

社會變動과 行政機能**

—바람직한 行政-社會 關係의 正립—

安 海 均*

〈目 次〉	
I. 序言：論議를 위한 前提 II. 韓國에서의 行政-社會關係의 特性과 決定要因 1. 分析을 위한 準거들 2. 行政-社會關係의 特性 3. 行政-社會關係의 決定要因 III. 社會集團의 參與와 葛藤	1. 社會指標를 통해서 본 社會變動과 葛藤의 樣相 2. 社會成員의 自覺과 參與欲求의 增大 3. 行政과 社會勢力간의 葛藤 IV. 結言：社會統合을 위한 行政의 課題

〈요 약〉

西歐와는 달리 市民社會의 政治, 經濟的 成熟을 경험하지 못한 상태에서 日帝라는 外壓에 의해 이룩된 의형적 근대화와 또 다른 外勢인 美國에 의한 解放과 分斷은 現在의 行政-社會關係의 特性을 결정짓는 主要因이 되었다.

이런 문제의식하에서 필자는 전통적인 發展理論, 發展行政論에 입각한 官主導의 發展政策이 現 韓國社會의 變動과 發展過程에서 어떤 부정적 영향을 미쳤는가를 중점적으로 分析하였다. 그 구체적 내용으로는 우선 現在의 行政-社會關係의 몇가지 特性을 추출해내고 그 特性을 결정하는 要因을 규명하였으며, 그에 따라 앞으로 바람직한 行政-社會關係의 正립을 위해서 취해야 할 行政의 課題를 제시하였다.

또한 國民意識水準의 向上에 따른 社會集團의 참여욕구를 대응성있게 수용하지 않은 채 行政이 무리한 社會統制를 시행하였던 과정과 그 결과를 살피는 작업도 부수적으로 이루어졌는데, 그 해결책을 주로 行政部門의 노력에서 구해야 한다는 점을 강조하였다.

I. 序言：論議를 위한 前提

韓國에 있어서 그동안 진정한 의미의 行政民主化를 실현하지 못하게 했던

* 서울大 行政大學院 敎授

** 本 研究은 韓國學術振興財團의 1986年度 學術研究助成事業에 따른 研究費支援에 의하여 수행되었음.

큰 장애요인은 國家機構(state apparatus)로서의 行政이 급격한 社會變動을 수용하고 諸社會勢力간의 갈등과 마찰을 중립적 위치에서 조정하는 役割이 아니라 發展行政論의인 관점에서 정치, 경제, 사회의 모든 영역에 관련된 發展目標을 수립하고 달성을 유도해나가는 社會統制의 役割을 강조해왔다는 점에서 찾을 수 있다.

西歐와는 달리 市民社會의 政治, 經濟的 成熟을 경험하지 못한 상태에서 外壓에 의해 이루어진 近代化는 傳統과의 단절을 강요당한 채 日本이라는 中心國家의 발전을 위한 資源供給處인 동시에 工產品市場으로서의 역할만을 수행하게 만들기 위한 手段的 意味만을 갖는 것이었다. 이런 상황에서 또 다른 外勢라고 할 수 있는 美國에 의한 解放은 民族分裂로 인한 「分斷狀況」을 초래함으로써 제 3세계의 新生國家들이 경험하지 못한 東西이데올로기 대립의 犧牲羊으로 전락하는 계기를 만들어 주었다.

日帝植民統治와 타율적 해방에 의한 分斷狀況이 그 이후의 한국현대사에 끼친 부정적 영향은 韓民族의 自生的 歷史發展을 무력으로 왜곡시킴으로써 民族의 基本形成과 진정한 의미의 國民國家樹立을 가로막았다는 데 있다는 주장¹⁾은 韓國의 國家性格의 결정에 있어서 外的 要因이 큰 역할을 했음을 강조한다. 따라서 대표적인 國家機構로서 간주되고 혹은 國家 자체와 동일시 되기²⁾ 하는 行政의 性格을 규명하고 行政과 여타 社會體制와의 관계가 어떠한지를 파악하는 작업에서도 이러한 外因論²⁾이 부분적으로 적용될 수 있을 것이다.

한편, 전통적인 發展理論, 發展行政論에서 파악하듯이 發展途上國에 있어서 行政의 前近代性, 非民主性은 그 社會의 二重的 構造에서 파생하는 것이라는 內因論的 주장도 우리의 현실에 비추어 보면 완전히 부당한 것만도 아니다. 그러나, 西歐의 發展行政論은 언제나 가치판단의 배제와 과학적 객관성을 표방하는 實證主義的 思考를 토대로 하고 있음에도 불구하고 실제로는 발전된 歐美國家들의 發展過程을 보편적인 것으로 가정하는 理念的인 性格

1) 朴光周, “한국현대사와 국가의 성격논쟁”, 계간 현대사회 1986년 겨울호, pp. 153-154.

2) 이러한 視角은 後進國의 低發展을 中心一周邊이라는 도식속에서 파악하면서 低發展의 原因은 주변국가로서의 후진국이 세계체제(world system) 속에 종속적으로 편입된 결과라는 從屬理論의 관점과 脈을 같이 한다.

5. 아울러 지니고 있어서 發展途上國의 國內外的인 構造的 制約性을 간과하고 있다. 그러한 發展行政論的 視角의 무비판적인 도입의 결과는 우리나라의 전통적인 家父長的 權威主義와 맞물려 政治的 權威主義를 탄생시켰고 그것은 또한 能率至上主義의 行政風土속에서 行政의 社會統制³⁾라는 非民主的 狀況을 가속화시켜 왔음에 주목할 필요가 있다.

이 부분에서는 韓國社會의 變動과 發展過程에서 行政이 보인 行態를 중심으로 行政—社會關係의 특성 및 그 결정요인을 몇가지 측면에서 살펴보고, 다음으로 社會構造의 分化에 따른 社會集團成員들의 參與欲求 增大와 그에 따른 行政과의 葛藤樣相을 구체적으로 살펴보고 葛藤解消를 위한 代案을 모색할 것이다.

이러한 論議를 위한 準據들로서는 기존의 行政現象分析에서 많이 이용되어 온 多元主義的 觀點에서 벗어나 또하나의 利益代表體系라고 할 수 있는 국가코포라티즘(state corporatism)⁴⁾의 觀點이 일부 차용될 것이다.

II. 韓國에서의 行政—社會關係의 特性和 決定要因

1. 分析을 위한 準거들

社會變動과 行政을 연결시켜 論議하는 것은 行政이 위치하고 기능하는 배경적 요인으로서 두 개의 次元이 고려될 필요가 있기 때문이다. 즉 通時的

3) 韓國에서의 行政에 의한 社會統制는 급격한 産業化의 추진과정에서 발생하는 社會變動의 부산물로서의 사회갈등을 해소시키기 위한 事後的 作業이 아니라, 수출지향적이고 총량적 성장취우선적인 産業化를 위한 事前的 前提條件으로 간주되는데 문제가 있다.

同旨의 견해로 심영희, “한국사회의 산업화와 사회통제,” *계간 현대사회* 1984년 봄호, pp.128-161를 참조.

4) 코포라티즘의 성격에 대해서는 아직 통일된 견해의 정착이 완전히 이루어지지 못하고 있다. 學者에 따라 ① 통합, 질서, 성장을 추구하기 위해 경제를 국가가 통제하고 지휘한다는 관점에서 자본주의, 사회주의와 같은 經濟體系의 한 유형으로 보기도 하며(R.E. Pahl and J.T. Winkler, “The Coming Corporatism,” *New Society* 1974, p.71) ② 의회주의, 파시즘과 같은 思想體系의 한 유형으로 보기도 하나(Howard J. Wiarda, *Corporatism and National Development in Latin America*, Boulder, Colo.: Westview Press, (1981), pp.53-54). ③ 여기서는 P. Schmitter의 견해에 따라 利益代表體系의 한 類型으로서 다원주의와 대비되는 개념으로 보기도 한다(P. Schmitter, “Still the Century of Corporatism?”, *Review of Politics*, 36(1) pp.93-94).

次元에서의 歷史的 脈絡과 共時的 次元에서의 社會的 環境을 항상 감안해야 하는 것이다.

한국행정에서의 發展指向性和 能率 위주의 問題解決方式이 한국사회의 變化發展過程에서 중요한 역할을 수행했다는 긍정적 평가로 이어지든 그렇지 않으면 國民의 價値觀 및 意識水準과 걸맞지 않는 社會統制的 政策產出로 나타났다는 부정적 평가로 이어지든, 그것은 행정역할의 적극성을 容認하고 있다는 점에서 多元主義의 視角에 근거하고 있는 것은 아니다. 多元主義의 觀點에서의 國家行政은 다양한 利益集團, 社會勢力간의 경쟁을 조정하는 중립적 도구 내지 이들의 경쟁을 반영하는 피사체⁵⁾에 불과하기 때문이다.

이런 점에서 한국행정과 사회의 관계를 분석하기 위해서는 2차대전후에 東亞 冷戰의 理念的 產物로서 나타난 近代化理論⁶⁾의 後進國用 變形인 發展行政論이 그동안 어떤 역할—긍정적이든 부정적이든—을 해왔으며 그것이 社會學的 觀點에서 흔히 거론되는 G. O'Donnell의 官僚的 權威主義⁷⁾와 어떤 相關성을 갖게 되는지 살펴볼 필요가 있다.

혹 편으로는 歐美學者들의 視角에서 벗어나 주로 第三世界圈의 學者를 중심으로 자신들의 對外依存的 性向을 先進中心國家에의 從屬으로 파악하는 觀點도 부분적으로 韓國社會에서의 國家行政의 規制的 性格 및 道具的 自律性⁸⁾의 정도를 이해함으로써 行政—社會關係의 특성과 그 결정요인을 추출해 내는데 유의미하다고 생각한다. 世界資本主義體制에서 先進國은 공공연하게 또는 암암리에, 그리고 교묘하게 정치적, 경제적, 기술적 그리고 문화적인 면에서 後進國에 대해 영향력을 행사한다. 이와 같이 양국간의 관계가 아닌 多國間的 關係에서 나타나는 構造的 現象으로서의 從屬⁹⁾이 우리와 같은 發

5 金永來, “韓國利益集團에 대한 國家의 統制—組合主義的 視角을 中心으로—”, 崔相龍外, 現代韓國政治와 國家(서울: 法文社, 1986), p. 348.

6 P. W. Preston, *New Trends in Development Theory* (London: Routledge and Kegan Paul, 1985), p. 18.

7 한상진, “관료적 권위주의와 한국사회”, 서울대학교 사회과학연구소 編, 한국사회의 傳統과 變化(서울: 法文社, 1983), p. 269.

8 여기서 國家의 道具的 自律性이란 社會內的 支配階級에 대해 자율성을 행사하는, 즉 支配階級の 利益에 봉사하지 않는 국가의 능력을 의미한다. Nora Wamilton, “State Autonomy and Dependent Capitalism in Latin America,” *British Journal of Sociology*, Vol. 32 No. 3 (1981)을 참조.

9 Ian Roxborough, *Theories of Underdevelopment* (London: Macmillan, 1979) p. 66.

屢途上國의 行政—社會關係 分析에 부분적으로 이용될 수 있는 개념이라는 생각은 타율적인 解放과 分斷을 겪었고 그 두가지 歷史的 事實이 權威主義的 國家行政의 生成, 強化로 연결되고 있는 현실을 감안할 때 수긍되지 않을 수 없다.

지금까지의 한국행정학은 行政—社會의 關係를 연구함에 있어서 民主行政으로의 指向이 當爲의 命題라는 原論的인 주장의 피력에 그치는 경우가 많다. 또한 民主行政으로의 指向을 막는 原因을 대체로 權威主義的 傳統을 유시한 因襲的 行政文化에서 찾으려는 경향¹⁰⁾이 지배적이었다.

그러나, 앞에서 거론한 여러가지 視角을 통해서 多次元的으로 분석해볼 때, 社會構造의 分化和 그에 따른 社會勢力간의 이해관계의 침예화, 社會成員의 參與欲求의 증대가 行政에 의해 능동적으로 수용되지 않는 것은 發展途上國에서 발견되는 요인과 우리에게만 고유한 요인들이 합쳐져서 특이한 行政—社會關係를 형성시켰기 때문이라고 생각된다. 따라서, 本稿에서는 韓國의 行政—社會關係를 분석하기 위한 준거틀로서 엘리트패러다임과 계급패러다임의 混用을 전제로 하여 국가코프라티즘적 社會統制의 諸側面을 고찰하기로 한다.

2. 行政—社會關係의 특성

한국사회의 발전에 있어서 行政이 차지하는 역할이 深大하였다는 일반화 된 견해는 곧 行政—社會關係에 있어서 行政이 優位에 있어왔다는 사실을 증명하는 것이다. 이와 같이 韓國을 포함한 新興工業社會의 行政—社會關係에서 가장 두드러진 특징이라고 할 수 있는 「여타 社會部門에 대한 行政部門의 支配現象」은 일반적으로 뒤늦게 工業化의 대열에 뛰어들어 과거 선진국들이 직면했던 시행착오과정을 피하면서 급속한 성장을 이룩하려는 成長最優先的 發想에서 招來된다.

그러나, 우리의 경우에는 그에 더하여 南北韓의 이데올로기적 대립이라는 分斷的 狀況이 行政—社會關係의 性格에 부정적인 방향으로 작용하고 있음

10) 金海東, 韓國官僚行態의 傳統文化的 諸要因, 行政論叢 16권 1호(서울대학교 행정대학원, 1978).

白完基, 韓國의 行政文化(高麗大出版部, 1982).

金光雄, 行政科學叙說(博英社, 1983)참조.

에 대한 주목해야 한다.

이렇게 볼 때 韓國에 있어서 行政—社會關係의 특성은 세가지 측면에서 지적될 수 있다.

첫째, 社會內的 支配階級으로부터 자유로운 行政의 存在이다.

마르크스주의의 입장에서 보면 資本主義國家는 곧 社會의 支配階級이라고 할 수 있는 資本家階級の 利害를 대변하는 도구에 불과하기 때문에, 國家機構로서의 行政도 支配階級에 봉사하는 장치라는 범주를 벗어나지 못한다. 그러니, 우리의 경우는 이러한 觀念조차 적용될 餘地가 없다.

즉 한국사회는 엄밀히 말해서 資本主義社會로서의 成熟性, 完結性을 제대로 갖추지 못한 後發產業社會로서 주변부사회특유의 상황인 사회구성체의 혼합적 다양성, 복잡하고 유동적이며 비경제적인 人間關係를 바탕으로 하는 非階級的 社會關係에다 유교적인 전통에 기초한 家父長的 權威主義가 접목되어 있다. 따라서 엄격한 의미의 계급개념에 기초한다면 非階級의 特性이 강하다고 할 수 있는 한국사회에서 西歐의 一般論만으로는 行政의 權威主義의 屬性과 資本家階級으로부터의 自律性을 설명할 수 없다.

한편 「南北分斷」을 韓國社會가 지닌 구조적 모순의 결정적 요인으로 보는 분단일정론적 시각¹¹⁾에서 주장하듯이 자본가계급과 정치·군사·관료엘리트로 구성된 支配聯合이 미국의 피보호자로서 被支配大衆위에 군림하기 때문이라는 見解도 現象의 일부만을 설명할 뿐이다.

韓國에서의 社會勢力에 대한 行政의 自律性은 무엇보다도 ‘日帝植民地로부터의 解放 이후 美軍政과 6·25를 거치면서 資本主義形成過程에서 行政이 이니셔티브를 쥐게 되었다는 사실’에서 연원한다. 해방 이후 敵產의 불하, 美國援助物資의 配定과정에서 行政部門이 취할 수 있었던 재량의 폭은 民族資本의 취약성과 비례하여 커졌고, 資本家階級으로 대표되는 支配階級은 行政에의 예속화과정 내지는 ‘예속적 편입’과정을 걷게 되었다. 따라서 南美的 狀況에서 발생한 官僚的 權威主義를 우리 현실에 적용하여 설명하려는

11) 김진균·조희연, “분단과 사회상황의 상관성에 대하여”, 변형윤외, 분단시대와 한국사회, (까치, 1985), 최장집, “총론: 해방 40년의 국가·계급·구조·정치변화에 대한 서설”, 최장집編, 한국현대사 I : 1945~50 (열음사, 1985).

기도¹²⁾는 韓國的 權威主義의 속성을 부분적으로 이해시켜주지만, 그 발생배경을 설명할 수는 없다. 근본적으로 官僚的 權威主義 개념은 工業化의 수준이 높은 發展途上國家에서 발생하는 다양한 사회적 문제—예를 들어 자신들을 소외시키는 자본주의체제에 대한 민중계층의 반발과 그로 인한 사회적 갈등—에 대처하기 위해 생겨난다는 產業化深化論에 기초하고 있기 때문에 維新 이후의 行政만을 현상진단적 차원에서 설명할 수 있을 뿐이다. 물론 행정조직의 운영방식과 정책결정과정의 民意에 바탕을 두기보다는 官僚中心의 技術合理性에 의존하며 經濟成長과 더불어 社會安定이 가장 핵심적 統治 이데올로기로 등장한다는 점, 權力의 실질적 근거가 民이 아니고 組織의 上層部에 있다는 점 등에서 官僚的 權威主義의 속성을 보여 주지만, 韓國의 狀況에서 나타난 政治·行政的 權威主義는 발생원인이라는 측면에서 구별되어야 한다는 것이다.

한국사회에서의 行政이 諸社會勢力보다 우월한 위치에 있고 資本家階級으로부터도 자유로운 위치에 있게 된 또 하나의 원인은 日帝植民地로부터의 해방 이후에 李承晩政權이 植民地的 全體主義의 불식¹³⁾을 소홀히 했고 그것이 朝鮮時代의 中央集權의 專制主義 傳統과 융합되어 나타난 官僚의 對市民 優越感에서 찾을 수 있다.

이와 같이 行政이 社會內的 資本家的 支配階級으로부터 자유로운 위치에 서게 된 것은 제 1 공화국 때부터지만, 그런 현상이 5·16 軍事革命과 維新을 거치면서 더욱 深化되어 왔는데 문제의 심각성이 있다.

사실 產業化過程을 통해서 技術이 발전하고 노동의 분업과 사회성원의 지역간, 계층간 移動性이 증가하면 수많은 社會構造上的 매개변수들이 成員들의 속성을 다변화시킨다. 그로 인해 모든 社會成員들은 다양한 집단에 속하게 되고 複數의 역할을 갖게되는 多重的 異質性을 바탕으로 다른 집단과의 장벽을 낮추고 특정 집단내의 응집력을 약화시킴으로써 전체 사회통합으로 이어질 수도 있다.¹⁴⁾ 그러나, 우리의 경우에는 行政이 產業化過程에서 부수

12) 한상진, 前掲書 참조.

13) 일제시대에 군림했던 친일관료의 숙청작업을 의미한다

14) 배규한, “사회구조의 분화와 갈등의 전개”, 계간 현대사회 1985년 봄호, pp. 63-64.

적으로 파생하는 社會的 葛藤의 조정역할에 머무른 것이 아니라, 미리 産業化에 장애가 되는 社會的 葛藤을 봉쇄하려는 적극적 개입전략을 취함으로써 社會構造의 分化를 막는 결과를 초래하였다.

이와 같이 經濟成長과 安保라는 슬로건아래 이를 해치는 어떠한 社會的 葛藤도 용인하지 않으려는 行政의 태도는 제 1 공화국하에서 형성된 「支配階級으로부터의 行政自律性」¹⁵⁾이 5·16軍事革命과 維新을 거치면서 유입된 軍隊式 思考方式으로 인해 강화되었음을 입증하는 것이다.

하나 유의할 점은 우리의 行政—社會關係에서 行政이 社會내의 經濟的 支配勢力으로부터 자유롭다는 설명이 두 집단간의 對立的 關係를 想定하는 것은 아니라는 점이다. 다른 新興工業國과는 달리 國家行政이 海外資本의 國內導入을 장악하면서 취약한 國內資本家階級을 再編할 수 있는 막강한 능력을 식분 활용하면서도 親資本家的 立場을 견지하였기 때문에 兩者의 관계는 「位階的 統合」의 樣相을 띠고 있었다.

둘째, 社會勢力的 動員과 再編成에 적극적인 行政의 存在이다.

앞에서 잠시 언급했듯이 市民社會의 未成熟性을 전제로 行政이 發展의 主導者로서 기능해야 한다는 생각은 전체 社會構造의 再編作業과 社會諸勢力에 대한 코포라티즘적 통제로 연결되었다.

支配資本家階級으로부터의 行政의 自律性이 朝鮮時代의 中央集權의 官僚支配體制와 日帝植民時代의 全體主義라는 인습적 토대를 바탕으로 하여 제 1 공화국 당시 官主導의 資本主義體制 形成過程에서 생겨난 것인 반면, 社會勢力의 動員과 再編成에 적극적으로 행정의 개입하게 되는 것은 5·16軍事革命후에 파생된 政權의 正統性危機를 극복하기 위한 의도적 노력의 副產物이었다.

과거 朴正熙, 全斗煥 政權은 經濟成長을 통하여 政治權力의 기반을 유지하며 한걸음 더 나아가 正統性 確立의 계기를 만들려고 노력하였는데, 그 方案으로 모든 社會部門에 대한 국가코포라티즘적 統제를 통해서 궁극적으로 社會構造의 再編을 꾀하였다. 이러한 과정에서 나타난 현상으로 대표적인 것이 利益集團의 從屬的 成長이다. 우리나라 利益集團들은 1,2공화국 당

15) 앞에서 언급한 國家自律性 개념에 근거하여 筆者가 잠정적으로 사용한 것임.

시에는 財政不足, 指導力의 不在라는 측면에서 문제점이 제기되었으나, 제 3 공화국이후에는 行政의 직접적 개입에 의해 그 활동이 위축됨으로써 壓力團體라기보다는 御用團體化하고 있다는데서 문제가 되고 있다.¹⁶⁾

그동안 行政이 社會勢力의 動員과 再編을 위해서 이용한 論理로서는 發展行政의 論理와 분단적 상황을 토대로 한 安保論理를 들 수 있다.

우선 60년대초 先進國의 視角에서 發展途上國을 이해하고 그에 대한 處方으로서 제시된 發展行政論은 ‘國民全體의 福祉는 특혜계층을 주축으로 한 總量的 經濟成長을 이룩한 결과로 조금씩 개선될 것’이라는 滴下效果(trickle down effect)式 接近方法¹⁷⁾에 의존하고 있었다. 그러나, 이 전략은 行政官僚와 軍部, 資本家라는 三者聯合勢力과 勞動者, 農民 등의 庶民階層의 양극화를 초래하였을 뿐만 아니라 현저한 所得不均衡에도 불구하고 생산되는 可用財貨의 다양성으로 인해 일반 庶民階層의 기대수준상승을 조장함으로써 당초 政權의 기대와는 달리 政治的 不安要因으로 化할 조짐을 보이고 있다. 제 3 공화국 당시부터 시작된 경제개발 5개년계획의 시행과정에서 行政은 많은 긍정적 역할을 수행한 것이 사실이다. 그러나 發展 개념에 대한 지나친 지양화, 量的 成長개념과의 同一視를 통해서 GNP, 貿易量, 產業構造의 高度化만을 위해 노력한 감이 없지 않다. 發展이나 質的 成長이 지향하는 대상은 복잡하고 다양한 社會構造, 社會現象이라는 점을 이해한다면, 社會發展을 計量化, 操作화된 統計數値만으로 평가하려는 시도자체가 무의미한 것임을 알 수 있을 것이다.

滴下效果式 發展戰略의 또 다른 폐해는 궁극적으로 그 전략이 不均衡成長方式으로 연결되어 불평등분배구조를 심화시켰다는데 있다. 總量的 成長을 최우선적인 국가목표로 설정하다보니 能率性 위주의 經濟政策과 行政管理가 강조된 것이다. 뒤에서 자세히 언급하겠지만 產業化過程에서 의식수준향상과 數的인 증대로 하나의 勢力으로 발전한 勞動者階層이 점차 이런 불평등분배구조에 대한 반발을 하게 된다. 그러나 行政의 대응방식은 소극적이어서

16) 韓國利益集團의 문제점에 대해서는 安海均, 韓國行政體制論(서울大出版部, 1986)의 역대 共和國에 있어서의 行政過程을 참조.

17) 이런 접근방법은 西歐中心의 近代化理論에서 先進國과 後進國간의 國際分業을 전제로 先進中心國家의 발전이 궁극적으로 後進周邊國家의 발전으로 파급될 수 있을 것이라는 발상과 맥을 같이 한다.

서 勞働者階層의 動員을 바탕으로 한 政權維持戰略¹⁸⁾으로 이어지지 못하고 배제적 코포라티즘의 성격을 보이는 勞働統制에 그치고 말았다.

다음으로 분단상황을 바탕으로 한 安保論理는 行政—社會關係의 論議에서 우리만이 가지고 있는 특이한 현상이다. 어떻게 보면 치졸하기까지 한 政權次元의 주장이 설득력있게 국민에게 수용될 수 있었는가 하는 점을 이해하는 작업이 필요하다고 생각된다.

1946革命후 軍部執權에 따라 行政도 兵營化되는 경향을 견게 된다.¹⁹⁾ 따라서 제 3공화국 이후에는 國家의 최우선목표가 安保와 經濟成長으로 고착되었다. 安保는 政治的 民主主義의 잠정적 유보라는 큰 희생보다 더욱 중요한 것으로 강조되었으며, 여타 發展途上國家와 우리의 현실이 다름을 애써 국민에게 주입시켰다.

이러한 安保論理는 統一論議에 있어서 항상 제약을 주어왔고 社會部門의 革新勢力 태동을 억압하는 도구로 악용되었다. 革新이라는 용어자체가 급가치되고 左翼으로 매도되는 상황에서는 정당한 혁신세력의 탄생이 이루어질 수 없는 것이다. 이러한 社會的 霧圍氣는 行政의 改革을 단순히 組織改革이 주로 인식시키고 民主的 節次와 政策을 소홀히 하는 行政風土²⁰⁾로 연결되기를 주목하지 않으면 안된다.

‘官僚的 判斷에 의해 正當한 것이라는 확신이 서면 그 政策의 執行過程에서 下部機關, 市民과 關聯利害當事者의 順應確保라는 節次的 民主性을 무시한 채 ‘一方通行式’ 政策實現을 꾀하는 現象이 지배적이었다. 美國에서 政策執行過程에서의 順應確保戰略이라는 문제가 聯邦政府↔州政府↔地方政府로 이어지는 政府間關係調整(intergovernmental coordination)이라는 차원에서 파생된 것이라면, 우리의 경우는 그 문제가 行政의 對市民統制 또는 市民動員戰略이라는 차원에서 주로 논의되었음이 이 사실을 입증한다.

이런데, 이러한 行政의 硬直性을 초래한 遠因으로서의 安保論理가 비교적 많은 國民들에게 受容될 수 있었던 것은 우리의 南北分斷狀況과 6·25事變의

1) 그 대표적 사례로서 아르헨티나의 페론政權을 들 수 있다.

1) 지금도 모든 고위공직자들은 軍人과 같이 國防大學院에 入校하고 있다.

2) 이와 같은 行政風土는 學界에서도 行政改革을 銀織改革과 동일시하는 견해가 대두하게 만들었다. 자세한 논의는 安海均, 行政改革의 理論化를 위한 한 試論, 行政論叢 제24권 제2호(1986), pp.1-16 참조.

체적으로 인한 社會全般의 이데올로기 保守化傾向과 無關하지 않다. 그동안 政治圈에 의해서 이용되어 온 安保論理가 진반적인 社會劣圍氣 뿐만 아니라 行政에 대한 市民意識의 일부를 결정하게 된 것은 日帝植民地時代와 6·25를 경리한 세대들의 뿌리깊은 좌절감에서 우리나라 現狀維持的 性向이다. 격변의 社會變動을 체험한 세대와 그렇지 못한 세대와의 意識의 斷絶은 서로간의 적극적 理解努力이 수반되지 않은 가운데 平行선을 걸어왔으며, 따라서 民主主義, 民主的 行政이라는 存在의 認識에 있어서도 相反된 입장을 견지해 왔다. 그 두 입장 중에서 舊世代의 일부는 民主主義라는 이데올로기를 단지 共產主義에 대한 대항이데올로기라고만 인식한 나머지 保守的, 極右의 이데올로기가 곧 民主主義라고 착각하게 되었다. 이러한 지배적인 생각들은 國家發展, 社會發展의 目標도 진정한 의미의 福祉國家를 지향하려는 것보다는 ‘勝共’이라는 理念 아래 그 이념을 구현하기 위한 수단으로서 總量的인 成 果를 顯示하려는 政治圈의 생각과 軌를 같이함으로써, 쉽게 政權維持의 道 路로 이용되어 왔던 것이다.

예제, 民衆部門의 統合에 소극적인 行政의 存在이다.

發展行政의 論理와 安保論理를 이용하여 諸社會勢力의 動員에 적극적인 역할을 시도하였고, 또 많은 效果를 이끌어냈던 政治·行政이 유독 民衆部門의 統合과 動員을 통한 진정한 支持基盤의 확대에는 소극적이었음이 또 하나의 특징이다. 産業化過程에서 나타나는 不平等分配構造의 深化와 勞動者들의 意識水準 向上 때문에 발생하는 많은 勞使紛糾, 教育의 大衆化에 의한 大學生數의 激增과 그 學生들의 理想과 現實의 괴리에 따른 知的 葛藤의 산물로서 나타난 學園示威는 이 시대 韓國이 직면한 가장 큰 社會不安要因으로 작용하였다.

그러나, 이에 대한 政治圈 뿐만 아니라 行政官僚들의 대응자세는 지나치게 소극적이었다.

6·25로 인한 경제적 파탄속에서 주로 美國의 원조에 의한 소비재 중심의 산업이 성장하는 과정에서 정부의 특혜조치로 일부 독점기업이 생겨나기 시작하였고, 뒤이어 軍事革命政府와 제3,4공화국이 채택한 經濟開發計劃의 不 均衡成長戰略은 이러한 독점기업의 세력을 더욱 확대시켰다.

여러가지 國內外 與件에도 불구하고 總量的으로 이룩된 경제성장의 결과

가 社會의 基層勢力에게 확산되지 못한채 소수의 官僚的인 獨占資本—民族 資本도 완전한 買辦資本도 아닌—에 귀속되었고, 그로 인한 勞動者階層의 불만이 점증하지 않을 수 없었다. 그러나, 이러한 社會不安要因에 대한 政治的 對應은 勞動者階層을 자신들에 대한 적극적 지지기반으로 활용하려는 적극적 통합의 자세보다는 강제적 배제를 통한 갈등의 잠정적 봉쇄에 머물렀고,²¹⁾ 行政은 그에 맞추어 여러차례의 勞動關係法の 改正²²⁾을 통해서 法的 次元의 統制와 行政指導라는 수단을 통해서 戰略的 次元의 統制를 지속하였다. 갈등의 원인이 심층적으로 분석되고 그러한 것들을 흡수, 소화시킬 수 있는 制度化, 즉 不均衡成長過程에서 생겨난 현실적인 社會勢力의 優劣關係에 대한 파악을 토대로 해서 合理的 葛藤調整을 위한 전략을 피나가는 行政活動이 이루어지지 못한 것이다.

政府行政과 資本家階級の 「位階的 統合」이 産業化過程을 통해서 점점 利害關係의 一致로 발전하고, 政經癒着으로 이어짐으로써 行政은 勞動者, 農民 등의 일반 民衆勢力을 統合하여 支持基盤化하기보다는 이들을 政治, 行政過程에서 배제하려는 方向으로 社會政策을 전개하였다. 우리나라에서 勞使行辭의 진수가 과거 연평균 100여건 정도에 불과했으며 權利紛爭보다는 賃金滯拂로 인한 것이 대부분이었다²³⁾는 사실은 만족한 여건에 대한 勞動者들의 順應의 결과라기보다는 勞動統制의 深大함을 반영하는 것이다.

한편, 學生集團의 영향력은 4·19를 시발로 하여 維新과 5·17을 거치면서 증대되었다. 그러나, 이에 대한 政治圈과 治安行政, 文教行政의 對應은 統合的 受容보다는 運動圈學生의 隔離라는 차원에서 이루어졌음이 특징이다.

문제는 과거 舊時代에 적용할 수 있었던 發展行政의 論理나 安保論理가 大學生을 포함한 젊은 世代들에게 받아들여지지 않는다는 사실을 行政이 인식하면서도 이러한 집단의 존재를 실제로 인정하지 않으려 했다는데 있다. 이러한 行政의 對應方式이 단적으로 드러나는 事例로서는 學生示威에 대한

2.) 이런 관점에서 보면 우리의 行政—社會關係는 융합적(inclusionary)이라기보다는 배제적(exclusionary)인 國家코포라티즘으로 설명할 수 있다(Alfred Stepan, *The State and Society* (Princeton: Princeton Univ. Press, 1978), pp. 73-78 참조).

21) 1963년, 1973년, 1974년, 1980년의 全面改正.

22) 심영희, 前揭論文, pp. 157-161, 선진국의 경우 勞使분규가 매년 수천건에 이르고 있다(美國: 4, 200~6, 000건, 日本: 2, 000~5, 000건 정도).

事前的, 事後的 對應過程에서 발생한 무리한 法適用을 들 수 있다. 國家保安去, 集示法, 道路交通法 등이 示威學生의 처벌을 위해 역지로 적용되는 사례가 빈발한 것이다. 行政과 社會勢力과의 갈등양상에 대해서는 뒤에서 다시 살펴보기로 한다.

3. 行政—社會關係의 決定要因

지금까지 살펴본 行政—社會關係의 특성을 결정하는 요인으로서는 크게 세가지 범주로 대별할 수 있을 것 같다. 그것은 과거로부터 내려온 우리의 傳統的 遺産, 日帝植民地로부터의 타율적 解放過程에서 빚어진 南北分斷의 狀況, 그리고 後發資本主義國家로서 세계체제속에서 하나의 역할을 분담해야 하지만 그런 과정에서 겪게 되는 發展途上國의 애로 뿐만 아니라 여러가지 理念的 葛藤과 實利問題를 포괄하는 國際的 與件이다.

傳統的 遺産과 分斷的 狀況²⁴⁾은 韓國社會 고유의 要因이라 할 수 있고, 國際的 與件은 發展途上國의 대개가 경험하는 보편적 要因이라 하겠다.

1) 傳統的 遺産

일반적으로 政治的 權威主義와 社會文化的 權威主義는 개념상 엄격히 구별되어야 함이 강조되고 있지만, 兩者가 서로 무관한 것만은 아니다.

行政—社會關係에 있어서 行政이 經濟的 支配階級을 포함한 모든 社會勢力에 대해서 우월한 힘을 가지고 있고 또 적극적으로 그러나 選別的으로 특정집단의 動員과 再編成에 나설 수 있게 된 첫번째 요인은 바로 社會文化的 權威主義가 과거부터 우리 社會의 저변에 자리잡고 있었다는 사실에서 찾아야 할 것이다. 이것은 결국 社會文化的 權威主義가 日帝植民地時代라는 傳統과의 斷絶期를 거치면서도 여전히 불식되지 않았으며, 오히려 日帝의 官僚支配方式의 否定的 側面과 결합되어 建國初期부터 行政人의 對民間人 優越感을 부추기는 결과를 낳았다고 볼 수 있다는 말이다.

흔히 政治的 權威主義, 行政的 權威主義의 발생배경으로서 제시되고 있는 식명방식은 近代化의 過程에서 나타나는 여러가지 危機—參與欲求의 폭발,

24) 여기서의 分斷的 狀況은 단순히 1民族 2國家의 狀況을 의미하는 것이 아님에 유의해야 한다. 東西獨과는 달리 우리는 外勢에 의한 分斷에 더하여 戰爭이라는 極端의 사태를 경험하였기 때문에 그러한 과거의 경험이 行政과 모든 社會部門의 構造와 性格에 항시 영향을 미치고 있다는 意味이다.

政治指導力の不在가 정상적인 統治體제의 지속을 방해함으로써 軍部, 또는 少數 엘리트집단에 의한 權威主義로 이어진다는 것이다. 그러나, 이런 주장은 3視的 次元, 組織的 次元에 속하는 설명방식이어서 우리 行政官僚의 行態의 特性을 설명하기에는 부족하다. 오히려 5·16후 軍事文化가 行政部門에 유입되어 전체적으로 行政의 硬直化로 발전하는 과정을 설명하기에 적합하다고 생각된다.

또 하나의 傳統的 遺産으로 들 수 있는 것은 朝鮮時代의 中央集權的 專制主義와 產業資本主義 未成熟으로 인해서 社會勢力이 발달하지 못했다는 사실이다. 國家自律性的 觀念이나 그로부터 유추될 수 있다고 前提한 「支配階級으로부터의 行政自律性」의 觀念은 이런 의미에서 우리에게 그리 새로운 것은 아니라고 해도 지나치지 않을 것이다.

2) 分斷的 狀況

1948년 建國以來 우리나라의 歷代政權이 항상 시달려 왔던 문제는 바로 政權의 正統性問題였다고 해도 과언이 아니다. 「國民의 選擇에 의한 政權誕生」과 「國民의 批判을 토대로 한 政權維持」라는 두가지 요건이 충족되었을 때 政權의 正統性은 확보되는 것이다. 그러나, 불행하게도 지금까지의 政權들은 正統性 危機를 극복하기 위한 방편으로서 經濟成長戰略이라든가 安保論理의 이용을 통한 임시적 수단만을 강구하여 왔다.

이 과정에서 자주 이용된 것이 南北分斷狀況이었다. 진정한 의미의 市民社會의不在라는 전통적 유산에 더욱 부정적 영향을 미친 日帝植民時代가 종식되었음에도 불구하고 民主行政의 발전에 새로운 장애로서 나타난 分斷의 狀況은 行政部門에는 安保論理의 手段을 제공하고 社會部門에는 이데올로기의 保守化 傾向을 조장함으로써 行政의 對社會統制를 수월하게 하였다.

韓國의 行政環境으로서의 政治狀況, 社會狀況이 다른 발전도상국과는 다르다는 見解가 쉽게 수용될 수 있는 근거가 바로 이 分斷狀況이라는 점을 인식한다면, 韓國의 權威主義의 震源地는 바로 이것이라는 점에 쉽게 합의할 수 있을 것이다.

國防大學院, 維新事務官 등으로 대변되는 「行政속의 兵營文化」는 行政的 權威主義가 번식할 수 있는 제도적 뒷받침으로 작용한 한 例라고 할 수 있다.

3) 國際的 與件

韓國에서 行政의 對社會 優位現象의 深化를 조장한 對外的 要因으로 들 수 있는 것은 美國의 支配的인 影響하에 도입된 發展行政論的 思考와 對外的 의존도의 深化이다.

後進國 發展의 길은 반드시 어느 특정한 방식에만 의존할 필요가 없음에도 불구하고, 西歐의 近代化 方式을 모방하면서 한편으로는 社會의 多元主義的 性格을 인정하지 않는 發展行政論的 思考는 해방이후 日本 美國에 政治的, 行政的으로 豫속된 結果이다.

즉, 政治的으로 「형식적인」 독립을 유지하고 있지만 기타 여러 方面에서 사실상 종속되어 있다는 사실 뿐만 아니라, 執權層이 存立의 根據를 國民보다는 對外的 與件에서 구하고 있는 종속적 상황에서는 對內的 權威主義와 對外的 從屬이 비례하여 심화된다는 현실에서 우리의 行政—社會關係를 檢討하는 요인을 추출할 수 있다고 생각되는 것이다.

해방 이후 낮은 저축율과 만성적인 貿易赤字를 해소하기 위한 무리한 外資導入過程에서 行政은 國內의 여러 資本家階級으로부터의 우월한 만큼 비례하여 先進國, 國際金融機關에 豫속되는 現象을 보여왔다. 따라서 國際的 與件에 따라 우리의 行政—社會關係가 일부 변동하는 樣相을 보이지 않을 수 없었던 것이다.

Ⅲ. 社會集團의 參與와 葛藤

1. 社會指標를 통해서 본 社會變動과 葛藤의 樣相

社會指標(social indicator)는 한 國家社會가 물질적인 것은 물론 정신적, 사회적인 면에서 어느 정도 健康한가와 國民生活의 質(quality of life)이 어떠한가를 측정하는 도구로서 개발된 척도를 의미한다.

이것은 經濟的 指標 뿐만 아니라 非經濟的 指標를 포괄하는 개념이기 때문에 한 社會의 여러 측면에서의 變動樣相을 살필 수 있는 가장 효과적인 수단이 된다.

따라서, 여기에서는 여러가지 社會指標 뿐만 아니라 일반 統計資料를 통해서 社會構成員의 意識水準의 정도, 福祉水準의 정도, 政府의 對社會統制

의 정도, 社會葛藤 및 行政—社會間 葛藤의 원인과 정도를 나타내는 指標를 구성하여 전반적인 社會變動의 樣相을 살펴보기로 한다.

우리 社會構成員들의 意識水準의 啓發 정도를 평가할 수 있는 지표를 살펴 보기로 한다.

政守樹立 당시에 41.3%, 50년대말에는 10.3%에 이르던 文盲率²⁵⁾이 현재에 들어와서는 거의 의미를 상실한 지표가 되었고, 教育機關에의 취학률도 급격히 상승하여 60년대초 20%에 머물던 고등학교 취학률이 1985년에는 78.3%에 이르고 있다.²⁶⁾ 1985년도의 인구센서스에서 조사된 자료에 따르면 平均 教育年數도 50대 이상의 연령층에서는 4.55년으로 국졸 수준에 머무르고 있으나, 젊은 층에서는 高校 2년 정도의 평균 교육연수를 보이고 있다. 즉 20대의 경우 10.96년, 30대의 경우 10.12년 정도의 교육수준을 갖고 있는 것이다.²⁷⁾

이러한 실제 교육정도를 뒷받침하듯이 우리나라의 부모들은 약 84.5%가 아들의 대학진학이상의 기대교육수준을 보였고, 약 70.4%가 딸의 대학진학 이상을 원하고 있음²⁸⁾이 통계에서 나타나고 있다. 이와 같은 正規教育에 대한 태도에 대한 관심뿐만 아니라 政治, 社會狀況에 대한 높은 관심을 보이고 있음이 또하나의 특징이라 할 수 있다.

定例적인 新聞購讀率이 62.2%²⁹⁾를 넘고 있으므로 기타 T.V. Radio 등의 전파매체까지 포함하면 거의 모든 국민이 情報에 관심을 보이고 있음이 드러난다.

1인당 GNP가 2,500달러를 상회하고 있는 經濟의 總量的 成長을 바탕으로 하면서 教育水準이 향상됨으로써 모든 社會構成員들은 급속하게 전개되는 情報社會의 여러 징후에 신속히 대처할 수 있을 만큼 意識水準이 높아졌다고 하겠다.

그러나, 全般的인 意識水準의 향상을 따르지 못하는 行政對應方式은 勞使紛糾 利益集團活動에 대처하는 行政行態에서 극명하게 드러난다.

25) 安海均, 前揭書 p.74.

26) 經濟企劃院, 한국의 사회지표(1987), p.101.

27) 上揭書, p.172.

28) 上揭書, p.155.

29) 上揭書, p.304.

1986년말 현재 대상근로자 666만명 중 103만명에 勞組를 조직하고 있어서 勞組組織率이 15.5%에 머물고 있다. 이것은 근로자들이 勞動組合의 필요성을 인식하지 못해서 그런 것이 아니라 80년대 들어와서 産別勞組를 企業別勞組로 바뀌게 하는 등의 政府의 勞動關係法 改正으로 인한 勞動組合統制의 결과이다.

또한 4·19 이후 하나의 壓力集團으로 성장한 學生들의 示威에 대한 行政當局의 강경대응방식은 學閥事態로 인해 拘束되거나 學事懲戒를 받은 學生數의 급증에서 나타난다.³⁰⁾ 최근에는 學生들의 學校밖에서의 政治活動을 부추기적으로 허용한다는 당국의 방침이 밝혀졌지만, 學閥事態에 대한 政治圈과 行政當局의 受容姿勢에 근본적인 변화가 오리라고 예상할 수는 없을 것이다.

行政의 對社會統制를 반영하는 현상으로서 또하나 들 수 있는 것은 言論에 대한 지나친 관여 내지 통제이다. 제 1 공화국 당시에는 별로 심하지 않았던 言論統制가 제 3 공화국 이후 두드러진 양상을 보였고, 제 5 공화국 초기에는 行政이 言論機關의 統廢合作業까지 관여하였으며 言論基本法 등의 法規법률이 言論에 대한 탄압의 도구화하였음은 周知의 사실이다.

마지막으로 社會葛藤의 原因과 그 程度를 나타내는 지표로서는 우선 소득 격차와 분배구조의 불평등성을 들 수 있다.

1인당 GNP의 지속적 증가에도 불구하고 많은 농민, 근로자, 봉급생활자들이 相對的 剝奪感과 貧困感에 빠지게 된 것은 分配構造의 모순에 따른 소득격차의 深化와 生産性增加를 따르지 못하는 賃金上昇率과 열악한 勤勞環境 때문이다. 政治的인 事件에 매달린 治安의 공백이 이러한 社會的 霧圍氣와 결합되어 強力犯罪의 增加를 부채질하고 있으며, 靑少年犯罪, 再犯率도 상승하고 있다.³¹⁾

이렇게 볼 때, 韓國社會內的 여러 집단간의 葛藤, 그로 인한 犯罪의 증가, 또한 行政과 社會集團과의 마찰이 深化되고 있음을 알 수 있는데, 그것

30) 安海均, 前掲書, p. 230, pp. 298-299, p. 442 참조.

31) 1986년도에 刑法犯 254,332건중 주요범죄가 만이 넘는 130,009건이었으며, 그중 단순절도를 제외한 살인, 강도, 강간 등의 범죄는 증가추세를 보이고 있다. 또한 再犯率도 20여년전에 비해 세배가량 늘어난 36.2%를 보이고 있으며, 소년범죄의 비율도 늘어나 주요범죄 중 34.6%를 점하고 있다.

은 社會構成員의 意識水準이 지속적으로 향상되고 있음에도 불구하고 行政의 對應方式이 權威主義의인 탈을 벗지 못하기 때문이라고 하겠다.

2. 社會成員의 自覺과 參與欲求의 增大

일에서 살펴 보았듯이 韓國에서의 높은 教育熱은 그 이유야 어쨌든 결과적으로 전체적인 意識水準의 향상을 가져왔고 그로 인해 자신과 이해관계가 있는 분야의 行政過程에 참여하고자 하는 欲求를 낳았다.

韓國國家의 性格을 經濟第一主義國家, 新重商主義國家라고 규정하는 학자들도 있듯이, 급속한 產業化過程하에서 行政體制는 社會成員의 意識水準에 부응하는 對應性있는 行政의 구현에 소극적이었다. 產業化를 통해서 발전하는 社會는 그에 따라 機能分化가 촉진됨으로써 下位體制들간의 利害關係를 조조할 수 있는 中립적인 장치로서 行政이 기능해줄 것을 요구하고 있었다.

그러나, 社會構成員들의 요구와는 달리 行政體制는 先經濟成長 後政治發展이라는 政治圈의 圖式에 맞추어 合目標의인 定向을 지니고 있어서 行政節次的인 측면을 소홀히 하는 傾向이 지배적이었으므로, 일반 社會構成員의 行政過程에의 參與를 통한 節次的 正當性을 확보하려는 노력이 미흡하였다.

5. 1세대 行政體制가 政權의 正當性을 확보하기 위해서 經濟的 近代化에 주력한 결과는 오히려 社會構成員의 自覺과 利益結集 및 表出能力의 점증을 가짐으로써 行政體制에 대한 무시할 수 없는 壓力源으로 化하여 政權의 正當性을 위협하는 요인이 되었음을 주목할 필요가 있다고 하겠다.

3. 行政과 社會勢力간의 葛藤

1) 葛藤深化의 構造的 原因

人間이 존재하고 있는 어느 지역에서나 갈등은 자리잡고 있으나 그 단위나 유형을 일률적으로 論究하는 것은 어려운 일이다. 물론 葛藤은 人間の 自律性과 意識과 所望이 존립하고 있음을 보여주는 지극히 人間の인 狀況으로서 모든 경우에 적용될 수 있는 原因과 樣相을 규정하고 解決代案을 모색하는 일 자체가 무의미한 것일 수도 있다.

그러나, 어떤 特定狀況에서 발생하는 葛藤은 자연적으로 해소되지 않고 惡化됨으로써 社會의 存立에 큰 위기요인으로서 작용할 수도 있으므로 그에

대한 對處가 필요한 것이다. 특히 그 葛藤이 일시적인 것이 아니라 社會內의 요구와 그 요구를 수용해야 하는 단위로서의 行政能力의 궤리에서 발생하는 構造的인 것이라면 반드시 짚고 넘어가야 할 필요가 있다.

이런 측면에서 우리나라의 行政과 여타 社會勢力간의 葛藤이 왜 최근 들어 深化되고 있는지 그 構造的 原因을 규명해보는 것도 社會統合을 위한 기초작업으로서 의의있는 일이다.

그 原因을 行政의 측면에서 살펴보면, 한마디로 行政運營方式의 硬直性を 主調로 하는 合目的이고 權威主義的인 技術官僚體制的 등장이라 하겠다. 이들은 軍部나 政治圈으로부터의 지원이라는 막강한 물리적 힘을 배경으로 利盆集團을 비롯한 學生集團, 農民, 勤勞者, 일부 企業人들의 行政過程에서 實質的 參與를 최대한 억제하였고, 모든 문제를 가능한 한 조직의 合理性안에서 技術的으로 해결하려 하였다. 만일 참여가 여러가지 이유로 불가피해져서 필요해지면 이것을 國家가 제시하는 다양한 유형의 지침에 입각하여 順從적으로 조직하고 조정하고자 하였다.

이러한 行政官僚制의 특성이 물론 權威主義的 政治體制와 階序制的 軍部로부터 영향을 받은 것은 사실이다. 그러나, 근본적으로는 우리 社會가 權力과 富, 教育 등의 주요 분화변수들이 서로 높은 상관관계를 유지하면서 한 集團에 집중되는 엘리트집중의 계층구조³²⁾를 갖고 있으면서, 특히 權力變數가 중요한 역할을 하기 때문에 官僚制의 硬直性を 파생시킨 것이다.

行政官僚制는 社會의 모든 분화변수 중에서 가장 중요한 변수인 權力變數를 토대로 體制安定에 가장 중요한 經濟的 獨占을 목인하면서 기술합리적 방식으로 社會, 經濟的 介入을 하여 우월한 위치에서 社會勢力을 再編하고자 하였다. 부연하면 行政의 產出이나 政策의 정당성을 市民的 參與나 自律性, 代表性이라는 民主主義原理, 節次的 民主性에서 구하기보다는 結果로서의 總量的 成長에서 찾으려 했다는데 문제가 있었다는 것이다.

◦ 와 같이 市民的 意識水準을 위대한 行政官僚制의 硬直성은 社會內的 여러 階層, 集團, 勢力간의 상반된 反應을 초래함으로써 諸社會勢力간에도 葛

32.) Peter M. Blau, "Parameters of Social Structure," in Peter Blau (ed.), *Approaches to the Study of Social Structure* (N.Y.: The Free Press, 1975), pp. 237-249.

藤現象을 결과하였다.

支配集團과의 癒着이라는 평가를 받기에 충분할 만큼 行政官僚制의 움직임은 일반시민과의 관계에 있어서 신속적인 대응능력이 약하였고, 政策產出 및 그 過程에 있어서도 支配集團과 被支配集團간의 統合을 조장할 수 있는 노력이 소홀하였는데, 이것이 行政과 社會部門간의 갈등, 社會部門내의 諸社行勢力간의 갈등을 초래한 原因이다.

2) 葛藤解決의 代案

行政과 社會勢力간의 갈등원인이 모두 行政部門에만 있는 것은 아니지만 國家社會發展을 위한 行政의 役割을 규명하려는 本論文의 의도에 맞추어서 여기에서는 주로 行政部門이 취해야 할 임무를 제시함으로써 葛藤解決의 代案으로 삼고자 한다.

우선 우리 사회의 여러면에서 발생하는 대부분의 문제를 行政이 도맡으려는 認識에서 탈피하는 行政官僚制의 노력이 필요하다.

그러기 위해서는 行政官僚制가 社會部門의 움직임에 되도록 개입하지 않으며서도 政策對象集團(target group)으로서의 諸社會勢力이 능동적으로 葛藤解消의 터전을 마련할 수 있도록 自律的의 市民社會 形成을 위한 분위기 조장이 힘써야 한다. 권력의 정당성을 市民參與를 통한 節次的의 民主性에서 구하거나 代表性있는 政策運用過程에서 찾으려는 노력을 行政官僚制가 실천함으로써 궁극적으로 社會內 여러 集團간의 社會統合으로 이어지도록 배려해야 하는 것이다.

IV. 結言 : 社會統合을 위한 行政의 課題

지금까지의 논의를 토대로 할 때, 現韓國社會에서 발생하는 構造的 問題點의 상당부분이 行政官僚制로부터 파생되었던 것임을 알 수 있다.

政治的 權威主義와 그로부터 결과된 權威主義的 行政官僚制의 對社會優越性이 토대로 무리한 社會構造的 再編성과 社會勢力에 대한 統制를 지속함으로써, 국민의 개인적 차원에서 意識水準 向上에도 불구하고 본래적 의미의 市民社會형성을 가로막았던 것이다.

이러한 반성을 토대로, 앞으로 行政이 社會統合을 통해서 現 行政—社會

關係의 모순을 시정하려는 작업으로서 선행되어야 할 行政의 課題를 몇 가지 제시해 보기로 한다.

첫째, 社會 각 部門에 대해서 政府關與를 축소하고 行政役割의 獨占性을 지양하는 것이다.

分權化趨勢에 따라 行政機關내의 上下間, 그리고 中央과 地方간의 決定權限의 合理的 配分이 필요함을 필자가 누누히 강조한 바 있지만,³³⁾ 이제는 行政部門과 社會部門간의 役割分擔이 명확히 조절됨으로써 發展行政의 論理 眞을 앞세운 行政의 모든 社會部門에 대한 積·간섭의 개입과 통제를 시정해야 할 것이다. 부인하던 官僚制내의 民主化도 중요하지만 行政組織과 境境 眞의 關係 설정에 있어서도 民主的 圖式에 바탕을 두어야 한다는 것이다.

물론 行政이 社會集團에 대한 무조건적인 不干與가 반드시 긍정적인 결과를 이끌어내는 것은 아니기 때문에, 社會에 대한 어느 정도의 規制는 필요하다. 이런 점에서 行政은 과거처럼 특정 社會勢力의 動員과 再編成에 적극적으로기보다는 民衆部門을 포함한 社會內 모든 세력간의 調和를 이끌어낼 수 있는 調整者, 統合主導者로서의 역할만을 계속 견지해야 한다.

이런 논의를 토대로 하면 經濟的 側面에서 行政의 課題는 무엇인가 하는 점이 自明해진다. 즉, 두번째의 行政課題로서는 그 동안 總量的 經濟成長 進程에서 희생되었던 계층에 대한 배려로서 分配構造의 시정을 조속히 실행하는 것이다.

이러한 작업은 흔히 稅制面과 賃金面의 두가지 측면을 통해서 이루어지는 것이 상례이지만, 그에 더하여 현재로서는 行政이 각종 勞使紛糾의 수습에 있어서 적극적이되 편파적이지 않은 中立적 위치를 固守하는 것이 필요하다고 할 것이다. 行政의 편파적 개입은 勞使간의 갈등 또는 諸社會勢力간의 갈등을 政治的 事案으로 발전시키는 중요한 기폭제 역할을 해왔기 때문이다. 이런 점에서 각 사회집단들의 所得分配構造의 시정을 위한 自救의 努力을 보는 行政官僚制의 視角이 교정되어야 한다.

예제로, 行政情報의 公開를 통해서 行政 및 政策產出過程에서의 節次的 民主性和 公正性을 확보해야 한다.

:3) 安海均, 中央과 地方政府간의 行政機能의 合理的 配分에 관한 試論, 行政論叢 第23卷 第2號 (1985), pp.1-20 참조.

이제는 行政의 成果를 평가하는 기준으로서 最終產物(政策)의 內容에만 치중할 수는 없으며, 그러한 政策이 어떠한 과정을 거쳐서 利害關聯當事者의 의견이 수렴되었는가 하는 節次上의 문제를 고려해야 한다. 특히 이러한 점은 行政改革의 과정에서 엄두에 두어야 할 점인데, 기존의 行政改革作業에서는 組織改編 人力交替 등의 단순 개편에 치우치는 경우가 많았기 때문이다.

이제, 執權者와 行政官僚들에게 내재되어 있는 이데올로기의 편협성을 극복하는 일이다.

國家運營이라는 超大型 事業을 관장하고 있는 管理者로서의 執權層이 때로는 아주 유치한 발상을 토대로 정책을 결정, 집행하는 경우가 있다. 특히 이러한 事例는 우리의 경우 南北對立이라는 이념적, 군사적 갈등상황을 빌미로 하여 外交政策 및 國內의 安保關聯政策에서 잘 나타나고 있다. 그동안 北韓과의 쓸데없는 外交消耗戰이라든가 南韓의 福祉水準을 北韓과 비교하여 國인에게 과대 선전한다든가 하는 小兒病的인 競爭意識이 執權層에게서 불식되지 않는 한, 國家財源의 낭비는 심해질 수 밖에 없다.

反政府活動→利敵行爲→北韓路線에의 同調→反國家(反民族)行爲라는 식으로 도식화된 무리한 推論은 진정한 의미의 民主主義가 아니라 共產主義에 대한 대항이데올로기로서의 手段의 民主主義가 득세하고 있는 현실과 무관하지 않다. 따라서 執權者와 行政官僚가 이데올로기의 편협성을 극복하고 思考의 폭을 확대하는 것이 行政의 質을 향상시킬 수 있는 바탕이 될 수 있을 것이다.

다섯째, 韓國에서의 行政—社會關係를 결정하는 한 요인으로서 國際的 條件을 제시한 바 있듯이, 앞으로는 行政이 國際的 狀況變動에 민감하고 적실성있게 대처함으로써 모든 면에서 從屬狀況으로 전락되는 것을 막아야 한다.

對內的 權威主義, 對社會 優越性이라는 타성에 젖어서 과거에 官僚들이 對外通商, 外交政策의 집행과정에서 범한 실수를 앞으로도 지속해서는 곤란하다. 지금까지 제시한 行政의 課題는 우리의 行政—社會關係의 특성을 토대로 추출한 것이므로 다른 차원에서의 論議와 相衝되거나 重複될 수도 있다. 그러나, 기본적으로 그러한 行政의 課題를 엄두에 두면서 앞으로 行政의 適正規模가 모색되고 行政官僚의 認識이 變化되어야 한다고 생각한다.