

第三共和國의 行政體制分析

安 海 均*

I. 序 言		次>
1. 研究目的	4. 行政過程	1) 投入—政黨과 利益集團
2. 方法	2) 政策決定機關	2) 政策參謀
3. 模型	3) 政策參謀	4) 產出
II. 第3共和國의 行政體制分析		5) Feedback
1. 成立過程	6) 行政體制와 環境間의 葛藤	III. 結言—社會體制와 行政體制의 發展
2. 成立當時의 環境的 與件		
3. 體制의 目標와 中央行政機構		

〈要 約〉

第3共和國(1963~1972)의 行政體制를 筆者の 政治·行政體制의 分析模型에 따라서 설명하려는 것이 本稿의 目的이다.

讀者의 편의를 위해 論文의 앞부분에서 分析模型을 간략하게 설명한 후 模型에 따라서 제3共和國의 行政體制를 설명하였는데 무엇보다도 行政體制의 變化와 環境間의 關係를 動態的으로 살펴 본 것이 本研究의 한 特徵이다.

本文에서도 지적했지만 제3共和國의 行政體制를 분석한 결과 다음과 같은 결론을 얻었다.

① 제3共和國行政體制는 環境에 적절히 적응하고 變化와 發展을 유도하는데 필요한 能力を 갖춘 合目標指向의이었다.

② 제3共和國의 行政體制는 經濟發展에 최우선 권을 두었던 까닭에 經濟行政기子 優位와 分化·擴大현상이 강했고 受容機關이 흡수하여 政策에 반영한 投入에는 한계가 있었다.

③ 따라서 行政體制로부터 소외된 集團은 對外 Feedback에 박차를 가했으나 政治·行政構造의 特性으로 인하여 효과를 보지 못했다. 그 반면에 對內 Feedback 機能은 활발하였다.

④ 政策決定에 있어서 組織의 最上層部의 政策參謀는 그 機能을 보다 능율적으로 수행하였다.

⑤ 제3共和國下의 行政體制는 投入의 增大 만큼 產出도 증가한 점으로 미루어 보아 統合度와 發展度가 높은 體制였으나 行政文化는 구태의연하였다.

끝으로 제3共和國의 行政體制는 ① 그들의 目標인 經濟發展추진중에 빚어진 不均衡을 제거하고 ② 北韓全體主義와 대결하기 위해서 社會를 能率의으로 再編成하고 ③ 지속적인 政治·經濟·社會의 安全과 發展을 이룩하기 위해서 10月 維新을 마지했다.

이 部分에 관한 보다 깊은 研究는 다음으로 미루었다.

* 教授, 서울大學校 行政大學院

I. 序　　言

1. 研究目的

本稿의 研究目的은 ① 第3共和國(1963~1972)의 行政體制가 社會體制(social system) 즉 여러 下位體制(subsystems)의 分化와 發展에 由 하히 作用하였으며 ② 그러기 위해서 行政體制 자체는 어떻게 變化하였고 ③ 그 결과 政策적 變化의 效果는 어떻하였고 ④ 여타 下位體系는 行政體制에 어떻한 反應을 보여 왔는가를 「政治·行政의 分析模型」¹⁾과 「行政體系의 變動과 發展」²⁾에서 抽出된 假定(assumption)들에 따라서 說明을 시도하고 第4共和國(維新體制) 行政體制의 說明과豫測을 위한 研究에 대비하려는데 있다.

2. 方　　法

研究方法은 이미 지적한 筆者의 두개論文에서 再定立한 模型(model)의 分析單位들 사이의 관계를 說明하는 假說을 중심으로 각종 관계 書籍·論文·政府刊行物·각종年鑑·新聞 등과 筆者가 실제 여러가지 調查研究에서 얻은 經驗的 知識을 동원· 활용하였다.

3. 模　　型

模型에서 사용한 주요 概念들(concepts)은 cybernetics와 system theory에 입각한 학자들의 政治體系模型과 行政體系模型 그리고 communication·決定·變動과 發展에 관한 제理論을 기초로 하여 다음과 같이 再定立 要約 하였다:

- ① 環境：行政體制外의in 여타의 下位體制
- ② 受容機關：환경으로부터 要求의 投入과 支持力·Energy를 흡수하는 行政機關
- ③ 政策參謀：관체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：투입된 要求가운데 受容機關과 政策參謀를 통해서 제기된 事項을決定하며 政策參謀에게 지시한 問題해결을 위한 제 代案을 검토 결정하는 政策決定單位를 의미한다. 本稿에서는 주로 大統領이 이에 해당한다.
- ⑤ 執行機關：受容機關과 같이 環境에 직접 作用하는 기능을 담당한다. 政策決定 機關이決定, 承認, 命令, 指示한 事項을 침행하는 각 中央部處와 下部機關 또는 一線機關이 이에 속한다.

(1) ① 安海均, 「政治·行政體系의 分析模型」, 韓國行政學報, 韓國行政學會, 第4號, 1970, pp. 290~305.

② 安海均「政治·行政體制模型의 再定立」, 研究論叢, 5輯, 建國大學校 行政大學院, 1977.5, pp. 187~199.

(2) 安海均, 「行政體系의 變動과 發展에 관한 研究」行政論叢, 서울大 行政大學院, Vol. 12, No. 1, pp. 60~73.

⑥ 投入(input)과 產出(output) : 환경의 구성단위인 개인과 집단이 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 유지하는데 필요한 支持力 등의 확보와 흡수를 投入(input)라고 보고 投入된 要求와 決定機關이 가진 權限을 가지고 決定한 政策, 計劃, 豫算, 法規, 指示, 命令 등이 產出(output)에 해당한다. 產出은 基本的인 형태를 취한 產出(1)과 구체적으로 直接效力를 發生하는 產出(2)로 구분된다.

⑦ 目標 : 이는 行政體制가 실현고자하는 統治理念, 憲法上에 규정된 指導原理 등이 이에 해당한다. 이 목표는 環境, 受容機關, 決定機關, 政策參謀, 投入, 產出 등이 따라야 할 最高價值 또는 評價기준이 된다.

⑧ Feedback: 政策으로서의 產出(output)이 合目標指向性 · 適法性 · 効率性에서 이탈하는 것을 發見 · 調停 · 是正하는 機能을 담당하는 制度의 裝置가 이에 해당한다. 이러한 裝置는 行政內의 것과 外의 것으로 구분된다.

이상과 같은 行政體制의 要素들의 機能을 종합하여 보면 다음과 같다.

行政體制는 일반적으로 環境으로 부터 투입되는 다양한 要求를 受容機關을 통해서 흡수하여 決定機關에 전달하면 決定機關에서는 政策參謀들의 지원을 받아 目標指向의 決定을 내리는데 이렇게 決定된것이 產出(1)에 해당하며 產出(1)를 받아서 執行機關은 產出(2)를 만들고 이를 집행함으로서 環境에 作用하고 環境에 영향을 주게 된다.

產出(1)에는 決定機關이 獨자적으로 만들내는 것도 많다. 이러한 體制와 環境사이의 여러 體制의 過程과 體制內에서의 過程이 體制의 目標와 指導原理에 합당한가 아닌가를 심사, 조정, 시정시키는 體制內外의 裝置기능은 항상 作動하고 있다.

이와같은 行政體制의 概念의 틀을 가지고 行政과 環境을 分析하면 발전度를 달리하는 모든 社會——여기서 閉鎖의 全體主義 社會는 제외 한다——에 있어서의 行政體制와 環境간의 관계를 동태적으로 說明할 수 있을 뿐만 아니라 미래를豫測할 수 있는 假說이나 假定을 도출 할 수 있는 가능성을 第1, 2共和國의 行政體制分析에서 경험하였고 또한 그 實効性도 수차 짐증되었다.

Ⅱ. 第三共和國의 行政體制 分析

1. 成立過程

1960년 7월 29일에 실시된 國民總選舉에 의하여 第2共和國이 수립되었고 그해 8월 23일 張勉氏와 尹譜善氏가 각각 國務總理와 大統領으로 취임하였다.

이때부터 약 9개월간 韓國은 政府수립이후 처음으로 內閣責任制 중심의 議會民主主義를 누릴

기회를 가졌다. 그러나 第1共和國의 獨裁政治體制下에서 自由民主體制로 體制數次가 改革되자 國民個個人과 모든 社會集團은 制製裝置없는 상태에서 政治·行政過程에 과잉 參與 즉 參與의 爆發現象을 가져옴으로서 社會, 政治, 經濟의 큰 不安을 초래하였다.

특히 張勉政權의 政治·行政體制는 執權黨의 파벌로 인한 내부 葛藤으로 인해서 學生集團의 간단없는 예모(示威)와 無節制한 言論(mass. com)·社會指導層의 횡포등은 효과적으로 처리하지 못하였고 國民들의 政府에 대한 과잉 要求에 効率的으로 對應할 能力조차 없었다.

北韓의 共產集團에게 南侵과 赤化工作의 好機만을 조정하는 소용돌이속의 行政과 環境간의 소용돌리를 주시하던 陸土8期중심의 軍人們은 1961년 5월 16일 第2共和國政權을 구태타로 전복함으로서 超法的인 國家再建最高會議('61.5.16~'63.12.17)가 政府의 모든 機能을 수행하게 되었다.

國家再建最高會議는 1961년 6월 16일에 公布된 國家再建非常措置의에 의하여 立法·行政·司法院을 장악하였고 中央部處 및 地方行政要職에는 正服의 軍人을 배치시켜 政策의 집행과정을 담당토록 하였다.

革命政府는 약 1년 6개월에 걸쳐 부정부패를 일소하면서 社會기강을 확립하는 한편 社會秩序의 再定立을 위한 허다한 作業을 수행하는 동안 많은 試行錯誤를 가져왔다.

그후 軍人統治集團은 革命公約에 따라서 1962년 12월 27일에는 憲法改正案에 관한 國民投票를 실시함으로서 새로운 憲政秩序의 회복과 民主主義에 의한 政權수립의 기틀을 마련하였고 이어서 1963년 10월 15일의 總選舉에서 前 國家再建最高會議議長인 朴正熙氏가 大統領으로 당선되었다. 이어 同년 12월 16일에는 國家再建最高會議가 正式으로 해체됨으로서 第3共和國이 12월 17일 탄생하였다.

2. 成立 당시의 環境的 與件

第3共和國成立 당시의 環境的諸與件을 알아본 후 第3共和國의 行政體系의 目標와 行政過程 그리고 行政體系와 環境간의 상호작용과 그 결과를 구체적으로 說明하기로 한다.

1) 政治的 側面

第3共和國의 탄생 전에 革命軍政의 主體勢力으로 구성되었던 國家再建最高會議가 正式解體는 되었으나 일부를 제외한 다수는 民主共和黨을 창설하여 民政에 참여함으로서 執權黨의 위치를 차지하게 되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 이 당시의 政治的狀況의 특성을 지적하면 다음과 같다.

〈첫째〉 理念的 측면에서 볼 때 政府수립이후 계속 표방해온 民主主義와 反共을 그대로 계승하였다.

〈둘째〉 統治體制의 측면에서 볼 때 第2共和國의 政治體制가 內閣責任制인데 반하여 第3共和國은 강력한 大統領中心制를 채택하였다.

〈셋째〉 1, 2共和國 때보다 經濟發展에 관한 國民의 關心度가 높았고⁽³⁾ 第3共和國의 政策決定層 또한 正統性을 확보하는 課題가 무엇보다 중요하였음으로 經濟發展에 대한 집념이 지대하였다.⁽⁴⁾

〈넷째〉 1963년의 總選舉에 참여한 政黨은 民主共和黨, 民主黨, 民政黨, 自由黨 등이였는데 民主共和黨이 175個의 總議席中 110個席을 차지하게됨으로서 與黨이되었다는 점은 第3共和國行政府의 모든 政策을 소신껏 작성·집행하는데 필요한 安定基盤을 立法府와 行政府에 구축·확보하는 길을 열어 놓았다.

한편 政治活動淨化法과 상당기간동안 集會 및 結社活動을 금지한 戒嚴令등으로 인하여 政治活動에 있어서 野黨이 同等한 입장에서 경쟁하기 어려웠던 제약적인 狀況이였다.

2) 社會的 側面

革命政府는 自由黨, 民主黨 政權下의 무질서했던 社會紀網을 바로잡기 위하여 제일차로 사회의 암적 존재였던 暴力團의 組織을 軍靴로 제거하고 사치풍조를 일소하며 失業者구제와 農漁村의 高利貸金관계를 정리하는 작업에 착수하는 동시에 國民再建運動을 全國的으로 실시하는 巨大한 組織網을 形成하여 作動시키고 教育目標도 개조하여 새로운 社會풍토를 조성 하려 하였다.⁽⁵⁾

그러나 이러한 일련의 強力한 行政措置들의 社會構造의 問題點들을 일시에 是正시키기에도 方法과 時間적으로 너무나 급격하고 무리한 物理的인 作用이였다. 社會·文化의 改革이란 軍人들이 생각하는 것만큼 그렇게 간단한 일이 아니었다. 당시의 社會는 아직도 傳統的인 體制의 構造를 벗어나지 못하여 都市와 農村의 文化는 二重의 성격을 벗어나지 못하였다. 大都市의 경우도 마찬가지였다.

1962년의 農家人口는 全體人口의 반을 약간 넘어 차지하고 있었다는 점을 보아도 알 수 있다.⁽⁶⁾ 文盲率은 1962년도에 8.7%를 보여주고 있었다.⁽⁷⁾ mass media의 보급율은 1,000家口當 新聞이 28, 라디오 26의 보잘것 없는 형편이었다.⁽⁸⁾

이러한 여건으로 보아 社會的流動性(social mobility)이나 社會分化(social differentiation)

(3) 李宗范, 韓國의 經濟計劃에 관한 比較研究, 碩士學位論文, (서울大·行政大學院, 1968), pp. 32~33.

(4) 李漢彬, 社會變動과 行政, (서울:博英社, 1968). pp. 225~227. 원래 革命公約에서 밝혔듯이 革命主體勢力들은 革命課業이 완수되면 軍에 복귀한다고 했으나 民政에 대거 참여 했음으로 이러한 약점을 經濟發展 政策으로 극복하려고 하였다.

(5) ① 國政再建運動을 維新體制下의 새 마을 운동의 組織網에 비교될 만큼 農漁村에 까지 침투하였다. ② 教育政策의 改革으로서는 學士考試, 大學生定員制, 文教再建5個年計劃, 등등이 있었다. ③ 大都市의 法秩序확립을 위해 交通法規 준수違反者부터 임격히 다스리기 시작하였다.

(6) 韓國銀行統計年報, 1975. 9. 6 農家人口는 全體人口의 56.1%였다.

(7) 大韓教育聯合會, 韓國教育年鑑, 1966. p. 286. 1959년의 文盲率은 10.3%였다.

(8) ① 安海均, “韓國의 近代화와 Communication”, 行政論叢, 서울大·行政大學院, Vol. 2, No. 1, 1964. pp. 104~125. UNESCO 統計에 의하면 後進國은 일반적으로 人口 100人當 日刊新聞이 10部, Radio 5臺, 영화관람席 2席에 미달하는 國家들이라고 한다.

② 大韓民國政府, 行政白書, 附錄, 1971. p. 16.

度는 아직 미진한 상태여서 K. Deutscher의 이른바 state of threshold의 단계를 벗어나지 못하고 있었다.⁽⁹⁾ 그 주된 원인은 產業化·都市化와 이에 대응하는 行態의 變化와 社會機能의分化가 미진했던 까닭이다.

3) 經濟的 側面

經濟的與件은 이른바 극히 落後된 상태였다. 1人當 國民所得이 100\$ 弗미만이었고 그 가운데서 70%정도가 衣食住에 소비되어 있었다.⁽¹⁰⁾

여기에도 國民의 期待感(aspiration) 上昇은 國民經濟를 더욱 어렵게 만들었다.

產業構造面에서 볼때 全產業의 40%가 1次產業이고 40%가 3次產業이었다.⁽¹¹⁾

企業構造的側面에서 볼때 60년대 초에는 中小企業에서 有數의 大企業이 출현하기 시작하는 기간인 까닭에 勞動集約的인 生產構造로부터 資本集約的인 生產構造로 經濟構造가 变하였다. 이에 따라서 技術開發面에서는 어느정도 진전이 있었지만 大企業의 출현으로 中小企業의 보호라는 새로운 問題를 야기시켰다. 經濟外交도 미국에 크게 의존하였고 貿易逆調現象도 극심하여 1961년의 경우 輸入이 輸出의 15배가 넘는 정도였고 輸出總額은 불과 4,087만 弗에 불과하였다.

失業率은 8%를 넘어서 있었다.

4) 安保的 側面

北韓은 풍부한 資源開發을 強制的인 人力動員과 配置로 추진함으로서 1960년대초기 經濟的인 면에서 우리를 앞질려 있어서 이른바 「對南 경제원조·기술원조」라는 협력선전의 기회까지 주고 있었다.

5) 投入集團의 側面

政黨 및 社會團體들이 革命初 한때 모두 해산되었던 때를 제외하고 3共和國의 경우에도 어느시기와 마찬가지로 投入集團은 量的 팽창의 경향을 보였다. 그러나 量的 증가에 따른 質的 향상이 따르지 못하여 投入集團 本來의 機能을 수행하기에는 여러가지 問題點을 노정하

(9) Karl Deutscher, "Social Mobilization and Political Development" in H. Ekstein and D. Apter ed., Comparative Politics, (N.Y.: The Free Press, 1963) pp. 89~92. Deutscher는 社會移動의段階를 stage of threshold에서 시작하여 stage of significance로 구분하고 후자에 이르렀을때 移動과 分化는 가속화된다고 한다.

(10) 韓國統計年鑑, 1975. pp. 286~87. 1961년의 消費支出가운데 衣食住에 소비된것이 67.7%, 1962년에 66.9%, 1963년에는 69.1%였다.

(11) 上揭書, pp. 302~303.

產 業 構 造

產 業 年	1 9 6 1	1 9 6 2	1 9 6 3
農 林 水 產 業	44.1	40.3	40.0
礦 工 業	11.9	13.3	14.1
社 會 間 接 資 本	6.1	6.7	7.2
씨 비 스	37.9	39.7	38.7

였다.

大韓商工會議所, 全國經濟人協會, 國民再建運動會 등과 같이 전문적인 知識과 政治的인 자원이 풍부한 集團을 제외하고는 대개 그 명맥만 유지하기에도 벅찬 경우가 많았다.

따라서 몇몇의 政治家나 선동가에 의해서 政治的으로 이용당하거나 한 個人的 利益을 도모하는데 道具로 사용되기도 했다.

이와 같은 점들은 新生後進國에서 흔히 나타나는 參與의 폭발(Revolution of Participation)이 적절히 制度化되지 못한 것으로 國民의 投入集團에 대한 經驗不足이라든지 集團의 財政能力의 缺乏와 組織力의 미약등이 그 原因으로 지적될 수 있다.

3. 體制의 目標와 中央行政機構

1) 目 標

第3共和國 行政府가 지향한 基本目標(Goal)는 自主國家建設과 經濟開發로 요약될 수 있다. 그 결과 最高政策決定者는 行政을 미래의 「비존」을 실현하는 手段으로서 認識하게 되었다. 第1共和國의 경우 行政을 體制維持와 傳統維持의 手段으로 본 것과는 큰 대조를 이루고 있다.

第3共和國의 이러한 目標는 憲法과 1962년부터 실시된 經濟開發 5個年計劃에서 찾아볼 수 있다.

그 당시의 憲法前文은 ① 새로운 民主共和國건설 ② 自由權·生活保障 ③ 民主主義制度의 確立 ④ 國際平和등을 憲法의 指導理念으로 밝히고 있다.⁽¹²⁾

이러한 指導理念으로서의 目標는 第 1, 2共和國도 간과하지 아니한 것이나 문제는 最高決定者가 이러한 目標를 구체적으로 어떻게 認識하고 어떠한 政策으로 실천 하는가에 달려 있다. 제3共和國의 政策決定層은 民主主義를 「大韓民國의 政權」이 共產主義가 아니라 親西方政治路線을 취하였다는 方向 設定으로 보고 실제적 의미에 있어서 民主主義는 近代的 民族主義(modernizing nationalism)로서 民主主義制度는 行政府主導型의 民主體制로 풀이했다⁽¹³⁾ 고 볼수 있다.

결국 基本目標가운데서 제일차적인 것은 經濟開發이라고 할 수 있다.⁽¹⁴⁾

제2共和國이 몰락하게 된 큰 理由를 民主性의 極大化와 參與의 爆發 그리고 國民들의 關心度 가운데서 비중이 제일컸던 經濟開發에 대해서 政策的으로 신속히 대응하지 못한데서 찾을수 있다고 본다. 또한 제3共和國政府에 대한 正統性을 확고히 해준것도 다름아닌 經濟

(12) 文鴻柱, 韓國憲法(5訂 4版) (서울: 法文社, 1967) pp. 117~136.

(13) 韓昇助, 「韓國政治의 指導理念과 指導者」 金雲泰外 共著 韓國政治論(서울: 博英社, 1976) pp. 466~468.

(14) Hae-Kyun Ahn, Administrative Changes and Elite Dynamics: the changes of the patterns of Elite mobilization and Integration in Korea, (Pittsburgh: U.C.I.S. Univ. Pitts. 1972) 參照.

發展이 있기 때문이다.

2) 中央行政機構

行政體制가 環境으로부터 投入을 受容하고 決定(policy decision)을 執行하는 機關으로서는 大統領을 위치하여 中央各部處와 道·郡등의 地方行政機關들을 예로 들 수 있다. 여기서는 그 중요성에 비추어 中央各部處를 중심으로 살펴보기로 한다.

軍事政府時代의 中央行政機構改革은 제3共和國의 中央行政機構의 기초를 마련하였고 1962년 12월 26일의 憲法改正으로 軍政이 종식되고 大統領責任制의 政府가 수립됨에 따라 政府組織法은 다시 전면적으로 改正을 보게되어 1963년 12월 14일 이후 政府機構는 1院 13部 3處 5廳으로 改編됨으로서 經濟發展이라는 合目標性이 짙은 機構의 개편과 증설을 보게되었다. 第1共和國의 경우는 體制유지를 위한 法統機構에 역점을 두었던 것과 좋은 대조를 이루고 있다.⁽¹⁵⁾

제2共和國의 中央行政機構와 비교하여 중요한 變革을 지적하면 다음과 같다.⁽¹⁶⁾

(1) 建設部를 폐지하고 經濟企劃院을 신설하여 財務部의 豫算局, 內務部의 統計局을 經濟企劃院에 통합하였다. 이는 副總理를 겸임하는 經濟企劃院長官으로 하여금 經濟各部의 業務를 조정하게 함으로서 能率的이고 統一性있는 經濟計劃을 수립하고 豫算과 企劃을同一機關에서 장악하여 經濟發展을 뒷받침하고 이를 계속적으로 評價調整하기 위한 것이었다.

(2) 公報部를 신설함으로서 對內外公報活動을 강화하였다.

(3) 監查院, 中央情報部, 國民運動本部, 國家安全保障會議, 經濟科學審議會議를 大統領直屬으로 두었다.

(4) 援護處, 勞動廳, 調達廳, 鐵道廳등을 신설하거나 部의 外廳으로 개편하여 機能의 專門化를 기했다.

(15) ① Ibid., p. 28,

② 安海均, 「行政機能의 變動과 「엘리트」의 力動作作用에 관한 연구」 省谷論叢 第1輯, p. 37.
統治理念과 行政機能의 變遷

	執權 엘리트 集團의 理念	政 策 指 向	行 政 機 構	行政의 機能
第 I 期 (1955. 1~1960. 4)	國家形成 및 法統維持	對外依存의 現 狀維持	① 簡素化 ② 統合 ③ 法統維持機構優位	體制와 法統維持
第 II 期 (1960. 5~1961. 5)	經濟發展	經濟開發	① 比較적 合目標性 ② 級分化, 增設 ③ 經濟關係機構 優 位로 轉換試圖	經濟開發機能의 試圖
第 III 期 (1961. 6~1972)	經濟發展	經濟開發과 自立	① 強한 合目標性 ② 擴大, 分化, 增設 ③ 經濟關係機構優位	經濟·社會 開發機構 의 擴大

(16) 서울大, 行政大學院, 行政調查研究所, 行政改革에 관한 全般的 評價, 1967. 참조.

(5) 各部에企劃調整室을 신설하여行政施策의計劃과調整에비교적合理的인대내적Feedback장치를기하였다.

이외에도많은改革이있었지만는省略하기로하고中央行政機構의特徵을보기로한다.

3) 中央行政機構의特徵

機構의擴大增設에따르는公務員의總數와豫算規模의증가⁽¹⁷⁾도큰특징이지마는構造와行態의側面에서보면다음과같은특징을지적할수있다.

(1)前職軍將校의참여:政策決定機構에前職軍將星出身이대거참여하였다.⁽¹⁸⁾이들의참여는軍에서經驗한management技術을行政府에도입시켜行政management를efficiency化시키는데크게기여하였다.

대표적인例로서計劃과企劃을強調하고能率性보다도效果性을중시하였다던가公文書의簡素化,事務能率化,人力과業務量의均衡化등을지적할수있다.

(2)經濟企劃院의新設:經濟開發을強力하게추진하기위한經濟企劃院의신설을들수있다.

이는다음과같은特徵을가지고있었다.⁽¹⁹⁾

①經濟企劃院은제3共和國行政府가지향한政策理念중에하나인經濟發展을구현하는기관이었다.

②經濟各部處에대한統合權을가진超中央部署的機關으로서우리나라歷史上最初의綜合的인經濟統合機構였다.

③合理的開發行政上필요한여러가지機構를自體內의系線으로흡수하여機能적으로統合과調整이용이하겠금經濟企劃院長官을副總理로하였다.

(3)高度의集權化:幕僚機構인大統領秘書室이강화되어이른바小內閣을이루면서情報와資源이大統領室에집중됨으로서점차行政은강력한中央集權化경향을나타냈다.

특히大統領秘書室이中央情報部,軍搜查機關,警察등의統制塔役割을담당하게되어行政의集權化現象은두드러졌다.⁽²⁰⁾

이와같은高度의集權化현상은行政下部組織을硬直化시키고一方的인命令과服從關係만을가져오기도하여組織을形式主義에흐르게하는일이허다하였다.

(17) ① 東亞日報, 1970. 12. 12 일자 참조.

② 金基, 行政學原論(서울:博英社, 1971) p. 37 참조. 公務員總數는 1963년에서 1970년까지 271,725명에서 408,380명으로 1.5배가그리고豫算是같은기간동안 72,800백만원에서 434,300백만원으로약 6배가증가하였다.

(18) 軍政末期에도政府의主要職位가운데前職軍將校출신이점유하는비율이28%에해당하였다. 李漢彬, 前揭書, p. 239., 그리고 Hae-Kyun Ahn, op cit., p. 35. 참조.

(19) 서울大, 行政大學院, 前揭書, p. 213.

(20) 李漢彬, 「最高管理」, 韓國行政의歷史的分析(서울:韓國行政問題研究所, 1969) pp. 405~406,

「命令과 服從이라는 官僚組織의 性能 과신」⁽²¹⁾이 강력한 大統領中心制下에서 수많은 逆作用을 造成하였는데 이는 주로 最高決定機關의 幕僚長의 지나친 職權남용과 中央行政部處의 最高管理層이 軍隊組織의 指揮官型기질을 버리지 못하였는데 주된原因이 發見된다. 특히 合目標指向의 行政機能의 分化와 組織의 중설에도 불구하고 각종 政策情報가 最高決定機關에 一方的으로 集中되어 있었다는 점이 幕僚長의 權力(power)를 강화한 큰 원인의 하나 였다.

4. 行政過程

行政過程을 模型에 따라서 要求投入(Input), 政策決定機關(Decision), 政策參謀(Memory)產出(Output), Feedback 순으로 단순화하여 각기 特性을 살펴보면 다음과 같은 것을 지적 할 수 있다.

1) 投入—政黨과 利益集團

(1) 政黨

國家再建最高會議는 民政移讓을 위한 절차의 일환으로서 1963년 1월 1일부터 政治活動의 再開를 허용하였다. 이에 따라서 革命理念을 계승하는 民主共和黨과 革命勢力의 民政參與를 반대하는 民政黨 그리고 舊新民黨, 舊民主黨, 舊自由黨系로 각각 조직된 群小政黨이 政治活動에 참여하였으나 與黨인 民主共和黨勢力を 견제하기에는 野黨은 力不足이었다. 1963년 6월 15일 大統領選舉 결과는 民主共和黨이 46.6% 民政黨이 45.1%를 획득하였고 11월 26일 國會議員선거는 民主共和黨이 110명, 民政黨이 41名, 民主黨이 13명의 당선자를 냈다.

67년과 71년의 選舉 결과는 다음과 같다.⁽²²⁾

(21) 서울大·行政大學院 行政調查研究所, 韓國公務員調查報告書, 1972. pp.131~154. 本報告書에서 는 과도한 組織위주성 이외에도 行政管理의 非合理性와 非現實性, 合法的可能性의 협소, 合目的性과 安定性(無事安逸), 傳統的組織原理에서 비롯하는 제問題등을 지적하고 있다.

(22)

政黨別 國會議員 議席數

年 度	政 党	地城區議席數	全國區議席數
1963. 11. 26 제 6 대	民主共和黨	88	22
	民 政 黨	27	14
	民 主 黨	8	5
	自由民主黨	6	3
	國民의 黨	2	—
1967. 6. 8 제 7 대	民主共和黨	102	27
	新 民 黨	28	17
	大 衆 黨	1	—
1971. 5. 25 제 8 대	民主共和黨	86	27
	新 民 黨	65	24
	民 衆 黨	1	—
	國 民 黨	1	—

67년의 選舉에 있어서는 大統領選舉와 大統領 및 國會議員選舉法施行令을 고쳐 大統領이 選舉運動에 참여할 수 있는 길을 열어 놓아 가득이나 불리한 野黨에게 큰 타격을 주었다.⁽²³⁾ 그 결과 7代國會開院初부터 野黨은 「史上最惡의 不正選舉」를 주장하면서 登院을 거부하기도 했다. 또 71년 4월 選舉에서 國民들은 建設과 安定을 추구하여 共和黨總裁인 朴正熙 候補를 선출하였으나 國會議員選舉에 있어서는 與黨을 견제하자는 견제心理가 작용하여 全體議席中 共和黨은 113席, 新民黨은 89席을 차지하게 되었다.⁽²⁴⁾

國民들의 항상된 政治意識은 責任있는 政黨政治의 구현을 기대하였으나 1971. 12의 國家非常事態宣言과 保衛法의 國會通過로 與野間의 政黨活動은 크게 침체되지 않을 수 없었다. 다음은 與黨을 중심으로 野黨·內閣·行政府와의 關係를 알아보기로 한다.

① 與黨과 野黨

西歐式民主主義의 역사가 짧은 우리나라의 政治指導者들은 傳統的인 또는 기존하는 黨을 기반으로 하여 政權을 장악하는 것이 아니라 새로운 與黨을 조직한 후에 政治엘리트를 규합하는 까닭에 본래의 野黨이 政權을 장악한 경우란 4.19 이후의 民主黨政權이외는 없었다. 民主黨政權도 政黨스스로의 힘이 아닌 다른 與件變動에 상승하여 與黨이 되었을 뿐이다.⁽²⁵⁾

제3共和國에 있어서도 이러한 風土는 계속되었다. 특히 지적할 점은 無所屬人士의 出馬가 法的으로 금지되어 兩黨政治가 장려되었지만 政治的資源의 편재, 政治風土의 特性으로 원만한 協調關係를 이루하지 못하고 對話보다는 극한 對決을 능사로 삼았던 경우가 많았다.

1965년의 韓日協定批准案, 越南派兵同意案과 1971년의 保衛法案과 관련된 일련의 政黨活動이 대표적인 與野對立의例로서 지적할 수 있다.

② 與黨과 內閣

제3共和國초창기에는 內閣과 與黨간에 協調가 원만히 이루어 지지못한 것이 특징이다. 그 이유는 共和黨政府가 보다 폭넓은 國民의 支持를 획득하기 위하여 黨과 內閣의 協力關係보다 凡國民的 內閣의 構成에 주력한데 기인한다.

그러나 韓日會談으로 인한 政治危機에 당면하여 執權黨優位政策을 고수하려는 共和黨과 여기에 초연한 立場을 견지하려는 崔斗善內閣사이에 간격이 벌어져 與黨과 內閣의 關係는

(23) 1967. 5. 9. 共和黨政府는 國務總理, 國務委員政府委員(각 處長, 각 院, 部處의 次官, 企劃調整室長,) 그리고 이들의 秘書室長 및 秘書官등이 選舉運動을 할 수 있도록 한 「大統領選舉法施行令改正案」 및 「國會議員選舉法施行令改正案」을 國務會議에서 의결하였으나 5.13. 中央選舉管理委는 議員選舉法 34조 2항에 위배된다고 有權解釋을 내렸다. 따라서 大統領은 視察形式으로 侧面支援을 해오다가 5.22. 選舉管理委가 大統領만 黨總裁로 유세가 가능하다고 有權解釋을 반복함으로서 大統領의 選舉遊說가 가능해졌다. 東亞日報, 1967년 5월 10~13일 및 5월 22일자 參照.

(24) 金泳謨「4.27, 5.25選舉에 대한 社會學的考察」政經研究(71.7) pp. 26~38).

(25) 第3共和國까지의 韓國政黨에 관하여는

① 朴東雲, 「韓國政黨과 政網政策」 國會報(66년 7월) pp. 40~42

② 白尚健, 「韓國政黨의 近代的方向」 前揭書, pp. 43~44.

③ 李廷植, 「韓國政策政治에 性格」 政經研究, (69.7) pp. 118~128.

계속 악화되어 오다가 결국 1964년 5월 崔內閣은 組閣 5개월만에 총사퇴하고 말았다. ⁽²⁶⁾

그후 2대 内閣인 丁一權內閣은 政治色을 배제한 技術官僚 또는 經濟內閣으로 구성되었다. 처음에는 閣僚中 5명만이 共和黨員이었지만 잇따라 閣僚들이 후에 入黨하여 黨과 内閣의 유대는 강화되었다.

그러나 與黨과 内閣과의 協調가 政治的力學關係의 產物이 아니라 最高權力者の 指示와 統制에 의존하는 경우가 많았던 까닭에 黨내에서 抗命活動을 일으키는 事例도 종종 있었다.

예를 들면 1965년 12월의 人事抗命波動, 1969년의 4.8抗命波動, 1971년의 10.2抗命波動 등이 대표적인 경우였다. ⁽²⁷⁾

③ 與黨과 行政府와의 關係

앞에서 살펴보았듯이 與黨과 内閣과의 關係가 원만하지 못한 것은 결국 각자가 맡은 바의 業務를 효율적으로 수행할 수 있는 與件이 마련되어 있지 못했다는 데도 원인이 있다.

왜냐하면 政黨은 民意를 黨政策에 반영하여 政權을 획득하였을 때 公式機構를 통해서 실천하여야 하는 한편 行政府는 그들의 業務를 수행하는 過程에서 與黨과 밀접한 關係가 있음에도 불구하고 與黨과 行政府의 關係를 연결하여 주는 制度의 運營이 원만하지 못했기 때문이다.

共和黨은 青瓦臺連席會議, 總理懇談會, 黨務會議 및 國務委員連席會議, 政策委議長·副總理懇談會, 經濟問題連席會議, 實務取扱擴大會議, 黨政協議會 등을 개최하여 行政府와의 關係를 조정하였으나 相互意見의 調整보다는一方의 通告가 많아 政策樹立過程에서 第3共和國 후반에는 與黨이 소외된 경우가 허다 했다.

(2) 利益集團

利益集團은 政黨보다 그 영향력의 범위가 좁으나 集團의 權益을 보호하고 증진해 준다는 점에서 意義가 크다. 利益集團은 選舉에 영향을 미치는 까닭에 政黨指導者, 議員, 官僚에게 압력을 가하여 公共政策에 어느 정도 영향력을 행사할 수 있다.

그러나 제3共和國의 경우는 대부분 利益集團이 自律性, 專門性의 缺與와 利益表明方法의 미숙, 社會構造의 未分化 등으로 인하여 獨自의인 社會勢力으로 성장하지 못했고 오히려 權力層의 비호아래서 기형적으로 생존하였다.

제3共和國 당시의 利益團體를 分野別로 분류하여 살펴 보면 다음과 같다. ⁽²⁸⁾

① 經濟人團體

(26) 李漢彬, 「最高管理」前揭書, p. 403.

(27) 尹亨燮, 「韓國政治過程」金雲泰外 共著, 前揭書, pp. 362~363. 이와 같은 몇 차례의 抗命波動과 選舉後遺症은 與黨인 共和黨의 性格을 범질시켰다.

(28) ① 安海均, 「韓國의 利益團體에 관한 資料研究」, 行政論叢, 서울大行政大學院, 3권 1호, pp. 298 ~336.

② 中央年鑑, 1970, 同和年鑑, 1971. 參照.

대표적인 利益團體로서는 大韓商工會議所와 大企業家들의 結束體로서 강력한 壓力團體活動을 전개 하였던 全國經濟人聯合會와 中小企業의 權益保護에 앞장 서고 있는 中小企業協同組合中央會를 들을 수 있다.

이들 經濟人團體들은 經濟發展을 政策의 最優位로 표방하고 있는 제3共和國의 政策決定過程에서 중요한 役割을 담당하였다. 이러한 이유로 해서 다른 利益集團들에 비해 그 活動과 業績은 상대적으로 커졌다.

② 勞動團體

5.16革命으로 政黨 및 社會團體와 함께 해산되었던 勞動組合은 組織員의 利益을 옹호하기 위하여 어느 團體보다 먼저 組織을 재건하였다.

韓國勞動組合總聯盟이 유일한 대표적인 團體인데 그 산하에 全國鐵道勞動組合등 16개 產業別 労動組合이 全國的規模로 조직되어 있었다. 그러나 組織의 不安定, 組織社會의 倫理의 결핍 組織幹部들의 權限남용과 組合員의 諦念과 無關心등으로 團體交涉은 자못 활발하였으나 그 成果는 미미하였다. 71년 保衛法通過 이후에는 團體交涉活動은 크게 제약을 받게 되었다.

③ 農漁民團體

農漁民들이 人口의 약 반을 차지함에도 불구하고 上向의으로 형성된 自律的인 利益團體는 不在하였고 官이 주도하고 지도하는 組織의 性格을 벗어나지 못하였다.

農業協同組合과 水產協同組合이 대표적인 것이었는데 다른 團體들의 경우처럼 그들의 組織과 事業 및 運營에는 허다한 問題들을 내포하고 있었다.

④ 文化團體

i) 藝術團體

5.16직후 모든 藝術團體는 해산되고 公報部가 주선한 韓國藝術文化團體總聯合會 산하로 통합되었다. 그후 文教部 산하에 있던 藝總이 公報部 산하로 넘어가게 되어 公報政策에 순응하고 政府의 指導와 支援 그리고 統制를 받지 않을 수 없었다.

ii) 言論·出版·印刷團體

70년대초의 國會發言, 콜레라報道, 海軍放送船남북사건등에 가한 지나친 報道管制가 밀해 주듯이 제3共和國초기에 비하여 후기에 접어들면서 言論 出版團體에 대한 官權의介入은 더욱 강화되어 갔다. 이러한 까닭에 이들의 利益活動은 큰 制約下에 놓이지 않을 수 없었다.

iii) 教育·育英團體

大韓教育聯合會, 韓國初等教育研究會, 韓國中等教育研究會와 三星文化財團, 3.1文化財團, 5.16獎學會등이 있었다.

이들 團體 역시 自律性에 있어서는 他分野의 團體들과 같은 狀況下에서의 特性을 벗어나지 못하고 있었다.

④ 社會團體

몇개의 團體를 제외하고는 大衆的 基盤이 미미하거나 財政이 충분하지 못하여 명맥만 유지한 團體가 많았다.

i) 社會一般：大韓民國在鄉軍人會, 制憲同志會, 四月革命同志會, 五月同志會等이 이에 속한다.

ii) 女性團體：韓國女性團體協議會, 韓國婦人會, 大韓어머니會, 女性問題研究所등이 있었으나 일반 여성들의 社會意識이 성숙하지 못하여 대표적 인사들에 의하여 意思決定이 좌우되는 경향이 있었다.

iii) 青少年團體：大韓少年團, 統一青年團, 韓國大學生 선교회, 韓國青年會議所등이 이에 속하나 대부분의 團體들이 青少年을 대표하는 것이 아니라 지도하는 機關이었다.

iv) 國際親善團體：國際펜클럽韓國本部, UN韓國協會, 韓獨協會, 韓美協會, 韓中協會등 40여개의 團體가 이에 속하며 그들 代表들의 親善活動은 자못 활목할만 하였다.

⑤ 其他

i) 法曹人團體：大韓辯護士協會, 韓國人權擁護協會, 國際法學會, 法曹人協會등이 이에 속한다.

이들 團體들은 法律知識을 배경으로 하여 비교적 활발한 활동을 전개하여 강력한 壓力集團役割을 수행하였는데 그 수행과정에서 政府와의 葛藤이 컸던점은 특기 할만하다.

ii) 醫療團體：大韓醫學協會, 大韓齒科醫師協會, 大韓藥師會등 10여개의 團體가 있었는데 이들은 專門職의 知識을 바탕으로 하고 있고 때문에 保健醫療分野에 있어서는 막강한 壓力團體子실을 하였으나 지나친 自己中心의 主張으로 인해 政府와 그리고 상호간에 갈등을 종종 가져왔다.

iii) 學會 및 其他：각 專門學科別로 個別團體를 形成하여 상호간에 意見을 교환하는 수 10개의 學會와 大韓赤十字社, 韓國社會福祉事業聯合會등등 수많은 團體들이 이에 소속되어 활동하고 있다.

(3) 政黨 및 利益團體의 問題點

投入機關으로서 政黨과 利益團體의 問題點을 지적하면 다음과 같다.

① 政黨

1963년 1월부터 政治活動이 재개되어 民主共和黨, 民政黨, 民主黨등이 創黨되었지만 政綱이 유사할 뿐만아니라 50년대의 韓國政黨의 고질적인 병폐를 그대로 간직하고 있었다.

그 병폐가운데서 60년대에 특히 문제가 되는 것을 지적하면 다음과 같다.

i) 大衆은 물론 執權엘리트들의 議會民主主義政治에 대한 經驗不足과 韓國의 特수한 政治文化로 인해서 政黨이 行政府와 議會에 대해 적극적인 役割을 할 수 없었다.

ii) 政治的 失敗를 보상해 줄 수 있는 제 價値가 他分野에 존재하지 않았던 까닭에 政治

人们은 極限鬭爭을 능사로 삼았다.

iii) 黨籍離脫禁止, 公薦制等 制度의으로는 所屬議員들에 대해서 강력한 통제를 가하면서도 議員들이 적극적으로 활동하겠음 黨이 議員들을 충분히 지원해주지 못했다.

iv) 與黨의 경우 經濟開發優位政策으로 인하여 黨이 中央集權化되는 현상을 막지 못했다.

이 이외에도 政策本位의 政黨活動不足, 大衆的 基盤의 未備, 黨運營資金의 非合理性, 黨機構의 形式性등으로 제3共和國의 政黨들은 다양한 國民의 要求에 대해서 적극적인 投入機能을 수행할 수 없었다. ⁽²⁹⁾

② 利益集團

利益集團을 量的側面에서 볼 때 1962년은 350개 정도였는데 66년은 480개 정도였다. ⁽³⁰⁾ 따라서 集團의 量에 있어서는 증가 경향이 있었지만 利益集團의 規模나 運營에 있어서는 너무나 強勢하고 영향력 있는 個人이 몇개의 利益團體를 동시에 대표하는 경향도 많았다. 이런 점으로 미루어보아 제3共和國의 利益集團들의 構造分化는 어느 정도 이루어졌으나 機能의 自律性에는 많은 問題點이 있었다.

利益集團의 問題點을 지적하면 다음과 같다.

i) 政治文化의 二重性, 民主政治의 經驗不足, 官人支配의 전통, 國民의 政府에의 依存性 등으로 利益集團은 行政過程에 영향을 미치기보다 동원되는 경향이 있었다.

ii) 行政府의 決定이 공개적인 것이 아니어서 利益集團들이 참여기회를 발견하기 어려웠다.

iii) 全國經濟人聯合會, 大韓商工會議所, 貿易協會 및 기타 같은 團體등을 제외하고는 財政能力이나 情報를 개발할 能力이 결여되었다.

이러한 현상은 組織成員들이 각자의 利益을 紹織化, 難壓化할 수 있는 能力과 社會規範이 결핍된데서 기인 ⁽³¹⁾ 하지만 成員들이 음성적으로 개별적 활동을 한것이 큰 원인이 있다.

이상에서 살펴보았듯이 제3共和國의 政黨이나 利益集團은 構造에 있어서는 어느 정도 分化가 촉진되었지만 國民의 要求를 효과적으로 政策決定에 반영시키는 役割은 미약했다.

2) 政策決定機關

個人이나 環境의 要求에 대응하며 行政主導의 政策이나 計劃을 產生하는 機能을 담당하는 機關으로서 大統領, 各部處의 長이 이에 속한다.

(29) ① 金榮國, 「親生國政黨의 痘理分析」, 政經研究, 67년 2월, pp. 97~112.

② 文昌周, 「韓國政治의 民主화와 政黨政治調和의 課題」成均館大學校論文集, 第10輯, pp. 224 ~252.

③ 安海均, 「韓國政黨의 構造와 機能」, 選舉管理, 1971. 5. pp. 21~27.

(30) 韓國年鑑 63年, 67年 參照.

(31) ① 申宗淳, 「社會近代화와 市民團體의 指導性」韓國行政學報, 제1호(1967), pp. 242~262.

② 安海均, 「韓國行政過程에의 利益投入에 관한 研究」行政論叢, Vol. IX, No.1, p. 120.

(1) 大統領

第3共和國은 大統領中心制를 채택하여 大統領에게 막강한 權限을 부여하였다. ⁽³²⁾

이러한 權限의 行使와 政策決定에 있어서 大統領의 態度 및 價值觀이 무엇보다 중요한 要素가 되므로 朴正熙大統領의 政治行態를 그의 社會化過程과 연관시켜 살펴 볼 필요가 있다.

朴大統領은 農村에서 태어나 師範學校와 陸軍士官學校에서 교육을 받았고 解放이후 5.16 革命까지 줄곧 軍隊指揮官生活을 해왔다. 이와 같은 경험은 朴大統領의 政治定向에 결정적 영향을 미쳤다고 생각할 수 있다.

즉 不正과 腐敗에 가득찬 政治風土를 단시일내에 개혁하기 위해서 革新的 方法을 구사해야하며 責任感있고 能率的인 軍隊組織과 유사한 行政政府를 構成하면 國民을 위한 훌륭한 政府가 될 것이라고 본점이 그것이다. ⁽³³⁾

그러나 朴正熙大統領의 政治行態를 이해하는데 간과해서 안될 점은 그가 改革的이고 未來指向的이고 동시에 소박한 農民을 대표하는 革命家라 할지라도 본래적으로 軍人이었지 政治家나 思想家가 아니라는 사실이다. ⁽³⁴⁾ 따라서 그는 行政組織을 관리하는데 마치 軍隊組織을 다루듯이 하며 初創期에는 事業의 成果에만 집착하는 경향이 커졌다. 그리고 이러한 경향은 行政組織을 下向的인 硬直型으로 만들었다. 그결과 政策決定은 權威主義的 性格을 띠게 되었다. 때때로 地方出張중 현지에서 내리는 즉석 決定 및 指示를 그 예로 들을 수 있다. ⁽³⁵⁾

(2) 各部處의 長

제3共和國 초창기부터 行政府의 각 機關들은 與黨인 共和黨이나 大統領이 지향하는 目標를 성실히 수행하는 行政管理的인 機能을 담당하였다. 相對的이긴 하지만 政治와 관련이 깊은 政策은 사실상 組織의 정점에서 결정되어 하달되고 長官은 그 政策을 성실히 집행하는데 責任을 다하였다.

3) 政策參謀

보다 合理的인 政策決定을 위하여 情報 및 知識을 수집, 정리, 보관 그리고 제공하는 機能을 政策參謀는 담당한다. 大統領室, 國務會議, 經濟長官會議, 經濟科學審議會議, 國家安全保障會議등이 이에 속한다.

(1) 大統領室

60년대 중반에 와서 이른바 小內閣(minicabinet)이라고 불릴만큼 大統領室의 機能과 構造가 1,2共和國에서는 볼 수 없었던 効率的인 合理性의 原理에 따라서 發展的으로 組織화되

(32) 憲法에 명시된 것 가운데 중요한 것만 지적하면 다음과 같다.

- ① 法律執行權
- ② 外交權
- ③ 軍事權
- ④ 緊急財政經濟處分權
- ⑤ 戒嚴宣布權
- ⑥ 公務員任命權
- ⑦ 政黨解散提訴權
- ⑧ 法律案拒否權
- ⑨ 赦免權

(33) 朴正熙, 『우리民族의 나갈길』(서울: 東亞出版社, 1962), pp. 231~232.

(34) 韓昇助, 「韓國政治의 指導理念과 領導者」 金雲泰外 共著, 『韓國政治論』(서울: 博英社, 1976), pp. 525~526.

(35) 韓培浩, 「權威主義的 政策決定」 『新東亞』(1962. 12), pp. 57~61.

었다.⁽³⁶⁾ 大統領室에 근무하는 職員의 數만도 1964년에는 55명이었으나 1972년에는 229명으로 크게 증가하였다.⁽³⁷⁾

特別補佐官과 政務秘書室등이 있어 分野別로 大統領의 政策決定에 補佐役割을 할 뿐만 아니라 政策의 立案 및 調整과 새로운 政策을 計劃하는 등의 풋넓은 機能을 하였다.

특히 각分野의 專門家들인 特別補佐官은 大統領과 자유스러운 意見交換이 가능하므로 大統領의 政策構想이나 決定에 많은 영향을 미쳤을 것으로 추측된다.

(2) 國務會議

國務會議는 大統領, 國務總理와 10人이 상 20人이 하의 國務員으로 구성되어 大統領이 議長이 되었다.⁽³⁸⁾

國務會議는 國政全般에 걸친 案件을 審議하는 審議機能을 담당하였는데 業務量이 너무 많고 構成員 가운데 自己部處와 관계없는 案件에 대해서는 큰 關心을 갖지 않는 傾向이 커다.

(3) 經濟長官會議

經濟計劃, 經濟政策, 財政, 金融, 物價等 經濟生活에 관련된 事項을 다루는 機關으로 經濟企劃院長官, 外務, 財務, 農水產, 商工, 建設, 交通, 電信部長官등으로 구성되었는데 經濟發展 즉 1, 2次 5個年 經濟開發計劃의 수행과정에 있어서 經濟長官會議는 政策에 막강한 영향력을 행사하였다.

(4) 經濟科學審議會議

國民經濟의 發展과 이를 위한 科學振興에 관련된 중요한 政策樹立에 관하여 國務會議의 審議에 앞서 大統領의 諮問에 응하는 憲法機關이었다.

大統領의 經濟政策決定에 가장 큰 영향을 미친 政策參謀機構였다.

(5) 國家安全保障會議

國家安全保障에 관련되는 對外政策, 軍事政策과 國內政策의 樹立에 관하여 國務會議의 審議에 앞서 大統領의 諮問에 응하기 위해서 설치된 機關으로 大統領이 주재하였다.

會議는 大統領, 國務總理, 經濟企劃院, 外務部, 內務部, 財務部, 國防部등의 각部長官과 大統領이 지명하는 無所屬國務委員, 中央情報部長 및 大統領이 위촉하는 약간의 委員으로 구성되어 있었다.

이상에서 살펴본 바와 같이 政策決定機關과 政策參謀는 1, 2次 經濟開發計劃과 이에 따른 產業化로 인한 環境의 變化에 효과적으로 대응할 뿐만아니라 變化를 유도 지원하고 더나아가 통제, 규제하기 위하여 다양하게 발전하였다.

특히 行政首班을 중심으로한 機關들의 構造分化는 제3共和國行政에서 두드러진 特징이라

(36) 朝鮮日報, 1968. 5. 22 參照.

(37) 韓國統計年鑑, 63년 73년 參照.

(38) 第3共和國 憲法 第83—86條 參照.

하겠다. 다만 中央集權化 傾向이 강하여 機能의 自律性이 부족했다는 점이 지적될 수 있다. 이러한 것은 政黨, 利益集團, 國會, 輿論 등의 壓力이 크게 政策決定에 작용하지 못했던 제3共和國의 政治狀況에서 찾아 볼 수 있다.

4) 產 出

(表 1)

經濟部門의 產出(1)

計 劃	政策 및 프로그램	프로젝트
<p>1. 第1次經濟開發5個年計劃最高會議通過</p> <p>2. 5個年經濟再建案發表</p> <p>3. 第1次科學技術振興5個年計劃發表</p> <p>4. 財政安定計劃復活</p> <p>5. 63年度財政安定計劃樹立</p> <p>6. 國土建設綜合計劃完成</p> <p>7. 第2次經濟開發5個年計劃樹立</p> <p>8. 各部處第2次5個年計劃案에 對한 作業 추진</p> <p>9. 經濟企劃院第2次5個年計劃成案</p> <p>10. 治山7個年計劃수립</p> <p>11. 水產3個年計劃樹立</p> <p>12. 66년도財政安定計劃確定</p> <p>13. 第2次5個年計劃을 위한 模型確定</p> <p>14. 自動車工業育成을 위한 디젤엔진 및 國產化計劃</p> <p>15. 中小企業開發綜合計劃수립</p> <p>16. 中小企業 및 機具工業育成個年計 劃完成</p> <p>17. 長期에너지需給計劃成案</p> <p>18. 農業開發5個年計劃수립</p> <p>19. 建設部大規模國土建設計劃案發 表</p> <p>20. 第2次科學技術振興5個年計劃發 表</p> <p>21. 科學技術長期展望斗綜合的基本 政策發表()</p> <p>22. 3斗5個年經濟開發計劃</p>	<p>1. 企業豫算會計法公布</p> <p>2. 臨時特別關稅法公布</p> <p>3. 工業標準化法制定實施</p> <p>4. 特許法制定實施</p> <p>5. 農地改革事業整理要綱閣議議 決</p> <p>6. 農漁村高利債整理事業開始</p> <p>7. 通貨改革</p> <p>8. 借款에 대한 支拂保證에 관한 法 律制定</p> <p>9. 一部部處의 一部事業에 成果主 義豫算制度導入</p> <p>10. 政府投資機關豫算會計法公布</p> <p>11. 經濟開發5個年計劃中 電源開 發을 第一順位로 置</p> <p>12. 輸出振興法公布</p> <p>13. 國土建設團創團</p> <p>14. 關稅法 대폭改定</p> <p>15. 輸入링크제 채택</p> <p>16. 輸出補助金교부요강</p> <p>17. 技術土法제 정 실시</p> <p>18. 國土建設綜合計劃法公布</p> <p>19. 有料道路法제 정 공포</p> <p>20. 公營住宅法제 정 공포</p> <p>21. 양곡管理법改定</p> <p>22. 單一變動환율제 도 실시</p> <p>23. 임시특별 관세법 공포</p> <p>24. 成果主義豫算制度포기</p> <p>25. 單一變動換率制度 실시</p> <p>26. 貿易自由化政策 표방</p> <p>27. 國內價格에 對한 國際價格의 平 準化 기도</p> <p>28. 工業標準規格制度 및 K.S. 表示 許可制實施</p> <p>29. 農地稅 징수에 對한 임시조치 법 실시</p> <p>30. 농어촌고리재 정리법 제정</p> <p>31. 政府國營企業體株式分散</p> <p>32. 사대江 유역 개발사업</p>	<p>1. 第2한강교개통</p> <p>2. 과학기술연구소開所</p> <p>3. 호남精油工場起工</p> <p>4. 왕십리디젤발전소 및 목포디 젤 발전소稼動開始</p> <p>5. 상봉·한일·現代 양회공장 건설</p> <p>6. 울산精油工場建設</p> <p>7. 황지線 준공</p> <p>8. 經濟5個年計劃에 의한 道路事 業着手</p> <p>9. 經濟5個年計劃에 의한 港灣事 業</p> <p>10. 經濟5個年計劃에 의한 都市事 業</p> <p>11. 經濟5個年計劃에 의한 治水事 業</p> <p>12. 울산工業센터計劃發表</p> <p>13. 광주디젤發展工事</p> <p>14. 구로동工業團地造成</p> <p>15. 春川댐 준공</p> <p>16. 한국肥料기공</p> <p>17. 한국케이블工場 완공</p> <p>18. 호남精油 工場</p> <p>19. 貯蓄증대</p> <p>20. 電力란타개</p> <p>21. 綜合製鐵건설</p>

產出은 앞에서 지적한 바와 같이 각종 政策, 法律, program, project, 指示, 命令등의 形態를 띠는 것과 政策, program, project, 法律등의 執行 結果로 나타난 것으로 구분할 수 있다. 前者를 產出(1), 後者를 產出(2)로 지칭하기로 하고 여기서는 주로 經濟分野를 중심으로 살펴 보고자 한다.

(1) 產出(1)

제3共和國 行政府의 中요한 經濟部門의 產出은 表 1과 같다.

(2) 產出(2)

주로 外交, 安保, 經濟를 중심으로 고찰하기로 하여 보기로 한다.

① 外 交

1960년초에는 20여개국에 지나지 않았던 外交網이 1970년말에는 145개국으로 대폭 확대될 정도로 제3共和國의 外交는 적극적이다.

특히 東南亞에서의 主導的 反共國家로서 「ASPAC」을 주창하여 地域協力 및 協議機構로서 經濟, 社會, 文化, 技術등의 여러분야에서 커다란 역할을 담당하기도 하였다.

68년이후 安保와 經濟外交를 기조로 하여 韓·美·日의 協力關係는 물론 中東, 中南美地域과도 外交關係를 강화하였다.

60년도와 70년도의 外交關係를 비교하면 다음과 같다.

(表 2) 外 交 關 係 現 況

外交關係	年	60년까지	1970년 현재	증 加
國家元首의 外國訪問		4	9	5
外國元首의 韓國訪問		5	11	6
常駐大使館		10	36	26
겸임大使		4	47	43
代表部		2	4	2
總領事館		5	19	14
領事館		—	5	5
出張所		—	2	2
名譽領事館		—	30	30
條約·協定加入		127	413	286
國際機構加入		26	40	14
駐韓外國常駐公館·國際機構		13	32	19

行政白書, 大韓民國政府, 1971. 附錄 p.19.

② 安 保

1968년서부터 1969년 사이의 1.21 武裝공비浸透事件과 美정찰기 격추사건등 北韓의 도발은 극에 달했었다.

이에 대응하여 제3共和國은 國軍의 裝備現代化와 軍需產業의 育成을 물론 鄉土豫備軍의

組織과 効果의인 運用 그리고 學生軍事訓練에 박차를 가하였다.

③ 經 濟

제3共和國의 行政府는 60년대에 두차례의 經濟開發計劃을 실시하여 經濟成長率을 年平均 8.7%에 도달하게 하였으며 1人當國民所得도 1960년의 94달라에서 70년에는 223달라로 증가시켰다. ⁽³⁹⁾

한편 政府는 經濟構造의 취약성을 개선하기 위하여 企業經營, 產業構造, 輸出 및 雇傭構造의 改善에 온 힘을 기울렸다.

그 결과로 失業率은 줄어들어 72년에는 4.5%에 그쳤고 產業構造도 크게 개선되어 一次産業은 감소되고 二次産業이 신장되었다. 輸出도 계속 촉진되어 1960년에는 13,800萬\$에 지나지 않았던것이, 65년에는 28,980萬\$, 72년에는 162,410萬\$에 도달하였다. ⁽⁴⁰⁾

뿐만 아니라 輸出商品도 다양화하여 農水產物이나 原始的 產業生産物로 부터 工業生産物로 바꾸어 나갔다.

이를 위하여 雇傭構造도 변화시켰다. 즉 一次産業보다 二次産業에 중점을 두게 되었고 동시에 중간재의 國產化와 工業構造의 高度化를 촉진시키기 위해서 重工業을 강화하게 되었다 끝으로 이와 같은 事業들을 計劃과 차질이 없도록 집행하려면 內資動員이 필수적인 까닭에 政府는 貯蓄倍加運動을 전개하고 國民의 租稅負擔率을 높혀 財政의 自立度를 제고시켰다 이 상을 요약하면 (表 3)와 같다.

(表 3)

經濟部門의 產出(2)

年 度	1 9 6 0	1 9 6 5	1 9 7 0	1 9 7 2
G.N.P(10억 원)	246.69	805.85	2,545.92	3,840.60
1人當 G.N.P(\$)	94.4	114.4	223.3	304
失業率(%)		7.4	4.6	4.5
產業構造(%)				
農村·水產	36	38	29.4	28.3
礦·工業	18	21.7	21.7	24.4
社會間接資本·서비스	46	40.3	49.9	47.3
國際收支				
輸出(백만 \$)	138	289.8	882	1,624.1
輸入(백만 \$)	494	482.3	1,982	2,522
財政自立度(%)	65.4	73	95	98.4
租稅負擔率(%)		8.6	15.4	13.5

1) 經濟企劃院, 韓國統計年鑑, 1962, 67.

2) 韓國銀行, 經濟統計年鑑, 1973.

3) 東亞年鑑, 1974.

(39) 第3次經濟開發5個年計劃, 經濟企劃院 資料.

(40) 韓國年鑑, 1962, 1967, 1974 參照.

5) Feedback

行政의 合目的性 適法性을 확고히 하고 行政의 違法不當한 기능을 감시 통제하기 위하여 國會, 政黨, 言論과 大統領室, 國務總理室, 企劃調整室, 企劃管理室, 監查院, 情報部등은 끊임없이 作動하고 있었다.

본고에서는 對內 Feedback으로는 監查院, 國務總理企劃調整室, 각부處의 企劃調整室을, 그리고 對外 Feedback으로는 國會, 言論, 利益集團등을 고찰하기로 한다.

(1) 對內 Feedback

① 監查院

監查院은 1963년 제3共和國의 발족과 동시에 行政統制의 효율성을 높이기 위하여 大統領直屬下에 一般行政機關과는 職務上 獨立機關으로 설치되었다.⁽⁴¹⁾

監查院의 構造와 機能을 살펴보면 다음과 같다.

i) 監查院의 構造와 機能

監查院은 監查委員會와 事務處로 구성되어 있었다.

監查委員會는 실질적인 意思決定機關으로 準司法, 準立法的 權限을 가지는 獨立機關이며 事務處는 직접 院長의 지휘감독을 받는 執行機關이었다. 따라서 事務處는 監查委員會의 지휘와 감독을 받지 않게 되어 있었다.⁽⁴²⁾

이와 같이 組織構造가 二元化되어 있었던 이유는 監查過程에 있어서 公正과 慎重을 기하기 위해서 였다.⁽⁴³⁾

事務處의 組織은 監查對象機關을 중심으로 한 局課로 구성되어 있었고⁽⁴⁴⁾ 이러한 系線組織의 業務遂行을 보조하는 幕僚組織으로 企劃室, 審議室, 技術室등이 있었다.

機能的側面에서는 行政體制의 目標실현을 위하여 監查院은 ① 歲入・歲出의 決算檢查 ② 行政부處 및 法律이 정한 團體에 대한 會計檢查 ③ 行政機關, 地方自治團體에 대한 職務監察 ④ 監查結果處分등을 수행했다. 監查結果處分의 要求는 監查에서 지적된 각종 事項에 대해서 적절한 處分을 요구하는 行爲를 말하는데 그 종류는 辨償判定, 懲戒, 問責處分要求, 法令・制度・行政의 改善要求, 是正・注意要求와 告發등이 있었다.

ii) 제3共和國下의 監查院의 活動

發展을 유도하며 동시에 變化에 적절히 대처하기 위해서 行政組織은 분화, 확대되고 國家의 財政規模도 크게 증가 일로에 있었던 관계로 어느때보다 行政責任이 중요시되었고

(41) 第3共和國憲法 第92~93條 參照.

(42) 監查院法, 第5~19條 參照.

(43) 朴鳳煥, 「監查院의 組織」, 監查月報, 第1卷 第3號, pp. 23~26.

(44) 事務處에는 1局부터 5局까지 있고 各局은 5개의 課가 있었다. 한 예를 들어보면 3局은 内務部, 農水產部, 農村振興廳, 水產廳, 山林廳, 農漁村開發公社 農業協同組合, 水產業協同組合, 서울特別市등에 대한 監查를 담당하였다.

Feedback機能도 강조되었다.

1963년 監查院발족 이후 1972년까지 國家機關, 地方自治團體, 政府投資機關 및 國家補助團體에 대하여 감사를 실시한 결과 지적된 違法不當事項은 會計事項과 監查事項을 합하여 모두 62,899건이었으며 國家 및 地方自治團體등의 피해를 보상시킨 금액은 231억7,799만여 원이었다. 또 관계책임자에 대하여 징계 또는 問責處分을 요구하거나 수사기관에 고발한人員은 3,742명에 달하였다. ⁽⁴⁵⁾

處理내용을 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

(表 4) 處理種數別 違法不當事項

區 分	年 度	1963 (A)	1972 (B)	1963년부터 72년까지의合計	B/A
辨償判定額		27,612,173	457,526,842	1,498,153,745	16.57
懲戒問責(告發)人員		165	1,037(202)	3,238(504)	6.28
是正件數		243	1,152	5,705	4.74
注意件數		1,802	4,064	39,596	2.26
即時是正 및 注意		34	171	6,665	5.03
改善		27	99	840	3.67

監查院, 監查院史, 1973, pp. 206~207.

이상에서 살펴보았듯이 監查院의 活動은 70년도에 접어 들면서 대폭 강화되었는데 이것은 對外 Feedback機能이 政治的 與件으로 인하여 활발하지 못했던 점을 보강하기 위한 조치였던 것으로 생각된다.

② 國務總理企劃調整室

「企劃調整室은 國務總理를 보좌하기 위하여 각종 中央行政機關과 기타 國務總理 所屬機關의 企劃의 종합조정, 시행의 진도파악과 審查分析·評價 및豫算管理의 分析에 관한 사항을 관掌」하는 기관이었다.

그러나 이러한 業務를 효과적으로 처리할 만큼, 人事權과豫算權이 충분하지 못하여 본래의 目的을 수행하기에는 어려운 점이 많았다.

특기할 점은 評價教授制度를 두어 각분야의 教授들로 하여금 政府施策을 評價, 分析하는 새로운 Feedback 장치를 마련하였다는 사실이다.

③ 部處의 企劃管理室

企劃管理室은 1963년 말 軍政에서 民政으로 이양될 때 각부의 企劃調整室을 개편하고 종래의 總務處所管이었던豫算編成業務를 흡수하여 설치된 機關인데 ⁽⁴⁶⁾ 行政各部의 政策 및 業務를 조정하고 이를 심사, 분석하며豫算, 行政管理, 法制에 관하여 長官과 次官을 보좌하

(45) 監查院, 監查院史, 1973, pp. 206~207.

(46) 瘦齋, 行政學原論(서울:法文社, 1970) pp. 274.

였다. ⁽⁴⁷⁾

그러나 업무량의 過多와 담당직원의 能力不足 그리고 行政機能의 中央集權化 傾向의 심화로 인하여 많은 問題點을 내포하고 있다.

(2) 對外 Feedback

① 國 會

제3共和國의 國會는 制度面에서 ① 單院制 ② 議案審議에 있어 常任委員會 中心制 ③ 兩黨政治등을 特徵으로 하였지만 運營면에서 많은 問題點을 노출시켜 國會議員 자신들도 회의를 가질 정도였다.⁽⁴⁸⁾ 뿐만아니라 「波動國會」「汚物國會」「無爲無能國會」라는 말이 나타났듯이 國會는 Feedback 機能을 충분히 수행할 수 없었다.⁽⁴⁹⁾

제3共和國의 國會가 본래의 Feedback기능을 효과있게 수행할 수 없었던 이유는 다음과 같은 점에서 기인한다.

i) 行政府의 一方的 強要와 執權黨의 數的 優位

無所屬出馬禁止, 脫黨禁止, 比例代表制등으로 黨은 所屬議員들을 통제하는 한편 특히 執權黨은 一絲不亂한 命令體系에 입각하여 行政府의 活動을 효과적으로 지원하는 까닭에 國會에서는 討論보다 黨命에 의한 案件處理만 있게 되었다.⁽⁵⁰⁾

이런 까닭에 與野간의 葛藤은 여전히 계속 되어 항상 政治問題로 노출되었다.

ii) 國會議員의 決定能力喪失

議員의 決定能力喪失은 두가지점에서 기인했다.

하나는 所屬議員에 대한 黨의 統制가 강력하여 議員들이 黨의 指示를 따르지 않을 수 없었다는 점이고 또 다른 하나는 議員들이 法案을 심의결정할 때 이와 관련되어 있는 모든 問題를 충분히 分析評價 할만한 能力이나 政策情報活動이 부족했고 이를 지원하기 위한 國會常任分科委의 專門委員들의 研究不足과 支援이 미약했다는 점이다.⁽⁵¹⁾

iii) 行政優位의 政治文化

民主主義에 대한 一般市民의 知識과 經驗의 不足은 물론 政治指導者들의 議會民主主義에 대한 行態에 있어서 큰 問題가 있었다.

政黨이나 國會를 憲法으로 규정만 해놓고 그것을 운영하는 行態에 있어서는 前近代의 政治文化가 제3共和國國會를 변칙적으로 운영하게 했던 것이 큰원인중의 하나이다.

(47) 政府組織法(法律 第1506號, 1963. 12. 14) 第23條 4項 參照.

(48) 申東俊, 「第7代 國會議員들」, 國會報, (1968. 12) pp. 4~56. 七代國會議員中 國會運營이 전에 비하여 퇴보했다고 생각하는 議員이 37%에 달했던 것이 좋은 예다.

(49) 任洪彬, 「制度上으로본 6代國會」, 國會報(1967. 5) p. 21.

(50) 禹炳奎, 「第7代國會의 立法活動」 國會報(1971. 5), p. 17. 第7代國會는 제출된 法案877件中 9件만 否決시켰다.

(51) 申東俊, 前揭書, pp. 4~56.

朴大統領의 경우도 항상 自由民主主義를 강조하고 있었으나 또 한편으로는 「行政的 民主主義, 韓國的 民主主義」를 표방하여 責任있는 行政府, 能率의 行政府를 강조하였다.⁽⁵²⁾

이와 같이 政治文化와 制度의 不一致는 政治人뿐만 아니라 일반市民들 사이에 議會民主主義에 대한 不信感 또는 혐오감을 불러일겼다. 따라서 政治問題가 政治外的 作用으로決定되었고 野黨議員들은 政治爭點을 院外化시키는 것이 일반적이었다.⁽⁵³⁾

② 言論

軍事革命 당시에 革命政府는 報道의 事前검열제를 실시하고 民族日報와 1,300여개의 간행물을 폐간시켰다.⁽⁵⁴⁾ 그 이후 1962년 8월과 11월에는 東亞日報와 韓國日報가 筆禍事件으로 主筆과 論說委員이 구속되고 韓國日報는 自進休刊하였다.

이와 같이 政府와 言論機關과의 「석연치 않은 關係」가 계속되고 있는 가운데 1963년 3월에는 非常事態收拾臨時措置法으로 言論機關은 크게 위축되었고 東亞·朝鮮日報는 15일간 社說 없는 新聞을 발간하면서 言論의 獨立을 주장하였다.

1964년 韓日會談을 기점으로 하여 言論은 그 性格을 변화시켰다. 非常戒嚴令과 學院休業令이 실시되자 學院을 두둔하던 言論은 애매하게 변하고, 言論倫理委員會法의 公布가 발표되자 言論은 이제까지의 과격한 批判的 態度를 버리게 되었다. 이러한 경향은 1967년 選舉過程에서 두드러져 野黨의 遊說活動에는 지면을 적게 할애하거나 사실을 정확하게 보도하지 아니한 경우도 있었다.⁽⁵⁵⁾

이에 대해서 新民黨은 「政府에 言論탄압에 대한 根本對策」을 세우고 政府機關員의 言論機關常駐 및 遊說에 대한 講演內容과 청중수의 報道制限에 대해서 항의하였다.⁽⁵⁶⁾

1968년부터는 週刊紙가 범람하여 言論의 順機能보다 逆機能에 가득찬 情報를 확산하여 市民을 지적으로 마비시키고 社會倫理를 침식하기 시작하였다.

1971년의 國家非常事態宣言과 保衛法의 國會通過 이후 言論 出版 屋外集會가 제한되었고⁽⁵⁷⁾ 言論機關은 經營者에 의해서 商業主義와 營利主義에 흐르게 되었다.

이상에서 살펴본 것과 같이 제3共和國당시의 言論은 ① 政治權力의 介入 ② 廣告主·言論機關所有主에 대한 직접, 간접적인 압력 ③ 言論人の 자질과 이른바 무책임한 編輯 態度

(52) ① 朴正熙, 前揭書, pp. 231~232.

② 大統領秘書室, 「朴正熙大統領演說文集 : 第4輯」(서울 : 東亞出版社, 1973) p. 307.

③ 韓昇助, 前揭書, pp. 466~472.

(53) ① 金基燦, 「代議政治面으로 본 六代國會」國會報(1967. 5), pp. 28~31.

② 朴承載, 「國會의 無能과 民權守護」思想界(1968. 7), pp. 31~37.

(54) 張乙炳, 「權力의 悲觀主義와 言論의 退嬰化」思想界 (1970. 1) pp. 84~98.

(55) 張乙炳, 上揭書 p. 94. 1967년 4월 22일 있었던 新民黨 南山遊說의 청중수자는 15~50만으로 日刊紙에 보도되었고 4월 29일 共和黨 長忠단 遊說는 25~110만으로 보도 되었다.

(56) 東亞日報, 1967. 4. 6

(57) 1971년 12월 2일 선포된 非常事態宣言 6個項目 가운데 言論의 무책임한 安保論爭삼가, 自由留保가 포함되어 있으며 保衛法에는 屋外集會, 시위규제, 言論出版規制가 명시되어 있다.

등의 문제로 인하여 行政府의 政策이나 집행결과를 적절히 규제감시하였다고 볼 수 없다.⁽⁵⁸⁾ 즉 건전한 行政體制의 유지와 발전을 社會體制의 基本目標에 따르겠음 하는 Feedback機能에 는 상당한 문제점을 남겨놓았다.

③ 利益集團

여기서는 Non-institutional interest group이나 Anomic interest group에 속했던 農民, 勞動者, 知識人, 學生들을 중심으로 간략하게 살펴보기로 한다.⁽⁵⁹⁾

원래 Non-institutional interest group과 Anomic interest group은 安定된 先進國에서는 심각한 問題가 되는 것이 아니나 제3共和國의 경우에는 여러 下位體制의 特性에 의하여 사정이 달랐다.

제3공화국하에서는 言論波動, 學院事態, 司法波動, 8.23실미도事件, 城南團地亂動, 韓進勞賃要求亂動, 醫療波動등으로 社會的 물의를 일으킨 事件이 적지 않았다.

이 같은 사태는 國會나 政黨등이 行政府의 政策을 조정·규제·통제하지 못했던 까닭에 소외된 集團에 의해서 야기된 事件이었다. 즉 制度的 裝置에 의한 Feedback 機能이 미비했음을 단적으로 알 수 있다.

이제 끝으로 行政體制와 環境간의 葛藤을 議會, 學生集團, 言論, 北傀의 對南工作등을 중심으로 살펴보기로 한다.

6) 行政體制와 環境間의 葛藤

여기서는 葛藤의 양상이 심각하여 行政體制나 社會體制에 그 영향이 큰것을 주로 살펴보기로 한다.⁽⁶⁰⁾

(1) 議會

議會의 環境과의 葛藤은 行政府政策과의 葛藤, 選舉後遺症, 與黨인 共和黨군열등에서 비롯된 葛藤으로 크게 분류할 수 있다.

① 行政府政策과의 葛藤

제3共和國초창기에서부터 1965년까지의 韓日協定批准과 越南派兵에 관련된 일련의 波動으로 65년 7월 與野領袖會議를 개최하여 政局을 수습할때까지 國會는 공전되었다.

韓日協定과 관련하여서는 民衆黨所屬議員 6名이 議員職을 사퇴했고 越南에 대한 國軍增派案은 野黨議員이 퇴장한 후 與黨단독으로 통과시켰다.

② 選舉後遺症

(58) 林鍾哲, 「財閥의 言論觀」 政經研究(1966. 10), pp. 144~149.

(59) G. Almond & J. Powell, Comparative Politics; A Developmental Approach, (Boston; Little Brown, 1966) p. 75. Almond의 見解에 따르면 利益集團은 i) Associational interest group ii) Institutional interest group iii) Non-associational group iv) Anomic interest group등으로 분류할 수 있는데 Institutional interset group에 속하는 利益集團과 政黨은 앞에서 이미 설명하였다.

(60) 東亞年鑑, 1964~1973, 同和年鑑, 1964~1970. 韓國年鑑, 1964~70 參照.

1967년 9월부터 11월까지 新民黨은 7代國會議員選舉가 不正이라고 주장하여 登院을 거부했고 따라서 共和黨單獨으로 開院했다.

이러던중 1969년 三選改憲案이 共和黨 單獨으로 처리되자 新民黨은 9월부터 이듬해인 70년 1월까지 登院을 거부했다.

③ 與黨內의 葛藤

1968년 4월에 權五柄文教部長官解任建議案의 표결에서 與黨인 共和黨所屬議員 40명이 黨의指示를 무시했고 71년 10월의 吳致成內務部長官解任建議案에서는 共和黨 일부議員이 新民黨에 동조하였다. 이러한事件들은 組織의 民主化라는 視角에서 볼때 크게 注目하지 않을 수 없다. 이 두 事件으로 國會는 한때 공전을 면치못했고 共和黨은 큰 진통을 겪게 되었다.

이 이외에도 石油類稅波動(1968), 民主前線事件등이 있었으나 이 모든 波動은 1971년 12월 保衛法통과를 계기로 종식되었다.

(2) 學生集團

行政體制와 學生集團과의 葛藤은 대개 데모의 형태로 나타나 社會不安을 조성했는데 學生데모를 「이슈」별로 정리하면 다음과 같다.

① 韓日會談反對데모

1964년 5월부터 1965년 8월까지 서울, 水原, 大田, 清州등지에서 韓日會談反對學生데모가 일어나 1964년에는 서울지역에 非常戒嚴을 선포했고 1965년에는 위수령을 발포하는 동시에 休校令을 내려 데모를 종결지었다.

② 6.8不正選舉 및 三選改憲反對데모

1967년과 1969년에 각각 일어난 데모로 서울市內 大學 및 高等學校까지 파급되어 休業令과 조기 방학으로 데모의 파급을 막았다.

③ 教練反對데모

1970년부터 72년까지 계속된 것으로서 가장 격렬하고 지루했던 데모였다. 특히 教練反對데모는 위의 두데모와는 달리 政府의 大學學事行政에 대한 지나친 간섭에서 기인한 것이다. 위수령과 休校등으로 데모는 해산되었고 10月維新體制의 확립을 계기로 종식되었다.

(3) 言論

學生데모와는 달리 일반市民들은 言論과 行政府와의 葛藤을 느낄 수 없는 경우가 많다. 그러나 제3共和國下에서 言論과 行政府의 葛藤은 學生集團과의 그것과 같이 계속 問題로 남아 있었다.

1964년 8월 政府가 言論倫理委員會法을 制定公布하여 本法을 준수하지 않고 法施行에 협력을 거부하는 機關이나 個人에 대해서는 政府가 부여하는 일체의 특혜와 협조를 배제하며 동시에 政府機關에서의 新聞구매를 거부하겠다는 内容을 발표하자 國會議員과 在野人士 및 言論人們은 「自由言論守護國民會議」와 「自由言論守護聯盟」을 發足시켰다. 특히 「自由言論守

護國民會議」는 朴大統領에게 공개서한을 발표하였고 朴大統領은 「言論倫理委員會法」의 施行을 전면보류했다.

그러나 言論과의 葛藤은 계속되었다. 1966년 「思想界」社長의 三星財閥密輸事件의 政治問題化, 1968년 7월 軍機누설로 인한 「東洋通信」筆禍事件, 동년 8월 「新東亞」「借款」記事事件 1969년 言論機關에 대한 稅務監查 등이 行政府와의 대표적인 葛藤의 예이다.

이러한 葛藤을 근본적으로 해소해보고자 71년에는 言論自由守護宣言을 東亞, 朝鮮, 韓國 등 中央日刊紙의 記者들이 발표했지만 큰 성과도 없이 10月維新을 맞이하게 되었다.

(4) 對南工作

여기서는 범위를 좁혀 大韓民國을 전복하거나 社會 혼란을 조성할 目的으로 남파되어 침투한 北傀의 간첩활동이나 무장도발만을 지적하기로 한다.

北韓의 對南침투 및 파괴활동은 크게 세 가지로 나누어 살펴볼 수 있다.

① 地上 및 海上도발

1967년 1월 휴전선 근처에서 어로보호작전중인 海軍 PCE艦이 北傀에 의해서 격침당하여 37명이 사망하거나 실종되었다. 그리고 그다음해인 1968년 1월에는 무장공비 31명이 青瓦臺 근처까지 침입해왔고 11, 12월에는 울진삼척등지에 약 90명의 무장공비가 침투했다가 全滅 사살당하였다. 70년 4월에는 격렬비열도에서 간첩선이 해안침투를 기도했으나 격침당하였다.

② 知識人・政治人포섭

1967년 大學教授와 유럽留學生수가 관련된 「東베를린事件」이 발표되고 관련자 315명 중 41명이 구속되었고 69년 國會議員 金圭南을 포함한 對南工作員 17명을 검거하였다. 또 70년에는 안면도 고정간첩 21명을 체포하였다. 이들은 北傀을 왕래하면서 결정적인 시기에 韓國을 赤化시키기 위해서 地下黨工作을 하다가 체포된 자들이었다.

③ 其他

武裝侵透와 고정간첩활동 이외에도 社會 혼란을 조성하는 각종 파괴활동이 계속되었다.

1969년에 일어난 KAL機被拉과 1970년에 발견되어 타진된 「우아독소」휴대간첩사건등이 代表의 경우인데 이 상에서 예거한 것들은 큰 사건들만 지적하였을 뿐이다.

III. 結言——社會體制와 行政體制의 發展

1. 社會體制의 發展

行政體制는 環境에 영향을 미치는 동시에 環境으로부터 영향을 받으면서 발전한다는 것이 本稿의 基本前提였다.

여기서는 제3共和國 行政體制가 國內外環境의 變化에 어떻게 대응하였으며 環境을 어떻게 变화發展시켰는가를 중심으로 결론을 맺으려 한다.

1) 政 治

發展途上國의 경우 흔히 찾아 볼 수 있듯이 1, 2共和國의 경우와 같이 제3共和國下에서도 學生集團은 강력한 壓力團體의役割을 수행하여왔다.

이러한 현상은 政治過程에서 國會, 政黨 그리고 言論이 충분이 자기의役割을 담당하지 못했던 까닭에 일어난 것이라 볼 수 있다.

앞에서 지적했듯이 議員들은 政黨의 統制에서 벗어 날 수가 없었고 言論 또한 政治權力의 介入이나 經營陣의 營利心으로 인해서 政治過程에서 統制 및 監視機能을 충분히 할 수 없었다.

1965년의 「共和黨抗命波動」 1968년의 「3選改憲波動」 1971년의 「言論波動」 등은 모두 國會와 言論의 한계점을 보여준 예라 볼 수 있다.⁽⁶¹⁾

한편 新民黨은 院內 議席數에 있어서 항상 열세를 뜯고 있다가 1971년 選舉에서 總 206席 중 91席을 차지하게되어 정 상적인 代議政治를 國民들은 기대했지만 1971년 非常事態宣言과 保衛法通過로 國會는 소용돌이에 빠지게 되었다.

이상에서 살펴 보았듯이 제3共和國 말기에는 議會나 政黨을 중시하는 政治文化보다 行政의 能率을 강조하는 風土가 만연하였다. 그 주된 變數는 社會安定, 自立經濟의 發展, 總和安保 및 官僚엘리트의 行態등에서 찾을수 있다.

2) 經 濟

앞에서 설명한 產出에서 살펴보았듯이 제3共和國의 經濟狀態는 60년과 비교할 때 國民生活면이나 經濟構造에 있어서도 눈부신 발전을 이룩하였다.

年平均 經濟成長率은 7.8%를 기록했으며 1人當國民所得도 60년의 94달라에서 2.5배나 증가해서 71년에는 252달라에 달했다. 失業率도 60년대의 7, 8%에서 1972년은 4.5%로 감소하였다.

그러나 國際收支, 生產技術, 富의 配分, 國民福祉등에 관한 수많은 問題들이 새롭게 등장하기 시작함으로서 行政能力의 發展은 더욱 요청되었다.

3) 社 會

계속적인 經濟成長에 힘입어 都市化 產業化가 60年에 비해서 현격히 진전되었다.

1961년에는 農家人口가 全人口의 56.1%를 차지했던 것이 71년에는 45.8%, 72년에는 44.9%로 감소하였고 「매쓰콤」의 보급율도 60년에 비해서 크게 높아졌다.⁽⁶²⁾

(61) 韓國日報, 1975. 4. 12.

(62) 行政白書 1971, 附錄 p. 16.

區分 年度	新 聞	라디오	잡 지	TV
1 9 6 0	23부	26臺	80부	1.3臺
1 9 7 0	132	101	169	21.1

수치는 1000家口當 보급비율임.

한편 道路포장율, 自動車臺數, 醫師數들도 증가하여 都市化와 國民保健도 계속 촉진되었다.

그러나 經濟發展과 產業化過程에서 나타난 빈부의 격차, 住宅難, 범죄의 增加, 新舊價值觀의 혼재와 갈등, 農村의 빈곤, 公害, 期待上昇등 결합을 수 있는 수많은 社會問題가 제기되어 全國民의 生活의 質에는 큰 赤信號가 나타났다.

이상에서 行政體制에 의해서 변화, 발전된 環境을 살펴 보았는데 變化된 環境은 行政體制에게 새로운 問題의 解決을 요구하고 壓力を 가하였음을 볼 수 있었다.

2. 行政體制의 發展

제1, 2共和國의 政策決定者들이 過去指向의이고 法統指向의인데 비하여 제3共和國의 行政 엘리트들은 發展理論과 管理學으로 무장된 未來指向의인 發展엘리트들 이었다. 따라서 이들은 國內外의으로 변화하는 環境에 적절히 대응할 수 있는 能力을 보유하고 있었다. 즉 결정된 發展目標를 달성하기 위해서 物的, 人的 資源을 효율적으로 동원하였다.⁽⁶³⁾

이에 따라서 行政體制도 그들의 目標인 經濟發展을 위하여 分化, 統合, 擴大되면서 發展되었다.

제3共和國下의 行政體制의 特性을 요약하면 다음과 같다.

1) 經濟發展에 따른 社會機能의 分化와 教育文化水準향상은 投入을 급증시키었으나 受容機關이 흡수한 投入에는 한계가 있었다.

그 理由는 제3共和國行政體制가 그들의 目標가운데서 經濟發展을 제일 강조하였던 까닭에 投入을 수용하는 범위가 좁았기 때문이다.

2) 行政體制가 中央集權的이었던 까닭에 對外 Feedback은 그 機能을 원만히 수행할 수 없었다. 그까닭은 民主性보다 能率性이 執權者の 價值指向이었던 까닭이다.

특히 제3共和國후반기에 들어서는 國家安保와 관련하여 利益集團과 言論의 投入 및 Feed-back 機能은 저조하였다.

그 반면에 行政의 合法性을 증진시키기 위한 對內 Feedback만은 상대적으로 활발하였다.

3) 政策決定에 있어서 政策參謀가 폭넓은 활동을 하였지만 組織의 最上層에 한정되었다.

즉 大統領室이 그 構造와 機能면에서 대폭 강화되었다.

4) 行政體制는 投入의 增大와 產出의 增大가 동시에 이루어졌던 體制로 行政國家的 社會體制에서 발견할 수 있는 統合度가 높은 行政體制였다.

이상과 같은 ① 行政體制를 더욱 발전시켜 環境變化에 적응하게 하고 ② 經濟發展이면에 축적돼있는 貧富隔差, 地域隔差, 勞使關係등 많은 社會問題를 解決하고 ③ 1972년부터 南北對話가 시작되면서 挑發的인 閉鎖體制와 대항하기 위해서는 總力安保라는 기반위에서 社會

(63) Hae-Kyun Ahn, Administrative changes and Elite Dynamics, op. cit., pp. 35~38.

體制를 재편성 組織化함으로서 社會기강의 확립은 물론 自主國防, 經濟發展, 社會安定과 開發을 기하기 위하여 제3共和國은 1972년 10月維新을 맞이하게 되었다. 말하자면 生存과 對決을 위해 불가피한 國民投票의 결과였다.