

韓國官僚權의 根源—外部的 要因

박 동 서*

.....<목<차>.....
I. 서	III. 결 언
II. 主要인	

<요 약>

기존의 연구들은 관료권의 근원에 대해 대부분 법령, 전문성, 능력, 재량성, 자원의 장악, 신임 등 내부적 원인에 초점을 두고 설명해 왔으나 그러나 우리의 같이 權力者에 대한 民主統制가 취약하거나 국가에 대한 社會의 영향력이 취약한 경우에는 권료권은 부여된 權力이나 權限보다 훨씬 큰 영향력을 행사하므로 權僚權의 근원을 관료조직 내부요인만을 규명하는 것보다는 외부적 요인도 함께 검토해야 할 것이다.

따라서 이 논문에서는 종래에 거의 논의되지 않았던 관료권 근원의 외부적 요인으로서 權力者, 官에의 의존성, 다수국민의 범법화, 민의 단합억제 등 4가지로 나눠 검토하였다.

I. 序

여기의 官僚權이란 행정조직 또는 이의 구성원들이 장악하고 있는 權力을 의미한다. 이러한 의미의 官僚權의 근원, 즉 관료나 행정조직이 權力을 장악하게 되는 원인이 어디에 있는가에 대하여 그간 많은 논자들이 관심을 갖고 연구해 왔다.2) 하겠다.

그러나 이러한 權力의 근원으로서 그간 연구의 절대다수는 거의 관료조직 내부에 원인을 찾고 귀착시켰다고 하겠다.1)

따라서 예시하면 ① 법령, ② 전문성, ③ 능력, ④ 재량성, ⑤ 자원의 장악, ⑥ 信任같은 것들을 제시하고 이들에 관한 논의나 설명을 해 왔다고 하겠다.

그러나 관료권이 그 권력이나 영향력이 물론 관료조직 내부의 타 구성원에

* 서울대학교 행정대학원 교수

본 연구는 1993년도 서울대학교 발전기금의 지원으로 이루어졌음.

1) Francis E. Rourke(ed.) *Bureaucratic Power in national policy-making*, 4th ed (Boston: Little, Brown and Co. 1986), pp. 1-57.

대하여 행사되기도 하지만 민주국가에서 民이 일차적인 관심을 갖는 것은 對民關係라고 하겠다.

그러나 우리와 같이 긴 역사를 통해서 현재까지 계속 權力者 위주의 사회를 유지해 왔으며 民은 언제나 이들의 권력남용을 두려워 했으며 불안한 생활을 지속해 왔다고 하겠다.

이러한 이유는 우리와 같이 權力者에 대한 민주통제가 취약하거나 또는 國家에 대한 社會의 영향력이 취약한 곳에서는 관료권이 관료조직내에서 그에게 부여된 권력이나 권한보다도 훨씬 큰 영향력을 民에 대하여 행사할 수 있게 비대화한다는 것이다.

이의 원인은 다분히 관료제를 둘러싸고 있는 사회에 있다는 것이다. 왜냐하면 權力의 행사는 권력의 장악자인 주체와 그들의 권력행사를 받고 반응을 보이는 상대 즉 民과의 상대적인 성격을 지니고 있기 때문이다.

따라서 법적으로 동일한 권력을 장악하고 있어도 그가 운영되는 社會의 특성에 따라 남용의 정도가 달라질 뿐만 아니라 같은 논리가 동일한 사회에서도 권력행사의 특정대상인이 누구냐에 따라 엄청나게 다를 수 없이 우리는 체험하고 있는 것이다.²⁾

그러므로 우리와 같이 民에 의한 통제력이 약한 곳에서는 관료권의 남용, 팽창가능성이 특히 크므로 권력, 부, 학력 중 어느 것도 없는 무력한 民의 경우 이러한 3대 가치를 다 장악하고 있는 民에 대한 경우와 너무나 대조가 될 정도로 다르게 변질한다는 것이다.

이러한 의미에서 우리의 경우 관료권의 근원을 관료조직 내부요인만을 규명해서는 관료권의 근원의 진실이나 본질을 올바르게 파악 했다고 할 수 없으므로 여기서는 종래 거의 논의되지 않은 外部的 要因을 몇가지로 나누어 검토해 보았다.

여기의 대상은 물론 한국의 관료권이나 논의 자체는 역사적, 비교적 방법이 이용되었다.

II. 諸 要 因

1. 權力者³⁾

우리는 몇천년의 자랑스러운 역사를 갖고 있지만 유감인 것은 그간 인권사상,

2) Fred Riggs가 말하는 權力의 雙焦點性(bi-Focal)을 의미.

3) 國家 社會의 關係에 있어서 국가 관련 우위의 긴 역사적유산을 의미.

산업의 발전 등이 취약해 계속 국가, 권력자가 민, 사회를 일방적으로 지배해 왔던 것이다.

이와 같이 국가가 일방적으로 사회를 지배하다 보니 선의의 지배자가 통치할 때에는 민의 고통이 상대적으로 적었으나 그러하지 못한 지배자가 통치를 할 때에는 민의 힘이 약해 민이 받는 고통은 대단히 컸던 것이다.

물론 수천년 동안 권력분립이라고 하는 것은 거의 생각조차 할 수 없었으며 따라서 민의 참여를 통한 권력자에 대한 통제라고 하는 것도 거의 생각할 수 없었던 것이다. 따라서 거의 전적으로 권력자의 선의 윤리에 의존할 수밖에 없었던 것이나 이는 동서고금의 역사를 통해서 볼적에 기대할 수 없는 것이었던 것이다.

이러한 역사에 비추어 민권, 민의 참여에 의한 통제가 있어야 한다는 사상이 서구에서 유입되기 시작한 것은 겨우 조선왕조 말기의 개화사상이었으나 구현을 보지 못하고 일제의 지배로 넘어가 계속 외국인에 의한 일방적 지배가 1945년까지 민에 의한 저항은 있었지만 지속되었던 것이다.

우리 남한은 그후 적지 않은 혼란을 겪었지만 서구와의 개방체제로 인하여 꾸준히 민권, 민의 참여사상과 실천이 수반되어 왔던 것이다. 그러나 북한의 경우에는 또 다른 종류의 권력자가 일방적으로 지배하는 사회주의 체제로 넘어가고 그후 서구와의 관계가 폐쇄되어 지금 까지도 권력자의 일방적인 지배가 지속되고 있는 것이다.

아마도 북한의 현 상황은 우리의 과거의 어느 시대 보다도 권력자의 일방적인 지배가 그렇게 철두철미할 수가 없다는 점에서 인류의 역사를 통해서 거의 유일한 경우가 아니겠는가 생각된다.

왜냐하면 과거 어느 때 보다도 권력자에 의한 통제의 수단이 발전되어 있을 뿐만 아니라 이를 통하여 의식주가 전적으로 권력자의 장악하에 있기 때문이다. 따라서 북한은 현재 오히려 과거보다도 더 권력자, 국가가 절대적으로 민, 사회를 일방적으로 지배하고 있다고 하겠다.

이와 비하여 우리의 경우는 해방후 점차 민권, 민의 참여, 권력분립 사상과 이에 따른 체제가 꾸며져 나갔으나 오랜 인습때문에 그의 구현은 시간이 소요되는 것이다. 따라서 지금도 많은 국민은 국가하면, 그의 내용이나 실체를 분석, 구미할 생각은 하지 않고 덮어 놓고 두려운것, 민 보다 우월한 것, 감히 일대일의 위치에서 생각할 수 없는 것으로 국가를 생각하고 있다고 하겠다.

이러한 양자의 관계를 서양인들은 신성시(sacrea) 한다는 표현을 하여 왔으며 우리의 경우는 신성불가침, 성역이라고 하는 용어도 현재 까지 쓰고 있으며

이것이 정치, 행정상의 쟁점이 되고 있음을 볼 수 있는 것이다. 우리는 이 점에 있어서도 가장 극단적인 예를 일제시대 일본천황에 대한 국민의 태도와 현재 북한에서 김일성에 대한 주민의 태도에서 볼 수 있는 것이다.

ㄱ와 사회와의 관계가 이러하였으므로 해방후 서구사상의 유입에 따라 권력분립체제를 법제상 꾸몄지만 실제 권력분립이 구현될 수 없었으며 민권을 옹호하는 입법이나 사법부의 권한이나 독립성이 갑자기 확립될 수 없는 것은 너무나 당연한 일이라고 하겠다.

따라서 현재까지도 국민의 다수는 국가와 정부를 구별하지 않고 있을 뿐만 아니라 정부는 곧 행정부를 의미하는 것으로 생각하고 있음을 볼 수 있다.

그러나 이들을 구분한다면 정부는 영미국민의 경우 다분히 통치의 수단, 주권자인 국민이 그들이 살고 있는 사회의 제문제를 해결하기 위하여 이용하는 수단으로 하고 있는 것이다. 따라서 그 자체는 권력원 또는 권력의 주체가 될 수 없으며 어디까지나 권력의 주체인 민이 이용하는 수단으로 보고 있는 것이다.

그러므로 정부는 권력의 주체로 보고 있지 않다고 하는 점에서 국가와 구별하고 있다고 하겠다. 그러나 우리는 이러한 정부관을 거의 갖고 있지 않을 뿐만 아니라 정부란 원칙적으로 정부를 다 포함하는 것으로 보아야 하는데 우리 국가는 정부를 행정부와만 결부시켜서 생각하는데 반하여 영국민과 같이 입법 국가의 전통을 갖고 있는 나라에서는 정부란 오히려 입법부와 결부시켜 생각한다는 점에서 국민간의 역사적 전통의 차이에 따른 인식의 차이를 볼 수 있다.

이와 같은 우리 국민 다수의 국가, 정부, 행정관은 기본적으로 우리 국가사회의 민주화의 정도가 얕은데 있으며 아직도 권력자가 우위에 있다는 것을 암시하고 있다는 점에서 행정인은 공복이다라고 하는 것이 구현되고 있지 않음을 의미한다고 하겠다.

이러한 현황의 또 하나의 소산은 현재도 행정법에서 그의 내용으로서 행정조직을 앞세우고 그 뒤에 행정작용과 행정구제를 논하는 것도 순서가 비민주적이라고 하겠다. 왜냐하면 행정조직은 행정작용을 하기 위한 수단인데 이것이 앞세워지고 있기 때문이다.

또 하나 지적할 것은 행정법에서 행정기관을 주체라고 하고 주권자인 국민을 객체라고 호칭하는 것도 앞의 구성내용관과 유사한 발상이라고 하겠다.

이러한 행정관을 행정법에서 갖고 있다는 것은 아마도 구주대륙에서 19세기에 입헌군주국가 시대에 행정법이 탄생했기 때문인 것 같다. 즉 이 시대의 권력구조는 행정이 3부중 우월한 위치에 있으며 입법, 사법부의 지위는 상대적으

르 취약했기 때문에 모든 것을 행정위주로 구상했으므로 전술한 바와 같은 내용을 제시하였던 것 같다.

그러나 우리는 최소한도 이념상, 법제상 민주주의를 제창하고 있으므로 행정조직 위주의 생각은 지양되어야 할 것이다. 우리사회의 현실보다도 앞서가는 생각을 하면서 선도적인 역할을 할것을 기대하고 있는 학계에서조차 이러한 생각은 그대로 하고 있으니 교육정도가 높지 못한 일반민의 경우는 더욱 인습적인 생각을 하고 있을 것이 예상되는 것이다.

이러한 우리의 인습적인 권력자관, 행정관은 그들의 권력, 영향력의 정도를 이념이나 법제와 관계 없이 더 증대 시키는 요인이 되고 있다고 하겠다.

2. 官에의 依存性⁴⁾

우리는 오랜 역사를 통해서 권력자에 의하여 정치, 경제적으로 일방적인 억압과 수탈을 당하여 민의 입장에서는 관을 미워하고 불신하며 따라서 이들과의 접촉을 기피하는 태도를 오래동안 가져왔다고 하겠다.

이는 워낙 국가에 비하여 사회의 영향력이 약했다고 하는 것이 원인이었다고 하겠다. 이와 같이 기피하면서도 국가가 거의 모든 자원을 독점하고 있었기 때문에 이들이 장악하고 있는 일부라도 얻어가지려던 이들에게 접근하여 이들의 호의를 살 수 밖에 없었던 것이다.

따라서 우리는 관에의 의존성이 발생할 수 밖에 없었던 것 같다. 민이나 사회의 역량, 영향력 및 자율성이 조금이라도 생기게 되면 이러한 개인 또는 집단을 관에의 접근과 의존보다는 이들에 대한 항거, 통제력을 발휘하려고 했을 것이지만 최근까지 이러한 것은 거의 생각 할 수 없었던 것이다.

따라서 최근까지 수많은 지식인, 학회 및 이익단체들이 거의 다같이 관에 대한 통제 보다는 이들에게 이기주의적인 접근을 통해서 이들의 호의에 의한 수혜나 특혜를 받는데 급급한면이 있었던 것이다.

이러한 관의존성은 60년대의 군집권과 관주도 경제발전체제로 인하여 더욱 심화되었으나 경제와 교육의 발전은 70년대에 이르러 점차 상술한 이기주의적 접근과 반대로 관에 대한 저항 이들에 대한 통제를 어려움을 무릅쓰고 용감하게 시도하는 개인 및 집단이 나타나기 시작하였던 것이다.

이들의 수나 세력은 탄압에도 불구하고 계속 증대되어 드디어 1987년의 6월

4) 관에의 의존이 습관화되어 이러한 문제에 민감해야 할 사회과학인들도 그간 적지 않게 의존하여 왔음.

과정으로 이어져 관이 민의 민주적 요청을 받아드리는때까지 진척되어 점차 관의 의존성을 극복해 가고 있다고 하겠다.

그러므로 우리의 민주화를 위해서는 이러한 인습적인 관에의 의존성을 시정·극복하기 위한 노력을 크게 온 국민이 합과 동시에 이를 현재까지 제도화하고 있는 것을 법제의 개편과 행동의 수정을 통해서 고쳐 나가야 할 것이다.

왜냐하면 관에 의존하여 어떠한 종류의 수혜를 받게되면 그는 그 순간부터 관의 영향력하에 들어가게 되며 시민적 자유, 자율성은 기대할 수 없기 때문이다.

이러한 점에서 우리가 경계하여야 할 것은 최근 정부가 제각기 정부돈으로 연구기관을 많이 만들고 수 많은 고학력자를 충원하고 있는데 이들에 의한 연구가 연구자의 양식에 따라 이루어지지 못하고 감독 행정기관의 뜻대로 연구보고서를 본의 아니게 쓰는 지식인으로서의 고충을 많이 겪고 있는것도 이러한 관의존에 기인한다고 볼 수 있는 것이다.

따라서 이와 같은 관계가 관과 연구원간에 형성된다면 연구서 설립의 목적에 반할 뿐만 아니라 역으로 관료제의 확대에 따른 관료권의 일방적 팽창을 초래하게 되므로 관료권에 대한 통제를 통한 민주화에 역행하는 결과를 초래한다고 하겠다.

3. 多數 國民의 犯法化⁵⁾

상대적으로 많은 국민이 여러가지 종류의 법령을 지키지 않고 범하고 있어 흔히 「털어서 먼지 안나는 사람 없다」고 하는 말이 보편화되고 있으며 따라서 새정권이 들어서 사정바람이나. 반부패선언을 하게 되면 많은 사람 특히 어느 정도 규모의 사업을 하거나 부를 갖고 있는 사람의 경우 크게 위축되는 것을 보아 왔다.

이와 같이 범법자가 많다고 보고 있으므로 이를 수사하거나 조사할 수 있는 권한을 갖고 있는 경찰, 검찰, 세무행정인의 일거수 일동작에 대단히 민감하게 반응을 보일 수 밖에 없는 것이다. 왜냐하면 언제나 이들이 조사의 대상을 자기로 잡게되면 무사할 수 없게 되기 때문이다.

그러므로 이들은 평상시에 호신책으로서 권력자와 친밀관계를 유지하려고 여러가지 방법으로 접근을 시도하게 되는 것을 볼 수 있다.

5) 어느 정도의 실업에 종사하고 있는 사람의 경우 거의 例外 없이 犯法者가 되고 있으므로 관에 약함.

이 경우 이용되는 방법이란 동성, 동창 및 동고향과 같은 일차집단의 유대를 활용하는 것을 들 수 있으며 이의 폭을 넓히기 위하여 유력자들이 다니는 대학의 단기과정에 참여하거나 또는 권력자들에게 개인적으로 평상시에 정치자금, 생활비 지원 등 여러가지 명목의 금전지원을 하거나 또는 스스로 가까운 친척이 권력자에 진입하여 요직을 차지하는 것이라고 하겠다.

이와 같이 평상시에 지출되는 돈의 액수는 천차만별이며 큰 경우 이돈의 조달을 위해서 불법적으로 비자금을 조달하게 되므로 이로 인하여 다시 한번 법령을 어기게 되어 이중으로 범법을 하게 되는 것이라고 하겠다.

이와 같이 많은 사람이 범법상태에 있으므로 언제나 권력자나 관에 대하여 약한 위치에 있을 수 밖에 없어 이들에게 종속적인 위치에 서게 되는 것이라고 하겠다.

그러면 왜 그렇게 범법자가 상대적으로 많게 되는 것인가 하는 의문이 생기게 되는데 여러가지가 있겠지만 여기서는 크게 두가지로 나누어 검토해 보고자 한다.

첫째는 오랜 역사를 통해서 권력자가 민을 일방적으로 지배하고 수탈하여 왔으며 따라서 이들이 결정하는 수 많은 법령 및 지시는 거의 다 그들의 특권을 옹호 유지하기 위한 것이었으므로 피지배자인 민으로서는 권력자와의 일체감, 공동체의식을 가질 수 없었던 것이다.

그러므로 그들이 만든 법령도 지키고자 하는 생각이나 의욕을 가질 것을 기대하기는 곤란하며 오히려 반대로 이를 어기는 것에 대하여 잘못했다는 의식 자체를 별로 갖게 되지 않을 수도 있다는 것이다.

우리의 경우 일제시대에는 오히려 그들이 만든 법령을 지키지 않은 것이 애국애족의 길이라고 생각했을 정도였던 것이다.

이러한 사정은 해방후 크게 호전되었어야 하는데 오랜 전제정치의 유산이 급속히 해소될 수도 없을 뿐만 아니라 해방후 이념상 민주화의 길을 택했다 하더라도 실제 우리의 정치, 행정이 민주화된 것이 아니므로 그간 제정된 수많은 법령도 민을 위한 것이 되지 못하고 정통성이 약한 집권자의 특권이나 정권유지를 위한 것이 적지 않았다고 하는 것이다.

둘째, 민익을 위한 입법을 할 의사가 있었다 하더라도 법령의 제정 자체가 용이한 것이 아닌 것이다. 우리는 일제 식민지 시대에 이러한 일로부터 소외되어 해방후 처음 체험하는 것과 같았으며 행정이나 입법능력을 가진 전문인이 거의 전무상태였던 것이다.

그러므로 손쉬운 방법이 외국의 것을 모방하는 것이었다. 더구나 진국초에 모든 법령을 새로히 제정하여야 하므로 시간에 쫓들려 더욱 어려움이 가중되었던 것이다. 따라서 많은 시간을 투입하여 신중하게 결정, 제정할 수 없어 많은 법령이나 정책결정이 즉흥적으로 될 수 밖에 없었던 것이다.

이러한 업무란 상당한 경험과 전문성을 가진 사람의 경우도 실수를 범하기 쉬운 것인데 우리의 경우는 그러한 능력마저 취약했으므로 더욱 어려움이 많았다. 하겠다.

따라서 그간 제정된 수많은 법령이 우리의 현실에 적합하지 않은 것이 너무나 많았던 것이다. 왜냐하면 우리의 현실에 적합한 것이 제정되려면 외국의 것을 그대로 수입해서는 안되고 그들과 다른 우리의 실정이 구체적으로 감안되어야 함과 동시에 해당 사항에 이해관계나 전문성을 갖고 있는 인물이나 집단의 참여가 반드시 있어야 하는데 우리의 경우 그간 이러한 면이 소홀히 다루어졌던 것이다.

그러므로 많은 법령이 제정자의 의도와 달리 현실적합성이 취약한 것이 많았던 것이다. 이러한 것이 일단 제정되고 집행되는 과정에서 법령대로, 그의 취지로 집행될 수 없었던 것이다. 그러므로 이의 집행을 담당하고 있는 일선 기관의 공무원과 적용대상자간에는 갈등과 고충이 발생하게 되는 것이다.

따라서 이때에 흔히 발생하는 현상이 적용대상자가 법령을 하거나 또는 돈을 주고 눈 감아 달라고 하거나 또는 엄청난 권력을 통하여 일선기관의 집행자가 법령대로 집행할 수 없게 하므로써 그들 스스로가 법령을 하게 강요하는 것이라고 하겠다.

이러한 일이 평상시에 누적되다가 정치권에서 대대적인 사정, 숙정을 위한 조치가 합동으로 이루어져 친분이나 사적정실적인 것이 통하게 되지 않는 경우 무더기로 적발되어 수 많은 민간인과 담당공무원이 체벌의 대상이 되며 이러한 일이 그간 여러차례 반복되었던 것이다.

따라서 이러한 불행한 일이 시정되려면 우선 첫째로 정치, 행정과정이 민주화되어 정치 행정의 내용이 진정으로 절대 다수의 비권력자인 민익을 위한 것이 되어야 한다는 것이다.

우리는 이러한 모범적인 사례를 영국의 중산혁명 후의 입법국가에서 볼 수 있는 것이다. 국민의 절대 다수인 중산층이 직접 의회를 구성하고 입법을 그들이 스스로의 이익과 일치되는 내용으로 하였으므로 지배자와 피지배자 간의 대립, 상반성을 찾을 수 없으며 이들이 만든 법의 준수가 잘 될 수 밖에 없는 것

이었다.

흔히 해방후 우리의 경우 준법이 잘 되지 않고 영미에서 상대적으로 잘 되는 차이의 원인을 교육수준에만 기인시키는 것을 볼 수 있는데 이는 잘못된 분석이라고 할 수 있겠다.

보다 옳은 분석은 영미의 경우 입법의원이 명실공히 국민의 대표이며 이들이 그들 스스로의 이익집진에 부합되는 방향으로 입법을 하였으므로 그들이 제정한 법을 지키는 것은 곧 그들의 이익증진에 도움이 되는 것이므로 지키는 것은 너무나 당연한 것이라고 하겠다.

이와 같이 그들의 경우는 권력자 스스로가 법을 지키므로 기탁인이 지키지 않을 수 없으며 따라서 모든 국민을 준법을 하게 되는 것이라고 하겠다.

둘째, 제정되는 법령이 현실적합성을 지녀야 한다는 것이다. 제정된 법령이 무리없이 적용대상자에 의하여 받아들여져야 하며 따라서 이를 집행하는 일선 기관의 공무원도 어려움에 봉착함이 없어야 한다는 것이다.

이와 같이 되려면 법안을 작성 준비하는 공무원이 우리의 현실을 잘 이해하고 있음과 동시에 해당사항과 관련된 이해관계자나 전문인의 참여가 잘 이루어져 이들간의 의견교환이 충분히 이루어져 그들간의 공익과 일치되는 내용으로의 합의가 무리없이 이루어 질 수 있어야 하는 것이다.

이러한 점에서 우리나라에서 그간 적지 않게 범해 온 비공개 비밀리에 졸속리에 양산하는 법제정은 어디서나 현실적합성을 상실하게 되며 따라서 전술한 바와 같은 범법자를 구조적으로 양산하게 되는 것이다.

이와 같은 점이 시정되어 누구나 무리없이 법령을 준수할 수 있어야지 범법자가 양산되지 않으며 권력자에 대하여 언제나 떳떳하게 대할 수 있게 되므로써 종속성을 면할 수 있게 되는 것이다.

4. 민의 단합억제⁶⁾

최근까지 우리나라에서는 권력자 위주의 통치를 해 왔으며 절대다수의 민은 권력자의 수탈로 인하여 심한 생활고에 시달려 왔으며 수시로 생존의 위협까지 받다 최후의 수단으로서 생명을 건 저항이 수 없이 무서운 탄압하에서도 야기 되었던 것이다.

이러한 저항이 조선시대까지는 교통통신 수단이 발달하지 않아 다분히 한정된 지역민들이 저항을 하였던 것이다. 이들에 대한 제재나 처벌은 범칙이 없었

6) 과거 어느 때 보다도 70년대 이후 가장 심한 억제를 여러 정보, 수사기관을 동원하여 하였다고 할 수 있을 것임.

던 상황에서 무자비 했다고 하겠다.

이후 일제시대에는 외국인에 의한 독립의 탈취와 수탈, 이에 대한 전국민의 반격과 저항이 그간 발달된 교육, 교통 통신의 힘을 빌어 전국민에 의한 단합된 저항을 통한 독립운동이 1948년에 일어나 국내외에 놀라움을 주었던 것이다.

이후 일인들은 보다 치밀하게 억압의 방법을 이용하면서 한쪽에서는 소위 「문화통치」라고 하는 용어를 빌려 한인들의 소망을 적으나마 받아드리는 정책을 쓰기도 하였던 것이다. 그러나 이에 속거나 따라갈 한인이 아니었으며 감언위협으로 인하여 극소수의 추종한 사람을 제외하고 절대다수의 한인은 계속 저항하였던 것이며 이러한 독립운동이 연합군의 승리와 더불어 우리의 광복을 가능케한 것이라고 하겠다.

해방후 우여곡절, 좌우익간의 투쟁을 거쳐 6.25년 독립정부가 수립되었으나 좌익에 대한 탄압은 지속되었으며 이와 동시에 건국후 통치의 경험부족에서 기인하는 실정에 대한 민의 불만이 커지자 권력자에 의한 탄압은 거세졌으며 이의 충실한 수단역할을 한 것이 주로 일제시의 군경출신이었다.

이들이 충실한 수단성을 띠게 된 것은 해방직후 친일행동으로 인하여 해방된 나라에서 처신이 어려웠었는데 권력자는 이들을 처벌하기는 커녕 반대로 다시 권력적 지위에 임명하고 중용했기 때문에 임명권자에 대한 고마움은 대단히 컸기 때문이다.

4.19후 강해진 한국민의 반공의식에 편승하여 공산주의 신봉자는 아니면서 정부의 실정에 대하여 비판적인 입장을 취하고 있던 사람도 친공산주의자로 몰아 처벌의 대상이 되기도 하였던 것이다.

그러다가 3.15부정선거로 그간 급신장한 고등교육과 이들 학생의 높아진 민주주의식은 강한 반발을 이르게 4.19에 막강하게 보였던 자유당정부는 전복되었던 것이다. 이것은 진정한 의미의 민주주의를 부르짖는 민에 의한 정부의 전복이라는 점에서 우리 역사상 처음있는 일이며 혁명적인 성격을 지닌 것이라고 하겠다.

이로 인하여 우리나라의 민주정은 진일보 하였으며 권력자들은 민의 단합된 힘이 무섭다고 하는 것을 새삼 인식하게 되었으며 그후 정치인들의 책임의식이 진일보 하였다고 평가된다.

4.19 혁명이 성공할 수 있었던 것은 첫째로 그간 지식인에 의하여 적지 않은 비판을 받아 온 정부가 노골적인 부정선거를 하였다고 하는 것, 둘째 군경이 진압하려고 하였지만 명백한 부정선거로 인하여 정통성이 땅에 떨어져 그들의

경우도 이에 항거하는 젊은 학생을 적대시하거나 마음으로부터 탄압할 수 없었다고 하는 것 등이 상대적으로 수가 많지 않았으며 맨주먹의 학생저항이 성공할 수 있었던 요인이었다고 평가된다.

그후 민주당 정부를 무력으로 넘어뜨린 군사정부는 다시 군경을 통한 저항자에 대한 탄압을 시작하였던 것이다. 그러나 이들의 경우는 자유당시에 비하면 엄청나게 조직적이며 군경의 폭력만이 아니라 돈을 이용한 매수도 이용함으로써 탄압력이 월등히 강했다고 생각된다.

따라서 70년대에 이르러서는 정당성없는 장기집권이 지속되고 이에 대한 저항이 계속 강화되었지만 이와 비례하여 전술한바와 같은 다각적인 탄압이 조직적 체계적으로 이루어져 이들에 대한 반감이나 저항심은 강했으나 1979년 권력자 내부에서 자신들간의 알력과 반목으로 정부가 무너지는 일이 벌어지게 되었던 것이다.

이러한 탄압은 그후 5공시절에도 거의 그대로 이어져 민간인들의 자유로운 모임, 단합, 자유토론이 언제나 억제되고 감시되었던 것이다. 따라서 모든 정치활동을 하고자 하는 자, 특히 비판적인 입장을 취하는 자들은 어려움을 엄청나게 겪게 되었던 것이다.

이러한 상황에서 나온 말로서 한국민은 「원자화」되어 있다, 「콩치면 당한다」는 말이 유행되었던 것이다. 그러므로 지역민 간의 자치도 인정될 수 없기 때문에 모든 국민은 그들의 생활상의 어려움을 지역민 간에 자치를 통해서 해결할 수 없어 제각기 「개인 플레이」를 통해서 해결하다 보니 막대한 돈과 시간을 소모하면서 받는 서비스는 형편없는 것들이었다.

이와 같이 권력자는 민을 개별적, 종적으로 분리시켜 계층화시키므로써 단합을 억제하여 무력화시키고 권력자에 순종케 하므로써 그들의 무책임한 정권이 오래 유지되므로써 통치의 수혜를 장기간 독식해왔으며 하고져 하였던 것이다.

이러한 권력자에 의한 압제에도 불구하고 1987년 대대적인 민에 의한 저항이 성공적으로 이루어진 것은 대단한 업적이며 민의 승리국민적 혁명이라고 할 수 있겠다. 이와 같은 것이 가능했던 것은 그간의 민주교육의 급진장, 경제발전과 이에 따른 중산층과 근로자계층의 팽창과 강한 그들의 요망 등이 원인이 되었다고 풀이할 수 있겠다.

이러한 의미에서 1960년의 4·19와 비교가 되지 않는 해방후 대단한 후진성에서 출발한 한국이 분단, 6·25를 겪으면서도 독립된지 40년도 안되어 두차례에 걸쳐 민이 권력자를 굴복시켰다고 하는 것은 우리 민족의 대단한 역량을 증명

한 것이라고 하겠다.

둘째로 4·19대는 참여세력이 주로 학원이나 지식인이었으나 6월항쟁은 5공의 소수 기득권세력을 제외한 기타의 모든 시민이 이에 동조하거나 가세하였다고 하는 점에서 국민적 저항 또는 혁명이라고 할 수 있는 것이다.

세째로 4·19때는 쉽게 군까지 투입했으나 진압에 실패하자 곧 정권이 무너졌던 것이다. 그러나 6월 항쟁의 경우는 4·19의 교훈이 있기도 했지만 군을 투입해도 성공 가능성이 희박하다고 하는 것을 참여지지세력의 거대함을 통해서 깨닫고 군의 투입을 하지 않고 그대로 항쟁세력의 요청을 받아드려 집권자의 위치를 그대로 지키고자 하였으며 운 좋게도 그후 집권에 성공하였던 것이다.

이러한 6월항쟁과 그 이후의 정치과정에서 엄청나게 많은 민의 이익표출과 집단행동이 나타났으나 대체로 2년 전후해서 진정되기 시작 했다고 하겠다.

이와 같이 하여 민주화의 과정을 밟아 민의 단합력이 강해졌으나 6공1기는 대통령이 12·12를 이르킨 주도자임과 동시에 5공때도 적극 협력한 군인 출신이 되고 하는 점에서 민주화의 진전이 점진성을 떨 수 밖에 없었으며 6공2기인 현 정부의 경우 대통령이 오랜기간 야당에 몸을 담고 민주화를 위한 투쟁을 해온 분이라고 하는 점에서 1기인 노대통령의 경우와 민주화에 관한 가치관, 신념이 다르며 이미 이러한 것이 여러 면에서 나타나고 있다고 하겠다.

그러나 현정부를 뒷받침하고 있는 민자당의 구성의 주요부분이 5공이래의 민정당과 3공이래의 공화계가 수적으로 다수를 점하고 있어 신속한 민주화에 장애가 되고 있다고 하겠다. 이러한 이유로 아직 3권분립성이나 행정부내의 재권력기관의 중립화와 권력행사의 공평성문제가 적지 않게 남아 있어 앞으로 시급한 과제시되고 있다고 하겠다.

이러한 문제가 해결이 되지 않으면 민의 자유로운 단합, 활동, 투입기능이 제약을 받게 되는 것이다. 왜냐하면 불안하고 언제 권력자의 노여움을 사 당할지 모르기 때문이다. 종래의 예에 비추어 권력가의 미움을 사 잃을 것이 많은 사قم, 즉 경제인일수록 더 언행을 조심한다는 점에서 제약을 받고 있다고 하겠다.

이상의 네가지 요인은 모두 관료권을 강화시켜주는 요인으로 작용하여 왔던 것이다. 그러나 점차 또는 급속히 이러한 요인들이 사회의 민주화에 따라 개선되기 지난 40년간 적지 않게 관료권의 비대화나 남용을 억제하는 기능을 향상시켜가고 있다고 하겠다.

그러나 이러한 외부적 요인들은 다 같이 기본적으로 국가와 사회간의 관계이

며 따라서 변화의 속도가 빠를 수 없는 것이므로 장시간이 소요되는 것들이라고 하겠다. 따라서 앞으로도 상당기간 민의 역량향상이 있어야 할 것으로 생각된다.

Ⅲ. 結 語

이제으로서 관료권의 근원에 관하여 내부적 요인이 아닌 외부적 요인으로서 네 가지를 들어 검토하여 보았다.

흔히 제시되는 내부적 요인들은 대부분 관료권을 본질적으로 강화시키는 요인들이며 또한 날이 갈수록 앞으로도 관료권을 강화시키는 방향으로 작용할 가능성이 높은 것이라고 하겠다(법제, 전문성, 능력, 재량, 자원). 그렇다고 해서 관료권 자체가 취약한 것이 바람직하며 민주적이라고 하는 것을 의미하는 것으로 풀이해서는 안되는 것이다.

왜냐하면 관료권이 약해서는 행정의 고유기능을 제대로 수행할 수 없기 때문이다. 우리사회에서 발생하는 수 많은 어려운 행정수요를 관료는 그들이 갖고 있는 막강한 힘으로 민이 바라는 방향, 공익에 도움이 되는 방향으로 적시에 해결할 수 있어야 하기 때문이다.

따라서 중요한 것은 관료권이 강한 자체를 두려워해 이것을 약한 상태로 묶어 놓는 것이 민주행정의 이상은 아닌 것이다. 보다 바람직한 것은 이들이 장악하고 있는 막강한 힘을 관료적 이익의 증진이나 집권자의 사익을 위한 수단으로 작용하지 말고 공익이나 민익을 위해서 정당하게 합법적으로 행사될 수 있게 하는 것이라고 하겠다.

이러한 점에서 중요한 것은 조속히 여기에 제시된 4개의 외부적 요인이 개선되어 관료권의 비대화나 남용을 허용하는 것을 방지하고 더 나아가 이들의 남용을 억제, 통제 하므로써 행정의 민주화를 기할 수 있게 하는 것이라고 하겠다. 이와 같이 함으로서 관료는 그들이 갖고 있는 막강한 관료권을 효율적으로 행사하지 말고 불필요하게 민을 위축시키지 못하도록 우리는 외부적 요인의 개선에 적극 노력하는 것이 요망된다고 하겠다.

아마도 이러한 관료권관, 행정권관을 갖는 것이 노대통령시절의 「물태우」의 속칭을 청산하고 김대통령이 선거시부터 주장해 온 강한 정부가 의미하는 것이 아닌가 생각된다.