

韓國官僚의 對外意識變化와 世界化時代의 課題

高 成 彬*

目 次

- I. 序 論
- II. 韓國官僚制類型의 變化
- III. 韓國社會의 變遷과 官僚意識變化
 1. 權威主義 政治體制的 成立과 官僚意識의 二重性
 2. 軍事文化和 官僚意識
 3. 文民時代의 官僚意識
- IV. 새로운 官僚對外意識의 成長과 未來의 課題
 1. 對外開放과 官僚의 對外意識變化
 2. 世界化時代 韓國官僚意識의 新方向
- V. 結 論

I. 序 論

韓國의 官僚制는 민주적 정치과정의 一環을 형성하면서 행정행위를 통하여 국민 전체에 봉사하도록 하려는데 그 존재이유가 있다. 그러나 韓國에서는 그동안 官僚制 자체가 지니는 일반적인 역기능에 우리만의 특징적인 官僚환경이 부정적으로 작용하여 여러 가지 문제점을 야기시켜온게 사실이다.

첫번째로, 權威主義적 측면이다. 이러한 권위주의적행태는 官僚조직내부의 인간관계에 있어서 신분적 상하관계를 조장하여 하나의 序列중심주의를 초래하였다. 이는 상급기관이나 상급자가 행정목표나 정책결정에 관한 과정을 독점하고 하급기관, 하급자의 창의적인 견해나 참여를 막는 결과를 낳았다.¹⁾

* 濟州大學校 法과 政策研究所 特別研究員

1) Wanki Paik, Modernization of Korean Bureaucracy(Ph.D Dissertation)(Florida State University, 1972)

두번째로는 不正腐敗의 만연이다. 권위주의적 정치가 행해지고 있는 개발도상국의 官僚制가 일반적으로 안고있는 현상으로 전통가치와 현대적 가치가 혼재하기 때문에 官僚가 어떤 사례에 대해서 결정을 어떻게 내리더라도 두 가치중에 어느 것으로도 합리화가 가능하기 때문이다.

세번째로는 形式主義적 행태이다. 이것은 법규지상주의, 顯示주의, 儀式주의로 나타나는 데 이것의 원인은 권위주의적 정치에서 보이는 복종지향적 문화와 부족한 행정자원에도 불구하고 실적에 대한 지나친 욕구가 결합되어 나타난다.²⁾

네번째로는 官僚들의 주변환경에 대한 다양한 適應행태이다. 국민에 대해서는 권력남용적, 온정주의적, 시혜적경향으로 나타나며, 상급자에게는 기회주의와 복종적인 경향이 있다. 이러한 환경에 대한 다양한 적응행태는 官僚가 정책을 수행하는 과정에서 책임을 느끼기 보다는 정치세력의 변화에 더 민감하게 적응을 하게 되며 한국의 官僚制의 건전한 발전에 꼭 극복해야될 과제이다.

한국의 官僚制는 위와 같은 문제점을 내포하고 있지만 80년대이후 국내정치의 민주화와 급속한 경제발전 그리고 대외개방의 영향, 官僚의식의 대외적 개방성의 증대 등으로 많은 변화가 일고 있고 발전의 요구도 커지고 있다. 행정에 대한 양적인 발전뿐만이 아니라 보다 근본적인 질적인 발전이 요구되고 있다. 올림픽이래로 사회문화의 모든 부문에서 개방이 확대됨에 따라 多元化사회가 되어가고 있다. 이에 행정 官僚들도 다원화된 의식과 개방적 대외의식이 필요하게 되었다. 이러한 행정환경은 많은 제도들간의 긴밀한 협력과 역동적인 상호적응을 요구한다.³⁾ 이와 아울러 한국사회는 안정보다는 상대적으로 변화를 더 지향하고 있다는 점에서 官僚조직은 사회의 조정뿐만 아니라 변화추세를 안정적으로 촉진시켜야 하며 다원화, 세계화로의 사회변화를 위하여 개방적인 대외의식을 발휘하여야한다. 즉, 한국사회에 있어서 官僚조직이 국민에게 해야할 것은 변화를 억제하는게 아니고 변화를 조정, 완급조절, 정보제공을 하는데 있다고 보아야 할 것이다. 그러기 위해서는 현재의 상황을 보다 다원화 세계에 적응시켜야 되는 행동방향(Course of Action)을 개발하여야 한다.⁴⁾

21세기를 흔히 國際化, 情報化, 福祉化 및 科學化의 시대라 규정하고 20세기와는 다른 새로운 시대를 대비하는 준비를 철저히 해야한다는 논의들이 많다. 그 동안은 이러한 주장이 올바른 주장임에도 불구하고 우리 사회가 피부로 느끼기 보다는 추상적인 관념의 차원에서만 논의를 전개해 왔던 감이 없지 않다.

그러나 Uruguay Round 協商이 타결되면서 국내시장의 개방이 임박하게 되자 전 국민

2) Ira Sharansky, Public Administration: Policy Making in Government Agencies (Chicago: Markham Publishing Co.: 1970), p. 28.

3) 이에 대해서는 Leondar R. Sayles and Magaret K. Chandler, Managing Large Systems: Organizations for the Future (New York: Harper and Row, 1971).을 참조.

4) Hebert Simons, The Science of the Articial (Cambridge, Mass.: The M.I.T. Press, 1969), p. 55-56.

과 국내정치에 주된 관심도 시장개방과 관련한 Uruguay Round협상 문제에 집중되었었고 농민과 학생 등이 쌀시장 개방반대를 위한 대규모 집회를 수차례 개최하면서 국회나 행정부의 움직임도 이를 중심으로 이루어지게 되었다. 급기야는 대통령 자신이 쌀시장 개방에 대한 약속 불이행에 대해 대국민 사과 담화를 발표하는 사태로까지 발전하여 국내정치와 국제문제가 긴밀하게 연결됨을 적나라하게 보여주게 되었다.

이제 우리는 국내문제가 국제문제와 필연적으로 연결될 수 밖에 없음을 온 국민은 경험하게 되었다. 21세기의 世界化와 國際化가 아직도 요원한 것으로만 느껴오다가 이런 사태를 계기로 세계화가 결코 먼 이야기가 아닌 현실임을 알게 된 것이다. 그 동안 권위주의 체제에서 복종과 침묵을 강요당하다시피 했던 행정부의 官僚조직과 그들의 對外意識도 따라서 큰 변화를 겪게 되었다. 행정부 내에서의 부처간의 관계도 국제화시대의 문민정부에 걸맞게 재편되고 있다. 한 예로서 統一정책의 경우 과거에는 권력기관이 주도하고 민간 專門官僚나 關聯 主務部處가 정책 결정과 집행과정에서 실질적으로 소외된 폐단을 빈번하게 겪었으나 이제 이러한 왜곡된 官僚기구 간의 관계를 재편시켜 올바른 관계로 재정리되고 있는 중이다.

그러나 아직도 한국사회의 官僚기구와 대외의식에는 國際化, 專門化의 시대적조류에 걸림돌이 되는 관행, 권위주의문화의 잔재 등이 각 곳에 산재해 있는게 사실이다. 본 논문에서는 韓國官僚들의 대외의식의 발전과정을 해방후 형성된 외세의존적이고 과도적인 권위주의정치문화의 영향하에서 “依存성과 排他性이라는 相反된 意識을 동시에 가지는 二重性”에서 출발하여 냉전시대와 군사문화를 겪고 문민시대의 도래와 함께 “世界化指向性, 科學性, 競爭性, 合理性을 획득해 가는 과정”으로 보았다. 동시에 한국사회의 官僚制의 유형변화와 官僚의식의 발전과 현황을 살피고, 부정적인 官僚의식을 지적, 국제화와 문민시대에 맞는 새로운 官僚의 대외의식을 모색해 보는데 그 초점을 맞추었다.

II. 韓國官僚制類型의 變化

解放 이후 오늘에 이르기까지 우리나라 官僚制는 일관성 있는 제도화에 의해서 官僚制가 운용되었다기 보다는 그때 그때의 환경적 수요와 이에 대응하는 정권의 성격에 따라 다양한 유형변화를 경험했다. 따라서 여기서는 각 시기의 정권의 특징별로 官僚制유형을 분류하여 그 두드러진 특징을 비교·검토 하고자 한다.⁵⁾

5) 본 논문에서는 韓國官僚制의 類型變化를 安秉永, “韓國官僚制의 展開過程”, 韓國官僚制의 政策過程 (서울: 다산출판사), pp. 67-97. 의 논의를 사용하였다. 다음을 참조할 것. 安海均, 韓國行政體制論: 政治行政分析의 體系的 接近, (서울대학교 출판부, 1986); 白完基, “行政體制의 變化類型: 發展行政의 視覺에서,” 韓國政治學會報, 제 14권, 1980.

대체로 이승만 정권의 제1공화국의 경우 “體制維持型 官僚制”의 모습이 두드러졌는데 비해 朴正熙와 全斗煥 軍事政權의 제3, 4공화국, 그리고 그 정도는 약화되었으나 제5공화국의 官僚制는 “抑壓, 發展主義 性格”을 강하게 부각하였다. 이후 제6공화국의 출범을 전후한 민주화의 진통속에서 기존의 국가, 정치, 사회관계의 변화가 두드러지면서 한국 官僚制는 대체로 權威的類型에서 民主的類型으로의 전환기적 상황에 몰입된다. 1993년 출범한 문민정부는 개혁의 기치 아래 국내외의 변화된 상황에 맞추어 지난 시대의 억압, 발전주의적 官僚制의 기본적 틀을 해체하는 작업을 진행하고 있다. 문민시대에는 官僚制의 제도화정착을 향한 재구조화작업이 보다 가시화되고 있다. 따라서 여기서는 문민시대의 官僚制의 특징은 편의상 “전환기 官僚制”로 명명한다.

〈표 1〉 官僚制유형의 변화

	체제유지형	억압발전주의	전환기	민주통합발전
국가-사회관계	국가우위/비대칭적	국가우위/비대칭적	시민사회의 성장+ 국가구조의 변화	균형적/긴장·협조관계
기본목표	사회질서유지	경제발전	탈권위주의/지속성장	경제발전+ 사회발전
행정이념	적법성	효과성·능률성	민주성·능률성	민주성·능률성·형평성
발전주체	-	군·관엘리트	개혁엘리트+ 시민운동	다원적 발전주체
발전전략	-	불균형적·생산중심	구조조정·경쟁력강화	균형적·사회통합적
정책결정체제	집권적·과두적 (정치우세)	집권적·과두적 (관료우세)	과두적/민주적	민주적·다원적
행정의 주종	일반행정 (억압구조)	발전사업행정 (경제성장구조)	다변화추세 (경쟁력강화구조)	지원·서비스행정
조직 설계	집권적·경직적 (계선중심)	집권적·경직적 (발전기획중심)	축소/기능재배분	분권적/신축적
전형적 행정인	일반행정관료	경제기술관료	분야별 전문관료	전문관료/복지관료
행정의 수혜계층	기득계층	기득계층	-	전체국민/뒤진계층
관료제-국민관계	지배자	선도자	개혁자(?)	지원자/봉사자

그러면 21세기 선진화의 세계화시대를 맞이한 한국의 官僚制유형은 무엇이어야 할까? 한국이 21세기에 지향하여야 할 官僚制는 “민주-복지지향적 官僚制”이어야 할 것이다. 그러나 무한경쟁으로 치닫는 세계경제의 큰 흐름으로 볼 때 무엇보다 국가경쟁력의 강화를 통한 지속적 경제성장 없이 서둘러서 복지국가로의 도정을 앞당기기는 대단히 어려운 것으로 본

다. 따라서 앞으로 다가올 官僚制유형을 여기서는 민주화와 더불어, 성장과 복지라는 두 목표를 함께 추구하는 “민주·통합발전형 官僚制”라고 규정 짓는다. 이러한 官僚制유형은 정부가 지속적 경제 성장을 위하여 계속 일정한 역할을 담당하되 과거의 구체적 목표설정과 직접개입에서 벗어나 간접유도와 지원정책을 중심으로 그 축을 바꾸고, 경제정책과 사회정책을 상호 긴밀하게 연계시키는 생산주의적 복지정책을 통하여 생산성과 사회성을 조화시키는 역동적 官僚制를 뜻한다.⁶⁾ 이상의 논의를 중심으로 한국 官僚制의 유형변화를 <표 1>에서 정리해 보았다.⁷⁾

Ⅲ. 韓國社會의 變遷과 官僚의식변화

1. 權威主義 政治體制의 成立과 官僚意識의 二重性

우리나라 제1공화국의 官僚制는 위에서 고찰한 바와 같이 전형적인 “體制維持형 官僚制”의 모습을 보였다. 체제유지형 官僚制의 기본목표는 체제의 안정과 질서의 유지이다. 따라서 적극적으로 체제개혁을 피하기보다는 기존의 틀을 지키고 보호하는데 역점을 둔다. 따라서 官僚制의 양상도 소극적, 정태적이며, 기득구조에 집착하여 전개되었다. 체제유지형 官僚制의 전형적인 조직설계는 집권적이며, 계선중심적이다. 따라서 조직내의 상하관계 및 중앙과 지방간의 관계가 모두 지배와 명령관계의 연쇄로 형성되며, 자연히 조직구조는 경직성을 띤다. 또한 官僚制에 대한 민주적 통제와 환류는 극히 제한된다. 제 1 공화국의 국가구조는 억압적 官僚기구를 중심으로 짜여졌으며, 강권적 경찰과 질서유지형의 행정 官僚가 행정의 주종을 이루며, 이들은 또한 고도의 권위주의적 행태를 선보였다. 대국민관계에 있어서 행정 官僚制는 지배구조의 중심고리로서 국민 위에 군림했으며, 따라서 일반국민은 정책결정과 집행과정에서 철저히 소외되었다. 그러므로 행정의 수혜계층은 자연 기득계층일 수밖에 없으며 官僚制와 국민관계는 어른과 아이의 관계로 유추될 수밖에 없었다. 한국의 官僚制는 자주적근대화에 실패함에 따라 자생적으로 전통성에서 합리성으로 이행하지 못하였다. 즉 일제지배와 한국전등의 두차례의 단절을 겪으면서 오늘날의 官僚制를 성립시키게 되었다.⁸⁾ 특히 일제시대의 강요된 근대화와 官僚制의 성립은 외형상 합리적인

6) 安秉永, “韓國 官僚制의 展開過程”, 韓國 官僚制의 政策過程 (서울: 다산출판사), pp. 77-78. 安秉永은 이를 관료제유형을 국가-사회 의 거시적·구조적 틀 속에서, 그리고 행정의 목표·구조 및 기능과의 연관 속에서 특징적으로 이해하기 위해, 비교의 기준으로 11개의 변수를 선정하였다고 밝혔다. 이들 11개의 변수는 국가-사회관계, 기본목표, 행정이념, 발전주체, 발전전략, 정책결정체제, 행정의 주종, 조직설계, 전형적 행정인, 행정의 수혜계층, 관료제-국민관계이다.

7) 위의 책, p. 95.

근대화를 가져온 것 같았으나 외세의 지배를 도와주는 권위적인 통치수단으로 전락함으로써 굴절된 한국의 官僚의식을 형성시키는데 큰 역할을 하였다.

미 군정시기에 있어서의 官僚制는 우리 역사상 민주적인 서양문화권에 가장 밀접하게 접할 수 있었던 시기였다. 오랫동안 영국의 통치를 받았던 홍콩의 경우에서 보듯이 정치적으로는 비록 독립적이진 못했으나 발달한 서구의 官僚制를 보고 배울 수 있는 시기였다. 官僚들의 대외의식도 초기에는 상당히 개방적으로 새 시대를 따라 가는 것 같았다. 그러나 곧 이어 미군정과 이승만정권은 일제의 식민통치잔재를 청산하는데 실패함으로써 권위주의적인 官僚制와 배타적인 官僚의식을 낳고 말았다.⁹⁾

미군정은 민정장관과 부처의 장을 한국인으로 임명하였으나 결정권자는 미국인이었다는 점에서 官僚制의 정책결정구조의 이중성을 노출시켰다. 또한 갑자기 도입된 서구식 정치 및 官僚制와 아직도 반봉건적인 구습을 벗어나지 못했던 현실과의 괴리, 미군정당국자들의 한국에 대한 인식부족과 언어장벽 등으로 효과적인 官僚制와 官僚를 배출시키지 못하였다. 이로써 한국 官僚의 대외의식은 출발부터 지나친 의존적인 개방성과 배타성이라는 이중구조를 잉태하였다. 이는 앞으로 다가올 냉전시대와 한국의 대미의존도중대와 맞물려 문민시대의 등장때까지 한국 官僚사회를 지배하는 官僚의식이 되었다.

이승만의 제 1공화국 초기에는 서구식의 자유민주주의이념을 수용하여 官僚制에 있어서도 고시제도를 도입하여 전문지식을 갖춘 官僚를 등용하려고 노력하였다. 그러나 오랜 전통적 구습과 국민들의 정치참여의식의 부족으로 인하여 점차 이승만의 권위주의적 지도체제가 등장하게 되었다.¹⁰⁾ 이승만의 권위주의적인 정치는 미군정하에서의 서구식의 합리적 官僚의식과 권위주의적인 일제의 잔재로서의 官僚의식 사이에서 갈피를 못잡는 이중구조에서 권위주의적 의식을 더 강화시키는 결과를 낳았고, 이것이 이후의 한국의 官僚의식을 형성하는데 큰 역할을 하게 된다.

이 시기의 官僚의식은 표면적인 자유민주주의적 이념에도 불구하고 오히려 일제시대와 같은 명칭과 통제위주의 조직을 편성함으로써 권위주의적인 官僚의식을 키웠다.¹¹⁾ 官僚들의 대외의식도 신생독립국의 권위주의 정치체제에서 보듯이 미국이나 서구에 대한 지나친 정권적 차원에서의 의존에 영향을 받아 비합리적으로 의존적이거나 외국혐오적(Cenophobia)인 이중적인 것이었다. 이런 상황에서 제 1공화국의 官僚制는 표명된 정치이념에 따른 官僚制의 발전을 기하기에는 너무나 민주적인 경험과 이론적 기반이 허약하였다.

8) 吳世德, “韓國官僚制 展開過程에 대한 體系的 研究”, 慶熙大學校 大學院, 博士學位論文, 1981, p. 34.

9) 陳德奎, “美 軍政下의 政治史적 認識”, 解放 前後史의 認識, (서울: 한길사, 1979), p. 33.

10) 朴文玉, 新韓國政府論 (서울: 博英社, 1982), p. 309.

11) 李漢彬, 韓國行政의 歷史的 分析 (서울: 韓國行政問題 研究所, 1966), p. 521.

2. 軍事文化와 官僚의 對外意識

自由民主主義를 국가이념으로 표방하면서도 실제로 건국과 반공을 앞세워 억압적 권위주의적체제를 구축한 제1공화국은 정치적 정당성의 훼손으로 시달리다가 해방 이후 국민교육의 보편화와 더불어 성장한 청년 및 학생들의 도전인 4.19혁명에 의해 붕괴된다. 그러나 민주화의 열망을 안고 출범한 제 2 공화국은 군사쿠데타에 의하여 불과 9개월만에 종언을 고한다.

이후 등장한 5·16군사정부는 내각책임제, 양원제, 지방자치제를 기축으로 했던 제2 공화국의 기본적 정치체제를 대폭으로 개편하여, 다시 대통령제, 단원제, 중앙집권제로 바꾸고 무엇보다 정치체제의 기본적 구조를 고도의 중앙집권적 체제로 정비했다. 새로 창설된 국가기구 중 중앙정보부와 경제기획원은 바로 감시와 억압 그리고 고속경제발전이라는 두 가지 국가기능을 상징하는 중핵기구로서 새로운 官僚制의 기본적 성격을 반영한다. 이렇게 그 기본적 틀이 짜여진 제3, 4공화국 국가는 그 군사정권적 성격을 통하여 전래의 권위주의 국가의 억압적 속성을 가일층 심화하는 한편, 사회세력으로부터 상대적으로 독립적인 官僚制를 매개로 자본축적과정에 깊숙이 관여함으로써 국가주도적 산업화의 새로운 장을 열었다. 따라서 제3, 4공화국시대에 해당하는 1960 -70년대의 이른바 “개발년대”의 한국 官僚制는 전형적인 “억압·발전주의 官僚制”라고 정의 내릴 수 있다. 그에 뒤이은 제 5 공화국은 경제자유화로의 정책선회의 더불어 시장에 대한 국가역할의 재정의를 시도하는 등 새로운 면모를 보였으나 역시 기본틀에 있어서 “억압·발전주의 官僚制”의 특징적인 모습을 대체로 이어받는다.

이 시기의 국가는 상대적 자율성을 견지하며 국내자본축적과정에서 늘 뚜렷한 주역의 자리를 지켰으며, 산업자본가의 역할을 중시하고, 금융지원, 세제혜택 등을 통해 이들을 정책적으로 지원하였으며, 이들과 일종의 “發展主義聯立”(Developmentalist Coalition)¹²⁾을 형성하였다. 그 결과 “官僚的權威主義”國家에서 보여지는 정경유착 내지 “경제력의 집중”을 야기시켰고, 1970년말 이후 지나치게 비대해진 독점재벌들에 의해 국가의 정통성과 해계모니가 위협받는 사태마저 나타나게 된다. 또한 여기서 주목할 것은 1960-70년대의 한국의 국가주도적이고 권위주의적인 산업화가 성공적으로 급속히 수행됨에 따라 계층적으로는 중산층과 산업근로자를 증대시켜 80년대와 90년대의 민주화의 요구와 함께 시민사회의 성장의 계기를 촉진하였다는 사실이다.¹³⁾

12) Chung-in Moon, “The Demise of a Developmentalist State?: Neoconservative Reform and Political Consequences in Korea”, in C. Clark and J. Lenco (eds.), “The State’s Role in Promoting Development: Internal and External Dimensions”, Special Issue of Journal of Asia and African Studies (1987).

13) 朴光周, “執政官적 新重商主義國家論”, 現代韓國政治와 國家 (서울: 법문사, 1987), p. 384.

이 시대의 “억압·발전주의 官僚制”는 그 속성상 기술적 합리성 내지 도구적 합리성에 크게 집착하였다. 따라서 이들은 한편 전문성에 입각한 기술적 문제해결에 전념하며, GNP의 성장율, 수출고 등 현시성이 큰 물량적 지표를 정부업적평가의 측정기준으로 증시했다. 그러므로 사회내의 다양한 욕구와 이해관계의 조정이나 중재, 통합과 같은 정치적 합리성은 외면했다. 따라서 위의 물량적 지표들의 성장에 수반되는 일련의 박탈당한 부분들과 그와 연관된 지표들, 예컨대 노동자복지의 후퇴 및 불평등구조의 심화 등에 대해서는 별로 정책적 관심을 표명하지 않았다.

이 시기의 官僚制는 철저하게 “성장-분배”의 이분법에 의거하여 총량적 경제성장에만 주력하였기 때문에 분배와 복지 문제에 대해서는 매우 소홀하였다. 따라서 경제총량이라는 점에서 놀라운 성과를 거두었으나, 산업부문간, 계층간, 지역간의 구조적 불균형이 심화되었으며, 정경유착과 재벌경제, “민중부문”의 소외, 정치와 사회부문의 엘리트들과 관료들의 의식에 있어서 국내적으로는 권위적이었고 국외적으로는 “대외의존성의 심화” 등 뿌리깊은 개발위기를 야기하였다. 따라서 官僚制의 행정활동에 의한 수혜계층은 대체로 산업자본가와 공·사부문의 고위관리계층 등 기득계층들이었으며, 노동자, 농민, 도시근로자 등 이른바 민중부문은 상대적으로 많은 희생과 가치박탈을 감수하지 않을 수 없었다.

또한 이 시기 한국사회에서는 권위적 군사통치와 그 과격한 발전전략으로 인하여 군사문화가 사회의 각 부문과 관료의식 속에 자리잡게 되는 계기가 되었다. 초기에 군사문화가 우리 官僚의식에 확산되게 된 배경은 일제 식민지시대의 군국주의와 해방후 한국전쟁과 더불어 남북한간의 적대적인 군사적 대치, 그 후 5·16군사쿠데타와 더불어 30년간의 군사독재일 것이다. 군사독재시기에도 官僚制는 이론적으로는 민주체제를 형성하고 있었으나 모든 행정기구와 구성원들의 의식은 그 독재를 유지키 위한 수단이 되어야했다.

군사문화¹⁴⁾라하면 외형적인 것으로 우리는 무력이나 폭력 등과 관계된 것을 우선 떠올리게 된다. 관념적인 것으로는 명령이나 복종 등 위계와 관계되는 권위주의, 일사분란함을 보여주는 획일주의, 형식주의, 전투정신 등을 떠오르게 한다. 어쨌든 군사문화는 우리에게 매우 부정적인 것으로 받아들여지고 있는 것이 사실이다. 따라서 이와 같은 군사문화가 한국 官僚制에 어떤 영향을 미쳤는지 알아보는 것은 의미있다고 생각된다.

군사문화란 군대조직내에 있게되는 하위문화로서의 군사문화와는 달리 군대조직내의 문화현상뿐만 아니라 더욱 포괄적인 군사현상으로 본다. 따라서 군사문화는 민-군관계로서

14) 韓國의 軍事문화와 그 政治社會學적 연구는 다음을 참조할 것. 金英宗, “軍事文化가 腐敗를 構造化 시킨다”, 新東亞 1988년 5월호: 158-167; 李相宇, “建國 40년, 韓國의 軍部(상)”, 新東亞, 1988년 10월호; 洪斗承, 韓國軍隊의 社會學 (서울: 나남, 1993); Ro, Kwang H. “The Praetorian Military in South Korea: A study of the Military in Politics.” Korea Observer, 18 Autumn 1987; Sohn, Jae Souk. “Political Dominance and Political Failure: The Role of the Military in Political Development”, edited by Henry Bienen (New York: Russell Sage Foundation, 1968).

주로 등장하여 민간사회문화와는 다른 이질적 존재로서 이해되어질 수 있다. 군사문화가 우리사회에 직접적으로 영향을 미치게 된 것은 5·16 군사 쿠데타를 들 수 있지만 간접적으로는 일제 식민지시대의 군국주의에 의한 무단정치 또한 많은 영향을 주었으리라 본다.

직접적으로 군사문화가 한국官僚制에 영향을 주게 되는 시기는 5·16 군사 쿠데타이후 군출신의 대통령이 계속 집권했던 지난 30년간이다. 이들 군출신 대통령들은 행정부, 국영기업체 및 기타 사회단체 등의 주요직책에 전역고급장교들의 고용을 주선함으로써 군사문화를 官僚사회의 구석구석에 확산시키는데 특별한 기여를 했다고 볼 수 있다.

예를 들어 한때 사관학교출신으로 군에서 5년이상 복무한 장교들을 정부의 5급(사무관) 공무원으로 특별채용하는 제도를 도입한 것은 官僚사회에 군사문화의 확산을 더욱 두드러지게 한 대표적인 사례이다. 더 구체적인 자료를 제시한다면 1977년에서 1982년까지 행정직(외교·감사직 포함) 416명 기술직 119명 등 총 535명이 채용되어 정부의 거의 모든 부처에서 근무하였음을 알수가 있고 11대 국회(1981-1985)에서 276명의 국회의원중 29명(10.5%)이 군출신이었다. 특히 1973년에는 총 219명 중 46명(21%)이 군출신이었음을 상기해 볼 때 그동안 우리 한국정치, 官僚사회에 군사문화의 영향이 얼마나 컸던가를 가히 짐작할 수 있다.

그러면 군사문화가 우리 한국官僚의식에 미친 영향은 구체적으로 어떤 것인가를 고찰해보자. 첫째 군사문화는 官僚制에 목적을 위해서라면 수단과 방법을 가리지 않는 태도, 다시 말해 과정 및 절차를 무시해도 결과만 좋으면 된다는 사고 방식과 가치를 官僚들에게 뿌리 깊게 심어주었다. 구체적으로 정권 또는 권력을 획득하기 위해서 역대 군사정권들은 정상적인 방법대신 무력 혹은 폭력을 사용해 왔지만 국가의 최고지위에서 권세를 마음껏 누리면서 살수 있었다. 이런 모습을 보면서 官僚들은 알게 모르게 이것을 현실로 받아들였고 과정보다는 결과를 중시하는 가치가 官僚의식에 확산되었다.

군사문화는 官僚들의 사고와 행동을 획일화, 집단화시키는데 적지 않은 영향을 미쳤다. 어느 행정조직의 행사에서 모든 구성원들에게 군대의 똑같은 유니폼을 연상시키듯이 마찬가지로 조직의 구성원들이 똑같은 생각과 행동을 하도록 요구함으로써 조직의 방침과는 다른 창의적사고, 행동에 대해서는 인정하지 않으려는 의식 등은 군사문화에서 비롯된 것이라고 생각된다. 이외에도 내용보다 형식을 중요시하는 사고방식 등도 군사문화에서 나온 것이라고 할 수 있을 것이다.

군사독재정권하에서는 정권의 정통성의 위약성으로 인하여 官僚의 전문성이나 능력보다는 충성심을 가장 중요시하게 된다. 그러므로 이시기의 官僚制의 특징은 기본적인 국가 목표와 관직의 기준을 설정해 주는 정치적 이데올로기에 대한 합의가 결여되어 있다는 점이다.¹⁵⁾ 국가의 목표가 무엇이며 누가 통치권을 장악해야 하는가에 관해 합의가 이루어져

15) 全守一, “官僚腐敗에 관한 研究”, 高麗大學校 大學院, 博士學位論文, 1982, p. 82.

있지 못할 때 행정부의 통제는 강제나 폭력, 금력 또는 권위주의적 지도자에 의해 장악된다.¹⁶⁾ 이 시기의 한국은 정치이념에 대한 합의의 부재속에서 官僚의식과 행위규범은 다규범 (Polynormative), 무규범 (Normless)으로 규정될 수밖에 없는 시기였다. 군사문화와 더불어 한국의 官僚의식에 빼 놓을 수 없는 것은 안보상황이다. 해방 후 한국분단과 한국전쟁을 통한 남북한간의 적대적 대치관계는 군의 존재 및 가치에 대한 정당성을 부여할 수밖에 수 없는 상황이었으며 국가의 존립과 반공을 위해서는 강한 군의 존재가 필수불가결했기 때문에 자유당 정권이 군사정권이 아니었음에도 군의 존재와 가치에 대해서 큰 의미를 부여해야만 했다. 그러므로 국토방위의 의무는, 꼭 지켜야 할 신성한 의무였고 중·고등학교와 대학에서도 일정한 시간의 군사훈련을 받아야 할 정도였다.

또한 이 시기에는 세계적 냉전체제와 함께 한국은 이때 이념을 달리하는 양체제로 분리되어 있었기 때문에 국가안보가¹⁷⁾ 官僚制의 민주화보다도 우선시 되었던게 사실이다. 그 결과로써 매년 과중한 방위비를 지출해야했고 이와 같은 과중한 방위비는 행정자원의 분배, 사용에 많은 왜곡을 가져왔다. 행정기구의 활동자원의 우선순위에 영향을 미쳐 官僚들의 행정수행의 능률성이나 효율성의 향상에 큰 장애가 되었다.

북한의 무력침입의 위협을 항시 받고 있는 상태에서는 정치, 경제, 사회, 문화 등의 분야에서 국력을 신속히 집중할 수 있는 강력한 지도체제가 요구된다. 여기서 강력한 지도체제란 대통령을 정점으로 하는 중앙집권적 官僚체제인 것이다. 북한과의 대치상태에서 국가의 생존이 위협받는 상태에서는 官僚제도 궁극적으로 중앙권력에 종속되지 않을 수 없다. 이로 인한 官僚制의 비효율성 그리고 안보에 대한 국민, 정치인, 官僚가 전부 하나의 고정된 사고의 틀 (Stereo Type)과 관행에 의해 官僚制의 경직화 등이 문제를 가져왔다.

여기서는 안보환경과 군사문화의 부정적인 영향을 증점적으로 다루었다. 군사문화는 앞에서 살펴본 바와 같이 매우 긴 기간동안 우리 官僚사회에 영향을 미쳐왔기에 하루아침에 청산할 수 있는 것은 아니다. 하지만 냉전체제가 종식을 고하고 군사독재정치가 막을 내리고 문민시대가 도래한 이래, 이에 대해 많은 의식개혁을 해온 것은 다행한 일이며 앞으로 정치지도자를 비롯하여 온 공무원들이 동참하여 뿌리 깊은 군사문화를 청산하는데 특별한 관심을 가져야 할 것이다.

3. 文民時代의 官僚意識

1987년 "6·29"선언 이래로 계속 증대하는 민주화의 큰 물결은 일종의 "제도적 민주주의"체제인 제 5 공화국을 출범시켰고, 정치 및 사회의 세력관계에서도 많은 변화를 가져왔

16) F. W. Riggs, Administration in Developing Countries (Boston: Houghton Mifflin Co., 1964)를 참조할 것.

17) 金得朱, 國家安保의 現代概念과 틀, 北韓, 74호 1974년, pp. 67-68.

다. 새 헌법체제하에서 의회는 그 권한과 독립성을 크게 강화하였고, 사회의 전반적 민주화와 더불어 정당 및 노조를 비롯한 다양한 이익집단, 그리고 언론이 점차 활성화되었다. 제도적으로 정치과정의 민주화와 다원화가 두드러졌다. 그런가 하면 기존의 국가주도적 경제 성장전략과 “성장-분배”라는 단순한 이분법적 접근에 대해서도 점차 회의가 싹트기 시작했다. 이에 따라 이러한 국가-사회관계의 재편과정 속에서 한국官僚制는 전환기적 상황을 맞이한다. 특히 1991년 지방의회선거를 계기로 새롭게 개막되는 지방자치시대는 한국官僚制의 장래에 적지 않은 혁명적 변화를 예고하였다.

1993년 문민정부의 출현은 이미 제 6 공화국으로부터 시작한 권위주의시대의 유산들, 즉 억압적 발전주의의 틀로부터 벗어나려는 움직임을 더욱 가속화시켰다. 따라서 제 6 공화국에서 오늘 문민정부의 전반기에 이르는 시점까지의 시기는 크게 보아 권위주의의 해체와 새로운 체제의 구조화가 서로 교차하는 전환기로 볼 수 있다. 이를 다시 나누어보면 대체로 노태우정권은 기존의 권위주의체제가 서서히 해체되는 과정인데 반해, 김영삼정부 시대는 보다 적극적으로 체제개혁과 제도화가 성취되는 시기라고 볼 수 있다. 여기서는 주로 논의의 초점을 김영삼정부시대에 맞추려고 한다.

김영삼정부는 출범을 전후하여 대체로 새로운 官僚制의 구축을 위해 세가지 목표를 제시하였는데, 그 첫째는 행정의 권위주의적 요소를 제거하고 민주통제를 확립하기 위해 행정의 체질을 개선하는 것, 둘째로 작고 효율적인 정부를 구성하기 위해 행정체제를 정비하는 것, 그리고 셋째로 21세기를 눈앞에 두고 국내외 정치, 경제환경변화에 따른 행정의 전략적 대응력을 높이는 것이었다. 이 입장을 다시 정리하면, 오늘 우리 정부조직의 근간이 1960년대에 마련된 “抑壓·發展主義官僚制”를 바탕으로 하여 오고 있기 때문에, 이 구조적 틀과 기능 및 관행을 脫抑壓的 發展主義방향으로 바꾸자는 것이다. 문민정부출범 이후 대대적인 行政規制緩和措置가 이루어지고 있는 것도 바로 이러한 노력의 일환이다. 1993년 4월 20일 출범한 行政刷新委員會는 아직 政府組織改編作業을 마무리하지 못하고 있으나, 대체로 그 방향은 “改革次元의 國家機構의 縮小”와 “國家競爭力 提高차원”으로 집약되리라고 전망된다. 탈억압구조의 차원에서 두드러지는 것은 안기부의 조직축소와 기능변화이다.¹⁸⁾ 16) 이와 아울러 탈발전주의 차원의 변화도 예고되고 있다. 특히 최근 國際化, 開放化, 世界化가 강조되면서 국가경쟁력을 높이기 위해 기존의 官主導-經濟직접개입의 접근에서 벗

18) 1993년 國家安全企劃部는 政治查察의 대명사인 政治, 言論담당 情報蒐集부서인 제 4국 및 대공수사국 내의 政治科를 폐지하였다. 이와 더불어 김영삼 政府는 國軍기무사 정보처를 없애고 기무사요원의 정부기관 및 民間團體 출입을 금지하는 기무사 개편안을 확정 발표했다. (한겨레신문, 1993년 3월 29일자). 특히 1993년 12월 定期國會에서 통과된 改正안기부법은 안기부의 搜查權, 保安감사권을 축소 또는 폐지했고 안기부예산을 國會의 실질적인 統制하에 놓이게 했다. 이밖에 人權침해를 막기위해 職權濫用 處罰조항등 각종 制度的 장치를 마련했다. (韓國日報, 1993년 12월 9일자). 安秉永, “韓國官僚制의 展開過程”, 韓國官僚制의 政策過程 (서울: 다산출판사), p. 86.에서 재인용.

어나 민간부문의 창의성과 자율성을 높이는 방향으로 官僚制개혁이 이루어져야 한다는 입장이 강하게 개진되고 있다.

전환기 官僚制의 경우, 지난 권위주의시대에서와 같은 두드러진 행정의 주종을 지칭하기가 쉽지 않다. 그런 의미에서 대체로 行政의 多邊化추세가 두드러진다 하겠다. 그러나 최근 國際化, 開放化 및 국가경쟁력 강화가 강조되면서 기능적으로 이와 밀접하게 연관된 분야가 점차 중시되는 경향이 두드러지고 있다. 外務部가 先進社會의 산업기술정보를 체계적으로 관리하고 국제경쟁력을 강화하기 위해 外交情報局과 科學環境局을 신설하기로 결정하는 것이나 安企部 海外要員 일백여 명을 經濟分析전문가로 교체한 것은 이러한 추세를 반영하고 있다. 과거 후진적 부처로 인식되던 遞信部가 최근 情報·通信의 중요성이 부각되면서 尖端부처로 평가되는 것도 이러한 흐름과 연관된다. 전환기 官僚制의 전형적 官僚는 자기분야에 전문적으로 능통한 분야별 전문官僚라고 할 수 있다. 그러나 최근 국제화가 강조되면서 국제적 정치, 경제환경변화에 전략적으로 대응할 능력을 갖춘 國際的 對外意識을 갖춘 官僚의 모습이 크게 부각되고 있다. 문민시대의 官僚의식의 발전을 논의하기 위해서는 그동안 이룩한 정치 개혁의 성과와 한계를 살펴보아야 한다.

먼저 정치 개혁의 가장 큰 성과로 들 수 있는 것은 30여년 군부통치의 開發獨裁體制를 구조적으로 붕괴시킨 일이다. 제3세계 국가들이 공통적으로 지니온 官僚的權威主義(Bureaucratic Authoritarianism)體制의 권력 유지구조인 군부, 권력지향적 부패官僚 및 독점대기업간의 유착관계구조를 붕괴시키고 군부의 정치적 영향력을 약화시킴으로써 명실상부한 문민정부를 확립시킨 것이 정치 개혁의 가장 큰 성과로 들 수 있는 것이다.

군사독재시절에 일부의 정치군인들이 지역적, 학연적관계를 이용하여 사조직을 조직하고, 이들이 권위주의통치체제의 핵심으로 자리를 차지해 오던 것을 여러 차례의 군인사 개혁을 통해 정치군인들을 추방하고, 군부내 사조직을 붕괴시킨 것은 매우 중대한 개혁작업의 성과로 평가된다. 이에 따라 군부가 정치적집단으로서 官僚조직의 각 부문에서 영향력을 행사하기보다 순수한 직업군인의 집단으로 제자리를 찾게 된 것은 높은 차원에서의 국가와 官僚制의 의식개혁에도 크게 기여한 것이라 볼 수 있다.

둘째, 지역적 편중성에 기반을 둔 지배연합의 구성을 재편성한 점이다. 5·16군사구태타 이후 넓게는 영남지역, 좁게는 대구·경북지역(소위TK) 출신이 지배 엘리트의 중추를 이루면서 지역간 갈등문제나 官僚엘리트의 지역편중성이 중요한 사회적 갈등의 원인으로 지적되어 왔다. 이러한 문제에 대해 문민시대에서는 각종 인사정책을 통해 官僚엘리트의 지역편중성을 완화시켜 심지어는 "TK 정서"라는 말이 나타날 정도로 官僚엘리트의 재구성을 이루었다. 물론 일부에서는 TK지배체제를 새로운 지역패권주의의 등장에 따라 부산·경남지역(PK)이 대체한다는 비판이 없지 않지만, 아직까지 통계적, 객관적으로 이 사실이 입증되지 못하여 크게 우려할 상황은 아닌 것으로 판단된다.

셋째, 대통령과 고위官僚들이 자진하여 재산을 공개하면서 정치자금을 받지 않겠다는

선언을 하여 시작된 이래, 고위官僚의 재산 공개는 국민의 입법부, 행정부 및 사법부의 官僚에 대한 태도와 의식을 크게 변화시켰다. 나아가 지방官僚에게까지 이 운동이 파급되어 전국적으로 권력, 부, 명예를 함께 지닐 수 없다는 분위기를 조성하게 하고, “투명한 官僚와 맑은 행정”을 달성하는 기초를 마련하였다. 특히 공직자 윤리법의 개정은 위로부터 시작된 개혁운동을 운동차원에 그치지 않고 제도개혁의 수준으로까지 승화시켜 지속적인 궤도로 정착시키는데 공헌한 것이다.

넷째, 정경유착의 구조를 완화시키는 계기를 제공하였다. 공직자 윤리법의 개정, 금융실명제의 실시 등으로 官僚적 권위주의사회에서 필연적으로 나타나는 정경유착의 지배체제의 성격을 변화시키고, 나아가 이를 붕괴시키는 계기를 제공하고 있다는 점에서 민주화시대를 맞이하여 변화의 성과가 크게 나타나고 있다.

문민시대가 들어서며 한국官僚의 對外意識에도 커다란 변화가 생기고 있다. (아래 표 참조) 가장 큰 계기는 국내의 정치민주화과정에서 나온 일련의 사건들이며 - 6.29선언, 노사운동, 대통령직선 - 국외로부터의 충격도 - 북방정책, Uruguay Round 협상타결 - 결정적인 역할을 하였다. 특히 본 논문에서는 한국의 올림픽개최가 한국官僚의 대외의식의 변화에 역사적 분수령이 되었다고 생각한다. 올림픽을 치루면서 官僚의식은 점차 세계화, 합리성, 과학성에 대한 개념을 자각하게 되었다. 거기에 Uruguay Round 협상타결은 한국官僚들로 하여금 외국과의 경쟁력을 갖추어야 한다는 생각을 가지게 해주었다. 협상이 진행되면서 우리 官僚들의 외국어실력과 국제경제전반에 걸친 지식 특히 농산물협상에서 나타난 정보의 부재는 한국의 국내정치뿐만 아니라 官僚사회에 큰 자각을 가져다 주었다. 아래 표에서 보는 바와 같이 간단한 대화에서도 한국의 官僚사회는 큰 의식의 변화를 겪고 있다.

〈표 2〉 한국官僚의 대외의식 변화에 대한 인터뷰

대상자 : 공보처(5명), 국회사무처(3명), 외무부(2명): 계 10명
일 시 : 1998년 9월 16-17일

질문	응답
올림픽이 관료의식 국제화에 영향을 주었나	10명중 8명이 긍정. 2명은 모름.
Uruguay Round와 관료의식영향	관료의 국제경쟁력 제고해야 10명중 9명.
관료의 국제경쟁력확보 위해 무엇을 해야되나.	정부보조로 관료의 외국연수 및 유학: 6명. 국내에서 각자업무의 전문화 재교육실시(외국어교육포함): 4명.
관료의 외국연수 및 유학기간은	1년 : 3명, 2년 : 5명, 2년이상 : 2명

Ⅲ. 새로운 官僚의식의 成長과 未來의 課題

1. 對外開放과 官僚의 對外意識變化

오랜 권위주의시대가 막을 내리고 문민시대가 도래했음에도, 우리 사회는 “민주화 선진국”의 길을 가는 과정에서 각분야에서 엄청난 댓가를 치루고 있다. UR의 타결로 인하여 공산품, 농산품, 서비스산업, 교육분야 등 거의 모든 분야에서 개방을 하여 외국과 무한경쟁을 하여야한다. 이제 경제분야에서는 국경이 없는 시대가 도래한 것이다. 또한 국내적으로는 정치개혁과 부의집중, 노사분규 등 權威主義 체제에서 누적된 갈등을 조정하고 수정하는 데에 치중하는 바람에 산업의 생산성은 떨어지고, 반면에 근로계층의 임금은 큰 폭으로 부풀어, 국내상품의 국제경쟁력을 잃게 된 것이다. 그로 인해 우리는 마침 이때 밀어닥친 “3저호황”의 좋은 기회를 놓치고 말았다. 그 후유증은 지금까지도 이어져 우리 경제가 선진국수준으로 제의 도약을 하려는 때에 장애요소로 작용하고 있음은 잘 아는 일이다.

냉전체제붕괴 이후의 세계는 실리추구경쟁과 경제력대결이 국제사회의 새로운 조류가 되어있다. 바로 그것이 표면화되어 나타난 것이 UR이다. 말하자면 세계를 하나의 시장권으로 만들자는 것이다. 그러나 이제까지 保護貿易主義에 의해 보호되었던 중·후진국으로서 여러 가지 측면에서 선진국에 비해서는 불이익이 올 수밖에 없기 때문에 반대하였고 그에 대한 대비책을 강구하는 동안 시간을 끌 수밖에 없었고 타결되는데 무려 7년이 걸리게 되었다. 미국이 주도하여 UR 협상이 본격화된 것은 7년 전인 87년이였다.¹⁹⁾

미국으로부터 벌써부터 각종 무역장벽을 철폐토록 압력을 받아 단계적으로 보호무역 정책을 수정해 오던 한국은 이 때부터 개방의 마지노선인 쌀시장도 개방하라는 강력한 요구에 직면하게 되었다. 그러나 정치인들은 이를 심각하게 생각하지 않았다. 87년이라면 5공화국 말기로서 박종철군 고문치사사건에 이어, 전두환 대통령의 호헌선언에 따른 6·10항쟁 등으로 시국이 매우 시끄럽고 어수선한 때였다. 그러니 무역 개방압력이 귀에 들어 올리가 없었을지 모른다. 문제는 그 다음의 승계정권인 6공에 들어서서도 계속 “쌀시장 개방

19) 우루과이 協商 출발과 동시에 정부내 “對外協力委員會 (委員長: 副總理)” 산하에 분야별 협상그룹 협상首席代表인 관계부처(經濟企劃院, 外務, 財務, 農林水產, 商工部, 特許廳) 통상담당국장들이 참가하는 “UR대책실무위원회 (委員長: 經濟企劃院對外經濟調停室長)”를 설치해 운영하였으며 이 부서에서 정부의 UR協商 관계의 대책을 수립하였다. 한국정부는 한국의 기본적 입장을 반영한 “農產物移行계획서”를 1992년 4월 16일 GATT에 제출하였다. 한국은 일본 스위스 등 공동이해 관계국과 함께 농산물 분야에 속한 기초식량에 대해서는 關稅가 例外인점을 받아들일 수 있도록 최종협상단계에서 최대한 반영시켜야 하며 한국은 과거 5,000여년간 쌀을 기초식량으로 점유해왔기 때문에 혁신적인 농촌구조개선과 농산물의 加工, 貯藏, 流通事業의 개혁, 離農방지정책 수립, 작목체계의 조정, 생산성향상, 작물보험, 영농규모의 확대, 영농기계화, 품질향상, 영농주산단지조성사업 등을 하기위해서는 최소한도 장래 10년간의 猶豫期間이 필요하다고 주장하였다. 즉, 開途國優待適用이다.

불가"만을 외친데 있다. 노태우 대통령을 비롯한 정책당국자들은 궁극적으로 우리의 쌀시장도 개방하지 않고는 배겨낼 도리가 없음을 잘 알았을 것이다. 그러나 그들은 "노대통령의 임기중에만 개방하지 않으면 그만 아니냐?"는 생각에서인지 아무런 대책을 강구함이 없이 안이한 자세로 일관해 왔다. 그렇기에 일반국민은 최근 갑자기 "쌀 개방 불가피"란, 종래와는 정반대로 변한 행정부의 입장을 대할 수밖에 없었을 때, 정직하지 못한 정부에 대해 큰 분노를 표시하게 된 것은 지극히 당연한 일일 것이다.

이러한 사태를 보며 한국의 中央集權적 行政構造와 官僚제도 역시 국가의 발전에 걸림돌로 지적되고 있다. 전문성을 가진 專門技術官僚들의 창의적인 의견이 전혀 中央集權적 政府에 전달이 될 수 없는 것이다. 권력이 과도하게 중앙에 집중되다 보니 지역적 특성을 살리거나 사안에 따라 융통성 있게 대처할 수 없는 결정적인 약점을 지닌다.

한국의 官僚制는 정치환경에 종속되어 무능력하고 폐쇄적이었다. 官僚들은 오직 행정부의 눈치만 보며, 적당히 책임만 회피하면 된다는 식이다. UR 협정은 단기적으로는 한국의 경제와 모든 부문에서 손해를 가져올 것이나 장기적으로는 대외개방과 함께, 모든 부문에서 경쟁의 개념을 도입, 구태의연한 관행들을 많이 개혁하는 데 큰 공헌을 할 것이다. 官僚制에 있어서도 과거와 같은 상명하복이 아닌 專門技術官僚들의 의견을 존중하는 기운이 오리라 본다.

사실 우루과이라운드 협상이 제의되었던 것은 오래전이다. 그러나 한국에서는 그에 대한 충분한 논의를 거치지 못하였다. 한국의 분위기는 우루과이라운드에 대한 말을 꺼내는 것 자체가 매국이었다고 배신으로 간주되었다. 권위주의적 정치에 이리저리 따라가기만 하던 官僚들이 그에 대한 충분한 토의와 연구와 준비를 하지 못한 것은 자명하다.²⁰⁾ 이런 상태에서 협상은 타결되었고 충분한 대비를 하지 못하는데 대해서 책임지는 정치인과 官僚는 아무도 없다. 우루과이라운드 협상에서도 한국의 專門技術官僚들은 자주적이고 주도적인 역할을 하지 못하였다. 그 가장 큰 원인은 권위주의적 정치에서 오랫동안 의존해왔던 수동적 관행에서 비롯된 "主導的 態度"가 아닌 "反應的 態度"에서 비롯된다.²¹⁾ 즉 한국은 官僚의 정책결정이 국가의 이념을 위한 단일주체가 아닌 정치의 官僚적 이해에 좌우되며 더욱이 경제와 관련된 정책결정에 대해서도 官僚기구들이 정치적 압력들을 배제치 못하고 있다. 이제 이러한 과거와 같은 고위정치인들이 일방적인 지시만 따라하는 관행에서 벗어나고 광범위한 외국정보수집과 전문화로 경쟁력을 갖추려는 노력이 있어야 한다.

조선시대의 유교적 官僚制를 거쳐 전통성을 자율적으로 극복하지 못한 상태에서 권위주의적 官僚문화와 서구의 민주주의이념을 수용하게 됨으로써 官僚이데올로기의 혼재상태를 지속하여왔다. 그러나 한국의 官僚制는 위와 같은 문제점을 내포하고 있지만 개방의 시

20) 이에 대한 연구로는 다음을 참조. 金成閔, "韓國 農產物 市場開放의 政治經濟", 韓國과 國際政治, 1996년 가을 겨울통합호, 제 24호, pp. 185-225.

21) 위의 자료, pp. 221-222를 참조.

대를 맞이한 지금, 국내정치의 민주화와 급속한 경제발전 그리고 대외개방의 영향, 官僚의식의 대외적 개방성의 증대 등으로 발전의 요구가 커지고 있다. 행정에 대한 양적인 발전뿐만이 아니라 보다 근본적인 질적인 발전이 요구되고 있는 것이다. 특히 올림픽개최와 UR협정타결로 대외개방이 확대됨에 따라 점점 다원화사회가 되어가고 있다. 이에 행정官僚들도 다원화된 의식과 개방적 대외의식이 필요하게 되었다. 새로운 행정환경은 많은 제도들간의 긴밀한 협력과 역동적인 상호적응을 요구한다.²²⁾ 이와 아울러 한국사회는 안정보다는 상대적으로 변화를 더 지향하고 겪고 있다는 점에서 官僚조직은 사회의 조정뿐만 아니라 변화를 안정적으로 촉진시켜야하며 다원화, 세계화로의 사회변화를 위하여 개방적인 대외의식을 발휘하여야한다. 즉, 한국사회에 있어서 官僚조직이 국민에게 해야 할 것은 변화를 억제하는게 아니고 변화를 조정, 완급조절, 정보제공을 하는데 있다고 보아야 할 것이다. 그러기 위해서는 현재의 상황을 보다 다원화 세계에 적응 시켜야 되는 행동방향 (Course of Action)을 개발하여야한다.²³⁾

대외개방이 가속화를 맞이한 한국 官僚의 행동방향으로는 다음과 같은 사항을 지적할 수 있을 것이다. 국제화와 개방에 대비하기 위한 전략은 장, 단기 계획으로 나누어 추진하는 게 바람직하다.²⁴⁾ 단기적으로는 기업과 기업인들이 상품의 국제경쟁력을 기를 수 있도록 법적, 행정적 규제를 과감히 풀고, 일선현장의 官僚들도 실질적으로 민간부문을 돕고 뒷받침하는 자세로 변하게 하는 데 치중해야 할 것이다.

그러나 장기전략은 보다 심오하고 차원이 높아야 한다. 국제화된 사회에서는 먼저 국제화된 사고와 행동을 요구받게 마련이다. 그러나 한국의 官僚는 그 단계에까지 이를려면 아직 요원하다. 그만큼 국제화가 멀다는 이야기도 된다. 인적, 지적, 물질적인 면에서 우리의 모든 것을 국제시장에 개방하고 타국과 경쟁해서 이길려고 한다면 총체적으로 그만한 행정 능력을 길러야 한다. 그러기 위해서는 국제사회에 대한 정보와 자료를 자주 접해야한다.

개방시대의 官僚制의 개혁은 정책결정 과정의 공개화와 분권화이다. 장기 비전이나 전략보다 눈앞에 닥친 가시적인 업무에 매달리는 경향은 행정부의 官僚들에서도 마찬가지로 나타난다. 다만 官僚들은 정치인보다는 그 분야의 전문성이 강하기 때문에 지나치게 단기적이거나 지역적인 문제에 얽매이지 않는 이점이 있기는 하다. 그러나 행정 공무원들이 정치인들과 달리 지니고 있는 치명적인 약점이 있다. 이것은 소수의 몇몇이 모여서 비밀리에 결정을 내리는 습관에 행정 官僚들이 젖어 있다는 사실이다. 폐쇄적이고 비밀주의적인 정책결정은 과거 권위주의시대에 경제발전과 국가안보 제일주의의 후광속에서 형성된 나쁜 습

22) 이에 대해서는 Leondar R. Sayles and Magaret K. Chandler, *Managing Large Systems: Organizations for the Future* (New York: Harper and Row, 1971).을 참조.

23) Hebert Simons, *The Science of the Articial* (Cambridge, Mass.: The M.I.T. Press, 1969), p. 55-56.

24) 國際化와 그 의미, 한국사회 각부문의 國際化論議에 대해서는 다음을 참조, 尹英寬, 轉換器 國際政治經濟와 韓國 (서울: 민음사, 1996); 鄭進英(편), 世界化時代의 國家發展戰略 (城南: 世宗研究所, 1995).

관이다. 이 습관이 지금도 크게 변하지 못하고 아직도 지속되고 있다. 공개적이고 많은 관련인들의 참여가 보장되는 정책 결정과정은 비밀리에 폐쇄적으로 참여가 보장되는 정책결정 과정에 비해서 커다란 이점이 있다.

官僚들의 정책결정과정의 공개화와 민주화를 위해서 먼저 官僚들 스스로의 의식의 대 전환이 필요하다. 그러나 원래 중요한 정책인데도 결정과정이 비공개적이고 폐쇄적인 경우의 대부분이 이권과 관계되거나 정치적인 이해관계가 얽히는 경우다. 그러므로 선량하고 개혁적인 엘리트 행정官僚가 아무리 공개적·민주적인 정책 결정을 하고 싶어도 官僚사회 전체 분위기가 그렇지 못하면 추진하지 못한다. 정책결정 과정의 공개화와 민주화를 위한 제도적 장치들이 마련되어야 하는 것이다.

과학기술관련 업무에 종사하는 官僚들의 전문성을 높여야 한다. 최근의 한 조사에 의하면 고위정책결정자들의 과학기술에 대한 정책의지, 과학기술정책의 방향에 대한 정책감각, 과학기술관련 공무원들의 전문성에 대해 수혜자 내지는 고객인 과학기술자들이 불신과 불만을 심각하게 드러내고 있다. 官僚의 전문성을 확보하기 위하여 지식과 경험을 가진 사람들이 초급공무원부터 중견공무원까지 특채될 수 있도록 하여야 한다. 또한, 정부부처와 산업체나 연구기관 등과 일정기간의 인적 교류를 통해 상호간의 이해를 증진시킬 수 있는 방안을 모색하여야 한다.

과학기술과 산업정책에 관련되는 부처의 국제협력기능이 강화되어야 한다. 오늘날 과학기술의 발전은 국제적 교류와 협력 없이는 불가능하다. 외부와 교류 없이 고립된 과학기술체제는 국제경쟁력을 상실하고 말 것이기 때문이다. 국제교류가 상호 호혜적으로 이루어져야 한다면 선진국들이 상대적으로 제공할 것이 적은 우리와 교류협력에 적극적이기를 기대할 수 없다. 더군다나 미, 일등이 우리를 경쟁대상으로 인식하고 기술이전을 기피하는 상황에서 그들이 무엇을 하고 있고, 하고자 하는가를 아는 것이 그들을 따라잡기 위한 선결문제이다.

국제화시대의 官僚는 專門性を 가져야한다. 이를 위해서는 연구개발과 생산현장에 있는 전문官僚들을 존중하여야 한다. 즉, 진정한 전문성을 가진 官僚엘리트들이 실제로 현장에서 필요한 기능을 지원하는 것으로 그 역할이 바뀌어야 한다. 여기에서 강조하는 것은 정부주도로부터 시장기제를 바탕으로한 민간주도로 사회의 동작원리가 바뀌어야 한다는 데 있다.

그러나 무엇보다도 官僚사회의 부정과 부패는 사회적 부패의 거울이자, 그 씨앗이 되는 것이므로 이를 획기적으로 감소시키지 않고는 사회전체의 개혁과 개방을 추진할 수가 없다. 문민시대에 들어와서도 관료의식의 과도적 특성으로 말미암아 각종 부정부패, 뇌물사건이 끊기지 않고 있으며²⁵⁾ 이는 앞으로의 관료제정착에 큰 장애가 되고 있음은 물론 김영삼 행정부의 개혁을 많이 퇴색시킨 원인을 제공하였다.

25) 최근 북어저 나온 한보그룹의 不正貸出事건과 大統領 친인척의 非理事件은 우리사회에 모처럼 도래했던 문민시대의 道德性에 愧色을 가져다 준 심각한 사건이었다.

공직사회의 부정과 부패를 근절시키기 위해서 공직자 스스로의 마음자세를 가다듬는 것이 무엇보다 중요하다. 그러나, 공직자들의 자발적인 의식전환은 제도적 뒷받침이 없이는 불가능하다. 사실 지금도 부정과 부패를 없애고 합리적인 행정을 추진하려는 개혁적이고 선량한 엘리트 官僚들이 많이 있다. 이들이 공직사회의 절대다수가 될 수 없다는 사실은 밑으로부터의 자발적인 노력이 지닌 한계를 명백히 나타내고 있다. 위로부터의 개혁과 제도적 장치가 무엇보다 시급한 것이다. 사정기관에 의한 사정의 강화는 물론이고 옴부즈맨(Ombudsman)제도의 도입 등으로 외부적 통제가 강화되어야 한다.²⁶⁾ 이와 관련하여 정치자금이나 금융실명제에 관련된 제도적 장치도 극히 중요하다. 근본적인 치유책은 부패의 원인을 제거하는 것이지만 행정업무가 치유책은 부패의 원인을 제거하는 것이지만 행정업무가 존속하는 한 그 원인은 언제나 존재하는데 다만 정부官僚의 민간부문에 대한 간섭이나 개입을 대폭 축소함으로써 부패의 원인을 상당히 감소시킬 수 있다. 민간부문에 대한 개입의 축소는 행정官僚의 부패를 감소시키기 위해서도 필요한 것이다

2. 世界化時代 韓國官僚意識의 新方向

世界化시대를 맞이하여 전반적인 政治, 社會改革을 기대하는 사람들이 많다. 그러나 개혁의 내용이나 속도 및 우선순위 등에 대해서는 견해차가 드러나고 있다.²⁷⁾ 국민 각자들이 개인적 및 집단적 利害關係와 국가적 목표 사이의 갈등속에서 어느쪽을 중시하느냐에 따른 차이도 있지만, 국가목표 자체에 대한 상이한 견해가 있기 때문이기도 하다. 개혁의 추진에 더욱 어려움을 주는 것은 각자가 無意識적으로 상이한 국가목표를 전제하고, 개혁에 대한 상이한 주장을 하기 때문이다.

최근 국제화와 국가경쟁력을 외치면서 으레 강조되는 官僚意識과 理念은 競爭, 自由, 能率, 生産性, 專門化, 엘리트主義 등의 개념들이 많이 등장한다. 그리고 그 접근법은 대체로 國際的, 經濟主義적, 機能主義적인 쪽으로 旋回하고 있다. 날이 갈수록 尖銳하게 전개되는 국제경제전쟁에서 승리하기 위해서는 위와 같은 價値指向的 접근법이 우리 官僚社會의 指導理念과 對外意識으로 자리를 잡아야 한다는 이야기이다.

26) 다음을 참조. 白完基, "韓國行政에 있어서 옴부즈만제도의 정착화 가능성", 韓國行政學報, 제 13호, 韓國行政學會, 1979; Larry B. Hill, "Institutionalization, the Ombudsman, and Bureaucracy," American Political Science Review, December 1979, pp. 1090-1099.

27) 世界化(Globalization) 혹은 世界主義(Globalism)란 세계각국이 人類공동의 규범과 삶의 목표를 설정하고 대부분의 나라들이 이 규범과 목표에 따라 행동하는 것이며, 국제사회 속에서 각 나라가 제각기 의미있는 역할을 하는 것이다. 즉, 國境이라는 국가의 외적경제 및 비가시적인 내적경제를 전세계가 국경없는 하나의 사회로 - 地球村 시대로 - 재편되어 가는 것을 의미한다. 이러한 세계화 현상은 경제분야를 비롯하여 정치, 사회, 문화, 의식의 다양한 내용을 내포하는 多次元적 현상이다. Anthony Giddens, (1989), Sociology, Polity, 現代社會學, 김미숙 외 역, (서울:울유문화사, 1994)를 참조.

세계화 시대의 특징으로서 다음과 같은 몇가지를 들 수 있다. 첫째로, 地方의 世界化이다. 세계사회의 상호의존성 심화를 세계화라 한다면, 지방화는 각 지방의 중앙중심적 질서에서 탈피하여 지방의 상대적인 정치 경제적 자립과 자율적인 사회조직 및 지방 문화의 창조 등 지역 생활의 뿌리 내림을 위한 지방의 자기 잠재력 회복을 의미한다. 세계체제내 각 사회의 상호의존 심화와 특정 지역의 특수성 발현이 상호 균형을 이루기 위해서는 다음의 조건이 갖추어져야 한다. 첫째, 지방의 세계화는 지방적, 개인적 참여를 허용하지 않는 중앙 집권적 통일체를 거부하면서 사회적, 문화적 다양성을 견지하려는 끊임없는 노력 위에서 가능하다. 둘째, 지방 수준에서 세계사회의 영역들과 직접 관계를 맺어야 한다. 세계화와 관련된 한국사회의 다양한 요구는 지방이 직접 세계화의 행위자로서 지방수준에서 실제적으로 구현해야 한다. 셋째, 각 지방들간의 평가는 다원화된, 상대화된 잣대에 기초하여야 한다. 따라서 모든 지방이 다원화 기준에 의해 일류화를 추진하는 것이다. 그리고 이것의 추진은 각 지역의 생태계에 적합함과 동시에 주민들의 삶의 질 향상이라는 욕구 충족으로 방향을 정립해야 한다.

둘째, 기업의 세계화와 세계적 네트워크화이다. 세계화 시대를 이끌어 가는 주요주체로써 초국적 기업을 들 수 있다. 기업의 세계화의 의미는 해외 직접 투자를 중심으로 한 현지 생산, 판매활동에 국한되는 것이 아니라 세계도처에 퍼져 있는 자회사들을 연결망(Network Strategy) 전략을 통해 통합 조정하는 것으로 확산된다. 현지 적응의 문제에서 세계적 연결의 문제로의 전환이 기업 세계화의 중심 내용이 된다는 것이다.²⁸⁾ 이에 따라 기업의 세계화는 해외 직접 투자의 건설한 구축을 바탕으로, 전세계에 걸쳐 분산, 전문화되어 있는 자회사를 범세계적 관점에서 통합 조정할 수 있는 능력에 달려 있다.

셋째, 지구적 집합관리체제에의 능동적 참여를 촉진시키고 있다. 오늘날의 국제 정치경제 환경은 더 이상 어느 특정 국가에 의해 유지될 수 없는 상황이다. 또 국제사회의 문제가 다발적으로 복잡해짐에 따라 국제 질서의 유지에 필요한 공공재의 양도 급격하게 증가하고 있다. 오늘날의 세계는 국제 공공재의 공급을 세계국가들이 집합적으로 공유하는 집합관리체제를 필요로 한다. 한국도 이제는 수동적 자세에서 벗어나 능동적 참여를 해야한다.

넷째, 문화순수주의로부터의 탈피가 보여지고 있다. 국제사회와 공유할 수 있는 보편적 문화요소를 발견하고 다른 문화의 특수성과 다양성을 받아들여야 한다. 다른 문화의 수용에 있어서 한국인은 폐쇄적인 면이 강하다. 세계화는 다른 사회의 존재와 문화의 가치를 인정하면서 이들과 기꺼이 교류하는 데서 형성되는 만큼, 폐쇄적인 민족주의, 외국인 혐오주의적 사고를 버리고 다양한 문화의 존재를 인정하고 그것의 경험을 중시해야 한다. 즉, 다양성을 융화시키는 힘을 배양하여야한다. 세계화는 다른 사회의 존재적 의미와 문화의 가치를 인정하면서 이들과 기꺼이 교류하는 데서 형성되는 만큼 확일보다는 대비를 추구

28) 日本의 소니회사의 行動指針 - “思考와 戰略은 世界的으로, 行動과 運營은 地域的으로” (Think Global, act local)는 이제 世界기업의 指針이 되었다.

하는 문화의 다양성을 증시한다. 전세계를 대상으로 하는 문화의 동시성 속에서 세계적인 것과 지역적인 것의 동시공존이 필요하다. 이러한 다양성을 부드럽게 융화시킬 수 있는 힘을 길러야 한다.

그러면 이러한 새로운 환경과 시대를 직면한 한국정부와 관료의 세계화전략은 어떻게 전개되어야 하겠는가? 60년대 이후 국정운영의 기본이념은 “祖國 近代化와 發展”이었다. 이것은 한국경제의 성장을 가능하게 하기 위해 국민의 에너지를 集中, 動員하는 기능을 담당해 왔다. 21세기를 바라보는 현재에는 새로운 전략으로써 “世界化, 專門化, 福祉, 發展”이 제시되고 있다.

그러나 한국정부의 세계화는 단순히 “세계수준화” 혹은 “세계일류화”라는 의미로써, 한국을 세계수준의 나라, 세계일류급의 나라로 도약시켜 치열한 경제전쟁 속에서 살아남을 수 있으며, 우리나라 각부문의 선진화 일류화를 이룩하여 궁극적으로는 세계적 수준의 선진국으로 변모하기 위한 개혁전략으로 제시되고 있다. 그러나 이것은 권위주의 시대의 국민동원의 구호였던 “近代化發展”의 연장으로써 심화된 근대화라는 정치성구호의 다른 표현에 불과하다. 세계화정책은 세계시민사회의 형성과 한국사회의 내적통합의 시각에서 추진되어야만 한다. 단순한 국가발전의 이념으로써의 세계화가 아닌 세계시민사회에 공헌할 수 있는 보편적 이념으로써 정립되어야만 한다. 그러기 위해서 본 논문에서는 다음과 같은 정치, 행정, 관료의식에 있어서 몇가지 이념적 혁신을 주장하려고 한다.

(1) 작고 柔軟한 政府와 官僚制

세계화의 모든 것을 중앙정부, 관료가 주도하겠다는 사고는 세계화를 하지 않겠다는 것의 다른 표현에 지나지 않는다. 과거의 국가총동원체제식의 발전전략보다는 민간부문으로 하여금 자율적으로 발전할 수 있게끔 민간에 대한 과도한 규제나 간섭을 최소화하여야 할 것이다. 그러나 세계화가 진행되더라도 정치군사적 측면에서 안보능력의 유지, 국제화에 대비한 과학기술에 대한 투자, 삶의 질을 향상시키기 위한 복지제도의 개선 등의 분야는 국가의 고유한 정책 영역으로 남아 있어야 한다.

(2) 政府, 官僚主導형 發展戰略의 拋棄

오늘날은 생산과 금융의 세계화가 세계경제의 중심 내용이 되면서 국가간 경제활동의 영역이 단순히 무역에만 국한되지 않고 해외 직·간접 투자, 초국적 금융 자본의 거래로 확산되고 있다. 세계경제의 주도여부는 오늘날 전 지구를 대상으로 하는 글로벌 네트워크의 형성여부에 따르게 되었고 과거와 같은 일방적인 정부, 관료주도형의 전략으로는 엄청난 정보능력을 필요로 하는 글로벌 네트워크의 경제운영에 관여한다는 것이 사실상 불가능하게 되었다. 민간부문과 정부관료부문이 긴밀히 연계하여 국가발전전략을 추진하여야 할 것이다. 이러한 의미에서 국가기구인 안기부와 KOTRA가 광범위하게 세계경제, 기업에

대한 정보를 수집하여 민간에 제공하는 등의 기능과 능력을 강화시키는 것이 중요하다.

(3) 官僚組織에 競爭과 經營概念 導入

世界 競爭力報告書(World Economic Forum & IMD,1994)에 따르면 한국의 국가 경쟁력은 41개 조사국 중에서 24위로 평가되며, 이를 구성하는 항목²⁹⁾중에서 정부부분이 30위로 하위급의 경쟁력을 가진 것으로 나타났다.³⁰⁾ 이는 한국정부의 전통적인 權威的-中央集權的 官僚制로 인한 경쟁이나 경영개념의 부재의 결과이다. 그러므로 정부관료조직 역시 사회구성의 한 부문에 지나지 않고 한 부문으로서의 생존력에 필수적인 생산성과 정보능력, 그리고 서비스 체계를 갖추어야 한다는 官僚意識의 전환이 필요하다.

(4) 官僚情報能力的 擴充

현대는 정보화사회이다.³¹⁾ 정보화의 중요성을 강조하는 주장들은 수레바퀴나 증기기관의 발명이 새로운 시대로의 질적비약을 이루어냈던 것처럼 현대는 정보유통수단의 확보와 이를 통한 정보의 공유가 세계화 시대로의 진입을 가능하게 한다는 것이다. 문제는 정보를 가지고 있는 자와 필요로 하는 자들간의 정보소통통로의 확장과 그 업무를 담당하는 실무자들이 어느 정도 정보화에 대한 의식을 가지고 있는냐이다.

정부관료조직의 기능은 근본적으로 공공서비스의 제공이다. 정부관료조직의 情報化는 이러한 對民情報서비스제공의 효율화라는 측면에서 가장 중요하다고 할 수 있다. 그러므로 관료들의 정보화 재교육의 중요성이 어느때보다도 중요하다. 현재 정부에서 추진중인 초고속 정보통신기반 사업 역시 이러한 측면의 일환이라 할 수 있다.

(5) 外交官僚制度的 改編

외교행정을 수행하는 외교관료제도의 개편은 선발, 교육, 그리고 인력의 전문화로 나눌 수 있다.³²⁾ 현재 5급 사무관 이상의 경력 외교관은 외무고시를 통해 선발하고 있다. 그러나 새롭게 변해가는 시대의 조류에 맞추어 다양한 경력을 가진 인재를 외교부문에 유치할 필요가 있다. 또한 외무부에서 실시하는 해외유학도 지금까지는 학위취득위주에서 실무습득 위주로 전환하는 것이 바람직하다. 해외공관의 경우 지금까지는 북한과의 양적인 경쟁외교로 필요이상의 공관을 확보하여왔으나 이제는 내실 있는 질적인 외교를 펼쳐야한다.

29) 競爭力 평가요소는 政府항목을 비롯해 內部競爭力, 國際化수준, 金融, 下部構造, 經營, 科學技術, 人口의 8가지로 구성되어 있다.

30) 정부부분의 경쟁력은 정부정책의 民間부문의 競爭力에 어느 만큼 貢獻하고 있는가를 측정된 것으로 시장개입정도, 규제환경, 경쟁환경조성, 금융재정정책, 사회정치적 안정성의 항목으로 세분하여 집계된다.

31) 盧慶秀, 情報化 多極化時代의 新外交戰略 (서울: 박영를 출판사, 1996), pp. 28-35을 참조.

32) 위의 책, pp. 67-73을 참조.

(6) 通商部門官僚組織의 改編

세계화시대에 가장 중요한 것은 국제통상이다. 국제통상과 관련하여 결정해야 할 것은 국내적으로는 통상담당 관료조직을 집중형으로 할 것인지 분산형으로 할 것인지를 형태결정 문제와 행정관료조직과 민간부문의 정보공유문제를 합리적으로 조정해야 한다. 국제적으로는 통상관련 국제체제 특히 세계무역기구(WTO)에의 참여와 규범형성에 능동적으로 대처하는 일이다.

(7) 官僚의 弘報機能強化

세계화시대에 있어서의 무한경쟁에 승리하기 위해서는 한국의 것을 널리 알려서 한국의 정치, 경제, 문화 등의 각 부문에서의 장점을 홍보하여야 한다. 즉, 국제사회에 한국의 유무형산품에 대한 이미지 제고전략인 것이다. 그래서 한국이 갖고 있는 전통문화와 일류상품에 대한 국제사회에서의 신뢰도를 향상시켜야 한다. 이러한 국제적 홍보를 담당하기 위한 정부관료의 기능과 홍보의식을 확충하고 강화할 필요가 있는 것이다.

(8) 官僚의 再教育機會 擴大

앞에서 官僚들에 대한 電話인터뷰 結果票에서 나타난대로 우루과이라운드나 올림픽이래로 많은 公務員, 官僚들이 再教育을 원하고 있다. 官僚들에게 장단기 海外留學이나 자체 再教育의 기회를 넓혀 줌으로써 그들로 하여금 세계에 대한 넓은 안목을 가지게 하고 자신의 業務분야에 대하여 專門化, 情報化를 강화시킬 수 있는 것이다.

(9) 官僚意識의 多邊化, 國際化

위의 모든 사항이 개편되어 갖추어 졌더라도 실지로 이 모든 업무를 수행하는 관료들의 의식과 대외의식이 개방되어 있지 않다면 모든 개혁이 砂上樓閣일 것이다. 세계화는 시대적 과제이다. 과거 권위주의 시대에 팽배했던 패쇄적 사고나 국내지향적 태도를 버리고 국제화시대에 걸맞는 국제감각과 사고를 익혀나가야 한다. 세계화는 단순히 외국의 상품과 서비스의 수입을 자유화하고 한국기업의 해외진출을 확대하는 것만을 의미하지 않는다. 진정한 세계화란 관료의 의식과 제도와 관행을 국제적인 규범에 맞도록 정비하는 것을 의미한다.

이 과정에서 냉전체제하의 경직된 대외의식과 관행을 벗어나 세계를 향한 외교와 안보시대의 대외의식을 열어야 한다. 대미의존적인 군사·정치적 안보의식 중심으로부터 경제의식을 중심으로 한 다원화와, 미·일 중심 외교에서 전세계를 대상으로 한 대외의식과 외교대상의 다변화를 주요내용으로 하는 변화가 필요하다. 나아가 과거 개도국의 경험을 살려, 개도국과 선진국간의 가교역할을 수행하는데 적극성을 보여야 한다. 세계화의 궁극적 목적은 세계공존에 있기 때문이다.

V. 結 論

20세기는 이데올로기의 대립과 이로인한 東西간의 冷戰이 세계질서의 근거를 형성하였다. 自由主義, 社會主義, 民族主義 등 각종 이념은 여러나라의 지역에서 격렬한 정치투쟁과 혁명을 불러 일으켰으며, 이로인한 葛藤은 두 번의 世界大戰과 수많은 局地전쟁, 민족해방전쟁, 그리고 侵略과 膺懲의 전쟁을 야기시켰다. '90년대초 蘇聯을 위시한 사회주의 체제의 붕괴로 이념의 대결은 福祉와 平等의 이상을 수용한 自由主義의 승리로³³⁾ 귀결되고 있어, 21세기에는 냉전 이데올로기 투쟁의 종언이 예견된다.

21세기의 세계질서는 20세기와는 전혀 다른 것이 될 것이다. 제2차 세계대전 이후 軍備競爭과 안보협력 위주의 국제질서는 미국과 소련의 양극에 의해 주도되어 왔지만, 앞으로는 경제관계 관리 위주의 국제질서가 정립될 것이며 이에따라 대두되는 새로운 국제질서는 보다 다극화하고 불안정하여 질 것으로 전망된다.

이러한 세계화시대가 앞으로 어떠한 형태로 전개될 것인지는 불확실하다. 그만큼 불투명한 열린 공간은 우리에게 커다란 도전이지만 동시에 새로운 기회이며 나아가 한국인의 가능성의 여지를 넓혀주는 계기가 될 수 있다. 豐饒로운 사회로의 도약은 물론이고 다양한 문화의 집적속에서 한국문화의 暢達이 이시대에 실현될 수 있는 가능성이 그만큼 높다. 그러므로 한국사회의 구성원 모두는 국민국가의 경계를 유연하게 받아들이면서 세계사속에서의 역할을 세밀하게 검토하여야 한다.

세계화의 시대적 흐름 속에서 불투명한 열린 공간을 지속적 성장과 融和적 기회로 만들기 위해서는 세계화에 따른 사회내적 통합의 문제를 고려해야만 한다. 세계화시대에서의 경쟁은 국가단위가 아닌 각 사회부문간의 경쟁이 될 것으로 예상되기 때문에 국가내에서도 각 부문간의 불평등이 강화될 가능성을 배제할 수 없다. 게다가 세계화시대에서는 국가와 정부, 관료의 활동영역이 축소될 수 밖에 없으므로 이러한 불평등을 시정하기는 더욱 어려워지고 국가의 내적 통합을 유지하는 것은 매우 어려워 질 수 있다. 이에 대한 진지한 논의가 있어야 하나 아직까지 세계화에 관한 논의는 주로 국제사회, 세계사회 속의 한국의 위상이라는 측면에서 논의되고 있다. 세계화를 단지 국가 경쟁력 제고의 이데올로기로 전락시키는 것은 결국 한국사회 구성원 모두에게 경쟁에 구속될 것을 강요하는 근대성 시대로서의 복귀를 의미할 뿐이다. 그러므로 정부가 세계화를 추진해 나감에 있어 국민의 참여를 유도하고 공감대를 형성할 수 있는 노력을 기울여야 할 것이다. 그러기 위해서는 앞에서 고찰한바 대로 行政府, 官僚가 世界化, 專門化, 情報化되어야 하고 國內的으로는 奉仕意識을 國際的으로는 開放的인 對外意識을 가져야한다는 것이다. 그리고 이를 위한 노력은 일면 官僚들의 自發的 意識改革 努力이 계속되어야 할뿐만 아니라 政府적 차원에 의한 制

33) Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (England: Penguin Books, 1992)을 참조.

度的 改善도 당연히 뒷받침되어야 한다.

위에서 우리는 解放後 權威主義的 官僚制에서 文民시대와 世界化시대의 官僚制에 대해 고찰해보았다. 過去보다는 未來가 우리에게 중요하다면 우리는 우리의 의사에 관계없이 世界化시대에 살게 되었으며 그것에 대처하기 위해 무엇을 해야 할 것인가를 생각해 보아야 할 것이다. 결국 政治, 軍事的 國家領域이 經濟領域에 의해서 無意味하게 되는 현상을 目睹하는 가운데 우리의 官僚조직은 그 국경 없는 치열한 경제적인 경쟁에서 자국과 자국민의 이익을 위해 奉仕해야 할 것이다. 즉, 韓國의 官僚는 西歐의 경우와는 다르게 國內政治의 民主化와 世界化를 동시에 겪는 그야말로 大變化의 時代를 맞이하고 있는 것이다. 그만큼 自體改革과 變化에 대한 使命과 苦痛이 크다고 하겠다.