

IMF체제와 신뢰받는 정부

I. 들어가며

국민의 기대 속에 '신한국건설'을 외치며 출범했던 김영삼정권은 열차 사고, 비행기사고, 삼풍백화점, 성수대교등 대형사고로 국민의 신뢰를 잃더니 정권말기의 12월 3일에는 제2의 국치일이라는 IMF의 신탁통치에 들어서게 되었다. 국가경제를 IMF 구제금융이라는 치욕으로 몰고 온 데는 위기상황을 축소 은폐해 온 정부와 관료의 책임이 크다. 정치와 행정이란 국민생활 전반에 영향을 미치고 있으며 국민으로부터의 신뢰가 중요하다. 신뢰는 사회를 유지시켜 주는 원동력이다. 정부에 대한 신뢰가 전제됨으로써 행정에서 말하는 민주성, 공공성, 대응성, 합리성, 효율성, 형평성, 투명성, 책임성등의 제가치들이 논의될 수 있다.

이 글에서는 행정의 무엇이 잘못되어 이 지경이 되었던지를 반성하고 앞으로의 나아갈 방향과 자세에 대하여 논의하고자 한다.

II. 무엇을 위한 행정인가

정부가 사회질서 유지를 위한 역할에 치중하였던 야경국가 시대와는 달리 현대사회는 행정기능이 확대되어 행정국가화하고 있으며 사회전반에 걸쳐 행정이 영향을 미치고 있다. 행정국가 하에서의 행정인은 그들의 자유재량권의 범위를 확대시켜 왔고 그 결과 재량권의 남용으로써 초래되는 술한 역기능과 병리현상이 되풀이되고 있다. IMF체제를 초래한 원인 역시 많은 부분 정부 혹은 행정의 책임이라 할 수 있다. 이러한 현상을 접하면서 행정이란 무엇이며 무엇을 위한 행정인가라는 근원적 질문에 접하게 된다. 행정이란 다양하게 정의되고 있으나 궁극적으로 인간의 존엄성 확보를 위한 수단적 성격을 지니며, 공익이나 사회정의 내지 사회형평 등 바람직한 행정의 목적 가치의 실현을 위하여 정치적 환경속에서 공공정책을 결정하고 이를 구체화하는 협동적 집단행동이다. 그러나 국민의 존엄성 확보라는 목적을 위하여 선출되거나 임명된 대통령을 비롯한 공무원들은 본래의 목적과는 달리 정권유지 혹은 사익의 추구를 위하여 정책의 결정과 집행을 왜곡하고 국민을 기만하여 진정한 매개자로서의 역할을 소홀히 하는 경우를 보게 된다.

민주주의는 기본적으로 국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 정치로 표현된다. 국민이 주권을 갖고 국민에 의한 직접민주주의가 현실적으로 불가능하기 때문에 많은 국가들에서 대의제 민주주의를 채택하고 있다. 이들 국민의 대표자들은 흔히 공복이라 칭해지며 공공정책을 형성하는 수많은 정부의 결정에서 사회 구성원들을 대표한다. 이는 기본적으로 국민이 주권자이고 모든 결정은 대표자에 의해 공익을 추구한다는 전제와 상호신뢰로부터 출발한다. 그러나 우리사회에는 사회의 기초를 이루는 불신이 짙게 깔려 있다. 즉 정부와 국민, 사업가와 노동자, 은행과 기업, 부자와 빈자, 선생과 제자 등 사회의 각계층과 집단 사이에는 불신이 깔려 있으며, 서로가 서로에게 잘못에 대한 책임을 전가하고 있다.

III. 체계적 부패구조와 체계적 거짓말장이

IMF시대와 새로운 정부를 맞이하여 우리나라 강력한 행정개혁에 대한 요구가 대내외적으로 강력히 요구된다. 과거 60년대 이후 우리경제가 강력한 리더십을 바탕으로 고도경제성장을 구가하던 시기에는 일사불란한 관료조직이 경제성장을 주도하였으나, 그 결과로 이룩된 산업화사회에서의 행정은 오히려 행정체제의 낙후성과 누적된 폐단을 보여주고 결국 IMF체제로까지 몰아오게 되었다. 즉 지난 40여년간 급속히 추진되어온 산업화 정책으로 인하여 연고주의와 온정주의에 기초한 정의적 규범이 지배하는 전통사회가 합리적 규범이 지배하는 산업사회에 의하여 빨리 대체되었음에도 불구하고 구시대의 그러한 정의적이고 특수적인 규범들은 아직도 우리의 의식 속에 잔존해 있다.

급속한 산업화 과정에서 우리의 관료제도는 조직의 안팎으로 연고주의와 먹이사슬을 통하여 행정부패는 예외적이 아니라 체계적(systemic)으로 이루어져 있으며, 또한 행정부패로 인하여 국민들의 정부에 대한 불신이 높으며 국민들 역시 그러한 영향으로 시민윤리의식 자체가 마비되어 체제적 부패가 전채사회에 만연하게 되었다. Caiden에 따르면 체제적 부패(systemic corruption)란 제도화된 부패로서 행정체제 전체가 부패의 먹이사슬을 통하여 썩어 있다는 것이다. 체계적 부패는 정상적인 정부의 행정기능을 마비시키며, 합리적인 정책결정과 정확한 정책 집행보다는 대충대충 얼버무리는 식으로 넘어가고 결국은 이를 정당화하기 위하여 체계적 거짓말장이들을 양산해내는 결과를 가져오게 된다. 최근의 경제파탄을 물고온 한보사태는 부정부패를 여실히 보여주는 좋은 사례이고 한보청문회는 공개적으로 관료, 정치인, 경제인 모두 얼마나 거짓말을 잘 하는지를 시험하는 경연장이었다. IMF위기의 크라이맥스는 정부가 외국인론이 정부가 발표한 외환보유고를 믿지 않고 왜곡편파 보도한다고 격앙하며 IMF 구제금융을 받지 않겠다고 큰소리를 쳤는데, 불과 며칠사이 모두 거짓말이었음이 드러난 데서 찾아볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 전부 스스로 진정으로

반성하고 사죄하는 모습을 보이지 않고, 정부의 관료중 어느 누구 책임지겠다고 나서는 사람이 없다는 데 문제의 심각성이 있다.

IV. 새 술은 새부대에

정보화사회는 신용사회에 기반을 둔다. 더욱이 국가간의 국경이 무너지는 세계화시대에는 국제간에 지켜져야 할 규칙이 있고 각 국가 혹은 행위자가 이를 준수한다는 신뢰가 뒷받침되어야 한다. 21세기를 바라보며 안으로는 정권교체에 따른 새정부 출범과 외부적으로는 IMF라는 압력에 의하여 그동안 머뭇거리 왔던 사회전반에 걸친 근본적 개혁을 단행할 좋은 기회를 맞이하고 있다.

현단계에서 가장 시급한 것은 대내외적 신뢰회복이 급선무이다. 정부는 말로만 자유시장의 원칙에 의한 규제철폐를 말할 것이 아니라, 대외적 신뢰를 얻기 위하여는 정책의 일관성, 재정운용의 투명성, 각종통계의 정확성, 국제적 규칙의 준수의지를 통해 국제투자자들의 신뢰를 제고하여야 한다 (IMF양해각서에는 열 번의 '투명하게 하라'와 7번의 '국제기준과 관행에 맞추라'는 문구가 나오고 있다). 또한 국민들이 정부 및 지도자들의 설득을 받아들이고 고통을 분담하기 위해서는 정부 및 공무원에 대한 신뢰가 뒷받침되어야 한다. 과거 군사정권 하에서는 정권의 정통성과 관련하여 정부가 신뢰를 받지 못했고 문민정부하에서도 전직대통령의 비자금사건, 한보사건 등을 통해 나타난 부정부패와 거짓말은 정부에 대한 불신만을 가중시켜왔다. 이러한 부정부패는 궁극적으로는 먼저 정부관료제 안과 밖으로 얽혀있는 부패의 먹이사슬을 끊어야 할 것이며, 법적·제도적 차원의 개혁보다 인간 내면의 도덕적 양심과 윤리의식, 그리고 가치기준과 공직관이 더욱 확고하게 되는 것이 중요하다.

부패하지 않은 행정을 실현하는 것은 장차 행정의 정당성과 신뢰성을 확보함으로써 정보화사회에서의 사회발전을 이룩하는 데 필요하다. 국민

들이 정부를 신뢰하는 것은 정책관리의 여러 가지 측면에서 극히 중요하다. 중요한 정책이나 정책기조등은 공개적인 토론과 많은 사람들의 참여에 의해서 결정되더라도 대부분의 정책의 결정이나 정책집행의 세부사항은 행정관료에 의해 결정될 수 밖에 없으므로 정부에 대한 신뢰는 이렇게 결정된 정책이나 정책수정에 대한 신뢰로 연결이 되고 이들의 집행에 도움이 된다.

끝으로 행정개혁의 제1목표는 국민을 위한 개혁이어야 한다. 우리 행정체제는 국민편의주의 고객중심주의를 표방한지 오래되었지만 그에 역행하는 폐단을 많이 지니고 있다. 국민위주의 원리를 추구해 나가기 위하여는 열린 사회가 필수적이며 이를 통하여 행정체계의 행정수요에 대한 감응성을 높이고 고객의 선택과 선호를 존중하도록 해야한다. 고통의 분담이란 국민들 만의 몫이 아니고 정부의 술선수범 아래 기업과 국민 모두가 동참할 때 이루어진다. 이러한 의미에서 정부는 방만한 정부조직을 대폭 줄이고 부패와 무사안일에 빠져있는 공직자들을 먼저 정리해야 할 것이다. 정부의 수준은 결국 그러한 정부를 선택한 국민의 수준과 같다고 본다. 정부에 신뢰를 받지 못하는 데는 국민들의 책임이 크다. 국민들은 새로운 위기의 시대를 맞아 정부의 정책에 적극적으로 호응하고, 감시와 통제를 통하여 정부가 부패하지 않도록 노력해야 할 것이다.

V. 나가며

우리는 지난 40여년 동안 오직 경제성장에 집착하여 지나온 길을 돌이켜 볼 겨를없이 앞만 보고 달려 왔다. 고도성장에 도취되어 과소비와 향락문화, 도피성 해외유학, 사치성 해외여행 등에 젖어 있었던 때가 엇그제 같은데, 불과 한달 사이에 외환위기에 따른 IMF체제로 들어서면서 격세지감을 느끼게 한다. 위기는 우리가 위기의 본질을 제대로 파악하고 각 부문에서 최선을 다해 대처할 때 극복될 수 있다. 이를 총체적으로 방향 잡아 주는 것은 정부의 몫이고 정치적 리더십의 역할이다.

26 IMF체제와 신뢰받는 정부

공의로우신 하나님께서 사랑하는 자들을 올바른 길로 인도하시기 위하여 때로는 고통을 주시는데 우리는 이를 통하여 더욱 발전되고 성숙한 모습으로 거듭나는 계기가 되어야 할 것이다. 국민들은 성숙한 신앙심에 따라 정직, 검소, 나눔, 절제의 본을 보이고 이런 것이 범시민운동으로 확산되어 나갈 수 있도록 노력해야 할 것이다. 卍