

政策執行과 一線官僚制**

俞 焄*

〈目 次〉	
I. 一線官僚制研究의 展開	II. 政策執行과 一線官僚制
II. 一線官僚制의 概念 및 特徵	1. 政策執行研究의 두가지 接近方法
1. 一線官僚制의 概念	2. 一線官僚制理論의 功過
2. 一線官僚制의 特徵	IV. 結 論

〈요 약〉

一線官僚制理論의 展開過程을 살펴본 다음 一線官僚制의 概念과 特徵을 檢討했다. 이어서 政策執行과 一線官僚制의 關係에 들어가 政策執行研究의 두가지 接近方法을 살펴보고 上向의 接近方法으로서의 一線官僚制研究가 지니는 意義를 考察하였으며 一線官僚制理論의 功過도 檢討했다.

I. 一線官僚制 研究의 展開

對象集團과 직접 접촉하고 정책을 전달하는 一線公務員에 관한 연구가 없었던 것은 아니나 政策傳達者로서의 一線官僚制(street-level bureaucracy)에 관한 연구가 본격적으로 시작된 것은 1960년대말의 일이다.

一線官僚制라는 용어를 사용하지는 않았으나 Wilson이 一線官僚制로서의 警察官行態에 관한 실증적 연구를 발표한 것이 1968년의 일이다.¹⁾ 1969년 9월 Lipsky가 一線官僚制에 관한 논문을 美國政治學會年例會에서 발표했으며²⁾ 1971년 다른 학술지에 「一線官僚制와 都市改革의 分析」이라는 논문도 발표하여 一線官僚制理論의 定立에 본격적으로 나서게 되었다.³⁾

1970년대에 들어와서 政策執行에 관한 연구가 본격화함에 따라 政策執行 擔

* 서울대학교 行政大學院 教授

** 본 연구는 1988년도 서울대학교 대학발전기금의 연구비지원에 의하여 이루어졌음.

1) James Q. Wilson, *Varieties of Police Behavior* (Cambridge: Harvard University Press, 1968)

2) Michael Lipsky, "Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy," Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, September 1969.

3) Michael Lipsky, "Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform," *Urban Affairs Quarterly*, June 1971, pp.391-409.

當者로서의 一線官僚制에 관한 연구도 더욱 활기를 띠게 되었다. 1977년에는 Weatherley와 Lipsky가 공동으로 「一線官僚制와 制度的 改革」이라는 논문을 발표했으며⁴⁾ 1979년에는 Prottas가 그의 박사논문을 토대로 한 一線官僚制에 관한 저서를 간행했고⁵⁾ Lipsky의 『一線官僚制』가 나온 것은 1980년의 일이다.⁶⁾

1980년대에 들어와서 一線官僚制理論은 上向的接近方法(bottom-up approach)을 택하는 이론의 하나로서 그 위치를 인정받게 되었으며 政策執行研究의 전개 과정을 고찰하는 사람으로서 一線官僚制理論을 언급하지 않는 사람은 없을 정도가 되었다.⁷⁾

Ⅱ. 一線官僚制의 概念 및 特徵

1. 一線官僚制의 概念

一線官僚制라는 용어의 創案者인 Lipsky는 업무수행과정에 있어서 시민과 직접적으로 접촉하며 업무수행상 상당한 裁量을 보유하는 공무원을 一線官僚(street-level bureaucrats)라고 하며 그 구성원의 상당부분이 一線官僚로서 구성되는 公共서비스기관(public-service agencies)을 一線官僚制라고 부르고 있다.⁸⁾

Prottas는 一線官僚制란 하위직공무원을 매개체로 사용하여 對象集團 개개인에게 공공서비스를 전달하는 조직이라고 정의하고 있다. 이어서 Prottas는 一線官僚制가 과연 분석적 내용(analytic content)을 지니면서 존재의의가 있는 개념인가를 반문하면서 一線官僚制는 다른 관료제와 두가지 점에서 다르다는 것을 강조하고 있다. 첫째로 一線官僚制는 對象集團과의 관계에 있어서 다른 관료제와 다를 뿐만 아니라 그 관계가 어떻게 이루어지느냐는 점에서도 다른 관료제와 다르다고 하고 있다.⁹⁾

一線官僚制의 개념을 좀 더 명확히 하기 위하여 우리는 다음에 一線官僚制의

4) Richard Weatherley and Michael Lipsky, "Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special-Education Reform," *Harvard Educational Review*, May 1977.

5) Jeffrey M. Prottas, *People-Processing: The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies* (Lexington: Heath, 1979)

6) Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* (New York: Russell Sage Foundation, 1980)

7) James P. Lester, Ann Bowman, Malcolm Goggin and Laurence O'Toole, Jr., "Future Direction for Research in Implementation," *Policy Studies Review*, Autumn 1987, p.204.

8) Lipsky, *Street-Level Bureaucracy*, p.3.

9) Prottas, *op. cit.*, p.2.

특징을 몇 가지로 나누어서 살펴보고자 한다.

2. 一線官僚制의 特徵

一線官僚制의 개념을 명확히 하기 위하여 一線官僚制가 지니는 특징을 Lipsky와 Prottas의 주장을 중심으로 살펴보기로 한다.

가. 市民과의 接觸

官僚制의 대부분의 업무는 書面의 處理(paper processing)라고 할 수 있다. 서면이 특정한 관료의 책상에 도착하면 이에 修正을 가하거나 添削하여 다른 사람에게 넘긴다. 다시 말해서 input나 output가 다 서면이라 할 수 있다.¹⁰⁾ Max Weber가 관료제의 특징의 하나로서 文書主義를 들고 있는 이유가 여기에 있다고 하겠다.¹¹⁾

그러나 一線官僚制는 서면처리보다는 사람처리(people processing)를 주된 업무로 삼는다는 점에서 다른 관료제와 다르다고 하겠다. 이러한 시민 또는 對象集團과의 相互作用은 다음과 같은 특징을 지닌다.

첫째로 對象集團과의 접촉은 많은 시간을 소요로 한다. 특정한 顧客과 면담하는 동안은 일반적으로 다른 업무를 할 수 없다. 따라서 一線官僚들은 고객과의 면담시간을 統制하려고 한다.

둘째로 고객과의 상호작용은 시간이 소요될뿐만 아니라 內容이 있다. 고객이 질문을 하며 여러가지 요구를 한다. 고객들의 요구에 대응하는 것이 一線官僚의 업무의 하나이다. 이러한 요구중에는 많은 시간을 소요로 하는 것이 있는가 하면 어떤 것은 단시간에 끝날 수 있다. 어려운 요구가 있는가 하면 상쾌한 것도 있다.

셋째로 고객과의 상호작용의 또하나의 특징은 豫測不可能性이다. 어떤 요구가 나올는지 예측하기가 어려울 뿐만 아니라 얼마나 時間이 소요될런지도 예측하기 어렵다.¹²⁾

나. 顧客의 範疇化

一線官僚의 업무처리방법의 하나로서 고객의 범주화(categorization of clients)를 들 수 있다. 고객을 자격기준등에 따라 몇가지 범주로 분류하는 것이다. 때로는 對象集團의 「軍服務」와 같은 특정한 活動이 기준이 될 수도 있으며 「65세

10) *Ibid.*, p. 103.

11) H.M. Gerth and C. Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1958), pp. 197-198.

12) Prottas, *op. cit.*, pp. 103-104.

이상]과 같은 것이 기준이 될 수도 있다.¹³⁾

고객의 범주화는 일정한 基準에 따라서 엄격하게 客觀적으로 이루어지는 경우도 있으나 一線官僚의 裁量이 작용하는 경우도 많다. 一線官僚의 裁量權의 행사에 관해서는 뒤에서 상술하겠으나 고객의 범주화에 있어서 一線官僚가 裁量權을 행사하는 방법에는 두가지가 있다. 첫째는 基準의 歪曲 또는 신축적인 解釋이다. 病院의 응급실에서 환자의 危急度를 판단하는 추가적인 기준이 환자가 타고 오는 車輛이다. 경찰차로 도착하면 위급한 환자로 분류되나 택시로 도착하면 덜위급한 환자로 분류되기 쉽다.

둘째는 같은 범주에 속하는 고객을 다르게 취급하는 방법이다. 교사가 어떤 학생에게는 다른 학생의 경우보다 많은 시간과 정력을 경주하는가 하면 官選辯護士가 어떤 피의자에게는 다른 사람의 경우보다 더 많은 時間을 할애하는 경우가 좋은 예라 하겠다.

고객의 범주화라는 용어는 Protas가 많이 사용하는 것으로서 Lipsky는 덜 사용하고 있다. 1976년의 논문에서는 「범주화가 官僚過程의 필요한 요소」라고 하였으나¹⁴⁾ 1980년의 그의 著書에서는 「顧客의 選別化」라는 용어를 많이 사용하고 있다. Lipsky에 의하면 고객의 選別化의 예를 부상병의 선별화(triage)에서 찾아 볼 수 있다고 하고 있다. 부상병의 선별화는 전선에서 군의관이나 간호장교등이 사용하는 방법으로 부상병을 致命的 負傷者, 輕傷者, 重傷者로 분류하고 치명적부상자나 경상자보다는 중상자에게 많은 자원을 할애하는 방법이다.¹⁵⁾

다. 裁量權의 행사

一線官僚의 또하나의 특징으로서 裁量權의 행사를 들 수 있는데 政策執行論에서 一線官僚制가 많은 관심을 모으고 있는 중요한 이유의 하나가 裁量權의 행사에 있다고 할 수 있으며 관료제에 대한 민주적 통제라는 관점에서 도 一線官僚制 理論이 특별히 관심을 끄는 이유의 하나가 裁量權의 행사에 있다고 하겠다.

이러한 一線官僚들의 裁量權행사에 관해서는 Burke와 같이 一線官僚들이 보유하는 技術·知識·專門性등에 비추어 合理化될 수도 있을런지 모른다고 하는

13) *Ibid.*, p.123.

14) Michael Lipsky, "Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy," in Willis D. Hawley and Others, *Theoretical Perspectives on Urban Politics* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1976), p.207.

15) Lipsky, *Street-Level Bureaucracy*, pp.105-106.

사람이 있는가 하면¹⁶⁾ Linder와 Peters와 같이 一線官僚들의 과도한 裁量權行使가 民主的政治體制에 있어서의 政策統制에 대한 도전을 의미한다고 하는 사람들도 있다.¹⁷⁾

一線官僚의 裁量權 행사에 관하여 처음으로 깊이있게 연구한 사람은 Wilson이다. 一線官僚라는 용어를 사용하지는 않았으나 警察官 行態에 관한 그의 저서에서 Wilson은 裁量의 불가피성을 들고 巡察警官(patrolman)의 裁量權 행사를 비교적 體系的으로 고찰하고 있다.¹⁸⁾

Lipsky의 一線官僚制理論의 핵심이 一線官僚의 裁量의 행사에 있다고 해도 과언이 아니다. Lipsky는 다른 조직의 하위종사자와는 달리 一線官僚들은 對象集團에 대한 制裁나 惠澤의 제공과정에 있어서 그 性格, 量, 質을 결정함에 있어서 많은 裁量을 행사한다는 점을 강조하고 있다. 경관은 누구를 체포하고 누구를 묵인할 것인가를 결정하며 下級法院의 判事는 누구에게 執行猶豫나 宣告猶豫 판결을 내릴 것인가를 결정할 수 있고 교사는 문제아중에서 누가 退學을 맞아야 하며 누가 停學을 맞아야 하는가를 결정할 수 있다는 것이다.

이것은 一線官僚가 법률규정·상부의 지시등의 구속을 받지 않는다는 것을 의미하는 것이 아니다. 一線官僚들은 많은 법령이나 상부로부터의 지시의 제약을 받는다. 도리어 법령이나 규정이 너무나 많은 까닭에 一線官僚들의 裁量의 행사가 가능하게 된다는 것이다.¹⁹⁾ 예를 들면 교통법규가 너무나 방대한 까닭에 교통·경찰관은 교통법규위반자를 다 적발할 수 없으며 裁量權을 행사하여 선별적으로 적발할 수밖에 없다는 것이다. 근로감독관의 경우에도 기업체의 勞動關係法이나 産業安全保健法違反이 지나치게 많으므로 모든 위반사건을 일일이 다 적출할 수가 없으며 선별적으로 적출할 수밖에 없는 것이다.

一線官僚制가 지니는 많은 문제점이 裁量의 축소로 제거될 수 있는데 一線官僚들의 裁量을 줄이지 못하는 것은 다음과 같은 이유에 기인한다.

첫째로 一線官僚들은 너무나 복잡한 상황에서 업무를 수행하는 경우가 많기 때문에 엄격한 규칙대로 업무를 수행할 수가 없다는 것이다. 경찰관이 순찰

16) John P. Burke, "A Prescriptive View of the Implementation Process: When Should Bureaucrats Exercise Discretion," *Policy Studies Review*, Autumn 1987, pp. 225-226.

17) Stephen H. Linder and B. Guy Peters, "A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Prescription," *Policy Studies Review*, February 1987, p. 463.

18) Wilson, *op. cit.*, p. 7.

19) Lipsky, *Street-Level Bureaucracy*, pp. 13-14.

업무를 수행할 때 規程集을 휴대하면서 규정대로 업무를 처리할 수가 없으며 教師의 경우에도 무엇을 어떻게 가르칠 것인가를 미리 상세하게 규정할 수는 없다는 것이다.

둘째로 一線官僚들은 상황의 人間的 側面(human dimation of situation)에 대응해야 하기 때문에 裁量權을 행사할 수밖에 없다는 것이다. 刑事事件的 裁判에 있어서 획일적인 형량의 선고가 衡平上 바람직할런지 모르나 개별적인 피고인의 정황을 참작하지 않을 수 없다. 교사의 경우에도 학생 개개인의 잠재능력을 고려하여 지도해줄 것을 기대한다. 한마디로 말해서 어느 社會를 막론하고 政府機關이 공평하게 정책을 집행할 것을 요구할 뿐만 아니라 특수한 상황에 대한 이해와 그에 대한 신축적인 대응도 바라는 것이다.

세째는 一線官僚들의 담당업무의 특수성에서 오는 것이라기보다는 시민과 접촉하는 하위직 공무원의 기능과 관계가 있는 것이다. 一線官僚들이 지니는 裁量權은 그들의 자부심을 높여줄뿐만 아니라 對象集團으로 하여금 一線官僚들이 그들의 福祉에 큰 영향을 미친다는 생각을 가지게 한다는 것이다.²⁰⁾

다. 過重한 業務量과 不足한 資源

一線官僚의 또하나의 특징은 그들의 업무량이 과중하다는 것이다. 이러한 과중한 업무량은 一線官僚制의 資源과 밀접한 관련이 있다. 부족한 人力, 부족한 豫算등으로 一線官僚들의 업무량이 과중할 수밖에 없다는 것이다. 一線官僚들의 고유의 업무가 많은데다가 서식의 作成 提出등 雜務까지 겹쳐 一線官僚들의 업무량은 더욱 과중해지고 있다. 一線官僚의 과중한 업무량은 우리나라의 실증적인 연구에서 많이 지적되고 있는데 최근의 전국경찰관을 대상으로 한 설문조사에서도 나타나고 있다. 2,020명을 표본으로 한 설문조사에 의하면 타공무원에 비해서 업무량이 어떻다고 생각하느냐는 질문에 대해서 응답자의 42.4%가 너무 많다고 응답하고 있으며 46.6%가 비교적 많다고 하고 있다. 이것을 機關別로 본다면 治安本部나 警察局의 경우에는 너무 많다고 응답한 사람이 각각 31.8%와 37.5%에 지나지 않은 데 대하여 警察署의 경우에는 57.5%가 너무나 업무량이 많다고 응답하고 있다.²¹⁾

이러한 과중한 업무량은 우리나라의 경우뿐만 아니라 모든 국가의 一線官僚制에 공통적인 현상이라고 할 수 있겠다. 업무량의 과중은 필연적으로 서비스

20) *Ibid.*, pp.15-16.

21) 治安環境實態分析을 위하여 韓國生産性本部가 1990年 上半期에 實施한 設問調査의 結果이다.

의 질적저하를 초래할 수밖에 있는데 미국의 下級法院의 경우 72%의 사건이 1분이하의 짧은 시간동안에 판결이 내리지고 있다는 것이다.²²⁾

Ⅲ. 政策執行과 一線官僚制

우리는 이곳에서 一線官僚制理論이 政策執行論에 있어서 어떠한 위치를 차지하며 一線官僚制理論이 政策執行研究나 정책연구전반에 어떠한 영향을 미치고 있는가를 살펴보고자 한다. 먼저 政策執行연구의 두가지 접근방법을 살펴보고 一線官僚制理論이 그 어느것에 속하며 어떠한 위치를 차지하고 있는가를 고찰한 다음 一線官僚制理論의 공과를 살펴보고자 한다.

1. 政策執行研究의 두가지 接近方法

政策執行研究의 접근방법은 여러가지 관점에서 여러가지로 분류할 수 있겠다. Elmore와 같이 네가지 접근방법으로 나누어서 고찰하는 사람이 있는가 하면²³⁾ Berman과 같이 巨視的 接近方法과 微視的 接近方法으로 나누어서 살펴보는 사람도 있다.²⁴⁾ Berman의 定型的 執行과 適應的 執行에 관한 분류도 Berman 자신이 지적하고 있는 바와 같이 상황의 차이에 입각한 집행전략에 의거한 분류인 동시에 政策執行에 관한 접근방법의 차이에 의거한 분류라고도 할 수 있다.²⁵⁾

Hogwood와 Gunn은 政策執行연구의 접근방법을 보다 세분하여 ① 構造的 接近方法 ② 節次的·管理的 接近方法 ③ 行態的 接近方法 ④ 政治的 接近方法으로 분류하고 있다.²⁶⁾

이와 같이 여러사람이 여러가지 분류를 제시하고 있으나 우리는 이곳에서 政

22) Maureen Mileski, "Courtroom Encounters: An Observation Study of a Lower Criminal Court," *Law and Society Review*, May 1971, p. 479.

23) Elmore의 ① 體制管理模型, ② 官僚過程模型, ③ 組織發展模型, ④ 葛藤協商模型은 政策執行研究의 接近方法에 관한 分類라하겠다 (Richard F. Elmore, "Organizational Models of Social Program Implementation," *Public Policy*, Spring 1978, pp. 185-228).

24) Paul Berman, "The Study of Macro- and Micro-Implementation," *Public Policy*, Spring 1978, pp. 164-178.

25) Paul Berman, "Thinking about Programmed and Adaptive Implementation: Matching Strategies and Situations," in Helen Ingram and Dean Mann (eds.), *Why Policies Succeed or Fail* (Beverly Hills: Sage, 1980), pp. 205-206.

26) Brian Hogwood and Lewis A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World* (Oxford: Oxford University Press, 1984), pp. 209-218.

策執行에 관한 접근방법을 下向的(top-down) 接近方法과 上向的(bottom-up) 接近方法으로 나누어서 살펴보기로 한다.

가. 下向的 接近方法

(1) 下向的 接近方法의 概要

많은 초기의 政策執行研究가 이에 속한다고 할 수 있겠는데 Sabatier는 Mazmanian-Sabatier 모형을 下向的接近方法의 대표적인 예의 하나로 들고 있다.

이 접근법에서는 政府(中央政府인 경우가 많다)의 정책에 관한 결정(policy-decision)으로부터 출발한다.

① 政策執行者와 對象集團의 행동이 정책에 관한 결정과 어느정도 부합되는가를 규명하고 ② 이어서 政策目標가 얼마나 달성되었는가를 검토한다. 다시 말해서 impact가 정책목표와 얼마나 합치되어 있는가를 규명한다. ③ 다음으로 政策產出이나 impact에 영향을 미친 요인들이 어떤 것인가를 검토하고 ④ 경험을 토대로 하여 정책이 어떻게 수정되고 변동했는가를 살펴본다는 것이다.²⁷⁾

(2) 下向的 接近方法에 대한 批判

下向的接近方法에 대해서는 여러가지 비판이 가해지고 있으며 자체적인 반성도 있었다.

첫째로 下向的接近方法은 중앙의 정책결정자의 관점에서 출발하며 다른 관련자들은 지나치게 등한히 한다는 것이다. 다시 말해서 정책결정자들을 주된 행위자로 보는 까닭에 民間部門, 一線官僚, 지방의 집행담당자등의 이니시에이티브는 소홀히 하게 된다는 것이다.

둘째로 核心的인 政策이 없으며 다양한 政府의 지침과 많은 행위자가 있으나 그 어느 하나도 지배적인 위치를 차지하지 못하는 상황에서 下向的接近方法을 사용하기 어렵다는 것이다.

세째로 下向的接近方法은 政策目標의 달성을 어렵게 하거나 정책을 그들의 특수이익의 추구를 위하여 활용하고자 하는 一線官僚들이나 對象集團의 전략을 무시하거나 過小評價할 우려가 있다는 것이다.

네째로 下向的接近方法이 전제로 삼고 있는 政策形成과 政策執行의 구분이 어렵거나 불필요하다는 비판도 있다. 이에 대하여 Sabatier는 政策形成과 政策執行의 구분이 어려운 경우도 있으나 많은 경우 양자의 구분이 가능할 뿐만 아

27) Paul A. Sabatier, "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis," *Journal of Public Policy*, January-March 1986, p.23.

나라 필요하다고 반박하고 있다.²⁸⁾

나. 上向的 接近方法

(1) 上向的接近方法의 개요

1970년대 후반에 시작하여 1980년대에 걸쳐서 전개된 上向的接近方法은 下向的接近方法의 결함을 시정하기 위하여 登場하였다고 하겠다.

上向的接近方法은 서비스를 對象集團에게 전달하는 行爲者(執行擔當者)로부터 출발하여 그들의 목표, 전략, 활동, 접촉자들을 규명하고 여기서 더 나아가서 관련된 政府프로그램이나 非政府프로그램을 企劃하고 재정적 뒷받침을 제공하며 집행을 담당하는 지방자치단체나 중앙정부의 관련자들에 대한 고찰을 한다는 것이다. 간단히 말해서 上向的 接近方法은 一線官僚들로부터 출발하여 政府部門이나 民間部門의 最高政策決定者로 거슬러 올라간다는 것이다.²⁹⁾

(2) 上向的接近方法으로서의 一線官僚制研究

上向的接近方法은 여러가지 형태를 띠게 되는데 Elmore의 backward mapping을 위시하여 Berman의 適應執行理論, Hjern-Hull, Hanf의 견해등 많은 주장이 있었다.

Lipsky등의 一線官僚制理論은 수많은 상향적모형의 하나에 지나지 않으며 집행담당조직의 하위층에 위치하여 서비스나 政策產出을 對象集團에게 전달하는 一線官僚들의 역할을 중요시하는 이론이다. 一線官僚制理論의 功過에서 다시 상술하겠으므로 이곳에서는 길게 고찰하지는 않겠으나 한마디로 말해서 一線官僚制理論은 政策의 傳達者(policy deliverers)를 政策過程에 있어서의 주된 行爲者(primary actor)로 보고 집행자의 광범위한 裁量權이 필요하며 불가피할뿐만 아니라 집행자의 政策決定機能의 중요성을 강조한다는 점에서 다른 상향적모형과 유사성을 지닌다고 하겠다.³⁰⁾

그러나 상향적모형중에는 정책과정에 있어서의 民間部門이나 對象集團의 중요성을 더 강조하는 주장도 있으나 一線官僚制理論은 政策의 傳達者로서의 一線官僚들의 중요성을 강조하고 있는데에 그 특징이 있다고 하겠다.

(3) 上向的接近方法에 대한 批判

첫째로 下向的接近方法이 中央部(center)의 역할을 지나치게 강조하고 있는데 대하여 上向的接近方法은 周邊部(periphery)의 역할과 중요성을 지나치게 강조

28) *Ibid.*, pp. 29-30.

29) *Ibid.*, pp. 32-33.

30) Michael Lipsky, "Standing the Study of Public Policy Implementation on Its Head," in Walter D. Burnham and Martha W. Weinberg (eds.), *American Politics and Public Policy* (Cambridge: MIT Press, 1978), p. 398.

하고 있다는 비판을 받고 있다.

둘째로 일부 上向的模型은 執行構造의 현재의 參與者만을 중요시하고 과거의 參與者들의 역할을 등한시하는 경우가 많다. 예를 들면 미국의 환경보호단체들이 대기오염의 방지를 위하여 빈번히 訴訟을 제기하고 있는 사실을 중요시하고 그들의 역할을 강조하고 있으나 1970년의 大氣保全法(Clean Air Act)의 起草過程에서 중요한 역할을 담당하여 현재의 환경보호단체들에게 법적인 기반을 마련해준 關係者들의 역할을 전연 무시하고 있다는 것이다.

세째로 많은 上向的模型은 참여자들의 認知(perception)나 活動을 重要視하나 이들 참여자들의 行態에 간접적으로 영향을 미치는 요인이나 참여자들의 行態에 직접적으로 영향을 미치나 참여자들이 인지하지 못하는 요인들을 제대로 분석하지 못하고 있다는 비판도 제기되고 있다.³¹⁾

네째로 上向的接近方法이 政策執行의 실태를 올바르게 파악하여 政策執行過程에 있어서 때로는 집행담당조직의 하위층이 중요한 역할을 담당한다는 사실을 記述的으로 연구하는 것은 좋으나 국민이 선출하는 政務職公務員보다 집행담당조직의 말단에 있는 任命職公務員이 중요한 역할을 담당해야 한다는 處方을 내리는 것은 民主的統制라는 관점에서 볼때 문제가 있다는 것이다.

다섯째로 上向的模型중에는 바람직한 政策이란 實現可能한 政策이라고 보는 주장이 있다는 것이다. 다시 말해서 執行擔當組織의 하위층의 공무원들이 선호하고 기존의 루틴(routine)에 합치되는 政策이 실현가능성이 높은 政策이며 따라서 바람직한 政策이라는 주장에 문제가 있다는 것이다.³²⁾

다. 比較分析

우리는 위에서 政策執行研究의 두가지 접근방법이 어떠한 주장을 하고 있으며 그 문제점은 무엇인가를 살펴보았다. 이곳에서는 Sabatier의 견해를 중심으로 두가지 접근방법을 몇가지 관점에서 비교해보기로 한다.³³⁾

(1) 最初의 焦點(initial focus)

下向的接近方法은 새로운 공해방지법과 같은 政府(중앙정부인 경우가 많다)의 정책에 관한 결정에서부터 출발하는데 대하여 上向的接近方法은 환경보전과 같은 정책분야와 관련된 지방의 집행구조(네트워크)에서부터 시작한다.

(2) 주된 行爲者의 識別方法

31) Sabatier, *op. cit.*, pp.34-35.

32) Linder and Peters, *op. cit.*, pp.463-464.

33) Sabatier, *op. cit.*, pp.33, 36-37.

〈表 1〉 下向의接近方法과 上向의接近方法의 비교

	下向의接近方法	上向의接近方法
최초의 초점	(중앙)정부의 결정	정책분야와 관련된 지방의 집행구조(네트워크)
주된 행위자의 식별방법	위에서부터 아래로, 정부에서부터 民間部門으로	아래(정부 및 民間部門)에서 위로
평가기준	공식적목적의 달성도에 초점을 둔다. 이밖에도 정치적으로 중요성을 지니는 기준이나 의도하지 않았던 결과도 고찰하나 이는 선택적 기준에 불과하다.	불명확하다. 평가자가 정책이슈나 정책문제와 관련이 있다고 생각하는 것이 기준이 된다. 정부의 공식적 결정은 평가기준으로서 중요성 지니지 않는다.
전반적 초점	정책결정자가 의도한 정책성과를 달성하기 위하여 집행 체제를 어떻게 운영하고 있는나이다.	정책네트워크에 있어서의 다수의 행위자들의 전략적인 상호작용에 초점을 둔다.
알맞는 상황	핵심적인 법률이 있으며 비교적 구조화된 상황	핵심적인 법률이 없으며 비교적 독립적인 다수의 행위자가 있는 상황

下向의接近方法은 위에서부터 출발하여 아래로 내려가며 정부에서부터 民間部門으로 내려가는 까닭에 政策決定者나 執行擔當組織의 最高管理層을 주된 행위자로 보는데에 대하여 上向의接近方法은 정부와 民間部門을 포함하여 아래에서 출발하여 위로 올라가면서 주된 행위자를 식별하고자 하는 것이다. 이러한 과정에 있어서 동일한 上向의接近方法을 택하지만 一線官僚制理論과 같이 政策의 傳達者(policy deliverers)를 중요시하는 주장이 있는가 하면 對象集團이나 民間部門의 역할을 중요시하는 사람들도 있다.

(3) 評價基準

下向의接近方法에서는 公式的目的의 達成度 즉 效果性이 주된 평가기준이 될 수밖에 없다. 이밖에도 정치적 중요성을 지니는 기준이나 의도하지 않았던 결과도 염두에 두는 경우가 있으나 이는 선택적 기준에 불과하다. 그러나 上向의接近方法을 택하는 경우 評價基準은 불명확하다. 정부의 공식적 결정은 평가기준으로서 중요성을 지니지 않으며 評價者가 政策이슈나 政策問題와 관련이 있다고 생각하는 모든 것이 評價基準이 될 수 있다.

다시 말해서 下向接近方法에서는 Browne과 Wildavsky가 말하는 目標確定評價(goal-fixed evaluation)를 택하는데 대하여 上向의接近方法에서는 目標中立評價(goal free evaluation) 또는 多目標評價(multiple-goal evaluation)에 의존하게 된다는 것이다.

(4) 全般的 焦點(overall focus)

下向의接近方法에서는 政策決定者가 의도한 정책성과를 달성하기 위하여 집행체제를 어떻게 운영하고 있느냐에 초점을 두는 데 대하여 上向의接近方法에서는 정책네트워크(policy network)에 있어서의 다수의 행위자들의 戰略的인 상호작용에 초점을 둔다는 것이다.

(5) 알맞는 狀況

끝으로 下向의接近方法은 核心的인 법률이 있으며 비교적 構造化된 狀況에 알맞는 접근방법인데 대하여 上向의接近方法은 核心的인 법률이 없으며 비교적 독립적인 다수의 행위자가 있는 狀況에 알맞는 접근법이라 할 수 있겠다.

2. 一線官僚制理論의 功過

우리는 위에서 一線官僚制理論이 上向의接近方法을 택하는 여러가지 이론중의 하나라는 것을 알았다. 이곳에서는 이러한 一線官僚制理論이 政策執行研究나 政策研究전반에 어떠한 공헌을 했으며 어떠한 문제점이 있는가를 살펴보고자 한다.

가. 一線官僚制理論의 貢獻

(1) 政策傳達者의 重要性 浮刻

一線官僚制理論의 가장 중요한 공헌은 政策傳達者(policy deliverers)로서의 一線官僚들의 중요성을 부각시켰다는 것이라고 할 수 있겠다. Lipsky의 말과 같이 그들을 政策의 사슬(policy chain)의 말단에 위치하는 존재로 보지않고 그들이야말로 政策過程에 있어서의 주된 행위자(primary actors)라고 보고 그들의 중요성을 부각시킨데에 一線官僚制理論의 가장 큰 공헌이 있다고 하겠다. 다른 말로 표현해서 權威의 階層制(hierarchy of authority)와 影響力의 階層制(hierarchy of influence)가 일치하지 않는다는 것을 제시한 것이 一線官僚制理論이다.³⁵⁾

(2) 政策再發明의 照明

위에서 지적한 바와 관련이 있는 것인데 一線官僚制理論은 一線官僚들에 의한 政策의 再發明(reinvention)을 조명해 주었다고 하겠다.

一線官僚들은 對象集團에 관하여 가장 잘 알고 있는 까닭에 어떠한 정책이

34) Angela Browne and Aaron Wildavsky, "What Should Evaluation Mean to Implementation?" in Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation*, third edition (Berkeley: University of California Press, 1984), pp.193-194.

35) Lipsky, "Standing the Study of Public Policy Implementation on Its Head," pp. 397-398.

實效를 거둘 수 있는지를 누구보다도 적절하게 판단할 수 있다는 것이다. 따라서 이들이 행사하는 裁量은 현지실정에 맞도록 政策에 修正을 가하는데 이바지할 수 있다. 이러한 政策의 재발명이 政策의 成功에 이바지할 수 있는데 一線 官僚制理論은 政策再發明의 實態를 제시하였을 뿐만 아니라 정책의 재발명이 가능한 이유를 명확히 했다고 할 수 있겠다.³⁶⁾

(3) 政策執行의 重要性 浮刻에 一助

Pressman과 Wildavsky의 『執行』이 기록제가 되어 본격화되기 시작한 政策執行研究가 전반적으로 政策執行의 중요성을 부각시킨 것이 사실이나 政策執行研究의 下向의接近方法에서는 정책과정에 있어서의 주된 행위자를 여전히 政策決定者로 보고 政策執行에 있어서는 政策決定者의 意圖와 執行간의 歪曲을 최소화하는 것이 바람직하다는 주장이 지배적이었다고 하겠다.³⁷⁾

그러나 一線官僚의 광범위한 재량이 불가피하다고 보며 一線官僚의 政策決定을 강조하는 一線官僚制理論은 政策의 最終的決定(policy determination)을 위한 가장 중요한 활동은 組織의 하위계층에서 이루어지며 정책과정에 있어서 가장 중요한 단계는 정책형성이 아니라 정책집행이라는 주장을 부각시키는데 일조했다고 할 수 있겠다.³⁸⁾

나. 一線官僚制理論의 問題點

(1) 民主的統制와의 調和 困難

一線官僚制理論에서 정책의 최종적 결정을 위한 가장 중요한 활동이 집행담당 조직의 하위층에서 이루어진다는 사실은 記述的으로 연구하는 것은 좋으나 이러한 연구가 規範的인 색채를 지니고 處方的인 주장으로 제시될 때는 民主的 政治體制의 政策統制라는 관점에서 볼때 문제가 있다는 것이다.

組織理論에서도 조직의 下位層이 執行과 관련된 상황에 관한 情報를 더 많이 가지고 있다는 주장이 제기되어왔다. 그렇다고해서 국민이 선출한 政策決定者들이 보다 많은 정보를 보유하는 사람들을 위하여 정책결정에 관한 責任을 포기할 수는 없다는 것이다.

(2) 政策形成의 重要性 格下

一線官僚制理論이 정책집행의 중요성을 부각시키고 一線官僚를 정책과정의 주된 행위자로 보는 것은 좋으나 政策形成過程과 정책디자인(design)의 중요성

36) Dennis J. Palumbo, *Public Policy in America* (San Diego: Harcourt, 1988), p. 100.

37) Lipsky, "Standing the Study of Public Policy Implementation on Its Head," p. 392.

38) Linder and Peters, *op. cit.*, p. 463.

을 격하시켰다는 비판이 제기되고 있다.

다시말해서 一線官僚制理論이 중건의 政策中心的(policy-centered)인 이론이나 정책사슬접근방법(policy-chain approach)의 과오를 지적한 것은 좋으나 정책전달자인 一線官僚들의 재량의 필요성을 강조하고 그들의 정책결정기능을 부각시키다보니 一線官僚들이 결정하고 주장하기까지는 具體的인 의미의 정책이 존재하지 않는다는 데까지 이르게 되어 政策形成過程의 중요성을 격하시키는 결과가 되었다는 것이다.

(3) 지나친 劃一性

一線官僚制理論은 각종의 一線官僚制의 공통점을 강조하고 전술한바와 같은 특징을 지닌 一線官僚組織은 그 기능이 教育이건, 治安維持이건, 社會福祉서비스이건간에 획일적으로 다루고 있다.

이에 대하여 Moore는 一線官僚組織이라 하지만 勤務環境, 意思決定프레임워크(framework)등에 큰 격차가 있는 경우가 많으므로 획일적인 一線官僚制理論으로 모든 一線官僚들의 行態나 活動을 설명하려는 시도에 문제를 제기하고 있다. 다시 말해서 교사, 경찰관, 사회복지서비스담당자를 동일하게 一線官僚라고 보고 다루어도 무리가 없겠느냐 하는 문제를 제기하고 있는 것이다.³⁹⁾

IV. 結 論

우리는 위에서 一線官僚制理論이 걸어온 발자취를 더듬어본 다음 一線官僚制의 概念을 살펴보고 一線官僚制의 특징으로서 ① 對象集團과의 直接的接觸 ② 顧客의 範疇化 ③ 裁量權의 行使 ④ 過多한 業務量과 不足한 資源을 들었다.

이어서 政策執行과 一線官僚制의 關係에 들어가 政策執行研究의 下向的接近方法과 上向的接近方法을 고찰한 다음 上向的接近方法으로서의 一線官僚制研究가 지니는 意義를 살펴보았다. 끝으로 一線官僚制理論이 政策執行研究나 政策研究全般에 어떠한 공헌을 했으며 어떠한 문제점을 지니고 있는가를 살펴보았다.

39) Scott T. Moore, "The Theory of Street-Level Bureaucracy: A Positive Critique," *Administration and Society*, May 1987, pp.90-92.