

高級公務員의 政策決定能力上의 問題點

朴 東 緒

(서울대학교 行政大學院 教授)

Problems in the Policy-Making Capability of Senior Civil Servants.

Dong Suh Bark

Professor, Graduate School of Public Administration
Seoul National University

This paper deals with three major problems in the views of Korean senior civil servants on power, time and community. First, Korean senior civil servants regard power as the most valuable and their attitudes are highly authoritarian. Second, they focus on short-term rather than long-term aspects in decision making and planning. Third, the primary group instead of the secondary group is preferred and the proper relationship between individualism and collectivism is misunderstood. The paper, then, proposes prescriptive methods to deal with the three problems from three dimensions: (1) in social dimension, to promote group activities on the basis of democratic education and to improve their participation and autonomy; (2) in economic dimension, to lessen the governmental regulation over the private economy and to strengthen private independent sector; (3) in political dimension, to improve the political stability and responsibility.

1. 序

우리가 念願하는 政治·行政發展에 있어서 政策의 合理的決定이 차지하는 比重이 대단히 크다고 하는 점에서 이의 주요 담당자인 高級公務員의 合理的인 政策決定能力 向上이 무엇보다도 중요시되고 있다고 하겠다.

왜냐 하면 최근의 여론조사에 의하면 아직도 政府가 政策을 잘 다루지 못하고 있다고 評價하는 사람이 51.4%를 上廻하고 있음이 지적되고 있기 때문이며 이에 반하여 잘 다루고 있다고 평한 사람은 불과 10.8%밖에 되지 않기 때문이다.¹⁾

물론 政策의 合理的인 決定에 여러 要因이 關聯된다고 판단되나 여기서는 高級公務員의

1) 每日經濟新聞, 1986年 4月 11日, 「전반적으로 政府가 經濟政策을 잘 다루고 있다고 생각하는가」라고 문의한 것에 대한 답이며 1982년에 이루어진 調査시보다 악화되었다고 한다.

決定能力에 한정하고자 하며 이를 構成하는 여러 要因을 例示하면 專門性, 情報 등도 중요하지만 여기서는 이들이 지니고 있는 가치관, 태도 및 신념에 한정하려고 한다.²⁾ 왜냐하면 이들이 차지하는 比重이 크다고 판단되기 때문이다.³⁾

이러한 判斷은 필자도 오래전부터 갖고 있었으며 政策的인 決定에 지장을 주는 價値觀중 1970年代 初부터 우리의 權力觀(權威主義), 時間觀(即興, 短期性), 共同體觀(私益과 公益)을 選擇的으로 抽出하여 關心을 갖고 다루어 보았다.⁴⁾

이러한 것이 지금도 적지 않게 合理的인 決定에 지장을 주고 있다고 하는 생각에는 변함이 없다.

그러나 우리가 유의하여야 할 것은 이러한 취약점을 權力者들만이 지니고 있다는 것도 아니며 또한 우리 國民이 이러한 취약점만 갖고 있으며 자랑스러운 장점을 지니고 있지 않다는 것을 意味하는 것도 아니라고 하는 것이다.⁵⁾

이러한 우리 國民의 價値觀, 國民성에 관하여 日帝下의 植民地史觀에 의한 汚染, 편견을 조속히 청산하고 우리의 特性 특히 장점을 발굴하고 계속 높혀가야 한다는 民族史觀論의 제의에 基本的으로 찬동하나 그렇다고 해서 취약점을 과소평가해서는 안되며 또한 反對로 우리의 취약점이 不變의 것이거나 先天的인 것으로 판단하여도 안된다고 생각된다.

왜냐하면 우리 社會는 變化하는 것이 異例的인 것이 아니며 오히려 正常的인 것으로 보아야 함과 동시에 現在의 우리는 多分히 과거의 歷史의 所産이라고 판단되며 주요한 歷史的인 事實만 열거한다면 얼마전까지의 農業社會, 儒敎文化, 集權의 官僚體制, 日帝, 南北對立과 6.25, 親日人의 起用과 得勢, 歷代政權의 正當性問題, 官主導經濟體制 등을 들 수 있겠다.

따라서 여기서 제시될 우리의 취약점도 과거에 比較하면 호전되어가고 있으며 앞으로도 쉽지는 않겠지만 계속적으로 호전될 것으로 기대된다.

이상과 같은 시각에서 상술한 세 가지의 價値觀이 政策決定의 合理化에 어떻게 지장을 미치고 있는가에 중점을 두고 檢討하고자 하며 더 나아가 부수적으로 이와 같이 된 原因이 어디에 있는가 하는 것을 歷史的인 데 한정하여 규명해 보고자 한다.

여기서 대상으로 하고 있는 高級公務員은 原則的으로 5級이상을 지칭하나 실적주의의 적

2) 이들의 概念에 관해서는 車載浩, 「價値觀의 變化」, 思想과 政策, 1985年 가을, p. 155. 앞으로 價値觀으로 통합 사용.

3) 現代社會研究所, 2000年代를 向한 韓國人像, 1982, p. 263. 「韓國政治의 후진성의 原因으로서 狀況的 要因보다 政治人과 官僚의 資質과 신념에 기인하는 점이 크다는 추론이 可能한 것이다.」

4) 朴東緒, 韓國行政論, 法文社, 1972, pp. 94-103.

5) 現代社會研究所, op. cit., pp. 87-102. 여기서는 平和의 國家觀과 弘益人間理念, 共同體意識, 文化尊重의 精神, 民族守護意志 등을 들고 있으나 필자는 이들에 전적으로 동감할 수는 없고 이 외에 강한 교육열, 성취의욕 등이 첨부되어야 할 것 같다.

용을 받는 經歷職에 한정하지 않고 그 이상의 政務官까지도 내포하고자 한다.

끝으로 이 글의 內容은 嚴格한 意味의 경험적 과학적인 研究를 하고 그의 結果를 發表하는 형식이 아니라 우리나라의 政治行政에 관여하고 있는 高級公務員의 行動을 장기간 觀察하고 이들과 여러 機會에 나눈 대화를 통하여 얻은 私見이라고 하겠다.

따라서 여기서는 私見을 제시하고 같은 問題에 關心을 갖고 있는 同僚들의 見解 및 贊反의 意見을 들어 앞으로의 研究에 도움을 얻고자 하는 것이다.

2. 問 題 點

여기의 問題點이란 우리가 의도하는 政策의 合理的決定에 지장을 주는 事項을 意味하는데 이러한 것이 行政人, 行政構造, 環境 등에 걸쳐 수없이 많을 수 있겠으나 이번에 여기서는 行政人의 資質중 넓은 意味의 價値觀에 한정하고자 하였다.

價値觀 중에서 問題가 되는 것이 論者에 따라 多樣할 수 있겠으나 여기서는 그간 比較的 많이 지적되고 比重이 크다고 判斷되는 것으로서 전술한 權力觀, 時間觀, 共同體觀만을 選擇하였다.⁶⁾

가. 權力觀

人間이 누구나 여러가지에 價値를 부여하고 이들을 좋아하며 장악하려고 하고 있다고 볼 수 있으며 그중의 하나가 權力이라고 할 수 있으며 비교적 보편성을 지니고 있다고 하겠다.

그런데 여기서 우리와 관련시켜 選擇한 것은 權力에 대한 우리의 價値觀이 特殊한 면이 있다고 생각되기 때문이며 여기서 權力至上, 權威主義를 증점적으로 論議해 보고자 하는 것이다.

(1) 權力至上

여기의 權力至上이란 우리가 높이 評價하는 여러 가치 중 權力을 至上의 것으로 評價하고 있다는 것이다.⁷⁾

우리의 경우 諸價値間의 未分化和 權力만 장악하면 富나 기타 價値는 이에 수반되고 있기 때문이다. 그러므로 이러한 社會構造下에서는 權力을 至上의 것으로 평가하는 것은 어디서나 볼 수 있는 현상이라고 하겠다.

6) 지난 1985年 12月 11일에 內務部研修院에서 우리의 國民性에 관한 세미나가 있었는데 金泰吉教授는 感情性, 家族主義의 利己主義, 外華重視 등을 들면서 이와 동시에 찰나주의를 들고 있으며 車載浩教授는 여러가지 중 權威主義, 강한 情的紐帶, 家族主義, 刹那主義 등을 들고 있다. 또한 金光雄, 「行政文化」, 行政論叢 19권 2호, 1981, p. 261. 많이 지적된 빈도의 순서에 따라 權威主義, 儀式主義, 階層主義, 私人主義, 家族主義 등을 들고 있다.

7) 尹天柱, 「韓國政治體系」, 서울대出版部, 1978, p. 281. 社會科學과 政策研究, 6권 4호, 1984年 12月, p. 297.

따라서 權力에 기탁가치가 수반되니까 公職을 私有事⁸⁾하게 되고 權力에 比例해서 役得이 생기게 되니까 決定人들은 非權力的인 순수 奉仕業務 보다 權力性이 농후한 업무를 선호하게 되는 것이며 따라서 순수 奉仕業務는 흥미를 덜 갖게 되고 새로운 政策開發에 注力하게 되지 않는 것이다. (직업안정 대 근로감독)

또한 둘째로 權力이 주는 매력이 너무나 크므로 平素의 理念이나 신념도 權力 앞에는 무력해서 國家發展이나 歷史發展에 逆行하는 일도 사의표명없이 감행하는 結果를 범하게 된다고 하겠다. (유신추중)

세째, 이러한 權力觀은 權力掌握의 正當性을 경시하게 되고 기껏해야 正當性의 뒷받침이 약한 合法性을 전면에 내세우는 경우를 보게 된다. 따라서 여기에는 상당한 무리가 수반되며 市民들로부터 不信을 얻게 되고 이에 반발을 하게 되면 힘으로 해결하려고 하는 不幸한 경우를 우리는 여러차례 겪게 되었던 것이다. (정치범 다발)

네째, 課業이나 職責보다 地位, 權力을 더 중시함으로써 職責에 대한 성의와 關心이 적어지고 조속히 보다 높은 地位, 權力이 크거나 승진예정직위로 전보하려는 욕구가 지나치게 강하게 作用하므로 行政人의 專門性이 向上될 수 없으며 結果적으로 決定의 合理性을 높이기 어렵게 되는 것이다.

다섯째, 이러한 權力觀은 產業化, 專門化에 따라 중시되어야 할 참모직이 높이 평가될 수 없는 것이며 계속 결재권을 掌握하고 있는 계선기관을 선호하게 되므로 合理的인 決定에 지장을 주게 되는 것이다. (담당관제의 실패)

여섯째, 이러한 權力觀은 우리 社會를 구성하고 있는 社會團體나 個人의 社會的評價를 하는데 있어서도 權力이 가장 큰 比重을 차지하게 되며 따라서 이러한 構造의인 性格을 單一價值體系라고 지칭하는 경우도 있다.

이러한 현상은 필연적으로 官尊民卑가 존속하게 되며 따라서 職業이 다른 公私團體員이 같이 모이거나 同一한 公職인들이라 하더라도 法的階層과 實權上的 階層이 다른 사람들이 모인 경우 그들의 서열, 評價가 어렵게 되는 것도 이러한 데 기인한다고 判斷된다.

이와같이 權力에 따라 評價가 되니까 政策決定에 非權力者가 投入機能을 遂行하거나 참여하는데 어려움을 크게 겪게 되는 것이다. 이것이 흔히 投入費用이 많이 所要된다고 하는 것이다.

따라서 이러한 狀況에서는 主權者인 市民의 資格으로서 投入이 이루어지기 힘드므로 소위 有力人의 도움을 연고를 통해서 얻을 수 있으면 그러한 方法을 일차로 모색하겠는데 이러한 方法의 모색조차 어려운 경우 흔히 돈으로 「승부」를 내려고 접근하고 있음을 볼 수 있다.

그러나 이러한 두가지 方法은 그래도 權力이나 돈이라고 하는 자원이 얼마간 있는 사람의

8) 日本의 경우도 행정부패의 원인시, 窪伏哲郎, 高級官僚, 東京, 世界書陸, 1983, pp. 88-101.

경우 可能하나 이러한 길마저 얻을 수 없으면 현재 官에서 달갑게 생각하지 않는 「集團民願」 또는 「多數人關聯事件」의 길을 택하게 되는 것을 볼수 있다.⁹⁾

(2) 權威主義

우리의 政治·行政現象을 논할 때 누구나 이의 특색으로서 權威主義를 들고 있음을 우리는 많이 보아 왔다.¹⁰⁾

그런데 이의 정의도 쉬운 것은 아니겠으나 여러 사람이 시도한 概念規定을 정리 요약하면 權威主義란 「上官이나 權力이 강한 자에게 약하고 部下나 權力이 약한 자에게 강한 態度를 취하는 것」을 意味하는 것 같다.¹¹⁾

따라서 權威主義란 權力에 대한 態度라고 보는 것이 보다 정확하지 않나 생각되는데 이러한 行動을 취하게 되는 原因으로서 상술한 權力至上의 가치관에다 權力者의 行動에 감정성이¹²⁾ 적지 않게 介人하게 되어 자의성을 지니게 되는 경우 심하게 된다고 볼 수 있지 않나 생각된다.

이러한 權威主義는 政策決定과 관련시켜 볼 적에 다음과 같은 問題點을 노출하게 되는 것 같다.

첫째, 權力이 계속 밑으로부터 위로 上昇하거나 逆流하는 問題이다. 따라서 權力이 上層部에 계속 集權, 集中하게 되는 것이라고 하겠다.

그러므로 혼자 또는 소수인이 중요한 決定을 하게 되므로 合理性이 높을 것을 기대하기 어렵게 되며 엄청난 손실을 納稅者인 國民에게 끼치게 되는 것이라고 하겠다.¹³⁾

둘째로 이와 같이 權力이 上昇하니까 組織內的 階層間的 權力의 不均衡이 심화되는 問題가 야기되며 따라서 밑에서는 下意上達, 參與가 어려워지고 上官의 눈치¹⁴⁾나 보게 되며 士氣의 低下 및 決定의 合理化와 이의 구체화가 어려워진다고 하겠다.

그러므로 上官에 대한 영합성이 높아지며 잘못된 上官의 決定이 시정될 수 없게 되어 결국 上官 自身 및 그들이 몸담고 있는 組織의 成果向上이 어려워지는 것이다.

9) 問題는 集團化하는 것을 두려워하거나 集團이라고 하는 용어를 쓰는 것 自體를 기피하고 있는 態度가 問題인 것이다.

10) 尹天柱, 白完基教授 「韓國行政文化論」, (高大出版部), 1982年, p. 65. 以外에 金光雄教授는 金雲泰, 金海東, 趙錫俊教授를 들고 있다. op. cit., p. 261. 朴東緒 韓國行政의 未來像, 法文社, 1985, p. 226.

11) *The Encyclopedia of Social Sciences*: (New York, Macmillan, 1930), p. 27, *A Dictionary of the Social Sciences*, (New York: Free press, 1964), p. 42. *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Vol. 3, (New York: Macmillan, 1968), p. 161. 「政治學大辭典」, 博英社, 1975, p. 246.

12) 우리가 일반적으로 감정성이 높다는 주장이 있으나(尹泰林, 金泰吉, 車載浩) 이의 원인이 社會構造의 前近代性, 우리의 社會化過程, 또는 氣候, 地理的要因에 있는 것인지 모르겠으나 近代化와 더불어 變化 可能性이 높다고 보는 것이 옳지 않나 생각된다.

13) 이러한 현상은 公共機關에 한정된 현상이 아니고 私企業의 경우도 유사하다. 愼佑根, 「韓國企業의 特性과 課題」, (서울大出版部, 1984), p. 609. 서울大經營大學 經營研究所, 「韓國企業의 現況과 課題」, (서울大出版部), 1985, p. 48.

14) 우리의 文化的 特色으로서 지적, 강신표, 「한국문화연구」, (玄岩社, 1985).

세째, 이러한 狀況에서는 上官指示 및 意圖의 加重化 現象이 야기되는 것이다. 여기의 加重化 現象이란 上官이 100정도 강조하면 그것이 밑으로 갈수록 힘이 약한 下位階層으로 갈수록 강조의 比重이 높아져 가령 一線機關에 가면 150, 200으로 강조된다는 것이다.

왜냐 하면 밑으로 갈수록 힘이 약하고 不安하니까 과잉충성을 하게 되기 때문이라고 分析된다.

네째, 이러한 不均衡關係에서는 잘못된 지시는 上官이 하고 그것에 대한 責任問題가 야기 되면 밑에서 지는 현상까지 야기되니까 組織構成員間의 一體感, 組織에 대한 충성심이 높아질 수 없으며 上官에 대하여 面從腹背하게 되는 것이라고 하겠다. 따라서 上官은 部下를 不信하게 되고 통제를 강화하다 보니 악순환이 되풀이된다고 본다.

다섯째, 部下의 參與없이 이루어진 決定은 現實適合性을 잃게 되는데 강한 힘으로 執行만 강요하다 보니 밑에서는 行政이 形式主義化하게 되며 上官에게 허위보고를 하게 되고 따라서 決定과 執行은 공전하게 되는 것이다.

이러한 前近代의이며 非民主的인 權力觀의 原因을 歷史的으로 分析하는 경우 최근까지의 農業社會, 儒敎를 理念으로 한 中央集權的인 官僚體制, 日帝의 植民地統治, 官主導經濟體制에서 연유하는 것으로 판단된다.

이상에서 分析한 바와 같은 바람직하지 못한 현상은 基本的으로 權力至上의 價値觀과 이에 따른 權力集中, 이의 감정적, 자의적인 행사로 인하여 權威主義的인 현상이 두드러지게 되며 따라서 政策決定의 合理化, 이의 執行이 어려워진다고 하겠다.

나. 時間觀

時間이라고 하는 것을 여러 시각에서 볼 수 있겠으나 時間의 길이를 基準으로 長期와 短期로 나누는 경우 우리의 경우 政策決定과 관련시켜 볼 적에 問題가 되는 것은 短期選好라고 하겠다. 이를 가리켜 즉흥성, 단기성, 조급성이라고 하고 있는 것 같으며 여기서 파생되는 問題點을 들면 다음과 같다.

첫째로 소위 即興性, 刹那性을 띠게 되어 중요한 決定, 莫大한 자원이 所要되며 內容이 어려워 長時間에 걸쳐 研究되어야 할 것을 即興的으로 決定함으로써 惹起되는 잘못된 것이다. 이러한 問題點은 상술한 權力의 集中이 더욱 부채질하고 있다고 생각된다.

둘째로 展示行政으로 인한 問題를 惹起시키고 있는 것이다. 長期的인 관점에서 보든지 또는 地位維持나 榮轉보다도 國家利益을 보다 생각한다면 일시적인 눈가림인 展示行政은 적어질 것이다. 따라서 이는 후술한 私益이나 家族利益을 國家利益보다도 앞세우는 우리의 前近代的인 共同體觀 및 外華內貧(김태길)하고도 관련되고 있다고 판단된다.

세째로 이와 같이 短期, 刹那的인 것을 앞세우다 보니 對人關係에 있어서 信用을 중시하지 않게 되며 따라서 거짓이 많아지는 것이다.

우리 社會에 不信이 심하다고 하며(동의기능과 증빙서류) 이러한 關係는 政府와 民의 關

係에서도 同一하며 따라서 國民은 政府를 不信하고 지도자의 資質로서 정직, 공정을 優先的으로 요청하고 있으며¹⁵⁾ 모든 業務의 決定, 處理, 執行에 어려움이 따르게 되는 것이다.¹⁶⁾ (통계불신)

이러한 短期性, 不信性은 우리의 과거 역사에 있어서 激變, 不安性이 많았으며 正當性이 희박한 위정자에 의한 거짓, 壓制, 政治的 不安 등이 많았다고 하는데 原因이 있는 것이 아닌가 하며 앞으로 政治的 正當性이 높아지고 民主化되면 政治社會的 安定을 이룩하게 되고 따라서 조급성, 短期性, 不信性이 완화될 수 있을 것으로 믿어진다.

다. 共同體觀

우리 人間이 몸담고 있는 社會는 언제나 個人性과 集團性을 지니고 있다고 생각된다. 그런데 우리의 경우 問題가 되고 있는 것은 여기의 個人性도 그러하지만 더욱 問題視되고 있는 것은 集團의 單位인 것이다.

우리는 社會를 構成하는 여러 종류의 集團에 소속하면서 生活을 하고 있으며 이의 종류를 規模에 따라 분류하면 ① 家族이나 民族, 同窓, 同故鄉 등의 1次集團, ② 職場, ③ 國民, 民族이라고 할 수 있겠다. 이들 중 우리는 어느 單位의 構成員으로서의 공동체의식을 어느정도 강하게 갖고 있는가 하는 것이다.

이러한 意味의 共同體觀과 관련하여 몇가지 問題를 제기하면 다음과 같다.

(1) 1次集團 優先

하나의 國家가 번영을 하려면 그 國家를 형성하고 있는 國民들이 國民의 一員으로서의 공동체의식, 연대의식이 職場이나 1次集團의 경우보다 우선시되어야 하는데 우리의 경우 말과는 달리 實際行動에 있어서는 유감히도 1次集團을 우선시하고 있는 사람이 많지 않나 생각된다.

여기의 1次集團에 내포되는 혈연(가족, 씨족), 同窓, 同故鄉 중에서도 혈연인 家族을 무엇보다 우선시한다고 하는 것이다. 그러므로 '지나치게 혈연적이다. 또는 家族單位로 利己主義적이다'라는 評價를 받고 있는 것이다.¹⁷⁾

우리는 전통적으로 集團主義文化를 이어받아왔으므로 個人的 尊重 또는 個人主義的인 것이 높지 評價를 받지 못하여 왔다. 그러므로 다분히 家族의 成員으로서의 意識이 個人으로서의 意識보다 앞서고 있는 것이며 이러한 家族單位의 강한 共同體意識이 職場이나 國家社會라는 共同體意識 보다 앞서고 있는 경우가 많아 國家로서의 發展이나 職場이라는 組織體

15) 大學生, 成人을 대상으로 한 調查結果, 車載浩, “價値觀의 變化”, 「思想과 政策」, (1985년, 가을), p. 161.

16) 政府統計에 대한 不信度, 「전혀 믿을수 없다」 13.3%, 「별로 믿을수 없다」 39.6%, 「어느정도 믿을수 있다」 23.9%, 「확실히 믿을수 있다」 1.8%, 每日經濟新聞社, 1986年 4月 11日.

17) 朴秉濠, “정통적 法意識과 現代의 課題”, 「放送通信大學報」, (1986年 4月 14日), 中國, 日本과 비교하고 있는데 우리의 財產, 土地, 상속계를 중심으로 설명, 愼侑根, op. cit., p. 386. 私企業人의 경우도 同一.

의 發展이 어렵게 되어 있는 것이다.

이러한 前近代의인 共同體觀은 결국 政策決定이나 行政을 하는데 있어서 國家利益을 우선시하지 않는 잘못을 意識的·無意識的으로 저지를 可能性이 많다고 하겠다.

둘째로 이러한 잘못된 共同體意識은 産業化, 分化에 따라 필요성이 증대하는 統合을 어렵게 하고 있다는 것이다. 各分野人이 그들의 特殊利益과 國家利益과의 統合을 위한 努力을 自律的으로 하여야 하는데 상술한 바와 같은 共同體意識은 이러한 統合의 自律的 成就를 어렵게 하고 있는 것이다.

(2) 個人主義와 集團主義에 대한 오해

첫째로 과거의 傳統的文化가 集團主義的인 것이었으므로 民主制를 도입한지 40년이 되었지만 아직 個人主義에 대한 이해가 올바르게 되어 있지 않아 심지어는 利己主義와 同一視하거나 또는 個人主義自體도 바람직하지 못한 것으로 오해를 하고 있는 경우가 적지 않아 教育政策이나 기타 政治·行政을 하는데 있어서 잘못이 적지 않다. (획일성)

둘째, 個人 또는 人間에 대한 經驗的인 事實에 입각한 研究와 이에 대한 理解가 적어 人間の 利己性에 대한 오해가 많다고 하는 것이다. 많은 사람이 人間の 利己性 自體를 절대 악시하고 있으며 全體를 위해서 個人, 私益을 언제나 희생하는 것이 바람직하거나 누구에게나 可能한 것으로 착각을 하고 이에 따른 非現實的인 政策決定을 함으로써 行政을 어렵게 하는 例가 많기 때문이다.

그러므로 단순한 여론조사를 하게 되면 國家를 위해서 個人, 私益을 희생한다는 답이 많이 나오고 있음을 볼 수 있다.¹⁸⁾ 그런데 이러한 답이 실천가능성이 있는 것인지 또는 그것이 규범적으로 요청되는 正答이라고 생각되어서 그와 같이 답을 했는지 알 수 없다.

이러한 경우 實踐可能性을 檢證하기 위하여는 지면으로 하는 여론 조사보다도 私益의 구체적인 內容인 兵役이나 納稅 등과의 갈등을 통해서 검증이 되어야 할 것 같다.

이러한 論議를 하는 이유는 우리 人間이 갖고 있는 利己性은 불식할 수 없는 本性이며 따라서 그것 自體는 절대악도 아니며 절대선도 아니라는 것이다.¹⁹⁾ 다만 이것이 어떻게 作動하느냐에 따라 惡이 될 수도 있으며 善도 될 수 있다고 하는 것이다. 私益을 가장 우선시할 경우는 惡이 되며 일을 위한 동기부여를 하는 方向으로 作動하게 되면 善이 된다고 볼 수 있기 때문이다.

세째, 個人主義, 利己性에 대한 잘못된 이해와 오랜 集團主義的인 傳統文化로 인하여 私益은 언제나 公益이나 國家利益에 反한다는 잘못된 意識을 갖고 있는 사람이 많다고 하는 것이며, 그와 같이 생각하거나 말하여야 가장 애국적인 公職者로 간주된다는 잘못된 생각을 갖고 있으므로 政策決定이 잘못되기 쉬운 것이다.

18) 朝鮮日報, 1986年 3月 5日, 國家利益을 위한 私益犧牲 41%

19) 풍산군에서의 經濟政策變化가 이를 잘 증명하고 있다.

우리는 兵役法이나 稅法과 같은 것이 추구하는 公益은 私益에 反한다고 보겠으나 이러한 것은 例外的인 것이며 따라서 강한 別칙을 規定하고 있는 것이다.

그러나 大部分의 政策決定이나 法令은 多數國民의 私益增進에 도움이 될과 동시에 國家나 國民全體의 利益에도 도움이 되는 方向으로 內容을 規定함으로써²⁰⁾ 많은 國民이 자발적으로 이를 준수하게 하고 있는 것이며 이러한 例로서 최근의 추곡수매가 決定, 銀行金利 등을 들 수 있을 것이다.

그런데 우리는 政策決定이 설정될 公益으로서 전자를 바람직한 것으로 착각을 하였으므로 그의 준수가 어려웠으며 누구를 위한 決定이나 하는 問題가 제기되고 行政이 形式主義化하거나 일선기관에서 부조리 조성의 주요한 原因이 되었던 것이다.

이러한 前近代的인 共同體觀은 朝鮮王朝時의 農業社會性, 儒敎文化, 集權的官僚體制, 日帝의 植民地統治, 解放後의 理念對立과 親日人의 等용 및 民族敎育의 等한시 등을 들 수 있지 않나 생각된다.

3. 結語—處方

이상으로서 문제점을 크게 세가지로 나누었는데 이를 요약하면 前近代的 非民主的權力觀, 時間觀의 短期性, 1次集團 위주의 共同體觀이라고 하겠다.

이러한 우리의 價値觀으로 인하여 우리의 政治·行政發展에 적지 않은 악영향을 미쳤다고 생각된다. 그러나 이러한 것이 先天的 不變의 것이 아니고 언제나 우리의 노력 여하에 따라 시정가능한 것이며 또한 지난 40년間 부분적으로 시정되어 왔다고 생각된다.

앞으로 조속한 시일내에 바람직한 것으로 전환시키기 위한 方案을 구상하려면 우선 목표, 구체적인 내용이 제시되어야 할 것 같다. 그러므로 여기서는 목표와 방안으로 나누어 검토해 보고자 한다.

가. 바람직한 目標

전술한 세가지에 대하여 개별적으로 검토한다면 다음과 같다.

(1) 權力觀

權力者는 權力自體에 만족을 하여야지 이것을 통하여 他價値를 보상없이 장악할 수 있다는 기대가 불식되어야 함과 동시에 그가 장악하고 있는 權力은 國家發展에 도움이 되는 일을 하기 위한 수단시하는 民主的인 權力觀을 갖는 것이라고 하겠다.

(2) 時間觀

職位의 유지 및 영전을 위하여 일시적 눈가림, 조급한 결정, 거짓에 의한 사실은폐를 지

20) 大來佐武郎, “日本の 明治維新下の 경제정책”, 「日本官僚事情」, (東京: TBSブリタニカ, 1984), pp. 124-125.

양하고 보다 장기적인 안목에서 그가 몸담고 있는 조직이나 국가발전에 도움이 되는 길을 찾고 이를 위한 성실한 노력이 요청된다고 하겠다.

(3) 共同體觀

家族單位 위주의 前近代的 共同體觀, 個人과 社會集團에 대한 非民主的 非科學的인 見解를 지양하고 우선 個人과 社會集團에 대하여 보다 民主的·科學的인 견해를 가진과 동시에 家族이나 1次 集團과 보다 큰 集團간의 갈등이 있을시는 언제나 보다 集團의 利益이나 목표를 우선시키는 행동을 할 수 있어야겠다는 것이다.

나. 方 案

이러한 목표달성을 效率的으로 이룩하기 위하여 여러가지 方案이 行政人, 行政構造, 環境에 대하여 강구되어야겠으나 종래 우리는 行政人에 대한 教育이 대단히 강조되었다고 하는 것과 行政構造의 개편에 대한 제안도 많이 있었다고 하는 점에서 지면상 여기서는 이를 생략하고 나머지 환경면에 대한 의견 방안만 제시해 보고자 한다.

또한 전술한 취약점을 성과있게 시정한다는 점에서 판단할 적에 우리의 경우 行政人, 行政構造에 의한 것보다도 環境에 의한 것이 더 比重이 크다고 생각되기 때문이다.

(1) 社會面

國民에 대한 民族, 民主教育이 질적으로 向上됨과 동시에 産業化에 따라 필수적으로 요청되는 이들의 集團化의 진진과 여러 社會生活에의 參與와 自律性的의 向上이라고 하겠다.

이와 같은 것을 제의하는 이유는 教育의 질과 民主性이 문제시되고 있음과 동시에 集團化自體가 어렵게 權力者에 의하여 규제를 받고 있으며 따라서 參與와 自律性的의 向上을 통한 民의 힘의 증진과 균형이 요청되는 것이다.

(2) 經濟面

시급히 기본적으로 시정되어야 할 것이 官主導의 경제체제의 지양과 私經濟의 強化를 들 수 있겠다. 언제나 官主導가 나쁜 것은 아니나 우리의 경우 전술한 바와 같은 세가지 취약점을 지니고 있는 한 역기능, 낭비, 부정이 커질수 밖에 없다는 것이다.

그러므로 우리는 지난 60年代후 權力을 통한 축재, 재벌의 속성비대화, 잘못된 政經密着으로 인하여 과상적으로 不實企業이 발생하고 있으며 결국 무책임한 일을 저지른 자와 사익을 취득한 자 以外の 國民이 이의 부담을 짊어지게 되고 있는 것이다.

이러한 不實企業에 대한 責任이 어디에 있는가에 대한 輿論調査를 보아도 정부정책이 52.8%, 기업주가 24.1%로 나오고 있음에서도 볼 수 있다.²¹⁾ 이와 같은 양자중 정부에 더 책임이 있다고 답이 나온 것은 政府는 權力者이기 때문인 것으로 판단된다.

그러므로 조속히 政府主導를 탈피하여 民間主導로 전환시켜야 經濟發展이 促進될 수 있다는 것도 중요하지만 여기서 이를 강조하는 보다 중요한 1次的인 이유는 私經濟가 政府로

21) 每日經濟新聞, 1986年 4月 11日.

부터의 自律性을 높여야 社會의 國家에 대한 力量·影響力이 向上될 수 있으며 權力에 대한 民의 통제력을 실질적으로 강화시킬 수 있으며 政治의 責任性向上을 기할 수 있는 기반이 조성될 수 있다고 믿어지기 때문이다.

(3) 政治面

여기서 중시되어야 할 것이 많겠으나 상술한 취약점에 비추어 政治의 責任性向上과 安定性을 높이는 것이라고 하겠다.

전자인 責任性의 경우 현재 우리나라의 權力者와 非權力者間의 力學關係에 비추어 볼 적에 첫째로 긴요한 것은 非權力者의 적극적인 參與와 參與의 기회증대 및 분권을 통한 權力者에 대한 통제력을 강화하는 것이라고 하겠다.

이러한 方法이 이론적으로 옳고 확실한 것일 뿐만 아니라 國民들의 요망도 이에 일치하고 있다는 것이다.²²⁾ 이와 같은 參與를 통해서 政治行政의 공개와 集團討論이 이루어질 적에 우리는 전술한 잘못된 權力觀, 共同體觀이 시정될 수 있다고 믿어지기 때문이다.

다음 安定性의 向上을 통한 不安性의 완화를 이룩하려면 우선 政權의 교체가 과거와 같이 예측할 수 없는 暴力에 의하지 말고 기존의 憲政秩序에 의하여야 함과 동시에 安保問題를 政權延長의 수단으로 이용하기 위하여 지나치게 不安感을 조성하는 일은 없도록 하여야 하며 이를 위한 시도로서 安保政策의 지나친 保安措置도 재고되어야 할 것 같다.

이상과 같은 處方이 어느 정도 실천에 옮겨지며 따라서 政治發展, 政策決定의 合理化를 크게 이룩할 수 있을 것인가 하는 중요한 전환점이 바로 우리의 경우 앞으로의 1年 내지 2年에 달려 있다는 점에서 나라의 장래에 어느 때보다도 큰 관심을 갖게 되는 것이라고 하겠다.

22) 「社會科學과 政策研究」, 6권 4호, 1984年 12月, p. 246. 여론조사에 의
사 표시에 의한 參與方法을 적극적으로 강조, 朝鮮日報, 1986年 3月 2
차 강조.