

# 集權과 分權의 變數

朴 東 緒

## 目 次

1. 序論—研究目的, 對象 및 方法
2. 現 況
3. 變 數
4. 結 語

## 1. 序 論

우리는 解放後 民主主義를 政治理念으로 채택한 후 政治 行政體制를 이에 一致시켜야 하기 때문에 7년 28年間 계속 分權的 體制를 갖추어야 한다는 當爲의 規範的인 주장이 제창 되어 왔다.

그러나 이제 反하여 이러한 주장에 저항하는 힘이 작용함으로써 지난 歷史를 보면 分權化가 쉽게 이루어지지 않아 民主理念에 一致하는 分權的 體制가 이룩되지 못하였던 것이다. 물론 解放直後에는 다분히 수입된 理念에 대한 信奉도가 높아 이의 힘으로 民主主義에 一致되는 方向으로 諸統治構造 즉 憲法, 政府組織法은 물론 대망하던 地方自治法도 1949年 12月에 制定되었다.

그러나 自體의 核心이라고 할 수 있는 地方議會가 구성되거나 自治團體長이 선거에 의하여 당선되고 이들에 의한 운영이 지속된 기간은 극히 짧았다. 그러므로 政治理念과 그의 具現間에는 상당한 不一致가 지속되어 왔던 것이다.

이와 같이 不一致가 存在하는 것에 대하여 爲政者들은 계속 말로는 「分權的 體制를 이룩하겠다」고 行動으로 뒷받침 안되는 약속을 하여 왔다. 이러한 약속을 말로만이라도 하게 되는 이유는 이들의 경우 民主主義라고 하는 理念의 當爲性을 正面으로 否定할 수 없었기 때문이다.

그러나 1952년에 이루어진 憲法改正에서는 明文으로 附則에 地方自治는 언제 이루어질지 모르는 統一이 이루어 질 때까지 하지 않겠다는 규정을 삽입하고 있다. 5·16 후에도 계속

野黨의 질의 주장에 언제나 수동적으로 몇몇하지 못한 위치에서 답변을 회피하거나 지연작전을 써 오다가 이제는 正面으로 규정하기에 이른 것이다.

이와 같이 우리는 지난 28年間 集權 分權에 관하여 政治, 行政에 關心을 가진 사람들간에 當爲的 現實的인 여러 가지 立場에서 이에 대한 論爭을 적지 않게 벌여 왔으나 결과적으로 점점 民主理念과는 거리가 먼 方向으로 制度化되어 가고 있다는 것이다.

그러므로 이러한 문제에 關心을 갖는 學徒로서 무슨 要因이 一般的으로 集權化 또는 反對로 分權化의 方向으로 움직여 나가게 하느냐 하는 것이다. 즉 集權化와 分權化의 變數에 관한 것이다. 따라서 보다 구체적으로 지적하면 集權化와 分權化에 作用하는 變數로서는 어떠한 것이 있을 수 있으며 이러한 變數들이 어떠한 경우에 集權化 또는 分權化의 方向으로 영향을 미치게 하느냐 하는 것을 규명하고자 하는 것이다.

이러한 變數가 규명되면 우리는 어떤 나라의 경우든지 現實的으로 集權과 分權의 關係가 어떠한 線에서 낙착하게 될 것이라고 하는 것을 예측하는데 크게 도움을 줄 것으로 생각되며 이와 類似的한 연구를 비교적인 方法을 써서 1964年에 行政組織 內部에서의 政務官과 行政官間의 境界線에 관하여 한 적이 있었다.<sup>(1)</sup>

이러한 연구목적을 밝히면서 分明히 하고자 하는 것은 여기서 사용되고 있는 集權 分權의 개념인 것이다. 우리 나라에서는 用語의 分化가 이루어지지 않아 集權, 分權이라고 하는 用語밖에 없으나 英語에서는 分化가 많이 이루어져 우리는 分權에 해당되는 것으로서 decentralization, concentration, devolution 등이 있으며 이들의 뜻을 論者에 따라 개념규정을 달리하고 있음을 볼 수 있다.<sup>(2)</sup>

그러나 우리의 關心은 이러한 用語의 分別, 分化 보다도 意思決定이 한 조직안에서 어느 階層에서 이루어지느냐 또는 中央과 地方一線機構間에 어디에서 이루어지느냐를 기준으로 分權과 集權의 개념을 파악하려는 것이다. 그러므로 많은 決定이 上位層 또는 中央機關에서 주로 이루어지면 集權化되었다고 하는 것이고 이와 反對의 경우는 分權化되었다고 규정하려는 것이다.

이러한 研究의 대상은 原則的으로 모든 나라의 行政組織이 될 것이다. 왜냐하면 集權과 分權의 關係는 規律하는 變數를 우리의 경우만이 아니라 모든 나라에 適用될 수 있는, 즉 보다 普遍的으로 妥當性 있게 하려고 하기 때문이다. 그러나 研究者가 놓여 있는 位置가 한국이므로 자연히 또는 무의식 중에 한국의 行政組織이 보다 큰 比重을 차지하게 될 것으로 생각된다.

(1) 朴東緒, 「政務官과 行政官」, 行政論叢. 2卷 1號 1964, pp.55-67.

(2) Harold F. Alderfer, *Public Administration in Newer Nations*, N.Y. Praeger, 1967, pp.53-4. 同一組織內의 上下階層, 中央과 地方機關 또는 法人體間의 關係에 따라 구별하고 있다.

더구나 研究方法에 있어서 原則적으로 여러 사람의 연구의 결과를 통한 문헌조사를 하고자 하였으나 補完的인 수단으로서 內務部와 忠南, 全南의 中間管理層에 대하여 1973年 2월에 질의서를 서부하여 조사도 하였으므로 한국의 현시점의 사정이 더욱 영향을 미쳤을 것으로 생각된다.

여러 부서 중에 內務部를 擇한 것은 全國的인 조직을 지니고 있는 가장 典型的인 行政組織임과 동시에 가장 集權과 分權의 論爭의 큰 焦點이 되고 있는 機關이기 때문이다.

忠南과 全南을 택한 것은 地理的으로 忠南은 中間地點에 있으며 全南은 가장 먼 곳에 있는 道の 中 하나이기 때문이며 各機關의 中間管理層을 擇한 것은 集權 分權의 문제에 있어서 가장 公平한 견해를 가질 수 있는 階層에 있다고 생각되었기 때문이다.

질의 방법은 內務部의 경우는 企劃管理室의 書記官에게 부탁하였으며 兩道の 경우는 副知事에게 부탁하여 송부하고 회수 하였으며 따라서 回收率은 다 70%를 上廻하였다.

이와 같이 하여 답에 응한 人員의 成分을 보면 다음과 같다.

### (1) 年 齡

出 生 年 度	人員數	%
1920年以前(53歲 以上)	10	2.83
1921—25年(48~52)	59	16.72
1926—30 (43~47)	79	22.38
1931—35 (38~42)	109	30.88
1936—40 (33~37)	63	17.85
1941—45 (28~32)	23	6.51
1946—50 (23~27)	3	0.85
1951年以後(22歲以下)	1	0.28
未 詳	6	1.70
合 計	353名	100.00%

最頻値가 40歲 前後로 되어 있으며 약 70%가 33歲로부터 47歲에 集中되고 있음을 알 수 있다.

### (2) 職 級

職 級 名	人員數	%
三 乙	195	55.24%
四 甲	155	43.91%
未 詳	3	0.85%
合 計	353名	100.00%

(3) 行政總經歷

年 數	人員數	%
1年— 5年	8	2.27
6年—10年	60	17.00
11年—15年	126	35.69
16年—20年	66	18.70
21年—25年	29	8.22
26年—30年	41	11.61
31年 以上	4	1.13
未 詳	19	5.38
合 計	353名	100.00%

最頻值가 11年~15年으로 되어 있으며 또한 年齡面에서도 40歲 前後로 되어 있는 것으로 미루어 보아 이들의 大部分이 5級부터 들어와 장기간에 걸쳐 內部昇進하고 있음을 알 수 있다.

(4) 中央에서의 勤務年數

年 數	人員數	%
1年— 5年	28	7.93
6年—10年	15	4.25
11年—15年	7	1.98
16年—20年	3	0.85
21年—25年	0	0.00
26年 以上	0	0.00
없 음	280	79.32
未 詳	20	5.67
合 計	353名	100.00%

353名中 現在 內務部 本廳에서 근무하고 있는 人員數가 33名이므로 地方의 二道에서 근무

(5) 地方에서의 勤務年數

年 數	人員數	%
1年— 5年	29	8.22
6年—10年	63	17.85
11年—15年	107	30.31
16年—20年	59	16.71
21年—25年	31	8.78
26年以後	39	11.05
없 음	9	2.55
未 詳	16	4.53
合 計	353名	100.00%

하는 320名中 中央에서 근무한 經驗을 가진 人員數는 不過 20名 밖에 안된다고 하는 것을 알 수 있으며 얼마나 交流가 안되고 있는가 하는 것을 알 수 있다.

(6) 學 歷

學 歷	人員數	%
中 高 校	146	41.36
大 學 以 上	202	57.22
未 詳	5	1.42
合 計	353名	100.00%

이들의 職級에 비하여 學歷은 상당히 높다는 것을 알 수 있다.

(7) 專 門 科 目

專 攻	人員數	%
自 然 科 學	82	23.23
社 會 科 學	55	15.58
人 文 科 學	67	18.98
未 詳	149	42.21
合 計	353名	100.00%

우리 나라의 公務員의 一般的인 例에 따라 이 경우에도 人文, 社會科學 專攻者가 自然科學 專攻者보다 많은 것을 알 수 있다.

(3) 軍 服 務 期 間

軍 服 務 期 間	人員數	%
免 除	72	20.40
1年—4年	171	48.44
5年—10年	8	2.27
11年以上	3	0.84
未 詳	99	28.05
合 計	353名	100.00%

이것을 질의 한 것은 5年 以上 근무한 職業軍人 出身이 많으면 이들과 非職業軍人 出身間에 어떠한 의견의 차이가 있지 않을까 하여 질의 항목을 넣었으나 5年 以上者가 3.11%(11名) 밖에 안되어 무의미하게 되었다.

2. 現 況

解放後 계속 民主政治의 原則에 따라 分權化시켜 나가야 한다는 規範的, 當爲的 主張에도 불구하고 自由, 民主黨時 이후 계속 集權化되어 왔다고 하는 것이 이 方面에 관심을 가진

사람들의 共通된 主張이었으며 近來에 와서는 이러한 當爲의 主張마저도 弱화되어가는 인상을 던져주고 있다.

이러한 주장을 뒷받침 하는 몇가지 事實을 우리는 다음과 같이 들 수 있을 것 같다.

첫째로 自由黨時나 民主黨時에는 地方議會나 自治團體長의 선거가 있어 이들이 선출되어 기간은 짧았으나 分權의으로 운영이 된 적이 있었는데 비하여 5·16後에는 法制上으로만 自治法이 있었으나 실제 선거에 따른 구성은 없었으며 이번에는 憲法附則에 統一될 때까지는 그의 구현을 보류한다고 하고 있다는 것.

둘째로 稅政이나 財政面에서 볼 적에 地方財政中 地方稅가 차지하는 地率이 1962年의 38%에서 10年 후인 1972年에 27%로 저하 되었으며 國稅는 同年間 18倍 증가 했는데 地方稅는 단 9倍이며 그나마도 서울特別市를 除外하면 6倍 밖에 되지 않으며 따라서 租稅中 地方稅가 차지하는 比率이 19.6%에서 11.3%로 低下되었다고 하는 것이다.<sup>(3)</sup>

이러한 數字는 全國을 平準化한 것이기 때문에 그래도 良好한 편이며 經濟力 및 財政力이 특히 미약한 郡의 경우는 歲入中 地方稅가 차지하는 比率이 10%도 안되는 곳이 있을 정도인 것이다. 울진군 같은 곳은 8% 밖에 안되고 있어 거의 全的으로 中央에 依存하고 있는 것이다.

이와 같이 財政적으로 依存도가 높은 狀況下에서는 地方機關의 自律性의 여지는 不可避的으로 위축될 수 밖에 없을 것으로 생각된다. 그러나 그렇다고 해서 分權, 自律性을 위하여 地方稅가 차지하는 比率이 100% 근처까지 접근해야 한다는 것은 아니다. 왜냐하면 그것이 바람직할지 모르지만 世界 어느 나라의 경우나 그와 같이 全國의 平均이 높은 國家는 없으며 또한 國內의 여러 地方機關間의 財政力의 격차를 완화시키거나 또는 國際關係로 인하여 훨씬 적은 比率 즉 大體로 40~50% 정도에 머무르고 있기 때문이다. 그러므로 地方機關의 自治나 分權을 위하여 財政의 自立度를 드는 경우에도 이것의 의도하는 바가 90% 内外를 의미한다고 해석할 수는 없을 것 같다.

그러나 우리의 경우는 현재 너무나 적은 比率 따라서 너무나 의존도가 높다고 할 수 있으며 여기에 人事權 기타 여러 가지 統制方法이 발달하고 있어 과거에 비하여 엄청나게 集權化되어가고 있다고 생각된다. 다만 이번에 貧富關係라는 점에서는 문제가 있지만 住民稅의 신설 부과는 地方稅의 比率을 높이고 또한 納稅人口의 數가 대폭 증가 한다는 점에서 政治行政的으로 國民 특히 수 많은 納稅者의 政治, 行政에 대한 관심을 일층 높인다는 意義가 있을 것으로 생각된다.

事實 과거 부터 최근까지 우리 나라 사람들이 놀랄 정도로 財政資金의 配分 또는 政策決定에 관심이 적었던 큰 이유가 여러 가지 있을 수 있었겠지만 가장 중요한 것의 하나는 納稅

(3) 金壽鶴 「改正地方稅制의 運營方向」, 地方行政, 1973年 2月, pp. 28-33.

者의 比率도 적고 額數도 적었다는 것이다. 그러나 이번에 住民稅의 신설 및 이로 인한 納稅者數의 급증은 國民의 政治 行政意識의 向上에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 생각되며 따라서 地方行政人은 보다 財政配分에 있어 民意에 대한 責任意識을 높여야 할 것으로 생각된다.

금년부터 적용될 住民稅의 신설로 약간의 變化는 있겠으나 이상과 같은 사정으로 地方機關의 依存度는 지난 10年間 특히 높아졌음을 알 수 있으며 따라서 중요한 決定이 中央에서 地方機關이나 地方民의 참여, 하의상달 없이 이루어져 적지 않은 行政上의 副作用 또는 逆機能을 초래하고 있으며 그의 代表的인 例가 山林法 및 우편에 있어서 갑자기 봉투를 규격화 하는 것 등이라고 생각된다.

이러한 事情은 역시 現職公務員들에게도 그대로 認知(perceive)되고 있음이 다음과 같이 나타나고 있다.

(1) 現在 우리 나라의 集權과 分權의 關係는

- ① 지나치게 集權化되어 있다. 45.3%
- ② 약간 集權化되어 있다. 46.2%
- ③ 兩者의 關係는 適切하다. 7.9%
- ④ 無 應答 0.6%

여기서 우리가 알 수 있는 것은 이들도 압도적으로 集權化가 지나치게 이루어지고 있다고 주관적으로 생각 인식하고 있음을 보여주고 있다. 물론 이러한 판단을 무엇을 기준으로 하고 있으며 이것은 어떠한 意義 즉 바람직하지 않다고 생각하고 있는 것만은 確實한데 무엇에 비추어 그와 같이 생각하고 있느냐 하는 것은 나타나고 있지는 않다.

다만 우리가 여기서 생각할 수 있는 것은 혹시 先進西歐諸國의 例에 비추어서 그렇다고 생각하는지 또는 지나치게 集權化됨으로서 政策決定이 不合理化하거나 行政의 非能率을 초래한다고 생각하기 때문이 아닌가 생각된다.

이러한 集權과 分權의 關係를 그들이 근무하는 機關別로 보면 다음과 같다.

勤 務 地	지나치게 集權化	약간 集權化	適 切	無 應 答	計
內 務	15 (45.45)	15 (45.45)	3 (9.09)	0 (0.00%)	33 (100.00%)
全 南	88 (45.60)	89 (46.11)	15 (7.77)	1 (0.52)	193 (100.00%)
忠 南	57 (44.88)	59 (46.46)	10 (7.87)	1 (0.79)	127 (100.00%)
計	160 (45.30%)	163 (46.20%)	28 (7.90%)	2 (0.60%)	353 (100.00%)

그들의 근무지가 中央에 있는 地方에 있는 답에 있어서 거의 아무런 차가 없으며 더구나

內務部 本部에서 근무하고 있는 직원 自身들도 現在 지나치게 集權化되어 있다고 생각하고 있다는 점은 극히 중요시 해야 할 문제라고 생각된다.

이와 같이 계속 集權化되어 왔으며 現在 內務部の 中間管理層까지도 스스로 지나치게 集權化되어 있다고 인지하고 있다고 하는 것은 그들의 判斷의 기준이 무엇이든 바람직한 것은 아니라고 생각한다.

그러면 이와 같이 集權化하는데 利用되는 一般的 手殺으로 「韓國行政論」(서울 法文社, 1972年, pp. 95-6)에서 筆者는 人事, 補助金, 事前承認, 指示命令, 監查, 報告 등을 여러 가지 중에서 가장 중요한 것으로서 들었다.

그러나 이들간의 比重의 정도는 아직 연구 조사한 것은 없어 이 저서를 집필한 당시까지의 경험 지식에 비추어 가장 比重이 크다고 생각되는 순서에 따라 전술한 순서대로 나열한 것이다. 이번 조사에서는 이들간의 比重을 알아 보기 위하여 다음과 같은 質問을 던졌다.

現在 우리 나라에서 가장 효과적인 中央統制 또는 集權化의 수단으로 이용되고 있는 方法을 두개씩만(꼭 들어주십시오)

- ① 人事      ② 財政, 豫算      ③ 事前承認      ④ 指示命令      ⑤ 監查      ⑥ 報告

이에 대한 답의 결과는 다음과 같다.

	첫 제 답 人員數(%)	둘 제 답 人員數(%)	合 計	合 計 %	%
人 事	181 (51.27)	0 (0.00)	181	51.27	25.64
財 政 豫 算	141 (39.94)	138 (39.09)	279	79.04	39.52
事 前 承 認	7 (1.98)	36 (10.20)	43	12.18	6.09
指 示 - 命 令	11 (3.12)	96 (27.20)	107	30.31	15.16
監 查	2 (0.56)	59 (16.71)	61	17.28	8.64
報 告	0 (0.00)	9 (2.55)	9	2.55	1.27
無 應 答	11 (3.12)	15 (4.25)	26	7.37	3.68
合 計	353名 (100.00%)	353名 (100.00%)	706名	200.00%	100.00%

우선 첫 제 답에서는 「韓國行政論」에서 지적한대로 人事가 제일 比重이 큰 것으로 제시되었으며 둘째도 財政, 豫算으로 되어 있어 예상과 一致되며 그 다음의 것은 거의 보잘 것 없는 것으로 지적 될 정도로 人事와 豫算에 集中되어 있음을 알 수 있다.

그러나 두번째로 지적된 것 中에는 人事는 없고 여전히 豫算은 많이 지적되어 있으며 다음이 指示 命令이며 監查 事前承認인데 이 兩者를 「韓國行政論」에서와 같이 합치면 指示 命令 보다도 더 중요시 되고 있음을 알 수 있다.

이와 같은 결과는 人事 豫算이 壓倒的으로 중요시되고 있으며 다음에 指示 命令, 事前承認, 監查 등이 거의 비슷하게 중요시 되어 있고 報告는 가장 比重이 적은 것으로 인지되고



있다는 것을 알 수 있다.

이러한 集權化 또는 統制의 手段으로 利用되는 것에 관한 인지는 그들의 근무지나 근무년 한수와 거의 關係 없이 견해가 일치되어 있는 것으로 나타나 있음을 우리는 다음의 두 표에서 알 수 있다.

方法 勤務地	人 事	豫 算	事前承認	指示命令	監 查	報 告	無應答	計
中 央	17 (25.76)	26 (39.39)	4 (6.06)	10 (15.15)	6 (9.09)	1 (1.52)	2 (3.03)	66 (100.00%)
全 南	99 (25.65)	152 (39.38)	24 (6.22)	59 (15.28)	33 (8.54)	5 (1.30)	14 (3.63)	386 (100.00%)
忠 南	65 (25.59)	101 (39.76)	15 (5.91)	38 (14.96)	22 (8.66)	3 (1.18)	10 (3.94)	254 (100.00%)
計	181 (25.64)	279 (39.52)	43 (6.09)	107 (15.16)	61 (8.64)	9 (1.27)	26 (3.68)	706 (100.00%)

\*첫째와 둘째를 합정한 것임

方法 總勤務年數	人 事	豫 算	事前承認	指示命令	監 查	報 告	無應答	計
1年-1年	35 (25.74)	54 (39.70)	8 (5.88)	21 (15.44)	12 (8.82)	1 (0.74)	5 (3.68)	136 (100.00%)
11年-2年	98 (25.52)	152 (39.58)	24 (6.25)	58 (15.11)	33 (8.59)	5 (1.30)	14 (3.65)	384 (100.00%)
21年以後	38 (25.68)	58 (39.19)	9 (6.08)	22 (14.87)	13 (8.78)	2 (1.35)	6 (4.05)	148 (100.00%)
無 應 答	(10) (26.32)	15 (39.47)	2 (5.26)	6 (15.79)	3 (7.90)	1 (2.63)	1 (2.63)	38 (100.00%)
計	181 (25.64)	279 (39.52)	43 (6.09)	107 (15.16)	61 (8.64)	9 (1.27)	26 (3.68)	706 (100.00%)

### 3. 變 數

현재 우리나라의 現職公務員 특히 內務部의 공무원들까지도 지나치게 集權化되어 있다고 주관적으로 생각하고 있음을 알 수 있는데 그들이 그와 같이 判斷하는 기준은 同一하지도 않을 것이며 또한 현재로서는 明確히 알 수 없으나 우선 여기서 가장 合理的인 기준을 제시하면 다음과 같이 표현될 수 있을 것 같다.

즉 하나의 組織이거나 또는 政治社會이든 그들이 지니고 있는 資源을 國民이 원하는 일을 위하여 가장 效率的으로 利用할 수 있는 體制라고 할 수 있겠다.

이와 같이 合理的인 기준 또는 목표를 제시하는 경우 이를 이룩할 수 있으려면 同一組織 內部에서는 分業이 잘 이루어져야 하며 여기서 우리가 현재 관심을 갖는 것이 종적분업이라고 한다면 우선 階層의 수가 큰 조직의 경우에도 셋을 초과하지 않는 것이 바람직 할 것으로

로 생각된다.<sup>(4)</sup>

왜냐 하면 종적인 分業이라고 하는 점에서 보면 上部의 政策決定, 下部의 執行, 中間階層의 調整 등으로 나누는 것이 가장 合理的이기 때문이다. 이와 같이 나누어지면 이에 적합한 能力을 가진 人力이 배치되어야 하는 것은 당연히 요청되는 것이며 따라서 대학을 나온 사람이 一線機關의 下位層에 배치되고 있음은 큰 모순인 것이다.

그러나 크게 보면 하나의 政府組織에 내포되었으나 상술한 바와 같은 同一組織의 문제가 아니라 中央과 地方機關間의 關係 특히 地方分權, 自治의 문제는 최소한도 다음의 세가지 條件이 어느 정도 充足되어 있는가를 기준으로 하는 것이 바람직할 것 같다.

첫째로 ① 地方民의 教育정도 : 地方自治의 核心은 地方民의 政治, 行政에의 참여에 있는 것이며 이것이 合理的으로 이루어지고 그의 效果가 크려면 참여자 자신들의 教育의 정도가 일차적으로 문제시 되기 때문이며 이의 정도를 어느 정도로 요청하느냐 하는 것은 相對的인 것이겠으나 現在까지의 우리 나라에서의 경험적인 연구의 결과로서는 國文解得 정도 만으로도 엄청나게 文盲者에 비하여 政治, 行政에 대한 이해도, 관심도가 높게 나타나고 있다는 것이다.

둘째로 ② 地方의 財力 : 여기서 중점적으로 고려되어야 할 것은 財政自立도와 地方民中의 納稅者의 比率인 것이다. 전자의 경우 自立도가 서울市와 같이 높아야 한다는 것은 아니나 現在 우리 나라의 많은 郡의 경우와 같이 10% 미만이어서는 곤란하다는 것이며 많은 他國의 경우 大體로 50% 근처에 이르고 있는 것이다. 후자인 納稅者比率인 경우는 이것과 政治行政에 대한 關心도와 밀접한 관계가 있기 때문이며 이는 높을 수록 바람직하나 이번의 住民稅는 이점의 점에서 상당히 큰 효과를 가져 올 것으로 생각된다.

끝으로 ③ 意見傳達 : 가장 중요한 것인데 종래 제일 등한시 된 것이다. 왜냐하면 그 地方의 사정에 대한 것은 물론 그들이 선출한 政治人들의 活動에 관한 상세한 의사전달 없이 統制란 있을 수 없기 때문이다. 따라서 여기서 고려되어야 할 것은 그 地方에 언론기관의 存在 與否와 그의 구독 정취율을 들 수 있겠다.

이상과 같은 논의는 처음에 밝힌바와 같이 어디까지나 合理的인 것이고 현실적으로는 이와 같이만 될 수 없는 것이다. 그러므로 현실적으로 이상의 기준은 當爲的 規範的인 성격을 띠게 되며 가급적 그와 같이 되었으면 하는 것이다.

이러한 合理的인 것 외에 여러 가지 요인이 복합적으로 作用하여 전술한 바와 같이 현재 많은 사람들의 생각에 지나치게 集權化 되어 있다고 느껴질 정도로 集權化되어 있는데 종래에는 이것이 너무 바람직 하지 못하다는 것을 爲政者 自身들도 느껴 말로는 언제나 가까운 시일안에 分權化하도록 하겠다는 「변명」을 하여 왔다.

(4) 朴東緒, 『國行政論』, 서울, 法文社, 1972, p. 193.

그러나 近來에 이르러서는 이러한 변명을 하려는 태도를 바꿔 正面으로 이를 否定하려는 태도, 정치 이 나타나고 있다(최근의 憲法改正). 이와 같은 위정자의 태도 변화의 原因으로서 무엇을 생각할 수 있을까? 종래에는 集權化를 正當化하는데 제일 크게 지장이 되었던 것이 民主政治·地方自治의 不可缺性이었는데 대하여 최근에는 이를 統一, 安保 또는 發展 등과 관련시켜 감으로써 集權化를 合理化, 正當化 하려는 것이다.

確實히 우리는 종래 集權, 分權의 문제를 너무나 政治的 側面 그것도 民主主義, 參與타고 하는 側面에서만 보아왔으며 언제나 集權化는 逆機能단을 초래한다고 믿어 왔으며<sup>(5)</sup> 따라서 어떻게 보면 우리 自身에 편견이 심했고 너무 좁은 시야에서만 고찰해 왔다고 볼 수 있다.

이러한 편견이 近來에 이르러 어떠한 면에서는 시정되어 가기도 한다고 볼 수 있다. 왜냐하면 우리도 과거에 發展模型을 英美에서만 구해 왔는데 비하여 近來에는 시야를 넓혀 汎世界的 즉 共產社會와 같이 고도로 集權化된 國家의 模型도 있는가 하면 政治理念은 전혀 다르지만 日本과 같이 集權化된 體制를 지나면서 發展을 이룩한 國家도 있음을 우리는 經驗的인 사실로서 알고 있기 때문이다.

그러므로 우리는 이제 과거와 같이 集權, 分權의 문제를 언제나 特定理念을 당연한 전제로 하고 이것과만 결부시켜 생각하는 方法을 지양하고 보다 보편적, 과학적, 객관적인 입장에서 이 문제를 검토하고 우리가 指向할 發展目標과 관련시켜 이 문제를 생각해야 할 때가 온 것으로 생각된다.

그러한 意味에서 우선 우리가 정확하게 파악하여야 할 것은 어떠한 경우에 政治 行政組織은 集權 또는 分權의 方向으로 움직이느냐 하는 것을 파악하는 것이다. 따라서 현재까지 여러 사람이 연구한 결과를 종합 정리하여 일단 「韓國行政論」(p.192)에 다음과 같은 다섯 가지를 들었다.

① 執權者나 國民의 政治理念 및 性格, 政治理念으로서 民主 보다 共產主義, 性格에 있어 權威主義의 性格의 경우 集權化의 가능성이 크다<sup>(6)</sup>.

② 組織의 規模 및 歷史, 즉 규모가 작거나 창설기에는 集權化의 가능성이 크다.

③ 組織의 資源, 즉 人力 및 財力에 관한 것으로서 下位層 및 地方의 人力이 우수하지 못하거나 財力이 약할 때에는 集權化의 가능성이 많아지기 때문이며 우리의 경우 지난 10年の 歷史가 이에 해당한다고 생각된다.

④ 交通 通信의 발달이 클수록 集權化의 가능성이 커진다. 例로서는 같은 集權體制이지만 李朝에 비하여 現在의 共產國이 훨씬 集權化되어 있는데 이를 크게 도우는 것이 교통 통신의 발달이며 또한 조직내에서의 여러 가지 전자통신기술의 발달을 들 수 있다.

(5) Saul M. Katz, *A System Approach to Development Administration*, CAG, ASPA, 1965, p. 49.

(6) Amit u Etzioni, *Modern Organization*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1964, p. 28.

⑤ 國內外的 사정, 즉 外部로부터의 위협과 國內적으로 計劃된 발전을 추진하는 경우 集權化의 가능성이 크다고 하는 것을 들었다. 그러나 여기의 후자는 分離시켜 별개의 항목으로 설정하는 것이 옳을 것 같다.

이상과 같은 다섯개의 要因을 再整理하고 몇개를 더 추가하여 다음의 여덟개로 分類했다.

- ① 交通 通信手段의 발전
- ② 組織의 規模
- ③ 發展의 촉진
- ④ 中央과 地方의 資源—人力 및 財力
- ⑤ 傳 統
- ⑥ 政治 行政人的 理念, 性格
- ⑦ 政治 行政人的 利害關係
- ⑧ 國內外的 情勢—安保

여기서 ⑦간의 설명을 요하는 것은 ⑦의 要因이며 이의 뜻은 政治 行政人的 동기가 公共奉仕 보다도 自身の 權力이나 富의 蓄積에 있는 경우 集權化의 가능성이 많다고 하는 것이며 우리의 경우 이 요인이 分權化를 어렵게 하는 큰 요인중의 하나인 것으로 생각되었기 때문이다.

이와 같이 8大變數로 정리되었으나 처음부터 이와 같이 정리된 것에 대한 질의를 하게 되면 이러한 方向으로 답을 물고 간다거나 또는 강요하게 되기 쉬워 이는 질의서의 맨 끝에 문기로 하고, 처음에는 아무런 變數를 제시하지 않고 다음과 같이 open end 로 문의를 하고 이와 대조하기 위하여 끝에 上述한 바와 같은 질의를 한 것이다.

「現在 우리나라에서 集權化를 촉진하는 主要 要因은 무엇이라고 생각하십니까(꼭 기입 해주세요).

- (1)
- (2)
- (3)

이에 대한 답을 보면 다음과 같다.

(1)(2)(3)를 各各 보나 또는 이를 合해서 보나 큰 차이는 없는 것 같다. 우선 (1)의 경우 빈도를 보면 「發展의 촉진」, 「政治 行政人的 理念, 性格」, 「國內外的 情勢—安保」의 順으로 되어 있으나 「祖國統一」이라고 하는 것을 「國內外的 情勢—安保」속에 포함시키면 이의 比率은 27.20%로 上昇하여 단연 제 1위가 되는 것이며 「政治 行政人的 利害關係」를 「政治 行政人的 理念 性格」에 포함시키면 22.38%로서 「發展의 촉진」보다 약간 앞서게 됨을 알 수 있다.

내역	(1)		(2)		(3)		合計	合計%	%
	人員數	%	人員數	%	人員數	%			
交通·通信手段의 發展	11	3.12	6	1.70	2	0.57	19	5.38	1.79
組織의 規模	13	3.68	7	1.98	4	1.13	24	6.80	2.27
發展의  촉진(근대화, 경제 개발)	77	21.81	57	16.15	23	6.52	157	44.48	14.83
中央과 地方의 資源	32	9.06	33	9.35	20	5.66	85	24.08	8.03
傳 統	5	1.42	2	0.57	8	2.26	15	4.25	1.42
政治·行政人의 理念·性格	69	19.55	49	13.88	23	6.52	141	39.94	13.31
政治·行政人의 利害關係	10	2.83	13	3.68	6	1.70	29	8.21	2.74
國內外 政 世	63	17.85	37	10.48	21	5.95	121	34.28	11.42
祖國統一	33	9.35	23	6.52	14	3.97	70	19.83	6.61
其 他	14	3.97	22	6.23	57	16.15	93	26.35	8.78
無 應 答	26	7.36	104	29.46	175	49.57	305	86.40	28.80
計	353名	100.00	353名	100.00	353名	100.00	1,059名	300.00	100.00

그 다음에 큰 比重을 차지하는 것은 「中央과 地方의 資源」으로 되어 있으며 (1)(2)(3)을 합해서 보는 경우에도 제일 많이 지적된 것은 「國內외의 情勢」와 「祖國統一」을 습한 것이며 다음이 「政治 行政人의 理念, 性格」과 그들의 利害關係를 습한 것이고 세째가 「發展의 촉진」이며 네째가 「中央과 地方의 資源」으로 되어 있다.

그러나 이번에는 前述한 바와 같이 open end가 아니라 8大變數를 다음과 같은 순으로 나열하고 「現在 우리 나라에서 集權과 分權의 關係를 左右하는 가장 重要한 要因을 세가지 지적」케 한 결과는 다음과 같다.

질 의 내역	(1)		(2)		(3)		合計	合計%	백분율
	人員數	%	人員數	%	人員數	%			
交通·通信手段의 發展	90	25.50	0	0.00	0	0.00	90	25.50	8.50
組織의 規模	108	30.59	20	5.67	0	0.00	128	36.26	12.09
發展의  촉진	82	23.23	63	17.85	2	0.57	147	41.64	13.88
中央과 地方의 資源·人力	46	13.03	132	37.39	21	5.95	199	56.37	18.79
傳 統	8	2.27	22	6.23	3	0.85	33	9.35	3.12
政治·行政의 理念·性格	14	3.97	62	17.56	36	10.20	112	31.73	10.57
政治·行政의 利害관계	2	0.57	30	8.50	41	11.61	73	20.68	6.89
國內外 政 世—安保	3	0.84	19	5.38	215	60.19	237	67.12	22.38
無 應 答	0	0.00	5	1.42	35	9.91	40	11.33	3.78
合 計	353名	100.00	353名	100.00	353名	100.00	1,059名	300.00	100.00

이의 결과는 open end의 경우와 비교할 때 1位, 2位를 차지하는 것은 同一한데 3位와 4位가 약간의 차로 순서가 뒤집혔으며 또 하나 다른 것은 비교적 지적된 것이 分散되어 있으며 그 중에서도 「組織의 規模」「交通 通信手段의 發展」이 처음에 나열되어 있어서 그런지 비교적 많이 지적되어 있다고 하는 것이다.

그런데 이러한 답에서 흥미 있게 생각되는 것은 놀라운 정도로 行政人の 경우 集權化가 安保上の 理由로 不可避하다는 견해를 많이 가지고 있다는 것이다.

이와 같이 보는 것이 틀렸다고 하는 것이 아니라 이것을 1位로 많이 지적하게 된 것이 本人 스스로의 判斷이기는 하나 특히 政府에 의한 公報政策의 영향을 너무나 많이 받았지 않았나 생각된다. 왜냐하면 이 조사가 1972年 末의 憲法改正이 끝난 후인 1973年 2月初에 이루어졌기 때문이다.

이 문체에 관한 의견의 차가 學歷에 따라 있을 것 같아 계산해 보았으나 다음에 보는 바와 거의 차가 없는 것으로 나타나 있음을 알 수 있다.

變數	交通 通信	組織의 規模	發展의 촉진	中央과 地方의 資源	傳統	政治行政 人의 理念 性格	政治行政 人의 利害 行爲	國內外 情勢	祖國統 一	其他	無 應 答	計
教育												
高 校	8 (.83)	10 (2.28)	65 (14.84)	35 (7.99)	6 (1.37)	58 (13.24)	12 (2.74)	50 (11.41)	29 (6.62)	38 (8.68)	127 (29.00)	438 (100.00)
大 學	11 (.81)	14 (2.31)	90 (14.85)	49 (8.08)	9 (1.49)	81 (13.37)	16 (2.64)	69 (11.39)	40 (6.60)	53 (8.75)	174 (28.71)	606 (100.00)
無 應 答	0 —	0 —	2 (13.33)	1 (6.67)	0 —	2 (13.33)	1 (6.67)	2 (13.33)	1 (6.67)	2 (13.33)	4 (26.67)	15 (100.00)
計	19 (.79)	24 (2.27)	157 (14.82)	85 (8.03)	15 1.42	141 (13.31)	29 (2.74)	121 (11.43)	70 (6.61)	93 (8.78)	305 (28.80)	1,059 (100.00)

다음에 무엇 보다도 흥미 있는 사실은 「發展의 촉진」을 많이 지적하고 있다는 것이다. 여기서 문제는 이들이 發展을 무슨 뜻으로 생각 규정하였는지 알 수 없으나 간접적으로 우리는 다음과 같은 세가지의 質問에서 알 수 있을 것 같다.

程 度	現 集權·分權의 實情은 우리나라의 經濟發展에			現 集權·分權의 實情은 우리나라의 行政發展에			現 集權·分權의 實情은 우리나라의 政治發展에		
	人員數	%	순위	人員數	%	순위	人員數	%	순위
크게 도움이 된다	221	62.61	1	137	38.81	2	107	30.31	2
약간 도움이 된다	109	30.89	2	141	39.95	1	151	42.78	1
오히려 장애가 더 많다	20	5.66	3	74	20.96	3	88	24.93	3
無 應 答	3	0.84		1	0.28		7	1.98	
合 計	353名	100.00%		353名	100.00%		353名	100.00%	

여기서 흥미 있는 사실은 集權化가 經濟發展에 크게 도움이 된다고 답하는데 反하여 政治行政發展에는 그 比率이 많이 떨어지고 1位가 아니라고 하는 것이며 오히려 장애가 더 많다고 하는 比率도 적지 않다고 하는 것이다.

이러한 質問이 던져진 時期 즉 憲法改正, 能率의 極大化, 韓國的 民主主義 등을 고려에 넣는 경우 앞서서 지적된 發展의 촉진을 위하여 集權化가 필요하다는 경우의 發展은 政治行政의 발전 보다도 經濟發展을 다분히 各行政人의 머리 속에 생각하고 있었다고 생각된다.

1972年 10月 17日 후 여러 가지로 철저한 政府의 公報政策이 있었고 그것의 焦點이 政治에 있었는데도 集權化는 政治發展에 도움이 된다고 하는 견해를 經濟, 行政에 비하여 제일 적게 갖고 있다는 것을 알 수 있다. 이는 얼마나 이들의 知的水準이 높은가 하는 것을 암시하고 있으며 또한 그동안 그들이 받은 교육의 영향 및 政治行政의 經驗이 컸는가 하는 것을 알 수 있다.

그러나 이들이 集權化가 經濟發展에 도움이 된다고 많이 생각하는 理由는 여기에 제시되어 있지 않지나 資源이 動員되어 集中的으로 國家經濟의 基幹產業에 투자될 수 있다고 하는데 있으나 이가 蘇聯과 같은 나라에서 볼 수 있는 바와 같이 이러한 集權體制가 언제까지나 經濟發展에도 도움을 주는 것이 아님을 우리는 이해해야 할 것 같다.<sup>(7)</sup>

이상과 같은 세 分野의 發展에 관한 質問에 대한 이들의 답은 결국 資源이 언제나 不足한 우리와 같은 新生國에서는 資源은 集中的으로 동원 배분되어야 하지만 이러한 문제의 決定적 政策決定과 그의 具體化는 가급적 많은 사람의 참여를 통하여 責任性 있게 이루어지는 것이 무엇 보나도 바람직 하다는 것을 암시하고 있다고 해석할 수 있으며 또한 發展에 관한 「一般理論」에 비추어 보아도 이러한 견해는 옳은 것이 아닌가 생각된다.

以上과 같은 결과를 정리 요약하면 다음과 같은 假設 또는 理論的인 것이 提議될 수 있을 것 같다.

① 國內外의 情勢가 國家의 安保를 위협하게 되면 集權化의 가능성이 많아진다. 이의 原因은 위협에 대응하기가 용이 하기 때문인 것으로 해석되며 先進民主國의 경우도 이의 例外는 아니었던 것 같다. 물론 여기서 주의를 해야 할 것은 國家安保에 대한 위협의 정도이며 때때로 위정치는 이를 과장하여 權力을 集權, 獨占하는데 이용하는 수가 있기 때문이다.

② 政治, 行政人의 理念 및 性格. 이들의 理念이 專制, 獨裁體制에 입각한 政治理念을 신봉하거나 他人을 믿지 못하는 權威主義的 性格을 능후하게 지니고 있는 경우 集權化의 가능성이 많으며 또한 價值觀, 動機에 있어서 公共奉仕 보다도 權力과 富의 蓄積에 집착하고 있는 限 集權化의 가능성은 더욱 크다고 할 수 있으며 이러한 것의 연구 조사는 가장 어려운 것의 하나라고 할 수 있겠다.

③ 經濟發展의 促進. 여기의 발전은 주로 經濟發展을 의미하며 희소한 資源의 集中的인 동원 배분이 신속한 발전을 위하여 필요하며 이를 위하여 集權化가 요청되기 때문이다. 그러나 政治, 行政의 發展을 위해서는 集權化가 有利하다는 見解는 成立되기 힘든 것으로 생각되며 經濟面에서도 有利한 것은 產業化의 초창기인 것이며 언제나 有利하다고는 볼 수 없을 것으로 생각된다.

(7) John A. Armstrong, *The Soviet Bureaucratic Elite*, New York, Praeger, 1959, p. 69

John N. Hazard, *The Soviet System of Government*, Chicago, U. of Chicago Press, 1960, pp. 98-9

④ 中央과 地方의 資源——人力 및 財力. 人力, 財力과 같은 資源이 地方에 빈약할 수록 集權化의 可能性이 크다고 하는 것이며 우리의 경우 分權의 歷史가 거의 없어 이점 두드러지게 나타나고 있다,

⑤ 組織의 規模와 歷史. 組織의 規模가 적을 수록 集權化의 可能性이 크며 또한 창설의 歷史가 짧을 수록 集權化의 可能性이 크다고 하는 것이다.

⑥ 交通, 通信手段의 發展. 交通 通信手段이 발전할 수록 集權化를 용이하게 하며 이의 強度를 높여준다고 하는 것이다.

⑦ 傳統. 가장 적게 지적되었으나 과거의 歷史에 있어 集權 體制를 오랜동안 지냈던 國家일수록 계속 集權化할 可能性이 많으며 이의 例로서 蘇聯, 中共, 우리 나라 등을 들 수 있다. 이점에 있어 日本의 경우는 分權的인 封建體制를 오래동안 德川時代에 가졌었다는 점에서 다르다고 할 수 있다.

이러한 假設를 하나의 圖表로 정리하면 다음과 같이 정리될 수 있겠다.

集權과 分權의 變數

變 數	集權—分權	集權←→分權
國內外 情勢—安保		危脅←→平和
政治行政人의 理念, 性格		專制, 權威主義←→民主, 平等性 權力, 富의 追求←→公共奉仕
發展의  촉진		經濟發展 위주←→政治, 行政發展 위주
中央과 地方의 資源—人力, 財力		中央에 集中←→地方에도 均配
組織의 規模, 歷史		規模 小←→規模 大 짧은 歷史←→오랜 歷史
交通 通信의 發展		큰 發展←→未發展

이러한 變數表를 통해서 우리가 어떤 나라의 경우 어느 정도의 線에서 集權과 分權이 配合될 것이냐 하는 것을 보다 정확하게 알려면 이러한 6개의 變數의 比重을 알아야 하나 이를 현재 정확하게 알 수는 없으며 다만 研究者의 合理的인 判斷과 많은 關聯者의 判斷을 토대로 할 수 밖에 없다.

이러한 점에서 筆者 自身の 判斷과 質疑表를 받은 많은 公務員의 判斷間에 大體로 一致하나 傳統과 같은 豫想外로 적게 지적된 것이 약간 意外의 일이라고 생각되며 우리는 처음의 넷 즉 國內外의 情勢, 政治 行政人의 理念·性格, 發展의 促進, 中央과 地方의 資源의 配分 등을 특히 증시하여야 하며 따라서 이의 정도, 현상을 파악하면 그 나라의 集權, 分權의 정도를 알 수 있으며 또한 왜 그와 같이 되어 있는가를 알 수 있을 뿐만 아니라 더 나아가 集權 또는 分權의 方向으로 人爲的인 조작이 가능할 것으로 생각된다.

따라서 과거와 같이 단순히 當爲的, 理念的으로만 分權化해야 한다고 外部에서 주장한다고 分權化가 되는 것이 아니므로 이제 부터는 비교적 큰 比重을 지녔다고 생각되는 變數



를 分權의 方向으로 조작하도록 하는 것이 현명할 것이다.

#### 4. 結 語

解放 直後부터 現在까지 政治, 行政에 관한 제일 큰 爭點의 하나는 集權과 分權의 關係이었다. 따라서 많은 論議가 벌어졌지만 大體로 크게 나누어 보면 執權을 하고 있는 政治 行政人은 어떻게든지 集權化하려고 하는데 反하여 非執權者들은 分權을 주장했으며 그의 근거는 다분히 民主主義라고 하는 政治理念에 一致시키려는 當爲的, 規範的인 立場에서였다.

그러나 結果的으로는 계속 集權化의 方向으로 政治 行政이 再編成되어 왔다. 그러므로 이 문제에 관심을 가지고 있는 學徒의 立場에서 밝혀 보고자 하게 되는 것은 現實的, 經驗的인 입장에서 이와 같이 作用하는 요인. 즉 무엇이 體制를 集權化, 分權化의 方向으로 밀고 가느냐 하는데 있게 된다.

따라서 여기서는 論議의 順序를 우선 現在의 集權化의 傾向 現況을 파악하고 이를 위해서 利用되는 諸統制手段과 이들간의 比重을 검토한 결과 가장 중요한 것으로 人事, 豫算이 歴史的으로 중요시 되고 있으며 다음에 指示命令, 事前承認, 監查 등이 비교적 많이 지적되고 있다.

그러면 現實的으로 이와 같이 集權化의 方向으로 미치는 要因, 變數로서 交通 通信手段의 發展, 組織의 規模, 發展의 촉진, 中央과 地方의 資源, 傳統, 政治 行政人의 理念·性格, 政治 行政人의 利害關係, 國內외의 情勢—安保 등을 抽出하고 검토한 결과 이들간의 약간의 統合을 하게 되고 比重은 安保, 政治行政人의 理念·性格, 利害關係, 經濟發展의 촉진, 中央과 地方의 資源配分 등의 순서로 정리되는 것 같다.

이러한 결론은 물론 처음 시도한 연구의 결과임으로 어느 정도 普遍性이 있는지 아직 自信있는 답을 할 수는 없으며 따라서 現在로서는 하나의 假設로서 생각을 하고 금후 계속 검증이 되어야 할 것으로 생각된다. 따라서 여기에 제시된 集權과 分權의 變數模型은 理解의 편의 및 급급의 계속적인 연구를 위해서 제시된 것이며 이것이 금후 반복된 연구의 결과 假設의 성격에서 점진적으로 탈피하여 理論的인 성격을 띠게 되면 어느 나라의 分權과 集權의 關係가 어떠한 線에서 決定되게 될 것이라고 하는 예측 판단을 내릴 수 있게 될 것으로 기대된다.