

# 韓國의 政策形成類型에 관한 考察

前 看\*

<目 次>	
I. 政策形成類型定立을 위한 試圖	2. 教育稅의 新設
1. 定型的 決定과 非定型的 決定	3. 公正去來制度
2. 戰略的 決定과 構造的 決定	IV. 外交政策
3. Lowi의 試圖	1. 韓美防衛條約
4. Richardson 等의 Policy Style 의 分類	2. 越南派兵
5. Polsby의 政策形成類型	V. 比較分析
II. 科學技術政策	1. 速 度
. 科學技術處의 設立	2. 調査研究
. 大德研究團地의 建設	3. 段階化
III. 教育政策・租稅政策・消費者保 護政策	4. 葛 藤
. 中學入試廢止	5. Polsby類型의 適用
	VI. 結 論

## I. 政策形成類型 定立을 위한 試圖

政策形成이나 意思決定을 몇 가지 類型으로 나누고 각 類型이 지니는 特徵을 고찰해 보려는 試圖는 그래 전부터 있었다. 우리는 그 중에서 비교적 重要하다고 생각되는 몇 가지를 먼저 檢討하기로 한다.

### 1. 定型的 決定과 非定型的 決定

反復의 이는 루틴(routine)化된 決定을 定型的 決定(programmed decision)이라고 하며, 새로운 문제, 構造와 性格이 복잡한 문제, 특히 중요한 문제를 解決하기 위한 決定을 非定型的 決定(not programmed decision)이라고 한다.<sup>(1)</sup> 특정한 狀況에 직면한 個人이나 組織의 決定이 定型的인 決定이 되느냐 非定型的인 決定이 되느냐는 決定者가 직면하는 문제의 複雜性・重要性・新規性 등을 의미하는 選擇狀況과 「決定者의 經驗」에 의하여 정해진다.<sup>(2)</sup>

\* 서울大學校 行政大學院 教授

(1) Herbert A. Simon, *The New Science of Management Decision* (New York: Harper, 1960), p. 5.

(2) Herbert A. Simon, "The Role of Expectation in the Adaptive Behavioristic Model," in M.J.

## 2. 戰略的 決定과 構造的 決定

Samuel P. Huntington은 軍事問題에 관한 決定을 戰略的 決定(strategic decision)과 構造的 決定(structural decision)으로 구분하고 있다. 戰略的 決定은 國際政治와 밀접한 관련이 있는 것으로서 部隊의 數, 그 構成, 臨戰態勢, 武器의 種類와 數, 그 開發의 速度, 軍事力의 展開 公約 등에 관한 決定이다. 이에 대하여 構造的 決定은 戰略的 單位와 軍事力의 行使를 위하여 투입될 人員・裝備의 購入・配定・組織에 관한 決定으로서 國內政治와 밀접한 關聯이 있다. 만일에 그 어떤 國家가 軍事力を 강화하고 自國에 대해서 점차 敵意를 보일 때에는 우선 軍事力を 강화한다는 戰略的 決定이 이루어지고 이어서 國防豫算을 增額한다는 構造的 決定이 이루어지게 된다. 그러나 政策의 目標가 政府의 國民經濟에 대한 關與를 減少시키는 데 있다면 우선 國防豫算의 減縮이라는 構造的 決定이 이루어지고 이어서 減軍이라는 戰略的 決定이 이루어지게 된다는 것이다.<sup>(3)</sup>

## 3. Lowi의 試圖

많은 政策過程에 관한 研究가 政策의 內容이나 類型을 從屬變數로 取扱하고 있다. 換言하면 많음, 政策過程研究者들이 政策產出(policy output)의 差異를 壓力團體 및 政府機關間의 權力의 配分關係나 政策過程參與者들의 戰術 등과 같은 獨立變數를 가지고 說明하고 있다.<sup>(4)</sup>

이에 대하여 Theodore J. Lowi는 1964年的 論文에서 政策의 內容 또는 類型을 獨立變數로 多루 약 한다고 主張했다. 政策의 類型을 分配政策・規制政策・再分配政策으로 分類한 다음 政策의 類型이 달라짐에 따라 政策過程도 달라진다고 主張했던 것이다.<sup>(5)</sup> Lowi는 이主장을 더욱 擴大하여 1972年的 論文에서 政策의 類型과 政策過程의 關係를 보다 깊이있게 考察하였다.<sup>(6)</sup>

Lowi의 이와 같은 試圖는 많은 追從者를 낳았는데 Ripley와 Franklin은 여기서 一步 더 나아가서 政策類型이 달라짐에 따라 政策形成過程 뿐만 아니라 政策執行過程도 달라진다고 主張하기에 이르렀다.<sup>(7)</sup>

---

Bozman (ed.), *Expectations, Uncertainty, and Business Behavior* (New York: Holt, 1958), p. 9.

(3) Samuel P. Huntington, *The Common Defense* (New York: Columbia University Press, 1961), pp 3-4.

(4) Austin Ranney, "The Study of Policy Content: A Framework for Choice," in Austin Ranney (ed.), *Political Science and Public Policy* (Chicago: Markham Publishing Co., 1968), pp. 13-14.

(5) Theodore J. Lowi, "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory," *World Politics*, July 1964, pp. 677-715.

(6) Theodore J. Lowi, "Four Systems of Policy, Politics and Choice," *Public Administration Review*, July-August 1972, pp. 298-310.

(7) Randall B. Ripley and Grace A. Franklin, *Bureaucracy and Policy Implementation* (Homewood: Dorsey Press, 1982), p. 193.

그러나 다른 한편 Lowi의 主張에 대해서 많은 批判이 提起되었다. 첫째로 그의 政策의 類型이 包括的인(exhaustive) 것이 되지 못한다는 것이다. 둘째로 政策의 類型과 政策形成過程의 關係가 Lowi가 主張하는 것처럼 確然하지 못하다는 것이다. 세째로 policy style을 主張하는 사람들은 政策의 類型이 달라짐에 따라 政策形成過程이 달라진다는 事實自體에 대해서 疑問을 提起하고 있다.<sup>(8)</sup>

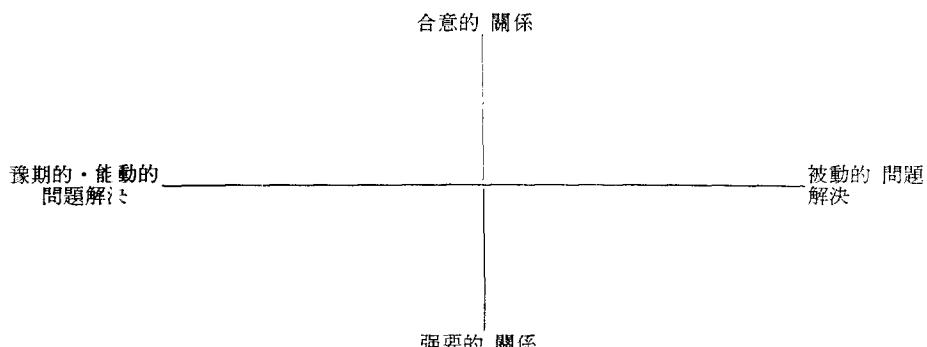
#### 4. Richardson등의 Policy Style의 分類

Richardson은 一國의 政策形成過程은 政策의 類型에 關係없이 一定한 傾向을 지닌다고 主張하고 이것을 그들은 policy style이라고 부르고 있다. 各國의 policy style은 여러가지로 分類할 수 있겠으나 먼저 問題解決의 接近方法에 따라 豫期的・能動的 問題解決方法과 被動的 問題解決方法으로 分類하고, 둘째로 政府와 政策形成過程의 다른 actor들과의 關係에 따라 合意的 關係(consensus relationship)와 強要的 關係(imposition relationship)로 分類하고 있다.

이리하여 이들은 policy style을 ① 合意的・能動的 policy style, ② 合意的・被動的 policy style, ③ 強要的・能動的 policy style, ④ 強要的・被動的 policy style의 네가지로 分類하고 있다.

이들이 互歐 6個國의 policy style을 研究하기 위하여 檢討한 21個의 政策過程事例들은 合意的・被動的 스타일에 속하는 것들이 壓倒的으로 많으나 強要的・能動的 스타일에 속하는 것이 21個中, 合意的・能動的 스타일과 強要的・被動的 스타일에 속하는 것도 1個씩 있었다.<sup>(9)</sup>

〈圖 1〉 Policy Style의 類型



#### 5. Poliby의 政策形成類型

最近 Poliby는 政治的 刷新(potitical innovation)이라는 이름 아래 第2次大戰 後 美國의

(8) Jeremy Richardson, Gunnar Gustafsson and Grant Jordan, "The Concept of Policy Style," in Jeremy Richardson (ed.), *Policy Styles in Western Europe* (London: George Allen and Unwin, 1982), pp. 4-5.

(9) *Ibid.*, pp. 12-14.

〈表 1〉 Polksby의 政策形成類型

類型 事項	A 型 (速 決 型)	B 型 (培 養 型)
速 度	아이디어의 提示와 最終決定間의 所要期間이 짧다.	刷新이 徐徐히 이루어지며 흔히 數年이 所要된다. 刷新의 要求가 徐徐히 일어난다.
調査研究	調査研究나 代案의 開發에 時間이나 努力を 크게 投入하지 않는다.	調査研究를 통하여 代案의 檢討가 體系的으로 이루어진다.
段階化	調査研究와 代案의 開發이 融和되어 있다.	調査研究段階와 代案의 開發段階가 區分되어 있다.
葛 藤	政黨間의 對立이나 이데올로기의 對立이 심하지 않다.	政黨間의 對立이 尖銳化되어 있으되 이데올로기上의 對立도 심하다.

政策形成事例 8個를 ① 速度, ② 專門化, ③ 下位文化(subculture), ④ 表出性(saliency), ⑤ 政治內 葛藤, ⑥ 調査研究, ⑦ 段階化(staging)라는 일곱가지 觀點에서 檢討한 후 專門化·下位文化·表出性은 除外하고 速度·調查研究·段階化·葛藤이라는 네 가지 觀點에서만 8個事例를 考察하여 크게 두 個의 政策形成類型으로 分類하였다.

速決型(acute)은 ① 政策形成에 所要되는 期間이 짧으며 처음 아이디어가 提示된 때로부터 最終決定(enactment)이 이루어지기까지 所要되는 時日이 比較的 짧다. ② 調査研究나 代案의 開發을 위하여 關聯者들이 時間이나 精力を 별로 投入하지 않으며, ③ 調査研究와 代案의 開發을 分離시킬 時間이나 거를이 없고, ④ 解決方案을 둘러싸고 政黨間의 對立이나 이데올로기의 對立이 별로 심하지 않다.

이에 反하여 培養型(incubated)은 ① 政策形成에 長期間이 所要되는 形態이다. 처음 아이디어가 提示되었을 때부터 最終決定까지는 數年이 걸리는 경우도 있다. ② 調査研究를 통하여 代案의 檢討가 體系的으로 이루어질 뿐만 아니라, ③ 調査研究段階와 代案의 開發段階가 明確히 區分되어 있고, ④ 解決方案을 둘러싸고 政黨間의 對立이 尖銳化되어 있으되 이데올로기上의 對立도 심한 편이다.

Polksby는 速決型에 속하는 것으로서 原子力의 文人統制, 트루만主義(그리스와 터키에 대한 援助), 地域社會開發行動프로그램을 들고 있으며 培養型에 속하는 政治的 刷新으로서 Medicare, 平和奉仕團, 經濟諮詢委員會의 設置를 들고 있다.<sup>(10)</sup>

우리국: 本論文에서 Polksby의 類型을 使用하여 政府樹立 以後의 우리나라 政策形成事例를 考察해 보기로 한다. 우리나라의 政策形成도 Polksby가 分類한 바와 같이 速決型과 培養型으로 나눌 수 있겠는지에 焦點을 두고 그가 提示한 네 個의 屬性(attributes)을 우리나라의 政策形成의 分類에 適用할 수 있겠는지를 살펴 보고자 한다.

(10) Nelson W. Polksby, *Political Innovation in America* (New Haven: Yale University Press, 1984), pp. 146-159.

## II. 科學技術政策

다른 分野와 달라서 科學技術分野에서는 特記할 만한 政策形成이 많지 않다. 우리는 이 곳에서 科學技術處의 設立과 大德團地의 建設에 관해서 살펴 보기로 한다.

### 1. 科學技術處의 設立

1967年 3月까지만 하더라도 우리나라의 科學技術行政을 담당하는 機構로서는 經濟企劃院 技術管理局이 있는 정도였다. 1967年 5月의 大統領選舉를 앞두고 當時의 執權黨이던 共和黨은 獨立된 科學技術行政部處의 設立을 構想하게 되었다.

1967年初<sup>(1)</sup> 科學技術行政機構設置에 관한 課題는 無任所長官이었던 金元泰氏에게 부여되었고 金長官은 이 問題의 成案을 위하여 經濟企劃院 技術管理局長을 불러 技術管理局案을 提示하도록 指示했다.

技術管理局은 内部의 協議를 거쳐 振興, 協力, 研究調整, 原子力의 4個局으로 구성되는 科學技術院의 設立案을 無任所長官에게 提出했으며 無任所長官은 이 案에 다소 修正을 가한 科學技術院設立案을 1967年 2月 23日 大統領에게 報告했다. 青瓦臺에서는 이 案을 總務處에 보내具體的인 機構案을 作成하도록 指示했다. 이미 獨自의으로 科學技術行政機構案을 檢討하고 있던 總務處는 青瓦臺의 指示가 있자 作業을 서두르게 되었다.

새로운 機構의 性格을 놓고 여러가지 代案을 檢討한 끝에 國務總理 直屬機關으로 하기로決定하고 無任所長官室案인 科學技術院을 科學技術處로 格下시키기로 決定했으며 組織도 無任所長官室案보다大幅縮少·調整하기로 했다.

科學技術處의 新設을 目的으로 하는 政府組織法 改正法律案은 큰 異議 없이 國務會議를通過하여 1967年 3月 2日 國會에 提出되었다.<sup>(11)</sup> 國會에 提出된 이 改正法律案의 審議를 위하여 3月 4日 內務委員會에서 總務處長官의 提案說明을 들은 다음 3月 6日 同委員會에서 政府案에 原則적으로贊成한다는 關聯委員會의 意見을 聽取하고若干의 字句修正을 가하여 政府原案대로 可決했다. 이어서 3月 10日의 本會議에서는 內務委員長의 審查報告와 總務處長官의 提案說明을 듣고 異議 없이 可決했으며 政府는 이 政府組織法 改正法律을 3月 30日 附로 公布했다.<sup>(12)</sup>

이리하여 科學技術行政機構設置에 관한 課題가 無任所長官에 부여된 지 3個月만에 科學技術處의 設立을 보게 된 것이다.

### 2. 大德研究團地의 建設

科學技術處는 서울 紅鷺의 研究開發團地의 造成이 本格化함에 따라 1971年 第2研究團地

(11) 全相根, 韓國의 科學技術政策(서울: 正宇社, 1982), pp. 104-113.

(12) 大韓民國國會事務處, 國會史, 第2卷(서울: 國會事務處, 1971), pp. 1408-1409.

의 設立을 構想하기 시작했다. 洪陵園地가 發展하여 研究機關이 더 들어갈 틈이 없게 될 때에 備하자는 것이다. 이에 따라 科學技術處는 1971年初 當時 經濟科學審議會議 書記官이었던 李德善氏에게 第2研究園地建設의 妥當性調査를 依賴하게 되었다. 李德善氏는 1971年 7月 15日字 報告書에서 10年計劃으로 10萬名의 人口를 收容할 2百萬坪의 面積을 가진 頭腦都市의 建設을 提示했다.

1971年 6月 韓國科學技術研究所長에서 科學技術處長官으로 起任한 崔亨燮氏는 1973年初의 大統領年頭巡視 때에 研究學園都市의 建設計劃을 提示하기 위하여 科學技術處가 가지고 있던 研究園地計劃을 손질할 것을 指示했다.

崔亨燮長官 就任 後 經濟科學審議會議에서 科學技術處로 자리 를 옮긴 李德善氏가 長官의 指示를 받아 앞서 提示한 頭腦都市計劃을 다듬었다.

1973年 1月 17日 科學技術處 年頭巡視席上에서 崔亨燮長官은 科學技術處의 새 해事業計劃을 說明해 나가는 가운데 研究學園都市建設에 관한 構想을 꺼냈다. 大統領의 許諾이 있으 면 關係部處와 協議하여 마스터플랜을 樹立하고 計劃의 으로 研究學園都市의 建設을 推進하겠다는 것이다. 科學技術處長官의 브리핑을 듣고 있던 朴大統領이 沈默 끝에 研究學園都市의 建設計劃을 具體화해 보라는 指示를 내리게 되었다. 이에 힘을 얻은 科學技術處는 이 計劃의 具體化에 着手하게 되었다.

韓國環境問題研究所의 金炯萬氏에게 試案의 作成을 依賴한 바 1個月만에 第1次試案이 나왔다. 金炯萬氏팀은 研究學園都市가 들어 갈 候補地로서 忠南의 大德, 京畿道의 華城, 忠北의 青原 등 3個地區를 提示했다. 다듬어진 試案을 가지고 科學技術處는 1973年 5月 18日 青瓦臺에서 國務總理를 위시한 關係部處長官參席下에 大統領에게 報告를 하게 되었다. 科學技術處브리핑이 끝나자 이 研究學園都市建設計劃의 推進方案에 대해서 여러가지 論議가 있었으나 서울大學校建設本部와 같이 科學技術處에 建設本部를 만들어 推進·監督하도록 하되 計劃은 總理室이나 關係機關에서 推進委員會를 만들어 樹立하고 計劃이 끝나면 解散하라는 朴大統領의 斷案이 내려졌다. 研究都市의 立地에 관해서는 洛東江流域埋立地를 선택하는 案이 大統領秘書室長으로부터 提示되기도 했으나 「優秀한 頭腦를 쉽게 集結시키기 위해서는 大田以南에 建設하는 것은 困難하다」는 科學技術處長官의 反對와 3個候補地 중 大德이 좋을 것으로 생각된다는 國務總理의 提議 등이 있은 후에 航空寫眞을 보니 大德이 좋을 것 같다는 大統領의 決定이 내려졌다. 이 밖에도 여러가지 附隨的인 問題를 決定한 후 이 날의 會議는 끝을 맺었으며 이로부터 10日後인 1973年 5月 28日字로 ① 關係部處의 業務協調, ② 立地選定, ③ 事業主管, ④ 建設本部設置, ⑤ 地價告示措置, ⑥ 豫算 등에 관한 大統領指示가 科學技術處에 시달되었다.<sup>(13)</sup>

(13) 全相根, 前揭書, pp. 152-163.

### III. 教育政策·租稅政策·消費者保護政策

우리는 이 곳에서 教育政策·租稅政策·消費者保護政策에 관한 事例 한 件씩을 檢討하기로 한다. Pillsby는 國內政策(domestic policy)이라는 表現을 使用하나 우리는 이를 避하기로 했다. 公正去來政策은 흔히 規制政策의 代表的인 例로 指摘되고 있으나 教育政策·租稅政策과 같은 次元의 概念이 아니라고 생각되어 消費者保護政策이라고 부르기로 했다.

#### 1. 中學入試廢止

中學入試廢止는 우리나라 教育史上 最大最初의 入試改革으로서 그 후의 高等學校平準化, 大學入試改革에까지 영향을 미친 教育革命이라 할 수 있다.

中學入試의 過熱이 가져온 弊端에 대해서는 言論機關이나 教育界內에서 많은 지적이 있었으나 中學入試制度를 改革하기 위한 具體案을 提示한 것은 大韓教育聯合會라 할 수 있다. 教聯은 1968年 4月初에 教育專門家, 社會各界人士 24名으로 入試制度研究指導委員會를 構成하였을 뿐만 아니라 4명의 專門家로 구성된 中學入試制度專門委員會를 따로 두어 이들로 하여금 具體的인 方案을 研究케 했다. 大韓教聯은 專門委員會가 成案한 「中學校區無試驗銓衡制」라는 改革案을 1968年 4月 26日에 公表하고 이의 實現을 關聯機關에 建議하게 되었다.

教聯의 入試改革案은 日刊紙를 비롯한 社會各界로부터 好意的인 反應을 얻었으나 文教部는 이에 대하여 懷疑的이었다. 文教部長官이 直接 教聯案의 實現이 어렵다는 것을 밝혔을 뿐만 아니라 6月 5日에 開催된 教育制度審議會 入試制度分科委員會에서도 試驗時期를 變更한데 그치고 入試制度改革에 관한 決定은 뒤로 미루었다.

이러한 동안에 1968年 5月 21日의 改閣에 의하여 文教部長官이 更迭되어 權五柄氏가 法務部長官에 이어 文教部長官으로 자리를 옮기게 되었다. 1966年 9月까지 1年 1個月間 文教部長官으로 在任한 일이 있는 權五柄長官은 6月初에 3名의 實務者로 구성된 實務班으로 하여금 中學入試改革問題의 研究에着手케 하였다. 共和黨政策研究室과 긴밀하게 協議하면서 研究를 進行하던 文教部는 7月 4日 朴大統領에게 入試制度의 改善策을 研究中이라는 事實을 報告했으며 朴大統領으로부터 「國民學校어린이들이 中學校만이라도 自由롭게 入學할 수 있도록 해야 한다」는 指示를 받았다.

中學入試改善方案에 관한 研究를 끝낸 文教部는 ① 一流中學校改編方案, ② 學校群別卒業제, ③ 大單位學區制를 前提로 한 志願制의 세가지 方案을 7月 11日에 開催된 政府與黨政策審議會에 上程했다. 中學入試競爭을 없애거나 緩和해야 하며 學校群을 設定해야 한다는 原則에는 合意를 보았으나 具體的인 實現方案에 대해서는 많은 論難이 있었다. 다음날인 7月 12日 午後 文教部長官은 4時間에 걸쳐 朴大統領에게 中學入試改革案을 報告하는 차

리에서 「學校群別 추첨제」의 實施를 強力히 建議했다. 朴大統領으로부터 약간의 반발과 진통을 겪더라도 밀고 나가라는 격려를 받은 文教部는 細部計劃과 年次別實施計劃을 손질하여 7月 15日 中學入試廢止案을 政府·與黨政策審議會에 上程했다.

與黨側에서도 이 案에 대해서 大體로 賛意를 表했으며 金成嬉共和黨政策研究室長은 教育法을 改正하여 이를 恒久化시켜야 한다는 점을 강조했다. 政策審議會를 마치고 나온 文教部長官。中學入試廢止案을 公表하자 비교적 好意的인 反應을 얻었다. 野黨인 新民黨에서도 原則적으로 이에 賛成했으며 具體的인 問題를 檢討하기 위하여 5人の「入試制度特別審議會」를 구성했다.

教育界에서는 추첨제·一流中學廢鎖 등에 대해서 異議를 제기하면서도 原則적으로 政府案을 歡迎했으며 그 중에서도 大韓教聯은 그들의 建議가 實現된 것으로 보고 전폭적으로 支持하는 聲明書를 發表하기까지 했다. 7月 18일에는 서울市內 私立中學校校長 70餘名이 會同하ore 學群의 細分化와 私立學校에 대한 政府補助 등 9個項의 建議事項을 議決했다. 같은 날 新民黨에서도 中學入試廢止에 따르는 細部的인 問題의 解決方案을 提示했다.

이와 같이 하여 中學入試廢止를 위한 教育法改正案이 큰 反對없이 國會를 通過하여 1968年 11月 15日 公布되었다. 教育法 第103條의 2로 「中學校의 入學은 無試驗으로 하되, 그 方法과 節次는 大統領令으로 정한다」는 條項을 新設하게 된 것이다. 이어서 教育法施行令 第69條 乃至 第71條가 改正되어 細部節次도 마련하기에 이르렀다.<sup>(14)</sup>

## 2. 教育稅의 新設

우리나라 教育이 量的으로 急速한 發展을 거듭하여 그 就學率이나 進學率에 있어서는 先進國 못지 않으나 公教育財政의 貧弱으로 教育施設이나 教員處遇面에서는 教育的 需要의 增加에 대로 對處하지 못하고 있다는 事實이 오래 前부터 指摘되어 왔다.

教育財政의 確保方案의 하나로서 過去에 있었던 教育稅를 復活시켜야 한다는 論議가 시작된지는 오래 되었으나 비교적 公式화된 것은 1978年の 일이라 하겠다. 1978年 1月 大韓教育聯合會는 專門家들로 하여금 教育稅新設方案을 研究케 하여 그 結果를 가지고 關係機關에 建議하기에 이르렀다. 1978年 12月에는 韓國教育開發院이 教育稅의 新設을 文教部를 위시한 關係機關에 建議하였고 1979年 12月에도 同一한 建議를 되풀이했으며 1980年 2月에는 教聯會長이 教育稅의 新設을 骨子로 하는 教育財政確保를 위한 呼訴文을 關係機關에 提出했다.

그러나 政府의 關聯部處가 教育稅新設에 대한 公式的인 檢討를 시작한 것은 1980年 4月의 일이다. 經濟企劃院과 文教部가 教育稅의 新設을 檢討하게 된 것이다. 1980年 5月 31日 國保委가 發足한 후 國保委 文公分科委員會는 教育改革을 위한 政策案과 資料를 文教部에

(14) / 首爾大學行政大學院 韓國行政調查研究所編, 韓國行政事例集(서울:法文社, 1974), pp. 164-132.

要求하였다 文教部가 提出한 資料에 依據하여 國保委는 7.30措置의 内容에다가 年間 6,000 億원 내지兆원의 教育財源追加確保를 포함시켰다. 文教部와 함께 實務作業을 進行해 온 國保委文公分科委員會는 1981年度부터 1986年度에 이르는 期間中 年平均 7,800億원 規模의 教育稅新設案을 確定하여 8月 28日 이를 國保委의 財務分科委員會, 經濟科學分科委員會, 運營委員會에廻附하였다. 教育稅의 徵收規模를 놓고 國保委 關聯分科委員會間의 論難이 있었으며 9月 9日 文公分科委員長이 年平均 6,164億원 規模의 教育財政確保方案에 관한 大統領承認을 獲得했다. 이로써 教育稅를 新設한다는 原則은 決定을 보았다고 할 수 있으며 언제부터 어떤 方法으로 徵收하느냐는 細部的問題만이 남았다고 하겠다.

教育稅를 New設한다는 原則이 決定되고 具體的 方案만이 남게 되자 教育稅問題에 관한 主導權은 文教部로부터 財務部로 넘어 가게 되었다. 財務部稅制局은 1980年 9月 教育稅를 地方稅인 財產稅附加稅로 하는 方案을 가지고 內務部 地方財政局과 協議를 進行했으나 內務部側의 反對로 結論을 얻지 못했다. 10月에 이르러 財務部는 租稅制度審議會를 開催하여 이 問題를 論議했으나 適切한 案을 얻지 못하자 11月 11日 財務部長官은 教育稅의 1981年度 施行을 留保한다고 發表하기에 이르렀다.

이 때가 11월 1982年부터 開始되는 第5次 5個年計劃을 마무리짓는 段階라 財務部의 1981年度 教育稅施行 留保發表를 본 經濟企劃院이 이 問題에 介入하기 시작했다. 1981年 2月 經濟企劃院-關係部處의 實務者 등으로 「教育財政擴充을 위한 實務班」을 구성해 하여 그 동안 中斷되었던 教育稅新設方案에 관한 檢討를 再開托록 하였다. 經濟企劃院이 年平均 4,420億원의 教育稅를 徵收한다는 中期財政計劃試案을 5月 18日에 確定하자 財務部와 內務部는 그 規模의 縮少를 要求하고 나섰다. 이들의 要求가 어느 정도 받아 들여져 6月 23日에 確定된 中期財政計劃에서는 教育稅의 規模를 年平均 3,056億원으로 縮少調整하게 되었으며 이 案은 經濟長官會議의 審議, 大統領에의 報告, 國務會議審議를 거쳐 政府案으로 確定되어 10月 2日 定期國會에 提出되었다.

教育稅法<sup>(15)</sup>은 國會審議 벽두부터 行政府內에서 겪은 것 이상의 심한 反對에 面直하게 되었다. 野黨<sup>(16)</sup>은 教育稅의 New設을 反對했으며 教育稅를 대신하는 教育財政追加確保方案이 여려가지로 提示되었으나 그 어느 하나도 實效性 있는 것이 되지 못했다. 國會財務委員會의 政策質疑 중 教育稅를 地方稅인 財產稅에 附加하는 대신에 金融·保險事業에 課하자는 論議가 나왔으나 이 案이 財務委員會의 稅法審查小委員會에 의하여 採擇되었다. 國會財務委員會는 11月 27日 稅法審查小委員會案을 賛成 16票, 反對 11票, 壟權 1票로 可決했으며, 國會本會議<sup>(17)</sup>은 이 案을 賛成 172票, 反對 81票, 壟權 2票로 通過시켰다. 이리하여 1981年 12月 5日 教育稅法이 公布를 보게 되어 1982年 1月 1일부터 施行되었다.<sup>(18)</sup>

(15) 李泰鍾, 政策決定過程에 관한 研究——教育稅立案過程을 中心으로(서울大學校行政大學院 碩士學位論文, 1984), pp. 32-107.

### 3. 公正去來制度

第2次大戰 前에는 獨占禁止法(公正去來法)을 지닌 國家는 美國, 캐나다, 필리핀 등 數個國에 거나지 않았다. 그러나 第2次大戰 後에는 美國의 影響을 받아 獨占禁止法을 制定하는 國家가 늘어 오늘날에 있어서는 先進諸國 中 어떠한 形態로든지 獨占禁止法을 지니지 않는 國家는 이탈리아밖에 없다.<sup>(16)</sup>

우리나라에서는 公正去來法의 制定을 위한 努力이 1964年 이래 數次에 걸쳐 있었으나 公正去來法 다운 法律이 制定된 것은 1980年 12月의 일이다. 실로 16年이 라는 長久한 歲月이 所要된 것이다.

우리나라에서 獨寡占規制를 위한 公正去來法制定의 必要性을 느낀 것은 三粉波動 때였다고 하겠나. 1964年 9月 24日 經濟企劃院이 「公正去來法草案」을 마련하여 發表하였으나 大企業들을 위시한 業界의 심한 反撥에 부딪쳐 國務會議에 上程조차 하지 못하고 廢棄되고 말았다.

持續的인 物價上昇을 억제하고 國際競爭力を 強化하기 위해서는 公正去來法의 制定이 必要하다고 생각한 政府·與黨은 1966年 7月 14日 全文 44條 附則 3項으로 構成된 「公正去來法案」을 成案하여 國會에 提出했으나 業界의 강한 반발로 處理되지 못하다가 1967年 6月 6代國會의 任期滿了로 廢棄되었다. 1967年 8月에 同一한 内容의 公正去來法案이 다시 國會에 提出되었으나 아무런 進展을 보지 못했다.

1969年 4月에 이르러 政府는 1967年의 公正去來法案을 撤回하고 全文28條 附則 3項으로 된 「獨占規制法案」을 國會에 提出했으나 이 역시 第7代國會의 任期滿了로 廢棄되었다. 1971年 9月頃 政府는 또 다시 公正去來法의 制定을 위한 作業을 開始하여 9月 10日 公正去來法案을 發表하였다. 財界의 심한 반발이 있었으나 이를 무릅쓰고 全文31條 附則 2項으로 된 이法案을 國務會議에서 通過시키고 10月 28日 國會에 提出했다. 그러나 이 公正去來法案 역시 앞의法案들과 同一한 運命을 겪게 되었다. 1972年 10月 17일의 大統領非常措置에

〈表 2〉公正去來法案의 推移

立案年月	法律(案)의 名稱	法構成	處理狀況
1966. 7	公正去來法(案)	全文44條 附則3項	6代國會의 任期滿了로 自動廢棄
1969. 4	獨占規制法(案)	全文28條 附則3項	7代國會의 任期滿了로 自動廢棄
1971. 9	公正去來法(案)	全文31條 附則2項	8代國會解散으로 自動廢棄
1973. 3	物價定定에 관한 法律	全文11條 附則	非常國務會議에서 議決되어 1973年 3月 12日 公布
1975. 10	物價安定 및 公正去來에 관한 法律	全文32條	1975年 12月 31日 公布
1980. 12	獨占規制 및 公正去來에 관한 法律	全文60條 附則8項	立法會議에서 議決되어 1980年 12月 31日 公布

(16) 金, 「獨寡占規制와 消費者保護」行政論叢, 第19卷 第2號(1981), p. 143.

따른 第8代 國會의 解散으로 廢棄되고 만 것이다.

그동안 持續되어 온 物價上昇이 第1次 石油波動으로 더욱 激化하자 1973年 3月 物價에 대한 直接的 統制를 根幹으로 하고 여기에다가 不公正去來를 制限하는 一部條項을 첨가한 「物價安定에 관한 法律」을 非常國務會議에서 議決하고 1973年 3月 12日 公布하였다. 物價의 直接적인 統制를 目的으로 한 法律이었으나 不公正去來를 制限하는 規定을 部分의이나마 첨가하였다는 點에서 「物價安定에 관한 法律」의 意義는 크다고 하겠으나 그 制定이 國會의 議決을 거친 것이 아니고 非常國務會議를 通過했다는 點에 留意할 必要가 있다.

1975年에 이르러 政府는 「物價安定에 관한 法律」에公正去來에 관한 條項을 더욱 補強한 「物價安定 및公正去來에 관한 法律案」을 成案하여 1975年 10月 國會에 提出하였다. 이 法案에 대해서 三官이 經濟의 흐름을支配하는 것으로서 統制經濟 또는 計劃經濟로의 轉換을 意味한다는 지적이 있었는가 하면 一部野黨議員들은 獨寡占業體規制라는 美名下에 經濟大權을 掌握하겠다는 底意가 보인다고 反對했으나 經濟科學委員會의 「3人小委案」이 큰 異議 없이 經濟科學委員會와 本會議를 通過하여 1975年 12月 31日 「物價安定 및公正去來에 관한 法律」이 公布되었다.<sup>(17)</sup>

公正去來를 本格的으로 規定한 最初의 法律일 뿐만 아니라 國會를 通過한 最初의 公正去來法이라는點에서 이 法律이 지니는 意義는 크다고 하겠으나 이 法律에 대해서는 많은 批判이 있었다. 1979年 7月 19日 副總理에게 提出한 「公正去來制度의 改善方案」이라는 經濟企劃院의 報告書는 이 法律은 物價에 관한 規制中心의 性格과公正去來에 관한 競爭促進의 性格을 同時에 지닌 二律背反의 法律이라고 지적하고 새로운公正去來法의 制定이 바람직하다는 結論을 내렸던 것이다.<sup>(18)</sup>

많은 반발이 있었음에도 不拘하고 經濟企劃院 實務者들의 努力으로 1980年 7月頃에는 「獨寡占規制 및公正去來에 관한 法律試案」이 成案되었다. 關聯部處의 抵抗에도 不拘하고 이 法律案은 經濟委員會 · 國務會議를 거쳐 立法會議에 提出되어 1980年 12月 23日 그 議決을 얻어 12月 31日 公布되었다.

#### IV. 外交政策

우리는 이 곳에서 1953年에 調印되어 1954年初에 國會의 批准同意를 얻은 韓美防衛條約과 1960年代의 越南派兵決定의 두 가지를 檢討하기로 한다. 外交政策이란 相對國이 있는 것 이므로 國內政策과는 그 形成過程이 다소 다를 수밖에 없다는 것을 留意할 心要가 있겠다.

(17) 金富南 獨寡占規制政策에 관한 研究(서울大學校行政大學院 碩士學位論文, 1972), pp. 50-59; 鄭秉驥, 政策類型과 政策過程에 관한 研究——公正去來制度確立過程에 관한 事例分析(서울大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1984) pp. 28-55.

(18) 經濟企劃院, 公正去來白書(서울 : 經濟企劃院, 1984), p. 53.

## 1. 韓美防衛條約

韓國政府의 休戰反對에도 不拘하고 美國側은 1953年 여름에 이르러 戰爭을 終結시키기 위하여 韓國側에 繼續 壓力を 가했다. 李大統領은 美國의 이러한 戰爭終結方針에 끝까지 反對할 수는 없다고 생각하여 休戰協定에 同意하는 대신 韓美防衛條約의 締結을 要求했다. 그러나 美國側은 議會를 說得하기 어렵다는 理由로 이를 拒否하고 韓國軍의 增強과 10億달러 經濟援助의 供與를 提議했다.

이러한 美國側의 提議에 激憤한 李大統領은 休戰방해를 계속하는 한편 Eisenhower大統領에게 防衛條約의 締結을 促求했다. 이러한 韓國政府의 外交攻勢에 못이긴 美國政府는 李大統領의 書信에 대한 Eisenhower 大統領의 回信의 形式으로 防衛條約의 締結을 수락한다는 趣旨를 알게 됐다.

美國側은 李大統領의 訪美를 打聽해 왔으나 韓國政府는 Dulles 國務長官의 訪韓을 要請했으며 妥協案으로 落着된 것이 Robertson 國務次官補의 派韓이었다. Robertson의 派韓을 수락한 다음날 反共포로를 석방하여 다시 한번 파란을 일으켰으나 Robertson과 李大統領의 外交交涉은 53年 6月 25일부터 18日間 繼續되었다. 이것은 어떤 意味에서 李大統領의 單獨個人外交였다고 할 수 있을지 모른다.

1953年 7月 27日 休戰協定이 締結된 後 Dulles 國務長官이 8名의 高位使節을 대동하고 8月 4日 韓國에 到着하여 韓美會談이 開始되었다. 李大統領과 Dulles 長官은 큰 政策만 다루고 具體的인 經濟復舊問題와 防衛條約文案協商은 白斗鎮國務總理와 卞榮泰外務長官이 主宰한 小委員會로 넘어 갔다. 條約의 草案은 Robertson과의 會談에서 合意한 것이었으므로 小委員會에서 큰 論難 없이 妥結되었다. 이 條約案은 8月 8日 Dulles 國務長官一行의 離韓에 앞서 李大統領과 閣僚들이 參席한 가운데 卞榮泰外務長官과 Dulles 國務長官에 의해 景武臺에서 假調印되었으며 석달 뒤인 10月 1日 Washington에서 正武調印되었다.<sup>(19)</sup>

이와 같이 調印된 韓美防衛條約批准同意案이 國會에 提出된 것은 다음 해인 1954年 1月 13일이었다. 이 案件을廻附받은 外務委員會와 國防委員會는 다음날인 14일에 連席會議를 열고 政府側의 關係長官出席裡에 審查한 結果 滿場一致로 承認하기로 議決하였다. 다음날인 15일의 本會議에 上程되었는데 國防委員長의 審查報告, 國務總理의 趣旨說明 및 外務長官의 補充說明이 있은 다음 質疑에 들어 갔다. 金仁泰議員(無所屬)으로부터 ① 이 條約下에서의 武力에 의한 北進統一의 可能性與否, ② 條約前文에서 말하는 「太平洋地域 安全保障組織이 到達할 때까지」란 언제까지를 말하며, ③ 美軍 2個師團 撤收 後에도 美國側의 條約 履行可能 生에 관한 質問이 있었다. 이에 대하여 政府側으로부터 秘密會議에서 答辯하겠다는 要請이 있었으나 「本條約은 우리 모두가 기대했던 대로 滿足할 만한 것이므로 質疑討論

(19) 『서울新聞特別取材팀, 韓國外交秘錄(서울: 서울新聞社, 1984), pp. 274-277; 朴實, 增補 韓國外交史(서울: 井湖出版社, 1984), pp. 244-252.』

을 省略하고 原案대로 承認하자」는 動議가 朴永出議員(自由黨)으로부터 提出되어 採擇됨으로써 答辯을 듣지 않고 表決한 結果 在席 123人中 可 106, 否 없이 原案대로 可決되었다. 條約批准同意案이 國會에 提出된 지 3日만에 質疑에 대한 答辯도 없이 原案대로 可決된 것이다. <sup>(20)</sup>

## 2. 越南派兵

韓國軍의 派越問題가 처음 論議된 것은 1961年 11月 朴正熙最高會議議長이 Kennedy 大統領의 招請을 받아 美國을 訪問했을 때였다. 朴議長의 訪美가 있은 지 얼마 후에 디엠大統領과 朴議長 사이에는 書翰이 오고 갔고 그 뒤를 이어서 1962年 5月 11日 陸軍本部 管理參謀部 次長 沈興善少將을 團長으로 하는 15名의 軍事視察團이 越南으로 떠났다. 約 2個月間의 視察을 마치고 歸國한 視察團은 「直接的인 兵力支援보다는 戰略村建設에 必要한 建設物資와 태권도교관, 醫療支援 등이 效果的」이라는 報告書를 提出했다.

1963年 여름 Brown 駐韓美大使는 靑瓦臺로 朴議長을 訪問하여 韓國醫療團의 派越을 公式的으로 要請했다. 그러나 軍事革命政府의 内部事情으로 아무런 進展을 보지 못했다. 1964年 5月 Johnson 大統領이 越南支援을 要請하는 公式書翰을 朴大統領에게 發送했는데 이를 土臺로 하여 政府에서는 具體的인 支援方案을 論議하게 되었다. <sup>(21)</sup> 이리하여 「越南共和國支援을 위한 國軍部隊의 海外派遣에 관한 同意案」이라는 긴 名稱의 非戰鬪部隊派越案이 1964年 7月 23日 國會에 提出되었으며 7月 27日 國防委員會에廻付되었다. 다음날인 7月 28日 國防委員會는 國防部長官의 提案說明을 들은 다음 質疑에 들어 갔는데 朴三俊委員(民主黨)으로부터 國會의 同意가 있기 前에 越南政府에 韓國軍派越을 正式으로 通告한 것이 節次上 옳으냐는 質問이 있었으며 이에 대한 國防部側의 解明을 들었다. 이어서 7月 30日에는 國防委員會와 外務委員會의 連席會議를 열어 이 同意案을 審查한 結果 原案대로 可決되었다. 이어서 7月 31日 이 同意案이 國會本會議에 上程되었는데 國防委員長의 審查報告를 듣고 原案대로 異議 없이 可決했다. <sup>(22)</sup>

第1次 越南派兵團이 釜山港을 出發한 지 며칠 안 되어 美國務省의 William Bundy次官補가 서울을 訪問하여 第2次 派兵을 要請했으며 1964年 12月 19日에는 第2次 派兵을 要請하는 Johnson大統領의 書翰이 朴大統領에게 전달되었다. 1965年 1月 8日 國務會議는 工兵과 輸送隊 自體防衛兵力 2,000餘名 規模의 非戰鬪兵力의 派兵을 議決하였으며 1月 11일 同意案을 國會에 提出했다. 第1次 派兵의 경우와는 달리 第2次 派兵 同意案은 國會에서 많은 論難을 일으켰다. 與黨인 共和黨內에서도 少壯議員들은 慎重論을 펼쳤으며 野黨에서는 反對·慎重論이 優勢했다. 民政黨 強硬派는 美國의 對越南政策의 一貫性이 없고, 越南國

(20) 大韓民國國會事務處, 國會史 第1卷(서울: 國會事務處, 1971), pp. 1018-1020.

(21) 李大永 韓國對外派兵政策에 관한 研究(서울大學校行政大學院 碩士學位論文, 1984), pp. 22-25; 李祥雨 「越南派兵」月刊朝鮮, 1983年 8月號, pp. 255-256.

(22) 國會史 第2卷, pp. 681-682.

民의 自由守護決意<sup>23)</sup> 戰爭目標가 뚜렷하지 못하다고 反對했으며, 民主黨은 韓美防衛條約의 修正<sup>24)</sup> 派越은 反對하며 正規軍보다 義勇軍을 派遣하자고 主張했다. 2週間의 論難 끝에 1月 25日 本會議에서는 第 2 次 派兵同意案을 表決에 붙였는데 在席 125名 중 可 106, 否 11, 廢棄 8로 可決되었다. 이 表決에서 反對하기로 黨論을 모은 民政黨議員 大部分은 退場하고 9名만이 表決에 參與했다.<sup>(23)</sup>

戰鬪部隊의 派兵을 말하는 第 3 次 派兵은 第 2 次 派兵보다도 더 強力한 反對에 面臨한다. 朴大統領이 美國訪問에서 歸國한 이를 뒤인 1965年 5月 28日 政府與黨은 青瓦臺에서 連席會議를 열고 第 3 次 派兵同意案을 國會에 내기로 決定했으며 7月 2일에는 國務會議가 第 3 次 派兵을 議決하고 7月 12日 國會에 同意案을 提出했다. 第 3 次 派兵에 대해서는 野黨은 勉強, 與黨인 共和黨 안에서도 鄭求瑛總裁를 위시하여 反對論者가 많았다. 同意案이 國會에 提出된 지 1個月만인 8月 13日 野黨議員 全員不參裡에 與黨議員만 參席한 가운데 國會本會議에서 表決에 붙인 結果 在席議員 104人 中 可 101, 否 1로 政府原案대로 通過되었다. 第 3 次 派兵同意案에 黨論으로 反對하기로 決定한 野黨이 韓·日協定批准反對를 위하여 議員職을 辭退했기 때문에 與黨 單獨으로 本會議를 開催한 것이다.

1965年 10月 13日 第 3 次 派兵部隊인 猛虎部隊가 仁川港을 出發한 지 3個月이 채 못되어 1966年 1月 1日 Humphrey 副統領이 來韓하여 戰鬪部隊의 增派를 正式으로 要請했다. Humphrey가 歸國한 후 李東元外務部長官과 Brown 美大使는 戰鬪部隊增派에 따른 先行條件을 놓고 50餘回에 걸친 協商을 벌였으나 結論이 나지 않았다. 이와 같이 難航을 거듭하면 韓美間의 商談은 Humphrey의 1966年 2月 23日 서울再訪問 後에야 妥結을 보았다. 2月 25日 李東元 外務部長官과 Brown 美大使가 韓美合意議事錄을 作成했으며 이에 의거하여 2月 28日의 臨時國務會議에서 戰鬪部隊의 增派를 위한 第 4 次 派兵案이 議決되었으며 같은 날 國會에 同意案을 提出했다.<sup>(24)</sup>

第 4 次 派兵에 대하여 野黨인 民衆黨은 2月 21日 朴順天代表最高委員의 原則的 賛成表明이 있었음에도 不拘하고 3月 3日 最高委員과 指導委員 및 黨務委員連席會議에서는 이를 反對<sup>25)</sup>로 決定했으며 創黨作業을 서두르고 있었던 新韓黨도 原則의 反對意思를 表明했다. 거기에 が 共和黨少壯議員들도 越南現地視察과 選舉區民의 與論聽取를 根據로 集團의 反對運動을 벌였으므로 第 4 次 派兵同意案에 대한 國會의 審議過程은 험난할 수밖에 없었다.

이 同意案이 國防委員會에廻付된 것이 1966年 3月 2일인데 3月 3일에는 外務委員會와 連席會議를 開催하여 國防部長官으로부터 提案說明을 듣고 3月 8일부터 3月 18일까지 10日間에 걸쳐 討議를 벌였다. 3月 18일 國防委員會에서 政府原案대로 議決되기는 했으나 強力

(23) 上揭書, pp. 816-822.

(24) 李祥雨, 前揭文, pp. 263-271.

한 反對意見」提示되었다. 戰鬪部隊의 越南增派가 國家安全保障上 危險한 處事이며, 韓美防衛條約의 改正이 先行되어야 하고, 美國側의 公翰만으로는 根本的이고도 恒久의 安保措處가 될 수 없으며 韓國은 지난 번 第3次 派兵으로 信義와 名分은 다 하였으며 經濟的으로 貧弱한 우리 實情에 기루어 보아 戰鬪部隊의 增派는 再考되어야 한다는 것이다. 國防委員會를 通過한 同意案은 같은 날(3月 18日) 本會議에 上程되었는데 本會議에서도 많은 論難이 있었다. 深夜國會를 强行한 끝에 大부분의 野黨議員이 退場한 가운데 在席議員 125名 中 可 95 否 27로 可決되었다.<sup>(25)</sup>

越南派兵는 單一案件이 아니라 4次에 걸친 政策形成이므로 本論文에서 檢討한 다른 政策形成과는 그 性格이 많이 다르다고 하겠으나 非戰鬪部隊의 派越을 말하는 第1次 派兵과 第2次 派兵은 戰鬪部隊의 派越을 위한豫備의 인 措置였다고 볼 수도 있을 것이다.

## V. 比較分析

우리는 위에서 우리나라의 政策形成事例 7個를 간단히 살펴 보았다. 이곳에서는 Polsby가 提示한 4個屬性에 따라 이들을 比較分析하도록 하겠다.

### 1. 速度 (所要期間)

아이디어가 처음 提示되었을 때로부터 最終決定까지의 所要期間이 얼마나 되느냐 하는 問題이다. 一般的으로 美國의 政策形成에 비하여 韓國의 政策形成이 所要期間이 짧은 것이事實이다. 그 기에는 여러가지 理由가 있겠으나 筆者는 다음의 네가지가 重要하다고 생각한다.

첫째로 美國의 경우에 비하여 우리나라에서는 權力分立이 严格하지 않으므로 立法府가 行政府의 영향을 크게 받아 政府案이 비교적 短時日内에 立法府에서 處理된다. 둘째로 우리나라의 政黨制度는 美國型보다는 英國型에 가까우며<sup>(26)</sup> 비교적 規律이 엄한 편이다. 특히 與黨은 肅格한 規律下에 있어 왔으므로 野黨의 反對가 심하더라도 與黨單獨으로 處理할 수 있는 경도가 많다. 세째로 다소例外가 있기는 했으나 自由黨結成後에는 大體로 行政府를支配한 政黨이 國會에서 多數議席을 차지했다는 것도 重要하다고 하겠다. 美國과 같이 大統領을 배출한 政黨과 國會의 多數議席을 차지한 政黨이 다른 경우가 많은 體制下에서는 政策形成에 所要되는期間이 길게 마련이다. 네째로 美國은 兩院制인데 대하여 우리나라에는 第5代國會를 除外하고는 恒常 單院制였으므로 美國에 비하여 우리나라의 國會審議期間이 짧을 수밖에 없다고 하겠다.

(25) 國會史 第2卷, pp. 1077-1095.

(26) Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in Modern State* (London: Methuen and Co., 1954), p. 210.

위에서 檢討한 7個 事例 中에서 科學技術處의 設立, 大德研究團地, 中學入試廢止, 韓美防衛條約<sup>(27)</sup> 所要期間이 짧으나 教育稅新設, 公正去來制度는 所要期間이 긴 政策形成이라고 할 수 있다. 公正去來法의 制定은 우리나라의 政策形成으로서는 그 類例를 찾아 보기 가 어려운 事例로서 1964年 처음 아이디어가 提示되었을 때부터 1980年 12月의 「獨占規制 및 公正去來에 관한 法律」의 制定까지는 무려 16年이 所要되었다. 1973年の 物價安定에 관한 法律의 制定까지만 보더라도 9년이 걸렸던 것이다.

教育稅의 新設은 1978年 1月의 大韓敎聯의 建議부터 計算하면 4年이 所要된 것으로 생각 할 수 있으며 1980年 4月 經濟企劃院·文教部가 教育稅新設을 檢討하기 시작한 때로부터 起算하여 나도 1年 半 以上的 時日이 所要되었다는 것을 알 수 있다.

越南派兵은 單一的인 政策形成이 아니라 4次에 걸친 派兵에 관한 것이므로 論難의 餘地가 많으나 第1次派兵決定이 많은 時日을 所要로 했을 뿐만 아니라 非戰鬪部隊의 派越은 달하는 第1次 派兵과 第2次 派兵은 戰鬪部隊의 派越을 意味하는 第3次 및 第4次 派兵을 위한 準備的인 措置라고 본다면 이 역시 많은 時日이 所要된 政策形成이라 할 수 있을 런지 모른다.

## 2. 調査研究

調查研究나 代案의 開發을 위하여 얼마나 많은 時間과 努力を 投入했느냐 하는 問題를 살펴 본다면 公正去來制度와 教育稅의 新設은 調査研究나 代案의 開發을 위하여 많은 時間과 努력을 投入한 事例라 할 수 있다. 教育稅新設을 위해서는 大韓敎育聯合會와 韓國敎育開發院이 비교적 깊이 있는 研究를 하여 報告書를 公表하였을 뿐만 아니라<sup>(28)</sup> 經濟企劃院·財務部·財政部·文教部 등도 教育財政確保方案에 관하여 많은 研究를 하고 代案도 開發했다. 公正去來制度의 경우에는 教育稅의 경우보다 더 많은 研究가 이루어졌다. 1964年 9月 經濟企劃院이 發表한 「公正去來法草案」을 위시하여 表 2에서 열거한 바와 같은 많은 法律案이 作成되어 國會에 提出되었다. 越南派兵의 경우에는 第1次 派兵前에 提出된 軍事視察團의 歸國報告書 外에도 派兵의 先行條件에 관한 研究가 많이 이루어졌다. 특히 第4次 派兵에 앞서 이루어진 先行條件에 관한 研究 등은 比較的 깊이 있는 것이었으나 軍의 機密과 關聯되어 있으므로 公表되지 않은 것이 많아 正確히 把握하기는 어렵다.

이에 반하여 科學technology處의 設立, 大德團地, 中學入試廢止, 韓美防衛條約 등은 研究開發이나 代案의 開發을 위하여 많은 時間과 努력을 投入할 수 없었으며 그러할 겨를이 없었던

(27) 韓美防衛條約이 正式으로 調印된 것이 1953年 10月 1일인데 이 條約批准同意案이 國會에 提出된 것은 1954年 1月 13일이었다. 이와 같이 3個月만에 國會에 提出된 것은 美國上院의 批准同意와 次와 步調를 맞추기 위한 것이다. 따라서 이 3個月을 뺀다면 韓美防衛條約은 所要期間이 더 짧아진다.

(28) 大韓敎育聯合會, 教育稅新設方案(서울: 大韓敎育聯合會, 1979); 韓國敎育開發院, 教育發展을 위한 財源確保方案研究計劃書(서울: 韓國敎育開發院, 1980).

경우가 놓은 것 같다. 科學技術處設立의 경우 課題를 부여 받은 無任所長官室은 專門性과人力이 不足하여 제대로 問題를 다할 수 없어 當事者라고 할 수 있는 經濟企劃院 技術管理局의 支持을 要請하지 않을 수 없는 형편이었다. 無任所長官室案을 넘겨 받은 總務處도 時間의인。유가 없어 깊이있게 問題를 다할 수 없었으며 無任所長官室案인 科學技術院을 科學技術處로 格下시키고 組織을 縮少하는데 그쳤던 것이다.

大德團地의 設立도 科學技術處가 金炯萬氏에게 依賴하여 試案을 作成했으며 立地候補地 등에 관해서도 檢討했으나 具體的인 問題에 관한 研究가 많이 不足했다. 大德團地建設現場에서 朴大統領에게 한 브리핑에서 朴大統領은 앞으로 大德團地建設事業은 科學技術處에만 맡겨두지 말고 青瓦臺가 中心이 되어 國家의 財政規模를 감안해서 投資計劃을 再調整하라는 指示를 내릴 정도였다。<sup>(29)</sup>

中學入試廢止는 大韓教育聯合會가 教育專門家들에게 依賴하여 몇 가지 代案을 提示하기는 했으나 政府案을 마련한 文教部는 機密維持에 급급한 나머지 外部專門家들의 도움을 받을 수 없었으며 實務者 3名이 1個月餘에 걸쳐서 秘密裡에 作業을 한 것이 全部라 할 수 있다.

韓美防衛條約도 韓國動亂 中인데다가 깊이있게 研究할 時間의인 餘裕가 없었다. 研究할 時間의인 餘裕가 있었다면 Robertson 次官補의 派韓을 受諾한 6月 17일부터 그의 서울到着日인 6月 25일까지였다고 하겠다. 이리하여 韓美防衛條約의 內容은 韓比條約과 ANZUS條約의 內容을 地名만 바꾸어 놓은 것에 不過했던 것이다。<sup>(30)</sup>

### 3. 段階化

調查研究段階와 代案의 開發段階가 融和되어 있느냐 區分되어 있느냐를 말하는 段階化(staging)라는 屬性(attribute)은 우리나라의 경우 適用에 다소 問題가 있다. Polsby가 밀하는 調查研究段階와 代案의 開發段階의 分離한 大學, 研究機關, 壓力團體의 研究擔當職員, 政府機關, 議會의 常任委員會 등과 같이 最終的인 政策決定者와 距離가 먼 사람들이 研究한 結果를 國會議員, Lobbyists 등이 받아들여 政治的需要에 알맞게 修正을 가하여 政策으로 채택하는 것을 말한다。<sup>(31)</sup> 政策決定者와 距離가 있는 사람들이 「獨自的」으로 研究하는 경우가 별로 많지 않은 우리나라에서는 이 屬性은 다소 問題가 있다는 것이다.

教育稅新設은 처음 大韓教育聯合會라는 壓力團體가 研究하여 關係機關에 建議했다는 意味에서 調查研究段階와 代案의 開發段階가 區分되어 있다고 할 수 있을지도 모른다. 그러나 그 후의 韓國教育開發院의 研究는 研究機關에 의한 獨自의인 研究하기보다는 文教部의 要請에 의한 研究라고 할 수 있겠다.

公正去就制度의 경우 1964年 서울大學校 商科大學教授들이 네델란드의 「經濟競爭法」을

(29) 全柱根, 前揭書, p. 175.

(30) 朴 實, 前揭書, p. 249.

(31) Polsby, *op. cit.*, p. 73.

参考로 하여公正去來法案을 成案한 일이 있으나 이것은 政府와의 用役契約에 의하여 이루어진 것이다. 1969年法案의 基礎가 된 獨占規制法案은 法制處의 法制官인 裴基玗氏가 西獨의 「競争制限禁止法」을 參考로 하여 成案한 것이나 이 역시 關係機關의 依賴에 의한 것으로 생각된다. <sup>(32)</sup>

越南派兵, 科學技術處의 設立, 大德團地, 韓美防衛協定은 調查研究와 代案의 開發이 融和되어 있는 경우라 하겠다. 速決型에 속하는 中學入試廢止는 中學入試改善에 관한 代案들을 壓力團體인 大韓教育聯合會가 大學教授들에게 依賴하여 開發했다는 點에서 培養型의 屬性을 하나 지녔다고 할 수 있을지 모른다.

#### 4. 葛藤

前述한 段階화의 경우와는 달리 政黨間의 對立이나 이태울로기上의 對立을 意味하는 葛藤은 우리나라의 경우에도 適用될 수 있다. 教育稅의 新設, 公正去來制度, 越南派兵은 갈등이 심한 政策形成이나 科學技術處의 設立, 大德研究團地, 中學入試廢止, 韓美防衛條約 등은 葛藤이 적은 政策形成이다.

教育稅의 新設에 관해서는 與野間에 갈등이 심했을 뿐만 아니라 政府部處間에도 갈등이 심했다. 財務部와 文教部, 財務部와 內務部, 經濟企劃院과 財務部間에 심한 갈등이 있었다. 教育稅의 新設이 政府의 方針으로 決定되고 난 후에도 教育稅徵收規模, 稅源을 둘러싸고 많은 見解의 對立이 있었으며豫定보다 1年 教育稅의 施行이 延期될 정도였다.

公正去來制度도 갈등이 심한 政策形成이다. 우리나라 大企業의 反對가 真正한 意味의公正去來法의 制定에 16년의 歲月이 所要해 했던 것이다. 國民福祉年金制度의 施行延期나公正去來法制定의 遲延은 우리나라企業의 權力의 地位를 實感케 하는 事例들이라 할 수 있다. 1973年の 「物價安定에 관한 法律」은 非常國務會議에서 議決되었으며 1980年の 「獨占規制 및公正去來에 관한 法律」은 立法會議에서 議決되었으므로 論外로 하고 國會에서 議決한 1975年の 物價安定 및公正去來에 관한 法律의 制定過程을 본다면 獨寡占業體規制라는 美名下에 經濟大權을 掌握하겠다는 底意가 보인다는 理由로 一部野黨議員들이 反對했을 뿐만 아니라 一部에서 이 法律이 官이 經濟의 흐름을支配하는 것으로서 統制經濟 또는 計劃經濟로의 轉換을 意味한다는 指摘도 있었던 것이다.

越南派兵의 경우 第1次 派兵은例外이지만 나머지 第2次 派兵부터 第4次 派兵까지는 많은 갈등을 자아냈다. 野黨이 反對했을 뿐만 아니라 與黨에서도 少壯議員들이 異議를 提起했으며 第3次 派兵問題에 관한 見解의 對立으로 朴大統領과 共和黨總裁 鄭求瑛氏의 사이가 벌어지기도 했다.

이에 반하여 科學技術處의 設立, 中學入試廢止, 韓美防衛條約 등은 與野間의 갈등없이 國會에서 關聯法律이 通過되거나 批准同意를 얻었던 것이다. 大德研究團地建設은 國會의

(32) 金憲南, 前揭論文, pp. 50-51.

〈表 3〉 韓國의 政策形成類型

事項	類型	速 決 型	培 養 型
代表的 政策 形成事例		科學技術處의 設立 大德研究團地建設 中學入試廢止 韓美防衛條約	教育稅新設 公正去來制度 越南派兵
特 徵		① 所要期間이 짧다. ② 調査研究나 代案의 開發에 時間과 労力 을 크게 投入하지 않는다. ③ 政黨間의 對立이 심하지 않다.	① 所要期間이 길다. ② 調査研究나 代案의 開發을 위하여 많 은 時間과 努力を 投入한다. ③ 政黨間의 對立이 심하다.

介在 없이 이루어진 政策形成인데 行政府內에서 部處間의 對立이나 見解差가 별로 없었던  
것 같다.

### 5. Polsby類型의 適用

우리는 此에서 建國 以來 오늘날까지의 韓國의 政策形成事例 7個를 Polsby가 提示한 네  
개의 屬性을 가지고 檢討하여 보았다. 우리나라의 政策形成도 Polsby가 分類한 바와 같이  
速決型과 培養型으로 分類할 수 있을 것 같다. 科學技術處의 設立, 大德研究團地, 中學入  
試廢止, 韓美防衛條約은 速決型이며 教育稅新設, 公正去來制度, 越南派兵은 培養型이라 할  
수 있겠다.

그러나 'olsby 類型의 適用에 있어서 몇 가지 制約要因이 있다는 것을 들지 않을 수 없다.

① 段階七(staging)라는 屬性은 適用에 問題가 있다. 大學, 研究機關, 壓力團體 등의 獨  
自的인 研究機能遂行에 制約이 많은 우리나라狀況에서는 政策決定者의 依賴를 받지 않은  
「獨自的」의 研究가 政策決定者들에 의하여 채택이 되는 경우란 稀貴하기 때문이다.

② 一般 内으로 美國의 경우에 비하여 韓國의 政策形成이 所要期間이 짧다는 것도 지적해  
야 겠다. 'olsby는 2年이 所要된 原子力의 文人統制도 速決型으로 分類하고 있으나<sup>(33)</sup> 우리나라의 速決型은 一般的으로 所要期間이 1年未滿이다.

③ Polsby가 말하는 葛藤은 政黨間의 對立 뿐만 아니라 이데올로기的인 對立도 包含한다.  
우리나라에서 政黨間의 對立은 흔히 볼 수 있으나 이데올로기上의 對立은 보기 힘들다. 公  
正去來制度의 경우 「物價安定 및 公正去來에 관한 法律案」의 審議過程에 있어서 一部議員  
들이 統制經濟 또는 計劃經濟로의 轉換을 意味한다는 指摘이 있었던 것 외에는 別로 이데  
올로기上의 對立은 發見할 수 없다. 保守政黨間의 對立에 있어서 이데올로기上의 對立을  
찾아 보기 어려운 것은 當然한 일일런지 모른다.

(33) Polsby, *op. cit.*, p. 73.

## VI. 結論

우리는 위에서 여러 사람들이 提示한 政策形成類型을 考察한 다음 Polsby의 政策形成類型에 依據하여 政府樹立 以後의 우리나라 政策形成事例 7個를 檢討하여 보았다. 資料入手關係로 7箇의 事例 中 韓美防衛條約을 除外한 나머지 6個 事例는 第3共和國 以後의 事例를 選定할 수 밖에 없었다.

Polsby가 들고 있는 ① 速度(所要期間), ② 調査研究, ③ 段階化, ④ 葛藤의 네개 屬性 중 段階化를 除外한 나머지 屬性은 우리나라에 適用하는데 큰 問題가 없었다. 그러나 段階化만은 우리나라의 特殊事情에 비추어 適用이 어렵다는 것을 發見했다.

좀 더 뚝은 事例를 檢討하고 싶었으나 資料入手關係로 如意치 못했다. 機會가 닿는 대로 좀 더 많은 우리나라 事例를 Polsby의 framework에 따라서 考察하고 싶은 것이 筆者の 所望이다.

뿐만 아니라 Polsby가 提示한 屬性 外에도 우리나라 政策形成에서 찾아 볼 수 있는 屬性이 있으리라고 생각하며 이의 發見을 위해서도 努力해 보려고 생각하고 있다.