

# 地方自治制 實施에 따른 行政責任性 提高方案

## A Study On Improving Administrative Responsibility in Preparation for Local Autonomy

朴 鎬 淑

(內務部 地方行政研修院 教授)

### <目 次>

- I. 地方自治와 行政責任性
- II. 行政責任性의 概念과 範圍
- III. 行政責任性의 內容
- IV. 結語

### I. 地方自治와 行政責任性

우리는 현재 국내외적으로 급변하는 사회 속에서 살고 있다. 이러한 變化는 發展의 동기가 되는 것이기도 하지만 또 한편으로는 각종의 혼란과 고통을 수반하기도 한다. 이러한 변혁의 대조류를 發展의 방향으로 유도해 나가기 위해서는 이러한 변화들이 우리(특히 행정공무원)에게 무엇을 요구하고 있는지를 냉철히 인식하고 구각을 탈피하는 혁신적 노력이 필요하다. 외부환경은 변하는데 行政人이 구각을 벗지 못해서 적응력을 상실하게 된다면 行政의 發展이나 國民福祉의 增進은 기대하기 힘들 것이기 때문이다.

급변하는 行政環境에 적절히 對應하기 爲해서는 行政人은 行政이 다른 體制와의 有機

的 맥락속에서 變化와 對應이 맞물려 돌아가고 있다는 사실을 깊이 인식하고 이에 對應할 수 있는 思考의 전환과 能力의 배양이 절실히 요구되는 것이다.

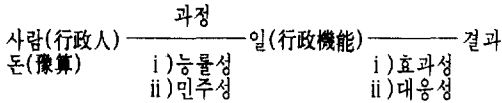
이와같이 우리가 國內外的으로 겪고 있는 격렬하고도 충격적인 大變革의 와중에서 이러한 변혁의 충격을 흡수하고 대응하기 위해서 行政人이 수행해야 할 바람직한 役割을 정립하기 爲해서는 우선 行政環境의 變化內容부터 살펴 볼 필요가 있다.

行政環境의 變化內容은 크게는 세가지로 나누어 볼 수 있겠는데 그것은 곧 ① 人類文明史의인 變化 ② 國際環境의 變化 ③ 國內環境의 變化가 그것이다.

그런데 여기서는 國內環境의 變化만을 간단히 다루되 그중에서도 특히 地方自治制 實施를 行政責任性의 側面에서 언급하려고 한다. 현재 우리가 경험하고 있는 行政環境의 變化는 i) 所得과 分配에 대한 욕구변화라든가 ii) 參與에 대한 욕구 iii) 自律에 대한 욕구 iv) 分權化에 대한 욕구변화등 수없이 많지만 이러한 變化의 內容도 地方自治와 民主化라는 맥락속에서 대체로 설명이 가능하다고 보기 때문이다.

行政을 아주 單純化시켜보면 行政活動이란 사람(行政人: 行政公務員)과 돈(豫算)을 써서 일(行政事務: 行政機能)을 하는 것이다. 이를 그림으로 나타내보면 다음과 같다.

〔圖-1〕 行政活動의 概念



그런데 行政活動을 크게 두가지 측면에서 나누어 보면 첫째는 행정활동의 過程(節次)이고 둘째는 行政活動의 結果이다.

이 두가지 요소 즉 過程(節次)과 結果에는 존중되어야 할 많은 行政理念과 精神이 있는데 그동안 우리는 주로 能率과 效果에 지나치게 편중되어 있었다는 것이 문제이다. 즉 1960년대 이래 추진해온 經濟開發의 기치아래 소기의 目標을 達成하되(效果性) 가급적 豫算으로(經濟的能率性: 최소의 豫算으로 최대의 성과달성) 빨리해야 한다는(時間的 能率性: 최소의 시간내에 최대의 성과달성) 行政風土가 우리의 行政文化를 지배해온 것이다. 이러한 能率과 效果에 대한 지나친 강조는 集權의 論理로 이어져서 權力과 權限의 水平的, 垂直的 移動을 통하여 集權化가 강화되어 왔다. 그 구체적 현상은 다음의 4가지로 집약될 수 있다.

- i) 私的部門에서→公的部門으로의 集中
  - ii) 立法府, 司法府에서→行政府로의 集中
  - iii) 地方政府에서→中央政府으로의 集中
  - iv) 部下에서→上官으로의 集中
- 이중 i)과 ii)는 水平的 移動을 통한 集

중이며 iii)과 iv)는 垂直的 移動을 통한 集中현상이다. 그리하여 民間에서 決定해도 좋을 것을 官에서 決定하고, 地方에서 決定할 것도 中央이 決定하며 部下가 決定할 일도 上官이 決定하는 風土를 조성해 온 것이다. 이러한 현상은 必然的으로 行政이 住民으로부터 멀어지게 되는 結果를 가져오게 되었다.

그러나 이제는 사회의 각 부문에서 각자의 決定權의 固有領域을 되찾으려는 강한 바람이 불기 시작하였고 이의 결과로 과거 能率性만을 지나치게 강조하던 시기에서 民主性과 인간존엄성을 강조하는 시기로 변화해 가고 있는 것이다. 이러한 것의 구체적 현상이 바로 地方自治와 選舉制度등이다. 이러한 地方自治와 選舉制度등은 行政과 國民간의 거리감을 해소하고 行政의 住民에 대한 責任性을 確保하려는 획기적 조치인 것이다.

地方自治의 本質은 自律과 責任이다. 물론 이러한 自律과 責任의 問題는 住民과 行政모두에게 해당된다. 그런데 行政의 住民에 대한 責任이 더욱 강조되는 이유는 地方自治와 公選制下에서의 行政人이나 政治人들이 과연 누구의 私益을 대변하며 누구를 위해서 일하느냐에 대해서 의문이 제기될 수 있기 때문이다. 이들은 당연히 地域住民의 權益을 보호하고 국민과 주민을 代表하고 그들의 意見을 대변해야 하는데 실제로 그렇지 않은 경우가 있을 수 있기 때문이다. 예를 들면 의면적으로는 住民을 위한다는 명분하에 i) 특정 政黨의 利益을 대변하거나 ii) 특정 集團이나 특정 地域을 대변하는 경우도 있고 iii) 심지어는 자기 個人的 私益을 추구하는 경우도 있을 수 있기 때문이다. 따라서 이들이 住民의 意思와 住民의 權益에 배치되는 것을 예

방하고, 만약 오류가 있을때는 이에 수정을 가하는 것이 行政責任의 本質인 것이다. 따라서 行政責任은 住民의 主人精神을 되찾고 인간소외를 극복함으로써 소위 Amitai Etzioni 가 말하는 活動的 社會(The Active Society)로 가는 이정표가 되는 것이다.

그런데 이러한 行政責任이 過去에는 合法性에 대한 責任과 會計責任 그리고 上官에 대한 責任으로 그 의무가 끝나는 것으로 생각하는 경향이 강했다.

그러나 이제는 地方自治時代를 맞이하여 行政의 이러한 소극적 책임만으로는 만족할 수 없으며 더 나아가 民에 대한 責任과 事業의 妥當性에 대한 責任도 동시에 確保되어야 하는 것이다.

이러한 論理는 地方自治時代를 맞이하여 行政에 대하여 責任을 묻는 것이 궁극적으로 國民(住民)이라는 것을 깊이 재인식한 결과이기도 하다.

따라서 이제는 行政人들은 과거의 감정적 눈치문화에서 과감히 탈피하여 강한 소명의식과 책임감을 갖고 그들이 행한 行政에 대해서 國民에 대하여 責任을 지겠다는 적극적인 자세가 요구되고 있는 것이다.

이러한 努力의 일환으로 行政人들은 官에 대한 不信과 不滿이 팽배해 있는 우리사회에서 이러한 불만과 불평을 줄이는 일부부터 시작하여야 할 것이다.

## II. 行政責任性的의 概念과 範圍

### 1. 行政責任의 概念

行政責任이란 ‘누구의’(Somebody), ‘누구에

대한’(to Somebody), ‘무엇에 관한’(for Something) 責任인가 하는 問題가 포함되며<sup>1)</sup> 行政人들이 그들이 수행하는 行政役割과 關聯하여 責任을 져야 한다는 것에 대해서는 대체로 同意하나 行政責任의 概念과 行政責任의 範圍에 대해서는 學者에 따라 다양한 見解가 提示되고 있다.

먼저 Herman Finer는 “責任은 무엇보다도 먼저 X가 Y에 관해서, Z에 대하여 解明할 수 있다는 것을 意味한다”고 하고 있다.<sup>2)</sup>

이 概念規定에 의하면 責任있는 行政이란 個個의 行政의 遂行者(行政人), 個個의 行政機關 내지는 政府 전체가 그 수행하는 一定한 事項에 관해서 外部의 人間(예를 들면 住民등)내지 機關의 問責에 대해서 충분한 根據를 가지고 說明 또는 答할 수 있는 行爲가 된다.<sup>3)</sup>

그러나 여기서는 H.Finer보다 行政責任의 概念을 좀 더 광범하게 定義한 Pfiffner와 Presthus의 見解에 따라 行政責任이란 行政機關이 外部機關이나 어떤 行動基準에 대해서 義務를 지는것<sup>4)</sup>이라고 定義하고자 한다.

이러한 行政責任의 概念은 다음에 논의하는 行政責任의 類型을 살펴봄으로써 좀더 명확해질 것이다.

1) Herman Finer, "Administrative Responsibility in Democratic Government," Public Administration Review, vol.1(Summer, 1941), p.336.

2) LoC. Cit.

3) 俞焘, 行政學原論(서울:法文社, 1984), P.701.

4) John M. Pfiffner and Robert Presthus, Public Administration, 5th ed. (New York: Ronald press, 1967), P.538. 俞焘, 前揭書, P.701에서 再引用.

## 2. 行政責任의 類型

行政責任의 類型에 대해서는 그 分類基準과 責任을 보는 視角해 및 學者에 따라서 다양한 견해가 제시되고 있는데 여기서는 그중 중요한 것 몇 가지만 살펴보기로 한다.

(1) 道義的 責任(responsible)과 法的責任(accountable) 道義的 責任이란 국민의 受任者 또는 公僕으로서의 광범한 책임을 의미하며 公式的 地位나 權限과 반드시 관련되는 것은 아니다. 공무원은 法的責任은 없으면서 自己決定에 대하여 道義的 責任을 지는 경우가 있다.

道義的 責任은 실제에 있어서 분담될 수도 있으나 法的責任은 거의 분담이 불가능하며 法的 責任은 民主國家에서 보다 잘 확립될 수 있다.

英語의 responsibility는 道義的·包括的·個人的 責任을, accountability는 公式的·法的 責任을 意味한다<sup>5)</sup>

(2) 象徴的 責任, 政治過程의 責任, 法的 責任, 規範的 責任.<sup>6)</sup>

상징적 책임은 국민들의 주된 關心이나 價値統合을 위해서 사용되는 장래에 대한 정책 방향의 약속을 말한다.

정치과정적 책임은 여러 利益集團의 요구와 주장에 공정하게 대응하기 위해서 行政人 자신의 결정권한과 영향력의 범위를 확대시킴으로써 權限과 責任을 일치시켜 줄 때 생

기는 責任을 말한다.

法的 責任은 行政人들이 어떤 決定을 할 때 그 決定에 대한 正當性은 公式的 地位에 의해서 확정된다. 이는 바로 앞에서 논한 accountability와 동일한 것이다.

規範的 責任은 이상의 세가지 요소와 道德的 基礎를 융합한 것으로 A. Etzioni가 가장 강조한 개념이다. 즉 정책과 행정의 방향을 指導者, 住民, 輿論, 法規등을 고려해서 決定되고 또 責任은 이들에 대해서 져야 한다. 따라서 지도자, 주민, 여론, 법규의 영향력을 변화시키는 것이 責任의 水準이나 範圍를 變化시키는 效果的인 方法이 된다는 것이다. 다시 말해서 規範的 責任이란 行政이 積極的으로 社會의 機能, 價値, 要求등을 파악하여 여러 종류의 社會勢力들을 만족시키는 동시에 道德的 基準을 만족시키는 行政을 수행하는 것을 말한다.

(3) 法的 責任(Responsibility As Accountability), 因果的 責任(Responsibility As Cause), 義務로서의 責任(Responsibility As Obligation).

法的 責任이란 주로 行政人의 地位(position)와 行政役割을 실정법과 관련시켜 파악하는 것으로 이는 명시적(explicit)이거나 내재적(implicit)이다.

因果的 責任이란 어떤 行政活動의 부정적 결과나 사건에 인과적 기여를 했을 경우 이러한 원인발생과 관련하여 그렇게 한 정도만큼 책임이 있다는 의미이다.<sup>7)</sup>

5) 金圭定, 行政學原論(서울: 法文社, 1988), P.745.

朴東緒, 韓國行政論(서울: 法文社, 1989) PP.628-629.

6) 朴東緒, 安海均, 行政統制論(韓國放送通信大學, 1983), PP.24-25.

7) 柳永玉 譯, 政府의 責任(서울: 예지각, 1988), PP.19-21參照

8) 朴鎬淑, "政策執行에 있어서 順應(compliance)確保의 戰略開發에 關한 研究"(서울大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1984), P.31參照

한편 義務的 責任이란 行政人이 應當 하여야 할 本分으로서의 責務<sup>9)</sup>에 대한 誠實性과 관련된 개념이다.

(4) 會計責任, 過程責任, 프로그램責任,<sup>9)</sup> 會計責任은 가장 전통적인 것이며 이를 통하여 支出의 合法性이 유지될 수 있고 國會에 대한 行政責任을 確保하는 데에도 도움이 된다.

過程責任은 政府機關이 업무를 수행함에 있어서 節約·能率·節次上的 公平性등을 크게 害치는 業務遂行은 摘出이 가능하다고 본다.

프로그램責任은 가장 最近에 提起된 것이며 가장 어려운 統制의 對象이다. 政府의 豫算이나 節次는 目的達成을 爲한 手段이다. 그런 意味에서 前述한 會計責任이나 過程責任보다 目的達成과 관련이 있는 프로그램責任이 더욱 중요성을 지닌다.

한마디로 말해서 프로그램責任이란 政府機關의 個個의 事業들이 本來의 目的을 제대로 달성하고 있는가를 규명하고자 하는 것이다.

(5) 內在的 責任과 外在的 責任

內在的 責任은 上級者나 감독자에 대하여 지는 책임을 의미하며 外在的 責任은 立法府·司法府 또는 國民에 대하여 지는 民主的 責任을 意味한다.<sup>10)</sup>

이상에서 논의한 責任의 類型외에도 Hodgkinson은 「責任」이란 항상 무엇에 대한 (for Something) 것과 누구에게 (to Somebody) 대한

것이라고 지적하면서 責任類型을 法的 責任 (legal), 公式的 責任(formal), 道德的 責任 (moral)등으로 區別하고 있다. 여기서 公式的 責任은 法律的 責任의 하나의 部分集合 (Subset)으로 고려된다고 주장한다.<sup>11)</sup>

3. 行政責任의 範圍

行政人은 그들의 專門성과 政治性으로부터 강력한 권력을 행사하게 되며 이러한 權力은 國民生活의 質을 變化시키게 된다.<sup>12)</sup> 그러나 이러한 權力은 責任이 수반되지 않으면 官僚의 獨善을 초래하기 쉽다. 權力의 소유는 곧 裁量權을 수반하는 경우가 대부분이며 동시에 이는 곧 濫用의 가능성이 있다는 것을 意味하기도 한다.

18세기 英國의 政治家 E.Burke는 1771年 Middlesex에서 행한 그의 선거연설에서 「權力이란 크면 클수록 濫用의 위험성이 커진다」 (The greater the power, the more dangerous the abuse)라고 갈파한 바가 있다. 또한 19세기 英國의 史家 Acton卿은 1877년에 Mandell Creighton 大主教에게 보낸 서한에서 「絶對的인 權力은 絶對的으로 腐敗한다」 (absolute power corrupts absolutely)고 한 바와

11) Christopher Hodgkinson, Towards a Philosophy of Administration (New York: St. Martin's press, 1978), P.176

12) Francis E. Rourke, Bureaucracy, Politics and Public Policy, 2nd ed. (Boston: Little Brown and Company, 1976), PP.13-17.

李光鍾, “韓國官僚의 行政責任과 統制에 관한 研究”, (서울大學校 大學院 行政學博士學位論文, 1986), P.12에서 再引用

9) 俞焘, 行政學原論(서울: 法文社, 1984), P.702.

10) C.E.Gilbert, "The Framework of Administrative Responsibility," Journal of politicss, vol.21(August, 1969), PP. 382-383.

金圭定, 行政學原論(서울: 法文社, 1988), P.745.

같이 三權分立論이 나온것도 이와 같은 絶對的인 權力을 견제하기 위함이다. 그런데 오늘날 이른바 行政國家(the administrative state)가 출현함으로써 行政府가 강력한 權力을 차지하고 立法府와 司法府의 地位는 상대적으로 약화되고 있다. 뿐만 아니라 行政機能이 質的으로 복잡하고 量的으로 확대됨에 따라 行政人들은 權力의 중요한 장악자로서 裁量權을 행사하게 되었다.

이와같이 行政의 裁量領域이 확대되면 그만큼 行政의 役割範圍가 한층 커지게 된다. 이는 국민의 다양한 욕구충족과 국가발전등의 肯定的 效果를 창출하기도 하고 國民 個人에게 여러가지 형태의 不利益을 주기도 한다. 후자의 경우는 行政에 대한 不信을 가져올수도 있고 國民과 行政人사이에 건전한 關係의 發展을 저해할 수도 있다. 따라서 行政上의 權力의 濫用을 防止하여 國民에 대한 「責任있는 行政」(Responsible Administration)을 구현하는 것이 무엇보다도 강조되고 있다.

行政이나 政治의 責任問題는 全體主義的인 獨裁國家에서는 行政責任이 國民에 대한 責任의 問題로 제기되지 않고, 오히려 行政이 民主的인 責任을 度外視하려고 한다. 그러므로 行政責任은 民主主義的 政府體制에서 더욱 문제되는 것이며, 다른 한편으로는 行政體制가 全體社會體制의 不位體制(Sub-system)로서의 關係를 가짐으로 그 社會가 志向하고 있는 基本價値와의 관련하에서 責任問題가 評價된다.<sup>13)</sup>

이상에서 論한 바와 같이 現代行政國家下에서는 行政人의 裁量權과 權力이 강화될 수 밖에 없는데 이러한 行政人의 權力을 國民(住民)의 意思에 부합되는 方向으로 올바르게 행사하도록 하는 것이 바로 行政責任의 基本인 것이다.

특히 地方自治制의 實施와 民主化의 욕구가 그 어느때보다도 강하게 표출되고 있는 요즘 行政의 住民에 대한 責任性의 問題가 더욱 중요한 課題로 등장하게 되었다.

따라서 이제는 行政責任性의 問題가 단순히 會計的 責任이나 上官에 대한 責任, 法的 責任에 局限될수만은 없게되었다. 그리하여 현재 우리에게 요구되는 行政責任의 範圍는 과거의 消極的 立場에서 과감히 탈피하여 다음과 같은 積極的 責任의 方向으로 나아가야 할것이다.

- ① 行政人은 法的인 責任뿐만 아니라 道義的인 責任도 하여야한다는 것을 再認識하여야 한다.
- ② 行政人은 會計的인 責任뿐만 아니라 行政의 妥當性이나 事業의 妥當性에 대한 責任도 하여야한다.
- ③ 行政人은 上官에 대한 責任뿐만 아니라 國民에 대한 責任도 하여야 하며 그 優先順位도 上官에 대한 責任보다는 民에 대한 責任이 優先되어야 한다. 왜냐하면 行政人에게 궁극적으로 責任을 묻고 또 물을 資格이 있는 사람은 바로 國民이기 때문이다. 行政人들은 이러한 점을 다시 한번 再認識할 필요가 있다.

13) 李光鍾, "韓國官僚의 行政責任과 統制에 關한 研究"

(서울大學校 大學院 行政學博士學位論文, 1986),

PP.12-14.

### Ⅲ. 行政責任性的 內容

#### 1. 分析量

위에서는 行政責任의 概念과 類型 및 特性 등을 살펴보았는데 여기서는 行政責任의 內容 즉, 行政責任의 具體的 基準이 무엇인가에 대하여 論議를 展開시키고자 한다.

그런데 行政責任의 內容이나 範圍, 基準 등에 대해서는 보는 觀點이나 強調하는 側面, 學者들에 따라서 매우 多樣한 見解가 提示되고 있다.

그러나 筆者는 行政이란 궁극적으로 國民을 爲한 諸價値(values)를 增進하는 것이라고 파악하여 여기서는 行政責任의 內容과 基準을 價値(values)의 內容을 中心으로 하여 이를 크게 i) 當爲的 責任과 ii) 行政(또는 事業) 妥當性에 대한 責任 및 iii) 行政의 實現可能性에 대한 責任 등 크게 세가지로 分類하고자 한다.

그런데 當爲的 責任은 다시 i) 規範的 責任과 ii) 法的 責任으로 나뉘어지고, 行政(또는 事業) 妥當性 責任은 다시 i) 經濟的 責任과 ii) 政治的 責任으로 나뉘어 지며, 實現可能性에 대한 責任은 다시 財政的·政治的·技術的·倫理的·時間的 實現可能性에 대한 責任 등으로 나누어 볼 수 있다.

그런데 여기서 問題가 되는 것은 과연 實現可能性에 대한 責任을 行政責任의 內容(또는 範圍)에 포함시킬 수 있는지의 問題이다.

實現可能性에 대한 問題는 주로 行政機關의 또는 執行組織의 次元에 속하는 客觀的 制約으로서 行政人이 利用할수 있는 資源이

나 技術, 情報 등이 行政機關에 얼마나 確保되어 있는지의 問題이다. 따라서 이러한 實現可能性에 대한 問題는 個人的·主觀的 問題에 속하는 것이라기 보다는 오히려 行政組織이나 行政機關, 自治團體 등 공공기관의 制約에 속하는 것이라고 볼 수 있다.<sup>14)</sup> 그러므로 行政의 實現可能性에 대한 責任은 個人的 次元에 속하는 個人的 責任의 問題라기보다는 오히려 行政組織이나 行政機關의 責任에 속한다고 볼 수 있겠다. 이렇게 볼 때 實現可能性과 관련하여 發生하는 問題는 어느 特定 行政人 個人에게 귀속된다기 보다는 오히려 行政組織이나 行政機關 등에 귀속된다고 보는 것이 보다 바람직하다.

따라서 行政人 個人 하나 하나를 分析의 基本單位(Basic Unit of Analysis)로 삼을 때는 事實上 實現可能性에 대한 責任에 관한한 行政人의 責任은 거의 없거나 극히 限定的이라고 밖에 볼 수 없겠다. 단지 實現可能性의 水準(feasibility level)을 높이기 爲한 行政人의 努力이 不足하였다면 여기에 대해서는 部分的으로 責任을 져야 할 것이다. 이러한 觀點에서 볼 때 行政의 實現可能性에 대한 責任의 問題에 대해서는 찬반 양론이 있을 수 있겠는데 筆者의 立場에서는 反對論이 좀더 說得力이 있다고 생각된다. 그러나 實現可能性에 대한 責任에 대해서도 行政人의 責任이 完全히 면제되는 것은 아니고 部分的으로 認定되고 있는 점을 감안하여 여기서는 이를

14) 朴鎬淑, “政策執行에 있어서 順應(compliance)確保의 戰略開發에 관한 研究”, (서울大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1984), PP.37-38.

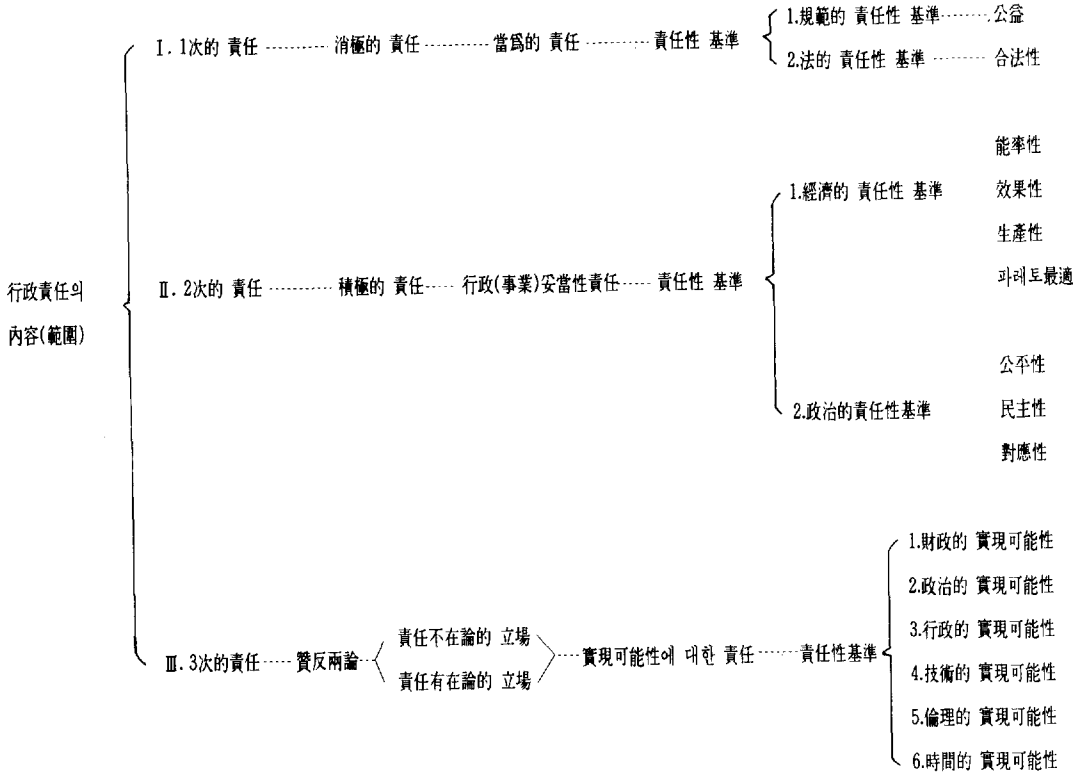
15) 朴鎬淑, 政策形成과 執行 및 評價(水原: 內務部地方 行政研修院 강의교재, 1990), P.16參照

포함하여 설명하고자 한다.

로提示해 보면 다음 그림과 같다.<sup>15)</sup>

그러면 이제 以上에서 論議한 것을 分析틀

〔圖-2〕 行政責任의 內容과 範圍



## 2. 行政責任의 內容과 基準

그러면 이제 以上에서 論議한 分析틀에 따라서 行政責任의 內容과 基準에 대하여 說明하면 다음과 같다.<sup>16)</sup>

### (1) 規範的 責任性 基準(公益)

16) 이부분에 대해서는 朴鎬淑, “合理的 政策決定에 있어서 政策代案의 比較·評價方法” 「地方行政研究」 第3卷 第1號(通卷7號) (韓國地方行政研究院, 1988.2), PP.12-20參照

행정을 수행함에 있어서 公益에 대한 고려는 가장 基本的이며 原則的인 것이라고 볼 수 있다.

公益에 대한 고려는 不偏不黨함이 없이 보다 많은 사람에게 便益을 提供함과 동시에 이의 量을 增加시키는 것이라고 생각된다. 이는 곧 行政이란 特定個人이나 特定集團의 特殊利益(특히 私益)을 위해서 存在하는 것이 아니라 一般國民의 福利를 增進시키는데 그

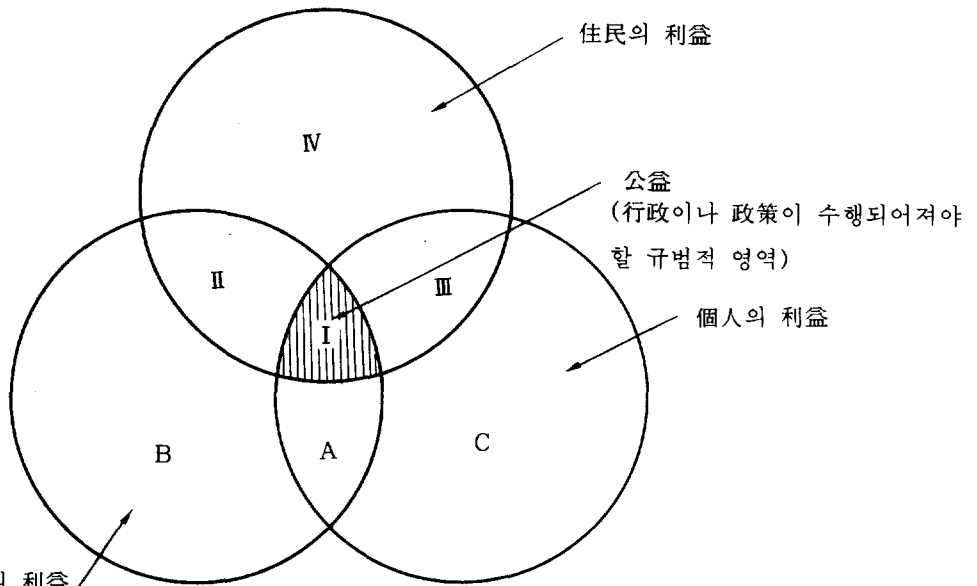


一次의 目標가 주어져야 하는 것이다.

그러나 公益의 가장 바람직한 이상형은 住民(또는 國民)의 利益을 우선하되 이것이 組織의 利益이나 個人의 利益에도 동시에 이바지할 수 있는 利益이 되어야 한다. 利益의 類型을 i) 住民의 利益 ii) 組織이나 集團의 利

益 iii) 個人의 利益으로 分類해 볼때 가장 바람직한 利益은 이 세가지 종류의 이익이 서로 합쳐져서 조화를 이루는 영역이 될 것이고 이를 理想型 公益(그림에서 빗금친 부분)이라고 제시하고 싶다. 이를 그림으로 표시하면 다음과 같다.

[圖-3] 公益의 領域



組織이나 集團의 利益  
그림에서 세가지 이익이 조화를 이루어 합치되고 있는 영역(그림에서 빗금친 부분)이 바로 公益에 해당하고 行政이나 政策은 이 公益領域에서 수행되는 것이 가장 바람직하다. 그러나 예산이나 인력, 시간등의 제약으로 불가피하게 행정의 이 公益領域을 벗어나서 행해지는 경우가 있을 수 있겠는데 이때도 적어도 I, II, III, IV의 영역을 벗어나서는 안된다. 만약 行政이 이 영역을 벗어나 A나 B, C의 領域에서 이루어진다면 이는 벌써 行政의 正當性과 國民의 同意基盤을 상실하게 된다.

그리고 불가피하게 行政領域이 公益 I의 영역을 벗어날 경우에는 가능한한 IV보다는 III, III보다는 II에 가까운 범위에서 행정의 수행되어야 한다. 이는 곧 行政의 수행으로 인하여 혜택을 보는 수혜자가 가급적 많아야 한다는 功利主義(utilitarianism)의 最大多數의 最大幸福의 論理와도 相通한다고 볼 수 있다.<sup>17)</sup>

이제 公益과 관련한 이상의 논의를 요약하면 다음과 같다.

17) 朴鎭淑, 前揭論文, P.17

①가장 바람직한 公益은 i)住民의 利益 ii)組織의 利益 iii)個人的 利益에 모두 이바지하는 영역에 존재한다(그림에서 빗금친 영역 I).

②行政이나 政策이 수행되어져야 할 규범적 영역은 公益領域 I에 해당하나 豫算이나 人力, 時間등의 제약으로 불가피한 경우는 行政領域이 II, III, IV의 영역으로 확대될 수 있다. 이말은 곧 행정의 적어도 I, II, III, IV의 영역에서 이루어지고 있는한 최소한의 行政正當性은 認定될 수 있다는 것을 의미한다. 그런데 이들간에도 우선 순위는 存在하는데 그 順位는 I > II > III > IV의 順이다.

③行政이나 政策이 I, II, III, IV의 영역을 벗어나 A, B, C의 어느 영역에서 이루어진다면 그것은 이미 최소한의 公益범위도 이탈한 것으로서 따라서 이러한 行政은 正當性을 상실하게 된다. 이때도 물론 A→B→C로 갈수록 行政의 正當性이나 國民의 지지는 더욱더 약화된다.

(2) 法的 責任性 基準(合法性)

法的 責任性으로서의 合法性이란 모든 行政이나 政策의 수행은 憲法을 위시한 모든 實定法의 테두리내에서 法律에 立脚하여 이루어져야 한다는 것이다.<sup>18)</sup>

(3) 經濟的 責任性 基準

經濟的 責任性이란 대체적으로 費用과 便益에 立脚하여 行政責任의 귀속을 밝히려는 것으로 이는 限定된 資源稀少狀態下에서 行政合理化를 추구하게 한다.

가. 能率性

能率性(Cost - Effectiveness/Efficiency)이란 投入과 產出간의 比率(Input Output Ratio)을 나타내는 것으로서 一定한 費用으로서 效

果를 極大化시키는 것이다. 이는 곧 一定한 效果를 내는데 費用을 極少化하는 것과 같은 것이다.

그런데 能率性을 判斷하는 基準으로서 便益-費用分析(Benefit-Cost Analysis)이 일반적으로 널리 알려져 있다. 便益-費用分析方法(即, 能率性判斷基準)은 具體적으로 i) 純現在價値(NPV : Net Present Value) ii) 便益費用比(B/C Ratio) iii) 內部收益率(IRR : Internal Rate of Return)로 나눌 수 있는데 이를 간단히 살펴보면 다음과 같다.

(가) 純現在價値(NPV)

純現在價値=(便益의 現在價値)-(費用의 現在價値)

即,  $NPV = \sum PB - \sum PC$

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

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

(단 r은 割引率 : discount rate)

이때 만약  $NPV > 0$ 이면 純利益이 있다는 것이며 따라서 이 경우는 投資할 가치가 있다고 판명되게 된다.

이와는 반대로 만약  $NPV < 0$ 이면 投資할 가치가 없는 것으로 판명되게 된다. 그런데 NPV는 割引率 r 값에 따라 달라지게 되는데 一般的으로 r 값이 增加하면  $\sum PB$ 는 크게 감소하고  $\sum PC$ 는 작게 감소하게 되어 결국 NPV 값은 減少하게 된다. 그 理由는 보통의 경우, 어떤 政策이나 事業을 推進했을 경우 便益(Benefit)은 未來에 長期間에 걸쳐 거의 고르게 分布되어 있는 반면 政策이나 事業費

18) 朴鎬滋, 政策形成과 執行 및 評價(水原 : 內務部地方 行政研修院 강의교재, 1990), P.16參照

用(Cost)은 가까운 장래에 短期間에 걸쳐 集中的으로 投入되기 때문이다. 즉 Benefit은 長期間에 걸쳐 거의 고르게 나타나는데 비하여 Cost는 고정투자의 경우 初期投資가 短期間에 걸쳐 集中的으로 나타나게 된다는 것이다.

(나) 便益·費用比(B/C Ratio)

$$\text{便益} \cdot \text{費用比} = \frac{\text{便益의 現在價値}}{\text{費用의 現在價値}}$$

$$\text{即, B/C Ratio} = \frac{\sum PB}{\sum PC}$$

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

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

(단, r은 割引率 : discount rate)

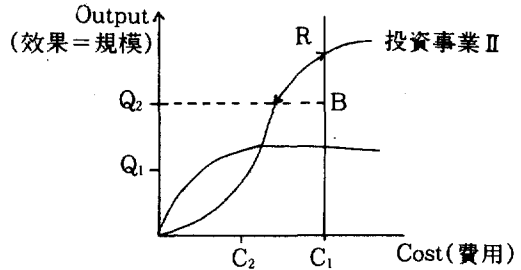
이때 B/C ratio=1이면 NPV=0라는 것을 意味하는 것과 같고 B/C ratio>1이면 NPV >0라는 것을 意味하는 것과 같게 된다. 따라서 대체로 B/C ratio>1이면 投資할 가치가 있는 것으로 판명되는 것이다.

그리고 또한 B/C ratio가 클수록 좋은 政策代案이라는 것은 再言의 必要가 없다.

B/C ratio도 割引率 r값에 의하여 달라지게 되는데 r값이 증가하면 B/C ratio는 감소하게 된다. B/C ratio는 投資規模(=政策效果 =Return = Effectiveness = Size = Output)를 얼마로 할것인지에 따라서도 달라질 수 있다.

따라서 能率性的의 判斷基準으로 B/C ratio를 사용할 때에는 政策이나 投資事業의 規模(Output)나 費用(Cost)중에서 어느 하나를 固定(fix)시켜 놓고 代案을 比較·評價하는 것이 바람직하다. 即 Output나 Cost 중의 하나를 固定하고 最適條件을 達成시키는 代案을 選擇하는 작업을 進行시키는 것이다. 다음

의 예를 보자.



여기에서 費用은 C<sub>1</sub>水準으로 하라는 條件下에서 政策代案을 選擇하라고 하면 政策代案 II가 政策代案 I보다 같은 費用C<sub>1</sub>으로 얻을 수 있는 效果가 더 크므로 당연히 代案 II가 選擇될 것이다.

같은 원리로 費用을 C<sub>2</sub>水準으로 하라는 條件下에서는 代案 I이 選擇될 것이다. 또 政策效果(이것을 事業의 規模로 보면 이해가 쉬움)를 O<sub>1</sub>水準으로 하라는 條件下에서는 代案 I이 代案 II보다 같은 效果 O<sub>1</sub>을 얻는데 드는 費用이 적게 들어가게 되므로 당연히 代案 I이 選擇될 것이다. 똑같은 원리로 政策效果를 O<sub>2</sub>水準으로 하라는 條件下에서는 代案 II가 選擇될 것이다.

만약 政策效果는 O<sub>2</sub>以上으로 하고 政策費用은 C<sub>1</sub>以下로 하라는 상황에서는 代案 II중에서도 Range R線上的 어느 點이 選擇되어야 한다. 따라서 이러한 경우는 R線上的의 무수한 點중에서 어느 것을 選擇하느냐 하는 것은 行政人에게 또다른 選擇의 問題를 提起한다고 볼 수 있다.

그런데 다음의 경우와 같이 지나친 條件提示(이를 Overspecification이라 함)를 하게 되면 代案을 選擇할 수 없는 딜레마에 빠지게 된다. 즉 豫算(政策費用)C<sub>1</sub>을 가지고 投資規模(政策效果)는 O<sub>2</sub>水準이 되도록 하라는 條

件이 주어지면 이때는 B點이 요구하는 政策 代案이다. 그러나 B는 代案 I 도 아니고 代案 II 도 아니다. 따라서 이와같이 費用과 效果 兩者를 모두 규정하는 지나친 條件提示 (overspecification)를 하게 되면 代案을 선택 할 수 없게 된다.

NPV와 B/C ratio와 관련해서 한가지 유의 할 점은 NPV가 큰 代案과 B/C ratio가 큰 代案이 반드시 일치하는 것은 아니라는 것이다.

다음의 예를 보자.

(예)

	ΣPB	ΣPC
代案A	12억	10억
代案B	1.5억	1억

代案A는 NPV=2억이고 B/C ratio는 1.2 이다. 代案B는 NPV=0.5억이고 B/C ratio는 1.5이다.

여기서 NPV로 보면 代案A가 우수하며 B/C ratio로 보면 代案B가 우수하다.

그러면 어떠한 경우에 NPV를 사용하고 또 어떤 경우에 B/C ratio를 사용하게 되는가의 문제가 제기된다. 여기에 대한 대답은 다음과 같다.

즉, 費用側面보다 效果側面을 더 중시할때는(예를 들면 豫算은 얼마든지 있으니 어떻게 해서든지 政策效果가 충분히 나올 수 있도록 하라는 경우) NPV를 주로 사용하고 費用側面을 중시하여 節約을 強調할 때는(예를 들면 豫算을 아주 아껴쓰라는 경우) B/C ratio를 주로 사용한다.

(다) 內部收益率(IRR)

위에서 언급한 NPV나 B/C ratio는 모두

割引率 r값에 의하여 크게 영향을 받는다. 그러면 과연 最適割引率r (Optimal Discount Rate r)은 어떤 것이어야 하는가에 대하여 상당한 논란이 발생할 수 있다. 이러한 문제점을 解決할 수 있는 한 方案이 곧 IRR을 사용하여 能率性を 判斷하는 것이다. 즉 IRR은 割引率(Discount Rate)을 결정하지 않고 能率性を 판단할 수 있는 한 方法이다. IRR은 NPV를 零(zero)으로 하는 割引率이다. 卽 IRR은  $NPV = \sum PB - \sum PC = 0$ 이 되게 하는 割引率이다.

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

를 만족시킬때 여기서 r이 바로 IRR이다.

이때 IRR이 클수록 좋은 代案이 되며  $IRR > r$ (시장이자율)이면 그 事業은 投資의 妥當性이 있다고 판명이 되는 것이다.

그리고 B/C ratio와 IRR은

if, B/C ratio=1 then IRR=할인율(이자율)

if, B/C ratio>1 then IRR>할인율(이자율)

if, B/C ratio<1 then IRR<할인율(이자율)

의 關係에 있다.

보통의 경우 위에서 提示한 式에 의하여 IRR과 시장이자율을 比較해 봐서 IRR이 시장이자율보다 크면 그 事業은 妥當性이 있는 것이다.

예를 들어 行政機關에서 어떤 事業을 하고자 하는데 IRR을 계산해 보니 15%이고 시장이자율은 30%라면 그 事業은 타당성이 없는 것으로 기각되어야 한다. 왜냐하면 시장이자율로 30%를 쓸 民間部門이 있는데 IRR이

15%밖에 안되는 事業을 政府에서 추진한다는 것은 資源의 낭비로 볼 수 있는 것이다. 이때는 IRR이 시장이자율보다 낮기 때문에 그 事業의 타당성이 인정될 수 없다.

그리고 IRR이 시장이자율보다 큰 사업이 여러개가 있을 경우에는 IRR이 제일 큰 事業(代案)을 선택하는 것이 바람직하다<sup>19)</sup>

#### 나. 效果性

效果性(Effectiveness)이란 一般的으로 目標의 達成度(Degree of Goal Achievement/Degree of Goal Attainment)를 意味한다.<sup>20)</sup>

行政의 수행결과 行政이 애초에 의도한 所期의 目標을 어느정도 達成할 수 있느냐 하는 것은 行政人이나 國民의 최고 관심사라고 해도 과언이 아닐 것이다.

이와같이 效果性은 行政目標의 達成度를 의미하는 機能的 概念<sup>21)</sup>으로서 이때 目標의 達成度에는 目標達成의 質的인 側面과 量的인 側面이 모두 포함된다.

한편 效果性은 行政수행의 結果에 치중한 개념인데 비하여 能率性은 行政수행의 節次와 過程에 치중한 개념이다.

#### 다. 生産性

生産性(productivity)이란 用語는 주로 經濟學에서 使用되어 오다가 政治·行政·政策分野에서는 最近에 導入된 것으로 Jerome A. Mark와 Sig Gissler은 投入對 產出로서 規定하고 있다. 이러한 概念規定에서 보면 生産性

이 能率性(Efficiency)과 거의 유사하다고 생각할 수 있으나 우리가 주목하여야 할 것은 生産性이란 것은 行政(政策)을 적은 費用으로 產出했다는 經濟(能率)에 그치지 않고 그러한 行政의 結果가 옳은(Right thing)것이냐, 또는 質의 問題, 時間性的의 문제등이 중요한 요소로 고려된다는 것이다. 卽, 生産性이란 行政이 이루어지는 過程의 費用을 적게 한다는 것뿐만 아니라 結果의 質이나 內容도 동시에 내포하고 있다고 봐야한다.

Burkhead와 Hennigan은 生産性을 능률성, 效果성 이외에 費用節約을 비롯하여 事業評價, 作業測定, 管理效果性, 作業基準이나 政治的·社會的 環境등과 관련시켜 이해하고 있다.<sup>22)</sup>

#### 라. 파레토 最適

파레토最適(pareto optimality)이란 厚生經濟學의 基本定理(The Basic Theorem of Welfare Economics)로 사용되는 概念인데 이것은 「他人에게 피해를 입히지 않고서는 어느 한 사람도 더 福祉를 增加시킬 수 없을 정도로 資源이 잘 利用되고 있는 狀態」라고 定義된다. 이것을 效用이란 觀點에서 말한다면 他人의 効用을 손상시키지 않고서는 어느 한 사람의 効用도 더 이상 높일 수 없는 그러한 資

19) 朴鎬淑, “合理的 政策決定에 있어서 政策代案의 比較·評價方法” 「地方行政研究」 第3卷 第1號(通卷7號) (韓國地方行政研究院, 1988.2), PP.12-15.

20) 上揭論文, P.15.

21) Amitai Etzioni, Modern Organizations(Englewood Cliffs, N.J : Prentice Hall, 1964), P.8

22) Jesse Burkhead and Patrick J.Hennigan, “Productivity Analysis : A Search for Definition and Order.” Public Administration Review, Vol.,38, No.1, 1978, P.34.

金圭定, 行政學原論(서울 : 法文社, 1988), P.38에서 再引用.

23) Edgar K. Browning and Jacqueline M. Browning, Public Finance and the Price System(New York : Macmillan Publishing Co., 1979), PP.7-10.

源의 利用狀態라고 볼 수 있다.<sup>23)</sup>

파레토 最適은 “Utilitarian Approach”의 관점에서 보는 것으로 總量的인 效用增加에 着점을 맞춘다.

即, 어떤 행정의 추진에 의하여 생긴 政策의 產出物이 그 政策의 產出物에 의하여 손실된 모든 效用이 補償(Compensation)될 수 있고, 그리고 아직도 이들 產出物이 더 남아 있게 된다면 이들 公共投資는 效用의 純增을 가져오는 것이고 따라서 그 事業은 妥當性이 있다고 판명된다. 그러나 파레토 最適의 基準은 總體的 資源의 合理的 配分을 강조한 나머지 配分의 問題(소위 Equity問題)를 소홀히 하는 弱點을 가지고 있다.<sup>24)</sup>

#### (4) 政治的 責任性 基準

政治的 責任性이란 政治的 價値(political value)의 增進과 關連되는 것으로써 行政人의 活動이 政治的 規範(Political Norm)에 얼마나 일치하는가에 着점을 맞춘다.

##### 가. 公平性

公平性(Equity)이란 동등한 權利(equal right)와 正當한 平等(just equality)을 합한 개념으로서<sup>25)</sup> 이에 水平的 公平性(Horizontal Equity)과 垂直的 公平性(Vertical Equity)이 있다.<sup>26)</sup>

水平的 公平性은 “同等한 者에 대한 同等한 取及(The Equal Treatment of Equals)”으로 定義된다. 한편 垂直的 公平性이란 “對等

하지 않는 狀況에 있는 사람들에게 서로 다른 取及(The Unequal Treatment of people in Unequal Circumstances)”을 하는 것으로서 이를 通하여 서로 다른 상황에 처해 있는 사람들을 좀더 同等하게 만들 것을 목적으로 하는 것이다.<sup>27)</sup>

##### 나. 民主性

民主性(Democracy)이란 國民의 천부인권과 자유등을 주요 내용으로 하는 것으로서 이러한 民主性의 理念이 行政에 구체적으로 나타난 것이 바로 參與라고 할 수 있다. 民主性의 두가지 요소인 自律과 責任은 參與가 보장될때 비로소 확보될 수 있다고 보기 때문이다. 그런데 이러한 參與도 주민이 行政에 참여하는 住民參與와 部下의 上官에 대한 參與등 두가지로 나누어 볼 수 있다.

##### 다. 對應性

行政의 對應性(responsiveness)<sup>28)</sup>이란 行政人이 住民의 요구에 대하여 이에 대처하는 行政人의 반응성 내지는 민감성이라고 볼 수 있다. 이를 좀더 부연하면 行政의 對應性이란 住民의 필요와 욕구에 부응해서 이를 만족시키는 호응, 반응, 또는 응답적인 뜻으로 쓰인다. 따라서 對應性を 향상시킨다는 것은 주민의 滿足度를 향상시키는 것이며 궁극적으로 주민에 대한 행정의 責任을 보장하는 한 手段이 된다.

그런데 筆者는 行政의 對應性を 크게 i)

24) Equality와 Inequality의 問題에 대해서는 R.H. Tawney, Equality(London: George Allen and Unwin Ltd., 1975), PP.57-90 및 119-157參照

25) 安海均, 現代行政學(서울: 茶山出版社, 1990), P.134

26) 이러한 分類를 하는 代表的 學者로는 MacRae와 Wilde를 들 수 있다.

27) David O. Porter and Teedie W. Porter, “Social Equity and Fiscal Federalism,” PAR, vol.34, P.36.

28) 行政의 對應性에 대해서는 P.Schumaker “Policy Responsiveness to Protest Group Demands”, Journal of Politics, Vol.37, Feb/March, 1975.P.494參照

行政 採擇對應性 ii) 行政의 決定 및 執行對應性 iii) 行政의 產出對應性 등 3가지 類型으로 나누는 立場을 취하고 있다.

(5) 實現可能性에 대한 責任性 基準

實現可能性(feasibility)에 대한 責任을 行政人에게 물을 수 있느냐에 대해서는 贊反兩論이 있을 수 있음을 이미 分析의 틀에서 밝힌 바 있다. 筆者는 여기에 대한 基本立場은 反對論의 立場을 좀더 強하게 띠고 있으나 상황에 따라서 극히 制限的인 것은 하나 部分의 責任 在論을 認定하여 여기서도 이에 대하여 간단히 언급하고자 한다.

가. 財政的(經濟的) 實現可能性

財政的 實現可能性이란 行政이나 事業의 추진에 必要한 經濟的 資源의 획득 및 이용 가능성을 말한다. 여기에는 두가지의 주요 논점이 포함되는데 첫째는 經濟的 資源으로서의 豫算의 確保문제이고, 둘째는 豫算의 動員 문제이다.

그런데 經濟學에서는 經濟的 實現可能性(Economic Feasibility)에다 經濟的 合理性(Economic Rationality)을 포함시켜 經濟的 妥當性(Economic Validity)으로 번역하기도 한다.

財政的 實現可能性에 대한 行政人의 責任이란 豫算確保와 豫算動員과 관련하여 그들이 얼마나 努力하였는지에 兪점이 모아질 것 같다.

나. 政治的 實現可能性

政治的 實現可能性이란 行政遂行의 과정에 있어서 政治集團이나, 利益集團, 一般大衆, 國民들의 호응을 충분히 받아서 실제로 行爲로 옮겨질 수 있는지를 따지는 것이다.

이 경우에 있어서 行政人의 責任은 과연

國民들의 요구를 충분히 수렴해서 行政을 수행하고 있는지와 行政정보가 적절히 이루어지고 있는지의 여부에 兪점이 주어질 것 같다.

다. 行政的 實現可能性

行政的 實現可能性(Administrative Feasibility)이란 行政遂行에 必要한 人力이나 機構, 組織들이 잘 정비되어 있는지를 판단하는 것이다.<sup>29)</sup>

라. 技術的 實現可能性

이는 어떤 政策代案이 技術的側面에서 볼 때 實踐可能하나 어머냐를 판단하는 것이다. 卽, 행정수행을 技術的側面에서 이의 實行가능성을 살피는 것이다.

그런데 技術的 實現可能性에는 다음과 같은 네가지 側面이 포함된다.

- i) 技術的인 側面에서의 代案의 實現可能性이라는 側面
- ii) 行政人이 入手possible한 技術인가라는 側面
- iii) 現在 行政人이 入手possible한 技術의 範圍內에서 實現possible한가라는 側面
- iv) 行政目標와 手段 사이에 存在하는 因果關係의 強度라는 側面(이는 行政決定과 바로 직결되는 것으로서 因果關係의 強度와 因果關係의 方向의 精確한 設定은 行政目標達成에 必須的인 요소이다.)<sup>30)</sup>

29) 朴鎬淑, “合理的 政策決定에 있어서 政策代案의 比較·評價方法” 「地方行政研究」 第3卷 第1號(通卷7號) (韓國地方行政研究院, 1988,2), P.19參照

30) 因果關係(causality)의 設定은 政策代案을 開發하고 效果를 豫測하는 모델의 作成에 있어서 基本요소이다.

마. 倫理的 實現可能性

倫理的 實現可能性이란 行政의 內容이나 遂行方法, 節次등이 기존의 가치체계나 규범, 도덕등과 배치되는지의 여부를 따지는 것이다.

특히 새로운 行政施策을 추진할 때는 倫理的 實現可能性의 問題가 더욱 중요해진다.

새로 수행해야 할 行政施策의 內容이 行政人 自身이나 國民들의 價値體系와 상충하거나 既存의 道德이나 慣習과 심한 갈등을 일으킬 경우 그러한 行政施策은 성공할 가능성이 매우 낮다.<sup>31)</sup>

특히 이러한 道德이나 慣習, 信念, 價値體系등은 地域이나 社會에 따라서 差異를 나타낼수도 있는데 이는 根本的으로 特定社會에 그 社會에 支配的인 道德이나 慣習類型이 있으며 個人의 倫理나 信念, 價値體系등은 이러한 社會속에서 社會化過程(socialization process)을 통하여 形成되므로 當然히 이러한 文化의 영향을 받게 된다는데 그 基礎를 두고 있다.<sup>32)</sup>

따라서 倫理的 實現可能性을 따질때는 그 社會가 처한 時代的, 地域的 상황과 文化的 맥락속에서 행정 內容과 수행방법이 검토되어야 한다.

바. 時間的 實現可能性

時間的 實現可能性이란 行政이나 政策代案

의 推進이 어떤 問題解決을 위하여 時間的으로 적절한가에 대한 適時性(timeliness)을 판단하는 것이다.

여기에는 다음과 같은 세가지 內容이 포함된다.

- i) 代案을 마련할 충분한 時間이 있는가?
- ii) 代案을 추진했을 때 너무 늦거나 너무 빠르지는 않는가?
- iii) 解決해야 할 問題가 여러개가 있을 경우 時間的 연속선상에서 중요하고도 시급한 問題를 優先하여 처리하고 있는지를 따지는 것이다.

환언하면 時間的 實現可能性은 i)適時性과 ii)時間的 優先의 合理性으로 要約할 수 있겠다.

IV. 結 語

본 論文은 地方自治時代를 맞이하여 날로 관심이 증대되고 있는 行政責任의 問題를 中心課題로 認識하고 行政人이 저야 할 行政責任의 規範的 範圍를 심층적으로 탐색해 보고자 하였다.

그러나 本 研究는 序論的인 것에 해당하고 아직도 더 깊이있게 다루어야 할 問題가 많이 남아 있고 研究에 많은 限界가 있었음도 인정한다.

그러나 本 論文이 개략적이긴 하지만 行政人이 나아가야 할 行政活動의 方向에 대하여 그 指標를 設定하였다는데 나름대로의 意味를 찾을 수 있을 것 같다. 따라서 本 論文은 規範的(normative)이며, 그러한 行動規範의 方向을 탐색하는데 도움을 줄뿐만 아니라 行

31) 朴鎬淑, "政策執行에 있어서 順應(Compliance)確保의 戰略開發에 관한 研究", (서울大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1984), P.41參照

James E. Anderson, Public Policy Making(2nd ed., : New York : Holt Rinehart and Winston, 1979), P.117參照

32) 朴鎬淑, 上揭論文, P.42.



政活動을 바라보는 새로운 퍼스펙티브를 提供할 수도 있으리라고 기대한다.

끝으로 本 論文은 본격적인 行政책임성 提高방안을 연구하는데 序論格인 연구이어서 行政責任性 提高를 위한 具體的인 代案 提示가 미흡했던 점이 약점으로 인정되지만 차후 여러가지 비판과 조언을 수렴하여 時間을 두고 더욱 理論과 分析模型을 세련화 시킴으로써 實證分析의 가능성을 타진해 보고자 한다.

#### <參考文獻>

1. 金圭定, 行政學原論, 서울: 法文社, 1988.
2. 朴東緒, 韓國行政論, 서울: 法文社, 1989.
3. 朴東緒, 安海均, 行政統制論, 韓國放送通信大學, 1983.
4. 朴鎬淑, 政策形成과 執行 및 評價, 內務部 地方行政研修院 강의교재, 1990.  
\_\_\_\_\_, “合理的 政策決定에 있어서 政策代案의 比較·評價方法” 「地方行政研究」 第3卷 第1號(通卷7號) (韓國地方行政研究院, 1988.2)  
\_\_\_\_\_, “政策執行에 있어서 順應(compliance)確保의 戰略開發에 관한 研究”, 서울大學校 行政大學院, 碩士學位論文, 1984.
5. 安海均, 現代行政學, 서울: 茶山出版社, 1990.
6. 兪焄, 行政學原論, 서울: 法文社, 1984.
7. 李光鍾, “韓國官僚의 行政責任과 統制에 관한 研究”, 서울大學校 大學院 行政學博士學位論文, 1986.
8. Anderson, James E., Public Policy Making, 2nd ed., New York: Holt Rinehart and Winston, 1979.
9. Browning, Edgar K., and Browning, Jacqueline M., Public Finance and the Price System, New York: Macmillan Publishing Co., 1979.
10. Etzioni, Amitai, Modern Organizations, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1964.
11. Finer, Herman, “Administrative Responsibility in Democratic Government”, Public Administration Review, Vol. 1, Summer, 1941.
12. Gilbert, C.E., “The Framework of Administrative Responsibility”, Journal of Politics, Vol. 21., August, 1969.
13. Hodgkinson, Christopher, Towards a Philosophy of Administration, New York: St. Martin's Press, 1978.
14. Pfiffner, John M. and Presthus, Robert V., Public Administration, 5th ed., New York: Ronald Press, 1967.
15. Porter David O., and Porter Teedie W., “Social Equity and Fiscal Federalism”, Public Administration Review, vol.34.
16. Rourke, Francis E., Bureaucracy, Politics and Public Policy, 2nd ed., Boston: Little Brown and Company, 1976.
17. Schumaker, P., “Policy Responsiveness to Protest Group Demands”, Journal of Politics, Vol.37, Feb./March, 1975.
18. Tawney, R.H., Equality, London: George Allen and Unwin Ltd., 1975.