

여의도연구소 정책토론회

노무현 정부 2년과 나라선진화의 길

- 일 시 : 2005. 2. 23(수) 오전 10시~12시
- 장 소 : 한국증권선물거래소 국제회의장

노무현 정부 2년과 나라선진화의 길

진행순서

• 9:30 ~ 10:00

- 등록

• 10:00 ~ 10:10

- 국민의례

- 인사말: 윤건영 (여의도연구소 소장, 국회의원)

김덕룡 (한나라당 원내대표)

• 10:10 ~ 11:40

- 기조연설: 박근혜 대표최고위원

• 10:10 ~ 11:40

- 사회: 임태희 (국회의원)

- 발제: 정진영 (경희대학교 국제관계학과 교수)

- 토론: 김홍주 (한국청년정책연구소 부소장)

나성린 (한양대학교 경제학과 교수)

서경교 (한국외국어대학교 정치외교학과 교수)

서주원 (환경운동연합 사무총장)

제성호 (중앙대학교 법학과 교수)

• 11:40 ~ 12:00

- 종합토론

• 12:00

- 폐회

인사말

윤건영(여의도연구소 소장, 국회의원)

안녕하십니까, 여의도연구소장 윤건영입니다.

먼저 여러 가지 일로 바쁘신 데도 불구하고 「노무현정부 2년과 나라선진화의 길」을 주제로 저희 여의도연구소의 공개정책토론회에 참석해 주신 여러분께 감사드립니다. 특히 김덕룡 원내대표님과 박세일 정책위 의장님을 비롯한 당직자 및 의원 여러분, 사회를 맡아주신 임태희 의원님, 발제를 맡아주신 정진영 교수님, 그리고 토론자 여러분, 감사합니다.

모두 잘 아시는 바와 같이 오는 2월 25일은 노무현정부가 출범한 지 2년이 되는 날입니다. 이에 여의도연구소는 각계의 전문가를 모시고 노무현 정부의 국정운영 2년을 돌아켜보고 나라선진화의 길을 모색하기 위한 공개 정책토론회를 개최하게 되었습니다.

노무현 정부가 국정을 맡아온 지난 2년간 나라 안팎에서 참으로 많은 일이 있었습니다. 민생경제의 파탄과 북한의 핵보유선언은 대표적인 예입니다. 우리는 더 이상 '한강의 기적'이나 '아시아의 용'에 대한 이야기를 듣기 어렵게 되었습니다. 일인당 국민

소득 2만 달러를 약속했던 노무현 정부의 국정운영에 대한 국민들의 평가는 매우 부정적입니다.

민생파탄, 안보불안, 희망과 미래의 실종 등을 의미하는 노무현정부의 실패는 우리 모두에게 나쁜 소식입니다. 그것은 야당에게도 마찬가지입니다. 우리가 처한 어려운 상황을 지혜롭게 극복하고 선진국의 대열에 진입하기 위해서는 우리가 서있는 좌표를 확인하는 일부터 시작해야 합니다. 객관적이고 냉정한 상황인식과 원인분석을 토대로 앞으로 나아갈 진로를 설정해야 합니다. 오늘의 공개토론회는 바로 이러한 목적을 위한 것입니다.

다시 한 번 귀한 시간을 내어 참석해주신 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드리면서, 아무쪼록 오늘 토론회를 통해 노무현정부의 국정운영성과를 객관적으로 평가하고 우리 대한민국이 발전과 변영의 길로 나아가는데 필요한 지혜를 모을 수 있도록 진지하고 활발한 토론을 부탁드립니다.

감사합니다.

인사말

김덕룡(한나라당 원내대표)

안녕하십니까?

바쁘신 가운데도 여의도연구소가 주최하는 정책토론회에 참석해 주신 내빈 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 올립니다.

귀한 시간을 내셔서 발제를 맡아주신 정진영교수님과 토론자 여러분께도 깊은 감사를 드립니다.

오늘 토론회가 노무현정부의 지난 2년을 정리하면서 그 공(功)과 과(過)를 짚어보고, 앞으로 나아갈 올바른 방향이 무엇인지를 함께 모색해 보는 소중한 자리가 되길 바랍니다.

며칠 전부터 언론 매체를 통해 노무현정부 2년을 평가하는 각종 여론조사 결과가 보도되고 있습니다. 잘했다는 평가보다는 잘못했다는 평가가 압도적으로 높고, '경제정책의 실패'와 '국론 분열'을 가장 큰 실정으로 꼽고 있습니다.

국민의 평가는 냉정한 것입니다.

민심은 거짓이 없습니다.

먹고살기가 너무나 힘들기 때문에 경제부터 살려달라고 하고, 대립과 분열의 상처가 너무나 깊기 때문에 통합에 나서달라고 요구하고 있는 것입니다.

누구나 잘못을 할 수 있고 실패할 수 있습니다.

중요한 것은 실패에서 교훈을 얻고 잘못을 교정하는 용기와 행동입니다.

비록 지난 2년 동안 이념과 명분에 집착한 나머지 발전과 생산을 위해 써야 할 에너지를 많이 허비했지만, 아직 3년이라는 소중한 시간이 남아있습니다.

다행스럽게도 요즘 들어서 대통령과 정부여당이 '실용주의'를 부쩍 강조하고, '선진한국 건설'을 목표로 심기일전 일하겠다고 약속하고 있습니다. 나라를 위해 정말 바람직한 일입니다.

이제 남은 것은 실천과 행동입니다. 과거가 아니라 미래를 붙잡고 고민해야 하고, 우리끼리 싸울 것이 아니라 세계와 경쟁해야 합니다.

국민 모두가 바라는 대로 경제를 살리고 국민을 통합하는데 국정의 모든 것을 걸어야 합니다.

지난 2년의 국정운영 중에 비교적 나은 점수를 받고 있는 권위주의 문화 타파와 부정 부패 척결에는 더욱 속도를 붙여야 합니다. 그것이 바로 나라 선진화를 위한 시작입니다.

우리는 결코 노무현 정부의 실패를 원하지 않습니다.

한해한해 쌓여가는 역사의 나이테가 국정의 갈피를 잡지 못하는 '우왕좌왕(右往左往)'이나, 때를 지어 상대를 공격하는 '당동벌이(黨同伐異)'로 그려지는 것은 정권을 넘어 국가의 불행입니다.

한나라당은 시대를 함께 책임진 국가 경영의 동반자리는 생각으로 선진한국 건설에 기여할 것입니다.

합리적인 대안 경쟁을 벌여 나가면서 앞으로의 3년을 희망과 전진의 시대로 만들어 가는데 최선을 다하겠습니다.

아무쪼록 오늘 이 자리가 노무현 정부의 지난 2년을 냉정하게 평가하면서 대한민국의 힘찬 전진을 향한 지혜와 고견을 모으는 뜻 깊은 시간이 되기를 바랍니다.

우리 한나라당에 대해서도 기탄없는 충고의 말씀을 주시기 바랍니다.

여러분의 조언을 깊이 새기겠습니다.

다시 한번 자리를 함께 하신 모든 분들께 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

여의도연구소 정책토론회

노무현 정부 2년과 나라선진화의 길

발 제 : 정진영 (경희대학교 국제관계학과 교수)



재단법인 여의도연구소

목차

I. 참여정부 2년의 국정운영 평가 / <발제>

개혁속의 혼란인가, 혼란속의 침몰인가? - 정진영 (경희대 국제학부 교수)

II. 노무현 정권 2년과 나라선진화의 길 : 경제분야

- 나성린 (한양대 경제금융학부 교수)

III. 분열의 정치를 넘어서야 미래가 있다!

노무현 정권 2년의 평가 - 서경교 (한국외국어대 정치외교학과 교수)

IV. 참여정부 2년의 대북정책 평가

- 제성호 (중앙대 법학과 교수)



재단법인 여익도연구소

참여정부 2년의 국정운영 평가 - 개혁속의 혼란인가, 혼란속의 침몰인가? -

정진영 (경희대 국제학부 교수)

참여정부 2년의 대한민국은 정치갈등, 경제침체, 사회혼란으로 묘사할 수 있을 것이다. 지난 2년 동안 일어난 굵직굵직한 사건들을 생각해 볼 때, 이러한 경험적 규정에 반대할 사람은 많지 않을 것이다. 그러나 갈등, 침체, 혼란이 일어나게 된 원인과 이것들이 앞으로 대한민국의 장래에 미칠 효과에 대해서는 판이하게 다른 입장들이 존재한다. 대통령을 지지하는 사람들은 지금의 혼란이 과도기의 불가피한 현상으로 조만간 약화되고 없어질 것이며, 새로운 도약을 위해 지불할 수밖에 없는 비용이라고 생각한다. 이에 비해 대통령을 비판하는 사람들은 지금의 혼란이 불가피한 것도 건설적인 것도 아니며, 대한민국의 도약이 아니라 침몰을 가져올 것이라고 우려한다. 노무현 대통령과 참여정부 2년에 대한 평가의 핵심은 바로 이 문제에 대한 판단에 집중될 수밖에 없다. 우리는 지금 도약을 위한 개혁의 비용을 지불하고 있는가 아니면 나라의 운명을 담보로 한 위험한 정치게임의 희생양이 되고 있는가?

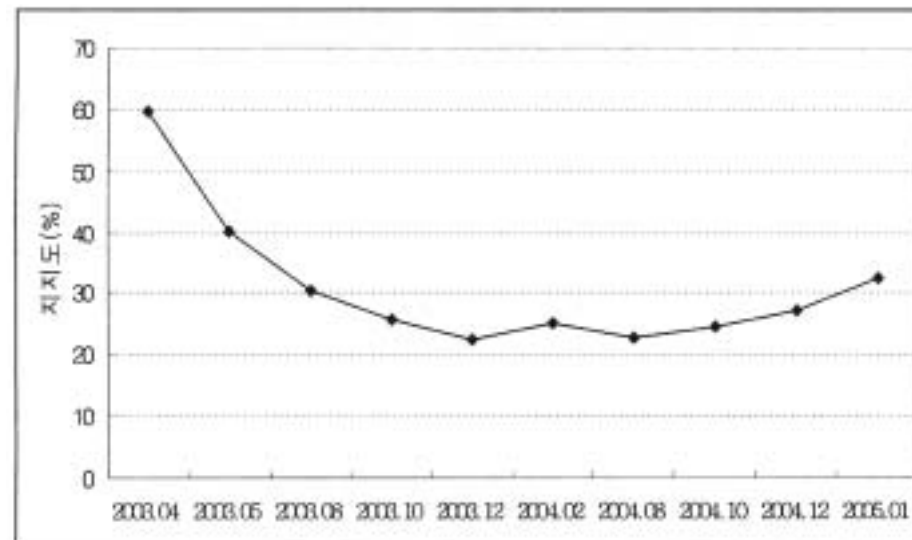
1. 대통령 지지도

대통령의 국정운영에 대한 평가에 있어서 가장 기본적이고 일차적인 자료는 역시 국민여론조사라고 할 수 있다. 대통령이 직무수행을 잘 하고 있는가 또는 잘못하고 있는가에 대한 국민들의 평가를 알 수 있기 때문이다. 그러나 여론조사는 단기적이며 그때 그때의 사건들에 의해서 큰 영향을 받기 때문에 비교적 짧은 시간에 크게 바뀔 수 있다. 또한 다수의 국민들이 지지하는 것이 곧 나라의 장래를 위해 올바른 선택이라고 할 수도 없다. 어떤 조직에서든 개혁적 지도자가 지지를 받기 쉽지 않다. 개혁조치들이 구성원들을 불편하게 하거나 강력한 이익집단들의 이익을 침해할 수 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고 대통령에 대한 국민여론의 지지도는 중요하다. 우선 국민들에게 인기가 없고 지지를 받지 못하는 대통령은 정책을 효과적으로 수행하기가 매우 어렵다. 대통령의 힘이 약화되고 정책에 대한 신뢰도가 떨어지기 때문이다. 정책을 실무적으로 추진할 정부 관료들의 적극적인 협조를 기대하는 것도 어려워진다. 대통령에 대한 국민지지도가 다음 선거의 승패에 중요한 영향을 미칠 것이라는 점을 감안할 때, 대통령과 여당으로서는 가급적 지지도를 높이려고 할 것이 당연하다. 바로 이러한 이유들 때문에 국민여론은 대통령의 국정운영에 피드백 되어 중요한 영향을 미치게 된다.

<그림1>에서 볼 수 있는 것처럼, 노대통령에 대한 국민지지도는 임기를 시작한지 6개월 정도 시점부터 30% 이하로 떨어졌었다. 연이은 측근비리, 대북·대미정책을 둘러싼 사회적 분열, 경제침체의 장기화가 주된 원인이었다. 민주당과의 분당, 대북송금 특검 수용, 이라크 파병, 미온적인 개혁 등이 지지층의 분열과 이탈을 가져온 것도 영향을 미쳤을 것이다. 더욱이 정제되지 않은 스타일과 말실수 등이 많은 사람들로 하여금 대통령에게 비판적인 태도를 갖게 했다.

<그림1> 대통령의 국정운영에 대한 지지도



* 4점 척도(잘하고 있다, 보통이다, 잘못하고 있다, 모름/무응답) 중 '잘하고 있다' 고 응답한 사람의 비중

* 자료: 한국갤럽의 여론조사자료(<http://gallup.chil.com>)

그러나 대통령에 대한 낮은 지지도가 지금까지는 큰 문제가 되지 않고 있다. 대통령에 대해 비판적인 사람들이 지지할 대안이 마땅하지 않은 가운데, 낮은 지지도가 반대의 고착화나 강력한 대안세력의 성장으로 이어지지 않고 있기 때문이다. 즉, 지지도의 만회 가능성이 비교적 용이한 상태에 있다. 한나라당의 경우, 이념적·지역적 편향성과 부정적인 당 이미지 때문에 다수의 중도세력과 젊은 층의 지지를 얻는데 실패하고 있다. 민주노동당의 경우, 급진적인 정강정책을 포기하지 못하고 있기 때문에 대안세력으로서 국민다수의 신뢰감을 아직 얻지 못하고 있다. 따라서 대통령의 지지도 하락이 상대방의 지지도 증가로 이어지지 않고 있는 것이다. 이에 비해, 최근 나타나고 있는 것처럼, 대통령에 대한 지지도는 비교적 쉽게 증가할 수 있다.

2. 참여정부의 딜레마와 선택

참여정부의 출범은 변화와 개혁을 바라는 국민다수의 여망으로 가능했다. 뭔가 새로운 것을 바라는 국민들은 이회창 후보와 한나라당을 거부했고, 지지기반이 전혀 다를 것 같았던 정몽준 후보의 지지자들의 대다수가 노무현 후보를 밀었다. 안보에 민감한 경기북부와 강원지역의 사람들은 대북 강경책이 전쟁을 부른다는 주장에 공감했고, 충청권 사람들은 행정수도 건설 공약에 매료되었다. 세계화와 신자유주의 개혁으로 심화된 사회적 불평등과 늘어난 빈곤층은 진보적 개혁세력의 강력한 지지기반이 되고 있다. 지역주의, 북한, 세계화, 사회적 불평등, 세대변화 등의 요인들을 선거전에 유리한 방향으로 활용할 수 있었던데 대선승리의 비결이 있었던 것이다. 그러나 이러한 바탕 위에 출범한 참여정부는 본질적인 딜레마를 지닐 수밖에 없었다. 물론 어떤 성격의 정부가 들어서더라도 대한민국은 대내외적으로 여러 가지 어려운 선택을 할 수밖에 없는 상황에 놓여 있다. 참여정부 2년에 대한 평가는 참여정부가 직면한 딜레마와 그러한 상황에서 어떠한 선택을 했는지에 대한 이해를 필요로 한다. 1)

첫째, 파괴와 창조의 상대적 난이도에 따른 딜레마이다. 참여정부는 과거에 대한 강력한 부정에 기초하고 있다. 한국 현대사, 기득권 세력, 기성질서가 모두 불합리하고 부끄러운 것들이다. 친일세력이 독립한 대한민국의 지배세력이 되었고, 이들은 민족의 분단을 지지했으며, 민주화 욕구를 군사통치로 억눌렀고, 친미반공을 무기로 자신들의 지배를 연장하였으며, 근대화를 명분으로 재벌들에게 온갖 특혜를 주고 노동자들을 핍박했다. 그럼에도 불구하고 한국이 경제발전에 성공할 수 있었던 것은 국민들의 근면성실과 창의성, 노동자들의 피와 땀 덕분이었다.

1) 참여정부 2년의 국정운영에 대한 평가는 여러 가지 기준에서 수행할 수 있을 것이다. 가장 기본적인 방법은 노대통령의 선거공약, 인수위 보고서, 핵심적인 국정과제 등 노대통령과 참여정부가 명백히 밝힌 정책들을 어느 정도 수행했고 어느 정도 목표를 달성했는지를 기준으로 하는 것이다. 예컨대, 참여정부는 출범하면서 그간의 공약사항과 인수위 보고서를 중심으로 4개 분야에 걸쳐 12대 국정과제를 설정시키고 각 과제에 대한 구체적인 추진전략을 제시했었다. 그것들은 다음과 같다. (1) 외교·통일·국방분야: ①한반도 평화체제 구축; (2) 정치·행정분야: ②부패없는 사회 봉사하는 행정, ③지방분권과 국가균형 발전, ④참여와 통합의 정치개혁; (3) 경제분야: ⑤자유롭고 공정한 시장질서 확립, ⑥동북아 경제 중심국가 건설, ⑦과학기술중심사회 구축, ⑧미래를 열어가는 농어촌; (4) 사회·문화·여성 분야: ⑨참여복지와 삶의 질 향상, ⑩국민통합과 양성평등의 구현, ⑪교육개혁과 지식문화 강국 실현, ⑫사회통합적 노사관계 구축. 이 기준을 적용하여 지난 2년을 평가하는 작업은 이 글의 범위를 벗어날 뿐만 아니라, 대부분의 과제들이 현재 진행형의 상태이기 때문에 임기 말에 이르러서야 보다 의미있는 기준으로 사용될 수 있으리라 생각된다.

대한민국의 현대사에 대한 이러한 인식은 전쟁과 가난을 겪어보지 못한 젊은 층, 사회적 불평등에 강한 불만을 느끼는 소외계층, 변화를 바라는 30-40대들의 강력한 호응을 받았다. 특히 80년대의 군부통치시기를 거치면서 자라난 좌파세력들과 이들의 사회변혁운동이 참여정부의 큰 자산이 되었다. 그러나 과거에 대한 부정, 과거와의 싸움은 상대적으로 쉬운 일이다. 보다 어려운 일은 미래를 위한 건설이다. 참여정부는 미래를 준비하기 위해 과거를 청산해야 한다고 주장한다. 그리고 이러한 주장에 기초하여 지금까지 주로 과거와의 싸움에 집착해왔다. 과거청산은 자신들의 지배를 정당화시켜 주고, 지배세력의 교체 가능성을 가능하게 해 줄 것이기 때문이다. 과연 이러한 생각이 타당한지는 미래를 위한 건설에 얼마나 성공하는지에 달려있다. 미래를 위한 비전과 대안을 제시하고 이를 성공적으로 추진해 나가지 못한다면, 참여정부는 결국 국민들의 따가운 비판에 직면할 것이고 실패한 정부로 간주될 것이다. 지난 2년간의 참여정부에 대한 국민들의 실망은 바로 이 점과 관련이 있다.

둘째, 이념과 현실 사이의 딜레마이다. 참여정부는 이념적으로 평등과 분배, 민족과 자주를 지향하는 개혁노선을 표명해 왔다. 실제 참여정부의 핵심적인 지지세력들은 참여정부가 더욱 이러한 방향의 개혁에 박차를 가할 것을 종종 요구한다. 또한 참여정부의 정치전략가들은 이라크 파병과 같은 특정한 정책선택이 지지층의 분열과 이반을 가져오지 않을까 걱정하는 모습을 보이기도 하였다. 그러나 집권에 성공하여 국정운영을 담당할 정치세력이 이념에만 매달려 있을 수는 없다. 대한민국의 대내외적 현실 속에서 이념적 선택보다 실용주의적 선택을 하지 않을 수 없는 상황에 종종 직면하게 된다. 참여정부가 지향하는 이념의 상당부분이 비현실적이라면 더욱 그러하다. 지난 2년간 참여정부는 끊임없이 이러한 딜레마에 직면했다. 참여정부가 이념과잉과 개혁 후퇴의 비난을 동시에 받는 이유가 여기에 있다.

셋째, 균형발전과 경쟁 사이의 딜레마다. 우리 사회가 안고 있는 계층간, 지역간, 남녀간의 심각한 불균형 현실을 고려할 때 균형발전에 대한 국민적 요구는 매우 광범위하고 강력하다. 노대통령은 이러한 상황을 잘 포착함으로써 선거에서 승리했다고 볼 수

있다. 성장과 분배의 동시추구, 서울과 지방의 균형발전은 정치적으로 매우 매력있는 슬로건임에 틀림없다. 그러면 이러한 목표들이 과연 어떻게 추구될 수 있을 것인가? 노대통령은 사용자와 근로자 사이의 힘의 균형이 필요하다고 말해왔고 행정수도건설을 지역간 균형발전의 핵심적 고리로 간주해 왔다. 이러한 전략이 사회적·지역적 불균형을 해소하는데 기여할 수 있을지 모른다. 그러나 이것이 대한민국의 국제적 경쟁력에 부정적 영향을 미친다면 곤란하다.

다른 한편으로, 참여정부는 대한민국의 선진화를 위해 경쟁력 강화가 필요함을 강조해왔다. 공정한 시장경쟁, 기술개발, 정부서비스 혁신 등이 바로 이러한 경쟁력 강화를 위해 필요하다고 주장해 왔다. 개방적 통상국가로 세계화 추세에 동참하고 국제경쟁에서 이길 수 있는 경쟁력 강화가 어느 때 보다도 필요하다는 것이다. 매우 적절한 지적이다.

그런데 이러한 경쟁에 대한 강조와 균형발전의 추구가 조화롭게 이루어질 수 있는가? 참여정부가 노동계로부터 신자유주의 정권이라 비난받고 보수세력으로부터 진보좌파라고 공격당하는 이유가 바로 여기에 있다. 참여정부는 성장보다는 분배, 불균형보다는 균형, 세계화보다는 반세계화를 지지하는 사람들의 지지로 집권했다. 그러나 대한민국의 국내외적 현실 속에서 그러한 성향의 정책을 일관되게 추진하기는 거의 불가능하다.

넷째, 한미동맹과 민족공조 사이의 딜레마다. 노대통령은 김대중 전대통령의 햇볕정책을 계승하고 발전시킬 것이라는 공약으로 집권했다. 노무현 후보와 이회창 후보를 구분하는 가장 중요한 잣대 중의 하나가 바로 대북정책의 차이였다. 노대통령의 지지자들은 대북포용정책을 지지한다. 따라서 참여정부도 기본적으로 대북포용정책을 추진해 오고 있다. 그러나 이러한 정책노선에는 두 가지의 본질적인 딜레마가 존재한다. 하나는 대북포용정책과 한미동맹의 상충성이다. 한미동맹은 북한의 위협에 대응하기 위한 군사동맹이다. 그런데 대북포용정책은 북한의 위협에 대한 평가절하에 기초하고 있다. 따라서 한미간의 균열이 초래되는 것은 당연하다고 할 수 있다. 특히 미국 행정

부가 대북 강경책을 추진하고 한국정부가 대북포용정책을 추진할 경우 한미동맹의 균열은 더욱 심화될 수밖에 없다. 다음으로, 대북지원과 북한의 변화 가능성 사이의 딜레마다. 대북포용정책에 따른 대북지원의 증대는 북한당국의 물적 기반을 강화시켜 줄 수 있다. 더욱이 대북포용정책이 한미동맹의 이완을 불러올 경우 북한당국은 대외정책 추진에 있어서 더 넓은 활동공간을 확보하고 시간을 벌 수 있다. 북한의 잘못된 행동에 대한 국제적 제재를 어렵게 할 것이기 때문이다. 그런데 대북포용정책이 상당한 기간동안 소기의 성과를 가져오지 못하고 북한의 잘못된 행동이 계속될 경우 이에 대한 국민들의 지지가 감소할 수 있다. 따라서 정부는 대북정책의 딜레마에 직면하여 어려운 선택을 할 수밖에 없는 상황에 놓이게 된다.

다섯째, 좌우의 정치적 협공위험에 따른 딜레마이다. 정부와 여당이 국정운영에 있어서 맞게 되는 또 하나의 딜레마는 여당의 오른 편에 한나라당이 왼편에 민주노동당이 포진하고 있다는 사실로부터 나온다. 열린우리당이 중도성향으로 온건화되면 진보적 지지자들이 민노당 지지로 돌아설 위험이 있고, 개혁성향을 강화하여 진보화되면 온건 지지세력이 한나라당 지지로 돌아설 위험이 있다. 그러나 이 위험은 아직까지 현실화되고 있다고 보기는 어렵다. 한나라당과 민주노동당이 당내 사정으로 인하여 보수와 진보 노선에 묶여있기 때문이다. 물론 열린우리당도 사안별 정책조합을 통하여 기존의 지지자들을 묶어두고 새로운 지지자들을 확보하기 위한 노력을 하고 있기도 하다.

3. 잘한 점과 잘못된 점

그러면 참여정부가 지난 2년간의 국정운영에서 잘한 점과 잘못된 점은 무엇인가? 참여정부에 대한 맹목적인 지지자나 반대자가 아니라면 잘한 것도 있고 잘못된 것도 있으리라고 평가하는 것이 당연하다. 물론 잘한 것도 대통령이나 정부의 선정 때문만이 아니듯이 잘못된 것도 대통령이나 정부의 악정 때문만은 아니다. 또한 잘했다거나 잘못했다는 것은 상대적인 평가로서 평가자의 주관적인 판단에 크게 영향을 받을 것이다. 더욱이 잘한 것이 잘못된 것의 원인일 수도 있고 잘못된 것이 잘한 것의 이유일 수도 있는 상황에서는 더욱 그러하다. 아래에서 우리는 참여정부 2년간 잘한 것과 잘못된 것 각각 5가지씩에 대해서 간단히 논의하고 있다.

가. 잘한 점

(1) 탈권위주의

과거 대한민국의 대통령은 국민의 지배자로서, 3권을 초월한 국가적 영도자로서 종종 인식돼 왔다. 유교적 권위주의 문화 속에서 대통령의 막강한 권력이 그러한 인식을 갖도록 만들었다. 그러나 노무현 대통령의 선출과 참여정부의 출범 이후 이러한 인식은 크게 약화되었다. 첫째, 노대통령 자신의 평범하고 서민적인 이미지 때문이다. 특히 과거의 권위주의적 대통령들과 비교할 때 이러한 이미지는 더욱 부각돼 보인다. 권위주의를 부정하는 젊은 세대가 사회의 다수집단이 된 것도 이러한 이미지 부각에 도움이 되고 있다.

대통령의 직설적이고 구어체적인 언어의 사용도 이러한 이미지 형성에 도움이 되었다.

둘째, 기성의 권위에 도전하는 노대통령의 리더십 특성상 대통령은 자연히 탈권위주의적이라는 인식을 갖게 만든다. 야당의 공격을 받을 때도, 사법부의 심판을 받을 때

도, 주요 언론사와 싸울 때도 노대통령은 항상 약자로 비쳐진다. 또한 여당이 입법부의 다수당이 되고, 무수한 시민단체들의 지지를 받고, 방송 및 다수 언론매체들의 지지를 받고 있는데도 대통령과 여당은 여전히 폄박받고 있다는 이미지가 만들어 지고 있다. 야당의 대통령 탄핵소추, 헌법재판소의 행정수도 이전 위헌판결, 보수적 언론의 대통령 공격 등이 모두 이러한 분위기 조성에 기여했다고 볼 수 있다. 셋째, 정부와 국회, 대통령과 여당 사이의 관계가 상당히 바뀌었으며, 이른바 권력기관으로 불리는 검찰, 국세청, 국정원 등을 권력의 도구로 사용하지 않겠다는 대통령의 공언이 국민들의 상당한 신뢰를 받고 있다. 분권형 통치와 위원회를 통한 의사결정도 대통령의 권력행사 방식에 중요한 변화가 왔다는 사실을 믿게 만들고 있다.

(2) 정치개혁

참여정부 출범이후 대선자금 수사, 대통령 측근비리 수사를 위한 특별검사가 실시되고, 4·15 총선 직전 정치관련법을 개정하여 돈 안 드는 선거제도를 도입한 것은 큰 성과임에 틀림없다. 4·15 총선이 역대 어느 선거보다 깨끗하게 치러질 수 있었던 것은 이러한 정치제도개혁의 성과였다. 물론 이러한 정치개혁에는 당시 국회의 과반수를 차지하고 있던 한나라당의 적극적인 협력도 중요한 요인이었다. 그러나 무엇보다도 기성 정치권에 대한 국민들의 실망과 변화와 개혁에 대한 국민적 요구가 큰 몫을 했다. 노대통령은 ‘대선자금 10분의1’ 발언으로 물의를 일으키기는 하였지만, 깨끗한 정치의 실현에 기여했음에 틀림없다. 대통령이 여당을 통하여 국회를 지배하던 관행이 사라진 것도 큰 성과라 할 수 있겠다.

(3) 한·칠레 FTA 체결과 자유무역 추구

대외무역을 통하여 경제발전을 추구할 수밖에 없는 대한민국이 세계적인 자유무역질서의 창출에 적극적으로 협력하는 것은 당연한 일이다. 그러나 국내시장의 개방은 정치적으로 매우 어려운 문제이다. 우리의 농업문제가 이러한 사실을 너무나 잘 보여준다. 그런데 개방에 반대하는 세력들은 농민들뿐만이 아니다. 대외개방이 자신들의 이익을 해칠 것이라고 생각하는 집단들은 누구나 개방조치에 반대할 것이다. 예컨대, 일본과의 FTA 체결은 자동차 산업이나 부품산업 쪽에서 반대할 수 있고, 싱가포르와의 FTA에 대해서는 운수업 쪽이, 그리고 미국과의 FTA는 농민들 외에도 영화계에서 반대할 것이다. 이런 관점에서 한·칠레 FTA가 국회의 비준을 받고 체결된 것은 큰 성과라 아니할 수 없다.

물론 한나라당의 협조도 중요했지만 대통령과 정부의 의지는 높은 평가를 받아야 한다. 참여정부는 한·칠레 FTA 체결이후 FTA 로드맵을 제시하고, 외교통상부의 FTA 추진부서를 강화하는 등 FTA 체결에 매우 적극적인 자세를 보이고 있다. ‘개방형 통상국가’ 건설을 위한 어려운 작업을 추진하고 있는 것이다. 그런데 우리나라의 시장개방에 반대하는 세력이 주로 농민과 노동단체 등 참여정부의 지지기반이라는 사실을 감안할 때, 참여정부는 매우 어려운 선택을 하고 있으며, 이 점은 높은 평가를 받아 마땅하다. 이는 농민과 노동세력이 반대하는 정부가 들어서서 시장개방을 추진하는 가설적인 경우와 비교해 보면 더욱 분명하다. 참여정부에 의한 시장개방은 사회적 비용을 훨씬 줄이면서도 성공의 가능성이 매우 높은 전략적인 선택임에 틀림없다.

(4) 경쟁과 혁신에 대한 강조

IMF 사태 이후 우리 사회에서는 평가, 성과급, 컨설팅 같은 말들을 자주 들을 수 있다.

기존의 연공서열식 조직문화가 해체되고, 경쟁과 능력에 따른 보상이 새로운 패러다임으로 자리잡아가고 있는 것이다. 중국 등 신흥개도국들의 강력한 추격에 대응하여 한국경제의 전반적인 경쟁력 향상이 없이는 선진국 도약이 불가능하다는 절박한 인식에 많은 사람들이 동의하고 있다. 참여정부의 출범이후 노대통령도 이러한 패러다임 변화를 자주 강조해 왔고, 특히 정부조직의 서비스 경쟁력 강화를 위한 혁신을 강력히 주문해 오고 있다. 정부의 경쟁력이 국가경쟁력의 중요한 부분이라는 인식에 기초하고 있는 것이다. 최근에는 대기업 노조들에 대한 비판적인 발언도 하고 있다. 전체 근로자의 소수에 해당하는 대기업 근로자들이 강경한 노조활동을 통하여 특권을 누리고 있다는 인식을 하고 있다는 짐작을 가능케 한다. 공무원 노조의 단체행동에 대한 정부의 강경한 거부방침도 이와 같은 맥락에서 이해될 수 있다. 사실 노조에 대한 양보의 요구나 경쟁과 혁신에 대한 강조는 참여정부의 성격상 어울리지 않는다고 주장하는 사람들이 있겠지만, 참여정부는 이러한 분야에서 특히 좋은 성과를 거둘 수 있는 위치에 있다. 자신의 지지자들에게 국가발전을 위한 양보를 요구하는 것이 반대자들에게 요구하는 것보다 훨씬 용이하고 설득력이 있기 때문이다.

(5) 사회적 형평성과 균형발전에 대한 강조

한국사회의 계층간·지역간 불균형은 매우 심각한 수준이다. 비정규직 근로자와 실업자, 빈곤층의 증대라는 객관적 자료에 의해서도 이러한 사실이 증명되지만, 국민의 대다수가 느끼는 불균형의 정도는 매우 심각한 수준이다. 참여정부는 바로 이러한 사회적 현실과 국민적 요구를 반영하여 동반성장, 균형발전을 강조해 오고 있다. 그리고 앞으로 상당한 기간동안 한국의 어떠한 정부도 이러한 현실을 무시하지 못할 것이며, 이는 한국사회의 복지수준을 높이는 데 긍정적으로 기여를 할 것이다. 다만 이러한 사회적 형평성에 대한 강조와 이를 시정하기 위한 정책이 경쟁과 효율성을 해치는 방향으

로 이루어져서는 안 된다. 시장기제의 효율적인 작동이 보장되는 가운데, 사회적 불평등에 대한 대처방안은 사회적 안전망 구축에서 찾아져야 한다.

나. 잘못된 점

(1) 경제침체

참여정부는 출범 2년 동안 경제침체의 시기만 계속 겪어 왔다. 3-5% 대의 경제성장률과 급속한 수출증가, 수백억 달러의 무역수지 흑자기록을 감안하면 사실 가혹한 평가라고 말할 수도 있을 것이다. 그러나 국민 대다수가 느끼는 경제상황은 계속되는 침체였음에 틀림없다. 투자와 소비가 감소하는 가운데 실업이 증가하고 중소기업, 영세상인의 어려움이 가중돼 왔기 때문이다. 더욱이 경제침체는 중하위 계층에게 더욱 큰 부담을 안겨주기 때문에 참여정부의 이념적 지향과는 반대로 사회적 양극화가 심화되는 결과가 초래되었다.

왜 이렇게 되었는가? 참여정부의 입장에서 보면, 사실 경제침체의 책임을 자신들에게 묻는 것은 억울하다고 생각할 수 있다. 경제침체의 주요한 원인이 내수부진이었고, 이는 국민의 정부 시절 누적된 가계부채와 대규모 신용불량자 때문이었다고 볼 수 있기 때문이다. 그러나 두 가지 점에서는 참여정부의 책임을 논할 수 있다.

첫째, 경기대책의 타이밍과 관련된 점이다. 참여정부는 지난해 하반기부터 이른바 ‘한국형 뉴딜정책’을 거론하며 대규모 투자계획의 필요성에 대해서 이야기하기 시작했다. 그 결과 최근들어 경기가 좋아지고 있다는 징후들이 나타나고 있다. 그렇다면 왜 좀더 일찍 적극적인 경기대책을 마련하지 않았느냐고 따져 볼 수 있다. 노무현 대통령은 취임 초부터 인위적인 경기부양은 없다고 거듭 공언해 왔다. 경기부양의 효과보다 부작용이 더 크다는 이유에서였다. 한국경제의 구조조정이 필요하

다는 사실에 공감한다면 정부가 인위적으로 경기를 부양하지 않겠다는 약속은 매우 바람직한 것이라고 볼 수도 있다. 경쟁력이 없는 기업들이 쓰러져야 경쟁력이 있는 기업들이 이익을 창출할 수 있기 때문이다.

그러나 매우 낮은 수준의 이자율과 은행대출의 용이성은 경기침체에 따른 구조조정 효과의 크기를 크게 감소시켰다. 한국경제의 발목을 잡고 있는 것이 좀비기업, 뱀파이어기업이라는 지적은 이러한 현실을 말해준다. 따라서 인위적 경기부양은 없다는 노태통령 언명은 오히려 정치적 시각에서 이해될 수 있는 측면이 있다. 경제가 어차피 호황과 불황을 순환하는 것이라면 집권세력의 입장에서 선거가 다가올 때 호황국면이 조성되는 것이 유리하다고 판단할 수 있으며, 이를 위해서 선거직후에는 안정화 정책을 추구하는 것이 필요하다. 정치적 경기순환이론이 가르쳐 주는 이러한 경기운영 방법을 참여정부가 따르고 있는지는 분명하지 않다. 다만 최근 이해찬 총리의 말에서 우리는 이러한 전략을 엿볼 수는 있다. 그는 시사저널(2005.1.6号)과의 인터뷰에서 “경제가 워낙 바닥이어서 집권당에 불리한 측면”이 있지 않느냐는 기자의 질문에 “경제는 문제가 안 돼요. 그때 가면 사이클상 경제는 좋아져요”라고 답했다.

둘째, 성장과 분배의 우선순위를 둘러싼 논란이나 친노동적 이미지와 발언 등 진보적 성향의 표출이 부유층을 중심으로 불안감을 느끼게 만들고 투자와 소비를 위축시키는 결과를 초래한 면이 있다. 이 비판 역시 노태통령과 여권은 수긍하기 힘든 비난이라고 반박할 것이다. 그러나 대통령과 정부의 정책추진에 있어서 정책의 구체적 내용 못지 않게, 아니 그 보다 더 중요한 것이 국민들의 인식이라는 사실을 깨달을 필요가 있다. 상대방에 대해 어떤 인식을 가지고 있느냐가 그 사람의 행동을 어떻게 이해하느냐에 결정적인 영향을 미친다. 상대방으로 하여금 자신이 그렇지 않다는 점을 인식시키기 위해서는 많은 노력이 필요하다. 참여정부는 성장과 분배, 경쟁과 형평성을 똑같이 중요시한다고 하지만 대다수 국민들은 참여정부가 후자에 더 비중을 두고 있다고 인식한다. 부자들이 돈 쓰는 것을 비난한 적이 있었느냐고 되물을지 모르지만 다수의 부자들은 그렇게 생각한다. 이러한 사실은 참여정부의 정책추진에 중대한 제약요인이다.

따라서 정책적 성공을 거두기 위해서는 국민의 부정적인 인식을 어떻게 바꾸어서 정책적 목적의 달성에 적극적으로 동참하게 만들까하는 문제도 고려해야 한다.

(2) 정치우위의 국정운영

참여정부에 대한 또 다른 비판은 정치에 대한 우선적인 고려를 바탕으로 국정을 운영한다는 것이다. 대통령과 정부는 오로지 정치적 승리와 세력교체에 매달려 있다는 인상을 준다. 소위 정치에 올인하고 있다는 인식이다. 탄핵사태로 이어지는 일련의 사건들을 보면 대통령은 집권당의 총선승리를 위해 어떠한 일이라도 할 수 있는 것처럼 행동했다.

행정수도 건설과 지방균형발전의 공약도 '선거에서 재미 보기 위한' 정치적 결정인 것 같은 인상을 지울 수가 없다. 경제 올인을 주장하면서 이른바 4대 입법조치에 집착하는 것을 보면 경제 올인의 의지를 의심케 만든다. 대다수 국민들은 국가보안법, 언론관계법, 사학법, 과거사법 등이 왜 '4대' 개혁법안으로 명명되는지도 잘 모르는 상황인데, 여당이 여기에 집착하는 것을 보면서 정치적 의도가 있는 법률일 것이라는 짐작을 하게 만든다.

정치인들에게 정치적 손익을 계산하지 말고 국가의 미래를 위해 행동하라고 하는 것은 상인들에게 금전적 손익을 계산하지 말고 장사하라는 이야기나 마찬가지로 일 것이다. 그러나 정치는 최소한 공익을 위한 활동으로 정당화되어야 한다. 자신들의 정치적 손익을 앞세워 국정을 운영한다면 사회의 모든 문제들이 정치화될 것이고, 정치적 과부하와 혼란이 불가피할 것이다.

(3) 사회적 갈등의 심화

지금 대한민국에는 두 개의 국민이 존재한다고 말해도 과언이 아닐 정도로 사회적 분열과 갈등이 극심하다. 두 세력은 역사에 대한 이해에서부터 국내정책과 대외정책에 이르기까지 매우 상이한 인식을 갖고 있다. 서로가 서로를 보수꼴통과 친북좌파라는 딱지를 붙여 마치 같은 하늘아래 살 수 없는 종족인 것처럼 말하고 행동한다. 지금 집권세력의 핵심은 과거 군사정부 시절 고문과 탄압을 받았던 경험을 가진 사람들이 많다. 따라서 자신들이 야당이나 언론을 탄압한다고 비난하면, 과거를 들추어내어 너희들은 그때 어떠했느냐고 반격한다. 친북좌파라는 표현은 색깔공세라고 비난하면서 보수꼴통이라는 표현은 사실이 그렇지 않느냐고 반문한다. 물론 대통령과 집권세력에 대한 보수세력의 거부감도 매우 컸다. 대통령을 대통령으로 인정해 주지 않는다는 소리가 나올 만했다. 참여정부 출범이후 이러한 사회적 분열과 대립이 심화되고 포용과 타협이 실종된 데는 대통령과 집권세력의 책임이 크다. 미래를 위한 건설보다 과거의 과과에 집착한 탓이다.

(4) 대북전략의 한계와 한미동맹 약화

최근 우리사회를 분열시키고 있는 가장 중요한 이슈가 바로 대북정책과 한미동맹이다. 이 두 가지 정책이 긴밀히 연관되어 있는 이유는 앞서도 언급했고 굳이 설명할 필요도 없다. 참여정부는 출범 초기에 대북송금 특검수사를 수용하는 등 국민의 정부와는 약간 다른 모습을 보여주었다. 대북정책을 공개적이고 전략적인 방법으로 추진하려는 의사를 비치기도 하였다. 그러나 참여정부의 대북정책 역시 포용정책의 틀을 벗어나지 않고 있다. 대북 경제지원과 우호적인 대외여건 조성이 북한으로 하여금 개혁과 개방의 길을 선택하도록 할 것이고, 이로써 한반도의 안정과 평화가 촉진될 수

있다는 생각이다. 그동안 남북한 당국자간의 다양한 회담이 개최되고, 북한이 7·1 경제관리 개선조치(2002)를 취하는 등 긍정적인 변화가 일어날 수 있었던 것은 바로 대북포용정책의 성과라고 지적된다.

그러나 북한 핵개발 문제의 대두와 북한의 남한무시, 대미협상 중시 태도는 한국정부로 하여금 난처한 입장에 빠지게 만들었다. 북한에 대한 국제적인 제재조치가 한반도의 안정을 해칠 수 있다는 위기의식 때문에 한국정부는 외교적인 방법에 의한 북한핵 문제 해결을 강조해 왔다. 그러나 지금껏 한국의 역할은 미국의 대북 강경책 선택을 막는 역할에 치중해 왔다는 인상을 갖게 만든다. 노대통령은 2004년 후반 로스앤젤레스와 칠레, 유럽을 순방하면서 북한을 두둔하고 미국을 비판하는 듯한 발언을 계속했고, 핵문제 해결에 대한 한국의 자신감을 강력히 피력했다. 그러나 이 발언들은 2월 10일 북한이 외무성 성명으로 핵 보유와 6자 회담 무기연기를 선언하면서 허사로 돌아가고 말았다. 북한 핵문제에 대한 한국의 무력감과 대북전략의 재고 필요성이 강력히 부각되는 계기가 되었다.

참여정부는 미국의 대북 강경책이 한반도의 안정을 해칠 수 있다는 점을 가장 우려하는 것처럼 보인다. 참여정부의 지지자들을 중심으로 우리 국민의 20%정도는 미국과 북한간에 전쟁이 일어날 경우 미국에 대항해서 싸워야 한다고 생각하기까지 한다. 그러나 북한 핵문제와 관련하여 미국은 지난 2년간 사실상 북한을 무시하는 정책을 추구하고 있다고 보는 것이 타당하다. 이라크 전쟁으로 군사력의 활용에 한계가 있고, 대북 제재를 위한 마땅한 수단이 없으며, 북한에 대한 중국의 이해관계를 고려할 때, 북한을 공격하기도 어렵고 공격하더라도 얻을 것이 없다고 판단하고 있기 때문일 것이다. 그리고 미국의 입장에서 보면 북한의 핵 보유를 가장 두려워하고 반대해야 하는 나라들은 바로 한국, 일본, 중국과 같은 주변국들이며, 따라서 북핵 문제 해결을 위한 주도적인 노력은 바로 이들 국가들이 해야 한다고 생각할 수 있다. 따라서 미국의 대북 강경책에 대한 우려에 기초한 참여정부의 대북정책은 성공하기 어렵다.

다음으로, 북핵문제 해결을 위한 중국의 역할에 대한 지나친 기대 역시 바람직하지 않

다. 참여정부와 포용정책이론가들이 내세우는 중국 역할론은 세 가지 전제에 기초하고 있다. 첫째, 중국은 북한핵을 용인할 수 없다. 북한핵은 일본을 위시한 동북아 국가들의 핵무장 도미노를 일으킬 것이고, 그렇게 되면 동북아 유일의 핵국가로서 중국의 지위를 손상시키는 결과가 초래되기 때문이라는 근거에서다. 둘째, 중국은 북한핵에 대하여 정확한 정보를 가지고 있다. 인적 정보를 포함하여 다양한 정보채널을 가진 중국만이 북한 핵개발의 실태를 정확히 파악하고 있다는 전제이다. 셋째, 중국만이 북한에 대한 효과적인 압박수단을 갖고 있다. 미국과 일본의 대북제재는 중국의 참여 없이는 효과를 발휘하기 어렵다. 중국은 북한을 6자회담으로 끌어낼 때처럼, 북한에 대한 에너지, 식량공급을 일시 중단하는 것만으로 북한에 엄청난 영향을 미칠 수 있다. 그렇다면 왜 중국이 아직도 북한에 대하여 압박수단을 사용하지 않고 있는가? 한반도 비핵화를 원하는 중국으로서 북한의 핵개발이 우려할 단계에 이르면 틀림없이 압박수단을 사용할 것이라는 중국 역할론의 계산에 기초해서 보면, 유일한 가능성은 북한의 핵개발 수준이 아직 우려할 단계에 이르지 않았음을 중국은 알고 있다는 것이다. 따라서 우리는 북한의 핵개발을 아직 크게 우려하지 않아도 된다는 추론도 가능하다.

북한 핵문제 해결에 있어서 중국이 중대한 영향을 미칠 수 있음은 틀림없다. 그러나 중국 역할론은 포용정책론의 입장에서 바라본 희망사항이다. 중국이 가장 우려하는 것은 북한의 핵보유 자체보다도 한반도에 전쟁이 일어나 동북아 정세가 불안정해지거나 북한이 붕괴하여 한반도 통일이 이룩되는 것이다. 따라서 북한이 핵무기를 가졌다고 하더라도 그러한 사태로 나아가지 않도록 하는 것이 중국으로서는 더 중요하다. 한 걸음 더 나아가, 중국의 입장에서 보면 북한의 핵개발이 체제유지에 도움이 되고 동북아 지역으로 핵 확산이 일어나는 것을 막을 수 있다면, 북한 핵을 용인할 수도 있을 것이다. 중국은 대북 압박이 북한의 극단적인 행동을 초래하거나 북한을 잃을 수도 있다는 가능성을 더욱 중시할 것이기 때문이다. 또한 중국이 북한의 핵 개발에 대한 정보를 상대적으로 많이 가지고 있을 수 있지만 이것이 곧 완전한 정보를 의미하지는 않는다. 중국 역할론의 전제들은 어디까지나 희망사항일 뿐이다. 더욱이 중국으로 하여금

북핵문제 해결에 적극적으로 나서도록 하기 위해서라도 북한에 대한 국제적인 압력이 필요하다는 주장도 가능하다.

참여정부는 이제 북한핵에 대해 지금까지와는 다른 정책을 보여주어야 한다. 무엇보다도 북핵 불용의 원칙이 참여정부의 확고한 정책기조라는 점에 대한 국내외의 신뢰를 확보해야 한다. 참여정부는 북한핵을 용인할 수 없다는 말을 거듭해 왔다. 그러나 북한의 핵개발을 이해할 수 있거나 북한 핵개발의 위험을 의도적으로 낮게 평가하려는 태도를 보여 온 것도 사실이다. 그 결과 국내외 많은 사람들과 미국, 일본과 같은 우방국들은 참여정부의 대북정책에 대해 신뢰를 하지 못하고 있다. 가장 근본적인 문제에 대한 이러한 불신이 국내적으로 남남갈등을 일으키고 대외적으로 동맹관계를 이완시키는 중요한 원인이 되고 있다.

한미동맹관계의 강화라는 측면에서 보면, 이라크 파병 역시 참여정부의 업적이라고 볼 수 있다. 이라크 파병을 통하여 한미동맹관계를 강화하고 미국의 대북정책에 대한 우리의 영향력을 증대시킬 수 있다는 계산이 가능하기 때문이다. 그러나 이라크 파병은 매우 주저하는 가운데 이루어졌고, 미국이 원하는 안정화 작전을 수행하기보다 캠프 내에 머물고 있는 형태로 한국군이 이라크에 주둔하고 있다. 따라서 파병은 이루어졌지만 이것이 한미동맹관계의 강화에 얼마나 도움이 될지는 불확실하다. 물론 파병 자체가 이라크에서 미국을 지원한다는 정치적 상징의 효과가 있음은 분명하다.

(5) 비전의 상실

참여정부 출범이후 다수의 국민들은 대한민국이 어디로 가고 있는지에 대해서 의구심을 가지고 있다. 국가발전의 미래에 대한 비전을 상실하고 있는 것이다. 여기에는 여러 가지 요인들이 작용했다. 참여정부의 핵심세력이 반미친북노선을 걷고 있다고 의심하는 사람들은 적화통일이 되지 않을까 우려한다. 과거의 경제건설에 참여했던 사람들

은 자신들이 피땀 흘려 건설한 한국경제가 붕괴하는 것이 아닌가 걱정한다. 기업가나 부유층은 참여정부의 좌파적 성향이 자신들의 재산권을 제한하지나 않을까 두려워한다. 국제경쟁력이 살길이라고 생각하는 사람들은 균형발전, 평등에 대한 참여정부의 강조가 대한민국의 경쟁력을 떨어뜨릴까봐 걱정한다. 사회적 혼란을 두려워하는 사람들은 국가보안법 폐지나 과거사 진상조사와 같은 일들이 불필요한 혼란을 야기하고 있다고 비난한다. 대통령의 품위와 나라의 격이 중요하다고 생각하는 사람들은 참여정부가 이러한 기준에 어울리지 않는다고 생각한다. 준비 안된 아마추어들이 국정을 운영하고 있어 불안하다는 생각인 것이다. 도대체 대한민국이 지금 어디로 향하고 있는지에 대해서 많은 사람들이 불안해하고 있다.

이러한 불안감, 의구심을 모두 참여정부의 탓으로 돌릴 수는 없다. 특정한 입장들을 갖고 있는 집단들의 선입견이나 오해가 오히려 더 큰 문제일 수 있기 때문이다. 그러나 다양한 집단의 사람들이 정부에 대해 불안감을 느끼지 않도록 하는 것도 국정운영을 담당하고 있는 사람들의 중요한 책임이다. 더욱이 참여정부가 대한민국의 미래에 대한 뚜렷한 비전을 제시하지 못하고 있는 상황에서는 더욱 그러하다. 동북아 경제중심 건설은 실현가능성의 문제뿐만 아니라 국민들의 피부에 와 닿지 않는다. 한반도 평화 체제 구축은 북핵 사태 속에서 공허한 말장난에 불과하다. 소득 2만 불 시대는 구체적이기는 하지만 경제침체로 빛이 바랬고, 정부가 이에 전념하지 않는 한 국민들은 이것이 정말 국정의 최고목표인지 의심하지 않을 수 없다. 대통령이 국민에게 뚜렷한 비전을 제시하기 위해서는 같은 말을 가끔 반복하는 정도로 불가능하다. 그러한 목표와 상충되는 말들을 하지 않아야 하고, 무엇보다도 행동으로 보여주어야 한다. 대통령과 정부의 애매하고 상충적인 말과 행동들이 국민들의 방향감각을 상실하게 만들고 있다. 이에 불안한 국민들은 소비와 투자를 줄이고 자식들을 외국 유학 보내고 자산을 해외로 빼돌린다. 대한민국이 살기 싫은 나라가 되고 있는 것이다.

4. 선진 한국의 정치적 조건

대통령도 야당도 모두 선진한국 건설을 이야기하고 있다. 우리 국민 모두가 동의할 수 있는 국가목표일 것이다. 대한민국을 선진국으로 만들자는데 누가 반대하겠는가? 문제는 방법이다. 어떻게 하면 선진한국을 건설할 수 있겠는가 하는 것이다. 아래에서 우리는 이를 위한 정치적 조건 다섯 가지를 제시하고 있다.

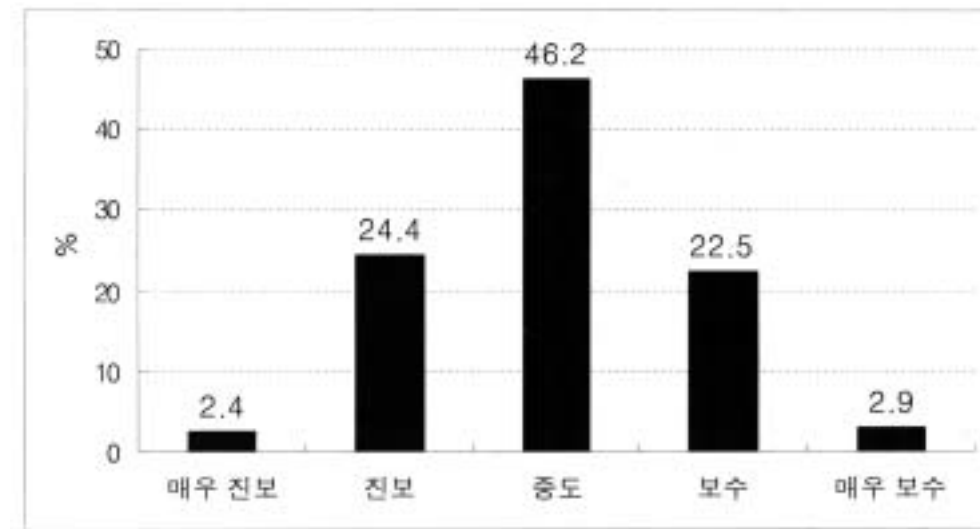
첫째, 가장 본질적인 문제로 우리는 국민의 권리와 의무, 국가의 역할과 한계에 관한 새로운 사회협약이 필요하다. 법이 있되 비현실적이고 지켜지지 않은 상황에서 법치주의를 기대할 수 없다. 법치주의가 실현되지 않으면 미래에 대한 예측이 어렵게 되고 미래에 대한 불안을 떨쳐버릴 수 없다. 참여정부의 출범이후 우리는 자유주의와 민주주의 사이의 충돌현상을 종종 목격한다. 민주주의를 최고의 가치로 신봉하는 사람들은 필요하면 언제든지 다수의 힘을 내세워 무슨 일이든지 할 수 있는 것처럼 말하고 행동한다. 그러나 다수결로 정해서는 안 되는 본질적인 문제들도 많다. 인간의 자유에 관한 많은 것들이 그러하다. 역사적으로 보면, 민주주의는 자유주의를 바탕으로 발전해 왔고, 인간의 자유는 민주주의를 통하여 신장돼 왔다. 이러한 상호보완적 관계는 인간의 근본적인 자유에 관한 존중이 전제될 때에만 가능하다. 자유주의는 본질이자 목적적이고 민주주의는 방법이고 수단이다. 수단으로 목적을 바꾸는 일이 자주 벌어지면 목적과 수단이 전도되고 사회적 혼란이 야기된다. 물론 어떤 자유를 어느 정도 인정할지가 민주적 결정의 대상이 될 수 있다. 그러나 거기에는 한계가 있다. 인간의 기본적 자유에 관한 사항을 헌법으로 규정해 놓는 이유가 여기에 있다.

최근 정치권에서 헌법개정에 관한 이야기들이 들려오고 있다. 권력구조의 개편이 주요한 관심사이고 헌법의 다른 조항들에 대해서는 별로 관심이 없어 보인다. 그러나 일단 헌법개정이 본격적으로 논의되기 시작하면 우리 사회의 다양한 집단들이 다양한 조항들에 대한 개정을 요구할 가능성이 매우 크다. 이른바 판도라의 상자를 여는 격이 될 것이다. 새로운 사회계약이 필요하다는 관점에서 보면 이는 매우 바람직한 현상이

다. 그러나 우리의 정치적 구도나 정치 일정상 그러한 논의가 제대로 이루어질지 매우 의심스럽다.

따라서 헌법개정 문제는 본질적이고 장기적인 과제로 인식되고 접근돼야 한다.

<그림2> 한국민의 정치이념성향



자료: 동아일보 국민여론조사 (2004년 12월 23-24일)

<http://www.donga.com/news/poll.html>

둘째, 중도지향적 정치지형이 만들어져야 한다. <그림2>에서 볼 수 있는 것처럼, 한국민의 정치이념 성향은 중간을 중심으로 거의 정규분포를 이루고 있는 것으로 조사되고 있다²⁾ 따라서 현실적인 정치전략의 관점에서도 주요 정당들이 중도정당으로 이동하는 것이 바람직하다. 그러나 당내의 복잡한 사정과 이념적 관성으로 인하여 정당의 이념적 지향성을 탈바꿈하는데 상당한 어려움을 겪고 있다. 그리고 그 피해는 사회정치적 대립과 혼란을 통하여 국민들에게로 전가되고 있다. 그러나 지금처럼 대통령

2) 이러한 이념분포는 다른 조사들에서도 비슷하게 나타나고 있다. 예컨대, 한국일보가 2005년 신년특집으로 미디어리서처와 실시한 여론조사에 따르면 중도성향의 비중이 매우 높게 나타나고 있다. 이 조사가 택한 매우 진보(0점)에서 매우 보수(10점)까지의 11점 척도에서 정확히 중간인 5점을 택한 비율이 45.5%였으며, 4점(4.3%)와 6점(6.9%) 가지를 합한 중도의 비율은 무려 56.2%나 되었다(한국일보 2005년 1월 1일).

중심제와 소선거구제의 골격을 유지하는 한 중도정당으로 먼저 변신하는 정당이 집권에 성공할 것이며, 이념정당들은 군소정당의 신세를 면치 못할 것이다.

셋째, 정치체제의 구성요소들 사이에 정합성이 제고되어야 한다. 우리 사회의 정치개혁 논의는 종종 특정한 정치제도의 개혁에 초점이 맞추어져 이루어져왔다. 예컨대, 돈 안 드는 선거를 위해 지구당을 폐지하고, 정책정당으로 거듭나는 것을 돕기 위하여 중앙당을 지원하는 방식이다. 정치문제를 사람의 문제로 보고 신인들이 많이 정치에 참여할 수 있도록 하는 것이 정치발전이라고 믿거나, 대통령제 권력구조를 유지하면서 비례대표의 비중을 늘리는 것이 바람직하다고 주장하는 것 등 무수히 많다. 그 결과 우리나라는 외국에서 좋다는 정치제도의 백화점과 같은 모양이 되고 있다. 그런데도 한국정치는 왜 국민들의 불신을 받고 있는가? 기본적인 문제는 정치제도들 사이에 정합성이 떨어지기 때문이다. 권력구조(정부형태), 정당체계, 선거제도는 매우 밀접한 상호작용관계에 있다. 따라서 이들 제도적 구성요소들 사이에 높은 수준의 정합성이 요구된다. 예를 들어 보자. 대통령제 권력구조를 효율적으로 운영하고 싶으면, 소선거구-다수대표제, 매우 느슨한 형태의 정당들로 이루어진 양당제가 필수적이다. 정당이 위계적으로 조직되고 국회에서 당론투표가 이루어지는 한 한국정치의 모습은 크게 변하지 않을 것이다. 정책적 일관성을 가진 이념정당을 원하면 선거제도를 대선거구제-비례대표제로 바꾸고 정부형태를 내각제로 바꾸자고 주장해야 일관성이 있다.

넷째, 사회적 가치의 다원화와 정치와 정치인의 중요성이 크게 낮아져야 한다. 정치가 모든 중요한 문제들을 결정하는 국면에서는 사회경제적 문제들의 정치화와 사회적 분열과 대립을 피할 수 없다. 법치주의와 중도지향의 정치구도가 특별히 필요한 곳이 바로 이러한 경우이다. 그러나 보다 근본적인 차원에서 보자면, 정치적 결정의 중요성 자체가 감소해야 하고, 정치인의 사회적 가치가 떨어져야 한다. 많이 변했다고는 하지만, 아직도 사회 각계의 유명인사가 국회의원이거나 장관, 대통령이 되고 싶어 하는 상황은 곤란하다.

국민의 인식전환과 더불어 국회의원, 장관, 대통령의 특권은 축소되고 책임과 의무는

강화되어야 한다.

다섯째, 대외정책을 초당적 지지에 기초하여 선택하고 추진하는 전통을 만들어가야 한다. 대외정책은 국제관계에 있어서 국가의 이익을 증진시키는 일이다. 잘못된 대외 정책에 따른 피해는 고스란히 국민 전체에게로 전가된다. 대외정책이 이념적 성향에 맞추어 추진되면 잘못을 범하기가 쉽다. 대외정책의 탈이념화가 매우 필요하다. 이것은 정부-여당과 야당에게 마찬가지로 적용된다.

5. 끝맺으며

참여정부 2년은 정말 혼란스러운 기간이었다. 그리고 이러한 혼란의 원인과 결과에 대한 양극단의 평가가 존재하는 사실 자체가 참여정부의 성격과 과오/업적을 잘 보여주는 것이기도 하다. 참여정부 출범이후 17대 총선 이전까지의 기간은 총선승리를 위한 정치 올인의 시기였다. 대통령과 주변의 핵심세력은 총선 승리를 통한 정치세력의 교체에 몰두했다. 새롭게 창당한 열린우리당의 선거승리가 참여정부의 안정적 국정운영을 위해 무엇보다도 필요한 것이라고 인식했을 것이다. 노대통령은 선거법 위반혐의로 중앙선거관리위원회의 경고를 받고 결국 탄핵사태에 이르는 정도의 모험을 감행했다. 사회정치적 혼란이 극심하게 되었음은 두말할 필요가 없다. 총선 승리 이후 지난해 말까지의 기간에는 획득한 권력을 바탕으로 집권세력이 추진하고 싶은 사회정치적 변화를 모색했던 시기라고 볼 수 있다. 4대입법으로 대표되는 개혁조치들의 추구가 이에 해당된다. 이런 관점에서 볼 때, 참여정부 2년의 혼란에 대한 일차적인 책임은 대통령에게 있다. 그리고 이 기간에 대한 국민들의 낮은 평가와 부정적 파급효과들을 감안할 때, 지금까지의 혼란이 새로운 미래의 건설로 이어질 것 같지도 않다. 대한민국의 미래는 오히려 전혀 다른 방향에서 모색되어야 할 것으로 보인다.

집권 3년차에 접어들면서 노대통령은 상당히 변화된 모습을 보여주려고 노력한다는

인상을 준다. 혼란을 초래할 수 있는 일들을 가급적 피하려 하고 경제회복의 중요성에 공감하는 것 같다. 해외여행을 통하여 변화된 인식도 보여주었다. 예컨대, 2005년 신년기자회견에서 노대통령은 다음과 같이 말했다: “우리 스스로 자각하지 못했을 뿐 어느 새 선진국 문턱에 바짝 다가서 있는 것입니다. 이미 해외에서는 우리 대한민국을 선진국으로 대접하고 있습니다.” 그리고 외국에 나가보니 기업가들이 애국자라는 것을 알게 됐다는 말도 했다. 어쩌면 대다수의 대한민국 사람들이 잘 알고 있는 사실을 대통령이 이제야 알게 됐다는 사실에 개탄할 수도 있을 것이다. 그러나 우리는 이러한 인식의 전환이 국정운영에 미칠 긍정적인 효과를 기대하며 매우 높이 평가해야 할 것이다. 새해에 들어 열린우리당과 한나라당 내에서도 실용주의적 노선이 점차 세를 얻어가고 있다는 평가가 나오고 있다. 매우 바람직한 현상이다.

참여정부의 성공은 대한민국의 미래를 위해서 꼭 필요한 일이다. 그런데 참여정부 성공의 최대의 적은 한나라당이나 우리 사회의 보수세력이 아니라 바로 자기 자신들이다. 집권에 성공하고 막강한 사회적 지원세력을 등에 업고도 매사에 자신이 없어 보인다. 그리고 80년대 운동권의 사고방식과 행동을 버리지 못하고 있다. 강자로서 약자를 공격하고 있다는 것을 인식하지도 못한 채 여전히 자신들이 꺾박받고 있다고 생각한다. 참여정부의 성공여부는 자신들이 평가하는 것이 아니라 국민의 몫이다. 그리고 국민들의 평가는 자신들이 하고 싶은 일을 얼마나 했는지가 아니라 국민들이 바라는 일을 얼마나 성공적으로 했는지에 따라 좌우될 것이다. 참여정부가 지향하는 바를 가장 성공적으로 달성하는 길이 바로 여기에 있다.

한나라당의 경우도 마찬가지다. 참여정부의 실패가 한나라당의 성공으로 이어질 가능성은 매우 낮다. 경제침체와 사회적 혼란에 따라 대통령에 대한 지지도가 떨어져도 한나라당의 지지로 이어지지는 않는다. 경제침체로 빈곤층이 증대하고 사회적 혼란으로 이념적 갈등이 심화되면 한나라당을 지지할 사람들은 더욱 줄어들고, 다음 대선에서 승리할 가능성은 더욱 낮아질 것이다. 최소한 지금의 노선과 이미지로는 한나라당이 근로계층과 빈민층의 지지를 받기는 어렵기 때문이다.@

노무현 정권 2년과 나라선진화의 길: 경제분야

나성린 (한양대 경제금융학부 교수)

노무현 정권 2년과 나라선진화의 길: 경제분야

나성린(한양대 경제금융학부 교수)

1. 머리말

참여정부 2년의 경제적 성과는 매우 실망스럽다. '단기적'으로는 경제침체의 지속, 경제양극화 심화, 서민빈곤층을 포함한 모든 국민의 삶의 질의 저하를 초래하였고, '장기적'으로는 국가경쟁력의 퇴보를 가져왔기 때문이다.

다행히 올해 초 노무현 대통령을 포함한 참여정부가 올해 국정운영의 목표를 일자리 창출을 위한 경제 활성화와 선진경제의 기반 마련에 두겠다고 하고 이것이 주식시장과 코스닥시장의 부양정책과 더불어 내수가 어느 정도 살아나는 조짐을 보이고 있다. 그러나 이러한 조짐은 어디까지나 정부의 주도에 의한 것이기에 그것이 본격적인 회복세로 연결되지는 좀더 두고 보아야 한다. 왜냐하면 본격적인 회복세는 주가와 코스닥지수 회복이 기업들의 경영실적과 투자확대에 의해서 지속이 가능하고 참여정부의 국정운영방향이 단기 전략적인 것이 아니라 진정성이 담보된 것이란 확신을 시장이

가질 때 실현될 수 있기 때문이다.

다음에서 참여정부 경제실책의 원인을 살펴보고 단기적으로 우리 경제를 활성화하고 장기적으로 우리 경제의 성장잠재력을 증대시킬 수 있는 대안을 제시하고자 한다.

2. 참여정부 경제실책의 원인

참여정부의 경제정책이 실패인가 아닌가에 대해선 작년 상반기까지만 해도 정부로선 할 말이 많았다. 수출증가율 40% 육박, 분기별 경제성장률 5%대, 실업률 3%대, 물가 상승률 3%대가 어떻게 경제난국인가? 거시경제지표는 좋는데 수출기업과 내수기업 간, 고소득층과 저소득층 간, 대기업과 중소기업 간, 서울과 지방 간의 양극화가 문제라는 것이 정부의 주장이었다. 그러나 그 동안 많은 중산서민층이 IMF 경제위기 때보다 어렵다고 아우성이었고, 중소기업 파산이 계속되었고, 경제의 바로메타인 택시기사들은 만나는 사람마다 정부를 비난하였다.

진상은 연말이 가까워지면서 드러나기 시작했다. 경제성장률이 하락하기 시작했고, 물가와 실업률이 오르기 시작했고, 그동안 정부의 외환시장 개입으로 인위적으로 지탱되어 오던 달러 환율이 급락하면서 수출마저 하락하기 시작하였다.

그 동안 우리 경제가 버텨온 것은 몇몇 대기업의 수출력과 정부의 끊임없는 경기부양책 덕분이었던 것이다. 참여정부는 출범 후 작년 8월까지 3차례 금리 인하, 지속적인 재정확대, 지속적인 조세감면을 포함해 16회의 경기부양책을 발표하였고 지속적인 외환시장 개입을 통한 수출경기부양책을 써 왔었다. 이러한 경기부양책이 경제를 되살리는 데는 실패했지만 경제가 망가지는 것은 어느 정도 막아주었던 것이다. 그러나 이러한 인위적 경기부양 노력이 기업의 투자확대와 민간소비 활성화로 연결되지 않음으로써 약효가 떨어지기 시작하였던 것이다. 따라서 정부는 작년 8월말 2조

5,000억원에 이르는 대폭적인 감세와 재정확대를 포함한 올인식 경기부양책을 발표하였다. 그럼에도 불구하고 경기가 살아날 조짐이 보이지 않고 올해 경기전망마저 어두워지자 급기야 11월말에 추가적인 금리인하와 7조원에 이르는 대규모 적자예산편성, 그리고 대규모 공공부문 건설경기부양책인 뉴딜정책을 포함하여 거의 막가파식 경기부양책을 발표하였던 것이다.

물불 가리지 않은 이러한 경기부양 노력에도 불구하고 출범 첫해 경제성장률 3.1%, 작년 경제성장률 4.7%, 올해 경제성장률이 4% 이하에 그칠 것으로 전망되고 많은 국민들이 정말 살기가 어렵다고 호소하는 것이 우리 경제의 현실이다. 결과적으로 참여정부 2년 동안 우리 경제성장률은 우리 경쟁상대국들의 평균 경제성장률을 훨씬 밑돌 뿐 아니라 세계평균 경제성장률에도 못 미치는 부끄러운 수준에 머물렀다.

그 뿐 아니라 참여정부 2년 동안 아래에서 언급될 여러 가지 이유로 기업의 설비투자 부진, 기업가정신의 상실, 우리 사회 富의 창출세력들의 경제의욕 침체, 경쟁 혐오심리, 성공 폄하정서 등이 초래되었는데 이것이 우리 경제의 성장동력을 심각하게 훼손시켰다.

따라서 지금까지 참여정부의 경제정책은 실패했다고 말할 수밖에 없는 것이다.

그러면 참여정부 경제실책의 원인은 어디에 있는 것일까. 참여정부는 그 원인을 김대중 정부의 신용카드 경기부양책으로 인한 신용불량자 양산과 대규모 가계부실에 있다고 주장한다. 이것이 민간소비를 위축시키고 따라서 기업투자를 위축시켰다는 것이다. 그러나 이것은 원인의 단면만을 보고 자신들의 잘못을 인정하지 않는 변명에 불과하다. 참여정부 출범 초기의 경제여건이 열악했다는 것은 우리 모두가 인정한다. 높은 가계부채와 국가부채, 북핵문제, 세계경제 침체, 여소야대 정국, 이라크 전쟁 발발 가능성, 극심한 국론분열, 등. 필자를 비롯한 많은 경제전문가들이 그 당시 이러한 초기여건의 열악함을 지적하고 또한 아직 경제위기를 완전히 극복하지 못한 취약한 우리 경제구조 하에선, 참여정부는 조급하거나 가볍게 행동하지 말고 미래의 불확실성에

대비하여 위기관리능력을 높이고 경제체질을 강화하고 경제안정에 노력해야 한다고 충고하였다. 그러나 참여정부는 출범 초부터 전문성과 능력이 결여된 아마추어들이 혁명하듯이 지나친 진보주의적 국정운영을 밀어부쳤고 이것이 극심한 정치·사회적 불안을 초래하였다.

초기의 반미·친북적 외교안보노선이 한반도 긴장을 고조시키면서 외국투자를 급감시켰고, 초기의 反企業·親勞的 경제정책이 대기업정서를 부추기면서 기업투자를 급감시켰다. 보수-진보논쟁과 기득권층 때리기가 기업할 의욕과 소비심리를 상실케 하였고, 코드인사와 반언론정책은 적대적 비판자들을 양산하였다. 이러한 정치·사회적 불안 하에선 그 어떤 경기부양책도 효력을 발휘할 수 없었다. 결국 이러한 출범 초기의 아마추어리즘과 진보주의적 국정운영은 2003년 경제성장률을 출범 당시의 전망치인 5.7%에서 3.1%로 추락시켰다.

이러한 경제난국은 작년 초의 대통령 탄핵 사태와 여당의 4·15 총선 승리를 기점으로 반전의 기회를 맞았었다. 탄핵안이 기각되고 여당이 과반수 의석을 얻음으로써 정부는 책임정치를 구현할 수 있는 기회를 가졌고 많은 국민들은 참여정부가 상생과 화합의 국정운영을 펼침으로써 경제회생에 전념해주기를 희망했었다.

그러나 참여정부는 탄핵기각과 총선승리를 국민들의 전폭적인 신임으로 오해하고 오히려 진보적 개혁에 박차를 가하고 더욱 대결적 국정운영을 추진하였다. 지금까지 우리 국정을 흠탕물 속에서 헤어나지 못하게 하는 수도이전과 4대 입법을 정권의 명운을 건 과제로 전면내세우고 혁명하듯이 국정운영을 밀어붙였던 것이다. 그토록 많은 국민들이 반대하고 우리 경제성장에 거의 도움이 되지 않는 이러한 진보적 정책을 그토록 밀어붙이려 하는지 많은 경제전문가들은 이해를 하지 못한다.

참여정부의 이러한 진보적 국정운영은 많은 국민과 기업을 불안하게 하여 경제할 의욕을 잃게 하였다. 한편으로 이렇게 경제심리를 냉각시키면서 다른 한편으로 지속적으로 경기부양책을 도입하였으니 그러한 정책이 효과가 있을 리 만무하였다.

참여정부의 국정운영에 대한 국민과 기업의 불안감 외에 또 다른 중요한 경제실책의

원인이 있는데 경제정책의 불확실성이 그것이다. 경제정책의 불확실성이란 정부의 경제정책이 일관성 없이 오락가락하여 경제주체들의 의사결정을 어렵게 함을 가리킨다. 이것은 참여정부 경제정책에 관한 한 사공이 너무 많고 이 사공들이 각각 자기 소리를 내기 때문에 발생하는 것이다. 참여정부의 경제정책에 영향을 미치는 집단으로 청와대, 여당, 재경부를 포함한 행정부가 있다. 그런데 이 삼자가 근본적으로 경제철학과 경제적 지향점이 다르다 보니 자주 상충되는 정책을 주장하게 되는 것이다. 아파트분양가 공개, 경기부양, 성장과 분배, 법인세 인하, 출자총액제한제도, 양도소득세, 노사관계 대책, 금융시장 개입, 비정규직 노동자 대책, 등 이루 다 열거할 수 없이 많은 정책에서 갈등이 있고 그 불협화음이 시장에 그대로 전달되어 온 것이다.

경제정책은 일관성이 있으면서 동시에 신축성이 있어야 한다. 일관성이 있어야 경제주체들이 정부정책에 대한 확신을 가지고 주요한 의사결정을 할 수 있고 신축성이 있어야 변화무쌍한 경제환경 속에서 경제주체들이 적응할 시간을 갖고 대응할 수 있는 것이다. 그런데 참여정부의 경제정책은 청와대, 여당, 재경부 간에는 물론이고 같은 행정부처 내에서도 경제부처와 비경제부처간에 일관성이 없는 경우가 허다하다. 재경부와 공정거래위원회·청와대 간에 갈등이 있는 재벌규제정책을 예로 들어 보면, 기업의 투명성을 제고하는 동시에 규제를 완화해주어야 마땅하나 집단소송제·지배구조 개혁과 같은 투명성을 제고하는 정책을 도입하면서 출자총액제한제도·금융계열사 의결권제한제도 같은 규제정책도 동시에 강화하는 것은 기업을 불신의 대상으로만 간주한다는 것이다. 우리 기업의 불투명하고 문어발식 방만한 경영이 IMF 경제위기의 한 원인이 되었던 것은 사실이지만 그러한 문제기업들은 이미 시장에서 대부분 퇴출되었고 지금 살아남아서 우리를 먹여살리고 있는 기업들은 효율적이고 세계적인 경쟁력을 갖춘 기업들인 것이다. 그런 기업들을 IMF 경제위기의 또 다른 주범인 정부가 죄인 다루듯이 자꾸만 규제를 가한다는 것은 어딘가 맞지 않아 보인다.

부동산 관련 세제는 대표적으로 신축성이 결여된 정책이다. 부동산투기를 억제하고 공평한 과세를 위해 보유세를 강화하고 거래세를 완화하는 것은 올바른 방향이다. 그

러나 지금 도입예정인 종합부동산세는 지나치게 서둘러서 도입되고 세 부담이 급격히 증가하여 부동산경기를 경착륙시킴으로써 그렇지 않아도 어려운 경기를 더욱 침체시켰다. 보유세를 강화하면 등록·취득세와 양도소득세 같은 거래세는 완화하는 게 당연한데 종합부동산세 도입 이전에 결정된 양도소득세 증과세를 정책의 일관성을 보이기 위해 그대로 시행하겠다는 것도 경제 전체를 보는 안목이 결여된 지나치게 경직적인 정책인 것이다. 성매매금지법같이 장기적으로 바람직한 제도도 신축적으로 도입할 수 있었음에도 불구하고 경제침체 속에서 급속히 도입함으로써 경제를 더 침체시켰고 그러다 보니 단속이 다시 느슨해지는 정책의 신뢰 문제를 초래하였다.

이같이 참여정부의 경제정책은 지나치게 목적지향적이고 조급하여 의도적인 것은 아닐지라도 기업이나 투자자들을 어렵게 하는 결과를 초래하고 있다. 출자총액제한제도와 금융계열사 의결권 제한 제도만 하더라도 기업들이 그 때문에 투자를 못한다고 아우성을 쳐도 우선 도입해 보고 문제점이 발생하면 그때 가서 보완책을 마련하겠다고 한다. 그러면 기업 투자가 절실한 지금 같은 경제침체기에 왜 기업들이 원하는 방향으로 우선 완화해주고 문제가 발생하면 다시 보완하는 정책의 신축성을 발휘하지 못할까.

진보적 국정운영으로 인한 국민의 불안과 경제정책의 불확실성 외에 참여정부의 경제정책이 실패한 또 다른 주요한 원인은 反시장적 코드 중심의 인사정책에 있다. 전문성이나 정책 능력과 관계없이 진보성향의 인물들을 주요 정책담당자로 또는 테스크포스에 중용함으로써 시장이 불안해하고 있는 것이다. 그러한 사람들이 경제정책을 좌지우지하는 한, 아무리 참여정부의 경제정책이 분배우선이 아니고 좌파적이지 아니라고 강변해도 그들에게 내재된 진보적 성향 때문에 시장은 불안해하는 것이다. 이러한 인사정책은 적대적 언론정책과 더불어 부정적 여론을 형성함으로써 참여정부의 개혁정책 추진에 최대의 걸림돌로 작용하고 있는 것이다.

3. 희망은 없는가?

그렇다면 우리 경제에 희망은 없는 것인가? 결코 그렇진 않다. 우선 참여정부도 그동안 나름대로 잘한 것도 없지 않다. 정경유착의 고리를 끊고 금권선거를 방지하여 정치권을 정화하고 국정원·청와대·검찰 등 권력기관의 권력남용을 억제한 것은 기업의 투명성을 제고하여 장기적으로 우리 경제발전에 도움이 될 것이다.

그리고 정부의 경제정책 실패에도 불구하고 곳곳이 세계시장에서 살아남은 우리 기업의 경쟁력과 기업가 정신, 우리 국민의 높은 교육열과 성취욕, 최근 높아지고 있는 문화산업의 경쟁력, 등은 우리 경제의 무시할 수 없는 잠재력이다.

작년 2/4분기부터 증가세로 돌아선 기업투자, IMF 경제위기 이후 계속 하락하다 작년부터 증가세로 돌아선 외국인 투자, 신용불량자의 감소세와 더불어 올 하반기부터 기대되는 소비심리의 회복, 최근 조금씩 변화의 조짐을 보이는 노조의 태도, 우리 최대 수출국인 중국경제의 성장세 지속, 이런 것들이 희망의 불씨이다.

관건은 여하히 이러한 희망의 불씨를 살리면서 우리의 성장 잠재력을 극대화시킬 수 있는가이다. 이를 위해선 참여정부가 국정운영의 실패를 인정하고, 경제침체의 원인을 직시해야 하고 또 과감히 그것을 풀어가려는 발상의 전환이 필요한 것이다.

4. 경제회생과 성장동력 회복을 위한 과제

단기적인 경제회생을 위해 가장 중요한 것은 정부주도의 단기적 경기부양책으로는 결코 지속가능한 경제회복이 불가능하다는 사실을 참여정부가 깨닫는 것이다. 그리고 장기적인 성장동력의 회복을 위해 가장 중요한 것은 사회의 부의 창출 세력들의 경제의욕(투자, 저축, 성공의지, 기업의지)을 꺾지 말아야 한다는 것이다. 이를 위해 경쟁

이나 성공에 대한 혐오감을 부추겨서는 안되고 오히려 그것을 장려하여야 한다. 다만 경쟁에서 탈락한 소외계층에 대해선 사후적인 재분배정책으로 배려하면 되는 것이다.

시장경제에서 정부의 역할은 시장실패의 원인을 제거하여 시장이 제대로 작동하게 하고 경제인프라를 잘 구축함으로써 성장잠재력을 극대화하는 것이다. 경제활성화와 경제성장은 기업을 포함한 민간부문이 주도적으로 하는 것이고 정부는 그 여건을 조성해 줄뿐이다. 정부가 나서서 돈을 풀고 간섭하여 경제를 살릴 수 있다는 착각을 버리는 것이 중요하다. 다만 정부는 경기순환적인 요인에 의해 거시경제 불안정이 초래될 경우에 한해서 단기적으로 경기부양책을 사용할 수 있으나 이 경우도 지나치면 부작용만 초래할 뿐이기에 매우 신중해야 한다.

경기부양책으로 사용 가능한 경제정책수단은 금리인하, 조세감면, 재정확대 정책뿐이다. 우리 정부는 이러한 수단을 지난 2년 동안 지속적으로 사용해 왔으나 효과가 없었다. 그 원인은 경기침체의 요인인 내수부진이 경기순환적 요인이 아니라 정치적이고 구조적인 요인에 의한 것이기 때문이었다. 따라서 근본적인 경제불안 요인을 제거하지 않은 채 경기부양책을 계속 남용하는 것은 재정적자, 국가부채증가, 인플레이, 금융부실과 같은 부작용만 초래할 뿐이다. 올해 경제회생을 위해 정부가 해야 할 과제는 다음과 같다.

첫째, 효과도 없는 편법적 경기부양책에 매달리기보다는 기업투자 활성화와 소비활성화를 위한 여건을 마련해 주어야 한다. 이를 위해선 국민과 기업의 정부에 대한 불안감을 제거하도록 국정운영 방향을 과감히 전환해야 한다. 많은 국민들이 불안해하는 진보적 입법들을 시간을 두고 국론통합적인 방법으로 추진해야 하고 국정운영의 우선순위를 경제활성화와 국가경쟁력 제고에 두어야 한다. 개혁의 목표를 보수세력의 진보세력에 의한 교체가 아니라 국가경쟁력 극대화에 두어야 한다.

둘째, 경제정책의 수립과 집행을 경제부총리를 중심으로 일원화하여 정책 불확실성을 제거해주어야 한다. 이 과정에서 정책의 일관성과 신축성을 높여야 한다. 일관성은 시장원리와 국가경쟁력 극대화에 바탕을 둔 일관성이어야 하고, 신축성은 새로운 개

혁정책에 경제주체들이 적응할 시간을 갖게 함으로써 갑작스러운 손실에 직면하지 않도록 하는 것이다.

셋째, 국내외 기업 투자의 중요한 걸림돌의 하나인 노사관계 불안을 제거해야 한다. 이는 법과 제도를 엄격히 중립적으로 집행함으로써 정부의 노사정책이 예측가능하고 노사 양측으로부터 신뢰를 받음으로써 가능하다.

넷째, 규제를 과감히 완화해야 한다. 수도권관련 규제, 환경규제를 과감히 풀어 기업 투자를 활성화해야 한다. 공정거래관련 규정, 출자총액제한제도와 금융계열사 의결권 제한과 관련하여 「先규제완화-後보완책 마련」같은 과감한 발상의 전환이 필요하다.

다섯째, 시장이 신뢰할 수 있는 인사정책을 펼쳐야 한다. 핵심 경제정책 담당자의 코드 인사를 과감히 정리하고 개혁적이면서 시장이 신뢰할 수 있는 경제전문가들을 등용해야 한다. 이렇게 경제를 망가뜨려 놓고 아무도 책임지지 않는다는 것은 불가해한 일이다.

여섯째, 낭비적 균형발전보다는 효과적인 균형발전을 추진해야 한다. 현재의 중앙정부 중심의 나눠먹기식 국가균형발전을 지방중심의 시장친화적인 균형발전으로 전환해야 한다. 이를 위해선 기업·대학도시의 활성화가 정답이다. 오랜 역사를 통해 형성된 지역의 특성을 바탕으로 그에 맞는 기업도시를 활성화하고 우수대학의 이전을 통해 기업도시와 대학도시가 결합될 때만 자생적이고 지속가능한 지역균형발전이 가능하다. 이를 위해선 기업과 대학에 높은 인센티브를 제공해야 한다. 이로 인한 특혜시비를 과감히 극복해야 하고 수익은 사후적으로 세금으로 환수하면 된다. 이 방법만이 재정투입을 최소화하면서 지속가능한 균형발전을 가능하게 할 수 있다.

마지막으로, 성장을 통한 분배와 효과적 사회안전망 구축을 추진해야 한다. 성장을 바탕으로 일자리를 창출하고 전 국민의 소득을 일제히 높인 다음, 결과적으로 발생하는 소득과 부의 지나친 불평등은 재분배정책으로 완화하면 된다. 성장을 바탕으로 빈곤과 실업을 최대한 제거한 다음 성장으로부터 발생한 추가적인 정부재원을 사회안전망 구축에 투입하면 훨씬 비용효과적인 사회복지체제를 달성할 수 있기 때문이다. 반

면에 지나친 분배우선정책으로 경제가 침체되고 실업자가 늘어난 상태에서 아무리 빈곤대책을 시행해도 빈곤이 척결될 수 없고 소득재분배 정책을 강화하면 할수록 경제는 더 어려워 질 뿐이라는 사실을 인식해야 한다.@

분열의 정치를 넘어서야 미래가 있다! - 노무현 정권 2년의 평가 -

서경교 (한국외국어대 정외과 교수)

분열의 정치를 넘어서야 미래가 있다!

- 노무현 정권 2년의 평가 -

서경교 (한국외국어대 정외과 교수)

매년 새로운 정부의 임기가 시작된 2월이 되면 정부 출범 이후의 공과에 대한 평가가 있다. 올해도 여야와 언론, 학술단체, 시민단체 등에서 노무현 정부의 2년에 대한 평가가 쏟아지고 있다. 그런데 재미있는 현상 중 하나는 동일한 정치현상이나 결과물에 대하여 한 쪽에서는 긍정적인 평가를 하는 반면 다른 쪽에서는 부정적인 평가를 내리는 경우를 어렵지 않게 볼 수 있다는 것이다. 그러한 상반된 평가는 정치적 입장의 차이에 따른 것이다. 그러한 점을 고려할 때 오늘 공개토론회에서의 발제와 토론이 기존에 있어왔던 정치적 입장의 차이에 의한 일방적인 비판이나 평가절하가 아닌 객관적 평가와 건설적 비판, 그리고 대안의 모색을 위한 시도가 되기를 진심으로 바라는 바이다.

“참여 정부”로 불려지기를 원하는 노무현 정부가 출범한 지 2년이 지났지만, 아직 임기의 반 이상이 남아 있다. 따라서 현 시점에서 노무현 정부 집권 2년의 평가를 통해 앞으로 남은 3년간을 위한 건설적 비판과 대안의 제시는 매우 중요한 의미를 지닌다.

따라서 지난 2년간 노무현 정부의 긍정적 공헌은 무엇이며, 문제점은 무엇이었는지, 왜 그러한 문제가 발생한 것인지, 이를 극복할 수 있는 방안은 무엇인지 등에 대한 논의는 꼭 필요하다.

2002년 대선에서 근소한 차이로 승패가 나뉘었다는 사실에서도 알 수 있듯이 노무현 정부의 출범에 대하여 지지자들과 비지지자들은 매우 상반된 반응을 보여주었다. 즉 지지자들의 입장에서는 낡은 정치를 청산하고 정치개혁을 이룰 수 있는 절호의 기회로 생각한 반면 비지지자들의 입장에서는 이념적 성향에서 한쪽으로 치우쳤을 뿐만 아니라 경험의 부족에서 오는 아마추어리즘에 의한 국정운영에 대한 우려가 제기되었다. 노무현 정부의 지난 2년간의 과정은 이러한 정치적 배경과 밀접한 관련을 맺고 있다. 크게 세 가지의 관점에서 2년간의 긍정적, 부정적 측면에 대한 논의를 하고자 한다.

1. 선거전략의 통치전략화

2002년 선거에서 노무현 후보의 승리는 비지지자들뿐만 아니라 측근을 포함한 지지자들에게도 매우 극적인 사건이었다. 극적인 승리의 주요한 원인 중 하나는 부패하고 낡은 과거의 정치가 변화되기를 갈망하는 유권자들에게 노무현 후보를 지지함으로써 새로운 변화를 기대할 수 있다고 설득하는 데 성공하였다는 점이다. 이와 함께 ‘노사모’로 대표되는 새로운 형태의 자발적 능동적 참여에 의한 지지의 확대라는 선거전략은 소수의 정치인들에 의한 밀실담합과 거대기업들의 정치자금에 힘입은 선거승리라는 기존의 패턴과 완전한 차별화를 부각시키기에 충분하였다. 따라서 5년 임기의 국정수행을 위한 통치전략의 수립에 있어 대선의 승리를 가져온 선거전략을 그대로 유지하는 것이 가장 효율적이고 현명한 선택으로 여겨졌을 것이다. 그리고 실제로 그러한 선택이 이루어진 것으로 평가된다. 평검사들과의 공개적 토론의 시도, 코드인사의

강조, 노사모와의 밀접한 관계유지 등이 이를 증명해준다.

물론 그러한 전략을 선택한 이유는 이미 확보한 지지세력을 지키면서 동시에 권력의 지지기반을 확대해 갈 수 있는 최선의 전략으로 판단하였기 때문일 것이다. 그러나 이러한 선거전략의 통치전략화는 가장 손쉽게 이미 확보된 권력의 지지기반을 유지할 수 있는 선택이기는 하였지만, 국정수행에 있어 필수적인 공동의 목표를 추구하는 국민공동체의 형성을 위한 선택과는 거리가 멀었다. 오히려 반대세력까지를 포용할 수 있는 통치전략에 대한 고려보다는 반대세력과의 차별화를 통하여 지지세력들을 결집시키는 대선전략의 연장과 강화에 더욱 몰두하는 모습을 보여주었다. 즉 어렵고 힘든 길을 개척하기보다는 눈앞에 놓인 쉬운 길을 선택한 것이다.

그 결과 선거과정에서의 경쟁과 분열적 양상이 집권 2년이 되는 현시점까지 지속되고 있다. 현정부가 출범하면서 선거과정에서의 지지자들만을 위한 국정수행을 그 목표로 설정한 것이 아니라면 그러한 전략의 선택에서 간과한 문제점을 지적하지 않을 수 없다. 가장 핵심적인 문제점은 선거전략과 통치전략은 각각의 전략이 목표로 하는 대상(target population)이 동일하지 않다는 점이다. 선거전략은 지지자들을 중심목표로 하여 부동층을 겨냥하지만, 집권 이후의 통치전략은 반대세력까지 포함하여 국민 전체를 목표를 공유하는 공동체로 묶을 수 있는 것이어야 한다. 따라서 선거전략과 통치전략은 기본적인 목표와 구체적인 내용에 있어 확연히 구분될 수밖에 없다. 즉 선거전략에서는 지지자들을 결속시키기 위하여 상대 경쟁자와의 차별성을 부각시키는 것이 주효하지만, 통치전략에서는 지지자들의 결속보다 더욱 중요한 것이 반대세력들을 설득하여 협조와 지지를 이끌어 내고 공동의 목표를 향하여 함께 나아갈 수 있도록 하는 것이 핵심적인 내용이다.

따라서 통치전략은 선거전략의 내용을 기본으로 하되 거기에 덧붙여 반대세력까지 포용할 수 있는 구체적 방안을 요구하는 것이다. 그러나 현정부는 선거전략의 내용을 기초로 하여 지지세력들을 결집시키는 것에는 성공하였지만 반대세력을 포용하여 함께 나아가는 노력을 기울이는 것에는 무관심하거나 오히려 반대세력과의 차별화에 골

몰하는 경향을 더욱 강하게 보여주었다. 이러한 양상은 지난 2년간 지속된 현정부의 지지세력과 반대세력간 사안별, 정책별 첨예한 대립에서 확인될 수 있다. 이는 바로 선거전략을 통치전략화 함으로서 초래된 현상이며, 진정한 통치전략이 부재함으로서 발생한 현정부의 가장 기본적인 문제점이다. 첨언하면 이러한 현상에 대하여 대통령과 정부여당의 책임만 물을 수 있는 것은 아니다. 한나라당을 포함한 야당들과 언론, 시민단체, 그리고 일반국민 모두가 부분적인 책임을 회피할 수 없다. 왜냐하면 민주적 정치체제는 지속적인 견제와 건설적 비판, 그리고 무엇보다도 국민들의 건강하고 균형 잡힌 여론에 의하여 유지되고 강화되는 체제이기 때문이다.

2. 국정운영 리더십에 대한 평가

이미 지적한 선거전략의 통치전략화와 밀접한 관련성을 갖는 또 하나의 측면이 대통령을 포함한 현정부의 국정운영 리더십과 관련된 평가이다. 과거 군부정권의 리더십은 물론이고 민주화 이후의 김영삼, 김대중 두 대통령과도 차별화를 시도하려는 노무현대통령의 파격적인 리더십은 그 근본 의도를 생각한다면 여러 가지 면에서 긍정적 평가를 할 수 있다. 즉 최고정치권력자라 하더라도 평범한 국민들이 거리감 없이 친밀하게 다가갈 수 있는 모습의 대통령이 되겠다는 의도와 노력은 민주적 체제의 확립에 있어 매우 중요하기 때문이다.

그러나 친밀하게 느껴지기 위한 노력이 국정의 최고 책임자로서 지녀야 할 책임감이나 막중한 사명감을 가볍게 여기거나 무시한다는 평가로 이어져서는 곤란하다. 특히 모든 국민을 대표해야 할 최고책임자가 국민 모두를 하나의 공동체로 결집시키기 위한 노력보다는 자신의 지지자들만을 위한 대표와 같은 인상을 주는 국정수행의 모습을 보이는 것은 매우 우려가 되는 부분으로 지적하지 않을 수 없다.

아울러 원칙적으로는 포용적 인사등용을 표방하나 실천적 측면에서는 여전히 코드 인사를 지향하는 부분이나 국민 대다수의 여론보다는 측근들과 지지세력들의 의견이 일방적으로 반영되는 점 등은 지적되고 개선되어야 할 사항들이다. 이러한 문제점이 개선되지 않는다면 참여정부를 지향하는 현정부와 대통령이 그 이름과는 달리 다수의 국민과 동떨어진 소수만의 정부나 대통령이 될 위험성이 존재한다는 것을 지적하지 않을 수 없다. 이러한 위험성은 지난 2년간 현 정부나 대통령에 대한 국민들의 지지도가 민주화 이후 역대정부들의 첫 2년간 지지도와 비교하여 현저히 낮다는 점에서도 확인할 수 있다.

국민들로부터의 낮은 지지도에 관한 한 야당인 한나라당도 정부여당과 다를 바가 없다. 이는 정부여당이 국정운영의 일차적인 책임을 지고 있기는 하지만 여야간의 관계 및 야당의 견제와 대안 제시도 국정운영에 있어 중요한 역할을 하기 때문이다. 따라서 국민들의 여야를 막론한 정치권에 대한 낮은 지지도와 한쪽으로 편향된 국정운영의 리더십에 대한 문제점은 국정운영의 파트너인 야당에게도 그 책임을 묻지 않을 수 없다.

3. 공동체의 합의된 목표의 부재

현 정부의 통치전략이나 국정운영의 리더십에서도 언급한 바와 같이 현 정부의 출범 이후 대한민국이라는 운명공동체가 나아가야 할 방향과 목표에 대한 국민적 합의가 존재하고 있지 않다. 여당과 야당, 정부에 대한 지지세력과 비지지세력들간의 이견은 말할 것도 없고 여당이나 지지세력들 내부에서도 현정부가 추구하고 나아갈 방향에 대하여 공통된 의견을 도출해 내고 있지 못한 실정이다.

이는 대한민국이라는 운명공동체에 대한 정치인을 포함한 국민 개개인의 일체감의

부족에서 비롯되는 현상이다. 아이러니한 일은 한 예로서 국가보안법의 폐지나 남북 관계 및 대미정책과 관련한 여야간의 견해 차이가 현정부와 북한정부의 견해차이보다 더욱 크다는 것이다. 다시 말하면 여야간의 코드가 남북한 정부간의 코드보다 더욱 상이하다는 것인지 혼란스럽기까지 하다.

또한 건국 이후 한국정치의 전개과정에 대한 평가에서부터 앞으로의 방향에 대한 국민적 합의가 존재하지 않는 것도 사실이다. 합의는 고사하고 모든 사안별 상반된 견해가 첨예하게 대립되는 양상을 보여주고 있다. 대통령 탄핵안, 행정수도 이전, 정부의 대언론정책 등을 비롯하여 남북관계, 한미 동맹관계, 이라크 파병문제 등 국내외적 주요사안들이 모두 첨예한 대립과 갈등을 가져온 사안들이었다. 따라서 지난 2년간 정치적 사안에서 국민들간 광범위한 합의나 공감대가 형성된 적이 없었다. 이는 의도하지 않았다 하더라도 한국정치의 현주소가 갈등과 분열의 정치임을 보여주는 단적인 증거이다.

이러한 공통된 목표의 부재상황에 대한 야당의 책임도 지적하여야 한다. 야당 역시도 비집권세력으로서의 한계를 인정한다 하더라도 정부와 여당의 편가르기 시도의 잘못을 지적하고 이를 개선하기 위한 노력을 기울이기보다는 그러한 논리에 편승하여 야당의 지지세력들을 정부여당의 반대편에 결집시키는 데 더욱 노력한 흔적을 부인할 수 없다. 그 결과로 정치적 이슈나 사안마다 서로 공존하거나 타협할 수 없는 팽팽한 줄다리기와 함께 분열과 갈등의 정치가 한국정치의 현주소가 된 것이다.

그러나, 문제가 있는 곳에는 항상 해결책도 함께 있기 마련이다. 더욱이 현정부의 임기가 앞으로 3년이 더 남아 있다는 점을 고려할 때 문제점에 대한 지적과 비판보다는 그 해결책에 더욱 초점을 맞추어야 한다. 이미 지적한 문제점들을 해결하기 위한 방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

제안(1): 정치와 민주주의의 기본목적으로 돌아가기

너무 이상적이고 진부한 이야기로 비판받을 수도 있지만 정치가 본연의 모습을 찾기 위하여 가장 먼저 필요한 것은 “왜 인간사회에 정치가 필요하게 되었는가?” “왜 우리는 민주적인 정치체제를 원하는가?”라는 기본적인 질문으로 되돌아가는 것이다. 그 이유는 인간사회의 많은 문제들이 그 출발점에서의 동기나 의도를 망각하고 왜곡되어 본말이 전도되거나 수단이 목적을 능가하는 상황이 연출되면서 발생하기 때문이다. 정치영역에서의 문제들도 예외가 아니다.

정치는 공동체를 이루어 생활할 수밖에 없는 인간들간에 갈등과 경쟁으로 인한 약육강식의 폭력적 상황을 방지하고 사회의 구성원들이 생명과 존엄성을 유지하며 생활하도록 하기 위한 목적에서 시작되었다. 그렇게 하여 시작된 정치의 진행과정에서 가장 효율적으로 개개인의 삶과 안전을 보장할 수 있는 방안으로 민주적 제도를 창안하게 된 것이다. 즉 자신의 이해관계는 자신이 가장 잘 보호하고 나타낼 수 있다는 신념에 따라 각자 자신의 정치적 의사를 표현하고 정부정책에 그 것을 반영하기 위한 효율적인 방법으로 대표를 통한 대의민주주의를 채택하기에 이른 것이다.

그러나 문제는 대의민주주의가 진행되면서 국민 개개인의 의사를 대표하기 위해 선출된 대표들이 국민의 의사나 이해관계보다 자신들이나 자신이 속한 소집단이나 정파의 이해관계를 더욱 중시하는 왜곡된 현상이 비일비재하게 나타나고 있는 것이다. 한국의 정치도 예외가 아니어서 대한민국이 출발한 이후 한국정치에서는 소수의 정치지도자와 그들을 둘러싼 측근들의 이해관계가 국가나 국민공동체의 이익보다 앞서는 현상들이 일상화되었다. 앞서 지적한 현정부의 통치전략 역시도 이러한 맥락에서 이해될 수 있는 것이다. 즉, 국가와 국민이라는 공동체의 이익을 위하여 좀 더 어렵고 힘든 길을 선택하기보다는 정치권력의 유지와 강화에 더욱 효율적이고 손쉬운 방안을 선택하는 것이다. 그러나, 이러한 선택은 정치나 민주주의의 원래 의도와는 상당한 거리가 있을 뿐만 아니라 국가나 공동체의 장래를 위하여서도 바람직한 선택이 아니다. 따라

서 지금이라도 정치와 민주주의의 기본목적으로 돌아가서 다수의 국민과 공동체의 미래를 생각하는 통치전략으로의 전환이 시급히 필요하다. “몸에 좋은 약이 입에는 쓰다”는 옛 어른들의 말씀이 현정부와 여야를 막론한 정치권이 받아들여야 하는 지혜로 여겨진다.

제안(2): 포용과 희생의 리더십

그러한 통치전략의 수립에 있어 가장 중요한 요인으로 지적할 수 있는 것이 리더십의 역할, 그 중에서도 대통령의 역할과 기능이다. 현정부의 대통령의 권력에 대한 이해와 태도가 권위주의적 통치에 반대하는 것이라 하여도 반세기가 넘게 지속되어온 ‘제왕적 대통령’의 영향력은 하루아침에 없어지지 않는다. 이를 단적으로 증명하는 것이 여당과 대통령의 관계이다. 노대통령은 당에 대한 자신의 영향력을 강조하지 않는다고 하지만 중요한 사안마다 여당의 태도나 정책이 대통령의 의중을 반영하고 있다는 것을 숨길 수 없는 사실이다.

또한 대통령은 기존의 권위주의적 대통령들이 누렸던 기득권을 포기하였다고 이야기하지만 행정수도 이전문제나 국가보안법 폐지 등의 사안에서 볼 수 있듯이 자신의 의견을 야당이나 대다수 국민의 의사보다 중요시하는 태도를 보여주고 있다. 아울러 지역주의를 타파하기 위한 노력과 현정부의 성과를 강조하지만 행정수도 이전문제로 인하여 새로운 지역간의 갈등을 불러일으키고 있으며, 주요한 사안마다 진보와 보수간의 갈등과 대립이 과거의 지역주의를 능가하는 분열적 갈등구조를 증폭시키고 있다.

따라서 이를 극복하기 위한 방안으로는 대통령 자신이 강조한 바와 같이 대통령의 역할은 군림하고 통치하려는 권위주의적 지도자가 아니라 국민들에게 더욱 친근하게

다가가고 그들의 아픔과 고통에 동참하는 국민 모두의 지도자가 되는 것이다. 노사모나 청와대 측근만의 대통령이 아닌 오히려 지난 대선에서 자신을 지지하지 않은 유권자들과 야당들에게도 지지를 받을 수 있는 포용적인 태도와 자신을 희생하는 노력이 절실히 요구된다. 선거에서 승리하여 이 나라의 최고정치지도자가 된 순간부터는 자신의 반대편에 위치하고 있는 사람들에 대한 설득과 지지의 확보에 전력을 기울이는 것이 그래서 선거에서의 경쟁자와 함께 손을 마주잡고 미래로 나아갈 수 있는 태도가 진정한 리더십의 진수를 보여주는 것이다. 그러기 위해서는 그들의 마음을 살 수 있는 희생적이고 낮아지는 자세와 포용적인 정책이 무엇보다도 필요하다. 야당 역시도 대통령이 그러한 노력을 기울일 수 있도록 자신들의 정치적 입지를 양보하고 국가와 공동체를 위해 희생하는 태도를 함께 취해야 한다. “생즉사, 사즉생(生即死, 死即生)”이라고 하였던가?

제안(3): 대한민국의 목표와 방향 설정

이상에서 지적한 통치전략의 수정과 리더십의 변화가 있을 때 가능한 것이 구성원들의 합의에 의한 대한민국이라는 공동체의 목표와 방향의 설정이다. 그러한 합의가 이루어지지 못한다면 앞으로의 3년도 지난 2년간의 양상과 크게 달라지지 않을 것이다. 지난 2년간 대한민국의 국민들은 사안마다 첨예하게 대립하는 양상을 보이거나 아예 정치에 대한 냉소적 태도를 보여왔다. 대통령 탄핵안과 이라크 파병안 등의 국내외적 이슈에 따라 가정에서는 아버지와 아들의 의견이 나뉘고 학교에서는 선생과 제자들의 의견이 나뉘는 경험을 하였고, 행정수도 이전을 둘러싸고는 수도권과 충청권이 나뉘는 양상을 목도하였다. 물론 민주적 사회에서 다양한 의견의 공존은 필수적인 것이다. 그러나 지난 2년간 우리 사회에서 관찰할 수 있었던 것은 민주적인 다원주의가 아닌

분열과 갈등의 양상이었다.

민주적 다원주의의 기본적 원칙은 상대방에 대한 존중과 함께 타협의 여지가 있다는 것이다. 그러나 현정부의 출범 이후 한국사회는 민주적 다원주의와는 상당한 거리가 있었다. 현정부에 들어와 여야간의 갈등과 반목, 기업과 특정언론에 대한 적대감, 과거사에 대한 부정 등 기존의 권위주의적 통치시절과 관련된 모든 것을 부정하는 태도와 정책기조는 많은 국민들에게 정치나 정치인에 대한 불신은 물론이고 국가의 정체성에 대한 혼란마저 주고 있다. 즉 자중지란(自中之亂)의 양상인 것이다.

그러나, 주변의 다른 국가들은 지난 2년간 국내의 결속을 다지며 국제사회의 변화에 발 빠르게 대처하고 있다. 우리와 같이 외환위기를 겪었던 말레이시아나 태국은 모두 지난 몇 년간 지속적이고 높은 경제성장률을 기록하고 있고 중국의 기술과 잠재력은 이미 우리를 위협하기에 충분한 수준에 도달하였다. 유독 대한민국만 내부의 분열상을 극복하지 못한 채 국제사회의 경쟁에서 뒤처지고 있다는 것을 시급히 깨달아야 한다. 이대로 앉아서 잘못된 과거만 탓하고 서로를 겨냥하는 비난의 목소리만을 높일 것인지, 아니면 보다 나은 미래를 위하여 한발씩 물러나 서로 협조하고 함께 갈 것인지에 대한 선택이 눈앞에 놓여 있다. 우리의 선택이 후자라면 가장 먼저 구성원들의 합의에 의한 대한민국이라는 공동체의 미래를 향한 목표와 방향설정을 위한 노력이 있어야 한다. 그러한 합의를 기초로 하여 주변의 경쟁국들에 뒤지지 않는 대한민국을 만들어 가는 과정에서 정파나 이념, 지역, 세대, 계층간의 차이를 극복할 수 있는 방안이 마련될 수 있을 것이다. 그러나 그 전제조건은 분열의 정치를 극복하고 넘어서야 한다는 것이다. 분열의 정치를 넘어서야 한국의 미래가 눈앞에 펼쳐질 것이다.@

참여정부 2년의 대북정책 평가

제성호 (중앙대 법대 교수)

참여정부 2년의 대북정책 평가

제성호(중앙대 법대 교수)

1. 참여정부 대북정책 2년 평가

가. 종합적 평가

- 참여정부는 햇볕정책을 계승·발전한 ‘평화번영정책’을 제시하였으나, 북핵문제의 돌파구 마련에 실패, 마침내 북한의 핵보유 선언을 초래
- 북핵문제에 대한 정부 태도의 이중성과 모호성은 참여정부의 대북정책에 불신을 가져 왔음
 - 말과 행동의 불일치
 - 북한을 이해한다는 대통령의 발언

- 북핵문제와 한반도 평화체제 구축에 있어서 가장 중요한 협력자·동반자 역할을 하게 될 미국과의 관계가 그 어느 때보다 소원해진 실정
 - 한미동맹관계의 약화, 양국 정치지도자간의 불신 증대
- 평화변영정책에는 북한인권의 개념 희박
- 이산가족문제와 사회문화교류는 김대중 정부가 이룩한 성과에서 한차원 더 업그레이드되지 못한 상황
- 참여정부도 남북정상회담 조급증을 시현, 남북관계 왜곡가능성 배제 어려운 상황

나. 분야별 평가

(1) 북핵문제

- 6자회담의 개최에도 불구하고 북핵문제에 대한 북·미간 입장 차이가 여전하여 획기적인 돌파구 마련에 어려움 노정
 - 핵폐기의 범위, HEU(고농축우라늄) 프로그램 존재, 동결 대 보상, 북한체제 보장 등에 대해 북·미간 이견 존재
- 한·미간에 북핵 위협에 대한 인식, 대북 압박정책의 효과, 남북관계 진전 속도 등에 대해 입장 차이로 북핵 전략의 실효성 확보 미흡

(2) 남북대화

- 제15차 남북장관급회담('04.8 개최 예정) 무산에서 보듯이 그간 회담일정에 대한 합의가 준수되지 못하고, 국내외 정세나 북한의 일방적 이유에 의해 회담이 연기·중단되는 사태가 발생
 - 조문과동, 탈북자 대량입국, 미국의 대통령선거 및 '북한인권법' 통과 등 대내외 요인이 남북대화를 중단시키는 외적 요인으로 작용
- 이는 북한이 남북대화를 북핵문제, 북·미관계, 실리확보 등과의 상관관계를 고려하여 대응하고 있기 때문인 것으로 분석
 - 북한이 미국의 대북압박 완화 및 쌀·비료 지원의 확보 수단으로 남북대화 이용

(3) 남북경협

- 2004년 7월 당국간 대화가 중단된 이후 민간교류가 차질을 빚으면서 최근 남북교역도 다소 정체상태
 - 대북 투자도 2004년 10월말 현재 사업승인 건수가 총 48건에 불과
 - 15개 기업 입주와 시제품 생산 등 개성공단사업은 다소나마 활기를 보이고 있는 실정
- 부시 행정부의 대북 강경책과 북·미관계 악화도 남북경협에 부정적 영향

(4) 사회문화 교류협력

- 문화·예술교류, 민족행사, 인도주의 협력 등 세 분야를 중심으로 사회·문화교류는

지속적으로 진행

- 그러나 여전히 일회성·이벤트성 행사의 성격이 강하며 정부의 지원이 없이 독자적으로 추진할 수 있는 능력은 미약한 상태

(5) 남북간 인도적 문제 〈대북 인도적 지원〉

- 대북 인도적 지원은 남북한간 긴장완화, 상호 적대감 해소, 신뢰증진 등에 긍정적이거나, 지원규모가 절대적으로 부족하여 북한 주민들의 생활난을 해소하는 데 한계
 - 인도적 지원이 대부분 식량, 의약품, 아동구호품 등에 편중
- 또한 체계적 관리시스템의 미비로 인해 대북지원이 종합적·장기적 계획없이 추진됨으로써 효과가 반감되는 양상

〈이산가족 문제〉

- 2004년에 2차례 이산가족 상봉이 실현되는 등 지속적인 상봉 실시에도 불구하고, 현재의 방식으로는 상봉 신청자 10만여명의 요구를 충족시키기에는 근본적으로 한계
- 상봉의 제도화를 위해 금강산 면회소 건설이 추진되고 있으나 지지부진한 실정

〈탈북자 문제〉

- 국내 입국 탈북자 수가 대폭 증가하자, 정부는 탈북자 유입 억제 차원에서 정착금 축

소 및 탈북브로커에 대한 단속 강화

- 최근 입국자수가 증가하여 2004년 한해 1,890명 입국(총 입국자누계 6,300명)
- 탈북자의 국내정착 및 사회 적응을 위해 정착금에 인센티브 도입, 정착도우미제 도입, 탈북청소년 특성화학교 설립 등 일부 제도를 개선했으나, 국내입국 탈북자 중 30%만이 한국사회에 만족하는 상황
 - 정착지원 정책/사회적응 프로그램 미흡 때문인 것으로 분석

(6) 군사적 신뢰구축

- 2004년에 2차례의 남북장성급회담을 통해 군사적 신뢰구축의 토대가 마련되었으나, 북한이 합의사항을 철저히 이행하지 않고 있는 상황
 - 서해상에서의 충돌방지에 관한 합의에도 불구하고 북한선박의 NLL 침범사태 발생
 - 비무장지대의 선전시설물 철거에 대한 북한의 소극적 태도
- 따라서 남북간 군사적 합의 이행을 위한 보장장치 마련이 시급하다는 지적이 제기

2. 분야별 대책

가. 북핵문제

- 한국은 북핵문제의 직접 당사자로서 보다 적극적인 역할 수행
 - 미·일과의 긴밀한 공조 하에 리비아식 해법의 한국적 적용방안 강구
 - 이와 관련, 한국은 일련의 특사외교 전개: 북한, 미국, 중국 등에 파견
 - * 북한의 리비아 해법에 대한 부정적 인식, 군부의 반발 등을 고려해 기계적인 적용보다는 북·미간의 신뢰할 수 있는 중재역할 수행
- 한·중의 중재 및 대북 설득을 통해 북·미가 거의 동시에 핵포기 의사표명(HEU 인정 포함)과 대북 안전보장 제공 의사표명 유도
- 6자회담에서 포괄적인 접근 하에 3단계 해결방안 강구
 - 1단계에서 핵동결 및 대북 에너지(중유) 제공 등 교환하고, 제네바 합의를 대체할 새로운 합의 체결 모색
 - 2단계에서 새로운 핵합의 이행과 검증, 대북 경제제재 해제 및 테러지원국 해제 등
 - 최종 3단계에서는 한반도 비핵화 및 북·미수교 완성
 - * 6자회담을 차관급으로 격상시키는 방안을 신중하게 고려
 - * 한·미관계의 신뢰 확보, 긴밀한 한·미·일 공조를 통해 핵문제의 평화적 해결 로드맵 마련
- 6자회담에서 북핵문제 해결의 전기가 마련될 경우 남북관계를 한단계 업그레이드 하고, 한반도 평화정착을 위한 여건 조성
- 당분간 북핵문제와 남북관계의 '병행발전' 기초를 유지하되, 북핵 상황악화시 양자

를 사실상 연계하는 방안도 적극 고려

나. 남북대화

- 중단된 남북장관급회담을 조속히 재개하여 남북관계를 제도화하고, 중·장기적인 민족적 과제들을 논의하는 회담으로 정착
 - 남북장관급회담 산하에 사회문화교류추진위원회 구성·운영
- 남북대화의 정례화 차원에서 '남북회담의 구성·운영에 관한 합의서'를 채택, 남북관계를 안정화·제도화 모색

다. 남북경협

- 개성공단 등 남북경협의 법적·제도적 기반 강화
 - 4대 남북경협합의서에 대한 후속합의서 채택
 - 남북경제인교류협정 체결 준비: 인적 왕래 활성화 보장·지원
- 남북간 물류비용의 절감을 위한 방안을 강구하는 동시에, 남북경협 기업에 대한 세제 및 금융 지원 확대
 - 적정수준을 초과하는 물류비용 지원, 북한 항구의 하역설비의 보수·건설 지원, 철도·도로 연결을 통한 육상수송 실시
 - 남북협력기금의 저금리 대출, 은행대출시 정부의 신용보증, 손실금의 일부를 남북협력기금으로 보전 등
- 북핵문제 해결시 장기적·거시적 관점에서 남북경협과 북한경제 발전을 위한 로드

맵 제시

- 남북 당국간 협의를 통해 공동발전을 위한 청사진을 마련하여 인프라 구축, 산업 협력, 핵심 프로젝트 등 추진
- 한편 대북지원 및 경제협력사업에 필요한 재원확보를 위해 매년 정부재정 및 GDP의 일정 비율을 대북 경협기금으로 할당하는 방안 모색

라. 사회·문화 교류협력

- 사회·문화교류협력의 안정적 추진을 위해 정부의 지원과 협력을 확대
 - 예컨대 남북협력기금 가운데 1.26%에 불과한 사회·문화교류 지원기금의 비중을 적어도 10%대로 상향조정
- 비정치적 성격을 띠고 있을 뿐만 아니라 공감대 형성의 파급효과가 큰 체육·문화 교류를 정례화
 - 2008년 베이징 올림픽대회에 대비한 남북체육협력방안 강구

마. 인도적 문제 해결 진전 〈인도적 지원〉

- 대북 인도적 지원방식 개선 및 투명성 확보 노력을 지속하되, 대북 지원기금 확대를 위해 다양한 재원조달방안 마련
 - 긴급구호 지원에서 개발지원으로, 대북지원 단체들의 경쟁 방지, 긴밀한 협조 하에 장기프로젝트 공공 수행
 - 남북협력기금에 대한 정부 충당금의 확대, 민간의 기금 출연, 복권 발행 등
- 북한경제문제의 근본적 해결을 위해 개발지원 프로그램 확대

- 물자지원과 함께 교육훈련·기술지원 등을 병행 실시

- 대북지원에 대한 체계적 관리체제를 수립하고 민관협의를 제도화
 - ‘대북지원 민관 정책협의회’(’04.9 발족)의 활성화를 통해 정부와 민간의 역할분담과 협력체계 강화

〈이산가족문제 해결〉

- 이산가족 면회소가 완공되면 신원 조사·확인, 서신왕래 및 동영상 교환 등 우선 실시
 - 북한의 경우 정보 온라인망의 절대 부족으로 이산가족 신원조사에 어려움이 있는

바. 군사적 신뢰구축

- 현단계에서는 남북협력 촉진을 위한 기능적·실질적 차원의 군사적 신뢰구축 모색
 - 금강산관광사업 관련, 남북 인접부대간 통신망 개설
 - 해난구조를 위한 협력
 - 임진강 수해방지 사업을 위한 군사적 협의 등
- 중·장기적으로 남북국방장관회담 및 남북군사실무회담을 개최하여 ‘남북기본합의서’ 및 ‘불가침분야부속합의서’에 입각한 군사적 신뢰구축방안을 협의·실천
 - 대규모 부대이동과 군사훈련의 통보 및 참관, 현장방문, 군인사 교류, 군고위 당국자간 회담의 상설화, 정보교환 등 신뢰구축 조치 실시
 - 중앙정부, 지방정부, 시민단체간 유기적 협조체계 구축
- 탈북자문제의 해결 및 실효적 관리를 위해 차관급의 가칭 ‘북한이탈주민보호지원기

확단'을 통일부 장관 소속하에 설치

사. 남북정상회담

○ 남북정상회담은 북핵문제 해결과 실업문제 등 국내문제가 어느 정도 정리된 후 국민적 동의와 투명성 확보 하에 차분하게 추진

○ 남북정상회담에서는 한반도 평화체제 구축과 민족경제공동체 형성, 국군포로남북자문제 해결 등을 논의, 생산적인 합의 도출@