

# 解放後 韓國의 政治變動과 官僚制의 發展\*

李 漢 彬

## — 目 次 —

- I. 官僚主義的 政體의 遺産
- II. 解放後 韓國官僚制의 發展
- III. 韓國 官僚制의 變貌
- IV. 政治와의 關係
- V. 結 語

### I. 官僚主義的 政體의 遺産

韓國官僚制는 最近 20年間 甚大한 變動을 겪어왔다. 그러나 이러한 變動을 올바르게 이해 하려면 다음과 같은 過去 歷史의 二大 遺産, 즉 高麗王朝로부터 李朝末까지의 약 千年間에 걸쳐 傳統社會가 남긴 官僚制의 遺産과 今世紀 前半에 걸쳐 日帝植民統治가 남긴 官僚制의 殘滓의 두 가지를 背景으로 하여 考察하지 않으면 아니 된다. 아다시피 前者는 심히 中央集權의이며 官僚的인 專制王朝요, 後者 또한 苛酷한 壓制的 官僚統治였으니 만큼, 1945年의 解放을 맞이하였을 때에는 高度로 官僚主義的인 政體를 歷史의 遺産으로 물려받게 되었다.

#### 1. 韓國 傳統社會의 官僚制

##### 官僚制의 起源—中央集權的 絶對王朝의 必要性

傳統的 韓國社會의 官僚制는 高度로 中央集權化한 權力構造로서 特徵지어지는 絶對王朝의 長期的 存續을 뒷받침 한 政治制度의 產物이었다. 中央集權制度가 成立하게 된 이유는 여러 모로 설명될 수 있겠으나 그 중 중요한 것으로는 環境的, 國防的, 王朝의 및 思想的 原因을 들 수 있다.

環境論的 理論에서 보면 韓半島는 水稻耕作에 適合한 農地帶에 屬하여 있으므로 灌溉 事業이 集團生活에 있어 重要한 地位를 占하였으며, 그것은 바로 強力한 中央集權的 權力裝

\* 本稿는 1966年 11月 1日자로 美國 하와이大學校 附設 East West Center 出版부와 筆者間에 締結된 契約에 의하여 現在 出版中에 있는 *Time, Change, and Administration: Korea's Search for Modernization*의 主要部分을 抄錄하고 또한 最近의 資料에 의하여 補完한 것이다.

置之 필요를 낳게 되었다<sup>(1)</sup>.

國防論의 解釋은 다음과 같은 歷史的 事實을 들어 그 妥當性을 내세우고 있다. 즉 韓半島는 高麗때부터 實質的인 半島의 統一을 본 것이며, 鴨綠·豆滿江邊에 이르기까지 넓혀진 領土에 대한 徹底한 武力守備의 필요상 高麗朝와 李朝는 強力한 中央集權 體制를 갖추지 않으면 아니 되었다는 것이다<sup>(2)</sup>.

王朝論의 解釋이 아마도 가장 妥當할 것 같다. 高麗 初葉의 社會에 있어서는 王權은 微弱하고 地方豪族의 勢力이 강한 이른바 「君強臣弱」의 狀態에 있었다. 이와 같은 高麗의 支配體制에서 「君強臣弱」의 王權復活을 圖謀하고, 貴族權臣의 勢力을 꺾기 위하여 中央集權化의 裝置가 필요하게 되었던 것이다. 그러므로 地方豪族의 後裔들이 中央에 吸收되었으며, 中央에 居하는 者들에게만 서울 近方의 土地가 下賜된 反面 地方吏僚들에게는 이와 같은 特典이 賦與되지 아니 하였다. 高麗朝 때부터 시작된 이러한 中央集權政策은 李朝 때에 이르러 一層 強化되었으며 當時 八道の 觀察使는 在職任期를 2年으로 制限하여 循環勤務케 하였고, 相避制를 施行하여 族黨勢力의 讓成을 防止하였다<sup>(3)</sup>. 王朝本位의 配慮의 또 한 面으로서 李朝 때에 嚴格히 守護되었을 뿐 아니라 우리의 政治文化에 커다란 影響을 남긴 文官 優位의 傳統을 들 수 있다. 東班과 西班 사이에는 嚴格한 差別을 두어 東班을 優待하였다. 武人이 政丞으로 될 수 없었음은 물론 判書에 오르는 일조차 거의 없었다<sup>(4)</sup>.

思想的인 解釋을 내리려는 立場에서는 儒敎의 影響을 강조한다. 高麗 初期부터 支配的인 思想이었을 뿐 아니라 李朝에 이르러 더욱 徹底히 社會속에 侵透한 儒敎思想은 中央集權體制에 決定的 影響을 미쳤다. 왜냐 하면 儒敎思想은 君臣有義의 垂直關係를 根本으로 삼았던 만큼 權力의 集權化를 피하였던 支配君主에게는 儒敎가 무엇보다도 편리한 思想的 道具로 看做되었기 때문이다. 그러므로 王朝의 持續的 存立이라고 하는 見地에서 보아 이러한 儒敎思想에 젖은 人物들을 募集選拔함이 緊要한 일이었으며, 이것을 위한 制度的 裝置가 바로 科擧制度였다<sup>(5)</sup>.

#### 科擧制度—社會組織과 官僚制에 미친 影響

科擧制度의 歷史는 麗朝 初 즉 10世紀中葉에까지 거슬러 올라간다. 이것은 일찌기 中國의 唐代에 發達한 模型을 본뜬 것이었다<sup>(6)</sup>. 그러나 科擧制가 甚大한 社會的 影響을 미치어

(1) 朴東緒, 韓國官僚制度의 歷史的 展開, 서울, 韓國研究圖書館, 1961, p. 10 參照.

(2) 李丙燾, 國史大觀, 서울, 普文閣, 1960, pp. 170—92, 338—47, 및 374—81.

(3) 朴文玉, 韓國政府論, 서울, 博英社, 1963, p. 109 및 新稿行政學, 서울, 博英社, 1965, pp. 315—18.

(4) 李丙燾, 前掲書, pp. 341—47 參照.

(5) 同上書, pp. 180—81, 및 347—59.

(6) 中國式 科擧制度가 韓國에 들어온 것은 麗初(958 A.D.)이며, 그後 425年間 252회에 걸쳐 6,718 명이 及第하였다. 朴文玉, 前掲書, 1963, p. 110 參照.

그것만이 出世의 手段이며 富를 追求할 수 있는 唯一한 길이 되기에 이른 것은 李朝 때와 서의 일이다.

科擧制의 特質 가운데

(a) 지극히 狹窄한 登龍門戶

(b) 오로지 儒學과 漢學知識을 테스트하기 위한 試驗科目 등 두 가지를 들 수 있다.

每 3年마다 이른바 「三年一取之規」를 實施하여 最高 33人의 合格者를 내었고, 儒學과 漢學에 通達하는 것만이 社會의 地位를 얻기 위한 좁은 문을 통과할 수 있는 唯一한 方法이었다. 그러므로 中國古典에 관한 造詣만이 社會階層區分의 主要尺度가 되었으며, 漢文知識은 少數에게 獨占되어 있었던 만큼 應試資格은 實質적으로 兩班에 限定되어, 그 결과 하나의 惡循環이 일어나게 되었다. 既存社會의 階級構造는 學問의 手段인 文字의 獨占을 誘發하였으며, 官吏로서의 適格與否를 判定하는 尺度로서 漢文이라는 準據言語(reference language)를 重視한 것은 閉鎖的 上層階級の 地位를 더욱 鞏固히 하는 결과를 초래하였다<sup>(7)</sup>.

이것은 官僚階級으로 하여금 歸一的(monolithic) 階級이 되게 하였을 뿐만 아니라 나아가 모든 經濟的特權을 獨占하게 하였다. 서울 近方의 土地의 下賜에 관하여는 이미 言及한 바 있거니와 그 밖에도 一切의 手工業은 官僚階級에 奉仕하기 위하여 存在하였다. 百餘種의 手工業品은 宮廷과 官府의 獨占의인 需要物로서 官僚統制下의 工奴인 工匠에 의하여 製作納入케 하였다. 그것은 거의 대부분이 禁制品으로서, 工匠에 의한 自由製作販賣는 許容되지 않았으며, 그 결과 商工業의 萎縮과 더불어 工匠 및 商人의 社會階層의 地位를 계속 最下位에 못 박아 두었다<sup>(8)</sup>. 이와 같은 實生活에 直結된 技術의 賤視는 學問通達에 대한 過度한 崇尚과 더불어 官僚로 하여금 社會實際問題와는 전혀 동떨어지게 하였을 뿐 아니라, 行態나 指向에 있어서도 浪費의이고 榨取型(exploitationist)이 되게 하였다. 史家의 말을 빌리면 「2年任期로 交代<sup>9</sup> 잦은 監司는 地方의 實情을 알지 못하고 巡遊自娛하여 供饋의 厚薄과 文書의 巧拙로서 管下官吏의 成績을 매겼고, 守畝는 오직 民에서 거두어 私利를 채우고, 上에게 阿附하여 名譽를 구할줄만 알았다. 다만 胥吏의 무리가 그 中間에 있어서 實務를 담당하며, 百姓의 膏血을 榨取하였다<sup>(9)</sup>」. 더우기 一切의 貴重한 社會經濟的 資源의 歸一的 支配가 保障되었던 官僚制에의 극히 制限된 登龍門은 官僚制內部的 毘투성이의 黨派싸움이 그 軀殼을 날이 없게 하였으며 이것이 慢性的 社會沈滯의 主要原因이 되어 급기야 政體의 破綻으로까지 들고 갔다.

(7) 文字獨占의 社會的 意義에 관하여는 LaPiere, Richard T., *Social Change* (New York: McGraw-Hill Book Co., 1965), pp. 267-8 參照.

(8) 朴文玉, 前掲書, 1965, p. 317.

(9) 李弘植 外 3人, 國史新講, 서울, 一潮閣, 1960, p. 227.

## 2. 日帝 植民地時代의 官僚制

### 侵略的 統治方式의 殘滓

日帝 植民地統治는 內政에 대한 外勢의 全般的인 干涉과 侵害로서는 우리나라 歷史上 最初의 일이었다<sup>(10)</sup>. 그러므로 그것은 社會全體에 대한 크나큰 衝擊이었다. 실상가상으로 統治方式조차 露骨的으로 侵略的이었다. 植民地統治時代 全期에 걸쳐 歷代朝鮮總督들은 將軍 또는 提督이었으며 植民地統治의 필요상 權力은 過去 어느 때보다도 中央集權化되었다. 中央과 地方의 高位官職은 거의 대부분이 日人들이 차지였다. 勅任官(局長級)의 95%, 奏任官(課長·係長級)의 87% 이상이 日人들이었으며, 그 나머지만이 韓國人들로 메워졌었다. 判任官級 즉 上位書記職의 3분의 2도 日人들을 위하여 留保되었으며, 下位書記職에만 日人韓人間의 構成比가 뒤바뀌어 下位職의 약 3분의 2를 韓國인이 차지하였다<sup>(11)</sup>. 日帝 植民地統治者들의 數的인 壓倒는 侵略根性을 드러낸 「無慈悲한」 統治方式과 表裏를 이루었으며 第三者의 눈으로 볼 때에도 「다른 帝國主義列強의 植民地統治보다도 훨씬 苛酷한 것이었다」<sup>(12)</sup>.

이는 韓國의 行政文化(administrative culture)에 아직도 가지지 않은 두가지 傷痕을 남기었으니, 그 하나는 植民地 行政의 韓國人 參與者들에 미친 心理的 영향이며, 또 하나는 政府에 대한 韓國人 일반의 態度이다. 心理的 영향은 헤이젠(Everett E. Hagen)과 파이(Lucian W. Pye)에 의하여 즐겨 사용되는 攻擊欲求(need aggression)로 要約될 수 있다<sup>(13)</sup>. 그들은 植民本國의 上司들을 한편 憎惡하며 한편 模倣하게 마련이었다. 이것은 그들에게 兩向的이며 儀式主義的인 態度를 남겨 주었다. 植民地統治가 終焉을 告한 뒤에도 같은 同胞들에 대하여 高壓的인 態度를 버리지 못한 이들 總督府 官吏의 心理底邊에는 이러한 植民地統治時節의 영향이 깔려 있다. 帝國主義的 植民地 支配에 대한 被支配民族의 反撥은 長期間에 걸친 영향력으로 化하여 植民地統治의 終了後에도 尙存하고 있다. 植民地 人民의 눈으로 볼 때 植民地統治는 결코 正當한 것이 될 수 없었던 만큼 적어도 그들에게는 法律을 違反하고 稅金을 逋脫하는 편이 順應하는 편보다 훨씬 愛國的인 것으로 看做되었던 것이다. 植民地統治時節에 限이 적은 충분히 納得이 가나 長期化한 外國支配의 결과 급기야 餘하한 統治體制에 대하여도 否定的 態度를 取하는 痼疾로 化하였으며, 비록 統治主體가 自國政府일 경우에도 이런 態度는 持續되었다. 이와 같은 政府에 대한 否定的인 態度는 解放 후의 自主政府樹立의 過

(10) 우리나라 歷史上 植民地經驗은 日帝以前에 두번 밖에 없었다. 하나는 B.C. 108 부터 313 A.D.에 半島 西北部에 設置되었던 漢四郡이었으며, 둘은 1258~1356 A.D.에 東北部地方에 設置되었던 雙城總督府이었다. 李丙燾, 前掲書, pp. 37-70 및 246-73 參照.

(11) 朴文玉, 前掲書, 1963, p. 184.

(12) Reeve, W.D., *A Political and Economic Study* (London: Oxford University Press, 1963), p. 18.

(13) Hagen, Everett E., *On the Theory of Social Change: How Economic Growth Begins* (Homewood, Illinois: Dorsey Press, 1962), pp. 418-21, 및 Pye, Lucian W., *Politics, Personality and Nation Building: Burma's Search for Identity* (New Haven: Yale University Press, 1962), pp. 211-30 參照.

程에 있어서도 적지않은 지장을 초래하였다<sup>(14)</sup>.

### 法規萬能的 官僚制의 弊害

日帝 植民統治의 遺産 가운데 또 하나 이 땅에 깊이 뿌리박은 것으로서 高度로 法規萬能的 이었던 當代의 日本官僚制殘滓를 지적할 수 있다. 日本官僚制는 「프로이센」의 그것을 模倣한 것으로서 특히 20世紀에 접어들면서부터 日本은 심히 官僚的이며 法規萬能的인 官僚制를 확립하기 시작하였다<sup>(15)</sup>. 日本이 韓國을 合併함에 따라 바로 이와같은 프로이센模型이 간접적으로 우리나라에 導入된 것이었다. 물론 一般論을 展開함에 있어서는 法規萬能的 官僚制라 하더라도 法과 秩序의 維持에 어느 정도 貢獻한다는 점만은 否認할 수 없는 사실이로되, 日本 官僚制의 경우 法規의 接近에 대한 지나친 강조는 급기야 過度히 硬直的인 官僚制의 弊害를 초래한 사실 역시 看過할 수 없다. 本國에서조차 이러한 屬性을 지닌 官僚制가 植民地의 狀況에 導入될 경우 그 硬直性이 가일층 尤甚하게 되었던 것은 더 말할 필요도 없다. 이러한 緣由로 硬直한 官僚制의 選拔을 거쳐 그러한 분위기에서 訓練된 總督府 官吏들은 완전히 法規萬能思想에 젖어 있을 수 밖에 없었으며, 이것은 解放後 日帝가 물러간 뒤에도 韓國 官僚로 하여금 法律至上主義의 官僚思想의 奴隸로 化할 뿐 아니라 심지어는 官僚階層의 利益을 極大化하기 위하여 法을 惡用하는 事例를 빚어내게 하였다. 이 점에 관하여는 뒤에 다시 詳論하게 될 것이다.

要約하건대 8·15 解放 當時 韓國社會는 사실상 傳統的 韓國社會와 그 후의 日帝植民統治의 兩者로부터 실질적으로 官僚主義的인 政體를 繼承하게 되었다. 地位와 權勢와 財富을 누릴 수 있는 唯一한 길은 特權의 官僚가 되는 데 있다는 拜官思想이 傳統社會의 것이었다면 高壓的이며 法規萬能的이며 人民을 敵對視하는 帝國主義的 官僚制는 日帝統治의 遺産이었다고 할 수 있다. 우리는 이하에서 이들 두 가지 遺産이 解放後 韓國官僚制의 發展에 어떠한 영향을 미쳤으며, 특히 政治와의 관계에 있어서 어떻게 作用하였는가에 관하여 考察하게 될 것이다.

## II. 解放後 韓國官僚制의 發展

최근 數年間 韓國 官僚制는 一大 轉換을 겪고 있다. 이러한 轉換은 주로 解放後 20餘年

(14) 이와 類似한 見解로는 Douglas, William A., "The Current Status of Korean Society," *Korean Affairs*, 1(4) (1962), pp. 394-5 를 參照.

(15) 法規萬能的 日本官僚制의 史的 背景에 관하여는 Silverman, Bernard S., "Criteria for Role Allocation in Japanese Bureaucratic Development, 1866-1945: The Prefectural Governor" (1966年 6月 13일부터 7月 15일까지 하와이大學 East-West Center에서 開催된 發展行政세미나에 提出된 論文), 및 Esman, Milton J., "Japanese Administration—A Comparative View," *Public Administration Review*, VII (2) (Spring, 1947), pp. 100-12 를 參照. 日本 官僚制의 模型이 프로이센의 官僚制였다는 見解는 1967年 1月 韓國을 訪問한 吉村正教授에 의하여도 披歷된 바 있다.

間에 걸쳐 우리 社會가 계속 겪어 온 커다란 社會變動의 결과라고 볼 수 있으며, 특히 官僚制의 發展은 무엇보다도 同期間中の 政治的 發展에 의하여 크게 영향을 받았음이 사실이다. 과거 20餘年の 官僚制 發達史는 이를 다시 세 段階로 區分할 수 있다. 第1段階는 官僚制의 空白期로 볼 수 있는 바 이 期間은 解放直後부터 1948年의 大韓民國政府樹立期를 거쳐 1950年의 6·25 動亂 勃發때까지이고, 第2段階는 官僚制가 점차 再興하기 시작한 時期로서 6·25 動亂 以後 1950年代末까지이며, 第3段階는 現在 進行中인 基本的 轉換段階로서 1960年의 4月 革命과 더불어 李承晩政權이 沒落한 때부터이다. 以下에서 각 段階別로 詳細히 分析하여 보고자 한다.

### 1. 初期的 行政空白期(1945—1949)

1945年 8月의 解放은 다음에서 볼 세 가지 이유로 인하여 巨大한 行政空白期를 가져왔다. 첫째 사실상 大小官職들을 獨占하다시피 한 日人官僚의 全面的 撤收를 들 수 있다. 둘째 美軍政當局者들 가운데 최초로 韓國에 進駐한 將校들은 軍政에 관한 初步知識조차 習得하지 못한 형편이었다<sup>(16)</sup>. 게다가 이들은 여러 層의 通譯官들에 依存하지 않을 수 없었던 바 當時 通譯官들이라야 行政經歷이라고는 全無한 敎役者 또는 敎職者들이 대부분이었다. 세계 日帝 殖民地體制下에서 일을 맡아보던 韓國人 官僚의 大多數가 一般國民의 好感을 사지 못하였으며 특히 1948年 大韓民國政府가 樹立된 이후 權座에 오르게 된 새로운 政治指導者들의 韓人官僚에 대한 反感은 露骨의이었다<sup>(17)</sup>. 政治面에서 보아 3年間の 美軍政期는 文字 그대로 混沌과 無秩序의 連續이었다. 雨後竹筍처럼 亂立한 政黨의 수효는 軍政廳公報局 및 各道廳에 登錄된 것만도 344個에 達하였다. 當時 主要 行政職은 美軍政要員들로서 充員되었으므로 土着勢力으로서의 韓國人 政治人과 官吏間에는 별로 直接的인 接觸도 交互作用도 있을 수 없었다. 그러나 1948年에 正式으로 大韓民國政府가 樹立되면서 이들 政治人과 行政官僚의 二大勢力間의 交互作用이 어떤 類型을 찾기 시작하였다.

初期에는 行政의 頂上에 位置하였던 새로운 政治指導者들 중 대부분이 아마추어 政治人들로서 日帝때 獨立運動家였거나 敎育者였던 경우가 많았다. 一例로서 民國의 初代內閣의 閣員中 舉皆가 前職敎育者이거나 獨立運動의 指導者 또는 同調者이었음을 보아도 알 수 있다. 次官들 역시 거의 全部가 行政經歷은 없다시피한 아마추어 政治人들이었다. 相當한 行政의 技倆을 가진 前總督府官吏들은 그때만 하더라도 長次官級의 大官顯職에는 容納될 수가 없었던 것이다. 다만 局長級 以下 官職에는 日帝植民官僚制下에서 下位管理職 및 上位書記職에

(16) Meade, E. Grant, *American Military Government in Korea* (New York: King's Crown Press, 1951), pp. 47—50.

(17) Khanna, B.S.의 論文 “Bureaucracy and Development in India”(1966年 East West Center 發展行政에 미나에 提出된 論文)도 이와 비슷하게 民族指導者인 政治엘리트와 舊植民地官僚間의 緊張對立을 論하고 있다.

있던 비교적 專門的인 職業官僚과 解放直後 새로이 大規模로 官職에 들어간 非專門的인 官僚階級の 兩者가 混在하였다. 이것은 교착 甚한 共存 以上の 것일 수 없었다. 왜냐하면 新入官僚은 자기네 當面 業務遂行에 自信이 없었으며, 前總督府官吏는 그들의 政治的인 上司는 물론 一般國民으로부터의 信賴가 甚히 稀薄하다는 事實을 切感하였기 때문이다. 이와같은 不自然스러운 關係라 하더라도 점차적으로 相互適應을 통하여 能率的으로 運營될만한 일정한 패턴을 이룩할 수 있었을 것이었으나 政府樹立直後에 勃發한 6·25 動亂의 緊迫性으로 말미암아 正常的인 調和裡의 發展을 보지 못한채 甚히 奇型的이며 閉鎖的인 官僚制模型을 결과하고 말았다.

## 2. 官僚制의 再興期(1950—1959)

### 動亂의 切迫性

3年餘에 걸친 動亂의 慘禍는 行政的인 面에서 官僚組織에 대한 行政事務의 重壓으로 나타났다. 外侵으로 말미암은 國家의 危機를 당하여 全國民의 團結을 鞏固히 할 目的하에 政府의 高位政治職에는 비교적 國民의 信望이 높은 政治指導者들이 動員되었으나, 戰時下 徵兵事務 徵稅 國內治安의 維持 등 政府의 日常業務를 遂行할 責任은 비교적 行政經驗이 豐富한 公務員들의 양어깨에 점차 더 지워지게 되었다. 當面한 動亂의 切迫性은 너무나 컸기 때문에 이들 官僚가 前日의 植民地 虐政의 道具였음을 想起할 겨를도 없었다. 이렇듯 前總督府官吏들은 一躍 政府의 高位職에 昇進되었으며, 처음에는 次官級에만 限定되었으나 결국에는 長官級에까지 그 餘勢가 미쳤다. 總督府時節의 一線官吏들이 最高位層으로 移動함에 따라 그들의 同類가 점차 局課長 자리를 차지하게 되었다. 老壯格인 前總督府官僚의 觀點에서는 이러한 部類가 解放 直後 官職에 끼어든 많은 아마추어들보다는 훨씬 나아 보였기 때문이다.

### 政治의 便宜

強大한 行政權力을 官僚의 掌中에 되돌아가게 한 原因으로는 6·25 動亂의에도 政略的인 動機를 들 수 있었으니, 그것은 李大統領個人的인 政略에 淵源하는 緊迫性이었다.

政府樹立 當初부터 李博士는, 解放後 많은 民族指導者들의 合勢로 暗暗裡에 그의 絕對權力에 라이벌이 된 國會와 계속 不和를 겪어왔다. 그리고 動亂의 결과 이들 敵對的인 國會議員에게는 大統領을 非難할 갖가지 구실이 생겼다. 이러한 狀況에 處하여 李博士는 國會內의 反對勢力에 對峙할 院外權力堡壘로서 政黨을 새로 만들 결심을 하였다. 間接選舉를 통하여 第2代大統領을 選出할 權限이 國會에 賦與되었던 點은 李大統領의 立場으로서는 중대한 危險이 아닐 수 없었다. 이와 같은 政略的인 配慮下에서 탄생된 것이 1951年 12월에 誕生한 自由黨이었다.

그러나 甚히 權威主義的인 그는 潜在的으로 敵手가 될만한 人物들에 대하여는 病的인

嫉妬를 품었던만큼 政治的 比重이 크거나 貫祿있는 往年の 側近政治人들을 모조리 黨으로부터 몰아냄으로써 마침내 自由黨 最高位職은 大統領秘書들과 前職官吏들만이 독차지하기에 이르렀다. 後日の 官僚寡頭政治의 發端이었다고 볼 수 있는 1954年의 自由黨改編에서 특히 이러한 趨勢가 露骨化하였다. 同年의 總選舉에서 새로 選出된 主要 멤버들은 自由黨改編이라고 하는 政治的 通路를 거쳐 議政壇上에 오른 前職 高位官吏들이었으며, 1960年에 同黨이 崩壞되기 直前까지 계속 黨의 實權을 掌握하였다<sup>(18)</sup>.

### 官僚寡頭政治

일단 實權을 掌握하게 되자 官僚出身政治人들은 자기네들과 大統領 사이에 存在하는 일체의 權力裝置를 除去 또는 中和시키기 위하여 온갖 手段을 다하였다. 行政府의 弱화를 위한 그들의 最初의 企圖로서 두가지 法定運動을 들 수 있다. 政府樹立 以後 계속 存在하여 왔으며 政權의 安定을 위하여도 적지아니 貢獻한 國務總理制度<sup>(19)</sup>의 廢止를 主目的으로 한 憲法改正이 그 하나요, 企劃處, 法制處, 公報處, 總務處등 4處의 廢止를 骨子로 하는 政府機構改編이 그 둘이다<sup>(20)</sup>.

이와 같은 二大 立法의 論理的 連結은 國務委員들에 대한 個別不信任에 관한 憲法條項의 挿入이었다. 이러한 一連의 움직임은 國務總理制를 廢止함으로써 外形上 大統領의 權限強化를 圖謀하듯 假裝하면서 實質的으로는 個別 國務委員의 不信任權을 지렛대로 삼아 全行政府을 國會內 實力者級들의 寡頭支配下에 두려는 속셈에서 나온 것이었다. 이 경우의 行政府에 대한 立法府의 事實上의 支配가 결코 善意의 民主的 統制로 發展하지 못하였던 중대한 要因이 介在되었다. 그것은 새로이 擡頭한 實權엘리트(power elite)의 지극히 官僚的이며 法規萬能的인 指向이었으며 官僚機構全般에 걸친 융통성 없는 官僚主義的 接近方法이었다. 이것은 두말할 필요도 없이 日帝植民官僚制의 遺産이었으니, 改編된 自由黨內의 大部分의 高位責任者들은 法規萬能的 指向에 徹底히 머리가 젖은 前總督府 官吏들이었다<sup>(21)</sup>.

### 官僚의 同類扶植과 疎外

當時 實質的으로 政權을 掌握하고 있던 實權엘리트의 이러한 構成內容은 官僚制의 構成과 行態一般에 대하여 必然的으로 커다란 影響을 미쳤음이 사실이다. 自由黨 寡頭支配層은 官僚組織內에서의 公務員의 選拔과 昇進에 있어 그들의 影響력 發揮을 위한 權力手段의 行

(18) 自由黨의 歷史의 展開에 관하여는 Lee, Hahn-Been, *Time, Change, and Administration: Korea's Search for Modernization* (Honolulu: East-West Center Press, in press) 5章에서 詳論하였다.

(19) 李大統領時의 歷代國務總理의 政治的 背景에 관하여는 Lee, *op. cit.*, Ch. 5, Table 1 參照.

(20) 이 機構改編은 다음과 같은 無原則한 것이었다. 즉 企劃處는 두쪽으로 나뉘어 豫算局이 財務部로 他局은 新設 復興部로 移管되었고, 法制處는 固有機能을 保存한채로 名目上으로만 法務部에 所屬되었으며, 公報處는 大統領直屬으로 되었고, 總務處는 이 또한 그 機能을 계속유지하면서 名目上으로인 國務院事務局으로 格下되었다.

(21) 自由黨寡頭政治의 形成과 人的 構成의 變動過程에 관하여는 Lee, *op. cit.*, Ch. 5, Tables 2, 8 및 9 參照.



使에 주저함이 없었다. 특히 그들은 總督府時節以來로 자기네 手下에서 일해온 書記精神이 충일한 部下들을 上司의 政治的 利益을 圖謀하기 위한 被操縱道具(controlled instrument)로서 奉仕할 수 있는 職位에 配置하는 데 萬조를 기하였다. 이와 같이 하여 自由黨政權 末期에 이르러서는 閣僚들의 任命조차 黨寡頭支配層의 推薦없이 이루어지는 경우가 거의 없었다.

이것은 恒用 官僚制를 席捲한 政治力이 隨伴하는 政治的 情實이나 獵官制와도 구별된다. 그러므로 차라리 官僚의 同類扶植(bureaucratic inbreeding)의 體制였다고 봄이 可할 것이다. 비교적 低級의 教育水準과 低位의 官廳經歷을 지닌 人物들이 하등의 在職者訓練도 받은 일 없이 短期間內에 行政高位職에 昇進되었다<sup>122)</sup>. 이것은 多大數의 高級公務員들이 銓衡에 의하여 昇進될 수 있도록 放置한 制度에 緣由한 것이었다<sup>123)</sup>. 따라서 推薦資格의 判別基準은 주로 古參順이었으며, 이는 즉 責任과 權限의 配分狀況이라든가 公衆에의 露出度(public exposure)를 전혀 參酌함이 없이 단순히 總督府내부터의 算數的인 勤務年限만을 뜻하는 것이었다. 每年 수 많은 大學에서 數萬學士群을 社會로 내보내는 時期에 막상 官僚組織內에 吸收된 「새로운 피」는 거의 無視해도 좋을만큼 僅少하였다.

사실 行政府內에로의 新鮮한 血液의 流入을 阻止하기 위한 制度的 障壁이 없지 아니하였다. 이것은 바로 政府樹立 直後에 復活된 高等考試制度였다. 비록 同制度의 根本意圖는 有爲한 人材를 高級公務員으로 登用하려는 것이었을 뿐더러 嚴格한 競爭試驗에 의하여 公正히 運營되어 왔다고 하더라도, 앞에서 指摘한 바와 같이 植民地的 官僚制의 遺産을 無批判的으로 踏襲하였다는 의미에서 이 制度는 다음과 같은 根本的 制約을 免할 길이 없었다. 첫째 數的으로 지나치게 制限的이었다. 3級乙類以上の 上位職의 경우만 하더라도 每年 數百에 達하는 空席이 생겼으며, 外國에서 高等敎育과 先進技術을 習得하고 돌아온 상당수의 留學生은 물론 수많은 國內大學에서 해마다 젊고 有爲한 人材들이 쏟아져 나오고 있었다는 事實을 外面한 채로 年間 高等考試 行政科 合格者數<sup>24)</sup>은 불과 20名에서 30名에 그치는 정도로서 이것은 數千 應試者의 極少部分이요 數많은 아까운 人材들의 犧牲은 目不忍見이었다. 이와 같은 苛酷한 登用制度는 단순히 運營上의 矛盾에서가 아니라 傳統的 韓國政治社會와 그 文化 가운데 깊이 뿌리박힌 痼疾化한 舊習에서 그 이유를 찾아볼 수 있다. 李朝社會의 科擧制의 幽靈이 再現하여 廢鎖된 門戶만을 官僚階層의 象徴인양 錯覺하게 만든 것이다. 要컨대 高等考試制度는 단순한 舊制度의 復活에 불과하였으며, 새로운 時代的 要請과는 전혀 동떨어진 것이었다.

(22) 1960年 現在 國務院事務局統計에 의하면 高級公務員(3級 乙類에서 2級 甲)의 19.9%만이 大學出身이었다. 朴東緒, 前掲書, p. 141 參照.

(23) 同上 資料에 의하면 1951년부터 1959年 사이에 4,350名의 高級公務員이 銓衡에 應試, 그중 4,050名인 93.1%가 合格하여 公開競爭試驗을 거치지 않고 昇進되었다. 同上書, p.197 參照.

(24) 朴文玉, 前掲書, 1965, p.401 參照. 1949년부터 1959년까지 高等考試行政科 總應試者 12,899名중 344名(1.9%)만이 合格하였다.

극히 非現實的으로 極少數에게만 登用門戶를 開放한 것이 李朝社會의 병든 傳統의 蹈襲이라던 過度한 法律科目 偏重 傾向은 日帝植民統治의 殘滓이었다고 볼 수 있다. 法律科目들은 傳統적인 科擧制度에 있어서 漢學이 차지하였던 것과 同一한 地位를 차지하였다<sup>(25)</sup>. 새로운 時代가 當面한 여러 가지 社會經濟的 問題들과 專門의 技術을 要하는 問題들을 處理解決해 나가는 데 필요한 技倆보다는 단순히 六法全書를 機械的으로 暗記하는 能力이 重視되었다. 基本的 批判能力의 涵養이나 실제 職務에 부딪쳐 當面하게 되는 여러가지 問題들을 다루기 위한 應用力과는 상관도 없는 受驗準備에 數千에 達하는 大學生들의 貴重한 精力이 消耗되었다. 考試準備機關化한 大學教育의 一面이 行政管理의 實際問題와 遊離되어 있었던 사실도 官僚組織이 餘他的 社會部門으로부터 孤立되게 한 한가지 原因이 되었다. 여하간 僅少한 合格者 數 그리고 試驗科目上的 衡平의 喪失은 이 制度의 廢止를 自招한 중대 原因이 되었으며, 이것은 우선 高試合格者들로 하여금 考試制度가 빚은 最初의 犧牲者가 되게 하였다. 書記業務를 萬能視하는 官吏들로서 가득찬 龐大한 官僚組織속에서 數年間 數的인 劣勢에 놓여 있었던 이들 合格者는 固陋한 制度의 重壓으로 말미암아 窒息狀態에 빠지지 않을 수 없었다.

8·15 解放과 動亂을 겪는 가운데 줄곧 急激한 變動으로 一貫한 全體社會로부터 惟獨 官僚社會만이 날로 疎外되었다고 하는 사실은 官僚制의 同類扶植에서 그 原因을 찾아볼 수 있지만 反面 이 急激한 社會變動의 意味는 그 속에서 새로운 社會勢力의 集結體로서의 小社會들이 擡頭하여 급기야 政治舞臺에 出現하게 되었다는 事實이다. 그 중에서 가장 뚜렷한 것으로는 (a) 大學社會와 매스컴 體系가 育成하여 온 巨大한 知識層 社會, (b) 1953년의 休戰以後 括目할만한 內的 近代化를 착착 進行시켰던 軍隊社會가 있다. 이들 兩大勢力은 종래 特權을 享有해 온 官僚組織에 맞서 競爭의 勢力으로 登場하였다. 그러나 上記한 바와 같은 同類扶植 傾向과 偏狹한 指向으로 말미암아 當代의 官僚組織은 變하는 周圍環境에 적절히 그리고 時宜에 맞게 適應하지를 못하였다.

#### 刷新의 싹과 不遇한 政治的 環境

50年代라고 하여 官僚組織內部로부터 刷新의 싹이 전혀 트지 않았던 것은 아니다. 極少數이나마 先驅者들을 中心으로 하여 先導的 思想과 企劃이 高調되었던 本源的 「搖籃」들이 있었다. 대체로 그것들은 몇몇 調查研究機關, 企劃機關 및 專門教育訓練機關 등이었다. 이때 이와같은 「自由流動資源」(free-floating resources)의 貯藏所 구실을 한 政府의 部局은 드물었다. 그러나 1950年代 後半에 이러한 性質의 機能을 훌륭히 遂行한 여러 機關들이 있었으며

(25) 朴東緒, 前掲書, p. 182 參照. 1961년까지의 高等考試行政科 1部試驗科目을 보면 必須科目 다섯(憲法, 行政法, 民法, 國史 및 經濟學)과 選擇科目 둘(刑法, 國際公法, 財政學, 經濟政策, 政治學 中 2科目)이었다.

(26) 이들 「刷新의 搖籃」(innovational enclaves)은 몇가지 共通되는 要素들을 가지고 있었다. 첫째 그것들은 經濟 軍事 등 여러가지 現實問題 解決을 위한 基本作業에 從事하고 있었으며, 長期의 計劃을 바탕으로 課題解決의 方途를 摸索하고자 노력하였다. 둘째 이러한 課業遂行을 目的으로 하여 이들 機關은 社會全分野에 걸쳐 大學出身, 外國留學生 또는 軍將校 등 當時 새로운 企劃管理技術을 習得한 有能한 젊은 일꾼들을 모으고자 積極的으로 노력하였다. 셋째 이들 新規機關이 各自의 課題를 解決하고자 眞摯하게 노력하면 할수록 他機關의 協助와 激勵의 필요성을 切感하게 되었으며 점차 그들 相互間의 緊密한 接觸과 交互作用이 생기게 되었다.

이러한 交互培養(cross-fertilization)의 網은 이들 搖籃의 指導者 가운데 一部가 政府의 顯職에서 特정한 課業을 遂行하도록 要請받음과 아울러 同搖籃의 成員들이 더 많이 그들의 指導者를 따라나설 경우에 일층 強化되었다. 이것이 대개 公共機關을 中心으로 본 機關形成(institution building)의 패턴이었으며 특히 基本的 經濟調查 및 經濟計劃分野와 軍隊組織內에서의 企劃制度의 導入過程에서 두드러지게 나타났다. 이러한 刷新의 搖籃에는 一定期間에 걸쳐 關係分野의 實權層에 信任이 두텁고 상당한 權威가 隨伴되었던 약간의 課業指向의 指導者들이 의례히 存在하였다. 예컨대 產業復興, 財政安定 또는 經濟計劃 등 時代的 要請에 副應할 機關을 創設할 能動的인 權限이 賦與되었었다. 이러한 性格의 指導者들은 대개 類似的인 眼目을 갖춘 人物들을 周邊에 끌어 모으는 傾向이 있었다.

그러나 1950年頃の 政界와 官界 全般에 걸쳐서 볼 때 이들 刷新의 搖籃은 너무 적었으며, 그 指導者들이 享有한 權限이라는 것도 自由黨 官僚寡頭制의 獨占權力 앞에서는 너무나 微微하였다. 有能한 課業指向의 長官들은 多少 括目할만한 經濟的 成果를 올리자마자 最大로 貢獻할 수 있는 要職에서 除去되는 것이 보통이었다. 특히 產業建設面에 있어 몇몇 將星들이 高度로 實用的인 管理技術을 誇示한 일도 있었으나, 高級將星들이 隸下將兵들에게 敎權黨에 投票하도록 公公然히 壓力을 加하는 등 軍隊의 上層部가 政治的 隸屬을 強要당한 결과 나라의 干城된 그들의 雙肩에 지워진 職業軍人으로서의 輿望을 喪失하게 되었다. 이와 같이 當時의 官僚組織內部와 그 周邊에 散在하였던 극히 적은 刷新要素마저 官僚主義的 寡頭支配의 橫暴로 말미암아 또다시 沈滯하고 말았다.

### 3. 政治的 激動과 官僚制의 轉換期(1960—)

60年代는 劈頭부터 激烈한 社會的 政治的 大變動의 連續이었다. 決定的인 事件은 1960年의 4月革命이었으며 이듬해 5月에는 다시 軍事革命이 일어났다. 이들 大激動은 어떻게 보

(26) 이들 機關中 손꼽을만한 것으로는 韓國銀行調查部, 大韓石炭公社, 國防研究院, 產業開發委員會, 陸軍本部企劃統計室 기타 財務部와 復興部의 몇몇局을 들 수 있다. Lee, *op. cit.*, Chap. 5 參照.

던 以前 15年間に 일어났던 甚大한 社會變動의 結果에 불과하였다. 그 期間中 일어났던 主要 變動을 列擧하여 보면 다음과 같다<sup>(27)</sup>.

ㄱ) 解放과 그에 따른 새로운 機會均等思想의 澎湃.

ㄴ) 解放直後에 비롯된 兩大 社會政策的 措處, 즉 義務教育和 農地改革.

ㄷ) 6·25 動亂의 莫重한 環境의 영향, 그리고 大規模 離農과 急速한 都市化 등 社會經濟에 미친 動亂의 餘波.

ㄹ) 教育의 大大的 普及, 특히 50年代에 있어서의 大學의 눈부신 膨脹發展, 그리고 그것이 大學·言論 連繫體(university-press nexus)의 知識層이 이끄는 大都市圈의 廣大한 公論造成帶(vocal sector)의 出現에 이바지한 점.

ㅁ) 6·25 動亂 以後의 軍隊의 急速한 膨脹 및 組織的인 訓練을 통한 軍隊의 內部的近代化.

1960年에 이르기까지 政治의 指導力은 이와 같은 全面的인 變動에 적절히 對應하기에는 그들의 指向이나 能力으로 보아 여러모로 부족하였다. 50年代末까지 實質的으로 政權을 掌握하고 있었던 自由黨 寡頭支配層의 基本性格과 構成에 관하여는 앞에서 말한 바 있거니와 社會變動의 角度에서 볼 경우 深刻한 「政治의 落後」(political lag)現象이 일어났다. 官僚制 領域으로 視角을 돌릴 경우 環境의 變化에 대한 感受性의 遲鈍은 政治領域에서보다 一層尤甚하였다. 그것은 政治의 경우 最小限 「大學—言論 連繫體」에 의하여 끊임없이 啓發될 수 있었던 野黨이 있음으로써 새로이 擡頭하는 社會諸勢力의 絶叫을 部分的으로나마 反映할 수 있었기 때문이다. 그러나 密閉된 官僚制內部에서의 同類扶植(inbreeding)의 傾向이 너무나 지나쳤을 뿐 아니라 寡頭支配權力이 워낙 徹底하게 틀어쥐고 있었으므로 官僚制는 革命的인 社會變動의 潮流와는 엄청나게 동떨어질 수 밖에 없었다. 이렇듯 「官僚制의 落後」(bureaucratic lag)는 尤甚하였다.

이러한 事情下에서 社會底邊의 潜在力이 主要 政治的 激動의 形態로 爆發할 때 官僚制는 1960年 以後 一種의 強制轉換을 겪지 않으면 아니 되었다. 이러한 強迫力의 主要根源은 이미 말한 바와 같이 (1) 大學과 (2) 軍隊의 두가지로 나눌 수 있다.

### 大學社會와 官僚制

물론 1960年 以前에도 大學의 官僚制에의 參與는 약간이나마 늘 있어왔다. 그러나 全體的으로 보아 一貫性이 없었다. 高等考試가 있기는 하였으나 위에서指摘한 바와 같이 그 合格範圍나 影響面에서 극히 制限的이었다. 1957年과 58年頃に 公開競爭試驗에 의하여 4級 公務員을 若干 募集한 몇가지 實例를 除外하고는 下位職 公務員 選拔의 大部分은 實力本位를 外面한 情實任命이었으며, 그나마 극히 적은 數字에 불과하였다. 每年 數萬에 이르는 男女大學卒業者들이 校門을 나서며 그들 중 銀行, 個人企業體, 言論機關 등에 就職되기도 하

(27) 解放 以後의 社會變動에 관하여는 Lee, *op. cit.*, 3章과 4章에서 詳論하였다.

고 將校 또는 士兵으로서 入隊하기도 할 때, 官界의 門은 여전히 굳게 잠겨 있었다. 大學 卒業者들의 流入이 數的으로 微微하였을 뿐만 아니라, 公開試驗 其他 方法에 의하여 官界에 발을 디딜 수 있었던 者들도 教育和 變動하는 社會潮流에의 相對的 露出度 등으로 보아 응당 받아야 할 待遇를 제대로 받지 못하였던 것이 사실이다. 이들 세 世代는 古參들의 눈에는 「자기네들에 비길 바 못되는 存在」였다<sup>(28)</sup>. 이와 같이 高等考試를 통하여 官界에 들어간 極少數마저 數年間 高級公務員의 문턱에 계속 머무르지 않을 수 없었으며, 1960년에 이르기까지 考試제가 있는지 10년이 넘도록 3級乙類라는 高級公務員 初步職을 넘어, 보다 高位職에 앉게 된 考試出身 公務員은 한층에 불과하였다. 이들의 同輩中 下位 書記職에 들어간 者들의 官運이 이보다 더 막혔던 것은 오히려 당연하다. 그들은 長期間 昇進의 機會를 얻지 못하여 심한 困境을 겪지 않으면 아니 되었다. 그들의 上司나 同僚의 無視를 받으며 아무런 希望없이 清新한 眼目과 能力을 한낱 慣例默守에 埋沒시키지 않으면 아니 되었었다.

1960年 봄에 일어난 學生革命과 그에 따른 自由黨政權의 倒壞와 함께 두 가지 面에서 大變動이 일어나기 시작하였다. 官僚組織과 外部社會를 가로막고 있었던 障壁이 무너졌으며, 官僚制 内部的으로도 事務管掌이라는가 昇進 등의 問題에 있어 從前까지 大學卒業者들이 흔히 당하던 差別待遇가 一掃되었다. 官僚組織과 知識人社會와의 本格的인 交流가 시작되었으며, 後者의 影響은 官僚制 全般에 걸쳐 곧 感知될 수 있었다. 政治變動은 무엇보다도 政治·行政 엘리트 構造面에서 그 構成의 硬直性을 깨트렸다. 過渡政府때 長次官級에 大學教授, 醫師, 實業家 등 官僚出身 아닌 人物들의 大學參與가 있었다. 自由黨政權 以後의 政府에 正式으로 參與한 知識人의 수효가 그리 대단한 것은 아니었다 하더라도 최소한 知識人 社會에 대한 感應度가 顯著히 높아진 것만은 否認할 수 없는 事實이었다. 局課長級 高級公務員職에 새로운 眼目を 갖춘 젊고 有能한 公務員들이 大膽하게 昇進됨으로써 固陋한 官僚制의 障壁이 허물어져 갔다<sup>(29)</sup>. 高位階層에서부터 이와 같은 破格的인 昇進의 例가 생김에 따라 解放 以後의 大學卒業者들의 全般的 昇進의 霧圍氣가 造成되었다. 官僚制 内部的 世代交替에 따라 혹은 高等考試를 통하여 혹은 多年間의 海外留學, 訓練을 마치고 돌아와 官界에 投身하여 때를 기다리던 많은 野心滿滿한 젊은 公務員들이 上級要職에 拔擢되었다.

그러나 官僚制가 大學社會와의 接近을 試圖한 것 가운데 가장 두드러진 例로서는 1961年初 公開競爭試驗에 의하여 嶄新한 大學卒業者 2,000名을 選拔한 特別프로젝트를 들 수 있다.

(28) Lucian Pye의 前掲書, pp. 227-29에 收錄된 獨立後 버마 官僚制의 例를 參照.

(29) 이와 같은 例 가운데 대표적인 것으로는 이미 1960년에 上位職에서부터 重要變動이 일기 시작하여 그 후 수년간 組織的으로 部局全體에 波及된 租稅行政分野에 있어서의 人事刷新을 들 수 있다.

當時 國土建設隊로 알려진 이 靑年들은 發展을 위한 指向을 體得하게 하기 위하여 設置된 短期 訓練過程을 거치고 主要公共事業의 作業現場에서 3個月間의 建設事業經驗을 쌓게 하였다. 이것은 大學社會로부터 「새로운 피」를 吸收함과 동시에 이들 發展指向의 新規公務員集團을 未來로의 突進을 위한 要素로 活用함으로써 官僚制의 指向을 改造하려는 意圖에서 나온 大膽한 政策이었다. 慣例默守만을 能事로 알던 舊式官僚에게는 이러한 政策試圖가 常軌를 벗어난 것으로 보였음에도 불구하고, 일반적으로는 官僚制에로의 新鮮한 血液의 注入으로서 時宜에 적절한 處事로 인정받은 것이 事實이다. 다만 施策上 한가지 결함이 있었다면 이들 新規로 選拔된 者들이 公務員職 最末端에 속하는 5級에 配置됨으로써 銳刃效果(cutting-edge effect)가 半失되고 말았다는 점일 것이다. 그러나 이와 같은 嶄新한 人材의 大量流入이 官僚制 全般의 轉換에 미친 영향은 過小評價될 수 없었다. 그것으로 말미암아 官僚社會와 餘他社會一般과의 直接的인 交流가 새로운 패턴을 얻기에 이르렀을 뿐만 아니라 官僚組織內部의 雰圍氣를 一新하는 데에도 커다란 轉機가 된 것이다. 드디어 知識人社會가 새로운 類型의 人材를 낳을 수 있는 當然한 源泉으로서 一般의 認定을 받게 된 것이다.

## 軍과 官僚制

官僚制에로의 突破口를 찾은 또 하나의 社會勢力은 바로 軍部였다. 1961年 5月的 軍事革命이 決定的인 契機였음은 물론이다. 官僚의 特權의 潛在的 享有者로서의 軍隊의 內部近代化過程은 1953年 休戰 以後부터 시작되었다. 動亂以後의 悽慘한 狀況에서 共產陣營의 再侵을 未然에 防止할 目的下에 休戰直後부터 軍事力을 急速히 增強시키지 않으면 아니 되었다. 이것은 平和時에도 大規模의 軍隊를 유지해야 함을 의미하는 것이었으며, 따라서 徹底한 教育訓練이 不可缺한 것임을 동시에 뜻하는 것이었다. 그리하여 休戰成立以後로부터 50年代末에 이르기까지 그 規模나 質에 있어 當時 餘他的 社會部門에서 또는 過去의 이 나라 軍隊史上 일찌기 類例를 찾아볼 수 없는 組織의인 軍隊의 教育訓練이 實施되었다<sup>(30)</sup>. 當時의 軍隊訓練 가운데 特記할만한 것은 高度의 管理的 眼目을 갖춘 教育訓練計劃이었다. 이것은 특히 管理教育을 重視하였던 當時의 美國軍隊의 模型에 따라 體制가 갖추어진 때문이었다. ① 細密한 狀況分析, ② 行動方策을 摸索하기 위한 一連의 代案들의 比較評量에서 울어 나오는 ③ 決心の 順序 즉, 指揮官狀況判斷(Commander's Estimate) 이라는 合理的 意思決定過程이 同教育訓練의 底流을 이루는 중요한 思考方式이었다. 優秀한 管理教育의 根本은 合理的 分析能力과 批判的 判斷能力의 涵養에 있음에도 불구하고 이런 것들은 當時의 韓國

(30) 일찌기 大規模 防衛體制의 확립을 위한 政策提案을 한 例로는 李朝의 巨儒 栗谷의 10萬養兵說이 너무나 유명하거나, 豐臣秀吉의 侵略 野慾을 看破하여 宣阻계 諫하였으나 뜻을 이루지 못하였다. 詳細한 것은 金敬琢, 栗谷의 研究, 서울, 韓國研究圖書館, 1960, pp. 122—24 參照.

官僚一般의 思考過程이나 高等教育의 教科課程에서는 그다지 重視되지 않은 要素들이었다<sup>(31)</sup>. 여하간 韓國軍 將校團은 적어도 合理性의 次元에 관한 限 思考方式을 根本적으로 改造하게 되었다. 軍隊教育에 있어서의 이와 같은 管理的 接近(manAGERIAL approach)의 深度는 國防研究院, 陸軍軍需學校內의 將星教育課程 등 軍教育의 頂上을 이룬 教育計劃의 例에서 가장 뚜렷하게 나타났다<sup>(32)</sup>.

休戰以來 이러한 教育의 實施結果, 軍運營은 勿論 政府行政의 實際間際들을 다루는 데도 적합한 高度의 技術과 知識을 새로 習得한 一團의 巨大한 「軍知識層」이 形成되었다. 그리하여 1961年 5月의 軍事革命과 더불어 軍部가 政治의 문턱을 넘어 實質的인 權力을 掌握하게 되자 將校團 가운데 相當數가 民間官僚組織 속에 侵透하게 되었다.

民間官僚組織 속으로의 軍人 侵透의 類型과 範圍, 그에 따른 兩者間의 關係 등은 一面으로는 軍自體가 意識하는 軍事政權의 權力의 位置強度에 의하여, 他面으로는 政府機構 運營의 實際上的 필요에 의하여 左右되었다. 軍部와 民間官僚組織間의 當初의 交互關係와 그 後의 關係를 類型化하는 데 重大한 影響을 미친 몇가지 要因들을 列擧면 아래와 같다.

- (1) 政治와 行政에 直接 參與한 將校團의 階層構造, 대체로 領官級은 政治領域을 將星級은 行政領域을 擔當하게 된 事實.
- (2) 民間人 官僚의 內部構造, 즉 「改革分子」들과 守舊分子들의 混合.
- (3) 「顧問」 또는 「諮問委員」으로서 軍事政府에 의하여 徵用된 知識人들의 媒介役割.

初期에는 權力을 掌握한 少壯軍人上司와 知識層 顧問 間에 一種의 提携關係가 形成되고 反面 官僚中 改革分子들은 敬遠되는 形便이었다<sup>(33)</sup>. 많은 下級青年將校들이 制服을 着用한 채로 各部處 各局課에 配置되어 權力中樞와의 緊密한 連絡 및 監視의 任務을 수행하였다. 그러나 權力基盤이 날로 鞏固化하고 民間人 官吏의 專門的 能力과 政治의 中立性이 점차 認識됨에 따라 이들과 軍出身 上司間에는 漸次的으로 親和傾向이 삭뒀으며, 過信하였던 知識人 顧問들의 能力도 實際로 복잡한 行政問題에 直面하면 限界가 있음이 드러난 뒤로는 이러한 傾向은 더욱 뚜렷하여졌다. 또한 相異한 專門知識과 技術을 要하는 機能의 性質에 따라 官僚制內로의 軍의 侵透度가 달랐다. 예컨대 秩序維持의 主務部處나 政府企業體 등에는 軍人이 大規模로 流入하였던 反面, 비록 高位官職의 交替率은 높은 편이었다 하더라도 經濟部處는 대체로 民間官僚의 손에 맡겨져 있었다<sup>(34)</sup>.

(31) Underwood, Horace의 論文 “Korean Education: Master of the Future or Slaves of the Past?” *Koreana Quarterly*, V (3) (Autumn, 1963), pp. 52-57 은 이 點에 關於하여 韓國高等教育을 々 答하게 批判하고 있다.

(32) 이 두 機關의 教育狀況에 關於하여는 Lee, *op. cit.*, Chap. 8 參照.

(33) 이러한 事情에 關於하여는 Douglas, William A., “South Korea’s Search for Leadership, *Pacific Affairs*, XXXVII (1) (Spring, 1964), pp. 20-30, 參照.

(34) 軍政時 更迭이 가장 빈번한 것은 財務長官職이었다.

軍人の 大量 流入이 行政上 지닌 含蓄은 여러 갈래이며 다음과 같이 要約해 볼 수 있다. 첫째 官僚組織으로 하여금 50年代末 現在로 이나라에 存在하였던 最大의 訓練된 管理技術의 貯藏庫에 接할 수 있게 하였다. 둘째 지나친 감이 없지 않으나, 傳統的으로 내려온 武官에 대한 社會文化的 偏見을 是正하였다. 셋째 知識層에게 官僚制에 대한 그 特有的의 영향력을 再次 發揮할 수 있는 機會를 제공하였다. 政治 및 行政의 冷酷한 現實에 知識層이 계속 露出됨으로써 전체 知識人 社會의 霧圍氣를 一變시켰을 뿐만 아니라 大學·言論 小社會의 普遍的 指向을 보다 實際的인 것으로 바꿔 놓았다<sup>(35)</sup>. 官僚制에의 軍部參與의 全般的 效果는 한마디로 官僚制의 強化라 할 수 있다. 그것은 民間官僚의 傳統的인 威信에 大規模軍隊組織이 새로 習得한 管理的 接近方法과 迅速한 作業速度를 加味하였다. 다만 이 官僚制의 強化가 軍事革命後의 政治的 空白狀態下에서 이루어 졌다는 데서 그 過程속에는 傳統的 官僚主義的 政體를 持續시킬 危險性이 內包되어 있다는 點을 看過해서는 안될 것이다. 그러나 4月革命의 餘波와 함께 그것은 官僚制內部에 새로운 社會勢力을 吸收하였으며, 무엇보다도 官僚制內의 改革分子들에 대하여는 새로운 機會를 열어 주었다. 要컨대 1960年以後의 波瀾 많은 時期는 傳統 및 植民地 指向的 官僚制로 하여금 轉換過程에 들어가게 하였다. 우리는 以下에서 轉換期에 處한 官僚制의 變貌過程을 살펴보게 될 것이다.

### Ⅲ. 韓國 官僚制의 變貌

過去 20餘年間 繼起하였던 巨大한 社會變動의 結果 現在 進行中인 轉換에 비추어 韓國官僚制의 主要特質은 무엇 무엇이라고 볼 수 있는가? 우리는 韓國 高級公務員의 社會的 背景에 관한 金雲泰, 俞焄 兩教授의 最近의 研究를 통하여 官僚制의 實態를 알아 보기로 하자<sup>(36)</sup>.

#### 官僚制의 年少化傾向

무엇보다도 먼저 急速한 年少化傾向을 들 수 있다. 金教授의 研究에 의하면 總應答者 514名의 高級公務員中 297名(57.8%)이 40歲 以下였다. 中央官署의 課長級에 該當하는 3級甲類 151名의 56.3%인 85名이 40歲 以下였음은 特記할만하다<sup>(37)</sup>. 同調査에 의하면 1965年 4月現在 이들 少壯官僚의 大多數가 6~15年의 勤務年限을 갖고 있었으며, 31~35歲의 年

(35) 朴文玉, 開發行政論, 서울, 博英社, 1967, p. 239.

(36) 金雲泰, 「우리나라 高級公務員에 關한 實態調査分析과 韓國官僚制의 改革을 爲한 提案」, 行政論叢 4卷 2號(1966) pp. 153-206은 서울과 大邱의 3級乙類 以上 高級公務員 514名에 대한 標本調査이며, 1965年 4월에 行한 것이다. 俞焄, 「韓國 高級公務員의 社會的 背景」, 行政論叢 4卷 2號(1966), pp. 243-66은 全國의 3級 및 2級公務員 1,640名을 對象으로 1966年 6月 7日과 8월에 걸쳐 調査한 것이다.

(37) 金雲泰, 同上誌, 表 1. 서울과 大邱에 局限시킨 金教授의 調査보다 廣範圍의 對象을 調査한 俞教授의 경우는 이 점에 있어서 弱한 比率을 보이고 있다. 同資料(前揭誌, 表 2,3)에 의하면 40歲 以下는 전체의 44%, 그 중 40%가 3甲이었다. 두 資料의 數値에는 다소 差異가 있으나 急激한 年少化傾向만은 똑같이 나타나고 있다.



齡層에 속하는 高級公務員의 平均勤務年限은 6~10年이고, 36~40歲層의 경우는 11~15年이었다<sup>(38)</sup>. 이것은 이들 少壯官僚의 大部分이 1960年 以前에 下級公務員職에 있었음을 뜻한다.

### 學士官僚制

同調査는 또한 全體高級公務員의 56%가 4年制大學 卒業者이거나 그 以上の 學歷所持者임을 밝혀 주고 있다. 여기에서도 大學卒業 以上の 學歷所持者의 比率은 年少層일 수록 높아가고 있다. 同比率은 41~50歲層에서는 30.6%(196名中 60名)인데 比하여 31~40歲層의 경우는 73.8%(271名中 200名)의 上昇을 보이고 있다<sup>(39)</sup>. 이 資料에 의하여 우리는 韓國 高級公務員層이 이미 學士集團化하였음을 알 수 있다.

또한 高齡層의 경우보다도 少壯官僚의 경우가 훨씬 海外教育訓練의 經驗이 풍부함을 알 수 있다. 同調査에 의하면 海外教育訓練을 받은者中 51歲 以上은 5%(19名中 1名), 41~50歲層은 23%(196名中 45名), 31~40歲層은 30%(271名中 81名)이었다<sup>(40)</sup>. 이 資料들은 1960年代 前半에 걸쳐 韓國高級公務員의 核心이 大學教育 또는 海外留學의 經歷이 있는 30代의 젊은 公務員들에게 옮겨져 가고 있음을 시사하고 있다.

### 混合官僚制

最近의 官僚制로의 軍의 流入에 관하여는 이미 言及한 바 있거니와 俞教授의 調査에 의하면, 1966年 6月現在 2級과 3級の 全公務員中 14.1%가 前職軍人이었다<sup>(41)</sup>. 軍人의 流入程度는 年令에 따라 다르다. 軍出身官僚의 最高 比重은 36~40歲의 年令層에 있어 25%이고, 다음이 31~35歲層으로 20%이며, 41~45歲層은 10.6%로 떨어지고, 46~50歲, 51~55歲의 高齡層과 26~30歲의 若冠層은 각각 5% 内外였다<sup>(42)</sup>. 이것은 30代의 少壯高級官僚의 약 1/4 내지 1/5이 軍出身임을 뜻한다. 前職이 公務員이 아니었던 者들의 就任當時의 年令을 밝힌 또 하나의 統計에 의하면 31~35歲에 就任한 高級官僚中 36%가, 그리고 36~40歲에 就任한 者中 56%가 前職 軍將校이었다<sup>(43)</sup>. 이것은 少壯派 高級公務員의 상당부분을 이루는 이들 젊은 前職軍人이 最近에 官界에 들어갔음을 暗示하고 있다.

前職 軍將校들이 現在 轉役되어 官僚制 高位職에서 상당정도 중요한 役割을 하고 있음은 同調査가 提示한 一連의 統計에 의하여 알 수 있다. 즉 2級甲類職 가운데 20.2%, 2級乙類職 가운데 16.4%, 3級甲類職 가운데 15.0%, 3級乙類職 가운데 11.5%를 각각 前職軍人

(38) 金雲泰, 同上誌, 表 3.

(39) 同上誌, 表 4.

(40) 同上誌, 表 5.

(41) 俞焄, 前掲誌, p. 263.

(42) 同上誌, 表 40.

(43) 同上誌, 表 41.

이 차지하고 있다<sup>(44)</sup>. 이것은 軍出身 新規就任者들이 高級公務員中 비교적 高位職을 차지하고 있음을 의미한다. 더 말할 필요도 없이 이것은 1961年以後 軍部가 政治舞臺에 進出한 것에 基因한다. 軍事政府가 끝날 무렵 즉 1963年 12月 現在의 한 日刊紙 調査에 의하면, 行政府長·次官, 大使, 重要政府企業體의 長 등을 포함하는 政府要職 가운데 약 28%가 前職軍人에 의하여 차지되었었다<sup>(45)</sup>.

이는 高級官僚의 回春過程에 관하여 또 다른 面에서 示唆하는 바 크다. 官僚制의 社會的 基盤을 넓히는데 있어서 大學이 主된 役割을 한 것이 사실이나, 軍隊 역시 相當한 役割을 담당함으로써 混合官僚制(mixed bureaucracy)의 面貌를 갖추게 한 것이라고 볼 수 있다.

### 管理教育機關들의 出現

轉換期 韓國官僚制의 또 하나의 特色은 그 漸高하는 職業化 (professionalization) 경향이라고 할 수 있다. 年少化(rejuvenation) 경향, 知性化(intellectualization) 경향, 그리고 軍隊化(militarization) 경향과 더불어 職業化 경향은 官僚制의 概景에 있어 두드러진 特徵을 이루고 있다.

職業化現象은 需要와 供給의 兩面에서 본 社會諸力의 所致라고 할 수 있다. 需要面은 主로 第1次經濟開發 5個年計劃(1962~1966)에서 造出된 것이다. 同計劃은 官僚에 대하여 高度의 專門의 技術, 특히 여러가지의 政策과 프로그램들을 計劃 實踐하기 위한 知識과 技術을 필요로 하게 하였다. 政治指導者들이 政權의 運命을 걸고 極力 推進한 5個年計劃이었으니 만큼 官僚組織의 成員들은 同計劃推進을 위한 諸般 技術問題에 많은 관심을 쏟지 않으면 아니 되었다. 이로 말미암아 지난 數10年間 내려온 法規萬能的, 慣例默守의 官僚主義와 크게 對照인 技術官僚의 (technocratic) 要素들이 重要視되게 되었다.

供給面은 大學과 各種 政府機關의 兩者로부터 管理教育和 訓練을 위한 新規教育機關들이 속속 設置됨으로써 마련되었다. 이것은 명백히 官界과 學界에 불어온 새 바람이었다. 새로운 計劃事業의 管理에는 새로운 知識과 技術이 필요하며 그것은 大學에서 가르칠 수 있는 것이라는 覺醒이 일기 시작하였다. 官僚獨善과 學園孤立의 傳統이 짙은 社會에 있어서 이것은 실로 革命的인 생각이었다. 이러한 學問的 機運은 1959年 서울大學校內에 行政大學院이 設置됨으로써 本格化하였으며, 뒤를 이어 1964年에 高麗大學校에, 1965年에 延世大學校에, 그리고 1966年에 서울大學校에 각각 經營大學院이 設置되었다. 이들 4個 大學院은 管理教育運動의 先鋒이 되었으며, 1967년부터 시작되는 第2次 5個年計劃의 着手과 더불어 管理教育의 需要面이 계속 增加함에 따라 同年에 類似한 大學院들이 數個處에 設置되었었다<sup>(46)</sup>.

(44) 同上誌, 表 39.

(45) 朝鮮日報, 1964年 2月 20日, p. 3.

(46) 1967年에 設立된 것으로는 東國大學校 및 建國大學校의 行政大學院, 成均館大學校 및 慶熙大

政府各部處의 경우 數年間 3級以上の 全公務員들에게 在職者 訓練을 實施하여 온 中央公務員教育院 以外에도 現在 거의 모든 部處別로 附屬教育院들이 設置되어 加一層課業指向의 訓練을 實施하고 있다. 이러한 機關들의 發展이 官僚制에 미치는 影響을 總體的으로 評價하기에는 아직 時期尙早의 感이 없지 아니하나, 적어도 이들 教育訓練機關이 設置되었다는 사실만으로도 韓國社會와 官僚制內部에 새로운 管理階層이 絶대로 필요하다는 覺醒이 惝惝 좋은 證據라고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 變動하는 官僚制에의 大學과 軍隊로 부터의 流入에 비추어 볼 때 각 大學院과 政府各部處의 教育院에서 現在 進行中인 大대의인 機關形成은 얼마간의 胚胎期를 거쳐 官僚制 發展에 크게 寄與하게 될 것을 淸사리 豫見할 수 있다. 이와 같이 機關形成은 官僚制를 全般的으로 強化시키는 效果를 가져올 것이며 이에서 그치지 아니할 것이다. 이는 또한 餘他の 主要集團 특히 産業機關들을 制度的으로 強化할 것이며 그 결과 均衡된 社會 및 政治發展을 이룩하는 데 이바지하게 될 것이다.

#### IV. 政治와 官僚制와의 關係

##### 政界의 關門으로서의 官僚制

50年代에 高級官僚가 政治舞臺에 登場하게 된 經緯에 관하여는 이미 앞에서 밝힌 바 있다. 自由黨政權末期에 이르러서는 官僚制가 政治權力의 所在點에 이르는 가장 중요한 通路였다. 李政權의 最終內閣의 閣員中 50%가 中央官署 또는 中央銀行의 高位官僚出身이었음은 그 좋은 例다<sup>(47)</sup>. 그러나 4·19와 5·16이라는 政治的 大變動이 있는 뒤로는 나라의 最高政策審議機關인 閣議에 있어서의 官僚出身의 優勢는 急轉直下하게 되었다. 表 1은 1960年以後의 歷代閣僚의 變貌를 그들의 4·19 以前 職業을 基準으로하여 作成한 것이다. 이 表에서 가장 우리의 注目을 끄는 것은 前職公務員, 外交官, 法律家, 銀行家등 韓國社會에 있어서 廣義의 官僚의 背景을 가진 長官들의 比率이 4·19以後 下落한 점이다<sup>(48)</sup>. 이와같은 前職의 所有者들이 閣僚職을 차지한 比率은 自由黨末期의 50%에서 過渡政府의 33%, 民主黨政府때의 0%, 그리고 軍事政府때의 19%라는 下降勢를 보이다가 第1次 共和黨政府에 와서 다시 39%로 上昇하였다. 同表는 또한 歷代政權의 實權엘리트들의 相異한 特徵을 잘 나타내고 있다. 즉 自由黨時代의 官僚寡頭政治가 무너진 뒤 各界의 名士들로 構成된 舉國內閣을 필요로 하였던 過政期를 지나, 職業的 議員政治人들의 영향력이 단연 優勢하였던 民主

學校의 産業經營大學院 등을 들 수 있다.

(47) 李政權 全期間의 閣員들의 經歷分析에 관하여는 Lee, *op. cit.*, Chap. 5, Table 9參照.

(48) 실제로 여기에 記載된 「銀行家」는 國策銀行인 韓銀 및 產銀의 高級幹部들이다. 이들의 社會的 背景과 指向은 官吏들의 경우와 同一하다. 法官出身이 대부분인 「法律家」의 경우도 이와 마찬가지로.

表 1. 歷代長官의 前職(1960年 4月—1967年 6月)

1960年 4月 以前 職 業	自由黨 (1959)	過 政	民主黨	軍 政	共和黨	計 (自由黨除外)
1. 政 治 人	8%	13%	89%	9%	12%	29%
2. 實 業 家	8%	20%	—	2%	2%	3%
3. 學者·言論人	8%	13%	3%	9%	18%	11%
4. 醫 師	8%	7%	8%	—	2%	3%
小 計 (1+2+3+4)	33%	53%	100%	20%	34%	46%
5. 官吏·外交官	33%	13%	—	7%	27%	12%
6. 銀 行 家	17%	13%	—	12%	8%	8%
7. 法 律 家	—	7%	—	—	4%	2%
小 計 (5+6+7)	50%	33%	—	19%	39%	22%
8. 軍 人	14%	17%	—	61%	27%	32%
計 (數)	100% (12)	100% (15)	100% (36)	100% (58)	100% (46)	100% (155)

黨政府가 들어섰다가, 대부분 軍人으로 構成된 軍事政府에 의하여 代替되었던 것이다. 同表는 나아가 軍人, 前職官僚 및 外交官, 「銀行家」, 그리고 「法律家」들을 主軸으로하는 共和黨政府의 混合體制的 性格을 잘 反映하고 있다. 國家最高政策機關인 閣議의 66%를 아직도 前職 文武官僚가 차지하고 있다는 사실도 注目을 끈다.

### 行政의 繼續性的 保障

最近의 急激한 社會的 政治的 變動期에 있어서 政治指導力과의 關聯에서 보아 韓國官僚制가 擔當한 또 하나의 中대한 役割은 政府行政에 대한 繼續性的 提供이었다. 이와 같이 中대한 政治·行政 機能의 主要 交錯點은 韓國의 狀況下에서는 次官級이었다. 表 2는 4·19 以後의 歷代政權에 奉仕한 次官들의 社會的 背景을 職業別로 표시한 것이다. 長官들의 選擇에 있어서는 그 官僚制에의 依存度가 각 政權의 경우에 따라 큰 差異를 나타내고 있는 것과 對照的으로, 어느 政權이건 次官級에는, 表 2에서 볼 수 있는 바와 같이 例外없이 高位官吏들을 대폭 起用하여, 그 比率이 약 1/2에서 2/3에까지 달하였음은 特記할만하다. 이것은 政治的 激動으로 말미암아 政治人들, 심지어는 同僚 高位官僚에 이르기까지 많은 政治的 犧牲者들이 속출하였음에도 불구하고, 官僚制는 여러 차례의 大舉昇進을 통하여 靑고 有能한 高位公務員들을 계속 輩出함으로써 歷代政權의 政治的 上司들을 돕게 한 最近의 傾向을 立證하고 있다. 「韓國行政府의 政策決定」이라 題한 朴東緒教授의 調査는 長官으로서 選任된 경우 部下의 人事移動을 꼭 하는 것이 業務遂行上 必要하다고 생각하는가의 與否에 대한 歷代政權의 長官들의 態度를 잘 밝혀주고 있다. 즉 任意抽出法에 의하여 質問對象이 된 長官들 14名 가운데 2/3에 해당하는 8名이 그런 人事移動이 「不必要하다」, 4名이 「必要하다」, 나머

지 2 명이 「경우에 따라 必要하다」고 應答하였다<sup>(49)</sup>. 職業 公務員의 繼續性 賦與에 대한 認識度를 엿볼 수 있다.

表 2. 歷代次官의 前職(1960年 4月—1967年 6月)

1960年 4月 以前 職 業	自由黨 (1959)	過 政	民主黨	軍 政	共和黨	計 (自由黨除外)
1. 政 治 人	—	—	8%	3%	15%	8%
2. 實 業 家	—	20%	8%	—	5%	6%
3. 學者·言論人	7%	13%	23%	12%	5%	11%
4. 醫 師	—	—	—	—	—	—
小 計 (1+2+3+4)	7%	33%	39%	15%	25%	25%
5. 官吏·外交官	87%	67%	53%	59%	54%	57%
6. 銀 行 家	—	—	—	—	3%	1%
7. 法 律 家	—	—	—	3%	—	1%
小 計 (5+6+7)	87%	67%	53%	62%	57%	59%
8. 軍 人	6%	—	8%	23%	18%	16%
計 (數)	100% (15)	100% (15)	100% (13)	100% (34)	100% (39)	100% (101)

### 政策發案과 助言

政治的 社會的인 急激한 變動下에서 高級公務員에게 負荷된 가장 중요한 任務는 政策樹立 및 政策諮問의 役割이었다. 政策發案의 所在點을 分析 파악하는 편리한 方法의 하나로서 立法過程에 注目할 수가 있다. 그러나 韓國의 狀況에서는 重要的 法案은 行政府에 의하여 제출되어 왔다. 비록 國會에서 發議된 法律案의 수효가 行政府側의 그것보다 많았다 하더라도 보다 包括的이며 중요한 法律案은 여전히 後者에 의하여 제출되고 있는 實情이다. 表 3은 이와 같은 歷代國會의 提案者別 法律案提出趨勢를 나타내고 있다.

政策決定過程에 있어서 高位官吏들의 이니셔티브는 과연 어느 정도의 比重을 차지하고 있는가? 表 4는 朴教授의 論文에서 引用한 것으로서, 高級公務員들을 對象으로 行政各部處內에서의 새 政策에 관한 아이디어의 所在點을 調査한 結果를 나타내고 있다. 應答者인 高級公務員 自己本位의 偏見이 전혀 없지는 아니 하나, 적어도 政策的 아이디어의 發案에 관한 限 韓國의 行政面에 있어 局長과 課長들이 은연중 커다란 比重을 차지한다는 것을 역력히 보여주고 있다. 실제 이들 高級公務員은 官僚組織 속에 새로 들어온 젊은 일꾼들의 力量을 마음껏 活用함으로써 새 政策發案의 有力한 源泉으로서의 그들의 地位를 強化할 수 있다. 이러한 이유에서 歷代政府의 閣僚들은 部下職員들의 統制上 필요한 長官의 資質을 스스로

(49) 朴東緒, 「韓國行政府의 政策決定」, 行政論叢 4卷 2號(1966), pp. 207—42, 質問 12.

表 3. 歷代國會法律案提出

代	提案者	行政府	議員	計
制憲		145	89	234
2		216	181	397
3		241	169	410
4		202	120	322
5		88	46	134
最高會議		369	468	837
6		242	415	657

資料: 朴東緒, *loc. cit.*, 註 49, p. 207.  
 但 第6代國會의 그것은 1967年 3月 11日 朝鮮日報 3面에서 拔萃한 것임.

表 4. 새 政策着想의 淵源

淵源	2乙	3甲	3乙	加重平均值
長官	20%	29.0%	29.4%	25.7%
次官	20%	14.6%	15.4%	11.8%
局長	30%	22.0%	21.0%	22.1%
課長	20%	26.7%	22.4%	21.4%
係長	10%	13.0%	20.0%	13.4%
課員		7.5%	13.5%	5.0%

資料: 朴東緒, *loc. cit.*, 註 49, p. 233.

評價함에 있어서 自身の 行政能力과 部內業務의 熟知度에 큰 價値를 賦與하고 있다. 朴教授의 調査에 의하면, 「行政能力이 있고 部內業務를 잘 알고 있는 長官」이라는 點이 다른 어떠한 面, 즉 「行政首班의 特別한 信任」, 「政黨의 特別한 支援」, 「部下職員과의 親近度」, 「人事權의 적절한 利用」 등 보다도 部下들을 統制하는 데 더 重要하다고 長官自身들이 評價하고 있다<sup>(50)</sup>. 政策的 아이디어의 尊重度를 엿볼 수 있다.

近年 政權交替가 빈번한 時局에 高級官吏들은 政策形成過程에서 中대한 役割을 하였으며, 政治的 危機와 激動期 속에서 立案推進된 重要 政策 및 計劃事業들의 대부분이 交代하는 政治指導者들의 督勵下에 高級官吏들의 손으로 이루어진 것이다. 그 중에서 4月革命 以後의 國土建設事業, 軍事革命直後의 緊急經濟安定計劃, 軍政時부터 着手하여 共和黨政府에 引繼된 第1次 및 2次 經濟開發 5個年計劃 등을 손꼽을 수 있다<sup>(51)</sup>.

## V. 結 語

韓國官僚制는 現在 그 性格과 役割에 있어서 意味있는 轉換途中에 있다. 歸一의 官僚制로부터 社會에 基盤을 가진 官僚制에로 向하는 傾向線上에 있다.

이런 官僚制의 轉換의 根本原因은 社會變動自體에 있다. 解放後 初期에는 傳統的 韓國社會와 日帝植民統治가 남겨준 官僚主義의 政體의 遺産으로 말미암아 官僚制는 外的變化에 대하여 敏感하지 못하였다. 이와 같은 官僚制의 落後現象은 1960年을 코비로 하여 一連의 激烈한 政治的인 震動을 惹起시켰으며 이 激動이 나아가 官僚制의 轉換을 強要하게 되었다.

이 轉換의 過程에서 當代에 擡頭한 二大新進勢力이 官僚制에 進入했으니 그 하나는 知識

(50) 同上誌, pp. 225—26, 質問 5.

(51) 歷代政權의 갖가지 政策과 政治엘리트 및 官僚의 役割에 관하여는 Lee, *op. cit.*, Part Ⅱ, 參照.

층이요 또 하나는 軍隊였다. 이들 社會勢力을 吸收한 結果 現在 韓國 官僚은 一般的으로 (가) 젊어지고 있고 (나) 教育程度가 높아지고 있고 (다) 文武混成으로 변지고 있고 (라) 더욱 職業化하고 있다. 이런 傾向들은 官僚小社會가 大學, 軍隊, 實業界等 다른 小社會와의 交互作用의 關係에 들어가기 시작했다는 事實을 反映하는 것이다.

官僚制의 變質은 必然的으로 官僚의 役割에도 變化를 가져오기 시작하였다. 歸一的인 支配者로서의 傳統의인 役割로 부터 漸次로 變動의 渦中에서 行政의 繼續性을 提供하면서 빈번히 交替하는 政治指導者들을 위한 政策諮問과 政策形成의 創案者로서의 役割로 변지고 있다.

結論的으로 現在 韓國에는 技術官僚指向의인 官僚制가 擡頭하고 있다. 이 趨勢가 進展함에 따라 果然 韓國의 官僚制가 尙상 變動하는 狀況下에서 國家發展을 위하여 刷新的인 役割을 담당할 수 있겠느냐 하는 문제가 남는데, 이것은 大體로 두가지 要件 即 官僚制內에 充分한 刷新의 潜在勢力의 存在與否와 그런 官僚制를 驅使할 수 있는 刷新的인 政治指導者의 存在與否에 달렸다고 생각할 수 있겠다. 前者에 관하여는 이 小考에서 본 바와 같이 現在 進行中인 韓國 官僚制의 變質過程에 비추어 보아 官僚制가 새로운 役割을 담당할 수 있는 潜在力이 相當히 增加되었다는 徵兆가 보인다고 할 수 있겠는데, 後者에 관하여는 政治的激動期에 있어서의 相對的인 政治的空白에 비추어 보아 果然 스스로 刷新的이며 同時에 強化된 官僚制를 驅使할만한 能力을 가진 政治指導層이 繼續的으로 出現할 수 있겠는지 展望이 뚜렷하지 못하다. 萬一 이런 啓發되고 有能한 政治指導力이 繼續的으로 出現하지 않는다면 強化된 官僚制가 다시 歸一的인 官僚主義의 政體의 傳統을 再生시킬 危險性마저 없지 않은 것이다. 政治發展이 官僚制發展과 併行해야 할 所以다.