

노무현 정부 전반기 평가토론회

진행 순서

- 09:30 ~ 10:00
 - 등록

 - 10:00 ~ 10:20
 - 국민의례
 - 격려사
 - 인사말

 - 10:20 ~ 11:20
 - 사회 : 최경환(여의도연구소 부소장)
 - 토론 : 박효종(서울대교수, 국민윤리학)
 - 허찬국(한국경제연구원 선임연구위원)
 - 강원식(관동대교수, 정치외교학)
 - 조전혁(인천대교수, 경제학)
 - 김용하(순천향대교수, 금융보험학)
 - 정규재(한국경제신문 논설위원)

 - 11:20 ~ 12:00
 - 종합토론

 - 12:00
 - 폐회
-

목차

- 노무현 정부의 정치 영역에 대한 평가 / 7
 - 박효종(서울대학교수, 국민윤리학)

- 지난 2년 반 동안의 우리경제 평가와 과제 / 15
 - 허찬국(한국경제연구원 선임연구위원)

- 노무현 정부 2년반 평가 : 통일외교안보분야 / 31
 - 강원식(관동대학교수, 정치외교학)

- 집권 반환점을 도는 참여정부 교육정책의 현주소 / 41
 - 조전혁(인천대학교수, 경제학)

- 참여정부 복지정책과 대안의 필요성 / 49
 - 김용하(순천향대학교수, 금융보험학)

- 노무현 정부 전반기 평가 / 63
 - 정규재(한국경제신문 논설위원)

노무현 정부의 정치 영역에 대한 평가

박 효 종 (서울대 교수)

노무현 정부의 집권 2년 반이 지나갔다. 대선에서 극적으로 역전승을 함으로써 소수정권으로 출범한 노무현 정부는 1년후 탄핵정국을 거치면서 총선에서 과반수 여당을 가진 다수당 정부로 새롭게 태어났다. 노무현 정부는 다른 어떤 영역보다 정치 영역에서 많은 기대를 모아왔던 정부다. 낡은 정치, 제왕적 대통령제의 청산, 투명한 정치의 도입, 돈 덜 드는 정치, 지역구도의 청산 등을 열화처럼 바란 국민적 여망이 있었기 때문이다. 시민들은 “월드컵 축구 응원하는 심정”으로 노무현 대통령을 뽑았다. 결과는 어떠한가.

물론 성과가 없었던 것은 아니다. 우선 노무현 대통령 자신이 소박하며 친근하고 솔직하며 탈권위주의적이다. 이러한 리더십은 “다른 조건이 동일하다면(ceteris paribus)”, 전형적인 ‘민주적 리더십’에 속한다고 할 수 있다. 특히 참여정부에서 탈권위주의적 리더십을 시현한 것은 한국정치발전의 관점에서 적지 않은 성과라고 할 수 있을 것이다. 그러나 시간이 부족해서였을까. “혁신”과 “개혁”을 부르짖으며 벌려놓은 일도 많고 무엇인가 이룩해야 하겠다는 포부는 컸는데, 손에 딱 잡히는 결실은 없다. 거대담론도 많았고, 로드맵도 짚만큼 짚다고 했으며, 또 시스템대로 국정을 운영한다고 했지만, 열매는 이에 미치지 못했다. “지역균형발전”이나 “과거사 규명” 등은 그 요란한 수사에도 불구하고 가시적인 성과를 찾아보기 어렵다. 그런 사안들은 장기적으로 효과가 나는 사안이어서 그런 것인가.

필자로서는 노무현 정부에서 오랫동안 한국정치의 선진화를 가로막

아온 일련의 걸림돌들을 제거하고자 하는 개혁에 대한 ‘진정성’은 있었다고 생각한다. 그러나 개혁을 추진하는 방식은 ‘프로페셔널리즘’보다 ‘아마추어리즘’이 현저했다는 것이 문제다. 수많은 대통령 자문위원회를 만들고 고위공무원직급을 대폭 늘렸지만, 내실있는 개혁, 국민들의 피부에 와닿는 개혁이 별로 없었다. 국정에서 ‘프로페셔널리즘’이 살아 꿈틀거리려면 인재풀이 지금보다 더욱 다양하고 정교해져야 한다. “윗돌 빼서 아랫돌 꺾는” 식의 인사로는 개혁의 ‘진정성’은 평가받을 수 있을는지 모르나, 개혁의 ‘성과’는 실현되기 어려울 것이다.

몇 가지 점에서 노무현 정부의 전반기를 짚어보고자 한다.

첫째, 우리는 노무현 정부의 집권 2년 반 동안 매우 독특한 형태의 정치와 리더십을 경험해 왔다. ‘비통합적’ 리더십이나 ‘반통합적’ 리더십이 두드러져 왔기 때문이다. 그 이유는 아마도 ‘통합’과 ‘화합’보다는 ‘정의’와 ‘개혁’이 정치의 화두(話頭)였기 때문일 것이다. 물론 필자도 단순한 통합과 화합이 만능은 아니며 ‘통합의 질(質)’이 중요하다고 생각하지만, 정치의 주요기능이 적어도 “같은 배를 타고 있다”는 느낌을 국민들에게 줄 수 있어야 한다는 점 또한 중요하다. 또 그것이야말로 정치를 시민들로부터 나오는 다양하고도 상충하는 갖가지 견해를 통합할 수 있는, ‘가능성의 예술(art of the possible)’로 지칭하는 이유일 것이다.

민주적인 정치권력이라면, 사실을 사실대로 그리는 ‘사실주의(寫實主義) 화가’보다는 주관적 관점에서 느껴진 대로 그리는 ‘인상파(印象派) 화가’나 심지어는 순수한 점이나 선·면·빛깔 등에 의한 표현을 지향함으로써 많은 사람들이 잘 알 수 없는 그림을 그리는 ‘추상화(抽象畫) 화가’가 될 필요가 있다. 혹은 같은 공간에서 어떤 관중들에게는 보이는 물건이 다른 관중들에게는 보이지 않도록 하는 마술사와 흡사한 재능을 보여줄 수 있어야 있다. 혹은 ‘제로섬게임(zero-sum game)’을 ‘넌 제로섬게임 (non zero-sum game)’으로 보이도록 만드는 신기한 능력을 지니고 있어야 한다. 예리한 정치평론가들은 정치인들의 이런 특성을

을 단지 시민들로부터 지지를 얻기 위한 이중성으로 비난하기도 하고 저널리스트들도 정치인들의 발언을 해독하는 과정에서 ‘숨은 그림 찾기처럼’ 숨어있는 메시지를 폭로하는 데만 혈안이 되어 있는 경우가 많다. 물론 그런 가능성도 실제적이다.

그러나 조금만 더 주의 깊게 관찰해 보면, 이런 기술은 다양한 가치관과 선호를 가진 시민들이 하나의 정치공동체에서 같이 살 수 있도록 만들어주는, ‘분별력(pudence)’이나 ‘실천적 지혜(practical wisdom)’, 혹은 실용주의적 측면을 갖고 있음을 부인하기 어렵다. 문제의 시도가 실패하는 경우, 정치공동체는 해체와 붕괴의 길목으로 내몰릴 위험이 있기 때문이다. 미국정치인들은 오랫동안 노예제에 관한 국론분열을 모호한 방식으로 처리해 왔다. 왜냐하면 현실적 대안이란 내전밖에 없다고 생각했기 때문인데, 그 후에 벌어진 남북전쟁의 발발을 보면 역시 그 판단은 옳은 것으로 판명되지 않았던가.

많은 사람들은 링컨(1809-1865)이 노예를 해방하기 위하여 남북전쟁을 치른 것처럼 이야기한다. 그러나 사실이 그러한 가는 의문이다. 그의 목표는 단일체로서의 미합중국의 유지였기 때문이다. 그는 이 문제와 관련하여 “미합중국을 유지하기 위해서 노예제도가 필요하다면 유지할 것이고, 일부 지역에서 폐지해야 한다면 폐지하겠고, 전국에서 폐지해야 한다면 그렇게 하겠다”고 말했던 것이다. 정치인 링컨은 도덕적 지상주의자도, 이상주의자도 아니었다. 그는 현실주의자였고, 실용주의자였으며, 또 지혜로운 전략가였던 셈이다.

이러한 지적이 설득력이 있다면, 정치인의 이중적 태도, 혹은 모호한 태도에 대하여 천박하다고 비난만 할 것이 아니라 분별력이 있는 태도라며 보다 너그럽게 이해할 여지가 있다. 정치인은 자신의 소신에 투철한 철학자나 혹은 ‘딸깍발이’ 선비처럼 행동할 수는 없다. 정직이나 일관성보다는 ‘통합’과 ‘조화’라는 사명 때문에 나라로부터 불린 존재가 바로 정치인이 아니겠는가. 그것은 바로 정치인의 대의기능 일 것이다.

그러나 노무현 정부에서는 너무나 솔직해서인지, 대통령의 기자회견 내용은 물론, “국민께 드리는 글”이나 각종 경축사에서 발언들조차 덕담(德談)으로 받아들여지지 못한채 논쟁거리가 되었다. 참여정부이전의 다른 정부들은 너무나 위선적이어서 속 다르고 겉 다른 모습을 보인 것이 문제였지만, 노무현 정부에서는 오히려 드러내 놓고 속내를 보인 것이 문제가 된것이다. 너무나 노골적이고 적나라해서 “정직하다”는 평가보다는 “그런 일까지 밝혀도 되는 것인가” 하는 의문을 갖게 만들었다. 아마도 우리는 앞으로 노무현 대통령보다 더 정직한 대통령은 볼 수 없을 것으로 생각한다. “경제성장률을 7%로 공약한 것도 상대방 후보가 6%공약한 것에 약이 올라서였다.”라고 실토하는가하면, 또 “여러분이 나를 뽑은 것은 경제나 외교 잘하라고 뽑은 것은 아니지 않느냐.”라고 반문할 정도이니까 말이다. 하지만 그럼에도 불구하고 이러한 고백에서 ‘진솔한 대통령’의 모습보다 ‘벌거벗은 임금님’의 모습이 생각나는 것은 무슨 이유일까.

두 번째로 노무현 정부는 진보성향의 정부로서 보수세력에 대하여 화해와 포용을 제안할 수 있는 유일한 정부였다. 진보세력은 그동안 보수세력들로부터 박해나 냉대를 받아온 세력이기 때문이다. 진보세력을 박해한 보수세력이 화해를 제안할 수 있는 입장은 아닐 것이다. 따라서 권력을 잡은 진보세력이 보수세력에 대하여 화해를 청했다면, ‘정치적 기적’을 목격할 수도 있었을 텐데, 그렇지 못한 것이 안타깝다. 노무현 정부는 ‘국민통합’에 대한 노력만을 게을리 한 것이 아니라 ‘화해와 포용’에 대한 노력도 소홀히 했다고 생각된다. 과거사 규명도 ‘과거와의 화해’를 목표로 하고 미래를 지향할 때 비로소 의미가 있는 것이 아니겠는가. 그렇지 못하고 ‘과거사(過去事)’ 규명을 통하여 ‘당대사(當代史)’의 권력배분에 영향을 미치려는 시도를 할 경우, ‘정략적’이라는 비난에서부터 자유로울 수 없을 것이다. 특정성향의 사회세력이 집권 세력이 되었을 때 가장 유의해야 할 대목은 자신들의 통치행태에서 ‘보복’을 상기시키는 언사나 행동을 해서는 안 된다는 점이다. 그러나 이 점에 있어서 아직까지 한국의 보수세력들이 확신을 하고 있지 못하다면, 그 이유가 무엇인지 곰곰이 생각해보아야 할 것이다.

세 번째로 노무현 정부의 실책(失策)이라면, 눈에 띄는 커다란 ‘권력형 게이트’나 부정부패를 저질렀다기보다는 ‘정의(正義)’를 너무 큰 목소리로 힘차게 부르짖었다는 점에 있다. 역설적으로 말해서, 민주사회에서 ‘정상적인 정치’가 가능하려면, 사악한 것을 통제하기보다는 정의를 제한하는데 힘을 쏟아야 한다. 자기 자신의 ‘도덕적 우월성’을 확신하는 권력자들보다 더 위험한 존재는 없다고 말할 수 있을 것이다. 왜냐하면 그들은 비판자나 반대자의 도덕성을 인정하지 않으려 하기 때문이다. 노무현 정부는 정의를 크게 외치면서 많은 국정사안들을 ‘징벌적 어젠다’의 범주로 접근해왔다. 지역균형발전도 자율성에 입각하여 지역들의 자발적 역량의 실현을 도와주기 보다 서울이나 경기도 지역의 기득권을 빼앗아서 지방에 돌려주는 방식으로 접근하는가하면, 부동산 정책도 부동산 가격에서 거품을 빼서 안정적인 부동산시장을 형성하겠다는 의도보다는 돈 많은 사람들의 기득권을 박탈하겠다는 의도가 두드러져 보였다. 사학법개정도 마찬가지로 사학재단을 가진 사람들의 권력을 빼앗아 공익적 생각을 가진 사람이나 단체들에게 나누어 주겠다는 것으로, 혹은 개정된 언론법도 기득권을 가진 언론의 힘을 빼앗아서 다른 마이너 언론들에게 나누어 주겠다는 것으로 비추어 졌다.

그러나 같은 개혁적 사안을 추진하더라도 ‘징벌적 개념’보다 ‘부양적 개념’으로 접근했더라면, 얼마나 좋았을까. 징벌적 접근 방식의 문제점은 사람들로 하여금 몸을 움츠러들게 만든다는 점이다. 그것은 “강약(強弱)이 부동(不同)”이므로 참는다는 한스러움을 불러올 뿐, 잘못을 고치겠다는 ‘개전의 정’을 불러일으키는 것은 아니다. 또 징벌적 개념은 “죄 없는 사람만이 돌을 던지라.”라는 반론을 불러일으킴으로써 ‘부메랑 효과’를 야기하게 마련이다.

마지막으로 전반기 노무현 정부의 문제점은 성공하는 정치는 ‘승리의 정치’가 아니라 화해, 협상, 양보를 통한 ‘균형의 정치’라는 사실을 깨닫고 있지 못하다는 점에 있다. 노무현 정부의 개혁가들이 즐겨 인용한 은유적 사례는 이순신 장군의 명량대첩이다. 12척의 배를 가지고

일본의 300척의 배를 물리친 통쾌한 이야기는 아직도 우리에게 감동적이다. 문제는 개혁주도세력들이 이 이야기를 곧잘 국내의 개혁세력의 미약한 힘과 반개혁세력의 엄청난 위력을 대비시키면서 사용했다는 점에 있다. 개혁주의자들의 이러한 은유사용 그 자체를 문제삼을 수는 없겠으나, 그 ‘멘탈리티’는 문제 삼을 만하다.

노무현 정부의 개혁주도 세력들이 항상 반개혁 세력이나 기득권 세력에 의하여 포위되어있거나 항상 공격을 받고 있다는 생각이 하나의 ‘강박관념’인지 아니면 ‘리얼리즘’을 반영하고 있는 것인지는 좀 더 고민이 필요한 사안이기 때문이다. 전문성이 부족해서 개혁에 걸림돌에 부딪친 경우는 없었는지 자성해 볼 일이다. 또 포위를 받고 있다고 생각하면서 내놓는 정책은 언제나 정상적이기 보다는 공격성을 떨 수밖에 없다. 뿐만 아니라 자신들의 정책만은 다른 정부의 정책과는 달리 5년을 넘어서서 헌법처럼 반영구적 성격을 지니기를 원한다면, 이것은 또 다른 의미의 독선이며 아집이 아니겠는가. 우리헌법이 대통령 5년 단임을 규정한 것은 단순한 교훈적 의미의 ‘권불오년(權不五年)’을 말하는 것이 아니라 정치권력이 보다 겸손한 태도로 국민들에게 봉사할 것을 주문하고 있기 때문이다.

집권세력이 ‘승리이데올로기’에 열광할 때 문제는 그들이 당면하는 모든 것을 ‘전쟁의 문제’로 풀어간다는 점에 있다. 물론 때로는 “범죄와 는 전쟁”처럼 의미있는 전쟁도 없는 것은 아니다. 그러나 국정의 많은 사안들은 “승리 아니면 패배”라기보다는 ‘집단적 지혜(collective wisdom)’로 풀어가야하는 사안이다. 승리를 추구하는 정치는 언제나 불안정 할 수밖에 없다. ‘영원한 승리’는 없기 때문이다. 실제로 과반수를 차지한 정부여당의 정치가 불안정해진 것도 ‘평화’나 ‘화해’보다 ‘승리’를 추구해왔기 때문이 아니겠는가.

노무현 정부 집권후반기에는 전반기의 실수가 반면 교사가 되어 통합의 정치, 미래를 위한 정치, 화해를 위한 정치가 이루어 지기를 진심으로 기대한다.

노무현 정부 2년반 평가 : 통일외교안보분야

강 원 식 (관동대학교 교수정치외교학과)

I. 노무현 정부의 통일외교안보정책 문제점

1. 대북관의 혼란

○ 대북관은 보수/진보의 중심 기준

- 2002년 대선부터 햇볕정책을 찬성하면 탈냉전=평화=개혁=진보=선이요, 이에 반대하면 냉전=전쟁=수구=보수=악으로 등치되었 으며, 이러한 이분법적 구분이 현재 남남갈등과 대립의 전선을 형성하고 있음.

○ 안보관 해이

- 북한 주적을 거론하는 것은 전쟁론이며 반민족적인 것이라 규정 함.
- 북한 정권이 대남적화 통일전략을 포기하지 않고 있는 상황에서 국가안보의 차원에서 북한은 명백한 적임. 그러나 동시에 평화관 리 또는 분단관리의 차원에서는 교류·협력의 대상이라 할 수 있

음.

- 따라서 북한은 휴전선을 지키고 있는 병사에게는 적이며, 대북 경협사업자에게는 파트너일 수 있음.
- 동포로서 북한을 바라보면서도 북한의 다른 모습들을 있는 그대로 보고 대응하는 자세가 필요함.
- 그리하여 대북 정책입안과 집행과정에서 통일부, 국방부, 국가정보원, 외교통상부 등의 입장은 다르게 나타나야만 하고, 그럴 때에만 올바른 국가정책 추진이 가능하게 됨.

2. 남북관계의 주도권 상실

○ 민족공조의 함정

- ‘민족공조’, ‘우리 민족끼리’ 등의 용어는 북핵 국제공조에 대응하는 차원에서 북한이 만들어 낸 신조어임.
- 민족공조의 주체, 이유, 목적에 대한 엄정한 검토없이 감상적 통일주의에 빠짐.
- 그 결과, 북한 김용순 전 대남담당비서(2004.10 사망)는 2003년 남북공동선언 3주년을 기념하여 ‘우리 민족끼리’의 이념이 남북관계에서 ‘일찍이 있어보지 못한 위대한 사변’을 만들어내었다고 강조함. : ①남한 주민들의 반복 대결의식 해소 및 김정일에 대한 숭배열풍, ②대화와 협력, 내왕과 통일운동의 활발한 전개, ③남한에서의 반미, 자주, 민주, 통일을 위한 투쟁 전개 등.
- 결국 민족공조는 그 용어와 개념이 적절하지도, 추구하는 목적과 얻어지는 결과가 합당하지도 않음. 북한 당국의 선전선동에 지나지 않

음.

- 더욱이 북한은 2005년 신년사에서 민족공조의 개념을 확장하여 '민족자주, 반전평화, 통일애국'의 '조국통일 3대 공조'를 제시하고 있는데, 북한이 말하는 '통일애국'의 대상이 대한민국이 아닌 것은 분명함.

○ 현재 우리 사회에서는 북한의 입장에서 이해하여야 한다는 내재적 접근, 불쌍한 북한 동포를 도와야한다는 온정주의적 접근, 적극적·소극적 또는 의도적·무의식적 친북 접근 등이 주류를 이루고 있음.

- 「6.15 민족작가대회 공동선언문」(7.20) 제2항: “우리 민족작가들은 '우리 민족끼리'의 기치 아래 민족자주, 반전평화, 통일애국의 정신으로 문학 창작에 매진할 것이다.”

- 광복 60주년 행사의 좌편향성

3. 자주외교-동북아균형자론의 함정

○ 자주외교는 모든 국가가 추구하는 중요 외교안보목표이나, 이를 공개적으로 언급한다고 얻어질 수 있는 목표가 아님. → 중국식 韜光養晦

○ 균형자는 당면하여 실현 불가능한 목표

- 특히 균형자란 근본적으로 갈등을 전제로 그 균형을 잡는다는 것인데, 결국 동북아에서 미·중갈등을 상정할 수밖에 없음. → 이는 한국 외교의 중점이 기존의 한·미동맹관계에서 벗어나 중국측으로 이동한다는 것을 의미함.

○ 한미동맹관계의 위기 초래

- 8.22 이해찬 총리의 국정평가: 한·미간 협력관계가 공고화됐다

○ 한중관계, 한일관계도 원활하지 못함.

4. 통일외교안보정책의 기준점① : 북한

○ 북한이 외교안보정책 추진의 최우선 고려대상

- 주변국과의 쌍무적 실리관계 보다는 북한의 정책입장 및 북한 핵 문제에 대한 영향요인을 우선시하고 있는 것으로 평가됨.

○ 그 결과, 주변국은 한국에 대해 보다 효과적으로 북한카드를 이용할 수 있게 됨.

- 북한이 한국의 외교안보정책을 좌지우지하고 있다는 인상까지 줌.

○ 북한 중심의 냉전적 사고에서 탈피하여, 한국의 대미, 대중, 대일, 대러정책은 북한이 매개된 3각구도가 아니라 당해국과의 쌍무관계의 관점에서 입안·추진되어야 함.

5. 통일외교안보정책의 기준점② : 국내정치적 필요

○ 국내정치 위주의 통일외교안보정책 입안·추진

- 통일·외교·안보에 대한 종합적 정책판단은 차치하고, 평화통일, 민족, 자주외교, 동북아균형자 등 대국민 호소력을 갖는 용어를 선점·홍보함.

- 한·일 과거사 현안의 경우, 노무현 정권은 “뿌리 뽑겠다”면서 “외교전을 선포”하였으나, 이를 해결한다면 큰 공헌이 될 수 있지만, 처음부터 당면 해결할 수 없는 것을 국내정치적 목적에서 공언하고, 그 해결하지 못한 잘못을 일본에 전적으로 전가하는 행위는 외교가

아님.

○ 통일외교안보정책은 반드시 초당적·범국민적으로 추진되어야 함.

- 국내정치적 목적의 통일외교안보정책 지양

6. 통일외교안보정책의 손익계산 : 실리없음

○ ‘우리 민족끼리’의 통일외교안보정책을 추진한 결과, 한국이 얻을 것은 거의 없음.

- 6자회담에서 협상이 성공한다면, 한국의 평화적 해결 주장이 주효한 결과라고 자화자찬할 수 있으나, 북한의 핵폐기 검증과정에서 새로운 파국을 맞이할 소지가 있으며, 동시에 반대급부 지불의 책임을 한국이 거의 독자적으로 감내해야 할 가능성이 큼. → 이 경우 한국은 북한의 입장에서 ‘안전판’과 ‘돈줄’에 불과한 것으로 인식될 수 있고, 미국의 입장에서조차 불유쾌한 ‘중재자’로만 인식될 가능성이 큼. → 한·미갈등 지속, 향후 모든 한반도문제 논의과정의 미·북 직접담판

- 대북 제재의 경우, 한국 경제는 크게 위축되고, 북한 지원론과 북한 압박론이 정면 충돌하면서, 남남갈등이 극도로 첨예화될 가능성이 있음.

- 결국 노무현 정부가 추진하고 있는 북핵 정책은 어떤 상황에서도 우리의 국익에 유리한 결과를 가져다 주지 못할 가능성이 큼. 특히 북한의 통미봉남과 한·미 이간책 및 미국의 반한·협한정서가 공통분모를 갖게 될 경우, 한국이 설 자리는 매우 좁게 됨.

○ 통일외교안보정책을 국민여론 환기를 목적으로 한 일회성 이벤트로 삼은 결과, 미·일·중·러 등 주변국과의 신뢰 상실 및 관계 악화로 이어지고, 궁극적으로 국민의 부담으로 작용할 것임.

7. 남남갈등의 심화

○ 남남갈등의 조장

- 노무현 정부는 자신의 통일외교안보정책을 ‘탈냉전=평화=개혁=진보=선’으로 포장함으로써 스스로 먼저 戰線을 형성함. ← ‘냉전=전쟁=수구=보수=악’으로 규정된 사람들이 스스로 그렇게 규정하였을 까닭이 없기 때문임.

○ 이에 따라 우리 사회의 남남갈등은 더욱 첨예화되어 있음.

- 어느새 북한뉴스는 민족뉴스로, 통일문제는 민족문제로 불리워지고, 민족사업이란 뭔가 대단히 훌륭하고 중장기적 복안을 가진 일을 지칭하는 용어로 됨.

8. 국정운영시스템-NSC의 전횡

○ 현재 국가안전보장회의(NSC) 사무처는 통일외교안보 사안에 대하여 정책을 수립·집행할 뿐만 아니라, 통일부, 외교부, 국방부, 국정원 등 통일외교안보부처에 대하여 수시로 지시를 하달하고 감독함으로써 ‘사실상의 통일외교안보 부총리’로 군림하고 있음.

○ 정부부처의 전문가 집단을 배제하고 NSC의 비전문가 집단이 정부조직상 주무부처를 장악함으로써 ①현실 부정합성과 비전문성 문제를 노출시킬 뿐만 아니라, ②직업공무원제와 능력주의(Meritocracy)를 근간으로 한 정부조직체계를 뒤흔뜬.

- 이라크추가파병 결정, 미군 전략적 유연성, 작전계획 5029 등

II. 한나라당의 고려사항

1. 중장기적 비전에 입각한 통일외교안보정책 입안

- 대북관 재정립: 주적, 동포
- 대북·통일정책, 대미정책, 대중정책 시급히 입안
- 시나리오별 대안 마련: 북한 핵관련 시나리오, 북한의 급변사태 시나리오 등

2. 자신감있는 적극적·공세적 대응

- 통일외교안보정책의 기본 원칙과 본질에 충실
- 적어도 2002 대선이래 한나라당은 정부여당의 北風에 무방비 임기응변으로 일관

집권 반환점을 도는 참여정부 교육정책의 현주소

조 전 혁 (인천대 교수, 경제학)

- 평가

참여정부의 교육정책에 대한 일반국민들의 평가조사는 나와 있지 않은 상태임. 그러나 최근 한국행정연구원은 공무원을 대상으로 현정부의 교육정책에 대한 만족도를 조사한 바 있음. 이 조사에 따르면 현정부의 교육정책에 ‘매우 불만족’이라는 의사를 표시한 응답자가 39.5%, ‘약간 불만족’이라는 의사를 표시한 응답자가 41.7%에 달했음.

이 설문조사의 샘플링 바이어스(sampling bias)를 감안할 때, 학부모를 대상으로 설문조사를 실시하였다면 이보다 훨씬 높은 불만족 의사표현이 있을 것으로 평가됨.

- 서울대학교 통합형 논술고사 관련

지난 번 서울대의 통합형 논술고사 논란에서 목격한 바와 같이 대통령의 ‘나쁜 뉴스’라는 코멘트 한 번에 교육당국이 태도를 표변하였음.

대학의 자율성은 헌법상의 기본권임. 그럼에도 불구하고 정치권과 일부 시민사회단체들은 “서울대는 비겁하다. 서울대를 조저

야 한다”는 등 막말까지 동원하여 비난.

이는 그동안 누누이 ‘자율’과 ‘분권’을 강조해 온 대통령의 국가 통치 기본원칙과는 배치되는 처사임. 교육부의 실국장도 아닌 대통령이 나서서 ‘일개 대학(?)’의 학생선발 문제에 언급하는 것은 결코 좋은 선례가 아님. 특히 대학의 자율성은 헌법이 보장하고 있는 기본권리인데도 대통령이 이를 부정하는 듯한 발언을 하는 것은 부적절.

- 사립학교법 관련

여당이 추진하고 있는 사립학교법 개정안은 그렇지 않아도 ‘절름발이 사학’에 머물고 있는 우리나라 사립학교를 옥죄는 법안임.

사립학교법개정안의 배경에 대해 여당은 사립학교 운영의 공공성·투명성·민주성을 제고한다는 명분을 내세우고 있음. 그러나 이러한 명분들 중 운영의 투명성과 민주성은 결코 법개정의 명분으로 충분치 못함. 나아가 많은 사학들은 전교조를 비롯한 좌파세력의 학교 및 재단 장악의 통로를 마련하는 제도로 인식, 완강히 반대하고 있는 실정임.

사학재단의 비리는 투명한 회계감사 및 비리에 대한 처벌강화를 통해서 충분히 해결할 수 있음. 특히 현재의 민법 또는 형법 상 관련규정으로도 충분히 비리사학 규제가 가능. 만약 현행의 규제가 불충분하다면 관련법을 강화하는 것으로 족함.

사학법인은 그 사업의 목적에 공공성이 있다고는 하나 그 자체가 공공단체는 아님. 게다가 공공단체라고 할지라도 운영이 반드시 모든 구성원이 참여하는 민주적인 지배 및 의사결정 구조여야 할 필요는 없음. 하물며 공공단체가 아닌 하나의 사법인인 사학재단의 운영에 민주성을 강요할 수는 없음. 민주성은 정치적으로

로 소중한 가치이나 특별한 목적의 사업을 수행하는 법인이 반드시 추구하여야 할 절대적 가치는 아님.

사학법 개정논의와 관련하여 논의의 핵심이 되는 사안은 ‘사학의 공공성(公共性)’이라는 개념임. 이러한 논의와 관련하여 일반 국민들뿐만 아니라 입법의 주체인 국회의원들마저도 ‘공공성’이라는 용어를 혼동하면서 잘못된 논리비약의 함정에 빠진 것은 아닌지 의심이 듬. 공공성 또는 공익성이 있다는 것이 반드시 공공재(公共財)를 의미하지는 않음.

사학출연자는 사학재단이라는 사법인을 설립하여 그 사법인이 자신의 지향하는 가치에 맞도록 정관에 사업목적과 실시할 내용을 정함. 한편 이러한 정관상의 목적을 실현하는데 있어서 가치관과 지향성이 같은 사람을 중심으로 이사진을 구성하고 이사진들이 법인을 운영. 이사는 해당법인의 목적을 실현시켜 나가는 법률상의 기관이므로 이러한 목적 외에 배치되는 가치관을 가진 이사들은 엄밀히 말하면 정관에 위배되는 부적격자라고 할 수 있음. 따라서 사학법인에 기부된 재산을 사회를 위해 공여된 재산이니까 그 집행을 맡는 이사를 국가나 사회가 선임하고 이들이 사학법인의 운영에 관계하고 사업을 실시하는 것은 사법인의 설립행위가 아닐 뿐만 아니라 재산권 보장에도 위배.

이러한 사학법인의 경영과 관련하여 국가 또는 사회가 간섭하는 것은 사학법인이 마치 공공재인 것처럼 착각함과 아울러 사학법인과 학교를 구별하지 못한 착각에 기인한 것으로 평가됨.

여당의 개정안은 전체적으로 사립학교가 가지고 있는 사법인으로서의 권리 및 학교 운영에 관한 사법인으로서의 권리에 대해서 학교 운영의 공공성이라고 하는 목적으로 지나친 법적 강제를 요구함으로써 학교법인이 가지고 있는 사법인뿐만 아니라 재단법인의 성격을 침해. 따라서 여당의 사립학교법개정안은 사립

학교의 자율성과 투명성이라고 하는 가치를 또 다른 헌법적인 가치인 ‘사학의 자유’나 ‘재단법인으로서의 사립학교’ 또는 ‘학교 법인의 사법인성’ 등보다 우위에 놓고 강제.

- 교육의 국가독점

우리교육의 난맥상은 평준화제도와 교육의 국가독점에서 기인한 것으로 평가됨.

교육의 국가독점은 교육계에서 창의적인 아이디어를 바탕으로 발전적인 커리큘럼, 교육방법 그리고 교육환경을 스스로 창출하는 이노베이션 프로세스를 상실케 함. 그 결과 오늘날 우리나라의 학교는 관청화되었으며 교사는 관료화되었음.

교육의 국가독점은 교육에 있어서 소비자 주권을 심각하게 침해. 교육문제와 관련하여 소비자 주권이란 학부모들의 알 권리, 학생들의 선택권(학교 및 수업), 학부모의 참여권을 말함. 그러나 현 교육시스템 하에서 학생과 학부모의 이러한 권리는 완전히 무시되어 있는 상황임.

예를 들어 학부모는 자신의 자녀가 다니고 있는 학교의 질이 어떠한지, 자녀들의 학업성취도가 어떠한지 등 기본적인 정보를 제공받을 수 있어야 함. 그러나 교육당국은 수능자료 또는 국가 수준학업성취도 평가자료 등 공개를 거부하고 있음.

국가가 독점적으로 공급하는 교육프로그램과 아울러 평준화제도는 오늘날 우리의 학교들을 획일화시켜놓았음. 이에 따라 우리의 교육은 현대사회의 키워드인 창의와 다양성을 심각히 결핍하고 있음. 그 결과 우리 학교교육의 경쟁력은 급속도로 하락, 귀중한 국민의 세금만 낭비. 이러한 폐해는 결국 사교육의 비대, 조기 해외유학 등에서 확인할 수 있음.

참여정부 초기 대통령은 “교육도 산업이다. ... ” 등 교육경쟁력을 제고하기 위한 시장경제적 접근을 옹호하는 발언을 하였음. 그럼에도 불구하고 현재까지 대통령과 정부여당은 집권기반인 전교조 등 시민사회단체의 눈치를 보며 바람직한 방향으로의 된 교육개혁을 추진하지 못하고 있는 실정임.

- ▶ 우리나라 교육의 가장 큰 문제점은 ‘왁 더 독(wag the dog)’ 현상임. 즉 꼬리가 몸통을 흔드는 기현상임. 즉 사교육 억제라는 명분이 교육의 다양성, 차별성, 수월성 추구를 부정하고 이상 비대해진 전교조를 비롯한 교육시민단체들이 교육정책당국이나 학부모 등 교육 수요자를 억누르는 등 발전과 혁신을 저해하고 있음.
- ▶ 이러한 현상은 참여정부 들어서 소위 ‘참여’라는 명분 하에 더욱 노골화, 본격화되고 있으며 개혁을 명분으로 내세우고 있지만 교육개혁에는 장애를 초래하고 있음. 즉 정치권은 거대한 정치이익단체로 성장한 전교조의 눈치를 살피고 교육당국은 전교조의 집단적 저항에 백기를 든 상황으로밖에 해석할 수 없는 형편임. 이에 따라 국가 전체적으로 이익이 되는 어떠한 교육정책도 제대로 시행할 수 없는 ‘교육정책의 총체적 레임 덕’ 상태에 이름.

참여정부 복지정책과 대안의 필요성

김 용 하 (순천향대 교수, 금융보험학)

I. 참여정부의 복지정책

1. 사회안전망 보강

□ 취약계층을 위한 긴급보호체계 구축

○ 「위기상황에 처한자에 대한 긴급복지지원법」 제정을 통해 위기상황에 처한 취약계층에 대한 긴급생계·의료비 지원등 선보호 후처리 원칙의 긴급지원을 제도화

○ 지역복지위원의 전국적 위촉, 복지도우미 배치 및 민간자원 (통·반장, 야쿠르트 배달원 등)을 활용하여 지역 내 취약계층 실태확인 및 신고체계 구축

□ 수요자 중심의 보건복지전달체계 구축

○ 기업·종교단체·시민사회단체 등이 참여, 사회보장부문 공동실천 사회협약 체결을 통해 사회통합 제고

- 국민복지 체감도 조사, 지자체복지수준 평가를 통해 정책민감도 제고 및 지자체 인센티브 제공 방안 강구
- 시군구는 기획기능 및 읍면동 현장성을 강화하고 사회복지담당공무원 인력 확충('05년 1,830명)
 - * 현재 12,300명 배치(1인당 평균 복지대상자 335명)
 - 사회복지사무소 시범사업('04.7~'06.6) 평가결과를 토대로 적정 전달체계 모형 개발
- 현행 10여개 복지관련 전화번호를 연계·통합하고, 통합복지콜센터를 설치하여 긴급신고·상담 효율성 제고
- 건강보험·경로연금·생계급여 등의 사각지대 해소
 - 건강보험료 체납자(191만세대) 중 생계형 체납자는 한시적으로 체납보험료 결손 처분, 선별적으로 상당기간 보험료가 체납되더라도 보험을 계속 적용(3월→최장 2년)
 - 경로연금 수급연령을 65세 이상 저소득노인으로 확대하고 수급기준 및 연금액을 단계적으로 확대 추진
 - * 경로연금(63만명) : 65세이상 기초생활수급노인과 '33. 7월이전 출생(71세) 저소득 노인에게 지급
 - 전부 또는 전무인 기초생활보장제도의 통합급여체계를 보완하여 대상자별 부분급여를 단계적으로 확대하고,
 - 차상위 계층 의료급여('08년까지 아동, 임산부, 장애인, 노인 등 54만명) 및 취약계층 의료지원 강화

- * 소아백혈병 의료비 지원(저소득층 소아아동 전체 암 환자 1,400명), 저소득층 희귀난치성 질환 지원(8,274→40,659명), 미숙아선천성이상아 의료비 지원(840→2,900명) 등 확대

□ 일을 통한 탈빈곤 지원

- 근로능력 수급자('05년 40천개), 차상위계층('05년 27천개), 노인('05년 35천개) 일자리제공을 점진적으로 확대
- 무보증 소액창업대출(Microcredit)을 지원·육성하고, 저소득층 자산형성 지원사업(IDA, 개인자립구좌), 근로소득공제제도(EITC) 도입 추진

2. 취약계층 지원 확대

□ 소외·학대받는 노인 보호강화

- 노인학대 예방·상담을 위해 시·도별 노인보호전문기관 및 24시간 긴급·상담 전화를 운영하고, 독거노인 1:1 결연사업, 경로당을 통한 여가프로그램 활성화
- 농어촌에 주거·의료·여가·재가 등 복지기능과 소득창출을 위한 생산기능을 갖춘 복합노인복지타운 조성(4개 지역)

□ 장애인 차별해소 및 사회참여 확대

- 장애수당을 기초생활보장 중증장애인에서 기초생계급여를 받는 전체 장애인으로 확대

- 장애인차별금지법 제정 추진 및 철도 역사 등 편의시설 설치지도 강화, 장애인 실태조사, 자립생활(IL)센터 지원 및 시범사업 실시
- 장애인 보호고용 활성화를 위해 직업재활시설을 확충하고, 대기업 등 장애인고용의무 사업체와의 연계고용을 활성화
- 장애인 의료재활 지원을 위하여 권역별 재활센터, 지역사회중심재활, 거점보건소 확충 및 전문 재활연구기관 등 재활시설 확대

□ 가정 및 지역사회 중심의 아동복지 강화

- 종전 시설위주에서 가정위탁, 국내입양, 가정친화적 그룹홈을 통한 가정위주 아동양육 강화
- 지역아동센터의 지역사회보호기능을 강화하고 아동보호종합센터를 통해 피학대아동에 대한 가정복귀까지의 종합서비스 제공
- 아동권리협약 이행 모니터링을 통한 아동권익신장 대책을 수립하고 실종아동보호및지원법 제정 추진

□ 농어촌 주민의 복지증진

- 농어촌 보건복지시책에 대한 중장기('05~'09년) 비전 및 지원대책 수립(계획기간중 2조9천억원 규모)
 - 농어민 건강보험료 및 국민연금 보험료를 경감 또는 지원을 통한 소득지원 및 보건복지서비스 강화

□ 복지시설 여건 개선

- 후원금 관인영수증 사용 등 시설운영 투명성 제고와 아울러, 종사자 인건비 지원기준 제시('05년 전년대비 5%)
 - 복권기금과 민간재원 등을 활용, '05년 조건부 신고시설의 70%를 법정시설로 전환
 - * 조건부 신고시설 수 962개소('02. 6월 종합관리대책 수립시)

3. 저출산 고령사회 대응과 사회보험 재정안정화

□ 저출산·고령사회 대응 기본계획 수립·추진

- 「저출산·고령사회대책기본법」 제정을 통해 제1차 저출산-고령사회 기본계획('06~'10) 수립
 - 저출산 등 인구정책, 건강과 의료, 고용과 소득, 주거와 안전, 교육과 문화, 산업과 금융 등을 포괄
 - 대통령 직속의 「저출산·고령사회 대책위원회」를 설치하고 보건복지부에 「고령사회정책추진기획단」 설치

□ 노인요양시설 확충 및 요양보장제도 도입 추진

- 정부재정 및 민간투자 확대로 서민·중산층 노인을 위한 요양시설을 확충하고 「치매노인 그룹홈」 등 소규모 시설 활성화, 농어촌지역 가정봉사원 파견사업 단계적 확충
 - * 저소득층은 '05년까지, 중산층은 '09년까지 100% 수요 충족
- 요양보호노인 판정·수가체계 검증을 위한 1차 시범사업 실시('05. 7~'06. 3) 후 적정모델 개발

- 제도의 기본틀을 확정하여 「노인요양보장법」 제정 추진

□ 국민연금의 안정적·효율적 운영

○ 국회에 제출되어 있는 국민연금법 개정안 통과를 지속 추진하고, 국민연금-퇴직연금-개인연금간 역할 분담을 통한 다층소득보장 방안 마련

* 현행 9%인 보험료율을 15.9%까지 인상('10~'30년)하고, 60%인 급여수준은 50%로 조정('05~'07년은 55%)

○ 보험료 부과체계 및 급여제도 개선을 위해 보험료 부과 대상 소득의 상하한선과 등급체계 개선 등 추진

○ 기금운용체계의 전문성과 대표성을 강화하기 위하여, 기금운용위원회를 상설화하고, 기금운용본부를 국민연금기금운용공사로 확대 개편

- 기금운용 수익의 극대화를 위하여 SOC, 부동산 등 대체투자, 민간외부위탁, 해외주식 및 채권투자확대 기반조성, 공공임대주택사업 등에 BTL 투자 검토

□ 건강보험 보장성 강화 및 합리적 발전 도모

○ '08년까지 건강보험 급여율을 70% 수준까지 제고하고, 이를 위해 단계적인 보험료 인상의 필요성에 대한 국민적 합의 도출

- 고액·중증질환 위주로 보험적용 대상을 확대하고 본인부담상한제 적용 확대방안 등 검토

○ 보험재정 건전성 확보를 위하여 보험료 수입과 급여비 지출상황을 지속적으로 모니터링하고, 건강보험재정건전화특별법 만료('06) 후 국

고지원방안 검토

- 직장가입자 보험료 상·하한선 조정, 지역가입자 보험료 부과요소 개선 등 보험료 부담 형평성 제고방안 강구
 - * 직장가입자의 상한보험료(219만원/월)는 평균보험료(98천원/월)의 22배
 - * 상·하한 보험료 배율 : 일본 11, 대만 3.5, 독일 8.7, 한국 181배
- 신의료기술 등의 보험급여기준을 합리적으로 개선하고 요양병원형 건강보험수가 개발 등 비용효과적 급여관리체계 마련

II. 새로운 대안의 필요성

- 많은 사람들이 평생임금(life-long income)을 추정할 수 없을 정도로 소득불안이 야기되고 있다. 이러한 불안은 사회취약계층에서 더욱 심각하게 나타나고 있음.
- 9%를 넘는 노인인구에도 불구하고 소득보장대책은 미미한 실정임. 질병의 위험은 곧 바로 빈곤으로 떨어지는 중요한 위험이 되고 있지만, 중증 고비용 환자에 대한 기존의 의료보장체계는 한계를 노출하고 있음.
 - 저소득계층에 대한 대책도 빈곤에 함정에서 탈출할 수 있도록 보완이 필요함.
- 이러한 사회해체적 위험이 DJ정부 하에서 복지지출의 증가 등 복지정책의 강화에도 불구하고 악화되고 있다는 점에서 그 심각성이 있음.
- 성장동력의 상실로 복지확대도 한계에 직면하여 있음을 보여주고

있는 것임. 그렇다고 70년대식 허리띠 졸이기식 성장정책을 다시 부활하는 것도 무책임함.

- 더욱이 중요한 것은 사회해체적 위험을 해결하지 않고는 성장 동력도 회복할 수 없다는 사실임.
- 불확실성이 증대되고 있는 사회적 위험을 축소하고, 양극화되고 있는 사회계층을 다시 하나로 묶어주는 새로운 복지시스템이 구축되어야 성장동력도 회복가능하고 생각함.

□ 우리나라는 김대중 정부 때 국민기초생활보장제도를 도입하여 복지 국가의 틀을 잡았음. 하지만 기초생활보장제는 여전히 공공부조에 지나지 않고 이를 사회보장제도의 근간으로 삼는 나라는 없음.

○ 기초생활보장제는 금융위기 기간동안 절대빈곤에 빠진 많은 사람들에게 가느다란 희망을 줄 수 있었음. 그러나 저성장에 빠진 지금은 새로운 분배 구조 틀을 마련해야 함.

○ 사실 최후 보루로서는 기초생활보장제가 제대로 구실을 하고 있다고 판단됨. 문제는 최후로 가기 이전 제1전선, 제2전선의 사회안전망이 취약하다는 것임.

- 다시 말해, 기초생활보장제와 그 위에 있는 사회보험 사이의 중간 지대가 너무 넓다는 것임.
- 기초생활보장제를 연구하는 사람들은 이를 확대해 해결하려고 하지만 한계가 있음. 사회보험을 다시 설계해야함. 구빈법차원의 기초생활보장제로는 한계.

□ 소득보장의 중심제도라고 할 수 있는 국민연금은 도입된 지 17년이 되었지만 광범위한 사각지대가 여전히 있음.

- 사회보험의 틀이 잘못됐다는 반증임. 이를 공공부조제도인 기초생활보장제도로 보완한다는 것은 사회적 위험에 봉착한 중간계층이 빈곤자로 전락한 다음 국가가 개입하겠다는 것이 되고, 그때는 이미 늦는다고 판단됨.
 - 우리나라는 빈곤 탈피율이 굉장히 낮다. 빈곤으로 떨어지는 원인은 노령, 질병, 장애, 실업 등 사회적 위험때문임.
- 이런 위험이 생겼을 때 바로 국가가 개입해줘야 중간계층이 유지됨. 빈곤선을 올리고 수급조건을 완화하는 방법으로 해결하려 하면, 저성장 시대에는 빈곤이 늘어나는 속도를 당해내지 못할 것으로 전망됨.
 - 금융위기 땐 차상위계층을 이야기했는데 요즘에는 차차상위계층 등 빈곤 대책 대상자 기준이 점차 높아져가고 있음.
- 빈곤을 공공부조로 해결하려 하면 중산층은 빈곤한 사람들을 위해 자신이 써야할 돈을 세금으로 부담한다고 생각할 수 있음.
- 저소득층은 자꾸 많아지고 중산층의 부담은 점점 커지는 것임. 그런 개념의 공공부조는 한계에 이르렀음.
 - 현재 사회보장을 위한 예산이 다른 선진국보다 많지 않은데도 정부가 분배에 너무 치중한다는 주장이 나오고 있음.
- 사회보장이 한 단계 발전하려면 남을 위해서가 아니라 나를 위해서 낸다는 개념으로 바뀌어야 함.
- 노인 부양, 의료, 교육, 주거 등 인간다운 생활을 위한 최소한의 부분은 사회재로서 함께 해결하고 나머지는 사적 재화로 남겨 놓는 시스템을 만들어가야 함.

- 그러면 세금을 많이 내더라도 나를 위해서 내는 거니까 기꺼이 부담하는 것이 가능함. 서구처럼 광범위한 사회재를 주장하는 건 아니지만 우리나라 나름대로 최소한의 사회재를 만들어 나가야 하는 시점임.

□ 국민들은 국가에 높은 복지를 요구하면서 필요한 비용은 부담하지 않으려 함. 이를 근본적으로 바꿀 수 있는 패러다임을 제시해야 함.

○ 복지가 남을 위한 것이 아니라 내 삶의 일부이고, 사회가 함께 문제를 해결하면 더 효율적일 수 있다는 걸 보여줘야 함.

- 이제까지 단순히 복지투자를 높이라고만 이야기했음. 우리나라에서는 공공부조와 사회보험의 중간적 개념의 틀이 만들어져야 함.

- 기초생활보장제도는 조세에서 재원을 확보하고 자산조사를 해 급여를 지급함. 사회보험은 보험료 등 자기기여를 원칙으로 하고 급여는 자산조사 없이 지급.

- 그런데 저소득 자영자와 비정규직 비율이 높은 우리나라에서는 보험료 부담 능력이 없는 사람이 너무 많음. 여기에 엄청난 사각지대가 있는 것임.

○ 따라서 재원은 보험료가 아니라 조세에서 마련하고 지급은 특별한 경우를 빼곤 소득이나 재산 조사 없이 노령, 질병, 장애 등이 발생했을 때 주는 것이 바람직 할 것임.

- 그러면 광범위한 보장이 되기 때문에 기초생활보장은 예외적이고 한시적인 것이 될 수 있음.

□ 노후소득보장을 예들 들면, 국민연금을 2층 구조로 나눠 기초연금은 65살 이상 모든 국민에게 최소한 생계를 보장하도록 지급하고, 소득비례연금은 더 여유로운 노후를 원하는 사람들이 보험료를 적

립해 일정한 나이가 되면 받을 수 있도록 함.

○ 질병치료와 관련해서는 지금은 건강보험제와 저소득층을 위한 의료급여제로 이원화돼 있는데 이를 통합하는 것임.

- 그래서 돈이 많이 들고 치료가 꼭 필요한 중증은 소득수준과 관계 없이 무료로 치료해줘야 함. 또 경증 치료를 위해선 보험료를 부담하되 자기부담비율을 높이면 됨. 물론, 저소득층일 경우에는 본인부담비용을 지원해줄 수 있음.

□ 사회적 위험과 불안이 커지는 상황에서 사회보장의 패러다임을 바꾸지 않으면 저성장의 틀 안에서 혼란만 커질 것임.

○ 장기적 흐름을 볼 때, 성장률의 저하는 불가피한 측면이 있음. 시장경제가 제자리를 찾기 위해서도 새로운 사회보장 인프라가 구축되어야 함.

○ 이제는 국가 사회적으로 비효율성을 없애고 주어진 자원 안에서 모두가 조화롭게 번영하는 새로운 틀을 마련해야 함.

○ 선진국으로 도약을 위해서는 물적자본과 인적자본 외에도 사회자본이 튼튼해야 함. 갈등요소를 줄이고 신뢰의 공동사회가 될 수 있는 바탕인 새로운 사회보장의 틀이 필요함.

노무현 정부 전반기 평가

정 규 재 (한국경제신문 논설위원)

노무현 정부는

- 행정수도 이전 공약에 따른 충청권 지역 장악
- 87년 체제 이후 형성되어온 민주화 운동세력을 구심점으로 출범

1. 통치 이념

■ 대내적으로는

- 노사간 힘의 균형
- 지역 발전 균형
- 계층간 분배의 균형을

■ 대외적으로는

- 외교적 균형
- 민족 중심을 표명

이 같은 통치 이념은 결과적으로

■ 대내적으로는

- 노동시장 불안 → 노동 귀족 그룹의 정치권 진입 → 양극화 강화
- 수도권 역차별적 규제 → 성장동력 약화
- 성장 둔화 및 분배 악화 → 계급 의식 고양을 초래

■ 대외적으로는

- 반미 국수주의
- 대북 민족 지상주의적 편향성을 강화시켰음

※ 과거사 문제는 정치적 노림수라기보다는 참여 정부의 역사관 자체에서 기인하는 것이라고 보는 것이 설명력 있음.

2. 역사관

■ 노무현 정부를 움직이는 주력 인물들은 한국의 현대사를 보는 관점

- 일제 침탈 → 독재 → 빈부격차 심화(계급 질서 강화)의 과정으로 보는 것임.

이는

- 근대화 → 경제개발 → 국민국가 형성이라는 논리와는 정반대의 논리.

빛의 측면과 그림자의 측면을 동시에 수용하지 못함.

이는

역사에는 모순적 발전이라는 동태적 측면이 있다는 것을 인정하지 못하는 유아적 논리 및 태도.

■ 참여 정부는

- 충청권의 캐스팅 보트를 정권 창출 과정에까지 인입해 대선 자체를 매표적 구조로 전환했다는 측면
- 민노당 등의 입지를 강화함으로써 열린당의 입지를 중도화. 중심화 하려는 시도를 되풀이 하면서 정치적 에너지를 충전

3. 경제적 측면

■ 국민의 정부의 연장선

- 김대중 정부 후반기의 연장선이라는 측면
- 여기에 분배 논리를 강화, 병립
- 최근에는 계급성을 부각

■ 경제적 성향

정책의 이념 또한 우파적 측면과 좌파적 측면이 혼재.
화학적으로 혼재된 것이 아니라 병립적으로 혼재하는 상황.

- 금융은 월가식 질서로 재편
- 산업은 좌파적 규제 제도 강화
- ※ 극우와 얼치기 좌파의 동맹 체제라고도 볼 수 있음.
얼치기와 장사꾼의 동맹
얼치기가 장사꾼의 장사영역을 극대화
- ※ 아이러니컬하게도 그 부작용이 대중의 국수주의적 태도를 오히려 강화
대외적으로 배타적인 사회분위기 고조
참여정부의 에너지로 전화되는 아니러니

“스스로 자신의 미래를 설계해나가는
자기 주도형 시장경제 이념의 재정립이 필요함“

4. 부동산 문제

- 참여정부는 지역 아닌 지역 부동산을 표로 연결시킨 첫 정권 행정수도 이전 공약으로 정권 장악 성공
 - 무분별한 개발공약으로 자산가 계층에 큰 이익 제공
 - 최근에는 무산자를 다시 정치세력화하려는 세제 개편
- * 김병준 실장의 이익집단 육성 발언

5. 경제성장 잠재력 저하

- 경제성장률 구조적으로 하강 중
- 제로 성장으로 하강해가는 성장률 추세선에 주목해야

이는

- 기업에 대한 적대적 태도
 - 중국의 부상에 대한 무대응 등이 원인
- ※ 성장 탄력 놓치면 상황은 악순환
- 소외 계층 증가로
 - 부정의 정치적 과정 가동될 수도

지난 2년 반 동안의 우리경제 평가와 과제

2005. 8. 24

허 찬 국

한국경제연구원 경제연구본부장

요약

- ❖ 평가: 내수침체로 드러난 경제활력 저하

- 심각한 내수부진은 거시경제 지표로 요약된 우리경제 지난 2년 반의 특징

- ❖ 과제: 경제활성화를 통한 복지제공능력 제고

- 복지관련 분야 부담 증가추세는 이미 시작되었음. 따라서 경제 활성화를 통한 복지제공능력 확충은 어려우나 꼭 풀어야 할 과제

I. 거시경제적 변화

❖ 종합평가

- 해외수요 호조에에도 불구하고 지난 2년 반 동안 심각한 내수부진
- 2003년 부진은 2002년 과열의 반작용으로 나타난 부분이 큼

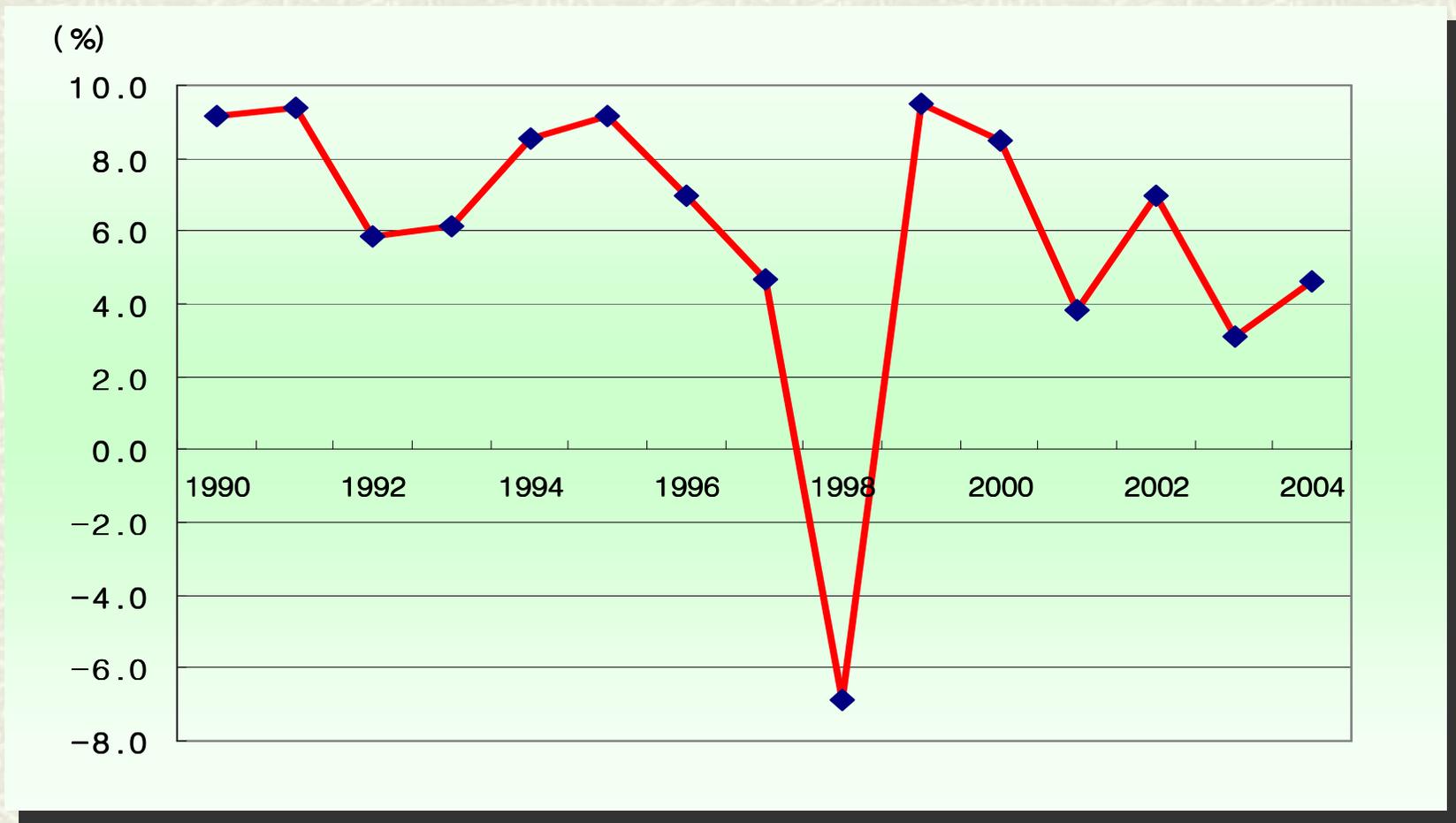
하지만,

- 2004년 높은 수출증가세에도 불구하고 계속된 내수부진은 설명하기 어려움
- 특히 1997-98년 외환위기 이후 고착되어 가고 있는 성장세 둔화추세를 반전시키지 못하고 있음

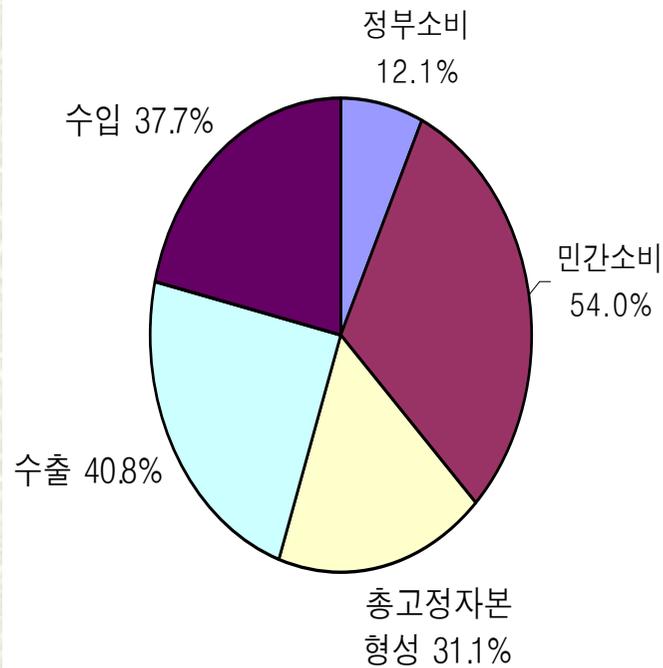
* 지난 2년 반을 공정히 평가하기 위해서는 중장기 추세적 현상과 참여 정부 이후 나타난 추세를 분리해야

<그림 1> 실질 GDP 성장률 추이

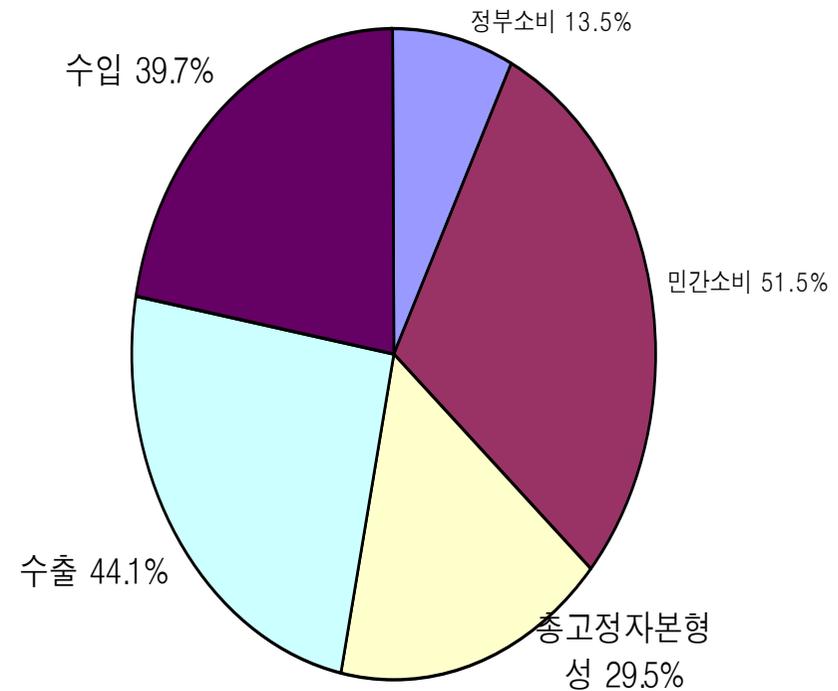
❖ 외환위기 이후 점점 뚜렷해지고 있는 성장률 하락 추세



<그림 2> 수출대비 내수 부문의 지속적 부진



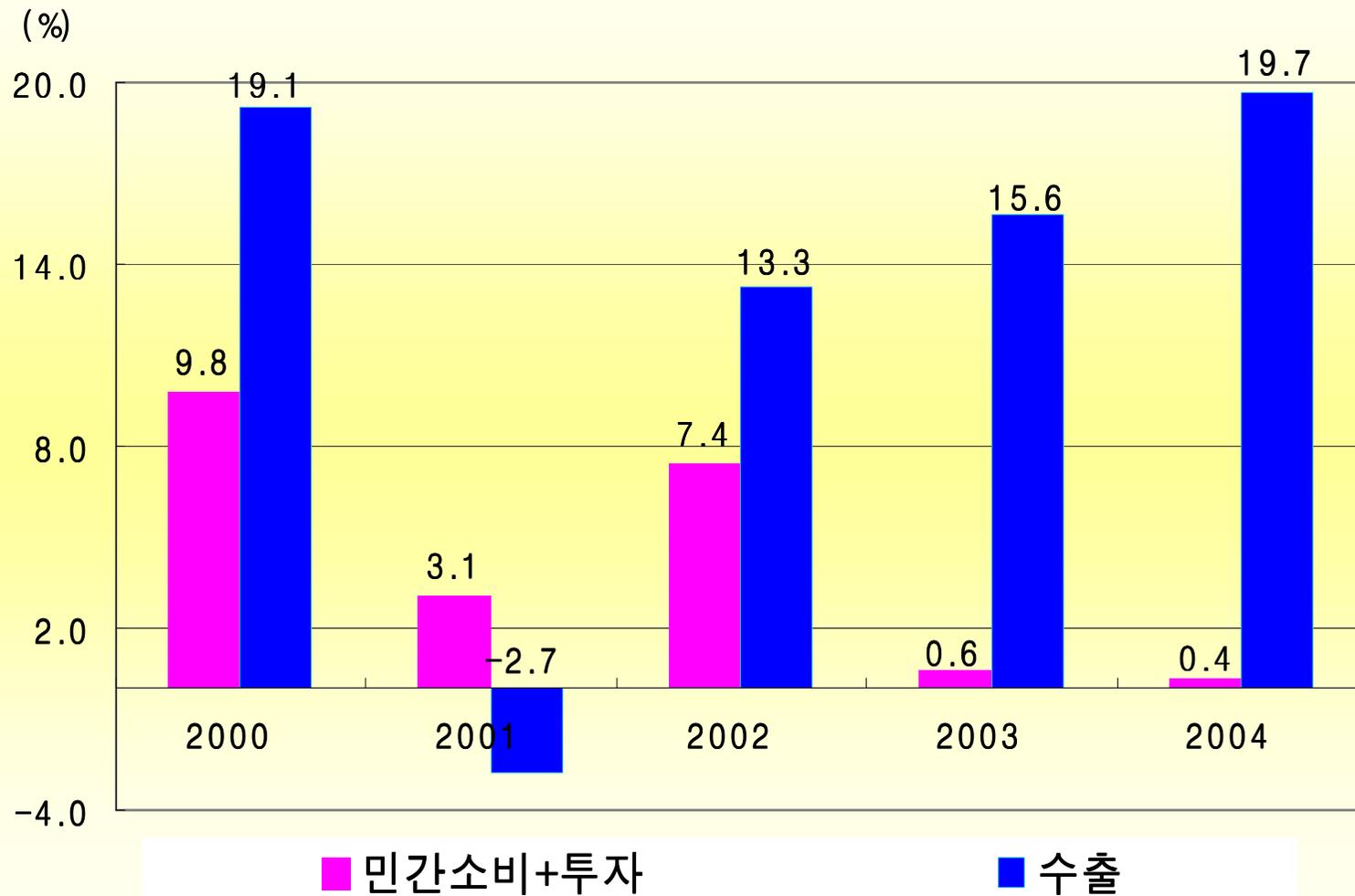
2000 명목 GDP
(579 조원)



2004 명목 GDP
(778 조원)

<그림 3> 민간내수와 수출의 증감률

❖ 2003년 이후 경제성장은 거의 전적으로 수출증가에 기인



II. 성장 잠재력을 낮추는 투자 부진

- 총고정자본 증가세 둔화는 단기적으로 경기부진을 심화 시키고 중장기적으로 잠재성장력에 부정적
- 신규투자부진으로 국민소득 계정상 감각상각과 신규투자 비율은 현격히 높아짐 (<그림 4>)
- 투자부진은 노동생산성증가에도 부정적 영향

노동장비율(실질자본스톡/취업자수)비교					
국가	한국	미국	일본	독일	프랑스
노동장비율	84.8(1.0)	174.2(2.1)	184.2(2.2)	178.3(2.1)	157.1(1.9)

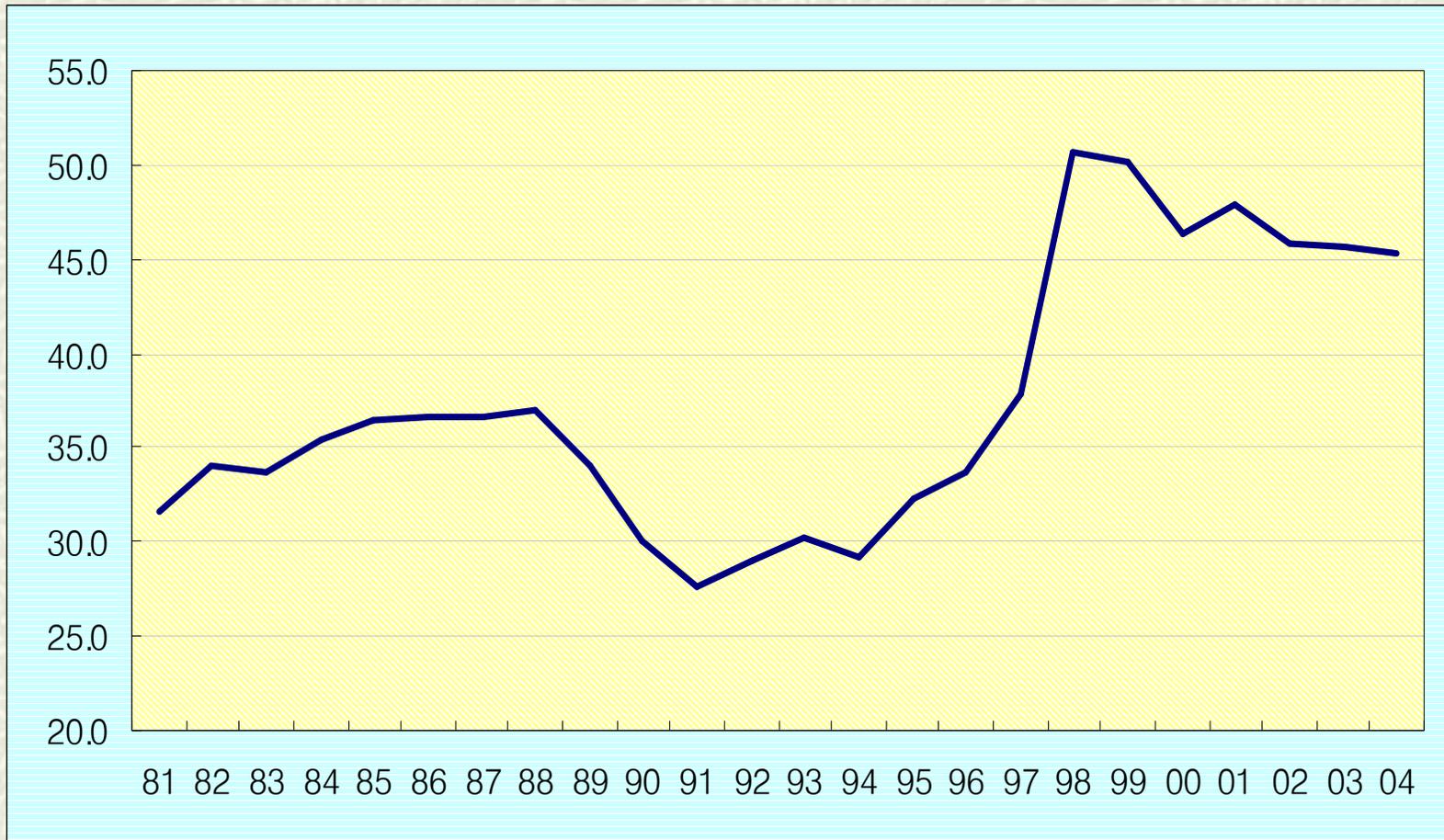
주:1) 2000년 말 기준

2) 실질 자본스톡은 1995년 가격으로 평가하였고 1995년 당시의 환율을 적용

3) ()내는 한국은 1.0으로 하였을 때 다른 나라의 배수

자료: 한국은행, "우리경제의 중장기 발전과제", 2003

<그림 4> 신규투자/감가상각 비율 추세



III. 고용 및 소득 추세

❖ 종합평가: 고용 증가세 둔화와 소득격차확대

- 중장기 추세적으로 빠른 **Globalization**과 고용구조의 탈공업화 결과
 - 기업 이전 등을 통한 경쟁심화로 부익부, 빈익빈현상 심화
 - 전반적으로 생산과 수출의 고용유발효과 하락
- 단기적으로 **2002년** 신용카드 붐에 바탕을 둔 창업 붐의 후유증

아울러,

- 고용형태, 인력조정 가능성 등 노동시장 유연성개선 결여
 - 제일 큰 피해자는 **marketable skill**이 모자라는 청년층 신규 구직자와 금융회사 등 민간분야의 중장년 이직 및 실업자

<표 1> 고용구조의 脫농업화 및 脫공업화 국제비교

산업별 취업자 구성비 국제비교						
년도		미국	독일	일본	호주	한국
1990	농림어업	2.9	3.8	7.2	5.6	17.9
	광공업	26.2	41.9	34.1	25.2	35.4
	서비스	70.9	57.3	58.7	69.2	46.7
1995	농림어업	2.9	3.1	5.7	5	11.8
	광공업	24	36.3	33.6	22.9	23.7
	서비스	73.1	60.5	60.7	72.1	64.5
2003	농림어업	1.7	2.5	4.6	3.9	8.8
	광공업	20.8	31.9	28.8	21.3	19.1
	서비스	77.5	65.6	66.6	74.8	72.1

출처: OECD

<표 2> 도시가구 소득 5분위별 소득분포

(단위: 천원)

구 분	각 분위별 가구당 평균소득				
	I 분위	II 분위	III 분위	IV 분위	V 분위
2000. 4/4	920.6	1524.7	2058.2	2767.1	4852.3
(증감률)	(7.3)	(5.0)	(6.6)	(6.1)	(1.5)
2001. 4/4	1,048.4	1,703.2	2,290.4	3,077.9	5,426.2
(증감률)	(13.9)	(11.7)	(11.3)	(11.2)	(11.8)
2002. 4/4	1077.7	1775.9	2391.4	3174.7	5596
(증감률)	(2.8)	(4.3)	(4.4)	(3.1)	(3.1)
2003. 4/4	1117.2	1967.8	2597.7	3476.4	5868.1
(증감률)	(3.7)	(10.8)	(8.6)	(9.5)	(4.9)
2004. 4/4	1088.6	2021.2	2745.6	3631.2	6198.5
(증감률)	(-2.6)	(2.7)	(5.7)	(4.5)	(5.6)
2005. 2/4	1150.6	2076.6	2806.3	3612.4	5899.3
(증감률)	(1.7)	(3.7)	(6.0)	(3.6)	(5.6)

<표 3> 경제활동가능인구 및 취업자 추이

시점	15세이상인구		취업자		자영업자및 36시간미만근로자	
	천명	증가율	천명	증가율	천명	증가율
1995	33,659	1.9	20,414	2.9	6,831.0	2.8
1997	34,851	1.7	21,214	1.7	7,423.0	6.2
2000	36,186	1.2	21,156	4.3	7,908.0	1.3
2001	36,579	1.1	21,572	2.0	8,201.0	3.7
2002	36,963	1.0	22,169	2.8	8,521.0	3.9
2003	37,340	1.0	22,139	-0.1	8,459.2	-0.7
2004	37,717	1.0	22,557	1.9	8,681.1	2.6
2005.06	38,367.9	1.8	23,245.6	1.9	8,587.2	1.6

IV. 향후 과제

❖ 저 성장에 따른 복지비용증가 및 세수 감소 극복

— 저성장은 소득감소를 통해 세수 감소를 불러오고 취업상황 악화를 통해 사회보장성 지출 증대를 초래하는 2중 부담

- 내수부진이 심각했던 2004년과 2005년 상반기 세수진도율은 약 47%로서 그 이전 2년에 비해 2-3%p 낮음
- 2005년 예산 (총지출기준) 에서 사회복지 분야 지출은 37조원으로 제일 크며 전년 대비 제일 빠른 증가 (14.5% 증가)

— 성장을 제고만이 유일한 현실적 복지 부담능력향상 방안

- 복지재원 마련을 위한 세부담 증가에는 한계가 있음
- 2003년 한국 조세부담률은 20.5% (유럽에 비해 낮으나 일본보다 높고 미국수준에 근접, 2001년 기준)

IV. 향후 과제(계속)

– 기업 활성화를 통한 투자 증대유도

- 재정의 한계로 민간자본과 외자유치를 통한 투자활성화가 투자확대의 관건임. 특히 제조업 이외 부문의 대형 프로젝트 투자가 필요
- 반기업 정서 방치는 중장기적으로 기업활동과 경제활동 저하에 기여함

– 대승적 정부조정기능 강화

- 203년에 보여졌던 각종 갈등과 대립 고조는 그 이후 내수부진에 적지않은 파급효과가 있었던 것으로 보임
- 저성장추세는 경제주체들간의 갈등과 대립 고조시킴. 대중융합적 경향을 경계해야

– 안정된 거시환경조성

- 경기변동성의 불안, 통화정책을 둘러싼 중앙은행 독립성 위상확립, 재정여건 개선을 위한 효율적 작은 정부 지향