

한국의 行政과 公權力**

朴 東 緒*

〈目 次〉	
I. 序	4. 韓國에서의 公權力
II. 公權力的 特性	III. 三府間의 公權力配分
1. 國家觀	IV. 行政府內에서의 公權力配分
2. 資本主義發展過程	分
3. 多元主義와 組合主義	V. 바람직한 公權力的 行使

〈요 약〉

이 論文에서는 公權力的 뜻과 우리나라에 있어서의 이의 特性을 다음과 같이 세가지 次元에서 논하였다.

첫째는 國家觀의 차이 즉 自然說 對 契約說의 차이에서 검토하였으며, 두 번째는 資本主義의 發展이 民主導이나 또는 官主導인가에 따른 차이를 公權力와 관련시켜 검토하였으며 끝으로 國家와 社會와의 관계에 관하여 多元主義와 組合主義를 검토하고 우리의 경우 소극적 조합주의의 위치에 있음을 논하였다.

이와 같이 검토해 본 결과 우리나라의 公權力은 엄청나게 강하다는 것을 결론지을 수 있게 되었다.

이와 같이 막강한 公權力이 우선 三府間에 여하히 현재 배분되어 있으며 앞으로 어떻게 배분되어야 하는 가를 상술한 우리의 현 사정에 비추어 방향을 제시하였으며 이에 이어 行政府에 집중되어 있는 權力이 우리의 경우 상층부에 어떠한 이유로 집중되어 있는가를 검토하였다.

끝으로 이와 같이 강한 權力을 행사할 권한을 장악하고 있는 고급공무원은 어떠한 기준에 따라 행사하는 것이 바람직 한가 하는 것을 검토 하는데 있어서 따라야 할 公益의 내용을 個人主義와 集團主義를 통합하는 선으로 제시하였다.

* 서울大 行政大學院 教授

** 이 글은 1987年 前半期에 內務部 地方行政研修院 市長·郡守班 및 高級管理者班에서 몇차례 特講을 한 것을 자구수정 한 것이다.

I. 序

여기의 公權力이란 政府 또는 公共機關이 장악하고 있는 權力을 의미하며 權力과 유사한 용어로서 權限 影響力 등이 있는데 이것들간의 구별은 사람에게 따라 견해가 달라 의견의 일치를 보기 어렵겠으나 私見을 제시 한다면 權力이란 힘 자체를 의미 하는데 비하여 權限이라고 할 때는 法的으로 규정된 힘이라고 할 수 있으며 따라서 원칙적으로 合法性을 띠고 있으나 正當性의 문제는 반드시 수반 된다고 말할 수 없다.

왜냐하면 누가 어떠한 절차에 따라 그 權限을 규정했느냐 하는 것과 밀접한 관련성이 있기 때문이다. 우리는 그간 헌법의 제정 법률의 제정 등이 정당한 民主節次에 의하여 당선된 人物들에 의하여 제정되지 못한 경우가 많았을 수없이 많은 도전을 公權力 擔當者들이 받았던 것이다.

왜냐 하면 이들의 경우도 外形上 合法性을 지니고 있지만 正當性의 뒷받침이 약했기 때문이다. 그러나 유감히도 우리 社會에 있어서는 政治 行政에 대한 이해가 높지 못하여 公權力의 正當性의 중요성에 대한 이해가 취약해져서 正當性의 뒷받침 없는 公權力 또는 權限의 장악자가 마치 正當性 있는 權力을 장악하고 있는 것 같이 행동을 해온 것은 참으로 유감된 일로 생각되는 것이다.

끝으로 영향력이란 가장 광의의 힘의 뜻으로 이해하고자 한다. 즉 他人을 움직이는데 도움이 되는 모든 종류의 힘을 의미한다고 하겠다.

그럼 여기에서 政府에서 가지고 있는 權力을 公權力이라고 이야기 합니다. 그것의 특성이 무엇이나, 한마디로 이야기 해서 결국 強制性과 獨占性을 지니고 있는 것이라고 볼 수 있습니다.

공무원이 아닌 즉, 정부에 몸담고 있지 않은 사람은 이와 같은 권력을 장악할 수 없다고 봅니다. 정부에 있는 사람들만이 가지고 있는 것이기 때문에 독점성이 있고 일반회사나 대기업이나 이런데에서는 이와 같은 공권력을 가질 수 없다고 보아야 할 것입니다.

그리고 또 強制性을 지니고 있다는 것이 또하나의 특색이라고 볼 수 있을 것입니다. 이런 公權力은 어떻게 보면 굉장한 매력 을 지닌 특성을 지니고 있

지 않나 생각 합니다. 여기 계신 여러분께서도 학교를 나와 가지고 사회에 나갈거에 직업을 택했어야 했을 것인데, 어느 분야를 택해야 할 것이냐에 대하여 저희들이 6·25 직후에 직업을 택할때는 선택의 여지가 없었다고 봐야 될 것입니다. 저도 처음부터 대학교수가 되겠다고 해서 꾸준히 그것을 위해 공부한 것도 아니고 6·25 전후해서 공부하다 보니 결국 대학교수가 되는 것과 같은 상황이었습니다만은 60, 70년대 학교를 나온 사람들은 경제발전 에 따라서 여러가지 선택의 자유가 있었다고 봅니다. 그것이 우리 자유사회의 장점도 되고 단점도 되리라고 볼 수 있겠습니다만 어쨌든 여러분께서 여러가지 선택중 정부직을 택하신 가장 중요한 동기가 된 것은 權力에 대한 매력이라고 볼 수 있지 않나 생각해 봅니다.

저희가 학교에 있을적에 行政考試 合格者나 여러가지 政府試驗의 合格者에게 면접시험을 할적에 가령 經營學科를 나온 학생이 행정고시에 합격해서 면접계 와서 “경영학과 나오면 대기업에서 월급 많이 주고 모셔갈텐데 무엇 때문에 이 고생을 하고 이런 시험에 위험을 무릅쓰고 여기 왔느냐” 하면 흔히 國家에 봉사하기 위해서 들어왔다고 소개하는데 그것은 진담이라고 말할 수는 없고 일차적인 동기는 역시 權力에 대한 매력이라고 볼 수 있지 않나 생각합니다. 비지니스에 나가는 사람은 돈에 매력을 느끼는 것이고 저는 맨 처음부터 그런 것은 아닙시다만은 아까 이야기 한 것과 마찬가지로 역시 오래 있다 보니깐 자의반 타의반 새로운 생각을 하고 글을 쓰는데 흥미를 느껴서 계속해서 30년동안 머물러 있지 않았나 생각합니다.

그래서 이러한 특성을 가지고 있는 것이 공권력이라 볼 수 있는 것이고 우리 나라에 있어서 이러한 公權力의 特性이 무엇이냐고 말할때 엄청나게 막강하다라고 한마디로 말할 수 있을 것입니다. 이것은 나중에 그것을 역사적으로, 즉 더듬어 나가겠습니다만 무슨 말이나 하면 政府가 아니고 一般社會, 一般市民들도 影響力은 가지고 있습니다만 정부의 公權力에 비하면 상당한 차이가 있었고 현재도 있다고 하는 것입니다.

우리가 지금 모든 국민들이 民主化를 요청하고 있는데 사실 민주화가 정말 이루어질 수 있으려면 일반 市民의 影響力과 여러분과 같은 政府에 계신 분들이 가지고 있는 公權力, 兩者의 權力關係가 어떠한 상황에 놓여 있느냐 그것이 가장 基本的인 評價 基準이라고 볼 수 있는 것입니다.

바꿔서 말한다면 國家와 社會가 그 나라에 있어서 그 영향력, 힘의 역학 관계가 어떠한 위치에 나뉘어 있느냐, 그것이 그 나라의 民主化가 될 수 있느냐, 없느냐, 어느정도 되고 있느냐라고 하는 것을 평가 하는데 가장 중요한 기준이 된다고 볼 수 있지 않는가 생각합니다. 그래서 우리 市民의 경우 이도 공권력은 못갖고 있어도 정부에 대한 영향력은 갖고 있다고 볼 수 있습니다. 가령 新聞에서 지난번 朴君事件, 汎洋事件같은 어떠한 사건을 일제히 비판한다든지 하는 경우에 거기에 대해서 정부에 있는 사람들이 막강한 힘을 가지고 있지만은 그것을 무시할 수 없다고 봅니다. 그래서 거기에 대해서 새로운 對應策을 새로이 강구한다든지 하는 것도 우리가 볼 때 一般社會市民이 가지고 있는 影響力의 영향을 公權力을 가지고 계신분들이 받게 된다고 생각합니다. 그러나 우리나라의 경우에 있어서는 역시 여러가지 이유로 현재 우리 상황을 놓고 볼때 정부의 公權力이라는 것은 상대적으로 막강한 비중을 가지고 있다고 평가하는 것이 옳지 않은가 하는 생각이 듭니다.

이러한 의미를 갖고 있는 公權力이 우리의 경우 막강한 이유가 무엇이며 그것이 政府, 行政府內에 어떻게 配分되어 있으며 이의 擔當者로서의 行政人은 이를 어떻게 행사하는 것이 바람직 한 것인가 하는 것을 검토하려고 하는 것이 이 글의 목적이라고 하겠다.

따라서 대상의 면에서 보면 이 글은 우리의 것을 비교적인 관점과 역사적인 관점에서 검토하고 있다 하겠다.

Ⅱ. 公權力의 特性

어쨌서 현재 우리나라에서 공권력이 막강한가 이게 사실 우리가 민주화를 일으키기에 가장 장애물이 된다고 생각해야 합니다. 민의 힘이 상당히 강해야 公權力을 가진 분들이 내가 정말 공복이다라고 생각할 수 있고 행동이 따라줄 수 있는데 그러하지 못한 상황에서는 역시 그것이 말에 그칠 가능성이 현실적으로 어느 사회나 똑같이 있기 때문입니다. 어쨌서 이렇게 막강한가 민주화를 40년이나 부르짖었는데 왜 이렇게 막강한가 그것을 두번째로 넘겨가서 歷史的으로 몇가지 관점에서 풀이해 볼까 합니다.

1. 國家觀의 差異¹⁾

우선 첫째로는 우리나라 사람들 처럼 國家라는 用語를 잘 쓰는 사람들도 드물것 같아요, 혹시 여러분께서 미국이나, 영국사람들이 쓴 정치학이나 사회학계 책을 읽어볼 것 같으면 그 사람들 경우에는 우리의 國家에 해당하는 「State」란 용어를 별로 쓰지 않습니다. 그럼 그대신 무엇을 쓰느냐, 「Government」라는 용어를 씁니다. 우리나라 사람의 경우에는 國家다 政府다 하는 것을 구별을 안해요. 그냥 정부 대신 국가를 즐겨 쓴다고 볼 수 있을 겁니다.

그런데 英·美 사람들은 국가라는 것은 별로 안쓰고 정부라는 용어를 더 즐겨 씁니다. 그런데 그네들에 있어서 국가와 정부는 상당한 差等を 두고 그 용어를 쓰는 것이지 우연히 국가 대신 정부를 쓰는 것은 아닙니다.

왜 그러냐면 그네들이 정부라 부를 때에는 그것은 거의 工具적으로 工具(tool), 수단, 기구, 도구의 뜻입니다. 수단, 도구, 기구라 하는 것이 무엇이나 하면 그 자체가 독자적으로 결정의 능력도 없고 의지도 없으며 문자 그대로 公僕의 구실만 하는 것이라는 의미입니다. 가령 예를 들것 같으면 自動車 그 자체는 수단이지, 그 자체가 부산으로 운전을 하고 가거나 그런게 아니라란 말입니다. 역시 자동차의 주인인 운전수가 이것을 어디로 몰고 갈 것인가 결정하고 핸들을 돌리고 엔진을 걸고해야 이것이 움직이지 자동차 자체가 부산으로 가겠다는 의지력을 가지고 있는 것은 아니고 자기 스스로가 움직이는 힘을 가지고 있는 것도 아니란 말입니다.

사실 우리가 民主主義라 할때 政府의 뜻은 그런 뜻으로 쓰고 있는 것이며, 영·미 사람들이 정부라는 말에 가지고 있는 뜻이라고 말할 수 있는 것입니다. 그런데 이것이 어찌 그네들과 우리가 다르냐 하는 것은 절대로 우연이 아닙니다. 歷史적으로 여러가지 經驗이 다르기 때문에, 發展段階가 다르기 때문에 밝고 온건이 다르기 때문에 그와 같은 다른 용어를 다른 뜻으로 쓰고 있다고 볼 수 있을 겁니다. 첫째로 우리가 어떤 점에서 차이점을 찾을 수 있는 것이냐 국가라는 것이 어떻게 해서 탄생하였느냐 여기에 대해

1) 박종석·유근호, 조선조의 정치사상(서울: 평화출판사, 1980) pp.16-17. 金雲
編著, 韓國政治論(서울: 博英社, 1982) pp.180-184.

서 정치학이나 사회과학을 깊이 관심을 가지고 연구한 사람이 아니고서는 무관심 합니다.

우리 儒敎文化圈에 있는 中國이나, 日本 사람들에 있어서는 國家라는 것은 당연히 존재하는 것, 자연적으로 탄생하는 것, 생생한 것, 사람이 인위적으로 만든 것이 아니고 자연적으로 만들어진 것, 그런 것으로 많은 사람들은 보고 있습니다. 그런데 여러분께서는 西洋政治思想을 많이 보고, 듣고 하였으리라 생각합니다. 서양정치사상에서는 국가라는 것은 어떤 것으로 보느냐 하면 자연적으로 탄생한 것으로 보질 않습니다. 그 民主主義의 정치사상이 싹트기 시작한 이후에 소위 「홉스」, 「루소」, 「록」, 「밀」, 이런 사람들이 이야기한 것을 볼것 같으면 일반 시민들이 살고 있는 社會가 먼저 존재하고 그 사람들끼리 여러가지 목적을 위해서 합의된 契約에 의해서 즉 우리가 이러한 종류의 국가 또는 정부를 만들어 보자는 계약에 의해서 국가가 탄생했다고 봅니다. 그래서 소위 契約說이라는 이야기가 나오는 것입니다.

국가가 먼저 탄생한 것이 아니라 일반 백성들이 살고 있는 社會를 구성하고 있는 市民들이 모여가지고 우리가 우리의 生命・財産을 보호하기 위해서 萬人對 萬人의 투쟁을 막기 위해서 국가라는 것이 필요하다. 여기에다가 이러한 權限을 주고 그래가지고 우리의 생명 재산을 보호하도록 우리가 과제를 맡기자. 그래서 나온 것이 「홉스」의 國家論이라고 볼 것입니다. 흔히 홉스의 國家論을 잘 모르는 사람들은 絶對 君主主義를 옹호한 것이다. 거기에는 自由와 民權은 아무것도 없다. 그렇게 풀이합니다 만은 그 내용을 자세히 읽어보거나 정치사상사 두터운 책을 읽어 볼것 같으면 그게 올바른 해석이 아니고 사실은 訛傳된 것입니다. 마치 「맑스」가 주장한 공산당 선언 10개조항에 나와 있는 것만을 보고 맑스가 이렇게 이야기 했다고 訛傳한 것이나 비슷한 것입니다.

그 「홉스」가 「레바이어산」에서 진정으로 이야기한 뜻은 그런 것이 아니라 絶對 權限을 가진 君主가 필요한데 그것은 그사람 개인을 위한 것이 아니라 궁극적으로는 일반 시민의 생명 재산을 보호해 주기 위해서 수단으로서 그러한 君主가 필요하다는 그런 뜻인 것입니다. 그래서 사실은 거기에서 民主主義, 資本主義의 싹이 트고 있었던 것입니다.

그 다음에 「루소」를 지나 영국의 「록」으로 나갈것 같으면 놀라울 정도로 이젠 政府라는 것은 완전히 수단으로 간주하고 본래의 어떠한 권한이 있는 것이 아니라 전적으로 시민이 委任한 것만 한정된 範圍 안에서 기계적으로 충실한 머슴의 役割을 해주는 것이다 라고 할 정도로 어떻게 보면 가장 완전히 自由民主主義가 전개된 그러한 이론의 뒷받침을 해 주고 있다고 볼 수 있을 것입니다. 그래서 정부라는 것 국가라는 것을 어떻게 탄생한 것으로 보느냐 여기에서 벌써 민주주의 사상이 싹튼 西歐 사람들이 가지고 있는 국가관과 그런 것이 해방 이후 우리나라에 他律적으로 도입되어 가지고 배워서 볼 알고 있는 사람들하고는 엄청난 차이가 지금도 있다고 보아야 할 것입니다. 지금도 우리나라 사람들의 경우 국가가 무엇이나 그 내용을 잘 분석도 안하고 그냥 국가를 위해서 하면 다 죽고 들어가고 또 국가라는 것은 마치 4천만을 초월한 것 처럼 생각을 하는 경우가 많습니다.

하지만 국가라는 것도 4천만이 구성요소이지, 4천만을 초월한 것이 있을 수 있느냐 이런 것도 우리가 면밀히 검토해야할 필요가 있겠습니다. 어쨌든 우리나라에서는 오랜 역사에 있어서 국가라 하는 것은 백성들의 合意에 의해서 우리의 생명 재산을 보호하기 위해서 手段으로써 만들어 놓은 것이다 라는 그런 사상이 거의 없었다는 것이 문제라고 하겠습니다. 본래 치자가 처음부터 있어서 하늘에서 권한을 받아 그 권한을 백성을 위해서 행사할 것이 요청되어온 것입니다. 즉 피지배자인 백성의 합의에 따라 국가나 정부가 좌우될 수 있다는 사상이 진전되지 못한 것입니다. 이런 것이 우리의 전통 사상이었던 것이라고 봐야 할 것입니다.

그래서 이러한 소위 自然的으로 국가라는 것이 탄생하였다고 보느냐 그렇지 않으면 契約에 의해서 탄생한 것으로 보느냐에 따라서 그 국가가 가지고 있는 權力을 보는 눈이 엄청나게 다르다고 보아야 할 것입니다. 서구에서는 契約說에 입각하여 국가 또는 국가가 가진 公權力은 어디까지나 合意에 입각한 것이고 民을 위한 것이더라는 관념이 아주 뿌리깊게 박혀 있다고 볼 수 있을 것입니다. 그런데 우리의 경우에는 그런 것이 상당히 약하다고 보는 것이 옳지 않나 생각합니다. 자칫하면 우리 4천만을 초월한 국가와 公權力이라는 것이 따로 존재하는 것 처럼 생각하고 있는 사람들이 아직도 상당히 많은 것이 현실이라고 볼 수 있지 않나 생각합니다.

2. 資本主義 發展過程의 差異

두번째로 發展過程에서 불적에 資本主義가 어떻게 발전하였는가, 經濟가 어떻게 발전하였느냐 이것이 역시 중요한 요인으로 작용하고 있다고 봐야 할 것입니다. 우리가 흔히 「부르조아」革命 그렇게 말합니다. 제가 볼 때에는 맑스가 독일에서 태어나서 독일에서 헤겔의 철학만 공부하고 독일에서만 머물러 있었을 것 같으면 그런 資本論이라는 책이 나올리 없었을 것입니다.

英國의 그 당시 상황이 어떠했느냐 하면 마치 우리나라의 60, 70년대와 같이 자본주의가 활발하게 시작되고 그레가지고 經濟가 성장하니까 政治, 文化, 모든 것이 바뀌어지고 있었던 그런 상황입니다. 그래서 下部構造, 上部構造, 唯物史觀 등이 옳은 것으로 파악이 되어 가지고 그런 쪽으로 썼던 것이고, 그 자체는 상당한 진리를 내포하고 있다고 봐야 합니다. 또 우리가 社會科學에서 이야기 할때 가장 科學的인 研究方法을 진지하게 전면적으로 펼쳐옴에 이용 개발한 것이 맑스라고 누구나 이야기 합니다.

그 자체는 옳다고 봅니다. 그러나 資本主義 社會로부터 社會主義 社會로 넘어간다. 이것은 맑스가 영국에 그 당시 살면서 본 封建社會로부터 자본주의 사회로의 전개, 그것 하고는 다른 것입니다. 봉건사회로부터 자본주의 사회로 어떻게 넘어 가느냐 라고 하는 것은 영국에 있으면서 막 변천되는 과정을 자기가 눈으로 보고 體驗을 하면서 쓴 겁니다. 고도의 經驗的인 사실에 입각한 이론이지요, 그러니까 그것은 상당한 眞理性을 내포하고 있다고 봅니다. 그러나 그 다음 자본주의로부터 사회주의로 넘어간다. 넘어갈 것이다. 그것은 자기가 체험한 것이 아닙니다. 하나의 豫測인 것입니다.

그러기 때문에 지금 와서 볼것 같으면 들어맞지 않는 것입니다. 그래서 우리가 그 후에 사회주의 국가의 변천과정을 볼것 같으면 맑스가 이야기한 것 하고 상당히 다르게 나옵니다.

前半部는 상당히 과학성이 있는데 後半部는 사실 우리가 볼적에는 잘못된 이론 전개를 했다고 봐야 되지 않나 봅니다. 이와 같은 것과 관련시켜서 우리가 「부르조아」혁명을 많이 이야기 합니다. 그러한 「부르조아」혁명은 무엇이나, 그것은 영국에서 그 당시에 경험했던 것 또는 미국 사람들이 그 후에 경험했던 것 처럼 결국 民主導로 경제발전을 이룩한 것, 또는 商業資本

主義로 부터 산업자본주의로 넘어가는 과정인데 여기서 중요한 것은 民主導라는 것입니다. 그래서 자기가 주체적으로 경제활동해 가지고 돈을 엄청나게 벌어서 그 당시까지의 집권자 권력자들을 정권에서 몰아 내고 자기내들이 立去府를 만들고 모든 권한을 입법부에 주어서 소위 立法國家를 창조한 것입니다.

그러니까 「부르조아」들이 완전히 權力을 장악한 것입니다. 이 역사적인 과정이 우리와는 중요한 質的인 差異를 가졌었다고 봐야 합니다.

이것을 단순히 經濟的으로만 볼 것이 아니라 이것이 가지고 있는 政治的인 의미가 엄청나게 크다고 봐야 할 것입니다.

이것은 단순히 맑스의 이론으로만 볼 것이 아니라 그 선진 특히 영·미 사람들을 하고 기타 나머지 사람들 하고 차이를 가장 크게 가져오는 또 하나의 목인이 이런데 있다고 봐야 되지 않나 생각 합니다. 그래서 이 「부르조아」들이 정권을 잡고 입법부를 만들고 입법부에 전권을 주고 그리고 行政府라는 것은 완전히 수단으로 만든 것이지요. 그래서 우리가 상세하게 立法府에서 法律을 만들어서 行政府에 넘겨 줄테니깐 너희들은 기계적으로 執行만 하면 된다. 이런 생각에서 自由裁量을 거의 주지 않은 것입니다. 그래서 행정부란 것이 가장 무력한 상태에 빠지게 되는 것이지요. 입법부가 정권을 가지고 있고 이것이 소위 우리가 말하는 立法國家 時代라고 볼 수 있지 않나 시각 됩니다.

이와 같이 民主導로 「부르조아」혁명을 이룩한 역사의 경험을 가진 나라들은 民權이 엄청나게 강화되고 公權力이라는 것이 민권과 독립적으로 존재할 수 있다고 하는 것은 생각할 수 없다 하는 것입니다. 그래서 이의 가장 전형적인 것이 영국이라고 하는 것을 우리는 다 아는 사실 아닙니까. 영국의 警察이 가장 세계에서 모범적이다. 민에 대해서 박해를 가한다는 것은 꿈에도 생각 못하고 국민의 생명·재산을 충실히 보호해 주니까 民들은 경찰을 고맙게 생각한다. 우리로서는 상상을 할 수 없습니다. 그럴 수가 있는가 저째서 그네들이 다른가 단순히 그들이 教育이 높아서 그런 것인가 민주주의 教育이 높아서 그런가, 그게 아닙니다. 歷史가 다르고 역사적인 체험이 다르기 때문에 그런것 입니다.

이와 같이 역사가 다르기 때문에 이제 우리가 앞으로 영국에서의 백년,

200년 전의 경험과 같은 「부르조아」 혁명과 같은 그런 것을 우리나라에서 앞으로 가질 수 있느냐, 그것도 역시 불가능 하다고 봅니다. 나중에 계속해서 제가 말씀 드리겠습니다만 그래서 이러한 나라의 경우에 있어서는 공권력이라는 것이 엄청나게 약화될 수 밖에 없고 더군다나 아까 말씀드린 계약설이 뒷받침을 하고 있으니까 모든 권력이 진짜 主權, 民의 主權에서부터 나온다. 공권력이라 하는 것이 민권과 별도로 존재하는 것이 아니다라고 하는 생각이 모든 국민에게 內面化 됐다고 봐야 합니다.

그런 것에 비해서 對照가 되는 나라들은 官主導로 經濟發展을 이룩한 나라라고 봐야 할 것 입니다. 가장 전형적인 나라로서 우리가 볼때 공산주의 국가라 보아야겠지요. 100% 관주도로 봐야할 것입니다. 그런 나라에서 官權이 얼마만큼 무서우냐 어째서 공산주의 국가에서 일반 백성이 깍소리 못하느냐 하면 생명, 재산에 관한 모든 권한을 公權力 擔當자가 가지고 있기 때문으로 봐야 할 것입니다.

그래서 자본주의의 국가라 할것 같으면 私有財產制度가 어느 정도 있기 때문에 자기 먹을 것만 있을 것 같으면 그렇게 공산주의 사회처럼 모든 것을 권력자의 눈치를 보고 살 필요는 없다는 것입니다. 그러나 공산주의 사회에서는 사유재산 따지도 없기 때문에 100% 관권이 장악하고 있기 때문에 소위 國家가 社會를 100% 장악하고 있다고 하는 것입니다. 그러기 때문에 국민들이 모든 동작을 공권력자의 지시명령에 따르고, 눈치 보고 살 수 밖에 없는 것입니다.

우리의 경우에는 우리가 다 알고 있는 것과 마찬가지로 60년대 이후에 경제발전을 시작을 하였습니다. 그런데 官主導로 우리도 했어요. 그런데 관주도로 한 것은 가장 극단적으로는 공산주의 사회이지만은 독일이나 불란서나 일본도 역시 후발국가로써 맨 처음 경제발전 할 때에는 관주도 영향력이 상당히 컸다고 봅니다.

우리는 가장 최근에 60년대에 들어와서 관주도로 경제발전을 하였습니다. 그러나 그 당시 상황에 놓고 볼적에 그것은 불가피 하지 않았으나 하는 것은 아마 우리나라 많은 사람들이 받아 들이고 있다고 봅니다. 민간 자본도 있었고 또 기여가다운 능력을 가진 민간인들이 60년도 초에 몇 사람이나 있었느냐 하면 참 취약하기 짝이 없었다는 것입니다. 그때만 하더라도 공권력

이 차지하는 매력이 압도적으로 우리나라에서 컸기 때문에 각급 학교에서 형성된 優秀한 人力이 거의 다 여러분들과 같이 정부에 들어갔다고 봅니다. 그리니깐 천상 행정에 리더십을 주어 가지고 관주도로 경제발전 정책을 펴 나갈 수 밖에 없잖았느냐 하는 것입니다.

그리하여 內外資를 갖다가 정부주도하에 동원을 해서 배분을 하는데 우리가 사회주의 국가가 아니기 때문에 사유재산에 입각한 자본주의 방법으로 경기체제를 꾸며 나가기 때문에 천상 특정 기업인에게 그 돈을 무디기로特惠라고 하든 뭐라고 하든 줄 수 밖에 없었던 것입니다. 그래서 단시일내에 국경경쟁을 할려고 보니깐 大企業을 키울 수 밖에 없었고 놀라운 속도로 경제발전을 했는데 거기서 나오는 부작용이 무엇이나 바람직하지 못한 부산물이 무엇이나 하면 아무리 적게 잡아도 두가지는 지적되지 않나 생각합니다.

첫째는 엄청나게 公權力을 強化시켜 주었던 것입니다. 권력을 가진 사람들이 경제계에 대해서 엄청나게 영향력을 미치게 되었다 하는 것이지요. 그것은 지금도 역시 틀림없는 사실이라고 봐야 되지 않나 생각이 됩니다. 돈을 많이 가진 사람일수록 공권력을 가진 사람의 눈치를 엄청나게 많이 본다 고 봐야 될 것입니다.

둘째는 것이 훨씬 많기 때문에 또 공권력의 행사 여하에 따라서는 그 막대한 재산이 하루 아침에 물거품이 될 가능성도 지니고 있는 것이 현실이 아니라고 봐야 되지 않나 봅니다. 이와 같이 공권력이 엄청나게 강화되는 것은 무엇이나 하면 社會와 國家의 관계에 있어서 國家의 지위를 엄청나게 높여 주었다고 하는 것입니다.

또 하나의 바람직하지 못한 부산물이 무엇이나 하면 소위 官主導 經濟發展에서 나오는 것으로서 엄청난 資源의 浪費를 가져왔다는 겁니다. 왜 엄청난 낭비를 가져 왔느냐 그것은 그 당시에 우리의 政治, 行政의 能力 및 그 당시의 발전도에 비추어 볼적에 그 막대한 자원을 合理的으로 배분할 能力이 倫理 및 專門性 면에서 높을 수가 없었다는 것입니다. 그래놓고 보니까 엄청난 자원의 낭비가 있었다고 봐야 할 것입니다. 그 산물이 파상적으로 여러차례 20, 30년 동안에 야기된 不實企業의 탄생이라고 봐야 할 것입니다. 60년대 후반부터 부실기업 문제가 나오기 시작하였지 않습니까. 정부가 엄청난 국민의 희생위에 그 부실기업을 도와줄 것 같으면 조금 재무구조가 좋

이 지는가 하면 또 얼마가면 또 약화되고 또 도와주고 또 약화되고 우리는 여러차례 반복했던 것입니다.

우리가 이런 점을 불적에 우리의 管理能力을 日本하고 비교할 수 없는 것은 아닙니다. 다만 역사적으로 상당한 차이가 있기 때문에 비교하기가 좀 까다롭기 때문에 대만하고 비교 할적에 왜 대만은 우리와 똑같은 관주도인데 경제성고가 우리보다 월등히 좋으냐 하면 역시 그게 바로 아까 제가 말씀한 관주도에 있어 그 資源管理를 어떻게 하였느냐에 그 원인이 있다고 봅니다. 이것은 결국 政・經密着이라고도 하고 관주도 혹은 混合經濟라고도 이야기하고 그러니다. 다만 그 자원을 정부에서 받아가지고 운영하는 기업인이나 또는 배분해주는 정부인이나 또 행정인이나 雙方간에 문제가 있었다고 봐야 될 것입니다.

사실 객관적으로 볼 것 같으면 우리가 國防費 많이 쓰는 것, 內需市場, 技術水準, 해방 후의 여러가지 條件을 놓고 불적에 대만이 우리보다 유리하게 별로 없다고 봅니다. 그런데 대만의 관리 능력, 정부에 있는 사람이니 기업인에 있어서의 차이가 가장 중요한 원인이 아닌가 생각합니다. 왜 그런 차이가 나오는가 역시 제 개인의 생각에 있어서는 우리의 경우에는 불행히도 1910년부터 35년 동안 모든 후발국가들이 놀라울 정도로 近代化를 위해서 급속히 달리는 그 35년 황금같은 시기를 日帝植民地 統治를 받아 가지고 우리 스스로 한국인의 능력발전에 결정적인 「마이너스」 영향력을 받았다고 봐야 할 것입니다. 그래도 중국사람들은 일본한테 침략을 받았음니다만은 자기 정부가지고 자기 군대가지고 자기 공무원 가지고 정부를 유지해온 통치 경험을 계속 쌓아왔던 것입니다. 그것이 우리하고 대만 사이에 소위 統治能力, 管理能力에 있어서 커다란 차이를 가져온 요인이 아닌가 생각합니다.

이상에서 제가 公權力과 관련시켜서 이야기 할 것 같으면 공권력이 엄청나게 強化되었다는 것입니다. 공권력이 강화되는 것은 참 쉽습니다. 어려운 문제는 그 강화된 것을 나중에 어떻게 抑制하느냐 하는 것입니다. 민권에 의해서 공권이 억제되지 않는 사회에서 民主主義를 이룩한다. 공무원의 公僕화가 된다. 공무원이 자기한테 부여되는 權力을 正當하게 民을 위해 행사한다는 것을 기대하는 것은 거의 不可能한 일이기 때문입니다.

우리나라에서는 公職者가 倫理意識을 가지고 막강한 권한을 올바르게 행

사하권 되지 않느냐 이렇게 생각하는 사람들이 많이 있습니다. 儒敎가 계속 해서 무엇을 강조 했느냐, 결국 統治者의 倫理를 강조했습니다. 그때 그것이 아직도 우리나라 사람들에게 굉장히 많이 유산으로 남아 있습니다. 그러나 이것이 유교가 갖고 있는 취약점이라고 볼 수 있습니다. 어떻게 권력자가 권력을 올바르게 행사하는 것을 권력자의 윤리의식에 의존할 수 있단 말입니까. 그것은 불가능합니다. 이미 역사에서 몇차례 증명되고 남음이 있는 것입니다. 가장 올바르게 행사될 수 있는 방법이라는 것은 윤리의식 보다도 被支配者의 參與를 통한 권력자에 대한 통제 밖에 없다고 봅니다. 그것이 儒敎와 民主主義의 가장 두드러진 차이점이라고 볼 수 있습니다.

유교는 參與를 거의 이야기 한적이 없습니다. 민의 참여에 대한 이야기가 거의 없습니다. 爲政者 자신이 민을 위해 통치 한다는 爲民思想은 놀라운 정도로 강조했습니다. 2500년전에 그런 이야기가 나왔다 하는 것은 참 놀라운 일입니다. 그러나 민의 참여라하는 것은 거의 찾아볼 수가 없습니다. 그런데 민주주의의 가장 커다란 장점은 무엇이나, 바로 아까 계약설이나 「부르조아」 혁명이나 또는 그 당시의 여러 사상가가 강조하는 것이 무엇이나 하면 결국 被支配者의 政治參與입니다. 참여를 통하여 권력자에 대하여 권력행사를 規制하고 들어 가는 겁니다. 역시 그것이 가장 확실한 방법이라고 봅니다.

지금에 우리 나라에서 벌어지는 사태, 해방 이후 벌어지고 있는 사태, 정치사에서 일어나고 있는 것들은 결국은 무엇이나 하면 한마디로 말하면 官權과 民權간의 권력 싸움이라고 볼 수 있습니다. 영향력 싸움이라고 볼 수 있습니다. 그런데 사실 공권력 담당자라는 것은 엄청난 이점을 많이 가지고 있는 반면, 민이라는 것은 사실 힘이 없습니다. 폭력을 가지고 있는 것도 아니고 그러기 때문에 엄청난게 강화된 공권력을 민의 힘으로 규제하고 들어간다는 것은 몇배의 힘이 들고 희생이 수반되어야 하는 것입니다.

그것은 서양에 역사에서도 볼 수 있는 것이고 해방 이후 우리나라 역사에서도 여러차례 반복되어 가지고 현재까지도 가장 커다란 난제로 안고 있는 거라고 봐야 되지 않나 하고 생각 됩니다.

우리하고 가까운 日本 사람들의 예를 들어 볼 것 같으면 1860년대 明治維新기 되면서부터 일본 사람들 경우에도 관주도로 경제발전, 산업주의 쪽으로 몰고 들어간 것입니다. 물론 그때는 그네들이 外資를 들어올 것이 별로

있었습니다. 그래서 內資동원 방향으로 운영을 해왔읍니다만은 그러나 역시 관주도로 해놓고 보니까 2차대전 끝날때까지 경제발달은 하였지만 일본 사람들의 경우에도 공권력이 강화 되었습니다. 그래 가지고 결국 군인들이 무모한 2차대전을 일으켜 가지고 결국 原子彈 세례를 받고서는 그냥 무너졌던 것입니다.

자기네가 자주적으로 내생적으로 민주화로 간 것은 아닙니다. 민권이 강화될 소질이 있었지만 계속해서 관주도로 경제발전 정책을 펴오고 그것도 도.자라니까 나중에 무모한 전쟁까지 군인들이 일으키다 보니까 2차 대전이 끝날때까지는 민권이라는 것은 형편없이 약했다고 볼 것입니다. 그러나 內在的으로 민권이 강화될 잠재력은 국민의 教育向上, 經濟力의 향상을 통해서 갖고 있었다고 볼 것 입니다. 그것이 2차대전에 패망하면서 민주주의 국가의 여러가지 영향력을 받아 가지고 民主主義 體制로 他律的으로 일본도 바뀌어갔던 사실을 우리가 알고 있습니다. 2차대전 전까지 일본을 볼 것 같으면 군벌, 재벌 그리고 관료 등의 三大集團이 공권력을 담당해 왔다고 볼 것 입니다.

그 三者間의 권력의 比重은 1860년 들어서 1945년에 이르는 동안에 조금씩 변화 했읍니다만은 민권은 상대적으로 취약했었다고 볼 수 있습니다. 그러나 일제 하에서도 우리의 과거 역사처럼 公權이 일반적으로 지배 했었느냐 하면 그렇지는 않았던 것 같습니다. 상당히 自律性이 사회의 여러분야 특히 일본 본토에는 있었다고 봅니다. 그 하나의 좋은 例로서 학원 관계만 놓고 보더라도 사실 해방 이후 60년대 초반에 여기에 대학 다니신 분들이 계시겠읍니다만은 경찰이 어디 학원에 들어올 수 있었느냐 말입니다.

그게 우리 한국사람들이 세운 전통이나 하면 그렇지 않습니다. 일제의 잔재라고 봐야 할 것입니다. 일본 사람들의 경우 일제시대에 학원내에는 경찰이 들어갈 수 없는것 그게 아주 금기사항으로 되어 있었습니다. 그것이 간신히 유지되어 오다가 60년대 중반인가 와서는 무너지기 시작해서 지금은 온전히 없어져 버리고 말았습니다. 이렇게 볼것 같으면 우리나라에서 4천만 명이 살고 있는 사회를 구성하는 여러 분야가 公權力으로부터 자율성을 가지고 있는 부분이 무엇이 남아 있느냐 살펴 볼 때 거의 없는 것 같습니다. 아미 기독교, 카톨릭 계통을 빼놓고는 거의 없지않나 생각합니다. 다 무너지

고 같았습니다. 그럼 日本사람들이 民主主義, 民權의 重要性, 그런 것을 남달리 강조했느냐 하면 그것은 아닙니다. 그것 보다는 歷史的인 것이 우리하고 차이가 있어서 그렇다고 생각합니다.

이것은 무엇이나 하면 우리는 놀라울 정도로 세계에서 가장 오래 中央集權的 官僚體制를 유지해 왔다는 것입니다. 역사적으로 보십시오. 新羅 統一부터 생각하더라도 천년 이상의 집권적인 관료체제입니다. 그런데 일본 사람들은 우리하고 무엇이 다르냐 하면 여기에서 우리하고 기본적으로 다릅니다. 일본사람의 경우에는 明治維新 들어오고 나서 집권적인 관료체제가 구축이 되었던 것입니다.

정치유신 1860년대 들어오기 전까지 약 700년 동안은 封建體制였습니다.²⁾ 우리나라 사람들은 봉건이라는 말만하면 그냥 낡아빠진 것, 나쁜 것으로만 봅니다만 제가 여기서 이야기 하는 봉건체제는 그 뜻이 아닙니다. 政治體制面에서 혹은 統治構造面에서 볼적에 봉건체제라는 것은 分散的인 權力體系를 말하는 것입니다. 그래서 일본사람들의 여러가지 소설을 읽어 보시면은 아시겠지만 소위 德川幕府 시대때도 수십명의 봉건영주들이 전국에 산재해 있어 가지고 제각기 割據 상태를 유지했었습니다.

상당히 自律性이 제각기 있었던 것입니다. 그래서 그 地方 文化도 꽤 있었고 지방에 경제력도 꽤 있었고 그래서 거기에서 나온 봉건체제의 특성으로서의 支配者와 被支配者간의 관계가 우리처럼 집권 관리체제하에서와는 달랐던 것입니다. 우리의 경우 中央에서 파견된 요새말로 얘기하면 시장 군수하고 그 시민 군민이 무슨 영구적인 관계를 맺는 것이 아니라 중앙에서 파견된 시장 군수는 일시적으로 1년이나 2,3년 있다가 떠나갑니다. 그런데 봉건체제하에서는 封建 領主하고 領民 사이라는 것은 永久的이라는 겁니다. 여기다가 여주들끼리 武力 競爭을 해야 되는데요. 그것은 경제력이 있어야 합니다. 따라서 생산자인 農民의 경제를 약화시킬 수가 없는 것입니다. 약화시키면 자기 자신이 죽는 것이 되는 것이기 때문입니다.

그래서 農民의 生産力을 자기가 살기 위해서 키우게 되는 것입니다. 봉건 영주와 영민의 관계라는 것이 일방적인 수탈의 支配 服從關係가 아니라

2) 흔히 日本의 경우 明治維新前에 있었던 德川時代만 封建制로 생각하는데 그것은 잘못임.

니 카. 그래서 거기에는 「기브 앤 테이크」 관계, 雙務인 관계를 맺고 있는 겁니다. 이것이 현재 우리가 商工 계통이나 그런 곳에서 근무하는 분들이 많이 제기하는 어째서 일본의 기업풍토하고 우리나라의 기업풍토가 다르냐고 하는 의문의 원인입니다. 하지만 사실은 企業風土만이 아니고 官公署를 가나도, 學校를 가봐도 그렇고 역시 다 똑같은 것입니다. 위 사람과 밑의 사람과의 관계가 우리하고 일본 사람하고 여간 다른 것이 아닙니다.

우리는 어디를 가보나 위의 사람들이 막강합니다. 밑에 사람들은 아주 비굴하게 약하게 놓여 있습니다. 그런데 일본 사람들의 어느 조직에 가보더라도 위 사람과 밑의 사람과의 不均衡 관계가 심하지 않은 것입니다. 상당히 위 사람과 밑의 사람과의 對話도 될 수 있고 또 서로 위해주고 「기브 앤 테이크」 관계가 벌어지고 소위 손쉽게 말하면 최소한도 溫情인 관계가 상하간어 흐르고 있는 것입니다. 여기의 溫情主義 關係라는 것은 마치 우리 가정 내에서 부모가 사랑의 마음을 가지고 자기 자식을 대하는 태도, 그것을 이이기는 것입니다. 어릴때 자식이 춤다, 배고프다고 이야기 안하더라도 父母는 부모로서 자연적으로 모든 생물이 가지고 있는 자식에 대한 사랑, 어떻게 보면 본래적인 것으로 볼 수 있는 사랑, 그것을 가지고 자식을 먹여 주고, 입혀주고 합니다. 그것이 혈연관계가 아닌 사회단체, 관공서, 회사 어디를 가보아도 일본 사람들의 경우는 있는 것 같습니다. 그런데 우리의 경우에는 그런 것이 있는 곳도 있지만 일반적으로 냉랭합니다.

그래서 조금 다른 곳으로 나간다면 우리가 5共和國에 들어와 가지고 企業別 勞組로 바꿨습니다. 일본 사람들도 기업별 노조인데 잘하고 있습니다. 그래서 우리도 기업별 노조로 하면 잘되지 않을까 그것이 진짜 기업별 노조로 바꾼 이유인지 그렇지 않으면 기업별 노조로 바꾸면 노조의 힘이 弱化되니까 기업별 노조로 바꾼 것인지 입법에 제가 참여를 못하였기에 모르겠습니다. 같은 결과적으로는 노조의 힘이 약화되었습니다. 그후 政府는 勞使關係 問題는 기업 안에서 너희들이 자율적으로 해결하라 하였고 지난 6,7년 동안에 노조의 힘이라는 것이 예상한 대로 약화 되었습니다.

맨 처음에는 힘이 약하기 때문에 勞使紛爭이 적습니다. 그게 평화롭게 해결이 되어서 적어진게 아닙니다. 힘이 적기 때문에 억울한 일이 있어도 싸울수가 없었던 말입니다. 그런데 참는때는 限界가 있습니다. 도저히 못참으

니가 점차로 暴力事態로 자꾸만 터져 나옵니다. 그래서 결국 참다, 참다 안 되니깐 작년(1986)에 다 아시는 바와 마찬가지로 國會에서 노조의 힘을 약간 강화시켜 주는 것으로 法改定을 하였습니다.

이 일본에서는 잘 되는데 우리나라의 경우에는 똑같은 기업노조가 잘 안 되니까, 그게 우리가 근본적으로 잘못을 범한 것입니다. 이의 원인은 일본 사람들의 경우 소위 위 사람과 밑의 사람간에 온정주의 관계가 밑바탕에 깔려 있는데 반하여 우리는 그 밑바탕이 없는데다가 노조의 힘을 약화시켜 놓고 보니까 상하간의 영향력 관계는 더 불균형해 지는거죠. 그래서 우리가 흔히 外國의 제도를 기계적으로 도입하면 안된다. 그런 이야기를 많이 합니다. 다만 이것도 똑같은 실수를 범하지 않았느냐 하는 생각입니다. 이 경우 일본 사람들이 본래적으로 착해서 그랬느냐 그게 아닙니다. 가장 중요한 것은 그들은 封建制度를 갖고 있었다는 것입니다.

이 또 하나의 좋은 예가 獨逸이라고 보아야 할 것입니다. 독일의 경우도 구타파에서 가장 後發國家가 아닙니까. 그래서 「나치스」가 2차대전까지 횡포를 부리다가 일본과 마찬가지로 결국은 民主主義 진영에 패해가지고 憲法을 民主的 方向으로 바꾸었습니다. 지금 볼것 같으면 불란서 보다는 오히려 독일 사람들이 權力分散이 참 잘되어 있습니다. 가장 모범적인 勞使關係도 그렇고 聯邦政府와 州政府와의 관계도 그렇고 참 민주주의를 모범적으로 운영하고 있습니다. 어찌서 갑자기 나치스는 어디로 가고 돌변하느냐 하는 의문을 갖게 되는데 그 밑바탕에 깔려있는 潛在力이 있었다고 봐야 할 것입니다. 그 잠재력이라는 것이 무엇이나 하면 역시 독일 사람들의 경우도 일본 사람들과 마찬가지로 歷史적으로 더듬어 보면 최근까지도 오랫동안 封建體制를 유지해 왔다는 것입니다.

이 봉건체제가 무엇이나 하면 權力이 分散되어 있는 체제란 말입니다.

우에 있는 사람이 모두 권력을 獨占해서 밑에 있는 사람을 무자비하게 지배하는 그런 체제가 아니었다는 말입니다. 그러니까 독일의 聯邦政府, 勞使關係, 여러가지를 보십시오. 놀라울 정도로 노사협조가 잘되고 共同決定方針이 잘되고 있습니다. 그게 감작이 될 수가 있느냐 말입니다. 즉 과거의 역사적 뿌리가 있어서 가능하다는 것입니다. 우리하고 傳統이 다르기 때문입니다. 오히려 불란서는 戰勝國家 아닙니까. 그러나 현재 불란서

가³⁾ 政治行政 하는 것을 볼것 같으면 사실 선진서구 중 가장 권력이 中央政府에 몰려 있는 나라 또 直接稅와 間接稅의 比率 등 여러가지 놓고 볼 때에 가장 후진성을 띠고 있는 것이 불란서가 아닌가 생각합니다. 이게 역시 역사가 다르기 때문입니다.

이러한데서 보신바와 마찬가지로 日本 사람들의 경우도 관주도로 하여 公權力을 극도로 強化시켰읍니다만은 그래서 2차대전이라는 비극을 가져왔읍니다만 결국 2차대전 후에 타율적으로 민주화가 이루어졌고 그것이 어떻게 지난 40년 동안을 볼것 같으면 꽤 모범적으로 운영되어 왔읍니다. 이것은 물론 국민의 教育水準, 經濟力 등 여러 가지가 있겠읍니다만은 그것만이 아니라 중요한 것은 과거의 뿌리, 봉건체제가 밑받침이 되고 있지 않은가 생각됩니다.

이와 같이 우리가 國家와 社會, 官權과 民權의 관계를 두번째로 규정하는 중요한 것이 資本主義의 발전을 어떠한 방법으로 하였는가 民主導로 이룩하였느냐 그러하지 않으면 官主導로 이룩하였느냐 그리고 과거의 歷史가 어떠한 統治體制를 갖고 있었느냐, 이것이 중요한 또 하나의 歷史的인 領域이라고 볼 수 있지 않는가 생각하는 것입니다.

3. 多元主義와 組合主義⁴⁾

이상 언급한 사실에 비추어 볼적에 國家나 政府를 순수한 手段적인 것으로 보는 그러한 나라가 결과적으로 英·美라고 봐야 될 것입니다. 우리가 흔히 그런 나라의 사회를 多元主義社會라고 이야기 합니다. 민족정치가 이루어지는 것도 다원주의 사회에서 가장 전형적인 예로 이야기 합니다. 여기서 다원주의라는 것이 무엇이나 할때, 우리나라의 60년대 후의 경제성장을 볼것 같으면은 우리 사회에는 여러 職業分野가 있는데 그 직업분야가 자꾸 專門化가 되면서 自律性을 요청하고 나온다. 그것이 점차로 高度化 되면 결국 우리가 다원주의 사회로 간다. 보통 이렇게들 이야기 합니다. 그래서 영·미에 대해서 가장 전형적으로 다원주의 사회가 운영 형성되고 있다. 그

3) L.H. Schlenker "Local Industrial Strategies," *Comparative Politics* Vol. 19, No. 3, April 1987, pp.268-269.

4) Arnold J. Heidenheirner et al, *Comparative Public Policy*, (New York: St. Martin's 1983 pp.63-65, pp.162-166.

렇기 볼 수 있습니다. 그럼 이런 나라에서의 정치·사회에 있어서는 政治·行政을 어떻게 하는 것이냐 또 여러분과 같이 公權力을 가지고 계신분들이 할일이 무엇이나 그런 문제가 나옵니다. 이런 사회에서는 아까 제가 契約說이나 또 「부르조아」 民主導 經濟開發에서 이미 말씀 드린바와 같이 역시 정부는 자기 스스로의 의사가 있는 특별한 조직이 아니고 사회를 구성하고 있는 수많은 조직의 하나로 보는 것입니다. 그래서 민이 하는데로 하는 것이다. 그게 다원주의 사회에 있어서의 전형적인 公權力 擔當者의 役割로 스스로 생각하고 있는 겁니다.

그러면 정부에 있는 사람들의 할일이 무엇이나. 수많은 利害關係 當事者들이 職業分野별로 비슷한 사람들끼리 團體나 協會나 組合을 조직해서 제 자기 자기한테 유리한 방향으로 여러분들이 무언가 이해관계를 調整해 주었으면, 해결하여 주었으면 하고 와서 부탁하고 만나자, 차 마시자, 식사하자고 이야기 합니다. 이야기 하는 내용을 보면 자기한테 유리한 방향으로 여러분들의 意思決定을 끌고 갈려고 합니다.

그러면 여러분들은 어떻게 해야 하나냐. 多元主義 社會에서는 여러분들의 의사자체를 그 사람들에게 뒤집어 씌우는 것이 있어서는 안된다는 것입니다. 어떤 일이든지 한 사람에게 이로운 것이 있게 되면 거기에 반대하는 사람은 언제나 있게 마련입니다. 복잡하게 얽혀 있으니까요. 얼마전에 신문에서 보셨을지 모르지만 勞動部에서 처음으로 우리나라 職業事典을 만들었습니까. 이 직업 사전에 우리나라 직업이 몇개로 나왔느냐 하면 萬個 조금 넘는 것으로 나옵니다. 그런데 先進 資本國에서는 최소한 2만개 이상으로 직업이 나옵니다.

그러니까 그렇게 만들고 보니까 모든 문제가 전부 얽혀 있어 가지고 참 복잡하게 贊反論이 벌어집니다. 그러면 이런 多元主義 社會에서 公務員의 役割이라는 것이 무엇이나. 자기 의사를 일방적으로 뒤집어 씌우는 것이 아니라 그 利害關係 當事者들끼리 討論을 벌이고 協商을 벌이고 妥協을 벌이고 그래서 자기들끼리 의견 조정을 하게끔 여러분들이 도와주는 것 그것이 공권력 담당자의 역할입니다. 그러니까 妥協, 調整하는데 끝치는 것이지요.

정부의 의사가 따로 있어 가지고 이것이 우리 정부의 입장이다. 여기에 의견을 모아 주었으면 좋겠다. 그런 것은 원칙적으로 나올 수가 없는 것임

나 다.

그것이 반드시 바람직한가, 현대 사회에 있어서 바람직한 것이냐, 그런 것은 차치하더라도 역시 이념적으로 본다면 소위 아까 말씀드린 계약설에 입각하고 「부르조아」혁명을 이룩한 그런 영·미와 같은 사회의 공권력 담당자들이 자기의 역할을 위의 시각에 따라야 할 것입니다. 그들은 아주消極的으로 봅니다. 民間人들끼리 利害關係가 달라 싸움을 하면 그 사람들을 불러다가 妥協시키는 것 그것으로 끝나는 것입니다.

그래서 그네들에 있어서는 사실 「부르조아」혁명에서 상공인들이 정부에 들어가서 주도권을 잡았기 때문에 정부에 들어간 사람들끼리 쓰는 用語가 시장에서 쓰는 용어를 그대로 쓰게 되는 겁니다. 그래서 흔하게 정부쪽에서 그네들이 쓰는 것이 무엇이나 하면 언제나 「클라이언트」(client), 「바겐」(bargain), 더링(dealing), 그런 용어를 항상 쓰게 되는 것입니다. 지금 미국사람들이 여, 야 사람들을 만나곤 하면 항상하는 얘기가 타협을 해라, 협상을 해라 입니다. 그 얘기는 우리한테는 이 얘기가 요사이 와서 그럴사 하게 들립니다. 얼마전까지는 그게 생소한 이야기입니다.

그네들이 그런 용어를 많이 사용하게 되는 주요 이유는 역시 「부르조아」들이 政權을 잡았기 때문에 거기서 나오는 傳統입니다. 그래서 美國政府에 들어가서 韓國사람들이 일을 해볼것 같으면 異口同聲으로 얘기하는 것이 그 애 겁니다. 정부에 들어 갔는데 우리나라 마냥 그런 官權의 냄새는 정말없고 꼭 實業界에 있어서의 商道德, 行動規範 그게 그대로 정부에도 지배하는 것 같다는 것입니다. 그게 바로 역사가 다른데서 나온거라고 볼 수 있는 겁니다. 그래서 정반대 입장은 무엇이나 國家至上, 權力至上, 絶對君主主義를 가진 나라들 이런 나라의 전통이라고 볼 수 있는 것입니다.

이런 나라에서는 민이 정부에 대해서 관여하는 것은 있을 수가 없습니다. 오직 군주가 절대 권력자가 알아서 모든 문제를 처리해 줍니다. 너희는 가만히 있어라 우리가 알아서 처리해 줄테니 이것입니다. 정반대로 國家의 固有意思가 있고 정부가 다 리드해 주고 해결해 주고 도와 주고 지시명령을 내리줄테니까 너희들은 가만 있어라고 하는 입장인 것입니다.

그러면 中間立場은 무엇이나 하면, 그것이 요즘에 우리나라에서도 소개되어서 나오고 있는 組合主義라는 것입니다. 國家至上도 아니고 民至上도 아니

고 양자가 상호간에 통합하는 위치에 있는 그런 사항이 조합주의라고 봐야 할 것입니다. 우리가 서구라파에서 볼 것 같으면 영·미를 뺀 나머지 서구라파 국가들이 대부분 여기에 속하고 우리 옆에 있는 일본도 여기에 속한다고 볼 수 있는 것입니다. 그러나 그 안의 범위, 소위 조합주의에 속하는 나라는 많지만 그 범위는 상당히 광범위 하다고 봐야 할 것입니다. 그래서 이것을 두 개로 쪼개는 사람이 있습니다. 사회적 조합주의와 국가적 조합주의, 어느 쪽이 비중을 크게 갖는가에 따라 구분을 하는데, 프랑스나 오스트리아, 스칸디나비아나, 일본 등에서는 사회가 더 비중이 큰 조합주의라고 보아야 할 것입니다. 그런데 우리 같은 곳에서는 역시 아직도 국가가 더 위에 있는 그런 조합주의라고 보아야 되지 않겠는가 하는 생각이 듭니다.

국가와 사회관계를 놓고 볼 때 그런 역사적인 이유에 따라서 어느 쪽이 얼마만큼 권력을 가지고 있고 따라서 公權力 擔當者의 役割이 무엇인가를 보면 다원주의에서 가장 소극적인 입장을 취한데 비해서, 군주국가 절대적인 국가 또는 국가 지상을 내세우는 그런 나라에서는 공산사회와 마찬가지로 볼 수 있습니다만은 역시 國家가 絕對 優位에서 있다고 봐야 할 것입니다. 그 나머지 나라는 연속성 사이에 여러가지 다양성을 가지고 나누어져 있다고 생각됩니다.

4. 韓國에서의 公權力

그러면 이러한 비교적인 테이타를 토대로 해서 우리의 역사를 중점적으로 고찰해 보자는 것입니다. 이런 것에 영향을 크게 주었다고 볼 수 있는 몇가지 특이한 歷史的인 事件이라고 할까, 特色을 들어 보겠습니다.⁵⁾

우리의 경우에 있어서는 1960년까지 農業社會였던 것입니다.

동업사회에 있어서는 역시 權力至上의 문화가 계속해서 지속되어 왔다고 보아야 할 것입니다. 여기에 권력지상이라는 것이 무엇이나 하면 여러분이나 제자신이나 무엇 때문에 열심히 일을 하고 공부하고 자기 직책 수행을 위해서 뛰는가 그렇게 볼 때 물론 국가에 충성하기 위해서 국가발전에 이바지하기 위해서라고도 생각하겠지만은 역시 인간은 기본적으로 利己의인

5) 朴東緒, 高級公務員의 政策決定能力上的 문제점, 政策論叢 13권, 서울大 行政大學院, 1986, pp. 83-93.

무엇으로 보아야 합니다. 그것은 공산사회에서 아무리 세뇌공작을 해 보아도 인식할 수 없는 인간의 本性으로 보아야 합니다. 그래서 1차적인 동기는 우리가 잘 살기 위한 것입니다. 잘 산다는 것은 결국 우리가 높이 평가하는 價(價)를 어떻게 더 많이 장악하느냐 하는 것입니다.

그런데 우리나라 사람들이 높이 평가하는 가치는 무엇이나 하면 저는 3가지 있다고 생각합니다. 權力, 돈, 學識이라고 볼 수 있습니다. 그래서 옛날에 벌써 임시정부의 조소 양씨가 三均主義라는 것을 부르짖었습니다. 孫文이 중국에 三民主義를 主唱하였는데 이분은 삼균주의 입입니다. 거기에 三도 역시 마찬가지입니다. 權力, 돈, 學識 그것을 국민들에게 골고루 나누어주면 정치문제는 해결된다는 것입니다. 골고루라는 말이 平等은 아니며, 그것은 우리 인간 사회에 있을 수 없습니다. 요새 말로 공정하게 배분만 해주면 데모 사태도 없고 모든 문제가 평화롭게 해결되고 긴장 상태도 없어진다고 봐야 될 것입니다. 결국은 여러가지 아귀다툼을 하지만 결국 3가지를 누가 어떻게 장악하느냐 얼마만큼 갖느냐 그걸 둘러싼 싸움이라고 보아야 될 것입니다.

그래서 이러한 것을 우리가 3대가치라고 불 적에 그중에서도 우리나라에 있어서는 압도적으로 권력이 최고 지위에 있습니다. 그것은 왜 그러느냐 하면 역시 오랜 역사를 두고 계속해서 권력만 잡으면 돈도 생기고 학식도 생기기도 양반도 되고 지배계급이 되고 모든 가치가 권력뒤에 따라온 것이 의심의 여지가 없는 역사적인 사실이기 때문입니다. 그래서 권력지상의 문화가 60년대까지 우리의 농업사회에서의 유산이라고 봐야 할 것입니다. 그 다음에 또 하나의 특색이 儒敎文化라고 봐야 할 것입니다. 이것은 여러가지 장점 단점이 있습니다.

공권력과 관련시켜 놓고 볼 때 역시 가장 커다란 취약점이 무엇이나 하면 유교에서 民의 參與가 부정되었다는 점 그러니까 공권력의 올바른 統制方法이 강구되지 않았다는 것입니다. 그래서 조선왕조 초기 비교적 여러 왕들이 선정을 베풀었는데 왜 날이 갈수록 타락되어 결국 우리 제자백인 일본 사람들에게 침략당했느냐, 가장 중요한 문제의 하나가 바로 이런 점에 결부되었습니다. 그 봐야 할 것입니다. 위정자의 윤리의식만 민다 보니 그 사람들이 썩기 시작하니깐 걸잡을 수 없었습니다. 현재 공산사회와 비슷한 현상이라고 봐야 할 것입니다. 그들도 민의 참여가 허용되고 있지 않아서 권력자가 스스

로 시기 시작하니 걸잡을 수가 없습니다. 그러니 소련·중공에서 이래서는 공산체제 자체가 도저히 자본주의 국가와 경쟁도 안되고 망하겠으니 그 이데올로기를 그대로 유지하면서 무언가 참여 비슷한 것을 조금씩 열어 주어야 하겠다고 생각해서 나온 것이 신문의 독자란, 약간의 선거방식의 변화, 정권계 위협을 주지 않는 범위내에서의 약간의 참여 등입니다.

그리고 세번째, 오래동안 우리는 集權體制를 유지해 왔습니다. 이것이 역시 수권력을 계속 強化시켜 주는 要因이라고 봐야 할 것입니다. 거기다가 이것을 더 악화시킨 것이 日帝 35년이라고 봐야 합니다. 그 다음에 우리가 해방이 되었는데 유감스럽게도 남북으로 갈라져서 理念的 對立이 극심하게 지나치게 이루어 졌습니다.

이제 따라 사실 理念에 못지 않게 중요한 것이 우리 韓民族의 利益伸張인데도 그것이 상대적으로 과소평가 되었다고 봐야 할 것입니다. 그러나 차차 우리나라 사람들이 깨고, 깬다는 것이 무엇을 말하느냐 하면 우리 같이 과거에 훌륭한 역사를 갖고 있는 사람들의 경우에 있어서는 더구나 식민지 통치를 받은 사람들에 있어서는 좋다는 것이 무엇이나 하면 사람들이 「내셔널리스트」(nationalist)가 된다는 것입니다. 民族的인 생각을 갖게 하는 것입니다.

이것을 선진국가 사람들은 ‘위험한 생각이다. 배타주의적이다. 시대착오적이다. 18, 19세기의 이야기이지 지금 무슨 민족주의냐’ 그렇게 이야기할지 모르지만 우리 같이 民族形成의 정도가 높지 못하고 식민지 통치를 받았고 지금도 중진 국가 수준에 머물러 있는 나라에서는 역시 民族主義的 意識을 昂揚할 필요가 있다고 생각합니다. 이것이 요즘 젊은 세대에서 나오는 통일문제에 관련되어서 그 밑바닥에서 왜 그런 이야기가 나오느냐, 민족 우선이나 이념우선이나 그것에 대해 자꾸만 싸움이 벌어지는데 물론 우리의 경우에는 이념 우선입니다.

그것은 좋은데 종래식으로 지나치게 이념만 내세워서는 곤란하지 않느냐. 민족의 문제도 그것에 못지 않게 비중을 높여 나가야 하겠다는 것입니다.

그렇게 이야기 하면 오해가 있을 수 없습니다. 그런데 오해가 나오는 것은 티방후 우리 남한에서 좌익세력이 세다 보니 爲政者들이 ‘우선 질서유지가 중요하다. 그러니 역시 치안담당 기술자가 있어야겠다’라고 생각했는데 치안담당 기술자라는 것이 해방 직후에는 일제 시대때 군인 아니면 경찰한 사

람 밖에 없었고 더구나 우리가 독립군을 얼마 갖고 있었던 것도 아니었기 때문에 친일 행동을 한 군인들과 경찰을 대한민국에 새로운 민족국가가 탄생하는데 갖다 쓰게 된 것입니다.

우리가 그 당시 살고 있는 입장에서 보면 前述한 관주도 경제체제와 마찬가지로 불가피 했다고 보는 사람이 있습니다. 그러나 이러한 체험을 하지 못한 사람들에게는 먹혀들어가지가 않습니다. ‘그 당시에 나이 먹은 사람들이 민족 의식이 약해서 그런 것이며, 불가피했다는 말은 語不成說이다’ 라고 보는 데서 상당한 시각의 차이가 있습니다.

요새 해방 이후의 역사가 여러가지 잡지나 신문에 많이 나옵니다. 굉장히 비판적으로 나옵니다. 그런데 우리가 백보 양보해서 불가피 했다 보더라도 최소한 6·25가 끝나고 난 다음에는 그 친일군인, 경찰은 도태했어야 했던 것입니다. 계획을 세워서 3년이면 3년 아니면 5년 동안 그것을 갈아치우고 새로운 민족세력으로 대처했어야 했던 것입니다. 그런데 그걸 또 못했습니다. 자유당 정권이 붕괴되고 민주당 정권으로 이어졌는데 민주당 정권의 지도자는 누구였느냐, 역시 성분을 보면 대부분이 일제시대 때 관리한 사람들입니다. 그리고 5·16이 일어났습니다. 이것 또한 정당한 방법으로 정권을 잡은 것이 아닙니다. 그리고 또 5·16의 주체를 보면 결국 그 사람들이 정권잡아서 70년대까지 왔는데 역시 滿軍, 日軍 출신이 리더십을 쥐고 있었습니다.

우리가 해방후 역사에서 볼적에 정말 우리나라 사람들의 민족의식이 어느 수준에 와 있었느냐, 얼마나 창피한 일이나 이겁니다. 일본으로 부터 식민지 독립투쟁을 해서 새로운 정부, 獨立政府, 民族政府를 세웠는데 그 지도자급이라는 사람들이 친일 행동한 사람들이란 말입니다. 장관이다, 국회의원이다 해서 일본사람들 한테 가서 교섭 한다고 갔는데 일본인들이 악수로 받아주지만 속으로 얼만큼 깔보았겠습니까. 이런데서 우리가 정말로 얼마만큼 민족주의적이며 우리나라를 사랑하고 우리나라를 발전시켜야겠다는 신진한 마음을 가지고 공권력을 담당해 왔느냐 하는 것은 심각한 문제입니다. 거기다가 5·16 이후에 경제발전이 官主導로 진행되어 국가와 사회에 官權과 民權을 놓고 볼때 우리가 무엇을 볼 수 있느냐. 지금 여러가지 말씀대로 우리의 경우에 있어서는 국가 관권이 엄청나게 강화 되었습니다.

그런데 해방 이후에 民權을 강화시켜주는 중요한 요인이 있었다면 그것은

48년부터 義務教育을 실시한 것입니다. 사실 그 당시에 준비가 하나도 없었습니다. 하지만 그래도 오천석씩이나 그런 분들이 선견지명이 있어서 앞으로 우리를 발전시키려면 그래도 文盲者는 깨우쳐야 한다는 생각으로 교육 여건도 갖춰지지 않았는데 의무교육을 실시 했고, 그 결과 문맹자는 깨우쳐 졌습니다. 그런데 우리가 정치의식을 조사해 보면 국문해독자나, 문맹자나에 따라서 정치의식이 엄청나게 다릅니다. 국민학교 6년을 졸업하지 않았어도 그 만큼 차이가 있지만 그래도 국민학교를 다니게 했단 말예요. 지금 아마 40대 사람들은 다 국민학교 다닌 사람들이지요. 의무교육이 실시되고 나서 자라났기 때문에 그것이 민권을 강화시켜준 요인이 되고, 거기다가 6·25때 대학이 엄청나게 늘어나고 그래서 민권이 강화되었으며 이것이 처음 표출된 것이 4·19라 봐야 될 것입니다.

그런데 학생들은 정권 담당자가 아니기 때문에 4·19만 일으켜 놓고 자기들은 후퇴해 놓고 역시 구정치인 한테 쥐버렸습니다. 그래 가지고 그것이 지속적으로 민주화의 길로, 민권을 강화시키는 길로 연결되지 못하였다고 봐야 할 것입니다. 그 다음에 5·16에 들어와서 계속해서 교육수준이 높아지면서 사회의 민권이 강화됩니다. 거기다가 크게 「브레이크」를 건 것이 官主導經濟體制라고 봐야 할 것입니다. 그래서 60년대 들어와 엄청나게 관권이 강화 되었습니다. 강화된 동시에 무엇이 또 부산물로 나오게 되었느냐하면 民間策本力이 커지기 시작 하였다는 것입니다.

그 때까지고 60년대말 70년에 들어와서 「브르조아」 비슷한 사람들이 나타나고 교육수준이 높아진 것과 합해진 것이 71년의 선거라 봐야 될 것입니다. 그러니까 이제 정상적인 선거를 해서는 政權維持가 곤란하다고 생각해서 또 하나의 쿠데타로 나온 것이 유신체제라 봐야 할 것입니다. 국민에 합의에 입각하지 않은 방법으로 또 권력을 엄청나게 강화시켜 놓은 것이 유신체제입니다. 민권이 강화되어 위협을 받으니 변칙적인 방법으로 유신체제로 바꾼 것입니다. 그러나 그후 지속적으로 민권이 강화되고 보니 사회가 불안해지고, 그래서 때가 왔다고 해서 폭력을 가지고 있는 집권 세력 내부에서 10·26을 일으킨 것입니다. 그러나 5.17군사세력에 의하여 와해되고 현재 80년을 넘어오고 있다고 볼 수 있을 것입니다.

5년 화국이 들어올때 대학생수를 두배로 늘려 놓았습니다. 그래가지고 대

학의 취학률이 지금 30%가 넘고 있다는 것입니다. 자유세계에서 미국, 일본을 제외하고 우리가 아닌가 싶은데, 그러니까 어떻게 보면 비정상적으로 늘려 놓은 것입니다. 거기다가 民間資本이 아무리 관주도 체제라 하지만 계속해서 蓄積이 되었습니다. 요새 가만히 보면 정주영씨 같은분이 명예회장이 되어 여러군데 돌아다니며 연설하는데 연설할 때마다 이야기 나오는 것이 무엇이나 하면 민간주도 체제로 바뀌야 하겠다는 것입니다.

그것이 결국 무엇을 얘기하는 것이냐 하면, 제가 보기에는 그 사람뿐만이 아니라 탄 재벌의 실제 주인하고 만나서 이야기 해보아도 진정으로 民間主尊를 원하는 것 같습니다. ‘제발 官이 간섭 좀 하지 말아 주었으면 좋겠다. 우리가 자체적으로 해나갈 자본력도 있고 자본조달 능력도 있고 또 기업능력도 있다’는 것입니다. 그러니까 人的으로나 物的으로나 이제는 자기네들이 걸어갈 수 있다 이것입니다. 간섭만 말아 주었으면 우리가 세계적으로 경쟁해 나갈 수 있겠다. 그 얘기입니다. 아직도 官에게 잘못 보이면 하루 아침에 없어질 수 있지요, 그러니깐 애원하는 얘기입니다. 제발내버려 두었으면 좋겠다 라고 진정 원하고 있는 것 같습니다.

그러나 현실적으로 보면 관권이 업연히 위에 있다고 봅니다. 그것이 좋은 징조로 나타난 것이 무엇이나 하면, 準租稅입니다. 작년엔 EPB의 차관이 그것을 정리해 보겠다고 했는데 말도 안되는 소리입니다. 관권과 민권의 격차에서 나오는 것이 준조세 인테 감히 차관힘 가지고 되겠습니까? 결국 다는 척하다가 손 털고 그만 두었습니다. 민간주도를 民에서는 진지하게 원하는데 官에서는 말은 민간주도, 민간주도 자꾸 하지만 상당히 지지부진한 것 같습니다.

이러한 歷史的인 것을 우리가 놓고 불적에 현재 우리나라는 지속적으로 어려운 상황하에서 민권의 힘이 강화되고 있습니다만 그러나 아직도 우리가 불적에는 公權力이 위에 있습니다. 그래서 그런 위에서 공권력을 담당하고 계신 여러분들의 役割이라는 것이 莫重하다고 봐야 된다고 생각합니다. 그런데 여기에서 우리가 공무원으로서 행동하는 데 있어 비단 공무원만이 아니라 우리나라 사람이 전반적으로 갖고 있는, 共通的으로 是正해야함 문제식이라고 보는 것이 크게 3가지 있다고 생각합니다.

(1) 크게 집약을 해서 불적에 역시 하나는 權力至上의 文化속에서 살고

있다는 것입니다. 지나치게 권력을 높이 평가하고 있다는 것이며, 이것이 지속되는 한 平和的인 政權交替도 어렵고 또 어느 민간단체나 학교나 사회 단체를 가보더라도 권력의 배분이 어렵다는 것입니다. 역시 우리가 福祉社會, 삶의 질을 높인다는 이야기를 많이 합니다. 그가 무엇이냐 하면 아까 말씀드린 바와 마찬가지로 權力, 돈, 學識의 3大 價値를 公正하게 配分해 주는 것입니다.

거기에 가장 크게 공헌하는 것이 바로 民主主義입니다. 그 민주주의라는 것이 무엇이냐 하면 모든 국민이 투표권을 가지고 있고 정치 참여권을 가지고 있기 때문에 權力의 배분이 상대적으로 이루어질 수 있어 모든 國民이 그렇게 무력한 존재가 되지 않을 수 있다는 것입니다.

공산주의나 우리 조선왕조에 비할것 같으면, 무력한 존재가 아닐 수 있다는 것입니다. 대한민국에 4천만이 살고 있는데 몇사람이 엄청난 권한을 갖고 있고 또 여러분들이 근무하고 있는 부처도 마찬가지입니다.

위 사람 몇명이 엄청난 權力을 갖고 있고 밑의 사람은 위사람 눈치만 보는 '눈치문화'가 발달하고 있는 것입니다. 그런 이야기가 나올 정도로 그렇게 티저는 밑의 사람들은 비참한 것입니다. 사는 보람을 느낄 수가 없습니다. 자기가 옳다고 하는 것은 이야기할 수가 있어야 되지 않습니까.

그렇게 해가지고는 그 사람의 삶의 질(quality of life)을 높일 수 있다는 것은 거짓입니다. 권력이 주는 매력이 너무 크기 때문에 자꾸만 위사람이 獨占하려 하고 또 이것을 둘러싼 싸움이 너무 치열해 집니다. 있어도 그만 없어도 그만 이렇게 생각하면 참 좋은데 우리 사회에서는 그렇게 생각할 수가 없다는 것입니다. 선거때마다 패가 망신하면서도 몇억의 돈을 쓰면서 입 후보하고 나오는 것도 바로 그런 현상이라고 봐야할 것입니다.

또 돈가진 사람이 돈을 벌면 그것으로 그치면 좋은데 그걸로 그치지 않습니다. '돈 한 30억 갖고 있는데 이거 내가 매일 술장사하다 끝날수는 없는 것 아니냐, 나도 한번 권력, 지방의원이 되든, 국회의원이 되든, 평통의원이 되든, 하나 되어가지고 좀 시장·군수하고 명함만 내놓으면 가서 면담이라도 할 자리가 되어야 되지 않겠느냐. 족보에 남길만한 감투나 써야 되지 않겠느냐' 하는 생각이 굉장히 강합니다. 또 우리학교에서도 보면 참 우수한 것이 教授하고 學長하고 밖에 나가면 學長을 높이 받들고 의자에 앉히

고 있습니다. 연구기관이나 대학기관에서는 長이 중요한 것이 아닌 것입니다. 장은 행정을 담당하고 있는 것이며 研究能力을 갖고 있는 사람이 제일 우수한 것이고 대접을 받아야 하는 것입니다.

그래서 가령 3·1문화상을 받았거나 서울시 문화상을 받았다거나 학술원상을 받았다거나 하면 그 賞이 높이 평가 되어야 되는데 우리나라에서는 그러한 상받아 보아야 신문에 조그맣게 나오고 망각되며 그 다음엔 총장·학장이 더 높은 것으로 생각합니다. 그래서 여기 문교부에 계신 분들이 계신지 모르겠습니다만 지금 단과대학, 대학이란 명칭이 붙은 대학 학생들이 그것을 가지고 데모합니다. 왜 우리학교는 대학이냐, 대학교로 만들지 않고 학교이나 이사장이 무능해서 그렇지 않느냐 해서 아주 골치를 앓고 있습니다.

그러면 우리나라에서 해방 이후 대부분의 대학이 생겼는데 대학교가 된 대학들이 정말 質的으로 模範的으로 운용해서 대학교가 되었느냐 하는 것입니다. 그렇게 믿을 사람은 아무도 없습니다. 제가 매년 대학을 평가하라고 해서 여름방학이면 여러 대학을 돌아 다닙니다. 올해도 29일부터 1주일 동안 전국을 돌아 다니면서 한 15개 대학을 하루에 한두 개씩 평가하려고 하는데 어떤 대학은 大學인데도 그렇게 훌륭할 수가 없습니다. 내용적으로 그런데 일반 사회는 전혀 알아주지를 않아요. 그냥 大學입니다. 그래서 왜 그러느냐, 그것은 우리나라에 인습적으로 남아있는 부조리 때문에 그런 것입니다. 참 문제입니다.

그래서 教育改革審議會나 大學教育協議會에서도 제발 좀 대학교, 대학이라는 차별을 없애버리면 좋겠다는 건의를 했습니다. 이런 것도 우리가 불적에 참 잘못된 것입니다. 여러분들도 관공소에 있으시면 많이 느낄 수 있고 저희들도 많이 느끼고 있습니다. 權力至上이기 때문에 우리나라 사람들이 4천 만을 평가하는데 마치 하루 학력고사를 봐서 그 점수에 따라 能力上의 序列을 매기는 것과 마찬가지로 우리나라에서 일반 사회인의 서열이 있는데 그 서열을 결정하는데 가장 중요한 것이 무엇이냐 하면, 그 사람이 실제 어느 만큼 權力을 가지고 일느냐 공식적인 자리가 아니라 實際의 權力을 얼마만큼 가지고 있느냐 하는 것으로 이것이 아주 중요한 기준입니다. 여러분께서 지방에 계시면 도청이나 시청에서 행사할 때 지역유지들을 불러올 적에 의자 배치도 역시 마찬가지로 문제에 부닥칠 것으로 봅니다.

公式的인 階級만 가지고 자리 배치할 수가 없습니다. 공식적인 지위는 낮아도 實權이 막강한 사람들이 있단 말입니다. 정보기관이나 검찰이나 그런 사람들의 의자배치를 어디에다 할것이나 하는 것등이 전부 우리나라에서 안고 있는 問題點이라고 봐야 합니다. 이게 모두 권력 지상의 문화 때문에 그러한 것입니다. 사람의 서열을 권력에 따라서 배분하는 것입니다. 서열 매기는데 이렇게 해서는 문화고 경제고 발달할 수가 없습니다.

형상 돈 가진 사람은 권력까지 가지려고 하고 학교내에서도 연구보다도 감투쓰려고 합니다. 그래서 우리나라의 전문대학까지 합하면 2백개가 넘는 것으로 하는데 어느 대학이 우수한 대학이나 그 평가기준이 여러가지 있습니다. 그중의 하나가 무엇이나 하면 그 대학에 교수들이 진짜 마음으로 부터 補職을 가려는 지향성이 얼마나 있느냐 그게 아주 좋은 평가기준의 하나입니다. 또 授의 影響力이 얼마만큼 강하냐 事務職의 影響力이 얼마만큼 강하냐 그것도 좋은 기준이라고 봅니다. 시시한 대학일수록 밖으로는 보직 안한다고 하지만 보직 주면 아주 좋아하고 또 전부 축하한다고 해요. 그런 대학 일수록 3터 대학이라고 봐야 되고 또 교수들이 사무직의 눈치를 보는 대학들이 많이 있습니다. 그런 대학도 역시 정상적인 대학이라고 볼 수 없습니다. 이게 전부 무엇이나 하면 權力至上의 文化이기 때문에 그렇다고 봐야 됩니다.

(2) 여러가지 역사적인 이유로 우리나라 사람들이 共同體라는 문구 자체도 많이 쓰지 않습니다. 생소한 것입니다. 최근에 쓰기 시작하는 것입니다. 그런데 영·미 사람들은 「컴퓨터」(community), 공동체라는 용어를 오래 전부터 아주 빈번하게 쓰고 있어요. 그런데 우리의 경우에도 공동체 의식이 없느냐 하면 그렇지 않습니다. 요전에 누구도 이야기 했읍니다만은 '우리'라는 단어를 우리는 많이 씁니다. 그런데 우리의 범위가 우리나라에서는 다분히 一次集團 범위에서 많이 쓰고 있어요. 같은 씨족, 마을사람, 동창, 동고향 사람 등의 1차집단 위주입니다. 거기에는 共同體意識이 있습니다.

그런데 그 범위를 넘어 서면 공동체 의식이 너무 脆弱해지는 것입니다. 시민으로서 천안이면 천안시 시민으로서 또는 대한민국 국민으로서 또는 대한민국 민족의 일원으로서 공동체 의식이 얼마나 강하냐 하면 너무 취약합니다. 제가 나이가 들고 해서 건강관리를 위해 수영장에 갑니다. 그런데 한 달에 얼마씩 회비를 내게 되어 있어요. 사업하는 사람들이 자기돈 낼 사람

은 없으니 우리가 거기 들어가서 모든 물건, 찬물, 더운물 아껴쓰면 결국은 우리에게 도움이 되는 겁니다. 그런데 이게 자기집 것이 아니라 해서 더운물 쓰는 것 찬물 쓰는 것 보면 무슨 帝王이나 된 것 처럼 그냥 아낌없이 물을 막 퍼붓는 사람을 볼 수 있습니다.

참 저는 이해가 안갑니다. 자기집 더운물 같으면 목욕탕에 들어가서 그렇게 쓰겠습니까? 그것이 자기집 아니라고 해서 같은 아파트촌의 수영장에 와서는 그렇게 행동하는 것입니다. 자기집 문안은 얼마나 깨끗하게 정리합니까 밖에 나오면 껌 씹다가 내버리고, 담배피다 내버리고 결국 보면 一次集團 밖의 共同體意識이 너무나 약한 것입니다.

(3) 그 다음에 또 하나가 우리의 불행한 역사에서 나오는 것으로 한탕주의이고 刹那主義이고 그래서 무엇을 하든지간에 너무 안목이 近視眼的입니다. 그것이 우리가 國民性이 나쁘다는 것은 절대로 아닙니다. 전부 역사에서 나오는 것입니다. 과거의 不幸한 역사 收奪이 심하고 不安한 그런 사회에서는 사람이 신뢰성을 지킬 수 없고 장기적인 안목에서 볼 수가 없습니다. 우선 먹을 것이 있으면 먹고 봐야지요. 그러니 한탕주의, 찰라주의가 나오는 것입니다. 사회가 안정이 되고 수탈이 완화됨에 따라 근래에 와서 많이 改善이 되어 사람들의 그런 刹那主義가 조금씩 是正되어 가는 것 같습니다.

Ⅲ. 三府間의 公權力配分

이와 같은 公權力이 정부내에서 어떻게 配分되어야 되느냐라고 하는 것을 말씀 드리겠습니다. 우선 역시 우리가 민주화, 공권력에 대한 통제 그런 측면에서 논의할 것 같으면 역사가 좀 다릅니다만 司法權과 立法權을 1차적으로 다뤄야 되지 않나 생각됩니다. 이런 점에서 우리가 불적에 아무리 현대 국가가 行政國家의 성격을 농후하게 띠고 있다고 해도 司法權의 獨立, 이것을 우리가 일차적으로 확보해야 된다고 생각됩니다. 이러한 측면에서 불적에 우리나라의 경우 사법권의 독립성이라는 것이 어느 정도 있느냐, 이것이 현재 여야간에 爭點의 하나로 볼 수 있는 것이고 改憲 爭點의 하나라고 볼 수 있지 않나 생각됩니다. 핵심은 法官에 대한 人事權을 외부의 개입이 없이 大法院長이 전권을 잡는 그것이 가장 독립성을 높이 부여하는 방법이라

고 볼 수 있겠습니다. 그 다음에 입법권과 행정권의 관계인데 이것은 아까 제가 말씀 드린대로 「부르조아」혁명을 이룩한 나라에 있어서 商工人들이 立法府를 장악하고 입법부에 전권을 주는 그와 같은 나라 현재 內閣責任制를 하고 있는 나라, 이들로 구성된 政黨, 國會가 實權을 쥐고 있는 나라들 이라고 볼 수 있겠습니다만은 역시 그런 나라의 경우에도 行政國家 성격을 자주 농후하게 띠어 가고 있기 때문에 불가피적으로 立法權이 弱화되어가는 것을 공통적으로 볼 수 있지 않느냐 생각이 됩니다. 다만 거기에서 약간 例外가 있다고 보면 美國의 예라고 볼 수 있습니다.

미국의 경우 왜 國會의 힘이 강하냐 하면, 역시 대통령 중심제 이지만은 가장 전형적인 三權分立이기 때문이라고 봐야 될 것 같습니다.

내각책임제도 삼권분립이라고 흔히들 얘기 합니다만 사실은 엄격히 말하면 삼권분립이라고 할 수가 없고 三權分立이 가장 典型的으로 유지되고 있는 나라가 美國이라고 봐야 될 것 같습니다.

그래서 입법권이 상대적으로 강하다고 볼 수 있을 것이고 또 그중에서 가장 미국에서 특이한 것이 政黨보다도 개개 國會議員들이 독불장군의 성격을 띠고 있는 겁니다. 그것도 상당히 특이한 예라고 봐야 될 것 같습니다.

우리나라에서는 미국것만 자주 정보가 흘러 들어오기 때문에 미국의 국회가 가장 민주적인 국회인것 처럼 착각을 하는 사람들이 굉장히 많이 있는데 사실 내각책임제하에서는 그럴수가 없지요. 미국은 왜 그러느냐 하면, 이미 말씀드린대로 우선 권력구조 자체가 전형적인 삼권분립인데다가 또 하나 특이한 것은 政黨의 政策指導 能力이 미국은 거의 없다고 봐야 될 것입니다. 중의당이 우리나라 민주당이나 민정당식으로 상시 활동하는 사람들이 있어서 정책을 개발하고 당으로써 간부진들이 매일같이 모여서 정책을 논의하고 그런 것이 미국에는 없습니다.

미국에 민주당이나 공화당이나 사실 어떻게 보면 選舉때나 반짝하고 선거가 끝나면 동면상태에 들어가는 것이지요. 그럼 어떻게 하는 것이냐 하면, 제2기 국회의원 개개인이 독불장군 처럼 뛰는 것입니다. 그러가지고 자기네끼리 意見을 같이 하는 사람끼리 싸인해서 法案을 제출하고, 그래서 소위 「교차투표」(cross-voting)도 미국에서 나왔는데 우리나라 사람의 경우 그것이 진짜 민주주의다라고 하지만 사실 어떻게 보면 곤란한 것입니다.

우리가 민주정치를 해나가려면 政黨이 중심이 되어야 합니다. 정당이 集團的으로 討論을 해서 政策開發을 해 나가야 합니다. 개인이 독불장군으로 뛰는것 보다 훨씬 합리적이고 좋지 않느냐 하지만 미국의 경우에는 그게 아닙니다. 그래서 중앙당이 거의 없는 것이나 마찬가지이고 당의 권력구조가 우리나라 경우에는 상당히 집중되어 있어 집권적이다 그렇게 얘기 합니다. 가장 중요한 것이 우리나라에서는 政治資金 하고 公薦權을 가지고 있기 때문인데 미국의 경우에는 제각기 分散되어 있습니다. 그래서 그런 방향으로 운영되고 있다고 볼 수 있을 겁니다.

우리나라의 경우 우리가 불적에 행정부가 막강하게 힘을 가지고 있는데 우리가 내각책임제나 대통령 중심제 가지고 지난 1년, 2년동안 옥신각신을 많이 했습니다만 제각기 어느 제도가 제일 좋다 할 수가 없지요. 그러나 장단점을 우리나라 사정에 비추어 말할 것 같으면 大統領 中心制라는 것이 역시 權力集中을 促進할 가능성이 있는 것입니다.

內閣責任制의 權力을 分散시킬 가능성은 있는데 지금 내각책임제의 취약점을 지적한다면 우리나라 국회의원 200여명한테 全權을 맡겨도 좋으나 하는 것입니다. 그래서 참 그것도 곤란하다고 볼 수 있는데 우리나라의 政治人들의 質이 좀더 향상될 때까지 政黨政治가 制度化 될때까지는 大統領 中心制를 하되 운영상에서 權力集中을 막는 방법을 강구해야 할 것입니다. 대통령이 가지고 있는 人事權이 지나치게 集中되어 있다는 것을 여러분께서도 너무나 잘알고 있을 것입니다. 그 인사권에 관한 것하고 그 다음에 또 하나 역시 중요한 것이 黨政協調體制인데, 이것을 해도 그만 안해도 그만인 아니라 制度化 시켜야 된다는 것입니다.

長官이나 機關長이나 또는 청와대의 몇사람이 수군수군해 가지고 굵적굵직한 政策이 나오는 경우가 있는데 참 위험하기 짝이 없습니다. 거기다가 나같은 情報機關에서 개입해 가지고 엄청난 충격을 줄 때가 있습니다. 이것도 참 불안하기 짝이 없습니다. 그래도 믿을 수 있는 것은 黨입니다. 그저 集團的인 성격을 어느 정도 가지고 있기 때문입니다. 또 그 사람들은 全國區도 있지만 地域區가 주가 되어 있는 것입니다. 그 지역구 선거를 거치는 사람들은 뛰니뛰니 해도 民意에 충실합니다. 그래서 민의에 보다 충실할 수 있고 집단적으로 중지를 모을 수 있는데가 역시 정당이라고 생각합니다.

대신에 여러분과 같이 行政府에 계신분들의 장점은 專門性입니다.

그러니까 전문성에 입각해서 무슨 案이 나와가지고 그대로 불쑥 國會로 나갈 것이 아니라 반드시 黨정협조를 제대로 거쳐서 일단 「심의」하도록 하고 다시 國會에 나가서 여야의 심의를 거치도록 한 다음에 중요한 정책이나 법안이 나가도록 하는 것이 당분간 우리나라 사정에 맞지 않나 생각이 됩니다.

특히 미국의 下院議員들 처럼 민의에 충실한 사람은 없을 겁니다. 그게 왜 그러냐 하면 임기가 2년입니다. 그리고 아까 말한 역사적 의미가 있습니다. 게다가 민권이 굉장히 강합니다. 선거구가 적고 그러니까 오늘날 이 사람들의 경우는 選舉區民의 민의에 눌러가지고 뭐 만 생각할 여유가 없습니다. 이것도 사실 우리가 불적에는 문제입니다. 왜 그러냐 하면 地域區의 요청과 國家的인 요청, 全社會的인 요청이 100%로 일치하는 것이 아니기 때문입니다. 너무 지역구에 끌려다니는 문제가 있는 것입니다. 상원의원은 거기서 비하면 좀 낡죠. 임기도 길고 지역도 넓고 그러나 일차적으로 자기의 재선을 생각하니까 거기도 문제가 있는 것입니다. 그래도 미국에서 누가 제일 全社會的 全國家的인 문제를 생각하느냐 하면 역시 大統領인 것입니다. 전후적으로 선거가 이루어 지나니까 그걸 미국사람들은 솔직히 얘기합니다.

그래서 대통령, 상원, 하원간에 정책이 왔다갔다 하면서 民意에도 충실하고 全國的인 利害關係도 고려하는 政策이 나옵니다. 그것이 바람직하다고 볼 때, 우리나라의 경우도 역시 민선된 大統領이 全國的인 문제를 좀 생각하고 그리고 지역구 國會議員들이 집단적으로 토론을 거치는 과정에 地方利益이 반영되면서 民意 반영이 충실히 지도록 하고 또한 行政府가 참여함으로써 專門性이 반영되도록 하는 그런 것이 가장 바람직하지 않겠는가 생각이 됩니다. 그래서 정부내에서는 三府간에 그러한 權力과 權力配分 및 役割配分 같은 것이 앞으로 바람직한 것이 아닌가 생각해 봅니다.

Ⅳ. 行政府內에서의 公權力配分

그 다음에 행정부내에 들어 와서는 어떻게 되느냐. 행정조직내에 들어와서 아니 위로 놓고 볼 때 아까 말씀드린 대로 아직도 우리나라에서는 공권력이 위가 集中되어 있다고 볼 것 같으면 공권력 가진 사람이 굉장히 두려운 존재

가 됩니다.

그런데 불행한 것은 階層간의 不均衡이 심하다는 것입니다. 윗사람한테 권력이 너무 집중되어 있다는 것입니다. 여러가지 원인이 있어서 그러리라 생각합니다. 물론 법제상으로도 그런 경우가 있습니다. 그리고 그 중에서 제일 중요한 것은 人事權이라고 봐야 되겠습니다. 여러가지 결정권 중에서 특히 인사권을 위에서 엄청나게 가지고 있다는 것입니다. 어느 道廳에 근무하는 國家事務官의 얘기에 의하면 자기가 한번 도지사가 어떤 호텔인가 5관에 스탭 한두사람 데리고 들어가 人事補職 문제를 결정하기 위해서 논의하는 것을 지켜본적이 있었다고 합니다.

바로 옆방에서 얘기하는 것이 다 들리더라는 겁니다. 결론은 뭐냐 도지사도 별 힘이 없더라는 것입니다. 하두 부탁 들어온데가 많으니까 결국 자기의 사대로 인사배치 못하고 한사람, 한사람 꼽을 때마다 누가 얘기한 것이지 누가 얘기한 거지 그러면서 한사람, 한사람 꼽아 나가더라는 것입니다. 그러나 그렇다 하더라도 막강한 인사권을 윗사람이 가졌다는 것은 우리나라의 권력이 위로 集中하는 중요한 원인이라고 보아야 할 겁니다.

그 다음에 밑의 사람 즉 여러분이 가지고 있는 힘의 소스는 무어나 결국 專門性이라고 보아야 합니다. 그런데 유감스럽게 우리나라의 職業公務員의 전문성이 상대적으로 약합니다. 官으로 들어갈때도 그렇고 들어간 다음에도 자꾸만 異質的인 자리를 돌다보니까 전문성이 높아질 수가 없는 것입니다. 보직의 범위가 너무나 넓고 거기다가 身分保障의 문제, 즉 사기업체 보다는 강하지만 역시 政權自體가 不安定하기 때문에 정권이 바뀔때마다 대량적으로 적법절차를 밟지 않고 무더기로 밀려나는 그런 것이 여러 차례 되풀이 되었다고 하는 그리고 탄 나라처럼 약한 하위직 사람들의 힘의 소스가 될 수 있는 公務員職員團體, 勞組 같은게 없다는 그런 문제가 있습니다.

가까도 말씀 드렸을겁니다마는 우리가 심각하게 생각할 문제가 뭐냐하면 國家와 社會의 관계에서 볼때 사회를 구성하고 있는 4천만이 자꾸만 原子化된다는 것입니다. 단합을 할 수가 없습니다. 뭉치면 자칫하면 두드려 맞기때근입니다. 싸인해도 혼이 납니다. 공무원 조직속에 들어가면 더욱 심합니다. 개개인이 원자화 되어가고 있어요. 공무원 조직속에 들어가서 職員團體 같은 것은 만들수도 없거니와 우리나라에선 그런 말도 꺼내지 못하게 되어

있습니다. 세상에 이런 법이 어디 있느냐는 것입니다.

민주주의의 장점이 바로 권력의 배분입니다. 모든 사람이 다 억울한 일 당하면 한 말씀 할 수 있다는 것입니다. 그런 기분을 갖게끔 만들어 주어야 되는 것입니다. 지나치게 무력감을 느끼게 되는 그런 상태에 있는 사람은 불행하다고 볼 수 밖에 없습니다. 제가 官界에 아는 사람들이 많습니다. 직업상으로 아는 사람이나 제자들입니다. 그래서 굉장히 힘이 있는 것처럼 착각하고 부탁하러 옵니다. 제가 듣고 난 다음에는 이렇게 이야기 합니다.

아주 놀라울 정도로 不當한 일이거나 억울한 일을 당했다면 내가 도와줄 수 있겠다. 하지만 혜택, 특혜같은 것은 얘기할 수도 없고 힘도 없다고 합니다. 내 정도가 되니까 억울한 일을 최소한도 당하지 않는 힘을 가지고 있는지도 모릅니다. 民間人이라해도 나같은 사람이니까 그런 정도의 힘을 가지고 있지, 그렇지 않으면 그렇게 無力感을 느낄 수 밖에 없을 것입니다.

여러분께서는 관직에 계시니까 그렇게 불평감을 느낄 수 없고 그런 기분 못느끼실 겁니다. 여러분들도 언제나 관직에 계신게 아닙니다. 언제고 옷 벗고 나오실 겁니다. 退職長·次官이나 道知事를 가끔가다 만나뵙게 되는데 그분들이 이구동성으로 말하는 것이 이겁니다.

옷 벗고 나오니까 그렇게 不便하고 無力感을 느낄 수 없다고, 오래동안 그분들은 관에 계셨기 때문에 그래도 아는 사람이 많은데도 그렇습니다. 그분들이 관에 있을 때 미처 몰랐다고 늘 말씀 하시는데 그건 충분히 이해는 갑니다. 그만큼 아직 우리나라에서는 누가 얼마만큼 힘을 가지고 있느냐의 차이가 참 심하다고 보아야 할 겁니다. 그래서 역시 권력이 위에 集中 되었다고 말할 수 있습니다.

V. 바람직한 公權力의 行使

그러나 여러분은 나름대로 階層別로 힘을 가지고 있다고 볼 수 있습니다. 더군다나 事務官 이상이라고 하는 高級公務員으로서 하급직원이었을 때와 달리 많은 권력을 장악하시리라 생각합니다. 그러나 역시 중요한 것은 우리가 中間인에 대한데 어떻게 해야 될 것이냐입니다. 一方的인 決定이라는 것은 우리가 禁忌事項이라고 봐야 될 겁니다.

소위 國家至上, 權力至上에서 나오는 일방적인 결정 그것은 우리가 극히 가가해야 됩니다. 그렇다고 반대로 단순히 이해관계 당사자의 利害關係의 妥協, 調整만 즉 가장 消極的인 역할만 하고 그만둘 것이냐 하면 그것도 우리나라에서는 불가능하고 또 반드시 바람직한 것이 아니라고 생각을 합니다. 가장 바람직한 것은 “조정+타협”이라는 가장 소극적인 역할에 그치지 말고 항상 여러분들은 가장 소중한 사명이 뭐냐를 생각하고 그것은 바로 公益의 守護 및 增進者가 되는 것이라고 스스로 자처해 주셨으면 하는 것입니다.

민간인들은 제각기 자기 사업의 이해관계를 1차적으로 생각합니다. 公務員法에 보면 영리적인 업무에 종사해서는 안된다. 이해관계를 가진 그런 것은 손을 떼어야 한다는 公務員의 여러가지 勤務規律이 나와 있습니다. 그게 뭐냐하면 역시 特殊利益, 私益에 사로잡혀서는 곤란하다는 것입니다. 그래서 國家全體의 이익, 道全體의 이익, 市郡全體의 이익 그걸 항상 누구보다도 여러분이 생각해 주셔야 한다는 것입니다. 그게 바로 공익의 수호자라고 하는에서 요청되고 있는 것입니다.

그러면 여기서 얘기하는 公益이란 구체적인 내용이 뭐냐. 국가 전체의 이익, 도전체의 이익, 시전체의 이익, 군전체의 이익이란게 확실히 있습니다. 그러나 그것만 있으면 그 시나 군이나 도나 국가 전체를 구성하고 있는 민의 利益은 무시해도 좋으나, 그건 우리가 불매 全體主義的인 思考라고 봐야 할 겁니다. 또는 集團主義的인 思考라고 봐야 합니다. 그건 곤란합니다. 여기서 얘기하는 공익이라고 하는 것은 양자를 합한 것이라고 생각을 해주셔야 됩니다. 왜냐하면 가급적이면 多數 國民의 이익증진이 됨과 동시에 군전체, 시전체, 도전체의 이익에도 플러스가 되는 그것이 여기서 제가 말씀 드리는 진정한 의미의 공익이라고 봐야 됩니다.

그래서 민간인들이 제각기 이해관계의 타협을 보았는데 그것이 자기들끼리 만족할지 모르지만 여러분들이 보실적에 그것이 우리 군·시 전체의 이익에는 플러스되는게 없다. 오히려 逆行하는것 같다. 그럴때는 여러분들이 積極的으로 그 사람들을 설득시켜 가지고 조정, 타협에 그치지 말고 시·군 전체의 이익에도 부합이 되는 방향으로 修正을 하도록 적극적인 노력을 해주셔야 됩니다.

그런 역할을 여러분들이 해주시는 것이 가장 바람직한 것이 아닌가 생각

합니다. 왜 국가나 시·군 전체의 이익에 「플러스」만 되면 그만이지 무슨 다른 국민의 이익을 고려해야 될 것이냐 이런 문제를 제기하실지 모르겠습니다. 그는 그런 전체주의에 빠져서는 곤란합니다. 시·군 전체라는데 뭐냐 하는 것입니다. 住民을 떠나가지고 무엇을 생각할 수 있느냐 이겁니다. 전체 이익을 생각하는 것도 궁극적으로는 그렇게 나가는 것이 국민이나 시민(個人)의 이익에 플러스가 된다고 생각이 되기 때문에 우리가 그걸 생각하는 겁니다.

가령 國家安保 같은 것은 우리 전체 이익에 「플러스」가 되는 겁니다. 그게 없었을 때 같은 4천만 국민 개개인의 이익이라는 것은 존립할 수 없는 것입니다. 그것을 위해서 우리가 군복무를 해야 되는 것이고 세금을 내는 것이고 국방비를 더 부담하는 것이고 또 사태가 일어나면 어떤 사람이 생명을 바쳐야 합니다. 그것을 우리가 볼 때 몇사람의 「마이너스」가 오지마는 다수 국민의 플러스가 되기 때문에 우리가 그런 희생을 감수한다고 봐야 되지 않겠는가 생각이 됩니다.

그래서 항상 여러분들은 “地域社會 全體의 利益+그 지역사회를 구성하고 있는 가깝적이면 많은 사람의 住民의 利害關係를 고려하는 방향으로 결정을 해야 합니다. 이것을 이해하기 쉽게 얘기하면 여러분들께서 行政權 또는 公權기를 가지고 政策決定을 한다. 意思決定을 한다 할 때 그리고 그 실질적인 비용은 價值配分에 대한 결정이고 그 價値의 內容으로서 가장 중요한 것이 권력, 돈, 학식이라고 볼 때 그걸 누구한테 걸어서 누구한테 나누어 주느냐 하는게 문제라는 이야기입니다. 그러니까 많은 사람들이 여러분이 어떻게 결정하느냐에 대해서 비상한 관심을 갖고 계속해서 여러분을 쫓아 다닙니다. 그냥 내버려 두어도 순조롭게 예측된대로 결정된 다면 쫓아 다닐 필요가 없을 겁니다.

그러는데 우리나라에선 이게 불안합니다. 法命의 解釋 여지가 너무 넓고 그걸 어떻게 해석 하느냐에 따른 재량의 범위가 넓고 하기 때문에 도장찍는 사람 하나하나에 따라 어떻게 결정이 될지 불안하여 집안에 가만히 앉아서 있을 수 없는 겁니다. 그러니까 매일 쫓아다닙니다. 전화걸고 식사하자고 하고 누구 통해서 전화 걸어 달라고 하고 그러니까.

시간인 입장에서는 무슨 특혜를 받고자 그 사람한테 식사 대접을 하는게

아니라 최소한도 실수만 범하지 않았으면 좋겠다. 그러면 나한테 불리한 결정은 안 이루어질 것이다. 그것을 위해서 한번 식사라도 해야겠다. 이런 생각으로 그렇게들 합니다. 식사라도 한번 해가지고 얘기를 하면 그래도 조금 안심이 되기 때문입니다. 최소한도 불리하게 간과하지는 않을 것이다. 관심을 가지고 봐 줄거다. 이런 식으로 불안감을 해소시킬려고 합니다. 불안감 해소를 받기 위해서 민간인의 입장에서는 식사하자 일요일날 어디가자하고 야단 법석을 떨며 쫓아다니는 겁니다. 이게 우리나라의 실정입니다. 그래서 어떻게 하면 그런 價値를 公正하게 配分해 주느냐 그것이 바로 여러분께서 해주실 사항이라고 볼 수 있지 않겠는가 생각됩니다.

여러분들이 主事로 있을 때는 어느 조직에서 근무하느냐에 따라서 다르리라고 생각이 됩시다라는 일반적으로 주사는 下位職 公務員이라고 볼때 역시 위의 사람의 지시명령에 많이 따르고 자기 스스로가 결정할 수 있는 영역은 워었다고 보아야 할 겁니다.

그러나 事務官이라고 하면 中央部處의 사무관과 道나 郡의 사무관과는 엄청나게 다르리라고 생각이 됩시다라는 사무관이라고 하면 高級公務員이고 자기 스스로가 결정할 수 있는 영역이 훨씬 넓어진다고 봐야 되지 않겠는가 생각이 됩니다.

이제는 여러분들이 기계적으로 지시명령만 따르면 된다. 그런 受動的인 자세는 벗어나야 되지 않겠느냐 생각이 됩니다. 그래서 어떻게 내 책임하에 다수 주민과 우리지역 사회 전체에 「플러스」되는 방향으로 결정해 주어야 될 것이냐를 항상 생각해야 합니다. 그것이 쉬운 것은 아닙니다. 先例가 없는 것에 부닥쳤을 때 고민도 많이 하게 됩니다.

그럴때 실수를 적게 범하는 길은 부하직원이나 상관이나 동료의 衆智를 모으는 겁니다. 한번에 무엇을 결정하려고 하지 말고 시간의 여유가 조금이라도 있으면 하루 이틀 간격을 두고 다시 보고 또 다시 보고 다시 생각하면 이틀전에 전연 생각치 못했던 기발한 아이디어가 이틀 후에 새로 떠오를 때가 있는 것이 우리 인간입니다. 그래서 창조적인 활동이란 것은 머리만 좋아서 되는 것이 아니고 결정 기술, 방법의 활용도 상당히 중요하지 않느냐라는 생각이 듭니다.

여간한 자신이 있기 전에는 한번에 혼자 결정하는 것은 피하는 것이 가장

바탕적이고 가급적이면 여러 사람이 다른 의견을 진술할 수 있는 기회를 위의 사람이 주도록 선도적 역할을 해 주어야 합니다. 여러분들이 겪으신 것과 마찬가지로 자기와 조금 다른 말만해도 윗사람의 눈빛이 달라지고 얼굴 색깔이 달라지고 그러면 누가 밑에서 다른 얘기를 합니까. 눈치만 보고 있다가 입을 딱 다물어 버립니다. 왜 불리한 장사하느냐 이거죠. 아까 우리나라의 바탕적이지 못한 文化로 權力至上, 共同體의 範圍, 刹那主義 그런걸 말씀 드렸읍니다마는 또하나 얘기하는 사람들은 우리나라 사람들이 비교적 感情的이라고 얘기 합니다.

내 이렇게 감정적이냐에 대하여 어떤 사람은 우리나라의 계절 때문에 그렇다, 어떤 사람은 아까 말씀 드린대로 불합리한 압제가 심하다 보니까 감정밖에 폭발하는게 없다. 또 어떤 사람은 대화 가지고 안되는데 감정밖에 더 있느냐 등등 여러가지로 얘기를 합니다. 확실히 감정이 강합니다. 그래서 좋게 얘기해서 藝術을 상당히 좋아합니다. 우리나라 中產階層을 보면 말만 낱으면 모두 피아노 아니면 무엇 하나를 시켜야 속성이 풀리는 것 처럼 한칼에 몇만원씩, 국민학교에서 육성회비 단돈 천원만 내놓으라고 해도 아우성을 치면서 아깝지 않게 내놓고 있습니다. 사실 보면 그것도 문제라고 봅니다.

하야간 세계적으로 날리는 예술가가 많이 나오기도 합니다만 우리가 意思決定을 하는데 있어서 感情에 치우치는 것은 금물이라고 봅니다. 과거에 서울大學 歷代 總長으로서 큰 업적을 낸 사람이 별로 없지만 초창기에 업적을 낸 분이 한분 있었읍니다. 그분의 밑에서 스탬 역할을 한 사무직원의 얘기를 들어 보니까 정말 그랬는지는 제가 그 근처에 가보지 않았기 때문에 그분 얘기만 믿을 수 밖에 없지만 處長들과 회의를 하다가 처장들의 얘기를 총장이 받아 주지를 았고 끝내 처장이 생각할 때 不合理的인 의사결정을 총장이 고집하면 처장이 그 자리에서 박차고 자기방으로 가버린다고 합니다.

그렇게 자기가 볼때 不當하다고 생각되는 데도 총장이 그렇게 강요하여 처장이 자리를 박차고 나가면 나중에 몇시간 후에 총장이 다시 부른답니다. 그래서 다시 그 사람의 얘기를 듣는 그런걸 여러차례 보았답니다. 그런 얘기를 들은적이 있습니다마는 참 제가 보기에 용타고 생각됩니다. 흔히 윗사람의 기분이 어떠냐, 기상도가 어떠냐 하고 비서실에서 한참 확인하다가

들어가고 하는 눈치문화가 발달했다고 얘기를 많이 하는데 그런 사람이 있었다 하니 용한 생각이 듭니다.

앞으로 여러분들께서 과거 주사때와 달리 생각해 주실 것을 부탁드립니다만 우리나라의 역사적인 관점에서 볼때 公權力이 왜 그리 강하나 하는 것과 그걸 내가 어떻게 正當히 行使하고 國家發展의 方向으로, 우리나라 사람들의 4천만의 삶의 質을 높이는 方向으로 행사할 것이냐 하는 것을 곰곰이 생각해 달라는 겁니다. 앞으로 날이 갈수록 민권이 강화됩니다. 그렇다고 해서 형·미식의 「부르조아」적 혁명이 이루어졌던 상태식으로 완전히 民權이 위로 올라서는 그런 상태는 우리나라에서는 참으로 어렵다고 봅니다.

그러나 최소한도 官權과 民權이 對等한 위치까지는 갈 수 있지 않나 이렇게 생각됩니다. 지속적으로 民權이 強化되는 그런 方向에서 아직도 우세한 위치에 있는 公權力을 고급공무원으로서 보다 많은 공권력의 담당자로서 여러분들이 행사해 주셨으면 합니다. 이것을 거창하게 얘기하면 國家發展이고 쉽게 얘기하면 삶의 質의 向上이고 더 쉽게 얘기하면 4천만한테 권력, 돈, 지식가치를 공정하게 배분을 해주느냐의 문제인데 이것을 항상 염두에 두시고 민간 업자와 대할때 부하직원과 대할때 결정의 方向을 기본적으로 잡아두셔야 되지 않을까 생각됩니다.

그러면 행정조직 안에서 이와 같은 것을 하실적에 環境 條件을 어떻게 만드느냐를 보겠습니다. 社會적으로 볼때 지속적으로 民主教育의 伸張 및 實踐의 增進이 필요합니다. 단순히 교육만 가지고는 안되고 왜 여기서 실천을 강조하느냐 하면 아무리 民主主義고 人權이고 個人主義를 이야기해도 일상 생활에서 실천이 되지 않으면 막상가서 하라고 할때 안됩니다.

軍人 출신이든 國會議員 출신이든 學界 출신이든 職業公務員 출신이든 다 같은 국회의원이고 다 같이 정당에 들어가 있습니다. 행동이 다 다를 수 밖에 없습니다. 다 고등교육 받은 사람들 이지만 행동이 다 다른 것입니다. 지금 民正黨 안에서는 官界출신하고 軍人출신이 상당히 優位를 많이 차지하고 있습니다. 학계나 기타 분야 사람을 볼 것 같으면 그렇지 못합니다. 왜 그러냐. 당의 리더쉽에서 차별해서 그러냐. 그런게 아닙니다.

우리나라 정당에 들어가 보면 어떻게 하면 계층을 올라가느냐, 뒷사람한테 기용을 받느냐, 거기에 대해서 행동을 잘 맞추는 職業集團이 있고 잘 맞

추지 못하는 직업 집단이 있습니다. 維新體制때 부터 全國區 국회의원으로 학계사람, 종교인, 여성대표 여러 사람들이 들어갔습니다. 그 사람들이 이 구동상으로 얘기하는 것이 이겁니다. 들어가보면 나도 국회의원으로서 상위직을 차지하려면 어떻게 해야 되겠다는 것을 안다. 머리가 있으니까 다 알죠. 님이 하는 행동보면 알죠. 그러면 자기도 거기에 행동을 맞추어서 해야 되는데 그게 안된다는 겁니다. 학계출신도 젊은 사람들은 전환이 비교적 쉽습니다. 그런데 40대에 들어간 사람은 그게 안됩니다. 해야 되겠다 하면서도 실천에 옮겨지지 않는 것입니다.

그러서 단순히 민주주의의 교육으로만 끝낼 것이 아니라 가정, 국민학교에서부터 대학까지 學生會 활동을 통해서 자치활동을 실제 시켜야 됩니다. 그런데 우리가 불적에 유신체제하에서 大學의 自治活動을 없앤 것까지는 그 체제 성격으로 볼때, 이해가 가는데 문제는 국민학교에서 중학교까지 다 없애버렸다는 것입니다. 그것은 어찌보면 過剩制裁라 봐야 될 겁니다. 그럼 대학 나올때까지 자치활동 한번도 안해 본 사람이 갑자기 국회의원이 되어가지도 어떻게 자치활동이 되느냐 이겁니다. 地方自治도 없으니 더욱 문제입니다.

그러서 국민학교때부터 민주주의 교육만이 아니라 자치활동을 계속하도록 해야 합니다. 政治에 흥미가 더 있는 사람들, 學生會 幹部하는 사람들은 民主化나, 統一 우선이니 그런것 내세우고 뛰지만은 결국은 기본적으로 權力에 매력을 느끼는 사람들입니다. 그런데 그 사람들은 학교를 졸업하고 권력에 매력을 느끼는데 갈래는 없습니다. 그래서 地方議會라도 만들면 그리될 것입니다. 그럼 지방의회에서 훈련을 쌓는 겁니다. 그래가지고 그다음에 거기서 성공하면 국회의원에 나가는 것이고 정당 간부로 나가는 것이고 이런 식으로 길을 열어줘야 된다는 것입니다. 정치자체에, 권력가치에 매력을 상당히 느끼고 있는 사람들이 있는데 우리나라에서는 그 길이 차단되어 있는 것입니다. 길을 정상적으로 열어줘야 됩니다.

돈박이에 취미가 있는 사람이 있는데 공산주의 국가식으로 전부 국영으로 해 버리면 그럼 이게 이상한대로 가는 것입니다. 그 좋은 자질이 개발 되지 않는 것입니다. 그래서 社會에서는 우리가 그런 것을 강조해야겠고 그 다음에 經濟面에서는 뛰니뛰니해도 빨리 民間主導體制로 명실공히 넘어가야 한

다는 것입니다. 그래서 민간활동하는 사람들에게 관의 권력에 의해서 낭비가 저질러지는 일이 빨리 적어져야 된다는 것입니다. 제가 어느 제벌의 주인한테 일년에 얼마만큼 비경제적인 일로 돈이 나가느냐 그랬더니 뭐 정확히 계산은 못하지만 대충 자기네가 잡기는 200억에서 300억 나간다고 합니다.

우리나라에서 準租稅로 얼마만큼 나가느냐를 商工會議所, 全經聯에서 조사해서 신문에 나온 것을 저도 보았습니다만 연구조사에 나간 돈보다도 준조세로 나간 돈이 더 많다는 것입니다. 이렇게 해가지고 우리가 어떻게 日本을 따라 잡느냐는 것입니다. 연구조사에 투자되지 않고 準租稅로 나가는 것, 이게 대부분 낭비적인 요소입니다. 빨리 민간주도로 돌려야 됩니다. 자기돈 가지고 자기가 쓸 수 있게끔 해야 합니다. 역시 사업은 돈 가진 사람이 하는 것으로 되어야지 그렇지 않으면 막대한 낭비가 수반 됩니다.

여러분들께서 예산을 어디다가 쓸 것인가 걱정하는 것과 집안에 갖고 계신 1억원의 돈을 어디에다가 투자할가를 생각하는 것은 심각성이 전혀 다르실 겁니다. 정부돈 쓸때 하고 자기돈 쓸때 하고 다르다는 것 그게 바로 우리가 민간주도 체제로 돌려야 낭비가 없어진다고 주장하는 근거입니다. 그것은 또 관권으로부터 민권을 정말 강화시킬 수 있는 길인 것이고, 또한 그래야 우리가 生産性을 올릴 수 있고, 일본하고 경쟁할 수 있고, 선진국가가 되고, 1등국가가 되는 것입니다. 관주도 체제하에서는 그것은 불가능한 얘기입니다.

왜 共產主義 國家에서 生産性이 저하됩니까. 왜 물건의 질이 형편없고 蘇聯에서는 식량을 계속해서 수입해야 되느냐 이겁니다. 官主導體制이기 때문에 생산성이 올라갈 수가 없는 것입니다. 자기것이 아니므로 낭비가 항상 수반합니다. 그 다음 우리가 政治面에서는 무엇을 생각해야 되느냐. 어저께 藎代表가 얘기한 것도 보니까 參與를 굉장히 강조하고 있는데 바로 참여의 문제라고 봅니다.

제가 아까 말씀드린 바와 같이 지난 60년대 이후에 우리나라의 불행한 일이라면 民間 部門의 參與, 自律性이 엄청나게 制約되었다는 것입니다. 특히 유신체제 들어와서 더욱 심해졌습니다. 그것을 앞으로 어떻게 신장시켜 나가느냐. 아마 5, 6배의 힘이 더 들겁니다. 일단 萎縮된 것을 다시 핀다는 것은 그렇게 힘이 듭니다. 하지만 그렇게라도 하지 않고서는 公權力의 올바

른 리사, 民主化, 삶의 質의 向上, 公正分配 전부가 어렵다고 봐야 할 것입니다

그래서 굉장히 어렵지만은 民間人의 自律性과 參與의 伸張, 참여신장을 통한 官權에 대한 制約, 統制, 그 길을 우리가 걸어 나아가야 됩니다. 그런 점에서 여러분께서 과거에 관권이 우월한 곳에서 근무해 오셨기 때문에 民의 參與, 統制를 건방지다 불손하다 거만하다 그렇게 볼 수도 있으나 그러지 마시고 내가 무엇때문에 월급받고 있느냐, 결국 누구에 대한 서어비스냐, 국가 발전에 도움을 주기 위한 것이 아니냐, 民을 위한 서비스가 아니냐, 그래서 내가 서비스 해주어 가지고 民의 문제를 해결해 준 것을 民이 참 고맙다고 생각하고 부담되지 않는 선물이라도 보내주고 하면 얼마나 기쁘고 좋으냐, 이런 식으로 생각하고 그래서 도와주는데서 오는 기쁨을 느끼도록 해야 할 것입니다.

저는 공권력 담당자도 아니고 해서 도와줄 것도 없습니다만은 최소한도 억울한 사람 또는 제자 취직해 나가는데 도와준 것은 수 없이 많이 있었읍니다. 그런데 저도 30대까지는 제자신의 學問的인 業績向上에 급해가지고 위도 밑도 좌도 우도 볼 여유가 없었습니다. 자나 깨나 자기의 학문적인 업적만 쌓으려고 앞만보고 뛰는 것입니다. 그러다가 40대가 되고 나니까 어느 정도 성취된 것 같고 옆도 보게 되고 후배도 보게 되고 조금 여유가 생겼읍니다. 그때 부터는 와서 부탁하면 열심히 도와 줍니다. 도와주면 기뻐하고 좋아하고 연초에 찾아와서 인사하고 그게 참 기쁘게 생각이 돼요. 저희들이 볼때는 돈 생기는 것도 아니고 권력 생기는 것도 아니지만은 내가 참 좋은 일 했구나 하는 것을 느낍니다. 그게 우리의 생의 보람이라고 할 수 있을지 모르겠읍니다.

그런데 여러분께서는 公權力을 가지고 계시기 때문에 저희들 보다도 엄청나게 많은 사람들을 도와줄 수 있지 않을까 생각이 됩니다. 그래서 그런 어려운 사람들 억울한 사람들이 와서 여러가지 부탁을 많이 하게 되리라 생각되는데 그럴적에 역시 우리가 因習的인 사고를 깨끗이 버리고 정말 도와주는 니서 오는 기쁨, 그런 것을 맛보는 그런 삶의 길을 택하는 것이 바람직하지 않느냐 생각합니다. 그것이 바로 우리가 얘기하는 공직자로서 가져야 할 行政人의 중요한 요소라고 볼 수 있지 않겠는가 생각이 됩니다.

그래서 여러분들이 가지고 있는 공권력의 올바른 행사를 위해서는 일차적으로 民의 參與를 통한 여러분들의 공권력 행사에 대한 통제, 소위 外部統制가 필요할 것입니다. 거기에는 言論도 있을 테고 國會議員들의 요청도 있을 테고 지역유지의 요청도 있을 텐데 그러한 외부통제가 첫째라 볼 수 있을 것이고 그 다음엔 여러분들 스스로가 가지고 있는 公職者로서의 또는 公益守護者로서의 倫理意識 그것이 두번째라고 봐야 된다고 생각합니다.

흔히 우리가 얘기하는 식으로 윤리가 첫째다. 그것을 자꾸만 우리나라 사람들이 얘기하는데 저는 기본적으로 잘못이라고 생각합니다. 윤리라 하는 것은 權力앞에 그렇게 맥을 못춘다고 생각합니다. 그래서 1차적으로는 民의 참여를 통한 외부통제 그것이 진척되면서 그 안에서 여러분들이 공익의 수호자로서 가지고 계신 윤리의식 그것이 뒷받침이 되어 가지고 합세가 되어야 역시 올바른 公權力의 行使가 이루어지면서 國家發展에 도움이 되고 4천만이 빨리 행복하게 살 수 있는, 불안감없이 살 수 있는 사회가 될 수 있다고 생각 됩니다. 정말 생각을 해보세요. 한사람이 죽었을 때 4천만에서 한사람쯤 국가전체를 유지하기 위해서는 죽을 수도 있다고, 그까짓것 아무것도 아니라고 전체적인 입장에서 생각할 수도 있을 것입니다. 그러나 個人으로서의 그것은 100%입니다. 죽은 사람 개인으로서는 100%입니다. 그 사람을 둘러싼 父母의 입장으로 볼 때에는 그것이 80,90%입니다. 그 엄청난 불행을 주고도 우리가 양심의 가책을 받지 않아도 되겠느냐. 그것은 곤란합니다.

가급적이면 4천만이 다 불행감 없이, 불안감 없이 살 수 있는 사회, 그것을 위해서는 바로 權力의 配分이 선행되는 것 보다 더 중요하게 있지 않느냐 생각합니다. 그 권력의 배분이라는 것을 어떻게 이룩하느냐. 바로 民의 參與가 계속해서 강화되지 않고서는 불가능하지 않겠느냐는 생각이 됩니다. 그래서 그걸만이 우리가 民主化를 이룩하고 여러분들이 公權力을 올바르게 行使할 수 있는 길이라고 저는 생각을 합니다. 오늘 제가 받은 제목으로 말씀드리려고 한 것은 대충 이것으로 말씀드릴 것 같습니다. 이것으로 제말씀을 끝내겠습니다.