

한국행정의 正位置探索

白 完 基
(高麗大學校)

〈目 次〉

- | | |
|------------------|-----------------|
| I. 序 | Ⅲ. 行政役割의 肯定的 視角 |
| II. 行政役割의 否定的 視角 | IV. 바람직한 行政의 位置 |

I. 序

市民革命이 이룩되기 전 君主國家時代에는 行政의 위치나 역할은 적어도 학문적인 입장에서 하나도 문제될 것이 없었다. 왜냐하면 시민혁명 전에는 政治라는 것이 성립하지 않았기 때문이다. 이시대에는 統治만이 있었고 行政은 바로 統治의 수단이었기 때문에 行政에 대해서 시비를 거는 일이 별로 없었다. 시비가 있었다면 行政관료들이 君主의 意思를 충실히 집행하였고 그에 충성을 다하였는가에 관해서였다.

행정학의 위치나 역할에 대해서 문제가 되었던 것은 시민혁명 이후에 自由民主主義가 들어서고 그것의 產物인 政治가 등장하면서부터이다. 다시 말해서 政治가 성립하면서 行政의 역할이나 위치가 연구의 대상이 되었던 것이다. 오늘날에도 政治가 없는 共產主義國家에서는 行政의 위치나 역할에 대해서 제기되는 문제가 별로 없다.

본래 정치란 아래에서 위로 올라가는 上向의 과정에서 질서가 형성되는 과정을 이야기한다. 그러나 통치는 위에서부터 아래로 내려가는 下向의 과정에서 일방적으로 질서가 형성되는 과정을 이야기한다. 정

치가 있는 곳에 행정의 自律性이나 中立性은 존재할 수 있으나 政治不在의 統治만 있는 곳에서는 行政의 從屬性만 존재할 뿐이다. 오늘날 발전도상국가에서 行政獨善이나 行政獨裁 또는 行政主導의 근대화니 경제성장이니 하는 것은 政治不在의 統治만 있는 곳에서의 당연한 논리적 귀결이라고 할 수 있다.

오늘날 先·後進國을 막론하고 行政權이나 行政機能의 강화현상은 보편적인 현상이다. 행정권이 강화되다보니 선진국같은 경우에도 행정관료의 특권화를 내세워 行政獨善化를 경계하고 있다.¹⁾

그런데 다 같이 행정기능의 강화현상이지만 선진국과 후진국은 그 출발점이 다르다. 선진국의 경우는 專門化나 情報의 용이한 接近可能性으로 국민에게 보다 좋은 서비스를 제공하자는 의미에서 나온 것이다. 따라서 아무리 행정부의 機能이 강화되어도 자유민주주의의 諸原理의 범위 안에서 가능하다. 그러나 開發途上國의 경우는 行政獨走化의 현상으로 나타나 정치의 諸原理를 마비시켜 버렸기 때문에 문제가 심각하게 되었다.

II. 行政役割의 否定的 視角

한마디로 韓國의 政治史는 政治不在의 역사라고 할 수 있다. 政治權力者는 있었지만 政治는 없었다. 議會政黨은 물론 司法府까지 行政首班인 大統領에게 예속되어 政治라는 것은 없었다. 의회나 정당은 이름뿐이었지 본래의 역할을 하지 못하였다. 역할을 하였다면 民主政治의 장식품으로서 대통령의 존재를 정당화 시켜주는 일에 그쳤던 것이다. 政治가 없는 곳에 行政은 드세지기 마련이며 行政은 政治의 역할까지 담당하게 된다. 행정은 政治權力者의 앞잡이로서 모든 일을 주

1) Harold Laski는 英國의 官僚制를 批判하면서 이들은 자신들의 利益만을 위해서 活動하는 特權化集團이라고 이야기하고 있다. "Bureaucracy" *Encyclopedia of Social Sciences*, Vol. 3, p. 70.

관하게 되었다. 정부수립 이후 제 1 공화국에서 제 5 공화국에 이르기까지 제 2 공화국을 제외하고는²⁾ 행정의 主役割의 하나가 政治權力者の 權力體制를 강화시키는 일이었다. 선거간섭에서부터 조그마한 사업에 이르기까지 거의 모든 것이 權力的 維持強化와 연결되었던 것이다. 朴政權下의 官主導의 경제성장이나 새마을운동도 政權의 維持와 직결되었던 것이다. 구태타에 의해서 權力을 장악한 朴大統領은 長期執權의 정당화를 경제성장과 새마을운동에서 찾았던 것이다. 그런데 경제성장이나 새마을운동은 전적으로 행정관료에 의해서 主導되었다. 경제성장이나 새마을운동은 가난을 극복하겠다는 의지에서 출발하였지만 나중에는 長期執權體制를 정당화시켜주는 수단으로 사용된 것이 사실이다. 이처럼 행정은 政治權力者の 權力構築과 維持強化에 헌신적으로 기여한 것이 사실이다. 正當성과 正統성이 없는 정치권력 일수룩 行政에 의존하게 되는데 우리 행정은 이러한 권력을 유지하는데 크게 기여한 것이 사실이다. 이러한 政治權力의 요구속에서 행정의 體質改善이 일어날 수밖에 없었는데 여기서 우리행정은 體制維持型에서 價値創造型으로 탈바꿈하게 되었던 것이다.³⁾ 우리행정은 軍事政權이 들어서면서 價値創造型으로 변모하는데 이때부터 우리행정은 무엇인가 생산하고 창조하고 동원되어야 하는 압력을 위에서부터 받게 되었다. 價値創造型으로의 전환은 국민의 요구나 스스로의 체질개선에서 일어난 것이 아니었다. 지금까지의 행정은 세금이나 걷어들이고 질서나 지키고 국민을 규제하는 것이 고작이었으나 이제는 국민을 위해서 무엇인가를 하도록 강요되었다. 이때의 강요는 정치지도자로부터 나왔다. 政治指導者는 자기의 권력정당화를 위해서 행정이 앞장서야 한다고 생각하였고 그것을 강요하였다. 李政權때부터 행정은 선거간섭부터 시작하여 권력의 앞잡이 노릇을 시작하더니 軍事政權에 들어서는 下手

2) 제 2 공화국은 9개월밖에 존재하지 않았기 때문에 그러한 역할을 할 여가마저 갖지 못하였다.

3) 拙稿, "行政體制的 變化類型," 「韓國政治學會報」, 第十四輯(1980), pp. 105~122.

人과 前衛隊로서의 역할을 본격적으로 시작하였다. 위에서 이야기한 行政主導의 경제성장이나 새마을운동은 이러한 시각에서 이해될 수 있다.

行政이 政治權力者の 앞잡이 노릇을 하다보니 政治의 영역까지 주무르게 되었던 것은 너무도 당연한 현상이었다. 行政은 政治權力者에게는 노예적인 자세를 취하였지만 국민에게는 범같이 무서운 존재였다. 行政은 자기영역을 뛰어넘어 간섭 안하는 것이 없었다. 政治權力과 결탁되다보니 행정은 權力化되었고 국민에게 봉사하는 것이 아니라 국민을 규제하고 다스리고 감시하는 기관으로 굳어지게 되었다. 이들은 政治權力者에게만 잘 보이면 되었지 국민에게 잘 보일 필요는 없었다. 이들은 政治權力者の 예측적 信任下에 무분별하게 권력을 휘두르기도 하였지만 역설적으로 그만큼 自律性도 없었다. 본래 심복은 주인의 信任下에는 별짓을 다 하지만 그 지시속에서 움직이기 때문에 自律性은 없다. 정치권력은 행정의 고유영역을 마음대로 유린하고 행정의 自律性을 자라지 못하게 하였다. 행정은 권력의 信任下에서 政治의 역할까지 담당하였다. 이른바 官僚政治가 바로 그것이다. 그러나 한국의 官僚政治는 행정의 自律性을 토대로 해서 이루어진 것이 아니라 政治權力者の 信任下에서 그의 뜻과 의지만을 추종하는데에서 나타난 것이었기 때문에 문제는 더욱 심각하였다. 행정의 自律性을 토대로 해서 나타난 관료정치는 自矜心과 中立性이라도 내세울 가능성을 지닐 수 있지만 권력의 信任下에서 이루어진 관료정치는 隸屬性과 偏頗性밖에 내세울 것이 없었다. 정치권력자의 意志가 국민의 意思와 遊離되었을 때에 행정은 정치권력자의 편에서 국민의 意思를 억압하려고 하였던 것이 사실이다. 행정은 행정밖의 여러기관들 예컨대 政黨, 議會, 壓力團體들이 정치의 場을 여는 것을 정치권력자의 지휘하에서 직접 간접으로 방해한 것이 사실이다.

행정이 정치권력자의 心復役割을 할때 행정은 人事, 開發, 配分등의 모든 정책분야에서 代表성과 公正性を 잃게 된다. 모든 정책이 권력

자의 恣意的 意志대로 추진되고 형성되기 때문에 편파성과 私黨性에서 벗어나 기어렵다. 행정의 고위직은 거의 충성스러운 사람들에 의해서 채워진다. 이때 官僚들 특히 고위층의 관료들은 충성경쟁을 벌이고 어떻게 하면 高位層과 줄을 대는가에 혈안이 된다. 줄이 닿는 사람은 희망에 넘쳐 있지만 줄이 닿지 않은 사람은 피해의식에 사로잡히게 된다. 그런데 이때 줄이란 거의 緣故關係의 줄이다. 연고관계라야 거의 例外없이 排他性을 띤 地緣, 學緣, 血緣등의 원초적이고 분열적인 緣故關係이다. 과거 40여년동안 이러한 연고관계는 정치권력자들에 의해서 유감없이 惡用되어 왔고 또 이러한 원색적인 연고관계는 정치권력의 형성에서부터 유지에 이르기까지 직접 간접으로 기여한 것이 사실이다. 正統性이 없는 권력이 끼리끼리의 연고관계나 특수관계를 중심으로 권력의 기반을 다질 때에 그 권력은 閉鎖性, 內密性, 私黨性을 띠지 않을 수 없다. 그런데 더욱 불행한 것은 국민의 공정한 심판을 토대로 해서 이루어지지 않은 正統性 缺如의 권력일수록 自己生存을 위해서 믿을 수 있는 사람들끼리 권력기반을 형성하지 않을 수 없다는 것이다.

지금까지 우리 사회에서는 政治와 行政間의 관계는 존재하지 않았고 권력엘리트와 行政間의 예속적 관계만 존재하였다. 행정이 정치권력자의 下手人 노릇만 할 때에 행정은 이미 그 存立理由인 국민에 대한 奉仕性을 잃어버리게 된다.

行政은 어디까지나 政治의 울타리속에서 그 존재이유를 찾아야 한다. 政治없는 行政은 行政自身을 위해서도 불행한 일이다. 行政은 政治의 울타리속에서 바람직한 像과 正位置를 찾아야 한다. 이때의 정치는 아래서부터 自生的으로 형성되는 질서를 말한다. 다시말해서 국민의 參與속에서 국민의 意思를 토대로 해서 자생적으로 형성된 질서를 말한다. 몇 사람의 권력엘리트에 의해서 형성된 질서도 아니고 구테타나 變則의 方法에 의해서 형성된 질서도 아니다. 이러한 정치는 분명히 행정의 上位概念이다. 上位概念이라고 해서 행정의 고유영역

을 침범하고 구석구석까지 개입하고 간섭한다는 이야기는 아니다.

政治는 行政의 가는 길을 제시하여 주고 行政이 길을 잘못 들거나 잘못을 저질렀을 때에 바로 잡아주는 역할을 하지 그 이상의 일에 개입해서는 안된다. 정치가 秩序形成過程이요 행정의 秩序執行過程이라면 兩者는 연속과정이다. 정치과정에서 정치가 투입과정이라면 행정은 산출과정이다. 이처럼 兩者는 떨어질 수 없는 관계이지만 각자에게는 고유영역이 있다. 각자의 고유영역은 상대방으로부터 침범당해서는 안된다. 침범당하면 서로를 위해서도 좋지 않고 국민을 위해서도 불행하다. 行政이 政治의 영역을 침범하면 관료정치가 나타나고 政治가 行政의 고유영역을 침범하면 獵官政治가 나타난다. 관료정치는 獨裁와 獨善을 내포하고 있고 獵官政治는 非能率과 浪費를 약속한다.

정치와 행정은 연속과정이고 統合過程이면서도 각자 特有的 體質과 生理를 지니고 있다. 정치가 秩序形成의 權力現象일 때에 행정은 能率中心의 管理現象이다. 정치가 너와 나를 구별하는 價値選好現象이라면 행정은 누구의 편도 들 수 없는 價値中立現象이다. 정치가 多元性, 混亂性, 非公式性, 妥協性을 요구할 때에 행정은 劃一性, 標準性, 統一性, 公式性을 요구한다. 정치과정이 生來的으로 완만하고 무질서하고 상향적일 때 행정과정은 신속하고 질서적이고 하향적이다. 정치는 混亂속에서 秩序를 형성하지만 행정은 秩序속에서 프로그램을 산출시킨다. 정치의 세계가 知慧를 요구할 때 행정의 세계는 知識을 요구한다. 이처럼 정치의 세계와 행정의 세계는 그 正體와 體質이 다르다.

그런데 행정이 자기고유영역을 지킬려면 정치권력이 民主的으로 형성되고 善意의 競爭을 통해서 定期的으로 교체될 수 있어야 한다. 독재권력이나 장기집권하에서는 행정은 權力化되고 권력자의 前衛部隊로서 변신하지 않을 수 없다. 권력이 특정인이나 특정집단에 의해서 장기적으로 독점되었을 때에 행정은 自己正體와 모습을 지키기가 어

럽다.

軍事政權以後로 우리 행정은 여러가지로 자기에게 유리한 狀況下에서 사회 모든 분야에서 모든 일을 主管하고 처리하게 되었다. 조직화 되면서도 專門性을 갖춘 집단은 행정체제밖에 없었다. 여기에다 권력층 등에 업었기 때문에 달리는 말에 날개를 달아주는 격이었다. 행정은 專門性하나만으로도 특권화되기 쉽고 行政優位現象을 접하기 쉬운 데 權力性까지 접하게 되어 萬能者로서 등장하게 되었다. 이른바 行政萬能現象이다. 행정은 立法家로서 企業家로서 輿論形成者로서 葛藤調整者로서 모든 역할을 독점하였다. 의회나 정당은 행정부에 예속되어 있었고 심지어 司法府까지 행정의 눈치를 살피면서 裁判行爲를 하게 되었다. 전문성이나 권력성의 면에서 의회나 정당은 행정부의 敵手가 되지 못하였다. 우선 立法過程에서 행정부와 의회의 역할을 보면 의회의 發議件數가 행정부의 提出件數에 크게 미달하며 維新體制以後 9代國會(73~79)와 10代國會(79.3~80.10)의 경우는 그 비율이 각각 24.3%對 75.7%와 3.9%對 96.1%였다.⁴⁾ 이처럼 立法活動도 행정부가 독점하다시피 하였다. 뿐만 아니라 국민의 대표기구인 國會議員까지 行政首班이 임명할 정도였으니 행정의 獨善과 獨裁性을 짐작할 만하다. 이러한 行政權의 비대화속에서 정당이나 의회중심의 民主化를 기대하기란 거의 불가능한 일이었다.

행정의 企業家로서의 역할을 보면 1961년 군사정권이 들어서면서 數次의 경제개발계획을 수립하고 실천하면서 「韓國株式會社」의 本社의 사령탑 역할을 하였다. 「韓國株式會社」는 「日本株式會社」에 대응되는 개념이다.⁵⁾ 經濟第一主義를 내세우면서 군사정부는 새로운 財閥企業들을 창조하였다. 정치권력에 의해서 창조된 大企業들은 정부의 지시와 명령에 따르면서 기업을 운영할 수 밖에 없었다. 輸出戰略이

4) 安秉萬, 「韓國政府論」(서울: 茶山出版社, 1985), p. 279.

5) 兩者는 얼핏보기에는 비슷하나 日本의 것은 企業의 優位性을 강조하고 韓國의 것은 政府의 優位性을 강조하는 데에서 다르다.

나 輸出目標額은 물론 產業改編이나 重點投資部門의 결정까지 정부에 의해서 이루어졌다. 대통령은 장관들로 구성된 理事會의 議長이 되며 企業人들은 支社長이나 工場長으로 역할을 하였다.⁶⁾ 경제제일주의를 내세우다보니 人權이나 人間의 自由 등 모든 민주적 가치는 경제적 가치에 예속되었다. 경제적 가치의 最優先視는 처음부터 민주적 가치의 후퇴를 약속하고 있었다. 어떠한 가치도 經濟價値의 팽창에 저해 요인이 된다고 생각되면 가치없이 억압되었다. 憲政의 파괴속에서 출발한 군사정권은 자기들의 권력을 정당화시키는 방법은 經濟價値의 팽창밖에는 없다고 생각하였기 때문에 經濟價値의 最優先主義는 당연한 논리였다. 오랫동안 貧困의 악순환속에서 해매이던 국민에게는 경제제일주가 제대로 먹혀들어갔다. 군사정권의 經濟的 業績은 국민에게는 貧困에서 해방시켜 주는 역할을 하였고 정부에게는 권력을 정당화시켜 주는 역할을 하였다.

그런데 이러한 行政主導의 경제개발은 파이를 키워 놓았다는 점에서는 크게 평가하여야 하나 여러가지 문제점을 내포하고 있었다. 첫째, 不均衡의 經濟開發로서 사회를 분열시켰던 것이다. 과거 20여년 동안 우리 사회에서는 대기업과 중소기업간, 도시와 농촌간, 수출산업과 내수산업간, 공업과 농업간, 지역과 지역간에 不均衡的인 發展이 심화된 것이 사실이다. 이러한 不均衡의 開發戰略은 사회를 분열시키고 국민의 화합을 깨뜨렸던 것이다. 이 시대의 경제력은 중앙과 特定地域에 편중되어 있었는데 이러한 편중은 국민의 화합을 깨뜨리고 인구의 편중과 산업의 非合理的 配置를 가져와 여러가지 社會經濟的 問題를 야기시켰던 것이다. 사회의 共存體制를 구축하기 위해서는 계급 지역 산업간의 均衡開發이 필요한데 정부는 과거 20여년 동안 公權力을 이용해서 오히려 불균형적 개발을 조장하여 사회를 분열시켜 놓았던 것이다. 둘째, 행정주도의 경제성장은 필연적으로 행정과 기업의

6) 司空壹, J.P. Jones, 「經濟開發과 政府 및 企業家の 役割」(서울: 韓國開發研究院, 1981), p. 98.

결탁을 가져오게 하였고, 이러한 결탁은 어김없이 不正腐敗를 구조적으로 구축시켰다. 대부분의 발전이나 성장은 不正을 토대로 해서 일어난 것이었다. 권력의 庇護속에서 後見人—顧客間的 關係(patron-client relationship)가 성립하였는데 이러한 관계는 자유경쟁에 입각한 市場經濟體制의 확립을 막았다는 것이다. 행정과 기업간의 유착 및 결탁은⁷⁾ 부정부패를 구조화시켰고 온갖 사회적 부조리와 非理를 탄생시켰던 것이다. 누구든지 權力의 줄만 잡으면 하루아침에 벼락부자가 될 수 있다는 심리를 조장시켰고 땀을 흘리지 않아도 돈을 벌 수 있다는 풍토를 조성시켰다. 이러한 풍조는 사회의 밑바닥까지 파급되어 한탕주의, 부동산투기, 증권투기, 복부인 등의 현상으로 나타났다. 셋째, 행정의 庇護속에서 자란 企業들은 自生的으로 뿌리를 내려 成長할 수 있는 能力이 없었고 따라서 國際社會에서의 경쟁력도 없었다 이러한 기업들은 정부가 조금만 도와주지 않아도 쓰러지는 不實企業으로 나타나 國民의 稅金으로 버티는 기업꼴이 되고 말았다.

과거 20여년동안 우리 행정은 지나치게 成長과 目標成就를 강조하다 보니 거쳐야 할 절차와 과정을 무시함으로써 消化不良의 成長과 무리한 결과를 빚어내는 경우가 많았다. 「하면 된다」는 소신과 성급한 目標成就意欲은 결과만 좋으면 수단이 정당화되는 풍조를 조장하였다. 이처럼 성과위주의 思考는 「정당한 방법으로 살아가겠다」는 思考를 약화시킴으로서 사회의 불안을 조성시킨 것이 사실이다. 順序와 節次에 따라서 사는 사람은 무능력자로 판정되었고 비약과 성취만이 찬양의 대상이 되었다. 民主主義의 본질이 정당한 절차의 준수라면 目標成就의 지나친 강조는 민주발전에 逆行的이 었던 것이 사실이다. 「하면 된다」는 소신은 교조적 독선으로 물고 가 多元的 批判勢力을 꺾어버림으로써 一絲不亂한 지휘체계를 확립하는데 기여하였다.

7) 安海均, “韓國行政過程에의 利益投入에 관한 研究,” 「행정논총」, 第9卷 1號(서울大行政大學院, 1971), pp. 105~106; Suck-Choon, Cho, “The Korean Bureaucracy: Authority and Policy Formulation Process,” 「행정논총」, 第8卷, 1號(1970), p. 160.

행정은 관존민비의 전통에다 경제성장의 主役이라는 자단심으로 더욱 더 국민에 대해서 高壓의 자세로 나왔다. 근대화의 추진과정에서 나타난 행정엘리트즘은 전보다 더 국민을 指導하고 規制하게 되었다.⁸⁾ 행정은 국민이 문제의 제기마저 자유롭게 하지 못하도록 統制하였다. 행정이 국민에 대해서 책임을 지지 않으려는 태도는 一人體制의 장기 집권과도 직결되었던 것이다. 장관이나 행정관료는 대통령의 신임속에서 대통령에 대해서만 책임을 지면 되었지 국민에 대해서 책임을 질 필요가 없다고 생각하였다. 행정관료들이 무서워하였던 것은 高位層이나 上司이었지 國民이 아니었다. 政府樹立以後에 오늘에 이르기까지 우리 행정은 國民에 대해서 責任을 지는 전통이나 풍토를 조성하지 못한 것이 사실이다.

Ⅲ. 行政役割의 肯定的 視角

우리 행정은 民主主義라는 政治的 價値의 시각에서 볼 때에 어둡고 부정적인 역할을 한 것이 사실이다. 그러나 物量的인 것을 키우고 팽창시키는데에 밝고 긍정적인 역할을 한 것도 사실이다. 긍정적인 측면을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 近代化를 추진하고 발전의 사업을 꾀하는데에 있어서 힘의 原動力 및 據點으로 역할을 하였던 것이다. 傳統의 구습에서 벗어나 새로운 사회를 건설하고 國力을 키우는 일을 누군가는 해야 했었는데 행정이 이 작업을 담당하였던 것이다. 우리 행정은 60년대에 접어들면서 近代化作業을 추진하는데에 있어서 선도적 역할을 한 것이 사실이다. 행정은 국민에게 무엇인가 창조하고 생산하고 성취하는 것을 보여주었다. 행정이 體制의 問題解決能力을 향상시켜 준 것이 사실이다.

8) 金榮杵, “産業化的 脈絡에서 본 韓國政府官僚制의 行方,” 『韓國政治學會報』, 第十九輯(1985), p. 78.

다. 우리 행정은 행정 밖의 發展勢力들이 미약하였을 때에 그 공백기를 메꾸어 주었던 것이다.

둘째, 추상적이고 이념적인 가치보다는 구체적이고 눈에 보이는 가치를 더욱 강조함으로써 實用的이고 實利的인 價値概念을 국민의 마음에 깊이 새겨주었던 것이다. 즉 근대화나 發展의 價値를 국민이 눈으로 볼 수 있고 피부로 느낄 수 있을 정도로 구체화시켰던 것이다.

일반적으로 韓國社會에서 近代化가 닦을 내리기 시작한 것은 1894년의 甲午改革을 계기로 한 것이라고 지적되고 있다. 이무렵의 근대화란 종래의 폐쇄체제를 외국에 露呈시키고 접촉시킴으로써 새로운 物物을 도입하고 외국제도를 모방하는 것이었다. 이러한 被動的인 입장에서 단순한 제도모방으로 인식된 近代化概念은 내재적인 昇華作用을 거치지 않은 채 1950년대까지 계속되었다. 즉 이무렵까지는 근대화 개념은 아무런 내용이 없는 抽象的이고 空虛한 개념이었다. 이처럼 막연히 추구된 근대화개념은 국민의 생활과는 거리가 멀었고 국민의 의지와 노력을 한데 모으는 求心的인 작용을 하지도 못하였다. 이처럼 막연하기만 했던 근대화의 개념이 잘 살아보겠다는 具體的인 意志로 표현된 것은 60년대의 價値創造의 행정체제를 통해서였다. 울랐건 들렸건 이무렵부터 근대화의 개념은 貧困을 몰아내는 구체성과 실용성을 띤 경제적 가치로 표현되기 시작하였다. 근대화는 「잘 사는 것」으로 국민의 마음에 뿌리를 내리기 시작하였다. 이때부터 근대화 개념은 국민의 生活方向을 인도하는 이정표가 되었고 힘을 한 곳으로 집결시키고 결합시키는 求心點의 역할을 할 수 있었다. 이 무렵에 본격적으로 추진된 새마을운동은 근대화개념의 구체적인 표현이라고 할 수 있다.

셋째, 「힘의 文化」를 定着化시켰다는 것이다. 힘에는 두가지 종류가 있는데 하나는 道德的이고 倫理的인 것을 내용으로 하는 무형적인 힘을 말하고 다른 하나는 經濟力, 軍事力, 科學力 등의 유형적인 힘을 말한다. 여기서 이야기하는 힘이란 후자를 이야기한다. 여기서 강조

하는 것은 科學力, 經濟力, 軍事力 등의 유형적인 힘들이 상호승화작용을 하면서 응결될 때에 모든 발전의 바탕을 이룬다는 것이다. 이것은 이러한 유형적 힘들이 모든 文化나 價値의 근원을 이룩한다는 것이다. 궁극적으로 추구하는 가치가 道德的인 가치일지라도 이러한 물리적인 힘들을 토대로 해야 한다는 것이다.⁹⁾ 1960년대 이후의 우리의 행정체제는 이러한 유형적인 힘들을 배양하는데 심혈을 기울인 것이 사실이다.

넷째, 생산에 관심을 기울임으로써 絕對值나 파이의 팽창에 크게 기여하였다는 것이다. 종래의 우리의 전통적인 意識構造는 무엇을 만들고 생산하고 키우는 것보다는 있는 것을 나누어 먹는데 더욱 신경을 써 왔다고 볼 수 있다. 60年代에 들어서면서 이러한 소극적인 思考에 변화가 왔는데 그 변화는 생산위주의 思考요 絕對值膨脹의 思考였다. 행정은 가치의 생산 및 팽창에 人的, 物的 資源을 최대한으로 동원함으로써 動的인 사회체제의 구축에 주동적인 역할을 하였다. 특히 科學技術, 高速道路, 電力, 原子力, 항만시설 등 사회간접자본에의 投資育成은 경제성장의 바탕과 기틀을 마련하였다고 볼 수 있다.

다섯째, 「하면 된다」는 가능성의 의식을 심어주었다는 것이다. 즉 被害意識과 우리 자신에 대한 비관적인 평가에서 肯定的인 評價를 할 수 있는 계기를 마련하였다는 것이다. 行政力의 뒷받침속에서 뺏어났던 「새마을운동」은 우리에게 自信感과 可能性의 哲學을 심어준 것이 사실이다. 즉 운명적이고 체념적인 思考에서 벗어나 발전에 도전하고 무엇인가 성취하겠다는 能動的인 思考를 싹트게 하였던 것이다. 60년대에 등장한 價値創造型의 행정체제는 오랫동안 우리의 의식구조를 지배하여 왔던 運命主義的 思考를 「하면 된다」는 挑戰的 思考로 전환시키는데 결정적 역할을 한 것이 사실이다.

9) 拙著, 「韓國의 行政文化」(서울: 高麗大出版部, 1982), p. 136.

IV. 바람직한 行政의 位置

과거 20여년 동안 행정은 모든 분야에서 발전의 主役을 담당하다보니 政治領域은 물론 經濟領域까지 침식하여 들어간 것이 사실이다. 정치나 경제의 불모지대에서 행정주도의 發展戰略은 불가피한 현상이었다고 논의될 수 있었다. 그러나 오늘의 한국상황은 판이하게 달라졌다. 행정이 주도하기에는 주변의 모든 사정이 너무 복잡하여졌고 행정밖의 세력들이 크게 성장한 것도 사실이다. 행정이 과거처럼 자기 혼자 모든 문제를 풀기에는 문제가 너무 복잡하여졌고 또 발전이 이룩되는만큼 풀어야 할 問題도 확장되어 행정은 스스로 능력의 한계를 인식하게 되었다. 能力의 限界를 인식하지 못하거나 또는 인식은 하면서 과거처럼 모든 發展의 問題를 主管하려고 하면 發展에 逆行的인 狀況이 벌어진다는 것을 알아야 한다. 이제는 사회의 모든 복잡한 문제를 능률적으로 해결하고 발전사업을 보다 효과적으로 추진하기 위해서도 행정은 主導的 役割에서 후퇴해야 한다. 행정이 해야 할 일은 民間인이 할 수 없는 일을 해야 하고 행정밖의 機關들에게 봉사하고 지원하는 것이다. 행정이 主導者나 支配者의 입장에서 誘導者나 支援者로 탈바꿈했다고 해서 행정의 위치가 격하되고 기능이 약화되었다고 할 수는 없다. 이것은 오히려 規範的 意味에서나 機能的 意味에서 본래의 자기 모습을 찾은 발전적 진화라고 할 수 있다. 정치의 영역은 政治人에게 맡기고 경제의 영역은 經濟人에게 맡기는 것이 행정을 위해서도 바람직한 일이다.

행정의 脫權力化는 정치의 民主化에서도 찾아야 하겠지만 행정 스스로의 힘에 의해서도 찾도록 노력해야 한다. 행정이 政治權力者의 隸屬狀態에서 벗어나지 못하면 국민에 대한 봉사기관으로서의 이미지는 구축하기 어렵다. 더군다나 이것이 正統性이 없는 권력의 앞잡이

노릇을 하거나 長期執權의 하수인노릇을 하게 되면 저주스러운 존재가 되는 것이다. 분명히 행정은 정치의 下位概念이다. 그러나 정치권력자의 하수인이 되어서는 안된다. 정치권력자의 前衛隊나 下手人으로서 정치를 요리할 때에 정치의 生態界는 파괴된다. 모든 정치단체나 정치제도들은 제 구실을 하지 못하고 剝製化된다. 행정이 정치의 下位概念이라고 하니까 행정은 정치의 어떠한 지시나 명령도 다 받아야 한다는 이야기가 아니다. 오히려 不當하고 非合理的인 干涉을 행정은 단호히 배격해야 한다. 프랑스의 官僚制는 정치의 바람을 막음으로써 행정의 本質과 正體를 지켰고 결국 정치의 淨化에도 기여하게 되었던 것이다. 행정의 自律性은 결국 정치의 自律性을 가져오는 데에도 도움이 된다. 앞으로 우리 행정은 자기의 正位置를 찾는데 최선을 다하여야 한다. 正位置는 국민과의 관계에서 찾아야지 政治權力과의 관계에서 찾아서는 안된다. 국민과의 관계에서 찾을 때에 자연히 정치의 統制를 받는다. 그러나 政治權力과의 관계에서 찾을 때에 국민을 잊어버리게 된다.