

政策決定의 參與者와 行政人의 役割**

朴 東 緒*

〈目 次〉	
I. 序	V. 政黨・國會
II. 行政官	VI. 輿論(一般國民)
III. 專門人	VII. 政務官
IV. 利益團體	VIII. 行政人의 役割

〈요 약〉

우리가 政策決定에서 파라는 것은 고도의 合理性을 지닌 決定이며, 이를 이룩하기 위해서는 여러 參與者와 여러 단계의 決定過程을 통해 公益에 一致되어야 한다.

그러나 이는 當爲的・規範的인 의미에서 요청되는 것이고, 현실적으로 현대 行정國家에서는 行정부의 비중이 상대적으로 높다. 특히 우리의 경우에는 參與의 심한 제한으로 인해 行정조직 外部로부터의 壓力이 취약한 가운데 權威主義的으로 극히 少數人에 의해 政策결정이 이루어져 왔고 따라서 價値配分上의 不均衡을 가져왔다.

이러한 問題意識하에 여러 종류의 參與人이 어떠한 이유로 政策결정의 合理化에 기여하며, 현재의 취약점은 무엇이며, 이를 시정하는 방안은 무엇인지를 살펴보았다.

本 論文의 主眼點은 參與의 증대가 政策결정의 合理化를 위해 불가피하지만, 參與의 극대화가 반드시 바람직하다는 것은 아니며, 行政人을 中心으로 參與의 均衡과 國家・社會의 統合을 이룩하기 위한 行政人의 능동적 역할을 논하였다.

I. 序

現代民主國家의 경우 三權分立 또는 權力分立을 기본으로 하고 있지만, 그렇다고 해서 三權이 대등한 위치에 있는 경우는 거의 없고 날이 갈수록 行政權이 강화되어 왔던 것이다. 이와 같이 강화된 원인 중 우리가 중요시하고 있는 것으로서는 政策決定을 行政府가 주로 하고 있다는 것을 들 수 있을 것 같다.

* 서울大學校 行政大學院 敎授

** 이 論文은 서울大學校 學術財團의 研究費支援에 의해 作成되었음.

왜냐하면 이러한 정책결정에 여러 관계인이 참여하고 영향력을 미치고 있지만 역시 현대행정국가, 특히 우리의 경우는 行政府에 몸을 담고 있는 行政人들의 비중이 크기 때문이다.

더구나 政策決定은 政治·行政의 핵심 기능인 價値配分을 결정하는데 제일 큰 비중을 일차적으로 차지하고 있기 때문에 더욱 그러한 것이다. 이러한 價値配分에 있어서 가장 중요시해야 할 목표가 合理化, 公正配分이라고 할 수 있는데, 이를 이룩할 수 있는 접경은 무엇보다도 여러 참여자간의 참여균형이라고 판단되고 있는 것이다.¹⁾

이러한 점에서 우리의 과거를 평가하면, 정책결정이 중요한 것일수록 참여의 심한 제한 속에 權威主義的으로 극히 少數人에 의하여 결정되었던 것이다. 따라서 이러한 결과는 불가피적으로 價値配分上의 불균형을 초래하였던 것이다.

그러므로 이번 연구에서는 여러 종류의 참여인이 어떠한 이유로 合理化에 공헌할 수 있으며²⁾, 현재의 취약점은 무엇이며, 이를 시정하기 위하여는 어떻게 하여야 하는가를 연구함으로써 정책결정의 합리화에 도움을 주고자 하는 것이다

따라서 이번 연구의 대상은 우리나라에 있어서의 정책결정이며, 이에 참여하는 여러 관계인이 되겠으며, 이의 분류는 흔히 政府内外로 나누고 있음을 볼 수 있으나³⁾, 여기서는 이와 같이 정부 기구를 기준으로 하지 않고 주로 行政部處에서 정책이 구상되고, 이에 참여하고, 영향력을 미치게 되는 순서나 절차를 기준으로 하여 검토하고자 한다.

그러므로 논문의 제목에서도 行政人의 役割을 돋보이게 한 것이다. 따라서 行政人이 여러 참여인과의 관계에서 중점적으로 다루어지게 되겠는데, 여기의 行政人이란 크게 실적주의 인사의 적용을 받는 行政官과 이들의 상위직에 있는 政務官(長次官)을 포함하는 것으로 하나, 양자간의 役割上 차이가 있으므로 따로 나누어 검토하고자 하는 것이다.

그러나 여기서 우리가 유의하여야 할 것은 참여의 중요성에 입각해서 이를 여기서 강조하고 있다고 해서 참여의 극대화가 가장 바람직하다는 것을 의미

1) Christopher Ham and Michael Hill, *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, (New York: Martin's Press, 1984), p.73.

2) Steven Kelman, *Making Public Policy*, (New York: Basic Books, 1987), p.24.

3) John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, (Boston: Little, Brown and Co, 1984), pp.23-74.; 鄭正佑, 「政策決定論」, (大明出版社, 1988), p.191. 前者는 司法府 除外.

하든 것은 아니며⁴⁾, 보다 중요한 것은 參與의 均衡과 國家, 社會의 統合이 경시되어서는 안된다고 하는 것과 合理化에 참여의 균형이 특히 우리의 경우 대단히 중요하지만 그렇다고 해서 이것만 잘 이루어지면 合理化가 곧 이루어질 수 있다는 지나친 낙관론도 금물이라고 하는 限界를 올바르게 인식해야 할 것 같다.⁵⁾

이 논문을 作成하는데 의존한 정보는 주로 기존문헌, 관계인과의 면담에 의존하였으나 연구자 자신의 장기간에 걸친 연구와 경험에 크게 의존하였다.

II. 行政官

여러 종류의 참여자 중 첫번째로 行政官을 내세운 것은 정책결정에 있어서 언저나 이들이 시동을 거는데 주역을 하거나, 가장 큰 영향력을 발휘하고 있다고 해서 그러한 것은 아니다. 政務官도 이 점에 있어서는 더 중요한 기능을 수행하고 있기도 하지만⁶⁾ 뒤로 미룬 것은 최종 선택에 결정적 기능을 수행하기 때문이다.

原則적으로 행정조직의 대부분의 구성원이 그들이 차지하고 있는 階層 및 職責에 따라 차이는 있겠지만 어느 정도의 결정권, 재량권을 갖고 있다고 하겠다. 그러나 여기서의 1次 關心은 정책 집행이 아니라 결정이므로 이들의 범위를 결정에 상대적으로 많이 참여하고 큰 영향력을 갖고 있다고 평가되는 고급행정인 즉 1직급에서 5급 이상 2급에 한정하려고 하는 것이다.

이들이 정책결정에 참여하는 정도도 國家間은 물론 同一國家 內에서도 組織間 및 同一組織內에 있어서도 누가 上位職을 차지하고 있는냐에 따라 동일할 수 없지만 대체로 중요한 役割을 하고 있다고 하겠다.

그러면 그들이 보좌하는 上位職의 政務官과 어떠한 다른 능력을 갖고 있으므로써 참여하게 되며 또한 이로 인하여 政策決定의 合理化에 이바지하고 있는가

4. Urvtis Ventriss, "Emerging Perspectives on Citizen Participation," *Public Ad. R.*, Vol. 45, No. 3, (May-June, 1985), p.433.

5. Robert A. Goldwin (ed.), *Bureaucrats, Policy Analysts, Statesmen: Who leads?*, (Wash. D.C.: American Enterprise Institute, 1980), pp.9-14.

6. 이점에 있어서는 어느 쪽이 정책의체 설정에 시동을 거는가에 관하여 論者들간에 異見이 제시되고 있으나 우리의 경우는 政務官이 아닌가 생각된다. Charles H. Levine, "Where Policy Comes from," *Public Ad. R.*, Vol. 45, No. 1, (Jan.-Feb. 1985), p.256.; John W. Kingdon, *op. cit.*, p.33. 이상 2人은 政務官을 들고 있으나, Joel D. Aberbach et. al., *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, (Cambridge, Mass: Harvard U.P., 1981), pp.244-5.는 行政官을 들고 있다.

하는 것이 문제이다.

언제나 그러한 것은 아니지만 일반적으로 행정조직 내에서 신분보장을 받고 장기 근무한 行政官은 선거에 의하여 선출되었거나 정치적으로 단기 임용되는 정무직에 비하여 보다 전문성 및 지식, 기술을 지니고 있다고 보겠다. 이에 비하여 政務官은 일반적으로 보다 시야가 넓고 민의에 충실할 것이 기대되고 있다고 하겠다.⁷⁾

물론 전문성만으로 바람직한 정책 결정이 이루어지는 것은 아니지만 현대 행정국가에서 이것이 날이 갈수록 중시되고 있으므로 行政官은 그들이 봉사하는 政務官에 비하여 상대적으로 많이 갖고 있다고 간주되고 있는 전문성을 근거로 하여 정책결정의 합리화를 도와야 하는 것이다.

그러나 行政官들의 장점인 專門性에 관하여는 다음과 같은 몇 가지 주의할 점이 있다.

첫째로, 行政官을 專門家라고 했지만 5級부터 2級間的 계층에 따라 요청되는 전문성은 일정하지 않다. 즉, 원칙적으로 2級은 4,5級에 비하여 보다 적게 전문성이 요청된다고 보며, 반면 보다 政治人으로서의 자격이 많이 요청된다고 생각한다는 것이다. 그러므로, 2級인 局長도 어느 한 분야의 고도의 전문성이 요청되고 있다는 것을 의미하는 것은 아니다.

이와 같이 요청되는 專門性의 정도가 階層에 따라 다르기도 하지만 國家에 따라 다른 면이 있는 것 같다. 종래 영국은 一般行政人(generalist) 위주의 行政이었기 때문에 1960年 後半 이래 專門性 向上을 위한 노력을 하고 있는데 비하여 美國은 英國과 반대의 길을 걷고 있었음을 볼 수 있다. 우리의 경우는 과거의 歷史 및 現在의 能力에 비추어 앞으로 專門性을 높이는 것이 必要할 것 같다.

둘째로, 行政官이 전문성을 띠고 있다고 했지만 그들의 경우 일반적으로 전문성이 그렇게 높을 수 없는 것이다. 왜냐하면 공직생활 중 맡고 있는 일도 일반행정 및 여러 事業分野에 걸쳐 광범위한데, 우리의 경우 특히 문제가 되고 있는 것은 전보가 빈번할 뿐만 아니라 대단히 이질적인 업무를 맡게 된다고 하는 것이다.

이러한 현상은 특히 地方行政의 경우 심하다. 道나 市·郡의 기구가 中央政府의 次소관과 같은데 수많은 局·課를 순회하면서 근무하게 하고 있기 때문이다.

이와 같이 하는 것이 오래 지속되어 오고 있는 것은 아직도 一般行政家로 죽 하였던 농업사회의 유물이 그대로 잔존하고 있다고 하는 것과 현재와 같은 狀況

7. Joel D. Aberbach et. al., *ibid.*, pp.111-4., pp.252-62.

이 인사권자의 입장에서 재량의 여지가 많으므로 편하다고 하는 것과 일치되기 때문이며, 이것이 시정되지 않고 계속 지속되고 있어 行政成果의 向上에 있어 專門化, 産業化, 특히 都市行政의 경우 적지 않은 역기능을 초래하고 있는 것이다.

이러한 이유 때문에 行政官의 전문성이 상대적으로 높지 못한데 반하여 우리의 경우 특이한 것은 政務官의 경우 타국의 경우에 비하여 그들의 전문성이 상대적으로 높다고 하는 것이다. 이의 이유는 상대적으로 行政官 出身이 많이 승진·임용되었거나 또는 교수등과 같은 專門人이 임용되었기 때문이다. 그러므로 우리나라의 경우 政務官과 行政官 間에 전문성을 근거로 한 차이가 적으며 따라서 行政官이 그들의 강점인 전문성을 근거로 한 힘의 정도가 상대적으로 적다고 하겠으며 또한 양자간의 정치적 판단과 전문성 소지자로서의 分業과 統습이 잘 이루어지기 힘들다고 하는 현상이 야기되고 있는 것이다.

이와 같이 行政官의 특성이 전문성이라고 하지만 그들이 관장하는 일의 내용이 광범한데 우리의 농업사회적인 行政文化와 人事行政으로 인하여 그들의 전문성이 상대적으로 높지 못하므로 보다 높은 수준의 전문성이 요청되는 일의 경우 國內外의 一流專門家의 도움을 구하게 되는 것이다.

예컨대, 行政官은 民主國의 경우 이념상 정치적 중립을 견지하여야 할 것으로 기대되고 있으므로 수많은 특수이익단체의 주장 및 정당들의 당파적 이익의 주장을 조정함은 물론, 論者에 따라 견해의 차이가 있겠으나, 조정 타협이라고 하는 소극적 역할에 그치지 말고⁸⁾ 보다 적극적으로 公益에의 일치를 모색함으로써 다수인의 사익과 국가전체의 이익에도 동시에 도움이 되도록 통합하는 능력을 갖고 있을 것이 기대되고 있는 것이다.

결론으로 이상과 같은 능력을 갖고 政務官을 보좌하거나 한정된 범위내에서 스스로 결정도 할 수 있을 것이 기대되고 있는데 현실적으로 제약을 받는 이유는 행정조직의 階層性과 우리나라에 있어서의 上下關係의 특수성으로 인하여 이러한 기대되는 기능이 제대로 수행되고 있지 못하다고 하는 것이다.⁹⁾

上官이 部下의 의견, 이견을 고맙게 생각하고 귀담아 들어야 하는데, 우리의 경우 적지 않게 이와는 달리 권위주의적인 태도로 이를 거부하거나 못마땅한 태도를 보이는 경우 部下는 두려워 솔직한 의견 제시를 하지 않으려고 하는 것이

8) Aaron Wildavsky, "Ubiquitous Anomie: Public Service in an Era of Ideological Discussions," *Public Ad. R.*, Vol. 48, No. 4, (July-Aug. 1988), pp.754-5; 河中二講, 「政策決定卜 社會理論」, (東京: 良書普及會, 1984), p.11.

9) Metin Heper et. al., "The Role of Bureaucracy and Regime Types," *Administration and Society*, Vol. 12, No. 2, (Aug. 1980), p.145. 우리의 경우 「터어키」보다 上官의 견해에 더 따르는 것으로 되어있다.

다. 따라서 上官의 생각이나 판단이 불합리한 경우에도 시정되지 못하고 그대로 최후 결정으로 굳어지는 잘못을 범하게 되는 것이다.

이러한 취약점이 시정되기 위해서는 部下의 능력, 용기보다도 일차적으로 인사권을 장악하고 있는 上官 스스로가 권위주의적, 감정적인 태도를 지양하여 部下로 하여금 솔직한 의견 제시를 자유롭게 할 수 있는 분위기 조성을 하여야 하는 것이다.

이러한 점에서 우리와 대조가 되는 것은 日本에 있어서의 「품의제」¹⁰⁾와 QC 활동의 활용이라고 하겠으나 보다 바람직한 것은 중지를 모으기 위한 단계에서는 가자의 上下關係, 계층의식을 떠나 집단토론이 이루어지는 것이라고 하겠다.¹¹⁾

Ⅲ. 專 門 家

여기서 專門家란 어떤 특정 분야에 고도의 전문성을 지닌 行政府外의 사람을 의미하며 이들이 정책결정에 참여하게 되는 것은 크게 두가지 이유로 인한 것이다.

하나는 전술한 바와 같이 行政府 內의 공무원이 갖는 전문성의 부족으로 인한 것과 다른 하나는 다분히 정치적인 이유 즉 국민의 지원을 쉽게 받고자 할 때이며 더구나 우리와 같이 식민지 통치의 경험으로 民이 官에 대하여 갖는 不信感이 강한 곳에서는 똑같은 일이라도 官이 하면 회의적이지만 官으로부터 독립적인 곳 또는 연구기관, 대학에서 하면 믿으며 따라서 보다 적극적으로 지원을 할 가능성이 많기 때문이다.

더구나 이러한 일을 우리는 행정기구, 예산, 인원 등의 확대와 같은 경우 많이 발견하게 된다. 그러므로 이러한 일을 官에서만 해 가지고는 아무리 질적으로 우수하고 타당한 것이 제시되어도 民, 言論, 政治人 등의 설득, 이해를 얻기는 곤란한 것이다.

이나 동시에 언급되어야 할 것은 여기의 전문가는 원칙적으로 國內에서 물색되어야 하나, 요청되는 전문가를 구하지 못할 때에는 國外로부터 구하여야

10) 加藤榮一, 「日本人の行政」, (東京: 第一法規, 1980), pp.124-6.

11) Robert H. Simmons and Eugene P. Dvorin, *Public Administration*, (Port Washington: Alfred, 1977), p.606. 이러한 취약점 외에도 非公開성과 官僚的利益의 팽창 등을 들 수 있으나 이들은 利益團體 및 國會의 참여와 기타 行政에 대한 통제 방법에서 논의되므로 여기서는 省略함.

하거, 우리는 과거에 經濟, 敎育, 産業 등 거의 모든 분야에 걸쳐 外國의 전문가를 초청하였으나, 이 경우에 언제나 國內에 전문가가 없어서 초청하는 것만은 아닌 것 같다.

이러한 外部專門家の 참여의 정도는 국가에 따라 다르나,¹²⁾ 우리의 경우 學者를 높이 평가하는 유교의 정통에 따라 우리의 발전도에 비하면 상대적으로 많이 참여의 기회가 부여되었으며, 이 점은 유사한 전통을 갖고 있는 日本의 경우도 같다고 하겠다.¹³⁾ 이러한 참여도의 결정은 행정의 전문화와 그 나라에 있어서의 行政人과 學界人에 대한 평가의 차이에도 기인하지 않나 생각된다.

따라서 行政의 전문화에 따라 불가피하게 이들의 참여가 커져 가는 것이 공산국을 포함한 모든 國家의 공통적인 현상인 것 같다.¹⁴⁾ 우리의 경우도 지난 20여년 간 전문인으로 구성된 정책연구기관이 정부 돈으로 거의 모든 부처에 신설되어 왔으며 그들은 연구를 통하여 관련된 부처의 일을 돕고 있음을 볼 수 있다.

그러나 이들의 참여가 언제나 장점만 수반하는 것도 아닐 뿐만 아니라 현재 우리의 경우 막대한 재정 투입이 이루어지고 있으므로 장·단점을 검토할 필요가 있을 것 같다.

우선 장점으로서, 이들이 공무원에 비하여 ① 고도의 전문지식을 가지며, ② 관료이익이나 기득권에 사로잡히지 않고 객관적으로 생각할 수 있으며, ③ 公私間의 이해·의사전달에 유익하며, 끝으로 연구기관 소속원이 아닌 전문인의 경우 일시적으로 참여하므로 상용할 필요가 없어 예산 절약이 된다고 하는 것이다.

그러나 단점으로서, ① 行政人들이 하는 경우보다 시간과 비용이 많이 들며, ② 外部人이므로 현실 적합성 보다 합리성만 추구하려는 경향을 지니기 쉬우며, ③ 行政人이 아니어서 決定에 대한 책임을 지는 위치에 있지 않으므로 결정의 결과에 대한 신중한 배려가 적을 가능성이 많으며, ④ 外部의 專門人은

12) 선진국은 일반적으로 참여의 정도가 높은 것 같이 생각되나 미국에 비하여 영국은 참여가 잘 안된다고 비난하고 있다. Erwin C. Hargrove, "Tradition and Change in England," *Comparative Politics*, Vol. 4, No. 4, (July 1972), P.537.

13) Taketsugu Tsurutan, "Academics in Japan's Advisory Council System," *Administration and Society*, Vol. 18, No. 1, (May 1986), pp.91-109. 日本에서 심의회를 구성하여 이들로 하여금 연구보고서를 제출하게 하고 정책결정에 활용하고 있다.

14) Milton Lodge, "Soviet Elite Participatory Attitude in the Post Stalin Period," *American Political Science Review*, Vol. 62, No. 3, (Sept. 1968), p.830.; Peter H. Juviler and Henry W. Morton(ed.), *Soviet Policy-Making*, (New York: Praeger, 1967), vi.

內部の 行政人들간에 지니고 있는 이해관계 및 갈등을 잘 알고 있지 못해 내부 공무원간 및 이들과의 알력을 조장할 가능성이 있다는 것이다.¹⁵⁾

따라서 이들의 조언을 요청할 때는 사전에 신중한 필요의 인식 및 전문가의 선발에 특히 유의하고 경우에 따라서는 행정인과의 혼성팀을 구성하는 것이 보다 바-적한 것이다. 왜냐하면 이와 같이 하는 경우 보다 적실성이 있으며 또한 채택 가능성이 많아 흔히 듣게 되는 「들러리」의 불평도 감소될 수 있기 때문이다.

이와 같이 정책결정에 外部의 전문인이 높은 수준의 연구를 한다고 해도 책임 있는 行政人의 입장에서 이를 그대로 수용할 수 없으므로, 이와는 별도로 결정권과 책임을 지고 있는 行政人이 독자적인 입장에서 스스로 한 연구(단기적, 운영적)에 입각한 판단을 하여야 하며, 이를 위한 정보도 독자적으로 행정기관내에 축적하고 있어야 하는 것이다.

IV. 利益團體

政策決定이란 언제나 國民들에게 가치 배분상의 득실이라는 영향을 주므로¹⁶⁾ 이에 관련된 자는 큰 관심을 갖게 되고, 이익단체의 구성원으로서 정책결정에 참여하고자 하게 되는 것이다.

여기의 利益團體란 특정 문제에 관하여 직접적, 간접적인 이해관계 및 관심을 공유하고 있는 사람들의 자발적인 집단을 의미하며, 一名 壓力團體라고도 한다. 이들의 참여는 과거와 달리 선진국의 경우에도 立法府로부터 行政府에 옮겨 가고 있음을 볼 수 있다. 그러나 우리나라의 경우는 5.16 이후 6.29 전까지 行政府가 주요 대상이었으나 6.29 後 民主化에 따라 立法府가 강해지니까 立法府도 관심의 대상으로서 평가되기 시작하고 있음을 볼 수 있으나 行政府에 더 관심을 갖고 있음은 變함이 없다고 하겠다.

이와 같이 行政府가 참여의 일차 대상이 되고 있음은 첫째로, 行政府가 주요 정책결정권을 장악하고 있다는 것과 다른 하나는, 立法이나 정책결정 당시 예측 못했던 사태가 社會의 변동에 따라 자주 발생하기 때문에 정책의 구체화 단계

15) Robert F. Rich, *Social Science Information and Public Policy-Making*, (London: Juney-Bass, 1981), p.164.; Harold Seidman, "Use of Experts and Consultants," *International Review of Adm. Sciences*, Vol. 35, No. 1, (1969), pp.66-67.

16) D.A. Strickland et. al., *A Primer of Political Analysis*, (Chicago: Markhan, 1968), p.28.

에서도 수정의 가능성이 많기 때문이다.¹⁷⁾

우리를 포함한 산업사회에서는 직업의 종류가 2萬 内外나 되므로 이들의 이해관계, 요망, 문제를 정책결정자인 權力者가 사무실에서 다 파악할 수 없으므로 수많은 이익단체의 대표자가 자발적으로 그들의 의견을 제시함으로써 정책결정자의 입장에서는 보다 정확하게 실정을 파악, 조정할 수 있으며 따라서 보다 적용가능성이 있는 합리적인 정책을 수립할 가능성이 있다는 것이다.

본의 입장에서는 그들의 의견이 반영되므로써 정부에 대한 보다 강한 지지와 일치감을 가질수 있게 되어¹⁸⁾ 보다 명랑하고 활기 있으며 책임 있는 정치사회를 만들 수 있다는 것이다. 이를 환언하면 民意나 民益에 충실한 대응성(responsiveness)을 지니는 정부를 갖게 된다고 하는 것이다.

그러나 이들의 참여 방법에는 바람직한 현상만 있는 것이 아니다. 수많은 이익단체 중에는 작자가 지니고 있는 넓은 의미의 자원을 배경으로 하여 결정자 또는 이에 영향을 미칠 수 있는 자에게 때때로 부당하고 불법적인 방법까지도 동원하여 오히려 공정성이나 균형성을 약화시킬 우려가 있는가 하면, 직접적으로 더 나아가 그들의 대변자를 요직에 배치하는 데까지 이르고 있음을 볼 수 있다.¹⁹⁾ 이러한 이익단체와 행정부 간의 직결 성향은 정당 정치의 성숙도가 높지 못한 경우 더욱 심해진다고 하겠다.²⁰⁾

또한 이와 반대로 결정권자인 행정인의 입장에서는 이들로부터 힘의 지원을 받을 수 있는 상공부나 재무부가 힘의 지원을 받을 수 없었던 농수산부에 비하여 일하기 수월해 질 수 있다는 이점을 얻을 수 있을 뿐만 아니라, 여러 이익단체가 경합을 벌이는 경우 보다 균형성 있는 조정 및 결정을 할 수 있는 이점은 물론, 후일 퇴직 후에 취업상의 편의도 받을 수 있음을 고려하여 의도적으로 이들과 유대를 강화함은 물론 경우에 따라서는 의존이나 종속적인 위치에 서게 될 수 있는 것이다.²¹⁾

1) Ira Sharkansky, *Public Administration*, (San Francisco: W.H. Freeman, 1982), pp.182-89. 114명의 미국인 Lobbyist에 대한 여론조사의 결과, 반 이상이 大統領과 行政官을 가장 중요한 결정자로 생각을 하며, 다음이 약 20%로서 有權者를, 그리고 단 10%만이 國會를 지적했다고 한다. 이익단체가 行政府에 직접 많이 가는 國家는 영국, 프랑스, 신생국 들인 것 같다.

1) B. Guy Peters, "Insiders and Outsiders," *Administration and Society*, Vol. 9, No. 2, (Aug. 1977), p.192.
 1) Robert M. Krone, *Systems Analysis and Policy Sciences*, (New York: John Wiley and Sons, 1980), p.99.
 2) Chester Newland, "Public Executives," *Public Ad. R.*, Vol. 47, No. 1, (Jan.-Feb. 1987), pp.45-7.
 2) Jeremy Richardson(ed.), *Policy Styles in Western Europe*, (London: George

이와 같이 국민의 이해관계에 관한 의견의 표현 및 전달을 하는 이익단체의 활동은 모든 국가의 경우 동일한 것은 아니고 각국의 정치체제, 경제체제, 발전의 정도 및 公私益觀에 따라 다르며, 이러한 점에서 가장 활발한 국가는 영·미와 같은 서구의 선진민주국들이며 우리와 같은 新生國의 경우 상대적으로 미약하다고 할 수 있겠다.

그러나 우리의 경우 6.29 후 자유화됨에 따라 그간 억압되었던 것에 대한 반발과 참여 경험의 미숙으로 인하여 지나치게 사회 불안을 조성하는 사례까지 빚고 있는데, 이것은 과도기적인 현상으로 끝을 맺어야 할 것으로 생각된다.

그러나 이러한 이익단체의 자유로운 형성 자체가 인정되고 있지 못한 공산국의 경우 단체(group)라기보다는 예시하던 軍部와 같은 制度(institution) 중심으로 이익의 표현이 조심성스럽게 이루어지고 있으며, 이의 정도에 관해서도 현재 서구의 학자들간에 의견의 일치를 보지 못하고 있는 것 같다.²²⁾ 그러나 民主社會에서와 같은 이익단체가 없으므로 공적인 제도가 그 기능을 대신한다는 것은 쉬운 일도 아니며 성과면에서 제약이 심할 것으로 생각한다.²³⁾ 왜냐하면 리더자로부터 자유로운 활동을 할 수 없기 때문이다.

그런데 우리의 경우 문제가 되는 것은 行政人이 전문인의 참여를 쉽게 시키면서 이해관계인의 참여를 기피하거나 불공평하게 대하는 것을 자주 보게 된다. 이의 주된 이유는 그들이 사익만 극한적으로 주장하므로 공익성이 저하된다고 하는 것이다.²⁴⁾ 왜냐하면 그들이 주장하는 사익이 국가전체의 이익에 상반된

Allen and Unwir, 1982), pp.84-5, (Clientelism); Richard L. Siegel and Leonard B. Weinberg, *Comparing Public Policy*, (Homewood: Dorsey, 1977), p.215.; 村松岐夫, 「戰後日本の官僚制」, (東京: 東洋經濟新報社, 1981), pp.323-4. 西歐中에서는 集權性, 集團性이 상대적으로 강한 佛이 한말하지 못하다. 各國의 狀況을 도표화하면 다음과 같을 것이다.

	비	蘇聯	韓	佛	日本	英	美	호	
호의적									의적

- 22) Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics Today*, (Boston: Little, Brown and Co., 1980), p.354. John Lowenhardt는 蘇聯의 경우를 Institutional pluralism이라고 호칭하고 있음. John Lowenhardt, *Decision-Making in Soviet Politics*, (New York: St. Martin's Press, 1981), p.4, pp.91-2, p.126.
- 23) James H. Oliver, "Citizen Demand and the Soviet Political Systems," *American Political Science R.*, Vol. 63, No. 2, (June 1969), p.467.
- 24) Chae-Jin Lee, and Dong Suh Bark, "Political Perception of Bureaucratic Elite in South Korea," 行政論叢, (13卷 1號, 1975), p.117; Carl H. Landé, "Networks and Groups in Southeast Asia," *American Political Science Review*, Vol. 67, No. 1, (March 1973), p.103.

다. 하는 것을 알면서도 그들 구성원의 특수 이익을 극대화하기 위하여 엄청난 압력을 동원하여 무리하게 추진하는 경우가 있게 되며, 이러한 경우 약한 공무원의 입장에서는 이것이 잘못되었다고 하는 것을 알면서도 굴하지 않을 수 없기 되기 때문이다.

이론 여기의 공익이 사익과 어떠한 관계에 있으며 무엇을 의미하느냐 하는 문제도 있겠으나, 국민형성의 정도가 높지 못한 우리의 경우 이익단체가 상술한 바와 같은 결점을 지닐 수 있지만 그렇다고 해서 참여를 못하게 하면 전술한 바와 같은 쌍방이 얻을 수 있는 이점을 상실하게 되는 것이다.

그러므로 발전의 방향은 계속 이들의 참여 제한을 할 것이 아니라, 行政人이 어록지만, 이들의 참여의 길을 점진적으로 열어 주는데 그치지 않고, 이들의 이해관계, 주장을 가급적 공개적·집단적인 토론을 거쳐 타협·조정하고, 더 나아가 적극적으로 공익의 수호자 및 증진자로서의 역할 수행을 할 것이 기대되는 것이다. 이를 환언하면, 설사 이익단체간에 타협이 되었다 하더라도 타협된 내용이 공익과 일치하지 않는 경우 行政人은 이와외의 통합을 위하여 적극적인 노력이 있었으면 하는 것이다.

○와 동시에 이익단체는 공익에 어긋나는 사익을 위한 극한적인 영향력의 행사는 국민의 일원으로서의 자각에 따라 자제하는 것이 바람직하다고 생각된다. 왜냐하면 대한민국의 이익 신장 없이 수많은 이익단체나 국민 개개인의 이익신장이 장기적으로 있을 수 없기 때문이다.

○러한 점에서 사익의 추구는 국가 전체의 이익에 상반되지 않거나 이의 테두리 안에서 이루어져야 한다는 것은 최소한도의 요청이나, 이에 그치지 않고 적극적으로 더 나아가 국가 전체의 이익을 증진시키면서 이와 동시에 사익도 증진될 수 있는 길을 쌍방간에 모색하는 것이 요망된다고 하겠다.

○와 동시에 다른 또 하나의 문제는 이익단체에 따라 영향력의 차가 크고, 불균형이 심하다고 하는 것이다. 이러한 영향력의 變數는 정부의 정책 목표, 회원 수, 재력, 회원의 전국적인 분포, 조직력(독과전 대 소비자), 단체장의 지도력, 회원의 단체 목표에 대한 일체감 및 열성도²⁵⁾ 등 여러 가지 있겠으나, 우리의 경우 종래 權力者(政治, 行政人), 軍人 및 經濟人은 상대적으로 과잉 참여되어 영향력이 강했으며, 이와 반대로 농민, 근로자 및 넓은 의미의 지식인(교육계, 종교계 및 언론계)은 상대적으로 참여가 제한되었으며 따라서 영향력이 약했다

25) George E. Berkley, *The Craft of Public Administration*, (Boston: Allyn and Bacon, 1975), pp.411-419.

고 하는 것이다.

이러한 불균형은 이에 그치는 것이 아니고 결국 가치 배분상의 특질을 초래하게 되었고, 따라서 6.29 전까지의 여러 가지 정치, 사회상의 불안이 조성되었으며, 이를 참여의 균형을 통해서 해결하려 하지 않고 폭력으로 억압하려고 하였으며 오래 지속될 수 없었다는 점에서 우리는 앞으로 이러한 무리한 일이 되풀이되어서는 안될 것으로 생각된다.

V. 政黨・國會

政黨・國會가 政策決定에 참여하는 이유는, 기본적으로 그들의 存立이 선거에 의존하므로 民意에 가장 충실할 수 있다는 점에서, 진문성을 이유로 하는 行政府와 다르다. 물론, 行政府의 경우도 大統領까지를 포함하고 이들이 民選될 뿐만 아니라 그 밑에서 근무하는 政務官도 民選議員이 겸하는 경우 民意에 충실할 수 있으나, 핵심적인 역할을 하는 직업 공무원의 신분은 선거와 관계가 없어 아무래도 民意에 둔할 수 밖에 없기 때문이다. 따라서, 보다 민의에 충실한 政黨・國會에서 여러 가지 이질적인 의견・이해 관계를 조정・통합하여 行政府의 정책결정에 반영토록 하는 것(interest aggregation)은 意義있는 일인 것이다.

이러한 기능이 얼마나 효과적이나 하는 것은 기본적으로 그 나라의 政治・經濟體制 및 政治發展의 정도에 달렸다고 할 수 있겠다. 따라서, 共產國의 경우는 의회는 形式化되고 있으나 그들이 갖고 있는 民主國과 성격이 다른 黨은 모든 行政권을 독점하고 있는데 반하여, 서구제국과 일본의 경우는 정당과 국회가 어느정도 민의 대변 기능을 하고 있다고²⁶⁾ 하겠다. 그러나 우리의 경우는 그 기능이 기복이 심했으며 미흡했으나, 최근 향상되어 가고 있음을 볼 수 있다.

이와 같이 미흡한 주된 원인은,

첫째로, 특히 5.16 후 대통령의 정당・국회 기능에 대한 이해가 적어 행정기능을 지나치게 선호했다는 것이다.

둘째로, 유권자의 정치 의식 및 참여의 수준이 높지 못한 것과 이에 기인하기도 하겠지만 의원의 代議役割 認知가 잘못되어 있을 뿐만 아니라 약하다고 하

26) 美國의 정당은 弱하고 國會가 강하며 佛은 國會가 상대적으로 약하지만 日本은 自民黨이 상대적으로 강하다. Francis E. Rourke, *Bureaucracy, Politics and Public Policy*, (Boston: Little, Brown and Co., 1976), p.43.; Richard, L. Siegel and Leonard B. Weinburg, *op. cit.*, p.140.; 村川一郎, 「政策決定過程」, (東京: 教育社, 1979), p. 184.

는 것이다.

사제로, 국회의원이 신분 취득을 하려면 우리의 경우 선거에 임하기 전에 공천을 서치게 되어 있는데, 이로 인하여 지나치게 黨의 지도부에 예측적인 관계에서 거 되고, 이와 반대로 지도부는 막강한 공천권과 이에 따른 정치 자금을 장악할 수 있어 黨內 民主化가 어렵게 되어 있다고 하는 것이다.

다재로, 정당인·국회의원의 활동에 기본이 되는 자원(돈, 인사)의 획득·조달이 다분히 行政府에 의존되어 있다고 하는 사실이다. 따라서 국회가 독립되어 있다는 것은 다분히 法制上의 이야기이고 실제 운영을 보면, 그들이 신분 획득을 하는데 있어서나 취득 후의 신분의 유지에 필요한 자원의 조달이 우리와 같이 政·經關係에 밀착되어 있는 국가에서는, 權力者에 의한 제약을 음으로 양으로 받고 있다는 것이다.

결론으로 지난 40여년 간 심한 政治 不安으로 인하여 정당인이 많은 수난을 겪었을 뿐만 아니라 의원의 교체율이 선거 때마다 높았다고 하는 것과 이로 인해 有能人의 정당 가입을 어렵게 하였다고 하는 것이다.

이러한 사정으로 인하여 공식적으로는 여당과 행정부간에 제충별로 당정협약이 이루어지고 있으나 政策決定·行政統制의 기능이 어느 정도 효율적으로 이루어지고 있는지 의심되고 있음은 물론,²⁷⁾ 단순한 민의 대변 기능까지도 제대로 하기 어렵지 않나 하는 걱정을 하게 된다고 하는 것이다.²⁸⁾

그러므로 보다 바람직한 정책결정이 이루어지려면 상술한 문제점이 시정되어 가면서, 行政人은 그들의 身分과 地位上 국회의원, 정당인만큼 민의에 충실할 수 있음을 자인하고 이들의 발언을 경청하고 더 나아가 정책 지도를 받는데 인색해서는 안될 것 같다. 왜냐하면 의원의 장점은 민의에 충실할 수 밖에 없다고 하는 것이며, 이는 특히 지역구 선거를 거친 경우 크게 달라진다고 하는 점에서 임명된 행정인하고 다른 것이다.

이와 동시에 政治人들도 종래와 같이 꾸짖고 비판하는데 주저하지 말고, 꾸준히 能力向上과 役割수행에 충실을 기함과 동시에 行政人의 전문성을 인정, 존중하여 양자가 갖고 있는 장점 즉 민의대변과 전문성을 잘 통합시키므로써 보다 합리적인 정책결정을 할 수 있도록 노력해야 할 것 같다.

27 Arnold Kauter, "Congress and the Defense Budget," *American Political Science Review*, Vol. 66, No. 1, (March 1972), p.129. 미국에서 政策決定機能을 과거에도 그러하였고 앞으로도 거의 기대하지 않는다고 하는 것이 지배적인 견해.

28 Kenneth J. Meier, *Politics and Bureaucracy*, (Monterey, California: Brook/Cale, 1987), p.112.

VI. 與 論(一般國民)

主國의 경우 정책결정에 여론이 중시되고 있음을 볼 수 있는데 참여자를 기준으로 하는 여론이란 不特定一般國民을 의미하나 産業化되고 分化되어 있는 현대 사회에서는 이들이 실제 정책결정에 참여한다고 볼 수 없으므로 여기서는 그간의 선호, 의견을 의미하는 용어로 사용하였다.

이러한 의미의 여론이 정책결정에 배려되어야 한다고 하는 이유는,

첫째로, 民主主義라고 하는 政治理念上的 요청이 있다는 것이다.

둘째로, 여론이라고 하는 것이 언제나 공익하고 일치하는 것은 아니나 이를 경기·외면한 정책의 적용 가능성도 문제이지만 이를 강요하다 보면 그 정책은 형식주의화하고 마는 결과가 되는 것이다.

셋째로, 執權者는 국민의 지지를 얻을 수 없어 정치적 불안을 조성하게 될 뿐만 아니라 그들이 원하는 재선도 어려워지는 것이다. 그러므로 정책의 내용이 여론과 격차가 큰 경우 국민에 대한 설득·PR을 통한 여론의 변화에 노력하는 것이 요망되는 것이다.

그러나 이 경우 중요한 것은 정책의 내용이 공익성과 부합됨과 동시에, 설득의 내용·방법에 있어 신뢰성을 지니고 있어야 소기의 성과를 올릴 수 있는 것이다.²⁹⁾

따라서 여론에 대한 배려가 중요하지만 막상 정책결정자로서 일을 하게 되면 다음과 같은 몇 가지 어려운 문제에 봉착하게 되는 것이다.

첫째로, 일반 국민의 여론이라고 하지만 모든 국민이 동시에 같은 비중으로 이의 형성에 참여하는 것도 아니며, 현실적으로는 언제나 메스·콤과 여론지도자에 의하여 크게 영향을 받거나, 경우에 따라서 집권자에 의하여 바람직하지 못한 영향을 받을 수도 있는 것이다.³⁰⁾ 따라서 진정한 민의의 파악 자체가 쉬운 것이 아니라고 하는 것이다.

둘째로, 여론이란 많은 경우 공익과는 일치하지만 경우에 따라서는 정보부족, 단기적·감정적인 것 등에 지나친 영향을 받아 공익과 일치하지 않는 경우가 생기며, 따라서 공익의 이름 아래 여론과 다른 정책결정을 할 필요가 있음을

29) Benjamin I. Page et. al., "What moves Public Opinion?," *American Political Science Review*. Vol. 81, No. 1, (March 1987), p.39.

30) George C. Edwards III. and Ira Sharkansky, *The Policy Predicament*, (San Francisco: W.H. Freeman, 1978), pp.5-6.

인정하나 어느 선까지 인정할 것이며 또한 공익의 美名을 악용하는 것을 어떻게 식별할 수 있겠는가 하는 것이다.

세차로, 선거가 주기적으로 이루어지고 있는 국가에서 여론이 설사 진정한 의미의 공익에 어긋난다고 해서 누가 여론에 어긋나는 결정을 할 용기를 가질 수 있겠는가 하는 것이다.

네차로, 이러한 결정의 가부, 평가를 누가 궁극적으로 올바르게 판정할 것인가 하는 문제등이 제기된다고 하겠다.

이러한 어려움이 있기는 하지만 우리는 民主政이 여론 정치라고 해서 여론에 어긋나는 결정은 일체 인정하지 않아서는 안되며,³¹⁾ 진정한 애국자는 그러한 결정을 자기의 政治生命을 걸고 할 용기를 가져야 하며, 이러한 결정에 다만 판정, 평가는 얼마 만큼 시간이 경과한 다음 선거에서 이루어질 수 있다는 점에서 자유선거를 통해서 책임을 지지 않는 독재정과 구별될 수 있다고 하겠다.³²⁾

VII. 政 務 官

여기의 政務官이란 광의로 대통령까지 포함되나 각 부처의 장·차관과 身分이나 地畵가 여러가지로 다를 뿐만 아니라 行政學의 일차 대상은 행정조직을 둘러싼 행정 현상이라는 점에서 여기서는 일차적으로 장·차관을 대상으로 하여 중점적으로 논하고 난 다음 이들과 대통령과의 관계를 언급하려고 한다.

각 부처에서 정책의 최종적인 결정권은 정치적으로 책임지는 政務官이 장악하는 것이 책임 정치의 입장에서 바람직하다. 왜냐하면 이들은 밑의 계층에서 봉사하는 고급공무원에 비하여 전문성에서 뒤떨어지나 정치적 판단력이 우수하여 정책적인 문제가 되는 것의 인식을 보다 정확하게 할 수 있다고 판단되기 때문이다.

그러므로 이들은 정책적인 문제가 되는 것을 스스로 제시하거나 부하들로부터 제시를 받아 이들에 대한 해결책 강구를 부하들에게 지시하게 되는 것이다. 이에 따라 行政官이 주동이 되어 전술한 바와 같은 여러 분야의 참여를 통하여 여러 가지 대안이 제시된 경우 政務官이 이 중에서 최종적으로 하나의 대안을

31) *Ibid.*, pp.20-21. 미국의 연방 및 주정부의 경우 여론과의 일치도는 약 40~70% 미만.

32) Renate Mayntz and Fritz W. Scharf, *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*, (Amsterdam: Elsevier, 1975), pp.21-22; Allen Schick, "The Trauma of Politics," in F.C. Mosher(ed.), *op. cit.*, pp.164-165.

선택하는 역할을 하게 되는 것이다.

이 때 우리의 경우 어려운 문제는 정무관이 행정관에 대한 지시의 내용을 어느 정도 구체적으로 제시하느냐 하는 것이다. 왜냐하면 우리의 上下關係가 권위주의적이고 부하는 상관의 의도에 지나치게 영합하는 경향이 있기 때문이다. 그러므로 정책을 통한 해결의 方向이 일단 제시되면, 그것이 어느 정도 不當한 것이라 하더라도 다른 異見들이 부하들로부터 제시되어 수정될가능성이 적기 때문이다.

그렇다고 方向의 제시를 하지 않은 경우 우리의 上官은 부하를 믿지 못하여 不安해 하는 것이다. 그렇다고 자신의 심리적 만족을 위하여 方向 제시를 해 놓고 연구하게 하면 그것은 무용지물이 되는 것이다. 그러므로 상관은 의도적으로 이성의 힘을 빌어 사전에 方向 제시는 하지 않는 것이 바람직하다고 하겠다.

따라서 여기서 문제가 되는 것은 정무관과 행정관의 관계이며 가장 바람직한 것은 전문성을 지닌 행정관과 정치성을 지닌 정무관간의 분업과 통합이 잘 이루어지는 것이라고 하겠다. 이를 위하여 정무관은 행정관이 전문적인 건의를 주지 없이 할 수 있는 기회를 주어야 함과 동시에 경청할 줄 알아야 하며, 행정관은 정무관의 의도만 살피지 말고 그의 전문인으로서의 성실한 건의를 할 수 있는 용기를 가져야 하는 것이다.

이러한 정책형성단계에서 가장 바람직한 것은 가급적 行政人들간의 계층 의식을 떠난 솔직한 집단토론을 거치는 것이라 하겠다.³³⁾ 日本에서는 품의제에 따라 많은 사람의 참여와 권한의 위임이 되고 있어 우리와 달리 계층간의 權力의 불균형이 심하지 않으며 의사전달도 상대적으로 잘 이루어지고 있는 것 같다.³⁴⁾ 그러므로 長의 결정권의 실제장악도가 크지 않으며 행정관의 힘이 상대적으로 강한 나라로 평가되고 있다.

일단 이와 같이 상하 계층간에 솔직한·건설적인 토론, 대화를 거친 후 정무관에 의하여 決定이 이루어지면 설사 그 내용이 行政官의 의견과 상반된 것이라 하더라도 충실히 집행에 협조하는 태도를 갖는 것이 부하의 상관에 대한 진정한 의미의 충성심에 부합되는 행동이라고 하겠다.

이러한 역할을 책임있게 수행하기 위하여는 정무관의 경우 정책결정자로서의

13) Bobhy R. Patton and Kim Gittin, *Decision-Making Group Interaction*, (New York: Harper and Row, 1978), p.27.; Fremost E. Kast and James E. Rosenzweig, *Organization and Management*, (London: McGraw-Hill, 1981), p.409.; Thomas P. Murphy and Others, *op. cit.*, pp.192-3.

34) 日本經營協會, 「80年代 日本の行政」, (東京: 日本經營出版社, 1981), p.23.

능력 자질이 요청되며 이의 내용은 행정관의 경우도 거의 동일한 것이 요청되었으나 차이가 있다면 행정관의 경우는 보다 전문적인 지식, 기술이 필요로 되는데 반하여 정무관의 경우는 보다 정치적인 판단력, 직관력이 요청된다고 생각된다.

이의 내용을 보다 구체적으로 지적하면³⁶⁾, 첫째 사회의 복잡한 상황을 분석·정리하고 이를 개념화·체계화 할 수 있는 能力, 둘째 불확실한 미래를 다루고 예측할 수 있는 能力, 셋째 가능성에 대한 직관력과 통찰력, 넷째 타인의 말을 경청할 줄 아는 태도, 그리고 다섯째로 창의성, 정력, 성실성, 책임성의 소유 등을 들 수 있다.

이러한 범국가·사회적인 시야와 판단 능력을 가질 것과 이에 따른 용기 있는 결정을 할 것은 행정관 출신 정무관에 기대하기는 어려운 점이 적지 않다는 것을 우리는 여러 번 체험하였다. 그러므로 우리도 앞으로는 가급적 행정관이 곧 바로 정무관 특히 장관이 되는 것 보다 일단 지역구의원이 되어 선거를 체험하고 정당 생활을 거친 후 의원으로서 정무관이 되는 것이 바람직하다고 하겠다.

◦ 상의 논의는 정무관이 그들의 부하인 행정관과의 관계를 검토한 것이나 진한 바와 같이 많은 경우 중요한 결정을 정무관이 내리기 전에 그들의 상관인 대통령실과의 접촉을 거치게 되는 것이 우리의 관행이라고 하겠다. 이 경우 정무관이 대통령실을 대하는 태도는 행정관이 정무관을 대하는 태도 이상으로 上·下階層간의 불균형을 이루고 있다고 평가하는 것이 옳지 않나 생각된다.

이의 주된 이유는, 첫째 대통령이 직선으로 막강한 권한을 갖고 있다는 것, 둘째 정무관의 경우 의원직을 겸한 경우를 제외하고 이 자리에 대한 매력은 대단히 큰데다 行政官의 경우와 같은 신분보장이 없으므로 더욱 예측성을 지니게 된다고 하는 것, 셋째 이러한 관계는 대통령 개인에 대해서만 아니고 정도상의 차이는 있겠지만 대통령실의 보좌관, 비서관 등과도 유사하다고 하는 것이다.³⁷⁾ 왜냐하면! 이들이 언제 어떠한 정보를 대통령에게 전달하게 될지 모르며 경우에 따라서는 대통령의 개인적 신임을 더 받고 있는 경우가 있기 때문이다. 우리의 경우 측근에 있다고 하는 것과 신임을 받고 있다는 것은 權力

35) Michael R. Gordon, "Civil Servants, Politicians, and Parties," *Comparative Politics*, Vol. 4, No. 1, (Oct. 1971), pp.42-43; Donald R. Kelly, "Toward a Model of Soviet Decision-Making," *American Political Science R.*, Vol. 68, No. 2, (June 1974), p.701.

36) Yehezkel Dror, *Public Policy-Making Reexamined*, (San Francisco: Chandler, 1968), p.258.

37) 鄭正信, 政策決定論, pp.587-9.

량이 미치는 영향이 대단히 크기 때문이다.

이상 여섯 종류의 범주로 나누어 참여자를 검토한데서 도출되는 결론은 上官(대통령, 정무관)에 의한 권위주의적 결정은 바람직하지 못하다는 것이다. 가끔 적 이러한 여러 사람의 참여를 통한 집단과정을 거치는 것이 필요한데, 이를 구현할 수 있는 우리의 방법은 정무관인 장관이 스스로 선도하거나 그렇지 않으면 행정관들이 집단적인 영향력을 미치는 것인데 우리의 경우 행정인의 단체가 구성되어 있지 않아 어려울 것이다. 그러므로 이러한 좋은 방법을 확보하는 방안이 현재 없음은 안타까운 일이다.

○와 같이 함으로써 人間으로서 할 수 있는 최선의 노력을 다하게 되는 것이라고 할 수 있겠으나, 이와 같은 노력을 해도 현재의 인간의 능력으로서는 얼마나 합리적인 결정을 할 수 있느냐 하는 것이 의심스러운 것이 실정인 것 같다. 이러한 점에서 우리는 새로운 결정을 할 적에 겸손한 자세로 끊임없이 최선책을 탐색하는 노력이 요청된다고 하겠다.

VIII. 行政人의 役割

오래 전부터 行政人이 정책결정을 하는데 어느 정도의 自律的인 결정권을 행사하고 있는가 또는 행사하여야 하는가에 관한 논의가 전개되어 왔다. 이러한 논의에 대한 시기별 서술을 피하고 논의·주장의 내용을 단순화시켜 정리하면, 한쪽에서는 대단히 소극적인 역할 즉 스스로 결정할 수 있는 自律性을 부정하거나 이를 인정하는데 대단히 인색한 입장이 있는가 하면 반대로 다른 한편에서는 대단히 크게 인정하려는 입장이 있었다고 하겠다.

각자의 입장은 英美의 전형적인 多元論者들과 이들과 이유, 내용은 다르지만 馬克思論者들이라고 하겠다. 이와 반대로 후자의 입장은 각기 내용은 다르지만 國家主義, 「엘리트」論者, Max Weber, 및 儒教論者 등을 들 수 있을 것 같다.³⁸⁾

각자의 경우 즉 自律性에 대하여 소극적·부정적 입장을 취하는 주장 중 多元論者는 行政人의 역할을 社會內的 갈등을 소극적으로 조정·타협하거나 그들이 원하는 것을 성실히 제공하는 것으로 국한되어야 한다고 주장함으로써 문자 그대로 公僕論을 뒷받침하고 있는 것이다.

38) Christopher Ham and Michael Hill, *op. cit.*, pp.26-42.; Forrest D. Colburn, "Statism, Rationality, and State Centralism," *Comparative Politics*, Vol. 20, No. 4, (July 1988), p.489.

이와 같은 입장이지만 marx論者는 내용에 있어서 階級論的 시각에서 行政人은 자본가 계급에 예속되어 있다고 하는 점에서 소극론을 전개하고 있는 것이다.

그러나 多元論의 경우 중산혁명 직후의 상대적으로 단순하고 동질성을 지닌 사회에서는 그러한 주장도 있을 수 있으나, 급일과 같이 고도로 산업화·전문화되고 있을 뿐만 아니라 신속한 변화가 끊임없이, 수시로 야기되고 있는 상황에서 行政人에게 재량·자율을 부여하지 않을 수 없다고 하는 것은 물론, 이미 社會의 동질성도 약화되고 여러 단체, 계층간의 갈등·경쟁이 심한 상태에서 그들의 소극적 역할로만은 현명한 결정을 기대할 수 없으며 자칫하면 공익성이 심히 저하될 가능성까지 있게 되는 것이다.

이러한 점에서 marx論의 주장도 多元論의 입장과 유사하나 다만 계급론의 시각에서 보았다고 하는 점에서 자본주의 발전의 초창기에는 타당성을 지닌 분석·주장이라고 할 수 있겠으나 이미 이 단계를 넘어선 산업사회·민주사회의 行政人의 역할론으로서는 타당성이 대단히 의심이 된다고 하겠다. 왜냐하면 자본가 계급의 이익만 대변할 수 없게 되어 있기 때문이다.

이러한 점에서 行政人의 自律性을 인정하는 주장이 옳다고 판단되는데 여기에도 전술한 바와 같이 우리가 현재 관심을 가질 필요가 적어진 비민주적인 國家나 行政이 거의 전권을 장악하고 있는 體制를 대상으로 하는 것 보다 산업화된 민주사회를 대상으로 고려하는 경우, 自律性이라고 하더라도 제한된 범위 내의 자율성을 의미하는 것으로 우선 풀이하여야 할 것 같다.

왜냐하면 군주국가, 현존 공산국가의 경우 거의 제한 없는 자율성을 장악하고 있다고 볼 수 있기 때문이다. 유교를 이념으로 하는 군주국가나 공산국가의 경우 이러한 점에서 유사하나, 차이가 있다면 유교의 경우 이념상으로는 일반국민을 위한 위민사상을 강조하고 있는데 비하여 공산국의 경우는 근로자를 위한다는 점에서 역시 계급성을 지니고 있다고 하는 점이다.

이러한 소극론과 적극론의 견해 차이는 기본적으로 그 나라의 소위 國家와 社會, 환인하면 官權과 民權간의 力學關係의 차이에 기인한다고 볼 수 있다. 社會의 힘이 강해져 國家를 종속화시킨 경우가 소극론이 되고 반대로 계속 國家, 官權이 우위에 서고 社會에 대하여 지배적인 위치에 서게 되면 적극론을 주장하게 된다고 분석·평가할 수 있겠다.³⁹⁾

그러나 이와 같이 대조적인 양론이 다 같이 현재 특히 앞으로 우리가 지향해

39) Forrest D. Colburn, *ibid.*, pp.488-89.

나가도 있는 民主・資本主義社會의 경우 적합하지 못하다고 볼 때, 일정한 범위내의 自律性을 인정하고 이를 책임있게 행사하게 하는 方案이 강구되는 것이 바람직하다고 하겠다.

왜 自律性을 일정한 범위 내에서 인정하여야 하는가의 주요 이유를 들면 다음과 같다.

첫째, 産業化의 진척으로 社會人들간의 이해관계의 갈등이 심화되어 行政人의 소극적 인 역할로만은 그들간의 이해관계의 타협, 조정이 용이하게 이루어지기 어렵고, 경우가 많이 탄생한다고 하는 것이다.

둘째, 고도의 전문화, 과학 기술의 발달은 이러한 문제 해결을 담당하고 있는 行政人들에게 싫으나 좋으나 재량의 여지를 많이 줄 수 밖에 없는 것이다.

셋째, 과학, 기술, 교통 및 통신의 급속한 발전 때문에 수시로 발생하는 예측할 수 없는 문제, 사건 등을 대처하는데 시간적 여유가 없다고 하는 것이다. 따라서 현장에 상시 있는 행정인에게 사건해결을 일단 하게 하고 책임의 문제는 사후에 물게 하는 수 밖에 없는 경우가 적지 않은 것이다.

이상의 논의는 현대산업사회가 당면하게 되는 공통적인 특성이라고 할 수 있으며 불가피한 측면의 분석이라고 할 수 있겠으나, 다음의 네번째 논의는 異見이 있을 수 있는 논의라고 하겠다.

네째, 公益觀과 관계되는 견해로서 공익을 과정설에 따르면 자율성의 여지가 없겠으나 과정설에 100% 따르지 않고 部分的으로 실제설의 입장도 받아 들인다면 자율성의 여지는 주는 것이 바람직하다고 하겠다.

수많은 특수 이익의 추구자들간의 타협이 언제나 국가 전체의 이익과 일치한다고 볼 수 없는 경우, 특수 영리업에 종사하지 않고 공익, 이 중에서도 국가 전체의 이익을 누구보다도 염려할 것이 요구되고 있는 행정인들에게 한정된 범위내의 자율성을 인정하는 것이 보다 공익 증진에 이바지하는 길이라고 생각되는 것이다.⁴⁰⁾

물론 이 경우 우리가 주의를 할 것은 이들이 전술한 바와 같이 임명된 관료라고 하는 점에서 기본적인 제약점이 있음을 경시해서는 안된다고 하는 것이다. 따라서 민주적으로 제정된 法令의 범위내에서 자율성을 인정하고, 사후에 그것을 갖고 잘못된 결정을 한 경우에 대하여는 책임을 묻는 것이 소홀히 되어서는 안된다고 하는 것이다.

○ 러한 점에서 현재 우리의 경우 문제가 되는 것은 行政人들이 인습적으로

40) Aaron Wildavsky, *op. cit.*, pp.754-5.

갖고 있는 權力觀(權力至上・權威主義)과 이에 따른 잘못이 있게 되고, 議員身分이거나 이를 희망하는 行政人의 경우 막대한 정치자금의 소요와 행정인에 대한 박봉으로 인한 돈의 소요 등은 富의 소지자에게 의존적인 관계에 서게 됨으로써, 행정인들이 공익의 수호 및 증진을 위해 바람직한 결정을 하는 것을 가로막을 가능성이 크다고 하는 점이다. 따라서 이러한 취약점을 시정하기 위한 구조적 여건의 개선과 外的, 內的 統制의 방안이 지속적으로 강구되어야 할 것 같다.