

한국 정부의 변천

제 1 절 한국적 맥락에서 본 정부관 변천

작은 정부인가 큰 정부인가

바람직한 정부관을 모색하는 가운데 흔히 정부의 규모(size)와 역량(capacity)이 주된 관심의 대상이 된다. 이 중 정부규모에 대해서는 상반된 두 가지 논란이 있다. 정부규모가 클수록 경제발전과 성장에 엔진기제로 작용할 수 있다는 긍정적 입장과 정부규모가 클수록 오히려 비효율성이 높아지고 정부의 강한 규제로 경제에 악영향을 미칠 수 있다는 부정적 입장이다. 정부규모 측정 시 보통 양적 지표로 정부지출액 또는 공무원 수를 사용하며, 질적지표로 ‘정부규제’를 고려하기도 한다(이준구, 2010). 한편, 정부역량은 정부규모에 비해 추상성이 높다.

후쿠야마(Fukuyama, 2004)는 강한 국가의 조건을 제시하면서 정부유형을 세계은행(World Bank, 1997)에서 제시한 정부의 ‘기능’과 ‘역량’이라는 두 차원에 의

해 $2 \times 2 = 4$ 개 유형으로 구분하였다. 여기서는 정부역량을 ① 법을 집행하는 능력, ② 정책을 효율적으로 수립 집행하는 능력, ③ 부정부패를 통제하는 능력, ④ 투명하고 책임성 높은 정부를 유지하는 능력으로 정의하였다(김태일·박상현, 2013: 494).

쉽게 말하면, 첫째, 정부규모와 역량 모든 측면에서 우수한 이상적인 정부유형이 있고, 둘째, 규모는 작지만 역량은 우수한 강소형 정부도 있을 수 있으며, 셋째, 정부규모는 크지만 역량이 그에 미치지 못하는 정부도 있으며, 넷째, 규모도 작고 역량도 미약한 정부유형이 있을 수 있다. 정부가 역량 있는 정부가 되어야 한다는 사실에는 모두가 공감할 것이나, 이러한 필수역량을 갖추기 위해 정부규모는 어떠해야 하는가에 대해서 속 시원한 해답을 찾기는 어렵다. 시대적 배경과 국가적 상황에 따라 정부관이 지속적으로 변천되어 왔고, 현재 및 향후에도 예측할 수 없는 환경변화에 따라 끊임없는 변화가 요구되기 때문이다.

전 세계적으로 작은 정부관과 큰 정부관이 시계추적으로 반복하는 양상을 보여왔다.¹⁾ 17~18세기 시민혁명과 산업혁명을 거쳐 등장한 19세기 근대 자유주의 국가에서는 시민의 자유로운 경제 활동과 시장의 ‘보이지 않는 손(*invisible hands*)’, 즉 가격기구에 의한 효율적 자원배분이 중요시되었다. 따라서 정부의 역할은 소극적 질서 유지 등으로 국한되고 소위 ‘야경국가’라고 일컬어질 정도의 최소의 정부, 작은 정부관을 지향하였다.

그런데 19세기 중엽 이후 자본주의의 성숙과 공공 부문에 대한 수요 증대가 나타나고, 1918년 제1차 세계대전의 발발과 1939년 패전국인 독일의 폴란드 침공으로 시작된 제2차 세계대전 등을 겪으면서 유럽은 전쟁의 폐허와 경제위기에 직면한다. 또한 유럽과 달리 한동안 호황기를 겪던 미국 역시 1929년 10월 대공황을 맞게 되고, 국가는 유효수요를 창출하기 위해 케인즈(J. M. Keynes)의 거시경제학적 사고와 적극적 정부개입, 규제 강화 등을 강조한다. 당시 미국의 루즈벨트(F. D. Roosevelt) 대통령을 비롯한 하버드대학의 젊은 학자들과 미국 정부의 경제각료들은 영국 경제학자 케인즈의 사상에 매료되어 정부의 적극적 역할을 강조했는데, 예컨대 테네시 강 개발사업처럼 정부가 재정지출을 확대해서 일자

1) 이하, 『인트로행정학』(2017: 70-73) 참고.

리를 창출하고, 사람들이 실제 물건을 살 수 있는 돈을 가지고 쓸 수 있게 해야 유효수요가 창출되고 경제가 살아난다고 믿었다. 따라서 이 시대에는 케인즈주의가 자본주의를 지배함과 동시에 적극적이고 강한 정부관이 우세하였다. 한편, 제2차 세계대전 이후 우리나라를 포함한 아시아의 많은 신생독립국들은 행정부의 관료가 국가발전의 역군으로 앞장서면서 최소한 질적으로 강하고 큰 정부관을 곧바로 채택하게 되었다. 그러나 호황을 누리던 세계경제는 1970년대 이후 이 제까지와는 다른 양상의 위기를 맞게 되는데 소위, 스태그플레이션(stagflation)이라 하여 인플레이션과 경기침체가 함께 찾아온 것이다. 1973년 제1차 오일쇼크와 1979년 제2차 오일쇼크로 전 세계는 혼란에 휩싸이기 시작했다. 그간 케인즈식 정부주도의 수요진작 정책으로 호황을 누리오던 유럽 및 미국 경제는 난국에 처하였다. 1979년 영국 보수당의 집권으로 당찬 여성이었던 마가렛 대처(M. Thatcher)가 영국 수상이 되면서 ‘대처리즘(Thatcherism)’을 표방하였는데, 이는 하이에크(F. A. von Hayek)의 신자유주의적 철학을 담은 정책으로 큰 정부의 과도한 복지 지출로 인한 낮은 생산성과 비효율 등 소위 ‘영국병’을 극복하고 애덤 스미스(A. Smith)의 ‘보이지 않는 손’을 다시 부활시키려는 움직임이었다. 일찍이 하이에크는 1944년 『노예의 길(The Road to Serfdom)』에서 케인즈와는 다른 시각에서 오히려 과도한 규제가 경제공황 등 위기를 초래하였다고 진단하고 시간이 걸리더라도 시장의 조정능력을 신뢰해야 한다고 주장한 바 있다. 미국 역시 1981년 레이건(R. Reagan) 대통령의 당선으로 대처와 노선을 같이하는 ‘레이거노믹스(Reaganomics)’를 실행하면서 건실한 금융, 규제 철폐, 적절한 세율, 제한적 정부지출 등 작은 정부를 지향하는 움직임을 보였다. 이러한 레이건 시대의 작은 정부 정책 기조는 클린턴(B. Clinton) 행정부의 신공공관리주의 정책으로까지 이어졌다. 이러한 작은 정부관에 입각한 정부개혁의 기조는 아시아 개발도상국에 이르기까지 전 세계적인 추세로 확산되었다. 신자유주의 기조 하에 미국과 영국을 중심으로 국가 간 경제적 상호 의존도가 높아지고 교역이 자유로워지면서 글로벌 경제체제가 강조되었으며, 금융부문의 영향력이 확대되는 금융자본주의를 중심으로 세계화가 확산되었다.

그러나 작은 정부의 기조 역시 오랫동안 지속되지 못했다. 1994년 멕시코에서 시작된 금융위기가 태국, 말레이시아 등 동남아시아 등에 전염되고, 우리나라

도 1997년 IMF라는 초유의 금융위기 사태를 겪은데 이어, 2008년 말부터 철옹성이라 생각했던 미국에 이어 2010년 유럽까지 금융위기로 휘청거리는 등 아무도 예측할 수 없었던 상황에 봉착했다. 풍요 속의 빈곤과 소득의 양극화 현상 등을 목격하면서 전 세계는 정부의 역할에 대해 또 다시 깊은 고민과 논쟁에 빠지기 시작했다. 큰 정부를 옹호하는 케인즈주의자들은 투기가 난무하는 자본시장에 정부의 지나친 규제 완화가 금융괴물을 키웠다고 비판하는 한편, 작은 정부를 옹호하는 신자유주의자들은 자유시장이 아닌 정부의 잘못된 정책과 시장을 조작하려는 정치적인 힘이 문제의 원인이라고 반박하였다. 이제는 단순히 시장이 중심이 되는 작은 정부이나 적극적인 행정국가를 특징으로 하는 큰 정부이냐의 이분법적인 사고에서는 벗어나야 할 때라는 인식이 싹트기 시작했다. 불확실하고 급변하는 상황 속에서 정부도 시장도 혼자서는 복잡다기한 문제를 해결하기 역부족이며, 진정한 주인인 시민과 파트너십을 통해 국정을 모색해나가는 바람직한 정부의 역할을 진지하게 모색하기 시작한 것이다. 최근 강조되는 시민사회의 참여와 신뢰에 기반한 정부-시장-시민사회의 파트너십을 강조하는 뉴거버넌스 역시 적정 규모와 역할을 수행하는 좋은 거버넌스를 찾기 위한 움직임의 하나인 것이다.



바람직한 정부관 모색

그렇다면 한국 정부는 서구와 비교하여 정부규모의 양적 측면과 질적 측면이 어떠했으며 정부역량은 어떠한가?

한국 정부는 정부수립 초창기에 서구와 다른 역사적 경험으로 인해 자유방임주의나 애덤 스미스의 ‘보이지 않는 손’에서 강조하는 작은 정부관을 채택할 여력이 없었다. 오랜 기간 일제강점기라는 아픈 경험과 6·25 전쟁 등으로 인해 국민들의 민주화에 대한 의식이 성숙하지 못했고 생존기반 조성과 경제성장이 급선무였다. 1960년대 후발산업국가였던 한국은 특히 제3~5공화국에서는 경제성장을 목표로 강력한 대통령을 중심으로 한 행정부 중심의 권력구조와 개발독재

체제를 공고히 유지하였다.

양적인 지표인 정부지출이나 공무원 수 등으로 비교한 한국 정부의 규모는 OECD 국가대비 작은 규모이지만, 질적인 측면인 정부규제 및 개입강도 등 국민들이 체감하는 정부규모는 컸을 것이다. 그럼에도 불구하고 큰 정부가 한동안 지속할 수 있었던 것은 정부주도로 연평균 10% 이상의 놀라운 경제성장을 이룩하고, 발전행정에서 강조하는 행정의 효과성이 중요시 되었기 때문이다.

그러나 차츰 경제가 안정화되고 국민들의 의식이 성숙하며 정치민주화에 대한 관심이 고조되기 시작하면서 한국 정부의 국민들은 그간 개발독재 정치권력에 의한 국가주도적 상명하달식(top-down) 경제발전전략과 재벌편향적 경제정책 등에 대해 거세게 저항하기 시작하였고, 이는 1987년 6월 민주항쟁으로 이어진다. ‘정치민주기’인 제6공화국을 열었던 1987년 제9차 개정 헌법에서는 대통령 직선제 및 삼권분립 등 그간의 막강했던 행정부의 권력을 견제하는 내용이 담겼을 뿐 아니라 이른바 ‘경제민주화’ 조항이라 불리는 제119조 제2항의 도입으로 특정 집단에 대한 경제력 집중의 해소와 방지 등을 위한 정부의 의지가 반영되기도 하였다.

제6공화국 이후 현 문재인 정부에 이르기까지 한국 정부에는 정치민주화에 이어 복지에 대한 관심이 고조되고 있고, 최근에는 삼성을 위시한 재벌개혁과 소득재분배를 위한 조세개혁 등 경제민주화 논의가 더욱 활발해지고 있기도 하다. 공공수요가 증대하고 국민들이 요구하는 복지수준 역시 높아지면서 국가가 책임지고 제공해야 하는 공공서비스의 범위 역시 증대한다. 이때 정부지출과 공무원 수 등 양적인 측면에서의 정부규모 증대가 불가피할 수 있지만, 일정 규모 이상의 정부규모 확대는 또 다른 부작용을 낳고 정부의 능력에도 한계가 있기 때문에 민간영역, 제3섹터 등과의 분담 및 협력을 통해서 새로운 서비스 제공방식을 택하는 방식으로 적정 규모를 찾아가는 것이 필요하다. 또한 정부규모의 질적인 측면에서 정부규제 방식 역시 그간 통제, 처벌위주 규제의 과도한 양산방식에서 벗어나서 민간 및 기타 영역의 자율규제와 조화를 이루는 합리적이고 적정한 수준의 규제 접점을 모색해야 할 것이다.

‘정책체제’의 개념은 “정책과정(policy process)을 주도적으로 이끄는 정책 주체 및 그와 영향을 주고받는 사회 내·외적 환경 간의 상호작용 체제”로 정의될 수 있다. 정책체제를 이와 같이 정의할 경우 그 속에는 이스턴(Easton, 1953, 1965a)이 제시한 정책 주체로서의 정치체제(political system) 또는 당국자(authorities)는 물론 사회 내적 환경(intra-societal environment), 사회 외적 환경(extra-societal environment), 그리고 정책대상집단으로서의 일반 시민도 포괄된다고 하겠다.

다음에서는 우리나라 역대 행정부의 정책체제의 특징을 정책체제의 주요 구성 요소를 중심으로 살펴보고자 한다. 정책체제의 특징을 구성하는 요소 속에는 우리나라 역대 행정부의 정책내용에 큰 영향을 미친 통치 엘리트의 지배 이념³⁾ 및 주요 정책 기조,⁴⁾ 정책결정 구조의 특징, 그리고 정책환경적 특징을 포함하고자 한다. 여기서 말하는 정책결정 구조는 이스턴(D. Easton)이 규정한 좁은 의미의 정치체제와 동일한 개념이며, 정책환경은 우리나라의 정책과정에서 상대적으로 큰 영향을 미친 정치체제 바깥의 시민사회 영역으로 규정하여 그 속에 노동조합, 이익집단, 시민단체 등을 포함하여 고찰하고자 한다.

2) 이와 관련된 구체적 내용은 이종수(2008) 참조.

3) 지배 이념이라는 용어 이외에 ‘통치 이념’(정정길, 1993), ‘국정 철학’(임도빈, 2008) 등의 다양한 용어가 사용되고 있다.

4) 정책 기조는 학자에 따라 다양하게 정의되어 사용되고 있다. 박정택(2000)은 정책 기조를 “정책의 방향, 내용, 성격, 과정 등을 규정해 주는 사고 정향, 이념, 철학, 사상 등 정책의 기초적·전제적 논리로서의 기본적 준거가치”로 정의한다. 그러나 실제 용례를 보면, “박대통령은 1970년대부터 중화학공업화를 직접 관리하면서 중화학공업 주도의 경제성장이라는 ‘정책 기조’에 어떠한 변정도 용납하지 않으려고 하였다(정정길, 1993: 10)”와 같이 주요 정책 방침을 의미하는 말로 사용되기도 한다.



이승만 행정부 정책체제의 특징

1) 이승만 행정부의 정책환경적 특징

해방 직후의 정치·사회적 혼란기에 우후죽순처럼 설립된 각종 사회단체는 정책과정에서 투입기능을 수행하기보다는 준정치단체로서 정치투쟁에 골몰하였다. 노동단체도 그러한 활동 범주에서 크게 벗어나지 않았다.

1945년 해방 직후 미군정기에는 그동안 지하에 잠복해 있던 노동 운동이 폭발적으로 증가하여 1946년에는 노동조합 수가 남한에서만 1,179개였고 가입된 조합원 수는 30만 4천 명에 달하였다. 이들 개별 기업의 노동조합은 점차 전국적 조직으로 발전하게 되었는데, 이것이 1945년 11월에 결성된 조선노동조합전국평의회(전평)이다(한국노동조합총연맹, 1979: 265; 안병만, 2008: 423). 이 전평을 중심으로 한 좌익 노동조합들은 사회주의 정권의 수립을 궁극적 목표로 하는 정치투쟁을 전개하였다. 이러한 상황에서 정부는 안보적 차원에서 노동 분야에 깊이 관여하게 되었으며, 노동 운동에 대한 이러한 이데올로기적 국가 통제 관행은 나아가 시민사회 영역에 대한 정부의 광범한 개입 전통을 확립하게 되었다.

2) 이승만 행정부의 국정운영 이념 및 주요 정책 기조

이승만 행정부의 지배 이념은 해방 전후의 좌우익 대립과 한국전쟁 등으로 강화된 ‘반공과 국가안보’ 이데올로기 및 ‘자본주의 경제체제의 건설’로 요약될 수 있다.

남북한이 분단된 가운데 남한만의 단독정부 수립으로 출범한 이승만 행정부는 남북한이 대립하고 있는 상황에서 사회주의 세력의 제거를 통한 자유·민주 질서의 확립 및 통일 국가 건설을 주요 국정지표로 삼았다. 이승만 행정부는 이러한 ‘반공과 안보’ 이데올로기에 의해 초기부터 진보세력을 용공으로 몰아 철저히 배격하고 노동조합 등 사회단체의 활동도 같은 맥락에서 억압하였다. 그리고 한국전쟁 이후에는 전후 경제재건과 북진 통일로 국가 목표를 전환하였으나, 휴

전 이후에도 준전시적 상황이 유지됨에 따라 반공 이데올로기는 여전히 유효한 지배 이념으로 기능하였다.

정치체제의 측면에서 이승만 행정부는 서구식 자유민주 체제의 건설을 지향하였다고 할 수 있겠으나, 실제 행태면에서는 ‘하나됨’을 강조하는 일민주의(一民主義)를 내세움으로써 상이한 견해를 용납하지 않는 권위주의적 성향을 드러냈다(박성하, 1958; 유영준, 1980: 49-51). 이승만 행정부의 이러한 권위주의적 성향은 결국 집권 후반기의 경찰국가적 독재체제 구축으로 이어졌다.⁵⁾

이승만 행정부는 경제체제의 측면에서 자본주의 경제체제 건설을 지향하였다. 이승만 행정부는 1950년 「한국은행법」과 「은행법」을 제정하고, 1954년 은행의 민영화를 추진하였으며, 1955년 증권거래소를 창립하는 등 자본주의적 경제제도의 기반을 구축하였다.

3) 이승만 행정부 정책결정 구조의 특징

이승만 행정부의 정책결정 구조의 특징은 대통령 개인의 권위주의적 기질에 기반한 가부장적·권위주의적 정책체제로 규정할 수 있을 것이다. 이한빈(1981: 123)은 이승만 행정부를 이승만 대통령의 독재에 과두 관료 엘리트가 덧붙여진 하나의 특수한 집권체제로 규정하였다. 이승만 행정부에는 장관으로부터 실무자에 이르기까지 대부분 경험이 없는 사람들로 구성되었으며, 외형상 행정조직이 있었지만 장관부터 말단 직원에 이르기까지 자신의 임무를 제대로 수행하지 못하는 것이 일반적 현상이었다는 평가(김충남, 2006: 87-88; 임도빈, 2008: 221)와 함께, 행정개혁이 조직적으로 추진되지도 못했고, 전통적 행정문화와 일제 하 행정관행을 답습하는 정도였다는 평가(오석홍, 2007: 3; 임도빈, 2008: 221)가 있는 것으로 미루어, 이승만 행정부의 관료제는 전문성을 축적하지 못한 무능한 전근대적 관료제로 특징지을 수 있다.

5) 그 예로는 1958년의 보안법 파동, 1959년의 경향신문 폐간 조치, 1960년의 관권에 의한 3·15 부정 선거 등을 들 수 있다.

한국 현대사 굴곡과 함께한 개헌 I

1948년 7월 17일, 대한민국 제1호 헌법 탄생...대통령 중심제 기틀 마련

1948년 7월 17일 국회에 의해 대한민국 제1호 헌법이 제정되었다. 제헌 헌법은 전문에서 3·1 운동을 통해 대한민국을 건립한 독립정신을 계승한다고 규정하고 있다. 제헌 헌법의 골자는 ■대통령 중심제, ■대통령·부통령 국회 간접선거, ■대통령 임기 4년·1회 중임 가능 등이다. 헌법이 제정되고 3일 뒤인 7월 20일 최초로 대통령·부통령 간접 선거가 실시되었고, 초대 대통령으로 이승만, 초대 부통령으로는 이시영이 선출되었다. 헌법이 제정되고 대통령·부통령이 취임함으로써 제1공화국이 본격 출범한 것이다.

대한민국 정부수립 이후 첫 번째 헌법 개정은 난중(亂中)에 이뤄졌다. 대통령 간선제로 재선될 가능성이 희박하다고 판단한 이승만 전 대통령이 1951년 신당 조직을 추진하고 같은 해 11월 대통령 직선제와 양원제를 골자로 하는 개헌안을 국회에 제출했다.

이승만의 대통령 직선제 개헌안에 반발한 국회가 내각책임제 개헌카드를 들고 나서자 공포 분위기가 조성되었다. 관제데모·국회의원 납치소동이 벌어지고 부산 일대에 계엄령이 선포된 것이다. 결국 1952년 7월 4일 임시수도였던 부산의 피난 국회에서 경찰, 군대, 폭력배 등을 동원해 토론 없는 기립 표결로 대통령직선제, 양원제, 국무위원 불신임제 등을 골자로 하는 발췌개헌안이 통과된다(찬성 163, 반대 0, 기권 0).

발췌개헌이란 명칭은 여당 안과 야당 안을 발췌해 마련한 개헌안이라고 붙여진 이름이다. 그 해 7월 7일 제1차 개정 헌법이 공포되고, 이 발췌개헌에 따라 1952년 8월 이승만은 제2대 대통령으로 당선된다.

제2차 개정(1954년): 숫자의 아전인수격 해석 '사사오입 개헌'

1954년 5월에 실시된 제3대 총선거에서 다수를 차지한 여당 자유당은 이승만의 영구집권을 피하기 위해 “초대 대통령에 한해 중임제한을 철폐한다”는 내용을 주요 골자로 하는 헌법 개정안을 국회에 제출했다. 헌법 개정은 출석 국회의원 3분의 2 찬성을 얻어야 가능한데, 당시 재적 국회의원 203명 중 찬성 135명, 반대 60명, 기권 7명으로 헌법 개정에 필요한 인원 136표에서 1표가 부족해 부결되었다. 하지만, 다음 날 자유당이 203명의 3분의 2인 135.333...의 사사오입(넷 이하

는 버리고 다섯 이상은 올리는 계산법)의 논리에 따라 135명이라고 억지주장해 개정안이 가결된다. 덕분에 1956년 이승만이 대통령으로 당선되면서 3선에 성공한다. 한편, 이 개헌파동을 계기로 개헌에 반대한 범야당 연합 모임인 ‘호헌동지회’가 구성되어 민주당 창당의 초석이 마련되었다. (이하 생략)

출처: 한국일보. 2017.07.17 뉴스기사 중 발췌



장면 정부⁶⁾ 정책체제의 특징

1) 장면 정부의 정책환경적 특징

장면 정부는 4·19 혁명에 의해 탄생하였다는 외적 제약과 아울러 장면 총리의 우유부단한 성격과 리더십의 부재 등으로 인해 집권 기간 내내 정치적 혼란이 그치지 않았다.⁷⁾ 이러한 정치적 혼란 속에서 여러 집단과 계층의 욕구 또한 폭발적으로 표출되었으며, 시민사회 부문의 투입양식 또한 다양하게 시도되었다.⁸⁾

이러한 어수선한 정치·사회적 환경 속에서 노동조합을 비롯한 각종 사회단체와 이익집단들의 투입 활동은 전례 없이 활성화된 것으로 평가할 수 있다.

2) 장면 정부의 국정운영 이념 및 주요 정책 기조

장면 정부의 주요 국정목표는 민주사회의 건설과 경제재건으로 요약할 수 있다. 1960년 4·19 혁명의 결과로 탄생한 제2공화국은 자유민주주의의 이념을 채

6) 대통령중심제 국가의 행정부는 ‘클린턴 행정부(Clinton Administration)’와 같이 ‘행정부’로 표현하는 것이 일반적이며, 의원내각제 정부 형태의 정권 담당 세력은 ‘정부’로 표현할 수 있다.

7) 장면 정권은 당내 신·구파 간의 갈등으로 집권 9개월 동안 무려 세 차례의 개각을 단행하였음에도 불구하고, 당내 통합을 이루지 못하고 끝내 구파의 분당을 초래하였다.

8) 1960년 10월 일부 학생들의 민의원 의장단석 점거 사건, 1961년 3월의 혁신계를 중심으로 한 남북 데탕트(détente)를 요구하는 햇불시위, 동년 4월의 남북한 학생회담선언 등을 사례로 들 수 있다(유영준, 1980: 58).

택할 수밖에 없는 정치적 운명을 타고 태어났다. 따라서 제2공화국 정부는 정치적 측면에서는 민주적 통치체제 구축을 주요 국정목표로 삼아 전형적인 의원내각제와 양원제를 도입하고, 시·읍·면장까지 주민 직선에 의해 선출하는 지방자치제를 전면적으로 시행하였다. 또한 경제적 측면에서는, 비록 9개월 간의 단명 정부로 정책을 체계적으로 추진할 시간적 여유를 갖지 못하고 좌절되었지만, ‘경제건설’을 주요 정책 기조로 삼아 마스터 플랜(master plan)의 작성에 진력하였다. 장면 정부는 특히 경제재건 제일주의를 내걸고 석탄 등 기간산업의 확대와 화학비료, 영농자금 등 농업부문의 확충을 강화했다(山本剛土, 1984: 271; 김옥경, 1996: 169).

3) 장면 정부 정책결정 구조의 특징

장면 정부 정책결정 구조의 특징으로는 의원내각제와 양원제를 도입, 의회 및 정당 중심의 정책체제를 수립한 것을 들 수 있다. 장면 정부는 정치체제의 민주화 차원에서 의회에 양원제를 도입하였으며, 또한 자유당 정부가 임명직으로 전환하였던 시·읍·면장까지 주민직선에 의해 선출하는 지방자치제를 전면적으로 도입하였다.

장면 정부의 정책결정 구조 가운데 한 특징은 정책입안 과정에 외부의 전문가와 민간단체 대표 등이 참여함으로써 행정체제 내의 폐쇄적이고 권위주의적인 의사결정 과정에 상당한 수정이 이루어졌다는 점을 들 수 있을 것이다(오석홍, 1995: 70).

❏ 사례 2

한국 현대사 굴곡과 함께한 개헌 II

제3·4차 개정(1960년): 4·19 혁명 이후 국가재정비

독재 대통령의 식을 줄 모르는 야욕에 분노한 민심이 결국 거리로 뛰쳐나왔다.

1960년 3·15 부정선거에 대한 반발로 4·19 혁명이 일어난 것이다. 혁명 이후 일주일 만에 이승만 전 대통령은 하야 성명을 내고 하와이로 망명을 떠났다. 같

은 해 6월 성난 민심에 보답하듯 권력구조를 광범위하게 손본 제3차 개헌이 단행되었다. 이로써 내각책임제, 복수정당제도 보장, 헌법재판소 설치, 지방자치단체장 선거제 채택 등을 골자로 하는 헌법 제4호와 함께 제2공화국이 출범했다.

같은 해 11월 반민주행위자처벌에 관한 부칙조항 삽입을 위해 제4차 개헌, 이른바 ‘소급입법개헌’이 이뤄졌다. 이번 개헌의 목표는 3·15 부정선거 관련자 및 부정축재자들을 소급해 처벌할 수 있도록 기틀을 마련해 부정선거, 부정축재를 비롯한 사회악을 이 땅에서 근절하는 것이었다. 개정헌법에 따라 혁명재판소 및 혁명검찰부가 설치되었고, 부정선거관리사건 부정선거, 부정선거지령사건, 부정선거자금사건, 정치깡패사건, 발포명령사건 등의 분야를 다룬 혁명재판이 진행되었다. (이하 생략)

출처: 한국일보. 2017.7.17 뉴스기사 중 발췌



박정희 행정부 전기(제3공화국) 정책체제의 특징

1) 제3공화국의 정책환경적 특징

제3공화국의 정책환경의 특성은 시민사회 영역의 탈정치화로 규정할 수 있을 것이다. 박정희 행정부는 경제성장이라는 국가목표 달성을 위해 출범 초부터 노동조합 통제를 정책 기조로 삼았다. 박정희 행정부는 1961년 5월 22일의 포고령 제6호에 의해 기존의 정당·사회단체와 노동조합을 해산시켰으며, 1963년 개정된 노동법을 통해서도 신고증 교부제와 같은 노조의 조직과 활동에 국가가 개입할 수 있는 법적 수단을 갖게 되었다.

제3공화국의 노동조합 및 노사관계 정책은 성장 정책의 부수적 정책으로 시녀적 위치에 놓여 있었으므로 제구실을 하기가 힘들었는 바(김윤환, 1981: 192; 김육경, 1996: 175), 그와 관련된 입법 사례로는 1970년 제정된 「외국인 투자기업의 노동조합 및 노동쟁의 조정에 관한 임시 특별법」을 들 수 있다.

정책체제에서의 경제단체의 역할을 살펴보면, 우리나라 경제단체는 제3공화

국의 경제개발 초기에는 정책참여도 왕성하였고 정책반영도 또한 높았으나, 이후 정부 주도가 심화되면서 경제단체의 정책참여 활동은 축소되었다. 일부 외국 학자들(Evans, 1995; Krueger, 1995)은 1960년대 이후 추진된 한국의 경제발전 전략이 정부 주도로 추진되는 과정에도 기업을 협력적 파트너로 삼고 시장체제의 기본 틀을 유지했기 때문에 큰 성취를 이룩한 것으로 평가하고 있다(삼성경제연구소, 2008: 5).

결론적으로, 제3공화국의 정책환경에서 노동조합 등 시민사회 영역은 탄압의 대상이 된 바, 정책과정에서의 투입 기능은 거의 미미하였던 것으로 규정할 수 있다.

2) 제3공화국의 국정운영 이념 및 주요 정책 기조

제3공화국의 지배 이념은 ‘조국 근대화’의 구호로 표명된 ‘경제건설’과 반공을 국시(國是)로 내세우고 자주 국방을 강조한 ‘국가안보’라고 하겠다.⁹⁾ 경제건설과 국가안보라는 이데올로기는 쿠데타로 집권한 제3공화국 정권의 취약한 정당성을 보완하는 수단이라는 측면에서 의미를 지닌다. 특히, 반공 이데올로기는 취약한 정권의 정당성 확보의 수단으로, 외국 자본을 유치하여 경제성장을 추진하기 위한 수단으로, 그리고 시민사회에 대한 통제 및 사회 통합의 수단으로 유효하였다.

제3공화국의 경제정책의 목표 및 전략은 경제성장 제일주의를 표방하면서 수출주도형 발전 전략을 수립한 점에 특징이 있다. 1962년의 ‘경제개발 5개년 계획’으로 상징되는 정부 주도의 수출지향적 공업화 정책은 이후 30년에 걸친 압축성장의 길을 열었다.

제3공화국의 외교·국방 정책 기조와 관련하여서는 자주 국방과 외교적 독립을 유난히 강조하는 민족주의적 특성을 지녔다고 할 수 있다.¹⁰⁾

9) 박정희 대통령의 통치 이념은 관점에 따라 다양하게 제시되고 있다. 학자에 따라서는 박정희체제의 지배 이데올로기를 반공주의와 성장주의, 권위주의로 파악하는가 하면(임현진·송호근, 1994), 민족주의를 덧붙여 논하는 학자도 있다.

10) 하용출 외(2008: 40-46)는 외교정책을 기준으로 하여 제3공화국 시기를 미국 질서 편승시기(1948~1960)와 구분하여 편승과 다변화의 혼재기(1970~1990)로 유형화하고 있다.

3) 제3공화국 정책결정 구조의 특징

제3공화국에서 제5공화국까지의 정책결정 구조의 특징은 군부 엘리트와 기술관료(technocrats)의 결합으로 이루어진 정책체제에서 찾을 수 있다. 이 시기에 의회와 정당은 기술관료들에 의해 작성되는 정책결정을 정당화시켜 주는 통법부와 들러리 역할에 그치게 됨으로써 정치의 영역은 크게 위축되었다. 그리고 노조 활동에 대한 일상적 탄압과 이익집단의 참여의 봉쇄, 시민사회의 미활성화 등으로 정책환경을 이루는 시민사회 영역의 투입 기능은 기대할 것이 없었다고 하겠다.

안병영은 군부 권위주의 시절의 정책결정 구조를 다음과 같이 묘사하고 있다(안병영, 1994: 285).

지배적 엘리트는 군부와 관료 엘리트의 연합으로 구성되었으며, 전자의 체제 통합력과 후자의 기술관리 능력은 상호 보완적으로 작용했다. 군부 출신의 권력 엘리트들은 주로 국가목표 관리와 억압기구 통제에 주력하면서, 경제영역을 비롯한 기능적 과제는 과업 엘리트인 경제기술 관료들에게 위임하고 외부의 정치·사회적 영향력을 차단해 줌으로써 이들을 보호하였다. 따라서 의회와 정당, 이익집단 및 언론이 형해화(形骸化)되고 지방자치가 무기한 유보되는 상황에서 정책과정은 대통령을 포함하는 광의의 관료권의 전유물이 될 수밖에 없었다.

제3공화국의 정책체제에서 박정희 대통령의 개인적 역할은 특이했던 것으로 나타나고 있다. 박정희 대통령은 1967년경부터는 경제관료 이상으로 경제전문가가 된 바(김흥기, 1999: 84), 1970년대가 되면서 박정희 대통령은 전문가의 반대도 별로 두려워하지 않고, 중요한 경제정책을 거의 혼자 결정하였다. 또 경제정책에 대한 조정·통제 기능도 1960년대에는 경제부총리에게 맡겼으나, 1970년대에는 경제수석비서관을 통해 직접 감독하고 통제한 것으로 학자들은 기술하고 있다(정정길, 1992: 152-153; 한승연, 2006).



박정희 행정부 후기(제4공화국) 정책체제의 특징

1) 제4공화국의 정책환경적 특징

제4공화국의 정책환경은 시민사회 영역에 초점을 둘 경우 제3공화국의 경우보다 더욱 황폐화되었다고 할 수 있을 것이다. 1972년 유신이 선포되고 학생, 종교계, 노동계 등 시민사회의 체제 도전이 심화되자 이를 억압하기 위한 긴급조치 시대가 시작(1974년 1월 8일 긴급조치 제1호 발동)되었다.

민주화를 원하는 시민사회 영역의 끊임없는 도전에 대해 제4공화국은 경찰 조직 등 억압기구의 확대에 대응하였다. 1974년 12월 31일 내무부 치안국이 치안 본부로 확대·개편되는 등 시민사회 영역을 탄압하기 위한 국가억압기구들이 급격히 팽창한 것이다(경찰청, 2007: 94-95).

이러한 참여 억제로 시민사회영역이 활성화되지 않은 상황에서 민간영역의 정책투입 기능은 거의 기대할 것이 없었다고 하겠다.

2) 제4공화국의 국정운영 이념 및 주요 정책 기조

제3공화국의 ‘반공과 안보’, 그리고 ‘경제발전’은 제4공화국에 들어와서도 유효한 지배 이념으로 기능하였다. 그러나 박정희 행정부는 유신 이후에는 점증하는 비판을 억제하기 위한 수단으로 근로자의 이익과 복지 증진을 통해 균등한 부의 분배를 이루겠다는 정책 기조를 가미하였다. 박정희 행정부는 특히 1975년을 전후하여, 제4차 5개년 계획에서 사회개발정책을 병행 추진하기로 하는 등 성장 위주 발전 전략의 부분적 수정을 꾀하기 시작했다. 한 예로서, 1976년 「의료보호법」이 제정되고, 1977년 1월부터 생활보호대상자들에 대한 의료보호가 시행된 점을 들 수 있다.

3) 제4공화국 정책결정 구조의 특징

제4공화국의 정책체제도 제3공화국에서와 마찬가지로 군부 엘리트와 전문 직업관료들이 결탁한 전형적인 관료 엘리트 체제(bureaucratic elite system)라고 할 수 있을 것이다. 그러나 유신체제를 도입한 제4공화국에서 정치의 영역은 더욱 위축될 수밖에 없었다. 즉, 여당총재로서의 대통령이 여당 국회의원 후보의 공천권을 장악하고 있는데 더하여, 국회의원의 1/3을 대통령이 직접 지명함으로써 대통령이 의회를 장악하고 있는 상황에서 의회의 정치적 기능은 거의 기대할 것이 없게 되었다.

☐ 사례 3

‘역대정부 재정·조세정책’...박정희 정부

‘대중세 혁명’-부가가치세제 도입...국가재정조달 핵심 기능 담당

우리나라 근대 조세정책 근간은 사실상 1948년 대한민국 정부수립을 기점으로 태동했다. 일제 식민지 시대에서 갓 벗어난 우리나라는 모든 재정수입 기조가 일제 잔재를 그대로 답습하다 비로소 정부수립과 동시에 나름의 조세체계가 갖춰진 것이다.

그러나 1950년 6·25 전쟁 발발로 인해 국가경제는 파탄을 맞게 되고, 더불어 조세체제도 후퇴를 할 수밖에 없게 된다. 한국전쟁이 끝나 뒤 자유당 이승만 정부는 국가재정수입 조달을 위해 백방으로 노력을 경주하지만 전쟁의 폐허가 아물지도 않은 상황에서 ‘재정수입’이라는 낱말 자체가 허구에 그치는 경우가 많았다.

마침내 장면 내각의 민주당 정부는 1960년 경제개발 5개년 계획을 수립하고 국가부흥을 위한 경제개발 청사진을 만들었다. 그러나 1961년 5월 박정희 소장이 주축이 된 군사혁명이 성공함으로써 민주당 때 만들었던 경제개발 5개년 계획은 폐기되고, 박정희 군사정권이 1962년 새 제1차 경제개발 5개년 계획을 시행했다. 박정희 군사정권이 만든 제1차 경제개발 5개년 계획은 사실상 장면 정부가 만들어 놓은 것을 대부분 원용했다.

다만, 화폐개혁만은 그야말로 쥐도 새도 모르게 단행했다. 1962년 6월 군부세력, 즉 국가재건최고위원회는 돈의 가치를 10분의 1로 평가절하하고, 1962년 6월 10일부터 새 돈으로만 거래가 가능하도록 한 것이다.

당시 군부정권이 화폐를 개혁하게 된 가장 큰 동기는 경제를 부흥시키기 위한 수단이라고 선전했지만, 오히려 경제가 후퇴되는 양상으로 나타났다는 평이 많았다. 그러나 부자들의 숨겨 놓은 돈을 밖으로 나오게 하는 성과는 있었다는 평도 병존했다. 특히, 당시 우리나라에 거주하던 중국인들이 돈이 많았는데, 이들이 돈을 장농에 숨겨 종기를 좋아했지만 화폐개혁으로 인해 모두가 쏟아져 나와 경제에 얼마간 도움이 되었다는 말도 있었다.

화폐개혁에서 볼 수 있듯이 박정희 정권은 군사혁명이 성공하자 혁명공약에서 내 세웠던 ‘경제부흥’에다 모든 역량을 쏟아 부었다. 그 구체적인 정책이 5년 단위 경제개발을 구획한 ‘경제개발 5개년 계획’이다. 1962년부터 시작 된 제1차 경제개발 5개년 계획은 1996년 제7차 경제개발 5개년 계획까지 이어지면서 국가경제개발 구심체 역할을 했다.

1962년 농업을 중심으로 가내공업에 가까운 경공업 위주의 산업구조는 경제건설에 들어갈 재원을 조달하기에 턱 없이 부족했다. 그러나 이미 경제개발을 통한 ‘잘살게 하겠다’는 것을 혁명공약으로 내건 박정희 정부는 경제여건을 탓하고 있을 만한 여유가 없었다.

당시에는 궁여지책이라고 밖에 달리 표현하기 힘들 정도의 상황에서 정부는 ‘수출제1주의정책’을 택했다. 그러나 자원이 부족한 우리나라로서는 농산물 외에는 뚜렷이 내세울 만한 수출상품이 없었다. 열악한 수출상품 환경에서 정부가 내세운 것은 수출기업에 대한 대대적인 정책지원이었다. 하다못해 무 한 뿌리라도 수출만 한다고 하면 정부는 해줄 수 있는 모든 행정절차를 간소화시킨 것은 물론 ‘영웅대접’을 해줬다. 정부는 당시 수출 1억 달러 달성한 날인 1964년 11월 30일을 기념해 매년 11월 30일 ‘수출의 날’(현 ‘무역의 날’) 행사를 거창하게 개최했다. ‘수출의 날’에는 수출 유공자들을 모아 놓고 박정희 대통령이 직접 수출유공훈장을 달아주었으며, 그런 광경은 매스컴과 극장 대한뉴스 등을 통해 국민에게 소상히 전달되었다.

출처: 세정신문. 2015.11.2 뉴스기사 중 발췌



전두환 행정부 정책체제의 특징

1) 전두환 행정부의 정책환경적 특징

전두환 행정부의 정책환경적 특성은 광주민주화 운동 등 민주화 열망이 확산·분출되면서 시민사회 영역의 체제 도전이 더욱 심화되었으며, 정부는 그러한 체제 도전에 대응하기 위해 억압기구를 급격하게 확산했다는 점을 지적할 수 있을 것이다.¹¹⁾

특히, 노동정책 분야에서는 박정희 행정부에서와 마찬가지로 탄압 일변도의 정책을 지속하였다. 전두환 행정부는 노동 분야를 학원 등 다른 체제 도전 세력과 마찬가지로 경제정책의 대상이 아닌 정치적 도전 세력으로 간주하여 공안기구를 동원하여 가혹하게 탄압하였다.

이와 같이 시민사회 영역이 활성화될 수 없는 상황에서 정책과정에서의 민간 영역의 투입기능은 크게 미약하였다고 할 수 있을 것이다.

2) 전두환 행정부의 국정운영 이념 및 주요 정책 기조

광주민주화 운동의 혼란기를 거쳐 집권한 전두환 행정부는 사회안정을 시급한 국정목표로 내세웠다. 그리고 경제적 측면에서는 경제안정화 정책을 우선적으로 내세웠다. 제2차 석유파동과 정치·사회적 불안의 영향 등으로 물가상승률이 연 24.9%를 기록하고 경제성장률이 -3.9%로 떨어지는 가운데 출범한 전두환 행정부는 ‘경제성장 제일주의’보다는 ‘경제안정 제일주의’를 주요 정책목표를 설정하였다.¹²⁾

11) 전두환 행정부의 등장과 함께 경찰조직 내 대공 및 정보 업무를 담당하는 제4부가 신설(1981. 6.18)되는 등 대공 업무 담당부서가 급격히 확대되었으며, 이 시기를 전후하여 학림사건, 부림사건, 아람회 사건 등 대표적인 용공조작 사건들이 발생하고, 민주화를 요구하는 학원·노동계 등의 많은 시국 사건들이 이들 대공 부서에서 다루어졌다(경찰청, 2007: 96-97).

12) 전두환 전 대통령에게 경제이론을 가르친 바 있는 김재익 경제수석 비서관은 모든 경제정책에 있어서 원칙적으로 안정정책을 추구하도록 대통령을 설득하였으며, 이 원칙은 1981년부터 1987년까지 모든 경제정책의 초석이 되었다(정정길, 1989: 83).

전두환 행정부의 정책 기조는 또한 관주도 경제개발에서 시장경제 체제로의 전환을 모색했다는 점에서 박정희 체제와의 차이를 나타낸다. 시장경제 질서 확립을 위한 전두환 대통령의 개혁 의지는 그의 경제팀 구성에서 잘 나타난다. 박정희 행정부 말기 경제의 근본적 개혁을 주장해 왔던 서석준, 강경식, 김재익, 김만제 등이 전두환 행정부 경제팀의 핵심 구성원이 된 바, 전두환은 이들의 경제 개혁 논리를 전폭적으로 수용했다(임도빈, 2008: 226).

3) 전두환 행정부 정책결정 구조의 특징

전두환 행정부의 정책결정 구조도 제3공화국이나 제4공화국과 크게 다르지 않은 기술관료 중심의 정책결정 구조라고 할 수 있다. 그러나 정정길(1989: 85)은 전두환 전 대통령이 그의 비서관이나 장관들을 박정희 대통령처럼 완전히 통제하지 못하였기 때문에 이들은 1970년대보다 더 많은 재량권을 가질 수 있었다고 지적하는 한편, 민간 부문이 상대적으로 강화되었기 때문에 장관이나 관료들 스스로는 자신들의 권한이 1970년대보다 약화된 것으로 느끼는 경우가 많았다고 주장한다. 1980년대에는 경제규모가 커지고 복잡해짐에 따라 정책과정에서 폭넓은 지식과 치밀한 이론이 요구되었으나, 관료들이 이러한 요구를 충족시키기에 미흡하였기에 직업관료가 아닌 외부 전문가가 주도 그룹으로 등장하는 계기가 되었다고 할 것이다.

☐ 사례 4

제5공화국 정당사(정당의 마지막 시련기)

1980년 10월 27일 공포·시행된 제5공화국은 헌법에 따라 1981년 3월 3일 전두환이 제12대 대통령으로 취임함으로써 정식 출범, 1988년 2월 25일 제6공화국 출범 전까지 만 7년 간 지속된 우리나라의 다섯 번째 공화헌정체제이다. 구체적으로 살펴보면 10·26 사태 이후 5·18 광주민주화 운동의 폭압적 유혈진압을 통해 권력기반을 확충한 전두환 중심의 신군부세력이 국가보위입법회의를 구성, 국회 기능을 박탈한 상태에서 헌법을 개정했다. 11월 12일에는 구 정치인들의 정치

활동을 금지시켰고, 14일에는 언론사를 통·폐합함으로써 집권 여권을 완벽히 조성했다. 1981년 1월 15일 민주정의당이 창당되었고, 그 해 3월 전두환이 제12대 대통령에 취임했다. 곧이어 제11대 국회의원 선거에서 과반수 의석을 확보하며 제5공화국 집권여당이 되었고, 1985년 제12대 국선에서의 신민당 돌풍에도 불구하고 과반수 의석을 확보했다. 그 후 제13대 국선에서 여소야대(與小野大)란 불안정한 정국을 맞이해 통일민주당과 신민주공화당이 합당을 추진했고, 1990년 1월 22일 민정당 노태우 대통령, 통일민주당 김영삼 총재, 신민주공화당 김종필 총재가 3당합당을 선언, 같은 해 2월 15일 민주자유당이 공식 출범하면서 민정당은 해체되었다.

한편, 이 시기의 야당 정치활동을 살펴보면, 1980년 11월 21일 정치활동 부분 해제조치에 따라 정치활동을 재개한 구 정치인과 정치신인들을 중심으로 정계개편작업이 일어나기 시작했다. 다당제 출현이 예상된 가운데 구 신민계 의원들이 주축이 된 민주한국당이 제일 먼저 창당되었고, 이어서 민주사회당, 한국국민당, 민권당, 사회당, 신정당 등 12개 정당이 등록되었다. 그중 첫 번째로 창당한 민주한국당은 제11대 국회 개원 후 집권세력에 협조하면서도 다른 한편으로는 민주화를 위해 노력하는 타협노선도 활동, 대중으로부터 야당성이 약하다는 강한 비판을 받았다. 그래서 1984년 4월과 11월에 정치활동이 금지되었던 많은 수의 야당계 구 정치인들의 정치활동이 허용되자 그들 다수는 김영삼(金泳三)과 김대중(金大中)의 지원 하에 신한민주당(新韓民主黨)이란 새로운 강성야당을 창당했다. 1985년 2월 12일 창당 후 처음으로 실시된 제12대 국선에서 신한민주당은 지역구와 전국구를 합쳐 84석을 확보하면서 제1야당으로 부상했다. 그러나 그동안 신민당의 실질적인 산파역이며 막후 실력자였던 당고문 김영삼과 김대중이 1987년 4월 내각제를 전제로 한 '이민우 구상'에 반발, 소속 의원 74명을 이끌고 통일민주당을 창당한 이후 당세가 약화되다가 이민우의 정계은퇴와 함께 사실상 붕괴되었다.

제5공화국 시절 주요 정치이슈는 '대통령 직선제 개헌'이었다. 신한민주당은 창당 시부터 계속 개헌을 주장했고, 1985년 2월 12일 제12대 국선에서의 실질적인 승리로 제1야당으로 부상하면서 원내에서 더욱 강한 목소리를 냈다. 특히, 1986년 5월 3일에 있었던 5·3 인천사태와 1987년 5월 22일 박종철군 고문치사와 은폐·조작사건 폭로, 시위 도중 최루탄에 맞은 이한열군 사망사건 등은 폭력정권에 대한 국민들의 분노와 저항을 극에 달하게 했다. 그러나 전두환 정권은 4·13 호헌조치로 현행 헌법을 고사하면서 김영삼과 김대중을 중심으로 한 야당지

도자들과 재야세력은 같은 해 5월 27일 ‘민주헌법쟁취 국민운동본부’를 결성해 본격적인 원외에서의 민주화투쟁을 전개했다. 당시 전국 37개 도시에서 민주화를 열망하는 사상최대 100여만 명의 시민들이 밤늦게까지 격렬한 시위를 벌이는 등 전국적 시민항쟁의 면모를 띠게 되었고, 경찰력이 마비되자 정부는 한때 군 투입을 검토했으나 온건론이 우세하면서 국민들의 직선제 개헌요구를 받아들였다. 이를 통하여 ‘6·29 민주화 선언’이 발표된 것이다. 이러한 6·29 민주화 선언에 따라 대통령직선제 개헌안 합의 및 9월 10일 여·야 공동 발의로 국회를 통과했고, 10월 27일 국민투표에서 93.1%의 압도적인 찬성으로 확정되어 10월 29일에 공포, 1988년 2월 25일부터 시행됨으로써 제5공화국은 막을 내리게 되었다.

제5공화국도 군사쿠데타로 성립된 군사독재정권으로 우리 사회에 많은 명암을 드리웠고, 부정부패와 민주화운동탄압, 고문 등의 인권유린행위로 국민들의 많은 비판을 받았다. 그러나 야간 통행금지 해제로 시민 생활 불편을 없앴고, 저물가·저금리·저환율의 3저(三低)정책과 부동산 투기억제 등 안정우선정책을 추진한 결과, 1980년에 44.1%나 되었던 물가상승률이 한자리 숫자로 안정화되었고, 국민소득도 약 3,000달러에 육박하게 되었다. 그리고 46억 달러의 무역수지 흑자를 최초로 기록하는 등 경제성장을 이룩했으며, 이를 토대로 ‘86 아시안게임’의 성공적 개최와 ‘88 서울올림픽대회’ 유치 등의 업적을 남기기도 했다.

출처: 울산매일. 2017.8.28 임정식 울산광역시선관위 홍보과장 시론칼럼



노태우 행정부 정책체제의 특징

1) 노태우 행정부의 정책환경적 특징

노태우 행정부의 정책환경적 특성으로는 권위주의 체제에서 억압받고 소외되었던 시민사회 영역의 정책과정에서의 역할이 강화되었다는 점을 들 수 있을 것이다. 1987년 6월 항쟁 이후 우리 사회의 국가-시민사회 관계가 변함에 따라 시민사회 영역에 대한 국가의 억압적 통제가 대폭 완화되었고, 이에 따라 시민사회 영역의 기능적 자율성과 이익 투입 능력은 크게 신장되었다. 특히, 민주화의 호

를 속에서, 과거의 전투적 반독재 투쟁과는 달리, 온건 개혁 지향의 시민단체들이 크게 부상한 것을 가장 큰 특징으로 지적할 수 있을 것이다. 경실련, 환경연합, YMCA 등 일련의 공익단체들은 경제정의, 환경, 여성, 인권 및 선거 개혁 등 시민들의 일상적 삶과 밀착된 과제들을 쟁점화, 공론화하여 그간 움츠러들었던 시민 의식을 크게 일깨워 주었다(안병영, 1994: 294).

2) 노태우 행정부의 국정운영 이념 및 주요 정책 기조

1987년 6월 항쟁 이후 사회 전반의 민주화 과정에서 탄생한 노태우 행정부가 추구한 지배 이념은 ‘민주화’와 ‘복지주의’로 규정할 수 있을 것이다.

정치적 측면에서 권위주의의 해체를 지향한 노태우 행정부는 입법부와 행정부의 권력 균형을 추구하였으며, 헌법재판소 제도를 도입하여 국가기구 간의 견제와 균형을 도모하고, 국민의 기본권을 강화하기 위해 구속적부심사 청구권을 보장하는 한편, 언론기본법의 폐지를 통해 언론의 자율성을 신장하였다. 그리고 1991년에는 지방의회의원 선거를 통해 5·16 이후 중단되었던 지방자치제를 부활시킴으로써 민주주의의 뿌리를 다지기 위한 제도적 발전이 이루어졌다.

노태우 행정부는 또한 노사분규가 격심한 사회적 환경을 배경으로 하여 노동자의 노동권을 실질적으로 보장하고 최저임금제를 실시하는 등 복지정책을 추구하였다. 또한 경제적 측면에서 정부통제를 줄이고 민간 부문의 자율성을 신장하기 위한 경제자율화의 정책방향을 설정하였으며, 1990년 2월에는 공공 부문의 민영화·민간화를 촉진하기 위해 한국전력·한국통신공사·외환은행·국민은행·기업은행·국정교과서·한국기술개발·한국감정원 등 8개 공기업의 민영화 정책을 발표하였다.

노태우 행정부는 또한 미·소 냉전체제가 무너지고 동구 공산권 국가가 해체되는 상황 속에서 획기적인 북방 외교를 추구하고 남북관계를 개선하기 위한 정책 기조를 채택, 1991년 12월 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(남북기본합의서)’를 채택하는 등 상당한 성과를 거두었다.

3) 노태우 행정부 정책결정 구조의 특징

노태우 행정부의 정책결정 구조의 특징은 이전의 권위주의 체제에서 소외되었던 의회 및 정당의 역할이 강화되고 시민단체와 언론, 노동조합, 이익집단 등 시민사회 영역의 정책과정에서의 역할이 강화된 반면, 관료집단의 역할은 상대적으로 축소된 점이라고 하겠다.

제6공화국 헌법체제에서 의회의 행정부에 대한 견제권이 크게 강화된 가운데 여소야대 국회가 출범함으로써 정책과정에서의 의회 및 정당 등 정치영역의 역할 확장이 한층 더 두드러지게 되었다. 관료제에 초점을 둘 경우, 전반적인 사회 민주화 과정에서 정치체제가 부분적으로 민주화되면서 정치권력과 관료 사이에는 커다란 변화가 생기게 되었다. 즉, 기존의 권위주의 체제에서 정책결정의 중심적 역할을 수행하였던 기술관료들의 역할이 상대적으로 축소된 것으로 볼 수 있을 것이다.

☐ 사례 5

[역대정부 여소야대 어떻게] 노태우, 兪 대표에 국회협상 전권...

노태우 전 대통령, 여소야대 상태에서 협치 이끌어

노태우 전 대통령은 양김(김영삼·김대중) 분열로 지난 1987년 대선에서 대권을 잡을 수 있었다. 하지만, 민주정의당의 낮은 지지도가 국정운영의 발목을 잡는 요인이 되었다. 1988년 제13대 총선 결과 여당이었던 민정당은 299석 중 125석, 야 3당인 평화민주당·통일민주당·신민주공화당의 의석은 각각 70석, 59석, 35석으로 여소야대 구도가 형성되었다. 하지만, 제13대 국회는 청문회 도입, 지방자치법 제정, 국정감사제도 부활 등 굵직한 성과를 거뒀다.

여기에는 ‘물태우’라는 비아냥을 받았던 노 전 대통령의 의지가 한몫했다. 노 전 대통령은 민정당 원내총무(현재 원내대표)였던 김윤환 의원을 통해 김원기(평민당), 최형우(통일민주당), 김용채(신민당) 총무 등과 물밑교섭을 펼쳤다. 여기에서 전두환 전 대통령을 백담사로 보내고 실세였던 정호용 의원을 국회의원직에서 해임한 ‘제5공화국 청문회’ 합의가 도출되었다. 노 전 대통령이 김윤환 의원에게 전권을 주며 “나의 신념은 ‘참용기(참고 용서하고 기다리자)’다”라고 했다는



김영삼 행정부 정책체제의 특징

1) 김영삼 행정부의 정책환경적 특징

권위주의 체제 해체 과정에서 출범한 김영삼 행정부의 정책환경적 특징은 시민단체, 노동조합 및 각종 이익집단의 영향력이 강화된 점을 들 수 있다. 경실련 등 시민단체의 주창으로 금융실명제 등 개혁정책이 도입되고, 의사회와 약사회 등 강력한 이익집단의 영향력으로 의약 분업과 같은 보건의료정책이 정책과정에 크게 굴절된 것을 그 사례로 들 수 있을 것이다. 또한 민주화된 환경에서 노동계와 농민단체는 물론 전경련 등 경제단체들도 경제력 집중문제, 규제 완화, 노동문제 등에 대한 정책 입장을 정리하여 선거 및 정책과정에 적극적으로 투입하는 현상도 나타났다.

앞서 지적하였듯이 이와 같이 시민사회 영역이 활성화됨에 따라 관료집단의 정책과정에서의 영향력은 상대적으로 줄어들게 되었다고 할 수 있을 것이다.

2) 김영삼 행정부의 국정운영 이념 및 주요 정책 기조

문민정부를 기치로 내건 김영삼 행정부는 지배 이념으로 정치적 측면에서는 민주주의의 제도화를 추구하였으며, 경제정책 측면에서는 세계화를 통한 개방경제체제의 구축을 지향하였다.

1993년 출범한 김영삼 행정부는 과거 군부 권위주의 지배의 잔재를 청산하기 위해 정치군인에 대한 숙군 작업 등을 추진하였으며, 국가안전기획부, 국군기무사 등 권력기구의 축소와 탈정치화를 통해 민주적 질서를 정착시키기 위한 제도

개혁을 추진하였다.

김영삼 행정부는 또한 경제정책 기조로 세계화와 개방화 정책을 추구, OECD 가입과 함께 각종 규제정책을 폐지하고 과감한 개방정책을 추진하였다. 그러나 준비되지 않은 상황에서 성급하게 추진된 금융시장 개방은 1997년의 외환위기를 초래, 한국 경제의 근본을 파괴하는 부작용을 낳기도 하였다.

3) 김영삼 행정부 정책결정 구조의 특징

김영삼 행정부의 정책결정 구조는 비록 정치체제가 전반적으로 민주화되었다는 특징에도 불구하고 대통령의 행태면에 초점을 맞출 경우 과거와 같은 권위주의적 정책결정 방식에서 크게 벗어나지 않았다고 할 수 있을 것이다.¹³⁾

김영삼 행정부의 출범은 그러나 의회와 정당 등 정치체제의 기능이 활성화되는 계기를 마련하였으며, NGO, 이익집단, 그리고 언론의 정책투입 기능이 활성화되는 등 시민사회의 활동영역이 확대되는 계기가 되었다. 그러나 정치체제가 민주화됨에 따라 정책과정에서의 관료집단의 역할은 상대적으로 축소되었다고 할 수 있을 것이다.

한편, 권위주의 체제에서 행정적 자율성을 신장, 제도적 관료제로 성장한 관료집단은 상대적으로 민주화된 정치권력의 통제에 대해 저항을 시도하는 양상을 보이기도 하였다.¹⁴⁾

13) 김영삼 대통령은 주요 정책을 결정함에 있어서 제도적 절차에 따라 논의하여 결정하지 않고, 몇몇 측근들을 중심으로 비밀리에 결정하여 '깜짝 쇼'처럼 전격적으로 발표하여 세상을 놀라게 하였다(김충남, 2006: 520).

14) 1993년 봄 김영삼 행정부의 추가적인 정부조직 개편 추진 사실이 언론에 보도되자 개편대상으로 알려진 경제부처를 중심으로 반발이 심하게 야기되자, 김영삼 대통령은 추가적인 정부 조직 개편이 없다는 공개적인 언명을 하지 않을 수 없었다(이종수, 1996: 17-18).

❖ 사례 6

[1997년을 기억하는 스무 가지 방식(3) IMF 구제금융 협상]

“분위기 쇠신이 필요한데...(김영삼 대통령)” 안이했던 위기 대응 리더십

김영삼 전 대통령과 조지 W. 부시 전 미국 대통령의 공통점은?

첫째, 둘 다 명문대를 졸업했다. 김 대통령은 서울대 철학과를 졸업했고 부시 대통령은 예일대에서 역사를 전공했다. 둘째, 명문대 출신인데도 모두 지적 능력이 뛰어나지 않다는 평가를 받았고 이를 인정했다. 부시 대통령은 자신이 예일대를 우수하지 않은 성적으로 졸업했다고 공공연히 밝혔다. 퇴임 후, 한 대학 졸업식 축하에서는 “C학점을 받고 졸업하는 이들도 대통령이 될 수 있다”고 말하기도 했다. 김 대통령은 “머리는 빌릴 수 있어도 건강은 빌릴 수 없다”며 자신의 신체적 건강에 비해 정신적 역량이 떨어짐을 인정하는 동시에 만회하고자 했다. 셋째, 두 대통령 모두 임기 막바지에 이르러 경제위기를 맞았다. 김 대통령 임기 말에 한국 경제는 외환위기에 빠졌고, 부시 대통령 임기 말에 미국 경제는 금융위기에 처했다.

두 대통령의 경제위기 대응은 크게 달랐다. 김영삼 대통령은 한국 경제가 외환위기에 좌초하는 과정을 이해하지 못한 채 오히려 악화시켰다. 김 대통령은 구조적인 요인으로 자금난에서 헤어나지 못하는 대기업조차 부도를 내지 말라고 지시했고, 기아자동차 노사는 그 틈을 비집고 들어가 언론매체와 함께 기아 문제 해결을 오랫동안 방해했다. 외환위기에 대한 김 대통령의 몰이해와 임기응변은 강경식 부총리 겸 재정경제원 장관 경질로 마침표를 찍었다. 김 대통령의 해임의 변은 ‘분위기 쇠신’이었다. 외환위기를 분위기를 바꿔서 해결하거나 완화하겠다는 비현실적인 발상을 드러낸 인사였다. 강 부총리와 김인호 청와대 경제수석의 후임으로는 각각 임창열 통상산업부 장관과 김영섭 관세청장이 임명되었다. 후임 임창열 부총리는 국제통화기금(IMF) 구제금융 합의를 번복했고, 이로 인해 바닥난 한국 정부에 대한 국제사회의 신뢰는 더욱 실추되었다.

반면, 부시 대통령은 경제 현안을 이해했고 미국 경제가 금융위기에 봉착하자 경제정책 책임자에게 힘을 실어줬다. 부시 대통령 시절 백악관 경제자문위원회 의장(2005~2006)으로 활동한 뒤 2006년 연방준비제도 의장이 된 벤 버냉키는 “부시 대통령은 빠르게 이해하고 좋은 질문을 많이 했다”고 평가했다.

(중 략)

한보를 시작으로 한 대기업의 연쇄 부도 이후 대통령 선거에 이르는 과정에서

한국 사회는 각 부문이 저마다 이익을 쫓아가면서 구심력을 잃고 원심 분리되었다. 그런 상황에서는 대통령이 할 수 있는 일이 없다. 국가의 리더십은 대통령뿐 아니라 다수 부문의 리더들이 공동으로 행사하는 것이다. 시계를 더 앞으로 돌리면 김영삼 정부 시절 한국 경제의 리더십은 대기업이 쥐고 있었다. 대기업 총수들은 '세계 일류'가 되었다는 근거 없는 자신감으로 무모한 투자를 벌였다. 당시 화두는 '세계화'였고, 김영삼 정부도 이를 캐치프레이즈로 내걸었다. 기업은 재무 건전성이 좋지 않은 상태에서 부채를 한껏 끌어다 외형 확장을 꾀했다. 세계화의 깃발을 내건 김영삼 정부는 규제를 풀었고 외채가 국경을 넘어 밀물처럼 몰려왔다. 세계화의 허상을 추구한 끝에 이른 파국은 누구의 잘못인가. 대기업 총수들과 세계화의 비전을 설파하고 전파한 학계와 언론의 잘못이 크다고 본다.

정치의 계절을 맞아 '제왕적 대통령'에 대한 비판과 대통령으로의 권력 집중으로 인한 폐해를 줄이기 위한 개헌이 논의된다. 그러나 대통령은 행정부의 수반으로서 우리 사회 다른 부문의 리더들과 함께 리더십을 공동 행사한다는 점을 이해하지 않고서는 헌법의 국가배구조를 바람직하게 개선할 수 없다.

출처: 중앙시사매거진 이코노미스트. 2017.3.13 뉴스기사 중 발췌



김대중 행정부 정책체제의 특징

1) 김대중 행정부의 정책환경적 특징

김대중 행정부의 정책환경적 특징으로는 1998년의 지방선거에서 노동계 대표가 울산시 동구청장에 당선되는 등 진보진영의 정치적 기반이 확대되었다는 점을 들 수 있을 것이다. 그리고 민주화가 성숙됨에 따라 시민사회 영역이 크게 활성화된 점을 지적할 수 있을 것이다. 1999년의 교원노조의 합법화 및 공무원직장협의회 합법화는 일반 사회의 노동조합 등 시민사회 영역 활성화의 결정적 계기를 마련하게 되었다.

김대중 행정부는 한편 비정부조직(NGO)의 활성화를 위해 1999년 행정자치부 내에 민간협력과를 신설하고 「비영리민간단체지원법」을 제정하여 정부가 비정

부조직의 활동을 인정하고 이를 공식적으로 지원하는 체제를 갖추었다(안병만, 2008: 166). 이러한 정부 지원은 특히 영세 시민단체의 활성화에 크게 기여한 것으로 볼 수 있다.

2) 김대중 행정부의 국정운영 이념 및 주요 정책 기조

김대중 행정부의 정책 기조의 두드러진 특징은 대북포용정책과 복지정책으로 규정할 수 있을 것이다.

김대중 행정부의 대외정책은 ‘대북포용정책’과, 미국 중심의 단-다극 질서에 일정 정도의 거리를 유지하려는 ‘균세정책’으로 요약될 수 있을 것이다(하용출 외, 2008: 52-53). 불신과 대결을 넘어 상호 신뢰와 화해 협력을 위해 북을 포용해 나가자는 대북포용정책은 미국 질서로의 편승을 근간으로 하던 기존 외교정책과 충돌할 수밖에 없었다.

김대중 행정부는 또한 주요 국정지표 가운데 하나로 ‘생산적 복지’를 선택하였다. 외환위기를 맞이하여 사회안전망의 취약성이 드러나자 사회적 취약계층을 구제하기 위한 공공복지 확대의 필요성이 증대된 것이다.

3) 김대중 행정부 정책결정 구조의 특징

김대중 행정부의 정책결정 구조도 김영삼 행정부에서와 마찬가지로 기본적으로는 제왕적인 대통령 중심의 권위주의적 정책결정 체제라고 할 수 있을 것이다.

그러나 김대중 행정부 정책결정 구조의 가장 큰 특징은 1998년 1월 구성된 ‘노사정위원회’라고 할 수 있을 것이다. 김대중 행정부는 과거 성장제일주의 원칙에 의해 배제되었던 노동의 영역을 국정 파트너로 인정하여 노사정협의회를 구성하게 된 것이다. 과거의 전통적·권위주의 행정에서 벗어나 노사정위원회라는 새로운 정책체제를 구성한 것을 논거로 하여 김대중 행정부를 뉴거버넌스 체제로의 전환이 모색된 시기로 규정할 수 있을 것이다.

❏ 사례 7

■ 주요 정책사례: '햇볕정책'

대한민국의 제15대 故김대중 전 대통령은 '대북포용정책', 이른바 '햇볕정책'으로 대북관계 개선에 중점을 두었다. 햇볕정책은 '햇볕이 강풍을 이긴다'는 이솝우화에 착안했는데, 당시 김대중 정부의 대북포용정책의 3대 원칙은 '무력도발 불용', '흡수통일 반대', '평화협력 및 교류 추진'이었다. 즉, 북한의 무력도발이 없다면 평화협력과 교류를 추진하는 것이 골자였다. 당시 故김대중 전 대통령은 햇볕정책을 통해 정전협정 체결 이후 처음으로 남북 정상 간 회담을 진행했고, 금강산관광과 개성공단 등 남북한 인적·물적 교류를 추진하는 등 한반도의 평화에 큰 기여를 했다는 평을 받는다. 이런 공로는 세계에서도 인정받아, 故김대중 전 대통령은 2000년 노르웨이 노벨위원회 노벨평화상을 수상하기도 했다. (이하 생략)

출처: 시선뉴스. 2017.5.25 이어지는 北도발, 文정부의 대북정책은?
'故김대중-노무현' 전 대통령과 비교 중 발췌

■ 주요 정책사례: 생산적 복지

우리 사회에서 복지 시스템이 기본 틀을 갖추게 된 때는 김대중 정부 시기이다. 이 기간 국민기초생활보장법 제정, 건강보험 통합과 고용보험 강화 등 사회안전망이 크게 확대되었다. 이른바 '생산적 복지시기'이다. 생산적 복지는 그 성격을 두고 평가가 엇갈린다. 그렇지만 최초로 정권 차원의 '복지 브랜드'로 자리매김했다고 할 수 있다. 이를 본떠 그 이후의 정부는 저마다 상징적 복지 구호를 내세웠다. 노무현 정부의 참여복지, 이명박 정부의 능동적 복지, 박근혜 정부의 맞춤형 고용복지가 그것이다. 하지만, 모두 생산적 복지만큼의 평가를 받지는 못했다. (이하 생략)

출처: 한겨레. 2017.8.7 포용적 복지국가(이창곤 칼럼) 중 발췌



노무현 행정부 정책체제의 특징

1) 노무현 행정부의 정책환경적 특징

참여정부의 정책환경적 특성으로는 사회 진보화의 분위기 속에서 진보 진영이 중앙의 제도권 정치 진입에 성공하였다는 점과 시민단체 등 시민사회 영역이 크게 활성화되어 정책과정에 다양한 이익을 투입을 할 수 있는 통로가 마련되었다는 점을 들 수 있을 것이다.

2004년 제17대 총선에서 민주노동당은 당 지지율 13% 획득으로 지역구의원 2명과 비례 후보 8명을 당선시킴으로써 중앙정치 무대에서 무시할 수 없는 원내 세력을 형성하게 되었다.

노무현 행정부의 정책환경에서 또 하나 주목할 점은 보수와 진보 양 진영 간의 사회적 갈등이 심화되는 가운데 일부 시민단체들도 정파성을 띠게 되면서 사회적 갈등이 더욱 심화되었다는 점을 들 수 있을 것이다. 특정한 정파성을 띤 시민단체들의 등장은 시민사회의 다원화라는 관점에서는 긍정적으로 볼 수 있겠으나, 사회적 갈등을 더욱 심화시키고 시민단체의 역할과 정체성에 대한 회의를 불러일으킴으로써 시민사회 영역 전반에 대한 사회적 신뢰를 떨어뜨릴 우려가 있기에 시민단체들은 비당파성의 원칙을 더욱 엄격하게 고수할 필요가 있을 것이다.

2) 노무현 행정부의 국정운영 이념 및 주요 정책 기조

진보적 세력과 지방 세력에 힘입어 집권한 노무현 행정부의 주요 정책 기조는 분권화와 참여민주주의의 구현 및 사회적 형평성과 균형발전의 추구로 규정할 수 있다.

노무현 행정부는 집권 초부터 지역균형발전과 사회적 양극화 해소 등의 기치를 내걸면서 신행정수도 건설, 기업도시 건설 등의 지역균형발전 정책을 추구하였으며, 역대 행정부 중 가장 많은 복지재정을 지출하고 사회안전망을 넓히는 등의 양극화 해소 정책을 추진하였다.

대외정책 기조면에서 노무현 행정부는 ‘동북아 중심국가론’을 펴는 등 미국과의 갈등을 피하지 않고 민족주의적 성향을 드러냈다는 점에서 특징을 찾을 수 있다.

3) 노무현 행정부 정책결정 구조의 특징

참여와 분권을 강조한 노무현 행정부의 정책결정 구조는 거버넌스의 논리로 인터넷 등 ‘일반 국민’들이 정치에 직접 참여할 수 있는 여러 통로를 마련한 데 그 특징이 있다고 하겠다(임도빈, 2008: 240). 노무현 행정부는 주민소환제와 같은 직접민주정치적 요소를 제도화하고 참여민주주의의의를 활성화하였다는 점에서 이 시기를 뉴거버넌스 체제의 구축기로 규정하고자 한다.

노무현 행정부는 한편 공무원 인사에서 과학기술직 임용 확대, 여성관리자 임용 확대, 지역인재 추천채용제, 장애인 고용 확대 정책 등의 인사균형 정책을 추구함으로써 관료제의 대표성을 제고하고자 한 점을 특징으로 지적할 수 있다.

☐ 사례 8

‘답은 뭇 다른’ 문재인-노무현 대통령 정책 비교

일자리 확대·검찰개혁·대북정책 등 계승...‘큰 그림’은 비슷해도 ‘스케치’는 더 세밀히
문재인 대통령은 노무현 전 대통령의 정치적 후계자이다. 문 대통령은 노무현 정신은 계승하되 실패는 극복해 성공한 대통령이 되겠다고 천명했다. 노 전 대통령은 취임 후 파격적 행보로 개혁에 나섰지만 현실적인 저항에 부딪혀 많은 어려움을 겪었다. 문재인 정부는 노무현 정부 사례를 반면교사 삼아 개혁을 완수하겠다는 의지를 내비친다.

노무현 정부는 주요 경제정책으로 일자리 창출을 꼽았다. 일자리를 늘려 내수를 활성화시키면 기업이 투자를 확대해 경제성장으로 이어지는 선순환 구조를 기대했기 때문이다. 이를 위해 사회서비스 일자리 창출 전략을 세우고 간병도우미, 보육도우미 등의 일자리 총 80만 개를 공급하겠다는 계획을 추진했다. 문재인 정부 시각도 이와 비슷하다. 문 대통령의 대표적인 경제공약은 공공 부문 일자리 81만 개 창출이다. 문 대통령은 일자리가 최고의 경제정책이자 복지정책이라

며 청와대 집무실에 일자리상황판도 설치했다. 다만, 공공 부문 일자리 창출과 관련해서는 재원 마련 방법이 구체적이지 않다는 지적도 나온다.

(중 략)

노무현 정부와 문재인 정부 일자리 늘리기 정책의 가장 큰 차이점은 고용안정성이다. 노무현 정부에서는 민간에 위탁하는 방식으로 일자리 늘리기를 진행해 질 낮은 일자리가 양산되었고, 내수 활성화로 이어지지 못했다. 문재인 정부는 고용안정성이 높은 일자리를 창출해 내수 활성화와 직결될 것이라는 청사진을 제시했다.

(중 략)

문재인 정부는 지난 2006년 노무현 정부가 발표했던 장기 국가발전계획인 ‘비전 2030’을 적극 벤치마킹해 복지정책과 재원조달방안을 마련할 것으로 알려졌다. 노무현 정부가 계획을 발표했을 때에는 부정적인 평가가 많았지만 시간이 지나면서 재평가를 받고 있다. 일부 정책은 지난 보수 정권에서 이름만 바꿔 이미 시행되었을 정도이다. 노무현 정부 복지정책 기조는 소외계층 의식주 등 기초생활과 자녀교육, 의료 등을 보장하고 이를 위해 증세하는 중복지, 중부담 정책이다. 문재인 정부도 이와 비슷하다. 문 대통령은 ‘생애맞춤형 소득지원제도’를 공약했다. 영유아에게는 아동수당을 주고, 젊은이들에게는 청년구직 촉진수당을, 노인을 위해서는 기초연금을 확대한다는 계획이다. 의료 분야에서는 소득 하위 50%까지 건강보험 의료비 부담을 낮추기로 했다. 문제는 재원마련이다. 노무현 정부를 비롯해 역대 정부는 복지공약을 내놨다가 실행단계에서 대폭 축소하는 경우가 비일비재했다. 자유한국당 전직 의원은 “문재인 정부의 복지정책을 모두 실행하려면 증세는 불가피해 보인다. 세부적인 세수 확대 방안을 제시해야 한다”고 말했다.

(중 략)

■ 부동산 정책, 가격안정이 우선

대한민국 국민들은 자산의 상당부분을 부동산 형태로 소유하고 있어 특히 부동산정책에 많은 관심을 가지고 있다. 과거 노무현 정부 부동산정책 기조는 보유세를 확대해 수요를 줄여 가격을 안정시키는 것이었다. 종합부동산세(종부세) 도입 등이 대표적인 가격안정정책이었다. 문재인 정부 역시 부동산시장 활성화보다는 가격안정화와 서민주거정책을 강조하고 있다. (중 략)

노 전 대통령이 각종 부동산 규제정책을 내놨다가 실패하면서 민심 이반을 겪었

던 만큼 문재인 정부에서는 선불리 규제정책을 내놓지 못할 것이라는 분석도 있다.

■ 대북관계 물꼬 틀까

노무현 정부 안보정책은 자주국방과 남북교류 확대를 통한 화해 정책으로 정리할 수 있다. 자주국방을 위해 전시작전통제권(전작권) 전환을 추진했던 것이 대표적인 사례이다. 노 전 대통령은 취임 후 군지휘부와 대화에서 자주국방의 필요성을 강조했다. 노 전 대통령은 “그 나라 국방은 우선 자주적 역량으로 먼저 하고, 그 다음에 집단안보라든지 안보동맹이라든지 이런 것은 보조적인 것이어야 한다”면서 “한국이 세계에서 대우받는, 그리고 당당하게 자기 목소리를 낼 수 있는 국가가 되기 위해서는 자주국방해야 된다”고 말했다. 노무현 정부는 미국과 2012년 전작권을 전환하는 데 합의했지만 이명박 정부 출범 이후 ‘안보상황 변화’와 ‘준비 부족’을 이유로 연기되었다. 문 대통령도 노 전 대통령과 비슷한 시각을 가지고 있다. 문 대통령은 후보 시절 임기 내 전작권 전환 추진을 공약했다. 문재인 정부는 노무현 정부의 남북교류 확대를 통한 화해 정책을 계승해 5·24 제재 조치 해제와 금강산 관광 및 개성공단 재개 등도 검토하고 있는 것으로 알려졌다. 이 같은 정책은 야당의 강력한 반발에 부딪힐 것으로 예상된다. (중략)

문재인 정부 인수위원회 역할을 하고 있는 국정기획자문위원회 박광온 대변인은 <일요신문>과의 통화에서 “문재인 정부가 노무현 정부를 계승하는 것은 맞지만 무작정 과거 노무현 정부의 정책을 쫓아가지는 않을 것”이라며 “일부 비슷한 정책이 있을지도 모르겠지만 우리는 국민들에게 도움이 되는 정책이라면 보수정권의 정책도 모두 계승할 계획”이라고 말했다.

출처: 일요신문. 2017.5.27 뉴스기사 중 발췌



이명박 행정부 정책체제의 특징

1) 이명박 행정부의 정책환경적 특징

민간기업(현대건설 CEO) 경력과 서울시장 경험을 가진 대통령으로 효율중심 사고와 공익가치(형평성 등)의 조화와 균형을 도모할 수 있을 것이라는 기대를

받았으나 오히려 재벌편향적이거나 특정 계층에 유리한 정책환경을 조성하기도 했다. 또한 정부의 권위 회복을 강조하면서 시민사회 영역과 일정한 거리를 유지하였다는 점에서 ‘전통적 국정관리체제로의 회귀기’로 규정될 수 있을 것이다. 또한 외형적으로는 방송광고 경쟁체제 도입, 민영미디어랩 등을 도입하여 언론을 존중하는 듯하였으나 대통령에게 유리한 여론 형성을 위해서 보수언론을 우대하거나 공영방송사인 KBS, MBC 등 사장에 친정부 인사를 배치하고 민영방송사(SBS) 사장 출신을 대통령실장(비서실장)에 임명하는 등 언론을 보수성향화하려는 경향이 있었다.

2) 이명박 행정부의 국정운영 이념 및 주요 정책 기조

이명박 행정부의 지배 이념 및 정책 기조는 ‘친시장적 발전 국가의 건설’과 ‘신자유주의적 경제정책’, 그리고 ‘법치주의’로 요약될 수 있다. 이명박 행정부에서는 기업친화적 풍토 조성이 강조되고, 정부조직 및 기능의 감축과 규제 혁파, 공기업 선진화, 법인세 인하 등 시장 메커니즘을 활성화하기 위한 신자유주의적 경제정책을 추구하였다. 대표적으로 이명박 정부가 중요하게 내세운 ‘747’이라는 경제정책은 ‘연 7% 경제성장, 국민소득 4만 달러, 세계7대 경제강국’을 달성하는 것을 목표로 하였는데, 달성방식에 있어 대기업 부자들의 소득이 늘면 자연스럽게 중소기업과 저소득층으로 흘러간다는 ‘낙수효과’를 기초로 했다. 한편, ‘능동적·예방적 복지’를 강조하며 노인, 장애인, 한부모 가구의 부양의무자 소득 기준을 완화하고, 노인장기요양보험 도입(2008.7), 장애인연금 도입(2010.7) 및 기초노령연금 대상 확대 등을 추진하였다.

3) 이명박 행정부 정책결정 구조의 특징

이명박 행정부는 당시 이명박 대통령이 현장실무를 중시하는 실용적 기업인이자 스스로 경제 대통령을 표방한 만큼 정책대안의 개발과 집행에 관심을 가졌지만 주로 공공가치보다는 시장중심의 신자유주의적 사고에 입각한 정책들을 개발하고 집행하였다. 4대강 사업, 세계 각국과의 FTA 체결, 보금자리 주택사업 등

을 적극적으로 추진했으나 대운하 논쟁, 한미 FTA 반대, 용산역 개발 반대와 시위진압 참사 등 정책에 대한 야당과 시민단체들의 극심한 반발이 있었다. 당시 국내총생산 및 국민총소득 등 외형적 경제지표는 증가하였고, 이명박 정부의 녹색성장(온실가스 감축, 녹색기술 신성장동력산업 선정) 등은 계승할 만한 정책으로 거론되기도 하지만 임기내내 부동산 경기는 쾅쾅 얼어붙어 있었다. 결과중심의 사고방식으로 국민적 합의나 시민사회 참여 등 절차적 정당성을 제대로 준수하지 못한 부분과 이로 인해 의회민주주의에 위배되는 정책이 양산되었다는 비판 역시 존재한다.

❖ 사례 9

이명박 정부: 감세 또 감세

정권이 바뀌면 대대적인 세제개편이 뒤따랐다. 대선과정에서 국민들에게 약속한 공약을 실천하고, 어려운 경제상황을 극복하기 위해서는 조세제도 개편이 필요했기 때문이다. 정부 세제개편안은 정부가 집권 내 이행할 정책의 흐름을 알려주는 중요한 방향타인데, 대개 대통령에 대한 지지율과 정책 추진력이 가장 높은 집권 첫째 패대가 정해진다.

(중 략)

2008년 집권한 이명박 정부의 조세정책 기조는 역대 어느 정권보다 선명했다. 대규모 감세정책을 추진했는데, 첫째 세제개편안 전체가 감세정책이었다고 해도 과언이 아니다.

세제개편안에는 소득세율 인하, 법인세율 인하, 양도소득세율 인하, 상속증여세율 인하 등 주요 세목별 기본 세율을 일괄적으로 인하하는 방안이 담겼고, 양도소득세 과세표준을 6억 원에서 9억 원으로 상향조정하며 장기보유특별공제 보유 기준을 20년 이상에서 10년 이상으로 완화하는 파격적인 감세정책이 포함되었다. 또 고유가에 따른 물가안정을 위해 긴급할당관세를 시행하는 한편 기름값을 지원한다며 세금환급 형태로 유가환급금을 지급하기도 했는데 당시 ‘현금 살포’ 포퓰리즘이라는 평가를 받았다. 하지만, 감세정책 상당부분의 혜택이 부자들에게 돌아간다는 비난이 거세게 일면서 상속세율 인하 등 일부 세제개편안들은 국회 문턱을 넘지 못했고, 소득세율 인하와 법인세율 인하도 고소득자 및 대기업

에 해당되는 부분은 일부 국회 입법과정에서 철회되기도 했다.

출처: 비즈니스위치. 2017.5.3 “노무현 ‘조세형평…이명박 감세’” 뉴스기사 중 발췌

감사원, 4대강 정책결정부터 성과분석까지 들여다본다

감사원은 국민 세금 22조 원이 투입되고 매년 수천억 원의 유지비가 들어가는 ‘4대강 사업’에 대한 4번째 감사를 결정했다. 정책결정 과정부터 성과분석까지 전방위적으로 들여다 볼 계획으로, 사업을 주도한 이명박 전 대통령 등 보수진영의 반발이 예상된다.

(중 략)

감사원 측에 따르면 당초 올해 예정된 4대강 관련 감사는 4대강 수역의 수량관리 실태를 점검하는 ‘가뭄 및 홍수대비 추진실태’ 감사였다. 그렇지만 문재인 대통령이 지난달 22일 “4대강 사업 추진을 정상적인 행정으로 볼 수 없다”며 사업 정책결정과 집행과정에 대한 정책감사 필요성을 제기했다. 이를 뒤에는 환경 관련 시민단체들의 공익감사가 청구되어 감사원은 지난달 31일부터 이달 8일까지 사전조사를 실시했다. 감사원은 이번 감사가 과거 진행된 세 차례 감사와는 그 범위와 초점이 다르다고 강조했다. 특히, 지난 감사들에서 미처 들여다보지 못한 부분을 주로 점검하겠다는 설명이다.

이명박 정부 시절 2010년 1차 감사에서는 사업계획 자체가 적정하게 수립되었는지가 중심이었다. 임기 말 2012년 2차 감사는 공사가 설계대로 이뤄졌는지 판단했다. 박근혜 정부 시절 2013년 3차 감사는 건설사들의 담합 문제가 주요 대상이었다.

공교롭게도 감사 결과는 점점 부정적으로 나왔다. 1차 감사에서는 ‘홍수와 가뭄 예방에 도움이 된다’는 결론이 나왔지만, 2차 감사에서는 ‘총체적 부실’이라고 지적했다. 3차에서는 4대강이 대운하를 염두에 두고 추진되었고, 건설사들의 입찰 담합 등 불법이 있었다는 게 밝혀졌다.

이번 감사는 정책결정 과정부터 들여다봐 이명박 정부의 주요 정책 결정권자들에 대한 감사도 불가피해 보인다. 보수진영의 반발이 터져나올 대목이다. 앞서 문 대통령이 4대강 감사 필요성을 제기하자 자유한국당과 바른정당은 “이 전 대통령을 겨냥한 보복감사”라고 한 목소리로 비판했고, 이 전 대통령 측도 “세 차례 감사로 이미 결론이 난 사안”이라고 반발했다.

출처: 뉴스토마토. 2017.6.14 뉴스기사 중 발췌



역대 행정부 정책체제의 특징

구 분	지배 이념 및 주요 정책 기조	정책결정 구조의 특성	정책환경적 특성	정책체제의 유형
이승만 행정부	• 반공과 국가안보 • 자본주의 경제체제 건설	• 권위주의적 정책결정 체제	• 시민사회 부문의 억제	근대 관료제의 기반 구축기
장면 정부	• 민주사회 건설 • 경제재건	• 의회 및 정당중심의 정책결정 체제	• 시민사회 부문의 투입 과잉	민주적 정부(democratic government)의 시험기
박정희 행정부 전기	• 국가안보 • 경제개발	• 군부 엘리트와 기술 관료의 결합 체제	• 시민사회 부문의 억압	관료적 권위주의 체제의 모색기
박정희 행정부 후기	• 국가안보 • 경제개발 • 복지사회 건설	• 군부 엘리트와 기술 관료의 결합 체제	• 시민사회 부문의 억압	관료적 권위주의 체제의 공고화기
전두환 행정부	• 사회안정 • 경제안정 제일주의 • 시장경제체제로의 전환 모색	• 군부 엘리트와 기술 관료의 결합 체제	• 시민사회 부문의 억압	관료적 권위주의 체제의 균열기

노태우 행정부	<ul style="list-style-type: none"> • 권위주의 청산 • 복지주의 	<ul style="list-style-type: none"> • 기술관료 역할이 축소된 다원화된 정책결정 체제 	<ul style="list-style-type: none"> • 시민사회 부문의 태동화 • 노동 통제의 완화 	관료적 권위주의 체제의 이완·해체기
김영삼 행정부	<ul style="list-style-type: none"> • 민주주의의 제도화 • 세계화를 통한 개방 경제 체제의 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령 중심의 권위주의적 정책결정 체제 	<ul style="list-style-type: none"> • 시민사회 부문의 활성화 	뉴거버넌스 체제의 맹아기
김대중 행정부	<ul style="list-style-type: none"> • 대북포용정책 • 복지정책 	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령 중심의 권위주의적 정책결정 체제 • 노사정위원회 등 뉴거버넌스로의 전환 모색 	<ul style="list-style-type: none"> • 시민사회 부문의 활성화 	뉴거버넌스 체제의 모색기
노무현 행정부	<ul style="list-style-type: none"> • 분권화와 참여민주주의 구현 • 사회적 형평성과 균형 발전의 추구 	<ul style="list-style-type: none"> • 참여적·분권적 정책 체제 	<ul style="list-style-type: none"> • 분권화된 정책체제 • 시민사회 참여 활성화 및 제도화 	뉴거버넌스 체제의 구축기
이명박 행정부	<ul style="list-style-type: none"> • 친시장적 발전국가 지향 • 신자유주의 경제정책 • 법치주의 	<ul style="list-style-type: none"> • 법치 질서를 강조하는 전통적 국정관리 체제 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부의 권위 회복 및 시민사회 부문과의 일정한 거리 유지 	전통적 국정관리 체제로의 전환기
박근혜 행정부	<ul style="list-style-type: none"> • 경제활성화, 증세없는 복지 • 대북강경정책 	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령 비선실세 중심의 정책결정 체제 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부의 권위 하락 • 야당 및 시민사회 부문의 항거 	관료적 권위주의 체제로의 회귀 및 뉴거버넌스 체제의 균열기

자료: 이종수(2008)를 수정·보완함.