

肥料價格 引下에 따른 政策決定 過程分析*

—第6代 大統領 選舉時의 政黨公約을 中心해서—

金 炯 國

目 次

- | | |
|--------------------|--------------------|
| 一. 行政學에서의 政策決定研究 | 五. 決定分析圖式에 依한 肥料價格 |
| 二. 事例分析을 爲한 決定分析圖式 | 引下의 政策決定 分析 |
| 三. 肥料價格의 引下(事例) | 六. 結 論 |
| 四. 肥料價格 引下의 政策決定 | |

一. 行政學에서의 政策決定研究

I 政策決定研究의 擡頭

政策決定論은 社會科學에 있어서 그 概念이 形形色色이고 多種多樣한 것이지만, 그에 對한 研究는 끊임없이 이루어져 왔다. 行政過程을 政策決定過程이라고 본다면 이에 對한 研究는 9 世紀 1930 年代 前半期에 一般的인 人間關係論에 集中되었다가 30 年代 後半期에는 特定의 動機에 對한 研究에서도 찾아볼수있다. 40 年代 前半期는 戰爭때문에, 보다 強力한 企劃技術의 必要法이 提高되어 이에따라 豫算編成및 執行, 計劃樹立에 對한 關心으로 나타났으며 40 年代 後半期에 와서 誘因을 中心한 管理問題가 리더쉽의 關心으로 變移되고 이어 意思傳達技術에 關心을 가지게 되었다. 보다 效果的인 行政에의 關鍵은 리더쉽에서 찾을수 있다 卽 事實에의, 또하나의 信念은 政策決定論으로 歸着했다. 따라서 政策決定에 對한 現

* 이論文은 筆者가 67 年 12 月, 서울大學校 行政大學院에 提出한 碩士學位論文(李漢彬教授指導)의 少錄임.

在의 關心은 決코 偶然한 일이 아니라, 專門家の 判斷의 不斷한 進步의 結果라 하겠다⁽¹⁾.

II. 政治·行政 一元論

行政學의 政策決定論 研究에 크게 기여한 Simon 은, 政策決定을 行政의 核心이라고 定義하고 또한 決定은 一連의 命題에서 뽑아낸 하나의 結論이라 했다. Simon 의 新論理的 實證主義는 事實과 價値의 二分論을 固守하여 行政學의 古典理論이 根底하는 政治行政 兩分論에 微妙한 再版을 圖들고 있다고 批判받고 있다⁽²⁾.

오늘날 行政權의 強化와 行政機能의 擴大를 이루고 있는 現代의 行政國家에 있어서는 政治—行政의 二分論(Dichotomy)는 이미 容納할수 없으며, 行政은 다만 執行단을 擔當하는 單純한 政治의 從屬過程이나 「政治의 侍女」가 아니며 政策의 意味에 있어서 政治와 行政은 서로 連續過程 或은 相對 및 循環過程(Continuous, Reciprocal and Circular Process)을 이루고 있다. 그러므로 行政過程은 그 活動의 前題가 되는 政策樹立에 있어서나 活動段階에 있어서 政策과 不斷히 關聯되고 또 外部와의 關係에 있어서 그것을 調節하지 않으면 안된다는 點에 있어서 確實히 政治活動的이라 할수 있다.

“政治的 行政”(Political Administration), “政治로서의 行政”(Administration As Politics), “行政의 政治”(Administrative Politics) 등의 表現은 政治—行政의 一元論的 把握, 또는 行政에 있어서의 政策的 機能을 強調하는 말이다⁽³⁾.

再言하면, 行政의 核心이 政策일지라도, 다만 이것을 받아서 執行하는 過程과 技術 및 方法에만 沒頭한다면 行政의 重要な 部分을 度外視하고 스스로 그 機能을 좁게 限定하는 것이라는 나무를 보고 숲을 보지 못하는 結果가 된다 하겠다.

III. 政策決定論 研究

政治와 行政을 一元的으로 把握하는 觀點에서 組織體를 政治體制로 보고 研究함은 組織體에 있어서의 政策執行의 研究와 같은 程度의, 또는, 그 이상의 興味를 끌게 하는 것은 組織體에서의 政策決定 過程이라 할것이다⁽⁴⁾.

그렇다면 現今 까지의 政策決定의 研究는 어떠하였는가?

첫째 : 政策決定의 研究는 體系的 分析이 缺如되어왔다⁽⁵⁾.

(1) William Go e, *Administrative Decision-Making*, New York, John Wiley & Sons Inc, 1964, p.2 및 李漢彬, 「發展型 時觀論」, 行政大學院, 行政論叢, 第4卷 2號, 1966, p. 3.

(2) Norton Long, “The Administrative Organization As a Political System,” in Sydney Mailick and Edward H. Von Ness(eds.), *Concept and Issues in Administrative Behavior*, Engle Woods Cliffs, Prentice-Hall, Inc. 1962, p. 112.

(3) 申宗淳, 「公共政策論의 方法」, 行政大學院, 行政論叢, 第3卷 1號, 1965, p. 48.

(4) Long, op. cit., pp. 110 - 111.

(5) Richard Snyder, “Decision-Making Approach to the Study of Political Phenomena,” in Ronald Young (ed.), *Approach to the Study of Politics*, Evanston, Northwestern Univ. Press, 1958, P. 15.

많은 이론과 체계의 분석의進展에도不拘하고, 政策決定의 定義가含蓄的이며, 政策決定과 같은 核心的인 用語의 定義가 適切한 것이 못되고, 더우기 構造的 機構나 事例研究에 置重되어 있을뿐 行動分析方法을 採擇한 體系的 分析과는 距離가 멀다.

둘째: 政策決定에 對한 調査와 理論이 未統合狀態에 있다는 點이다⁽⁶⁾.

지금까지의 政策決定論에 對한 調査및 理論이 마치 서로 어긋나는 것처럼 보이거나 目的을 分明히 하고, 또 分離한 한다면 이들 兩者는 相互補完的으로 併行, 推進할수 있음에도不拘하고 이 條件이 充足되지 못했다.

셋째: 政治學, 行政學에 있어서 어떤 政策決定研究를 爲한 圖式이든 그것을 발전시키기에 必要한 資料는 무진장이라는 點이며, 그러한 圖式은 여러 研究를 統合할수 있다는 點에서 正當化되고 價値있는 것이다.

넷째: 政策決定論의 以上과 같은 現況에도不拘하고 이에 對한 여러가지 흥미로운 研究가 進행되고 있다는 事實이다.

지금까지의 政策決定論 研究를 크게 세가지로 大別해 보면⁽⁷⁾

① 直感的 接近方法(The Intuitive Approach)⁽⁸⁾

여기에 該當하는 것으로는 一團의 專門家의 經驗에서 쓰여진 文獻이다. 이들 專門家は 自身들의 政策決定能力에 對해 精通하고, 狀況에 對한 認知의 바탕이나 어떤 個人的 洞察로서, 體系的인 것은 아닐지라도 觀察을 기록할 수 있는 사람들이다. 그래서 直感的인 資料들이 한편으로 大端히 根據있는 것들이지만 그만큼 誤謬를 犯할 可能性을 充分히 가졌기 때문에, 보다 進展된 研究없이는 더 立論할 性質의 것이 못된다.

② 規範的 接近方法(The Normative Approach)⁽⁹⁾

統語的이거나 數學的인 命題를 바탕한 合理的 模型을 構築하거나 檢證하고자 하는 文獻들이 이 범주에 屬한다. 이들 研究는 經濟學이나 心理學의 原理로 부터 따왔거나, 或은 數量的인 關係를 成立시켜서는 希望의이나나 實際行爲를 反映할 수 있는 演繹的인 模型을 定立시키려는 것이다. 따라서 實驗條件 아래서를 除外하고는 非實驗的인 事項을 規範的인 模型에 따라 檢證하기란 極히 限定的이다.

(6) Martin Landau, "The Concept of Decision-Making in the Field of Public Administration," in Sydney Mailick and Edward H. Van Ness (eds.), *Concept and Issues in Administrative Behavior*, Engle Wood Cliffs, Prentice-Hall Inc, 1962, pp. 15 - 16.

(7) Craig C. Lundberg, "Administrative Decision: A Scheme For Analysis," in W. Gore and J. Dyson (eds.), *The Making of Decisions*, New York, The Free Press of Glencoe. 1964, p. 18.

(8) 直感的 接近方法에 依한 政策決定 論文으로는 Manley H. Jones, *Executive Decision Making*, Homewood, Richard D. Irwin Inc. 1957.

(9) 規範的 接近方法에 依한 文獻으로 M. Shubik, "Studies and Theories of Decision Making," *Administrative Science Quarterly* Vol. 3 - 3, Dec. 1958.

③ 調査接近方法(The Research Approach)⁽¹⁰⁾

歸納的인 研究文獻은 여기에 該當되는데 決定의 結果(Decision products)에 對해 대개 그 러할 것이라는 範圍을 類別해 주는 程度 以上의 것은 아니다. 그러나 그 중에는 自然스런 狀況아래서 行한 準實驗的인 研究論文도 있고, 實地調査資料에 依해서 概念化된 論文이 있는데, 이것이야말로 特定的 一般化 理論의 實證的 妥當性을 檢討할수 있게끔 充分한 事例가 주어진 것이며, 組織體에서 政策決定이 이루어지는 政治的 過程을 研究함으로써 行政行態를 理解하는데 必要한 것이다.

二. 事例分析을 爲한 決定分析圖式

I. 傳統의 方法에서의 脫皮

政策決定理論의 研究되어온 接近方法을 前述한바 있는데 終來의 接近方法을 傳統의 接近方法이라 한다면, 대개 아래와 같은 特性을 지니고 있다.

첫째, 傳統의 理論은 그 研究方法이 演繹的이며 規範的이다. 따라서 이들의 理論은 制限되고 限定된 政策決定理論이다.

둘째, 이들 理論의 前題로 合理的 人間(經濟的 人間)이란 概念에 執着하여 政策決定의 機械性에 높은 價値를 부여하고 있다.

셋째, 傳統理論은 合理的이고 規範的인 研究方法에 依하고 있어 概念 그 自體가 粗野하며 人間의 心理的인 束性, 或은 그들이 處해있는 社會環境을 致慮하지 않고 事實上 無視하고 있다.

넷째, 合理性이 依해 古典的 概念에 따른 傳統理論은 政策決定行爲를 正確하게 豫測할 수 없다.

위와 같은 特性에 反해 새로이 試圖되고 摸索되며 研究되는 政策決定理論은 總體적으로 歸納的 接近方法에 依해 다음과 같은 特徵을 가지고 있다 하겠다.

첫째, 많은 事例를 調査한 然後에 觀察 가능한 모든, 或은 大部分의 決定을 包括하여 一連의 命題에 알맞는 齊一性으로 統合할 수 있는 歸納的 接近方法이다.

둘째, 人間의 行爲는 恒常 合理的이 아니며, 또한 問題解決을 爲한 政策決定에서는 公式적으로 處方된 行爲以上의 일까지 前題하고 있다.

셋째, 政策決定은 社會적이고 技術的인 過程이기 때문에 個人的, 社會的, 文化的 要因을 함께 致慮하고 있다.

새로이 試圖되는 政策決定의 接近方法이 以上과 같으면, 政策決定은 어떻게 定義될 수 있을까?

(10) 調査接近方法에 依한 것으로

W. Gore, 'Administrative Decision-Making in Federal Field Offices,' PAR. Vol. 19, 1956, pp. 381-2:1.

이 논문에서는 決定現象의 焦點을 分析的으로 聯關된 行爲의 흐름에다 잡아, 過程의 動學(The Dynamics of the Process)에 力點을 두어 定義한다면,

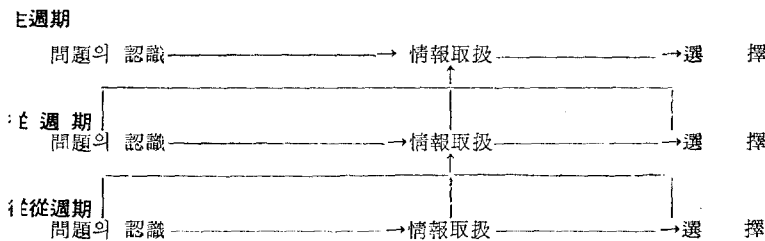
“政策決定이란 한個人이 組織의 目標達成을 爲해 組織內의 他者의 行爲에 影響을 미치는 選擇을 取하는데 이르는 過程이다.”

分析的으로 聯關된 行爲의 흐름에 力點을 둘때, 過程을 段階化할 수 없겠느냐에 關해 여러 學者들이 決定過程의 段階化를 試圖했다. Griffiths 는 6 段階로⁽¹¹⁾, Litchfield 는 5 段階로⁽¹²⁾, Jones 는 9 段階⁽¹³⁾로 나누어서 政策決定의 過程을 說明하고 있으나, 過程의 차례들이 너무 淸차 있거나, 複雜하여 段階와 段階사이에 鮮명한 線을 區別지을수 없다.

위와 것보다는 훨씬 簡單하며 가장 最新의, 그리고 가장 普遍化되어있는 Simon 의 3 段階⁽¹⁴⁾는 鮮명한 局面으로 過程을 나누고 있어 그 探索的 價値는 널리 認定되고 있으나, 確證을 가지고 文書로 證明될수없는 一定의 意識性과 合理性을 內包하고 있다는 批判을 받고 있다. 政策決定過程을 段階化하여 說明하려는 以上의 理論들 中에, 이들의 弱點을 止揚한 Lundberg 의 決定分析 圖式⁽¹⁵⁾을 使用하여 아래에서 다루고자 하는 事例의 資料蒐集을 可能케 하는 骨格으로, 그래서 事例를 分析, 說明하기 爲한 評價의 道具로서 引用코져 한다.

1. 決定 分析圖式

하나의 政策決定은 3 個의 一般段階로 構成되는 決定週期를 가지고 있으며 決定의 主週期는, 附隨하는 從週期와 從從週期를 가지고 있다. 決定分析 圖式을 圖表로 나타내면 아래와 같다.



決定週期를 이루는 過程의 3 段階는

第 1 段階：問題의 認識, 或은 問題把握

第 2 段階：情報取扱

第 3 段階：選擇

(11) Daniel E. Griffiths, *Administrative Theory*, New York, Appleton-Century-Crofts Inc., 1959, p. 94.

(12) Edward A. Litchfield, "Notes on a General Theory of Administration," *Administrative Science Quarterly*, Vol. I - 1 (Jun. 1956), pp 13 - 14.

(13) Roger W. Jones, "The Model As a Decision-Making Dilemma," *Public Administration Review*, Vol. 24, No. 3 (Sept. 1965), p. 160.

(14) Herbert A. Simon, *The New Science of Management Decision*, New York, Harper, 1960, pp. 1 - 2,

(15) Lundberg, *op. cit.*, pp. 24 - 28.

說 明 1

모든 段階는 第 2 段階(情報取扱)에서 表面的으로 登場하는데, 그 理由는 問題의 認識이나 選擇은 個人 或은 個體 안에서 생기는 것인데 反해, 第 2 段階는 他者와의 相互關係를 必要로 하기 때문이다. 따라서 個人 相互間에 意思疎通이 發生할때면 意思疏通者는 누구와 언제, 어떻게 意思疏通을 해야 하는지 하는 從의 問題를 解決하여야 하며, 그렇게 되면 選擇은 他者에 依해 이루어지도록 要求할지 모른다. 圖表는 決定行爲의 한週期가 하나, 或은 그 이상의 從週期를 갖고 있음을 說明하고있다.

說 明 2

여기서 說明하고자 하는 政策行爲는 職務記述이나 職員個人的 職位와 關聯해서 생각한 것이 아닌, 보다 細分된 分析單位를 必要로 하는데 이를 爲해서는 單只 觀察 가능한 行爲보다는, 行爲를 職能的 役割로 概念化할수 있어야한다.

說 明 3

役割이란 概念의 抽象도와 役割이 社會的이며 心理的인 現象을 潛在的으로 包括하고 있는 重要性때문에 役割의 概念은 決定分析圖式에서 대단히 有用하다. 役割이란 어떤狀況이나 爭點에 一方을 關聯시킴에 있어 무엇이 妥當하고 適合한 行爲인지에 對한 一連의 期待라 定義할수 있겠다.

說 明 3-I : 決定役割

決定行爲分析이 있어서 役割이란 問題를 認識하고 情報를 取扱하며, 選擇하는 役割이다. 決定行爲의 役割을 概念化함으로써 얻는 利點의 하나는 決定行爲에 몇사람의 參與가 이루어 졌는지 알수 있게 한다. 아주 極端의 例로 모든 役割이 한사람에 依해 遂行될수도 있고 또는 無限定의 사람이 情報取扱에 關與할수도 있다.

說 明 3-II : 期待

役割을 一連의 期待라고 定義할수 있고 이를 公式的으로 再定義한다면, 未來에 關聯하여 行爲의 可能的 結果에 對한 願望의 評價를 포함하는 行爲의 主觀的 假定이라 할수있다.

說 明 3-III : 情報

役割理論에 關한 많은 文獻에서 役割一期待의 源泉이 무엇인지에 對해 많은 論難이 있지만 學習된다는 事實에 對해서는 모두 一致하고있다. 問題를 圍繞한 情報가 學習됨은 勿論, 役割配列(Role Configuration)에 潛在한 微妙性도 學習된다. 모든 狀況에는 몇 單位의 情報가 있다. 情報는 象徴화된 意味, 或은 資料나 事實같은 것이라 할수있다.

情報는 사람이 依해 掌握되고, 또한 利用可能하며, 傳達可能하다. 傳達이라 하면 一定單位의 情報가 한 頭腦에서 他頭腦로 옮겨가는 過程이라 할수 있으며 情報의 意思傳達은 어느 組織에서든지 生命의 흐름(Life-Stream)이다. 留意할 事項은 個人相互間的 意思配分은 한 神

經系制에서 일어나는 過程이고, 많은 行政的 選擇은 記憶에 담겨진 情報를 操作해서 생기거나, 또는 個人的 環境에서 받아들인 것을 根據로 해서 이루어진다.

圖 明 4 : 決定單位

決定行爲의 一連의 役割과, 組織의 目標成就에 障壁이 存在하는 狀況, 그리고 狀況에 따른 情報가 決定單位를 形成한다. 하나의 決定單位는 어떤 問題로 刺戟된 決定行爲를 遂行하려는 (組織的 選擇에 達하려는) 役割를 가진 사람들을 內包하고 있다.

圖 明 5 : 結語

到達된 組織의 選擇은 그렇게 하기 爲해 公式的으로 構成된 決定單位의 產物이고, 反復되는 選擇은 決定行爲의 過程을 體系化한다. 組織內의 많은 決定行爲는 委員會, 理事會, 計劃推進委, 各種의 定規的 모임의 努力에 依存하지 않으며, 時間, 돈, 사람, 物資等, 餘地의 것이 行政要員들에게 決定하도록 普通 以上の 壓力을 加할때 이 壓力에 對處하여 組織이 어떻게 危機에서 非正常的의 決定行爲를 遂行할 것인가를 理解하는 것이 대단히 중요하다.

三. 肥料價格의 引下(事例)

—第6代 大統領 選舉公約을 中心해서—

I. 肥料政策 : 政策決定의 爭點

歷代 政權은 肥料政策을 食糧政策과 더불어 農業政策의 二大 重要政策으로 다루어 왔다. 現 共和黨政府 亦是 急速한 工業化를 爲해서는 潜在的 힘의 源泉인 農業分野의 補完的 發展이 併行되어야만 그 成功的 達成이 可能하다고 確信하고 農業政策의 一環인 肥料政策에 힘을 기울여 왔다.

특히 肥料價格의 問題는 우리나라 產業構造上 1次產業이 38%⁽¹⁶⁾라는 큰 比重을 차지하고 있고, 더우기 韓國產業은 米作 偏重—크게 봐서 穀物生産 爲主의 태두리를 벗어나지 못하고 있기 때문에 肥料의 重要性은 큰바 있고, 肥料의 生産 및 價格問題는 비단 需要者인 農民뿐 아니라 食糧生産과 關聯하여 國民經濟에 미치는 영향이 至大한바, 第6代 大統領 選舉戰에서 政策對決의 重要爭點으로 등장했음은 事態의 當然한 歸結이라 하겠다.

共和黨은 執權政府와 더불어 「重農政策의 強化」로 肥料價格을 15%線으로 引下 斷行한다고 發誓하고 新民黨은 「興農政策」으로 30%線까지 引下하겠다는 公約을 내세웠다.

II 肥料의 供給 및 販賣

肥料의 供給은 1964年부터 輸出에 依한 民需導入을 禁하고 直接 KFX(政府保有 外換)로 官需導入하게 되어 導入肥料는 政府가 直接 購買하여 農協을 實需要者로 해서 販賣하고,

(16) 5年現在 農林, 水産業의 一次產業이 38%, 鑛工業의 二次產業이 21%, 社會間接資本, 用役等 : 次產業이 41%이다.

國產肥料도 全量, 農協이 一手販賣함으로써 農協을 통해서만 供給토록 하고있다. 農協은 政府의 對農民 販賣를 代行하여 導入肥料를 調達廳으로 부터 引受하고 國產肥料를 購買하면, 農林部가 定한 販賣基準과 其他 取扱要領에 따라 需要者인 農民에게 販賣한다. 肥料의 販賣는 政府(農林部)가 定하는 比率에 따라 現金과 外上으로 區分, 販賣하고 外上 販賣量中에서는 一定한 比率에 따라 穀物로 償還할 條件으로 販賣하고 있다.

肥料販賣에 있어서의 現金과 外上販賣比率 및 糶肥交換條 販賣量은 肥料資金事情 또는 政府管理 糶穀事務에 따라 定하여 왔든 것을 1965 年度에는 「糶穀과 肥料의 交換에 關한 法律」이 制定되어 糶肥交換制度가 確立 되었다.

Ⅲ. 肥料價格과 決定方法

A. 肥料價格의 變遷

肥料價格은 2次 起伏이 우습해서, 官需에 依한 農協 一手販賣가 있기 以前의 狀況은 1951 年 民需導入이 許容된 以來 民需肥料는 自由販賣를 許容했던 關係로 農民의 被害는 莫甚했다. 官需肥料는 57 年에 當時의 公定換率에 따랐으나 民需肥料價格이 훨씬 높은데다 自由販賣를 기화로 一部 商人들은 肥料를 買占賣借하여 暴利를 取하였다. 56 년부터 61 年까지 官需는 硫安 45 F G 들이 한 包袋에 188.60원 이었는데 民需肥料는 350 원線을 넘었다. 이러한 弊端을 막기 爲해 61 年 革命政府는 官需로 一元化하였다. 一元化되면서 換率이 500 對 1, 650 對 1로 引上됨에 따라 肥料價格의 引上이 不可避하게 되었다. 그러나 農業經濟를 致慮, 61 年에는 從來의 價格대로 配給토록하고 引上差額을 國庫補助하였다. 그러다가 換率이 130 對 1에서 250 對 1로 올랐기 때문에 90% 다시 引上되어 硫安 1 袋에 688 원으로 1964. 9. 15 부터 오늘에 이르렀다.

B. 肥料價格 決定方法

官需로 一元화된 農協의 對農民 販賣價格은 總原價主義를 擇하고 있어 國產肥料든, 導入肥料든 恒常 一定하다. 對農民 販賣價格의 決定은 豫算會計法 第 3 條에 依據, 다음과 같은 節次로 決定한다.

農林部長官製作成—經濟閣議—公共料金審査委員會—次官會議—國務會議—大統領裁可—農林部告示

對農民 販賣價格에 決定的 影響을 미치는 農協引受價格의 決定方法을 살펴보면,

① 輸入肥料의 農協引受價格.

輸入時勢+輸入稅+購買手數料+國內操作費,

② 國產肥料의 農協引受價格.

우리나라 5次 重要 肥料工場이 全部 外國借款에 依하고 있어 借款條件에 따라 그 價格이 相異하다. 第 3, 4 肥의 경우 契約價格이 미리 定해져 있는데 67 年 1 월에 生産性本部가 調

査한 工場渡 價格(農協引受價格)中 가장 높았던 第 3 肥의 契約價格의 決定方式은 아래와 같다.

- i) 工場稼動 初年度는 前年度의 導入肥料 價格.
- ii) 第 2~5 年까지는 外國產 肥料價格에 輸送費, 其他 操作費를 加算한 價格으로 하되 製造原價에 영향을 미치는 國內 物價變動을 參酌하고 利益金은 年 400 萬弗을 保障한다.
- iii) 第 6~15 年까지는 工場容量 84% 稼動時의 製造原價에, 保障된 利益金 年 400 萬弗을 確保.

四. 肥料價格 引下의 政策決定

I 政策決定의 過程

① 木大統領은 66 年 1 月 18 日, 國會에서 發表한 66 年度 年頭敎書에서 肥料工場의 增設에 따른 肥料의 自給自足を 強調⁽¹⁷⁾.

② 金共和黨議長은 66 年 1 月 21 日, 國會에서 行한 66 年度 政策基調演說에서 비싼 肥料 값에 사 달리는 農民의 負擔을 덜기 爲해 싼값의 肥料를 自給自足하겠다고 다짐⁽¹⁸⁾.

③ 木大統領은 66 年 12 月 7 日, 極秘裡에 生産性本部에다 “化學肥料 販賣價格 決定을 爲한 生産原價調査”를 特別指示하고 調査費 100 萬원을 줌⁽¹⁹⁾.

④ 木大統領은 67 年 1 月 17 日, 國會에서 演說한 年頭敎書에서 67 年度부터 農民에게 適期에 安定된 價格으로 肥料를 供給하겠다고 約束⁽²⁰⁾.

⑤ 木順天 民衆黨 代表委員은 67 年 1 月 21 日, 國會에서 行한 67 年度 民衆黨 政策基調演說에서 農民所得의 向上 一環策으로 肥料價格引下, 또는 補助를 執權公約의 하나로 내세움⁽²¹⁾.

⑥ 金共和黨議長은 67 年 1 月 23 日, 國會에서 行한 政策基調演說에서 國產 肥料增産에 따른 肥料 價格 引下를 圖謀하여 農民의 營農意慾을 북돋우겠다고 다짐⁽²²⁾.

⑦ 生産性本部는 67 年 1 月 31 日, 大統領 特別指示에 依據, 國內 各肥料工場의 原價調査 報告書를 作成完了함⁽²³⁾.

⑧ 磷肥는 67 年 1 月, 生産原價 양등에 따라 肥料의 政府 買上價格을 引上 調整해 줄 것

(17) 國會圖書館編, 立法參攷資料 45 號, 서울, 1966, p. 7.

(18) 二揭書, p. 36.

(19) 東亞日報 67 年 3 月 16 日字, 肥料價格引下에 對한 解說記事에서 張基榮 經濟企劃院長官以外的 經濟長官에게는 減口수를 내렸다고 함.

(20) 國會圖書館編, 立法參攷資料 61 號, 서울, 1967, p. 7.

(21) 二揭書, p. 65.

(22) 二揭書, p. 37.

(23) 生産性本部編, 肥料操作費 調査報告書 (對外秘文書), 서울, 1967, p. 2.

을 政府에다 請願함.

⑨ 張 經濟企劃院長官은 67年 2月 1日, 定例 記者會見에서 各 肥料工場이 企圖하는 肥料 價格引上은 不可하다고 一蹴 言明함.

⑩ 朴大統領은 67年 2月 4日, 生産性本部로부터 化學肥料 生産豫定 原價調査에 對한 報告를 받음⁽²⁴⁾.

⑪ 金榮俊 農林部次官은 67年 2月 5日, 日本으로 부터의 導入肥料 豫定價格이 例年보다 引下될 展望이 있어 對農民 販賣價格이 10%程度 引下될 수 있는 素地가 마련 됐다고 言明.

⑫ 經濟企劃完長官과 USOM 處長은 67年 2月 27日, 生産費나 導入價格의 切下등 引下 要因이 생기지 않는限 肥料의 販賣價格을 내릴수 없다는 內容을 포함한 67年度 財政安定計劃에 對한 諒解覺書를 交換함.

⑬ 金元熙 通達廳長과 日本 硫安輸出業界 代表 長谷川은 67年 2月 28日, 硫安 10萬 Ton을 Ton當 FOB 31.21 弗(例年 價格 45.30 弗보다 31.1%引下), 尿素 27萬 Ton을 Ton當 FOB 59.32 弗(例年 價格 87.19 弗보다 32%引下)로 購買契約을 맺음.

⑭ 朴大統領은 67年 3月 14日, 午前 11時 30分, 第3肥 竣工式에서 窒素質 單肥價格을 磷酸, 加里質肥料 및 複合肥料 價格을 10% 引下하여 67年 1月 1日부터 遡及해서 向後 2年동안 實施하겠다고 發表함.

⑮ 朴東昂 農林部長官은 67年 3月 14日 午前, 서울서 가진 記者會見에서 肥料價格 引下에 따른 細音事項을 발표.

⑯ 金大中 新民黨 代辦人은 67年 3月 16日, 今年度 供給量의 75%를 차지하는 導入肥料는 지난해 값보다 30%나 싼, Ton當 59.32 弗임에도 不拘하고 實際 農民에게 價 最高 15%밖에 引下하지 않은 理由를 밝히라고 主張하면서 肥料價格을 最少限 30%까지 引下하고 國產肥料工場의 運營内幕과 肥料의 工場渡價格을 公表하라고 政府에 對해 公式聲明 發表.

⑰ 張 經濟企劃院長官은 67年 3月 17日, 定例 記者會見에서 朴大統領의 14日字 發表를 뒷받침할 財政의 根據를 具體적으로 밝히고 第3, 4肥의 契約條件을 修正하고 複肥가 增産 되면 더 引下할 수 있다고 言明.

⑱ 第6代 大統領 選舉戰을 爲한 新民黨의 公約에서 經濟政策의 一環으로 興農政策을 내세우고 現行 肥料價格에서 30% 引下를 公約.

⑲ 共和黨은 第6代 大統領選舉公約에서 「잘 살기 爲한 共和黨의 100가지 約束」中 第34 項에, “67年度부터는 農民은 값싼 肥料를 얼마든지 豊富하게 쓸수 있도록” 하겠다고 公約.

⑳ 尹譜善 新民黨 大統領候補는 67年 4月 3日, 大田 遊說中 記者會見에서 肥料價格을 30

(24) 東亞日報 67年 3月 16日字.

%引下하라고 主張함.

⑲ 金共和黨議長은 67年 4月 4日, 靑陽郡에서 行한 遊說에서 第 3, 4肥가 完全 稼動되면 國際(價格보다 더 싸게, 現行水準에서 30% 線까지 引下하겠다고 言明.

⑳ 朴大統領은 67年 4月 9日, 第 4肥 竣工式에서 新民黨 尹候補의 30% 引下 主張은 現實을 無視한 發言이라고 反駁.

㉑ 第 25次 國務會議(67年 4月 15日)는 肥料價格 引下를 議決함.

㉒ 農林部는 67年 5月 19日, 農政秘文書로 韓肥等, 各 肥料工場에 國務會議 決議事項에서 工場渡 價格을 通報함.

㉓ 農林部는 67年 9月 20日, 「68年度 農業施策」을 發表. 農業近代化를 指向, 農業生産性과 農民生活水準의 向上을 基本方向으로 하고 特히 糧肥政策에 重點의으로 施策을 講究함에 있어 肥料價格은 67年度에 引下된 價格을 계속 維持한다고 밝힘.

㉔ 政府管理 企業體가 된 韓肥는 67年 11月 6日, 100%工場이 稼動될 경우라도 借款元利金 負擔을 爲해서 Ton當 81.60弗로 肥料價格이 引上되어야 現象維持가 可能하다고 言明.

㉕ 經濟長官會議에서 67年 11月 6日, 國內肥料工場의 運營實態를 調查分析하고, 原價管理의 合理的인 改善點을 찾아서 各肥料工場이 運營合理化의 基盤위에서, 보다 安價한 良質의 肥料를 適期에 適量을 供給할수 있는 方案을 摸索하겠다는 趣旨로 「國內 肥料工場 運營實態 調査委員會」의 設置를 議決하고 委員長에 金允基 無任所長官을 任命함.

I. 政策決定의 內容

第 25次 國務會議(67年 4月 15日)에서 「糧肥交換 現金收納時에 適用할 糧肥價格의 肥種別 換算金額 및 肥料 供給費用 決定案」을 通過시킴.

A) 議決主文

糧穀과 肥料의 交換에 關한 法律 第 4條 但書의 規定에 依據, 現金으로 收納할 時에 적용할 糧穀價格은 暫定的으로 正祖(國定檢査品) 二等品 54kg 1噸當, 1,652 원으로 하고 暫定交換率을 正祖 1噸對 硫安(45kg) 2.824 包로 하여 硫安 45kg 들이 一袋에 588 원으로 한다.⁽²⁵⁾.

위의 決定事項은 67年 1月 1日부터 實施한다.

B) 提案理由

66年度까지 現金收納時에 適用할 糧穀價格의 肥種別 金額(肥料 販賣價格)은 64年 9月 15日부터 적용중인 硫安 45kg當 688 원 이었으나 67年度에는 多幸히 肥料長期 購買契約條件이 有利하여 窒素質單肥를 66年度에 比하여 約 30% 引下된 價格으로 購買할수 있었으며 앞으로 低廉한 價格으로 第 3, 4, 5肥의 生産이 大量 供給되고 第 3, 4肥工場에서 얼어질

(25) 肥種 鹽化加里는 45KG 들이 一袋에 終前의 623 원에서 561 원으로 10%引下되었음.

것으로 豫想되는 韓國側 利益配當金(400萬弗)을 全額 肥料價格 引下財源으로 充當케 되어 66年度에 比하여 窒素質 單肥는 15%, 磷酸 加里質 및 複合肥料는 10%씩 引下가 可能케 되었음.

Ⅲ. 肥料價格 引下의 效果

肥料價格 引下가 가져다준 內的 效果와 外的 效果를 攷察해 본다

A. 外的 效果

① 農民에게 年 31億원 程度의 負擔을 덜어주어 共和黨의 農工併進政策을 實質的으로 뒷받침하고,

② 對外的으로 年 8,000萬弗의 外貨節約,

③ 適期에 充分한 肥料를 供給할수 있게끔 配給方法을 改善.

B. 內的 效果

內的效果를 農業의 生産效果와 所得效果面에서 살펴 본다. 于先 肥料價格 引下가 農業 生産에 미치는 영향은 作物의 適正 施肥量 增加에서 찾아 볼 수 있다. 그러나 農作物이 가진 經濟的 弱點으로 農民은 設令 肥料價格 引下등에 依하여 適正施肥量 增加에 따른 生産擴大 可能性이 多少인식되더라도 普通, 危險率을 堪案하여 要素投入規模를 신중히 決定하기 마련이다.

肥料價格 引下가 農家所得에 미치는 效果는 쌀, 보리등 主要食糧이 不足한 狀態임으로 肥料價格 引下로서 切減된 生産費 差額은 農民에게 돌아갈 것이지만 契約栽培에 依한 特用作物의 경우는 農民의 市場發言權이 弱해 그들에게 돌아가지 않을 것이다.

여기에 덧붙여 言及해야 할 點은, 오늘날 우리의 現實은 米穀의 경우 그 生産은 利潤을 追求하는 企業農에 依해서가 아니라 單純商品 生産者인 小農에 依하여 이룩되고 있으며, 그 價格은 政策的으로 年中 平準化와 下向操作이 試圖되고 있어 米價는 實際 生産者 價格引下의 낮은 水準에서 決定되고 있다.

Ⅳ. 肥料價格 引下에 따른 問題點

引下措置된 肥料價格을 向後 2年동안 施行한다지만 肥料價格 引下決定에 關한 要因과 條件을 堪案해 볼때, 앞으로 繼續 安價의 肥料가 供給될 수 있을지 疑問이다. 그 理由로 첫째: 引下 要因이 不安定하다.

今般 導入肥料가 例年보다 30%程度 引下된 差額을 引下財源으로 一部 充當했지만, 이는 對中共輸出에 對한 各 肥料 輸出國의 過剩競爭이 빚어낸 一時的인 덤핑 現象으로 肥料의 國際價格이 언제 오르고 내릴지 豫測할 수 없다.

둘째: 67年 以後부터는 肥料自給率⁽²⁶⁾이 70%線까지 達함으로써 繼續 安價의 肥料를 供

(26) 國產肥料의 供給率은 總需要量에 對해 67년에는 70%, 68年度에는 71%, 69년에는 69%, 70年

給하. 爲해선 國產肥料 價格의 調整이 時急한 課題로 登場하고 있다. 大統領 指示에 依해 生産主本部가 調査한 「國產肥料 工場의 生産 및 販賣價格」(表 1 參照)에 依하면 尿素 Ton 當 農協이 對農民 販賣價格은 85.25 弗인데, 農協이 工場에서 引受하는 價格은 對農民 販賣價格을 上廻하는 86.80 弗(忠, 湖肥) 90.00 弗(第 3 肥)인바 國產 肥料價格의 不合理性을 斷的으로 나타내고 있다.

表 1
(Ton 當)

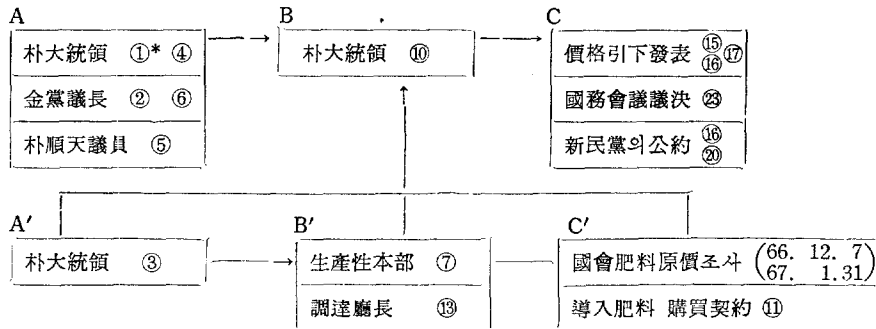
區 分	生 產 原 價	農 協 引 受 價 格
忠 肥	75.43	86.80
湖 肥	85.76	86.80
第 3 肥	50.89	90.00
農協의 對農民販賣價格		85.25
第 4 肥	56.13	53.52
韓 肥	69.88	58.87

(單位 弗)

五. 決定分析圖式에 依한 肥料

價格 引下의 政策決定 分析

肥料價格 引下라는 事例를 分析 說明하 爲한 評價的 道具로 「決定分析圖式」을 使用하여 決定 過程의 三段階에 따라 攷察해보자. 肥料價格 引下에 따른 政策決定의 過程을 于先 決定分析圖式에 따라 그림으로 나타내면 아래 圖表와 같다.



A, A'—問題把握 B, B'—情報取扱 C, C'—選 擇

(*) 括弧안의 數字는 目次 四—I 政策決定過程에 記錄된 一連번호인.

A 問題의 把握

問題의 把握 或은 認識이라 함은 政策決定 研究의 焦點을 政策決定者라 불리우는 一群의 行動者에게 두고, 政策決定者의 個體內部 또는 Personality 心底의 狀態를 뜻하는 것이라 하겠다. 個體에서 問題把握의 發端은 狀況의 強要性和 深刻性이 契機가 된 成員의 期待와, 이 에 對峙하여 組織의 目標을 達成하려는 決定者의 役割이 動機가 된 것에서 부터 비롯한다. 肥料價格 引下를 問題로 把握하게 되는 過程을 事態의 強要性和 深刻性을, 그리고 政策決定者의 動機에서 살펴 보자.

肥料價格 引下를 決定하게끔 된 事態의 強要性和 深刻性을 立論해 보면,

몇에는 69%, 71年度에는 68% 線이다.

첫째 : 第5代 大統領이 執權한 共和黨 政府의 經濟政策이 新民黨 主張과 같이 農民의 희생위에 이룩한 非典型的 工業化인지는 여기서 論外로 하고, 第1次 經濟開發 5個年計劃에서 投資計劃의 比重이 第1次 產業에 對해서는 投資總計 321.45 億圓中 55.44 億圓으로 그 構成費는 17.2%에 不過하며, 產業別 國內 總固定 資本形成의 構成實績이 5個年 平均, 全體의 8.9%에 지나지 않는다고 할때, 現 政府가 내세운 農工併進政策이 農業立國에 依한 名實兼全한 것이 아님을 雄辨하고 있으며,

둘째 : 農家所得의 主要部分인 穀物價格은 例年에 따라 年中 平準化 現狀을 이루어 全體物價가 比較的 安定勢를 維持한 것은 희생적 穀物價格 下落에 힘입은 바 컸고,

셋째 : 穀價의 下向化 및 平準化 操作에 反하여 農家購入資材의 價格上昇, 特히 64年 9月에 肥料價格이 10~90% 上昇함에 따라 農業經營費의 支出이 相對的으로 增加하게 되어 產業所得 形成이 頗히 不利한 實情이었다.

以上の 事態에서 肥料價格 引下를 決定하게 된 動機를 精神分析學的 接近方法인 ‘때문에(Because of)’로 보는 ‘爲해서(In order to)’⁽²⁷⁾에서 찾아본다면,

첫째 : 執權 政府와 與黨은 爲農民政策에 對해 相當한 不滿으로 疏外感을 달래온 產業人口의 過半數를 차지하는 農業人口에게 政府의 關心과 配慮를 베풀고,

둘째 : 農業 經營費의 切減으로 因한 農家所得水準의 向上을 꾀함과 同時에 農業生産品의 實消費者인 全體 國民에게 波及效果를 미칠수 있는 戰略點을 摸索한바,

셋째 : 執權 權力層이 公式의으로 數次, 關心을 表明하여온 肥料價格引下措置를 選舉라는 時宜性에 맞추어, 長期執權이라는 궁극의 目標인 Regime Interest 를 National Interest 로 擴大시킬수 있는 戰略點 내지 公約으로 삼게 되었다.

B. 情報取扱

情報取扱은 意思疏通을 통한 他者와의 相關關係를 必要로 하므로 그 樣相이 個體 外部로 나타난다. 決定分析圖式에 따라 앞에서 圖表한바에 依하면, 主週期的 情報取扱에 附隨하는 從週期的 問題把握이 똑같은 朴大統領 一人에 依하여 이룩되고 있음을 注目하면서 情報取扱過程에서 據頭는 問題性을 羅列 하면,

첫째 : 朴大統領이 國產肥料의 原價調査를 왜 生産性本部에다 秘密裡에 特別指示 했던가?

둘째 : 大統領의 特別指示를 經濟企劃院長官以外 農林長官등 他 經濟長官이 몰랐다는 事實은 무엇을 뜻 하는가?

셋째 : 大統領의 引下措置 聲明이 있는 後에 大統領發言과 金黨議長의 發言(肥料價格引下の 政策決定過程에서 第20, 21, 22項 參照)이 相突하고 있다는 點은 무엇을 뜻 하는가?

(27) Snyder, *o. cit.*, pp. 30 - 31.

위의 문제성은 朴大統領이 利用할 수 있는 情報源(Pool of Information)⁽²⁸⁾의 特性을 가름할 수 있게 해준다. 朴大統領을 圍繞한 政府內의 情報源으로, 國務會議, 經濟科學審議會議, 大統領 秘書室이 있지만, 大統領의 特別指示를 政策決定上 局外的 存在인 生産性本部에 下達하고 그 後 大統領의 引下措置聲明이 있는 後 한달이 지나서야 國務會議에서 形式的으로 決定했고 大統領의 指示內容을 經濟企劃院長官以外的 他 國務委員에게 緘口시켰다는 事實은 政策決定에 있어 中間集團 過程의 缺如를 잘 說明해 주고 있다. 덧붙여 朴大統領의 秘書室은 體制의 比重이 政務部門에 더 많이 놓여 情報取扱에 關與할 수 있는 可能性을 充分히 가지고 있지만 그것은 하나의 側近體制일 망정 엄밀한 意味에서의 Brain Trust는 되지 못하고 있음을 지적할 수 있다⁽²⁹⁾.

또한 肥料價格 引下措置가 選舉公約임에 비추어 朴大統領의 共和黨과의 情報源 亦是, 封鎖되고 있음을 위의 문제성에서 지적할 수 있다. 政府, 與黨과의 意思疏通路로는 黨務擔當 無任所長官과 政府 및 與黨 連席會議가 있지만 이번 경우에는 事實上 無意味했음을 알 수 있다

朴大統領이 利用할 수 있는 公式的 意思疎通體系 以外에 非公式的 意思疎通路는 公式的 意思疎通網이 限定되어 있는 만큼 反比例하여, 存在할 可能性이 充分히 있지만, 今般 肥料價格 引下의 경우는 政策決定이 있기 以前에도 數次에 걸쳐 大統領의 年頭敎書나 政府高位層의 聲明으로 미루어 볼 때, 非公式的 意思疎通網의 意味性은 問題解決의 自明性으로 해서 큰 意義를 가지지 못하고 있다. 中間 集團過程의 缺如라는 情報取扱의 消極的 側面以外에, 보다 積極的 樣相을 攷慮한다면, 情報의 封鎖點⁽³⁰⁾을 높혀 情報의 機密性을 保持하고, 價格引下의 斷을 總意가 構成되는 集團過程을 기다리지 않고 大統領 스스로 造成하였으며 輿論에 敏感하면서도 그것에 奴隸되지 않으려는, 機先을 取한 情報取扱이라고도 指適할 수 있겠다.

(. 選 擇

共和黨政府가 肥料價格의 10~15% 引下措置를 選擇하는 過程을 言及하기 前에 代案으로서 新民黨의 30% 引下主張의 根據를 살펴본다면, 그들의 主張은 今般 日本에서 例年보다 30% 少게 導入된 肥料量이 總需要量의 75%나 되니 肥料價格을 30%線까지 引下해야 된다고 했다. 事實, 日本서 67年度 導入된 肥料量은 147,000 M/T 로서 全需要量 606,631 M/T 의 24%에 不過하여 新民黨의 30% 引下公約 亦是 우리나라의 政治風土上 公約이라는 것이 모순 투성이를 자살구레하게 늘어놓고 國民을 眩惑시키기 爲한 觀念的인 政策構想을 八方美人格으로 羅列한 臨機應變의 公約이다. 이런 現象은 政策對決의 命題와 發展의 目標사이

(28) Ibid., pp. 27 - 28.

(29) 柳赫仁, 「朴大統領을 움직이는 사람들」, 新東亞(64年 10月) p. 149.

(30) Snyder, *op. cit.*, p. 29.

에 끼어든 有權者들을 政治的 緩衝圈에서 末梢神經的으로 刺戟시키고 있을 뿐이지⁽³¹⁾ 代案다운 代案이라 할 수 없다.

10~15%引下 措置를 爲한 選擇過程에서 決定의 根據가 된 生産性本部의 “國產肥料의 原價調査 報告”의 言賴性과 正確性내지 專門性은 相當히 懷疑的이다. 왜냐하면 韓肥의 경우 生産原價가 53.53弗이고, 農協 引受價格이 生産原價에다 10%의 適正利潤을 加算한 58.87弗로 策定됐다면 借款企業體의 元利金 償還은 무엇으로 어떻게 해야 하는지 疑問이다. 이로써 生産性本部의 報告書는 눈가림을 爲한 計數의 羅列을 늘어놓아, 選舉때 마다 登場하는 善心行政을 執權政府가 10分 利用했으며 引下된 肥料價格은 政治價格의 냄새를 풍기고 있다.

引下된 肥料價格이 政治價格의 냄새를 지니고 있음은 生産性本部의 計數遊戯와 形式的 閣議의 議決에 依하여 67年 11月 6日, 經濟長官會議에서 「國內 肥料工場 運營實態 調査委員會」를 設置議決하고 그 目的으로 國內 肥料工場의 運營實態를 調査分析하여 原價管理의 合理的인 改善點을 찾는다고 밝히고 있음은 볼때 더욱 切感케 한다.

閣議가 情報取扱의 過程에서 疏外됐을뿐 아니라 選擇過程에서도, 但只 形式的이고 要式을 爲한 節次的인 機構임을 確認할 때 閣議의 實際 役割이 이미 決定된 事實을 通報하는데 그친다면 또는 不緊要한 사소한 技術性에서만 그 位置를 露呈시키고 있다⁽³²⁾.

아울러 肥料價格의 引下措置를 朴大統領이 第3肥 竣工式에서 聲明한 後 거의 同時間에 서울서 朴農林畜長官이 具體的 內容을 發表하여 劇的 效果를 노리는 政治技術을 十分發揮하고 있다. 그러나 借款企業體로 契約條件이 國內 肥料工場中 가장 不利하여 農協의 對農民 販賣價格 85.25弗보다 더 높은 90.00弗로 落着된 肥料工場의 竣工式에서 引下措置가 發表되었음은 자못 아이러니칼한 일이다.

六. 結 論

Ⅰ. 韓國的 政策決定의 特徵

解放以後 오늘에 이르기 까지 韓國 行政府의 政策決定의 性格이 權威主義的 政策決定의 樣相을 띠고 있어⁽³³⁾ 肥料價格引下 政策의 決定過程에서도 그 問題性⁽³⁴⁾을 다시 한번 認識하게 해주고 있다.

첫째 : 政策決定의 三段階가 모두 1人에 依한 決定單位로 形成되어, 政策決定權이 獨占되어 있다.

(31) 李廷植, 「第6代 大統領選舉의 意義」, 新東亞(67年 6月), p. 74.

(32) 朴東緒, 「韓國 行政府의 政策決定」, 行政大學院, 行政論叢, 第4卷 2號, 1966, p. 219.

(33) 上揭書, p. 214.

(34) 韓培浩, 「權威主義的 政策決定」, 新東亞(65年 12月), pp. 57-61.

둘째 : 情報取扱에 있어 情報源을 活用않거나 그 機能을 排除하여 情報疏通體系가 封鎖 當하고 있다. 이런 경우에 集團員 全體사이에 活發한 意思疏通이나 審議過程을 通해서 우리나올수 있는 連帶意識이 희박해질 수 밖에 없는 集團過程의 缺如現象이 나타난다.

셋째 : 公式的 意思疏通體系의 排除는 非公式的 集團의 情報가 政策決定에 미치는 影響力이 至大해져 非公式要素의 盛行을 또 하나의 特徵으로 들수 있겠다.

넷째 : 이런 過程을 거쳐 採擇된 政策決定 目標의 性格은 肥料價格 引下에 다른 問題點에서 指嚮한 바와 같이 引下 措置가 善心行政일 망정 心理的인 效果와 農民 負擔의 一時的 輕減이라는 好機能의 面도 있지만 한편으로는 經濟政策의 不條理性을 露呈하는 過度의 目標志向이러 性格을 나타내고 있다.

政策決定의 權威主義의 性格은 現 韓國政府의 政策決定 樣態가 政治節次의 未定式化, 不合理한 政治行態와 權力行使의 不均衡性⁽³⁵⁾에서 연유하는 것인데 權威主義的 政策의 形成要因을 把握하기 위해서는 政府라는 組織의 內的 要因으로 政治 行政 行態論의이며, 精神分析學的인 接近方法에 따라 指導者, 或은 政策決定者의 個性要因을 살펴보아야할 뿐만 아니라 組織外的 要因으로 文化的 背景要因과 社會分化的 水準에서도 고찰해 보아야 할 것이다.

肥料 價格引下에 다른 政策決定過程 分析에서의 性格과 問題性, 그 特徵을 알기 爲한 先行的 觀點에서 아래의 結論이자 假說을 매듭 지을수 있다.

① 決定分析圖式的 3 個段階에서의 決定役割이 1 人에 依하여 遂行될 때는 決定權이 獨占되고 公式的 中間集團의 過程은 形式的이거나 名目的인 存在로 轉落한다.

② 組織體內的 公式 乃至 正式的 集團過程이 弱화 乃至 排除될수록 非公式要素의인 情報源의 影響力이 커진다.

③ 決定役割들이 1 人에 依해 獨占될 경우, 그 決定의 目標는 便宜性과 恣意性에 따라 過度의 目標志向일 可能性이 漸下 해진다.

④ 決定權이 獨占되는 現象은 決定을 受容하는 組織內外的 文化的 背景이 權威主義의일때 나타날 可能性이 커진다.

II. 結 語

오늘날 우리나라의 行政學研究의 焦點은 아직까지도 古典的 乃至 正統的 理論의 領域에 머물러 있는데, 美國이 約 半世紀에 이룩한 行政學의 발달의 段階를 이제 우리가 그 順序대로 踏襲할 수는 없고, 여러가지의 關心 領域을 集中的으로 연구하여 우리의 至上目標인 國家發展 或은 國家利益에 行政學이 기여할 수 있는 部分을 擴大 促進시켜야 할 前題에 따라 政策決定論의 研究 亦是 切迫한 課題이다. 그러나 政策決定論의 研究는 先進된 行政學을 가

(35) 尹天柱, 韓國政治體系序說, 서울, 文運堂, 1961, pp. 268 - 287.

진 나라의 경우三體系的 分析이 缺如되어 行政行態를 豫測하지 못하고 있지만, 많은 事例를 自己나름으로 畧合하여 整理되지 못한 理論이나 많은 文獻을 남기고 있다. 우리의 경우는 體系的 政策決定研究의 先行條件이라 할 事例研究조차도 不足하거나 極少數의 文獻에 不過하며, 政策決定의 中心概念인 “DECISION-MAKING”이 譯者에 따라 理解하는 觀點의 差異로 “意思作成,” “意思決定,” “政策決定,” “政策形成,” “決定作成,” “決定形成,” 等 各樣 各色이다. 以上의 現實을 勘案할때 우리는 于先 무진장한 事例를 充分히 연구함이 時急한 課題이고 이에 따라 韓國的 狀況에 적용될수 있으며 妥當할수 있는 理論을, 設사 그것이 全 世界的으로 보면 地域的 性格을 떨지 모르나 우리나라의 政策決定을 說明, 分析, 評價하여 豫測할수 있는 材料를 研究 摸索할 것이 切實히 要請된다.