

# 地域開發施策의 效率的 執行에 關한 分析模型

## A Analytical Model on the Effective Implementation of Regional Development Policy

金 炳 國

(韓國地方行政研究院 研究員)

### 〈目 次〉

- I. 序 論
- II. 地域開發施策의 意義
- III. 地域開發施策執行의 意義와 管理體系
- IV. 地域開發施策執行의 效率性과 그 影響變數
- V. 地域開發施策執行의 分析模型
- VI. 結 論

### I. 序 論

우리 나라는 여러 차례의 經濟發展計劃을 推進하여 많은 總量的 經濟成果를 이룩해 왔으며 이와 더불어 1972년부터 1991년까지를 計劃期間으로 하는 두 차례의 國土綜合開發計劃이 樹立되었고 현재 推進되고 있다. 이러한 國土綜合開發計劃 下에서 地域單位의 開發에 우선을 둔 據點開發戰略이 推進되기도 하였으며, 이러한 戰略에 의해 비롯된 地域間 不均衡의 問題를 解決하기 위한 地域間 均衡開發戰略을 圖謀하기도 하였다.

實際로 이러한 地域開發戰略들을 推進하고 執行한 主體는 地域住民이 아닌 中央行政機關이었음을 우리는 알 수 있다. 다시 말해서 中央에서 地域開發施策이 決定되고, 그 財源도 中央으로부터 調達되고, 그 執行도 中央에서 左右됨으로

서 中央集權의인 開發方式이 중심이 된 下向的의 地域開發이 이루어져 왔다고 할 수 있다. 따라서 地域開發戰略을 효과적으로 수행하기 위해 형성된 地域開發施策들은 建設行政이나 農水産行政의 分野는 물론 內務行政의 分野에서 활발히 그리고 꾸준히 執行되어 왔다.

그런데 오늘날 地方時代<sup>1)</sup>에 대처할 地域開發 패턴의 轉換을 맞이하여 變化를 예견하고 있으며 地方議會의 構成을 통한 地方自治의 實施를 豫定하고 있기 때문에 地域住民에게 意味있는 地域開發<sup>2)</sup>이 이루어지길 바라고 있다.

1) 地方時代는 ① 施策執行에 있어서 中央優位로부터 地方의 相互補完的 關係로 轉換, ② 地方의 特性과 社會要求가 존중되는 多樣性의 地方行政, ③ 地方問題의 認識, ④ 自決權을 최대로 發揮하고 地方住民의 定着이 이루어지는 時代로서 地方時代라는 視角에서 볼 때 地域開發은 지금까지 우리가 생각했던 것과는 다른 意味를 갖는다고 볼 수 있다. 宋仁城, "地方都市의 機能強化方案", 地方化時代의 都市開發 심포지움 (서울: 國土開發研究院, 1984), p. 1.

2) 地域住民에게 意味있는 地域開發은 地域에 뿌리를 박고 外部人의 것으로 유치되는 것이 아니고 自生的으로 일어나는 地方資本에 의한 이른바 地場産業의 形成에 의한 地域經濟의 活性化가 達成되는 것을 말하며, 이때의 地場産業은 그 地域의 資源을 바탕으로 전통적 또는 外部에서 導入된 技術을 活用하는 地域實情에 맞는 産業으로 經營인도 종업원도 地域內에 거주하

그러므로 本論文은 地域住民에게 意味 있는 地開發의 基盤을 形成하고 地方自治實施에 대비한 地開發行政體制를 준비하기 위하여 또한 上向的 地開發로의 轉換을 위하여, 과거 우리나라의 內務行政 範域內에서 施行된 地開發施策을<sup>1)</sup> 分析함과 아울러 그 施策의 執行이 과연 效率的으로 되어 왔는가를 파악하는데 초점을 둔 施策執行의 分析模型을 도출하는데 연구의 目的을 두고 있다. 특히 分析模型을 도출하기 위하여 일 단계로 施策執行에 대한 理論的인 研究를 종합화하고 나서 既存에 開發된 施策執行模型에다가 地開發이 갖는 特殊한 機能을 部分的으로 附加시키는 方法을 택하였다.

## II. 地開發施策의 意義

우리는 地開發施策보다는 地開發政策(regional development policy)이란 用語에 매우 익숙해져 있다. 즉 都市開發政策, 土地政策, 住宅政策, 經濟政策 등과 같이 政策(policy)이란 用語를 항상 사용하고 있다. 여기서 사용되는 “政策”이 갖는 學術的인 概念은 매우 多義的인 것이며 또한 政策이 갖는 屬性도 多樣하다.<sup>2)</sup>

本論文에서는 政策을 公共政策(public policy)으로 理解하여 政府의 決定 또는 프로그램을 意味하는 것으로 본다. 특히 이때의 政府의 프로그램은 하나의 施策事業의 성격을 가지며 下級行政機關에 지시되기도 하고 그곳에서 執行이 되기도 한다. 따라서 “政策=政府의 프로그램=施策 또는 施策事業”으로 볼 수 있으므로 以下에서

고 地域과 運命共同體의 關係를 갖는 것을 말한다. 黃明燦, “地方化時代에 부응한 地開發의 方向”, 地開發의 새로운 課題 學術發表會(서울: 大韓國土計劃學會, 1984), p. 3.

3) 이에 관하여는 安海均, 政策學原論(서울: 茶山出版社, 1984), pp. 65~76 參照.

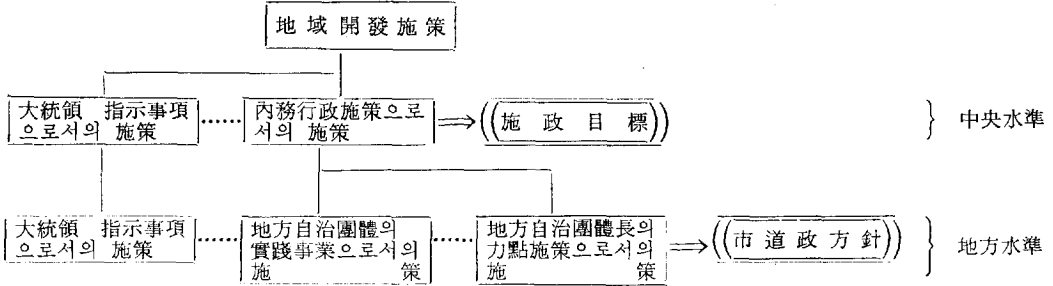
는 政策을 施策과 같은 概念으로 把握하고자 한다. 이와 같은 見解는 政府의 決定 또는 프로그램으로 概念化되는 施策을 行爲의 主體에 따라서 內務行政機關의 決定 또는 프로그램인 內務行政施策, 建設行政機關의 決定 또는 프로그램인 建設行政施策, 農水產行政機關의 決定 또는 프로그램인 農水產行政施策으로 區分할 수 있는 데에서 찾을 수 있다.

上述된 諸施策 중에서 內務行政施策은 本研究의 對象이 되는 地開發施策과 밀접한 關係에 있다고 할 수 있다. 왜냐하면 內務行政施策은 많은 下位施策을 포함하고 있지만 그 중에서도 地開發施策을 比重있게 取扱하기 때문이다. 換言하면 地開發施策은 建設行政施策, 農水產行政施策, 交通行政施策 등과도 무관한 것은 아니지만 地方自治團體를 관장하는 內務部가 地方開發局을 設置하여 地開發施策을 독자적으로 執行하는 行爲의 主體가 되고 있기 때문에 內務行政施策과 밀접한 關係가 있다고 할 수 있다.

따라서 一定한 規模의 地域內에서 土地를 비롯한 天然資源을 최대한 活用하여 生活環境을 정비하고 住民의 所得과 福祉를 向上시킴으로써 궁극적으로는 國家發展에 이바지하는 努力의 過程<sup>3)</sup>을 地開發의 概念으로 規定할 때, 地開發施策이 갖는 意味는 發展을 前提로 하는 地開發의 目標를 실현시키기 위한 政府의 未來指向的인 行動指針으로 理解할 수 있다. 그러므로 地開發施策은 地域(region, area)이라는 空間속에서 權威있는 政府(or 地方自治團體)가 그 空間內의 問題를 解決하고, 質的 量的 變化를 誘導시켜 보다 살기좋은 環境을 조성하기 위해

4) 崔昌浩·鄭世煥, 行政學(서울: 法文社, 1983), p. 611.

〈圖 II-1〉 地域開發施策의 分類體系



〈表 II -1〉 內務行政施策으로서의 地域開發關聯施策

區 分	施 策 名	細 部 施 策
1980年	地域均衡開發	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地方綜合開發基本計劃樹立</li> <li>◦ 邑圈 據點開發促進</li> <li>◦ 地方工業育成支援</li> <li>◦ 特殊地域開發</li> </ul>
1981年	地域均衡開發	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地域發展事業의 綜合體系化</li> <li>◦ 地方都市의 育成</li> <li>◦ 地方產業育成支援</li> <li>◦ 地方定住生活圈基盤造成</li> <li>◦ 特殊地域開發</li> </ul>
1982年		◦ 地方定住生活基盤의 造成
1983年	地域均衡開發의 促進	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地域定住基盤의 造成</li> <li>◦ 地方道路網의 擴充</li> <li>◦ 特殊・落後地域의 開發</li> </ul>
1984年	地域均衡開發의 促進	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地方定住基盤의 造成</li> <li>◦ 地方都市의 育成</li> <li>◦ 地方道路網의 擴充</li> <li>◦ 國土環境의 整備</li> <li>◦ 特殊・落後地域의 開發</li> </ul>
1985年	地域均衡開發의 促進	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地方都市環境의 整備</li> <li>◦ 色彩環境의 改善</li> <li>◦ 地方文化藝術의 振興</li> <li>◦ 地方定住基盤의 造成</li> <li>◦ 國土環境의 整備</li> <li>◦ 特殊・落後地域의 開發</li> </ul>
1986年	地域均衡開發을 위한 基盤施設의 擴大	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地域發展基盤의 擴充</li> <li>◦ 地方文化環境의 造成</li> <li>◦ 全國土公園化運動의 持續推進</li> </ul>

出處：內務部，內務行政施策決算，1980, 1981

內務部，內務行政白書，1982, 1983, 1985, 1986, 1987을 參照 作成.

〈表 II-2〉 地方自治團體의 實踐事業으로서의

區分	年 度	1 9 8 0	1 9 8 1	1 9 8 2
釜 山 直 轄 市		<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 住宅建設</li> <li>◦ 宅地造成</li> <li>◦ 道路事業</li> <li>◦ 上水道事業</li> <li>◦ 下水道事業</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 水設備擴張事業</li> <li>◦ 分佈終末處理場建設</li> <li>◦ 매립 및 복개공사사업</li> <li>◦ 가로 확장 및 도로포장</li> <li>◦ 고가다리 확장 및 지하도설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地下鐵事業</li> <li>◦ 住宅建立</li> <li>◦ 터널구축</li> <li>◦ 上水道擴張</li> </ul>
大 邱 直 轄 市			<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 고가다리 확장 및 지하도설치</li> <li>◦ 水源擴張</li> <li>◦ 道路築造</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 上水道擴張</li> <li>◦ 도로구축</li> <li>◦ 地下道建設</li> <li>◦ 아파트建立</li> </ul>
仁 川 直 轄 市			<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 再開發事業</li> <li>◦ 지하차도건설</li> <li>◦ 분佈종말처리장건설</li> <li>◦ 고가다리설치</li> <li>◦ 정수장 및 취수지 확장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 道路擴張</li> <li>◦ 再開發事業</li> <li>◦ 區劃整理事業</li> </ul>
光 州 直 轄 市				
京 畿 道		<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 特殊地域開發</li> <li>◦ 道路事業</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 觀光地開發</li> <li>◦ 特殊地域開發</li> <li>◦ 道路鋪裝 및擴張</li> <li>◦ 上水道擴張</li> <li>◦ 분佈처리시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 特殊地域開發</li> <li>◦ 觀光地開發</li> </ul>
江 原 道		<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 觀光開發</li> <li>◦ 特殊地域開發</li> <li>◦ 產業基地開發</li> <li>◦ 道路事業</li> <li>◦ 治山治水</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 觀光開發</li> <li>◦ 上水道擴張</li> <li>◦ 道路開設・鋪裝</li> <li>◦ 하천복개사업</li> <li>◦ 橋架新設</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 小郡邑가꾸기</li> <li>◦ 觀光開發</li> <li>◦ 落後地域開發</li> <li>◦ 분佈처리시설</li> <li>◦ 特殊地域開發</li> </ul>
忠 清 北 道		<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 驛舍進入路開設</li> <li>◦ 治山治水</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 道路擴張・鋪補</li> <li>◦ 上水道擴張</li> <li>◦ 분佈終末處理場新設</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 用水開發</li> <li>◦ 上水道擴張</li> <li>◦ 낙동단지 조성</li> <li>◦ 道路擴張・鋪裝</li> </ul>
忠 清 南 道		<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 道路・橋梁事業</li> <li>◦ 治山治水</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 落後地域開發</li> <li>◦ 上水道擴張</li> <li>◦ 道路開設・擴張・鋪裝</li> <li>◦ 광산환경비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 落後地域開發</li> <li>◦ 觀光開發</li> <li>◦ 분佈종말처리장시설</li> <li>◦ 간척지개발</li> </ul>
全 羅 北 道		<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 工團造成</li> <li>◦ 國立公園開發</li> <li>◦ 道路開設 및 鋪裝</li> <li>◦ 治山治水</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 道路鋪裝</li> <li>◦ 上水道擴張</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 觀光開發</li> <li>◦ 道路擴張・鋪裝</li> </ul>
全 羅 南 道		<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 道路事業</li> <li>◦ 宅地造成</li> <li>◦ 治山治水</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 道路開設・擴張・鋪裝</li> <li>◦ 上水道事業</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 간척사업</li> <li>◦ 하천개수</li> <li>◦ 수원지 확장</li> </ul>
慶 尙 北 道		<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 道路事業</li> <li>◦ 下水道事業</li> <li>◦ 治山治水</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 河川改修</li> <li>◦ 上水道新設</li> <li>◦ 落後地域開發</li> <li>◦ 道路擴張・鋪裝</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 河川改修</li> <li>◦ 분佈終末處理場施設</li> </ul>
慶 尙 南 道		<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地域開發</li> <li>◦ 道路・橋梁事業</li> <li>◦ 新都市開發</li> <li>◦ 治山治水</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 道路開設・擴張・鋪裝</li> <li>◦ 上水道擴張</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 소도읍가꾸기</li> <li>◦ 宅地造成</li> <li>◦ 道路鋪裝</li> <li>◦ 上水道擴張</li> <li>◦ 河川改修</li> </ul>
濟 州 道		<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 用水開發</li> <li>◦ 觀光開發</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 道路擴張・鋪裝</li> <li>◦ 觀光開發</li> <li>◦ 農業用水開發</li> <li>◦ 분佈종말처리장시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 觀光開發</li> <li>◦ 水源開發</li> </ul>

出處：〈表 II-1〉과 동일

地域開發關聯施策

1983	1984	1985	1986
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地下鐵事業</li> <li>◦ 하수처리장건설</li> <li>◦ 비상수원지개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地下鐵事業</li> <li>◦ 터널구축</li> <li>◦ 上水道擴張</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地下鐵事業</li> <li>◦ 上水道事業</li> <li>◦ 하수처리장건설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地下鐵事業</li> <li>◦ 터널구축</li> <li>◦ 上水道擴張</li> <li>◦ 낙동강하구둑건설</li> <li>◦ 하수처리장건설</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 지하도 및 橋建設</li> <li>◦ 上水道擴張</li> <li>◦ 하수종말처리장건설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 분뇨종말처리장시설</li> <li>◦ 공업단지조성</li> <li>◦ 상수도확장</li> <li>◦ 하수도종말처리장건설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 공원개발</li> <li>◦ 上水道事業</li> <li>◦ 하수종말처리장시설</li> <li>◦ 道路建設</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 道路建設</li> <li>◦ 上水道擴張</li> <li>◦ 하수처리장건설</li> <li>◦ 공단조성</li> <li>◦ 公園開發</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 道路開設・擴張</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 工團造成</li> <li>◦ 불량지구정비</li> <li>◦ 관광여촌개발</li> <li>◦ 분뇨종말처리장시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 淨水場擴張</li> <li>◦ 하수처리장건설</li> <li>◦ 高架橋設置・道路開設 확장</li> <li>◦ 분뇨처리장건설</li> <li>◦ 아파트건립</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 아파트건립</li> <li>◦ 道路開設・擴張</li> <li>◦ 下水終末處理場建設</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 上水道擴張</li> <li>◦ 분뇨종말처리장건설</li> <li>◦ 하천개수공사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 道路擴張</li> <li>◦ 河川改修</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 道路開設・鋪裝</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 道路鋪裝</li> <li>◦ 上水道事業</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 都市建設</li> <li>◦ 河川改修</li> <li>◦ 道路擴張・鋪裝</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 道路開設・擴張・鋪裝</li> <li>◦ 上水道事業</li> <li>◦ 宅地開發</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 공원조성</li> <li>◦ 觀光地開發</li> <li>◦ 道路開設</li> <li>◦ 분뇨종말처리장건설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 道路開設</li> <li>◦ 上水道事業</li> <li>◦ 下水道擴張</li> <li>◦ 하수종말처리장시설</li> <li>◦ 광산지역개발</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 道路擴張・鋪裝</li> <li>◦ 都市建設</li> <li>◦ 河川유역종합개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 道路擴張・鋪裝</li> <li>◦ 上水道事業</li> <li>◦ 都市建設</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 道路建設</li> <li>◦ 댐건설</li> <li>◦ 都市建設</li> <li>◦ 觀光地開發</li> <li>◦ 동공지구조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 農家綜合開發事業</li> <li>◦ 觀光開發</li> <li>◦ 農業地區造成</li> <li>◦ 工團造成</li> <li>◦ 道路開設・擴張・鋪裝</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 道路鋪裝</li> <li>◦ 觀光地開發</li> <li>◦ 하수종말처리장건설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 道路鋪裝</li> <li>◦ 간척사업</li> <li>◦ 橋架設</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 橋建設</li> <li>◦ 금강하구둑개발</li> <li>◦ 상수도확장</li> <li>◦ 農業綜合開發</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 農家綜合開發</li> <li>◦ 農工地造成</li> <li>◦ 하수처리장건설</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 하구연・댐건설</li> <li>◦ 觀光地開發</li> <li>◦ 하수처리장건설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地域開發(전주권)</li> <li>◦ 上水道事業</li> <li>◦ 道路擴張・하수처리장시설</li> <li>◦ 관광지개발</li> <li>◦ 하구연・댐건설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 전주권개발</li> <li>◦ 道路擴張</li> <li>◦ 工團造成</li> <li>◦ 공원개발</li> <li>◦ 관광지개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 전주권개발</li> <li>◦ 댐・하구둑건설</li> <li>◦ 道路擴張</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 공단조성</li> <li>◦ 도로개설</li> <li>◦ 진도연결 橋建設</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 道路開設</li> <li>◦ 水源地擴張</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 상수도확장</li> <li>◦ 用水開發</li> <li>◦ 댐건설</li> <li>◦ 강유역개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 光陽제철소건설</li> <li>◦ 도시건설</li> <li>◦ 상수도확장</li> <li>◦ 발전소 및 댐건설</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 觀光地開發</li> <li>◦ 道路擴張・鋪裝</li> <li>◦ 가평생물산단지조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 道路網整備</li> <li>◦ 用水開發</li> <li>◦ 觀光地開發</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地域特産物栽培(은혜사 청정미나리, 동해안 김양식, 소백산 산채)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 公園造成</li> <li>◦ 工團造成</li> <li>◦ 橋建設</li> <li>◦ 하수종말처리장건설</li> <li>◦ 댐건설</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 上水道事業</li> <li>◦ 道路擴張・鋪裝</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 上水道事業</li> <li>◦ 道路鋪裝</li> <li>◦ 觀光地開發</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 蔚山 溫山地區 環境汚染低減 및 被害住民移住對策</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 用水開發</li> <li>◦ 觀光地開發</li> <li>◦ 河川改修</li> <li>◦ 道路建設</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 道路擴張・鋪裝</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 觀光地開發</li> <li>◦ 道路擴張・鋪裝</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 國道邊 環境整備</li> <li>◦ 畜産振興</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 民俗團地造成</li> <li>◦ 水源開發</li> <li>◦ 道路擴張鋪裝</li> <li>◦ 觀光地開發</li> </ul>

〈表 II-3〉 地方自治團體長의 力點施策으로서의

區分	年 度	1 9 8 2	1 9 8 3
釜 山 直 轄 市		◦ 都市基盤施設의 擴充	◦ 都市基盤施設의 擴充
大 邱 直 轄 市		◦ 都市基盤施設의 擴充 ◦ 地域經濟의 活性化	◦ 都市基盤施設의 擴充 ◦ 地域經濟의 活性化
仁 川 直 轄 市		◦ 都市基盤施設의 擴充 ◦ 地域産業育成	◦ 産業都市建設 ◦ 快適한 都市環境造成
光 川 直 轄 市			
京 畿 道		◦ 地域産業育成	◦ 地域均衡開發과 産業育成
江 原 道		◦ 地域均衡開發 ◦ 觀光開發 ◦ 廣산지역개발	◦ 農村經濟의 活力化 ◦ 地域發展基盤의 擴充
忠 清 北 道		◦ 地域開發促進	◦ 地域均衡開發의 促進
忠 清 南 道		◦ 地域開發擴充	◦ 均衡있는 地域開發
全 羅 北 道		◦ 地域開發促進	◦ 地域均衡開發促進
全 羅 南 道		◦ 地域均衡開發	◦ 地域均衡開發
慶 尙 北 道		◦ 圈域均衡開發	◦ 均衡있는 地域開發
慶 尙 南 道		◦ 地域經濟의 活性化	◦ 地域經濟의 安定과 活性化 ◦ 地域開發促進과 都市空間管理合理化
濟 州 道		◦ 觀光開發의 촉진	◦ 觀光開發促進 ◦ 特定地域綜合開發

出處：〈表 II-1〉과 동일

地域開發關聯施策

1 9 8 4	1 9 8 5	1 9 8 6
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地域經濟의 活性化</li> <li>◦ 長期開發指標의 定立</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 長期的 眼目的 都市開發</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地方經濟活性化促進</li> <li>◦ 持續的 地域開發促進</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 大都市基盤施設擴充</li> <li>◦ 地域經濟力의 向上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地域經濟力向上</li> <li>◦ 공원·녹지개발</li> <li>◦ 都市基盤施設擴充</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地域產業育成과 經濟力向上</li> <li>◦ 都市基盤施設의 擴充</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 均衡·便益 爲主의 地域開發</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 都市基盤施設의 擴充</li> <li>◦ 生産所得基盤의 補強</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 都市基盤施設의 擴充</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 都市開發의 擴充</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地域均衡開發과 地方產業育成</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 特性있는 地域均衡開發</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 特性있는 地域開發促進</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地域所得基盤의 擴充</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 均衡開發의 促進</li> <li>◦ 内실있는 觀光開發</li> <li>◦ 水産開發의 擴充</li> <li>◦ 畜産振興基盤의 構築</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地域經濟力量의 進作</li> <li>◦ 地域均衡開發의 促進</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地域均衡開發의 促進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 觀光開發</li> <li>◦ 地域經濟活性化</li> <li>◦ 地域均衡開發의 促進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地域經濟의 活性化</li> <li>◦ 地域均衡開發의 促進</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地域開發促進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 활기찬 地域開發促進</li> <li>◦ 地域產業活動推進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 活氣찬 地域經濟發展</li> <li>◦ 均衡있는 地域開發促進</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 商工振興과 觀光基盤擴充</li> <li>◦ 활기찬 地域開發</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地域均衡開發의 促進</li> <li>◦ 觀光開發</li> <li>◦ 商工振興과 地域經濟活性化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地域均衡開發의 促進</li> <li>◦ 工業化와 地域經濟活性化</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地域開發의 促進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地域開發의 促進</li> <li>◦ 地域經濟의 活性化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地域經濟의 活性化</li> <li>◦ 地域開發의 促進</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 均衡있는 地域開發促進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地域均衡開發의 促進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地域經濟의 活性化</li> <li>◦ 均衡開發의 促進</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 均衡과 調和를 함께 하는 開發</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地域開發促進과 合理的 土地管理</li> <li>◦ 地域經濟의 安定과 活性化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 持續的 地域開發促進</li> <li>◦ 地方經濟活性化促進</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 特定地域綜合開發計劃樹立</li> <li>◦ 地域均衡開發의 促進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地域均衡開發의 促進</li> <li>◦ 特定地域綜合開發</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 觀光綜合開發促進</li> <li>◦ 地域特産所得의 增大</li> </ul>

〈表 II-4〉 大統領 指示事項으로서의

區 分	年 度	1 9 8 0	1 9 8 1	1 9 8 2
釜 山 直 轄 市		◦ 釜山市地下鐵建設에 따른 計劃樹立	◦ 海雲臺特定街區整備地區解除	◦ 高地帶上水道對策講究
大 邱 直 轄 市			◦ 快速한 八公山開發 ◦ 大邱어린이大公園造成 ◦ 大良住宅地區整備	
仁 川 直 轄 市			◦ 仁川市를 觀光港口都市로 發展	
光 州 直 轄 市				
京 畿 道			◦ 남한산성 施設物整備	
江 原 道		◦ 지장산 舍宅入口整備 ◦ 觀光開發의 年次的 推進	◦ 지장산 舍宅入口整備	◦ 原州市都市計劃의 推進
忠 清 北 道		◦ 大清岬, 忠州岬地域의 觀光開發	◦ 大清·忠州岬觀光開發	◦ 大清岬 水質汚染防止
忠 清 南 道		◦ 大清岬 水質保護	◦ 大田市를 田園都市로 開發 ◦ 修德寺進入路整備 ◦ 大清岬 水質保護	
全 羅 北 道			◦ 廣寒樓境域擴張方案檢討	
全 羅 南 道		◦ 木浦市開發의 計劃的 推進	◦ 木浦市開發의 計劃的 推進 ◦ 유달산 公園	
慶 尙 北 道		◦ 洛東江沿岸綜合開發 ◦ 東海岸觀光開發의 年次的 計劃樹立施行	◦ 慶州市開發 ◦ 浦項市環境整備	◦ 極域別로 特色있는 慶北開發計劃推進
慶 尙 南 道		◦ 工團管理의 推進	◦ 工團管理推進 ◦ 거제도造船工團背後都市建設	◦ 宮柳面開發事業年次的 推進 ◦ 方漁洞地域開發 ◦ 蔚山市都市計劃의 推進
濟 州 道		◦ 全道民의 觀光要員化	◦ 濟州道特有的 觀光資源開發	◦ 濟州觀光地開發
內 務 部		◦ 都市脆弱地의 庶民生活保護對策講究 ◦ 地方都市育成	◦ 地方都市育成	◦ 地方都市開發 ◦ 都市整備計劃推進 ◦ 農漁村上水道 및 道路鋪裝

出處：〈表 II-1〉과 동일



地域開發關聯施策

1983	1984	1985	1986
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 長期的의 眼目的의 都市計劃</li> <li>◦ 살기 좋은 부산 건설</li> <li>◦ 東萊溫泉開發</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 特色있는 港口都市開發</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 洛東江河口 卍建設</li> <li>◦ 觀光開發</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 海雲臺開發</li> <li>◦ 洛東江河口 卍建設</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 琴湖江水質保存</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 大邱開發積極推進</li> </ul>		
		<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 都市쓰레기問題</li> <li>◦ 都市綠化</li> <li>◦ 都市開發計劃樹立</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 新市街地開發</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 庶民村開發事業施行方案研究發展</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 道路擴張・鋪裝</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 성남시 環境整備</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 한강綜合開發事業의 連繫推進</li> <li>◦ 京水産業道路擴張</li> <li>◦ 漢沙岾開發計劃檢討</li> <li>◦ 水原市再開發事業</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 山地開發</li> <li>◦ 觀光地域開發</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 觀光地開發</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 北平地域開發</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 觀光開發</li> <li>◦ 漢江水質汚染防止</li> <li>◦ 溫泉地域開發</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 淸州, 忠州, 堤川市의 都市開發</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 水安保溫泉地域의 觀光地化</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 大田市積極開發</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 長期的인 都市計劃樹立</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 觀光地開發</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 均衡있는 地域開發</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 이리금속단지活性化</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 大規模地域開發事業의 支援協助</li> <li>◦ 觀光開發</li> <li>◦ 島嶼開發</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 均衡있는 地域開發</li> <li>◦ 島嶼綜合開發</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 영세민촌락개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 零細民村의 再開發事業推進</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 慶州觀光綜合計劃의 推進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 洛東江汚染防止</li> <li>◦ 均衡있는 地域開發</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 閑麗水島淸淨水域保存</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 閑麗水島保存</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 公園開發</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 長福山公園開發</li> <li>◦ 山沙法等危險地區整備</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 濟州綜合開發推進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 濟州道綜合開發計劃樹立徹底</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 環境整備</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 島嶼落島開發</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地方道路補修</li> <li>◦ 철도연변정비추진</li> <li>◦ 제주시-중문간 도로포장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 地域均衡發展의 促進</li> <li>◦ 地方河川管理</li> </ul>

〈表 II-5〉 施政目標의 市·道政方針으로서의

區分		年度		
		1980	1981	1982
市(道) 政 方 針	釜山直轄市	1月← 開發指向	→4月← 開發指向	→5月←
	大邱直轄市		7月← 地域産業振興	→5月←
	仁川直轄市		7月← 都市環境整備	
	光州直轄市			
	京畿道	→9月← 活氣찬 地域開發		福祉와 開發
	江原道		→4月← 地域開發의 促進	→5月← 創意로 地域開發
	忠清北道	1月← 開發와 福祉	→9月←	充實한 均衡開發
	忠清南道	4月←		→1月← 意志로 開發
	全羅北道	7月←		意志로 地域開發
	全羅南道	→5月← 創意로 地域開發		→1月← 意慾으로 地域開發
	慶尙北道		→4月← 自力開發力量의 涵養	→4月← 地域成長의 促進
	慶尙南道		→7月← 활기찬 地域開發	→5月← 均衡있는 地域開發
	濟州道	→2月← 全資源의 觀光開發促進 觀光産業化 特産所得增大	→7月←	→1月← 觀光開發의 促進 特産所得의 增大
	施政目標	內務部	9月←	→4月← 地域均衡開發

出處：〈表 II-1〉과 동일

地域開發關聯施策

1983	1984	1985	1986
밝고 푸른 都市造成		활기찬 地域經濟 쾌적한 港都建設	地域經濟 活力促進
地域産業振興		都市基盤完備 地域産業育成	
		生活環境의 整備	都市基盤의 擴充
			11月 開發促進
→10月←	福祉開發의 擴充	特性있는 地域開發	→1月← 均衡開發斗 所得基盤의 擴充
發展基盤의 擴充		→10月← 賦存資源 重點開發	→2月← 開發力量의 擴充
→10月←	和合으로 地域發展		→1月← 地域開發의 促進
地域開發의 基盤造成		→3月← 福祉로운 均衡開發	
←10月←	活氣찬 地域開發		→10月← 農工併進의 促進
福祉增進斗 均衡開發		→10月← 地域開發의 促進	
地域成長		→2月← 地域發開促進	→1月← 地域開發의 促進
均衡斗 調和를 함께 하는 開發福祉道政의 實現		→2月← 地域均衡開發	
創意의 觀光開發 勤勉으로 所得增大		→10月← 觀光開發 所得增大	
←7月←	均衡開發의 促進		→2月← 均衡開發
促進		8月	

결정한 產物로 概念化하고자 한다.

上記와 같이 概念을 規定한 地域開發施策은 그 主體面에서 地方行政階層과 무관하지 않으며 그 機能面에서 均衡發展을 指向하며, 그 內容面에서 住民便益增進을 指向하는 特徵을 갖는다.

이러한 特徵과 관련하여 볼 때 地域開發施策은 우리 나라의 경우 ① 上位施策이라고 할 수 있는 內務行政施策으로서의 地域開發施策, ② 內務行政施策의 下位施策이라고 할 수 있는 各 地方自治團體가 推進하는 實踐事業으로서의 地域開發施策, ③ 各 地方自治團體의 長이 在任期間 동안 標榜하는 力點施策으로서의 地域開發施策 ④ 大統領의 內務部 및 地方自治團體에 대한 指示事項으로서의 地域開發施策으로 大別할 수 있다(〈圖 II-1〉 參照).

〈圖 II-1〉의 分類體系에 따라서 地域開發關聯 施策을 內務部와 地方自治團體 중 市郡을 除外한 市道를 中心으로 하여 1980年~1986年間을 整理하면 〈表 II-1〉, 〈表 II-2〉, 〈表 II-3〉과 같다. 그리고 大統領의 指示事項으로서의 地域開發 施策을 整理하면 〈表 II-4〉와 같다.

한편 內務行政施策의 基準이 되는 施策目標과 地方自治團體施策의 基準이 되는 市道政方針 중 에서 地域開發施策과 關聯하여 1980年~1986年間을 整理하면 〈表 II-5〉와 같다.

### III. 地域開發施策執行의 意義와 管理體系

#### 1. 施策執行의 意義

施策執行(policy implementation)에 관한 研究는 1973년에 Pressman과 Wildavsky가 발간한 "Implementation"이란 著書에 美國 商務省의 經濟發展處(Economic Development Administra-

tion)가 計劃한 都市地域의 失業者救濟를 위한 事業에 관한 事例研究를 기술함으로써 관심이 집중하게 되었다고 한다.<sup>5)</sup>

이렇게 관심이 집중되고 그 研究의 重要性이 강조된 理由는 古典的 行政理論內의 施策過程 및 施策執行에 관한 批判<sup>6)</sup>과 施策執行에 관한 研究가 본격화된 美國에서의 施策失敗要因 규명<sup>7)</sup> 등이 하나의 계기가 되었다고도 할 수 있다. 그러나 施策의 執行에 대한 關心과 研究는 오늘에 이르기까지 施策의 形成에 대한 研究分析에 비하면 저조한 실정이다.<sup>8)</sup>

특히 우리 나라의 경우도 施策執行에 대한 研究는 中央政府의 地方自治團體에 대한 統制의 범위가 넓고 政府組織의 階層性이 존재하고 있기 때문에 그동안 많은 研究가 없었다고 해도 과언은 아닐 것이다. 따라서 이렇듯 重要性이 있으면서도 그 分析이 저조한 施策執行이 학자들간에 어떻게 규정되고 있는지를 살핀 다음 本論 文中에서 意味하는 地域開發施策執行의 概念을 定立하고자 한다.

우선 學者들이 주장하는 施策執行에 대한 概念을 살펴보면 〈表 III-1〉과 같다. 그리고 〈表 III-1〉

5) 俞焄, 政策學原論(서울: 法文社, 1986), p. 255  
安海均, 前揭書, p. 384; J. Pressman and A. Wildavsky, *Implementation* (Berkeley: University of California Press, 1979), p. 163.

6) 俞焄, 前揭書, pp. 250~251 및 安海均, 前揭書 pp. 280~382 參照.

7) 施策執行에는 여러 外的要因이 영향을 미치고 있으므로 하나의 施策이 決定되어 執行되는 것은 극히 적을 뿐만 아니라 執行의 結果도 최초의 結果豫想値와 다를 수도 있다는 점이 그 규명과정에서 밝혀졌다.

8) 이러한 理由는 ① 일단정책이 수립되면 반듯이 집행이 되고 집행이 되면 그 結果는 決定者가 豫상한대로 나타난다고 믿는 태도, ② 計劃豫算制度(PPBS)의 도입, ③ 집행내용자체의 복잡성에 있다고 한다. 金光雄, "政策的 效率的 執行: 理論과 戰略", 行政論叢, 第14卷 第2號(서울: 서울대행정대학원, 1976), p. 41.

〈表 III-1〉 施策執行의 概念들

區 分	見 解	屬 性
Y. Dror D. Bunker J. Pressman and A. Wildavsky	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 施策의 實行(policy execution)</li> <li>○ 計劃의 行動化(activation of plan)</li> <li>○ 執行이란 遂行·達成·實現·生産·完成하는 行爲로서, 施策執行은 目標設定活動과 目標達成活動間의 相互作用이며 바라는 結果를 達成하기 위해 因果連鎖에 따라  순차적으로 推進하는 活動</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 行爲性, 目標指向性</li> </ul>
D. Van Meter and C. Van Horn E. Bardach C. Jones	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 施策決定에서 미리 設定된 目標을 達成하기 위한 政府部門 및 民間部門의 個人이나 集團이 行하는 活動</li> <li>○ 機械를 組立하여  작동되도록 하는 組立過程</li> <li>○ 事業計劃의 實施를 指向하는 活動으로서 解釋行爲, 組織行爲, 適用行爲들의 集合</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 行爲性, 目標指向性, 個人 및 集團의 心理的 要因</li> <li>○ 行爲性, 問題解決志向性 事業計劃有關性</li> </ul>
M. Rein and F. Rabinowitz	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 相互的 權力關係와 協商을 核心的 要素로 하는 循環過程을 創造하는 수많은 行爲者들이 考慮한 政府의 選好를  표명하는  것</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 諸段階의 循環性</li> </ul>
R. Nakamura and F. Smallwood	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 權威있는 施策指示를 實踐에 옮기는 過程</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 過程性, 施策志向性 諸段階의 循環性</li> </ul>
R. Lineberry	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 施策의 公表와 그의 影響 사이에  제재하는 모든 것을 포함하는 것으로서 執行보다 相對的으로 安定되고 일상적인 行政이  대체되는 觀點을 지닌 繼續的인 過程</li> </ul>	
R. Ripley and G. Franklin	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 事業計劃, 施策, 特權 또는 기타의  구체적인 產出物에  政當性을 부여하는 法案이 통과된 후에 일어나는 것으로서  資源確保活動, 解釋 및 企劃活動, 組織活動, 特權 및  서비스의  提供活動으로 分類</li> </ul>	

에서와 같이 다양하게 定義되는 施策執行은 一連의 施策過程<sup>9)</sup>과 관계가 된다. 즉 施策過程上에서 施策執行이 갖는 位置는 目標와 手段의 連鎖作用 속에서 最終의 施策目標를 달성하려는 施策過程의 한 部分이며, 施策形成과 施策評價의 中間에 位置하여 이들과 相互關係下에 있다고 할 수 있다. 특히 그것은 施策의 實質的인 效果를 發生시키기 위한 具體的인 行動化의 段階이고 住民과의 직접적인 접촉의 段階이기 때문에 더욱 중요한 意味를 갖기도 한다.

이러한 施策執行의 概念과 特性에 따라 地域開

發 施策執行의 概念을 定義하면 다음과 같다. 前述된 地域開發施策의 概念과 관련해서 地域開發 施策執行의 概念을 權威있는 政府(또는 地方自治 團體)가 地域의 發展을 위해 決定한 產物인 施策 또는 施策指示를 實踐하는 行動化의 過程으로 보고자 한다. 이것은 R. Nakamura와 F. Smallwood의 施策執行概念에 기인했다고 할 수 있다.

上記와 같이 定義된 地域開發施策執行에 있어서의 施策執行過程은 첫째, 施策形成(決定)過程 및 施策評價過程과 分離·獨立된 것이 아니고 相互作用에 의해 서로 影響을 주고 받을 뿐 아니라 많은 人力과 組織이 참여하는 複合的인 過程이며<sup>10)</sup>, 둘째, 施策過程인 施策形成→施策執行→施

9) 施策過程은 일반적으로 施策議題의 設定(agenda setting)→施策의 決定(policy formulation)→施策의 執行(policy implementation)→施策의 終結(policy termination)을 거쳐 다시 還流(feed back)되는 것으로 본다.

10) 兪焄, 前揭書, p. 265; B.A. Radin, *Implementation, Change and the Federal Bureaucracy*

策評價의 順으로 單一方向的으로 움직이는 것이 아니고 이들은 各 過程에서 相互密接하게 關連된다고 하는 循環的인 過程<sup>11)</sup>이라는 特徵을 갖는다. 이외에도 그것은 政治的인 過程임과 아울러 施策形成過程으로서의 性格을 갖는다고 할 수 있다.

## 2. 施策執行의 管理體系

地域開發施策의 執行은 地域發展을 둘러싼 未來狀況에 대한 能動的인 行動過程이기 때문에 意圖的인 變化를 유도하여 地域發展의 不均衡과 逆機能을 찾아낼 수 있고, 資源의 效率的인 利用을 도모할 수 있으며, 執行過程에서 住民의 參與를 촉진할 수 있어 地域의 統合을 形成할 수 있는 效果를 얻을 수 있다. 또한 그것은 非能率的이고 不均衡的인 開發을 억제하며, 效率的이고 調和로운 開發을 目的으로 하고, 地域社會의 生産活動 增大와 社會構造 및 制度의 改善, 住民福祉의 向上等을 達成하려고 한다.<sup>12)</sup>

이러한 效果를 獲得하는 데에는 一般적으로 政治的·行政的인 支援의 微弱, 資源不足, 人力不足, 住民들의 抵抗과 非協助 등과 같은 制約要因이 없는 것은 아니다. 다시 말하면 地域住民들이 地域開發施策의 執行에 反발을 하고 不應(noncompliance)하기 때문에 施策執行이 있었음에도 많은 效果를 나타내지 못하는 것이다. 여기서 不應하는 정도는 하나의 不應要因과 關連되어 있을 수 있고 여러 개의 要因이 複合的인 수도 있다. 不應이 發生하는 경우는 ① 個人的인 利益(self-interest)과 相衝될 때, ② 施策에

대한 理解不足일 때, ③ 住民의 既存의 價値體系·慣習·信念·道德 등과의 葛藤이 있을 때, ④ 施策擔當公務員과 住民의 人間關係가 좋지 않을 때, ⑤ 組織의 풍토가 施策에 대하여 否定的인 일 때 등이다.<sup>13)</sup>

결국 施策이 執行됨으로써 좋은 成果를 얻을 수도 있고 많은 不應要因에 의해 좋은 成果를 얻지 못할 때도 있다. 이것은 施策執行의 管理程度와 關連이 되며, 그 施策執行의 管理程度는 管理體系가 어떠한가에 의해 결정된다. 本論文에서는 管理體系를 管理階層과 管理機能으로 規定하고 이하에서는 이에 焦點을 두고 고찰하고자 한다.

### 가. 施策執行의 管理階層

地域開發施策執行을 管理하는 階層은 누구인가? 우선 地域開發施策執行의 概念을 權威있는 政府(또는 地方自治團體)가 地域의 發展을 위해 決定한 產物인 施策 또는 施策事業을 실천하는 行動化의 過程으로 보았기 때문에, 施策執行의 主體 또는 管理階層은 權威있는 政府와 地方自治團體로 限定할 수 있다. 원래 施策執行은 行政機關의 獨自的인 行動으로만 이루어지는 것은 아니지만 本論文에서는 施策執行 管理階層을 權威있는 政府인 內務部와 地方自治團體, 그리고 이들 行政機關內의 施策關聯部署의 公務員들로 보고자 한다.

地域開發施策執行 管理階層인 內務部는 地域開發에 關한 基本施策을 形成·執行하며, 그 施策은 各 地方自治團體에 指示되어 執行된다. 그리고 또 하나의 施策執行 管理階層인 地方自治團體

(N.Y.: Teachers Collage Press, 1977), pp. x~xi 參照.

11) 循環的인 過程이란 먼저 施策이 결정되고 나면 그 뒤를 이어 施策이 집행된다고 하는 單一方向的인 視角으로부터 탈피하여 執行의 모든 段階가 相互的인이라는 循環性的인 原理를 말한다. 이에 關하여는 Nakamura와 Smallwood의 施策過程의 循環性을 參照.

12) 金信福, 發展企劃論(서울: 博英社, 1983), p. 317.

13) 朴鎬淑, “行政施策執行과 地域住民의 順應確保에 關한 연구”, 地方行政研究, 第2卷 第2號(서울: 韓國地方行政研究院, 1987. 2), pp. 76~78.

〈表 Ⅲ-2〉 施策管理者의 役割體系

最高管理層	中間管理層	下位管理層
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 價値觀과 規範의 探索</li> <li>◦ 價値前提와 基本方向의 設定</li> <li>◦ 現實의 意味論의 解釋</li> <li>◦ 施策基調論理의 構成과 運用</li> <li>◦ 施策議題의 編成과 管理</li> <li>◦ 指導施策의 形成과 管理</li> <li>◦ 施策發案管理</li> <li>◦ 緊急 또는 非常施策의 形成</li> <li>◦ 資源의 配分</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 施策基調論理의 解釋, 具體化, 適用</li> <li>◦ 狀況의 傾向의 把握, 定義</li> <li>◦ 資源과 實現性의 探索, 開發</li> <li>◦ 狀況, 問題, 資源을 指導政策에 따라서 最適組合함으로써 施策目標을 設定</li> <li>◦ 基本施策의 形成과 管理</li> <li>◦ 執行施策의 形成</li> <li>◦ 施策評價의 企劃</li> <li>◦ 情報環流의 管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 特定한 狀況의 分析</li> <li>◦ 關心集團의 要求와 期待에 대한 現象解釋</li> <li>◦ 執行施策形成을 위한 參謀活動</li> <li>◦ 形成評價와 政策轉移의 管理</li> <li>◦ 實踐의 行動代案의 開發과 選定</li> <li>◦ 對民接觸의 企劃과 管理</li> <li>◦ 情報의 蒐集과 還流</li> <li>◦ 施策行動化의 管理</li> </ul>

出處：許範, “政策形成과 執行”, 87年 市長·郡守課程教材(水原：內務部地方行政研修院, 1987), p. 20-29.

는 上級自治團體와 下級自治團體로 나누인다. 우선 上級自治團體인 市·道를 예로 들면, 各直轄市 및 各道는 基本施策을 自體的으로 樹立하여 執行하며 이를 下級自治團體에 執行施策을 指示할 수 있다. 그리고 下級地方自治團體인 市·郡·區를 예로 들면, 市·郡·區도 自體的으로 基本施策을 樹立하여 執行하며 이를 一線 邑·面·洞에 執行施策을 指示할 수 있다.

그리고 施策執行 管理階層인 內務部와 地方自治團體의 관련 施策部署에서 근무하는 公務員에 의해서도 地域開發施策이 執行된다. 이들 公務員은 最高管理層, 中間管理層, 下級管理層으로 區分될 수 있는데, 地域開發施策을 管理하는 階層들중 最高管理層은 內務部의 경우 長官이고 地方自治團體의 경우 直轄市長, 道知事, 市長, 郡守를 지칭하며, 中間管理層은 各執行機關內的 局·課 등의 部署長을 지칭하며, 下級管理層은 各局·課의 係長線으로서 一線監督者를 지칭할 수 있다.

이들이 施策을 管理한다는 立場에서 볼 때 그들의 役割體系는 〈表 Ⅲ-2〉와 같다고 할 수 있다.

한편 施策執行의 管理階層에서 관장하는 基本施策과 執行施策의 關係를 살펴보면, 基本施策

의 形成은 執行施策形成을 통하여서만 具體化·行動化될 수 있고, 또 基本施策은 執行施策形成의 前提를 形成하기 때문에 반드시 執行施策과의 연계됨을 전제로 한다. 이와 같은 연계성에 기초한 基本施策과 執行施策을 比較하면 〈表 Ⅲ-3〉과 같다.

나. 施策執行의 管理機能

施策이 執行됨에 있어서는 어떠한 段階를 거쳐서 이루어지며 各段階에서 多樣한 活動과 人的·物的 資源의 動員·活用이 必要하게 된다. D.L. Cook는 이것을 體制管理란 觀點에서 접근하면서 施策管理體制模型을 企劃體制와 統制體制의 두 下位體制로 나누었다. 이를 다시 企劃體制는 施策의 規定, 作業計劃의 作成, 時間推定, 日程計劃, 費用推定으로, 統制體制는 報告, 是正措置, 評價·修正으로 그 要素를 區分하고 있다.<sup>14)</sup>

그리고 施策執行過程에서 施策執行이 갖는 活動領域이라고 할 수 있으며 동시에 여러 段階를 거쳐서 機能하는 하나의 總體的인 管理의 概念이라고 할 수 있는 施策執行의 管理機能은 여러 見解로 분류되지만 〈表 Ⅲ-4〉로 정리될 수 있다.

14) 金信福, 前掲書, p. 357 參照.

〈表 III-3〉 基本施策과 執行施策의 比較

區分	施 策	基 本 施 策	執 行 施 策
基本指向性 基調論理의 聯關性		目的(當爲性指向性) 基本前提로 作用 (이를 構造化)	行動(適實性指向性) 施策趣旨로 作用 (이를 參照)
狀況의 性格 施策內容의 性格		一般的 傾向 一般的·概括的	獨特한 狀況 實質的·具體的
體系觀		開放體系觀 (社會聯關關係形成)	閉鎖體系觀 (施策變數分析)
合理性		廣義의 合理性	狹義의 合理性
接近道具		施策分析, 體系分析	體系分析, O.R分析
接近觀點		巨視的	微視的
施策採擇基準		均衡化—最適化	效果極大化
擔當官		高級施策官	專門實務官

出處：〈表 III-5〉와 同一.

〈表 III-4〉 施策執行管理機能

C. Jones	解釋機能 → 組織機能 → 適用機能 (interpretation) (organization) (application)
Rein과 Rabinowitz	指針開發機能→資源配分機能→監視機能(monitring, 監査, 評價 包含)
Ripley와 Frankiin	資源獲得機能 → 解釋 및 企劃機能 → 組織機能 → 特權 (resources acquisition) (interpretation and planning) (organization) 및 서비스 提供機能 (providing benefits and services)

出處：C.O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, 2nd. (North Scituate: Duxbury Press, 1977), p.139; M. Rein and F. Rabinovitz, "Implementation: A Theoretical Perspective", in W.D. Burnham and M.W. Weinberg (eds.) *American Politics and Public Policy* (Cambridge: MIT Press, 1978), pp.315~321; R.B. Ripley and G.A. Franklin, *Bureaucracy and Policy Implementation*, 2nd (Homewood: Dorsey Press, 1986), pp.4~5 參照.

〈表 III-5〉 施策執行의 管理指針

施策執行管理機能	管 理 指 針
施策執行의 企劃管理指針	執行前提의 特定化 執行目標探索範圍의 設定 資源의 配定(豫算限度의 設定) 行動의 時差別 配列을 위한 基本類型提示 執行官의 發案權과 裁量權의 限界設定
施策執行의 管理指針	行動化 指針 施策受容動機의 形成과 管理를 위한 指針 適實性 管理指針 施策分擔機關의 調整指針 國民參與管理를 위한 指針



施策執行變因의 管理指針	施策變化原因의 把握과 관리를 위한 指針 形成評價의 企劃·設計·運用을 위한 指針 施策漂流의 定義 및 漂流防止를 위한 指針 —轉移管理의 限界設定 執行統制를 위한 指針
執行評價의 管理指針	形成評價와 總括評價의 統合指針 施策評價에 國民參與方法의 提示 人本效果評價의 指針 政策形成·執行·評價에 關聯된 모든 記錄의 體系的 文書化와 保管을 위한 指針

本 論文에서는 地域開發施策執行을 管理하는 機能을 ① 該當施策에 대한 企劃指針을 作成하는 施策執行의 企劃指針作成管理機能, ② 作成된 計劃指針에 따라 資源을 確保하고 管理組織을 構成하는 施策執行의 管理機能, ③ 施策執行의 變化要因을 예측하거나 執行方向을 체크하는 施策執行變因管理機能, ④ 執行된 施策을 評價하는 執行評價管理機能으로 區分하고자 한다. 그런데 地域開發施策執行의 管理機能이 效率性을 발휘하기 위하여는 各 機能들이 活性化되어야 하며 그에 따른 管理指針이 요구되는 바, 各 機能別 管理指針을 살펴보면 <表 Ⅲ-5>와 같다<sup>15)</sup>.

#### Ⅳ. 地域開發施策執行의 效率性和 그 影響變數

##### 1. 施策執行의 效率性 論理

施策이 效率的으로 執行이 되었는가를 파악하기 위하여는 施策執行의 成果에 대한 測定이 중요하다. 이러한 成果의 測定은 施策執行의 能率性和 效果性을 근간으로 하여야 한다. 따라서 地域開發施策의 執行이 어느 程度 效率的으로

이루어졌는가를 分析하기 위한 效率性的의 概念은 能率性和 效果性的의 概念을 통합한 것으로 이해하고자 한다.

여기서 施策과 관련된 效果性和 能率性的의 關係를 우선적으로 살펴보면 다음과 같다.

能率性이란 投入 및 費用과 관련하여 施策成果의 質을 分析·評價하는 基準으로서, 주어진 效果性的의 水準(a level of effectiveness)을 창출하는데 요구되는 努力의 量과 관련되는 것으로 보며, 效果性是 施策目標의 達成水準과 관련된 概念으로서 特定施策을 執行한 結果가 기대했던 所期의 目的을 達成했는가에 초점을 둔 것으로 구분할 수 있다.<sup>16)</sup> 그러나 能率性和 效果性是 施策分析에 있어서 그 手段과 그 目的에 의하여 區別되고 있을 뿐이지 대부분의 경우 같은 범주에 속하는 循環的 關係에 있다고 볼 수 있으므로 그것들은 매우 깊은 聯關性을 갖는다.<sup>17)</sup> 이

16) 方正恒, “政策結果分析의 模型과 基準에 관한 研究”, 東亞論叢 第20輯(釜山: 東亞大學校, 1983), pp. 50~54.

17) 本來 能率性은 手段을 目的으로부터 배제한 狀態下에서 制限된 資源과 中立的인 手段을 사용하여 產出의 極大化를 기하는 것을 의미하는 개념인데 반하여 效果性이란 目的과 手段을 연결한 狀態下에서 現實的인 產出이 당초의 目的을 어느 程度 충족시켰는가 하는 目的의 達成度를 의미하는 개념으로 구분할 수 있다. 그러나 手段은 目的으로부터 완전히 絶斷될 수 없는 것이고 能率에 있어서의 產出의 極大化라는 것도

15) 許範, “政策形成과 執行”, 87年 市長·郡守課程教材(水原: 內務部 地方行政研修院, 1987), pp. 31-32 參照 作成.

리한 聯關性은 費用의 問題가 간과되었을 경우 그 施策은 效果의이지만 能率의이지 못하며, 便益의 問題가 간과되었을 경우 그 施策은 能率의이지만 效果의이지 못하다는 것에서 찾을 수 있다.<sup>18)</sup>

그러면 地域開發施策의 執行에 있어서 效率性은 어떻게 이해하여야 하겠는가?

우선 施策의 效率的 執行에 있어서 效率性의 原則이란 施策執行機關의 行政은 무엇보다도 效率的으로 行해져야만 한다는 것에 기인한다고 할 수 있다. 원래 效率性의 原則은 住民福祉의 向上이라고 하는 一定量을 實現하는데 있어서 住民의 稅 이외에 의한 經濟的 負擔을 最小化하는 方法으로 行政이 이루어져야만 하고 또한 住民의 負擔을 一定量으로 하는 경우에는 住民福祉의 向上이라는 公共目的이 잘 達成되는 方法으로 行政이 이루어져야만 하는 것을 의미한다.<sup>19)</sup> 그러므로 地域開發施策의 效率的 執行은 能率性和 效果性이 강조되고 上記된 效率性의 原則이 근간이 되어 유능한 施策擔當公務員이 施策이 意圖하는 바를 정확히 理解하여 주어진 與件에 따라 協調하고 調整할 때 이루어진다고 할 수 있다. 여기서 組織의 資源과 行態의 要素가 肯定的일 경우 施策執行은 매우 效率的일 것이지만, 現實的으로는 그러한 資源과 行態的 要素가 肯定的일 수만은 없기 때문에 效率性이 더욱 강조되는지도 모른다.

한편 地域開發施策의 執行이 效率的이었다고

目標達成의 極大化를 의미하지 않을 때에는 아무런 意味가 없는 것이므로 能率性和 效果性은 실제에 있어서 분리될 수 없는 경우가 많다. 崔昌浩·鄭世煜, 前掲書 p.47 및 朴東緒, 韓國行政論(서울:法文社, 1971), p.70.

18) 方正恒, 前掲論文, p.54.

19) 田中宗孝, 新行政評價論(東京:きょうせい, 1983), p.12.

하면 그 施策의 執行은 成功的이었다고도 이야기할 수 있겠다. 왜냐하면 成功的인 施策執行의 與否는 施策目標를 施策擔當公務員이 정확히 認識하고 주어진 與件을 잘 活用하여 무리없이 예정된 期限의 範圍內에서 달성하였는가에 달려있으므로 效率的인 施策執行의 意味와 관계되기 때문이다. 다시 말하면 能率性의 基準이라고 할 수 있는 努力으로 대변되는 目標의 정확한 認識과 與件의 원활한 活用이라는 점과 效果性의 基準이라고 할 수 있는 目標達成度로 대변되는 所要期間內의 目標達成이라는 점의 觀點에서 보면, 成功的인 施策執行이 能率性和 效果性의 통합된 概念이라고 할 수 있는 效率性에 입각한 施策執行의 要件을 충족하였기 때문에 效率的 施策執行은 成功的인 施策執行과 유사한 意味로 이해할 수 있을 것 같다.

## 2. 施策執行의 影響變數 및 模型들

結果的으로 地域開發施策은 물론 모든 施策은 效率的으로 執行되어야 하는 命題를 안고 있다. 그러므로 施策執行者는 效率的 施策執行을 위하여 이에 影響을 미칠 수 있는 要因들을 사전에 충분히 檢討를 하여야 한다. 이하에서는 地域開發施策執行의 影響變數 및 模型을 고찰하기 위한 前段階分析으로서 學者들이 제시하는 施策執行의 그것들을 살펴보기로 한다.

우선 施策執行變數 相互間의 活動으로 定義되는 施策執行過程<sup>20)</sup>에 있어서 施策執行의 影響變數는 學者에 따라 다양하게 제시되고 있다. 이를 國內學者와 國外學者들의 見解로 구분하여 接近可能했던 것을 중심으로 要約·整理하면〈表 IV-1〉, 〈表 IV-2〉와 같다.

20) 安海均, 前掲書, p.451.

〈表 IV-1〉 施策執行의 影響變數(1)

區 分	影 響 變 數	備 考
安 海 均	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 施策執行體制 內部要因                             <ul style="list-style-type: none"> <li>一 政策目標</li> <li>一 資 源</li> <li>一 內外部組織構造</li> <li>一 執行擔當者</li> <li>一 執行節次</li> </ul> </li> <li>○ 施策執行體制 外部要因                             <ul style="list-style-type: none"> <li>一 施策執行과 관련된 問題 및 集團의 性格</li> <li>一 社會經濟的 與件</li> <li>一 文化的 特性</li> <li>一 大衆媒體의 關心과 輿論의 支持</li> <li>一 施策決定機關의 支援</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 施策執行의 주된 主體인 行政機關과 施策執行의 影響對象인 體制外部와의 相互作用에 의해 施策執行이 이루어진다고 보고 있음</li> <li>○ 安海均, 政策學原論(서울: 茶山出版社, 1984), pp.450~466 參照</li> </ul>
俞 焄	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 施策問題의 性格                             <ul style="list-style-type: none"> <li>一 行態의 多樣性</li> <li>一 對象集團의 相對的 規模</li> <li>一 對象集團의 行態變化의 範圍</li> <li>一 技術的 視點</li> </ul> </li> <li>○ 施策形成과 관련된 要因                             <ul style="list-style-type: none"> <li>一 施策目標의 明確性</li> <li>一 財 源</li> <li>一 執行機關相互間의 關係와 執行機關의 內部構造</li> <li>一 執行機關의 規程</li> <li>一 執行擔當機關의 性格</li> <li>一 外部人의 參與</li> </ul> </li> <li>○ 其他要因                             <ul style="list-style-type: none"> <li>一 社會經濟的 狀況</li> <li>一 大衆의 關心과 支持</li> <li>一 關聯團體의 積極性과 資源</li> <li>一 大統領·議會의 支援</li> <li>一 執行者의 積極性과 리더쉽</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 俞焄, 政策學原論(서울: 法文社, 1986), pp.294-313 參照.</li> </ul>
黃 仁 政	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 組織的 構造(organizational structure)</li> <li>○ 目的과 目標(goals and targets as designed output)</li> <li>○ 資源(resources)</li> <li>○ 管理技術(management technology)</li> <li>○ 指導性 및 環境(leadership and environment)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 施策執行을 目標를 성취하는 行動體系(action system)로 보는 입장에서 各 變數가 좋은 기능을 발휘하면 效率的 施策執行이 된다고 보고 있음.</li> <li>○ 黃仁政, "Management Evaluation of Family Planning Program in Korea, 1962~1971: Lessons from Experience", Seoul National University Faculty Papers Vol. 4 <i>Humanities and Social Science(A &amp; B)</i> (Seoul: Seoul National University Press, 1975), pp.65~78.</li> </ul>

〈表 IV-2〉 施策執行의 影響變數(II)

區 分	影 響 變 數	備 考
D.S. Van Meter와 C.E. Van Horn	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 施策의 基準과 目標</li> <li>◦ 資 源</li> <li>◦ 機關과의 意思疎通活動 및 協調體制</li> <li>◦ 執行機構의 性格</li> <li>◦ 政治·經濟 및 社會的 與件</li> <li>◦ 執行者의 性向</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 從屬變數로 成果를 들고 있음</li> <li>◦ D.S. Van Meter and C.E. Van Horn "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", <i>Administration and Society</i> (1975), pp. 445~487</li> </ul>
T.B. Smith	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 理想화된 施策(idealized policy)</li> <li>◦ 執行組織(implementation organization)</li> <li>◦ 施策對象集團(target group)</li> <li>◦ 環境의 要素(environmental factors)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Thomas B. Smith, "The Policy Implementation Process", <i>Policy Science</i>, Vol. 4 (1973), pp. 197~209.</li> </ul>
P. Sabatier와 D. Mazmanian	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 問題의 取扱可能性(tractability)</li> <li>◦ 法律의 執行構造化 能力</li> <li>◦ 執行에 影響을 미치는 非法律的 變數</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 從屬變數로는 執行過程의 段階를 들고 있음</li> <li>◦ D. Mazmanian and P. Sabatier, <i>Effective Policy Implementation</i> (Toronto: D.C. Heath and Company, 1981), pp. 6~24.</li> </ul>
G.C. Edwards III	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 意思疎通 (communication)</li> <li>◦ 資源(resources)</li> <li>◦ 官僚의 構造(bureaucratic structures)</li> <li>◦ 性向(dispositions)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ G.C. Edwards III, <i>Implementing Public Policy</i> (Washington: Congressional Quarterly Press, 1980), pp. 17~46.</li> </ul>
Y. Dror	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 資格을 갖춘 人力(qualified manpower)</li> <li>◦ 知識과 情報(knowledge and information)</li> <li>◦ 裝備(equipment)</li> <li>◦ 에너지와 推進力(energy and drive)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Y. Dror, <i>Public Policymaking Reexamined</i> (San Francisco: Chandler, 1963)</li> </ul>

그리고 施策執行過程에 影響을 미친 諸變數들을 論理的으로 타당하게 연결시켜서 效率的인 施策執行의 成果를 구하면 이것은 하나의 效率的인 施策執行模型이 된다. 이러한 模型들은 그동안 여러 學者들에 의하여 꾸준히 研究·提示되었는데 여기서는 몇몇 學者들의 模型을 소개하고자 한다.<sup>21)</sup>

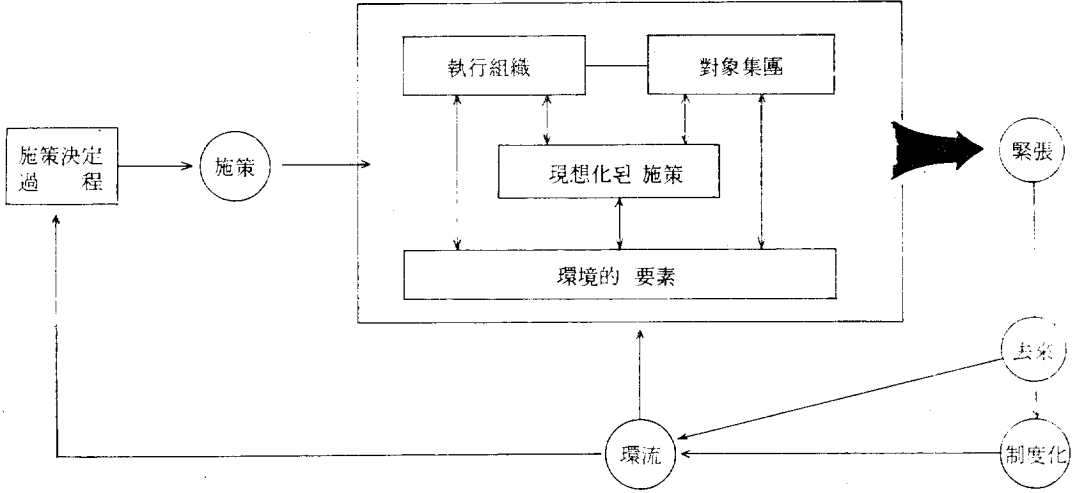
첫째, T.B. Smith는 政府施策이 社會內의 緊張誘發力으로 作用한다고 보고 施策執行模型을

설정하기 위해 體制模型을 도입, 施策執行 Matrix를 형성하였다(圖 IV-1 參照). 이 模型은 施策이 執行되어감에 따라 各 變數들이 理想화된 施策을 중심으로 상호간에 緊張을 유발하게 되고, 이 緊張은 去來過程을 거치게 되어 施策을 制度化하며, 이 制度化된 施策은 다시 緊張誘發이 되어 還流過程을 거친다는 것이 核心이다.

둘째, Van Meter와 Van Horn은 施策執行을 施策이 成果로 轉換되는 過程이라고 보고, 組織理論과 執行에 影響을 끼치는 心理的 要因을 토대로 하여 模型을 제시하였다(圖 IV-2 參照). 이 模型은 施策과 成果를 연결시키는 7개의 獨

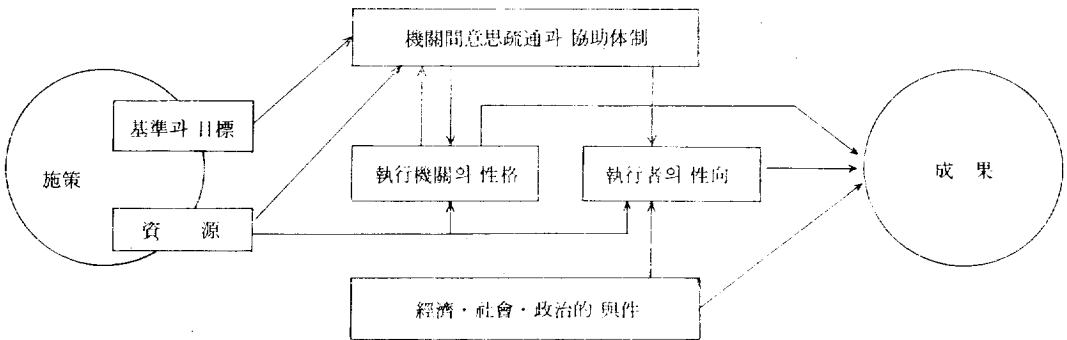
21) 施策研究에 있어서 지금까지의 動向은 施策決定模型과 施策評價模型에 대한 研究가 중심이 되었으나 施策執行模型에 대한 研究는 매우 미미한 상태라고 할 수 있다.

〈圖 IV-1〉 T.B.Smithの 施策執行過程 模型



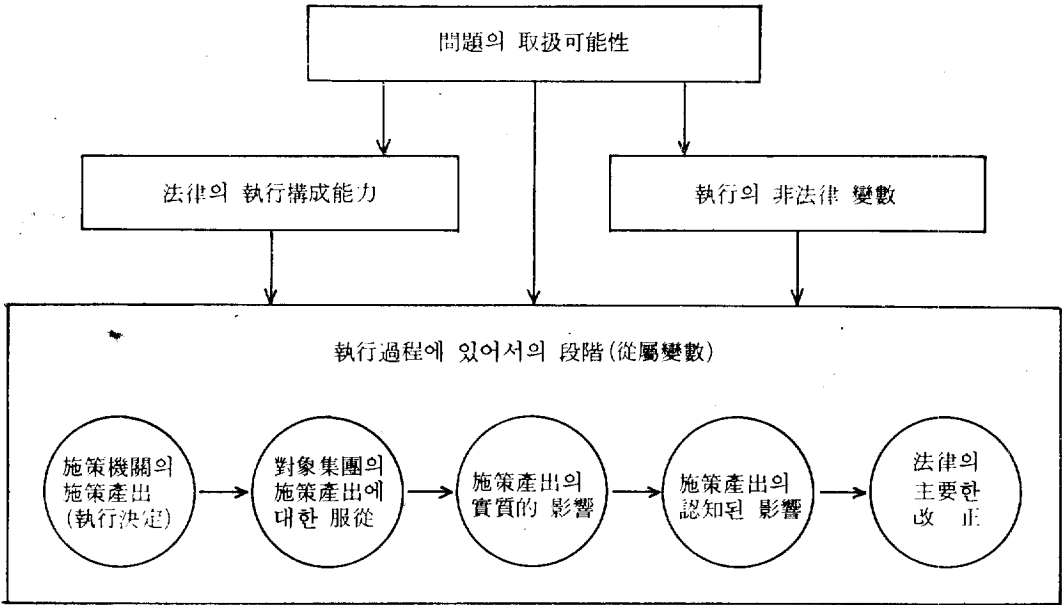
出處：T.B. Smith, "The Policy Implementation Process", *Policy Science*, Vol. 4 (1973) pp.197~209 参照

〈圖 IV-2〉 Van Meter & Van Hornの 施策執行模型



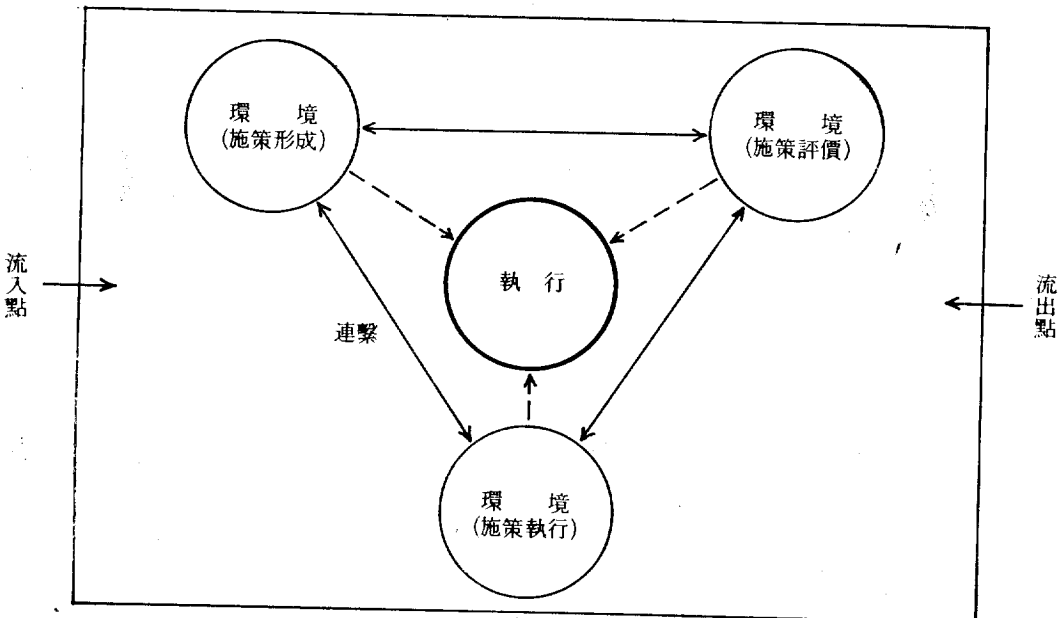
出處：D.S. Van Meter and C.E. Van Horn, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", *Administration and Society*, Vol. 6, No. 4 (1975), pp.445~487 参照

〈圖 IV-3〉 Sabatier & Mazmanian의 模型



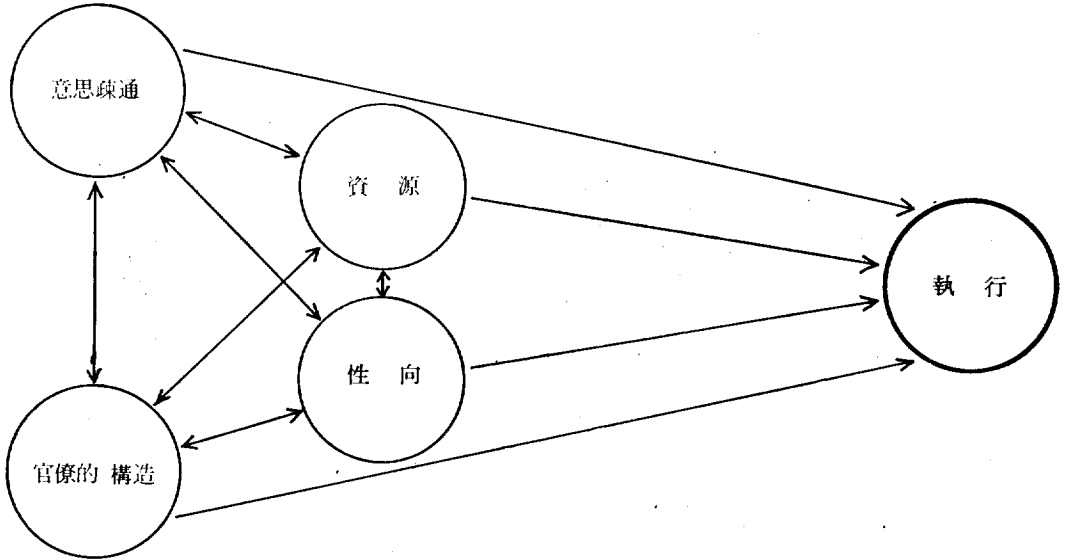
出處：D.A. Mazmanian and P.A. Sabatier, *Effective Policy Implementation* (Toronto: D.C. Heath and Company, 1981), p. 7.

〈圖 IV-4〉 Nakamura & Smallwood의 模型



出處：R.T. Nakamura and F. Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*, (N.Y.: St. Martin's Press, 1980), p. 27 參照

〈圖 IV-5〉 G.C. Edwards III의 模型



出處 : George C. Edwards III, *Implementing Public Policy* (Washington: Congressional Quarterly Press, 1980), pp. 17~46 參照

立變數相互間의 關係와 이들 獨立變數와 從屬變數인 成果와의 關係를 밝히고 있다.

세째, P. Sabatier와 D. Mazmanian은 規制 施策에 적용하기 위한 施策執行過程變數模型을 제시하였다(圖 IV-3 參照). 이 模型은 規制政策이 외에도 分配施策·再分配施策은 물론 다른 類型의 施策에도 적용시킬 수 있는 것으로서, 3個의 獨立變數群과 1個의 從屬變數群을 갖고 있으며 여기의 從屬變數는 執行過程의 段階를 나타내고 있다.

네째, Nakamura와 Smallwood는 施策執行이란 施策形成 및 施策評價와 相互依存的인 하나의 體系(system)를 이루기 때문에 施策體制는 階層的이 아니고 循環的이라고 보고 施策模型을 제시하였다(圖 IV-4 參照). 이 模型은 施策執行環境과 施策形成環境·施策評價環境간의 連繫關係를 강조하고 있다.

다섯째, Edwards III는 執行에 影響을 미치는

變數들은 相互作用을 하며 執行에 直接·間接으로 影響을 미친다고 보고 模型을 제시하였다(圖 IV-5 參照). 이 模型의 變數에 대한 설명을 후술되는 〈表 V-1〉에서 설명하고자 한다.

### V. 地域開發施策執行의 分析模型

地域開發施策의 概念을 權威 있는 公共機關이 地域發展을 위해 決定한 產物인 施策 또는 施策指示라고 定義한 바 있고, 이를 實踐하기 위한 行動化過程을 地域開發施策執行이라고 하였다. 그리고 施策執行에 影響을 미치는 影響變數와 그 變數들의 相互關係인 施策執行模型들을 綜合的으로 검토하였다.

以下에서는 本 論文이 意圖하는대로 地域開發 施策의 效率的 執行을 分析하기 위한 變數와 그 指標를 고찰하고 난 후 실제로 適用시킬 수 있는 分析模型을 도출하고자 한다.

## 1. 分析을 위한 前提

地域開發施策의 效率의 執行을 分析하기 위하여는 ① 왜 分析해야 하며 그러한 分析을 통해 무엇을 얻으려 하는가, ② 分析의 範圍를 어떻게 정할 것인가, ③ 施策執行이 내포하는 價値는 무엇인가 등이 分析模型을 도출하기에 앞서서 명확히 제시되어야 한다.

첫째, 施策執行에 대한 分析의 目的과 그로 인해 얻을 수 있는 成果에 관한 問題이다.

이에 대하여 S.K. Bigman은 다음과 같이 밝히고 있는데,<sup>22)</sup> 그것은 設定된 目標가 어떻게 수행되는가를 밝혀내는 것, 事業의 成功과 失敗의 要因을 규명하는 것, 成功한 事業의 內在한 原理를 파헤치는 것, 여러 技法中 相對的 成功度를 높이는 要因에 근거를 두고 다음의 研究를 위한 基礎를 닦아주는 것, 目標成就를 위한 方法을 再調整하고 細部目標도 다시 규명해 보는 것 등이다.

또한 施策事業의 執行에 있어서 그 分析目的을 밝히면 다음과 같은 長點이 있다고 金光雄教授는 밝히고 있는데,<sup>23)</sup> 그것은 ① 事業活動이 원하는 目的을 성취해 가는 程度의 決定, 進行度 測定, 成就水準을 알 수 있고, ② 事業運營의 強點과 弱點을 찾아내어 節次와 目的을 變化·修正시킬 수 있고, ③ 事業의 能率性과 適合性을 다른 方法과 비교·검토함으로써 事業의 範圍를 增大시키며, ④ 最適效果를 내는 事業의 順으로 順位를 매길 수 있는 것 등이다.

따라서 本 論文에서의 分析目的은 궁극적으로

施策對象集團에게 진정으로 도움을 줄 수 있게끔 施策이 執行되었는가를 알고자 함이다. 이러한 分析目的을 달성하기 위하여 效率의 施策執行에 영향을 미치는 變數를 찾아내고, 이들 變數간의 相互作用에 의한 執行模型을 개발하여 그 모델에 입각한 地域開發施策의 執行實態를 정확히 규명하고자 한다. 이렇게 함으로써 施策執行의 能率性과 效果性의 水準測定에 따른 合理的인 成果를 얻을 수 있다.

둘째, 施策執行實態를 分析할 때 單位別로 할 것인가, 아니면 綜合的으로 할 것인가의 問題이다.

單位分析模型은 어떤 特定事業의 目標만을 대상으로 分析이 되고 그 目標는 다른 目標로부터 분리되어 個別的으로 評價된다는 前提를 내포하고 있다. 그러므로 이 模型은 여러 組織目標들과 연관되지 못한 상태에서 特定目標만을 강조하기 때문에 效率적인 것이 되지 못한다.<sup>24)</sup> 따라서 주어진 與件下에서 組織의 目標간의 效果적인 調整이 행해지고 필요한 資源을 획득·유지하여 環境과 內的 要求에 적응할 수 있는 綜合分析模型을 本 論文에서는 採擇하려고 한다.

셋째, 施策執行이 갖는 自體的인 價値의 問題이다.

現代行政이 구현하고자 하는 規範的 價値는 民主性·合理性·效率性·衡平性を 염두에 두고 있으므로 施策의 效率的 執行이 갖는 價値는 能率이나 效果만을 기반으로 한 것은 아니고 執行의 結果가 초래하는 施惠 또는 奉仕의 適合성과 妥當性까지도 고려한 것으로 볼 수 있다.<sup>25)</sup>

22) S.K. Bigman, "The Problem of Evaluation", *International Social Science Bulletin*, Vol. 7, No.3 (1955), pp. 346~352 參照: 金光雄, 前掲書, p.137 再引用.

23) 上掲書, pp. 137~138.

24) A. Etzioni, "Two Approaches to Organizational Analysis: A Critique and A Suggestion", *ASQ* Vol. 5 (1960), pp. 257~278: 金光雄, 前掲書, p.140 再引用.

25) 上掲書, p.157.



〈表 V-1〉 Edwards III과 安海均 教授의 施策執行變數 比較

Edwards III		安海均	
變數	內容	變數	內容
○意思傳達	—意思傳達體系的 存在與否 —執行者를 상대로 한 指示內容의 明瞭性 —施策의 一貫性 確保	<施策執行體制內 部要因> ○施策目標	—施策의 明確性 —施策의 內의 一貫性 —執行者의  명확한 問題意識 —目標에 대한 知識蓄積程度 —目標設定過程의 開放程度
○資源	—施策擔當機關의 能力있는 參謀의 規模와 資質 —施策執行에  필요한 情報 —適切한 權限 —施策裝備	○資源 ○內·外部組織構 成	—人的·物的·無形資源의 量, 質, 管理 —上官과 部下와의 關係 —施策執行者와 施策決定者와의 關係 —施策執行者와 對象集團과의 關係
○性 向	—特定施策에 대한 態度 —執行者의 交替·誘因	○執行擔當者	—施策의 目標와 內容에 대한 心理的 態度 —執行節次의 性格
○官僚制의 構 造	—標準運營節次(SOP)로 인한 行態 —資源과 權限의 割據性防止	○執行節次 <施策執行體制外 部要因> ○施策執行과 關 련된 問題 集團의 特性 ○社會·經濟的與 件 및 技術 ○文化的 特性 ○大衆媒體의 關 心과 輿論의 支持 ○施策決定機關의 支援	—施策關聯集團에 대한 說得 및 調整努 力 —現實的 與件과 地域間與件의 差異 —關聯集團의 經濟的 能力 —執行者나 對象集團의 組織文化 —心—取村關心의 變化 —施策資源提供者의 支援

出處 : G.C. Edwards III, *Implementing Public Policy* (Washington: Congressional Quarterly Press, 1980) pp. 17~46 및 安海均, 前掲書, pp. 452~466을 參照作成

따라서 本 論文에서의 地域開發施策執行은 經濟性과 社會性에 그 가치를 두고자 한다. 效率의 施策執行의 價値를 經濟性에 두는 이유는 施策의 執行이 정확하고 신속하게 되어 能率性과 效果性을 동시에 취할 수 있어야 한다는 점 때문이며, 그리고 社會性에 두는 이유는 執行結果가 對象集團에게 현저하게 도움이 되어야 한다는 점 때문이다. 이러한 價値들은 資源과 努力의 集中으로 構造的 뒷받침을 통해야 實現可能하며 標準화된 規格과 合理的인 運營의 모를 살리므로서 成果를 거둘 수 있다. 한편 經濟性은 施策

執行을 體制的 概念으로 볼 때 執行體制 內部構造에서, 그리고 社會性은 執行體制 外部構造에서 산출되는 것으로 볼 수 있다.

## 2. 分析을 위한 變數와 그 指標

앞의 IV의 2部門에서 效率의 施策執行을 위한 影響變數와 그 模型에 關하여 여러 學者들의 見解를 살펴 보았다.

本 論文에서는 Edwards III과 安海均教授가 제시하는 變數들을 相互·補完調整하여 새로운 變數를 선정하고자 한다. 왜냐하면 T. Lowi가 분

類하는 施策중에서 地域開發施策은 配分施策으로 볼 수 있는바, 이 配分施策으로서의 地域開發施策은 社會間接資本施設 등 구체적인 形態가 있는 產物로 나타나고 技術的인 問題와 資源動員問題 등의 解決을 통한 受惠集團의 서어비스 제공이 執行의 成功的인 關鍵이므로, 이들이 제시하는 變數들이 施策執行의 效率성에 가장 근접한 執行變數라고 판단되었기 때문이다. 이들의 變數에 관해 要約·整理하면 <表 V-1>과 같다.

<表 V-1>에서 보는 바와 같이 이들의 施策執行變數는 많은 부문에서 관련이 되고 있다. 가장 뚜렷하게 區分되는 것은 Edwards III의 경우 執行體制內部的 變數단을 제시한데 비하여 安教授는 執行體制內部分만 아니라 그 外部의 變數도 취급하였다는 점이고, 또한 安教授의 경우 施策執行體制內部的 變數 중에서 目標의 明確성을 Edwards III와는 달리 추가하고 있다는 점이다. 반면에 이들의 變數들은 類似한 점도 있다. Edwards III의 그것을 기준으로 보면 意思傳達變數는 安教授의 內外部組織 構造와, 資源變數는 그의 資源과, 性向變數는 그의 執行擔當者와, 官僚制의 構造變數는 그의 執行節次와 유사한 關係에 있다고 할 수 있다.

本論文은 地域開發施策의 效率의 執行을 分析하기 위한 影響變數를 目標(goal), 財源(financial resources), 執行者의 能力(capability of implementor), 執行部署의 能力(capability of implementation), 環境(environment)으로 選定하고자 한다. 그리고 이들 影響變數에 대한 指標를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 目標變數이다. 施策이 效率的으로 執行되기 위하여는 目標가 명확하여야 한다. 여기서 말하는 施策目標의 明確性이란 Nakamura와

Smallwood가 제시하는 明確性을 沮害하는 要因<sup>26)</sup>인 技術的 制約性, 概念的 複雜性, 政治的 考慮 등이 施策過程에서 排除됨을 의미한다.

따라서 本論文은 目標變數를 설명해 주는 指標로 施策目標의 明瞭性 程度, 施策에 대한 理解力, 施策執行의 具體的 手段講究能力을 제시하고자 한다.

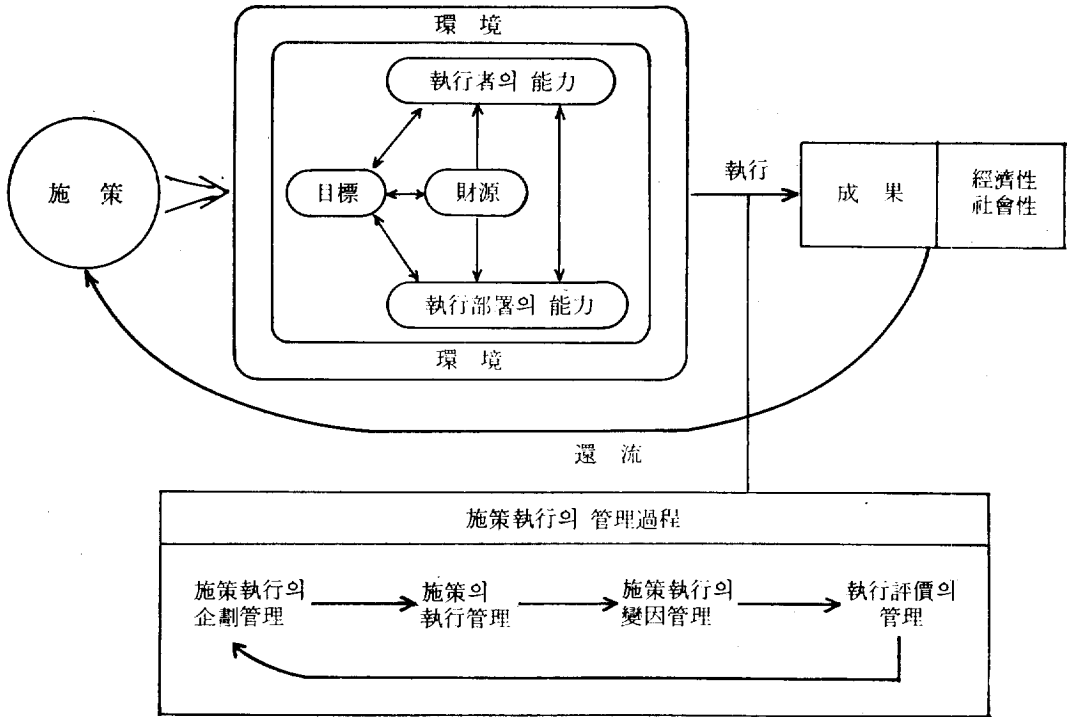
둘째, 財源變數이다. 效率的으로 施策이 執行되기 위하여 資源의 일부로 표현되는 財源이 없어서는 안된다. 여기서 財源은 財政的 資源으로서 그의 量·質 그리고 管理의 問題를 포함한 것으로 본다. 다시 말해서 執行機關 全體의 財源의 量과 그 중에서 該當施策에 供給될 수 있는 財源의 量이 확보되어야 할 뿐만 아니라 能率的으로 分配되었는가 등이 중요한 要因이 된다는 것이다.

따라서 本論文은 財源變數를 分析하기 위한 指標로 執行機關의 財政規模 및 施策豫算規模의 比較, 施策編成豫算과 施策執行豫算의 對比, 施策豫算執行에 따른 管理狀態 등을 제시하고자 한다.

셋째, 執行者의 能力變數이다. 施策執行에 참여한 人的資源의 能力은 施策의 效率的 執行에 있어서 중요한 變數가 된다. 여기서 執行者의 能力이란 執行者의 規模, 그들의 質의水準, 그들에 대한 管理狀態, 그리고 그들이 施策을 대하는 態度 등이 포함된 概念이라고 할 수 있다. 다시 말해서 施策이 效率的으로 執行이 되었다고 할 수 있으려면 그에 필요한 絕對量의 人力이 要求되며, 그 人力은 專門性을 구비하고 있어야 하고, 그들의 資質을 관리하기 위한 制度

26) Nakamura and Smallwood, *The Politics of Policy Implementation* (N.Y.: St. Martin's Press, 1980) pp. 34~39.

(圖 V-1) 地域開發施策執行의 效率的 分析模型



的 裝置들이 能率의 이어야 하며, 그리고 그들의 性向이 올바른 것이어야 한다.

따라서 本 論文은 執行者의 能力變數를 分析하기 위한 指標로 執行機關의 人力規模 및 施策執行者의 規模 比較, 執行者의 專門性 具備水準, 執行者의 充員 및 昇進, 執行者의 合法的 權限, 執行者의 施策에 대한 心理的 態度 등을 제시하고자 한다.

네째, 執行部署의 能力變數이다. 執行部署의 構造와 機能이 效率的 施策執行의 影響變數가 되는 이론의 여지가 없다. 여기서 執行部署의 能力은 執行部署의 構造와 機能으로 代辨될 수 있는 바, 執行部署의 編制, 業務執行의 分化和 統合, 權限의 集權·分權, 情報體制 그리고 意思傳達 등이 중요한 要因이 된다.

따라서 本 論文은 執行部署의 能力變數를 分

析하기 위한 指標로 執行節次, 執行部署內의 上級者와 下級者와의 關係, 執行部署間 協調關係 등을 제시하고자 한다.

다섯째, 環境變數이다. 執行體制外部의 各重要因들이 施策執行에 影響을 미치는 것은 여러 학자들에 의해 규명된 것으로서 施策執行의 중요한 變數이다. 여기서 提示되는 環境에 대하여 Sabatier와 Mazmanian은 非法律的 變數라고 하여 社會經濟的 條件과 技術問題에 대한 言論媒體의 關心, 大衆의 支持, 選舉區域集團의 態度와 資源, 主權者로부터의 支持, 執行官의 介入과 리더십技術을,<sup>27)</sup> 兪焄 教授는 社會經濟的 狀況, 大衆의 關心과 支持, 利益集團의 積極性과

27) Sabatier and Mazmanian, *Effective Policy Implementation* (Toronto: D.C. Meath and Company, 1981), p.7.

資源, 大統領・議會의 支援, 執行者의 積極性과 리더쉽을 제시하였다.<sup>28)</sup> 그리고 安海均 教授는 그것을 <表 V-1>에서 제시하고 있다.

따라서 本 論文은 環境變數를 執行體制의 外的 變數로 보고 이를 分析하기 위한 指標로 施策執行當時의 社會經濟的 與件, 言論媒體의 關心과 支持, 對象集團의 關心과 支持 등을 제시하고자 한다.

### 3. 分析의 模型

본래 模型은 어떤 現象의 研究에 見解가 될 概念的인 틀(conceptual framework)이며, 數式이나 記號의 形態로 提示될 수 있을 뿐만 아니라 記述의인 言語의 形態단으로도 提示될 수 있다.<sup>29)</sup> 특히 地域開發이 갖는 問題에 대한 適合性, 模型自體의 論理的 一貫性, 模型의 構成因子인 變數의 包括性, 尺度의 妥當性 등이 效率的인 地域開發施策執行의 分析模型 設定의 要件이 되기 때문에 이를 충분히 고려하고 위에서 언급된 變數들 相互間의 關係에 論理的 妥當性을 부여하여 종합해 보면 <圖 V-1>과 같은 模型을 만들 수 있다.

## VI. 結 論

地域開發施策이 效率的으로 執行되었는가를 分析하기 위한 模型을 설정함에 있어서 다음과 같은 過程에 초점을 두고 研究하였다.

첫째, 施策執行에 있어서 效率性의 概念을 效果性과 能率性을 포함하는 것으로 보고 效率的 施策執行이 갖는 價值的 意味를 經濟性과 社會性에 두었다.

둘째, 施策의 執行은 執行體制內部나 그 外部로부터 影響을 받는다고 보고 이를 影響變數라 하여 目標, 財源, 執行者의 能力, 執行部署의 能力, 環境으로 구분하였다.

셋째, 上記된 變數를 代表할 수 있는 指標를 검토하기 위한 指標化 作業을 하였다.

넷째, 이렇게 선정된 變數와 指標<sup>30)</sup>들은 相互作用을 하며 하나의 模型을 形成하게 되는데 <圖 V-1>과 같이 模型化하였다.

그런데 이상에서 言及한 地域開發施策의 效率的 執行을 위한 分析模型은 실제로 經驗的 資料를 가지고 實證的 研究를 통해 檢證을 하지 못한 것이기 때문에 가장 바람직스러운 模型이라고 지금으로선 밝히기 어렵다. 또 이 模型은 獨創的인 概念的 틀을 구축하여 형성한 것이 아니고 기존의 施策執行模型을 기반으로 하면서 地域開發施策이 내포한 特性을 가미하여 模型化한 것이기 때문에 실제로 事例施策과 事例地域을 선정하여 分析을 거친 후 약간의 補完을 할 필요가 있다.

따라서 筆者는 本 模型을 기초로 하여 가까운 時日內에 地域開發施策 중에서 하나의 事例施策을 선정하여 檢證의 過程을 거친 후 좀 더 發展된 效率的 施策執行模型을 밝히고자 한다.

28) 俞焄, 前揭書, pp. 307~314.

29) 尹正吉, 發展企劃能力論(서울: 汎論社, 1984), pp. 95~97.

30) V.2 “分析을 위한 變數와 그 指標” 參照.