政策決定의 參與者와 行政人의 役割**

朴 東 緒*

Ⅰ. 序

Ⅱ. 行政官

Ⅲ. 專門人

Ⅳ. 利益團體

Ⅴ. 政黨・國會

Ⅵ. 與論(一般國民)

Ⅶ. 政務官

Ⅷ. 行政人役割

《요 약》

우리가 政策決定에서 나라는 것은 고도의合理性을 지닌 決定이며, 이를
이토하기 위해서는 여러 參與者와 여러 단계의 決定過程을 통해 公益에
一致되어야 한다.

그러나 이는 當為的・規範的인 의미에서 요청되는 것이고, 현실적으로 현
대행정국가에서는 行政부의 비중이 상대적으로 높다. 특히 우리의 경우에는
參與의 심한 제한으로 인해 行政조직의 外部로부터의 壓力이 취약한 가운데
權威主義의으로 극히 少數人에 의해 정책결정이 이루어져 왔고 따라서 價值
配分上の不均衡을 가져왔다.

이러한 問題意識하에 여러 종류의 參與人이 어떠한 이유로 정책결정의 合
理性에 기여하며, 現在의 취약점은 무엇이며, 이를 시정하는 방안은 무엇인
지로 살펴보았다.

본 論文의 주안점은 參與의 증대가 정책결정의合理性를 위해 불가피하지
만, 參與의 多樣화가 반드시 바람직하다는 것은 아니며, 行政人을 中心으로
參與의 均衡과 國家・社會의 統合을 이토하기 위한 行政人의 能動적 역할을
논하였다.

Ⅰ. 序

現代民主國家의 경우 三權分立 또는 權力分立을 기본으로 하고 있지만, 그럴
다고 해서 三權이 موا한 위치에 있는 경우는 거의 없고 날이 갈수록 行政權이
強化되어 왔던 것이다. 이와 같이 강화된 國民 중 我국에서 중요시하고 있는 것
으로 나는 政策決定을 行政府가 주로 하고 있다는 것을 들 수 있을 것 같다.

* 서울大學校 行政大學院 教授
** 本論文은 서울大學校 學術財團의 研究費支援에 의해 作成되었음.
외부화면 이러한 정책결정에 여러 관계인이 참여하고 영향력을 미치고 있지만 역시 현대행정국가, 특히 우리의 경우는 행정부에 몸을 담고 있는 행정인들의 비중이 크기 때문이다.

더 나아가 정책결정은 정치·행정의 핵심 기능인 허름한적 분책된 결정량이 제일 큰 비중을 차지적으로 차지하고 있기 때문에 더욱 그러한 것이다. 이러한 허름한적 분책은 여러 간주 중요한 항목가 분류화, 공정 분책이라고 할 수 있는 대, 이를 이룩할 수 있는 점정은 무엇보다도 여러 참여자간의 참여군형이라고 판단하고 있는 것이다.1) 

이러한 점에서 우리의 관계를 평가하면, 정책결정이 중요한 것일수록 참여의 심한 재한 속에 행령자주의적으로 극히 소수로 의하여 결정되었던 것이다. 따라서 이러한 결과는 불가피적으로 허름한적 분책의 불균형을 초래하였던 것이다.

그리므로 이번 연구에서는 여러 종류의 참여인이 어떠한 이유로 합리화에 공헌할 수 있으며2), 현재의 취약점은 무엇이며, 이를 시정하기 위하여는 어떻게 해야 하는가를 연구함으로써 정책결정의 합리화에 도움을 주고자 한다는 것이다.

따라서 이번 연구의 대상은 우리나라에서의 정책결정이며, 이에 참여하는 여러 관계인이 되었으며, 이의 분류는 혼히 행정부외로 나누고 있음을 볼 수 있으나3), 여기서는 이와 같이 정부 기구를 기준으로 하지 않고 주로 행정부처에서 정책이 구상되고, 이에 참여하고, 영향력을 미치게 되는 순서나 절차를 기준으로 하는 점토하고자 한다.

그러므로 논문의 제목에서도 행정의 역할을 드러내게 한 것이다. 따라서 행정인이 여러 참여인과의 관계에서 중점적으로 다루어지게 되었는데, 여기의 행정인이란 크게 실적주의의 인사의 적응을 위한 행정관과 이들의 상위적인 있는 정책관(장관)을 포함하는 것으로 한반, 양자간의 역할과 차이가 있으므로 따로 나누어 점토하고자 하는 것이다.

그러나 여기서 우리가 유의하여야 할 것은 참여의 중요성에 입각해서 이를 여기서 강조하고 있다고 해서 참여의 극대화가 가장 바람직하다는 것을 의미
하려는 것은 아니며 4) 보다 중요한 것은 참가의 균형과 국가, 사회의 통합이 경시되어서는 안된다고 하는 것과 밀접해지는 균형이 특히 우리의 경우 적당히 중요하지만 그렇다고 해서 이것만 절 이루여지면 밀접해지는 균형이 곧 이루어질 수 있다는 지나친 낙관론도 금물이라고 하는 한계를 울바르게 인식해야 할 것입니다. 5)

이 논문을 작성하는데 의존한 정보는 주로 기존문헌, 관계인과의 면접에 의존하였으나 연구자 자신의 장기간에 걸친 연구와 경험에 크게 의존하였다.

Ⅱ. 행정관

○ 뒤 종류의 협력자 중 첫번째로 행정관을 내세운 것은 정책결정에 있어서 인력이나 이들이 시동을 거는 데 주역을 하거나, 가장 큰 영향력을 발휘하고 있다고 해서 그러한 것은 아니다. 행정관도 이 점에 있어서는 더욱 중요한 기능을 수행하고 있기라도 하지만 6) 뒤로 미룬 것은 최종 선택에 결정적 기능을 수행하기 때문이 다.

원칙적으로 행정조직의 대부분의 구성원이 그들이 차지하고 있는 계층 및 직책에 따라 차이는 있었지만 어느 정도의 결정권, 계획권을 갖고 있다고 하겠다. 그러나 여기서의 1개 4개는 정책 결정이 아니라 결정이므로 이들의 범위를 결정에 상대적으로 많이 참여하고 큰 영향력을 갖고 있다고 평가되는 고급행정인 즉 능력으로서 5급 이상 2급에 한정하려고 하는 것이다.

이들이 정책결정에 참여하는 정도도 국가적, 공공적, 행정적 및 10-1조직 내에서도 누가 상위직을 차지하고 있는지에 따라 동일할 수 없지만 대체로 중요한 역할을 하고 있다고 하겠다.

그럼에도 불구하고 보다한 상위직의 정무관과 어떠한 다른 능력을 갖고 있으므로 참여하게 되며 또한 이로 인하여 정책 결정의 합리화에 이바지하고 있는가

하는 것이 문제이다.

언제나 그러한 것은 아니지만 일반적으로 행정조직 내에서 신분보장을 받고 장기 근무한 행정관은 선거에 의하여 신출되었거나 정치적으로 단기 임용되는 경우에도 비하여 보다 전문성 및 지식, 기술을 지니고 있다고 보았다. 이에 비하여 조직자의 일반적으로 보다 시야가 넓고 민의에 충실한 것이 기대되고 있다고 하겠다. 71

물론, 전문성만으로 바람직한 정책 결정이 이루어지는 것은 아니지만 현대행 정국에서 이것이 많이 갈수록 증시되고 있으므로 행정관은 그들이 보시하는 정책에 비하여 상대적으로 많이 갖고 있다고 간주되고 있는 전문성을 근거로 하여 정책결정의 합리화를 도와야 하는 것이다.

그러나 행정관들의 장점인 전문성에 관하여는 다음과 같은 몇 가지 주의할 점이 있다.

첫째로, 행정관을 전문가라고 할지라도 5급부터 2급의 계층에 따라 요청되는 전문성은 일정하지 않다. 즉, 원칙적으로 2급은 4.5급에 비하여 보다 적게 전문성이 요청된다고 보며, 반면 보다 정치적으로 직적이 많이 요청된다고 생각된다. 그러므로, 2급인 일반도 어느 한 분야의 고도의 전문성이 요청되고 있다는 것을 의미하는 것은 아니다.

이상과 같이 요청되는 전문성의 정도가 계층에 따라 다르기도 하지만 국가에 따라 다른 점이 있는 것 같다. 종래 영국은 일반行政人(generalist) 위주의 행정이었고, 때문에 1960년 후반 이래 전문성 행사하여 전문력을 갖기 위한 노력은 하고 있는데 비하여 미국은 영국과 반대의 길을 걷고 있었음을 볼 수 있다. 우리의 경우를 관여사의 역할 및 현대의 역할에 비추어 앞으로 전문성을 높이기 위한 것이 필요할 것 같다.

이 인사관리의 입장에서 제량의 여지가 많으므로 평가하다고 하는 것과 일치되기 때문이다. 이것이 시정되지 않고 계속 지속되고 있어 행정수도의 상황에 있어 전문화, 전문직, 특히 도시사회의 경우 특이한 전문성을 상 대적으로 높다고 하는 것이다. 이의 이유는 상대적으로 행정관 출신이 많이 둔진임용되었거나 또는 교수등과 같은 전문인이 임용되었기 때문이다. 그러므로 우리나라의 경우 행정관과 행정관의 격에 전문성을 근거로 한 차이가 적으며 따라서 행정관은 그들의 강점인 전문성을 근거로 한 헌의 정도가 상대적으로 적기고 하겠으며 또한 양자간의 정책적 관념과 전문성 소지자로서의 분야과 통합이 잘 이루어져서 힘들다고 하는 현상이 야기되고 있는 것이다.

이와 같이 행정관의 특성이 전문성이라고 하지만 그들이 관할하는 일의 내용이 광범위하다 우리나라의 농업사회의 사례 행정문화와 사내행동으로 인하여 그들의 전문성이 상대적으로 높지 못하므로 보다 높은 수준의 전문성이 요청되는 일의 경우 국내외의 전문가의 도움을 구하게 되는 것이다.

제계로, 행정관은 민주주의 경우 이념상 정책적 주도를 견지하여야 할 것으로 기대되고 있으므로 수많은 특수인력단체의 주장 및 정당당의 당파적 이익의 주장은 조정함에 물론, 그 주변에 부정해의 차이가 있었으나, 조정 타협이라고 하는 소극적 역할에 그치지 않고 또한 적극적으로 공익의 일치를 모색함으로써 다수인의 사익과 국가경제의 이익에도 동시에 도움이 되도록 통합하는 능력을 갖고 있을 것이 기대되고 있는 것이다.

결로 이와 같은 능력을 갖고 행정관을 보좌하거나 한정된 범위내에서 스스로 결정할 수 있을 것이 기대되고 있는데 현실적으로 제약을 받는 이유는 행정조직의 형성의 구체적 그리고 우리나라에 있어서의 상하관계의 특수성으로 인하여 이러한 기대되는 기능이 제대로 수행되고 있지 못하다고 하겠다는 것이다. ⑩

⑩- 행정조직의 형성의 구체적 그리고 우리나라에 있어서의 상하관계의 특수성으로 인하여 이러한 기대되는 기능이 제대로 수행되고 있지 못하다는 것이다.


다. 따라서 상관의 생각이나 판단이 불합리한 경우에도 시행되지 못하고 그대로 최종 결정으로 굳어지는 잘못을 범하게 되는 것이다.

이러한 취약점이 시정되기 위해서는 부의 능력, 용기보다도 일차적으로 인사권을 장악하고 있는 상관 스스로가 권위주의적, 강경적인 태도를 지양하여 부하로 하여금 숙지한 의견 제시를 자유롭게 할 수 있는 분위기 조성을 하여야 하는 것이다.

이러한 점에서 우리가 대조가 되는 것은 일본에 있어서의 '품의제'와 QC 활동의 활용이라고 하겠으나 보다 바람직한 것은 중지를 모으기 위한 단계에서 각자의 상하관계 제층의식을 떠나 집단통론이 이루어지는 것이라고 하겠다. 11)

Ⅱ. 專門家

여기서 專門家란 어떤 특정 분야에 고도의 전문성을 지닌 行政府外의 사람을 의의하며 이들이 정책결정에 참여하게 되는 것은 크게 두가지 이유로 인한 것이다.

하나는 전술한 바와 같이 行政府내의 공무원이 갖는 전문성의 부족으로 인한 것과 측 하나는 다분히 정치적인 이유 즉 국민의 지원을 쉽게 받고자 할 때이면 더구나 우리와 같이 식민지 통치의 경험으로 봐이 군에 대하여 갖는 불신감이 강한 곳에서는 목을 죽일 일이라도 군이 하면 최적적이지만 군으로부터 독립적인 죽 또는 연구기관, 대학에서 하면 믿으며 따라서 보다 적극적으로 지원을 할 가능성이 많이 때문이다.

다른, 이러한 일을 우리는 행정기구, 예산, 인원 등의 확대와 같은 경우 많은 발전하게 된다. 그러므로 이러한 일을 규명하려 하면 허가하고는 아무리 절적으로 우수하고 타당한 것이 제시되어도 만, 불리는 정치인 등의 설득, 이해를 얻기는 곤란한 것이다.

이와 동시에 언급되어야 할 것은 여기의 전문가는 원칙적으로 國내에서 문제되지 아니하다. 요청되는 전문가를 구하지 못할 때에는 國외로부터 구하여야

이러한 외부 전문가의 참여의 정도는 국가에 따라 다르나, 12) 우리의 경우 학문을 높이 평가하는 유교의 정통에 따라 우리의 발전도에 비하면 상대적으로 많이 참여의 기회가 부여되었으며, 이 점은 유사한 전통을 갖고 있는 일본의 경우도 같다고 하겠다. 13) 이러한 참여도의 결정은 행정의 전문화와 그 나라에 있어서의 행정과 학문에 대한 평가의 차이에도 기인하지 않아 생각된다.

따라서 행정의 전문화에 따라 불가피하게 이들의 참여가 커져 가는 것이 공산국가의 모든 국가는 공통적인 현상인 것 같다. 14) 우리의 경우도 지난 20여 년 간 전문연구로 구성된 정책연구기관이 정부 본부의 부처로의 모든 부처에 신설되어 왔으며 그들은 연구를 통하여 관련부처의 일을 돕고 있음을 볼 수 있다.

그러나 이들의 참여가 언제나 정점만 수반하는 것도 아닐 뿐만 아니라 현재 우리나라의 경우 박세한 제정 투입이 이루어지고 있으므로 장단점을 검토할 필요가 있을 것입니다.

다음 장점으로서는, 이들이 공무원에 비하여 ① 고도의 전문지식을 가지며, ② 관료이익이나 기득권에 사로잡히지 않고 객관적으로 생각할 수 있으며, ③ 공공의 이해와 의사결정에 유익하며, 끝으로 연구기관 소속원이 아닌 전문인의 경우 일시적으로 참여함으로써 상용할 필요가 없어 예산 절약이 된다고 하는 것입니다.

그러나 단점으로서는, ① 행정인들이 하는 경우보다 시간과 비용이 많이 들며, ② 외부인이므로 현실 적합성 보다 합리성을 추구하려는 경향을 지니기 쉬우며, ③ 행정인이 아니어서 결정에 대한 책임을 지는 위치에 있지 않으므로 결정은 결과에 대한 신중한 배려가 절을 가능성이 많으며, ④ 외부의 전문가의

내부의 행정인들간에 지니고 있는 이해관계 및 갈등을 잘 알고 있지 못해 내부 공무원간 및 이들과의 약력을 조장할 가능성이 있다는 것이다. 15)

따라서 이들의 조언을 요청할 때는 사전에 신중한 필요와 인식 및 전문가의 산발에 특히 유의하고 경우에 따라서는 행정인과의 혼동을 구성하는 것이 보다 바람직한 것이다. 왜냐하면 이와 같이 하는 경우 보다 적실성이 있으며 또한 채리 가능성이 많아 혼히 듣게 되는 '들러리'의 불명도 감소될 수 있기 때문이다.

이와 같이 정책결정에 외부의 전문인이 높은 수준의 연구를 한다고 해도 책임 있는 행정인의 입장에서 이를 그대로 수용할 수 없으므로, 이와는 별도로 결정과 책임을 지고 있는 행정인이 독자적인 입장에서 스스로 한 연구(단기적, 운영적인)에 입각한 판단을 하여야 하며, 이를 위한 정보도 독자적으로 행정기관 관내에 축적하고 있어야 하는 것이다.

IV. 利益団體

政策決定이란 언제나国民들에게 가치 배분상의 독립이라는 영향을 주므로 16) 이에 관련되는 자는 큰 관심을 갖게 되고, 이익단체의 구성원으로서 정책결정에 참여하고자 하는 것이다.

여기의 利益団體란 특정 문제에 관하여 적절적, 간접적인 이해관계 및 관심을 공유하고 있는 사람들의 자발적인 집단을 의미하며, 一名 壓力團體라고도 한다. 이들은 참여하는 과정일 때는 선전국의 경우에도 行政府로부터 行政府에 올게 가고 있음을 볼 수 있다. 그러나 우리나라의 경우는 5.16 이후 6.29 전까지 行政府가 주요 대상이었으나 6.29 후 민주화에 따라 行政府가 강해지니가 行政府도 관심은 대상으로서 평가되기 시작하고 있음을 볼 수 있으나 行政府에 더 관심을 갖고 있음은 범람이 없다고 하겠다.

이와 같이 行政府가 참여의 일자 대상이 되고 있음을 첫째로, 行政府가 주요 정책결정권을 장악하고 있다는 것과 다른 하나는, 行政政府이 정책결정 당시 예측 못했다. 사회가 社會의 변동에 따라 자주 발생하기 때문에 정책의 구체화 단계


에너지 수정의 가능성이 많기 때문이다. 17) 

이러한 점을 포함한 산업사회에서는 직업의 종류가 2만 내외라 고로 이들로 이행하는 요소로, 조건에 따라 각자에서 타고 날 수 있으므로 수많은 이익단체의 대표자가 자발적으로 그들의 의견을 제시함으로써 정책 결정자의 입장에서는 보다 정확하게 설정을 파악, 조정할 수 있으며 따라서 보다 적극가능성이 있는 합리적인 정책을 수립할 가능성이 있다는 것이다.

이의 입장에서는 그들의 의견이 반영되므로써 정부에 대한 보다 강한 지지와 일치감을 가질 수 있게 되며 18) 보다 명확하고 활기 있게끔 제공하고 있는 정치사회를 만들 수 있다는 것이다. 이를 반영하던 민주정치 민익에 충실한 대응성(responsiveness)을 지니는 정부를 갖게 된다고 하는 것이다.

그러나 이들의 참여 방법에는 바람직한 현상만 있는 것이 아니다. 수많은 이익단체 중에는 각자가 지니고 있는 넓은 의미의 자원을 배경으로 하여 결정자 또는 이에 영향을 미칠 수 있는 자에게 배포함으로 부당하고 불법적인 방법까지도 통시하여 오헤런 공정성이 균형성을 약화시킬 우려가 있는가 하면, 직접적으로 더 나아가 그들의 대변자를 요청한 배치하는 데까지 이르고 있음을 보다.

19) 이러한 이익단체와 행정부 간의 적절 영향은 정당 정치의 성숙도가 높지 못한 경우 더욱 심해진다고 할 것이다. 20)

이와 반대로 결정권자인 행정인의 입장에서는 이들로부터 협의 지원을 받을 수 있는 상공부나 재무부가 협의 지원을 받을 수 없었던 농수산부에 비하여 일하기 수월해 질 수 있다는 이점은 입을 수 있을 뿐만 아니라, 여러 이익단체가 정책을 벌이는 경우 보다 균형성이 있는 조정 및 결정을 할 수 있는 이점은 물론, 투명 조직 후에 취업상의 편의를 받을 수 있음을 고려하여 의도적으로 이 들과 유대를 강화함은 물론, 경우에 따라서는 의존이나 종속적인 위치에 서게 될 수 있는 것이다. 21)

1) Ira Sharkansky, Puplic Administration, (San Francisco: W.H. Freeman, 1982), pp.182-89. 114명의 미국인 Lobbyist에 대한 여론조사의 결과, 반 이상이 대표단과 행정기관을 가장 중요한 결정자로 생각을 하며, 다같이 약 20%로서 有権者들, 그리고 단 10%만이 閣員을 지적했다고 한다. 이익단체가 행정부에 직접 많이 가지는 국가는 영국, 프랑스, 일본 등이 것 같다.


2) Jeremy Richardson(ed.), Policy Styles in Western Europe, (London: George
이의 같이 국민의 이해관계에 관한 의견의 표현 및 집단을 하는 이익단체의 활동은 모든 국가의 경우 동일한 것은 아니고 각국의 정치체제, 경제체제, 발전의 정도 및 공공의 이익에 따라 다르며, 이러한 점에서 가장 발달한 국가는 영국과 같은 서구의 선진국주였으며 우리나라와 같은 새로운의 경우 상대적으로 미약하다고 할 수 있었다.

그러나 우리의 경우 6.29 후 자유화된에 따라 그간 악용되었던 것에 대한 반발과 참여 경험의 미숙으로 인하여 지나치게 사회 분열을 조성하는 사례까지 빚고 있는데, 이것은 과도기적인 현상으로 금을 맺어야 할 것으로 생각된다.

그러나 이러한 이익단체의 자유로운 형성 자체가 인정되고 있지 못한 공산국의 경우 단체(group)라기보다는 예시하던 사례와 같은 제도(institution) 중심으로 이익의 표현이 조성성스럽게 이루어지고 있으며, 이의 경도에 관해서도 현재 서구의 학자들간에 의견의 일치를 보지 못하고 있는 것 같다.22) 그러나 민주社会에서와 같은 이익단체가 없으므로 공공의 제도가 그 기능을 대신한다
는 것은 쉬운 일도 아니며 성과면에서 제약이 심한 것으로 생각한다.23) 왜냐하면
그들이 바라보는 자유로운 활동을 할 수 없기 때문이다.

그런데 우리의 경우 문제가 되는 것은 행정이 전문인의 참여를 쉽게 시키며 이해관계의 참여를 기피하거나 불공정하게 대하는 것을 자주 보게 된다.
이의 주된 이유는 그들이 사익만 극적으로 주장하므로 공익성이 저하된다고 하는 것이다.24) 왜냐하면 그들이 주장하는 사익이 국가체제의 이익에 상관된

---


22) Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., Comparative Politics Today,


다는 하는 것을 앞서서도 그들 구성원의 특수 이익을 극대화하기 위하여 엄청난 압력을 동원하여 무리하게 추진하는 경우가 있게 되며, 이러한 경우 약한 공권원의 입장에서는 이것이 잘못되었다고 하는 것을 앞서서도 공하지 않을 수 없기 되기 때문이다.

이런 여가의 공익이 사익과 어떠한 관계에도 있으며 무엇을 의미하느냐 하는 문제가 있었다. 국민형성의 정도가 높지 못한 우리 경우 이익단체가 상술한 내용과 같은 점을 지닐 수 있지만 그렇다고 해서 참여를 못하게 하면 전술한 바와 같은 상황이 임을 수 있는 이점을 상실하게 되는 것이다.

그러므로 발전의 방향은 계속 이들의 참여 제한을 할 것이 아니라, 행정인이 어떻든만, 이들의 참여의 길을 제공적으로 열어 주는데 그치지 않고, 이들의 이익을 위해, 주장을 가급적 공개적·집단적인 토론을 거쳐 타협·조정하고, 더 나아가 적극적으로 공익의 수호자 및 증진자로서의 역할 수행을 할 것이 기대되는 것이다. 이를 활현하면, 실사 이익단체간에 타협이 되었다 하더라도 타협된 내용이 공익과 일치하지 않는 경우 행정인은 이와의 통합을 위하여 적극적인 노력을 있었으면 하는 것이다.

와 동시에 이익단체는 공익에 어긋나는 사익을 위한 극한적인 영향력의 행사가 국민의 일원으로서의 자격에 따라 자제하는 것이 바람직하다고 생각된다. 왜냐하면 대한민국의 이익 신장 없이 수많은 이익단체나 국민 개인의 이익신장 장기적으로 있을 수 없기 때문이다.

이러한 점에서 사익의 추구는 국가 전체의 이익에 상반되지 않거나 이의 테두리 안에서 이루어져야 한다는 것은 최소한도의 요청이다. 이에 그치지 않고 적극적으로 더 나아가 국가 전체의 이익을 증진시키면서 이와 동시에 사익도 증진될 수 있는 길을 상반간에 도색하는 것이 필요하다고 하겠다.

와 동시에 다른 또 하나의 문제는 이익단체에 따라 영향력을 차가 크고, 불균등이 심하다고 하는 것이다. 이러한 영향력의 변동은 정부의 정책 목표, 의원 수, 재정, 국민의 정치적 분포, 조직적 단체 drawn(독과정 대 소비자), 단체간의 지도력, 의결의 단체 목표에 대한 일체감 및 발생성도 등 여러 가지 있었으나, 우리 경우 정책 권력자(정치, 행정), 군인 및 경제인은 상대적으로 과도한 참여되어 영향력이 강했으며, 이와 반대로 농민, 근로자 및 농업의 의미의 지식인(교육계, 종교계 및 언론계)은 상대적으로 참여가 제한되었으므로 따라서 영향력이 약했다.

고 하는 것이다.

이러한 불균형은 이에 그치지는 것이 아니고 결국 가치 배분상의 특성을 초래하게 되었고, 따라서 6.29 전까지의 여러 가지 정치, 사회상의 분열이 조성되었으며, 이를 참여의 균형을 통해서 해결하려 하지 않고 독차지로 억압하려고 하였으나 오래 지속될 수 없었다는 점에서 우리는 앞으로 이러한 무리한 일이 되풀이되지 않도록 만드는 것으로 생각된다.

V. 政黨・國會

政黨・國會가 政策決定에 참여하는 이유는, 기본적으로 그들의 存立이 선거에 의존하므로 民意에 가장 충실할 수 있다는 점에서, 전문성을 이유로 하는 行政府와 다르다. 물론, 行政政府의 경우도 大統領까지를 포함하고 이들이 民選된 뿐만 아니라 그 민중에서 근무하는 政務官도 民選議員이 겸하는 경우 民意에 충실할 수 있으나, 핵심적인 역할을 하는 직업 공무원의 신분은 선거와 관계가 없어 아무래도 民意에 둔할 수 밖에 없기 때문이다. 따라서, 보다 민의에 충실한 政黨・國會에서 여러 가지 이질적인 의견・이해 관계를 조정・통합하여 行政政府의 정책결정에 반영토록 하는 것(interest aggregation)은 意義있는 일인 것이다.

이러한 기능이 얼마나 효과적이냐 하는 것은 기본적으로 그 나라의 政治・經濟體制 및 政治發展의 정도에 달렸다고 할 수 있었다. 따라서, 共產國의 경우는 식죄는 形式化되고 있으나 그들이 갖고 있는 民主國과 성격이 다른 黨은 모든 정정을 독점하고 있는데 반하여, 서구제국과 일본의 경우는 정당과 국회가 어느정도 민의에 대면 기능을 하고 있다고 하였다. 그러나 우리의 경우는 그 기능이 기보에 섭했으며 미흡했으나, 최근 확장되어 가고 있음을 볼 수 있다.

이와 같이 미흡한 주된 원인은.

3 제로, 특히 5.16 후 대통령의 정당・국회 기능에 대한 이해가 적어 행정기능을 지나치게 선호했다는 것이다.

물로, 유권자의 정치 의식 및 참여의 수준이 높지 못한 것과 이에 기인하기도 하겠지만 의원의 代議役割 認知가 잘못되어 있을 뿐만 아니라 악하다고 하

는 것이다.

사면으로, 국회의원이 신분 취득을 하려면 우리의 경우 선거에 입하기 전에 공원을 서지게 되어 있는데, 이로 인하여 지나치게 적의 지도부에 예측적인 관계에 서게 되고, 이와 반대로 지도부는 막강한 공원권과 이에 따른 정치 자금을 장악할 수 있어 도입 민주화가 어렵게 되어 있다고 하는 것이다.

이제로, 정당인·국회의원의 활동에 기본이 되는 자원(돈, 인사)의 획득·조달이 다분히 행정부에 의존되어 있다고 하는 사실이다. 따라서 국회가 독립되어 있다는 것은 다분히 통구의 이익이기 때문에 행정의 운영을 보면, 그들이 신분 획득을 하는데 있어서 취득 후의 신분의 유지에 필요한 자원의 조달이 우리와 같은 정권·경우 관계를 맺어 있는 국가에서는, 권력부에 의한 체제를 일으므로 방으로 받고 있다는 것이다.

그로 지난 40여년 간 심한 정치 불안으로 인하여 정당인들이 많은 수념을 겪었다고도 한다고 하며, 이로 인해 유권자들의 정치 가입을 어렵게 하였다고 하는 것이다.

이러한 사정으로 인하여 공식적으로는 여당과 행정부간에 계층별로 당정의 간이 이루어지고 있으나 정책 결정·행정의 통제가 어느 정도 효율적으로 이루어지고 있는지는 의심이되고 있음은 물론, 단순한 민의 내부 기능까지도 제대로 하기 어렵지 않나 하는 걱정을 하게 되는 것도, 정당민주주의를 하기 어렵다면 정당 남녀는, 정정의 변화는 막연한 민의에 충실할 수 밖에 없다고 하였으며, 이는 특히 지역구 선거를 거친 경우 크게 달라진다고 하는 점에서 입안된 행정인이라고 다른 것이다.

도란으로 보다 바람직한 정책결정이 이루어지려면 상술한 문제점이 실질적으로 보존되어 가면서, 행정은 그들의 분과 위치를 국회의원, 정당인만 큼 민의에 충실할 수 있을음을 지키고 이들의 발언을 경청하고 더 나아가 정책 지도를 받는데 민의를 노리셔서는 안될 것 같다. 왜냐하면 의결의 결정은 민의에 충실할 수 밖에 없다고 하였으며, 이는 특히 지역구 선거를 거친 경우 크게 달라졌다고 하는 점에서 입안된 행정인이라고 다른 것이다.

와 동시에 정치인들도 종래와 같이 구ubits고 비판하는데 추력하지 말고, 구분된 능력향상과 역량단계에 충실을 기함과 동시에 행정의 전문성을 인정, 존중하여 양자간의 통합을 통한 정책결정을 할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

Ⅵ. 論論(一般國民)

이러한 의의의 여론이 정책결정에 배려되어야 한다고 하는 이유는,
첫째로, 民主主義라고 하는 政治理念上の 요청이 있다는 것이다.
둘째로, 여론이라고 하는 것이 인제나 공익하고 일치하는 것은 아니나 이를
경시・ 의미한 정책의 적용 가능성도 문제지만 이를 강요하다 보면 그 정책은
형식주의화하고 마는 결과가 되는 것이다.

셋째로, 執政者는 국민의 지지를 얻을 수 없이 정치적 불안을 조성하게 될 뿐만
아니라 그들이 원하는 재선도 어려워지는 것이다. 그러므로 정책의 내용이 여
론이나 격차가 큰 경우 국민에 대한 선두・PR을 통한 여론의 변화에 노력하는 것
이 요구되는 것이다.

그러나 이 경우 중요한 것은 정책의 내용이 공익성과 부합되는 동시에, 선두
의 내용・방법에 있어 신뢰성을 지니고 있어야 소자의 성과를 올릴 수 있는 것
이다. 30)

따라서 여론에 대한 배려가 중요하지만 막상 정책결정자로서 일을 하게 되면
다음과 같은 몇 가지 어려운 문제에 부착하게 되는 것이다.

첫째로, 일반 국민의 여론이라고 하지만 모든 국민이 동시에 같은 비중으로 이
의 형성을 참여하는 것도 아니며, 현실적으로는 인재나 비즈・롭과 더론저로서
에 의하여 크게 영향을 받거나, 경우에 따라서 집권자에 의하여 바람직하지 못
한 영향을 받을 수도 있는 것이다. 30) 따라서 진정한 민의의 파악 자체가 근본
것이 아니라고 하는 것이다.

둘째로, 여론이란 많은 경우 공익과는 일치하지만 경우에 따라서는 정보부족, 
단기적・ 감정적인 것 등에 저지친 영향을 받아 공익과 일치하지 않는 경우가
있습니다. 따라서 공익의 이름 아래 여론과 다른 정책결정을 할 필요가 있음을

인정하나 어느 선거의 인정한 것이라 또한 공익의 심명을 달성하는 것을 어떻게 식별할 수 있었는가는 하는 것이다.

세서로, 선거가 주기적으로 이루어지고 있는 국가에서 여론이 선사 간정한 의 미의 공익에 어긋나다고 해서 누가 여론에 어긋나는 결정을 할 용기를 가질 수 있었는가는 하는 것이다.

대책으로, 이러한 결정의 가부, 평가를 누가 공교육적으로 올바르게 판단할 것인 가 하는 문제들이 제기된다고 하겠다.

이러한 어려움이 있기를 하지만 우리와 민주주의 여론 정치라고 해서 여론에 어긋나는 결정은 일체 인정하지 않아서는 안되며, 전정한 예국자는 그러한 결정을 자기의 정책을 결정할 용기를 가져야 하며, 이러한 결정에 다량 판정, 평가는 얼마 만큼 시간이 경과한 다음 선거에서 이루어질 수 있다는 점에서 자 유심리를 통해서 책임을 지지 않는 독재정과 구별될 수 있다고 하겠다. ③②

Ⅶ. 政務官

여기의 政務官이라면 광의로 대통령까지 포함되거나 각 부처의 장・차관과 身分이 나 地方가 여러가지로 다름 뿐만 아니라 行政學의 일차 대상은 행정조직을 줄리 산 행정 현실이라는 점에서 여기서는 일차적으로 장・차관을 대상으로 하여 중 정적으로 논하고 난 다름 이들과 대통령과의 관계를 언급하려고 한다.

각 부처에서 정책의 최종적인 결정권은 정치적으로 책임지는 政務官이 장악하는 것이 책임 정치의 입장에서 바람직하다. 왜냐하면 이들은 명의의 체제에서 봉 사하는 고급공무원에 비하여 전문성에서 뒤쳐지지만 정치적 판단력이 우수하여 정책과 인 문제면의 정책을 보다 정확하게 할 수 있다고 판단되기 때문이다.

그리므로 이들은 정책적인 문제로 되는 것을 스스로 제시하거나 부하들로부터 제시를 받아 이들에 대한 해석적 정규를 부하들에게 지시하게 되는 것이다. 이에 따라 行政官이 주로는 전문적으로 치우쳐 있는 여러 분야의 참여를 통하여 여러 가지 대안이 제시된 경우 政務官이 이 중에서 최종적으로 하나의 대안을

③1) ibid., pp.20-21. 미국의 연방 및 주정부의 경우 여론의 인치도는 약 40〜70% 를 한다.

선택하는 역활을 하게 되는 것이다.

이 때 우리의 경우 이러한 문제는 정무관이 행정관에 대한 지지의 내용을 어느 정도 구체적으로 제시하느냐 하는 것이다. 왜냐하면 우리의 상하관계가 전 위주의적이고 부하는 상관의 의도에 지나치게 영향하는 경향이 있기 때문이다. 그러므로 정책을 통한 해결의 방향이 일단 제시되면, 그것이 어느 정도 대반한 것이라 하더라도 다른 보람들이 부하를로부터 제시되어 수정될가능성을 적지 못한 것이다.

그렇다고 방향의 제시를 하지 않은 경우 우리의 상관은 부하를 믿지 못하여 안해 하는 것이다. 그렇다고 자신의 심리적 만족을 위하여 방향 제시를 해 놓고 연구하게 하면 그것은 무용중이 되는 것이다. 그러므로 상관은 의도적으로 이상의 힘을 밀어 사전에 방향 제시는 하지 않는 것이 바람직하다고 하겠다.

따라서 여기서 문제가 되는 것은 정무관과 행정관의 관계이며 가장 바람직한 것은 전문성을 지닌 행정관과 정치성을 지닌 정무관간의 분열과 통합이 잘 이루어지는 것이라고 하겠다. 이를 위하여 정무관은 행정관이 전문적인 견해를 주지 않게 할 수 있는 기회를 주어야 함과 동시에 경험할 줄 알아야 하며, 행정관은 정무관의 의도를 상당히 많고 그의 전문성으로서의 성실한 견해를 할 수 있는 용기를 가지어야 하는 것이다.

이러한 정책결정단계에서 가장 바람직한 것은 가급적 행정인들간의 계층 의식을 떼내 솔직한 집단토론을 가치는 것이라 하겠다. 

日本에서는 품의제에 따라 많은 사람의 참여와 전면의 의인이 있고 있어 우리와 달리 계층간의 권력의 불균형이 심하지 않으며 의사결단도 대체적으로 잘 이루어지고 있는 것 같다. 그러므로 그의 결정의 성격의 임의적약도가 크지 않으며 행정관의 협이 상대적으로 경직한 나라로 평가되고 있다.

일단 이와 같이 상하계층간에 솔직한·전설적인 토론, 대화를 거친 후 정무관에 의하여 결정이 이루어지면서 선사 그 내용이 行政官의 의전과 상관된 것이라 하더라도 충실히 집행에 힘쓰는 데도를 갖는 것이 부하의 상관에 대한 진정한 의의의 충성심에 부합되는 행동이라고 하겠다.

이러한 역할을 책임있게 수행하기 위하여는 정무관의 경우 정책결정자로서의

14) 日本経営協会, 「90年代 日本の行政」, (東京：日本経営出版社，1981)，p.23.
능력 자질이 요청되며 이의 내용은 행정관의 경우도 거의 동일한 것이 요청되겠으나 차이가 있다면 행정관의 경우에는 보다 전문적인 지식, 기술이 필요로 되는데 반하여 정무관의 경우는 보다 정칙적인 판단력, 적관력이 요청된다고 생각된다.

이의 내용을 보다 구체적으로 지적하다면36), 첫째 사회의 복잡한 상황을 분석·정리하고 이를 개념화·체계화 할 수 있는 능력, 둘째 불화실한 미해를 다루고 예측할 수 있는 능력, 세째 기능성에 대한 적관력과 동찰력, 넷째 타인의 말을 경청한 후 이는 태도, 그리고 다섯째로 창의성, 정리, 성실성, 책임성의 소유 등을 들 수 있다.

(parseFloat) 다양한 범주가 사회적인 시야와 관련 능력을 가질 것과 이에 따른 용기 있는 건설을 할 것은 행정관 출신 정무관에 기대하기는 어려운 점이 적지 않다는 것을 우리는 여러 번 체험하였다. 그러므로 우리도 앞으로는 가급적 행정관이 곧 바로 정무관 특화 장관이 되는 것 보다 일반 지역구 의원이 되어 전기를 체험하고 성장 생활을 거친 후 의원으로서 정무관이 되는 것이 바람직하다고 하겠다.

성의 논의는 정무관이 그들의 부하인 행정관과의 관계를 검토한 것이나 전문한 바와 같이 많은 경우 중요한 견점을 정무관이 내리기 전에 그들의 상관인 대통령실과의 접촉을 거쳐게 되는 것이 우리의 관행이라고 하겠다. 이 경우 정무관이 대통령실을 대하는 태도는 행정관이 정무관을 대하는 태도 이상으로 상하의 격차에 부합함을 이루고 있다고 평가하는 것이 옳지 않아 생각된다.

이의 주된 이유는, 첫째 대통령이 직접으로 막강한 권한을 갖고 있다는 것, 둘째 정무관의 경우 의견을 전한 경우를 제외하고 이 자리에 대한 매력을 다 partida 한때의 행정관의 경우와 같은 신분보장이 없으므로 더욱 예측성을 전제가 되는 것, 세째 이러한 관계는 대통령 개인에 대해서만 아니고 정치상의 차이에 있어서 대통령실의 보좌관, 비서관 등과의 관계도 유사하다고 하는 것이다.37) 왜냐하면 이들이 언제 어떠한 정보를 대통령에게 전달하게 될지 모르며 경우에 따라서는 대통령의 개인적 신탁을 더 받고 있는 경우가 있기 때문이다. 우리의 경우 축소에 있다고 하는 것과 신탁을 받고 있다는 것이 환리

---


7) 鄭正信, 政策決定論, pp.587-9.
미치는 영향이 대단히 크기 때문이다.

이상 여섯 종류의 범주로 나누어 참여자들 집단에서 도출되는 결정은 상관(대통령, 정무관)에 의한 권위주의적 결정은 바람직하지 못하다는 것이다. 자금적, 물리적, 혹은 사람의 참여를 통한 집단과정을 거치는 것이 필요하다. 이를 구현할 수 있는 우리의 방법은 정무관인 상관이 스스로 선도하거나 그렇지 않으므로 행정관들이 집단적인 영향력을 미치는 것인데 우리의 경우 행정인의 단체가 구성되어 있지 않아 어려울 것이다. 그러므로 이러한 좋은 방법을 확보하는 방안이 전계 없음은 간단한 일이다.

또와 같이 합으로써 사람으로서 할 수 있는 최선의 노력을 다하게 되는 것이라고 할 수 있었겠xae, 이와 같은 노력을 했고 현재의 인간만의 능력으로서는 얼마나 향미적인 결정을 할 수 있나 하는 것이 의심스러운 것이 실정인 것 같다. 이에 본 절에서 우리는 새로운 결정을 할 적에 접속한 자세로 끝없이 최선책을 탐색하는 노력이 필요하다고 하겠다.

Ⅶ. 행정인의 역할

오래 전부터 행정인이 경제침장을 하는데 어느 정도의 자유적인 결정권을 행사하고 있는가 또는 행사는야 하는가에 관한 논의가 전개되어 왔다. 이러한 논의에 대한 시기별 서술을 의하고 논의·주장을 내용을 단순화시켜 정리하면, 현정에서는 대통령 소극적인 역할 즉 스스로 결정할 수 있는 자유성을 부정하기나 이를 인정하는데 대통령의 입장을 있는가 하면 반대로 다른 현정에서는 대통령 크게 인정하려는 입장이 있었다고 하겠다.

정치의 입장은 측면의 전형적인 다수의론자들과 이들과 이유, 내용은 다르지만 Max의론자들이라고 하겠다. 이와 반대로 후자의 입장은 자기 내용은 다르지만, 국체主義, "에리트"의론자, Max Weber, 및 경제적의론자들을 들 수 있을 것 같다. 38)

정치의 경우 즉 자유성에 대하여 소극적·부정적 입장을 취하는 주장을 다수의론자는 행정인의 역할을 사회내의 간섭을 소극적으로 조정·타입하거나 그들이 원하는 것을 성실히 제공하는 것으로 국한되어야 한다고 주장함으로써 문자 그대로 공급론을 외면하고 있는 것이다.

---
이와 같은 입장이지만 marx論者는 내용에 있어서階級論의 시작에서 行政人은 가분가 계급에 예속되어 있다고 하는 점에서 소국론을 전개하고 있는 것이다.

그러나 多元論의 경우 종산혁명 전후의 상대적으로 단순하고 동질성을 지닌 사회에서는 그러한 주장도 있을 수 있으나, 금일과 같이 고도로 산업화・전문화되고 있을 뿐만 아니라 신속한 변화가 끊임없이, 수시로 야기되고 있는 상황에서는 行政人에게 재량・자율을 부여하지 않을 수 없다고 하는 것은 물론, 이 미 會의 동질성이 약화되고 여러 단체, 계층간의 갈등・경쟁이 심한 상황에서는 그들의 소국적 역할로만은 현명한 결정을 기대할 수 없으며 자칫하면 공익성이 혼란 저하될 가능성을 가지게 되는 것이다.

이 한 점에서 marx論의 주장은 多元論의 입장과 유사하다 다만 계급론의 시각에 보았다고 하는 점에서 자본주의 발전의 초창기에는 타당성을 지닌 분석・주장을 따르고 할 수 있었으나 이미 이 단계를 넘어선 산업사회・민주주의의 行政人의 역할로서는 타당성이 타당한 의심이 된다고 하였다. 왜냐하면 자본가 계급의 이익만 대변할 수 없게 되어 있기 때문이다.

이 한 점에서 行政人の 自律性을 인정하는 주장이 옳다고 판단되는데 여기에도 진술한 바와 같이 우리가 현재 관심을 가질 필요가 적어진 비민주적・國家나 行政이 거의 전면을 장악하고 있는 體制을 대상으로 하는 것 보다 산업화된 민주사회를 대상으로 고려하는 경우, 自律性이라고 하더라도 제한된 범위 내의 자율성을 의미하는 것으로 우선 중하여야 할 것이다.

왜냐하면 군주국가, 현존 공산국가의 경우 거의 제한 없는 자율성을 장악하고 있다고 할 수 있기 때문이다. 유교를 이념으로 하는 군주국가나 공산국가의 경우 이러한 점에서 유사하다. 차이가 있다면 유교의 경우 이념상으로는 일반국민을 위한 윤리사상을 강조하고 있는데 비하여 공산국의 경우는 근로자를 위한다는 점에서 역시 계급성을 지니고 있다고 하는 점이다.

이 시대 소국론과 적국론의 견해 차이는 기본적으로 그 나라의 소위 國家와 社會, 관여함에 관계와 民權관의 力學関係의 차이에 기인한다고 볼 수 있다. 社會의 협에 근력해서 國家를 존중하는 것이가 소국론이 되고 반대로 계속 國家, 官權에 두고 서고 社會에 대하여 지배적인 위치에서 서게 되면 적국론을 주장하게 된다고 분석・평가할 수 있었다. 39)

그러나 이와 같이 대조적인 양론이 다 같이 현재 특히 앞으로 우리가 지향해야

39) Forrest D. Colburn, ibid., pp.488-89.
나가 3. 있는 민주·資本主義社會의 경우 적합하지 못하다고 볼 때, 일정한 범위내의 自律性을 인정하고 이를 책임있게 행사하게 하는 方案이 강구되는 것이 바람직하다고 하겠다.

이 경우의 레임시 범위 내에서 인정하여야 하는가의 주요 이유를 들면 다음과 같다.

첫째, 産業化의 전개로 社會人들간의 이해관계의 감동이 심화되어 行政人의 소극그로 인해 일관되며 그들간의 이해관계의 타협, 조정이 용이하게 이루어지기 어려운 경우가 많이 탄생한다고 하는 것이다.

d) 고도의 전문화, 과학 기술의 발달은 이러한 문제 해결을 담당하고 있는 行政人들에게 쉬운가 좋으나 재량의 여지를 많이 줄 수 밖에 없는 것이다.

세째, 과학, 기술, 교통 및 통신의 급속한 발전 때문에 수시로 발생하는 예상할 수 없는 문제, 사건 등을 대처하는데 시간적 여유가 없다고 하는 것이다.

따라서 정책에 상시 있는 행정인에게 사건해결을 일단 하게 하고 책임의 문제는 사후에 협의 하는 수밖에 없는 경우가 적지 않은 것이다.

이 런 논의는 현대산업사회가 탄생하게 되는 공동체적 특성이 있다고 할 수 있으며 불가피한 측면의 문제라고 할 수 있겠으나, 다음의 내용에서 논의는 둘째 이 룬을 수 있는 논의라고 하겠다.

네째, 公立, 공정과 관계되는 건체로서 공익을 과정에 따르면 자율성의 여지가 없겠으나 과정에 100% 따르지 않고 部分의로 실체의 입장도 받아 들인 태도 자율성의 여지는 주는 것이 바람직하다고 하겠다.

수권은 특수 이익의 추구자들간의 타협이 인제나 국가 전체의 이익과 일치한다고 볼 수 없는 경우, 특수 영리에 종사하지 않고 공익, 이 중에서도 국가 전체의 이익을 누우보나도 열려할 것이 요구되고 있는 행정인들에게 한정된 범위내의 자율성을 인정하는 것이 보다 공익 중점에 이바지하는 길이라고 생각되는 것이다. ⁴⁰¹

물론 이 경우 우리가 주의를 할 것은 이들이 전술한 바와 같이 임명된 관료 라고 하는 점에서 기본적인 제한점이 있음을 경시해서는 안된다고 하는 것이 다. 따라서 민주적으로 제정된 法의 범위내에서 자율성을 인정하고, 사후에 그 과정을 갖는 절차를 한 경우에 대하여는 책임을 묻는 것이 소홀히 되어서는 안된다고 하는 것이다.

이러한 점에서 현재 우리의 경우 문제가 되는 것은 行政人들이 인습적으로

⁴⁰¹( ) Aaron Wildavsky, op. cit., pp.754-5.
것고 있는 권력관(權力至上・權威主義)과 이에 따른 잘못이 있게 되고, 議員
身分이거나 이를 회피하는 行政人的情形락대한 정치자금의 소요와 행정인에
대한 박탈으로 인한 돈의 소요 등은 富의 소지자에게 의존적인 관계에 서게 됨
으로써, 행정인들이 공익의 수호 및 증진을 위해 바람직한 결정을 하는 것을
가로막을 가능성이 크다고 하는 점이다. 따라서 이러한 취약점을 시정하기 위
한 東조적 여건의 개선과 外的, 內的統制의 방안이 지속적으로 강구되어야 할
것이다.