

## 관료와 군

진      덕      규  
(이화여대 법정대 교수)

### I.

지난 30여 년 동안 우리 사회는 그 이전과는 달리 격심한 사회변동을 경험하였다. 이러한 변동은 양적인 변화를 가져옴과 동시에 질적인 변화도 가져왔다. 우리들의 외형적인 변화가 30여년 사이에 많은 변화를 가져왔다면, 역시 정신적인 변화도 그것에 못지 않은 것도 사실이다. 이처럼 격심한 사회변동을 주도했던 사람들은 누구였을까? 어느 한 두 사람이 이처럼 거대한 변혁을 가져왔다고는 말할 수 없다. 그 시대를 살았던 이 땅의 모든 사람들, 산촌의 초동에서부터 도시의 노동자에 이르기까지 모든 사람들이 이러한 변화를 가져오게 했다. 그들 중에는 어떤 사람이 좀 더 적극적으로 변화의 깊숙한 가장자리에 관여하게 되었고 또 어떤 사람들은 좀 떨어진 언저리에서 변화에 참여했다는 차이 정도가 있을 뿐이다. 우리 모두가 이루었던 이 변화를, 실제로 변화의 깊숙한 가장자리에서 경험하였던 몇몇 사람들에 의해서만 이루어진 것처럼 이야기 하고 또 주장하는 것은 한낱 한담가들의 소일거리에 불과할 뿐이다.

우리 사회의 변화를 비교적 깊숙한 가장자리에서 경험했던 사람들이라고 해서 그들만이 변화의 핵심이라거나 또는 선도적인 집단이라고 이야기하기에는 사실상 그 변화가 가져다 준 결과가 그렇게 가치적인 것이라고는 말할 수 없기 때문이다. 물론 경제성장도 있었고 산업화도 이룩되었으며 문자해독율도 높아졌고 도시화도 이룩되었다. 그러한 발전에 발맞추어 우리들의 행복감이 늘어났는가의 문제라든가, 살고싶은 사회를 이룩하였는가의 문제 가 해결되었다고는 말할 수 없기 때문이다. 그러나 우리는 우리 사회의 변동을 말하면서, 바로 변화의 깊숙한 가장자리에 관여했던 이들을 흔히 변동의 「주역」이라고 말하고 있다. 이 글에서도 이러한 인물들을 「주역」이라고 부르기로 하자. 그렇다고 해서 이들이 변화의 중요한 역할을 혼자서 감

당했다든가, 이들만이 그 일을 추진했다는 통상적인 의미를 그대로 받아들이고 있는 것은 아니다. 다만 변화의 한가운데에 있었던 이들을 편의상 그렇게 부르기로 하고, 여기에 해당하는 사람들도 역시 직업이나 기능의 측면에서 한번 규정해 보기로 하자. 1950년대에서부터 1960년대 사이에 본격적으로 일어났던 우리의 사회변동을 하나의 도식적인 계기성으로 생각해 보면, 먼저 변혁에 대한 강렬한 욕구를 일으켰던 국·내외적인 요인을 들 수 있다. 국내적으로는 절대빈곤과 분단국가로서의 민족적 비극, 그리고 약소국가적인 열등감 등이 무엇인가 새롭게 달라지기를 바라는 모든 국민의 마음으로 치달리고 있었다. 특히 이러한 마음은 문자해득율의 보급에 따르는 국민들의 자작의식과 비례하고 있었다. 한편 밖으로는 산업화를 통하여 발전하고 있는 신생국가들의 모습이라든가 또는 이미 발전한 서구사회의 물질적인 풍요나 정신적인 성격 등이 이러한 변화 기대의 열망을 일층 더 자극하였다. 이처럼 무엇인가 새롭게 달라지기를 열망하고 있었던 일반 국민들의 기대감을 당시의 정치체제에서는 어느 것 하나 정상적으로 충족시켜 주지 못했다. 자유당의 독재정치는 물론이고 그밖의 정치세력들도 여전히 애국이라던가 애족과 같은 관념적인 생각에만 치중했던 지사적인 정치인들이 대부분이기 때문이었다. 구체적인 방법을 찾아내고 일을 밀고 갈 수 있는 경륜과 같은 것은 그들과는 거리가 있었기 때문이다.

변화를 기대했던 국민들의 열망이 정상적으로 투영된 결과라기 보다는, 그러한 전체 사회의 분위기 속에서 이러한 변화를 끌고 가지 않을 수 없는 상태가 곧 1960년대였다는 것이 보다 더 정확한 인식일 것 같다. 우선 시급하게 절대빈곤의 경제적 궁핍 속에 떨어져 있던 대다수의 국민들의 기대를 산업화에 의한 경제발전으로 치중할 수 밖에 없었음은 그 당시로서는 불가피한 것이었다.

바로 이러한 일을 앞장서서 맡을 수밖에 없었던 이른바 변화의 「주역」들은 누구였던가? 아마도 그 첫번째의 주역으로서는 관료들을 들 수 있을 것 같다. 그 다음으로는 당시 정치 권력 과정에 직접 관여하면서 최고 핵심세력과 그 주변의 중요한 직위를 겸유하였던 일부 군부 출신 인사들을 들 수 있다. 세째로는 실제로 산업화 과정에서 기업활동을 전개하였던 기업가들을 생각해 볼 수 있으며, 그밖에 지식인들도 거론할 수 있을 것이다. 이들을 1960년대부터 전개되었던 우리 사회의 변동의 「주역」들이라고 생각하면서

구체적으로 그들의 성격과 우리의 사회변동에 어떠한 영향을 미쳤는가도 다루어 보기로 하자. 다만 한가지 말해 둘 것은, 이들 네 개의 직업에 속하는 인사들 중에서 여기서는 주로 관료와 군부에 대해서만 다루기로 한다는 점이다.

## II.

1961년 5·16이 발생했을 때만 해도 우리 사회에서는 직업공무원제도가 여전히 말로써만 이야기되고 있을 뿐이었다. 이른 바 관료라고 말할 수 있는 사람들 중에서도 고위직에 있었던 인사들의 대다수는 고등고시등과 같은 공무원시험제도에 의해서 충원된 경우는 극소수에 불과했다. 「공무원의 꽃」이라고 말해지고 있는 중앙행정부처의 국장급 이상의 관직자들의 경우에도 경쟁시험에 의해서라기 보다는 다른 방법에 의해서 그 자리를 차지하고 있는 경우가 많았다. 그러나 신생 대한민국의 건국과 함께 실시되었던 고등고시제도는 각 부처에 유능한 관료들을 부분적으로나마 충원하고 있었다. 국장급 관리로부터 계장급에 이르는 이들 신진관료들의 경우에는 일반적으로 다음과 같은 성격을 보여주고 있었다.

첫째는 정상적인 교육과 당시로는 실질적인 능력을 갖추고 있었다. 이들 신진관료들 중 80%가 넘는 사람들이 이른 바 일류대학의 출신자들이었으며 전공별로는 법학을 필두로 하여 인문·사회과학을 전공한 사람들이었다.

둘째는 가정환경이 대부분의 경우 중산층의 성격을 보여주고 있었다. 이들 중에서도 가난한 가정에서 입신한 인사들도 없지 않지만, 여전히 대다수는 도시 중산층의 성격을 가지고 있었으며, 지역출신으로는 서울을 중심으로 하는 중부지역이 다수를 점하고 있었다.

세째는, 이들 대다수가 성취욕구의 강한 열망을 가지고 있었다는 점이다. 고등고시에 응시하였다는 사실만으로도 이들의 성취열망을 말할 수 있지만, 그보다는 이들의 열망은 다른 나라의 공직자와는 달리 신생 조국에서의 핵심적이고도 지도자적인 위치로 나아가서 사회와 국가를 위하여 헌신하여야 한다는 당위의식이 더 한층 강하게 작용하고 있었다.

신진의 고시출신 직업관료들의 이러한 특징은 자연히 그 때까지 고위직을 점유하고 있었던 대다수의 관료들과는 대조를 이루고 있었다. 다시 말하면

1950년대나 60년대의 초까지 고위직을 차지하고 있었던 사람들, 구체적으로 장관과 차관 그리고 고참 국장들을 살펴보면 이러한 대비는 일층 더 분명해진다. 여전히 전통적인 관료의 의식을 가지고 있었으며 이른 바 독민관적인 태도를 보여주고 있었다. 국가가 앞장서서 새로운 가치를 창조하여 이를 국민들에게 적정하게 배분해야 한다는 복지행정적인 관념보다는 여전히 「다스리는 사람」으로서의 한계를 보여주고 있었다. 고위 공직자들의 군림적이면서 지배적인 속성은 자연히 신진관료들과의 마찰을 빚기도 했으며 그 결과 이들 신진관료들은 이른 바 「한계 엘리뜨」의 성격을 보여 줄 수밖에 없었다. 스스로의 능력에 대한 자신감은 충만되어 있으면서도 현재의 위치로서는 그러한 능력을 표출할 수 없다고 생각하였다. 따라서 한계 엘리뜨가 보여주고 있는 상급자에 대한 도전의식이 이들 신진 관료들에게도 나타났으며, 이러한 도전은 실적을 통하여 입증되는 자신들의 능력에 의해서만 성공될 수 있다는 관념으로 나아가게 되었다.

이러한 신진관료들의 실질적 입증에 의한 도전의식은, 바로 그 당시 군부의 정치참여에 의해서 하나의 가능성성을 얻을 수 있었다. 5·16에 의해서 경권을 장악한 일부 정치참여 군부세력은 그 때만 해도 관념적 이상주의의 성격이 지배적이었던 인사들이었다. 군부의 정치참여의 명분은 이른바 혁명공약으로 나타났으며, 이들 공약은 곧 부정부패와 빙곤의 추방 그리고 반공의 강화로 요약할 수 있다. 군부의 정치참여 자체가 관념적 이상주의의 성격을 가지고 있었음은, 이들이 구체적인 현실성을 가지고 있어서가 아니라 처음부터 당위에서 출발하고 있었기 때문이었다. 5·16 이후 군부 정치참여 세력에 의해서 주창되어온 내용을 살펴 보면 조국 근대화라는 기본적인 테두리 속에서 한때는 민족적 민주주의를 표방하였고, 한국적 민주주의로 그리고 유신체제에 이르기까지 관념적인 추상성을 항상 전제하고 있었다.

정치에 참여했던 당시의 군부세력들을 관념적 이상주의의 관점에서 바라볼 수 있음은, 이들의 교육과정과 현실적인 경험 자체가 그러한 사실을 말해 주기 때문이다. 당시의 군부 정치참여 세력은 주로 영관급 장교를 중심으로 하여 결속된 세력으로서 (물론 고위 지휘관급도 있었다) 이들의 열망은 연령면에서도 보다 더 이상 지향적일 수밖에 없었다. 또한 한국전쟁 기간 동안 전쟁의 참화 속에서 분단조국의 비극을 실감하였기 때문에 부국감병이라는 이상적인 인식이 강할 수밖에 없었다. 특히 그들의 교육과정에서 사

관학교 교육이 가지고 있는 애국심의 무한대적 고양과, 단기간이나마 미국의 각종 군사학교에서의 이수 등은 애국심의 강렬한 열정을 가지게 하였다. 그뿐만 아니라 미국에 의해서 지원되었던 군사행정체제의 효율화 등은 상대적으로 민간인 부분에 대한 비판의식을 가열화시킬 수밖에 없었다. 따라서 군부 정치참여 세력이 급속하게 조국의 근대화를 이룩하려는 열망과 관념적인 이상주의는 현실적인 면에서는 이미 앞에서 설명한 신진 관료들과의 밀착된 관계를 가질 수밖에 없었다. 다시 말하면 한계 엘리뜨적 성격을 가지고 있었던 신진 관료들의 상황이 보여 주는 급속한 실적의 형성의지와 군부 정치참여 세력이 가지고 있었던 관념적 이상주의의 급속한 조국 근대화의 열정이 하나로 결속될 수 있었다.

### III.

관료와 군부 정치참여 세력 사이의 밀접한 결속은 제 1차 경제개발계획이 본격적으로 추진되었던 1960년대의 초반기부터였다. 이미 신진 관료들의 다수는 군부 정치참여 세력이 가지고 있었던 관념적 이상주의를 현실적인 가능성으로 실현시킬 수 있는 위치에 서 있었다. 조국 근대화의 핵심적인 성격을 다른 어느 것보다도 경제발전에서 추구하고 있었기 때문에 그것을 추진할 전문관료의 필요성은 일층 더 절실하였다.

여기에서는 좀 더 구체적으로 당시의 사회변동이 경제 중심적 현상으로 전개되었던 성격을 찾아 보기로 하자. 경제발전에 대한 이념적 가치와 열망은 이미 앞에서 말한 것처럼 군부 정치참여 세력의 가장 큰 정권장악의 명분이었다. 그러나 그 당시 그들에게 있어서 경제발전에 의한 근대화의 구체적인 사례 같은 것에 대해서는 구체적인 인식 같은 것을 결여하고 있었다. 다만 일본의 명치유신과 같은 근대화의 전개양식이 하나의 모형으로서 설정되고 있었을 뿐이었다. 일본의 근대화에 대해서는 박정희의 개인적인 인식과 열망이 그만큼 가중해졌기 때문에 사실상 한국 근대화의 한 모형으로 설정될 수 있었다. 이러한 명분과 이상에 대한 구체적인 계획의 설정은 사실상 군부 정치참여 세력의 역량 밖의 일이었다. 경제발전의 구체적인 계획을 입안하고 그것의 추진과 감독, 그리고 검토 등은 전적으로 관료들의 역할에 해당되는 것이었다. 이러한 계획의 입안과정에서 관료들은 그들의 전문성을

최대로 살리면서도 때로는 관료주의적 속성에 의하여 실적 중심의 지나친 성격을 보여 주기도 했다.

결국 이러한 사실을 정리하면 대체로 다음과 같이 말할 수 있다. 경제발전을 중심으로 하는 사회변동의 최초의 강한 의욕과 그러한 의욕의 실천을 가능하게 하는 정치적인 분위기의 형성은 군부 정치참여 세력에 의하여 이루어 졌으며, 이러한 의욕을 구체적으로 계획화하고 실천적으로 추진하며 감독하는 일은 관료가 맡았으며, 관료에 의해서 입안된 계획에 따라 경제적인 활동에 참여한 사람들은 기업가들이었고, 이들 기업가의 경제 활동에 노동자로서 또는 그밖의 지원세력으로 관여하여 경제적인 생활을 보여 주었던 것이 대다수의 국민들이었다. 이러한 경제적인 행위 과정을 검토하고 그것을 수정 보완하는 기능을 다시 관료가 담당하는 과정을 보여 주었다. 따라서 이러한 성격의 경제발전적인 사회변동은 한마디로 산업화 통치체제라는 특성을 그대로 나타내 주고 있다.

즉 산업화 통치체제는 산업화의 실현을 국가의 가장 기본적인 가치로 설정하며, 산업화의 구체적인 전개는 공업화에서만 가능하다고 믿는다. 공업화는 그 나름의 자원과 자본과 기술과 경영을 필요로 하게 되며, 이러한 조건이 부족한 사회에서는 국가기구가 공업화의 주체가 되어 특정의 기업인을 통한 급속한 산업화를 추구한다. 산업화를 추구하는 과정에서 경제발전과 직접 연관이 없는 사설들(사실상 경제발전과 연관이 있지만 우선 순위면에서 연관이 없는 것처럼 생각한다), 예를 들면 정치, 사회, 문화 등 다른 분야의 발전들은 사실상 경시되거나 또는 경제발전을 위한 종속개념으로 인식하게 된다. 따라서 정치는 경제발전의 효율화를 위해서 행정적인 통제제도를 보여 주게 된다. 문화는 생산성을 높인다는 측면에서 단일적이고도 획일적인 문화구조로 자리 잡게 된다. 심지어 사회적인 면에서는 경제적인 가치가 절대시됨으로써 비인간화의 성격까지도 나타나게 된다.

군부 정치참여 세력과 관료의 밀접한 결속은 경제발전의 급속한 추구를 가져왔고, 그 결과는 비경제영역에서의 상대적인 낙후나 또는 폐폐화의 현상으로까지 나아가고 말았다. 흔히 인식하는 것처럼 경제적 발전이 생활수준의 향상을 가져다 주고 그것이 또한 문화나 시민의식의 상승화를 가져다 주며 마침내 정치적인 민주화로 나아감으로서 사회발전의 가치적인 추구가 가능하리라는 직선적인 연계논리는, 지난 30여년의 우리사회에서는 적지 않

은 한계를 가져다 주었다.

이러한 성격들을 지적하기에 앞서서 군부 정치참여 세력과 관료들의 밀접한 연관성이 보여준 몇가지 사회적인 성격을 찾아볼 필요가 있게 된다.

그중 첫째는 실적 중심주의의 단연을 들 수 있다. 이른바 “하면 된다”는 맹목적인 도전현상이 국민들의 합리주의적 사고를 차단시켰으며, 심지어 절차상의 적절함과 정당성에 대한 한계까지도 가져 오고 말았다. 그 결과 관료는 이른바 테크노크라트로서의 전문관료적 성격을 보여 줌으로써 가치적인 당위성과 전체적인 연관성을 결여하게 되었다.

둘째는 편의중심적 경향의 단연이다. 정책의 결정과 집행도 편의성에 치우쳐서 거듭되는 시행착오를 보여주었고, 어떠한 과정을 거치든 간에 결과만 좋으면 그만이라는 자기 합리화의 변명의 여지를 사회 속에 심어 주었다.

세째로는 사회적인 분위기에서 물질지향적인 가치관을 단연시켰다. 가치로운 삶은 풍요한 삶 속에서만 가능한 것으로 과대선전되었고, 심지어 「소비가 미덕인 사회를 창조」한다는 주장 등은 인간가치의 정신적인 성격을 극소화시킴으로서 마침내 비인간화의 모습까지도 보여 주었다.

네째로는 기대욕구와 성취동기를 고취함으로서 무한경쟁의 사회구조로 만들어 버렸다. 모든 사람은 똑같다라는 평면적인 인식이, 경제발전에서의 성취욕구의 유도에서 빛어짐으로써 이러한 대등성은 마침내 가히 살인적인 경쟁현상으로 치달리게 되었다. 모든 사람의 자제가 최고의 대학에 입학하여야 하고 모든 사람이 똑같이 최고의 음식과 의복을 입어야 하는 이른바 유행의 동일시가 행해지는 또 다른 획일적인 사회구조를 가져다 주었다. 그밖에 행정조직의 상대적인 비대화가 나타났으며 사회의 다른 영역에 비하여 관료부처의 기능이 급성장 하였다.

#### IV.

물론 이러한 한계점들은 단순히 경제발전의 급속한 추구에서만 빚어진 현상이라고만 할 수 없다. 그뿐만 아니라 그것이 관료제도적인 병폐에서 비롯되었다거나 또는 군부의 정치참여 세력에 의해서만 기인된 현상이라고 말할 수는 없다. 다만 이러한 여러 요소들이 우리 사회의 전통적인 한계점들과 시대적인 분위기 등에 휩싸여 나타난 현상임에는 분명하다.

따라서, 관료와 군의 주도적인 사회변형의 추구에서 이러한 한계점들을 극복할 수 있는 제도적인, 또한 문화 가치적인 장치를 그 속엔 마련하지 못했다는 점은 여전히 이들 「주역」에 대한 비판의 대상으로 남을 수밖에 없다.

관료의 배타적이고도 주도적인 성격이 보여줄 수 있는 한계점들을 지적하고 시정해 줄 수 있는 제도적인 메카니즘으로서의 의회주의의 활성에 의한 경제기능의 강화 등도 모색되어야 했다. 관료와 군의 정치참여 세력이 만일 오류를 범하거나 실책을 저지르게 됐을 때, 그것을 단순히 시행착오라고만 변명할 수 있는 상황이 전제되는 한 관료주의의 타성을 종식될 수 없기 때문이다. 정치의 민주주의가 정착되고 책임있는 언론의 자유가 확립되며, 경제의 발전과 함께 사회문화적인 또는 시민의 가치관적인 발전이 함께 전개될 수 있을 때 비로소 사회발전의 당위성이 실현될 수 있기 때문이다.

우리 사회의 변동이 경과했던 지난 30여년동안, 이러한 변동을 주도했던 이른 바 「주역」들은 여전히 우리 사회의 여러 영역에서 주도적인 위치에 서 있다. 관료로서 경제발전에 참여한 인사들은 관직을 떠난 이후에도 그들에 의해서 육성되었던 각종 기업체의 지도자적인 위치에 가 있거나 또는 국영 기업체의 책임을 맡고 있으며, 특히 군부 정치참여 세력들의 경우에도 공직을 떠난 이후에도 여전히 우리 사회의 중요한 위치에 놓여 있는 것도 사실이다. 그만큼 이들 관료와 군부 참여 세력은 우리 사회에서 여전히 모든 문제의 실질적인 책임을 져야 할 위치에 놓여 있다. 그러므로 오늘 우리 사회의 경제나 사회·문화 등의 발전이 이룩되었다면 그것은 어느 정도 그들의 기여에서 얻은 결과라고 생각할 수도 있다. 이러한 사실은 또한 나아가서 만일 오늘 우리 사회에 비합리성과 문제와 모순과 갈등이 있다면 그것에 대한 일차적인 모든 책임도 역시 그들이 다 져야 한다는 뜻이 된다. 경제발전을 위주로 했던 물량적 성장의 30여년을 경과한 오늘의 우리 사회에서 그것을 주도했던 관료들은 관료체제화의 단편적인 속성도 보여주고 있으며, 바로 그러한 관료체제는 일찌기 막스 베버에 의해서 지적된 것처럼 민주주의의 전개과정에서는 심각한 병폐로 기능하는 것도 사실이다. 부정과 부패를 몰아 내자고 주장했던 그 목소리를 기억하는 대다수의 국민들은 그러한 목소리의 장본인들이 오늘의 현재는 어떠한 위치에 놓여 있는가를 알고 싶어 한다. 청렴과 공정과 혁신으로 사회발전에 기여하고 있으리라는 국민들의

그들에 대한 기대감이 결단코 무너지지 않을때 비로소 「조국 근대화」의 그들의 주장이 실현될 수 있을 것이며 나아가서 지난 30여 년의 변동이 가져다 준 갈등과 모순도 극복하면서 참다운 발전의 미래를 자신할 수 있기 때문이다.