

地方公務員의 意識構造와 行態의 變化

朴 東 緒*

〈차례〉

I. 序	1. 與件의 變化
II. 現況 및 問題點	2. 地方行政의 內容變化
1. 問題點	3. 期待되는 意識構造 및 行態
2. 原因分析	
III. 2000年代를 處한 地方行政	
座標	IV. 改善方案
	1. 理論模型
	2. 戰 略

〈要約〉

〈본고는 地方自治制의 부활을 앞두고, 그 역할의 중요성이 매우 增大될 것으로 보이는 地方公務員의 意識構造와 行態에 論議의 突起을 모아 본 글이다.

地方公務員의 意識構造와 行態에 있어서의 문제점은 權力觀, 共同體觀, 時間觀, 그리고 感情性의 문제로 집약되는데, 이들 각각에 관한 상세한 논의가 진행된 뒤 이러한 문제점이 생기게 된 歷史的 脈絡을 農業社會, 儒敎와 集權的 官僚制, 日帝와 植民統治, 解放과 南北對立, 政權의 非民主的 交替와 正當性, 官主導經濟政策과 政經密着 등으로 나누어 정리하였다.

한편 대당의 2000年代가 되면 地方行政이 擔當해야 할 업무의 내용은 地方經濟의 活性化, 價值의 公正配分, 地域間均衡, 地方政治의 活性化 등이 될 것으로 보고 이들 업무의 원활한 수행을 위하여 직접 地方行政을 擔當할 地方公務員들이 지녀야 할 바람직한 의식과 행태는 무엇인가를 조망해 보았다.

바람직한 의식과 행태로는 共同體意識의 신장, 봉사정신의 고양, 신뢰성의增進, 理性에 의한 行政, 주민복지指向 등을 들고 있다.

이상 現實의 문제점과 未來의 쟁점을 살펴본 것은 現實과 未來를 이어줄 수 있는 改善方案을 찾고자 함이었는데 ‘行政人의 行動模型’이라는 이론적 틀을 기초로 하여 意識構造, 情報, 行政構造, 社會面, 經濟面, 政治面 등 여섯 가지 측면에서의 改善戰略을 모색해 보았다.〉

I. 序

* 목이 地方公務員의 意識構造와 行態의 變化라고 되어 있어 우선 이의

* 서울大 行政大學院 教授

뜻을 간단히 규명하여야 할 것 같다.

心理學에서 일반적으로 의식(consciousness)이라고 하는 경우 自身과 그의 환경을 아는 것(know)을 의미하며 따라서 이는 정신현상으로서의 인식, 평가 태도 등을 총칭하게 되는 것이다.¹⁾

이러한 의미를 지니고 있는 의식구조를 일반적으로 우리나라의 學界나 實務界에서는 넓은 의미의 價值觀의 뜻으로 풀이하고 있는 것 같다. 즉 의사 결정이나 행동에 영향을 주는 신념, 가치, 태도 등을 의미한다고 보고 있는 것이다. 그러므로 여기서도 이러한 뜻으로 의식구조를 풀이하고자 한다.

다음의 문제는 여기의 의식구조와 행태와의 관계라고 하겠다.

우리가 중시하는 것은 일차적으로 밖으로 나타난 행동이라고 하겠으나 이것이 特定한 형식으로 이루어지게 하는 데 있어서 여기서 논의되는 의식구조 가치판 외의 여러가지 요인이 복합적, 체계적으로 영향을 미친다고 생각되나 의식구조가 차지하는 比重이 크며 또한 쉽게 단시간내에 변할 가능성 이 적은 것이므로 우리는 속히 이를 바람직한 것으로 시정하기 위한 노력을 하여야 할 것으로 생각된다.

이러한 의미를 지닌 의식구조 및 행태를 中心으로 地方公務員을 대상으로 연구하게 되어 있으므로 여기서는 우선 우리나라 地方公務員의 의식구조 및 행태에 관한 現況과 問題點을 논하고, 이어서 2000年代를 향한 지방행정좌표(발전방향)와 기대되는 의식 및 행태를 논하려고 한다.

글으로 현재의 바람직하지 못한 의식 및 행태를 기대되는 바람직한 의식 및 행태로 시정하는 方案을 논하려고 한다.

연구의 목적과 내용이 상술한 바와 같으므로 대상은 당연히 우리나라의 지방공무원 일반보다도 내무부 산하의 지방공무원이 될 것으로 생각된다.

이 연구를 하는데 이용되는 方法은 일차로 기존문헌이 되겠으나 公務員이나 專門家와의 면접도 이용하고자 한다.

1) Ernest R. Hilgard et al., *Introduction to Psychology* (New York: Harcourt Brace Jananovitch, 1979), pp.157-158; *Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: Macmillan, 1930), p.213.

Ⅱ. 現況 및 問題點

우리나라 地方公務員의 現況이나 問題點을 논하는 데 있어서 기본적인 입장은 먼저 밝혀 놓고 한다.

行政을 담당하는 公務員은 기본적으로 權力を 장악하고 있는 대규모 조직의 구성원이므로 行政官僚가 지니고 있는一般的特性 특히 거의 보편성을 지니고 있는 것으로 지적되고 있는 官僚制의 病理를 우리의 경우도 받아들여야 한다.

○ 이러한 병리로서 논자에 따라 여러가지 들고 있어 약간의 견해의 차이는 있으나 大體로 書面主義(red tape), 手段의 目標化, 無事安逸主義, 歸屬主義, 割據主義, 上官의 權威에 依存, 專門化로 인한 無能, 變化에 대한 저항 등¹⁾ 들 수 있겠으나²⁾ 우리의 경우 專門化로 인한 무능은 상대적으로 타당성이 적다고 하겠다.

○와 같이 一般性을 지니고 있는 官僚制의 病理 외에 우리나라의 官僚가 지니고 있는 特殊性이 반드시 첨부되어야 할 것 같다.

○ 이러한 特殊性은 기본적으로 넓은 의미의 우리 文化的 特殊性에 기인한다고 생각되나 보다 구체화하면 우리 國民性, 우리의 行政文化, 行政構造 및 行政組織을 둘러싸고 있는 환경으로서의 政治·經濟 및 社會的 狀況이라고 할 수 있겠다.

○ 냐하면 우리가 여기서 관심을 갖고 있는 行態라고 하는 것의 3大變數는 行政人, 行政構造, 行政環境이라고 할 수 있으며 이들 중 行政人の 경우 2大³⁾한다면 넓은 의미의 의식구조 또는 가치관과, 정보라고 할 수 있기 때문이다. 그러나 이 연구에서는 제목에서부터 의식구조가 명시되고 있으므로 이에 큰 비중을 두고 검토하고자 한다.

1. 問題點

우리나라 地方公務員의 의식구조나 행태상 문제점만 있는 것이 아니고 장

1) Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure* (Glencae: Free Press, 1957), p. 199; 朴東緒, 「韓國行政論」(서울:法文社, 1984), pp. 229-230.

점 있으나 여기의 제목이 문제점으로 되어 있어 여기서는 이것을 다루기로 한다.

그리고 또한 이제부터 지적되는 문제점들이 시정불가능한 것이라고 볼 수 없으며 언제나 우리가 合理的인 시정책을 이용하면 시정가능한 것으로 믿어 진다.

그리고 어느 나라의 경우에나 여기서 지적되는 문제점을 지니고 있으며 그래서 이들 간의 차이는 상대적 차이라고 할 수 있으며 어느 나라든 전연 없라고 할 수는 없는 것들이라고 하겠다.

그러므로 여기의 문제점이란 우선 우리나라의 地方公務員에게 기대되는 바람에 의식구조 및 행태와 현재의 의식구조 및 행태를 비교함으로써 도출될 수 있는 것이라고 하겠다.

나름직한 의식구조 및 행태를 파악하려면 地方公務員의 役割을 우선 고려하여야 하며 이를 위해서는 우리나라의 國政目標과 地方行政의 特殊性이 먼저 고려되어야 할 것 같다.

우리나라의 현재의 國政目標로서는 民族의 統一, 安保, 經濟發展, 民主主義의 土着化, 正義・福祉社會의 建設 및 教育・文化의 刷新이라고 할 수 있다.

이러한 목표를 政府內에서는 中央政府와 地方政府가 分業과 統合을 이루면서 달성할 것이 기대되고 있는 것이다. 中央政府는 主로 對外의인 것과 内政에 있어서는 基本政策의 形成을 담당할 것이며, 地方政府는 주로 内政에 있어서 中央政府가 결정한 기본정책의 집행, 한정된 범위내에서의 정책결정 및 무엇보다도 住民에 대한 여러가지 서비스의 전달이 주임무가 될 것으로 생각된다.

이러한 國政目標 외에 우리나라의 地方行政의 特殊性에서 고려되어야 할 것은 한쪽으로는 고도의 集權性을 띠고 있어 地方行政의 재량성이 적으면서 다른 한쪽으로는 地方政治가 거의 不毛地로 되어 있어 地方政治인의 역할을 行政人이 대신하여야 한다는 것이다. 따라서 住民과의 접촉 및 이를 통한 이들로부터의 投入機能이 중시되어야 한다는 것이다.

○ 상과 같은 現況 및 問題點을抽出해 내는데 고려되어야 할 점을 염두에 두고 몇 가지 기본적으로 중요하다고 생각되는 것을 지적하면 다음과 같다.

〔1〕 權力觀

公務員이 담당하는 行政管理가 一般社會團體의 管理와 기본적으로 다른 이유는 權力を 내포하고 있다는 것이며, 行政이 기본적 특성으로서 지니고 있는 權力의 특성은 그의 強制性과 獨占性에 있다고 하겠다.

이러한 속성을 지니고 있는 權力이 현재 우리의 경우 어떠한 것으로 간주되고 있는가 하는 것이 여러 면에서 공무원의 의식구조나 행태에 나타나고 있음을 것이다.

이의 중요한 것 몇 가지를 구체적으로 나열하면 다음과 같다.

가) 權力至上

人間이 추구하는 가치가 여러가지 있겠으며 이중 중요한 것으로서 權力, 富, 知識, 名譽, 性 등을 들 수 있을 것으로 생각된다.³⁾

그런데 우리의 경우 아직 농업사회로부터의 탈각이 이루어지기 시작한 지 얼마 안되고 있어 가치관의 未分化狀態가 거의 그대로 유지 보존되고 있다는 것이다.

가치관의 未分化狀態가 지속되고 있을 뿐만 아니라 지난 1000년 이상 中央集權的 體制를 유지하고 있었고 60年代 이후 경제발전이 급속히 이루어졌다고 하나 官主導였으므로 계속 權力至上의 가치관을 우리는 지니고 있다고 하겠다.

여기서 말하는 權力至上이란 여러 가치 중 權力價値가 가장 높이 평가되고 있다는 것이다.

이러한 未分化性과 權力至上的인 가치관은 필연적으로 權力만 장악하면 돈이나 기타 가치가 따라온다고 생각하게 되며 더 나아가서 모든 가치를 權力を 통해서 장악하게 되고 장악하는 것이 기대된다는 것이다.

權力價値가 이와 같이 至上, 最高의 것으로 평가되고 있으므로 이러한 社會에서는 다분히 單一價値體系를 지니게 되며 따라서 모든 사람이나 조직의 가치평가를 그가 지니고 있는 權力量에 따라 더 평가하게 되고 서열이 매겨져 單一線上의 계층을 形成하게 되는 것이다.

따라서 돈이 있어도 權力가 없으면 높은 평가를 받지 못하며 學識이 있어도 權力가 없으면 높은 평가를 받지 못하게 되는 것이다.

3) 趙素昂도 三均主義의 3大價値로 權力, 富 및 學識(敎育)을 들고 있다.

따라서 돈을 벌거나 학식을 지니고 있어도 이것이 종국의 목표가 될 수 없으며 이것을 발판으로 하여 權力を 장악하려고 하게 되는 것이다.

이와 같이 權力의 양을 기준으로 하므로 인습적으로 우리는 權力의 양이 적은 地方行政을 中央行政에 比하여 열등시하여 왔으며 천대하여 왔던 것이다.

그러나 우리가 民에 대한 서비스 제공이라고 하는 機能面에서 보면 中央政府나 地方政府나 공현면에서 어느 하나가 경시될 수 없는 것인데도 과거 부터 현재까지 이러한 인습이 지속되고 있다고 보아야 할 것 같다.

그렇기 때문에 모든 國民, 公務員이 中央의 權力者 주변에 접근하려는 志向生을 갖게 되며 中央에서 이에 근접하게 되면 權力장악의 가능성성이 높아지며 나아가 기타 가치 장악의 가능성이 커지는 것이다.

이러한 우리의 농업사회적 전근대적 가치체계 및 가치관 때문에 서울과 地方間의 격차가 커지고 수도권이 지나치게 肥大해지고 있으며 安保 및 行政上의 어려움 등 여러가지 이유를 들어 이를 억제하려고 하지만 성과가 없게 되는 것이다.

이의 근본원인은 가치체계의 未分化, 權力至上의 가치관이 지속되고 있는 상황하에서 權力의 分權 없이 아무리 단 조치를 취해 보아도 성과는 있을 수 없게 되는 것이 分明하다고 하겠다.

이러한 가치관에서 연유하는 것이 오랜 인습으로 비판받아 온 官尊民卑思想이며 또한 公職私有觀라고 하겠다. 權력을 장악한 官이 權力이 없는 民을 경시할 수밖에 없으며 權력을 장악하면 이것을 私有視하여 돈 기타 가치를 획득하는 것을 당연한 것으로 생각하게 되는 것이다.

그러므로 힘이 없거나 약한 民이 權력을 장악하고 있는 官에게 접근하려면 接近費, 投入費가 비싸지거나 절차가 번거리워지는 것이다.

이용이 비싸진다고 하는 것은 돈으로 매수하여야 한다는 것이며 절차가 번거리워진다는 것은 힘 있는 사람의 소개를 얻어야 하기 때문이다.

나) 權威主義

우리나라의 거의 모든 政治行政學者들이 이구동성으로 우리나라 政治行政人의 바람직하지 못한 특성으로서 지적하고 있는 것이 여기의 權威主義라고 하겠다.

權威主義란 強者에 弱하고 弱者에게는 지나치게 위협적인 태도를 취하는 것을 의미한다고 하겠다.⁴⁾

이러한 行態는 權力至上의 가치관이 지배하고 있으며 관리에 관한 이해가 높지 못할 뿐만 아니라 民主化의 정도가 높지 못한 社會에서는 보편적으로 나타나는 행태라고 말할 수 있겠다.

그러므로 權威主義가 지배하는 狀況에서는 모든 문제를 힘으로 해결하려는 잘못된 생각을 갖게 되며 따라서 다음과 같은 바람직하지 못한 현상이 야기되는 것이다.

첫째, 權力上昇作用

權力至上의 가치관과 權威主義는 조직내의 階層間의 權力의 배분이 계속 上昇하게 되어 權力의 集權, 集中現象이 야기되는 것이다.

따라서 上層部의 長은 막강한 權力を 장악하게 되고 대단히 바쁘게 되는 것이다. 그가 최고위직자로서 하여야 할 일만이 아니라 의당히 下位階層에 위임하여야 할 일까지 장악하고 있기 때문이다.

이와 같은 權力의 集中, 集權, 獨占現象으로 그 조직의 일이 잘 이루어지지 않아도 그들의 관료적 이익이 앞서고 있기 때문에 위임이 잘 되지 않고 있음을 볼 수 있다.

둘째, 階層間의 權力不均衡

이와 같이 權力이 上層部로 集中하게 되는데다 우리의 경우 下位者들간의 團體結成이 허용되고 있지 않아 더욱 이들의 힘은 약할 수밖에 없는 것이다.

여기다 人事는 人事權者の 자의성이 높아 당하는 사람의 입장에서는 더욱 不安해지며 따라서 더욱 上官에 대하여 弱化될 수밖에 없는 것이다.

나리한 현상은 5·16 후 軍人들이 行政府를 장악하면서 部下職員에 대한統制力を 크게 강화시켜 왔던 것이다.

나리한 統制力의 강화가 일단 그때까지의 官僚들의 官僚主義的인 행동을 규제함으로서 기계적인 수단화하는데 성공하였다고 할 수 있겠다. 따라서 위에서 의도하는 것이 그의 내용 성과가 어떠한 것이든 그대로 집행될 가능

4) Julius Gould and William I. Kolb (ed.), *A Dictionary of the Social Sciences* (New York: Free Press, 1964), p. 42; 鄭仁興, 「政治學大辭典」(서울: 博英社, 1975), p. 246.

성은 많아졌다는 점에서 진일보하였다고 할 수 있겠다.

그리나 上官의 指示・決定이 잘못된 것이거나 지나치게 劃一性을 지니는 경우 그것을 구체화하는 과정에서 현실적 합성을 지닐 수 없게 되는 부작용이 탄생하게 되는 것이다.

나라서 이러한 경우 決定은 上官의 기분을 일시적으로 만족시킬지 모르지만 바람직한 성과를 이룩할 수 없으며 行政은 다분히 形式主義化하게 되는 것이라고 하겠다.

제2째, 上官指示의 加重化

이와 같이 階層間의 權力의 不均衡이 심한 경우 上官의 지시가 일단 내려지면 그것을 받는 各階層의 行政人の 경우 받아들이는 강도, 주관적으로 평가하는 比重이 下位階層으로 내려갈수록 더욱 커지는 것이다.

나라서 이와 같이 階層間의 權力의 不均衡이 심하지 않은 경우 같은 정도로 받아들이거나不合理하다고 판단되는 경우 수정 가능성이나 해석상의 신축성이 있을 수 있으나 밑으로 내려갈수록 그러할 수 없게 되는 것이다.

이와 동시에 같은 지시라 하더라도 어느 階層에서 출발한 것이냐에 따라 그 지시가 지니는 무게가 달리 평가된다고 하는 것이다.

그리므로 중앙부처의 장관이나 그 이상에서 출발하였고 그것이 各階層을 거쳐 일선기관에 이르게 되면 그 지시는 지상명령이 되는 것이다. 왜냐하면 혹시나 집행이 안되는 사태가 있게 되면 中間階層이 책임추궁 당할지 모른다. 우려 때문에 더 강도를 높혀 밑으로 지시를 내려 보내기 때문이다.

그리므로 위에서 출발시는 100원 또는 1kg의 比重을 갖는 것으로 시작되었지만 일선기관에 가면 1,000원 또는 10kg의 비중을 갖는 것으로 變質하게 되어 처음 지시를 내린 사람 자신이 苦笑를 하게 되는 것이다.

제3째, 下位者의 參與難

이러한 權力의 不均衡, 人事上의 不安만이 아니라 理性, 合理的 判断보다도 感性에 따른 行動이 적지 않은 경우 下位者는 그들이 설사 보다合理的인 의견을 갖고 있거나 또는 士氣를 크게 저하시키는 일이 있어도 감히 發言, 參與를 하려는 용기를 갖지 않게 되는 것이다.

존재의 성과, 행정의 성과가 어떻게 되든 우선 自己가不利한 평가를 받지 말아야겠다는 利己主義의인 생각을 누구나 갖게 되는 것이다. 따라서 입

을 다룬다고 하는 것도 어려운 일이지만 장기 근무함에 따라 이러한 태도가 익숙해지는 것이라고 하겠다.

그러므로 높은 의미의 행정성과를 올릴 수도 없게 되며 직원들의 사기는 저하될 수밖에 없으며 결과적으로 기관장의 성과에 지대한 악영향을 미치게 되는 테도 이를 이성적, 장기적, 애국적인 견지에서 판단하고 시정하지 못하고 있는 경우를 적지 않게 보게 되는 것이다.

(다) 課業보다 權力優先

우리 社會에서 權力이 지니는 매력이 너무나 크며 더구나 上層部로 갈수록 權力이 集中되어 있어 더욱 職位에 대한 매력을 크게 느끼게 되어 여간 해서는 이를 포기할 수 없게 생각되는 것이다.

따라서 일단 權力이나 높은 地位를 장악하게 되면 어떠한 일이 있어도 가급적 장기간 장악하고자 하며 어떠한 不可避한 일로 물리나도 다시 되돌아가고 싶은 생각을 버리지 못하고 이를 계속 모색하게 되는 행동을 보게 되는 것이다.

이러한 의식구조 및 행동으로부터 나타나게 되는 행태를 다음과 같이 몇 가지로 나누어 구체화할 수 있을 것 같다.

첫째, 理念보다 權力

누구는 흔히 누구는 民으로 있을 적에 그럴싸한 이야기를 많이 했으며 政府의 잘못에 대하여 대단히 비판적이었는데 政府에서 職位를 주니까 아무런 거부감 없이 받거나 심지어 기다렸다는 듯이 받은 후 행동이나 발언이 民으로 있을 때하고 전연 다르게 되는 것을 적지 않게 보아 왔다.

이럴 때 많은 사람들은 그의 행동을 이해하기 곤란하다는 평가를 하나 그 정나은 權力 앞에 理念이나 信念은 無力하다는 것이다.

그러므로 우리나라 같은 곳에서는 처음에 權力を 장악하기는 어려울지 모르나 일단 장악 후 이를 유지 연장하는 것은 상대적으로 용이하다는 것이다. 왜냐하면 많은 경우 權力 앞에 그들의 평소의 생각 행동을 그대로 유지하는 경향이 적기 때문이다.

그러므로 우리나라에서는 아직 유감히도 政治人이나 知識人的 경우도 이념이 따른 언동의 일관성을 찾기 힘들며 더구나 行政人的 경우 公職이 직업이고 더욱 自己의 평상시의 이념이나 신념에 따른 행동을 유지 관철하기

어 있다고 하는 것이다.

둘째, 正當性의 경시

政治, 行政이 안정을 유지할 수 있으려면 權力者가 權力を 장악하고 있는 것에 대한 正當性이 인정되고 있어야 하는 것이다. 이러한 正當性은 가시적인 것이 아니라고 해서 경시되는 경우 本人 스스로도 不安感을 느끼게 되는 것이라고 하겠다.

그런데 우리는 지난 40年의 歷史를 통해서 볼 적에 政治人은 政治人대로 行政人은 行政人대로 正當性을 인정받지 못하는 方法으로 政權, 職位를 유지하고자 무리한 일을 저지르다 당신을 政權, 政治人, 行政人이 당한 것을 적지 않게 보아 온 것이다.

이러한 正當性이 약한 것을 보완하려고 억지로 合法性을 꾸미는 作業을 하기도 적지 않게 보아 왔다. 政治의 경우 급조되고 제정과정이 잘못된 方式으로立法을 함으로써 形式的인 의미의合法性을 가장하는 것이다.

行政의 경우는 승진, 진보에 있어서 무리하게 關係法令에 맞추어 보려는 것 등을 들 수 있겠다.

그러나 어떠한 法도 그것이 法으로서 權威을 인정받으려면 正當性的 뒷바침이 있어야 하는 것인데 이것이 가시적인 것이 아니라고 해서 이를 경시하게 되고 그대로 자리가 유지되는 것으로 착각을 하게 되는 것이다.

그러나 權力者, 職位者 스스로 잘못되었음을 전연 의식 못하는 것은 아니다. 그러므로 궁여지책으로 正當性을 높이려는 의도에서 받아들여질 수 없는 거짓이나 피변을 하게 되는 것을 볼 수 있다.

세째, 不信과 壓制

이러한 결과는 治者와 被治者間, 上官과 部下間의 不信의 벽이 두터워지며 마음으로부터 權力者나 上官의 權威을 수용하기 어려워지며 따라서 양자의 관계는 不信, 面從腹背의 관계가 형성된다고 하겠다.

나와 같은 관계를 그대로 유지하는 경우 일의 성과도 向上될 수 없으며 本人들 스스로 不安해지므로 그들이 갖고 있는 權力으로 被治者나 部下来를 壓制하게 되는 것이며 정당한 발언을 하기 더욱 어렵게 되는 것이다.

나라서 이들 간에는 악순환이 격화되어 이들이 차지하고 있는 政治社會나 조작은 파arel로 출달음질 치게 되는 것이다.

우리는 이러한 바람직하지 못한 예를 政治面에서는 3·15와 4·19, 71년의 선거와 유신체제, 78년의 선거와 10·26 등에서 70년대까지 보았으며 行政의 경우는 떳떳한 자격을 갖지 못한 者의 高位者의 作用(벼락감투)에서 보아 왔던 것이다.

제3, 빈번한 轉補와 專門化的 어려움

우리는 지나치게 權力·地位 위주로 생각을 하고 행동을 하다 보니 行政人이 한자리에 오래 있으면서 맡은 바 직책을 착실히 안정감을 갖고 연구하면서 과업수행을 성공적으로 수행하려는 생각을 갖기 힘들게 되는 것이다.

그것보다 어서 빨리 보다 職權이 큰 자리, 승진의 일차 후보가 될 수 있는 자리로 전보하려는 생각에 따라 행동하게 되는 것이다. 따라서 2年도 되기 전에 영전되어 가려고 애쓰며 한자리에 2年 이상 있으면 뒤떨어지는 것으로 생각하고 안절부절하게 되는 것을 볼 수 있다.

이와 같은 보편적인 현상은 어떤 직책, 직위를 맡는다는 것이 일을 하기 위한 것으로 간주, 인지되는 것이 아니라 보다 큰 자리로 가기 위한 수단이 되고 있다는 데 원인이 있는 것이다.

그리므로 승진해서 제일 한직시하는 자리에 가게 되면 거기서 우선 2년 가급적이면 1年만 무난히 말썽나지 않게 있다가 속히 보다 직권이 큰 자리로 가려고 움직이게 된다고 하는 것이다.

이와 같이 돌아다니는 자리의 同質性이 문제가 되지 않으므로 이러한 전보를 10년 20년 하다 보면 누구 하나 전문가가 될 수 없으며 따라서 產業化는 전문화를 요청하게 되는데 이러한 行政을 성공적으로 수행할 수 없게 되는 것이며 納稅者에게 큰 손실, 국가발전에 큰 손실을 안겨 주게 되는 것이다.

2) 共同體觀

가) 1次集團中心

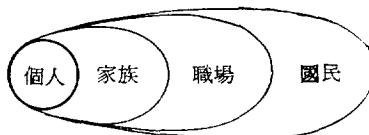
人間은 社會的 動物이므로 누구나 홀로 살 수 없으며 共同體의 一員, 社會의 一員으로서 生活을 하고 있음을 볼 수 있다.

그러나 오랜 歷史를 통해서 볼 때 產業, 交通通信의 발전은 共同體의 규모를 계속 확대시켜 나가고 있음을 볼 수 있다. 그런데 우리의 경우 문제는 法制上 國民, 民族을 단위로 國家를 形成하고 국제사회에서 치열한 경쟁을

이 책 나가야 하는데 유감히도 실제 우리의 의식구조나 행태는 1次集團中心으로 되어 있는 면이 아직 강하다고 하는 것이다.

우리 國家社會의 구성단위를 다음과 같이 크게 個人, 家族, 職場, 國民(民族) 등의 4個單位로 나누어 보는 경우 우리의 경우 個人으로서의 의식도 상대적으로 약한가 하면 家族, 氏族, 地域 등의 1次集團의 구성원으로서의 共同體意識은 엄청나게 강하다고 하는 것이다. 이에 反하여 2次集團으로서의 職場 및 國民이나 民族의 一員으로서의 유대의식·공동체 의식이 상대적으로 약하다고 하는 것이다.

國家社會의 構成單位



결론적으로 말한다면 지나치게 1次集團單位로 뭉쳐 있으며 利己主義的인 行動을 하고 있어 國家發展이나 職場單位의 성과향상에 지장이 크다고 하는 것이다.

기술한 바와 같이 오늘날의 國際社會는 國家, 國民單位의 치열한 경쟁을 벌이고 있는데 우리와 같은 이러한 의식구조로서는 家族도 國家도 번영하기 힘들다고 하는 것이다.

이러한 共同體意識 때문에 우리는 직장생활을 하면서도 家中心의 행동, 家族成員들 간에支配하는 행동규범이 연장되어 있어 前近代的인 對人關係를 유지 보존하고 있는가 하면 더 나아가 家의 이익을 위해서 직장이나 국가가 이익을 희생시키는 행동을 어렵지 않게 하고 있음을 볼 수 있다.

이러한 사람으로 인하여 一般社會, 行政에서 不條理가 끊임 줄 모르고 있음을 볼 수 있다. 그러나 이러한 바람직하지 못한 행동을 그들은 家族의 이익증진을 위한 것으로 「정당화」하고 있는 것이다.

이러한 行態로 인하여 一部 몰지각한 공직자는 國家發展을 위한 奉仕보다도 그가 몸담고 있는 家族이나 一次集團의 이익증진에 더 주력함으로써 규탄 받아 웃음을 보아 왔다.

이러한 잘못된 前近代的 行動의 原因은 우리의 先天的 國民性보다도 과거

의 家意識을 강조한 儒教, 1000年 이상의 集權的 官僚體制 등에 원인이 있었고 생각된다.

(나) 產業化와 統合의 어려움

產業化가 진척되면 계속해서 여러 分野別로 分化가 이루어지게 되며 이들은 自律性을 요청하게 되는 것이다.

이러한 현상은 불가피한 것이라고 할 수 있겠으며 發展의 정후라고 하겠는가 문제는 分野別 自律과 國家發展目標와의 統合인 것이다.

自律과 統合이 各分野人에 의하여 동시에 신장되어야 各分野와 그들의 統合體인 國家는 발전할 수 있는 것이다.

그런데 우리의 경우 문제는 전술한 1次集團 위주의 共同體의식이 강한 반면 國民, 民族으로서의 共同體의식이 약하므로 自律만 요청하지 國家發展目標과의 統合이 경시되기 쉽다고 하는 것이다.

이것이 自發的으로 이루어지지 않은 경우 權力者는 여러가지 이유로 침을 성 없이 強制力を 발동하게 되기 쉬운 것이며 이와 같이 되면 雙方이 다不幸으로 결과를 체험하게 되는 것이라고 하겠으며 우리는 이러한 일을 해방후 여러 차례 겪었던 것이다.

(다) 個人主義와 集團主義에 대한 誤解

우리의 전통문화가 오래동안 集團主義의 성격을 지니고 있었으며 個人主義는 해방 후 民主理念과 더불어 본격적으로 소개되고 교육되기 시작하였다. 그 볼 수 있다.

제 해방된 지 40年 밖에 되지 않아 아직 상당한 교양, 학식을 갖고 있는 사람도 이 양자에 대한 이해부족과 잘못된 言動을 하고 있음을 적지 않게 보고 있다.

따라서 여기서는 기본적으로 個人主義의 올바른 뜻과 集團主義와의 관계를 검토하고 난 후 個人主義와 利己主義를 分別하고 있지 못하는 사람들도 많아 이 양자의 뜻과 關係, 그리고 끝으로 이러한 것과 不可分의 관계를 갖고 있는 私益과 公益의 關係를 언급하려고 한다.

첫째, 個人主義에 대한 이해부족

우리 국민의 적지 않은 수의 사람들이 아직 個人主義에 대한 올바른 이해를 갖고 있지 않은 것 같다. 오랜 歷史를 통해서 우리는 集團主義가 강조되

어 웠으므로 이에 따라 言動을 하는 것이 가장 애국적이며 따라서 특히 公職人으로서 따라야 할 행동규범으로 착각을 하고 있음을 볼 수 있는 것이다.

하나의 國家가 발전하려면 그를 구성하고 있는 個個人의 能力發展, 自我完戎 없이 이루어질 수 없음은 물론 또한 集團으로서 國力만 강해지면 그것은 무엇을 위한 것이고 누구를 위한 것인가 하는 것이다.

國家를 구성하는 個個人의 人權이 무시되고 幸福追求나 福祉에 대한 배려 없기 國力만 신장해서 무엇을 이루겠다고 하는 것인가 하는 것이 문제가 되는 것이다. 더욱 곤란한 것은 個人이 이와 같이 경시되면서 全體로서의 國力이 극대화 될 수 없다고 하는 것은 너무나 당연한 것이라고 하겠다.

그런데도 불구하고 깊이 생각을 하지 않고 인습적, 관습적인 사고에 따라 全體, 國家를 위한 個個人의 맹종, 희생을 강하게 요구할수록 本人은 가장 애국적이며 훌륭한 공직자로 평가받는 것으로 착각을 하고 言動을 하는 것을 볼 수 있다.

그러나 이는 이론적으로 잘못이며 그와 같이 이야기하고 강조하는 本人들도 그에 따른 行動을 실제 할 것을 기대할 수 없을 것으로 생각된다.

그러므로 바람직한 것은 國家를 形成하는 國民 個個人의 個性을 개발하면서 그들의 人權을 존중하는 것이 궁극적으로 국가라는 集團도 위하는 길이라고 하는 것을 옳게 인식할 필요가 시급한 것 같다.

둘째, 個人主義와 利己主義의 同一視

현실한 바와 같이 집단주의가 바람직하고 個人主義는 못마땅한 것으로 잘못 생각하고 있는 사람 중의 상당수가 利己主義와同一한 것으로 오해하고 있다 것이다.

이것도 잘못이지만 利己主義와 관련하여 또 한가지 지적되어야 할 것은 人體의 利己性 自體를 절대 악으로 생각하고 있다는 것이다.

우리의 전통문화가 다분히 集團主義의이고 倫理的인 것이어서 人間의 本性을 있는 그대로 경험적으로 고찰하고 이것에 근거하여 경험과학이나 이론을 구축하려고 하지 않았던 것이다.

그러므로 언제나 人間의 행동을 지나치게 당위적 규범적인 시각에서 고찰하고 하고 있는 것이다. 그러나 우리는 人間이 누구나 지니고 있는 利己性을 本性이며 그 自體는 절대 악도 아니고 절대 선도 아니라고 하는 것을 올

바르게 인식 할 필요가 있을 것 같다.

利己性 自體가 절대 악이라고 하면 우리 體制가 資本主義에 입각하고 있으므로 기본부터 흔들리게 된다고 할 수 있다. 이러한 理念的인 側面에서만 문제가 되는 것이 아니고 利己性이란 그것이 어떻게 作動하느냐에 따라 惡이 될 수도 있고 善이 될 수도 있기 때문이다.

전자의 경우는 利己主義의 行動 즉 私를 위해서 큰 것을 희생시키는 행동, 즉 家族을 살리기 위해 會社를 不實化하거나 國家利益에 反하는 행동을 하는 경우를 의미한다.

후자의 경우는 人間의 동기부여인 것이다. 만일 人間의 利己性이 없는 경우 동기부여가 강하게 이루어질 수 있는 것인가 하는 것이며 이를 종래 부정하던 공산국의 경제체제의 수정에서 증명되고 있다고 하겠다.

제2, 私益과 公益의 잘못된 이해

전술한 바와 같은 잘못된 전통적 사고는 私益과 公益間의 관계에 대해서도 유사한 잘못을 발견할 수 있다.

공직자의 가장 기본적인 사명, 목표는 공익의 수호, 증진이라고 볼 수 있는데 문제는 무엇이 옳은 뜻의 공익이냐, 사익과의 관계는 어떠한 것으로 보아 하느냐에 관하여 오해되고 있으며 따라서 공직자의 연동이 잘못 나가게 된다고 하는 것이다.

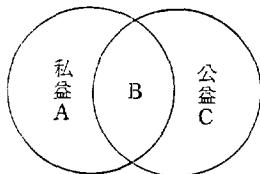
전통적인 생각에 따라 공직자가 추구할 公益은 全體의 이익을 위한 것이며 따라서 私益추구는 나쁘며 公益에 反한다고 하는 잘못된 생각인 것이다.

제2, 제3, 제4항과 같은 국민을 구성하는 각個人의 私益을 떠난 全體의 이익은 무엇이며 누구를 위한 것이냐 하는 것이다. 그러므로 여기서도 옳은 답은 다수 사인의 이익증진이 됨과 동시에 國家全體의 이익에도 도움이 되는 공익이 가장 바람직하다는 것이다.

기때 이 양자의 일치점을 모색하고 통합점을 찾는 어려운 일을 國民各自도 하겠지만 공익의 수호자로서의 사명을 지닌 공직자가 더 적극적으로 할 책임을 지게 되는 것이며 따라서 보다 큰 公共心, 愛國心, 能力を 갖추고 있어야 한다고 하겠다.

따라서 私益은 언제나 公益에 反하는 것도 아니며 一致되는 경우가 있게 되는데 이리한 一致領域이 커질수록 보다 多數私人的 사익증진과 전체의 이

私益과 公益의 關係



A는 전체의 이익에 이바지하지 않는 私益
 C는 다수인의 私益에 이바지하지 않는 公益
 B는 다수인의 사익과 전체의 이익이 서로
 일치되는 영역 = 政策領域 西歐經濟學派

이익이 일치되며 바람직한 공익의 영역이 되고 政策이 설정될 영역이라고 생각된다.

가거의 전통적인 사고에 따르면 C가 가장 바람직한 공익이라고 생각되기 쉬우며 우리도 현재까지 이와 같이 잘못 생각을 하는 사람이 있어 法令이나 政策의 非現實的인 것이 많이 산출되었던 것이다.

○ 냐하면 국민의 사익이 전연 배려되지 않을 경우 그러한 決定의 준수, 집착이 거의 不可能하게 되기 때문이다.

(3) 時間觀

○ 우리나라 사람들은 日當時 단기선호 찰나적인 행동을 상대적으로 많이 하느라 그의 原因은 여러가지 있겠지만 歷史的으로 장기간에 걸쳐서 극심한 變化가 많아 不安했으며 또한 治者에 의한 壓制가 심한데 있었던 것 같다.⁵⁾

○ 러한 時間觀이 지배함으로 인하여 파생되는 행동상의 문제점을 들면 다음과 같다.

(4) 刹那主義(한탕주의)

○ 間觀이 짧은 社會에서는 將來에 대한 예측이 곤란하므로 찰나주의적 행동의식을 취하게 되는 것이다. 그러므로 對人關係에 있어서나 어떠한 일을 하는데 있어서 장기적인 관점에서 고려하기 어렵게 되며 따라서 근시안적 단기적인 관점에서 일을 서두르게 될으로서 民益이나 財政上의 손실을 크게 끼치게 되는 것이다.

(5) 展示行政

○ 나주의는 일을 하는데 있어서 國家나 國民에게 장기적으로 어떠한 실익이 있게 되는가 하는 것보다는 당장 上官에 그럴싸하게 보이게 하려고 행동하거나 되는 것이다.

5) 憤의 文化, 舉치문화도 이에 기인하는 것으로 보는 學者가 있다.

이러한 行政을 현재 혹자는 「實績行政」 또는 「件數行政」이라고 호칭하고 있음을 볼 수 있다.

다라서 이와 같은 展示行政에서는 눈에 언뜻 그럴싸하게 보이게 하려고 하므로 눈에 잘 띄는 곳에 단시간 내에 이룩될 수 있는 可視的인 行政에 우선 순위를 두게 되는 것이다.

그러므로 보다 民益에 도움이 되거나 實益이 있는 것이라 하더라도 그것이 가시적인 것이 아니면 우선 순위가 뒤로 돌려지는 것이다. 따라서 高官이 많이 다니는 길가와 빈민이 많이 살며 눈에 잘 띄지 않는 「달동네」의 경우 투자나 관심의 정도가 큰 차이가 있게 되는 것이며 不均衡이 심화되는 것이다.

(다) 不信

이러한 시간관이 높고 찰나주의가 심한 社會에서는 낯선 사람 간에 특히 거짓이 많게 되는 것이다.

人間은 누구나 各自 자기의 生存을 위하여 노력하게 되는데 不安한 社會에서는 장기적인 안목에서 누구에게나 신용을 얻어야 잘 살 수 있다는 생각을 갖게 되기 어렵게 되는 것이다.

우선 급한대로 거짓이라도 해서 이득을 취하거나 어려운 狀況을 벗어나야 겠다는 생각을 갖게 되는 것이다. 따라서 있어도 없다고 하고 알고 있어도 모른다고 거짓 답을 하거나 나쁘다고 하는 것을 알면서도 당장의 이득이 있을 것 같으면 거짓을 해서라도 利得을 취하려고 하게 되는 것이다.

우리는 이러한 행동을 상대적으로 많이 해왔으므로 行政業務를 처리하는데 + 民間人끼리 일을 하는데 있어서나 일 절차가 복잡하며 증빙서류가 많이 첨부되지 않을 수 없으며 따라서 이러한 서류를 떠여 주는 일선기관이 필요 없이 많으며 바쁘게 되는 것이며 이로 인한 納稅者에게 끼치는 손실은 엄청나게 크다고 하겠다.⁶⁾

(4) 感情性

사람은 누구나 감성과 이성을 지니고 있다고 보겠는데 우리의 경우 상대

6) 우리는 일선기관(邑面洞)에서 하는 일이 주로 증빙서류를 발급하는 일로 바쁜데 선진국에서는 이러한 일선기관이 없거나 이러한 일의 업무량이 대단히 적다. (例示—日本 東京의 경우 우리와 같은 洞이 없음)

적으로 감정성이 강하다고 평가하고 있으나 이의 객관적인 测定이 어려운 것 기므로 확정적으로 단언하기 어려우나 여기서는 일단 지적하기로 하였다.

이의 原因으로서 누구나 정확하게 분석 할 수 없으나 혹자는 기후관계 또는 後進社會에 귀착시키고 있으나 정확한 설명은 거의 不可能하다고 생각된다.

(가) 合理性의 低下

人間의 감정은 본래 不合理한 것으로 理性的인 사람보다 事物의 판단을 객관적, 경험적인 사실에 입각하거나 損益에 대한 계산을 정확히 시간을 들여 하지 않고 직관적 기분에 따라 즉흥적으로 결정을 하게 되기 쉬운 것이다.

(나) 人の 支配

감정이 우선 하는데다 전술한 바와 같이 權威主義性이 강한 경우 일을 하면서 있어서 法令보다 上位者의 지시가 우선 되는 것이다.

이러한 경우 行政의 자의성이 높아지고 따라서 예측성이 저하되는 것이다. 따라서 不安하게되고 서류가 거쳐가는 전과정에 일일이 관심을 갖고 투입 기록을 하지 않을 수 없어 행정인과의 접촉이 많아지게 되는 것이다.

(다)迎合性의 高度化

감정에 따라 일을 판단 결정하게 되면 上官의 의사에 영합하는 자가 환영을 받게 되는 것이다. 왜냐하면 自己意見과 다른 의견을 부하가 제시하는 경우 일차적인 반응은 감정에 의하게 되며 따라 不快感을 느끼게 되는 것이 일차적인 예라고 볼 수 있기 때문이다.

그리므로 이러한 반응에 따라 행동하는 上官의 부하들은 설사 上官의 의견이 不合理하다고 판단이 되어도 그것에 대하여 異見, 보다 合理的인 의견을 제시하지 않고 후에 결과가 어떻게 되든 우선 영합하는 태도를 취하게 되는 것이다.

시간이 흐른 후 결과적으로 보면 이러한 영합자가 많을수록 上官이나 그가 책임지고 있는 조직의 성과가 나쁘게 되지만 이것을 이성에 의하여 깨닫고 처리하지 못하고 감정에 의하여 처리하게 되며 따라서 옳은 異見을 제시한 者는 오히려 환영 호감을 사지 못하고 人事에 있어서 不利한 대접을 받게 되는 것이다.

그러므로 우리의 行政文化 또는 上下關係에 있어서 「눈치」가 중요시되며 不合理한 처우를 받게 되면 될수록 權力者에 대한 「恨」이 쌓이게 되는 것이다. 따라서 적지 않은 사람들은 우리의 文化를 눈치와 恨의 文化라고 하는 것도 상술한 壓制, 不實, 感情性 등이 상승작용을 하는 데서 연유한다고 생각된다.

우리나라의 行政人은 官僚로서 지니는 一般的인 特性을 전술한 바와 같이 지급과 동시에 여기서 제시한 바와 같은 特殊性으로 인하여 行政官僚로서 바람직하지 못한 행태를 더 두드러지게 나타내고 있으며 시정 개혁의 어려움을 겪고 있다고 하겠다.

관언하면 權力至上, 權威主義의 의식구조를 갖고 다분히 家族을 中心으로 한 1次集團 위주의 행동을 하면서 集團主義에 따른 말과 요청을 部下에게 하 그 있음과 동시에 社會가 不安하고 일의 처리가 감정에 좌우되는 면이 강하다고 하는데 있다고 하겠다.

그러므로 이러한 狀況下에서 일을 하고 있는 地方公務員이 성의와 전력을 다하여 住民에게 봉사할 것을 기대하기 어렵다고 하는 것이다.

2. 原因分析

나에서 바람직하지 못한 의식구조 행태를 지적하였는데 그렇다고 해서 단점이나 취약점만 있는 것도 아니며 또한 우리의 國民性이 先天적으로 그러한 것도 아닌 것이다.

그다 정확한 原因은 우리의 과거의 歷史에 기인한다고 생각된다. 그러므로 여기서 간단히 상술한 바와 같은 특성이 形成된 原因을 歷史的으로 약술해 보고자 한다.

歷史的 分析이므로 時代別로 더듬어 내려오면 다음과 같다.

(1) 農業社會

-一般的으로 農業社會에서는 價値體系間의 分化가 이루어지지 않았고 行政人은 專門性도 요청하지 않고 있었으며 우리는 이러한 農業社會를 1960年代 까지 유지해 왔다고 판단된다.

(2) 儒教을 理念으로 한 中央集權的 官僚體制

-儒教의 장점 근대적인 특성도 여러가지 있지만 단점으로서 결정적인 것은

被支配者의 政治, 行政參與가 거의 봉쇄되고 있었다고 하는 것이다.

여기에도 우리는 장기간 集權的 官僚體制를 유지하여 있으므로 權力至上의 가치관에다 구조적으로 수탈이 심하여 權力의集中, 集權性이 강하므로 住處은 그들의生存을 위하여 1次集團意識을 심화시켰으며 따라서 당위적인 애주심과 실제 행동상의 의식구조와는 큰 격차가 벌어지게 되었던 것이다.

이러한 어려운 상황으로 인하여 被支配者의 支配者에 대한 반감, 不信性은 높아졌다고 생각된다.⁷⁾

3) 日帝와 植民性

日帝의 식민지 통치로 인하여 우리가 받은 不利益은 自治能力向上의 억제, 열등의식, 반대성향의 심화 등 여러가지 있겠으나 行政과 관련시켜 볼 때 중요한 것은 전통문화인 유교에서 강조되었던 爲民思想마저 사라져 官吏의 特權性과 한국민에 대한 학대가 심화되었다고 하는 것이다.

4) 解放과 南北對立

解放直後의 理念에 의한 南北對立과 6·25는 우리의 行動志向性에 있어서 지나치게 생소한 理念에 의한 극심한 對立을 겪게 되었으며 左翼의 조속한 조국력 형성에 대항하기 위하여 日帝官吏(軍, 警, 官)를 등용하였던 것은 한·주민이나 한국정부의 출발에 있어서 民族意識의 신장을 크게 가로막는 기능을 했다고 판단된다.

그렇지 않아도 해방될 당시 우리의 민족의식의 정도가 어느 정도인가의 심도를 찾는데 理念에 의한 극한 對立 및 親日人們의 등용으로 인하여 이의 조국수한 육성이 자연되었던 것이다.

5) 政權의 非民主的 交替와 正當性 問題

1948年 대한민국 정부가 수립된 후 계속 현재까지 여러번 政權의 연장, 교체가 이루어졌지만 1948년을 제외하고 언제나 非民主的 方法에 의한 방법이 소정의 절차를 밟고 이루어졌던 것이다.

나라서 급격한 權力者의 교체 및 이들이 執權하는 것에 대한 正當性이 약화되거나 않을 수 없게 되는 것이다.

나라서 이에 대한 저항이 강해지자 이를 억제하기 위하여合理性이 희박

) 이런 점에서 日本·獨逸의 예처럼 分權的인 封建制를 장기간 유지했던 나라와 큰 차이가 있는 것이다.

한 변명을 하거나 또는 힘으로 억제하려는 方法이 이용되어 양자의 관계는 악화를 거듭하게 되다 政變이 야기되고 하였던 것이다.

이와 같이 政治가 不安하고 正當性이 회박한 경우 이의 주요 수단적 위치에 있는 行政人们的 경우 行動에 있어서 그들도 正當性의 문제를 경시하기 쉽거나 속다르고 겉다른 2重性을 行動에 있어서 지니게 되는 것이었다.

(3) 官主導의 經濟政策과 政經密着

기술한 바와 같은 이유로 權力至上 1次集團의 주의 생각을 상대적으로 많이 가지고 있으므로 애국적이며 민족의식이 높다고 평가될 수 없는 사람들이 막대한 자원을 집권적으로 관리하게 되자 경제발전에 수반되는 비용이 엄청나게 커다고 하는 것이다.

政經人們의 不正蓄財가 커으며 資本主義 民主體制에서 중시되어야 할 이들에 대한 높은 평가가 이루어질 수 없었으며 따라서 지금까지도 우리는 이문제를 기본적인 문제로 간주해 하고 있는 것이다.

이러한 사정이 더욱 政治, 社會의 안정을 어렵게 하고 있는 것은 급속도로 진전된 빈부의 차와 전술한 政權掌握의 정당성 문제는 더 문제를 어렵게 하고 있는 것이다.

이와 같이 政經間의 밀착된 방법으로 經濟人们的 영향력이 강해졌지만 아직 政治權力에 대등한 관계라고 볼 수 없으며 열등한 위치에 있다고 생각된다.

그러므로 이러한 우리의 政經關係는 行政人們이 對民關係를 形成하는데 어려움이 많게 되며 자칫하면 民官間에 부조리가 조성될 가능성성이 많으므로 特別한 유의가 있어야 하는 것이다.⁸⁾

一般的으로 行政官僚는 그들이 몸담고 있는 거대하고 막강한 權力を 장악하고 있는 조직의 속성으로 여러가지 病理現象을 노출하고 있다고 지적되고 있다. 우리는 民主化, 產業化가 일찍 이루어진 國家에서도 많이 보게 되는 것이다.

그런데 우리의 경우는 전술한 바와 같은 歷史的特殊性으로 인하여 더욱 문제를 어렵게 하고 있는 것이다. 즉 이러한 歷史上의 상황에 비추어 볼 때 우리의 行政이 얼마나 民主的, 愛國的이며 國民의 신뢰를 받을 수 있는 의

8) 고액의 준조세가 이 양자의 力學關係를 실증하는 것이다.

식구조 및 행동지향성을 지닐 수 있겠는가 하는 것이다.

설사 個個人이 그러한 바람직한 의식구조를 지니고 있어도 그들을 둘러싸고 있는 구조환경적 여건이 그의 의식구조대로 실제 행동하기를 어렵게 하고 있지 않나 생각된다.

Ⅲ. 2000 年代를 향한 地方行政座標

여기서는 크게 3大分하여 2000年代까지의 與件變化의 주요 내용, 이에 따른 地方行政의 내용변화, 끝으로 이러한 地方行政을 담당할 地方行政人の 의식구조 및 행태를 정리해 보고자 한다.

1. 與件의 變化

行政을 둘러싸고 있는 여건, 환경을 크게 社會, 經濟, 政治로 나누어 약술해 보고자 한다.

(1) 社會分野

우리의 전통적인 강한 교육열과 경제성장은 교육의 양적 성장을 우선 선진화시킬 것이며 이에 뒤따라 질적인 면에서 선진화에 거의 접근하게 될 것으로 판단된다.

이러한 교육의 양적·질적 변화는 곧 매스콤에 대한 수요·접근이 증대되며 따라서 이의 양적 증대가 이루어지면서 이의 질적 수준향상을 요구하게 된다고 보겠다.

이러한 교육, 매스콤의 발달은 경제성장과 더불어 계속 진전될 것으로 생각되며 따라서 生民의 의식구조나 행태상의 변화가 신속히 이루어지며 무엇보나도 높은 生活水準에 대한 기대, 自由, 平等, 參與에 대한 기대가 상승한다고 하겠다.

(2) 經濟分野

지속적인 2次, 3次產業의 신장 특히 情報產業 및 先進產業의 신장이 커질 것이 예상된다. 이러한 경제의 발달은 우리의 經濟力を 向上시키고 私經濟力의 접진적 향상을 이루하겠지만 政經關係의 긴밀성과 官의 우월성이 역전될 것으로 판단되지는 않는다.

기와 같은 바람직한 變化는 있겠지만 이와 더불어 빈부의 격차는 계속 커질 것이 예상된다. 그렇다고 해서 下流層의 生活이 현재와 같은 수준을 그대로 유지한다는 것은 아니다. 이들의 생활수준도 향상되지만 우리의 앞으로의 政治行政發展相에 비추어 볼 적에 격차가 감소된다고 볼 수는 없다는 것이다.

다만 政治, 行政의 발전 여하에 따라서는 빈민의 심한 소외감 박탈감은 감소될 수도 있을 것이나 현재로서는 확인하기 어렵지 않나 생각된다. 따라서 빈부의 격차 확대에 우리는 특별한 관심을 가져야 한다는 것이다.

3) 政治分野

전술한 바와 같은 社會, 經濟分野의 變化는 政治의 발전, 즉 政治安定과 責任政治의 向上을 요청하게 되며 따라서 이를 통한 지속적인 社會, 經濟의 발전과 諸價值의 公正配分을 이루할 것을 요청하게 되는 것이다.

법이 약한 國民이 이러한 요청을 한다고 해서 언제나 순조로히 社會, 經濟의 발전이 이루어진다고 볼 수 없지만 특히 어려운 것이 政治發展이라고 하겠다.

그러나 전술한 바와 같은 우리의 잘못된 전근대적 權力觀, 共同體意識 때문이다. 그러나 우리가 다같이 깊이 명심하여야 할 것은 政治發展 없이 經濟社會의 발전이 이루어질 것을 기대한다는 것은 특히 資本主義經濟體制의 경쟁으로 不可能하다는 것이다.

2. 地方行政의 內容變化

行政과 이를 둘러싸고 있는 환경 간의 관계는 相互作用을 벌이고 있다고 볼 수 있으므로 行政은 변화하는 환경으로부터 여러가지 投入을 받아 이에 대처해 나가기도 하지만 이와 반대로 行政은 國家發展의 擔當者의 하나로서 선도적으로 國家發展의 方向으로 환경을 變化시켜 나갈 수도 있는 것이다.

이러한 양자의 관계판에 따라 앞으로의 地方行政의 내용을 검토하면 다음과 같다.

(1) 地方經濟의 活性化

주래 지나치게 集權的인 體制를 유지하여 왔으므로 수도권과 기타 地方의 經濟力間의 격차가 점점 증대해 가고 있으므로 우선 급한 것이 수도권을 제

의 한 地方經濟力의 向上이라고 하겠다.

그러나 이러한 것의 성과향상이 현재와 같이 힘이 약한 地方行政만으로 이 뿐만 있는 것은 아니며 막강한 자원을 장악하고 있는 中央의 지원이 先 行되어야 할 것 같다.

(2) 價值의 公正配分機能

政治行政의 중요기능이 價值의 配分에 있으므로 전술한 바와 같은 여건의 變化는 우선 1次의으로 價值의 配分을 보다公正하게 진일보시키는 것이라고 하겠다.

여기의公正이란各自의 공헌도와 수요도를 감안하여 배분하는 것인데 종래 우리의 경우 공헌도에 치중한 것으로 되어 있으며 따라서 수요도가 지나 치거나 경시된 것으로 되어 있다.

그러나 공헌도의 경우 명목상의 원칙은 그려하였으나 실제에 있어서는 공헌도가 보잘것 없거나 오히려 해악을 끼친자가 크게 가치배분을 받는 경우가 있어 문제가 되어 왔으므로 앞으로 앞으로 이러한 잘못이 반복되어서는 안될 것 같다.

(3) 分權과 地域間의 均衡

상술한 바와 같이 기능이 성공적으로 이루어지려면 우선 현재보다 分權화 되어 各地方이 中央에 比하여 현재와 같이 無力해서는 안되는 것이다.

왜냐하면 우리의 경우 權力至上의 文化이기 때문에 權力에 기타의 모든 가치가 따라다니게 되기 때문이다.

그러므로 우선 分權을 기함과 동시에 이를 근거로 하여 地域間의 균형이 價直의 생산, 증식에 있어서나 배분에 있어서나 이루어질 수 있도록 노력하는 것이라고 하겠다.

(4) 地方政治의 活性化

앞으로 分權이 되고 地方議會를 위시하여 점진적으로 地方自治가 본격화 되면 地方政治가 활성화될 것이고 그와 같이 되면 地方行政과의 관계도 分業과 統合이 이루어질 것이 기대되는 것이다.

(5) 地方行政의 發展과 擴大

地方行政은 우선 行政의 發展 즉 民主性, 合理性, 能率性, 效果性을 向上시키는 方向으로 계속 꾸준히 改革되어 갈 것이며 이와 같이 向上된 行政能

力を ト대로 하여 活性化된 地方政治와 더불어 우리 政府가 指向하고 있는 國政目標들인 民族의 統一, 安保, 經濟發展, 民主主義의 土着化, 正義福祉 社會의 建設 및 教育文化의 刷新에 이바지하는 기능 및 사업을 地方에서 담당하여야 함과 동시에 地方住民의 기본생활수요에 해당되는 사업들, 의료, 주택 교육, 법률구조, 상하수도, 도로, 교통, 환경보존 등을 계속 보다 民主的 效率的으로 할 것이 요청될 것으로 생각된다.

I. 期待되는 意識構造 및 行態

상술한 바와 같은 여전의 변화와 요청되는 地方行政機能을 성공적으로 수행하기 위하여 지녀야 할 行政人の 의식구조 및 행태를 정리해 보고자 한다.

물론 여기서 의식구조를 중점적으로 논의하지만 그렇다고 해서 이것만 갖추어지면 원하는 地方行政이 성공적으로 이루어지는 것은 아니나 이것이 여기서 중점적으로 선택된 것은 이것이 차지하는 比重이 크며 또한 變化에 시간이 많이 소요되기 때문인 것으로 판단된다.

이러한 의미를 갖고 있는 地方行政人の 의식구조 및 행태를 여러 각도에서 논의할 수 있겠으나 여기서는 처음부터 官僚制가 지니는 一般的인 특성과 우리의 특수성을 논의하여 왔으며 후자에 비중을 많이 두었다. 그것은 현재 해결하지 못한 많은 문제의 주요 원인이 우리의 특수성에 있다고 판단되기 때문이다.

여기서는 이 양자를 이제 구별하지 않고 전술한 기대되는 地方行政을 수행하는데 요청되는 여러 의식구조 및 행태 중 상대적으로 비중이 크다고 생각되는 것을 선택적으로 다루어 보려고 한다.

(1) 國民으로서의 共同體意識과 公益增進

우선 家族을 中心으로 한 1次集團 위주의 생각을 지양하고 직장, 전국민, 민족의 일원으로서의 공동체 의식을 앞세우는 것이 요망된다.

이와 같은 의식을 갖게 되면 個人을 존중하는 民主國家에서 공익을 수호하고 이를 증진할 것을 1次的인 사명으로 하고 있는 行政人們은 무엇이 진정한 의미의 공익이며 私益과의 관계는 어떠한 것인가를 올바르게 이해하고 이의 증진을 위하여 창조적, 능동적인 노력을 할 것이 요청되는 것이다.

(2) 權力觀의 近代化와 奉仕增大

各行政人에게 부여된 權力은 여러가지 종류의 가치장악을 利己主義的으로
근모하는데 이용될 수 있는 것으로 인지하지 말고 公益을 위하여 수단으로
써 이용되어야 한다는 의식을 굳게 갖고 奉仕하는데 注力하여야 한다는 것
이다. 따라서 權力은 공익을 위하여 보다 많은 일을 하기 위한 수단으로 일
반민간인과 다르게 부여되어 있는 것이라고 하는 인식을 分明히 지니고 있
어야 한다는 것이다.

(3) 對人關係와 信賴性 增進

行政人の 입장에서는 1次의으로 對民關係에 있어서 民이 行政人の 言動을
믿을 수 있게 한다는 것이 요망된다.

그리므로 民은 힘도 약하고 호소할 길도 잘 마련되고 있지 않다고 해서
權力만 믿고 民을 경시하여 속임수를 한번만 써도 그의 파급효과는 엄청나
게 크다고 하는 것을 올바르게 인식해야 하는 것이다.

이러한 信賴性의 중요성은 民과의 關係가 1次의이지만 이에 그치지 않고
上官, 同僚, 部下에 대하여도同一하게 요청되고 있다는 것이다.

(4) 理性에 따른 行動의 合理化

行政人에게는 계속 간단 없이 새로운 해결을 요청하는 문제들이 제기되어
오고 있으며 이의 合理的인 해결이 요청되고 있는 것이다.

이러한 문제를 合理的으로 해결하려면 不合理한 감정이나 사감에 좌우되
지 말고 우리의 行政目標인 國政理念, 機關目標, 行政理念 등을 감안하여
이러한 理念이나 目標에 가장 合目的性을 지니는 方向으로 문제가 해결되고
처리되도록 행동하는 것이 요망된다고 하는 것이다.

(5) 住民의 福祉重視

앞으로 모든 行政人이 行政을 하는데 있어서 國民의 복지가 중요시되어야
하겠지만 地方行政의 경우 더욱 이것이 중요시되어야 하기 때문에 따로 항
목을 설정한 것이다.

왜냐하면 中央行政에서는 부서에 따라 國際的인 것이 적지 않고 직접 대
민 관계의 일이 地方行政처럼 比重이 높지 않은데 反하여 地方行政의 경우는
대부분의 일이 住民의 일상생활의 기본수요와 직접 관련이 깊기 때문이다.

이러한 일을 地方行政인이 성공적으로 수행하기 위하여 전술한 사항들이
다같이 地方行政의 경우 요청되지만 더욱 강조되어야 할 것은 이러한 써비

스의 제공에 있어서 民意에 따른 선택, 이의 配分에 있어서의 機會均等, 公正性, 衡平性 등이 요청된다고 하겠다.

그리므로 地方行政人은 특히 不特定多數人인 住民의 정확한 民意파악, 합리적 결정을 할 수 있으며 무엇이 機會均等, 公正性, 衡平性을 의미하는가 하는 것을 올바르게 이해하고 있어야 할 것 같다.

(e) 「行政指導」에 대한 새 認識

기본적으로 民主國家에서 公僕인 行政人이 主權者이며 使用者인 國民을 지도한다고 하는 것은 이념적으로 정당화될 수 없는 것이다.

그러나 우리의 경우 理念上으로만 民主主義를 수립한 것이고 아직 政府, 經濟, 社會의in 여전히 이를 뒷받침하고 있지 못하여「非民主的인 行政指導」가 공공연히 이루어져 왔던 것이며 이러한 예는 日本의 경우도 같다고 하겠다.⁹⁾

이를 통하여 현실적으로 여러가지 어려운 일을 官主導로 해나가는데 있어서 厄의를 적지 않게 얻고 있으나 이와 반대로 民에 큰 손실을 끼치고 있는 경우도 발생하고 있는 것이다.

그리므로 이제부터 2000年代까지의 우리의 여전의 변화가 놀라울 정도로 변화될 것이 예상되므로 다음과 같은 변화가 여기의 行政指導에 있어서도 기대된다고 하겠다.

첫째, 전반적으로 행정지도의 빈도, 건수가 크게 감축되고 가급적 民間人이 가발적으로 國家發展에 도움이 되는 일을 하도록 하여야 한다는 것이다.

둘째, 행정지도를 불가피하게 하는 경우 그의 영역이 여전변화에 따라 바뀌어야 한다는 것이다. 설사 어떠한 時點에서 行政인이 앞서가고 있다 하더라도 얼마후 民間人이 쫓아오거나 앞서가는 경우 과거에 집착해서는 안되며 종래의 지도를 중단하고 필요한 딴 분야가 있으면 전환되어야 한다는 것이다

세째, 지도를 하는 경우에도 그의 方法이 계속 民主化되어야 하고 民益에 도움이 되는 方法으로 전환되어야 한다는 것이다.

왜냐하면 종래 國民의 政治意識이나 教育水準이 높지 않았을 적에는 지도

9) 日本의 行政指導에 관한 서적의 예로서 山內一夫, 「行政指導」(東京:弘文堂, 1977).

는 명목하에 실체에 있어서는 강제성을 지니거나 民益에 反하는 일이 강도되는 일이 적지 않게 발생하였기 때문이다.

그래도 종래는 民이 참았으나 앞으로는 저항도가 높아지며 社會不安을 조속 할 가능성이 많기 때문이다.

이상과 같이 行政指導의 영역과 방법이 變化되어야 하며 궁극적으로 이를 소화하는 것이 요망되며 또한 가능할 것으로 생각된다. 왜냐하면 앞으로는 과거와 달리 民間人的 能力이 빠른 속도로 向上되고 많은 分野에서 行政人을 앞서가게 될 것이 예상되기 때문이다.

IV. 改善方案

行政人の 의식구조 및 행태를 개선하는 方案을 모색하려면 우선 行政組織을 구성하고 있는 인간의 의식구조나 행태가 여하히 이루어지며 어떠한 變農가 있는가 하는 것을 이론적으로 검토한 후 이들이改善이라고 하는 목표 달성을 차지하는 比重, 變化的 속도, 소요되는 費用, 順序 및 採擇可能性 등이 體制的인 관점에서 고찰되어야 할 것 같다.

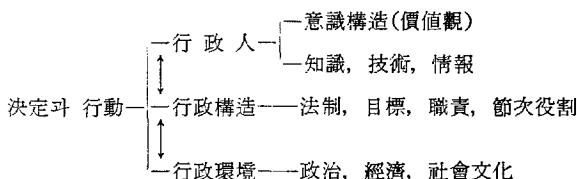
그러므로 여기서는 크게 다음과 같이 두 部門으로 나누어 검토하고자 한다.

1. 理論模型

行政人은 진공상태에서 홀로 어떠한 의사결정, 행동을 하는 것이 아니므로 우리의 이의 基本變數를 다음과 같이 抽出하고 이들간의 關係를 모형화하면 다음과 같다.

우선 기본변수로서 크게 3大分하였으며 2次로 이를 다시 細分하였다. 이들 중 行政人에 의식구조와 정보를 대포시켰는데 양자의 성격은 異質的인 것인

行動模型



폐도 行政人에 내포시킨 것은 아무리 外部에 정보가 풍부해도 決定하는 行政人이 그것을 이용하지 않으면 없는 것과 같기 때문에 行政人에 내포시킨 것이다.

그리고 환경에도 政治, 經濟, 社會文化를 내포시켰는데 이들의 성격상 실제 性格들이 이질성을 지니고 있으므로 行政人的 경우와 같이 실제 戰略을 구상하는데 있어서는 분리시켜 個別的으로 검토되어야 할 것 같다.

이와 같이 검토하는 경우 기본변수는 의식구조, 정보, 구조, 정치, 경제, 사회문화 등 6개로 분류된다고 생각된다.

이들은 體制的인 성격을 지니고 있으므로 다 相互關聯되어 있다고 보아야 하니 이들이 지니고 있는 성격상 다음과 같은 두 가지를 우선 이해하고 접근하여야 할 것 같다.

첫째, 行政은 경영과 달리 權力を 내포하고 있으나 전술한 바와 같은 特殊性을 우리는 權力에 對하여 지니고 있다고 하는 事實이다.

둘째, 行政이므로 잘되고 못되고 하는 것의 평가가 경영의 경우와 같이 금전으로 환산하기 어려우며 따라서 용이하지 않다고 하는 것이다.

그러므로 아무리 이론상 합리적인 안이 구상되어도 실천에 옮겨지는 것이 私企業의 경우와 같이 용이하지 않다고 하는 것이다.

2. 戰 略

기술한 변수로 구성된 모형에 따라 改善戰略을 세우려면 우선 戰略의 목표와 이들이 지니고 있는 特性을 고찰하여야 할 것 같다.

(1) 目 標

行政의 4大理念이라고 볼 수 있는 民主, 合法, 能率, 效果性 등이 다 중시되어야겠으나 이 경우 戰略을 구상하는데 있어서는 能率性, 效果性이 중시되어야 할 것 같다.

왜냐하면 이미 어떠한 의식구조 및 행태로 전환시키려고 하느냐 하는 문제의 논의에 있어서 行政의 民主, 合法性은 제시되었기 때문이다.

(2) 戰略形成의 變數

效率的인 戰略을 구상하는데 있어서 고려되어야 할 變數가 여러가지 구상될 수 있으나 여기서는 다음과 같은 것을 들어 보고자 한다.

첫째, 比重

전술한 6大變數 즉 의식구조, 정보, 구조, 정치, 경제 및 사회문화 등이
나람직한 행태로 전환시키는데 차지하는 비중을 의미하는 것이다.

우리는 현재까지 주로 行政人의 의식구조에 중점을 두어 왔으나 혁명한
것이었다고 할 수 없다. 물론 그렇다고 해서 기타 변수를 무시했다는 것은
아니다.

특히 1975年の 월남 패망후 구조나 환경 특히 정치에 대하여도 많은 관심
을 쏟기 시작하였다. 그러나 그의 범위나 내용이 만족할 만한 것이 못되었
다고 하는 것이다.

왜냐하면 구조에서 주로 法令과豫算의 현실적 합성의 고양 및 政治에 있
어서 政治人の 利權運動, 政治資金規制 등에 중점이 두어졌으며 보다 중요
한 政治參與의 신장, 政經分立 또는 私經濟의 강화를 위한 노력, 社會人の
集團化를 통한 投入機能의 강화 등을 오히려 역행하였다고 판단되기 때문
이다.

이러한 과거의 戰略이 不實하였다고 하는 주요 이유는 權力者인 行政人의
行態變化를 效率的으로 이룩하려면 權力者인 行政人自身의 의식구조 개선
을 스스로 할 것에 치중하는 것보다 外部로부터의 壓力에 의하여 개선하지
못을 수 없는 力學關係에 놓이도록 하여야 한다는 것이다.

이러한 제의를 환언하면 外部統制가 강조되고 이것이 先進되면서 行政人
나 구조의 變化가 이루어져야 한다고 일반적으로 이해되고 있기 때문이다.

우리가 종래 이러한 戰略을 혁명하게 이용하지 못한 원인에는 몰라서 그러
는 것보다도 權力者가 기득권의 보존에 집착했기 때문이라고 풀이되어 따라
서 이러한 점은 앞으로도 어려움을 계속 던져 줄 것으로 판단된다.

둘째, 變化의 速度

변화의 속도는 정보의 습득이 제일 빠르나 改善에 끼치는 比重이 적으며
比重이 큰 政治, 經濟, 社會 및 意識構造나 價值觀의 경우 느리다고 하는
것이다.

특히 政治의 경우 政治人 스스로가 선도적 역할을 해주면 좋겠으나 一般
의 경우 기대하기 힘드며 우리의 경우 더욱 기대하기 어렵다고 하는 것이다.
이 시 첨경은 權力으로부터 獨立的인 社會人の 形成을 私經濟의 強化와 集團

化를 통해서 이룩하면서 강한 영향력을 미쳐야 하는 것이다.

그리므로 큰比重을 차지하고 있는 政治의 변화가 제일 느린 것으로 분석되는 것이며 우리의 지난 40年의 역사도 이를 증명하고 있는 것이다.

세째, 費用

여기의 비용이란 금전상의 비용을 의미하며 변화하는데 소요되는 경비를 의미하는 것이다. 政治와 經濟를 최소로 판단한 것은 전자의 경우 政治人の 취임의식의 변화를 의미하는데 이를 스스로의 의식변화 또는 社會人으로부터의 압력에 의존한다고 생각되기 때문이다.

후자인 經濟의 경우는 우리의 경우 무엇보다도 중시되어야 할 것이 政經錯着의 變化, 환연하면 私經濟의 政府, 權力으로부터의 獨立性의 向上이라고 생각되기 때문이다.

이러한 것은 비용의 새로운 投入은 거의 소용이 없는 것일지만 政經人們, 특히 政治人们의 큰 利權關係 때문에 실천이 어려운 것이다.

다음 의식구조(가치관), 정보, 구조는 주로 行政人的 훈련과 제도개선 같은 것이 소요되므로 큰 비용은 드는 것은 아니라고 하겠다.

그러나 社會의 경우 엄청난 수의 國民의 의식구조 및 행태가 교육, 훈련 등 통해서 이루어져야 하므로 막대한 비용이 소요된다고 생각된다.

네째, 採擇可能性

여기의 채택가능성이란 여기의 6大變數中 어떠한 것의 比重이 크고 變化의 속도가 빠르고 비용이 적게 소요된다고 판단되는 경우 속히 즉각적으로 채택하는 것이 합리적이라고 할 수 있겠다.

그러나 현실적으로 政治, 行政 등 權力이 내포되어 있으며 損益이 정확하게 계산될 수 없으며 또한 政治行政人的 利害關係가 내포되고 있으므로 채택 여부가 합리성의 순서대로 결정되는 것은 아닌 것이기 때문에 가능성의 문제가 검토되어야 하는 것이다.

이와 같은 의미를 지닌 채택가능성의 관점에서 볼 적에 제일 어려운 것이 政治, 經濟面이며 다음이 行政人的 가치관과 구조라고 생각된다. 이에 反하여 상대적으로 쉬운 것이 정보의 습득과 社會의 경우라고 하겠다.

이와 같이 판단하는 이유는 우선 政治, 經濟의 경우 전술한 바와 같이 權力의 내포, 利權關係, 損益의 계산이 어렵다고 하는 것을 들 수 있으며, 社

會의 行政人的 정보의 습득은 우리의 교육열에 비추어 저항이 상대적으로 적다고 판단되기 때문이다.

그러나 가치관, 구조의 경우 정보습득보다는 습관과 이해관계로 인한 저항이 어느정도 언제나 있다고 판단되기 때문이다.

다섯째, 時期別推進

行政人的 의식구조 및 행태가 지니고 있는 體制的인 성격을 감안할 적에 이들간의 시기별 순위를 두기는 어려울 것 같다.

다만 이들이 지니고 있는 諸特性 즉 比重, 速度, 費用, 採擇可能性, 現在의 政策 및 이들 6大變數間의 相互關係를 감안하는 경우 다음과 같은 제언을 할 수 있을 것 같다.

첫째, 原則的으로 6大變數의 變化를 위한 노력이 동시에 추진되어야 할 것 같다.

둘째, 行政人的 의식구조 및 行態가 지니는 성격에 비추어 환경 특히 政治經濟가 우선 개선되면 그것이 지니는 비중, 속도, 비용을 감안할 적에 가장 바람직 할 것 같다.

그러나 채택 가능성성이 가장 높지 못하다고 하는 것이 문제인 것이다. 그러므로 현실적으로는 社會分野에서 國民들의 교육 및 정치의식이 높아지고 이들이 集團化하여 영향력을 權力者인 政治行政人에게 미침으로써 私經濟의 強化 및 政治의 책임성을 높이는 길을 택하게 될 것 같다.

이러한 方法이 가장 확실한 方法이라고 하겠으나 시간과 돈이 많이 소요되는 方法이라고 하겠다.

세째, 이와 같은 영향력이 外部로부터 강하게 오게 되면 行政人은 쉽으나 좋으나 그들의 가치관, 정보, 구조를 개선 진전시키게 되는 것이다.

이들 중 가치관에 관하여 특히 5·16 후 70年代 월남 패망후 새마을 연수를 통하여 크게 돈을 投入하여 노력을 하였으며 성과도 있었으나 이에 대한一方的인 노력만으로는 이 문제가 안고 있는 權力性과 體制性으로 인하여 지속적이며 확실한 성과를 거두기 힘들 것으로 생각된다.

그리므로 行政內部에서는 行政人們의 가치관, 정보, 구조의 개선을 위한 노력을 과거와 같이 함과 동시에 앞으로 과거와 달리 注力할 것은 우선 社會分野에서 國民의 政治意識이 높아지고 이들의 發言權이 강해지면서 私經

戰略形成의 變數

	비 중	속 도	비 용	채택 가능성	시기별 단계
가 치 관	2	2	2	2	1
정 보	3	1	2	1	1
구 조	2	2	2	2	1
정 치	1	3	3	3	1↑
경 제	1	3	3	3	1↑
사 회	2	2	1	1	1↑

※ 1, 2, 3은 順位

濟의 強化를 기하고 經濟人과 협력해서 政治의 責任性을 높혀가는 것이라고
할 것이다.

(3) 6大變數別 變化戰略

현재까지 政府와 社會各團體는 바람직한 韓國人 및 行政人을 形成하려고
많은 노력을 하여 왔으나 전술한 바와 같이 이러한 變化가 신속히 이루어질
수 있는 것이 본질적으로 아니라고 하겠다.

그리므로 앞으로도 지속적으로 보다 효율적인 方法戰略을 계속 강구하면
수 노력은 하여야 할 것 같다.

따라서 여기서는 이러한 목표를 달성하는데 體制의으로 관련되어 있다고
생각되는 6大變數를 개별적으로 검토하려고 하는 것이다.

(가) 意識構造(價值觀)

첫째, 우선 任用에 있어서 지역적 대표성 만이 아니라 계층면에서도 고려
되었으면 한다.

둘째, 훈련에 있어서도 정신교육이라는 명칭하에 여러가지 方法이 많이
개발되고 있는데 가치관의 변화를 성인들에게 기도하는 경우 강의보다는 참
여 토의방법 특히 民間人과의 토의가 중시되어야 할 것으로 생각된다.

왜냐하면 관직에 오래 있었던 行政人的 입장에서 行行政人끼리 또는 강사의
경의만으로 실감나게 인식할 것을 기대하기 어렵기 때문이다. 이러한 것보
다는 民間人과 교육원에서 決定者로서가 아니라 對等한 위치에서 솔직한 의
견 교환을 民間人이나 民間團體의 代表와 갖는 것이 성과가 크다고 판단되
기 때문이다.

세째, 교육, 훈련의 평가를 높이고 배우려는 의욕을 높이기 위하여 앞으

로는 長期教育의 수강자는 자발적으로 지원한 사람 중 일부 우수인만이 받을 수 있는 特權을 향유하는 것으로 하고 이를 성공적으로 이수한 자는 人事上의 유대가 있어야겠다는 것이다.

현재와 같이 누구나 강제적으로 받고 받아도 「선발된 사람」으로서의 자부심이 없어서는 어려운 가치관의 변화를 기대하기 어려울 것으로 판단되기 때문이다.

그러므로 앞으로 장기과정을 전술한 바와 같이 선발된 사람만이 받게 되면 매우려는 욕구가 현재와 비교가 되지 않을 정도로 높아질 것이 예상되기 때문이다.

(+) 情報

첫째, 보다 많은 정보를 갖고 있을 뿐만 아니라 장기간에 걸쳐서 공직생활을 하는 동안 정보를 흡수할 수 있는 잠재력을 지니고 있는 사람을 신규 임용하도록 한다. 이와같이 하기 위하여 특히 地方公務員의 경우 公採의 比率을 높이고 地方 5급의 경우 신규공채가 실시되었으면 한다.

또한 公採者의 경우 그들의 자부심과 승진지향성이 높다는 이유로 의식구조니 행태가 보다 바람직할 수 있을 것을 기대할 수 있기 때문이다.

둘째, 任用된 후 현재와 같이 모든 부서를 전보케 하지 말고 기능별로 몇 가지로 大分類하여 그 안에서만 전보되므로써 전문화시켜 나가야 한다.

현재와 같이 전문성이 취약해서는 놀라운 속도로 一般社會는 分化, 專門化되어 가고 있는데 行政人이 이 점에 있어서 뒤쳐지게 되면 아무리 바람직한 의식구조를 지니고 있어도 기대되는 決定 및 行動을 할 수 없기 때문이다.

셋째, 교육 훈련에 있어서도 현재보다 획일성을 크게 감축시켜 나가야 한다. 이와 같이 하기 위하여 교육원에 오기 전에 사전에 個人別 訓練需要를 파악하여 이의 충족을 위한 시간을 유사한 훈련수요를 갖고 있는 사람들끼리 기증적인 습득을 할 수 있게 하는 것이다.

(+) 行政構造

첫째, 法令이 현실적 합성을 지녀야 한다. 여기의 法令이란 各行政機關이 주관하는 事業分野만 아니라 이를 지원하는 人力, 財力, 기타 자원에 관한 것까지를 포함하는 것이다.

이러한 관계법령들이 현실적 합성을 지나지 못하는 경우 아무리 行政人이

이러한 구조적 여건하에서合理的인 의식구조를 갖고 있어도 이에 따른 행동을 실제 할 수 없기 때문이다.

그러므로 중요한 것은 처음에 이러한 法令을 제정할 적에 權威主義的, 即 傑的으로 하지 말고 여러 사람의 참여, 솔직한 의견교환, 일정한 절차를 밟아서 보다 현실적 합성 있는 것을 제정하도록 합과 동시에 이미 제정되어 있는 현재의 수많은 法令 중 전술한 잘못이 있는 것이 적지 않으므로 1975년 10年間 해 온 식으로 앞으로도 지속할 필요가 크다고 판단된다.

둘째, 組織內의 風土가 경직되어 있으며 上下階層間의 權力關係가 불균형化되고 下意上達이 잘 되지 못하며 上官의 행동성향이 감정에 적지 않게 좌우되어 밀의 사람이 눈치나 심하게 보게 되어서는 않되는 것이다.

이와 같은 行政文化 속에서는 밀의 사람은 아무리 바람직한 의식구조를 가지고 있어도 잘못된 上官에 영합할 수밖에 없는 것이다. 그러므로 우리의 경우 上官이 실수를 범할 가능성이 상대적으로 많아지는 것이다.

따라서 바람직한 것은 各擔當部署人们들이各自 맡은 일의合理的인 처리를 능·치나 영합없이 할 수 있게 편한위임, 참여, 의사전달의 자유가 직원간에 있어야 한다는 것이다. 그래야만 중지가 모아질 수 있으며 이를 통하여 相互教育이 되고 보다 바람직 가치관을 가지려고 하고 또한 가질 수 있게 되는 것이다.

그렇지 않으면各自는 편견만 굳어지고 바람직한 가치관 의식구조로의 전환이 어려워진다고 판단되기 때문이다.

세째, 바람직한 의식구조 및 이에 따른 행동을 한 사람과 반대로 바람직하지 못한 행동을 한 사람간의 賞罰(sanction)이 分明해야 하는 것이다.

이와 같이 하여야만 누구나 바람직한 의식구조, 행동을 하려고 강한 동기부여를 느끼게 되는 것이다.

물론 이 경우 유의할 것은 이러한 상별의 기준 및 평가가 타당하고 공정해야 하는 것이다. 그렇지 않으면 오히려 역효과가 클 수 있기 때문이다.

(라) 社會面

行政人的 의식구조나 행태를 개선하는데 있어서 큰 기대를 外部統制에 거는 것이 옳은 걸이라고 하는 것을 앞서 지적한 바 있었다.

外部統制를 하는데 있어서 순서는 社會를 구성하고 있는 國民들의 行動

특히 權力者인 政治人과 行政人에 대한 태도가 중요시된다고 하겠다.

이들이 얼마나 權力を 장악하고 있는 사람들에 대하여 큰 영향력을 미칠 수 있느냐 하는 것은 이들이 지니고 있는 의식, 교육도 문제이지만 이들이 근거하고 있는 經濟構造도 중요한 비중을 차지하고 있다고 생각된다.

그러므로 여기서는 우선 社會面을 언급하고 이어서 經濟面 그리고 끝으로 行政과 가장 긴밀한 관계를 맺고 있다고 생각되는 政治面의 순으로 검토하려고 한다.

그러면 우선 社會面부터 검토하면 다음과 같다.

첫째, 교육이 얼마나 양적으로 확대되고 있으며 質的으로 民主性을 지니고 있느냐 하는 것이다. 이러한 점에서 우리의 경우 문제는 후자의 경우이며 특히 70年代의 유신체제 이후 政權의 유지를 위하여 교육의 내용에 있어서 主導性이 의도적으로 저하되고 있다는 것이다.

둘째, 매스콤의 내용이 얼마나 主權者로서의 國民의 의식수준을 높이는 교육 계몽, 비판기능을 하고 있는 것인가 하는 것이다. 이러한 점에서 특히 주파매체는 문제가 있다고 생각된다.

세째, 社會構造의 分化와 集團過程의 수용을 들 수 있을 것 같다. 우리 社會가 급속도로 產業化되고 都市化됨에 따라 利害關係, 關心事項을 같이 하는 사람간의 集團을 形成하게 되며 강화된 힘으로써 그들의 이익신장을 기하하고 활동하게 되는 것이다.

이러한 集團化現象이 야기되니까 이에 대한 政府의 태도는 현재 과도기이기 때문에 애매한 태도를 취하고 있다고 판단된다. 환언하면 한편으로는 무시할 수 없으나 반편으로는 못마땅하게 생각하고 있기 때문이다.

물론 集團을 구성하는 多數人이 관공서에 몰여와서 소란을 피우는 것은 잘못이나 그렇다고 이를 放任하거나 백안시해서는 않되는 것이다.

우리는 앞으로의 社會變化의 추세에 비추어 이들이 자기들끼리 토론을 하 고 내용을 정리하여 代表者 한두 명이 관공서의 담당자에게 와서 그들이 문제 해결을 요청하는 方向으로 유도하면서 점차 제도화시켜 나가야 하는 것이다.

이北斗 같이 個人으로부터 集團화의 길을 조속히 질서있게 밟도록 하고 이것이 정착화되면 民의 영향력은 엄청나게 강해질 수 있다고 생각된다.

(가) 經濟面

그리는 5·16 이후 관주도로 경제개발을 하였으며 따라서 막대한 자원이國內外에서 동원되어 政治行政人の 손을 통하여 配分되었던 것이다.

이러한 정책을 추구하다 보니 政府로부터 사경제의 獨立性이 약해질 수 밖에 없으며 크게 依存性을 지니게 되었던 것이다. 이러한 양자의 관계를 잘 표시하고 있는 것이 끊임을 모르는 特惠, 不正, 濫費, 準租稅의 현상이라면 하겠다.

이와 같이 民間人の 경제력이 權力者에게 의존하고 있는 한 權力者에 대한 民에 의한 통제란 기대하기 어렵게 되는 것이다. 따라서 우리의 현사태는 中產革命이 성공적으로 이루어졌던 英國하고 기본적으로 다른 것을 볼 수 있다.

확인하면 英國의 경찰은 文字 그대로 민중의 지팡이로 자처하고 공복으로 서 뜻에게 충실히 봉사하여 民은 이들을 믿고 고맙게 생각하고 있는 것이다.

그러나 우리의 경우는 理念만 民主主義이지 실체에 있어서는 오랜 歷史를 통하여 계속 民이 官權에 종속적인 위치에 있어 왔으며 지금도 벗어나고 있는 것이 아닌 것이다.

그리므로 行政人の 의식구조 및 행태를 개선하려면 民의 힘이 강해져야 하는데 이의 첨경은 經濟界가 官으로부터 독립성을 지녀야 하며 依存性을 벗어 날 수 있게 명실공히 民間主導體制로 전환되어야 하는 것이다.

(나) 政治面

총체, 선거가 더 많이 빈번히 이루어지고 當選된 政治人の 수가 증가되어야 하는 것이다.

계속 강화되고 다양화되는 民意에 行政人을 보다 충실히 하는 첨경은 선출된 政治人을 많이 갖고 이들이 民의 어려움, 요청을 파악하여 行政人에 전달하고 정책지도 및 民의 어려운 일을 해결하는 것이라고 하겠다.

왜냐하면 선거에 의하여 身分을 취득하는 政治인이 任命된 行政人보다 民意에 충실할 수 있으며 또한 政治人の 주요기능이 行政人에 대하여 정책지도 民의 어려운 요청을 行政人에게 전달하는 것으로 되어 있기 때문이다.

그런데 유감히도 우리의 경우 60年代 이후 특히 70年代 후 이러한 기회가 더욱 감소되었다가 80年代 후 약간 증가하고 있으나 앞으로 地方自治의 실

시와 더불어 기회가 증가되어야 할 것이다.

두째, 政策決定過程에 민선된 政治人이나 利害關係人の 참여가 더 활성화되고 이들간의 토론이 더 활발해지고 공개되어야 한다는 것이다.

왜냐하면 가급적 보다 많은 사람의 참여, 공개, 집단토론이 이루어지면 그의 내용이 보다 民主化, 合理化 될 수 있으며 이것이 바로 民主政治, 行政의 핵심이며 장점이라고 평가되고 있는데 유감히도 우리는 이러한 장점을 활용하고 있지 못하고 있기 때문이다.

세째, 民이 억울한 일을 당했을 적에 이를 조속히 싫싸게 구제받을 수 있는 길이 마련되어야 하는 것이다. 그러나 현재는 시간, 경비면에서 그러하지 못한 것이다.

이러한 장치가 마련되어 있으면 行政人的 행동이 훨씬 民意에 충실히 질 수 있다고 믿어지기 때문이다.

이상으로서 6大變數別 變化戰略을 구체적으로 검토하였는데 끝으로 언급하고자 하는 것은 우리의 기본전략인 것이다. 즉 장기적으로 行政人的 의식 구조 및 행태를 바람직한 것으로 확보하는 길은 行政人에 대한 外部統制力を 강화하는 것이라고 하는 것이다.

行政人 스스로의 内部統制에 의하여 그들의 의식구조 및 행태를 바람직한 것으로 일시 개선할 수 있으나 그것은 어디까지나 일시성을 지니며 그것이 지속되어 확보될 수 있는 것은 아니라고 하는 것이며 우리는 이를 지난날 여러 차례 체험하여 왔던 것을 망각해서는 안될 것 같다.

그러므로 기본적으로 어렵고 시간이 걸려도 확실하게 할 수 있는 길을 우선 택하면서 이와 동시에 내부통제의 길을 병행하는 것이 혁명한 길이라고 하겠다.