

行政施策執行과 地域住民의 順應(Compliance) 確保에 關한 研究

A Study on Securing the Policy Target Group's Compliance in Policy Implementation

朴 鎬 淑
(韓國地方行政研究院 研究員)

〈目 次〉

- I. 序 論
- II. 行政施策執行過程에서의 順應(Compliance)과 不應(Noncompliance)
- III. 行政施策執行에 있어서 不應(Noncompliance)의 發生要因과 그 具體的 行態
- IV. 行政施策執行에 있어서 順應(Compliance)確保의 戰略
- V. 順應(Compliance)確保戰略 運用에 있어서 몇 가지 留意點

I. 序 論

1. 研究의 目的

政府에 의해서 形成·執行되는 施策이 모든 領域에 미치는 影響이 심각해짐에 따라 施策에 對한 關心도 급속히 增大되고 있다.

그러나 從來의 施策에 關한 研究의 重點은 주로 合理的인 施策을 決定하기 爲한 施策決定局面에 對한 研究에 偏重되어 있었다. 따라서 施策過程의 다른 局面들은 相對的으로 等閒視되어 왔다. 그리하여 施策執行의 側面에 있어서도 施策이 執行次元에서 어떻게 具體化되고 있으며, 施策決定者가 意圖한 바의 施策效果가 達成되도록 合理的이고 效率的으로 執行되고 있는가에 關한

研究는 相對的으로 微微한 실정에 있었다고 할 수 있다.¹⁾ 그러나 施策의 執行面에 對한 重要性이 새삼 認識되었으며 特히 美國의 경우 1960年代 중엽에 Johnson 政府가 意欲的으로 실시했던 많은 社會施策의 失敗가 대부분 執行의 失敗 때문인 것으로 밝혀지자 이러한 事實이 個個施策의 執行過程의 分析에 學者(特히 政策學者)들의 關心을 불러 모으게 하였다. 施策執行에 關한 研究가 1970年代初에 본격적으로 始作된 根本的 理由의 하나를 여기서 찾아 볼 수 있다.²⁾

그런데 이러한 施策執行에 關한 研究의 結果는 施策의 失敗原因이 施策決定過程 自體에 問題가 있는 경우도 있지만 施策이 合理性과 實現可能性을 충분히 검토한 決定過程을 通하여 이루어졌음에도 불구하고 執行이 成功的으로 遂行되지 못한데에도 그 原因이 있음을 밝혔다. 따라서 施策에 對한 關心은 施策決定의 側面에만

1) 金光雄 教授는 그 주된 原因이 ① 일단 施策이 樹立되면 執行되기 마련이고, 執行되면 決定者의 期待에 어느 정도 맞아 들어간다는 安易한 생각과 ② 計劃豫算制度(PPBS: Planning-Programming-Budgeting System)의 影響 및 ③ 施策內容自體의 複雜性 등에 기인한다고 지적한다. 金光雄 “施策의 效率의 執行”, 行政論叢, 第14卷 第2號(1976), p. 41.

2) 俞熙 外, 「政策學」(서울: 法文社, 1983), p. 70.

局限될 수는 없는 것이다. 施策의 주된 關心이 意圖한 施策目標의 效率的 達成에 있다면 施策意志를 具體化하고 行動化하는 施策執行過程이 重要하다는 것은 自명한 事實이 아닐 수 없다. 그러나 施策은 그것이 決定되었다고 해서 自體 實行力(self-executing)을 가지는 것은 아니다. 施策이 執行되는 過程은 수많은 要因들에 의해서 影響을 받으며 또한 예기치 않는 挑戰과 어려움에 직면하는 경우도 許多하다.

施策의 執行過程에서 부딪치는 問題들 中の 하나가 바로 順應(compliance)과 不應(noncompliance)의 問題이다. 단순히 施策이 存在한다고 해서 실제로 順應(compliance)이 보장되는 것은 아니다. 그런데 施策執行過程에서의 不應은 施策執行에 크고 작은 차질을 誘發시켜 極端의 경우에는 施策의 基本目標까지도 歪曲, 變形되어 本來의 意圖와 전혀 다른 結果를 초래하거나 아예 施策이 執行조차 되지 않는 경우도 發生할 수 있는 것이다. 이와같이 施策의 執行過程에 있어서 施策에 對한 順應이 確保되지 않거나 形式에 그치는 경우 그 施策은 非效果의이 되거나 경우에 따라서는 전혀 價値가 없게 된다.

따라서 本研究는 效率的인 施策執行을 施策執行論研究의 基本哲學으로 삼고 이를 위한 하나의 補助裝置로서 順應確保의 戰略에 關한 하나의 理論的틀(theoretical framework)을 提示해 보고자 하는 것이다. 그리하여 筆者는 이러한 努力을 通하여 이 分野에 關한 學問的 關心을 높이고 더 나아가 現實의 問題를 解決하는데 微力이나마 보탬이 되어 보고자 하는 것이다.

2. 研究의 範圍, 對象 및 方法

本 論文은 施策過程中 施策執行過程을 研究의

範圍로 하여 施策執行의 本質과 施策執行過程에서 發生하는 順應(compliance)과 不應(noncompliance)의 問題에 關하며 論議하고자 한다.

그런데 어떤 施策의 執行은 일반적으로 價値의 配分(allocation of values) 問題를 發生시킨다. 즉 어떤 施策을 執行하게 되면 利得을 보는 受益集團이 있는가 하면 한편으로는 손해를 보는 被害集團이 있다는 것이다. 그런데 施策의 執行에 있어서 利得을 보게 되는 受益集團의 경우는 施策執行過程에 있어서 不應의 問題를 거의 발생시키지 않는다. 따라서 施策執行에 있어서 不應의 問題를 심각하게 發生시키는 것은 어떤 施策의 執行으로 말미암아 손해를 입게 되는 被害集團이 된다. 따라서 本論文에서는 地域住民들 中 特定施策의 執行으로 말미암아 손해를 입게 되는 被害集團의 構成員 個人들 하나하나를 分析의 基本單位(Basic Unit of Analysis)³⁾로 하여 論議를 展開시켜 나가하고자 한다. 그러므로 施策執行의 結果 利得을 보게 되는 受益集團의 順應과 不應에 대한 論議는 本 論文의 內容에서 제외시킬 것이다. 그리고 또한 施策執行當局이 地域住民의 順應을 確保하려는 諸 努力이 正當化될 수 있는 施策領域(다음 그림에서 빗금친 部分)에 단 論議의 對象을 限定할 것이다.

研究의 方法은 國內外의 書籍과 論文 등을 中心으로 한 文獻調查를 주로 使用하였다. 政策學,

〔圖 1〕 研究의 範圍

社會問題 解決方法 順應과 不應	Right Solution	Wrong Solution
	Compliance	
Noncompliance	//////	

3) 安海均, 「現代行政學」(서울: 茶山出版社, 1982), p. 70.

行政學, 政治學 등의 文獻을 주로 調査하였으나 社會學, 心理學, 社會心理學 등의 文獻도 동시에 調査하였다.

II. 行政施策執行過程에서의 順應(Compliance)과 不應(Noncompliance)

I. 施策過程과 施策執行

가. 施策過程의 概觀

施策過程(policy process)의 諸局面을 어떻게 把握하느냐 하는 것은 보는 觀點이나 學者에 따라 다르다. 예를 들면 Harold D. Lasswell은 施策過程을 情報段階, 建議段階, 處方段階, 發動段階, 適用段階, 評價段階, 終結段階 등의 7段階로 分類하고 있는가 하면¹⁾ C.O. Jones는 施策過程을 體制的(systems)으로 파악하여 問題確認體制, 事業開發體制, 事業評價體制, 事業終結體制 등으로 分類하고 있다.²⁾ 또한 J.E. Anderson은 施策過程을 多様な 機能的 活動을 포함하는 계속적인 패턴이라고 하면서 이를 i) 施策問題의 形成 ii) 施策의 形成 iii) 施策의 採擇 iv) 施策의 執行 v) 施策의 評價段階 등으로 나누고 있다.³⁾

이와같이 施策過程에 關한 見解는 여러가지가 있으나 대체로 施策議題의 設定(Agenda-Setting)으로부터 施策決定(Policy Formulation), 施策執行(Policy Implementation), 施策評價(Policy Evaluation) 등을 거쳐 施策의 終結(Policy Termination)에 이르는 一連의 過程이라고 할 수

있다. 그러면 이제 여기서는 施策過程의 理解를 보다 쉽게 하기 爲하여 이들 各段階를 單純化시켜 간단히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 施策議題設定(agenda-setting)이란 解決해야 할 無數한 社會問題들(social problems) 중에서 그 一部가 施策問題(policy problem)로 採擇되는 過程을 말한다.⁴⁾

그런데 施策問題(policy problem)란 어떤 社會問題(social problem)가 公的문제(public problem)로 취급되어 政府에서 그 解決을 爲하여 公式적으로 採擇한 問題를 말한다.

둘째, 施策決定(policy formulation)이란 施策問題를 解決하기 爲하여 實現 가능한 施策代案들을 開發하고, 開發된 代案들 중에서 最善의 것이라고 생각되는 것을 選擇하여 이의 正當性を 確保하여 合法化하는 過程이다.

셋째, 施策執行(policy implementation)이란 施策目標의 達成을 위하여 施策內容을 具體적으로 實踐하는 行動化的 過程이다. 施策을 執行하는 데에는 施策의 效率性を 確保하기 위해 執行組織의 整備, 資源의 確保는 勿論 狀況變化에 對處할 수 있는 적절한 執行戰略의 開發이 必要하다.

넷째, 施策評價(policy evaluation)의 概念에 對해서는 論者에 따라 매우 다양한 見解가 提示되고 있다. 그런데 좁은 意味에서의 施策評價라고 하면 보통 施策執行의 結果로 나타난 施策目標의 達成度 내지는 그 施策의 影響 등을 分析하고 判斷하는 것이라고 볼 수 있다. 그러나 좀더 넓은 意味에서 보면 執行이 完了된 後의 評價뿐만 아니라, 施策의 全過程을 通하여 施策의 內容이나 執行 그리고 效果 등을 測定, 査定하여

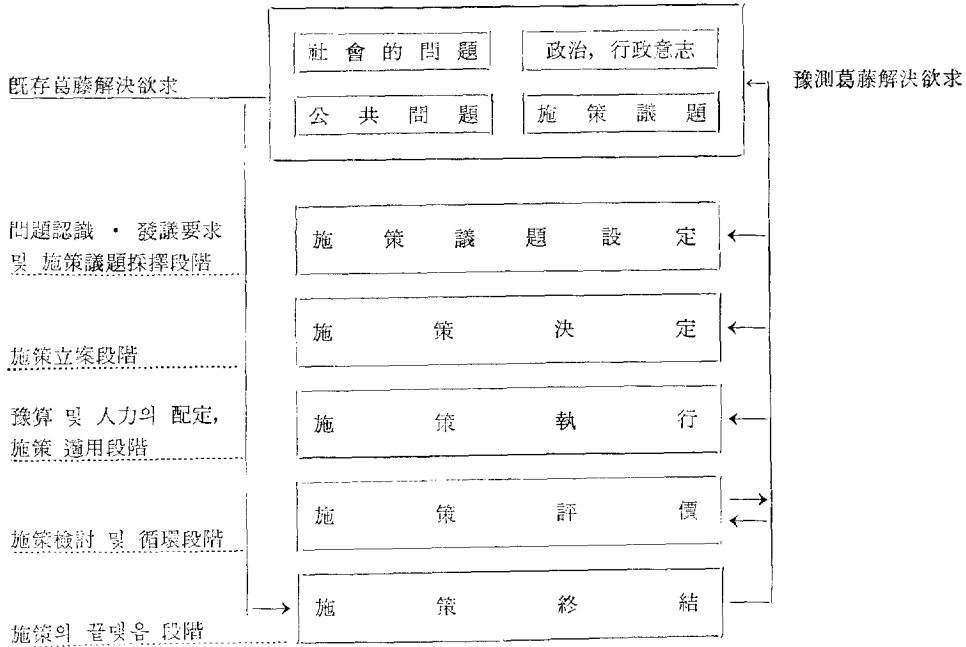
1) 俞焄, 「行政學原論」(서울: 法文社, 1980), pp. 103~104.

2) Charles O. Jones, *An Introduction to the study of public policy* (2nd ed.,: Massachusetts: Duxbury press, 1977), p. 12.

3) James E. Anderson *Public Policy-Making* (2nd ed.,: New York: Holt, Rinehart and Winston, 1979), pp. 23~25.

4) 鄭正信, 「政策過程과 政策問題採擇」, 金雲泰 外, 「韓國政治行政의 體系」(서울: 博英社, 1982), p. 244.

〔圖 2〕 施策過程 概觀



還流機能을 통하여 施策過程에 有用한 情報를 提供하는 活動이라고 볼 수 있다.⁵⁾

다섯째, 施策終結(policy termination)이란 施策目標의 達成으로 公式問題가 解決되었거나 既存의 施策이 問題解決에 도움이 되지 않는다고 판단될 때(예를들면 因果關係가 明確하지 못한 경우) 施策을 意圖적으로 終熄시키는 것을 말한다.

그러면 지금까지 살펴본 施策過程의 構造를 간략하게 整理해 보면 다음 그림과 같다.⁶⁾(圖 2)

5) 金光雄 教授는 評價의 形態를 政策이 進行되는 時點에 따라 ① 事前檢討(critical review) ② 進行評價(progress evaluation), ③ 實績評價(achievement evaluation) 등으로 나눈다.

金光雄, “政策의 效率의 執行”, 行政論叢, 第14卷 第2號(1976), p. 57. 또한 盧化俊 教授는 政策評價를 그것이 이루어지는 段階에 따라 ① 事前評價, ② 過程評價 ③ 事後評價 등으로 大別한다. 盧化俊, “政策評價의 體制와 管理”, 行政論叢, 第18卷 第1號(1980), pp. 79~94.

6) 崔守鉉, “政策終結에 關한 理論의 研究”, (서울大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1982), p. 6 參照.

나. 施策過程에서 施策執行이 차지하는 位置
政府가 當面한 問題를 解決하기 爲하여 어떤 目標을 設定하고 또 그 目標의 達成을 위한 一連의 活動을 展開하여 어떤 成果를 남기까지는 複雜한 相互作用의 過程을 거치지 않을 수 없다. 곧 施策過程은 目標, 手段의 連鎖作用으로서 最終의 施策目標을 達成하려는 一連의 現象을 가르킨다고 할 수 있다.⁷⁾ 施策執行은 이러한 施策過程의 한 部分이며 施策過程의 다른 部分들과도 相互 密接히 關聯되어 있는 것이다.

그러면 이제 이러한 相互作用의 脈絡속에서 施策執行(policy implementation)이 施策過程(policy process)에서 차지하는 重要한 意味에 對해서 몇가지 지적하면 다음과 같다.

첫째, 施策執行은 施策의 實質의인 效果를 發生시키기 위한 施策의 具體化 過程이며 行動化

7) 李時遠, “政策執行에 關한 研究”, (서울大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1981), p. 11.

의 過程이다.

둘째, 施策執行은 施策過程의 다른 어떤 部分보다도 政治的 參與와 競爭의 軸점이 되는 過程이다. 이러한 現象은 特히 第三世界에서 더욱 두드러지게 나타난다고 볼 수 있다.⁸⁾

셋째, 政府와 國民이 직접 接觸하는 段階이기 때문에 國民의 反應이 매우 敏感하게 나타나는 過程이다.

다. 施策執行의 意義

施策執行이란 「多様な 關聯者들의 政治的, 權力的 活動을 포함하는 施策過程의 한 段階로서, 施策內容을 實踐하는 行動化的 過程」이라고 할 수 있다. 그런데 이러한 施策執行過程은 다음과 같은 特徵을 가지고 있다.

1) 複合的 過程

執行過程은 많은 段階로 細分될 뿐만 아니라 많은 人物과 組織이 參與하고 施策決定過程이나 施策評價過程과도 影響을 주고 받는 複雜한 過程이다.⁹⁾

2) 循環的 過程

執行過程은 施策過程의 다른 段階인 形成(決定), 評價過程 등과 分離, 獨立되어 있는 過程이 아니라 이들 各 過程과 相互密接하게 關聯되어 있으며 서로 影響을 주고 받는 循環的 過程이다.

3) 政治的 過程

執行過程은 多様な 個人 或은 集團들이 각기 서로 다른 價値觀, 目的, 態度等을 지니고 各自의 利益을 追求하는 政治的 過程의 性格도 지닌다.

4) 施策決定過程으로서의 性格

「執行은 程度의 差異는 있으나 항상 施策을 決定하거나 修正한다」¹⁰⁾는 Lindblom의 말과 같이 施策執行過程은 또 다른 決定過程이기도 하다. 施策은 만들어지면서 執行되고 執行되면서 만들어진다는 것은 곧 施策執行過程이 施策決定의 性格도 지니고 있음을 함축하는 말일 것이다.

2. 順應의 意義

가. 順應의 概念

順應과 不應의 問題는 단지 政治나 行政에만 局限되는 것이 아니다. 이러한 順應과 不應의 問題는 政治, 行政뿐만 아니라 經濟, 社會, 宗教, 敎育 등의 領域에도 關連되어 있다. 그러면 順應이란 과연 무엇을 意味하는? 여기서는 먼저 一般的인 意味에서의 順應의 概念을 생각해 보고 그 다음으로 施策執行의 脈絡속에서 順應의 概念을 定義해 볼까 한다.

Oran R. Young은 順應이란 特定의 行動規定이나 規則 등에 一致하는 特定行爲者의 모든 行動을 指稱한다고 하고, 逆으로 不應이란 그러한 規定事項에 一致하지 않는 行爲를 나타낸다고 말하고 있다.¹¹⁾ 그리하여 그는 順應이라는 것을 特定 狀況에 適用되는 一般화된 行動規則이나 規定에 對한 反應(response)으로 간주하고 있다. 그런데 筆者는 이제 施策執行의 脈絡에서 順應과 不應을 다음과 같이 규정하고자 한다. 즉 順應(compliance)이란 地域住民의 外顯的 行動이 施策의 執行이나 施策目標의 達成을 爲하여 設定된 施策의 內容이나 規則에 一致하는 方向으

8) Meriles S. Grindle, "Policy Content and Context in Implementation", in M.S. Grindle (ed.), *Politics and Policy Implementation in the Third World* (New Jersey: Princeton University Press, 1980), p. 15.

9) 俞焄 外, 「政策學」(서울: 法文社, 1983), pp. 82~83.

10) Charles E. Lindblom, *The Policy-Making Process* (2nd ed.,: Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1980), p. 65.

11) Oran R. Young, *Compliance and Public Authority* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1979), pp. 4~5.

로 일어나는 것을 意味하며, 不應(noncompliance)이란 地域住民의 外顯的 行動이 이러한 諸般 指示나 內容, 規則 등에 벗어날 때 일어나는 것으로 操作的 定義(operational definition)를 내리고자 한다.

따라서 順應과 不應에 對한 判斷은 주로 地域住民의 外顯的 行動을 基準으로 하게 된다. 그러나 施策執行에 있어서의 順應과 不應은 單純히 外顯的 行動으로 나타난 順應에만 滿足할 수는 없으며 역시 가장 바람직한 順應이란 地域住民의 外顯的 行動이 施策의 內容이나 規則에 一致할뿐 아니라 이러한 順應이 地域住民의 內面世界에서 우리나라는 眞正한 熱誠과 誠意에 基礎를 두고 있어야 함은 再言의 必要가 없다.

나. 順應과 不應에 對한 判斷上의 難點

理論上으로 볼 때는 順應의 程度는 實際의 順應行動과 可能한 全體 順應行動과의 比(ratio)이다.¹²⁾ 그런데 어떤 경우에는 地域住民이 施策內容이나 規則에 順應하는지 不應하는지가 分明하다. 그러나 때에 따라서는 地域住民이 特定施策에 順應하고 있는지 어떤지를 判斷하는 것이 매우 어려운 경우도 있다.¹³⁾

또 많은 경우에 있어서 地域住民들은 特定施策에 對하여 順應할 것인가, 不應할 것인가에 對한 選擇의 問題에 直面한다.¹⁴⁾ 그런데 보통의 경우, 諸般 施策執行에 對한 選擇의 問題를 명백한 順應이나 아니면 不應이나를 決定하는 단순한 問題로 생각하기 쉽다.¹⁵⁾ 그러나 順應과 不應이 兩者擇一식의 分明한 形態로 나타나지 않는 경우도 허다하다. 소위 部分的 順應(partial compliance)이나 形式的 順應의 問題가 發生할

수 있다는 것이다.

따라서 順應과 不應을 完全히 區別되는 兩者擇一의 問題로 보는 것보다는 하나의 連續線上에서 한쪽 끝을 完全한 順應으로 하고 다른 한쪽 끝을 完全한 不應으로 하여 順應과 不應의 問題를 程度의 問題로 把握하는 것이 더욱 바람직할 것 같다.

3. 施策執行에 있어서 不應問題를 惹起시키는 主體

施策은 公共機關이 어떤 目標을 達成하기 爲하여 意圖的으로 選擇한 行動의 主要指針을 말한다.¹⁶⁾ 이러한 施策은 價値의 表現이며 協商의 軸적인 同時에 組織活動을 形成하는 基礎이기도 하다. 그런데 이와같이 施策을 執行해 나가는 過程에는 수많은 行爲者(actors)와 機關(institution)들이 關與한다.¹⁷⁾ 그 中에 代表的인 것이 施策決定者, 執行公務員 또는 公式執行者, 中間媒介集團, 受惠者, 로비스트 등이다.¹⁸⁾ 論理的으로 보아서는 施策執行에 關與하는 이러한 모든 行爲者들이 不應問題를 惹起시킬 可能性이 있다고 보아야 할 것이다. 그러나 施策執行過程에서 가장 典型的으로 不應問題를 誘發시킬 수 있

16) 俞焜外, 「政策學」(서울: 法文社, 1983), p. 11.

17) R.T. Nakamura and F. Smallwood, *The Politics of Policy Implementation* (New York: St. Martin's press, 1980), p. 59.

18) 施策執行過程에 參與하는 主體들(actors)에 對해서는 다음 文獻을 參照.

① M.S. Grindle, "Policy Content and Context in Implementation", in M.S. Grindle (ed.), *Politics and Policy Implementation in the Third World* (New Jersey: Princeton University Press, 1980), pp. 10~12.

② Nakamura and Smallwood, *op. cit.*, pp. 46~53.

③ J.E. Anderson, *Public Policy-Making* (2nd ed., New York: Holt, Rinehart and Winston, 1979), pp. 93~97.

④ R.B. Ripley and G.A. Franklin, *Bureaucracy and Policy Implementation* (Homewood: Dorsey Press, 1982), pp. 10~22.

⑤ Jones, *op. cit.*, pp. 140~141.

12) *Ibid.*, p. 104.

13) *Ibid.*, p. 108.

14) *Ibid.*, p. 1.

15) *Ibid.*, p. 135.

는 主體는 i) 執行公務員 또는 公式執行者(formal implementers) ii) 地域住民 또는 施策對象者(policy target group) iii) 中間媒介集團(intermediaries) 등이라고 생각할 수 있다. 그러면 이제 이들 각각에 對하여 言及하면 다음과 같다.

가. 執行公務員 또는 公式執行者(formal implementers)

執行公務員 또는 公式執行者란 어떤 施策을 執行하기 위하여 이에 必要的 合法的 權威(legal authority)와 責任(responsibility), 公共資源(public resources) 등을 부여받은 政府(government)內的 行爲者¹⁹⁾들을 意味한다.

그런데 이들 執行公務員은 施策執行의 第一次의 責任을 지고 있다고 볼 수 있으며 施策이 所期の 目標을 達成할 수 있느냐 없느냐에 아주 지대한 영향을 미친다고 볼 수 있다. 즉 이들은 그 어느 누구보다도 執行過程의 무거운 짐(burden)을 지고 있는 人들로서 執行過程에 關與하는 多樣한 行爲者들의 活動을 調整해 나가면서 施策을 效率的으로 執行해 나가야 할 責任을 賦課받고 있는 것이다.²⁰⁾ 다시 말해서 施策의 成功的 執行과 施策目標의 效率的 達成을 위해서는 무엇보다도 우선 이들 執行公務員(公式執行者)들의 協助와 積極的 努力이 없이는 不可能하다. 그런데 施策過程에 있어서 이들 執行公務員들로부터 뜻하지 않은 抵抗과 挑戰을 받아 원래의 施策意圖가 無視되거나 挫折되는 경우가 있다.

그런데 施策執行過程에서 發生하는 이들 執行公務員들의 不應行態는 遲滯, 延期(delay) 등과 같이 아주 微妙한 形態로 나타나는 경우가 많아 쉽게 感知될 수 없는 경우도 許多하다. 한 가지

예를 들어 보자. 만약 어떤 高速道路의 豫定路線이 그 施策의 執行을 擔當하고 있는 執行公務員의 先山을 지나간다고 가정해 보자. 그 執行公務員은 그 施策의 執行을 자주 延期하거나 그 高速道路의 路線을 變更시킬려는 運動을 벌일지도 모른다. 그런데 이러한 事實을 모르고 있는 上級施策立案者는 그가 表面上으로 내세우는 그럴듯한 理由에단 귀를 기울이지 이러한 微妙한 個人 利害에 起因한 不應行態가 發生하고 있다는 것을 모르고 있을지도 모른다. 이러한 예에서도 볼 수 있는 바와 같이 執行公務員도 施策執行過程에서 不應問題를 誘發하는 典型的인 主體들 中の 하나임에 틀림이 없다.

나. 施策對象集團(policy target group) 또는 地域住民

施策執行過程에 있어서 不應問題를 誘發할 수 있는 또 다른 典型的인 主體들 中の 하나는 施策對象集團 또는 地域住民들이다. 施策對象集團이란 어떤 施策으로 인하여 직접영향을 받는 사람과 그러한 要求를 充足시키기 위하여 行態의 變化가 要求되는 人들을 意味한다.²¹⁾ 그런데 이러한 施策對象者도 個人인 경우도 있고 組織이나 集團인 경우도 있으며 또 그 數가 少數인 경우도 있고 경우에 따라서는 國民全體가 되는 경우도 있다. 이와 같이 施策對象集團은 그 規模나 種類가 매우 多樣 複雜할 뿐만 아니라 경우에 따라서는 施策對象集團의 境界가 어디인지 또는 具體的으로 누가 施策對象者인지를 把握하기가 困難한 경우도 매우 많다. 따라서 施策對象集團과 地域住民은 그 領域이 일치하는 경우도 있고 그렇지 않은 경우도 있다. 그리고 또한 施策對象集團이 受惠者인 경우도 있고 被規制者

19) Nakamura and Smallwood, *op. cit.*, p. 47.

20) *Ibid.*, p. 53.

21) E.S. Quade, *Analysis for Public Decisions*(2nd ed., New York: Elsevier Science Publishing Co., 1982), p. 310.

인 경우도 있는데 施策對象集團이 주로 受惠者인 配分施策(distributory policy)이나 再配分施策(redistributory policy)의 경우는 執行過程에 不應問題가 相對的으로 덜 심각하다. 그렇다고 하여 配分施策이나 再配分施策의 경우에는 不應問題가 전혀 發生하지 않는다는 것은 아니다. 즉, 執行段階에서 財貨나 用役의 配分을 둘러싸고 受惠者間的 競爭이 不可避한 경우²²⁾ 이들 受惠者間的 갈등과 競爭은 施策執行에 對한 不滿과 不應으로 比喩할 수도 있는 것이다. 그러나 一般的으로는 施策對象集團이 被規制者가 되는 規制施策(regulatory policy)의 경우에 특히 施策對象者들(地域住民들)의 不應問題가 심각하다고 볼 수 있다. 그리하여 경우에 따라서는 規制를 당하는 被規制者들이 規制當局과 鬭爭하거나 規制當局을 同情의인 盟邦으로 전환시키려고 努力하기도 한다.²³⁾ 또한 特定 施策으로 因하여 要求되는 對象集團이나 地域住民의 行態變化의 程度가 크고 多樣하거나, 關聯된 對象集團의 數가 많으면 施策對象集團의 順應과 不應의 問題는 더욱 複雜해진다고 볼 수 있다.²⁴⁾

또한 施策對象集團(또는 地域住民)이 不應問題를 誘發하는 경우라 하더라도 여기에는 매우 多樣的인 形態가 있을 수 있는데, 例를 들면 施策對象集團(또는 地域住民들) 全體가 不應問題를 일으키는 경우도 있고 特定對象集團內(地域住民들中)의 몇몇 少數가 不應問題를 일으키는 경우도 있을 수 있다. 또 施策對象集團의 不應問題가 더욱 複雜해지는 경우는 特히 施策對象集團이 數個集團이고 이들 對象集團들 間에 相互調整과 合意가 있어야 施策執行이 容易한 경우이

다. 우리는 그 例를 우리나라에서 試圖했던 自動車工業投資調整執行事例에서 찾아 볼 수 있다.²⁵⁾ 즉 8·20 措置에 따른 現代自動車와 새한 自動車の 統合問題에 있어서 당시 새한 自動車の 250 億원 中 50%를 出資한 美 GM社는 現代와 심한 對決狀態에 있었다. 그런데 이 統合施策이 成功하려면 이들 施策對象集團들 間의 調整이 必要했던 것인데 이들 間의 調整의 不在로 말미암아 施策自體에 順應할 수 없는 狀況이 벌어졌던 것이다. 즉 이 경우에는 施策執行過程에 있어서 施策對象集團들의 施策에 對한 順應의 前提條件으로 이들 對象集團들 間의 調整이 必要했던 것인데 이러한 前提條件이 充足되지 못하여 施策에 對한 不應이 惹起된 狀況이다.

우리는 여기서 自己들의 利益을 추구하는 施策對象集團들이 複雜하게 얽혀있는 경우 不應은 더욱 더 일어나기 쉽고 그만큼 施策執行이 成功할 可能性은 적어진다는 것을 알 수 있다. 또한 施策對象集團의 順應과 不應問題와 關聯하여 생각해 볼 수 있는 것은 어떤 施策은 施策對象者(또는 地域住民)가 單純히 異意나 反對面 提起하지 않으면, 즉 順應만 하면 무난히 執行되는 경우가 있는가 하면 附價稅制의 執行과 같이²⁶⁾ 施策對象者(또는 地域住民들)의 積極的인 協助가 있어야 施策이 所期의 效果를 거둘 수 있는 경우도 있다는 점이다. 施策對象者들(또는 地域住民들)의 積極的인 努力과 協助에 의하여 成功한 代表的인 事業 中의 하나가 바로 새마을 事業이다.

다. 中間媒介集團(intermediaries)

中間媒介集團²⁷⁾도 施策執行過程에서 不應問題

22) 俞焄, “政策類型과 政策執行”, 行政論叢, 第21卷 第1號(1983), p. 143.

23) 上揭書, p. 144.

24) Ripley and Franklin, *op. cit.*, pp. 8~10 參照.

25) 서울大學校 行政大學院, 政策執行事例研究: 1982年度 大學院重點育成研究課題最終報告書, (1983), pp. 115~127.

26) 서울大學校 行政大學院, 政策執行事例., p. 47.

를 誘發시킬 위험이 있다. 中間媒介集團이란 公共施策의 遂行을 돕기 위하여 執行公務員 또는 公式執行者(formal implementers)에 의하여 責任을 委任받은 個人이나 集團을 말한다.²⁸⁾

그런데 이러한 中間媒介集團도 그것이 地方政府가 媒介集團이 되는 경우가 있는가 하면 私企業등과 같은 私部門이 中間媒介集團이 되는 경우도 있다. 특히 美國과 같은 경우 聯邦政府의 施策을 地方政府를 通하여 실시하려고 할 때 이들 中間媒介集團의 不應問題가 매우 심각한 問題로 등장하고 있다. 그런데 聯邦政府(또는 中央政府)가 이들 地方政府의 順應을 確保하는데 극히 어려움을 겪고 있는 理由는 이들 中間媒介集團이 가진 獨自의인 自律性에 주로 根據하고 있다.²⁹⁾ 즉 聯邦政府(또는 中央政府)와 州政府, 市政府는 各各의 自律性을 가진 別개의 政治機關이라고 할 수 있으며 따라서 聯邦政府가 地方政府에 對하여 人事權이나 懲戒權을 行使한다는 것은 극히 어려운 實情이다. 이러한 不應現象은 程度의 差異는 있겠지만 私的媒介集團의 領域에서도 發生하고 있다. 이와같이 聯邦政府가 州政府나 地方政府 또는 私的媒介集團에 對하여 行使할 수 있는 힘은 매우 制限되어 있기때문에 이와같이 自律性이 강한 中間媒介集團들을 統制하는 데는 매우 어려운 狀況에 직면하게 된다. 그리하여 聯邦政府는 資金支援을 中斷하거나 주지않겠다고 威脅함으로써 順應을 確保하려고 試圖하기도 하나³⁰⁾ 이것 역시 쉬운 일이 아니다. 왜냐하면 地方政府등의 中間媒介集團의 順應을 確保하고 統制하기 위하여 財政支援을 하지 않

겠다는 威脅을 할 수는 있으나, 實際로 財政支援이 中斷되면 원래 計劃되었던 施策의 全過程은 더욱 惡化되고 결국 본래의 施策意圖를 實現할 수 없는 딜레마에 빠지게 되기 때문이다. 이러한 中間媒介集團의 複雜性和 수많은 決定點(decision points)으로 인하여 施策이 失敗한 典型的인 例는 pressman과 wildavsky가 잘 지적하고 있다시피 美國의 經濟發展處의 施策執行過程에서 찾아 볼 수 있다.³¹⁾

이와같이 執行過程에 中間媒介集團이 많이 끼게 되면 그만큼 執行에 關與하는 行爲者들이 많아지는 것이며, 따라서 執行過程과 不應의 問題는 더욱 더 雜復해진다는 것이다.³²⁾ 또한 私部門이 中間媒介集團으로 作用하는 경우, 이들 私的媒介集團과 政府사이에는 經濟去來가 이루어지는 것이다. 即 政府는 私的媒介集團의 하나의 엄청난 市場(market)이 되기 때문에 私部門들은 政府를 自己들의 市場으로 確保하려고 努力할 뿐 아니라 자기들에게 有利한 契約條件을 形成하기 위하여 莫大한 努力을 하게 되는 것이다. 이와같이 政府의 特定施策이 私部門과의 契約에 依하여 執行되는 경우 契約對象者의 選定이나 契約을 하거나 否認하는 힘은 政府에 하나의 統制的 힘의 源泉이 되기도 한다.³³⁾ 또한 이러한 契約過程에서 官僚非理가 發生할 素地도 있다.³⁴⁾

한편 여기서 또 한가지 注目할 事實은 만약 어떤 合當한 方法에 依하여 이들 中間媒介集團들의 活動이 評價되지 않는다면 이들 中間媒介集團들이 施策에 順應하고 있는지 어떤지를 識別하기가 매우 어려워진다는 것이다. 그리하여

27) 이에 對하여는 多様な 用語가 使用됨. 즉 Intermediaries, Providers, Secondary Implementers, Third-Sector Organizations 등이 使用된다.

28) Nakamura and Smallwood, *op. cit.*, p. 47.

29) *Ibid.*, p. 61.

30) Ripley and Franklin, *op. cit.*, p. 64.

31) Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation* (2nd ed., Berkeley: University of California Press, 1979), pp. 94~102.

32) Ripley and Franklin, *op. cit.*, p. 59 參照.

33) Anderson, *op. cit.*, p. 139.

34) Nakamura and Smallwood, *op. cit.*, p. 48.

이들 媒介集團이 施策指針대로 行動하고 있는지 어떤지를 判斷하기 위해서는 一種의 基準이 必要한데 이를 作業基準(performance criteria)이라고 한다. 이러한 作業基準에도 첫째, 事後的 結果 中心의 基準과 둘째, 節次 中心의 基準의 두가지가 있다. 그러나 中間媒介集團의 行態를 抑握할 수 있는 正確한 作業基準을 定하기도 어려울 뿐 아니라 基準을 定했다 하더라도 適用上에도 많은 어려움이 있다. 따라서 中間媒介集團의 不應問題도 매우 심각한 執行上의 難點中의 하나로 등장하는 것이다.

Ⅲ. 行政施策執行에 있어서 不應 (Noncompliance)의 發生要因과 그 具體的 行態

1. 個人順應의 一般的 基礎

地域住民이 的 特定 行政施策의 執行에 不應하게 되며 그러한 不應의 結果, 具體的으로 어떠한 行態가 나타나는지를 살피기에 앞서 이러한 理解에 도움을 줄 수 있는 個人順應의 一般的 基礎에 對하여 言及하고자 한다. 여기서 다루고자 하는 個人順應의 一般的 基礎란 반드시 行政施策에만 局限되는 것은 아니며 一般的으로 보아서 사람들이 어떠한 경우에 어떠한 要因에 의하여 行政施策의 內容이나 規則, 道德, 命令, 規範 등에 順應할 可能性이 있는가에 關한 것들이다. 그런데 다음의 諸要因들이 存在한다고 해서 個人이 반드시 順應하게 된다는 것을 意味하지는 않는다. 똑같은 狀況下에서도 個人의 人性(personality) 등에 의한 反應上의 個人差가 있을 수도 있기 때문이다. 그러나 일반적으로 順應의 期待價值(expected benefits)에서 順應의 期待費

用(expected costs)을 뺀 것이 不應의 期待價值(expected benefits)에서 不應의 期待費用(expected costs)을 뺀 것보다 커다랗고 認識될 때 順應하게 된다.¹⁾ 즉, $\{C_{(b)} - C_{(c)}\} \geq \{N_{(b)} - N_{(c)}\}$ 가 成立할 때 順應하게 된다.

가. 正當性(legitimacy)에 對한 信念

正當性이란 價值(values)의 理解²⁾ 또는 價値의 形成³⁾과 關聯되어 있다. 즉 正當性에 對한 信念이란 規則이나 制度, 命令 등이 行爲主體의 價値와 調和 兩立될 수 있는 可能性이다. 따라서 이 正當性이라는 것은 相對的인 概念이며 正當性에 對한 信念도 時間이나 場所의 變化에 따라 變化할 수 있다. 그런데 이러한 正當성이 順應의 基礎가 되는 것은 特定行爲者가 施策內容이나 規則, 規範 등이 正當한 方法과 節次를 거쳐서 만들어 졌다고 믿거나 그러한 諸般規定이 自身과 同一視될 수 있거나 公式의 權威를 가진 사람에 의하여 形成되었다고 믿게 되는 경우 사람들은 쉽게 順應한다.⁴⁾

나. 個人的 利害(self-interest)

무엇보다도 먼저 단순히 個人的 利害(self-interest)가 順應을 하게 하는 많은 狀況이 있다.⁵⁾ 여기서 個人的 利害라는 말은 外部的 強制나 影響이 없는 狀況下에서 順應과 不應에 대한 得失의 實利的 考慮에 基礎한 行動을 나타내기 위하여 使用한다. 사람들은 順應을 하는 것이 不應하는 것보다도 더 利益이 된다고 믿는 경우 쉽게 順應하리라는 것은 쉽게 짐작할 수

1) Stuart S. Nagel, *The Policy-Studies Handbook* (Toronto: Heath and Company, 1980), p. 32.

2) Amitai Etzioni, *The Active Society* (New York: The Free Press, 1968), p. 355 參照.

3) Karl W. Deutsch, *Politics and Government* (Boston: Houghton Mifflin, Company 1980), p. 13.

4) *Ibid.*, pp. 14~15 參照.

5) Oran R. Young, *Compliance and Public Authority* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1979), p. 32.

있다.⁶⁾

다. 強制(enforcement)

個人들은 外部的인 힘의 行使에 의하여 順應을 하게 되는 경우가 있다. 強制(enforcement)는 順應과 不應에 對한 個人들의 費用(손해)과 效果(이득)에 對한 計算을 妥當히 다루는 外部的인 影響力 行使의 한 形態라고 볼 수 있다. 卽, 이것은 어떻게 보면 外部的인 強制的 行使에 의하여 順應과 不應에 對한 費用과 便益에 對한 期待(expectation)에 變化를 일으켜 사람들의 選擇行爲에 影響을 미치는 것이라고 볼 수 있다.

라. 誘引(inducement)

사람들은 때로는 誘引(inducement)에 의하여 順應을 하게 되는 경우가 있는데 이 誘引은 實際的인 補償의 形態를 띠는 경우도 있지만 단지 約束의 形態를 띠 수도 있다 강제와 마찬가지로 誘引도 順應과 不應에 對한 個人的인 費用(손해)과 便益(이득)의 計算에 影響을 줌으로써 個人들의 選擇에 影響을 미치는 것이라고 볼 수 있다. 그러나 強制와는 달리 誘引의 底邊에 깔려 있는 基本前提는 不應의 期待價値(expected value of noncompliance)를 낮추는 것보다 順應의 期待價値(expected value of compliance)를 높이는 것이 더욱 效率的이라는 것이다.⁷⁾

마. 社會나 集團의 壓力(social or group pressure)

人間의 行態(Behavior)를 理解하기 위해서는 그 行態가 일어나는 모든 狀況(whole situation)을 고려하여야 한다. 여기서 모든 狀況이란 사람(個體: Person)과 環境(Environment) 兩者를 모두 포함한다. 그리하여 人間의 行態은 사람

(個體)과 環境의 相互作用의 함수이다.⁸⁾ 이것은 다음과 같은 公式으로 表現될 수 있다.

$$\text{卽, } B=f(P, E)$$

(단, B =Behavior

f =function(함수)

P =Person

E =Environment 이다.)

여기서 우리는 環境이 사람의 行態의 패턴을 形成하는데 커다란 影響을 미치고 있음을 알 수 있다. 이러한 立場을 強調하는 것이 바로 生態論的인 心理學(Ecological Psychology)이다. 이러한 個人行態에 미치는 環境의 重要性에 비추어 보아 個人들은 다른 行爲者들 卽, 社會나 集團의 評價나 壓力에 敏感하게 됨은 쉽게 理解할 수 있다. 그리하여 대개의 경우는 이러한 社會나 集團의 壓力이 個人들을 그들이 속한 社會規範이나 集團規範에 順應하도록 유도한다.

卽, 간단히 말해서 社會나 集團의 壓力은 特定인 個人들을 그들이 속하고 있는 社會나 組織의 共通된 行爲類型으로 몰고 가는 역할을 하고 있는 것이다. 그리하여 그들이 속한 社會나 集團의 一般的인 行爲類型이나 見解에서 벗어나는 個人은 關心의 対象이 되며 이에 일치하도록 直接·間接的인 壓力을 받게 되는 것이다. 그러나 이러한 壓力들에 對하여 모든 個人이 똑같은 反應을 보이는 것은 아니다. 이에 對해서는 바로 人性的인 變數(personality variables)가 이러한 壓力에 對한 個人的인 反應의 差異를 잘 說明해 준다.⁹⁾

이와같은 社會나 集團의 壓力에 對한 個人들

6) Charles E. Lindblom, *The Policy-Making Process* (2nd ed., Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1980), p. 46.

7) Young, *op. cit.*, p. 21.

8) Robert G. Owens, *Organizational Behavior in Education* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1981), p. 191.

9) Alexander L. George, *Presidential Decision Making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1980), p. 92.

의 反應의 差異는 所謂 Riesman 이 말하는 內部志向的(inner directed) 行動과 他者志向的(other directed) 行動의 區分에 의하여 說明될 수 있는 一面이기도 하다.

바. 義務感(obligation)

어떤 경우는 사람들이 順應하는 것을 應當하여야 할 本分으로 생각하는 경우가 있다. 이것은 單純히 順應과 不應에 對한 實利를 따져서 順應하는 것과는 明白히 다른 側面이 있다. 예를 들면 어떤 個人은 結果에 關係없이 모든 것을 밝히기를 要求하는 法에 順應하고 眞實을 이야기할 義務感(obligation)을 느낄지도 모른다.

義務感에 의한 順應이란 本質적으로 內部的 確信(inner conviction)¹⁰⁾에 의한 順應行動이다.

사. 習慣이나 慣例(habit or practice)¹¹⁾

個人들이 종종 潛在意識이나 無意識적으로 順應하는 경우가 있다.¹²⁾ 習慣이나 慣例(habit or practice)란 舊習에 의하여 어떤 規則性이나 나타난 行動類型이라고 볼 수 있다. 거의 意識的인 생각없이 特定 規定이나 規則에 따르는 것은 바로 習慣적으로 順應을 하고 있는 것이다. 이것은 K.W. Deutsch 가 말하는 順應의 習慣(habits of compliance)¹³⁾과도 같은 것이라고 볼 수 있다. 대체로 習慣이나 慣例는 다음과 같은 順應의 問題를 다루기 위한 單純化된 方案으로 볼 수 있다.

即, ① 별로 重要하지 않거나 별 興味가 없는 問題

② 자주 反復되는 問題

③ 時間이 흘러도 별로 變化가 없는 問題 등이 그것이다.

이러한 條件下에서는 習慣과 慣例는 한꺼번에 수많은 選擇의 問題에 直面하는 個人에게 많은 도움이 된다. 이것은 個人的 制限된 能力에 비추어 보아 個人的 時間과 에너지를 節約하는 方便이 되기도 하는 것이다.

2. 不應의 發生要因

地域住民들은 무엇때문에 行政施策의 執行에 반발하고 不應하게 되는가? 여기에는 다양한 變數와 無數한 要因들이 作用하기 때문에 일률적으로 斷言을 내리기는 매우 어렵다. 어떨때는 어느 하나의 要因에 의하여 不應이 發生하는 경우도 있을 것이고 또 경우에 따라서는 數個의 여러 要因들이 複合적으로 作用하여 不應이 發生하기도 할 것이다. 그러나 여기서는 이러한 것들에 對하여 重要한 몇가지 要因단을 例로 들어 論議를 展開시키고자 한다.

가. 個人的 利害(self-interest)와의 相衡

대체로 사람들은 自己 個人的 利益에 가장 민감하다. 따라서 어떤 行政施策의 執行이 自己自身에게 손해를 끼치게 된다고 判斷될 때에는 그 施策의 執行에 不應할 것이라는 것은 너무나 自명한 事實이다.

그러나 特定施策의 執行에 不應한다고 해서 그것이 곧바로 外部的 行動으로 表出된다는 것을 意味하지는 않는다. 不應行動이 外部的으로 表出될 때도 있겠지만 경우에 따라서는 內心으로는 不應하면서도 外面的으로는 아무런 行動을 取하지 않는 경우도 있을 수 있다.

나. 行政施策에 對한 理解不足

特定の 行政施策이 실제로는 地域社會의 發展 뿐만 아니라 自己 個人에게도 利得을 가져오는

10) Young, *op. cit.*, p. 23.

11) 習慣이나 慣例의 行動은 個人的 意思決定過程에서도 나타난다. 이에 關係서는 다음을 參照. 趙錫俊外, 「韓國社會와 行政」(서울: 서울大學校出版部, 1981), pp. 35~36.

12) Young, *op. cit.*, p. 24.

13) Deutsch, *op. cit.*, pp. 15~18.

데도 불구하고 施策에 對한 理解가 不足하여 不應을 하는 경우가 있을 수 있다.¹⁴⁾ 이것은 곧 施策의 重要性을 충분히 認識하지 못하고 있거나 또는 施策의 內容이 너무 복잡하여 理解할 수 없는 경우에 이러한 不應은 쉽게 發生한다. 또한 施策을 擔當한 公務員과 住民들 사이에 기준틀(frame of reference)이 다르거나 施策에 對한 조정부족 및 施策을 擔當한 公務員에 對한 不信등이 있을때에도 이런 종류의 不應은 쉽게 發生할 수 있다. 따라서 이러한 種類의 不應을 解消하기 爲해서는 施策에 對한 弘報를 더욱 強化하고 意思傳達를 원활히 함으로써 地域住民의 施策에 對한 理解도를 높여야 한다.

다. 特定行政施策이 地域住民의 既存의 價値體系, 慣習, 信念, 道德 등과 葛藤을 일으킬 때

비록 어떤 行政施策이 어떤 問題를 解決하는 데는 많은 도움이 되나, 그 行政施策의 內容이 地域住民의 既存의 價値觀이나, 慣習, 信念, 道德 등과 심한 葛藤을 일으킬 경우는 그 地域住民이 不應하기 쉽다.¹⁵⁾ 따라서 施策을 決定하거나 執行하는 사람들은 地域住民들의 價値觀이나 態度 等에도 항상 세심한 주의를 기울일 必要가 있다. 이러한 것도 成功的 施策執行을 좌우하는 主要變數가 될 수 있기 때문이다.

라. 行政施策의 必要性 또는 正當性 喪失

어떤 特定の 行政施策이 決定될 당시에는 그 施策이 地域住民에게 꼭 必要하여 그 施策의 正當性이 認定되었으나 時間의 경과에 따라 그 施策執行의 必要性이 喪失되는 경우가 있다.

예를 들어 農業用水를 충분히 供給하기 위하여 地下水開發施策을 決定했는데 이 施策이 執行段階에 이르렀을즈음 隣近地域에 多目的댐이 完工되었다고 하자. 이 경우 多目的댐의 건설로 인하여 電氣, 工業用水뿐만 아니라 農業用水도 충분히 供給할 수 있게 되었기 때문에 地下水開發施策은 더이상 必要없게 되었다. 이러한 경우 地下水開發事業은 必要가 없거나 적어도 限定된 資源과 餘他の 事業에 비추어 보아 그 優先順位(priority)가 매우 낮게 評價된다. 이러한 경우 地域住民들은 地下水開發事業의 執行에 不應하고 그 事業의 취소를 요구할 것이다. 물론 行政當局에서 미리 自發적으로 그 施策의 취소를 행하는 경우도 많이 있을 것이다.

다. 行政施策 擔當 公務員과 地域住民들間에 人間關係가 좋지 못한 경우

行政施策 擔當公務員과 地域住民들 사이의 人間關係가 좋지 못하여 特定 施策에 不應이 發生하는 경우가 있다. 即, 이 경우는 施策에 對한 順應의 거부가 施策自體에 있는 것이 아니라 公務員과 住民사이의 人間關係의 惡化에서 起因하는 경우이다.

施策을 擔當한 公務員에 對한 敵對感이나 偏見等은 이들이 수행하는 施策을 받아 들이는 地域住民에게 直接的인 影響을 줄 수 있다. 자기와 특히 敵對關係에 있는 사람의 施策指示나 提案에 對해서는 무조건 抵抗한다든지 불평을 하는 것등은 個人的 人間關係에 起因한 不應으로서 反對를 위한 反對가 되기 쉽다.

바. 組織의 風土(organizational climate)가 施策에 對하여 否定的일 때

施策의 內容이나 利害關係에 대한 考慮없이도 단순히 조직분위기에 따라 施策에 不應하는 경우가 있다.¹⁶⁾ 組織의 風土가 施策에 不應하는

14) John G. Grum Stephen L. Wasby, *The Analysis of Policy Impact* (Toronto: Heath and Company, 1981), p. 54 參照.

15) James E. *Public Policy-Making*(2nd ed.,; New York: Holt Rinehart and Winston, 1979), p. 117.

方向으로 분위기가 形成되어 있으면 이러한 조직분위기는 各個人들을 압도하여 이들 個人들도 施策에 不應하게 한다.

組織은 個人을 동화시키는 힘을 가지고 있으며 또한 個人은 組織에서 소외되기를 꺼려하기 때문에 組織의 風土가 特定施策에 對하여 否定的일 때는 地域住民들은 쉽게 不應하는 쪽으로 동화되어 버린다.

3. 不應의 具體的 行態

이미 앞에서 살펴본 바와 같이 地域住民이 行政施策에 不應하는 경우는 매우 多様하고 複雜한 要因에 의하여 영향을 받는다. 뿐만아니라 실제로 地域住民의 不應이 發生하는 것은 이들 要因中 한두가지에 의하여 發生하는 경우도 있겠지만 때로는 이들 要因들이 매우 複雜하게 얽혀서 發生하는 경우가 허다하므로 地域住民의 不應이 具體的으로 어떤 要因에 의하여 發生하였는가를 파악하기가 곤란한 경우도 매우 많다.

그런데 이러한 要因들이 하나 혹은 數個가 서로 얽혀서 地域住民이 特定施策에 不應하게 되는 경우 그들이 보이는 不應行態는 매우 多様하면서도 한편으로는 매우 미묘하다. 예를 들면 이들은 施策當局에 찾아가서 抗議나 示威를 하기도 하고 輿論이나 매스컴에 問題를 거론시킬지도 모른다. 또한 경우에 따라서는 施策當局의 命令에 對하여 전혀 反應하지 않거나 形式的으로 順應하지만 실제로는 施策當局에 전혀 協助를 안하는 行態를 보이기도 한다. 이외에도 地域住民이 보이는 不應行態는 施策이나 時間, 場所 등에 따라서 매우 多様하지만 여기서는 더 이상의 언급은 하지않기로 한다.

IV. 行政施策執行에 있어서 順應(Compliance) 確保의 戰略

行政施策執行은 施策의 實質的 效果를 發生시키기 爲한 行動化的 過程이며 施策의 成功과 失敗를 좌우하는 決定的 要因中的의 하나이다.

그런데 施策執行이 成功的으로 이루어지기 위해서는 무엇보다도 먼저 地域住民들의 順應이 確保되어야 한다. 만약 地域住民들이 不應하게 된다면 施策은 執行自體에서부터 難壁에 부딪치는 것이며 이렇게 되는 경우 施策目標의 效率的 達成을 기대하기란 어려운 것이다. 이러한 점에서 順應確保의 戰略開發의 必要성과 重要性이 提起되는 것이다.

筆者는 이러한 順應確保의 戰略을 첫째, 不應의 發生要因에 착안한 “不應要因 解消 接近法”과 둘째, 外部的 힘(power)의 行使를 通하여 順應을 確保하는 “影響力 行使 接近法” 등 크게 두가지로 나누어 보고자 한다.

그런데 不應要因 解消를 通한 順應確保 方案과 影響力 行使를 通한 順應確保 方案이 어느정도 중복될 수 있는 것이 사실이나 여기서는 설명의 편의상 이들을 각각 나누어 살펴본다.

1. 不應要因 解消 接近法

以下에서는 이미 앞에서 論議한 不應의 發生要因에 착안하여 이러한 不應要因을 解消함으로써 順應을 確保할 수 있는 몇가지 基本方案들에 對하여 要目별로 說明해 보고자 한다.

첫째, 行政施策에 對한 受容可能性과 順應은 時間의 경과와 더불어 增加하는 경향이 있다. 즉 特定の 施策이 거론되었을 당시에는 매우 민감하게 反應하던 住民들도 時間이 경과함에 따

16) Robert G. Owens, *Organizational Behavior in Education* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1981), pp. 190~194.

라 그 施策에 對하여 덜 민감해지고 친숙해지게 된다. 그리하여 처음에는 매우 強力하게 不應하던 사람(住民)들도 그 強度가 점점 弱화되어 特定施策에 對하여 매우 둔감하게 되기 쉽다. 따라서 地域住民의 不應을 強하게 유발시킬 가능성이 있는 施策은 가능한한 時間的間隔을 두고 점진적으로 천천히 진척시키는 것이 地域住民들의 施策에 對한 不應을 줄이고 順應을 確保하는데 큰 도움이 된다.

둘째, 어떤 施策의 內容이 既存의 慣習이나 地域住民들의 價値體系와 相衝하여 不應이 發生하였을 경우는 이러한 不調和를 피하기 위하여 施策決定時에 特定地域의 固有의 觀念이나 地域住民의 價値觀 등을 충분히 考慮하여 施策을 決定하고 執行하여야 한다.¹⁾ 그리고 이러한 努力과 아울러 敎育이나 社會化(socialization)作業 등을 통한 價値變容을 試圖해 볼 수도 있을 것이다. 예를 들어 特定地域에 神聖視되고 있는 고목나무를 베고 고속도로를 신설하고자 할 때는 地域住民들의 不應이 반드시 發生할 것이다. 따라서 이러한 不應을 없애기 爲해서는 事전에 그 地域 固有의 觀念이나 地域住民들의 價値觀 등을 考慮하여 그 고목을 베지 않고도 고속도로를 낼 수 있는 다른 路線을 決定했어야 했을 것이다. 그런데 그러한 地域住民의 저항이 그다지 크지 않을 때는 敎育이나 弘報, 社會化(socialization)作業 등을 통하여 그들의 順應을 確保할 수도 있을 것이다.

셋째, 行政施策執行過程에서 地域住民의 順應을 보다더 쉽게 確保하기 爲하여 施策決定段階에 地域住民들을 參與(participation)시키는 것이 必要하다.²⁾ 이렇게 하면 施策決定이 住民드 參

加하여 이루어진 것이므로 施策決定의 차후단계인 施策執行段階에서 地域住民의 順應을 確保하기가 더욱 더 용이해진다. 이것은 곧 地域住民들 自身에 의한 施策의 決定 및 宣言(비록 部分的이긴 하지만)도 포함되므로 이것이 地域住民들을 보다 쉽게 順應케 하는 것이 된다.

그러나 施策決定段階나 施策執行段階에는 pork barrel 현상이 일어나기 쉬우므로 地域住民의 參與가 형평을 잃거나 필요이상으로 너무 과도해 서도 안된다.

네째, 特定 行政施策의 執行에 不應하는 住民이 많은 경우 施策當局로서는 그 施策에 順應하는 同調그룹을 形成하여 이들을 점차 확산시켜 나갈 수 있다. 즉 어떤 施策에 順應하는 順應그룹을 形成하여 意識적으로 이들을 地域住民들 사이에 分布시켜 이들로 하여금 不應者들을 順應하도록 說得·誘導해 나가는 方案이다. 그렇게 함으로써 不應集團을 特定 施策에 對한 同調의인 盟邦으로 形成해 나가는 것이다.

다섯째, 輿論과 地域의 雰圍氣를 施策執行에 順應하는 方向으로 誘導해 나간다. 言論機關, 매스콤, 班常會 등을 적절히 活用하여 特定 施策이 왜 必要한지, 또 어떠한 期待效果를 가져올 수 있는지를 충분히 地域住民에게 주지시킴으로써 地域의 輿論과 地域雰圍氣를 施策에 協助하고 順應하는 方向으로 誘導해 나가야 한다.

여섯째, 特定 施策에 對한 敎育과 弘報를 強化하여 施策執行에 對한 順應을 確保하고 地域住民의 協助를 求할 수 있다. 地域住民들은 施策內容이나 施策에 對한 專門知識이 不足한 경우가 많다. 따라서 이런 경우에는 施策의 內容과 期待效果(expected result or expected benefits)

1) James E. Anderson, *Public Policy-Making* (2nd ed., New York: Holt Rinehart and Winston, 1979), pp. 113~122 參照.

2) 朴東緒, 「韓國行政論」(서울: 法文社, 1981), pp. 336~357 參照.

등을 충분히 弘報하고³⁾ 必要한 경우에는 施策에 對한 敎育을 實施하기도 하여야 한다. 그렇게 함으로써 施策의 重要性을 주지시키고 더 나아가 그들의 順應을 確保하도록 努力하여야 한다.

일곱째, 行政施策의 執行에 不應한 사람은 그의 不應行動이 公式의으로 기록되고 보존되게 함으로써 부담을 느끼게 할 수 있다. 이러한 부담을 느끼는 個人들은 前보다는 더욱 쉽게 施策 執行에 순응할 것이다. 그러나 이러한 方法은 住民의 自由나 私生活이 침해되지 않도록, 꼭 必要한 경우에 限하여 最少限에 그쳐야 한다.

여덟째, 情報公開가 民主主義社會에 있어서 필수불가결의 요건인 것은 사실이다. 그러나 어떤 施策에 對한 情報를 地域住民에게 과도하게 자세히 공개하거나, 특정 지역주민에게만 한정해서 공개하는 등의 方法은 地域住民의 順應을 確保하는데 방해가 된다. 왜냐하면 特定 施策과 關聯된 情報를 不公平하게 公開하거나 너무 자세하게 공개하게 되면 그것은 地域住民들의 利害關係를 더욱 더 복잡하고 미묘하게 엮히게 하기 때문이다. 그리하여 公共機關과 地域住民사이에 發生하는 葛藤뿐만 아니라 여기에 더하여 地域住民들 서로간에도 미묘한 利害關係에 起因한 葛藤이 發生할 수 있기 때문이다. 이렇게 되는 경우 施策執行은 더욱더 난항에 빠지게 되는 것이며 따라서 施策執行에 있어서 地域住民의 順應을 確保하기도 그만큼 더 어려워진다고 볼 수 있기 때문이다. 따라서 必要한 경우에는 施策執行과 關聯된 情報는 적당한 水準에서 統制되는 것이 바람직하다.⁴⁾

아홉째, 施策擔當公務員과 地域住民 사이에 人間關係의 惡化에서 오는 不應을 극복하기 爲

해서는 相互 對話나 接觸을 通하여 相互理解를 促進시키는 것이 가장 바람직하다고 볼 수 있겠으나 이것이 여의치 못할 경우에는 施策擔當公務員을 交替하는 人事移動 等도 考慮해 볼 수 있다. 특히 이러한 人間關係를 원활히 할 수 있는 能力을 向上시키기 위하여 感受性訓練(sensitivity-training) 등을 活用하면 많은 도움이 될 것이다.⁵⁾

열째, 施策自體에 對한 懷疑나 不信에 起因한 不應을 解消하기 위해서는 施策決定을 正確한 理論에 立脚하여 目標(ends)와 手段(means) 사이의 因果關係(causality)가 明確한 施策을 決定하도록 하여야 한다.

또한 그러한 施策이 合當하고 바람직한 것이라는 점을 認識시키기 위하여 그와 類似한 施策이 다른 나라에서나 과거에 成功한 前例를 보여 주거나 專門的인 分析資料 等を 提示하는 것이 상당히 效果가 있을 수 있다.⁶⁾

열한째, 特定の 施策이 地域住民의 利益과 調和되는 配分政策(distributory policy)을 제외하고는 再分配政策(redistributory policy)이나 規制政策(regulatory policy)은 반드시 地域住民中 一部와 利害가 상치되기 마련이다. 따라서 이러한 利益의 相衝은 地域住民의 不應을 야기시키게 되는데 이러한 不應을 極少化하고 順應을 最大限 確保하기 위해서는 施策決定이나 施策執行에 이들 不應集團을 參與시키고 이들의 協助를 求하는 努力을 계속하여야 한다. 그리하여 各 施策들과 地域住民의 利益이 調和되는 領域을 最大한 넓혀나가야 한다.

5) 安海均, 「現代行政學」(서울: 茶山出版社, 1982), p. 195.

6) Fred S. Coombs, "The Bases of Noncompliance with a Policy" in John G. Grumm and Stephen L. Wasby (eds), *The Analysis of Policy Impact* (Lexington: Heath, 1981), p. 57 參照.

3) Anderson, *op. cit.*, p. 120.

4) Young, *op. cit.*, p. 100.

열두째, 施策을 決定할 때에는 시책의 融通성과 타당성만 따질 것이 아니라 그 施策의 實現可能性(feasibility)도 충분히 검토하여 施策을 決定하여야 한다. 順應確保메카니즘의 確保는 施策의 執行可能性과 實現可能性을 높이는 중요한 要因이 된다.

施策의 執行可能性에는 i) 經濟的 實現可能性(economic feasibility) ii) 政治的 實現可能性(political feasibility) iii) 技術的 實現可能性(technical feasibility) iv) 行政的 實現可能性(administrative feasibility) v) 順應確保 메카니즘(compliance securing mechanism) 등이 있다.

以上에서는 施策에 對한 地域住民의 順應을 確保하기 爲한 手段으로서 소위 “不應要因 解消 接近法”에 대하여 살펴 보았다.

그러나 실제에 있어서는 “不應要因 解消 接近法” 보다는 실제적 影響力的 行使에 의하여 順應을 確保하려고 하는 경우가 훨씬 많을 것이다. 왜냐하면 影響力的 行使가 不應要因 解消보다는 보다 빠른 時間內에 즉각적인 反應을 求할 수 있기 때문이다.

勿論 이 兩接近法은 相互補完的으로 同時에 使用될 수 있음은 말할 필요도 없다. 그러면 이제 “影響力 行使 接近法”에 대하여 說明하면 다음과 같다.

2. 影響力 行使 接近法

가. 影響力 行使에 關한 理論的 基礎

1) 影響力的 屬性

여기서 順應確保方案의 일환으로서의 影響力的 行使란 意思傳達의 手段을 사용하여 地域住民들의 態度를 形成하거나 統制하거나 變化시키려는 公共機關의 意識의 努力이라고 定義한다. 그런데 影響力(influence)을 어떻게 보느냐에 대

해서는 보는 觀點이나 學者에 따라 多樣的 見解가 提示되고 있다.⁷⁾ 그러나 여기서는 K.J. Holsti의 見解에 따라 影響력은 大體로 다음과 같은 屬性을 지니는 것으로 본다.⁸⁾

가) 影響力은 本質的으로 目的(ends)에 대한 手段(means)이다. 즉 影響력은 本質적으로 金銭(money)과 같이 하나의 道具的인(instrumental) 性格을 가진다.

나) 상대방에게 影響力을 行使하고자 하는 어떤 個人이나 集團은 特定能力(即, 資源: 例를

7) ① Duncan은 權力(power)을 잠재적인 사회적 影響력(potential social influence)이라고 표현하면서 權力이란 他者에게 影響력을 加하는 能力(ability)이라고 보고 있다. 이러한 점으로 미루어 볼 때 Duncan은 權力和 影響力을 거의 같은 次元에서 파악하고 있는 듯하다. 그런데 權力(power)과 權威(authority)에 대해서는 權力的 根源(source)은 分明치 않으나 權威는 公式的 組織構造(formal organizational structure)로부터 생긴다고 보고 있다.

W. Jack Duncan, *Organizational Behavior* (2nd ed.,: Boston: Houghton Mifflin Company, 1981), p. 215.

② Nakamura와 Smallwood는 權力(power)과 權威(authority), 影響力(influence) 등을 influence term 이란 말로 表現하고 있어 影響力(influence)을 매우 포괄적인 意味로 使用하고 있는 것 같다. 또 權力關係(power relationship)와 影響力關係(influence relationship)를 相互 混用해서 使用하는 點으로 보아서 權力和 影響力을 交替使用(interchangeable)이 가능한 것으로 보는 듯하다.

Robert T. Nakamura and Frank Smallwood, *The Politics of Policy Implementation* (New York: St. Martin's Press, 1980), p. 60.

③ 이밖에도 權力(power)이나 權威(authority) 影響力(influence) 등에 關한 論議는 다음 文獻을 參照.

i) Harold D. Lasswell, *Power and Personality* (New York: Viking Press, 1948), pp. 10~18.

ii) Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1978), p. 45, p. 166.

iii) Christopher Hodgkinson, *Towards a Philosophy of Administration* (New York: St. Martin's press, 1978), pp. 81~87.

iv) K.J. Holsti, *International Politics* (3rd ed.,: Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1977), pp. 164~182.

v) Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington: The Brookings Institution, 1974), p. 281.

8) K.J. Holsti, *International Politics* (3rd ed.,: Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1977), pp. 165~166.

들면 權力, 地位, 富, 權威 따위)을 使用하거나 動員한다.

다) 상대방에게 影響力을 加하는 行爲는 비록 그 關係(relationship)가 外顯적 의사소통을 포함하지 않는다고 하더라도 行爲主體들 사이의 關係를 分明히 包含한다.

라) 影響力은 量的 概念으로 볼 수 있다. 그러나 다른 사람의 影響力과 比較되었을 때에 限해서만 意味가 있는 量으로 볼 수 있다는 것이다. 따라서 影響力은 相對的인 概念이다.

위에서 살펴본 바와 같이 影響力은 一種의 手段이며 能力(資源)에 기초를 두고 있고, 또 그것은 關係이며 過程이고, 概略的이나 測定이 可能하다.

2) 影響力 行使의 方法

影響力 行使의 方法도 影響力의 直接的 行使와 間接的 行使로 나누어 볼 수 있다.

影響力의 直接的 行使란 第1次的 行爲者가 直接 影響을 加하고자 하는 상대편 行爲者에게 影響力을 行使하는 것을 말한다. 反面에 影響力의 間接的 行使란 第1次的 行爲者가 또다른 行爲者를 通하여 影響力을 加하고자 하는 상대편에게 影響力을 행사하는 것을 말한다.

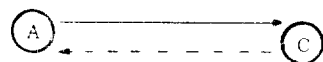
影響力의 間接的 行使는 또다른 第2 또는 第3의 行爲者가 中間에 끼어들게 되므로 그 과정이 더욱 복잡하게 되는 경향이 있다.

그러나 第1次的 行爲者가 影響力을 行使하려는 상대편 행위자에게 別로 影響力을 加할 수 있는 狀態에 있지 못하나 第2次的 行爲者에게는 影響力을 行使할 수 있는 有利한 位置에 있고 또 第2次的 行爲者는 영향력을 加하고자 하는 最終行爲者에게 영향력을 行使할 수 있는 位置에 있을 때 흔히 使用될 수 있는 方法이다.

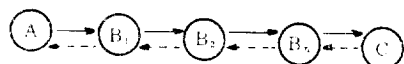
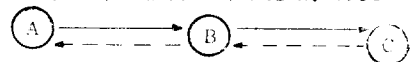
예를 들면 A가 C에게 影響力을 加하고자 하

나 A가 그러한 狀況에 있지 못하다. 그러나 A는 B에게 대해서는 影響력을 행사할 수 있는 유리한 位置에 있다. 그런데 B는 C에게 影響력을 행사할 수가 있다. 이럴 경우 A는 B를 通하여 C에게 間接的으로 影響力을 行使할 수 있다. 또한 影響力의 間接的 行使는 한 行爲主體가 많은 對象者에게 影響력을 加하고자 할 때 그 많은 對象者에게 效果의으로 影響력을 행사할 수 있는 特定 個人이나 集團을 通하여 그들(最終 對象者인 一團의 사람들)에게 間接的으로 影響력을 행사하면 더욱 效果가 좋을 때가 있다. 예를 들면 어떤 集團에게 影響력을 行使할 수 있는 狀況에 있는 特定 個人이 그 集團의 指導者 또는 責任者에게 影響력을 行使하여 그로 하여금 그들 構成員에게 影響力을 行使하게 할 수도 있다는 것이다. 그러나 影響力의 直接的 行使와 間接的 行使中 어느 것이 더욱 效果의이나 하는 것은 한마디로 말하기는 어려울 것 같으며 그 때마다의 狀況에 따라 상당히 差異가 날 것이다. 특히 重要的 것은 中間에 끼인 第2 또는 第3의 行爲者가 第1次的 行爲者의 意圖에 어느정도 따라 줄 것이냐가 특히 重要的 變數로 作用할 것이다. 경우에 따라서는 特定集團의 指導者가 그의 構成員과 굳게 同盟하여 오히려 影響力을 加하려던 사람에게 對抗할 수도 있을 것이다. 이제 影響力의 直接的 行使와 間接的 行使를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

[圖 3] 影響力의 直接的 行使



[圖 4] 影響力의 間接的 行使



3) 影響力 行使에 關聯된 變數들

影響力의 行使는 단순히 상대방에게 行使할 수 있는 行爲者의 能力이나 資源 그 以上の 意味를 포함한다. 또한 影響力은 相互的關係이며 오직 한 方向으로만 영향력이 行使되는 그런 狀況을 發見하기란 거의 不可能하다.⁹⁾

그러나 이들 各者가 行使하려는 影響力이 모두 同一한 것은 아니다. 이러한 影響力의 行使는 多樣한 要因에 의하여 影響을 받는다.

이제 影響力의 行使에 作用하는 要因들에 對하여 說明하면 다음과 같다.

가) 能力, 資源(capabilities or resources)

影響力 行使에 있어서 가장 重要한 要素는 상대방에게 變化를 加하기 爲하여 動員될 수 있는 能力과 資源이다. 여기서 能力이란 特定行爲者가 주어진 資源을 活用할 수 있는 技術과 知識등을 주로 나타낸다. 똑같은 資源이 주어진 狀態下에서도 어떤 사람은 훌륭히 影響力을 行使할 수 있는데 反하여 그렇지 못한 사람도 있다. 이것은 바로 個人的 次元의 能力의 問題이다. 反面에 資源이란 特定行爲者가 利用 可能한 公式의 地位, 權力, 權限, 豫算, 富, 技術, 에너지, 情報, 時間等を 나타낸다. 아무리 훌륭한 能力의 所有者라 하더라도 그가 活用할 수 있는 資源이 없다면 그의 影響力 行使도 極히 制限될 수 밖에 없다. 그러나 能力과 資源은 完全히 別個의 것은 아니며 이들은 상호 밀접하게 關聯된 것으로서 廣義로 보면 이들 兩者를 같이 볼 수도 있다.

그러나 이러한 能力이나 資源을 갖추었다고 해서 곧 영향력을 훌륭히 行使할 수 있는 것은 아니다. 영향력을 行使하고자 하는 者는 그의 目的을 爲하여 이러한 能力과 資源을 실제로 동

원하여야 한다. 能力이나 資源은 그 自體가 그 使用(uses)을 決定하지는 않는다.¹⁰⁾ 이것은 곧 主觀的 合理性의 問題를 포함한다.¹¹⁾ 그러나 이러한 影響力의 行使가 本來의 意圖와는 전혀 다른 反應을 가져 오는 경우도 물론 있을 수 있다.¹²⁾

나) 認知·知覺(perception)

影響力의 行使에 作用하는 두번째 變數는 認知와 知覺이다. 즉 이것은 상대방에서 影響을 加하는 者의 말이나 行動等を 어떻게 받아들이느냐에 關한 것이다. 極端의 경우는 실제의 신호를 전혀 知覺조차 못하는 경우도 있을 것이며 혹은 보낸 신호보다도 더 크게 혹은 더 작게 錯覺을 일으킬 수도 있을 것이다. 이와 같이 실제와 거리가 있는 잘못된 認識은 影響을 加하고자 했던 사람의 意圖와는 전혀 다른 反應을 誘發할 수 있는 것이다. 즉, 상대방에서 影響을 加하는 者의 신호를 어떻게 받아 들이느냐에 따라 그 反應의 程度는 달라질 수 있다는 것이다.¹³⁾

다) 依存性(dependency)

影響力의 行使에 作用하는 세번째 變數는 影響力關係에 있는 行爲主體들 사이의 依存性的 程度이다.¹⁴⁾ 예를 들어 다른 조건이 같다면 特定行爲者 B가 A에게 무엇을 많이 依存하는 狀態에 있으면 그렇지 않은 경우보다 A는 보다 쉽게 B에게 影響力을 行使할 수 있을 것이다.

라) 反應性(responsiveness)

影響力 行使에 作用하는 네번째 變數는 反應性(responsiveness)의 程度이다. 反應性(respon-

10) *Ibid.*, p. 169.

11) 安海均, 前掲書, p. 244 參照.

12) James G. March and Herbert A. Simon, *Organizations* (New York: John Wiley and Sons Inc., 1958), p. 35 參照.

13) *Ibid.*, pp. 35~36 參照.

14) Holsti, *op. cit.*, p. 172.

9) *Ibid.*, pp. 166~168.

siveness)이란 상대방의 影響力을 받아들이는 敏感性이라고 볼 수 있다. 비록 影響力을 行使했다고 하더라도 상대방에서 전혀 反應하지 않는다면 그 影響力은 效果가 없을 것임은 너무나 당연하다.

이상에서 影響力 行使에 作用하는 變數들을 간단히 살펴보았는데 이를 간단히 要約해 보면 다음과 같다.

A's capability+B's needs from A+B's responsiveness to A=probability that A will succeed to influence to B

나. 影響力의 實際的 行使手段

行政施策執行當局은 施策에 對한 順應確保의 일환으로 影響力을 行使하기 爲하여 多樣한 手段을 動員할 것이다.

그런데 여기서는 이러한 여러가지 手段들이 合意的 性格, 強要的 性格, 操縱的 性格 中 주로 어느것을 支配的으로 많이 갖고 있느냐에 따라 合意的手段, 強要的手段, 心理的 操縱手段등으로 나누어 보고자 한다. 그런데 여기서 한가지 지적할 것은, 現實的狀況은 이들 手段들이 混合的으로 使用되는 경우도 많을 것이며 또 어떤 特定的 手段이 合意的手段에 屬하는지, 強要的手段에 屬하는지, 아니면 心理的 操縱手段에 屬하는지 그 區分이 不分明한 경우도 있을 수 있을 것이고, 또한 어떤 하나의 手段속에 合意的 性格, 強要的 性格, 操縱的 性格이 混合的으로 內包되어 있는 경우도 있을 것이라는 것이다. 따라서 現實的으로는 무수히 많은 性格과 手段들의 組合들(combinations)이 存在하는 것으로 理解하는 것이 보다 바람직할 것 같다.

1) 合意의 手段(relations of consensus)

合意의 手段이란 合意的 性格을 支配的으로 가지고 있는 手段들로서 基本的으로 相互 對話

나 理解, 協助等に 基礎를 두고 있는 手段들이다.

가) 說得(persuasion)

施策執行當局은 順應을 確保하기 爲하여 地域住民들을 說得할지도 모른다. 說得이란 自身の 立場을 다른 사람에게 確信시켜 다른 사람들을 자기의 立場으로 끌어들이려는 努力이라고 볼 수 있다.¹⁵⁾ 즉, 說得은 特定 施策의 內容을 변경시키지 않고 住民이 그 施策에 順應하는 것이 住民自身에게 利益이 된다는 것을 確信시키는 努力을 포함한다. 說得을 하는 方法도 매우 多樣하겠으나, 특히 Lindblom은 說得의 도구로서의 分析(analysis)의 重要性을 強調하고 있다.¹⁶⁾ 分析은 자신의 立場을 分明히 하는데 특히 도움이 된다. 즉, 情報(information)나 研究調查等の 分析的 資料는 다른 사람을 說得시키는 有力한 道具로 使用할 수 있다. 그러나 說得은 단순한 메세지의 반복이나 사람의 判斷을 흐리게 하는 허식이나 과시 등에 依해서도 作用할 수 있다. 뿐만아니라 說得은 費用이 많이 들고 時間이 많이 걸리는 短點도 있다.¹⁷⁾

나) 흥정(bargaining), 協商(negotiation), 妥協(compromise)

施策執行當局은 地域住民의 順應을 確保하기 爲하여 地域住民과 흥정(bargaining)이나 協商(negotiation), 妥協(compromise) 등을 行하기도 한다. 흥정(bargaining)이란 어떤 受容可能한 行動代案을 形成하기 爲하여 相互間의 立場을 調整하는 過程으로서 이 흥정은 協商(negotiation)

15) Anderson, *op. cit.*, pp. 80~81 參照.

Lindblom, *op. cit.*, p. 29 參照.

16) Lindblom *op. cit.*, pp. 29~32.

17) Fred S. Coombs "The Bases of Noncompliance with a Policy" in John G. Grumm and Stephen L. Wasby (eds.), *The Analysis of Policy Impact* (Lexington: Heath, 1981), p. 58.

이나 妥協(compromise)을 포함하는 경우가 많다.¹⁸⁾

Pressman 과 Wildavsky 도 흥정(bargaining)을 順應(compliance)을 確保하는 하나의 手段으로 보고 있다.¹⁹⁾ 그런데 여기서 問題가 되는 것은 順應을 確保하기 爲하여 행한 흥정의 結果 行政施策自體까지도 修正되거나 本來의 施策意圖까지도 妥協해야 하는 아이러니가 發生할 수 있다는 事實이다. 따라서 地域住民의 順應確保를 爲하여 흥정(bargaining)을 하는데 있어서도 施策自體를 흥정의 對象으로 삼는 것은 바람직하지 못하며 만약 施策自體에 대한 흥정이 불가피한 경우라도 本來의 施策意圖가 損傷되지 않는 範圍內에서의 흥정이 되어야 함은 두말할 必要도 없다.

다) 補償(rewards)

補償(rewards)을 통한 順應確保란 상대방에게 重要하다고 여겨지는 諸價値(例를 들면 재화, 서어비스, 지위, 정보, 경제적부, 권위따위)의 提供을 約束하거나 실제로 提供함으로써 順應을 確保하는 것을 말한다. 따라서 補償(rewards)을 통한 順應確保는 施策執行當局이 住民이 重要하다고 느끼는 보류할 價値있는 무엇인가를 가지고 있어야 하고 또 私의利益이 施策內容과 調和를 이룰때 可能해진다. 그런데 경우에 따라서는 實際의 補償이 없이도 補償에 대한 다른 사람들의 認識만 바꿈으로써 順應을 確保할 수도 있다.²⁰⁾

그런데 補償(rewards)과 威脅(threats)이 다소 不分明한 경우가 있다. 例를 들면 重要的 價値의 提供을 約束하거나 提供함으로써 順應을 確保한다면 이것은 補償의 使用이지만, 不應할 경우 이들 價値를 박탈하겠다고 한다면 이것은 威脅(threat)이라고 볼 수 있다. 이러한 경우는 事實上 補償과 威脅의 區別이 다소 모호해진다. 그러나 보상은 위협이나 처벌으로써 特定 行動을 要求하거나 禁하는 것보다는 수용가능성이 높은 경우가 많다.²¹⁾

라) 相互互惠(exchange)

施策에 對한 順應確保의 手段으로서의 상호互惠(exchange)란 相互間 便益의 교환을 意味한다. 따라서 威脅의 交換은 여기에 포함되지 않는다. 왜냐하면 威脅의 行使는 相互的이라기 보다는 一方的인 경우가 많기 때문이다. 그러므로 여기서의 相互互惠란 施策當局은 地域住民에게 價値있는 무엇인가를 提供함으로써 그 댓가로 順應을 確保하려는 努力을 意味한다. 이러한 方法을 통하여 施策當局은 施策에 對한 地域住民의 順應을 確保하기가 용이해진다. 왜냐하면 이 방법은 쌍방이 모두 價値있는 무엇을 얻을 수 있는 方法이기 때문이다. 이러한 理由때문에 相互互惠(exchange)는 影響力行使에 있어 아주 一般化되어 있는 현상이다.

그런데 相互互惠도 두가지가 있는데 첫째는 우선 公共機關(施策當局)의 要求를 관철시키고 (즉, 順應을 確保하고)난 다음에 地域住民의 要求를 들어주는 方式의 “明示的 互惠(explicit favors)”와 둘째, 먼저 地域住民에게 價値있는 어떤 혜택을 提供한 다음에 상대방에게 順應을 要求하는 “雙方互惠(reciprocity)”가 있다.²²⁾

18) Anderson, *op. cit.*, p. 79 參照.

19) Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation* (2nd ed., Berkeley: University of California Press, 1979), p. 134 參照.
Susan Barrett and Colin Fudge, “Examining the Policy-Action Relationship,” in Susan Barrett and Colin Fudge (eds.), *Policy and Action* (London: Methuen, 1981), p. 21 參照.

20) Lindblom, *op. cit.*, p. 47 參照.

21) Anderson, *op. cit.*, p. 122.

22) Lindblom, *op. cit.*, pp. 48~50.

2) 強要의 手段(relations of coercion)

強要의 手段이란 施策執行者(施策當局)와 地域住民사이 에 施策의 目標나 手段에 對한 不一致가 매우 크거나 이들 사이에 심한 葛藤, 不和 등이 存在하여 相互理解나 對話의 領域이 극히 制限되어 있기 때문에 主로 一方的인 強制力에 基礎를 두고 있는 手段을 말한다. 이러한 強要의 手段에는 다음과 같은 것들이 있다.

가) 威脅(threats), 處罰(punishment)

順應確保의 手段으로 威脅이나 處罰이 使用될 때가 종종 있다. 그런데 威脅이 실제로 使用되었을 때 이를 보통 處罰이라고 부른다.²³⁾ 또한 Holsti는 威脅을 肯定的 威脅(positive threats)과 박탈적 威脅(threats of deprivation)의 두 가지로 나누어 說明하고 있다.²⁴⁾ 肯定的 威脅은 새로운 不利益을 ‘賦課’하는 형태를 띠고 박탈적 威脅은 이미 納束하거나 提供한 補償이나 利益을 ‘保留’ 또는 ‘철회’하는 형식을 띤다.²⁵⁾

나) 制裁(sanctions)

順應을 確保하는 社會心理的 요소나 其他의 方法이 順應을 確保하는데 크게 도움이 되지 않는 경우 行政機關은 制裁(sanctions)를 加하기도 한다. 制裁는 施策內容이나 施策指示에 順應하지 않는 者에게 부과되는 벌칙(penalty)과 박탈(deprivations)이다.

그런데 制裁는 어떤 자극을 가해서 行政的 修正行動을 야기시키는 것을 말하는데 이러한 制裁는 行政機關(administrative agencies)뿐만 아니라 法院에 의해서도 加해질 수 있다. 그러나 大部分의 公公시책에 있어서는 行政的制裁가 그 즉각성(immediacy), 다양성(variety), 융통성(flexibility) 등의 理由로 해서 더욱더 자주 使用

된다.

다) 權威(authority)

行政機關은 合法的 節次나 正當性에 근거하여 地域住民에게 命令이나 指示를 내리거나 協助를 求할 수 있는 權威를 가지고 있다. 그런데 公共機關이 가진 이러한 權威는 法律(laws)이나 公式的 地位(formal position)에서 오는 權限에 의하여 생겨나게 된다.

그러므로 이러한 權威는 順應을 確保하는데 매우 效果的인 手段이 된다. 왜냐하면 地域住民들은 權威를 가진(즉 公式的 正當性을 가진) 公共機關의 要求를 당연한 것으로 認識하여 이들의 要求에 쉽게 順應하기 때문이다. 다시말하면 政府當局이 가진 權威에는 당연히 順應해야 한다는 일종의 습관(habits)이 形成되어 있다고 볼 수 있기 때문이다. 이것을 다른말로 表現하면 權威를 形成하는 것이 어렵거나 權威의 形成에 費用(희생)이 많이 따를지도 모르지만 일단 權威가 形成되고 나면 順應을 確保하는데 드는 限界費用(marginal cost)은 거의 0(zero)에까지 줄어든다는 것이다.²⁶⁾

따라서 權威가 效果的으로 잘 形成되어 있는 영역에서는 政府는 政府의 施策을 強要할 특별한 誘引(incentives)이 必要치 않다. 왜냐하면 住民들은 쉽게 權威를 가진 即, 正當性이 認定된 施策의 執行에 順應하기 때문이다.

라) 名單公開

合法的이고도 正當한 節次나 方法에 의하여 決定된 適法한 施策에 對하여 不應하는 住民들을 順應케 하기 爲하여 不應하는 個個人들의 名單을 公開할 수도 있다. 이때 명단공개는 輿論에 對한 환기 및 社會的 壓力의 根源으로 作用한다. 그런데 이러한 名單公開와 같은 強要的

23) Young, *op. cit.*, p. 20 參照.

24) Holsti, *op. cit.*, p. 178.

25) *Ibid.*, pp. 177~178 參照.

26) Lindblom *op. cit.*, p. 52.

手段들은 흔히 個人的 自由와 私生活을 침해한 다든지 명예의 손상을 가져오는 경우가 많다.²⁷⁾

따라서 이러한 名單公開는 順應을 確保하기 爲한 諸手段들이 별 效果가 없을 때에만 매우 조심스럽게 시도해야 할 手段이다.

마) 視察, 檢閱

視察, 또는 檢閱이란 地域住民이 施策의 規定에 일치하고 있는지 어떤지를 알아보기 위하여 어떠한 事實을 調査하는 것을 말한다. 檢閱은 施策規範을 위반한 사람에 대해서는 그의 不應行動이 기록됨으로써 부담을 느끼게 된다. 여하튼 그 方法이야 어떤 형태이든 간에 시찰이나 검열은 바람직하지 못하거나 위험한 사태를 예방하거나 교정하기 위하여 어떤 特定施策에 대한 地域住民의 모든 事實調査를 통하여 順應 또는 不應을 確認하고 폭로하여 교정하는 意圖를 가지고 있다. 또한 이러한 視察이나 檢閱이 때로는 威脅(threats)이나 處罰(punishment)의 手段으로 사용되는 경우도 종종 있다. 그러나 視察이나 檢閱도 궁극적으로는 住民의 順應을 確保하고 住民의 協助를 求하는데 있으므로 이러한 強要的인 검열이나 시찰은 相當히 制限的으로 사용되어야 한다.

3) 心理的 操縱手段(relations of psychological manipulation)

施策執行當局은 住民의 順應을 確保하기 爲하여 心理的 操縱手段을 사용할 때가 있다. 여기서 말하는 心理的 操縱手段이란 실질적인 權力이나 物質的인 誘引의 使用이 없이 단지 象徵操作을 使用하는 것으로서²⁸⁾, 주로 상대방의 微妙

한 感情에 호소하여 順應을 確保하려는 手段으로 존경, 회유, 달랠, 칭찬등이 그 代表的인 것들이다.

V. 順應(Compliance)確保戰略 運用에 있어서 몇가지 留意點

여기에서는 順應確保方案들(戰略들)을 실제의 상황에 적용하는데 있어서 考憲해야 할 事項들을 몇가지 지적하여 두고자 한다.

1. 各手段(또는 各戰略)들의 混合的 使用

여기에는 크게 세가지의 意味가 내포되어 있는데 이를 具體的으로 說明하면 다음과 같다.

첫째, “不應要因 解消 接近法”과 “影響力 行使接近法”을 적절히 混合하여 使用한다.

둘째, “影響力 行使 接近法”에 있어서도 各手段들(合意的 手段, 強要的 手段, 心理的 操縱手段)을 적절히 混合하여 使用한다.

그러면 먼저 이들 各手段들을 다음의 假說들에 圖表로 그려보기로 한다.

假說 1) 合意的 手段은 一定한 範圍內에서는 즉, $(0 \sim X_1)$ 상황하에서는 그 強度를 세게하면 세게 할수록(즉, 合意를 많이하면 많이 할수록) 順應確保의 水準은 계속 높아질 것이다(戰略 A).

假說 2) 強要的 手段은 一定強度(X_1)까지는 順應水準이 높아지다가 다시 하강할 것이다($X_1 \sim X_2$). 그러다가 X_2 보다도 더큰 強要를 加하면 順應水準은 다시 높아질 것이다($X_2 \sim X_4$)(戰略 B).

假說 3) 心理的 操縱手段은 一定強度(X_3)까지는 順應水準이 높아지다가 強度가 더 심화되면 順應水準은 다시 떨어질 것이다($X_3 \sim X_4$)(戰略 C).

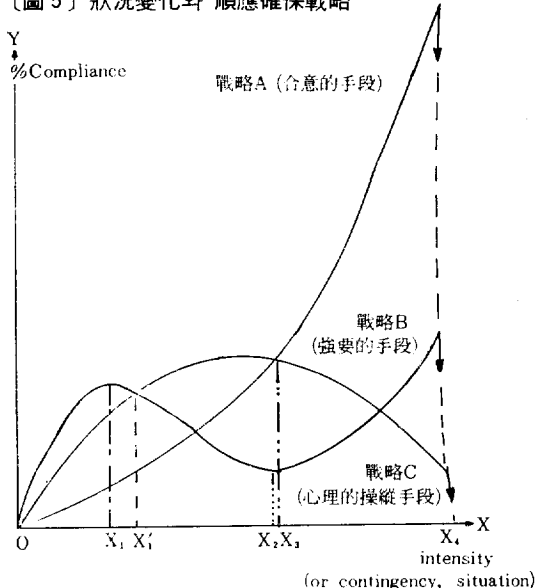
27) 이러한 것들은 흔히 順應을 確保하려는 努力에 의하여 발생할 수도 있는 否定的 外部經濟(Negative Externalities)에 속하는 것들이다.

28) 金雲泰, 「政治學原論」(서울: 博英社, 1981), pp. 298~309 參照.

假說 4) 모든 手段들(合意의 手段, 強要의 手段, 心理的 操縱手段)의 強度가 極限點 即, 限界點(X_4)에 到達하게 되면 수단여하를 막론하고 順應水準은 모두 급격히 하강할 것이다.

그러면 이제 以上의 4가지의 假說을 토대로 各手段들(各戰略들)의 順應狀況을 圖表로 나타내면 다음과 같다(圖 5).

[圖 5] 狀況變化와 順應確保戰略



그러나 우리가 이 圖表에서 시사를 얻을 수 있는 것은 順應確保를 爲한 各手段들 中에서 어느 하나에만 지나치게 의존해서도 안되며 또한 그 強度(intensity)가 너무 지나쳐도 안된다는 것이다. 즉, 다시말하면 強度(intensity)나 狀況(contingency or situation)의 變化에 따라 各戰略들을 적절히 混合(combination)해서 使用해야 한다는 점이다.

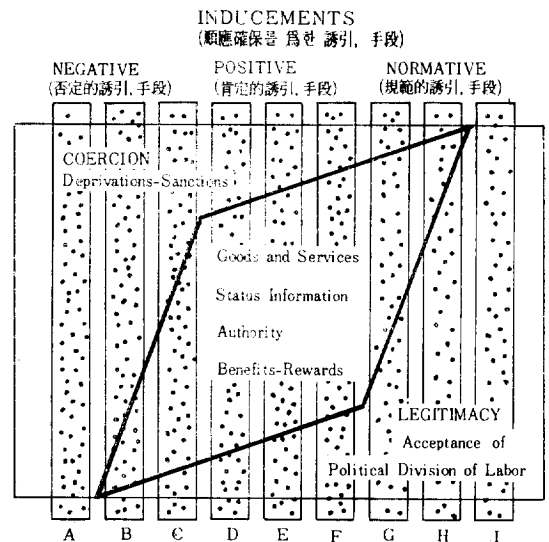
例를 들면 이 圖表에서 狀況이 ($0 \sim X_1'$)일 때는 戰略 B가 가장 效果的이다. 그러나 狀況이 ($X_1' \sim X_3$)일 때는 戰略 C가 가장 效果的이고 狀況이 ($X_3 \sim X_4$)일 때는 戰略 A가 가장 效果的이다. 그렇다고 하여 狀況이 ($0 \sim X_1'$)일 때는 全的으로 戰略 B에만 依存하고, 狀況이 ($X_1' \sim X_3$)

일 때는 戰略 C에만 依存하고, 狀況이 ($X_3 \sim X_4$)일 때는 戰略 A에만 依存하라는 말은 아니다. 이것은 곧 이들 狀況에 맞는 가장 적절한 戰略을 주로 使用하되 順應確保의 極大化를 爲하여 다른 戰略들(手段들)도 同時에 적절히 混合補完하여 使用하라는 意味로 해석하여야 한다.

이와같이 順應確保를 爲한 各手段들의 效果性은 狀況(contingency, situation)의 變化나 強度(intensity)의 變化에 따라 달라질 수 있으므로 항상 계속적인 점검(follow-up)이 必要하며 이에 따른 적절한 조치가 取해져야 한다는 것을 강조하는 것이다. 이러한 것은 各手段들의 混合의 使用 및 交替使用(interchangeable)뿐만 아니라 混合(combination)의 比率이나 程度도 달라져야 한다는 것을 意味하는데 이러한 事實은 다음의 그림¹⁾(圖 6)에서도 再確認될 수 있다.

이 그림(圖 6)에서 수직봉(vertical bars)들은 어떤 施策에 對해서 順應(compliance)을 確保하

[圖 6] 順應確保를 爲한 誘引體系



1) Warren F. Ichman and Norman Thomas Uphoff, *The Political Economy of Change* (Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1969), pp. 86~89.

기 爲하여 誘引으로서 使用될 資源들(手段들)의 配合狀態를 나타낸다.

여기에서 例를 들어 順應을 確保하는데 있어서 A의 경우는 오직 強制(Coercion)의 使用뿐이고 I의 경우는 오직 合法性(Legitimacy)의 使用뿐이다. 그리고 이들 중간에 있는 봉(bars)들은 세가지 誘引(否定的 誘引, 肯定的 誘引, 規範的 誘引)이 配合(combination)되어 있다.

이 圖表는 多様な 政治社會, 多様な 部署, 多様な 施策에 있어서의 順應確保를 爲하여 쓰여지는 資源(手段)들의 配合狀態를 묘사할 수가 있다.

물론 A나 I의 경우가 전혀 없는 것은 아니겠으나 이러한 경우는 比較的 드물 것이며 順應確保의 手段으로 세가지 誘引(否定的 誘引, 肯定的 誘引, 規範的 誘引)이 混合적으로 使用되는 것이 보통 흔히 볼 수 있는 一般的 現象일 것이다.

2. 規範主義의 強調

社會, 政治, 經濟的關係 등과 같은 既存의 秩序體系에 變化를 加하려는 公共活動이나 施策活動은 一般的으로 이 活動에 의하여 利益이 威脅 받는 사람들로부터 저항과 반대를 받게 된다.²⁾

따라서 그 施策에 의하여 被害를 입을 可能性이 있는 사람들의 反對를 그 施策을 受容하는 方向으로 돌려야 하며 또 惠澤을 願하나 惠澤에서 除外된 者들이 그 施策을 妨害하지 못하도록 하여야 한다.³⁾

그리하여 이러한 不應을 극복하고 順應을 確

保하기 爲한 여러가지 制度나 메카니즘(mechanism)이 開發되어 왔다. 그런데 이러한 順應確保메카니즘은 크게 強制主義(coercive compliance), 功利主義(utilitarian compliance), 規範主義(normative compliance)等 세가지 類型으로 나누어 볼 수 있다. 그런데 一般的으로 봐서 歷史의 潮流는 強制主義→功利主義→規範主義의 順應으로 그 強調點이 變化되어 왔다.

順應確保手段의 活用の 目的이 처벌에 있는 것이 아니라 그들의 協助와 順應을 確保하는데 있으므로 強要의 手段은 여타의 手段이 용이치 않을때 最後의 手段으로 活用되어야 할 것이다. (물론 이때도 다른 手段들과 병행하여 使用하는 것이 좋다.) 따라서 現時點에서 볼 때 順應確保手段을 活用하는데 있어서 유의할 點은 強要의 統制方法에서 功利的, 規範的 統制方法으로의 계속적인 전환이 必要한 것이다. 이것은 一般的인 歷史의 潮流에도 調和되는 길이다. 特히 被規制對象의 知的水準이나 意識水準이 더욱 높으면 높을수록(例를 들면 blue collar→white collar→professional 이 많아지면 많아질수록) 規範主義 統制方式에 더욱 強調點을 두어야 한다. 이 規範主義 強調의 論理는 곧 合法性(legitimacy)의 論理로써 正當한 政府權威에 基礎하여 順應을 確保하려는 手段이다. 한편 功利主義는 物質 및 象徵의인 補償(reward)의 提供에 의하여 順應을 確保하는 方案이다. 그리고 強制主義는 物理的, 心理的 힘(physical or psychological power)의 行使를 通하여 順應을 確保하려는 것이다. 여타 順應確保手段의 活용은 各 手段들간의 配合(combination)의 問題는 있겠지만 더욱더 規範主義를 強調하는 方向으로 나가야 한다고 보는데 이것은 곧 國家의 正當性 내지는 正統性을 높이는 길이 되기도 한다.

2) Merilee S. Grindle, "Policy Content and Context in Implementation", in M.S. Grindle (ed.), *Politics and Policy Implementation in the Third World* (New Jersey: Princeton University Press, 1980), p. 8.

3) *Ibid.*, p. 12.

3. 否定的 外部經濟(negative externalities, by-products, side effects)의 極少化

施策은 影響, 特히 否定的 影響을 받는 集團에게 最少限의 物理的·心理的 影響만을 주는 方式으로 執行되어야 한다. 더구나 Pigou의 지적과 같이 어떤 施策의 執行에는 私生活의 侵害라든가 個人의 自由의 制限 等과 같은 否定的 外部經濟(negative externalities)의 問題가 發生하게 된다.

따라서 技巧上 經濟的으로 가장 能率的인 順應確保手段이라고 해서 그것이 政治的으로(예를 들면 自由나, 人權, 平等따위) 가장 받아들일만한 것이라고 斷定할 수는 없다.

強要的 手段에의 의존이 強化될수록 소위 Amitai Etzioni가 強調하는 活動的 社會(The active society)에는 逆行하는 것이 되기 쉽다.

따라서 順應確保의 手段 活用に 있어서는 단순히 順應確保에만 關心을 가질 것이 아니라 그러한 手段의 使用으로 因하여 發生하게 되는 附隨效果에도 항상 關心을 가져야 하며 特히 否定的 附隨效果는 最大限 줄여 나가야 한다.

現實的으로 順應確保 手段의 活用に 있어서 個人의 自由가 制限당한다든가 市民權이 制約되는 경우가 있다는 것을 考慮할 때 民主主義社會에서 이러한 부작용을 極少化하려는 努力은 매우 重要하고도 긴요한 課題가 아닐 수 없다.