

Hansun Brief

발행일: 2018년 10월 29일(통권 75호) / 발행인: 박재완 / 발행처: 한반도선진화재단 / 서울 중구 퇴계로 197, 407호 / 전화: 02-2275-8391 / email: hansun@hansun.org / www.hansun.org 

민주주의와 한국 행정

황 성 돈

한국외국어대학교 행정학과 교수
한반도선진화재단 정책위원

목 차

1. 플라톤의 국가론을 새삼 떠올리는 이유
2. 대한민국 민주주의 성숙화를 위한 한국행정의 3가지 과제
3. 성숙한 민주주의가 구현된 작지만 강한 나라, 대한민국을 꿈꾸며

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

✉ 문자 한 통 #7079-4545

1. 플라톤의 국가론을 새삼 떠올리는 이유

대한민국은 1945년 독립된 나라들 중 가장 빠른 시간에 경제발전과 정치민주화를 이룩한 유일한 나라다. "한국"하면 이제 세계 어디를 가도 환영받는 나라가 되었다. 그런데 왜 여전히 국내적으로는 "헬 조선," "3포, 5포의 나라," "희망이 없는 나라," "태어나지 말았어야 할 나라," "촛불과 태극기가 부딪히는 나라," "좌와 우, 진보와 보수로 나뉘어 죽기 살기로 기를 쓰고 싸우는 나라"가 되어가고 있는가? 못사는 사람들은 못사는 사람들대로, 잘 사는 사람들은 잘 사는 사람들대로 정부에 대해 대부분 못마땅해 하게 되었는가? 왜 보수 정치 세력들은 일시에 몰락하여 길을 못 찾고 헤매고 있고, 진보 세력들은 10년만의 재집권에 파격적으로 성공하며 과거 보수 정치 세력들이 했던 것처럼 오만한 행보를 재현하고 있는가? 필자는 그 이유를 이렇게 생각한다. 민주화의 과정을 통해 국민의 힘은 막강하게 커졌지만, 이를 잘 조절하여 담아낼 수 있는 있는 우리나라 민주주의 제도 역량이 아직도 부실하기 때문이다. 이렇게 된 그 근본에는 공적 가치를 자신의 사적 이익 추구의 정당화 수단으로 삼는데 뜻을 같이해 온 "정치인 카르

텔"이 도사리고 있다. 왜 이게 문제인가? 막강해진 국민의 힘과 정치인 카르텔이 만나 필연적으로 잉태되는 것이 바로 정치 포퓰리즘 (대중적 인기 영합주의)이고, 이것의 종착역은 국고의 탕진과 국가의 파탄이기 때문이다.

바로 이 점 때문에 소크라테스도 민주주의를 신뢰하지 않았다. 이에 대한 소크라테스의 견해는 참담하다. 특히 그의 제자 아테이만토스와 나눈 대화를 보라. 민주정이 극에 달하면 어떤 한심한 작태들이 등장하고 이것들이 결국 어떻게 민주정 자체를 망가뜨리며 파국에 이르게 되는가가 소상하게 피력되어 있다. 2천년도 훨씬 넘는 오래 전 멀리 그리스 아테네 어느 한적한 곳에서 있었던 대화인데, 왜 이 대화가 오늘날 필자에게 섬뜩하게 다가오는 것일까? 해방 이후 군사정권의 등장과 쇠망까지의 과정은 물론이고, 지난 1987년 민주화 체제 이후 지금까지 진행되고 있는 대한민국 민주화 과정에 벌어지고 있는 우리의 현실을 다큐 필름 보듯이 생생하게 대변해주고 있기 때문이다. 북한에서 벌어진 상황까지도 포함하여.

"[민주정이 시행되는 나라에서는] 지배자에게 고분고분 순종하는 자에게 스스로 노예가 된 쓸개 빠진 사나이라고 욕을 퍼붓고, 한편으로는 피지배자처럼 행동하는 지배자 및 지배자처럼 행동하는 피지배자를 칭찬하며 존경할 걸세. 이런 나라에서는 자유가 필연적으로 극도에 도달할 것이 아니겠나? (...) 이러한 무질서는 반드시 개인의 가정에도 침투하고 (...) 아버지는 아들을 두려워하고, 아들은 아버지를 존경하거나 어려워하는 법이 없을 걸세. 그것은 결국 자유롭게 되고 싶기 때문이네. (...) 이런 일이 일어날 걸세. 선생은 학생을 두려워하여 그 비위를 맞추고 학생은 선생을 무시하네. 그리고 대체로 젊은이들은 언행에 있어서 연장자들과 어깨를 겨루는 한편 연장자들은 젊은이에게 영합하네. 그들은 까다롭다거나 도도하다는 말을 듣지 않으려고 젊은이의 언동을 닮으려는 걸세" (p.357) "국

민(시민)들의 마음은 매우 민감해지고 조금이라도 종속적인 상태의 기미를 느끼면 참지 못하고 분노를 터뜨리게 될 걸세. 결국 그 어떤 자도 그들의 주인일 수 없으므로 그들은 법률까지도 - 성문법이든 불문법이든 - 무시하게 될 걸세." (p.358) "민중 속에는 언제나 과격한 투사가 있네. 그리고 이들이 점점 득세하게 되네. "그러하여 전제군주는 오직 이러한 지도자들 속에서 출현하네." (p.362) "어떤 사람이 민중의 지도자가 되어 자기의 명령에 잘 순종하는 대중을 손에 넣게 되면 오히려 부당한 고발을 하여 재판소에 끌어내어 죽이며, 신을 두려워하지 않는 혀나 입으로 동족의 피를 맛보고 또 추방과 살인을 일삼거나 부채의 말소나 토지의 재분배를 암시하거나 하면 이와 같은 사람에게 닥쳐올 운명은 필연적으로 적의 손에 멸망되거나 혹은 전제군주가 되어 이리로 변하는 걸세." (p.362) "무엇이든 도에 지나치면 큰 반동을 초래하기 쉬우며 그것은 모든 일에 있어서 다 그렇지만 특히 국체에 있어서 그런 것이라네." (pp.358~359) "지나친 자유가 개인이나 국가에 있어서 예측으로 변모되는 것은 필연적인 사실이네. (...) 가장 고도의 자유에서 가장 야만적인 예측이 발생하게 되는 것일세." (p.359)¹⁾ [] 필자의 수정.

2. 대한민국 민주주의 성숙화를 위한 한국행정의 3가지 과제

오늘날 도를 넘고 있는 대한민국의 정치 포퓰리즘 문제를 해결하지 않는 한 대한민국의 미래는 정말로 희망이 없다. 어떻게 해야 하나?

민주정을 채택한 나라에서 포퓰리즘의 등장과 그 폐해는 늘 있어 왔다. 프랑스 시민혁명 이후 서구에서 이를 보완하기 위한 시도들이 줄을 이었다. 입헌군주제, 연방제, 3권분립제에 입각한 견제와 균형, 양원제, 내각제, 대통령제 등등이 모두 이에 해당한다. 우리나라도 이 점에서 예외가 아니었다. 헌법 제정 이후 총 9

1) 최현 옮김, 『플라톤의 국가론』, (서울: 집문당, 1999)

변의 개정이 이런 노력의 결과였다.

필자는 대한민국의 민주주의가 소크라테스가 예견한 포폴리즘의 팽배와 같은 이른바 '천민민주화'로 인해 파국을 맞지 아니하고, '성숙한 민주주의'로 발전해 나가도록 하는 데는 정부 행정의 역할이 분명하게 존재하며, 그 역할과 관련해서는 크게 다음과 같은 3가지의 행정학적 테제와 실천 과제가 있다고 본다.

- (1) 행정 공무원들의 영혼 되살리기
- (2) 정통 관료제의 기본에 충실하기
- (3) 지방자치 역량 강화하기

(1) 행정 공무원들의 영혼 되살리기

정권교체가 민주주의 발전에 기여하는 것은 재언을 요하지 않는다. 하지만 한국 행정에서 정권교체는 결과적으로 민주주의 발전에 역행할 수 있는 부작용을 초래했다. 행정과 공무원의 역할과 존재 가치에 일대 혼란을 일으켰다. "정권이 바뀌면 공무원들은 집권한 정치세력들이 하라면 하라는 대로 할 수밖에 없는 영혼 없는 존재입니다"라는 어느 고위 공무원의 자기방어적 발언이 정권교체에 언론을 타고 세상에 알려졌었다.

정말 그럴까? 한국 행정학계는 이 문제에 대해 명확한 답을 내놔야만 한다. 한국 행정학의 근본을 흔들 수 있는 매우 중차대한 문제이기 때문이다. 논리의 문제를 떠나 이런 것이 현실이라면, 앞으로 행정학은 학문 영역으로서의 지위를 포기해야만 할지도 모른다.

앞으로 정권교체가 빈번히 일어날 것임을 고려할 때, 이에 관한 한 한국행정공무원들 사이에 명확한 정리와 내재화가 필요하다. 행정학자의 한 사람으로서 필자는 특히 한국 정부의 공무원들은 민주주의를 포폴리즘 정치로부터 보호하는 수호자로서의 영혼을 지닌 매우 귀중한 존재라는 점을 분명히 하고 싶다. 이들은 민주주의의 3대 특성 중 특히 "국민을 위한 정부"(government for the people) 구현에 기여하는 때

우 특별한 존재다. 선거를 통해 국민의 대표로 선발되는 입법부 의원들이나 대통령으로는 "국민의, 국민에 의한 정부"(government of the people and by the people)는 구현할 수 있을는지 모르지만, "국민을 위한 정부"를 구현하는 데는 근본적으로 한계가 있다. 그러려면 전문 지식과 기술에 근거한 문제해결 능력이 필요한데, 이를 갖춘 사람을 대거 선거를 통해 확보한다는 것은 사실상 불가능하다. 그런 능력을 갖춘 사람들은 각종 선발시험이나 자격시험을 통해야만 확보할 수 있는데, 이렇게 임명되는 사람들이 바로 공무원들이고 이들을 조직화한 것이 바로 행정부다. 이렇게 볼 때 한국 공무원의 핵심적 존재 가치는 그들의 전문성에 있고, 이 전문성 때문에 이들은 대한민국을 민주주의의 치명적 결함인 정치적 포폴리즘으로부터 굳건히 지켜낼 수 있고 그래야만 하는 중차대한 사명을 지닌 집단이다. 어떤 정권이 들어서더라도 전문적인 지식과 기술의 관점에서 볼 때 선출직 정치인인 상관의 판단이나 명령이 국민을 위한 정부 구현은 물론이고 국민의 국민에 의한 정부 구현에 반한다고 판단되는 경우 이를 저지·견제할 수 있어야 하는 것이 민주주의를 위한 행정공무원의 본질적 사명이다.

국민들로부터 선거로 뽑히지 않고 시험을 통해 공직을 맡게 되기 때문에 행정부 공무원을 선출직 정치인들보다 저급한 권위를 갖고 있는 것으로 적지 않은 사람들이 인식하고 있는데 이는 크게 잘못된 생각이다. 국민을 위해 행정공무원들이 국민을 위해 감당해야 할 업무란 것이 법관들의 경우와 마찬가지로 선거가 아니라 시험을 통해 선발된 사람들에게 맡겨져야 제대로 처리될 수 있는 것이기 때문에 그렇게 된 것 뿐이다. 국민을 위한다는 점에선 행정공무원은 입법부의 국회의원들은 물론이고, 조직 위계상 상관인 선출직 공직자나 이들에 의해 정치적으로 임명된 장관과 동등한 가치(等價)를 지닌 존재로 보아야 한다. 전문가로서 이들의 자체 역할과 정치인들에 대한 견제 역할이 없다면 민주주의는 소크라테스의 예견처럼, 또 미국의 잭 소니안 민주주의 시행 경험에서 확인되듯이, 포폴리즘

의 팽배로 인해 엄청난 낭비와 부패가 초래될 수밖에 없다. 이런 점에서 볼 때, 한국행정에서 공무원들은 민주주의의 파국을 막는 귀중한 보루로서의 소명과 역할을 지닌 귀한 존재임이 분명하다.

(2) 정통 관료제의 기본에 충실하기

이런 소명을 감당할 수 있도록 하기 위해서는 무슨 조치가 있어야 하는가? 이에 대한 필자의 답은 "정통 관료제의 기본에 충실해야 한다"이다. 그 동안 M. Weber의 정통 관료제에 관해 수많은 비판과 대안, 개혁 작업들이 시도되었다. 하지만 전문성과 기술적 우수성에 관한 한 관료제를 안정적으로 대체한다고 입증된 조직운영방식은 Weber가 이 주장을 펴고 있었을 때²⁾ 나 지금이나 아직까지 등장하지 않고 있다. 크게 보아 2가지 점에서의 기본에 충실토록 하는 것이 무엇보다 중요하다고 본다.

첫째는 정통 관료제의 기본 중의 기본인 전문성 면에서 한국행정의 고도화 수준을 면밀히 점검하고 필요한 보완조치를 취하는 것이 중요하다. 한국행정은 국내적인 문제에 대해서도 최고의 전문적인 답을 제시할 수 있어야 하고, 한반도를 둘러싸고 벌어지는 정치·경제·외교·안보적 이슈들과 관련하여 미국, 중국, 일본, 러시아 정부들과 치열하게 경쟁해야만 하는데, 이 나라들의 공무원들에 비해 월등한 전문적인 지식과 기술을 갖추고 있어야 한다. 과연 그런가? 국내외에서 벌어지고 있는 작금의 여러 사태들로 미루어볼 때, 우려를 금할 수 없다. 이 과제는 향후 한국 민주주의의 성패와 국가 운명을 가를 수 있는 중차대한 과제다. 과거 김영삼 대통령 시절 세계화에 대응하기 위한 중장

2) 이에 관해 Weber는 이렇게 썼다.

"관료조직이 다른 조직들을 앞서게 되는 결정적인 이유는 언제나 그 어떤 다른 형태의 조직들을 압도하는 수순한 기술적 우수성 때문이었다. [...] 정밀성, 속도, 명확성, 서류화된 지식들, 연속성, 재량성, 통일성, 철저한 복종, 마찰의 감소, 물질적 및 인적 비용의 감소 - 이런 것들은 철저히 관료적인 행정이 이루어질 때 최고 수준에 이르게 된다." (H. H. Gerth and C. Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York, N.Y.: Oxford University Press, 1958, p.214)

기 행정개혁 과제로 이 문제에 대한 근본적인 점검과 전반적인 개혁 작업이 있었다. 그 후 적지 않은 행정개혁 작업들이 있었지만, 전문성 고도화에 초점을 맞춘 근본적 개편 노력은 더 이상 보이지 않고 있다. 오히려 선부른 민간경영기법 도입으로 인해 정통 관료제의 근간을 훼손하는 경우까지도 있었다. 행정 공무원 선발 방법에서부터 교육훈련, 근무평가, 승진 및 경력관리, 보수, 상벌, 퇴직 및 연금에 이르는 공직 생활 전반에 걸친 종합적인 점검과 대책이 마련되어야 한다. 그리고 정부 산하 정책전문연구기관 고도화 작업도 함께 이루어져야 한다. 장기적인 시간이 소요되는 문제이지만, 이 시점에서 대단히 신속하게 다시 추진되어야 할 과제라고 본다.

둘째는 정부 행정의 정치적 중립성이 매우 강하게 보장되어야 한다. 행정공무원들이 정치인들의 포퓰리즘에 맞설 수 있게 하는 최소한의 전제조건이 바로 이것이기 때문이다. 이것은 이른바 정치인과 행정공무원, 나아가 이익단체들 간의 사적 이익공조체인 정치행정카르텔을 깨는 것과도 직결되는 일이다. 공직사회가 정치적 중립성을 잃게 되면, 그것이 아무리 고도화된 전문성을 갖춘 집단이더라도 "국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 정부" 구현에 아무런 도움을 주지 못하게 된다. 나치 정부에서 보듯이 민주주의에 근본적으로 반하는 치명적 결과를 초래할 수도 있다. 물론 서구 민주국가들에서 보듯이 공무원의 정치적 중립이 지나치게 보장되는 경우, 선거를 통해 나타난 국민의 의사를 국정에 실제 반영하는데 어려움이 발생하는 것은 사실이지만, 우리나라의 경우 이것을 걱정하기엔 행정공무원들에 대한 대통령과 정치권의 힘이 압도적이다. 정부 행정의 정치적 중립성과 관련해서 특히 중요한 부분은 정권교체가 공무원들에 대한 인사에 미치는 영향을 최소화하는 것이다. 정치행정카르텔에 가담한 자들에 대한 철저한 처벌과 예방조치, 부당한 정치적 인사 결정에 대한 특별검사제 수준의 견제장치가 제도적으로 마련되어야 한다. 지금처럼 공무원의 정치적 중립

의 의무 조항이 유명무실하게 운영되어가고는 한국 행정은 반민주 테제가 될 뿐이다.

셋째, 행정개혁 내지 정부혁신을 하고 싶어 하는 집권자들이 각별히 유념해야 할 사항이 있다. 집권에 성공한 정치세력이 공직사회를 바라보는 관점에 두 가지가 있을 수 있다. 하나는 사냥터 관점이고 다른 하나는 정원 관점이다. 전자는 정권 획득에 성공하면 사냥터에서 사냥감들을 사냥하듯이 행정개혁이라는 미명하에 마구 휘저으며 불필요한 사람들을 몰아내고 그 자리들을 자기 사람들을 위한 일종의 전리품으로 나누어줄 수 있는 것으로 보는 관점이다. 우리에게 "엽관제"라는 이름으로 그 장점과 폐해의 심각성이 이미 잘 알려져 있는 관점이다. 후자는 이른바 "민주행정론"을 주창하는 Blacksbury 학파의 핵심 학자인 C. Goodsell 교수가 제시하는 것인데³⁾, 공직사회는 일종의 오래된 정원과 같은 곳으로 한 나무가 그 자리에 있게 되기까지 수 십 년의 정성과 노력이 투자된 귀한 것으로 취급하며 행정개혁을 그런 나무들이 다치지 않도록 조심조심하며 불필요한 잡초를 제거하는 정도에 그쳐야 한다는 관점이다. 대한민국 행정부도 이제 70년의 역사를 지니게 되었다. 이 정도면 우리나라 행정부는 오래된 정원이라 할 만하다. 집권 정치인들의 사냥터로 더 이상 취급되어서는 안 된다. 행정개혁을 하더라도 후자의 관점에서 추진하길 바란다. 대한민국의 행정기관과 그 속에서 일하는 공직자들. 그리고 이들이 이룩해 놓은 훌륭한 전통과 문화는 성숙한 민주주의를 구현하기 위해 우리 모두가 귀하게 여기며 함께 가꿔나가야 할 귀중한 국가의 자산이다.

(3) 지방자치 역량의 강화하기

국민의 삶과 정부의 정책이 만나는 접점이 바로 지방자치 현장이다. 그래서 필자는 지방자치 현장을 "국민을 위한 정부"라는 의미에서의 민주주의의 구현 정

도가 그대로 드러나는 민주주의 진실 확인의 현장이라고 부른다. 동시에 "국민의, 국민에 의한 정부"로서의 민주주의 원리가 적용될 수 있는 곳이 바로 지방자치 단체의 행정 현장이다.

우리는 지난 30년의 지방자치 실시를 통해 이 부분에서의 변화가 우리나라 전체에 얼마나 큰 변화를 가져다주는지 이미 체험했다. 대한민국 어디를 가나 잘 닦인 도로가 나고, 다양한 볼거리, 먹거리가 전국 곳곳에 펼쳐지고, 권위적이기 짝이 없던 민원행정이 세계 최고 수준의 친절하고 편리한 민원행정으로 바뀌는 등 가히 천지개벽 수준의 변화가 나타났다. 이제 그동안의 지방자치 경험을 토대로 우리나라 지방자치 역량을 강화하는 제도 개혁에 나선다면 대한민국은 획기적인 변화를 또다시 경험하게 될 것이다.

현재의 시점에서 우리나라에 시급한 지방자치 역량 강화 과제는 무엇인가? 정치적인 면에서 보면 지방정당제, 기초자치단체장과 의회 의원 후보자에 대한 중앙정당 공천권 제한, 지방자치 계층구조 개편, 지방자치구역 통합, 스위스식 준직접민주제로의 전환, 지방의회와 지방자치단체의 의사결정 과정에 숙의민주주의 방식 장착 등이 시급하다고 본다. 행정적인 면에서 보면 그동안 꾸준히 해 오고 있는 행정권한 이양과 같은 미시적 작업의 지속적인 추진과 더불어 전술한 정통 관료제에 충실하기, 즉 지방공무원들의 전문성 강화와 정치 포퓰리즘에 저항할 수 있는 행정인으로서의 강력한 자기 역할 인식과 보호 장치를 장착하는 일이 특히 중요하다고 생각된다. 정통 관료제의 기본에 충실하기는 우리나라의 경우 중앙공무원들에 비하면 지방자치단체 공무원들에게 더 시급한 과제라고 할 수 있다.

3. 성숙한 민주주의가 구현된 작지만 강한 나라, 대한민국을 꿈꾸며

정부 수립 이후 지금까지 정부와 민간 곳곳에서 열심히 노력한 결과 대한민국은 G20국가들 중 종합국력

3) C. Goodsell, The Case for Bureaucracy, 4th ed., (Washington, D.C.: CQ Press, 2003).

9위로 평가받는 나라가 되었다.⁴⁾ 이제 몇 가지 부분만 제대로 바뀌면 대한민국은 명실공히 자타가 공인하는 선진국으로 진입할 수 있는 상태에 와있다. 전술한 한국 민주행정 혁신 노력을 포함하여 사회 곳곳에서 의식있는 인사들의 헌신과 협력, 자기 혁신 노력이 이루어진다면 머지않아 대한민국은 성숙한 민주주의가 구현된 작지만 강한 나라, 전국 곳곳이 개성있게 잘 사는 자타가 공인하는 세계선진국의 반열에 오르게 될 것이다.

**이 자료가 도움 되셨다면 수신번호
'#7079-4545'로 ☒ 문자후원 보내주세요.^^
(한 통 2,000원)**

4) 황성돈·신도철 외 공저, 『종합국력』, (서울: 다산출판사, 2016).