

韓國의 公權力과 地方自治

State Power and Local Autonomy in Korea

朴 東 緒

(서울大教授, 韓國地方行政研究院諮問委員)

〈目 次〉

1. 序
2. 原因分析
 - 가. 農村社會와 權力至上
 - 나. 儒敎文化和 集權化 및 孝
 - 다. 執權의 體制와 權力集中 및 1차集團
 - 라. 外侵(日帝)과 共同體 意識
 - 마. 分斷 및 理念對立과 民族意識
 - 바. 親日人의 起用과 反民族性
 - 사. 6·25와 同一民族間의 殺傷
 - 아. 軍人執權과 正當性 및 集權化
 - 자. 官主導經濟體制와 集權化
3. 地方自治를 통한 改善

1. 序

韓國의 行政은 지난 40余年間 크게 발전한 면도 있으나 아직 그의 수준은 높다고 할 수 없다. 왜냐 하면 해방후 워낙 우리의 行政能力이 저수준에 있었으므로 그때와 비교하면 큰 진전을 이룩 했다고 할수 있으나 현재 우리가 그동안 이룩한 경제성장 교육의 발전 정도에 비교하면 行政의 경우는 상대적으로 높다고 할수 없지 않나 생각 된다.

이의 근본원인은 行政의 구성요소, 내용을 여러가지로 분석할 수 있겠지만 여기서는 權力的要素와 管理的要素로 나누어 생각해 보고자 한

다. 왜냐하면 이들을 行政發展과 관련시켜 생각 하는 경우 우리의 경우 權力的 문제를 핵심적인 요소로 다루는 政治發展이 가장 후진성을 면하고 있지 못하기 때문이다.

이를 환언하면 우리나라에서 가장 후진성을 띠고 있는 것이 權力에 대한 통제를 통한 이의 責任性 높은 행사가 이룩되지 못하고 있기 때문이다. 그러므로 權力과 不可分의 關係를 맺고 있는 行政도 이의 영향을 압도적으로 받고 있기 때문이다.

政府나 行政이 장악하고 있는 權力에 대한 통제가 이루어지지 못하고 있는 狀況에서 아무리 行政이 내포하고 있는 또 하나의 구성요소인 管理技術面을 合理化시켜 보려고 해도 그의 成果는 보잘것 없다는 것은 누구나 주지의 사실인 것이다.

그러므로 政治·行政發展을 도모하기 위하여 우리는 그간 장기간에 걸쳐서 地方自治를 부르짖어 왔던 주요이유도 바로 언급한 바와 같은 權力的 통제를 통한 이의 책임성 향상에 있다고 판단되기 때문이다.

그러므로 이번에 이 글에서 우리가 통제하고자 하고 그의 責任성을 높이려는 우리의 公權力이

지니고 있는 바람직하지 못한 취약점인¹⁾ ①權力至上·集權性·權威主義, ②이의行使가 公益을 위한 것이 되지 못하고 다분히 1次集團 中心의 特殊利益 志向性을 지니고 있다고 하는 것, ③權力的 正統性이 취약하다고 하는 것, 끝으로 이의行使가 단기적, 즉흥적, 찰나적으로 이루어지는 경우가 적지 않다고 하는 것이다.

이러한 취약점이 시정되려면 오랜 시일이 소요 될 것으로 생각된다. 왜냐하면 이러한 취약점들은 대부분 우리의 오랜 歷史的所産이라고 할수 있으며 더 구체화 한다면 과거의 불행한 歷史의 소산이었다고 판단 된다. 그러므로 이를 효율적으로 시정하므로써 정치발전이나 행정발전을 이룩하려면 이의 原因을 歷史的으로 규명한 후 地方自治의 실시를 통한 시정도 기대해 보는 것이 論理的인 순서라고 판단 되는 것이다.

그러므로 이 글에서는 우선 이러한 바람직 하지 못한 특성을 歷史的으로 分析한 후 地方自治를 통한 시정가능성을 검토해 보려고 하는 것이며 따라서 이 연구의 대상은 우리의 歷史 주로 조선왕조 이후의 歷史가 되는데 이와 같이 한정하려고 하는 것은 이 연구의 목적이 歷史自體에 있는 것이 아니고 우리의 行政行態의 現在 및 未來에 있기 때문이다.

이와 같이 우리의 1次關心이 과거가 어떠하였느냐의 사실규명에 있는 것이 아니라 오늘의 취약점이 과거와 어떻게 관련 되어 있으며 따라서

未來의 개선을 위하여 무엇을 어떻게 하여야겠는가 하는 것을 변화의 관점에서 규명하고자 하는데 주목적이 있기 때문인 것이다.

이를 규명하는데 이용되는 方法은 불가피적으로 문헌이 되는데 이번의 연구는 이러한 연구를 시도 하는 일차적인 노력이므로 엄격히 문헌에 기록된 역사적사실에 의존 하려고 하는 것 보다 논리적 전개에 적지 않게 의존 하고자 하며 따라서 다분히 가설적인 성격을 띠게 될 것으로 판단 된다.

이와 같은 가설의 전개 내용에 대한 많은 行政學徒나 社會科學徒가 동의나 동조를 하게 되면 그것은 理論化 될 수 있을 것으로 생각 되는 것이다.

2. 原因分析

우리 社會란 體制的인 성격을 지니고 있으므로 상술한 취약점에 歷史的으로 영향을 준 요인을 정확하게 抽出하고 그의 수를 한정한다고 하는 것은 너무나 어려운 과제임은 당연한 일이라고 생각 되며 따라서 論者의 主觀은 물론 학문적으로 엄격히 말한다면 「자의성」이 개입할 가능성은 많다고 하겠다.

이와 같은 어려움이 있다고 해서 이러한 연구의 시도가 없어서는 學問의 발전은 없으며 또한 연구의 진전이 꼭 처음부터 정확한 사실에 입각해서만 이루어질수도 없는 것이므로 여기서 필자가 그간 축적한 우리의 歷史的變遷에 관한 社會科學徒로서의 이해에 입각해서 상술한 네가지 취약점에 대하여 상대적으로 영향을 많이 미쳤다고 평가 판단되는 것에 한정하여 다음과 같은 아홉가지 歷史的事實을 들어 연결시켜 보려고 하며 그 하나 하나에 관하여 논의 하면 다음과 같다.

1) 이에 관한 보다 상세한 내용은 朴東緒 「高級公務員의 政策決定能力上的 問題點」 政策論叢, 1卷, 1986年 pp.83~93.

이만갑, 「한국과 일본의 사회체제 비교 연구」, 현대사회. p.20.

1985년 겨울호, p.124.

尹天柱, 韓國政治 體系, 서울大 出版部 1978, p.281.

가. 農村社會와 權力至上

농업사회는 일반적으로 諸價値間의 分化가 이루어져 있지 않으며 人間이 선호 하는 諸價値中 權力이 최고의 것으로서 평가 받고 있다는 것이다.²⁾ 우리의 경우 大體의으로 1960年代 初까지 농업사회가 지속 되었다고 볼 수 있으며 한국인이 선호하는 諸價値中 특히 權力, 富, 및 學識(學位)을 높이 평가하고 있으며³⁾ 이들간의 分化가 이루어져 있지 않으므로 이 中에서도 權力이 至上의 것으로 평가 받고 있는 것이 현실이라고 하겠다.

그러므로 우리나라의 경우 權力장악을 둘러싼 싸움이 지나치게 치열하며 누구나 權力을 獨占的으로 장악하려고 하므로 權力의 執權, 集中現象이 야기되며, 따라서 權威主義現象이 야기 되는 것이며, 또한 非權力分野 즉 權力 같지는 못하지만 그래도 높게 평가받고 있는 三大價値인 富나 學識을 축적한 사람들도 이것의 추구 축적에 만족하지 않고 궁극의 목표로서 權力을 장악하려는 志向性을 높게 갖고 있으며 따라서 富나 學識의 축적은 權力을 장악하기 위한 수단시 되고 있다고 하는 것이다.

그러나 최근에 와서 다행으로 평가되는 현상이 야기되기 시작하고 있는 것은 權力에 대한 매력의 상대적으로 약아지므로서 약간 三大價値間의 分化 現象이 야기되는 징조가 보이기 시작하고 있다는 것이다. 왜냐하면 과거 유신체제하

보다도 최근 權力의地位의 제공을 거절하는 경우가 아직 아주 미미하지만 더 많이 야기되고 있다는 것이며 未來의 發展을 생각할 적에 바람직한 새로운 현상이라고 할 수 있겠다.

나. 儒敎文化와 集權化 및 孝

유교를 政治體制와 관련시켜 볼 적에 두드러진 特色을 정치참여가 극히 제한되어 있는 elite rule을 근간으로 하였으며 따라서 權力者에 대한 外部統制가 지나치게 경시 되고 있었다고 하는 것이다.⁴⁾ 이를 환언하면 爲民思想으로 무장된 權力者에 의한 善政을 기대하고 있었다는 점에서 民主政에서 보는 바와 같은 權力者에 대한 견제·통제를 경시 하였다고 하는 것은 근본적으로 權力의 本質에 대한 이해 부족에 기인한다고 하지 않을 수 없다.

다음 또 하나의 특색은 유교의 경우 忠과 孝中 어느 것을 더 우선시 하였느냐에 관한 것인데 論者中에는 異議를 제기 하는 사람도 있지만 大體로 많은 사람의 견해는 孝를 더 중시 하였다고 하는 것이며 더구나 우리 한국인의 경우는 더욱 孝, 또는 家族, 氏族이나 혈연관계를 중시 하였다고 하는 것이다.⁵⁾

이의 原因은 유교에 대한 신봉도에도 있겠지만 보다 큰 원인은 후술할 集權體制나 빈번한 外侵에 있다고 생각되는데 이의 구체적인 내용은 후술하겠다.

2) Fred W. Riggs, Administration in the Developing Countries, Boston.

Houghton Mittlani, 1964. (筆者外 2인이 國譯)

3) 日帝時 獨立運動에 공이 큰 趙素昂氏는 이미 우리의 이러한 가치관을 지적하고 이들의 配分을 고르게 한다는 의미에서 三均主義를 부르짖었다.

4) 外部統制로서 흔히 들수 있는 것이 있다면 상소 제였으며 따라서 이의 未洽함을 보완하기 위하여 內部統制(三司, 史官)가 강구되어 있었다고 하겠다.

5) ·박병호, 「전통적 법의식과 현대의 과제」 放送通信大學報, 1986年 4月 14日.
·愼侑根, 韓國企業의 特性과 課題 서울大出版部, 1984年, p.383.

다. 集權的體制와 權力集中 및 1次集團

우리처럼 일찌기 集權的인 君主國家가 形成되
었으며 또한 그것이 1000年 이상의 歷史를 지속
한 나라도 世界史에서 그 例가 많지 않을 것이
다. 이것이 形成된 계기도 西歐의 絶對國家와
달리 우리의 경우 産業이나 資本主義의 發展에
찾을 수 있는 것이 아니라⁶⁾ 오히려 外侵에 대
항하기 위한 것이었다고 하는 점에서도 다른 점
을 찾을 수 있다.

이와 같이 民의 社會 經濟的力의 向上 없이
君主의 絶對權이 유지 되는 集權的體制가 新羅
統一 이후 지속되다보니 權力構造面에서는 전술
한 權力至上, 權威主義, 反政治參與 및 外部統制
의 어려움이 지속 되었다고 판단된다.

이와 같은 集權的인 官僚體制에 의한 統治는
일반적으로 수탈을 가속화 할 가능성을 내포하
게 되며 적지 않게 실제 이와 같은 狀況이 전개
되었던 것이며 이것이 分權的인 封建制는 장기
간 유지 하였던 日本과 우리의 共同體意識간의
차이를 산출하게 하였던 요인의 하나를 형성한
것이었다.

왜냐하면 集權的인 官僚體制下에서는 中央에
서 파견된 官人들이 관공서 운영에 필요한 자원
의 적절한 지원 없이 現地에서 조달하게 되며
이들 官人은 막강한 3權을 다 장악하고 있는데
다 民과의 관계가 在任期間에 한정된 단기간에
걸쳐 맺어지는 것이므로 官人中 특별히 위민사
상으로 무장된 사람을 除外하고 大部分의 경우
수탈을 심화시키지 않을 수 없는 구조적인 여건

하에 놓이게 된다고 하는 것이다.

그러나 分權的인 封建制를 장기간 유지한 日
本の 경우 全國에 산재하여 상호 경쟁을 벌이고
있던 封建領主들은 그들의 生存을 위하여 經濟
力 軍事力을 유지 하여야 하므로 生産者로서의
기능을 담당하는 民에 대한 수탈을 하기 어려우
며 최소한도 재생산 이상의 선에 머물지 않을
수 없게 된다는 것이다.

그러므로 이러한 統治構造下에서는 民들이 혈
연관계인 1次集團員間的 共同體意識이 아니라
封建體制內的 구성원간의 共同體意識도 形成하
게 된다고 하는 것이다.

이에 비하여 우리의 경우는 단기간 中央에서
과견되어 근무하게 되는 官人和 民間에는 이러
한 共同體意識 즉 혈연관계인 氏族單位보다 큰
단위의 공동체의식을 갖게 되기 힘들다고 하는
것이며 오히려 수탈이 심한 官人支配下의 民은
그들의 生存을 위하여 相互扶助의 最終單位, 最
少單位인 氏族이나 家族끼리 돕게 되며 따라서
이들간의 공동체의식이 높아지지 않을 수 없게
되는 것이다. 따라서 이들간의 相互扶助 및 信
任과 義理의 관계가 조성되어 현재까지 존속유
지되어 오고 있으나 權力者에 대해서는 이와는
反對로 不信의 벽이 두텁고 이들을 두려워 하게
됨과 동시에 혈연 관계를 초월한 보다 큰 共同
體에 대한 공동체의식이 약한것도 이에 기인 한
다고 생각된다.

이러한 수탈성이 심한 통치와 후술할 빈번한
外侵은 國民의 生活를 빈곤 및 不安하게 함으로
서⁷⁾ 사람들의 行動을 더욱 1次集團위주 및 찰나
주의적으로 전환 시키고 장기적인 안목에서 生
의 설계를 하기 어렵게 만들며 당장의 고통을

6) Perry Anderson, "the absolutist State of Western Europe" in David Held(ed.) States and Societies. New York, New York university Press. 1983. pp.148~9.

7) 김택규, 學術院에서 1986年 12月11日 발표한 내 용에 의하면 임진왜란 후 더욱 同姓村落化

면하기 위하여 그때그때 찰나주의적으로 행동을 하지 않을 수 없게 하는 것이다.

라. 外侵(日帝)과 共同體意識

이번 연구의 일차 대상인 조선조 시대에도 外侵이 많았지만 日帝의 경우는 단순한 外侵이 아니라 35年間 國權을 장악하였으며 따라서 조선조는 종말을 기하게 되었다고 하는 것이다.

이러한 日帝가 우리에게 미친 영향은 한두가지가 아니며 우선 계속 集團의인 體制를 유지하였으며 한국인의 國政에의 참여는 완전 차단되었을 뿐만 아니라 壓政을 계속하여 國民의 生活를 不安하게 하므로써 전술한 찰나주의적 생각이나 행동이 지속 될 수 밖에 없었던 것이다.

그러나 무엇 보다도 우리에게 크게 미친 영향을 民族意識을 中心으로 한 共同體意識이라고 할 수 있다.⁸⁾ 우리나라의 경우 民族統一國家는 신라통일 이후 부터 형성 되었다고 한다면 대단히 일찍 이룩된 것이라고 할 수 있는데 이러한 歷史的事實에 비추어 본다면 우리의 민족의식의 形成은 상대적으로 늦다고 하겠으며 따라서 이 문제도 우리가 앞으로 풀어야 할 중요한 과제라고 하겠다.

왜냐하면 異論은 있지만 우리의 民族主義 및 民族意識의 向上은 조선조 초 또는 實學부터 계산 하여야 한다고 하는 주장 또는 日帝의 獨占부터 처야 한다고 논의 하고 있기 때문이다. 확실히 조선조 中期 이후에 있었던 수 많은 外侵은 우리의 식자들로 하여금 民族意識을 向上시

켜 왔으며 이것이 日帝時代에 이르러 더 강화되었다고 할 수 있겠다.

그러나 一部人은 日帝의 反民族主義政策에 동조 하므로서 인습적인 氏族의 富貴만 누리려는 反民族主義의인 행동을 하는 사람들도 있었으며 특히 日帝와 협력한 軍·警·官吏들을 들수 있겠다.

이러한 一方的인 獨占에 의한 식민지 통치권을 장악하고 있었던 조선총독부의 통치권자들이 행사한 통치권의 正當성이 취약함은 물론이고 따라서 日帝의 協會를 준수하지 않는 것이 보다 애족 민족주의적이며 또한 이러한 통치권자에 협력하는 것은 御用視 되었던 것이다. 이러한 식민지 통치는 우리나라에서 統治權의 正當性 문제가 심각하게 대두되기 시작한 시점이라고 판단 된다.

마. 分斷 및 理念對立과 民族意識

우리의 선조 및 선배들의 용감한 독립운동 및 연합국의 전승으로 우리는 독립을 회복할 수 있었으나 不幸히도 東西兩陣營間의 냉전으로 인하여 南北으로 分斷되었던 것이다.

이러한 分斷과 더불어 多分히 他律的으로 도입된 자기 다른 理念에 따라 南北韓의 兩體制는 구축하게 되고 극한적인 對立을 하기 시작하게 되었으며 政治·經濟 및 社會는 극도의 不安狀態를 연출하게 되었던 것이다. 따라서 실제로 있어서 政治體制는 理念上의 分權의 民主體制와 달리 集權性을 유지할 수 밖에 없었으며 憲政上의 計劃的인 면과 實際面과는 상당한 차이가 있을 수밖에 없었으며 따라서 國民들의 生計意識도 계속 찰나주의적인 것이 심화 될 수 밖에 없

8) 김한교 「한국에서의 日帝植民地統治의 유산」, 高大亞細亞研究所編, 「韓國의 傳統과 變遷」, 1973年 pp.35~59.

있던 것이다.

그러나 여기서 이러한 不幸한 理念對立을 거론하는 보다 중요한 이유는 어렵게 얻어낸 光復이 우리의 民族意識의 向上 또는 國民, 民族單位의 共同體意識을 向上시킬 수 있는 絶好의 기회였는데 실제에 있어서는 오히려 逆行하는 길을 걸게 되었다고 하는 것이다.

왜냐하면 어제까지의 獨立闘士나 동포들 끼리 이념·체제가 다르다고해서 敵對親하고 殺傷을 하게 되었으며 民族보다 理念 그것도 다분히 해방후 他律의으로 극히 少數人에 의하여 도입된 것에 지나치게 집착하게 되었기 때문이다. 이러한 결과는 어렵게 우리의 民族意識이 고조될 수 있는 계기를 상실하게 되었다고 하는 역사적 사실을 우리는 안타깝게 생각하는 것이다.

바. 親日人의 起用과 反民族性

전술한 理念對立에 의한 극한적대립과 투쟁은 남한의 질서를 대단히 어지럽게 했으며 따라서 執權者로서는 우선 질서유지가 급선무였던 것이다. 따라서 이에 공헌할 수 있는 「기술자」로서 能力을 가지고 있었던 사람은 不幸히도 日帝時의 軍·警·官吏들이었던 것이다. 따라서 이들의 기용을 하게 되었던 것으로 판단된다.

이러한 사실을 이들이 불과 얼마전 그들의 기용자이며 日帝時 獨立운동을 한분들을 괴롭힌 사람들이므로 기용하는데 고민이나 저항이 없지 않았을 것으로 생각되지만 기용한 것이다.

이러한 親日人의 기용은 무엇보다도 우리 韓國政府 출범 초기에 결정적인 치명타를 남겼으며 최소한도 民權意識에도 逆行 하였으며 또한 權力의 正當性에도 逆行하는 엄청난 좋지 못한

영향을 주었던 것이다.

이들로부터 애국심, 민족의식을 기대할 수 없음은 너무나 당연한데 그들은 그들이 지니고 있었던 「기술」로 급속히 政府의 여러요직을 차지하게 되었으며 따라서 權力만이 아니라 富를 위시한 기타 가치 까지 장악하게 되었던 것이다.

이러한 결과는 光復이 되었다고 하면서 日帝時 一身 및 家族上의 위험을 무릅쓰고 독립운동을 용감하게 한 有功者, 愛國志士 自身이나 유족들은 비참한 生活을 하는데 反하여 친일, 매국행위를 한 사람은 오히려 富貴를 누리는 모순, 이와같이 正當性에 逆行하는 사태가 연출되었던 것이다.

해방후의 혼란시를 목격 체험한 사람들은 百步를 양보해서 친일 기술인의 기용이 불가피했다고 이해가 간다 하더라도 최소한도 6·25가 끝난후는 이들을 새로운 民族勢力으로 교체해야 하는데 執權者는 이들을 政權에 대한 위협으로 간주하고 오히려 거세하려고 했으며 이와 反對로 친일인들은 그들의 죄의식 및 정당성의 경시로 인하여 執權者에 대하여 잘못된 의도나 결심도 지도하는 행동을 하였으므로 그대로 집권자에 의하여 오히려 선호 되었다고 하는 것이다.

이러한 건국후의 큰 과오는 결국 해방후 獨立政府에서도 계속 친일인들이 得勢하여 人力의 成分上으로 보면 70年代 末까지⁹⁾ 이들이 支配하였다고 하는 것이며 이는 우리의 民族意識이나 權力의 正當性의 중요성인식에 엄청난 도리킬 수 없는 잘못을 저지르게 되었다고 하는 것

9) 自由黨, 民主黨의 幹部는 물론 60年代, 70年代의 日軍 및 滿軍出身이 이에 속한다.

이다.

사. 6·25와 同一 民族間的 殺傷

우선 6·25라고 하는 무자비하고 예측하기 어려운 3年間の 狀況은 우선 權力의 集權化 및 集中化를 더욱 가속시켰으며 이와 동시에 國民의 生活를 극도로 不安해져 단기적, 찰나적인 생각 및 行動을 하지 않을 수 없게 되었다. 人間이 가장 양보할 수 없는 이익이 있다면 그것은 各自의 生存을 지키려고 하는 것인데 이것 自體가 위협을 받게 되었으므로 이의 유지를 위하여 무슨 일이던 하지 않을 수 없게 되었던 것이 6·25의 전쟁기간이었다고 하겠다.

6·25는 이러한 영향을 미친것도 우리에게 不幸한 일이지만 이것 보다 더 不幸한 일은 同一 民族間的의 무자비한 殺傷이 무려 3年間 이루어졌다고 하는 것이다. 外見上은 理念, 體制의 차이로 인한 전쟁으로 간주되고 있지만 전술한 바와 같이 南北韓이 입각하고 있는 理念이라고 하는 것이 大部分의 國民에게 多分히 他律的인 것이며 진정으로 신념으로서 이에 대한 지도를 굳게 갖고 있는 사람은 적었다고 하는 사실이다.

그러므로 이 전쟁은 우리에게 더욱 비참한 것이고 反民族的이며 民族의 利益에 그렇게 역행할 수가 없었던 것이다. 물론 우리의 政治社會에서 理念의 문제를 피할 수 없으나 이에 못지않게 어떻게 보면 보다 영구한 것은 理念 보다 韓民族의 이익을 우리 스스로 수호하는 것이라고 하겠다 왜냐 하면 民族의 이익을 우리 스스로 지켜야 한다고 하는 것은 영원한 것이며 不變의 것이라고 하겠으나 理念의 內容은 可變性이 있기 때문이다.

이러한 비참하고 不幸한 전쟁은 이것이 休戰이 된 후 이미 35년이 경과되었지만 우리에게 미친 영향은 너무나 크고 상처가 깊다고 하겠다. 우리는 이러한 사실을 戰後 35年間の 南北韓關係와 敗戰國이었던 東西獨과 비교하면 알 수 있는 것이다.

우리의 절연상태에 비하여 東西獨은 敗戰國일 뿐만 아니라 이들을 둘러싼 列強國들이 양독의 접근을 선호하고 있지 않은데도 이들은 상당한 정도 접근 교류를 상호간 함으로서 理念에 따라 分斷되어 있지만 民族의 同質性을 유지하려는 노력이 우리가 보기에는 부러울 정도로 진척되고 있는 것이다. 이와 유사한 예는 최근에 급진전 되고 있는 中國과 臺灣의 경우에서도 볼 수 있다.

그런데 우리의 경우는 독일에 비하여 엄청나게 장기간에 걸쳐 통일민족국가를 유지해 왔음에도 不拘하고 지난 40余年間的 南北韓關係의 절연 상태는 歷史上 이해키 곤란한 과제라고 하겠다. 결국 결론적으로 지적·분석한다면 전술한 바와 같은 이유로 우리는 법제상 통일국가를 장기간 유지해 왔지만 구성원인 國民들의 실제 의식·행동면에서는 국민형성의 정도가 저급했으며 다분히 어려운 여건 속에서 그들의 生存을 위하여 氏族을 中心으로 한 1次集團 구성원간의 共同體意識이 강화 되었었다고 하는 것이며 이러한 성향은 6·25동안 더욱 가속화 되었다고 평가 된다.

아. 軍人執權과 正當性 및 集權化

여기서 軍人執權이라고 하는 것은 職業軍人들이 「쿠테타」에 의하여 집권한 것을 의미하며 따

라서 5·16, 유신 등을 의미한다. 단순한 직업군이 집권하였다고 하는 出身職業이 문제가 되는 것보다 정당한 선거절차에 의하여 國民의 지지를 받고 집권한 것이 아니라 「쿠테타」에 의한 집권이었다고 하는 점이 우리가 여기서 고찰하고 있는 公權力的 문제와 관련성이 크기 때문이다.

우선 軍人들이 갑자기 집권함과 동시에 수많은 사람의 숙청 및 변화가 여러면에서 야기되어 다시 한번 사람들의 생각 행동을 순간적, 찰나주의적으로 전환시키게 되는 것이며 이와 동시에 이러한 급변은 더구나 그 당시의 우리의 어려운 生活與件을 감안할 적에 아직 國家, 및 社會로부터 生活의 기본수요 제공 기능이 거의 전무한 상태였으므로 이러한 어려운 상황에서 다시 국민들은 그들의 生存을 위하여 氏族을 중심으로 상호부조의 길을 걷게 되는 것이었다.

군의 집단은 그의 과업상 집권 및 집중적인 체제를 갖추게 되며 따라서 참여 및 자율에 대하여 부정적인 견해를 갖고 있으므로 5·16후 정부체제는 집권 집중화되고 정부가 아닌 사회체제에 대하여 이들의 자율적인 활동 및 참여가 다방면으로 규제·제약되었던 것이며 이것이 극에 달 하였던 것이 70年代의 유신체제 였다고 판단된다.¹⁰⁾

이상 지적한 문제들도 우리의 政治發展이나 行政發展에 문제를 제기하지만 군인들의 「쿠테타」에 의한 집권의 계속이 던져준 가장 큰 不幸한 영향은 權力的 正當性的의 중요성이 무시되었다고 하는 것이다.

權力的 正當性的은 이론적으로 검토할 적에 습

法性 보다 더 증시되고 先行되는 것으로 평가되어야 그 나라의 政治安定이 진정으로 이루어질 수 있는 것인데 우리의 경우는 이러한 不幸한 歷史로 인하여 正當性보다는 合法性을 내세우게 되었으며 이러한 근본문제에 대한 깊은 통찰력을 갖고 있지 못한 많은 사람은 이에 추종하였던 것이다.

더구나 이들은 親日行動을 직접했거나 또한 한 사람을 중책에 기용하고 있었으므로 더욱 正當性的의 문제는 물론 民族意識의 함양에도 역행하였다고 생각된다. 이러한 사람에 의한 바람직하지 못한 방법으로 이루어진 집권은 소위 「해바라기」형의 權力追從者을 양산하게 되었던 것이다.

자. 官主導經濟體制와 集權化

5·16후의 執權者들은 4·19이후 요청되고 있던 經濟發展 第一主義를 실천에 옮기려고 官주도로 經濟開發計劃을 수립하고 이의 실천을 위한 정책을 펴나갔다. 이러한 관주도경제개발정책이 民主化에 역기능적으로 작용할 가능성이 많아 반드시 바람직 하지는 못하였으나 그 당시의 우리 실정으로 다분히 불가피한 면이 있었다고 이해 될 수 있다.

왜냐하면 그 당시 우리의 실정을 분석하는 경우 民間經濟人들의 能力이나 資本力이 취약하였으며 그나마 우수두뇌 집단을 政府에 거의 集中되어 있었기 때문에 民間經濟人이 自力으로 자원의 조달과 이의 투자를 신속한 경제발전을 위하여 할 수 있을 것으로 거의 기대될 수 없었던 것이다.

여기서 중요한 것은 신속성이 요청되고 있었

10) 金雲泰外 共著, 韓國政治編, 博英社, 1982. pp.303~4.

다고 하는 것이다. 그것은 우리와 경쟁을 벌이고 있는 북한과의 관계, 국민다수의 요망 및 이러한 문제를 해결하여야 할 과제를 안고 출범한 정부의 집권이 「쿠테타」에 의한 경우 정치적으로 정당성이 취약하므로 경제적인 발전을 통한 정당성의 획득이 특별히 요청되었기 때문이다.

이러한 관주도 경제개발정책은 英美와 같은 先發國家를 除外한 獨·佛·日, 戰後의 新生國 및 蘇聯을 위시한 共產國의 경우 동일하게 취하고 있으나 모든 나라가 成功하고 있는 것은 아니다. 우리와 日本의 경우 成功하고 있다고 평가되고 있으나 이의 原因이 관주도에만 있는 것은 아니며 양국민의 교육열, 근면성 및 검약성 등도 크게 공헌하고 있다고 평가 분석 되고 있다.¹¹⁾

그러나 우리의 경우 워낙 投入이 많았으므로 產出도 많았으나 이의 내용을 成果面에서 평가하는 경우 낭비도 많아 生産性이나 效率性面에서는 문제가 많았다고 평가된다. 이의 증거로 제시될 수 있는 것이 파산적으로 여러 차례 야기된 不實企業의 발생, 權力型不正 및 날이 갈수록 커지는 準租稅 등이라고 하였다.

따라서 우리는 적지 않은 낭비를 초래 하였으며 이러한 점에서 과거의 일본, 전후의 대만과 비교할 경우 우리의 취약점이 노출되는 것이다.

이의 원인은 여러가지 순경제면에서 지적 될 수 있겠으나¹²⁾ 이것으로 총망라 될 수 없으며 관주도체제와 관련시켜 보는 경우 政府의 對經濟管理能力的 차이를 들 수 있으며 보다 구체적으로 지적 한다면 權力者들의 倫理·理念의 문제와 경제에 관한 지식 기술의 차를 지적하지 않을 수 없다고 하는 것이다.

대만과 우리의 경우 전후의 경제성장을 비교하는 것을 여러가지 유사한 여건을 갖추고 있으면서 成果上의 차이가 있어 좋은 比較研究의 대상이 된다고 생각된다. 전술한 바와 같은 차가 나오는 근본이유는 첫째, 우리의 경우 近代化의 가장 중요한 시기인 20世紀 前半 35年을 日帝로 말미암아 統治經驗을 박탈당함으로써 우리의 統治能力的 向上의 좋은 기회를 상실하였다고 하는 것, 둘째로 대만의 경우 1949年의 本土에서의 급격한 敗北가 倫理, 理念面에서 큰 충격을 주어서 이의 向上을 크게 기할 수 있었다고 하는 것이다.

그러나 이에 비하면 우리의 경우 대만과 상술한 바와 같은 차이점으로 인하여 인습적인 權力을 통한 부의 장악이 근절되지않고 지속되어 내려오고 있으며¹³⁾ 또한 무리한 輸出量의 증대를 위한 과대보조, 重化學工業政策 등에서 볼 수 있는 經濟發展戰略의 실책등을 들 수 있겠다.

이러한 功過가 있는 官주도 경제개발을 政治權力面에서 평가 할 적에 엄청나게 이미 강했던 中央政府의 公權力을 더욱 강화시켰으며 集權化,

11) ·김경동 「한국의 경제성장과 根의 사회학」 현 대사회 20, 1085년 겨울호, pp.138~9.

·至伏哲郎, 高級官僚, 東京, 世界書院, 1983年 pp.219~29.

·大來佐武郎, 日本官僚事情, 東京 TBSブリタニカ, 1984, pp.54~6.

여기서 美·日을 비교하면서 美國의 경우 國內産業(사양산업)에 介入을 하지 않고 오직 輸出入만 介入하고 있는 것이 잘못이라고 지적.

12) 韓國經濟新聞, 1986年 9月 14日. 商工會議所조사에 의하면 준조세액이 연구개발비 보다 많으며 中小企業일수록 比率이 더 커진다. 이의 原因으로 6가지를 들고 있으나 중요한 것은 관주도 경제인 것이다.

13) 새마을不正, 日海財國의 500余億원 조달.

集中化를 초래하였던 것이다. 물론 5·16이전에도 政府가 재원을 장악하므로서 權力을 강화한 면이 있었으며 이의 例로서 해방후의 귀속재산 처분, 미국의 원조, 금융권에 대한 규제 및 조세권 등을 들 수 있다.¹⁴⁾

그러나 이러한 것 보다도 5·16의 관 주도 경제 정책을 엄청나게 權力의 集權化 및 集中化를 초래하였는데 그의 原因은 양적으로 컸다고 하는 것과 軍出身執權者들에 의한 統制力의 엄청난 向上이라고 하겠다. 이들은 軍에서 美軍事訓練을 통해서 습득한 管理能力을 政治行政面에서 5·16후 심분 발휘하였기 때문이다.

이러한 權力面의 영향은 동시에 재벌의 육성을 통한 少數人의 급속한 부의 축적을 수반하게 되었으며 따라서 단시일 내에 大企業의 육성이라고 하는 목표는 달성되었는지 모르지만 바람직 하지 못한 부산물은 이들이 장악하고 있는 부의 정당성이 취약해졌다고 하는 것이다. 그러므로 계속 국민들의 비난을 받게 되었다고 하는 것이다.

이상 아홉가지 項目別로 우리나라에 있어서의 公權力의 장악 및 행사에 대하여 영향을 크게 미쳤다고 판단되는 주요 역사적인 사항을 들어 개별적으로 분석하여 보았다. 그러면 끝 맺기 전에 이를 다음과 같이 表로 정리를 하고 이것이 우리의 政治·行政發展에 갖는 의미를 검토해 보고자 한다.

정리된 表에서 우리는 여러가지 의미를 파악할 수 있지만 그 중에서도 우리 體制가 지향하고 있는 民主主義와 資本主義體制의 성공적구축

公權力과 歷史的原因¹⁶⁾

公權力 歷史的要因	集權性	一 次 集團性	正當性	短期性 不信性
農業社會	2	2		
儒 教	2	2		
集權的體制	2	2		1
外侵(日帝)	2	1, -2	-1	1
分斷 및 理念對立	2	1		1
親日人의 起用			-	
6·25	2	2		2
軍人執權	2		-2	1
官主導經濟體制	2		-2(富)	

과 관련시켜 볼 적에 중대한 의미를 갖는 것이라고 하겠다.

이를 보다 구체적으로 分析, 評價한다면 우선 첫째로, 대단히 강한 集權化의 歷史를 지니고 있다고 하는 것은 바로 權力의 少數人 장악을 의미하며 따라서 權力이 多數人에게 配分되고 多數人이 참여하는 것을 핵심적인 것으로 요청하고 있는 民主體制에 反하고 있다는 것이다.

둘째로, 우리는 장기간에 걸친 統一民族國家의 유지를 자랑스럽게 생각하고 있지만 적지 않은 기간 壓政과 外侵으로 인하여 民族形成 보다도 그들의 生存維持를 위하여 1次集團間의 공동체의식이 不均衡的으로 강화되었으며 이것은 지금도 그대로 남아 있어 우리처럼 강한 1次集團意識을 갖고 있는 國民이 거의 없을 것으로 평가되고 있을 것이다.

다만 여기의 例外가 없다면 外侵의 경우 이것이 民族意識을 공고히 하게 하는 면도 있었으나 (日帝와 壬辰倭亂) 外侵과 壓政의 정도가 심한 경우에는 大部分의 國民의 경우 그들의 生存을 위하여 1次集團性이 강화 될 수 밖에 없었다고

14) 韓國政治學會編, 現代韓國政治와 國家, 法文社, 1986年 pp.229~31.

16) +는 向上에 이바지 하는 것, -은 弱化에 이바지 하는 것을 의미하며 數字는 그의 정도를 제시하는 것.

판단 된다. 그러므로 우리는 1次集團單位로 權力主義的인 行動을 자행하게 되며 따라서 民族國家로서의 기반이 취약해질 수 밖에 없었다.

세째, 體制의 安定을 위하여 중요시 되는 것이 權力 및 富의 장악 및 배분의 正當性문제인데 우리의 경우 日帝이후 權力的 正當性이 심히 低下되었으며 5·16후 특히 富의 경우도 正當性이 취약해진 것이다. 이와 같이 人間이 가장 높이 평가하고 있는 權力과 富의 正當性이 높지 못하다고 하는 것은 바로 우리가 立脚하고 있는 民主主義와 資本主義의 기반을 약화시키는 것이며 이러한 우리의 현재의 취약점이 바로 젊은 지식인들로 하여금 自生的社會主義者化하는 근본요인을 조성하고 있다는 것을 우리는 옳바르게 인식하고 이러한 근본문제의 해결을 위한 노력을 하는 것이 요망되는 것이다.

네째, 數 많은 壓政은 전술한 1次集團性 強化만이 아니라 찰나성, 단기성을 강화시키며 거짓이 많아지고 따라서 不信社會化 되는 것이다. 이를 환언하면 不安하고 生存조차 위협을 받게 되면 장기적인 안목에서 신용을 지키는 것이 잘사는 길이라고 하는 生活規範을 가질 수 없게 되는 것이다.

그러나 지난 몇10年間 政治 社會的安定이 호전되고 外侵이나 壓政이 완화됨에 따라 전술한 1次集團志向性이나 短期選好 不信性이 약간 완화되는 것 같은 형상은 바람직 하며 앞으로도 外侵이 없고 政治의 民主化가 진척 되어 不安과 壓政이 적어지면 더욱 호전 될 것이 기대된다.

3. 地方自治를 통한 改善

이상과 같은 歷史的 要人들은 결국 少數人이

正當性이 약한 막강한 權力을 장악하고 이를 利己主義的 短期的인 안목에서 행사 하므로서 우리가 이룩 하고자 하는 民主體制에 어긋나게 되었던 것이다.

그러므로 많은 식자들은 生命 및 財産에 대한 위협을 무릅쓰고 名實상부한 民主化를 위한 노력을 그간 벌여온 것이었다. 왜냐 하면 우리 주변에는 상술한 바와 같은 잘못된 權力的 장악 및 행사로 인하여 많은 사람이 不安, 不滿 및 不信을 안고 생활을 하여 왔기 때문이다.

우리가 지향하고자 하는 民主, 資本主義體制의 가장 큰 장점은 權力的 配分, 分權을 통한 人權의 보호 및 私有財의 보장이라고 할 수 있는데 이러한 기본적인 장점이 구현되지 못하였기 때문이다.

따라서 이러한 잘못된 權力的 장악 및 행사를 시정하는 方案이 民主化方案을 폭넓게 구상할 적에 多方面으로 고안될 수 있으며 이들 중 중요시 되는 것의 하나가 地方自治의 실시인 것이다.

따라서 5·16후 이것이 사실상 중단된 후 계속 주장되어 오다 이제 곧 부활을 보게 되었음은 늦은 감이 있으나 다행한 일로 평가된다.

그러면 어떠한 면에서 地方自治를 民主化에 도움이 되며 전술한 公權力과 관련된 우리의 취약점을 보완 할 수 있을 것인가 하는 것을 검토해 보고자 한다.

우선 첫째로, 地方自治는 中央의 少數人이 集中的으로 장악한 權力을 여러사람에게 配分하며 따라서 分權化시킬 수 있다고 하는 것이다. 이와 같이 分權化된다고 하는 것은 政治 行政에의 참여의 폭이 넓어진다고 하는 것이며 이와 같이 참여를 통한 分權化가 이루어진다고 하는 것은

가치배분의 公正性도 높아진다고 하는 것, 各自 自己 몫을 찾아 먹을 수 있는 길이 더 열린다고 하는 것을 의미하는 것이다.

둘째로, 선거를 통해서 權力의 장악자가 결정, 선발 되므로 權力장악의 正當性이 向上된다고 하는 것이다. 이와 같이 正當性이 높아지면 政權유지를 위한 정보수집이나 反作用 때문에 야기 되는 政權유지비가 크게 감소될 수 있다는 것이다.

세째로, 이와 동시에 정기적으로 선거가 이루어지므로 被支配者인 有權者에 의한 심판을 받게 되므로 權力의 행사가 이기주의적 일차집단 위주로 이루어질 필요가 감소되거나 어려워진다고 하는 것이다. 여기서 수요가 감소한다고 하는 것은 우리가 5·16후 체험한 바와 같이 權力장악의 正當性이 약하나 執權者는 不安해서 믿을 수 있는 1次集團人을 要職에 배치하게 되며 따라서 1次集團人間의 유대가 더욱 두터워지고 지역간의 反目이 더 커졌던 것을 체험했으며 그것이 이번 양차선거에서 表面化된 것이라고 하겠다.

네째로, 地方自治團體長이나 地方議員의 任期 4年으로 선출 되고 잘하면 재선되어 더 장기간 근무할 수 있으며 이의 如何는 人事權者 個人에

게 있는 것이 아니라 그의 업적을 평가하는 多數 有權者에게 있으므로 보다 재직기간이나 身分에 대하여 안정감을 가질 수 있다는 것이다.

그러므로 한 임지나 보직에서 1~2年 근무하게 되고 그것도 예측하기 곤란한 人事權者 個人의 결정에 의존하는 경우 보다 安定感을 갖게 되므로 그가 장악하고 있는 權力을 과거와 같이 단기적 찰나적으로 행사 할 구조적 여건으로부터 어느 정도 해방될 수 있는 장점이었다고 하는 것이다.

이상 검토 한바와 같이 地方自治는 우리나라의 政治 行政의 발전 또는 民主化에 공헌할 수 있는 주요한 方法의 하나인데 이를 反對하는 사람은 民主化의 핵심인 참여 또는 權力의 分占을 통한 權力者에 대한 통제를 거부하는 견해를 갖고 있다고 볼 수 있으며 따라서 지속적으로 權力의 獨占을 유지 하려는 생각을 갖고 있다고 하겠다.

그러나 不幸히도 우리의 경우 公權力에 관한 非民主的思考가 장기간에 걸친 歷史的인 소산이므로 단시일내에 일시적으로 수정될 수 없으므로 점진적으로 시정하려는 戰略의 이용이 요망된다고 하겠다.