

政策理念으로서의 配分的 正義에 관한 研究

梁 永 哲 *

目 次

- | | |
|------------------------|-----------------------|
| I. 머리말 | Ⅲ. 韓國의 發展政策理念과 不平等 現象 |
| Ⅱ. 行政學과 配分的 正義 | 1. 韓國의 政策理念과 發展行政 |
| 1. 行政學에서 配分的 正義에 關한 論議 | 2. 韓國社會의 不平等 現象 |
| 2. 配分的 正義에 關한 諸學說 | Ⅳ. 結論 |

I. 머리말

平等(equality)이 現代行政現象을 이해하는데 있어서 가장 중요한 概念이다¹⁾라고 주장할 정도로 平等의 問題는 이제 행정학에서 중요한 研究主題로 정립될 것을 요구하고 있다. 이는 行政學의 適合性(relevance)이란 측면에서 보더라도 매우 타당한 경향이라고 볼 수 있다.

질서와 안정, 사회체계의 균형, 자유, 자기충족(self-fulfilment)과 기회균등의 가치 보장은 그 사회의 평등의 실현정도와 비례한다고 볼 수 있다.

그러나 現代社會는 不平等으로 가득 차 있다. 이러한 不平等은 원한(resentment)을 야기시켜서 社會의 調和(social harmony)에 절대 필요한 동료의식(fellow ship)과 연대감(solidarity)을 손상시키게 된다. 이 결과 不平等으로 인하여 疎外받은 者(the poor)는 불만이 충만하게 되어 戰爭이나 革命

1) Dwight Waldio, "Developments in Public Administration", *Annals of the American Academy of Political Science*, Vol. 404. (November, 1972), p.224.

* 社會科學大學 專任講師

을 追求하게 되며 결국 社會秩序를 혼란스럽게 한다.²⁾ 따라서 平等은 體制의 維持, 安定 發展에 중요한 變數가 됨을 알 수 있다.

平等의 理念은 사실상 오래 전부터 주장되어온 것이나 기존이데올로기에 눌러 빛을 발하지 못했으며,³⁾ 오늘날에 있어서도 近代經濟理論家 및 發展論者들에 의하여 맹렬한 공격을 받고 있다. 그들에 의하면 平等은 效率이 가장 중요한 오늘날에 있어 效率性을 저하시키고 發展(成長)에 장애 요소가 된다는 것이며 나아가서는 平等의 理念을 주장하는 것은 “모두를 가난하게 만드는 것”이라고 까지 극단론을 펴고 있다. 이러한 主張은 우리의 주위에서 보면, 先成長, 後配分의 主張과 그 理論의 맥을 같이 한다.⁴⁾

그러나 사실은 오히려 이와 반대라는 점을 명확히 인식하지 않으면 안된다.⁵⁾

正當性을 결한 效率性은 사태를 악화시킬 뿐이며, “正當性→效率性”은 언제든지 가능하고 바람직하나 그 반대의 순서는 현실적으로 불가능하며 論理的으로도 옳지 않음은 주지의 사실이다. 限界의·分析的인 側面에서 운위되는 效率의 提高는 실제로 分配의 不平等을 더욱 擴大하여 급기야는 그 效率의 기반인 社會經濟를 근본적으로 위협하는데 반하여, 平等한 分配는 무엇보다도 큰 인센티브를 제공함으로써 效率를 향상시키고 成長을 가속적으로 촉진시킨다. 成長이나 效率의 장애는 平等이 아니라 不平等임을 우리는 확실히 인식해야 한다. 즉 平等分配는 公正과 效率를 동시에 달성시키는 經濟的 正義의 手段이며 社會正義 實現의 가장 근본적이고도 강력한 方法임을 알 수 있다.

따라서 平等 成長만이 現在의 不平等한 상태를 시정하여 國家가 指向하는 자유와 평등, 존엄이 인간에게 保障되는 人間다운 生活과 國民이 主人이 되는 民主化의 目標가 온전하게 달성될 것이다.⁶⁾

이와같은 不平等을 是正하는 방법은 相對的 平等의 이념을 구현하는 길인데, 相對的 平等의 理念은 分配의 基準인 즉 配分의 正義(distributive justice)에 근거한 平等政策에 의해서 실현된다고 볼 수 있다.⁷⁾

平等한 配分과 正義問題는 人間이 추구하는 權力의 問題와 깊은 관련을 가지고 있다. 욕망된 권력의 불가피한 회소성은 배분적 갈등을 유발시키며, 이는 회소자원을 어떠한 正當性을 가지고 分配하느냐의 문제를 포함하고 있다. 즉 配分의 正義는 회소한 자원을 할당하는데, 그리고 서로

2) Benjamin I. Page, *Who Gets What from Government* Berkeley: University of California Press, 1983, pp. 2-3.

3) G. Myrdal, *Economic Theory and Underdevelopment Regions* Duckworth: Phantoon Books, 1957.

4) 변형윤, 「分配의 經濟學」 서울: 한길사, 1984, p. 165.

5) Myrdal은 “진보적인 사회에 있어서 가난한 사람의 운명을 향상시켜 준다는 것은 부유한 사람로부터 아무런 실질적인 희생물 수반하지 않고도 이루어 질 수 있으며 이는 또한 고소득을 포함한 일체의 소득층에 보다 높은 수준을 실현시키는 것보다도 양립될 뿐만 아니라 그것을 위한 하나의 조건이기도 하다”고 하였다. op. cit., p. 121.

6) 변형윤, op. cit., p. 166.

7) 韓貞一, 「韓國政治發展論」 서울: 전예원, 1983, 참조.

7) 김영래, “정치적 본질과 정의의 개념의 재정립”, 「현상과 인식」 제6권 제3호, 1982, 가을호, p. 213.

상반되는 욕구를 充足시키는데 어떤 規則을 提示하는 役割을 한다고 볼 수 있다. 그렇기 때문에 政治와 行政의 實體(reality)인 政策은 그 目的이 정의의 감각을 지속시켜서 政治社會의 自給自足を 疎하는데 있다면 行政과 政治 그리고 正義는 불가분의 관계에 있다고 볼 수 있다. 配分的 正義가 가장 효율적으로 달성되었을 때 그 社會는 效用의 極大化(utility maximization)와 疎外の 極小化(alienation minimization)를 이룰 수 있다. 그래서 國家社會는 物質的 基礎가 갖추어 지고 어떤 正義原則이 실행될 때 自給自足(self-sufficient)하는 좋은 社會라 할 수 있다.⁸⁾ 좋은 社會는 所得과 富 및 기타 諸價値가 配分的 正義에 의해서 평등하게 보장됨으로서 풍요속의 빈곤이나 상대적 가치 박탈감과 같은 經濟的 距離感과 社會的 「아노미」가 제거된 사회를 말한다.⁹⁾

本 研究는 상기와 같은 문제인식하에서 配分的 正義가 모든 政策에 있어서 理念的 役割을 하여야 한다는 근거를 제시함을 연구의 목적으로 삼고자 한다.

여기서 理念(ideology)이란 行政이나 政治가 업무를 처리하는데 있어서 의존하는 一聯의 基準이라고 할 수 있다. 따라서 行政體制나 政治體制가 특별히 추구하는 이데올로기적 성격을 띠고 있지 않다. 그러므로 여기서 말하는 政策理念은 手段性을 띠고 있지 목적성을 띠고 있지는 않다. 수단성을 띠고 있기 때문에 어느 나라에서나 공통적으로 발견되고 또 공통적으로 추구하기도 한다.¹⁰⁾

또한 여기서 언급하는 價値는 물질적인 것만을 대상으로 하는 것이 아니라 비물질적인 價値도 平等政策의 對象으로 삼고 있다는 점을 첨언해 둔다.

本 稿는 政策分野에서 配分的 正義가 논의된 상황과 이론 및 諸學說을 우선 살펴 보고, 配分的 正義의 적용대상인 不平等의 原因과 是正戰略을 알아 본 후에 韓國에서의 不平等 現象과 是正戰略, 즉 配分的 正義의 實現方案을 살펴 보고자 하는 것을 그 범위로 삼겠다.

II. 行政學과 配分的 正義

1. 行政學에서 配分的 正義에 관한 論議

行政學 分野에서 配分的 正義에 관한 研究가 시작된 것은 매우 일천하다. 政治와 行政 二元論이 行政學에서 오랫동안 지배적 가치였기 때문에 行政은 正義와 같은 價値問題에는 무관하였다. 즉 價値問題는 政治의 固有關心事로 보았다.

政治란 社會的 價値의 權威的 配分이라고 定義하였듯이 최소한 資源과 價値를 결정하는 것이 정치의 임무였고, 또한 政治가 존재하는 所以였다.¹¹⁾ 그러나 2차대전이후에 行政國家現象이 나

8) 李鍾殷, "經濟的 狀況과 配分的 正義" 「韓國政治學會報」 第19輯, 1985, pp.231~232.

9) S. de Grazia, *The Optical Community: A Study of Anomie* Chicago: The University of Chicago Press, 1948, p.74.

10) 白完基, 「行政學」 서울: 博英社, 1984, p.47.

11) David Easton, *Political System* New York: Alfred Knoff, 1953, p.135.

타나면서 行政이 政治의 固有領域인 자원과 가치배분에 불가피하게 관여하게 되었고 더 나가서는 行政이 독점하는 현상에 까지 이르렀다.

따라서 “누가 무엇을 어떻게(얼마만큼) 가져야 하느냐(who should get what and how)라는 물음에 대한 해답인 配分的 正義는 희소한 자원과 가치를 거의 독점적으로 동원하고 배분하는 行政體制에 의해서만 구현될 수 있다¹²⁾”는 말이 되었다.

이 節에서는 行政學 分野중 어떠한 理論에서 配分的 正義라는 개념이 소개·정립되었는가에 대하여 세계의 理論을 중심으로 알아 보고자 한다.

(1) 公共選擇理論

오늘날 행정학 분야에서 활발히 전개되고 있는 이론 하나가 공공선택이론(theory of public choice)이다. 公共選擇理論의 主 對象은 공공부문에서의 자원배분에 대한 決定問題와, 政府活動을 經濟理論의으로 分析·評價하는 것을 그 범위로 하고 있는 理論이다. 民間部門에서의 生産·投資 및 消費에 관한 意思決定은 市場機構를 통해서 이루어 진다. 그러나 公共部門에서의 意思決定은 시장기구(market mechanism)에 의존할 수 없는 것이고 政治過程을 통해서 이루어 지는 경우가 대부분이다. 따라서 公共選擇理論에서는 이러한 政治的 意思決定에 관한 경제학적 분석을 시도하고 있으며 이를 넓은 의미의 政治經濟學(political economics)이라고 칭할 수 있겠다.¹³⁾ 이와같은 특징을 지닌 公共選擇理論은 각종의 정부기관들이 산출해 내는 公共財貨와 用役(public goods and service)을 중시한다.¹⁴⁾ 公共財貨와 用役은 個人的 財貨와 用役과는 달리 타인이 사용을 배제할 수 없는 非排除性(non-excludability or free rider)의 성질을 가지고 있기 때문에 公共財를 직접 구입여부와 生産에 기여여부와 관계없이 균등한 양의 소비를 할 수 있다는 주장을 한다.¹⁵⁾ 따라서 公共選擇의 理論에서는 政府의 政策이 상대적 평등을 실현시키기 위하여 配分的 正義에 의해서 弱한 者, 가난한 者에게 資源과 價値를 배분하는 것은 자비나 관대함 또는 인류애 때문이 아니라 의무감(obligation)의 소산이라고 전제한다..¹⁶⁾

(2) 新行政學

傳統的 意味에서 行政의 目標과 存立理由는 行政體制에 요구되는 業務를 能率的, 經濟的, 調整的으로 관리하는 것이었다. 新行政學(new public administration)은 이와 같은 전통적인 目標과

12) Peberc, Seolerberg, *Interpreting Politics* San Franscico: Chandler & Sharp Publishers, 1977, p. 272.

13) 金東建, “公共選擇理論에 관한 考察”, 「行政論叢」第19卷 第1號, 1981, 서울大學校 行政大學院, pp. 124~125.

14) V. Ostrom & E. Ostrom, “Public Choice: A different Approach to the Study of lPublic Administration”, *P.A.R.*, Vol. 31, No. 2, 1971, pp. 205~207참조.

15) 金東建, op. cit., p. 126.

16) Raymond Plant의 2인공저, *Political Philosophy and Social Welfare* London: Routledge and Kegan Paul, 1980, pp. 52~71참조.

存在理由 외에 社會的 衡平(social equality)을 行政의 目標에 추가하고 있다.¹⁷⁾ 社會的 衡平이란 政策形成과 執行에 있어서 公共管理者의 責任性과 市民의 要求에 대한 對應性, 問題解決의이며, 價値志向的이다. 또한 社會的 衡平은 평등한 정부서비스를 통하여 市民들을 公평하게 대하려는 努力과 配分的 正義를 실현시키려고 한다.

政府는 特權을 갖고 있는 安定되고 강한 집단에게는 유리하게, 그렇지 못한 집단과 고객에게는 불리하게 制度的인 差別待遇 한다. 그 결과 열세한 소수집단과 고객은 풍요속에서도 無知, 失業, 貧困, 疾病, 絶望 등에서 계속 헤어나지 못하게 된다. 이와같은 상황이 계속되면 열세한 집단은 政府에 대한 적개심을 갖게 되고, 정부는 억압을 하게 되는 악순환이 반복된다. 그렇다고 制度的, 機能的으로 열세한 집단의 상황을 향상시킬 수 있는 장치나 분위기도 갖고 있지 못하다. 이러한 狀況이 長期的으로 근본적인 변동없이 지속이 된다면 어떠한 體制라도 生命力(viability)을 위협받게 된다.¹⁸⁾

社會的 衡平만이 열세한 少數集團의 政治的 힘(political power)과 經濟的 安定(economic well-being)을 확대할 수 있는 제반조치를 포함하고 있다.¹⁹⁾

社會的 衡平은 配分的 正義에 의한 說明만이 가장 온전한 설명이 될 수 있다. 衡平이나 正義하면 여러가지 次元이나 側面에서 설명될 수 있겠지만 그래도 가장 핵심적인 내용은 配分に 관계되는 것이라고 할 수 있다. 따라서 新行政의 理念은 社會的 衡平 즉 配分的 正義에 의한 不平等的의 是正이라고 할 수 있다.

(3) 發展行政

發展行政은 2차대전 후 독립한 新生國들을 위한 行政이라고 할 수 있다. 獨立新生國은 國家가 나가야 할 方向을 능동적으로 결정하고 관리해 나갈 힘이 결여되어 있을 뿐만 아니라 증대되는 國民들의 政治·經濟·社會的 要求들을 政府가 충족시키기에는 너무나 미약해 있었다. 더군다나 新生國의 人的·物的 資源의 不足은 狀況을 더욱 어렵게 만들었다. 이와같은 狀況에서 가장 시급한 問題는 國民들의 要求에 대응할 수 있는 政策을 결정하고, 執行할 수 있는 效率的인 행정 체제의 수립이 가장 시급한 問題로 인식되었다.²⁰⁾ 즉 強力한 行政體制가 國家形成, 國民形成, 經濟發展, 參與, 配分이라는 國家發展을 이룩할 수 있다는 것이다.²¹⁾ 이와같은 논리를 뒷받침한 理論이 發展行政이라고 할 수 있다.

發展行政은 經濟發展을 위한 行政이라고 할 정도로 경제발전에 중점을 두었다. 즉 정치적 폭력이나 사회·경제적 불평등 그리고 民主的 政治參與의 不足 등은 한 社會의 經濟的 後進性에

17) Frank Marini, *Toward a New Public Administration* N.Y: Chandler Publishing Co., 1971, pp. 310~311.

18) 俞樂根外 3人共譯, 「新行政論」 서울:博英社, 1983, p.35.

19) Frank Marini, op. cit., p.311.

20) George F. Gant, *Development Administration: Concepts, Goals, Methods* Medison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press, 1979, pp.3~6.

21) 朴東緒의 「發展行政論」 서울:法文社, 1986, p.23.

기인한다고 생각하였다. 이와같은 징후에 대한 유일한 처방은 發展行政을 통한 經濟成長이라고 생각하였다. 즉 總體的 富의 增大는 衡平한 配分을 가능케 하여 政治的 安定과 參與의 擴大, 民主制度에 대한 기초제공 등의 결과를 가져올 것이라는 이른바 良性的 展開(benign line) 理論을 믿었다.²²⁾

그러나 결과는 그렇지 못했다. 이와같은 先成長·後配分이라는 發展行政의 戰略은 극소수의 개발도상국을 제외하고는 과거 20여년동안 1人當 平均所得이 年平均 1달러 정도의 증가에 불과하였고, 그나마 증가된 소득은 불평등하게 配分되어 저소득층의 생활수준은 전혀 개선되지 않았으며 오히려 악화되는 경향을 보여 주었다.²³⁾ 뿐만 아니라 發展行政이 초래한 행정체제의 강화는 반대로 입법부와 사법부의 약화를 가져와 여러가지 不作用을 낳았다. 그 중에서도 가장 큰 부작용은 국가를 權威主義的인 官僚가 중심이 되어 운영되는 官僚的 權威主義國家化로 변모시켰다는 점이다. 관료적 권위주의는 소수 특권계층과 결탁한 반면에 열세한 民衆部門을 정치·행정 부문에서 배제시키므로서 經濟的 資源뿐만 아니라 價値의 配分을 불균등하게 하는 결과를 초래하였다.²⁴⁾

이와같은 發展行政의 逆動的 現象은 급기야 成長을 위한 成長의 병폐와 成長萬能論 또는 成長의 福音에 회의의를 던지기 시작하는 분위기가 성숙하기 시작하였다. 이와같은 반성은 發展行政의 크나큰 병폐인 심화된 不平等을 配分的 正義를 통하여 시정토록 한다는 주장 및 이론이 탄생을 가져 왔다.

2. 配分的 正義에 대한 諸 學說

配分危機 즉 不平等을 극복하는데 있어서 중요한 要諦는 왜 配分이 이루어져야 하는지, 어떠한 論理에 따라 배분하여야 하는 지에 관한 規範定立의 問題이다.²⁵⁾ 이와같은 規範定立은 正義의 概念을 定立하여 이에 따라 配分이 이루어질 때 정착된다고 할 수 있다.

正義의 概念은 다양성, 모호성 그리고 포괄성 또는 특수성 등을 내포하고 있기 때문에, 그리고 정치적 가치의 여러 문제와 직접 관련을 갖고 있기 때문에 더욱 多樣하고 論爭的인 性格을 지니고 있다. 또한 正義의 概念은 이를 사용하는 學者 또는 思想家에 따라 內容이 다를 뿐만 아니라 正義의 概念이 적용되는 政治·經濟·行政體制에 따라 달리 사용되고 있기 때문에 오랜 研究에도 불구하고 어떤 合一점을 찾지 못하고 있는 代表的인 社會科學用語이다.²⁶⁾

따라서 本 稿에서는 配分的 正義와 관련하여 時代順에 따라서 대표적인 內容을 소개하는 정도에 그치고자 한다.

22) 梁基鏞, 「發展行政에 대한 비판적 고찰」, 서울大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1983, pp. 40~41.

23) Mahbub ul Hay, "Crisis in Development Strategies", *World Development*, Vol. 1, No. 7, 1973, p. 29.

24) 한상진편저, 「제3세계 정치체제와 관료적 권위주의」 서울:한울, 1984참조.

25) 배득중, 「公正性으로서의 正義」를 위한 소득재분배 정책의 연구, 연세대학교 대학원 석사학위논문, 1963, p. 8.

(1) 自由主義의 配分的 正義觀

自由主義 配分觀은 아리스토텔레스에서 부터 根源을 찾을 수 있을 만큼 가장 오래 전에 정립된 理論이며 지금도 큰 영향을 미치고 있다. 아리스토텔레스는 配分的 正義(distributive justice)는 돈과 명예와 같은 價値를 配分함에 있어서 자질에 따라 平等한 比率로 配分하는 것이며, 資質을 갖추지 못한 者에게는 불평등하게 배분하는 것이라고 주장하였다. 不平等한 者를 平等하게 다루는 것처럼 公正(fair)하지 못한 것은 없다는 것이다.²⁶⁾

自由主義論者 중에 한사람인 노직(nozick)도 이와 비슷한 주장을 하고 있다. 正義의 資格理論(entitlement theory of justice)을 전개하고 있는 노직은 自由以外的 어떠한 人爲的 再分配도 目的으로 대우받아야 하는 인간의 존엄성을 해치기 쉽다고 주장한다.²⁷⁾

따라서 自由主義論者들의 配分的 正義觀은 個人的 社會에 대한 공헌과 그가 받은 代價는 일치해야 하며 配分은 보이지 않는 손(invisible hand)에 의하여 이루어져야 한다는 주장이다.

그러나 이 理論은 社會에 끼친 공헌이나 실적만큼 대우를 받아야 한다는 점에서는 異論이 없지만 이것을 연계시킬 수 있는 基準이 없다는 점과 실제 적용상의 면에서도 나의 반대급부는 상황에 따라 수정될 수 있다는 점에 대해서 해명을 해 주지 못하고 있다. 또한 사회적 무능력자나 심신장애자 또는 노약자를 어떻게 대우하고 다룰 것인가에 대해서 전혀 관심을 기울이지 않았다는 점에 이 理論의 맹점이 있다.²⁸⁾

(2) 公利主義의 配分的 正義觀

公利主義者들의 正義觀은 配分問題에 적용이 되는 公利主義者들의 善(goodness)의 概念에서 유추가 된다.²⁹⁾

철학적 급진주의의 대두로 불리우는 公利主義 思想은 脫傳統의 理論으로서 낡은 이상을 파괴해서 인간으로 하여금 그 스스로의 主人公이 되게 하고 人間의 目的은 행복에 있다는 관점에서 정치체제의 개혁을 요구한다. 英國은 새로운 질서의 수립에 의해서 代議制를 채택하고 있으나 모든 정치권력은 지주계급이 독점하고 市民의 利益은 代表되지 않으니 鞭撻 등에 의해서 市民이 좀 더 權力에 참여하고, 最大多數의 幸福을 추구하는 개혁적 공리주의가 대두된 것이다.³⁰⁾ 鞭撻 이외에도 밀의 질적 공리주의 사상이라든지,³¹⁾ Helvétius의 公益論³²⁾ 즉 公益은 항상 德性的의 對象이며 社會正義는 대다수에게 利益을 가져 오는 行爲에서 찾을 수 있다는 主張등이 公利主義의

26) E. Barker(trans). The Politics of Aristotle (New York: Osword University Press. 1946), pp. 362~363.

車河淳, 「衡平의 研究」 허울: 一潮脚, 1964, pp. 대42~58참조.

27) Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia* New York: Basic Books, 1974, p. 51.

28) 白完基, op. cit., p. 397~398.

29) A. Sen. *Choice, Welfare and Measure Ment* Oxford: Basil Blackwell, 1983, p. 354.

30) 김영래, op. cit., p. 206.

31) 이극찬역, 「자유론」 서울: 삼성출판사, 1982, pp. 430~431.

32) op. cit., pp. 227~239.

代表的 理論이다.

公理主義는 욕망과 쾌락의 극대화를 가져오는 制度는 무엇이든지 正義롭다는 주장은 정의는 행복의 최대화라는 결과보다는 그 幸福을 계산하는 산출근거에 관련되어 있다라는 점에서 문제점이 있다. 인간의 기본권을 유린하는 최악의 제도인 노예제도에 대한 옹호가 公理主義者들에 의해서 정당화된 예를 쉽게 찾아 볼 수 있는 것이 이와같은 實例이라고 할 수 있다.³³⁾

(3) 社會主義 配分正義觀

지난 18세기 이래 共產主義가 人類에게 심어 주었던 가장 큰 神話는 「제급없는 社會」 즉, 平等的의 形象이었다. 소비에트의 社會哲學에 의하면 社會主義란 社會的·政治的 平等이 實現되고 經濟的 不平等 또한 최소한에 머무르는 社會를 일컫는다. 이러한 觀念은 생산수단의 사회화에 따라 社會內的 階級構成은 사라지고 社會的 分業體制는 동지적으로 뭉쳐진 노동자들의 의식적인 통제하에 놓여지며, 개인의 생존수단 또한 그들의 노동성과에 따라 配分된다는 마르크스의 예언에서 비롯된다.

資本主義에서의 갈등은 지배계급인 프로레타리아트의 착취가 일상적이기 때문이며 바로 이 목적을 위하여 國家는 수단으로 이용된다는 것이다. 따라서 착취를 없애고 계급갈등을 指向하기 위해서는 무엇보다도 生産手段의 社會化가 필요하며, 이 바탕위에서만 人間의 法的·政治的 平等이 보장될 수 있다는 것이다. 그들은 個人的 消費를 위한 物質的 配分の 原則에 언급하여 社會主義段階에서는 모두가 能力에 따라 일하고 成果에 따라 配分받는데 반하여 共產主義 段階에 이르면 能力에 따라 일하고 需要에 따라 配分받게 되며 그 때에는 마침내 國家가 소멸되고 진정한 自由가 찾아온다는 장미빛 미래상을 그렸다.³⁴⁾

그러나 이론과 실제간에는 많은 불일치가 노정되고 있다. 흥미있는 것은 근년에 들어 소비에트 社會學은 配分原則의 變化에 따른 所得과 社會的 勢力의 不平等은 社會發展의 原動力으로 평가하기에 이르렀다. 노동성과에 따른 配分은 社會主義 社會에서도 私的 財產의 增植을 결과했고 소득과 기생적 소비마저 주장하였다. 특히 두드러지고 있는 것은 배분원칙에 따라 가장 혜택을 받는 계층과 열세한 다수의 민중간에 계급적 고찰이 선명하게 나타나고 있다는 점이다.³⁵⁾

(4) 롤스의 配分的 正義觀

正義에 관한 여러가지 理論은 최근 롤스(John Rawls)에 의하여 가장 종합적으로 비판 발전되었다. 롤스는 그의 名著 「正義論(A Theory of Justice)」에서 “眞理가 思想體系에 있어서 第1의 德目인 것과 같이 正義는 社會制度의 第1德目이다”라고 주장하였다. 롤스의 정의론은 지난 10年間 미국의 政治·哲學界를 독점하다시피 논쟁을 일으킨 正義에 관한 가장 총체적인 理論으로서 正義의 主體로서 社會制度和 관련된 社會正義를 구체적으로 논하려 하였으며 이는 革命的 性格을

33) 黃璟植, 「社會正義의 철학적 기초」 서: 文學과 知性社, 1985, pp. 331~332.

34) 安秉永, “社會主義國家에서의 平等問題”, 「연세행정논총」 제1집, 1982, 연세대학교 행정대학원, p. 19.

35) Ibid., p. 25.

내포하지 않았다는 의미에서 自由主義的 政治體制나 資本主義的 政治體制의 인사들에게 많은 공감을 일으키고 있는 것이다.³⁶⁾

롤스에 의하면 가능한 모든 社會가 다 正義의 原則을 요구하는 것이 아니며 어떤 사회에 있어서 正義의 原則에 대한 필요성이 생기게 하는 데는 배경적 조건 즉 적절한 부족 상태하에서 상호 무관심한 자들이 社會的 利益에 대개 상충하는 요구를 제시할 경우 正義의 諸條件이 성립한다고 보고 있다. 물론 社會란 상호이익을 위한 협동체이기는 하나 正義의 問題는 이해의 상충을 해결하기 위해 더욱 필요하다. 그래서 자연상태에 있는 일단의 사람들은 상호일치되는 利害關係뿐만 아니라 상반되는 이해관계도 갖는 것으로 생각된다. 따라서 이들이 하나의 協同體制를 실현시키고자 할 때 이들 상반되는 이해관계사이의 조정이 불가피하게 되며 이 조정의 원칙이 곧 社會正義 原則이 되는 것이다.³⁷⁾ 롤스는 사람들이 어떠한 상황에서 正義의 原則에 合意하는가를 설명하기 위하여 原初的 立場(original positions)이라는 것을 제시하였다. 原初的 立場이란 당사자들이 여러 대안들을 평가함에 있어 갖추어야 할 일정한 資格條件이 있어야 하는데 이러한 조건을 갖춘 도덕적 관점을 말한다. 이는 전통적인 계약론에서 自然狀態라고 불렀던 바 계약이 문제되는 최초의 상황에 대한 哲學的으로 합당한 해석이라는 것이다.³⁸⁾ 이는 대체로 두 가지 條件으로 규정되는데 하나는 當事者들의 認知上的 條件으로서 무지의 베일(veil of ignorance)이고 다른 하나는 動機上的 條件으로서 相互 無關心的 合理性(mutually disinterested rationality)이라 하였다.

無知의 베일은 우선 合意의 문제를 단순화시키고 正義의 實質的 內容으로 부터 우연성을 배제하기 위한 개념적 장치라 할 수 있다. 원초적인 입장에서는 사람들은 앞으로 自信들의 社會的 또는 經濟的 地位가 어떠한 것인가에 관하여 전혀 알 수 없는 無知의 베일뒤에 놓여 있게 된다. 이렇게 자신들에게 주어질 앞날의 여건을 전혀 모르는 상황에서는 사람들이 취하는 태도는 가급적 위험을 배제하고자 하는 立場이 된다. 그래서 현실성 있고 우연성이 배제된 正義觀을 찾게 된다.

두번째 조건은 동기상의 조건으로서 相互 無關心的 合理性이다. 여기서 롤스가 의미하는 合理性이란 한 가지 本質的인 특성만을 제외하고는 社會理論에 흔히 나오는 친숙한 것이다. 그래서 일반적으로 合理的인 人間은 그에게 주어진 선택지에 대한 일관된 選好의 體制를 갖는다고 생각되어 진다. 그는 이러한 선택지들을 자신의 목적을 증진시켜 주는 정도에 따라 등급을 매기며 자신의 욕구를 보다 많이 만족시켜 주고 보다 성공적으로 실현시켜 줄 가능성이 큰 것을 선택하게 된다.³⁹⁾

이상의 두 조건은 하나의 立場으로 결합될 경우 서로 상충적 효과를 갖게 된다. 당사자들은 서로에게 무관심하고 자신의 利益을 추구하는 合理的인 者들이기는 하나 자신의 身元이 無知의 베일에 의해 확인되지 않으므로서 公正性이 확보될 뿐만 아니라 결국 源初的 立場에 있는 者들

36) 김영래, "政治의 本質과 正義의 概念의 再定立", 「현상과 인식」 제6권 제3호, 1982, 가을호, p. 217.

37) 黃瓊植, op. cit., p.353.

38) Ibid., p. 354.

39) Ibid., pp. 354~356.

은 타인의 옳까지도 고려하게 되는 결과에 이르게 된다. 나아가 이러한 가정적 조건의 결합은 이타심과 知識을 結合시키는 모델보다 크게 능가하는 장점을 갖는다는게 롤스의 주장이다. 결국 無知의 베일과 相互 無關心性이 결합되면 단순성·명료성의 장점을 갖게 되는 동시에 언뜻 보기에는 도덕적으로 보다 매력적인 가정이라 생각되는 것이 갖는 결과까지도 확보해 준다는 것이다.⁴⁰⁾

아무튼 원초적 입장에서 승혜에 도달하게 되는 正義의 原則은 크게 두 가지가 있다. 첫째 原則은 平等한 自由의 原則(principle of equal liberty)으로서 各人은 모든 사람에 대한 유사한 自由의 體系와 양립가능한 平等한 基本的 自由의 가장 광범위한 總體 體系에 대한 平等한 權利를 가져야 한다는 것이다. 이 原則은 自由主義로 특징지을 수가 있는데 이는 自由와 같은 基本的인 權利들은 절대적으로 모든 사람들에게 平等하게 주어져야 하며 個人의 利益을 위해서이건 社會의 利益을 위해서이건 결코 교환될 수 없다는 原則을 의미한다. 두번째 原則은 正義의 原則(principle of justice)으로서 社會的·經濟的 不平等은 다음과 같은 두 條件을 만족시키도록 편성되어야 한다. (a) 최소 수혜자(the least advantaged)에게 최대의 이득이 되고 (b) 機會均等의 原則下에 모든 이에게 개방된 직책과 직위에 결부되어야 한다. (a)를 差等의 原則(difference principle)이라고 하며, (b)를 機會均等의 原則(principle of equal opportunity)이라고 한다.⁴¹⁾

1970年初 롤스가 이와같은 그의 正義論을 펴냈을 때 美國의 學界는 그것을 傳統主義哲學의 부활을 상징하는 것으로 또는 功利主義보다 한걸음 發展된 새로운 政策評價基準의 탄생등으로 보고 많은 관심을 불러 일으킨 바 있다.⁴²⁾ 그러나 이와같은 논리전개는 수많은 사람들의 비판의 대상이 되어온 것도 또한 사실이다. 그의 소위 원초적 입장에서 사람들이 正義原則에 同意하게 되리라는 契約論者的인 論理라던가, 그 결과 세워진 正義原則들 間의 相衡問題, 특히 配分問題와 결부시켜 볼 때 주요한 基準인 差等의 原則이 매우 모호해서 해석하기에 따라 여러가지 다른 結果를 정당화시켜 줄 수 있다는 점등은 아직도 논란의 대상이 되고 있는 것이다. 결론적으로 말하면 롤스는 정의라고 하는 규범적인 문제를 哲學的 方法을 통하여 해답을 구하고자 努力하므로서 傳統哲學의 方法論을 개발할 수 있는 한 계기를 만들었다는데 의의가 있는 것이지 그 論理展開過程이 완벽했다던가 또 그 結果 제시된 正義의 基準이 절대적인 眞理로서 받아들여질 수 있는 것이라던가 하는 면에 대해서는 계속해서 논란거리로 남아 있을 것이다.⁴³⁾

40) Ibid., p. 356.

41) Ibid., pp. 359~364.

42) R. Pahl, *Modern Political Analysis* New Jersey: Prentice-Hall, 1976, p. 138.

43) 鄭用德, “福祉 및 所得再分配 政策과 行政學”, 『韓國行政學報』 第16권, 1982.

Ⅲ. 韓國의 發展政策理念과 不平等 現象

1. 韓國의 政策理念과 發展行政

人間社會는 늘 變化한다. 變化하지 않는 유일한 것이 있다면 그것은 아마 人間社會가 늘 變化하고 있다는 그 事實自體뿐 일 것이다. 인간은 이 變化하는 社會에 적응·동참하거나 또 이것을 유도해 나가며 살아간다. 인간들에게 바람직한 방향으로 이루어 지는 社會變動을 發展이라고 한다.⁴⁴⁾ 國家體제도 마찬가지로 이와같은 論理가 적용될 수 있다.

2차대전 이후 국제적 환경과 사회질서의 급속한 변동은 國家體制로 하여금 변동하는 환경에 적응·유지하기 위한 노력이 필요하게 하였다. 특히 후진국은 政治·經濟, 社會, 文化와 歷史의 後進性, 資源의 빈곤때문에 發展의 問題가 國家의 最上の 課題로 대두되었다. 이러한 狀況에서 經濟的, 社會的, 政治的 發展을 위한 行政이 필요하게 되었는데 이를 發展行政이라고 한다.⁴⁵⁾ 이와같은 發展行政은 적극적인 社會變動觀을 내포하면서 2차대전이후 지난 수십년간 대부분의 발전도상국가들을 그들의 政治·經濟體制에 상관없이 지배해온 行政理念(administrative ideology)의 기본가정으로서의 役割을 하여 왔다.⁴⁶⁾

이와같은 의미의 發展行政에 대한 논의와 수용은 2차대전 이후부터 대부분의 신생국들 사이에 형성되기 시작해 왔다고 볼 수 있으나, 우리나라의 경우는 1960年代初를 기점으로 하여 비로서 시작되었다고 할 수 있다. 韓國이 일본식민지통치로 부터 해방된 것은 1945년이었지만, 곧이어 6·25사변이 있었고, 그로 인하여 人的, 物的, 그리고 精神的 피해는 실로 엄청난 것이었다.⁴⁷⁾ 戰後 한동안 외국으로 부터의 원조에 의존치 않고서는 生存이 不可能했던 狀況속에서 社會變動을 능동적으로 추진하고자 하는 미래지향적 자세인 發展行政을 形成·受容하기는 어려웠을 것이다. 앞일보다 지금 당장의 生存을 위한 社會的 適應만이 더 시급한 과제였을 것이다. 반면 1960年代 初부터는 社會變動에 대한 적극적 자세가 이루어 지기 시작하였다고 할 수 있다. 적어도 發展行政에 관해서는 1950年代 있었던 현실유지적인 소극적 입장 즉 착취형 時觀에서 벗어나 현실 타개 및 보다 나은 미래를 위한 적극적인 社會變動觀 즉 發展的 時觀(development time-orientation)이 지배적이기 시작하였다.⁴⁸⁾

44) 鄭用德, "發展과 行政", 「社會科學」第25輯, 1985, 성균관대학교 사회과학연구소, p.195.

45) Edward W. Weidner (ed). *Development Administration in Asia* Durham. Duke Univ. Press, 1970, pp. 340~ 41.

46) B. Loveman "The Comparative Administration Group, Development Administration and Antidevelopment", *PAR*, 1976, p.616.

47) K. Kim and M. Roemer, *Growth and Structural Transformation* (Studies in the Modernization of the Republic of Korea: 1945~1975 Cambridge: harvard Univ. 1979), p.21.

48) Han-Been Lee. *Korea: Time, Change and Administration* Honolulu: East West Center Press. 1968, pp.3~73. 참조.

이와같은 發展行政을 國家의 政策理念으로 삼기 시작한 것은 1960年代初부터이며 具體的인 目標은 제1차5개년 경제개발계획을 시작하여 현재 第5次計劃의 執行에 이르기 까지 20년간이나 계속되어 왔다. 이 結果 가장 큰 成果는 급속한 경제성장과 산업화를 달성했다는 점이다.

개발도상국가들 사이에서의 發展行政의 目標은 GNP로 표시되는 經濟成長이 추구하고, 또 이것을 단시간 내에 이룩하고자 하는 것이었다. <표1>에서 보는 바와 같이, 1960~70년대에 계획된 經濟成長率은 年平均 9.0%였다. 한때 일본을 제외하고는 이처럼 높은 經濟成長率을 달성했던 예가 없었던 점을 감안하면, 우리의 發展計劃은 한마디로 經濟成長을 위하여 모든 國家의 努力을 다했다고 밖에 이해할 수 없었다.⁴⁹⁾ 特히 行政國家時代라는 점을 감안한다면 國家의 行政은 經濟開發을 계획·집행·평가하기 위한 行政이었다고 볼 수 밖에 없다.

<표1> GNP 성장률

전 (1954~1961)		제 1 차 5 개년 계획 (1962 ~ 1966)		제 2 차 5 개년 계획 (1967 ~ 1971)		제 3 차 5 개년 계획 (1972 ~ 1976)		제 4 차 5 개년 계획 (1977 ~ 1981)	
계 획	성 과	계 획	성 과	계 획	성 과	계 획	성 과	계 획	성 과
-	4.4	7.1	7.7	10.5	10.5	8.6	10.9	9.2	

자료: "경제성장: 1953-76", 이해영·권태환(편), 「한국사회(Ⅰ) 연구와 발전」, (서울대학교 출판부, 1978), p.203; 변형윤, "경제개발계획", 변형윤·김윤환(편), 「한국경제론」(서울: 유봉출판사, 1977), pp.630~.

이처럼 높은 成長率의 達成을 위해서 채택된 戰略은 工業化와 海外輸出이었다. 1960年代 이후 광공업부문의에서의 성장이 계속 강조되었고, 特히 1970年代에는 점차 重化學工業에로의 전환이 강조됨으로써 不均衡成長에 의한 전략이 채택되었다. 여기에 또하나 강조된 戰略은 外資導入과 수출로 특징지어지는 소위 "外部指向的 戰略"(outward-looking strategy)"이었다. 이와같은 전략의 거의 일방적인 추구의 결과로 한국은 급속한 경제성장을 달성하였다.⁵⁰⁾ <표2> 참조.

<표2> 주요경제 성장지표

	1961	1966	1971	1976	1977 ¹⁾	연 평 균 성장률(%) 1961-77
인 구 (백만)	25.8	29.4	32.9	35.9	36.4	2.2
GNP (억 달러) ²⁾	5.4	7.8	12.8	21.7	23.9	9.8
GNP (억 달러) ³⁾	2.1	3.7	8.7	25.1	31.5	-
per Capita GNP (\$) ²⁾	209	265	291	604	656	7.4
per Capita GNP (\$) ³⁾	82	124	266	700	864	-

주: 1) 예정치 2) 1975가격 3) 경제가격

자료: ROK, EPD, Korea's Economic Development (Seoul: KDI, 1978), p.31.

49) 鄭用德, "發展과 行政", op. cit., p.201.

50) Ibid., pp.201~203.

그러나 이와같은 경제성장율에도 불구하고 많은 문제점도 노정되었다. 즉 發展行政이 經濟成長에만 치중하였고 다른 諸部門에는 소홀하였기 때문에 여기서 오는 역현상은 이제 우리가 풀어야 할 지난한 문제가 되었다.

2. 韓國社會의 不平等 現象

앞에서 서술한 바와 같이 韓國社會에서의 不平等은 經濟成長만을 위한 行政 즉 發展行政만을 行政의 理念으로 추구한 結果라고 할 수 있다. 여기에서는 政治, 經濟, 社會部門으로 나누어 不平等의 現象을 약술하고자 한다.

(1) 政治部門의 위축과 불평등

經濟成長이 國家의 發展過程에서 中心概念이 됨에 따라 經濟의 運營이 곧 國家의 運營과 等式化되었다. 이러한 분위기 아래서는 技術官僚와 軍이 經濟成長을 이룩할 수 있는 유일한 體制(mechanism)이며, 이들의 主張과 價値가 곧 國家의 基本理念이 되었다. 어떤 時代에 있어서나 특정한 하나의 理念이 주도적 역할을 하게 되면, 다른 理念들은 그 中心理念의 내용에 따라 상대적으로 위치가 정해지기 마련이다. 經濟成長이 절대적인 支配理念이 됨으로서 政治部門은 최소한의 범위로 한정되게 되었으며, 이러한 狀況에서 호소력을 가진 이데올로기가 政治는 經濟成長의 產物이라는 命題였다. 따라서 經濟成長이 제1차적인 課題이고, 經濟成長 없이는 政治發展이 이루어질 수 없다면, 政治는 留保되어야 하거나 혹은 經濟成長을 저해하는 요인으로 인식될 수밖에 없었다. 그에 따라 政治는 政商과 동일시 되어 단지 克服되어야 할 대상이 된 것이다.⁵¹⁾

더욱이 이처럼 經濟成長을 이룩하기 위해 모든 노력이 기울여 지는 狀況에서는 “옳고 그름”의 구별은 주어진 作業을 성공하느냐 또는 실패하느냐에 의해 결정되게 됨으로써, 技術的 合理性만이 유일한 판단기준이 되고, 能率성이 至上價値로 등장하게 되는 것이다. 이에 따라 政治는 非能率的인 것이 되며 政治는 官僚의 영역이 되거나(bureaucratization of politics), 脫政治化(depoltics)가 이루어지게 되어 정치의 영역은 최소한으로 축소된다.⁵²⁾

이와같은 현상은 고전적 의미에서의 三權分立原則에서 볼 때 行政府에 비해 立法府나 司法府의 열세화 즉 不平等 現象을 초래하였다. 뿐만 아니라 一般國民에게 政治權利를 박탈 내지 유보케 함으로서 극소수의 政治人과 官僚들의 獨點現象이 나타나게 되었다. 극소수의 官僚와 企業家, 軍人 등이 자기 거대한 조직을 갖게 되었고 이들 三者의 各 組織體의 上部階層도 각각 서로간에 有機的 關係를 통하여 三位一體가 되어 美國社會를 支配하고 있다는 밀즈의 주장이⁵³⁾ 우리나라에서도 적용되고 있다고 볼 수 있게 되었다. 그 만큼 政治部門에서 不平等은 심화된 상태라 할 수 있다.

51) 盧在鳳, “韓國經濟開發에 따르는 政治的 Costs”, 「論文集」, 第6輯, 서울大學校 國際問題研究所 (1980), pp. 194~204 참조.

52) Rulph P. Hummel, *The Bureaucratic Experience* New York: St. Martin's Press, 1982, pp. 194~195.

(2) 不平等한 所得配分

1960年代初 韓國經濟의 條件은 民間企業의 未成長, 低貯蓄率, 自體技術開發能力의 취약, 國內 賦存資源의 貧弱, 國內市場規模의 빈약 등으로 특징지워질 수 있었다. 이러한 특징은 發展行政으로 하여금 先成長·後配分, 對外指向的 工業化, 輸出爲主와 政府主導의 不均衡인 經濟政策을 추구하도록 하였다.⁵⁴⁾

이 結果 높은 經濟成長과 產業構造의 改善, 1인당 국민총생산량의 급격한 증대등의 효과를 가져 왔다. 그러나 이와같은 戰略은 긍정적인 결과외에도 많은 문제점을 노정하였는데 그 중에서 가장 심각한 問題는 不平等하고 不公正한 所得配分이라고 할 수 있다.

經濟發展過程에서 分配問題가 경시되었던 것은 福祉와 成長의 得失關係를 검토하기 보다는 成長을 통하여 복지증진을 기하려는 成長優先論에⁵⁵⁾ 의하여 영향을 받았고 開發途上國은 高度成長으로 先進國으로의 轉換過程을 단축함으로써 「쿠즈네츠」의 U字假說에 따라 전반적 生活水準向上이 저소득층에 점진적으로 擴散되어 分配가 改善되는 擴散效果(tricklingdown effect)를 前提하였기 때문이다. 다시 말하면 經濟發展過程에서 分配의 問題는 第2次的인 개발도상국이 先進國을 따라잡는 過程(catching-up process)에서 自然적으로 解消된다는 長期的 立場을 취하였던 것이다.⁵⁶⁾ 그러나 이와같은 先成長·後配分政策理念은 自然的인 均等한 配分效果를 가져 오지 못했을 뿐만 아니라 오히려 所得의 絶對的인 配分을 惡化시키고 經濟成長過程에서 不平等度에 대한 容認度의 變化가 相對的인 不平等度에 대한 不滿이 가중되어 政治的, 經濟的, 社會的 不安을 유발하고 마침내 發展의 狼狽로 전락하기에 이르렀던 것이다.⁵⁶⁾ 이와같은 不平等한 配分狀態는 不均衡인 政策方向때문에 더욱 심화되었다.

지난 20여년동안 不均衡成長政策은 韓國經濟를 產業構造 및 工業構造面에서 近代의 外形을 획득하는 데 일단 成功하였다. 그러나 不均衡成長政策은 政府의 集中投資와 海外로 부터의 資本導入을 政策手段으로 하는 政府主導型經濟開發로 表現되었고, 1960年初 開發初期의 要素賦存條件은 政府主導型 經濟開發에 輸出主導型 工業化라는 구체적인 方向을 부여하였다. 그리하여 大企業을 중심으로 한 輸出企業에 대하여 조세감면, 전기·용수, 철도로의 감면, 수출용자재의 관세환급, 저리의 수출금융제공 등 각종 政府支援이 집중되었다.⁵⁷⁾ 뿐만 아니라 정부주도에 의한 저임금정책과 저미가정책도 大企業을 비대시키는 요인이 되었다. 그러나 이러한 結果는 工業과 農業間, 重工業과 輕工業間, 都市와 農村間, 大企業과 中小企業間, 輸出產業과 內需產業間 등 各部門間의 不均衡을 크게 노출시켰다.

이러한 결과 所得이 不平等度가 심화되어 1970~76년 사이에 全國國民 중 저소득층 20%가 차지

53) C. W. Mills, *The Power Elite* New York: Oxford Univ. Press, 1956, pp.1048107참조.

54) 大韓商工會議所編, 「韓國經濟 20年の 回顧와 反省」 서울:大韓商工會議所 1983, pp.1~2.

55) Henry C. Wallich, "Inequality & Groth", E. C. Buddced., *Inequality and Poverty* New York: W. W. Norton & Co., 1967, pp.14~26참조.

56) 朱鶴中, 「韓國의 所得配分과 決定要因(下)」 서울:韓國開發研究院, 1982, 252.

57) Ibid., p.253.

하는 所得은 연간 17% 증가였는데 비해 고소득층 20%가 차지하는 所得은 연간 24%의 증가를 보였다. 또 「지니」계수로는 1965년의 0.34에서 1978년에는 0.40으로 악화되어 일본(0.29)이나 대만(0.28)에 비해 상당히 不平等한 所得配分 構造를 이루고 있다.⁵⁸⁾〈표3〉

〈표3〉 한국가계에 대한 지니계수

연	도	지	니	계	수	자	료
1965					.34	KDI	
1971					.36	Wcrid Bank	
1978					.40	KDI	

자료 : 동아일보, 1980년 6월 26일 : S. Jein, Size Distribution of Income (Washington, D. C : World Bank, 1975).

(3) 不平等한 社會構造

社會의 發展을 社會의 構造的, 制度的 變動의 한 유형으로 보고⁵⁹⁾ 무엇보다도 經濟發展과의 연 계속에서 근년에 들어 심각하게 논의되기 시작한 관심영역이다.⁶⁰⁾ 즉, 2次 世界大戰以後 先·後 進國을 막론하고 GNP와 1인당 國民所得을 向上시키는 經濟成長을 최우선의 政策理念으로 삼았다. 이와같은 政策理念은 얼마간 物量的 增大는 이룩하였음은 앞에서 본 바와 같다. 그러나 工業化와 都市化, 人口膨脹 및 테크놀로지의 발달에서 비롯되는 逆行現象들이 發展의 社會的 費用 (social costs of development)으로 나타나기 시작했다. 예컨대 國家資源의 파괴, 人間疎外, 環境汚染, 社會階層間的 긴장의 격화 등이 그 代表的인 內容이다.⁶¹⁾ 이러한 문제의식과 결부하여 經濟發展에 의해 이룩한 成長의 利益은 적절히 配分되어야 한다는 社會的 要求는 物量的 擴大에만 主안점을 두었던 종래의 行政政策의 전환을 불가피하게 하였다. 이에 따라 均衡的이고 統合的인 社會 및 經濟發展을 뒷받침 할 수 있는 종합기획으로서의 社會企劃이 각광받기 시작했다.⁶²⁾ 社會企劃은 政策手段을 社會構造와 制度的 變動을 통한 社會發展을 이룩하는 것을 그 前提로 한다. 즉 모든 사람들이 질적으로 훌륭한 삶을 누릴 기회를 공정하게 지니고 삶을 선택할 自由를 公正하게 가질 수 있도록 해 주는 社會組織原理를 具現하는 것을 發展의 가치목표라고 할 때⁶³⁾ 이 目標의 具現手段을 社會構造와 制度的 變動에서 찾고 있는 것이다. 물론 社會構造와 制度的

57) 大韓商工會議所編, op. cit., p.2.

58) 鄭用德, "發展과 行政", op. cit., p.205~206.

59) 김경동의 5인공저, 「한국사회의 발전논리」 서울 : 홍사단 출판부, 1984, p.126.

60) 朴東緒外 5人共著, 「發展行政論」(第二全訂版)(서울 : 法文社, 1986), p.128.

61) "Methods, Instruments, and Areas of Concern of Social Planning", *Symposium on Social Policy and Planning*, Prepared by the Social Development Division U.N. Copenhagen, Demark, 22, June, 1970, p.15.

62) 朴東緒, 發展行政論, op. cit., p.129.

63) 김경동, op. cit., p.121.

發展的 變動方向은 유연성과 균형성이 함축된 방향을 말한다. 왜냐하면 사회적 구조와 제도가 유연성과 균형성이 보장되지 않으면 사회적 박탈과 소외를 경험하는 층에서 社會的 資源과 稀少 價値의 公正한 配分을 요구할 길이 막혀 있기 쉽고 따라서 이들 계층의 불만과 반발의 소리가 크다. 配分과 補償의 公正性이라는 삶의 기회의 가치에 문제가 있는 것이다. 뿐만 아니라 경직되고 불평등한 구조와 제도는 意思決定過程에 참여하고 삶의 目標과 手段을 자율적으로 선택할 자유가 그 만큼 제약된다.⁶⁴⁾

우리가 냉철하게 성찰해 보면, 지금까지 근대화의 과정에서 위의 內容에 입각해서 보면 社會 構造와 制度上에 많은 問題點이 노정되고 있다고 볼 수 있다.

첫째 構造의인 측면에서 보면 노동자와 대다수 국민들은 사용자와 소수의 엘리트에 비해 매우 不平等한 狀態에 있다고 볼 수 있다. 근대화과정에서 가장 희생이 컸던 근로자들은 成長의 열매를 나누어 갖는 配分과 補償의 과정에서 희생을 감수해야만 되었으며, 政府主導의 勞動政策은 사용자에게 유리하도록 집행이 되어 아직도 勞動三權의 保障과 適正賃金의 保障, 勞動環境의 改善 등은 요원한 입장이다. 反面 소수의 엘리트들은 權力과 富 또는 教育 등의 주요 分化變수를 독점 향유함으로써 엘리트와 大衆 간의 이질감과 위화감을 높이고 서로의 通交의 機會를 감소시켜 경직된 階層構造를 만드는 것이다.⁶⁵⁾ 이와같은 不平等은 他國에서 볼 수 있는 것처럼 歷史的으로 누적되어 계층이 고착된 것이 아니기 때문에 더욱 시정될 문제라고 본다. 흔히 우리나라는 지난 한 세기의 近代化 過程에서도 하도 여러 번의 단절을 경험하였기 때문에 階層의 不平等의 程度가 그리 심각하지 않았다. 조선조의 身分制度는 舊韓末에 폐지되어 일제시대에는 거의 무효화되었다. 植民地 時期의 새로운 階層體制는 해방과 함께 무너졌으며, 土地改革과 6·25동란으로 또 한번의 뒤섞임이 있었다. 戰後에는 두 번의 政變이 있었고 이제 60년대 階層構造의 變動을 겪고 있다. 이처럼 계급구조가 굳어질 겨를도 별로 없었지만, 일반적으로 어렵게 살았기 때문에 不平等 構造가 그다지 극심한 편이 아니었던 것은 사실이다.⁶⁶⁾ 따라서 構造의 不平等은 60年代 經濟成長을 지고의 政策理念으로 삼은 결과라 할 수 있다.

둘째 制度的인 不平等은 社會保障制度에서 오는 문제점이다. 社會保障制度는 所得再配分의 메카니즘의 性格을 지닌 것으로서 우리나라에서는 社會保險, 公的扶助 및 社會福祉 서비스가 있다. 그러나 현재 운영실태를 보면 社會保險은 肉體勞動者, 零細商人, 非公式部門 就業者 등 가장 목마르게 福祉惠澤을 기다리는 사람들이 受惠者가 되지 못하고 오히려 안정된 所得源을 가지고 있는 사람들이 더 많은 혜택을 누리고 있어, 制度의 逆分配性이 문제되고 있다. 公的扶助도 적용대상범위를 영세민에게 그 政策力點이 주어짐으로서 많은 數의 大衆貧困者들은 赤貧者가 아니라는 이유로 아무런 혜택을 받지 못하고 있다. 社會福祉 서비스도 지나치게 시설보호 및 사후 구호에만 편중되는 불합리한 문제점을 낳고 있다.⁶⁷⁾

이와같은 不平等한 構造와 制度는 不平等한 狀況을 더욱 심화시키고 있는 것이다.

64) Ibid., p.139.

65) 朴東緒, op. cit., pp.142~146.

66) 김경동, op. cit., p.136.

67) 朴東緒, op. cit., pp.151~152.

IV. 結 論

지금까지 本稿는 우리 나라의 政策理念으로서 配分的 正義가 왜 되어야 하는가에 대한 論理를 도출하기 위하여 不平等과 配分的 正義와의 關係 및 諸學說과 우리 나라의 不平等한 現象을 發展行政과 연계시켜 살펴 보았다.

요약하여 보면, 社會內 諸價値들에 대한 不平等한 配分狀態는 社會의 安定과 秩序를 파괴하여 혼란을 야기시키기 때문에 반드시 시정되어야 한다. 이와같은 不平等한 狀態의 是正은 配分的 正義(distributive justice) 原則에 의해서 이루어 질 때 가장 온전한 상태를 이룰 수 있다. 配分的 正義가 효율적으로 이루어 졌을 때 그 社會는 效用의 極大화와 疎外の 最少化가 달성되는 좋은 社會를 이룰 수 있다. 구체적으로 좋은 社會란 모든 사람들이 질적으로 훌륭한 삶을 누릴 수 있는 기회를 公正하게 지니고, 삶을 選擇할 自由가 公正하게 보장되는 社會를 말한다. 그러한 社會야말로 民衆이 主人이 되는 民主化와 인간의 존엄성과 평등, 자유가 보장되는 인간다운 생활인 人間化가 이루어지는 社會인 것이다. 民主化와 人間化는 國家가 추구하는 가장 높은 理念이기 때문에 配分的 正義가 國家理念을 具現하기 위한 수단인 政策理念이 되어야 한다는 理論은 당연한 것이다.

우리나라의 현상태는 특히 配分的 正義가 政策理念이 되어야 하는 이유를 선명케 하고 있다. 60年代初 부터 發展을 政策의 最高理念으로 삼았다. 이와같은 政策은 經濟成長을 우선으로 하는 先成長·後配分의 方向으로 나타났다. 이 結果 物質的인 面에서는 높은 成長率을 가져 왔지만 다른 역기능 즉 發展의 社會的 費用을 초래하였다. 즉 政治에 비해 行政이 절대적 우위를 지키게 되어 政治部門의 위축과 관료적 권위주의 체제의 출현, 不均衡戰略으로 인한 不公平한 所得 配分과 部門間的 不均衡, 사회제도와 구조의 경직성으로 인한 社會階層間的 격차와 갈등의 심화 등 많은 문제점이 노정되고 있다.

이와같은 問題點의 是正程度는 앞으로 우리 나라의 希望성쇠와 함수관계가 있다고 볼 수 있다. 즉 配分的 正義에 의해 社會의 諸價値가 얼마나 公正하게 配分되는가에 따라 지속적이고 균형적인 국가발전의 정도가 결정될 것이다. 配分的 正義에 의한 價値配分은 절대적 가치인 인간의 자유는 절대적 평등에 의해서 배분이 되어야 한다. 이외의 나머지 諸價値는 자연적 요인에 의한 최소의 수혜자에게는 유리하도록 평등하게 配分되어야 하며 나머지에게는 균등한 기회를 주어 상대적 평등이 이루어 지도록 配分的 正義原則을 定立하여야 하겠다. 즉 公正性의 原則에 입각하여 결과를 무시함이 없는 公正한 절차에 의하여 配分이 이루어 질때 不平等은 시정될 것이다. 具體的으로 公正한 절차를 예로 든다면 지금까지 經濟成長優先論과 不均衡戰略이 일환으로 大企業, 重化學工業, 工業部門, 使用者, 都市 爲主의 政府支援政策을 과감히 탈피해야 한다. 그렇기 위해서는 租稅의 逆進性과 逆分配와 社會保障制度의 逆分配 現象을 조속히 시정되어야 한다. 그렇게 될 때 租稅와 社會保障制度는 配分的 메카니즘으로서의 역할을 다할 것이며 이는 곧 配分的 正義를 실현시키는 밑거름이 될 수 있을 것이다.

參 考 文 獻

1. 單行本

A. 國內

- 김경동의 5인 공저, 한국사회의 발전논리, 서울: 홍사단출판부, 1984.
對韓商公會議所編, 韓國經濟 20年の 회고와 반성, 서울: 對韓商工會議所, 1983.
朴東緒外 5人共著, 發展行政論, 서울: 法文社, 1986.
邊衡允, 分配의 經濟學, 서울: 한길사, 1984.
白完基, 行政學, 서울: 博英社, 1984.
俞樂根外 3人共譯, 新行政論, 서울: 博英社, 1983.
朱鶴中, 韓國의 所得配分과 決定要因(下), 韓國開發研究員, 1982.
車河淳, 衡平의 研究, 서울: 一潮社, 1984.
黃璟植, 社會正義의 哲學的 基礎, 서울: 文學과 知性社, 1985.

B. 國內

- Barker, The Politics of Aristotles, New York: Oxford Univ. Press. 1946.
Budd, E. C., Inequality and Poverty, New York: W. W. Norton and Co., 1967.
Dahl, R., Modern political Analysis, New Jersey: Prentice-Hall, 1976.
Easton, D., Political System, New York: Alfred Knoff. 1953.
Gant, G. F., Development Administration: Concepts, Goals, Methods, Medison. Wisconsin; The Univ. of Wisconsin Press, 1979.
Grazia, S., The Political Community, Chicaga: The Univ. of Chicago Press, 1948.
Kim, K. & Romer, M., Growth and Structural Fransformation: (Studies in the Modernization of the Republic of Korea: 1945~1975), Cambridge, Harvard Univ. Press. 1979.
Lee, Han Been, Korea: Time, Change and Adminstration, Honolulu: East West Center Press, 1978.
Marini, F., Toward a New Public Adrninistration, New York: Chandler Publishing Co., 1971.
Mills, C. W., The Power Elite, New York: Oxford Univ. Press, 1956.
Myrdal, G., Economic Theory and Underdevelopment Regions, Phantheon Books, 1957.
Page, B. J., Who Gets from Government, Berkley: Univ. of California Press, 1983.

- Plant, R. (et. al), *Political Philosophy and Social Welfare*, London: Routledge and Kegan Paul, 1980.
- Sederberg, P., *Interpreting Politics*, San Francisco: Chandler and Sharp Publishers, 1977.
- Sen, A., *Choice, Welfare and Measurement*, Oxford: Basic Blackwell, 1983.
- Weidner, E. W., *Development Administration in Asia*, Durham: Duke Univ. Press, 1970.

2. 論文

A. 國內

- 金東建, “公共選理論에 관한 고찰”, *行政論叢*, 제17권 제1호, 서울대학교 행정대학원, 1962.
- 김영대, “정치와 본질과 정의의 개념의 재정립”, *현상과 인식*, 제6권 제3호, 1982.
- 노재봉, “韓國經濟開發에 따른 政治的 Costs”, *論文集*, 第6輯, 서울대학교 國際問題研究所, 1980.
- 안병영, “사회주의 국가에서의 평등문제”, *연세행정논총*, 제1집, 연세대학교 행정대학원, 1982.
- 梁基鏞, “發展行政에 대한 批判的 考察”, 서울대학교 碩士學位論文, 서울대학교 行政大學院, 1983.
- 李鍾殷, “經濟的 狀況과 配分的 正義”, *韓國政治學會報*, 第19輯, 1985..
- 鄭用德, “社會福祉 및 所得配分政策과 行政學”, *韓國行政學報*, 第16卷, 1982.
- , “發展과 行政” *社會科學*, 第25輯, 성균관대학교 사회과학연구소, 1985.
- 배득중, 「公正性으로서의 正義」를 위한 所得再配分政策의 研究, 연세대학교 대학원 석사학위 논문, 1983.

B. 國外

- Loveman, B., “The Comparative Administration Group, Development Administration and Antidevelopment”, *P.A.R.*, Vol. 26, No.2., 1976.
- Osthorpe L & Ostrom E., “Public Choice: A different Approach to the study of public Administration”, *P.A.R.* Vol. 31, No.2, 1982.
- Ul Hag, M., “Crisis in Development Strategies”, *World Development*, Vol. 1, No. 7, 1973.
- Wald, D., “Development in Public Administration”, *Annals of the American Academy of Political Science*, Vol. 404 (November), 1982.

Summary

A. Study on Institutionalizing Distributive Justice as Public Administrative's Ideology

Yang Young-cheal

I.

Since 1960'S, Our county have driven in equal development strategies.

Government have systematically discriminated in favor of established stable bureaucracies and their specialized minority clientele (as examples, manufacturing industry, service industry, and financial cliques) and against majorities (ex. agriculture fishery and laborers.)

Because of these strategies of oriented-in equality, phenomenon of extreme in equality among regions, classes, industries and so on appear pervasive.

The continuation of widespread unemployment, poverty, disease, ignorance, conflict, and hopelessness in an era of unprecedented economic growth is results of these strategies of oriented inequality.

Inequalities breed resentment. Resentment, in turn, damages the sense of fellowship and solidarity essential to social & harmony and the viability of political system.

Ultimately, the discontent of the poor and the deprived can fuel war or revolution, wholly upsetting the social order. Short of insurrection, the deprived may be driven to crime and violence.

Thus, Government must grant the deprived substantial equality in order to avoid alienation, turmoil, or revolt.

Substantial equality, then, includes activities designed to enhance the political power and economic well-being.

II.

Under these perspectives, this study focuses methods of institutionalizing distributive justice as public administration's ideology in Korea in order to realize equality among regions, classes, industries, and so on.

In conclusion, I think that our government must pursue Rawls principles of justice as criteria of distribution for the sake of realizing social and economic equality in our country.

Rawls divided justice into two principles.

First: each person is to have an equal right to the most extensive basic liberty compatible with a similar liberty for others.

Second: Social and economics inequality are to be arranged so that they are both (a) reasonably expected to be to everyone's advantage, and (b) attached to positions and offices open to all.