

2000年代를 向한 韓國行政의 課題

李 漢 彬*

一. 序 言

行政을 實踐하면서 行政學을 研究하는 立場에서 보면 항상 變하는 것 속에서 思考하고 行動하면서도 그 바탕에는 價値라든지 文化와 같은 不變하는 것에 直面하는 自我를 發見하게 됩니다. 그래서 지금 2千年代를 向한 우리 行政의 課題를 생각하는 이 자리에서는 한편으로 社會가 變化하는데 관련하여 行政 自體가 推進하는 側面을 보는 동시에 또 한편에서는 오늘을 살고 앞으로 20年을 사는 우리로서 變치 않는 어떤 價値를 생각하게 됩니다. 한편으로 社會變動의 側面을 생각하면서 또 한편으로는 우리가 한국인이라는 獨特한 文化的인 價値體系속에서 살고 있기 때문에 不變하는 面을 동시에 머리에 두고 생각해 보고자 합니다. 이 강연의 內容을 便宜上 두 부분으로 나누어 먼저 오는 20年동안 豫測되는 未來 社會의 樣相에 대하여 생각해 보고, 다음에 그런 展望이 行政學에 부과하는 課題에 대하여 생각해 보고자 합니다.

二. 未來社會의 樣相

行政이란 항상 環境變化에 適應하는 것이라는 理論의 立場에서 오는 20年 안에 우리 社會內에서 전개될 意味있는 變化를 내다보면, 첫째 工業化의 本格化, 둘째 國際化의 深化, 셋째 市民社會의 擡頭的 세가지로 요약할 수 있습니다.

1. 工業化의 本格化

昨年 봄에 韓國開發院(KDI)에서 1991년까지의 長期展望으로 내세운 것에 의할 것 같으면 1991년의 우리나라의 產業構造에 있어서 1次產業이 GNP에서 차지하는 比重이 10%정도가 될 것이며, 또 같은 1次產業이 雇傭人口 중에서 점하는 比重이 약 23%정도가 될 것이라는 豫測이 있습니다.

10年後에 우리나라 GNP 속에서 1次產業—農·水產·林業等—이 占하는 比重이 全體의 10%밖에 안되는 社會가 되고 雇傭構造에 있어서 全體의 23%밖에 안되고, 그 中에서 林業·水產業을 빼고 農業만은 20%밖에 안되는 상황으로 10年後의 社會가 變한다면 이것은 行政에 對해서도 매우 重要한 影響을 미칠만한 變化라고 생각할 수 있을 것입니다. 이것은

* 아주공과대학 學長

적어도 우리나라는 10년 후면 거의 90%가 工業化된 나라로 行政의 需要面에서 볼 때 완전히 都市化된 나라가 된다는 것을 말합니다. 적어도 7個의 巨大都市圈—① 서울을 中心으로 하는 首都圈과 ② 大田을 中心으로 하는 圈과 ③ 全州, 裡里, 群山을 포함하는 圈과 ④ 光州, 木浦, 麗水를 포함하는 圈과 ⑤ 馬山, 昌原, 晉州 圈과 ⑥ 大邱, 浦項圈과 ⑦ 釜山, 蔚山圈—등 7個의 巨大한 都市圈을 中心으로 하는 行政으로 變化될 것입니다. 어떤 의미에서 市長들이 長官들보다 더 重要的 時代가 올 것입니다. 20年前 行政大學院이 처음 始作할 당시에만 하더라도 우리나라 人口中 적어도 70%가 農民이었는데 오늘날은 35%정도 밖에 안되며, 10年後에는 20%밖에 안 될 것이라 하니 이 1世代라는 짧은 期間에 일어나고 있는 變化는 단순히 量的인 變化가 아니라 하나의 根本的인 質的인 變化로 볼 수 밖에 없습니다. 이것은 行政의 對象이 變한다는 것을 말하며 따라서 行政의 接近方法도 달라져야 한다는 것을 意味합니다.

2. 國際化의 深化

國際化가 深化된다는 것도 量的으로 把握할 수 있는 經濟的 데이터에서 도출하여 行政的인 意味를 생각해 보겠습니다. 벌써 재작년, 1977년에 우리나라의 輸出은 100億弗臺에 올라섰습니다. 이것은 그해의 GNP의 30% 以上에 해당하는 것이었습니다. 이 量的인 것의 質的인 意味는 매우 深長합니다. 즉 우리나라는 벌써 財貨와 用役의 總量의 3분의 1을 輸出한 나라가 되었다는 것입니다. KDI가 豫測한 바에 의하면 90年代初까지 계속 현재와 같은 速度의 成長을 가져오자면 絶對的인 要請이 輸出이 GNP의 40% 水準에 달해야 하겠다는 것이며, 이것은 더 말할 것도 없이 繼續的인 國際化를 要請하는 일입니다. 그런데 國際化는 한번 經濟的인 面에서 시작되면 政治面, 社會面, 文化面 등 모든 面에서 開放社會로의 加速化 作用을 일으키게 되는 것입니다.

앞으로 우리나라가 훨씬 더 國際的으로 開放된 상황에서 모든 國民들이 海外로 자유로히 여행을 할 수 있고 또 많은 國民이 海外에 나가 Plant 輸出을 하는 段階에 도달하게 되면, 公共行政도 그동안처럼 內向的으로, 中央集權的으로 할 수 없는 樣相으로 變化할 것을 내다 보기 어렵지 않습니다. 멀지 않아서 地方의 釜山, 馬山, 光州등의 大都市가, 外國의 경우 볼 수 있는 바와 같이, 직접 世界의 主要 經濟, 文化中心地와 開放的이며 自律的인 關係를 가질 수 있게 될 것입니다. 따라서 우리의 行政官吏들도 過去에는 생각도 하지 못했던 多樣하고 多邊的인 行政關係를 外部와 가지는데 익숙해져야 될 時代가 바로 문턱에 닥아오고 있습니다.

3. 市民社會의 擡頭

90年代 初의 우리나라의 人口는 약 4千6百萬이 될 것으로 豫測되고 있습니다. 經濟專門家들은 이중의 약 60%를 可能勞動力으로 보는데 그것은 약 2千7百萬으로 計算되며 그中에서 家庭婦人, 軍人, 大學生등을 빼면 적어도 2千萬 以上이 실제 經濟活動人口가 될 것입

니다. 이것은 行政的으로나 政治的으로나 매우 重要한 意味를 가지는 일입니다. 이것은 그 때에는 우리 社會가 2千萬名의 Job holders를 가진다는 것을 의미합니다. 雇傭을 갖는다는 것은 所得을 얻는다는 말이 되며, 所得이 있는 곳에는 반드시 税金이 따르게 됩니다. 즉 90年代에 가면 우리나라에 2千萬名 이상의 Tax payers가 생긴다는 뜻입니다. 국민의 絶對多數가 税金을 물게되면 그들의 政治的인 Voice, 즉 發言權이 激增한다는 事實은 世界의 立憲政治史의 明白한 教訓입니다. 行政이란 항상 變動하는 社會 속에서 市民을 상대로 하는 것이라 할 때, 앞으로 市民들의 發言權이 顯著히 강해진다는 事實은 行政需要가 기하급수적으로 激增할 것이라는 것을 내다 볼 수 있습니다. 이런 行政需要의 增加現象은 단순한 量的인 變化가 아니라, 보다 根本的인 質的인 變化를 가져올 것임을 의심할 餘地가 없습니다.

國民이 職業을 가지고, 所得을 벌고, 税金을 물고, 自己의 政治的 發言權을 行使할 때 우리나라에는 몇백만의 文教長官과 農林長官과 保健社會長官格의 市民들이 머리를 들 것입니다. 이때까지는 市民을 단순히 行政의 「客體」로만 생각하던 思考方式을 바꿔서 市民이 行政의 「主體」가 되는 價値觀의 轉換이 필요하게 되었습니다. 요즘 미국의 캘리포니아주 같은데서 일어나는 反稅金運動이라든지, 日本의 東京都, 大阪市 같은데서 일어나는 市民의 保守轉向의 추세를 볼 때 工業化된 나라에 있어서 税金을 내는 市民들의 Voice가 얼마나 강해지느냐 하는 것을 알 수 있습니다. 現在 로스앤젤레스나 東京都에서 일어나고 있는 現象이 10年 후에 우리의 서울이나 釜山이나 光州에서도 일어날 수 있다고 보는 것이 적어도 行政學徒로서의 見地에서는 마땅할 것이라고 생각합니다.

三. 行政의 새 課題

이와 같은 市民社會를 앞두고 社會環境 속에서 일어나는 變動에 對應하여 政策을 만들고 그것을 遂行하는 기능을 가진 行政의 課題에 대하여 생각해 보겠습니다. 우리나라의 경우 解放 以來의 行政의 발자취를 돌아보고 특히 60年代 初 以來의 開發의 結果를 놓고 볼 때 오는 20년에 있어서의 行政의 課題는 重點이 開發에서 福祉로 옮겨갈 수밖에 없다고 생각합니다. 이런 全般的인 立場에 서서 새로운 時代에 있어서의 行政의 課題를 좀 더 具體的으로 생각해 보겠습니다.

1. 行政傳達體系의 完備

市民社會의 擡頭와 더불어 行政의 가장 中心的인 關心은 어떻게 하면 公共의 財貨와 서비스를 行政의 End User인 市民에게 가장 신속하고, 가장 公平하게 供給해 주느냐 하는 傳達體系(delivery system)의 문제가 앞으로 오는 20년에 우리나라 行政의 가장 큰 주된 課題가 아니겠는가 생각합니다. 開發의 혜택을 어떻게 하면 全國에 골고루 傳達하느냐 하는 일은 새時代의 要求입니다. 民度가 높아진 市民社會에 있어서는 開發初期에서와 같은 不均衡發展戰略은 통하지 않게 될 것입니다. 市民社會를 形成해 놓은 상황에서 成長速度를 極大

化하기 위해서 한 地域만 集中的으로 開發하고 다른 地域은 참아달라는 이야기는 통하지 않게 되었습니다. 市民들이 자기가 맘흘려 번돈으로 자기 호주머니에서 稅金을 내는 산 市民的 經驗을 가지게 되기 때문에 未來의 社會에 있어서는 절대로 어떤 抽象的인 政策으로는 說得이 되지 않을 것입니다. 市民들이 具體的인 것을 要求할 意識도 있고 그것을 끝까지 請求할만한 힘도 가지게 되기 때문에 이제는 단순한 約束이나 計劃만이 아닌 傳達이 필요하게 됩니다. 福祉가 重要하고 傳達이 問題되는 未來社會에서는 行政의 戰略도 Selective Approach보다는 Systems Approach로 바뀌질 수 밖에 없습니다.

2. 正直한 移轉機能

市民社會가 되면 經濟的으로나 社會的으로 再分配가 꼭 중요한 機能이 될 것입니다. 따라서 行政的으로는 移轉(transfer)機能이 매우 重要的 機能으로 比重이 커질 것입니다. 富와 所得이 한 쪽에서 創出될 때 그것을 가장 正直하고 가장 信用있게 保護와 支援을 必要로 하는 다른 部門에 移轉시켜주는 金庫機能이 政府가 하여야 할 重要的 機能이 될 것입니다. 원래 金庫란 것은 銀行과 마찬가지로 正直하고 精確하여야 합니다. 이러한 機能은 安定되고 부유한 國民이 公共行政을 통해서 아직 빈곤한 國民에게 준다거나 그동안 혜택을 많이 받은 사람이 역시 公共行政을 통해서 덜 받은 사람에게 주는 방식인데, 産業化하기 以前의 社會에서는 이런 것은 주로 家族制度和 個人사이에 이루어졌지만, 工業化된 市民社會에서는 大量으로 移轉이 이뤄지게 되고 그런 기능을 수행하는 것은 역시 公共行政이 될 수 밖에 없습니다.

3. 能率向上的 課題

行政에서는 能率이 언제나 문제되지만 工業化된 市民社會에서는 이것이 더욱 큰 문제가 될 것입니다. 行政의 主된 課題가 開發에서 福祉로 移行되었다 할지라도 國民이 所得의 상당 部分을 稅金으로 내고 점점 福祉國家가 됨에 따라 能率의 要請은 不變의 要請으로 남을 것입니다. 開化된 市民社會에서도 行政에 대한 需要는 점점 더 많아질 것이 예상되는 것은 그 때에도 역시 民間이 못하는 部分이 많기 때문입니다. 예를 들어 쓰레기處理業務와 같은 것은 民間企業이나 家族制度가 감당하지 못합니다. 稅金을 더 내더라도 公共이 할 수 밖에 없습니다. 그래서 開發時代에는 政府가 직접 工業園地를 만들고 지원하며 또 國營企業體를 만들어 開發을 이끄는 직접적인 手段도 쓰고, 또 한편으로는 間接的인 手段으로 馬山地域처럼 工業園地를 만들고 거기에 들어오는 企業體에게는 몇해동안 免稅조치를 하는 식의 incentive system이나, 서울 江北地域에서처럼 特殊地域에는 工場을 建設하지 못하게 重課稅를 하는 disincentive system을 쓰기도 합니다. 開發期에는 直接手段과 間接手段 두가지를 똑같이 사용하였지만 앞으로 福祉行政의 時代에 들어가면 直接手段은 거의 없어지고 間接手段을 주로 써야될 것입니다. 市民이 자기들이 내는 稅金을 몹시 意識하면서도 公共行政에 대하여 많은 것을 要求하게 될 것이므로 行政에 있어서의 能率은 항상 民間企業의 그것

과 比較되는 것을 면하기 어려울 것입니다. 그래서 公共서비스의 Delivery를 하는데 있어서도 무작정하는 것보다 확실히 能率을 유지하면서 遂行되어야 할 것입니다. 만약 Efficiency를 못지키면 요사이 美國 캘리포니아의 어느 시골都市에서처럼 消防업무마저도 너무 비싸다고 하여 民間企業에 넘기는 판국에 도달할런지 모릅니다. 이처럼 Efficiency의 문제는 行政을 생각하는 立場에서는 포기할 수 없는 重要 課題가 될 것입니다.

4. 새로운 規制行政

未來의 市民社會에서는 工業化가 深化됨에 따라 行政의 規制(Regulation)의 機能은 점점 강조되리라고 봅니다. 人口의 都市集中은 利害衝突을 더할 것이고, 이것은 行政의 規制의 機能을 더욱 要請하게 될 것입니다. 規制機能 중에는 交通整理와 같은 Positive regulation과 不正食品 團束과 같이 Negative regulation으로 區分될 것입니다. 消極的 規制 중에 새로운 重要性을 띄게 될 것은 環境汚染에 대한 規制일 것입니다. 이런 프로그램은 많은 費用이 들더라도 公共行政이 맡아 할 수 밖에 도리가 없을 것입니다.

5. 例外의 行政

工業化되고 國際화된 社會에서의 經濟活動의 主役은 企業이 담당하게 됩니다. 이것은 必然的으로 民間主導型의 經濟를 의미하게 되며 行政에 대한 影響도 매우 큼니다. 社會的 次元에서 보면 未來社會에 있어서 公共行政은 家族制度나 民間企業이 하지 못하는 業務를 담당하게 될 것이며 이것은 우리가 行政學에서 말하는 例外行政(Administration of exception)으로 귀착될 것입니다. 이 原理를 未來社會에 適用하면 未來의 行政官僚는 殘餘業務管理者(Residual manager)의 役割을 담당해야 된다는 생각입니다. 이런 機能의 가장 좋은 예는 肉體의 不具者를 위한 特殊教育과 職業輔導의 問題와 精神疾患者에 對한 保護의 問題라고 생각합니다. 최근 어느 大學教授가 調査한 바에 의하면 우리나라 大學生들의 약 20%가 노이로제에 걸려 있다는 것입니다. 이것은 매우 놀랄만한 일인데, 앞으로 工業化와 都市化가 더 進展됨에 따라서 이 문제는 우리社會의 커다란 부담이 될 것은 의심할 여지가 없습니다. 이것은 6.25의 慘禍와 그에 뒤따른 急激한 工業化의 물결이 가져온 不可避한 結果라고 볼 수 밖에 없는데, 아직도 우리 社會가 이 問題에 관해서는 아무런 具體的인 對策을 가지고 있지 않다는데 問題의 深刻性이 있습니다. 이런 問題의 解決은 家庭이나 學校나 企業에 맡길 수 없습니다. 이런 것이야말로 좋거나 싫거나 公共行政이 담당할 수 밖에 없는 성질의 기능입니다. 產業社會에서 일어나는 이런 Residual function은 전통적인 家族制度나 새로 생기는 產業組織이 할 수 없으니 결국 국민이 税金을 내서라도 公共行政이 할 수 밖에 없게 됩니다. 開發時代에는 政府가 開發을 主導했지만 福祉時代에는 이러한 例外行政을 政府가 직접 하고 그 以外에는 점차 民間에 맡겨야 된다고 생각합니다. 한편 앞으로 社會保障制度 같은 것을 計劃하는데 있어서도 스칸디나비아 諸國이나 英國, 美國 등에서 보는 바와 같이 값비싼 制度를 가급적 피하고, 우리의 傳統的인 家族制度를 Maximize하는 새로운 社會保

障制度를 考察하는 것이 韓國型 福祉行政의 큰 課題라고 생각합니다.

四. 바람직한 公僕像

未來社會의 樣相이 풍기는 行政의 課題를 해결해 나가는데 있어서는 우리 官僚制의 價値觀이나 行態가 과연 그러한 것을 감당해 내겠느냐 하는 문제가 제기됩니다. 高麗時代로부터 科擧制로 特徵지어진 하나의 獨占의 엘리트集團의 性格을 농후하게 가진 우리 官僚制의 傳統과 行政文化가 과연 위에서 본 바와 같은 社會變動이 要請하는 새로운 行政課題를 擔當하는데 足하겠느냐 하는 문제는 行政學徒들이 진지하게 고민하고 研究하여야 될 것입니다. 우리 官僚制의 Orientation은 매우 品階主義的이고 身分主義的입니다.

이러한 價値를 가만히 놔둔 채 制度만을 뜯어 고친다고 일이 되지 않을 것입니다. 그래도 최근 약간의 變化가 일어나기 시작한 것은 開發段階에 와서 官僚制속에 Task orientation이 퍼지기 시작했습니다. 제가 豫算局長을 하던 50年代말까지만 하더라도 地方에 出張가 보면 道知事들이 굉장히 品階主義的인 官吏들이었으나 제가 行政大學院長을 하던 60年代 말에 地方에 가보니 知事들이 굉장히 經濟開發위주의 Task elite로 변한 것을 보았습니다. 그런데 未來의 社會가 요구하는 行政課題는 과거의 Status orientation이 강한 官僚를 가지고는 물론 안되며, 開發時代에 있어서 主導的 役割을 한 Task master도 不適當합니다. 未來의 福祉時代에 있어서의 바람직한 官僚像은 眞正한 의미의 公僕(Public servant)입니다. 千年동안 내려온 行政文化가 몇십년동안에 官吏들을 公僕으로 만들어 내겠느냐 하는 것은 매우 큰 의문이지만 이것은 時代에 맞는 官僚의 役割인 것만은 틀림없습니다.

우리가 다 잘 아는 바와 같이 價値觀이라는 것은 하루 아침에 변하지 않습니다. 따라서 官僚들의 價値의 結集體인 行政文化도 갑자기 변하기는 어렵지만 市民社會의 점차적인 擡頭에 의하여 점진적으로 이루어질 수 밖에 없습니다. 未來에 있어서의 한국 行政의 가장 중요한 문제는 어떻게 하면 Bureaucratic System을 새로운 市民社會의 System과 適合한 關係를 가진 것으로 만드느냐 하는 것입니다. 이것이 우리가 다같이 열심히 연구하여야 할 과제입니다.

한 System 속에서 競爭되는 Sub-system들이 있을 때에는 보다 上位의 System을 강조하면서 그들 下位 System들을 서로 競爭하게 만드는 것이 필요합니다. 이런 見地에서 보면 民間企業은 官僚制에 대한 하나의 건전한 Countervailing Sub-system으로 받아들여야 할 것입니다. 그리고 이런 것들의 上位에 있는 政治體系를 더욱 強化시켜서 이것이 官僚體系를 흡수하고 견제하고 통합시킬 수 있도록 이끌어 나가야 할 것입니다. 獨占的 엘리트式 官僚體系가 아니라 더 큰 支配體系로서의 政治體系속에 올바르게 들어앉은 官僚體系를 가져야 할 것입니다. 우리나라 官僚制의 改善은 이런 體制論的인 立場에서 다루어야지 官僚 자신들이 改心하고 行態를 바꾸기를 바란다는 것은 단순한 道德論이지 現實的인 制度論은 못됩니다.

老子的 말에 「太上不知有之」라는 말이 있습니다. 「가장 뛰어난 임금은 백성들이 그가 存在하는 줄을 모른다」라는 뜻인데 行政學的으로 번역하면 가장 좋은 Bureaucracy는 地方自治團體나 民間企業으로 하여금 최대한 많은 活動을 담당하게 함으로써 저들이 다 나라가 잘 되는 것은 자기네들이 잘해서 그런 것이라고 느끼게 하는 그런 Bureaucracy라는 의미가 되겠습니다. 이것이 未來 社會가 요구하는 바람직한 公僕像입니다.