

集團行動對應의 엘리슨모형에 의한 比較研究

李 相 安

(行政學, 副教授)

目 次

I. 序 說

1. 研究의 目的

2. 研究의 方向

II. 集團行動의 理論的背景

1. 集團行動의 概念

2. 古典理論

3. 社會的 原因論

4. 最近理論의 傾向

5. 學生運動의 理論

III. 治安政策의 類型化와 執行水準

1. 治安政策 類型化

2. 治安政策類型과 執行變數

IV. Allison Model의 適用과 國家間 比較

1. Allison Model 概觀

2. 治安政策 Model의 國家間比較

1) 韓國學生 集團行動에 대한
治安政策 Model

2) 日本學生運動의 本格化와 政
策對應

3) 韓·日 양국의 比較

V. 結 語

I. 序 說

1. 研究의 目的

政策決定이나 政策執行에서 항상 문제가 되는 것은 그 狀況에서의 意思決定이 合理的으로 이루어졌으며 또 그에 따른 決定의 執行이 目標達成에 有效하게 適合하였는가 하는 것이다. 그런데 意思決定의 合理性여부는 個人의 意思決定과 集團의 意思決定與否에 따라 다를 뿐 아니라 政策類型이 分配政策, 規制政策(競爭的, 保護的) 그리고 再分配政策이나에 따라서 執行上 야기되는 문제가 각각 그 성격

을 달리한다고 볼 수 있다.¹⁾

이와같은 한정된 범위내에서 治安政策 특히 社會行動중 不法集團行動에 對應하는 治安政策決定은 어떤 政策類型에 속하는지를 警察職務와 그 機能의 分析에서 도출하고 이를 다시 個人的 의사 결정과 集團的 의사결정수준에서 각각 考察함으로써 政策決定의 일정 패턴을 발견할 수 있게 된다. 이는 바로 治安政策 決定의 하나의 秩序를 발견하는 것이 되며 이의 有效性이 하나의 定型으로 평가받을 때 治安政策決定에 대하여 說明하거나 이해시키거나 豫測하는데도 有益할 것으로 確信하며 이의 피턴화 시도 또한 발전적으로 개발되어야 할 것이다. 여기에서 말하는 集團的 의사결정은 어떤 決定에의 參與者가 둘 이상일 경우를 말하며 일반적인 의미의 政策決定은 單獨결정이 아닌 集團的 의사결정의 형태를 띤다고 본 것이다.

따라서 본고에서는 상기의 내용을 토대로 이를 Allison Model 에 따라 패러다임을 발견함으로써 治安政策의 결정을 보다 定型化 하고 理論化의 토대와 기초를 제공하는데 그 목적을 두며, 이 Tool 을 一般化시킴으로써 市民들의 治安政策決定에 대한 期待豫測 및 이해설명력을 높이는데도 기본적 志向을 갖는다.

2. 研究方向

본고는 G.T.Allison 政策 Model 이 세계주요국가에서 발생한 學生集團行動에 대한 對應決定을 어떻게 설명할 것인가의 기본 tool로서 適用可能性을 하나의 시도로서 연구하려고 한 것이다. 그리고 이를 통하여 한국·일본·프랑스 등의 몇몇 나라의 對應政策決定模型을 비교해 보려고 한다. 勿論 集團的 의사결정도 規範的(Normative)이거나 合理主義的(Rationalism) 모형에 가까운 것도 있으나 여기서는 여러단위가 參與하여 이루는 의사결정의 實證的側面에 가까운 것을 주로 검토하려고 한 것이다. 비록 Allison Model 은 1962년 쿠바 미사일 위기에 대처하는 美國의 對外政策決定現象을 설명하기 위해 연구개발된 政策決定패턴을 Model 化한 것으로서 어느 정도의 제약은 있으나 集團的 決定의 일반적 경우에도 무리없이 설명의 Tool 이 될 수 있음도 간과할 수는 없는 理論들이라 본 것이다. 그러므로 우선 集團行動에 대한 古典 및 最近의 理論을 對應 政策決定의

1) R.B.Ripley & G.A.Franklin, Bureaucracy and Policy Implementation, The Dorsey Press. 1982. pp.88-92.

전제 理論으로 簡略히 도입·설명한 다음 治安政策의 성격을 Lowi의 政策 類型에 따라 分類하여 성격을 明確히 한 다음 이를 中心으로 對應政策決定을 Allison Model에 의하여 主要國別로 比較하고자 한다.

II. 集團行動의 理論的 背景

1. 集團行動의 概念

일반적 의미에서는 集團行動을 複數의 人間이 서로 同類意識과 共通的인 思考方式을 가지고 또 일정한 規範을 共有하는 경우의 사람들의 모임을 지칭한다.²⁾ 이는 다시 구체적 接近方法으로 규정하면 구조·기능적 側面과 心理的 側面에서 特性을 把握할 수 있는데 이 때의 주요 概念變數로는 集團意識과 集團規範이 주요한 要因임을 알 수 있다.³⁾ H.Blumer는 集團成員들이 모종의 방식에 따라 “같이 행동하는”(acting together)것을 의미하는 것으로 이때 각 개인들 사이에는 모종의 分業이 存在하며 각자의 상이한 행동노선은 相互組合(fitting together)되어 몇가지 유형으로 나타나며 이런 의미에서 集團行動은 集合的인 의미를 지닌다고 보고 現存하는 社會規範에 의해서 구조지워지지 않는 狀況을 극복하기 위하여 새로운 社會關係를 創造하는 것이 集團行動(collective behavior)이며, 이것이 지속적인 형태로 나타날 때 Social movement가 된다고 보았다.⁴⁾

다른 한편으로는 集團行動은 군중(crowds), 폭도(mobs), 공포(panics), 열광(manias), 광분(craze), 쇄도(stampedes), 대중행동(mass behavior) 일시적 유행(fuds), 社會運動(social movement), 革命(revolution) 및 改革(reform) 등 非制度的이고 非正常的인 집단적 행동을 지칭할 때도 있는데 그 대부분이 社會의 既存 制度의 틀 밖에서 일어나는 것으로서 既存秩序를 위협하는

2) 東西세계 대백과사전, 동아출판사, 1983. pp172-173, 李相安, 學生集團行動論 (형설출판사, 1986. p17에서 재인용)

3) International Encyclopedia of the social Science. 1980 Vol.6 (Macmillan Company & The Free Press.)p259.

4) Herbert Blumer, “Collective Behavior” An outline of the Principles of Sociology (New York : Bares & Nobles) 1939. pp219-280.

전제 理論으로 簡略히 도입·설명한 다음 治安政策의 성격을 Lowi의 政策 類型에 따라 分類하여 성격을 明確히 한 다음 이를 中心으로 對應政策決定을 Allison Model에 의하여 主要國別로 比較하고자 한다.

II. 集團行動의 理論的 背景

1. 集團行動의 概念

일반적 의미에서는 集團行動을 複數의 人間이 서로 同類意識과 共通的인 思考方式을 가지고 또 일정한 規範을 共有하는 경우의 사람들의 모임을 지칭한다.²⁾ 이는 다시 구체적 接近方法으로 규정하면 구조·기능적 側面과 心理的 側面에서 特性을 把握할 수 있는데 이 때의 주요 概念變數로는 集團意識과 集團規範이 주요한 要因임을 알 수 있다.³⁾ H.Blumer는 集團成員들이 모종의 방식에 따라 “같이 행동하는”(acting together)것을 의미하는 것으로 이때 각 개인들 사이에는 모종의 分業이 存在하며 각자의 상이한 행동노선은 相互組合(fitting together)되어 몇가지 유형으로 나타나며 이런 의미에서 集團行動은 集合的인 의미를 지닌다고 보고 現存하는 社會規範에 의해서 구조지워지지 않는 狀況을 극복하기 위하여 새로운 社會關係를 創造하는 것이 集團行動(collective behavior)이며, 이것이 지속적인 형태로 나타날 때 Social movement가 된다고 보았다.⁴⁾

다른 한편으로는 集團行動은 군중(crowds), 폭도(mobs), 공포(panics), 열광(manias), 광분(craze), 쇄도(stampedes), 대중행동(mass behavior) 일시적 유행(fuds), 社會運動(social movement), 革命(revolution) 및 改革(reform) 등 非制度的이고 非正常的인 집단적 행동을 지칭할 때도 있는데 그 대부분이 社會의 既存 制度의 틀 밖에서 일어나는 것으로서 既存秩序를 위협하는

2) 東西세계 대백과사전, 동아출판사, 1983. pp172-173, 李相安, 學生集團行動論 (형설출판사, 1986. p17에서 재인용)

3) International Encyclopedia of the social Science. 1980 Vol.6 (Macmillan Company & The Free Press.)p259.

4) Herbert Blumer, “Collective Behavior” An outline of the Principles of Sociology (New York : Bares & Nobles) 1939. pp219-280.

사태라고도 한다. 따라서 이에 는 group behavior, mass phenomena, collective behavior 등이 包含된다.⁵⁾

따라서 集團行動의 성격은 制度化되지 않은 상태에서 自生的으로 나오며 일시적이고 豫測이 어려운 個人的인 상호작용(interaction relationship)의 정도가 높은 社會的 行爲라고 정의할 수 있으며, 통속적인 그룹행동(Group behavior)과는 다음과 같은 점에서 차이가 있다.

첫째, 거의 우발적으로 일어나므로 뚜렷한 目的意識이 없다고 볼 수 있으며, M.Weber의 社會的 行爲에는 들지 않는다. 둘째, 각 개인은 개성을 망각하고 익명성에 의해 集團의 行爲를 하기 쉽다. 셋째, 暗示性에 대해 민감하여 흥분에 휘둘리기 쉽고 끝으로 社會的 傳染度가 높다(social contagion).

2. 古典理論

人間의 集團行動에 대한 최초의 古典的관심은 Gustave Lebon의 “The Crowd”에서 비롯된다⁶⁾

르봉은 集團行動理論의 시조로서 군중은 개인들로 이루어 지지만 그속의 個人들의 개성이나 취향은 사라지고 집단성원전체의 감성과 사고를 劃一的으로 끌고가는 獨特한 共同心理가 하나의 屬性으로 生成된다는 것이다. 이때 이러한 共同心理속에는 個人的 理性的能力은 減退되고 무의식적이고 本能的인 성격이 우세하여 충동성, 흥분성, 論理的 判斷力缺如 등의 속성을 갖게 된다는 것이다. 르봉의 이와같은 研究에 대하여 군중성원은 르봉이 생각했던 것 보다도 합리적인 사고를 가지고 행동하며, 주위에 警察이 있는지 없는지를 살핀 후에 행동하여 군중내에는 상당한 정도의 分業이 存在한다고 봄으로써 르봉의 군중행동의 동질성 전제는 부적절할 뿐 아니라 군중성원은 다양한 동기, 다양한 감정상태를 가지고 參與하는 것이지 감정적 傳染으로 행동에 參加한다고는 볼 수 없다는 점 등에서 비판하고 있지만 군중의 대중적 概念化에 미친 影響은 무시할 수 없다. “傳染, 暗視”와 같은 단어는 社會科學의 공통어가 되었고 어떤 暴動이 발생한 이후 대부분의 경우에 군중심리의 관점에서 각종 소요사태를 설명하기도 한다.

5) Internat onal Encyclopedia of the Social Science, op cit. pp266-557.

6) Gustave Lebon, The Crowd, Macmillan. p16.

로봉 이후의 Sigmund Freud 는 심리학적 決定論을 제시하여 어떤 人間의 行爲도 우연적인 것으로 해석될 수 없으며, 모든 人間行爲은 동기화된 것으로 보아 잠재의식적인 정신과정을 중요시하고 있다.⁷⁾

이와 H.Blumer의 “循環反應”은 로봉의 “傳染”과 유사한 것으로 군중속에서는 개인 상호간의 反應은 연쇄반응적으로 나타난다는 것이다.

3. 社會的 原因論

前述한 集團行爲의 古典理論들은 군중행동의 現場에서 일어나는 사건들을 강조하였다.

이들 理論에서는 社會秩序의 一般의인 나약성에 대하여 言及하고 있지만 社會的原因 要因은 전적으로 무시되고 있음을 알 수 있으므로 社會的 原因論에서는 集團行爲을 더 큰 社會的 條件에 연결하여 보려는 理論이다. 이중 代表的인 集團行爲의 分析 理論으로는 W.Kornhauser의 “大衆社會”理論의 定式化로 集團行爲의 原因을 考察하였다. 즉, 그는 비엘리트층의 利用可能性 (Availability of Non - Elites)과 엘리트층의 接近 可能性 (Accessibility of Elites)의 크기의 교차분석에서 다음 표와같이 국가가 “大衆社會”로 될 때, 특히 1만연한 社會不安이 일어나기 쉽다고 주장한다. 즉, 1만저하우저는 대중사회를 엘리트층의 接近可能性이 높고 비엘리트층의 利用可能性이 높은 社會로 特性化하였다.

비엘리트층의 availability

		上	下
엘리트층의 Accessi - bility	上	대중사회	다원사회
	下	전체주의사회	자치적사회

구체적으로 말하여 대중사회란 엘리트층이 壓力받기 쉽고 市民들이 1만유하는 그런 社會라고 말할 수 있다.⁸⁾ 다른 의미로는 대중사회는 집단행동을 덜 經驗하는 다른 3가지形態 社會와 대조되는 社會를 意味하기도 한다.

위 도표의 Accessibility란 權力을 가진 사람들이 그들 社會의 市民들에 의해

7) 김영정, 집합행동론 진흥문화사, 1984. p.116.

8) 김영정 op cit, p.138.

影響을 받을 수 있는 정도를 의미하며, availability란 사람들이 소속되어 있는 집단이나 조직으로부터 소외감이나 상실감을 가질 때, 시민들은 극단주의자의 대의명분에 따르게 되고 그들의 問題解決者 行動처럼 보이는 의도에는 누구든 취하게 된다. 그래서 市民들은 이용할 수 있는 사람들이 된다고 본 것이다. 그리고 “The politics of Mass Society”를 쓴 Neil Smelser는 어떻게 해서 廣範圍한 社會的條件이 점차 구체적인 양상으로 바뀌어 가는가를 설명하기 위하여 가치 부가모델(value added)을 이용하였다. 즉, 집단행동의 가능성을 단계별로 제공한 理論으로서 구조적유인, 구조적 긴장이라는 概念을 사용하여 집단행동에 接近하려는 努力을 보였다.

이와 Dollard와 Miller의 “좌절 - 공격의 가설”도 군중에 대한 集團 行動의 說明 理論이다.⁹⁾

4. 最近의 理論傾向

前述한 古典理論의 軍중理論이나 社會的原因論의 複雜한 要因構成에서는 어떤 原因이 集團行動의 決定的要因이 되는가를 確認할 수 있기에는 어려움이 따르며 支配的理論으로 集團行動의 패러다임이 어떤 것이라고 주장하기에는 미흡한 점이 있다. 그러나 50年代末의 世界各國의 集團行動이 社會不安要因이 되고부터 이에 대한 새로운 理論의 展望들이 多學問的 경향속에 대두되면서 既存의 여러 觀點에 도전하고 있어 集團行動에 대한 古典理論과 最近의 理論間에는 뚜렷한 차이가 있음을 알 수 있다.

最近의 集團行動理論은 軍중과정을 중시하여 軍중참가자들 사이의 상호 작용과 그들이 직면하고 있는 환경의 문제가 중심이 되어 軍중속의 개개인이 다양한 상황, 상이한 이해관계에도 불구하고 어떻게 하나의 움직임으로 合意的 行動을 유도 하는가를 설명하는 것에 最近 理論의 지배적 경향을 찾아볼 수 있다.

첫째, 合理的 意思決定理論을 들 수 있다. Raiffa에¹⁰⁾ 의하면 狀況에 대하여

9) J.Dollard & N.E. Miller Personality and Psychology
(New York, Mc Graw Hill, 1950).

10) Howard Raiffa, Decision Analysis. (Reading, Mass : Addison Waley, 1970). p.10.

가능한 正確한 문제인지를 가지고 이에 따른 정보수집과 이를 토대로 발생 가능한 결과를 豫測하여 行動代案을 選擇하는 군중행동의 합리적 과정을 行爲參加者들에서 찾아볼 수 있다는 것이다. 그는 합리적사고 과정을 중시함으로써 古典理論이 說明하지 못한 여러가지 현상을 說明可能케 하고 있다. 따라서 集團行動에 있어서 무의식적 동기화는 본래 생각했던것 보다 덜 중요하다고 본 것이다.¹¹⁾

둘째, 集團의 의사결정과 生成規範理論을 들 수 있다.

이 理論에 의하면 군중속의 사람들은 동일하게 행동하지 않으나 그들의 행동이 중요한 合意를 반영하고 있는 것으로 인식한다. 다시 말하면 군중성원들은 어느 정도 상이한 방식으로 行動하지만 모든 행동이 일련의 공통 目的과 完全히 부합되며, 군중에 의해 生成되는 공유된 비공식적인 규칙인 生成的 規範에 의해 支配받는다라는 것이다. 여기에 군중에 의한 生成的 規範에의 接近方法은 대개 既存의 초기理論들이 간과했던 要因들을 강조하고 있다.

그러나 이 生成的 規範理論은 군중의 동조유도에는 集團壓力이 作用한다는 사실을 강조함으로써 개개인의 행동동기가 무시되고 또한 非合理的 要因에 대하여도 간과하고 있는 문제점을 지니고 있다고 하겠다.

그밖에 군중에 대한 game 理論的 接近方法은 왜 특정의 集團行動이 나타나느냐를 설명하는데 집단행동은 參加者들간의 타협이 개입된 집단적의사결정의 결과라고 보고 각각의 군중성원은 다른 사람의 지원이 요청되는 狀況을 充分히 活用하도록 努力한다고 봄으로써 이 접근방법은 협동의 관점이 아니라 競爭의 관점에서 공포를 설명하며 협동적군중의 경우에는 協力을 통하여 자신들의 pay off 을 극대화하거나 競爭의군중일 境遇에는 競爭을 통하여 자신의 利益을 極大化함을 보여준다.¹²⁾

5. 學生運動의 理論

1960年代以後 學生들의 시위가 세계적으로 만연했던 이유에 대하여 여러가지 理論이 제시되었다. 學生運動을 前述한 集團行動의 한 Subtype 으로 볼 때 이에도 前記의 理論으로 說明이 可能하나 學生運動에 국한하여 제시된 理論들은 心

11) 김영정 op.cit., p.177.

12) 김영정 op.cit., p.198. 이상안 op.cit., p130.

理學的 側面에서 부모와 자식간의 세대간의 적개심에서 비롯된 것으로 보는 側面도 있으나¹³⁾ 社會變動의 차원에서 급격한 社會變動이 學生들의 욕구와 가치를 간과한채 진행되는데 대한 반발로 學生運動이 일어난다고 보는 견해도 있다.¹⁴⁾

이외 슬레이트는 學生運動을 세대간의 文化的 갈등으로 보는가 하면 트렌노와 베스그르브는 힘있는 세대와 힘없는 세대간의 세력갈등으로 보고 있다.¹⁵⁾

이상의 理論들이 모두 學生運動의 일 측면을 본 것으로 평가할 수 있지만 특히 大學生들의 社會運動을 밝히는 理論중에는 케니스턴의 理論을 중시하는 學者도 있다. 다시 말하던 케니스턴의 理論은 한국적 현실을 설명하는데 타당한 說明들이라는 것으로서 우리나라가 産業化되면서 이에서 기성세대와 신세대간에 경험의 이질성이 發生하고 이데올로기의 對立 및 갈등이 發生하여 이것이 60 - 70 年代의 學生運動의 촉별요인이 되었다고 보는 것이다.¹⁶⁾

Ⅲ. 治安政策의 類型化와 執行水準

1. 治安政策 類型化

대체로 警察機能은 다음과 같이 Lowi의 政策類型으로 分類할 수 있다. 勿論 Lowi의 分類가 國家政策 전체를 성질별로 유형화한 것으로 警察機能을 Lowi의 類型으로 分類하여 政策類型化시키는 데는 한계가 있지만¹⁷⁾ 다음과 같이 警察機能을 分類하여 政策類型과 연계시켜 봄으로써 집행상의 문제점을 考察해 볼 수 있는 잇점이 있는 것이다.

13) Kenneth Keniston. The Student revolution. 전병재, 전환기 사회의 집단사태해소방안, 警察大學 1987. p.9에서 재인용

14) K.Keniston, ibid. 재인용

15) 전병재 cp cit, p.10.

16) 전병재 Ibid. p.11.

17) T.I.Lowi American business, public policy, case studies and political Theory world politics, July. 1964, pp677-715.

理學的 側面에서 부모와 자식간의 세대간의 적개심에서 비롯된 것으로 보는 側面도 있으나¹³⁾ 社會變動의 차원에서 급격한 社會變動이 學生들의 욕구와 가치를 간과한채 진행되는데 대한 반발로 學生運動이 일어난다고 보는 견해도 있다.¹⁴⁾

이외 슬레이트는 學生運動을 세대간의 文化的 갈등으로 보는가 하면 트렌노와 베스그르브는 힘있는 세대와 힘없는 세대간의 세력갈등으로 보고 있다.¹⁵⁾

이상의 理論들이 모두 學生運動의 일 측면을 본 것으로 평가할 수 있지만 특히 大學生들의 社會運動을 밝히는 理論중에는 케니스턴의 理論을 중시하는 學者도 있다. 다시 말하던 케니스턴의 理論은 한국적 현실을 설명하는데 타당한 說明들이라는 것으로서 우리나라가 産業化되면서 이에서 기성세대와 신세대간에 경험의 이질성이 發生하고 이데올로기의 對立 및 갈등이 發生하여 이것이 60 - 70 年代의 學生運動의 촉별요인이 되었다고 보는 것이다.¹⁶⁾

Ⅲ. 治安政策의 類型化와 執行水準

1. 治安政策 類型化

대체로 警察機能은 다음과 같이 Lowi의 政策類型으로 分類할 수 있다. 勿論 Lowi의 分類가 國家政策 전체를 성질별로 유형화한 것으로 警察機能을 Lowi의 類型으로 分類하여 政策類型化시키는 데는 한계가 있지만¹⁷⁾ 다음과 같이 警察機能을 分類하여 政策類型과 연계시켜 봄으로써 집행상의 문제점을 考察해 볼 수 있는 잇점이 있는 것이다.

13) Kenneth Keniston. The Student revolution. 전병재, 전환기 사회의 집단사태해소방안, 警察大學 1987. p.9에서 재인용

14) K.Keniston, ibid. 재인용

15) 전병재 cp cit, p.10.

16) 전병재 Ibid. p.11.

17) T.I.Lowi American business, public policy, case studies and political Theory world politics, July. 1964, pp677-715.

區 分	秩 序 機 能		奉 仕 機 能	
	保 護 (protection) (A)	規 制 (regulatory) (B)	救 護 (assistance) -	直 接 服 務 (direct service) -
政策類型化	配分的	規制的	配分的	配分的
具體的執行	<ul style="list-style-type: none"> ○ 治安公共財의 均等 및 제한 供給 → 財產 人命의 保護 · 犯罪豫防 → 秩序維持 人權保護 		<ul style="list-style-type: none"> ○ 위난구호 ○ 대 피 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 善 導 ○ 길안내 ○ 啓蒙指導 案内 ○ 紛爭의 調停

(1) 配分政策

治安公共財의 生産 · 供給은 公共財의 特性에 의해 非排除性 · 공동소비의 特徵을 띠고 있으므로 이는 政府가 受惠集團, 즉 전국민에게 均等하게 供給하는 서비스이므로 豫防 · 保護를 주로 하는 警察의 이와 같은 機能은 배분적인 政策類型의 성질을 띠다고 볼 수 있다.*

(2) 規制政策

이는 私人的 活動 및 財產에 대하여 政府가 公共秩序 次元에서 統制를 가하는 것으로 각종승인, 參加制限, 身元把握과 任用規制, 免許 부여, 형사 사법절차 및 행정질서벌 부과 등으로 公권력적 規制作用으로 이루어진다. 最近에 우리 나라에서는 認可, 規制, 山林, 公害, 衛生, 環境, 維持 등 많은 부분에 警察의 規制機能을 要請하게 되는 境遇가 있다.

그런데 봉사기능으로서의 배분적 정책은 위난으로부터의 直接 구호, 청소년의 선도, 미아의 보호, 노약자의 안전 등을 사전적으로 기함으로써 積極的 의미의 規制(예방) 機能을 수행하는 반면 불공평한 法執行 節次로 인한 人身의 苦痛, 심리적 공포감, 혐오감, 임의동행, 장기 부당유지, 범칙금의 地位高下에 따른 사실상의 차등 부과, 불

*) 分配 및 配分政策은 통상적으로는 所得등의 물질적 재화에 주로 사용하고 있으나 공공서비스의 경우에도 규제의 대칭 개념으로 사용할 수 있다고 보는 것임.

분명한 교통위반 사안에 대한 一方的 판단, 신원조회로 인한 연좌제의 사실상 집행 등은 消極的 意味의 規制機能 역기능으로 이의 바른 補完 및 보충행위는 所得의 移轉에 의한 보충보다 어떤 의미에서는 더 큰 權利, 地位, 價値의 보전이라 할 수 있다.

Ripley¹⁸⁾도 good mangement 는 과정 (process)에 대한 모든 불평을 제거하지는 못하지만 줄일 수는 있다고 말하고 있다. 따라서 警察機能의 政策類型化는 ㉠ 配分的 類型 ㉡ 規制的 類型으로 나눌 수 있게 되며, 이 2類型이 각각 執行變數 (Edwards 모형)에 따라 어떻게 집행상 차이가 나는가를 다음 장에서 보기로 한다.

2. 治安政策類型과 執行變數

Edwards의 執行變數(variables)를 중심으로 이것이 治安政策의 類型別로 미치는 影響을 보면 다음과 같이 說明할 수 있을 것이다.¹⁹⁾

(1) 意思傳達 (Communication)

警察의 機能은 事實執行을 위주로 하고 現地性과 對立되는 目標에 대한 合意의 必要性, 부여된 裁量權, 犯罪의 廣域化 등의 특성을 지니고 있으므로 특히 傳達(transmission)과 明瞭性(clarity) 그리고 責任性의 一貫的(consistency) 유지가 더욱 요청되므로 配分的, 規制的 政策類型에 속하는 權力的 作用에 중요한 變數로서 Communication이 작용하게 된다.

命令者(instructor)와 집행자(implementor)간에 이 Communication이 원활하지 않을 때 配分的, 規制的 政策은 消極的 意味의 配分的, 規制的 政策으로 화하기 쉬우며 이는 결국 警察의 逆機能을 조장할 우려가 있게 된다. 즉, 일방적 기속, 관할구역의 혼돈, 책임회피, 對應(response)의 지체 등이 나타나게 되는 것이다.

(2) 資源(response)

18) R.B.Ripley, G.A.Franklin. Bureaucrdcy and policy implementation. The Dorsey press. 1982. pp.88-92.

19) G.C.Edwards III, implicating public policy Congressional Quarterly press. 1980.

Lowi 分類에서 보면 分配的 政策과 再分配政策의 경우에는 많은 物量的 投入이 요구되지만 規制政策의 경우에는 物的 資源의 投入이 사실상 政策 執行을 左右하는 요인이 되지 못한다. 그러나 治安政策을 집행함에 있어서는 資源의 動員可能性에 대한 確認은 중요한 變數를 통제하는 것이 된다. 그러므로 規制的 政策性格을 띤 警察의 각종 단속·승인·免許·解除·認可·진압예방 등의 제한적 조치는 物的 資源의 動員과 人的 資源의 動員可能性이 크게 증시된다고 하겠다. 이뿐 아니라 警察機能으로 規制·變化시키고자 하는 行態가 다양하므로 同質 業務의 反復執行보다 어려우며, 대상 집단이 크고 집합적인 경우가 많아 집행이 어렵다. 따라서 質 높은 人材의 영입과 최신 犯罪豫防 진압의 장비의 충당은 주요한 과제가 된다.

(3) 官僚的 構造 (bureaucratic structure)

國家·政府形態가 연방제가 아닌 單一國家의 形態를 띠고 있고, 中央의 治安本部가 地方一線 警察署에 強力한 制裁권 (sanction)을 가지고 있을 뿐 아니라 官僚制의 組織內 階層制가 어느 기관보다 뚜렷하므로 집행상 문제는 적은 편이다. 다만, 私設無認可 學院 단속, 과외규제, 山林, 環境汚染, 食品 등 여러부처의 규제사항을 警察機關에 委囑함으로써 해당 부처와 협의해야 하는 통관절차 (clearance points)가 너무 많음으로써 執行上 지체·과중 업무에 대한 자원 부족현상이 執行을 더욱 어렵게 하는 要因이 되고 있다고 하겠다. 그러나 이와같은 의미의 官僚制 구조는 治安公共財의 配分的·規制的 政策類型의 能率性的 제고라는 側面에서 執行力 確保에는 問題가 적다고 할 수 있을지라도 配分的 政策類型에서는 積極的인 意味의 配分的 政策機能을 能率化시키는 것이 아니라 도리어 消極的인 意味의 配分的 意味의 政策機能을 더욱 擴大시킬 소지가 있다고 하겠다 (逆機能).

(4) 執行者의 性向 (disposition)

治安政策의 경우 配分的이든 規制的이든 모두가 다 執行者의 性向이 증시되며, 이것이 政策의 成果에 影響을 미치게 되는데, 특히 規制的이고 消極的인 類型에 속하는 것일 때 執行者의 反對, 公益競合, 선별적인 지시, 여러기관간의 견해차등이 執行의 水準 내지 成果에 큰 變數로 作用한다고 볼 수 있다.

3. 治安政策類型과 執行評價

(1) 評價基準

政策評價의 일반적 基準으로는 Suchuman의 基準과 Nakamura 와 Smallwood의²⁰⁾ 政策目標達成(policy goal attainment), 能率性(eficiency), 住民滿足度(constituency satisfaction), 顧客反應度(clientele responsiveness), 體制 유지(system maintenance)를 들고 있다.

여기에서 검토한 評價의 基準은 政策의 性格에 따라 다르게 쓰일 수 있으며, 각기 상이한 有用性을 지닌다고 하겠다. 이 중 특히 行政 및 政治의 일반적 基準이 되는 目標達成, 能率性 基準을 除外한 警察 service 測定의 直接 연관성이 있는 住民만족도, 顧客反應度, 體制維持에 대한 政策評價 基準을 性格別로 比較해 다음과 같이 보기로 한다.

評價基準	時間限界	分野	例示
住民滿足	長期	社會奉仕	教育, 環境
顧客反應度	長期	行政奉仕	保健, 治安
體制維持	長期	政治	國防, 外交, 治安

政策의 評價에서 특히 奉仕行政을 대상으로 할 때에는 住民이나 顧客의 欲求에 대한 反應도가 중요한 것으로 政策의 成功的 執行 여부의 直接的인 基準이 된다. 學者에 따라서는 對應性·副應性을 測定하기 위해 奉仕傳達體系와 受容傳達體系간의 間격(Gap)을 確認하고 이를 중심으로 組織內的 變數인 實績과 外的 變數인 滿足概念과 연결시키는 조작적 方法을 쓰기도 한다. 그러나 실제로 업무 성취(performance)와 만족감(satisfaction)의 對應性을 조작화하기란 쉬운 일이 아니며, 특히 規制와 奉仕의 양면적 手段으로 實績과 만족감을 生産해야 하는 警察機能의 경우 測定이 어렵다.

이에 대해 출동시간(response time), 체포의 質(quality of arrest), 巡察방범거리(patrol miles)로 生産성(productivity)을 測定하기도 한다.

(2) 政策類型別 집행상 갈등

前述한 評價基準에 의하여 政策執行을 評價할 때, 그 適應性 내지 反應성은 政策對象 集團은 누구이며, 갈등의 도가 어떻게 나타나는지를 볼 必要가 있는 것이

20) R.T.Nakamura & F.Smallwood, The politics of policy implementation. New York, st.Martins press. 1980. pp.146-153.

Lowi 分類에서 보면 分配的 政策과 再分配政策의 경우에는 많은 物量的 投入이 요구되지만 規制政策의 경우에는 物的 資源의 投入이 사실상 政策 執行을 左右하는 요인이 되지 못한다. 그러나 治安政策을 집행함에 있어서는 資源의 動員可能性에 대한 確認은 중요한 變數를 통제하는 것이 된다. 그러므로 規制의 政策性格을 띤 警察의 각종 단속·승인·免許·解除·認可·진압예방 등의 제한적 조치는 物的 資源의 動員과 人的 資源의 動員可能性이 크게 중시된다고 하겠다. 이뿐 아니라 警察機能으로 規制·變化시키고자 하는 行態가 다양하므로 同質 業務의 反復執行보다 어려우며, 대상 집단이 크고 집합적인 경우가 많아 집행이 어렵다. 따라서 質 높은 人材의 영입과 최신 犯罪豫防 진압의 장비의 충당은 주요한 과제가 된다.

(3) 官僚的 構造(bureaucratic structure)

國家·政府形態가 연방제가 아닌 單一國家의 形態를 띠고 있고, 中央의 治安本部가 地方一線 警察署에 強力한 制裁권(sanction)을 가지고 있을 뿐 아니라 官僚制의 組織內 階層制가 어느 기관보다 뚜렷하므로 집행상 문제는 적은 편이다. 다만, 私設無認可 學院 단속, 과외규제, 山林, 環境汚染, 食品 등 여러부처의 규제사항을 警察機關에 委囑함으로써 해당 부처와 협의해야 하는 통관절차(clearance points)가 너무 많음으로써 執行上 지체·과중 업무에 대한 자원 부족현상이 執行을 더욱 어렵게 하는 要因이 되고 있다고 하겠다. 그러나 이와같은 의미의 官僚制 구조는 治安公共財의 分配的·規制的 政策類型的 能率性的 제고라는 側面에서 執行力 確保에는 問題가 적다고 할 수 있을지라도 分配的 政策類型에서는 積極的인 意味의 分配的 政策機能을 能率化시키는 것이 아니라 도리어 消極的인 意味의 分配的 意味의 政策機能을 더욱 擴大시킬 소지가 있다고 하겠다(逆機能).

(4) 執行者의 性向(disposition)

治安政策의 경우 分配的인든 規制的인든 모두가 다 執行者의 性向이 중시되며, 이것이 政策의 成果에 影響을 미치게 되는데, 특히 規制的이고 消極的인 類型에 속하는 것일 때 執行者의 反對, 公益競合, 선별적인 지시, 여러기관간의 견해차등이 執行의 水準 내지 成果에 큰 變數로 作用한다고 볼 수 있다.

3. 治安政策類型과 執行評價

(1) 評價基準

政策評價의 일반적 基準으로는 Suchuman의 基準과 Nakamura와 Smallwood의²⁰⁾ 政策目標達成(policy goal attainment), 能率性(efficiency), 住民滿足度(constituercy satisfaction), 顧客反應度(clientele responsiveness), 體制 유지(system maintenance)를 들고 있다.

여기에서 검토한 評價의 基準은 政策의 性格에 따라 다르게 쓰일 수 있으며, 각기 상이한 有用性을 지닌다고 하겠다. 이 중 특히 行政 및 政治의 일반적 基準이 되는 目標達成, 能率性 基準을 除外한 警察 service 測定의 直接 연관성이 있는 住民만족도, 顧客反應度, 體制維持에 대한 政策評價 基準을 性格別로 比較해 다음과 같이 보기로 한다.

評價基準	時間限界	分野	例示
住民滿足	長期	社會奉仕	教育, 環境
顧客反應度	長期	行政奉仕	保健, 治安
體制維持	長期	政治	國防, 外交, 治安

政策의 評價에서 특히 奉仕行政을 대상으로 할 때에는 住民이나 顧客의 欲求에 대한 부응도가 중요한 것으로 政策의 成功的 執行 여부의 直接的인 基準이 된다. 學者에 따라서는 對應性·副應性을 測定하기 위해 奉仕傳達體系와 受容傳達體系간의 間격(Gap)을 確認하고 이를 중심으로 組織內的 變數인 實績과 外的 變數인 滿足概念과 연결시키는 조작적 방법을 쓰기도 한다. 그러나 실제로 업무 성취(performance)와 만족감(satisfaction)의 對應性을 조작화하기란 쉬운 일이 아니며, 특히 規制와 奉仕의 양면적 手段으로 實績과 만족감을 生産해야 하는 警察機能의 경우 測定이 어렵다.

이에 대해 활동시간(response time), 체포의 質(quality of arrest), 巡察방범거리(patrol miles)로 생산성(productivity)을 測定하기도 한다.

(2) 政策類型別 집행상 갈등

前述한 評價基準에 의하여 政策執行을 評價할 때, 그 適應性 내지 부응성은 政策對象 集團은 누구이며, 갈등의 도가 어떻게 나타나는지를 볼 必要가 있는 것이

20) R.T.Nakamura & F.Smallwood, The politics of policy Implementation. New York, st.Martins press. 1980. pp.146-153.

다. Ripley 와 Franklin 은 分配政策의 경우 惠擇이 당연한 權利일 때는 受惠者集團은 모든 生産者를 包括하며, 규제대상집단은 없게 된다고 보며, 그것이 競爭的 規制政策일 경우에는 受惠者는 競爭에서 승리한 生産者와 서비스 제공을 받는 소수의 消費者이며, 규제대상은 승리자이든 敗者이든 모두가 해당된다고 보며, 반면에 保護的인 規制政策일 경우에는 受惠者는 規制된 財貨 및 서비스의 消費者이며, 규제대상집단이 財貨의 生産者가 된다고 한다. 그리고 再配分政策의 受惠者集團은 依存階層과 소수자 집단이며, 규제대상은 경우에 따라 달라진다는 것이다. 따라서 分配政策은 갈등(conflict)의 정도가 낮으며, 政策對象集團은 受惠者集團만 있게 되며, 규제대상집단은 없게 되므로 복종탄항(compliance)의 문제는 없게 된다. 왜냐하면 이때의 費用負擔者는 不特定多數人이기 때문이다. 그러므로 보호와 예방을 위주로 한 警察 서비스의 配分政策은 집행이 용이한 편이다.

規制政策에 있어서는 갈등의 정도가 다소 심각한 편이다. 특히 規制政策의 執行手段으로 사용되는 罰則(penalty)과 보상(reward) 때문에 執行과 복종(compliance)면의 問題가 發生하게 된다. 그리고 再分配政策의 경우 執行者와 대상집단간의 갈등은 積極的 의미의 再分配인 機能이든 消極的 意味의 再分配的인 機能이든 규제정책 경우보다 높으며, 이 단계에서는 이데올로기(ideology)에 대한 論爭 또한 대단히 높아진다. 따라서 갈등, compliance, ideology가 문제될수록 執行은 더욱 어렵게 된다고 볼 수 있다. 특히 理念(ideology)問題가 심각할 경우, 누구에게 奉仕하든가, 어떤 階層의 利益이나 集團的 志向을 지지하는가 하는 문제를 다루는 것으로 이것을 받는 집단은 용기를 얻고 存續하며, 귀속감, 연대감, 共同體 意識을 갖게 되나 그렇지 못하고 消極的 意味의 機能이 擴大되어 理念(ideology)을 부정적으로 갖게 되면 秩序의 破壞 등 執行을 더욱 어렵게 하게 된다고 볼 수 있다. 특히 산업화 이후 80年代에 더욱 심화된 우리나라 國民所得階層 괴리감은 再分配政策에 기인된 것으로 이는 결국 急進主義的 革命氛圍氣를 야기시키고 있으며, 이것이 질서교란과 연결되므로 치안질서유지를 더욱 어렵게 하고 있다. 이에 기인된 秩序破壞는 여타 秩序犯罪와 區別되는 고도의 政治行爲와 연결, 이데올로기화되어 갈등·복종의 問題를 더욱 어렵게 하는 例가 되고 있는 것이다.

Ⅳ. Allison 模型의 適用과 國家間 比較

1. Allison Model의 概觀

美國의 G.T. Allison 教授는 既存의 여러 理論들을 整理하여 集團의 意思決定이 集團의 特性에 左右됨을 밝히고 이를 3가지 모형으로 定立하였다.²¹⁾ 즉, 政府의 政策決定過程에 集團의 凝集性이 아주 강하게 형성된 경우와 그렇지 못한 境遇를 나누어 가장 강한 쪽으로부터 model I과 model II를 규정하고 전혀없는 境遇를 model III으로 각각 규정하였다.

그러나 이는 한갓 假定일 수 있는데 전통적으로는 이 중 外交政策이나 國際關係政策에 模型 I만이 使用되어 왔다고 주장하고 模型 II와 III이 추가적으로 採擇되어야 한다는 것이다.

이때 Allison은 政策決定의 主體인 政府에 대한 묵시적 가정으로 政府를 잘 조정된 유기체로 간주하고 (model I), 또 政府를 半獨立의인 下部組織들의 이완된 연결체로 (model II) 보는가 하면 다른 한편으로는 서로 獨立의이고 배타적인 政治參與者의 集合體 (model III)라고 간주하였다.

(1) Model I (合理的 行爲者模型: rational actor paradigm).

이는 政策決定主體인 政府를 잘 조정된 有機體로 보고 政策決定者의 完全한 合理性과 下部構成員과의 關係를 가장 높은 凝集性으로 形成되어 있음을 전제한 境遇이다. 이 Model I에 의하면 政策決定에 參與하는 者는 모두 개인적 利害關係를 떠나서 오직 國家의 利益을 爲해서만 사고하고 행동하므로 組織目標達成은 極大化되고 個人個人的 이해관계 충돌은 예상할 수 없다는 것이다. 이와같은 행동에 대한 기대는 古典經濟理論의 市場經濟에서의 소비자와 생산자의 행동결정과 같은 것으로 가정한 것이며, 축구 및 운동경기에서 個人得點이나 인기를 생각하지 않고 오직 Team play 만 생각하고 행동결정에 參與하는 경우와 같은 것이다. 이상의 假定下에서 본 것처럼 政策이 合理的으로 결정되면 政府 전체적으로 상호 모순·충돌이 되는 政策도 없으며 長期的으로 보아 政策의 一貫性도 維持된다는 것이다.

21) Graham. T. Allison, Essence of Decision Explaining the Cuban missile crisis. Little, Brown Co. Boston, 1971.

그러나 現實的으로 集團의 결정이 合理的으로 이루어지기란 어려운 일이다. 狀況이 多變의이고 集團參與의 개인 선호 및 성향이 다른데다 人間의 情報判斷 能力에 한계가 있기 때문이다.

그러나 外交·國防·治安政策에 대하여는 合理模型에 의한 說明이 보다 說得力이 있을 때가 많다. 왜 그런 조치가 불가피했느냐에 대한 說明·說得力이 용이한 도구로서의 政策 model이 될 수 있다.

(2) model II (組織過程模型 : Organization process paradigm)

여기에서 Allison 教授는 政府의 조직체가 인체의 有機體와 같을 수는 없다고 보고 오히려 政府를 半獨立的인 下部組織들의 이완된 연결집합체로서 이들 sub-unit 등은 어느 정도 自律性을 지니고 있는 것으로 보았다. 이는 政府組織이 機能 및 目的에 의하여 部省이 編成되어 있을 뿐 아니라 각 部署別 最高 결정권자의 의사와는 별개로 自己들의 주장을 정당화할 수 있다는 것이다.

이는 上級者의 의사에 反할 경우와 실질적으로 上級者가 인지·이해하지 못하는 狀態에서 의사결정이 下級組織에서 이루어지는 경우이다.

이와 같은 半獨立性은 國防部 산하의 陸·海·空軍이나 內務部 내의 治安本部 등이 他部署에 비해 獨立性이 강한 편이다.

이때 政策決定에 參與하는 下位組織들의 成員은 國家的 目標보다 자기가 속한 下位組織의 目標을 달성하려는 강한 의욕과 권위가 있기 때문에 이해관계가 介入될 경우에는 상호 타협이 불가피해진다. 즉, 전자의 合理模型이나 Allison model I 과 같은 결정이 통하질 않고 sub-system간의 의견조정, 타협으로 갈등을 해소해야 한다. 그러나 이때의 갈등해소는 完全한 것이 아니라 準解決(sub-optimum 或은 quasi-solution) 狀態에 머물게 된다. 특히 이때 조직 전체의 의사결정은 下位組織들의 目標이 어떻게 결정되느냐에 크게 영향을 받을 뿐 아니라 의사결정 方法에도 影響을 받는다. 이때 下位組織은 不確實性을 회피(uncertainty avoidance) 하려고 努力하여 의사결정에 適用될 規則을 習得한다. 특히 組織은 學習을 통하여 S.O.P와 프로그램 目錄(repertory)을 만들어 이에 의한 의사결정을 함으로써 결정을 루틴화시킨다.

(3) Model III (官僚政治模型 : bureaucratic politics paradigm)

이는 政策決定主體로서의 政府를 서로 대등하고 獨立的인 政治的 參與者集合體

로 보고 있다. 따라서 多元主義的 政策決定過程의 기본 論理를 政府내의 政策過程 설명에 적용시킨 것이다. 그러므로 이 경우는 構成員 사이에 凝集性이 약한 集團이 하나의 問題를 놓고 의사결정을 하는 경우이므로 목표가 각각 틀리며 이로 인하여 組織全體의 目標과 自己個人的 目標가 混合된 狀態로 되어 個人들간의 이해가 충돌되거나 갈등이 심화되어 개별적인 행동을 하거나 연합(coalition)하기도 하는 현상을 볼 수 있다. 그래서 결국은 大統領을 포함한 각료급과 고위정책자들이 상이한 목표를 지니고 서로 政治的 게임(political game)을 하여 그 결과로서 政策이 결정된다고 보는 것이다.

이상과 같이 볼 때 Allison Model I은 國家水準, Model II는 組織水準, Model III은 個人水準을 다루는 理論이며 Model I은 戰略的 目標을 達成하기 위한 合目的的 行爲를 다루고, Model II는 상이한 目標達成을 위한 routine을 다루며, Model III은 상호 競爭하는 目標을 達成하기 위한 政治的 活動을 다루는 理論이라고 볼 수 있다.

그리고 이상을 分析單位別로 정리하면 Allison 모델의 I은 어떤 決定을 政府가 自己目標極大化 戰略으로 생각하고 행동을 單一主體的으로 취한다고 봄으로써 分析單位가 政府行爲 그 자체임을 알 수 있고 또 科學的 合理性을 강조함으로써 그 決定의 執行力을 강하게 確保하려는 決定패턴임을 볼 수 있는 反面, Model II는 組織行動의 결정자를 단순한 국가나 정부로 보는 것이 아니라 여러 半獨立의 지위를 가지고 느슨하게 연결되어 있는 下位組織(sub-units)들이라고 볼 때, 이 때의 分析單位는 下位組織들의 組織過程으로서의 산출물로 본 것이다. 그러므로 이는 절대단일주체자를 결정자로 보는 것이 아니라 여러 下位組織들의 과정상의 결과로 보고 따라서 이들은 각각 루틴화된 代案과 프로그램 레퍼토리를 가지고 獨特한 개성이 강한 주장과 인지방식을 가지고 있다고 보는 것이다. 끝으로 Model III은 決定을 문제해결의 대안으로 보는 것이 아니라 政治的 협상·갈등의 결과로 봄으로써 政府內部的 政治結果로 생긴 協同이라고 본 것이다.

(4) 反對에 의한 決定(decision making by objection)

앤드슨(Paul Anderson)은 쿠바 미사일 위기처리에 관한 케네디 行政府의 政策決定過程의 기록을 분석한 결과 그 決定過程은 進술한 標準的인 결정과는 다른

“반대에 의한 決定”의 模型을 띠고 있다고 보았다.²²⁾

즉, 合理模型에서 전제하는 것처럼 여러개의 있을 수 있는 競爭的 代案中에서 결정이 이루어지는 것이 아니라 오히려 非競爭的 代案에 대한 贊成과 反對(Yes or No)의 決定만을 순차적으로 하게 되는 경우가 많다는 것이다. 예컨대 쿠바 미사일 위기 때 合理模型的 결정에서는 있을 수 있는 모든 代案을 해안 封鎖, 爆擊, 美正規軍 出動 등 모든 것을 제시·검토·分析했을 것이나 실제로는 그런 과정의 것이 아니고 쿠바행 소련함대의 封鎖나 爆擊이냐의 選擇의 代案을 두고 贊·反의 결정이라고 볼 수 있다는 것이다. 그런데 앤드슨은 케네디 行政府의 決定 記錄을 보고 그 決定過程을 상호 補充的이며 非競爭的인 行動代案에 대하여 순차적으로 贊反의 결정을 하게 된 경우가 그렇지 않은 경우보다 많았다고 한다. 그리고 目標도 사전에 정해진 것이 아니라 결정하는 과정에서 論爭과 討論을 거치는 과정에서 發見되는 것으로 보고 目標가 代案을 넣은 정도 있지만 때로는 代案의 討論이 目標를 넘거나 他目標 등이 目標를 넘기도 한다는 것이다. 그러므로 오히려 代案의 選擇을 통해서 문제를 해결하는 것이 아니라 오히려 결정자는 문제해결이 期待確率이 낮은 대안을 擇하게 되는 경우도 많고 최적 및 최선의 代案과 만족수준의 代案만 選擇하는 것이 아니라 이의 成功確率이 적다고 判斷되면 이를 擇하지 않는다는 것이다. 즉, 문제 해결기준과 問題惡化基準을 比較하여 問題惡化 期待確率을 問題解決 期待確率보다 더 중요한 基準으로 삼는다. 以上の 앤드슨 理論은 國家政策 問題解決에 있어 目標를 제시하고 갈등을 해결한 다음 代案 探索에 들어가는 것이 아니라 反對提起라는 討論의 과정을 통해서 目標를 발견한다는 것으로 현실적으로 考慮해 볼만한 결정방식이라고 할 수 있다.

이상의 1~4 에서 제시된 政策決定模型은 상호 배치되는 경우도 있지만, 상호 補充的으로 同時에 政策決定者가 考慮함으로써 중요한 政策決定에 오류(error)를 줄이고 실효성 있는 결정을 낼 수 있다는 것이다.

2. 治安政策決定 Model 의 適用과 國家間比較

22) Paul Anderson, Decision making by objection and the cuban missile Crisis, Administration Science Quaterly Vol28, No2, (June, 1983), pp.201-222.

1) 韓國 學生集團行動에 대한 治安政策 Model²³⁾

警察組織의 主目標은 社會秩序 維持와 人命 및 財産의 保護에 있으며 그 下位 目標로 犯罪의 豫防을 위한 巡察, 交通, 秩序의 啓蒙·善導 그리고 非犯罪 法規의 執行과 특정 서비스의 傳達 등이 있다. 이는 결국 社會秩序 維持를 위하여 合理的代案을 選擇함에 絶對的 合理性이 강조되는 기초 위에서 代案의 探索·比較·豫測이 이루어지고 이는 政策決定者 내지 方針決定者(大統領, 內務部長官, 治安本部長, 市警局長, 警察署長 등)가 모든 情報를 가지고 可能한 모든 代案을 探索한 後 이를 比較, 최종결정한 것이라고 한다면 이와 같은 行動方針決定을 合理模型(rational model)이라 볼 수 있으며, 이는 주로 治安維持의 경우 특히 위와 같이 大學內의 學生騷擾로 인한 秩序破壞와 이로 인한 影響이 社會의 基本秩序 維持에 지대한 것으로 分析될 경우 이는 合法性과 合目的性을 基準으로 決定될 수 있으며, 이에 대한 方針決定은 최고 決定權者로부터 일선기관 責任者에 이르기까지 劃一的 基準으로 제시되기 쉬우며 이에 대하여는 下部機關 내지 政策決定 參與者間에 그의 妥協·調整 등은 있을 수 없으며 制度的으로 장치된 合法性 基準과 社會安定이라는 合目的性의 合理性이 決定을 支配하게 된다. 따라서 이때에는 警察署長 등의 下級機關의 政策 關與者일수록 裁量的 判斷은 줄어들 수 밖에 없게 된다. 다만, 이때 大學內의 學生集團行動의 행동양상은 현저히 法을 위반한 것이 전제되어야 하며 지나친 過剩判斷에 의해 豫防的 活動이 지나치게 이루어짐으로써 秩序維持라는 目標과 豫防手段이 전도되는 非合理性을 자아낼 수도 있게 된다. 그런데 問題는 大學內의 學生集團行動에 대한 秩序維持의 개입을 두고 政策決定 關聯者인 文敎部, 內務部, 法務部, 其他 특정기관이 최고 결정권자에게 보고 내지 政策決定代案을 제시한다고 할 때, 최고 결정권자는 누구의 판단에 따라 政策을 決定할 것인가 이때 關聯部署間에 意見이나 주장의 對立이 없이 일치될 때에는 問題가 생기지 않으나 갈등을 일으킬 때가 있다. 이러한 경우는 治安本部라는 治安政策決定機關 內部에서도 마찬가지이다. 즉, 情報機能의 部署와 수사부서 그리고 作戰活動部署間에 상반된 견해를 가지고 주장할 때 本部長은 어떻게 최종 결정하는가? 最下級機關인 警察署長 또한 같은 경우에 처하게 된다. 學生騷擾現場에 상주해 있는 情報機能, 法秩序 維持의 최종집행부서인 수사기능, 이를 현장에

23) 이상안의 현대 경찰행정학의 전채부분임.

서 실제로 鎮壓해야 하는 경비기능 간에는 항상 일치된 견해만 가질 수가 없고, 각각 專門部署로서의 機能을 가지고 있기 때문에 주장 또한 상반될 수가 있는 것이다. 본래 組織編成은 情報의 보조지원이 경비에 전달되고 최종 수사에서 사태를 鎮壓하도록 系線과 幕僚機能이 排列되게 되어 있지만 이에는 갈등이 있게 된다. 이와 같은 狀況에서 決定權者는 대체로 그 代案을 考慮할 때에 모든 代案을 考慮할 수 있는 情報, 時間, 能力 등이 不足한 경우가 많을 뿐 아니라 특히 治安의 狀況은 즉시성을 要하기 때문에 代案의 고려범위는 대체로 몇몇 經驗의 代案에 그칠 수도 있다. 이 몇몇 대안의 범위내에서 결정이 이루어지는 경우가 많으며, 이는 狀況을 고려한 制限된 合理性 基準에 입각한 경우가 되며, 이를 滿足模型的 결정이라고 볼 수 있다. 반면에 이 代案들이 고려되어 결정될 때에는 예컨대 K警察署長과 S大學 총장간에는 과거에 이루어져 오던 政策 내지 方針에서 다소 變化된 政策을 推進해 나갈뿐 급격한 행동방향을 合理性 基準에 입각하여 취하지 않을 때, 즉 大學의 교수보직자, 총장, 地域社會 住民, 기타 利益集團, 政治勢力集團 등의 對立된 주장이 政治的 過程을 통하여 해결대안을 제시하게 되어 窮極的으로는 警察署長의 方針決定이 현재의 方針에서 다소간의 개선을 가져오는 範圍內에서 결정이 이루어져 한편으로는 學園 自律化라는 大學의 目標를 존중해 가면서 질서를 유지하게 될 때 이는 漸增的 模型으로 설명할 수 있을 것이다. 그리고 治安本部의 學園方針이 合法性 基準의 合理的 政策決定으로 이루어 질 때, 警察署長은 이 주어진 範圍內에서 具體的 戰略을 구사하거나 大學의 총장과 狀況에 따른 질서 유지결정을 해 나갈 때, 이는 混合模型的 接近으로 볼 수 있다. 그리고 흔히 일선 警察署長의 政策決定(方針決定)중에는 合理性이 가장 크게 강조되는 수사 과학연구소로부터의 科學的 資料分析結果와 오래된 수사관의 직관이나 영감에 의해 결정해야 할 때가 있을 것이다. 이때 사실은 수사과학연구소의 정보에 입각한 결정은 合理模型的인 것이 되고 수사관의 직관이나 영감에 의해 결정해야 할 때가 있을 것이다. 이때 사실은 수사과학연구소의 情報에 입각한 결정은 合理模型的인 것이 되고 수사관의 영감이나 직관에 의한 판단 정보는 초합리적 요인에 의한 最適模型的 接近이라 볼 수 있는 것인데 이때 다행히 兩側의 資料가 補完的으로 問題解決(犯人체포)에 도움을 주는 경우라면 문제가 없으나 수사과학연구소에서 分析받은 증거가 없거나 있더라도 수사관의 直觀力과는 너무나 상반될 때 수사과장이나 警察署長은 어떻게 결정하여

수사지휘라는 결정에 임해야 하는지가 문제될 때가 있다. 이때 문제는 合理模型의 接近만으로 풀수 없는 문제가 많이 있다는 것이다. 그러므로 오랜 警察官의 經驗에 의한 직관력이 政策決定을 左右할 때도 있으며, 이것이 尊重되어야 할 때도 있는 것이다. 肉感搜查라는 것이 전혀 合理性이 배제된 것만도 아니라는 意味가 된다. 특히 後進國에서 行政先例가 없거나 수사에 있어 初犯 내지 수사단서가 없을 때에는 直觀的 要素·創意力 등에 어떤 결정이 크게 依存되지 않을 수 없는 경우가 있다.

이상의 理論 Model 을 '85.9 月の 美文化院 검거사건에 대하여 適用 說明해 보면 다음과 같다.

즉, Allison Model 의 論理를 당시의 狀況에 適用해 보면 사태수습 결정은 이렇게 說明할 수 있다. 大統領이나 최고 결정권자가 이 狀況을 어떻게 처리하라고 말하기는 힘들다. 즉, 모든 정보를 가지고 그 결과를 確實히 豫測할 수 있을 정도로 최고 결정권자가 完全할 수는 없다는 것이다. 그러면 이 경우에는 治安問題의 專門家인 內務部 治安本部和 美文化院이라는 領土상의 問題와 美國과의 外交關係를 중시하고 있는 外務部間의, 즉 sub-system간의 주장이 문제가 된다. 治安本부의 執事유지인 즉시 집행과 外務部の 外交上 問題가 충돌됨으로써 合理的 모델인 Allison model I의 論理에서는 즉시 鎮壓으로 결정될 수 있었으나 外務部の 주장 때문에 상당기간 무의사 결정이 이루어졌던 상태였다. 警察의 주장은 初期執行이 있어야 한다는 것인데 이렇게 결정이 지체된 것은 外務部라는 sub-system의 주장이 전문가적 입장에서 강했던 것으로 보아 最終決定權者는 이의 立場을 尊重해 준 것으로 보아야 한다. 이와 같은 행동결정 패턴은 결국은 Allison Model II의 組織過程模型에 가까운 政策決定이라고 볼 수 있을 것이다.

그러나 어떤 경우이든 秩序維持라는 政策決定은 Allison model III의 官僚政治模型에 依存할 수는 없으며, model I, II의 모형이 상호 부분적으로 적용되는 것으로 보아야 할 것이다. 즉, 질서나 安全은 협상의 대상이 될 수 없고, 時間을 지체할 수 있는 것이 아니며, 전문성이 尊重되어야 하므로 model I과 II의 模型에 依存한다고 볼 수 있다.

결국 治安問題는(주로 질서, 인권, 재산보호의 法집행적 기능) 잘 組織된 유기체로서의 機能과 專門性的 尊重 내지 권위인정이라는 側面에서 다루어져야 하므로

로 Allison model에서는 I, II의 결정이 大宗을 이루게 된다. 이는 마치 우리 人體가 손발의 동작은 model I의 유기체적인 機能을 다 하지만 自律神經계통의 내장기관 등은 獨自的으로 model II에 가까운 機能을 하는 것과 같다. 그러나 問題는 유기체적 機能도 專門性的 주장도 아닌 일방적 命令이나 지시로 결정이 이루어질 때 이것이 현실적으로 警察組織에 問題가 된다.

2) 日本學生運動의 本格화와 政策對應

1948年 9월에 조직된 全學聯을 중심으로 日本學生運動이 격렬해지기 시작한 것은 1960年代의 S.P (Student Power)의 물결이 세계적으로 휩쓸던 때였다.

처음에는 大學生의 問題로서 登錄金引上反對, 學園民主化 등으로서 要求條件을 제시하는 정도였으나 점차 學生들은 警察力에 대항하거나 學生相互間的 과벌鬭爭을 위해 각목, 쇠파이프, 돌, 병 등으로 무장하여 실력행사를 함으로써 亂暴性을 보이기 시작했고, 이 주도권 爭奪의 과벌싸움이 極에 달함으로써 분규를 惡化 내지는 長期化시키게 된 것이다.

그후 1969年 沖繩返還交渉과 70年의 美·日 安保條約 再檢討를 앞두고 安保論爭이 있을 때 全學聯을 중심으로 이를 反對하는 것이었다. 그러나 條約締結 저지에 失敗한 全學聯은 內部分裂로 混亂을 초래했으나 '67.10. 수상의 월남 방문 저지운동, 11월의 수상 美國訪問 저지시위, '68年의 美 항공모함 입항반대시위 등이 극렬했으며 한편 이 期間동안 學校內 問題를 이슈로 제기하여 기숙사비의 政府負擔, 組合의 자치권 보장, 등록금 인하 등을 주장하면서 돌, 몽둥이, 화학물, 공공기관 공격, 바리케이트 설치 등의 方法으로 시위를 과격화시켰다. 이때, 東京大의 경우 1969年의 入學試驗까지 포기할 정도로 險惡하게 發展되었다.

(1) 學生運動의 變質

이러한 포악한 學生運動은 支持勢力의 確保가 어려워지는 데다가 學生組織內의 내분이 일어나 學生團體간에 對立과 鬭爭이 발생하고 警察裝備力의 壓到的 강화로 점차 學生運動은 그 힘이 弱화되기 시작하였고, 여기에 한편으로 警察當局은 데모현장에서의 對民弘報, 매스컴에의 협조요청, 특히 大學周邊의 地域住民에 대한 C.R (Community Relations) 作戰으로 學生運動을 고립화 하는데 成功함으로써 결정적 계기를 마련할 수가 있었고, 또한 정상수업을 要求하는 일반 시민과 正常 學生들의 정부에 대한 강경하고 단호한 조치 주장과 輿論化도

이의 弱화를 가속화시키는 要因이 되었다. 이에 日本 文部省이 '68.11 月に 高等教育問題委員會를 구성하고 '69.5 에 大學行政에 관한 임시 조치법"을 國會에 상정, '69.8.17 日 제정·施行함으로써 이에 대한 廢棄要求와 데로도 있었지만 1969 年 말경에는 學生騷擾가 진정되기 시작하면서 日本學生運動의 1 段階(1965 ~ 1970)는 끝나고 1971 年에서 1975 年의 2 段階는 學生運動組織體 內部的 싸움으로 騷擾期間도 짧아지면서도 1973 年을 고비로 고개를 숙이기 시작한 것이다. 이 때에도 일반적인 지지기반의 약화, 輿論의 부정적 지탄, 警察統制力과 學生對處方案의 積極化 등으로 궁지에 몰려 고립화됨은 勿論 自體內에서 주도권(hegemony) 爭奪戰이 치열해지면서 鬭爭力은 衰退하기 시작한 것이다. 그리고, 1975 年 이후의 3 단계는 日本의 學生運動은 대중적인 지지기반을 完全히 상실하고 大學과는 關係없는 社會問題 위주의 정예 테러집단으로 전락하고 말았는데 이 테러집단중 가장 잘 알려진 團體가 赤軍派이다.

이集團은 1969 年 9 月 Trotsky 派 革命共產主義者同盟에서 분과된 것으로, 1970 年 3 月 日本항공기 납북사건으로 테러활동을 벌이다 80 年代에 와서는 뚜렷한 活動이 없었으나 最近 새로운 양상을 보이고 있다. 즉, 日本의 學生運動이 1910 年代에는 日本 社會主義運動으로 시작되었으나 본격적인 學生運動은 1918 年의 사회문제치우 및 反封建 體制運動에서 비롯되어 1950 前後의 진학련에서 태동기를 맞아 1960 年의 大衆的인 것으로 發展되었다가 1970 年代의 衰退期를 맞아 소수 테러집단으로 變質됨으로써 80 年代에 完全히 消滅된 역사를 지니고 있다고 하겠다.

그러나 85 年 11.29 日 日本國鐵 14 時間 마비사건에는 도시게릴라사건의 주동단체인 좌익계 中核派의 介入이 確實한 事件으로 보아지므로 소수 테러의 재생을 우려케 하기도 하며 入試강박관념으로 學生暴力이 늘어나고 있음은 청소년비행의 새로운 과제를 낳기도 했다.

(2) 日本의 政策決定 相反성과 調和

日本의 政策形成過程에 관한 研究는 1960 年代初 이후 比較的 오랜 歷史를 두고 發達해 온 分野이다.²⁴⁾

24) 現代日本研究會, 日本政治論 박영사 - 1983, p.155.

다른 나라의 政策決定過程이 주로 合理模型과 漸增模型에 의해 설명되어지는데 反하여 日本의 政策形成過程은 權力엘리트즘과 權力多元說에 의해 說明되어질 수 있다. 즉, 前者의 견해는 日本의 政策決定機關 및 그들이 이루어지는 過程이 주로 官僚組織, 財界組織, 自民黨의 3者의 政策決定 參與로 非民主的 支配方式으로 이루어진다는 견해인데 反하여 後者の 입장은 日本의 政策決定에의 參與組織 및 集團이 自民黨內의 Boss 集團과 官僚組織 상호간의 權力競爭, 여기에 財界의 參與로 오히려 이들간의 相互競爭과 갈등으로 權力多元的 現象이 일어나고 이를 通하여 民主的 方式으로 政策決定이 이루어진다고 보는 상반된 견해이다.²⁵⁾

그러나 日本의 政策決定에 관한 이상의 接近方法에 대하여는 두가지의 문제점이 지적된다. 하나는 양자가 모두 가치지향적인 주장으로 일관되므로 總合적으로 說明하는 Tool 이 되지 못하며 다른 하나는 政策決定을 資源配分의 현실적과정(예산등)을 무관하게 다루고 있다는 점이다.²⁶⁾ 따라서 文獻中心으로 日本의 政策決定이 일어나고 있는 과정을 보면 크게 2가지로 나누어 볼 수 있다.

하나는 合理主義模型(Rational Model)으로 Y. Dror 등이 주장하는 中央統治型의 模型이다.²⁷⁾ 이 模型에서는 政策決定이 政治指導部에 의해서 전서정연하게 支配·統率될 것을 강조하고 있다. 이런 모형이 日本에서도 적용되어야 한다고 주장되어 왔으나 日本의 政治現實에는 맞지 않는 하나의 理想論에 불과하다고 지적되고 있다. 따라서 日本의 政策決定 模型의 說明에는 合理主義 Model이 부적합하고 다른 모형의 적용을 주장한다. 즉, 이 때의 다른 모형은 多元主義 Model로서 政策決定 과정에서 요구되는 요체를 權力의 分散에 두고 이 權力이 多元化될 것을 강조하고 있다.

日本의 政治制度는 政治權力이 비교적 분산되어 있는 內閣制에 바탕을 두고 있

25) H.Fukui, studies on policy making A Review of the literature in T.J. Pempel. Cornell univ. 1977, pp.23-35, 35-48.

26) 最近 日本豫算編成過程 문헌은 종합적으로 다룬, John.C.Campbell. Contemporary Japanese Budget politics. (Berkerley; University of California press. 1977).

27) Y.Dror. Ventures in policy Sciences(New York : Elsyier 1971) 및 public policymaking Reexamined (chicago, chandler publishing Co.1968)를 참조할 것.

으므로 美國式의 大統領制와 다르며 내각제이면서 집권당의 당수에게 권력이 집중되어 있는 英國과도 다르다고 볼 수 있다.

따라서 日本의 政策決定 過程은 내각 또는 政黨의 綜合調整에서 벗어나 行政府側의 各 部處의 自民黨의 該當政調會 部會 및 政調會 審議委員會에서의 유대 관계를 形成하여 개별적으로 수행됨으로 行政府, 自民黨, 國會의 관계를 分析함으로써 알 수 있게 된다. 따라서 日本에서는 政治의 중심력이 行政首班이나 政黨의 黨首에 집중되어 있지 않고 下部機構인 政府側의 課·室 單位의 정부조직과 政黨側의 政調會 部會에 집중되어 이들간의 유대와 상호조정이 주요한 과정을 형성하고 있다고 볼 수 있다.

다만, 전술한 바 있는 日本 政策決定에서의 Power elitism과 Power pluralism을 日本政府의 資源配分과 직결하여 설명할 때에는 이 두 理論이 상반된 理論이면서도 구체적 경우에 설명의 도구로 쓰이기도 하며 최초 어리고수에 의해서도 되고 있기도 하다.²⁸⁾

이상의 接近方法을 토대로 볼 때, 日本의 政策決定 패턴은 合意 模型(consensus model) 중심으로 설명하려는 경향이 강하다. 이는 주로 日本의 官僚組織, 自民黨, 財界는 公同의 利益을 가지고 있으면서 정부를 지배하고 있는 만능이들이 中心이 된 政策決定 패턴(pattern)은 협조적일 수 밖에 없다는 것이다. 즉 日本政策決定 과정에서 elite의 협조적 행동을 강조하는 것인데 그러나 日本의 政策決定 과정의 다원화가 불가피해졌으며 이는 협조적 행위보다 競争的 행위가 지배하고 있음을 反映한 것이다. 이 立場이 갈등 模型(conflict model)이다. 즉, 戦後 日本 社會에서는 政治過程이나 제도상호간의 關係, 그리고 선진 산업사회가 겪는 사회변화와 연관된 것으로 60年代에 있었던 학원내의 갈등이나 70年代의 國民運動, 大衆運動이 暗示하듯 심각한 세대간의 갈등, 가치관 對立, 政治的 소외감, 고도성장 속의 노사간의 緊張, 産業化에 대한 費用 代價와 惠澤에 대한 意見의 對立, 그리고 近來의 公害문제와 市民의 사회적 지위에 대한 심각한 갈등상황이 바로 그것이며, 이와 같은 격렬한 갈등과 變化를 다루기 위한 시각을 갈등 model에서 찾으려는 시도이다. 그러나 이것은 美國內의 極少數 日本 專門

28) 福井治弘(Fukui) : op cit, pp.35-48.

家들의 시도일뿐 日本社會의 特色인 統一性, 集團, 合意, 調和가 集團的 일체감과 合意的 決定으로 연결되는 강한 경향을 보이고 있으며, 이것이 日本人이나 日本社會를 계속 支配해 오고 있다고 볼 수 있으며, 갈등은 일시적 현상이나 단결에 손상을 주지 않는 의식화된 表現形態로 경시해 버리는 예가 많다.

(3) 警察의 對應

이에 따라 警察의 行政的 對應措置로서는 1952.5.1 日의 베이데이에는 聯合國과 맺은 “單獨講和條約反對” 鬭爭이 暴力化되어 천황이 사는 皇宮앞에서 共產黨員의 데모군중에게 發砲가 처음으로 있었으며, 1959.5.20 日 幅넓게 번진 安保鬭爭에는 데모대들이 총리관저를 난입, 警察과 亂鬭劇을 벌임으로써 警察장갑차로 國會正門에 バリ케이트를 치는 등으로 대치했다.

그해 6.11 日에는 6.19 日의 美아이젠하워 大統領의 訪日을 두고 데모가 격화되자 당시 기사 수상은 自民黨의 訪日 연기론 주장을 일축하고 대신 국가공안 위원장과 警察廳 長官에게 만전의 治安對策을 지시함과 동시 防衛廳長官에게 아이크 방문에 따른 治安의 보조를 위해 자위대의 출동을 타진했으나 당시 아까기 長官은 자위대의 治安出動을 憲法上의 보장된 군대가 아니며 따라서 계엄령신포는 不可能하고 國民의 지지를 얻기 힘들다는 理由로 거절했다는 것이다. 그후 아까기의 회고에서 찾아볼 수 있는 또 하나의 이유는 政府・與黨內의 자위대 出動論이 데모진압이 아니라 아이젠하워 訪日을 위한 경비라는 것이었기 때문에 더욱 그 길정에 동의할 수 없었다는 것이다. 이것은 政府政策決定過程에 있어서 前述한 Allison의 II model로 설명될 수 있는 의사결정유형을 위한 것으로 볼 수 있으며, 日本 政策決定 패턴인 合意模型(consensus model)을 의미한다고 볼 수 있다. 한편 警察은 1969年 學生運動이 다소 진정될 무렵 지역사회 關係改善運動인 CR(community relationship) 運動을 大學周邊의 住民에게 積極 展開하고 mass comm의 弘報活動을 支援받음으로써 學生運動을 고립화시키는데 成功한 것이다.

이렇게 볼 때, 사실 1952년에는 發砲 등의 극단의 조치가 데모군중에게 취해졌으나 1968年의 東京大 事件 등에서는 警察은 데모학생들과의 충돌에서 많은 피해를 입어도 결코 感情的으로 대적하는 일이 없이 加害者는 學生이고, 被害者는 警察이라는 認識을 남김으로써 國民의 支持를 獲得하려고 하였다. 그리고 日本 警

察은 데모진압장비를 강화 改善함으로써 잘 訓練된 기동대를 만들어 “끈질긴인내”와 “強力한 對應”을 행동지표로 쌓아온 것으로 볼 수 있다. 동시에 이때 文部省에서는 '69. 5月 “大學行政에 관한 임시조치법”을 施行, 1969. 12월말 경에는 그의 學生運動이 진정기에 들게 되었다.

이외 東京大의 1969年 大學選拔 포기과 “東京大 事件”에 대한 재판과정의 소란행위에 대해 당시의 사법적 조치는 강경한 것으로 볼 수 있다.

學生運動이 격렬했던 69年의 東京大 事件이 재판거부 法院의 물리적 제재와 권력재판 강행, 법정소란 辯護人拘束, 反省·非反省組의 分離審理, 재판방해 방청인의 퇴정명 등으로 역사에 남는 記錄이 되었다.

이 사건의 경우 피고인이 600여명에 이르고 大部分 극렬좌익 學生이었다는 점에서 檢察은 흥기준비집합죄, 공무집행방해죄, 건조물 침입죄 등으로 기소했고 이 사건을 맡은 東京地裁는 이들 피고인을 反省組와 非反省組로 分類, 모두 37개조로 나누어 分離심리키로 했으며, 이에 反對하는 피고인과 변호인, 방청객에 대하여 퇴정명령과 법정구속이 일어났고 보석자의 보석결정취소, 기동대까지 投入하는 등의 狀況에서 권력재판이 강행되었다. 특히 강경파인 형사 1부의 오카가기 재판장은 피고인 3名을 법정구속했고 소란을 피운 방청객을 監置 5일씩을 부과했고 辯論態度가 불순한 辯護人을 법정구속하는 등 초강경의 司法的 對處가 뒤따랐음을 알 수 있다.

이와 같은 강경한 司法的 節次에 따라 警察의 司法的 對策으로는 적당하고도 타당한 法令의 해석과 運用에 따른 수사와 대항수단인 기술적 수사력 향상으로 수사 目的을 達成하는 것으로 ① 一般的 항의대책 要領의 책정 ② 상대방의 수법과 問題點에 대한 신속한 把握 ③ 사실의 신속 正確한 把握과 그에 따른 具體的 法律의 檢討 ④ 事前對策의 檢討와 신속한 사후대책의 樹立 ⑤ 事案處理體系의 確立 ⑥ 秘密의 補充 ⑦ 파생적인 사안의 豫防과 진압 ⑧ 關係者 및 家族의 保護策 講究 등으로 되어있다. 상기에서 보듯이 警察, 大學, 司法機關의 對應戰略이 脈을 같이 함으로써 해결이 쉽게 이루어진 것으로 볼 수 있다.

이상에서 提記된 對應方案을 整理해 볼 때

警察은 學生運動이 다소 진정될 무렵인 70年代初 以後 學生運動 對策으로서 가장 힘을 기울여 온 것은 이 運動을 一般學生과 國民들로부터 고립화시키는 것

이었다.

警察當局은 각종 장비를 強化하여 데모를 힘으로 鎮壓하는 한편 그 이상으로 데모현장에서 對市民弘報, 大學이나 매스컴에 대한 協力要請, 對國民呼訴 등에 努力하였다. 이 중에서도 大學周邊을 중심으로한 地域住民에 대한 協力要請으로서 CR (community Relations) 作戰을 積極적으로 전개하여 學生運動을 고립화시키는데 成功하였다.

결과적으로 警察當局이 고립화시킨 것이 아니라 一般學生과 國民 즉, 輿論이 學生運動을 고립시키는데 기여했다고 말할 수 있다.

또한 日本 警察當局은 大學紛糾 或은 그후의 過激派 運動을 계속 인내로 대처하였다. 警察은 데모學生들과의 충돌에서 많은 피해를 입어도 결코 感情的으로 대처하는 일 없이 “加害者는 學生側이고 警察은 被害者”라는 인상이 國民의 가슴속에 파고들도록 努力하는 등 끊임없이 國民들의 同情과 支持를 얻기 위해 全力을 다 하였다. 大學紛糾로 警察側에는 死亡者가 있었으나, 學生側에는 死亡者가 없었다.

警察當局은 데모 鎮壓裝備를 강화 改善함으로써 세계에서 가장 잘 訓練된 強力한 機動隊를 만들었고 “끈질긴 忍耐”와 “強力한 防禦”를 행동 지표로 삼았다.

大學紛糾時 警察當局은 學生運動 指導部の 內部對立을 이용하여 運動을 鎮靜시키려 하였다. 즉, 學生間的 對立이 있는 경우 이를 조장하고 背後에서 調整하였다. 이와같은 方法은 學生運動이 高潮되어 있을 때는 별로 效果가 없으나 그렇지 않을 때는 效果가 빨리 나타났다.

學內問題등을 圍繞한 交渉이나 鬪爭에는 그 절정기가 지나면 수습단계가 오기 때문에 이때, 指導部の 對立을 최대한으로 利用하여 運動을 진정하였다.

以外 學生集團暴力事犯은 集團犯罪라는 점과 大學이 犯罪의 場所 또는 거점으로 되어 있다는 것이 매우 特徵인 것이다. 그리고 集團犯의 鎮壓方法에 있어 “規制”와 “檢舉”를 어떻게 調和할 것인가 라는 問題가 있고, 다음에 集團犯의 檢舉・處理에 있어서도 최소의 努力으로 최대의 效果를 거두는 데는 어떻게 하면 效率的인가 라는 技術的인 問題가 있다.

集團의 行動과 暴力行爲로 나오는 學生들에 대하여 公安條例와 道交法 違反・刑法上의 凶器準備集合罪를 적용하거나 경우에 따라서는 公務執行妨害・威力業務

妨害 등의 罪에 해당하는 것으로 하여, 法律上 거의 全員을 現行犯으로 체포할 수 있을 것이나, 실제로는 一部分을 현장에서 검거하고, 그밖의 사람들은 해산시켜 사태를 鎮壓하고 있는 것이 보통이다.

그런데 이와 같이 現行犯人을 “체포”라는 수단에 의하지 않고 直接 강제적인 “規制”에 의하여 鎮壓하는 것에 대하여 法律上 그 適法性·合理性을 어떻게 이해할 것인가는 檢討를 요하는 문제이다.

日本 判決은 警察法上 犯罪의 豫防, 피의자의 逮捕뿐만 아니라 犯罪의 鎮壓까지 그 責務로 되어 있는 것을 根據로 하여 “逮捕”보다도 가벼운 “制止” 정도의 實力強制는 당연히 법이 必要하고 또한 상당한 한도 내에서 許容하는 것으로 해석하고 있다.

끝으로 1970年代初까지 繼續된 日本大學内の 集團行動에 따른 暴力事態의 유발은 學校施設의 破壞를 비롯하여 教授·理事陣, 學校職員 등에 대한 暴行까지 擴大되어 자못 日本内の 大學은 심각한 위기에 처하게 되어 公共秩序維持의 차원에서 볼 때, 警察力의 校內投入은 불가피 했으나 大學内の 問題는 大學自律法에 입각·해결되어야 한다는 주장과 警察力에 의해 對應해야 한다는 의견이 對立되어 결국 “學問의 自由·大學의 自治”와 警察權의 關係에 대한 1963年最高裁判部의 判決例는 大學의 경비정보수집목적의 學內 出入을 學問의 자유와 자치에 배치되지 않는다는 結論을 내린 것이다. 이외 犯罪수사와 關聯된 判決(1968. 東北大事件 1심판결)에서도 大學内の 질서유지는 대학당국에 그 責任이 있으나 大學당국의 能力만으로 處理가 困難하거나 특정 犯罪의 수사, 피의자의 체포 등에 대하여는 警의의 手段, 법정절차에 의거 獨自적으로 이루어질 수 있다고 봄으로써 大學內 질서 문제에 대한 의사결정에 있어서 合理主義的인 모형에 따른 결정에 이르고 있음을 볼 수 있다.

3) 韓·日 兩國의 比較

東京大 의학부의 改革要求가 全體 學生의 분규로 과급되어 결국 反美·反保安 鬪爭으로까지 이르렀으며 警察과의 치열한 공방과 東京大 총장의 사임에 이어 신입생 모집 중지라는 最惡의 사태를 맞았을 때 사또에이사꾸(佐藤榮作) 수상의

29) 치안본부, 日本경찰, 1987. p.483.

自民黨은 在野와 大學의 猛烈한 反對속에 大學運營에 關한 臨時措置法을 發議・통과 시킨 것이다. 이는 Allison model에서 보면 model I (합리 model)에 의거 수상의 전적인 合理基準에 의해 내려진 결정으로 자위대의 大學內 진입시 model II에 의거한 것과는 차이가 있는 것으로 볼 수 있다. 전자가 더욱 급박했을 수 있으며 타당한 결정으로 보았던 것이다.

이에 반해 한국의 학원안정법은 다음과 같다.

○ '85.8.5. 청와대 고위 黨政協議가 끝난 이후 정부입법으로 發議키로 하고 民正黨 中執委에서 입법시기 등을 협의 文敎部를 통해서 法시안을 발표키로 함. ('85. 8. 6).

○ 6.27, 서울시내 동부지역 11개대 총장과 학원 문제 論議, 意見交換, 學園安定에 關한 한계, 장기 대책, 선도, 遵法精神이 論議됨.

○ 7.6. 全國 45個大 總長, 精神文化研究院에 2박3일 합숙, 간담회에서 學內暴力은 정부가 막아야 함에 意見 一致

○ 7.24. 國務總理가 全國學父兄中央協議會 禮訪 建議 받음. 주권위협 暴力 테러행위, 좌경화 豫防의 法的 制度的 장구 건의, 이상의 건의내용이 학원안정법 발기의 直接的 동기가 되었으며, 학원 안정법 제정의 政府立場 친명에서 文敎部長・次官, 教育政策室長, 제3조정관, 法務部, 內務部(治安本部) 4~5명씩 參與하여 본격화 되었다.

○ 8.6. 民正黨 中執委員會 後 代辯人이 학원안정법시안 發表 豫告

・ 12時 5分 文敎部長官 發表

・ 具體적인 것은 黨政協議를 통해서 發表될 것임을 시사함으로써 시종 黨政이 협동

○ 8.12. 民正黨 文公委 학원특위 인식회의 지적내용 補完 약속

○ 8.16. 民正黨 공청회를 통해 각계 의견 수렴예정

○ 8.15. 大統領・新民黨代表・民正黨代表와 學園法 등 國政論議

○ 8.16. 大統領・國民黨 총재와 國政論議

○ 8.17. 청와대 확대 黨・政 인식회의에서 學園法 8月 處理 강행 양기로 유보, 시간두고 점검 의견 수렴(전 국무의원, 민정당 중집위 이상 당직자, 대통령 비서실장 외 수석비서관)의 參席

〈表 3 - 11〉 韓・日의 의사결정 model 比較

	韓 國	日 本
立 法 對 應	공통 : Model I (주도 : 大統領)	Model I (주도 : 수상)
行 政 對 應	차이 : Model I 혹은 model II	Model II

V . 結 論

集團行動 및 學生運動의 여러 理論이 제시하는 원인에 대하여는 古典的理論이나 最近의 理論들이 강조하는 주장이나 接近方法이 다르지마는 결국 이들은 상호 補完的으로 어느 理論이 타방의 理論을 部分的으로 내포하고 있음으로써 결국은 多學問的으로의 接近이 불가피한 점들을 지적할 수 있었다. 이와같은 의미의 集團行動에 대한 政府의 政策對應에 대한 政策決定 Pattern을 Allison이 제시한 3가지의 패러다임으로 適用하여 설명함으로써 우리나라의 集團行動對應과 世界主要國들의 對應을 비교할 수 있었다. 韓國에서의 政策決定패턴이 國家水準의 政策決定패턴인 엘리슨 모델 1에 가까운 특성을 내포하고 있는 반면 世界主要國 특히 日本과 프랑스는 Model II에 가까운 특성을 띠고 있음을 찾아볼 수 있었다.

이는 결국 韓國이 最高 決定權者의 決定權威에 크게 支配받는 반면 日本 등에서는 各 部處의 政策決定機能이 어느 정도 獨立된 조직수준의 政策決定을 행하고 있음을 의미하는 것이라 할 수 있다. 이와같은 시도는 治安政策決定에서 뿐만 아니라 警察署 단위의 水準에서도 機能別 決定에서도 適用이 可能하며, 이들의 설명手段이 된다고 볼 수 있으며, 向後 보다 실증적 研究가 있어야 하리라 생각된다.

〈表 3 - 11〉 韓・日의 의사결정 model 比較

	韓 國	日 本
立 法 對 應	공통 : Model I (주도 : 大統領)	Model I (주도 : 수상)
行 政 對 應	차이 : Model I 혹은 model II	Model II

V . 結 論

集團行動 및 學生運動의 여러 理論이 제시하는 원인에 대하여는 古典的理論이나 最近의 理論들이 강조하는 주장이나 接近方法이 다르지마는 결국 이들은 상호 補完的으로 어느 理論이 타방의 理論을 部分的으로 내포하고 있음으로써 결국은 多學問的으로의 接近이 불가피한 점들을 지적할 수 있었다. 이와같은 의미의 集團行動에 대한 政府의 政策對應에 대한 政策決定 Pattern을 Allison이 제시한 3가지의 패러다임으로 適用하여 설명함으로써 우리나라의 集團行動對應과 世界主要國들의 對應을 비교할 수 있었다. 韓國에서의 政策決定패턴이 國家水準의 政策決定패턴인 엘리슨 모델 1에 가까운 특성을 내포하고 있는 반면 世界主要國 특히 日本과 프랑스는 Model II에 가까운 특성을 띠고 있음을 찾아볼 수 있었다.

이는 결국 韓國이 最高 決定權者의 決定權威에 크게 支配받는 반면 日本 등에서는 各 部處의 政策決定機能이 어느 정도 獨立된 조직수준의 政策決定을 행하고 있음을 의미하는 것이라 할 수 있다. 이와같은 시도는 治安政策決定에서 뿐만 아니라 警察署 단위의 水準에서도 機能別 決定에서도 適用이 可能하며, 이들의 설명手段이 된다고 볼 수 있으며, 向後 보다 실증적 研究가 있어야 하리라 생각된다.

※ 學生集團行動에 對한 各國의 政策資料

1) 日本의 大學運營에 關한 臨時措置法

(1) 目的

第1條：이 法律은 大學의 名稱 및 社會적 職부, 그리고 最近에 있어서의 大學 問題의 狀況에 比춰 보아, 大學紛爭이 發生되어 있는 大學에 의한 그 自主的 수습을 向한 努力을 돕는 것을 主안으로 하여 그 運營에 關한 緊急히 强구해야 할 措置를 定하여 그것으로써 大學에 있어서의 教育 및 研究의 정상적 실시를 꾀함을 目的으로 한다.

(2) 定義

第2條：이 法律에 있어서 “大學紛爭”이란 大學(學校教育法 第1條에서 규정하는 大學을 가리킴. 이하 같음)의 관리에 속하는 시설의 점거 또는 封鎖, 수 입포기, 기타 學生(여기에 준하는 연구생 등을 包含. 이하 같음)의 정상이 아 닌 행위에 의해 大學에 있어서의 教育, 研究 및 그밖의 運營이 害되고 있는 상 태를 말한다.

(3) 學長 등의 책부

第3條1項：大學의 學長(注=韓國에서의 총장까지를 總稱), 教員, 그밖의 직 원은 當該 大學의 정상적인 運營과 그 改善에 뜻을 두어, 當該 大學에 大學紛爭 이 發生했을 때에는 全원이 協力하여 신속히 그 타당한 수습을 꾀하도록 해야 한 다.

2項：大學紛爭이 發生한 大學의 學長은 當該 大學의 最高 責任者로서 當該 大 學紛爭의 수습에 임함에 있어서 지도성을 發揮하여 全學的으로 職員의 의사통합 을 꾀하고, 그 수습에 關한 方針 및 措置를 決定하며, 이를 추진하도록 進력하지 않으면 안된다. 이 경우에 있어서 당해 大學의 管理에 속하는 施設·設備 그밖의 재산이 본래의 目的에 의거하여 管理 및 보전되도록 적절한 措置를 强구해야만 한다.

3項：大學紛爭이 發生한 大學의 學長, 其他 機關은 當該 大學紛爭에 關계되는 문제에 關하여 어울리는 영역내에 있어서 제기되는 당해 大學學生의 希望, 의견 등을 적절한 方法에 의해 듣도록 힘쓰며, 이들 希望, 意見 중에서 당해 大學紛爭의 타당한 수습

및 당해 大學의 運營改善에 도움이 된다고 인정되는 것에 대해서는 그 강구해야 할 조치에 이를 반영시키도록 배려하지 않으면 안된다.

(4) 大學紛爭의 報告

第4條1項: 國立大學의 學長은 當該 大學에서 大學紛爭이 發生했을 때는 지체 없이 文部大臣(注=韓國의 文敎部長官에 該當)에게 그 內容 및 當該 大學紛爭의 狀況을 報告해야 한다.

2項: 文부대신은 前項의 國立大學 學長에 대해 大學의 大學紛爭 狀況, 그 수습 및 당해 大學의 運營의 改善을 위해 취한 措置, 그리고 취하고자 하는 조치에 관해 必要에 따라 그 報告를 要求할 수 있다.

(5) 文部大臣의 권고

第5條1項 文부대신은 大學紛爭이 發生한 國立大學(이하 “紛爭大學”이라고 한다)의 學長에 대해, 당해 大學紛爭의 수습 및 당해 大學 運營의 改善을 위해 취해야만 할 措置에 대해 임시대학문제심의회와 상의하여 必要한 권고를 할 수 있다.

2項: 前項의 권고는 당해 大學에 의한 自主的인 大學紛爭의 수습 및 당해 大學運營의 改善을 위한 努力을 도와주는 것이어야 한다.

3項: 第1項의 권고를 받은 紛爭大學의 學長 및 당해 大學의 그 밖의 機關은 그 권고를 尊重하여 권고와 關聯되는 조치의 실시에 진력하지 않으면 안된다.

(6) 運營機關 등의 特例

第6條1項: 紛爭大學에 있어서 그 大學紛爭의 수습 및 大學運營의 改善에 관한 措置를 신속하고도 적절하게 결정 및 집행하기 위해 必要하다고 認定될 때는 學長은 評의회(이 機構가 없는 大學은 教授會, 다음 항도 마찬가지)와 상의 다음과 같은 措置를 취할 수 있다.

① 다음에 열거하는 機關의 設置

㉠ 부학장, 기타 이에 準하는 學長을 補佐하는 機關

㉡ 大學紛爭의 수습 및 大學運營의 改善에 관한 사항을 管理·執行하는 機關

㉢ 大學의 運營에 關한 事項을 管理·執行하는 機關

② 學校教育法 및 教育公務員特例法에 규정된 機關으로, 당해 大學에 設置되어 있는 것의 직무 및 권한의 일부를 學長 스스로가 행하거나 이들 機關을 거치지

않고 행할 수 있도록 하며, 또는 이를 法律에 규정하는 기관중 다른 機關 或은 前號의 機關으로 하여금 행하도록 한다.

2項: 紛爭大學의 學長은 評의회와 상의, 당해 大學의 大學紛爭 수습 및 운영의 改善에 관한 제문제에 관해 의견을 청취하거나 협의를 위한 회의를 설치할 수 있다.

3項: 第1項(①)의 ㉔와 ㉕에 열거한 機關의 설치 및 그밖의 機關에 대한 同項(②)의 措置는 학장이 미리 文部大臣과 협의하여 행하도록 하며, 同項(①)에 열거한 機關(同項 ㉔의 機關에 대해서는 同項(②)의 措置가 취해지는 것에 한한다), 또는 그 구성원의 임명은 학장의 추천에 의거 閣부대신이 행한다.

4項: 第1項(①)의 ㉕에 든 機關의 구성원에는 당해 大學의 職員外에, 당해 大學 職員 以外的 者로 學識經驗을 가진 사람을 參與시킬 수 있도록 하며, 第2項의 회의에는 이들 또는 어울리는 영역내의 문제에 대해 당해 大學의 學生을 代表로 하는 者를 參加시킬 수 있도록 한다.

(7) 教育등의 休止 또는 停止

第7條1項: 紛爭大學의 학장은 大學紛爭의 수습을 위해 必要가 있다고 인정될 때에는 大學紛爭이 發生한 學部, 교양학부, 대학원연구와 그밖의 部局 또는 組織(이하 “學部등”이라 함)의 教育 및 研究에 관한 機能의 전부 또는 일부를 6個月 以內的 期間 休止할 수 있다. 이 경우에 있어서 불가피한 사정이 있을 때는 그 期間을 3個月 以內에 한해 연장할 수 있다.

2項: 紛爭大學의 學部 등에 있어서 大學紛爭이 發生한 뒤 9個月 以上을 경과한 경우, 또는 學部 등의 大學紛爭이 수습된 뒤 1年 以內에 동일한 學部 등에서 다시 大學紛爭이 發生, 그後 6個月 以上이 經過되어도 여전히 이들 大學紛爭이 수습이 困難하다고 인정될 때에는, 文部大臣은 당해 大學學長의 의견을 들은 다음 “임시대학분제 심의회회의”에 의거, 당해 學部 등에 있어서의 教育 및 研究에 관한 機能을 정지시킬 수 있다. 이 경우에는 당해 大學의 學長으로 하여금 必要措置를 취하도록 지시키로 한다.

3項: 前項의 정지조치가 취해진 紛爭大學의 學部 등에 있어서 大學紛爭이 수습되었다고 인정될 때에는, 文部大臣은 당해 大學學長의 意見을 들어 당해 學部 등에 關係되는 그 措置를 해제해야 한다.

(8) 教育 등의 停止에 따른 効果

第8條：紛爭大學의 學部 등에 의해 前條 第2項의 停止조치가 취해진 때에는 그 措置가 해지될 때까지의 사이에 다음에 정하는 바에 따른다.

① 당해 학부 등의 職員(다음에 열거하는 者를 除外)에 대해서는 임명권자는 國家公務員法 제79조 및 제81조의 規定에 있어서 教育公務員特例法 第10條의 規定은 적용치 않는다.

② 당해 大學의 大學紛爭의 處理에 관해 특히 必要한 業務, 일상관리업무 또는 特別한 사정에 의해 즉각 停止하기가 困難한 業務로서 文部省令에 정해진 일에 종사하는 者

(㉠) 비상근 직원

(㉡) 다른 法律의 規定에 의한 休職者 및 停職者

③ 前號의 規定에 의한 休職者에게는 本俸, 부양수당, 조정수당, 暫定手當 및 기말수당의 각기 1백분의 70 以內를 支給한다.

④ 第1號의 規定에 의한 休職者에게는 國家公務員의 寒冷地 手當에 관한 法律의 規定에 의거, 寒冷期 手當을 支給한다. 이 경우에 있어서 同法 第2條의 ②, 第2項 중 “일반직 勤여법 제23條 第2項, 第3項 및 第5項”이라 되어 있는 것은 “大學의 運營에 관한 臨時措置法 第8條 第2號”로 한다.

⑤ 第1號의 規定에 의한 休職者는 그 併任官職에 관계되는 職務에 종사할 수 있다. 이 경우에 있어서 해당자에게는 당해 관직에 關係되는 勤務에 대해 그 職위에 따라 人事院 規則에서 정한 給與를 支給할 수 있다.

⑥ 第1號의 規定에 의한 休職은 이 條에 별도의 規定이 있는 경우를 除外하고는 다른 法令 規定의 적용에 대해서는 國家公務員法 第79條의 規定에 의한 休職으로 간주한다.

⑦ 前各號에 規定하는 것 外에 第1號의 休職에 관해 必要한 事項은 人事의 規則으로 정한다.

⑧ 당해 學部 등의 敎員의 給與보충은 하지 않는다.

⑨ 당해 學部 등의 學生에 대해서는 前條 第2項의 停止조치가 취해지고 있는 기간은 法令의 規定에 의한 재학기간에 산입치 않는다.

⑩ 당해 學部 등의 學生의 前號期間에 關係되는 수업료는 면제한다.

⑩ 일본육영회는 당해 學部 등의 學生에 대해서는 日本 육영회법 第16條 第1項 第1號의 學資金 대여를 행하지 않도록 한다.

(9) 國立學校 設置法の 개정 등의 措置

第9條 1項 : 第7條 第2項의 措置가 취해진 뒤 3個月 以上の 期間이 경과되어도 여전히 大學紛爭의 수습이 두드러지게 困難하며, 당해 大學 또는 그 學部 등의 設置目的을 達成할 수 없다고 인정하기에 이르렀을 때는, 그 事態에 따라 國立學校 設置法을 개정하기 위한 措置, 其他 必要한 措置가 강구되어야 한다.

2項 : 文部大臣은 前項의 조치를 강구하고자 할 때는 당해 大學 學長의 意見을 듣는 것과 同時에 臨時大學問題 審議會議를 거치지 않으면 안된다.

(10) 學部 등의 사이의 紛爭에 관한 預先

第10條 1項 : 紛爭大學 學部 등의 사이에 당해 大學의 運營에 관한 紛爭이 있고, 더구나 그것이 당해 大學에서의 大學紛爭 수습에 있어서 중대한 지장이 되고 있다고 認定될 때에는, 당해 大學의 學長은 關係 學部 등의 長의 동의를 얻어 文部大臣에게 당사자간의 紛爭解決을 꾀하기 위한 預先을 신청할 수 있다.

2項 : 文部大臣은 前項의 신청이 있을 때는 임시대학문제 심의회에 의한 預先에 붙여도록 한다.

3項 : 前項의 預先은 임시대학문제 심의회 會長이 그 委員 또는 特別委員 중에서 지명하는 預先員에 의해 행해진다.

(11) 紛爭大學 入學者의 선발 등의 협의

第11條 : 紛爭大學에 있어서 그 신입학자에 대한 教育의 實施 또는 學生의 卒業이 정규적으로 행해진다는 豫想을 하기가 困難하다고 인정될 때에는, 당해 大學의 學長은 入學者의 선발 또는 學生의 卒業에 관해 文部大臣과 협의해야 한다.

(12) 公立 또는 私 대학에의 準用

第12條의 1項 : 第4條로부터 前條까지 (공립대학에 대해서는 第8條 3號를, 사립대학에 대해서는 第5條, 第6條 3項, 第8條 1號에서 7號까지 및 9號, 第9條와 前條를 除外)의 규정은 공립 또는 사립대학에도 準用한다. 이 경우에 있어서 다음 표의 위 칸에 적힌 규정 중 가운데 칸의 字句는 각기 아래칸의 字句로 바꾸어 읽도록 한다.

2項 : 文部大臣은 前項의 규정에 의해 바뀌어 읽혀지는 第5條 1項, 第7條 2

항 또는 第9條 2項의 협의에 應해 그 의사를 表示하는 데 있어서는, 미리 임시대학문제 심의회를 거치도록 한다.

(13) 임시대학문제 심의회

第13條 1項 : 文部省에 임시대학문제 심의회를 둔다.

2項 : 임시대학문제 심의회(이하 이 條에 있어서는 “審議會”라 함)는 이 法律의 규정에 의해 그 權限의 속하는 사항을 調査·審議하고, 第10條(前條 第1項에 있어서 準用하는 경우를 包含)에 규정된 案先을 행한다.

3項 : 심의회는 大學紛爭의 수습 및 大學의 運營改善에 관한 重要사항에 대해 文部大臣에게 建議할 수 있다.

① 大學의 學長 또는 敎員 및 사립대학을 설치한 學校法人의 임원

② 기타 대학문제에 관해 넓은 識見을 가진 者

4項 : 심의회는 다음에 드는 者 가운데서 문부대신이 내각의 승인을 거쳐 任命하는 15人 以內的 委員으로 組織한다.

5項 : 심의회에는 회장 1인을 두며, 委員의 호선에 의해 이를 정한다.

6項 : 會長은 심의회회 회무를 總括한다.

7項 : 특별한 사항을 調査·審議하기 위해 그리고 第2項에 규정된 案先을 행하기 위해 必要한 때에는 심의회에 특별위원을 둘 수 있다.

8項 : 이 條에 규정된 外의 심의회 조직 및 運營에 관하여 必要한 사항은 政令으로 정한다

(14) 省令에의 위임

第14條 : 第7條 1項에 규정된 部局 또는 조직의 區分, 第8條 9號의 수업료 問題에 관한 세목 第10條 2項의 案先에 관한 절차, 기타 이 法律의 집행에 관해 必要한 事項은 文部省令으로 정한다.

附 則

1. 施行期日

1項 : 이 法律은 공포한 날로부터 기산하여 10日을 경과한 날로부터 施行한다.

2. 經過措置

2項 : 이 法律의 시행전에 發生한 大學紛爭으로 이 法律의 施行後 잇달아 계속되고 있는 것은 이 法律의 施行日에 發生된 것으로 간주하여 이 法律 規定을 適

用한다. 다만, 당해 大學紛爭으로 同日에 있어서 이미 6個月 以上을 經過하고 있는 것에 대하여는 당해 學部등에 대해 당해 大學紛爭이 發生한 뒤 5個月을 경과한 것으로 간주하여 第7條 2項의 규정을 적용한다.

3項: 이 法律施行時 이미 6條1項 1號의 機關에서 同條 3項의 協議에 關係하는 것에 상당하는 機關을 설치하고 있는 紛爭大學에 있어서 당해 機關을 繼續設置하고자 할 때에는 당해 大學의 學長은 이 法律施行日로부터 20日 以內에 당해 機關의 名稱·組織 및 소관사항을 文部大臣에게 報告해야 한다. 이 경우에 있어서 그 報告가 있었을 때에는 同項의 措置가 취해진 것으로 본다.

4項: 前項의 규정은 公立大學에도 準用한다. 이 경우 同項중 文部大臣은 公立大學의 설치자로 바뀌 읽도복 한다.

3. 폐 지

5項: 이 法律은 그 施行日로부터 5年以內에 폐지토복 한다.

4. 文部省設置法の 일부개정

6項: 文部省 설치법의 일부를 다음과 같이 개정한다.

第27條 1項의 表중에서 大學設置 심의회의 項의 다음 아래事項을 덧붙인다.

“文部大臣의 자문에 應해 大學의 運營에 관한 임시 조치법에 규정하는 事項을 調査·審議하여 大學紛爭의 수습 및 大學運營의 개선에 必要한 중요한 사항에 대해 文部大臣에게 건의하며 또한 同法에 규정한 알선을 행하는 일”

내각 총리 大臣 佐藤榮作

大藏大臣 福田越夫

2) 西獨의 學園騷擾와 對處

(1) 概 要

○ 1950年代 西獨의 學生運動은 比較的 순수하였으나, 1960年代의 西獨 大學 學生運動은 크게 변모하여 既成世代에 도전하는 大學生의 騷擾가 絶項에 달하였음.

○ 특히 프롬·마르쿠제 등 신좌파 이데올로기 사상으로 무장한 獨逸社會主義 學生聯盟(SDS)이 學園騷擾를 主導함으로써 組織的이고 극렬, 과격시위로 展開되었음.

○ 그러나 이에 積極적으로 가담한 學生은 전체 學生數의 10% 이내에 지나지