

# 韓國의 社會管理와 政策調整\*

—巨視的인 觀點에서—

朴 東 緒\*\*

## 序 言

우선 이 제목의 뜻은 政府, 특히 行政의 立場에서 行政을 除外한 國家社會의 各構成部門, 즉 國會, 政黨, 經濟團體, 農協, 教聯, 勞總, 言論, 宗教 및 軍들의 相互關係를 國家發展의 立場에서 그들의 利害關係 및 展望을 어떻게 調整하느냐 하는 것을 考察하였으면 하는데 있다.

이 問題는 現在 우리와 같이 分化가 이루어지기 始作하고 있는 社會에서 政治安定 및 發展을 爲하여 極히 重要한 問題라고 생각되며 이를 다루는 順序로서는 우선 첫째로 歷史的 考察을 다루고, 現況 또는 現在 우리가 안고 있는 문제를 分析한 후 앞으로의 發展을 의한 方向을 指示해 보고자 한다.

## 1. 歷史的 考察

여기에 社會管理라고 하였지만 歷史적으로 볼 적에 우리나라에 언제부터 權力機關인 政府와 別의 社會가 存立하기 시작하였느냐 하는 것 부터 問題視 되어야 할 것 같다.

分明히 朝鮮王朝末까지는 政府가 支配的인 位置를 차지하고 있어 政府로부터 自律的인 社會가 存在하고 있었다고 말하기는 困難할 것이며 따라서 國家權力이 國家社會의 모든 면에 意圖하면 언제나 제약없이 浸透할 수 있었다고 하겠다.

或者는 이때도 自治的인 領域이 있었다고 主張하기도 하나 그것이 法으로 保護된 것을 意味하는 것은 아닌것 같으며 그 當時의 統治目的이나 能力上 地方民의 日常生活에 더 깊이 介入할 必要도 없으며 또한 介入할 行政能力도 없어 放任한 것을 多分히 意味하는 것이 아닌가 생각된다.

그후 日政時에 이르러 植民地下이기는 하지만 「法秩序」가 서기 시작하였으며 資本主義的 經濟體制下의 私經濟가 이룩되기 시작하였으나 이러한 變化는 日人들에게 適用되는 것이고 植民統治下에 있었던 우리에게 基本的으로 適用上的 制約이 적지 않았다고 생각된다.

\* 이 글은 금년도 中央公務員敎育院의 「政策管理者課程」의 敎재로 집필한 것임.

\*\* 서울대학교 行政大學院 敎授

例示하면 日政時 學園의 自由가 어느정도 認定되고 있었으나 우리 韓人에게는 同一하게 受惠를 받을 수 없었으며 私有財의 法的保護에 立脚한 商工業의 進展이 있었으나 우리 韓人에게는 여러가지 直接, 間接的인 方法으로 이의 成長을 制約하고 있었다고 하겠다.

따라서 언제나 權力者의 예측없는 侵犯을 두려워 하지 않을 수 없는 位置에 있었던 것이 事實이 아니었는가 생각된다.

이러한 時期를 거쳐 自律의 努力 및 他律的 影響으로 解放이 되어 우리는 獨立을 回復하였을 뿐만 아니라 民主憲政의 秩序를 갖게 되었던 것이며 1945년까지의 우리의 社會狀況과 比較하면 飛躍的인 發展을 最少限度 法制上 또는 理念上 이룩하였다고 생각된다.

이와 같이 多分히 理念의 힘에 依하여 社會各部門의 分化和 自律性이 法的으로 保障되어 于先 國會 政黨이 생기고 宗教, 言論, 學園의 自由, 農協, 勞總, 教聯 및 經濟人團體들이 誕生하게 되고 各己 程度上的 差異는 있으나 1945年 前에 比하면 엄청난 發展 즉, 分化和 自律性을 外形上 갖게 되었던 것이다.

그러나 지난 30餘年을 經過하는 사이에 建國初에 認定되고 즐겼던 自律性은 하나 들쭉 侵蝕 당하기 시작하여 1979年에 終末을 고한 維新體制에 이르러서는 最惡의 狀態 또는 커다란 後退를 하게 되었던 것은 周知의 事實이다.

보다 구체적으로 지적하면 國會·政黨의 弱化, 機能低下, 宗教·言論·學園의 自由억압, 勞總·農協·教聯의 自律性 박탈, 政經의 밀착과 經濟人團體·軍 및 行政의 相對的인 과잉 참여 등과 같은 바람직 하지 못한 양상을 띠게 되었던 것이다.

이를 換言하면 청와대 주변의 극히 少數人에게 權力이 集中 되어 있었으며 기타 거의 모든 社會部門의 分化, 自律性은 크게 제약을 받아 少數의 權力掌握者의 의도만 살피는 逆發展的인 상황은 형성하게 되었던 것이며 이러한 상태에 대한 不滿을 物理的인 힘과 經濟成長을 갖고 억제하고 政權을 계속 유지하려고 하였으나 國民의 政治意識의 수준향상에 따른 불만의 제도가 한쪽에 있는가 하면 주요한 政權維持의 지주였던 經濟成果가 78年の 인플레이 이후 눈에 띄게 난관에 봉착하게 되자 무리하게 正當性없는 體制를 끌어 왔던 유신체제는 自體內的 精力다툼으로 붕괴되었다고 볼 수 있겠다.

그러면 c 상과 같은 建國初에 우리가 지니고 있었던 실정에 비하여 크게 진전되었던 分化, 自律性 參與가 時間이 흐름에 따라 오히려 外形上 후퇴하게 된 原因은 무엇일까 하는 것을 分析하여 앞으로의 發展을 위하여 우리는 교훈으로 삼아야 할 것 같다.

첫째로 獨立回復 直後 크게 分化가 진전된 것이 오랜 時日에 걸친 自生的成長에 의한 것보다 多分히 少數 知識人의 理念에 의한 것이었다고 하는 점에서 各分野人의 이에 대한 支持 參與의 정도가 높지 못하였다고 하는 것을 우선 들 수 있을 것 같다. 즉 쟁취한 것이라고 말하기 어려운 점이 있었기 때문이다.

둘째, 우리는 解放이 되던 1945年 까지 國民形成의 정도가 높지 못한채 獨立政府를 수립

하였다고 하는 것이다. 그러므로 식민지화 되면서 國權의 回復을 이룩하여야겠다는 점에서는 크게 一致團結을 하고 民族精神이 고취되기 시작하였으나 이의 歷史가 짧고 國民教育의 정도가 높지 못하여 一旦 獨立이 되고 當面의 적을 물리친 후의 團합이 급속히 弱化되기 시작하였던 것이다.

이의 기본적인 원인은 國民形成, 民族意識이 취약한데 있었다고 생각된다. 그러므로 分化된 各分野는 제각기 自己領域에서 自律的으로 活動을 하고 國政에 영향을 미치고 참여하게 되는데 이때에 당각해서는 안 될 것은 어디까지나 自己分野를 초월한 國家利益, 國家發展에 어긋나는 주장은 있어서는 안되며 이의 한계가 自律的으로 지켜지고 自制되어야 한다는 것이다.

그러나 유감스럽게도 지난 30餘年の 歷史를 보면 거의 모든 部門에서 이와같이 國家利益에 어긋나는 것을 의식하면서도 自己分野의 利益을 극한적으로 攪亂하려는 行動을 볼 수 있었다고 하는 것이다.

세째, 이러한 잘못된 自律的인 行動도 있었지만 이를 구실로 하여 執權者는 장기집권의 정당성이 없는 것에 대한 不滿의 표시를 억제하고자 物理的인 強制力을 갖고 自律性을 박탈하는 方向으로 政策을 펴 나갔고 따라서 참여제한을 노골적으로 해 나갔으며 歷史發展에 역행하는 政治體制로 전락시켜 갔던 것이다.

歷史가 지난 후 지적해야 소용없는 일이겠지만 앞으로의 교훈을 위해서 지적한다면 60年代에서의 같이 政權者와 各分野人이 자주 만나 國家發展의 方向으로 보조를 맞추어 나가도록 대화 설득을 통하여 조정이 되었어야 하는 것인데 正當性 없는 長期執權을 決心하고 나니 이러한 대화의 기반이 조성될 수 없게 되었으며 결국 무리한 폭력, 독점에 의존하게 되어 더욱 정국을 不安하게 이끌고 갔었던 것이다.

## 2. 現況 및 앞으로의 方向

우리의 國家社會를 거시적인 觀點에서 고찰하는 경우 현재 우리가 안고 있는 몇가지 기본적인 문제는 各部門間的 分化와 參與의 정도가 不均衡하다고 하는 것과 各部門에 있어서의 自律的인 活動能力과 國家發展과의 統合을 이룩하려는 의지 및 노력이 어느 정도이나 하는 문제라고 생각된다.

이러한 문제는 우리의 社會發展의 歷史가 짧은데 기본적인 원인이 있겠으나 지난 70年代의 유신체제가 더욱 이의 발전을 가로 막았다고 하는데 원인이 있었다고 보아야 할 것 같다.

그러므로 우선 總括的으로 앞으로의 方向을 제시한 다음 部門別로 검토하려고 한다.

첫째, 다시는 앞으로 政權掌握의 正當性이 인정될 수 없는 方法으로 政權이 掌握되어서는 안된다고 하는 것이다.

여기의 正當性이란 단순히 關係法令의 준수만이 아니라 이의 운영에 있어서도 설사 合法性을 떠었다 하더라도 그것 보다 先行되어야 할 正當性이 손상되어서는 안된다고 하는 것이다.

둘째, 分任 및 參與의 지나친 不均衡을 앞으로 시정하기 위하여 크게 두가지 점이 고려되어야 할 것 같다.

우선 行政 經濟人團體, 軍은 과잉참여의 가능성이 있으므로 이의 의도적인 自制가 있어야겠다는 것이다.

相對적으로, 現在까지 제약을 많이 받았던 農協, 勞總, 教聯의 참여가 신장되어야겠으며 이와 동시에 정당, 국회, 종교, 언론, 대학은 제도수정을 부분적으로 하면서 國家發展에 공헌될 수 있는 方向으로 참여의 신장이 점진적으로 이루어져야 하며 끝으로 地域間的 후진지역에 대한 호의적인 지원이 이루어져야겠다는 것이다.

이상 제시된 바와 같은 一般的인 方向에 보조를 一致시키기 위하여 部門別로 앞으로 고려되어야 할 사항을 들면 다음과 같다.

(1) 우리나라 國政에 莫大한 영향력을 미치고 있는 行政, 軍, 經濟團體들은 國家發展을 効率的으로 기록하는 기본적인 길은 점진적으로 各分野人의 國民形成度を 높여가면서 이들의 分化, 自律性, 參與度를 점진적으로 높여가는 것이라고 하는 것을 확신하고 이에 따라 國政의 基本方向을 설정토록 하는 것이며 다시는 과거와 같이 힘으로 무리하게 單一化시키려 하고 해서는 안된다고 하는 것이다.

(2) 行政人이 유의하여야 할 것은 과거의 비민주적 인습에 젖지말 것은 물론 國政의 法令이 任命된 官僚로서 구성된 그들이 갖고 있는 專門性 만으로 合理化 될 수 없다고 하는 것을 인식하는 것이며 軍은 60年代 以後 政權掌握의 事例와 對北關係를 근거로 자칫하면 과잉참여의 가능성이 있으나 또 한편 政權交替, 政局安定, 正當性과 관련하여 巨大한 官僚制인 軍이 갖고 있는 취약점도 고려되어야 하는 것이다. 끝으로 經濟團體는 지난 20餘年間的 莫大한 受惠 影響力 및 이들이 지니고 있는 資源力에 힘입어 앞으로도 과잉참여의 우려가 있으나 앞으로 보다 諸分野, 특히 勞使間的 均衡이 의도적으로 고려되어야 할 것 같다.

(3) 우리나라의 주요한 政治勢力이라고 볼 수 있는 農民, 教員, 勤勞者들의 團體인 農協, 勞總, 教聯이 과거에 누렸던 自律性 및 參與의 정도도 계속 유지 못하고 權力者의 종속하에 轉落되었으며 이에 따라 이들의 發言權, 影響力이 약해져 결국 政治의 핵심이라고 볼 수 있는 價値의 配分에 있어서 상대적으로 손실이 컸으며 결과적으로 이들의 사기를 저하시켜 生産性이 떨어지고 國力의 신장에 큰 손실을 초래하게 된 것이다.

왜냐하면 政治, 行政의 本質에 비추어 볼때 이들의 自律的인 참여가 이루어지지 않는 狀況下에서는 아무리 위정자가 온정주의적으로 이들의 이익을 배려 한다고 하더라도 지속될 수 없으며 더하면 쉽게 등한시되고 우선순위가 크게 뒤떨어지게 되는 것이 一般的인 原則

이기 때문이다.

그러므로 앞으로 이들 3大集團의 自律的인 참여가 점진적으로 이루어져야 한다는 것이다.

(4) 政黨과 國會는 특히 유신체제하에서 위축되었으나 앞으로의 方向을 權力 및 政治資金의 조달 위주로 行動하지 말고 그들의 役割인 民意의 反映을 政策開發과 立法에 注力하여야 하니 이러한 점에서 行政은 우선 國會에 제출되기 전에 與黨과 긴밀히 政策調整을 하여야 함과 동시에 國會에서는 與野間의 조정이 國家發展의 方向으로 이루어지도록 相互 努力하는 것이 要望되는 것이다.

이러한 要望 기대에 비추어 보면 지난 1年の 실적은 아직 개선의 여지가 적지 않다고 생각된다.

(5) 유신체제하에서 심하게 제약을 받았던 또 하나의 分野는 넓은 의미의 지식인 집단이라고 할 수 있는 宗教, 言論, 學園이라고 할 수 있겠다.

이들 스스로가 앞으로 제도수정을 하여야 할 것은, 日政時 以來의 反對性向에서 벗어나 國家發展의 안목에서 시시비비를 論해야 함과 동시에 다 같이 自己能力開發에 노력하여야 하며 이 외에 宗教는 무책임한 신학교의 난설, 호화스런 教會의 증축, 言論의 경우는 商業主義性向 事實을 떠난 보도를 삼가해야 하며 學園의 경우 면학분위기를 파괴하지 않는 범위 내에서 眞理의 탐구가 추구되어야 하며 따라서 무엇 보다도 아쉬운 것은 엄청난 質的向上이라고 하겠다.

여기의 세分野가 이상 지적된 것을 스스로 시정해 가게 됨에 따라 위정자는 이들의 自律性 양양과 참여가 증진될 수 있게 하여야 하며 최소한도 전술한 農協, 勞總, 教聯, 國會, 政黨과 더불어 유신체제하와는 다른면이 구체적으로 참여면에서 보여져야 할 것 같다.

이상으로서 계속 分化되어가고 複雜化되어가고 있는 우리 社會를 全體的으로 어떻게 統合해 가느냐 하는 것을 검토하였는데 이를 끝으로 요약하면 다음과 같다.

첫째, 모든 分野人은 제각기 自己部門의 自律性을 높여 가지만 그것이 國家發展과 統合되어야 한다는 것이다. 이에 보조를 맞추지 않는 것은 계속 制裁를 받을 수 밖에 없을 것이다.

둘째, 이와같이 되기 위하여는 모든 社會人, 어느 分野에서 일을 하던 國民, 民族의 一員으로서의 自覺을 언제나 계속 높여 가므로써 國民形成度를 向上시켜 나가야 할 것이다.

셋째, 行政은 과거의 權威主義的 支配의 관습을 떠나 各分野의 分化와 이에 따른 自律性을 존중하고 이들의 均衡있는 參與를 기하면서 利害關係를 조정하는데, 어디까지나 基本方向은 國家發展 및 公益의 증진에 두어져야 한다는 것이다.

이와 같은 조정을 行政이 民主的, 效率的으로 하기 위하여서는 정책의 최종 결정이 이루어지기 전에 集團討議가 階層意識없이 솔직, 활발하게 이루어 질 수 있어야 할 것이다. 왜

나 하면 우리는 이점에 있어서 과거의 폐단이 너무나 컸으며 組織內的 운영에는 民主原則 즉 個人主義의 존중과 이에 따른 衆知를 모아야 한다는 原則이 적용되는 경우가 너무나 적었지 않나 생각되기 때문이다.

그러므로 民主主義란 三權分立과 같은 政治制度에만 적용되는 것으로 많은 사람이 착각을 하고 있기 때문에 이의 장점이 國家發展에 活用되지 못한 점이 있었기 때문이다.