

政策對象集團의 政策反對 要因에 관한 分析模型

— 政策決定過程을 中心으로 —

夫 萬 根*

目 次

1. 序 論	5. 政策對象集團의 政策反對要因에 關한 分析 模型
2. 政策決定過程의 意義와 特徵	6. 政策對象集團의 政策反對에 關한 影響變數
3. 政策對象集團의 意義	7. 結 論
4. 政策決定過程에서의 對象集團의 反對 樣態	

1. 序 論

政策決定過程은 機能的으로는 政策決定體制에 대한 環境의 要求 및 支持의 投入過程이며 政策決定體制의 立場에서 보면 環境으로부터의 要求와 支持를 수용하는 과정이 된다. 따라서 政策決定은 決定體制와 環境의 相互作用에 의하여 이루어지는 複雜하고 動態的인 過程이다.

이러한 政策決定過程에는 大統領, 國會議員, 行政機關 등이 公式的으로 參與하는 한편 利益集團, 言論, 政黨, 一般市民 등은 非公式的으로 參與한다. 法的 權限을 갖고 있는 公式的 參與者들은 政策決定過程에서 주도적 역할을 담당하여 算出되는 政策의 내용에 결정적 영향을 미치는데 반해 非公式的 參與者들은 公式的 參與者에게 주로 政治的 壓力을 행사하는 방법에 의하여 政策決定에 間接的 影響을 미치게 된다.

非公式的 參與者로서의 一般國民은 자신들에게 利害關係가 있는 특정한 政策의 決定 과정에서 個人 또는 集團을 통하여 그들의 意思를 적극적으로 表出함으로써 政策目標

* 濟州大學校 行政學科 教授, 濟州大學校 法政大學長

② 政策對象集團의 政策反對 要因에 관한 分析模型

및 手段의 결정에 영향을 미치려고 한다. 즉 새로운 政策代案을 개발한다든가 정책에 관련된 情報를 수집·분석하여 그것을 建議, 陳情 등의 형식으로 公式的 政策決定者에게 전달하여 자신들에게 유리한 政策決定이 이루어지도록 하거나 또는 不利한 정책이 결정되지 아니하도록 노력하게 된다.

뿐만 아니라 일반국민들은 特定政策으로 인해 政策費用을 부담하는 등 執行過程에서 犧牲者集團이 될 것으로 판단될 경우, 政策決定過程에서 그들의 要求主張을 위한 通路가 차단되거나 또는 要求가 전혀 反映되지 아닐 때에는 示威나 暴力 같은 脫制度的인 과격한 集團行動을 나타낼 수도 있다.

그렇게 된다면 政策決定이 지연되거나 政策對象集團과 公式的 政策決定者간의 葛藤을 증폭시켜 합리적인 政策決定을 어렵게 하고 나아가서는 社會統合에도 沮害要因으로 작용할 수 있다. 더욱이 이러한 反對 속에서 결정되는 政策은 집행과정에서 對象集團의 不應을 야기시킴으로써 효과적인 執行을 制約하기도 한다. 政策決定過程에서 對象集團의 支持確保가 중요한 의미를 갖는 것은 바로 이러한 理由에서이다. P. A. Sabatier와 D. Mazmanian은 정책이 성공적인 것이 되기 위해서는 政策自體가 타당한 因果理論을 포함하여야 하며, 이러한 因果理論은 무엇보다도 政策對象集團의 行態를 포함시켜야 한다고 함으로써 정책(결정) 과정에서 對象集團의 支持를 중요시하고 있다.

그러나 그 동안의 研究動向을 보면 政策過程 중에서 政策決定過程에 관한 연구가 가장 활발히 이루어져 왔음에도 불구하고 政策對象集團의 反應과 行態가 政策決定에 어떠한 영향을 미치는가에 대해서는 소홀이 취급되어 왔다. 대부분의 政策研究者들은 政策決定에 있어서 정책으로부터 直接影響을 받는 對象集團에 대해서는 별다른 관심을 갖지 않고 微視論的 政策決定論에 입각하여 政府機關 内部에서의 公式參與者에 대해서 주로 關心을 기울여 왔다.

그렇게 된 근본적인 原因은 우리나라와 같은 中央集權的 權力構造와 權威主義的 政治·行政文化속에서는 종전까지는 政策이 비교적 순조롭게 公式적 決定主體의 意圖대로 決定되어 왔는 데다가 政策決定過程에 있어서 一般國民의 영향력이 다른 非公式 參與者인 政黨이나 利益集團과는 비교가 되지 아니할 정도로 微微하고 參與의 범위도 매우 制限的이라고 認識되어 왔기 때문이다. 이에 따라 政策決定過程에서 政策對象集團이 政策目標와 手段의 設定에 어떠한 反應과 行態를 보이는가에 대한 體系的이고 經驗的인 연구가 별로 이루어지지 못하게 된 것이다.

최근들어 일부의 연구자들에 의해 政策決定過程에 있어서 對象集團의 順應 및 不應에 焦點을 맞춘 研究가 어느 정도 이루어지고 있음은 사실이지만 그 내용은 주로 執行過程에 관련된 것이고 政策決定過程에 직접 關聯되는 것은 아니었다.

1987년 이후 우리 社會가 民主化로의 이행과 함께 국민들의 權利意識이 高揚됨에 따라 그동안 權威主義的 體制에 억눌려 제대로 表出하지 못했던 자신들의 權益을 적극적으로 주장하고 要求하는 政治的 霧圍氣가 조성되고 있다. 그 결과로 政策過程 全般에 걸친 批判과 參與의 要求가 急增하게 되었고 政策決定過程에서도 政策目標와 手段의 설정을 둘러싸고 對象集團의 反對가 적지 않게 나타나기 시작했으며 일부 政策은 그 결정과정에서 對象集團의 脫制度的인 과격한 反對에 부딪쳐 決定이 지연되거나 중단되는 事例마저 생기고 있다.

더우기 1995년부터는 住民들에 의한 地方自治團體長의 직접 선출로 地方自治가 본격적으로 실시되게 됨에 따라 政策對象集團은 政策過程에 더 큰 영향력을 행사하려고 할 것이며, 그에 따라 多數의 利害關係가 併合하는 정책의 결정과정에서 反對가 더욱 빈번하게 나타날 것으로 展望된다.

이렇게 볼 때 정책의 合理的 決定과 效率的 執行을 통하여 정책이 의도하는 目標를 實現하려면 政策過程의 첫 단계인 政策決定過程에서 발생하는 對象集團의 反對를 완화하거나, 반대를 支持로 전환시키는 方案이 강구되지 않으면 안될 것인 바 이를 위해서는 무엇보다도 먼저 政策對象集團이 왜 特定政策의 決定에 대하여 反對하는가에 대한 精確한 要因糾明이 이루어져야 할 것이다.

本 研究는 이와 같은 問題意識을 토대로 하여 정책결정과정에서 對象集團의 政策 反對要因을 체계적으로 분석하기 위해 分析模型을 설정하고 정책반대의 影響變數를 추출하려는데 그 目的을 두었다.

2. 政策決定過程의 意義와 特徵

1) 政策의 概念

政策이 무엇인가에 대해서는 研究者들의 研究에 대한 目的, 觀點, 分析方法에 따라 多樣하게 定義되고 있는데 여기에서는 政策研究에 많은 영향을 끼친 몇몇 學者들의 概念, 定義를 考察해 보자.

먼저 D. H. Lasswell은 政策이란 「目標가 되는 價値와 實際를 投射해서 얻는 行動計劃」이라고 規定¹⁾ 함으로써 政策의 企劃性을 강조하고 있으며, D. Easton은 「社會全體에 대한 諸般 價値를 配分하기 위하여 政治體制가 내린 權威的인 決定²⁾」이라고 하고 있다.

한편 Y. Dror는 政策이란 「매우 複雜하고 動態的인 과정을 통하여 주로 政府機關에 의해서 만들어지는 未來指向的인 주요 活動指針으로서, 이러한 指針은 最善의 可能한 방법을 통하여 公益을 달성할 것을 目的으로 하는 것³⁾」이라고 정의하고 있으며 J. E. Anderson은 政策을 「問題 또는 關心事를 다룸에 있어서 行爲者 個人 또는 集團에 의해 추진될 目的指向的인 行動經路⁴⁾」라고 하고 있다.

그런데 위에서 고찰한 다양한 概念들은 그 내용에 있어서 相互矛盾되는 것은 아니며 다만 어떠한 側面을 包含시키고 排除시키느냐, 또는 특별히 強調하느냐에 따른 結果로 나타나는 것이라고 할 수 있다. 따라서 이러한 여러 학자들의 見解를 相互排他的인 것으로 파악하기 보다는 相互補完的인 것으로 받아들여야 할 것이다.⁵⁾

이상과 같은 基本觀點에 입각해서 政策의 概念을 규정해 보면 一般的으로 政策이란 「問題解決 및 變化誘導를 위한 公的 手段으로서 現在 및 將來에 관한 政府의 여러 活動指針」이라고 할 수 있다.

그런데 이러한 政策은 實際적으로는 각종 法律이나 命令 혹은 program이나 project로 나타나기 때문에 국민들로서는 정부에서 행하고 있는 중요한 각종 사업으로 경험하고 인지된다고 보는 것이 일반적이라고 생각된다.⁶⁾

2) 政策決定過程의 意義와 特徵

政策은 일련의 단계적 과정을 거치면서 決定되고, 執行되며, 評價되는데 이를 政策過程이라고 한다.⁷⁾ 이러한 政策過程의 段階 역시 研究의 目的이나 觀點에 따라 파악되는 局面이 다양한데 C. Jones는 政策過程을 ① 確認段階 ② 形成段階 ③ 合法化段階 ④

1) H. D. Lasswell and A. Kaplan, Power and Society (New Heaven : Yale Univ. Press, 1970), p. 71.
 2) D. Easton, The Political System (N. Y : Alfred A. Knopf Inc., 1953), p. 129.
 3) Y. Dror, Public Policymaking Reexamination (New Brunswick : Transaction Inc., 1983), p. 12.
 4) J. E. Anderson, Public Policy-making, 2nd ed. (New York : Holt, Reinehart and Winston, 1984), p. 3.
 5) 崔鳳基, 政策議題形成論, 일신사, 1988, p. 15.
 6) 文泰鉉, 前揭論文, p. 339.
 7) 朴應擊, 行政學講義, 博英社, 1984, p. 87.

執行段階 ⑤ 評價段階로 구분하고 있으며,⁸⁾ D. H. Lasswell은 ① 情報段階 ② 建議段階 ③ 處方段階 ④ 發動段階 ⑤ 適用段階 ⑥ 評價段階 ⑦ 終了段階 등 7段階로 세분하고 있다.⁹⁾ 또 J. E. Anderson은 政策過程의 立場에서 접근하여 ① 政策議題設定 ② 政策形成 ③ 政策採擇 ④ 政策執行 ⑤ 政策評價의 5段階를 주장하고 있다.¹⁰⁾

한편 국내학자들의 政策過程에 대한 見解를 보면 鄭正佶 教授는 政策議題設定, 政策決定, 政策執行, 政策評價의 4段階를 提示하고 있으며¹¹⁾ 尹正吉教授와 金秉辰 教授는 政策議題設定, 政策決定, 政策執行, 政策評價, 政策終結의 5段階로 구분하고 있다.¹²⁾ 또 安海均教授는 政策形成, 政策決定, 政策執行, 政策評價의 4段階로 구분하고 있다.¹³⁾ 그러나 白完基교수와 朴鷹擊 교수는 政策決定, 政策執行, 政策評價의 3段階로 구분하고 있다.¹⁴⁾

위에서 고찰한 바와 같이 國內學者들은 주로 政策過程의 接近에 토대를 두어 政策過程을 段階化하고 있으며 많은 수의 학자들이 ① 政策議題設定 ② 政策決定 ③ 政策執行 ④ 政策評價라는 4段階를 제시하고 있다. 그러나 本 研究에서는 政策決定段階를 광의로 파악하여 여기에 政策議題設定을 포함시킴으로써 政策過程을 ① 政策決定 ② 政策執行 ③ 政策評價라는 3段階로 파악하고자 한다.

그 이유는 政策議題設定에 있어서 主導集團이 누구냐에 따라 政策議題에 대한 政策對象集團의 反應과 行態가 달라질 수 있으므로 政策議題設定을 政策決定 段階에 포함시켜 고찰하는 것이 對象集團의 政策決定過程에서의 反對要因을 논의하는 本 研究의 목적상 바람직하다고 판단되었기 때문이다.

一般的 觀點에서 볼 때 政策決定은 達成하고자 하는 目標 또는 價値로서의 共益을 실현하기 위하여 정부기관이 미래지향적인 行動經路 또는 行動指針을 여러 가능한 代案 중에서 선택하는 행위이다.¹⁵⁾ 이러한 政策決定이 이루어지기 위해서는 먼저 政策議題가 設定되어야 하는데 政策議題設定이란 政府가 政策의 解決을 위하여 社會問題를 政策問題(議題)로 採擇하는 過程 또는 行爲로서, 환언하면 社會문제가 정책문제로 전환되는 과

8) C. O. Jones, An Introduction to the Study of Public Policy, 2nd edition (North Scituate Mass : Duxbery Press, 1977), p. 11-12.

9) H. D. Lasswell, The Decision Process : Seven Categories of Functional Analysis (College Park : University of Maryland, 1956), p. 2.

10) J. E. Anderson, op. cit., p. 2.

11) 鄭正佶, 政策學原論, 大明出版社, 1994, p. 133.

12) 尹正吉, 政策過程論, 법문사, 1991, pp. 39-43.

13) 安海均, 政策學原論, 다산출판사, 1990, p. 105.

14) 朴鷹擊, 前掲書, p. 88. 白完基, 韓國行政過程, 金秉泰 外, 韓國政治論, 博英社, 1989, p. 594.

15) 安海均, 現代行政學, 茶山出版社, 1987, pp. 183-184.

정이나 행위를 말한다.¹⁶⁾ 이 때 정책문제란 무수한 사회문제 중에서 정부가 그 해결을 위해 신중하게 공식적으로 채택한 項目을 의미한다.¹⁷⁾

그런데 종래의 政策決定에 관한 연구는 주로 參與者들의 政策決定에 미치는 영향력이 동일하다고 假定하여 사회문제의 발생과 그것이 政策議題로 채택되는 과정에 대해서는 소홀리 하고 사회문제가 政府에서 채택된 이후의 활동을 연구하는 데 중점을 두었다. 그러나 問題(problem)가 있음으로 해서 政府의 活動이 이루어지며, 또한 문제의 성격에 따라 政策決定의 性格도 달라지므로 問題에 대한 研究는 매우 重要하다. 따라서 이러한 問題가 政府機關에 의해 政策問題로 채택되는 단계에 관한 연구는 모든 政策研究의 出發點이 된다고 할 수 있다.¹⁸⁾

일단 政策議題가 설정되면 구체적으로 그 문제를 해결하기 위한 합리적인 方法을 모색하게 되는데 이러한 政策決定過程은 機能的으로는 政策決定體制에 대한 環境의 要求 및 支持의 投入過程이며, 政策決定體制의 立場에서 보면 그러한 環境으로부터의 要求와 支持를 受容하는 過程이 된다.¹⁹⁾ 따라서 政策決定은 環境과 政策決定體制가 力動的으로 相互作用하는 過程이라고 할 수 있다.

그런데 政策決定은 실제에 있어서는 반드시 합리적이고 객관적인 分析·評價에만 의존하는 것은 아니다. 정치적인 절충이나 協商 또는 去來 등이 개재되는 경우가 많으므로 외형적인 文書나 公表된 事實만으로 그 실제과정을 이해하기는 어렵다. 이러한 政策決定의 주요 特徵을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.²⁰⁾

첫째, 政策決定에는 參與者가 매우 다양하다. 사회에는 제각기 利益이 상반되는 여러 個人이나 集團이 있을 수 있으며 이들은 다양한 方法과 수단을 동원해서 政策決定主體에 접근하여 자신들의 이익을 관철시키기 위하여 노력하게 된다.

둘째, 政策決定은 動態的인 過程이다. 政策決定에의 參與者는 어느 한 段階에서만 활동하고 멈추는 것이 아니라 단계를 따라 계속적으로 자신들의 이익을 위하여 활동하게

16) 원래 議題란 國會에서 討議할 案件을 의미하며 議題設定이란 그러한 案件을 결정하는 것을 의미한다. 이러한 內容과 政策議題設定이 성격상 類似함을 內包하고 있기 때문에 同一하게 表記되게 되었다.

17) 鄭正祐, 前掲書, p. 295. J. E. Anderson, op. cit., p. 55.

18) 李鍾烈, 政策學原論, 대양사, 1988, p. 113.

19) 安海均, 政策學概論, 茶山出版社, 1984, p. 163.

20) 朴成福·李鍾烈, 政策學原論, 대영문화사, 1993, pp. 316-318. 李鍾烈, 前掲書, pp. 153-155.

되는데 이러한 과정에서 결국 資源이 많은 쪽의 主張이 관철되게 된다.

세째, 政策決定에 있어서는 政策議題設定이 중요한 의미를 갖는다. 社會에는 해결을 바라는 많은 문제들이 있지만 그 중에서 일부만이 정부에서 해결을 위해 公式議題로 채택되는데 이러한 政策議題는 그 시행을 통해 항상 損害를 보는 측과 이익을 보는 측이 생기게 된다. 따라서 利益을 보는 측은 그러한 의제의 채택에 찬동할 것이고 손해를 보는 측은 그에 반대하게 되는데 이들의 競爭과 對立은 議題設定段階에서 뿐만 아니라 決定, 執行, 評價段階에 이르기까지 계속되는 수가 허다하다.

네째, 政策決定은 意思決定의 일종이다. 예를 들면 H. Simon의 意思決定論이 政策決定에도 활용되고 있듯이 政策決定에 사용되는 理論은 대다수가 의사결정에 관한 이론들인 것이다. 다만 意思決定과 政策決定에는 主體나 影響의 範圍內에서 상대적인 차이가 있기 때문에 意思決定理論들을 그대로 政策決定에 적용하기에는 곤란한 점이 많으므로 그의 修正과 發展이 요구되어 지는 것이다.

다섯째, 政策決定은 問題解決을 위한 公式的 目標과 手段을 開發하는 과정이다. 政策決定은 장래에 실현할 일반적인 目標을 설정하게 되는데 이의 달성을 위해서는 그 下位 政策인 手段을 마련해야 한다. 이러한 목표와 수단간에는 서로 階層制的 連鎖關係가 이루어져야 하는데 兩者間的 구분이 명확치 못하거나 충돌이 이루어져서는 안된다.

여섯째, 政策決定은 行動指向的이며 未來指向的이다. 政策決定은 사회문제를 政策議題로 채택하여 이를 장래지향적 관점에서 해결하기 위하여 여러가지 代案을 탐색한 후 최선의 代案을 선택하고 이의 집행을 통하여 사회에 영향을 미치려는 行動意志가 담겨져야 한다.

일곱째, 政策決定의 窮極的 價値는 公益의 實現에 있다. 공익이 무엇인지에 대해서는 見解가 대립²¹⁾ 되고 있지만 정책이 공식적으로 표방하는 것은 공익의 실현이라고 하겠다. 그러나 현실적으로 이러한 理想을 실현하는 데는 많은 難關이 따르게 되는데 그 이유는 공익이 政策決定者 뿐만 아니라 한 나라의 政治·行政制度나 社會經濟的인 與件에 의해서도 크게 영향을 받기 때문이다.

21) 이에 대해서는 安海均, 現代行政學, 茶山出版社, 1987. pp.135-137 參照.

3. 政策對象集團의 意義

1) 政策決定參與者로서의 一般國民

政策決定過程은 다수의 活動主體들이 복합적으로 개입하는 動態的 過程이다.²²⁾ 政策決定過程에의 參與者는 정책을 최종적으로 결정하는 사람 뿐만 아니라 정책이 構想되고 立案되는 과정에 참여하는 사람들까지도 포함²³⁾ 되는데 그 參與樣態와 程度는 그들이 처한 입장, 기능, 그리고 권한과 영향력에 따라서 매우 다양하다.

정책결정과정에서 이같이 많은 主體들이 참여하는 이유는 이 過程이 利害關係를 좌우하는 특정의 정책을 산출하는데 가장 직접적인 과정임과 동시에 政策決定자체가 여러 단계를 거쳐 이루어지는 것으로서 각 단계는 어느 개인의 단독적 能力에 의하여 이루어질 수 있는 것이 아니라 여러 關聯者의 의견이 종합적으로 수렴되어야 비로소 이루어질 수 있는 것이기 때문이다.²⁴⁾

政策決定過程에의 參與者는 크게 公式的 參與者와 非公式的 參與者로 구분되는데²⁵⁾ 이중 공식적 참여자로서는 大統領, 國會, 行政機關 및 高級公務員, 司法府를 들 수 있다. 한편 비공식 참여자로는 政黨, 利益集團, 言論, 一般國民들을 지적할 수 있는데 이들을 비공식 참여자로 분류하는 것은 이들이 政策決定過程에서 덜 중요하다거나 영향력을 행사하지 못하기 때문이 아니라 政策決定을 拘束하는 法的 權限을 가지고 있지 않기 때문이다.²⁶⁾

공식적 참여자들이 정책결정에 직접적으로 개입하는데 비해 비공식적 참여자들은 간접적으로 개입을 하게 된다. 비공식적 참여자로서의 一般國民은 다양한 방법을 통하여 政策決定에 영향을 미치는데 그 參與方法으로는 다음의 몇 가지를 들 수 있다.

첫째, 投票를 통한 參與이다. 대통령과 국회의원 선출에 대한 투표는 물론이고 國家 또는 地域의 중대사를 결정하는 國民投票나 住民投票에도 참여한다. 스위스 등의 일부

22) 安海均, 上揭書, p. 254.

23) 韓貞一, 政策決定過程, 金桂珠 外, 現代政治過程論, 法文社, 1987, p. 326.

24) 安海均, 前揭書, p. 253.

25) J. E. Anderson, op. cit., p. 29.

26) 朴成福·李鍾烈, 前揭書, p. 402.

국가나 캘리포니아주를 비롯한 美國의 일부 州의 경우, 國民(住民)은 法律制定에 대해 직접투표를 하고 있으며 상당수 국가의 地方自治團體들이 公債發行과 稅率引上 등을 주민투표에 의해 확정짓고 있다. 우리나라에서도 憲法改正은 국민투표를 필수요건으로 하고 있으며 地方自治法은 行政區域의 변경과 특정지역 住民들의 經濟的 부담에 대해서는 주민투표를 실시하도록 하고 있다.²⁷⁾

둘째, 一般國民들이 나름대로의 창의력을 발휘해서 새로운 政策代案이나 아이디어를 개발하여 政策決定主體에게 제공하거나 정책에 관련된 情報를 수집하여 전달함으로써 정책의 方向에 영향을 미칠 수도 있다.

셋째, 一般國民들은 여론에 호소하거나 大衆媒體를 이용하여 政策決定에 영향을 미칠 수도 있다. 輿論은 일반국민과 政策決定主體를 연결하는 중요한 媒介役割을 한다. 대통령이나 국회의원은 그들의 존립기반이 국민들의 投票에 의존하게 되므로 여론에 민감하지 않을 수 없다.

네째, 政策議題設定에 있어서는 개별적인 일반국민들은 영향력을 거의 행사하지 못하지만 예외가 없지도 않다. 공통적인 사회문제로 인해 심각한 피해를 입고 있는 사람들이 어떤 契機에 의하여 폭발적인 集團行動을 하는 경우가 그것이다.²⁸⁾

그 예로서 美國에서의 黑人暴動이나 우리나라의 貧民街 再開發에서 나타나고 있는 철거민들의 抗議示威를 들 수 있다. 이 방법은 흔히 문제해결을 위해 政府가 노력하도록 하는 다른 방법이 없을 때 사용하게 되는데 폭동이나 집단시위를 계기로 정부는 그 문제를 정책문제로 심각하게 고려하는 경우가 많다. 즉 그 문제가 政策議題로 취급되게 되는 것이다.²⁹⁾

이상에서 보듯이 一般國民 개개인은 정책결정주체에 대해서 주로 정치적인 압력을 가하는 方法에 의하여 정책결정과정에서 영향력을 행사한다. 그러나 일반국민의 영향력은 같은 非公式 參與者인 정당이나 이익집단과는 비교가 되지 않은 정도로 미약하다고 하겠다.

27) 憲法 제130조 제2항, 地方自治法 제13조의 2 參照.

28) 鄭正估, 前揭書, p.206.

29) 이러한 暴動이나 集團示威가 이미 잘 조직된 利益集團에 의하여 준비된다면 利益集團의 활동으로 보아도 되겠지만, 보통의 경우는 특정한 문제가 피해를 주는 期間이나 一定時點에서만 시민들이 集團的인 행동은 보이게 된다.

2) 政策對象集團의 意義

일단 政策이 결정되면 일반국민 중에는 그 정책과 관련해서 직접적인 利害關係를 갖는 사람들이 생기게 된다. 이런 점에서 특정목적을 실현하기 위해서 결정된 정책은 그 規模의 차이가 있지만 모두가 政策對象集團을 갖게 된다.

그러면 政策對象集團이란 무엇을 의미하는가. 이에 대한 몇몇 학자들의 概念定義를 살펴보면 T. B. Smith는 政策對象集團을 「政策에 의하여 영향을 받는 集團이나 組織에 속하는 사람들로서 정책의 要求에 따라 변화되어져야 하는 사람들」이라고 정의하고 있으며,³⁰⁾ T. R. Dye는 「정책에 의해서 새로운 相互作用의 類型에 적응되도록 요구되어지는 사람들」이라고 하고 있다.³¹⁾

한편 羅重植 교수는 「어떤 정책으로 인하여 직접 영향을 받는 사람들과 그러한 요구를 충족시키기 위하여 변화가 요구되어지는 사람들」이라고 하고 있으며,³²⁾ 金秉辰 교수는 「정책에 의하여 가장 영향을 많이 받으며 정책의 요구를 충족시키기 위하여 스스로 變化되어져야 하는 사람들」로 定義하고 있다.³³⁾

위에서 살펴 본 견해를 토대로 일반적인 관점에서 政策對象集團의 개념을 정의한다면 「政策對象集團이란 정책에 의하여 영향을 받는 集團이나 組織에 속하는 사람들로서 政策目標의 달성을 위해 行態變化가 요구되어지는 사람들」이라고 할 수 있다. 이러한 정책 대상집단의 정책에 대한 반응은 그 執行의 성과를 좌우하는 결정적인 變數의 하나가 될 뿐만 아니라 決定過程에 있는 정책에 대해서도 큰 영향을 미치게 된다.

政策對象集團에는 정책으로부터 직접 혜택을 받는 受惠集團과 政策때문에 相對的 犧牲으로 부담을 갖게 되는 犧牲集團의 두가지가 있다. 정부가 政策手段의 하나로서 특정집단에게 재화와 서비스를 제공하는 경우에는 政策內容속에 受惠集團의 명백히 밝혀져 있어 집행자가 마음대로 수혜자를 선택하지 못 하도록 하는 것이 일반적이다. 그러나 政策目標를 달성함으로써 얻게 되는 效果를 향유할 수 있는 자들이 특정집단에 속하지 않고

30) T. B. Smith, "The Policy Implementation Process", Policy Science, Vol. 4, No. 2 (1973), p. 204.

31) T. R. Dye, Understanding Public Policy (Englewood Cliffs, N. Y. : Prentice Hall, 1972), p. 292.

32) 羅重植, 政策執行過程에 있어서 政策順應에 관한 研究, 嶺南大 博士學位論文, 1988, p. 50.

33) 金秉辰, 政策執行過程의 對象集團에 대한 研究方向, 慶熙行政論叢, 제7권 제1호, 慶熙大 行政大學院, 1992, p. 2.

광범위한 경우에는 정책 속에 明示하지 않는 경우가 많다.³⁴⁾

한편 犧牲集團은 廣義의 政策費用負擔者로서 예컨대 都心地의 공해를 방지하려는 정책목표를 위해 일정수준 이상의 排氣가스를 발생하는 자동차를 廢車시키는 정책수단을 택하게 된다면 이 정책수단의 실현때문에 폐차되는 老朽車輛들의 소유자가 희생집단이 된다.

특정의 政策때문에 희생을 당하는 자들은 그 정책의 혜택을 받는 자들을 위해서 희생하는 것이므로 사회전체의 입장에서 보면 부득이 하다고 해도 개인적으로는 被害者가 된다. 따라서 犧牲集團은 피해를 회피하거나 감소시키기 위하여 다양한 經路를 통해 정책의 修正 또는 變更을 부단히 요구하게 되고 만일 그것이 받아들여지지 않을 때에는 事案에 따라서는 集團行動으로까지 나아가는 경우도 적지 않다.

그런데 政策對象集團은 그 규모와 범위, 그리고 종류가 다양하고 복잡할 뿐만 아니라 경우에 따라서는 그 境界가 어디이며 구체적으로 누가 對象集團인지를 파악하기 어려울 때가 많다. 예를 들면 勞使關係에 대한 規制政策의 경우에는 정부는 제3자적 입장에 서게 되므로 勞使雙方이 政策對象集團이며 環境汚染規制에 있어서는 環境汚染者들이 直接規制對象으로서 정책대상집단이 되는데 이때 一般國民들은 간접적으로 영향을 받는 費用負擔集團 또는 受惠集團이 된다는 의미에서 政策對象集團은 개인, 집단, 소수인, 다수인, 또는 국민전체 등이 되는 경향이 있다.

그러나 정책대상집단은 간접적으로 被害를 받거나 惠澤을 받는 집단은 제외되고 직접적으로 관련된 公衆(relevant public) 만을 포함한다고 보아야 한다.³⁵⁾ 이 같이 政策對象集團의 規模와 範圍는 다양성, 복잡성을 띠고 있기 때문에 이를 政策類型別로 보다 구체적으로 고찰할 필요가 있다.

첫째, 分配政策에 있어서 對象集團은 사회적 價値의 배분대상이 소수이나, 또는 다수이냐에 따라서 달라지는데³⁶⁾ 특정집단이나 개인에게 일정한 행위의 대가로서 재화나 用役 등의 사회적 가치가 제공될 때에는 그 혜택을 받는 특정집단이나 개인이 政策對象集團이 된다. 그러나 地下鐵, 港灣의 건설 등 不特定多數人을 위하여 公共財가 제공될 경우의

34) 鄭正估, 前掲書, p. 48.

35) 宋容善, 政策對象集團의 不應에 관한 經驗的 研究, 淸州大 博士學位論文, 1993, p. 19.

36) 李鍾烈, 前掲書, p. 47 參照.

政策對象集團은 일반국민이 된다.

둘째, 競爭的 規制政策에서는 경쟁에서 승리한 집단은 물론 패배한 집단도 對象集團이 된다. 승리한 집단은 일정한 재화와 용역의 供給權限을 부여받은 受惠集團이면서 동시에 공공복리를 위해서는 공급의 일정한 측면에 대해서 정부의 規制를 받지 않으면 안 된다.³⁷⁾ 한편 경쟁에서 패배한 집단은 정책에 대한 내용의 不當性, 非能率, 졸속 등의 名分을 끊임없이 내세우고 民間部門과의 연합, 비중있는 政治人의 동원, 他 정부기관과의 야합등을 통해 規制活動을 폐지하거나 완화시키려고 노력함으로써 政策過程의 力動性을 야기시키는 主因이 될 수도 있다.³⁸⁾

세째, 保護的 規制政策에서의 對象集團은 規制를 받는 犧牲集團이 되는데 이들은 가장 전형적인 政策費用負擔者들이다. 이들은 주로 정책을 실현하는 과정에서 피해를 입게 되는데 예컨대, 소비자보호를 위하여 獨寡占을 규제한다거나 근로자보호를 위하여 企業主의 行동을 규제하는 경우에는 독과점업체나 기업주들이 희생집단이 된다.

네째, 再分配政策에 있어서는 정책의 施行으로 일정한 혜택을 입게 되는 수혜집단 뿐만 아니라 金錢, 權利 또는 餘他 價値의 이전을 강요받는 희생집단도 모두 政策對象集團이 된다. 그러나 後者인 희생집단이 더 중요한 의미를 가지게 된다. 정부재정을 이용하여 혜택을 부여하고 社會的 衡平을 부여하는 경우에는 별로 문제가 없지만 특정개인이나 집단으로 하여금 疎外階層의 생활향상을 위하여 비용을 부담토록 하는 경우에는 이들은 당연히 이에 반발하고 자신들의 利益을 고수하려고 노력할 것이기 때문이다.³⁹⁾

4. 政策決定過程에서의 對象集團의 反對 樣態

1) 政策決定過程에서의 對象集團의 政策反對 概念

國民의 政策에 대한 “支持”와 “反對”는 정책의 결정과정에서 부터 시작된다고 할 수 있다. 예를 들면 政策決定을 위한 輿論의 수렴과정에서 국민들이 지지하거나 또는 반대하

37) 宋容善, 前揭論文, p. 16.

38) 羅重植, 政策執行分析의 接近方法, 論文集, 제7집, 釜山大學校, 1986, p. 516.

39) 宋容善, 前揭論文, p. 17.

는 견해를 표명하는 것이 이에 해당된다. 이러한 태도는 일종의 정책에 대한 반응이라고 할 수 있다. 이같은 반응이 나타나는 것은 국민은 누구든지 바람직한 미래의 상태를 맞이하기 위하여 정책에 대한 期待와 要求를 하기 마련이고 現實的 變化의 내용이 자신들에게 유리해 지기를 원하므로 그 혜택을 확보하거나 보장받기 위해서 행동하기 때문이다.

政策에 대한 국민의 반응은 다양하게 표현될 수 있겠으나 그 반응의 결과는 정책을 지지하여 수용하거나, 반대하여 거부하거나 또는 無關心한 것으로 나타나게 된다. 그런데 反對 또는 無關心은 정책의 필요성을 인정하지 않기 때문에 나타나는 反應일 수도 있으나 경우에 따라서는 정책을 결정하고 집행하는 정부에 대한 壓力의 手段일 수도 있다. 그렇게 보면 政策에 대한 拒否態度는 정책을 받아들인다는 것에 대한 반대의 의미보다 받아들일 수 있도록 해 달라는 政府에 대한 또 다른 要求일 수도 있다.⁴⁰⁾

그러면 政策決定過程에 있어서 政策對象集團의 반대란 과연 무엇을 의미하는가. 이의 概念定義를 위해서는 먼저 支持의 개념부터 이해할 필요가 있다. 일반적 관점에서 볼 때 政策決定過程에서의 “支持”란 특정의 社會問題가 政策問題로 채택되어 政策議題로 되고, 그 議題가 政策으로 결정되기를 바라거나 또는 友好的 態度를 갖거나, 그러한 일련의 과정에서 協力하는 자세를 말한다.⁴¹⁾

支持의 개념을 이와 같이 정의할 때 支持의 對稱概念으로서의 반대는 다음과 같이 정의할 수 있다고 본다. 즉 政策決定過程에서의 “反對”란 「特定の 社會問題가 政策問題로 채택되어 政策議題로 되고 그 議題가 政策으로 결정되기를 바라지 않거나 또는 非友好的 態度를 갖거나, 그러한 일련의 과정에서 협력하지 아니하는 자세」를 의미한다.

이러한, 政策決定過程에서의 對象集團의 지지와 반대는 정책의 順應 및 不應과는 그 의미가 다르다. 일반적으로 順應이란 정책대상집단의 外面的 行爲가 정책이나 指示에 일치하는 방향으로 일어나는 反應이며, 不應이란 정책대상집단의 外面的 行爲가 그러한 정책이나 지시 또는 規制에서 일탈되어 일어나는 反應을 의미한다. 따라서 정책의 순응과 불응은 대상집단의 政策執行過程에서 나타나는 反應인데 대하여 支持와 反對는 政策決定過程에서 나타나는 反應이라고 하겠다.

40) 金雄洛, 公共政策의 受容拒否의 原因과 影響分析, 成均館大 博士學位論文, 1992, p. 6.

41) 朴在公, 政策決定過程에서 支持의 擴散戰略, 關大論文集, 제20집, 關東대학, 1992, pp. 534.

그런데 政策決定過程에서의 지지와 반대는 개념상으로는 구분이 명확하지만 실제에 있어서 양자의 概念境界를 명확히 판단하기란 그리 쉽지 않다. 그 이유는 政策對象集團이 어떤 정책에 대해 완전히 支持하거나 또는 완전히 反對하는 것이 아니라 부분적으로 지지 하면서 부분적으로는 반대하는 경우가 있기 때문에 어떠한 정책이 지지상태에 놓여 있는 가, 아니면 반대상태에 놓여 있는 가를 구별하기가 어려워지기 때문이다.⁴²⁾

이러한 점을 고려할 때에 政策決定에 있어서 지지와 반대의 문제는 兩者擇一의 觀點에서 파악할 것이 아니라 완전한 지지와 완전한 반대를 각각 兩極端으로 하는 연속선상에서 程度의 問題로 파악하는 것이 보다 바람직한 관점이라고 할 수 있다.

理論적으로 볼 때 政策決定過程에서의 對象集團의 반대는 個人的 次元의 反對와 集團的 次元의 反對로 구분할 수 있다. 개인적 차원의 반대는 개인이 자신의 期待와 判斷基準에 부합되지 않기 때문에 개인적 가치기준과 判斷의 準據에 충실하려고 할 때에 발생하는 것이라고 할 수 있다. 그러므로 그 判斷基準이 合目的的인가, 혹은 正當性이 있는가 등은 문제되지 않고 오히려 개인이 갖고 있는 가치관과 마음으로 부터의 느낌 등이 중요할 수 있다.⁴³⁾

이에 대해 集團的 次元의 反對는 개인이 갖고 있는 價値觀的 判斷과 느낌 등이 社會的 脈絡에서 의식의 相互交流을 통해 連帶되어 어떠한 契機의 觸發에 의해 집단적으로 나타나는 반대이다.⁴⁴⁾ 그런데 집단적 차원의 반대라고 해도 그 양태가 다양하여 對象集團全體가 반대하는 수도 있고 對象集團內의 小數가 반대하는 경우도 있을 수 있는데 政策決定의 실제에 있어서 중요성을 갖는 것은 개인적 차원의 반대가 아니라 集團的 次元의 反對인 것은 물론이다.

2) 政策決定過程에서의 對象集團의 政策反對 樣態

政策決定過程에 있어서 결정되는 정책내용이 개인들의 利益을 위협하거나 침해할 것이라고 생각하고 政策內容에 대한 修正이나 撤回을 目標로 하여 의식적으로 행동 할 때

42) 宋容善, 前揭論文, p. 20.

43) 金雄洛, 前揭論文, p. 15.

44) 金雄洛, 前揭論文, p. 16.

明示的 利益葛藤이 나타나며 동일한 이해관계를 가진 사람들과의 連帶로 집단⁴⁵⁾이 형성되어 집단적 차원의 反對行爲가 나타나게 된다.

이러한 집단적 차원의 반대는 대체로 초기에는 請願, 陳情, 建議, 署名運動, 그리고 集會 등의 樣態를 띠고 法令이 허용하는 手段과 節次에 따르는 制度的 方法을 통하여 이루어진다. 여기에서 請願과 陳情이란 정책대상집단이 정책결정주체에 대하여 具體的인 政策原理의 變更을 要求하는 것이며, 建議는 정책결정주체에 대하여 能動的으로 政策提言을 행하는 것이다. 한편 署名運動은 정책에 대해 반대한다는 주장을 알리기 위해 多衆을 상대로 하여 서명을 받는 行爲이며, 집회는 政策決定主體에게 압력을 가하기 위해 多衆이 集합하여 要求를 개진하는 行爲이다.

그러나 제도적 방법으로 표출된 요구가 정책결정주체에 의해 수용되지 않을 경우, 집단들은 不法示威, 占據, 籠城, 破壞行爲 등 법령상의 수단과 절차를 벗어난 脫制度的 方法에 의해 반대가 表出되는 수가 많다. 이러한 방법들은 정치체제가 경직되어 정책결정주체에 접근할 수 있는 通路가 제대로 구비되어 있지 않거나, 국가가 강제력을 사용하는 경향이 높아서 거의 모든 행위에 제재가 가해져 있을 때, 그리고 충분한 이유가 있다고 보는 요구가 公式的·法的으로 禁止되어 있어서 合法的인 利益表出方法이 거의 없거나 效果를 발휘할 수 없을 때에 발생할 가능성이 높다.⁴⁶⁾

일반적으로 볼 때 政策對象集團의 불법·폭력적 방법은 강도높은 에너지를 필요로 하고 값비싼 대가를 치루어야 하기 때문에 자제하는 경향이 있는 것이 사실이지만 일단 어떠한 觸發要因에 의해 感情的으로 動機誘發이 이루어져 분출하게 되면 豫測不許의 상태로 들

45) 集團에 대한 概念規定은 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 하나는 客觀的인 行動面에서 규정할 수 있는 構造·機能의 側面이고, 다른 하나는 구성원의 主觀的 意識 및 感情面에서 규정하는 心理的 側面이다. 前者는 集團을 일정한 社會關係에 의한 集合體로 본다. 즉, 社會的 對面關係에 한정시킴으로써 이 때의 집단은 주로 小集團을 의미한다. 반면에 後者는 구성원을 집단에 머물게 하는 힘이 心理的 一體感에 있고 그에 根據해서 집단이 형성된다는 것이다. 이에 대해서는 金雄洛, 前掲論文, p.16 참조. 그런데 여기에서는 이러한 두 측면을 綜合하여 集團이란 「所屬感과 愛情欲求가 내면적으로 전제되면서 活動, 相互作用, 感情이 交互的으로 作用하여 이루어지는 인간의 특수한 文化行態로서 서로의 同僚意識과 共通的인 思考方式, 그리고 일정한 規範을 共有하는 사람들의 모임」을 의미하는 것으로 定義하고자 한다. 이에 대해서는 李相安, 集團行動論, 靈雪出版社, 1986, p.32 參照.

46) T. R. Gurr는 이러한 현상을 “體系的 挫折”이라고 부르고 있는데 이것은 政治體系가 사회의 여러 요구를 만족시키는 데 실패할 경우에 暴力水準이 높아진다는 것이다. 따라서 이 假說대로라면 政治過程에 영향을 미치는 合法的, 制度的 通路가 많을 수록 政策對象集團의 暴力的 抗議는 줄게 된다. 이에 대해서는 T. R. Gurr, “War, Revolution, and the Growth of the Coercive State” Comparative Political Studies, Vol. 21, No. 1(1988), p. 51.

입하는 경향이 있다.⁴⁷⁾

이때 葛藤關係에 있는 정책결정주체와 정책대상집단간에 권력의 차이가 크면 클 수록 暴力的 方法이 사용될 가능성이 더욱 높아지며, 그리고 국가가 정책반대집단에 대해서 사용하는 통제메카니즘이 많을 수록 두 당사자간의 관계는 더욱 경직되어 갈등해결에서 제도적 수단의 이용 가능성은 더욱 줄어들게 되므로 더욱 더 暴力的 解決方法이 동원되는 경우가 많아진다.⁴⁸⁾

위에서 고찰한 바와 같이 政策對象集團은 政策決定過程에서 결정되는 정책의 철회나 정책내용의 수정 등 자신들의 요구를 관철하기 위하여 制度的, 脫制度的 方法을 사용하여 政策決定者에게 壓力을 행사하며 言論, 政黨 및 일반국민들의 支持를 획득하기 위하여 노력하게 된다. 이 경우 政策對象集團은 자신들의 요구를 財產權, 生活權, 또는 環境權과 연계시키는 등 다양한 수단을 통하여 자신들의 주장의 정당성을 강조함으로써 輿論을 유도하고 다른 집단들을 지지자로 끌어들이어 支援集團化 시키는 데 노력한다.

政策對象集團의 政策決定過程에서의 反對樣態는 政策關與概念에 의해서도 고찰이 가능하다. 그동안 一群의 學者들이 “政策支持”라는 이름으로 政策對象集團의 行態에 관한 研究를 계속해 왔는데 이러한 연구들은 對象集團의 行態에 관한 중요한 理論的 基盤과 知識을 제공해 주고 있다.⁴⁹⁾ 그러나 政策支持에 관한 연구는 政策過程에서 對象集團의 肯定的 行態가 유발되는 메카니즘에 관심을 둔 것으로서 “政策反對”라고 하는 부정적 행태까지 觀察하기에는 적절하지 못 하다고 판단된다.

따라서 대상집단의 肯定的 行態와 否定的 行態를 모두 고려하기 위해서는 보다 폭넓은 개념이 필요하다고 하겠는데 이를 위해서는 社會心理學, 組織理論, 그리고 marketing에서 유권자, 조직구성원, 소비자 등의 행태를 이해하기 위해서 사용되어온 關與 (involvement)의 개념을 원용하는 것이 有用하다고 본다.⁵⁰⁾

A. Etzioni는 組織權力과 組織參與者의 反應을 논하면서 關與란 「어떤 대상에 대한 행위자의 情緒的, 評價的 指向⁵¹⁾」이라고 하고 있는데, 결국 관여는 어떤 대상에 대한 關心과 參與의 문제로서 일정한 강도와 방향을 지니는 것을 특징으로 한다. 관여를 이렇게

47) 高叔姬, 韓國의 利益集團의 行態決定要因分析, 成均館大 博士學位論文, 1991, p. 39.

48) L. Coseriu, 金晉均 外譯, 社會學理論의 構造, 한길사, 1987, p. 204.

49) 金秉準, 政策執行에 있어서 對象集團의 政策關與, 韓國政治學會報, 제19집, 1985, p. 313.

50) 金秉準, 上揭論文, p. 314 參照.

51) A. Etzioni, A Comparative Analysis of Complex Organization: Power, Involvement and Their Correlate (N. Y. : The Free Press, 1961), pp. 8-9.

볼 때 政策關與란 政策과 政策過程上의 相互作用에 대한 關心과 參與를 의미한다고 하겠다.

지금까지 政策對象集團의 政策行態에 관한 연구들은 政策支持를 하나의 統合된 變數로 취급하여 왔으나 사회심리학이나 marketing 연구들은 關與를 一次元的 統合理論으로 보기보다는 명확히 구분할 수 있는 둘 이상의 부분으로 이루어졌다고 보고있다.

예컨대 소비자들의 商品關與와 관련하여 P. Bloch는 關與에는 狀況的 關與와 持續的 關與가 있다고 하였으며⁵²⁾ M. Ray 등도 商品關與를 態度側面과 行爲側面으로 나누어 고찰한 바 있는데⁵³⁾ 최근에 와서는 關與의 態度·行爲 兩分法이 빈번하게 사용되고 있다.

이러한 동향은 政策對象集團의 政策關與研究에 있어서도 그 의미가 크다고 하겠는데 정책관여를 單一 統合變數로 보기 보다는 態도와 行爲의 두 차원으로 파악하는 것이 有用함을 시사하고 있다. 따라서 여기에서는 關與概念을 이용하여 對象集團의 정책관여를 態度的 側面과 行爲的 側面으로 나누어 고찰하고자 하는 바 이를 위해서는 먼저 태도와 행위와의 관계를 이해하는 것이 필요하다고 본다.

態도가 무엇인가에 대해서는 많은 학자들이 概念定義를 하고 있으나⁵⁴⁾ 一般的으로는 「어떤 대상이나 상황에 관한 비교적 지속적인 信念의 組織으로서 個人的 反應樣態의 先有傾向」이라고 할 수 있다. M. Rokeach는 이러한 태도의 특징으로서 ① 태도는 비교적 지속적이며 ② 信念의 組織이고 ③ 특정대상이나 상황을 중심으로 조직되어 있으며 ④ 특정대상이나 상황에 대하여 특정한 반응을 보이려는 性向들의 組織體이고 ⑤ 選擇的 反應을 誘發한다는 점을 들고 있다.⁵⁵⁾

그런데 어떠한 대상이나 사람에 대한 태도는 認知的 要素, 情誼的 要素, 行動的 要素라고 하는 세 가지 要素로 이루어져 있다. 이 중 認知的 要素는 어떤 사람의 신념에 있어서 무엇이 옳고 그른가, 좋고 나쁜가, 또 바람직한가 여부에 있어서의 確信의 程度를 나타

52) P. Bloch에 의하면 狀況的 關與란 일시적인 것이므로 商品을 사서 이용함으로써 어떤 목적을 달성하려는 消費者的 欲求에 基礎한 것이고, 持續的 關與란 特定目的의 達成보다는 商品 그 自體에 대하여 持續的으로 관심을 가지게 되는 것을 말한다. 이에 대해서는 P. Bloch, A Conceptual and Empirical Analysis of Consumers' Involvement with Products(The Univ. of Texas, Austin: 1981), pp. 77-79 참조.

53) M. Ray, "Marketing Communications and the Hierarchy of Effects", in P. Clark(ed.), New Models for Mass Communications Research(Beverly Hills, California: Sage Publication, 1973), pp. 45-47 참조.

54) G. W. Allport, Attitudes, in C. Murchson(ed.), A Handbook of Social Psychology(Clark Univ. Press:1935), p. 810. D. Krech and R. A. Crutchfield, Theory and Problems of Social Psychology (New York: McGraw-Hill, 1948), p. 152.

55) M. Rokeach, Beliefs, Attitude and Values(San Francisco: Jossey-Bass Inc., 1970), pp. 110-112. 참조.

내는 지식을 말하고, 情誼的 要素는 信念의 對象이 되고 있는 것에 대한 嗜好度를 의미하며⁵⁶⁾ 행동적 요소는 대상에 대한 사람들의 反應準備性이나 行動傾向性을 말하는 것이다.

한편 人間의 行爲란 「內·外的 刺戟에 대하여 보이는 反應의 總體」라고 할 수 있다.⁵⁷⁾ 그러면 태도와 행위는 어떠한 관계에 있는가. 지금까지의 연구결과를 보면 態度가 바로 行爲의 原因이라고 하는 理論을 뒷받침해 주기에 충분한 證據는 아직도 稀薄하지만 태도가 행위에 큰 영향을 미치고 있음은 학자들이 공통적으로 인정하고 있다. Krech 등은 행위는 單一態度에 의해서만 결정되는 것이 아니라 여러가지 태도들과 狀況的 條件들의 複合的 作用에 의해서 결정되는 것이라고 하면서 아무리 강한 태도라도 그 태도가 행위로 옮겨지기 위해서는 狀況的 條件들이 아울러 갖추어져야 함을 강조하고 있다.⁵⁸⁾

이는 태도가 행위에 크게 영향을 주는 것은 사실이지만 兩者가 어느 만큼 一致하는 가는 상황에 따라 實質的인 差異가 난다는 것을 의미하는 것이다. 이같이 태도-행위간의 不完全한 連繫에도 불구하고 지금까지의 政策順應研究에 있어서는 政策對象集團의 정책에 관련된 態度와 順應行爲간의 關係가 主를 이루어 온 것이 사실이다.⁵⁹⁾

이상에서 태도와 행위간의 관계를 살펴 보았는데 本 研究에서는 이를 操作化하여 태도를 「政策對象集團이 政策決定과 관련된 대상이나 상황에 대하여 가지는 어느 정도의 評價의 一貫性을 지닌 持續的 傾向으로서 행위에 直接的이거나 間接的인 영향을 주는 것」으로 파악하고자 한다. 한편 行爲는 「對象集團이 정책과 관련하여 일으키는 觀察할 수 있는 실제적 행동」으로 보고자 한다.

政策關與의 構造를 이루고 있는 態度와 行爲는 그 關與의 程度와 方向에 따라 政策決定過程에 다른 영향을 미치게 된다. 政策對象集團은 그 程度를 달리하여 積極的으로 關與하거나 또는 消極的으로 關與하기도 하며, 그 方向을 달리하여 肯定的으로 關與하거나 또는 否定的으로 關與하기도 한다.

여기에서의 적극적 관여와 소극적 관여는 대상집단 구성원들이 정책과 그 결정과정에서 일어나는 相互作用에 대해서 얼마나 명확한 입장을 취하고 있으며 자신의 의견과 상이한 견해를 어느정도 受容할 수 있는냐에 대한 구별이다. 이 경우 명확한 입장을 견지하고 반대의견에 대해 拒否的 傾向을 보인다면 積極的 關與가 되는 것이며, 그 反對일 때는

56) 全炳梓, 社會心理學, 경문사, 1981, p. 322.

57) 東亞世界大百科事典, 제30권, 東亞出版社, 1984, p. 68.

58) D. Krech and R. Crutchfield, Individual in Society (New York: McGraw-Hill, 1962), p. 163.

59) 羅重植, 前掲論文, p. 89.

消極的 關與가 된다.

한편 긍정적 관여와 부정적 관여는 정책과 그 결정과정에서 일어나는 상호작용에 대해서 對象集團이 취하는 立場 또는 態度가 설정되는 政策目標에 얼마나 부합되느냐에 대한 구별로서 정책목표와 부합되는 경우는 긍정적 관여가 되고 그 반대의 경우는 부정적 관여가 된다.⁶⁰⁾

이와 같이 볼 때 政策決定에 있어서는 態度的 關與와 行爲的 關與가 모두 소극적이고 긍정적인 것이 바람직하겠지만 실제에 있어서는 태도와 행위가 모두 적극적이고 긍정적인 關與에서부터 태도와 행위 모두가 소극적이고 부정적인 關與에 이르기까지 다양한 여러 유형이 나타날 수 있다.

態度的 關與와 行爲的 關與에 있어서 긍정적 방향은 결정되는 政策에 대한 支持로 나타나게 될 것이다. 이러한 긍정적 방향의 관여는 부정적 방향의 관여에 비하여 行爲의 表出 可能性이 낮으며 별다른 사회적 관심의 대상이 되지 않을 때가 많다. 그러나 政策對象集團의 부정적 방향의 관여는 보다 行爲의 積極性을 띠게 됨으로써 決定되는 政策을 反對하고 政策의 撤回나 政策內容의 修正을 위해 請願, 建議 등 制度的인 行爲樣態는 물론 不法示威, 占據, 籠城 등의 脫制度的인 行爲樣態까지 表出되어 사회적 관심의 대상이 되는 수가 많다⁶¹⁾.

이같이 政策決定過程에서 문제가 되는 否定的 政策關與를 類型化하면 <표-1>과 같이 4개의 유형을 도출 할 수 있다.

<表-1> 否定的 政策關與의 類型

		態 度 的 關 與	
		積極 · 否定關與	消極 · 否定關與
行爲的 關與	積極 · 否定關與	유형 I	유형 II
	消極 · 否定關與	유형 III	유형 IV

資 料 : 李勝哲, 政策對象集團의 關與要因에 관한 研究, 建國大, 박사학위논문, 1994, p. 29.

60) 金秉準, 前揭論文, pp. 316-317 참조

61) 李勝哲, 政策對象集團의 關與 要因에 관한 研究, 建國大, 박사학위논문, 1994, pp. 28-29 참조

이들 類型을 說明⁶²⁾ 하면 유형 I 은 政策對象集團의 態度와 行爲의 程度 및 方向이 모두 積極적, 부정적 參與의 조합으로서 反對樣態가 示威, 籠城, 占據 등 脫制度的, 非合法的으로 나타날 가능성이 많다. 이는 주로 결정되는 政策의 撤回나 政策內容의 根本的 修正을 요구하는 경우에 발생한다고 할 수 있다.

유형 II 는 消極的·否定的 態度와 積極的·否定的 行爲의 組合으로서 政策반대양태가 주로 抗議나 異議로 나타나는 경향이 있다. 抗議나 意議는 결정되는 政策의 전면적인 철회 要求가 아닌 部分的인 修正要求나 細目的 修正을 요구하는 데서 나타난다. 그러나 行爲의 動態性이 강하기 때문에 어떠한 觸發要因에 의해 시위, 농성으로 발전될 蓋然性이 크다고 할 것이다.

유형 III 은 積極的·否定的 態度와 消極的·否定的 行爲의 組合으로서 政策對象集團의 反對樣態는 合法的·制度的인 範圍內에서 請願, 陳情, 建議 등으로 나타나는 경향이 많다.

유형 IV 는 政策對象集團의 態度 및 行爲의 程度와 方向이 모두 消極的·否定的 關與의 組合으로서 政策반대양태가 주로 拒否로 나타난다. 이는 政策決定過程에 있어서 협력을 거부하는 것으로 政策의 수정, 변경 등의 對案제시가 비교적 나타나지 않는 受動的인 反應行態라고 할 수 있다.

5. 政策對象集團의 政策反對要因에 관한 分析 模型

1) 分析模型設定의 必要性

研究方法論에 있어서 模型(model)이란 어떠한 理論이나 現象을 가능한 한 그대로 모방하여 만들어진 類質同型의 形成物이다.⁶³⁾ 그러므로 模型은 實際的이든 理想的이든 간에 어떠한 現象을 유사하게 나타내되, 그 모형과 모방되는 現象과는 構造的 類質同型과 機能的 類質同型을 갖지 않으면 안된다.

62) 李勝哲, 上揭論文, pp. 29-30 참조.

63) 여기에서의 類質同形이란 하나의 現象과 그 類型과의 類似性을 나타내는 특수용어이다. 李觀雨, 前揭書, p. 434 참조.

이러한 모형은 現象에 대해 연구자가 갖는 認識의 範圍와 必要에 따른 인위적인 單純化로서 실제 현상에 대한 자료를 組織化하여 科學的으로 처리가능케 한다. 자료의 組織化는 자연히 그 組織化된 資料自體가 일정한 의미를 갖게 할 뿐만 아니라 그로부터 일정한 假說을 導出할 수 있도록 한다. 그리고 模型이 뒷받침하고 있는 理論을 실제 現象에 連結시키는 한편 그 實際 現象을 既存理論에 연결시키는 作用도 하게 된다.⁶⁴⁾

또한 模型은 現象에 대한 認識의 道具役割을 한다.⁶⁵⁾ 實際 現象 그 자체는 그것을 직접 그대로 分析處理할 수 없는 것이 通例이다. 왜냐하면 ① 實際 現象은 그 규모가 너무 크든가 또는 너무 작아서 그대로는 研究者가 容易하게 分析處理할 수 없으며 ② 實際 現象은 너무 복잡하여 分析可能하게 操作하여 單純化해야 할 경우가 너무 많으며 ③ 現存하지 않는 抽象的인 現象을 可視的인 實體로 끌어들이지 않으면 안 되기 때문이다. 따라서 模型은 그 實際 現象을 보다 科學적으로 分析處理하기 위하여 만들어 지는 것이다.

그러나 모형은 어떠한 현상에 대한 認識의 道具이지 이론과 같이 一般的인 力量을 갖는 說明의 道具는 아니다. 그러나 모형을 적절히 사용할 때는 이론의 기능을 다소 수행할 수도 있기 때문에 間接的으로는 說明에 기여할 수 있는 것이 사실이다. 그리고 모형을 형성하는 公理를 일정한 방법에 의하여 可視的인 經驗的 實際에 연결시킴으로써 어떠한 새로운 지식을 얻게 된다면 그 模型은 理論으로서의 성격을 갖게 되기도 한다.⁶⁶⁾ E. J. Meehan은 模型의 이러한 성격을 가리켜 모형을 準理論(quasi-theory)이라고 지칭한 바 있다.⁶⁷⁾

이상에서 고찰한 模型의 특성들은 모형이 갖고 있는 적지 않은 限界性⁶⁸⁾에도 불구하고 政策研究에 있어서 有用性을 크게 제공해 줄 것으로 判斷된다.

64) 李觀雨, 新調查方法論, 형설출판사, 1991, p.437. 참조.

65) A. Kaplan, The Conduct of Inquiry (San Francisco: Chandler Publishing Company, 1964), pp. 269-275 참조.

66) 李觀雨, 前揭書, p.435 참조.

67) E. J. Meehan, The Theory and Method of Political Analysis (Illinois: Homewood, 1965), p. 163.

68) 모형은 언제나 그 實際 現象에 대한 완전한 類質同型일 수는 없다. 모형은 현상에 비해 항상 不完全하고 不充分하며 부분적인 現象을 나타내는 것에 불과하다. 모형은 그 현상에 비해 構造的, 機能的 유사성에 있어서 限定性을 인정하지 않을 수 없기 때문이다. 그러므로 실제현상에 대한 모든 변수를 도입할 수 없는 것도 사실이며 경우에 따라서는 중요 變數들을 빼놓는 예가 적지 않다. 또 模型自體의 形式에 지나치게 집착하여 여러가지 병폐를 가져온다.

따라서 政策決定過程에서 對象集團의 反對要因을 糾明함에 있어서 모형을 통한 分析은 ① 政策對象集團의 反應에 대한 우리의 사고를 單純하고 明確하게 한다. ② 政策에 反對하는 核心的인 側面들에 관심을 집중하게 함으로써 연구자들간의 意思疏通에 도움을 준다. ③ 政策對象集團의 反對要因 중에서 무엇이 중요한 것이고 무엇이 중요하지 않은 것인가를 提示해 줌으로써 政策決定過程을 보다 잘 이해하기 위한 노력에 도움을 준다. ④ 政策對象集團의 政策反對要因과 그 結果를 현실세계의 자료를 통해 檢證함으로써 政策決定過程에 대한 說明을 제공해 준다. 그러므로 모형을 통한 政策대상집단의 政策반대 요인 분석은 분석의 과학화에 크게 이바지할 수 있다고 본다.

2) 政策反對要因 分析模型의 設定

理論이란 變數들 간에 논리적으로 期待되는 관계를 記述하는 것이므로 模型定立을 통하여 事例를 分析·說明하기 위해서는 우선 政策決定過程에서 對象集團의 反應에 영향을 줄 수 있는 主要變數를 選定하고 이를 類型化하여야 한다. 하나의 現象을 代表할 수 있는 變數의 수는 매우 많기 때문에 여기에서 擡頭되는 問題는 어떻게 하면 實際 現象을 代表하는 變數를 합리적으로 選定하느냐 하는 것이다.

이에 대해서는 標準화된 일정한 방법은 없으나 R. Rummel의 견해⁶⁹⁾에 따라 ① 理論적으로 重要性을 갖는 變數 ② 假說的으로 適切한 變數 ③ 普遍性を 確保할 수 있는 變數를 充分성이 있도록 選定하는 것이 바람직하다고 판단된다.

정책결정과정에서 政策對象集團의 反對要因에 대한 理論化는 최근들어 그 중요성이 크게 부각되고 있으나 체계적인 理論模型은 아직 정립되어 있지 않기 때문에 그 정립이 시급히 요청되고 있다.

既存 理論을 통한 政策반대요인의 分析模型을 설정하는 데에는 두 가지 측면에서 접근을 시도해 볼 수 있다. 첫째는, 政策決定過程에 영향을 미치는 要因을 규명함으로써 이를 토대로 하여 政策對象集團의 반대요인을 분석하는 방법이다. 政策決定에 영향을 미치는 요인에 대한 既存 研究로서 J. E. Anderson은 政策決定者の 가치, 政黨 관계, 선거구민

69) R. Rummel, Applied Factor Analysis (Evanston : Northwestern University Press, 1970), pp. 209-220. 참조

의 이익, 輿論, 上官 또는 專門家の 조언, 意思決定規則 등을 제시하고 있다.⁷⁰⁾

한편, 安海均 교수는 문제의 성격, 關係集團의 조직적 특성, 政策決定體制의 특성, 정치·경제·사회·문화적 특성 등을 政策議題形成過程의 영향요인으로 지적하고 있다.⁷¹⁾ 그런데 이와 같은 政策決定過程에 있어서의 影響要因을 政策反對要因을 분석하기 위한 근거이론으로 채택하기에는 限界가 있다. 그 이유는 정책결정에 영향을 미치는 요인은 從屬變數가 향후에 산출될 政策自體이지 결코 政策反對를 從屬變數로 다루지는 않고 있기 때문이다.

둘째는, 政策執行過程에서의 不應要因을 규명함으로써 이를 토대로 하여 政策對象集團의 反對要因을 분석하는 방법이다. 대상집단의 不應에 관한 既存 研究로서 F. S. Coombs는 政策要因, 政治體制要因, 價值體制要因 등 세 가지를 제시하고 있으며,⁷²⁾ J. E. Anderson은 정책이 順應主體의 價值와 갈등을 일으킬 경우, 政策實現이 불명확한 경우, 順應主體의 경제적 이익의 추구를 지적하고 있다.⁷³⁾

한편, 國內學者들로서 鄭正佶 교수는 政策內容要因, 政策決定 및 執行機關과 관련된 요인, 對象集團 要因을 제시하고 있으며,⁷⁴⁾ 李相安 교수는 政策自體要因, 對象集團要因, 公式執行者 要因, 中間媒介集團 要因 등 네 가지를 들고 있다.⁷⁵⁾

그러나 이러한 政策執行上の 不應要因은 정책결정이 이루어진 후 執行段階에서 특정 對象集團에 대한 구체적인 規制를 전제로 하고 있기 때문에 정책결정과정에서의 反對要因을 分析하는 근거로서는 역시 限界가 있다. 그러나 政策不應理論은 從屬變數를 대상집단의 不應으로 삼고 있다는 점에서 政策反對要因을 분석하는 概念的 틀로서는 有用성이 적지 않다고 할 수 있다.⁷⁶⁾

이상에서 고찰한 바와 같이 政策決定過程에 있어서 對象集團의 政策反對要因은 기존

70) J. E. Anderson, op. cit., pp. 60-65.

71) 安海均, 前掲書, pp. 191-199.

72) F. S. Coombs, "The Bases of Noncompliance with a Policy", in J. G. Grumm and S. L. Wasby, (eds.), *The Analysis of Policy Impact* (Lexington: Health, 1981), pp. 53-61.

73) J. E. Anderson, op. cit., pp. 101-105.

74) 鄭正佶, 前掲書, pp. 568-574 참조.

75) 李相安, 學生運動과 規制政策, 大永文化社, 1989, pp. 47-54 참조.

76) 金炯球, 都市非選好施設 政策執行의 影響要因, 釜山大 博士學位論文, 1994, p. 62 참조.

의 政策決定理論이나 政策不應理論으로는 체계적인 分析이 어렵기 때문에 새로운 개념적 틀이 요구되고 있는 것이다.

따라서 本 研究에서는 政策決定의 영향요인과 政策不應要因을 참고로 하여 정책결정 과정에 있어서 對象集團의 政策反對要因을 政策自體要因, 政策對象集團要因, 政策決定機關 및 執行機關要因, 環境要因 등 네 가지로 類型化하여 각각의 獨立變數가 政策反對라고 하는 從屬變數에 어떠한 영향을 미치는 가를 分析하고자 한다. 이러한 分析模型은 政策不應要因의 분석모형과 類似性이 있는 것은 사실이지만 下位變數의 범위를 政策不應要因보다 더욱 포괄적으로 設定하게 된다는 점에서 구별된다고 하겠다.

① 政策自體要因 : 政策決定過程에 있어서 對象集團의 정책반대는 1차적으로는 정책 자체요인과 관련하여 발생하는데 政策이 갖추어야 할 要件을 충족하지 못하거나 결정과정에서 正當한 節次를 거치지 않음으로써 對象集團으로 부터 반대를 받는 것을 말한다. 정책에는 사회문제의 정책적인 해결을 바라는 對象集團에게 실제로 필요한 內容은 물론이고 當爲의 側面에서 필요한 내용까지도 포함되어야 하며 그 결정과정에서 對象集團의 참여를 통해 그들의 요구를 政策에 反映함으로써 對應性을 높여 나가야 한다. 이러한 의미에서 정책자체요인의 下位變數로는 政策目標의 所望性, 政策手段의 合理性, 政策決定過程의 公正性을 選定하는 것이 바람직하다고 본다.

② 政策對象集團要因 : 정책대상집단의 정책에 대한 반응은 그들이 정책에 대해서 갖고 있는 態度 및 能力과 밀접하게 관련되고 있다. 政策對象集團은 정책내용이 그들의 이해관계와 상충될 것으로 인식되면 이에 반대하게 되며, 정책내용 그 자체에는 동의하는 경우라도 정책이 요구하는 資源이 부족한 경우에는 그러한 政策決定에 부정적인 반응을 보일 수 있다.

또한 政策對象集團의 과거의 정책에 대한 經驗은 새로 결정되는 정책에 대한 인식에 영향을 미치게 되며, 對象集團의 組織化 및 리더쉽정도, 사회적 배경 등도 政策支持 또는 政策反對에 영향을 줄 수 있다. 그리고 政策對象集團은 그들의 行態變化가 크게 요구되는 정책에 대해서는 결정과정에서 부터 부정적인 반응을 보일 가능성이 많다. 이같이 政策反對의 對象集團要因은 다양하지만 일반적 입장에서는 연구목적에 비추어 개인

또는 집단의 이해관계, 과거의 정책경험, 그리고 政策對象集團 構成員의 惰性 등 세 가지를 하위변수로 선정하는 것이 바람직하다고 본다.

③ 政策決定機關 및 執行機關要因 : 政策對象集團이 결정되는 정책내용 그 자체에는 동의하는 경우라도 政策決定이나 집행을 담당하는 기관의 태도와 자세가 어떠한가에 따라 정책에 대한 반응이 달라진다. 즉 政策對象集團은 政策決定이나 執行過程에서 이들 기관이 對象集團의 規範的 期待와는 달리 非民主的이고 不公正한 態度를 견지하거나 특정집단의 이익만을 옹호한다고 인식할 때에는 이들 기관을不信하게 되고 이것이 정책반대로 이어지는 경우가 많다. 이 경우, 政策決定主體가 이를 극복하기 위한 정치적 대응수단을 마련하지 못할 때에는 정책결정주체는 또 그들대로 政策對象集團을 불신하게 되는 相互不信關係를 계속하게 된다.

또 正統性이 약한 기관이 결정하는 정책에 대해서는 政策目標의 純粹性에 대해 疑心때문에 반대하는 수도 있으며 情報公開가 제대로 이루어지지 않아 결정되는 정책의 내용을 잘 모르기 때문에 반대하기도 한다. 이러한 의미에서 정책결정기관 및 집행기관요인의 하위변수로는 信賴性, 情報公開程度, 正統性을 선정하는 것이 바람직하다고 본다.

④ 環境要因 : 환경으로 부터 政策過程體系에 투입되는 要求와 支持는 정책에 큰 영향을 미치기 때문에 이들의 내용에 따라 政策內容 또한 달라지게 된다. 그런데 환경요인들은 이러한 투입의 내용에 직접적 영향을 미치는 것들이 있는가 하면, 政治體系의 特性에 影響을 줌으로써 이를 통해 간접적으로 정책결정패턴 및 내용에 영향을 미치는 것들도 있다.

정책반대요인 및 영향을 분석하는 데 있어서 환경요인의 하위변수로는 政治的 環境, 經濟的 環境, 社會的 環境 및 政治·行政文化를 들 수 있다. 그 중에서 政治的·經濟的·社會的 環境은 정치체계의 성격을 규정짓는 구체적 요인변수로서 機能하며, 政治·行政文化는 媒介變數로 作用한다고 할 수 있다.

이상에서 고찰한 정책대상집단의 정책반대요인을 도형화하면 <그림-1>과 같다. 이 그림에서 보는 바와 같이 政策自體要因, 政策對象集團要因, 政策決定機關 및 執行機關要因, 環境要因은 獨立變數로서 정책반대라고 하는 從屬變數에 직접적인 영향을 주고 있으

6. 政策對象集團의 政策反對에 關한 影響變數

1) 政策自體 要因

(1) 政策目標의 所望性

政策目標의 所望性이란 정책을 통하여 달성할 수 있는 바람직한 상태를 의미하는 것으로서 政策目標가 社會의 一般的 價値 및 政策對象集團의 價値와 一致할 때 所望성이 크다고 할 수 있다. 정책목표는 사회문제의 해결이나 公益의 達成이 그 내용이 되는데 예를 들면, 經濟成長政策의 目標는 經濟의 成長이고, 保健政策의 目標는 國民保健向上인 것이다.

이러한 정책목표는 정책활동에 대해 時間性, 正當性, 方向性을 가지게 해 주는 것이다. 즉 정책목표는 시간적으로 보아 미래에 도달하고자 하는 바람직한 상태이며, 그대로 방치할 경우에는 도달할 수 없는 상태를 政策을 통해서 實現하고자 하는 發展指向的 性格 또는 意志를 나타내는 것이다. 그렇기 때문에 政策目標는 政策의 存在理由가 된다.⁷⁷⁾ 이같이 정책목표는 채택된 정책문제를 해결 내지 개선하려는 의지와 소망이 집약된 것이어야 하므로 政策對象集團을 비롯한 相關집단의 參與와 合議를 바탕으로 설정되어야 할 것이다.⁷⁸⁾

그런데 정책목표의 所望性은 主觀的 價値判斷에 의존하게 되므로 개인적 또는 집단적 가치관이나 이해관계에 따라 그 判斷內容이 크게 달라질 수가 있기 때문에 객관적으로 보아 아무리 국가사회의 입장에서 소망스러운 정책이라고 하더라도 정책대상집단의 입장에서 보면 그렇지 않은 수가 있다. 이 때문에 정책결정주체와 대상집단간에 갈등이 생기고 政策反對現象이 야기되기도 한다.

그러므로 정책목표의 所望性 판단은 客觀的, 分析的, 合理的 判斷보다는 對立되는 集團間의 政治的 妥協 등 정치적 판단에 보다 많이 의존하게 된다.⁷⁹⁾

정책목표의 所望性 판단기준으로는 여러가지를 들 수 있으나 本 研究에서는 適合性과

77) 鄭正估, 前揭書, p. 38.

78) 金海東 外, 政策形成論, 韓國放送通信大學, 1983, p. 23.

79) 鄭正估, 前揭書, p. 537.

適正性의 두 가지에 국한하여 검토하고자 한다.

첫째, 適合性은 달성할 價値가 있는 여러가지 목표 중에서 가장 바람직한 것을 목표로 채택했는지의 여부를 의미한다.⁸⁰⁾ 문제해결을 내용으로 하는 治癒的 目標의 경우, 해결할 가치가 있는 여러가지 문제요소들 중에서 가장 중요한 문제요소를 해결할 것으로 결정했다면 이러한 정책목표는 소망성이 크다고 할 수 있다. 예를 들어 인플레이션 수습이 보다 시급한 경우에 公共支出의 縮小를 우선목표로 결정한다면 이 정책목표는 적합성이 있는 것이며, 만일 雇傭增大를 優先目標로 決定한다면 이는 適合性이 없는 것이라고 할 수 있다.

둘째, 適正性은 현실의 사회적 규범에 가장 적정한 것을 목표로 채택했는지의 여부를 의미한다. 정책목표는 社會規範과 一般的 價値에 비추어 보아 適正한 것을 채택하여야 일반국민의 지지를 받을 수 있으며, 政策對象集團이 그 목표에 동의하지 않을 경우라고 해도 社會的 壓力 때문에 反對의 強度를 緩和시킬 수 있다.

(2) 政策手段의 合理性

정책수단은 정책목표를 달성하기 위한 具體的인 手段으로서 정책의 實質的 內容이 되며, 따라서 정책의 구성요소들 중에서 가장 중요한 것이 된다. 이러한 政策手段은 국민들에게 직접적인 영향을 미치게 되는 것이므로 그것의 선택을 둘러싼 갈등은 치열해질 수밖에 없다. 그런데 정책목표의 선택에서 일어나는 갈등도 사실은 특정한 정책목표 아래서 선택하기가 쉬운 정책수단에 대한 이해관계의 대립 때문에 발생하는 경우가 많다.⁸¹⁾

政策目標達成을 통해 얻게 되는 效果나 附隨效果는 이를 향유하는 사람들이 있는 것과 마찬가지로 政策手段의 實現을 통해서 지불해야 할 政策費用이나 政策手段의 實現에서 발생하는 犧牲도 누군가에 의해 負擔되어야 한다. 따라서 정책수단의 종류와 정책수단의 실현기준에 따라 政策費用의 負擔者와 負擔水準이 달라지므로 정책수단의 실현자체는 政治的 葛藤과 鬭爭의 對象이 된다.⁸²⁾

따라서 정책수단의 선택은 合理的으로 이루어져야 하는 데 이러한 合理性의 판단기준으로는 效率性, 公平性을 들고자 한다.

80) 鄭正估, 前掲書, p. 279.

81) 朴成福·李鍾烈, 前掲書, p. 165.

82) 鄭正估, 前掲書, p. 294.

첫째, 效率性은 최소의 정책비용으로 정책목표의 달성을 실현할 수 있는지의 여부를 의미한다. 效率性은 能率性과 效果性을 포함하는 개념인 바 그 중 能率性은 投入 大 算 出의 비율로서 동일한 정책성과를 위해 최소의 정책비용을 지불하거나, 동일 비용으로 최대의 정책성과를 나타내는 것을 말하며, 效果性은 目標達成의 程度를 의미한다. 따라서 정책성과는 能率성과 效果性, 즉 효율성이 큰 것일수록 바람직하다고 할 수 있으나 효율성은 본질적으로 配分의 問題를 고려하지 않고 있다는 사실을 留意할 필요가 있다.

둘째, 公平性은 政策對象集團의 手段選擇과 受惠 또는 費用負擔의 程度面에서 配分의 定義에 합치되고 있는지의 여부를 의미한다. 특정의 정책목표를 달성하기 위한 수단은 특정집단에게만 혜택을 주거나 반대로 특정집단에게만 政策費用을 負擔하게 해서는 公平性에 배치된다고 할 수 있다.

예를 들어 公害防止의 目標을 위해 주택지역에 소재한 公害排出工場에 대해 무조건 閉鎖命令을 내린다면 그 공장의 인접주민들에게는 혜택이 돌아가지만 폐쇄되는 그 공장의 종업원들에게는 생계를 크게 위협하는 不公平한 結果를 초래한다는 것이다. 이럴 경우, 정책비용의 부담자가 되는 종업원들은 정책수단에 반대할 가능성이 많아진다.

(3) 政策決定節次의 公正性

현대의 여러 政策學者들은 結果의 正義를 도출하기 위하여 공정한 節次에 대해서 많은 관심을 기울여 왔다. J. Rawls같은 학자는 「公正한 節次는 그 公正性을 結果로 환원시킨다.」고 하여 理想的인 節次的 公正性의 保障을 통하여 分配的 公正性을 이룩할 수 있다고 믿었다.⁸³⁾ 또 T. J. Anton은 豫算過程의 公正性이 갖는 중요성을 언급하면서 「국민들에게 만족을 주는 것은 豫算書類 그 자체가 아니라 그것을 만드는 過程」이라고 하고 있다.⁸⁴⁾

따라서 정책결정주체가 공평한 절차에 따라 政策決定을 한다고 인식될 때 對象集團의 심리적 만족은 그 만큼 증가할 것이며 이는 政策支持로 연결될 것이다. 그러나 政策決定

83) J. Rawls, A Theory of Justice (Cambridge: Harvard Univ. Press, 1971), p. 86.

84) T. J. Anton, "Roles and Symbols in the Determination of State Expenditures", Midwest Journal of Political Science, Vol. 11 (1967), p. 27.

過程이 閉鎖的이어서 政策對象集團의 參與가 制限되거나 그 過程이 公開되지 않으면 결정되는 정책내용이 객관적으로 보아 바람직하다고 해도 關係者들의 政策所望性에 대한 認識은 나빠지게 된다.

또 閉鎖的인 政策決定過程에서는 흔히 많은 대안을 검토하지 못하거나 일부 계층의 이익이 무시되는 경우가 있게 되고, 이러한 상태가 반복되면 政策對象集團은 정책목표에 대한 의식과 정책수단의 합리성에 대한 不信이 생기게 된다.⁸⁵⁾ 이렇게 되면 정책결정주체가 아무리 홍보활동을 계속해도 政策內容의 所望性에 대한 政策對象集團의 認識이 나빠지게 되고 그 결과로 政策決定過程에서의 支持獲得이 어려워지게 된다.

政策決定過程에 있어서 公평성의 판단기준은 해결해야 할 문제의 성격이 무엇이나에 따라 달라질 수 있으나 批判의 制度化, 公開性, 公平性, 適切性,⁸⁶⁾ 參與性, 對應性 등 다양하게 제시되고 있다. 그러나 公開性, 公平性, 批判의 制度化, 適切性 등은 廣義의 參與性에 포함시킬 수 있다고 판단되므로 본 연구에서는 參與性和 對應性 두가지를 판단기준으로 삼고자 한다.

첫째, 參與性은 政策決定過程에 對象集團의 참여가 어느 정도 보장되고, 또 그들의 意思가 어느 정도 반영되는 지의 여부를 의미한다. 參與의 概念은 시대와 국가에 따라 또는 研究者의 觀點에 따라 多樣하게 定義되고 있다. 그러나 본 연구에서의 참여는 市民參與的 側面에서 이해하여 「특정의 정책으로 인해 영향을 받는 개인이나 집단이 자신들의 이익을 증진시키거나 損害를 減少시키기 위하여 여러가지 資源을 동원하여 政策決定過程에 영향을 미치려는 一體의 行爲⁸⁷⁾」로 보고자 한다.

政策對象集團은 政策으로부터 직접 혜택을 받는 수혜집단과 이에 반해 상대적 희생으로 부담을 갖게 되는 희생집단이 존재하게 되는데 政策決定이 바람직하게 이루어지기 위해서는 受惠對象이 될 集團의 강한 支持를 얻어야 하고 犧牲對象이 될 집단의 抵抗이 없도록 해야 한다.

따라서 政策決定過程에서의 참여는 對象集團들의 정책내용에 대한 요구를 반영함으로써 그들의 不利益과 不滿을 解消하는데 기여하게 된다. 반면에 參與의 排除는 다양한

85) 鄭正佶, 前掲書, p. 535.

86) 김영평, 불확실성과 정책의 정당성, 고려대학교 출판부, 1992, pp. 18-21 참조.

87) 金水暎, 政策學原論, 法志社, 1992, p. 173.

요구들이 政策에 반영되지 못할 뿐 아니라 政策目標가 所望性이 낮거나 정책수단이 非合理的인 경우라고 해도 이의 시정없이 政策決定이 이루어지는 경우가 많기 때문에 對象集團의 反對를 야기시키게 된다.

政策決定過程에서 對象集團의 참여성 인식에 영향을 미치는 중요한 요인으로서는 決定過程의 公開程度, 參與의 受容程度, 參與手段의 制度化 與否 등을 들 수 있다.⁸⁸⁾

① 決定過程의 公開程度：政策決定過程이 어느 정도 공개되느냐 하는 것은 정책을 지지 또는 반대하는 對象集團의 반응에 큰 영향을 미친다. 政策決定이 공개적일 때 對象集團은 決定主體를 信賴하게 되어 정책내용이 별로 소망스럽지 못할 경우라도 이에 반대하지 않을 가능성이 많다. 그러나 결정과정이 공개되지 않은 채 결정주체와 特殊關係를 맺고 있는 特定集團간에 祕密裡에 이루어진다면 支持를 받지 못하기 쉽다.

政治權力과 밀접한 관련을 맺고 있는 財閥 등의 특수이익집단은 주로 私的인 事業利益의 獲得을 目的으로 하기 때문에 그 접근방법이 어디까지나 內密的이고 非正式的이다.⁸⁹⁾ 이러한 私的 接近으로 나타난 政策決定의 效果는 전체국민이 아니라 주로 일부계층에만 돌아갈 수 밖에 없게 된다.

② 參與의 受容程度：參與에의 接近이 容易하면 정책대상집단은 自發的 參與를 통하여 요구를 투입할 수 있으므로 政策決定主體를 信賴하게 되며 정책을 공동으로 결정한다는 인식이 커져 결정되는 정책을 支持할 可能性이 높다. 그러나 權威主義的 政治體制로 인해 참여가 용이하지 아니 할 때에는 政策決定主體를 불신하게 되고 이것이 정책반대로 이어질 蓋然性이 크다.

③ 參與手段의 制度化 與否：公聽會, 公開討論會 등 참여수단이 제도화되어 있을 때에는 政策對象集團의 要求投入이 이러한 제도적 장치를 통하여 이루어지지만 그렇지 못할 때에는 建議, 陳情, 署名運動은 물론이고 경우에 따라서는 不法示威, 占據, 籠城 등 脫制度的이고 과격한 방법에 의해 要求投入이 이루어질 가능성이 높아진다.

둘째, 政策決定過程에서의 대응성은 政策決定主體가 公益의 觀點에서 對象集團의 欲求 또는 要求를 어느 정도나 기꺼이 고려하는 적극적인 봉사태도를 갖고 있는지의 여부를

88) 宋容善, 前揭論文, pp. 65-66 참조.

89) 白完基, 韓國의 行政過程, 金雲泰 外, 韓國政治論, 博英社, 1989, p. 601.

말한다. 對應性은 政策過程에서 民主性을 검증하는 결정적 개념의 하나로서 그 중요성이 강조되고 있음에도 불구하고 아직 明確한 概念定義가 이루어지지 못하고 있다.

그 예로서 대응성을 「市民의 選好를 만족시켜 주는 組織人의 能力⁹⁰⁾」, 또는 「명백하게 表明된 對象集團의 要求와 그러한 要求의 目標에 相應하는 政治體系의 행위간의 關係⁹¹⁾」라는 학자가 있는 반면 「정책환경의 要求, 選好, 價値를 만족시켜주는 정도⁹²⁾」라고 보는 학자도 있다. 이같이 對應性의 概念은 觀點에 따라 그 내용을 조금씩 달리하고 있지만 이상의 논의를 바탕으로 할 때 一般的으로 對應性이란 「政府가 公益의 觀點에서 市民의 欲求와 要求를 기꺼이 고려하겠다는 積極的인 奉仕態度」로 보고자 한다.

P. Schmaker에 의하면 政策過程에서의 대응성은 接近對應性, 議題對應性, 政策對應性, 算出對應性, 影響對應性으로 구분되고 있는 데⁹³⁾ 本 研究에서의 關心對象은 주로 議題對應性과 政策對應性이 된다. 議題對應性은 對象集團의 要求를 政策결정주체가 의제로 채택하느냐에 대한 것이고 政策대응성은 政策결정주체가 對象集團의 分명한 要求에 일치하는 政策을 채택하느냐에 대한 것이다.

政策결정주체가 주민들이 원하는 사회문제를 해결하기 위하여 이를 政策議題化하고 對象集團의 欲求와 要求에 바탕을 둔 政策決定을 한다면 이는 대응성이 높다는 것을 의미하는데 이 경우에 政策對象集團은 心理的 滿足感과 함께 政策決定主體를 信賴하기 때문에 결정되는 政策을 肯定的으로 認識하게 된다. 그러나 대응성이 낮을 때에는 政策決定主體에 대한 不信과 함께 算出되는 政策에 대해서도 否定的인 認識을 갖게 되기 쉽다.

2) 政策對象集團 要因

(1) 個人 또는 集團의 利害關係

一般的으로 국민들은 자신들의 이익을 增進시키는 政策을 支持하고 그것을 위협하는 政策에는 反對하는 것으로 看做되고 있다. A. Campell등은 「公共政策에 대한 국민들의

90) E. Ostrom, "The Design of Institutional Arrangements and the Responsiveness of the Police," in L. Rieselbach (ed.), *People vs Government* (Bloomington: Indiana Univ. Press, 1975), p. 275.

91) P. Schmaker, "Policy Responsiveness to Protest-Group Demands", *The Journal of Politics*, Vol. 37 (Feb/May 1975), p. 494.

92) 安海均, *現代行政學*, 茶山出版社, 1987, p. 237.

93) P. Schmaker, op. cit., pp. 494-495.

信賴는 일관된 理念的인 信念에 따라 결정되는 것이 아니라 原初的인 自己利益에 의하여 決定된다,고 主張하고 있다.⁹⁴⁾

이같이 社會문제의 해결을 위한 政策內容이 개인이나 집단의 私益을 저해할 것이라고 예상될 경우에 利害關係者들은 그러한 정책의 결정에 반대하게 된다. 여기에서 말하는 私益이란 物質的인 利益은 물론이고 無形의 權利, 威信, 名譽, 社會的 地位등을 모두 포함하는 概念이다.⁹⁵⁾ 이러한 현상은 특히 再分配政策의 결정과정에서 흔히 볼 수 있는데 既得權者의 강한 反撥을 수반하는 경우가 많다.

政策對象集團이 特定政策을 支持할 것인가, 아니면 反對할 것인가에 대한 意思決定은 대체로 費用-便益分析을 통하여 이루어진다고 할 수 있다. M. W. Giles와 D. S. Catlin은 合理的인 個人은 便益이 극대화되고 費用이 극소화되는 行動代案을 선택한다⁹⁶⁾고 하면서 政策反對는 反對에 드는 費用, 反對에서 얻는 便益의 합이 支持費用과 反對에서 얻는 合보다 클 때 가능하다고 설명하고 있다.

그러나 政策對象集團의 反對意思決定에 있어서는 政策內容에 따라 費用과 便益이 具體的인 경우도 있고 象徵的, 心理的인 경우도 있으므로 量的 測定이 반드시 가능한 것만은 아니다.⁹⁷⁾ 反對主體인 對象集團의 立場에서 보았을 때, 반대함에 따르는 개인의 資源喪失과 反對에서 얻는 便益이 具體的인 경우는 費用-便益分析方法으로 意思決定이 가능하다.

그러나 대부분의 政策決定은 지지나 반대에 따른 비용-편익이 구체적이기 보다는 상징적, 심리적인 것과 혼합되어 있다. 예를 들면 공해방지문제를 政策議題로 채택하려고 할 때 이를 저지하기 위하여 기업들이 反對集團을 조직화하고 반대를 위해 노력하는 이유도 대상집단의 부분적, 구체적 비용으로 전체적인 상징적 편익을 얻고자 하기 때문이다.⁹⁸⁾

정책대상집단의 利害關係에 따른 정책반대에 있어서 특히 지적해야 할 것 중의 하나는 地域利己主義에서 연유하는 반대이다. 일반적으로 지역이기주의란 「국가 또는 社會共同

94) A. Campell, *The American Voter* (New York : Wiley, 1960), p. 205.

95) 朴在公, 前揭論文, p. 539.

96) M. W. Giles and D. S. Catlin, "Mass-Revel Compliance with Public Policy : The Case of School Desegregation", *The Journal of Politics*, Vol. 42(1980), p. 742.

97) 羅重植, 前揭論文, p. 90.

98) M. A. Grenson, *The Un-Politics of Air Polution* (Baltimore : The John's Hopkins Univ. Press, 1971), Chap. 6-7 참조.

體 전체의 이익보다는 자기지역의 이익을 우선하는 性向」을 의미하는 것으로서⁹⁹⁾ 이는 편협한 地域意識에서 나타나는 것이다. 地域意識은 특정지역의 固有文化樣相을 나타내는 이데올로기로서 「특정지역의 共同體成員들이 간직한 공통의 信念이나 價値觀, 嗜好」라고 定義할 수 있는데¹⁰⁰⁾ 이러한 지역의식은 純機能과 逆機能을 동시에 가지고 있다.

순기능적 地域意識은 지역주민의 所屬感을 강화시키고 집단의 成就度를 높이며, 사회 통합에도 기여하지만 역기능적 地域意識은 다른 지역에 대한 偏見과 排他性으로 지역간에 斷絶 및 分裂, 그리고 葛藤을 야기시키며¹⁰¹⁾ 극단적인 지역이기주의를 배태시킨다.

地域意識의 역기능에서 나오는 地域利己主義는 다음과 같은 몇 가지 점에서 문제가 있다.¹⁰²⁾ ① 지역이기주의는 特定地域의 이익을 全體社會의 이익보다 앞세운다는 점이다. 개인적 이익과 부분지역의 이익은 당연히 주장되고 존중되어야 할 이익이지만 전체사회나 공공의 이익보다 우선될 수 있는 이익은 아닌 데도 지역이기주의는 이러한 이익을 우선하려고 한다. ② 지역이기주의는 흔히 다른 지역에 대해 排他性을 띠며 共同體的 連帶와 동일시의 범위를 內集團에 限定시키려는 閉鎖性을 갖는다.

③ 지역이기주의는 內集團과 外集團, 그리고 전체집단에 대해 일관성이 없는 二重的 行爲規範을 적용시킨다는 점에 문제가 있다. 내집단에의 忠誠을 강조하면서 다른 공동체에 대해서는 무관심한 가 하면 自己地域의 이익을 위해서는 공동체의 규범은 지키지 않는 二律背反을 보이기도 한다. ④ 지역이기주의는 他地域의 이익이나 共同體의 共同利益보다 자기지역의 이익을 내세우면서도 흔히 妥協과 調整을 거부하는 극단주의적 行態를 낳는다.

이러한 지역이기주의가 강한 경우에는 特定政策의 내용이 국가와 사회전체의 입장에서 아무리 必要하고 소망스러운 것이라고 해도 자기지역의 이익에 조금이라도 沮害要因이 된다고 판단될 때에는 이를 反對하기가 쉽다. 그동안 크게 사회문제화 되었던 忠淸南道 安眠島의 핵폐기물처리장 설치반대, 慶尙北道蔚珍郡의 원자력발전소 설치반대, 그리고 濟州道開發特別法の의 制定反對에 있어서도 공식적으로 표방된 反對原因 이외에 그 根底

99) 金興植, 地域利己主義 克服을 위한 政策研究, 韓國地方行政研究院, 1993, p. 7

100) 朴西浩 外, 地域發展論, 綠苑出版社, 1989, p. 169.

101) 朴西浩 外, 前揭書, p. 192.

102) 임희섭, 합리적이고 효과적인 집단의사 표현방법의 제도화, 내무부 지방행정연구수원, 지방행정발전세미나 주제발표논문, 1991. 11, pp. 5-6 참조.

에는 주민들의 地域利己主義가 깔려 있었던 사실을 부인할 수 없다.

그런데 지역이기주의로 인해 特定政策을 반대하는 傾向은 앞으로 地方自治 및 地方化가 정착되어 감에 따라 그 발생빈도가 더욱 많아질 것으로 전망된다.

(2) 過去의 政策經驗

心理學에서는 어떤 문제에 대한 過去의 直接的 經驗이 그와 유사한 새로운 문제에 대한 사람들의 態度形成이나 行動에 큰 영향을 주는 것으로 보고 있다.¹⁰³⁾ 따라서 과거의 정책에 대한 對象集團의 경험 역시 새로운 정책에 대한 반응이나 행태에 중대한 영향을 미칠 것이라는 점은 類推하기 어렵지 않다.

過去의 政策內容이 바람직했고 執行過程에서 對象集團에게 좋은 인상을 심어주었다면 새로이 결정되는 정책에 대해서도 대체로 긍정적으로 평가할 가능성이 높다. 그러나 과거의 정책내용과 政策執行에 대해 對象集團이 좋지 않은 경험을 가지고 있다면 새로이 결정되는 정책에 대한 對象集團의 반응이나 행태는 대체로 부정적인 것으로 나타날 가능성이 높다고 할 것이다.

(3) 政策對象集團의 情性

規制政策을 비롯한 대부분의 정책은 그 執行過程에서 行態變化를 요구하게 되는데 對象集團은 이러한 요구를 履行해야 하며, 그렇지 못할 때는 제재를 받게 된다. 따라서 政策對象集團이 政策內容에는 同意하면서도 정책이 요구하는 行動規定을 실제의 행동으로 옮기는데 부담이 되기 때문에 拒否感이 생겨서 政策決定過程에서부터 반대하는 경우가 있다.

人間은 本質적으로 變化를 두려워하는 性向이 있으며 이미 굳어진 타성이 자리잡고 있기 때문에 정책이 어떠한 행태변화를 요구한다고 하더라도 그러한 요구에 부응하는 것이 그렇게 쉬운 일이 아니다. 또 변화에는 知的, 經濟적으로 적지 않은 부담이 수반되는 경우가 많다. 때문에 현재의 狀態가 어느 정도 견딜만하다고 판단될 때에는 거기에 安住하려는 경향이 커지게 되어 行態變化를 크게 요구하는 改革政策에 대해서는 否定的 反應을 보일 가능성이 더욱 높아지게 된다.

103) D. O. Sears, J. L. Freedman and L. A. Peplau 著, 홍대식 譯, 사회심리학, 養英閣, 1993, p. 178.

3) 政策決定機關 및 執行機關 要因

(1) 信賴性

政策決定機關 및 執行機關에 대한 信賴性은 국민들의 정부에 대한 評價定向으로서 일반적으로「정부의 政策活動이나 事業이 국민들의 規範的 期待에 따라 수행되고 있다는 信念」을 의미한다. 여기에서의 規範的 期待라 함은 정부의 활동이나 사업이 일반국민들에 의하여 法的으로나 道德的으로 옳고 정당하며 合當하다고 믿고 정책이 당초의 내용대로 차질없이 수행되어 국민들이 期待하는 바를 실현시켜 줄 것이라 믿는 것을 말한다.¹⁰⁴⁾

政策決定機關과 執行機關이 人的·經濟的·政治的 資源과 能力을 구비하고 평소에 公평한 節次에 따라 政策決定과 執行을 하고 業務를 誠實·公正하게 처리하게 되면 일반 국민들은 정부의 활동이 그들의 생활수준을 향상시키는데 기여한다고 인식하게 되어 政府를 信賴하게 되고 이러한 信賴는 결정되는 정책에 대한 支持可能性을 높이게 된다.

그러나 政策決定者나 집행자들의 평소의 행태가 불친절하며 行政便宜主義로 업무를 처리하거나 一般國民들을 政治·行政의 主體가 아닌 客體로 인식한다든가 규제의 대상으로 보는 高壓的인 자세를 가질 때에는 정부를 불신하게 된다. 또 政策決定者나 집행자들의 평소의 활동에 있어서 特定階級과 癒着하여 特定利益만을 보호하고 있다는 인식을 주게 되면 역시 정부를 불신하게 되고 政策對象集團은 새로이 결정되는 정책에 대해서 그 純粹性과 正當性에 대한 의심을 갖게 됨으로써 政策反對로 연결되는 경우가 많다.

(2) 情報公開 程度

여기에서 情報公開 程度는 정책결정과정에서 對象集團에게 필요한 정보를 얼마나 정확하고 적절하게 공개하느냐에 대한 것이다. 政策情報의 公開는 정책대상집단의 자주적 參與에 결정적인 영향을 준다. 社會問題가 복잡해지고 정책결정이 고도로 專門化, 技術化되고 있는 오늘날 정보공개와 內容은 參與의 확대를 결정하는 중요한 요건이 되고 있으며 정보에의 접근없이 參與指向은 생기지 않는다는 의미에서 「情報가 없으면 參與도 없다¹⁰⁵⁾」는 말까지 있다.

104) 文泰鉉, 前掲論文, p. 341.

105) 松下圭一, 市民·情報·行政, 行政と情報(東京, ぎょうせい), 1981, p. 1.

따라서 情報公開를 통해 정책대상집단이 필요한 情報를 용이하게 접할 수 있게 되면 정책결정과정의 내용을 理解하고 판단함으로써 자주적으로 참여하여 자신들의 요구를 정책 내용에 반영시킬 수가 있게 된다. 반면에 정책대상집단이 정보를 제대로 얻지 못하면 참여가 이루어질 수 없거나, 설령 이루어진다고 하더라도 그들의 요구를 제시하고 반영하기가 사실상 어렵게 한다.

또 政策關聯情報의 公開는 정책대상집단으로 하여금 情報를 정책결정기관과 자신들이 共有하고 있다는 인식을 갖도록하여 滿足感을 심어주는 한편 정책결정과정에서 야기될 수 있는 오해를 해소할 수 있게 한다. 이러한 정보공개를 통한 정책대상집단의 情報共有認識과 決定過程에 대한 이해는 政策決定機關에 대한 信賴로 연결되어 결정되는 정책을 지지하거나, 아니면 적어도 부정적인 認識은 약화시키는 역할을 하게 된다.

그러므로 정책결정기관은 弘報活動을 통해서 정책결정과정의 內容을 제대로 공개할 필요가 있는데 그 公開程度에 대한 判斷基準으로는 다음의 네 가지를 들 수 있다.

첫째는 有用性으로서, 이는 공개되는 정보가 대상집단의 理解能力을 돕는 등 정책결정에 參與하는 데에 어느 정도 有用한가 하는 것이다. 둘째는 正確性으로서, 情報의 내용이 歪曲없이 사실대로 공개되는가 하는 것이다. 셋째는 適正性으로서, 情報의 量이 過不足없이 공개되는가 하는 것이다. 넷째는 適時性으로서 정보가 필요한 때에 제대로 공개되는가 하는 것이다.

(3) 正統性

正統性이 약한 정책기관이 결정하는 政策에 대해서는 政策目標의 純粹性에 대한 의심 때문에 반대하는 경향이 적지 않다. 政策決定機關 및 執行機關의 正統性이 약하면 政策目標가 아무리 純粹하더라도 일반국민은 정부를 불신하여 아무런 이유없이 政策을 싫어하게 되며, 이를 기회로 政策對象集團도 자신들에게 불이익을 주는 내용의 政策을 反對하려고 한다.

4) 環境要因

(1) 政治的 環境

가. 政治·行政理念

政治·行政理念이란 일반적으로 정치·행정체제가 지향하는 最高價値 또는 指導精神

으로서 정부가 무엇을 해야 하고, 또한 국민과의 관계는 어떠해야 하는가 하는 정치·행정적 가치에 대한 일관성 있는 觀念體系를 의미한다.¹⁰⁶⁾

정치·행정이념은 국가의 政策全般을 지배하여 사용가능한 政策目標와 政策手段의 범위를 이념의 테두리 내에 한정하는 役割을 하는데 이러한 理念의 變化는 政策의 基本方向과 範圍에 영향을 주어 새로운 정책을 正當化시킨다. 傳統的인 자유주의국가에서 公共介入을 토대로 하는 복지이념으로의 변천은 社會政策과 規制政策을 正當化시킨 좋은 예이다. 또한 政治·行政理念은 傳統的인 價値觀의 差異, 國家與件 등의 차이에 따라 國家마다 독특한 성격을 갖게 된다.¹⁰⁷⁾

政策決定過程에 영향을 미치는 政治·行政理念으로서 중요한 것으로는 일반적으로 民主性과 能率性, 그리고 社會的 衡平性을 들 수 있다.¹⁰⁸⁾ 民主性を 강조하는 정부는 能率性を 강조하는 경우보다 政策決定過程을 개방시켜 보다 많은 참여가 이루어지도록 여러가지 조치를 취함으로써 政策對象集團의 요구투입이 제대로 이루어지게 될 것이다. 따라서 민주성을 바탕으로 결정되는 政策은 對象集團의 支持確保가 보다 容易해진다.

社會的 衡平性이 政治·行政理念으로 되는 경우에는 정치·경제·사회적으로 불리한 계층에 있는 사람들의 이익을 반영하거나 所得再分配를 중시하는 정책이 보다 높은 優先順位를 가지게 될 것이다. 이렇게 볼 때 정치·행정이념은 정부가 무엇을 어떻게 행하느냐를 좌우함으로써 政策過程 뿐만 아니라 정책의 내용에도 커다란 영향을 미친다고 할 수 있다.

한편 우리나라의 特殊現實에 있어서는 國家安保도 중요한 정치·행정이념의 하나라고 볼 수 있다.¹⁰⁹⁾ 해방이후의 南北分斷과 6.25戰爭의 경험에서 비롯된 安保優先主義는 根本적으로 國民들의 정신세계에 分斷意識을 주입시켰고 이러한 意識은 일체의 價値判斷에 있어서 前提되어야 하는 것으로 인식되었다.

국민의 입장에서 볼 때 이러한 분단의식의 內面化는 政治體制에 대해서 자신의 要求와 期待의 表現을 留保하거나 自制토록 만들었으며, 정부의 입장에서는 政策活動에 있어서 국민의 意思를 간과하고 政府主導로 흐르게 함으로써 국민은 政策過程에서 乖離되는 결

106) 朴成福·李鍾烈, 정책학원론, 대영문화사, 1993, p. 181.

107) 金水暎, 政策學原論, 法志社, 1992, p. 48.

108) 朴成福·李鍾烈, 前揭書, p. 181.

109) 金雄洛, 前揭論文, p. 32.

과를 가져왔다. 결과적으로 안보우선주의는 국민의 정부에 대한 投入 메카니즘의 封鎖 또는 制約을 가져오게 될 것이다.

나. 政治體制의 特性

政治體制의 중요한 기능 중의 하나는 政治社會의 統合化에 있다. 즉 정치체제는 국민의 要求와 支持를 통하여 정치사회의 統合化에 이바지하여야 하며 政策決定過程을 통하여 전체로서의 社會를 구축할 수 있어야 한다.¹¹⁰⁾

政治體制는 정책의 결정·집행활동의 主體가 되는데 그 체제가 民主的이나 權威的인냐에 따라 政策過程이 달라져 국민들이 政策過程에 참여하는 方式이나 영향력에 차이가 나고 算出되는 정책의 내용 조차도 달라지게 된다. 대체로 정치체제가 民主的일 경우, 政策決定過程은 開放的이 되므로 그 과정에서 參與를 통해 利害當事者들간에 충분한 논의가 이루어지고 그들의 意思가 많이 반영될 수 있기 때문에 政策決定이 對象集團의 要求와 期待에 큰 乖離없이 이루어진다고 할 수 있다.¹¹¹⁾

반면에 정치체제가 權威的일 경우, 政策決定過程에는 일부의 限定的인 參與者만 관여하게 되고, 비록 對象集團의 참여가 이루어진다고 해도 그것은 형식적인 것에 그치거나 動員手段으로 이용될 뿐이다. 그러므로 권위주의적 정치체제에서 이루어지는 대부분의 정책은 對象集團의 요구와 기대와는 많은 乖離現象을 露呈시킴으로써 對象集團의 불만을 사게 되고 이것이 정책반대행위로 연결될 가능성이 커지게 된다.

그러면 政治體制類型과 政策過程과의 相關性을 政策議題設定過程을 중심으로 하여 具體的으로 고찰해 보자.

民主主義 政治體制 아래서의 政策決定은 기본적으로 정치시장에서의 자유로운 선택행위로 이해하게 되므로 政策議題設定過程은 外部主導型이 支配的이다.¹¹²⁾ 外部主導型이란 정책환경으로서의 외부집단이 자신들에게 被害를 주고 있는 사회문제를 정부가 해결해 줄 것을 요구하여 이를 社會爭點化하고 公衆議題로 전환시켜 정부의제로 채택하도록 하는 의제설정모형이다.¹¹³⁾

이러한 외부주도형에서는 市民社會의 다양한 集團들이 議題設定過程에서 다양한 활동

110) 韓貞一, 政策決定過程의 比較·發展, 韓國政治發展論, 전예원, 1982, p. 259.

111) 宋容善, 前揭論文, p. 48.

112) 金雄洛, 前揭論文, p. 22.

113) 鄭正恪, 前揭書, p. 222.

주체로 인정되어 참여가 보장되며 결정과정에 대한 公開性이 강하기 때문에 政策決定主體는 자신의 선호에 따라 政策議題를 채택할 수가 없고 참여집단들의 요구에 민감하게 반응하지 않으면 안된다. 따라서 이 模型에서는 政策決定過程에서도 의제설정과정과 마찬가지로 일반국민의 참여가 제도적으로 보장되어 자발적 참여가 이루어지므로 政策過程과 政治體制 사이에서 국민들이 느끼는 乖離感은 상대적으로 적다고 할 수 있다.¹¹⁴⁾

한편 權威主義 政治體制에서의 議題設定過程은 動員型과 内部接近型이 지배적이다. 동원형은 政策議題採擇이 체제내의 政策決定者에 의해 主導되는 것으로서, 주로 政策決定者의 指示에 의하여 提起된 문제가 바로 政府議題化되고 일반국민의 지지를 얻어 정책의 집행을 성공적으로 이끌기 위하여 정부의 弘報活動을 이용하여 公衆議題化 시키는 것이다.¹¹⁵⁾

이 모형에서는 公衆議題化 段階가 중요한 데 그 이유는 비록 政策決定者의 지시에 의해서 정부의제화되고 政策決定이 이루어지지만 이 단계에서 등장하는 輿論 등을 반영할 수 있기 때문이다. 그러나 여론을 실제의 政策決定過程에 반영시키는 가는 전적으로 政治體制의 성격에 기인한다고 하겠다. 이러한 動員型은 정부가 일반국민들의 요구를 기다리지 아니하고 能動的으로 나서서 문제를 인식하여 優先順位를 설정하고 政策目標를 수립하는 開發途上國에서 주로 나타나는 政策決定類型이다.

이에 대해 内部接近型은 정치체제내의 政策決定者나 官僚集團에 쉽게 접근할 수 있는 外部集團에 의하여 주도되고 最高決定者에 의하여 사회문제를 정부의제화하는 議題設定 模型이다.¹¹⁶⁾ 이 모형은 動員型과는 달라서 論題를 정부영역 밖의 일반국민에게 확산시키는 것을 바라지 않기 때문에 공개가 排除되고 公衆參與 역시 매우 제한적이어서 公衆議題는 성립되지 않고 問題提起 단계에 이어서 公式議題化의 단계로 연결된다.¹¹⁷⁾ 이 모형은 주로 社會的 地位와 富가 편중된 사회에서 나타난다고 할 수 있다.

그런데 權威主義 政治體制에 있어서 動員型과 内部接近型이 의제설정방법과 政策決定方法이 주류를 이룬다고 할 때 기본적으로 정책대상자로서의 국민의 要求와 期待가 政

114) 金雄洛, 前揭論文, p. 22.

115) R. W. Cobb, J. K. Ross and M. H. Ross, 'Agenda Building as a Comparative Political Process', *American Political Science Review*, Vol. 70, pp. 132-135.

116) 鄭正佑, 前揭書, p. 224.

117) 崔鳳基, 前揭書, p. 118.

策過程에 반영되기 어렵다는 데에 문제가 있다.

民主主義 政治體制에 있어서는 政策決定過程이 多元的, 競爭的이며 開放的, 社會集團 中心的 性格을 띠는데 반해 權威主義 體制 아래서는 엘리트 中心的, 非競爭的이며, 閉鎖的, 個人中心的 性格이 강한 것이 常例이다.¹¹⁸⁾ 따라서 권위주의체제에 있어서의 政策決定은 政策對象集團의 參與의 制約으로 投入機能이 脆弱性을 띠으로써 이해관계를 圓滑하게 表出하기가 어렵게 된다.

다. 政治體制的 權力構造

政治體制的 權力構造란 정치체제를 구성하는 要素들 間に 反復的으로 나타나는 類型화된 勸力關係를 의미한다.¹¹⁹⁾ 권력이 행정부에 집중되어 있으면 주로 官僚的 利益이 政策의 내용을 형성하게 되며, 권력이 분산되어 있으면 국민들의 이익이 政策의 내용에 보다 많이 반영될 것이다.

行政府의 각 部處들 간의 權力관계 역시 政策過程에 영향을 주며, 결정권한이 중앙정부에 집중되어 있느냐, 아니면 地方政府에 분산되어 있느냐 하는 것도 政策決定過程에 많은 영향을 미친다. 강력한 中央集權國家에서는 중앙정부가 거의 모든 政策過程을 지배하고 있는 반면, 地方分權이 잘 이루어져 있는 국가에서는 下位政治體制들이 自律性을 가지므로 독자적인 政策활동을 수행할 수가 있다. 중앙집권제와 지방분권제는 政策過程에서 모두 肯定的 側面과 否定的 側面을 가지고 있으나 우리나라와 같은 과도한 中央集權은 地域的 特殊性과 伸縮性이 결여된 政策을 가져 올 수 있으며, 政策過程에서 民主的 統制가 약화될 수 있는 것이 커다란 문제점이 되고 있다.

또 政府와 民間과의 權力構造 역시 政策決定에 영향을 미치게 된다. 오늘날은 모든 국가에서 公共領域이 확대되고 있는데 그 이유는 先進國에서는 전반적 社會變化와 市場機能의 限界性이 가져온 機能的 必要性이 그러한 현상을 深化시키고 있는 반면 開發途上國家에서는 經濟成長政策이 政府主導를 強化시킨 原因이 된 것으로 알려져 있다.¹²⁰⁾ 공공영역이 확대되면 과거 민간부문의 활동영역에 속하던 사항도 政策문제 的 대상이 되기

118) 崔鳳基, 前掲書, p. 203.

119) 朴成福·李鍾烈, 前掲書, p. 186.

120) 朴成福·李鍾烈, 前掲書, p. 188.

때문에 정책문제의 範圍가 훨씬 커짐으로써 政策決定體制의 부담을 가중시켜 정확하고 올바른 정책을 수립하거나 결정하는데 장애요인이 됨으로써 정책반대를 야기시킬 가능성이 많아지게 된다.

(2) 經濟的 環境

公共政策은 서로 다른 利害關係와 欲求를 지닌 公私의 여러 집단들간의 葛藤으로부터 나온다고 할 수 있는데 특히 現代社會에서 葛藤의 主된 源泉중의 하나는 바로 경제활동이다.¹²¹⁾ 국민들의 경제활동에 있어서 資源의 稀少性으로 인한 利害關係集團 간의 대립·갈등은 政策決定過程에 많은 영향을 미친다.

다른 集團들과 맺고 있는 기존의 經濟的 關係에 불만을 가지거나 불이익을 당하는 집단들은 그러한 조건들이 개선될 수 있는 새로운 政策을 원하게 되며, 政策決定過程에서 자신들의 欲求가 반영될 수 있도록 여러가지 노력을 하게 된다. 그러나 기존의 정책에 의해 經濟的 利得을 누리고 있는 집단들은 새로운 정책에 반대하고 새로운 결정자체를 저지하기 위하여 노력하는 경우가 많다.

經濟成長도 政策過程에 큰 영향을 미친다. 경제성장은 一般的으로 富의 總量을 증가시키지만 그것의 配分에 있어서 상대적 불평등을 심화시키는 수가 많기 때문에 정부는 貧富隔差의 해소를 위한 所得配分政策 등 社會政策을 수행하여야 한다.¹²²⁾ 개발도상국의 경우는 경제성장과정에서 주로 政府主導型 成長政策을 취하고 있는데 이러한 指向은 政策決定過程에 큰 영향을 미치게 된다.

政府主導型 經濟成長政策은 부족한 資源속에서 국민 총생산을 단기간내에 극대화시키기 위해 效率性을 중시하므로 자연히 政策決定過程에서 일반국민들의 참여를 抑制하거나 排除시키게 되고 국민들의 정책에 대한 利益表出行爲는 제도적으로 거의 용납하지 아니한다. 뿐만 아니라 資本의 축적과 배분이 정부에 의해 主導되기 때문에 기업과 정부간에 바람직하지 못한 癒着이 이루어져 대기업으로 대표되는 特定集團이 政策決定者나 지배엘리트에게 접근하여 政策決定에서 자신들의 特殊利益만을 반영시키는 수가 많다.

한편 地域간의 經濟的 與件의 차이도 政策決定過程에서 對象集團의 반응에 영향을 미칠 수 있다. 예컨대 고도의 都市集中化現象이 심화되고 있는데도 지역적인 여건과 특성을 고려함이 없이 大都市와 餘他 地域을 동일시하여 획일적으로 적용되는 特定政策을 決定할 경우, 經濟的 與件이 뒤지고 있는 지역의 주민들은 이러한 정책이 지역간 격차를

121) J. E. Anderson, op. cit., pp. 31-34 참조.

122) 金水映, 前掲書, p. 45.

더욱 심화시킬 것으로 판단하여 政策決定 그 자체를 반대할 수가 있다.

(3) 社會的 現象

社會的 葛藤과 社會的 變化는 政策問題를 발생시키며 정부에 대한 요구를 가져오게 한다.¹²³⁾ 예를 들어 女權의 신장, 사회복지의 확대, 그리고 自然保存論者의 개발정책반대를 둘러싸고 야기되는 社會的 葛藤은 政府로 하여금 그 해결을 위하여 새로운 정책을 수립하는데 고심하도록 만들고, 그들의 이익과 상충되는 이익과 가치를 지닌 계층이나 집단은 상대측의 주장을 반대하고 나섬으로써 政策決定主體들을 곤혹스럽게 한다.

政策過程에 영향을 미치는 사회적 조건은 다양하지만 여기에서는 本 研究의 목적에 비추어 政策反對에 크게 영향을 주는 社會價值體系와 大衆媒體에 국한하여 고찰하고자 한다.

첫째, 사회에 일반화되어 있는 價值體系는 政策決定過程에서 對象集團의 반응에 영향을 준다. 근본적으로 특정사회에는 支配的인 道徳이나 慣習類型이 있으며, 개인의 신념이나 가치체계는 社會化過程을 통하여 형성되는데 사회에 공인지향적 가치관이 우세할 때에는 政策對象集團은 정책의 내용이 전체사회를 위하여 소망스럽다고 인식된다면 자신들에게 어느 정도 불이익이 있을 것으로 판단되어도 이를 감수하려는 경향이 있다.

그러나 사회에 利益指向的 價值觀이 팽배할 때에는 政策內容이 아무리 전체사회를 위해 바람직하다고 해도 특정지역이나 특정계층에 조금이라도 손해를 줄 것으로 판단된다면 그 決定自體부터 反對하는 경향이 많아지게 된다.

둘째, 大衆媒體의 特定政策에 대한 關心의 정도는 政策對象集團의 態度形成에 상당한 影響力을 행사한다. 大衆媒體가 政策決定過程에서 지나는 의의는 報道할 事件의 選別, 그에 대한 解説을 통한 輿論의 形成¹²⁴⁾과 要求投入을 담당하는 소위 여론지도자로서의 사회문제의 結集 및 表明, 그리고 批判의 代表的 裝置라는 데 있다.¹²⁵⁾ 이러한 大衆媒體의 機能을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.¹²⁶⁾

① 大衆媒體는 報道를 통해 個別的 市民이나 集團 또는 지역의 문제를 政策決定者에게 전달하여 政策議題化시키는 역할을 한다. 政黨, 利益集團을 비롯한 사회단체나 일반

123) 金水暎, 前掲書, p. 42.

124) 輿論이란 多義的 概念이지만 여기에서는 특정사회의 自律的 構成員이 그 사회의 論爭點이 되는 問題(issues)에 대하여 論議를 통하여 가지게 되는 合成的 意見으로 규정하고자 한다. 이에 대해서는 尹正吉, PRs論, 전국대출판부, 1989, p. 159 참조.

125) 安海均, 前掲書, p. 159.

126) 尹正吉, 정책과정론, pp. 155-182 참조. 鄭正佑, 前掲書, pp. 209-210 참조. 朴成福·李鍾烈, 前掲書, pp. 226-227 참조.

국민은 建議, 請願, 聲明書發表, 示威 등 다양한 방법을 사용하여 政策決定者를 상대로 利益表出 行爲를 하게 되는데 大衆媒體는 이러한 내용을 보도함으로써 접근통로를 제공하게 되는 것이다.

② 大衆媒體는 일반국민이나 政策決定主體가 미리 판단하지 못하였거나 인식하지 못한 중요한 社會問題를 발굴하고 그 대안을 제시함으로써 이에 대한 관심을 일깨워 주는 促省 役割을 수행한다.

③ 大衆媒體는 輿論形成을 통해 政策決定過程에 영향력을 행사한다. 여론형성의 출발점은 사회의 일부에서 발생한 問題를 一般大衆에게 알려서 그들의 관심을 끌도록 하는 것인데 바로 大衆媒體가 報道를 통해 이를 담당하는 것이다. 따라서 大衆媒體는 여론형성을 통해 특정의 社會問題를 公衆議題化하여 政策決定過程에 투입하는 역할을 하는 것이다.

이같이 大衆媒體는 政策決定과 관련하여 여러가지 기능을 수행하고 있는데 특정정책에 대한 大衆媒體의 關心과 支持의 程度가 높을 때에는 政策對象集團의 반응도 지지로 나타나는 性向이 많은 반면 大衆媒體가 特定政策을 부정적으로 인식하거나 관심이 적을 때에는 對象集團 역시 그 정책에 否定的 反應을 나타낼 가능성이 크다.

政策對象集團의 입장에서 볼 때 大衆媒體는 자신들의 이익을 代理表出하는 支援集團으로 인식하는 경향이 있는데 이 때문에 對象集團들은 政策決定過程에서 자신들의 요구를 반영하기 위한 수단으로 大衆媒體의 關心과 支持를 획득하기 위하여 노력하게 된다.

(4) 政治·行政文化

政治·行政文化란 일반문화의 下位文化로서 特定國家의 정치인이나 행정관료들의 意識構造, 思考方式, 價值觀, 態도와 一般國民의 政治·行政에 대한 가치의식의 총합을 의미한다.¹²⁷⁾ 정치·행정문화는 政治·行政體制가 실질적으로 어떻게 움직이느냐를 포착토록 하게 되는데 이는 정책의 決定·執行 패턴을 규정함으로써 정책의 내용에 영향을 미친다.¹²⁸⁾

국가에 따라 정책활동이나 정책내용에 차이가 나는 중요한 이유중의 하나는 政治·行政

127) 여기에서는 政治文化와 行政文化를 합해서 政治·行政文化로 표기하고자 한다. 원래 政治文化 속에는 行政文化가 포함되는 것이었으나 政治·行政二元論의 결과로 한 때 政治文化와 行政文化라는 용어가 두 분야에서 따로 쓰여지고 있었기 때문에 마치 政治文化와 行政文化가 따로 존재하는 것 같은 誤解가 있을 수 있었다. 특히 政策研究는 정치와 행정이 결합되는 一元論의 입장에서 다루어지기 때문에 政治·行政文化로 표기하는 것이 바람직스러울 것 같다. 尹正吉, 前掲書, p.47. 註4) 참조.

128) 金水暎, 前掲書, p.49.

文化가 각기 相異하기 때문이다. G. A. Almond와 S. Verba는 市民의 意識이나 態度에 따라 政治文化를 地方型, 臣民型, 參與型으로 구분하고 있다.¹²⁹⁾ 地方型 政治文化에 있어서 시민은 전체로서의 政治體制, 投入過程, 算出過程에 대한 知識이 없으며, 그러한 定向도 되어 있지 아니할 뿐만 아니라 정치적 參與者로서의 自覺도 없다. 또 정부도 多數市民에 대해 거의 關心이 없고 政策決定에의 參與가 근본적으로 존재하고 있지 않기 때문에 시민들은 政策決定에 영향을 미치지 못한다.

臣民型 政治文化에서의 시민은 政治體制一般이나 算出過程에 대해서는 민감한 반응을 보이지만 投入過程이나 參與主體의 역할에 대해서는 별다른 반응을 보이지 않는다. 따라서 시민들은 權威的인 政府의 行爲를 受動的으로 받아들이는 경향이 높은 대신 政策決定에 대한 自覺의 缺如로 公共政策에 별다른 影響을 미치지 못한다.

이에 비해서 參與型 政治文化에서의 시민은 정치에 대한 고도의 自覺과 態度를 가지며 전체로서의 정치체제, 투입 및 산출과정, 그리고 참여에 대해서도 명확한 認識과 態度를 갖는다. 그들은 政府와 政策이 시민에 의하여 統制될 수 있는 것으로 생각하며 자신들의 불만을 해소하기 위해 개인 또는 집단을 통해서 정부행위에 영향을 미칠 방법을 찾으려고 한다. 따라서 시민들은 政策決定에 큰 영향을 미치게 된다.

이같이 政治·行政文化가 어떤 내용이나에 따라 對象集團이 政策決定過程에 미치는 影響과 反應도 달라지게 된다. 그런데 이러한 政治·行政文化의 연구를 위한 分析의 도구로 사용하는 것에 대하여는 과학적으로 명확하지 못하고 推測的이라는 批判이 없는 것도 아니지만¹³⁰⁾ 政策決定過程을 설명하는데 有用性을 가지고 있는 것도 사실이다.

政治·行政文化는 장기간에 걸쳐 국민들의 의식 속에 內在化되어 나타나는 것으로서 個人的 次元은 물론이고 集團的 次元의 政策反對와도 상당한 相關關係를 갖고 있다고 할 수 있다. 우리나라 政治行政文化의 屬性들로 지적될 수 있는 것으로는 權威主義, 階層主義, 私人主義, 官人支配主義 그리고 儀式主義 등 다양한 것들을 들 수 있는데¹³¹⁾ 이러한 속성들에서 祕密主義, 閉鎖主義, 責任意識의 不在, 官尊民卑意識, 支配者爲主

129) G. A. Almond and S. Verba, *The Civic Culture* (Boston : Little Brown Company, 1965), pp. 11-26. 참조.

130) 朴成福·李鍾烈, 前掲書, p. 398.

131) 金光雄, "行政文化", 行政論叢, 제19권 제2호, 서울대 행정대학원, 1981, p. 261 참조.

의 價値配分意識이 나타난다. 이들 중에서도 政策對象集團의 政策반대와 직접 관련되는 것으로는 祕密主義, 閉鎖主義, 支配者爲主의 價値配分意識을 지적할 수 있다.

비밀주의와 폐쇄주의 아래서는 政策決定이 政策決定者와 일부 전문가만이 참여한 가운데 政策決定者가 합리적이라고 판단하는 기준에 입각하여 이루어 지게 한다. 이에 따라 일반국민들은 참여가 排除된 客體로 전락하고 정보도 공개되지 않아 당연히 「알 權利」조차도 차단당하거나 정부에 의해서 선정된 것만 접하게 되는 등 意思疏通의 通路가 차단됨으로써 국민과 정부간에 불신감이 조성되는 경향이 높아진다.

한편 支配者爲主의 價値配分意識은 현재도 中央集權的 政治構造안에서 정부의 政策 활동에 그대로 投影되고 있는데 그 결과 국민과 정부가 乖離됨으로써 불신의 벽이 높아지게 된다. 이 경우 불신의 具體的 表現은 政府가 決定·執行하는 政策에 대한 對象集團의 態度에 潛在되어 나타나게 된다고 할 수 있다.

그러나 政治·行政文化가 政治體制의 特性을 완전히 固定的으로 決定하는 것은 아니다. 단지 特定의 政治·行政文化가 特定의 政策활동을 야기할 가능성이 높다는 것을 의미하는 것이다.¹³²⁾ 이렇게 볼 때 政治·行政文化的 要素는 政策反對의 직접적 要因으로 파악하기 보다는 間接的 媒介要因으로 이해할 수 있다.¹³³⁾

7. 結 論

政策過程에 대한 그 동안의 研究動向을 보면 政策결정과정에 대한 研究가 가장 활발했음에도 불구하고 政策對象集團의 反應과 行態가 政策결정에 어떤 영향을 미치는 가에 대한 體系的이고 經驗的인 연구는 별로 이루어지지 못 했다.

그렇게 된 근본적인 原因은 우리나라의 中央執權의 權力構造와 權威主義的 政治·行政文化속에서 종전까지는 政策이 비교적 순조롭게 決定主體의 의도대로 決定되어 왔는데다가 政策決定過程에 있어서 一般國民의 영향력이 다른 비공식 參與者인 政黨이나 利益

132) J. E. Anderson, op. cit., p. 30.

133) 金雄洛, 前揭論文, p. 30.

集團과는 비교가 안 될 정도로 微微하고 參與의 範圍도 매우 제한적이라고 認識되어 왔기 때문이다.

그러나 최근들어 우리 社會에 있어서 民主化의 진전 및 權利意識의 고양으로 일반국민들이 자신들의 權益을 적극적으로 주장하고 要求하는 政治的 분위기가 조성되고 있으며 그 결과 政策過程 전반에 걸친 批判과 參與欲求가 급증하게 되었다. 이에 따라 政策決定過程에서도 政策目標와 手段의 설정을 둘러싸고 그것에 직접적인 영향을 받게 될 政策對象集團의 반대가 적지 않게 나타나게 되었으며 일부 政策은 그 결정과정에서 대상집단의 脫制度的인 과격한 反對에 부딪쳐 決定이 지연되거나 중단되는 事例마저 생기고 있다.

이러한 現象은 앞으로 地方自治의 본격적 실시에 따라 多數의 利害關係가 경합하는 政策의 결정과정에서 더욱 빈번하게 發生할 것으로 전망된다. 政策의 합리적 決定과 효율적 執行을 통하여 그 의도하는 目標이 실현되기 위해서는 政策過程의 첫 단계인 정책결정 단계에서 발생하는 政策對象集團의 反對부터 극복해 나가지 않으면 안 된다.

이를 위해서는 무엇보다도 먼저 政策對象集團이 왜 特定政策의 決定에 반대하는 가에 대한 정확한 要因糾明이 이루어져야 할 것이다. 本 研究은 이와 같은 問題意識을 토대로 정책대상집단의 政策反對要因을 보다 과학적, 체계적으로 규명하기 위하여 分析模型을 설정하고 政策反對影響變數를 추출하는데 목적을 두고 있다.

模型은 실제 현상에 관한 資料를 조직화하여 과학적으로 처리 가능케 한다. 자료의 組織化는 일정한 假說의 導出을 가능케 하고 모형이 뒷받침하고 있는 理論을 실제의 現象에 연결시키는 한편 그 실제 현상을 既存理論에 연결시키는 작용을 하게 된다. 또 模型은 일정한 현상에 대한 認識의 道具이지 理論과 같이 일반적인 역량을 갖는 說明의 도구는 아니라고 해도 模型을 적절히 사용할 때는 理論의 기능을 다소 수행할 수도 있기 때문에 간접적으로 說明에 기여할 수 있는 것이 사실이다.

模型의 이러한 특성들은 政策研究에 있어서도 有用性を 크게 제공하게 된다. 따라서 政策決定過程에서 대상집단의 反對要因을 규명함에 있어서 模型을 통한 分析은 첫째, 정책대상집단에 대한 우리의 思考를 단순하고 명확하게 하며, 둘째, 政策反對의 핵심적 측면에 관심을 집중하게 함으로써 연구자들간의 意思疏通에 도움을 준다.

세째, 정책대상집단의 反對要因중에서 무엇이 중요한 것이고 무엇이 중요하지 않은 것

인 가를 提示해 줌으로써 政策決定過程을 보다 잘 이해하기 위한 노력에 도움을 주며, 네째, 정책대상집단의 政策反對要因과 그 結果를 현실세계의 자료를 통해 檢證함으로써 정책결정과정에 대한 說明을 제공해 준다. 그러므로 模型을 통한 정책대상집단의 政策反對要因 分析은 分析의 과학화와 체계화에 크게 기여할 수 있다고 본다.

이에 따라 本 研究에서는 정책대상집단의 政策反對에 대한 모형설정에 있어서의 影響變數를 정책자체요인, 정책대상집단요인, 정책결정·집행기관요인, 그리고 환경요인 등 네가지로 類型化하고 각각 그 下位變數를 選定하여 分析模型을 설정하였다.

그 내용을 보면 政策自體要因의 하위변수로는 정책목표의 所望性, 정책수단의 合理性, 정책결정과정의 公正性을 설정하였고 政策對象集團要因에서는 집단의 利害關係, 과거의 政策經驗, 구성원의 惰性 등을 하위변수로 하였다. 한편 政策決定·執行機關要因의 하위변수로는 信賴性, 正統性, 정보공개 程度를 설정하였고, 環境要因에서는 政治的·經濟的·社會的 환경과 정치·행정문화를 하위변수로 하였다.

위에서 제시한 네 가지 要因들은 獨立變數로서 政策反對라고 하는 종속변수에 영향을 주게 되며 각 要因은 상호간에 간접적인 영향을 주고 받는다. 그런데 정책대상집단의 정책에 대한 反對態度나 反對行動은 이러한 네 가지 要因중에서 單一要因에 의해서 발생하는 수도 있지만 많은 경우, 여러 要因들이 복잡하게 얽혀서 발생한다는 사실을 留意할 필요가 있다.