

第5共和國의 行政體制分析 (I)

—1981. 3~1982. 3—

安 海 均*

目

次

I. 序 言

1. 研究目的
2. 方法
3. 分析模型

II. 第5共和國의 行政體制分析

1. 成立過程
2. 成立當時의 環境의 與件
3. 體制的 目標와 中央行政 機構
4. 政治·行政過程

- 1) 投入—政黨과 利益集團
- 2) 政策決定機關
- 3) 政策參謀
- 4) 產出
- 5) Feedback
- 6) 行政體制와 環境間的 葛藤

III. 結 論

1. 社會體制
2. 行政體制

I. 序 言

1. 研究目的

本稿의 研究目的은 ① 第5共和國⁽¹⁾의 行政體制가 社會體制, 즉 여러 下位體制와 어떻게 상호작용했었으며, ② 그러기 위해서 行政體制 자체는 어떻게 변화하였고, ③ 그 결과 政策的 變化의 效果는 어떠하였으며, ④ 여타 下位體制는 行政體制에 어떠한 反應을 보여왔는가를 「政治·行政의 分析模型」⁽²⁾과 「行政體系的 變動과 發展」⁽³⁾에서 도출된 假定(assumption)들에 따라 行政體制에 대한 보다 체계적인 記述을 하고 理論的인 동시에 교환적인 시사를 도출 하려는데 있다.

* 서울大學校 行政大學院 教授

(1) 第5共和國의 출범시기는 1981年 3月 3日로 정하고 본 論文은 1981年 3月 3日부터 1982年 3月 31日까지를 分析對象으로 삼았다.

(2) ① 安海均, 「政治·行政體系的 分析模型」, 韓國行政學報, 第4號, 韓國行政學會, 1970, pp.290-315.

② 安海均, 「政治·行政體制模型의 再定立」, 研究論叢, 建國大學校 行政大學院, 1977, pp.187~199.

(3) 安海均, 「行政體系的 變動과 發展에 관한 研究」, 行政論叢, 第12卷 第1號, 서울大學校 行政大學院, 1974, pp.60-73.

2. 方法

研究方法은 이미 지적인 筆者의 세계論文에서 定立한 模型의 分析單位(unit of analysis) 사이의 관계를 설명하는 假說을 중심으로 각종 政府刊行物⁽⁴⁾, 年鑑⁽⁵⁾, 新聞⁽⁶⁾, 각종 雜誌 등과 실지 필자가 얻은 經驗的 知識을 動員·活用하여 體系的으로 설명하였다.

3. 分析模型

模型에서 사용한 주요 概念들은 Cybernetics와 System theory에 입각한 學者들의 政治體制模型과 行政體制模型 그리고 커뮤니케이션·決定·Feedback·變動과 發展에 관한 여러 理論을 기초로 하여 다음과 같이 再定立 요약하였다.

- ① 環境: 行政體制外的인 여타의 下位體制들.
- ② 受容機關: 環境으로부터 要求의 投入과 支持力·Energy를 흡수하는 行政機關.
- ③ 政策參謀: 關係政策專門家와 最高政策決定過程에 참여하는 行政政策機構 및 擔當官이 이에 해당한다.
- ④ 政策決定機關: 投入된 要求 가운데서 受容機關과 政策參謀를 통해서 제기될 事項을 決定하며, 政策參謀에게 지시한 問題解決을 위한 여러 代案을 최종적으로 檢討·決定하는 政策決定單位를 의미한다. 여기에서는 주로 大統領이 이에 해당한다.
- ⑤ 執行機關: 受容機關과 같이 環境에 직접 작용하는 기능을 담당한다. 行政決定機關이 決定, 承忍, 命令, 指示한 事項을 執行하는 각 中央部處와 下部機關 또는 地方政府의 一線機關이 이에 속한다.
- ⑥ 投入(input)과 產出(output): 環境의 構成單位인 個人과 集團이 개별적으로 접촉하여 해결이 불가능할 때, 受容機關에 제기하는 要求와 行政機關이 각종 計劃을 위하여 필요로 하는 財貨, 그리고 政權을 유지하는 데 필요한 支持力등의 확보와 흡수를 投入(input)이라고 보고, 投入된 要求에 대응하여 또는 일방적으로 決定機關이 決定한 政策, 計劃, 豫算, 法規, 指示, 命令 등을 產出(output)로 본다. 한편 그러한 產出은 基本的인 方向을 취하는 產出(I)과 구체화되고 직접적인 효력을 발생하는 產出(II)로 구분된다.
- ⑦ 目標: 이는 行政體制가 실현하고자 하는 統治理念과 國政指標 그리고, 憲法上에 규정된 指導原理 등을 의미한다. 이 目標는 環境, 受容機關, 決定機關, 政策參謀, 投入, 產出 등이 따라야 할 最高價値 또는 評價基準이 된다.

(4) ① 經濟企劃院調查統計局, 韓國統計年鑑, 1980, 第27號.

② 經濟企劃院, 主要經濟指標, 1980.

③ 行政白書, 1981.

④ 經濟企劃院, 「우리經濟의 現況과 適用方向」, 1982.3.

(5) ① 聯合通信, 聯合年鑑, 1981.

② 合同通信, 合同年鑑, 1981.

(6) 주로 1979~1982.3.31까지의 朝鮮日報와 東亞日報를 分析하였으며 기타 同期間의 韓國日報, 中央日報를 부분적으로 보완 참조하였다.

⑧ Feedback : 政策으로서의 產出이 合目標指向性·適法性·效率性에서 이탈하는 것을 發見·調整·修正하는 機能을 담당하는 制度的 장치에 이에 해당한다. 이러한 장치는 行政內的인 것과 行政外的인 것으로 구분된다.

이상과 같은 行政體制의 要素들의 機能을 종합하여 보면 다음과 같다.

行政體制은 일반적으로 環境으로부터 投入되는 다양한 要求를 受容機關을 통해 흡수하여 決定機關에 전달하면 決定機關에서는 政策參謀들의 支援을 받아 目標指向的인 決定을 내리는데 이렇게 決定된 것이 產出(I)에 해당하며, 產出(I)을 받아서 執行機關은 產出(II)를 만들고 이를 執行함으로써 環境에 작용하고 영향을 주게 된다.

產出(I)에는 決定機關이 독자적으로 만들어 내는 것도 많다. 이러한 體制와 環境사이의 關係 그리고 行政體制內에서의 政策過程이 體制의 目標와 指導原理에 합당한가의 여부를 監査·調整·修正시키는 體制內外的 監視·統制裝置機能은 항상 작동하고 있다.

이와 같은 行政體制의 「概念의 틀」을 가지고 行政과 環境을 分析하면 發展度를 달리하는 모든 社會-여기서 閉鎖的인 全體主義社會는 제외한다-에 있어서의 行政體制과 環境 간의 關係를 動的으로 설명할 수 있을 뿐만 아니라 未來를 豫測할 수 있는 假定이나 假說을 도출할 수 있는 가능성을 第1, 2, 3, 4共和國 그리고 危機管理政府의 行政體制分析에서 경험하였고 또한 그 實効性도 수차 檢證되었다.

II. 第5共和國의 行政體制分析

1. 成立過程

1970年代의 우리社會의 특징으로서는 능률의 극대화를 위한 政治的인 高度의 中央集權과 政黨政治의 不在, 급속한 經濟의 高度成長과 그로 인해 누적된 모순과 非理, 社會階層간의 그리고 地畵間的 所得과 分配의 격차에서 오는 不信과 葛藤등을 지적할 수 있겠다.

그러던 즉 10.26 大統領弑害事件이 발생하여 社會는 統治權의 眞空상태에서 각종 社會세력의 參與·發로 인하여 심한 混亂 속에 놓여 있었다.⁽⁷⁾ 마치 第2共和國의 붕괴적진과도 같았다. 이와 같은 過渡期는 새憲法에 의해 선출된 大統領이 就任하기 전인 81년 3월 2일 까지 계속되었다.

이 過渡期를 3段階로 분류해서 본다면 1980년의 5.17戒嚴擴大와 80년 9월 11代大統領就任을 분기적으로 볼 수 있다.

1段階는 10.26事態 이후 5.17까지(79.10.26~80.5.16)로서 崔圭夏大統領과 申鉉鎬國務總理가 國政에 주도했는데 國政諮問委員會 發足(2.18), 朴正熙大統領 政權을 반대 투쟁했던 6백 87名의 反體制人士復權(2.29), 改憲公聽會(3월), 政黨의 활성화로 政治는 활발했으나 勤

(7) 당시 行政體制과 環境間的 葛藤에 대해서는 安海均, 「危機管理政府의 行政體系分析」 行政論叢, 第19卷 2號, 서울大學校行政大學院, 1981, pp.87~90참조.

勞者·學者의示威로 社會는 극도로 혼란했었다. 즉 政治의 꽃이 피려는 순간 社會的 혼란의 강풍이 불어온 것이다.

2段階: 5.17이후 11代大統領就任전(80.5.17~80.8.31)까지로서 國保委(國家保衛非常對策委員會)가 실질적으로 國政을 주도 했다. 이때에는 모든 政治活動은 중단되었고 光州事態로 큰 混亂이 발생하였으며, 한편 政治·經濟·社會的인 改革을 대대적으로 감행하였다.

3段階: 舊憲法에 의해 選出된 11代大統領就任때 부터 新憲法에 의한 12代大統領就任前까지(81.9.1~81.3.2)라고 본다. 이때는 全大統領, 南惠祐內閣, 國家保衛立法會議가 國政을 주도했는데 주로 第5共和國 탄생을 위한 制度的인 기반구축과 社會改革을 단행하였다.

즉 5共和國憲法の 制定·確定(10월), 政治活動再開(11월), 言論機關의 統廢合(11월), 政黨(12월) 韓美頂上會談(12월) 등이다.

결국 第5共和國의 成立過程은 政治·經濟·社會의 安定과 누적된 非理의 改革이라는 문제를 두고 새로 등장한 政治改革勢力이 주도하는 대대적인 變革으로 일관되었다.

2. 成立당시의 環境의 與件

第5共和國 成立⁽⁸⁾ 당시의 環境的인 與件을 政治·經濟·社會·安保 및 投入集團의 측면에서 살펴하면 다음과 같다.

1) 政治的 側面

舊憲法에 따라서 選출된 第11代 全斗煥大統領은 그동안 미진한 상태에 있던 憲法改正을 추진하여⁹⁾ 國民投票에 붙이고 이어 91.6%의 찬성율⁽¹⁰⁾을 얻은 새憲法을 공포했다.

政府가 憲法改正理由에서 밝힌 새憲法의 주요특징은 다음과 같다. 즉 ① 維新憲法에서 규

(8) 第5共和國 출범시기에 관해서는 ① 새憲法이 시행되는 1980년 10월 27일이라는說, ② 새憲法에 의한 國會가 構成된 날이라는說, ③ 大統領就任日을 출범시기로 보면 81년 2월 25일 大統領當選日로부터 任期가 개시되는 데 따른 問題가 있다는 견해 등등이 있으나, 새憲法에 따라 最高憲改機構가 출범한 81년 3월 3일로 보는 것이 政治的인 意味에서 옳다고 본다.(東亞日報 81.3.3. 朝鮮日報 81.3.3. 참조)

(9) ① 憲法改正에 관한 主要日誌

1979.12 國會改憲特委構成(委員長:金澤壽)

1980.3.14 政府改憲審議委員會 설치, 改憲에 관한 公聽會.

5.12 13人 要綱作成 小委員會設置

9.6 全體會議 試案作成 小委員會設置

9.9 제1차 전체회의에서 本文 10장 131개 條文(前文과 附則제외)으로 된 改憲試案을 議決

9.29 改正憲法案 公고

10.22 改正憲法案 國民投票 실시(투표율 95.5%, 찬성율 91.6%)

10.27 改正憲法공포

② 이된 憲法改正은 48年 憲法制定 이후 8次改憲이며 全面改憲은 1960.6.15, 1962.12.26과 1972.12.27에 이은 네번째 改憲이다.

(10) 國民投票率은 95.5%, 贊成率은 91.6%였고 國民投票에 사용된 費用은 82억원이었다.(東亞日報 81.10.3, 東亞年鑑 81. p.110)

정한 大統領의 領導의 地位를 축소 조정, ② 大統領의 任期 7年과 重任禁止, ③ 拘束適否 審의 부활과 連座制 폐지 등으로 인한 基本權의 신장, ④ 國家의 社會福祉增進努力의 義務를 강조, ⑤ 平生教育 진흥을 위한 國民精神改造, ⑥ 國會議員의 清廉義務 등에 의한 政治風土刷新, ⑦ 國政調査權 부여등으로 國會機能의 活性化, ⑧ 大法院長의 一般法官 任命權 보유 등에 의한 司法權의 獨立性 강화, ⑨ 憲法改正節次의 一元化등이다.

이는 維新憲法上的의 高度의 集權의 權力構造를 개편하고 平和的인 政權交替와 大統領單任制를 보장한다는 점에서 종래의 憲法들과 비교될 수 있다. (11)

(11)

改憲沿革과 주요내용 비교

(註: 공란은 해당규정 없음)

구분	第1共和國憲法	第2共和國憲法	第3共和國憲法	第4共和國憲法	第5共和國憲法
改憲 歷史 ① 公 日 字 ② 提 議 者 ③ 關 連 事 件 ④ 主 要 內 容	▲ 制 憲 ① 48. 7. 17 ② 起草委 ③ 祖國獨立 ④ 大 統 領 制 대통령 間 選 ▲ 1차 改 憲 ① 52. 7. 7 ② 야당 정부 ③ 정치 파동 발래 개헌 ④ 大 統 領 直 選 兩院制 ▲ 2차 改 憲 ① 54. 11. 29 ② 정부 ③ 四捨五入 파동 ④ 初代대 統 領 連 任 허용	▲ 3차 改 憲 (全面改正) ① 60. 6. 15 ② 起草委 ③ 4. 19 ④ 의 內 閣 各 制 기 本 權 限 强 化 ▲ 4차 改 憲 ① 60. 11. 29 ② 民議院 ③ 4. 19부 상 자 議 事 堂 難 入 ④ 反 民 主 行 爲 者 之 부 정 處 罰 條 文 設 치	▲ 5차 改 憲 (全面 改正) ① 62. 12. 26 ② 최고회의 ③ 5. 16 ④ 大 統 領 制 비 例 代 表 制 ▲ 6차 改 憲 ① 69. 10. 21 ② 공화당 ③ 국회 제 3별 관 ④ 大 統 領 三 選 制 통 과	▲ 7차 改 憲 (全面 改正) ① 72. 12. 27 ② 정부 ③ 十月 維 新 間 選 ④ 大 統 領 間 選 制 의 設 치 國 民 會 議 院 的 設 치	▲ 8차 改 憲 (全面 改正) ① 80. 10. 22(국 민투표일) ② 大 統 領 ③ 10. 26사대 ④ 大 統 領 7년 단 일 신 任 制 單 任 制 間 選
本文 條 文 數 (附 則)	98(5. 2차는 6)	98(15. 4차는 18)	121(9)	126(11)	131(10)
總 綱	五 府 院 中 立 政 黨 政 綱	신 設 (基本 權 章 條) 신 設 (基本 權 章 條)	左 同	左 同	左 同 軍 人 國 防 의 무 추 加 左 同 政 黨 보 조 규 정 추 加 政 黨 國 가 强 化
基 本 權	人 間 的 尊 嚴 主 居 的 自 由 拘 束 適 否 審 査 制 廢 止 財 產 權 保 障 職 業 選 擇 的 自 由 無 罪 推 定 良 心 權 社 會 保 障 規 程 에 依 據 權 利	규 정 규 정 相 當 保 障	左 同 左 同 左 同	신 設 左 同 左 同 正 當 保 障 신 設	左 同 幸 福 追 求 權 추 加 左 同 私 生 活 保 護 추 加 부 활 신 設 正 當 合 法 律 律 로 左 同
權	三 權 分 立 原 則	左 同	신 設 자 주 制 三 權 分 立 原 則 公 務 員 은 自 由 選 任 制 廢 止	左 同 左 同 左 同 三 權 分 立 原 則 廢 止 自 由 選 任 制 廢 止	신 設 正 當 合 法 律 律 로 左 同 신 設 自 由 選 任 制 廢 止 三 權 分 立 原 則 廢 止

한편 改正憲法の 공포에 따라 10代 國會・政黨・統一主體國民會議는 폐지되고(12) 國家保衛立法會議가 발족(議員 81명, 議長 李滸)하여 새憲法에 의하여 구성된 國會의 최초의 집회일 前日까지 존속하면서 수 많은 法律을 改革하였다.

한편 舊政權下的 公職者중에서 政治活動規制者 8백 35명을 발표하고(그후에 解禁者 2백6

任期	4년 重任(2차는 初代예외)	5년 重任	4년 重任(6차는 3選)	6년 無制限	7년 單任
선거	국회間選 (한차 례 국민直選)	국회間選	국민直選	국민회의間選	선거인단間選
憲法 효력 緊急 戒嚴선포권	戒嚴선포권	左同	左同	긴급조치권 戒嚴선포권 心算 心算	비상조치권 戒嚴선포권 左同 삭제
國會解任權 國회의원추천권	國회의원추천권	國務院에 있음			
부통령과 국무총리	모두 있음 (2차 때 總理제 廢)	국무총리단	左同	左同	左同
구성	單院(1차때 兩院)	兩兩院	單院	單院	單院
比例代表 議員임기	4년(1차 이후 參議員은6년)	4년(參議員은 6년)	근거조항 心算 6년	삭제 6년(維政會는 3년) 心算	부활 34년 삭제
대통령 추천 凱이스議員 國政監査 또는 調査權 大總統 緊急權 內閣不信任	監査權 調査權 制憲에 없음 1차때 連帶 2차 때 個別	1連帶	左同 個別	調査權(法律上) 解제건의권 個別 또는 連帶	左同(憲法上) 解제의결 승인권 左同
大法院長임기 大法院長선임	대통령이 任命 (국회승인)	선거인단이 選出	6년 單任 大總統이 任命 (추천회의 제청 國회의 결의)	6년 連任 左同 (국회동의)	5년 單任 左同 (左同)
一般法官임명 法官의 파면	탄핵 형벌 징계 처분으로가능 2차때 근거 心算	대법원장 (大法院 會議 결의) 左同	左同(大法院 判事會議의 결의) 탄핵 형벌로만	대통령 (大法院 長 제청) 탄핵 형벌 징계 처분으로 左同	대법원장 탄핵 형벌로만 左同
違憲審査權 등	헌법위원회	헌법재판소	법원	헌법위원회	左同
中央選管委		헌법기관화	左同	左同	左同
經濟	국가의 調整 統制 (2차때 소완화)	左同	農地小作금지 협동조합육성 貿易육성규제	左同	農地小作 일부 허용 소비자보호 獨과점규제
發議	대통령 國會 (2차때 國회의결권자)	국회 유권자	左同	대통령 國會	左同
議案 確定	국회의결	左同	국회의결 국민 투표	국민회의 국민 투표 二元化	국민투표로 一元化
地方自治團體長 선임	法律에 위임	市邑面長 직선	法律에 위임	左同	左同
附則	2차때 初代 통령 連任제한 不適用	4차때 反民主行爲者 부정축재자 소급처벌근거	政治活動淨化法 不正蓄財處理法 효력 지속	地方議會 통일까지 不構 成	國會 政黨 국민회의 해산 政治活動規制法 근거조항

資料; 第 1, 2, 3, 4, 5共和國 憲法.

東亞年鑑, 1981. p. 111 참조.

(12) 改E憲法 附則 4條, 5條, 7條의 規定參照.

8명 발표) 政治活動을 점차 허용하였다. (13)

이에 따라서 새로운 政治秩序에 참여할 政黨들이 다투어 創黨되어 多黨制를 지향하게 되었는데 (14) 특히 革新政黨들도 대두 하였다는 점은 중요하다.

1981년 2월의 大統領選舉人選舉는 각 정당별로 후보자를 내세웠는데 大統領候補를 낸 政黨은 民正·民韓·國民·民權黨이었다. (15)

이어서 選舉人에 의한 大統領選舉에서 民政黨의 全斗煥候補가 전체의 90.23%를 얻어 當選되었다. (16)

1981년 3월 25일 실시된 國會議員選舉에서 投票率은 有權者의 78.4%이었다. 投票結果는 民正黨 90席 民韓黨 57席, 國民黨 18席, 기타 群少政黨 8席, 無所屬이 11席을 차지하였다. (17)

2) 經濟的 側面

(13) 80년 11월 21일 戒嚴布告 15號 완화로 政治活動禁止의 일부완화, 創黨活動許容, 81년 1월 10일 戒嚴布告 16號 완화로 屋内外集會許容, 政治活動完全自由化.

(14) 당시 創黨된 12개의 政黨은 民正, 民韓, 國民, 民權, 新政, 民社, 社會, 基民, 民農, 圓一, 安民, 統親 등이며 선거에서 의석을 얻지 못한 社會·基民·圓一·統親의 4개 정당은 곧 바로 해산되었다.

(15) 政黨別 選舉人當選比率는 民正 69.65%, 民韓 7.79%, 國民 0.9%, 民權 0.39%, 無所屬 21.8%였다 이들을 分析해 보면 職業은 農水產業이, 學歷은 高卒이, 年齡별로는 40代가 가장 많은 것으로 나타났으며 지난 78年 2期統代와 비교해 보면 ① 學歷의 저하, ② 農·商業종사자급증 (63.4%), ③ 專門知識人 階層의 少數 현상을 볼 수 있다(朝鮮日報 81.2.13 참조).

(16) 12代 大統領選舉結果 民正黨의 全斗煥候補가 90.23%를 얻어 當選되었고 黨所屬選舉人과 비교해 보면 立候補는 無所屬當選者 1천 80명의 지지를 더 얻은 셈이다.

(17) 참고로 歷代國會議員總選을 보면 다음과 같다.

歷代 國會議員總選一覽

區分 代數	實施日字	議員定數	立候補 者	平均 競爭 率 (%)	參加政 黨及 社會 團體 數	無所屬 立候補 率(%)	選舉人數	投票 率 (%)	選舉區	비 고
制憲	48. 5. 10	200	948	4.7	48	44	7,840,871	95.5	1區 1人	美軍政廳의 選舉管理
2代	50. 5. 30	210	2,209	10.5	39	68.5	8,430,000	91	"	最多경쟁을
3代	51. 5. 20	203	1,207	5.9	14	66	8,446,509	91.1	"	최초로 政黨候補公薦
4代	51. 5. 2	233	841	3.2	14	42.4	10,164,428	90.6	"	野黨 不正選舉 주장
5代	60. 7. 29	民議員 233 參議員 58	1,518 201	6.5 3.5	14 14	64.4 57.2	11,593,432	84.3 84.1	" 대선거구	第2共和國의 總選
6代	60. 11. 26	地域區 131 全國區 44	847 154	6.5 3.5	12	0	13,344,149	72.1	1區 1人	第3共和國의 첫總選
7代	60. 6. 8	地域區 131 全國區 44	702 119	5.4 2.7	11	0	14,717,354	76.1	"	不正選舉事例多
8代	70. 5. 25	地域區 153 全國區 51	577 121	3.8 2.4	6	0	15,610,258	73.2	"	공약남발등 行政選舉 風潮
9代	70. 2. 27	地域區 146 統代選出 73	339	2.3	3	33.9	15,690,130	72.9	1區 2人	維新下의 첫선거
10代	70. 12. 12	地域區 154 統代選出 77	4733	0.7	3	53.9	19,428,620	77.1	"	타락선거사례多

※ 2대의 選舉人數는 6.25배 자료분실로 불확실한 숫자.

10. 26日 態 이후 國內의 政治와 事會 혼란으로 輸出 및 生産의 不振과 凶作으로 經濟는 惡化되어 80年 현재 經濟成長率 -5.7%, 1人當 GNP 1천 4백 81弗, 失業率은 5.2%를 기록하였다 外債는 80년에 약 2백 72억弗(GNP 對比 47.4%), 81년에는 약 3백억弗(GNP 對比 약 50%)이고 82년 3월 현재는 3백 40억弗로서 이는 國民 1人當 60만원에 해당한다.⁽¹⁸⁾ 政治와 社會混亂이 生産高·輸出·物價·換率引上에 직접적 원인이 된다는 교훈은 이미 第 2共和國의 경우에서도 찾아 볼 수 있었다.

3) 社會的 側面

70년대 우리 社會는 미리턴트적인 權威主義的 政治體制下에서 官主導型的 産業化政策이 가져온 급격한 都市化와 物量的 成長의 副作用으로 나타난 社會不條理 및 犯法者의 증가와 中心的 價値觀의 혼란 그리고 惡性 인플레이를 가져왔는데 이러한 副作用은 第5共和國出帆을 前後하여 계속 그 뿌리를 내리고 不信思潮와 否定意識이 만연되고 있어서 政治·行政 經濟發展 등에 큰 不安感을 던져주고 있었다.

4) 安保的 側面

제 5共和國出帆前까지의 統治權의 공백기에는 國家의 安全保障에 대한 위협은 가중되었었는데 美韓 美軍과 國民의 강한 國防體制로 인하여 무사히 國家安保를 維持하였고 시련기를 넘기고 나서부터는 開放的인 平和統一政策을 주도적으로 전개하여 나가게 되었다.

5) 投入集團의 側面

5.17 戒嚴解除 이전까지는 投入集團의 要求投入에 관련된 모든 活動을 금지되었다 즉 政黨은 모두 해체되었고, 言論機關은 統廢合과 言論基本法制定으로 매우 위축되어 있었으며 經濟團體·學術 및 文化團體는 그들의 內部活動에만 그쳤다.

그러나 戒嚴解除와 더불어 政黨創黨과 要求投入活動은 서서히 활성화되기 시작하였다.

3. 權制의 目標와 中央行政機關

1) 目 標

第5共和國 政府는 國政指標로서 ① 民主主義의 土着化, ② 福祉社會의 建設, ③ 正義社會의 具現, ④ 教育革新과 文化暢達을 표방하고 이 4大指標에 의해 國政의 方向을 體系化시켰다.

또한 第5共和國의 新憲法의 基本原理로는 ① 國民主權原理, ② 自由民主主義, ③ 法治主義, ④ 福祉國家建設, ⑤ 文化國家指向, ⑥ 國際的 平和主義 등을 들 수 있다.⁽¹⁹⁾

上記한 國政指標는 全大統領의 年頭敎書나 國政演說 또는 81年度施政目標, 82年度施政目

(18) IMF의 보고에 의하면 國民 1人當 外債는 세계 2위라고 한다.(東亞日報 81.10.9과 82.3.2 참조) 또한 絕對貧困人口는 76년 14.8%, 78년 12.3%, 80년 9.6%로 점차 줄어들고 있으나, 相對貧困人口는 76년 12%, 78년 13.9%로 점차 늘어나고 있다.(朝鮮日報 81.11.3 참조)

(19) 權憲星, 憲法學原論(法文社, 1981) pp.110~133 참조.

標에서도 계속 國政의 基本으로 제시되었다. (20)

2) 中央行政機構

行政體制上 環境으로부터의 投入을 受容하고 決定(decision)을 집행하는 기관으로서는 大統領을 위시하여 中央各部處와 道·市·郡등의 地方行政機關들을 예로 들 수 있다. 여기서는 중요한 中央部處만을 중심으로 살펴보기로 한다.

第5共和國의 行政機構를 살펴 볼 때 나타나는 중요한 특징은 ① 行政組織構造의 대폭적인 改編과 ② 行政人力の 減縮 ③ 地方行政區域의 개편 그리고 ④ 行政環境의 改善 등이다.

中央行政機關은 制憲當時는 1院 12部 4處 2委員會 3廳이었던 것이 많은 變化(21)를 거쳐 '82년 3월 31일 현재는 2院 16部 4處 14廳 3外局 1委員會로 개편하였으며 한편 中央行政機關의 補助機關은 30室 162局(部) 678課 12次官補 480擔當官(2級 119, 3級 38, 4級 300, 其他 23)으로 되었다.

이는 종래의 勞動廳을 勞動部로 승격시켰고 '88올림픽에 대비한 體育部의 新設과 많은 高位職을 減縮하여 中央行政組織의 內部機關을 대폭 정리한 데 따르는 것이다. (22) 그외에도 遞信部에서 電話·通信업무를 분리시켜 電氣通信公社를 新設하였고 종래의 無任所長官을 政務長官制(제 1, 2, 3)으로 명칭을 바꾸었다.

部處長官은 80년 9월 2일에 발족한 南憲祐內閣을 補閣해 나갔으며 82년 1월 4일 第5共

(20) 81年度 施政目標은 ① 國家安保의 強化, ② 民主政治의 定着, ③ 經濟安定과 成長, ④ 奉仕行政의 實現이며, 82年度 施政目標은 ① 國家安保의 強化, ② 經濟安定의 定着, ③ 社會開發의 擴充, ④ 精神文化의 發達 등이다.

(21) 中央行政機關의 變遷

年度	部處	院	部	處	廳	外局	委員會	備	考
制憲當時		1	12	4	3		2		
1960. 7. 1			12	1	3				
1961		2	12	2	4	2	1		
1962		2	13	3	9	7			
1971		2	13	4	12	7			
1972		2	13	4	13	5	1		
1973		2	13	4	14	5	1		
1974		2	14	4	14	2	2	動力資源部 新設	
1981. 10. 5		2	15	4	14	3	1	勞動部 新設	
1982. 3. 31 현재		2	16	4	14	3	1	體育部 新設	

資料 ; 總務處, 行政管理局 所管資料 참조.

(22) ① 減縮 改編된 것은 長官級 2명, 次官級 6명, 次官補 내지 1級 35명의 別定職을 포함하여 總計 5백 31개 職位가 廢止되었으며, 42개 中央行政機關의 減縮改編 등이다. 이 5백 31개 高位職은 전체 5천 37개 職位의 10.5%에 해당하며 職級別로 보면 長·次官級 10.3%, 1級 18.4%, 2~3級 12.1%, 4級 9.6%에 해당한다. (總務處 行政管理局 所管資料 및 朝鮮日報 81. 10. 26)

② 참고로 그간의 中央行政機關補助機關의 變遷을 보면 다음과 같다.

和國의 출범과 때를 같이하여 劉彰順實務內閣이 새로 등장하였다. 10.26이후 발족한 申鉉鎬內閣(7.12.14), 朴忠勳內閣(80.5.21), 南憲祐內閣(80.9.2)에 이어 새內閣도 역시 經濟關係中心의 實務內閣이라고 볼 수 있다.

한편 豫算의 効率性을 높이고⁽²³⁾ 行政의 非能率을 없애려는 이른바 「작은 政府」를 실현하기 위한 公務員의 감축이 있었다.

사실 그동안 經濟發展을 위한 行政의 專門化 便宜主義로 인해 公務員이 數가 너무나 증가했었으며⁽⁴⁾ 특히 高位職의 경우는 더욱 그러했다. 이번 감축과 기구정비를 끝낸 82년 2월 28일 현재 公務員定員⁽²⁵⁾은 62만 1천 9백 42명(國家公務員 43만 6천2백 13명, 地方公務員

中央行政機關補功機關의 變遷

年別	機關	次官補	室	局	課	擔當官	
						2·3 급	4 급
61				77	314		
65		9	22	88	356		
70		12	22	112	361	96	219
75		18	23	157	590	133	113
81		20	31	202	739	196	149
82. 3. 31		12	30	162	699	157	323

資料; 東亞日報, 81. 8. 4 참조.

(23) 예컨대 81년 豫算總規模 7조8천5백여억원 중 27.5%인 2조1천 5백억원(軍人件費 포함)이 行政經費에 소요되었다.(東亞日報 60 81.11.3 참조.)

(24) ① 公務員定員의 年度別 增加

年別	구분	總員	別定職	1 급 ~ 9 급								
				1 급	2 급	3 급	4 급	5 급	6 급	7 급	8 급	9 급
1961		237,500	85,358	56	145	194	1,563	5,360	16,694	18,564	20,904	43,586
1965		305,316	106,189	55	210	241	2,060	6,764	19,588	25,557	29,600	55,652
1970		417,348	181,866	76	400	398	2,886	9,059	27,967	30,574	34,760	41,570
1975		478,562	210,737	87	506	459	3,652	13,143	35,569	34,764	49,094	38,855
1980		569,431	259,526	146	630	571	4,446	16,192	44,227	43,943		47,074

資料; 總務處, 行政管理年報, 1981, 참조.

② 그 동안의 大規模 公務員減縮을 보면 다음과 같다.

自由黨政府; 1958년 10월에 全國家公務員 중 1만 3천 1백 21명을 감축하여 당시 公務員總數 24만 5천 6백 91명의 5.34%에 해당하는 수를 감축.

5·16軍事政府; 兵役기피자, 兵役미필자, 不正行爲者, 政治關與者를 숙정.

81년 8월말; 3만 5천 7백 67명의 公務員을 解任하고 그후 1년동안 高級公務員을 계속 숙정.(東亞日報 81.11.3 참조)

(25) 公務員 定員 (1982.2.28 현재)

分類	級	1 급 ~ 9 급									기타	計
		1 급	2 급	3 급	4 급	5 급	6 급	7 급	8 급	9 급		
一般職	國家	78	384	334	2,911	7,053	19,362	17,969	56,635	18,457		84,795
	地方		7	26	566	6,420	23,934	25,152	27,681	25,821		109,607
別定職	國家	76	97	43	187	623	593	615	1,087	101	114	3,536
	地方			3	14	3,233	409	351	1,306	40		5,355

資料; 總務處 提供자료에 의해서 재작성한 것임.

18단 5천 7백 29명)이며 政務職은 長官級이 30명, 次官級이 80명에 이르고 있다.

이러한 行政機構改編과 公務員定員의 축소조정은 行政機能의 지나친 細分化·중복 및 一線公務員의 業務過多를 방지하여 大局大課主義로 편성하려는데 그 의의가 있다고 본다. (26)

또하나 지적할 점은 行政環境의 改善이다. 國家公務員法과 政府組織法을 改正하였으며, (27) 成長發展沮害要因 46개항의 改善作業을 하였고, 대대적인 請託배격운동의 전개, 公務員倫理憲章의 制定 및 公職者倫理法의 制定, 行政權限의 대폭적 下部委任, 人事關係法施行令의 改正, (28) 公務員身分保障強化, 清白吏賞제정, 이외에도 局長中心의 行政體制確立, 公務員위탁:2육 실시 등이 있다.

(26) 行政改革委員會를 總務處 行政管理局으로, 國務總理企劃調整室을 經濟企劃院 審査分析局으로 經濟科學會議會를 經濟企劃院으로 統·廢合한 것 등은 그 대표적인 예가 된다.

(27) ① 改正公務員·政府組織法の 比較

舊 制 度	新 制 度
職任解除制度 訴訟 審査委員會에 새기능부여	待命制 신설 中央苦衷審査委員會 및 普通苦衷審査委員會 신설
懲戒種類 3종(罷免, 減俸, 譴責) 一職과 別定職	解任·停職신설로 5종 經歷職과 特殊經歷職으로 大別하고 다시 7종으로 세분화
5계급(甲·乙類포함 9계급) 파견기관 범위제한	1~9급으로 개편 공무원 파견근무범위 확대
教授公務員과 技術研究機關 特任 1인만 응시	特殊·專門분야 研究機關, 團體등으로 확대 복수경정으로 선발
教授·警察公務員만 名譽退職制度 國務總理가 人事交流계획 수립	20년이상 근속, 무사고 퇴직공무원으로 확대 總務處長官이 人事交流委員會의 심의를 거쳐 조절
공무원 임명에 「總務處長官을 거쳐」	「總務處長官協議를 거쳐」로 수정

② 改正된 法規에 의한 公務員의 종류와 職級

經 歷 職	公務員의 종류		公務員의 職級	
	現 行	改正	現 行	改正
經 歷 職	一般職	기술, 연구, 行政一般에 대한 업무담당 공무원		
	特定職	법관, 검사, 외교관, 경찰관, 소방관, 교육공무원, 군인, 軍務員, 安企部직원, 다른 법률에 의해 특정된 공무원으로 지정된 공무원	1級 (管理官)	1級
	機能職	기능직 업무를 담당하며 그 기능별로 분류되는 공무원	2級甲 (理事官)	2 //
特 殊 經 歷 職	政務職	선거 또는 국회등을 요하는 공무원, 국무총리, 감사원장, 국무위원 및 차관급 이상의 공무원 및 비서관, 다른 법령에 의해 지정된 공무원	2級乙 (副理事官)	3 //
	別定職	國會專門委員, 감사원사무차장, 시·도선관위상임, 위원, 安全部기조실장, 原子力委, 각급 노동위상임 위원, 비서관, 비서, 기타 다른법령에 의해 지정된 공무원	3級甲 (書記官)	4 //
			3級乙 (事務官)	5 //
	專門職	국가와의 채용계약에 의해 일정기간 종사하는 과학자, 기술자, 특수분야 전문가	4級甲 (主事)	6 //
雇傭職	單純勞務從事者	4級乙 (主事補)	7 //	
		5級甲 (書記)	8 //	
		5級乙 (書記補)	9 //	

끝으로 특기할 것은 70년대의 經濟成長과 이에 따른 生活與件의 變化에 대응하기 위한 地方行政區域의 개편이다. 81년 3월 27일 13개 邑·面을 10개 市로 新設하고, 81년 7월 1일부터는 大邱市와 仁川市를 直轄市로 승격시켜 결국 우리나라는 1特別市 3개 直轄市 9개 道로 개편되었다. 市·郡·區·邑·面은 80년의 경우 市가 38, 郡이 139, 區는 41, 邑이 204, 面은 1,256個에 달하고 있었다. (內務部, 地方行政總覽, 1981 참조)

4. 政台·行政過程

行政過程을 本分析 模型에 따라서 投入(input), 政策決定機關(decision), 政策參謀(memory), 產出(output), Feedback의 순서로 동원된 資料를 中心으로 記述해 보기로 한다.

1) 投入—政黨과 利益集團

(1) 投入의 基礎

投入의 형태는 주로 人的, 物的, 象徵的인 것을 포함한 要求, 財貨 및 支持라고 할 수 있다. 여기서는 投入機能을 담당하는 기관을 살펴보기 전에 投入의 여건이 어느정도 인가를 알아보기 위해서 要求 및 支持의 기초가 되는 것들을 검토해 보기로 한다.

行政을 실제로 담당하는 公務員의 數는 急增하였다. 政府豫算規模도 크게 증가하였다. 81년도 豫算은 약 7조 8천여억원이었고 82년도에는 豫算은 약 9조5천억원에 달하였다. 人口도 매년 60만명씩 증가하여 81년 10월 현재 약 3천 9백 30만명이었다. 그외에 캐스메디

(28)

人事關係法施行令 改正內容

	종	전	개	정
職類	職類 53개		職類 58개	職類 120개(신설)
職公階級	1~5급, 6~9급		研究官	研究士
補職管理	職務의 種類, 專門性, 필요한 능력, 필요한 인격특성 등을 공무원의 學歷 經歷 訓練 實績 정책 판단능력 통솔능력 정령도 건강등과 대응			
轉職期限	研究職 1년 一般職 6월		研究職 2년 一般職 1년	
特別要件			관계직위에 우선	補職
部處間人事交流			경제 기술 社會 一般 行政 등 분야별로 中央地方的 조직계층 상호간 업무성격이 유사한 전문직간	
人事交流審議委			위원장(총무처차관) 및 7인의 위원으로 구성하여 人事交流計劃 審議	
派遣	기간 1년 대상: 國家機關 공공단체 교육연구기관		기간 2년(특정사유) 대상: 총무처장관이 지명하는 기관 추가	
兼任範圍	高校이상 자연계 教育公務員과 연구직 및 기술직간		일반직과 私立大교수, 정부투자기관 임직원, 總務處長官이 지명하는 정부산하단체 기관간	
名制退職			20년이상 근속한 모범공무원중 자진퇴직한 자 대상	
報審調整委			公務員 처우개선중 장기계획 및 익년도 공무원 보수수준 심의	

아·教育人口도 점증하였다. (29)

(2) 政 黨

5共和國의 政黨은 改革主導勢力中心의 民正黨과 舊新民黨 10代議員中心의 民韓黨, 舊共和黨, 維政會中心의 國民黨, 民權黨 등등이 政綱政策을 내세우고 參與하고 있는데 (30) 民正黨이 議席의 5/9를 차지하는 大政黨이 되었다. (31)

우리나라의 경우 政黨을 통한 執權이 아닌 執權후에 政黨을 創黨하는 것이 과거의 常例였다. 政黨員은 權威的 政黨指導層의 上命下達의 客體인 경우가 많았고 下意上達 즉 投入을 위한 충분한 政策의 검토와 討議를 벌여 民主的이고 合理的인 政策決定을 하지 못하는 경우가 지배적이었다. 第5共和國政黨運用的 특징은 政治資金의 陽性化(32)·政黨後援會構

(29) 1980년 11월 1일 현재 家口當 보급율을 보면 新聞 38.9%, TV 85.0%, 電話 24.2% 정도이며, 11년말 현재 自動車數는 전국적으로 60만 9천대이고, 事業體數는 80년말 현재 7만 4천 90개(중 5~9명을 고용한 業體가 48.5%)이다. (① 東亞日報 81.5.12, 81.10.23, 82.2.12 참조. ② 經濟企劃院, 重要經濟指標 1982. 참조)

(30) 각 政黨이 표방한 基本政策은 政策間의 優先順位나 表現方法간에 약간의 차이가 있을 뿐 거의가 同質同色の 것으로 나타나 政策中心의 政策政黨으로서의 座標 설정에는 한계가 있음을 알 수 있다. 각 政黨의 주요基本政策은 다음과 같다.

各政黨의 基本政策概觀

	安保·統一	外 交	政治·行政	社 會	經 濟	福祉·住宅	勞務·勞動	教育·文化
民正黨	應體的인 安 來體制 沼黨의 統一 問題論議	西歐 및 第3世界 와 協助	깨끗한 政治 風土 信賴받는 公 務員像	正義로운 社會	成長과 分配의 균衡和	社會保障擴大 宅地供給	經營參與制 度導入	教育制度· 設施의 革 新
民韓黨	不可侵條約締 結 華美集團防衛	美·日· 第3勢力 과 協助	自由民主主義 二權分立을 통한 政治發 展	民權保護 社會惡의 除去	庶民家計 保護 物價安定	社會保障制度 確立 庶民住宅供給	惡法의 改 廢 勤勞者의 生計保障	9年義務教育 言論自由保 障
國民黨	安保外交強化 沼黨의 統一問 題協議	美·日 및 第3勢力 와 協助	代議政治 公務員·軍人 의 政治的 中 立	社會倫理 定着	自由經濟 體制	國民居住安定 制度 마련	勞·便·政 의 三位一 體	義務教育實 施의 上向의 內實 教職者 身分 保障
民社黨	愛國心과 國 民一體感強化 對話로 統一	非同盟外 交強化	議員內閣制 民主主義와 行政의 民主 化	福祉 및 勞動政策에 포함	混合經濟 體制	社會保障制度 擴大 庶民住宅供給	最低賃金制 勞動者의 經營參與制 度	義務教育 9 年 學問自由保 障
民權黨	自主國防 國會中心의 統一問題協議	理念이 다른 國 家와도 協議	國民의 自由 로운 政權選 擇 民主政治完成	正義·眞 理·良心 社會	自由經濟 所得向上	社會保障制度 擴充	勞動三權保 障	學園自由保 障 言論人保護 法制定

(31) 民正黨의 경우 12대大統領選舉에서 90.23%를 획득하여 다른黨의 總得票率 9.77% 보다 압도적이며 國會議員選舉에 있어서는 97.8%의 當選率을 나타내게 되어 막강한 與黨으로서의 責任을 지게 되었다.

또한 民正黨은 選舉公約事業 6백 13건(所要豫算 6천 1백 62억원)에 대한 移行綜合方案을 발표하고 실행을 다짐했다.(東亞日報 81.5.11 참조)

(32) 예컨대 81년에 各政黨이 公式조달한 政治資金은 54億원이었는데 이중 90%인 49億원 정도가 民正黨으로 들어갔다.(中央日報, 82.1.15 참조)

成⁽³³⁾ 國家補助金の 支給 등에서 나타난다.

이런 점들을 중심으로 與黨과 野黨, 與黨과 內閣, 政黨과 行政府의 관계를 살펴 보기로 한다.

① 與黨과 野黨

多黨制를 지향하는 5共和國에서도 與黨은 政治資源의 편재와 우리나라 政治風土의 特性 등으로 필동한 우위를 차지한다. 그러나 與黨의 初選議員의 상당수는 政治經驗이 不足하다는 점과 與·野의 活動은 國政指標에 대체적으로 합치하고 있다는 점이 특징이다.

② 與黨과 內閣

政黨는 理想的·政治的 問題解決을 추구하는데 官僚機構는 獨實的·管理的 解決을 추구하려는 차이를 가지고 있다. 5共和國에서는 與黨은 內閣과의 관계에서 黨優位政策을 취하려 하였으나 어떤 패턴도 형성되지 못하였다. 이런 점을 착안하여 與黨은 前職長官의 入黨·政務長官制를 통한 黨政協議 등 對閣僚對話窗口活用을 시도하여 왔다.

③ 政黨과 行政府

5共和國에서는 與黨의 경우 黨政協助를 위해 黨의 政策調整室을 行政各部處의 次官·企劃管理室長 등과 「1對 1 窗口」體制로 활용하고, 政策委의 政策研究를 강조하고 있다.

한편 미래에는 없었던 行政府和 野黨의 協助를 위해 政務長官과 各黨 總務가 窗口役割을 하기로 하였다.

(2) 利益集團

利益集團은 組織化된 團體로서 독자적 利益追求는 물론 個人利益의 媒介 기능을 수행하며, 政策決定과 有關된 機構에 要求를 投入하는 집단이다. 그런데 우리나라의 경우 과거 官主導型의 政策決定과 規制등으로 인하여 利益團體의 量的 증가에도 불구하고 대부분의 利益集團은 官의존적이고, 自律性을 결여하고 指導層이 權力層에 기생하는 등의 특징이 있었다.

5共和國下의 대표적인 利益集團을 分野別로 지적하면 다음과 같다.

① 經濟人團體

經濟人 團體로는 10만 5천의 會員을 가진 大韓商工會議所,⁽³⁴⁾ 4백 22개 團體會員을 가진 全國經濟人聯合會, 2천 4백개 會員을 가진 大韓貿易協會, 1만 7천여 會員을 가진 中小企業協會 등이 있다. 이協會들은 81년도에 經濟政策의 方向⁽³⁵⁾을 提示하는 등 적극적이고 능동

(33) 政黨後援會는 政治資金의 조달과 각 政黨을 도와준다는 것인데, 問題點은 中央選舉管理委의 黨關員, 野黨의 與黨依存, 政黨과 기업의 유착우려등이다.

(34) 安每均, 「國家發展의 戰略과 地方商工政策의 展望과 課題」韓國行政學報, 1979. p.2 참조.

(35) 大韓商工會議所는 81년 4월 10일 「새共和國에 바라는 經濟政策提言」을 발표하고 官主導, 目標위주의 經濟發展을 民間主導로 바꾸어야 하며 특히 財政·金融·稅制 및 產業政策 등 모든 분야에서 하루 속히 經濟運營方式을 바꿀 것을 촉구했다.(東亞日報 81.4.10, 81.4.11 참조)

적인 投入패턴으로 전환하였다.

② 勞動團體

80년말의 1개 勞動關係法改正 및 關聯法規의 新設, 勞動部의 탄생으로 보다 效果的인 勞動政策이 기대된다. 한편 中央勞總은 勤勞者의 平均月給의 15만 7백 46원⁽³⁶⁾이라는 점을 감안 賃金 및 勞動關係改善, 福祉增進을 위해 적극적인 활동을 전개하여 왔다.

③ 其 他

그 외에도 農漁民團體로는 農業協同組合, 水產業協同組合, 韓國水產技術協會, 韓國山林聯合會 등이 있다.

또한 文化團體로는 상당수의 學術 및 藝術團體, 言論·出版團體, 教育·育英團體 등이 있다.

그 외에도 社會團體로서 女性團體, 靑少年團體, 法曹人團體, 醫療團體(大韓醫師協會·藥師協會 등) 등이 「利益團體로서 政策形成의 投入機能을 담당하고 있으며⁽³⁷⁾」, 投入 과정에서 상당한 競爭葛藤을 나타내고 또한 國會에서 로비 活動도 적극화하고 있다는 점과 女性團體 중 消費者保護團體 등의 活動은 特記할만하다.

결국 共5 和國에 들어서 政策過程에서 經濟분야의 利益集團의 활동은 크게 활성화 되었다고 보인다.

2) 政策決定機關

個人이나 環境 그리고 모든 社會集團의 要求와 利害關係의 대립·갈등을 해소·조정하는 施策과 각종의 發展計劃을 산출하는 기능을 담당하는 機關으로서 大統統, 行政各部의 長이 이에 속한다.⁽³⁸⁾

(1) 大統領

國保委員長으로 3개월간 재직한 全斗煥大統領은 維新憲法에 의한 11代 大統領으로 그리고 '88년 2월 24일자로 임기가 끝나는 第12代 大統領으로 취임하였는데 全大統領의 任期는 80年代의 4/5에 해당하는 기간이다.

일반적으로 政權이 교체되거나 새 政府가 들어서면 體制와 安定勢力 구축을 위해 國政에 상당기간 동안 擔보상태가 있게 마련인데 全大統領은 앞서 지적한 준비 기간에 第5 共和國

한! 全國經濟人聯合會는 81년 2월 16일 「새 企業의 社會宣言」에서 民間主導經濟體制를 주장하고 그 과정에서의 企業人과 經濟團體의 사명을 새로이 하였으며 會員이 自律的인 節次를 취하도록 하였다.(朝鮮日報 81.2.14, 東亞日報 81.2.17 참조)

(36) ① 東亞日報 81.9.28 참조.

② 朴東雲, 「賃金所得의 分配構造」新東亞, 82.3, p.179 참조.

(37) 安海均, 「韓國行政過程에의 利益投入에 관한 研究」서울大·行政大, 行政論叢 15卷 1號, 1977. p.12(참조.

(38) 現代 行政에서의 役割과 특성 및 政策決定의 특성에 관해서는 安海均, 現代行政學(서울: 茶山出版社, 1982) pp.201-207 참조할 것.

출범에 필요한 基礎作業을 다마쳐서 12代 大統領就任과 더불어 간격없이 指導力을 발휘하게 되었다.

全大統領은 就任辭에서 正義社會實現과 民主的政權交替(單任精神), 開放政策을 제시함으로써 고지적이었던 長期執權의 전통을 民主的인 平和的政權체제의 전통으로 변혁시킬 수 있다는 희망을 國民들에게 안겨 주었다.

(2) 各部處의 長

第5共和國 탄생전에는 中央의 각 部處는 모든 면의 安定을 이룩하는데 최선을 다했고 어느정도의 安定을 이룩한 후에는 國政指標에 맞추어 政策目標를 體系化시켜 合目標的인 노력을 전개해 왔다.

5共和國 출범후 1年동안 閣僚들의 전면개편은 없었고 經濟關係部處長官만 바꾸는 소폭인사를 단리하여 政治性이 없는 實務內閣을 운영하여 왔다. 그리고 과거의 長官들 처럼 國會議員을 지하는 예가 없었다.

3) 政策參謀

政策參謀는 특히 非定型的인 決定事項을 위한 狀況分析, 問題發見, 代案의 作成과 評價 등에 관련 情報를 體系的으로 연구 제공하는 동시에 政策決定者의 決定行爲에 영향을 미치는 기능을 담당한다.⁽³⁹⁾

여기에서는 大統領秘書室 및 國務會議 그리고 5共和國의 특징인 國政諮問委員會, 平和統一諮問委員會, 中央部處別政策諮問委員會를 중심으로 설명하겠다.

(1) 大統領秘書室 및 國務會議

大統領室의 特別補佐官과 政務秘書室이 分野別로 政策問題를 보좌하고 있고, 國務會議는 國政全般에 걸친 案件을 審議하는 審議機能을 통하여 大統領의 政策問題採擇에 중요한 諮問기능을 수행하고 있으나 과거와 비교하여 두드러진 기능상의 특징은 아직 없다.

(2) 國政諮問委員會

國政諮問委員會는 81년 4월 20일 발족하였는데 憲法 第66條에 따라 구성되는 憲法機關으로서 國政의 중요사항에 대해 大統領의 諮問에 응하거나 大統領에게 건의할 사항을 審議한다. 이는 前職 3府要人과 각계 元老인사들로 구성되는데 특별사유가 없는한 月 1回 소집한다.

이에 따라서 80년 2월 20일 발족했던 危機管理政府下의 國政諮問委員會議는 해체되고 2명을 추가 任命하여 새로 구성하였다.

(3) 平和統一諮問會議

憲法 第68條에 의거하여 구성된 平和統一政策諮問會議는 '81년 6월 5일 전국에서 선정 위촉한 8천 9백 19명으로 구성되었다. 이는 당연직 大統領選舉人과 以北 5道民 해외동포

(39) 白仁基, 「行政過程」, 金雲泰外共著, 韓國政治論(博英社, 1978) pp. 418-419.

각政黨, 社會團體員 중에서 大統領의 위촉에 의하여 구성된 憲法機關이다. 大統領을 議長으로 하는 이 기구는 超黨的 汎國民的 토대위에서 統一主導勢力을 형성하고 國民代表性和 職能分野의 專門性을 합하여 平和統一에 필요한 制反政策의 수립 및 추진에 관해 大統領에게 건의하고 諮問에 응하는 역할을 맡도록 되어있다.

(4) 各部處의 諮問委員會

政府의 各部處는 重要정책의 立案, 計劃의 수립 및 시행에 있어서 各계 人士의 의견을 청취·반영하기 위해서 33개 機關에서 약 1천 5백명의 諮問委員을 위촉하였는데 전체위원의 80%가 各직 教授들이다.⁽⁴⁰⁾

그런데 諮問會議는 政策形成·執行·評價에 있어서 外部의 지원, 필요한 지식의 공급, 參與기회확대의 장점이 있는 반면, 專攻·參與意思를 고려했는가, 失策에 대한 責任회피의 방편으로 사용되지 않을 것인가, 산하 부설연구소와 기능중복이 안되는가 하는 점이 문제로 지적되고 있다.⁽⁴¹⁾

4) 產 出

產出은 각종 政策·法律·program, project, 指示, 命令등의 形態를 갖는 것과 이들의 구체적인 執行으로 구분할 수 있다. 前者를 產出(I) 後者를 產出(II)로 지칭하고 여기서는 주로 經濟·國防과 安保·社會文化를 중심으로 살펴 보겠다.

(1) 產出(I)

經濟面에서는 제 5 共和國이 출범한 후 1년동안 5次 5個年 經濟·社會開發計劃, 2次 國土綜合開發計劃등이 作成되었고 主要政策으로는 金利引下, 韓一銀行의 民營化, 教育稅의 新設 등을 들 수 있다. 주요 project는 88올림픽道路기공과 第2製鐵준공이다.

社會文化面에서는 社會開發 5個年計劃, 80環境保全 5個年計劃, 80年代 새文化政策 등을 세웠고 主要政策으로는 韓國電氣通信公社(82.1) 通禁解除, 中高校生 두발·교복自律化, 海外旅行·留學·就業·移住의 開放, 兵役法의 伸縮的 運營등이 있고 主要 project로는 開放大學의 開設, 市道綜合文化會館建立 등이 있다.

國防·安保분야에서는 韓·美頂上會議, 韓美安保協議會, 「팀스피리트」訓練 등을 통한 보다 강력한 安保體制와 國際協力の 구축이 지적된다.

(2) 產出(II)

여기서는 外交·安保·經濟등으로 나누어 살펴보기로 한다.

① 外交

1981년 6월 현재 <表-1>에서 보듯이 우리나라의 修交國數는 116개국이며 常註公館數는

(40) 東亞E報, 81.2.19 참조.

(41) 東亞E報, 81.3.5 참조.

〈表 1〉 南北韓修交 및 公館개설狀況

區 分	修 交 國 數			常 駐 公 館 數		
	韓 國	北 韓	同時修交	韓 國	北 韓	對峙公館
亞 洲	24	21	14	29 (15)	21 (14)	10
歐 洲	20	18	9	24 (17)	22 (16)	9
美 洲	29	11	10	36 (19)	4 (4)	3
中 東	15	12	7	15 (14)	12 (11)	8
아 프 리 카	28	39	24	14 (14)	29 (29)	11
計	116	101	64	118 (79)	90 (74)	42

81년 1월 현재 常駐公館數중에는 領事館을 포함하며 ()안은 常駐大使館數.
 資料 ① 外務部所管資料. ② 東亞日報 81.6.20.

118개, 常駐大使館數는 79개이다.⁽⁴²⁾

우리나라의 外交方向은 在外國民의 보호와 友邦諸國과의 協力強化에 있다. 第5共和國의 外交部門產出은 우선 韓美頂上會談과 「아세안」 5개국과의 外交강화 및 議員外交의 활성화를 들 수 있다.

對美外交에 있어서는 韓美頂上會談(81.2.2), 부시 美副統領의 來韓, 해럴드 부라운 美國防長官來韓(80.12.13) 등으로 韓美間의 불편했던 과거를 해소하고 유대강화와 韓國의 安全保障 및 協助體制를 공고히 했다.

아시아 각의 관계는 全大統領이 아시아 5개국⁽⁴³⁾을 순방, 丁國會議長이 4개국⁽⁴⁴⁾을 순방하여 合作經濟開發과 유대강화를 합의했고, 유럽外交에 있어서는 南總理의 유럽 4개국⁽⁴⁵⁾ 순방(81.4.1), 盧政務長官의 歐·阿洲순방(81.11.9), 캐나다 수상의 來韓(81.9.27), 盧外務長官의 4개국⁽⁴⁶⁾ 순방(82.2.15~23) 등으로 우리의 統一外交 방침의 인식과 北歐에 대한 外交強化의 효과를 얻었다. 그리고 日本과의 관계는 韓日外相會談(81.8.20)에서 安保經濟協助차관 60억弗을 요구했고 韓日閣僚會談(81.9.10)을 개최하였으나 經協問題는 아직 해결을 보지 못하고 있다.

한편 議員外交는 韓日外交를 강화하여 종래의 國家單位 26個協會를 7개의 블록 중심으로 편성하여 강화하기로 하였다.⁽⁴⁷⁾

② 國際·安保 및 統一

韓·美頂上會談을 통한 美軍不撤收와 戰力強化의 確約, 팀스피리트 '81과 '82訓練, 韓·

(42) 한미 海外에 거주하는 한국인은 1980년말 현재 2백 90만명으로서 地域으로는 海방이전에 이주해가 共產國을 포함한 99개국에 걸쳐 있다.

(43) 인도네시아, 싱가포르, 말레이시아, 태국, 필리핀.

(44) 인도네시아, 호주, 뉴질랜드등.

(45) 스웨덴, 덴마크, 벨기에, 핀란드.

(46) 스리랑카, 印度, 나이지리아, 프랑스.

(47) 東亞日報 81.4.14, 東亞日報 81.4.22.

美安保協議체 개최, 國軍의 戰力增強과 國防力의 강화 이외에 平和統一을 위한 방안으로서 南·北韓最高責任者會談提議(81.1.12)와 「民族和合 民主統一方案」(82.1.22)을 제시하고 이어 20개 示範實踐事業을 提議하였다. (48)

그러나 北韓은 우리의 다른 그들의 종래의 統一政策을 내세우며 우리 提議를 전면 거부하고 있다. (49)

③ 經濟

대부분의 主要 經濟施策은 5共和國成立前인 危機管理政府下에서 이미 새로 수립되었으므로 5共和國 출범후에도 각 政策들은 계속되었다. (50)

社會와 政局의 安定과 輸出의 호조로 인하여 81년도에는 經濟成長率 7.1%, 1人當 GNP 1,650\$ 내외, 失業率 4.5%를 기록하게 되었다. 즉 80년도의 成長에서 正의 成長으로 회복된 셈이다. (51)

한편 國際收支面에서는 81년도 經常收支 47억弗, 貿易收支 33억弗 輸出 209억弗(증가율 21.4%) 輸入 241억弗(증가율 13%) 貿易外收支 20억弗을 기록하여 (52) 貿易收支는 크게 개선되었고, 貿易外收支는 國際高金利로 인한 利子支拂增加로 赤字가 擴大되었으며 經常收支는 80年 보다 赤字幅을 감소시켰다.

物價面에서는 81년도 상반기에 다소 불안하였으나 하반기부터 점차 안정되고 있다.

결국 이런 점들을 모두 감안하여 81년 經濟部門의 產出을 評價한다면 GNP 成長率은 5~6%의 計劃에서 7.1%를 달성하였고, 消費者物價上昇率은 20~25%의 目標보다 훨씬 적은 12.6%를, 經常收支는 55억弗計劃에서 47억弗을 달성하는등 당초의 展望보다 다소 호전되었다고 할 수 있다.

그외에도 市場經濟의 運用基盤造成을 위한 公正去來制度實施(81년 4월)와 金融自律化의 추진 및 金融引下와 產業支援制度改編등을 실시하였다. 또한 5次 5個年計劃案을 마련했는

(48) 20개 示範事業의 내용에 대하여는 東亞日報 82.2.1 참조.

(49) 南北韓의 統一方案 비교

	韓	國	北	韓
원리	<ul style="list-style-type: none"> ○民族統一協議會 構成→統一憲法 기준→국민투표→統一憲法 확정 ○統一憲法에 의한 民主總選 실시→民族民主自由 福祉를 추구하는 統一民主共和國 건설 ○民族自決 民主적 절차 평화적 방법 		(5대 강령) <ul style="list-style-type: none"> ○군사적 대치상태의 해소 ○다방면에 걸친 合作과 교류 ○大民族會議 소집 ○高麗聯邦制 실시 ○單一國號에 의한 「유엔」 가입 	
입장	○交流優先		○合作優先	

(50) 80년 5.5 綜合景氣對策, 7.26 拘束性企業預金相計, 9.16 當面經濟政策, 11.8 經濟活性化對策, 81년 3.20 他律의 企業積金 加入規制, 4.3 產業合理化 및 投資장려책등.

(51) 經濟: 憲院, 「우리 經濟의 現況과 運用方向」, 1982.3.

(52) 上揭 參조.

데 이의 특징은 社會開發投資를 擴大하여 總投資의 54.7%로 늘리고 83년부터 國民福祉年金을 실시하는 등 社會保障制度를 확대했다는 점이다.⁽⁵³⁾

5) Feedback

行政體制가 投入을 받아들여 轉換過程을 통하여서 產出된 것이 ① 社會集團의 要求에 상응하지 못하는 赤字現象을 나타낼 때, ② 政治·行政體制가 設定한 目標에 비추어 產出이 이탈되었을 때, ③ 產出하는 轉換過程에 결함요인이 증대되어 非効率性이 증대될 때 이러한 投入에 대한 產出赤字現象과 轉換過程의 非効率性增大要因을 발견하고 再投入·是正 및 効率性 증대를 위한 역할을 수행하는 制度的 裝置가 feedback이다.

이러한 feedback은 政治·行政體制의 外的인 feedback과 內的인 feedback으로 크게 구별되며, 機能面에서 볼 때 error detector, action monitor로서의 기능 및 政治·行政體制의 能力增大를 위한 energy支援의 기능을 수행한다.⁽⁵⁴⁾

第5共和國에 있어서 對內 feedback 장치로는 監査院, 經濟企劃院의 審査分析局, 司正協議會, 中央각부처의 監査擔當官室과 企劃의 管理部署, 政府合同民願室등을 들 수 있고, 對外 feedback으로는 國會, 司法府, 言論, 利益團體등이 있다.

(1) 對內 Feedback

① 監査院⁽⁵⁵⁾

監査院은 82年度 監査目標을 ① 不正·無事安逸의 배제, ② 創意·所信行政의 지원, ③ 施政目標 達成의 촉진으로 정하고 깨끗하고 일 잘하는 公職風土를 조성해 나갈 방침으로 정했다.⁽⁵⁶⁾

한편 8년도 監査에서 잘못이 드러나 辦償措置, 懲戒등의 處分을 받은 件數는 모두 3천 8백 5건으로 80년도에 비해서 1백 31件이 늘어 3.6%가 증가되었다. 그러나 이같은 違法·不當行爲로 인해 辦償등의 처분을 받은 액수는 1백 92억 9천 2백만원으로서 80년도의 80억 4천 7백만원 보다 무려 139.7%나 늘어난 셈이다.⁽⁵⁷⁾

한편 分野別로 나타난 事例는 ① 政府出損研究機關運營上의 非理, ② 主要物資管理上의 非理, ③ 農業用水管理上의 非理, ④ 石油類製品수입에 따른 非理, ⑤ 政策資金運用上의 非理 등등이 있다.⁽⁵⁸⁾

(53) 5차 5個年計劃期間中の 國民生活指標에 대하여는 經濟開發研究院 資料 및 東亞日報 81.5.13 참조.

(54) 安海均, 「政治·行政體系的 再定立」 研究論叢 第5輯, 建國大學校 行政大學院, 1977. p.9.

(55) 監査院은 1963년 第3共和國의 발족과 동시에 行政統制의 效果를 높이기 위하여 大統領直屬下에 一行政機關과는 職務上 獨立機關으로 설치되었다가 77년 9월 1일 이후 5局 3室을 유지했는데 80년 9월 30일 職制를 개편 監査機能을 보강했다.

(56) 朝鮮日報, 82.1.29.

(57) 東亞日報, 82.1.28 참조.

(58) 한편 지난 63년 12월 1일부터 80년 12월 29일까지 懲戒받은 公務員數는 罷免 1만 2천 5백명, 停職이 3백여명, 減俸이 4만 4천1백여명, 譴責이 7만 5천여명 등 모두 13만명 이상 된다.(朝鮮日報 82.1.29, 東亞日報 81.1.30 참조.)

그러나 이러한 監査가 지나치게 많은 경우 民願業務를 제외한 一般業務는 거의 마비되는 사례를 가져 왔다. (59)

② 司正協議會

司正協議會는 不正·腐敗 剋絶로 正義社會를 具現한다는 目標아래 80년 10월 國家最高司正機構로 大改編되었다. (60)

司正協議會는 82年度 指針을 ① 不合理한 權限·責任所在의 재조정, ② 公職者請託압력으로 부터의 해방, ③ 監査를처벌위주에서 啓蒙위주로 전환, ④ 自律行政혁신, 有功者 발굴포상 등으로 설정하고 不條理를 제거하는 風土를 조성하기로 했다. (61)

이렇게 司正機關을 재정비강화하여 강력한 物理的 方法을 써서 環境을 개선한 결과 짧은 기간이나마 괄목할만한 업적을 올렸다. (62)

③ 政府合同民願室

政府合同民願室은 1980년 6월 17일에 설치한 國保委民願室을 확대개편하여 1981년 11월 14일에 설치한 기관이다. (63) 여기에는 大檢察廳, 治安本部등 17개 關係部處에서 파견된 30명을 포함 모두 89명이 근무하고 있어 民願을 政府次元에서 해결해준다는 특징도 있다. (64)

合同民願室의 業務는 ① 國民輿論의 政治化, ② 違法不當한 行政處分과 거부처분의 시정 ③ 行政節減案內, ④ 滯拂賃金과 지급되지 않은 退職金의 청산을 비롯한 國民의 각종 어려움을 해결하고, ⑤ 民願行政制度에 대한 전반적인 검토와 改善등이다. (65)

合同民願室이 이처럼 좋은 反應을 얻을 수 있는 것은 실질적인 權限(66)을 위임받아서 效率性을 높일 수 있기 때문인데, 앞으로는 民願의 원천적 해결을 위해서 認·許可制度의 개선과 行政階次의 간소화, 有關機關間의 協助體制確立이 실현되어야 한다.

그런데 아래에 對內 feedback의 기능을 수행하던 國務總理 企劃調整室, 行政改革委員會

(59) 東亞日報 81.7.8.

(60) 종래의 8명에서 34명으로 확대, 大統領司正首席秘書官의 주재하에 政府의 司正關係機關 및 各部處의 次官級으로 구성된다.

(61) 81年度 指針은 ① 行政不條理改善 및 청렴한 公職者道의 定立, ② 깨끗한 民主政治의 土着化, ③ 社會環境淨化 및 國民精神改造로 정하였다.

(62) 71년부터 80년까지의 司正特補室의 業務處理實績을 보면 特別 6백 90건 民願 1만 1천 5백 74件 企劃·制度改善는 35件에 불과하였다. (朝鮮日報 81.10.28 참조)

한편 81년 1·부터 9월말까지 司正協議會活動結果 公務員犯罪는 前年同期對比 40.7% 감소로 1급이상은 57.1%, 2·3급은 35%의 감소율을 보이고 있다. (東亞日報 81.10.20 참조)

(63) 國保委의 民願室은 난국타개를 위해 民心을 파악하고 국가기강의 확립과 社會淨化에 참고가 되는 資料를 수집하여 國政改善을 위한 의견을 광범위하게 청취할 목적으로 세워졌다.

(64) 安海 勻, 前揭書, pp.390-391 참조.

(65) 실제로 合同民願室이 접수된 民願과 이의 解決정도를 보면, 81년 6월 15일까지 5만 8천 4백 18건 奉受, 81년 하반기동안 3만 5천 5백 63건을 접수 이 중 상반기에는 94% 처리, 하반기에는 96%를 처리하였으며 약 66% 정도가 만족스럽게 해결했다고 한다. (東亞日報, 81.5.28, 82.1.27 참조)

(66) 알선권, 是正要求權, 指導監査權을 法的으로 保障받고 있으며 關係機關에 대한 資料提出·說明要求 權限을 가지고 있다.

등은 機構改編때 각각 經濟企劃院과 總務處에 흡수되었다. (67)

2) 對外 Feedback

① 國會

新憲法^o 의한 國會構成前에 國會의 立法기능을 代行한 장치는 立法會議였다.

國家保衛立法會議는 現體制의 改革主導勢力과 各界의 職能代表로 위촉한 81명으로 구성되어 80년 11월 27일 발족하였다. 156일간의 짧은 기간동안 第5共和國의 憲政기틀을 마련하고 社會改革·福祉社會實現을 위한 制度·法制改革을 담당하는 역할을 수행하였다. (68)

國會의 行政統制方法은 주로 法律制定, 國政調查, 國政質問, 豫算·決算審議 및 請願등을 통해서 이루어진다. (69)

第5共和國에 들어와서는 108회 定期國會의 활동중심으로 行政統制를 검토해 볼 수 있다. 제108회 國會는 11代國會 최초의 會議로서 「새國會의 方向定立」이라는 점에서 중요한 의의를 갖는데, 이때에 145건의 議案을 大量으로 處理했다.

對政府對問은 같은 性格의 문제에 대한 중복질문과 政府側의 辯明위주의 답변으로 시종 일관 되었으며, 國政調查權은 憲法上으로는 明示되어 있지만 與黨側의 算術的 힘의 대결로 무산되어 對話政治의 한계를 느끼게 했다.

또한 「定期國會의 꽃」이라 불리는 豫算·決算審議에 있어서는 與黨의 硬直性으로 인하여 分科委員會나 小委員會의 활동이 무색하게 되었고, 많은 請願이 들어와 이의 解決을 위한 是正策을 추구한 것은 特記할만 하다. (70)

(67) 80년도의 이 機構들의 활동에 대해서는 安海均, 「危機管理政府의 行政體系分析」 行政論叢, 第19卷 2號 서울大 行政大學院, 1981. pp.84~85 참조할 것.

(68) 立法會議는 5개월의 會期동안 1백 89건의 法案을 포함하여 豫算·決算案, 同意案, 決議案등 총 2백 15건의 각종 案件을 處理했다. 이를 위하여 25次의 本會議과 1백 71次의 常任委員會를 개최했다

이중 法律案만 놓고 볼때 9代國會가 6년동안 6백 33건, 10代國會가 1년반 동안에 1백 29건을 처리했음에 비추어 각종 중요한 政治·社會關係法을 대량으로 통과시켰음을 알 수 있다.

(69) 安海均, 前掲書 pp. 391-392.

(70) 歷代國會의 請願處理 狀況

區分 代別	接 受		處理件數	採 擇	未 處 理	
	件 數	한달平均			會期不繼續 또는 任期滿了로 인한 폐기	本會議未上程
制憲	226	9.3	148	29	73	5
1代	225	4.8	99	13	125	1
2代	545	11.3	321	14	204	20
3代	307	11.8	64	0	243	0
4代	212	21.2	110	0	102	0
5代	998	25.4	800	89	196	2
6代	293	6.4	175	5	118	0
7代	94	6.3	2	0	92	0

결국 이런 점들을 통틀어 볼 때 議會에 의한 行政統制는 아직 質과 強度면에서 不足하다고 볼 수 있다

② 司法府

司法府는 法令解釋에 관한 權限을 가짐으로서 立法府를 견제하고 國民의 自由와 基本權에 대한 行政權의 違法不當한 침해를 저지하는 feedback 기능을 수행한다. (71)

第5共和國의 경우 司法府는 大法院長, 大法院判事, 法官의 再任命절차를 통해 再構成하였다. (72)

이런 현상은 社會各界의 世代交替와 더불어 司法府의 權威主義·官僚主義를 제거하는 政權의 意志表現이라고 볼 수 있다. (73)

과거의 경우 이러한 과다 人力交替는 司法府의 feedback 기능의 수행을 크게 제약했었다. (74)

③ 利益團體

利益團體에 의한 feedback은 國民이 각종 단체에 가입하여 자기의 利益을 保護·增進하며, 集團意思로 統합함으로써 行政을 견제하는 기능이다.

우리나라는 5共和國 이전부터 利益團體의 自主性和 獨立性이 결여되어 政治權力에 의존 결탁하기 때문에 利益團體의 feedback 기능은 극히 미약했었다. (75)

5共和國 들어와서는 점진적으로 feedback 기능이 나타나기 시작하였다. 이러한 事例로서는 11代國會에서의 稅法改正을 둘러싼 利益集團들의 로비활동 및 消費者保護團體, 大韓勞總, 全經聯, 大韓商工會議所, 中小企業中央會, 大韓教聯, 宗教團體, 公害地域住民團體 등의 활동에서 찾아 볼 수 있다.

6) 行政體制와 環境과의 葛藤

5共和國 수립전의 過渡期에는 行政府와 國會·政黨, 學生集團, 言論, 利益集團과의 葛藤

9년	230	3.1	149	5	80	1
10년	29	1.4	0	0	29	0
合 計	3,159		1,868	155	1,262	29

資料: ① 東亞日報 81.11.26, 참조.

② 大韓民國 國會事務處, 國會史(制憲~6代), 1971.

(71) 安海均, 前掲書, p.392 참조.

(72) 俞泰根大法院長任命(81.4.17), 大法院判事 13명중 10명 任命, 3명 留任(81.4.18), 判事 現員의 6%인 37명이 탈락되고, 526명은 再任命(81.4.20)되었는데 퇴진한 法官은 法院長級 7명, 高法部長級 10명, 地法部長級 14명의 中堅法官들이었다. 再任命의 基準은 ① 청렴성, ② 裁判의 公正性, ③ 法官의 品位 및 信望度(실제 탈락자의 70%가 이에 해당), ④ 國家觀 등이었다.

(73) 建國 이래 法官再任命은 3회에 걸쳐 있었다. 1961년 8월 5.16革命 직후의 1次再任命에는 法官現員 218명중 86명중 52명(18%), 2次때인 73년 8월에는 4백 37명중 56명(12%)이 탈락된 記錄이 있다.

(74) 81년 7월 현재 法官定員의 24%인 164명의 人力이 부족한 실태이다.(東亞日報 81.7.13 참조)

(75) 安海均, 前掲書, pp.389-390.

은 심하였다.

그러나 行政體制는 社會諸勢力의 복잡 다양한 要求를 効率적으로 管理할 수 없었다. 그러던 중 새로운 政治改革勢力이 등장하여 과감한 방법으로 수많은 葛藤에 대처하였다.

第5共和國이 출범한 후 1년간에 표면적인 큰 葛藤은 별로 없었고 다만 國會에서는 사소한 問題등으로(76) 약간의 갈등이 있었으나 與黨의 數的 우세와 野黨의 數的 劣勢, 國會內外的 活動制約등으로 인하여 극한적인 대립은 없었다.

또한 學閥에서는 일부 소수의 學生集團의 간헐적인 示威가 종종 있었을 뿐이다.(77) 그리고 北傀는 끊임없이 크고 작은 挑發을 계속하여 韓國의 平和統一政策을 번번히 거부하며 긴장을 조성시켰다.(78)

결국 行政體制와 環境과의 葛藤은 社會·政治安定과 經濟發展의 여망에 따라서 전보다는 極小化되었다고 볼 수 있다.

III. 結 論

行政體制는 環境에 영향을 미치는 동시에 環境으로부터 영향을 받으면서 끊임 없이 變化 또는 發展한다고 보는 것이 本研究의 基本前提였다.

여기서는 第5共和國 行政體制가 과거 1년간('81.3~'82.3월) 國內外環境의 變化에 어떻게 對應하였으며 環境을 어떻게 安定 시키고 變化시켰는가를 살펴보았다. 아직 그동안의 變化된 것만을 가지고 行政體制를 評價하기에는 너무나 성급한 일이나, 일단 社會와 行政의 두 측면으로 나누어서 요약·설명하고 結論을 맺으려고 한다.

1. 社會體制

여기서는 여타 下位體制들로 구성되는 社會體制를 行政體制의 環境으로서 파악하고 특히 과거 1년간의 政治·經濟·社會를 중심으로 요약하기로 한다.

1. 政 治

過渡期의 혼란을 수습하면서 統治體制를 굳힌 5共和國政府는 政策面에서 7년單任에 의한 平和的 政權交替, 平和統一政策의 지속적 추진, 政治·社會·外交등에 있어서의 과감한 開放政策-를 추진하고, 「깨끗한 政府」의 구현, 지속적인 社會淨化推進등을 펴나갔다.

좀 더 구체적으로 살펴보면, 議會와의 관계에서는 議會를 존중하고 生産的인 國會像을 정립하려고 노력하였고, 政黨에 대하여는 多黨制를 채택하고 政黨補助金의 지급과 參與機

(76) 舊工公休問題, 解禁措置의 問題, 外米導入의 問題, 國政調查權의 問題등이 대표적 예이다.

(77) 서대원에서 82년 2월 3일 밝힌바에 의하면 1년간 30餘件의 油印物이 부러졌는데 反政府內容이 가장 많다고 한다.(東亞日報 82.2.3 참조)

(78) 제 공명호남치, 白翎島상공의 침범, 국군초소에 대한 총격(81.10.31), 관문점 공동경비구역내의 도발(82.3.5) 간첩단파견(검거된 간첩단은 日本거점 간첩단 6명, 고경간첩 7명, 남매고경간첩) 등등이 있었다.

會開放을 통한 政策政黨의 役割 수행을 기대하였다.

對外政策으로는 9개국과의 頂上會談, 수차례의 首相會談과 共產圈에 대한 門戶開放 정책과 과감히 平和統一方案의 제시등이 있었으며, 行政府자체내의 行政改革과 社會淨化 및 國民和合政策을 모색하였다.

결국 政治的 側面에서 과거 1년간의 5共和國은 70년대에 누적되어 온 社會病理과 不條理 등의 문제들을 근본적으로 解決하려는 노력을 높이살 수 있는 반면, 남은 課題는 「진정한 의미의 國民和合」과 政治被規制者에 대한 解禁措置 그리고 건전한 輿論 수렴을 통한 國會의 活性化를 통한 政治發展이라고 할 수 있겠다.

2. 經濟

5共和國政府는 70년대의 高度成長過程에서 누적된 모순과 非理를 단절하고 正常化와 合理化를 추구하려는 政策을 내세우고 있다.

5共和國에 들어와서 81년에는 80년의 負의 成長을 벗어나 7.1%의 經濟成長을 이룩했고 인플레이션도 일단 잡아서 物價安定기반을 이룩하였다.

보다 중요한 것은 政策方向을 과거의 量的成長만이 아닌 安定維持, 政府主導가 아닌 民間主導와 自律的 經營, 豫算制度의 개혁 등으로 나가고 있다는 점인데 이것은 곧 5共和國政府의 1년동안의 노력이라고 볼 수 있다.

3. 社會

70년대의 社會는 量的成長이 가져온 각종 社會病理과 不信意識으로 충만되어 있었는데 第5共和國政府는 과거 1년동안 이런 病理를 근본적으로 시정하여 正義와 福祉, 開放과 自律, 秩序와 和合을 이룩하려는 政策에 力點을 두어왔다.

2. 行政體制

第5共和國은 1962년 이후 經濟成長을 추구하는 과정에서 확대증설된 行政構造를 대폭 改編하고 人力의 감축을 단행 하였다.

이런 行政體制의 改革은 종래의 統治理念을 民主·福祉·正義·教育革新으로 전환하는데 따른 것이라고도 볼 수 있다.

第5共和國의 行政體制의 變革을 요약하여 정리하면 다음과 같다.

〈첫째〉 그동안의 高度成長과 教育水準의 向上에도 불구하고 行政官僚體制는 구태의연한 방식으로 채용하여 왔으나 國政目標의 變化와 人力交替로 인하여 어느 정도 시정되었으며, 그동안에 발생한 공백기에 관계없이 많은 輿論을 政策에 수렴하여 이를 적절히 產出로 전환시켰다.

〈둘째〉 feedback에 있어서는 對內 feedback은 비교적 활발히 전개되어 行政의 合理性을 提高할 수 있었다고 생각되는데 對外 feedback은 여러가지 制約與件으로 인해서 아직도 消極性을 면하지 못하고 있다.

〈세계〉 第5共和國 行政體制은 1년이 지난 現時點에서 볼 때 政策決定體制의 構造와 過程에 있어 民主性和 合理性에 관한 상당한 問題性을 내포하고 있는 集權體制를 벗어나지 못하고 있다.