

행 정 학

시·도 공무원교육원

공무원 윤리 헌장

우리는 영광스러운 대한민국의 공무원이다.

오늘도 민족중흥의 최일선에 서서 겨레와 함께 일하며 산다.

이 생명은 오직 나라를 위하여 있고, 이 몸은 영원히 겨레위해 봉사한다.

충성과 성실은 삶의 보람이요, 공명과 정대는 우리의 길이다.

이에 우리는 국민 앞에 다하여야 할 숭고한 사명을 민족의 양심으로 다지며,
우리가 나가야 할 바 지표를 밝힌다.

우리는 민족사적 정통성 앞에 온 신명을 바침으로써 통일 새 시대를 창조하는
역사의 주체가 된다.

우리는 겨레의 엄숙한 소명 앞에 솔선 헌신함으로써 조국의 번영을 이룩하는
민족의 선봉이 된다.

우리는 창의적 노력으로 최대의 능력을 발휘함으로써 민주한국을 건설하는
국가의 역군이 된다.

우리는 불의를 물리치고 언제나 바른 길만을 걸음으로써 정의사회를 구현하는
국민의 귀감이 된다.

우리는 공익 우선의 정신으로 국리민복을 추구함으로써 복지국가를 실현하는
겨레의 기수가 된다.

공무원의 신조

1. 국가에는 헌신과 충성을
1. 국민에게 정직과 봉사를
1. 직무에는 창의와 책임을
1. 직장에선 경애와 신의를
1. 생활에는 청렴과 질서를

목 차

제1편 행정의 의의와 정부의 기능	5
제1장 행정의 의의	5
제1절 행정의 개념	5
제2절 행정의 과정	6
제2장 행정환경의 변화와 정부기능의 변화	8
제1절 변화하는 행정환경	8
제2절 정부기능의 변화	10
제2편 행정학의 접근방법과 이론	13
제3장 행정학의 접근방법	13
제1절 전통적 접근방법	13
제2절 새로운 접근방법	18
제4장 행정학의 새로운 이론	20
제1절 신공공관리론	21
제2절 뉴거버넌스론	22
제3절 포스트모더니즘 행정이론	23
제4절 신공공서비스론	24
제3편 행정이념과 행정윤리	26
제5장 행정이념	26
제1절 본질적 행정가치	26
제2절 수단적 행정가치	28
제3절 관료제를 통한 행정가치의 구현	32
제6장 행정윤리와 행정통제	34
제1절 행정윤리	34
제2절 공무원부패	36
제3절 행정책임과 행정통제	38
제4편 정책의 형성과 집행	40
제7장 정책형성	40

제1절 정책형성의 개념과 절차	40
제2절 정책형성 과정의 참여자	41
제3절 정책형성과 미래예측	42
제4절 정책결정의 이론모형	53
제8장 지방자치단체의 정책형성	58
제1절 지방자치단체 정책결정의 특징	58
제2절 지방자치단체 정책결정에 있어서의 집행기관과 의회의 관계	61
제3절 지방자치단체 정책결정에 있어서의 주민참여	65
제4절 중앙과 지방자치단체간의 공동정책결정	66
제9장 정책집행과 평가	78
제1절 정책집행	78
제2절 정책평가	79
제5편 조직관리	81
제10장 조직구조론	81
제1절 조직과 조직구조의 기본 개념	81
제2절 조직구조의 모형	84
제3절 관료제론	88
제11장 조직행태론	90
제1절 동기이론	90
제2절 리더십 이론	98
제3절 갈등의 관리	105
제6편 인사 및 재무행정	111
제12장 인사행정	111
제1절 인사행정제도의 발달	111
제13장 재무행정	119
제1절 예산의 기초적 이해	119
제2절 예산의 원칙	122
제3절 예산의 분류	124
제4절 예산개혁의 지향	125
제7편 지방자치	129
제14장 지방자치의 본질	129
제1절 지방자치의 의의	129

제2절 지방자치의 필요성	130
제15장 지방자치단체의 행정사무 배분	131
제1절 사무의 구분	131
제2절 사무배분의 유형	132
제16장 지방자치단체의 기관 구성	134
제1절 집행기관	134
제2절 의결기관	135
제3절 지방정부의 유형	135
제8편 집단갈등 해결 전략	137
제17장 행정환경변화와 집단갈등	137
제1절 지역이기주의와 집단갈등	137
제2절 집단갈등에 대한 정부개입의 방법	138
제18장 집단갈등에 대한 대응전략	139
제1절 집단갈등 해소의 기본 방향	139
제2절 집단갈등 해소를 위한 대응전략	140
제19장 집단갈등 해결 전략으로서의 협상	143
제1절 협상의 의의	143
제2절 협상이 용이한 상황	144
제3절 협상전략	146
제9편 국가발전과 미래행정의 과제	149
제20장 국가발전과 지방자치	149
제21장 세계화시대 지방공무원의 능력 개발	150
<참고문헌>	157

제1편 행정의 의의와 정부의 기능

제1장 행정의 의의

제1절 행정의 개념

행정(public administration, Verwaltung)은 “공익을 증진시키고 공공문제를 해결하기 위해 공공 정책을 형성하고 집행하는 공공부문의 활동”으로 정의될 수 있다(이종수, 2008. 「행정학사전」).

행정의 이와 같은 정의 속에는 다음과 같은 속성개념이 들어 있다.

첫째, 행정은 공익을 증진시키고 공공문제를 해결하기 위한 활동이다. 국가안보와 치안질서를 유지하고, 시장의 공정거래 질서를 유지시키며, 환경오염을 감시하고, 도로·항만의 건설과 같은 사회간접자본을 확충하며, 각종 복지정책을 펴는 정부의 여러 활동은 공익을 보호·증진하고 공공문제를 해결하는데 근본목적이 있다. 이와 같은 의미에서 공직자의 공적 책무(public obligation)는 기본적으로 공익을 수호·증진하는 데 있다고 할 것이다.

둘째, 행정은 공공정책을 형성하고 집행하는 활동이다. 행정학의 발달과정을 보면, 19세기말 정치행정이원론(politics-administration dichotomy)에서는 ‘정책의 집행’ 기능에 초점을 두어 행정의 개념이 ‘관리(管理, administration)활동’으로 정의되었으나(行政管理說), 1930년대 이후에는 정책의 집행뿐만 아니라 형성 기능까지 포괄하는 것으로 개념화되고 있다.

행정의 정책형성 기능 속에는 각 부처의 구체적인 정책입안 활동뿐만 아니라, 의회에서 제정될 법률안의 초안을 작성하고 각종 시행령과 규칙, 규정을 만드는 활동이 포함된다. 1930년대 이후 대두된 정치기능설(政治機能說)에서는 정치행정일원론의 입장에서, 행정을 정책집행뿐만 아니라 정책형성 기능까지

를 함께 수행하는 통치과정의 일부로 보고 있다.

셋째, 행정은 공공부문에서 이루어지는 활동이다. 국가사회는 공공부문과 민간부문으로 크게 나눌 수 있는 바, 행정은 공공부문에서 공공재와 공공서비스를 생산하여 소비자로서의 국민에게 제공하는 일을 주로 수행한다. 이러한 공공부문에는 정부부처와 정부기업 등 정부부문과, 정부산하기관·정부투자기관·정부출자기관 등 준정부부문이 포함된다. 행정의 개념을 좁게 정의할 경우 정부부문의 활동에만 국한할 수도 있을 것이나, 민관공동생산(coproduction) 등의 형태로 민간부문도 공공서비스 생산에 참여한다는 관점에서, 최근에는 공공부문과 민간부문의 영역을 엄격하게 구분하지 않는 뉴거버넌스의 개념이 강조되기도 한다.

사익을 추구하는 민간부문과는 달리, 공공문제를 다루는 행정에서는 공공성(publicness)이 핵심개념을 이룬다. 공공성의 속성개념에는, 이기적 관심 또는 사적 이익(self-interest)으로부터 자기 자신을 넘어 타인의 이익을 이해하는 ‘성숙(maturity)’의 개념에 더하여 ‘공동(common)’과 ‘배려(care with)’의 의미가 부가되어 있다. 국가사회라는 공동체를 함께 이루고 유지하기 위해서는 사적 이익을 넘어 타인의 이익까지 배려하는 구성원들의 관계가 중요한 의미를 지닌다(이종수, 2007: 39-41).

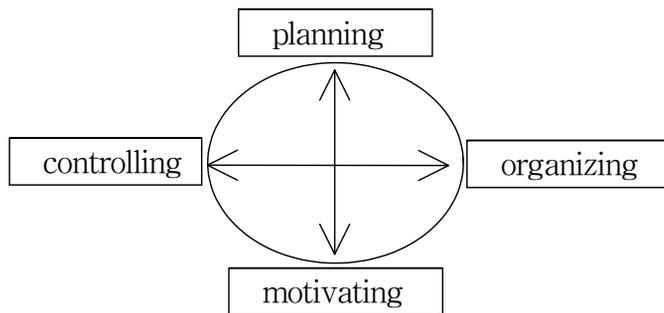
제2절 행정의 과정

행정이 구체적으로 이루어지는 과정은 논자에 따라 다양하게 제시되고 있다. 우선 정책과정의 입장에서, 행정과정을 [정책형성-정책집행]으로 단순화할 수 있을 것이다.

또한 굴릭(Luther Gulick)이 제시한 최고관리층의 관리기능으로서의 POSDCoRB를 행정과정으로 이해할 수도 있을 것이다. 굴릭은 ‘행정관리에 관

한 대통령위원회'(일명 브라운로우위원회)에서 제출한 보고서에서 조직의 최고 관리층이 담당해야 할 총괄관리기능으로 기획(planning), 조직화(organizing), 인사(staffing), 지휘(directing), 조정(co-ordinating), 보고(reporting), 예산(budgeting)의 7대 기능을 제시하고, 이들 기능을 나타내는 단어의 첫 글자를 따서 POSDCoRB라는 약어를 만들었다.

그러나 가장 일반적으로 받아들여지고 있는 행정과정은 Hersey와 Blanchard(1972: 5)가 제시한 관리의 4대 과정이다. 이들은 관리의 과정을 기획(planning), 조직화(organizing), 동작화(motivating), 통제(controlling)의 4단계로 다음과 같이 나누었다.



[그림 1-1] Hersey와 Blanchard가 제시한 관리의 4대 과정

제2장 행정환경의 변화와 정부기능의 변화

제1절 변화하는 행정 환경

일반적인 행정의 환경은 정치·경제·사회로 나누어 볼 수 있다. 변화하는 행정의 환경은 특정 시기, 특정 국가의 행정의 특성을 규정짓는다. 오늘날 우리나라 행정에 중요한 영향을 미치는 행정환경의 변화 양상으로는 민주화·정보화·세계화·분권화 등을 들 수 있다.

우리나라는 1987년 6월 항쟁 이후 민주화의 큰 변혁을 겪게 되었다. 전반적인 사회민주화 과정 속에서 관료적 권위주의 체제(bureaucratic authoritarianism)가 해체되고, 지방자치제가 도입되었다. 제6공화국 헌법에서는 입법부의 국정감사권이 부활되었으며, 대통령의 국회해산권과 비상조치권이 헌법에서 삭제되는 등 정치민주화가 추진되었다. 특히 1991년의 지방자치제 도입과 1997년의 헌정사상 최초의 여야간 정권교체는 정치권력의 시너로서의 한국 관료제의 성격을 탈피하게 만들었다.

우리 사회의 변화의 한 특징으로는 1990년대부터 시작된 NGO의 활성화와 시민참여의 확대를 들 수 있다. 시민사회의 활성화 및 참여의 증대는 장기적으로는 행정의 투명성과 민주성, 합리성을 높이고 보다 질 높은 행정서비스를 확보하는데 기여할 것으로 기대되고 있으나, 부분적·과도기적으로는 참여과잉에 따르는 적지 않은 사회적 부작용이 초래되고 있기도 한다. 즉, 민주화의 속도에 미치지 못한 시민의식의 미성숙과 참여의 과잉으로 인해, 사회집단간에 끊임없는 갈등이 야기되고, 공권력에 대한 도전이 일상화됨으로써 행정권의 행사에 큰 장애가 초래되고 있는 것도 사실이다.

그리고 20세기 후반 들어 산업사회가 정보사회(또는 탈산업사회)로 급격하게 변화하면서 행정의 양상이 크게 바뀌고 있다. 즉 산업사회에서의 기존의 생활방식, 사고방식, 가치관, 의식구조 등이 바뀌게 되면서 행정구조와 일처리 방식뿐만 아니라 행정문화까지 변화되고 있다.

정보사회에서의 사회시스템은 다양한 쌍방향 미디어의 출현으로 산업사회의 일방적·집권적 시스템으로부터 분산적·네트워크적 시스템으로 이행된다. 산업사회의 중앙집권화된 대량생산체제에서는 계서적인 관료제 조직이 효율적이었으나, 정보사회의 다품종소량생산체제에서는 분권화된 네트워크 조직이 더 효율적이다.

정부의 일하는 방식과 관련하여 가장 큰 변화는 전자적 방식으로 업무를 처리하고 정보를 관리하며, 행정서비스를 제공하는 전자정부의 등장이다. 그리고 최근에는 지식기반사회의 개념이 등장하면서, 지식사회를 설계하고 지식창출·형식화·전파·활용 등 지식관리를 통해 새로운 가치를 창출하고 극대화하는 지식행정의 개념이 강조되고 있다.

정보사회의 행정적 함의는 쌍방향 정보통신기술의 발달로 인한 참여민주주의의 구현, 정부기능의 축소와 분권화, 전자적 행정서비스의 제공, 행정관리의 전자화·효율화, 지식행정의 구현, 수평화된 네트워크형 조직구조, 사명감과 가치창조를 강조하는 동기부여 등으로 나누어 볼 수 있다(이종수, 2007: 180-185).

그리고 1980년대 이후 신자유주의 이념의 등장에 따라 추진된 세계화가 행정에 큰 영향을 미치고 있다. 세계화는 일반적으로 자본주의적 생산 및 교환의 기본 단위가 되는 기업 조직과 경영의 공간적 범위가 전 지구적으로 확대되는 것을 의미하는 경제적 측면의 세계화를 지칭한다. 세계화가 확산되면서 국가 간의 전통적인 경계는 느슨해지고 국민국가가 독점해 왔던 국민에 대

한 장악력도 상대적으로 약화된다. 특히 세계화의 확산과 더불어 환경오염, 인권, 군비통제 등 범지구적인 문제를 해결하기 위해 국제기구 또는 국제협약에 의해 국가의 고유한 주권을 제약받고 있다. 이로 인해 개별 국가의 정책결정 권한이 축소되어 관련 국가의 요구를 수용해야 하고, 이들과의 공조 체제하에서 정책을 결정해야 하는 상황이 전개되고 있다(이종수 외, 2008a)

분권화 또한 우리나라 행정에 큰 영향을 미치고 있다. 지난 수십 년 동안 전 세계적으로 분권화가 지속적으로 확대되어 왔으나, 우리나라에 있어서는 특히 1991년의 지방자치제 도입과 2002년의 참여정부 등장으로 분권화가 가속화되었다. 지방분권화는 지방이 독자적인 정치·경제·사회·문화적 공동체로서 적극적인 역할을 수행해 나가도록 하는 데 근본 목적이 있다. 이를 위해서는 중앙정부에서 지방정부로의 권한이양과 중앙정부의 지방정부에 대한 관여의 폭을 축소시켜 지방정부의 자기결정권을 확대해야 할 것이다.

제2절 정부기능의 변화

정부 기능은 기준에 따라 다양하게 분류할 수 있다. 정부의 주요 기능을 활동 영역별로 살펴보면 법과 질서유지 기능, 국방 및 외교 기능, 재정·경제적 기능, 사회복지적 기능, 교육·문화적 기능 등으로 나누어 볼 수 있다.

법과 질서 유지 기능은 공동체 생활의 유지를 위해 필수불가결한 공공서비스로 정부의 제1차적 기능이라고 할 수 있다. 또한 국민의 생명과 재산을 외적으로부터 보호하고 외국과의 외교 관계를 유지하기 위해서는 국방 및 외교 기능이 필요하다. 국방 및 외교 기능은 법과 질서유지 기능과 함께 주권적 기능에 해당한다. 정부는 또한 국민들이 보다 나은 경제적 삶을 영위할 수 있도록 경제적 기능을 수행한다. 기업 및 소비자의 경제 활동을 보장하고 사회

간접자본 및 과학기술·정보 분야 등에 대한 투자 등이 경제적 기능에 속한다. 정부는 한편 사회적 약자를 보호하고 사회갈등을 해소하는 사회적 기능과 함께 교육·문화적 기능도 아울러 수행한다.

정부기능은 환경의 변화에 따라 바뀌어 왔다. 이러한 정부기능의 변화는 주로 정부와 시장의 관계를 둘러싸고 전개되어 왔다. 정부의 역할 범위는 기본적으로 정부와 시장의 관계에서 규정되기 때문이다.

19세기에는 국가의 기능이 법과 질서유지 및 국방·외교 기능에 한정되고 경제생활의 자유가 강조된 야경국가 또는 자유방임주의 국가였다. 따라서 값싼 정부(cheap government)의 이념이 추구되었으며, 20세기 들어 사회적 강자에 의한 독점과 착취 등 시장실패(market failure) 현상이 대두되고 자본주의 사회의 어두운 측면이 드러나자 시장에 대한 정부 개입의 필요성이 강조되면서 복지국가의 이념이 추구되었다.

그러나 1980년대 이후에는 방만한 복지정책과 ‘큰 정부(big government)’에 따르는 재정부담을 완화하고 정부실패(government failure)를 교정하기 위한 필요에서 ‘작은 정부(small government)’를 강조하는 신자유주의의 이념이 확산되고 있다. 신자유주의 이념에 따라 각국 정부는 정부의 규제를 완화하고 고객중심적 행정서비스의 제공을 강조하는 시장지향적 정부혁신을 추구하고 있다.

<제1편 생각해 보기>

1. 세계화는 선진국 자신들이 활용하였던 정부주도의 경제정책을 개발도상국들이 활용하는 것을 방지하지 위한 ‘사다리 걷어차기(kicking away the ladder)’에 다름 아니라는 비판적 시각이 있습니다. 세계화가 우리나라 행정에 미칠 긍정적 영향과 부정적 영향을 생각해 봅시다.

2. 신자유주의 이념에 따라 추진되는 ‘시장지향적 정부혁신’의 효용과 한계를 생각해 봅시다.
3. 최근 우리사회에서는 시민의식의 미성숙과 참여의 과잉으로 인해, 일부 집단의 공권력에 대한 도전이 일상화되고 있습니다. 공권력의 무력화 현상을 타개할 구체적 방안에 대해 생각해 봅시다.
4. 정부의 규제기능이 왜 필요한지에 대해 생각해 봅시다.
5. 정부와 시장 관계의 역사적 변천 과정을 살펴봅시다.

제2편 행정학의 접근방법과 이론

제3장 행정학의 접근방법

접근 방법은 특정 학문 분야의 연구 활동을 안내해 주는 일반적인 전략이나 지향(orientation)이라 할 수 있다. 접근 방법은 특정 분야의 학문 연구에 유용한 가설을 설정하는 데 좋은 아이디어를 제공해 주며, 또한 그 분야에 대한 개략적인 설명이나 혹은 부분적 설명을 제공해 주기도 한다. 접근 방법의 이와 같은 기능 때문에 접근 방법과 이론을 동일시하기도 한다.

다음에서는 행정학의 주요 접근 방법을 전통적 접근방법과 새로운 접근방법으로 나누어 소개하고자 한다. 행정학의 접근 방법을 전통적 접근방법과 새로운 접근방법으로 나눈 것은 학문적 의미가 있는 특정한 구분기준을 적용한 것이라기보다는, 대두 시기와 방법론적 특성 등을 복합적으로 고려한 잠정적 구분임을 밝혀둔다.

제1절 전통적 접근방법

1. 역사적 접근방법

역사적 접근 방법(historical approach)은 어떤 사건·기관·제도·정책 등의 기원과 발전 과정을 설명하는 연구 방법을 말한다. 오늘날의 정치·행정 현상을 연구하는 데 긴요하게 사용되는 역사적 접근 방법은 각종 정치·행정 제도의 진정한 성격과 그 제도가 형성되어 온 특수한 방법을 인식하는 유용한 수단을 제공해 준다. 역사적 접근 방법을 통한 연구는 흔히 현대의 정치·행정적 사건

들을 자세하게 묘사해 준다. 그 결과 이들 연구는 일종의 사례 연구가 된다.

2. 법률제도적 접근방법

법률적·제도론적 접근 방법(legalistic-institutional approach)은 법률적·제도적 특성에 기대어 특정한 행정현상을 설명하고자 하는 접근 방법을 말한다. 행정학연구의 초기 접근 방법들 중의 하나이며, 오늘날에도 널리 사용되고 있는 법률적·제도론적 접근 방법은 행정 과정의 합법성과 법률에 기반을 둔 제도를 강조한다.

특히 제도론적 접근 방법은 역사적 접근 방법과 법률적 접근 방법에 대한 반발로 생겨난 것이다. 정치학자와 행정학자들은 정치에는 법 조항이나 헌법 그 이상의 무엇이 있다는 것을 인식함에 따라 정치적 실체로서의 정치적 제도에 관심을 갖게 된 것이다. 그리하여 그들은 입법부, 행정부 그리고 사법부에 대한 연구에 많은 관심을 갖게 되었으며, 정치제도에 대한 설명보다는 오히려 자세한 기술(description)에 관심을 갖고 있었다. 예를 들면, 대통령의 권력, 역할, 그리고 기능 등을 자세하게 기술했다. 행정학 분야에서도 각종 기관이나 직제에 대한 자세한 기술에 관심을 갖는 것은 이러한 제도론적 접근 방법에 따른 것이다. 제도론적 접근 방법에서 관심을 갖고 있는 주요한 각종 제도는 법률에 기반을 두고 있으므로 오늘날 흔히 위의 두 가지 접근 방법들을 통틀어 법률적·제도론적 접근 방법이라 지칭한다.

3. 생태론적 접근방법

생태론적 접근 방법(ecological approach)은 행정 현상을 자연적·사회적·문화적 환경과 관련시켜 이해하려고 하는 접근방법을 말한다. 생태론적 접근 방법은 행정 체제의 개방성을 강조한다.

생태론적 접근 방법을 처음 행정학에 도입한 것은 1947년 고우스(John M. Gaus)로, 그는 행정에 영향을 미치는 환경적 요인으로서 국민, 장소, 과학적 기술, 욕구와 사조, 재난 그리고 개성 등 일곱 가지를 들고 있다. 행정연구에서 환경의 중요성을 강조한 또 다른 학자는 리그스(Fred Riggs)이다. 그는 ‘농업사회(agraria)와 산업사회(industria)’라는 비교행정 연구 모형을 제시하면서 행정의 환경 변수로서 경제적 기초, 사회 구조, 이념적 요인, 통신 및 정치 체제 등 다섯 가지를 선정하고, 이들 환경 요소가 농업사회와 산업사회의 행정에 각각 어떻게 영향을 미치는가를 설명하고 있다.

생태론적 접근 방법은 후진국의 행정 현상을 설명하는 데 크게 기여하였다. 그러나 이 접근 방법은 행정을 환경적 요소에 의해 영향을 받는 것으로만 보고 있어 행정환경에 대한 적극적이고 주체적인 역할을 좌시했다는 비판을 받고 있다. 뿐만 아니라 이 접근 방법에 따른 연구들은 행정 현상을 환경과 관련시켜 진단과 설명은 잘 하지만, 행정이 추구해야 할 목표나 방향을 전혀 제시하지 못하고 있다는 비판도 받고 있다.

4. 행태론적 접근방법

행정인의 행태에 연구의 초점을 맞추는 행태론적 접근 방법(behavioral approach)은 제도나 법률이 행정의 중요한 측면이긴 하지만 이들이 행정의 실체는 아니라고 주장한다.

행태론적 접근 방법의 특징은 다음과 같다. 첫째, 사회현상도 자연과학과 마찬가지로 엄밀한 과학적 연구가 가능하다고 본다. 둘째, 사회 현상을 관찰 가능한 객관적 대상으로 보며 인간의 주관이나 의식을 배제해야 하며 인식론적 근거로서 논리실증주의를 신봉하고 있다. 셋째, 행태주의는 명백한 자극과 반응으로 볼 수 있는 행위 또는 행동만을 연구 대상으로 삼는 심리학적 행동

주의(psychological behaviorism)와는 달리 특정 질문에 따른 반응을 통해 파악해 볼 수 있는 태도, 의견, 개성 등도 행태에 포함시키고 있다. 넷째, 이러한 행태의 규칙성, 상관성 및 인과성을 경험적으로 입증하고 설명할 수 있다고 본다. 다섯째, 연구에서 가치와 사실을 명백히 구분하고 가치중립성을 지키고 있다. 여섯째, 개념의 조작적 정의를 통해 객관적인 측정 방법을 사용하며 자료를 계량적 방법에 의해 분석한다. 일곱째, 행태주의는 집단의 고유한 특성을 인정하지 않은 방법론적 개체주의의 입장을 취한다. 여덟째, 행태주의는 사회과학이 행태에 공통된 관심을 갖고 있기 때문에 통합된다고 보고 있다.

이와 같은 특징을 갖는 행태주의 운동은 행정학의 과학화에 적지 않은 공헌을 하였으나, 동시에 다양한 비판을 받고 있다. 즉 행태주의는 행태 이면의 진정한 의미를 파악하지 못하게 하며, 경험적 보수주의에 빠지기 쉽고, 사회과학 분야에서 가치 판단을 배제하는 것은 적절하지 않으며, 본질이나 실체의 파악보다 연구 방법을 중요시하고, 사소한 문제에만 관심을 집중시키고 급박한 사회적 문제에는 소홀히 하고 있다는 등의 비판을 받고 있다.

5. 탈행태주의 접근방법

탈행태주의(post-behavioralism)는 사회과학에 있어서의 행태주의적 연구 방법에 대한 비판적 입장을 말한다. 사회과학 연구의 객관성 확보를 위해 가치 판단의 배제를 강조하는 행태주의에 반해 탈행태주의는 ‘적실성의 신조(credo of relevance)’와 ‘실천(action)’을 강조한다. 즉 사회과학자는 과학적 방법을 적용할 수 있는 것을 연구 대상으로 삼기보다는 그 사회의 급박한 문제를 연구 대상으로 삼아서 연구 결과가 그 사회의 개선에 기여할 수 있는 적실성 있는 연구가 이루어져야 한다는 것이다.

탈행태주의 접근 방법은 가치중립적인 과학적 연구보다는 가치평가적인

정책연구를 지향하고 있으며, 정책학의 발전에 견인차 역할을 했다. 행정학 분야에서는 1960년대 말부터 신행정론자들에 의해서 후기행태주의 접근 방법도 도입되기 시작하였으며, 이들은 가치 판단의 문제, 바람직한 사회를 위한 정책의 목표에 관한 문제, 새로운 행정 이념으로서의 사회적 형평성 등의 문제에 많은 관심을 갖게 되었다.

6. 체제적 접근방법

체제적 접근 방법(system approach)은 자연 현상이나 사회 현상 등 모든 체제가 상호작용하는 여러 구성 요소로 이루어져 있다고 보는 관점을 말한다.

체제는 환경으로부터 요구와 지지라는 투입을 받아 산출로 전환시키는 기능을 수행하며, 이러한 산출은 환경으로 내보내지게 되고, 환류를 통해 다시 체제로 투입됨으로써 계속적인 순환이 이루어진다. 정치 현상에 대한 체제적 접근 방법을 도입한 대표적인 학자는 이스틴과 샤칸스키이다. 정치·행정 체제는 환경으로부터 요구(demand)와 지지(support)를 투입 받아 암상자(black box) 속에서의 전환과정을 거쳐 정책을 산출하고, 이것이 다시 환류되어 새로운 투입이 일어나게 된다고 할 수 있다.

이와 같은 체제적 접근방법은 현상의 전체(wholeness)를 잘 조망하게 해 준다는 장점을 지니나, 다양한 비판도 받고 있다. 즉 체제론은 변화나 발전을 잘 설명하지 못하며, 급격한 변동을 겪는 발전도상국의 행정을 잘 설명하지 못하고, 체제의 구체적인 운영이나 행태적인 측면은 잘 다루지 못하며, 정치·행정 현상의 설명에서 중요한 특수한 인물의 성격, 개성, 리더십 등을 과소평가하고, 권력, 의사 전달, 정책결정 등의 문제와 행정의 가치문제를 고려하지 못한다는 비판을 받고 있다.

제2절 새로운 접근방법

1. 공공선택론적 접근방법

공공선택론적 접근방법(public choice approach)은 정부를 공공재(public goods and services)의 생산자, 시민들은 공공재의 소비자라고 규정하고, 시민의 편익을 극대화하기 위해서는 소비자로서의 시민이 공공서비스를 선택할 수 있도록 공공 부문을 시장경제화 할 것을 주창하는 관점을 말한다. 즉 이들은 공공 서비스를 제공할 때 시민 개개인의 선호와 선택을 존중하고, 경쟁을 통해 서비스를 생산하고 공급하게 함으로써 행정의 대응성을 높일 수 있다는 것이다.

공공선택론적 접근 방법은 방법론적 개체주의(methodological individualism)의 입장에 따라 분석의 기본 단위로 경제적 합리적 존재로서의 개인을 가정하고, 이기적이고 합리적인 개인들은 공공재의 공급과 개선에 자발적인 의욕을 보이지는 않을 것이며, 따라서 공공재의 효율적인 공급과 생산을 위해서는 제도적 장치의 마련을 통해서 가능하다고 가정한다.

공공선택론은 이러한 제도적 장치가 일단의 규칙으로서 재화와 용역의 생산과 소비에 참여하는 사람들의 행태, 즉 의사결정에 영향을 미치게 된다고 본다는 점에서 신제도론적 접근 방법과 맥락을 같이 한다.

공공선택론적 접근 방법은 시민들의 다양한 요구와 선호에 부응할 수 있는 제도적 장치의 마련에 관심을 나타냄으로써 민주 행정의 구현이란 관점에서 높이 평가될 수 있다. 그러나 자유시장의 논리를 공공 부문에 도입하려는 이 접근 방법은 시장실패라는 그 나름의 고유한 한계를 안고 있으며, 경쟁시장의 논리는 그 자체가 현상 유지와 균형이론에 집착하는 것으로 오래 전부터

비판을 받아 왔으며, 공공선택론에 기초를 둔 처방책이 현실적합성이 높지 않다는 등의 비판을 받아왔다.

2. 현상학적 접근방법

현상학적 접근방법(phenomenological approach)은 실증주의와 행태주의가 내세우는 과학적인 연구 방법에 반기를 들면서, 현상에 대한 이해(understanding)를 강조하는 접근방법을 말한다. 현상학적 접근 방법은 사회 현상 또는 사회적 실재(social reality)란 자연 현상처럼 사람과 동떨어진 객체로 존재하는 것이 아니라, 그 속에 참여하는 사람들의 의식·생각·언어·개념 등으로 구성되기에, 사회과학 연구에서 사람들의 외면적 행태의 관찰만을 강조하기보다는 내면적 의식을 이해하여야 한다고 주장한다.

행정학 연구에서 현상학적 접근 방법을 원용함으로써 과학적 연구 방법을 통해서는 파악하지 못했던 인간의 주관적 관념, 의식 및 동기 등의 의미를 더 적절하게 다루고 이해할 가능성을 제시해 주고 있어 연구의 적실성을 높여 줄 수 있다. 나아가 과학적 연구가 지향하는 가치중립적인 연구에서 가치 비판적이고 가치 평가적인 연구를 할 수 있게 함으로써 정책연구에 기여할 수 있다.

3. 신제도론적 접근방법

신제도론은, 경제적 생산 활동의 결과는 경제활동과 사회를 지배하는 정치적·사회적 제도인 일단의 규칙에 달려 있다는 관점을 말한다. 이러한 이론은 소위 신제도론적 경제학(neo-institutional economics)에 기반을 두고 있다. 신제도론적 접근 방법은 전통적인 제도적 접근 방법과는 연구 대상과 방법에서 큰 차이가 있다. 후자에서는 제도란 주로 기관을 의미하고 주요 기관의 권한이나 기능을 파악해 서술하는 데 초점을 두고 있는데 비해, 전자에서는 제도

란 ‘개인의 행태를 제약하기 위해서 고안된 일단의 규칙, 순응 절차 그리고 도덕적 윤리적 행태 규범’을 의미하며, 따라서 정부 활동의 결과, 즉 성과에 영향을 미치는 제도적 장치를 규명하는 데 초점을 두고 있다.

신제도론적 접근 방법을 통한 행정학 분야의 연구는 다양하게 이루어지고 있지만, 특히 어장, 관개시설, 목초지, 산림 등 공유자원을 공동으로 이용하는 개인들이 직면하게 되는 유인(誘因)의 문제를 다루는 데 적합하다. 원래 공유자원이란 잠재적 수혜자로 하여금 그 자원의 이용을 하지 못하도록 배제하기 어렵고, 개인의 이용이 다른 사람에게 이용할 수 있는 자원의 양을 감소시키는 자원을 의미한다. 이러한 자원들을 어떻게 관리 운영하면 가장 좋은 결과를 가져올 수 있는가를 연구하는 데 신제도론적 접근 방법이 유용하게 사용될 수 있다.

제4장 행정학의 새로운 이론

행정학의 발달 과정에 등장했던 주요 행정이론을 살펴보면 과학적 관리론, 인간관계론, 의사결정론, 비교·발전행정론, 신행정론, 신공공관리론, 뉴거버넌스론, 포스트모더니즘 행정이론 등을 제시할 수 있다. 또한 정치와 행정의 관계에 관한 정치·행정 이원론, 일원론, 행정 책임론 등도 행정이론의 범주에 포함시킬 수 있을 것이다. 여기서는 최근 새로운 행정이론으로 등장하고 있는 신공공관리론, 뉴거버넌스론, 포스트모더니즘 행정이론 등에 대해 간략히 소개하고자 한다(이종수 외, 2008a).

제1절 신공공관리론

신공공관리론(new public management)은 ‘시장주의’와 ‘신관리주의(new managerialism)’를 결합하여 전통적인 관료제 패러다임의 한계를 극복하고 작은 정부를 구현하기 위해 개발된 정부 운영 및 개혁에 관한 이론이다. 먼저 신공공관리론은 시장주의를 추구한다. 즉 신자유주의 이념에 기초하여 가격 메커니즘과 경쟁 원리를 활용한 공공 서비스 제공, 그리고 고객 지향적인 공공 서비스 제공을 중시하는 신공공관리론은 수익자 부담 원칙의 강화, 민간 부문 상호간 경쟁 원리를 활용한 공공 서비스 제공을 위한 민간위탁·민영화의 확대, 정부 부문 내 경쟁 원리 도입, 규제 완화 등을 행정개혁의 방향으로 제시하고 있다. 신공공관리론은 또한 행정과 경영의 유사성에 대한 인식에 기초하여 기업의 경영 원리와 관리 기법들을 행정에 도입·접목하여 정부의 성과 향상과 관리의 효율성을 제고하는 것을 강조하는 신관리주의를 추구한다.

이처럼 신공공관리론은 시장주의와 신관리주의를 결합하여 개발된 이론이지만, 그 이면에는 공공선택론, 주인-대리인 이론, 거래비용이론 등이 자리 잡고 있다.

신공공관리론 분야의 대표적 저작인 오스본과 게블러(Osborne & Gaebler)의 ‘정부재창조론(Reinventing Government, 1992)’에서 제시된 ‘기업가적 정부 운영의 10대 원리’는 신공공관리론의 특징과 신공공관리론적 정부 개혁의 방향을 가장 잘 나타내 주고 있다. 이들은 관료적 형식주의 타파, 고객 만족 중시, 경쟁 원리 및 시장기구의 활용, 결과 및 성과 중시, 끊임없는 혁신의 추구 등으로 표현되는 기업가 정신과 기업 경영 원리를 행정에 도입함으로써 정부의 효율성과 효과성을 높여 나갈 수 있다는 점을 강조하고 있다.

제2절 뉴거버넌스론

“정부에서 거버넌스로(from government to governance)”라는 수사에 집약되어 있듯이, 뉴거버넌스론은 국가사회를 공공부문과 민간부문으로 나누어 공공부문을 공공서비스의 독점적 공급자로 그리고 민간부문을 소비자로 이원적으로 규정하는 것이 아니라, 공공서비스의 생산 및 공급에 민간부문도 다함께 참여하는 즉 네트워크(network) 사회로 보는 관점을 말한다. 오늘날 공공서비스는 정부, 준정부기관, 제3섹터는 물론 시민단체와 심지어 민간기업에 의해서도 생산 공급된다. 공공서비스의 생산 기능을 상당부분 민간부문에 위탁하고 정부는 기획, 조정, 통제, 감독 등의 주요 업무만을 수행하게 된 형태를 공동정부(hollow government), 제3자 정부(third-party government), 계약정권(contract regime) 등으로 부르기도 한다.

일반적으로 거버넌스의 주요 양식으로는 계층제(관료제 또는 전통적 형태의 정부 조직), 시장, 네트워크(network) 등이 있다.¹⁾ 전통적으로는 계층제에 의존하는 거버넌스가 지배적이었으나, 1980년대 이후부터 점차 계층제 외에 시장과 네트워크를 적절히 조합한 방식을 활용하여 공공문제를 해결하려고 하는 뉴거버넌스(new governance)의 경향이 나타나고 있다.

요약하자면 뉴거버넌스론의 요체는 공공 서비스 전달 또는 공공문제 해결에 있어 정부라는 제도적 장치에 전적으로 의존하기보다는 정부와 민간 부문 및 비영리 부문 간의 협력적 네트워크를 적극 활용하는 것이라고 할 수 있다. 이 과정에서 정부와 시장 및 공동체 간의 관계와 정부의 역할이 새로 정립되

1) 계층제, 시장, 네트워크는 일종의 조정기제(coordination mechanism)라고 할 수 있다. 이중 계층제는 행정명령을 통한 조정 기제이고, 시장은 가격 경쟁을 통한 조정 기제이며, 네트워크는 신용과 협력을 통한 조정 기제이다(Thompson, et al., 1991: 15; 정용덕, 2001: 733).

고, 정부와 민간 부문 및 비영리 부문 간의 협력 체제(partnership)가 등장하게 되며, 이들 부문 간의 조정 기제로서 상호 신뢰와 협력에 기초한 네트워크를 활용하게 된 것이다.

다른 한편 세계화, 분권화의 진전과 더불어 국민국가(nation-state)를 중심으로 한 기존의 단층적 거버넌스만으로는 정책문제를 효과적으로 해결하기 어렵게 됨에 따라, 초국가적 국제기구, 국민국가, 지방 및 지역을 단위로 한 다층적 거버넌스(multilevel governance, multitiered governance, multigovernance)가 대두되게 되었다. 세계무역기구(WTO), 국제통화기금(IMF)과 같은 다국적 기구는 이미 개별국가의 의사결정에 상당한 영향을 미치고 있다.

제3절 포스트모더니즘 행정이론

포스트모더니즘은 합리주의와 과학주의 및 기술주의를 신봉하는 모더니즘에 대한 회의, 즉 과학주의와 기술주의의 한계와 부작용을 비판하는 관점 또는 이론을 지칭한다. 포스트모더니즘의 지적 특성으로는 사회적 현실은 우리들의 마음속에서 구성된다고 보는 구성주의(constructivism), 상대주의적·다원주의적 세계관, 해방주의(emancipatory)적 성향 등을 들 수 있다.

대표적인 포스트모더니즘 행정이론으로는 파머(D. Farmer)의 반관료제론과 폭스와 밀러의 담론이론 등을 들 수 있다. 파머(D. Farmer)는 관료제도를 중심으로 한 근대 행정이론을 과학주의, 기술주의, 기업주의 등으로 규정하면서, 포스트모더니즘 행정이론을 상상(想像), 해체(탈구성), 탈영역화, 타자성(他者性) 등을 중심으로 제시하고 있다. 여기서 타인을 도덕적 타인으로 인정해야 한다는 타자성의 개념은 공동체 권력에 기초한 시민 참여 이론을 수용하게 하

는 것을 의미한다.

한편 대의민주주의의 한계와 문제점을 비판한 다음에 그 대안으로 참여적 공동체주의(participatory communitarianism), 입헌주의(constitutionalism), 담론이론(discourse theory) 등을 제시한 폭스와 밀러는 그 세 가지 대안 중에서도 특히 담론이론이 관료제도의 대안으로 가장 적합한 것으로 평가하고 있다. 이들을 행정기구를 담론의 장소로 본다. 따라서 정책결정을 위한 토론과정을 민주화하는 담론이 무엇보다도 중요하다는 것이다.

이처럼 파머, 폭스와 밀러는 근대 관료제를 탈근대의 시각으로 해석하고 있을 뿐 아니라 행정조직을 진정으로 민주주의적 담론의 장으로서, 한 걸음 더 나아가 타자로서의 시민들에게 권력을 부여하고 동등한 위치에서 시민들로 하여금 실질적으로 행정에 참여하게 하려는 새로운 행정의 길을 제시하고 있다.

제4절 신공공서비스론

신공공서비스(New Public Service)론은 신공공관리론에 대한 반명제로 대두된 이론지향이다. 신공공서비스론의 주창자들은, 행정가가 책임져야 하는 것은 행정업무 수행에서의 ‘효율성’이라기보다는 모든 사람에게 ‘더 나은 생활을 보장하는 것’이라고 주장한다(Denhardt & Denhardt, 2003: 4; 이종수 외, 2008a: 163). 신공공서비스론은 민주적 시민이론, 지역공동체와 시민사회모형, 조직인본주의와 담론이론, 포스트모더니즘 등에 지적 기초를 두고 있다.

신공공서비스론이 신공공관리론과 다른 점은 행정의 역할이 서비스를 제공해야 하는데 있음을 강조한다는 점이다. 즉 행정이 시민을 통제하는 역할을 하는 대신 시민들로 하여금 공동의 이해관계를 표현하도록 하고, 지역사회가

직면하고 있는 문제를 해결하는 과정에서 협상과 중재의 기능을 담당해야 한다고 본다는 점이다. 따라서 관료는 시민들이 담론을 통해 공유된 가치(shared value)를 표명하고 이와 함께 공익에 대한 집단적 의미로 발전시킬 수 있는 활동의 장을 만드는데 기여해야 하는 것으로 본다(김태룡, 2007).

신공공서비스론에서는 다음과 같은 일곱 가지의 기본원칙을 제시한다(Denhardt & Denhardt, 2003: 42; 이종수의 2008a: 163-165). 첫째, 고객이 아닌 시민에 대해 봉사하라. 둘째, 공익을 찾으려고 노력하라. 셋째, 기업주의 정신보다는 시민의식(citizenship)의 가치를 받아들여라. 넷째, 전략적으로 생각하고 민주적으로 행동하라. 다섯째, 책임성이란 것이 단순한 것이 아니라는 점을 인식하라. 여섯째, 방향잡기보다 봉사하기를 하라. 일곱째, 단순히 생산성이 아니라 ‘사람’의 가치를 받아들여라.

제3편 행정이념과 행정윤리

제5장 행정이념

행정이 추구하는 가치를 행정이념이라 할 수 있다. 행정이념이란 행정을 수행함에 있어 행정 공무원들이 따라야 할 기본적인 방향, 가치, 철학을 말한다.

가치는 그 도구성을 기준으로 하여 도구적, 수단적 또는 비본질적 가치 (Instrumental or Extrinsic value)와 본질적 가치 (Intrinsic value)의 두 가지 종류로 나눌 수 있다 (Ackoff, 1981: 41). 본질적 행정가치는 행정을 통해 이룩하고자 하는 궁극적 가치이다. 이 범주에는 정의, 공익, 복지, 형평, 자유, 평등 등의 개념을 포함시킬 수 있다. 물론 이러한 본질적 가치도 개념을 조작화할 경우 절차적 행정가치나 수단적 행정가치로 환원할 수 있을 것이다. 예를 들어 정의는 평등 또는 형평의 개념으로 환원될 수 있을 것이며, 공익은 정책결정 과정과 관련된 절차적 가치로 이해될 수 있을 것이다.

수단적 행정가치는 행정이 추구하는 본질적 행정가치를 달성하기 위한 수단이 되는 가치로서, 실제적인 행정 과정에서 구체적 지침이 되는 규범적 기준이다. 이 범주에는 사회적 자원의 배분 기준에 관한 합법성, 능률성과 효과성, 민주성, 합리성, 투명성, 중립성 등이 포함될 수 있을 것이다(이종수 외, 2008a).

제1절 본질적 행정가치

행정이 추구해야 할 본질적 가치로서의 공익(public interest)은 논자에 따

라 다양하게 정의된다. 공익 개념은 공익을 보는 접근 시각에 따라 실체설과 과정설로 나누어 볼 수 있다.

실체설은 공익을, 사익(私益)을 초월한 실체적 개념으로 파악하며, 공익과 사익간의 갈등이란 있을 수 없다고 본다. 실체설에서 인식하는 공익 개념의 구체적인 내용은 논자에 따라 자연법, 정의, 형평, 복지, 인간 존중, 공동사회의 기본적인 가치 등 다양하다.

공익의 과정설은, 사익을 초월한 별도의 공익이란 존재할 수 없으며, 공익이란 사익의 총합이거나 사익 간의 타협 또는 집단 상호작용의 산물이라고 본다. 이러한 과정설은 공익이 실질적으로 과정적·제도적·절차적 국면을 통해서 형성되며, 여러 사회집단이 대립·투쟁·협상·타협을 벌이는 과정에서 결과적으로 다수 이익에 일치되는 것이 도출된다고 인식한다.

공익을 어떠한 시각에서 보든 간에 공익에 관한 논의의 초점은 결국 특정 정책의 비용을 누구에게 어떻게 부담시키고, 그 편익을 누구에게 귀착시킬 것인가 하는 사회적 가치의 배분 원칙과 관련된다고 하겠다.

정의(justice)는, 아리스토텔레스에 의하면 “동등한 사람이 똑같은 배당을 받는 것”을 의미한다. 현대의 정의론자 롤스(John Rawls)도 정의를 공평(fairness)으로 풀이하면서 배분적 정의가 무엇보다도 평등 원칙에 입각해야 한다고 주장한다. 이와 같은 관점에서 파악한다면, 정의 개념의 핵심 속에는 형평 및 평등과 같은 사회적 가치의 배분 원리가 서술적 요소(descriptive component)로 자리하고 있음을 알 수 있다.

형평성(equity)의 개념은 일반적으로 공정성(公正性, fairness)을 의미한다. 아리스토텔레스에 의하면 형평성은 여러 개인들 간의 관계에서 사물의 적절하고 마땅한 분배로 이루어진 공정한 평등을 뜻하며, 돌바크(d'Holbach)는 형평은 각자의 재능과 업적에 따라 대우하는 것을 의미한다면서 정의가 곧 형평이

라고 주장한다. 이러한 의미에서 볼 때 사회적 형평이란 동등한 것을 동등한 자에게, 동등하지 않은 것을 동등하지 않은 자에게 처방하는 것을 의미한다고 할 수 있을 것이다. 형평성은 신행정학에서 특히 강조된 행정이념이다.

자유는 간섭과 제약이 없는 상태를 의미하는 소극적 자유(negative freedom)와, '무엇을 할 수 있는 자유'를 의미하는 적극적 자유(positive freedom)로 나누어볼 수 있다. 소극적 자유의 정치 행정적 함의는 정치권력과 맞서는 개인의 자유를 강조하는데 비해, 적극적 자유는 복지국가에 있어서와 같이 정부의 간섭주의(interventionism)를 지향한다.

평등의 행정적 함의는 정책과정의 편익과 비용의 분배 원칙과 관련된다. 공공정책은 편익과 비용을 모든 구성원들에게 평등하게 배분하는 것이 아니라 일정한 기준에 따라 불평등하게 배분하는 성질, 즉 부분이익 선택성(policy selectivity)을 갖고 있기 때문에 구성원의 사회경제적 지위에 큰 영향을 미친다. 즉 평등의 문제는 사회의 어떤 집단에 얼마만큼의 조세부담을 지우고, 정부지출의 편익을 어느 계층에 얼마만큼 분배할 것인가 하는 문제와 연결된다. 미국과 같은 자본주의 사회에서는 사회적 가치 배분에 있어 결과적 평등보다는 기회의 평등이 강조된다.

제2절 수단적 행정가치

행정행위가 법규에 따라 이루어져야 한다는 합법성(合法性)의 이념은 국민의 자유와 권리가 강조되었던 입법국가 시대에 대두된 행정이념이다. 합법성의 이념은 국민의 대표로 구성된 입법부에서 제정한 법률을 행정은 재량권 없이 충실히 집행하여야 한다는 것을 의미한다. 민주주의 정치의 발아(發芽) 초기, 그동안 절대권력에 의해 억압받아 왔던 시민권은 이러한 합법 행정을 통

해서 신장될 수 있을 것으로 기대되었다.

19세기 말 정치행정이원론 이후 강조된 행정가치는 능률성(efficiency)이다. 행정관리적 가치의 중심 개념인 능률성은 일반적으로 투입 대 산출의 비율(input-output ratio)로 표현된다. 이 무렵 능률성은 일종의 복음(gospel)으로 간주되었으며, 행정관리에 있어 이의 결핍은 죄악시 되었다. 이러한 경향은 미국의 행정학이 원리의 시대에 접어들면서 더욱 강화되어 굴릭(Luther Gulick)과 어윅(Lindall H. Urwick)은 그들의 편저인 *Papers on the Science of Administration*(1937)에서 능률을 제1의 공리(number one axiom)라고 주장하였다.

능률성의 개념은 기계적 능률성(mechanical efficiency)과 사회적 능률성(social efficiency)으로 나누어 볼 수 있다. 투입 대 산출의 비율로 표시되는 기계적 능률성은 수량적으로 명시할 수 있는 기계적·물리적·금전적 측면에서만 파악한 개념이다.

사회적 능률성을 주창한 디목(Marshall E. Dimock)은 기계적 능률성의 개념을 비판하면서 종래의 능률 개념이란 ‘누구를 위한 능률이냐’는 목적의식과 방향 감각을 결하고 있어 기계적인 성격에서 벗어나지 못하였다고 지적하면서 능률의 상대화·사회화·인간화를 주장하였다. 당장에는 능률적인 것 같지만 장기적인 측면에서는 비능률적인 것이 있고, 즉각적인 목적을 성취하는 데에는 능률적이지만 인간성을 파괴시킨다는 점에서는 비능률적인 것도 많다는 것이다. 그리고 수단적인 측면에서는 능률적이지만 목적적인 측면에서 비능률적이고 낭비적인 것도 있을 수 있다. 1930년대 이후 강조되기 시작한 사회적 능률성은 행정의 사회 목적 실현, 다원적인 이익들 간의 통합 조정 및 행정조직 내부에서의 구성원의 인간적 가치의 실현 등을 내용으로 하는 능률관이다. 이러한 사회적 능률성은 민주성의 개념으로 이해되기도 한다.

능률성과 대비되는 효과성(effectiveness)은 목표 달성도(degree of goal

attainment)를 나타내는 개념이다. 효과성은 특히 근대화를 추진하는 발전도상국이나 후진국에서 추구되는 행정이념이다. 이들 국가는 행정이라는 도구를 사용해서 근대화를 추진하고 발전 목표를 성취하고자 하였던 것이다. 그러나 목표의 성취만을 강조하는 효과성의 이념은 적법절차를 무시하게 되는 비민주성의 위험을 초래할 우려가 있다.

한편 효율성(efficiency and effectiveness)의 개념은 능률성과 효과성의 두 개념을 합친 개념으로 생산성(productivity)의 개념과 유사한 의미를 지닌다. 생산성이란 행정이 이루어지는 과정의 비용을 적게 한다는 것뿐만 아니라 행정 결과의 수준(질), 내용, 시간성(timeliness) 등도 동시에 따지는 개념이다.

민주성의 이념은 대외적 민주성과 대내적 민주성의 두 측면에서 논의될 수 있다. 대외적 민주성은 행정이 국민의사를 존중하여 국민의 요구를 수렴하고, 이를 행정에 반영시킴으로써 대응성(responsiveness) 있는 행정을 구현하여야 한다는 민주정치의 이념을 의미한다. 조직내적 인도주의(organizational humanism)를 뜻하는 대내적 민주성은 행정조직의 내부관리에서 하급구성원들의 의사를 반영하고 그들의 욕구를 반영하여야 한다는 민주적 조직관리를 의미한다. 즉 조직 내의 민주화를 위해서 조직 구성원의 사회심리적 요인을 중시하는 관리가 행해질 것을 요구한다.

한편 베버(M. Weber) 이래 행정은 합리성의 문제로 인식되어 왔다. 수단적 가치로서의 합리성은 어떤 행위가 궁극적 목표 달성의 최적 수단이 되느냐의 여부를 가리키는 개념이다. 사이먼(H. A. Simon)은 합리성의 개념을 실질적 합리성(substantive rationality)과 절차적 합리성(procedural rationality)으로 나누고 있다. 실질적 합리성은 목표에 비추어 적합한 행동이 선택되는 정도를 의미하고, 절차적 합리성은 결정 과정이 이성적인 사유(reasoning)에 따라 이루어졌을 때 존재한다고 말한다.

행정의 책임성은 국민의 요구와 수요를 충족시켜 주기 위하여 정책과 계획을 수립하고 법령을 제정하여 시행하며 행정 업무를 수행해 나가는 것이라고 정의할 수 있다. 프레스더스(R. Presthus)는 책임성을 제도적 책임성(accountability)과 자율적 책임성(responsibility)으로 구분하였다. 제도적 책임성은 국민의 대표기관인 입법부와 행정수반 등 외부기관에 대한 법적 책임(legal accountability) 즉 외재적 책임을 말하는데 반해, 자율적 책임성은 도덕적·개인적·내재적 책임성을 말한다. 공무원의 책임성은 특히 관료들에게 부여된 재량권으로 인해 더욱 중시된다.

프리드리히(Friedrich, 1966)에 의하면 정책형성의 과업이 관료들의 손으로 넘어간 상황에서, 행정책임도 이제 더 이상 형성된 정책들을 단순히 집행하는데 대한 책임으로 볼 수 없으며, 책임의 범위가 훨씬 더 포괄적이라는 사실을 인식해야 한다고 말한다. 그는 따라서 관료의 도덕적·내재적 책임성이 더욱 강조될 수밖에 없다고 주장한다. 한편 파이너(Finer, 1966)는 내재적 책임성을 강조하는 프리드리히의 주장은 독재제도를 위한 주장이 아니냐고 꼬집으면서, 민주제도는 관료들이 국민에 의해 선출된 대표들의 통제를 받도록 하고 그들에게 책임을 지도록 하는 즉 외재적 책임성을 구체화한 것이라고 주장한다.

최근 들어 공공부문에서의 핵심적인 가치로 중요시되는 투명성(transparency)은 “정부의 정책결정과 집행 과정 등 다양한 공적 활동이 정부기관 외부로 명확하게 드러나는 것”을 의미한다. 특히 최근 정부 활동의 독점성에 대해 부정적 입장을 취하는 거버넌스(governance) 개념이 강조되면서, 정부 부문의 투명성이 더욱 요구되고 있다. 즉, 각종 정책결정과 집행이 정부에 의해 독점되어서는 아니 되며, 민간 부문과 시민사회가 더욱 광범위하게 참여해야 하는 바, 이를 위해서는 기본적으로 정부와 행정의 투명성이 확보되어야 한다는 것이다. 투명성은 정보의 비대칭성(information asymmetry)으로 인해 주인으로서의 국민

들의 효용과 이익이 충분히 확보되지 못하는 대리인 문제(agency problem)를 방지하기 위해, 그리고 부패방지를 위한 전제 조건으로서 중요성을 지닌다.

행정이념으로서의 중립성은 정치적 중립성을 말한다. 다시 말해서, 공무원은 선거 운동에 개입해서도 안 되고 특정의 정치인을 당선시키기 위해 행정력을 동원해서도 안 된다. 행정이 중립성을 지키지 않을 때에 정치 과정에서 선의의 경쟁을 기대할 수 없다는 것은 두말할 나위도 없다. 행정이 당파적 중립성을 지킬 때, 행정의 안정성·계속성·합리성 및 능률성을 확보할 수 있다. 실적주의 수립 초기부터 직업공무원들은 정치적 중립성의 대가로 신분보장을 받게 된 것이다.

이러한 행정이념들은 상호 조화적 관계를 이룰 때도 있지만 많은 경우 상충되거나 모순되기도 한다. 행정이념들 간의 우선순위는 시대적 상황에 따라 바뀔 수 있다. 예를 들어 19세기 이전의 입법국가 시대에는 합법성의 이념이 강조되었으며, 19세기 후반 실적주의 수립 이후에는 능률성의 이념이 지배적이었다. 그리고 1930년대 이후에는 사회적 능률성과 민주성의 이념이 우선시 되었으며, 1970년대의 신행정학에서는 사회적 형평성의 이념이 추구되었다.

제3절 관료제를 통한 행정가치의 구현

행정 과정은 관료제를 통한 행정가치의 구현 과정이다. 행정 과정의 각 단계에서 이루어지는 구체적 가치 판단은 관료들에 의해 이루어진다. 다시 말하면 정책문제를 인지하고 그 문제를 해결하기 위한 정책대안을 입안, 결정하고 시행하는 전 과정에서 관료들에 의해 여러 가치가 투입되고 반영된다.

이스턴(Easton, 1965: 50)은 정치적 상호작용(political interactions)을 다른 사회적 상호작용들과 구분 짓는 특징으로 '사회에 대한 가치의 권위적 배분

(authoritative allocation of values for a society)'으로 규정하였다. 사회적 가치의 권위적 배분은 보다 구체적으로는 행정과정을 통해 이루어진다. 즉 행정은 정책선택성(policy selectivity)을 통해 사회적 가치를 사회구성원에게 차별적으로 배분하는 기능을 수행한다.

인류사회의 역사는 권력과 부 그리고 명예와 같은 사회적 가치의 배분을 둘러싸고 끊임없이 다툼을 벌여온 역사다. 인간사회에서 가치 배분의 기능을 수행하는 공무원들의 역할은 그만큼 중요하다. 그러한 중요한 사회적 기능을 수행하는 공무원들은 행정행위를 함에 있어 항상 공익, 형평성, 효율성과 같은 행정가치를 궁극적 판단의 준거로 삼아야 할 것이다.

제6장 행정윤리와 행정통제

제1절 행정윤리

행정윤리(administrative ethics)란 정부조직에 종사하는 공무원들이 지켜야 할 행동규범(code of conduct)을 의미한다.

행정윤리는 개인 차원의 윤리가 아닌 일종의 공공윤리(public morality)이다. 왈도(Dwight Waldo)는 공공윤리를 자신이나, 가족, 봉당, 또는 부족보다 ‘광범한 주민(more inclusive populations)’의 이익에 봉사하는 것으로 정의한다(Waldo, 1974: 269-270). 그에 의하면, 공공 비윤리(public immorality)는 ‘많은 주민보다 적은 수의 주민’의 이익에 봉사함으로써 더 많은 수의 주민을 위해 행동하여야 한다는 원칙을 위배하는 것이다.

행정 공무원들은 국가 업무를 능률적으로 수행하여야 할 책임을 질뿐만 아니라, 공공의 이익을 수호하여야 하는 책무를 지고 있다. 행정 업무를 능률적으로 수행하지 못하거나, 행정 권한을 자신의 영향력 확대의 기회나, 친지들에게 호의를 베푸는 기회로 이용하는 공무원은 국민 전체에 대한 봉사자여야 한다는 측면에서 공공의 이익을 침해하는 것이 된다.

공무원들에게는 일반 시민이나 회사원의 경우보다 더 높은 윤리 기준이 요구된다. 행정윤리는 조직의 구성원들에게 요구되는 일종의 직업윤리이나, 공공 업무를 수행하는 공무원들에게 특별히 요구되는 행동규범이 있다. 공무원들에게는 일반조직의 구성원들에게 요구되는 보편적인 의무로서의 성실 의무, 복종 의무, 직장 이탈 금지 의무 외에 수행 업무의 특성상 고객에게 공정하고 친절하여야 하고, 영리 업무에 종사해서는 아니 되며, 청렴하고 품위를 유지하여야 하는 등의 추가적인 윤리 기준이 요구된다.

현대 행정국가하에서는 행정 기능이 양적으로 확대되고 질적으로 전문화됨에 따라 행정인의 자유재량의 범위가 크게 확대되고, 공무원의 결정은 국민 생활에 지대한 영향을 미친다. 따라서 행정 기능의 확대와 재량권의 증대에 상응하여 행정윤리의 중요성이 증대되고 있다.

한국의 공무원에게 요구되는 행정윤리의 구체적인 내용은 국가공무원법의 공무원복무규정이나 공직자윤리법, 그리고 공무원 취임선서와 복무선서, 공무원의 윤리헌장과 신조 등에 규정되어 있다. 국가공무원법과 공직자윤리법은 기본적으로 부정부패를 방지하기 위한 소극적 윤리를 강조하고 있으며, 취임선서와 복무 선서 및 공무원의 윤리헌장과 신조 등은 봉사와 충성, 그리고 창의성과 책임성 등 적극적 윤리를 강조하고 있다.

1963년에 제정 공포된 국가공무원법의 공무원복무규정에서는 공무원이 지켜야 할 윤리 규정으로 ① 성실 의무, ② 복종 의무, ③ 직장 이탈 금지, ④ 친절, 공정 의무, ⑤ 비밀 엄수 의무, ⑥ 청렴 의무, ⑦ 외국 정부로부터 영예 등을 받을 경우에 사전 허가, ⑧ 품위 유지 의무, ⑨ 영리 업무 및 겸직 금지, ⑩ 집단행위 금지, ⑪ 정치운동 금지를 제시하고 있다.

우리나라는 2005년 공직자윤리법의 개정을 통해 ‘이해충돌방지 의무(제2조의2)’ 조항을 설치, 국가 또는 지방자치단체는 공직자의 직무가 재산상 이해와 관련되어 공정한 직무수행이 어려운 상황이 야기되지 아니하도록 이해충돌의 방지에 노력하여야 하며, 공직자는 자신의 직무수행의 적정성을 확보하여 공익을 우선으로 성실히 직무를 수행하여야 한다고 규정하고 있다. 그리고 이러한 ‘이해 충돌(conflict of interest)’ 회피의 원칙에 따라 ‘직무관련성’이 있는 주식을 ‘백지신탁’하도록 하는 ‘주식백지신탁’(제14조의 4) 제도가 새로이 도입되었다.

제2절 공무원부패

공무원 부패(bureaucratic corruption)는 ‘공무원들이 그 직무와 관련하여 부당한 이익을 취하기 위하여 공식적 규범을 위반하는 행위’로 정의할 수 있다(이종수 외, 2008b).

이러한 개념 정의 속에 들어 있는 속성 개념은 다음과 같다.

첫째, 부패행위는 공무원들의 부당한 직무 수행 및 권력 행사와 관련이 있다. 즉 관료 부패는 직무와 관련된 ‘영향력의 불법적 형태(illicit form)의 하나’라고 할 수 있다.

둘째, 그러한 행위 속에는 공무원들이 부당한 사적 이익을 추구하고자 하는 의도가 들어 있다.

셋째, 관료 부패는 관료들에게 기대되는 공식적 규범을 위반하는 행위이다.

부패행위 속에는 횡령, 뇌물 수수와 같은 명백한 불법행위(illegality)는 물론, 직권의 남용 및 오용(abuses) 그리고 부정(misconduct)과 같이 비록 직접적인 물질적 혜택은 없다고 하더라도 민주적 절차를 벗어나거나 공정성을 잃은 행정처분 등 공식적 규범을 벗어난 일체의 행위가 포함된다.

공직부패는 사회 전반에 걸쳐 심각한 부정적 영향을 미친다. 즉 관료 부패는 행정 서비스 공급 체계를 왜곡시키고 행정 권력에 대한 불신과 도전을 유발함으로써 사회의 기본적 규범과 기강을 무너뜨리고 사회의 총체적 부패와 불신 풍조를 유도, 무규범(anomie) 현상을 확산시키는 심각한 역기능을 초래한다고 할 수 있다.

워너(Werner, 1983: 146-153)는 부패가 확산 효과(spillover effect)를 통하여 민주 체제의 기반 자체를 위협한다고 주장한다. 즉 그는 리더의 부패가 부하의 신뢰와 충성심 그리고 인격에 영향을 미치는 ‘리더-추종자 확산

(leader-follower spillover)'과 특정 조직의 부패가 이웃 조직과 제도로 확산되고 부패한 정치인과 관료, 기업인 그리고 노동조합 지도자들이 결탁하는 '제도적 확산(institutional spillover)' 메커니즘 등을 통하여 민주 체제의 기반 자체가 위협받게 된다고 주장한다.

한편 골드(David J. Gould)는 부패가 발전도상국에서 특히 행정의 생산성과 효과성 및 능률성을 떨어뜨리고 배분 및 규제 메커니즘을 파괴하게 된다고 지적한다. 그는 또한 부패가 분노와 좌절을 불러일으키고 행정에 대한 불신을 초래하며, 능력 있고 정직한 공무원들을 좌절시키는 악영향을 끼치게 된다고 지적한다 (Gould, 1983: 33).

부패는 얼마나 구조화되고 제도화되어 있느냐를 기준으로 하여 우발적 부패(偶發的 腐敗, accidental corruption)와 제도적 부패(制度的 腐敗, systemic corruption)로 나누어 볼 수 있다. 우발적 부패는 사건 자체의 연속성이 없으며, 구조화되지 않은 부패를 말한다.

케이든(G. E. Caiden)이 말하는 이른바 제도적 부패는 행정 체제 내에서 부패가 실질적인 규범의 위치를 차지함으로써 조직의 본래적 임무 수행을 위한 공식적 행동 규범이 예외적인 것으로 전락한 상황을 가리킨다. 부패가 제도화되어 있는 이러한 상황에서는 부패한 구성원이 조직의 옹호를 받는 반면에 공식적 행동 규범을 고수하려는 구성원들은 공식적 혹은 비공식적으로 처벌을 받을 가능성이 있다 (Caiden, 1977: 306-308).

공무원의 부정부패를 방지하기 위해서는 다양한 부패의 원인을 제거하여야 할 것이다. 부패를 근본적으로 억제하기 위해서는 처벌 위주의 사후적인 조치보다는 원인 제거를 위한 사전적인 예방 노력이 더 중요하다.

부패의 방지 대책으로는 우선 공무원 개인의 윤리의식을 제고하기 위한 노력이 경주되어야 할 것이다. 관존민비, 관직사유관과 같은 공무원들의 전근

대적 가치관을 국민에 대한 봉사를 강조하는 근대적인 가치관으로 바꾸고, 건전한 직업윤리를 확립할 수 있도록 각종 윤리교육을 통하여 적극적으로 교화하여야 할 것이다.

그리고 공무원 부패를 억제하기 위해서는 여러 제도적 장치를 개선하여야 한다. 부정부패 방지를 위한 엄격한 규제 장치를 마련하고, 행정정보 공개 제도를 도입하여 행정 과정의 투명성을 확보하여야 할 것이며, 또한 현실과 괴리된 법령의 이중적인 규제 기준을 현실에 맞게 재조정하여야 할 것이다.

마지막으로 행정의 환경을 이루는 일반시민의 가치관이 변화되고 의식 수준이 제고되어 행정에 대한 외적 통제가 강화되어야 할 것이다.

제3절 행정책임과 행정통제

행정책임이란 행정관료가 도덕적·법률적 규범에 따라 행동해야 하는 의무를 말한다. 여기에는 행정행위의 내용에 대한 결과책임 뿐만 아니라 절차에 관한 과정책임도 포함된다. 책임의 유형은 ①도덕적·윤리적 책임(responsibility)과 ②법적인 책임(accountability), 그리고 ③국민에 대한 대응성(responsiveness) 등으로 나눌 수 있다. 행정책임은 또한 행정인 또는 행정기관이 행정조직 내부에서 상관 또는 감독기관에 대하여 책임을 지는 내재적 책임과, 행정인 또는 행정기관이 대외적으로 입법부·사법부 또는 국민에게 책임을 지는 외재적 책임으로 나누어 볼 수 있다(이종수, 2008. 「행정학사전」).

행정통제(administrative control)는 공무원 개인 또는 행정체제의 일탈에 대한 감시와 처벌을 통해 행정목표를 달성하려는 활동을 말한다. 행정통제는 행정책임 확보의 수단이 된다. 행정통제는 그 주체와 영향력 행사 방향에 따라 외부통제와 내부통제로 나눌 수 있다. 외부통제는 입법통제·

사법통제와 같이 행정기관 바깥에서 이루어지는 통제를 말하고, 내부통제는 행정조직 내부기관 또는 구성원에 의한 통제를 말한다. 비교적 행정이 단순했던 입법국가 시대에는 외부통제에 중점을 두었으나, 행정이 전문성과 복잡성을 띠게 된 현대 행정국가 시대에는 내부통제의 중요성도 강조되고 있다(이종수, 2008).

<제3편 생각해 보기>

1. 능률성의 이념과 형평성의 이념이 부딪칠 때 어느 기준을 우선시하여야 할 것인지에 대해, 구체적 행정사례를 상정하여 논의해 봅시다.
2. 조직이 구성원의 가치기준에 벗어나는 비윤리적 행위를 강요할 경우, 조직구성원은 허시만(A. O. Hirschman)이 이름붙인 이른바, ‘조직을 떠나거나(exit), 자신의 의견을 표출하거나(voice) 또는 침묵으로 충성하는(loyalty)’ 세 가지 행동 가운데 하나를 선택할 수밖에 없는 상황에 놓이게 된다. 조직구성원이 자신의 의견을 적극적으로 표출(voice)할 수 있는 조직풍토를 만들기 위해서는 어떠한 제도적 개선이 이루어져야 할 것인지에 대해 생각해 봅시다.
3. ‘이해충돌(conflict of interest) 금지의 원칙’이 우리나라 공직자윤리법에 어떻게 반영되어 있는지 얘기해 봅시다.

제4편 정책의 형성과 집행

제7장 정책형성

제1절 정책형성의 개념과 절차

1. 정책형성의 개념

정책(public policy)이란 공공문제를 해결하거나 공익의 증진을 위해 정부에 의해 결정된 행동 방침을 말한다. 정책형성(policy making, policy formulation)이란 정부의 이러한 행동방침을 복잡한 동적과정을 통하여 내리는 결정하는 것이라고 볼 수 있다. 요컨대 정책결정이란 정부 혹은 정치체제가 공공문제를 해결하고 공익을 증진하기 위해 둘 이상의 대안 중에서 하나를 의도적으로 선택하는 행위 및 과정을 말한다.

2. 정책형성의 절차

정책이 만들어지는 과정은 대체로 다음과 같은 단계를 거친다(이종수 외, 2008a).

첫째, 정책문제와 국민욕구의 파악 단계이다. 정책문제와 국민들이 바라는 욕구가 무엇인가를 파악함으로써 정책형성 작업은 시작된다. 이 때 정책의제 설정, 정책문제의 인식과 정의 등의 작업이 이루어진다.

둘째, 목표설정 단계이다. 정부의 모든 활동에는 그 지향점, 즉 목표가 있다. 문제를 해결하는 경우도 그렇고, 국민들이 원하는 가치를 실현하기 위한 경우도 그렇다. 목표를 설정함으로써 활동에 일관성을 유지할 수 있고, 관련자

들의 노력을 하나로 결집할 수 있다.

셋째, 정책대안의 수립 및 분석 단계이다. 목표를 달성하기 위한 정책대안을 찾아내서 이들 각각의 장단점, 제약 요인, 실현가능성을 따져보는 것이다. 이때에는 과학적 수치 분석뿐만 아니라 가치갈등 분석도 포함한다.

넷째, 최적안의 선택(정책결정) 단계이다. 대안들에 대한 분석결과를 놓고 결정권을 가진 사람이 최종 결정을 함으로써 정책형성 과정이 끝난다. 이때에는 결정기준을 정해놓고 상황을 적절히 고려하여 결정을 한다.

각 단계의 구분이 이상과 같이 항상 명쾌한 것은 아니지만 논리적으로 구분 정리해 본 것이다. 다음에서는 정책형성과정을 이러한 절차에 따라 하나씩 살펴보기로 한다.

제2절 정책형성 과정의 참여자

누가 정책형성 과정에 얼마만큼, 어떻게 영향을 미치는가를 아는 것은 정책과정의 내용을 이해하는 데 가장 중요한 요소 중의 하나이다. 정책결정 과정에는 다양한 이해관계자들이 참여한다. 사회에는 제각기 이익이 상반되는 여러 개인이나 집단이 있을 수 있으며, 이들은 각기 다양한 방법과 수단을 동원해서 정책결정자에 접근하여 그들의 이익을 관철시키려 노력하게 된다. 여기서는 정책결정 과정에 직·간접적으로 참여하는 공식적 참여자와 비공식적 참여자를 살펴보고자 한다.

정부조직 안에서 정책결정 과정에 직접적으로 관여하는 공식적 참여자로는 중앙정부 차원에서 대통령, 입법부, 행정기관과 관료 등을 들 수 있으며, 지방정부 차원에서는 자치단체장, 지방의회, 지방공무원, 국가 일선행정기관 등을 들 수 있다. 비공식적 참여자(non-governmental policy-maker)는 정부조직 밖에 있으면서 정책과정에 직·간접적으로 참여하는 단체와 사람을 말한다. 대표적인 비공식적 참여자로서는 이익집단, 언론기관, 전문가 및 학자, 일

반국민, 정당 등을 들 수 있다.

제3절 정책형성과 미래예측

1. 정책예측의 의의와 대상

정책형성 과정에서는 자연스럽게 변화될 미래의 상태에 대한 예측, 미래 상태를 의도적으로 바꾸기 위한 정책수단들이 초래할 결과의 예측 등 여러 단계에서 예측이 필요하다. 예측은 과거로부터 축적된 지식과 현재 상태에 관한 분석을 토대로 장차 무슨 일이 일어날 것인가를 파악하는 활동이다. 정책의 내용과 질은 결국 정책예측이 얼마나 정확히 이루어지느냐에 따라 영향을 받는다.

정책예측의 대상에는 다음과 같은 것들이 있다.

1) 자연적으로 도래하는 미래 상태

예측의 첫 번째 관심사는 시간의 흐름에 따라 자연스럽게 변화하는 미래 상태를 추정하는 것이다. 즉 새로운 정책 등 아무런 인위적인 간섭이 개입되지 않은 자연적 상황에서 초래될 미래의 사회경제적 상황을 그려보는 것이 정책예측의 첫 번째 대상이다.

예측대상으로서의 미래 상태에는 개연적인 미래, 통제 가능한 미래와 통제 불가능한 미래, 단기·중기·장기적 미래 등 여러 유형이 있다. 이 중에서 우리가 관심을 갖는 것은 특히 실현성 가능성이 높은 개연적 미래(possible futures, plausible futures)이다.

시계열 예측방법을 써서 과거로부터의 경향을 그대로 미래의 일정 시점으

로 투사해 보는 것이나 주관적 판단에 의해 앞으로의 상황을 파악해 보는 것은 어떤 정책이나 통제 노력 없이 자연적으로 도래하는 미래 상태에 관한 정보를 얻고자 하는 것이다. 많은 정책형성 과정에서 통제불능 또는 외생변수로 다루는 세계정치, 경제동향, 인구증가, 기상상태 등의 미래상황을 예측하는 경우가 여기에 속한다.

2) 능동적 행위자가 개입되어 있는 경우의 미래 상태

미래예측의 두 번째 관심사는 이해관계자 등 행위자들의 개입으로 변화가 이루어질 것으로 예측되는 미래 상태다. 물론 크게 분류할 경우 이러한 변화도 자연적으로 도래할 미래 상태의 범주에 넣을 수 있겠으나, 인간 사회는 구성원들의 가치관과 목표의 상호작용에 의해 변화가 이루어진다는 측면에서 특히 구성원들의 사상과 행태 변화를 충분히 고려한 미래 예측을 강조한다는 의미를 지닌다.

3) 정책문제 해결에 효과적일 정책수단의 탐색

정책목표를 가장 효과적으로 달성해 줄 수 있을 것으로 생각되는 행동노선, 즉 정책수단을 모색하는 것 또한 미래예측의 일부라 할 수 있다. 즉 현재의 정책이슈와 새로운 사태 전개에 효과적으로 대응할 수 있는 바람직한 정책수단을 탐색하는 것도 정책예측의 한 관심사라 할 수 있다.

4) 관련 체제 및 정책의 변화가능성에 대한 예측

정책체제의 구조나 구성원, 운영절차 등의 변화가능성에 관하여 파악하는 것도 예측대상이 될 수 있다. 그리고 현존하는 정책이나 새로 채택될 정책의 변화가능성 여부도 예측대상이 될 수 있다.

현실적으로 수행되는 예측작업을 보면 대개가 체제나 정책의 변화가능성

을 간과한 채 불변상태로 처리하는 수가 많다. 정책결정권자나 체제의 변화와 정치·경제·기술적 상황의 변화 여부에 따라 정책내용이 변하고 그 효과도 달라지는 수가 많기 때문에 정책예측에서는 이에 관한 판단이 꼭 필요하다.

2. 정책예측의 기법

정책예측의 기법은 다양하게 분류될 수 있다. 즉 자료나 관련 정보의 상태, 추론방식, 경향의 계속성 여부, 통계기법의 활용 여부들에 따라 여러 방식으로 구분된다. 정책예측의 기법은 크게 나누어 (1) 주관적 판단에 의한 예측, (2) 시계열 자료에 의한 예측, (3) 인과관계 분석을 통한 예측, (4) 경제성 분석을 통한 예측 등으로 분류할 수 있다.

1) 주관적 판단에 의한 예측

주관적 판단에 의한 예측 기법은 관련 분야의 전문가 개인 또는 전문가 집단의 주관적 판단에 기대어 예측을 하는 방법을 말한다. 여기에 속하는 구체적인 예측기법으로는 전문가의 개인적 판단, 델파이, 브레인스토밍, 패널토의, 자유토론, 유추, 비계량적 시나리오 작성 등이 있다.

(1) **델파이 기법(Delphi technique)**: 델파이기법은 미래를 예측하는 질적 예측 방법의 하나로, 여러 전문가의 의견을 되풀이하여 모으고, 교환하고, 발전시켜 미래를 예측하는 방법을 말한다. 1948년 미국 랜드연구소에서 개발되어 군사·교육·연구개발·정보처리 등 여러 분야에서 사용된 이 기법은 다양한 분야의 미래예측에 이용되고 있다.

델파이 방법의 가장 중요한 특색은 한 사람의 전문가가 아니라 예측 대상 분야와 관련된 전문가집단이 예측을 위하여 동원된다는데 있다. 일단의 전문가들의 의견을 체계적으로 추출하게 되면 개개인들이 가지고 있는 편견들을

불식시킬 수 있게 되고 그 집단내의 개개 전문가들이 가지고 있는 지식이 집단 내 타인들의 무지를 상호보완 해 줄 수 있는 이점이 있다. 미래예측을 위하여 전문가집단을 사용하게 되면, ① 그 집단내의 개개 전문가가 활용하게 될 정보의 양은 증가되어 최소한 일개 전문가가 활용할 수 있는 정보의 양보다 증가될 가능성이 크며, ② 예측하고자 하는 분야에 대해서 고려할 수 있는 요인들의 수가 증대되어 최소한 한 개인이 고려하는 요인들의 수보다 더 크게 될 것이고, ③ 한 집단은 한 개인의 경우보다 더 위험대처 성향이 높으며 따라서 미래예측에 있어서 일개 전문가로서는 감히 취할 수 없는 위험부담도 보다 과감히 대처해 나갈 가능성이 더 커질 수 있다.

그러나 전문가집단을 이용한 예측의 방법은 위에서 말한 이점 뿐 아니라 다음에 열거하는 단점을 아울러 가지고 있다.

미래예측에 전문가집단을 이용하게 되면, ① 어느 한 전문가에게 이용가능한 잘못된 정보보다 더 많은 잘못된 정보가 전문가집단에게 이용될 가능성이 있고, ② 한 전문가의 입장에서 볼 때 다수의 의견이 분명히 잘못된 의견이라고 판단될 때에도 그 집단이 개인에게 사회적 압력(social pressure)을 가할 우려가 있으며, ③ 한 두 사람의 강한 성격의 소유자가 그 집단의 결론에 큰 영향을 미칠 수도 있으며, ④ 한 집단의 몇몇 구성원들이 예측하고자 하는 미래의 어떤 측면에 이해관계를 가지고 있는 경우에는 자기들의 견해를 다수의 의견으로 형성시키는 것이 주된 목적이 되므로 그 집단의 진정한 예측이 오도될 우려가 있다는 등등의 단점을 들 수 있다.

Delphi 방법 에서 사용하는 미래예측의 절차는 보통 다음과 같은 독특한 의견취합 방법을 사용한다.

첫째, 누가 어떤 의견을 제시했는지 모르도록 한다. 그래서 의견의 제시는 대면의 토의가 아니라 서면으로 제시한다.

둘째, 제시된 의견들은 다른 모든 사람들에게 제공된다. 다른 사람들의 의견을 검토하고 각자는 다시 자신의 의견을 제시한다. 의견들을 회람시키는 것을 몇 차례(rounds) 되풀이한다.

셋째, 몇 차례의 회람 후에 결국은 전문가들이 합의하는 아이디어를 만들어내도록 유도한다²⁾.

(2) **정책델파이(Policy Delphi)**: 정책델파이는 델파이의 기본 논리를 적용하여 정책문제해결을 위해 정책대안을 개발하고 정책대안의 결과를 예측하기 위해서 만들어낸 방법이다.

정책대안 또는 정책수단을 통하여 이루어지는 정책문제의 해결, 또는 정책목표의 달성은 언제나 수혜자와 희생자를 산출한다. 그러므로 갈등이 불가피하며, 관련자들이 자신들에게 유리한 정책(정책목표나 수단)을 추진시키려고 할 것은 당연하다.

그러므로 정책관련자들의 입장에 따라서 선호하는 정책대안이 다르게 되고 어떠한 정책대안이 추진되었을 때 발생하리라 예상되는 결과에 대해서도 민감하게 생각하는 부문들이 다르게 된다. 그래서 객관적인 입장에 있는 전문가나 정책결정자가 심각하게 생각하지 못했거나 전혀 생각하지 못한 것들을 생각할 수 있다. Policy Delphi(정책델파이)는 이러한 정책대안이나 결과들을 밝혀내는데 목적이 있다. 요약하면 정책델파이의 목적은 정반대의 입장에 있는 관련자로서의 서로 대립되는 의견을 표출시키는 것이다.

이러한 정책델파이의 목적은 개인의 이해관계나 가치판단과는 관계없이 객관적인 입장에서 지혜를 모으려는 일반적인 델파이의 목적과 완전히 다르다. 이 때문에 정책델파이는 일반적인 델파이와 다른 여러 가지 특징을 지닌다(Dunn, 1981).

① 정책관련자의 의견존중 위에서 본 이유 때문에 정책관련자들을 모아서 이들의 의견을 얻게 한다. 이들에게는 정책문제의 성격이나 원인, 결과 등에 대하여 필요한 여러 가지 정보를 제공한다.

2) 마지막 단계에서 대면회의를 하여 의견을 조정토록 하는 것이 일반 델파이와 구분되는 정책델파이의 주요 특징 가운데 하나다.

② 선택적 익명성 …… 정책대안이나 정책대안의 결과를 제시하는 첫 번째 단계에서는 누가 어떤 의견을 제시했는지 모르게 한다. 그러나 대강 의견들이 종합되어 몇 가지 대립되는 정책대안이나 결과가 표면화한 이후에는 공개적인 토론을 하도록 한다.

③ 유도된 의견대립 …… 서로 다른 의견들을 공개적으로 도출하도록 하고 대립된 견해를 최대한 활용하여 여러 가지 정책대안을 창출하고 정책대안의 결과도 예측하도록 한다. 또 이러한 토론에서 각 대안들이나 결과 예측에서 전제하고 있는 여러 가지 가정들을 분명히 밝히도록 한다(정정길, 1988).

(3) 브레인스토밍(Brainstorming): 브레인스토밍은 즉흥적이고 자유분방하게 여러 가지 기발한 아이디어를 창안하는 활동을 말한다. 이 방법은 원래 문제의 여러 가지 해결책(solutions)을 고안하려는 목적을 지니고 있었다고 한다(Dunn, 1981). Brainstorming은 또 가능한대로 많은 아이디어를 얻기 위하여 등장한 방법이기 때문에 여러 사람을 모아서 집단적 토의를 하게 된다. 여러 사람들이 머리에 떠오르는 대로 아이디어를 제시하게 하는 것이다. 좋은 아이디어를 많이 얻기 위해서는 분야의 전문가만이 아니라 상상력이 풍부하고 선입견에 구애받지 않는 독창적인 사람, 또는 정책에 직접 영향을 받는 관련자들을 널리 포함시키는 것이 바람직하다.

보다 많은 독창적인 아이디어를 얻기 위해서는 Brainstorming의 첫 번째 단계에서 아이디어에 대한 평가를 하지 않아야 한다. 전혀 바람직하지 못하거나, 실현가능성이 없거나 또는 실현가능성이 희박한 생각들도 자유스럽게 제시될 수 있도록 아이디어에 대한 평가는 하지 않아야 한다. 그래서 흔히 엉뚱하거나 엉터리 같은 생각들도 제시된다. 그러나 이러한 형편없는 의견들도 그 비현실성을 적절히 수정·보완하면 훌륭한 아이디어가 될 수 있다.

모든 의견들이 제안되고 나면, 두 번째 단계로 이들 의견들을 종합하여 평

가하게 되는데 비슷한 의견들의 취합, 전혀 실현가능성 없는 대안의 제거 등을 통해서 몇 가지 아이디어들을 제시하는 것으로 Brainstorming 작업은 끝난다.

그래서 Brainstorming은 정책대안의 개발과 미래예측을 위해서 모두 유용하게 사용 될 수 있는 방법이다.

2) 시계열 자료에 의한 예측

기존 자료를 통해 일정한 경향을 파악함으로써 미래를 예측하는 통계적 방법이다. 컴퓨터의 발달에 따라 여러 자료전환방법이 개발되어 있어 미래예측에 많이 쓰인다. 시계열 예측(time series forecasting)에서는 자료의 충분성이 우선적으로 필요하고, 아울러 그 자료가 어떤 경향성을 띠고 있어야 바람직하다. 여기서 경향성은 자료가 순환, 증가, 감소, S 자의 성장곡선들의 형태를 보임을 말한다. 구체적 기법으로는 투사법(projection) 등이 있다.

과거의 자료들이 시현해 주고 있는 운동과정에 대한 통계적인 분석은 하나의 시계열에 있어서 과거와 현재의 운동과정에 관한 양태를 결정해 주고, 미래의 어떤 시점에 있어서의 운동양태를 이해할 수 있도록 해 주는 실마리를 제공해 준다. 이러한 미래의 운동양태에 대한 실마리는 정책결정자들의 계획과 통제를 위하여 필수불가결한 정보다.

시계열분석에 있어서는 시계열상에 나타나는 변동을 성질을 달리하는 몇 가지 변동의 합성으로 보고, 이들 각종의 변동을 분해, 유리해서 그 각각을 측정하는 방법을 취하는 것이 보통이다. 그리고 시계열상에 나타나는 구성요소로서는 추세변동(trend or secular trend), 계절변동(seasonal variation or movement), 순환변동(circular variation or movement) 및 불규칙변동(irregular variation or movement)등 네 가지를 든다.

경험적 자료를 사용한 추세분석은 장기간에 걸쳐서 우리가 관심을 가지고 있는 현상이 장래에 어떠한 경향으로 발전할 것인가 하는 경향선 추정(curve

cutting)의 문제로 전환시킬 수 있다. 경향선을 추정하는 방법으로는 목측법, 이동평균법, 최소자승법 등이 있다.

3) 인과관계 분석을 통한 예측

예측대상 분야와 관련이 있는 변수들을 알고 이들 사이의 관계를 안다고 할 때 이를 토대로 미래를 예측하는 방법이다. 이들 인과관계는 비교적 정교한 수학적 모형일 경우도 있지만 때로는 비계량적인 이론일 경우도 있다. 여기에 속하는 예측기법에는 회귀모형, 투입-산출 분석, 상호영향 분석, PERT, CPM, 계량적 각본 작성, 경로분석 등이 있을 수 있다.

회귀분석(regression analysis) 및 상관관계분석(correlation analysis)은 두 변수 또는 2 이상의 변수관계를 분석·예측하는데 필요한 통계 방법 중의 하나다. 회귀분석과 상관분석의 목표는 다음과 같다.

- ① 한 변수를 기초로 하여 다른 변수를 예측한다.
- ② 두 변수 사이의 밀접한 정도를 파악한다.

예측이 주가 되는 분석방법이 회귀분석이며, 두 변수 사이의 밀접한 정도를 분석하는 방법이 상관관계분석이다.

회귀분석(regression analysis)은 변수간의 관계를 분석하여, 알고 있는 변수를 기초로 하여 알려지지 않은 변수의 값을 예측할 수 있도록, 두 변수 사이의 관계를 함수관계식으로 만드는 것이 중요한 작업이다. 이 함수 관계식을 회귀식(regression equation)이라고 한다. 예를 들어서, 자동차 판매대수와 국민소득과의 관계를 나타내는 적절한 식을 찾아내어 앞으로의 국민소득이 증가할 때 미래의 자동차 판매량을 예측하는 것이 회귀분석이다.

상관관계분석(correlation analysis)은 두 변수의 관계가 어느 정도 강한지를 분석하는 것이다. 즉 다시 말하면 회귀분석에서 변수사이의 관계식이 어느 정도 신빙성이 있는가를 살펴보는 것이라고 말할 수도 있다. 회귀분석은 상관

관계분석이 없이는 완전한 것이 못된다. 그러므로 회귀상관분석이라고 하여 같이 붙여 사용하기도 하며, 회귀분석이란 단어만으로도 상관관계를 포함하는 의미로 사용하기도 한다.

4) 경제성 분석을 통한 예측

(1) 편익-비용분석(benefit-cost analysis)

편익-비용분석은 정책대안들을 비교하여 최선의 대안을 선택하는 데 초점을 두고 있다. 편익-비용분석에서 능률성을 판단하는 구체적 기준으로는 ① 순현재가치(NPV : Net Present Value), ② 편익·비용비(B/C ratio), ③ 내부수익률(IRR : Internal Rate of Return)로 나눌 수 있는데 이를 간단히 살펴보면 다음과 같다.

① 순현재가치(NPV)

순현재가치 = (편익의 현재가치) - (비용의 현재가치)

즉, $NPV = \sum PB - \sum PC$

$$\sum PB = B_0 + \frac{B_1}{(1+r)} + \frac{B_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{B_n}{(1+r)^n}$$

$$\sum PC = C_0 + \frac{C_1}{(1+r)} + \frac{C_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{C_n}{(1+r)^n}$$

(단 r은 할인율 : discount rate)

이때 만약 $NPV > 0$ 이면 순이익이 있다는 것이며 따라서 이 경우는 투자할 가치가 있다고 판명되게 된다.

이와는 반대로 만약 $NPV < 0$ 이면 투자할 가치가 없는 것으로 판명되게

된다.

② 편익·비용비(B/C ratio)

$$\text{편익} \cdot \text{비용비} = \frac{\text{편익의 현재가치}}{\text{비용의 현재가치}}$$

$$\text{즉, B/C ratio} = \frac{\sum PB}{\sum PC}$$

$$\sum PB = B_0 + \frac{B_1}{(1+r)} + \frac{B_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{B_n}{(1+r)^n}$$

$$\sum PC = C_0 + \frac{C_1}{(1+r)} + \frac{C_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{C_n}{(1+r)^n}$$

(단, r은 할인율 : discount rate)

이때 B/C ratio=1이면 NPV = 0라는 것을 의미하는 것과 같고 B/C ratio>1이면 NPV>0라는 것을 의미하는 것과 같게 된다. 따라서 대체로 B/C ratio>1이면 투자할 가치가 있는 것으로 판명되는 것이다. 그리고 또한 B/C ratio가 클수록 좋은 대안이라는 것은 재언의 필요가 없다.

③ 내부수익률(IRR : Internal Rate of Return)

위에서 언급한 NPV나 B/C ratio는 모두 할인율 r값에 의하여 크게 영향을 받는다. 그러면 과연 최적할인율 r(optimal discount rate)은 어떤 것이어야 하는가에 대하여 상당한 논란이 발생할 수 있다³⁾. 이러한 문제점을 해결할 수 있는 한 방안이 곧 IRR을 사용하여 능률성을 판단하는 것이다. 즉,

3) 공공사업에 적용되는 할인율로는 ① 민간할인율(private discount rate), ② 사회적 할인율(social discount rate), ③ 자본의 기회비용(opportunity cost of capital) 등이다.

IRR은 할인율(discount rate)을 결정하지 않고 능률성을 판단할 수 있는 한 방법이다. IRR은 NPV를 0(zero)으로 하는 할인율이다. 즉 IRR은 $NPV = \sum PB - \sum PC = 0$ 이 되게 하는 할인율이다.

$$\left\{ B_0 + \frac{B_1}{(1+r)} + \frac{B_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{B_n}{(1+r)^n} \right\} - \left\{ C_0 + \frac{C_1}{(1+r)} + \frac{C_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{C_n}{(1+r)^n} \right\} = 0$$

를 만족시킬 때 여기서 r이 바로 IRR이다. 이때 IRR이 클수록 좋은 대안이 되며 $IRR > r$ 이면 그 사업은 투자의 타당성이 있다고 판명이 되는 것이다.

(2) 민감도분석(sensitivity analysis or test)

민감도분석은 Model에서의 parameter가 불확실할 때 이 parameter가 취하리라고 생각되는 가능한 값들을 모두 고려하여 하나하나의 값들에 따라 정책대안의 결과가 각각 어떻게 되는가를 파악하려는 방법이다. 즉, 정책대안들의 결과들이 Model상의 parameter의 변화에 얼마나 민감한지를 파악하려는 시도라고 볼 수 있다. 그리고 상황의존도분석은 민감도 분석과 본질적으로 동일하지만, 다만 parameter의 변화가 아니라 외생변수나 조건 변수 등의 정책 상황(Context 또는 environment)의 변화 및 발생확률에 정책대안의 결과들이 얼마나 민감한지를 파악하기 위한 분석을 지칭한다. 일반적으로는 양자를 모두 합쳐서 민감도분석이라고 부른다.

이러한 예측방법들은 서로 밀접하게 연결되어 상호 보완적으로 사용된다. 미래예측 작업이 원래 불확실한 상황을 파악코자 하는 것이기 때문에 어떠한 예측방법이나 기법도 완전할 수 없기 때문이다.

제4절 정책결정의 이론모형

정책결정의 이론모형에는 합리모형, 만족모형, 점증모형, 연합모형, 혼합탐사모형, 최적모형, 쓰레기통모형, 엘리슨(Allison)모형, 공공선택모형, 사이버네틱스모형 등 그 유형이 매우 다양하다.

1. 합리모형

합리모형(rational model)은 공공문제를 해결하기 위한 모든 대안이 검토·작성되고, 각 대안이 초래할 모든 결과가 분석·예측되어, 각 대안 가운데서 최선의 유일한 대안이 선택된다는 이론모형을 말한다.

이러한 합리모형은 하나의 규범적 모형으로, 다음과 같은 점에서 비현실적이라는 비판을 받고 있다. 즉 합리모형에서는 정책결정과 관련된 모든 정보를 입수할 수 있고 모든 대안을 비교·평가할 수 있다고 가정되나, 현실적으로 인간의 능력에 한계가 있고 또한 시간적 한계도 따른다고 할 수 있다.

2. 만족모형

사이먼(H. A. Simon)과 마치(J. G. March) 등은 정책결정자의 인지·전능을 가정하는 이러한 합리모형과 대비되는 만족모형(satisficing model)을 제시하고 있다. 그들은 현실적인 인간은 극히 소수의 대안을 알고 있는데 지나지 않으며, 이 소수의 대안에 관해서도 그 결과의 일부를 예측할 수 있을 뿐이라고 지적한다. 따라서 현실적인 인간은 그의 능력의 제약 때문에 '최적의 대안'을 선택할 수 없으며, 단지 '만족스러운 대안'을 선택할 수밖에 없다는 것이다.

만족이론의 중심을 이루는 개념이 곧 ‘제한된 합리성(bounded rationality)’이다.

그러나 이러한 만족모형도 다음과 같은 약점을 가지고 있다.

첫째, 규범적 측면에서 보면, 최선의 대안이 아니라 만족할 만한 대안을 찾은 후에 대안 모색을 중단하게 되면 검토되지 않은 대안 중에서 훨씬 더 중요한 대안이 있어도 이것이 탐색되지 않고 포기된다.

둘째, 결정자의 만족 여부는 기대 수준에 달려 있는데, 이 기대 수준 자체가 극히 유동적이므로 어느 것이 만족할 만한 대안인지를 객관적으로 판단하기 어려운 경우가 많다.

셋째, 일반적이고 경미한 의사결정에서는 무작위적으로 대안을 고려하고 만족할 만한 대안이 있으면 대안의 탐색이 중단된다는 사이먼의 주장이 옳겠지만, 이례적이고 중대한 의사결정에는 이러한 식의 의사결정이 아니라 분석적 결정이 이루어질 가능성이 크다.

3. 점증모형

점증모형(Incrementalism)은 “기존의 정책에서 소폭적인 변화만을 가감한 정책이 채택된다.”는 이론모형을 말한다. 합리모형에서는 모든 정책대안이 광범위하게 탐색될 것이 요구되는데 비해 점증모형에서는 현존의 정책에서 약간 수정·보완된 것만을 정책대안으로 고려한다. 예산안은 전형적인 점증모형에 의해 결정된다고 할 수 있을 것이다.

이러한 특징을 지닌 점증모형은 보수주의에 빠지기 쉬우며 변동과 혁신을 설명하기 곤란하고, 현존의 정책에 오류가 존재할 때 ‘잘못된 정책에 의한 악순환’ 현상이 발생할 소지가 많다는 등의 비판을 받는다.

4. 혼합탐사모형

에치오니(A. Etzioni)가 주장한 것으로, 정책결정 과정을 근본적 결정과 세부적 결정으로 나누어 합리적 결정과 점증적 결정을 혼합하여 의사결정을 하자는 이론모형을 말한다. 근본적 결정은 큰 줄기에 해당하는 부분에 대한 결정으로 대안 고려에서나 대안의 결과 평가에서 중요한 것만 덩어리 형태로 고려하는 것으로서 합리모형 방식을 적용한다. 그런 뒤에 근본적 결정의 테두리 안에서 세부적인 결정을 하자는 것이다. 세부적 결정에서는 점증적 방식을 적용하여 조금씩 변화된 대안을 마련하여 세밀한 분석을 실시한다.

이 모형은 정책이 크게 잘못되는 것을 줄이고 좀 더 핵심에 근접하는 결정을 만들기 위한 노력의 일환으로 볼 수 있다.

5. 회사모형

사이어트와 마치(R. Cyert & J. March)가 주장한 것으로, 느슨하게 연결되어 있는 조직의 결정을 다루고 있다. 연합모형(coalition)이라고도 한다. 많은 조직은 각 단위 사업 부서별로 준독립적인 운영이 이루어지는 경우가 많은데 이런 조직에선 다른 부서 상황을 고려하면서 조직 전체의 목적을 극대화하는 결정을 해야 한다. 이 모형의 특징은 다음과 같다(이중수 외, 2008a).

① 갈등의 준해결 : 결정에서는 관련 집단들의 요구가 모두 다 성취되기 보다는 서로 나쁘지 않을 정도의 수준에서 타결점을 찾는 경향이 있다. 이때 밀접한 관련이 있는 이웃 집단의 가치와 목표는 고려해야 할 제약 조건으로 다루어진다.

② 불확실성의 회피 : 결정자들은 가능한 한 불확실성을 줄이거나 회피하는 경향을 보인다. 그래서 장기전략 보다는 단기전략에 치중하고, 관련자들과 타협을 하며, 예측 가능한 결정 절차를 선호한다.

③ 문제 중심의 탐색 : 결정자들은 시간과 능력의 제약 때문에 모든 상황을 다 고려하기보다는 특별한 관심을 끄는 부분에 대해서만 고려한다.

④ 조직의 학습 : 결정 작업이 반복되는 과정에서 결정자들은 점차 많은 경험을 쌓게 된다. 시간이 흐르고 경험이 많아짐에 따라 결정은 좀 더 세련되고 목표달성도는 높아진다.

⑤ 표준 운영절차(SOP : standard operating procedure) : 경험이 축적되어 감에 따라 가장 효율적이라고 생각되는 결정 절차를 마련해 두고 이를 활용해 결정을 한다.

6. 최적모형

드로어(Y. Dror)가 주장한 것으로, 기존의 합리적 결정 방식이 지나치게 수리적 완벽성을 추구해 현실성을 잃는 것을 경계하고, 그 반대로 다른 접근 방식들이 너무 현실 지향적이 되는 것을 막는다는 의도로 제시한 것이다.

최적모형은 정책결정 단계를 다음과 같이 세 단계로 나눈다.

① 초정책결정 단계(meta-policymaking stage) : 정책결정을 어떻게 할 것인가에 대한 결정이다. 즉, 결정참여자, 시기, 결정을 위한 조직과 비용, 결정방식들을 미리 결정하는 것이다. 다른 사람들이 주의하지 않았던 부분이다.

② 정책결정 단계(policymaking stage) : 일반적인 결정 과정이다.

③ 후정책결정 단계(post-policymaking stage) : 결정이 이루어진 이후에 집행 준비와 집행 과정에서 나타나는 정보에 따른 결정의 수정 작업이 여기에 포함된다.

드로어의 최적모형은 정책결정에서는 합리적 분석만이 아니라 결정자의 직관적 판단도 중요한 역할을 하며, 양적 분석뿐만 아니라 질적 분석도 동시에 고려되어야 한다고 주장한다.

7. 쓰레기통모형

코헨(M. Cohen), 마치(J. March), 올슨(J. Olsen) 등이 제시한 쓰레기통모형(garbage can model)은 기본적으로 ‘조직화된 혼란상태(organized anarchies)’에서의 의사결정을 다루고 있다. 이 이론모형은 현실속의 정책결정은 어떤 일정한 규칙에 따라 움직이는 것이 아니라 문제, 해결책, 선택기회, 참여자의 네 가지 요소가 독자적으로 흘러 다니다가 어떤 계기로 교차하여 만나게 될 때 정책결정이 이루어진다는 것이다.

8. Allison모형

Graham T. Allison은 정책결정을 이해하는 모형으로서 다음과 같은 세 가지를 제시하였다(유훈, 1995: 264-265).

① 합리적 행위자모형(rational actor model): 정책결정체로서의 정부를 잘 조정된 유기체로 보는 모형으로서 정책결정을 명확한 목표를 지닌 행위자의 합리적 선택행위라고 본다.

② 조직과정모형(organizational process model): 정책결정체로서의 정부를 느슨하게 연결된 준독립적인 하위조직체들의 집합이라고 보는 모형으로서 정책결정을 합리적 선택행위라고 보는 것이 아니라 조직행태의 output로 보는 것이다.

③ 관료정치모형(bureaucratic politics model): 정부를 서로 독립적인 정치적 참여자들의 집합체로 보는 모형으로서 정책결정은 정치체제내의 집단이나 개인 간의 협상의 결과라고 보는 것이다(Allison, 1984: 16).

Allison의 이 세 모형은 정책결정의 유형이라기보다는 어떻게 정책결정이 이루어졌는가를 이해하기 위한 모형이라 할 수 있겠다. 동일한 현상에 대한 해석이 모형에 따라 달라진다는 것이 Allison의 견해이다. Allison은 위기결정(crisis decisions)이나 외교정책분야에 있어서는 합리적 행위자모형이 대부분의 정책결정이 맥락을 구성하고 이 모형의 부분적 취약점을 조직과정모형과

관료정치모형으로 보완할 수 있다고 주장하고 있다.

제8장 지방자치단체의 정책형성

제1절 지방자치단체 정책결정의 특징

지방자치단체의 정책결정 과정과 행태를 고찰하기 위해서는 우선 지방자치단체의 지위에 대하여 살펴볼 필요가 있다.

지방자치단체의 지위는 두 가지 관점으로 나누어볼 수 있다(Allen, 1990: 22-23). 첫째는 자치단체는 본질적으로 국가(중앙)의 편익에 의하여 창조된 하나의 하부기관에 불과하다는 관점이고, 둘째는 지방자치단체는 고유의 독자성을 가지는 실체로서 자치단체는 몇 개의 지역공동체가 합쳐져서 형성된 것으로 보는 관점이다. 두 번째의 관점에서 보면 지방자치단체는 중앙에 예속된 것이 아니라 독자적인 자율성을 가진 실체로서 본질적으로 지역주민들에게 모든 권력이 유보되어 있고 따라서 자치단체의 정책의 주체도 당연히 지역주민들 자신의 확장체로서 인정되는 지방자치단체에 귀속되게 되어 있다.

과거의 중앙집권적, 획일적 행정에서는 지방자치단체는 중앙의 일선기관으로서 단순히 중앙이 결정한 정책을 집행만 하면 된다는 시각을 가지고 있었으나 지방분권과 주민자치를 강조하는 관점에서는 지방자치단체는 정책과정(특히 정책결정)에 대하여 실제적으로 책임을 지고 있는 정책주체로서의 역할이 더욱 강조되고 있다.

지방자치단체의 정책결정 과정은 다양한 참여자와 절차, 기준 등에 따라 매우 역동적(dynamic)으로 이루어진다. 그러나 기본적으로 지방자치단체의 정

책결정은 지방의회와 집행기관(장+보조기관)의 공동노력에 의하여 이루어진다고 볼 수 있다. 지방의회는 당해 자치단체의 정책을 결정하는 기관으로서, 그리고 집행기관(장+보조기관)은 결정된 내용을 실천하는 기관으로서의 역할을 가진다고 볼 수 있으나 실제에 있어서는 양 기관의 역할이 서로 혼재하여 이를 명확히 구분하기가 힘들다.

집행기관이나 지방의회는 기본적으로는 주민의 이익을 대표한다는 입장에서 주민의 의사를 대표하는 역할과 이를 정책화하는 기능을 가진다. 그러나 집행기관은 당해 자치단체 전체를 대표한다는 전체대표성의 측면을 가진 반면, 지방의회 의원들은 자기의 출신구에 주로 초점이 모아지는 부분대표성의 문제를 가지고 있기 때문에 정책형성의 측면에서도 차이가 나타날 수 있다.

자치단체의 장은 독임의 집행기관적 성격을 가지기 때문에 기관의사의 결정도 비교적 용이하며 일관되게 이루어질 수 있으나 지방의회는 합의제의 의결기관이며 여러 정당이나 분파로 나뉘어져 있기 때문에 기관의사의 결정에 합의를 이루기도 어려우며 또한 정책선택에 있어서도 일관성을 유지하기가 쉽지 않다. 또한 집행기관은 장을 정점으로 하여 정책결정이 이루어지는 성향이 뚜렷하기 때문에 다양하고 다원적인 이익을 반영하기가 어려운 반면에, 지방의회 의원들은 다양한 선거구에서 선출되기 때문에 합의제에 의한 정책결정시스템을 통하여 다양한 이익을 반영할 수 있다는 장점이 있다.

그런데 지방자치단체에서 처리하는 사무 중 거의 50%에 해당하는 기관위임사무⁴⁾에 대해서는 원칙적으로 지방의회에 의사결정권이 부여되어 있지 않

4) 기관위임사무란 법령의 규정에 의하여 중앙정부(국가)로부터 지방자치단체의 장, 기타 집행기관에 위임된 사무를 말한다. 이러한 사무는 대체로 그 성질이 지방적 이해보다 전국적 이해관계가 크므로 이론상으로는 중앙정부가 지방에 하급행정기관을 설치하여 직접 처리하여야 하지만, 이를 자치단체의 집행기관에 위임하여 국가의 하급행정기관과 동일한 지위에서 처리하도록 하는 것이다. 기관위임사무의 처리에 필요한 경비는 원칙적으로 전액을 국고에서 부담하여야 하고(지방재정법 제18조 제2항), 기관위임사무에 대한 감독은 교정적 감독과 합법성의 감독뿐만 아니라 예방적 감독과 합목적성의 감독까지 허용된다. 기관위임사무의 예로는 호적, 주민등록, 지적, 병사에 관한 사무 등을 들 수 있다. 오의환, “한국의정부간 기능배분평가와 발전방향에 관한 연구”(건국대학교 대학원 행정학박사

다는 것이 지방의회의 실질적 정책결정권한에 많은 제약을 가하고 있는 것이다. 그러나 지방의회가 주민의 의사를 보다 충실히 대표한다는 것은 일반적으로 받아들여지고 있는 사실이며 특히 지방의회의 집행기관에 대한 감독권은 정책에 대한 다양한 모색을 가능하게 하는 제도적 장치로 인정되고 있다.

지방자치단체 정책결정의 특징적인 면을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 자치단체의 정책결정의 가장 주된 고려요소는 주민의 요구사항이다. 이것은 지방자치의 본질과 관련시켜 볼 때 너무나 당연한 것으로 보이는데, 특기할 것은 주민의 수용성(acceptability)을 특히 강조한다는 점이다.

둘째, 지방자치단체들 상호간에 정책결정의 질을 향상시키기 위한 선의의 경쟁이 존재한다는 것이다(Allen, 1990: 14-21). 권위주의적·중앙집권적·획일적 정책결정구조 하에서는 경쟁이 존재하지 않는다. 그러나 분산적 구조와 다양한 정책결정구조 하에서는 그들의 지방자치단체를 다른 지방자치단체보다 잘살고 풍요로운 지역사회로 가꾸어 나가기 위한 선의의 경쟁이 나타난다는 것이다. 따라서 한 나라 안에서도 잘 사는 지방자치단체와 그렇지 못한 지방자치단체 사이에 격차가 발생하게 된다.

셋째, 정책결정에서 사업성을 주된 고려요소로 삼는다는 것이다. 이것은 중앙집권적, 획일적 정책결정에서는 정책결정의 사업성이 별로 중요한 고려대상이 되지 않으며 단지 법의 테두리 내에서 정책이 결정되면 된다는 생각과는 큰 차이가 있다. 지방자치단체 정책결정의 특성 중 사업성은 단순한 능률성(efficiency)의 개념을 초월한 것이며 경우에 따라서는 상업과 같이 자치단체의 소득의 증가와 이득(이윤)을 가져다 줄 수 있는 방안까지도 신중하게 고려된다.

넷째, 정책결정의 신속성이다. 유동적이고 급변하는 사회 속에서 자치단체의 정책결정은 신속히 이루어지지 않으면 아니 된다. 정책결정의 신속성은 주민요구에 대한 대응성(responsiveness)과 시간적 적절성 및 사업성 등과도 관

학위 논문, 1993), pp. 24-25 및 33.

련된다. 물론 이것은 정책결정을 서두르는 졸속성이나 조급성과는 구분되어야 한다. 정책결정의 신속성은 정책문제의 구체화 과정이 시간적 지체 없이 시의 적절하게 진행됨을 의미한다.

제2절 지방자치단체 정책결정에 있어서의 집행기관과 의회의 관계

지방자치단체 정책결정 과정에서의 집행기관과 의회와의 관계는 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 그것은 곧 (1) 협조관계, (2) 갈등·대립관계, (3) 독립적 관계가 그것이다(Gyford et al., 1989: 123-160).

(1) 협조관계

우선 협조관계의 경우는 정책결정과정에서 집행기관과 지방의회가 서로 협력하면서 공동으로 대응해 나가는 유형이다. 정책결정상황이 안정적이고 또 집행기관과 지방의회의 역할이 비교적 명백히 구분될 수 있는 상황에서는 협조관계가 형성되기 쉽다.

또 복잡한 정책결정의 경우에 집행기관과 의회의원들은 서로 협조하여야만 정책결정과정을 보다 쉽게 풀어나갈 수 있다(Ripley and Franklin, 1991: 44). 왜냐하면 공식적으로 보면 정책결정권한은 의회의원들에게 있다고 보기 때문에 의회의원들의 협조 없이는 실질적 결정을 내리기가 쉽지 않다. 또한 의회 의원들도 정책결정과정에 있어서 다양한 정보를 집행부의 공무원들로부터 획득하지 않으면 안 된다. 이와 같이 집행기관의 공무원들은 의회 의원들의 정책결정에 대한 거부권을 방지하는 차원에서 서로가 협력할 필요성이 생기게 되고, 의회 의원들은 다양한 전문적 지식을 갖추고 있는 집행부 공무원

들로부터 정책결정에 필요한 정보를 얻어내야 하는 필요성이 생기게 되는 것이다.

이와 같이 집행기관과 지방의회가 협조관계에 있는 경우 이는 다시 두 가지로 나누어지는데, 하나는 집행기관이 주도하고 의회가 협조하는 형태이고, 다른 하나는 의회가 주도하고 집행기관이 협조하는 형태이다.

이러한 협조관계는 정책결정의 내용이 중앙이나 타지방자치단체의 영역에까지 관련된 지역문제의 성격을 띠고 있는 경우에 나타나기 쉽다. 이러한 경우는 그 지역의 이익을 옹호하려는 주민의 입장과 집행기관 및 의회의 입장이 일치하는 경우가 대부분이기 때문에 「주민-집행기관-의회」가 공동전선을 형성하여 자신들의 지역사회 이익을 옹호하려고 하는 경우에 나타나기 쉽다. 그러나 이러한 경우 자칫 잘못하면 지역이기주의에 의하여 지역간 갈등양상으로 비화될 위험성도 있다.

(2) 갈등·대립관계

집행기관과 지방의회가 갈등·대립관계에 서는 것은 그들이 수행하는 역할과 밀접히 관련되어 있다. 집행기관이 과거의 단순한 행정집행기능에서 이제는 실제적인 정책결정에 깊숙이 관여하게 됨에 따라 의회와 갈등·마찰을 일으킬 가능성이 더욱 높아지고 있다. 또한 지방의회 의원들은 의회의원들의 명분하에 만들어진 정책은 의원이 책임을 져야 한다는 입장에서 일상적인 관리(management)나 정책집행에까지도 개입하려는 강한 의욕을 갖고 있기 때문에 집행기관과 마찰을 일으키기 쉽다.

특히 의회의원들은 선거구민의 측면에서 보면 정책집행도 정책결정이라는 관념을 강하게 갖고 있기 때문에 갈등양상은 더욱 심화될 가능성이 높다. 집행기관의 공무원은 주로 그들이 가진 전문성을 바탕으로, 또 지방의회 의원들은 주민대표성과 정책결정에 대한 합법성을 바탕으로, 각각 그들의 활동영역과 영향력을 확대하고자 한다. 이것은 일종의 관할권에 대한 갈등이라고 볼

수 있겠는데, 이러한 현상은 조직의 영역을 확장하거나 기관의 위상을 향상하려는 기관들 간의 경쟁에서 비롯된다고 볼 수 있다. 이러한 상황은 정책결정 상황이 유동적이고 역할이 애매할수록 더욱 일어날 가능성이 높다고 하겠다.

이와 같이 집행기관과 의회가 갈등·대립관계에 있는 경우도 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있는데, 첫째는 집행기관 우위형이고, 둘째는 지방의회 우위형이다.

집행기관의 공무원들은 일단 실정법에 저촉이 되지 않는 한 그들에게 부과된 정책이나 행정사항에 대해서는 이해당사자와 마찰을 감수해 가면서라도 행정을 수행해야 하는 경우가 많다. 한편 의회 의원들은 집행기관의 공무원들과는 달리 정치성을 강하게 띠고 있고, 또 주민의 입장을 최우선 고려하여야 한다는 명분과 차기선거에서의 재당선 등을 의식하여 주민 등 이해당사자의 무리한 요구에 대해서도 주민의 입장에 서는 경우가 있다.

따라서 합법성과 공익의 명분 아래서 행정타당성을 근거로 문제를 해결하려는 집행공무원과 정치성과 주민대표성을 강하게 의식하고 있는 의회 의원 사이에는 갈등과 마찰이 일어날 가능성이 높다.

그러나 경우에 따라서는 주민이나 상대방의 과도한 요구를 지방의회 의원들이 정책과정에서 여과(filtering)해 주기도 한다. 그리고 지방의회 의원들의 숫자가 그렇게 많지 않고 구역도 좁은 경우에는 집행공무원과 의회 의원 사이에는 친밀한 유대관계가 형성되기 쉽기 때문에 그만큼 갈등·대립의 소지는 줄어들었다고 볼 수 있다.

(3) 독립적 관계

마지막 유형은 집행기관과 지방의회가 독립적 관계에서 대응해 나가는 형태이다.

이것도 두 가지 형태로 나누어 볼 수 있는데, 첫째는 집행기관이 독자

적으로 대응·처리하고 지방의회가 방임하는 경우이다. 지방의회 의원들이 행정타당성의 측면에서는 집행기관에 협조하는 것이 옳다고 판단하고 있으나 주민들이 크게 반발하고 있기 때문에 차기선거에서의 표(votes)를 의식하여 집행기관 편에도 서지 않고 주민 편에도 서지 않은 채로 방임하고 있는 경우이다. 또한 집행기관의 공무원들에 의하여 의원들이 설득을 당하였으나 차기의 선거를 의식하거나 주민들로부터 비난을 피하기 위하여 그 어느 쪽에도 관여하지도 않고 자기들의 입장표명도 하지 않는다(Johnson, 1992: 14).

그러나 집행공무원들은 어쨌든 문제를 풀어나가야 하기 때문에 주민과의 마찰이 있다 하더라도 행정수행을 위한 노력은 계속된다. 이러한 과정 속에서 시간이 어느 정도 경과되고 나면 그야말로 침묵하게 대립되었던 쟁점이 어느 정도 해결된 상태에 이르게 되는데 이때에 이르러서야 지방의회 의원들은 바야흐로 개입을 하는 경향도 있다. 따라서 이러한 경우는 집행공무원들은 정책결정과정에서 대하여 ‘계속적 개입과 대응’을 하나 지방의회 의원들은 ‘단절적·부분적 개입과 대응’을 하는 것을 특징적으로 볼 수 있다.

둘째는 지방의회가 독자적으로 대응·처리하고 집행기관이 방임하는 경우이다. 이러한 형태는 행정현실에서 찾아보기 힘든 현상이긴 하나 이러한 것도 아주 가끔 발견된다. 집행공무원들은 계층제와 중앙집권의 영향을 받기 쉽기 때문에 상위자치단체나 중앙정부에 대하여 강력한 의견개진을 하기 힘들다. 그러나 지방의회 의원들은 그들이 지닌 정치성과 주민대표성으로 인하여 상위자치단체나 중앙정부에 대하여도 아주 과감히 그들의 의견을 제시한다(Stoker, 1988: 30-48). 이러한 경우 대부분의 집행공무원들은 조용한 가운데 의회 의원들을 중심으로 문제의 실마리를 찾아나가는 경향이 있다.

이른바 지방의회 의원들의 정치적 해결의 일면모를 볼 수 있는 현상이다. 이렇게 해서 일단 문제해결의 실마리가 풀리면 그 다음 보다 구체적 실행은 집행기관의 공무원들이 나서서 처리하게 된다.

제3절 지방자치단체 정책결정에 있어서의 주민참여

지방자치단체의 정책결정 과정에는 공식적 정책결정구조 외부에 있는 다양한 세력들도 그들의 이익을 반영하기 위하여 직·간접적으로 영향력을 행사하게 된다. 이에선 주민을 비롯하여 각종의 이익집단이나 언론 등이 포함된다.

정책결정 과정에서의 주민참여는 두 가지 측면에서 논의가 가능한데, 첫째는 주민들 자신의 이익을 최대한 정책결정에 반영하려는 것이고, 둘째는 주민들이 지방자치단체의 실질적 주체라는 관점에서 지방자치단체의 정책결정과정에 다양한 정책아이디어를 제공하는 것이다.

이들 주민의 역할은 모두 참여(participation)를 통하여 구체화될 수 있는데 특히 참여의 과정에는 개인적, 개별적 참여보다는 이해관계를 같이하는 주민들이 집단을 형성하여 참여하는 경우가 뚜렷하게 나타난다. 이와 같이 이해관계에 따라 형성된 주민집단들 사이에는 정책문제와 상황에 따라서 이해득실을 따져 서로 협조하기도 하고 서로 경쟁하기도 한다(Meier, 1979: 108-125).

한편 지방자치단체의 정책결정과정에 정책아이디어를 제공하는 것은 주로 주민조직에 의하여 이루어지는데 이러한 주민조직은 일종의 정책집단의 역할을 수행하게 된다. 그리하여 이들 주민조직들은 정책집단으로서 다양한 주민의 의견을 수렴하여 이를 정책아이디어로서 공식적인 정책결정기구에 투입하게 되는 것이다. 이것은 일종의 지방주권 또는 지역주권 운동이라고 할 수 있는데, 이것이 특히 정책결정과정에 영향을 미칠 수 있는 이유는 주민조직의 구성원들은 다양한 부류의 전문가들로 구성되어 있기 때문에 이들의 정책제안은 집행기관이나 지방의회의 약점을 보완해 줄 수 있기 때문이다. 그리

고 주민들 자체로부터 시작된 정책제안은 주민 자신들에 의한 정책제안이라는 점에서 자기선언적 의미도 내포하고 있어 주민들 사이에 폭넓은 지지와 공감대가 형성되기 쉽기 때문이다.

다음은 이익집단을 들 수 있는데 이익집단이란 ‘정부에 영향력을 행사함으로써 그들의 특수이익을 반영하고 증진시키려는 조직체’라고 볼 수 있다 (Key, 1964: 21). 이러한 이익집단들은 자치단체의 정책결정과정에서 자기들의 이익을 극대화하기 위하여 다양한 영향력을 행사하게 된다. 그리하여 정책결정과정은 이익집단들 간의 상호경쟁과 투쟁, 그리고 이해조정적 특성을 가지기도 한다(Dye, 1975: 23).

그러나 이익집단들은 주민들이 자발적으로 형성하여 비교적 주민전체의 입장에서 정책제안을 하는 주민집단과는 근본적으로 차이가 있다. 즉 이익집단은 특정집단의 특수이익의 극대화를 도모하는 반면, 주민집단은 주민전체의 이익을 증진시키는 입장에서 정책제안을 한다.

언론은 주민과 지방자치단체의 정책결정 메커니즘을 연결시켜 주는 연계기능(linkage)을 한다고 볼 수 있다. 언론은 정책결정과 관련된 정보를 주민에게 제공하기도 하고 때로는 주민의 의사를 정책결정자에게 전달하기도 한다. 이와 같이 언론은 정책결정자와 주민을 연결시키면서 이들을 상호작용하게 하는 기회를 부여한다. 이러한 과정 속에서 언론은 정책결정과정을 감시하거나 통제하기도 하며, 때로는 주민의 여론(public opinion)을 형성하기도 한다(Hill, 1974: 173-179).

제4절 중앙과 자치단체간의 공동정책결정

1. 중앙정부와 지방정부의 관계 유형

Wright는 중앙정부와 지방자치단체간의 관계를 크게 세 가지 유형, 즉 분리형(separated type), 내포형(inclusive), 중복형(overlapping type)으로 구분

하고 가장 바람직한 관계를 중복형이라고 제시하고 있다.

분리형에서는 중앙정부와 지방자치단체가 경계를 이루어 지방자치단체는 중앙정부와 분리되어 독립적이며 대등한 관계에 놓인다. 분리형에서는 중앙정부와 광역자치단체의 경계가 명백히 구분된다. 반면 기초자치단체는 광역자치단체 내에 위치한다. 그러나 본질적으로 중앙정부와 지방자치단체간의 관계는 독립적이며 자율적이다.

분리형은 마치 두 개의 기계장치를 갖춘 큰 공장에 비유될 수 있는데 이 공장의 각 기계장치들은 서로 바퀴가 맞물려서 각자의 일을 수행하지만 다른 기계의 움직임을 방해하지는 않는다. 이와 같이 중앙정부와 지방자치단체는 각각 독자의 관리부서와 제도, 기구 등을 갖춘 자율성이 있는 정부단위로서 작용한다.

내포형에서는 중앙정부 → 광역자치단체 → 기초자치단체로 갈수록 그 권력이나 영향력의 범위가 줄어든다. 중앙정부나 자치단체들은 그들의 권력(영향력)을 확장하기 위하여 노력하게 되는데 이것은 마치 관료제의 영역싸움과 비슷하다. 이러한 내포형은 권력의 권위적·계층적 성격을 반영한다. 지방자치단체는 중앙정부의 일선기관화하여 중앙정부의 강력한 계층적 통제를 받는다. 따라서 목표설정의 중앙집권화현상이 야기되고 중앙정부와 지방자치단체간의 관계는 엄격한 상하계층적 관계에 놓이게 된다. 이러한 내포형에 있어서의 중앙정부와 자치단체간의 관계나 전략은 게임이론(game theory)에 의하여 비교적 잘 설명될 수 있다고 한다.

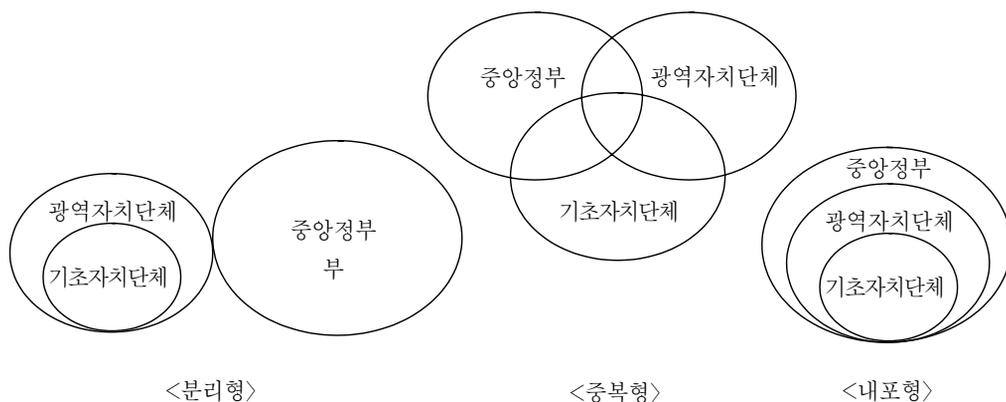
중복형에서는 i) 정부기능이나 정책의 상당부분이 중앙과 지방자치단체에 동시에 작용하고 있고 ii) 자율권과 자치권은 제한되고 분산되어 있으며

iii) 상호의존적이며 iv) 중앙과 지방간에는 협상·교환관계이면서 동시에 상호협조와 갈등의 관계가 동시에 이루어진다는 것이다.

이러한 중복형에서는 협상이나 교환, 합의 등이 매우 중요한 메커니즘으로 작용하게 된다. 예를 들면 중앙정부는 자치단체에 재정보조나 정책지원을 하는 반면, 자치단체는 중앙정부의 다양한 정책이나 사업집행에 협조하게 되는 것이다. 따라서 이러한 교환관계를 통하여 자원(resources)이나 영향력이 정부의 경계를 넘어 이동하게 되고 이러한 과정으로 인하여 중앙과 지방자치단체간의 관계도 항상 역동적으로 변화하게 된다(Wright, 1988: 40). 중앙정부와 지방자치단체는 근본적으로 상호의존관계에 놓여 있기 때문에 정책이라는 것도 어느 하나의 정부가 단독적으로 결정할 수 있는 것이 아니라 중앙정부와 자치단체의 협상과정에 의하여 공동작업으로 형성되는 것이다.

이상에서 논의한 세 가지 유형을 그림으로 나타내면 다음과 같다.

중앙정부와 지방자치단체간의 관계유형



자료 : Deil S. Wright, Understanding Intergovernmental Relations (Pacific Grove, California : Brooks/Cole Publishing Company, 1988), p. 40.

중앙정부와 자치단체간의 관계를 Wright의 견해에 따라 분리형(separated type), 내포형(inclusive), 중복형(overlapping type)으로 나눌 때 현재 우리나라는 내포형에서 중복형으로 이행해 가는 전이단계에 있다고 볼 수 있을 것 같다. 따라서 내포형의 특성과 중복형의 특성이 동시에 나타나고 있는 것 같다.

오늘날 국가 내외의 다양한 정책문제들을 하나의 자치단체가 전적으로 처리할 수 있는 경우는 매우 드물다. 우리의 경우에도 단순히 중앙정부나 지방자치단체에 의해 자기완결적으로 처리할 수 있는 정책문제는 매우 드물고 대부분의 경우 중앙과 지방자치단체가 동시에 관여되어 있는 공동정책결정의 문제가 수없이 많다. 이는 그만큼 중앙과 지방자치단체가 상호의존 관계 속에서 다양한 연계를 맺고 있음을 나타낸다고 볼 수 있다(Smith, 1985: 79-98).

2. 공동정책결정의 의의

공동정책결정(joint policy making)은 두개 이상의 독립된 조직단위가 동일한 정책결정과정에 연관되어 있기 때문에, 어느 일방이 결정권을 독점하거나 일방적으로 상대방에게 그의 결정을 지시하거나 통제할 수 없는 경우를 말한다(Hill, 1974: 173-184). 공동정책결정은 정책결정과정에 관여된 조직단위들의 공동노력에 의하여 정책결정이 이루어지는 특징을 갖게 된다.

이러한 공동정책결정의 필요성(need for joint policy making)은 정책갈등을 야기하는 원천으로 작용하기도 하는데 이는 곧 각 조직단위들이 상대방에게는 하나의 제약조건(constraints)으로 작용하게 되기 때문이다.

정책결정의 범위나 조직단위의 경계를 어떻게 설정하느냐에 따라 다양한 공동정책결정의 유형이 존재할 수 있다. 예를 들면 수평적 공동정책결정(horizontal joint policy making)과 수직적 공동정책결정(vertical joint policy making)이 있다.

making)으로도 유형을 구분할 수 있을 것이다.

수평적 공동정책결정은 동일한 정책결정과정에 전문화와 분업의 원리에 기초하여 두개 이상의 조직단위가 횡적으로 공동으로 연결되어 있는 경우를 지칭한다면, 수직적 공동정책결정은 계서관계에 의하여 종적으로 연결되어 있는 경우를 지칭한다. 따라서 공동정책결정도 다양한 유형과 차원이 존재할 수 있다. 그런데 본서에서 사용하는 공동정책결정의 개념은 수직적 공동정책결정 중의 특수한 한 형태로서 어느 하나의 정책결정에 중앙정부와 지방자치단체가 동시에 관여되어 있는 경우를 지칭하는 개념이다.

중앙과의 공동정책결정의 요인 또는 필요성은 무엇보다도 먼저 중앙과 지방자치단체간의 관계에서 찾아야 한다.

공동정책결정의 문제는 중앙과 지방자치단체간의 결정권한이나 자원(resources)이 공유되고 분산되어 있다는 데서 발생한다. 중앙정부와 지방자치단체는 비록 정도의 차이는 있겠지만 상호의존관계에 있다. 상호의존적이라는 말은 중앙정부와 지방자치단체간의 관계가 상호 교호적이며 교환관계(exchange)에 있음을 의미한다.

어떤 기관도 완전히 무력하거나 또는 일방적으로 혼자만 결정권이나 권력자원을 가지고 있는 경우는 거의 없다. 또한 적어도 민주주의 정치체계를 유지하고 있는 사회에서는 어떠한 정부도 완전히 지배당하는 상태란 있을 수 없다. 따라서 지방자치단체도 중앙정부의 단순한 일선기관만은 아니며 독자적인 권한과 중앙정부의 요구에 대해서도 저항할 수 있는 능력을 가진 자율적인 정치체계이다.

이와 같이 중앙정부와 지방자치단체는 상호의존적 관계에 있다고 볼 수 있는데 이는 근본적으로 자원의 배분상태와 이의 이용가능성에 달려있다.

여기서 자원은 제도적·법적 자원(constitutional-legal resources), 계층적 자원(hierarchical resources), 재정적 자원(financial resources), 정치적 자원

(political resources), 정보자원(information resources) 등을 주로 의미하는데 중앙정부와 지방자치단체는 이러한 자원들을 서로 교환하는 관계에 놓이게 된다는 것이다.

특히 중앙정부는 재정적 자원(예산)과 권력배분 등을 통하여 지방자치단체에 영향력을 가할 수 있는 위치에 있다고 한다. 이에 따라서 지방자치단체는 중앙에 의존하지 않을 수 없게 된다. 한편 지방자치단체는 주로 주민의 지지와 선거에서의 투표권을 통하여 정치체제의 정당성까지 영향을 미칠 수 있는 정치적 자원을 주된 영향력의 원천으로 가지고 있다는 것이다.

따라서 중앙정부나 지방자치단체는 그들의 목표를 달성하기 위해서는 이러한 자원들을 그들의 목표에 비추어 적절히 교환하여야만 하는 위치에 서게 된다. 따라서 중앙정부도 지방자치단체에 대하여 어느 정도 의존적이며 자치단체도 중앙정부에 대하여 의존하지 않을 수 없게 된다. 중앙정부나 지방자치단체가 필요로 하는 자원은 매우 다양하며 이로 인하여 상호간에 자원의 교환관계가 성립하게 되고 그 결과로 중앙정부나 지방자치단체는 상호의존적 관계에 놓이게 되는 것이다.

이와 같이 중앙정부와 지방자치단체간의 관계는 일방적인 관계가 아니라 쌍방적인 의존관계이며 따라서 이들 양 기관은 자율성과 의존성을 동시에 갖게 되는 것이다. 예를 들면 지방자치단체가 재정적, 권력적 측면에서 중앙정부에 상대적으로 의존적이라고 해서 정치적 자원(특히 투표권)이나 정보까지도 중앙에 완전히 의존적인 것은 아니라는 것이다. 중앙정부도 정치적 지지나 지역의 사정을 파악하기 위해서는 지방자치단체가 제공하는(엄격하게 얘기하면 교환하는) 정보에 의존하지 않을 수 없다는 것이다.

이러한 측면에서 볼 때 중앙정부와 지방자치단체간의 관계는 독립(자율)과 의존의 연속선상에서 다양한 형태가 존재할 수 있다.

이와 같이 중앙정부나 지방자치단체는 상호의존관계에 있는 복잡한 환경

에 처하게 되고 따라서 그들은 이러한 의존성을 관리하는 방법을 발견하여야 한다. 이러한 관리방법은 불확실성을 관리하는 전략으로 묘사될 수도 있고 또한 게임(game)이나 협상모델로도 묘사될 수 있다.

3. 중앙정부와 지방정부의 공동정책결정 행태

이상에서의 논의와 같이 정책결정에 중앙정부와 지방자치단체가 동시에 관여되어 있는 공동정책결정의 경우에는 그 어느 기관도 결정을 독점하거나 지시할 수는 없다. 이는 정책결정에 대한 중앙정부나 자치단체의 전략선택이 완전히 자유로울 수는 없음을 의미하는 것이다.

중앙정부는 자신의 권한과 결정권의 범위를 확대하려고 노력하게 되고 자치단체는 지방의 자율성과 결정권을 확대하기 위하여 노력하게 된다. 그리하여 이른바 국가의 이익(national interest)과 지방의 권리(local rights)가 상호 작용하는 역동적 과정 속에서 정책결정은 이루어지게 되는 것이다(Rhodes, 1983: 79). 따라서 공동정책결정과정은 고정되어 있는 것이 아니라 협상과 타협에 의하여 재정립되어 가는 계속적·연속적 과정이다.

이러한 결정과정은 크게는 사회제도적 환경 내에서 참여자들의 상호작용과 협상과정을 통하여 정책을 결정해 나가게 되는데, 이때에는 당사자들이 지켜야 할 게임의 규칙(rules of game)에 따라 이러한 규칙의 범위 내에서 다양한 전략들이 선택된다. 이것은 곧 중앙정부나 자치단체가 게임의 규칙 내에서 자원의 교환과정을 적절히 통제함으로써 정책결정의 전략을 선택하는 것을 의미하는 것이기도 하다.

게임의 규칙은 크게는 사회의 제도를 형성하고 작게는 협상의 프레임워크를 형성하여 참여자들의 재량적 행동이 일어나는 개략적인 범위를 설정하는 역할을 한다.

게임의 규칙에는 두 가지 종류가 있는데 첫째는 지방민주주의(local

democracy) 또는 지방의 자율권(self government)을 주장하는 규칙이고, 두 번째는 토론 또는 협의(consultation)라는 규칙이다. 정책결정은 이러한 게임의 규칙에 따른 협상과정을 통하여 이루어져 나간다((Rhodes, 1983: 105-106).

공동정책결정은 정부단위간의 복잡한 상호작용으로서 협상(bargaining)이나 외교(diplomacy) 또는 게임(game) 등으로 비유될 수 있는데 이러한 과정에서 규칙이 항상 준수되는 것만도 아니다. 뿐만 아니라 규칙자체도 고정되어 있지 않고 계속 변화가 일어난다.

또 공동정책결정에 있어서 중앙정부나 지방자치단체는 각각 자신들의 목표뿐만 아니라 상대방의 목표와 결정내용도 신중하게 고려하여야 한다. 이것은 곧 자신들의 결정에 있어서 상대방의 목표나 결정내용이 제약조건으로 작용함을 의미한다. 따라서 중앙정부나 자치단체는 결국 상대방 정부에 의하여 제약을 받고 있고 결과적으로 그들이 행사할 수 있는 재량권도 한정될 수밖에 없는 것이다.

그런데 이러한 정책결정과정에서 중앙이나 자치단체의 참여자들은 문제에 대한 정의, 문제의 중요성, 해결방법, 대안의 결과에 대해서도 각각 견해가 다른 경우가 많다. 이러한 상황 속에서 서로간의 상호작용은 더욱 복잡해지고 그만큼 협상의 중요성은 증대된다.

여기에서 주목할 사실은 어떠한 기관구성 형태이든 간에 중앙과 지방의회가 공식적으로 연계되는 경우는 없다는 것이다. 중앙과 지방자치단체간의 공식적 연계는 중앙과 집행기관 사이에만 존재한다.

이것은 곧 중앙과 집행기관 사이에는 공식적·비공식적 연계형태를 모두 유지하지만, 지방의회와 중앙과의 연계는 비공식적 연계에 의존할 수밖에 없다. 따라서 집행기관은 통합형을 제외하고는 중앙과 공식적·비공식적 연계형태를 유지하지만 지방의회와 중앙과의 연계는 비공식적 연계에 의존할 수밖에 없다. 따라서 집행기관은 중앙과의 공동정책결정과정에서 공식적인 지위

와 권한을 가지고 협상을 할 수 있지만, 지방의회는 그러한 공식적인 지위와 권한이 없다. 여기에 지방의회의 영향력의 한계가 있는 것이며 지방의회가 사용하는 연계는 비공식적 연계밖에 없다는 것이다.

그런데 중앙정부와 지방자치단체간의 연계강화문제에 대해서는 찬·반 양론이 엇갈려 있다(Warren and Aronson, 1981: 382-383).

첫째는 중앙정부와 자치단체간의 연계강화는 정책실패의 경우에도 공동 책임을 져야 한다는 측면에서 부정적 측면을 취하는 견해가 있다.

둘째는 중앙정부와 지방자치단체간의 연계강화는 서로간의 정치·행정적 약점을 보완해주어 궁극적으로 국민들에게 보다 양질의 서비스를 제공할 수 있다는 점에서 긍정적 입장을 취하는 견해가 있다.

특히 지방자치단체의 행정적·재정적 능력이 부족할 때 중앙정부의 재정적·기술적 지원을 통하여 상호간의 연계가 강화되는데 이러한 과정 속에서 지방자치단체는 그들의 행정능력을 강화시킬 수 있는 기회를 얻게 된다는 것이다.

그러나 이러한 연계의 강화는 상호협조를 가져올 수도 있지만 상호의존성의 증가와 정책갈등을 증폭시키는 역할을 하기도 한다. 그런데 중앙과 지방과의 연계에 대한 찬·반 양론은 그러한 연계의 성격에 따라 달라진다고 보는 것이 보다 타당할 것 같다. 중앙과 지방자치단체간의 연계가 수직적 통제와 감독 위주로 이루어질 때는 그것은 부정적 결과로 갈등의 폭을 증폭시킬 것이며 이와는 달리 협조자, 동반자, 지원자의 입장에 서게 되면 그러한 연계에서 나타나는 부정적 효과는 극소화될 수 있을 것이다(White, 1956: 251-259).

그러나 현실적으로는 정책결정에 대한 중앙정부의 영향력 확장과 또 한편으로는 지방의 행정·재정 능력의 부족으로 인하여 지방자치단체의 위상이 약화되기 쉽고 그 결과 중앙과 지방자치단체간의 정책결정권을 둘러싸고 다양한 갈등이 나타나고 있다고 보아야 한다. 물론 이러한 갈등은 정책결정권

외에도 관할권 분쟁이나 인력 및 자원 배분을 둘러싸고 빈번하게 일어나고 있는 현상이다.

중앙과 지방자치단체가 공동정책결정을 하는 데 있어서 이니셔티브를 누가 쥐느냐에 따라 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 즉 첫째는 정책결정권이 중앙과 지방자치단체에 균등하게 배분되어 있는 경우, 둘째는 중앙이 주도적 결정권을 가지고 있는 경우, 셋째는 지방이 주도적 결정권을 가지고 있는 경우이다(Richards, 1983: 131-138).

그러나 이 세 가지 유형 중 그 어디에 속하든 간에 주민대표성과 어느 정도 자율권을 가지고 있는 지방자치단체의 합의가 없는 상태에서 중앙이 일방적으로 정책을 결정할 수는 없다. 즉 중앙도 지방자치단체와 공식적·비공식적으로 연계되어 있기 때문에 이들 간에는 상호의존성이 존재하게 된다. 이에 따라 공동정책결정이 필요하게 되는데, 이 과정에서 중앙과 지방자치단체는 각각 상호간에 제약조건(constraints)으로 작용하게 된다. 따라서 중앙은 지방자치단체의 결정내용을 제약조건으로 하여 정책합의를 도출해내야 한다. 마찬가지로 지방자치단체는 중앙의 결정내용을 제약조건으로 하여 정책합의를 이끌어 내야 한다.

그런데 지방자치단체가 당해 자치단체의 의사결정을 하는 방식은 당해 자치단체 내부의 단독정책결정과 별로 다름이 없고 따라서 여기에서의 집행기관과 의회의 역할은 앞에서의 논의와 동일하다. 그런데 문제는 집행기관이나 의회가 중앙과 협상이나 대응을 할 때 집행기관은 직접적으로 협상과정에 관여할 수 있는 공식적(formal) 지위와 권한이 주어져 있는 반면, 지방의회는 일단 당해 지방자치단체의 구역을 초월한 문제에 대해서는 그러한 권한이 전혀 주어져 있지 않다는 것이다. 이것은 앞에서 살펴본 중앙과 지방자치단체간의 공식적 연계형태는 중앙과 집행기관 사이에만 존재하고 의회와의 사이에는 전혀 존재하지 않는 데 기인한다.

따라서 지방의회는 집행기관을 통하여 간접적으로 중앙에 영향력을 행사할 수 있다. 즉, 의회 → 집행기관 → 중앙이라는 과정을 통하여 정책결정에 영향력을 행사한다. 이때는 실제로 지방의회가 당해 지방자치단체의 집행기관에 대하여 상당한 영향력을 발휘할 수 있다. 그러나 이 경우 지방의회의 영향력이 얼마나 효과가 있을 것인가 하는 것은 집행기관이 의회의 요구를 받아들이는 자세 및 집행기관이 중앙정부와의 협상이나 대응에서 얼마나 능력을 발휘하느냐에 따라 크게 좌우된다. 이것은 이른바 영향력의 간접적 행사라고 볼 수 있는데 중간매개집단으로서의 의사결정점(decision points)이 많으면 그만큼 본래 의도를 달성하기가 어려워진다는 것은 이미 잘 알려진 사실이다(Pressman and Wildavsky, 1979: 94-102).

다음은 지방의회가 중앙정부와의 공동정책결정과정에서 직접 참여하는 방식이다. 즉, 지방의회 → 중앙정부의 형태로 공동정책결정과정에서 개입하는 방법인데, 이때 지방의회는 공식적 정책결정권한이 없는 관계로 해서 비공식적 접근방법을 사용하게 된다. 그런데 이때 의회가 비공식적으로 동원하는 영향력은 주민대표성, 주민여론 등을 배경으로 한 대변자, 중재자, 촉진자, 촉매자 등의 역할을 주로 하게 된다(Rangarajan, 1985: 260-261).

이러한 의회의 활동에 대해(경우에 따라서는 집행기관의 활동에 대해서도) 중앙도 신중한 고려를 하지 않을 수 없다. 왜냐하면 중앙정부는 지방의회 의원이나 집행기관의 협상노력을 경시할 경우 초래할지도 모르는 정치적 가치의 손실을 염두에 두고 있기 때문이다. 즉 정치적지지, 여론, 선거에서의 승리 등 정치적 가치의 획득을 위해서는 중앙정부도 지방자치단체의 협상노력이나 요구를 신중히 검토하게 된다는 것이다.

한편 집행기관은 여러 가지 공식적 권한과 지위, 채널을 보유하고 있기 때문에 당해 자치단체와 관련이 높은 정책문제에 대해서는 이를 거부하거나 이의를 제기할 수 있는 공식적 권한이 있다.

따라서 공동정책결정에 있어서 지방의회는 정치성과 주민대표성에서 정

당성을 구하는 반면, 집행기관은 공공성과 경영성, 실정법, 능률성 등에서 정당성을 찾는 경향이 있다. 이러한 힘을 이용하여 지방자치단체의 집행기관이나 의회는 중앙과의 합동정책결정과정에도 상당한 영향력을 미칠 수 있는 것이다. 그러나 그것이 얼마나 효과적인지 모르나 하는 것은 각 나라마다의 정치제도나 정치·행정문화, 정책의 성격, 통치자의 통치스타일 등 다양한 요인에 의하여 영향을 받게 된다.

지방자치단체의 공동정책결정과정에는 공식적 정책결정기구로서의 집행기관과 지방의회 외에도 주민, 이익집단, 언론 등이 관여하게 되는데 이들의 역할은 자치단체의 단독정책결정과정에서의 역할과 별 차이가 없다.

단지 주목해 볼만한 사실은 주민이나 이익집단, 언론 등이 당해 자치단체 구역 내에서는 서로의 이익을 위하여 서로 경쟁하거나 갈등관계에 있다가도 당해 자치단체가 중앙과 대응을 벌일 때는 당해 자치단체의 입장에 서서 자치단체를 지지하고 나온다는 사실이다(Hill, 1974: 36-38 and 131-179 참조). 이러한 현상은 특히 주민과 지역언론의 경우에는 더욱 두드러지게 나타나는데 비하여 이익집단의 경우는 상대적으로 그들의 이익이 중앙과 더욱 밀접하게 연계되어 있을 때는 중앙정부의 입장을 옹호하는 경우도 많다.

이러한 현상은 주민과 지역언론은 지역이익의 수호라는 차원에서 쉽게 당해 지방자치단체와 동맹구조를 형성하지만 이익집단은 구역에 관계없이 그들의 이해관계가 형성되어 있는 경우가 많으므로 그들의 이해득실을 따져 중앙정부에 동조하기도 하고 지방자치단체에 동조하기도 하는 것이다.

제9장 정책집행과 평가

제1절 정책집행

정책집행은 정책수단들을 동원하여 결정된 정책을 시행하는 것을 말한다. 정책 속에 포함되어 있는 수많은 정책수단과 계획들은 집행 작업을 거쳐 현실로 나타나야만 원하는 목표를 달성할 수 있고 정책 문제를 해결할 수 있다.

정책의 성공적 집행을 위해서는 올바른 정책수단이 동원되어야 한다. 정책수단이란 정부가 정책목적을 달성하기 위해 사용하는 여러 가지 방법을 말한다(Salamon & Lund, 1989: 29). 정책수단의 유형은 일반적으로 강제적 수단, 혼합적 수단, 자발적 수단으로 나눌 수 있다. Salamon 등은 강제적 수단으로 정부의 직접 시행, 규제, 공기업을 들고 있으며, 혼합적 수단에는 보조금, 조세감면, 지급보증을, 그리고 자발적 수단에는 민간부문(시민단체, 시장경제 등)의 자율적 활동을 포함시키고 있다.

정책집행에는 다양한 요인이 영향을 미친다. 정책집행에는 정책의 유형, 사업계획의 성격, 집행주체의 활동, 정책 대상집단의 특성, 환경적 요인 등 다양한 요소가 영향을 미친다. 정책의 유형에서 편익을 분배하는 분배정책은 집행이 용이하나, 재분배 정책은 집단 간의 갈등을 초래함으로써 집행에 어려움이 초래될 수 있다. 그리고 정책에 포함된 사업계획의 성격이 명확하고, 일관성이 있으며, 소망성을 지닐 때 집행의 성공 가능성이 높다. 또한 집행 주체의 활동과 관련하여 집행담당 조직의 분위기, 집행구조, 관료규범, 집행절차, 재원 등도 정책집행에 큰 영향을 미치며, 정책집행 담당 공무원의 태도와 관련 기관과의 관계도 집행의 성공여부에 영향을 끼친다. 나아가 정책 대상집단의 규모와 조직화 정도, 집행주체의 협상 전략도 집행에 영향을 미치며, 경제적·정치적 여건, 대중매체의 관심과 여론의 반응, 정책결정기관의 지지도 등 환경적 요인도 집행의 성과에 큰 영향을 미친다.

제2절 정책평가

정책평가는 정책의 내용과 집행 및 그 영향 등을 추정하거나 평정하는 것을 말한다. 정책평가는 정책목표가 얼마나 잘 충족되었는가를 파악하기 위해, 정책의 성공과 실패의 원인을 규명하기 위해, 그리고 정책집행 도중에 문제점을 파악하여 정책집행을 개선하기 위한 목적 등으로 수행된다.

정책평가는 정책집행 과정에서 등장하는 여러 가지 문제점을 해결하여 보다 나은 집행 전략과 방법을 모색하기 위하여 실시되는 형성적 평가(formative evaluation)와 정책집행 후 당초 의도했던 효과를 성취했는지 여부를 판단하는 총괄적 평가(summative evaluation)로 나누어 볼 수 있다. 형성적 평가는 과정평가·도중평가·진행평가 등으로도 불린다. 포괄적 평가(comprehensive evaluation)는 과정평가와 영향평가를 모두 포함하는 평가를 말한다.

정책평가의 일반적 절차는 [목표의 규명 - 기준의 설정 - 인과모형의 작성 - 연구설계 - 자료의 수집 및 분석] 등으로 구성된다.

정책평가는 정책목표와 수단 사이의 인과관계를 하나의 가설로 설정하고 이를 검증하려는 과학적 조사라고 할 수 있을 것이다. 이러한 정책평가는 타당성을 지녀야 한다. 정책평가에서의 타당성은 구성적 타당성, 통계적 결론의 타당성, 내적 타당성, 외적 타당성의 네 가지로 구분할 수 있다.

정책평가 연구에서는 진실험적 방법과 준실험적 방법을 사용할 수 있으나, 현실적 제약 때문에 준실험이 많이 사용되고 있다. 진실험은 실험집단과 비교집단(통제집단)의 동질성을 확보한 가운데 시행되는 실험을 말하며, 준실험은 무작위 배정을 하지 않아 동질성이 확보되지 않거나 비교집단 없이 행하는 실험을 말한다. 준 실험적 연구 설계에는 비동질적 비교집단 설계, 사후측정 비교집단 설계, 회귀불연속 설계, 단절적 시계열 설계 등이 있다.

오늘날 정책평가에 대한 중요성이 강조되고 있으나, 아직 그 수준이 초보단계에 있을 뿐만 아니라 과학적이고 전문적인 면에서의 질도 낮다고 하겠다(이종수 외, 2008a). 정책평가의 한계로는 주관적 판단의 개입 등 일반적 쟁점 외에 방법

론상의 장애, 유용화 과정에서의 평가자의 역할인지, 공식적 저항, 정책목표의 불확실성, 정책영향의 확산 등을 들 수 있다.

우리나라의 2008년도 현재 정책평가 제도는 다음과 같다. 정부업무 성과관리 는 과거 국무총리실, 기획예산처(현 기획재정부), 행정자치부(현 행정안전부) 등이 개별적으로 실시하던 평가를 각 부처의 자체평가를 중심으로 통합하여 운영하고 있다. 지방자치단체는 국가위임사무, 국고보조사업 등에 대해 행정안전부 주관의 합동평가를 받고 있다. 행정안전부 장관은 지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무, 국고보조사업 그 밖의 국가 주요 시책 등에 대해 국정의 효율적인 수행을 위해 필요한 경우 위원회의 심의·의결을 거쳐 관계 중앙행정기관의 장과 합동으로 합동평가를 실시할 수 있다(이종수 외, 2008a: 287-291).

<제4편 생각해 보기>

1. 2003년 9월의 감사원 감사결과에 의하면, 건설교통부는 경인운하 사업의 경제성을 짜 맞추기 위해 자료를 조작하고 왜곡해 온 것으로 드러났다. 건교부는 민간사업자가 산출한 총사업비 2조 2,447억 원을 멋대로 1조 9,770억 원으로 낮춘 자료로 한국개발연구원(KDI)에 경제성 분석을 의뢰하였으며, 분석결과 경제적 타당성이 없다는 결론이 나오자 두 차례에 걸쳐 평가항목을 20여개나 바꿔가며 경제성을 조작, 경인운하에 들어가야 할 비용을 4000억 원 가까이 숨기거나 빼먹고, 기대 효과는 2000억 원 가까이 부풀린 것이 밝혀졌다. 결국 이 사업은 1,520억 원의 국고손실을 초래한 가운데 중단되었다. 이 사례에서 드러난 정책분석의 문제점을 방지하기 위한 제도적 개선책에 대해 생각해 봅시다.

제5편 조직관리

조직관리론은 조직구조론과 조직행태론으로 나누어 볼 수 있다. 조직구조론은 특정 부서와 직무들 간의 분업관계, 공식적 권한의 흐름, 과업조정 수단 등과 관련된 조직의 구조를 어떻게 형성할 것인가의 문제를 다루며, 조직행태론은 조직 속의 구성원의 행태 문제를 다룬다.

다음에서는 조직관리의 문제를 조직구조론과 조직행태론으로 나누어 살펴보고자 한다.

제10장 조직구조론

제1절 조직과 조직구조의 기본 개념

조직은 공동의 목표를 달성하기 위해 분업과 통합의 활동체계를 갖춘 사회적 단위(social unit)를 말한다. 조직은 구조와 과정 및 규범을 내포하며, 환경과 교호작용을 한다.

조직구조(organization structure)는 조직 구성원의 ‘유형화된 교호작용’(patterned interaction)을 말한다. 조직 구성원들은 조직목표를 달성하기 위하여 서로 협동하면서 끊임없이 상호작용을 계속하는 바, 이러한 지속적인 교호작용 속에서 조직 구성원들의 행위의 유형이 형성된다. 조직구조는 조직내의 수평적 분화 및 수직적 계층에 따라 다양한 형태를 띠고 있다. 대표적인 조직구조는 베버(M. Weber)가 제시한 관료제조직으로 분업화와 집권화 및 공식화 정도가 높은 조직 형태이다. 그밖에 애드호크라시(adhocracy)·사업부제

조직·직능조직·행렬조직 등이 있으며, 기계적 조직과 유기체적 조직도 있다.

조직구조는 세 가지 핵심적 요소로 정의할 수 있다. 첫째, 조직구조는 개인 및 부서에 부과된 공식적 과업의 집합으로, 개인을 부서로, 부서를 전체조직으로 집단화(grouping)한 것이다. 둘째, 조직구조는 권한의 흐름, 의사결정 책임성, 계층의 수, 통솔의 범위 등 공식적 보고 관계를 지정한다. 셋째, 조직구조는 부서간의 의사소통, 조정, 통합을 확보할 수 있는 체제를 포함한다.

조직구조를 설계할 때는 명령체계, 계선과 참모, 통솔범위, 집권과 분권, 공식화 정도를 고려해야 한다 (Daft, 1998: 15-18).

명령 체계(chain of command)는 조직 내 모든 구성원을 연결하는 연속된 권한(authority)의 흐름으로 누가 누구에게 보고하는지를 지정한다. 조직의 관리자는 의사결정, 명령지침, 자원 배분에 관해 직위가 부여한 공식적이고 정당한 권력인 권한을 행사한다. 따라서 상관은 조직의 계층을 따라 위에서 아래로 권한을 행사하고, 부하는 이에 복종한다(이종수 외, 2008a).

계선 부서(line departments)는 조직의 일차적 목표에 관련된 과업을 수행하는데 반해, 참모부서(staff departments)는 전문 기술로 계선기관을 지원하는 부서를 뜻한다. 참모부서는 계선 부서에게 자문하는 관계로, 인력, 회계, 연구, 마케팅 등을 지원하는 기능을 수행한다. 우리나라 중앙정부기관에서 계선 부서는 기획재정부, 보건복지가족부, 지식경제부, 노동부 등이 해당되고, 법령을 지원하는 법제처 등이 참모 부서에 해당된다.

통솔 범위(span of control)는 한 상관에게 보고하는 부하의 수를 뜻한다. 전통적 조직이론에서는 6명 이내의 좁은 통솔 범위를 주장했다. 그러나 최근의 조직이론에서는 30~40명의 넓은 통솔 범위를 주장한다. 통솔 범위는 조직의 계층 수를 결정한다. 전반적으로 좁은 통솔 범위를 가지고 있어 계층 수가 많은 것은 고층조직(tall organization)이라 하고, 넓은 통솔 범위에 따라 계층

수가 적은 것은 저층조직(flat organization)이라 한다. 최근의 조직이론에서는 비용 효율성, 신속한 의사결정, 관리 권한의 위임을 위해 넓은 통솔 범위를 가지는 저층조직을 선호한다.

집권화와 분권화는 의사결정이 이루어지는 계층이 위치한 수준을 의미한다. 집권화(centralization)는 의사결정 권한이 조직계층의 상층부에 집중되어 있는 경우이고, 분권화(decentralization)는 의사결정 권한이 조직의 하위계층에 분산되어 있는 경우이다.

집권조직은 조직의 내적 통제력을 확보할 수 있기 때문에 위기 상황과 같은 불리한 조직환경에 효과적인 조직구조이다. 그러나 분권조직은 최고관리자의 과도한 의사결정 부담을 경감하고, 조직 구성원의 능력과 기술을 더욱 적극적으로 활용할 수 있다. 또한 과업을 가장 잘 알고 있는 조직 구성원에 가까운 수준에서 의사결정이 이루어질 수 있고, 환경 변화에 더욱 신속한 대응이 가능한 장점이 있다.

공식화(formalization)는 문서화(written documentation)된 정도를 뜻한다. 문서에는 조직 구성원을 지시하고 통제하는 데 관련된 직무기술서, 공식적 규칙 및 규정, 구체적 정책 및 절차를 포함한다. 공식화된 직무를 수행하는 조직 구성원은 과업을 수행할 때 재량의 여지가 적다. 따라서 공식화는 과업 수행의 지속성을 확보할 수 있는 장점은 있으나, 조직 구성원의 참여와 창의성을 제한할 수 있다. 공식화는 지나친 문서주의(red tape)와 같은 부정적인 문제를 낳기도 한다. 최근 신공공관리론에서는 내부규제를 완화해 조직의 신속성을 제고하고, 조직 구성원의 재량권을 강조하고 있다.

제2절 조직구조의 모형

1. 조직구조의 기본 모형

조직구조의 기본 모형은 크게 기계적 구조(mechanistic structure)와 유기적 구조(organic structure)로 개념화할 수 있다(Burns & Stalker, 1961).

기계적 구조는 엄격히 규정된 직무, 많은 규칙과 규정(높은 공식화), 집권적 권한, 분명한 명령 체계, 좁은 통솔범위, 낮은 팀워크를 특징으로 한 조직구조로 내적 통제에 따른 예측 가능성의 장점이 있다. 반대로 유기적 구조는 적은 규칙과 규정(낮은 공식화), 분권적 권한, 광범위한 직무, 넓은 통솔 범위, 높은 팀워크를 특징으로 한 조직구조로 환경에 대한 뛰어난 적응성의 장점이 있다.

기계적 구조의 대표적 조직은 막스 베버의 관료제 모형이다. 관료제는 정규적인 전문화된 과제, 서류화된 규정과 절차를 강조하는 높은 공식화, 좁은 통솔 범위, 비정의성, 엄격한 명령 체계, 계층제적 조정을 특징으로 하는 대단히 기계적인 조직구조이다. 관료제는 대규모 조직에서 합리성과 효율성을 극대화할 수 있는 효과적인 조직구조로 1960년대까지 지배적인 조직구조의 패러다임으로 인정받았다. 그러나 1970년대 이후 불안정한 조직환경에 따라 탈관료제 모형이 대안적으로 제기되었다. 공공 부문에서는 1980년대 신공공관리론에 의해 도전받기 전까지 관료제 모형은 각국 정부조직의 지배적인 구조화 방식이었다.

유기적 구조의 대표적인 조직으로는 최근에 등장한 학습조직(learning organization)을 들 수 있다. 학습조직은 공동의 과업, 소수의 규정과 절차, 비공식적이고 분권적인 의사결정을 특징으로 한다. 모든 조직 구성원이 문제 정의와 해결에 관여하고, 조직 역량을 증진하기 위해 지속적인 실험을 가능케 하는 대단히 유기적인 조직구조의 특성을 갖고 있다. 이 모형은 세계경제 통

합에 따른 경쟁의 심화와 정보통신 기술의 확산에 따라 환경에 더욱 탄력적이고 대응적인 새로운 조직구조로 관심을 끌고 있다.

현실 속의 조직은 어떠한 조직도 배타적으로 기계적 또는 유기적 구조에 해당되는 것은 아니다. 즉 우리가 일상적으로 접하는 현실의 조직구조들은 기계적 구조와 유기적 구조의 양 극단 사이에 위치하고 있다(이종수 외, 2008a: 321-329).

2. 조직구조의 모형들

1) 기능구조

기능구조(functional structure)는 기능부서화 방식에 기초한 조직구조 유형이다. 기능부서화는 유사한 기능 혹은 업무 과정을 수행하거나, 유사한 지식이나 기술을 가진 구성원을 같은 부서로 묶는 방식이다. 예를 들어 제조와 관련된 직위는 제조부로, 판매와 관련된 직위는 판매부로 묶는 방식을 말한다.

기능구조는 기능 내에서 규모의 경제를 제고할 수 있다는 장점을 지닌다. 즉 유사한 기능적 업무를 묶어 시설과 자원을 공유함으로써 중복과 낭비를 막아 효율성을 높일 수 있다. 기능구조의 단점은 부서들 간의 조정과 협력이 요구되는 환경변화에 둔감하다는 것이다.

2) 사업구조

사업구조(divisional structure)는 산출물에 기반한 사업부서화 방식의 조직구조 유형이다. 사업구조의 각 부서는 한 제품을 생산하거나, 한 지역에 봉사하거나, 또는 특정 고객집단에 봉사할 때 필요한 모든 기능적 직위들이 부서 내로 배치된 자기완결적 단위다.

사업구조의 각 부서는 자기완결적 기능 단위로 기능 간 조정이 용이하므

로 환경 변화에 좀 더 신속적이고, 대응적일 수 있는 장점이 있다. 그리고 성과관리에 유리하며, 구성원들에게 포괄적인 목표관을 갖게 해 주는 장점도 지닌다. 그러나 사업구조는 산출물별 생산라인의 중복에 따른 규모경제와 효율성에 손실이 있다는 단점을 지닌다. 또한 사업부서간의 경쟁이 지나칠 경우 조직 전반에 부정적 결과를 초래할 수 있다는 점도 단점이라고 할 수 있다.

3) 매트릭스 구조

매트릭스구조(matrix structure)는 기능구조와 사업구조를 혼합한 조직구조의 유형이다. 매트릭스구조의 특징은 이원적 권한 체계를 갖는데 있다. 즉 조직구성원은 두 명의 상관에게 보고하는 체계를 가진다.

매트릭스구조는 신속성과 적응성이 요구되는 불안정하고 급변하는 조직환경에 효과적인 구조다. 매트릭스 조직의 단점은 이중 권한 체계가 개인에 미치는 혼란, 갈등, 좌절이다. 특히 기능부서와 사업부서간의 갈등이 높다. 이 결과 갈등해결에 요구되는 시간과 노력의 낭비가 불가피하다.

4) 수평구조

수평구조는 조직구성원을 핵심 업무과정 중심으로 조직하는 방식을 말한다. 즉 특정한 업무과정에서 일하는 개인을 팀으로 모아 의사소통과 조정을 쉽게 하고, 고객에게 직접적으로 가치를 제공토록 한다. 팀구조라고도 한다.

수평구조의 장점은 고객수요 변화에 신속히 대응할 수 있는 조직의 신속성을 크게 제고할 수 있는 데 있다. 또한 부서 간의 경계가 없어 조직 전체의 관점에서 업무를 이해하게 되고, 팀워크와 조정에 유리한 조직이다.

5) 네트워크구조

네트워크구조란 조직 자체의 기능은 핵심역량 위주로 합리화하고, 여타 기

능은 외부 기관들과 계약 관계를 통해 수행하는 조직구조 유형을 말한다. 네트워크 구조는 유기적 조직 유형의 하나로 정보통신기술의 확산으로 채택된 새로운 조직구조 접근법이다.

네트워크구조의 주요 장점은 전 지구적으로 최고 품질과 최저 비용의 자원들을 활용할 수 있으면서도, 대단히 간소화된 조직구조를 갖는 데 있다. 또한 환경변화에 신속적이고, 신속한 대응이 가능하다는 장점을 지닌다. 그러나 네트워크구조는 계약관계에 있는 외부 기관을 직접 통제하기 어렵다는 단점을 지닌다.

6) 애드호크라시

애드호크라시는 항구성(permanency)을 특징으로 하는 관료제구조에 반대되는 유기적 조직구조이다. 애드호크라시는 기계적이고 정태적이며, 일상적인 관료제에 비하여 유기성·동태성·비일상성을 강조하는 조직구조 개념이다. 이 개념을 만들어 낸 베니스는 애드호크라시를 “다양한 전문 기술을 가진 비교적 이질적인 전문가들이 프로젝트를 중심으로 집단을 구성하여 문제를 해결하는 변화가 빠르고, 적응적이며, 일시적인 체계”로 정의하고 있다. 애드호크라시는 관료제와는 달리 유연성(flexibility)·적응성(adaptability)·대응성(responsiveness)·혁신성(innovation)이 높다는 점에서 유기적 조직 구조에 속한다(양창삼, 1992).

애드호크라시는 낮은 수준의 복잡성, 낮은 수준의 공식화, 분권적 의사결정 등의 구조적 특성을 가지고 있다. 애드호크라시는 여러 조직 구조의 모양을 가지고 있는 바, 가장 대표적인 것이 매트릭스 조직이며, 그 밖에 태스크포스, 위원회 조직 등이 있다.

제3절 관료제론

관료제(bureaucracy)는 일반적으로 정부조직 즉 정치권력의 장악자로서의 통치조직을 지칭하는 용어로 사용되나, 서구사회에서는 계층제적 구조를 가진 대규모조직(large organization)의 의미로 사용된다. 공공부문의 조직구성 원리는 기본적으로 베버(M. Weber)가 주창한 관료제 이론에 기반하고 있다. 조직구조의 항구성(permanence)과 안정적 인력관리를 강조하는 관료제의 조직형태는 당초 산업사회에서 가장 효과적인 조직형태 가운데 하나로 인식되었다. 그러나 20세기 중반 이후에는 급변하는 환경변화에의 부적응 등을 논거로 탈관료제 모형(post-bureaucratic model)이 광범하게 처방되고 있다.

관료제론을 창시한 베버(M. Weber)는 조직을 사회관계의 특수한 형태로 간주했다. 그는 조직 운영에 필요한 명령을 구성원들이 수행하도록 보장하기 위해 일종의 권위의 계층제(hierarchy of authority)가 필요하다고 했다. 그는 권위를 일정한 근거에 호소하여 정당화되거나 타당한 것으로 받아들여지는 것을 의미했다. 베버는 이러한 권위가 의존하는 근거를 합리적·합법적 규칙, 전통의 힘에 의한 권위, 카리스마 등으로 구분했다. 이 가운데 관료제라고 하는 조직구조의 기초를 제공하는 것이 합리적·합법적 권위라고 한다.

하나의 조직 형태 또는 조직을 지배하는 원리로서의 관료제는 가장 효과적인 조직 형태 가운데 하나로 볼 수 있다. 관료제가 효과적으로 작용할 수 있는 근거는 관료제가 지니고 있는 특징에서 비롯된다. 관료제의 구조적 특징으로는 법규의 지배, 권한의 명확성, 직위계층제, 문서에 의한 행정, 전문성, 전직성 등이 제시된다. 관료제의 이러한 특징적인 성격을 요약하면 다음과 같다(이종수 외, 2008a).

첫째, 관료제는 자격 또는 능력에 따라 규정된 기능을 수행하는 분업

(division of labor)의 원리에 따른다. 일정한 직위를 차지하고 있는 사람에게는 필요한 권한이 부여되고, 강제의 수단이 명확하게 규정되며, 이러한 수단의 이용은 엄격한 조건하에서 이루어진다.

둘째, 조직은 엄격한 계층제(hierarchy)의 원리에 따라 운영된다. 즉, 하위 직위는 상위 직위의 감독과 통제 하에 있다.

셋째, 조직의 기능은 규칙(rules)에 의해 제한된다. 규칙에 의한 규제는 조직에 가장 중요한 계속성과 안정성을 제공한다.

넷째, 이상적인 관료제는 증오나 열정이 없이 형식주의적인 비정의성(impersonality)의 정신에 따라 움직인다. 즉, 합리적인 결정을 내리기 위해서는 부하들과 고객과의 감정적 연계를 피해야 한다는 것이다.

다섯째, 이상적인 관료제는 기술적 자격(technical qualifications)에 의해 충원되는 제도를 갖는다. 기술적 자격에 의한 충원은 관료를 자의적인 해고로부터 보호하고, 연공서열이나 업적에 따라 승진시킬 수 있는 기초가 된다.

관료제 구조는 조직의 목표달성을 극대화하는 능률적·합리적 기능을 가진 조직구조로 인식되기도 하나, 다른 한편에 있어서는, 관료제의 역기능적·병리적 현상이 지적되기도 한다. 관료제의 병리현상으로는 서면주의와 형식주의, 수단의 목표화, 무사안일주의, 귀속주의(ascription)에 입각한 자생집단, 할거주의(sectionalism), 상관의 권위에의 의존, 전문화로 인한 훈련된 무능(trained incapacity), 변화에 대한 저항 등을 들 수 있다(박동서, 1997).

관료제의 이러한 역기능과 병리현상을 제거하기 위해 20세기 후반부터 다양한 탈관료제 모형이 처방되고 있다. 조직의 임시성을 강조하는 Bennis의 유기적·적응적 조직(organic-adaptive organization), McCurdy의 반관료제적·탈관료제적 조직과, Peters가 전통적 관료제 모형의 대안으로 제시한 시장적 정부모형, 참여적 정부모형, 신축적 정부모형, 탈내부규제 정부모형 등이 그러

한 예에 속한다.

McCurdy(1977)는 반관료제적·탈관료제적 조직의 구성원리로 ① 문제해결능력을 가진 사람이 권한을 행사하며, ② 업무수행의 기준과 절차는 상황적응적이며, ③ 고객은 동료와 같이 다루어지며, ④ 비계층적 구조를 형성하며, ⑤ 집단적 과정을 통하여 문제해결과 의사결정을 하며, ⑥ 직업적 유동성을 보장하며, ⑦ 조직구조는 생성·변화·소멸되는 잠정성을 가지며, ⑧ 모든 의사소통은 공개된다고 지적하였다.

제11장 조직행태론

효과적인 조직관리를 위해서는 조직 내 인간의 본질을 이해해야 하며 그들의 행위가 어떻게 이루어지는가를 파악해야 한다. 조직 속의 구성원들의 행태에 관심을 갖는 조직행태론의 주요 연구 분야로는 인간관과 동기이론, 리더십, 권력, 갈등관리, 의사전달, 의사결정 등이 있다.

제1절 동기이론

조직구성원의 행동을 효과적으로 관리하기 위해서는 조직구성원들에게 동기를 부여하여 그들의 행동을 조직의 효과성과 일치하도록 유도하여야 한다. 일반적으로 동기이론은 동기를 유발하는 요인의 내용을 설명하는 내용이론(content theories)과 동기 유발의 과정을 설명하는 과정이론(process theories)으로 분류할 수 있다.

1. 내용이론

1) 머슬로의 욕구계층이론

머슬로(A. H. Maslow)는 인간의 욕구를 다섯 가지로 나눈 욕구계층이론을 제시하였다. 그의 이론은 다음과 같은 세 가지 전제 위에 성립한 것이다.

첫째, 인간의 동기는 다섯 가지 욕구(생리적 욕구, 안전 욕구, 사회적 욕구, 존경에 대한 욕구, 자아실현 욕구)의 계층에 따라 순차적으로 유발되고, 둘째, 동기로 작용하는 욕구는 충족되지 않은 욕구이며, 충족된 욕구는 그 욕구가 나타날 때까지 동기로서의 힘을 상실하며, 셋째, 대개의 경우 인간은 그러한 다섯 가지의 욕구들을 부분적으로밖에 충족시키지 못하기 때문에 인간은 항구적으로 무엇인가를 원하는 동물(perpetually wanting animal)이라고 하는 욕구계층이론을 주장했다(Maslow, 1943: 370-396; 1954: 92).

이러한 욕구계층이론은 인간의 기본적 욕구를 파악하여 계층별로 분류하고 그들 간의 관계를 설명함으로써 인간의 행동을 작동시키는 동기를 이해하며 조직 구성원들 개인 문제의 해결에 개념적 틀을 제시해 주었다는 점에서 높은 평가를 받고 있다.

그러나 욕구계층이론은 여러 비판을 받고 있다. 즉 인간의 기본욕구를 다섯 가지로 분류하는 것의 타당성이 의심스러우며, 어느 욕구가 충족된다 하더라도 그 욕구가 동기유발 요인으로서의 의미를 완전히 상실하는 것이 아니라 강도가 약화되어 하나의 욕구로서 여전히 존재하고 있을 뿐 아니라, 또한 항상 하나의 욕구가 하나의 행동을 유발한다고 보기보다는 두 가지 이상의 복합적인 욕구가 하나의 행동을 유발한다고 보는 것이 타당하다는 등의 비판이 제기되고 있다.

2) 앨더퍼의 ERG이론

앨더퍼(C. Alderfer)는 머슬로의 욕구계층이론을 수정하여, 기본 욕구로서의 존재욕구(existence needs), 관계욕구(relatedness needs), 성장욕구(growth needs)의 두문자를 따서 ERG이론을 제시하였다. 존재욕구(existence needs)는 머슬로의 생리적 욕구와 안전 욕구의 일부를 포함하며, 관계욕구(relatedness needs)는 머슬로의 안전 욕구 중 대인관계 차원의 비물리적 안전(원만한 인간관계 등)과 사회적 욕구 그리고 존경의 욕구 중 일부를 포함한다. 그리고 성장욕구(growth needs)는 머슬로의 존경 욕구 중 일부와 자아실현 욕구를 포함한다.

앨더퍼는 우선 인간의 기본 욕구를 머슬로와는 달리 세 가지로 보았다. 그리고 앨더퍼는 두 가지 이상의 욕구가 동시에 작용하여 복합적으로 하나의 행동을 유발한다고 주장한 점에서, 다섯 가지 욕구 중에서 가장 우세한 하나의 욕구에 의해서 하나의 행동이 유발된다고 본 머슬로와는 다르다. 앨더퍼는 또한 욕구 만족시 욕구 발로의 전진적·상향적 진행뿐만 아니라 욕구 좌절로 인한 욕구 발로의 후진적·하향적 퇴행을 제시하고 있다는 점에서도 머슬로와 다르다.

앨더퍼의 ERG이론은 머슬로의 욕구계층이론보다는 인간의 동기를 더 현실적으로 설명하는 것으로 평가받고 있다.

3) 허즈버그의 욕구충족요인 이원론

허즈버그(F. Herzberg)의 욕구충족요인 이원론은 조직 구성원에게 불만을 주는 요인과 만족을 주는 요인은 상호 독립되어 있다는 것을 제시한다(Herzberg, 1966). 즉 그는 인간의 기본 욕구의 범주를 불만을 느끼게 하는 위생요인(hygiene factors)과 만족을 주고 우수한 직무 수행을 위해 동기를 유발하는 데 작용하는 동기요인(motivators)으로 이분화했다.

위생 요인은 “직무의 맥락(job context, 직무환경적 측면)”과 관계되는 것으로서 일 그 자체보다도 “직무환경”에 관련된 요소라 할 수 있다. 주로 조직의 방침(정책)과 행정, 관리 감독, 상사와의 관계, 근무환경, 보수, 동료와의 관계, 개인 생활, 부하 직원과의 관계, 지위, 안전 등이 여기에 속한다. 그리고 동기 요인은 열심히 일하게 하고 작업성과도 높여 주는 요인으로서 성취, 인정, 직무 내용, 책임, 승진·승급(advancement), 성장 등이 여기에 속한다.

허즈버그의 욕구충족요인 이론은 인간에게 만족을 주는 요인과 불만족을 방지하는 요인은 서로 다른 차원이라는 것을 제시하여 조직관리의 측면에서 실질적인 공헌을 한 것이 사실이다. 그러나 이 이론 역시 많은 한계점을 갖고 있다. 즉 개인차에 대한 고려가 없으며, 직무 요소와 동기 및 성과 간의 관계가 충분히 분석되어 있지 않다는 등의 비판을 받고 있다.

4) 맥클리랜드의 성취동기이론

맥클리랜드(D. McClelland)는 조직구성원들의 성취 욕구를 집중적으로 연구하여 성공적인 기업가가 되게 하는 요인이 어떤 물질적인 것이 아닌 성취 욕구라는 점을 입증하고자 했다. 개인의 욕구 중에서 습득된 욕구들을 성취욕구(need for achievement), 소속욕구(need for affiliation), 그리고 권력욕구(need for power)로 분류한 그는 성취욕구가 강한 사람들의 중요한 특징을 다음과 같이 지적하였다.

첫째는 성취동기가 강한 사람은 목표 설정을 중요시하고, 실제 목표 설정에서도 난이도에 모험성을 가미하여 도전적이다. 물론 실패에 대해서도 비슷한 정도의 두려움을 가진다. 그러면서도 달성 가능한 수준을 설정하여 성과를 높여 간다. 둘째, 목표 달성 과정에서 성취동기가 강한 사람들은 경과 진행 상황과 성과 결과 등에 대한 빠른 환류를 원하며, 이를 통해 자신들이 얼마나 잘 하고 있는지를 점검한다. 셋째, 성취동기가 강한 사람들은 함께 근무하는

동료에 대해서도 많은 관심을 가지고 동료를 선호하는 데 목표에 기여할 수 있는 성과 지향적인 동료들과 근무하기를 원한다. 넷째, 성취동기가 강한 사람은 자신의 개선(personal improvement)에 주저하지 않고 적극적이다(이중수 외, 1998b).

그는 또한 권력 욕구가 강한 사람은 다른 사람에게 영향력을 행사하거나 통제하려는 생각으로 시간을 보내며, 논쟁에 이기려 하고 타인의 행동을 변화시키려 하며, 권위와 지위를 얻기 위해 자신의 영향력을 행사할 대상을 찾는 데 많은 시간을 보내며, 소속 욕구가 강한 사람은 자기의 의사결정이나 강력한 성취욕보다는 타인과의 따뜻하고 친근한 관계를 유지하는 것에 많은 시간을 할애한다고 지적한다.

5) 맥그리거의 X·Y이론

맥그리거(D. McGregor)의 X·Y이론은 인간관을 X·Y형 두 가지로 대별하여 이러한 인간관에 따른 인간관리 전략을 제시했다(McGregor, 1960). 그는 전통적 관리 체제를 정당화시켜 주는 인간관을 X이론, 새로운 인간관으로 제안한 것을 Y이론이라고 불렀다. X이론은 머슬로가 말한 욕구 계층 가운데서 주로 하위 욕구를 중요시하는 것이며, Y이론은 비교적 상위 욕구를 중요시하는 것이다.

X이론에 입각한 관리전략은 강제·통제·명령·처벌 등을 기초로 하고, Y이론은 자율에 의한 통제를 중시한다는 것을 제시하면서 맥그리거는 X이론적 관리전략을 비판했다. 즉, 조직관리란 조직 구성원에 대한 지시와 통제가 주무기가 되어서는 안 되고, 조직 구성원의 잠재력이 능동적으로 발휘되게 하면서 개인과 조직이 원하는 바를 서로 통합시킬 수 있는 Y이론적 인간관이 바탕이 되어야 한다고 주장했다(이중수 외, 2008a).

2. 과정이론

과정이론(process theories of motivation)은 혹은 인식절차이론(cognitive process theories of motivation)이라 부르기도 한다. 내용이론이 욕구를 바탕으로 한 이론이라면, 과정이론은 정보 처리(information processing)나 인식(cognition) 혹은 직무환경 요인과 상황 등에 초점을 둔다. 과정이론으로는 브룸의 기대이론, 포터와 롤러의 기대이론, 애덤스의 공정성이론 등을 대표적인 예로 들 수 있다.

1) 브룸의 기대이론(VIE 모형)

브룸의 기대이론(expectancy theory)은 행위와 보상이 어떻게 연결된 것인가를 살펴봄으로써 개인의 지각에 의한 동기 부여의 과정을 설명하려 하였다. 기대이론은 욕구와 만족 그리고 동기 유발 사이에 “기대라는 인식론적 개념”을 활용한다는 점에서 내용이론과 구별된다.

브룸의 이론을 구성하고 있는 세 가지 요소는 유의성(valence), 수단성(instrumentality), 기대감(expectancy)이며, 이들의 두문자를 모아 VIE모형이라 부르기도 한다. 유의성(혹은 유인가, valence)은 개인이 특정 결과에 대하여 갖는 선호의 강도를 말한다. 다시 말하면, 직무 수행에서 받을 수 있는 보상에 대하여 그 개인이 느끼는 중요성을 말한다. 수단성은 개인이 지각하는 1차적 결과(예를 들면 성과나 생산성)와 2차적 결과(예를 들면 승진, 승급, 인정)와의 상관관계(어떤 특정한 수준의 성과를 이룩하면 그에 대한 보상이 적절하게 주어지는가에 대한 관계)에 대한 인지도이다. 예를 들면 높은 성과(생산성)를 이룩하였을 때의 수단성은, 높은 성과가 항상 승급을 가져오는 +1.0의 관계로부

터 성과와 보상 간에 전혀 관계가 없는 0의 관계, 그리고 높은 성과가 도리어 임금 삭감을 가져오는 -1.0의 관계 사이에 존재한다. 그리고 기대감이란 개인 행동이 자기 자신에게 가져올 결과에 대한 주관적 믿음이다. 다시 말하면, 일정한 노력을 기울이면, 일정한 수준의 성과(1차적 결과)를 가져올 수 있으리라는 가능성에 대한 주관적인 확률에 대한 믿음을 말한다.

브룸에 의하면, 개인의 동기는 자기 자신이 달성할 수 있으리라고 기대하는 1차적 결과와 또 그 1차적 결과가 실제로 2차적 결과를 가져오리라는 기대감의 복합적 함수에 의하여 결정된다. 따라서 개인의 능력이 실제 성과를 거두리라고 기대하고 실제 성과가 승진이나 보상 등 개인이 원하는 결과를 반드시 가져오리라고 기대할수록 개인의 동기는 강하게 작용하고, 그 반면에 거둘 수 있는 성과에 의심이 많고 개인의 성과와 원하는 보상 간에 아무런 상관관계가 없다고 믿을수록 개인의 동기는 낮게 나타난다는 것이다.

2) 포터와 롤러의 동기 유발 모형(EPRS 모형)

포터와 롤러는 브룸의 기대이론을 기초로 하여 추가 변수를 포함하여 조직에서의 근무에 대한 태도와 성과와의 관계를 설명하였다 (Porter & Lawler, 1968: 10-15). 그들에 의하면, 개인은 과거에 습득한 바 있는 경험이나 미래에 대한 기대감에 의한 동기를 부여받는다라는 사실을 시사하고 있다. 이들의 동기 유발 이론은 노력(effort), 성과(performance), 보상(reward), 만족(satisfaction)이라는 틀을 중시하므로 이를 EPRS라고 부르기도 한다.

포터와 롤러는 성취 곧 생산성에 영향을 미치는 요인으로서 조직원들의 만족이나 사기보다는 오히려 노력이라는 요인을 중시하고 있다. 따라서 직원의 노력이 성취를 낳고 그 같은 성취에 따른 보상을 지급할 때, 직원의 만족은 보장된다는 주장을 함으로써, [만족→사기 양양→성과]라는 전통적인 틀보다는 [노력→성과→보상→만족→환류]라는 새로운 체계를 주장한 것이다. 즉

욕구의충족(만족)이 생산성을 증대시킨다는 전통적인 가정을 떠나서, 개인의 노력이 성취에 직접적으로 영향을 미치는 요인이 되고, 만족은 성취에 대한 간접적인 환류를 통해서만 영향을 미친다는 주장이다.

EPRS 모형에 대해서는 인간의 행동은 쾌락주의적 가정이나 경제적 타산에 따라서만 행동하는 것은 아니라는 비판이 제기되고 있다.

3) 애덤스의 형평성이론

형평성이론(equity theory)은 애덤스(J. Stacy Adams) 등에 의하여 체계화된 이론이다 (Adams, 1963: 422-436). 이 이론은 개인의 투입(노력, 성과, 기술, 생산량, 제품과 서비스의 질) 대(對) 결과(보수, 승진, 인정, 칭찬, 지위)의 비율을 동일한 직무 상황 내에 있는 다른 사람들의 투입(inputs) 대 결과(outcomes)의 비율과 비교하여 행동방향을 정한다는 것이다.

형평성이론에 의하면, 인간은 자신의 투입에 대한 산출의 비율보다 비교 대상의 투입에 대한 산출의 비율이 높거나 낮다고 지각하면 비형평성을 느끼게 되고, 이에 따른 심리적 불균형·긴장·불안감 등을 해소시키기 위해 형평성 추구의 행동을 작동시키는 동기가 유발된다고 한다. 형평성을 추구하기 위한 행동에는 ① 투입 또는 산출을 변화시켜 조정하는 것, ② 투입과 산출에 대한 본인의 지각을 바꾸는 것, ③ 준거인물을 바꾸는 것, ④ 조직을 이동하는 것 등이 있다.

제2절 리더십 이론

1. 리더십의 개념과 리더의 기능

리더십의 개념은 논자에 따라 다양하게 정의되고 있다. Dimock(1969)은 “조직목표의 달성을 위해 구성원이 자발적으로 적극적 행동하도록 동기를 부여하고 영향력을 미치는 창의적인 능력”으로 정의하고 있으며, Stogdill(1974)은 리더십을 “집단이 목적을 설정하고 그 것을 성취하도록 하기 위하여 집단 활동에 영향을 미치는 과정”이라고 정의한다.

리더십이란 결국 Pfiffner & Presthus(1960)의 정의와 같이, “희구하는 목표를 달성하기 위해 개인 및 집단을 조정하며 동작하게 하는 기술”이라고 규정할 수 있을 것이다. 다시 말해 리더십이란 조직 구성원으로 하여금 바람직한 조직목적에 자발적으로 협조하도록 하는 일종의 기술 및 영향력으로 볼 수 있다. 또한 리더가 추종자로 하여금 소망스러운 상태로 행동하게 하는 과정이고, 목표설정에서 목표달성에 이르기까지 이를 위해 노력하는 조직적 집단활동에 영향을 미치는 과정이라고 볼 수 있다.

리더십은 그것이 효과적으로 행사될 때 조직의 성과를 제고하는데 긴요한 역할을 수행한다. 모든 하위조직이 각각의 임무를 완벽하게 수행하도록 잘 구조화된 컴퓨터와 같은 시스템에는 별도의 리더가 필요하지 않을 수 있다는 관점에서, 리더는 조직의 ‘불완전한 구조와 과정’을 보완하는 기능을 수행한다고 할 수 있을 것이다.

Jex(2002)는 리더의 기능을 다음과 같이 제시한다. 즉 리더는 ① 전략적 방향과 비전을 설정하고(strategic direction and vision), ② 구성원의 동기를 부여하고 코치하며(motivation and coaching), ③ 조직의 정책을 해석하고 집행하며(enforcement and interpretation of organizational policies), ④ 자원을

획득하는 기능(obtaining resources for groups)을 수행하는 등의 중요한 역할을 수행한다고 주장한다.

또한 Yukl은 리더의 주요 기능을 다음과 같이 제시한다.

① 정보관리(Giving-Seeking Information): 조직활동과 관련된 정보의 수집·전파, 직무책임 및 기대의 명확한 의사전달, 성과의 모니터링 및 보상의 제공

② 의사결정(Making Decisions): 조직목표의 설정, 실행계획의 수립 및 활동의 조정, 문제의 식별·분석·해결, 상담 및 권한위임.

③ 구성원への 영향력 행사(Influencing People): 구성원への 가치·논리 제공·정서 자극 등 동기부여. 인정과 보상을 통한 성과 강화.

④ 관계형성(Building Relationships): 구성원에 대한 개인적 배려 등 지원 활동, 타인과의 네트워크 형성, 갈등의 조정과 팀 형성.

이러한 리더의 기능을 좀 더 구체화하여 설명하면 다음과 같다.

① 조직목표의 설정 및 장단기 계획 수립: 조직목표의 설정, 조직목표의 우선순위 부여, 조직목표의 구체화 등.

② 조직목표 달성을 위한 조직활동의 조정: 구성원에 대한 동기유발, 조직의 임무·역할의 규정, 업무의 배정 등.

③ 전문적인 정보와 경험의 공급원

④ 대내관계의 통제 및 대외적 대표 기능의 수행

⑤ 보상과 제재의 시행: 상벌 관리

⑥ 갈등의 중재·조정

⑦ 임무수행을 위한 솔선수범

⑧ 집단의 상징으로서 집단의 공과에 대한 책임을 짐

⑨ 조직구성원의 정서적 유대를 유지하는 구심점

2. 리더십 이론

전통적 리더십 이론은 자질론(trait theory)으로부터 시작하여 행동유형론(styles of leader behavior)을 거쳐 상황론(situation theory)으로 발전하여 왔다. 오늘날에는 변혁적 리더십과 카리스마적 리더십 등이 강조되고 있다.

1) 자질론(trait theory): [리더의 자질 → 조직 효과성]

자질이라는 것은 지도자 개인이 가지고 있는 속성을 말한다. 지도자가 될 수 있는 사람은 다른 사람들에게서 찾아 볼 수 없는 독특한 생래적 속성을 가지고 있다는 것이 이 이론의 출발점이다.

자질론은 두 가지로 나누어지는데, 첫째는 지도자의 신체적 특성인 키라든가 용모 등에서 지도자의 자질을 찾았던 이론이며, 둘째는 지도자의 성격 속성을 내세우는 이론이다.

학자들은 지도자의 속성으로 지능, 지배 성향, 공격성, 언어 구사력, 통찰력, 판단력, 결단력, 사교성, 사명감, 육체적 특성 등 다양한 것을 내세우고 있다. 그러나 연구자마다 결론이 달라 결국 지도자의 보편적인 속성을 확인하는데 실패했다고 볼 수 있다.

Barnard는 리더의 자질을 ① 박력과 지구력(vitality & endurance), ② 결단력(decisiveness), ③ 설득력(persuasiveness), ④ 책임감(responsibility), ⑤ 지적·기술적 능력(intellectual & technical capacity) 등 다섯 가지로 구분하였다.

한편 Stogdill은 여러 학자들이 경험적 연구에서 밝혀낸, 리더의 보편적 특성을 종합하여 다음과 같이 제시하고 있다. ① 사교성(sociability), ② 주도성(initiative), ③ 고집(persistence), ④ 전문성(knowing how to get things done), ⑤ 자신감(self-confidence), ⑥ 주의력과 통찰력(alertness to, and insight

into, situations), ⑦ 협조성(cooperativeness), ⑧ 대중성(popularity), ⑨ 적응성(adaptability), ⑩ 언변(verbal facility)

2) 행동유형론(styles of leader behavior): [리더의 행동유형→조직효과성]

자질이론의 여러 한계로 인해 학자들의 관심은 지도자의 실제 행동을 분석하는 행동유형론으로 옮겨지게 되었다. 즉 리더의 어떤 행동유형이 조직의 효과성(effectiveness)을 높이게 되는지에 관심을 갖게 되었다. 행동유형론은 눈에 보이지 않는 능력 등 속성보다 지도자들이 실제 어떤 행동을 하는가에 초점을 맞추고 있다.

리더의 행동유형은, 그 용어가 어떻던, 일반적으로 권위형(독재형)과 민주형의 둘로 나눈다. 미시간대학의 연구팀은 리더의 유형을 ① 직무중심형(job-centered or production-centered)과 ② 구성원중심형(employee-centered)의 둘로 나누었으며, 오하이오주립대 연구팀 또한 ① 구조창설형(initiating structure)과 ② 배려형(consideration)으로 나누어 그 특성과 효과성을 논하고 있다. 그 밖에 Blake와 Mouton은 관리유형도(Managerial Grid)에서, ‘인간에 대한 관심’과 ‘생산에 대한 관심’의 두 차원을 기준으로, 리더의 유형을 ① 무관심형(impoverished management), ② 친목형(country club management), ③ 과업형(authority-obedience management), ④ 절충형(‘organization-man’ management), ⑤ 팀형(team management)으로 나누었다.

3) 상황론(situation theory): [상황적 요인 → 조직 효과성]

행동유형론을 매개로 하여 발전된 상황론은, 리더가 처한 ‘상황적 요인’이 지도자를 만든다는 사고방식에서 출발된 것이다. 즉 리더는 그가 처한 상황적 요인에 적합한 행태를 보일 때 조직의 효과성이 제고된다는 생각이 상황론의 기본적 전제이다.

리더의 역할 변화를 초래하는 상황적 요인으로는 부하의 기대와 욕구, 가치관, 경험 등에 더하여 업무의 명확성과 난이도, 조직 및 집단의 규모, 목표, 규범, 권력구조, 응집성, 문화, 집단 구성원간의 관계 등이 제시되고 있다.

상황론의 전형적인 예로 널리 인용되고 있는 피들러(Fred Fiedler)의 상황 적응적 접근방법은 $L = f(T, S, F)$ 로 도식화할 수 있다. 그는 리더십의 효율성은 리더의 자질(traits), 상황요인(situation), 추종자 특성(follower)의 함수라는 것이다. 그리고 그는 상황요인으로 ① 리더와 부하의 관계(leader-member relationship), ② 과업구조(task structure), ③ 지위권력(position power)의 3가지를 제시하였다. 피들러는 상황이 아주 좋을 때, 즉 부하들이 리더를 좋아하고 과업구조가 명확하며 지위권력이 클 때와 그리고 그 반대로 상황이 아주 나쁠 때는 과업지향적 리더(task-oriented leader)가 효과적이며, 상황이 어중간할 때는 민주적 리더가 효과적이라고 주장한다.

3. 리더의 유형

1) 권위형 리더(authoritarian type)

지도자가 중요한 결정을 내리고 부하로 하여금 이에 따르게 하는 유형이다. 권위형은 시간적 여유가 없거나 부하들의 능력이 극히 보잘 것 없거나 또는 참여에 대한 기대가 작은 조직 상황에서는 효과적일 수 있다. 그러나 상황이 이와 다를 경우에는 일반적으로 조직성과를 저하시킬 가능성이 크다.

2) 민주형 리더(democratic type)

권위형과 달리 지도자가 홀로 의사결정을 하는 것이 아니라, 지도자가 부하들의 의견을 반영하여 의사결정을 하는 유형이다. 따라서 이 유형은 개인주의 및 민주주의적 문화가 지배적인 사회에서는 구성원의 창의력도 살리고 근

무의욕을 높일 수 있는 장점을 지닌다. 그러나 조직문화가 권위주의적이며 참여에 대한 기대도 별로 없는 경우 시간만 낭비하게 되고 성과도 올리지 못하는 결과가 초래되기 쉽다.

3) 자유방임형 리더(free-rein type)

권위형과 정반대로 지도자가 스스로 결정하지 않고 오히려 구성원들의 재량에 맡기는 유형을 말한다. 이러한 유형은 구성원의 능력이 고루 우수하고 업무의 내용이 고도로 전문직업적인 성격을 가지는 경우 효과적일 수 있다. 그러나 그러한 조건이 갖추어져 있지 않은 경우, 조직의 규율이 서지 않고 일의 진전이 늦어져 조직성과가 가장 극히 저하되기 쉽다.

4) 카리스마적 리더(charismatic leader)

‘개인적 능력에 의해 부하들에게 특별한 영향을 미칠 수 있는 리더’를 말한다. 카리스마적 리더는 부하들이 리더를 지원하고 수용하도록 만드는 대인적 매력(interpersonal attraction)이 있는 리더로, 자신감이 강하고, 자신의 소신과 이상을 확신하며, 다른 사람들에게 영향력을 행사하려는 욕구가 강하고, 자신이 부하들을 신뢰하고 부하들에게 기대를 많이 갖고 있다는 것을 나타내는 등의 특성을 지닌다.

House에 의하면, 카리스마적 리더십에는 리더의 신념의 정당성에 대한 부하들의 믿음, 리더에 대한 무조건적인 수용, 리더에 대한 애정, 자발적인 복종 등의 특징이 포함된다. 카리스마적 리더십 이론은 조직성과, 구성원의 만족 등에 초점을 두는 전통적 리더십 이론과 대조적으로, 부하의 마음속에 긍정적인 이미지를 형성하여 유지하도록 하고, 부하를 신뢰하고 존중하며, 비전을 제시하고 사명감을 강화하는 방법 등을 강조한다. 여기서 리더는 보다 의미 있는 삶을 약속해 주고, 미래에 대한 희망을 주는 사람으로 비쳐진다.

5) 변혁적 리더((transformational leader)

변혁적 리더는 부하에게 자긍심을 심어주고, 개인적 차원에서 부하를 존중한다는 것을 보여주며, 창조적인 사고를 할 수 있는 여건을 마련해 주고, 부하에게 영감(inspiration)을 제공함으로써 조직성과를 이끌어 내고자 하는 리더의 유형을 말한다. 변혁적 리더는 인본주의, 평화, 평등, 정의, 자유와 같은 높은 수준의 도덕적인 가치와 이상에 호소하여 부하들의 의식을 더 높은 단계로 끌어 올리려 하는 특성을 지닌다.

Bass와 Avolio(1990)에 의하면, 변혁적 리더십은 다음의 네 가지 요인으로 구성되어 있다.

① 카리스마적 리더십(charismatic leadership): 리더가 난관을 극복하고 현상(status quo)에 대한 각성(disenchantment)을 확고하게 표명함으로써 부하에게 자긍심과 신념을 심어줌.

② 영감적 리더십(inspirational leadership): 리더가 부하로 하여금 도전적 목표와 임무, 미래에 대한 비전을 열정적으로 받아들이고 계속 추구하도록 격려함.

③ 개별적 배려(individualized consideration): 리더가 부하에게 특별한 관심을 보이고 각 부하의 특정한 요구를 이해해 줌으로써 부하에 대해 개인적으로 존중한다는 것을 전달함.

④ 지적 자극(intellectual stimulation): 리더가 부하로 하여금 형식적 관례(conventional practice)와 사고(thinking)를 다시 생각하게 함으로써 새로운 관념을 촉발시키게 함.

6) 임파워링 리더(empowering leader)

임파워링 리더는 비전을 제시하고 권한을 이양함으로써 구성원들로 하여금

조직목표를 위하여 일하도록 동기를 유발하고 또한 자기 강화(self-reinforcement)를 통해 자기실현 욕구를 달성하도록 동기를 부여하는 리더라고 할 수 있다.

코터(J. P. Kotter)는 임파워먼트 리더십이 ‘영향력 있는 비전을 설계하고 부하의 의욕을 이 비전에 집중 고양시키며, 동시에 부하의 자주성을 중시하고, 적절한 정보를 제공함으로써 형성된다’고 보고 있다. 즉 그는, 리더는 다음의 네 가지 행동을 통해 임파워먼트 리더십을 형성할 수 있다고 한다.

- ① 비전을 설계한다.
- ② 상호의사전달(커뮤니케이션)에 의해 비전을 부하와 공유한다.
- ③ 비전의 실현을 위해서 부하를 관리한다.
- ④ 비전의 실현을 위해서 부하의 의욕을 높인다.

제3절 갈등의 관리

1. 갈등의 개념과 유형

갈등의 개념은 다양하게 정의될 수 있다. Robbins(1974: 23)는 갈등을 권력, 사회적 자원, 사회적 가치의 희소성, 상이한 가치 지향성 때문에 발생하는 적대적인 상호 작용이라고 정의한다. 조직 내의 의사결정과 관련하여 갈등을 정의해 보면, 갈등이란 한정된 자원에 대한 경쟁이 있거나 선택의 기준이 분명치 못해 여러 대안 중 선택의 곤란을 겪는 상황이라고 할 수 있다(박동서, 1997: 253).

복잡한 현대 조직에는 수많은 형태의 갈등이 존재한다. 개인별로 복잡한 심리 과정으로 인해 자신의 내부에서 느끼는 갈등, 목표 설정이나 성과 평가 등에 관한 의견 차이로 생기는 상사와 부하 간의 갈등, 서로 다른 역할로 인

한 라인과 스태프 간의 갈등, 자원 확보를 위한 경쟁에서 야기되는 집단 간의 갈등 등 여러 가지 유형의 갈등이 발생하고 있다.

조직 내에서 발생하는 갈등의 유형을 분류하는 기준은 다양하다. 즉, 행동의 주체, 갈등의 진행 단계, 표면화된 대립적 행동, 갈등 상황 등 여러 가지 분류 기준이 있다. 일반적으로 조직 내에서 발생하는 갈등은 개인이 내부적으로 겪는 개인적 갈등(individual conflict), 개인과 개인 사이에서 발생하는 개인간 갈등(inter-personal conflict), 집단과 집단 사이에서 발생하는 집단간 갈등(inter-group conflict), 그리고 조직간 갈등(inter-organizational conflict)으로 나누어 볼 수 있다(March and Simon, 1958).

2. 갈등의 원인

갈등의 원인에 대해서는 여러 학자들이 다양한 의견을 제시하고 있다.

March와 Simon(1958)은 개인적 갈등의 원인 및 형태를 ① 비수락성(unacceptability), ② 비비교성(uncomparability), ③ 불확실성(uncertainty)의 세 가지로 구분하였다. 그리고 복수의사주체간의 갈등(그들은 집단간 갈등으로 부름)의 원인 및 조건으로는 ① 공동결정의 필요성(need for joint decision-making), ② 목표의 차이(difference in goals), ③ 사실에 관한 인지의 차이(difference in perception)의 세 가지를 들고 있다. 여기서 ‘공동결정의 필요성’은 갈등발생의 전제조건으로 그것은 한정된 자원에의 상호의존성 및 timing에 있어서의 상호의존성 등을 의미한다. ‘목표의 차이’가 갈등의 원인일 경우에는 ‘사실에 관한 인지의 차이’가 원인일 때보다 갈등해결이 더 어려워진다.

한편 Litterer(1974)는 ① 상충되는 목표추구로 인한 승패의 상황(win-lose situation), ② 제한된 자원의 획득과 사용에 관한 경쟁(competition over means or resource utilization), ③ 지위부조화(status incongruity), ④ 지각

의 차이(perceptual difference)의 5가지를 갈등상황으로 제시하였다.

한편 Schmidt와 Kochan(1972)은 갈등의 원인으로 ① 목표의 비양립성, ② 한정된 자원 경쟁, ③ 상호 의존성 등 3가지를 제시하고 있다.

① 목표의 비양립성

목표의 차이 또는 비양립성이란 집단이나 조직활동의 목표, 방향 및 사업 달성의 평가 기준이 서로 불일치함을 의미한다.

② 한정된 자원 경쟁

갈등은 집단이나 조직의 구성원들이 희소한 자원(scarce resources)을 소유하고자 함으로써 발생한다. 이 희소한 자원에는 돈과 같은 물질적인 것과 지위, 위신, 명성, 권력 등과 같은 비물질적인 것도 모두 포함된다.

③ 상호 의존성

상호 의존성이란 둘 이상의 행위 주체가 각각의 업무를 수행하는 과정에서 상호간의 자원이나 정보의 제공, 동조 및 기타 협동적인 분위기를 위하여 서로간에 의존하는 정도를 말한다. 조직내의 단위부서간 또는 조직간 상호 의존성의 정도가 높으면 높을수록 그만큼 갈등 발생의 기회는 높아진다. 왜냐하면 상호 의존성의 존재는 관련 행위 주체들을 상호 제약하는 제약 조건(constraints)으로 작용하게 되기 때문이다.

그 밖의 갈등의 미시적 원인으로는 역할의 분화와 상호기대의 차이, 인지 및 태도의 차이, 의사전달의 문제 등을 들 수 있다.

3. 갈등해결의 전략

갈등의 해결 전략은 갈등의 원인이 무엇이냐에 따라 달라진다. March와 Simon(1958)은 갈등해결 전략으로 ① 문제해결(problem-solving), ② 설득(persuasion), ③ 협상(bargaining), ④ 책략(politics)을 제시한다. 그 밖에 학자에 따라서는 위협(threats), 회피(avoidance), 완화(smoothing) 등 다양한 해결 방법을 제시하기도 한다. 갈등의 원인이 단순한 인식의 차이나 의사전달의 문제 등 미시적 요인일 경우, 상호이해 등 문제해결 방법이 이용될 수 있을 것이나, 근본적인 목표의 차이가 있을 경우에는 협상이나 책략 등의 방법이 동원되어야 할 것이다(집단갈등의 해결 전략에 대한 자세한 논의는 제7편 참조).

① 문제해결

문제해결은 갈등을 일으키고 있는 당사자들이 상호 설명과 이해를 통해 갈등의 원인이 되는 문제를 공동으로 해결하는 방법을 말한다.

② 설득

설득(persuasion)이란 자신의 입장을 양보하지 않고 자신의 입장을 다른 사람에게 이해시켜 상대방을 자신의 입장으로 끌어들이는 노력이라고 하겠다. 설득에는 다양한 방법이 동원될 수 있을 것이나, 린드블롬(C. E. Lindblom)은 특히 분석(analysis)의 중요성을 강조하고 있다.

③ 협상

협상(negotiation/bargaining)이란 어떤 공통된 문제에 대하여, 당사자 상호간에 합의(mutual agreement)를 형성함으로써 상충되는 이익을 조정해 나가는 과정이라고 할 수 있다(Anderson, 1979: 79). 협상은 ‘주고받는’ 하나의 교환

관계로서 서로 간에 수용 가능한 행동대안을 형성하기 위하여 상호간의 입장을 조정하는 과정을 거치게 된다.

④ 책략

책략은 협상과 유사하나, 협상과 다른 점은 당사자들이 협상의 장(arena of bargaining)이 고정되어 있지 않다고 생각한다는 점이다. 예를 들어, 열세에 놓인 측이 ‘협상의 장’ 바깥에 있는 유력한 후원자를 동원해 유리한 타결을 모색하는 것이 책략에 속한다고 하겠다.

⑤ 위협

경우에 따라서는 위협 등의 방법을 통해 ‘조작된 합의(manipulated agreement)’를 이끌어내는 갈등해결 방법도 사용될 수 있을 것이다. Holsti(1977: 177-178)는 위협을 긍정적 위협(positive threats)과 박탈적 위협(threats of deprivation)의 두 가지로 나누고 있다. 긍정적 위협은 새로운 불이익을 ‘부과’하는 형태를 띠고, 박탈적 위협은 이미 제공하거나 약속한 보상 및 이익을 ‘유보’ 또는 ‘철회’하는 형식을 띤다.

그밖에 현실 속의 구체적 갈등해결 방법을 보면, 상위목표를 제시하여 갈등을 해결하거나, 상관의 명령에 의하거나, 구조적 요인을 개편하는 방법 등을 통해 갈등을 해결하는 경우가 많다. 구조적 요인을 개편하는 방법의 예로는 인사교류, 조정담당직위 또는 기구의 신설, 이의제기 제도의 실시, 갈등을 일으키는 조직단위의 합병, 지위체제의 개편, 업무배분의 변경, 보상체제의 개편 등을 들 수 있다.

<제5편 생각해 보기>

1. 최근 많이 활용되고 있는 ‘위원회’ 조직의 효용과 한계에 대해 생각해 봅시다.
2. 관료제 조직구조와 탈관료제 조직모형의 특징과 장단점을 각각 비교해 봅시다.
3. 행정현상에서 부닥치는 조직내 갈등의 해소 방안에 대해, 구체적 사례를 상정하여 논의해 봅시다.

제6편 인사 및 재무행정

제12장 인사행정

제1절 인사행정제도의 발달

1. 직업공무원 제도

1) 직업공무원제도의 의의

직업공무원제(career civil service system)란 젊은 인재들을 공직에 유치해 그들이 공직에 근무하는 것을 명예롭게 생각하면서 일생 동안 공무원으로 근무하도록 운영하는 인사제도이다. 따라서 직업공무원이란 단순히 일생을 공무에 바쳐 봉사하는(life work) 것과는 다르며 또한 실적주의와도 다르다. 직업공무원제가 실적주의와 동일한 것이 아니라는 점은 다음과 같다(박동서, 1997).

① 실적주의가 확립되었다고 해서 공무원이 생애를 통해 장기 근무한다고 언제나 말할 수 없다는 것이다.

② 직업공무원제는 장기근무를 요청하므로 젊은이의 임용을 실적주의에 비하여 중요시한다.

③ 모든 직업공무원제가 언제나 실적주의가 내거는 정치적 중립 등의 모든 요건을 당연히 내포하는 것은 아니라고 하는 것이다.

④ 또 한 가지 주목할 만한 사실은 이미 직업공무원제적 성격이 강한 인사제도를 수립한 유럽제국은 그것을 약화시키고 점차적으로 개방형(open career)을 도입하고 있으며, 이미 실적주의를 수립한 미국에서는 점차적으로 폐쇄형(closed career)적인 직업공무원 제도적 성격을 가미해 가고 있어 양자

는 점차 상호 접근해 가고 있다고 보겠다.

2) 직업공무원 제도의 확립요건

직업공무원제가 확립될 수 있기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 수립요건이 필요하다.

(1) 실적주의의 확립

직업공무원제도가 정착되고 확립되기 위해서는 이의 기반으로서의 실적주의가 먼저 정착되어야 한다.

(2) 공무원에 대한 높은 사회적 평가

관직을 특권이나 치부의 수단으로서가 아니라 국민에 대한 공공봉사로서 공직이 높은 사회적 평가를 받아야 한다.

(3) 젊은 사람의 채용

될 수 있는 대로 학교를 갓 나온 젊은 사람을 채용하여 평생에 걸쳐 당해 직렬의 상위까지 승진할 수 있게 하여야 그들이 일생 근무할 가능성이 높아진다.

(4) 능력발전

수많은 공무원들 중에는 공무원이 되기 전에 여러 사회적 조건으로 자기의 소질을 충분히 발전시키지 못하여 하급직에 취임한 사람도 있는 것이다. 그러므로 이들이 지니고 있는 소질을 재직자훈련, 전보 및 승진을 통해서 발전시켜 주어 그들의 소질·능력·흥미와 일치되는 직책을 담당케 하여야 한다.

(5) 보수와 연금제도의 적정화

보수가 생활에 대한 불안감 없이 근무할 수 있도록 적정화됨과 동시에, 합리적인 연금제도의 확립으로 퇴직 후의 생활에 대해서도 안정감을 가질 수 있도록 하여야 한다.

(6) 적절한 인력수급계획

정부는 인사의 불공평·침체를 방지하기 위하여 직급별 수급계획을 세워야 한다. 이러한 계획을 세우려면 이직률, 공무원의 연령구조, 직급별 평균체재연수, 정부의 직무계획 등을 파악해야 한다.

3) 직업공무원 제도의 평가와 전망

직업공무원제는 유능한 인재의 확보, 공무원의 신분보장, 행정의 안정성과 계속성유지 등의 장점이 있으나, 반드시 직업공무원제도가 행정의 능률과 민주화를 보장한다고는 볼 수 없다.

즉, 공무원이 사회변동이나 발전에 보수적인 경향을 띠어 우려가 있으며, 정치적 성격을 띤 고급공무원까지 직업공무원화 할 수는 없다는 점, 폐쇄형의 직업공무원제가 외부로부터 전문가의 흡수를 허용하지 않을 뿐 아니라 그러한 결과는 공무원이 특권 집단화하여 관료제적 병리가 나타날 가능성이 있다는 점 등은 직업공무원제가 비판받는 근거가 되고 있다.

그러나 직업공무원제의 문제점이 여러 각도에서 지적되고 있지만 현대행정국가 하에서 전문 관료의 육성 및 유지를 위해서는 직업공무원제의 확립이 필요하다고 할 수 있겠다.

2. 엽관주의와 실적주의

1) 엽관주의

엽관주의(spoils system) 또는 정실주의(patronage)란 사람을 공직에 임용함에 있어서 능력·자격·업적이 아니라 당파성·개인적 충성심·학벌·지연·혈연·정치적 영향력 등에 인사의 기준을 두는 제도를 의미한다.

엽관주의와 정실주의를 굳이 구분하여 사용할 경우, 엽관주의는 인사에 있어 정치적 요인을 중요시하는데 비해 정실주의 귀속성(ascriptiveness)을 중시하는 것으로 구분할 수 있을 것이다.

영국에서 발달한 정실주의는 통치권력의 분립과정상 군주의 절대권력에 맞서서 의회가 발달되면서 성립하게 된다. 즉 절대군주제가 붕괴되면서 의회·정당정치의 발달을 보았고 이에 따라 관직도 군주의 심복(royal servant)에서 의회 또는 정당의 사용인(party servant)으로 그 지위가 변하였다. 이와는 달리 엽관주의는 정당정치를 중시하는 미국의 독특한 정치적 환경에서 발달되었는데, 선거에서 승리한 정당이 모든 관직을 차지하는 제도를 말한다.

엽관주의 발전은 이와 같이 정당정치의 발전과 밀접한 연관을 맺고 있다. 현대 민주정치는 정당정치에 기반하고 있으며, 정당의 지도자들은 정당의 유지와 선거, 정당원의 통솔 등을 위해서 정당에의 충성도를 공직 임명의 기준으로 활용하는 엽관주의가 필요하게 된 것이다.

엽관주의는 입법국가 시대의 행정의 단순성 때문에 가능하게 된 제도이기도 하다. 당시의 행정은 질서 유지적인 단순 업무가 주를 이루어 보통 사람들도 누구나 공무원의 직무를 담당할 수 있는 것으로 인식해 공직의 개방이 훨씬 수월하게 이루어질 수 있었다.

이러한 엽관주의는 국민의 요구에 대한 관료적 대응성을 향상시키고, 행정의 민주화에 기여하며, 대통령의 정책 실현을 용이하게 해 주고, 정당정치의 발전에 기여할 수 있다는 장점을 지닌다. 다른 한편 이러한 엽관주의는 행정의 능률성·공정성·계속성·안정성·일관성을 훼손하고, 정당의 과두적 지배를 촉진함으로써 매관매직이나 뇌물 수수 등의 정치적·행정적 부패를 초래한다는 단점을 지닌다(이종수 외, 2008a).

2) 실적주의

실적주의(merit system)란 기본적으로 공직에의 임용이 능력과 자격에 의하여 이루어지는 제도를 의미한다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(박동서, 1997).

① 기회 균등 즉, 국민은 누구나 그의 인종·종교·지역·학벌 등의 이유로 공직에 취임하는데 차별을 받지 않는다고 하는 것이다.

② 앞서의 지적과 같이 정실주의에 있어서와 같이 정실·인연 등에 의하지 않고 어디까지나 개인이 지니고 있는 능력·자격·실적(achievement, merit)에 의하는 것을 의미한다.

③ 공무원의 정치적 중립을 의미한다. 정치적 중립성이란 집권정당이 어느 정당이든 간에 맡은 바 직무를 성실히 수행하는 것을 의미한다.

④ 공무원의 신분보호 즉, 공무원은 법령이 규정하는 바에 따라 근무하는 한 그의 공무원으로서의 신분을 위협받는 일이 없이 보장된다고 하는 것이며, 이의 제1차 목적은 장기근무를 통해 얻어진 풍부한 경험을 쌓은 공무원의 확보에 있음은 두말할 것도 없다.

이와 같은 실적주의는 엽관주의의 폐해와 능률성의 요구 그리고 행정국가의 대두 등으로 인해 발전된 것으로 볼 수 있을 것이다.

전술한 엽관주의는 시대의 변천과 함께 많은 문제점을 노출하였다. 정권이 바뀔 때마다 공무원이 교체됨으로써 행정의 계속성·안정성·지속성이 위협을 받게 되었으며, 행정의 능률성과 전문성이 향상될 수 없었다. 행정의 복잡화와 전문화의 추세에도 불구하고 행정 경험이 부족한 사람이 임용되어 행정의 능률을 저하시켰으며 불필요한 공직이 남설되어 재정적 낭비를 초래했다. 국민에 대한 충성보다는 집권자에 대한 충성이 중시되어 행정의 국민에 대한 책임

성이 결여되고 신분 보장이 되지 않아 부정부패의 원인을 제공했다. 이러한 엽관주의의 폐해가 실적주의 수립의 직접적인 계기가 된 것이다.

또한 19세기 후반 미국 유권자의 정치의식수준 향상과 공사부문에서 점증한 능률성 요구도 실적주의 수립의 환경적 여건을 제공하게 되었다. 즉 1970년대 이후 전개된 활발한 시정개혁운동과 행정조사운동이 결국 공무원제도 개혁운동으로 발전하게 된 것이다.

그리고 행정국가의 대두 또한 실적주의 수립의 환경적 기반을 제공하게 되었다. 자본주의의 비약적인 발전과 사회적·경제적 조건의 변동에 따라 국가는 중립적 조정자·통제자의 역할을 담당하게 되었으며, 행정기능이 양적으로 증대되고 질적으로 변동하게 됨으로써 전문적 능력을 갖춘 유능한 공무원이 요구된 바, 이러한 여러 요인이 작용하여 실적주의 수립의 환경적 토대를 이룬 것이다.

실적주의는 공직 취임에의 기회 균등을 보장하며, 공개경쟁시험 등을 통해 유능한 인재를 임용함으로써 행정의 능률성을 높일 수 있고, 공무원의 정치적 중립을 통해 행정의 공정성이 확보되고, 공무원의 신분 보장을 통해 행정의 안정성과 계속성을 확보할 수 있다는 장점을 지닌다. 다른 한편 실적주의는 반엽관주의에 지나치게 집착함으로써 인사행정을 소극적·경직적·비능률적으로 만들고, 강력한 신분 보장으로 인해 직업공무원들에 대한 정치지도자들의 통제력 확보를 어렵게 하는 단점을 지닌다.

결국 엽관주의와 실적주의는 각기 장단점을 지니는 만큼 상호 조화적으로 활용될 수밖에 없을 것이다. 즉, 상위직의 경우는 집권자와 정치적 이념을 공유하는 것이 정책의 추진에 유리하기 때문에 엽관주의가 바람직하다고 할 수 있으나, 절대 다수를 점하는 직업공무원들은 실적에 의해 임용하는 것이 행정의 능률성과 공정성, 안정성, 계속성 확보에 유리할 것이다. 오늘날 대부분의 국가에서는 엽관주의와 실적주의의 양 제도를 적절하게 혼합해 운영하고

있다(이종수 외, 2008b).

3. 대표관료제

대표관료제(representative bureaucracy)는 “그 사회를 구성하는 모든 주요 집단으로부터 인구 비례에 따라 관료를 충원하고, 그들을 정부관료제 내의 모든 계급에 비례적으로 배치함으로써 정부관료제가 그 사회의 모든 계층과 집단에 공평하게 대응하도록 하는 제도”로 정의할 수 있다(이종수 외, 2008b). 즉, 대표관료제는 정부관료제가 그 사회의 인적 구성을 반영하도록 구성함으로써 관료제 내에 민주적 가치를 주입시키려는 의도에서 발달된 개념이다.

대표관료제 이론은 “관료들은 누구나 자신의 사회적 배경(출신집단)의 가치나 이익을 정책 과정에 반영시키려 노력한다”는 명제를 전제로 하고 있다. 그러나 근래에는 이러한 가정에 대한 의문이 제기되고 있다. 대표관료제의 가정에 대하여 의문을 제기하는 학자들은 대표관료제를 소극적(passive) 측면과 적극적(active) 측면(Mosher, 1982: 15-16), 혹은 상징적(stand for) 측면과 행동적(act for) 측면으로 구분한다. 대표의 적극적 측면에서는 관료들이 출신집단의 이익을 위하여 적극적으로 행동할 것을 기대한다. 반면에 대표의 소극적 개념은 전체 사회의 인구 구성적 특성과 가치를 반영하는 관료제의 인적 구성을 강조한다. 즉 소극적 개념에 의하면, 관료는 다른 사람들을 위하여 실제로 행동하는 것이 아니라, 단지 그들을 상징적으로 대표할 뿐이다(Mosher, 1982: 14-15).

대표관료제의 개념은 오늘날의 민주정치 제도 아래서 정책결정 및 집행 과정에 대한 관료들의 재량권이 점차 확대되고 있는데 반해, 직업공무원들의 대표성(representativeness)을 확보할 수 있는 제도적인 장치가 효율적으로 작

동하지 못하고 있다는 데에서 그 필요성을 찾아볼 수 있다. 즉, 행정의 전문화로 인해 직업공무원들에 대한 정치적 상관들의 통제가 효과성을 상실해 가는 상황에서, 관료들의 주관적 책임을 통해 국민의 다양한 요구에 대한 정부의 대응성을 향상시키는 대안이 될 수 있다는 점에서 대표관료제 이론이 주목받고 있다(이종수 외, 2008b).

대표관료제는 다음과 같은 여러 가지 효용성을 지닌다. 즉 대표관료제는 국민의 다양한 요구에 대한 정부의 대응성을 향상시키며, 기회 균등의 원칙을 보장함으로써 관료제의 국민 대표성과 사회적 형평성의 제고라는 민주적 이념을 구현하고, 정부정책에 대한 관료의 책임성을 제고시키는 한편, 정부관료제에 다양한 집단을 참여시킴으로써 정부관료제의 민주화에 기여한다. 대표관료제는 또한 정부가 민주적인 정책결정을 하도록 도와 줄 뿐만 아니라, 정부가 좀 더 합리적인 정책을 선택할 수 있도록 도와주고, 소외집단의 요구에 대한 정부 정책의 대응성을 높임으로써 정부정책에 대한 국민의 신뢰감을 높이고, 정책의 집행을 용이하게 하며, 정부 활동의 능률성을 향상시킨다. 대표관료제는 이어 소외된 집단을 정부에 참여시키고 활용함으로써, 국가적인 견지에서 인적 자원을 효율적으로 관리하도록 도와주며, 나아가 전통적으로 차별을 받거나 소외되던 집단의 사회·경제적 지위를 향상시킴으로써 소외집단의 구성원들에 의한 반사회적 행위를 감소시키는 효용성을 지닌다.

그러나 대표관료제에 대한 반대론자들은 여러 각도에서 다양한 비판을 제기하고 있다. 적지 않은 비판론자들은 소극적 대표가 적극적 대표를 보장하지 못할 뿐만 아니라, 적극적 대표는 민주주의에 위협 요소로 작용할 수도 있다는 문제점을 지적하고 있으며, 또한 대표관료제가 할당제(quota system)를 강요하는 결과를 초래함으로써, 결과적으로 현대 인사행정의 기본 원칙인 실적주의를 훼손시키고, 나아가 행정 능률을 저하시키며, 아울러 역차별(reverse

discrimination)을 야기한다는 문제점을 제기하기도 한다.

대표관료제와 관련하여 우리나라에서는 1990년대 이후 공무원집단의 여성 대표성을 높이기 위해 여성채용목표제(현재는 양성평등채용목표제로 바뀜)를 도입하여 운영하고 있으며, 참여정부 들어서는 장애인과 과학기술인력 그리고 지방대출신을 배려하기 위한 균형인사를 추구하고 있다.

제13장 재무행정

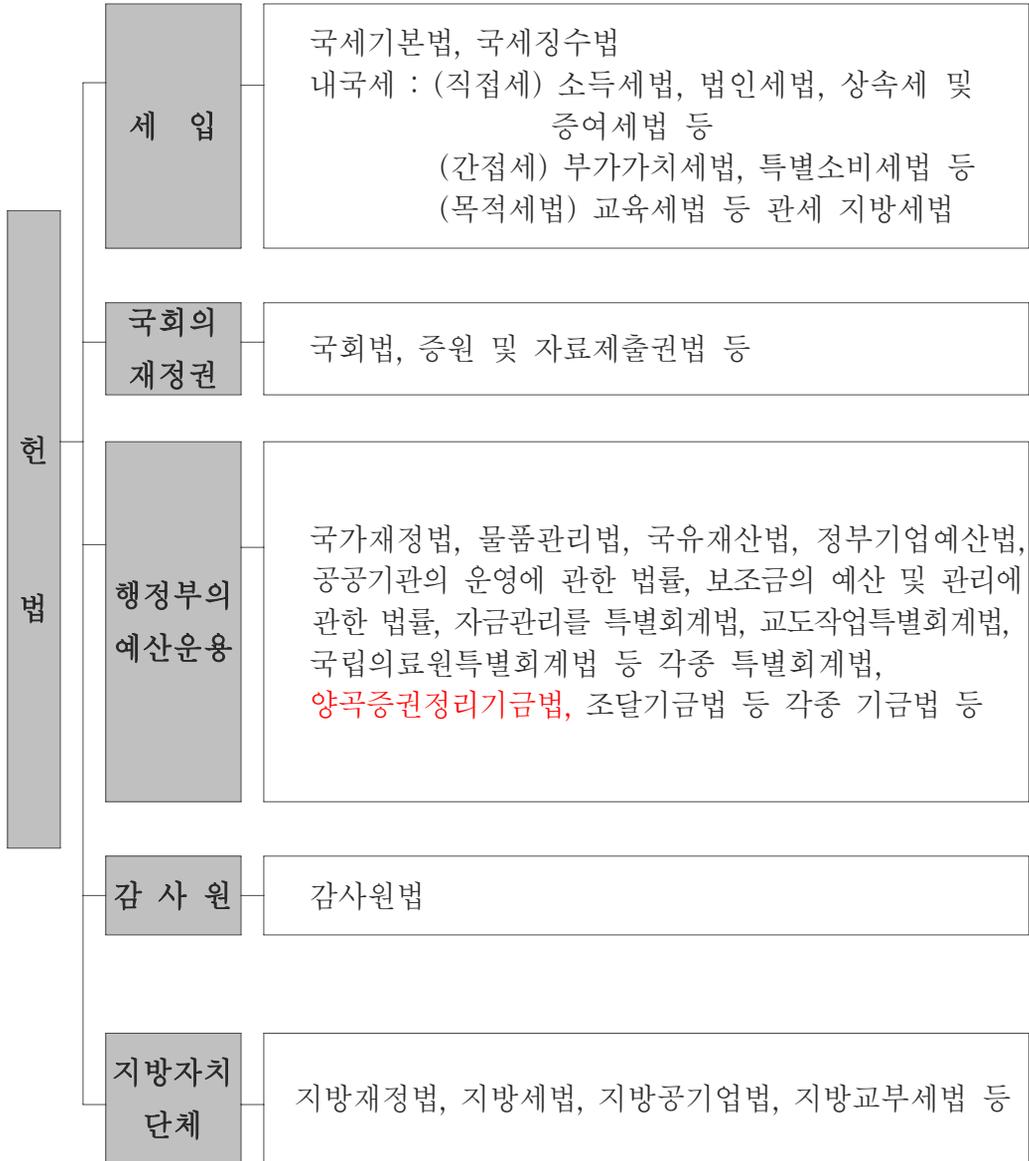
제1절 예산의 기초적 이해

1. 예산의 개념

예산은 일정기간⁵⁾에 있어서의 수입·지출의 예정적 계산서이고 사업계획 서이기도 하다. 이것을 좀 더 구체적으로 살펴본다면 ① 결산이 사후에 있어서의 수지의 집계인데 대하여 예산은 사전에 예상되는 경비 및 수입에 관한 계획안이다. ② 예산은 단순한 재정설명서와 달라 화폐표시를 수반하는 수지간의 균형이 고려되어 있으며, ③ 정치단체의 수입·지출의 예정적 계산이라는 점에서 기업이나 가계의 수지의 예정적 계산과는 다르다(유훈, 1984: 503). ④ 예산은 국민들이 납부하는 조세와 사용자 부담금등 공공의 재원으로 편성 운영되기 때문에 이는 법률에 근거하여 집행되어야 한다. 이에 따른 법률은 다음과 같다.

5) 예산에서 일정기간이라고 하는 것은 소위 회계연도이며, 1회계연도간의 수입을 세입이라고 하며 1회계연도간의 지출을 세출이라고 하므로 예산은 1회계연도에 있어서의 세입·세출의 예정적 계산이라고 할 수 있다.

< 예산 관련 법률 >



(이종수외, 2008a)

2. 예산의 기능

예산의 기능은 보는 관점이나 학자에 따라서 다양한 분류가 제시되고 있는데 여기에서는 크게 ① 정치적 기능, ② 관리적 기능, ③ 경제적 기능 등 세 가지로 나누어 살펴보고자 한다.

1) 정치적 기능

예산은 국민이 그 대표기관인 의회를 통하여 정부를 통제하는 수단인 하나이다. 예산제도는 의회제도와 병행해서 발달한 제도이며, 어떤 의미에 있어서 의회제도 자체가 재정의 민주적 통제를 위하여 발달하였다고 해도 과언이 아니다. 예산의 정치적 기능을 강조한 대표적 학자로는 Wildavsky가 있다.

2) 관리적 기능

예산은 행정부가 가용자원을 동원하여 국가발전을 수행해 나가는 각종의 사업계획을 관리하는 기능을 가지고 있다.

3) 경제적 기능

(1) 경제안정 기능

국민 경제에 결정적인 영향을 미치는 예산은 재정 정책의 도구로서 경제안정화에 기여하는 전략적 요인으로서의 기능을 가진다.

(2) 경제 성장 촉진 기능

예산은 발전도상국가는 물론 선진국에서도 경제 성장의 수단으로서 인식되고 있다. 특히 정부가 경제 발전의 주동적인 역할을 담당하는 유도발전정책의 경우 자본형성을 위한 예산의 직접적인 역할이 더욱 강조된다.

(3) 소득재분배 기능

예산은 상속세, 소득세 등의 세율조정이나 사회보장적 지출 등을 통하여 소득재분배 기능을 수행한다.

(4) 자원배분 기능

예산은 발전목표의 달성을 가능한 한 극대화시키기 위한 합리적인 자원배분수단으로서 기능하고 있으며, 특히 시장경제가 제대로 작동하지 않는 경우 예산의 자원배분기능은 더욱 강화된다.

제2절 예산의 원칙

1. 입법부중심 원칙

1) 예산 공개의 원칙

예산안의 심의, 의결된 예산 및 결산은 국방·국가정보 등 보안에 관련된 사항을 제외 하고는 모두가 공개되어야 한다는 것이다.

2) 예산 명료성의 원칙

예산은 모든 국민이 쉽게 이해할 수 있도록 편성되어야 한다는 원칙이다.

3) 예산 사전의결의 원칙

예산은 집행하기에 앞서 국회의 의결을 거쳐야 한다.

4) 예산 엄밀성의 원칙

예산과 결산이 일치되어야 한다는 원칙이다.

5) 예산한정성의 원칙

예산의 각 항목은 상호 명확한 한계를 지녀야 한다. 예산한정성의 원칙은 다음과 같은 세 가지 내용을 지닌다. ① 예산의 목적 외 사용금지, ② 계산된 금액이상의 지출금지, ③ 연도경과금지 등이다.

6) 예산 통일성의 원칙

특정한 세입과 특정한 세출을 직결시켜서는 안 된다는 것으로 non-affected의 원칙이라고도 한다.

7) 기타

이밖에도 예산단일성의 원칙, 예산완전성의 원칙 등이 있다.

2. 행정부중심 원칙

과거의 입법부중심의 통제지향적 예산원칙은 정부의 기능과 책임이 확대됨에 따라 새로운 사태에 적응하기 어렵다는 것이 밝혀지게 되었다. 행정부는 현대의 극히 복잡하고 어려운 정치적·사회적·경제적인 여러 문제를 해결하는 수단으로서 예산을 활용하지 않을 수 없게 되었으며, 예산원칙도 이러한 원칙에서 재조명되지 않을 수 없는 것이다. 그러면, 이러한 원칙들 중에서 중요한 것들을 중심으로 간단히 소개하고자 한다.

1) 계획의 원칙

예산은 행정부 수반의 사업계획을 반영하는 것이므로 예산의 편성은 행정부 수반의 전체 사업계획의 수립과 밀접하게 직접적으로 관련성을 갖지 않으면 안 된다.

2) 예산 수단구비의 원칙

정부가 책임 있게 예산을 편성·심의·집행하기 위하여 적절한 수단을 구비하여야 한다는 원칙이다.

3) 다원적 절차의 원칙

예산은 정부의 다양한 활동을 나타내주는 만큼 이러한 활동의 능률적인 수행을 위해서 다양한 절차가 필요하다는 것이다.

4) 시기 신축성의 원칙

예산은 경제사정 등 객관적 정세의 변동에 대응할 수 있는 조항을 포함해야 한다.

5) 예산기구 상호성의 원칙

예산의 편성·집행은 행정수반의 지휘를 받아야 하나 능률적인 예산운영은 모든 부처와 그 산하기관의 적극적인 협력을 필요로 한다.

6) 기타

이외에도 ① 책임의 원칙, ② 보고의 원칙, ③ 재량의 원칙 등이 있다.

제3절 예산의 분류

예산은 그 분류기준(목적)에 따라서 여러 가지로 나눌 수 있다. 조직별 분류, 기능별 분류, 품목별 분류, 경제성질별 분류, 사업계획별 분류, 활동별 분류 등이 있으나, 여기서는 중요한 분류방법 가운데 세 가지(기능별, 품목별, 경제성질별)만을 간단히 설명하고자 한다.

1. 기능별 분류

예산의 기능별 분류란 정부의 주요기능을 기준으로 하여 예산을 분류하는 방법이다. 이 분류방법의 가장 큰 이점은 정부의 사업계획 수립과 입법부의 예산심의를 쉽게 해준다는 점이다. 이외에도 국가사업에 대한 국민의 이해가 쉬울 뿐 아니라 행정부가 예산 집행에 신축성을 발휘할 수 있어 예산지출의 효율성을 높일 수 있다.

그러나 입법부의 예산통제가 어렵게 되며 회계 책임을 분명히 할 수 없다는 결점이 있다. 무엇보다도 예산의 기능별 분류는 주요 기능이 정부 각 기능을 포괄하고 있기 때문에 부처별 사업계획의 내용을 파악하기 어려워 합리적인 예산 집행이 곤란하다는 단점이 지적되고 있다.

2. 품목별 분류

품목별 분류는 지출대상 항목에 따라 조직별 분류를 재분류한 것을 말한다. 이 분류방법은 행정부의 세출예산을 엄격히 통제하는 통제중심의 예산분류형태로서 행정부의 예산집행의 자유재량을 엄격히 제한하고 있다.

품목별 분류는 통제중심의 방법이긴 하나 회계책임과 회계검사 그리고 입법부의 대행정부 통제를 쉽게 해주는 장점이 있다. 반면에 예산집행의 신축성

이 거의 없으며, 국가사업의 국민 경제적 영향을 파악하기 어려운 결점이 있다.

3. 경제성질별 분류

경제성질별 분류는 예산지출이 국민경제에 미칠 영향을 기준으로 하여 분류하는 방법이다. 즉, 경제안정과 경제성장, 국민소득분배 등의 국민 경제적 관점에서 예산이 편성될 수 있도록 국가정책의 수립·결정에 유용한 자료를 제공해 주는 방법이다. 이러한 장점에도 불구하고 예산지출 통제가 어렵고 회계책임의 소재가 불분명한 흠이 있다.

제4절 예산개혁의 지향

정부의 재정관리자들은 예산이 적절히 운영된다면 지출의 통제, 관리 및 능률성, 계획 등의 세 가지 주요한 기능을 수행하는 것으로 믿고 있다. 지출의 통제와 관련된 기능에 사용되는 예산 기법은 민간 부문의 예산과 크게 다르지 않지만 나머지 두 가지 관리 및 계획 기능을 수행하는 데는 민간 부문의 예산과 상이한 접근 방법이 요구된다. 쉬크(A. Schick)는 미국의 예산개혁의 단계를 그 정향(orientation)에 따라 통제 지향, 관리 지향, 기획 지향으로 구분했다. 국내 학자 중에는 여기에 감축 지향, 관리·계획 통합을 추가하기도 한다 (이종수 외, 2008a).

1) 통제 지향

지출의 통제와 관련하여 정부는 이용가능한 재원의 한도를 엄수하며 예산 운영의 합법성을 준수해야 하는데 정부의 지출은 의회에서 승인한 세출의 권

한 내에서 이루어져야 한다.

1920년대 초 서구의 예산 운영 제도에서는 품목별 지출이 중요한 방법이었는데, 품목별 예산제도는 전형적인 통제지향적 예산제도이다. 품목별 예산제도는 구체적인 지출 소요액의 기록과 이후의 집행에 초점이 맞추어졌는데 이는 가장 효과적인 재정통제 수단이 되었다. 품목별 예산제도는 재무회계 시스템의 발전과 병행하여 재정통제의 목적을 효과적으로 수행했다.

2) 관리 지향

관리지향적 예산제도는 각 기관에서 구입하는 투입 요소나 자원보다 정부 활동의 성과에 초점을 맞추는 것이다. 사업에 소요되는 자원은 목적을 달성하기 위해 투입하는 수단에 불과하기 때문에 예산에서 가장 중요한 일은 사업 또는 성취해야 할 서비스, 그리고 사업이나 서비스의 비용이 얼마인가를 파악하는 일이다.

1949년 미국의 후버위원회는 이러한 접근 방법을 통해 성과주의 예산제도를 제안했다. 성과주의 예산제도는 1930년대의 비용회계와 과학적 관리법의 개념과 기술적인 기반을 원용하고 있다. 1940년대와 1950년대에 풍미한 성과주의 예산의 요소들은 아직까지 남아 있어 재정관리의 효과적인 관리 수단으로 작용하고 있다.

3) 기획 지향

예산은 계획의 기능을 수행하는 것으로 사업을 계속하거나 새로운 사업을 개발하거나 혹은 자원을 배분하는 의사결정 수단으로 작용한다. 예산개혁에서 이러한 지향은 PPBS를 통해 추구되었다. 이는 기업에서 발전한 프로그램 예산제도의 기법에서 나온 것이다. 프로그램 예산제도의 기본적인 목적은 통합

적인 목적에 의해 지출을 요구하는 것이 아니라 프로그램 패키지에 의해 지출하려는 것이다. 즉 최종적인 목적의 기술, 광범위한 프로그램 대안의 식별, 프로그램과 재정계획과의 연계 등을 강조한 것이다.

4) 감축 지향

1970년대 이후부터 서구에서는 물가 상승과 재정 적자, 그리고 경기 침체의 영향으로 성장의 한계가 인식됨에 따라 정부재정의 팽창에 대항하는 조세 저항 운동이 발생했다. 이에 따라 재정 낭비를 줄이고 능률성을 제고하기 위한 감축관리가 추진되었다. 이러한 감축 기능을 별도로 구분하지 않고 종래의 관리 혹은 계획 기능을 보는 견해도 있다.

5) 참여 지향: 의회와 주민참여

전통적인 예산개혁은 주로 예산 편성의 주체인 행정부가 예산 기능의 변화에 적합한 예산제도를 도입하는 측면에서 예산제도가 어떻게 다른가를 파악하는 것이었다. 그런데 정부의 지출을 통제하고 책임성을 높이기 위한 예산개혁에서 의회와 시민사회의 비중이 점차 증대되고 있다. 의회에서는 성과 지향적인 정책 운영을 위해 더욱 강도 높은 입법을 추진했고 시민사회에서는 예산 운영에서의 예산 감시운동을 통해 성과에 대한 감시와 평가 활동을 강화하고 있다. 또한 행정부의 일방적인 정책 성과라는 전통적인 방식을 개선하여 실제 서비스 수요자인 주민들과의 유기적인 협력 관계가 중요해지면서 행정부 스스로도 예산 과정에서의 시민 참여를 적극 유도하게 되었다.

<제6편 생각해 보기>

1. 최근 들어 우리나라 공무원제도에 개방형직위, 직위공모제 등 경쟁성을 강화하기 위한 제도들이 도입되었습니다. 이러한 제도의 도입에 따른 문제점을 지적하고 그 해결방안에 대해 논의해 봅시다.
2. 최근 우리나라 특정 지방자치단체에서 대기오염을 방지하기 위해 디젤 차량에 매연저감장치를 달아주는 사업을 추진하였습니다. 그러나 실제로는 엔진출력이 떨어진다는 이유로 그 장치를 떼버리고 운행하는 운전자들이 적지 않다는 사실이 밝혀졌습니다. 이와 같이 예산낭비만을 초래하고 정책효과가 없는 사업을 억제하여 정책사업의 실질적 효율성을 제고할 수 있는 방안에 대해 생각해 봅시다.

제7편 지방자치

제14장 지방자치의 본질

제1절 지방자치의 의의

지방자치의 개념은 학자마다 다르게 정의되나, 대체로 “어떤 국가 내에서 일정한 지역의 주민들이 그 지역 공동체의 사무를 주민들의 의사에 의해 결정하고 처리하는 제도”라고 할 수 있다(이종수 외, 2008a). 즉 국가 내의 일정한 지역의 주민이 주체가 되어 공동의 복리 증진을 위하여 주민 스스로 업무를 처리하는 것을 의미한다고 하겠다.

그러나 각국의 자치형태는 지방자치가 생성·발달되어 온 역사적 배경에 따라 크게 다르다. 즉 일반적인 지방자치단체와 미국과 독일 등 주권을 가지고 있는 주(州, State)들로 구성되어 있는 연방국가의 주는 그 성격이 근본적으로 다르다. 그러나 이러한 지방자치의 역사적 다원성에도 불구하고 유럽에서 성립된 지방자치제도는 크게 두 가지 대립적인 유형으로 나눌 수 있으니, 하나는 영국을 중심으로 발전한 주민자치이고, 다른 하나는 독일과 프랑스를 중심으로 발전한 단체자치가 바로 그것이다. 이 두 개의 유형은 근대 지방자치의 개념 규정에 결정적인 영향을 주었다. 따라서 지방자치의 개념에는 근본적으로 주민자치와 단체자치의 두 가지 요소가 포함되어 있다(정세욱, 1989: 73).

주민자치는 지방주민의 의사와 책임하에 스스로 또는 주민이 선출한 대표자를 통해 그 지역의 공공사무를 처리하는 것을 뜻한다. 즉 지방정치에의 주민 참여, 자치단체와 주민과의 관계에 중점을 두는 제도로서 민주주의의 원리를 표현하는 지방자치의 사상이다. 따라서 그것은 정치적 의미의 자치라는 개념으로 규정되고 있다.

한편 단체자치란 국가와 별개의 법인격을 가진 지방자치단체가 국가로부터 상대적으로 독립된 지위와 권한을 부여받아 일정한 범위 내에서 중앙의 통제를 받지 않고 독자적으로 자치입법권, 자치조직권, 자치행정권을 가지고 스스로 자기 책임 하에 행정을 수행하는 제도를 말한다. 즉, 정치는 중앙정부가 하는 것으로 보았으며, 국가가 지방자치단체에게 일정한 범위의 자치를 허용하는 것도 지방주민이 국가를 위해 정치의 일부분을 담당하는 것으로 파악했다. 그리고 지방자치단체의 자치권의 본질을 파악하는 시각도 그것을 주민이 향유하는 당연한 권리가 아니라 국가에 의해 수여된 전래적 권리로 인식했다. 따라서 지방자치단체가 자치사무를 처리하는 경우에도 그것이 국가로부터의 수여물이라는 이론적 토대 위에서 중앙정부의 통제를 받도록 하고 있는 것이다. 단체자치는 이를 법률적 의미의 자치라고도 하며, 자치단체의 법인화와 자치권의 범위나 성격 등을 규명하는 데 중점을 두는 제도이다.

제2절 지방자치의 필요성

지방자치행정의 필요성은 정치적 측면과 행정기술적 측면으로 나누어 볼 수 있다.

1. 정치적 측면

지방자치는 민주주의의 기초로서 간주되고 있다. 그것은 지방자치가 지역의 민주화와 지역 주민의 민주적 훈련 등을 통해서 민주주의의 실현에 결정적인 역할을 한다고 보기 때문이다. 지방자치의 정치적 측면을 구체적으로 보면 ① 민주주의의 방어, ② 민주주의의 훈련장, ③ 중앙 정국의 변동에 따르는 격변의 완화 등을 지적할 수 있다.

2. 행정기술적 측면

지방자치는 민주주의의 원리로서 뿐만 아니라 행정의 효율성의 원리로서도 경시할 수 없는 귀중한 가치를 지니고 있다. 구체적으로는 ① 지역 특성에 부응하는 행정의 실현, ② 지역적인 종합행정의 확보, ③ 효율적 행정의 촉진 등을 지적할 수 있다.

제15장 지방자치단체의 행정사무 배분

제1절 사무의 구분

1. 자치사무(고유사무)

자치사무(自治事務)란 지방자치단체의 존립 목적에 속하는 본래적인 사무, 즉 주민의 복리 증진을 위한 사무를 의미한다. 이와 같은 사무는 지방자치단체가 자기의 의사(意思)와 책임 및 부담 하에 자주적으로 처리해야 한다는 의미에서 자치사무라고 하며, 또한 고유사무, 공공사무라고도 한다.

2. 단체위임사무

단체위임사무는 지방자치단체의 본래의 사무가 아니고 지방자치단체가 지방세법, 도로법, 하천법 등 개별 법령⁶⁾의 규정에 의하여 국가 또는 다른 자치단체로부터 위임받아 처리하는 사무를 말한다. 단체위임사무로는 도세(道稅)징수위임사무, 도로수선공사와 유지위임사무, 하천의 보수공사와 유지위임사무 등이 있다. 국가위임사무는 기관위임사무가 일반적이며 단체위임사무는 예외적인 경우에 한하고 있다.

6) 기관위임사무는 지방자치법 제93조를 일반적 근거로 하며, 그 밖에 개별 법령의 근거를 요하지 않는다는 특성을 지닌다.

3. 기관위임사무

기관위임사무는 그 성질이 지방적 이해관계보다 전국적 이해관계가 큰 사무로서 국가 또는 상급 자치단체로부터 당해 지방자치단체의 장(長)에게 위임된 사무를 말한다. 기관위임사무의 예로는 호적·경찰사무 등이 있다.

제2절 사무배분의 유형

1. 개별적 수권 방식

이는 지방자치단체가 처리해야 할 사무를 개개의 지방자치단체별로 개별적 법률에 의하여 배분하는 방식으로 개별적 지정주의 방식이라고도 한다.

2. 포괄적 수권 방식

이는 지방자치에 관한 일반법에 지방자치단체의 구별 없이 모든 자치단체는 법률에 의하여 금지된 사항이나 국가 또는 다른 단체에 배타적으로 배정된 사무를 제외하고는 어떠한 사무도 처리할 수 있도록 포괄적으로 배분하는 방식으로서 개괄적 위탁주의 방식이라고도 한다.

3. 절충식

이는 개별적 수권 방식과 포괄적 수권 방식의 특징을 절충한 방식으로 일본의 경우가 이에 해당한다.

4. 중앙기능 지방이양의 원칙

우리나라는 1999년 8월 대통령 직속으로 지방이양추진위원회를 설치하여

지방 이양을 확대하고 있다. 「지방이양촉진법」에 담긴 사무배분의 주요 원칙을 보면 다음과 같다.

① 자치단체 의사존중의 원칙: 중앙정부의 권한 이양시 이양의 수요자인 자치단체의 입장을 우선적으로 반영할 것.

② 관련사무 일괄이양의 원칙: 중앙정부의 권한을 이양할 때, 사소한 집행적 단위사무 위주의 이양을 탈피하여 기능위주의 일괄이양을 할 것.

③ 기초자치단체 우선의 원칙: 주민생활과 관련된 사무는 가급적 많은 사무가 기초자치단체에 배분되도록 할 것.

④ 행정적·재정적 지원 병행의 원칙: 권한이양 시 자치단체에 부담이 되지 않도록 행·재정적 지원을 의무화할 것.

⑤ 차등이양의 원칙: 권한이양시 자치단체의 규모 등 여건에 따라 차등이양할 수 있도록 함.

⑥ 권한 환원의 원칙: 지방자치단체로 이양된 사무라도 부득이한 경우 위원회의 의결로 중앙으로 환원조치가 가능하도록 규정.

5. 특별행정기관의 지방이양

특별행정기관은 국가의 사무를 처리하기 위하여 중앙부처에서 설치한 일선 행정기관을 말한다. 특별행정기관의 존치는 국가와 지방자치단체의 이원적 업무처리 및 자치권의 위축을 가져올 수도 있으므로 특별행정기관을 지방자치단체에 점차 통합시켜 나가야 함은 물론 그 사무처리 경비도 함께 양여되어야 할 것이다.

제16장 지방자치단체의 기관 구성

지방자치 제도의 구성요소로서의 지방자치단체는 집행기관과 의결기관으로 구성된다. 집행기관과 의결기관의 관계는 지방자치의 유형에 따라서 수레의 양 바퀴와 같이 서로 독립시키는 분립형도 있고, 하나로 통합시키는 경우도 있다.

제1절 집행기관

지방자치단체의 집행기관은 법률적으로는 지방자치단체의 장을 의미하나, 실질적으로는 자치단체장을 보조하는 보조기관으로서의 소속행정기관 및 하부행정기관을 총칭하는 개념으로 사용된다. 지방자치단체의 장은 자치단체를 대표하며, 지방자치단체의 사무를 관리·집행하고, 소속행정관청과 관할자치단체에 대한 지도 감독권, 소속직원에 대한 임면 및 지휘 감독권, 지방의회에의 출석발언권, 규칙제정권, 지방의회에 대한 각종 권한 등을 갖는다.

지방자치단체의 집행기관은 매우 광범하고도 포괄적인 지위와 권한을 가지고 있는데, 요약하면 해당 자치단체의 기관(機關)으로서의 지위와, 국가 기관으로서의 지위를 동시에 가지고 있다. 그리하여 지방자치단체의 집행기관은 해당 자치단체의 사무(고유사무 및 단체위임사무)뿐만 아니라 국가사무(기관위임사무)도 동시에 처리하는 이중적 지위와 권한을 가지고 있다. 집행기관은 오늘날과 같이 양적으로 확대된 행정 업무를 수행하기 위하여 거대화되고 있으며, 또한 질적으로 복잡해진 행정 업무를 전문적으로 처리하기 위하여 많은 단위기관으로 분화되고 있다.

제2절 의결기관

지방자치단체의 의결기관으로서의 지방의회는 주민에 의하여 선출되는 지방의원으로서 구성되는 합의제 의사결정기관이다. 지방의회는 지방자치법 등 각종 법령이 정하는 바에 따라 지방자치단체의 행정 전반에 걸쳐 다양한 형태로 사무처리에 대하여 관여할 수 있고 또한 지방자치단체의 의사(意思)를 결정하고 집행기관의 사무처리를 감시하는 권한을 가진다.

배론(J. Barron), 크롤리(G. Crawley), 우드(T. Wood) 등은 지방의회가 수행하는 역할을 ① 고충처리자, ② 행정감시자(집행기관 감시자), ③ 정책결정자로서의 역할을 수행한다고 강조하고 있다(Barron et al., 1991). 고충처리자의 역할이란 당해 자치단체 주민들의 애로 사항과 고충 처리를 도와주는 역할을 의미하며, 행정감시자의 역할은 행정 과정에 대한 감시를 통하여 행정의 불법과 이탈을 방지하는 역할을 의미한다. 그리고 정책결정자의 역할이란 주민의 이익을 수렴, 결집, 조정하여 정책의 수립 및 자원의 배분을 결정하는 역할을 뜻한다.

이러한 역할은 지방의회가 지방자치단체의 대리인(agents) 및 수탁자(trustees)로서의 지위로부터 비롯된다고 볼 수 있다. 이것은 또한 주민을 주인(principals)으로 보고 지방의회를 대리인(agents)으로 보는 주민-의회 관계를 상정하고 있는 것이다(Pratt and R. J. Zeckhauser, 1975).

따라서 지방의회는 크게 의결권, 감시권, 청원심사권 및 자율권 등으로 요약해 볼 수 있다.

제3절 지방정부의 유형

지방정부의 유형은 지방자치단체의 기관구성 형태를 중심으로 나누어 볼 수 있다. 지방정부의 유형은 일반적으로 기관통합형(council system or

parliamentary system)과 기관대립형(chief system or presidential system)으로 크게 나뉜다. 그밖에 기관통합형과 기관대립형의 혼성형태로서의 절충형과, 비도시지역의 기초자치단체에서 채택되고 있는 직접민주주의 형태의 주민총회 제도(popular assembly system)를 지방정부의 유형으로 들 수 있다(이달곤, 2004: 289; 임승빈, 2005: 21-33).

기관통합형은 의결기관인 의회가 동시에 집행기관이 되는 지방정부의 유형이다. 대표적인 예로는 영국의 의회형(Parliamentary System)과 미국의 위원회형(Commission Form), 그리고 프랑스의 의회의장형 등이 있다. 이 유형은 중앙정부의 의원내각제와 유사하며, 의회의 장이 자치단체의 장을 겸하게 된다(임승빈, 2005: 22-25).

기관대립형은 대통령제와 같이 의결기관과 집행기관이 분리되어 상호 견제와 균형을 이루는 정부형태를 말한다. 한국·미국·프랑스 등 대통령제 국가에서 주로 기관대립형을 채택하고 있다. 대부분의 경우 의회의원과 집행기관의 장은 각기 주민에 의해 직접 선출된다. 이 유형은 의결기관과 집행기관의 권한의 균형을 추구하고 있으나, 일반적으로는 집행부 우위의 권력구조가 많다.

절충형은 기관통합형과 기관대립형의 장점을 취사선택하기 위해 두 유형을 혼합한 유형을 말한다. 절충형의 구체적 사례로는 북유럽의 참사회형과, 미국의 주민총회(town meeting), 일본의 정촌총회(町村總會) 등 주민총회형을 들 수 있다.

우리나라의 경우는 기관대립형이다. 그러나 사법권을 가지지 못하고 있어 지방정부라 할 수는 없고 지방자치단체라 칭하고 있다.

<제7편 생각해 보기>

1. 중앙정부 기능을 지방자치단체에 이관하는 지방이양 사업이 실질적으로 추진될 수 있는 조건과 방안에 대해 생각해 봅시다.

제8편 집단갈등 해결 전략

제17장 행정환경변화와 집단갈등

제1절 지역이기주의와 집단갈등

우리 사회의 민주화·분권화가 심화됨에 따라 그 부작용의 하나로 지역이 기주의와 집단갈등이 표출되고 있다. 지역이기주의와 집단갈등의 표출은 권위 주의 체제 아래서 그동안 억압받아 왔던 집단의 이익표출이라는 측면에서 긍정적 요소로 이해할 수도 있으나, 그 정도가 지나칠 경우 사회통합을 해치고 국가발전을 저해하는 요인이 될 수도 있다는 점에서 우려하지 않을 수 없다.

일반적으로 지역이기주의라 함은 말 그대로 국가전체 또는 공동이익보다는 자გი지역의 이익을 우선시하는 성향을 의미한다. 이러한 지역이기주의 현상은 매우 다양한 형태로 표출되고 있는데, 그중에서도 특히 지역주민 또는 지방자치단체들이 혐오시설의 자기 지역 내 설치를 무조건적으로 반대하는 NIMBY(Not In My Back Yard)적 사고와 행태가 지역이기주의의 가장 보편적인 모습으로 등장하고 있다. 이외에도 지역주민 또는 지방자치단체가 자기 이익이 되는 조치 혹은 시설의 그 지역 내 설치를 요구하는 PIMFY(Please In My Front Yard)적 성향도 지역이기주의의 또 다른 일면이라 할 수 있다. 그러나 지역이기주의는 일반적으로 NIMBY적 성격을 띠고 있다.

이러한 지역이기주의는 이해당사자들 간에 집단갈등으로 표출되는 것이 일반적이며 또 서로 이해관계가 사람들끼리 집단을 형성하여 대결구조를 형성하는 특징을 띠게 된다.

제2절 집단갈등에 대한 정부개입의 방법

집단갈등에 대한 정부의 개입방법과 역할은 다음과 같이 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

① 게임의 룰(rule of games) 또는 규칙제정자-정부개입의 방법으로서 최선책은 이해당사자들이 자율적으로 문제를 해결해 나가는 데 필요한 규칙이나 게임의 룰(rule)을 제시하는 것이다. 그리고 구체적인 문제해결과정이나 협상 과정은 최대한 이해당사자들의 자율에 맡겨두는 것이 좋다. 소위 rule-Market로서의 역할이 여기에 해당한다.

② 조정자 역할-정부가 규칙이나 룰(rule)을 제시하는 것으로 문제가 해결되지 않을 때 그 다음으로 생각해야 할 것이 바로 중재자 또는 조정자의 역할을 수행하는 것이다. 정부는 서로 이해관계가 대립되어 갈등관계에 있는 이해당사자들을 서로 조정하고 중재하는 중재자의 역할을 수행할 수 있다. 정부가 중재자의 역할을 수행할 때 특히 유의할 점은 중립성과 공정성을 유지하는 일이다. 중재자의 중립성이나 공정성이 결여된 상태에서는 문제를 해결하기보다는 문제를 더욱 악화시킬 가능성이 높다. 왜냐하면 상대적으로 불이익을 입었다고 생각하거나 불공평한 대접을 받았다고 생각하는 집단은 중재결과를 수용하기보다는 오히려 더 큰 저항을 유발할 가능성이 높고 경우에 따라서는 감정적 대결을 촉발하는 요인이 될 수 있기 때문이다.

③ 직접적인 정책집행자-위의 두 가지 역할이 모두 실패하는 경우에는 정부는 공식적 지위와 권한을 동원하여 분쟁을 해소하면서 정책을 엄정히 집행하여야 한다. 단지 여기에 전제되어야 할 것은 정책이 객관적이고 합리적으로

로 결정되어야 한다는 것이다. 만약 정책이 합리적으로 결정되었는데도 주민의 반발 때문에 이를 취소하거나 장기간 방치하는 것은 차후의 유사정책 수행에 커다란 장애요인으로 작용하게 된다. 따라서 합리적으로 결정된 정책이라면 이를 성실히 수행하는 정책의 일관성이 매우 중요하다. 단지 여기서 주의를 요하는 것은 이 세 번째 방법은 첫 번째 방법과 두 번째 방법을 통하여 문제해결을 시도해보고 이것으로도 도저히 해결이 아니 될 때 마지막으로 동원하여야 하는 최후의 수단으로 활용하여야 한다. 과거 중앙집권시대에 공권력 행사에 대하여 정부가 국민으로부터 비난을 받았던 이유는 첫 번째와 두 번째의 노력과 과정을 거치지 않은 채 문제가 있으면 곧바로 힘을 동원하여 해결하려던 일부 관행 탓이라고 볼 수 있다. 이 두 가지 노력에도 불구하고 문제 해결의 기미가 없을 때 이 세 번째 방법을 동원하는 것은 오히려 정당하고도 합리적인 것으로 보아야 할 것이다.

제18장 집단갈등에 대한 대응전략

제1절 집단갈등 해소의 기본방향

① 민주화가 진행될수록 주민과의 마찰 없는(또는 적은) 원활한(smooth) 정책수행이 정책성공의 매우 중요한 좌표가 된다는 것을 명심하여야 한다(박호숙, 1997).

② 문제에 대한 국면전환과 인식전환이 필요하다. 여기에는 다음의 두 가지가 특히 중요하다.

- i
 - Win-Lose Situation에서→Win-Win Situation으로
 - Zero Sum Game 인식에서→Positive Sum Game으로 인식전환
- ii
 - 부정적 태도에서→긍정적 태도로
 - 소극적 태도에서→적극적 태도로

③ 결정은 신중하고 합리적으로 하되 일단 결정된 정책은 일관성 있게 추진하여야 한다.

④ 지역이기주의로 인하여 지역의 안정과 화합이 깨어지지 않도록 특히 유의하여야 한다. 지역공동체 정신은 지방자치의 기본정신이다.

제2절 집단갈등 해소를 위한 대응전략

그렇다면 지역이기주의를 극복하기 위한 전략은 어떠한 접근방법에 의하여야 할까? 가장 기본적이고 중요한 요소는 이해당사자들 간의 자율이다. 자율은 이해당사자들 간의 합의도출 과정으로서 대화와 협상을 통하여 비용과 편익의 배분상태를 각 집단들이 받아들일 수 있는 상태로 전환하는 것이다.

그렇다면 이해당사자들 간의 갈등해결노력이 성공을 거두기 위해서는 어떠한 조건이 필요할까?

① 관련집단(예를 들면 중앙정부, 자치단체, 주민, 이익집단 등) 모두 다 같이 그 분야에 관한 전문가가 있어야 한다. 전문성까지 없으면 기술적·논리적 토론에 의한 문제접근보다는 감정의 논리가 우선할 위험이 대단히 높다. 그 이유는 서로 대화가 잘 통하지 않고 의사전달상의 왜곡이나 오해 등이 발생하여 커뮤니케이션 자체가 크게 제약받게 되기 때문이다.

② 제시되는 기술정보의 신뢰성이나 타당성 확보가 결정적 영향을 미친다.

③ 그 문제에 관련된 이해당사자들이 입지선정 더 나아가서는 운영이나 관리에 참여하는 것이 중요하다.

④ 가능하다면 조정자가 있으면 문제해결은 더욱 용이하다.

⑤ Decide-Announce-Defend모델의 약점을 해소하기 위해서 결정과정의 공개와 특히 직접적인 이해당사자 및 소외계층의 참여가 중요하다.

⑥ 참여는 다음의 두 가지 기능을 함으로써 갈등해결을 촉진한다.

i) 동일화 효과(Identification Effect) : 결정과정에서의 관련이해당사자의 참여는 그 문제에 대한 동일화의식과 자기선언적 의미를 갖게 하여 차후의 정책수행과정에서 참여집단들의 협조를 구하기가 쉬워진다.

ii) 오차제거 효과(Filtering Effect) : 참여와 토론문화의 정착은 정책결정이 특정개인이나 특정집단에 의하여 독점되는 것을 방지한다. 따라서 이러한 토론문화는 결과적으로 특정집단의 독단에 의하여 정책이 결정되는 것보다는 정책결정의 질을 향상시키게 된다. 이러한 과정에 의하여 정책의 질(質)이 보다 향상된 정책은 일반적으로 성공할 가능성도 그만큼 더 높아지게 된다.

⑦ 상호 합의된 객관적이고 공평한 기준제시가 중요하다.

⑧ 행정기관은 말로서만이 아닌 발로 뛰면서 실제로 노력하는 성의를 주민들에게 보여주는 것이 중요하다. 다녀봐야 별 소용이 없다고 하겠지만 주민과 같이 다니면서 현장을 보고 속식도 같이 하는 성의를 보이는 것이 주민들

의 신뢰를 얻는 첩경이 될 수 있다. 손바닥을 보듯이 다 아는 일을 자꾸 돌아다니는 것이 단기적으로 보면 낭비를 하는 것 같지만 실제적으로는 낭비가 아니다.

⑨ 기술정보의 신뢰성 확보가 중요하다. NIMBY현상과 관련된 논의 중에서 별다른 책임 없는 사람들의 별 근거 없는 발언이 주민들의 눈에는 과학적인 연구보고서 보다도 더 설득력을 주는 경우도 있다. 그 이유는 일단 상황이 극도로 첨예화되면 정보의 과학성 보다 누가 이 정보를 제공하느냐에 더 관심을 가지게 되기 때문이다.

⑩ Package Deal 방식으로서 기피시설(NIMBY)과 선호시설(PIMFY)을 조화시켜 동시에 입주시키는 것도 하나의 전략이 될 수 있다.

⑪ 수익자부담원칙에 의거 개발이익환수금을 혐오시설지역의 개발손실을 보전할 수 있는 방안도 고려해야 한다. 특히 집합적·집단적 보상뿐만 아니라 개별적·개인특성별 손실보상을 적극 도입하여야 한다.

⑫ 기타 광역행정체제의 합리화와 광역도시계획의 수립등도 필요하다.

제19장 집단갈등 해결 전략으로서의 협상

제1절 협상의 의의

협상(negotiation/bargaining)이란 어떤 공통된 문제에 대하여 서로간의 합의(mutual agreement)를 형성함으로써 서로 상충되는 이익을 조정해 나가는 과정이라고 볼 수 있다.

협상은 ‘주고받는’ 하나의 교환관계로서 서로 간에 수용 가능한 행동대안을 형성하기 위하여 상호간의 입장을 조정하는 과정을 거치게 된다. 따라서 갈등당사자들은 어느 정도의 양보를 하여야 한다.

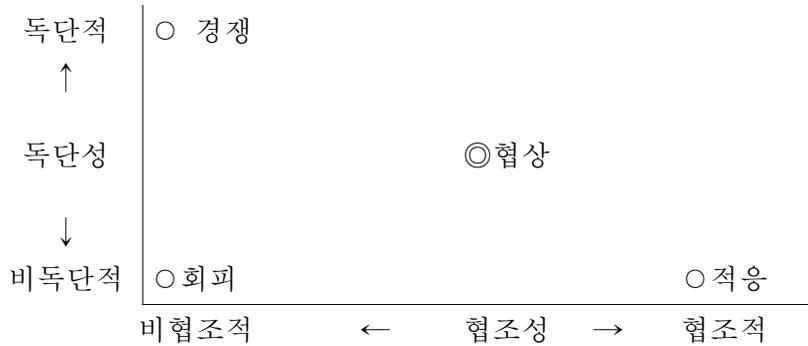
협상은 일반적으로 갈등집단들이 상대적인 면에서 힘의 균형을 이루고 있을 때 효과적이다. 그러나 집단 어느 한편이 다른 집단보다 월등히 강하거나 유리한 입장에 있을 때는 이 방법이 제 기능을 발휘하기 힘들다. 왜냐하면 그것은 보다 강한 집단이 일방적인 해결을 추구할 것이기 때문이다.

이 전략을 이용할 때에는 각 집단이 어느 정도의 자기주장을 양보하거나 포기하여야 하므로 어느 집단도 그 결과에 완전히 만족하기는 힘들다. 이 때문에 협상에 의한 해결은 일시적인 성격을 강하게 지닌다. 동시에 그러한 갈등상황에 이르게 한 원인은 앞으로 다시 나타나기 쉽다는 문제점이 있다.

이 방법은 복잡한 문제에 대해 잠정적인 해결을 보려하거나 임시변통적인 해결에 이르러자 할 때도 적절히 이용될 수 있다.

한편 K. W. Thomas(1979)는 협조성(cooperativeness)과 독단성(assertiveness)이라는 두 가지 차원에 의한 다섯 가지 유형의 갈등관리방안을 제시하고 있다. 협조성을 다른 사람(상대방)의 관심사를 만족시키려는 시도를 말하며, 독단성은 자기 자신의 관심사를 충족시키려는 시도를 말한다. 그가 제시한 다섯 가지 갈등관리전략을 그림으로 나타내면 다음 【그림 7-1】 과 같다.

【그림 7-1】 갈등관리전략의 2차원적 모형



※ Source : K. W. Thomas. (1979). Organizational Conflict, in S. Kerr(ed.). *Organizational Behavior*, p.156.

여기에서 경쟁은 자신의 관심사를 충족시키기 위해 상대방을 압도하는 전략이며 적용은 자신의 관심사보다는 오히려 상대방의 관심사를 충족시키는데 주력하는 전략이다. 협상(negotiation/bargaining)은 상호양보를 통하여 부분적 만족을 취하는 것이고, 협력은 양측의 관심사를 모두 만족시키는 가장 이상적인 방법이다. 회피는 갈등문제로부터 물러나거나 이를 도외시함으로써 자신뿐만 아니라 상대방의 관심사마저 무시하는 방법이다.

제2절 협상이 용이한 상황

갈등상황 중에는 협상(negotiation/bargaining)으로 갈등해결이 용이한 경우가 있는가 하면 협상에 의한 갈등해결이 매우 어려운 경우도 있다. 협상으로 갈등해결이 어려운 경우에는 다른 전략을 구사하거나 협상과 타 전략들을 동시에 적절히 사용하여야 한다. 협상에 의하여 갈등이 비교적 쉽게 해결될 수 있는 경우는 대체로 다음과 같은 조건(상황)에서이다.

① 힘의 균형 : 갈등당사자들의 세력이 거의 비슷하여 일방적인 강제력 행사가 제한되어야 한다. 만약 갈등당사자들 간에 심각한 힘의 불균형 현상이 발생하게 되면 상호합의에 의한 갈등해결보다는 일방적인 문제해결로 끝나기 쉽다. 또 이러한 경우에는 비록 겉으로는 협상의 형태를 띠었다고 하더라도 실제로는 갈등당사자들 간의 비용과 편익배분상의 심한 불공평 때문에 갈등이 재연 될 가능성은 그만큼 더 높아지게 된다.

② 상호의존관계: 협상으로 갈등해결이 용이한 상황은 또 서로 간에 편익의 교환이 가능하여야 한다. 즉, 당사자들은 서로 상대방에게 무엇인가 긍정적인 이익을 제공할 수 있는 지위나 위치에 있어야 한다. 서로 원하는 무엇인가가 있을 때 갈등당사자들은 보다 적극적으로 협상에 응하게 될 것이기 때문이다.

③ 분할가능한 재화: 협상상황에서 상대방에게 제공하는 보상이나 가치는 다른 집단들을 제외시킬 수 있도록 분할가능한 재화(divisible goods)여야 한다. 만약 상대방에게 제공하려는 가치(values)가 집합재(collective goods)의 성격을 강하게 갖게 되면 상대방은 자기의 희생이나 양보가 없이도 그러한 편익을 누릴 수 있다고 보기 때문에 협상에 의한 갈등해결을 원치 않을 것이다. 소위 무임승차(free-rider)의 심리가 강하게 작용하게 되면 협상에 의한 갈등해결은 어려워진다. 따라서 집합재의 성격이 강한 경우에는 협상의 효력이 약화된다고 볼 수 있다.

④ 인간관계: 비록 갈등당사자들이라고 하더라도 이들 간의 인간관계가 문제의 본질을 넘어 감정싸움으로까지 악화되어 있는 경우에는 협상이 성공하기 매우 어려워진다.

제3절 협상전략

1. 동맹구조의 형성

동맹구조(coalition)라는 것은 자신과 비슷한 입장을 가지고 있는 사람들을 자신의 집단속으로 결집시키는 것을 의미한다. 동맹을 형성하는 이유는 대체로 협상과정에서 그들의 영향력을 확대함으로써 상대적으로 유리한 위치를 차지하기 위해서이다. 동맹구조의 응집성(cohesiveness)은 집단구성원의 동질성과 이질성 등에 의하여 크게 영향을 받는다. 집단구성원들의 이질성이 강할 때는 그들의 이해관계가 다양하게 분파될 가능성이 높아지기 때문에 공통의 목표를 유지하기가 상대적으로 어려워진다. 반면에 집단구성원들의 동질성이 높을 때는 목표에 대하여 합의를 도출하기도 쉽고, 응집성을 유지하기도 비교적 용이하다. 또한 영향력을 확대하기 위하여 외부의 개인이나 집단들을 끌어들이다 보면 그만큼 동맹구조의 응집성은 떨어지기 쉽다. 그러나 일반적으로 동맹집단은 다른 집단들과 비교해 볼 때는 보다 유사한 가치관과 목표, 행동양식을 유지한다. 갈등상황에 있어서 동맹구조를 형성하는 것은 다른 집단들에 비하여 자신들의 입장을 강화하고 영향력을 확대하기 위한 전략의 하나로 간주된다.

2. 중재자의 개입

이해관계가 맞서있는 갈등당사자들의 직접적인 접촉에서 올 수 있는 갈등 증폭현상을 완화하기 위하여 제3자와 같은 조정자의 개입이 필요할 때가 있다. 제3자로서의 조정자는 갈등당사자들의 직접적인 접촉에서 오는 충격을 흡수 완화하는 완충역할을 함으로써 협상을 보다 원활하게 수행하는 촉매의 역할을 수행할 수 있다. 조정자가 이러한 역할을 수행할 수 있는 이유는 중재자

는 비교적 객관적 입장에서 보다 공평하고 합리적인 대안제시가 가능하기 때문이다.

3. 공론화(여론화)

갈등을 일으키고 있는 사안 중에는 국민의 주목을 끌만한 것도 있다. 사회적 논쟁거리가 되기에 충분하면 갈등상황을 공론화(여론화)하는 전략이 쓰일 수도 있다.

갈등상황이 언론 등에 공개되면, 어떤 사안이 주도적으로 여론의 각광을 받는 경향이 있다. 그러므로 갈등당사자들은 제로섬 게임(Zero-Sum game)에서 불리한 입장에 있는 사람들이 공론화(여론화)의 전략을 채용하는 경향이 있다.

4. 국면전환

갈등상황에서 협상이 벽에 부딪치는 경우 국면전환을 시도해볼 수 있다. 국면전환에서 제일 중요한 것은 승패상황(win-lose situation)을 승승상황(win-win situation)으로 전환하는 것이다. 이외에도 추가적으로 다음과 같은 국면전환이 중요한 요소가 된다.

- ① 참가자들을 적으로 봄→참가자들을 문제해결자로 봄.
- ② 승리가 목표→효율적이고 우호적으로 얻어지는 현명한 결과가 목표.
- ③ 문제와 사람에 대해 강경→사람에 대한 유연, 문제에 대해 강경.
- ④ 입장을 고수→입장보다 이해관계에 초점.
- ⑤ 자신이 받아들일 수 있는 유일한 대안을 찾음→결정하기 전에 선택할 여러 해결방안을 개발.
- ⑥ 자기의 입장을 강조→객관적 기준의 사용을 강조.

<제8편 생각해 보기>

1. 한강의 상수원보호 정책을 둘러싸고 한강상수원보호지역 주민들의 반발과 불만이 커지고 있습니다. 한강상수원을 보호하면서 주민불만을 해결할 수 있는 합리적 방안에 대해 생각해 봅시다.
2. 특정 아파트 단지 주민들이 주거환경을 악화시킨다는 이유로, 아파트 옆을 통과하는 도로의 개설을 물리적으로 저지하는 일이 종종 발생하고 있습니다. 이러한 문제를 공익적 입장에서 해결할 수 있는 방안에 대해 생각해 봅시다.

제9편 국가발전과 미래행정의 과제

제20장 국가발전과 지방자치

지방자치는 참여(participation)를 그 핵심으로 한다. 우리가 지방자치를 ‘민주주의의 꽃’이라고 하는 것도 지방자치의 기본정신이 참여의 중요성을 강조하기 때문이다. 즉 민주주의와 지방자치를 연결해 주는 연결고리는 바로 참여인 것이다.

지방자치에서 참여라는 덕목은 당해 지역사회의 삶을 향상시키고 더 나아가서 국가발전(國家發展)에 이바지할 수 있도록 하기 위해서 필요한 것이다. 어느 특정개인이나 특정집단이나 특정기관만을 위해서 참여가 존재하는 것은 아니다. 오히려 그보다는 진정한 의미의 올바른 참여를 보장(보호)하기 위하여 지방자치는 필요한 것이다.

지방자치는 참여의 자율을 통하여 선의의 경쟁을 조장한다. 자გი지역을 다른 지역보다 더욱 잘살게 하기 위하여 ‘주민-집행기관-의회’가 서로 열띤 토론도 하고 싸움도 한다. 그러나 이때의 싸움은 서로 자გი지역을 어떻게 하면 보다 잘 살게 할 수 있을 것인가에 대하여 서로 걱정하고 아이디어를 모으는 ‘토론’이지, 배타적 적개심은 아니다. 이러한 선의의 경쟁과 토론은 오히려 발전의 원동력이자 동기부여의 역할을 한다. 그런데 여기서 ‘왜 참여하는가?’라는 본질을 망각하게 되면 싸움을 위한 싸움이 일어날 수 있고 이는 부질없이 시간과 국력의 낭비를 가져올 수 있는 것이다. 우리가 경계해야 하는 것은 바로 이런 것들이다.

지역사회간의 선의의 경쟁은 각 자치단체들을 더욱 분발하게 하고 더 나아가 국가발전에 기여하게 된다. 그런데 문제가 되는 것은 자칫 특정개인이나 집단·지역에 지나치게 집착하다 보면 지역이기주의니 지역감정이니 하는 것

이 생기기 쉽다. 지방자치가 추구하는 것은 적어도 이러한 것은 아니다.

지방자치는 지역사회의 자율과 책임을 바탕으로 한 참여를 통하여 지역은 물론 전 국가적 발전과 국민통합을 이룩하려는 정교한 정치제도의 하나이다.

각 지방자치단체들은 지역사회와 국가발전을 유기적으로 연결할 수 있는 선의의 경쟁자이면서 동시에 동반자관계에 설 수 있는 지방자치를 정착시켜 나가야 할 책무를 지고 있는 것이다. 지방자치는 세계화·개방화시대의 충격을 슬기롭게 흡수·완화하면서 지역과 국가를 동시에 발전시킬 수 있는 촉진자의 역할을 할 수 있어야지, 국가의 발전을 가로막는 걸림돌이 되어서는 결코 안 될 것이다.

제21장 세계화시대 지방공무원의 능력 개발

1. 세계화시대의 의미

세계화시대가 갖는 의미는 크게 세 가지 측면에서 고려해 볼 수 있을 것 같다.

가. 지리적·공간적 측면

세계화를 지리적·공간적 측면에서 보면 개인이나 집단, 국가 활동의 범위가 전 세계로 확대되어 활동무대가 지구촌 전역으로 확장되었다는 의미를 갖는다. 이러한 변화요인에는 여러 가지가 있지만 그중에서도 과학·기술의 발전이 가장 큰 영향을 미친 것 같다. 특히 교통·통신의 발달로 전 지구촌이라는 국제적 활동무대도 별 어려움 없이 자연스럽게 우리의 생활권역으로 편입되게 되었다고 볼 수 있다. 따라서 이제는 전 지구촌이 우리가 생활하고 살아

가야 하는 기본적인 삶의 장(場)이 되었다고 볼 수 있는 것이다.

나. 시간적 측면

과학·기술과 정보·통신의 발달은 시간적 측면에서도 지구촌 구석구석을 1일 생활권 안으로 만들었으며, 특히 정보·통신의 측면에서는 1일 생활권의 차원을 넘어 동시생활권으로 만들었다. 물리적 이동으로 봤을 때는 지구촌이라는 생활권역을 1일 생활권으로 볼 수 있지만, 정보·통신의 측면에서 보면 우리의 생활권은 동시생활권이라고 할 수 있다.

다. 사고(思考)와 문화의 측면

공간적·지리적 측면과 시간적 측면에서 세계화가 급속히 진행됨에 따라, 사람들의 생각과 문화도 세계화가 진행되고 있기는 하지만 여기에는 여러 가지 지체현상이 발생하고 있다.

지리적·시간적 측면에서 세계화가 진행되는 속도에 비하여 생각(사고)과 문화가 세계화 되는 속도에는 엄청난 차이가 존재한다는 것이다. 그 결과로 공간적·시간적 세계화 수준과 사고와 문화의 세계화 수준은 엄청난 차이와 부조화로 사고지체, 문화지체, 심지어는 문화충돌까지 발생하고 있는 것이다. 어쨌든 세계화의 급속한 진전에 따라 여러 나라들의 사고나 문화가 서로 혼합되어 융화되어 가고 있는 것은 피할 수 없는 현실이다.

2. 세계화시대에 제기되는 문제

가. 치열한 경쟁

세계화로 인해 국가간의 접촉과 경쟁이 더욱 빈번하게 되었다. 세계화시대
는 전 세계국가들이 경쟁대상이기 때문에 전 세계에서 1등 제품이 아니면 살
아남기 힘들게 되었다.

행정도 예외가 아니어서 우리의 행정수준, 행정수행 능력, 서비스나 편의
의 질이 이제는 국내 간 경쟁을 넘어 세계무대에서 경쟁하고 이들과 경쟁해
서 이겨야 하는 시대가 온 것이다. 지방행정도 세계최고의 지방행정이 되어야
대한민국의 발전을 뒷받침할 수 있고 중국적으로 대한민국을 세계 속에 경쟁
력 높은 국가로 만들 수 있게 된 것이다.

나. 국가이기주의의 심화

국가 간의 치열한 경쟁은 불가피 국가이기주의를 강화시키고 심지어는 신
민족주의의 이념을 재활성화시키는 계기가 되기도 하였다. 경쟁의 대상이 한
국가내의 기업들 간의 경쟁을 넘어, 국가 간 경쟁으로 확대됨에 따라 각 국가
들은 자신들의 생존을 위해 국가의 차원에서 경쟁하게 되었다. 따라서 이제는
개인이나 기업의 경쟁도 세계화시대의 국제무대에서는 국가적 경쟁과 바로 직
결되며 이 경쟁의 승패가 국가의 생존을 좌우하기도 한다.

다. 융합과 혼란

세계화로 인해 국제무대 속에서의 상호접촉의 기회는 날이 갈수록 증대되
어 가고 있고 이러한 과정 속에서 사고와 문화가 서로 섞여서 융합되는 현상

이 뚜렷이 나타나고 있다. 이러한 와중에서 철저한 국가관이나 문화관이 확립되어 있지 않으면 엄청난 혼란을 경험하게 되고 국제무대를 생활의 장(場)이 아니라 공포의 장(場)으로 인식할 수도 있게 된다. 따라서 보다 중요한 것은 확실한 자기 고유의 국가와 문화에 대한 아이덴티티(identity)를 확립하고 세계 국가와 문화를 이해하고 활용하는 것이다.

3. 지방공무원의 적응능력 개발

가. 국제경쟁력 향상

과거에는 지방공무원들의 경쟁 대상이 타지방자치단체, 또는 중앙부처 공무원이었으나, 세계화가 진전됨에 따라 경쟁대상은 전 세계 모든 국가의 공무원들이 되었다. 지방공무원들은 단순히 자신들의 자질과 능력이 세계의 다른 공무원들보다 앞서는 것으로 그치지 않고 이를 적극 중앙부처와 우리나라 기업들을 지원하고 유기적인 협력 체제를 구축하여 종국적으로는 국가경쟁력 향상에 이바지하여야 한다.

개인→자치단체→국가의 경쟁력이 자연스럽게 연결되고 조화를 이루기 위해서는 혁신(innovation)을 통하여 각자의 경쟁력을 높이고 더 나아가 이들을 단합된 힘으로 결집하여 국가경쟁력을 높이도록 하여야 할 것이다.

나. 국제관계에 대한 올바른 이해

삶의 무대가 국제무대화됨에 따라 국제무대에 등장하는 다양한 국가들 간의 관계와 힘의 역학구조 등을 정확히 이해할 수 있어야 한다. 시시각각으로 변화하는 국제관계의 변화에 대한 올바른 이해 없이는 국제무대를 제대로 이해할 수 없을 것이며, 국제무대에 대한 확실한 이해 없이는 변화하는 국제사회에 제대로 적응하기 힘들 것이다.

다. 개방적 마인드 함양

세계화시대에는 그 시대에 걸 맞는 개방적 마인드를 가져야 한다. 폐쇄적이거나 배타적인 마인드로는 세계화시대에는 적응하기 어렵다. 마음과 가슴을 열고 세계의 여러 나라들의 제도와 관습, 의식과 문화 등을 이해하고 친근해 지려고 노력하지 않으면 안 된다. 따라서 상대 국가를 이해하고 그들의 전통과 문화를 존중해주는 개방적 마인드가 대단히 중요하다.

라. 국제적 감각과 지식 축적

이 지구상에는 수많은 국가와 민족이 살고 있는데 이들이 모두 우리가 더불어 살아가야 할 대상이 되었다. 이들과 더불어 살아가기 위해서는 이들 국가의 역사와 문화, 정치, 경제, 사회, 교육 등에 대한 폭넓은 지식과 감각이 필요하다. 함께 공유(share)할 무엇인가가 있지 않으면 친구가 되기 어려운 것처럼, 우리가 접하는 나라에 대한 감각과 지식이 없이는 그들과 올바른 국가관계나 국제협력을 이루기 힘들 것이다.

마. 기업가적 도전의식 제고

세계화시대에는 국제무대로 진출할 수 있는 기업가적 도전의식과 진취성이 절실하다. 창조와 혁신을 격려하고 새로운 도전에는 이를 회피하지 말고 당당히 맞서서 이겨나가는 자세 없이는 세계화시대에 적응하기는 어려울 것이다.

기업가적 도전의식을 갖추기 위해서는 무엇보다도 먼저 자신감회복이 최우선이다. 자신에 대한 신뢰, 동료와 부하에 대한 신뢰, 조국과 국가에 대한 신뢰 없이는 기업가적 도전의식과 진취성을 갖추기 어렵다. 우리민족의 약점 중의 하나가 겸손이 지나쳐 자기비하를 하고 때로는 자신감을 상실하는 것인데 이러한 잘못된 인식은 하루빨리 고쳐야 한다.

바. 실무적 지식과 기능 연마

세계화시대에 적응하기 위해서 요구되는 실무적 지식과 기능은 수없이 많다. 예를 들면 언어능력, 컴퓨터를 포함한 정보화 능력, 글로벌 에티켓, 입출국 예의 등을 들 수 있다.

언어능력과 정보능력은 바로 개인, 자치단체 더 나아가 국가 경쟁력을 좌우한다. 특히 정보를 자유롭게 편집, 전달, 활용할 수 있는 능력은 중앙과 지방공무원들의 필수능력 중에서도 가장 중요한 능력이라 할 수 있을 것이다.

앞으로 국제공용어인 영어 연수에 정열을 기울여 외국기관과의 교류를 위해 공문서를 영어로 작성할 수 있는 수준까지 능력을 배양할 필요가 있을 것이며, 지방자치단체는 그 시행에 대한 로드맵(Road map)을 제시할 필요가 있을 것이다.

<제9편 생각해 보기>

1. 지방공무원의 국제적 역량을 기를 수 있는 효과적 방안에 대해 생각해 봅시다.

2. 2008년 미국의 금융체제가 무너지면서, 자유시장 자본주의 정책에 대한 회의와 비판이 제기되고 있다.

‘The Independent’는 2008년 9월 11일자 기사에서 “The debacle on Wall Street has cemented a widespread view that free-market capitalism needs reining in. As in 1932, the pendulum in 2008 is shifting back towards greater regulation and intervention.”라는 기사를 게재하였으며, ‘Financial Times’는 8월 21일자 John Plender의 칼럼 “The return of the state: How government is back at the heart of economic life”에서 “For the best part of three decades, policymakers in the

developed world followed Ronald Reagan and Margaret Thatcher in seeking to roll back the frontiers of the state. The triple mantra of privatisation, liberalisation and deregulation held sway.”라고 주장하였다.

이러한 주장에 바탕하여, 2008년 세계적 경제위기를 초래한 신자유주의적 금융체제에 대한 정부의 규제 방안을 생각해 봅시다.

<참고문헌>

- 김신복. (1991). 「발전기획론」. 서울: 박영사.
- 김태룡. (2007). 「행정이론」. 서울: 대영문화사.
- 박동서. (1997). 「한국행정론」. 법문사.
- 박호숙. (1999). 「정책결정 과정의 기본 논리와 실제」. 국가전문행정연수원.
- _____. (1997). 「정책형성과 집행」. 내무부 지방행정연수원.
- _____. (1996). 「지방자치단체의 갈등관리」. 서울: 다산출판사.
- _____. (1993). “집단민원에 대한 지방자치단체의 대응,” 한국지방행정연구원. 「지방행정연구」, Vol. 8, No. 2, May.
- 양창삼. (1992). 「조직이론」. 서울: 박영사.
- 유훈. (1995). 「정책학원론」. 서울: 법문사.
- 이달곤. (2004). 「지방정부론」. 박영사.
- 이종수. (2008). 「행정학사전」. 대영문화사
- _____. (2007). 「미래의 행정」. 한성대학교 출판부.
- 이종수 외. (2008a). 「새행정학」. 대영문화사.
- 이종수 외. (2008b). 「새인사행정론」. 대영문화사.
- 임승빈. (2005). 「지방자치론」. 법문사.

Ackoff, R. L. et al. (1981). *A Prologue to National Development*. Philadelphia: Univ. of Pennsylvania Social Systems Sciences Department.

Adams, J. (1963). Toward an Understanding of Inequity. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 67.

Allen, Hubert J. B. (1990). *Cultivating the Grass Roots: Why Local Government Matters*. Hague: International Union of Local Authorities.

Allison, Graham T. (1971). *Essence of Decision*. Boston: Little, Brown and Co.

Anderson, James E. (1979). *Public Policy Making*, 2nd ed. New York: Holt,

Reinhardt and Winston.

Baker, R. F., Michaels, R. M. & Preston, E. S. (1975). *Public Policy Development*. N. Y.: John Wiley & Sons.

Barron, J., G. Crawley and T. Wood. (1991). *Councillors in Crisis*. Macmillan.

Burns, T. & Stalker, G. M. (1961). *The Management of Innovation*. London: Tavistock.

Caiden, G. E. (1977). Administrative Corruption. *PAR*. 37(2).

Churchman, C. West, (1968). *The Systems Approach*. New York: Dell Publishing Co. Inc.

Daft, R. (1998). *Organization Theory and Design*, (6th ed.), Cincinnati: South-Western.

Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering*. New York: M. E. Sharpe.

Dunn, W. N. (1981). *Public Policy Analysis : An Introduction*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.

Dye, Thomas R. (1975). *Understanding Public Policy* (Englewood Cliffs : Prentice-Hall Inc.

Easton, David. (1965), *A Framework for Political Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press.

Emery, Fred E. (1968). "Concepts, Methods, and Anticipations", Michael Young(ed.), *Forecasting and the Social Science*. London : Social Science Research Council.

Finer, Herman. (1966). Administrative Responsibility in Democratic Government. Peter Woll (ed.). *Public Administration and Policy*. New York: Harper & Row, Publishers. pp. 247-275.

Friedrich, Carl Joachim. (1966). Public Policy and The Nature of Administrative Responsibility. Peter Woll (ed.). *Public Administration and Policy*. New York: Harper & Row, Publishers. pp. 221-246.

Gould, David J. (1983). The Effects of Corruption on Administration Performance: Illustration from Developing Countries. in *World Bank Staff Working Papers* (No.

580). Washington, D. C.: The World Bank: 1-41.

Gyford, John, Steve Leach and Chris Game. (1989). *The Changing Politics of Local Government*. London: Unwin Hyman Ltd.

Ham, Christopher and Michael Hill. (1984). *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Brighton, Sussex: Harvester Press.

Hersey, Paul & K. H. Blanchard. (1972). *Management of Organizational Behavior*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Herzberg, F. (1966). *Work and the Nature of Man*. N. Y.: World Publishing Co.

Hill, Dilys M. (1974). *Democratic Theory and Local Government*. London: George Allen & Unwin Ltd.

Holsti, K. J. (1977). *International Politics*, 3rd ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Jex, Steve M. (2002). *Organizational Psychology: A Scientist Practitioner Approach*. John Wiley & Sons, Inc.

Johnson, Cathy Marie. (1992). *The Dynamics of Conflict Between Bureaucrats and Legislators*. New York: M.E. Sharpe, Inc.

Key, Jr. Valdimer Orlando. (1964). *Politics, Parties and Pressure Groups*. New York: Thomas Y. Crowell.

Koontz, Harold and Cyril O'Donnell. (1959). *Principles of Management: An Analysis of Managerial Functions*. N. Y.: McGraw-Hill Book Co.

Litterer, Joseph A. (1974). Conflict in Organization: A Re-examination. in Henry L. Tosi and W. Clay Hamner. eds. *Organizational Behavior and Management: A Contingency Approach*. St. Clair Press.

MacRae, D. & Wilde, J. (1979). *Policy Analysis for Public Decision*. N. Scituate: Duxbury.

March, J. G. and H. A. Simon. (1958). *Organizations*. John Wiley and Sons.

- Maslow, A. H. (1943). A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*, 50.
- McCurdy, Howard E. (1977). *Public Administration. A Synthesis*. Menlo Park, Calif.: Cummings.
- McGregor, D. (1960). *The Human Side of Enterprise*. N. Y.: McGraw-Hill.
- Meier, Kenneth J. (1979). *Politics and the Bureaucracy*. California: Duxbury Press.
- Millet, John D. (1947). *The Process and Organization of Government Planning*. New York: Columbia University Press.
- Mosher, F. C. (1982). *Democracy and the Public Service*, 2nd ed., New York: Oxford University Press.
- Mueller, D. C. (1979). *Public Choice*. New York: Cambridge University Press.
- Nakamura, R. T. & Smallwood, F. (1980). *The Politics of Policy Implementation*. N. Y.: St. Martin's Press.
- Porter, L. & Lawler, E. (1968). *Managerial Attitudes and Performance*. Homewood, I. L.: Dorsey Press.
- Pratt, J. W. and R. J. Zeckhauser. eds. (1975). *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press.
- Pressman, Jeffrey L. and Aaron Wildavsky. (1979). *Implementation, second edition*. Berkeley: University of California Press.
- Rahim, M. (1986). *Managing Conflict in Organizations*. N. Y.: Praeger.
- Rangarajan, L. N. (1985). *The Limitation of Conflict: A Theory of Bargaining and Negotiation*. New York: St. Martin's Press.
- Rhodes, R. A. W. (1983). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Aldershot: Gower Publishing Company Limited.

Richards, Peter G. (1983). *The Local Government System*. London: George Allen & Unwin.

Ripley, Randall B. and Grace A. Franklin, (1991). *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*, 5th ed. California: Brooks/Cole Publishing Company.

Robbins, S. P. (1974). *Managing Organizational Conflict: A Nontraditional Approach*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Salamon, L. M. & Lund, M. S. (1989). The Tools Approach: Basic Analytics. in L. M. Salamon(ed). *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*. Washington D. C.: Urban Institute Press.

Schmidt, S. M. and T. A. Kochan. (1972). *Conflict: Toward Conceptual Clarity*, *Administrative Science Quarterly*, Vol.3.

Simon, Herbert A. et al. (1950). *Public Administration*. N.Y.: Alfred A. Knopf.

Stahl, O. Glenn (1983). *Public Personnel Administration*. 7th and 8th ed., New York: Harper & Row.

Smith, B. C. (1985). *Decentralization : The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin.

Stoker, Gerry. (1988). *The Politics of Local Government*. London: Macmillan Education Ltd.

Suchman E. A. (1967). *Evaluation Research*. New York: Russel Sage Foundation.

Thomas, K. W. (1979). Organizational Conflict. in S. Kerr(ed.) *Organizational Behavior*. Columbus, Ohio: Grid Press.

Warren, Charles R. and Leanne R. Aronson. (1981). "Sharing Management Capacity Is There A Federal Responsibility," *Public Administration Review*, May/June.

Waterston, Albert, (1969). *Development Planning: Lessons of Experience*. Baltimore: Johns Hopkins Press,

Werner, Simcha B. (1983). New Direction in the Study of Administrative Corruption. in *PAR*. 43(2): 146-154.

White, Leonard D. (1956). *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: The Macmillan Co.

Wright, Deil S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company.

행 정 학

2009년 2월 일 인쇄

2009년 2월 일 발행

편 집 : 지방행정연수원 기획지원부

집 필 : 한 성 대 학 교 행 정 학 과
교 수 이 종 수

교 정 : 인 천 광 역 시 송 선 희
인 천 광 역 시 조 명 선

인 쇄 : 한국보훈복지의료공단 신생인쇄조합

TEL : (02) 426-4415

FAX : (02) 429-9562

※ 이 책자의 전문(全文)은 지방행정연수원 홈페이지 (www.logodi.go.kr)에 게재되어 있습니다.

〈비매품〉

