

역대 대통령 국정철학의 변화: 한국행정 60년의 회고와 과제*

임도빈**

<目 次>

- I. 서론
- II. 분석시각
- III. 혼란과 극복: 이승만
- IV. 경제발전의 시대: 박정희
- V. 과도기: 전두환
- VI. 지체의 시대: 노태우
- VII. 민주주의 제도화: 김영삼 한국병 치유
- VIII. 복지와 화해: 김대중
- IX. 형평과 분열: 노무현
- X. 종합과 결론

<요 약>

본 연구는 행정사의 입장에서 해방 후 한국행정의 철학이 겪은 시대적 변화를 추적하는데 목적이 있다. 역대 대통령의 집권시기를 중심으로 정리한 바 그 주요 발견점은 다음과 같다. 우선 철학내용의 단순성에서 복잡성으로의 진화경향이 있었다. 단절이 없었을 뿐만 아니라 선후로 인접 대통령과 철학적으로 어느 정도의 중첩성이 있었다. 정치제도적 측면의 민주주의 사상은 김영삼 시기에 완성되고 김대중은 남북화해(즉, 냉전극복)라는 철학적 대전환을 가져왔다. 경제는 박정희 시대에 지상최고의 그리고 유일의 가치였고, 전두환, 노태우 시기는 이의 연장선에 있었으며 김대중, 노무현 시기에 특히 분배가 강조되었다. 사회면에서는 국가가 국민의 일상적인 활동을 규제하던 것에서 점차로 자유를 증대시키고, 사회 내 다양성을 용인하는 방식으로 발전하였다. 이에 비하여 국정운영 철학은 점진적 진화의 과정을 겪었다고 보기 어렵다. 물론 발전이 있었던 것도 사실이나, 민주행정의 성취는 이뤄지지 못하고, 특히 인사문제의 합리화와 권위주의타파가 미흡했다.

【주제어: 행정사, 행정철학, 한국행정】

* 본 연구는 한국행정연구원의 한국행정60년사 편찬사업의 지원을 받았음

** 서울대학교 행정대학원 교수(tobin@snu.ac.kr)

I. 서론

철학은 영어의 Philosophy를 번역한 것으로 우주의 본질적인 문제에 대해서 고민하는 학문이다. 하위단위로 인식론, 존재론, 가치론으로 나뉘지기는 하지만 현재 세부적으로 분화된 학문체계에 비춰보면 매우 관념적이고 범위가 넓은 학문이다. 행정철학은 국가의 역할에 대한 논의와 관련된다. Hegel이 국가란 개인의 자유가 실현될 공간을 제공하는 주체라고 봄으로써 국가주체 철학을 제시한 반면, Mill은 국가란 개인들의 단순 집합체에 불과한 것으로 보아 반대의 입장을 취하고 있다. 그런데 Mill도 개인의 발전과 행복을 위해서는 도덕적 공감대가 필수적임을 인정하기 때문에 행정철학의 필요성을 주장했다고 볼 수 있다.

철학의 논의를 현실정치체제로 낮춰보면 실제 한 사회에서 차지하는 국가의 역할에 대해 대조되는 입장이 있다. 미국사회에서는 국가보다 시장의 역할이 중시되어 국가(혹은 행정)가 사익을 저해할 수 있는 존재로 여겨지기 때문에 핵심적 가치는 자유(freedom)가 된다. 이에 비하여 유럽제국에서 국가란 개인의 사익과 대조되는 ‘일반이익(l'intéret général)’을 실현시키는 존재라고 여겨진다. 국가를 단순히 사익추구의 게임결과와 부정적인 산물을 해결하는 소극적인 역할에 제한하지 않고(수동적 국가 Etat passif), 이를 예방하고 치유하는 적극적 국가의 역할(Etat actif, 예, 고용창출)까지 강조하는 경향이 있다(임도빈, 2007).

한국은 유럽과 마찬가지로 집단주의적 사회이다. 특히 과거에는 왕, 그리고 현재는 정부에게 공동체의 주요 문제를 해결해주기를 기대하는 경향이 있다. 조선시대와 일제시대를 거치면서 서구에 비하여 좀 더 권위주의적이고 섭리국가적인 국가전통을 가지게 되었다. 해방 후 서양의 정치행정체도가 수입되면서 공동체 구성원의 기대와 욕구가 정치체제(political system)에 투입되어 정책으로 산출되는 메커니즘이 도입된다.

이러한 과정에서 한국정치행정 현장에서 지난 60년 동안 추구된 최고의 가치가 무엇이었는가를 살펴볼 필요가 있다. 즉, 한국사회가 크게 어떤 방향으로 발전해 왔는가를 탐색하고 정리할 필요가 있다. 철학과 사상의 변화를 통하여 우리 사회가 겪어온 과정은 더 분명히 보일 것이다.

정치체제를 담당하는 행위자는 곧 정치인과 행정관료들이다. 그중에서 대통령은 최정점에서 한국사회가 나아갈 방향을 지휘하는 역할을 한다. 따라서 대통령을 중심으로 살펴볼 수밖에 없다. 특히 정치생활의 하위 단위로 생각되는 행정현상에 대한 면에 국한하고자 한다. 그러나 이 질문을 엄격한 실증적 방법으로 답하기는 불가능하다. 자료수집의 한계는 물론이거니와, 설혹 자료가 충분히 있다고 하더라도 그동안 수천만 명 이상(60년 동안 사망한 국민을 포함)이 가졌던 철학을 일목요연하게 정리하기는 불가능하기 때문이다.

II. 분석시각

1. 시대구분

지난 60년 동안 추구해온 국정철학이 무엇인가를 규명하는 것은 방법론상 많은 난관이 있다. 백종현(2004)은 20세기 한국사회를 구성하는 필수적인 최고의 가치로서 자유, 평등, 정의, 우애를 들고 있다. 이런 가치를 중심으로 이념간 갈등이 생기고, 화해를 모색해 오고 있다고 진단하고 있다. 구체적으로는 평등과 자유라는 가치가 한국사회에 받아들여지고 정착되는 문제에 초점을 맞춘다. 행정은 종합학문이기 때문에 이런 가치들이 정치, 경제, 사회, 문화 등 각 분야에서 각 시대에 어떻게 변화되어 왔는가를 검토할 필요가 있을 것이다.

그러나 당대의 사람들이 생각했던 철학을 종합하고 규정짓는 것은 불가능하다. 따라서 국정운영 철학은 우선 대통령의 취임사를 보면 짐작할 수 있을 것이다. 취임사에는 임기를 시작하는 시기에 당선인이 가졌던 국가운영 방향에 대한 철학이 담겨있다. 그러나 취임사는 선언적인 의미를 가지고 있을 뿐만 아니라 미사여구로 여러 가지 장밋빛 청사진이기 때문에 실제 그 대통령의 재임기간에 있었던 실적에 대한 철학은 알 수 없다는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 적어도 전임자 시대의 문제점이 무엇이었는가와 당시의 큰 현안이 무엇이었는가를 짐작할 수 있는 자료이다.

취임사를 분석한 연구로는 김광웅(1993), 함성득(2000), 이성은(2004), 이세화(2005), 강성남(2003)의 연구가 있다. 이들의 핵심내용은 <표 1>과 같다.

<표 1> 역대 대통령 취임사 분석 종합

	김광웅(1993)	함성득(2001)	이성은(2004)	이세화(2005)	강성남(2003)
이승만	민주주의, 평화와 자유, 국민화합		고전적 야경국가, 정치적 안보국가	법과 질서 유지, 외교국방	국민의 역할과 책임, 민주적 제도 확립, 경제, 농업, 외교, 통일, 안보, 반공
윤보선	민주주의, 경제적 자유와 정치적 자유, 부패척결		자유주의적 최소국가, 정치적 복지국가	법과 질서유지 기능, 경제	민주, 국민의 정부, 정치적 자유, 외교정책의 혁신, 혁신행정
박정희	경제발전, 자주주의, 민주와 번영, 민족적 주체성, 반부패	1기 "주체적 민족주의": 건설한 경제 사회 토대 구축, 평화적 정권교체, 복수정당 활성화, 민생문제 해결 2기 "유신 이념의 구현": 경제발전 가속화, 공직자의 사명과 솔선수범, 근로자의 이익과 복지증진, 정치제도의 발전	발전국가, 신중상주의적 안보국가	경제, 법과 질서유지, 국방외교	발전, 민주, 부패, 평화통일

(다음 쪽에 계속)

	김광웅(1993)	함성득(2001)	이성은(2004)	이세화(2005)	강성남(2003)
최규하	민주주의, 자유에 대한 책임, 권리에 대한 의무		자유주의적 최소국가	법과 질서 유지	민주정치발전, 발전, 통일과 남북교류
전두환	민주주의, 복지, 정의, 자주국방, 교육혁신, 문화창달	“민주정의복지사회구현”: 지속적인 경제발전, 공직자 부정부패척결, 정치적 자유보장 및 평화적 정권교체, 국민모두 잘사는 사회구현, 중화학공업 육성	친시장적 발전국가, 신중상주의적 안보국가	법과 질서 유지, 국방외교, 교육 문화, 사회복지	경제발전, 민주, 복지, 부패, 안보, 남북교류와 평화통일
노태우	민주주의, 지도층의 도덕성, 국민화합, 부의 고른 분배	“권위주의 청산”: 아당과의 대화와 협력, 지역갈등해소, 부의 공정한 분배와 물가안정, 부정부패 척결, 국방외교 전개	신자유주의적 국가, 케인즈주의 복지국가	법과 질서유지, 국방외교	민주, 경제발전, 국가성장, 복지, 통일, 남북교류
김영삼	부정부패 척결, 경제회생, 민주주의, 국가기강확립, 분배의 정의 실현, 교육	“신한국창조”: 부정부패척결, 각종개혁 추진, 약자를 위한 사회구현, 침체된 경제회생	신자유주의적 최소국가	법과 질서 유지	민주주의, 경제성장, 발전, 부정부패, 평화통일, 개혁, 정치개혁
김대중			한국형 제3의 길, 신자유주의적 최소국가,	경제, 사회복지, 교육문화	국민의 정부, 민주주의, 남북교류, 개혁, 경쟁과 시장경제
노무현			신자유주의적 최소국가		

이들 선행연구간 공통점이 적은 편이다. 연구자마다 강조해서 본 측면이 다르기 때문이다. 김광웅은 민주주의, 함성득은 내세운 슬로건, 이성은은 경제적 측면에 중점을 둔 국가의 역할, 이세화는 법치주의, 강성남은 내용분석에 의한 단어위주로 되어 있다. 이 글의 목적에 비춰봐서 연구간 공통점을 찾기보다는 각자 다른 측면에 초점을 맞춘 상호보완적인 연구라고 보는 것이 나올 것이다.

취임사는 임기 시작 전에 가진 대통령의 생각을 담은 것이라면, 실제 임기동안 대통령직을 수행하는 과정에 겪는 변화는 나타나지 않는다. 실제 임기수행을 한 이후에 나타나는 특징적 현상을 중심으로 각 연구자들이 정리한 연구를 요약하면 <표 2>와 같다. 연구자들간 보는 시각과 연구방법이 다름에도 불구하고, 대체로 제1공화국을 건국의 시기로, 제 3공화국을 (경제)발전의 시기로, 제 5공화국을 민주화의 시기로 보는 점에서 공통점을 가지고 있다. 따라서 이 글은 역대 대통령재임시기를 중심으로 시대 구분을 하기로 한다.

<표 2> 시대 구분 종합

	김만기(1996)	민진(1988)	이대희(1999)	안병영·정무권(2007)
기간	1948-1993	1948-1988년	1948-1999	1948-2007
시대 구분	제1공화국: 국가건설, 민족주의적 단일주의, 경제안정, 질서유지 등	1956년: 효과성, 합리성, 민주성 1961년: 효과성, 합리성, 민주성, 합법성	기(창업의 시대): 국가건설/경제발전 1945년-1970년	국가형성기 1948-1961
	제2공화국: 민주화, 경제건설	1966년: 합리성, 합법성, 민주성	승(발전의 시대): 경제발전 1970년-1990년	권위주의적 발전국가 시기 1961-1987
	제3공화국: 반공, 경제성장	1971년: 합리성, 효과성, 민주성, 형평성	전(성숙의 시대): 정치 민주화 1991년-2010(?)	민주국가이행기1987-1998
	제4공화국: 경제성장, 복지사회 건설, 자주국방, 안보강화	1976년: 효과성, 민주성, 합리성	1981년: 효과성, 형평성, 합리성	국가재편기(1998-)
	제5공화국: 국민 주권주의, 자유 민주주의, 법치주의, 복지 국가	1986년: 민주성, 효과성, 합리성	결(수성의 시대): 국민 복지/ 문화 창달 (?)	
	제6공화국: 민주화, 균형발전, 통일번영			

2. 분석기준

철학의 문제는 그 사회에서 옳다고 생각하는 것이 무엇이나를 파악하는 것이 기본출발점으로 삼아야 한다. 한국은 덕치를 중시한 조선왕조에서 일제시대를 거친 나라로 전통철학과 서구철학간의 전환의 문제를 안고 있다. 민주주의 사상을 대표하는 Walzer는 정치적, 경제적, 사회적 가치의 분화와 변화에 초점을 맞춘다.

이 글은 한국의 공공부문에서 추구되는 가치철학도 ‘복잡한 평등(complex equality)’의 원칙이 실현되는 방향으로 가야 한다는 전제를 한다. 국정운영이 여러 분야를 아우르는 예술과 같은 것이라면 그 이면에는 철학적 가치가 충분히 고려되어야 한다는 것이다. 이하에서 구체적으로 살펴볼 철학변화에 대한 가설적 명제들은 다음과 같다.

명제1: 시대가 발전하면서 단일 혹은 단순한 철학적 가치에서 복잡한 상태로 분화해 왔다.

전통사회에서는 모든 것이 융합된 형태의 가치체계에서 점점 분화되고 각 분

야 나름대로의 운영원리를 가진 기능분화가 이뤄진다(Riggs, 1964). 인간의 사고 방식이나 제도의 분화뿐만 아니라 국정운영의 철학도 마찬가지이다. 기능분화는 각 영역의 상대적 자율적 운영을 의미하고 각각에서 Walzer의 철학원리가 적용되어야 한다. Walzer(1983)는 한 공동체사회를 이끄는 정의(justice)의 기본원리란 누구도 다른 사람이나 집단에 의하여 지배받아서 안 되는 것이라고 주장한다. 이를 실현하는 방법을 살펴보면, 한 공동체의 구성원들은 그 사회의 다양한 국면(sphere)의 재화를 생산하고 분배하는데, 각각의 국면에서는 그 국면에 적합한 분배원리에 의하여 이뤄져야 한다는 것이다(Walzer, 1983: 3-13). 이러한 이유에서 그는 단순한 평등(simple equality)에 대비하여 정의로운 공동체를 실현시키는 원리로서 ‘복잡한 평등(complex equality)’을 제창한다. 즉, 정치, 경제, 사회, 교육 각 분야에서 각각 다른 원리에 의해 정의(justice)가 결정되어야 한다는 것이다. 예컨대 배고픔탈피라는 경제적 부가 유일의 가치관이었다가 정치민주화, 사회복지, 문화 등의 욕구가 추가되는 방식으로 발전했다. 또한 정권에 따라 강조되는 분야가 변화되어 왔다.

명제2: 정치, 경제, 사회부분에 각 분야 대한 정의의 원리(철학)는 다음과 같이 세부적으로 발전했다.

민주주의를 위협하는(menaced) 전쟁이나 경제위기, 내전 등의 위기들이 존재할 때 정부는 위기에 대처하여 비정상적 운영을 하게 된다(Rossiter, 1948). Rossiter는 미국남북전쟁, 세계 1·2차 대전, 대공황 때 지도자의 모습 등을 예로 들었다. 전쟁 중에는 정부가 모든 정부조직과 사회제도를 전쟁지원 체제로 전환시켜야 하기 때문에 정부의 권한은 강화되고 국민의 권리는 제약된다. 또 내전 시에는 많은 사람들이 정부의 정당성을 공개적으로 부정하게 되며, 대공황과 같은 경제위기도 민주주의에 위협이 될 수 있다. 극도의 위기를 벗어난 상황에서야 비로소 민주주의라는 가치가 실현되기 시작하는 것이다.

Hobbes, Lock, Montesquieu와 같은 사상가들은 국민주권에 대한 철학을 확립하는데 기여하였다. 그러나 유럽은 물론이고 개발도상국에서 민주주의 발전은 시간이 많이 소요되었고, 그 과정에서 많은 문제점을 노정시켰다. 왕권국가와 식민독재국가를 경험한 개발도상국가에서 민주주의는 독재자의 자의적 권력 행사를 방지하고, 국민으로부터 국가권력이 파생한다는 사상이 실현되는데 핵심이 있다.

이러한 국민주권의 원리는 이를 실현시키는 수단으로서 자유권이 요구된다. Rawls(1999: 153)는 자유평등의 원칙(principle of equal liberty)이라고 명명하면서 다른 사람의 자유와 상충되지 않는 범위 내에서 기본적 자유에 대한 평등한 권

리를 보장하는 원칙을 제시하였다. 그러나 정치참여의 효용성 등 여러 가지 보완조건들이 있다. 서구의 민주주의도 아직 완성된 상태라고 볼 수는 없고 계속 발전하고 있는 과정에 있다(Rosanvallon, 2000).

명제2-1: 정치적인 면에서 외형적인 미국적 민주주의 제도답습에서부터 시작하여 점점 내실 있는 국민주권, 국민참여 등으로 발전해왔다.

1940년대부터 경제성장론과 경제발달 단계론이 주장되었는데 이들은 국가의 부를 증대시키는데 가치를 둔 철학이었고, 이를 어떻게 실현시키느냐에 중점을 두었다. 국가가 경제를 정책수단으로 어떻게 사용하느냐에 대해서 Keynes와 같은 시각이 지배를 하기도 한다. 경제발전론 중에서 개량주의자들에 의하면 경제개발은 사람들의 기본적 필요(basic needs)를 충족시키는 것을 목적으로 한다(Meier & Stiglitz, 2001). 그런데 구조주의 경제학에서는 그동안 주변적 가치로 여겨져 왔던 고용, 빈곤, 소득분배 등에 초점을 맞춘다. Sen도 신고전파 경제학의 핵심개념인 효용개념을 강력이 비판한 바 있다.

경제성장을 유일한 가치로 주장한 철학자는 거의 없다. 그보다는 아리스토텔레스를 비롯한 많은 사상가들이 경제적 측면을 포함하여 모든 면에서 산술적 평등, 비례적 평등의 문제를 심도 있게 논의하였다(백중현, 2004). 그러나 경제학자들은 경제성장과 분배에 대해 많은 철학적 논의를 제공하고 있다. 최근에 올수록 경제가 단순히 소득분배의 문제가 아니고, 삶의 질, 환경 등 다른 문제와 복잡하게 연계되어 있음이 강조되고 있다. 이러한 관점에서 경제발전에 대한 철학적 견해에서 다음 명제가 도출된다.

명제2-2: 경제적인 면에서는 경제성장에서 산업간 균형, 계층간 균형, 환경문제 등으로 경제의 다양한 측면으로 발전해 왔다.

국가공동체 생활에서 사회적 가치도 중요하다. 정치적 민주주의가 실현되지 못한 나라에서는 개인의 자유권이 충분히 보장되지 않을 뿐만 아니라 사회통합 면에서는 억압자/피억압자로 이분화된다. 발전도상국가에서 사회적 측면의 국정 운영 철학은 권력의 억압으로부터 개인의 해방에 중점을 뒤야 한다. 경제성장이 절대적 빈곤수준을 벗어나지 못한 나라에서 인간적 가치가 충분히 보호되기는 어렵다. Sen(2000)은 인간다운 삶이란 공동체 생활에 자유롭게 참여하는 사회적 관계(social relations)로부터 배제되지 않아야 한다고 주장한다.

행정철학적 입장에서도 미국에서는 단순히 효율성만을 추구한대 대한 반성으로 형평성을 고려한 사회적 효율성을 주장한 신행정학이 대두되었다(Frederickson,

1980). 그러나 사회적 효율성만 추구하는데 그쳐서는 안되고 구성원간 진정한 참여와 소통이 있어야 하는 것이다. 특히 정치권력에 의한 직간접적 억압이나 조작은 없어야 한다. 실천적 존재로서 의사소통적 상호작용을 할 수 있어야 하는 것이다(Habermas, 1974: 218)

명제2-3: 사회적인 면에서 미쳐 사회적 약자에 대한 고려가 이뤄지지 않은 상황에서 점점 복지제도의 완성 및 삶의 질에 대한 고려까지 다원화되어 왔다.

정부관료제는 이상의 가설적 명제를 실현시키는데 중심적 도구이다. 국정책임자는 관료제의 조직과 인사면에서 어떠한 가치철학을 가지고 정책목표를 실현시키려고 했는가가 중요하다. Mosher(1982)는 미국관료제의 발달과정을 검토하면서 결국 실적주의와 평등주의라는 두 가치를 추구해온 것으로 보고 있다. 귀족에 의한 행정에서, 보통사람에 의한 행정(즉, 업관주의), 전문가에 의한 행정(즉, 실적주의), 국민의 대표적 집단성을 강조하는 대표관료제로의 변화를 주장한 것이다. 공직자의 인사에서 전문성을 강조하면 능률성이 제고되는 반면, 지역, 여성 등 각 사회세력분포를 잘 반영하는 대표성을 강조하면 민주성이 제고된다. 이런 측면은 인사정책의 변화나 정책의 추진 방법, 행정개혁 프로그램에 잘 나타난다. 특히 아무리 좋은 정책이라도 관료제를 통한 그 추진방법을 권위주의적으로 하는 것이 불가피한 것인가에 대한 논란의 여지가 있다. 통치방법과 수법이 고도화되기는 하지만, 실제로는 감옥과 같이 철저한 통제체제가 완비되어 있는 것이 현대사회인 것이다(Foucault, 1975).

명제3: 행정부운영면에서는 권위주의 방식에서 벗어나 능률성과 민주성의 양대 가치 중 어느 하나를 추구하며 발전해 왔다.

이하에서는 비교적 오래 집권했던 대통령을 중심으로 각각 전반적인 정치철학을 의미하는 가설 1과 2를 합쳐서 논한 후, 협의의 행정철학을 의미하는 가설 3을 논하기로 한다. 즉, 비교적 짧은 시기동안 집권했던 장면과 윤보선 시대는 지면관계상 생략하기로 한다.

Ⅲ. 혼란과 극복: 이승만

1. 반공 - 독재국가로 전환

이 시기의 사회는 일제로부터 해방과 한국전쟁을 거치면서 공산주의와 서구의 자유사상 등 철학사상이 표출되었다는 점으로 특징지을 수 있을 것이다. 즉, 1945년 8월 15일 해방 이후, 한반도에서는 민족주의 세력, 사회주의 세력, 이승만을 중심으로 하는 친미세력, 친일세력, 기타 다양한 세력들이 이상과 현실을 놓고 이합집산과 갈등을 표출하였다(권인석, 1998: 173).

이데올로기들이 난무하던 시기였다는 것은 해방 후 정당이 우후죽순처럼 생겨났다는 점에서 알 수 있다. 1946년 3월에는 134개, 그리고 1947년까지는 350여 개의 정당 및 사회단체로 넘쳐났다. 그러나 명칭만 정당이지 기회를 노리는 인사들을 중심으로 결성된 모임으로 정책도 없었다(김충남, 2006: 69). 즉, 철학적 사유를 기반으로 하는 이데올로기의 난립이 아니라, 개인적 이권이 고려된 얽박한 그리고 포장만의 이데올로기의 다양성이 나타난 시기라고 할 수 있다.

이런 상황에서 귀국한 이승만 박사도 사실상 당시 다른 정치지도자들과 크게 다르다고 볼 수는 없다. 즉, 이승만은 사상가적 기질보다 다분히 행동가적 기질이 강했던 정치 지도자였다(정윤재, 2003: 179). 당시 보기 드문 인재로서 미국 생활을 했음에도 불구하고, 이 시기가 카리스마적 권위를 지닌 이승만의 일인독재로 특징지어 지기도 하는 만큼(한승주, 1981: 29), 통치철학의 부재시기라고 할 수 있다.¹⁾

이승만이 사상이 빈곤하기는 하였으나 그렇다고 하여 모든 사상을 용인하여 사상적 다원성을 갖고 통치를 한 것은 아니었다. 그 정반대로 이승만은 아주 단호하고도 적극적인 반공주의자였다(정윤재, 2003: 179). 이승만의 반공노선은 이후의 정치과정에서 좌우 협력의 가능성을 배제시키는데 결정적 역할을 했다(이수인, 1989: 327-328). 그는 반공의 기치를 들고 제1공화국 정부를 수립하는 데 성공했으며, 1948년 4.3 폭동과 여순 반란사건, 6.25 등으로 반공무드가 확산되면서 그의 반공노선은 평가받기 시작했다(정윤재, 2003: 181). 이러한 배경 때문에 제1공화국 시기의 자유민주주의는 반공노선을 정당화 또는 미화하기 위한 명분을 넘어서지 못했으며 실제로는 이승만 1인 독재로 방향이 잡혀지게 되었

1) 이승만이 1945년 귀국하면서 했던 연설에서 이승만은 자신에게 아무런 정견도 없으며 합동하여 국가를 하루빨리 세워야겠다는 생각뿐이라고 말했다. 이것은 그가 사상적으로 여러 갈등이 있었던 당시의 정국을 염두에 둔 표현일 수도 있지만, 이념이나 사상을 따지면서 어떤 나라가 좋으니 나쁘니 하기보다 하루빨리 자신을 중심으로 뭉쳐서 나라를 세우는 것이 급선무이니 서둘러 행동하는 것이 무엇보다 중요함을 주장한 것으로 보여 진다(정윤재, 2003: 179).

다.

경제면에서 보면, 미국에서 40여 년 살아온 이승만은 자유시장경제체제를 선호했다(Yoo & Lee, 1997). 정부 수립 직후 자유시장경제체제를 도입할 것인가 아니면 계획경제체제를 도입할 것인가, 국영기업과 민간기업의 비율을 어떻게 할 것인가에 대한 논란이 많았다(김충남, 2006: 91). 비록 현실 경제는 어려웠지만 이승만 경제철학은 미국에서와 마찬가지로 민간경제에 대한 정부 개입을 최소화하는 자유주의 경제였다고 할 수 있다. 그러나 구체성이 결여되어 있을 뿐만 아니라 시장원리가 잘 작동할 제반 기반이 부족한 상황이었으므로 빈곤과 혼란만 거듭되었다.

사회면에서도 현실은 매우 열악했다. 일제시대와 6.25를 거친 후 사회통합은 요원하였다. 그럼에도 불구하고 정부 출범 초부터, 이승만은 교육을 특별히 중시했다. 모든 국민이 평등하게 교육을 받을 수 있도록 1948년 헌법은 국민의 교육 받을 권리를 보장했다. 1949년에 제정된 교육법은 6년간의 의무교육을 규정했고, 즉시 실시되었다. 교사, 교실, 교과서 등 모든 것이 부족했으나 정부는 가능한 모든 역량을 총동원했다(김충남, 2006: 94). 대학수준의 학교도 1948년 31개에서 1960년 62개로 증가하였으며, 학생 수는 24,000명에서 97,819명으로 늘어났다(Henderson, 1968: 170). 당시의 어려운 여건을 고려하면 이러한 이승만의 교육 정책은 획기적인 것이었다고 할 수 있다. 그러나 당시 사회의 절대적 빈곤 때문에 국민들 사이에 오늘날과 같은 철학과 사상이 풍부히 넘쳐날 수는 없었다고 판단된다.

2. 부패와 혼돈의 국정운영

제1공화국 시기, 이승만 대통령이 카리스마적인 지도자이긴 했지만 정치 기반과 행정적 바탕이 결여되어 있었던 것이 사실이다. ‘행정부의 역할이 무엇인가’ 아니면, ‘이상적 관료상은 무엇인가’ 등에 대한 철학이 없었던 것이다. 즉, 반공이라는 것 이외에서는 정치철학의 부재와 더불어 행정철학의 부재상태였다고 할 수 있다.

북한의 공산정권은 남한을 위협했고 남한 내 좌익세력들도 정부를 무너뜨리기 위해 수단방법을 가리지 않았지만, 남한 정부는 이에 대처할 수 있는 국방 및 치안 능력마저 결여되어 있었다(이원순, 1988: 303-305). 해방과 함께 일본인들이 철수한 후 행정, 교육, 교통 등 모든 공공 기능이 마비되었다. 일제의 압제, 남북분단과 대결, 그리고 극심한 빈곤과 혼란에 시달려온 국민들의 욕구분출이 강했던 한편, 행정적 기반은 결여되어 있었던 것이다(김충남, 2006: 87).

이승만 정권에서는 독립운동에 참여했고, 외국에서 교육받은 인사들이 주로 내각에 임명되었다. 따라서 효율성이나 민주성이냐라는 가치에서 볼 때, 국민대

표성(representative bureaucracy)을 중시했다는 점에서 민주성이라 할 수 있다, 그러나 진정한 민주성보다는 자신의 입지를 강화하는 인맥구성 방향으로 국정을 운영하고자 한 것이다.²⁾ 즉 국내외 지지를 확보하기 위한 것이었다고 보여진다. 국내 지지기반을 강화하기 위한 노력으로 민족청년단, 노동총연맹, 여자국민당 대표를 각기 장관으로 임명했다.

관료제 내부에도 어떤 철학이 존재했던 같지는 않다. 이승만 대통령의 주위에는 관료, 경찰, 청년 단체, 자유당 조직 등에 속하면서 이승만에게 개인적 충성을 바치는 사람들로 이루어진 비공식적이고 준항구적인 인맥이 형성되어 있었다(김영명, 1991: 114). 내각을 자주 교체하였는데, 이는 개인적 충성을 보이지 않는 인물이나 혹은 정치적 경쟁의 대상의 될 수 있는 인물을 숙청하는 것이었다(김영명, 1991). 이승만은 개인적으로는 자유민주주의의 신봉자였지만, 정부 운영에 있어서는 개인적 기질로 인해 권위주의적인 행태를 보였다.

새 정부에는 장관으로부터 실무자에 이르기까지 대부분 경험이 없는 사람들이었으며, 외형상 행정조직이 있었지만 장관부터 말단 직원에 이르기까지 자신의 임무를 제대로 수행하지 못하는 것이 일반적 현상이었다(김충남, 2006: 87-88). 행정개혁이 조직적으로 추진되지도 못했고, 전통적 행정문화와 일제하 행정관행을 답습하는 정도였다(오석홍, 2007: 3). 해방 이후 친일파 처리라는 과제에도 불구하고 행정의 효율성과 이를 위한 전문 인력의 필요성을 이유로 일제하의 관료들을 존속시켰다(박종철, 1987: 47; 김경순, 1990: 234-235). 이것은 철학의 부재가 가져온 문제이다.

무능하면서도 권력에 아부하는 관료조직은 전근대적 특성을 갖게 되었다. 관료는 통치를 용이하게 할 재원을 조달하는 재정적 역할, 민간사회와 야당세력의 도전을 본쇄할 억압기구의 역할, 그리고 정권의 정통성을 선전하고 관리할 정통성 유지의 역할을 했다(김경순, 1990: 234-235). 그리고 관료조직, 특히 내무부와 지방자치 조직들은 부정선거에 앞장섬으로써 이승만의 권력 유지와 정치적 퇴행에 중요한 역할을 담당하였다(김영명, 1991: 106).

이승만 정권의 말기에는 관료기구가 극도로 정치화되었다. 즉, 관료조직이 자유당 내 강경파로 실권을 장악하면서, 전국적인 조직망과 연계를 통해 민간사회와 정치사회를 통제하는 역할을 담당했던 것이다(김영명, 1991: 106; 김경순, 1990:

2) 상공장관 임영신은 미국 USC대에서 석사학위를 받았고 이승만의 독립운동에 참여했으며 여자국민당 대표였다. 사회부 장관 전진환은 와세다 대학을 나온 대한 노동총연맹 지도자였다. 외무장관 장택상은 영국에서 박사학위를 받았으며 한민당 중진 중의 한 사람이었다. 재무장관 김도연은 한민당 출신으로 미국 American 대에서 경제학 박사학위를 받았다. 농림장관 조봉암은 모스크바 대학을 졸업했다. 법무장관 이인은 메이지 대학 법학부 졸업하고 변호사가 되어 활동했다. 교통장관 민의식은 Nevada대를 졸업했다. 문교장관 안호상은 독일 예나 대학에서 박사학위를 받은 서울대 철학 교수였다. 내무장관 윤치영은 미국 Columbia 대, George Washington 대 등에서 수학하였다.

237). 억압을 통한 사회질서 유지를 위해 중앙집권적 행정관료와 경찰의 연합체가 강권적인 과두지배세력으로 이승만 대통령을 뒷받침 했다(강민, 1988: 7).

요컨대, 이승만 대통령 시기에는 장기적 시간관을 결여한 관료의 부패 및 비효율성이 정책능력을 현저히 저하시켰다. 정책능력이 결여되었을 뿐만 아니라 정치에 기생하는 부정적 의미의 엽관제를 연출하였다.

IV. 경제발전의 시대: 박정희

1. 경제성장중심의 공리주의 철학

한국에 지도이념이 결핍되어 있다는 생각(박정희, 1963)을 품었던 박정희는 한국이 경제적으로 낙후되었을 뿐 아니라, 서구선진국가들과는 역사·문화적 조건이나 처한 국가적 상황이 다름에 유의하여 “국가 없는 자유민주주의가 있을 수 없고 민족의 생존권이 보장되지 않는 곳에 개인의 자유도 향유될 수 없음”을 강조했다(박정희, 1962: 57). 따라서 적어도 군부쿠데타를 실행한 초반기에는 민주주의를 지고의 가치로 생각하지는 않았음을 알 수 있다.³⁾

집권후반기에 들어올수록 민주화에 대한 대중의 욕구표출이 심화되자 이에 대한 대안으로서 그는 한국정치에서의 자유민주주의 토착화를 위한 “민족적 민주주의론”⁴⁾을 전개했다(정윤재, 2003: 303). 이를 위해 유신헌법과 같은 비상수단까지 동원한 것이다. 그의 민주주의에 대한 철학의 빈곤은 향후 한국 정치행정사에서 민주주의를 정상적으로 제도화시키기까지 많은 세월을 흐르게 했다.

이승만과 마찬가지로 박정희도 철저한 반공정책을 내세웠다. 그는 각종 자주적 통일론이 제기되던 민주당 치하의 사회혼란을 “일대 이수라장”으로 단정했다(박정희, 1962: 209). 심지어 일부 반체제인사들을 용공분자로 몰아 탄압하는

3) 박정희의 조국근대화 비전은 세 가지 차원으로 된다(정윤재, 2003: 295-297)

첫째, “경제부국의 건설”이다. 그는 “가난은 본인의 스승이자 은인이다(박정희, 1963)”라고 말할 정도로 가난에 대한 인식이 철저했고 따라서 이를 극복하려는 의지가 매우 강했다. 둘째, 근대화가 곧 서구화라고 생각하지 않았다. 즉, 역사적, 문화적, 정치적으로 ‘춧대 있는 근대국가의 건설’을 염두에 두었던 것이다. 셋째, 박정희는 이러한 근대화 노력은 궁극적으로 북한의 공산주의를 극복하는 ‘민주화통일’로 이어져야 한다고 생각했다.

4) 박정희가 총재로 있던 민주공화당에서 발간한 당원교본에 “서양의 민주주의도 이렇게 고유의 문화적 가치관과 이를 중심으로 형성된 사회질서 내에서 배태하고 성장한 것임을 옳게 인식하고 한국에서의 민주주의도 고유의 역사적, 문화적, 민족적 특성을 반영하는 방향에서 발전되어야 한다(민주공화당훈련부, 1968: 11-12)”고 쓰여 있는데, 박정희도 이러한 생각을 했을 것으로 추정된다(정윤재, 2003: 304).

오점을 남겼다. 정치철학의 빈곤과는 대조적으로 박정희는 철저한 경제성장 철학을 가진 대통령이었다. 이것은 교과서적 철학에서 비롯된 것이 아니고, 자신의 어렸을 때 경험을 바탕으로 이를 극복하려는 데서 나온 자생적 사상(endogenous thought)이었다. 그는 후손들이 우리 세대에게 “조국을 위해 어떠한 일을 했느냐고 물었을 때 우리는 서슴지 않고 조국근대화의 신앙을 가지고 일하고 또 일했다고 떳떳하게 대답할 수 있게 합시다”라고 말했다(정재경, 1991: 107-108).

그러나 박정희의 경제철학은 권력의 유지·강화에 동원되는 “지배이데올로기”라는 다른 측면을 가지고 있었다(임현진·송호근, 1994: 169-207). 어떻든 물질적인 풍요를 지고의 선으로 생각했다는 점에서 박정희는 쾌락주의적 양적 ‘공리주의적 철학’을 가진 사람이었다고 할 수 있다. 그는 민주주의를 당분간 다소 희생하는 한이 있더라도 경제발전이라는 시급하고도 실현 가능한 목표에 집중하기로 한 것이다.

박정희는 철저히 소득증대중심의 성장우위론자이면서 동시에 자유시장 경제보다는 계획경제를 강조했다는 점에서 이승만과 구분된다.(박정희, 1962: 226-227). 나아가서 단일목표(one goal)를 추구하고, 반대를 용인치 않는 권위적 방법을 동원하였다. 국민의 그때그때 알권리 충족보다는 ‘말을 시냇가로 억지로 끌고 가서 물을 먹여놓으면 비로소 그 주인이 고마움을 알 것이라’는 식의 논리를 가졌던 것 같다.

사회면에서 교육을 여전히 중시하기는 했으나 국민생활은 억압되어 있었다. 그는 어차피 국가 안보와 경제부흥이 우선 달성되어야 우리 사회가 민주적으로 발전할 수 있다고 믿었기 때문에 그러한 목적을 달성하여 국민들로 하여금 “발전의 혜택을 누리게” 하기 위한 “값비싼 대가”로서 반자유주의적 계획경제, 강제적 국민동원과 초법적 정치탄압, 그리고 이러한 반민주적 조치들의 종합으로서 10월 유신과 같은 정권연장을 “잔인하게 선택”했던 것이다(정운재, 2003: 317). 배고픈 것을 벗어나기까지는 사회, 문화, 인간적인 모든 욕구를 지연시키는 철학이었던 것이다.

2. 효과성 중심의 행정철학

행정기구를 운영하는 측면에서는 박정희는 철저히 효율성과 능률성을 중시한 철학의 소유자였다. 박정희는 정치경제적으로 낙후되고, 북한의 침략 위협 속에서 많은 국방비를 부담해야 하는 국내 현실에서 자유방임주의에 의거해서는 성공적 국가발전을 기대할 수 없다고 보고, 정부의 계획과 주도로 적절한 산업정책과 금융정책을 세우고 이를 실천함으로써만 한국을 안정된 민주주의국가로 발전시킬 수 있다고 믿었다(정운재, 2003: 301).

경제발전에 대한 확고한 문제의식과 더불어 권력유지를 위해서 권위주의적 국가운영 철학을 가지고 있었다. 정운재(2003: 319)는 이를 “정치적 반대자에 대한 철저한 물리적 탄압 및 배후조작”으로 정리한다. 박정희는 동의메커니즘보다는 억압메커니즘을 중시했으며, 민주주의의 기본원리인 동의와 설득보다는 무조건 따라오라는 식이었고, 따라오지 않는 자는 강제적으로 관리하는 대중지배 전략을 구사했다(김호진, 1994: 379). 정부주도형 국가로 행정부문이 급속도로 팽창하였고, 권위주의적 하향식 행정이 익숙해지게 되었다(오석홍, 2007: 5). 즉, 행정철학적 측면에서도 민주성이 희생되면서 효과성과 효율성이 강조되었다.

효율성을 추구하다보니 전문가 관료(specialist)를 중시하였다. 군대에서 경험한 인적자원에 비하여 당시의 정부 관료들은 대부분 수준이 낮았다.⁵⁾ 박정희는 군 출신인사들을 대거 활용하는 미봉책을 썼다. 부패하고 무능한 공직자들을 많은 수 제거하고 수천 명의 군 출신인사들을 정부와 공공단체의 요직에 앉혔다.

내가사무처를 총무처로 승격시킨 후 임명된 이석재는 공무원제도와 행정제도의 혁명적 변화를 주도했다. 즉 효율성 중시의 철학 때문에 이미 이때부터 대대적인 행정개혁이 시작되어 오늘날까지 전통이 계속되고 있다. 직권남용과 부패의 소지가 있는 제도와 규정은 폐지하고 조정통제기능을 강화하는 등 행정의 중앙집중을 통해 능률향상을 도모했으며, 충원과 선발의 중앙통제, 채용시험제도 개선, 공무원 실적 평가제도 신설 등 일련의 개혁도 이루어졌다(김충남, 2006: 216-217).

공무원의 근무의욕을 고취시키고 부패와 비능률을 줄이기 위해 공무원봉급을 1964년부터 3년간 매년 30-40% 인상했다(상계서). 이 같은 봉급인상은 당시 경제개발을 위해 재원이 절대 부족했던 실정을 고려할 때 파격적인 것이었다. 박정희 대통령이 공직사회의 사기와 쇄신을 매우 중요시 했다는 것을 알 수 있다.

요컨대, 박정희의 능력과 능률위주의 철학으로 인하여 한국에 직업공무원제(career civil service system)가 확립되기 시작했다는 점이 매우 중요하다. 즉, 정치인을 중시하는 엽관제적 인사보다는 전문가에 의한 행정을 중시하였다. 근대적 행정관리기술에 대해서 매우 높은 비중을 두었다. 당시 민간보다 앞서있었던 군대식 기획 및 집행에 대한 집착을 보였다. 국가가 일관된 그리고 강력한 경제성장정책을 추진하는데 사용된 도구는 경제기획원과 안기부였다.⁶⁾ 그러나 이렇

5) 중앙정부 계장급 공무원의 3분의 2 정도가 고등학교 수준의 교육을 받았을 뿐이며 공무원으로 채용된 후에도 재교육을 받은 적이 없었을 뿐만 아니라 고위공무원의 81%는 연공서열에 의해 승진된 사람들이었다(김충남, 2006: 215).

6) “싸우면서 건설하자”는 구호가 상징했듯이 국가안보와 경제발전은 군사정권의 2대 목표였다(김충남, 2006: 207). 군사정부는 5.16 혁명 이후 몇 주 동안 3300여 명의 용공분자를 검거하여 그 중 600여 명을 처벌했다(동아일보, 1961). 강력한 반공정책을 추진하기 위해 그해 7월 국가보안법을 강화했으며 나아가 더욱 강력한 반공법을 제정했

게 박정희 개인의 의지가 강하게 작용하는 관료행정체제는 획일주의적이고 권위적으로 운용되어 민주행정이란 철학이 결여된 것이었다.

V. 과도기: 전두환

1. 공리주의 철학의 연장

전두환은 친위부대와 공수부대를 동원하여 12.12 쿠데타와 5.18 광주학살을 감행하고 국가보위비상대책위원회의 설치와 같은 비민주적인 방법으로 정국을 주도했다는 점에서 이미 민주주의에 대한 신봉자가 아니었음을 증명한다. 이러한 측면에서는 윤리철학적으로 심리적 이기주의(psychological egoism)가 그의 머릿속을 지배하고 있지 않았나 의문시된다.

박정희 시대에는 경제적 빈곤 때문에 국민들의 민주화에 대한 철학이 미약하거나 표출되지 않았다면, 이 시기에는 그런 열망의 표출이 점점 강해졌다. 이런 환경적 상황에서 박정희식 공리주의를 밀고나가는 것은 집권기간 내내 부담이었다. 전두환은 정치란 “불가능한 것을 가능하게 하는 것”이라고 했으며, “집권 여당이 하고 싶은 대로 끌고 가는 것” 또는 “힘 가진 사람이 하고 싶은 대로 하는 것이 원리”라고 하였다(김성익, 1993: 268-306). 자신의 정견을 비판하거나, 저항하는 세력들을 적으로 간주하게 했을 뿐 만 아니라, 민주화를 주장하는 사람들 중 70%를 “공산화를 민주화라고 하는 사람들”이라고 몰아붙였다(김성익, 1993: 289). 이 같은 맥락에서 전두환은 민주주의에는 다수결의 원리가 있음에도 불구하고, 야당이 여당과 정부에 복종하지 않고 계속적으로 정치공세를 취함으로써 국회가 “깡패집단과 같이 저질화되고 도떼기 시장과 같이 무질서하게 운영되고 있다”고 인식했다(정운재, 2003: 339-340).

전두환은 국가경영에 있어서는 경제를 최우선으로 생각했다. 그래서 그는 다른 무엇보다도 경제에 최우선 순위를 두고 이를 일관되고 강력하게 추진하였으며, “아무리 정치가 잘되어도 경제가 잘못되면 잘된 정치라고 할 수 없다”고 생

다. 국가안보와 경제발전의 두 가지 국가목표를 더욱 효과적으로 추진하기 위해 군사 정부는 군사혁명 직후인 6월에는 중앙정보부를, 그리고 7월에는 경제기획원을 잇달아 창설했다. 중앙정보부는 국가안보를 위한 단순한 정보수집기관 정도가 아니라 정치, 사회, 경제, 경제 부문까지 통제하고 관여할 수 있는 막강한 기관이었다(김충남, 2006: 207). 중앙정보부는 설립되자마자 4만여 명에 이르는 고위 공직자, 국영기업체, 공공단체 간부들을 심사하여 그중 1800여 명을 고발했고 군대에 대한 사찰도 벌여 부패와 파벌 등의 혐의가 있는 장군과 장교들을 제거했다(한국군사혁명사편찬위원회, 1963: 1746). 경제기획원은 정부의 경제개발계획을 수립하고 필요한 예산을 편성하며 경제정책을 조정·통제하는 박정희의 경제사령탑이었다(김충남, 2006: 208).

각했다(김성익, 1993: 289). 이런 측면에서도 박정희 철학의 연장선이었다. 그는 경제안정화정책을 밀고 나가면서 국회의원선거를 한 해 앞두고 있던 1984년에 정치적 인기로 민감했던 여당이 예산증액과 공무원임금 인상, 그리고 추곡수매가 인상을 요구했지만 이를 단호히 거부했다(정운재, 2003: 343).

전두환은 경제적 성공을 초석으로 삼고자 했지만 박정희 시대의 관 주도 경제개발 전략이 아니라 시장경제체제 확립을 통해 경제의 안정과 발전을 추구했다는 점에서 차이가 있다. 시장경제체제 확립을 위한 전두환의 개혁의지는 그의 경제팀 구성에서 잘 나타난다. 박정희 정부 말기 경제의 근본적 개혁을 주장해 왔던 서석준, 강경식, 김재익, 김만제 등이 전두환 정부 경제팀의 핵심 멤버가 되었던 것이다. 전두환은 이들의 경제개혁 논리를 전폭적으로 수용했다.

전두환은 서서히 사회통제를 완화시키는 조치를 취했다(김충남, 2006: 353). 즉, 정권유지에 지장이 되지 않는 범위 내에서 자유를 허용하는 일종의 ‘수단적 자유주의자’였다. 1981년 말 청와대 수석비서관 회의에서 전두환은 “우리 사회는 다원화, 전문화의 방향으로 급속히 변화하고 있다”고 언급하였고, 1982년 1월에는 한국전쟁 당시부터 시행되어 온 통행금지를 철폐함으로써 국민들을 24시간 자유롭게 활동할 수 있게 하였으며 이로써 경찰 등 공안기관의 역할도 크게 축소되었다.⁷⁾ 또한 일제식민시대에 도입된 중고등학교 학생의 교복도 자율화했으며, 해외여행과 해외유학에 대한 규정도 완화했다. 1983년에는 학원자율화 조치를 통해 대학캠퍼스에 상주하다시피 했던 경찰을 철수시켰고, 반정부활동으로 학교에서 쫓겨났던 교수들과 학생들을 복직 또는 복학시켰다. 그러나 당시 GNP 2천 달러도 안 되는 개발도상국인 한국에서 프로야구를 출범시킨 것과 올림픽 유치를 지시한 것은 국민의 정치적 관심을 다른 곳으로 돌리고자 했던 전두환의 정치적 목적에 따라 기획된 것이 아니냐는 의문이 제기되기도 한다.⁸⁾

2. 연장선상의 행정철학

전문가에 의한 행정(professionalism)을 중시한다는 점에서 전두환의 행정철학은 박정희와 연속선상에 있었다.⁹⁾ 전두환은 경제 정상화라는 이름 아래 경제보좌관들의 건의를 수용하여 물가안정, 균형발전, 생산성 향상, 금융자율화 등 포괄적인 경제개혁정책을 추진했다.

7) 중앙일보 1982년 1월 5일자

8) MBC 이제는 말할 수 있다 “전두환 정권의 3s정책을 말한다” 2005년 5월 22일

9) 쿠데타에 성공한 그는 박정희 시대 재무부 장관과 경제 기획원 장관 등을 지내며 경제정책의 주역이었던 남덕우를 국무총리, 한국은행 총재를 지낸 신병헌은 경제기획원 장관에 각각 임명하였다. 국방부 장관과 총무처 장관 만이 당시 22명의 각료 중에서 유일한 군 출신이었다.

또한 정부구성을 끝내자마자 국정 분위기 쇄신을 위해 부정부패를 뿌리 뽑고자 각종 제도를 도입했다. 고위공직자가 지위를 이용하여 부당한 방법으로 재산을 축적하는 것을 막기 위해 재산등록제도를 도입했다. 1982년부터 영기준(zero base) 예산제도를 도입하여 모든 예산을 원점에서 다시 검토함으로써 정부지출을 줄이려는 시도를 해나갔다. 나아가 1984년부터는 정부예산을 전년 수준에서 동결시켰으며, 공무원 봉급도 동결시켰고, 심지어 일부 고위직의 경우 감봉하기도 하였다(김충남, 2006: 370). 이외에도 부패추방의 노력의 일환으로 행정절차 간소화 등을 시도했다.

사회정화운동이란 차원에서 국가의 기강을 바로잡겠다는 명분을 내세웠으나 철저한 준비가 없이 즉흥적 내용을 권위주의적인 방식으로 추진하였다. 철학이 빈곤한 상태에서 무조건 개혁을 하고자 한 것이다. 따라서 부작용과 후유증이 심했다(오석홍, 2007: 7). 나아가서, 전두환은 정치적 민주주의를 제도화하는 데 필요한 도덕적 자기 절제심이 결여되어 술선수범의 철학을 갖지는 못했다는 한계가 있었다. 전두환은 정권탈취에는 목숨을 걸었으나 대통령으로서 부정부리의 예방과 처단에는 목숨을 걸지 않았다(정운재, 2003: 337).

경제분야 이외의 통치를 위한 요직에는 항상 군대의 사조직인 하나회가 관련되는 경향이 있었다. 그의 결단력 있는 사생관이 정경유착으로 인한 부정부패와 친인척들의 비리를 사전에 예방하는 것에는 적용되지 못함으로 그가 내세웠던 “한국정치의 선진화”는 별다른 진전을 보지 못했다(정운재, 2003: 337). 전문가주의(professionalism)도 장차관급 고위직인사에만 해당하고, 그 이하에는 종전의 인사관행이 적용되었을 뿐만 아니라 고위직이 중하위직에 윤리적 모범이 되지 못함으로써 관료제 전체의 부정부패는 여전히 과제로 남게 된 것이다.

VI. 지체의 시대: 노태우

1. 의사민주주의 실험 철학

박정희 집권후반기부터 분출되기 시작되었던 민주화의 열기는 전두환 정권 시에도 지속되었을 뿐만 아니라 더 강화일로에 있었다. 마치 제방의 둑이 무너지는 것을 한 손으로 막듯이 이제 더 이상 민주화의 열기를 외면할 수 없을 정도로 민심은 정권에 등을 돌리고 있었다. 이런 상황에서 나온 6.29 선언은 한국 정치사에서 획기적 전기가 되었다.¹⁰⁾ 그러나 민주화를 향한 개혁이 노태우의 평

10) 1987년 6월 29일 민정당 대표였으며 대통령 후보였던 노태우는 마치 폭탄과도 같은 선언을 한다. “본인은 나라의 장래에 대해 확신을 갖게 되었습니다. .. 국민은 나라의 주인이며 국민의 뜻은 그 무엇보다도 존중되어야 합니다”고 말하면서 그동안 야당과

소 신념이나 철학이었던 것 같지는 않고, 단지 대통령이 되기 위한 전략의 일환이었을 가능성이 크다. 이런 점에서 이전의 대통령에 비하여 민주주의에 대한 철학이 가장 빈곤한 편이 아니었는가 생각된다.

노태우는 국민직선에 의해 당선되었을 뿐이지 정치개혁에서 진정으로 민주주의를 앞당길만한 철학을 가졌다고 보기 어렵다. 그의 재임기간을 크게 보면 한국 민주정치발전과정의 정체기 혹은 숨고르기 시기 정도로 보는 것이 적합할 것이다.

정치철학의 빈곤 뿐 아니라 경제면에서도 노태우 행정부는 철학과 원칙이 부족했다. 그는 민주화 과도기가 경제에 미칠 영향에 대해 과소평가했을 뿐만 아니라 경제정책에 대한 분명한 비전도 없었고, 어디로 어떻게 이끌어 나가겠다는 구체적인 정책프로그램도 없었다(김충남, 2006: 457).¹¹⁾ 정정길은 이러한 경제정책이 노태우 정부의 가장 큰 취약점이었음을 지적하고 있다(정정길, 1994: 250-254).

사회문화면에서 노태우 정부 시 약간의 진보가 있었다. 그는 대통령 취임연설을 통해 민주개혁과 국민화합을 그의 행정부 2대 국정지표로 내세우면서 그 같은 목표 달성을 위해 국민적 협조를 호소했다. 하지만 계층간 지역간의 격차 해소와 정의롭고 공평한 소득분배는 일종의 구호에 불과했다고 봐야 한다. 전임자와 마찬가지로 대통령 측근의 부정과 비리를 척결하지 못하였고, 자신의 엄격한 도덕성을 유지할 철학도 부재했다. 군부독재 청산을 요구하는 국민들의 열망을 해소시키기에는 태생적 한계가 있었던 것이다. 사회의 각 분야에서 요구하는

민주세력이 주장해 오던 민주화 요구를 전폭 수용하는 8개항의 민주화 선언을 발표했다.

1. 대통령 직선제로 개헌한다.
2. 공정한 선거를 보장할 수 있도록 대통령선거법을 개정한다.
3. 김대중을 비롯한 정치범들을 사면하여 정치활동을 허용한다.
4. 모든 국민에게 기본권을 보장한다.
5. 언론기본법을 철폐하여 언론자유를 보장한다.
6. 지방의회와 지방자치단체장 선거를 통해 지방자치를 보장한다.
7. 정당 간 대화와 타협의 새로운 정치환경을 조성한다.
8. 깨끗하고 정직한 사회를 건설하기 위해 과감한 사회개혁을 추진한다.

11) 경제 철학의 부재는 경제정책의 비일관성에서 증명된다. 취임 당시 노태우는 경제력 집중 완화를 통한 부의 재분배 등 경제민주화를 약속했는데, 이 같은 분배우선정책이 물가상승과 수출경쟁력 약화를 초래하자 다시 경제안정정책으로 선회했다. 그러나 긴축정책이 경기침체를 가져오자 성장우선정책으로 방향을 틀었고, 그 결과는 부동산 투기와 주식시장 과열이었다. 주택가격의 폭등, 물가상승과 심각한 인플레이 등으로 사회정치적 긴장이 고조되자 노태우 정부는 다시 안정우선정책으로 되돌아갔다. 이 같이 일관성이 결여된 정책은 정책에 대한 신뢰를 무너뜨렸을 뿐 아니라 경제에 매우 부정적인 영향을 초래했다.

여러 가지 욕구를 충족시키기 위한 철학이 있었던 것 같지는 않다.

2. 방관의 정부운영철학

노태우의 철학의 빈곤은 행정부 운영에도 찾아볼 수 있다. 인선의 경우도 마찬가지이다. 첫 내각 구성에서도 전두환 정부의 장관 7명을 유임시켜 민주적으로 선출된 대통령이라는 이미지를 크게 훼손시켰다. 또한 그는 참신한 이미지를 고려하여 행정경험이 전혀 없는 네 명의 교수를 장관으로 임명했다. 노태우 대통령의 보좌관들은 각계각층과 대화하고 협력하는 데 적합했는지 몰라도, 당면한 문제들을 해결하고 국가를 이끌어 나갈 의지와 역량은 부족했다고 할 수 있다(진덕규, 1994: 66-70).

정부의 운영도 전임자의 것을 연장하는 선에서 이뤄지는 것이 많았다. 능률성 향상을 위한 행정개혁이나 부정부패 척결 등을 내세웠지만, 정치행정의 각 부문에서 경직되어 부작용도 많이 생겼다. 기강해이, 우유부단, 약속파기 등이 그 예이다(오석홍, 2007: 8). 물론 북방외교, 지방자치의 부활, 규제완화 등으로 개혁프로그램이 어느 정도 방향을 설정했다는 의미는 있다.

노태우 정부는 행정부 내에 본격적인 개혁을 이끌어 나갈 개혁 세력이 부재했으며, 그로 인해 행정개혁도 가시적인 노력이나 효과가 없었다(안문석, 1995: 45). 행정개혁위원회는 시장개방, 민주화, 완전한 지방자치 등을 목적으로 내걸고 주로 정부 개혁에 치중된 건의를 했으며, 이의 구체적인 시행도 미루어서 노태우 정부는 행정개혁위원회가 건의한 기구 확대·신설안만 시행했을 뿐, 행정개혁에 대한 관심도 지속시키지 못했다(권해수, 1998: 32).¹²⁾ 그러나 행정개혁위원회는 개혁안을 건의하는 자문기관에 불과했으며, 권위주의 정권의 잔재를 청산하려는 분위기 하에서 노태우 대통령의 리더십도 충분히 발휘되지 못하였고, 개혁안이 매우 체계적이고 종합적이었기 때문에 정부 내외 당사자들의 반발을 불러들였다(강신태, 1997: 15-16).

12) 6공화국 초기에 민간위원회인 민주화합추진위원회가 행정개혁위원회의 설치를 건의했고(조석준, 1990: 87), 이에 따라 1988년 5월 13일부터 1년 2개월간 정부조직 개편, 행정제도 및 행태 개선에 관한 사항을 대통령에게 건의하기 위해 구성되었다. 행정개혁위원회는 21인의 민간 대표자로 구성되었고, 총괄·일반행정·경제 과학·사회 문화의 4분과로 나누어져 있었다. 행정개혁위원회는 47개의 행정개혁과제를 제시하였는데 이중 33개 과제는 정부조직개편에 관한 건의로서 행정개혁위원회의 활동은 정부조직개편에 집중되어 있었다고 할 수 있다(권해수, 1998: 33).

VII. 민주주의 제도화: 김영삼 한국병 치유

1. 과거와의 단절을 통한 정치민주화의 초석

김영삼은 비록 3당 합당에 의해 당선되었지만, 그것은 전략적인 것이었을 뿐 오랜 야당생활을 한 것을 고려한다면 수단과 방법을 가리지 않고 군사정권 종식키는 것이 곧 민주화라는 확고부동한 철학을 가졌던 것 같다. 그는 과거 자신을 지지했던 민주세력보다는 보수적인 근대화세력으로부터 더 많은 지지를 받아 당선되었다. 그럼에도 불구하고 일단 당선이 된 이후 김영삼 대통령은 과거와의 단절을 통한 과감한 개혁을 추구했다.

김영삼의 가장 큰 업적은 고질병인 군부정치참여의 청산이다. 군내 비공식적 파워 엘리트 그룹인 하나회를 해체한 것은 군의 정치참여라는 잔불씨를 없애는 작업이었다. 김영삼은 모든 면에서 불행한 과거로부터 단절하는 조치를 해 나갔다. 단절을 통해 자신의 업적이 더욱 돋보이리라고 본 것이다. 제3세계국가에서 군부의 정치개입이 민주화의 고질적 병이라는 확고한 철학을 가진 것이다.

경제제도 개혁도 부정부패가 경제를 발목을 잡고 있다는 점에서 이를 제거하여 경제나름의 철학이 작동하는 분위기를 만들려고 시도했다.¹³⁾ 예컨대 금융실명제 실시는 경제적 고려에 의한 것이 아니라 부정부패 추방이라는 정치적 목적에서 이루어진 것이었다. 박재윤 경제수석비서관을 포함한 상당수 경제정책 실무자들은 실명제가 시기상조라고 판단하고 반대했기 때문에 김영삼은 발표 직전까지 자신의 경제보좌관에게도 알리지 않았고, 기습적으로 선언된 것으로 알려져 있다(김충남, 2006: 520).

경제의 세계화추세와 국가간의 치열한 경쟁은 한국재벌의 근본적 개혁을 요구하고 있었지만, 결국 김영삼 정부의 개혁은 기업이 원하는 데로 이루어져 재벌이 문어발식 사업 확장을 가능하도록 했으며, 기업들은 정치인들을 통해 적극적으로 로비활동을 벌였기 때문에 김영삼 정부의 경제정책은 실제로 전두환, 노태우 정부보다 더 재벌에 대해 우호적이었다(김충남, 2006: 525-526).

정치적인 목적에 의해 추진된 OECD 가입은 한국의 각종 규제와 국내산업 보호시책을 폐지하고 대외적으로 과감해 개방하는 것을 의미했다. OECD 가입의 조건으로 경제 자유화와 금융시장 완전개방 등의 요구를 받았는데, 이렇게 갑작스런 시장 개방과 자유화는 매우 위험한 것이었다. 금융시장이 개방되자 외

13) 1993년 8월 12일 김영삼은 TV 담화문을 통해 “저는 이 순간 엄숙한 마음으로 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 대통령 긴급명령을 발표합니다. 이 시간 이후 모든 금융거래는 실명으로만 이루어집니다. ... 금융실명제 없이는 건강한 민주주의도, 활력이 넘치는 자본주의도 꽃피울 수 없습니다. ... 금융실명제는 개혁 중의 개혁이요, 우리 시대 개혁의 중추이자 핵심입니다”라고 선언했다(김영삼, 1994: 34-35).

국자본들이 몰려들었고, 무역적자는 급속히 늘어났다. 1996년의 경상수지 적자는 237억 달러로 한 해 전인 1995년에 비해 무려 두 배나 증가했다. 외국자본은 주식시장과 채권시장에 투자했다. 1994년부터 OECD에 가입한 1996년까지 한국의 외채는 두 배나 늘어났다. 그 결과는 1997년 외환위기였고, IMF 구제 금융에 의존할 수밖에 없게 되는 결과를 초래했다.

정치민주화에 대한 사상과는 달리 김영삼의 사회부문에 대한 철학은 그리 심오했던 것 같지 않다. 김영삼은 세계화를 위한 노력으로 갖가지 개혁을 동시에 추진하고자 했지만 성장과 분배 사이에 우선순위를 설정하지 않았고 그것을 조정하지도 않았다(김충남, 2006: 529).¹⁴⁾ 세계화개혁은 곧 추진력을 잃었으며, 단순한 정치구호 그 이상도 그 이하도 아니었음이 밝혀졌다. 김영삼은 상호 모순되는 목표, 즉, 삶의 질 향상을 위한 개혁(교육, 복지, 노동, 등)과 세계화를 위한 개혁(경쟁력 향상, 규제완화, 자유화 등)을 동시에 추구하고 있었던 것이다(김충남, 2006: 529).¹⁵⁾

2. 신공공관리론 행정철학

김영삼의 국정운영 철학은 과거와의 단절을 통한 투명한 공직사회와 능률성을 강조하는 신공공관리론이라고 요약할 수 있다.

먼저 투명사회는 금융실명제와 공직자 재산공개와 같은 실질적인 방법을 택했다는 점에서 구체성을 띠었다. 슬로건으로서 대대적인 부정부패 추방운동을 전개한 것은 역대정부의 특성이었다. 그러나 그는 “윗물이 맑아야 아랫물이 맑다”는 옛말처럼 자기 자신이 모범을 보이기 시작했으며, 상징적이고 가시적인 조치들을 취했다.

투명성은 인적 청산을 통해 민주사회의 건설에 있었다. 김영삼의 재산공개에 뒤따른 공직자 재산공개는 아무런 법적 강제장치가 없었음에도 행정·입법·사법의 3부 전체가 재산공개에 나섰다. 언론은 정치인과 공직자들의 은닉된 재산

14) 1994년 11월 17일 호주 방문을 위해 시드니에 도착한 김영삼은 수행기자들과의 간담회를 통해 소위 ‘세계화 구상’을 밝혔다. 그러나 김영삼의 세계화 구상은 체계적인 연구검토 과정을 거친 것이 아니라 호주로 가는 전용기 안에서 급조된 것으로 알려져 있다(김충남, 2006: 526). 당시 비서실장이던 박관용은 훗날 “김 대통령이 출국할 때까지 세계화에 대해서 한 번도 언급한 적이 없었다”고 말했다(동아일보사, 1999: 259).

15) 따라서 과거와의 단절을 위해 정치적인 계산이 깔려있던 김영삼의 각종 개혁은 과거와의 단절이라는 강력한 메시지에도 불구하고 실제로 결실은 별로 없었다. IMF 구제 금융으로 인하여 국제적 신임도는 추락했고, 실업자 양산 등 사회적으로 매우 큰 충격을 주었다. 사회안전망이 갖춰지기도 전에 생긴 이런 경제위기는 특히 중하류층에게 고통을 주었다.

이나 제대로 신고 되지 않은 재산을 파헤쳤고, 그들의 재산이 많다는 데 대해 많은 국민들은 분노했으며, 이것은 정치인과 공직자 등 지도층 인사들의 권위와 도덕성에 큰 타격을 주었다(김충남, 2006: 515)¹⁶⁾. 방법론적으로 매스컴을 이용한 포퓰리즘이라는 비판의 여지는 있지만, 적어도 지도층의 인적청산을 통해 어느 정도 사회기강은 바로 서는 듯했다.

다른 한편으로 김영삼은 행정부운영에는 효율성을 중시하는 철학을 가지고 있었다. 선진국에서 유행하던 신공공관리론을 본격적으로 도입하기 시작한 것이다. 신공공관리론(New Public Management, 이하 NPM)은 기본적으로 행정에 민간의 경영원리를 최대한 도입하자는 것이다(임도빈, 2000).

당시 NPM이 명시적으로 거론되지는 않았지만, 작은 정부는 분명히 NPM적 철학에 기초한다. 세계화, 정보화, 전문화로 행정환경이 변하고 있다는 인식 하에 작고 강력한 정부의 구현에 역점을 두고 정부조직 개편을 실시하였다(공보처, 1996: 46). 1993년 3월 김영삼 정부 출범과 함께 2개 부를 폐지하고 3실 7담당관 12과의 하부조직을 감축하였으며 공무원 정원도 139명 감축하였다. 1994년 1월에는 장관급 5개, 차관보 5개, 국장 26개, 과장 115개 직위가 축소되었으며, 총 정원도 1002명 감축되었다. 1995년 4월에는 국방부·합동참모본부·각 군본부에 대해 조직개편을 추진하여 합참본부(13%), 육군본부(20%), 해군본부(15%), 공군본부(11%)에 인력이 감축되었다. 그러나 김영삼 정부 전반 3년간만 중앙행정기관 보조기관이 8.5% 감축된 반면, 1994년 12월 이후에는 오히려 1.19%가 확장되었다(이중수, 1996: 22-35).¹⁷⁾

NPM적 시각에서 행정부내부의 규제개혁도 시발되었다. 행정규제 및 민원사무기본법을 제정하여 민원옴부즈만제를 신설하였고, 행정규제에 대한 사전심사

16) 재산공개 조치는 이제 막 출범한 김영삼 정부에 큰 파장을 일으켰다. 임명한 지 2주 밖에 안 되어 재산문제 등으로 논란이 되고 있던 3명의 장관, 5명의 차관, 그리고 서울시장을 교체하지 않으면 안 되었다. 김덕주 대법원장은 3년여의 잔여임기를 두고 사퇴했고 그 외에도 대법관 몇 명이 스스로 사퇴했다. 이와 동시에 경찰총수인 경찰청장도 재산과다 보유혐의로 물러나게 되었다. 김영삼 정부의 부패척결 캠페인은 중앙정부 모든 부서는 물론 지방정부까지 그 영향이 미치었다. 그의 취임 3개월 만에 1000명여 명의 공직자가 구속, 파면, 또는 징계되었다(김충남, 2006: 515). 정치판도 뿌리채 흔들렸다. 당시 대표적인 정치지도자들이 재산과다, 재산은닉 또는 탈세혐의로 여론의 지탄을 받았으며 의원직 사퇴는 물론 징계은퇴까지 해야 했다. 입법부의 상징인 박준규 국회의장과 김재순 전 국회의장이 재산과다 또는 재산은닉 혐의로 징계은퇴를 선언하지 않으면 안 되었다.

17) 김영삼 정부는 민간중심의 행정, 경쟁체제의 도입, 작은 정부가 행정개혁의 주요 목표였으나, 1994년 이후 중앙행정기관 보조기관 수의 증가와 복수직급제 도입에 따른 직급상향에 따라 사실 상 행정개혁이 원점으로 회귀하는 결과가 초래되었다(권해수, 1998: 32). 이 같은 김영삼 정부의 행정개혁 실패는 집단지도력 부족과 직업공무원에 대한 동기부여의 실패로 그 원인이 설명되기도 한다(강신택, 1995: 54-55).

제와 민원 1회 방문처리제를 확립하였다. 주민등록 이동시 기존 6단계를 전입신고 1회로 간소화 하는 등 행정절차의 간소화를 추진하였다. 또한 장애인 복지제도의 개선, 소비자 권익보호, 교통사고 처리제도 개선, 행정벌의 합리화와 현실화 등 생활의 질 향상을 위한 개혁을 추진하기도 하였다(공보처, 1996: 48-49). 근무성적평정제를 목표관리에 입각한 평정제도로 개편하고, 복수직급제와 근속승진제의 확대 등 공무원 인사제도를 개선했다.

그리고 공기업 133개 중 58개 기업을 민영화 대상 기업으로 지정하고 민영화 계획을 수립하여 추진하였다(공보처, 1996: 88). 김영삼과 측근들은 기업이 정부보다 경쟁력이 낮다고 판단하고 기업들로부터 국가경쟁력 강화의 비법을 배우고자 삼성 등 재벌들로 하여금 공무원들과 집권당 간부들에게 국가경쟁력 강화에 관련된 특별교육을 실시하도록 요청했다(김충남, 2006: 524). 청와대 직원들을 포함하여 1500여 명의 고위공직자들이 대기업 연수원에서 하루 동안 교육을 받았으나, 교육내용은 대부분 기업경영에 관계된 것으로 정부와 기업의 목표와 역할이 근본적으로 다르기 때문에 공무원들에게 별로 유익한 것이 못되었다(김충남, 2006: 524). 당시 개혁은 정부의 국가목표였지만 김영삼과 그의 보좌관들은 국가경쟁력 강화를 포함한 개혁에 대한 철학과 청사진을 갖고 있지 못하였다(김충남, 2006: 525).

그런데 김영삼의 정책결정 스타일은 NPM과는 무관했다. 김영삼 대통령은 자신이 헌정사상 처음으로 정통성을 갖춘 대통령이라고 거듭 강조했다. 대통령 선거에 승리하고 나서 김영삼과 측근들은 그 정통성과 도덕적 우월성에 도취된 나머지 정의의 천사처럼 행동하며 권위주의 잔재를 청산하고 사회를 근본적으로 변화시킬 수 있을 것이라고 확신했으며, 모든 문제를 해결할 수 있다는 자신감에 넘쳤다(김충남, 2006: 511). 그러나 실제로는 많은 한계에 부딪칠 수밖에 없었다.

의사결정방식은 국민의 의견수렴에 의한 하의상달이 아니라 과거와 같은 권위주의적 방식이었다. 그는 주요 정책을 결정함에 있어서 제도적 절차에 따라 논의하여 결정하지 않고, 몇 몇 측근들을 중심으로 비밀리에 결정하여 ‘깜짝쇼’처럼 전격적으로 발표하여 세상을 놀라게 했다(김충남, 2006: 520). 이점에서 NPM 철학이 확고하지 않았던 것 같다.

김영삼 대통령은 문민정부로서의 색깔을 분명히 하고, 자신의 개혁의지를 보여주기 위해 과거정권에서 때 묻은 사람은 배제하고 개혁의지가 있는 참신한 사람들을 등용했다. 그러나 그 결과 김영삼과 민주투쟁을 함께 해 온 측근이나 그들을 비롯해 행정경험은 별로 없는 이들이 정부의 요직을 차지하게 되는 현상을 초래했다. 청와대 참모진 또한 ‘개혁성’에 중점을 두었기 때문에 경험과 능력이 부족한 사람들이 요직을 차지하게 된 것이다(김충남, 2006: 509).¹⁸⁾ 따라

서 청와대가 정책을 제대로 개발하고 조정, 통제하는 것은 기대하기 어려웠다 (김충남, 2006: 510).

김영삼 인사정책의 특징이라면 자신이 잘 알고 있는 한정된 사람들 중에서 골라 요직에 앉혔다는 것으로 그에 대한 충성의 보답으로 요직을 나누어 주었다는 비판을 면하기 어렵다. 인사선정과 임명방식도 김영삼과 소수의 측근들이 비밀리에 결정했으며, 체계적이고 개방된 선발 절차가 없었다(김충남, 2006: 511). 국정을 체계적으로 관리할 수 있는 능률적이고 조직화된 정부시스템이 아니라 권위주의적 1인 통치 구조였다. 이렇게 엘리트들에 대한 인사정책이 여전히 과거의 권위주의적인 대통령들과 크게 다를 바 없이 폐쇄적이었기 때문에 “개혁권위주의” 또는 “문민독재”라는 비판을 면치 못했다(정운재, 2003: 401).

VIII. 복지와 화해: 김대중

1. 화해

법적 제도적 측면에서의 서구식 민주주의의 이식은 김영삼 정부에서 어느 정도 달성되었다고 볼 수 있다. 김대중도 오랜 야당 투쟁 경력으로 보아 김영삼 못지않게 확고한 자유민주주의 철학을 가졌다고 볼 수 있으나 이미 전 정부에서 그 틀을 다져놓았기 때문에 이것이 돋보이기는 힘들었다.

김대중의 철학은 종전의 냉전체제를 달리 보기 시작했다는 점에서 이전 정부와 분명히 구분된다. 1999년 말 소위 햇볕정책(sunshine policy)에 집중하여 ‘남북 화해’의 정치철학을 실현시키기 시작하였다. 김대중은 통일이야말로 한국의 국가건설에서 가장 중요한 과제라 믿고 한반도의 긴장완화와 통일문제에 특별한 관심을 기울였다.¹⁹⁾

18) 청와대 비서실장은 김영삼과 함께 야당 생활을 해 왔으며 행정경험이 없는 박관용이 임명되었다. 청와대 수석비서관 8명 중 2명은 교수 출신이었고, 2명은 언론계 출신, 2명은 이른바 재야 출신이었으며 2명만이 전직 관료 출신이었다. 청와대 경제수석비서관과 외교안보수석비서관은 교수 출신이었다. 특히 관심을 끌었던 것은 교육문화수석비서관으로 임명되었던 김정남으로 1970-1980년대 반정부투쟁에 앞장섰던 인물이며 직장경험이 전혀 없는 인물이었다. 청와대 중간간부들과 하위직에도 재야 운동권 출신들과 대통령 선거운동에 참여했던 사람들이 적지 않았다(김충남, 2006: 510).

19) 김대중은 취임연설에서 대북정책의 3원칙을 밝혔다. 첫째, 북한의 무력 도발은 용납하지 않을 것이며, 둘째, 북한을 해치거나 흡수할 생각이 없고, 마지막으로, 남북 간의 화해와 협력은 가능한 분야부터 적극 추진해 나가겠다는 것이다(대통령비서실, 1999: 65). 또 김대중은 금강산 관광사업을 조속히 성사시킬 수 있도록 북한이 요구하는 조건을 무조건 수용하도록 정주영에게 권유했는데, 현대가 북한지역에서 경제

김대중은 취임 후 2년 동안은 경제위기 극복에 모든 노력을 기울였다. 특히 첫 두 달 동안은 차관확보 등 금융시장을 안정시키기 위해 모든 노력을 기울였다(김충남, 2006: 599). 이후 금융개혁, 재벌개혁, 외국인 직접투자 유치, 그리고 노동개혁을 통해 경제위기 극복에 힘을 쏟았다. 김대중의 평소 철학은 유럽기준으로 볼 때 좌파였다고 볼 수 있다. 그러나 좌파적 철학을 가진 대통령이 외환위기라는 특수상황 때문에 우파적 개혁을 추진했다.

금융감독원에 의해 주도된 금융개혁은 “혁명적”이었다고 해도 과언이 아니다. 취약한 은행과 금융회사들이 가차 없이 퇴출된 반면 회생 가능성이 있는 경우에는 공적 자금이 투입되었다. 은행 대출도 정부가 통제했으며 은행의 부실채권을 정리하도록 했다. 외국자본이 국내금융기관을 인수하도록 유도하여 선진 경영 기법을 수입하려 했다.

경제개혁의 두 번째 중요한 과제는 재벌개혁이었는데, 친재벌정책을 유지한 전임자와 대비된다. 재벌에 특혜를 주는 경제정책을 이전부터 강력히 비판해 온 김대중은 “재벌의 시대는 끝났다”라는 말로 대통령 취임 이전부터 재벌 개혁을 예고했다. 경제개혁은 기대 이상의 성과를 거두는 듯 했으나, 김대중은 삼페인을 너무 일찍 성급하게 터뜨렸다. 무엇보다도 김대중 자신이 경제개혁에 대한 철학이 약해졌다. 한국경제가 외환위기 재발을 예방하고 지속적 성장을 보장할 수 있을 만큼 근본적인 개혁이 이루어졌다고 보기에 어려웠음에도 정치적 인기에 민감한 김대중은 고통스러운 개혁을 지속적으로 추진하기보다는 경기부양정책을 통해 단기적 효과를 내는 손쉬운 길을 택했던 것이다(김충남, 2006: 610).

외환위기 종료선언가 2000년 국회의원 선거 4개월 전에 이루어진 것을 보면 알 수 있다. 단순히 경제적인 것뿐만 아니라 정치적 판단을 중요시 했던 김대중은 경제 개혁을 계속 추진하기보다 그동안의 경제개혁을 자랑하며 경제 상황을 실제보다 더 장밋빛으로 보이도록 노력했던 것이다(김충남, 2006: 610). 그 결과로 2000년부터 한국경제는 성장이 급속히 냉각되었으며, 신용불량자 문제와 부동산 거품 등 심각한 부작용들이 나타나기 시작했다. 평소의 좌파적 철학으로 너무 일찍 되돌아와서인지, 아니면 견고한 경제철학이 부재해서인지 그 원인이 불분명하다.

김대중의 사회적 평등의 실현은 ‘빈부화해’의 철학이라는 면에서 이전의 대통령과 분명히 차별화된다. 대북관계뿐만 아니라 국내에서 빈부격차 해소 등 평등과 분배를 강조했기 때문이다. 김대중 정부는 2000년 총선거를 앞두고 대대적인 복지개혁을 실시하였는데, 이것은 근로자와 서민층의 지지를 얻기 위해서였던 것으로 보인다. 영국의 A. Giddens와 토니 블레어 총리가 고안해낸 ‘제 3의

활동을 함으로써 부도위기에 처했던 현대그룹 계열사들은 정부의 적극적인 금융지원을 받을 수 있게 되었다(김충남, 2006: 614).

길(The Third Way)’에 영향을 받아 서민층을 위한 정책으로 ‘생산적 복지’라는 이름 아래 각종 사회복지제도를 도입하기 시작했다. 김대중 정부는 경제개혁에 대한 노동자들의 저항을 줄이고 실업자를 지원하기 위해 사회안전망 구축의 일환으로 일련의 실업대책을 폈는데, 이것은 일자리 창출, 재취업을 위한 직업훈련 확대, 저소득층 실업자에 대한 실업수당 제공 등을 포함하고 있었다(강봉균, 2001: 46-49).

의료보험 개혁과 국민연금개혁은 김대중 정부가 실패한 복지정책 중의 하나이다. 김대중은 의약분업제도를 도입했는데 의사들은 전례 없는 총파업을 실시하여 의료 서비스가 6개월이나 마비상태에 빠졌다. 총파업을 끝내기 위해 의료수가를 두 차례나 인상하는 등 성급한 타협을 하게 되었고 그 결과 보험가입자들에게 주어지는 혜택은 줄어든 반면 보험료는 3-4배 더 많아졌다(김충남, 2006: 627). 그럼에도 불구하고 엄청난 규모의 적자로 혼란에 빠진 의료보험을 국가재원으로 지원하지 않을 수 없었다.

국민연금 개혁 또한 큰 시행착오를 겪었다. 1999년 초 정부는 정부주도의 국민연금제도를 도입하고 모든 국민을 연금제도의 수혜 대상으로 확대했다. 소득이 분명히 드러나는 봉급생활자들은 소득을 제대로 신고하지 않는 수많은 자영업자들에게 비해 훨씬 더 많은 부담금을 내게 되면서 불만이 높아졌고 이에 따라 국민연금 개혁은 많은 비판을 받았다. 연금 대상자는 대폭 확대되었지만 부담금을 낼 사람들은 한정되어 있어서 연금기금이 급속히 고갈될 위기에 직면했다.

교육개혁도 커다란 논란의 대상이 되었다. 교육부장관이었던 이해찬은 교육문제에 대한 경험이 없었고, 지나치게 이상적인 교육개혁을 성급하게 추진함으로써 인해 교육계로부터 큰 반발을 초래했다. 촌지를 근절하겠다는 명분하에 부패방지 조치로 교사들의 자존심을 건드렸고, 교사 정년을 65세에서 60세로 낮추어서 많은 교사들이 반발했다. 교육현장인 학교는 혼란에 빠졌다. 전국의 많은 교사들이 장관의 교체를 요구하는 탄원서에 서명하는 일이 벌어졌고, 결국 이해찬 교육부 장관이 교체되지 않을 수 없었으나, 이후 15개월 동안 네 차례나 교육부장관이 교체되는 전례 없는 일이 일어나면서 교육정책에는 혼란만 가중되었다(김충남, 2006: 628).

2. 제왕적 대통령과 신공공관리론적 행정철학

김대중은 김영삼과 마찬가지로 오랜 추종자들을 지닌 강력한 보스였다. 김대중은 민주투사로 알려졌지만 그의 추종자들은 그를 ‘선생님’이라고 불렀으며 그는 봉건적이며 권위주의적인 지도자였다(김충남, 2006: 651). 그는 자신을 경제문제와 통일문제의 전문가로 자처하고 스스로 주요 정책을 결정하려 하였다. 그는 장관들에게 권한을 위임하지 않았으며, 주요한 정책결정은 국회와 정부의 공

식적 채널보다는 측근 중심으로 밀실에서 이루어지는 경우가 많았다(김충남, 2006). 민주적 정책결정이라는 철학을 가지고 있지는 못하였지 않나 생각된다. 따라서 국정을 조직적이며 체계적으로 이끌어나가는 데 실패했다고 할 수 있다.

김대중의 인사는 호남 출신 인사들에게 집중되었으며, 오랫동안 그에게 충성해 온 사람들에게 정부의 요직을 안배했다. 오랜 영남정치에서 소외되었던 호남 출신의 중용은 일종의 탕평책적 행정철학이 작동한 것이다.²⁰⁾ 김대중 정부의 요직 중 호남 출신이 차지하는 비중은 과거에 비해 두 배로 늘어났다. 김대중 정부의 100대 요직 중에서 호남 출신은 37%를 차지했으나 그보다 인구가 두 배나 많은 영남 출신은 25%에 불과했다(월간조선, 1998: 104-129). 이 점에서 이승만 이후 처음으로 지역차원의 대표관료제(representative bureaucracy)가 강조된 시기였다.

국정의 운영에서 그동안 소외되었던 집단을 참여시킨 것도 중요한 발전이었다. 예컨대 이전 정부에서 전투적인 노동조합이 정치의 중심세력중의 하나였는데, 1998년 1월 노동단체들을 설득하여 ‘노사정위원회’를 구성하는 데 성공했다. 1998년 2월에는 기업이 불가피할 경우에 근로자를 해고할 수 있다는 합의에 도달하여, 그로부터 일주일 후 국회는 근로자 해고를 합법화하는 법안을 통과시켰다. 권위주의적 행정에서 거버넌스(governance)로 전환하기 시작한 것이다.

제왕적 대통령임에도 불구하고 관료제 개혁에는 NPM을 적극적으로 도입하였다. 좌파대통령이 우파적 행정철학이 바탕이 되는 NPM을 도입한다는 것은 철학적 비일관성을 대변해주는 것이다.

김영삼 정부에서는 NPM적 개혁에 시동을 걸기 시작했다고 한다면, 김대중은 NPM을 적극적으로, 그리고 맹목적으로 도입하기 시작하였다. 공공부문의 효율성과 투명성을 향상시키기 위하여 시장원리와 경영기법을 적극적으로 도입하는 것이 공공부문개혁의 기본방향이라고 천명하였다(이명석, 2001). 공공부문에 민간의 경영기법의 적극적인 도입을 강조했으며, 외국의 경영자문회사를 포함한 19개의 경영자문회사들이 정부의 적정 기능과 정부관리체제의 진단에 투입되었다(Lee, 1999).²¹⁾

20) 다른 각도에서 보면, 인사의 지역편중은 청탁과 이권개입, 그리고 부정부패를 만연시켰다. 같은 고향 출신 또는 동창 간의 긴밀한 관계로 인해 권력 핵심에 있던 인사들은 권력과 이권을 공유하는 경향이 있었으며, 또 장관과 대통령 보좌관 등 정부의 고위직들을 너무 빈번히 교체했다(김충남, 2006: 649).

21) 김대중 정부의 행정개혁은 1) 작은 정부(기구·기능·인력의 최소화), 2) 효율적인 정부(경쟁과 성과의 중시), 3) 봉사하는 정부(국민을 고객으로 인식)를 주요 목표로 설정하였고, 이러한 목표에 대한 하위목표로 (i) 작은 정부의 달성을 위한 중앙정부·지방자치단체와 산하기관의 구조개혁, (ii) 효율적인 정부를 위한 인사·재정·성과관리제도 등 운영시스템의 개혁, (iii) 봉사하는 정부의 구현을 위한 행정서비스 개혁, 공직자의 의식교육 및 공개·투명 행정 등을 설정하였다(박재완, 1999).

중앙인사위원회를 신설하여 인사행정에서 우리 관료현실에 맞지 않는 성과관리적 제도를 도입하기 시작했다. 그러나 실제의 내용면에서는 큰 진전이 없고, 각종 개혁관리 문서만 증대시킨 결과를 초래하였다. 제왕적 대통령에 의한 권위적 주요 정책결정과 더불어 관료제 내부의 무분별한 NPM적 개혁은 관료제를 개선하기 보다는 거꾸로 정신분열적이고 아부적인 성격형으로 바꾸기 시작한 것이다(임도빈, 2007).

IX. 형평과 분열: 노무현

1. 풍부한 담론의 철학

노무현은 철학적 관점에서 역대 대통령 중 김대중과 가장 유사했다는 점에서 전 정권의 연장선에 있었다고 볼 수 있다. 단순히 연장선이 아니고 이를 극단적으로 확대 강화했다. 그의 화두는 분배, 형평, 자주, 균형으로써 전형적인 좌파 철학을 가진 대통령이었다. 즉, 기존의 틀을 벗어나 타부시했던 것들도 들춰내고, 모든 사안을 거꾸로 보기도 했다는 점에서 포스트모던적 철학을 가졌다고 볼 수 있다.

김영삼 정부 이후로 발전해온 한국의 민주주의에 대해서도 회의적이었다. 즉 한국의 민주주의는 1987년 민주화 이행 이후 형식적인 절차적 민주주의를 실현해음으로써 국민은 투표라는 소극적 참여수준에 제한되었고, 정부와 정치권은 특권세력화해 정치과정에서 국민을 소외시키고 국민 위에 군림했다는 것이다(양승함, 2007: 37).

문제는 진보와 보수 세력의 갈등을 첨예화시킴으로써 한국 사회를 양분하였다는 점이다. 진보세력을 대표하는 대통령은 스스로 보혁 대결의 장에 뛰어들었고 이 게임에 언론이 크게 기여했다(양승함, 2007: 51). 이 시기에 국민주권이 신장된 것은 사실이나 국민권력시대라고 하기에는 일부 계층에 제한적이었으며, 침묵의 다수는 정책과정의 외곽지대에 머물고 있었다.

국제정치면에서는 자주를 강조한 박정희 집권말기와 더불어 민족주의가 가장 강하게 나타났던 시기이다. 기존의 정권의 대외정책과는 달리 미국과의 갈등을 굳이 피하지 않았고, 오히려 대륙세력인 중국과 해양세력인 일본 간 평화를 위한 중재국가가 된다는 소위 “동북아 중심국가론”을 펴기도 했다.²²⁾ 대북관계에서는 미국과의 연대보다는 자주적 입장에서 햇볕정책을 추진했다는 점에서 김

22) 물론 동북아 중심국가론은 여러 논란 속에 공허한 슬로건으로 끝났고, 대신 동북아 허브 국가라는 말로 대체되기도 하였다

대중과는 차별화되었다. 전임자 시대에 시작한 북한과의 관계를 밀월관계로 되어, 2007년 10월 2일 최초로 자동차로 북한을 방문한 대통령이 되었다. 그러나 강한 민족주의적 철학은 현실의 벽에 많이 부딪칠 수밖에 없었다.

노무현 정부가 균형발전사회를 지향하는데 있어서 가장 문제가 되는 것은 경제에 대한 철학이다(양승함, 2007: 42). 노무현 정부는 성장과 분배를 동시에 추구한다고 표방하기는 하였지만 실제로는 분배를 더 강조했다. 균형, 분배, 형평, 복지, 약자보호가 그 핵심이다(조동근, 2007: 25). 개인과 시장을 대신하여 국가가 경제 질서를 짜도록 하였기 때문에 작은 정부 대신에 일하는 정부, 효과적인 정부에 대한 믿음을 가지고 있었다(현진권, 2007: 4). 그러나 노무현 정부의 평등주의에 경도된 경제 패러다임은 “저성장의 구조화, 양극화 심화, 국민의 국가에의 의존 심화, 복지 기대심리 확대, 근로유인 상실, 국가채무 누적, 성장잠재력 저상” 등의 결과를 초래하였다(조동근, 2007: 25).

노무현 정부 패러다임은 좌파적 ‘국가개입주의’이다. 가진 자와 시장을 불신하고, 기회의 평등보다도 결과의 평등을 실현시키는 것을 목표로 삼았다. 정부가 시장을 대신해서 경제 질서를 짜주는 체제인 것이다. 노무현 정부의 정책방향은 가진 자로부터 조세부담을 높여서 가지지 못한 자에게 복지지출을 확대하는 것이었다(현진권, 2007: 77).

사실 균형발전을 목표로 불균형을 시정하겠다고 하지만 실제에 있어서는 사회적 실패자 또는 소외집단을 우선시하는 또다른 형태의 불균형 정책을 추구했다(양승함, 2007: 42). 과정상의 형평보다는 결과에 대한 형평성을 강조한 정책과, 부자는 가난한 사람을 도와야 한다는 무조건적인 복지정책은 필연적으로 경제성장기반을 잠식시켰다(현진권, 2007: 78). 예컨대 종합부동산세는 강남의 부자를 제재하는 수단이었다. 노무현 정부는 가진 자를 부동산 “투기”를 하는 계층으로 인식하고, 종합부동산세를 통해 이들을 “징벌”하려고 하였다. 종합부동산세제의 정책목표 중 하나인 부동산가격 상승 억제는 제도도입 이후 부동산가격이 오히려 더 상승함으로 인해 실패하였다(현진권, 2007: 80). 오히려 이러한 논리는 국민들 간에 위화감을 조장하는 결과를 초래하였다.

노무현은 우리 사회가 양극화되었다는 논리로 분배성장의 문제를 제기하여 사회를 분열시켰다. 즉, 서민·자영업자·중소기업은 아군이요, 대기업집단·부유층은 적군이라는 식의 정치적 편가르기가 경제 분야에 적용이 되었고, 이러한 편가르기가 기업의 투자활동을 위축시키면서 경제적 약자층이 먼저 희생양이 되는 결과가 나타났다(윤창현, 2007: 89). 역대 정부 중 가장 많은 복지재정지출을 확대해 왔던 노무현 정부에서 사회안전망의 넓은 사각지대가 존재하고 전달체계의 문제로 인하여 제도의 실효성은 매우 낮았다는 평가도 있다(안종범, 2007: 279).

“참여와 자치를 통한 교육 공동체의 구축”과 “공교육의 내실화와 교육복지의 확대”를 교육정책의 기본방향으로 내세웠지만 이것도 별 효과가 없었다. 실제로 이런 목표는 구호에 불과했고 이른바 3불 정책(본고사 실시 금지, 고교등급제 금지, 기여입학제 금지)으로 인하여 입기 말에는 공교육 붕괴로 인한 불만이 극도에 이르렀다.

노무현 정부는 문화의 개념과 대상을 획기적으로 전환할 필요성을 언급하면서, 문화를 정치 경제의 하위영역으로서가 아니라 그것을 아우르는 궁극적 목표로서의 개념을 도입하였다. 문화예술분야에서는 그동안 소외되었던 소위 민중예술가들이 문화행정의 요직에 임명되는 등 제도권에 물갈이가 이뤄졌다. 단순히 정치적 또는 경제적 처방만으로는 해결되지 않는 이른바 문화적 처방을 요하는 사회적 의제라는 인식을 제기했다.

2. 아마추어리즘의 행정철학

노무현 정부는 열린 담론의 행정으로서 참여를 보장하고 민주적으로 행정을 운영하면서 동시에 NPM적 원리를 접목한 행정개혁으로 모든 국민에게 만족을 주려는 두 마리의 토끼를 쫓는 격이었다. 즉, 행정의 효율성과 민주성에는 어느 정도 배반(trade-off)관계에 있다는 것을 주시하지 못했다.

우선 노무현 정부는 “토론문화의 시대” 또는 “토론공화국”을 시작하기는 했으나 “다양성이 아닌 획일성, 전부가 아니면 전무, 관용이 아닌 배제의 문화”를 제거하는 데는 실패했다(양승함, 2007: 49). 일견 민주성을 제고하는 국정운영인 것 같았으나, 정부 스스로가 다른 가치도 중요하다는 사실을 부인하고 자신의 가치를 강요하는 독선적 명분에 사로잡혀 있었다. 지나친 이분법적 국정운영은 집권후 헌정사상 처음으로 탄핵사태를 맞이하여, 국회가 탄핵소추안을 가결한 3월 12일부터 헌재가 탄핵소추안을 기각한 5월 14일까지 약 63일 동안 직무가 정지됨으로서 통치행위가 일시 정지되기까지 하였다.

대통령이 분권과 자율을 지나치게 강조하고, 포스트모던적 행정철학이 엿보이는 언어들에 매스컴이 보도되면서, 일반 국민사회에도 이분법적 담론들이 확산되었다. 법치주의가 후퇴하고 행정의 권위가 저하된 측면도 있다. 시위와 파업은 어느 정부 못지않게 많아졌다.²³⁾ 거버넌스의 논리로 인터넷 등 ‘일반국민’들이 정치에 직접 참여할 수 있는 여러 통로들을 마련하였다. 한국의 시민사회

23) 노무현 정부는 불법적인 집회와 폭력적인 의사표시에 대하여 관대하였다(박효중, 2007: 157). 평택미군기지 이전과 관련하여 이를 반대하는 집단과 개인들이 폭력적인 행동까지 서슴지 않아 경찰과 충돌했을 때 국무총리는 “경찰과 시위대는 모두 한걸음씩 뒤로 물러서야 한다”는 지시를 내렸다. 전교조의 불법적인 연가투쟁에 대하여도 별로 문제를 삼지 않았다(박효중, 2007: 158).

(특히 NGO)는 적어도 표면상으로는 정부와 함께하는 정치결사체적 성격을 띠고 있다(양승함, 2007: 53). 일부에서는 뿌리 없는 시민단체로서 일부 엘리트들이 참여를 독점한다는 비판도 있다. NGO의 역할이 과도하여 언론에 이어 제5부로서 권력기관화되었다고 비판하기도 한다(양승함, 2007: 53).

주요 요직, 심지어 각종 자문위원회조차도 지방대학교수, 시민단체 대표 등을 고루 배치하는 균형인사(?)에 주력했다. 이것은 그동안 정부운영에 참여하지 못하던 계층을 대표하는 단순한 대표관료제(simple representative Bureaucracy) 철학이었다고 볼 수 있다. 또한 장차관급 고위직 자리 및 조직은 물론 각 부분에 공직의 자리가 획기적으로 증가하였다. 노무현 정부 기간 장차관은 30여명이나 증가해 약 30%가 증가했으며, 공무원 수도 6만5천명 증가했다.²⁴⁾

그런데 이는 필연적으로 경험과 지식이 부족하고 이념적으로 편향된 인사들이 중요한 역할을 한다는 문제를 초래했다. 검증된 인재들은 과거 정권의 기득권에 많이 있는데 이들을 피하다보니 고위직은 물론이고 심지어 자문위원까지 경험이 없는 386세대를 중용함으로써 아마추어리즘의 위험을 자초했다. 대통령의 주요 정책을 추진하는 기구인 대통령 직속 정부혁신분권위원회(약자: 혁신위)와 국가균형발전위원회도 서로 추구하는 가치도 달랐다. 혁신위는 시장원리 중심의 NPM을 더욱 추구한 반면, 균형발전위원회는 지방간의 경쟁보다는 균형을 강조했다.

혁신위를 중심으로 정부개혁을 추진하면서, 임기 초에는 관료들을 개혁의 대상으로 보고 몰아붙이기를 하다가 수개월이 지나서야 뒤늦게 관료가 개혁의 주체라고 추켜세운 것은 아마추어적 정부운영임을 나타내는 대표적인 예이다. 노무현의 정책이념은 필연적으로 시장보다는 정부역할에 가중치를 둘 수밖에 없었고, 시장논리의 부정, 정부규제의 강화, 공공부문의 비대화 같은 현상을 이끌었다(현진권, 2007: 3).

그럼에도 불구하고, 5년 내내 정부기능의 효율성 향상이라는 명목으로 미국식 NPM적 관료제 개혁을 추진한 것도 역시 아마추어적인 생각이었다. 현실을 무시한 채 외국의 제도를 도입하려던 각종 개혁은 겉으로는 성공인 것처럼 홍보했지만, 실제로는 속빈강정인 것이 많았다. 관료들은 ‘혁신’이란 구호로 뒷사람을 기쁘게 하는 눈치와 처신에 밝아졌고 실제의 국민서비스 향상에 소홀히 하는 관료제의 사망에 까지 이르게 되었다(임도빈, 2007).

노무현의 이상주의적 국정운영은 측근들의 무능함과 비리로서 상당히 퇴색할 수밖에 없었다. 대통령의 측근들은 선거자금 의혹에 연루되기도 하고 부정한 행위로 인해 스스로 물러나기도 해야 했다. 당선에 도움을 준 지지층도 점점 이탈하기 시작하였다. 특히 그의 정제되지 않은 언어가 일부 국민들에게는 심리적

24) mbn매일경제 2008년 1월 28일자

만족감을 준 반면, 다른 국민들에게는 실망감과 분노를 자아내게 했다. 철학적 기반이 다른 사람 간에 소통의 경험이 없는 한국 사회에서 극단적 용어의 사용을 통한 정치소통은 잘 작동하지 않았다.

X. 종합과 결론

1. 종합적 논의

본 연구에서 상술한 대통령별 서술내용도 대체로 선행연구들의 내용과 유사하다. 앞에서 제시한 명제를 중심으로 이를 종합정리하면 다음과 같다.

먼저 명제 1에서 주장한 철학내용의 단순성에서 복잡성으로의 진화경향 가설은 충분히 검증되었다고 볼 수 있다. 제3세계 다른 나라에서 겪은 극도의 후퇴나 단절을 겪은 것도 아니다. 물론 12.12나 5.18같은 극단적 경험도 하였지만 이후 등장한 정권이 시계바늘을 뒤로 돌리는 일은 하지 못하였다는 것은 국민의 민주주의 신봉 철학이 있었기 때문이라고 생각된다.

60년 역사에서 박정희 이후 변함이 없이 추구된 것은 물질적(즉, 쾌락주의적) 공리주의이다. 정치사상적으로 좌파에 해당하는 김대중, 노무현 시기에도 이 점에서 변함이 없었다. 다만 여기에 빈부격차, 지역간 격차 해소와 같은 부가적인 철학이 추가되었을 뿐이다.

단절이나 후퇴가 없었을 뿐만 아니라 선후로 인접 대통령과 철학적으로 어느 정도의 중첩성이 있었다. 반공과 국가건설을 내세운 이승만에 이어 박정희 시대에 경제발전으로 단일화된 철학이었던 것이 점차로 정치민주화가 전개되는 방식으로 발전하였다. 아쉽게도 전두환과 노태우는 군부출신이라는 한계가 정통성의 부족에 덧붙여져 철학적 상상력의 한계를 노정하였다. 노태우가 법적 과정적 측면에서 하자 없는 국민직선제 실시가, 김영삼, 김대중을 거치면서 실질적으로 민주적 대통령 선거로 완성되어 온 것이다. 최고통치자나 국민들의 민주주의에 대한 철학이 서서히 완성되어 온 것이다.

정치제도적 민주화가 틀이 잡히는 시기에 등장한 김대중은 남북화해(즉, 냉전 극복)라는 철학적 대전환을 가져왔다. 이어 등장한 노무현은 기존 지배적 가치 철학과 인식론을 뒤집는 다양화라는 관점에서 철학적 전환을 시도했다. 민족주의적 철학도 박정희 시기 이후 추구되어 왔다, 그러나 역대 대통령의 민족주의 추구방식과는 달리 노무현은 외교 및 국방 면에서 자주적 민족주의를 언어로서 강하게 표명하였다. 담론정치가 작동된 것이다.

경제는 박정희 시대에 지상최고의 그리고 유일의 가치였다. 전두환, 노태우시기는 이의 연장이라고 봐도 과언이 아니다. 김대중, 노무현 시기에 특히 분배가

강조되었다. 즉, 정권이 바뀌면서 실제로는 단순한 국민소득신장에서부터 물가 안정, 빈부격차해소, 복지증진 등으로 추구하는 가치가 다양화 되었다. 선성장 후분배의 논리는 역대 대통령의 중점철학에 의해 계승되었다. 다만 김영삼 후기의 외환위기는 경제의 단절을 가져왔고, 이 때문에 ‘성장’에서 ‘분배’로 급격한 패러다임 전환은 이뤄지지 않았다. 아울러 세계화를 통한 경제개방을 위해 국제적 경제규범에의 동일화도 추진하게 되었다.

사회면에서는 국가가 국민의 일상적인 활동을 규제하던 것에서 점차로 자유를 증대시키고, 사회 내 다양성을 용인하는 방식으로 발전하였다. 특히 김대중, 노무현에 이르러 사회통합을 위한 사회안전망이 획기적으로 발전되었으나 그 자체로 여러 가지 문제도 안고 있다. 사회문화면에서 가장 악화일로에 있는 것은 역시 교육문제이다. 이승만 이후 강조한 교육은 박정희 시대에 더욱 틀을 잡아갔지만, 전두환 이후 과외문제 등으로 사교육비 증가와 공교육 부실화라는 문제가 점점 심화되어 끝이 보이지 않게 되었다. 특히 전통가치의 붕괴와 서양 철학 및 사고방식이 국민들 사이에 급속히 확산되었다.

〈표 3〉 요약

		이승만	박정희	전두환	노태우	김영삼	김대중	노무현
명제 1, 2	정치	권위주의, 반공	반공	반공, 과도기관리	반공, 민주화지체	민주제도 확립	남북화해	담론, 자주
	경제	혼란	경제성장	경제안정		세계화	외환위기	형평
	사회			자유화시초	방임	자유화	복지	지역균형
명제 3	국정 운영	혼란	효과성, 직업관료제		술선수법결여	단절, 대중주의	NPM	아마추어리즘, NPM

명제 3에서 살펴본 국정운영 철학은 점진적 진화의 과정을 겪었다고 보기 어렵다. 물론 발전이 있었던 것은 사실이나, 명제 1, 2에서 살펴본 측면에 비하여 담보상태에 있었다고 봐야 한다. 인적 청산을 통한 민주행정의 성취는 이뤄지지 못하고, 역대 대통령은 개인적 인연에 의해 맺어진 소수 측근에 의해 빛을 가리는 실수를 거듭하고 있다.

이승만은 일제 청산도 하지 못했고 권력유지를 위해 무능한 관료들과 공존하는 무통치의 철학을 가졌다. 박정희는 성과를 중시하는 ‘효과성’에 절대적 가치를 두었고 이에 따라 유능한 직업공무원 확립에 공헌하였다. 전두환은 경제 분야에서는 전문가 위주의 행정철학을 가지고 있었으나, 하나회 등 개인인맥 활용은 물론이고 공직의 부정부패를 막지 못했다. 국정운영에서 철학이 부재하다고 할 정도로 방관적 자세를 가졌던 것은 노태우였다. 정경유착, 권력남용 등 한국

행정의 고질적 문제가 온존하였고, 그 결과 전두환, 노태우는 임기 후 수감되는 불명예를 남긴 것이다.

김영삼은 과거와의 단절을 국정운영 철학으로 가졌고, 군부의 정치참여 여지를 완전히 차단하였다는 점은 동남아를 비롯한 제3세계의 귀감이 되는 철학이었다. 그러나 김영삼은 국정운영에 대한 전략적이고 기술적 방법론이 약했고, 세계화라는 개념에 너무 쉽게 접근했다는 한계가 있다. 김대중은 좌파적 이념을 가지고 있음에도 불구하고 NPM적 개혁을 통한 국정운영을 하였는데, 그것은 IMF라는 예외적인 상황이었기 때문인 것으로 생각된다. 노무현은 행동에서는 벽에 부딪쳤지만 담론의 정치를 했다는 점에서 역대 대통령과 구분된다. 행동에서는 자신의 정치철학과 맞지 않는 외생적 NPM을 도구로 사용함으로써 아마추어 정부를 자초했다.

2. 결론 및 향후과제

이상에서 살펴본 60년간의 통치자의 철학적 변화는 실제 현실정치로 그대로 이어진 것도 있고 이상에 불과한 것도 있었다. 전반적 경향성이라는 측면에서 볼 때, 각 시대에 하나씩은 중요한 발전도 있었다. 그러나 각 대통령은 치명적 한계도 가지고 있었다. 이승만은 권위주의적 독재로 막을 내렸고, 박정희도 경제발전을 위해 정치민주화를 유보했다는 결함을 가지고 있었으며, 전두환과 노태우는 민주화를 향한 발전선상에서 갑작스런 발전으로 인해 충격을 완화하기 위한 숨고르기 혹은 지체의 역할밖에 하지 못했다는 한계를 가지고 있다. 김영삼은 포퓰리즘에 의한 개혁과 외환위기라는 한계를, 김대중과 노무현은 대북 패주기 햇볕정책이라는 일부 비판과 경제성장의 둔화를 통한 사회통합의 결여라는 한계를 노정하였다.

그럼에도 불구하고, 60년을 통하여 하향적 목민관적 행정모델인 슈퍼터 형에서 일반 국민이 주체이고 행정이 이를 뒤쫓아 가는 헤라클레스형으로 서서히 바뀌기 시작한 것 같다(임도빈, 2003). NPM적 철학에 기초한 각종 개혁은 한국 사회를 점점 이런 방향으로 유도하고 있다. 특히 시민참여가 강조되기 시작한 김대중 정부이후 나타난 변화이고, 노무현 정부 때 이것이 한층 강화되었다. 정부주도의 획일적 사회운영방식이 점점 퇴색하고 있는 것이다. 그동안 지배적이었던 논리와 해석에 정반대의 담론에 부딪치면서 이 사회는 전환기를 맞이한 것이다. 여기서 과연 행정의 역할에 대한 철학적 고민이 절실하게 된 것이다.

이상의 종합적 논의에서 추출할 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째로 역대 대통령 집권기를 통하여 철학적인 측면에서 단절보다는 점증적이고 중첩적인 발전을 해왔다. 권위주의와 냉전이란 철학으로 시작된 이승만의 혼란기 이후 들어선 박정희 정부는 좀 각도가 다르기는 하지만 이 점에서 계속

성이 있었다. 권위주의를 시정하고 민주주의를 실질적으로 제도하는 것은 김영삼 정부에 들어선 이후가 된다. 냉전의 논리가 극복되기 시작한 것은 김대중 시기에 이르러서이다. 이런 철학에 기초하여 남북통일이 어떻게 이뤄질 것이며, 국제사회에서 한국의 위상이 어떻게 될 것인가에 대한 철학적 고민이 필요하다. 또 다른 차원의 비약이 필요하다.

둘째로 박정희 시대에 등장한 경제발전론적 공리주의 철학은 약간의 강조점 변화는 있었지만 지속되고 있다. 좌파적 철학을 가진 김대중은 외환위기라는 특수상황 때문에 이를 완전히 바꾸지 못했고, 노무현 시대에서야 비로소 맹목적 성장에 대한 제동이 걸리기 시작했다. 이명박 정부에서 실용주의를 표방하며 다시 발전론적으로 회귀할 가능성이 시사되고 있다. 성장자체에 이의를 제기하기는 어렵지만, 그와 더불어 질적인 충실성과 다른 가치와의 조화가 역시 중요한 과제로 남을 것이다.

셋째로 행정의 추진방법에 대해서는 효율성과 효과성을 중시하는 철학이 박정희 시대이후 계속되었다. 김대중 이후에 본격적으로 등장한 NPM도 같은 연속선상에 있으며 여전히 변함이 없는 확고부동한 철학이 되었다. 물론 그 실효성이나 구체적인 방법에 있어서는 변화가 있었다. 한국행정에서 적용될 수 있는지 그 적실성면에서는 여전히 논란거리이다. 과연 한국에 적절한 행정의 역할과 방법은 무엇인가가 견고한 철학적 기반 하에 좀 더 심각히 고민되어야 한다. 주피터 모델에서 헤라클레스 모델로 전환하면서 생길 패러다임의 전환이 중요하다. 단순히 미국식 행정모델로 바뀌어야 하는가에 대한 고민이 필요하다.

넷째로 인치(人治)의 문제도 이승만 이후 계속된 현상이다. 직업관료제를 확립하고 강화시킨 대통령은 박정희였고, 그 이후에는 일반관료는 물론이고, 대통령 측근의 도덕성이나 능력문제가 늘 제기되었다. 계속되는 새로운 인물의 요청에도 불구하고 역대 대통령은 인물난에 빠져있었고, 요직 충원방법에 대한 불만은 개선되어지는 모습이 보이지 않았다. 권위주의적 정부운영의 방지와 직업공무원제와 공직윤리의 확립은 여전히 큰 문제로 남아있다.

참고문헌

- 강 민. (1988). 한국의 국가역할과 국가기구: 국가구조의 재생산과정을 중심으로. 『한국정치학회보』, 22(2): 2007-2031.
- 강성남. (2003). 행정이념의 변동. 『행정변동론』, 한국방송통신대학출판부.
- 강신택. (1995). 문민정부의 행정개혁의 특성: 하나의 해석. 『행정논총』, 33(2): 2039-2057.

- _____. (1997). 정부개혁의 논리. 『한국공공정책학회 발표논문집』.
- 경제기획원. (1981). 『제5차 경제사회개발 5개년 계획』, 1982-1986.
- 공보처. (1996). 『신한국 3년: 개혁백서』. 서울: 공보처 정부간행물.
- 권인석. (1998). 개화 이후 한국행정문화의 변화. 한영한 외, 『한국행정사 연구』. 서울: 아세아 문화사.
- 권해수. (1998). 한국의 행정 개혁에 대한 비판적 고찰: 노태우, 김영삼, 김대중 정부를 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 9(2): 29-40.
- 김경순. (1990). 관료기구의 형성과 정치적 역할. 한배호 편. 『한국현대정치론I: 제 1공화국의 국가형성, 정치과정, 정책』. 서울: 나남.
- 김경환. (2007). 노무현 정부 4주년 평가와 차기정부의 사명: 부동산. 바른사회시민회의 편. 『혼란과 좌절, 그 4년의 기록: 노무현 정부 4주년 평가』. 서울: 도서출판 해남.
- 김광웅. (1993). 역대 대통령 취임사에서 밝혀진 이념과 정책. 『행정논총』, 31(1): 1060-1068.
- 김만기. (1996). 한국행정의 지도이념. 『행정과 나라만들기』. 서울: 박영사.
- 김성익. (1993). 『전두환 육성증언, 1986.1.20-1988.2.24: 5공 청와대 통치기록 담당자가 공개하는 격동기 대통령의 생생한 현장실트』. 서울: 조선일보사.
- 김성진. (1994). 『박정희 시대: 그는 우리에게 무엇이었는가』. 서울: 조선일보사.
- 김영삼. (1994). 『우리 모두는 승리할 것이다』. 서울: 동광출판사.
- 김영명. (1991). 이승만 정권의 흥망과 그 정치사적 의미. 『한국정치학회보』, 25(1): 103-132.
- 김정렬. (1993). 『한국경제정책 30년사』. 서울: 중앙일보사.
- 김진영. (2007). 참여정부 교육정책에 대한 평가와 전망. 바른사회시민회의 편. 『혼란과 좌절, 그 4년의 기록: 노무현 정부 4주년 평가』. 서울: 도서출판 해남.
- 김충남. (2006). 『대통령과 국가경영: 이승만에서 김대중까지』. 서울: 서울대학교 출판부.
- _____. (1998). 『성공한 대통령 실패한 대통령』. 서울: 둥지.
- 김향규. (2005). 『행정철학』. 서울: 대영문화사.
- 김호진. (1994). 『한국정치체제론』. 서울: 박영사.
- 대통령 경제개혁위원회. (1988). 『경제발전을 위한 국정우선순위 재조정』.
- 대통령비서실 편. (1981). 『전두환 대통령 연설문집 I』. 서울: 대통령비서실.
- _____. (1999). 『김대중 대통령 연설문집 I』. 서울: 대통령비서실.
- 동아일보사. (1999). 『잃어버린 5년, 칼국수에서 IMF까지』. 서울: 동아일보사.
- 민주공화당훈련부, (1968). 『당원교본』.
- 민진. (1988). 한국의 행정이념에 관한 연구. 『행정과 가치』, 263-296. 서울: 법문사.

- 박정희. (1962). 『우리 민족의 나아갈 길』. 동아출판사.
- 박정희. (1963). 『국가와 혁명과 나』. 동아출판사.
- 박재완. (1999). 정부개혁 평가: 비참여자의 시각. 『정부개혁백서』, 399-421. 기획예산처.
- 박종철. (1987). 『한국의 산업화 정책과 국가의 역할, 1948-1972: 1공화국과 3공화국의 비교연구』. 박사학위논문, 고려대학교 대학원.
- 백종현. (2004). 『현대 한국사회의 철학적 문제 사회운영원리』. 서울: 서울대학교출판부.
- 손세일. (1970). 『이승만과 김구』. 서울: 일조각.
- 심용채. (1972). 『박정희대통령어록: 자립에의 의지』. 서울: 한림출판사.
- 안문석. (1995). 문민정부의 행정개혁. 『한국정책학회보』, 4(1): 30-57.
- 안병영·정무권. (2007). 민주주의, 평등, 그리고 행정: 한국행정 연구를 위한 이론적·경험적 함의를 찾아서. 『한국행정학보』, 41(3): 1-40.
- 안종범. (2007). 노무현 정부 복지정책의 평가와 개선과제. 바른사회시민회의 편. 『혼란과 좌절, 그 4년의 기록: 노무현 정부 4주년 평가』. 서울: 도서출판 해남.
- 안철현. (1994). 이승만체제의 권력기반과 성격. 『한국정치학회보』, 28(2): 2165-2189.
- 안해균. (1986). 『현대행정학』. 서울: 다산출판사.
- 양승함. (2006). 제1장 노무현 정부의 국정철학과 국가관리원칙. 양승함 편. 『노무현 정부의 국가관리 중간평가와 전망』. 서울: 연세대학교 국가관리연구원.
- 월간조선. (1998). 5월호
- 오석홍. (2007). 대한민국 행정개혁의 발자취와 장래의 진로. 『한국행정학회 동계학술대회 발표논문집』.
- 윤창현. (2007). 참여정부의 기업정책. 바른사회시민회의 편. 『혼란과 좌절, 그 4년의 기록: 노무현 정부 4주년 평가』. 서울: 도서출판 해남.
- 이대희. (2001). 『한국의 행정사』. 서울: 대영문화사.
- _____. (1999). 행정이념의 시대적 변천. 『한국 사회와 행정연구』, 10(2): 3-19.
- _____. (1991). 『정책가치론』. 서울: 대영문화사.
- 이명석. (2001). 신공공관리론, 신거버넌스론, 그리고 김대중 정부의 행정개혁. 『한국행정학회 2001년도 춘계학술대회 발표논문집』, 305-321.
- 이석재. (1995). 『각하, 우리 혁명합시다』. 서울: 서적포.
- 이성은. (2004). 『역대 대통령의 정부의 역할 인식에 대한 연구: 역대 대통령 취임사 내용 분석을 중심으로』. 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- 이세화. (2005). 『한국대통령 연설문의 변화와 정책적 반영에 대한 연구』. 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- 이수인 편. (1989). 『한국현대정치사 1: 미군점령시대의 정치사』. 서울: 실천문화사.

- 이수현 편. (2002). 『대통령의 성공조건 II』. 동아시아연구원.
- 이승만. (1987). 『일본제국주의군상』. 이종익 역. 서울: 나남출판.
- 이원순. (1988). 『인간 이승만』. 서울: 신태양사.
- 이장규. (1992). 『경제는 당신이 대통령이야』. 서울: 중앙일보사.
- 이중수. (1998). 새 정부 조직개편, 무엇이 문제인가. 『지방자치』, 98(4).
- _____. (1996). 『행정개혁안의 집행실태 조사』. 서울: 한국행정연구원.
- 임도빈. (2008). 『글로벌 공공윤리』. 서울: 법문사.
- _____. (2007). 관료제, 민주주의, 그리고 시장주의: 정부개혁의 반성과 과제. 『한국행정학보』, 41(3): 41-65.
- _____. (2005). 『비교행정 강의』, 서울: 박영사
- _____. (2003). 한국 신공공관리론적 개혁에 대한 비판적 고찰: 지방자치단체 행정서비스현장제 도입사례. 『한국행정논집』, 15(1): 1-24.
- _____. (2000). 신공공관리론과 베버 관료제이론의 비교. 『행정논총』, 38(1): 51-72.
- 임현진·송호근. (1994). 박정희체제의 지배이데올로기. 역사문제연구소 편. 『한국정치의 지배이데올로기와 대항이데올로기』. 서울: 역사비평사.
- 전성철. (2001). 『청와대가 보인다 대통령이 보인다』. 서울: 조선일보사.
- 정운재. (2003). 『정치리더십과 한국민주주의』. 서울: 나남출판.
- 정재경. (1991). 『박정희 사상서설』. 서울: 집문당
- 정정길. (1994). 『대통령의 경제리더십: 박정희·전두환·노태우 정부의 경제정책관리』. 서울: 한국경제신문사.
- 조동근. (2007). 참여정부 경제부문 4년 평가. 바른사회시민회의 편. 『혼란과 좌절, 그 4년의 기록: 노무현 정부 4주년 평가』. 서울: 도서출판 해남.
- 조석준. (1990). 행정개혁위원회의 조직방법과 성과에 관한 연구. 『행정논총』, 28(2).
- 주돈식. (1997). 『문민정부 1천2백일』. 서울: 사람과 책.
- 진덕규. (1994). 노태우 정부의 권력구조와 정치체제. 안청시·진덕규 편. 『전환기의 한국 민주주의』. 서울: 법문사.
- 차기벽. (1980). 『민주주의 이념과 역사』. 파주: 한길사.
- 한국군사혁명사편찬위원회. (1963). 『한국군사혁명사』. 서울: 동아서적.
- 한승인. (1984). 『독재자 이승만』. 서울: 일월서각.
- 한승주. (1981). 제1공화국의 유산. 진덕규 외, 『1950년대의 인식』. 서울: 한길사.
- 한승조. (1977). 『한국정치의 지도이념』. 서울: 향서각.
- _____. (1992). 『한국정치의 지도자들』. 서울: 대정진.
- 한정인. (1987). “이박사의 정당관” 이기하 심지연 한정인 손봉수. 『한국의 정당』. 서울: 한국일보사.
- 함성득. (2000). 한국 대통령의 업적 평가: 취임사에서 나타난 정책지표와 그 성취도를

- 중심으로. 『한국정치학회보』, 34(4): 93-118.
- 현진권. (2007). 서장. 바른사회시민회의 편. 『혼란과 좌절, 그 4년의 기록: 노무현 정부 4주년 평가』. 서울: 도서출판 해남.
- _____. (2007). 참여정부 재정정책 비판. 바른사회시민회의 편. 『혼란과 좌절, 그 4년의 기록: 노무현 정부 4주년 평가』. 서울: 도서출판 해남.
- Claudia Rosset. (1987). Asia: Korea's Roh Tae-Woo Place His Bet. *Wall Street Journal*. July 27.
- Foucault, M. (1975). *Surveiller et Punir*. Paris: Gallimard.
- Fredrickson, H. G. (1980). *New Public Administration*. Alabama: The University of Alabama Press.
- Gibney, Frank. (1992). *Korea's Quiet Revolution: From Garrison State to Democracy*. New York: Walker & Co.
- Habermas. (1974). Rationalism Divided in Two: A Reply to Albert. In Anthony Giddens(ed.), *Positivism and Sociology*, 195-223. London: Heinemann.
- Handerson, Gregory. (1968). *Korea: The Politics of the Vortex*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hodgkinson, C. (1978). *Towards a Philosophy of Administration*. New York: St. Martin's Press.
- Kim, Jungwon A. (1975). *Divided Korea: The Politics of Development 1945-1972*. Cambridge: Harvard university Press.
- Lee, Kye-sik. (1999). Public Sector Reform in Korea: Achievements and Plans. Paper presented at the International Conference of KAPA on Asian Values and Governmental Reform. Seoul.
- Meier & Stiglitz. (2001). *Frontiers of Development Economics*. Oxford: Oxford University Press.
- Mosher, F. C. (1982). *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Rawls, John. (1999). *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Riggs, F. (1964). *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*. Boston: Houghton Mifflin Co.
- Robbins. (1976). *The Administrative Process*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Rosanvallon, Pierre. (2000). *La Democratie Inachevee*. Paris: Gallimard.
- Rossiter, Clinton L. (1948). *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in Modern Democracies*. Princeton: Princeton University press.
- Scalapino, Robert A. and Choong-sik Lee. (1972). *Communism in Korea*. Berkeley:

University of California Press.

Sen, A. (2000). Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny. Asian Development Bank, Social Development Papers No.1

Walzer, Michael. (1983). *Spheres of justice: a defence of pluralism and equality*. New York: Basic Books.

Yoo, Seong Min & Lee, Sung Soon. (1997). Evolution of Industrial Organization and Policy Response in Korea: 1945-1995. Cha Dong-se(et al). *Korean Economy 1945-1995: Performance and Vision for the 21th century*. Seoul: Korean Development Institute.

Abstract

How Has Administrative Philosophy Changed in Korea?: A Historical Approach to Governing Philosophies Appearing Over the Last 60 Years

Tobin Im

This study aims at retracing the trend of philosophical thought manifested during the last 60 years in Korea. The principal questions are what kind of governing philosophy(ies) each President of the Republic had during his term and what has been achieved from a philosophical point of view. The main finding of this study is that governing philosophy has changed from simple philosophy or principles to complex ones in a cumulative way without having a fundamental interruption. From the point of political philosophy, Kim Young-Sam had a strong democracy conviction while Kim Dae-Jung shifted and enriched his political philosophy to solidarity and reconciliation with North Korea. Considering economic perspectives, Park Chung-Hee had a single philosophy of national economic growth while Kim Dae-Jung and Roh Mu-Hyun changed this to the value of equality. The social philosophies of equality and emancipation have gradually been emphasized from Chun Doo-Hwan on and have acquired more complex contents ever since. In terms of running the government machine, efficiency was the most important philosophical value in the Park regime but other presidents pursued representativeness in addition to efficiency.

【Key words: administrative philosophy, administrative history, presidents】