

지진재해경감정책 집행에 관한 사례 연구

- 서울특별시교육청의 학교시설 내진보강사업을 중심으로 -

정 상 천*

A Case Study on the Implementation of Earthquake Hazard Mitigation Policies

- The Case of the Program for Seismic Retrofit of School Buildings
in the Seoul Metropolitan Office of Education -

Sang Chun Jung*

요약 : 학교가 지진재해로부터 안전할 수 있도록 지진재해경감정책의 집행인 학교시설내진보강사업이 서울특별시교육청에 의하여 추진되었다. 그러나 그동안 추진되었던 서울특별시교육청의 학교시설 내진보강사업은 계획대로 추진되지 못하였고 저조한 집행결과를 보였다. 본 연구는 정부의 지진재해경감정책과 서울특별시교육청의 학교시설 내진보강사업 집행에 관한 연구를 통하여 이와 같은 집행결과를 초래한 요인들을 분석하였다. 그리고 이를 바탕으로 지진재해경감정책 개선을 위한 방안을 제안함으로써 지진재해경감정책과 학교안전에 개선하고자 한다. 이론적 분석들과 서울특별시교육청의 학교시설 내진보강사업이라는 사례를 통한 연구로부터 도출한 저조한 집행결과 즉 정책집행 실패를 초래한 요인을 살펴보면, 첫째 상징적 정책의 성격으로 지진재해경감정책이 형성되었기 때문이었고, 둘째는 정부정책 집행에 있어서 중요한 요인인 재정계획을 이름뿐인 계획으로 수립하였기 때문이었으며, 셋째로는 정부조직도상 차상위기관인 소방방재청이 맡았던 총괄집행기관이 실질적 권한을 행사할 수 없었기 때문에 제기되는 집행조직체계의 부적합 때문이었다. 따라서 지진재해경감정책이 성공적으로 집행되기 위해서는 최고정책결정권자와 최고정책결정기구의 정책집행의지와 더불어 신중한 정책형성, 재정계획 그리고 정책성공에 적합한 집행조직체계가 구축되어야 한다. 그리고 체계적이며 효과적인 대응이 가능할 수 있도록 대통령 직속의 종합조정력을 갖는 특별위원회의 신설이 필요함을 제안한다.

주제어 : 지진재해경감정책, 정책집행, 상징정책, 학교시설 내진보강, 학교안전

ABSTRACT : The purpose of this study is to investigate the reasons why the plan of the government's recent earthquake hazard mitigation policies was not implemented as scheduled, and the result of the study is to suggest a proposal for improvements in the earthquake hazard mitigation policies and school safety. Three failure factors were found while analyzing a theoretical model for the policy implementation and a case of the program in the Seoul Metropolitan Office of Education. The first is that the policy seemed to be more symbolic rather than practical with a lack of administration's will-power, which led to unsuccessful application of the policies. The second is that the financial plan was not practical, and failed to secure a budget for the project. The third is that the second

* 서울시립대 대학원 행정학과 박사과정, 서울특별시의회 교육의원(Ph. D. Student, Department of Public Administration, University of Seoul/
A Member of the Education Committee in Seoul Metropolitan Council), E-mail: jsc1000han@hanmail.net, Tel: 02-3705-1056

highest agency, National Emergency Management Agency took charge of managing the relevant departments, but failed to manage the relevant departments because of incongruous power of government system. Therefore, the policy decision should be more carefully made with an administration's will-power and a practical budget, and executed by a department-level body for the government's earthquake hazard mitigation policies. Also, it is necessary to create a new dedicated special committee under the President for a systematic and effective response.

Key Words : earthquake hazard mitigation policy, policy implementation, symbolic policy, seismic retrofit of school buildings, school safety

I. 서론

1. 연구의 목적

2005년 3월 20일 일본 후쿠오카에서 규모(Moment Magnitude Scale) 7.0의 지진이 발생하여 지진재해에 대한 경각심을 일으켰다. 이 지진을 계기로 언론과 국민은 지진에 대한 정부의 구체적인 대책을 촉구하며 지진에 대한 정책이슈들을 활발하게 제기하였다. 이 결과 지진재해예방정책이 정부의제가 되어 국무총리의 지시로 소방방재청 주관 하에 범정부부처가 참여하는 지진재해종합정책을 추진하게 되었다. 정책안이 만들어지고 국무회의에 보고되었으며, 부처별로 세부시행계획을 수립하기 시작하였다. 이와 함께 2005년 7월에는 「자연재해대책법 시행령」이 개정¹⁾되면서 학교시설에 대한 내진설계가 의무화되었다.

또한 7만 명이 넘는 인명피해가 발생한 2008년

중국 쓰촨성의 대지진²⁾은 지진재해에 대한 종합정책 수립에 결정적인 촉발메커니즘이 되었으며, 지진에 대한 의식을 재정립시키는 계기가 되었다. 특히 쓰촨성의 대지진에서 7,000동 이상의 학교건물 붕괴와 함께 많은 학생들이 사망하였다는 소식을 접하게 된 국민들은 '우리의 학교시설은 안전한가?'라는 의문을 갖게 되었다. 이러한 의문으로부터 '모든 학교건물을 내진화시켜야 한다'는 여론이 형성되었으며, 기존 자연재해종합대책의 한 분야로 다루어졌었던 지진에 대하여 다른 자연재해와는 차별화한 예방적 측면에서의 정부 대책을 촉구하게 되었다.

이에 정부는 지진재해종합대책을 시행하기 위하여 자연재해대책법에서 지진재해를 분리하게 되었고 2011년에는 지진재해대책법³⁾과 시행령을 제정하게 되었다. 이 법에 따라 모든 지방교육자치단체들은⁴⁾ 학교건물 신축에 내진설계를 반영하고, 기존 학교건물도 내진보강 중장기계획을 수립

1) 자연재해로부터 국토와 국민의 생명·신체·재산 보호를 목적으로 제정한 법률로 내진설계 관련 법규(건축법 시행령 제32조) 개정이 포함된다(2005. 07. 18).

2) 2008. 5. 12 발생한 규모 8.0의 지진으로 사망 약 7만 명, 중상 37만 여 명, 실종 약 1만 8천 명의 인명피해와, 특히 7,000동 이상의 학교시설물 붕괴와 함께 많은 학생들의 재해가 보도되었다.

3) 지진재해대책법(법률 제10754호, 2011. 05. 30)

4) 현재 지방자치법은 교육감이 교육·학예에 관한 사항을 관장하며, 지방교육자치에 관한 법률에 의해 교육감을 민선으로 선출하고 있다. 지방교육자치단체는 시의회와 시·도교육청을 의미한다.

하게 되었다. 이에 따라 서울특별시교육청도 서울특별시 학교시설에 대한 내진 전수조사를 실시하였으며, 중장기추진계획을 수립하게 되었다.

2009년에 교육과학기술부는 학교건물의 내진설계를 병원이나 원전 수준으로 하겠다는 학교시설 내진설계기준(교육과학기술부, 2009. 04. 30 고시)과 계획을 발표하였다. 이 계획에 의하면 2008년 현재 전국의 대상 학교건물 중 13.2%에 불과한 내진설계건물이 2015년에는 20.0%로 증가하게 될 것이다. 즉, 신축 건물의 내진설계 공사비는 각 시·도교육청의 지방교육재정으로 자체조달하고, 리모델링을 하는 시범시행 학교의 내진보강 사업비는 특별교부금을 교부하고 이를 집행하도록 하여 기존 학교건물의 내진비율 개선정책을 추진하겠다는 것이었다. 그러나 이 내진비율 개선정책은 계획과 같이 추진되지 못하였다. 따라서 본 연구는 중앙정부가 정책을 결정하고 지방정부가 정책집행을 맡은 지진재해경감정책을 계획된 정책집행으로 추진하지 못하게 하였던 요인들을 서울특별시교육청의 학교시설 내진보강사업의 집행과정 연구로 분석한다. 이 연구를 위하여 기존의 정책집행 분석이론들을 조사하였고, 이러한 분석이론들의 연구를 기반으로 지진재해경감정책의 정책집행 연구에 적합한 새로운 분석틀을 만들었다. 그리고 이 분석틀과 서울특별시교육청의 학교시설 내진보강사업을 사례로 본 연구를 수행하게 되었다. 그리고 이를 바탕으로 지진재해경감정책 개선을 위한 방안들을 제안함으로써 지진재해경감정책과 학교안전율을 개선시키고자 한다.

2. 연구의 범위와 방법

본 연구는 2005년 일본 후쿠오카 대지진 이후 2011년까지 소방방재청이 발표한 지진재해경감정책에 대한 서울특별시교육청의 정책집행인 학교시설 내진보강사업을 대상으로 한다.

본 연구에 사용된 자료는 서지적 연구물, 언론보도, 인터넷을 통하여 수집된 자료, 전문가의 면담자료 등을 활용하였다.

연구방법으로는 선행연구 문헌조사와 함께 정부정책과 관련된 정부기관의 내부자료, 공표자료, 언론보도 자료 등을 조사하였으며, 본 연구에서 사용한 분석틀은 선행연구에서 검토한 이론적 분석모형들을 토대로 연구의 특성에 맞게 새롭게 구성하였다.

II. 이론적 배경

최근 지구온난화현상을 비롯한 기후변화로 야기된 재난이 전 세계에서 빈번하게 발생하고 있으며, 특히 동북아시아에 위치한 일본과 중국은 규모 7.0 이상의 지진으로 대규모의 재해를 겪었다. 이러한 참상과 피해는 언론매체를 통하여 현장에서 직접 체험하듯이 우리에게 보도되었으며, 이를 계기로 언론과 국민은 지진에 대한 정부의 구체적인 대책을 촉구하였고, 정부는 규제정책적 성격⁵⁾을 갖는 지진재해경감정책을 수립하게 되었다.

지진재해경감정책이란 지진에 의한 재해로부터 안전을 확보하기 위한 포괄적인 정책활동을 의미하지만, 본 연구에서는 학교시설물 안전 확보를 위한 내진설계와 내진보강 등의 학교시설 내진보

5) 개인이나 일부집단에 대해 재산권행사나 행동의 자유를 구속·억제하여 반사적으로 다른 사람을 보호하려는 정책. 이정책의 특징은 정부에 의한 강제력의 행사에 있다(Lowi, 1964).

강사업 관련 정책으로 그 범위를 한정하여 다루고자 한다.

1. 정책집행연구의 접근방법

지진재해경감정책이란 달성하고자 하는 지진재해경감목표와 이것의 달성을 위한 수단을 내용으로 하는 정책을 말하며, 여기에서 지진재해경감정책을 집행한다는 것은 지진재해경감을 실현하는 것을 의미한다. 본 연구에서는 정책집행의 성공여부를 좌우하는 요인을 분석하기 위하여 먼저 정책집행에 관한 기존의 접근방법들을 검토하였다.

현대적 정책집행에 관한 연구는 Pressman and Wildavsky가 1973년에 출간한 '집행(Implementation)'에서 출발한다. 이 연구는 1960년대 말 미국 연방정부의 경제발전단이 오�클랜드(Oakland)에서 실시한 시범사업의 실패 원인을 집행과정 연구로 분석한 것이다. 이를 계기로 정책집행에 대한 연구가 폭발적으로 증가되었다(정정길 외, 2012: 564).

정책집행에 대한 기존 연구들의 접근방법은 아래와 같이 크게 하향식 접근방법, 상향식 접근방법, 통합이론적 접근방법의 세 가지로 분류할 수 있다. 다수의 정책집행에 대한 기존 연구들 중에서 Montjoy and O'Toole(1979)의 연구인 '정책특성에 따른 접근방법'은 별도로 정리하였다.

1) 하향식 접근방법

하향식 접근방법(Top-Down Approach)은 제1세대 집행연구인 사례중심의 연구가 통합적이지 못하다는 인식 하에 보다 일관된 이론적 틀을 모색하려는 하나의 노력으로서 1970년대 중반까지의 연구에서 많이 사용되었다. 이 접근방법은 전방향적 접근(forward mapping)이라고도 부르는

데, 정책결정기관에서 만들어진 정책을 출발점으로 하여 하부 집행기관으로 내려오면서 어떻게 집행되어 가는지에 관한 집행과정을 분석하는 방법이다(정정길 외, 2012: 569).

2) 상향식 접근방법

상향식 접근방법(Bottom-Up Approach)은 기본적으로 조직구성원 개인의 행동을 분석의 출발점으로 삼는다. 그리고 집행활동이란 문제의 상황에 대응하여 일어나는 것으로 간주하고, 그 문제와 가장 가까운 곳에 있는 일선집행관료(street-level bureaucrats)가 누구보다도 그 문제에 대하여 잘 알고 있고, 그 해결책도 가장 잘 알고 있다는 인식에 기초한다(정정길 외, 2012: 589).

3) 통합이론적 접근방법

1980년대 중반 이후의 집행연구는 그 동안의 집행연구를 재검토하고 특히, 하향식 접근방법과 상향식 접근방법의 장점을 통합하여 보다 장기적인 시각의 종합적인 이론적 틀을 구성하고자 하는 접근방법으로 대표적 연구로는 Sabatier(1986)와 Winter(1990)의 연구가 있다(정정길 외, 2012: 594).

특히, Winter(1990)의 통합모형은 정책집행의 실패가 단순히 집행과정에서 제기되는 요인에만 기인하는 것이 아니라 정책결정과정에서 그 원인을 찾을 수 있음을 제시하였고, 중요한 정책집행 변수들을 규명하고 통합하여 포괄적인 관점에서 네 가지 중요한 변수를 제시한다.

이 변수들은 ① 정책형성과정의 특성, ② 조직 및 조직 상호 간의 정책집행 행태, ③ 일선집행관료의 행태, ④ 정책대상집단의 행태와 사회경제적 조건들이다(Winter, 1990; 정정길 외, 2012: 605).

4) 정책특성에 따른 접근방법

폭넓은 정책집행이론을 하나의 틀로써 설명하려는 노력들 중에 『정책명령(법규)의 유형에 따른 집행조직에 관한 이론』이 있다(Montjoy and O'Toole, 1979).

Montjoy and O'Toole(1979)는 정부정책은 행정기관이라는 조직을 통해 수행되기 때문에 집행 문제는 주로 조직요인에 의하여 초래된다고 보고, ‘법령의 구체성’과 ‘새로운 자원’이라는 두 가지 변수를 활용하여 <그림 1>과 같이 정책집행에 있어서 일선집행관료들의 행동에 영향을 주는 4가지 유형을 도출하였다.

		법령의 기술	
자원 제공	유	추상적	구체적
	무	A	B
		C	D

출처: Montjoy and O'Toole(1979: 466)

<그림 1> Montjoy and O'Toole의 조직 내 집행모형

<그림 1>을 분석하면, A유형 하에서 조직은 가장 많은 재량을 갖게 되며, 관리자가 일관된 정책 목표를 추진한다면 정책목표가 성공적으로 집행될 것으로 예측된다. B유형 하에서는 기존 조직의 행동에 크게 변화를 조성하는 정책집행일 경우에는 어려움이 제기된다. 그러므로 기존 관행과 크게 다른 새로운 정책집행을 하게 될 경우에는 별도의 하부조직을 신설하여 정책집행을 추진하는 것이 효과적일 수 있다. C유형 하에서는 새로운 자원이 제공되지 않기 때문에 조직은 기존 관행에 크게 지배된다. 만약 순응확보를 위하여 제재를 가하거나 법령의 구체성을 높이면 D유형으로 발전하게 된다. D유형 하에서는 기존 관행과 구체적 명령으로부터 조직은 제약을 받게 되므로 거의 재

량권(discretionary power)이 없을 것 같지만, 일선 집행관료들은 단순화와 상례화과정을 통하여 획일적인 우선순위를 정책집행에 적용시켜서 재량권을 확보하려 한다(Montjoy and O'Toole, 1979).

2. 선행연구 검토

정책형성과정에서 대중매체의 영향력과 정책주도자의 역할을 중심으로, 위기관리의 정책수단을 확보하기 위한 사례 연구인 김영신·오용해(2011)의 연구, 일본의 재난관리정책을 통하여 재난관리정책의 구조적 변화를 제시함으로써 재해예방 및 경감을 위한 정책적 시사점을 제언한 이호동(2006)의 재난 관리에 관한 연구, 재난관리체계에 대한 이론·실태와 사례분석으로 우리나라 재난관리체계의 효율적인 운영방안을 제시한 김경호(2010)의 연구, 그리고 원전사고에서의 주민보호조치와 관련된 비상대응계획과 비상대응체계 구축에 대한 필요성을 제시하는 연구를 수행한 은종화(2011)의 연구 등 다수의 기존 재난 관련 연구들을 조사하였다.

그러나 우리나라의 기존 재난 관련 연구들 중에서 정책형성부터 집행까지의 전 과정을 통합이론적 접근방법으로 연구한 기존 연구를 확인하지 못하였다.

그러므로 다수의 정책집행에 대한 선행연구의 분석방법과 분석틀 등을 접목시켜서 지진재해경감정책에 대한 방향성을 모색한다면 지진재해예방과 학교안전을 위한 정책 발전과 개선방안으로서 의미가 있을 것이라 생각된다.

본 연구의 분석틀에 영향을 준 기존 정책연구들로는 정책집행에 영향을 미치는 요인을 밝혀서 정책의 성공적 집행을 위한 이론적·정책적 시사점을 도출시킨 김인중(2010)의 연구, 정책집행의

성공 사례에 관한 전기정·이재은(2004)의 연구, Sabatier and Mazmanian(1979)의 집행요인 성공 모형에 근거한 정책집행의 성공과 실패 사례에 대한 모창환·조창현(2008)의 비교분석 연구 등이 있다. 김인종과 모창환·조창현은 정책집행연구에 관한 이론적 틀을 사용하였지만, 전기정·이재은의 연구는 이론적 틀을 사용하지 않았다. 김인종(2010)은 독립변수가 정책집행에 미치는 영향에 대하여 거시적인 하향적 연구와 집행현장을 강조하는 상향적 접근으로 상·하향적 접근을 보완하기 위하여 노력하였고 집행과정에서의 상·하향적인 효과를 세밀하게 분석하는 장점을 보였으나, 자원제공 요인과 무관하여 본 연구와는 차별화된다. 모창환·조창현(2008)의 연구는 중앙정부 수준의 일부조직만이 관련된 중앙집권적 정책집행을 연구하여 정책집행의 성공요인들을 제시하였지만, 집행조직과 일선 집행관료의 행태를 간과하였으며, 전기정·이재은(2004)의 연구는 정책결정자의 비전과 의지, 예산의 확보 및 기획사업의 착수, 국정과제와의 연계 추진, 공직사회의 관행과 인적 네트워크 등으로 정책집행에서의 성공요인들을 열거하여 본 논문에 시사점을 주었으나 통합이론적 접근방법으로 수행된 본 연구와는 접근방법에서 크게 다르다. 이와 같은 선행연구를 바탕으로 본 연구를 위하여 새로운 분석틀을 만들게 되었고 이 분석틀로 본 연구는 수행되었다.

III. 연구설계

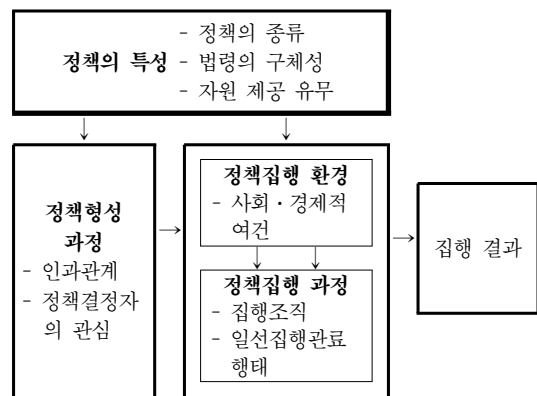
소방방재청은 대통령, 국무총리, 행정안전부 장관의 지시를 받는 차상위기관이지만, 지진재해경감정책에 대하여서는 전 부처를 총괄한다. 또한 내진화 대상 범위 결정, 내진화 수준 결정, 정책집행 계

획과 입법화, 시설별·부처별의 연도별 추진계획과 집행실적의 수립·평가, 공공기관의 정보공개에 관한 법률에 따른 공시 등도 한다. 그러나 정책목표를 정하고 정책집행을 위한 법제화 조치는 행정안전부가 국무회의를 통하여 처리한다.

학교시설 내진화 정책의 경우, 교육과학기술부는 학교시설의 내진기준을 설정 고시하고 시·도 교육청에게 정책과 지침을 시달한다. 그리고 시·도교육청에 집행예산(재정)을 교부하고, 집행결과를 수합하여 소방방재청으로 전달한다.

지진재해경감정책은 국가의 여러 기관이 정책집행에 관련되어 있다. 특히 학교시설 내진보강사업의 집행은 지방교육자치단체가 맡게 되므로 수많은 집행기관이 관련된다. 따라서 때로는 하향식 접근방법이 유리하고, 때로는 상향식 접근방법이 유리하다. 그러므로 지진재해경감정책의 정책집행 분석에는 종합적 접근방법인 Winter모형(1990)이 보다 적합할 것이다.

초·중·고교 학교시설에 대한 지진재해경감정책은 규제정책이라기보다는 배분정책으로 볼 수 있기 때문에 현실적인 정책집행 성공을 위해서는 Montjoy and O'Toole(1979)의 새로운 자원제공여부가 중요하다고 생각된다.



〈그림 2〉 본 연구에 적용된 분석틀

Winter의 이론과 Montjoy and O'Toole(1979)의 모형에 학교시설 내진보강사업의 특성을 감안한 연구의 분석틀을 제시하면 <그림 2>와 같다. 각 요인들이 상호작용을 하는 이 분석틀로 정책의 성공과 실패에 기여하는 요인 즉, 영향 요인을 파악할 수 있다면 향후 정책집행연구에 크게 기여할 수 있을 것이다. 모든 변수들은 <그림 2> 속에 담겨져 있

으며, 각 변수들에 대한 기초자료를 <표 1>에 정리하였다.

1. 정책의 특성

일반적으로 정책은 정책목표, 정책수단과 정책대상집단으로 구성되며, 무엇을 어떻게 하면 결과

<표 1> 분석틀에 따른 변수 관련 기초자료 요약표

대분류	변수	변수 관련 기초자료
정책특성	정책의 종류	1. 정책대상범위: 국가전체(규제정책), 학교(배분정책) 2. 정책유형의 특징 1) 규제정책: 강제력에 기반, 집행과정에서 소란과 불응문제 제기, 보호적 규제정책과 경쟁적 규제정책 중에서 본 연구에서는 보호적 규제정책임. 2) 배분정책: 정부가 재정을 전적으로 책임지므로 배분정책이 됨, 갈라먹기 다툼이 특징
	법령의 구체성	1. 법령의 구체성 1) 추상적이면 조직(일선집행관료)은 재량권을 가짐. 2) 구체적이면 조직(일선집행관료)은 재량권이 제한, 축소 또는 없게 되나 단순화와 상례화과정으로 우선순위에 따라 정책을 집행하게 되어 재량권을 발휘하기도 함.
	자원 제공 유무	1. 자원제공 1) 자원제공 실적: 기존 내진필요학교시설을 위해 추정된 총액 7조 6,129억 원 중 2011~15년까지 1조 1,076억 원을 계획함. 그 중 755억 원이 시범사업으로 집행됨. 2011년도는 평가기준인 추진실적/추진계획의 정도, 즉 목표달성도가 6.8%임. 2) 자원제공의 문제점: 의존재정인 지방정부가 자체재원(3.0% 미만임)으로 집행을 지시함. 2. 제도적 문제점 1) 지원근거 해소 필요: 현재는 재해복구자금으로만 지원 가능함. 재해예방사업으로 지원 가능할 수 있도록 법 개정이 필요 2) 예측 가능한 집행을 위한 자원제공의 구체적 계획 즉, 중·장기계획에 따른 지원이 필요함.
정책형성 과정	인과 관계	* 정책목표와 수단 사이에 타당성 있는 인과이론이 존재하는 정책내용인가? 1. 지진발생 1) 국외: 2005년 일본, 2008년 중국, 2011년 일본에서 대규모 지진재해 발생 2) 국내: 한반도 역사지진 기록에 의하면 총 2161회 발생, 이 중 규모 5.0 이상은 440회, 계기지진 기록에서 규모 5.0 이상은 8회 2. 내진화 비율(전국) 1) 현황: 2008년 처음 조사 13.2%, 2011년 재조사 20.9% 2) 목표: 2008년에 2015년까지 20.0%, 2011년에 2015년까지 25.0% 3. 학교시설물 현황(서울특별시교육청) 1) 비내진 노후시설: 재난위험시설(D급)이 33동(0.6%), 중점관리대상시설(C급)이 741동(12.7%), 비내진 노후건물(B급)이 3,279동(56.2%) 2) 건축기간에 따른 노후시설 현황: <표 2>와 <표 3> 3) 서울특별시 지정 이재민수용시설: 총 757개 중 473개가 학교임. 이 중 303개가 비내진시설물 학교임. 4. 내진설계 관련 법규(건축법 시행령 제32조) 개정 연혁 참조 5. 지진재해경감정책 관련 법 연혁: 2005, 2008, 2011 6. 지진재해의 현장성: 언론매체를 통해 현장에 있듯이 시청함으로써 여론이 조성됨.

〈표 1 계속〉 분석틀에 따른 변수 관련 기초자료 요약표

대분류	변수	변수 관련 기초자료
정책집행 환경	정책 결정자의 관심	<ul style="list-style-type: none"> * 집행의 핵심적인 추진집단이나 리더십의 계속이 성공적 집행의 필수요소인. * 정책형성과정에서의 갈등과 타협, 인과관계, 상징적 행동, 여론 등의 조정과 결정에서 결정적 역할 수행 * 정책집행 과정에서 정책결정자의 관심·의지가 보이지 않으면 집행의 지연과 왜곡 발생 * 중앙집권 중심인 우리나라 정치체제의 구조와 권력구조는 조직 간, 중앙정부와 지방정부 간의 권력배분관계에서 국가원수이며 행정수반인 대통령의 의지에 크게 좌우됨. * 국무총리는 최고정책(의사)결정권자가 아님.
	사회· 경제적 여건	<ul style="list-style-type: none"> * 문제해결에 대한 요구가 강해도 해결을 위한 능력이 없으면 요구에 상응하는 정책을 도출시키거나 집행할 수 없음. * 정책은 환경으로부터 지지를 받아야 가능(정책의 제약요소: constraints). * 정책효과와 정책비용 * 환경적 변수 <ol style="list-style-type: none"> 1) 사회적 환경: 국민의 체제에 대한 정신적 지지와 순응, 세계화의 영향, 지방화, 정보화 2) 경제적 환경: 물적·인적 총가용자원의 능력과 자원제공 우선순위
정책집행 과정	집행 조직	<ul style="list-style-type: none"> * 정책의 실질적 내용과 정부조직 기능의 적합성 <ol style="list-style-type: none"> 1) 정책의 실질적 내용: 국가 재난위기관리, 지진재해 전문성 2) 정부조직 기능상의 적합성: 정부의 기능 또는 정책목표나 얻고자 하는 효과로 분류됨. 3) 정부조직 위계상의 적합성: 차상위기관이 상위기관들을 총괄하기 불가능 * 정책수단은 국민생활에 직접적인 영향을 주기에 이해관계자들 간의 갈등과 대립이 발생 : 정치적인 갈등해소와 타협은 정책수단 결정의 핵심으로 이해관계 해소가 중요 * 정책수단은 평등성뿐만 아니라 효과성, 능률성 등의 평가기준을 만족시켜야 함.
	일선 집행 관료 행태	<ul style="list-style-type: none"> * 정책집행은 집행현장에서 일선집행관료에 의해 실현됨. * 정책효과나 문제발생 등 정책의 수정·변경에 필요한 정보를 제공 * 일선집행관료들이 업무환경에 적응하는 메커니즘에 대한 분석 * 일선집행관료들이 집행현장에서 상황적인 조건에 상호적응을 어떻게 하는가?에 대한 분석 * 재량권(discretionary power) 정도, 의사결정점과 거부점

적 상황이 어떻게 될 것이라는 가설적 진술의 형식으로 표현된다(정정길 외, 2012: 633). 그리고 집행과정에 영향을 미치는 것은 정책유형과 정책을 시행하기 위한 법령이나 시행지침에 담기는 특성을 갖는다.

정책은 정책종류에 따라 특징을 가지고 있다. 규제정책은 수혜집단과 비용부담집단 사이에 반대와 찬성 그리고 경쟁의 활동이 발생할 수 있으며 집행과정에서 소란스럽거나 불응의 문제를 나타내기도 한다. 그리고 배분정책은 한정된 자원을 배분하기 때문에 갈라먹기 경쟁과 다툼이 있으나 비용을 부담하는 국민은 정책과정에 개입하지 않

는 특징이 있다.

다음으로 법령의 구체성 및 자원제공이 있느냐 없느냐가 정책집행에 영향을 줄 수 있다. 정책결정자가 일관된 목표를 갖고 있고, 수단이 구체화되지 않고 목적만 설정된 법령이 있는 조건에서 새로운 자원(자금, 시간, 기술, 권한 등)들이 충분히 제공된다면 정책집행은 정책결정자가 의도하는 결과를 당연하게 도출할 것이다.

2. 정책형성과정

정책이 결정될 당시의 상황은 이후의 정책집행

에 영향을 미칠 수 있다. 정책결정자(설계자)가 정책형성과정에서 문제해결에 관한 수단(정책집행)을 선택할 때, 타당한 인과이론에 기반을 두고 의사결정을 한다면 성공적인 정책집행이 되기 쉽다(Winter, 1990). 인과이론이 부족하거나 심지어 완전히 상징적인 이유로 정책을 결정한다면, 성공적인 정책집행을 기대하기가 어려울 것이다.

정책은 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침이기 때문에(정정길, 1993: 44) 정책결정·집행에 정책결정자가 쏟는 관심이 크면 클수록 정책결과가 성공적일 가능성이 높아지게 되고, 국민들과 정책수요자들의 지지와 요구에 부응하는 정책이라면 정책성공 예측도 높아진다.

3. 정책집행 환경

정부정책은 사회·경제적 환경 속에서 이루어지기 때문에 집행 당시 사회·경제적 여건이 좋으면 집행이 순조로우나, 국가적 재정위기나 불경기와 같은 경제위기의 환경 즉, 사회·경제적 여건으로 정책에 필요한 예산 확보나 제반 지원들이 어려운 환경에서는 일반적으로 정책집행이 어려워진다.

4. 정책집행 과정

정책집행은 선행된 정책결정에서 설정된 목표의 달성을 지향하는 공적, 사적, 개인(혹은 집단)의 제반활동으로 정의된다(김영기 외, 1989: 29).

Montjoy and O'Toole(1979)에 의하면 정부정책은 행정기관이라는 조직을 통해 수행되기 때문에 집행문제는 주로 조직요인에 의해 초래된다고

한다. 그러므로 집행과정에서 집행을 담당할 조직 유형에 따라 정책집행은 달라질 수 있다. <그림 1>의 A, B, C, D유형과 같이 법령이 추상적인지 구체적인지 여부 그리고 자원제공의 유·무는 집행조직의 재량권에 영향을 준다. 이것은 정책집행조직의 활동에 큰 영향을 주게 되므로 정책집행에도 영향을 미친다.

또한 집행을 직접 담당하고 있는 일선집행관료(street-level bureaucrats)들이 가지고 있는 정책에 대한 태도에 따라 집행결과도 달라질 수 있다. 성공적 정책집행을 위해서는 일선집행관료들의 행태에 변화를 일으킬 수 있도록 조직문화와 가치관을 성공적 집행에 적합하게 정립시키거나, 이들의 대응전략을 수용시켜서 자발적 행동을 이끌어낼 조치도 필요하다.

IV. 학교시설 내진보강사업 추진 및 실적

1. 정책형성 및 정책집행 실적

1) 정책형성 과정 및 법제화

2005년 3월 20일 일본 후쿠오카 북서쪽 해역에서 규모 7.0의 지진이 발생하여 일본에 엄청난 피해를 입혔으며, 부산과 울산 등 우리나라 일부 지역에도 간접적인 지진이 발생하는 등 영향을 미쳤다.⁶⁾ 이에 따라 우리나라에서도 대규모 지진발생 가능성이 있다는 여론이 제기되면서 노후화된 학교시설의 점검이 강화되었다.

서울특별시교육청 학교시설물의 연도별 현황 <표 2>를 살펴보면, 건축한 지 30년 이상 경과된

6) 우리나라 영남지방 규모 4.5, 호남지방 규모 3.4, 서울·경기는 규모 1.2로 진동을 느꼈고, 규모 1.0 이상의 여진도 수십 차례 발생하였다. 그리고 부산항 하역작업이 지진영향으로 30분간 중단되었다(김영규, 2007: 62).

노후화시설은 23.8%에 이른다. 좀 더 구체적으로 살펴보면, 2012년의 서울특별시교육청이 관리⁷⁾하는 5,834동의 학교시설물 중 재난위험시설(D급)⁸⁾이 33동(0.6%), 중점관리대상시설(C급)이 741동(12.7%), 비내진 노후건물(B급)이 3,279동(56.2%)으로 파악되었다.

교육과학기술부가 노후화시설로 보강 또는 개축을 권장하는 40년⁹⁾이 아닌 45년을 기준으로 추계한 <표 3>에 의하면 매년 많은 학교시설물의 노후화가 진행되고 있어 학교안전에 대한 우려가 현실화되고 있다. 그러므로 소규모의 지진도 학교시설물에 큰 피해를 발생시킬 수 있다.

학교안전에 대한 정책을 시급히 추진해야 한다는 요구와 함께 정부대책을 촉구하는 여론에 의하여 국무총리는 2005년 3월 22일 지진 관련 국무회

의에서 '범정부적 재난대비체계를 정비하고 시설물 안전장치 마련에 만전을 기하라'는 지시를 내렸다. 이 지시에는 '2005년 내진설계 건축물 범위가 강화되었지만, 추가로 더 강화할지와 2005년 이전 설치된 기존 건축물의 안전성도 체크하라'는 내용이 포함되었다.

2005년 5월 16일 기획단의 설치 및 운영을 위한 관계부처 관계관 및 전문가 회의가 개최되었고, 2005년 5월 30일에는 소방방재청, 지방자치단체 및 민간전문가로 구성된 지진방재종합개선기획단이 발족되어 종합개선대책이 수립되었다. 그리고 2005년 6월 17일 전체자문회의에서는 20개 개선과제에 대하여 자문위원 및 관계부처로부터의 의견을 수렴·확정하였으며 세부수행과제에 반영할 사항들도 검토되었다.¹⁰⁾ 2005년 12월 14일에는

<표 2> 서울시 학교시설 보유 연도별 현황(서울특별시교육청, 2011년 말 기준)

설립별	전체		1960 이전		1961~1970		1971~1980		1981~1990		1991~2000		2001 이후	
	동 수	연면적(천㎡)	동 수	연면적(천㎡)	동 수	연면적(천㎡)	동 수	연면적(천㎡)	동 수	연면적(천㎡)	동 수	연면적(천㎡)	동 수	연면적(천㎡)
합계	5,664	13,025	102	<u>183</u>	454	<u>949</u>	989	1,970	1,749	3,598	938	1,966	1,432	4,360
비율(%)		100		<u>1.40</u>		<u>7.29</u>		<u>15.12</u>		27.62		15.09		33.47

<표 3> 45년 경과 노후학교시설 발생 추계(서울특별시교육청, 2011년 말 기준)

연도별	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
면적(㎡)	623,903	172,027	183,749	187,896	239,249	158,852	245,935	112,622	115,139
2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
100,413	197,926	339,264	272,224	297,055	453,299	452,697	601,203	355,397	311,227

7) 서울시교육청은 연 2회 안전점검으로, 재난예방을 위하여 시설별 상태평가로 '중점관리시설(A, B, C등급)'과 '재난위험시설(D, E등급)'을 지정 관리하고 있다.

8) 주요 부재에 진전된 노후화 또는 구조적 결함상태로 긴급한 보수와 보강 및 사용 제한 여부의 판단이 필요한 시설

9) 내진보강사업의 방향성(교육과학기술부, 2010. 02.)

10) 자문위원회는 제도정비분과 6명, 지진관측 및 상황전파분과 8명, 내진설계 및 대응분과 10명 등 총 24명으로 구성, 관계전문가 33명도 개선과제 및 자문에 참여

전문가, 관련학회, 유관기관, 중앙 및 지자체 공무원 등 150여 명이 참석하는 공청회를 개최하여 지진방재종합대책안 수정보완에 대한 의견을 수렴하였고 지진재해경감대책법 제정의 필요성과 추진방안을 논의하였다.

이러한 과정을 통하여 소방방재청은 2008년 3월 28일 지진재해대책 관련법을 발표하였고, 이어서 교육과학기술부도 학교시설 내진설계기준¹¹⁾을 공시하였다.

교육과학기술부는 2011년 3월 일본 대지진¹²⁾의 후속조치로, 2008년 중국 쓰촨(四川) 대지진 이후 3년 만인 2011년 3월 25일에 전국 시·도교육청 시설과장 회의를 개최하여, 지진방재대책 및 전국 초·중·고교 건물의 내진설계 현황 재조사를 실시하도록 결정하였다. 이 조사 결과를 토대로 기존보다 강화된 학교건물 내진설계 계획으로 2008년 조사 당시 13.2%에 그쳤던 내진설계 건물 비율을 2015년까지 20.0%까지 높이겠다는 계획을 발표하였다.

2) 정책집행 실태

2011년 『지진재해대책법』 개정에 의하여 매년 시설별·부처별 내진보강 추진실적이 공시되었다. 2011년도 학교시설 내진 보강실적을 살펴보면 <표 4>와 같이 82동만이 내진보강이 집행되어, 내진율이 전년 대비 0.4% 증가하였다. 이와 관련하여 교육과학기술부는 지방교육재정 특별교부금으로 16개 시·도교육청에 755억 원을 지원하였다.¹³⁾

그러나 2011년도 예산부터는 시·도교육청이 지방교육재정을 통해 자체 조달·집행하도록 계획되었지만 시·도교육청들은 내진보강사업을 예산(안)에 반영하지 않거나 이미 편성되었어도 추가경정예산 편성에서 삭감하기도 하였다.¹⁴⁾ 그리고 시·도교육감협의회는 중앙정부가 학교시설 내진보강사업 예산(재정)을 지원해야 한다는 건의문을 채택하였다.

정책집행의 재원을 교부·전입에 의존하는 의존재정¹⁵⁾인 지방교육자치단체의 재정구조에서는 정책집행을 위한 자원제공 유무 즉, 재정문제가 정책집행 성공에 가장 큰 요인이기 때문이다.

<표 4> 2011년도 전국 학교시설 내진보강 실적

시설물 구분	단위	대상 ¹⁶⁾	내진보강 현황		내진율(%)	
			'11년 실적	누계	증가율	누계
27. 학교시설	동	20,131	82	4,285	0.4%	21.3%

* 출처: 2011년도 기준 공공시설물 내진보강대책 추진결과 공시(안), 소방방재청

** '11년 완료된 실적이므로 회계연도는 2010년 예산인.

*** 2010년 총 18,329개 대상 동 중 86.8%인 보강대상학교시설 15,912동에 7조 6,129억 원이 추계됨(교육과학기술부, 학교시설 내진보강 사업 기본계획안, 2010).

**** <표 4>의 20,131개 대상 동은 그동안 준공된 신·개축 체육관, 급식실, BTL건물 등을 포함시킨 2011통계임.

11) 학교시설 내진설계기준 제정(한국교육개발원, 2008. 09. 12), 학교시설 내진설계기준 고시(교육과학기술부, 2009. 04. 30)

12) 2011년 3월 11일 일본 동북지역 해저에서 발생한 규모 9.0의 대지진, 쓰나미 발생, 대규모 재해 발생

13) 지방교육재정교부금은 용도를 정하지 않고 시·도에 내려주는 보통교부금(96%)과 용도를 정하여 내려주는 특별교부금(4%)으로 구성된다. 2011년에 지원한 학교시설 내진보강사업비는 재해가 발생되지 않았는데도 재해복구 명목으로 지원되었다.

14) '초중고교 학교 내진보강 예산 무더기 삭감'(KBS, MBC, 연합뉴스, 2011. 03. 17: 03. 18).

15) 서울특별시교육청 교육재정운용 통계에서 자체수입은 계속 3.0% 미만의 비율을 보인다(2011년도는 예산 총규모 7조 31억 원 중 1,879억 원으로 2.7%임, 예산기준)(2010~2014 중기서울교육재정계획, p18).

16) 『기존 공공시설물 내진보강 기본계획(‘11~15)』상 기준 적용

2. 정책에 대한 평가

1) 평가기준의 설정

정책집행의 성공과 실패는 평가기준에 의해 달라진다. 평가기준은 평가자에 따라서 그리고 정책목표가 무엇이냐에 따라서 변할 수 있기 때문에 연구목적에 적합한 것을 선택하여 사용해야 한다. Nakamura and Smallwood(1980)는 정책결정자와 정책집행자 간의 권력관계 및 재량의 위임정도에 따라 고전적 기술관료형, 지시적 위임형, 협상형, 재량적 실험가형, 관료적 기업가형 등의 다섯 종류로 분류하였다.

학교시설 내진보강사업은 중앙정부가 정책결정을 하고 지방교육자치단체가 정책집행을 하는 구조이며, 장기적으로 막대한 재정이 지속적으로 투입되어야 하는 정책이다. 지방교육자치가 시행되면서, 주민직선에 의하여 시·도교육감이 선출되고 지방의회가 활성화되었지만 지방교육자치단체의 지방교육재정은 전적으로 교부·전입금으로 조성되는 의존재정이기 때문에 지진재해경감정책을 재정적인 관점에서 본다면, 정책집행에 관한 결정자와 집행자 간의 관계는 Nakamura and Smallwood(1980)의 정책집행 분류 중에서 고전적 기술관료형과 지시적 위임형에 속한다. 따라서 수립된 계획(추진실적/추진계획)을 얼마나 달성했는지의 정도, 즉 목표달성도가 평가기준이 되어야 한다.

2) 정책집행 결과의 평가

학교시설 내진보강사업은 교육과학기술부의 기본계획에 따라 집행된다. 교육과학기술부는 2008

년 13.2%에 불과한 내진설계 학교 비율을 2014년까지 18.7%로 올린다는 계획을 2008년에 세웠고,¹⁷⁾ 소방방재청은 2010년에 2011년부터 2015년까지 1조 1,076억 원을 투입해 기존 내진보강필요 학교시설 총 15,912동 중 3,181동을 대상으로 하는 단계적인 내진보강 집행계획을 발표하였다.

이에 따른 시범사업으로 2011년에 16개 교육청별로 5교씩 80동의 내진보강을 집행하고, 2015년에는 내진보강 비율이 20.0%가 되도록 추진한다는 계획을 세웠다.¹⁸⁾

그러나 2011년에 내진실태를 재조사한 결과, 82동의 내진보강이 추진되어 2010년 대비 0.4%가 증가하였지만, 전체 학교시설 내진보강 비율은 2008년의 13.2%보다 크게 상향된 21.3%로 나타났다.¹⁹⁾

이러한 결과는 2009년 이후 준공된 체육관, 교사, 급식시설과 각종 BTL 사업들을 포함시켰기 때문이다. 서울특별시교육청의 경우, 지진재해경감정책으로 인한 내용은 그린스쿨사업과 병행 추진된 4교 8개 동으로 총 24억 원이 집행되었을 뿐이다.

서울특별시교육청은 <표 5>와 같이 2011년에서 2015년까지 총 592억 원을 투입해 내진보강대상 시설 총 2,214동 중 우선적으로 노후 학교시설 134동을 대상으로 단계적인 내진보강을 집행하여 25.0%의 내진보강 비율을 2015년까지 확보하고자 하는 계획을 세웠다.

그러나 2012년에 집행될 2011년도 예산(안)에 3.2억 원의 설계용역비만을 포함시켰다.

2010년에 발표된 기존 학교시설물에 대한 단계적 내진보강 집행계획에서는 2011년부터 2015년까지 1조 1,076억 원을 투입해 기존 내진보강필요

17) 학교시설 내진보강 현황 및 추진방향 설명자료 p9(과학기술부, 2010. 02. 02)

18) 학교시설물 1만 6천동 지진에 취약(국토일보, 2010. 11. 29)

19) 2011년도 기존 공공시설물 내진보강대책 추진결과 공시(안), 소방방재청

〈표 5〉 중·장기 추진계획(내진보강대상: 서울특별시교육청)

구분	전체	보강 대상	연도별						향후
			2011	2012	2013	2014	2015	계	
학교 수	1,306	1,135	11	10	34	37	40	134	-
사업비(억원)	-	8,304	3.2	95.7	157.3	153.5	182.1	591.8	7,712.2
동 수	2,774	2,214	11	10	35	38	40	134	2,080
면적(천㎡)	12,709	9,422	80.1	61.1	206.2	198.4	250.2	796	8,626
내진 비율	동 수 면적	79.8 74.1	<u>0.0</u> <u>0.0</u>	<u>0.76</u> <u>1.11</u>	<u>1.26</u> <u>1.62</u>	<u>1.37</u> <u>1.56</u>	<u>1.44</u> <u>1.97</u>	<u>4.83</u> <u>6.26</u>	<u>74.97</u> <u>67.84</u>

* 2010년 12월 기준

** 현재 79.8% 비내진 비율을 5개년 계획에 의거, 4.8% 감소시켜 2015년까지 총내진비율 25.0% 확보를 계획하고 있음.

학교시설 총 15,912동 중 3,181동을 대상으로 내진 보강 집행을 계획하였다. 그러나 2011년에 전국적으로 755억 원이 집행되어 6.8%의 저조한 집행결과를 보이고 있다. 이 결과를 분석하면, 기존 내진 보강필요 학교시설에 대한 지진재해경감정책 집행에 문제가 있으며, 이것은 재정(자원) 계획에 의하여 제기되었다는 것을 나타내고 있다.

V. 정책 추진사례 분석

1. 정책집행의 성과요인 분석

1) 정책특성 요인

지진재해경감정책은 강제력을 기반으로 하는 규제정책이지만, 초·중·고교 학교시설의 지진 재해경감정책은 배분정책이다. 초·중·고교 학교시설은 정부가 설립·운영하는 국·공립학교와 민간이 설립·운영하는 사립학교로 분류되지만 학교시설비는 정부가 지원하고 있다. 따라서 지진 재해경감정책의 재정은 공·사립을 막론하고 정부의 책임이기 때문에, 초·중·고교 학교시설에

대한 지진재해경감정책은 규제정책이라기보다는 배분정책이 된다. 그러므로 본 연구의 정책유형은 배분정책뿐이기 때문에 집행의 성패는 정책유형과 관계가 없다.

배분정책은 그 특성상 정책결정과정에서 별다른 논란이 없지만 집행과정에서는 서로 먼저 혜택을 받기 위하여 경쟁이 벌어질 수 있다.²⁰⁾

시·도의 지방교육행정기관인 교육청에 대해 중앙교육행정기관인 교육과학기술부는 큰 영향력을 갖고 있지만, 이미 지방의회가 활성화되고 민선교육감 시대이기 때문에 재정지원 없이 일방적으로 집행만을 지시한다면 정책집행에 도움이 되지 못한다.

교육과학기술부의 2011년 재정교부금은 집행의지의 표시로, 특별교부금인 재해복구자금²¹⁾을 활용하였다. 지방교육재정의 특별교부금인 재해복구자금은 재해가 발생할 경우에만 재해복구를 위하여 교부되어야 한다. 그러나 학교시설 내진보강사업은 재해예방사업이라 논란의 여지가 있다. 현실적으로 교육과학기술부는 지방교육재정교부금법을 개정하거나, 연간 1조원이 넘는 특별교부

20) 배분정책은 배분을 결정하는 과정에서 갈라먹기 다툼(pork barrel politics)이 발생하는 특징을 가진다.

21) 지방교육재정교부금법 시행규칙 제6조(특별교부금의 집행)(교육과학기술부령 제124호, 2011. 11. 03 일부개정)

금(2012년은 1조 3,485억 원) 중 일부를 학교시설 내진보강사업 추진을 위한 우선사업 재정으로 예산을 교부·배정시켜서 학교시설 내진보강사업을 배려하고자 하는 정책의지를 보이지 않고 있다.²²⁾ 이는 한정된 재정규모에서 지진재해경감정책을 위한 신규재정 확보를 위하여 기존 사업비를 삭감하거나 감액 추진하기가 현실적으로는 어렵다는 것을 의미한다.

2) 정책형성과정 요인

정책형성과정에서 선택한 집행수단이 집행 후에 가져올 효과를 담보할 수 있는가와 정책결정자가 얼마나 의지를 갖고 정책 결정에 심혈을 기울였는가를 파악함으로써, 정책집행의 성공과 실패에 대한 영향 정도를 알 수 있다. 먼저, 지진재해경감정책은 대책(안)이 준비된 다음, 대통령이 주재하는 국무회의를 통하여 최종 정책결정이 되었지만, 정책 추진과정을 검토할 때 최고의사결정권자가 정책결정 시에 정책집행의지를 어느 정도 갖고 있었는가에 대한 의문이 제기된다. 임명직 국무총리가 정책을 일관되게 주관하였고, 2005·2011년의 일본과 2008년의 중국에서 발생한 대규모 지진재해를 언론이 대대적으로 보도하면서 지진재해예방대책을 촉구하는 여론을 조성할 때에만 지진재해경감정책은 집중적으로 추진되었기 때문이다. 정책결정 이후에도 최고정책결정자이며 행정수반인 대통령이 지속적인 관심이나 정책

집행 성공 추진에 대한 의지를 뚜렷하게 보이지 않았다. 그리고 지진재해경감정책 추진을 위하여 국민 여론 조성을 위한 노력이나 정책집행 성공을 위한 자원(재정)확보 노력 등 관련되는 제도적 기반 조성에도 적극적이지 않았다.

이들을 검토할 때, 지진재해예방정책에 대한 적극적 집행의지보다는 국민의 우려를 덜고 정부에 대한 신뢰를 확보하기 위하여, 상징적인 판단 또는 가치선택 등과 관련되었던 기존의 상징 정책들과 같이 장래 집행을 위한 선언적 표명을 의도하는 일반적인 상징적 정책²³⁾의 성격으로 정책형성을 하였다고 분석된다.

3) 정책집행환경 요인

정책집행이 성공적으로 이루어지기 위해서는 사회·경제적으로 안정되고, 정책을 수행하는 데 필요한 국민의 지지와 소요 재정을 순조롭게 확보해야 한다. 학교시설 내진보강사업을 위한 예산이 확보되지 못한 이유로는 정책의지의 결여 외에도 정책집행 기간 동안 우리사회의 핫이슈가 되었던 무상급식을 비롯한 복지논쟁²⁴⁾과 국제적인 금융위기²⁵⁾에 의한 국가재정위기도 간과할 수 없는 부분일 것이다.

이러한 상황을 판단할 수 있는 근거는 서울특별시교육청의 예산 중에서 학교시설사업비와 교육복지사업비를 비교하여 정리한 <표 6>이다. 지진재해경감정책과 관련되는 학교시설사업비는 2008년 이후 급격히 감소하는 경향을 보이는 반

22) 박영아 국회의원의 정부대책 촉구(교육신보, 2011. 03. 28)

23) 상징적인 판단, 가치선택, 결정 등과 관련된 정책을 말하며, 알몬드(G.A. Almond)와 파웰(G.B. Powell)이 1966년에 분류한 정책유형(분배정책·규제정책·추출정책·상징정책) 중의 하나로 정부가 국민의 지지와 순응을 확보하기 위하여 당장의 집행의지보다는 장래 집행을 위한 선언적 표명을 의도하기 위한 정책(노화준, 2009)

24) 선택적 복지와 보편적 복지에 관한 논쟁으로 복지예산이 <표 6>과 같이 크게 증가하고 있다.

25) 2007년 미국 금융시장에서 비롯된 일련의 금융 위기로 2008년도 9월이 최고 수준의 위기였으며, 현재도 계속 영향을 받고 있다(서울특별시교육청 중기서울교육재정계획, 2011~2015).

〈표 6〉 연도별 예산현황(서울특별시교육청, 결산기준)

(단위: 백만원)

연도	2012(예산기준)	2011	2008	2005	2001
전체예산	7,116,287	7,087,443	7,078,366	5,567,820	4,202,375
학교시설사업비	542,721	617,506	1,173,875	847,675	1,035,051
교육복지사업비	717,606	583,457	237,689	135,681	117,905

* 서울특별시교육청 예산정보통계 자료

면, 교육복지사업비의 경우는 2001년도부터 꾸준히 증가하다 2011년도부터는 급격하게 증가하는 추세를 나타내고 있다.

4) 정책집행과정 요인

(1) 집행조직 요인

조직은 권력체계이며 자원의 할당이라는 측면에서 보면 정치체계이다(고종욱, 1999: 167). 따라서, 정책을 총괄하는 중앙행정기관의 위상문제를 살펴볼 필요가 있다. 지진재해경감정책의 총괄집행기관은 소방방재청으로 소방방재청은 국가 조직도상 차상위에 위치한다. 기관의 장이 국무회의 구성원이 아니므로 능동적으로 정책집행을 리드할 수도 없으며, 조직체계상으로도 정책을 총괄하고 조정할 수 없다. 그럼에도 불구하고 소방방재청에 정책을 맡긴 이유는 국민으로부터 전문성 있는 부서로 인정받기 때문이라 생각된다.

또한 지진재해에 관련된 집행을 맡고 있는 기관들이 여러 부처들에 분산되어 있는 것도 소방방재청의 총괄집행을 어렵게 한다. 예를 들어 지진예보 시스템은 기상청, 도로 항만은 국토해양부, 원자력은 지식경제부가 각각 관장하고 있다. 이들은 지진재해 관련 부처들이지만, 각각 예산 확보와 업무 처리에 있어서 독자적으로 수행하기를 원한다.

결과적으로 정부조직도상 각 부처들보다 하위

조직인 소방방재청에 정책집행을 총괄시킨 것은 전문화의 조직원리로는 정부의 지진재해경감정책에 대한 국민의 신뢰를 확보할 수 있겠지만, 지진재해경감정책의 총괄집행기관으로서 정책집행 성공에 필요한 자원 확보 노력을 정치적으로 할 수 있는지에 대해서는 의문이 제기된다.

(2) 일선집행관료 행태 요인

학교시설 내진보강사업 집행에 관계하는 일선집행관료들은 시·도교육청 예산과의 행정직 및 시설과의 건축직 그리고 지역교육지원청 학교시설지원과의 건축직 공무원들이다. 이들은 정부조직 전체로 보면 말단에 위치한 일선집행관료들이지만, 학교시설 내진보강사업을 직접 수행한다는 점에서 정책집행의 성패에 영향을 미친다고 할 수 있다.

정책집행의 성패는 이해관계자들 간에 이루어지는 상호작용의 성격과 유형에 의하여 영향을 받게 된다(남궁근 외, 2005: 570). 즉, 중·하위직 일선집행관료들의 인사권이 선출직인 교육감에게 있고, 직무와 관련된 예산 심의가 지방의회에서 이루어지기 때문에 이들은 중앙정부의 지시보다는 교육감이나 의회의 의중에 따라 행동하는 것이 보편적이다. 만약, 신규재정이 제공될 경우에는 추진하겠지만, 신규재정 지원 없이 기존 사업비를 학교시설 내진보강사업 재원으로 전환하여 정책

집행을 추진해야만 한다면, <그림 1> Montjoy and O'Toole의 조직 내 집행모형에서 지진재해경감정책 집행으로의 학교시설 내진보강사업은 C나 D유형에 해당된다. C유형 하에서는 새로운 자원이 제공되지 않기 때문에 조직은 기존 관행에 의해 지배된다. 이때, 만약 순응확보를 위해 제재를 가하거나 법령의 구체성을 높이면 D유형으로 발전하게 되고, D유형 하에서 조직은 기존 관행이나 구체적 명령 모두로부터 제약을 받아 재량권이 없을 것 같으나 기존의 우선순위에 따라서 정책집행을 재량적으로 추진하게 된다. 결과적으로, 신규 사업은 집행되기 어렵다.

2011년의 상징적인 시범사업 이후의 학교시설 내진보강사업 집행은 이 경우에 해당된다.

교육과학기술부에서 시범사업으로 2011년도에만 학교시설 내진보강사업 예산을 지원하고 2012년에는 지원하지 않게 되자 이 사업비를 예산에 편성하지 않거나, 예산 편성된 내진보강사업 예산을 추경에서 삭감하여 다른 사업으로 전용하는 등 기존 관행에 따라 업무가 처리되기도 하였다.

이것은 일선집행관료들의 관행이 집행실패를 초래한 원인이라기보다는 신규재정 지원이 없기 때문에 이들의 관행적 행위를 초래하였고, 정책집행 추진에 영향을 주게 되었다고 분석된다.

2. 요인들의 관계와 분석의 종합

6.8%의 집행결과만을 초래한 요인들을 변수별로 검토한 결과, 정책집행에 불리하게 작용한 요인들은 크게 다음과 같이 분석되었다. 첫째, 지진재해경감정책은 상징적 정책의 성격이 강하게 정책형성이 되었기 때문이다. 최근 동북아시아의 지진재해 사례들을 보듯이 동북아시아에 위치한 우

리나라도 지진으로부터 안전지대가 아니라는 인식이 커지고 있다. 또한 이를 뒷받침하는 다수의 관련 자료들이 나오고 있다. 결과적으로 지진재해예방을 위한 정책은 심각하게 현실적으로 다루어져야 할 문제이다.

정책은 실천적 재정·집행계획이 수반되어야 성공적 정책집행 결과를 도출할 수 있다. 그러나 지진재해경감정책의 정책형성과정을 분석하면 상징적 정책의 성격으로 형성되었다. 이 때문인지 관련 부처들은 정책집행 성공을 위한 적극적 참여와 지원보다는 소극적으로 시범사업과 같은 상징적 집행만을 추진하였다.

두 번째로, 총괄집행기관을 차상위기관인 소방방재청으로 결정한 것이다. 소방방재청은 차상위기관이기 때문에 현실적으로 총괄집행기관으로서의 역할이 어렵다. 지진재해경감정책에 대한 집행을 총괄적으로 계획·관리하기가 불가능하다.

마지막으로, 재해복구를 위해서만 사용 가능한 재해복구자금을 재해예방사업에도 사용 가능하도록 교육과학기술부는 지방교육재정교부금법을 개정하여야 한다. 의존재정인 지방교육자치단체에게 자체재원으로 지진재해경감정책인 학교시설 내진보강사업의 재정을 부담하라는 의문이 제기되는 발표만 하고 교육과학기술부는 시범사업 이후 아직까지 실질적 재정지원이나 구체적 계획을 보이지 않고 있다. 지진재해경감정책 집행에 필수적 요인인 재정 확보를 위한 현실적인 방안을 찾기 위한 노력이 있어야겠다.

VI. 결론 및 제언

지진재해경감정책의 집행인 학교시설 내진보강사업이 지진으로부터의 학교안전을 위하여 서울

특별시교육청에 의하여 집행되었다. 그러나 그동안 추진되었던 서울특별시교육청의 학교시설 내진보강사업은 계획대로 집행되지 못하였고, 국민이 인식하고 기대하였던 것과는 다르게 저조한 집행결과를 보였다. 정책실패라고 판단할 만한 정도라 생각된다.

본 연구는 정부의 지진재해경감정책과 서울특별시교육청의 학교시설 내진보강사업 사례에 관한 연구를 통하여 정책집행에 영향을 주는 요인들을 분석틀에 따라 분석하였다. 그리고 이를 바탕으로 개선방안들을 제안함으로써 지진재해경감정책과 학교안전에 기여하고자 한다.

정부의 지진재해경감정책과 서울특별시교육청의 학교시설 내진보강사업 사례를 분석틀에 따라 연구한 결과, 저조한 집행결과 즉 정책집행 실패를 초래한 요인들을 살펴보면 첫째로는 상징적 정책의 성격으로 지진재해경감정책이 형성되었기 때문이었다. 최고정책결정권자인 대통령이 시급한 문제라고 인식하거나 정치적인 이해관계가 뚜렷한 경우의 정책은 강한 집행의지로 정책집행을 추진한다. 그리고 국가기관의 의사결정자들로 구성되는 최고정책결정기구가 전문성을 바탕으로 정책을 주도할 때에도 해당 정책을 집행하기 위해서 적극적으로 노력하는 것이 일반적이다. 지진재해경감정책에서는 이와 같은 적극적 집행의지가 보이지 않고 있다. 그러므로 지진재해경감정책이 상징적 정책의 성격을 갖는 것은 최고정책결정권자와 최고정책결정기구의 정책집행의지의 반영이라 볼 수 있다.

둘째는 정부정책 집행에 있어서 중요한 요인인 재정계획을 이름뿐인 계획으로 수립하였기 때문

이었다. 시범사업으로 첫 해에만 소규모 재정을 지원하고, 이후의 사업부터는 의존재정인 시·도 교육청의 자체재원으로 학교시설 내진보강사업을 집행하여야 한다고 교육과학기술부가 발표한 것은 정책집행의 핵심적 요인인 신규재정지원에 대하여 정책의지가 없다는 것을 나타내고 있다.

셋째로는 정부조직도상 차상위기관인 소방방재청이 총괄집행기관이었기 때문이었다. 즉 소방방재청이 차상위기관이기 때문에 총괄집행기관으로서의 실질적 권한을 행사할 수 없었기 때문이다. 결과적으로, 집행조직체계의 부적합에 의하여 제기되는 문제 때문이다. 현실적으로 정부조직도상 차상위에 위치한 집행기관인 소방방재청이 상위의 각 중앙부처를 총괄하여 정책집행을 추진한다는 것은 가능하지 않다고 생각된다. 따라서 지진재해경감정책이 성공적으로 집행되기 위해서는 최고정책결정권자와 최고정책결정기구의 정책집행의지와 더불어 신중한 정책형성, 재정계획, 그리고 정책성공에 적합한 집행조직체계가 구축되어야 한다. 그러므로 일본의 방재담당장관²⁶⁾처럼 부처별로 분산되어 있는 기능을 통합·조정할 수 있으며, 재해가 발생할 경우에는 체계적이며 효과적인 대응이 가능할 수 있는 대통령 직속의 종합조정력을 갖는 특별위원회 신설의 필요성을 제언한다.

우리나라는 1978년 이후 규모 4.0이 넘는 지진이 7회나 발생했지만, 대도시에 큰 피해를 주지 않았기에 지진재해예방정책에 대한 시급성을 부여하지 않고 있었다. 그러나 역사지진과 계기지진²⁷⁾ 기록, 그리고 일본과 중국의 지진 사례를 고려한다면 지진에 대한 새로운 인식을 바탕으로 지진재

26) 방재에 관한 특별담당 장관으로 2001년에 신설된 일본의 내각부 대신

27) 서기 2년부터 1904년까지 역사문헌에 기록된 2161회 지진 중 규모 5.0 이상의 지진은 440회(20.4%), 규모 8.0~9.0 지진은 15회, 1905년 이후의 계기지진 기록에서 규모 5.0 이상은 8회 기록된다(기상청, 한반도 역사지진 기록).

해경감을 위한 지진재해예방정책은 적극적으로 추진되어야겠다.

특히, 서울특별시교육청의 학교시설물은 노후화된 시설이 많은 상태(〈표 2〉 참조)이기 때문에, 소규모의 지진에 의해서도 학교시설물은 매우 큰 피해를 입을 수 있다. 그러므로 학교안전 보장을 위한 정책적 노력이 시급하다. 학교시설물 신·개축은 내진보강사업에 비하여 매우 큰 재원이 소요되기 때문에 현실적인 자원(재정)을 고려할 때, 학교시설 내진보강사업을 우선적으로 시행하는 것이 효과적일 것이다.

현재 학교시설물은 3층 이상이거나 연면적 1,000㎡ 이상인 경우에만 내진설계가 적용된다. 서울특별시교육청이 관리하는 총 5,664동(〈표 2〉 참조) 중에서 2,774동(〈표 5〉 참조)만이 내진설계 대상이다. 이 대상으로부터 제외된 소규모 학교시설물들은 서울특별시교육청이 관리하는 학교시설물 면적의 2.4%이지만 교육활동에 계속 활용되고 있다. 그러므로 이들에 대한 별도의 대책도 필요하다.

최근 서울특별시는 서울특별시 지정 이재민수용시설 총 757개소에 473개 학교들을 포함시켰다. 이들 중 303개 학교가 비내진 노후시설물이기 때문에 지진이 발생한다면 붕괴 등의 피해로 서울시민의 이재민 대피와 구호를 위하여 활용하기가 어려울 수 있다.²⁸⁾ 따라서 시민 안전에 직접적으로 관계가 있는 서울특별시교육청 학교시설 내진보강사업의 추진에 대해서는 중앙정부에만 전적으로 의존할 것이 아니라 해당 지방자치단체로서 서울특별시의 특별한 협조와 지원이 있어야겠다.

참고문헌

- 고종욱, 1999, 『현대조직원』, 서울: 한울출판사.
 교육과학기술부, 2009, 『학교시설 내진설계 기준』.
 권용균·오세출·최수경·최민권·서치호, 2001, “초등학교 시설의 개·보수 실태 및 노후화 현황에 관한 연구”, 『대한건축학회 학술발표대회 논문집』.
 김정호, 2010, “우리나라 재난관리체계의 효율적 운영방안에 관한 연구”, 영남대학교 행정학 박사학위논문.
 김영규, 2007, 『남해안은 지진 및 지진해일에 안전한가?』, 경남발전연구원, 이슈페이퍼, 58~79.
 김영기·남궁근·유낙근·최용부, 1989, 『정책집행론』, 서울: 법문사.
 김영신·오용해, 2011, “국가 위기관리 패러다임 변화가 정책 형성 과정에 미친 영향”, 『국가위기관리학회보』, 3(1): 1~18.
 김인중, 2010, “부패방지정책 집행에 영향을 미치는 요인에 관한 연구”, 서울시립대학교 행정학 박사학위논문.
 김정숙·남영숙, 2011, “초, 중, 고등학교에서의 지속가능한 발전을 위한 학교시설 개선 방안 연구”, 『한국환경교육학회 발표논문집』.
 김호균, 2007, “문화정책집행영향요인과 집행효과성과의 관계 분석”, 『政策分析評價學會報』, 17(1): 167~192.
 남궁근·이희선·김선호·김지원, 2005, 『정책분석론』, 서울: 법문사.
 노화준, 2009, 『정책학원론』, 서울: 박영사.
 류상일·남궁승태, 2011, “재난안전 관련 법제 분석”, 『한국위기관리논집』, 7(6): 29~46.
 모창환·조창현, 2008, “철도와 전력산업 구조개혁의 정책 집행 비교분석”, 『韓國政策學會報』, 17(1).
 박동균, 2009, “허베이 스프리트호 기름유출사고를 통해 본 재난보도의 문제점”, 『한국콘텐츠학회논문지』, 9(5).
 소방방재청, 2005, 『지진방재종합대책(안)』.
 ———, 2012, 『소방재난본부 지진대응계획』.
 오석홍·김영평, 2000, 『정책학의 주요이론』, 서울: 법문사.
 윤유혁·신이철·권영진, 2008, “학교시설물의 노후화 현상 및 지진·화재·풍수해의 피해에 대한 사례 조사연구”, 『한국화재소방학회 학술발표자료』.
 은종화, 2011, “방사능사고 주민보호체제의 발전 방안”, 『한국위기관리논집』, 7(5): 55~78.

28) 서울특별시의회회의 안전관리 및 재난지원특별위원회 위원인 정상천 의원 보도자료(서울특별시의회, 2012. 5. 8)

- 이용환, 2009, 「국가에 의한 지방재정 의무지출 실태와 개선방향」, 경기개발연구원.
- 이호동, 2006, “일본의 재난관리 정책네트워크와 정책적 함의”, 『한국위기관리논집』, 2(2): 52~61.
- 임기철·현재호, 2003, “기상지진기술개발 10개년 계획 수립”, 『한국기상학회보』, 13(1).
- 전기정·이재은, 2004, “정부혁신과 정책집행 성공 요인 연구”, 『한국정책과학학회보』, 8(4).
- 정정길, 1993, 『정책결정론』, 서울: 대명출판사.
- 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호, 2012, 『정책학 원론』, 서울: 대명출판사.
- 조성제, 2010, “재난 및 안전관리와 관련한 법·제도 개선에 관한 연구”, 『국가위기관리학회 춘계학술대회 자료집』.
- 최병호, 2007, “재정분권의 이론과 적정한 지방재정의 구조 모색”, 『한국지방재정논집』, 12(1): 129~160.
- Berman, Paul, 1978, “The Study of Macro-and Micro-Implementation.”, *Public Policy*, 26(2).
- Elmore, Richard, 1979, “Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions”, *Political Science Quarterly*, 94(4).
- _____, 1985, “Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy”, In Kenneth Hanf and Theo A. J. Toonen (eds.), *Policy Implementation in Federal and Unitary System*, Dordrecht, Netherland: Martinus Nijhoff Publisher.
- Lipsky, Michael, 1976, “Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy”, In Willis D. Hawley and Michael Lipsky (eds.), *Theoretical Perspectives on Urban Politics*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- _____, 1978, “Standing the Study of Public Policy Implementation on Its Head”, In Walter D. Burnham and Martha W. Weinberg, *American Politics and Public Policy*, Cambridge: MIT Press.
- Lowi, Theodore J. 1964, “American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory”, *World Politics*, 16.
- _____, 1972, “Four System of Policy, Politics and Choice”, *Public Administration Review*, 32.
- Matland, Richard E., 1995, “Synthesizing the Implementation Literature: the Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2).
- Mazmanian, Daniel and Paul P. Sabatier (eds.), 1981, *Effective Policy Implementation*, Lexington, M. A.: Lexington Books.
- _____, 1989, *Implementation and Public Policy*, rev. ed., Latham, Md.: University Press of America.
- Montjoy, Robert S. and Laurence J. O'Toole Jr, 1979, “Toward a Theory of Policy Implementation: An Organizational Perspective”, *Public Administration Review*, 3(5): 465~476.
- Nakamura, Robert T. and Frank Smallwood, 1980, “Evaluation Linkage: Assessing Implementation Scenario”, *The Politics of Policy Implementation*, New York: St. Martin's Press.
- Pressman, Jeffrey L. and Aaron Wildavsky, 1973, *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland: Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work at All*, Jim Shannon, PA 715, November 14, 2005.
- Sabatier, Paul A., 1986, “Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis”, *Journal of Public Policy*, 6(1): 21~48.
- Sabatier, Paul A. and Daniel Mazmanian, 1979, “The Conditions of effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives”, *Policy Analysis*, 6(3).
- Winter, Soren, 1986, “How Policy-Making Affects Implementation: The Decentralization of the Danish Disablement Pension Administration”, *Scandinavian Political Studies*, 9(4).
- _____, 1990, “Integrating Implementation Research”, in D. J. Palumbo and D. J. Calista (eds.), *Implementation and Policy Process*, Greenwood Press.
- <http://www.kma.go.kr/>(기상청)
- <http://www.mest.go.kr/>(교육과학기술부)
- <http://www.nema.go.kr/>(소방방재청)
- <http://www.sen.go.kr/>(서울특별시교육청)
- <http://www.seoul.go.kr/>(서울특별시청)
- <http://www.smc.seoul.kr/>(서울특별시의회)

원 고 접 수 일 : 2012년 6월 27일
1차심사완료일 : 2012년 7월 30일
최종원고채택일 : 2012년 8월 14일