

역대 대통령의 취임사에서 밝혀진 이념과 정책**

김 광 응 *

〈목 차〉	
I. 글 머리에	III. 글을 마치며
II. 촌 평	

〈요 약〉

대통령의 취임사만큼 역대 공화국들이 지향했던 이념과 정책을 총체적으로 담고 있는 것도 별로 없다. 역대 대통령의 최초 취임사에 관한 필자의 분석에 따르면 각 취임사는 예외없이 시대 상황을 설명하고 역사의식을 강조하고 있으며 혼란의 타결과 발전적 미래의 전설을 위해 국민의 화합과 협조가 필요성을 호소하고 있다. 이념적인 면에 있어서는 민족주의나 복지주의의 색채를 떠기도 하나 일관된 흐름은 민주주의 내지는 자유민주주의라 할 수 있다.

취임사에 있어서 또 하나의 특징은, 과거 정부의 정책 등을 비판하면서 자신의 친권을 정당화시키는 논리를 전개하고 부채를 일소하는 채신과 개혁을 강조하였는데에 있다. 구체적인 정책의 제시 없이 감상적이거나 수사학적 표현이 많을수록 허상의 가능성이 높았음도 지적할 수 있다.

I. 글 머리에

역대 대통령의 취임사를 분석하는 것은 그 시대의 상황이 어떠한 것인가를 기자 정확하고 간결하게 이해할 수 있는 지름길이다. 대통령이 취임하면서 국민에게 하는 약속(정책)도 그 당시에 국가가 필요로 하는 것이 무엇인가를 분명히 해주는 것이다.

취임사를 분석함에 있어서 더불어 가졌던 관심은 표현양식이다. 대부분의 취임사 문장이 부분 부분 감상적인 것은 나라의 어른이 된 감회가 납다르기 때문일 것이다.

대통령으로 취임함에 있어서 예외없이 과거의 정치와 정책을 비판하고 있고, 따나서 문제들을 극복하겠다는 약속을 반드시 한다. 극복의 길에 국민의 도움

* 서울대학교 행정대학원 교수

** 본 논문은 1992년도 서울대 반경기금의 지원으로 이루어졌다.

이 불가피하다는 호소도 물론한다. 그러나 오늘에 와서 여러 약속들과 호소들을 들이켜보면 지켜진 것은 많지 않고 문제들은 그대로 상존해 있음을 알게된다. 그리고 취임사에서의 대통령의 약속이라는 것은 많은 부분이 희망이 곁들인 연사다 불과하다는 것이다.

아니에 전체적인 평을 하고, 각 대통령별로 취임사를 간략하게 분석하기로 한다.

II. 춘 평

(1) 취임사들은 예의없이 시대상황을 설명하고 역사의식을 강조하며 국내 정치/국제정치/경제/사회/문화/평화통일등에 관해 언급하면서, 국민의 도움을 호소하고 있다.

(2) 표현이 감상적인 경우가 많고 레토릭이 매우 강하다. 수사학적 표현이 많을수록 내용은 진실과 거리가 멀고 허상일 가능성이 높다.

(3) 이념적 입장은 두말할 나위도 없이 민주주의 내지는 자유민주주의를 강조하고 있다.

(4) 과거를 비판하면서 자신의 집권을 정당화시키는 논리를 펴고, 기필코 부정과 이리를 척결하겠다고 약속한다.

(5) 그러나 하나같이 부정척결의 약속을 지키지 못했다.

(6) 대통령의 취임사는 가능하면 평이하게, 그리고 지킬 것만 약속하는 것이 현명 할 것이다.

이하 역대 대통령의 최초 취임사만 소개했다. 즉 제 1대, 제 4대, 제 5대, 제 10대, 제 11대, 그리고 제 13대 대통령의 취임사가 그 대상이다.

1. 초대 이승만 대통령(1948. 7~1952. 8)

초대 이승만 대통령의 취임사는 우선 표현 부터가 매우 감상적이다. “여러번 죽었던 이 몸이 하나님의 은혜와...”로 시작되는 취임사는 國父의 인상을 강하게 풍기면서 동포라는 표현을 자주 쓴다. 정부가 새로 구성되는 시기라 정부조직 등 정부구성에 관한 언급이 많다. 예컨대, “첫째는 일 할 수 있는 기관을 만들 것입니다.”와 같은 표현대로 헌법제정에 이어 정부조직법 제정에 관해 언급하고 있다. 인재를 두루 구하고 있다는 표현을 통해서 당시 정부가 수립되고 일할 사람을 모으는데 고심했던 흔적을 엿볼 수 있다.

이념적 입장으로는, 당시는 사상적으로 어지러운 상황에 놓여 있었으므로 민주주의를 강하게 표방한 것이 당연했을 듯 싶다. “민의대로” “애국남녀의 합심 협력으로” 등 문제해결의 길을 민의에 호소하고 있다. 동시에 공산주의에 대해서는 “공산주의를 반대하는 것은 아닙니다. 공산당의 매국주의를 반대하는 것 이므로……”라고 하여 공산주의 이념에 대한 수용적인 태도를 보이고 있다.

평화와 자유를 사랑하고 “평화적으로 남북을 통일해서 정치와 경제상 모든 국리를 다 같이 누리게 하기를 바라며 부탁”하는 것으로 희망을 피력하여, 구체적인 어떤 정책의 제시(약속)보다는 국민화합을 호소하는 것으로 일관한 것이 초대 이승만 대통령의 취임사의 특징이라고 할 수 있다. 문장 자체는 구어적이지만 지금의 기준으로 보면 철자법이 많이 틀리고 매끄럽지는 않다.

2. 제4대 윤보선 대통령 취임사(1960)

간선제에 따라 국회의원들이 선출해 당선된 제4대 윤보선 대통령은 취임사에서 국회의원들에게 먼저 감사의 뜻을 전하고 있다. 동시에 국민의 복리를 증진하기 위해 신명을 바치겠다고 하면서 「국민을 위한 정부」가 아니라 「국민의 정부」라고 표명하여 국민주권국가임을 분명히 하였다.

취임사에서 색다른 것으로는 당시의 시대상황때문이긴 하지만, 4월 혁명에 관해 언급한 대목이 눈을 끈다. “거룩한 4월 혁명이 한개 정당의 집권의 전리품이 아니요 대다수 국민의 민권탈환의 금자탑이요 빙곤해방의 기점이라 할진대 오고 가는 집권보다도 하나도 둘도 그리고 셋도 있을 수 있고 얻을 수도 있는 정당이나 단체보다도 오직 하나밖에 다시 없는 국민과 영원히 존재해야 하는 국가를 위해서는 모두를 다 바치는 것이 젊은 학도들의 훌린 고귀한 피의 값을 보상하는 걸”이라고 주장한다. 표현이 세련되지는 못했고, 정당 그리고 집권같은 것보다는 국가를 앞세우는 것이 마치 국가주의자같은 인상을 주길래도, 정권적 차원을 초월하겠다는 견해를 피력한 것이 민주주의의 입장을 천명한 것이라고 해석해도 무방할 듯 싶다.

윤대통령은 경제적 자유와 정치적 자유를 동시에 강조한다. 양자를 꽃병 속의 물과 꽃에 비유하여 경제적 자유에 뿌리를 박지 않은 정치적 자유는 곧 시들어버릴다고 한다. 그러나 경제적 자유이전에 당시도 지금처럼 경제부패가 우심하여 이를 극복하지 않으면 나라의 명운이 염려된다는 것을 취임사에서 밝히고 있다. 부패와 반민주는 비단 경제에만 한정된 것이 아니었고 행정에도 깊숙히 배어 이를 척결하기 위한 행정혁신을 강조한다.

정치에서 윤대통령은 특히 지정학적 사정을 고려하여 동북아의 평화를 유지하기 위하여 외교정책의 중요성을 지적하고 있다. 외교를 경제와 연결시켜 논지를 찾는 것이 책나르고, 또한 학생의 거로 독재정권이 무너진 후 탄생한 민주정권이 기 때문에 그럴 수 있겠지만, 이승만 대통령의 외교정책을 신랄하게 비판한다. 즉 이대통령의 개인적인 특징이 행정과 외교에 속속들이 배어 결국 국가의 손실을 초래하였다고 한다. 그의 외교정책에 관한 비판은 강도를 더 높여 「식민적 외교」라는 표현까지 쓴다. 이를 테면, 외교정책을 내세워 국내의 불평과 불안을 호도하여 정치적 위기를 맞았다는 것이다.

짧은 취임사에서 끝머리까지 외교정책에 관한 입장을 표명하고 있다. 그러니까 이 절적 입장이야 자유민주주의라는 점을 믿어 의심할 여지가 전혀 없으나 정책에서는 외교정책의 중요성을 지나치게 강조한 느낌이 들고, 따라서 다른 정책에 관한 언급이 미약하여 균형을 크게 잃은 듯 싶다. 그러나 한 가지 이해 할 수 있는 것은, 내각체 임제의 정부형태에서 대통령의 권한이 국가를 대표하는 외교적인 면에 한정되어 있기 때문에 취임사의 내용이 한 쪽에 쏠려있는 것이 아니가 하는 것이다.

3. 제 5 대 박정희 대통령 취임사(1963. 12~1967. 6)

거례의 충성스러운 공복이자 충복이 될 것을 굳게 다짐하면서 국민앞에 군림하여 기배하지 않겠다며 취임한 박정희 대통령은 새로운 정치풍토의 조성에 각별한 관심을 기울이고 있다. 그것은 곧 자신이 이끈 혁명을 정당화시키는 논리이기도 하다. 일부만 인용하면,

그는 하여 본인과 세 정부는 정치적 행동양식에 있어서, 보다 높은 윤리규범을 경험 하여, 극렬한 증오감과 극단적 대립의식을 불식하고, 여야의 협조를 통해 의정의 질서와 현정의 상례를 바로잡을 것이며, 유혈보복으로 점철된 역사적 악유산을 청산하고, 평화적 경권 교체를 위한 복수정당의 발랄한 경쟁과 신사적 정체 대결의 정치풍토 조성에 선도적 역할을 다할 것입니다.

이러한 새로운 정치질서 속에서 다음과 같은 몇가지를 약속하고 있다. 첫째, 안으로는 조속히 견실한 경제 사회적 토대를 이룩하고 둘째, 현군사력의 유지와 발전을 포함한 단합된 민족의 힘을 결속할 것이며 셋째, 밖으로는 유엔과 자유우방, 그리고 전세계 자유애호 인민들과의 유대를 공고히 하고 넷째, 여하한 조건 하에서도 공산주의에 대항, 승리할 수 있는 민주적 역량과 민주진영의 내실을 기하여 우리의 숙원인 민족통일의 길로 매진할 것이라고 약속한다.

이를 위해 국민은 질서속에 살며, 정부로부터의 시혜를 기대하기에 앞서, 스스로의 의무를 다해야 함을 당부하고 있다.

과거의 정치를 불화와 분열로 단정하고, 국가는 파쟁과 혼란으로 표류하고 그 과정에 있었음을 강조하면서 희망의 피안에 맞을 내리기를 호소하는 구성은 철저한 비교논리에 근거를 둔다. 문장의 표현은 때로 이 밖의 경우처럼 간접적으로 흐르고 수사학적 표현에 많은 신경을 쓴 듯 싶다.

‘자주적 주체의식’ ‘자조 자립의 정신’ ‘민주와 번영’ ‘복지사회 건설’ ‘민족적 주체성’ ‘국민의 자발적 적극참여의 의식’ 등의 표현으로 이루어 이념적으로 민주주의는 물론 민족주의의 색깔을 강하게 띠고 있다.

끝으로 50년대 한국정치에 대한 안티테제로 등장한 공화국이어서 ‘불의와의 투쟁을 배격하며, 부정 부패의 소인을 국민 스스로가 절개 청산해야’ 한다고 강조한 대목이 눈을 끈다. 이는 당대에 대한 평가와 더불어 그 후 공화국에서 드러나는 동일한失政에 대한 평가를 함께 역사의 속제로 남기고 있다.

4. 제 10 대 최규하 대통령 취임사(1979. 12~1980. 8)

최규하 대통령의 취임사는 다른 대통령의 감상적인 표현과는 달리 사실적 묘사로 서두를 시작한다. 당시 격변하던 정치상황을 있는 그대로 설명하고 있는 것이다.

그런데 당시는 알다시피 비상시국이었으므로 통치의 의지를 펼 여유나 과장된 약속을 할 만한 상황이 아니었다. 단지 “한반도의 긴장완화와 평화정착을 위한 … 정책기조에는 아무런 변화가 없다”는 것으로 정권의 입장을 천명하고 있다. 취임사는 북한공산집단의 오판을 염려한 국방, 물가고, 저성장, 실업등을 걱정하는 표현으로 이어진다. 에너지문제를 걱정하고 과학기술의 진흥에 주력해야 한다는 것도 비슷한 민생정치의 맥락에서 이해해야 할 것이다.

취임사의 한 특색은 헌법개정의 필요성을 역설하고 있다는 사실이다. 과거의 헌법개정이 안고 있던 약점을 지적하고, 지속적인 민주발전의 기틀을 마련하기 위하여 헌법개정이 필요하다는 것이다. 국가를 보위하고, 정치권력의 남용을 방지하고, 국론의 분열을 방지하며, 사회정의와 형평을 구현할 수 있는 그런 헌법이어야 한다는 것이다. 그럼에도 불구하고 그 후의 정치상황은 우리가 경험했던 바와 같이, 개헌의 의도와는 전혀 다른 방향으로 전개되어 민중의 희생이 수반되었던 것을 생생히 기억한다.

취임사는 “민주주의란 단순히 외형적인 제도의 모방만으로는 정착되기 어렵

고, 먼저 국가적인 현실에 입각하여 우리의 사고와 행동양식을 합리화함으로써 구현할 수 있다”는 표현으로 민주주의를 강조하고 있다. 동시에 자유에 대한 책임, 권리에 대한 의무를 강조하여 민주시민의 요건을 빼놓지 않고 있다.

시대 상황이 그러하여 어떤 정책적 처방이나 약속을 적극적으로 하지 않았던 것도 대통령 취임사로서의 한 특징이자 시대사의 한 반영이라고 지적하지 않을 수 없다.

4. 제 11 대 전두환 대통령 취임사(1980. 9~1981. 2)

구시대의 잔재를 추방하고 침다운 민주복지국가를 건설하기 위해 취임한 전 대통령은 첫째, 우리의 정치풍토에 맞는 민주주의를 이 땅에 도착화시키고 둘째, 진정한 복지사회를 이루하고 셋째, 정의로운 사회를 구현하며 넷째, 교육혁신과 문화창달로 국민정신을 개조하는 것이 민주복지국가를 건설하는 것이라고 표명하고 있다. 표명과 약속에는 정치파열의 방지도 있고, 경제운영방식의 민간주도도 있으며, 고용기회의 확대가 있는가 하면, 농가소득의 증대등 농촌근대화와 중화학공업 육성도 있다. 어느 취임사처럼 북한공산집단에 대한 언급이 여기서도 되풀이 되고 있으며, 따라서 자주국방에 대한 강조가 빠지지 않는다.

취임사가 그러한 것처럼, 새 시대의 개막을 알리고 그러기 위해서는 국민의 의식구조가 바뀌어야 한다는 것을 강조한다. 의식구조의 개혁은 새로운 가치관의 정립에서 비롯되는 바, 그 내용은 규칙을 지키고, 약속을 지키며, 남을 존중하고 거짓말을 하지 않고, 불로소득이 없으며, 사치와 낭비를 멀리하는 것이라고 한다. 정직·질서·창조의 정신을 생활화하고 민주 복지 정의사회를 구현하기 위해 해서는, 교육을 혁신하고 민족문화를 창달해야 한다고 역설하기도 한다.

지금까지의 교육은 단순히 지식의 주입에만 치우치는 경향이 있었으나 앞으로는 민주시민으로서의 자질향상, 인격의 함양, 확고한 안보의식의 정립, 창의력 개발에 역점을 둔 전인교육이 되어야 할 것입니다. 이를 위하여…과외의 폐풍을 근절하여 학교교육에 대한 신뢰를 회복시켜야 하겠습니다.

이러한 약속은 지켜지지 않았고 오늘에 이르러 교육의 문제는 더 심각한 사회의 부조리이자 비리로 심화되고 있는 사정을 감안하면 실소가 일뿐이다. 취임식 대통령의 약속이라는 것이 아무리 레토릭에 불과한 것이라고 해도 지켜지지 않은 것이 테반이며, 더욱이 이 경우 정치인과 부유층의 사치와 낭비등 부조리를 지적하며 이의 해설에 대하여, “…부조리와 부패를 그대로 놓아 둔다면, 외로부터의 침략이 아니라 하더라도 내부의 분열과 갈등으로 나라의 존

립마저 크게 위협을 받게 될 것입니다. 백수의 왕인 사자도 다른 맹수의 공격 때문에 죽는 것이 아니라 내부의 병균이나 기생충에 죽는 것에 비유할 수 있을 것입니다.”라고 강조했다. 부패가 만연했던 당시의 부정적 치적을 생각하면 역사의 아이러니 치고는 너무 한다는 느낌 뿐이다.

5. 제 13 대 노태우 대통령 취임사(1988. 2~1993. 2)

「보통사람들의 위대한 시대」라는 제목이 붙은 노대통령의 취임사는 역대 대통령의 그것 보다 우선 길이가 길다. 그리고 민주주의를 구현하고자 하는 의지가 귀결 귀절에 담겨져 있다. ‘민족자존의 새 시대’를 열기 위해 능동적인 자개혁을 해야 한다든가 “자유와 행복이 가득한 ‘희망의 나라’”로 나아가고 싶다는 소망의 표현이 차분히 묘사되고 있다. “민주주의야 말로 인간을 인간답게 만들어주는 정당한 가치”이고, “민주주의만이 모두가 자유롭게 살며 자유롭게 참여하는 사회, 사람이 사람답게 사는 사회”라는 인식을 뚜렷이 하고 있다.

노대통령은 지도층이 스스로 정직과 진실의 수법을 보여 도덕성이 높은 신뢰를 정부를 만들겠다고 약속했고, 반대세력의 비판을 받아들이고 그들과 함께 노력하면서 대화하고 협력하고자 노력하겠다고 했다. 이는 국민화합을 강조한다 목으로서 역대 대통령들도 빼놓지 않고 역설한 바 있는데, 취임사에서는 특히 선거결과 나타난 심각한 계층간 지역간의 격차가 갈등과 분열을 낳는다는 사실을 염려하고 있다. 대통령은 병든 사람, 어렵고 힘없는 사람을 걱정하면서 부의 고른 분배를 역설하는 한편, 기업인의 창의와 자유, 근로자와 농어민과 중소상공인의 권익을 신장하는 것도 염두에 두고 있다. 대통령은 그런 내용을 이렇게 강조한다.

아울러 정의사회의 실현을 가로막고 갈등을 심화시키는 어떠한 형태의 특권이나 부당부패도 단호히 배격하겠습니다. 폭력과 투기와 물가오름세를 반드시 막고자 합니다. 우리의 부당한 축적이나 편재가 사라지고 누구든지 성실하게 일할 만큼 보람과 결실을 거둘수록 면서 희망을 갖고 장래를 설계할 수 있는 사회가 바로 ‘보통사람들의 위대한 시대’입니다. 민주개혁과 국민화합으로 이제 우리는 ‘위대한 보통사람들의 시대’를 열어야 하는 것입니다.

취임사에서 민주주의에 관한 언급이 특히 많았던 노대통령은 많은 비판을 받으며 퇴장하지만, 비교적 민주발전에 기여하려고 노력한 대통령이고 취임사에서 했던 약속을 이행하려고 노력한 대통령이라고 할 수 있다.

(. 제 14 대 김영삼 대통령의 취임사(1993. 2. 25~))

지난 한 세대동안 국가와 사회의 곳곳에 배어있는 반민주적 요소를 척결해야 할 역사적 사명을 눈 앞에 두고 있는 김영삼 대통령은 취임사에서 이 문제에 관한 인식을 분명히 하고 있다.

김대통령은 취임사 서두에 문민 민주주의 시대의 개막을 선언한다. 집권 자체가 과거 군부통치자의 입장과 다르기 때문에 민주주의에 대한 열정이 남다를 수 밖에 없다. 연설의 서두는 이렇게 시작한다.

민주주의에 대한 저 자신의 열정과 고난이 배어있는 이 국회의사당 앞에서 오늘 저 는 드 친 감회를 얹누를 길이 없습니다. 우리 국민은 참으로 위대합니다. 저는 국민 여러분들에게 뜨거운 감사와 영광을 드립니다. 또한 험난했던 민주화의 도정에서 오늘을 보지 못하고 애석하게 민족 가신 분들의 숭고한 희생 앞에 국민과 더불어 머리를 속입니다

이 서두의 감회는 다른 역대 대통령의 민주나 국민등의 표현과 사뭇 다르다는 것·을 피부로 느낄 수 있다. 그것은 그의 오랜 독재투쟁의 산물에 대한 가슴 속 깊은 곳으로부터의 느낌이기 때문이다.

김대통령은 선거과정에서 약속했던 것처럼 「신한국 창조」를 외친다. 신한국의 뜻·은 새삼스러운 것이기 때문에 여기서 간략하게 옮기면,

신한국은 보다 자유롭고 성숙한 민주사회입니다. 경의가 강물처럼 흐르는 사회... 더 불어 풍요롭게 사는 공동체... 문화의 삶, 인간의 존위가 존중되는 나라... 갈라진 민족이 하나되어 평화롭게 사는 통일 조국...새로운 문명의 중심에 우뚝시켜, 세계의 평화와 인류의 진보에 기여하는 나라...누구나 신마람나게 일할 수 있는 사회, 우리 후손들이 이 땅에 태어난 것을 자랑으로 여길 수 있는 나라...

이다.

취임사는 이어서 격변하고 냉엄한 세계정세때문에 신한국의 창조가 쉽지 않음을 드러낸다. 또한 그 길이 험할 수 밖에 없는 원인을 「한국병」에 돌리고 있다. 전도된 가치관, 패배주의등등. 따라서 혜택과 경직에서 개방과 활력의 시대로, 갈등과 대립에서 대화와 협력의 시대로, 불신의 사회에서 신뢰의 사회로 가지 않으면 안된다고 강조한다.

대통령은 개혁의 과제로 세가지를 듣다. 첫째는 부정부패의 척결이고, 둘째는 경제회생이며, 셋째는 국가기강의 확립이다. 개혁은 위로부터의 개혁을 약속한다. 위로부터의 개혁을 통해 특히 정통성을 회복하고 법질서를 찾으며 편

법주의를 멀리하고 권위를 되찾는데 노력하려고 한다.

이를 위해 과학기술교육과 함께 민주시민을 양성하는 인간교육을 약속한다. 그리고 정부가 달라져야 할 것임을 천명한다. 그러려면 정치의 모습이 일신되어야 하기 때문에 청와대를 비롯해서 여러 모습과 관행을 바꾸고 국민속에서 개환을 같이 하며 함께 숨쉬는 대통령이 될 것임을 약속한다. 이 새로운 정치를 통해 지금까지 갈라져 있던 것들을 모두 한데 모으고 벽을 허물어 안정된 나라를 구축하자는 호소가 곳곳에 역력하다.

김대통령은 또 의미있는 강조를 한다. 그것은 자유민주주의에 대한 이념적 신을 피력하는 일방 사회의 그늘에서 살아온 사람들을 위해 가진 자·힘 있는 자가 양보해야 하는 분배의 정의를 역설하는 것이다. 생산경제에 이어 분배정 칙에 관한 강조를 하고 나서 통일정책을 천명한다. 이념과 사상보다 민족의 존엄성을 앞세운다.

취임사는 신한국의 창조를 거듭 강조하고, 이 길에 정부만이 아닌 국민 모두의 힘이 결집되어야 함을 호소하고 꿈과 희망을 가지고 인내하며 이 길을 함께 가자고 역설한다. 희망을 가지고 미래를 설계하자는 약속은 노대통령도 했다. 노정과 부패를 척결하겠다는 약속은 전대통령도 노대통령도 했다.

III. 글을 마치며

민주주의에 관한 약속은 역대 대통령 모두가 했다. 그러나 그 결과는 약속과 너무나 동떨어진 것이었음을 우리 모두가 경험해 알고 있다. 대통령의 취임사는 한 나라가 가는 길의 길잡이요 나침반이므로 이를 존중해 따르되, 약속이 이행되면서 바른 길로 갈 수 있도록 국민 모두가 힘을 모으는 것이 더 중요하리라고 생각한다.