. 41-387.

을 다음과 같은 네 가지로 分類하고 있다.

가. 分配政策

分配政策이란 19世紀의 鐵道會社에 대한 國有地의 讓與, 飛行場·病院建設, 下水施設, 大量輸送手段 등을 支援하기 위한 地方自治團體에 대한 補助, 大學이나 民間研究機關에 대한 研究費 支援 등과 같이 社會全體에 有益한 民間活動 등을 誘引하기 위한 支援과 關聯된 政策을 말한다. 分配政策의 特徵으로서 다음의 몇 가지를 들 수 있다.

① 民間部門등에 대한 支援은 現物 또는 現金의 支給을 意味하는 補助의 形態로 이루어진다. 좀 더 具體的으로 말한다면 支援事業은 現金의 支給, 現物の 支給, 稅制上的 惠澤, 低利融資 認可, 免許등 여러가지 形態를 지니게 된다.

② 이러한 補助는 一般的으로 民間部門의 個人이나 集團의 給付에 대한 反對給付로 이루어진다.

③ 政令決定段階에 있어서는 分配政策의 受惠者들은 競爭關係에 서지 않는다. 個個의 分配政策은 短期的인 眼目에서 個別的으로 樹立되는 까닭이다. 그러나 執行段階에 있어서는 受惠者間의 競爭이 不可避한 경우가 있다. 예를 들면 小麥을 生産하는 農夫는 1人當 2萬弗의 限度內에서 bushel當 10센트의 價格補助를 받는다면 農夫끼리 競爭하는 일은 없을 것이나 500萬弗의 研究費를 大學의 社會學者들에 支給하는 경우에는 學者들간에 또는 大學間에 競爭을 하게 된다는 것이다.⁽¹⁹⁾

나. 競爭의 規制政策

競爭的 規制政策이란 特定한 鐵道會社에 特定한 路線의 運行을 許可하는 경우, 特定한 航空會社에 特定한 路線의 運航을 許可하는 경우, 特定한 放送會社에 特定한 테레비존 채널(channel)로 放送할 것을 許可하는 경우 등과 같이 多數의 競爭者 中에서 特定한 業者에게 特定한 物品 또는 서비스를 供與하는 일과 關聯된 政策이다. 競爭的 規制政策의 特徵으로서 다음과 같은 것을 들 수 있겠다.

① 規制機關이 民間部門의 企業이나 個人에게 提供하는 物品이나 서비스는 테레비존 채널이나 라디오 周波數와 같이 稀少한 것이다.

② 一般大衆은 物品이나 서비스의 提供方法에 關해서 利害關係가 있다. 예를 들면 特定한 地域은 鐵道會社가 貨物의 運送서비스를 반드시 履行해 주지 않으면 많은 支障을 받게 된다.

③ 競爭的 規制政策은 分配政策과 保護的 規制政策의 混合이라 할 수 있다. 勝利한 競爭者의 觀點에서 볼 때 補助를 받는 것과 같은 效果가 있는 同時에 特定한 行態를 반드시 履行해야 할 義務도 지게 되는 것이다.⁽²⁰⁾

(19) F andall B. Ripley and Grace A. Franklin, *Bureaucracy and Policy Implementation* (Homewood: Dorsey Press, 1982), pp.70-72.

(20) *Ibid.*, pp.72-73.

다. 保護的 規制政策

保護的 規制政策이란 最低賃金制, 航空料金·鐵道料金 등의 策定, 食品添加物에 대한 規制 등과 같이 各種의 民間活動이 許容되는 條件을 設定함으로써 國民을 保護하는 것을 目的으로 하는 政策이다.

政策의 形成段階나 合法化段階에 있어서 被規制産業은 規制의 新設 또는 強化를 主張하는 團體나 個人과 敵對關係에 서게 되며 政策의 執行段階에 있어서는 獨立規制委員會와 같은 規制機關과 鬭爭하거나 規制機關을 同情的인 盟邦으로 轉換시키려고 努力한다.⁽²¹⁾

라. 再分配政策

再分配政策이란 不遇階層을 위한 職業教育事業·失業者救濟事業, 累進所得稅, 生活保護對象者를 위한 醫療保護 등과 같이 社會內的 個人이나 集團에 대한 富 財產 權利 등의 配分の 再調整에 관한 政策이다.

이것을 再分配政策이라고 하는 것은 어떤 集團의 犧牲下에 다른 集團에게 價値있는 品目을 移轉하는 까닭이다. 大體로 再分配政策은 高所得層의 富나 所得을 低所得層에게 移轉시키는 것을 目的으로 한다. 實際에 있어서 政策 中에는 逆進稅, 比例稅와 같이 低所得層의 所得을 高所得層에게 移轉시키는 結果를 招來하는 것도 있으나 一般的으로 이러한 政策은 再分配政策이라고 하지 않는다.

모든 再分配政策이 다 그런 것은 아니나 많은 경우 어떤 階層의 犧牲下에 어떤 階層이 어느 정도 惠澤을 받느냐는 執行過程에서 決定된다는 것을 留意할 必要가 있다.⁽²²⁾

三. 政策의 類型과 政策執行

우리는 4에서 政策의 類型은 여러가지 觀點에서 여러가지로 分類할 수 있다는 것을 알았는데 이곳에서는 Ripley와 Franklin의 分類에 따라 政策의 類型을 ① 分配政策, ② 競爭的 規制政策, ③ 保護的 規制政策, ④ 再分配政策으로 나누어서 政策의 類型과 執行의 關係를 考察하기로 한다.

1. 分配政策의 執行

分配政策의 例로서 여러가지를 들 수 있겠으나 우리는 이곳에서 歲入分配(General Revenue Sharing)와 海運業에 대한 補助를 살펴보기로 한다.

가. 歲入分配政策의 執行

1972年の 州 및 地方自治團體補助法에 의하여 確立되었고 1976年 1980년에 改正된 이 分配政策은 1983年度까지 年間 平均 69億弗의 聯邦歲入을 約 38,000個에 達하는 州政府 및 地方自治團體에 分配하는 것을 骨子로 하고 있다.⁽²³⁾

(21) *Ibid.* pp.73-74.

(22) *Ibid.* pp.74-76.

(23) *Ibid.* p.92.

歲入分配制度를 導入하려는 움직임은 1950年代에 이미 開始되었으며 많은 法案이 議會에 提出되었으나 햇빛을 보지 못하다가 Nixon大統領의 就任後 具體化되기 시작하여 1972年法이 制定되기 이전 것이다.⁽²⁴⁾

歲入分配政策의 執行은 聯邦政府水準에 있어서는 지극히 定型的이다. 法律의 規定에 따라 各州政府나 地方自治團體의 차지가 거의 自動的으로 決定되므로 財務省의 歲入分配處(Office of Revenue Sharing)가 定期的으로 手票를 發行하여 該當 州政府나 地方自治團體에 發送하고 있다.

法律은 歲入分配處에 좀더 強力한 權限을 부여하고 있으나 歲入分配處는 新聯邦主義(New Federalism)의 精神에 비추어 州政府나 地方自治團體의 決定에 介入하지 않는 것을 方針으로 삼고 있다. 歲入分配政策에 의하여 配分된 資金의 用途와 關聯하여 市民들로부터 陳情이 들어오고 있으며, 民權團體들로부터 歲入分配處가 補助法의 民權關係規定을 強力히 執行하지 않고 있다는 批判을 받고 있는 것도 事實이다.

이에 더하여 歲入分配處는 強力한 規定과 具體的인 指針을 自治團體에 示達하여 法律의 規定의 準수를 促求하고 있으며 1976年의 法改正에 의하여 差別禁止規定이 強化되기도 했다.⁽²⁵⁾

나. 海運業에 대한 補助政策

代表的인 分配政策의 例라고 할 수 있는 海運業에 대한 各種 補助政策은 긴 歷史를 지니고 있으며 여러가지 方法으로 造船業과 海運業에 대하여 補助가 이루어지고 있다.

(1) 海運業의 經常費에 대한 補助가 年間 約 2億 5000萬弗 規模로 支給되고 있다. 美國 船舶의 運營費가 外國船舶의 경우보다 높다는데에 그 理由가 있다.

(2) 造船業에 年間 約 3億弗의 補助金이 支給되고 있다. 美國의 造船業이 外國과 競爭이 可能하도록 하자는데 그 目的이 있다.

(3) 外國의 造船會社로부터 船舶과 機具를 購入하는 海運業者에 대해서는 無利子로 融資가 이루어지고 있는데 利子補填에 所要되는 豫算이 年間 5000萬弗에 達한다고 한다.

(4) 美國內의 2個 地點間의 海洋貨物輸送은 美國船舶을 利用하여야 한다. 이로 인한 輸送費의 自加負擔額은 1950년부터 1970년에 이르는 期間中에 約 30億弗에 達했다고 한다.

(5) 美國에서 海外로 輸送되는 主要貨物들은 一定한 比率로 美國船舶을 利用하여야 한다. 1951년부터 1972년에 이르는 期間中 이 措置로 인하여 50億弗에 達하는 補助金이 國庫에서 支出되었다고 한다.⁽²⁶⁾

다. 分配政策執行의 特徵

(24) Carl E. Van Horn, *Policy Implementation in the Federal System* (Lexington: Heath, 1979), p. 23.

(25) *Id.*, p. 33.

(26) Ripley and Franklin, *op. cit.*, pp. 94-95.

우리는 分配政策의 執行을 歲入分配와 海運業에 대한 補助를 가지고 考察하였는데 分配政策執行의 特徵으로서 다음의 몇가지를 들고자 한다.⁽²⁷⁾

(1) 分配政策의 執行에도 問題가 없는 것은 아니나 다른 政策에 비하여 比較的 問題가 적으며 成功的 執行을 阻害하는 要因이 적다고 하겠다.

(2) 立法府의 分配政策執行에의 介入은 간헐적이라고 할 수 있으며 出身區 등에 보다 많은 惠澤이 돌아가도록 하기 위하여 介入하려는 傾向이 있다.

(3) 分配政策의 執行을 담당하는 公務員들은 葛藤없는 關係(nonconflictual relationships)의 유지를 통한 圓滿한 執行을 希求하고 있다.

(4) 다른 政策의 경우도 그러나 특히 分配政策에 있어서는 執行을 위한 루우틴(routine)의 確立과 이러한 루우틴의 阻害要因의 除去가 成功的인 執行을 위한 要件이라 할수 있다.

2. 競争的 規制政策의 執行

多數의 競争者中에서 特定한 業者에게 特定한 物品 또는 서비스를 供與하는 일과 關聯된 政策이라 할 수 있는 競争的 規制政策의 例로서 여러가지를 들 수 있겠으나 우리는 이 곳에서 民間航空委員會(CAB)의 航空會社에 대한 規制政策의 執行과 聯邦通信委員會(FCC)의 텔레비전·放送局의 許可更新에 관해서 살펴 보기로 한다.

가. 民間航空委員會의 規制政策의 執行

航空事業에 對한 規制業務를 擔當하기 위하여 1938년에 設置된 民間航空委員會는 6年の 任期를 지니 5名の 委員으로서 構成되는 獨立規制委員會인데⁽²⁸⁾ 1978年の 航空社規制廢止法(Airline Deregulation Act)이 制定되기까지는 航空事業에 對한 廣範圍한 規制業務를 擔當했다. 航空社規制廢止法에 의하여 民間航空委員會는 1985年 1月 1日을 기하여 廢止될 豫定으로 있다.⁽²⁹⁾

다른 많은 獨立規制委員會와 같이 民間航空委員會도 被規制産業인 航空事業의 利益을 增進해왔다고 할 수 있겠다. 民間航空委員會는 新參企業의 航空事業에의 進出을 阻止해왔을 뿐만 아니라 料金規制政策을 통하여 航空會社의 財政的 安定성과 利潤을 保障해왔다고 할 수 있겠다.

이것을 좀 더 具體的으로 살펴 본다면 첫째로 一般的으로 新參企業의 進出은 阻止되어 왔다. 1938年の 民間航空法(Civil Aeronautics Act)은 航空事業에 從事하고자 하는 業體는 航空事業을 擔當하기에 適合해야 할 뿐만 아니라 意志가 있어야 하며 能力을 保有해야 한다고 規定하고 있는 데 民間航空委員會는 이러한 規定에 依據하여 新參企業을 阻止해 왔던 것이다.

(27) *Ibid.* pp. 107-108.

(28) 俞 素, 行政學原論[第 5 訂版] (서울: 法文社, 1983), pp. 274-275 參照

(29) General Services Administration, *The United States Government Manual 1981~82*, (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1981), pp. 474-475.

둘째로 新參企業이 許容되는 경우에도 이들은 非定期路線에만 就航할 수 있도록 하여 新參企業과 既存航空社間의 競爭을 可及的 回避한다는 方針을 堅持해 왔다.

세째로 政治的으로 可能하면 赤字路線을 廢止하여 聯邦政府의 航空會社에 對한 補助를 最少化하도록 盡力했다. 그러나 赤字路線廢止에 對한 政治的인 抵抗이 큰 경우에는 特히 國會議員들의 反撥이 클 때에는 國會와의 友好的 關係의 維持를 위하여 聯邦政府의 補助金을 支給하는 限이 있더라도 路線의 廢止를 하지 않았다는 것이다.

定期路線의 航空會社들의 民間航空委員會와의 接觸은 定期的·直接的이었으며 容易했다. 그들의 利益을 集團的으로 保存하기 위하여 協會를 構成하여 民間航空委員會와 關聯된 國會常任委員會나 國會議員들에게 그들의 見解를 提示했으며 友好的인 國會議員들은 政治獻金을 通하여 支援하고 있다.

한마디로 말해서 民間航空委員會의 規制政策의 執行은 30餘年間 比較的 順調로왔다고 할 수 있다. 特權的인 航空會社들은 繼續 特惠를 받았고 新參會社들은 倒産을 免한다고 하더라도 航空事業의 변두리에서 彷徨하는 名目단의 競爭者에 不過했다.⁽³⁰⁾

나. 聯邦通信委員會의 許可更新

聯邦通信委員會(FCC)는 電信·電話·라디오·텔레비전에 對한 規制를 擔當하기 위하여 1943년에 設立된 獨立規制委員會로서 7年の 任期를 지닌 7名の 委員으로서 構成된다.

前述한 바와 같이 聯邦通信委員會는 電信·電話·라디오에 對한 規制業務도 擔當하나 우리는 이 곳에서 텔레비전에 對한 規制단을 檢討하기로 한다. 텔레비존放送局의 許可는 有效期間이 3年인 까닭에 放送局은 3年마다 許可의 更新을 받아야 하는데 一般的으로 이 許可의 更新은 自動的이다. 1961년부터 1978년에 이르는 期間中에 許可更新에 對한 異議의 提起는 1 件에 不過했다.

許可更新에 對한 異議의 提起에는 두 가지가 있다. 첫째는 放送事業의 反對集團에 의한 異議의 提起이다. 放送의 內容이 非倫理的이며 品位를 損傷한다고 생각하는 宗教團體 등에 의한 異議의 提起가 그 代表的인 例라고 하겠다. 이러한 異議의 提起가 있으면 聯邦通信委員會의 担当者가 이를 審議하여 理由가 없다고 생각되면 許可를 更新하나 理由가 있다고 思料된 때에는 聽問會(hearings)를 開催하고 그 結果에 따라 許可를 更新하든지 許可更新 拒否決定을 내린다. 이 決定이 不當하다고 생각하는 側은 通信委員會 全體會議에 提訴하여 그 決定을 要求할 수 있다. 通信委員會 全體會議의 決定에 不滿이 있는 側은 聯邦高等法院에 行政訴訟을 提起할 수 있다.

許可更新에 對한 異議의 둘째 形態는 競爭會社에 의한 異議의 提起인데 前述한 反對集團에 의한 異議의 提起의 경우와 類似한 節次를 거쳐서 既存業體에 許可를 更新하든지 新參會社에 許可를 發給하든지 한다.

(30) Riley and Franklin, *op. cit.*, pp. 114-115.

前述한 바와 같이 1961년부터 1978년에 이르는 期間中 異議의 提起는 17件이었는데 7件은 1979年初 現在 未決로 남아 있으며 10件에 關하여 決定이 내려졌는데 이 中 8件은 既存業體에 對한 許可의 更新으로 決定되었다. 許可의 更新이 拒否된 2件은 放送內容과는 아무 關聯이 없는 理由로 因한 것이었다고 한다.

라디오(放送事業)의 許可의 更新은 텔레비죤(放送事業)의 경우보다 더 自動的인 色彩가 濃厚하다고 할 수 있다. 1961년부터 1978년에 이르는 期間中에 31件의 異議의 提起가 있었는데 31件이 다 既存業體에 對한 許可의 更新으로 着着되었다고 한다.

한마디로 말해서 聯邦通信委員會의 放送事業에 對한 規制政策의 執行은 比較的 容易한 편이라고 할 수 있겠다. 既存業體에 對한 許可는 原則적으로 更新되는 것으로 함으로써 執行者의 課業은 容易해지고 既存業體는 繼續 惠澤을 받게 되는 것이다.⁽³¹⁾

다. 競爭的 規制政策의 特徵

(1) 競爭的 規制政策의 執行은 正常的인 狀況에서는 比較的 順調하고 큰 問題가 없으나 (가) 強力한 外部의 政治勢力의 介入, (나) 目標을 달리하는 執行者의 登場, (다) 技術의 狀況의 變動, (라) 被規制者들간의 見解의 對立 등이 일어날 때 이러한 平穩은 깨질 수 있다.

(2) 1970年代 美國에 있어서 競爭的 規制政策의 持續에 贊同하는 勢力과 廢止를 主張하는 勢力간의 優劣은 많은 分野에 있어서 지극히 流動的이었는데 이러한 傾向은 1980年代에도 繼續될 것으로 展望된다.

(3) 政令執行을 담당하는 公務員들은 不平없는 圓滿한 執行을 願하고 있다. 一般적으로 葛藤은 적으나, 간혹 短期的인 충돌이 일어날 수도 있다.

(4) 執行을 위한 루우틴(routine)의 確立은 成功的인 執行을 위한 要件이다.⁽³²⁾

3. 保護的 規制政策의 執行

保護的 規制政策의 例는 많이 있으나 우리는 이곳에서 聯邦交易委員會(FTC)의 獨寡占規制政策의 執行과 環境保護廳(EPA)의 環境汚染防止政策의 執行만을 다루기로 한다.

가. 聯邦交易委員會의 獨寡占規制政策

聯邦交易委員會法에 의하여 1914년에 設置된 聯邦交易委員會(Federal Trade Commission)는 7年の 任期를 지닌 5名の 委員으로 構成되는데 獨寡占規制와 消費者保護 등을 主된 任務로 삼고 있다.

獨寡占規制에 關해서 大統領과 意見을 달리한 까닭에 委員長이 解任이된 1930年代나 그 前に 소급 裁을라갈 必要가 없이⁽³³⁾ 1970年代에 聯邦交易委員會가 걸어온 길만 살펴보다라

(31) *Ibia*, pp. 119-122.

(32) *Ibia*, pp. 128-131.

(33) 聯邦交易委員會法(Federal Trade Commission Act)에 의하면 大統領은 7年の 任期를 지닌 同委員會의 委員을 上院의 同意를 얻어 任命하되 非能率·不法行爲·職務怠慢의 경우에 한해서 大

도 獨寡占規制政策의 執行이 얼마나 論難이 많은가를 알 수 있다.

1970년부터 1976년에 이르는 期間中에는 聯邦交易委員會가 큰 어려움 없이 獨寡占規制政策의 執行을 담당할 수 있었다. 主로 法律家로 構成되어 있는 同委員會의 競爭局(Bureau of Competition)은 不公正 또는 欺瞞的인 行爲의 摘出과 處罰에 主力였으나 經濟專門家로 構成된 經濟局(Bureau of Economics)은 보다 많은 消費者의 利益과 直結되는 構造的인 事件의 摘出과 是正에 力點을 두었다.

어떻게 이 期間中에는 企業側에서 聯邦交易委員會의 獨寡占規制政策의 執行이 危脅的이라고 생각하지 않았으며 議會도 聯邦交易委員會의 業務에 큰 關心을 表明하지 않았다. 委員의 任命同意가 큰 異議없이 通過되었으며, 豫算審議過程을 통하여 聯邦交易委員會에 영향을 미치려는 努力도 없었다.

그러나 1977年 새로운 積極的인 人物이 聯邦交易委員會의 委員長에 就任하자 狀況이 急激히 달라졌다. 새로운 팀은 聯邦交易委員會의 準立法的 機能을 活用하여 嚴格한 規則을 많이 制定했을 뿐만 아니라 構造的인 問題에 관한 調査를 強力히 推進함으로써 企業들의 反撥을 크게 샀다. 企業側의 活動으로 議會가 豫算審議過程을 통하여 聯邦交易委員會에 대하여 壓力을 가하기 시작했으며 1980년에 이르러 議會의 壓力은 絶頂에 達하게 되었다. Carter 大統領의 介入으로 最惡의 事態는 免했으나 1980年法에 의하여 聯邦交易委員會는 많은 制約을 받게 되었다. 聯邦交易委員會가 制定하는 새로운 規則은 이를 不承認하는 兩院의 共同決議가 90日內에 없는 경우에 限하여 發效하도록 되었다.⁽³⁴⁾

나. 環境保護廳의 公害防止政策

美國의 環境保護廳(Environment Protection Agency)은 1970年의 機構改編計劃(Reorganization Plan) 第3號에 의하여 設置된 機關으로서⁽³⁵⁾ 環境汚染으로 인한 危害를 防止하고 環境을 適正하게 管理保全하는 것을 그 任務을 삼는다. 環境保護廳設立前에 各部處에 散在해 있던 15個의 環境關係事業이 環境保護廳에 統合되었다.

1950년대와 1960年代에도 環境保全에 관한 많은 法律이 制定되었으나 美聯邦政府의 環境保全政策이 本軌道에 올라선 것은 1970年代의 일이라 하겠다. 1970년에 大氣保全法(Clean Air Act)이 制定되었으며 1972년에는 水質汚染規制法(Water Pollution Control Act)이 公布

大統領은 委員을 任期中에 解任할 수 있게 되어 있는 것이다. 그런데 1933年 루즈벨트大統領은 자기와 見解를 달리하는 합프리(William Humphrey) 委員의 辭任을 要求했던 것이다. 합프리委員은 자기의 任期가 1938년에 끝나며 자기는 前述한 바와 같은 解任理由에 해당이 되지 않으므로 辭任을 拒否했던 것이다. 그러자, 大統領은 합프리委員을 罷免했던 것이다. 이 訴訟事件은 합프리側의 勝訴로 돌아갔고, 따라서 大統領의 委員에 대한 解任權을 制限하는 聯邦交易委員會 去은 憲法에 違反되지 않는다는 判決을 받았던 것이다(A.T. Mason and W.M. Beane, *American Constitutional Law*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1954, pp.101-104).

(34) Ripley and Franklin, *op. cit.*, pp.148-151.

(35) General Services Administration, *The United States Government Manual, 1982~1983* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1982), p.468.

되어 環境保全에 관한 比較的 明確한 目標을 環境保護廳에 提示해 주었다. 그러나 環境保護廳의 強力한 政策執行은 곧 다음과 같은 沮害要因에 直面하게 되었다.⁽³⁶⁾

(1) 經濟的 要因이다. 大氣保全과 水質保全을 위하여 企業들이 부담해야 할 經費가 莫大하여 法律의 規定대로 執行할수 없다는 것이 밝혀졌다. 1973년의 第1次石油波動이 事態를 더욱 어렵게 만든 것은 더 말할 必要도 없다.⁽³⁷⁾ Nixon, Ford, Carter 行政府가 모두 環境保護廳이 經濟的實現性을 감안하여 政策을 執行하도록 要求했다.

(2) 公害防止와 같이 技術과 直結되는 政策의 執行은 技術의 發達 또는 停滯와 密接한 關係가 있다. 石炭에서 硫黃質을 抽出할 수 있는 比較的 低廉한 技術이 開發되어야 大氣保全策이 實效를 거둘 수 있는 것이다.⁽³⁸⁾

(3) 大氣保全法과 水質汚染規制法의 提案者들은 情報의 수집과 그 評價가 얼마나 複雑한 지를 알지 못했다. 環境保護廳이 示達할 指針이나 基準의 基礎가 될 情報가 제대로 없었던 것이다.

(4) 政治的 要因도 公害防止政策의 執行을 어렵게 만든 要因이라 하지 않을 수 없다. 環境保護廳의 活動에 대해서 地方 政治人들의 抵抗이 強했을 뿐만 아니라 環境保全團體와 企業間의 對立이 激甚했다. 1970年과 1972年法의 制定에 있어서는 環境保全團體의 發言權이 컸으나 後述 하는 1977年의 改正時에는 反對로 企業들의 影響力이 크게 作用했던 것이다.

(5) 司法界의 介入도 無視할 수 없는 要因이다. 많은 大企業들이 環境保護廳의 處分이나 指針을 相對로 訴訟을 提起하여 公害防止政策의 執行을 어렵게 만들었다. 「實用可能한 最善의 技術」(best practicable technology)의 解釋을 둘러싼 Du Pont의 訴訟은 第1審에서부터 大法院의 判決이 내리기까지 5年の 歲月이 所要되었던 것이다.

美國經濟가 沈滯에 빠지자 1970年代 中葉부터 Ford 行政府和 Carter 行政府가 環境保護廳에 대하여 伸縮의으로 政策執行을 하도록 容용했으며 議會도 이에 加勢하여 1977年 大氣保全法과 水質汚染規制法을 改正하여 基準을 緩和하게 되었다. 環境保護廳은 不得已 새로운 狀況에 對應하지 않을수 없게 되었으나 이러한 調節이 政治狀況이나 環境保全에 어떠한 影響을 미칠지는 좀더 두고 보아야 할 것이다.

다. 保護的 規制政策의 特徵

(1) 保護的 規制政策의 執行은 本質的으로 流動的이다. 論難이 많을 뿐만 아니라 被規制 産業이나 消費者·環境保全團體들에게 지극히 可視的인 政策이다.

(2) 流動的이며 執行의 結果에 대하여 論難이 많은 까닭에 루우틴(routine)의 確立이 어

(36) Ripley and Franklin, *op cit.*, pp. 152-154.

(37) James S. Larson, *Why Government Programs Fail: Improving Policy Implementation* (New York: Praeger, 1980), p. 78.

(38) Paul A. Sabatier and Daniel A. Mazmanian, "The Implementation of Public Policy," in Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier (eds.), *Effective Policy Implementation* (Lexington: Heath, 1981), pp. 15-16.

된다. 카우틴이 생겼다가도 이를 修正하려는 壓力 때문에 무너져 버리게 된다.

(3) 前述한 競爭의 規制政策의 경우와 달라서 保護의 規制政策의 分野에서는 規制의 廢止(deregulation)가 全然 다른 意味를 지닌다.

(4) 保護의 規制政策에 대해서는 大統領이나 議會가 關心을 表明하는 경우가 많다. 被規制者나 規制를 要求하는 側의 政治的 影響力이 크며 論難이 많은 까닭이라 하겠다.

(5) 執行者들도 成功的인 執行을 위하여 깊이 關與하고 있다.⁽³⁹⁾

4. 再分配政策의 執行

社會의 個人이나 集團에 대한 富·財産·權利 등과 같은 各種價値의 配分の 調整에 관한 政策이라 할 수 있는 再分配政策의 執行은 가장 論難이 많은 分野이다. 우리는 이곳에서 經濟發展處(EDA)의 Oakland事業과 民權處(OCR)의 事業에 대해서 考察하기로 한다.

가. 經濟發展處의 失業者救濟事業

商務省의 次官補 Foley가 Oakland 地域의 높은 失業率을 검토한 끝에 1966年 4月 29日 이 地域에 2,500萬弗 상당의 聯邦政府 支援事業을 일으켜 3,000名의 失業者를 救濟하겠다는 事業計劃을 發表했다. 이 事業의 主된 目標은 주로 黑人으로 構成된 都市中心街의 失業者에게 市場을 마련해 주는데 있었다.

그러나 처음의 豫想과는 달리 事業이 지지부진했다. 1969年 3月 Los Angeles Time紙는 그때까지 마련된 새로운 일자리는 20個에 지나지 않았다고 報道했으며 같은 週의 經濟發展處의 公式報告도 政府가 100萬弗의 融資를 私企業에 해주었는데 마련된 일자리는 43個에 지나지 않는다고 했던 것이다.

事業이 着手된지 4年の 歲月이 흘렀는데 마련된 일자리는 몇개 안되고 計劃된 建設事業인 埠頭와 航空機格納庫의 建設도 이루어지지 못했던 것이다.⁽⁴⁰⁾ Pressman과 Wildavsky는 經濟發展處의 事業이 失敗한 理由로서 여러가지를 들고 있는데 重要한것만 要約하면 다음과 같다.

(1) 經濟發展處의 Oakland事業에는 모두 13個의 機關 또는 集團이 參與했는데 이들의 觀點, 主된 目標, 事業의 緊急性에 대한 認識 등이 제각기 달랐다.⁽⁴¹⁾

(2) 이 事業은 中間機關을 통한 執行때문에 失敗했으며 많은 決定點(decision points)으로 인한 合目的 行動의 複雜性이 執行過程을 마비시켰다.

(3) 이 事業이 수없이 많은 難關에 直面한 것은 理論의 缺陷에도 原因이 있다. 이 事業은 이 地域에서 建設業을 하는 私企業의 人件費에 대하여 支援한 것이 아니라 이들 業體의 資本에 대해서 支援을 했던 것이다.

(39) Riley and Franklin, *op. cit.*, pp.155-156.

(40) Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation*, second edition (Berkeley: University of California Press, 1979), p.5.

(41) *Ibid.*, pp.95-97.

(4) Foley를 위시한 重要人物들의 補職變更등으로 因한 리더쉽의 中斷이 執行을 어렵게 만들었다.

(5) 政策이 單純하지 않았던 까닭에 執行에 차질이 發生했다.⁽⁴²⁾

나. 民權處의 人種差別禁止政策의 執行

1967年에 設置된 保健教育福祉省의 民權處(OCR)는 初中等教育에 있어서의 人種差別廢止와 關聯하여 4個事業을 管掌했는데 其中 南部에 있어서의 人種差別廢止(Southern Desegregation)와 2次的 人種差別廢止가 北部의 人種差別廢止(Northern Desegregation)나 中南美人에 대한 差別廢止(Latino Desegregation)보다 좋은 成果를 거두었다. 우리는 이곳에서 成功與否가 다소 애매한 2個事業은 제쳐놓고 南部와 北部의 人種差別廢止만을 對象으로 하여 南部의 人種差別廢止가 成功을 거두었는데도 不拘하고 北部의 人種差別廢止가 實效를 거두지 못한 理由가 무엇인가를 살펴보기로 한다.⁽⁴³⁾

(1) 對象集團의 相對的 規模와 隔離性을 들 수 있다. 一般的으로 對象集團이 작으며 隔離되어 있는 경우에는 그 政策에 대한 政治的 支持를 얻기가 容易하며 따라서 그 政策이 이룩하고자 하는 目標의 達成이 容易하다. 南部의 人種差別廢止는 對象集團이 南部에 국한되어 있으나 北部의 人種差別廢止는 全國의인 都市地域과 郊外地域에 對象集團이 分散되어 있다는 것이다.

(2) 要求되는 行態變化가 적을수록 目標의 達成이 容易하다. 南部의 人種差別廢止는 要求되는 行態變化가 社會的으로 큰 것이 사실이다. 그러나 黑白混成學校의 達成이 物理的으로 큰 變化를 要求하지 않는 경우가 많다. 그러나 北部人種差別廢止는 요구되는 行態變化가 극히 적을 수도 있으나 경우에 따라서는 社會的·物理的으로 큰 行態變化가 要求될 수도 있다.

(3) 關聯團體의 種極性을 들 수 있다. 南部의 人種差別廢止가 成功을 거둔데에는 NAACP를 위시한 各種의 民權團體들의 支持의 덕택이 컸다는 것이다. 北部의 人種差別廢止政策은 여러가지 理由로 關聯團體의 支持를 받지 못했으며 政策執行도 成功을 거두지 못했다.

(4) 大統領·議會등의 支持도 들 수 있다. Nixon行政府 前에는 南部의 人種差別廢止政策은 다른 어느 人種差別廢止政策보다 大統領을 위시하여 立法府·司法府의 強力한 支持를 받았다. Nixon行政府가 들어서면서 大統領이 南部의 人種差別廢止政策에 대해서 敵意를 나타냈고 議會의 關心이 稀薄해 졌으나 司法府가 執行機關으로 하여금 法을 充實히 執行하도록 하였다. 北部의 人種差別廢止政策은 大統領과 議會로부터 많은 冷待를 받았으며 다른 여러가지 理由도 겹쳐 成功을 거두지 못했다.

(42) *Ibid.*, pp. 143-149.

(43) Charles S. Bullock III, "Implementation of Equal Education Opportunity Programs: A Comparative Analysis," in Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier (eds.), *Effective Policy Implementation* (Lexington: Heath, 1981), pp. 89-121.

(5) 執行者의 積極性도 배놓을 수 없다. 南部의 人種差別廢止政策이 民權處의 最優先事業이었을지 이 機關의 公務員들은 이 事業을 위하여 지극히 熱誠의이었으며 南部白人들이나 南部出身議員들의 攻擊을 개의치 않았다. 그러나 北部의 人種差別廢止事業에 대해서는 별로 積極性을 지니지 않았다고 한다.

다. 再分配政策執行의 特徵

(1) 再分配政策은 形成段階에 있어서 이데오로기의인 色採가 강한 論難이 많을 뿐만 아니라 執行段階에 있어서도 이러한 傾向이 繼續된다.

(2) 執行段階에 있어서 再分配的인 目的에 대한 政治的 抵抗이 強하고 組織的인 경우가 많다. 再分配政策의 執行으로 危脅을 받는다고 생각하는 集團은 執行者들에게 直接 壓力을 가하거나 大統領·議會 등을 통하여 間接的으로 壓力을 가한다.

(3) 政策의 實質的인 內容(substance)에 反對하는 사람들은 不公平·非能率 등의 理由를 들어 執行過程을 批判하는 경우가 많다. 그렇게 함으로써 低所得層이나 少數人種에 惠澤이 돌아가는 것을 反對할 必要가 없으며 執行過程의 졸렬을 들어 公務員들의 愚鈍을 非難하면 되는 것이다.

(4) 再分配政策의 훌륭한 管理는 執行過程에 대한 모든 不平을 完全히 除去할 수는 없으나 減少시킬 수는 있으며, 政策의 實質的 內容을 論難의 對象으로 삼도록 誘導할 수 있다.

(5) 執行者들이 再分配政策의 反對論者들에게 屈服하고 마는 경우도 있으나 再分配政策을 分配政策으로 變形시킴으로써 再分配政策執行을 둘러싼 葛藤을 減少시킬 수 있다. 換言하면 不測階層에 대한 支援이 아니라 빠르고 能率的으로 많은 사람들에게 惠澤을 均等하게 分配하는 方向으로 나가는 경우도 있다. 이러한 경우 再分配政策의 目標가 喪失됨은 더 말할 必要가 없다.

(6) 참된 意味의 再分配政策의 執行이 지극히 어렵다는 것은 論難의 餘地가 없다. 再分配政策의 執行을 複雜하고 어렵게 만드는 가장 重要한 要因은 關聯者(actors)가 많다는 것이라 하겠다.⁽⁴⁴⁾

5. 比較分析

우리는 위에서 分配政策, 競爭的 規制政策, 保護的 規制政策, 再分配政策의 執行過程을 살펴보고 各過程의 特徵도 檢討하였다. 이곳에서는 이를 綜合하여 比較分析을 試圖하고자 한다(表 1 參照).

가. 安定的 執行을 위한 루우틴의 可能性

安定的 政策執行을 위한 루우틴(routine)의 可能性을 본다면 分配政策의 경우에는 그 可能性이 높으나 保護的 規制政策이나 再分配政策의 경우에는 루우틴의 確立이 어렵다. 競爭的 規制政策의 執行에 있어서는 保護的 規制政策이나 再分配政策보다 높으나 分配政策의

(44) R pley and Franklin, *op. cit.*, pp.184-186.

[表 1] 政策의 類型과 政策執行

項 目 政策의 類型	安定的 執行의 가능性	主要關聯者 의 同一性과 그들間의 關係 의 安定性	執行에 對한 論難과 葛藤 의 強度	執行에 對한 決定에 反撥의 強度	執行을 둘러싼 論難에 對한 이데올로기 의 強度	政府活動減 縮을 願하는 壓力的 強度
分配 政策	높 다	높 다	낮 다	낮 다	낮 다	낮 다
競爭的 規制政策	普通이다	낮 다	普通이다	普通이다	다소높다	다소높다
保護的 規制政策	낮 다	낮 다	높 다	높 다	높 다	높 다
再分配 政策	낮 다	낮 다	높 다	높 다	극히높다	높 다

경우보다는 다소 낮다고 하겠다.

나. 主要關聯者들의 同一性和 그들間의 關係의 安定性

分配政策의 경우에 있어서는 海運業에 對한 補助에서 살펴본 바와 같이 오래동안 補助金이 支給되어 왔으며 이를 支持하는 勢力에도 큰 變動이 없다. 그밖의 3個政策의 경우에는 主要關聯者들의 同一性이나 그들間의 關係에 있어서 安定性을 찾아보기 어렵다.

다. 執行에 對한 論難과 葛藤의 強度

歲入分配나 海運業에 對한 補助의 경우에서 본바와 같이 分配政策의 경우에 있어서는 執行에 對한 論難이나 執行을 둘러싼 葛藤이 별로 없으나 保護的 規制政策이나 再分配政策의 경우에는 論難이나 葛藤이 심하다는 것을 알 수 있다. 競爭的 規制政策의 執行에 있어서는 論難이나 葛藤이 없는 것은 아니나 그렇게 심한 편은 아니다.

라. 執行에 對한 決定에 對한 反撥의 強度

分配政策의 경우에 있어서는 執行에 對한 決定에 對해서 反撥이 별로 없으나 保護的 規制政策이나 再分配政策의 경우에 있어서는 反撥이 심하다.

마. 執行을 둘러싼 論難에 對한 이데올로기의 強度

前述한 바와 같이 分配政策의 경우에 있어서는 執行을 둘러싼 論難自體가 별로 없으나 獨寡占規制政策과 人種差別 廢止政策에서 본 바와 같이 保護的 規制政策이나 再分配政策의 경우에는 이데올로기의인 色彩가 짙은 論難이 많다.

바. 政府活動減縮을 願하는 壓力的 強度

分配政策의 경우에는 政府活動의 減縮을 願하는 壓력이 별로 없으나 獨寡占規制政策, 公害防止政策 人種差別政策에서 보는 바와 같이 保護的 規制政策이나 再分配政策의 경우에 있어서는 政府活動의 減縮을 願하는 壓력이 크다고 하겠다.

四. 結 論

우리는 9에서 政策의 類型을 살펴본다음 Ripley와 Franklin의 類型을 가지고 政策의 類型과 政策執行의 關係를 考察하였는데 政策의 類型이 달라짐에 따라 政策執行過程도 달라진다는 것을 發見했다.

大體로 分配政策에서 競爭的 規制政策, 保護的 規制政策, 再分配政策으로 갈수록 執行이 어려워지며 執行에 대한 論難과 葛藤이 심해지고 있을 뿐만 아니라 이데오로기의인 色彩가 짙은 論難이 많으며 政府活動의 減縮을 願하는 壓力이 커지고 있다는 것을 發見했다.

Pressman과 Wildavsky는 그들의 「執行」에서 經濟發展處의 失業者救濟事業을 分析하고 政策執行의 어려움을 力說하고 있는데 모든 政策執行이 다 이와같이 問題가 많은 것이 아니라 經濟發展處의 Oakland事業이 再分配政策의 執行인 까닭에 차질과 葛藤이 많았다는 것을 알게 되었다.