자료집

참여정부 2년평가와 3년전망 심포지엄

“민주적 발전모델과 선진한국의 진로”

2005. 3. 8(화)

그랜드힐튼호텔 컨벤션센터

대통령자문 정책기획위원회

본 자료집의 원고는
발표자 개인의 의견이며
정책기획위원회의 공식적인 입장은 아닙니다.

◇ 목 차 ◇

【 프 로 그 램 】 ..... ○

Ⅰ. 개회식 ..... ○

Ⅱ. 기조토론 ..... ○

Ⅲ. 분야별토론 - 제1세션(경제) ..... ○

Ⅳ. 분야별토론 - 제2세션(사회) ..... ○

Ⅴ. 분야별토론 - 제3세션(정치·국제관계) ..... ○

프 로 그 램

◎ 등록 (13:00 ~ 13:30)

◎ 개회식 (13:30 ~ 13:55, 컨벤션홀 A)

개회사 : **정책기획위원장**
축 사 : **국무총리**
축 사 : **열린우리당 당의장**

◎ 기조 토론 : "민주적 발전모델과 선진한국의 진로"
(14:00 ~ 15:30, 컨벤션홀 A)

사 회 : **이정우** 대통령자문 정책기획위원장

발 표 : **임혁백** 고려대 교수
(자유와 풍요가 넘치는 선진민주주의로: 참여 민주주의, 포용적 민주주의, 유능한 민주정부)

정창영 연세대 총장
(한국경제의 발전방향)

임현진 서울대 교수
(한국사회의 발전: 사회해체형 위험과 참여복지의 과제)

이종원 日本 立教大 교수
(참여정부의 신외교정책: 동아시아 공동체 시대의 한국 외교전략)

김형기 경북대 교수
(분권-혁신-통합"에 기초한 국가균형발전의 비전과 정책과제)

토 론 : **이종오(명지대), 이제민(연세대), 장세진(인하대)**
조홍식(서울대), 임용순(성균관대), 백경남(동국대)

◎ 휴식 (15:30 ~ 15:40, 컨벤션홀 로비)

◎ 분야별 토론 (15:40 ~ 18:30, 컨벤션홀 B, C, D)

【제1세션(경제) : 혁신을 통한 선진경제 진입】

제 1 부 :(15:40 ~ 17:00)
사 회 : 이제민(연세대)
발 표 :
이병윤(금융연구원): "시장질서와 금융시스템 선진화 방안"
현오석(무역연구소): "산업경쟁력 기반의 다변화와 생산성 제고"
김양희(KIEP): "한국경제의 미래와 동북아 구상"
토 론 : 김상조(한성대), 이종화(고려대), 이일영(한신대)

제 2 부 :(17:10 ~ 18:30)
사 회 : 장세진(인하대)
발 표
원윤희(시립대): "선진사회 진입을 위한 재정세제 개혁 방안"
임경순(포항공대): "국가 과학기술 연구개발 전략의 새로운 방향"
박진도(충남대): "선진한국을 위한 농정개혁의 방향과 과제"
토 론 : 유일호(KDI), 최기련(아주대), 윤석원(중앙대)

【제2세션(사회): 양극화 해소를 통한 지속가능사회 구현】

제 1 부 :(15:40 ~ 17:00)
사 회 : 조홍식(서울대)
발 표
이영환(성공회대): "참여와 통합의 성숙한 복지사회"
신광영(중앙대): "참여정부 2년의 노동정책과 새로운 노동정책의 모색"
이인재(한신대): "빈부격차 해소와 차별시정을 통한 사회통합"
토 론 : 구인회(서울대), 김유선(노동사회연구소), 함인희(이대)

제 2 부 :(17:10 ~ 18:30)

사　회 : 이종오(명지대)

발　표

김경희(중앙대): “실질적 평등을 통한 남성과 여성의 상생사회 구현”

조명래(단국대): “참여정부의 환경정책과 녹색진보의 길”

김용일(해양대): “참여정부의 교육개혁: 열망과 실망의 악순환을 넘어”

토　론 : 이재경(이화여대), 지영선(한겨레논설위원), 한만길(교육개발원)

【제3세션(정치・국제관계)】

제 1 부 :(15:40 ~ 17:00) : 한반도 평화체제 구축과 동북아 공동체 건설

사　회 : 임용순(성균관대)

발　표

이수훈(경남대): “선진한국을 향한 새 외교틀”

고유환(동국대): “핵을 넘어 한반도 평화프로세스 구축”

토　론 : 김석환(중앙일보), 전현준(통일연구원)
우승지(경희대), 정재호(서울대)

제 2 부 :(17:10 ~ 18:30) : 참여민주주의 실현과 정부혁신

사　회 : 백경남(동국대)

발　표

정해구(성공회대): “참여정부 정치개혁의 성과와 전망”

오재일(전남대): “분권형 선진국가 건설을 위한 정부혁신과 지방분권의 과제”

토　론 : 김수진(이화여대), 최진혁(충남대), 정용덕(서울대)
손혁재(성공회대)

◎ 기념 만찬 : 18:30 ~ 20:00, 에머럴드홀)

주　재 : 대통령 비서실장

【 개회식 】

개회사 : 정책기획위원장

축　사 : 국무총리

축　사 : 열린우리당 당의장

개 회 사

대통령자문 정책기획위원장 이 정 우

안녕하십니까?

바쁘신 데도 불구하고 이번 심포지엄에 참석해 주신 내외 귀빈 여러분께 깊이 감사드립니다.

특히 이 자리를 빛내주신 이해찬 국무총리님, 임채정 열린우리당 의장님을 비롯하여 발제와 토론 그리고 사회를 수락하여 주신 선생님들께 감사드립니다.

지난 2월 25일은 변화와 개혁을 열망하는 국민의 기대 속에서 탄생한 참여정부가 출범한 지 2년이 되는 날이었습니다.

지난 2년간 참여정부는 국내외적으로 어려운 환경 속에서도 과거 어느 정부도 성공하지 못했던 중대한 개혁 작업을 의욕적으로 추진해왔습니다.

혹자는 토론만하고 실천이 없다고 비판하지만 정당한 평가라고 하기는 어렵습니다. 왜냐하면 참여정부는 국민여론 및 각계 전문가의 의견을 적극 수렴하여 정책을 결정하고, 하나하나 구체적으로 일정을 제시하면서 실천에 옮기고 있기 때문입니다.

다만, 이러한 개혁과제들이 대체로 장기적 성격을 가지고 있어 단기간에 국민들이 피부로 느낄 만한 성과를 거두기 어려운 측면이 있습니다.

그러나 참여정부는 원칙을 세우고 장기적 관점에서 새로운 도약을 위한 기초를 착실히 다져나가고 있습니다.

지난 2년간 참여정부의 성과는 간략하게 다음과 같은 네 가지로 요약할 수 있을 것입니다.

첫째는, 개혁과 혁신입니다. 2003년 G7 정상회의에서 "개혁 없이 성장 없다"고 선언한 사실을 우리는 주목해야 합니다. 개혁에 매진하는 것은 참여정부에 부여된 역사적 소명입니다.

참여정부는 사회 전반에 걸쳐 본격적으로 개혁과 혁신을 추진해오고 있습니다. 정치개혁, 정부혁신, 과학기술혁신체제 구축 등이 그 예라 할 수 있습니다.

두 번째는, 사회통합의 추구입니다. 참여정부는 혁신을 통한 성장을 추구하지만 이것만으로는 건강한 사회발전을 이루어내는 데 부족함이 있습니다.

사회통합이라는 요소가 가미되어야 비로소 우리 사회가 한 단계 높은 수준으로 도약이 가능할 것입니다. 따라서 혁신을 통해 성장하면서 동시에 경쟁에서 필연적으로 발생하는 열패자와 더불어 사는 사회를 만들고자 합니다. 이를 위해, 보육지원 확대, 빈곤아동대책 수립, 복지전달체계 개선 등 사회안전망을 확충하기 위한 정책을 추진하고 있습니다.

세 번째는, 지방화 또는 지방중시라고 할 수 있습니다. 한국은 수도권 집중이 그 유례를 찾기 힘든 기형적 상황에 있습니다. 이러한 상태는 사회 전반의 효율성과 안정성에 심각한 문제를 야기하고 있어, 선진국으로 발전하기 위하여 반드시 시정하지 않으면 안 되는 중대한 문제입니다.

참여정부는 수도권 집중을 완화하고 각 지방이 특색 있게 함께 잘 사는 나라를 만들기 위해 지방분권, 균형발전에 역점을 두어 정책을 추진해오고 있습니다.

네 번째는, 장기주의의 도입이라고 할 수 있습니다. 참여정부는 역대 정부의 단기주의에 치우친 정책이 가져온 폐단을 극복하고, 보다 장기적인 관점에서 구조개혁 및 경제의 체질개선에 주력하는 국정운영을 위해 노력하고 있습니다.

이는 고통이 따르는 일이지만, 건강한 미래를 위해 꼭 필요한 자세입니다. 『채근담』에 "오래 웅크린 새가 높이 난다"는 구절이 있지만 참여정부에 맞는 말이 아닌가 합니다.

참여정부가 출범한 지 벌써 2년이 지났지만, 우리에게는 아직 3년이라는 소중한 시간이 남아있습니다. 지난 2년이 과거를 바꾸는 개혁의 토대를 만들어 가는 시기였다면, 앞으로 남은 3년은 국민의 이해를 기반으로 하여 새로운 도약의 발판을 마련하는 시기가 될 것입니다.

참여정부는 초심을 잃지 않고, 일관성을 유지하여, 역사가 부여한 과업을 완수하는 데 최선을 다해야 할 것입니다.

귀한 시간을 내어 참석해주신 여러분께 다시 한 번 깊은 감사의 말씀을 드리면서, 아무쪼록 오늘 심포지엄을 통해 참여정부의 성과를 객관적으로 평가하고 앞으로 3년간의 국정운영에 필요한 다양한 지혜를 모을 수 있도록 진지한 성찰과 활발한 토론을 기대합니다.

감사합니다.

축 사

국무총리 이 해 찬

존경하는 이정우 위원장님을 비롯한 대통령자문 정책기획위원회 위원 여러분! 그리고 발표자 및 토론자 여러분과 내빈 여러분!

오늘 참여정부의 2년을 돌아보고 앞으로의 3년을 전망하는 심포지움이 열리게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각하며 축하의 말씀을 드립니다.

이번 심포지움에서는 기조토론과 세 분야 세션을 통해 학계와 언론계의 많은 전문가분들께서 한국의 민주적 발전모델과 선진한국의 진로라는 큰 주제를 놓고 발표와 토론을 해주시는 것으로 알고 있습니다.

대통령께서도 지난 2월 국정연설에서 '다사다난'했다고 표현하셨지만, 돌이켜보면 참여정부의 2년은 역대 그 어느 정부의 2년보다 길고 어려웠던 것 같습니다.

출범부터 극심한 정치적 대립과 소수 여당의 한계를 가지고 있었고 300만에 달하는 신용불량자로 인한 가계 신용 위기와 방폐장 등 여러 사회적 갈등뿐 아니라 대외적으로도 악화 되어가는 북핵 문제 등 여러 악조건을 안고 시작했습니다.

더구나 21세기에 출범한 첫 정부로서 새로운 시대적 요청에 부응하고 선진 한국을 향한 전략적 로드맵을 구상하고 실천해야 하는 역사적 사명까지 가지고 있었습니다.

참여정부는 국내외의 여러 문제에 적절히 대응하고 시대적 요청에 부응하려는 노력을 다해 왔지만 그 와중에 많은 어려움을 겪었습니다.

언론과의 갈등, 대선자금 수사, 극심한 내수 침체, 이라크 파병 등과 함께 사상 초유의 대통령 탄핵과 국정 과제의 위헌 판결 등 참여정부의 2년은 단 하루도 편할 날이 없었다는 느낌이 듭니다.

그러나 참여정부와 우리 국민은 이러한 어려움들을 새로운 시대 탄생의 밑거름으로 삼는 저력을 보여주었습니다.

대선자금 수사를 계기로 정경유착과 부정부패의 고리를 끊어냈고 결국 17대 총선에서 깨끗한 선거 혁명을 일구어 냈습니다.

IMF 외환 위기 이후 누적되어온 경제적 어려움을 극복하여 수출 2,500억불을 돌파하고 300억불의 무역흑자를 기록하여 세계 4위의 달러보유국이 되었습니다.

올해 역시 수출은 지속적으로 호조를 보이고 있으며 내수 경기 역시 활성화되는 조짐을 보이고 있습니다.

작년 한미정상회담과 미군기지 축소 이전에서 보듯 한미 관계는 서로 밀접하기는 하지만 할 말도 제대로 못하는 관계가 아닌, 상호 존중에 기초한 대등하고 건강한 신뢰 관계로 발전했으며 북한 핵문제에서도 우리의 능동적인 역할을 인정받고 있습니다.

이 모든 성과는 일차적으로 우리 국민들의 저력과 노력에 있으며 참여정부도 미봉책과 타협의 유혹을 마다하고 원칙과 시대적 요구

에 따르려는 노력을 계속함으로써 일부분 기여를 했다고 자부합니다.

존경하는 참석자 여러분!

올해는 광복 60주년이며 동시에 을사조약 100주년이 되는 해입니다.

정부는 올해를 역사에 대한 기억을 새롭게 하는 해로 만들기 위하여 다양한 사업을 전개하고 있습니다.

우리가 역사를 기억하는 것은 역사의 인과를 인식하고 지금의 지침으로 삼기 위해서입니다.

역사의 전환점이던 19세기말부터 20세기 초까지, 우리 한국인이 시대의 흐름을 읽고 시대의 요구를 따랐다면 우리는 을사조약의 치욕도, 광복의 기쁨도 느낄 필요가 없었을 것입니다.

아니, 우리 민족의 역량으로 미루어 볼 때, 우리는 세계 최고의 선진국 중 하나가 되어 있을지도 모릅니다.

그러나 그 시기에 우리 조상들은 적절한 대응을 하지 못하였고, 우리 민족은 많은 어려움을 겪었습니다.

그리고 최근의 친일파 문제에서 보듯이 21세기인 지금에도 그 아픔이 남아있습니다. 이렇듯 역사의 어떤 시기는 이후의 100년을 규정하는 힘을 가지고 있습니다.

참여정부의 남은 3년, 그리고 어쩌면 다음 정부의 임기가 우리 민족의 100년을 규정할 지도 모릅니다.

그렇기에 지금의 시간이 역사에서 결정적인 시기가 될 지도 모른다는 책임감을 가지고 항상 최선을 다해야 한다고 생각합니다.

이전에도 여러 번 말씀드렸지만, 참여정부는 나라를 반듯하게 하고 선진 한국 건설의 기반을 닦는 것을 역사적 임무로 인식하고 있습니다.

그 선진 한국은 단순히 경제적으로 풍요한 것만이 아닌, 민주적이고 깨끗한 정치 체제, 공정하고 투명하며 강력한 경쟁력을 가진 경제 시스템, 원칙과 절차에 대한 존중과 사회적 약자에 대한 배려가 있는 사회 시스템을 가진, 명실상부한 선진국이어야 합니다.

이미 우리는 GDP 기준 세계 10대 국가입니다. 또한 몇 년내 국민소득 2만불을 넘어 선진국의 수준에 도달할 것입니다.

대한민국은 경제적으로 풍요한 국가가 될 것입니다.

참여정부는 남은 3년동안 이러한 추세를 흔들림 없이 진행시키면서 사회경제적 양극화를 완화시켜 성장과 분배의 선순환 구조를 완성하고 국토의 균형발전을 도모하며 모든 분야에서 선진국에 걸맞는 시스템을 갖추도록 최선을 다할 것입니다. 최소한 튼튼한 기반을 만들어 놓을 것입니다.

참석자 여러분!

오늘의 심포지움은 참여정부의 2년을 평가하고 앞으로 3년간의 전망을 제시함으로써 선진 한국 건설이라는 역사적 과업의 한 계기가 될 것이라 확신합니다.

참여정부의 2년을 사실에 기초해 냉정하고 합리적으로 평가하고 비판해 주십시오.

정부는 비판을 겸허히 수용하고 이유가 어떻든 지난 2년간 한국의 문제점에 대해 책임질 준비가 되어 있습니다.

그리고 냉철한 현실 인식과 조국에 대한 뜨거운 애정으로 참여정부의 3년을 전망하고 나아가야 할 길을 제시해 주십시오.

정부는 단 한줌의 사심도 없이 그 길을 갈 각오가 되어있습니다.

모쪼록 오늘의 심포지움이 참여정부와 한국의 성공과 발전에 크게 기여하는 행사가 되기를 바랍니다.

마지막으로, 오늘 발표와 토론을 준비해주신 여러 전문가분들과 이런 귀한 기회를 마련해주신 정책기획위원회 여러분들께 다시 한번 감사와 축하의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

축 사

임채정 열린우리당 당의장

踏雪野中去 不須胡亂行 今日我行跡 遂作後人程
(눈 덮인 들판을 걸을 때, 함부로 어지럽게 걷지 말라. 오늘 내가 가는 이 발자취는 뒷사람의 이정표가 될 것이니…. 서산대사)

'참여정부 2년 평가와 3년 전망'을 위한 심포지움을 진심으로 축하드립니다.

참여정부 2년을 두고 평가가 다양합니다. 공통된 평가도 있지만 극명하게 갈리는 평가도 있습니다. 그만큼 참여정부가 많은 일을 했고 변화의 진폭이 컸기 때문이라고 생각합니다.

그러나 상이한 평가는 상이한 전망을 내놓기도 합니다. 그것은 결국 국정 추진에 대한 동의와 동력을 제약하고 때로는 정쟁의 요소로 작용하기도 합니다.

따라서 평가의 간극은 최소화하고 국민공감대는 최대화해야 합니다.

또한 평가는 매우 객관적이고 종합적이어야 하고 전망은 구체적이어야 합니다.

우리가 평가와 전망의 시간을 갖는 이유는 보다 나은 내일을 위한 결의이자 투자이기 때문입니다.

참여정부 2년은 '가능성과 희망의 2년'이었습니다.

국내외적으로 어려운 조건에서 출범한 참여정부는 정치를 담는 그릇도, 경제와 외교를 담는 그릇도 모두 새롭게 준비해야만 했습니다.

참여정부는 이러한 시대적, 국민적 요구에 어떤 역대정권보다도 능동적이고 주체적으로 대응했습니다. 반세기 이상 곳곳에 쌓여온 두터운 먼지를 털어내자 21세기를 향한 새로운 엔진이 가동되기 시작했습니다.

한국경제는 신년에 접어들자마자 내수경기 회복조짐이 국민들의 경제심리를 호전시켜 마침내 주식시장에서 1000포인트를 돌파하는 저력을 발휘하고 있습니다.

이것은 가중되는 경기침체와 온갖 정쟁에도 흔들림없이 일관된 경제정책을 펼쳐온 결과입니다.

북핵문제와 6자회담에서 우리의 위상과 목소리는 전에 없이 높아졌습니다. 북한의 핵보유 선언과 6자회담 무기한 연기와 같은 돌발변수에도 차분하게 대응할 수 있는 외교력과 신뢰를 구축했습니다.

정치에서 과거의 관행과 특권은 찾아보기 어렵게 되었습니다. 제왕적 리더십 대신 자율과분권의 리더십이 자리를 잡아가고 있으며, 돈 선거, 보스정치는 사라지고 정경유착은 근절되었습니다.

또한 행정도시특별법 제정으로 지방은 스스로의 활력과 자생력을 갖출 수 있게 되었고 서울은 삶의 질을 높일 기회가 생겼습니다.

지금까지가 선진한국을 위한 토대와 기둥을 세우는 단계였다면 앞으로의 3년은 선진한국의 집을 완성하는 단계입니다.

그러기 위해서는 살아나고 있는 경제 불씨를 더욱 살리고, 정치·경제·사회 등 각 분야의 개혁과 혁신과제를 차질 없이 완수해 나가는 것이 중요합니다.

또한 한반도를 둘러싼 불안요소를 근본적으로 제거하는 한편 지역과 세대, 계층과 이념의 차이를 극복해야 합니다.

무엇보다 국정수행에 있어서 국민과의 거리를 좁히고 공감대와 참여를 확대하는 것이 중요합니다.

지난 2년을 되돌아보면 정부와 여당은 '이렇게 가는 것이 옳다. 믿고 따라와 달라'고 호소했음에도, 국민들은 고개를 갸우뚱거린 적도 있습니다. 진심을 몰라주어 야속할 때도 있지만, 그렇다고 남을 탓을 할 일은 아닙니다. 그럴수록 국민적 동의와 동력을 얻기 위한 노력을 더욱 경주해야 합니다.

우리 시대의 과제들을 성공적으로 해결하기 위해서는 사회 각 주체들이 대립이 아니라 서로 이해하고 대화와 타협으로 함께 합의에 이르는 것이 중요합니다.

우리 사회가 승자와 패자로 갈려서 서로 싸우기 보다는 '선진사회 협약'을 통한 동반성장의 길로 나아갈 때 선진국과 어깨를 나란히 할 수 있습니다. 우리당은 그러한 기틀을 마련했다는 역사적 평가를 받도록 모든 힘을 다해 노력할 것입니다.

평가를 하다보면 주로 국민적 관심사나 핵심정책에 집중되기 마련입니다. 상대적으로 관심이 적은 분야에 대해서는 꼼꼼하게 평가하고 전망해주시기 바랍니다.

더불어 분권형 국정운영과 당정분리에 따른 당·정 시스템에 대한 평가와 전망도 빼먹을 수 없는 부분입니다.

이번 심포지움이 해온 일과 해야 할 일에 대한 각계의 의견을 폭넓게 수렴하고 이를 바탕으로 진지한 평가와 전망을 모색하는 뜻깊은 시간이 되기를 바랍니다.

감사합니다.

【 기조토론 】

"민주적 발전모델과 선진한국의 진로"

사 회 : **이정우** 대통령자문 정책기획위원장

발 표 : **임혁백** 고려대 교수

(자유와 풍요가 넘치는 선진민주주의로: 참여 민주주의, 포용적 민주주의, 유능한 민주정부)

정창영 연세대 총장

(한국경제의 발전방향)

임현진 서울대 교수

(한국사회의 발전: 사회해체형 위험과 참여복지의 과제)

이종원 日本 立教大 교수

(참여정부의 신외교정책: 동아시아 공동체 시대의 한국 외교전략)

김형기 경북대 교수

(분권-혁신-통합"에 기초한 국가균형발전의 비전과 정책과제)

토 론 : **이종오(명지대), 이제민(연세대), 장세진(인하대), 조홍식(서울대), 임용순(성균관대), 백경남(동국대)**

자유와 풍요가 넘치는 선진 민주주의로:
참여 민주주의, 포용적 민주주의, 유능한 민주정부

임혁백 (고려대 정치외교학과 교수, 참여정부 정책평가위원장)

I. 참여정부가 출범한 2003년의 한국 민주주의는 어디에 와있었는가?

2003년 참여정부의 출범은 한국 민주주의가 1987년 6월 민주화 항쟁 이후 15년간의 민주화 1기를 마감하고 도약과 공고화의 민주화 2기에 진입했다는 것을 의미한다.

그렇다면 참여정부가 출범한 2003년의 대한민국의 민주주의는 어디에 와있었는가? 한마디로 요약하자면 자유, 번영, 평화 (Peace, Prosperity, Democracy)의 공고화된 선진 민주주의의 문턱에서 머뭇거리고 있었던 전환기적 시간이었다.

"1987년 체제" 또는 "3김시대"로 불리기도 하는 민주화 1기에 한국은 상당히 빠른 시간에 군부 권위주의로부터 자유 민주주의로의 성공적인 전환을 이룩하였다.

(1) 김영삼 문민정부는 30년 동안 정치에 개입, 간섭하여왔던 군부를 병영으로 되돌려 보냈고, 하나회 등 정치화된 군 장교집단을 숙청하였고 세계에서 가장 군사화된 지역에서 전직 군부 출신 대통령을 비롯한 군부 권위주의 정권의 핵심을 단죄함으로써 군부에 대한 엄격한 문민통제를 재확립하였고 **정치의 문민화**를 이룩하였다.

(2) 1987년 민주정부 수립을 위한 정초선거를 치른 이래, 한국인들은 4명의 대통령을 5년마다 연속적으로 동일한 헌법 규칙에 의거하여 선출하였고 4차례에 걸쳐 4년마다 국회의원을 뽑았으며, 1991년 지방선거가 부활한 이래 4차례의 지방선거를 실시하였다. **민주화 1기에서 선거를 통한 정치적 경쟁은 제**

도화되었다. 국민의 표에 의하지 않고 다른 수단으로 권력을 잡을 수 있는 길이 없게 되었다는 관념이 보편화되었다.

(3) 민주화 이후 10년이 되는 1997년에는 국난에 버금가는 경제위기의 와중에서도 동아시아의 신생 민주주의 국가 중 최초로 **여야 간 평화적 정권교체**를 이룩하였다. 평화적 정권교체는 권력의 역전가능성을 보여줌으로써 모든 사람들로 하여금 계속 민주적 경쟁에 참여하게 하는 민주주의의 촉매제가 되었다.

그러나 한국 민주화 1기 하에서 민주적 경쟁의 회복, 정치의 문민화, 평화적 정권교체를 통한 민주화의 진전에도 불구하고 국민이 주인이 되는 진정한 국민 주권의 시대를 열지는 못했다. 87년 체제로 불리는 한국 민주화 제1기는 다음 세대에게 **분열적 지역주의, 후진적인 정당체제, 부정부패, 그리고 제왕적 대통령제라는 나쁜 유산**을 또한 물려주었다.

(1) 분열적이고 파괴적인 지역주의는 국민권력의 시대를 여는 데 가장 큰 장애물이었다. 한국의 정치엘리트들은 지역주의를 이용하여 국민을 분열시키고 지역을 할거하여 자신들의 독점적 권력기반을 유지해왔다. 그들은 지역주의 정서를 이용하여 정치시장을 왜곡하였고 권력을 폐쇄적으로 독과점해왔다. 지역주의는 계급, 종교, 직업, 성, 세대와 같은 다양한 균열이 정치권 안에 대표되는 것을 가로막았다. 또한 지역주의는 정치지도자들로 하여금 광범위한 국민적지지 기반을 구축하는 것을 가로막아 국민적 통합을 저해하였다.

(2) 민주화 1기에서 한국의 정당은 여전히 권위주의 시대의 정당 운영 관행과 정당지배구조를 유지하고 있었다. 정당은 지역적 분할구도에 따라 조직되었고 이러한 **지역주의정당**은 정책담론의 형성에 건설적으로 참여할 수 있는 이념적 그리고 조직적 능력을 가진 정치 엘리트들을 충원할 수 있는 새로운 정당과 선거제도를 고안하는 것을 가로막았다. 이러한 **불안정하고 단명한 봉건적이고 지역할거적인 정당**은 정당 내부의 민주화와 책임있는 정당체제의 발전에 주요 장애요인이었다. 정당체제는 민주화 1기하에서 한국 민주주의의 가장 후진적인 분야였다.

민주화 1기하에서 한국의 정치사회는 대화와 타협을 통해 사회적 갈등을 해결하고 합의에 도달하는 방식에 의해 작동하는 민주주의를 만들어 내지 못했다. 정당은 사회갈등의 해결사의 역할을 하지 않았고 오히려 사회갈등을 부추

기는 갈등의 원천이었다. 한국의 정당은 한국병을 치유하는 제도적 추진동력이라기 보다는 개혁의 대상이었다. 정당은 지역주의를 동원하여 종족적으로 세계에서 가장 동질적인 나라를 분열시키는데 핵심적 역할을 하였다.

(3) 87년체제의 헌법은 권력을 대통령에 집중시켰다. 이러한 헌정구조는 **'제왕적 대통령'**을 조장하였다. 민주적으로 선출된 대통령이 자신이 선거를 통해 모든 권력을 위임받은 것으로 가정하면서 국가를 통치하였다. 제왕적 대통령은 다른 선출된 대표의 권력과 권위를 인정하지 않으려 하였으며, 그들로부터의 견제와 감시를 받기를 거부하였다. 대통령 권력에 대한 수평적 책임성 장치는 작동할 수 없었다.

(4) 민주화 1기하에서 부패가 광범위하게 조직적으로 체계화되고 일상화되었던 권위주의 정권과 비교하면 부패의 양과 범위는 상대적으로 낮은 수준이었으나 **부정부패**의 문제가 해결이 되지 않고 투명하고 깨끗한 정치가 실현되지 않았다. 민주화 지도자로서 대통령이 되었던 양김이 집권 말기에 친인척과 측근의 부패 스캔들이 연속적으로 터져 나옴으로써 거의 대통령직을 수행할 수 없을 정도로 무력화되었다는 사실은 부정부패의 심각성을 보여준다.

민주화 1기하에서 여전히 권력은 소수의 엘리트에 의해 독점되어 있었고, 국민은 정치의 주체가 되지 못하고 관객에 머물러 있어야 했으며, 정치를 이끌어가기보다는 정치적 동원의 대상이었다. 그 결과 민주화 1기가 끝난 **2003년에 한국 민주주의는 선거가 제도화된 수준의 선거 민주주의(electoral democracy)에서 공고화된 선진 자유 민주주의 (consolidated advanced democracy)로 도약을 하지 못하고 공고화된 선진 자유 민주주의의 문턱에서 머뭇거리고 있었다.** 매년 자유민주주의의 등급을 발표하는 세계적인 민주주의와 인권 NGO인 Freedom House에 의하면 한국은 박정희 시대에서 전두환 정권까지 전혀 자유롭지 못한 나라에서 1987년의 민주화로 등장한 노태우 정부 하에서 최초로 정치적 권리 (political rights) 2등급, 시민적 자유 (civil liberties) 3등급, 평균 2.5등급을 받아서 자유민주주의 국가의 일원으로 편입되었고, 한국의 자유민주주의는 김영삼 문민정부가 집권한 1993년에 시민적 자유 등급이 3등급에서 2등급으로 상향조정되면서 평균 2.0등급으로 업그레이드되었다. 그러나 그 후 10년 동안 평화적 정권교체로 김대중 정부가 들어서고 김대중 대통령의 노벨 평화상 수상, 인권의 향상에도 불구하고 한국의 자유민주주의 등급은 상향조정되지 않고 제자리걸음을 면치 못하였다.[1)]

1) 바로 이러한 이유로 필자는 국제학술지에 김대중 정부 말기의 한국 민주주의의 상황을 "공고화의 문턱에서 머뭇거리고 있는 민주주의" (faltering democratic consolidation)로 요약하였다. Hyug Baeg Im, "Faltering Democratic Consolidation in South Korea: Democracy at the End of Three Kims Era," *Democratization*, Vol. 11, No. 5

II. 참여정부 출범의 정치사적 의의와 사명

이러한 정치사적 전환기에 출범한 **참여정부는 민주화 1기를 종료하고 민주화 2기를 시작해야하는 역사적 과제를 안고 있었다.** 말하자면, 건국 이래 최초로 젊고 역동적인 전후세대 출신의 지도자가 이끄는 참여정부는 "87년 체제"의 나쁜 유산을 청산하고 "포스트 87년 체제"의 민주주의를 건설해야하는 역사적 사명을 띠고 출범한 것이다. 대통령선거에서 "낡은 정치의 청산"을 약속하고 집권한 노무현 참여정부는 지역주의와 보스주의, 폐쇄적인 정치에서 모든 국민이 능동적으로 참여하는 가운데 지역, 중앙-지방, 계층, 노사 간에 포용과 통합을 추구하는 21세기형 정치를 실현해야할 역사적 사명을 부여받고 있었다. 분열적 지역주의, 폐쇄적 정당, 고비용 부패 정치, 아날로그 정치, 대립과 반목의 정쟁정치를 청산하고 국민통합의 정치, 참여와 개방의 정치, 깨끗하고 투명한 정치, 책임정치, 디지털 정치, 국민통합의 정치를 실현할 수 있는 계기를 마련해야할 역사적 임무를 지고 있었다.

그러나 참여정부 출범 시 이러한 **역사적 임무를 수행하기 위한 국정추진의 여건은 열악하였다.** 정치적으로는 여소야대로 개혁정책을 추진하는데 어려움이 컸고 보수세력의 담론장악으로 정부와 국민사이의 민주적 의사소통이 심각하게 왜곡되어있었다. 실제로 지난 2년간 참여정부는 대선자금정국, 탄핵사태, 행정수도위헌판결과 같은 정치적으로 어려운 격랑에 부딪쳤고 야당과 보수세력의 발목잡기와 저항, 시민사회로부터의 요구의 과잉분출의 장애물을 통과해야만 했다. 그러나 열악한 정책추진 상황 하에서도 참여정부는 국민들로부터 그리고 국제적으로 평가받을 업적을 이루어 내었다. 본 발표는 지난 2년간 참여정부가 이룩한 주요한 **정치적 성과**를 짚어보고 난 두, 남은 3년간 참여정부가 중점적으로 추진해야할 **정치적 과제**를 논의하려고 한다.

III. 참여정부 2년의 정치적 성과

1. 정치적 자유의 확대

지난 2004년 12월 22일에 크게 주목을 받지는 못했으나 한국 민주주의의 여정

(December 2004)

에 획을 긋는 희소식이 있었다. 프리덤하우스는 [Freedom in the World 2005] 보고서에서 한국의 정치적 권리 (political rights) 등급을 2 등급에서 최고등급인 1등급으로 상향조정하고 시민적 자유는 2등급을 유지함으로써 한국의 자유민주주의 종합등급을 1.5등급으로 올려놓았기 때문이다. [Freedom in the World 2005] 보고서가 2003년 12월 1일에서 2004년 11월 30일까지의 각국의 민주주의의 상황을 평가한 것이라고 한다면 한국의 민주주의는 노무현 참여정부가 들어선 이후 10여년 만에 처음으로 등급 상승을 이룩한 것이다. 한국 민주화를 이끌었던 兩金도 해내지 못한 것을 노무현 대통령이 해낸 것이다.

한국 민주주의 등급의 상향 조정은 무디스나 S&P의 한국 국가 신용등급의 상향 조정과 비교할 수 없는 중요한 의미를 지닌다. 1.5등급은 아시아를 통 털어 일본과 대만을 제외하고 어떤 나라도 달성하지 못한 아시아 최고 수준의 민주주의이다. 이는 노무현 정부가 들어선 이래 공고화의 문턱에서 장기간 머뭇거리고 있던 한국 민주주의가 마침내 공고화의 문턱을 넘어섰다는 것을 의미한다. "3김 시대" 또는 "87년 체제"로 일컬어졌던 한국 민주화의 1기가 칼렌더 상으로 뿐 만 아니라 실질적으로 종료되고 한국 민주화 2기가 시작되었음을 국제사회가 공인했다는 것을 의미하는 것이기도 하다.

우리가 1997년 IMF 외환금융위기 이후 떨어진 국가신용등급을 올리기 위해 피나는 경제 구조조정을 한 것과 마찬가지로 한국의 민주주의 등급의 상향조정도 피나는 자기희생과 국민의 노력에 의해 이루어진 것이다. 프리덤하우스는 한국의 '정치적 권리' 등급을 상향조정한 가장 큰 이유로 "고도로 정치화된 탄핵에 뒤이어 치러진 자유롭고 공정한 선거를 통해 민주적 정치과정이 강화된 이후 정치적 권리가 향상되었다"는 것을 들고 있다.[2] 말하자면 자신의 정치적 생명을 건 정치개혁 올인을 통해 노무현 대통령은 한국 민주주의를 한 단계 올려놓는데 성공한 것이다.

2. 제왕적 대통령제의 종식과 분권형 국정운영

노무현 대통령은 이미 당선자 시절부터 인수위원회에 정치개혁연구실을 설치하여 정치개혁에 대한 남다른 관심을 표명하였고 임기응변적 정치개혁이 아

2) 그런데 프리덤하우스가 시민적 자유 등급을 여전히 2등급으로 유지함으로써 한국은 아시아 최고 민주주의를 넘어서 세계적인 선진 민주주의 국가로 도약할 수 있는 기회를 놓쳤다. 프리덤하우스가 시민적 자유등급을 2등급을 유지한 이유로 보안법의 존속으로 인권 침해가 제도적으로 존재하고 있다는 것을 들고 있는데 유의하여야할 것이다. 이는 앞으로 참여정부의 과제 중의 하나가 권위주의 시대의 법과 제도의 청산이라는 것을 국제사회가 권고하고 있다는 것을 의미한다.

니라 중장기적 정치개혁을 구상한바 있다. 취임 이후 노무현 대통령이 시도한 것은 제왕적 대통령의 제도와 문화를 청산하고 권력을 국민에게 돌려주는 것이었다. 그러기 위해서 노무현 대통령은 먼저 국정원, 검찰, 경찰, 국세청과 같은 권력기관에 의도적으로 통제권을 행사하지 않음으로써 권력기관의 독립을 보장하는 한편 권력기관의 특권과 특혜를 철폐하여 권력기관이 국민 위에 군림하고 지시하는 문화를 종식시켰다. 한국 권위주의의 실질적 타파가 이루어지고 있었다.

여당에 대해서는 총재직은 물론 일체의 당직을 맡지 않았고 당의 공천권, 인사권, 재정권에 대한 개입을 원천적으로 차단함으로써 당정 간의 협의와 조정의 문제가 있음에도 불구하고 여당의 홀로서기를 유도하였다. 과거 제왕적 대통령, 제왕적 총재의 그늘에서 수동적으로 청와대의 지시를 이행하는데 익숙했던 여당이 금단현상을 극복하는데 문제가 있었음은 물론이다. 그러나 노대통령의 당정분리는 여당의 자생력을 키우는데 기여하였고 지난 4.15 총선 승리의 밑바탕이 되었다.

탈권위주의화는 권력기구와 여당에만 국한 된 것이 아니고 정부를 운영하는 데서도 나타났다. 청와대에 정부 각 부처를 총괄적으로 통제하는 수석을 두어 옥상옥의 상위정부를 만들었던 과거의 조직을 전면 개편하여 정부 부처의 각료들이 수석을 거치지 않고 대통령에게 직접 보고하는 방식으로 국정운영의 거버넌스를 바꾸었다. 이러한 **분권형 국정운영**은 책임총리제 및 팀장관제의 도입을 통해 더욱 발전되어 대통령의 권한과 책임의 분권화 작업이 본격적으로 시행되고 있다. 반면 대통령이 국민에게 공약한 핵심 추진사항인 대통령 프로젝트는 대통령 직속 위원회를 구성하여 학계, 전문가, 시민사회 등의 다양한 목소리가 대통령프로젝트의 추진에 입력되는 참여민주주의 방식을 취하였다. 이와 같이 노무현 대통령은 권력의 탈권위주의화를 시도하였을 뿐 아니라 민주적 국정운영 시스템을 디자인하고 착근하는데 노력하였다.

3. 반부패 정치개혁

여소야대라는 어려운 정치여건 하에서 노무현 대통령이 정치개혁을 추진하는 방식은 스스로를 내던지는 방식이었다. 현직 대통령으로서는 최초로 대통령선거자금 수사를 수용하여 법치문화를 착근하고 부패 근절의지를 실천하는데 있어서 솔선수범함으로써 대선자금 수사 및 반부패 정치개혁의 주도권을 잡

아나갔고, 이를 통해 기성 정치세력의 도덕성을 와해시킴으로써 새로운 정치, 새로운 정치세대가 등장할 수 있는 공간을 만들어 내었다.

참여정부의 반부패 정치개혁으로 한국 사회의 고질적인 3대 부정비리로 불리는 권력형 부정비리, 인사비리, 측근비리가 처음으로 소멸되고 정경유착 등 부패의 핵심적인 사슬구조가 단절되었다. 참여정부의 반부패 개혁의 특징은 기존의 사후처벌적 대응이 아닌 법과 제도정비 (선거법, 정치자금법 등)를 통한 사전예방식 시스템을 정착시키는 것이었다. 그 결과 4.15 총선에서 최초로 논란의 여지가 없는 깨끗한 선거가 실현되었고 정치신인의 대거 진출이 가능하였다. 또한 공식부문과 비공식부문의 이중구조를 철폐하는데 주력하였다. 노무현 참여정부의 출범 시 한국 민주화의 연륜은 15년을 넘어섰지만 여전히 엘리트와 국민 모두 익숙했던 구 권위주의 시대의 관행을 탈피하지 못하고 있었다. 공식적인 민주적 법과 제도가 비공식적인 권위주의적 관행과 문화가 공존하고 있는 것이 한국 민주주의의 문제점이었다. 노무현 대통령은 정부혁신을 통해 공식부문과 비공식부문의 이중구조, 이중채널, 이중정책결정과정의 철폐를 통해 공식적 제도와 비공식적 문화 간의 불일치를 극복하고 투명정부, 투명사회의 기틀을 마련하였다.

노무현 참여정부의 반부패 정치개혁에 대해 기성 정치세력은 저항하였다. 기성 정치세력은 대선자금 수사에 대해 반발하였고 이는 대선결과에 대한 불복종 심리와 겹침으로써 정치적 갈등은 증폭되었고, 결국 노무현 대통령이 재신임을 묻겠다는 사태로 발전하였으며 급기야는 보수 정치연합세력에 의한 대통령 탄핵이 국회를 통과함으로써 헌정위기로까지 이어졌다. 그러나 대통령 탄핵은 노무현 대통령에 대한 국민적 지지를 재결집하는 효과를 냄으로써 17대 국회의원 총선에서 여당인 열린우리당의 승리에 결정적인 기여를 하였다. 열린우리당의 총선 승리로 한국 정치사상 최초로 개혁적이고 진보적인 세력이 행정부 뿐 만 아니라 입법부까지 장악함으로써 실질적인 개혁을 추진할 수 있는 권력기반을 창출하였다.

4. 분권국가의 토대 마련

제왕적 대통령제의 종식과 반부패 정치개혁과 더불어 분권국가의 토대를 마련한 것을 노무현 참여정부의 치적으로 들 수 있다. 참여정부 하에서 지난 천년간 지속되어온 중앙집권 국가의 분권화 작업이 시작되었다.[3] 분권국가를 이

룩해야하는 당위성에 대해서는 국민적 공감대가 형성되어 있었다. 분권국가를 통해 중앙으로부터 지방을 해방해야 주민자치를 통한 풀뿌리 민주주의를 더욱 발전시킬 수 있고, 지역 간 불균형 해소와 지역과 지역 간의 화해와 공존을 열기 위해서는 지방분권이 요구되었다. 중앙집권 국가가 지속되어 한국사회는 총체적으로 중앙에 의존하는 결과가 초래되었다. 그 결과 중앙에 집중된 자원을 둘러싼 과도한 의존과 경쟁으로 왜곡된 지역주의를 초래하고 지역혁신역량을 저해하였다. 또한 분권국가는 지방정부의 경영혁신과 중앙정부의 재구조화를 통한 공공부문의 효율성을 제고해주며, 지방정부가 중앙을 통하지 않고 세계의 정부, 도시, 기업과 협력체계를 구축할 수 있는 길을 열어주는 세계지방화 시대에 대한 대응이었다. 세계화 시대에 수도권 일극체제를 지속해서는 글로벌 무한경쟁 시대에 대응하기에는 커다란 한계가 있기 때문에 분권은 세계화, 지식정보화 시대에 필수적으로 요구되었다.

참여정부는 '지방분권특별법'을 제정하고 '지방분권로드맵'과 '지방분권 5개년 종합실행계획'을 작성하였으며 주민투표법 제정 등을 통해 분권국가로의 전환을 위한 제도적 기반을 구축하였다. 참여정부의 분권화 정책은 보충성의 원칙 (subsidiarity) 위에 추진되고 있다, 외부효과가 적고 공동체의 일반이익과 직결되지 않는 가능한 모든 업무를 중앙에서 지방으로 이전, 이양한다는 원칙위에 참여정부의 분권화 정책이 이루어지고 있다. 참여정부는 '선 분권, 후 보완' 원칙에 따라 227개 중앙행정기관 사무의 지방이양을 결정하였으며 자치경찰제 도입방안도 확정하였다. 참여정부의 분권화 정책은 2003년 말 3대 분권법 (지방분권 특별법, 국가균형발전특별법, 신행정수도특별법)이 국회를 통과함으로써 추진 동력을 확보하였고 본격적인 분권국가 진입의 토대를 마련하였다. 참여정부의 지방분권 정책은 국가균형발전 정책에 의해 물질적 기반을 확보할 수 있었다. 수도권 일극체제를 지방 다극체제로 전환시키지 않고서는 지방분권은 사상누각으로 그칠 수 있다. 이에 참여정부는 '국가균형발전특별법' 제정을 통해 자립형 지방화를 통해 중앙과 지방, 지방과 지방간의 균형발전을 체계적으로 추진할 수 있는 제도적 기반을 구축하였고, 지역혁신협의회 구성, 지방대학역량 강화 (NURI), 지역특화발전특구제도 도입, 혁신도시 건설과 연계한 공공기관 이전을 추진하는 성과를 올렸다.

물론 지방일괄이양법 제정이 지연되어 지방으로의 권한이양에 차질이 예상되

3) 분권화 개혁은 기능적 분권화와 공간적 분권화 두 차원에서 진행되었다. 기능적 분권화는 책임총리제, 책임장관제 등을 통한 분권형 국정운영시스템, 3권분립 원칙 준수와 입법, 사법 기능확대를 통한 행정적 민주주의의 종식과 청와대, 여당, 부처간의 권력분점과 분권으로 요약될 수 있다. 이 장에서 논의하는 중앙정부와 지방정부간의 권력분권, 분점, 분산을 주 내용으로 하는 공간적 분권화이다.

고 중앙권한의 지방이양에도 불구하고 재정분권이 함께 이루어지지 못하여 지방분권에 대한 지방의 지원과 참여를 유도하지 못하고 있는 문제점이 발견되고, 헌재의 신행정수도건설특별조치법 위헌 결정으로 분권화와 균형발전 정책 추진에 브레이크가 걸렸고 공공기관 지방이전 시책의 추진이 지연됨으로써 국가균형발전정책의 효과에 대한 국민의 체감도가 낮다는 문제점이 있지만 참여정부가 1000년 동안 지속되어온 중앙집권 국가의 틀을 깨는 국가개혁에 착수한 것은 높이 평가되어야할 것이다.

IV. 남은 3년의 과제: 참여 민주주의, 포용적 민주주의, 유능한 민주정부를 통한 선진 민주주의의 실현

1. 정치 대비전: "자유와 풍요가 넘치는 선진 민주주의"

참여정부가 앞으로 남은 3년 동안 중점적으로 추진해야할 과제를 살펴보기 전에 먼저 참여정부가 추구하는 국가비전을 그려야 한다. 참여정부가 추구하는 **정치 대비전** (Grand National Strategy of Politics)은 자유와 풍요가 넘쳐흐르는 **선진 민주주의 (advanced democracy)를 실현하는** 것이다. 선진 민주주의 (advanced democracy)는 참여정부가 추구하는 국가대비전(Grand National Strategy)인 **"선진한국"**의 정치적 비전이다. 선진 민주주의는 선진국에서 실현하고 있는 민주주의이다. 선진국은 풍요로운 시장경제하에서 자유가 넘쳐흐르고 평화와 안전이 보장된 선진 민주주의 국가이다. (Peace, Prosperity and Democracy)

프리덤하우스의 한국 민주주의의 상향 조정에서 보는 바와 같이 한국 민주주의는 선진 자유민주주의의 턱 밑에 와 있다. 냉전 권위주의 시대의 잔재인 보안법과 같은 시민의 자유를 제약하는 제도와 법이 잔존하고 있다는 이유로 시민적 자유의 등급이 상향조정되지 않고 2등급이 유지됨으로 해서 한국 민주주의는 정치적 권리와 시민적 자유에서 모두 1등급을 받지 못하고 평균 1.5 등급에 머무를 수밖에 없었지만 참여정부가 추진하고 있는 구 권위주의의 유제를 청산하는 법과 제도의 개혁이 이루어진다면 한국 민주주의는 선진 민주주의로 불리우는 1.0 등급으로 올라설 것이다.[4)]

4) 이 점에서 우리보다 늦게 민주화를 시작한 동구의 신생 민주주의 국가인 폴란드, 헝가리, 체코, 슬로바키아, 에스토니아가 EU 가입을 위해 EU가 제시한 민주주의와 인권의 개선조건을 받아들이고 실현함으로써 최고 등급인 1.0 등급을 받았다는 사실에 교훈을 얻어야할 것이다.

따라서 참여정부는 임기 내에 한국 민주주의를 선진국의 민주주의 수준으로 올려놓는 것을 최우선 목표로 삼아야한다. 먼저 구 권위주의의 제도적 유산인 보안법 등을 개폐하고 권위주의 시대에 저질러졌던 인권 침해에 대한 진실을 규명하고 피해자의 명예를 회복시켜주고 그 바탕위에서 용서와 화해를 추구하는 과거사에 대한 진상규명이 있어야할 것이다. 그리고 이러한 구 권위주의의 비리, 부패, 부정, 무능을 청산하는 개혁과 동시에 선진 민주주의의 건설 작업에 나서야 한다. 선진 민주주의는 참여 민주주의, 포용적 민주주의, 유능한 민주정부에 의해서 이루어질 수 있다.

2. 선진 민주주의 실현 전략 1: 참여 민주주의의 확대

참여정부는 출범 시에 이미 **"국민과 함께 하는 민주주의"**를 국정목표로 내걸고 **참여 민주주의의 확대**를 위해 노력하였다. "국민과 함께하는 민주주의"의 목표는 주권자인 국민에게 권력을 되돌려줌으로써 진정한 의미에서 '국민권력(power of the people)'의 시대를 여는 것이다. 참여정부는 국민이 참여의 주체, 권리의 주체, 개혁의 주체가 되는 그야말로 국민이 주인이 되는 정부를 추구할 것을 약속하였다. 참여정부는 기성체제, 기득권층의 이익을 대변하기보다는 국민의 관점을 대변하고 국민의 요구에 응답하며, 개혁의 추진도 국민의 참여 속에서 국민의 권리와 권익의 증진이라는 관점에서 추진할 것을 약속하였다.

지난 2년간 참여정부 하에서 참여 민주주의의 신장이 있었다. 시민의 발언과 참여를 통해 권력 (정부)과 시민간의 거리가 좁혀졌다. 공론형성 과정의 협애성, 밀실성, 보수성, 폐쇄성이 제거되었고 **정부 권력의 개방성, 투명성, 광장성, 대중성과 권력 접근성**이 제고되었다. 과거 대통령을 정점으로 한 소수 엘리트의 **폐쇄적 권위주의 정치문화가 해체**되고 있으며, 특히 **학연, 지연, 혈연의 비공식적인 연줄의 압도적 영향력은 해체되고 있다. 반면에 소수파, 소외계층, 사회적 약자의 목소리가 전달될 수 있는 통로가 마련**되었고 확대되고 있다.

(1) 먼저 남은 3년 동안 참여 민주주의의 확대를 위해서 우선적으로 요구되는 것은 **응답 (responsibility)의 정치, 책임성 (accountability)의 정치**를 발전시켜야한다는 것이다. 지난 2년간 참여정부 하에서 국민들이 선거, 여론조사, 공

적 토론 등의 정치과정에 참여하여 자신의 요구를 대표와 정부에 전달하는 **투입 (input) 차원의 참여는 괄목하게 확대**되었다. 그러나 국민이 주인이 되는 참여 민주주의는 투입과정에서의 참여만으로 완성되지 않는다. 참여 민주주의는 **국민이 요구한 것에 대해 정부와 대표가 최대한으로 응답하고 응답하지 못한 정부와 대표에 책임을 물을 수 있을 때 완성**되는 것이다.

그러기 위해서 먼저, 참여를 통해 국민의 요구가 투입되고, 정부와 대표에 의해서 요구가 수용되고, 요구가 정책적으로 제도화되고, 실제 정책을 통해 실현되는 4단계의 참여 정치 과정을 점검하여 **참여--> 응답--> 책임--> 참여**의 피드백이 제대로 이루어 질 수 있도록 **참여 민주주의의 투입과 산출시스템을 구축**해야한다.

(2) 둘째, 투입과정의 왜곡을 막기 위해서는 고질적인 지역주의가 해체되어야한다. 그러기 위해서 지역주의 정치의 대표성을 극대화시키고 있는 소선거구제의 폐단을 비례대표제의 확대 또는 중대선거구제의 도입 등을 통해 시정하여 지역주의를 완화시키고, 또한 지역균형발전을 통해서 지역공존의 물질적 기반을 강화하고, 분권화를 통해 지역 간의 공존의 틀을 만들어야한다.

(3) 셋째, 중요한 투입 통로가 되고 있는 정당의 개혁이 계속되어야한다. **국민참여형 정당**으로 나가기 위해 정당은 개방적이 되어야하고 당원직선제, 국민경선제는 확대, 심화되어야하며, 디지털 정당화를 통해 사이버 상의 참여를 확대해야 한다. 그리고 국민의 요구를 표출시키고 결집하여 권력에 전달하는 통로의 역할을 하는 정당과 시민단체 사이의 충돌과 긴장의 문제를 조화롭게 해결하여야한다.

(4) 넷째, 정치적 참여에 더하여 사회적 참여가 확대되어야한다. 사회경제 영역의 경우 대부분 사적 영역이라는 이유로 대중의 참여가 봉쇄되어 있고 사회경제적 영역에서는 여전히 기존의 보수적 지배세력이 압도적 헤게모니를 유지하고 있다. 그러나 시장의 실패는 보편적 현상이고 시장열패자에 대한 사회적 안전망이 무너지면 민주주의의 기반이 와해될 수 있다는 점을 감안할 때, 정치적 민주화는 사회 경제적 차원의 민주화로 확대되어야하는 당위성이 발견된다.

정치적 민주화로 정치권의 특권과 특혜는 사실상 사라졌으나 사회적 기득권 세력의 특권, 특혜, 부패는 청산되지 않고 여전히 잔존하고 있다. 따라서 민주화 2기의 기본 과제는 사회민주화이고 **사회민주화를 위한 사회적 부패 척결, 사회적 특권 철폐 개혁**이 이루어져야한다. 참여정부는 이러한 사회민주화를 국민의 동의와 자발적 참여하에 이루어지도록 노력해야한다. 정치부패 척결을 넘어서 사회부패 척결을 위한 반부패투명사회협약이 시민단체와 기업의 자발적 참여로 이루어지도록 참여정부는 힘써야할 것이다.

(5) 다섯째, 정부와 대표의 응답성(responsiveness)을 강화하기 위해서 **유능한 정부로의 혁신**이 이루어져야한다. 권위주의 시대의 민주화의 핵심 과제는 "국가 (정부)로부터의 자유" 였다. 그러나 민주주의 시대의 민주화 과제는 "국가를 통한 자유"의 확보이다. 민주화로 쟁취한 시민권을 실현시켜주기 위해서는 능력있는 국가 (정부)가 요구되기 때문이다. 민주주의 하에서 demos (시민) 과 polis (국가) 는 갈등관계에 있지 않다. 선진 민주주의를 실현하기 위해서는 **능력있는 정부**가 요구되는 것이다.[5)]

(6) 여섯째, 정부와 대표의 책임성이 확보되어야한다. 국민의 요구에 대해 응답하지 못하는 무능한 정권이나 비리 정권은 국민에 의해서 직접 **수직적으로 책임**을 지거나 (vertical accountability), 다른 대표기관에 의해 **수평적으로 책임**을 (horizontal accountability) 져야한다. 수직적 책임성을 강화하기 위해 시민적 참여의 질적 고양이 이루어져야한다. 시민들은 선거 시 투표를 통한 자신의 의사를 표명하는 소극적 참여를 넘어서 대통령과 정부, 국회와 정당에 대한 상시적 감시를 통해 자신들이 표출한 요구가 어떻게 처리되고 있는가를 모니터링하고 정책평가를 통해 오류를 시정하고 자신의 요구가 반영되도록 하는 적극적인 참여를 하는 **'적극적 시민' (active citizens)**으로 격상되어야한다. 수평적 책임성을 강화하기 위해서는 국회의 권능과 권한을 확대하여야 한다. 국회에게 행정부를 감시 견제할 수 있는 자원과 권한이 주어져야 수평적 책임성이 작동할 것이다.

참여정부가 지향하는 **참여 민주주의는 민중주의(populism)가 아니다.** 참여정부는 대의제 민주주의를 대체하려는 민중주의 정부가 아니라 대의제 민주주의를 더욱 완벽하게 하려는 대의민주 정부이다. 참여정부는 의회주의를 존중할 뿐 아니라 신봉하고 있다. 참여정부 하에서 국민의 참여는 선출된 대표

5) 이 부분은 마지막 장에서 상세히 다룰 것임

가 국민의 위임을 따라 국민의 충실한 대리인으로 행동하도록 상시적으로 감시, 감독, 견제하고 이를 위반했을 때 책임을 묻는 방식으로 참여하는 것이지 대의제 기구를 우회하여 지도자와 직거래하는 방식으로 참여하는 것은 아니다.

3. 선진 민주주의의 실현 전략 2: 포용적 민주주의의 실현

참여정부는 하나 된 국민이 더불어 잘사는 **포용적 민주주의**를 지향해야한다. 더불어 잘사는 포용적 민주주의를 가로막는 장애요인은 불신에서 출발한 불화와 반목이다. 상대를 대화상대자로 인정하지 않고 부정하고 불신하면서 대결하는 낡은 정치는 청산해야한다.

참여정부는 불화와 반목의 정치를 청산하고 대통합의 정치를 펴나가야 한다. 대화합의 전제는 차이를 인정하는 다원주의이다. 포용적 민주주의는 공존의 틀 내에서 우의에 찬 경쟁을 하는 민주주의이다. 상대방과의 차이를 인정하고 상대방을 관용하는 바탕 위에서 공존의 정치를 추구해야한다. 상대방을 인정하고 대화와 타협에 의해서 합의에 도달하고, 공정하고 투명한 규칙에 의거하여 경쟁하고 그 결과에 승복하는 것이 민주주의의 요체이다. 우의에 찬 경쟁을 통해 승자와 패자가 공존하고, 집권한 승자는 다시 국민들로부터 선택을 받기 위해 善政 (good polis)을 베풀기 위해 노력하고, 패자는 다시 도전할 기회를 갖는 것이 포용과 상생의 정치의 본질이다.

차이를 인정하고 상대방을 관용할 때 토론을 통해 집단적 의사를 형성해가는 토론 민주주의가 가능해진다. 차이와 다양성을 인정할 때, 우리의 민주주의는 지역갈등, 계층갈등을 해결할 수 있는 광장이 될 수 있다. 화합은 차이를 인정하고 특정 이데올로기를 강요하지 않고 권력을 분점하고 개체의 자율성을 최대한으로 보장해주는 데서부터 출발한다.

관용과 민주주의는 동전의 양면이다. 민주주의는 관용을 전제로 한다. 관용이 없는 민주주의는 허구적인 민주주의일 뿐이다. 포용적 민주주의는 다양성과 견해 차이가 개인, 사회, 국가를 풍성하게 한다는 것을 믿는다.[6)]

6) 로마와 미국의 번영을 이루어 낸 것은 종교적, 정치적, 인종적 포용력이다. “로마는 하루아침에 이루어지지 않았다.” 종교적 관용, 민주정, 귀족정, 왕정의 장점을 살린 혼합정, 출신지를 가리지 않고 시민권을 부여하는 개방성, 포용성, 관용이 로마를 만들어 낸 것이다. (시오노 나나미, [로마인 이야기]) 대서양과 대평양을 아우르고 모든 인종과 종족의 차이를 녹여내는 거대한 용광로 (melting pot)가 20세기를 미국의 세기로 만들었다.

지난 세기의 냉전체제하에서의 분단과 전쟁 그리고 압축적 불균등 산업화로 세계에서 가장 동질적인 한국인은 분열되었다. 분단과 전쟁은 한국인을 이념적으로 분열시켰으며, 개발연대의 압축적 산업화 과정은 중앙과 지방의 격차를 넓히고, 지역 간 불균형을 심화시켰을 뿐 아니라 계층 간 불평등을 확대시켰다. **민주화 1기하에서 정치의 기본 전략과 담론은 분열주의였다. 정치인들은 지역주의와 색깔론으로 불신과 적개심을 부추기고 분노와 증오로 반목하게 하는 것이 가장 효과적인 득표수단이라고 믿었다. 민주화 2기의 기본 담론은 포용과 통합**이 되어야 한다. 참여정부는 분열주의에 맞서 싸워야 하며 **남북, 지역, 세대, 양성, 중앙-지방 간의 포용과 통합을 통한 동반성장**을 추진하여야 한다.

참여정부는 우리의 시대적 요구는 **포용과 통합**이라는 인식을 해야한다. 통합이 없이는 개혁도, 통일도, 번영도 불가능하며, 분열된 나라는 설 수 없고 앞으로 전진할 수도 없다. 지역으로, 계층으로, 세대로, 남북으로 나누어진 국민을 **하나의 국민으로 통합 (One Korea)**하기 위해 노력해야 한다. 지역간에, 계층간에, 세대간에, 성간에 서로의 차이를 인정할 뿐 아니라 수용함으로써 경쟁하는 가운데 협력하여 동반성장할 수 있는 길을 모색해야 한다.

(1) 정치적으로는 여야가 적과 동지의 관계가 아니라 공존하면서 경쟁하고 다양성 속에서 통일을 추구하는 경쟁적 동반자의 관계를 만들어야한다. 그러기 위해서 **대화와 타협을 통한 여야 상생정치**를 실현해야한다. **대화와 타협을 통해 합의**에 도달하는 정치, 그리고 공정하고 투명한 경쟁과정을 통해 나온 **결과에 승복하는 정치**가 **여야 동반정치, 여야상생 정치**를 실현하는 기반이다. 관용과 승복의 정치문화야 말로 상생정치의 기반이다.

초당적 문제에 관해서는 여야간 협력정치 (협치)의 영역을 확대하고 정당지도자회의, 또는 여야정정책협의회와 같은 여야 대화채널을 제도화, 상설화해야 하며, 궁극적으로는 여야 상생정치, 협력정치를 제도화하기 위한 여야 정당간 정치협약을 맺어야 한다.

(2) 중앙과 지방간에는 분권과 자치를 통해 **중앙과 지방이 공동번영**하고 **동반성장**할 수 있는 길을 모색해야한다. 수도권 또는 중앙과 지방, 지역과 지역이 동반성장하기 의해서는 상생의 조건이 만들어져야하고 공존의 환경이 갖추어져야한다. 그러기 위해서는 지방분권이 수도권에도 이익이 된다는 구조를 만들어야한다. 수도권의

리모델링을 통해 개발제한의 족쇄에서 벗어나 동북아 시대의 금융, 물류, 정보, 교육의 허브로 발전시킬 때 수도권 주민들도 국가균형발전, 행정부서와 공공기관의 이전에 동의할 것이다.

(3) 지역균형발전이 이루어져야 갈등하는 지역주민들이 공존의 미덕을 알게 될 것이고 지역주의는 해결의 실마리를 찾게 될 것이다. **인사탕평**을 통해 모든 지역으로부터 골고루 인재를 등용하고, 지역분열과 지역감정을 부추기는 정치를 타파하기 위해 **지역분열의 정치구도를 깨는 선거구제도**를 비롯한 정치개혁을 추진하여 정치인들이 선거 때 마다 지역주의를 동원하여 당선을 꾀하는 악습을 제거하면 지역주의는 해소될 수 있는 길이 열릴 것이다. 참여정부는 지금까지 지역주의와 맞서 싸워왔지만 앞으로도 지역 간의 화해와 통합을 위해 계속 노력해야할 것이다. **참여정부의 정체성은 분열적 지역주의와의 투쟁**에 있다.

(4) 사회적으로는 더불어 잘사는 동반사회 (partnership society)를 만들어야한다. 그러기 위해서 상위 계층과 하위 계층, 정규직과 비정규직이 동반성장할 수 있는 길을 모색해야한다. 계층간의 화해와 공존을 위해서 소수, 약자가 동등하게 경쟁에 임할 수 있게 국민적 최소한(national minimum)을 보장해주고 적극적 차별해소 정책을 통해서 사회적 균형을 회복시키는 정책을 펴나가야 한다.

시장에서 낙오한 시장 열패자에 대해 사회안전망을 제공하고, 최소한 기초생활비를 지급하고, 그들의 교육비, 주거비를 지원하여 그들을 사회통합의 틀 안으로 다시 끌어들여야한다. 그리고 그들이 다시 노동시장에의 복귀를 통해 빈곤으로부터 벗어날 수 있게 근로소득보전체계를 마련해야 한다.

대기업의 정규직 노동자는 중소기업의 비정규직 노동자와 상생할 수 있는 길을 발견해야한다. 소수 대기업의 정규직 노동자의 권익만을 주장한다면 비정규직 문제의 해결은 난망하다. 그리고 기업과 노조의 동반자 관계 구축을 목표로 한 노사협약은 사회적 통합과 새로운 성장기반을 구축하기 위해서 반드시 필요한 것이다. 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직, 기업과 노조간의 협약을 바탕으로 분배개선과 차별시정을 포함한 경제사회주체들 간 (중앙과 지방, 산업현장과 대학 등)의 포괄적인 사회대타협 또는 **국민사회협약**을 마련해야한다.

사회통합을 위해 참여정부는 유럽연합이 빈곤과 사회적 배제의 극복을 위해 마련한

공동 프로그램인 '사회적 포용을 위한 국가실천계획' (NAPSI: National Action Plans for Social Inclusion)의 한국형 모델을 개발하고 이를 통해 적극적인 사회통합 정책을 추진해야 한다. **한국판 '사회적 포용을 위한 국가실천계획'을 수립**하여 빈곤퇴치, 사회적 배제 금지, 사회안전망 강화, 고용을 통한 자활, 사회적 일자리 창출 등의 과제 수행을 위한 구체적인 실천계획을 마련해야한다.

(5) 참여정부의 포용적 민주주의는 남북간에 그리고 이웃 나라와 더불어 잘사는 평화와 번영의 동북아 시대를 열어 놓을 수 있을 때 완성된다. 그러기 위해서은 동북아 차원에서 주변국과의 **공동번영**, 지속적 대북포용정책을 통한 남북간의 **동반번영**, 그리고 **협력적 한미관계**의 구축을 주 내용으로 하는 **대외적 동반성장 모델**을 정립하고 실현해야 한다. 참여정부의 외교 대전략은 동북아 평화의 번영의 중추가 되는 것이다. 먼저 6자회담을 통해 북핵문제를 일괄 타결하고 난 뒤, 남북정상회담과 평화협정 체결로 한반도 평화체제를 정착시키고, 이를 바탕으로 평화와 번영의 동북아 시대를 열어야 한다.

그러나 남북문제 등 외교문제를 해결하기 위해서는 **미국과의 협력관계**가 뒷받침되어야한다. 북핵문제의 해결, 북핵 이후의 남북화해 협력을 위한 대북한 지원체제 구축, 동북아의 평화와 번영의 가교로서의 한국이 되기 위해서도 미국의 협력은 필수적이다. 따라서 국가이익의 차원에서 한미동맹관계를 군사중심적 동맹을 넘어서 군사, 정치외교, 경제, 사회문화적 협력을 도모하는 **포괄적 동맹관계**로 격상시켜 협력적 자주국방, 북핵문제 해결, 남북화해와 협력에서 결정적으로 요구되는 미국의 협력을 얻어내어야 한다. 미래지향적인 실용외교 (용미외교)가 한국 외교의 발언권을 높이고 한국외교의 자율영역을 확대할 수 있는 길이다. 또한 다각적 전략관계에 입각한 동북아 지역외교를 통해 중국과 일본의 민족주의적 경향의 부활을 제어하고 한국이 동북아 해양세력과 대륙세력간의 평화를 중재하고 번영을 중개하는 허브를 추진하는 것이 동북아지역외교 전략의 기본이 되어야할 것이다.

4. 선진 민주주의 실현 전략 3: 유능한 민주정부

선진 민주주의를 실현하기 위해서는 **민주적으로 능력있는 "유능한 민주정부"**가 필수적으로 요구된다. 구 권위주의 시대의 민주화의 기본 담론은 억압적 국가권력으로부터 시민의 자유와 권리를 되찾는 **"국가권력으로부터의 자유"**였다. 이러한 "국가권력으로부터의 자유"라는 담론은 민주화 1기에도 이어졌다. 민주화 1기의 지배적 담론은 대통령을 비롯한 행정부의 권력을 축소하

고, 정부의 권력을 견제, 감시하기 위한 의회, 사법부, 시민사회의 권한과 역할 강화에 초점이 맞추어져 있었다.

그러나 **국가권력으로부터의 자유는 소극적 자유의 한계**를 지니고 있다. 기본적으로 권위주의 독재로 회귀할 가능성이 사라진 민주주의의 공고화 단계에 있는 한국에서 이러한 소극적 자유만으로는 자유와 풍요가 넘치는 선진 민주주의를 실현할 수 없다. 선진 민주주의를 실현하기 위해서는 **"민주적 국가권력을 통한 시민의 자유와 권리의 신장"**이 이루어져야한다.

민주화된 국가에서 국가 (polis)의 권위와 시민 (demos)의 권리는 갈등관계에 있지 않다. 국가는 시민의 자유로운 선택에 의해서 구성되었고 끊임없이 시민의 통제를 받고 있기 때문이다. 민주화된 국가에서 시민은 "국가로부터의 자유"를 추구하기 보다는 민주화로 쟁취한 시민권을 효과적으로 행사할 수 있게 보장해주는 "국가를 통한 자유"를 추구한다.

따라서 민주화 2기는 국가의 약화를 요구하기 보다는 오히려 국가의 강화를 요구한다. 그것은 경직적이고 관료적이며 중앙집권적인 국가의 강화가 아니라 시민권의 보편적인 실현을 보장해 줄 수 있는 민주적으로 통제되는 능력있고 책임있는 **유능한 국가**의 강화이다. 민주적으로 능력있는 유능한 정부가 존재하지 않으면 자유롭고 공정한 선거가 보장되지 않으며, 시민의 안전과 자유를 지켜줄 수 없고, 법의 지배에 의해 시민권을 효과적으로 보호해줄 수 없으며, 시민으로서의 최소한의 존엄을 유지시켜줄 수 있는 경제적, 사회적 시민권을 실현시켜 줄 수 없으며, 공정한 시장경제의 틀을 만들어서 경제적 풍요를 실현할 수 없다. 구 권위주의 시대와는 달리 시민사회는 결사의 자유를 보호해 줄 수 있는 강력하고 유능한 정부를 요구하며, 노동자는 자신의 권리를 보호해 줄 수 있는 능력있는 정부를 요구하며, 기업은 공정한 시장질서를 지켜주는 강력한 **시장경찰(market police)로서의 국가**를 바라며, 규제 철폐를 통해 경제적 자유를 확대해 줄 수 있는 **시장친화적인 정부(market friendly government)**를 요구한다.

민주화 2기가 요구하는 정부는 약한 정부, 작은 정부, 최소한의 정부 (minimal government)가 아니라 능력있는 정부, 국민의 요구에 응답하고 책임지는 정부, 사회적 신뢰를 증진시키는 **유능한 정부**이다.

유능한 정부를 실현하기 위해서 지난 2년간 참여정부가 중점적으로 추진해온 **정부혁신**이 지속적으로 추진되어야한다.

혁신이란 개인과 조직이 각자의 생산성을 높이기 위해 스스로를 변화시키는 것을 의미한다. 사회전반의 조직이 유연해지고, 민주화되며, 그 속에서 사람들이 창의적 아이디어를 마음껏 발휘할 수 있는 계기를 마련하는 것이다. 자유로운 기업가 정신과 창의력, 그리고 노력에 대해 정당한 보상이 주어지는 시스템을 마련하는 것이 혁신의 주요 과제이다.

정부혁신의 목표는 일 잘하는 유능한 정부이다. 유능한 정부는 효율적인 정부이고, 국민에게 봉사하는 정부이고, 투명한 정부이고, 무엇보다도 "국민과 함께하는 정부"이다.

(1) 첫째, 유능한 정부는 국민과 함께하는 정부이고, 국민과 함께하는 정부가 되기 위해서는 **수요자중심 정부**가 되어야 한다. 수요자중심 정부는 관료들이 국민이 자신의 고용주라는 인식하에 고용주인 국민의 만족을 극대화할 때 자신의 자리가 안정적으로 유지될 수 있다는 자세가 갖추어져 있을 때 실현된다. 그러기 위해서 참여정부는 국민에게 봉사하는 행정을 펼 쳐야하며, 국민의 눈높이 수준에 맞춘 질 높은 행정서비스를 제공해야한다. 행정편의 위주에서 국민편의 위주로 행정 서비스 전달체계를 개선해야하고, 공급자 중심 행정에서 수요자 중심 행정, 고객 중심 행정으로의 전환을 지속적으로 추진해야한다. 아울러 행정 수혜로부터 소외된 계층에 대한 행정 서비스 공급의 형평성을 제고해야한다.

(2) 둘째, 유능한 정부는 열린 정부이다. 국민이 행정 운영에 참여하고 행정에 대한 감시자, 비판자의 역할을 수행하기 위해서는 국민은 가능한 많은 행정에 대한 정보를 가지고 있어야 한다. 참여정부는 열린 정부야말로 국민과 함께 하는 행정을 실현하기 위한 필수적 전제조건이라는 인식하에 행정기관이 보유하고 있는 정보의 공개를 최대한으로 확대하고, 정보 이용방법을 다양화하여 정보접근성을 강화하고, 국민의 다양한 의견을 반영하기 위한 국민제안을 활성화해야 할 것이다.

(3) 민주화 시대의 유능한 정부는 협치형 정부이다. 민주화 이후 정부-시민

사회 관계는 정부주도형에서 정부-시민사회 균형관계로 전환하여왔다. 참여정부는 세계화, 지방화, 정보화의 시대적 흐름에 맞추어 통치형 정부에서 협치형 정부로의 패러다임의 전환을 시도해 왔다. 협치형 정부 하에서 행정개혁은 정부주도에서 시민참여적, 그리고 정부-시민사회가 협력하는 개혁으로 전환해야한다. 또한 타율적, 하향적 개혁에서 자율적, 상향적 개혁으로, 일회성 개혁에서 단계적 지속적 개혁으로, 갈등 유발형 개혁에서 갈등 관리형 개혁으로 전환해야한다.

참여정부는 시민들 위에 군림하는 정부, 시민들을 분열시키는 정부가 아니라, **사회자본 (social capital) 육성**을 통해 시민들 간의 네트워킹 능력, 협력능력을 키워주는 **사회적 협력 촉매국가 (catalytic state)**로 나아가야한다.

(4) 참여정부가 유능한 정부가 되기 위해서는 디지털을 최대한 활용하는 **전자정부**를 실현해야한다. 이미 세계 5위의 전자정부를 만들어 낸 기반 위에 디지털을 활용하여 시민들에게 더 많은 정보를 신속하게 제공하고, 국민과 정부간 쌍방향 의사소통 시스템을 구축하며, 정부조직을 수직적 위계적 조직에서 수평적, 네트워크 조직으로 바꾸고, 행정서비스의 효율성과 책임성을 제고할 수 있는 방법을 발견해야 할 것이다.

(5) 세계화, 지식정보화 시대의 유능한 정부는 규제국가 (regulation state), 수문장국가 (gatekeeper state)를 탈피한 **관문국가 (gateway state)**이다. 유능한 정부가 되기 위해서는

참여정부는 기업의 활동을 규제하는 **규제국가 (regulation)**, 시장의 진입을 통제하는 **수문장국가 (gatekeeper state)**가 아니라 기업의 자유로운 활동을 제약해온 규제를 철폐하고 기업이 시장으로 나갈 수 있게 도와주는 **관문국가 (gateway state)**가 되어야하고, 육체기능보다 두뇌기능을 중시하고, 인적자본을 육성하고, 지식과 정보를 민주적으로 관리하는 지식정보국가로 나아가야 한다.

한국경제의 발전방향

정창영 (연세대 총장 · 경제학)

I

우리 경제가 어떻게 될 것인가? 앞으로 무엇을 먹고 살 것이며, 어디서 성장 동력을 창출해 낼 수 있을 것인가? 과연 가까운 시일 내에 선진통일한국을 이룩할 수 있을 것인가? 이런 기초적인 문제에 대한 대답의 상당 부분은 사람들의 마음가짐에 달려 있다고 할 수 있다.

즉 장래에 대해 낙관론이 지배하는가 비관론이 지배하는가가 결과를 크게 좌우한다. 2003년 말 크루그만(Paul Krugman) 교수는 NYT에 기고한 칼럼에서 2차 대전이후 세계경제에서 가장 고무적인 사실은 한국을 비롯한 동아시아 몇 나라가 완전한 근대화(a full transition to modernity)를 이룩한 것이라고 평가하였다.

반면에 나라 안에서는 극단적인 비관론이 지배하고 있는 것 같다. 중국과 비교해보면 장래를 낙관적으로 전망하는 국민의 비율이 한국은 매우 낮은 반면 중국은 지극히 높다.

물론 지나친 낙관론이나 비관론은 모두 금물이다. 영국의 블레어 총리 말대로 역사를 배운 사람은 조심성 있는 낙관론(cautiously optimistic)을 가져야 한다. 지도자들이 할 일 가운데 제일 중요한 것은 국민 대다수가 장래에 대한 믿음과 희망을 가질 수 있도록 하는 것이다.

글로벌 경쟁은 날로 치열해지면서 우리의 생존 자체를 위협하고 있는데 여야간, 노사간, 계층간, 지역간에 국력을 낭비하는 소모전만 일삼고 있는 것은 안타까운 일이다. 지금은 눈을 밖으로 돌릴 때이지 안에서 우리끼리 다툴 때가 아닌 것이다.

한국인은 세계에서 제일 우수한 민족이다. 지도자들이 국가가 나아갈 명확한 비전과 방향을 제시함으로써 국론을 통합하고 국력을 결집시킬 수 있다면 우리는 무엇이든 이룰 수 있다고 생각한다.

우리 민족은 신바람이 나야 열심히 일한다. 경제주체들이 “경제의지”를 최대한 발휘할 수 있도록 정부가 최선의 노력을 기울여야 한다. 특히 기업가들이 거의 동물적인 근성(animal spirit)을 가지고 혁신적인 투자를 마음껏 할 수 있도록 분위기를 조성하며 기업가정신(entrepreneurship)을 최대로 발휘할 수 있도록 해야 한다. 그러면 경제성장과 일자리 창출은 자연스럽게 뒤따를

것이다. 기업가는 혁신의 주체이며, 혁신(innovation)은 경제발전의 원동력임을 늘 상기해야만 한다.

돌이켜 보면 한 동안 성장과 분배를 이분법적으로 놓고 논의를 벌였던 것은 부질없는 일이었다. 왜냐하면 성장기반이 없는 형평의 추구란 현실적으로 어렵기 때문이다. 19세기말 위대한 경제학자인 알프레드 마샬(Alfred Marshall)의 말대로 마음은 따뜻하지만 냉철한 사고(warm heart, cool head)가 필요한 것이다.

어려운 사람들을 위한다는 따뜻한 마음만 가지고 어설프게 정책을 폈다가는 거꾸로 이들에게 큰 피해를 줄 수 있다는 점을 유의할 필요가 있다. 십수년 전의 유럽을 생각하며 후생복지국가를 동경하지만 오늘의 유럽을 보면 지나친 규제, 노동시장의 경직성, 사회복지에 과다한 지출 등 어려운 문제가 적지 않다.

물론 미국도 지난 20여 년 동안 소득격차가 크게 확대되어 어느 경제발전모델이 더 좋다고 말하기는 어려우나 글로벌 스탠더드는 미국·영국이 만들고 있다는 점을 직시할 필요가 있다. 이미 유럽도 2010년까지 세계에서 가장 역동적인 경제를 만들겠다며 미국의 강점을 배우려 하고 있다.

Ⅱ

우리는 개방형 선진경제의 비전을 추구해야 한다고 본다.[1] 역설적이지만 주변 강대국들의 영향력을 물리치기 위해서는 우리 경제를 더욱 개방하여 세계의 모든 나라들이 한국에서 기업을 마음 놓고 할 수 있어야 어떤 한 두 나라가 한국에 영향력을 행사할 수 없도록 만들 수가 있다. 지난 3년여 동안 "가장 기업하기 좋은 나라"로 만들겠다든가 동북아 경제의 중심(hub) 국가로 만들겠다는 비전은 올바른 것으로 보인다.

시장제도를 창달하며, 매우 개방적이고, 국제경쟁력이 강한 경제를 만드는 것이 우리의 비전이 되어야 한다. 이는 자원이라고는 우수한 인적자원밖에는 없는 한국에 적합한 경제발전모델이라고 본다.

「파이낸셜 타임즈」가 선정한 세계 500대 기업에 한국은 2002년 6개 기업이 포함되었으나 지극히 개방적인 네덜란드는 인구와 면적이 우리 보다 훨씬 작으나 15개나 들어 있다. 우리도 글로벌 기업이 화란만큼은 되어야 한다. 잘하는 기업은 더 잘하도록 국민의 전폭적인 지지가 필요하다.

금융·의료·교육 등 지식기반 서비스업도 대외개방에 기초한 국제경쟁력의 제고가 시급하다. 대학을 보면 세계수준(world-class)의 교육과 연구를 할

1) 정창영, "개방형 선진경제의 비전," 「정책포럼」, 정책기획위원회, 2003 봄

수 있는데가 최소한 10개는 있어야 한다. 흔히 미국의 국제경쟁력이 1등인 이유는 미국의 대학들이 세계 1등이기 때문이라고 한다.

드러커(Peter Drucker)가 그의 저서 「The Next Society」(2001) 에서 지적하듯이 지식기반사회에서 대학은 세계적으로 경쟁력이 있어야(globally competitive) 존립가치가 있다. 기업이나 대학 모두 글로벌 경쟁에 직면해 있는 것이 우리 현실이며 대학의 수월성(excellence)은 양보하기 어려운 가치이다. 특히 사회주의 국가인 중국마저도 중점대학을 지정하여 정부가 재정적으로 적극 지원하고 있는데 유의해야만 한다.

Ⅲ

우리는 경제성장률, 실업률, 물가상승률 및 국제수지 등 주요한 거시경제지표 (major macroeconomic indicators)를 위주로 하여 경제운용을 하고 있다. 그러나 이들은 보조적인 수단일 뿐이며, 숫자 뒤에 숨어 있는 사람들의 실제 살림살이가 어떠한지를 중시하는 民本의 경제정책이 필수적이다. 즉 대부분의 국민들이 기본적인 의・식・주에 위협을 받는 일이 없도록 하는데 경제정책의 최우선순위를 두어야만 한다.

현실을 보면 농축어민, 서민, 영세 상공업자 및 내수위주의 중소기업들의 경우에는 민생이 도탄에 빠졌다는 말이 크게 과장이 아닌 것 같다. 양극화가 극심한 것이다. 수출과 내수, 대기업과 중소기업, 지방과 수도권 경제, 고소득층과 서민층 간의 격차가 크게 확대되고 있다. 한 경제일간지는 경제할 의욕을 잃은 사람들의 수를 1천만 명에서 1천 5백만 명으로 추계한 적도 있다. 이런 경제가 장기적으로 활력을 가지긴 어렵다.[2)]

예를 들어 부품・소재 위주의 중소기업의 뒷받침이 없이는 조립・가공을 주로 하는 대기업이 지속적인 성장을 하기는 어려운 것이다. 특히 기계류・부품・소재를 생산하는 자본재산업은 국민경제의 기초를 형성하는 부문인데 취약하기 이를 데 없다.

산업간, 부문간에 상호보완성을 유지하면서 어느 정도 균형성장을 하는 것이 필수적인데 이를 너무 무시한 것이 우리의 산업정책이었다. 해방 후 60년을 뒤돌아보면 우리는 늘 구산업을 경시하고 신산업만을 우대하는 정책을 채택하였다.

‘60년대 초에는 공업화 우선주의 정책의 채택으로 농업을 경시했다. 뒤돌아보면 의당 농업과 공업이 어느 정도 균형적인 발전을 도모해야 했으나 그렇지 못했다. 그 결과 농업과 농촌은 아직도 활력을 잃고 침체상태에 빠져 있으

2) 정창영, “한국경제, 뭘 먹고 살 것인가”, 월간 NEXT, 2004. 1.

며 도농격차는 갈수록 벌어져 국민경제의 건전한 발전에 커다란 장애요소가 되고 있다.

‘70년대 중반 이후에는 다시 중화학공업 최우선 정책에 따라 경공업을 소홀히 하는 우를 범하게 된다. 당시 섬유산업은 사양사업이라는 주장이 널리 번졌으나 돌이켜 보면 의류 등은 디자인의 고급화나 브랜드 화를 통하여 얼마든지 고부가가치산업으로 육성할 수 있었음을 이탈리아의 경우에서 잘 보고 있다.

‘90년대 말에 오면 다시 주력산업인 중화학공업은 굴뚝산업이므로 인터넷 기업을 중심으로 하는 벤처기업이 중요하다는 주장이 제기되었다. 또한 IT, BT, NT, ET 및 CT 등 차세대 신성장산업의 중요성을 강조하기에 이르렀다.

물론 기술발달의 속도는 눈부시며 우리는 이에 충분히 대비해야만 한다. 그러나 경제정책에 있어서는 균형을 유지하는 것이 필수적이다. 고용・성장・수출에 있어서 주력산업과 IT산업의 비중은 절대적인 반면, 예를 들어 BT, NT, ET, CT 등은 아직 맹아기에 머물러 있다. 기술발달의 속도가 아무리 빨라도 경제가 하루아침에 변하는 것은 아니다. 중요한 것을 중요하게 다루며, 산업부문간 어느 정도 균형을 유지하는 것이 정책의 기본이다. 성장 동력을 찾는 일이 마치 신기루를 쫓는 것처럼 되어서는 안된다.

미국의 경우에도 ‘90년대 중반 이후 신경제(new economy)의 요체는 경제의 중심이 첨단산업으로 옮겨간 것이라기 보다는 주력산업이 IT를 활용하여 그 효율을 크게 높인 데 있었다는 사실을 유의할 필요가 있다.

Ⅳ

그러면 앞으로 산업정책의 바람직한 방향은 무엇인가? 중국의 급속한 부상에 효과적으로 대응하면서 10년 뒤 한국경제를 먹여 살릴 수 있는 성장 동력을 어떻게 창출할 수가 있겠는가?

첫째는 모든 산업부문을 고부가가치의 지식・기술집약적인 산업구조로 업그레이드시킴으로써 중국의 추격을 멀리하는 것이다. 특히 주력산업과 IT산업의 경우 생산위주에서 벗어나 핵심기술의 개발, 설계, 디자인, 브랜드 등 가치사슬에서 고부가가치를 창출하는 쪽으로 급속히 전환해야만 한다.

둘째는 금융・유통・물류・사업서비스와 같은 지식기반 제조업지원형의 서비스업도 새로운 성장 동력으로 활용해야만 한다. 우리는 그 동안 제조업의 설비투자 확충을 통한 경쟁력 확보에만 주력해 왔고 제조업지원 서비스업의 경쟁력 향상은 소홀히 하였다.

셋째로 부품·소재·기계류 등 자본재산업의 육성에서 또 하나의 성장 동력을 창출할 수가 있다. 즉 중국을 주된 시장으로 하는 글로벌 자본재 공급국으로 발돋움하는 것이다.

넷째로 차세대 성장 동력 산업의 진흥에도 유의하여야 한다. 예를 들어 하이브리드 및 연료전지 자동차의 개발처럼 막대한 개발비가 소요되며 민간부문의 힘만으로는 어려울 때 미국·일본·유럽 등 모든 선진국이 하는 것처럼 정부와 기업이 재원과 인력을 모아 공동개발을 추진해야 한다.

한국은 높은 성장잠재력을 가진 나라이다. 경제발전과 더불어 잠재성장률은 의당 떨어지는 것으로 간주하지만 지금도 6% 정도의 경제성장률은 달성할 수 있는 것으로 보인다. 우선 산업화시대의 유물인 공장노동자를 전제로 한 적대적이고 전투적인 노사관계를 지식기반사회의 지식노동자(knowledge workers)에 걸맞는 협력적인 관계로 바꾸며, 규제일변도의 대기업 정책을 경쟁촉진으로 전환하면서 우리 기업들이 국내에서 외국기업들에 비해 최소한 역차별을 받지 않도록 하며(level the playing field), 적극적인 개방체제를 유지하는 것이 필요하다.

이 밖에 열 개 정도의 세계수준의 대학을 집중적으로 지원·육성하며, 고학력 여성인력의 경제활동 참가율도 대폭 높여야만 한다. 또한 R&D 지출은 2003년에 세계 8위이나 과학기술 경쟁력은 29위에 머물고 있어 R&D의 효율성을 높이기 위한 국가혁신체제(national innovation system)의 쇄신이 필요하다. 미국과 영국에서 보듯이 국가경쟁력의 핵심은 혁신능력(innovative capacity)의 향상에 전적으로 달려 있다는 인식이 널리 공유되어야만 한다.

새롭게 자원을 추가로 투입하는 것도 중요하나 기존의 자원을 효율적으로 사용함으로써 생산성을 높일 수 있는 여지가 우리 주위엔 너무나 많다. 이를 위해 모든 경제주체가 지속적으로 구조조정과 개혁을 일상생활화하고 체질화하는 이외에, 기존의 제도·규범·관행 등을 바꾸는 것이 필요하다.

즉 경제를 움직이는 운영체제인 소프트웨어의 일대 쇄신이 요청되는 것이다. 제도개혁을 통해 사회 전체가 업그레이드 되어야만 비로소 1만 달러의 벽을 뛰어 넘을 수가 있다.

정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 제도적인 인프라 (institutional infrastructure)를 쇄신함으로써 사회전체의 능력(social capability)을 향상시킬 수 있을 때 한국은 비로소 선진국이 될 수 있다. 국가경쟁력은 기업경쟁력에 영향을 미치는 모든 경제적·비경제적인 요소가 선진화 될 때 비로소 제고될 수가 있다.

한국사회의 발전: 사회해체형 위험과 참여복지의 과제

임현진 (서울대학교 기초교육원장)

1. 참여정부 어디에 있는가?

참여정부가 출범한지 2년. 정책평가를 총괄적으로 하기에는 짧은 기간이지만, 잘한 것과 잘못한 것을 짚어보는 것이 향후 3년을 위한 과제정리라는 점에서 유용하다고 본다. 최근 여론조사에 의하면 노무현대통령의 국정운영에 대해 국민은 100점 만점에 54.10점이라는 낮은 점수를 주고 있다.[1] 대체로 권위주의, 부정부패, 지방분권은 개선되었지만, 실업문제, 빈부격차, 인사문제는 악화된 것으로 국민은 평가하고 있다. 특히 수출과 내수, 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직, 도시와 농촌사이의 이중구조에서 볼 수 있듯, 사회 양극화로 인한 민생의 어려움이 적지 않다.

국민은 참여정부가 개혁을 한다고 해놓고 실천이 약하다는 점을 지적하고 있다.[2] "휘저어 놓은 것은 많은데 정작 제대로 한 것이 없다"는 세간의 비판이 바로 그것이다. 개혁은 한국사회의 시대정신이라 해도 지나치지 않다. '문민정부'와 '국민의 정부'에 이은 세 번째의 민간정권으로서 참여정부가 개혁에 집착한 것은 당연하다. 과거 권위주의체제의 유제를 청산하고 미래 민주주의 체제의 기반을 마련한다는 점에서 개혁자체에 이의를 달 사람은 없을 것이다. 그럼에도 참여정부의 개혁이 지지부진한 이유는 소수자의 정권으로서 지지기반이 취약함에도 불구하고 개혁세력의 외연 확대에 별다른 노력을 기울이지 않았다는 데 있다. 물론 참여정부의 출범이 국내외적을 어려운 여건에서 이루어졌다는 사실을 인정하더라도 국민으로부터 동의를 얻어내기 위한 민주적 지도력을 충분히 발휘하지 못했다는 한계를 지닌다. 민주주의의 동의기반을 중시하는 까닭은 개혁이 본래의 속성상 '위로부터의 통제전략'(a strategy of control from above)이기 때문이다. 개혁추진 과정에서 여러 이익집단, 사회계층, 경제부문으로부터 지지를 얻어내는 것이 중요하다. 개혁의 정당성과 무관하게 개혁이 국민적 지지력을 얻지 못하면 훼손 혹은 좌초될 수밖에 없는 것이 현실이다.

---

1) <내일신문>, 2005년 2월 22일 1면. 내일신문이 한길리서치연구소에 의뢰한 것이다. 다만 최근에 이를수록 국정수행 지지도는 꾸준한 상승세를 기록하고 있다 (2004년 11월 29.0퍼센트, 12월 33.4퍼센트, 2005년 1월 36.4퍼센트, 2월 39.0퍼센트).

2) 위의 신문.

참여정부는 정권교체이상의 역사적 의미를 갖는다. 권위주의의 해체와 민주주의의 건설이라는 체제전환의 과제를 안고 있는 것이 참여정부다. 산업화세력으로부터 민주화세력으로의 권력이동은 한국을 움직여 온 중심과 주변 사이의 세력재편을 초래하면서 기존의 사회관계에 유의미한 변화를 일으키고 있기 때문이다. 권위주의에서 평등주의, 형식주의에서 실용주의, 귀속주의에서 업적주의, 집합주의에서 개인주의, 특수주의에서 보편주의로의 전환에서 볼 수 있듯 일종의 패러다임의 교체와 맞물려 있는 것이 작금의 변화의 특징이다.

작금 한국사회는 옛 이슈와 새 이슈가 복합되어 있다. 권위주의 유제로 인한 오래된 이슈들(예를 들어, 과거청산, 국보법폐지, 사학개혁, 언론개혁 등)이 민주주의 구축 과정에서 나오는 새로운 이슈들(예를 들어, 방사능폐기처리, 비정규직, 파병반대, 균형발전・지방분권・주민자치 등)이 격렬한 다툼의 쟁점들로 복합되어 있다. 우리가 현재 겪고 있는 다양한 사회갈등은 그러한 복합적 신구이슈에 의해 심화되고 있다고 보는 것이 옳다. 세대간의 이념적・문화적 갈등, 양성사회에 대한 가부장적 반발, 노사대립에서 노정대립으로의 전화, 동서갈등과 남남갈등의 복합, 계층간 위화감의 악화 등이 주요 보기이다.

2. 사회해체형 위험과 복지정책의 빈곤: 사회안전망 형성을 위하여

사회해체형 위험의 등장: 한국사회가 직면한 가장 큰 문제는 압축발전의 와중에서 나타나고 있는 사회해체형 위험이다. 지난날 '성장지상주의'를 핵심으로 하는 '발전이데올로기'를 통한 압축발전(compressed development)의 근본적인 모순을 직시할 필요가 있다. 압축발전의 결과로 한국은 세계에서 유례를 찾아보기 힘들 정도의 엄청난 경제성장과 고속변동을 이룩했지만, 일반 대중의 실질적 삶의 질과 관련되는 내용적인 측면에서 여전히 후진성을 극복하지 못하고 있는 것이다.

2000년대 들면서 한국사회의 위험구조에서 가장 두드러진 변화는 사회해체적 위험의 급격한 증가이다. 각종 범죄나 자살, 이혼 등 사회 구성원들 사이의 유기적 의존관계를 심각하게 해체하거나 적대관계를 증폭시키는 사회해체형 위험은 1998년 경제위기 이후 크게 증가했으며 참여정부에 들어와서 해결의 징후가 보이지 않는다. 이는 경제위기로 인한 실업과 빈곤의 증가 등으로 인해 1970년대 이후 크게 낮아졌던 경제적 생계 위험이 다시 늘어난 것과 관련이 있다. 또한 출산과 혼인의 감소와 같이 사회의 지속적 유지를 위협하는 현상도 두드러지게 나타나고 있다.

일반적으로 사회해체형 위험의 원인은 다양하다. 자본주의적 산업화를 경험한 많은 나라들에서 정도의 차이는 있지만 이러한 사회해체 현상은 공통적으로 나타난 바 있다. 즉 개인주의화, 계층간 격차나 불평등의 확대, 급속한 사회변동에 따른 세대격차나 아노미 상태의 일반화, 집단간의 갈등과 사회구성원간 연대의 약화 등은 이러한 사회해체적 위험을 증대시키는 요소로 지적할 수 있다. 따라서 최근 사회해체형 위험의 등장은 한국사회가 지난 40년 동안 추구해 온 압축발전의 맥락에서 접근되어야 한다.

1998년 경제위기와 뒤이은 IMF식 구조조정은 그러한 위험에 대한 대책을 채 세우기도 전에 우리 사회를 위험에 그대로 노출시키는 결과를 초래했다. 경제위기는 실업자에 대한 사회적 안전망의 필요성을 인식하기도 전에 대량실업을 낳고 말았다. 기업의 도산과 휴폐업, 인원감축이 잇따르면서 1995년 2.0%였던 실업률은 1998년 6.8%로 세배 이상 급증했다. 그 결과 1998년에만 실업자가 2백만에 이르러 노동인구의 약 10%를 차지했다. 이후 정부의 실업대책과 경제회복으로 인해 2005년 현재 실업률은 7.5% 대로 낮아졌지만 신자유주의적 경제정책으로 인해 노동시장의 분절화와 다수의 비정규직 노동자를 양산하고 있다.

이러한 고용구조의 변화는 고스란히 소득에 따른 계급구조의 변화로 이어지고 있다. 소득 최상위 20% 가구의 소득 비중은 1995년 37.5%에서 2001년 40.3%로 크게 늘어난 반면, 최하위 20% 가구의 소득비중은 같은 기간 8.5%에서 7.7%로 감소했다. 이에 따라 최상위 20% 가구와 최하위 20% 가구의 소득비중 비율도 4.4배에서 5.4배로 늘어났다. 2005년 현재 최상위 20%가구는 최하위 20%가구의 7.4배라는 엄청난 빈부격차를 보여주고 있다. 이러한 소득불평등의 증가를 반영하여 지니계수 또한 1997년 0.283, 1998년 0.315, 2001년 0.319, 2005년 0.344로 크게 늘어났다.

소득불평등의 증가는 특히 중간계급의 감소로 나타났다. 한국 사회는 경제개발 과정을 통해 경영, 감독, 전문인 층을 중심으로 한 신중간계급이 크게 성장하였다. 국민의 절반 이상이 자신을 중산층이라고 생각할 만큼 의식적 측면에서도 중산계급은 사회적 다수를 점해왔다. 그러나 경제위기 이후 중간계급의 증가라는 현상을 반전시켰다. 실업률의 상승, 비정규직 노동자층의 증가, 개인적 성취를 중시하는 신보수주의적 생활관 등으로 인해 중간계급의 비율이나 중산층 의식 모두 하락하고 있다. 1997년 이후 중간층의 규모는 계속 감소한 반면, 그러한 중산층 축소분은 상층과 하층으로 분산되고 있다.

경기침체. 소득불평등의 확대, 소득과 소비의 양극화, 빈곤과 실업의 확대 등으로 인한 중산층의 붕괴는 한국사회의 안정성에 위협이 되고 있다. 지난 30년간 유지되어온 경제활동의 방식과 그에 바탕을 둔 예측가능성과 심리적 안정감

이 급속히 약화하고 있는 것이다. 가장의 실업은 곧바로 가족 구성원 전체의 경제적 불안정으로 이어졌고, 정규직에서 비정규직으로의 전환은 개인의 경제사회적 불확실성을 증폭시켰다. 그 결과는 이혼이나 자살과 같은 사회적 해체현상의 증가로 이어졌다. 실제로 이혼률은 경제위기가 발생한 1998년부터 2002년 사이에 불과 7년 사이 두배로 증가했고, 자살률도 경제위기 직후 인구 10만명 당 19.9명까지 증가했다가 다시 주춤하더니 2002년 19.1명으로 다시 늘어났다.

결국 경제위기를 전후로 한 한국사회의 구조적 변화는 압축발전을 통해 심화된 많은 위험들에 사회해체형 위험을 가중시킴으로써 이러한 위험에 대한 새로운 인식과 해결책 모색을 요구하고 있다.

그렇다면 이러한 사회적 위험을 감소시키기 위한 방안은 무엇일까? 우선 무엇보다도 체계적이고 내실 있는 사회안전망(social safety net)의 구축이 시급하다. 1998년 경제위기 이후 사회안전망 구축의 필요성에 대한 많은 문제제기가 있었고 여러 정책이 시행되고 예산이 투여되었다. 물론 제도가 안착되기 위해서는 많은 시간과 노력이 필요하다. 그러나 최근 국민연금을 둘러싼 사회적 논쟁에서도 드러났듯이 이미 시행중인 제도조차 결함투성이이며, 더구나 안전망의 사각지대에 놓인 사람들이 여전히 부지기수이다. 2004년 1월말 기준으로 국민연금 지역가입자 993만명 가운데 46%인 459만명이 실직·휴직 등에 의한 납부예외자이고, 납부자 가운데도 254만명이 보험료를 6개월 이상 체납하고 있는 실정이다. 문제는 납부예외자의 비율이 40% 대에서 더 이상 감소하지 않고 있다는 것이다. 결국 고의적으로 연금을 체납하는 극소수를 제외하면 납부예외자나 체납자들이 대부분 소득이 일정치 않은 사회적 빈곤계층이라는 것이다. 가장 연금이 간절한 이러한 저소득계층이 역설적으로 사회안전망의 사각지대에 놓여 있는 것이다.

사회적 안전망의 결함은 비단 연금체제만의 문제는 아니다. 정부는 기초생활보장제도를 시행하고 있지만 여기에 포괄되지 못하는 빈곤계층의 존재는 여전히 문제점으로 지적되고 있다. 대표적으로 국가가 정한 최저생계비의 120%까지 버는 차상위계층이나 소득이 최저생계비에 미치지 못하나 성인 자녀가 있다는 이유 등으로 수급자에서 제외된 비수급 빈곤층 등 '준빈곤층'이 이들이다. 이들은 2003년 기준으로 약 383만명에 이르러 인구의 8.1%를 차지하고 있는 것으로 추정되지만, 정부의 지원은 기초생활수급자에 대한 지원액의 20분의 1에 불과한 실정이다.

복지정책의 빈곤: 민주주의의 기반이 마련되려면 사회적 업적(social performance)과 경제적 성과(economic performance)가 동시에 성취되어야 한

다. 참여정부는 후자보다는 전자에 정책역량을 집중한 감이 없지 않다. '분배와 평등'이라는 국정원리가 그것이었는데, 분배의 관점에서 어느 정도의 업적을 쌓았는가는 의문이다. 김영삼정권은 복지정책의 단계별 구상을 마련하였고, 김대중정권은 그것을 부분적으로 실행하였다는 평가가 가능하다면, 노무현정권은 분배를 강조했다. 참여복지가 그것이었는데, 현실은 이상을 따라가지 못하고 있다. 사회복지의 영역을 사회보험, 사회복지서비스, 공적부조로 구분한다면, 노무현정권은 저소득층과 빈곤층을 지원하는 공적 부조에 치중한 반면, 사회보험과 사회복지서비스의 측면에서는 이렇다할 성과가 없었기 때문이다. 아직 적극적, 포괄적, 장기적인 계획이 보이지 않고 있다. 이러한 관점에서 참여정부의 복지정책을 평가하면 다음과 같다.

1) 복지제도의 개혁에서 제도의 골격을 바꾸는 개혁(체제 개혁)은 없었고, 다만, 프로그램적 개혁이 부분적으로 나타났다. 프로그램적 개혁의 초점은 빈곤층과 저소득층의 생계지원, 표적집단(여성, 고령자, 아동)의 지원이 주를 이루었다. 출산장려정책, 유급휴가, 유아교육보조, 주5일 근무제, 비정규직 보호(공공부문), 빈곤층의 의료지원, 고령자의 경노금 등이 그것인데, 최근 입버화가 예고된 근로소득보전제는 이런 관점에서 매우 바람직한 것이라고 볼 수 있다.

2) 사회보험 (건강보험, 연금, 산재, 실업보험)에 대한 개혁은 거의 나타나지 않았다. 다만, 연금제도의 개혁이 시도되었는데, 납부금 인상과 수혜액 삭감(매년 5% 씩 낮춰 2008년에는 현행 평균임금의 60%에서 50%까지 낮출 예정) 조치가 그것이다. 이는 연금기금의 재정안정을 목표로 한 것으로 바람직한 조치로 평가되지만, 다른 지원조치 확대가 없는 한 고령자의 생계안정에는 부정적인 효과를 미칠 것으로 예상된다. 건강보험에서는 MRI 등과 같은 고가자이 사용액을 정부가 부담하는 조치가 이뤄졌으며, 암치료의 경우 개인부담상한액을 300만원으로 설정해서 개인부담을 낮춘 것은 바람직하다. 그러나 이러한 부분적인 조치들이 사회적 위험으로부터의 보호에 어느 정도 효과를 가져 올 것인가에 대해서는 보다 체계적인 연구가 필요하다. 실업보험과 산재의 질적 향상 및 양적 확대는 아직 없었다. 그러므로 사회보장 정책의 골격인 사회보험은 참여정부에서 거의 변화하지 않고 있다고 보여진다. 여기에 비정규직 문제가 존재한다. 비정규직은 경제활동인구의 50% (정부통계로는 37%)에 해당하는데, 이 중 70% 정도가 사회보험의 혜택을 받지 못하고 있다 (건강보험 제외). 말하자면, 취업자의 35%가 사회보험 혜택에서 제외되고 있는 실정이며, 자영업자 중에서도 사회보험에 가입을 기피하고 있는 사람들이 많기 때문에 사회보험의 내실화가 필요하다.

3) 사회복지서비스는 공적복지 서비스의 확대조치 및 서비스전달 체계의

개선문제이다. 그러나 이 영역 역시 거의 아무런 변화가 없었다. 예를 들면, 재가복지, 복지시설의 확충, 장애인지원시설 등등의 측면에서 거의 아무런 변화를 볼 수 없기 때문이다. 전달체계와 인력이 확대되었는가 하면 그것도 아니다. 사회복지 서비스인력은 거의 정지상태에 있으며, 늘어나는 복지수요에 비추어 전달체계의 전반적 개선조치가 요구된다.

4) 분배를 강조하면서 이에 대한 종합적 대안이 마련되지 못하고 있다. 주지하다시피, IMF사태 이후 한국사회는 소득불평등이 악화되고 소득불안정, 취업불안정 등으로 해서 양극화가 심화되었다. 극빈자 150만명 정도는 기초생활보호법으로 보호되고 있는 반면, 약 700만명에 달하는 차상위 빈곤층에 대해서는 소득보전을 위한 근본적 대책이 마련되지 못했다. 다만 부분적인 정책시도는 있었다. 의료지원, 근로소득세 하향 조정 및 공제제도 확대, 저소득층의 융자지원 등등이 그것이다.

5) 최근 입법 예고된 근로소득보전제도는 매우 고무적이다. 이는 미국의 EITC(Earned Income Tax Credit)을 본 딴 것으로서, 취업을 조건으로 일정 소득 이하의 빈곤층과 저소득층에게 현금지원을 하는 제도이다. 예를 들면, 저소득층을 년수입 1500만원 정도로 설정했을 때, 1000만원을 기준으로 그 이하의 소득계층에게는 많은 비율로, 1000만원-1500만원의 소득계층에게는 낮은 비율로 현금을 제공해서 대체로 소득이 1500만원에 근접하도록 만들어주는 방식이다. 실업상태에서 현금지원을 받는 도덕적 해이를 없애고 취업 인쎈티브를 높이는 방안이지만, 저소득층의 소득을 정확히 파악할 수 없다는 점, 고령자의 경우 취업을 장려했을 때 발생하는 청년실업자와의 마찰 문제 등등의 난점이 존재한다. 그러나 현재의 빈곤 심화현상을 고려할 때 시급하게 요청되는 정책이다.

종합하자면, 참여정부에서 복지정책은 매우 소극적이며, 주변적이다. 분배를 국정원리로 채택하고 있음에도 불구하고 이에 대한 적극적, 포괄적, 장기적 계획이 마련되어야 하는데, 전혀 그렇지 못하다. 몇몇의 표적집단을 설정하여 지원을 늘리는 프로그램들은 선을 보였으나, 빈곤과 실업의 확대, 빈부격차와 양극화 심화라는 사회해체형 위험을 극복할만한 체제개혁적 성격의 조치는 이뤄지지 않고 있다. 참여정부는 앞으로 3년 동안 경제적 성과에도 관심을 보여야 하지만 사회적 업적에서 정책의 빈곤을 벗어날 수 있는 획기적 조치를 취해야 한다.

3. 한국형 발전 모델을 찾아

강소국과 소강국: 지난 반세기 동안 한국은 압축발전을 통해 국제계층구조안에서 주변부의 위치를 벗어난 대표적 나라다. 그러나 1995년 일인당소득 1만 달라 달성이후 10년이 지났지만 마의 2만불을 넘지 못하고 있다. 최근 정부는 물론 여야정당들에서 선진국 진입을 위한 국가전략 논의가 이뤄지고 있는 배경이다.

이중 두 가지 국가전략이 눈에 띈다. 하나는 강소국(强小國) 발전전략이고, 다른 하나는 소강국(小康國) 발전전략이다. 삼성의 이건희회장이 제안한 강소국 발전모델은 수출주도의 산업.금융구조를 통해 지구경제에 적극 참여하면서 노사정합의에 의해 성장과 분배를 조화시키는 전략이다. 유럽의 네델란드, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 스위스처럼 인구.국토는 작지만 빼어난 국제경쟁력을 갖춘 나라들의 경험에 바탕하고 있다. 서울대의 김광웅교수가 제시한 소강국 발전모델은 물질적으로 잘 사는 것 이상으로 '여유있고 반듯한 사회'를 위한 환경-인성친화적 발전을 강조하는 전략이다. 과거 등소평이 소강에 대한 이상을 피력한바 있지만, 현재 소강국의 경험적 준거가 될만한 나라는 중국도 아니고 그 어디에도 보이지 않는다.

근래에 들어 청와대가 관심을 보이고 있는 강중국 발전전략도 흥미롭다. 한국은 국토는 작지만 인구가 많다는 점에서 유럽의 작은 나라 핀란드에서 배울 것도 많지만 아울러 큰 나라라 할 독일의 발전경험이 우리에게 유익하다는 논지다. 세계시장에서 휴대전화와 같은 소수정예로 맞서기보다 전기.전자.자동차를 포함하는 다품종으로 승부를 걸자는 것이다. 정보통신과 생명공학뿐만 아니라 전통산업이라 할 제철.기계.섬유 등 제조업도 집중적인 연구개발을 통해 육성하는 것이 필요하다고 본다.

그러나 우리가 강중국 발전전략을 수용하기 위해서는 독일의 전후 비약적 경제부흥을 가져온 바탕으로서 사회적 시장경제(social market economy)에 주목할 필요가 있다. 시장의 자율을 중시하되 적절히 규제하는 정부, 그 아래 자본과 노동을 포함하는 이해관계자들 사이의 동반관계를 통해 자유와 연대의 공동체를 만드는 것이 그 요체다. 그러므로 독일식 강중국 발전전략의 성공을 위해서는 적어도 강소국 발전전략의 노사정합의라는 '현실'과 소강국 발전전략의 환경-인성친화적 '이상'을 적극 고려하지 않으면 안된다. 유럽의 다양한 발전경험을 배운다는 것은 결국 그에 대한 해체와 재구성을 통해 우리의 토양에 맞는 적실성 있는 발전전략을 개발하는 것에 다름 아니다. 우리는 단순한 선진국을 넘어 국제적으로 '선진국(善進國)'이 되어야 하기 때문이다.

동반사회를 향하여: 오늘날 한국은 선진국의 견제와 후진국의 추격 사이에 끼여 후발효과(late-development effects)를 더 이상 가동하기 어려운 실정에 있다. 그러므로 우리의 앞으로의 발전모델은 외국기술과 자본에 의존하여 해외시장에 일종의 '링커'로서 참여하는 생산자의 위치를 넘어설 수 있는 '자아충전형 지식집약적'인 것이 되어야 한다. 이것은 모방형에서 창조형으로의 전환을 통한 주체적 발전의 기반이 될 수 있다. 이에 외국의 경험 중에서도 '최소 비용으로 최대효과'를 지향하는 독일의 사례와, 또한 스위스처럼 작은 나라가 특정 전략산업 분야에서 '양 보다 질, 규모 보다 격'으로 승부하는 경우에 주목할 필요가 있다.

자본주의는 경쟁과 효율이라는 장점과 아울러 낭비와 불평등이라는 약점도 있다. 그러므로 우리는 자본주의의 병폐라고 할 약자에 대한 무관심과 연대감의 약화를 극복할 수 있는 인간의 얼굴을 한 자본주의를 만들도록 하여야 한다. 이점에서 우리에게 미국식 주주(shareholder) 사회모형 보다 독일식 이해관계자(stakeholder) 사회모형이 의미하는 바가 더 크다. 이해관계자 사회모형은 기업의 소유주를 포함한 주주와 이사만을 배당의 대상으로 삼는 주주모형과는 달리 그 구성원으로서 모든 주주 뿐만아니라 경영자, 종업원, 고객, 나아가서 기업과 관련된 은행, 하청업자, 공급자, 가맹점의 이익 까지 고려하는 특징을 지닌다. 집단 보다 개인이 중요해 지는 21세기 디지털 시대에서 '하나의 국민'아래 소수의 승자와 다수의 패자를 통합할 수 있는 이해관계자 사회모형의 이점에 주목할 필요가 있다. 사회성원 모두가 승자가 되는(win-win) 동반사회를 가꾸어야 하기 때문이다.

참여정부의 신외교정책:
동아시아 공동체 시대의 한국 외교전략

이종원(일본 릿교대학 교수)

참여정부가 직면하고 있는 외교적 과제는 단기와 중장기 목표로 나눌 수 있다. 그중 단기적 과제는 크게 두 가지로 집약된다. 첫째로 북핵문제의 관리와 한반도 정세의 안정화다. 북한의 핵보유 및 6자회담 참가 무기한 중단 선언으로 인해 한반도를 둘러싼 국제정세는 불안정하고 유동적인 상황이 계속되고 있다.

물론 북미 모두 파국을 회피하려는 면에서는 이해관계가 공통되기 때문에 당장에 군사적 분쟁이나 충돌이 발생할 가능성은 적다. 긴장의 격화에 따른 불안정의 장기화는 그 자체가 한국의 정치 외교 및 경제에 큰 부담으로 작용한다. 북핵문제에 대처하는 데 있어 한국의 입장에서는 핵문제의 평화적 해결(군사적 수단의 배제)과 한국의 당사자적 중심성의 회복(확보)의 두 가지가 기본원칙이 되어야 한다. 또한 이 두 가지 원칙은 상호 긴밀히 연결되어 있다.

현재의 북핵 위기는 한국의 당사자적 중심성을 확보하는 중요한 기회이기도 하다. 현재와 같이 북미간 대립이 첨예하고 북일 관계가 납치문제라는 장애에 걸려 좌초하고 있는 상황이 계속될수록 한국의 주도적 역할의 가능성과 비중은 증대된다. 정부뿐만 아니라 그동안 축적된 민간의 다양한 통로를 통해서 남북간 공식회담의 재개에 힘을 기울여야 한다.

단기적 과제의 둘째는 외교를 뒷받침하기 위한 초당파적 체제 구축이다. 참여정부가 동북아시아 시대 구현이라는 원대한 외교전략을 표방하면서 출범했음에도 불구하고 지난 2년 동안 국내정치적 갈등에 발이 묶여 큰 틀의 외교가 전개되지 못한 것이 사실이다. 국내정치의 다양성을 유지하면서도 궁극적인 국익의 관점에서 통합된 초당파 외교는 유동성을 더해가는 주변국가들과의 관계에 있어 오히려 효과적일 수 있다.

이 같은 단기적 과제를 추진함과 동시에 중장기적으로는 탈냉전시대에 걸맞은 균형적 국익 중심 외교에로의 전환, 동아시아 공동체 및 동북아시아의 지

역적 안전보장체제 구축이라는 2대 과제의 기틀 마련에 주력해야 할 것이다. 냉전 종결 이후 동아시아 및 동북아시아에는 상호의존의 진전에 기반한 지역협력의 대두와 더불어 지정학적 변화에 따른 국제질서의 재편성이라는 두 가지 흐름이 교차되고 있다. 한국이 직면하고 있는 중장기적 외교과제도 이러한 탈냉전 추세의 반영이라 할 수 있다.

한미동맹관계의 조정은 어렵고도 중요한 과제이다. 냉전형의 군사동맹의 틀을 발전적으로 극복하고 지역협력에 기여하는 안정자적 역할을 감당하는 포괄적인 협력관계로 강화 재편할 것이 필요하다. 여전히 역사문제를 내포하며 우경화 현상을 보이는 일본을 동아시아 지역형성의 전략적 동반자로 끌어 들이는 것도 한국 외교전략의 한 축이 되어야 한다. 아울러 정치 경제적으로 커다란 기회로 대두되고 있는 중국과도 관계강화와 더불어 그 불안정성에 대비하는 지역외교의 기틀 형성이 큰 과제로 등장한다.

아울러 올해가 역사적 元年으로 기록될 동아시아 공동체를 경제협력체에서 정치협력체로 끌어올리기 위한 외교적 노력이 필요하다. 북핵문제의 궁극적 해결과 한반도 재통일을 위해서도 주변국가들간의 고전적인 세력경쟁을 지양할 지역협력 틀이 불가결한 과제가 된다.

강화된 남북관계, 재정의된 한미 및 한일관계, 중국과의 관계 확대, 동아시아 공동체를 통한 정치적 지역협력, 나아가 미국을 포함한 동북아시아 안전보장체와 아시아태평양 협의체와 같은 다층적인 외교전략 틀의 제도 설계와 토대 형성 작업이 참여정부의 외교적 업적으로 기록될 것이다.

“분권-혁신-통합” 에 기초한 국가균형발전의 비전과 정책과제

김형기 (경북대 경제통상학부 교수)

1. 대전환기 한국의 역사적 과제: 분권-혁신-통합

현단계 한국사회는 ‘3중의 이행’이 겹치고 있는 대전환(Great Transformation)기를 맞이하고 있다. 즉, 중앙집권・서울일극체제에서 지방분권・다극체제로(제1이행), 대량생산경제에서 지식기반경제로(제2이행), 냉전 폐쇄사회에서 글로벌 개방사회로(제3이행) ǰunð•

경제의 양극화속에서 사회의 양극화와 원자화가 진전되고 있다. 중산층의 붕괴, 빈곤층의 배제, 부유층의 일탈 현상으로 인하여 사회가 분열되고 해체될 위험에 처해 있다. 그런데, 무엇보다 지금의 위기는 낡은 패러다임은 해체되었으나 새로운 패러다임은 아직 확립되지 못한 대전환기에서 발생하고 있는 것으로서 본질적으로 발전모델의 위기라 할 수 있다.

이러한 대전환기에서 새로운 패러다임으로의 이행을 추동하는 힘은 '혁신'(Innovation)에서 찾을 수 있고, 전환기의 위기를 관리하는 전략은 '통합'(Cohesion)에서 찾을 수 있다.

혁신은 낡은 패러다임을 창조적으로 파괴하는 과정이고 경제주체 혹은 사회주체들간의 상호학습을 통해 창발되는 과정이다. 따라서 혁신은 신기술의 도입인 기술혁신뿐만 아니라 새로운 제도를 구축하는 제도혁신과 새로운 문화를 형성하는 문화혁신을 포함한다. 이러한 혁신은 지식기반경제에서 새로운 성장의 원천이 된다. 20세기 대량생산경제에서의 요소투입형 발전과는 달리 21세기 지식기반경제에서는 '혁신주도발전'(innovation-driven development)이 요청된다. 참여정부는 이러한 혁신주도발전을 새로운 경제발전 전략으로 채택하고 있다.

여기서, 통합은 국민경제 여러 부문간의 강한 산업연관과 교류관계의 형성, 사회적 배제를 막고 양극화를 해소하는 사회통합, 서로 다른 정치집단간의 대화와 타협을 통한 공존을 의미하는 정치통합, 인간과 자연간의 공생 등을 의미한다. 혁신은 창조적 파괴의 불연속적 과정이고 승자와 패자간의 격차를 확대시키는 양극화의 경향이 있기 때문에 통합의 원리에 의해 보완되지 않으면, 사회 불안정과 소득 불평등의 확대로 대립갈등이 증폭되어 혁신이 지속되기 어렵다. 글로벌 개방사회의 지식기반경제에서는 양극화 경향이 더욱 강하게 나타난다.

통합은 혁신의 지속을 위한 정치사회적 안정이라는 조건을 제공한다. 그리고 통합이 가져오는 사회적 비용 감소와 상생의 네트워크 효과에 의한 사회적 효율의 증대는 혁신을 촉진한다. 그리고 사회통합과 인간과 자연의 공생을 통해 지속가능한 인간개발(sustainable human development)이 이루어지면, 인간의 창의성 있는 지식에 기초한 혁신이 지속가능하게 된다. 이런 점에서 통합은 지속가능한 혁신을 위한 조건이 된다. 다른 한편, 혁신에 의해 가능하게 된 고성장과 고복지가 통합의 물적 기초를 제공한다.

이처럼 혁신과 통합은 상호전제하고 상승작용을 하면서 선순환 관계를 형성한다. 요컨대 '지속가능한 혁신을 위한 통합'과 '지속가능한 통합을 위한 혁신'이 결합되어야 하는 것이다.

그런데, 혁신은 분권을 필요로 한다. 상명하달의 중앙집권적 조직 혹은 위계적 조직에서는 혁신을 기대하기 어렵다. 혁신은 분권적 조직에서 자율적인 행위주체들로부터 발휘되는 자유로운 개성과 창의성으로부터 창발하는 과정이기 때문이다. 이는 기업혁신, 정부혁신, 대학혁신, 지역혁신 등 모든 혁신과정에 해당된다.

특히 지역혁신은 지방분권이 전제되어야 기대할 수 있다. 아주 강한 중앙집권·수도권집중 체제를 가진 우리나라에서는 중앙정부로부터 지방정부로의 권한이양과 수도권으로부터 지방으로의 자원분산을 포함하는 지방분권이 획기적으로 추진되어야 지역혁신을 기대할 수 있다. 글로벌 개방사회에서 국가경쟁력을 높이기 위해서는 지방분권을 통해 지역혁신 역량을 강화시키는 것이 중요하다.

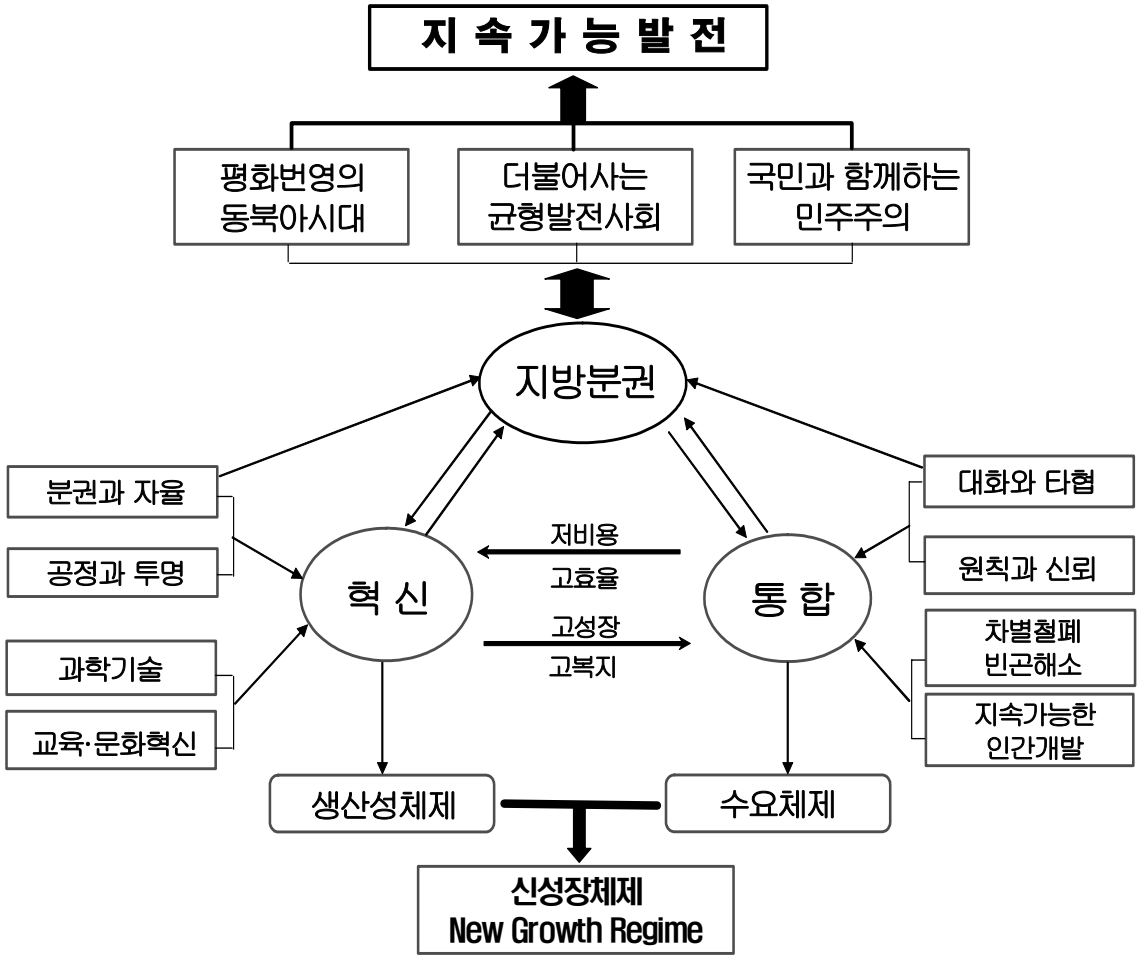
그런데, 지방분권으로 인해 새로이 발생하는 지역간 이해대립과 경제력 격차를 조정하기 위해서는 통합의 원리가 요청된다. '하나의 한국'(One Korea)이라는 통합 이념은 지방분권에 따른 불균형을 교정하는데 필수적으로 요청된다.

이처럼 통합은 혁신을 위해서도 분권을 위해서도 필요하다. 요컨대, 중앙집권·서울일극체제에서 지방분권·다극체제로, 대량생산경제에서 지식기반경제로, 냉전 폐쇄사회에서 글로벌 개방사회로 이행하고 있는 대전환기 한국사회에서 지속가능한 발전을 위한 조건은 '분권-혁신-통합'의 국정원리가 관철되는 것이다. 분권-혁신-통합을 통해 새로운 대안적 발전모델을 구축할 때, 대전환기 한국사회의 위기가 극복될 수 있고 한국경제는 새로운 도약을 할 수 있을 것으로 전망된다.

2. 참여정부 국가형발전정책의 성과와 한계

분권-혁신-통합의 원리가 결합되어 추진되고 있는 참여정부의 핵심정책은 국가균형발전정책이라 할 수 있다. 왜냐하면, 참여정부의 3대 국정원리의 하나이자 국가균형발전정책의 목표인 '더불어 사는 균형발전사회'는 바로 이러한 분권-혁신-통합의 원리가 관철되어야만 실현될 수 있기 때문이다.

<그림 1> 분권-혁신-통합에 기초한 지속가능발전



사실, 참여정부의 3대 국정목표와 4대 국정원리를 보면, 분권-혁신-통합의 원리와 연계될 수 있음을 알 수 있다. 참여정부의 4대 국정원리 중 분권과 자율, 대화와 타협은 지방분권 실현에 기여한다. 분권과 자율, 공정과 투명은 혁신을 촉진하고, 대화와 타협, 원칙과 신뢰는 통합에 기여할 수 있다. 3대 국정목표 중 '평화와 번영의 동북아 시대'는 글로벌 네트워크에 기초한 혁신에 기여하고 '국민과 함께하는 민주주의'는 참여에 기초한 통합에 기여하며 '더불어 사는 균형발전사회'는 분권과 혁신과 통합에 의해 실현되는 대안적 사회이다.

이러한 관계를 나타낸 것이 <그림 1>이다. 여기서 참여정부가 주력하고 있는 주요 국정과제인 과학기술중심사회 건설과 정부혁신·교육혁신·지역혁신은 혁신에 기여하고, 차별철폐·빈곤해소와 지속가능한 인간개발을 위한 사회적 투자는 통합에 기여할 수 있다.

혁신은 지식기반경제에서 새로운 생산성 체제(productivity regime)를 형성시킨다. 통합은 분배개선을 통해 새로운 수요체제(demand regime)를 형성시

킨다. 혁신을 통한 생산성 향상으로 공급능력이 높아지고 통합을 통한 분배개선으로 구매력이 증대될 때, 생산성 체제와 수요체제가 연계되는 새로운 성장체제가 성립될 수 있다. 이와 같이 혁신과 통합에 기초한 새로운 성장체제가 구축될 때 한국경제는 제2의 장기상승 국면에 진입할 것으로 전망된다.

새로운 성장체제는 글로벌 네트워크를 가진 지역혁신체계의 구축, 과학기술중심사회의 건설, 혁신적 인적자원개발 육성, 대기업과 중소기업간의 대등협력관계의 구축, 혁신적 중소기업 육성 등과 같은 지역혁신정책, 과학기술정책, 인적자원개발정책, 산업정책 등이 하나의 패키지로 결합되어 추진될 때 성공가능성이 높을 것이다. 최근 참여정부가 추구하고 있는 '동반성장'은 이러한 새로운 성장체제에서 나타날 수 있다.

이러한 관점에서 보면, 참여정부의 국정비전을 '분권·혁신·통합에 기초한 지속가능발전'(Sustainable Development Based on Decentralization, Innovation, and Cohesion')으로 설정하는 것이 바람직할 것이다.

이러한 국정비전을 실현하는데 있어서 참여정부 2년간 기획되고 추진된 균형발전 정책은 어떠한 역할을 하고 있는가? 참여정부가 제시하는 균형발전 비전을 보면 혁신주도발전, 역동적 발전, 수도권과 지방의 상생발전 등 크게 세 측면으로 구성되어 있다(김형기 2005).

혁신주도 발전은 기업혁신, 정부혁신, 지역혁신 등 사회 각 부문의 혁신을 통해 새로운 경제발전모델을 실현하겠다는 것이다. 참여정부는 지역별로 성장잠재력을 창출하는 지역혁신체계(regional innovation system: RIS) 구축에 의한 자립적 지방화를 통해 혁신주도의 균형발전을 실현하고자 한다. 지역혁신체계는 지역별으로 전략산업들을 선택하고 이 산업들을 클러스터로 형성하며 산업클러스터를 중심으로 지역혁신을 주도할 지역혁신주체(innovator)를 형성하고 이들 혁신주체들을 네트워킹하는 것이다.

RIS 구축은 참여정부의 국가균형발전 정책에서 키워드 중의 키워드이다. RIS에 기초한 지역경제 발전을 통해 국민경제를 새롭게 도약시키려는 것이 정부의 경제발전 전략이라고 할 수 있다. RIS뿐만 아니라 국가혁신체계(National Innovation System; NIS)도 구축하려고 한다. 과학기술 중심사회 실현이란 것이 그것이다. RIS와 NIS의 결합을 통해 국민경제의 혁신을 추동하겠다는 것이다.

RIS의 구축을 핵심으로 하는 혁신주도발전은 지식기반경제로의 이행을 촉진하는데 적합한 발전전략이라 할 수 있다. 그런데, 현재 RIS가 거의 대부분 경제권·문화권 단위가 아니라 행정단위로 구축되고 있는 까닭에 혁신 네트워크가 행정단위로 분단되어 권역별 다극체제 형성을 위한 지역혁신을 기대

하기 어렵게 되어 있다. 또한 지역혁신을 위한 거버넌스로서 광역행정단위로 설치되어 있는 지역혁신협의회가 아직 법적 위상이 취약하고 기획집행기능이 미약하며 지역혁신을 추동할 민주적 거버넌스로서의 기능을 하기 어려운 상태에 있다. 또한 지역혁신 개념이 기술혁신이란 좁은 틀 내에서만 고려되고 있고 기술혁신을 촉진하는 제도혁신과 문화혁신으로 까지 확장되고 있지 못하다. 기술혁신, 제도혁신, 문화혁신이 결합되는 '총체적 혁신'의 관점에서 지역혁신을 추진하는 과제가 남아있다 할 것이다.

참여정부는 지역혁신뿐만 아니라 정부혁신도 추진하고 있다. 정부혁신을 위해 정부 조직과 기능의 재조정 작업이 추진중이며 정부 각 부처와 자치단체에 혁신담당관이 설치되어 있다. 그러나 현재의 정부혁신은 전자정부 구현과 같은 부분에서 큰 성과를 거두고 있으나 지방분권 개혁과 지역혁신과의 긴밀한 연계 속에서 추진되고 있지 못하는 한계를 가지고 있다. 그리고 지역혁신을 위해 필수적인 지방정부 혁신이 지방분권과 중앙정부의 혁신에 대응하여 추진되고 있지 못하다. 더욱이 정부혁신이 글로벌 지식기반경제에서 분권-혁신-통합에 기초한 지속가능발전을 실현하기 위한 정부역할의 전면적 재정립의 방향에서 추진되고 있지 못하는 한계를 지적할 수 있다.

한편, '역동적 균형' 발전은 참여정부에서 제시된 새로운 균형발전 개념이다. 역동적 균형발전은 가치의 이전만이 이루어지는 '통합적 균형' 발전과 달리 지역에서 구축되는 지역혁신체제간의 경쟁과 협력을 통해 가치창출이 이루어지는 균형발전 과정이다. 통합적 균형발전이 결과의 균등을 추구한다면 역동적 균형발전은 기회의 균등을 추구하면서도 지역혁신 역량의 차이에 따른 결과의 차등을 인정한다. 오히려 결과의 차등을 역동성 발휘의 인센티브로 활용하고자 한다(성경륭 2004). 다만, 역동적 균형발전이 새로운 지역간 격차를 가져올 수 있으므로 통합적 균형 개념에 의해 보완되어야 한다. 요컨대, 전국이 골고루 잘사는 균형발전사회를 만들기 위해서는 '역동적 균형과 통합적 균형간의 균형'이 필요하다.

참여정부의 국가균형발전은 수도권을 약화시키고 지방을 강화하는 '제로섬 게임'이라는 비판이 많이 제기되어왔다. 그러나 정부는 국가균형발전 정책이 수도권을 약화시키는 것이 아니라 수도권을 새롭게 강화하고 지방도 살리는 상생의 윈-윈 게임이라고 주장한다. 이 주장은 현재 수도권이 과잉하고 과밀하여 효율이 떨어지고 있기 때문에, 수도권에 집중된 자원을 지방으로 분산하고 지방에 대한 투자를 확대하면 국민경제 전체의 효율성이 높아져 경제성장률을 높인다는 현실 판단(허재완 2002, Kim Euijune · Jeong Younhee 2003)에 근거한 것이다. 지나치게 과잉하고 과밀한 자원을 지방으로 분산시키고 경제와 문화 부문에 선택과 집중을 하여 수도권을 계획적으로 관리하면 수도권

의 경쟁력이 높아지고 서울이 최고수준의 '글로벌 시티'로 될 수 있다는 정책적 판단이 깔려 있다.

관련된 실증연구 결과들과 외국의 사례들을 볼 때, 이러한 수도권과 지방의 상생발전 전략은 상당한 분석적 근거가 있고 정책적 타당성을 가진다 할 수 있다. 그러나 이 전략의 중요 부분을 구성하는 공공기관 지방이전을 비롯하여 수도권에 집중된 자원을 지방으로 이전시키는 과정에서 발생할 관련기관 직원과 수도권 주민들의 반발이란 사회적 한계를 어떻게 극복하느냐에 이 전략의 성패가 달려있다.

그런데, 균형발전 정책의 전제가 되어야 할 지방분권 개혁이 지난 2년 동안 거의 대부분 로드맵 작성과 논의에만 머물고 있을 뿐 실질적으로 진전된 것이 없고, 행정수도 건설 좌절의 여파로 공공기관 지방이전이 지체되고 있는 까닭에, 비전에 따른 정책 실행이 안 되고 있는 문제점을 지적할 수 있다. 그리고 경제와 사회의 양극화에 대응한 정책 추진이 없는 상태에서 균형발전 정책만 추진되고 있다.

아울러, 현재 참여정부가 제시하고 있는 국가균형발전 비전을 보면 혁신주도 발전에 치중하여, '참여-연대-생태'에 기초한 '대안적 지역발전'(alternative regional development)이란 비전이 취약하다. 특히 복지공동체(welfare community) 실현이란 연대(solidarity)와 지속가능발전이란 생태(ecology)의 개념이 거의 보이지 않는다. 이는 앞서 제시한 통합의 원리가 국가균형발전의 비전에 완전히 포함되고 있지 못함을 의미한다.

요컨대, 분권과 통합의 정책이 지체되고 있는 상태에서 혁신 정책만이 앞서가고 있는 양상을 보이고 있다. 분권, 혁신, 통합 정책은 강한 제도적 보완성(institutional complementarity)을 가지기 때문에 하나의 패키지로 추진되어야 효과가 나타날 수 있음에도 불구하고 현재 그렇지 못한 한계가 있다.

3. '혁신주도 동반성장'을 통한 국가균형발전 실현의 정책과제

참여정부의 동반성장 전략은 위에서 제시된 통합의 원리에 기초하고 있다. 여기에 혁신의 원리가 결합되어 '혁신주도' 동반성장이 될 때 그것은 앞서 <그림 1>에서 보는 바와 같은 지속가능발전 비전에 부합한다고 할 수 있다.

한편, 우리나라에서 국가균형발전은 무엇보다 수도권과 지방간의 균형발전을 통해 실현되지만, 수도권과 지방간의 균형발전 그 자체는 첨단산업과 전

통산업간, 대기업과 중소기업간, 수출부문과 내수부문간, 도시와 농촌간의 긴밀한 산업연관과 교류관계를 통한 동반성장이 뒷받침되어야 가능하다. 수도권과 지방이 모두 혁신주도성장을 지향하면서 동반성장을 할 수 있을 때 수도권과 지방간의 균형발전을 중심으로 하는 국가균형발전이 가능할 것이다.

오늘날 대부분의 지방경제를 구성하고 있는 것은 내수를 지향하면서 전통산업에서 활동하는 중소기업이나 농업경제이기 때문에, 혁신과 통합의 원리에 기초하여 농업을 살리고 중소기업을 육성하며 전통산업을 발전시키고 내수를 진작하는 것이 곧 지방경제를 활성화시키는 길이고 국가균형발전을 실현하는 길이다. 요컨대, 국가균형발전이 이루어지려면 혁신주도 '동반성장' 체제가 구축되어야 한다.

'혁신주도 동반성장' 체제를 통해 국가균형발전을 실현하기 위한 정책과제는 다음 다섯 가지로 집약될 수 있다.

1) 획기적 지방분권 개혁을 통한 다극체제의 형성

지방분권 없이 지역혁신 없기 때문에, 무엇보다 먼저 획기적인 지방분권 개혁이 선행되어야 한다. 이러한 획기적 지방분권을 통해 지역권역별로 다극체제가 형성되어야 한다. 다극체제는 지역간 동반성장 체제라 할 수 있다. 수도권일극체제를 넘어서는 다극체제가 형성되어야 수도권집중을 막을 수 있고 자기중심성과 자생력을 가지는 지역경제의 발전이 가능하기 때문에, 국가균형발전 정책은 다극체제 형성에 초점이 모아져야 한다.

보충성의 원칙에 기초하여 행정분권과 세출과 세입의 자치가 보장되는 재정분권이 실현되도록 권한이양이 이루어지고, 교육자치·경찰자치 뿐만 아니라 문화자치 나아가 산업자치를 실시할 수 있는 제도적 기초가 갖추어져야 한다. 특히 지역단위에서 산업정책, 인적자원개발정책, 금융정책 등을 종합적으로 기획하고 추진할 수 있는 산업자치는 지역혁신에 필수적 조건이다. 현재 우리나라의 자치는 취약한 행정자치에만 머물고 있고 산업자치의 비전이 없다.

2003년 12월에 제정된 지방분권특별법에는 권한이양과 재정분권에 관한 선언적 규정만이 들어 있기 때문에 앞으로 관련 권한들을 한꺼번에 이양하는 '지방일괄이양법'이 반드시 제정되어야 하고 지방소비세와 지방소득세 도입 등 재정분권에 관한 법률을 제정하는 작업을 추진해야 한다. 여러 관련 권한들이 일괄 이양되어 산업자치를 위한 제도적 기초가 갖추어지도록 해야 한다.

이러한 권한이양 정책과 함께 공공기관의 지방이전, 지방대학 육성, 인재지역할당제의 도입과 같은 자원분산 정책이 추진되어야 한다. 수도권에 집중된 자원을 지방에 분산할 경우, 특히 공공기관의 지방이전의 경우, 광역권역별 다극체제 형성을 촉진할 수 있도록 광역단위의 거점지역에 집중 이전하는 방식을 채택할 필요가 있다.

그리하여 현재의 수도권, 행정중심도시가 될 충청권, 영남권, 호남권, 강원권의 5대권을 중심으로, 대도시 기준으로 본다면 서울, 인천, 부산, 대구, 대전, 광주를 중심으로, 상대적으로 독자적인 경제권과 지역혁신체계를 갖추고 산업자치를 할 수 있는 권역별 다극체제가 형성될 수 있도록 종합적 지역발전정책을 시행할 필요가 있다. 산업정책, 노동정책, 교육정책, 혁신정책, 복지정책, 환경정책 등이 결합된 종합적 지역발전정책이 권역별로 추진되어야 한다. 그래야만이 현재와 같은 수도권 일극체제가 다극체제로 전환되어 국가균형발전 실현이 가능하게 될 것이다.

2) 양극화 해소를 위한 동반성장 체제 구축

오늘날 우리나라에서 국가균형발전정책의 핵심은 수도권과 지방간의 양극화를 해소하는 것이라 할 수 있다. 그런데 수도권과 지방간의 양극화 속에서는 양극화의 다른 차원들이 작용하고 있다. 즉, 대기업과 중소기업간, 수출부문과 내수부문간, 도시경제와 농촌경제간, 첨단산업과 전통산업 간의 양극화가 수도권과 지방간의 양극화를 초래하는 요인이 되고 있다. 이는 낙후되고 있는 대부분의 지방경제가 중소기업, 내수시장 지향, 농촌경제, 전통산업의 비중이 높기 때문이다.

따라서 이러한 국민경제에 각 부문간에 상생의 동반성장이 일어날 수 있게 해야 한다. 현재와 같이 이들 각각의 두 부문간에 연계가 단절되어 있거나 서로 대립하거나 혹은 지배-종속관계가 성립하고 있으면 동반성장이 일어날 수 없다.

이들 국민경제의 각 부문 사이에 혁신을 키워드로 하는 상호보완적 협력적 네트워크가 형성될 때, 동반침체가 아니라 지속적인 동반성장을 기대할 수 있다. 혁신 없는 통합은 동반침체를 가져올 수 있다. 혁신을 지향하는 통합이 이루어져야 혁신주도의 동반성장이 가능하다. 이러한 동반성장은 국민경제 각 부분의 성장잠재력을 골고루 높임으로써 양극화 해소에 기여할 뿐만 아니라 그 자체가 새로운 성장잠재력을 창출하는 과정이기도 하다. 따라서 이러한 양극화를 해소하는 동반성장 체제의 구축은 곧 국가균형발전을 실현하는 길이

된다.

국민경제 각 부문간 즉, 대기업과 중소기업간, 수출부문과 내수부문간, 도시부문과 농촌부문간, 첨단산업과 전통산업 간에 상생의 산업연관과 상호보완적 협력적 네트워크와 교류관계를 형성하는 경제정책과 수도권 주민과 지방주민간의 능력격차와 기회격차를 줄이는 사회정책을 통해 동반성장 체제가 구축될 때, 수도권과 지방간의 격차가 해소되어 국가균형발전을 실현할 수 있을 것이다.

불평등한 하도급관계의 근절을 통한 대기업과 중소기업 간의 대등한 거래관계의 형성, 대기업과 중소기업간 공동기술개발 등을 통한 윈-윈 모델 창출, 수출기업의 국내 아웃소싱 증대, 부품소재산업의 육성, 혁신적 중소기업의 육성, 산학협력을 통한 지방대학의 지방 중소기업 육성 등은 동반성장 체제 구축에 기여할 것이다.

농업・토착자원・문화・생태가 결합된 농촌의 내발적 발전, 도시와 농촌간의 상생의 교류관계의 형성(박상일 2004), 농업혁신・농촌혁신・농민혁신을 포함하는 '삼농혁신(三農革新)' 등은 낙후된 농촌을 신활력지역으로 거듭나게 할 수 있을 것이다. 아울러, 정보기술(IT), 생명기술(BT), 나노기술(NT)등 신기술이 적용된 첨단산업과 섬유, 기계, 철강 등 전통산업이 융합하여 상생 발전하는 협력관계를 형성하는 것은 전통산업이 중심이 되어 있는 지방경제를 살리는 길이 될 것이다.

수도권 주민과 지방주민간의 디지털 격차(digital divide), 지식격차, 교육기회 격차, 문화향유기회의 격차를 줄이는 과학기술정책과 교육정책, 문화정책 등이 실시되어야 한다. 특히 수도권과 지방간의 교육문화 기회의 격차를 줄이는 정책은 수도권 주민과 지방주민간의 능력격차를 줄이는 주요한 수단이 될 것이다.

이상과 같이 양극화 해소를 위한 동반성장 체제는 권역별 다극체제 와 함께 국가균형발전을 실현하는 두개의 기축이 될 것이다.

3) '혁신주도 동반성장'을 위한 정부혁신

'혁신주도 동반성장'을 위한 정부혁신 방향은 글로벌화와 지방분권 시대에 지식기반경제 실현에 적합한 정부의 역할을 재정립하고 정부의 효율성을 높이기 위한 것이어야 한다. 비유컨대, 정부 역할의 재정립은 생산시스템에서 제품혁신에 해당되고 정부 효율성의 증대는 공정혁신에 해당한다. 그동안 참여정부는 정부의 공정혁신 중심으로 정부혁신을 추진해왔다. 사실 이 보다 더

중요한 것은 어떤 행정서비스를 생산할 것인가, 다시 말해서 정부가 어떤 역할을 할 것인가, 어떤 정부를 지향할 것인가 하는 것이다.

글로벌화와 지방분권 시대의 지식기반경제에서, 정부혁신은 '후기국민국가적 슘페터주의 노동연계복지국가'(Post-National Schumpeterian Workfare State)(Jessop 2002)에 적합한 정부의 역할을 효과적으로 수행하는 방향으로 추진되어야 한다. 과거 개발독재체제하 발전국가에서의 정부 역할 그 자체에 대한 혁신이 필요하다.

여기서, 후기국민국가적(Post-National)이란 국민국가의 역할이 양극분해되는 것을 의미한다. 즉, 국민국가(National)의 경제 거버넌스의 일부가 한편으로는 글로벌(Global) 수준이나 초국가적 지역수준으로, 다른 한편으로는 일국내의 지역(Local)수준으로 이전되는 것을 말한다. 이는 21세기 글로벌화 시대와 지방분권 시대의 도래에 대응한 국민국가의 진화 방향이라 할 수 있다. 이제 국민국가는 글로벌 수준의 거버넌스와 지역수준의 거버넌스를 구축하고 그 기능을 강화하는 새로운 역할을 해야 한다. 이를 위해서는 국민국가의 권한의 상방이동과 하방이동이란 양극분해가 요청된다(神野直彦 2000).

'슘페터주의 노동연계복지국가'는 국가혁신 혹은 지역혁신과 같은 공급측면에서의 개입을 통해 국가경쟁력을 높이는 경제정책을 실시하고, 교육훈련시스템의 질적 개선을 통해 노동자들의 학습능력을 높여 지식기반경제에 통합될 수 있는 인적자원을 개발하는 적극적 노동시장정책을 지향한다(若森章孝 2004). 여기서 정부는 한편에서 혁신을 촉진하고 다른 한편에서는 통합을 실현하는 역할을 해야 한다. 통합을 실현하는 방식은 노동자를 노동시장에 참가시켜 일자리를 통한 복지를 실현하는 것 즉 노동연계복지를 실현하는 것이다.

이러한 슘페터주의 노동연계복지국가는, 수요측면에서의 개입을 통해 거시경제순환의 규칙성을 유지하고 실업수당 등 사회보장급부금에 의해 실업자를 소비자로 경제시스템에 통합시키는 것을 지향하는 케인스주의 복지국가(Keynesian Welfare State)와 대비된다. 케인스주의 복지국가는 20세기 포드주의 대량생산경제에서의 대량생산경제에서는 성장과 통합에 유효하였으나, 지식기반경제에서는 혁신과 통합의 효과가 약하다.

참여정부가 '혁신주도 동반성장'을 지향한다면, 정부혁신은 이처럼 지식기반경제에서 혁신을 추동하고 양극화를 방지하는 슘페터주의 노동연계복지국가를 실현하는 방향으로 추진해야 할 것이다. 지방분권을 추진하고 노동자 및 국민과 지역의 혁신 역량을 높이며, 실업자와 저소득층에 대한 인적자원개발 투자를 통해 사회통합을 실현하는 정부 역할을 정립하고, 이를 위한 정부의

정책 기획능력과 조정능력을 향상시키는 것, 이것이 정부혁신의 주된 방향으로 설정되어야 한다. 이 때, 정부혁신이 '분권-혁신-통합'에 기초한 국가균형발전의 실현에 기여할 수 있을 것이다.

다른 한편, 중앙정부와 지방정부 수준에서 민관 파트너쉽에 기초한 민주적 협치(democratic governance)를 실현하는 방향으로 정부의 역할과 기능을 조정하는 정부혁신이 이루어져야 한다. 참여정부 출범이후 설치된 12개 국정과제위원회와 지역혁신협의회는 대표적인 거버넌스 기구이다. 이외에도 이전부터 존재해온 노동 관련 거버넌스인 지역노사정협의회, 환경관련 거버넌스인 지방의제 21추진협의회 등이 있다. 이러한 거버넌스가 참여-연대-생태의 기본가치를 공유하면서 분권-혁신-통합을 지향하는 인사들로 구성될 때 민주적 거버넌스로 될 수 있을 것이다. 여기서 균형발전을 위한 지역혁신을 추동할 지역 거버넌스인 지역혁신협의회가 민관 파트너쉽에 기초하여 혁신적인 인사들로 구성되어 지역혁신, 복지공동체, 지속가능발전을 위한 민주적 거버넌스가 되도록 하는 것이 무엇보다 중요하다(Kim Hyung Kee 2004).

민주적 거버넌스 시스템에서 중앙정부와 지방정부는 다양한 '거버넌스의 거버넌스'(governance of governance)가 될 수 있도록 조정자(coordinator) 역할을 해야 한다. 거버넌스 시스템을 통해 정부는 문제해결에 있어서 정부와 시장간의 균형뿐만 아니라 정부와 시민사회간의 균형을 취할 수 있도록 해야 한다. 분권-혁신-통합을 위한 조정자로서 정부가 조정능력과 전략적 지도력을 갖추는 것, 이것이 정부혁신의 기본방향이 되어야 할 것이다.

4) 지속가능한 혁신을 위한 총체적 지역혁신

역동적 균형발전을 위한 지역혁신이 지역전반에 확산되고 지속가능하려면 기술혁신, 제도혁신, 문화혁신 이란 세 차원을 포함하는 총체적 지역혁신이 이루어져야 한다. 지역혁신체제는 이 세 가지 혁신을 포함하는 총체적 지역혁신이 일어나야 지역발전을 가져올 수 있다(김형기 2004).

기술혁신은 지역사회내의 제도와 문화에 뿌리내릴 때 출현한다는 점에서 제도적 착근성(institutional embeddedness)을 가진다(이철우 2000). 다시 말해서 기술혁신은 그것에 적합한 제도혁신 및 문화혁신과 결합될 때 제대로 이루어질 수 있다.

제도혁신은 기술혁신을 촉진하는 분권, 자율, 네트워크 조직으로의 조직혁신을 하고, 혁신을 저해하는 게임의 규칙을 철폐하며 혁신을 촉진하는 게임의 규칙을 제정하는 것이다. 기업, 대학, 정부 등 각 조직에서 혁신을 촉진하는

자원배분 방식, 평가방식, 인센티브 방식, 감사방식이 정립되어야 한다. 특히 기존의 시설투자 중심의 정부지출로부터 사람에 대한 직접투자, 즉 인적자원 투자 중심의 정부지출로 전환하는 획기적인 재정개혁이 필요하다.

문화혁신은 '혁신하려는 의지'를 가진 혁신주체를 창출하는데 기여하는 비판의식, 모험심, 도전정신, 실패에 대한 관용정신 등이 보편화되고, 혁신주체간의 긴밀한 상호작용을 위한 네트워킹에 기여하는 신뢰와 협력의 인간관계가 형성되는 것을 말한다. 오늘날 네트워크 경제에서 경제주체들간의 신뢰와 협력은 경제시스템의 생산성을 높인다는 점에서 사회자본(social capital)으로 간주된다. 지역혁신을 위해서는 물적자본과 인적자본 뿐만 아니라 사회자본이 필요하다.

이러한 총체적 지역혁신이 일어나려면, 지방정부, 대학, 테크노파크, 연구기관, NGO등 지역주체들이 자기혁신하면서 혁신을 촉진하는 새로운 제도와 문화를 함께 만들어가야 한다. 이러한 일은 일차적으로 지역의 몫이지만, 중앙정부도 제도혁신과 문화혁신을 위한 법제도의 확충과 시민사회 지원 정책을 실시할 필요가 있다.

현재, 정부의 지역혁신 정책은 기술혁신 차원에만 머물고 있다. 기술혁신을 촉진하는 제도혁신과 문화혁신을 위한 정책 프로그램이 지역혁신 정책에 결합되어야 한다. 지속가능한 지역혁신을 위한 총체적 지역혁신이란 방향으로 지역혁신 정책의 전환이 필요하다.

5) 강력한 국가균형발전 추진체계의 구축

참여정부 2년차에 처음 실시된 국가균형발전사업에 대한 평가결과, 중앙부처간의 업무 중복과 업무 분단이 자치단체에 그대로 투영되어 종합적 지역혁신 발전계획 수립이 어렵다는 것이 확인되었다(국가균형발전사업평가위원회 2004). 또한 지역수준에서의 국가균형발전 추진기구인 지역혁신협의회는 현재 기획능력과 집행력이 매우 취약한 상태에 있다. 지방분권 개혁도 중앙공무원의 소극적 자세와 기득권 방어 노력 때문에 로드맵에 따른 일관된 추진이 잘 안되고 있는 것으로 평가되고 있다. 이러한 현실은 강력한 부처 조정력과 집행력을 가진 국가균형발전 추진체계의 필요성을 제기해 준다.

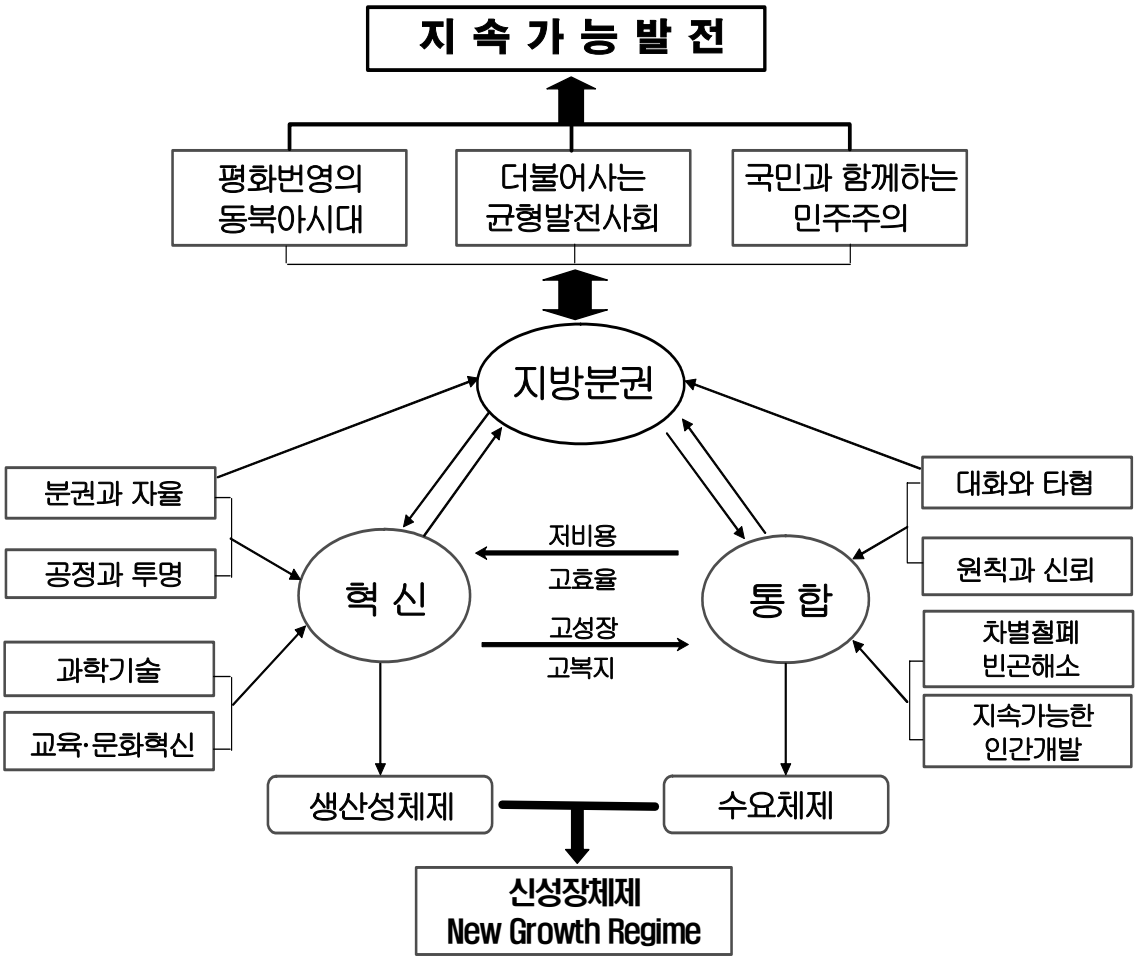
세계적으로 유례를 찾기 어려운 중앙집권-서울일극집중 발전체제가 지방분권-다극중심 발전체제로 전환되는 이행기에는 강력한 조정력과 집행력을 갖춘 중앙정부 수준의 부처급 기구와 지방정부 수준의 독자적 기구가 필요하다. 이를 위해 단기적으로는 국가균형발전위원회를 행정기구로 전환시키고 지역혁

신협의회 산하에 지역혁신기획단을 설치할 필요가 있다. 장기적으로는 국가균형발전의 강력한 추진을 위한 기구로 중앙정부에 (가칭)‘국가균형원’을 설치하고 지방에 ‘지역발전청(Regional Development Agency: RDA)’을 설치하는 방향으로 법 개정을 추진할 필요가 있다.

국가균형원은 국가균형발전위원회 뿐만 아니라 지방분권위원회도 행정적으로 뒷받침하는 기구여야 한다. 사실 지방분권과 국가균형발전은 분리될 수 없다. 권한이양과 자원분산은 함께 추진되어야 하기 때문이다. 지방분권위원회와 국가균형발전위원회의 집행기구로서 부총리급을 장으로 하는 국가균형원을 설치하여 지방분권 정책과 균형발전 정책을 총괄 집행하여야 한다.

과거 개발독재 시절에 중앙집권적 경제개발계획기구로 경제기획원을 설치했다면, 이제 중앙집권체제에서 지방분권체제로 이행하는 과도기에는 권한이양과 자원분산을 위한 기구로 국가균형원을 두는 것이 효과적일 것이다. 천년의 역사를 가진 강고한 중앙집권체제와 수백 년의 역사를 가진 강력한 서울집중체제를 분권적 분산체제로 이행시키려면 과거의 경제기획원에 견줄만한 부처간 조정력과 집행력을 가진 부처가 필요한 것이다.

국가균형원의 지방수준의 파트너로서 지역발전청은 지역혁신협의회의 집행기구로서 역할을 하게 될 것이다. 지역발전청은 대학, 테크노파크, 기업, 자치단체, 연구소 등이 참여하는 공사형태의 기구로서 지역혁신 주체들을 연결하는 네트워킹과 혁신활동을 지원하는 역할이 부여될 것이다. 결국 지역발전청(집행기구)은 지역혁신협의회(심의기구)와 함께 지역혁신추진기구가 되는 셈이다. 지역발전청은 지방수준에서 국가균형원과 파트너쉽을 맺고 지역혁신정책을 총괄하여 집행하게 될 것이다. 지역발전청의 역량 강화 정도에 연동하여 시간이 지남에 따라 중앙정부의 국가균형원의 권한이 점차 지역개발청으로 이양되어 보다 완전한 분권적 균형발전추진 시스템으로 전화되도록 해야 할 것이다. 이제 지방분권 시대에서 바람직한 국가균형발전 추진체계와 지역혁신체제간의 관계를 보면 <그림 2>와 같다.



<그림 2> 바람직한 국가균형발전 추진체계와 지역혁신체계

중앙정부에서는 대통령 소속의 지방분권위원회와 국가균형발전위원회가 권한이양과 자원분산, 지역혁신의 추진과 지원을 위한 계획을 수립하고 국가균형원은 그 계획을 실행한다. 지방정부에서는 광역시도(혹은 그 연합), 기초시군구 (혹은 그 연합)의 지역혁신협의회가 지역혁신계획을 수립하며 지역발전청이 이를 집행한다. 국가균형원과 지역발전청은 파트너쉽과 투자협약을 통해 함께 지역발전 정책을 추진한다.

지역혁신협의회와 지역발전청에 참여하는 대학, 테크노파크, 연구소, 기업, 지방정부, NGO를 중심으로 지역혁신체계가 구축된다. 지역혁신체계는 기술혁신, 제도혁신, 문화혁신이란 3대 혁신이 함께 추진되어야 실효를 거둘 수 있다. 이러한 총체적 지역혁신 과정에서 기업은 대학, 연구소, 테크노파크 등과 협력하여 직접적으로 기술혁신을 추진하고, 자치단체는 중앙정부와 협력하여 지역혁신을 촉진하는 제도혁신에 주력하며, 대학은 한편으로는 산학협력을 통해 기술혁신에 다른 한편으로는 지역 NGO와 협력하여 문화혁신에 주력하는

역할 분담이 필요하다. 그리고 기술혁신을 뒷받침하는 지역인적자원개발시스템(두뇌), 지역금융시스템(혈액), 지역정보시스템(신경) 등 3대 지원시스템을 구축하는 것이 필수적이다.

4. 맺음말

분권-혁신-통합의 원리는 혁신주도 동반성장 체제 구축을 통해 국가균형발전 실현에 기여할 것이다. '혁신주도 동반성장 체제'는 한국경제를 인간중심경제, 지식기반경제, 지속가능경제, 참여-연대-생태의 시장경제를 내용으로 하는 선진경제로 도약시킬 것이다. 그리하여 1997년 외환위기를 계기로 생명력을 다한 기존의 발전모델인 개발독재 모델과 그것을 대체하려는 신자유주의 발전모델을 넘어서는 대안적 발전모델을 실현하는 토대가 될 것이다.

대안적 발전모델은 인간중심발전, 혁신주도발전, 지역균형발전, 지속가능발전을 그 구성요소로 포함해야할 것이다. 그것이 지향하는 기본 가치는 참여-연대-생태가 되어야 할 것이다. 참여정부의 국가균형발전정책이 이러한 대안적 발전모델 실현에 기여하려면, 현재의 국가균형발전 정책의 비전을 확장하고 대안적 발전모델 실현을 위한 정책프로그램을 확충할 필요가 있다.

획기적 지방분권을 통한 권역별 다극체제의 형성과 양극화 해소를 위한 동반성장 체제의 구축은 국가균형발전 정책의 양대 축을 이루어야 한다. 이를 위해서는 산업정책, 노동정책, 교육정책, 복지정책, 지역혁신정책, 환경정책이 국가균형발전의 큰 틀 속에서 제도적 보완성을 갖추면서 상호연계되어 동시에 추진되어야 한다. 정부혁신과 지역혁신은 이러한 양대 국가균형발전 정책을 효과적으로 추진하는 방향으로 이루어져야 한다.

이러한 국가균형발전정책들이 대전환기에서 이행을 추동하고 위기를 관리하여 대안적 발전모델 실현에 기여하려면, 현재 보다 강력한 추진체계를 갖추어야 한다. 그리고 이러한 추진체계는 다수의 국민들이 국가균형발전의 비전을 공유하고 정책 프로그램을 신뢰하며 적극 동참할 때 탄력을 받게 될 것이다.

아울러 국민들이 '혁신하려는 의지'를 가지고 있고, 지역주민들이 '자치하려는 의지'를 가지고 있으며, 시민사회에 신뢰와 협력이라는 사회자본이 풍부하게 축적되어 있고, '하나의 한국'(One Korea)이 국민들의 지배적인 가치관중의 하나로 자리 잡고 있으며, 노사정민(勞使政民) 4주체 사이에 대안적 발전모델을 향한 사회적 대타협이 이루어질 때, 분권-혁신-통합에 기초한 국가균형발전의 실현 가능성이 높아질 것이다.

<참고문헌>

국가균형발전사업평가위원회(2004), 『2005년도 국가균형발전사업 예산 신청 검토 보고서』

김형기(2000), “지방분권과 지역혁신: 지역발전의 새로운 비전”, 『한국민족문화』부산대 한국민족문화연구소

김형기(2002), “지방분권과 대안적 지역발전모델”, 이정식·김용웅 편, 「세계화와 지역발전」, 한울아카데미

김형기 엮음(2002), 『지방분권 정책대안』, 한울

김형기 엮음(2002), 『21세기 한국의 대안적 발전모델』, 한울

김형기(2004), “지방분권 시대 지역혁신을 통한 한국사회의 발전”, 박준식 외 지음, 분권과 혁신, 한림과학원 총서

김형기(2005), “국가균형발전정책의 평가와 과제”, 서울사회경제연구소 심포지엄 발표논문

박 경(2000), “지식기반경제하의 지역발전전략”, 「한국자본주의와 지역사회경제-지역불균등발전의 정치경제학」, 한국사회경제학회 한국공간환경학회 공동학술대회 논문

박상일(2004), 『지방분권시대 지역살리기』, 이소북

성경륭(2004), “국가균형발전의 비전과 과제”, 국가균형발전으로 가는 길(I), 국가균형발전위원회

이철우(2000), “신산업환경과 지역혁신시스템”, 대구사회연구소・영남대 영남지역발전연구소, 21세기 새로운 지역발전모델: 국가・지역혁신시스템』

허재완(2002), “권역별 전략산업의 배분”, 전국경제인연합회

神野直彦(2000), 21세기 새로운 분권화 모델, 제10회 21세기 발전모델 포럼(대구사회연구소 경북대학교 공동주최) 발표논문

金子 勝(2002), “지방분권화의 과제: 일본의 교훈”, 대구사회연구소 창립10주년 기념 심포지엄 『지방분권과 지방민의 삶』

若森章孝(2004), “知識集約的資本主義への轉換期における國家・ガバナンス・雇用政策”, 경북대 새정치경제학 연구팀 국제심포지엄 발표논문

Jessop, Bob.(2002), The Future of the Capitalist State, Polity Press

Kim Euijune, Jeong Younhee(2003), “Decomposition of Regional Income Inequality in Korea”, Review of Regional Studies, Vol.33 No.2

Kim Hyung Kee(2004), Alternative Regional Development Based on Decentralization and Innovation, Background Paper to the 6th Global Forum on Reinventing Government

Progressive Policy Institute(1999), Rules of the Road: Governing Principles for the New Economy

Ulrich, Hilbert eds.(1991), Regional Innovation and Decentralization, Routledge

【 분야별 토론(제1세션) 】

"혁신을 통한 선진경제 진입"

제 1 부 :(15:40 ~ 17:00)

사 회 : 이제민(연세대)

발 표 :

이병윤(금융연구원): "시장질서와 금융시스템 선진화 방안"

현오석(무역연구소): "산업경쟁력 기반의 다변화와 생산성 제고"

김양희(KIEP): "한국경제의 미래와 동북아 구상"

토 론 : 김상조(한성대), 이종화(고려대), 이일영(한신대)

제 2 부 :(17:10 ~ 18:30)

사 회 : 장세진(인하대)

발 표

원윤희(시립대): "선진사회 진입을 위한 재정세제 개혁 방안"

임경순(포항공대): "국가 과학기술 연구개발 전략의 새로운 방향"

박진도(충남대): "선진한국을 위한 농정개혁의 방향과 과제"

토 론 : 유일호(KDI), 최기련(아주대), 윤석원(중앙대)

시장질서와 금융시스템 선진화 방안

이병윤 (한국금융연구원 연구위원)

I. 서론

참여정부 출범 당시 대통령직 인수위원회(이하 인수위)는 “12대 국정과제”의 하나로 “자유롭고 공정한 시장질서 확립”을 제시하였다. 본 보고서는 동 과제 중에서 시장질서와 금융시스템 선진화 관련 정책들에 대해 지난 2년간 참여정부의 성과를 평가하고 향후 3년간의 방향을 제시하는데 목적을 두고 있다.

구체적으로는 ‘시장개혁 3개년 로드맵’을 중심으로 한 공정거래법 개정, 그리고 선진 금융인프라 구축과 관련된 여러 쟁점들에 대해 평가 하고 향후 과제를 제시할 것이다[1].

II. 시장개혁 3개년 로드맵

참여정부는 “자유롭고 공정한 시장질서 확립”을 일관성 있게 추진하기 위해 민·관·학·재계가 함께 참여하는 태스크포스팀을 구성하여 다양한 의견을 수렴한 후 2003년말 “시장개혁 3개년 로드맵”을 확정·발표하였다. “시장개혁 3개년 로드맵”은 투명하고 공정한 경제시스템 구축을 목표로 대기업집단의 소유지배구조 개선, 투명·책임경영 강화, 시장경쟁 제고 등을 추진전략으로 제시하고 있다. 본 보고서에서는 구체적 추진전략 중 쟁점이 되고 있는 출자총액제한제도, 금융회사 보유 자기계열사주식의 의결권행사 제한, 그리고 금융거래정보요구권의 재도입 등에 대해 평가하고 향후 과제를 제시해 보려고 한다.

1. 출자총액제한제도

가. 현황

1) 본 보고서의 주요 내용은 『참여정부 2년 평가와 전망』 보고서에 기초하였다는 점을 밝혀둔다.

출자총액제한제도는 자산규모 5조원 이상 기업집단 소속회사가 순자산의 25%를 넘어 계열사 등 다른 회사 주식을 보유하는 것을 제한하는 "타회사 주식보유 한도제"이다. 이 제도는 1987년에 도입되어 시행되다가 1998년 2월 외환위기에 따른 구조조정 필요성이 제기되어 일시 폐지되었고, 이후 출자비율이 급증하여 2001년 4월 재도입된 후, 2004년 12월 개정되어 2005년 4월 1일부터 개정 법률이 시행될 예정이다. 개정 법률에서는 소유와 지배간 괴리가 작은 기업집단, 계열회사수가 일정 수 이하인 기업집단, 내부견제시스템을 잘 갖춘 기업, 지주회사 그룹소속 기업에 대해서는 출자총액을 졸업할 수 있도록 하였다. 그리고 존속시한이 만료된 구조조정을 위한 출자 중 현물출자, 영업양도, 분사 등 3개 사항에 대한 예외인정을 부활시켰다. 또한 기업구조조정과 중소기업과의 기술협력 및 국제경쟁력 강화를 위한 신산업 진출에 예외인정 기한을 완전 제거하여 기업집단의 신산업진출 길을 열어 놓았다.

나. 평가 및 향후 과제

출자총액제한제도는 계열사간 순환출자 등을 통한 가공자본형성으로 소유지배구조 왜곡이 심화되는데 따른 폐해를 억제하고 경제력 집중을 완화하기 위해 도입된 제도이다. 일부에서는 동 제도가 투자를 저해하고 외국자본에 의한 적대적 M&A에 대한 대응을 어렵게 하므로 폐지해야 한다는 주장도 나오고 있다. 그러나 출자와 투자는 서로 다른 개념으로 상관관계가 낮고, 생산적 분야에 대한 출자 등 기업활동에 꼭 필요한 출자는 적용제외, 예외인정을 통해 제한하지 않고 있어 출자총액제한제도가 투자를 저해한다는 주장은 설득력이 없다. 또한 적대적 M&A에 대한 방어는 자기자금의 투입이나 효율적 경영으로 하는 것이지 가공자본으로 해서는 안되는 것이므로 출자총액제한제도 폐지로 외국자본의 적대적 M&A에 대항하는 것은 바람직하지 않다. 따라서 출자총액제한제도는 기업집단의 소유지배구조 및 경제력집중 개선이라는 원래 목적을 달성할 때까지 유지되는 것이 바람직한 것으로 보인다.

하지만 목적이 좋다 하더라도 정부의 직접 규율방식보다는 시장규율로 정책을 전환하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 자율 감시장치를 갖춘 기업들에 대해 출자총액제한제도에서 졸업하도록 법을 개정한 것은 바람직한 방향이라고 생각한다. 또한 기업의 정상적인 경영활동에 대한 제약을 최소화할 수 있도록 적용 제외·예외인정 제도를 보완한 것도 바람직한 것으로 보인다. 그러나 재무구조 건실화를 유도하기 위해 부채비율 100% 미만 기업집단을 출자총액제한 대상에서 제외한 것[2]은 동 제도의 목표인 기업

소유지배구조 왜곡의 시정이나 경제력 집중의 완화와는 관계가 없는 것으로 적절치 않다고 판단된다.

궁극적으로는 공정위가 제시한 것처럼 향후 3년 동안 대부분의 기업집단이 출자총액제한제도 대상에서 졸업하게 되면 동 제도의 폐지를 검토해 볼 수 있을 것으로 보인다. 그러나 출자총액제한제도를 폐지하더라도 기업집단의 건전한 소유지배구조 정착 및 경제력 집중 해소를 위한 최소한의 규제장치는 마련해 두어야 할 것으로 보인다.

2. 금융회사 보유 자기계열사주식의 의결권행사 제한

가. 현황

대규모기업집단 소속 금융·보험업 영위 회사의 자기 계열사 주식 의결권행사는 그동안 엄격히 규제되어 왔으나 1992년 공정거래법 3차 개정과 2002년 공정거래법 10차 개정을 통하여 완화되어 임원의 선임·해임, 정관변경, 영업양수도 체결, 합병 등의 사안에 대해 30%까지 허용되어 왔다. 그러나 의결권제한 완화 이후 당초의 개정취지와는 달리 금융·보험사의 고객자산이 대주주의 지배권 강화수단으로 이용되는 등 폐해가 발생하였다. 이에 따라 인수위는 동 의결권행사를 과거와 같이 완전히 금지할 것을 제안하였다. 그러나 이후 논의과정에서 이는 다소 완화되어 이번 공정거래법 개정에서는 예외적으로 인정되고 있는 금융·보험사의 자기 계열사 주식 의결권 행사범위를 현행 30%에서 2006년 4월 1일부터 3년 동안 매년 5%p씩 단계적으로 줄여 2008년까지 15%로 축소하도록 하였다.

나. 평가 및 향후 과제

대규모기업집단 소속 금융·보험업 영위 회사의 자기 계열사 주식 의결권행사 제한은 금융계열사의 고객자산이 지배주주의 의결권으로 활용됨으로써 발생하는 지배주주와 고객간 이해상충문제를 방지하기 위해 필요한 것으로 보인다. 또한 계열 금융·보험사의 지원을 받는 기업과 그렇지 않은 독립 기업간 공정한 경쟁 촉진을 위해서도 필요한 제도이다.

---

2) 독점규제및공정거래에관한법률 시행령 제17조 제2항 3호. 당초 공정위는 동 시행령을 이번 개정에서 삭제하려 하였으나 국회 논의과정에서 1년간 유예하는 것으로 결론이 났다.

일부에서는 외국인의 국내 우량기업에 대한 적대적 M&A 방어수단을 제공한다는 차원에서 동 의결권을 허용해야 한다고 주장한다. 그렇지 않을 경우 각 기업이 기업 본연의 활동보다는 경영권 안정을 위한 우호지분 확보와 같은 부차적 문제에 전념할 수 밖에 없다는 것이다. 그러나 이는 대주주의 지배권 유지에 고객자산을 이용하겠다는 것으로 이치에 맞지 않는 주장이다. 기본적으로 기업의 대주주는 자기자금 및 경영능력만으로 경영권을 확보해야 한다. 적대적 M&A가 우려된다면 자기자금을 더 투입하든지 경영을 잘해서 다른 주주들의 지지를 받아야 하는 것이지 계열 금융회사 고객자산을 경영권 방어에 사용하는 것은 바람직하지 않다.

한편 2001년 4월 출자총액제한제도의 재도입으로 인해 금융회사의 자기 계열사 주식에 대한 의결권 허용은 금융회사 보유 재벌과 그렇지 않은 재벌간 차별을 초래하게 되었다. 즉 금융회사가 있는 재벌은 금융회사 보유 계열사 주식에 대한 의결권 행사로 손쉽게 계열사를 확장할 수 있게 된 반면, 금융회사가 없는 재벌은 출자총액제한제도로 계열사 확장에 어려움을 겪게 된 것이다. 이는 재벌이 금융회사를 소유하려는 유인으로 작용하여 산업자본과 금융자본의 분리 원칙을 유지하기 곤란하게 만드는 요인이 되기도 하였다.

또한 우리나라 상법 및 금융관련 법규에서는 대주주 및 경영진의 의결권 행사가 회사전체 및 여타주주, 채권자 등의 이해와 상충될 우려가 있을 경우 의결권 행사를 제한하고 있어 금융회사 계열사주식 의결권 허용은 여타법률과 상충된다고 할 수 있다[3].

이러한 점들을 고려할 때 금융회사 보유 계열사 주식에 대한 의결권 행사는 인수위에서 제시한 것처럼 예외규정 없이 제한되는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 이번 공정거래법 개정은 여기에서 다소 후퇴한 것으로 보인다. 하지만 2002년 법안에 비하면 진일보한 것이며 바람직한 방향으로 법개정이 이루어졌다는 점에 의미를 두어야 할 것이다. 따라서 일단 2008년까지는 계획된 일정대로 의결권을 축소해 나가고 이후에 의결권의 추가 축소 등에 대해 다시 검토해 보아야 할 것이다.

3) 상법에서는 주주총회의 결의에 관하여 특별한 이해관계가 있는 자는 의결권을 행사하지 못하도록 규정(상법 368조 4항)하여 개인적인 이해관계를 목적으로 하는 의결권 행사에 대하여 회사 및 일반주주, 채권자의 이익을 보호하고 있다. 증권거래법에서는 공개매수규정을 위반하여 취득한 주식(증권거래법 21조 3) 및 대량보유상황 보고를 하지 않은 주식초과분(증권거래법 200조 3)에 대해서는 의결권을 제한함으로써 주식거래의 투명성을 확보하여 소액투자자의 손실을 방지하고 있다.

3. 금융거래정보요구권의 재도입

가. 현황

공정위는 부당내부거래 조사를 효과적으로 수행하기 위해 부당내부거래 혐의가 있는 기업의 금융거래정보를 금융기관에게 요구할 수 있도록 하는 '금융거래정보요구권'을 1999년 2월 처음으로 도입하였다. 당초 2년간 한시적으로 도입되었으나 2000년 1월 법 개정을 통해 유효기간을 3년간 연장하여 2004년 2월 4일까지 시행하였고, 그 이후 효력이 상실된 상태에 있었다. 그러나 부당내부거래 관행이 아직도 상당히 남아 있는 데다, 대부분(80%이상)의 부당내부거래가 금융기관을 통하여 이루어지고 있어, 실효성 있는 조사를 위해서는 동 요구권이 꼭 필요하여 이번에 재도입하게 되었다. 개정법은 3년 시한으로 금융거래정보요구권을 재도입하되, 남용우려를 감안하여 발동요건과 통제장치를 크게 강화하였다[4].

나. 평가 및 향후 과제

금융거래정보요구권은 공정위가 부당내부거래 행위를 조사하는데 반드시 필요한 수단이며, 그 존재만으로도 기업의 부당내부거래 행위를 사전에 예방하는 효과를 가지고 있다. 따라서 이번에 남용 가능성을 줄이며 재도입한 것은 올바른 정책방향인 것으로 보인다. 덧붙여서 3년이라는 시한 안에 기업의 부당내부거래가 완전히 사라질 것이라는 보장이 없는 만큼 이를 상설화한 후 부당내부거래가 사라졌다고 판단될 경우 폐지하는 방안을 검토해볼 필요가 있다.

Ⅲ. 선진 금융인프라 구축

참여정부는 출범시 우리 금융시장의 효율성·건전성을 극대화하고 실물부문의 지속적 성장을 이끌어내기 위해서는 공정한 경쟁질서에 기반을 둔 선진적 금융인프라가 구축되어야 한다고 보고 이를 위해 1)산업자본의 금융지배에 따른 시장왜곡 시정, 2) 증권시장의 규율제고, 3) 구조조정 완결 및 상시 구조

4) 금융거래정보 요구대상을 금융기관의 특정 점포로 한정하고, 요구권 발동시 공정거래위원회 의결을 의무화하였으며, 발동요건 등을 위반하여 정보를 요구한 자에 대한 형사벌을 신설하였다.

조정 체제 정착, 4) 중산·서민층 및 중소기업 금융이용자 지원 강화, 5) 금융감독 규율의 확립 등을 중점 추진과제로 제시하였다. 본 고에서는 이중 1), 3), 4)와 2)에서 제시한 증권관련 집단소송제 도입에 대해 집중 논의해 보기로 한다.

1. 산업자본의 금융지배에 따른 시장왜곡의 시정

가. 현황

산업자본이 금융을 지배할 경우 금융회사의 기업규율기능이 미약해지고 계열 금융회사들이 사금고 및 계열 확장의 수단으로 이용될 우려가 있어 산업자본의 금융지배는 억제되는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 현재 이미 산업자본이 비은행 금융회사를 소유하고 있는 상태여서 산업자본의 금융회사 소유를 제한하는 데는 어려움이 있었다. 이에 따라 인수위는 12대 국정과제의 하나인 「자유롭고 공정한 시장질서 확립」을 위한 추진과제로 「산업자본의 금융지배에 따른 시장왜곡의 시정」을 채택하고 다음과 같은 7가지의 구체적 추진과제를 설정하였다.

1) 금융회사의 대주주 및 주요출자자 자격요건 제도 강화
2) 대주주 및 계열사에 대한 대출한도를 단계적으로 축소
3) 대주주 및 계열사에 대한 금융감독 및 검사 강화
4) 대주주 및 계열사와의 거래내역 공시 및 이사회의결 의무화확대
5) 비상장 금융회사에 대한 금융감독 강화
6) 금융회사 보유 자기계열사주식의 의결권행사 제한 추진
7) 금융회사 계열분리 청구제 도입 추진

참여정부는 이러한 7가지 과제의 구체적 추진방안 마련을 위해 2003년에 재경부 차관보를 팀장으로 하는 Task- Force를 구성하여 충분한 논의를 거친 후, 2004년 1월 2일「산업자본의 금융지배에 따른 부작용 방지 로드맵」을 발표하고 이를 추진해 오고 있다. 동 로드맵에서 제시한 내용중 "대주주 및 계열사에 대한 금융감독 및 검사 강화 방안"중 법개정이 필요 없는 "대주주 거래감독 강화"를 위해 제시된 방안 일부, 그리고 "비상장금융회사에 대한 금융감독 강화"중 "경영공시“ 부문이 현재 시행중이다. 그리고 "금융회사 보유 자

기계열사 주식의 의결권 행사 제한“중 의결권 행사의 단계적 축소와 관련된 공정거래법 개정안이 국회를 통과하여 2005년 4월 1일부터 시행예정이다.

나. 평가 및 향후 과제

산업자본의 금융지배에 따른 시장왜곡 시정은 우리 현실에서 반드시 필요한 정책과제로 여러 가지 저항에 밀려 과거 정부에서 제대로 추진되지 못해 왔으나 참여정부에서는 구체적 로드맵을 만들고 실제로 추진해 가고 있어 긍정적으로 평가된다. 그러나 로드맵의 추진에 좀 더 속도를 낼 필요가 있고, 로드맵의 내용도 향후 좀 더 개선될 점이 있는 것으로 보인다.

먼저, 2004년중 로드맵에서 제시한 정책방안 관련 법개정은 “금융회사보유 계열사 주식에 대한 의결권 행사 제한”과 관련한 공정거래법 개정 정도에 그쳐 로드맵의 추진에 속도를 낼 필요가 있다고 하겠다. 특히 시간이 오래 걸릴 것으로 보이는 통합금융법에 로드맵의 내용을 포함시킬 것을 기다리기 보다는 적절한 시기에 개별 금융법 개정을 통해 로드맵의 내용을 추진할 필요가 있다고 하겠다.

한편 로드맵이 제시하고 있는 정책방안은 당초 인수위에서 제시했던 방안보다 다소 미흡한 점이 있어 향후 개선이 요망된다고 할 수 있다. 먼저 금융회사 계열분리 청구제는 그 존재만으로도 산업자본 소유 금융회사의 각종 불법 행위를 억제하는 효과가 있으므로 청구요건을 강화하여 남용의 소지를 최소화하면서 장기적으로 도입 추진을 검토할 필요가 있다고 하겠다. 또 금융회사 보유 자기계열사 주식의 의결권은 금융회사 고객과 경영자간 이해상충 문제 해결을 위해 인수위에서 제시한 것처럼 궁극적으로 제한하는 것이 바람직하다. 금융회사 대주주 및 계열사에 대한 자산운용규제 강화의 경우 구체적 규제강화 방안을 마련할 필요가 있다. 그리고 대주주 및 주요출자자 자격요건 강화와 관련해서는 당초 계획대로 금융기관 설립시 출자자 자격요건 강화, 설립후 출자자 자격요건 유지제도 도입 및 대주주 변경시 출자자 자격요건 적용 등의 추진을 검토할 필요가 있다고 할 수 있다.

그러나 현시점에서는 로드맵의 내용을 당장 개선하기보다는 로드맵에서 제시된 정책방안들을 예정된 일정에 맞춰 시행해 나가는데 역량을 집중하는 것이 더 중요하다고 생각한다.

한편 참여정부 출범당시 선정되었던 국정과제의 대부분은 현재 각 국정과제 위원회에서 로드맵을 마련하고 추진상황을 점검해 가고 있으나 “자유롭고 공정한 시장질서 확립”의 경우 그 추진상황을 점검하는 시스템이 마련되어 있지 않다. 물론 담당 정부부처에서 추진상황을 책임있게 점검하겠지만, 재경부・금

감위·공정위 등 여러 부처가 관련되어 있고 다소 중장기적 목표를 가진 이와 같은 국정과제의 추진은 독립된 기구에서 점검·독려해 나갈 필요도 있다. 따라서 국정과제위원회 또는 정부 부처내에 로드맵 추진 상황점검을 위한 기구를 마련하여 지속적으로 로드맵의 시행여부를 점검하고 독려할 필요가 있다고 하겠다.

2. 증권관련 집단소송제 도입

가. 현황

인수위는 기업의 주가조작·허위공시·분식회계 등 불공정행위에 대한 감시·처벌을 강화하여 증권시장의 규율을 제고하기 위해 증권관련 집단소송제를 조기에 도입할 것을 제안하였다. 이에 따라 참여정부는 증권관련 집단소송법을 추진하여 동 법이 2004년초 국회를 통과하였고2005년 1월부터 시행되고 있다. 다만, 자산총액 2조원 미만인 법인에 대해서는 2007년 1월부터 동 법이 적용될 예정이다.

한편, 과거분식 해소를 목적으로 한 기업의 분식 행위를 집단소송 대상에서 2년간 제외하는 것을 골자로 하는 증권관련 집단소송법은 2005년 제252회 임시국회에서 개정되었다.

나. 평가 및 향후 과제

증권관련 집단소송제가 도입되어 소송 대응을 위한 시간과 비용의 소모로 정상적인 기업활동이 위축되고, 소송 전문브로커가 등장하여 소송을 남용하거나 기업의 약점을 이용하여 협박수단으로 악용할 가능성이 있는 등 부작용이 우려되는 측면도 있다. 그러나 기업의 불법행위로 인해 피해를 받은 다수의 소액투자자들을 효과적으로 보호하고, 불공정거래 척결 및 건전성 확보로 투자자들의 신뢰를 회복하여 증시 저변을 확대하기 위해 동 제도의 도입은 반드시 필요하다고 할 수 있다.

과거분식에 대한 법적용 유예 논의와 관련하여 기업이 이미지 손상을 우려하여 결국은 과거분식을 해소하지 않을 것이고 기술적으로도 과거분식과 새로운 분식을 구분하기 어려워 유예가 불필요하다는 의견이 있다. 그러나 집단소송법의 근본 취지가 과거분식에 대해 소급 처벌하자는 것이 아니라 이를 해소하여 투명성을 확보하자는 데에 있는 만큼 과거분식에 대해서는 조건부

면죄부를 부여하여 이를 해소토록 독려하고 이후의 분식회계에 대해서는 철저히 처벌하는 것이 바람직하다고 생각된다.

다만 과거분식이 집단소송 대상에서는 제외될 수 있지만 개별 손해배상청구소송에서는 제외될 수 없어 유예기간중 기업들이 과거분식을 해소할 유인이 적어 2년 유예 후에도 과거분식이 완전히 해소될 수 있다는 보장이 없고 또 과거분식과 현재분식을 기술적으로 분리하기 어렵다는 문제가 있다. 따라서 이러한 문제들에 대한 해결방안이 제시되어야 할 것이고 2년 유예 후에는 반드시 법이 시행된다는 점도 분명히 할 필요가 있다.

3. 구조조정 완결 및 상시구조조정 체제 정착

가. 현황

정부는 2000년에 공적자금 투입은행 민영화 방침을 정하고 2002년부터 출자지분 매각을 본격적으로 추진하였다. 2002년 12월 서울은행 주식을 하나은행에 매각하였으며, 2003년 8월에는 조흥은행 주식을 신한금융지주에 매각하였다. 우리금융지주회사의 경우 시장상황 등을 보아가며 적정가격에 매각하기 위해 매각시한을 2005년 3월에서 2008년 3월로 최대 3년 연장한 상태이다. 한편 그 동안 어려움을 겪어왔던 전환증권사의 구조조정은 현투증권의 매각을 계기로 빠른 속도로 진행되고 있는 상태이다. 2004년 2월 정부는 미국 푸르덴셜금융에 현투증권을 매각하였고 대투증권의 경우 2004년 12월 현재 우선협상자인 하나은행의 실사가 마무리되면서 가격협상이 본격화될 것으로 보이며 한투증권은 동원지주에 매각되었다.

한편 상호저축은행의 경우 위기 직후 구조조정을 단행하였으나 내수부진에 따른 부실증가로 향후 부실회사가 늘어날 가능성이 있어 추가 구조조정이 필요한 것으로 보인다. 신협의 경우에도 대폭적인 구조조정과 공적자금 지원으로 수익성 및 건전성이 일부 개선되는 양상을 보였으나 최근 들어 지역 및 단체 신협을 중심으로 다시 악화되고 있는 것으로 보여 대책마련이 필요한 것으로 보인다.

나. 평가 및 향후 과제

‘97년 위기 이후 금융 구조조정은 은행권을 중심으로 진행되었으며 그 결과로 은행시스템의 안정성은 상당 부분 확보된 것으로 보인다. 그러나 은행 구

조조정 과정에서 은행업을 주 업무로 하지 않는 외국자본에 은행을 매각함에 따라 선진금융기법의 전수라는 긍정적 효과는 잘 나타나지 않고, 외국자본이 단기 은행가치 증대에 치중하여 중소기업 금융 위축, 과잉 구조조정의 문제 등이 나타나고 있어 이를 보완하는 것이 중요한 과제라고 할 수 있다. 이를 위해서는 건전한 외국자본이 국내 금융업에 진출하여 장기적인 영업을 통해 국내 금융산업의 발전에 기여할 수 있도록 외국계 금융회사 대주주에 대한 적격성 심사(Fit & Proper Test)를 강화할 필요가 있다. 아울러 국내은행 민영화시 외국자본을 대체할 수 있도록 사모주식투자펀드(PEF) 등 국내 대안자본 육성기반을 확충하되, 이러한 과정에서 제기될 수 있는 산업자본의 은행지배 가능성은 철저히 차단할 필요가 있다.

<표 1> **서민금융기관 현황**

(단위 : 개, %)

	연도	저축은행	신협	새마을금고	농·수협	계
기관수 (증감율, %)	97말	231	1666	2743	1618	6258
	2003말	114 (△50.6)	1086 (△34.8)	1671 (△39.1)	1423 (△12.2)	4294 (△31.4)
연체율	2003	20.8	13.4	10.0	7.6(농협) 17.4(수협)	-
ROA	2003	0.46	0.51	0.52	4.72(농협) 4.58(수협)	-
BIS(순자본)비율	2003	8.7	2.3	4.5	5.9(농협) △2.2(수협)	-

주 : 저축은행 연체율은 총연체율이며, 신협, 새마을금고, 농협, 수협의 연체율은 1개월 이상 연체율
자료 : 금융감독원

한편 서민금융기관의 경우 외환위기 이후 구조조정으로 부실기관이 상당수 정리되었지만 아직도 너무 많은 기관이 난립하고 있는 실정이다. 즉 2003년말 현재 4,000여개 이상의 기관이 난립하여 한정된 시장에서 경쟁함에 따라 전반적으로 서민금융기관의 수익성·건전성이 낮은 수준에 머물고 있다. 이에 따라 지역중소기업에 대한 밀착형 자금중개기능이 약화되는 등의 문제가 있으므로 부실이 심각한 회사를 대상으로 점진적인 구조조정을 추진해 나가야 할 것으로 보인다.

또한 인수위에서는 금융감독을 강화하여 시장에 의한 상시 구조조정 체제를 정착시킬 것을 제시하였다. 그러나 지난 LG카드 사태에서 경험했던 것처럼 우리나라에서는 아직 시장에 의한 상시 구조조정 체제가 제대로 정착되지 않고 있는 것으로 보여 추후 이를 위한 노력이 절실히 요구된다.

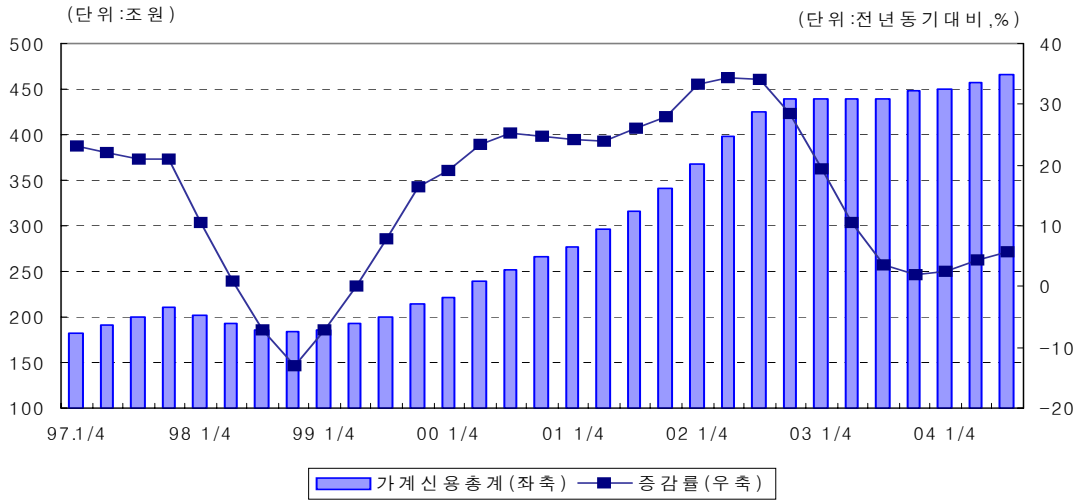
4. 중산·서민층 및 중소기업 금융이용자 지원 강화

가. 현황

경제위기 극복 과정에서 중산·서민층 금융이용자 보호가 상대적으로 소홀한 측면이 있어 인수위는 이를 강화하기 위한 여러 가지 정책목표를 수립하였다. 먼저 주택대출 장기화, 신용대출 활성화 등을 통해 중산서민층의 부담을 완화하고 가계대출 연착륙을 유도하기로 하였다. 또한 신용불량자에 대한 채무조정방식을 개선하여 모랄해저드를 억제하면서 이들을 구제하고 개인 신용정보 관리체계를 우량정보를 포함한 종합정보관리 체계로 전환하여 합리적인 개인신용평가기반 조성에 힘쓸 것을 제시하였다. 한편 금융회사의 소규모 개인사업자 신용평가능력을 제고하고 대출취급절차를 간소화하여 자금지원 원활화를 유도하고 신용보증기금 및 기술신용보증기금의 신용평가능력을 제고하여 금융약자에 대한 신용보강 지원을 내실화할 것도 제시하였다.

가계부채 규모는 2004년 9월말 현재 465.2조원으로, 정부의 강력한 가계대출 억제정책 영향으로 2003년 상반기 이후 증가세가 크게 둔화되고 있다.

<그림 1> 가계부채 추이



자료 : 한국은행, "2004년 3/4분기중 가계신용 동향", 2004. 12

가계의 부채상환능력은 주요국에 비해 여전히 취약한 것으로 평가되고 있으나, 주택대출의 LTV (Loan to Value) 비율이 낮은 수준으로 안정되어 있어, 주택가격이 대폭 하락하지 않는다면 가계대출 부실이 금융시스템 안정성을

위협할 정도로 크지는 않을 것으로 예상된다. 2003년말 현재 우리나라 주택담보대출 중 만기 3년 이하 대출비중은 77.7%로 높은 수준을 보이고 있어 주택담보대출의 만기가 집중되는 2005년에 가계의 상환부담이 증가할 것으로 우려된다.

한편 정부와 금융회사는 신용불량자에 대한 채무조정방식을 개선하기 위해 개인워크아웃제도, 배드뱅크 및 개인회생제도 등을 시행하였으며 이러한 노력으로 개인 신용불량자 수는 2004년 하반기 들어 감소세를 지속하여, 2004년 11월말 현재 총 365만명으로 축소되었다. 또한 개인 및 중소기업 신용평가 기반 확충을 위해 개인 CB(Credit Bureau)와 중소기업 CB가 설립되었거나 설립 추진중에 있다.

나. 평가 및 향후 과제

가계대출의 연착륙을 유도하기 위해서는 주택금융공사 모기지론 제도의 활성화, 주택담보대출의 만기 장기화 등을 통해 단기 주택담보대출의 만기 집중에 따른 가계의 부채상환부담 증가를 완화해 줄 필요가 있다. 또한 주택담보대출 부실화에 따른 손실을 최소화하기 위해 일정 수준의 LTV비율을 상회하는 주택담보대출의 경우 차입자에게 한도 초과분에 대해 보험에 가입하도록 하는 모기지보험(mortgage insurance)의 활성화를 고려할 필요가 있다. 이와 더불어 가계의 부채상환능력이 급격히 약화되지 않도록 경제성장 및 고용 등 거시경제 안정에도 주력할 필요가 있다고 하겠다.

신용불량자 문제와 관련하여 향후 정책의 초점은 각종 신용회복지원제도의 활성화 및 실효성 제고와 더불어 금융회사가 신용불량자의 증가를 사전에 예방할 수 있도록 지원할 수 있는 환경개선 등에 둘 필요가 있다. 이를 위해 각종 신용회복지원제도간, 특히 사적 조정과 법적 조정간의 유기적인 연계 강화가 이루어질 필요가 있다. 또한 저소득층 신용불량자들을 중심으로 정상적인 경제활동에 복귀하는 것이 불가능해지는 경향을 보이고 있어 이에 대한 긴급대책 마련도 필요한 것으로 보인다. 이를 위해 도덕적 해이를 최소화 하면서 국민적 합의를 끌어낼 수 있는 특단의 조치가 있어야 할 것으로 보인다.

개인 신용정보 관리체계 개선과 관련하여서는 최근 국회에서 신용불량자 제도 폐지가 추진되고 있음에 따라, 향후 금융회사의 합리적인 개인신용평가 기반을 조성하고 개인 신용정보 관리체계도 우량정보를 포함한 종합정보관리체계로 전환할 필요가 있다. 이를 위해 설립된 민간 개인 CB가 성공적으로 정착할 수 있도록 정책적 지원을 다 해야 할 것이다.

IV. 맺음말

참여정부는 투명하고 공정한 경제시스템 및 선진 금융인프라 구축을 위해 "자유롭고 공정한 시장질서 확립"이라는 국정과제를 제시하고, 지난 2년 동안 로드맵을 작성하여 동 과제를 추진해 왔다. 로드맵의 내용과 그 추진실적이 인수위가 당초 제시했던 것에 다소 미치지 못하는 아쉬움이 있지만 이는 로드맵 작성시 여러 입장을 가진 경제주체들과의 토론을 통한 다소의 조정, 그리고 현실 경제여건에 따른 추진속도 조절 등에 의한 것으로 불가피한 측면이 있는 것으로 보인다. 다소의 조정은 있었지만 인수위에서 제시한 방향대로 정책을 추진해감으로써 참여정부는 자유롭고 공정한 시장질서 확립과 선진 금융인프라 구축이라는 커다란 목표에 어느 정도 접근해 가고 있다고 평가할 수 있다.

다만 시장개혁과 관련된 여러 가지 개혁입법들이 이해관계자간 합의과정에서 다소 조정되는 선을 넘어 당초의 입법 취지를 퇴색시키는 방향으로 변질될 우려가 있으므로 이에 대해서는 항상 주의를 기울여야 할 것이다.

<참고문헌>

공정거래위원회, "개정 공정거래법 무엇을 담았나?", 2004. 12

_____, "시장개혁 3개년 로드맵", 2003. 12

대통령직 인수위원회, "자유롭고 공정한 시장질서 확립", 2003. 2

이명활, "모기지보험 제도의 활성화",『주간금융브리프』13-43, 한국금융연구원, 2004. 12

임병철,『개인 신용정보시장 인프라 개선 방안』, 정책조사보고서 2003-07, 한국금융연구원, 2003. 9

재정경제부, "중소기업 경쟁력강화 종합대책", 2004. 6

_____, "산업자본의 금융지배에 따른 부작용 방지 로드맵", 2004. 1

재정경제부 등, "2005년 경제운용방향", 2004. 12

참여정부 정책평가위원회, 『참여정부 2년 평가와 전망』, 2005. 2

최공필, 이명활, 이병윤, 이건범,『가계신용증가의 경제적 영향』, 정책조사보고서 2004-03, 한국금융연구원, 2004. 6

한국은행, "2004년 3/4분기중 가계신용 동향", 2004. 12

산업경쟁력 기반의 다변화와 생산성 제고

현오석 (한국무역협회 무역연구소장)

1. 문제의 제기

우리 경제는 과거 40여년간 산업화 초기 단계에 누렸던 후발 이익이 점차 소진되어 성장동력의 약화에 직면하고 있다. 중국의 부상에 따른 국내산업의 경쟁력 상실과 선진국과의 기술격차는 새로운 경쟁력의 확충을 어렵게 하고 있으며, 부품소재산업의 취약성은 주요 주력산업의 고부가가치화를 저해하여 잠재성장력의 둔화 추세를 가속화 시키고 있는 것이다.

이와 같은 성장동력의 약화 현상과 함께 생산기지 해외 이전과 부품의 해외의존 확대에 따른 국내분업 관계의 약화, 노동절약적 기업경영 등으로 주요 산업의 고용창출력이 약화되어'고용 없는 성장'에 대한 우려도 증대되고 있다.

우리 경제의 지속적인 발전을 견인하고 적정수준의 고용창출을 달성하기 위해서는 기존의 요소투입형 성장에서 벗어나 혁신에 기반을 둔 성장체제 및 지속가능한 발전 모델 구축이 필요하다고 생각된다. 그러나 이러한 발전 모델의 구축은 일부 산업의 경쟁력 개선을 위한 정책으로는 그 효과를 기대하기는 어려우며, 거시적 조망과 아울러 미시적 산업 전략을 병행하는 총체적 접근(holistic approach) 노력이 필요하다고 하겠다.

특히 산업발전을 위한 전략은 선진국의 견제와 개도국의 추격 속에서 성장을 도모해야 하는 우리 경제의 여건상 매우 중요한 과제이다. 이는 산업구조 측면에서는 신산업 발굴, 산업의 고부가가치화, 혁신을 이루어 나가는 한편 산업조직 측면에서는 효율적인 경쟁단위(기업군)의 활력 있는 성장으로 집약할 수 있다.

다음에서는 우리 경제의 지속적 발전을 위한 산업경쟁력 기반 다변화와 생산성제고를 뒷받침하기 위한 차세대 성장동력 산업 육성, 주력기간산업의 지속적인 발전 기반 구축, IT산업의 성장동력 확보, 핵심부품소재 산업의 발전 등 7개 부문에 대한 참여정부 2년의 정책 현황과 평가, 그리고 보완과제를 제시해 보고자 한다.

2. 차세대 성장동력 산업의 육성

차세대 성장동력 산업은 중국의 부상에 따른 기존 산업의 경쟁력 상실, 선진국과의 기술 격차로 어려움을 겪고 있는 우리 경제의 활로라고 할 수 있다. 그러나 2004년 현재 한국의 차세대 성장동력 산업의 기술수준은 세계 최고 수준의 72.1%에 그치고 있으며, 기술격차는 평균 5.8년 정도로 아직 크게 미흡한 수준이다. 또한 R&D 규모와 우수기술엔지니어의 수준은 세계 수준에 비해서 격차가 여전한 실정으로 차세대 성장동력 산업의 육성은 시급한 과제이다.

참여정부는 2003년 8월 10대 차세대 성장동력산업을 선정, 핵심 원천기술 개발을 통해 각 영역에서 세계 최고수준의 기술력을 확보할 계획을 추진하고 있다.[1] 이러한 차세대 성장동력산업 육성 계획은 다른 나라에 비해 시기적으로도 뒤지지 않으며, 내용도 전반적으로 충실한 것으로 평가된다. 차세대 성장 동력 육성사업을 동태적 기술개발 및 사업화 촉진, 융·복합 기술 개발을 통한 신산업 창출, 국제공동협력의 세 부문으로 나누어 평가해 보기로 한다.

동태적 비교우위 기술개발 및 사업화 부문에서는 차세대 성장동력산업을 기초·원천 기반 기술개발 사업과 주력산업 고도화사업의 중간 연결고리를 형성하는 사업으로 규정한 것은 국가전체의 기술개발 체제로 적합하다고 평가할 수 있다. 다만 추가로 보완할 점을 지적하자면, 원천기술의 개발, 인력양성, 국제협력 등에 대한 종합적인 로드맵 작성, 신기술·신제품의 Testbed 구축, 글로벌 마켓을 겨냥한 다국적 기업의 R&D 센터 유치, 차세대 기술의 국제표준화 지원을 통한 개발기술의 국제화 촉진에 더욱 관심을 기울여야 한다고 생각된다.

융·복합 기술개발을 통한 신산업 창출 부문에서는 차세대 성장동력 산업에 관련된 예산중 융·복합화 예산을 구별할 수 없다는 점을 지적하고 싶다. 보완과제로는 기술융합이 필요한 프로젝트를 발굴, 연구개발체제 및 클러스터 형성을 지원해야 하며, 수급기업 뿐만아니라 다양한 업종 및 소재 인프라 관련 기업이 참여하는 체제 구축이 필요하다는 것을 들 수 있다.

국제공동개발은 차세대 성장동력 산업의 특징상 필수적이라고 할 수 있으며, 기술력 중심으로 재편되고 있는 국제적 분업 참여 및 확대에 적극 참여하

---

1) 선정된 10대 차세대 성장동력 산업은 다음과 같다.
① 디지털 TV/방송 ② 디스플레이 ③ 지능형 로봇 ④ 미래형 자동차 ⑤ 차세대 반도체
⑥ 차세대 이동통신 ⑦ 지능형 홈 네트워크 ⑧ 디지털콘텐츠/ SW 솔루션 ⑨ 차세대 전지
⑩ 바이오 신약/ 장기

는 것이 중요하다. 그러나 국제공동협력이라고 할지라도 협력의 목적에 따라 대상과 방법을 더욱 세분화하는 실천전략이 필요할 것으로 평가된다. 또한 한국실정에 맞는 국제협력의 모델 개발, 각 정부부처의 국제 기술협력 사업 및 투자 유치 사업 등을 연계추진하여 효과 극대화 도모하려는 노력이 보완되었으면 한다.

3. 주력기간산업의 지속적인 발전기반 구축

주력 기간산업의 시장 및 고용규모, 설비 및 R&D 투자 등에 미치는 영향력은 지대하며, 기간산업의 경쟁력 제고를 통한 지속적인 발전 기반 구축은 국가자원의 효율적 활용의 측면에서도 매우 중요하다. 따라서 주력기간산업의 신성장동력 발굴 및 육성을 통한 지속적인 발전기반 구축과 비교우위를 상실한 업종의 신속한 구조조정은 산업정책의 핵심과제라고 할 수 있다.

참여정부의 주력기간산업에 대한 정책은 기존의 업종중심 전략에서 기술개발 지원, 인력 양성, 발전 인프라 구축, 지역발전 전략과의 연계 등 기능별, 상위 국정과제 추진의 하부 과제화 방식으로 전환하였다. 따라서 자동차, 조선, 일반기계, 섬유, 가전 등 기존의 수출주력산업군은 비록 명시적으로 차별화 한 것은 아니나, 정책대상 우선 순위면에서는 부품소재산업이나 IT 산업에 비해 낮아진 것으로 평가된다.

주력 기간산업의 경우 산업발전단계상 성장, 성숙기에 진입해 있고 대기업형 산업으로 자체적인 R&D과 핵심 원천기술의 확보가 가능하기 때문에 정부의 정책 추진효과가 제한적일 수 밖에 없을 것이다. 따라서 향후 주력 기간산업의 지속 발전을 위해서는 직접적인 지원보다는 경쟁력 확보를 위한 투자애로의 해소와 노동시장의 경직성과 같은 구조적인 문제점 해소를 통한 기반을 구축하는 것이 중요한 과제라고 할 수 있다.

4. IT 산업의 성장동력 확보

IT 산업은 모든 기술의 기초·기반 기술이며 지식기반경제의 핵심 인프라 역할을 수행하고 있는 전략산업이라고 할 수 있다.[2] 특히 IT 산업은 BT, NT 등 아직 초기 단계에 머물러 있는 여타 신기술과는 달리 향후 세계 경제성장을 주도할 부문이 될 전망으로 IT 산업의 경쟁력 향상이 향후 국가경쟁력 확

2) 2003년 국내 IT 산업의 성장률은 12.0%로 전체 GDP 성장률 3.1%를 크게 상회하고 있으며, 2004년 한국의 수출중 IT제품의 수출은 30.5%를 차지하고 있다.

보를 위한 관건이 될 것이다.

IT 산업의 세계 초일류화를 위해서는 기술발전의 능동적 수용으로 디지털 융합이 제공하는 새로운 비즈니스 기회를 경제성장, 경쟁력 제고, 고용창출의 기회로 활용하는 정책이 요구된다. 또한 IT산업의 경쟁력 기반 확충을 위해 시장 친화적인 정책이 필요하다고 생각된다. 특히 최근 IT중소벤처기업들이 외형적인 성장에도 불구하고 내수침체에 따른 실적 악화로 구조조정기를 맞고 있어 이의 원활한 유도가 주요 정책목표가 되어야 할 것으로 보인다. 따라서 성장단계 및 해당산업의 특성에 맞게 중소벤처정책을 효율적으로 운용하여 스타 IT중소·벤처기업을 육성하는 토양을 구축할 필요가 있다(맞춤형 중소벤처 정책). 또한 지금까지의 창업활성화에 정책지원에서 나아가 경쟁력을 상실한 기업의 구조조정에 대한 정부의 역할을 모색해 보아야 한다.

한편 IT 전문 인력의 공급은 인력의 양적 확대보다는 질적 수준을 제고하고 활용을 확대하는 방향으로 정책 전환이 필요한 시점이다. 특히 맞춤형 교육제공, 미취업 고급인력에 대한 단기적 취업지원 등을 통해 IT 인력의 취업 가능성을 확대해 나가는 정책이 필요할 것으로 생각된다.

5. 핵심 부품소재 산업의 발전

부품소재 산업은 조립완제품 중심의 해외 생산 확대, 중국의 세계생산기지화에 따른 부품 수요 증대 등으로 향후 국내 산업발전에 주도적인 역할을 수행할 것이다. 그러나 부품소재의 우리나라의 경쟁력은 반도체, 섬유, 철강 등을 제외하면 기계, 자동차 부품 등 핵심 부품소재의 본격적인 수출산업화는 아직 크게 미흡한 실정이다.

참여정부의 정책은 부품소재의 세계적 공급기지화라는 목표를 설정하여 부품소재 산업 여건을 명확히 반영하고 있는 점에서 과거의 국산화를 중심으로 하는 부품 소재 관련 정책과는 크게 다른 것으로 평가할 수 있다. 좀 더 구체적으로 전문부품소재기업의 육성, 독자기술기반 구축, 세계적 조달 네트워크 참여 등 부문별로 평가해 보자.

전문부품소재기업의 육성 부문에서는 급속한 기술 발전, 부품의 모듈화·시스템화가 전전되는 현실에서 전문부품소재 기업을 육성, 대형화 시킨다는 정책과제 설정은 적절하며, 반드시 필요한 전략이라고 생각된다. 부품소재 기업의 대형화를 위해서는 각종 조세 및 공정거래, 중소기업 정책 등에서 기업의 분할 및 합병을 저해하는 요소를 제거하는 것이 필요하다. 다만 대형화 정책은 부품소재의 조달구조가 과거보다 더욱 계층화 된다는 것을 의미하므로

중견, 중소 부품 소재업체들의 수출경쟁력 확충에도 많은 노력을 기울여야 한다.

독자 기술기반 구축은 일부 대형업체를 제외하면 대부분의 부품소재 기업들이 독자적인 기술력을 보유하지 못하고 있는 현실을 고려하면 반드시 필요한 과제라고 할 수 있다. 따라서 기술개발 사업을 통해 원천기술을 개발하고, 기술력이 부족한 중소부품소재 기업에 대해서는 '부품소재통합연구단'에서 기술지원을 하는 방식은 적절하다고 생각된다. 다만 향후에는 부품소재 산업의 특성상 수요기업과 밀접한 관련이 있기 때문에 수요기업과의 연계 또는 협의를 통해 기술개발 지원을 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

세계적 조달네트워크 참여 지원은 신뢰성 평가 및 인증 기준 제정 및 연구인력 양성에 주안점을 두고 추진되고 있다. 이는 국내 부품소재 기업들중 경쟁력을 보유하고 있지만 수출마케팅 능력 부족, 신뢰성 부족 등으로 수출에 애로를 겪는 기업들이 존재한다는 점에서 매우 바람직한 사업으로 생각된다. 그러나 신뢰성 인증제도에 대한 수요기업들의 인식이 제고되지 않아 신뢰성을 인증 받은 제품이 수요로 연결되지 않는 애로가 발생하고 있어 수요기업이 인정할 수 있는 신뢰성 인증제도와 사회적인 인식제고를 위한 노력이 필요할 것이다.

6. 서비스 산업의 선진화

서비스산업은 2003년을 기준으로 우리나라 GDP의 57.3%, 고용의 63.6%를 점하고 있으며, 제조업에 비하여 부가가치 창출효과가 높고 제조업의 대외경쟁력 제고에도 기여함에도 불구하고 그동안 산업정책의 주변에 머물러 왔었다. 서비스산업에 대한 각종 규제와 금융·세제면에서의 차별이 존속되고 있는 상황에서 서비스산업의 1인당 부가가치는 제조업의 절반에 그치고, 통신 및 일부 소매분야를 제외하고는 선진국에 비하여 경쟁력이 크게 떨어지고 있다.

서비스산업정책은 2001년부터 몇차례에 걸쳐 추진되었으나 참여정부 출범시 국정과제 선정에서도 누락된 바 있을 정도로 서비스산업에 대한 정책인식은 최근에 이르기까지 매우 미흡한 실정이었다. 이를 서비스산업의 육성, 서비스 산업의 개방화, 서비스 산업의 지식기반화로 나누어 평가해 본다.

서비스산업의 육성 정책은 2004년 대통령 신년 기자회견에서 지식산업의 육성과 서비스산업의 발전계획을 천명한 이후 서비스산업 경쟁력 강화대책의 일환으로 총괄 및 업종별팀이 구성되었으나 아직은 본격적인 대책 수립에 들

어간 것으로 보기는 어렵다고 평가할 수 있다. 따라서 서비스산업 장기육성계획을 수립하고 이를 추진해 갈 수 있는 체계적인 정책의 수립이 시급하다. 서비스산업별 특성과 연계된 부처별 고유기능을 분리할 수는 없으나 이를 종합조정할 수 있는 행정체제를 갖추고 해당부처별로 분산되어 있는 업종별 발전계획을 종합화하고 국가경제 전체 입장에서 조정할 수 있는 총괄적인 기능을 수행토록 하여야 한다.

서비스산업의 개방화는 서비스산업의 경쟁력 제고를 위해 반드시 필요한 과제라고 할 수 있지만 법률, 보건의료, 교육, 시청각 서비스 등 일부 분야의 경우 이해관계자들의 반대로 진전이 이루어지지 않고 있다. 그러나 향후 DDA, FTA 협상에서 이들 서비스 분야의 개방이 불가피하게 제기될 것으로 미리 대비하는 것이 필요할 것으로 생각된다. 따라서 서비스 산업의 육성을 위한 개방화 일정과 단계를 수립하고 이익집단과의 적극적인 협의를 거쳐야 하며, 이 과정에서 이익단체의 설득과 협의에 있어 해당부처의 소극적 자세를 시정하기 위하여 총괄부처에 조정 및 감독기능의 부여가 필요하다.

서비스산업의 지식기반화에 있어서는 이를 추진하기 위한 정책당국의 구조조정의지가 적극적으로 표출되고 있지는 않은 것으로 평가 할 수 있다. 서비스산업의 지식기반화가 추진될 경우 저숙련·저학력의 인력들이 퇴출되는 구조조정이 예상되지만 지속적인 성장을 위해서는 구조조정을 피할 수 없으므로 퇴출인력들을 대상으로 하는 재교육·재훈련 정책의 추진과 함께 사회안전망 확충을 위한 재원 마련도 필요하다.

7. 중소벤처 기업의 육성을 통한 역동적 산업 구조 구축

중소기업의 활력은 우리 경제가 기존의 요소투입형 성장에서 벗어나 혁신에 기반한 성장체제 및 지속가능한 발전모델 구축하여 선진경제로 도약하는 관건이라고 할 수 있다. 즉, 중소기업의 혁신역량 강화와 부품·소재 중소기업의 전문화를 통해 안정적이고 지속적인 일자리 창출과 산업연관 강화를 구현할 혁신형 중소기업의 창출 및 확대재생산이 중요하다는 생각이다.[3)]

참여정부 출범초기에는 중소기업정책에 대한 총체적 성격 파악이 미흡한 상황에서 다른 국정과제의 부분적인 요소로 다루어진 경향이 적지 않음에 따라 참여정부의 중소기업정책 기조가 명확히 제시되지 못한 것으로 평가된다.

3) 우리나라 중소기업은 2002년 현재 전산업 기준으로 보면 사업체수는 약 295만개로 총사업체의 99.8%, 종사자수는 약 1,038만만으로 총고용의 88.7%를 차지하고 있다. 또 5인이상 제조업체 기준으로 보면 중소기업의 사업체수와 종사자수는 각각 99.4%, 76.9%를, 생산액과 출하액은 각각 50.8%와 50.7%를 차지하고 있어 중소기업은 우리경제의 중추적인 역할을 하고 있다.

이에 따라 참여정부의 중소기업정책은 정부 출범 후에야 구체적인 논의가 진행되었으며 2004년 7월 7일 중소기업 경쟁력 강화 종합대책 및 후속 대책 등으로 가시화되었다. 2004년말에는 재경부 주도의 벤처기업 활성화대책이 마련된 바 있으며 2005년 1월에는 1만개 중소기업 실태조사를 바탕으로 한‘중소기업 정책과제’,‘부품소재산업 육성 방안’등을 마련하였다.

이처럼 참여정부의 중소기업정책은 초기단계의 정책 설계 미흡으로 정책이 체계적으로 추진되지 못하였지만, 이후 중소기업정책의 중요성에 대한 인식이 제고되면서 분야별로 다양한 정책 설계가 추진되고 있는 것은 바람직한 것으로 평가된다. 다만 중소기업정책의 설계 및 보완시 몇가지 유의할 부분을 지적하면, 중소기업 문제는 우리 경제가 안고 있는 문제의 축소판이라고 할 정도로 여러 부문의 정책과의 조화 내지 균형성 확보가 필요하며 복잡하고 다양한 정책과제를 적절한 우선순위를 바탕으로 단계적이고 순차적으로 풀어나가는 정책 접근이 요구된다. 이를 위해서는 사회적 합의에 근거한 새로운 중소기업정책 이념의 정립이 필요하며 5-10년 후를 준비하는 장기적인 정책 설계가 근간을 이루는 것이 바람직하다. 또한 정책과제의 비중과 동원 가능한 재원의 제약을 감안할 때 정부의 직접적인 지원만으로는 한계가 있으므로 민간무문의 역할 및 시장시스템의 활용도 제고를 위한 정책적 설계와 안배가 필요할 것이다.

향후 분야별로 다양한 정책들을 보다 체계적으로 정리, 연계시키는 한편, 정책추진과정에서 정책대상별, 분야별 정책 우선순위를 좀 더 분명하게 제시하여 이에 관한 사회적 합의 및 중소기업계의 이해를 적극적으로 담보하는 노력이 필요하다. 이러한 과정은 정책 및 경제환경 변화에 대응한 중소기업정책 전반의 재정비를 위해 필수불가결한 것이며 이를 통해 정책의 추진동력을 확보한 필요가 있다.

최근 혁신형 중소기업 육성대책이라 할 수 있는‘벤처기업 활성화대책’이 마련되었으나, 과거 벤처정책의 부작용 보완, 시장시스템의 개선 등 과거 정책과의 차별성이나 보완점이 명확하게 드러나지 않고 보증지원 등 부작용이 우려되는 금융정책 수단의 비중이 높은 점 등은 정책 추진과정의 모니터링을 통해 보완되고 개선되어나가야 할 것으로 평가된다.

참여정부의 중소벤처기업육성 정책을 중소기업의 성장 기반 확충과 경영자원 조달시스템 효율화 차원에서 검토해보고 그 보완과제를 제시해 보기로 하자.

성장기반 확충측면에서는 그동안 국정과제에서 다루어진 혁신형 중소기업의 육성에 관한 내용은 중소벤처기업 창업 활성화 기반 구축과 관련한 창업

지원자금 및 신용대출 확대, 창업절차 간소화 등으로 총체적 전략 개념이 미흡한 것으로 평가된다. 또한 혁신형 중소기업의 육성에 대한 구체적인 정책 설계를 통하여 추진 동력을 보완할 필요가 있다. 따라서 벤처캐피탈의 선진화를 유도하고 기술주시장의 독립성과 공신력을 확보를 통한 투자자의 신뢰를 제고시켜나가야 한다.

중소기업의 경영자원 조달시스템 효율화 측면에서는 중소기업의 원활한 자원배분을 위한 시장시스템의 재설계 및 보완이 필요하다. 즉 은행의 기업금융 축소경향에 대응하여 공적, 준시장적 자금공급시스템을 확충하고 공급자와 수요자간의 위험분담체제를 구축할 필요가 있다. 또한 중소기업의 구조조정이 원활히 이루어질 수 있는 환경을 조성하고 활용 가능한 시책을 적극 추진해 나가야 할 것이다. 현재 중소기업의 수익성 구조가 양호하지 않아 약간의 외부충격이나 경기순환적 요인에 의해서도 경영이 불안해질 우려가 있는 만큼, 구조고도화 및 혁신역량 강화를 통해 해소해 나가면서 한편으로 적절한 수준의 구조조정 노력이 병행되어야 한다.

8. 지식기반사회에 부응한 일자리 창출

경제의 개방화와 기술혁신, 구조조정 등으로 우리 경제의 고용창출 능력의 정체 현상이 지속되고 있는 상황에서 일자리 창출은 경제 정책의 가장 중요한 목표라고 할 수 있다.[4)]

참여정부의 고용정책은 고실업에 대한 대응정책이라기 보다는 노동시장의 구조적 문제에 대처하기 위해 청년 실업 대책, 고용잠재력 확충을 위한 일자리 창출 정책, 고용안정 서비스 확충 등에 집중되었다고 볼 수 있다. 향후에도 고용정책은 실업률에 초점을 맞추기보다, 장기적인 관점에서 일자리 창출의 잠재력 확충, 여성의 경제활동 참가율 제고 등을 적극적으로 추진하고, 구조적인 청년실업대책과 고령자 고용촉진 정책에 집중해야 할 것으로 생각된다.

2004년 2월 일자리 창출 종합대책에서 2008년까지 200만개 일자리 창출을 목표로 제시하고, 주요 대기업의 수도권내 공장증설 허용, 지역특화 발전특구법 제정 등 규제개혁 등이 추진되었다. 그러나 이러한 정책들이 가시적인 효과를 내기에는 아직 시간이 더 필요한 것으로 판단되며, 내수부진에 따른 고용불안을 해소하기에는 역부족이다.

---

4) 2004년 고용률(15-64세)은 63.5%로 1998~2003년의 50%대에서 회복되었지만, 지난 1997년의 63.7%에는 미치지 못하는 수준에 머물러 있는 실정이다.

따라서 몇가지 보안과제를 지적하면 다음과 같다. 첫째, 고용창출을 위한 대안적인 산업 영역의 창출이다. 일자리 창출을 위해서 새로운 수요를 창출할 수 있는 분야를 발굴하고, 필요하다면 정부가 직접 수요를 창출해야 한다. 둘째, 중소기업 고용의 질 제고이다. 이를 위해서는 혁신형 중소기업의 생존 가능성을 높이고, 기존 기간산업형 중소기업에서의 작업환경 개선 등 고용의 질을 높이는 정책을 확대 추진해야 한다. 마지막으로 서비스업 부문에서의 고용조정 및 일자리 창출 프로그램을 구축하여야 한다. 과다고용되어 있는 개인서비스업이나 영세자영업 부문에서 여타부문으로 노동이동이 이루어지도록 전직지원 훈련프로그램 등을 고려해 볼 필요가 있다.

9. 결론

지금까지 7대 개별 과제에 대한 참여정부의 정책 평가와 보완과제를 살펴보았다. 이하에서는 좀더 거시적인 조망의 차원에서 참여정부 정책을 평가해 보고 향후의 정책 수립과 추진에 있어서 보완할 점에 대해 언급함으로써 결론에 대신하고자 한다.

참여정부의 산업정책은 산업 발전의 공동적 기반으로써 혁신을 지향하고, 다양한 정책수요에 부응한 맞춤형 산업지원을 시장적 방식으로 추진한다는 점 그리고 혁신과 시장적 접근에 따른 갈등을 해소하기 위한 통합을 강조한다는 점에서 바람직하다고 평가할 수 있다.

다만 이러한 전략의 실제 정책의 추진에 있어서 몇가지 보완할 점을 지적하면, 우선 기능적 접근으로 기술혁신 역량을 확충한다고 하면 구체적으로 어떠한 산업군에 대해 이루어지고 산업간의 연간관계는 어떠하며 일자리 창출과의 연계고리는 어떠한지에 대한 보다 심도 있는 논의가 필요하다고 생각된다.

중소기업대책에 대해서는 중소기업의 기술혁신역량 강화에 초점을 맞추어야 한다는 데는 이견이 있을 수 없으나, 현실적으로 다중적인 정책수요(혁신중소기업, 양극화 대상기업, 소상공인 등)를 고려할 때 중소기업 정책대상의 합리적 책정은 매우 어려운 것이 사실이다. 또한 시장에서의 기업의 유형, 예를 들어 독자적 기술수요를 가진 시장구조하에서 중소기업이냐 아니면 단순한 하청기업이냐에 따라서 중소기업정책에 대한 순응도는 크게 다를 것이다. 따라서 중소기업정책의 수행에 있어서는 그 중소기업이 당면한 시장의 행태에 대한 분석 및 대책도 함께 고려한 다양한 접근이 요구된다고 하겠다.

마지막으로 통상정책과 산업정책의 연계성이다. 참여정부는 칠레 및 싱가

포르와의 FTA를 끝내고 일본을 비롯한 거대경제권과의 FTA를 추진하고 있다. 대외의존도가 70%에 이르고 있는 우리 경제의 구조로 볼 때 적극적인 FTA 추진은 선택이 아닌 필수라 할 수 있다. 그러나 많은 경우 FTA 대상의 선정과 내용의 확정에 있어서 농업을 포함한 산업구조 조정 및 정책과의 연계가 보다 긴밀하게 이루어져야 한다. DDA와는 달리 FTA는 선택적 자유무역협정이기는 하지만 이에 따른 산업의 영향은 대상 국가별로 검토하여 정책을 세우기보다는 오히려 산업정책의 큰 밑그림을 토대로 통상·외교측면을 고려하여 FTA를 추진해 나가야 할 것이다.

한국경제의 미래와 동북아구상

- FTA 전략의 재조명 -

김양희(대외경제정책연구원 연구위원)

2003년 출범한 참여정부는 3대 국정목표 중 하나로 '평화와 번영의 동북아 시대' 건설를 제시하고 이를 구현하기 위해 12대 국정과제에 '동북아 경제중심국가 건설'을 포함시켰다. 이러한 '평화와 번영의 동북아시대 구상'(이하 동북아구상)은 '동북아'가 갖는 시공간적 의미에서 한국의 미래를 모색해 보고자 하는 매우 야심 찬 국가비전과 전략이 국정목표와 국정과제로서 구체화된 것으로서 주목할 만한 일이라 하겠다. 이 글에서는 이렇듯 참여정부 들어 국가의제로 제시된 동북아구상의 지난 2년간의 궤적을 간략히 평가해 보고 이를 토대로 FTA전략을 중심으로 앞으로의 과제를 도출해 보고자 한다. 그러나 이 글에서는 세부과제에 대한 상세한 평가보다는 추진목표와 과제의 방향설정, 추진체계 및 방식 등 큰 틀에 초점을 맞추어 논의해 보기로 한다.

1. 평가

1) 국정목표의 방향 설정

가. 한국경제와 동북아

동북아구상이라는 방향설정이 과연 타당하고 적절한 것인가를 평가하기 위해서는 한국이 처해 있는 현 상황과 우리가 속해있는 환경으로서의 동북아가 갖는 시공간적 의미 혹은 역사적 의의를 되새겨볼 필요가 있다.

한국경제는 과거 요소주도형, 그리고 80년대 이후 투자주도형 성장전략의 한계에 직면해 있다. 그러한 전략이 경제개발 당시의 주어진 초기조건하에서 소기의 성과를 거두었다는 평가는 그 자체로서 큰 무리가 없을 것이다. 그러나 현 시점에서 한국경제는 98년의 외환위기를 주요한 계기로 금융 시스템 및 기업지배구조, 공공부문, 노사관계 등, 기존의 성장일변도의 개발전략에서 도외시 될 수 밖에 없었던 질적 측면이 그간의 양적 성장에 걸맞게 재편되어야 하는 대대적인 패러다임 변화와 구조개혁의 과제를 안고 있다. 특히 IMF

위기 이후 한국경제는 세계경제에 더욱 깊이 편입되고 앵글로 색슨형 발전이 가속화된 결과 내수산업과 수출산업간, 중소기업과 대기업간, 부품소재와 조립가공 부문간의 생산 네트워크가 단절되고, 그 결과 소비와 고용의 양극화, 분배구조의 악화를 가져오는 양극화라는 큰 기회비용을 치루게 되었다.

세계화가 이미 역행하기 어려운 기조로 굳혀진 현 상황에서 한국경제를 둘러싼 외적 환경 중 일부는 이미 한국경제의 내생변수가 되고 있다. 단적으로, 중국의 급부상과 이에 따른 동북아 분업구조의 변화에 대한 진지한 성찰없이 한국경제의 미래를 논할 수 없다. 한국경제는 주요국의 경기변동과 국제금리, 환율, 유가 등 대외변수에 매우 민감한 체질로 되어 있으나 한국 단독으로 이러한 외생변수의 충격을 최소화할 수 있는 거시경제 시스템을 구축하는 것은 이미 불가능할 지경에 이르렀다. 그렇다 해도 이를 적절히 조절할 글로벌 거버넌스도 존재하지 않다는 것이 문제의 핵심이다.

한국경제가 직면한 당면과제 해결이라는 시각에서 우리의 주변을 돌아보면 동북아의 무한한 발전 가능성에 주목하게 된다(김양희 2004a, 2004d). 냉전질서가 해체된 이후 동북아 협력공간은 구 사회주의권이었던 중국과 러시아, 몽골, 북한까지 외연적으로 크게 확대되는 전환점을 맞고 있다. 한반도 주변에는 급부상하는 중국과 최고의 기술강국 일본이 있다. 또한 풍부한 부존자원을 보유한 러시아가 인접해 있다. 북한을 포함하는 한반도는 대륙세력과 해양세력을 잇는 관문으로서의 지경학적 특성을 갖고 있어, 이러한 잠재력을 잘 발휘한다면 무한한 역량을 발휘할 수 있다

그러나 이러한 가능성이 현실화되기까지 무수한 장애요인이 가로놓여 있다. 경제 및 외교안보 어느 쪽에서나 경쟁과 갈등, 대립이 두드러질 뿐 아직까지 명확한 협력의 구심점이나 기제는 미비한 실정이다.

나. '동북아'의 개념과 의의: 왜 동북아인가?

그간 동북아구상은 '동북아'란 개념의 공간적 모호성과 자의성, 역내 국제분업구조 및 상호의존도에 기초한 역내협력과 통합의 범위와 관련해서 끊임없이 동아시아가 아닌 동북아이어야 하는 이유에 대해 해명을 요구받아 왔다[1].

동북아구상에 대해 비판적인 대다수의 반론은 한중일 3국간에 공유되는 명확한 개념의 동북아는 존재하지 않으며 따라서 지역적 정체성도 있을 수 없다는 데에서 출발한다. 또한 중국이나 일본에서도 선뜻 이해하지 못하며

1) 동북아의 개념에 대한 상세한 논의는 이수훈(2004), 김양희(2004a, 2004d) 등을 참조

또 다른 주요한 관계를 맺고 있는 ASEAN을 배제시키는 동북아보다는 동아시아가 주요 협력공간이 되어야 한다고 지적한다.

동북아는 때로는 한중일 3국을, 때로는 러시아, 몽고, 북한까지 포함하며 경우에 따라서는 동북아시대위원회의 공식입장처럼 미국도 포함한다. 동북아가 갖는 지역적 정체성의 모호함은 그 자체로서 동북아의 역사속에 각인되어 있는 고유한 특성이라 할 수 있다. 이념과 체제의 극심한 대립, 그 과정에서 이 지역의 구심력과 정체성을 끊임없이 저해해 온 역외국의 개입, 극심한 소득 및 기술격차는 동북아의 역사적 산물일 뿐이다. 따라서 '동북아'란 협력의 대상을 사전적으로 결정하는 공간적 개념이 아니라 우리의 최대현안이 실재하는 현실에 주목하는 것일 뿐이다. 따라서 이러한 현안을 타개하는데 도움이 되는 어떠한 국가나 지역도 배제할 수 없다는 점을 분명히 해야 한다.

물론 자연발생적 경제블록(natural economic bloc) 형성이라는 관점에서는 동북아보다 동아시아가 더 현실적인 공간이다. 또한 우리가 주목하는 동북아에서는 중일간의 상당한 기술 및 소득격차와 치열한 패권경쟁, 외교안보적 갈등관계 등으로 인해 당분간 이들 세 나라가 주도하는 경제통합이 발생할 가능성이 높지 않다. 이미 역내 경제통합논의는 'ASEAN + 1'의 형태로 한중일 각각과 ASEAN의 양자간 FTA가 추진되고 있다.

그럼에도 불구하고 이 지역 경제발전의 중핵을 담당할 나라는 한중일이며, 더욱이 외교안보와 관련해 한반도에 미칠 규정력을 고려하면 우리는 여전히 문제해결의 주된 공간으로서 동북아를 상정하지 않을 수 없다. 특히 남북문제, 당면현안인 북핵문제를 해결하지 않고는 동아시아의 경제통합도 상상하기 어렵다는 점을 고려한다면, 이 문제에 실제의 영향력을 가진 동북아 공간의 중요성을 충분히 이해할 수 있다.

따라서 동북아구상이 주변의 오해를 불식시키고 대내외적 공감대를 형성해 나가기 위해서는 이 구상이 갖는 역사적 배경과 의의에 대해 이해관계자들을 설득하고 여론을 환기시켜 나가는 일이 요청된다. 동북아의 중요성을 고려하면서도 FTA 등 경제적 측면과 관련해서는 ASEAN과의 협력을 강화하며 때로는 ASEAN과 연대하여 '동아시아를 통한 동북아의 현안 해결'도 꾀할 수 있는 유연한 전략이 필요할 것이다.

다. 동북아구상의 의의

이러한 동북아의 현실에 비추어 볼 때 동북아구상은 다음과 같은 점에서 의미 있다고 평가된다.

첫째, 동북아구상은 우리가 속한 동북아의 급변하는 환경 속에서 동북아의 평화와 번영을 통해 한국경제의 미래를 설계하고자 하는 새로운 시각을 제시하고 실천과제를 마련했다는 점에서 중요한 의미를 지닌다. 한국이 동북아의 대륙세력과 해양세력간에 위치해 있다는 '지리적 사실'이 과거에는 불운한 '지정학적 약점'으로 인식되었으나 냉전구도가 해체된 지금은 오히려 '지경학적 강점'으로 활용할 수 있음에 주목한다. 즉 동북아 구상은 동북아를 둘러싼 환경의 변화에 조응해 한국의 발전방향을 새로운 시각에서 재해석하고자 하는 발상에서 출발한다는 점에서 정책 시야의 확대라는 의미를 갖는다.

둘째로, 동북아구상은 동북아가 안고 있는 현안의 복합성에 주목해 '평화'와 '번영'간의 선순환 구조 창출의 가능성을 모색한다는 점에서 한국정책사에서 이채로운 국가전략이다. 동북아 지역은 현재 정치, 경제, 안보 등 모든 측면에서 획기적인 변화를 겪고 있는 상태로서 이에 대처하기 위한 능동적인 대응방안 마련이 시급한 실정이다. 과거 한반도문제는 다분히 남북간 혹은 북미간의 양자간 문제로 인식되어 온 반면 동북아구상은 이를 동북아의 공통현안으로 부각시켜 한반도의 문제해결을 동북아의 공공재 구축이라는 시각에서 이해당사자들에게 각인시키려 한다는 점에서 대단히 긍정적인 평가를 내릴 수 있다. 한국의 동북아구상이 현실에서 어느 정도 영향력을 발휘했는가와 별개로, 실제 북핵문제 해결을 위해 6자회담이라는 장이 마련되었다는 점은 한반도 문제의 이러한 성격을 여실히 보여주는 것이라 하겠다.

셋째, 동북아구상은 '경쟁'과 '협력' 혹은 '내부번영'과 '공동번영'간의 이분법적 사고를 지양하고 양자간의 공존 혹은 상호작용의 가능성을 모색한다는 점에서 새로운 지평을 제시하고 있다. 무한한 발전 잠재력을 지닌 동북아에서 다양한 협력사업을 통해 공동번영의 기반을 마련하고 역내의 공공재를 구축하며 역내 네트워크를 강화함으로써 전환기에 들어선 한국경제의 활로를 모색하려는 것이다. 이러한 시각에서 보자면 FTA란 상이한 국가간의 시장통합 및 역내 공공재 구축과 네크워크 형성을 목적으로 하는 국가간의 포괄적 협력이나 그 결과는 각국간 경쟁촉진과 이를 통한 내적역량 강화에 기반한 공동번영의 추구라고 해석할 수 있다. 그야말로 경쟁과 협력의 역동적 상호작용을 통해 내부번영과 공동번영을 이루고자 하는 것이 FTA인 것이다.

그러나 국정목표의 방향설정의 긍정성과 이를 추진해 온 지난 2년 과정에 대한 평가는 별개의 문제이다. 이하에서는 이를 국정목표 실현을 위한 과제설정이라는 핵심적인 쟁점에 초점을 맞추어 평가해 보기로 하자.

2) 국정과제와 추진체계

참여정부 출범초기 대통령직인수위원회에서 수립한 동북아구상은 중국과 일본사이에서 넛크래커에 끼인 한국의 국내역량 강화가 시급하다는 점에 초점이 맞추어진 '경제중심추진구상'이었으며, 이 당시 대외협력은 '동북아 공동번영을 위한 기반 조성'으로서의 경제협력으로 자리매김되었고 이에 기초해 동북아경제중심추진위원회가 설립되었다.

<표 1> 동북아구상의 추진과제와 추진체계의 변화과정

구 분	1기	2기	3기
시 기	2003. 3 ~ 2004. 5	2004. 6 ~ 2005. 1	2005. 2 ~
주관위원회 명칭	동북아경제중심 추진위원회	동북아시대위원회	
기본방향	평화와 번영의 동북아 시대 건설		
중점과제	역량강화	역량강화·대외협력	대외협력
중점협력분야	경제	경제·외교안보·사회문화	

이후 위원회는 2004년 6월부터 2기에 접어들어 첫째, 내부역량강화보다는 동북아 협력을 중시하는 방향으로 변화하였고 이에 따라 위원회 명칭도 '동북아시대위원회'로 바뀌었다. 둘째, 대외협력분야에는 경제협력 뿐 아니라 외교안보 및 사회문화 협력이 추가되었다. 이러한 변화는 북핵문제의 절박성으로 인해 '외교안보협력'의 뒷받침 없이 '경제협력'만 추진하는 것의 한계가 두드러졌기 때문인 것으로 보인다.

그러나 2005년 2월 동북아시대위원회에서 관장해 온 내부역량 강화와 관련된 과제 즉, 금융허브 구축, 물류허브 구축, 경제자유구역 조성, 외국인투자유치 과제들은 대통령자문기구인 국민경제자문회의로 이관되는 방향으로 다시 재편되었다. 이로써 동북아시대위원회는 동북아 공동체 형성을 위한 대외협력을 주요 목표로 삼게 되었다.

이러한 일련의 변화과정은 국정목표의 적절성에도 불구하고 추진 전략과 과제의 우선순위 설정 및 각 추진과제간 연계와 상호작용의 중요성을 점차로 명확하게 인식하게 된 결과로 해석할 수 있다. 특히 '평화와 번영의 동북아 시대'를 건설하는데 있어서 '평화'와 '번영'간의 관계, '번영'과 '공동번영' 혹은 '내부역량강화(내부번영 추구)'와 '협력(공동번영 추구)'간의 관계에 주목할 필요가 있다.

동북아구상 실현을 위한 조직체계가 개편되는 과정에서 끊임없이 논란의 대상이 되었던 것은 양립하기 어려운 두 개의 과제가 공존하고 있다는 점이었다. 내적역량강화를 위한 경쟁전략과 협력전략이 혼재되어 있어, 서로 다른 성격의 두 과제를 동시에 효과적으로 추진하기 곤란하다는 점에서 정체성과 방향성 측면에서 혼선의 여지가 잠재되어 있다는 것이다.

표면적으로 이 문제는 내부역량강화 관련 과제가 이관됨에 따라 일단락되었다고 할 수 있다. 그러나 경쟁과 협력은 공존할 수 없는 것이며 내부번영과 공동번영은 상치하는 것인가하는 근본적인 질문은 여전히 남아 있다. 한발 더 나아가 만일 이들이 서로 양립 불가능한 것이라고 한다면 이는 내부번영은 경쟁을 통해서만 이루어지고 마찬가지로 공동번영은 협력을 통해서만 이루어진다는 단편적 사고로 이어진다. 이러한 사고는 평화와 번영도 각기 분리추진되어야 한다는 논리로 비약할 위험성도 내포한다.

앞서 말할 바와 같이 동북아구상은 '경쟁(내부번영)'과 '협력(공동번영)의 연계를 모색한다는 점에서 새로운 지평을 제시하고 있다. 따라서 경쟁과 협력이라는 상치되는 두 과제를 동일한 위원회내에서 동시에 추진해 온 것이 문제가 아니라 오히려 경쟁과 협력 상호간의 역동성을 끌어내고 내적역량강화에 기초한 공동번영의 기틀을 마련하는 구체적인 프로그램이 미흡했다는 점이 그간의 핵심적인 문제점으로 지적되어야 마땅하다. 달리 말하자면 주변국이 우리의 동북아 허브 구축 과제 때문에 동북아협력구상에 공감하지 않은 것이 아니라 상호주의에 입각한 매력적인 협력의제의 제시가 미흡했기 때문이라고 이해해야 할 것이다.

따라서 위와 같은 평가를 토대로 앞으로 중점적으로 추진되어야 할 과제는 어떻게 평화와 번영의 선순환 구조를 창출하며 내부역량강화와 동북아협력을 조화롭게 연계할 것인가이다. 이하에서는 지금까지의 평가에 기초해 향후 어떠한 과제를 어떠한 체계하에서 추진해야 하는가에 대해 논해 보기로 한다.

2. 향후 과제 - FTA 전략을 중심으로 -

1) 그랜드 디자인 마련과 FTA

동북아구상에 기초해 평화와 번영의 동북아공동체가 실현되기 위해서는 기존의 내용적·공간적으로 분절되어 있는 동북아 관련 담론들 즉 '평화', '번영', '공동번영'이라는 세 가지의 핵심개념을 보다 큰 틀에서 통합하고 그

속에서 유기적 연관을 찾아 각각의 기능과 역할을 자리매김하는 '그랜드 디자인'이 필요하다. 즉 반영한 동북아공동체 형성의 추진과제가 도출되고 과제간의 우선순위와 방식이 상호연관하에 종합되는 것이 필요하다. 이는 동북아구상이 경제와 외교안보, 사회문화, 그리고 역사를 아우르는 학제적이고 종합적인 시각에서 전개되어야 함을 의미하는 것이기도 하다. 여기서 우리는 FTA에 대해 좀 더 색다른 시각에서 접근해 볼 필요가 있다.

다자주의의 대안으로 제시된 FTA가 과연 어느 만큼 경제적 효과를 내고 있는지에 대해서는 충분히 검증되지 않은 상태임에도 불구하고 전세계적으로 RTA는 급속히 증가하고 있는 추세이다[2]. 특히 1990년대 들어 RTA 체결 움직임이 두드러지는데 그렇다면 이러한 움직임의 경제외적인 요인은 무엇이라고 설명할 수 있을까?

이는 첫째, WTO가 표방하는 다자주의의 맹점에 기인한다. 1990년대 이후 WTO 회원국의 증대, 수많은 협상 참가국간의 견해차 해소의 곤란함, 협상결과에 대한 무임승차 문제 등으로 인해 WTO 체제의 다자주의에 기초한 협상이 점차 한계를 드러내기 시작했다. 그로 인해 WTO를 위시한 다자협상에서 뜻맞는 국가간의 연합을 통해 협상력을 제고할 목적으로 FTA를 체결하는 움직임이 두드러지게 되었다(Boyer, 2002).

두 번 째, 글로벌 거번넌스의 취약성에서 찾을 수 있다. 1997년 동아시아가 경험한 외환위기는 특히 금융의 세계화가 불러오는 근원적인 불안정성에 대한 대응이 향후 경제운용의 중요한 관건이 될 것임을 뼈아프게 경고하였다. 외환위기의 본질에 관한 논란은 차치하더라도 분명한 사실은 금융의 세계화는 국제금융질서의 근원적인 불안정성을 초래하고 있다는 점이다. 세계화가 일국경제에 미치는 영향은 지극히 큰 반면 국민경제는 이를 통제할 수단을 별로 갖고 있지 못하다. 더구나 IMF나 WTO, UN 등으로 대표되는 국제기구는 일부 강국의 입김에 좌우될 뿐 국제사회의 공정한 조정자 역할을 기대하기 어려운지 오래되었다. 이러한 현실에서 국민경제의 벽을 넘어서 지역차원의 협력과 통합이라는 조절양식의 구축이 대안으로 등장한 것이다.

세 번째, FTA 체결의 배경에는 복잡다기한 국제관계와 역학구도속에서 외교안보적 동맹을 확보하고자 하는 동기도 강하게 작용한다. EU 형성의 가장 중요한 배경은 역내의 평화정착이었다. NAFTA의 출범동기에도 멕시코로부터의 불법이민 방지 및 EU에의 대항이라는 정치적 목적이 적지 않게 작용

2) WTO에 따르면 2005년 1월 4일 현재 총 162개의 RTA가 발효중이다. 이 중 가장 많은 비중을 차지하는 것은 FTA(101개)이며 관세동맹 11개, 서비스협정과 권능부여조항(Enabling Clause)에 근거한 개도국간 협정이 각각 21개, 29개이다. 2004년 10월 현재 WTO 회원국이 148개국임을 감안할 때 RTA 체결수가 WTO 회원수를 능가하고 있다는 사실은 RTA의 급증추세를 여실히 보여준다.

하였다. 경제통합은 회원국간의 경제적 상호의존도를 높이게 되어 원하든 원치 않든 결과적으로 상호간 긴장완화에 유용하기 때문이다.

이러한 맥락에서 볼 때 동북아 FTA 혹은 동아시아 FTA 추진은 협의의 경제통상수단만이 아니라 글로벌 거버넌스 부재에 대한 지역차원의 차선책인 동시에 역내의 평화정착을 위한 현실적인 방안이 될 수 있음에 주목해야 한다. 즉 평화와 번영 그리고 공동번영을 엮어내는 그랜드 디자인에서 동북아구상 실현을 위한 현실적인 수단으로서 FTA의 폭넓은 활용방안을 강구할 필요가 있다.

2) 평화와 번영의 선순환 구조의 창출

동북아구상은 궁극적으로 동북아공동체 구현을 지향한다. 이를 위해 첫째, 동북아의 평화와 번영의 선순환 구조 창출을 위해 외교안보협력과 경제협력, 남북협력과 동북아협력의 연계를 포괄하는 전략을 만들어야 한다. 동북아 대외협력은 내부역량 강화, 남북협력, 대외협력간의 접점을 찾아내고 그 영역을 확대시키는 방향으로 동북아 협력을 강화하여 궁극적으로 평화와 번영의 동북아 공동체를 구현해야 한다.

유럽통합의 기점이 된 유럽석탄철강공동체 창설의 경우에도 프랑스와 독일 그리고 역외의 주요 이해당사자였던 미국은 유럽의 평화를 위해서 ECSC를 창설한 것이 아니라 유럽의 평화가 자국의 이해에 밀접히 연관되어 있었기 때문이다. 특히 프랑스의 경우 ECSC의 창설은 자국의 기간산업인 석탄철강산업의 안정적 발전도모에 불가결하다고 판단한 점은 우리에게 적지 않은 시사점을 던져준다(김양희, 2004e).

이렇게 볼 때 동북아구상과 한국의 FTA 전략은 지금까지 다분히 별개로 추진되어 왔으나 앞으로는 좀 더 긴밀히 연계되어야 한다. 우리의 FTA 추진전략이 동북아의 평화정착에 기여하는 것이 되기 위해서는 남북간 민족내부거래와 국제통상법상의 모순해소, 동북아통합과 남북통합의 연계방안, 러시아 등 체제전환국과의 협력관계 증진을 위한 FTA 활용방안 등에 대한 긴 안목에서의 준비가 요청된다[3].

이를 위해서는 추진체계의 재편성이 필요하다. 현행 FTA 추진은 FTA가 경제통상현안으로 협소하게 인식되고 있기 때문에, 주로 외교통상부내에서도 통상교섭본부가 담당하고 있으나 외교안보적 측면을 고려하기 위해서는 현재의 추진체계에 외교통상부내 정무부문, 동북아시대위원회, 통일부, NSC

3) 한러간 관계 증진을 위한 한러 CEPA의 체결 필요성 및 추진과제 등에 관해서는 김양희(2005a). Kim(2005) 참조

등과의 협의채널이 마련되어 FTA 업무가 남북관계 및 대외관계, 외교안보분야에 미칠 영향과 대응방안, 체제전환국(북한 포함)과의 경제협력 제도화 방안, 역내 FTA의 외교안보적 의의와 과제 등을 전략적 시각에서 폭넓게 검토하도록 해야 한다.

3) 내부번영과 공동번영의 선순환구조 창출·심화

국가 뿐 아니라 기업 차원에서도 경쟁만을 통해 내적역량이 강화되는 것은 아니다. 때로는 경쟁관계에 놓여있는 기업이나 국가가 전략적 제휴나 국제협력을 추진하는 이유는 그것이 자신의 경쟁력 강화에 기여할 수 있다고 판단하기 때문이다. 마찬가지 이치로 냉혹한 국제사회에서 자국의 이해관계와 무관한 국제협력은 기대하기 어렵다. 어떠한 형태의 국가간 협력도 일시적이고 전략적인 양보와 희생은 있을지언정 원칙적으로 협력에 참여하는 개별국의 이해관계와 일치할 때 비로소 가능하다. 그러므로 내적역량강화는 경쟁과 협력 모두를 통해 가능하며 공동번영 또한 소모적 경쟁의 지양과 선의의 경쟁을 위한 협력을 통해 충분히 가능하다.

내적역량강화와 공동번영간의 선순환 구조 창출을 위해서는 다음의 두 가지가 시급히 요청된다. 첫째, 기존의 내부역량강화와 관련된 제반 과제와 대외협력사업의 유기적 연계이다. 예를 들면 금융허브 구축의 시각을 염두에 두고 금융협력을 추진하는 것이다. 역내의 유휴자본이 역내의 수요를 찾지 못해 역외로 환류되고 있는 반면 역내 저개발 지역은 개발에 필요한 재원조달에 허덕이고 있다. 이러한 상황에서 역내유휴자본이 지역개발에 활용되도록 역내개발금융 조달방안을 수립하며 이 과정에서 한국이 개발금융에 특화될 수 있는 경쟁력을 확보해야 한다. 물류허브 구축과 연계된 TKR-TSR 연계방안을 모색해야 하며, 동북아 에너지협력체 형성 방안은 동시베리아 에너지 개발사업을 통한 우리의 안정적인 에너지원 확보와 송유관·가스관 사업에의 참여도 염두에 두면서 추진해야 한다.

둘째, 산업정책적 시각에서 FTA 전략을 재조명하는 것이다. 지금의 FTA추진전략은 다분히 FTA추진 대상이 먼저 선정되고 나면 그것이 국내산업에 미칠 영향을 뒤이어 분석하는 측면이 강해 정책수립의 순서가 뒤바뀐 느낌이다. 국내적으로 취약산업의 경쟁력 강화를 도모하면서 이해집단간 갈등조정을 면밀히 수행하고, 광범위하고 다양한 의견수렴 절차를 거쳐 개방의 필요성에 대한 국민적 합의를 도출하는 것이 우선 필요할 것이다.

EU에 비해 경제적 동기가 강했던 NAFTA의 경우 국내 이해관계의 조

정을 매우 중시하고 있다. 이와 관련해 FTA에 따른 내부구조조정 촉진 및 이해조정을 위한 대응책 수립시 미국의 '무역조정지원(Trade Adjustment Assistance, TAA)' 제도를 참고해 볼 수 있다. 미국 정부는 무역자유화 과정에서 발생하는 국내 산업의 피해를 최소화하고 원활한 구조조정을 꾀하기 위해 TAA를 운용하고 있다. 미국의 TAA는 보상보다는 피해기업이나 개인의 구조조정 지원에 중점을 둔 포괄적 법제이다.

FTA는 협상과정에서부터 대외협상 못지않게 대내협상이 주요한 변수이며 통합 이후에도 통합효과가 산업구조 고도화에 기여하는 동시에 통합이익의 비대칭적 발생이 사회적 갈등을 초래하지 않도록 세심하게 주의를 기울여야 한다[4].

추진체계상으로는 대외협상과 내부이해관계 조정이 원활히 연계될 수 있도록 전자를 담당하고 있는 외교통상부의 통상교섭본부와 국민경제자문회의 산하 대외경제위원회의 상시적인 연락체계 수립 및 양자간 정책조정을 위한 상급조정기구의 확립과 강화가 필요하다.

동북아경제공동체의 형성이 지역통합의 균형된 실현으로 이어져 명실상부한 공동번영이 기여하기 위해서는 관련된 지역격차 해소문제에 관심을 기울이지 않을 수 없다. 동북아의 경제통합이 각국의 경쟁력 강화를 지원하여 공동번영의 정신이 발현되는 경제공동체가 되기 위해서는 EU의 구조기금(Structural Fund)과 같은 취지와 운영방식을 원용한 가칭 「동북아구조기금(Northeast Asian Structural Fund)」을 조성해 이를 각국의 자체 구조조정 촉진을 위한 재원으로 활용할 수 있다. 이를 시범적으로 한일 FTA에서 추진해 보는 방안을 연구해 볼 수 있다[5].

3. 결론

지금까지 평화와 번영과 공동번영을 포괄하는 그랜드 디자인으로서의 동북아구상의 목표와 추진과제 그리고 추진체계에 대해 살펴보고 앞으로의 과제를 제시해 보았다.

이 글에서 필자는 동북아구상 실현의 유용한 수단으로 FTA를 재해석해 보고자 시도했다. 이렇게 재해석된 FTA를 중심으로 동북아구상을 사고해 보면 우리는 많은 정책적 시사점을 얻을 수 있다. FTA를 통해 이루려는 동북

4) Putnam(1998)은 외국과의 협상체결 과정을 국내에서의 이해집단간 이해조정 과정과 대외적으로 타국과의 협상이라는 두 단계의 게임(Two- level games)으로 파악하고 있다.

5) 이를 동북아에 적용할 때의 유의점에 대해서는 김양희(2004e) 참조

아공동체가 국내의 경제위기를 지역차원으로 전가 혹은 확대재생산시키거나, 무자비한 정글의 법칙이 난무하는 세계화의 폐해를 지역에서 축소해 재현시키는 것이 되어선 안된다. 번영과 공동번영의 연결고리를 모색하는 동시에 역내 평화정착에 기여하는 공동체를 지향하는 것이어야 한다.

따라서 이러한 구상의 실현을 위해서는 추진체계상에서 동북아시대위원회의 핵심적인 역할이 경제 및 외교안보협력 정책 모두를 포괄하는 큰 틀에서의 장기전략 수립과 세부정책과의 일관성 검토가 되어야 하며 내부역량 강화를 담당하는 국민경제자문회의(NEAC), 나아가 외교안보협력의 최종의사결정기구인 국가안전보장회의(NSC)간의 협력이 긴요하다.

마지막으로 강조하고 싶은 점은, 동북아구상은 참여정부의 국정목표 중 가장 성과가 더딜 수 밖에 없는 장기 국가전략이라는 점이다. 유럽통합의 역사를 돌아보면 1952년에 ECSC가 형성된 후에도 무수한 시련과 좌절의 과정을 겪고 1993년에 비로소 유럽연합 창설에 이르렀다. 아직 동북아의 통합시계는 유럽의 1952년에도 들어서지 못했음을 상기할 때 단기적인 성과에 급급해하다가 오히려 부작용을 초래할 수 있다. 동북아공동체에 대한 확고한 신념과 추진력 그리고 긴 호흡으로 묵묵히 추진할 수 있는 정치적 리더쉽이 관건이 된다 하겠다.

(참고문헌)

김양희, 2004a, 「동북아협력의 구상과 과제」『 KIEP세계경제 1월호 7권 11호』 pp 6-16 대외경제정책연구원

--------, 2004b, 「동북아협력구상의 방향과 주요 추진과제」'東北アジアの地域協力と安全保障――朝鮮半島を中心に' 국제세미나 (2004년 6월 11일, 쿄토) 발표논문

--------, 2004c, 「FTA 체결에 따른 국내대책 마련방안」미발표논문

--------, 2004d. '동북아경제공동체 형성을 위한 시론- 한국의 시각에서 본 정치경제학적 주요 논점' 2004. 10. 21. 한반도평화포럼 국제 컨퍼런스 "동북아 사회·문화 및 경제 공동체 구축방안" 제출논문

--------, 2004e, 동북아경제공동체의 추진방향에 대한 일고찰 - 공동번영의 기제마련을 중심으로 -

--------, 2004f, 「한·러 포괄적 경제동반자관계 협정(CPA) 제안」미발표논문

--------, 2005a, '한국의 동북아 FTA 정책과 한러 경제협력의 제도화「한·러 포괄적 경제동반자관계 협정(CEPA)」제안' 한러경제포럼 발표자료

--------, 2005b, '동북아경제협력' 참여정부 정책평가위원회, 2005, 경제분야 동북아경제팀 최종보고서

동북아시대위원회, 2004,「평화와 번영의 동북아시대 구상 - 비전과 전략 -」

이일영, 2004, 『동북아시대의 한국경제 발전전략』, 한신대학교 출판부

--------·이건범, 2005. '참여정부의 동북아 구상 평가; 새로운 지경전략의 모색' 서울사회경제연구소 세미나 발표자료(2005. 2. 18)

정책기획위원회, 2003, 『평화와 번영의 동북아시대 신구상』

최태욱, 2003, 『세계화 시대의 국내정치와 국제정치경제 - 일본, 동아시아 지역주의, 그리고 한국』, 한국학술정보

Boyer Robert, 2003, 'European and Asian Integration Processes Compared'

Kim, Yanghee, 2005 'Korea's Northeast Asian FTA Policy and the Institutionalization of Korea-Russia Economic Cooperations: A proposal on a Korea-Russia Comprehensive Economic Partnership Agreement' The Korea-Russia Economic Forum Moscow January 31 2005

Putnam, Robert, 1998, 'Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games', *International Organization*, vol.42, no.3

선진사회 진입을 위한 재정·세제 개편방안

원윤희 (서울시립대)

I. 머릿말

현대 정부가 수행하는 경제적 역할은 흔히 자원의 효율적 배분, 소득재분배, 그리고 경제의 성장과 안정 등으로 구분되고 있다. 이러한 정부의 역할을 수행하는데 있어 활용되는 정책수단들은 매우 다양하게 나타나고 있지만, 예산과 조세를 중심으로 하는 재정과 세제는 그 핵심적인 정책수단이라고 할 수 있다.

참여정부는「12대 국정과제」와 「국정과제 로드맵 100대 과제」등을 통해서 재정구조 및 운영시스템 혁신, 재정건전화 노력의 지속적 강화, 공정·투명한 세제·세정 확립, 그리고 지방재정운영의 자율성 확대 및 교부세제도 개선 등 여러 과제들을 재정·세제 분야의 개혁과제로 제시하고 관련되는 위원회나 정부 부처 등을 통해서 그 구체적인 실천방안을 모색하여 왔다. 이러한 작업들은 지난 2년 동안 비교적 성공적으로 추진되어 왔으며 이 중 많은 과제들은 이미 실천되어 일정한 성과를 나타나고 있는 것으로 평가되고 있다. 그러나 동시에 아직 논의의 초기단계에 있거나 관련 당사자간에 충분한 공감대를 형성하지 못한 과제들도 많이 남아 있는 것도 사실이다.

본고에서는 정부의 기능을 중심으로 재정과 세제 분야의 주요 정책과제들을 구분하고, 그 추진되는 내용에 대한 평가와 함께 향후 필요한 정책방향 등을 제시하고자 한다.

II. 자원의 효율적 배분을 위한 노력

1. 국가의 재원배분 체계 개선

가. 추진 내용

최근 우리나라는 국가의 재원배분 및 재정운영의 틀을 근본적으로 혁신하는 작업을 진행하여 왔는데, 구체적으로는 국가재정운용계획의 수립, 예산의 총액배분 자율편성(Top-down)제도 도입, 성과관리제도 구축, 그리고 디지털예산회계시스템 구축 등 4대 재정개혁과제를 중심으로 하고 있다.

첫째, 중장기 국가재정운용계획을 수립하여 예산편성의 기본 틀로 활용함으로써 단년도 위주의 재정운용방식을 보완하고 중장기적인 시각에서 재정운용이 이루어지도록 하고 있다. 즉 정부는 매년 중·장기 재정전망, 재정운용목표, 분야별 재원배분계획 및 투자방향 등을 포함한 3 회계년도 이상의 국가재정운용계획을 수립함으로써 국정비전과 대내외적 경제·사회 환경에 대한 고려를 바탕으로 하는 전략적 재원배분을 제시하게 되는데, 투자방향 정도를 제시하였던 종전의 중기재정계획과는 달리 재정수지나 국가채무 등 총량목표와 구체적인 분야별 재원배분계획을 제시한다는 점에서 차이를 발견할 수 있다.

둘째, 예산의 총액배분 자율편성 제도, 소위 top-down 제도가 도입되었다. 이는 국정비전과 우선순위에 입각한 전략적 재원배분을 제시하는 국가재정운용계획을 바탕으로 분야별·부처별 지출한도를 미리 설정하고 그 한도 안에서 각 부처가 예산을 자율적으로 편성하도록 하는 것으로서, 전략적 관점의 재원배분을 담당하는 재정당국과 전문성 및 현장경험을 바탕으로 사업별 재원배분을 담당하는 각 부처의 협력과 역할분담을 통해 재원배분의 효율성을 높이고자 하는 것이다.

셋째, 성과중심의 재정운용방안이 강조되고 있다. 예산 총액배분·자율편성 제도의 도입으로 인하여 예산편성에 있어서의 각 부처의 자율권이 크게 확대됨에 따라 각 부처의 성과관리를 강화하기 위한 노력은 필수적이라고 할 수 있다. 투입에 대한 통제를 중심으로 하는 기존의 재정운영에서는 사후적 성과관리와 환류노력이 상대적으로 미약하였지만, 투입보다는 어떠한 결과를 이끌어냈는가에 대한 관심이 높아짐에 따라 성과평가 및 관리의 중요성은 한층 높아지게 된 것이다.

마지막으로 참여정부 재정개혁과제의 성공적인 도입과 운영을 위하여 필수적으로 요구되는 기본 인프라인 디지털 예산·회계 시스템의 구축이 진행되고 있는데, 이는 중앙·지방정부·공기업 등 전 공공부문을 대상으로 세입 징수부터 예산 편성·집행·결산·평가까지 재정의 모든 과정을 실시간으로 분석·제공할 수 있는 통합재정정보시스템을 의미한다. 이 통합시스템을 구축하는 작업은 여러 추진과제들로 구성되는데, 구체적으로는 프로그램 예산체계 도입, 국제기준을 고려한 재정범위 재설정, 복식부기·발생주의 회계제도 도입, 통합재정정보시스템 구축, 성과평가·감사체계의 개편 등을 포함하는 것이다.

나. 평가 및 향후 과제

현재 진행되고 있는 우리나라 재정개혁의 내용은 사실상 90년대 이후 OECD의 주요 선진국들이 추진해오고 있는 각종 재정개혁의 큰 틀 속에서 이해될 수 있다. Blőndal(2003)은 OECD 주요 선진국들이 추진하였던 재정개혁과 관련하여 핵심적인 역할을 담당하였던 7가지의 제도적인 장치들을 아래와 같이 요약하고 있는데, 이들은 현재 우리가 추진하고 있는 제반 재정개혁의 방향이나 내용들과 거의 일치하고 있는 것이다.

- 중기예산계획을 통한 총수입, 총지출, 재정수지, 국가채무 등의 총량 목표 관리
- 경제상황에 대한 신중한 예측
- top-down 방식의 예산편성
- 중앙의 투입통제 완화
- 결과에 대한 강조
- 예산의 투명성 제고
- 현대적 재정관리 기법 활용 (예: 발생주의, 자본사용에 대한 요금부과, 미집행예산에 대한 이월확대, 이자부여 계정 활용 등)

국가재정운용계획, 예산 총액배분 자율편성(Top-down)제도, 성과관리제도, 디지털 예산·회계시스템 등을 중심으로 진행되고 있는 우리의 재정개혁 노력은 국제기구 등 관련 전문가들로부터 성공적인 모범사례로 긍정적인 평가를 받고 있다. 그러나 앞서 개혁을 진행하고 있는 나라들의 경험을 바탕으로 볼 때 이러한 시도들이 보다 충분한 성과를 이끌어내기 위해서는 아래와 같은 사항들에 대한 관심이 요구된다고 할 것이다.

첫째, 이와 같이 매우 폭 넓은 분야에서의 개혁노력이 충분한 추진력을 가지고 진행되기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 매우 중요하다. 특히 국가재정법의 조속한 제정 등 여야 합의를 바탕으로 재정개혁의 법적·제도적 기반을 확고히 할 필요가 있는데, 법적 기반이 미비한 상태에서 행정부의 일방적인 재정개혁 노력만으로는 한계에 봉착할 수밖에 없기 때문이다.

둘째, OECD 국가들이 이러한 중기재정운영계획에 입각한 top-down 방식의 예산제도를 도입한 가장 중요한 배경은 기존의 재정운영방식이 가지고 있던 지출확대의 경향을 타파하고 경제상황에 대한 합리적인 예측을 바탕으로

재정규모나 적자수준 등에 대한 총액관리를 통해서 재정의 건전성을 회복하기 위한 것이라고 할 수 있다. 이러한 과정에서 가장 중요한 것은 재정건전성 회복에 대한 최고 정책당국자나 정치가들의 굳은 의지라고 할 수 있다. 물론 우리의 경우 비록 IMF 금융위기를 해결하는 과정에서 국가채무의 규모가 크게 확대되었음에도 불구하고 아직 다른 OECD 선진국들에 비해서는 상대적으로 재정의 건전성이 유지되고 있다고 할 수도 있으나, 앞으로 급속한 인구고령화에 따른 사회보장 지출의 확대 등 제반 요인을 고려할 때 이에 대한 관심이 보다 강화될 필요가 있을 것이다.

셋째, top-down 방식의 예산결정이 원래의 취지대로 자원배분의 효율성을 극대화할 수 있기 위해서는 투입물에 대한 통제가 완화되어 각 부처가 상당한 정도의 재량권을 가지고 자기 소관 예산의 편성·집행을 통해서 사업을 수행하도록 하며, 엄격한 성과평가를 통해 그 결과에 대해서 책임을 지도록 하는 메카니즘이 갖추어져야 할 것이다. 우리나라의 경우에도 인사나 재정운영 등 제반 측면에 있어 각 부처나 기관들의 재량권이 확대되고 성과계획서의 제출 및 그에 입각한 성과평가 등 성과관리를 강화하기 위한 노력이 이루어지고 있는데, 책임운영기관의 확대는 그 대표적인 예라고 할 수 있다.

그러나 한편 이러한 자율과 책임의 메카니즘이 어느 수준에서 갖추어질 수 있는가는 나라마다 그 정치·행정 체제의 역사적 배경이나 상황에 따라 다르다고 할 수 있다. 스웨덴의 경우처럼 전통적으로 집행기관들의 자율성이 크게 인정되고 있는 경우에는 투입에 대한 통제 중심의 예산운영이 성과위주로 비교적 용이하게 전환될 수 있는 있었지만 우리의 경우에는 보다 적극적인 관심과 노력이 필요하다고 할 것이다.

2. 지방분권화의 추진과 중앙과 지방간의 재원배분

1) 추진 내용

참여정부가 핵심적인 국정과제의 하나로서 추진하고 있는 지방분권화는 중앙에 집중되어 있는 권한과 재원을 지방으로 이양함으로써 국가전체의 성장잠재력을 제고하고 발전을 이루고자 하는 것으로서, 이 역시 국가전체의 자원을 효율적으로 배분하기 위한 노력의 일환이라고 할 수 있다. 참여정부 출범 이후 지난 2년 동안 자치경찰의 설치 등 기능이양과 관련한 많은 결정들이 이루어졌으며, 지방재정의 측면에서도 국가균형특별회계의 설치와 지방양여금 제도의 폐지, 국고보조금 정비와 지방교부세 확충 등 여러 가지의 제도적 개

편들이 추진되었다.

이러한 지방분권화 추진에 있어 기능이양과 함께 가장 핵심적으로 제기되어 오고 있는 이슈가 열악한 지방재정을 개선하여 지방자치단체들이 보다 자주적이고 적극적으로 주민을 위한 공공서비스를 제공하고 지역경제 활성화 노력을 추진할 수 있도록 지방재정을 확충하는 것이었다고 할 수 있다. 특히 지방자치가 도입된 80년대 후반 이후 기본적으로 8:2의 비율이 유지되고 있는 국세와 지방세간의 세원배분체계를 개선하여 국세 세원을 지방으로 이양함으로써 지방세를 확충하여야 한다는 것이 그 핵심 중의 하나라고 할 수 있으며 그 정책수단으로는 지방소비세의 신설이 논의되어 왔던 것이다.

그러나 지난 2년 동안 정부혁신지방분권위원회와 관련 부처들을 중심으로 세원배분 등과 관련되는 많은 논의들이 이루어져 왔으나 아직 구체적인 정책방안들이 도출되지는 못하고 있는 것으로 평가된다. 최근 정부는 별도의 조세개혁특별위원회를 설치하여 국세와 지방세간의 세원조정을 포함하는 보다 폭넓은 범위의 세제 및 세정 개혁 방안들을 논의하도록 함으로써 보다 구체적인 정책대안의 제시가 있을 것으로 기대되고 있다.

2) 평가 및 향후 과제

그 동안 이루어진 지방재정 관련 논의는 자율과 책임이라는 지방분권화의 본질을 중심으로 하기보다는 지방재정의 확충이라는 재원배분이라는 측면에 지나치게 그 초점이 맞추어져 왔다고 할 수 있다. 물론 지방소비세의 도입 등을 통한 지방재정 확충이라는 주장 자체는 바람직한 것이라고 할 수 있으나 논의의 초점 자체가 지나치게 제로섬적인 관점에서의 중앙과 지방간의 세원배분이라는 측면에 집중됨으로써 지금까지 상당한 논의가 있었음에도 불구하고 구체적인 성과가 나타나지 못했던 것이다.

국세와 지방세간의 세수비중은 일본이나 미국의 경우 7:3 또는 6:4로 나타나고 있으며, 프랑스의 경우 우리와 유사하고 영국은 95:5로 나타나고 있는 등 나라별로 국가의 구성형태나 역사적 배경 등에 따라 다양한 모습을 보여주고 있다. 다시 말해서 지방자치 시대에 있어 세원배분의 문제는 조세로서만의 문제라기보다는 지방교부세 등 지방재정조정제도를 포함하는 큰 틀 속에서 논의가 이루어져야 하며, 더욱 중요한 것은 과연 지방자치가 추구하는 체제 속에서 지방세가 수행하여야 하는 바람직한 역할이 무엇인가에 보다 많은 관심이 두어져야 한다는 것이다.

지방분권화 또는 지방자치의 본질은 어떠한 종류의 지방공공서비스를 얼마

만큼 공급할 것인가 등에 대한 의사결정이 지역주민의 선호에 따라 자율적으로 이루어질 수 있도록 하면서 동시에 그에 따른 재정적 책임을 부담하도록 함으로써 지역주민들이 그 지출의 타당성을 스스로 평가할 수 있도록 하고 궁극적으로 자원배분의 효율성을 극대화하도록 하는 소위 자율과 책임의 메카니즘에서 찾을 수 있을 것이다. 다시 말해서, 자기부담 하에 공공서비스를 소비하도록 함으로써 과연 해당 공공서비스로부터의 편익이 자기의 부담에 부합하는 것인지를 판단하게 하여 그 부담 이상의 편익을 제공하는 공공서비스가 제공되도록 함으로써 전체적인 자원배분의 효율성이 달성되도록 하는 것이다.

현재 우리나라의 지방재정은 자치단체간 수평적 재정불균형 등 여러 가지의 문제를 가지고 있지만, 특히 중앙에 의존적인 재정행태를 보이고 있으며 이러한 의존적인 행태를 현행의 지방재정 시스템이 조장하고 있다는 점을 큰 문제의 하나로 지적할 수 있을 것이다.

높은 재정의존도를 보이고 있는 지방재정구조 하에서 이전재원의 배분과정에 중앙정부의 재량성이 매우 높다는 현실은 추가적인 재원이 필요한 자치단체로 하여금 지역주민들의 감시와 동의과정을 필요로 하는 자체적인 지방세수 확충보다는 오히려 중앙정부로부터의 각종 지원을 확보하는데 역량을 집중하도록 하는 것이다. 의존재원의 비중이 높은 경우 지방공공서비스의 편익에 비해서 직접 부담하는 지방세의 크기가 작게 되고 그 결과 주민들은 자신들이 소비하는 공공서비스의 가격을 낮게 인식하게 되며, 궁극적으로는 공공서비스에 대한 소비가 과도하게 확대되는 것이라고 할 수 있다.

각 자치단체의 선택에 의한 추가적인 재정지출은 해당 지역주민들의 부담, 즉 지방세 부담의 증가로 연계되고 그러한 연계성에 대한 가시성이 높아지도록 함으로써 지방세의 조세가격으로서의 역할을 제고하고 이를 통해서 지방의 재정책임성과 자원배분의 효율성을 제고할 수 있도록 할 수 있는 제도적인 개편이 필요할 것이다. 예를 들어, 지역주민들이 부담하는 일부 주요세목의 세율수준이 매년 세출예산과 연계되어 자치단체별로 결정되도록 함으로써 지방세가 지방공공서비스에 대한 조세가격으로서 역할을 가시적으로 수행할 수 있도록 하는 것을 한 방법으로 제시할 수 있을 것이다.

한편 지방세의 역할이 중요하다고 해서 자치단체가 필요로 하는 모든 재원이 지방세를 통해서 조달될 필요는 없는 것인데, 지방세의 조세가격 역할은 한계가격을 의미하는 것이기 때문이다. 어느 자치단체에 거주하더라도 국민으로서 받아야 하는 최소한의 지방공공서비스 제공에 필요한 재정수요를 충당할 수 있도록 하는 것은 국가의 책무라고 할 수 있으며 그를 위한 재원조달이 지방세로 충당되는지 또는 지방교부세 등 이전재원으로 충당되는지는 조세가격의 결정과 직접 관련이 없기 때문이다.

III. 공평한 조세부담 및 소득분배 개선

1. 우리나라의 소득분배 현황

<표 1>은 도시근로자가구와 전체가구의 연도별 소득 5분위별 분포와 지니계수를 보여주고 있다. 도시근로자가구를 기준으로 살펴보면 2004년의 경우 소득 I분위와 V분위의 소득점유율은 각각 7.2%와 38.9%로서 I분위에 대비한 V분위 배율은 5.41배이며 소득분포의 지니계수는 0.310으로 나타나고 있다. IMF 이전인 1997년의 경우 그 배율과 지니계수가 각각 4.49와 0.283이었다는 점에서 우리나라의 소득분배 구조는 IMF 이후 급격히 악화되어 현재에 이르고 있다는 점을 알 수 있다.

한편 전국가구의 경우를 살펴보면 도시근로자가구에 비해서 전체적으로 소득분배상태는 더 열악한 것으로 나타나고 있는데 이는 기본적으로 취업자를 대상으로 하는 전자에 비해서 무직가구와 영세 자영자가구 등을 포함하고 있기 때문이다.

1999년까지 악화되던 소득분배 상태는 경기회복이 이루어지면서 점차 개선되는 추세를 보였는데 2003년 이후 다시 악화되고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 경기침체의 영향과 함께 사회 각 분야에서의 양극화 현상이 소득분배 구조에 투영되고 있는 것을 보여주는 것이다.

<표 1> 우리나라 가구별 소득 5분위별 소득분포

구 분		5분위별 소득계층의 소득점유율(%)					배율	지니
		Ⅰ분위	Ⅱ분위	Ⅲ분위	Ⅳ분위	Ⅴ분위	(Ⅴ/Ⅰ)	계수
도시 근로자 가구[1)]	1997	8.3	13.6	17.7	23.2	37.2	4.49	0.283
	1998	7.4	12.8	17.1	22.9	39.8	5.41	0.316
	1999	7.3	12.6	16.9	22.9	40.2	5.49	0.320
	2000	7.5	12.7	17.0	22.7	40.1	5.32	0.317
	2001	7.5	12.5	16.9	22.7	40.3	5.36	0.319
	2002	7.7	12.7	17.1	22.9	39.7	5.18	0.312
	2003	7.4	13.2	17.4	23.2	38.8	5.22	0.306
	2004	7.2	13.0	17.5	23.4	38.9	5.41	0.310
전국 가구[2)]	2003	5.6	12.5	17.5	23.8	40.6	7.23	0.341
	2004	5.5	12.4	17.5	23.9	40.7	7.35	0.344

주 1) 도시에 거주하는 가구 중 가구원이 2인 이상이면서, 가구주의 직업이 사무직이나 생산직 근로자인 가구임

2) 전국(읍면포함)에 거주하는 2인 이상 비농어가로, 근로자가구와 근로자외가구(자영자가구, 무직가구)를 포함.

자료: 통계청, 「2004년 연간 및 4/4분기 가계수지동향」, 2005. 2.

2. 향후 정책과제

각종 조세정책이나 지출정책 등 가용한 정책수단들을 이용하여 국민들의 최저생활을 보장하고 소득분배 상태를 개선하는 것은 현대민주국가의 기본적인 책무라고 할 수 있다. 그러나 Okun(1975)이 'leaky bucket'이라고 표현한 바와 같이 누진세율의 강화 등과 같은 재분배 정책을 강하게 추진하는 경우 그에 따른 경제적 효율성의 손실이 발생하게 된다는 점은 소득재분배 정책을 추진하는데 있어 제약요건으로 작용하게 되는 것이다.

앞에서 살펴본 우리나라의 분배구조 추이에서 나타나는 바와 같이 참여정부가 출범한 이후에도 우리의 소득분배구조는 그리 개선된 것으로 나타나지 않고 있다. 물론 경기불황과 함께 사회전반의 양극화 현상이 심화되는 결과라고 할 수 있지만, 소득세나 법인세율 인하, 특별소비세 인하 등 경제활성화에 초점을 맞춘 정책기조도 일정수준 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

우리의 현실로 다가오고 있는 노령화 사회에 대비하고 소외계층 및 저소득계층 등의 기초생활을 보장하기 위하여 각종 공적부조 및 사회보장제도를 공고히 할 수 있는 보다 적극적인 노력이 필요할 것이다. 다만 그것이 경제적 효율성을 왜곡시키는 정도를 최소화할 수 있는 방향으로 정책추진이 이루어져야 할 것인데, 특히 공평한 분배구조의 달성과 경제적 효율성 제고에 동시에 기여할 수 있는 정책인 경우 우선적으로 추진되어야 할 것이다.

자영자 소득을 정확히 파악하는 문제는 비단 세부담의 공평성을 제고한다는 점만이 아니라 국민연금이나 건강보험 등 각종 사회보장제도의 건실한 운영을 위해서도 필수적인 사항이라고 할 수 있으며, 사회전체의 투명성을 제고함으로써 국가경쟁력을 높일 수 있다는 측면에서 가장 우선적으로 추진되어야 할 정책과제라고 할 것이다. 이는 단순히 세무행정상의 문제라기보다는 공정하고 올바르며 경쟁력 있는 사회를 만들기 위한 사회의 기본인프라인 것이다.

최근 근로 저소득계층의 소득을 보전하고 동시에 근로의욕을 제고하기 위한 수단으로 EITC(근로소득보전세제)를 도입하기 위한 움직임이 활발해지고 있는데, 소득보전과 근로의욕 제고라는 두 가지 목표가 동시에 추구되는 이 제도의 도입 취지에 대해서는 대부분의 사람들이 동의하고 있다고 할 수 있다. 그러나 이 제도의 성공적인 도입과 운영을 위해서는 적용대상자들의 소득파악 문제가 가장 핵심되는 선결요건이라고 할 수 있기 때문에 그 가능성에 대한 철저한 검토와 준비가 필요할 것이다. 또한 동시에 국민기초생활보장제도 등 관련 제도 등과의 연계방안이나 본 제도 도입의 핵심 고려요인이라고

할 수 있는 근로의욕 제고효과, 전체적인 예산소요 등을 고려하는 보다 면밀한 제도설계가 필요할 것이다.

종합부동산세의 도입이나 주택의 토지·건물 통합과세 등 부동산 보유과세를 강화하는 정책들도 부담능력에 따른 과세를 통해서 세부담의 형평성을 제고함과 동시에 부동산 투기를 억제함으로써 사회적 자원의 효율적인 배분을 기하기 위한 것이라고 할 수 있다. 물론 이러한 보유과세 강화정책은 매우 타당한 정책이라고 할 수 있지만, 전체적인 재산과세의 부담수준에 있어서는 우리나라가 전체 OECD 국가중에서도 가장 높은 수준이라는 점을 고려할 때 취득세나 등록세 등 거래과세의 완화가 병행될 수 있도록 하여야 할 것이다.

IV. 경제안정과 성장잠재력 확충

케인즈 이후 재정과 금융 정책수단들을 활용하여 물가와 고용을 안정시키고 경제성장을 촉진하도록 노력하는 것은 정부의 기본적인 역할이 되고 있다. 민간의 소비부진을 보완하고 소비를 촉진하기 위하여 재정의 조기집행이 이루어지고 특별소비세를 인하하며, 개인과 기업들의 근로 및 투자의욕을 제고하기 위하여 소득세와 법인세의 세율을 인하한 것은 이러한 정부의 역할을 보여주는 예라고 할 수 있다.

지난 해 정부는 "경제활성화를 위한 종합투자계획", 소위 한국형 뉴딜정책을 발표하였다. 이는 예산의 조기집행이나 BTL 방식을 통한 민자유치 등 시장이 제공하는 다양한 사업방식을 활용하여 정부와 민간의 가용재원을 최대한 투자로 유도함으로써 단기적인 경기관리와 함께 성장잠재력을 유지하기 위한 정책이라고 할 수 있다. 또한 국가적으로 긴요하고 공익성이 큰 공공서비스를 조기에 공급하고 일자리 창출을 위한 성장을 지속하며, 민간자본에게 새로운 투자처를 제공하는 효과도 가지는 것으로 평가되고 있다.

물론 이러한 종합투자계획에 대해서는 연기금 재원의 활용문제나 수익보장에 따른 재정부담 등 여러 비판들도 제기되고 있지만 경제의 성장과 안정이라는 정부의 기본적인 기능을 고려할 때 바람직한 정책으로 평가된다.

그러나 정부의 재정정책과 관련하여 가장 빈번히 제기되는 비판중의 하나는 시차의 문제라고 할 수 있다. 정책의 필요성에 대한 판단이나 정책형성 등 여러 과정을 거쳐 실제 정책이 집행되기까지 많은 시간이 소요됨으로써 그 상황에 부합하지 않는 정책이 집행되어 오히려 경기를 불안정하게 만들 수 있다는 점에 대한 우려인 것이다. 최근 우리의 경제상황에 대해서 대부분의 연구기관들이 1/4분기에 경기 저점을 통과하여 2/4분기부터는 본격적인 상승

국면으로 접어들 것으로 예측하고 있다. 그런데 최근 건설교통부가 점검한 바에 따르면 금년에 계획된 28건의 투자사업중 25%에 해당하는 7건의 사업의 정상착공이 불투명한 것으로 나타나고 있다. 만약 이들 사업이 상당한 기간 이후에 실시되는 경우 경기순환과 연계하여 사업시기의 적정성에 대한 검토가 필요할 것이다.

한편 민자유치 사업들의 경우 단순히 민간의 자본 유치라는 측면에 그치지 않고 민간의 창의성이나 경영기법 등을 공공부분에서 받아들이고 민간과의 경쟁을 통해 공공부문의 생산성을 제고할 수 있는 기회로 적극 활용할 수 있어야 할 것이다.

우리 경제의 성장잠재력이라는 관점에서 볼 때 인적자본에 대한 투자를 확대하는 것은 매우 중요하다고 할 수 있다. 물론 정부는 사람입국신경쟁력특별위원회를 설치하여 생산적 일자리 창출과 관련한 정책 대안을 마련하고 있는데, 직장 내 평생학습체계 구축, 근로자 과로 해소, 여가 및 문화생활 혁신 등을 위한 인프라 구축과 제도 마련 등에 중점을 두고 있다. 물적자본에 기반을 둔 전통적인 생산방식과 비교할 때 현대의 지식기반경제에서 인적자본의 중요성은 말할 수 없이 커지고 있기 때문에 우리 경제의 성장잠재력 확충을 위해서는 인적자본의 형성에 대한 보다 적극적인 지원이 필요할 것이다.

V. 맺는 말

지금까지 본고에서는 재정·세제 분야 주요 정책과제들의 추진내용과 향후 정책과제들을 간략히 살펴보았다. 정부가 재원을 조달해서 사용하는 과정을 중심으로 하는 재정·세제의 과제들은 좁게 본다면 기술적이고 도구적인 의미를 가질 수도 있지만, 그것이 누구에게(서) 어떠한 방식으로 어느 정도의 금액을 조달하고 사용하는가라는 자원배분의 문제로 귀결되는 경우 이는 매우 정치적이고 실체적인 의미를 가지는 것이 되는 것이다.

참여정부 출범 이후 지난 2년 동안 재정·세제 분야에서 많은 개혁과제들이 추진되어 왔다. 그 대부분의 과제들은 물론 정도의 차이는 있지만 비교적 순조롭게 진행되고 있다고 할 수 있지만, 일부 과제들은 지나치게 제로섬의 배분문제로 이해됨으로써 갈등의 폭이 커져가는 현상도 발견되고 있다. 이러한 과제들에 대해서는 그것을 관련 당사자간의 이해관계가 아닌 국가전체의 효율적이고 합리적인 자원배분이라는 관점에서 해답을 찾도록 하는 것이 정책결정자의 임무인 것이다.

(참고문헌)

대한민국 정부, 『2004～2008 국가재정운용계획』, 2004.

원윤희, 「지방분권화 시대의 지방재정 및 지방세제 발전방향」, 한국지방재정학회, 『한국지방재정논집』, 제8권 제1호, 2003. 6, 5-24

재정경제부 홈페이지, 함께 풀어가는 종합투자계획.

Blőndal, Jón R., Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends, *OECD Journal of Budgeting*, Vol.2 No.4, 2003, 7-25.

Okun, A., *Equality and Efficiency: The Big Trade-off,* Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1975.

국가 과학기술연구개발 전략의 새로운 방향

임경순(포항공대 교수)

1990년대 이후 정보통신과 바이오혁명은 연구개발 전략에 있어서 새로운 변화를 가져왔다. 이에 따라 세계 각국은 새로운 지식기반 사회에 부응하는 새로운 국가과학기술 연구개발 전략을 수립하고 있다. 국가의 과학기술연구개발 체계에 대한 새로운 관점을 이해하기 위해서는 우선 지난 반세기 동안 기술혁신을 바라보는 관점과 연구개발 전략이 어떻게 변화되었는지를 살펴보아야 한다.

1980년대 이후 과학기술이 사회적 변화를 가져오는 데 핵심적인 요소인 기술혁신을 바라보는 관점에 많은 변화가 있었다. 기술혁신 모형에는 다양한 관점이 있었는데, 가장 전통적인 것으로는 1945년 버니버 부시가 "과학: 그 끝없는 미개척 지대"에서 제시한 선형 모형을 들 수 있다. 1945년 미국의 버니버 부시는 새로운 상품, 산업, 직업들은 끊임없이 자연에 대한 새로운 지식을 요구하고 있으며, 이 새로운 지식은 기초과학 연구를 통해서만이 얻어질 수 있다고 주장했다. 기초과학의 연구를 통해 국가의 번영과 안전보장을 도모하려고 했던 부시의 꿈은 전후 미소 냉전시대를 거치면서 미국의 대표적인 과학기술 정책으로 정착되었는데, 이 부시의 연구개발 전략을 선형 모형이라고 부른다. 부시에 따르면 기초과학이 바탕이 되어 이것을 실생활에 응용하기 위한 응용과학이 발전하고 궁극적으로 산업적으로 적용되어 혁신이 이루어진다. 하지만 정보통신혁명 및 생명과학기술의 놀라운 발전을 주축으로 하는 새로운 지식기반 사회가 출현되면서 부시가 제창한 '과학: 그 끝없는 미개척지대'의 논리는 이제 도전을 받고 있다.

선형가설의 문제점을 극복하기 위해 제안된 새로운 기술혁신 모형으로는 클라인과 로젠버그가 제안한 체인링크 가설 (chain-link hypothesis)을 들 수 있다.[1] 그들은 연구기관과 대학의 활동 영역인 연구 이외에 현재의 지식수준을 나타내는 각종 과학기술 자료와 시장 및 기업의 설계, 생산, 판매활동 등을 모두 엮어 체인-링크 모형을 구성하고 이것을 바탕으로 기술혁신의 과정

1) Stephen J. Klein and Nathan Rosenberg, "An Overview of Innovation", in R. Landau and N. Rosenberg, (eds.), *The Positive Sum Strategy* (Washington, D.C.: National Academy Press, 1986), pp. 275-305.

을 설명하였다. 체인-링크 모형에서는 연구개발을 잠재시장의 파악하여, 발명 및 기본설계, 상세 설계 및 검사, 재설계 및 생산, 시장 출하의 과정을 거치면서 기술혁신을 촉진하는 것으로 간주한다. 부시의 선형 모형과는 달리 이 가설에서는 산업계, 연구소, 대학 간의 효과적인 연계와 기초과학, 응용과학, 산업적 응용 사이의 복합적 연결이 중요한 정책과정이 된다.

한편 체인링크 가설에서는 지식의 생산자와 사용자 사이에 흐르는 쌍방향 흐름, 혁신과정상의 다양한 요소들 사이의 다중적인 상호 작용과 긴밀한 상호 의존성 등이 중요한 의미를 지니게 된다. 즉 상호 작용을 통해 지식의 교류와 다양한 학습이 이루어지고, 바로 이런 학습 과정이 혁신을 촉발시키는 밑거름이 된다는 것이다. 학습에는 제품의 사용이나 기계, 장비의 실행과정에서 발생하는 '사용에 의한 학습', '실행에 의한 학습', 그리고 여러 상이한 주체들 사이의 공식적 혹은 비공식적인 '상호작용에 의한 학습' 등이 있는데, 다양한 학습 과정을 통해 주어진 문제에 대한 새로운 해결책을 모색하고, 다양한 아이디어를 융합, 수정하는 과정에서 새로운 혁신이 창출되는 것이다.

[연구개발 패러다임의 변화]

150년에 걸친 세계 연구개발의 역사는 대략 다음 4단계로 나누어 생각해볼 수 있다. 우선 제1세대 연구개발은 1876년 독일의 화학회사인 바이어 회사에서 세계 최초로 기업체 내에 연구소를 설치하면서 시작되었다. 바이어 회사에 이어 획스트, 바스프, 아그파 회사도 기업체 연구소를 설립하였으며, 1900년에는 제너럴 일렉트릭 회사에서도 기업체 내에 연구소를 만들면서 전기공학 분야에서도 산업적 연구가 시작되었다. 이 시기의 연구개발은 주로 대학의 실험실을 모방해서 만들어졌고, 연구개발의 주체도 대개의 경우 대학 교수들과 그가 배출한 학생들이 담당하였다.[2)]

제2세대 연구개발은 제2차세계대전 중 원자탄과 레이더를 개발하는 과정에서 출현되었다.[3)] 전쟁 경험을 통해 임무 중심의 프로젝트 및 연구과제 관리의 중요성이 인식되었고, 이런 체계적인 연구관리 방식은 우주개발, 수폭개발과 같은 국방 연구에서 그 진가를 발휘하였다. 특히 제2세대 연구개발은 기

2) Leonard S. Reich, *The Making of American Industrial Research: Science and Business at GE and Bell, 1879-1926* (New York: Cambridge University Press, 1985); George Wise, *Willis R. Whitney, General Electric, and the origins of U.S. industrial research* (New York: Columbia University Press, 1985).

3) Richard Rhodes, *The making of the atomic bomb* (New York: Simon & Schuster, 1986).

초과학에 대한 체계적인 관리를 통해 산업적 성과를 이룩하는 것을 특징으로 하고 있다.

제 3세대 연구개발은 기초과학 중심의 연구개발의 한계가 노정된 1970년대부터 나타났다. 나일론으로 엄청난 돈을 벌어들인 미국의 듀폰 사는 '새로운 나일론'을 개발하기 위해 기초과학에 엄청난 돈을 쏟아 부었으나, 수지타산에서는 결국 손해였다.[4] 이에 따라 듀폰의 경영진들은 자유방임적인 기초과학 중심의 연구개발 전략을 포기하고 대신 신제품과 기존 상품, 대규모 연구와 소규모 연구, 중앙집중식 연구개발 및 분산적 연구개발, 기초연구와 수요자의 요구 등을 적절히 조화시킨 새로운 연구개발 전략을 선택하였다. 이리하여 수요중심의 연구개발, 연구수명주기의 고려, 수요와 위험도를 고려한 연구개발의 적절한 포트폴리오 등은 제3세대 연구개발 전략의 핵심을 이루었다.

1990년대를 통해 인터넷 및 바이오 혁명으로 촉발된 새로운 지식기반사회가 부상되면서 소위 제4세대 연구개발 전략이 부상되었다. 이 시기에 와서는 기초과학의 연구가 응용연구, 산업적 연구로 이어진다는 부시의 선형 모형은 한계를 드러내었고, 대신 이들 연구들이 서로 얽혀있는 체인링크 가설(chain-link hypothesis)이 중심 모형으로 부상되었다. 또한 연구논문, 특허 등과 같은 형식지뿐만이 아니라 말로나 글로 표현할 수 없는 암묵지(tacit knowledge)도 연구개발에서 중요시되었으며, 기존 지식들의 융합을 통한 비연속적 혁신도 중요성을 지니면서 기초연구가 과거보다 오히려 증대되었다. 더욱이 이 시기에 와서 연구개발(R&D: Research and Development)은 '연구와 비즈니스개발'(R&BD: Research and Business Development)로 그 의미를 확장하게 되었다. 이제 연구개발 과정에서 대학 및 연구소에서 만들어지는 지식만이 아니라 창업지원, 정보 공유 및 교류, 금융, 회계, 세제, 마케팅과 같은 글로벌 지원체계, 심지어는 주거 및 휴양과 같은 정주여건 개선도 중요한 의미를 지니게 되었다.

〔정부 과학기술 정책의 바람직한 방향〕

□ 과학기술 정책은 미시경제 정책의 핵심이 되어야 함

4) David A. Hounshell and John Kenly Smith, jr., *Science and Corporate Strategy: Du Pont R&D, 1902-1980* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988).

○ 과학기술에 바탕을 둔 혁신주도형 사회를 건설하기 위해서는 과학기술 정책이 단순한 연구개발 정책의 차원을 넘어서 미시경제정책의 핵심이 되어야 한다. 이를 위해서 참여정부가 새롭게 신설한 과학기술혁신본부는 앞으로 기술혁신정책 총괄 기획·조정·평가체제의 확립과 함께 연구 성과의 산업화를 촉진하기 위한 전주기적 지원체제 구축에 많은 노력을 기울여야 한다.

○ 과학기술혁신본부는 과거의 과학기술부 중심의 업무 패턴에서 벗어나 국가연구개발의 효율성을 높이는 것은 물론, 교육인적자원부, 산업자원부, 정보통신부 등 타부처의 연구개발과 인력양성 사업을 모두 아우를 수 있고 타 부처의 다양한 사업과 궁극적으로 국민적 요구를 반영한 수요자 중심의 정책을 펴나가야 한다. 이외에도 양극화 문제 해결과 같은 경제현안 문제에 대해서도 과학기술 연구개발 및 인력 양성 차원에서 능동적으로 대처할 수 있는 종합기획조정 체계를 구축해야 한다.

□ **R&D와 R&BD의 유기적 연계화 및 통합화 필요**

○ 참여정부는 새로운 기술이전·사업화 전략의 틀을 마련하고 기술개발 성과 확산에 많은 노력을 해 왔으나, 기술개발 성과의 상업화를 촉진하기 위한 효과적인 시스템 구축 및 운영 측면에서는 여전히 미흡하다. 참여정부는 앞으로 기술혁신성과의 확산 및 산업화 촉진을 위해 산업화 및 시장진입 단계별로 기술가치평가, 기술이전·거래, 기술금융 등을 보다 활성화할 필요가 있다. 이를 위해서는 수요자 중심의 기술가치평가 시스템 확립과 기술거래 활성화, 기술가치평가에 근거한 투·융자 확대 등 기술금융기능 제고 등을 적극적으로 추진하여야 한다.

○ 앞으로 연구개발(Research & Development) 정책은 연구비즈니스개발(Research & Business Development)와 유기적으로 연결될 수 있는 체계를 구축해야만 과학기술에 바탕을 둔 혁신주도형 사회 건설에 소기의 성과를 달성할 수 있다. 연구개발 성과를 상업화, 사업화를 지원할 수 있는 종합정보, 지원 센터 설립을 지원해야 하며, 연구개발의 상업화를 위한 조세・회계제도, 기업정책, 금융・외환 시스템, 노동정책을 개선하고, 연구개발의 상업화, 사업화 정책을 새로운 형태의 산학 협력 체계 구축 정책과 연계시켜야 한다.

□ 혁신형 중소기업, 부품 소재 산업을 위한 연구개발

○ 현재 우리 사회가 겪고 있는 커다란 문제점인 경제의 양극화 문제를 개선하기 위해 과학기술 분야에서는 혁신형 중소기업을 육성할 수 있는 연구개발 차원의 지원책을 마련해야 한다. 특히 부품·소재 분야는 국가경쟁력 강화 및 고용효과를 동시에 이룰 수 있다는 장점이 있기 때문에 전국에 걸쳐 다양한 형태의 부품·소재 혁신 클러스터를 육성하도록 할 필요가 있다. 세계적 공급기지로 부상할 수 있는 전략 품목을 발굴하여 원천 기술 확보에 주력해야 하며, 국내 중소 부품·소재 기업이 자생적으로 성장할 수 있도록 관련 인프라를 확대·보완할 필요가 있다. 이외에도 부품·소재 전문기업 육성을 위한 각종 지원제도의 정비하여야 한다.

○ 제2의 벤처육성을 위한 경제발전을 이룩하기 위해서는 유망한 기술혁신형 중소기업을 발굴・육성하기 위한 다양한 시책을 강구하고 과학기술 관련 부처는 말할 것도 없고 재정경제부를 비롯한 비과학기술계열 부처들과의 정책 협력도 강화해야 한다.

○ 대기업은 물론 중소기업의 경우에도 생산 공정 개선과 같은 실용적인 측면의 연구와 아울러 중장기적인 차원의 기초·원천 연구를 수행할 수 있도록 다양한 형태의 지원책을 마련해야 한다. 무엇보다도 기업의 생산과 직접적으로 관련된 기술을 국가가 지원하지 못하도록 규정하고 있는 WTO 규범에 저촉되지 않으면서도 기업의 혁신 역량을 강화할 수 있기 위해서는 적절한 새로운 형태의 산학협력 방식을 활용한 기업의 연구개발 지원책을 마련하는 것이 바람직하다.

○ 혁신형 중소기업을 육성하기 위해서는 중소기업이 자발적인 연구개발과 기술혁신 활동을 추진할 수 있도록 여건을 마련하는 것이 가장 중요하며 이를 위해 정부에서 기술혁신 분임조 활동을 지원하는 사업은 혁신형 중소기업 육성 기반을 마련하는 계기가 될 것으로 판단된다. 또한 중소기업으로 우수한 인력을 유입시키기 위해 현재 추진되고 있는 병역특례 연구・산업인력을 확대하여 배정하고, 인턴연구원 지원사업과 중소기업 연구인력의 인건비 등을 지원하는 사업을 확대하는 것이 필요하다.

□ 기초연구에 대한 전주기적 지원·관리체제 구축

○ 연구성과의 상업화·사업화를 강조한다고 해서 응용연구에만 치중해서는 안되며, 기초연구에 대한 투자도 지속적으로 확대해야 할 필요가 있다. 특히 개인의 창의적 기초연구에 대한 지원 확대를 통해 개인연구, 소규모 그룹연구, 집단연구로 이어지는 기초연구의 단계별 지원체계를 강화할 필요가 있다. 이에 대한 체계적인 지원을 위해서는 과기부의 기초연구사업과 교육부의 대학연구사업을 유기적으로 연계하여 사업의 효과성을 높이고 전주기적 지원·관리체제를 국가적으로 구축해야 한다.

○ 기초연구라고해서 무작정의 살포식 지원을 하는 것이 아니라 기초과학의 성과가 산업적 응용으로 이어질 수 있는 가능성이 있는 분야를 지원하는 것이 바람직하다. 19세기에 기술혁신을 이룬 화학공업과 전기산업은 기존의 전통적인 기초과학 분야인 역학의 발전을 통해 이루어진 것이 아니라 기존의 학문 분야들이 통합하거나 완전히 새로운 기초 학문 분야가 만들어지면서 탄생하였다. 따라서 정부는 기존의 기초 지식이 서로 결합되어 새롭게 융합기술을 창출할 수 있는 혁신적 기초 연구에 대한 지원을 강화할 필요가 있다.

□ 지방과학기술 진흥과 지역 네트워크 전략

○ 지방과학기술 육성은 지역혁신발전 5개년계획에서 제시된 지역전략산업을 중심으로 연구개발 역량을 확보해 나가는 한편, 지역에서 연구개발 인력이 정주할 만한 거점의 역량을 강화하고 주변지역과 네트워크화하는 전략을 병행해서 추진해야 한다. 이외에도 인구규모, 지역과 산업의 특성과 이에 맞는 과학기술행정조직과 연구개발예산을 확보하고 장기적으로 지방에서 고급일자리를 창출하고 지방의 과학기술혁신역량을 강화하는 데 기여해야 한다.

○ 지역기술혁신거점들은 기능적으로 차별화된 것과 중복적인 것이 있으므로 이들을 시도 또는 권역별로 집적·연계시켜 효율성을 도모해 나가야 한다. 예를 들어 지역협력연구센터의 경우 지역기술혁신센터나 지역특화센터와 연계될 경우 연구와 장비가 결합되어 연구결과가 상업화되는 데 기여할

수 있다. 테크노파크의 경우도 창업보육기능, 공동연구개발 지원기능, 장비구축 및 활용 기능이 있으므로 창업보육센터, 지역협력연구센터, 지역기술혁신센터, 지역특화센터와 연계될 경우 지역혁신을 위한 소기의 성과를 거둘 수 있을 것이다.

□ 개방형/통합형/혁신주도형 新산학협력체제 구축

○ 지금까지 기존의 산학협력은 주로 지식을 창출하는 대학이나 연구소가 중심이 되어 수요자의 요구와는 상관없이 대체로 공급자 중심으로 추진되었다. 또한 산학협력 방식도 연구개발 중심, 이론 중심 교육에 치중되었으며, 연구개발 철학도 앞에서 살펴본 제1세대 연구개발, 제2세대 연구개발에 그 이론적 바탕을 두고 있다. 반면에 최근에 강조되고 있는 신산학협력은 산업체의 요구를 우선적으로 반영하는 수요자 중심으로 추진되고 있다. 산학협력 방식도 연구개발뿐만이 아니라 실용화/상품화, 현장 실무 중심 교육을 강조하고 있으며, 연구개발 철학은 제 3세대 연구개발, 제4세대 연구개발에 그 이론적 바탕을 두고 있다.

○ 앞으로 산학협동 체계는 보다 수요자인 기업 중심으로 추진될 필요가 있으며, 중소기업 혁신역량을 강화하기 위한 사업의 경우는 이 분야를 통합적으로 관리할 시스템을 개발하는 것이 절실하다. 특히 산업체 중심의 산학협력사업을 위해 대학과 연구기관 구성원들이 산업체와 연계한 동기부여 정책을 개발하는 것이 절실히 요구된다. 이외에도 대학의 구조조정을 통해 형식적이 아닌 자발적인 산학협동으로 유도해야 한다.

□ 이공계 인력에 대한 전주기적 육성 시스템 마련

○ 향후 국가 과학기술 발전은 과학기술에 대한 지지기반 확산과 핵심 인력의 확보에 있다. 따라서 우수인력 확보를 위한 국가 차원의 집중적인 관리 정책을 장기적 관점에서 추진하고 여러 민간 주체들의 역량 강화 및 파트너십 형성을 위한 지원 프로그램이 필요하다.

○ 이공계 유인책을 중장기적으로 성공적으로 추진하고 위해서 정부는 앞으로 이공계 학생들에 대한 평생 지원시스템을 마련해야 한다. 현재의 우수

인력의 이공계 유인책은 이공계 매력도를 다시 향상시키는 선순환 구조를 구축하기에 아직 각 사업 사이의 유기적 연계가 부족하다. 이외에도 과학기술자들의 직업 안정성 약화 및 인센티브 부족, 이공계 우수 인력의 의치학 전문대학원으로의 유출 가능성 상존을 극복하기 위한 적극적인 대안 모색이 필요하다.

○ 이공계 유인책은 궁극적으로 이공계 출신의 사회적 적응 및 생존 능력을 높이는 것을 목표로 해야 하며, 이를 위해서는 현재의 이공계 교육을 획기적으로 개선해야 한다. 특히 산업시대의 산물인 공과대학을 새로운 지식기반 사회에 적응하는 혁신주도형 기관으로 변신시켜야 하며, 법률, 의료, 경영, 행정, 문화예술 등과 결합될 수 있는 새로운 유형의 이공과대학을 창출시켜야 한다.

□ 민간 주도의 과학문화 사업 추진 및 과학문화 산업 육성

○ 과학문화사업은 궁극적으로 국민들의 과학에 대한 인식제고와 일상생활에서의 과학적인 행동양식을 배양하는 것으로 앞으로는 정부보다는 민간분야의 참여 유도를 통해 과학기술 저변을 보다 확대할 필요가 있다. 즉 정부의 과학문화사업에 민간이 자발적으로 참여할 수 있도록 유도하고 정부가 이들 단체나 사업을 지원하는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 특히 과학문화가 산업화가 될 수 있도록 민간 차원의 과학문화산업의 육성 방안을 다각도로 모색해야 한다.

선진한국을 위한 농정개혁의 방향과 과제

박진도(충남대 경제무역학부 교수)

Ⅰ. 농정한계의 극복 - 국가경영전략과 농정

정부는 1980년대 중반 이후 수많은 농촌대책을 수립하였다. 1986년 농어촌종합대책, 1987년 농어가부채경감대책과 농어촌활성화대책, 1989년 농어촌발전종합대책, 1991년 농어촌구조개선대책 등이 그것이다. 그리고 '문민정부'는 '농어업을 대통령이 직접 챙긴다'는 강한 의지의 표시로 청와대에 「농수산수석비서관실」을 신설하고, 대통령 직속 자문기구인 「농어촌발전위원회」를 구성하여 『농정개혁의 과제와 방향』(1994.6)을 확정하였다. 그리고 이러한 농정개혁을 뒷받침할 투자재원의 마련을 위해 6공 정부에 의해 수립된 '42조 투융자 계획'의 3년 조기집행(1992-98년)을 결정하고, 아울러 '농어촌특별세'를 통해 '15조원'의 재원을 추가로 조달하기로 하였다. 한편 '국민의 정부'는 집권 초기 '농정개혁위원회'를 설치하여 '농업·농촌발전계획'(1998.10)을 수립하고, 그것을 뒷받침하기 위해 '농업·농촌기본법'(1999.2)을 제정하고, 1999년 9월에는 제2단계 농업·농촌투융자계획(1999-2004년에 45조원) 계획을 수립하고 집행하였고, 세계무역기구(WTO)의 뉴라운드 출범에 대응하여 대통령 자문기구인 '농어업·농어촌특별대책위원회를 발족시켰다. 그리고 '참여정부'는 2004년 2월 향후 10년간 119조 원을 투입하는 '농업·농촌종합대책'을 발표하였다.

거듭되는 농정대책과 농정개혁에도 불구하고 농업·농촌문제는 해결되기는 커녕 날로 악화되고 있다. 농민의 빚은 천문학적 숫자로 눈덩이처럼 불어나고, 농민이나 일반 국민의 농정에 대한 불신은 높아만 가고 있다. 농민들은 "농업·농촌부문에 대한 투자가 부족하다" 혹은 "농업·농촌은 희망이 없다"고 불신을 나타낸다. 반면에 일반 국민(비농민)은 "농업·농촌부문에 대한 투자는 밑 빠진 독에 물 붓기 아니냐", "농특세까지 부담하며 약 82조 원 가까운 돈을 투자했는데 달라진 것이 뭐냐", "우리나라 농업은 가망 없는 것 아니냐"고 불신을 나타낸다. 농정불신이 증대하면서 그동안 우리 농업을 지탱해온 국민들의 농본주의적 정서가 급속히 붕괴되고 있다.

이처럼 많은 노력에도 불구하고 농정이 소기의 성과를 거둘 수 없었던 가장 근본적인 이유는 전체 경제정책의 방향이 기본적으로 농업·농촌의 희생을 전제로 한 성장제일주의 정책이었기 때문이다. 농정은 성장제일주의 정책으로 인한 농공간 혹은 도농간 불균형을 시정하거나 모순을 완화하는 뒤치다꺼리 역할

을 담당하였기 때문에 처음부터 그 한계가 명확하였다. 농업·농촌은 개발독재 시대에는 공업화와 도시화의 나머지 부분으로 인식되어 찬 밥 신세였고, 1990년대 이후 이른바 개방화, 세계화 시대에는 경제성장의 걸림돌로 인식되어 왔다.

농업·농촌의 회생을 위해서는 농업·농촌문제의 해결을 국정의 최우선 과제 혹은 핵심과제로 설정하고 전체 경제정책의 방향을 농업·농촌에 우호적인 방향으로 재편하지 않으면 안 된다. 즉 농업·농촌의 붕괴를 막고 새롭게 세우는 일이야 말로 가장 중요한 국가적 과제라는 인식을 갖고 국가경영전략을 수립하여야 하고, 그러한 믿음을 농민과 국민들에게 주어야 한다.

농정을 국가경영전략차원에서 접근하기 위해서는 몇 가지 전제가 필요하다. 우선, 농정을 정치논리 혹은 정치적 흥정의 대상으로 해서는 안 된다. 즉 농업·농촌문제에 대한 대증요법적 처방이 아니라 명백한 농정철학과 장기비전을 가지고 이해관계자들과 대화하고 설득할 필요가 있다. 또한 농촌 문제를 접근하는 시각도 바꾸어야 한다. 90년대 이후 우리나라 농정의 기조를 이루고 있는 농업경쟁력 지상주의로부터 벗어나야 한다. 개방시대에 농업경쟁력을 제고하는 일은 반드시 필요하지만 그것만으로는 농업·농촌 문제를 해결할 수 없다. 농산물 시장개방은 농업·농촌문제를 심화시키는 요인의 하나이지 근본요인은 아니다. 분명한 것은 오늘날의 농업・농촌문제의 근본적인 원인은 경제적(취업 및 소득기회), 사회문화적(교육, 의료, 문화시설)으로 도시에 비해 현저하게 낙후되어 있기 때문이다. 따라서 이러한 문제는 농업의 국제경쟁력 제고라는 기존의 좁은 농정 틀로는 절대 해결될 수 없고, 오히려 문제를 악화시킬 수도 있다. 오늘날의 농업・농촌문제의 해결을 위해서는 농업・농촌의 가치를 올바르게 평가하고 그것을 어떻게 유지・발전시켜갈 것인가를 전체 국가 정책적 차원에서 접근하지 않으면 안 된다.

Ⅱ. 참여정부 2년 농정 평가

1. 역대 정부 농정과의 차별성

참여정부의 농정은 다음과 같은 몇 가지 점에서 역대 정부와 차별성을 보이고 있다.

첫째, 전체 경제정책과 농정의 관계 설정에서 차이를 보인다. 역대 정부의 농정이 기본적으로 성장제일주의 경제정책에 종속되어 있었다면, 참여정부 인수위는 농업농촌문제의 해결을 주요 국정과제로 설정하고, “농업발전 없이는 선진국이 될 수 없다”는 관점에서 농정을 국가경영전략차원에서 접근하였다. 그러

나 실제 경제정책의 운용에서는 지난 정부와 차별성을 찾기 어렵다.

둘째, 농정비전의 차이이다. 문민정부는 '돌아오는 농어촌', 국민의 정부는 '돌아오고 싶은 농촌'을 농정비전으로 제시하였지만, 현실은 떠나는 농어촌이다. 비전과 현실의 괴리를 줄이기 위해 참여정부 인수위는 '미래를 열어가는 농어촌'을 농정비전으로 제시하였다. 그러나 '미래를 열어가는 농어촌'의 상이 애매하고, 미래를 열어가는 주체가 누구인지 분명하게 제시하지는 못하였다.

셋째, 농정목표의 차이이다. 문민정부와 국민의 정부 농정에서는 UR 농업협상에 따라 농산물시장개방이 현실화되면서 농업구조개선을 통한 농업경쟁력 제고가 최우선 과제로 되고, 농어민의 소득 및 복지 향상 그리고 농촌지역개발은 소홀히 취급되었다. 반면, 참여정부는 농어가소득의 안정과 농어민의 삶의 질 향상을 강조하고 있다는 점에서 차별성이 있다. 그 표현의 하나가 '농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발특별법'(2004.4)을 제정하고, "농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발 5개년 기본계획"을 수립한 것이다. 또한 직접지불제 확충을 통한 소득안정 및 지지에 역점을 두고 있다는 점에서 차별성이 있다.

넷째, 농정 범위와 대상의 차이이다. 1990년대 우리나라 농정의 기본방향을 규정한 '농어촌발전종합대책'(1989.4)과 '농어촌구조개선대책'(1991.10)은 농정을 '산업정책으로서의 농어업정책', '지역정책으로서의 농어촌정책', '복지정책으로서의 농어민정책'으로 구분하였다. 이에 반해 참여정부는 농어업·농어촌정책의 기본 틀을 산업정책(농업정책), 소득정책, 농어촌사회정책, 수산정책으로 제시하였다. 농어업인의 소득안정이 강조되면서, 소득정책이 별도로 제시되고 있는 것이 특징적이다.

2. 농정 여건 및 환경변화에 대한 대응

참여정부 농정은 WTO DDA 협상, FTA 추진, 쌀 재협상 등 농산물시장개방 압력이 전방위적으로 높아지는 매우 어려운 여건 속에서 실시되고 있다. WTO DDA 협상은 현재 진행 중이지만, 지난 해 참여정부는 매우 중요한 두 가지 협상의 타결에 성공하였다. 우선 2004년 2월에는 오랫동안 난항을 격어오던 한 칠레 FTA의 국회비준에 성공하였다. 한 칠레 FTA는 우리나라 최초의 FTA이고, 이는 우리나라가 FTA 정책을 추진할 수 있는 계기를 마련하였다는 점에서 의의가 크다. 또한 참여정부는 WTO 농업규정에 의한 쌀재협상에서 10년간 관세화를 유예하는데 성공하였다.

그러나 한 칠레 FTA 체결과정과 쌀 재협상 과정에서 국민경제의 이익과 농업· 농민의 이익이 격렬하게 충돌되는 모습을 보이고, 농민들을 이해시키고 설

득하는데 실패함으로써 농정에 대한 농민의 불신을 증폭시키는 한계를 보였다. 또한 정부의지 부족과 대외협상력 부재로 협상과정에서 과도한 양보를 하고, 농민들이 반발하면 지원금을 늘려주는 식의 원칙 없는 대응을 보였다.

경제의 대외개방 과정에서 이른바 국익과 농민의 이익이 첨예하게 대립되는 듯한 양상을 띠는 이유는 농업·농촌의 가치에 대한 국민적 공감대가 확산되지 못한 상황에서 재계와 일부 언론을 중심으로 농수산물시장 전면개방 및 농어업 축소 불가피론이 여론을 주도하고 농업계가 이에 제대로 대응을 못하고 있다. 그 결과 농민들이 격렬한 시위를 통해 농산물시장개방을 반대하는 구태가 되풀이 되고 있다.

한편 농업·농촌의 가치(역할)는 경제발전에 따라 확대된다. 농업은 식량 공급 기능에 국한되지 않고, 국토 및 자연환경의 보전과 양호한 경관의 형성, 식품산업을 비롯한 관련 산업과 더불어 지역경제에서 중요한 역할을 하고 있다. 그리고 농촌은 농업의 지속적 발전의 기반으로서 역할을 수행함과 더불어 농촌지역주민의 생활의 장이고, 동시에 도시사람들이 요구하는 여유와 휴식과 전통문화가 숨쉬는 공간이다. 농업·농촌이 지니는 생활공간, 경제활동공간, 환경 및 경관공간으로서의 가치는 탈산업화사회에서 빠른 속도로 재평가되고 있다.

따라서 전통적인 농정은 농업생산성의 향상 혹은 농가소득의 증대 등 농업 혹은 농업자를 대상으로 농정을 실시하였다면, 오늘날의 농정은 식품의 안전성과 영양공급, 환경보전과 농촌지역의 진흥 등 소비자를 포함한 일반 국민과 국민경제적 시각에서 농정을 펼칠 필요가 있다. 이런 관점에서 볼 때, 참여정부가 농정의 대상을 <농업 => 농업, 식품, 농촌>으로 정책의 중점을 <생산중심 => 소비자안전, 품질향상>으로, 투융자방향을 <생산기반 등 SOC => 소득, 복지, 지역개발>로, 그리고 농촌의 성격을 <농업생산공간 => 생산, 정주, 휴양 공간>으로 설정한 것은 올바르다고 할 수 있다. 그러나 실제 농정에서는 여전히 농업과 농민에 한정된 성격이 강하고, 식품정책과 농촌정책에서 소비자와 농촌의 비농업인에 대한 배려가 부족하다. 농업=농촌, 농업생산성의 향상=농업발전=농촌발전이라는 사고에서 빨리 벗어날 필요가 있다.

3. 농정 목표 및 추진 방식

참여정부는 2004년 2월 향후 10년간 119조 원의 투융자 계획에 기초한 농업농촌종합대책을 발표하여 10년 후(2013년)의 우리 농업과 농촌의 희망찬 미래를 제시하였다. 즉 " 농업은 전업농 중심의 지속 가능한 생명산업으로 개편되고, 농업인의 1인당 소득은 도시근로자에 상응하는 수준을 실현할 것이고, 농촌은

농촌다움을 갖춘 도·농 공존의 삶의 공간으로 발전할 것"이라고 하였다. 또한 참여정부는 '농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발촉진에 관한 특별법'(2004.6.6 시행)에 기초하여 '농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발5개년기본계획'(2005-2009년)을 수립하고 있다. '삶의 질 기본계획'은 농산어촌 복지기반 확충, 농산어촌교육여건개선, 농산어촌 지역개발 촉진, 농산어촌 복합산업 활성화를 통해 "도농간 균형발전으로 쾌적하고 활력이 넘치는 살고 싶은 농산어촌"을 건설하겠다고 한다.

이러한 정부의 강력한 의지와 실천계획에도 불구하고, 10년 후 우리 농업과 농촌의 형편이 지금보다 획기적으로 개선될 것이라 믿는 농민을 별로 없는 것 같다. 그 이유는 첫째, 참여정부 농정의 장기계획이 일반국민과 농민이 농업·농촌에 대해서 무엇을 기대하는가 그리고 적어도 과연 10년 혹은 20년 후에 우리 농업과 농촌이 어떠한 방향으로 변할 것인가 혹은 변하여야 하는가를 충분히 인식하면서 수립되지 않았기 때문이다.

둘째, 농정 추진과정에서 국민적 합의와 이해당사자의 참여 그리고 부처간 사업의 조정(통합)이 잘 이루어지고 있지 않기 때문이다. '농업농촌종합대책'의 수립과정에서 각계각층의 의견을 충분히 수렴하지 못하였고, 농정의 추진체계를 주민 참여에 의한 상향식으로 전환하겠다고 하지만, 농정의 지방분권화에 대한 구체적 프로그램이 약하다. 또한 중앙부처 중심의 종적행정체제의 비효율성으로 인해 부처간 농촌관련 사업에 통합성이 없고, 유사한 사업이 중복 분산적으로 집행되고 있다. '삶의 질 기본계획'은 15개 부처에서 추진하는 농촌 삶의 질 관련정책을 총괄하는 종합계획이지만, 그것은 농특세 사업에 한정된 것이고, 각 부처의 고유한 사업은 포함하지 않고 있다.

셋째, 농정목표 달성을 위해 필요한 농어촌 주민의 주체적 역량을 강화하기 위한 노력이 부족하다. 향후 우리나라 농업과 농촌의 장래는 기본적으로 자신의 문제를 스스로 해결할 수 있는 주민의 주체적 역량과 참여에 의해서 결정된다. 하지만, 그 동안 농정이 정치논리에 따라 중앙정부의 주도하에 추진되어 왔기 때문에 농촌주민은 주체적 역량을 키우지 못하고 외부에 대한 의존성만 증대되었다.

Ⅲ. 농정개혁의 방향과 과제

1. 농정의 장기 비전

<살맛나는 농촌>

0 고생산성· 고부가가치형 농업
0 농업인의 소득안정
0 1,2,3차 산업이 어우러진 다양한 경제활동
0 안전·안심할 수 있는 식품의 안정적 공급 기반
0 농촌생활여건의 획기적 개선
0 풍부한 자연환경과 경관을 지닌 개성 있고 매력적인 농촌
0 도시와 농산촌의 공생과 교류
0 스스로 고민하고 해결책을 찾는 자율적 농촌주민

2. 농정개혁의 방향 : 농정 패러다임의 혁신

(1) 농정 이념 및 대상의 전환

UR 협상 타결 직후 '문민정부'의 농어촌발전위원회는 "농정개혁의 방향과 과제"라는 보고서에서, "농정을 개혁하기 위해서는 산업화와 도시화 과정에서 사회 전반적으로 농림수산업과 농어촌이 지니는 다양한 공익적 기능을 간과해 왔던 경제주의 또는 능률지상주의로부터 탈피해야 한다"고 하고, 농정목표로서 ① 농업의 다양한 공익적 기능의 실현과 식량자급력의 향상, ② 농어민의 복지수준을 도시민과 대등한 수준으로 향상, ③ 농어촌 지역을 다양한 산업이 입지하고 풍요한 생활공간이 되도록 개발하겠다고 하였다. 이러한 농정목표는 '국민의 정부', '참여정부'에서도 표현을 달리하면서 계승되고 있다.

그러나 이러한 농정 목표는 농정의 중점이 '국제경쟁력 있는 농업 육성'을 위한 농업구조개선에 놓이면서 실현되지 못했다. 농업구조개선정책은 농업경영의 규모화와 생산성의 향상에는 기여하였지만, 농촌문제의 해결에는 도움이 되지 않았다. 생산성 향상에도 불구하고 농가의 실질 소득은 정체하고 도·농간 소득격차는 확대되고 있다. 뿐만 아니라 효율제일주의에 기초한 엘리트 농정은 농촌지역의 쇠퇴, 환경악화, 농산물의 과잉생산, 농가계층간 격차 심화 등을 초래하였을 뿐 아니라, 농가를 벗어나기 어려운 부채의 늪에 빠트렸다.

생산성 제일주의라는 좁은 이념으로는 국민의 지지를 받기 어렵고, 농업의 국제경쟁력도 높일 수 없다. 각종 여론조사에서 "값이 비싸더라도 수입농산물보다 국산 농산물을 사용하겠다"는 국민이 70% 이상을 차지하는 이유는 농업·농촌에 대한 국민의 요구가 단순히 값싼 농산물의 공급이 아니라, 안전하고 건강한 식품의 공급, 국토 및 환경보전이라는 공익적 기능의 유지·증진, 아름다운

경관과 전통·문화가 살아 있는 풍요한 농촌 등으로 확대되고 있기 때문이다. 농정이념을 효율주의의 좁은 틀을 벗어나 지역주의와 환경주의 이념을 강화하여 농업·농촌의 다원적 기능을 극대화하고 농촌 주민의 삶의 질을 향상하는 방향으로 혁신하여야 한다.

농정이념의 혁신과 더불어 농정의 대상과 범위도 확대되어야 한다. 농정을 농업(인)을 대상으로 한 농업정책이라는 좁은 틀을 벗어나, 일반국민과 소비자의 관점에서 식품의 안전성과 영양공급, 환경보전과 농촌지역의 진흥 등을 중시해야 한다. 즉 농정의 대상을 농업, 식료, 농촌지역으로 확대해야 한다.

농정의 대상을 부문(sector)에서 지역(territory)으로 전환해야 한다. 이것은 부문정책의 필요성을 부정하는 것이 아니라 각 부문정책은 지역의 관점에서 종합되어야 함을 강조하는 것이다. 농정은 농업정책이라는 좁을 틀을 벗어나 농촌이 지니는 다양한 잠재력(potential)을 극대화 화고, 농촌지역사회의 지속적 발전에 기여하기 위해서는 농업·지역·환경을 포괄하는 통합적 농촌정책(integrated rural policy)으로 전환해야 한다. 즉 농촌을 단순한 식량생산공간이 아니라, 생활공간, 경제활동공간, 환경 및 경관 공간으로서 통합적 발전을 추구해야 한다.

(2) 농정추진체계의 혁신

농정의 대상과 범위가 농업과 농업자로부터 국민과 국민경제로 확대됨에 따라 농정에서 국민적 합의의 중요성이 점차 높아진다. 이는 한편에서는 농업과 농촌문제가 농업관계자만의 문제가 아니라 국민생활에도 영향을 미치게 되었기 때문이고, 다른 한편에서는 농업(인)의 비중이 저하하여 국민경제에서 뿐 아니라 농촌지역에서도 소수자로 되고 있어 다수자인 비농업(인)의 지지(합의) 없이는 농업에 대한 지속적 지원이 불가능하기 때문이다.

농정에서 국민적 합의를 도출하기 위해서는 우선 농업·농촌의 가치를 재정립하고, 농업과 농촌이 쇠퇴하면 국가 전체가 쇠퇴할 수밖에 없다는 사실을 정책당국자는 물론 일반 도시주민에게도 인식시킬 필요가 있다. 비농업계는 농민들의 주장을 집단적 이기주의로 매도하는 경향이 있고, 농업계는 비농업계의 비판에 대해 감정적으로 대응하기 일쑤다. 농정에 관한 간담회나 공청회에 비농업계 인사가 참여하기는 하지만 진정한 토론을 위해서라기보다는 구색 맞추기에 지나지 않는 경우가 적지 않다. 이러한 구폐를 일신하고 농업계와 비농업계가 서로 열린 마음으로 적극적으로 토론하고 합의점을 도출할 수 있는 시스템을 확립해야 한다.

다음으로 농정의 통합을 추진하고, 평가시스템을 도입해야 한다. 농정의 통합에서는 정책목표의 통합, 정책수단의 통합, 정부 부처간 정책의 통합 등 세 가지 점을 고려한다. 평가시스템을 도입해서 이러한 정책들의 유효성(effectiveness)과 효율성(efficiency)을 평가하여야 한다. 정부는 국민에 대한 설명책임(accountability)을 다하고, 농정의 투명성을 확보하며, 정책에 대한 국민의 이해와 공통인식을 넓혀야 한다. 특히 농정의 대상이 확대되면 될 수록 정책평가의 중요성이 커진다.

끝으로 농정의 분권화를 추진해야 한다. 농정은 서로 개성을 달리하는 개개의 지역을 대상으로 하기 때문에 정책의 주체는 숙명적으로 지역일 수밖에 없다. 더욱이 가격정책이나 소득정책 등 전통적인 농업정책으로부터 농정의 대상이 농업구조의 개선, 환경보전이나 농촌지역활성화로 확대되면 될 수록 중앙집권적 농정으로부터 지방 분권적 농정으로 전환해야 할 필요성이 증대된다. 그럼에도 우리는 아직도 중앙집권적 설계주의 농정을 벗어나지 못하고 있다.

정부가 말로는 지방농정 혹은 자율농정을 표방하면서도 실제로는 왜 중앙집권적 농정을 벗어나지 못하는 것일까. 우선 중앙정부의 관료주의를 탓할 수 있을 것이다. 관료들은 오랜 통제 행정에 익숙해 있기 때문에 자율농정이라 해서 자신의 권한이 약해지는 것을 원하지 않는다. 뿐만 아니라 중앙 관료는 지방 관료나 농민의 자율적 능력을 신뢰하지 않는다. 즉 중앙 정부의 권한을 넘겨주려고 해도 지방정부에 그런 일을 할만한 사람이 없다는 말을 흔히 듣는다. 이 말은 본말이 전도된 잘못된 억지 주장이다. 지방정부에 권한을 넘겨주어야 시행착오를 겪으면서 인재가 양성되는 것이다.

그런데 관료주의보다 더 무서운 것이 정치논리이다. 1980년대 이후 정부는 수많은 농정대책을 내놓았지만, 그것들은 장기적 비전과 계획에 의한 농정이라기보다는 그 때 그 때의 심각한 농촌문제에 대한 농민들의 불만을 무마하거나 집권당의 농촌지지 기반 확충을 위한 농민 길들이기 혹은 환심 사기의 수단으로 이용되었다. 정부는 각종 실현될 수 없는 장미 빛 슬로건을 내걸고, 대통령의 임기 내에 가시적 성과를 얻기 위해 무리한 투자계획을 세우고 집행하기도 하였다. 즉 집권당이 정치적으로 생색을 내기 위해서는 중앙정부가 농정을 직접 챙기지 않으면 안 된다. 이처럼 중앙농정은 득표라는 정치논리에 의해 시혜적 성격을 띠게 되고, 그 결과에 대해서는 책임지지 않는 속성을 지닌다.

지방분권적 농정 혹은 농정의 분권화는 단순히 중앙정부의 권한과 재원의 일부를 지방으로 이양하는 것을 의미하는 것은 아니다. 중앙정부와 지방정부, 그리고 관과 민의 역할을 올바르게 정립하고, 그것에 기초하여 국가사무와 지방사무를 재조정하고, 그에 필요한 지방정부의 재정능력을 강화시키는 조치가 필

요하다. 이를 위해 우선 현행 국가위임사무를 폐지하고, 국가위임사무 가운데 반드시 국가가 할 필요가 있는 사무는 중앙정부가 직접 집행하고, 부득이 지방정부에 위탁해야 할 사무는 법정 수탁사무화하여야 한다.

사무 이양에는 반드시 재정 이양이 뒤따라야 한다. 국가보조금은 점차 줄이고 국세 일부의 지방세 이전, 지방채의 자주적 발행권 등 지방의 자주 세원을 확대하고, 국고보조금은 포괄보조금 방식으로 전환하는 등 지방의 재량권을 높일 제도 개혁이 필요하다. 다만 지역간 재쟁력의 격차가 크기 때문에 그것을 보전하기 위한 지방교부세 등 지방재정조정제도를 적극 활용할 필요가 있다.

한편 주민참가 없는 지방분권화는 중앙권력과 지방권력의 연계, 지방권력과 지방 엘리트의 유착을 통해 오히려 '풀뿌리 보수주의'를 강화할 우려가 있다. 지방공무원과 주민의 자질 향상을 위한 노력이 중요하고, 지자체 행정에 대한 주민 참가(관민분권)를 위해서는 주민투표나 정보의 공개, 주민 감사 그리고 행정평가 시스템 등이 도입되어야 한다.

3. 참여정부 3년 농정과제

(1) 농업농촌의 가치 재정립과 장기 발전 계획 수립

우리나라 농업이 국민경제에서 차지하는 비중은 선진국에 비하면 상당히 높은 수준이고, 앞으로 구조조정 과정에서 그 비중은 더욱 낮아질 것이다. 그러나 국민경제에서 농업·농촌의 비중이 낮아진다고 해서 그 가치가 적어지는 것은 아니다. 오히려 농업·농촌이 우리사회의 건전한 발전을 위해 수행해야 할 역할이 있다면, 그러한 역할을 적은 비중으로 감당해야 한다는 의미에서 역설적으로 농업·농촌의 중요성은 증대한다고 할 수 있다. 오늘날 선진국에서는 안전한 식품의 안정적 공급, 경제적 일자리 제공, 농촌지역사회의 유지, 국토 및 환경의 보전, 전통 및 문화의 계승 등 농업의 가치가 날로 높게 평가되고 있다. 또한 생활공간, 경제활동공간, 환경 및 경관공간, 문화·교육공간으로서의 농촌의 가치가 증대하고 있다.

농정은 적어도 향후 10년 혹은 20년 후 농업과 농촌이 어떤 방향으로 변할 것인가 혹은 변하여야 하는가에 대한 올바른 전망에 기초해서 수립되어야 한다. 우리나라의 농업과 농촌은 급속한 구조조정을 격지 않을 수 없다. 우선 농산물 시장개방이 확대되면 우리 농업의 농산물공급기능은 전반적으로 저하될 수밖에 없을 것이다. 그렇지만 그럴수록 식량안보의 중요성은 커질 것이고, 다른 한편에서는 환경 및 식품 안전성에 대한 국민의 관심이 고조되면서 안전하고 신선

한 고품질 국내 농산물에 대한 수요는 꾸준히 증가할 것이다. 현재의 농업취업자의 구성을 볼 때, 10-20년 후에는 대부분이 농업을 떠날 것이므로, 남아 있는 농업인에는 자연스럽게 새로운 기회가 주어질 것이다. 이런 관점에서 '효율적이고 안정적인 농업경영'의 육성이 농업정책의 주된 과제가 될 것이다.

한편 농촌은 한편에서는 노령화의 진전과 도시와의 경제적 격차의 확대로 활력을 잃고 인구감소를 피할 수 없겠지만, 다른 한편에서는 농촌이 도시에 대해 지니는 우위성을 적극적으로 평가하는 '활기 있는' 농촌주민이 꾸준히 증가할 것이고, 이들이 미래의 농촌의 주인이 될 것이다. 또한 농촌의 어메니티(rural amenity)를 찾아 농촌을 찾는 도시인도 증가할 것이다. 따라서 농촌은 국민 전체를 위한 경제활동 및 삶의 공간으로서 어떻게 발전시키느냐 가 관건이다.

'이농과 농촌주민의 삶의 질의 악화'라는 악순환을 막기 위해서는 농촌사회의 지속적 발전이란 농촌정책의 큰 틀 속에서 부문정책들이 통합되어야 한다. 농업정책은 '효율적이고 안정적인 농업경영'의 육성에 중점이 놓일 수밖에 없지만, 농촌지역사회의 지속적 발전을 위해서는 그것만으로는 불충분하다. 농업경영정책의 대상이 되지 않는 고령자와 영세농에 대한 복지대책이 필요하고, 농촌이 농민을 포함한 지역 주민 전체의 생활공간이고 경제활동의 장이란 점을 고려하여 농촌진흥정책을 마련하고 실시해야 한다.

오늘날 선진국의 농촌에서는 농업이 기간산업이기는 하지만, 농업 뿐 아니라 그에 기초한 가공, 유통, 서비스 부문이 발달하고 있고, 농촌 주민의 거의 대부분은 비농업부문에 종사한다. 우리 농촌도 장기적으로는 이와 같은 방향으로 구조조정이 이루어질 수 있도록 유도해야겠지만, 그 이행과정이 순조롭지 못해 <시장개방 -> 농업의 쇠퇴 -> 농가인구의 감소 -> 농촌지역사회의 붕괴>라는 최악의 시나리오가 현실화될 가능성도 매우 높다.

따라서 장기적인 농촌사회의 변화 방향을 전망한다 하더라도, 그에는 상당한 시간이 필요하고 농촌지역사회의 붕괴를 막고 연착륙을 하기 위해서는 농업보호와 농업을 통한 농촌지역사회의 활성화를 동시에 추구하지 않으면 안 된다.

(2) 농업구조조정을 통한 고부가가치 농업 실현

농산물시장개방압력과 국내 농산물에 대한 시장수요의 변화는 국내농업의 구조조정을 불가피하게 한다. 국내 농업은 기본적으로 고품질·친환경 농산물의 생산 및 마케팅 시스템을 구축하여 장기적으로 시장경쟁에 견딜 수 있는 고부가가치 농업으로 구조조정이 이루어져야 한다. 다만, 쌀과 같은 기초 식량의

경우 식량안보를 위해 정책적 지원이 지속될 수밖에 없을 것이다. 문제는 이러한 고부가가치 농업을 담당할 주체를 어떻게 육성할 것인가 하는 것이다. 이를 위해서는 기존 농업인의 재교육 뿐 아니라 새로운 농업기술의 개발 및 보급과 신규 농업인력을 충원하기 위한 다양한 프로그램의 개발이 필요하다. 다만, 우리 농업의 구조조정을 선도할 농가의 육성이 그들만의 배타적 육성이 아니라 지역농업의 발전을 가져올 수 있는 지역농업의 조직화 관점에서 추구되어야 한다. 이 점과 관련해서 우리농업의 구조조정 방향을 전업화, 규모화로 설정하고 있는 것에 대한 재검토가 필요하다. 또한 여성 농업인력과 고령농업인력의 체계적 활용방안을 강구해야 한다.

(3) 농가소득증대 및 부채경감

실질농가소득의 지속적 감소와 농가부채의 급증은 우리 농업이 당면한 최대의 문제이다. 그러나 이것을 단기간에 해결할 뾰족한 방법은 없고, 장기적 관점에서 대책을 수립해야 한다. 농가소득문제를 평균적으로 접근하는 것은 의미가 없다. 상위 농가계층에서는 적어도 소득에서는 도시가구의 평균소득을 훨씬 상회하고 있지만, 부채가 많고 농가소득이 불안정한 점이 문제이다. 반면에 농가소득 문제가 심각한 것은 중하위 농가계층 혹은 고령농가이다. 이들의 경우에는 농업소득증대를 통한 농가소득증대에는 한계가 있기 때문에 농외취업 내지는 복지정책에 의해 소득문제를 해결할 수밖에 없다. 특히 우리나라의 농가소득문제가 심각한 이유가 다른 나라에 비해서 농외소득이 적기 때문이란 점에서 농촌개발을 통한 농촌경제활동의 다각화 방안이 장기적으로 마련되어야 한다. 농가계층별로 상이한 농가소득증대방안이 필요하다.

단기적으로 직접지불제의 확대는 농산물시장개방의 충격을 완화하고 농가소득을 안정화하는데 기여할 것이지만, 직불제가 농가소득 지지지 혹은 보상 수단으로만 기능한다면, 장기적으로 국민의 동의를 받으며 지속되기 어렵다는 점을 인식할 필요가 있다. 직불제는 소득안정과 더불어 농업의 다원적 기능의 증진이란 점이 동시에 추구되지 않으면 안 된다.

농가부채도 평균적 접근은 의미가 없다. 농가가 부채적은 농가와 고액부채농가로 양극화되고 있고, 대농일수록 고액부채농가가 많다는 사실에 주목할 필요가 있다. 따라서 영세소농에 대해서는 복지정책 측면에서 지원을 확대하고, 농가부채대책은 전업농의 고액부채농가를 중심으로 자구노력을 부여하면서 선별적으로 추진하는 것이 필요하다.

(4) 농촌개발 및 삶의 질 개선

농촌개발의 과제는 농촌지역을 생활공간, 경제활동공간, 환경 및 경관공간으로서 개발하는 것이다. 생활공간으로서의 농촌개발은 국민최저한(national minimum)의 관점에서 전 국민이 농촌이나 도시 전국 어디에 살든 최소한 누리고 살 수 있는 생활여건을 마련하는 것이다. 이를 위해서는 농촌보건의료서비스의 접근성과 질 개선, 농어촌 교육환경의 획기적 개선, 농어촌 노인복지 서비스 강화, 여성농업인 복지확충 등 기초복지인프라를 확충하고, 국민연금 및 건강보험제도와 국민기초생활보장제도를 개선하여 농어촌형 사회안전망을 확충해야 한다. 특히 농가인구의 1/3이 65세 이상인 초고령화에 대한 대책이 절실하다.

경제활동공간으로서의 농촌개발을 위해서는 우선 농촌지역의 기간산업인 농업발전이 중요하다. 그러나 농업만으로는 농촌지역의 경제를 유지할 수 없다. 농업이 농촌지역의 유일한 산업은 아니고, 이미 많은 농촌지역에서 비농업 경제활동의 종사자가 농업종사자를 능가하고 있다. 앞으로 국민경제 전체 뿐 아니라 농촌지역에서도 농업의 비중은 계속적으로 낮아질 수밖에 없기 때문에 농촌사회를 지속적으로 유지하기 위해서는 농촌지역의 경제활동이 다각화되어야 한다. 경제활동의 다각화는 농민의 경제활동 다각화(겸업의 확대)뿐 아니라 비농민의 경제활동이 활성화되어야 한다는 것을 의미한다. 농촌지역의 경제활동 다각화와 관련해서 농산물의 가공 및 마케팅, 새로운 기업(특히 중소규모)의 창업, 전통산업과 농촌관광의 활성화 등이 중요하다. 이를 위해서는 기존의 농업개발정책의 방향을 전환하고, 농촌지역의 경제활동의 다각화를 촉진하기 위한 새로운 정책수단의 도입이 필요하다.

한편 농촌과 농업에 대한 국민의 요구가 변화하면서 환경 및 경관공간으로서 농촌의 중요성이 점차 증대하고 있다. 농촌은 단순한 생산공간이 아니라 레저와 휴식공간으로서 주목받고 있는 것이 세계적 추세이다. 그 동안 우리나라의 농촌 환경 및 경관은 이른바 개발의 미명 아래 급속도로 파괴되어 왔기 때문에 농촌 환경 및 경관을 회복하고 보전하는 것이 긴급한 과제이다. 회복하고 보전해야 할 환경 및 경관의 범위에는 자연환경 뿐 아니라, 야생동식물 보호, 유형·무형의 전통적 문화유산(전통 건축물, 문학 및 예술, 축제, 식문화 등), 그 지역의 개성 등이 포함되어야 한다. 이러한 환경 및 경관의 보전은 농촌지역 주민의 삶의 질 향상과 농촌관광 등 농촌지역 활성화에도 기여할 것이다. 이를 위해서는 다양한 형태의 환경 및 경관 보전 직접지불제도가 도입되어야 할 뿐 아니라, 농촌지역의 환경 및 경관 자원에 대한 전국적 조사가 실시되어야 한다.

(5) 안전한 식품의 안정적 공급

안전한 식료를 안정적으로 공급하는 과제가 참여정부 농정의 주요목표로 설정되고 있으나 이해당사자간, 부처간 이해 대립 등으로 그를 뒷받침할 수 있는 구체적 수단이 되는 예산, 식량자급률 목표 설정, 식품산업육성법의 제정, 실효성 있는 학교급식 개선대책 등 후속수단이 아직 확보되지 못하고 있으며, 안전한 식료에 대한 소비자의 욕구에 부응할 수 있는 종합적 대책 마련 및 관리체계 개선이 지체되고 있다.

우선 식량자급률의 유지 및 제고를 위해 식량자급률 목표설정이 필요하다. 2001년 농업농촌기본법 개정으로 농업농촌발전기본계획 수립시 식량의 적정 자급목표를 포함토록 규정되었으나 그 동안 쌀의 생산과잉문제, 예산부족 등을 이유로 그 추진이 미뤄져왔다. 그러나 식량자급률 목표설정은 식량안보의 확보와 국내 생산정책의 기본방향 설정, 국민의 건전한 식생활 유도 및 장래 소비패턴 변화 고려 등의 차원에서 더 이상 미뤄질 수 없는 중요사안이다.

둘째, 양질의 급식제공과 올바른 식생활 교육 그리고 우수한 국내 농산물의 공급이 가능하도록 학교급식법을 시급히 개정하고, 범정부적 협조와 지원 시스템을 갖추어야 한다.

셋째, 안전한 농축산물의 공급체계를 구축해서 소비자신뢰를 제고해야 한다. 그러나 소비자의 신뢰 확보라는 정책목표를 달성하기 위해서는 안전농축산물 공급을 위한 제도적 장치 강화만으로는 미흡하며, 정확한 정보의 제공 등 좀더 적극적인 소비자지향의 안심대책과 취약한 위험평가기능이 보강되어야 한다. 위험분석(risk analysis), 농장에서 식탁까지(from farm to table)의 일관관리 등 국제적으로 널리 통용되고 있는 안전관리원칙을 바탕으로 한 과학적 안전관리 시스템의 모색이 필요하다.

넷째, 식품산업의 체계적 육성을 위한 법적, 제도적 기반 구축을 통해 식품산업과 농업의 건전한 상생적 발전을 도모하기 위한 식품산업육성법 제정을 추진하는 것이 바람직하다. 이것은 현재 농림부를 중심으로 추진되고 있는데, 농산물가공산업육성법을 전면 개편하고자 하는 농림부의 농산물가공및식품산업육성법안에 대해 보건복지부, 식약청이 강력하게 반발하고 나서 법 제정에 제동이 걸리고 있다. 식품산업 육성을 둘러싸고 관계 부처간의 업무영역 다툼이 지속되는 것은 바람직하지 않으므로 부처간 협의기구를 통한 조정이 시급히 이뤄져야 할 것이다. 영국, 독일, 일본, 캐나다 등 선진각국의 경우 농업과 식품산업을 연계하여 산업육성 또는 안전관리를 관장하는 것이 일반적 추세이며, 이를 위해 농정의 중심기능이 종래의 농업생산으로부터 식품 등으로 확대되는 개편이 이뤄진 바 있다.

(6) 농촌주민의 주체역량강화

향후 우리나라 농어업과 농어촌의 장래는 기본적으로 자신의 문제를 스스로 해결할 수 있는 농어촌 주민의 주체적 역량과 참여에 의해서 결정된다. 농어업인과 농어촌주민의 창의와 지혜를 발휘할 수 있는 기반을 만들기가 중요하다. 국제경쟁에 이길 수 있는 신기술의 개발과 보급 뿐 아니라, 농어촌주민의 역량강화(capacity-building)를 위한 각종 교육 및 훈련기회가 확대되어야 한다.

EU의 LEADER 프로그램처럼 농어촌주민들이 파트너십에 의해 스스로 자신의 문제를 찾아내고 그 해결책을 실천할 수 있는 새로운 정책프로그램을 개발하고 지원한다(learning by doing).

농어촌 주민의 주체적 역량이 아직 부족한 점을 고려하여 농어촌의 발전을 지원할 전문 인력을 체계적으로 육성할 필요가 있다. 예를 들면, 대학졸업자 가운데 농어촌 발전을 관심 있는 사람들을 선발하여 일정기간(예,1-2년) 체계적인 교육과 훈련을 시키고 농어촌 애니메이터 자격증을 수여하여 지방자치단체에 고용할 수 있도록 중앙정부가 지원한다.

한편 농민 최대 조직인 농업협동조합이 농민의 자율조직으로서 농민의 경제적 사회적 지위 향상이라는 본래의 기능을 수행하기 위해서는 하루 빨리 개혁되어야 한다. 농협개혁은 중앙회와 지역조합에서 동시에 추진되어야 한다. 농민들의 일상적 이해가 관철되는 곳이 지역농협이란 점에서 지역농협의 개혁이 궁극적 목적이라고 할 수 있다. 그렇지만 지역농협이 스스로 개혁하는데 는 한계가 있고, 중앙회가 지역농협의 근본적 개혁을 추동하여야 하고, 이를 위해서는 중앙회의 신용사업과 경제사업을 각각 독립 법인으로 분리하고, 중앙회는 본연의 임무인 회원조합에 대한 지도, 교육과 감독, 농정활동에 충실하도록 개혁하는 것이고, 그 핵심적 과제는 중앙회의 신용사업과 경제사업의 분리이다.

농협중앙회 신용사업과 경제사업의 분리 개혁과제는 지난 10여 년 동안 논의만 무성하고 농협과 농민단체간 갈등의 원인으로 작용하고 있으나, 그 추진방안에 대한 논의로 발전되지 못하고 있다. 참여정부는 2004년 말 농협법을 개정하여 농협중앙회로 하여금 신용사업과 경제사업의 분리시기 및 방안을 2006년6월말까지 제출하도록 하고 있으나, 농협중앙회는 신경분리에 대해 기본적으로 부정적 견해를 갖고 있기 때문에 그 결과가 매우 불투명하다. 따라서 정부는 농협중앙회의 신경분리를 농협에 전가할 것이 아니라 책임지고 신경분리를 추진해야 한다.

Ⅳ. 맺음말

노벨경제학상 수상자인 사이먼 쿠츠네츠 교수는 “후진국이 공업화를 통해 중진국까지는 될 수 있지만, 농업·농촌의 발전없이는 선진국에 진입할 수 없다”고 하였다. 이 말은 우리의 현실에 아주 적합하다. 우리 경제는 60년 대 이후 장기간 고도성장을 해왔는데, 지난 97년 말 IMF 경제위기 이후 브레이크가 걸려 선진국의 문턱을 넘지 못하고 있다. 그 이유는 불균형 공업화를 통한 대외지향적 고도성장 과정에서 누적된 부작용들(예, 산업간, 지역간 불균형과 계층간 갈등 등)이 장애요인으로 작용하고 있기 때문이다. 고도성장 과정에서 우리 농업과 농촌은 세계 유례가 없는 급격한 구조조정을 강요당하였지만, 여기에 제대로 적응하지 못함으로 인해 농업 해체와 농촌사회 붕괴라는 심각한 상황을 맞이하고 있다.

농업·농촌의 발전 없이는 일인당 GNP가 2 -3만 불이 넘는 경제성장의 달성도 어렵고, 만에 하나 그것이 가능하다 하더라도 우리가 그리는 ‘골고루 잘 사는 그리고 삶의 보람을 느끼는 선진한국’이 될 수는 없다. 안전한 식량의 안정적 공급, 식량안보, 지역사회의 유지, 국토 및 환경 보전, 경관 및 농촌어메니티의 제공, 인간교육(노동이나 생명에 관한 교육, 인간성 회복, 레크레이션 기회 등), 전통 및 문화의 계승 등 농업·농촌의 가치는 선진사회일수록 탈근대화된 사회일 수록 중요하게 평가된다.

그 동안 우리는 농업·농촌이 지닌 가치를 파괴하면서 그 대가로 경제성장을 실현해왔으나 더 이상 그러한 방식의 성장은 가능하지도 바람직하지도 않다. 더 이상 농업·농촌이 망가져 회복 불능 상황에 빠지기 전에, 농업·농촌이 지니는 가치를 올바르게 이해하고, 그것을 살릴 수 있는 방안을 모색하는 것은 농민을 위한 것이 아니라, 바로 우리 자신을 위한 것이란 인식의 대전환이 필요한 시점이다. 이것은 동시에 우리가 근대화론에 입각한 성장제일주의를 극복하고, 물질 중심의 생활에서 벗어나 삶의 질을 중시하는 인간과 인간의 공생, 인간과 자연의 공생을 지향하는 새로운 선진 사회로 한 단계 업그레이드하는 길이기도 하다.

【 분야별 토론(제2세션) 】

"양극화 해소를 통한 지속가능사회 구현"

제 1 부 :(15:40 ~ 17:00)

사　회 : 조홍식(서울대)

발　표

이영환(성공회대): "참여와 통합의 성숙한 복지사회"

신광영(중앙대): "참여정부 2년의 노동정책과 새로운 노동정책의 모색"

이인재(한신대): "빈부격차 해소와 차별시정을 통한 사회통합"

토　론 : 구인회(서울대), 김유선(노동사회연구소), 함인희(이대)

제 2 부 :(17:10 ~ 18:30)

사　회 : 이종오(명지대)

발　표

김경희(중앙대): "실질적 평등을 통한 남성과 여성의 상생사회 구현"

조명래(단국대): "참여정부의 환경정책과 녹색진보의 길"

김용일(해양대): "참여정부의 교육개혁: 열망과 실망의 악순환을 넘어"

토　론 : 이재경(이화여대), 지영선(한겨레논설위원), 한만길(교육개발원)

참여와 통합의 성숙한 복지사회

이영환(성공회대학교 교수, 사회복지학)

1. 정책환경과 도전

지난 2년간 보건복지정책과 관련된 정책환경은 매우 열악하고 도전적이었다. 우선은, 울타리 없는 국제경쟁이라는 가혹한 환경에 노출되고, 특히 저성장 국면에 처하면서 전방위적으로 사회·경제적 양극화가 진행되었다. 산업차원에서는 성장산업과 사양산업간의 부가가치의 양극화가 심화되었으며, 기업차원에서는 대기업과 중소기업 근로자 간 그리고 개인차원에서는 정규직과 비정규직 간의 임금 격차가 심화되었다. 이러한 양극화는 지역간, 학력간, 성별간, 취업자와 실업자 간에도 심화되고 있어, 그 양상이 매우 복잡하다. 그리고 이러한 소득분배구조의 악화는 근로빈곤층(working poor)을 포함한 빈곤의 양적 증대를 결과하고 있다.

둘째, 우리사회는 고령화라는 급속한 인구학적 변화의 문제에 직면하고 있다. 이는 생산인구가 급격하게 감소하고 부양해야 할 인구가 증가함에 따라 미래의 경제성장과 사회보장체계에 중대한 영향을 미치게 될 것이라는 점을 의미한다. 하지만 이는 미래의 문제일 뿐 아니라, 현재의 문제이기도 하다. 서둘러 경제·산업·사회 등 다양한 영역에서 고령화에 대비한 정책을 추진해야 하기 때문이다.

셋째, 경제적 양극화와 사회·가족구조의 변화에 따라 복지수요가 폭발적으로 증가하고 있다. 지금까지 우리사회는 공공부문에서 복지수요를 충족시킬 수 있는 충분한 공급을 하지 못하였고, 가구 혹은 개인단위에서 자구책을 마련해 왔다. 하지만 인구·가족구조의 변화와 소득분배구조의 악화로 인해 그러한 사적 복지메커니즘이 작동하기 힘든 상황이 벌어지고 있다. 이는 국가의 보건·복지서비스 공급 역할이 극적으로 확대되어야 한다는 것을 의미한다.

이러한 상황에 대한 정책적 대응은 크게 보아 두 가지 측면으로 구분될 수 있다.

첫째는 경제, 산업 정책의 개혁을 통해 양극화 문제 등에 원천적으로 대응하는 일이다. 경쟁력이 취약한 기업, 지역, 사람 특히 비정규직 등에 대한 지원

을 강화함으로써 성장잠재력을 극대화 하고 복지 수요의 팽창을 미연에 방지하는 것이다. 이는 참여정부의 정책기조인 성장과 분배의 선순환구조의 실현이라는 목적과 궤를 같이 한다.

둘째, 이미 혹은 새롭게 발생하는 빈곤층 및 한계계층에 대한 사회안전망을 강화하는 일이다. 특히 사회보장의 사각지대를 보완하고, 제도의 지속가능성을 높여야 한다. 이를 위해 정부의 재정투자를 확대하는 것과 더불어, 기존 사회보장제도의 역할 조정과 연계 강화(사회보험간, 사회보험-공공부조간, 보건과 복지 및 사회서비스간)가 이루어져야 할 것이다.

이러한 배경 하에서 본 고에서는 다음과 같은 기준으로 참여정부 2년의 보건복지정책에 대한 평가를 간략히 요약하고, 향후의 비전을 모색하고자 한다.

첫째, 참여정부가 대선에서 약속했던 각종 정책공약 및 국정과제가 정책수요를 반영한 적절하고 합리적인 선택이었는지를 평가하며,

둘째, 정책공약이 인수위원회와 국정과제위원회 그리고 부처로 이어지는 과정에서 어떻게 구체화 되었는지, 그 추진절차와 방식 그리고 성과 등을 평가한다.

셋째, 국정과제 외 해당분야의 주요정책이 어떻게 추진되었는가도 필요에 따라 포함하여 평가한다.

2. 주요 국정과제의 내용 및 평가

참여정부가 공약하고 국정과제로 추진했던 보건·복지 분야의 주요정책의 목표와 내용은 다음 표 1과 같다.

표 1. 참여정부 주요 국정과제 목표와 내용

인수위 과제		100대과제
전국민을 위한 참여복지 실현	고령사회대비 종합대책 추진	58고령사회대비기본대책,재정확충방안 59출산력제고,가정직장양립환경조성 60인구자질향상정책 추진 61고용제도 및 관행개선 62고용기회확대 및 이민대책

		64교육,여가,문화,주거환경개선 65안정적인노후생활체계 구축 66고령친화산업육성및일자리창출방안
	차상위계층까지 기초생활보장확대 (자활사업개편)	83기초보장내실화등취약계층보호강화 78 자활지원사업활성화 77 사회적 일자리 창출
	국민이 체감할 수 있는 사회복지인프라확대개편	83기초생활보장내실화중전달체계개선 (지방분권,농어촌분야에 유관과제)
전국민 평생 건강보장체 계실현	공공보건의료강화	63전국민 건강보장체계구축방안마련 65안정적노후생활보장체계-요양보험
	건강증진 및 질병관리강화	
	의료보장성확대	
보육문제 해결과 여성사회 참여확대	보육료50%국가지원, 양육부담해소	59출산력제고및가정직장양립환경조성
	방과후보육 개편을 통한 아동복지강화	82 저소득층 아동,청소년 지원
	여성사회참여확대기반조성	59출산력제고및가정직장양립환경조성

1) 전 국민을 위한 참여복지의 실현

(1) 고령사회 대비 종합대책

정책목표는 인구고령화의 속도를 완화시키기 위한 인구대책의 수립, 노후소득보장체계 등 노인복지체계 확립, 노인을 위한 일자리 창출정책 등 지속가능한 성장을 위한 정책 확립, 고령친화사업의 지원・육성 등이다.

안정적인 노후생활체계의 구축: 고령사회에 대비하여 공적소득보장(국민연금, 경로연금, 공적노인요양보장)과 사적소득보장(퇴직연금, 개인연금)간의 역할분담을 통한 다층적 소득보장체계 구축은 적합한 정책목표라고 평가할 수 있다. 하지만, 이러한 목표가 제대로 실현되고 있지 않아 종합적 재검토와 추진전략 정비가 절실하다. 특히 국민연금의 신뢰회복과 거대한 사각지대 문제, 경로연금의 역할 확대, 공적노인요양보장제도의 추진력 제고, 퇴직금의 퇴직연금 전환정책의 문제점 재고, 사각지대 해소를 위한 기초연금도입 등 과제가 산적해 있다.

저출산 대책: 여성인력 활용의 중요성에 대한 인식 그리고 양성평등가치관의 정립과 가정과 직장의 양립환경조성이라는 접근방식은 이미 선진국의 경험에

서도 확인할 수 있는 바람직한 방향이다. 개별적인 출산행위에 대한 지원(일부 지자체에서 논의된 결혼축하금, 셋째자녀 양육비지원 등)은 효과가 미미할 것이므로, 개인 및 가족에게 지워진 출산과 양육의 책임을 국가와 사회가 공유한다는 대원칙을 지향하면서, 양성평등적 사회체제로의 전반적 발전을 추구하는 것이 필요하다.

(2) 기초생활보장제도 내실화 및 차상위층 보호강화

주요 정책목표는 기초생활보장제도의 사각지대에 놓인 빈곤층을 보호하기 위한 수급자 선정기준 완화, 차상위층에 대한 의료급여 등 개별급여 지급 확대, 자활사업의 개편 등이다.

부양의무자 기준 완화 등 일부 정책적 진전이 있었지만, 실업급여가 없는 상황에서 실직자 등 근로빈곤층과 기초보장제도 수급자 사이의 사각지대(수급자 140만 명 외 비수급빈곤층과 차상위빈곤층을 합하여 약 250만 명 이상으로 추정됨)가 너무 큰 상황이다. 거대한 사각지대를 실질적으로 해소하기 위해서는 보다 큰 틀의 정책적 결단이 필요하다.

아울러 자활사업을 적극 지원함으로써 근로빈곤층의 자활, 자립을 도모하는 것이 필요하다. 그 일환으로 생계급여 외의 각종 부가급여 즉 자활급여, 의료급여, 교육급여, 주거급여 등을 독자적 선정기준을 갖는 개별급여로 분리하여 기초생활보장 수급자가 아니라도 지원받을 수 있도록 제도를 개선해야 할 것이다. 이를 통해 기초보장제도의 보충급여원칙이 갖는 딜레마를 해소하고, 근로빈곤층의 근로동기 고양을 기대할 수 있을 것이다.

(3) 국민이 체감할 수 있는 사회복지인프라 확대개편

사회복지의 수준이 올라감에 따라 이를 수행하는 인력의 양과 질이 그 성패를 좌우하는 상황이 되었기 때문에 전달체계의 개편과 인력확충은 절대로 무시할 수 없는 과제가 되었다.

현재 사회복지사무소 시범사업이 진행 중이지만, 인력의 확충과 직급간 정원조정 등에 대한 사전절충이 충분치 못해 의미있는 성과를 기대하기 어려운 상황이다. 따라서 행정자치부 및 재정부처와의 협력과 조율관계를 근본적으로 재검토할 필요가 있다. 특히 사회복지전담인력의 확충은 사업의 성패를 좌우할 관건으로 볼 수 있다.

2) 전 국민 평생 건강보장 체계의 실현

(1) 공공보건의료체계의 강화

주요 정책목표는, 국립의료원을 국가중앙병원으로 확대 개편하고, 2차 공공병원(지역거점병원)을 시군구마다 확충하며, 노인・장애인 등을 위한 요양병원, 중간요양시설 및 재활병원을 확충하고, 인구 5만 명당 1개소의 지역보건센터형 보건지소를 도시지역에 신설하며, 보건지소 및 진료소를 증개축하고, 공공의료기관간의 연계체계 및 의료전달체계를 확립하는 것이다.

공공보건의료의 강화는 보건의료시장을 정상화하고 낭비를 방지하는 중요한 정책이다. 하지만, 정책추진이 매우 더디고, 100대 국정과제 상의 세부추진과제가 지나치게 간략하게 처리되어 있어 보완이 필요한 상황이다.

공공보건의료 강화정책의 추진을 더디게 하는 주요 요인은 정책추진자들의 적극적 동의의 부재, 그리고 관련부처의 협조부족으로 요약할 수 있다. 이러한 문제는 상위정책 결정자 및 담당 부처의 책임자가 적극적인 정책의지를 밝히고 앞장서야 해결될 수 있으며, 또한 여러 부처간의 조정작업이 이루어져야 하는 사안이다.

현재 진행 중인 <공공보건의료 확충을 위한 종합대책>을 조속히 확정하고, 국정최고책임자의 적극적인 추진의지 표명과 함께 능력 있고 의욕 있는 관련 인력들로 추진조직을 만들어 지속적으로 추진해 나갈 필요가 있다.

(2) 건강증진 및 질병관리 강화

주요 질병의 국가관리체계를 구축하기 위해, 공공보건의료체계를 질병관리체계로 연계하고, 필수예방접종을 국가가 무상으로 지원하며, 응급의료 시스템을 확충하여 국민의 접근성을 용이하게 하고, 산업보건사업과 학교보건사업을 강화하는 등, 생애주기별 건강증진 및 질병예방사업을 추진하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

먼저 담배가격인상정책의 시행은 정부와 국민이 선택한 윈윈전략이며 선진국형 사회정책의 모범사례라 할 수 있다. 다만 확충된 기금의 상당부분이 흡연예방 및 흡연자에 쓰이지 못하고 건강보험재정에 투입되는 것은 본래의 취지(흡연율 감소, 국민건강)를 퇴색시키는 것이다.

그 외 국민들이 체감할 수 있는 정책프로그램 제공이 다소 미흡한 것으로 평가할 수 있다. 이를테면 필수예방접종 무료 제공, 저소득층 암환자 치료비 지원의 획기적 확대, 건강정보제공(인터넷, 무선통신 등)사업의 활성화 등이 필

요하다.

추진체계에 있어서는 타부처 연계 사업의 추진이 부진한 것 외에, 보건복지부 내의 관련 국 및 기관간의 협력시스템도 취약한 것으로 나타난다. 이를 테면 보건복지부 건강증진국-보건정책국-국민건강보험공단-질병관리본부 등의 조직간 연계와 조정역량이 강화되어야 한다.

(3) 의료의 보장성 확대

주요 정책목표는, 건강보험 재정통합을 시행하고, 자영자 소득파악율을 개선하여 보험료를 공평하게 부과함으로서 건강보험재정을 건전화하며, 의료급여 제도를 부분급여 형태로 확대하고, 진료비 본인부담금 총액 상한제도 시행을 주요 내용으로 한다.

이러한 공약 중 일부는 목표를 달성하고 있지만(건강보험재정통합, 본인부담 상한제), 진료비의 낭비를 막을 수 있는 포괄수가제 등은 진전이 거의 없는 실정이다. 경제적으로 어려운 시기이므로 의료부조의 대폭 확대도 시급한 과제이다.

의료의 보장성 확대를 저해하는 주요한 장애는 이해관계집단들의 갈등과 저항이다. 이러한 난관을 타개하기 위해 국민-정부-보건의료공급자간의 신뢰관계 증진을 목표로 설정하고, 이를 대통령 또는 총리실 차원의 특별대책기구를 설립하여 추진할 필요가 있다.

특히 '공공보건의료의 강화'를 중심으로 하는 '전국민 평생건강 보장체계'가 반시장적 정치노선이거나 낭비를 야기하는 정책이라는 주장을 불식시킬 필요가 있다. 구체적으로 공공보건의료의 강화가 시장을 정상화하고, 보건의료부문의 낭비를 방지하여 보건의료비를 절감하고, 이렇게 절감된 재정이 다시 국민들의 의료보장성을 확대시키고 궁극적으로는 국민들의 건강을 증진시키는 선순환을 만들어 냄으로써 국민, 보건의료종사자, 그리고 정부 모두에게 도움이 되는 정책임을 적극적으로 홍보할 필요가 있다.

3) 보육문제 해결과 여성의 사회참여 확대

주요 정책목표는 '08년까지 영유아 보육문제를 해결하고 방과후 아동보호 인프라를 구축하여 아동복지 서비스를 확충하고, 여성의 사회참여확대를 유도하는 것이다.

(1) 보육료 평균 50% 국가지원, 양질의 서비스로 양육부담 해소

보육료 지원을 통해 보육의 보편성을 제고하고, 안심하고 자녀를 맡길 수 있는 보육환경을 조성하기 위해 보육서비스의 질을 높이는 대책을 주요 내용으로 하고 있다.

보육료 평균 50% 국가지원 확대(2008년)와 보육율 제고 등이 비교적 순조롭게 추진되고 있다. 하지만, 아직도 충족되지 않고 있는 보육수요가 절반을 넘고, 질적으로도 많은 과제가 있다. 무엇보다도 빈약한 공공부문의 확충이 핵심적인 과제인데, 큰 진전은 없는 상황이다.

(2) 방과후 보육 확대개편을 통한 아동복지 강화

민간운영 공부방을 지역아동센터로 개편하여 아동보호·지도 등 종합적인 아동서비스를 제공하고, 아동과 부모의 욕구를 반영한 방과후 프로그램을 개발 보급하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

방과후 보육은 '일과 가정의 양립'을 지원하는 핵심적인 정책수단이며, 동시에 사교육비 부담의 경감, 여성인력 활용 등 다양한 정책효과를 얻을 수 있는 정책분야지만, 이제까지 극도로 소홀히 다루어져온 영역이다. 현재 교육인적자원부를 중심으로 보건복지부, 여성부 등에서 추진하고 있는데, 제도도입을 위한 제반사항이 소극적, 단편적인 문제가 있다. 저소득층을 넘어 보편적인 서비스로 발전시키기 위해 영유아보육법 체계를 탈피하여 관련법을 정비하는 등 적극적 자세가 필요하다.

(3) 여성의 사회참여 확대를 위한 기반조성

우리나라의 여성들의 경제활동참가율은 49.1%(2002)로 OECD 평균 58.7%에 훨씬 미달한다. 여성취업에 따른 사업주의 부담을 줄여 고용기피요인을 제거하고, 여성의 사회참여를 저해하는 출산, 육아부담을 해소하기 위해 모성보호비용의 사회분담강화, 육아휴직제도 조기정착, 출산안정화정책 및 가정과 직장의 양립환경 조성 등을 추진하는 것이 목표이다.

보육문제와 여성의 사회참여는 그 자체로서도 중요한 문제이지만, 급격한 고령화와 저출산의 위협에 당면한 우리 사회의 지속가능성을 확보하는 차원에서의 절실함을 내포하고 있는 문제이다. 이에 따라 보육서비스의 강화뿐만 아니라 모성보호비용의 사회분담강화, 육아휴직제도 등이 추진되고 있지만, 문제의 심각성을 제대로 반영하는 획기적인 정책변화로 보기는 어려운 상황이다. 즉 보육서비스의 부분적 확대 외에 체감할 수 있는 가시적인 변화는 거의 없는 상황이다.

따라서 부분적인 개혁을 넘어 양성평등 가족정책에 대한 대승적 인식을 바탕으로, 출산과 육아의 전면적 사회화를 위한 시스템을 정비하는 결단이 필요하다. 즉, 성인지적 가족정책을 지향하는 방향설정이 필요하며, 주요 과제는 출산휴가급여의 사회보험화 확대, 육아휴직수당 현실화, 대체인력풀 설치, 시간제육아휴직제도 도입 등으로 설정할 수 있다.

아울러 '건강가족기본법'에 대한 사회적 논란에서 보듯이 가족정책을 지원하는 법제도 정비에 있어 관련 사회집단들에 대한 충분한 의견수렴이 부족하였던 것도 문제로 드러났다.

3. 종합평가와 전략적 과제

현재 참여복지를 구성하고 있는 세가지 주요 정책기조- 전국민복지, 전국민평생 건강보장체계의 실현, 보육문제해결과 여성의 사회참여확대-는 큰 틀에서 적절한 것으로 평가할 수 있다.

지난 2년간 이러한 기조 하에서 여러 가지 실험적 노력이 진행되었지만, 현재 핵심 문제는 대체로 추진 과제의 진행속도가 느리고, 국민들이 체감할 수 있는 개혁의 결실이 나오지 않고 있는 점이다. 즉 고령화와 저출산 문제를 비롯하여 빈곤, 빈부격차, 실업, 신용불량, 질병 등 문제의 심각성에 비해 대부분의 정책개선안들은 미온적이고 점증적인 양상을 보이고 있는 것이다.

이러한 문제의 원인은 사회정책의 이념적 지향에 대한 사회적 합의의 문제로부터 정책추진체계의 문제나 집단간 이익갈등의 문제, 희소재원의 배분문제 등 다양한 요인들이 복합적으로 작용할 것이다. 이를 염두에 두면서, 난관을 극복하기 위한 전략적인 과제를 다음과 같이 정리한다.

1) 참여정부 사회정책의 새로운 비전 수립 필요: 성숙한 복지사회

참여정부 보건·복지정책의 이념과 가치지향을 좀 더 명확히 하고, 실천전략과의 연계를 강화하여야 한다.

<전 국민을 위한 참여복지의 실현>은 양적 확대와 추진방법을 지칭하고 있으나, 어떠한 이념과 가치를 지향하고 있는지 명확하지 않다. 한 예로 소득보장과 관련해서 국가의 책임영역 및 보장방식과 관련된 비전과 전략의 제시가 필요하다. 특히 광범한 사각지대 해소와 중층적 소득보장체계 수립 등에 대한 전략적 입장이 요구된다. 또 다른 차원에서 참여복지는 장애인과 노인, 조건

부 수급자 등을 의존계층으로 방치하지 않고, 적극적인 자활사업 등을 통해 사회 안으로 통합한다는 지향과 전략을 분명히 할 필요가 있다.

<전 국민 평생 건강보장 체계의 실현>는 참여정부가 공공보건의료체계를 강화를 중심축으로 두고 정책을 추진한다는 점을 명확히 할 필요가 있다. 특히 공공보건의료의 강화가 반시장적이라는 주장을 불식시키는 것에 초점을 두어야 할 것이다. 고령사회로의 빠른 이행과 저출산으로 인한 국민의료비 앙등이 큰 부담으로 예상되기 때문에 국민건강증진과 질병관리사업의 획기적 강화는 의료비 앙등을 방지하고 양질의 인적자원을 확보하는 효과가 있을 것이다.

<보육문제 해결과 여성의 사회참여 확대>는 참여정부가 아동의 사회권을 보장하고, 여성의 경제활동 참여를 촉진하며, 양성평등 사회를 지향한다는 기본 방향에 기초해야 할 것이다.

나아가 참여정부의 새로운 비전은 경제와 복지, 성장과 분배, 혁신과 사회통합을 종합하는 성숙한 사회를 지향하는 것이어야 한다. 즉, 성장과 분배의 갈등을 미봉하기 보다는 성숙하게 포괄하는 방식이 필요하다. '성장과 분배의 선순환 전략'은 이미 참여정부의 핵심적인 전략으로 선택되었지만, 구체적인 정책적 실천은 분명하지 않다. 따라서 보다 구체적인 계획과 지표를 설정하고 강력한 집행력을 확보하는 것이 관건이다. 더욱이 심각한 소비부족 현상을 보이는 현단계에서는 '분배를 통한 성장'이라는 보다 적극적인 전략을 지향할 필요가 있다.

2) 정책추진 체계와 절차의 개선

참여정부에서 핵심적인 국정과제는 해당부처 및 각종 정책위원회라는 2중 구조를 통해 추진되어 왔다. 그 동안의 과정을 돌이켜보면 몇 가지 문제를 지적할 수 있다.

첫째, 정책공약이 인수위원회와 국정과제위원회, 국무총리실 및 각 부처로 이어지는 과정에서 실종된 경우도 많고, 장단기대책 등이 혼재된 경우도 많았다.

둘째, 각 부처는 국무총리산하 국무조정실의 정책조율에 의존하고 있는 경향인데, '국무조정실안'의 경우 인수위 등에 비해 대체로 정책의 목표, 범위를 축소하거나 목표를 불분명하게 설정하는 경향이 보인다.

셋째, 대부분의 세부과제 추진과정에서 목격되는 현상은 관련부처간에 그리고 심지어 한 부처 내에서도 협력과 조정이 잘 이루어지지 않는다는 사실이다.

따라서 국정과제위원회와 부처(복지부 등)의 역할 분담과 협력관계를 재정비하여 추진체계를 강화하고 집행력을 보강하는 것이 무엇보다도 중요한 과제라 할 것이다. 부처간 정책조율을 위해 최근 분야별 책임장관제도를 도입했지만, 이를 좀 더 강화하기 위해서 사회부총리 제도의 신설 같은 파격적인 노력이 필요할 것이다.

이러한 노력이 필요한 또 다른 이유는, 대부분의 보건복지정책 추진과제가 강력한 이익집단의 갈등과 맞물리거나, 대규모 재원이 동원되어야 하는 과제들이므로, 강력한 정책의지와 잘 정비된 추진체계의 뒷받침 없이는 결실을 거두는 것이 거의 불가능하기 때문이다.

3) 복지재원의 확충

보건복지정책을 수행하기 위해 필수적인 재원의 확보에 대한 고민은 엿보이지만, 획기적인 확충방안에 대한 전략이나 정책적 의지는 분명하지 않은 것이 현실이다. 담배값 인상으로 인한 새로운 재원조차도 국민건강증진에 적극적으로 활용되기 보다는 부분적으로 건강보험 적자 보전 등의 소극적인 용도로 쓰이는 문제도 지적될 수 있다.

추상적인 정책지향의 문제보다는 현재 국민의 복지수요를 충족시키기 위해 국가차원에서 복지재원을 어느 수준까지 확대할 것인가 하는 점이 구체화되어야 한다. 그렇지 않을 경우 정책의 실현가능성은 희박해질 수밖에 없다.

복지재원 확충을 위한 방안은 여러 가지로 논의될 수 있지만, 원칙적으로 '성장과 분배의 선순환'을 '**분배를 통한 성장**'을 출발점으로 하여 재정운용 전략을 수립할 때 구체화될 수 있을 것이다.

4) 근본적 개혁: 비정규직 대책 시급

복지개혁을 어렵게 하는 요인의 하나는 복지수요의 급속한 양적 확대구조가 방치되어 있다는 점이다. 특히 대량빈곤과 실업의 증대가 중요한 사회문제인데, 그 배후에는 불완전 취업자를 포함한 거대한 규모의 비정규직이 존재하고 있다. 이러한 비정규직의 존재는 공공부조나 사회복지서비스의 수요 증대를 야기할 뿐 아니라, 국민연금과 같은 핵심적인 사회보장제도의 지속가능성까지 위협하고 있다.

따라서 이러한 비정규직의 존재 혹은 확대경향을 방치하면서 복지개혁을 이루기는 매우 어려운 과제이다. 비정규직에 대한 차별과 배제를 최소화하는 정책적 결단이 병행될 때 복지개혁도 성공이 가능할 것이다.

5) 참여의 문제

참여정부는 '전국민을 위한 참여복지의 실현'을 내세웠지만, '참여복지'라는 표현의 모호함이 자주 지적되고 있다. 애초에 민간의 참여를 권리와 의무 양면에서 의도한 용어이었음에도 불구하고, 이러한 지적이 있는 것은 권리측면의 참여를 실질적으로 추진하지 않았기 때문으로 볼 수 있다.

권리로서의 참여는 의사결정과정상의 참여를 의미한다. 그동안 보건복지정책을 수립하고 추진하는 과정에서 다양한 이익집단의 참여가 이루어졌던 것은 분명하다. 하지만 이익집단이 아닌 국민의 참여는 상대적으로 빈약하였다고 평가할 수 있다. 이러한 현실은 정책개혁을 견인할 사회적합의 또는 지지기반의 허약함을 야기하는 치명적인 결함을 야기할 수 있다.

따라서 의사결정과정에의 실질적인 시민참여를 본격적으로 추진하고, 이를 통해 참여복지정책의 지지기반을 확충하는 진지한 노력이 필요하다. 다양한 이해관계를 아우르는 합의의 도출은 매우 지난한 과제이며, 일회적인 노력으로 달성되기는 불가능하다. 따라서 각 정책 영역별로 의사결정과정에 각종 시민, 사회집단이 일상적으로 참여할 수 있는 구조를 전략적으로 만들 필요가 있을 것이다. 참여구조는 폐쇄적인 구조가 아니라 열린 구조를 통해 국민적인 관심사를 수렴하는 노력이 필요하다.

또한 참여구조 구성에 있어서 이해당사자들이 결정권을 갖게 하기 보다는 공익을 대표하는 구성원들이 결정권을 갖고 이해당사자들과 대화, 설득하는 관계를 지향할 필요가 있다. 기존의 참여구조는 이해당사자들을 주축으로 함으로써 파행을 면치 못한 경우가 많았음을 상기할 수 있다.

다음으로 의무로서의 참여는 민간자원의 동원과 관련된 개념이다. 이 경우에도 역으로 국가의 책임영역을 보다 명확하고 적극적으로 설정함으로써 시민들의 자발적인 참여를 유도하는 노력이 필요할 것이다. 즉, 기본적인 사회보장에 대한 국가의 책임을 명확히 하는 것이 선결과제라는 것이다.

참여정부 2년의 노동정책과 새로운 노동정책의 모색

신광영 (중앙대 교수)

1. 서론

2002년 대통령 선거에서 극적으로 승리한 노무현 후보는 한편으로 많은 기대를 모으면서 새로운 시대를 열었다. 한국정치를 지배해온 학연과 지연에서 자유로운 새로운 정치인의 상징으로 대통령에 당선되었다는 점에서 특히 젊은 세대의 전포적인 지지를 받았던 것이다. 역으로 학연과 지역연고에 근거하여 특권을 누렸던 집단들로부터는 결사적인 저항과 반발을 불러일으키면서, 정치권력에 대한 지속적인 도전이 나타났다. 야당이 된 구권위주의 정치세력뿐만 아니라 경제와 사회 영역의 기득권 집단들도 새로운 흐름을 막기 위한 저항을 계속했다.

이러한 환경 속에서 노동정책은 뜨거운 감자로 등장하게 되었다. 질적으로 변화된 새로운 노동정책에 대한 기대도 또한 높았기 때문이었다. 1987년 이후 노동인권에 헌신하는 변호사로서의 이미지가 강하게 남아있었기 때문에, 기득권으로부터 자유로운 노무현 대통령에 대한 노동계의 기대는 대단히 높았다고 보았다. 노동자들의 경우, 진보적인 후보로 출마한 권영길 후보보다 노무현 후보를 더 많이 지지했다. 물론 이러한 점은 당선 가능성을 고려한 전략적 투표의 영향도 있지만, 노동 변호사라는 노무현 후보의 이미지 때문이기도 하였다. 그러므로 노무현 대통령의 노동정책은 정계, 재계, 노동계 및 시민사회의 모든 주체들이 주시하는 국정평가의 핵이 되었다.

참여정부의 노동개혁은 사회통합적 노사관계를 목표로 한 것이었다. 2002년 대통령 선거에서 제시된 노동정책의 기조는 “보람 있는 일자리 창출”, “사회통합적 노사관계의 구축”과 “노동자들의 삶의 질 향상”이었다. 그리고 참여정부는 2003년 2월 출범과 함께 12대 국정과제의 하나로 사회통합적 노사관계의 구축“을 노동정책 과제로 설정하였다. 대립적 노사관계의 관행을 타파하고, 사회적 파트너십을 형성하여 소모적인 노사갈등을 노사자율주의에 기초하여 해결한다는 것이었다. 또한 노동시장의 유연화와 취약근로계층 보호를 목표로 하였음. 유연하고 안정된 노동시장을 구현하여 비효율적인 인적자원의 활용을 제거하며, 동시에 취약 근로자에 대한 사회적 보호와 지원을 강화하여 노동시장의 차별을 제거하고자 노력하였다.

그러나, 지난 22개월 동안 참여정부의 노동개혁 과제는 대체로 이해 당사자들의 동의를 이끌어 내지 못하였고, 그리하여 새로운 노사관계를 형성하는데

성공적이지 못했음. 이것은 정부만의 책임은 아니었지만, 참여정부의 과제는 일단 달성되지 못하였다. 또한 유연하고 안정된 노동시장의 구현은 아직까지 크게 진전되지 못하였고, 취약 근로계층에 대한 보호를 위하여 많은 노력이 기울여 졌으나, 아직 미흡한 상태이다.

최종적인 정책의 성공과 실패는 정책 주체만의 목표, 의지와 전략에 의해서 결정되는 것은 아니다. 노사관계 정책의 경우, 정부는 여러 주체 가운데 하나일 뿐이며, 기업과 노조도 중요한 행위 주체들이다. 노동시장 정책의 경우에도 정책 효과에 영향을 주는 경제 여건 등 많은 변수들이 있고, 이러한 변수들은 정부의 통제 밖에 있는 경우가 대부분이다. 그러므로 정부만이 모든 정책의 궁극적인 책임 주체라고 보기는 힘들다. 그럼에도 불구하고, 정부에 거는 기대가 컸던 만큼, 정부에 대한 실망도 컸던 것이 사실이다. 지난 2년간 참여정부는 이러한 과도한 기대와 과소한 성과 사이에서 남은 3년을 모색해야 하는 과제를 안고 있다.

이글은 참여정부 2년간의 노동정책을 평가하고 향후 새로운 노동정책의 방향을 모색하는 논의를 다룬다. 새로운 노동정책에 대한 논의는 노사관계, 노동행정, 노동시장 분야에서 지난 2년간 실시된 노동정책의 문제점을 보완하면서 동시에 장기적인 관점에서 한국 노사관계를 발전시키기 위한 비전과 과제를 제시하는데 맞추어졌다.

2. 참여정부 2년의 노동정책

2-1. 노사관계 정책

참여정부는 2003년 2월 대통령직 인수위원회의 국정과제로서『사회통합적 노사관계 구축』를 천명하였으며, 동년 9월에 노사관계 개혁로드맵을 발표하였다. 지난 임기 2년동안 참여정부가『사회통합적 노사관계 구축』을 위해 추진해온 정책과제에는 “① 국제기준에 부합하는 노사관계제도 구축, ② 중층적 구조의 사회적 파트너십 형성, ③ 노사관계의 갈등비용 최소화”가 포함되어 있다. 인수위원회 및 노사관계개혁 로드맵에서 제시하고 있는 정책목표에 따르면, 노사관계제도 개선의 정책목표로는 (1-1) 공무원의 기본노동권 보장, (1-2) 직권중재제도의 개선, (1-3) 복수노조 단체교섭과 노조전임자 관련 법규정 시행대비, (1-4) 실업자의 초기업단위 노동조합 가입 허용이 포함되어 있었다. 중층적 사회파트너십구조 형성의 세부 정책과제로는 (2-1) 노사정위원회 운영의 내실화와 (2-2) 중층적 교섭구조의 점진적 정착이 설정되고 있으며, 노

사관계 갈등비용 최소화의 정책과제로는 (3-1) 노사자율해결원칙의 확립, (3-2) 노사불법쟁의행위에 대한 민·형사상 책임추궁의 남용방지, (3-3) 공공부문과 대기업부문의 노사관계 개선, (3-4) 국제기준에 부합하는 노사관계관행 조정, (3-5) 신뢰를 바탕으로 한 노사파트너십 구축, (3-6) 법과 원칙이 지켜지는 노사관계의 정착 등이 제시되었다.

국제기준에 부합하는 노사관계 제도 구축은 미흡하였다. 노사관계 선진화의 내용이 너무 포괄적이고, 패키지로 제시되어 합의 도출이 어려웠다. 또한 노사정 사이의 불신이 팽배해있는 상화에서 중층적 교섭구조에 기초한 사회적 파트너십 형성은 기대하기 힘든 일이었다. 노사정위원회 내에서의 노사정간의 불신 해소를 위한 지속적인 노력과 인내가 더 요구되었다. 노사분쟁에 정부가 자주 개입하여, 노사분쟁이 궁극적인 해결은 정부의 몫이 됨에 따라서, 정부의 부담이 커졌고, 노사자치주의 확립을 위해 노력하였으나, 참여정부 초기 정부가 조정자 역할보다는 해결자의 역할을 담당하여 정부 개입의 사례를 만들었다.

근로생활의 질 향상을 위한 노력은 성과를 거두었다. 주5일제 실시로 노동시간 단축 및 일과 여가의 조화에 긍정적인 효과를 가져왔고, 노동보험 적용범위 확대와 내실화가 이루어졌다. 그러나 전체적으로 비정규직 문제가 해결되지 못함으로 인하여, 근로생활의 질 향상은 제한적인 노동자들만을 대상으로 이루어졌다.

지난 2년 임기동안 노동정책의 추진과정에서 노사·노정분쟁을 촉발하였던 정책집행 미숙의 문제가 주요하게 지적되고 있다. 구체적으로 2003년의 경우 불필요한 논쟁적 정책언술과 노사분규에의 무리한 개입 등을 통해 적잖은 노사갈등이 증폭되었으며, 2004년에는 노동계의 비협조에 대한 정부 고위인사의 감정적인 과민대응에 의해 노정관계가 더욱 경색되는 문제를 초래하였던 것이다. 아울러, 노사관계관행의 개선을 위해 정부차원의 정치적 또는 전략적 대응능력이 미흡하였던 것으로 비판되기도 한다. 그 결과, 참여정부의 노사관계 정책목표(“사회통합적 노사관계 구축”)는 전향적인 것으로 평가되나, 노사관계현실에서는 갈등적인 관행이 되풀이되고 있어 국민들의 우려가 지속되고 있다.

우리 사회의 노사관계구도를 살펴보면, 중앙 노사단체의 리더십 취약, 전투-실리주의적인 노동조합운동, 권위주의적 기업 경영풍토 등이 변화하기 힘든 구조적인 여건을 작용하고 있는 가운데, 향후 노사관계 의 변화 전망은 그리 밝지 않다고 하겠다. 그럼에도 불구하고, 노사관계가 국가경제와 사회분위기에 미치는 중차대한 영향을 고려할 때 참여정부가 임기 초에 설정한 “사회통

합적 노사관계 구축"은 지속적으로 견지되어야 할 것이며, 관련 세부정책과제(① 노사관계제도 선진화, ② 중층적 사회파트너십 형성, ③ 노사갈등비용 최소화) 역시 흔들림없이 추진되어야 할 것이다. 다만, 지난 임기 2년동안 문제점으로 드러난 정책집행의 수행능력을 보다 전략적이고 전문화하는 것이 요망될 것이다.

2-2. 노동행정

한국 노사관계의 발전을 위해서는 노사간 균형을 이루면서도 개입이 아닌 갈등조정의 기능이 강화되어야 한다. 이를 위하여 노동행정은 이런 방향에서 보다 전문적이고도 중립적인 서비스를 제공해야 한다. 이는 대체로 현재의 노동위원회 제도를 보다 적극적으로 개선함으로써 가능하다.

노동시장 측면에서도 노동행정서비스는 보다 변화된 임무를 요구하고 있다. IMF 경제위기 이후 변화된 완전고용 개념 하에서 늘어나는 실업자에 대한 행정서비스는 물론이고 궁극적으로는 고용안정을 위한 공공적 인프라 구축에 행정능력을 기울여야 한다는 점이다. 원칙적으로 유연한 노동시장은 해고가 쉬운 노동시장이 아니라 노동자가 쉽게 재취업할 수 있는 노동시장이다. 현재와 같이, 재취업이 어려운 노동시장 구조를 두고서 유연한 노동시장을 구축한다는 것은 불가능하다. 따라서 기업간, 산업간 진입장벽을 낮추어 노동이동이 원활할 수 있어야 하고 노동시장 정보가 기업이나 노동자들에게 충분히 전달되어야 한다. 이는 곧 고용안정 서비스의 혁신이 필요하다는 것을 의미한다.

노동행정서비스의 역량 확충이 지속적으로 이루어졌다. 먼저 노동위원회의 분쟁해결 능력 제고가 필요하나, 업무 부담 증가로 분쟁해결능력 약화되었다. 노동부의 개선안이 제시되어 있으나, 노동법원 논의와 노동위원회법 개정의 지연으로 개선이 이루어지지 못했다.

고용안정 서비스와 관련하여, 인수위에서 이와 관련하여 제시한 세부방안은 다음 네 가지로, 산업인력공단 산하 중앙고용정보원을 노동부로 이관하여 고용안정 본부로 확대 개편하는 방안 검토, 중장기 인력수급전망을 위한 체계구축, 직업상담원을 단계적으로 정규직화, 고용안정센터를 업무성격에 따라 재편하는 것이었다. 범정부적 고용서비스위원회를 출범한 것은 가시적인 성과이나 그 시기가 늦은 감이 있고 아직도 개선방향이 불투명하며, 고용안정센터, 직업상담원의 불안정화가 속되고 있다는 것은 문제로 볼 수 있다. 이는 전체 노동시장 유연안정성 제고를 위한 기초적인 과제임에도 불구하고 범정부적 인식이 제대로 형성되지 못하고 있다고 보여진다.

2-3. 노동시장

노동시장의 문제를 해결하는 것은 국민의 정부와 더불어 참여정부의 핵심적인 정책적 과제가 되었다. 외환위기 직후의 일자리 창출이 외환위기로 인해 일자리를 잃어버린 근로자들의 생계지원과 재취업에 초점을 두었던 반면, 최근의 일자리 창출 정책은 '일자리 증가 없는 성장'에 대처하고, 새로 노동시장에 진출한 청년층의 구직난을 해결하는데 초점을 맞추고 있다. 또한 외환위기 직후에는 인력의 일시적 수급불균형 해소에 일자리 창출의 주된 관심이 있었으나 현재에는 실업의 증가에도 불구하고 중소기업의 인력부족 현상이 상시화 되는 인력수급의 구조적 불균형 해소에 정책적 관심이 모아지고 있다.

일자리 창출 정책은 2004년 2월 발표된 '일자리 창출을 위한 중장기 비전 및 대책'이 핵심을 이룬다. 일자리 창출을 위한 성장잠재력 확충의 구체적 방향으로는 먼저 전자 및 반도체, 자동차 등 주력기간산업의 기술혁신과 경쟁력 제고를 추진하고 있다. 둘째, 고용흡수력이 큰 지식기반서비스업, 문화·관광·사회서비스업 등을 집중 육성한다. 셋째, 외국인 투자 활성화, 동북아 경제중심 건설, 건설투자 확대, 중소·벤처기업 육성 등으로 성장동력의 기반을 강화하겠다는 방안을 제시하였다.

또한 보육서비스의 확충, 간병서비스 활성화와 같이 사회복지서비스 분야의 일자리를 창출함과 동시에 노인, 장애인, 저소득자 등 취약계층을 위한 공익적 일자리를 창출한다. 이 외에도 고용친화적 환경을 조성하기 위해 각종 규제를 일자리 창출의 관점에서 합리화한다. 노동시장 제도를 선진화하며, 근로자가 평생직업을 가지도록 평생직업능력개발 체제를 구축하는 등의 정책방향을 '일자리 창출을 위한 중장기 비전 및 대책'은 제시하고 있다.

정부의 일자리 창출 정책은 실효성 차원에서 문제가 있다. 먼저 정부의 일자리 창출 정책은 실질적으로 기존의 경제성장정책과 구별되지 않는다. 경제의 성장 동력 확충이 일자리 창출의 핵심인 점은 명약관화하다. 그러나 같은 경제성장이라도 어떤 방향으로 성장 동력을 확충하는가에 따라 고용창출효과는 상이할 것이다. 경제성장의 고용창출효과가 명확하게 분석되지 않은 상태에서 경제의 성장 동력을 확충하겠다는 계획을 일자리 창출 정책으로 간주하기가 쉽지 않다. 일자리 부족은 낮은 경제성장률과 관련되어 있을 뿐만 아니라 노동시장의 양극화와 인력수급의 불일치와도 관련되어 있기 때문에, 노동시장의 구조적 변화가 수반되어야 한다.

3. 참여정부 후반기 노동정책의 모색

참여정부가 내세운 '사회통합적 노사관계 구축"은 OECD 회원국에 걸맞는 정책목표라고 볼 수 있다. 그리고 보다 구체적인 정책으로 제시된 국제기준에 부합하는 노사관계 구축, 중층적 구조의 사회적 파트너십 형성, 자율과 책임의 노사자치주의 확립, 근로생활의 질 향상, 노동행정서비스의 역량 확충은 적절한 정책이라고 평가된다. 그러나 이러한 정책을 집행하기 위한 전략과 행정능력은 미흡하였다. 참여정부 2년 동안 보다 두드러지게 나타난 현실은 긍정적인 면보다 부정적인 면을 더 많이 보여주었다. 이것은 노사관계와 노동시장에서 정부만이 행위주체가 아니라 노동계, 재계 등도 행위주체이기 때문에 정부의 의도만으로는 긍정적인 결과를 낳을 수 없다는 현실을 반영하는 것이기도 하다.

노동시장 자체도 비정규직의 확산과 노동빈곤층의 증대로 사회통합적 성격을 보여주지 못했다. 더구나 대기업과 중소기업 간의 격차가 커지고, 대기업과 중소기업 노동자들 간의 격차도 더 커졌다. 결과적으로 노동시장의 양극화라고 불리는 대단히 부정적인 양상이 지속되고 있다. 이것은 노동시장 구조 자체가 사회통합을 가로 막고 있다고 볼 수 있다.

집권 후반기 노동정책의 목표는 다양한 노동시장 주체들 사이의 상생을 모색하는 새로운 접근이 필요하다. "상생적 노사관계"라고 불릴 수 있는 새로운 정책목표는 사회통합을 가로막는 노사관계와 노동시장 구조를 변화시켜, 모든 노사관계 주체들이 Win-Win 게임을 할 수 있는 제도를 구축하고자 하는 것이다. 경제성장이 불평등을 심화시켰던 과거의 방식과는 달리 성장과 분배가 균형을 이루게 하는 경제정책과도 맞물려 있다.

3-1. 노사관계

향후 참여정부의 3년 임기기간에는 크게 3가지의 노사관계 정책과제가 추가되어야 한다. 첫째, 산업현장의 탈법적 노사관행이 주요하게 노사갈등의 배경원인으로 작용하고 있는 만큼, 참여정부의 임기말까지 노사관계의 법치질서가 확고히 자리잡을 수 있도록 분명한 정책의지를 보일 필요가 있다. 법치주의적 노사관행의 정착을 위해서는 근로감독(지방노동관청 소속) 및 노사분쟁조정(노동위원회 소속)의 전문인력을 적정 규모로 확충하는 것이 우선적으로 요구된다. 이러한 법치주의의 확립이 노사자치주의를 가능케 한다는 점에서 발생한 분쟁들에 대한 사법적 대응으로 접근하려는 사후 처방의 법규제 논리

에서 벗어나 산업현장에서의 분쟁원인이 되는 탈법·불법 관행을 사전 점검-조치할 수 있는 노동행정서비스의 확충이 요망되는 것이다.

둘째, 우리 사회의 가장 고질적인 문제로 등장하고 있는 경제양극화와 사회불평등의 문제와 관련하여 이후 3년 임기동안에는 대기업 조직노동과 중소기업 및 비정규 미조직 노동간의 양극화를 해소하기 위한 정책노력의 일환으로 노사관계정책의 전략적 모색이 요망된다. 이처럼 노사관계 양극화의 현실을 해소-극복하기 위해서는 현재 참여정부가 설정하고 있는 사회적 대화와 초기업적 업종·지역별 정책협의가 절실히 요구되고 있는 바, 이를 통해 대기업 조직노동의 실리요구 자제와 중소기업 및 비정규 미조직노동의 차별 및 취약조건 개선을 동시적으로 추진할 수 있기 때문이다. 따라서, 지난 2004년『일자리만들기 사회협약』의 경험을 교훈삼아 사회경제 현실의 핵심문제라 할 수 있는 노동양극화의 완화-해소를 위해 노사정간의 사회적 대화를 적극적이며 지속적으로 추진하여 노사관계의 통합화와 선진화를 함께 도모하도록 한다.

셋째, 참여정부는 향후 임기 3년 동안 경제적 효율성과 사회적 형평성을 균형-조화시키는 경제-사회정책 이념지향을 보다 확고히 구체화함으로써 실질적인 상생적 노사관계를 완성하도록 해야 할 것이다. 경기악화의 여건 하에서 과거 정권의 성장주의적 기업우선 경제논리로 회귀할 경우에는 어떠한 정책처방으로도 노사관계의 개선을 기대하기는 어려울 것인 만큼, 효율-형평성에 대한 동태적 접근을 통해 노동유연화와 산업민주주의를 동시적으로 구현하는 한국형 유연안정성(Flexicurity)의 노동체제를 구축하려는 분명한 정책의지에 입각해야만 상생적 노사관계가 실질적으로 뿌리를 내릴 수 있다.

끝으로, 참여정부가 2007년의 임기기한까지 우리 노사관계 질서를 어떠한 방향과 수준으로 바꿔 나갈지에 대한 명확한 비전과 목표를 세움으로써 정책추진의 일관성을 견지할 수 있을 뿐 아니라 사회통합적 노동정책의 구체적인 지향에 대한 국민적 지지를 확보함과 동시에 이와 같은 노동개혁 방향에로 노·사주체와 관료집단의 동참을 유도·견인해 나갈 수 있을 것이다. 특히, 노사관계질서의 새로운 재편을 위해서는 노사주체들의 의식과 관행을 바꿔가는 것이 필수적인 만큼, 보다 중장기적인 전망을 가지고 접근하는 것이 요망된다.

3-2. 노동행정

향후 노동행정서비스의 질적 개선을 위해서는 더욱 적극적인 노력이 필요한데, 노동부 및 관련 산하기관들의 기구, 조직, 기능 개편이 전면적으로 재검

토되어야 하는 노동행정환경변화에 주목하여 보다 혁신적인 정책방향의 제시 및 조기 실행이 필요하다.

이 과정에서 노동부의 몸집 키우기라는 소극적 전략을 탈피하여 노동부의 핵심적 기능을 향상시킬 수 있는 적극적 전략을 수립해야 하는데 이는 향후 노동부의 위상과 성격이 완전히 변했다라는 평가를 들을 정도의 획기적 변화 수준이어야 한다. 그 이유는 현재 노동시장의 양극화나 노사관계의 대결적 성격을 규율하고 조정하기 위해서는 이전과 같이 노동부가 다른 부처의 눈치를 보면서 노동행정의 여지를 조금씩 넓혀가는 방식으로는 해결될 수 없기 때문이다.

참여정부 2기 동안 노동행정의 획기적 변화의 필요성은 현재도 노동행정개선을 둘러싼 정책사고안에서 모색되고 있는 것이지만 보다 분명한 비전을 정립할 필요가 있다. 그런 비전은 다음과 같은 세 가지로 압축될 수 있다고 판단된다. 첫째는 노동행정이 과거의 규제(regulation)의존적 개입에서 규율(discipline)형성적 감독기능으로 변화해야 한다는 점이다. 둘째는, 노동행정의 일선 서비스가 기구와 조직만 갖추어 놓는 공급자위주의 선언적 서비스 수준에서 실제로 수요자들의 상태를 서비스를 통해 변화시키는 수요자중심의 적극적 서비스로 전환해야 한다는 점이다. 마지막으로는, 노동행정의 위상을 경제부처를 중심으로 한 여타부처의 행정이후 문제를 담당하는 잔여적, 보완적 행정으로부터 글로벌화된 개방경제환경에서 나타나는 노동문제들을 적극적으로 시정하는 선도적, 핵심적 행정으로 변화시키는 것이다. 이하에서는 이 세 가지 비전에 대해서 상술한다.

3-3. 노동시장

현재 일자리 창출에 관련된 정부정책의 한계를 극복하고 모든 국민에게 일자리를 제공하기 위해서는 먼저 성장목표를 상향 조정하고, 이의 달성에 필요한 환경을 조성하여야 한다. '일자리 창출을 위한 중장기 비전 및 대책'에서도 나타난 것처럼 5%대의 성장으로써는 일자리 부족의 근본적 해결이 어렵다.

둘째, 기업 내 임금체계의 혁신도 일자리 창출을 위하여 필요하다. 노동조합이 강한 기업에서 노동조합이 파업을 위협하거나 기업의 약점을 잡고 생산성 이상의 높은 임금을 요구하는 경우가 많다. 또한 정규직 근로자에 대한 고용보호와 연공서열형 임금체계로 인해 높은 수준의 임금을 근로자에게 지불하고 있는 기업들도 대기업과 공기업을 중심으로 자주 발견된다. 기업은 정규직 또는 노조가입 근로자에게 지불되는 높은 임금부담을 해소하고 경쟁력을

유지하기 위해 비정규직 근로자의 채용을 확대하고 사내하청과 하도급의 비중을 높이게 된다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 근로자의 생산성에 의해 임금이 결정되도록 임금체계를 혁신하여야 하며, 이를 위한 노사간의 협력적 관계가 중요하다.

셋째, 고용서비스를 강화하여야 한다. 고용서비스는 일자리에 관련된 정보와 서비스를 국민들에게 제공함으로써 인적자원의 양성과 배분의 시장기능이 원활하게 작동하도록 한다. 기업은 구직자에 대해 보다 많은 정보를 가지고 있을 때 가장 필요한 인재를 채용할 수 있다. 반대로 구직자는 기업에 대한 풍부한 정보가 있을 때 자신의 능력과 적성에 적합한 기업을 선택할 수 있다. 현재 우리나라의 고용서비스는 선진국에 비해 매우 뒤떨어져 있는 형편으로 이의 육성을 위한 집중적인 투자가 요구된다.

넷째, 서비스산업의 일자리 창출과 생산성 향상을 조화시킬 필요가 있다. 일자리 창출을 위하여 서비스산업의 육성이 흔히 거론되고 있으나 서비스산업의 생산성이 낮고 구조조정이 필요하다는 점이 지적되어야 한다. 서비스산업과 제조업의 생산성이 비슷한 외국과는 달리 한국은 서비스산업의 생산성이 제조업의 2/3수준에 불과하다. 이러한 상황에서 서비스산업의 무차별적인 일자리 창출은 근로자의 생산성을 낮추어 제조업과의 생산성 및 소득격차를 확대시킬 위험성이 있다. 따라서 생산성 향상과 일자리 창출이 조화되도록 유도하여야 하며, 이를 위해서는 세부적인 각각의 직업 및 산업별로 그 특성에 적합한 정책을 개발하여야 한다.

다섯째, 지역 일자리 창출의 노력을 강화하여야 한다. 인력수급 불균형의 상당한 부분은 지역적 불균형에서 비롯되고 있으며, 지역균형발전의 측면에서도 지역적 일자리 창출이 요구된다. 이를 위해서는 지방자치단체의 역량과 자율성을 강화하고 지역단위의 고용계획을 수립하도록 유도할 필요가 있다. 다소 상승함. 2004년 6월 현재 청년 실업률은 전년 동월 대비 0.4%p 높은 수준이다.

노동시장의 양극화를 극복하기 위하여, 지속적인 정책 노력이 필요하다. 노동시장 계층성 심화는 중산층의 약화와 소득분배의 악화를 가져와 수출 호황에도 불구하고 내수 부진을 장기화하는 한 요인으로 작용한 것으로 추론된다. 또한 부품·소재산업에 우수한 인적자원이 유입되지 않음으로써 결국 부품·소재의 품질저하로 완성품의 경쟁력을 약화시킬 우려가 있다. 도급구조로 인하여 노동시장의 분단성이 심화될 경우 전통적 의미의 노동시장 정책이나 거시 경제정책이 제대로 작동하지 않고 있다. 다시 말해서 경기부양이나 기업경영 활성화를 통한 양적 일자리 창출 정책만으로는 경제 양극화 및 노동시장

양극화를 극복할 수 없다고 본다. 결국 미시적/제도적 접근, 노사타협 등 범정부 차원의 정책 추진이 시급하다.

현행법은 26개 업무에 대해서만 파견을 허용하고(2년간, Positive List 방식), 그 밖의 업무는 일시적·간헐적 사유발생시에 최장 6개월간 허용하고 있다. 개정입법안은 파견근로 활성화를 통해 기업의 인력운용의 유연성을 제고하고 고용창출을 도모하기 위해 파견대상업무를 확대하고 있다.

그러나 이것은 비정규직을 오히려 확산시킬 가능성을 내포하고 있어서, 노동계의 반발로 노사관계 갈등이 증폭되고 있는 것이 현실이다. 현재와 같은 시장구조하에서는 등록모집형 영세 파견근로가 확산되어 현재의 노동시장 병폐를 확산시킬 가능성이 크다. 현재의 영세파견업은 기존의 하도급 및 사내하청을 흡수하여 확대되지만 경영상의 규모의 경제(economies of scale)가 유효하게 작동하는 상용형 파견시장은 외국 대형업체(예: Pasona 혹은 Manpower)에 잠식당하여 파견시장의 이중구조화 및 고부가가치 파견시장의 독과점화로 인한 비효율성이 야기될 수 있다.

따라서 현재의 26개 파견업종에 대한 실태파악을 하고 전문인력 집중 업종 혹은 IT인력 업종 등 일부업종을 시범적으로 실시하고, 실증적으로 평가한 뒤 노동규율기제를 점검한 뒤 점차 확대해야 한다. 이러한 과제 수행을 위해 파견심사위원회 설치 검토해야 한다. 국내 파견업체의 M&A 및 대형화를 유도하고 외국기업의 파견노하우를 습득하도록 유도하여 고부가가치 국내파견업이 외국파견 기업과의 경쟁에 생존해 갈 수 있도록 육성체계 마련이 시급하다.

4. 결론

노동정책은 지나치게 단기적인 효과를 기대하면서 이루어지기 힘든 면이 많다. 노사정 제주체들의 관행과 의식의 변화가 이루어지지 않으면, 어떤 정책도 성공하기 힘들다. 그런 점에서 지금까지 형성된 불신을 신뢰로 전환하기 위한 정책적 고려가 먼저 이루어져야 한다. 특정 정책을 강요하거나 혹은 그것이 제대로 이루어지지 않아서 다른 주체들을 배척하는 행위는 새로운 노사관계 제도화에 걸림돌이 된다. 1987년 이후 18년 동안에 형성된 한국의 노사관계는 장관의 임기 내에 바뀔 수 없는 점을 인식할 필요가 있다. 중요한 점은 장기적인 관점에서 불신을 불식시키고 상호 신뢰에 기초한 21세기 노사관계를 만들려는 정책적 고려와 의지가 정부에 요구된다.

또 다른 점은 한국의 노사관계를 OECD 회원국 지위에 걸맞게 선진화하려

는 의지가 필요하다. 다른 주체들을 탓할 것이 아니라, 정부 스스로 이러한 역할을 제대로 하고 있는지 성찰할 필요가 있다. 한국 내부의 이해 갈등에 너무 집착할 것이 아니라 선진적인 노사관계를 구축하기 위한 선진적인 노동정책에서 필요한 것이 무엇인가를 먼저 생각할 필요가 있다. 이것은 정부, 재계, 노동계 모두에게 필요한 새로운 사고이고, 어느 주체도 자신들만이 새로운 사고를 하고 있다고 내세울 수 없는 것이 한국의 현실이다.

빈부격차 해소와 차별 시정을 통한 사회통합[5)]

이인재 (한신대 교수, 사회복지학)

I. 사회통합분야 2년 평가

참여정부의 사회통합정책은 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회를 통해 빈부격차 해소를 통한 계층 통합, 차별해소를 통한 평등사회 구현을 위한 다양한 정책과제가 다루어졌다.

1. 빈부격차해소 분야 정책 평가

빈부격차해소를 위한 정책으로는 부동산 시장 대책, 부동산 보유과세 개편 등을 중심으로 한 경제정의 실현정책과 저소득 아동/청소년정책, 근로연계복지정책 그리고 주거복지정책이 주요 과제로 선정되었다. 다만 부동산 대책의 경우 정책노선의 실용화로 청사진에서 제시된 정책들의 방향선회가 논의되고 있는 점은 우려할만한 현실이다. 그리고 주거복지 등 일부 정책의 경우 정책집행의 완급조절이 필요한 부분도 있다.

1) 경제정의실현 정책

부동산 세제개혁, 부동산 시장 안정화정책 그리고 자영자 소득파악 강화와 조세형평성 제고의 3가지 정책과제가 있다.

첫째, 부동산 세제개혁은 점진적이지만 지속적으로 추진되고 있는 것으로 평가된다. 즉 보유세현실화는 주택가격 급등으로 국민들의 기대와 요구를 반영하여 비교적 착실히 진행되어왔다.

둘째, 수차례 부동산 시장 안정화 대책으로 부동산 가격안정에 성공하였으나, 부동산 가격 안정기인 현재에는 오히려 침체를 우려하는 목소리가 힘을 받기 시작하고 있다. 침체된 시장 활성화를 위한 건설경기 부양이 필요하다는 견해가 재론되고 있는 것이다.

---

5) 본 발표문은 '참여정부 2년 평가와 전망 국민통합팀' 최영태회계사, 남기철교수, 홍인옥박사, 유동철교수, 류만희교수, 설동훈 교수의 원고에 기초하여 작성되었음.

셋째, 과세자료 노출을 위한 현금영수증제도가 2005년부터 시행되어 신용카드에 버금가는 과세자료 노출이 있을 것으로 기대되고 있으나, 신용카드 보완책으로 도입된 기명식선불카드는 별다른 효과가 없었다. 변칙증여 근절을 위한 상속·증여세 포괄주의 도입은 사회여론의 전폭적인 지지 속에 반대진영의 논리를 뒤엎고 법제화에 성공하였다.

2) 저소득 아동·청소년정책

저소득 아동·청소년 대책은 참여정부의 전반적 정책방향과 부합하며 사업내용도 합리적이라 평가할 수 있다. 참여정부 출범 이후 빈곤아동과 청소년에 대한 이렇다 할 새로운 정책기조는 발견할 수 없었으나 2004년 7월에 '희망투자전략'이라는 명칭으로 빈곤 아동·청소년 종합대책이 수립되어 국정과제 회의에서 제시된 내용에 대해서는 긍정적 평가가 가능하다.

첫째, 종합대책으로 빈곤 아동·청소년의 기본생활보장, 빈곤 아동·청소년의 건강한 성장 보장, 균등한 교육·보육기회 보장과 학교적응지원 강화, 빈곤탈출을 위한 희망경로의 제시, 위험 노출 아동·청소년의 보호내실화, 효과적인 전달체계 구축이라는 6개 정책과제를 제시하였다.

둘째, 그러나 아직까지는 희망투자 사업이 본격적으로 시행되었다고 볼 수 있을만한 정책적 변화가 가시화된 바 없어 선언적이라고 볼 수 있으며 그 내용의 진행에 대한 본격적인 평가는 유보될 수밖에 없는 상황이다.

3) 근로연계복지프로그램

근로연계복지 프로그램 역시 참여정부의 전반적 정책 방향과 부합하고 있으나, 정책 목표 달성을 위해서는 정책 관련 영역간, 제도간의 조정 통합의 과제가 해결되어야 한다. 2004년 10월 국정과제회의를 거쳐 "일을 통한 빈곤탈출 지원정책"의 일환으로 자활지원정책의 내실화 등 근로연계복지프로그램 개선안이 제시되었다.

자활지원사업은 특성이 다른 프로그램인 공공부조와의 연계 하에 배치됨으로 인해 마찰의 가능성이 상존하고 있으며, 이로 인해 전체 수급대상자와 차상위 계층 중 극히 일부만이 사업에 참여하고 있어 전시적이라는 비판을 면하기 힘든 상황이다. 그럼에도 자활지원사업은 근로연계복지 프로그램으로서 과거의 '취로사업형' 근로기회 제공에 비해서 기본적으로 진일보한 성격을 가

지고 있으며 지역운동적 경험을 제도화하고 있다는 점에서 사업의 성과를 평가할 수 있다.

사회적 일자리 창출사업은 3,000명을 대상으로 하는 제한된 프로젝트로서의 노동부 공모사업을 의미하고 있으며, 현재 진행되고 있는 자활사업은 물론 노인일자리, 노숙인 자활사업의 사회적 기업화 등 다양한 사회적 일자리 사업과 체계적인 연계를 가지지 못하고 파편화되어 있다. 또한 적극적으로 사회적 일자리와 관련된 사업 내용들을 정부의 큰 틀 내에서 시스템화 하지 못하고 있다. 그럼에도 사회적 일자리 창출사업은 산출의 측면에서는 사업의 실행을 통해 창출되는 산출물의 사회적 유용성, 투입의 측면에서는 적절한 대상으로 사업 참여자를 선정하고 이에 노동과 소득의 기회를 부여한다는 측면에서 본 프로그램들은 사업의 의미를 적극적으로 평가할 수 있다. 따라서 자활지원사업과 사회적 일자리 사업 자체는 기본적으로 현재의 사회적 여건 속에서 적절한 목표와 전반적 국정이념에 잘 부합하는 정책내용을 가지는 사업으로 볼 수 있다.

4) 주거복지정책

주거복지와 관련된 주요 정책으로 '최저주거기준 설정 및 공고', '주거복지지표 개발', '국민임대주택 100만호 건설', 및 '다가구 매입임대주택 공급' 등이 설정되었다. 참여정부의 주택정책, 즉 주거복지와 주거생활의 질적 수준을 높여 집 걱정 없는 사회의 구현이라는 주택정책의 목표와 스스로 집 문제를 해결하기 어려운 저소득계층을 정책대상 집단으로 설정한 것은, 정확한 문제의식과 문제 해결을 위한 올바른 정책방향을 설정하고 있다고 평가할 수 있다. 예를 들면 국민임대주택 100만호 공급계획은 사실상 중단되었던 공공임대주택정책의 부활로서 중요한 의미를 지닌다. 특히 재정지원 비율을 40%까지 상향조정하고, 자격요건도 무주택가구주로 완화 하는 등 다양한 제도적 보완을 통해 저소득층의 입주를 유도하고 있어 장기적으로 국민임대주택은 저소득층의 주택문제 해결에 크게 기여할 것으로 기대되고 있다.

전체적으로 평가할 때 참여정부는 주거복지 정책에 대한 강한 의지를 갖고 있으며, 주거복지 특히 저소득층 주거수준 향상을 위한 정책을 추진할 것으로 보인다. 다만 국민임대주책 공급정책에서 미분양임대, 저소득층 경제적 부담, 지역별 공급계획 미비 등 일부 정책추진에 무리가 보여 보완이 요구된다.

2. 차별해소 분야 정책평가

차별 해소정책으로 장애인, 비정규직, 외국인노동자 등의 '5대 차별 해소' 정책과 여성 대표성 제고와 고용상 남녀차별해소와 적극적 고용 실현, 성매매 방지를 통한 여성 인권보호 등 '양성 평등' 정책은 빈부격차 해소정책에 비해 상대적으로 미흡하게 다루어졌다(양성평등정책은 별도 발표됨). 대부분의 과제들이 국정과제로 다루어지지 못했으며 구체적인 정책안도 마련되지 못했다고 평가할 수 있다. 그리고 정책대상 당사자들의 참여가 미흡하였다.

1) 장애인 차별 해소

장애인 차별해소를 위한 주요 정책으로 장애인차별금지법 제정과 시정위원회 설립, 장애인 고용확대를 위한 정부역할의 강화 그리고 장애인 사회참여의 기초인 접근권 확대(장애인·노약자 교통대책 시행 포함) 등이 요구되었으나, 주요 정책의제화되지 못하였으며, 정책 과제 수립시 장애인 당사자의 참여가 미흡하였다.

첫째, 장애인차별금지법의 독자적인 입법화 노력은 긍정적으로 평가할 수 있으나, 입법 주체, 차별시정기구 구성, 집행기구 등에 대해서는 정부와 장애계, 관련전문가 사이에 이견을 노출하고 있다.

둘째, 장애인고용과 관련해서는 의무고용사업체 확대와 적용제외율 축소방침 및 장애인중심기업 육성 등은 긍정적 평가가 가능하나, 장애인고용에 관한 체계적이고 종합적인 청사진 마련이 미흡한 한계가 있다.

셋째, 장애인접근법 관련해서는 시·청각장애인의 접근권을 높인 평의증진법 개정과 장애인 이동권 보장을 위한 '교통약자의 이동편의증진법'(2004.12)이 제정되었다. 그럼에도 이동권 보장 수단에 대한 중앙정부의 역할은 여전히 기대에 부응하지 못하고 있다.

2) 비정규직 차별해소정책

비정규직 차별해소정책의 경우 비정규직의 남용 규제와 균등 대우 원칙을 확립하는 정책을 추진하였으나 노동계의 기대에는 미치지 못하고 있다. 동시에 비정규직 근로자의 대 다수는 사회보험제도의 사각지대에 있으나, 이의 해소를 위한 정책적 조치는 미미하다. 비정규직 대책 역시 이해 당사자들의 보

다 실질적 참여가 보장되지 못하였다.

첫째, 비정규직 보호정책의 핵심쟁점은 정책결과 파견대상 업무의 확대와 비정규직 양산을 초래할 것이라는 주장(노동계)과 차별금지, 휴지기간 도입 등 규제 강화(경영계 주장)로 정리된다. 노동계와 경영계가 정 반대의 시나리오만을 강하게 주장하고 있다. 그리고 정책 형성 및 결정과정에 노사단체의 의견수렴과정이 있었으나, 이해당사자의 실질적 참여가 미흡하다는 지적도 있다.

둘째, 원천적 배제집단, 기능적 배제집단 등 사회보험제도의 사각지대를 구성하고 있는 비정규직 근로자들의 차별시정정책이 고려되고 있는 점은 사회적 정합성의 측면에서 평가받을 수 있다. 그러나 현재까지 보험료 부과징수일원화을 위한 구체적인 실행계획 및 이행사항을 찾아볼 수 없으며, 사각지대 해소에 필수적인 보험료 지원에 대한 실행계획이 없는 점은 문제점으로 지적할 수 있다.

3) 외국인노동자정책

외국인노동자정책의 경우 고용허가제의 도입은 전체적으로 인권침해 문제를 해결할 수 있는 단초를 제공하였다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 다만 정책의 효과성을 높이기 위해서는 외국인 산업연수생 편법운영 폐지 등 일부 사항에 대한 제도적 보완이 요구된다.

첫째, 2003년 8월 법제화, 2004년 8월 실시된 외국인노동자 고용허가제 도입은 산업연수제와 병행 실시되고 있다는 한계는 있으나, 고용상 차별과 인권침해 및 송출비리 문제를 해결할 수 있는 가능성을 보여준다는 점에서 긍정적으로 평가된다. 그러나 송출비리의 차단을 위한 노력, 불법체류자 문제가 해결되지 못하고 있다.

둘째, 사용자단체의 반발로 외국인 산업연수제가 폐지되지 못하고, 편법으로 운용되고 있다. 산업연수생 도입 업무는 한국산업인력공단 외 중기협(제조업), 농협(농축산업), 수협(수산업), 건성협(건설업) 등 네 조직이 나눠 맡고 있어, 업무의 중복과 비효율이 극심하며, 각 부처와 산하단체의 이권을 보전해주는 용도로 활용되고 있다. 산업연수제의 조속한 폐지가 요구된다.

셋째, 경기도 화성시 전자부품공장 태국 여성노동자 '다발성 신경장애 발병사건' 등에서 확인되듯 외국인노동자에 대한 차별대우가 여전히 잔존하고 있다.

II. 사회통합정책의 과제와 전망

미래의 정책방향으로, 빈부격차해소정책은 기 설정된 정책안을 구체화하여 실제 집행될 수 있도록 조치하는 것이며, 차별해소 정책은 늦었지만 정책 전반에 대한 청사진을 마련하는 일이다. 현황에서 살펴본 7가지 정책영역은 다음의 3가지로 구분할 수 있다.

1. 기획·연계·조정과 추진체계 보완이 필요한 정책

1) 근로연계복지정책

자활지원사업과 사회적 일자리 창출사업은 기술적인 해결과제를 가지고 있으나 사업의 사회적 필요성, 정책방향의 적절성으로 보아 앞으로 지속적으로 강화해가야 할 것이다. 그러나 이후 지속적인 사업성과에 대한 시비로부터 자유롭기 위해서는 다음의 사항에 대한 해결이 요구된다.

첫째, 관련 정책의 통합적 기획과 운영 : 사회복지서비스, 자활지원사업, 사회적 일자리 창출사업 등이 효과를 거두기 위해서는 서로 분절적으로 진행되어서는 곤란하다. 그러나 현재는 서로 독립적인 사업으로 진행되고 있는 바, 이를 전반적인 탈빈곤 프로그램 내에서 통합적으로 운영될 수 있도록 체계화하여야 한다.

둘째, 사업의 전시성 극복 : 사회적 일자리 창출사업 전체가 노동부의 공모사업 프로그램인 것으로만 협소하게 해석되고 있는 점을 벗어나기 위해 다양한 방식으로 프로그램을 확충하고 양적 성장을 도모해야 한다.

셋째, 추진체계 혼선에 대한 대처 : 사회적 일자리 사업이나 자활지원사업 공히 여러 관련된 사업유형이 정부 주무부처의 수준에서부터 혼란을 야기하고 있는 현황에 대한 개선이 시급하다.

2) 주거복지정책

참여정부는 주거복지정책을 본격적으로 주택정책으로 채택하였는데, 실제 주거복지지표 설정, 최저주거기준 설정, 다가구 매입임대주택을 포함한 국민임대주택 공급 등의 주거정책은 참여정부의 중요한 업적 중의 하나라고 평가된다. 성공적인 주거복지정책을 위해서는 두 가지 보완이 요구된다.

첫째, 그 동안의 주거복지정책에 대한 평가를 토대로 향후 주거복지정책의 추진을 위한 장기계획의 수립이 필요하다. 이는 전체 국민의 주거복지수준 향상에 대한 계획으로, 특히 주거복지에 대한 비전의 제시가 필요하다.

둘째, 주거복지정책의 원활한 추진을 위해 건설교통부와 보건복지부 등 관련 부처간의 합리적인 역할 분담이 필요하며, 또한 주거복지 전달체계의 구축도 이루어져야 한다.

3) 저소득 아동・청소년정책

이미 마련된 청사진의 실현이 주요 과제이나, 다양한 프로그램과의 연계・조정도 요구된다.

첫째, 희망투자 사업의 정책적 기조 하에서 각 하위 사업들이 연계되고 있다기보다는 여건의 한계 등에 의해 기존에 이루어지고 있는 관련부처의 프로그램을 선언적으로 결합하는 수준에 머무르고 있는 상황으로 사업간 연계성에 관한 구체적 기획이 미흡하다. 각 하위 개별 프로그램의 내실화만큼 각 프로그램을 연계하여 통일성 있는 체계를 갖추는 것이 필요하다.

둘째, 희망투자 사업의 6개 분야 사업 중 현 참여정부 내에서 기본적으로 완결되는 사업은 1개 분야에 머무르고 있음을 감안한다면 이후 본 사업이 체계화・내실화될 수 있도록 해야 하는 과제가 있다. 한편으로는 사업과 관련된 여러 관련 부처 및 서비스 공급자 측의 이해관계에 따른 왜곡도 극복해야 할 필요가 있다.

2. 개별 프로그램의 보완이 필요한 정책

1) 경제정의실현 정책

지속적 부동산 세제개혁, 부동산시장의 안정화, 자영자소득파악의 강화와 조세형평성 제고 등과 관련된 구체적 프로그램의 실행이 필요하다.

첫째, 부동산 세재개혁정책의 과제로는 주택간 형평과 납세자간 세부담의 형평, 보유세비중의 현실화에 대한 추가 계획, 실질적인 거래세 인하, 종합부동산세 논란 조기 진화, 추가적인 투기대책 등이 요구된다.

둘째, 부동산시장의 안정화를 위해서는 무엇보다 시장 기능의 회복이 필요하다. 이자와 부동산세금, 개발이익환수 등을 통하여 부동산에서 생기는 초과

이윤을 시장이 자동적 조절기능을 흡수하도록 해야 한다. 여기에 더하여 개발이익의 점유와 임대사업자 육성이 필요하다.

셋째, 자영자소득파악의 강화와 조세형평성 제고를 위해서는 2005년 도입한 현금영수증제 정착과 소득파악과 공평과세를 위한 행정적 보완이 요구된다. 그 외 국민기초생활보장대상자의 소득파악과 변칙증여의 차단이 필요하다.

2) 장애인 차별 해소정책

장애인차별금지법 제정, 장애인고용 그리고 장애인접근법 관련 정책의 실제적 적용이 요구되며, 정책과정에 장애인들의 실질적 참여가 필요하다.

첫째, 장애인차별금지법 제정과 관련해서 차별심판기구, 지방기구, 조정통합 등을 둘러싸고 논란이 예상되므로 장애인차별금지법의 구체적 내용에 대한 심도있는 논의가 요구된다. 별도의 차별시정위원회를 독립시켜 차별에 관한 정책 심의 및 개발, 자문을 담당하는 위원회로 구성하는 것도 고려할 수 있다.

둘째, 장애인 고용정책의 구체와와 내실화가 마련되어야 한다. 장애인 고용은 크게 경쟁적 일자리 마련과 보호된 일자리 마련의 두 가지 접근방식이 있으며, 이를 종합적으로 고려해야 한다. 일반 경쟁노동시장에서의 장애인 고용확대 전략은 의무고용제, 장애인차별금지, 고용평등프로그램 등의 세 가지 방안이 있다.

셋째, 장애인 접근권의 경우 무엇보다 접근권에 대한 개념 정립이 필요하다. 접근권이란 장애인이 사회 전 분야에 걸쳐 기회의 균등과 적극적 사회 참여를 목적으로 교육, 노동, 문화생활을 향유할 수 있는 근본적 권리를 말하는 것으로서 크게 이동권, 시설이용권, 정보접근권으로 나누어 개선방안을 고려해야 한다. 그 외 장애인자립생활센타의 제도화가 요구된다.

3. 정책의 방향성에 대한 재정립이 필요한 정책

1) 비정규직 차별해소정책

무엇보다 참여정부의 비정규직 보호정책의 기본원칙과 정책 내용의 정합성을 재점검하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 다소 지난한 과정이라고 할지라

도 노동계와 경영계, 그리고 시민사회단체, 관계전문가로 폭넓은 의견 수렴과정을 거칠 필요가 있다.

첫째, 비정규 노동의 유용성을 인정하는 가운데 차별시정과 균등 대우 원칙을 새롭게 정립하고, 제도적 방안을 강구해야 한다. 비정규직 노동의 남용을 억제하는 제도적 장치의 보완장치의 점검이 필요하며, '차별금지 및 보호'를 위해 형식적(법률적) 확대에 그치는 것이 아니라 실질적인 관리, 감독이 이루어질 수 있는 근로감독행정의 강화 등이 이루어져야 한다. 둘째, 사회보험제도의 사각지대 해소를 위한 정책이 갖고 있는 사회적 파급효과에 비하여, 정책 추진 속도가 느리다. 최근 비정규직 보호정책이 사회적 논란이 되고 상황에서 사회보험제도 사각지대 해소정책의 중요성이 더해지고 있다. 참여정부 출범 직후 마련된 '계획'을 중심으로 신속히 추진되어야 할 필요가 있다.

2) 외국인노동자정책

산업연수제 편법 운영의 철폐와 고용허가제로의 통합을 위한 쟁점은 각 부처의 역할 조정, 국내의 '외국 인력도입 및 사후 관리 기관', 송출국가 및 송출기관의 지정 등에 관한 것이다. 각 부처간의 이해관계 다툼으로 비춰지는 것을 극복하기 위해서는 정부조직법에 규정된 각 부처의 역할을 충실히 수행하는 데서 찾아야 한다.

첫째, 고용허가제의 성공적 정착을 위해서 내국인 구인절차 등 고용허가절차 간소화 등의 보완대책이 필요하다. 노동부 공무원들이 근로감독을 철저히 수행하는 한편, 사업장 이동 사유가 발생했을 경우 즉각적으로 처리하는 것이 필요하다. 그 외 다양한 형태의 대책 마련이 시급한바, 불법체류자 자진출국 유도, 불법체류 및 고용근절 여건조성, 강력단속 및 고용근절 여건조성, 신규유입 불법체류자 억제 등이 해결되어야 한다.

둘째, 2003년 이전에는 외국인노동자에 대한 문화생활 지원은 160여개에 이르는 민간 외국인지원단체와 외국인밀집지역의 일부 지방자치단체의 활동이 전부이고 중앙정부차원의 지원은 전혀 없었던 상황이었다. 2004년 이후에는 외국인노동자의 생활상 적응을 돕기 위한 정책이 중앙정부 수준에서도 다수 개발되었으나, 아직까지 그 포괄범위가 매우 적다는 점이 문제점으로 남아 있다. 그러므로 외국인노동자들의 문화와 관련된 다양한 콘텐츠를 개발하는 작업이 매우 중요하다.

4. 정책과정에 이해당사자와 시민사회의 참여 확대와 새로운 사회문제에 대응 필요

사회통합정책과 관련해서 이해당사자들의 정책과정에의 실질적인 참여 확대가 필요하다. 특히 차별시정 정책의 경우 차별을 당하는 당사자들, 장애인, 여성, 이주노동자. 비정규직 등의 실질적 참여가 정책의 실효성을 배가시킬 수 있을 것이다. 나아가 국가정책에 시민사회(단체)의 실질적인 참여를 보장함으로서 거버넌스를 실현할 수 있을 것이다.

그리고 최근 경제위기, 대책없는 고령화의 진전에 따라 자살의 확대에 다른 사회적 불안감이 확충되고 있어, 이에 대한 종합적 대책이 요구되고 있다.

사회통합분야의 전략은 첫째, 조세형평성 제고와 자산분배 불평등 개선를 통한 빈부 격차 완화. 둘째,일자리 창출과 사회 안전망 강화. 셋째, 5대 차별 해소를 통한 균형발전사회 건설. 이상 3가지 과제를 완성하는 것이다. 이를 통해 사회통합분야의 비젼은 '빈부 격차완화와 차별시정을 통한 사회통합과 균형발전 도모'로 제시할 수 있다.

실질적 평등을 통한 여성과 남성의 상생사회 구현

김경희(중앙대 사회학과 교수)

1. 서론

지난 10년간 여성에 대한 차별 문제는 사회적인 이슈로 자리 잡아 왔고, 양성평등에 대한 공감대가 형성되어 왔다. 여성들의 지위 또한 과거에 비하면 정치, 경제, 사회적 측면에서 신장되어 왔다. 이는 여성운동의 성장과 여성에 대한 차별을 해소하기 위한 목적으로 실시해 온 양성평등정책에 힘입은 바가 크다. 정부는 1995년의 여성발전기본법을 제정하면서 제1차 여성정책기본계획(1998-2002)을 완료하였고, 현재 2차 여성정책기본계획을 시행하고 있는 중이다. 그리고 여성정책을 담당하는 대통령 직속 여성특별위원회가 1998년에 설치되고 이어 2001년 여성부로 독립하면서 여성정책의 추진체계도 갖추었다. 그간 수행해 온 여성정책의 내용 또한 매우 다양하고 변화의 속도도 빨랐던 편이다. 이러한 변화 속에서 현재 여성운동, 정부, 여성학계에서는 새로운 여성정책의 패러다임이 필요하며 이를 구체화하려는 시도들이 진행되고 있다. 참여정부의 양성평등 정책은 지난 10년간의 여성정책 변화의 흐름 속에서 여성정책 패러다임의 전환이라는 과도기적 시기에 존재하고 있다.

참여정부가 출범하면서 인수위원회에서는 '양성평등사회구현'을 목표로 다음의 4개의 과제, 1) 고용상의 남녀차별 해소, 2) 여성의 대표성 제고, 3) 호주제 폐지 등 양성평등한 가족정책 추진, 4) 성매매 방지를 통한 여성의 인권보호를 제시하였다. 이 글에서는 지난 10년간의 여성정책의 흐름이라는 연속성과 새로운 패러다임의 모색 과정인 전환의 맥락 속에서 지난 2년간의 양성평등정책의 성과와 한계를 살펴보고 이후 양성평등정책의 과제를 제시하고자 한다.

2. 참여정부 양성평등정책의 성과

지난 2년간 실시해 온 양성평등정책의 성과는 다음의 몇 가지로 살펴볼 수 있다.

첫째, 참여정부에서는 여성에 대한 차별이 사회적인 차원에서 체계적으로

이루어지고 있음을 공식화하고, 양성불평등의 근본적인 해결을 위한 개혁적인 과제들을 제시하고 일정한 성과를 거두었다. 호주제 폐지의 의의는 양성평등을 실현할 수 있는 기본 단위인 가족 내의 불평등을 해소함으로써 사회적인 차원의 평등에 다가설 수 있는 기반을 마련하였는 점이다. 특히 호주제는 남아선호와 성비불균형 등을 초래하였고 가족 내의 불평등 뿐 아니라 법·인구구조·경제생활·가족복지·가족문화·가치관에 큰 영향을 미쳐왔기 때문이다. 성매매방지법의 시행은 오랫동안 유지된 착취와 폭력화된 성매매 구조 및 사회 전반에 만연된 왜곡된 성매매 문화를 해결할 수 있는 중요한 기제가 되었다. 그 동안 성매매예방, 단속 및 처벌, 피해자보호 등 성매매방지대책의 추진내용이 법무부 등 여러 부처에 산재하여 총괄적인 업무조정 및 협조에 애로가 있었고, 성매매 피해여성에 대한 실질적인 보호와 지원체계가 없는 실정이었다. 한 동안 여성정책은 요보호 여성과 같은 협소한 여성집단을 대상으로 하거나 잠정적인 우대 조치를 포함하는 여성특수 정책으로 한정되었고, 여성관련 업무를 담당하고 있는 부처와 부서에서 수행하고 있는 사업들로 인식되어 왔다. 사회적인 보호를 필요로 하는 취약계층의 여성을 대상으로 하는 정책이었던 소위 윤락여성 보호 정책은 참여정부의 성매매 방지법 시행으로 기존의 윤락방지법에서 단순히 성산업에 종사하는 여성들만을 정책대상으로 하는 것이 아니라 인권의 관점에서 접근하고 있다는 점에서 양성평등정책의 발전을 의미한다.

둘째, 참여정부에서 시행한 정책은 기존의 공사영역의 경계를 변화시키고 있다는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 사적영역이라고 인식되었던 가족을 차별의 진원지로 파악하고 호주제 폐지와 양성평등 관점의 가족정책을 수립하기 위한 법제정과 정부조직의 개편은 기존의 사적 영역의 문제를 정책과정에 제도화한 것이다. 이러한 정책은 이혼율 급증 및 출산율 감소 등의 사회문제에 대한 위기의식에서 제시된 것이기는 하다. 그 동안 사적 복지기관의 역할을 담당했던 가족의 문제로 치부되어 왔던 보육의 문제를 공론화하고 가족기능의 사회적 분담을 내용으로 하는 보육정책을 마련하고, 호주제폐지에 도달한 것은 지난 10년간의 여성정책에서 가장 주목할 만한 성과 중의 하나로 볼 수 있다. 이러한 정책 효과는 양성평등 정책이 여성만을 위한 특화된 정책이 아니라 남성의 변화를 수반해야 한다는 점을 확인시킨 것이다.

아동, 노인, 가족, 인구, 장애인 등 양성을 대상으로 하나 대부분 여성관련 정부기구에서 다루어져 온 이유로 여성관련 정책으로 분류되었고 정책대상이 남성과 여성을 동시에 포함하지만 가족과 여성문제를 등치시켜왔던 정책들이다. 하지만 현재의 가족정책은 양성평등의 관점에서 접근한다는 점에서 기존의 가족정책과 차별성을 추구하고 있다.

셋째, 지난 정부의 정책을 계승하면서 정치·행정·고용 분야에서 여성의 대표성을 높이기 위한 노력을 지속해왔다는 점이다. 정치, 행정 분야에서 지극히 저조한 여성의 대표성은 항상 문제시되어 왔다. 이러한 문제에 대하여 90년대 중반까지만 하더라도 몇 몇 여성을 정부 관료로 기용함으로써 구색맞추기(add and stir)식의 채용방식이 주를 이루었다. 그러나 1996년 이후 여성공무원채용목표제를 실시하여 여성의 대표성을 높이기 위한 꾸준한 노력을 해 왔다(2003년 양성평등채용목표제로 전환). 그 결과 각 위원회의 여성비율이 30%를 상회하며, 국가직의 5급이상 여성공무원 비율이 2001년 4.8%에서 2003년 말 6.4%로 증가하였다. 그리고 2004년 총선에서 비례대표 후보에 여성을 50% 할당제를 실시하여 국회 내에서 여성의원이 증가하였다. 국공립대학교 여성교수 비율 제고를 위해 교육공무원법을 개정하여 국공립대에 여성교수 채용 목표제를 실시하고 있다. 또한 고용상의 남녀차별 해소를 위해 적극적 차별시정조치(Affirmative Action)를 공기업에 도입(2004년 7월)하였다. 이 제도는 여성인력 활용 및 고용평등 우수기업에 정부발주사업 및 조달계약에 우선권 부여, 우선지원에 대한 기준 마련후 기업규모 및 업종에 따라 단계적으로 적용. 고용(채용, 승진, 임금, 정년, 해고 등)에 있어서 실질적으로 여성에게 불리한 간접차별 기준을 제시하고 기업에 그 시정을 권고·지도하는 내용을 담고 있다.

3. 지속가능한 양성평등 정책을 위한 쟁점들

위와 같은 긍정적인 의미에도 불구하고 지난 2년간의 양성평등 정책은 시행 과정에서 풀어야 할 여러 가지 쟁점들을 제기하고 있는 것도 사실이다. 이러한 쟁점들에 대한 정확한 진단이 있어야 이후 양성평등 정책의 지속가능성을 모색할 수 있을 것이다.

첫째, 차별과 양성평등의 개념을 정책화하는 과정에서 사회 제 세력들의 정책저항에 직면하여 사회갈등으로 표면화되었다. 특히 호주제 폐지와 성매매 방지법 시행과정에서는 그간 공고화된 가부장적 사회체제와 문화로 인해 강력한 정책저항에 직면하였다. 정책저항은 그 정책의 개혁성 때문일 수 있으나, 정책 시행 전에 치밀한 사전준비와 정책논리 마련이 불충분한데서 기인하는 것은 아닌지 성찰이 필요하다. 호주제 폐지를 위한 민법개정안이 어렵게 통과되기는 하였지만, 그 과정에서 난항을 거듭하였다. 성매매 방지법도 법 제정 후 법 시행까지 6개월간 사전 준비의 미비함이 드러났다. 3월에 종합계획이 나왔지만 각 관련부처별 법 시행 관련 대책은 법 시행을 전후해서 수립

하고 발표되었다. 그리고 단속기간 중 영업을 계속하는 지역, 수사과정에서의 수사관들의 태도의 문제, 탈매매여성 중 10-20%정도만 입소하는 문제 등 법 시행과 관련해 사전 준비가 충분치 못한 점들이 드러났다. 더욱이 소관부처들 간의 유기적이고 책임 있는 법집행 필요하다는 점이 새삼 확인되었다. 소관부처들이 여성부에 지나친 책임 전가하거나 여성부의 인력부족으로 원활한 사업 진행에 어려움을 겪기도 하였다. 양성평등정책 시행과정에 나타난 또 다른 정책 저항의 형태는 여성공무원채용목표제와 국공립대 여성교수 목표제 등 적극적 조치에 대한 역차별 정서를 들 수 있다. 이는 자격이 갖추어지지 않은 사람들에게 혜택을 주는 것이라는 그릇된 인식을 유포하면서 양성간의 불평등한 권력관계보다는 개인의 성취에 대한 장애에 더 집중하게 되면서 할당제나 결과의 평등은 평등기회에 반하는 차별이라는 논리를 성립시켰다. 여성공무원들에 대한 적극적인 조치가 1996년부터 시행되어 오면서 여성들의 행정분야 진출이 성장하였지만 아직 남성 중심의 주류 행정조직을 변화시키기에는 아직도 부족한 실정이다. 그러나 이 제도의 시행과정에서 남성에 대한 역차별 정서의 확산과 기계적인 평등 개념의 적용 현상이 나타나 정책결정 과정의 양성평등에 난관으로 작용하고 있다. 1996년에서 2002년까지 실시해 온 여성공무원채용목표제가 종료되면서 양성평등채용목표제를 실시하고 있다. 이 제도의 도입배경은 “남성도 찬성하는 여성공무원 채용목표제”의 도입이었다. 즉 그 동안 실시된 여성공무원채용목표제는 남성들에 대한 역차별의 우려가 있기 때문에 공직채용에 있어서 어느 한 성이 70%를 초과하게 되면 다른 성에게도 채용상의 우대조치를 취하는 것을 골자로 한다. 그러나 실제 여성공무원채용목표제는 추가 합격방식이기 때문에 남성들이 역차별을 경험한 사례는 존재하지 않는다. 이와 같은 경험은 정치분야에서도 나타날 것이 예상되며, 초등교원의 경우에도 남성비율이 저하다는 이유로 기계적인 남녀평등의 논리가 대두되고 있다.

앞으로 평등개념이 정책영역에서 제도화될 때 우리사회에 존재하는 수많은 차별의 개념과 여성들 간의 차이를 어떻게 반영할 것인가를 둘러싼 갈등이 발생할 것이다. 갈등에 대한 표면적인 봉합을 위해 기계적인 양적 평등이 선호될 수 있으며, 그러한 징후는 이미 나타나고 있다. 따라서 평등개념에 대한 새로운 인식이 필요하다.

둘째, 여성정책의 효과가 양극화되어 나타날 가능성이 있다는 점이다. 여성의 사회참여 확대 정책은 ‘제외와 포함’의 동시성이 발견된다. 양성평등정책의 성과가 두드러지는 공공부문 이외에 고용과 복지부문에서 여성들의 비정규직화와 빈곤화가 동시에 진행되고 있다. 고용평등프로그램을 실시하기 시작하였으나, 공기업의 정규직 여성에 한정되어, 여성들의 경제활동 참가를 제고하고

평등한 고용환경을 조성하기에는 한계가 보인다. 현재 우리사회에는 일하고 싶지만 구조조정에 의해 실직과 해고를 경험하며, 일을 하더라도 고용불안정을 감수해야 하며, 늘 일을 하지만 필요한 만큼의 소득을 얻을 수 없는 신빈곤층이 늘고 있다. 신빈곤 시대에 여성들은 빈곤의 잠재인구이며 여성들의 빈곤은 더욱 심화될 것이 예상된다. 이미 국제기구에서는 신빈곤 현상을 낳는 사회구조적인 배경이 차별과 배제를 핵심으로 하는 것이기 때문에 신빈곤 계층의 하나로 여성을 지목하였다. 빈부격차가 심화되고 남성들의 일자리가 불안정한 상황에서는 빈곤한 가구에서는 가계소득을 위해 가족들 모두가 노동시장에 참여할 것이 요구된다. 노동시장 유연화 전략은 여성들이 노동시장에서 탈퇴하거나 비정규직화되는 현상을 심화시키며, 이로 인해 여성들이 빈곤해지며, 그러한 빈곤은 여성화 경향을 띄게 된다. 현재 여성비정규직은 계속 증가추세를 보여 비정규직의 여성비중이 60% 이상이며, 여성임금근로자의 70%가 비정규직이라s는 통계가 나오고 있다. 이들 여성에 대한 여성고용정책이 마련될 때에 실질적인 고용평등이 이루어질 것이다. 여성들이 경험하는 불평등은 사회계급, 지역, 장애, 그리고 성적 정체성(sexual orientation)과 관련된 사회적 불평등과 접합되어 나타나고 있다는 점을 제대로 파악하는 것이 중요하다.

물론 국가 경쟁력 제고를 위한 여성인력의 활용방안이 정부 차원에서 논의되고 있기는 하다. 이는 지난 10년간 여성의 경제활동참가율은 2%p 정도 증가하여 연평균 증가율이 0.2%에 그치고 있으며, 우리나라와 OECD 회원국 평균 여성경제활동참가율간의 격차가 20% 이상이라는 열악한 여성 고용현황에 기인하는 것이다. 이러한 이유로 우리나라가 OECD 회원국 평균수준을 따라잡는데 수십년 이상이 걸릴 것으로 예상되어 여성의 경제활동참가율 정체현상은 우리나라 경제와 기업의 경쟁력 향상의 걸림돌로 작용할 것이라는 위기의식이 팽배해 있다. 그러나 이러한 이유 때문에 여성인력의 활용을 도구적인 측면에서만 고려하는 것이 아니라, 여성의 전문역량 강화, 적재적소 배치, 평생교육을 포괄할 수 있는 고용평등정책의 틀이 필요하다. 이를 위해 여성인적자원 개발을 위한 혁신적인 방안을 마련하는 것이 필요하다.

여성의 대표성 제고를 위한 정책이 성과를 보이고 있으나, 여전히 관리직 여성공무원의 확대를 위해 개방형 직위의 여성참여 확대가 필요하며 승진에 있어서 평등 기회의 보장이 필요하다. 3급 이상 공무원의 개방임용형 채용은 여전히 적극적 조치가 시행되지 않고 있어 행정분야의 여성의 대표성을 위한 적극적인 조치가 필요하다. 정치부문 여성대표성 확보를 위한 법개정은 효과적이었으나 근본적인 대책마련이 시급하며, 비례대표의 50% 여성할당 뿐 아니라 소선거구제를 개편하여 국민의 대표자중 여성을 국민의 손으로 뽑을 수

있도록 하는 제도 도입이 중요하다. 정치분야의 여성의 대표성 확보를 위해 향후 중점을 두어야 할 과제는 기초의회에서 여성의 비율을 높이는 것으로 현재 기초의회에서 여성의 비율이나 역할이 매우 미미한 상황이며, 기초의원들은 정당소속이 아니기 때문에 지방에서의 여성의 대표성 확보가 매우 어려운 상황이다.

셋째, 호주제 폐지, 성매매 방지법의 시행, 새로운 가족정책 수립 등의 과제가 개혁성과 새로움에도 불구하고, 정책 과정에서 양성평등이라는 본래의 목적과 취지가 희석되는 현상이 나타나고 있다.

2005년 1월부터 시행되는 건강가정기본법을 통해 가족문제에 대한 공식적인 의지를 표현한 것은 긍정적이나 변화하고 있는 가족구조와 기능을 반영하지 못하고 전형적인 가족을 지향하는 한계를 보이고 있다. 가족의 다양성 및 변화, 가족의 사회경제적 문제를 해결할 수 있는 내용이 충분히 반영된 가족정책의 청사진이 제시될 필요가 있다.

2008년부터 시행되는 새로운 신분제도를 위해 앞으로 3년간 호주제 폐지의 대안으로 평등하고 자유로운 개인의 권리가 보장되는 신분등록제의 채택이 될 수 있는 준비가 필요하다.

최근 들어 음성적이고 편법을 동원한 성매매가 늘고 있어 성매매 방지법의 효과를 의문시하는 논의도 고개를 들고 있다. 우리사회에 오랫동안 유지되어 온 착취와 폭력화된 성매매 구조를 해결할 수 있는 성매매 방지법의 본래적인 의미를 살리기 위해서는 정부의 강력한 의지와 지속적인 성매매방지법의 시행이 필요하다. 이를 위해 성매매여성의 탈성매매를 위한 지속적인 인적, 재정적 자원의 투입과 민간단체와의 긴밀한 협조가 필요하다. 그리고 성매매 여성에 대한 '비범죄화'의 관점이 필요하며, 미성년자고용문제와 관련된 법을 보완하는 것도 필요할 것이다.

4. 결론: 실질적 평등을 통한 남성과 여성의 상생사회

호주제폐지, 새로운 가족정책 수립, 성매매 방지법 등은 참여정부에서 막 도입한 정책들이므로 앞으로의 강력한 정책의지와 중장기적인 종합계획을 통해서만이 실효성을 확보할 수 있을 것이다. 이를 위해서 정책 시행 과정에서 나타나는 정책저항을 최소화하고 사회적 합의에 도달하기 위한 대안적인 논리와 정책내용을 마련할 필요 있다. 그리고 이러한 과제들은 여성정책 담당기구만이 아니라 범부처 차원의 협조와 조정을 필요로 하는 것이다.

무엇보다도 앞으로 평등개념이 정책영역에서 제도화될 때 우리사회에 존재

하는 수많은 차별의 개념과 여성들, 남성과 여성 간의 차이를 어떻게 반영할 것인가를 둘러싼 갈등이 발생할 것이다. 따라서 평등개념에 대한 새로운 인식이 필요하고 사회적인 합의를 이루어 가는 과정이 중시될 필요가 있다. 우리 사회가 필요로 하는 평등은 남성과 여성이 상생할 수 있는 사회의 기본 원리인 것이다. 이런 의미에서 우리가 지향하는 평등모델은 여성들의 문화와 생식에서의 차이를 제거해야 할 문제로 보는 대신 그로 인해 생긴 불평등한 결과를 제거하려는 것이다. 성차를 무시하고 평등에 도달하는 것이 아니라 성차에도 불구하고 평등에 도달할 것인가에 주목하는 것이다. 정상적인 남성을 기준으로 하여 그것에 부응하려는 것이 아니라 여성과 소수집단의 차이를 고려한 특별한 조건을 모색하는 평등개념이 필요하며 이러한 개념에 승인하는 자세와 사회적인 환경이 필요하게 되는 것이다. 이러한 평등을 이루기 위한 제반 조치와 과정은 궁극적으로 민주주의의 발전에 기여할 것이기 때문이다

앞으로의 남성과 여성의 상생사회를 위해서는 그 동안 산업사회를 가능하게 했던 성역할의 분업과 그 이데올로기에서 탈피하고 이를 위한 양성평등 정책의 내용이 필요하다. 성역할 분업과 이데올로기는 임금 노동자인 남편과 가사 노동자인 전업주부의 존재를 전제로 한다. 이러한 성역할 분업은, 남편 혹은 아버지는 집안일에는 별로 관여하지 않는 탈가정화, 사적영역의 여성들은 탈사회화를 강요하고 체득시켜왔다. 그러나 노동시장은 변화해가면서 끊임없이 일에 대한 몰입과 직업훈련에 대한 투자를 요구하고 있으며, 여성들이 경제활동에 참여하는 비율이 높아지고 여성들 또한 이러한 요구에 부응해야 하는 상황에서 기존의 성역할 분업은 남녀간에 조정하고 협상해야 하는 문제가 되었다. 현재 한국사회에서 여성들의 경제활동 참가로 인해 출산률이 저하되고 직장과 가정의 양립이 어려운 현실을 대변해 준다. 한국사회에서 보육의 사회적 공공성이 보장되지 않는 상황에서 양육과 가사를 둘러싼 가족 내의 갈등과 국가의 위기인 출산률 저하와 같은 사회문제는 불가피하다. 문화적인 측면에서도 현대사회에서는 개인의 정체성과 자아의 확대되고 전통적인 가부장 윤리나 규범이 대체될 것을 요구받고 있다. 학교, 직장, 공공영역에서도 이러한 요구는 점증하고 있다.

사회 변동의 흐름을 정확하게 읽어내면서 실질적인 평등을 가능하게 하는 양성평등 정책의 패러다임이 필요한 시점이다.

참여정부의 환경정책과 녹색진보의 길

조명래(단국대 교수)

1. 서론

참여정부는 출범과 함께 12대 국정과제의 하나로 '참여복지와 삶의 질 향상' 속에 '지속가능한 발전과 쾌적한 환경조성'이란 환경부문의 과제를 설정했다. 지속가능한 발전이 발전의 새로운 패러다임으로 인식되고 있는 지금, 환경부문의 이러한 국정과제 설정은 타당했고, 그간 참여정부는 이의 실현을 위한 적잖은 노력을 기울여 왔다.

그러나 참여정부의 국정과제는 대개 사회전반에 걸쳐 장기적으로 추진해야 할 개혁과제로서 성격이 강했고 환경부문의 핵심 과제 또한 그러했다. 이러한 이유로 참여정부 출범 이래 환경부문의 정책은 당초의 목표를 달성하는 데 적잖은 어려움과 한계가 있었고, 그 결과 실제 이룩한 성과도 기대에 미치지 못하고 있다.

이는 참여정부의 환경정책 자체가 잘못 되었다기보다 국정운영 전반에서 친환경성을 배려할 수 있는 정책시스템의 구축이 불비함으로써 생긴 것으로 여겨진다. 향후 3년 동안 참여정부가 친환경적인 정부로 거듭나기 위해선 국정운영 시스템에 친환경성이 담보되도록 하되, 특히 참여정부가 추진하는 핵심정책들이 이를 선도적으로 실현할 수 있어야 한다. 국정운영의 이러한 방향설정은 궁극적으로 '개발과 보전의 균형', '환경과 경제의 상생', '인간과 자연의 공존'을 실현하는 '녹색진보의 길'로 이어져야 한다(조명래, 2004b, 2005).

본 발제문은 참여정부가 설정한 '지속가능한 발전과 쾌적한 환경 조성'이란 과제가 지난 2년의 참여정부 국정운영 속에서 실제 어떻게 추진되었고, 그에 따른 문제점과 한계가 어떠한 것이며, 향후 3년 동안 이를 극복할 수 있는 환경정책의 대안은 어떠한 것인지를 모색하는 목적으로 작성되었다.

2. 참여정부 환경정책의 평가[1)]

2.1 참여정부의 환경비전과 의지

1) 이 절은 '조명래, 2005'의 주요내용을 바탕으로 함.

2003년 2월 대통령직 인수위원회가 발간한 보고서에서 참여정부는 3대 국정목표로 '국민과 함께 하는 민주주의', '더불어 사는 균형발전 사회', '평화와 번영의 동북아시대'를 제시했고, 이 목표를 달성하기 위해 12대 국정과제를 발표했다. 환경부문은 12대 국정과제 중 '참여복지와 삶의 질 향상'이란 분야에 설정된 7가지 과제(참여복지, 의료보건, 보건여성, 환경, 문화, 주거, 교통분야)의 하나로 포함되어 있다. 환경부문의 정책과제는 '지속가능한 발전과 쾌적한 환경조성'으로 명명되었다.

'지속가능한 발전과 쾌적한 환경조성'을 위한 4대 세부과제

① 국가정책의 환경친화성 구현
- 지속가능발전위원회기능 강화
- 전략환경평가제 도입 실시

② 수도권 대기질 개선

③ 환경친화적인 에너지 세제 개편(환경세 도입)

④ 물 부족문제의 친환경적 해결

이렇듯 참여정부의 국가발전 비전이나 중추과제설정에서 환경부문은 전반적으로 부재하거나 약하게 반영되어 있다. 즉, 3대 국정목표 속에 '환경'관련 언급이 없고, 12대 국정과제 중에서 환경은 독자적인 영역이 아니라 '참여복지와 삶의 질 향상'이란 영역에 속한 7대 과제의 하나로만 다루고 있다.

역대의 다른 대통령과 달리 노무현 대통령은 취임 후 지금까지 이렇다 할만한 환경비전을 제시하지 않았고, 또한 국민대통합 관점에서 국민적 논란이 되었던 환경갈등현안에 대해선 소극적으로 대처하는 모습을 보여 왔다. 이런 상황에서 참여정부를 상징할만한 환경정책이 추진된 것도 없고, 더욱 정책기조가 경제우선주의로 선회함에 다라 12대 국정과제에서 제시된 '지속가능한 발전과 쾌적한 환경조성'이란 과제의 이행전망이 불투명해지고 있다. 이런 등의 이유로 참여정부는 환경에 대한 의지가 부족하다는 평을 듣고 있다. 참고로, 김영삼 대통령은 1996년 6월 '환경대통령' 선언을 했고 김대중 대통령은 2002년 2월 '새천환경정책 패러다임 정립을 위한 전략과 비전'을 선포한 바 있다.

2.2 참여정부 내 환경전담 기구 혹은 부처의 위상

출범당시부터 참여정부는 환경관련 기구나 담당자의 위상을 낮게 부여했다. 가령 대통령직인수위원회 구성에서 환경분야는 6개 분과위원회 가운데 하나

인 ‘사회・문화・여성분과위원회’에 의해 관장되었고, 환경담당위원은 선임하지 않은 채, 민간전문 위원 1인, 관료전문위원 2인, 그리고 민간자문위원이 참여정부의 환경정책을 수립하도록 했다.

시민환경단체들은 후보시절부터 노무현 대통령께 청와대 내 환경비서관 혹은 보좌관 신설을 요구했다. 청와대 비대화를 이유로 이를 받아드리지 않았다가 2004년 말 시민환경단체들 환경비상시국선언을 통해 재차 요구되자, 2005년 1월 대통령 비서관 겸 지속가능발전위원회의 정책기획운영실장을 신규 임명했다.

환경관련 국정과제 중에서 첫 번째가 대통령 자문 ‘지속가능발전위원회’를 ‘단순 자문기구에서 협의・조정기구로 기능강화’인데, 이 약속도 아직까지 제대로 이행되지 않고 있다. 참여정부 들어 구성된 ‘제 3기 지속가능발전위원회’는 과거와 달리 전국의 지방자치단체 및 시민단체가 추천한 약 80여명의 위원으로 구성되어 있고, 구성과정에서 그 역할은 환경갈등을 조정하는 데 치우쳐 있었다. 그간의 운영도 ‘물관리’, ‘에너지관리’ 등 매체 중심의 환경사안들을 전문가들의 참여로 연구하는 데 치중되어 있는 반면, 국가지속가능발전전략의 수립 및 국가주요정책에 대한 지속가능성 평가와 같은 고유역할은 미약하게 수행해 왔다. 특히 골프장 240여개 동시건설을 위한 규제 완화, ‘민간복합도시건설특별법’제정 등과 같은 환경현안들을 소극적으로 대처함으로써 대통령 자문역할을 적극적으로 하지 못하다는 평을 듣고 있다.

지속가능발전위원회의 역할이 기대에 못 미치는 것은 위원회 자체의 운영에 관한 문제이면서 동시에 다른 국정과제위원회에 비해 정치적으로 낮은 위상과 관련된 문제이기도 하다. 참여정부가 균형과 분권을 개혁의 핵심화두로 내걸게 되면서 국정의 최고 우선 또한 이쪽으로 경도되고, 이에 따라 ‘Big 3’로 불리는 국가균형발전위원회, 지방분권정부혁신위원회, 신행정수도건설추진위원회가 정부 내의 정책추진체계에서나 대국민 여론 형성에서 막강한 영향력을 행사하고 있다. 이 3 위원회가 추진하는 국가균형발전, 지방분권, 신행정수도의 건설은 모두 지방발전을 위한 개발사업을 주요내용으로 해서 추진되고 있다. 지방발전이 정부정책의 핵심이 되면서 이를 실행하기 위한 개발제도와 정책이 양산되는 가운데, 개발부서의 관료들이 국정위원회를 움직이는 실질적인 역할자가 되고, 나아가 개발부서의 입장이 다른 부처의 정책에 영향을 줌으로써 경제우선주의가 정부정책 전반에 확산되고 있다.

이러한 상황은 정부정책 전반에 친환경성을 담보해야 할 환경부의 위상 및 역할의 약화를 초래하는 주요 원인이 되기도 했다. 친환경적인 정부로 거듭나기 위한 조건의 하나로 환경부의 위상강화 및 환경업무를 중심으로 한 개발

업무의 통폐합 등은 그간 지속적으로 제기 되어온 정부조직개편의 주요과제이지만, 이를 위한 노력은 참여정부 하에서 제대로 이루어지 않았다. 기대되는 위상강화와 반대로 환경부의 역할과 위상은 상대적으로 위축되어 왔다. 우선, 관련인선과 관련하여 볼 때, 참여정부의 첫 환경부장관은 환경계 출신이 아닌 여성계 배려로 할당되었고, 그 이 후 차관의 장관승계 시에도 차관인사는 또 다시 비환경계 출신 여성 몫으로 돌려진 바 있다. 한편, 환경부의 영향력과 관련하여 볼 때, 본래부터 정부 내에서 위상이 낮기도 하지만, 경제우선정책이 국정운영의 중심이 되면서 내각 내에서 환경부의 발언권이나 정책개입 역량은 상대적으로 더욱 약화되는 경향을 보이고 있다. 2004년 3월 27일 대통령이 주관한 경제정책조정회의에서 경유 승유차 판매가 결정되고, 같은 해 7월1일 경유승용차 규제유예조치에 환경부가 동의해 준 것은 이의 한 예가 된다. 환경부의 위상이 약한 상황에서 환경행정은 여전히 여러 부처에 산재되어 있는 채, 부처간 환경관련 업무조정이 잘 이루어지지 않거나 잦은 혼선을 빚고 있다.

한편, 환경에 대한 국민들의 수요는 증대하고 있지만, (협의의) 환경정책은 국가정책의 우선순위에서 밀리면서 예산의 규모 또한 상대적으로 축소되고 있는 경향을 보이고 있다. 가령 GDP 대비 공공부문의 환경지출은 1997년 0.61%에서 2003년 0.53%로 줄었는데, 이는 주요 선진국과의 비교에서 볼 때 상당히 낮은 수준이다. 한편 환경부는 참여정부의 환경공약 과제를 수행하기 위해 2003년-2005년 사이 총 7조 7천여억 원의 투자계획을 수립한 바 있는 데 이중 2003년에는 1조 8천억 원을 반영하여 집행했고, 2004년에는 2조 7천억 원, 2005년에는 2조 8천6백억 원을 반영했다. 전년도 대비 2005년의 환경부 예산 증가율은 6.6%로 정부 전체 예산 증가율 3.7%에 비해 높지만, 예산의 50% 이상이 하수처리장 설치 및 하수관거정비사업에 소요되며, 환경연구기술개발 분야 등과 같이 국가정책의 친환경성을 선도해가는 분야에서는 미흡하다.

국가	캐나다	일본	덴마크	독일	한국	
					1997	2003
GDP대비 비율(%)	0.9	1.0	1.0	0.8	0.61	0.53

주: 한국 외 나라는 1990년 기준임. 한국의 환경예산은 환경부문 전체예산을 적용하였고 나머지 국가들은 공공부문 환경지출액을 적용하였음
자료: 기획예산처, 2003, OECD & 예산개요.

2.3 국가정책의 친환경성 반영

환경부의 역할과 기능 약화가 참여정부의 환경정책이 부재하거나 환경행정

이 제대로 작동되지 못했다는 것을 의미하지 않는다. 환경행정이 국가행정의 주요 내용을 차지하고 있는 것은 현대국가의 보편적인 현상이다. 요는 이러한 행정이 환경부문 자체에서만 아니라 국정운영 전반에서 친환경성 혹은 녹색성을 어느 정도 담보해내느냐이다. 전자의 환경행정을 협의의 환경정책이라 한다면, 후자는 광의의 환경정책이 할 수 있다. 전자, 즉 참여정부 하에서 환경부가 전담하고 있는 환경행정 혹은 협의의 환경정책은 여러 면에서 지속적으로 개선되고 있는 것이 사실이다. 이는 참여정부란 특정정권의 변수와는 무관하게 일상적으로 이루어지는 행정과 정책의 업무 개선인 셈이다.

참여정부 하에서 환경부가 도입한 새로운 환경정책으로는 백두대간보호에관한법률제정(2003.12)에 따른 백두대간보호대책의 도입, 야생동식물 보호법제정(2004.2)에 따른 야생동식물 보호대책의 강화, 자연환경보전법개정을 통한 자연경관보전대책의 강화, 환경정책기본법 개정을 통한 전략환경평가제의 도입, 내셔널트러스트법 제정을 통한 시민보전활동의 지원, 500억원 이상의 국책사업에 대한 사전환경성검토 실시, 수도권대기환경개선에관한특별법 제정(2003.12), 친환경상품구매촉진에관한법률 제정추진, 환경보건행정의 강화 등을 대표적으로 들 수 있다. 이러한 정책들은 모두 소중한 것이면서 향후 사회 전반에 환경성을 증진하는 데 중요한 역할을 할 것으로 기대된다.

문제는, 앞서 언급되었듯이, 환경부를 중심으로 해서 도입되고 운영되고 있는 환경정책들이 참여정부의 다른 정책과 협력 내지 경쟁관계 속에서 어느 만치 영향력을 행사하면서, 국정전반에 친환경성을 선도해 낼 수 있느냐이다. 이런 측면에서 쟁점이 되는 것은 협의 환경정책 혹은 환경행정이 아니라 광의 환경정책, 즉 정부정책 전반에 친환경성이 어떻게 반영되고 담보될 수 있느냐이다. 이는 다시 말하면, 환경행정 혹은 환경정책이 개발 및 경제부처 정책에 반영되고, 또한 개발 및 개발부처 정책 자체가 친환경성을 담보할 수 있느냐의 문제이다.

가령, 참여정부는 국가정책에서 친환경성을 반영할 수 있는 방안의 하나로 전략환경평가제의 도입·실시를 '지속가능한 발전과 쾌적한 환경조성'을 위한 실천과제의 하나로 제시한 바 있다. 정책 및 계획단계에서 환경성을 평가하는 '전략환경평가제도'는 아직도 관계부처간 협의 중에 있으며, 2005년에 제정되더라도 1년간의 시행령 준비기간을 거쳐 2006년부터 본격 시행될 것으로 예상된다. 따라서 시행준비의 지연 및 시행령 내용의 불확실성 때문에 전략환경평가제를 이용한 주요정책의 환경성 확보는 요원한 실정이다.

이러한 상황에서 추진되는 참여정부의 핵심정책들은 친환경성이 담보되지 않은 채, 대개가 개발주의의 성향을 띠어 가고 있다. 이는 우선 참여정부가

정권적 차원에서 추진되고 있는 12대 국정과제들 대부분에서 드러나고 있다. 그 중 가장 대표적인 예는 참여정부의 3대 핵심과제라 부르는 '국가균형발전', '지방분권', '신행정수도건설'이다. 이 과제는 참여정부의 개혁의지가 가장 많이 실려 있으면서, 실제 추진여하에 따라서는 국가권력구조는 물론 국토공간구조와 한반도 환경 전반에 심대한 영향을 줄 것으로 예상되지만, 방향설정이나 추진과정에서 환경성 혹은 지속가능성에 대한 배려가 전반적으로 불충분하다. 참고로 3대 국정과제의 특징과 문제점을 정리하면 아래 표와 같다.

① 국가균형발전

- 이는 2003년 말에 제정된 국가균형발전특별법을 근거로 국가균형발전위원회가 국가균형발전5개년계획에 따라 5조원 (국가균형발전특별회계)의 예산으로 추진하고 있음.
- 국가균형발전 시책은 '지역개발사업'과 '지역혁신사업'으로 대별되는 데, 실제 선정된 사업들은 지역의 강한 개발욕구를 반영하는 지역개발 숙원사업이 많아 지방의 지속가능발전을 크게 위협하고 있음.

② 지방분권

- 이는 2003년 말에 제정된 지방분권특별을 근거로 '정부혁신지방정부위원회'의 주도로 추진되고 있으며, 분권시책은 중앙-지방 정부간 권한배분, 재정분권, 자치역량 강화, 지방정부의 책임성 강화, 시민사회 활성화, 합리적 정부간 관계정립 분야 등을 포함하고 있음.
- 지방여건으로 보면, 지방으로 이양된 자치권한은 주민들의 개발욕구와 맞물러 개발행정을 남발할 가능성이 있지만, 이를 전국적 차원에서 근본적으로 제어할 수 있는 '녹색분권의 원칙'과 장치가 결여되어 있음.
- 2004년 후반, 정부혁신지방분권위원회는 지자체 차원의 개발사업과 오염관리를 견제하고 감시하는 기능까지 지방으로 이양함에 따라 지자체간 환경분쟁으로 오염총량관리제 실시가 어렵게 되었고, 지자체 스스로 규제지역 지정 및 해제를 결정할 수 있게 되어 환경사고 발생이 우려됨.

③ 신행정수도 후속대책 사업

- 이는 2003년 말에 제정된 신행정수도건설특별법에 의해 추진되어 오다가 2004년 10월21일 헌법재판소에 의한 위헌판결로 일단 중단되었으나, 국가균형발전에 대한 국민적 요망과 충청권 주민들의 강력한 요구로 2004년 말부터 다시 본격적으로 추진되고 있음.
- 후속 대책 사업은 현재 논의 중이지만, 기존 신행정수도 건설계획에 따른 입지 선정(연기공주지역), 조성 규모(인구 50만명 수준), 도시 기능(자족성) 등을 전제로 하고 있음.
- 그러나 도시 개발 과정 및 그 기능에서 환경친화성(생태적 측면)에 대한 요구가 여전히 미흡하고, 국토공간 및 도시체계에서 지속가능한 발전에 대한 고려가 불충분한 것으로 지적되고 있음.

분야별 부처별 정책을 보면, 참여정부 하에서도 환경부는 환경과 경제의 상생을 실현하기 위한 각종 프로젝트(예, 차세대 핵심환경기술개발, 우수환경기술보급, 환경경영사업추진, 친환경기업확대, 에너지 세재 개편, 친환경상품구매촉진법제정, 환경규제개선 등)를 추진해 왔지만, 환경부가 통상적으로 수행하는 환경행정 분야에서 일정한 개선 효과를 내는 것 이상으로, 참여정부의 산업 및 경제정책에 친환경성을 구현해 내는 것으론 그 영향력이 턱없이 부족하다. 산업과 경제정책에 친환경성을 담보하도록 되어 있는 환경정책은 정책집행을 위한 수단이나 수용력이란 점에서 아주 취약하다. 이런 조건과 함께, 참여정부의 중심정책이 경제우선주의로 전환되는 상황으로 인해 그 역할과 영향력은 더욱 제한적으로 발휘되고 있다. 이는 국토개발분야에서 특히 두드러지게 나타나고 있다. 참여정부 하에서도 국토의 지속가능성을 실현하는 제도방안들 이 강구되어 왔다. 가령, 신국토구상, 백두대간보호대책, 국책사업에 대한 사전환경성검토, 자연경관보전대책 등이 강구되어 왔다. 그러나 이러한 제도들은 대개 구상 및 도입단계에 있을 뿐 아니라, 집행을 둘러싸고 각종 이해집단들의 반발을 낳고 있어, 그 추진의 전망도, 효과도 확실하지 않다. 이러한 조건에 더해, 산업경제정책과 마찬가지로, 국토정책도 경제우선주의 정책에 포섭됨으로써 국토환경을 오히려 악화시키는 쪽으로 나가고 있다. 가령, 참여정부는 2004년 한 해 동안 '지역개발특화특구법', '민간복합도시건설특별법', 연구개발특구법, 관리지역 내 공장설립면적제한 폐지, 골프장 240여개의 동시 인허가, 신수도권 관리방안, 토지규제합리화방안 등과 같은 법과 정책들을 지속적으로 발표했다. 이들은 대개 투자나 개발을 쉽게 해주기 위해 관련 규정이나 규제를 대폭 완화하거나 각종 특례를 제공하고 있는 것을 공통의 특징으로 하고 있다(예, 민간복합도시건설특별법은 40여개 법의 80여개 인허가 사항을 의제 처리하는 규정을 담고 있음). 이러한 특별법이나 정책들이 불러 올 심각한 문제는, 국토환경에 대한 개발압력을 가하는 것은 물론, 국토의 지속가능성을 원칙으로 하는 '국토기본법'이나 '국토의계획및이용에관한법률'의 근간을 흔들어 국토자원의 공공적 이용에 심각한 위협을 가하게 된다는 점이다. 경기진작과 민간투자 활성화를 앞세워 장기적인 사회경제적, 환경적 측면을 고려하지 않은 각종 개발정책 및 법제정의 남발은 국민들의 환경위기의식을 자극하는 결정적인 계기가 되었다.

전반적으로 볼 때, 참여정부의 환경정책은, 환경행정(협의의 환경정책) 영역에서는 일정한 진전과 개선이 있었다 하더라도, 국토환경의 미래를 실제 조건지우는 산업경제정책이나 국토정책과 같은 참여정부의 선도정책에 친환경성을 담보하고 실현시키는 측면(광의의 환경정책 측면)에서는 오히려 퇴행했다고 할 수 있다. 그것은 환경정책 자체의 퇴행이라기보다 참여정부의 국정운영

이나 핵심정책들이 개발주의로 경도됨으로써 조성된 정책상황에 의해 야기된 것이지만, 이는 '참여정부의 환경정책이 실종했다'는 국민인식을 낳게 했다. 다시 말해 경제살리기, 일자리창출, 투자활성화, 지방육성, 토지이용규제 완화 등을 키워드로 하는 정책과 제도들이 남발되고, 그에 따른 국토환경에 대한 높은 개발압력이 발생하는 상황에 대해 국민들은 '참여정부가 반환경적이고, 그래서 참여정부하의 환경정책은 없다'는 것으로 인식하고 있다.

실제 시민여론 조사에서 참여정부의 환경정책은 불충분한 점수를 받고 있고, 또한 국민들의 불신이 크다. 가령, 2003년 11월 녹색연합이 참여정부의 환경현안 및 문제해결노력에 대한 설문조사를 실시한 결과, 응답자의 과반수이상인 61.82%가 낙제점인 F학점을 주었다(참고: D학점 24.09%, C학점 11.82%, B학점 2.27%). 참여정부의 환경의지가 강해지고 국토환경이 개선될 전망이 더욱 불투명해지자 시민환경단체들은 2004년 11-12월 동안 '환경비상시국'을 선언하고 거리농성을 실시했다.

2.4 환경갈등의 대응

참여정부의 환경정책을 최종적으로 평가할 수 있는 부문은 개발주의 성향의 정책을 둘러싸고 발생할 수밖에 없는 환경갈등 현안을 대처하는 부분이다. 과거 정부와 마치가지로 참여정부 하에서도 정부가 수행하고 있는 환경관련 정책의 입안 및 시행과정에서 국민들의 참여가 활성화되지 못하고 있다. 이러한 이유로, 참여정부 하에서도 과거정부와 마찬가지로 각종 환경갈등(예, 위도 방폐장 입지를 둘러싼 갈등)이 분출하고 있지만, 그 대처능력은 기대에 못 미치고 있다. 환경정책 평가와 관련하여 볼 때, 환경갈등의 대처능력도 문제이지만, 보다 중요하게는, 처리하는 방식 속에서 환경에 대한 참여정부의 입장과 태도가 드러난다는 점이다.

참여정부 하에서 논란이 되는 환경갈등사안들은 지난 정부 때부터 계속되고 있는 국책사업을 둘러싼 갈등이 대부분이다. 이중 다수의 사안에 대해 노무현 대통령은 후보시절 '사업 중지나 철회검토'를 공약으로 제시했지만, 취임이후에는 이를 이행하지 않거나, 오히려 공약과 반대되는 입장을 표명하곤 했다. 대표적인 예가 고속철도 천성산 구간 통과 터널공사의 중지, 경인운하건설사업의 취소, 새만금의 친환경적 이용방안의 검토, 수도권순환고속도로 사패산 구간 터널 공사 중지 등을 들 수 있는 데, 이 중 대다수가 공약대로 이행되지 않았거나, 오히려 개발 쪽으로 대안(특히 새만금간척사업)을 모색해 왔다. 이런 점에서 최근 논란이 된 주요 환경갈등은 공약을 적극적으로 이행하지 않

는 것에서 연유한 것이라 할 수 있다. 물론 후보시절 공약을 그대로 이행할 의무는 없고, 또한 실제 검토과정에서는 정부정책으로 쉽게 중단하거나 취소할 수 없는 측면이 없지 않지만, 약속의 미이행은 통치권자가 국민에게 한 약속을 저버림으로써 정치의 불신을 낳고, 또한 환경과 관련한 정부의 철학이 부재함을 보여주는 것이 될 수 있다.

참여정부 하에서 국책사업을 둘러싼 환경갈등이 심화된 데에는 이러한 조건이 크게 작용했지만, 요는 그 해법에서 정부가 정책의 발상전환이나 국민화합을 통해 미래지향적 비전을 찾는 방식으로 이루어지기보다, 판단을 유보한 채 법원판결에 맡김으로써, 그에 따른 새로운 갈등을 유발하고 있는 점이다. 즉, 환경갈등과 같은 집단간 이념과 가치관의 대립을 정치사회적으로 해결하기보다 법의 심판에 맡긴 것은 사회전반에 법 만능주의를 유포시킬 수 있다. 더욱 환경갈등은 대개 우리사회에 만연한 (정부정책과 관련된) 개발주의의 병폐에서 연유한 것인 만큼, 통치권자는 국가의 백년대계의 관점에서 환경의 중요성을 적극적으로 판단해 환경과 개발, 환경과 경제가 상생할 수 있는 정책의 적극적인 판단과 방향을 제시해 주어야 하지만, 이를 소홀히 함으로써 국정운영에서 환경철학이 부재하다는 국민 불안감을 낳고 있다.

한편, 환경갈등 현안에 적극적으로 개입하고 판단하는 것도 중요하지만, 보다 근본적으로 국책사업과 같은 국가의 주요정책을 추진할 때 이해관계자들의 의견과 관점을 충분히 수렴하고, 또한 추진과정을 투명하게 해 가능하다면 갈등을 사전적으로 예방하고, 또한 발발할 때는 국민적 합의와 법적 안정성을 가지고 해결할 수 있는 시스템의 구축이 절대 필요하다. 참여정부는 지속가능발전위원회로 하여금 갈등해결시스템 구축을 약속했지만, 실제 아직까지 뚜렷한 성과를 거두지 못하고 있다. 가령, 지속가능발전위원회가 갈등해결시스템 개발과 제도화를 실험하기 위한 한 방안으로 실제 한탄강댐을 둘러싼 갈등조정을 시도했지만 성공을 거두지 못하고 있다. 이는 갈등해결이 갈등의 기술적인 쟁점을 해결한다고 될 것이 아니라 정치사회적 과정에 대한 충분한 이해와 이를 다룰 수 있는 제도적 조건들을 강구해야 함을 시사해준다.

3. 녹색진보를 위한 환경정책의 대안 모색

3.1 방향: 신개발주의를 넘어 녹색진보의 길로

참여정부의 환경정책 위상이 미약하고 정부의 환경의지가 약한 것으로 드러난 것은 우연이라기보다 참여정부가 택한 정치적. 정책적 입장에서 비롯된 것

이라 할 수 있다(조명래, 2005). 역대의 다른 정부와 비교할 때, 참여정부는 진보적인 성향의 정권으로 평가받고 있고, 또한 실제 소수정권으로 출범한 참여정부는 한국사회의 기존질서를 재편하기 위한 야심 찬 개혁을 기획하고 추진하면서 정권의 차별화를 나름대로 시도해 왔다. 그러나 참여정부의 이러한 개혁적 성향이나 진보적 입장은 오랜 자기학습과 정파적 전통에서 나온 것이라기보다 정권 창출에 참여한 핵심주체들의 성향이 결합되면서 생성된 것이다. 따라서 이념적 정초가 허약한 상태에서 실제 정책을 추진하게 되면서 참여정부의 진보적 성향은 기득권 세력으로부터 저항을 직면하게 되고, 그 결과 스스로의 한계를 드러내게 된다. 이는, 참여정부 출범 첫해부터 참여정부의 개혁이 경제를 안정시키고 국민의 복리를 향상시키는 것과는 무관하거나 오히려 역행한다는 보수언론들의 집요한 비판과 공격, 그리고 이를 공감하는 국민정서가 생겨나면서, 나타나기 시작했다. 이때부터 참여정부의 정책기조는 초기의 분배와 복지를 강조하던 것에서 성장과 혁신(생산) 쪽으로 서서히 옮겨갔다(조명래, 2004a).

이러한 정책성향의 변화는 1998년 IMF위기 이후 우리사회에 몰아닥친 신자유주의와 결합되어 참여정부의 정책들이 경제우선주의 혹은 신자유주의식 개발주의, 즉, 신개발주의(neo-developmentalism)의 경향을 띠는 것으로 가시화되었다. 이 경향은 참여정부의 핵심국정과제들이 지방발전이란 이름으로 국토환경을 개발하는 정책내용과 수단을 많이 다루고 있는 조건과 맞물리면서 증폭되어 왔다. 2004년 정부가 발표했던 일련의 정책(예, 지역특구특화법, 민간복합도시건설법, 골프장 240개 동시 인허가 등)은 이러한 경향을 보여주기에 충분했다. 국토환경에 심대한 영향을 주는 신개발주의 정책이 국정운영의 중심부를 차지하면서 참여정부의 환경정책은 상대적으로 퇴색하거나 무력화되는 효과가 초래됐다.

경제성장에 대한 국민들의 기대수준이 높은 만치, 신개발주의 성향은 쉽게 누그러질 것으로 보이지 않는다. 2005년 들어 참여정부가 자주 사용하는 '경제 올인'이나 '동반성장론' 등의 담론은 국정운영에서 경제가 계속 최우선시됨을 암시해준다. 그러나 이런 쪽으로 과도한 치우침은 정책의 대중주의적 성향만 강화시켜 참여정부로선 결국 이것도, 저것도 아닌 결과를 초래할 수 있다. 참여정부 다운 이념과 노선, 그리고 차별적인 정책의 실천만이 제대로 된 결과와 성공을 보장해 줄 수 있다는 것이다.

참여정부도 살고 국가미래도 살릴 수 있는 길은 두 가지이다(조명래, 2005). 첫째, 참여정부는 원래의 이념적·정치적 입장인 진정한 개혁과 진정한 진보의 입장으로 돌아가서 우리 사회 전반에 보다 철저한 진보적 개혁을 단행해야 한다. 개혁이 필요하고 진보가 필요한 부분은 한국사회에 그간 누적된 구

조적 모순들로써, 이들은 어떠한 정치세력들이라도 언젠가 혁파해야 할 역사적인 과제로 남아 있는 것이다. 역대의 어느 정권보다 참여정부는 이러한 역사적 과업을 추진할 수 있는 이념적 입장을 가지고 있다고 본다. 하지만 이러한 개혁과 진보가 민주주의, 평등, 정의, 분배 등과 같이 고전적인 정치적 이념이나 가치를 실현하는 것만으로 우리사회가 미래 지향형 선진사회로 나갈 수 없다. 따라서 둘째, 개혁과 진보를 통해 모색해야 할 새로운 가치이자 이념은 근대사회의 본질과 한계를 올바르게 인식하고 인간존재의 보다 근원적인 문제를 해결할 수 있는 조건을 충족시킬 수 있어야 한다. 그러한 목적에 부합하는 대안적 가치가 곧 녹색주의이다. 녹색주의는 인간과 자연의 호혜적인 관계 설정을 통해 인간중심의 근대적 삶, 제도, 정책 등의 한계를 근원적으로 초월하는 새로운 사유나 가치관을 말한다. 참여정부가 나가야 할 역사적인 길은 결국 '진보'와 '녹색'을 결합시킨 녹색진보의 길이다.

최근의 서구정치에서 환경문제는 과거 노동문제나 복지문제와 같은 핵심쟁점으로 간주되고 있고, 또한 환경문제를 해결하는 노선의 차이가 정파의 이념과 입장을 구분하는 기준이 되고 있다. 녹색가치는 발전이나 진보를 가늠하는 표준잣대가 되고 있고, 또한 사회발전 전반에서 녹색성 실현은, 과거 정의와 평등의 실현 만치, 국가와 시민이 최우선으로 배려하고 실천해야 할 의제이다. 녹색진보는 이젠 선택이 아니라 필수라는 뜻이다.

3.2 환경정책의 과제[2)]

가. 녹색정부의 구현

녹색진보의 첫 번째 조건은 정부의 조직과 정책운영 전반이 지속가능한 발전을 실현해내는 시스템으로의 전환이다. 이는 과거 경제발전을 위해 국가의 총력을 기울이는 것과 같은 이치다. 한국사회의 지속가능성이 세계에서 가장 낮은 수준에 속하는 현재의 상태로는 선진사회로 나갈 수 없다. 환경과 개발, 인간과 자연, 현세대와 미래세대간의 균형과 지속가능성을 추구하는 사회경영은 오늘날 서구 선진국이 보편적으로 추구하는 국가운영방식이다. 이같은 필요성과 추세에 맞추어, 참여정부는 '정부의 녹색화'를 위한 다양한 노력을 기울여야 하는 바, 이를 위한 실천과제는 다음과 같다.

첫째, 선진국의 최근 추세에 맞추어 통치권자로서 대통령은 국정운영을 지속가능성의 원칙에 의거하도록 하되 이러한 입장을 담은 '(가칭) 국가환경비전'

2) 이하의 내용은 참여정부 평가위원회, 2005의 <환경부문의 평가>를 발췌정리한 것임.

혹은 '국가지속가능발전 비전'을 제시해야 한다. 이를 실행하기 위해서는 국정과제를 포함한 주요 정책을 지속가능성 측면에서 사전평가하고 조정하는 기구와 절차를 제도화하되, 이를 규정하는 '국가지속가능발전추진법' 이 제정되어야 한다. 이 법에 근거해, 현재 대통령지속가능발전위원회(PCSD)를 국가지속가능발전위원회(NCSD)(장기적으로 '국가지속가능발전기획원')로 전환시킨 뒤 '국가지속가능발전전략'의 수립과 집행을 담당토록 해야 한다.

※ 참고: (가칭) 국가지속가능발전추진법의 내용

① 국가지속가능발전의 목표 및 의제설정
② 중앙정부 및 지방정부의 역할과 책임
③ 추진기구로서 국가 및 지방지속가능발전위원회의 설치와 운영
④ 국가 및 지방지속가능발전계획(혹은 전략)의 수립
⑤ 주민참여 및 협력
⑥ 지속가능발전 특별회계의 설치 및 운영
⑦ 평가 및 감사
⑧ 타법과의 관계

둘째, 환경관련 업무를 통폐합하고 환경부의 위상을 강화해야 한다. 단기적으로 부처별로 분산·중복되어 있는 환경관련 업무를 환경부로 통합하는 조치가 취해져야 한다. 참고로, 부처별 환경관련 업무로는 건교부의 국토보전 및 물수요관리 기능, 산림청의 산림자원 보전 및 관리 기능, 해양수산부의 해양수질 해양생태계 및 해양생물자원 보전기능, 문화관광부의 천연기념물종 보전기능 등을 꼽을 수 있다. 한편 장기적으로 환경부장관을 부총리급으로 승격하고, '환경관련장관회의'를 구성, 지속가능성 중심으로 국정의 업무조정을 하도록 해야 한다.

셋째, 지방차원에서는 지방자치법을 개정하거나 (가칭)국가지속가능발전추진법을 제정해, '지방지속가능발전위원회'를 설치하고, 이 위원회가 중심이 되어 '지방지속가능발전전략'이 법정계획으로 수립되면, 주요 행정시책들은 이에 의거해 추진하도록 해야 한다. 이를 제도적 바탕으로 하여, 지역 환경용량과 개발용량의 연동, 지속가능한 지역발전의 목표 및 지표개발, 행정시책의 지속가능성 평가, 행정-주민간 협치기구의 운영 등을 지방자치 틀 내에 추진하면서 '녹색분권'을 실현해야 한다.

넷째, 국가균형발전, 지방분권, 신행정수도 후속사업 등의 참여정부 핵심국정과제들은 지속가능성(환경적, 사회적, 경제적)의 원칙과 내용을 적극적으로 반영해 추진함으로써 다른 정책의 지속가능성을 견인하도록 해야 한다.

나. 환경과 경제의 상생

녹색진보의 두 번째 조건은 '환경과 경제'가 상생하고 '인간과 자연'이 공존하는 것을 돕는 정책의 추진이다. 경제의 녹색화는 환경을 위한 측면도 있지만, 경제 자체의 선진화와 경쟁력 확보를 위해서도 절대 필요하다. 국제교역이 국제환경협력에 의해 규제를 받고 있고, 제품의 질, 가격, 경쟁력, 고용창출 효과 등은 청정기술 및 자원의 사용, 에너지 절약적 생산방식, 녹색구매방식 등의 조건에 의해 좌우되고 있는 오늘날의 신경제(new economy) 상황에서 경제와 환경의 상생은 산업 및 교역정책, 심지어 고용정책에서 필수적으로 반영해야 할 항목이다. 이는 국가정책 차원에서부터 기업경영차원, 개인소비차원에 이르기까지 공히 적용되는 것이다. 따라서 투자활성화나 경기진작을 위한다는 명분으로 경제만 일방적으로 강조하는 정책은 시대착오적일 뿐 아니라 장기적으로 국가경제의 경쟁력을 약화시킬 수 있다. 따라서 참여정부의 향후 경제정책에서 가장 역점을 두어야 할 부문은 바로 환경과 경제의 상생인바, 이를 과제는 다음과 같다.

첫째, 환경친화적 생산활동을 조기에 정착하도록 해야 한다. 이를 위해선 청정생산기술의 개발, 공급망 관리의 강화, 청정생산 및 환경경영체계의 강화, 기후변화협약 등 지구환경규제에 대한 대응할 수 있는 에너지소비구조의 재편, 기업규제와 관련하여 환경와 금융조건의 통합, 환경기초시설의 산업화 유도, 생산과정에서의 무배출·무방류 등 생산공정혁명 유도, 환경산업 및 자원관리서비스업의 육성 등이 적극적으로 강구되어야 한다.

둘째, 에너지, 수자원 등 자원이용의 합리화가 획기적으로 이루어져야 한다. 이를 위해선, 비용최소화계획의 원리를 정부의 정책 및 사업 결정과정에 반영하고, 환경친화적인 생산 및 소비체계 구축을 위해 생태조세개혁을 단행하며, 신교통수단의 도입·확대로 에너지 사용과 대기오염 물질 방출을 저감하고, 생·공용수의 절약을 위한 기기나 제도를 강구해야 한다.

셋째, 환경친화적 소비행태로의 점진적 전환을 유도해야 한다. 이를 위해선 '녹색구매촉진법'의 조기 정착, 지속가능한 생산 및 소비체계 구축을 위한 10개년계획 수립, 녹색상품 품질인증제도 강화 등이 이루어져야 한다.

넷째, 환경정책과 규제의 생태-효율성을 제고해야 한다. 시장원리에 의존하는 경제적 유인장치의 적극 활용, 산업별·업종별·제품별 특성을 반영하는 환경관리체계의 구축, 환경이용자의 자원이용에 따른 환경 무피해 입증 책임의 강화, 오염총량거래방식(the cap and trade system)의 확대와 포괄적인 실적기준(performance standards) 규제개발로 환경용량 변화의 직접 관리 방안 등은 모두 이를 위한 실천방안들이다.

다. 지속가능한 국토환경의 조성

녹색진보의 세 번째 조건은 점증하는 개발압력을 완화하거나 최소화하는 방식으로 국토환경을 조성하는 것이다. 양적 성장과 발전이 지속될 것으로 예상됨에 따라, 토지부족, 물부족, 개발지의 확산에 의한 생물종의 감소, 기후변화에 따른 지역생태계의 교란 등의 문제가 앞으로 더욱 두드러질 것이다. 아울러 경제우선정책이 강화됨에 따라 국토환경에 대한 개발부담이 증가하고, 그에 따라 국토자연보전을 둘러싼 자연권·환경권·재산권 대립과 갈등이 더욱 첨예해질 것으로 예견된다. 국토환경의 지속가능성 훼손은 결국 국토 상에서 이루어지는 국민들의 '삶의 질' 자체를 떨어뜨리게 되는 바, 참여정부는 이에 대응하는 다각적 정책을 강구해야 한다.

첫째, 지속가능한 물관리체계 확립을 통해 물부족 문제를 합리적으로 해결하도록 해야 한다. 우리나라는 UN이 정한 물부족 국가이고, 지역간 물수급불균형이 심화되고 있으나 수자원장기종합계획이 제대로 수립·추진되지 않고 있다. 수자원을 둘러싼 갈등해결의 시스템 개발이 시급하고, 지속가능한 물관리를 위한 유역통합관리체계를 구축해야 한다. 이를 위해 '물기본법'을 제정하고 유역통합관리조직을 구성·운영 해야 한다.

둘째, 물의 안전성 및 수생태계 건전성을 확보하도록 해야 한다. 자치단체가 환경용량 범위 내에서 자율과 책임에 의해 오염원을 관리하는 수질오염총량관리제를 정착시키고, 4대강 물관리종합대책, 4대강 특별법 시행조치 등을 평가하여 주요 호소 및 하천의 수질 안전성과 생태계 건전성을 한 단계 향상시킬 수 있는 유역권별 물관리통합대책이 수립·추진되어야 한다.

셋째, 기후변화 등에 대응한 국토·자연환경조사와 대응전략 강구가 있어야 한다. 엘리뇨·라니뇨 현상의 심화 등 지구환경위기의 현재화가 현안과제로 등장하고 있어, 우리 국토의 자연특성과 공간특성 등을 고려한 체계적인 조사와 예측을 통한 국가대응전략이 마련 되야 한다.

넷째, 개발경제부처의 친환경적인 행정체계를 구축·운영해야 한다. 정부혁신 및 조직개편작업과 연계하여 환경·자원·개발계획을 통합 관리하는 조직을 정비해야 한다. 특히 전략환경성평가 등 정책·계획의 사전환경성을 강화하는 개발부처의 의사결정체계 및 법정비가 추진되어야 한다.

다섯째, 국토 및 자연환경관리를 강화하는 법제도가 정비되어야 한다. 특히 자연환경 훼손에 대한 배상과 복원책임을 명문화하는 한국형 Superfund 법 제정과 국가위기관리계획이 수립되어야 한다.

여섯째, 금수강산 회복을 위한 그린인프라가 구축되어야 한다. 지난 압축경

제성장과정에서 노정된 콘크리트 문화와 환경문제를 치유하고, 21세기 국민소득 2만 달러 수준에 걸맞은 '환경선진국'의 조성과 금수강산 회복을 위해 자연과 조화된 그린인프라 사업이 대대적으로 추진되어야 한다.

일곱째, 도시용지 공급확대를 위한 오염지역(brown field)을 복원하고 관리하는 방안이 도입되어야 한다. 폐기물매립지, 공장이전적지, 토양오염지역 등의 안전성 평가와 안정화 작업을 통해 토지재이용과 도시용지를 확보하고, 보전가치가 높은 농지 및 산지의 전용, 갯벌매립을 상대적으로 최소화하여 국토자연환경 보전에 기여해야 한다.

라. 생태순환사회의 구축

녹색진보의 네 번째 조건은 자원이 순환하는 사회시스템의 구축이다. 생태순환사회는 가령, 대기오염물질의 방출을 최소화해 대기의 순환이 원활히 이루어지고, 폐기물자원의 효과적인 재활용을 통해 자원순환이 이루어지며, 온실가스 감축 등을 통해 지구상의 에너지 흐름이 이어지고, 화학물질의 유통을 통제해 생태계의 건강한 물질순환이 실현되는 시스템이 구축된 사회를 말한다. 우리사회를 생태순환사회로 전환하기 위해 참여정부가 역점을 두고 추진해야 할 과제는 다음과 같다.

첫째, 수도권 및 공단지역의 효과적이고 합리적인 대기질 개선이 지속적으로 추진되어야 한다. 이를 위해선, 수도권의 대기질을 개선하기 위한 전략을 재정비하고, 소요재원의 안정적 확보를 위한 재정계획을 재수립하며, 특히 기업의 경제적 부담이 가중되는 점을 감안한 효과적인 총량규제 적용방법을 수립하고 경제적·기술적 지원방안을 강구해야 한다. 또한 운행중인 경유자동차 등에 대해 실질적인 오염물질 저감효과가 발생할 수 있는 수준의 대책이 수립되어야 한다.

둘째, 기후변화협약 등의 이행을 대비한 국내체제의 정비 및 대응방안을 수립해야 한다. 온실기체 발생시설에 대한 배출원의 정밀조사와 데이터베이스의 확보, 부처간 산재해 있는 기후변화협약 관련한 추진내용의 일원화, 대통령 직속기관의 설치 등을 전제로, 국가 차원의 대응전략이 수립·추진되어야 한다. 산업군별 온실기체 발생저감을 위한 체제개선과 저에너지 산업구조로 전환하기 위한 기본계획을 수립·시행하고, 생활계에서의 온실기체 저감을 위한 각종 규범을 확립하고 에너지 소비패턴의 변화를 촉진할 수 있는 방안을 수립하며, 신재생에너지의 생산과 보급을 촉진하기 위한 방안을 수립하고, 재원확보를 위한 대책을 수립하는 등이 역점 사업으로 추진되어야 한다.

셋째, 폐기물자원의 환경친화적인 제품 및 청정연료 활용이 이루어져야 한다. 재활용이 가능한 폐기물에 대하여 정부가 참여하는 효율적인 수거·비축·재활용 체계가 구축되어야 한다. 폐자원의 적극적인 물질 및 에너지 활용을 위한 특별법(자원순환기본법)을 제정하고 이와 관련된 법체제를 정비해야 한다. 각 분야별 재활용을 촉진하기 위한 인프라 구축 및 재활용을 장려하기 위한 기준이 정비되어야 한다. 유기성 폐기물자원의 청정연료 전환기술과 발전 및 지역난방 연료로 활용하는 실용화 사업을 지역단위별로 적용할 수 있도록 법규를 제정하고 재정적 지원을 실시해야 한다. 지방자치단체별로 자체 발생의 폐기물에 대한 집계체제를 정비하고 다이옥신 등 유해물질 발생을 최소화하면서 재활용 및 에너지 활용이 활발하게 시행될 수 있도록 실질적인 모니터링 체계를 구축해야 한다.

넷째, 재생에너지에 기반하여 에너지를 효율적으로 쓰고 자원을 순환하며 환경을 깨끗이 지킬 수 있는 에너지 및 자원 이용체계로 전환해야 한다. 다섯째, 화학물질의 평가 및 관리체계가 강화되어야 한다. 수용체 중심으로 환경질을 효과적으로 관리할 수 있도록 화학물질 노출평가를 강화하고 평가항목을 단계적으로 확대하여 화학물질 위해성 평가를 선진화해야 한다. 화학물질의 인체 및 환경영향평가를 통하여 부정적 영향물질의 단계적 감축계획을 수립하고, 급성독성 및 폭발성이 강하여 사고발생 위험률이 높거나 사고발생 시 피해규모가 큰 물질을 '사고대비물질'로 지정하고 관리하는 대응체계를 강화해야 한다.

마. 환경갈등의 적극적 대처

녹색진보의 다섯째 조건은 환경갈등의 적극적 대처이다. 최근의 환경문제는 대규모 개발정책이 수반하는 환경파괴와 훼손을 둘러싼 정부-시민 간 갈등으로 나타나고 있다. 이 갈등은 기본적으로 개발주의와 보전주의간의 가치관과 입장의 차이에서 연유하는 것으로, 그 해결은 정치사회적인 방식, 즉 이해당사간의 개방적이고 민주적인 토의와 합의의 방식을 통해 실현되어야 한다. 때문에 환경갈등에 대해선 국가나 통치권자가 국가백년대계의 관점에서 적극적으로 판단하고 개입해야 한다. 참여정부하에서도 비등하고 있는 환경갈등을 적극적으로 대처하기 위해선 다음과 같은 과제들이 적극 추진되어야 한다.

첫째, 대형 국책사업들의 정책 입안 단계 시 지속가능성과 사업타당성 검증할 수 있는 시스템 강화 방안이 마련되어야 한다.

둘째, 정부 정책이나 기본계획, 대형국책사업 등을 사전에 평가할 전략환경

평가제(SEA)를 최대한 빠른 시일 내에 실시하고 제도로 정착할 수 있도록 한다.

셋째, 사회영향평가제, 시민합의회의, 사회공론화 방안 등의 다양한 갈등 관리 프로세스를 환경갈등방안으로 제도화해야 한다.

다섯째, 친환경적 국민 의식 전환을 위한 정부·시민단체 공동의 '녹색사회 만들기' 캠페인과 같은 대국민운동을 전개하되, 환경갈등 해결은 지역주민들의 여론과 시민환경단체의 의견을 최대한 존중하고 반영하는 방식으로 이루어져야 한다.

바. 능동적 국제환경협력의 모색

녹색진보의 여섯째 조건은 환경문제를 국제적 차원의 다자간 협력을 통해 해결하는 것이다. 환경문제는 일국의 차원을 벗어나 발생하고 있고, 그 피해 또한 지구상의 모든 국가와 민족에게 무차별하게 끼치고 있어, 그 해결은 국제적 협력의 다양화와 현실화를 통해 이루어져야 한다. 특히 우리나라는 대외교역 의존도가 높고, 또한 동북아 내에서 중심성 확보가 참여정부의 주요 국정목표이기 때문에, 동북아 내에서 환경협력을 보다 적극적으로 추진해야 한다. 이를 위해 참여정부가 추진해야 할 역제과제는 다음과 같다.

첫째, 지구환경보전을 위한 국제협력을 강화시켜가야 한다. 대내적으로 우선 지속가능발전 세계정상회의(WSSD) 이행계획을 국가적 차원에서 적극적으로 실천해야 하고, 대외적으로 지속가능한 발전을 위한 공생관계라는 인식하에 동아시아 환경협력을 다양하게 추진해야 한다.

둘째, 글로벌 스탠더드에 맞는 지속가능한 국가발전정책을 수립해야 한다. 이를 위해선, 우선 우리나라 환경 관련법의 글로벌 스탠더드화가 이루어져야 한다. 가령, 기후변화협약 및 교토의정서, 잔류성유기오염물질에 관한 스톡홀름 협약, 유전자변형 생물체의 안전성 관리에 대한 카르타헤나 의정서 등의 내용을 국내정책과 법체계로 적극 수용하여 한다. 특히 국토 및 도시계획의 지표를 글로벌 스탠더드에 맞추어 작성하고 이를 실제의 개발과정에 반영하는 것이 제도로 강구되어야 한다.

셋째, 환경협약에 관한 통합적인 이행계획을 수립하고 추진해야 한다. 이를 위해선, 먼저 기존의 각종 국제환경협약에 대해 국가적 차원에서 종합적으로 분석 평가하고, 나아가, 국제환경협약을 대응하기 위한 전문가를 양성하고, 국내관계법에 반영하며, 이의 이행을 평가· 환류하는 시스템이 마련되어야 한다. 특히 국제환경협약이 지방자치단체와 지역사회 차원에서도 일상적으로 이

행될 수 있는 방안이 지방분권전략 속에 도입되어야 한다.

넷째, 무역과 환경의 연계 추세에 적극 대응해야 한다. 최근 아세안+3 정상회의에서 우리나라는 아세안+3 체제를 동아시아 공동체로 발전시켜나갈 것을 제의하였는 바, 이의 구체적 실현을 위한 행동계획 수립시 국제환경협력을 주요 항목으로 검토할 필요가 있다. WTO 다자간 무역협상 및 FTA 양자간 협상 등 자유무역이 활성화되고 있는 현 국제 추세에서 동 협상이 환경에 미치는 영향에 대한 사전 평가가 필요하며, 무역협정의 환경영향을 사전평가할 수 있는 법적제도가 강구되어야 한다. 또한 우리나라의 수출 패턴이 선진국의 환경조치에 대응할 수 있도록 국내 산업구조의 경쟁력 강화를 위한 정책도 적극 강구되어야 한다.

다섯째, 기타 환경협력이 필요한 분야를 선별해 이를 집중 정책과제로 추진해야 한다. 가령, OECD 및 선진국과의 환경협력을 체계화해 선진 환경정책에 관한 경험과 정보를 활용하면서 국제환경문제 해결에 공동보조를 맞추도록 해야 한다. UNEP 등 국제기구와 협력을 강화하기 위한 방안으로, 국제환경회의 적극유치, 장관회의와 연계된 후속조치 강구, 기후변화협약, 생물다양성협약 등 국제환경협약의 총회 유치 등을 적극적으로 추진해야 한다. 마지막으로 직접적인 환경협력을 추진하든, UNEP 등 국제기구를 통한 간접적인 환경협력을 강화하든, 북한과의 환경협력은 지금보다 훨씬 적극적이면서 다양하게 추진되어야 한다.

참고문헌

정책평가원회, 2005, <<참여정부 2년 평가와 전망>>.

조명래, 2004a, '참여정부의 얕은 진보주의와 포퓰리즘적 신개발주의', <<환경과 생명>>, 봄호.

조명래, 2004b, '한국사회와 녹색진보', <<환경과 생명>>, 겨울호.

조명래, 2005, '참여정부의 환경철학과 환경정책: 녹색진보의 관점에서', 환경정의 주관, <<참여정부 2년 환경정책 평가>>에 관한 세미나 발제논문

참여정부의 교육개혁, 열망과 실망의 악순환을 넘어

김용일 (한국해양대학교 교수)

Ⅰ. 서 론

지난 2년간 참여정부가 추진해온 교육개혁에 대한 세간의 평가는 그리 호의적이지 못하다. 아니 상당히 부정적인 게 사실이다. 많은 이들이 "대관절 무얼 어떻게 하려고 하는 건지 모르겠다"고 입을 모은다. 또 다른 사람들은 "참여정부의 교육개혁은 이미 물 건너 간 것"이라고 혹평하기까지 한다. 정부 출범 초기 가졌던 개혁에 대한 열망이 실망으로 바뀌어가고 있는 형국이라고나 해야 할 것이다.

참여정부는 ⑴공교육의 내실화와 교육복지 확대, ⑵참여와 자치를 통한 교육공동체 구축을 교육개혁의 양대 기조로 제시한 바 있다. 대선공약이 대통령직인수위원회에서 가다듬어져 정부 출범 후 12대 국정과제 가운데 하나로 자리하게 된 것이다. 이러한 개혁 기조는 2003년 4월 교육인적자원부의 대통령 업무보고 때까지만 하더라도 비교적 충실하게 반영된다.

"교육의 공공성 제고", "교육민주화" 담론에 기초한 개혁의 청사진은 '문민정부'와 '국민의 정부'의 경험에 대한 반성을 거쳐 마련된 것이었다. 시장주의적 교육개혁으로 인해 그렇지 않아도 취약한 우리 교육의 공공성이 잠식될 것이라는 위기의식이 팽배했다. 특히, 교원을 '개혁의 대상'[1]으로 삼음으로써 교육현장에서 사사건건 충돌이 빚어졌다. 이미 실패로 판명된 개혁 모델을 수입해왔다는 비판도 끊이질 않았다.

'문민정부'는 그만두더라도 '국민의 정부' 5년간의 경험은 눈여겨볼만하다. 교육부문에 관한 한, 개혁세력의 열망과 실망이 극적으로 교차했던 기간이었기 때문이다. '민주적 시장경제론'과 '생산적 복지론'을 국정 이념으로 제시한 정부가 기이하게도 '문민정부'에서 마련된 시장주의적 교육개혁을 무비판적으

1) 교원을 '개혁의 대상'으로 규정하는 것이 시장주의적 교육개혁의 본질적 특성 가운데 하나라는 분석이 설득력을 더해가고 있다. 때문에 많은 연구자들이 교원의 역할에 대한 재해석("교육자 → '교육서비스의 공급자' → 노동력의 '트레이너'")에 주목하고 있다. 김용일(2002). 교육의 미래: 시장화에서 민주화로(서울: 문음사), 178-184쪽 참조.

로 계승했다. 게다가 관료 주도의 일방적인 개혁으로 인해 정부의 정책과 교육현장간의 괴리가 심화되었다.

두 정부에 걸쳐 목격되는 열망과 실망의 되풀이, 이제 이 악순환의 고리를 끊어내야 한다. 교육개혁에 대한 열망은 어째서 번번이 외면당하는 것일까? 참여정부가 국민의 요구를 수용하여 마련한 개혁의 청사진을 실현시키지 못하는 이유는 무엇일까? 그간의 지지부진함을 떨쳐버리고 향후 3년간 교육개혁에 박차를 가하기 위해 필요한 일은 무엇인가? 이런 문제들에 대해 진지하게 검토해보아야 할 때이다.

Ⅱ. 열망과 실망의 악순환, 그 원인에 대하여

지난 2년간 참여정부의 교육개혁은 "기대의 과잉과 실천의 미미함"으로 기록될만하다. 개혁에 대한 높은 기대와는 달리 추진실적이 보잘 것 없다는 뜻이다. 이는 단순히 그 양적인 측면에 국한된 것이 아니다. 예컨대, 개혁에 필요한 인프라 구축에 가시적인 성과가 있었다면 얘기는 전혀 달라진다. 그러나 이 점에 있어서도 향후 3년간을 낙관할 수 있는 희망의 근거를 발견하기가 쉽지 않다.

다른 무엇보다 개혁추진체계와 개혁에 필요한 지도력의 문제를 언급하지 않을 수 없다. 청와대-교육혁신위원회-교육인적자원부가 여전히 개혁의 구심으로 자리 잡고 있지 못하다. 서로간의 유기적인 역할 분담이 미진하여 정부 차원의 교육개혁에 필요한 지도력 부재 현상이 장기화되고 있다. 사정이 이렇다보니 참여정부의 개혁 기조에 대한 제각각의 '해석'이 이루어지는 상황이 연출되기도 한다.

1. 교육의 계층화와 정책적 대응의 모호성

정부 관계자들은 교육만큼 말 많고 탈 많은 분야가 없다고 하소연한다. 어떤 정책을 내놔도 '잘해봐야 본전'이라는 생각을 갖고 있는 듯하다. 참여정부가 출범하면서 대통령은 교육부총리의 경우 가능한 한 자신의 임기와 같이 하겠다는 의중을 밝힌 바 있다. 그런데 언제부턴가 교육에 그다지 신경을 쓰고 싶어 하지 않는 듯한 인상을 심어주고 있다. 그러는 사이 벌써 네 번째의 교육부총리를 맞이하게 되었다.

복잡하고 골치 아픈 문제라서 노력을 기울인 데 비해 별무소득이라는 생각은 어디로부터 나오는 걸까? 나는 그 핵심적인 이유가 "교육의 계층화 내지 계급화"에 있다고 생각한다. 우리 교육의 실물은 이미 계층적 이해가 치열하

게 각축하는 지점이 되었다. 게다가 교육을 통한 사회이동(social mobility)은 고사하고 날이 갈수록 교육의 양극화가 심화되어 간다. 평준화정책, 서열화된 대학체제, 학벌주의, 사교육비 문제 등은 그러한 사실을 확인시켜주는 대표적인 정책 현안들이다.

이에 반해 참여정부 출범 이후 정책적 대응 양상은 모호함을 그 특징으로 하고 있다. 원인은 두 가지 측면에서 생각해볼 수 있다. 하나는 기본적으로 교육의 현실을 있는 그대로 보지 않으려는 정향 때문이다. 교육의 계층화라는 사실(facts)을 외면한 채 정책을 수립하고 추진하는 경향이 여전하다. 예컨대, 평준화정책이나 사교육비 대책 등에서 학부모를 단일 집단으로 가정하는 식의 접근이 되풀이되고 있다.

다른 하나는 지난 2년간 추진해온 정책 내용이 참여정부가 천명했던 개혁 기조와 유기적인 통일성을 결여한 경우가 적지 않기 때문이다. 게다가 당초 핵심적인 개혁과제로 설정되었지만, 이러저러한 이유로 추진이 미뤄지고 있는 정책이 상당수 존재한다. 최근 논란이 되고 있는 외국인학교 정책이 전자의 대표적인 사례라면, 후자의 예로는 교수회 법제화 등 단위학교 운영의 민주화와 관련된 정책을 들 수 있다.

정책적 대응의 모호성은 참여정부의 교육개혁에 대한 예측 가능성을 현저히 떨어뜨리는 주요인이다. 그렇게 되면 개혁세력이나 보수 내지 기득권세력 어느 쪽으로부터도 지지를 받지 못하는 상황이 초래되기 마련이다. 특히, 참여정부를 지지했던 개혁진영의 이탈로 인해 개혁의 동력이 급격히 상실됨으로써 개혁 작업 전반에 지지부진함이 장기화될 수밖에 없다.

이는 참여정부의 탄생 과정이나 그 정체성에 비추어 심각한 문제 상황이라 하지 않을 수 없다. 특별히 참여정부를 일군 정치세력들은 지난 2년의 교육개혁에 대한 '용기 있는' 반성을 요구하는 준엄한 명령으로 받아들여야 한다. 우리 교육의 실물이 이미 계층화되어 있고 양극화가 날로 심해지고 있다는 사실에 대한 치열한 고민 없이 '개혁 없는 통합'을 강조하게 될 경우 '개혁의 불임' 내지 '개혁의 포기' 상태가 지속될 수밖에 없기 때문이다.

2. 개혁 추진체계와 지도력 형성의 미흡

교육의 계층화는 하루아침에 이루어진 것이 아니다. 그런 점에서 그것은 참여정부가 안고 가야할 중요한 정책 환경 가운데 하나일 뿐이다. 재차 강조하지만, 이 때 중요한 것은 정부의 정책적 대응을 분명히 하는 일이다. 교육개혁 기조를 명확히 하고, 개별 정책들의 내적 통일성을 유지하려는 노력이 필수적이란 뜻이다.

문제는 아직도 교육개혁의 추진체계가 제 모습을 갖추지 못하고 있다는 사실이다. 중요한 시기에 청와대에는 교육정책을 전문적으로 다룰 수 있는 단위가 존재하지 않았다. 언제부턴가 교육혁신위원회와 교육인적자원부는 '제각각'이란 인상을 심어주기 시작했다. 당연히 개혁추진체계가 적시에 제대로 작동하지 못했다. 그러는 사이 개혁에 필요한 지도력 형성에 있어 이상 징후들이 나타났다.

참여정부를 일군 정치세력은 정부 출범 시 여러 가지 새로운 '실험'을 하였다. 그 대표적인 예가 청와대 직제 개편이었다. 국정과제 중심으로 청와대 직제를 혁신하자는 것이었다. 이에 따라 교육문화수석제가 폐지되었다. 교육부장관에게 권한과 책임을 주고, 장관보좌관제 등을 도입하면 문제가 될 게 없다는 가설이었다. 그러나 나중에 사회정책수석 밑에 교육문화비서관을 신설한 데서도 알 수 있듯이 교육에 관한 한 이 실험은 그다지 성공적이지 못한 것으로 판명되었다.

설상가상으로 정부 출범 초기 여러 일이 겹쳤다. 참여정부 초대 교육부총리 인사를 둘러싸고 난기류가 형성되었다. 교육혁신위원회 출범 역시 이러저러한 이유로 상당히 지연되었다. 교육부총리 인사에서 목격된 정부와 개혁진영간의 긴장관계가 교육혁신위원장 인선에서도 그대로 재연되었다. 결국 '결정적인 시기'에 청와대, 교육부총리, 교육혁신위원회 가운데 어느 한쪽도 개혁추진체계의 구심으로서 상황을 능동적으로 이끌어가기 어려웠다.

교육혁신위원회와 교육인적자원부의 관계에 대해서는 별도의 언급이 필요하다. 당초 설정한 두 기구간의 역할분담과 협력이 제대로 이루어지지 못했기 때문이다. 양자 간 역할 분담의 다탕성과 현실적합성은 개혁의제를 생산·추진하는 과정에서 검증·조정해나가야 할 문제였다. 그러나 교육혁신위원회가 개혁의제를 생산하는 능력 면에서 일찍이 한계[2]를 노출하고 말았다. 이것이 참여정부의 교육개혁을 이끌 어갈 양자 간의 관계 설정에 중요한 변수로 작용하였다.

3. 정책 환경 관리상의 문제점 노출

지도력의 부재는 곧 정책 환경 관리상의 문제로 이어졌다. 그 결과 범 개혁세력을 한편으로 하고 보수세력을 다른 한편으로 하는 전면전 양상이 간헐적으로 되풀이되었다. 그 대표적인 예가 교육행정정보시스템(NEIS), 대입제도 개

2) 이런 지적에 대해 교육혁신위원회의 핵심 관계자들은 "대통령의 별도의 미션이 있었다"거나 "우리 교육의 근본 문제를 점검하고 중장기적인 대안을 모색하는 것이 자신들의 임무"라고 말해왔다. 그러나 그렇게 말한다고 해서 사정이 달라지는 것은 아니다.

선안, 사립학교법 개정 등을 둘러싼 논란과 갈등의 경험이다. 대선 승리를 통해 마련된 개혁의 가능성 내지 공간을 현실로 확보해내는 것조차 버거워지게 된 것이다.

지면관계상 여기서는 정부 차원의 정책 환경 관리 문제만을 간략히 살펴보기로 한다. 저간의 상황을 보면, 정부 기관 간의 조율조차 그리 원활하지 못한 것 같다. 일례로 정부혁신지방분권위원회가 주도하는 지방교육자치제도 개편 작업을 들 수 있다. 유관부처와의 세밀한 조율이 필요한 사안이었지만 충분하지 못했다. 이로 인해 교육부문의 개혁진영과 보수진영 모두가 크게 반발하는 정세가 조성되었다. 제도 개편의 논거가 취약하여 설득력이 떨어진다는 점도 커다란 부담이다.

평준화정책과 연동되어 있는 몇 가지 정책은 참여정부의 학교정책 기조에 반하는 것으로 받아들여지고 있다. 부처 간의 조율의 문제를 넘어 정책 기조상의 변화로 오인될 가능성이 있는 정책들이 별 다른 여과과정 없이 튀어나왔기 때문이다. 경제 관련 부처들의 사려 깊지 못한 책임 전가 식 '학교정책'이 그 대표적인 예다. 강남 집값 상승을 잡겠다면서 자립형 사립고나 특목고를 도입한다는 방침 등을 발표하는 식이었다.

외자유치를 위해 경제자유구역 등에 외국인학교를 설립하려는 정책은 '시장주의의 전면화'가 아닌가 하는 의구심을 불러일으키고 있다. 내국인 입학을 조건 없이 허용하고, 잉여금 전출을 가능케 하는 등의 내용이 문제로 지적되고 있다. 외국인학교 정책에 당초 고등교육에 국한하겠다던 '교육시장' 개방 효과를 갖는 조치를 끼워 넣으려 한다는 비판을 자초하게 된 것이다.

다른 한편, 교육부총리 인사파동 때 등장한 "대학은 산업이다"라는 대통령의 발언은 두고두고 부담으로 작용할 가능성이 높다. 이런 발언이 나온 경위는 논외로 하더라도 균형 잡힌 대학관이라고 보기 어렵기 때문이다. 백보 양보하여 그와 같은 주장을 그대로 받아들인다 하더라도 문제가 전혀 없는 것은 아니다.

교육정책으로 감당할 수 있는 몫 이상의 것을 대학에 강제하는 경향성을 수용하는 정책들이 양산될 가능성이 높기 때문이다. 이것이 현실화될 경우 '게도 놓치고 구럭도 잃는' 상황이 전개되지 않으리란 보장이 없다. 필연적으로 거쳐야 할 대학구조개혁에 대한 심리적 저항선을 강화시키는 등의 부정적인 효과를 배제할 수 없다. 게다가 그런 방식의 개혁이 완수되더라도 대학이 임시방편적 요구에 휘둘려 '대학다움'을 잃게 될 공산이 크다.

Ⅲ. 개혁을 위한 지도력 확보와 정책 관리의 과제

향후 과제를 논하기에 앞서 생각해봐야 할 문제가 하나 있다. 우리는 교육을 통해 어떤 사람을 길러내고자 하는 걸까? 교육적 인간상(人間像)에 관한 문제이지만, 미래 사회에 대한 비전과 관련이 있는 물음이기도 하다. 지난 10여 년간 '경쟁력 강화' 테제에 입각하여 그저 '창의력 있는 인간'만을 되 뇌였을 뿐이다. '시장'이 전면화되어 교육의 공공성이 후퇴할 조짐이 보인다는 우려가 제기되는 현 상황에서 한번쯤 짚고 넘어가야 할 문제라 생각한다.

인수위원회에서는 일찍이 21세기의 새로운 인간상에 대해 나름의 고민을 정리한 바 있다. "역사인식이 투철하고 인류의 평화와 공존에 기여하는 한편, 해당 분야에 전문적 지식과 기능을 겸비한 가슴이 따뜻한 인간"이 그것이었다. 교육경쟁력 강화도 중요하지만, 이제 "사회적 연대와 생산력"을 중시하는 방향으로의 변화가 필요하다는 판단에서 나온 것이다. 교육의 공공성을 제고시켜 아동과 학생의 교육적 필요에 다가가야 한다는 문제의식이었던 셈이다.

시장주의적 교육개혁에서는 공교육의 정치적 가치를 부정하는 대신 경제적 가치를 배타적으로 강조한다. 그 결과 교육불평등이 심화되고, 교육 본연의 가치가 설자리를 잃게 된다. 이에 반해 교육의 공공성에 대한 강조는 사회적 배제(social exclusion)가 날로 가속화되는 상황에서 사회안전망의 확충하여 사회통합을 이루어내야 한다는 시대적 요구[3]와 맞닿아 있다. 그런 조건이 갖추어질 때 학교와 대학에 교육 본연의 가치도 제자리를 잡을 수 있다.

1. 교육개혁에 필요한 지도력 확보의 과제

당연한 얘기지만, 개혁의 지도력은 쉽게 확보될 수 있는 것이 아니다. 적기에 확보되지 못했거나 국정수행 과정에서 일정하게 '손상당한' 경우에는 더더욱 그렇다. 교육부문에 관한 한, 지난 2년 동안 참여정부는 개혁에 필요한 지도력을 제대로 형성해내지 못했다. 굵직굵직한 사건과 인사파동 등을 거치면서 오히려 지도력의 손상을 경험하였다. 그러나 그렇더라도 출발은 개혁에 필요한 지도력을 추스르는 일에서부터 시작하지 않으면 안 될 것이다.

기본 방향은 청와대-교육혁신위원회-교육인적자원부가 개혁의 '삼각편대'로 자리매김을 굳건히 하는 것이다. 일단 큰 틀에서 개혁추진체계가 재정비되면, 구체적인 정책 수행에서 "성공의 경험"을 축적해나가는 일이 무엇보다 중요

3) 클린턴 행정부에서 노동부장관을 지낸 미국의 노동경제학자 로버트 라이시는 이를 "새로운 사회적 균형"이 절실한 상태로 표현하고 있다. Reich, Robert B.(2000). *The future of success*/ 오성호 옮김(2001). 부유한 노예. 서울: 김영사.

하다. '작은 성공'의 경험이 바탕이 될 때 "개혁의 자산"이 풍부해질 수 있기 때문이다. 또 그럴 때만이 상승작용이 일어나 교육개혁에 필요한 지도력이 한층 공고해지는 것이다.

그러기 위해서는 특별히 다음과 같은 몇 가지 점에 유의할 필요가 있다. 먼저 청와대 교육문화비서관[4]의 역할이다. 원활한 의사소통 매개자로서의 역할이 그 어느 때보다 중요하다는 점을 명심해야 한다. 대통령의 의지가 개혁 정책을 마련하고 집행하는 단위에 실시간으로 전달될 수 있도록 해야 한다. 또 다른 방향에서 국민의 개혁에 대한 열망과 사회적 이슈가 되는 현안에 관한 생생한 정보를 대통령에게 가감 없이 전달해야 한다.

정책기획위원회는 순수한 자문기구 이상의 위상을 부여받은 바, 특별히 정책 조정자로서의 역할을 강화시킬 필요가 있다. 교육혁신위원회는 "제2의 교육혁신위원회"를 출범시키는 등의 조치를 취해야 할 상황이라 판단된다. 세간의 평을 있는 그대로 전달하면, "그런 기구가 아직도 존재하느냐"는 식이다. 특히, 교육(학)계의 냉소적인 분위기가 팽배하다. 이런 상태로는 개혁 정책의 입안·조정·평가 기능은 고사하고 대통령 기구로서 최소한의 기능도 수행하기 어렵다.

끝으로 교육인적자원부의 역할이다. 개별 정책이 참여정부의 국정이념과 교육개혁 기조에 맞게 입안·추진될 수 있도록 배전의 노력을 기울여야 한다. 정책의 통일성이 확보되지 못하면 '절반의 실패'를 안고 출발하는 것이나 마찬가지다. 어찌되었든 향후 3년간은 참여정부를 일군 정치세력과 '공동운명체'일 수밖에 없다. 상대적으로 교육의 실물에 가장 밝은 국정 수행 단위로서 보다 적극적인 자세가 필요하다.

2. 정책 내용 및 환경 관리의 과제

정책 내용 관리 참여정부가 지향하는 교육개혁의 방향과 구체적인 정책 내용에 대해 혼란스러워하는 사람들이 많다. 이 같은 혼란은 우연한 것이 아니다. 교육혁신위원회는 '별도의 미션'을 얘기하면서 대선공약이나 12대 국정과제를 상대화하는 경향을 보여주었다. 교육인적자원부의 정책에는 참여정부가 천명한 개혁 기조에 배치되는 정책들이 적지 않다. 그렇다면 어느 것이 '정본'(正本)이라 말인가?

정책 내용에 관한 한, 교육관계자들이나 국민의 혼란을 해소해야 할 과제가

4) 이번 평가에는 '분권형 대통령제'나 '책임총리제' 등의 새로운 시도가 반영되지 않았다. 좀 더 지켜봐야 하겠지만, 앞으로 국무조정실의 사회수석조정관(내지 교육문화심의관)의 역할이 커질 것으로 예상된다. 그럴 경우 "청와대-교육혁신위원회-국무총리실-교육인적자원부"가 개혁추진체계로서 유기적인 역할 분담을 해야 할 것이다.

더해진 셈이다. 그러나 가만히 생각해보면, 대선공약을 가다듬어 12대 국정과제 가운데 하나로 천명한 개혁의제를 정본으로 보는 게 타당하다. 새로운 것을 내놓겠다는 교육혁신위원회도 그 방향만큼은 부정하지 않고 있는 듯하다. 교육인적자원부 역시 아직까지는 참여정부를 일군 정치세력과 입장을 크게 달리 하고 있지 않다.

그런 점에서 "공교육의 내실화와 교육복지 확대", "참여와 자치를 통한 교육공동체 구축"은 참여정부의 개혁 기조로서 여전히 유효하다. 문제는 지난 2년간 정책 환경이 많이 변화되었다는 점이다. 때문에 핵심적인 개혁의제들을 간추리고, 변화된 조건에 맞게 추진전략을 다시 짤 필요가 있다. 이 때 성공가능성이 높은 개혁의제를 집중 발굴하여 "성공의 경험"을 축적시켜야 한다는 점도 잊지 말아야 할 일이다.

지방교육자치제도 개편, EBS 수능 방송, 외국인학교정책('교육시장' 개방 포함) 등은 교육적인 관점에서 좀 더 가다듬어지고 보완될 필요가 있는 정책들이다. 다른 한편, 향후 역점을 두어 추진해야 할 과제들로는 학교 및 대학 운영의 민주화 관련 정책, 계층 및 지역 간 교육격차 해소, 능력 위주의 교원인사제도 개편, 직업교육체제 혁신, 학벌타파와 대학서열 완화 기반조성(대학구조개혁 포함), 사교육비 경감 관련 정책, 자립형 사립고 및 특목고의 교육적 공과 종합평가 등을 들 수 있다.

정책 환경 관리 정책 환경 관리를 갈등의 관리 등에 국한시키는 경우가 있지만 그게 전부는 아니다. 보다 적극적으로는 정부의 정책이 현실에 착근할 수 있도록 세밀한 경로를 확보해내는 과정[5]이라 할 수 있다. 요컨대, 예상되는 정치과정(political process)을 잘 관리할 뿐만 아니라 만들어감으로써 해당 정책에 대한 국민의 동의와 지지를 창출해내는 일이다. 이를 제대로 수행하기 위해서는 다음 몇 가지 점이 고려되어야 할 것이다.

먼저 정부 차원의 정책 현안에 대한 조정 능력을 제고시킬 필요가 있다. 특정 사안에 대해 부처 간 또는 부처와 위원회간의 정책 지향이 다를 수 있다. 그러나 이견이 있는 경우라도 참여정부의 국정 기조에 비추어 어떤 선택을 해야 하는지를 긴밀하게 협의·조율한 뒤 정책으로 내놓아야 한다. 그렇지 못할 경우 해당 정책의 정당성에 대한 도전이 뒤따르기 마련이다. 경제 관련 부처나 위원회는 이 점에 특별히 유의할 필요가 있다.

다음으로 교육정책을 마련하고 추진하는데 있어 "공론의 장"을 활성화시킬 것을 주문하고 싶다. 교육은 정치가 아니지만, 교육정책은 필연적으로 가치의

5) 정책 내용을 바로 세우는 것만큼이나 중요한 것이 정책 환경 관리이다. 이것이 원활치 못하면, 시간이 지날수록 자꾸 뭔가 '획기적인' 의제에 집착하는 모습을 보이게 된다. 경계해야 할 일이다.

선택이라는 정치과정을 거치게 된다. 그런데 우리 교육의 실물은 매우 계층화되어 있다. 때문에 교육정책을 놓고 이해당사자들의 각축이 치열하다. 이해당사자들의 의견을 듣는 것은 물론, 자신감을 갖고 국민의 관심과 참여를 이끌어냄으로써 개혁의 동력을 확보해나가야 한다.

그러기 위해서라도 개혁 정책에 대한 홍보기능을 강화시킬 필요가 있다. 언론을 통한 토론의 활성화도 한 방법이다. 국정홍보 차원에서 개혁의제에 관한 정보를 국민에게 체계적으로 전달하는 것도 적극 검토해야 한다. 이런 과제와 관련하여 특별히 교육 관련 국책연구기관을 지금과 같이 '방치'해서는 안 된다는 점을 강조하고자 한다. 참여정부의 교육개혁을 널리 확산시키는 '개혁의 전파자'로 나설 수 있는 여건을 마련해야 한다.

Ⅳ. 결 론

지난 2년간의 지지부진함에도 불구하고 상당수의 사람들은 참여정부의 교육개혁이 성공하길 바라고 있다. 실망감 속에서도 여전히 애정을 가지고 지켜보고 있는 것이다. 그러나 상황이 그리 녹녹한 것 같지만은 않다. 참여정부가 천명한 개혁 기조와는 반대로 작용하는 힘이 날로 커져 가고 있기 때문이다. 어제오늘의 일은 아니지만, 재계나 경제 관련 부처의 교육정책에 대한 개입력이 과도해지는 현실에 우려를 표하지 않을 수 없다.

경제적 관점에서 교육을 바라보는 것 자체를 문제 삼을 생각은 없다. 그러나 고용가능성(employability)이나 경쟁과 효율성 등의 가치를 강조하는 것이 항상 바람직한 결과를 보장하는 것은 아니다. 교육에서는 오히려 비(반)교육적 행태가 조장될 공산이 크다. 이 점은 우리나라는 말할 것도 없고 지난 세기말 경제적 가치를 전면화하여 개혁을 추진해온 세계 각국의 경험이 증거하는 바이다.

그러면 경제에는 큰 도움이 되는 걸까? 이 물음에 대한 대답 역시 회의적이다. 청년실업 등의 문제가 교육정책에서 '고용가능성을 중시해야한다'는 논리의 타당성을 뒷받침해주는 듯하다. 물론 분야에 따라 얼마간 도움이 될 것이다. 그러나 이런 식의 접근은 일종의 '교육만능주의'로 문제 상황을 체계적으로 진단하고 종합적인 대책을 마련하는데 장애가 될 뿐이다. 노동시장의 특성이나 '고용 없는 성장' 등 우리 경제의 구조적인 요인을 외면하고 있기 때문이다.

"급할수록 돌아가라"는 말이 있다. 이는 학교나 대학에서 노동시장이 필요로 하는 인력을 양성하는 데도 꼭 들어맞는 말이다. 지식기반사회일수록 학생들의 '기초체력'을 기르는 일이 더 중요하기 때문이다. 고용가능성 대신 '문제

해결적 직업능력’(trans-employabiltiy)에 주목할 필요가 있다. 균형 잡힌 교육정책을 통해 “세계적인 수준의 지식교육과 인간교육”이 가능한 조건을 만들어나가야 한다. 그럴 때 우리 사회의 미래를 기약할 수 있다.

그간 참여정부가 천명한 교육정책의 특징을 “진정성”과 “구조적인 접근”으로 집약하여 설명하곤 했다. 최소한 교육정책이 감당할 수 있는 것과 그렇지 못한 것을 구별할 줄 알고, 임시방편적인 정책에 집착하지 않을 것이라는 생각에서였다. 그러나 지금은 그렇게 말할 자신이 없다. 교육을 말하는 것 같지만, ‘경제를 위한 교육’ 등과 같이 도구주의적 교육관이 압도하고 있다. 사교육비 대책처럼 무언가에 쫓기고 있다는 인상도 지울 수 없다. 공공성이 한층 제고되고, 학교나 대학이 민주화되어 교육 본연의 가치로 채워질 날은 아직 먼 것 같다.

【 분야별 토론(제3세션) 】

"참여민주주의 실현과 평화·번영의 동북아"

제 1 부 :(15:40 ~ 17:00) : 한반도 평화체제 구축과 동북아 공동체 건설

사　회 : 임용순(성균관대)

발　표

이수훈(경남대): "선진한국을 향한 새 외교틀"

고유환(동국대): "핵을 넘어 한반도 평화프로세스 구축"

토　론 : 김석환(중앙일보), 전현준(통일연구원),
우승지(경희대), 정재호(서울대)

제 2 부 :(17:10 ~ 18:30) : 참여민주주의 실현과 정부혁신

사　회 : 백경남(동국대)

발　표

정해구(성공회대): "참여정부 정치개혁의 성과와 전망"

오재일(전남대): "분권형 선진국가 건설을 위한 정부혁신과 지방분권의 과제"

토　론 : 김수진(이화여대), 최진혁(충남대), 정용덕(서울대),
손혁재(성공회대)

선진한국을 지향하는 새 외교틀

이수훈 (경남대 북한대학원)

I. 새로운 외교틀 모색의 배경

2004년 하반기 활발했던 정상외교를 계기로 글로벌시대에 대한 인식과 선진형 통상국가로서의 중견국가 한국의 세계적 위상에 대한 자의식이 높아졌다. 세계를 상대로 기업활동을 하고 역동적 통상관계를 맺고 있는 한국은 이미 약소국이나 개도국이 아니라는 인식을 갖게 하였다. 한반도 주변에 함몰되어 있던 우리의 세계관을 새롭게 가다듬어야 할 계기가 되었다.

국제질서에도 변화가 초래되어 전통적인 관계론적 틀에 사로잡혀 있어서는 선진국이 될 수 없다는 인식을 초래하였다. 국제사회에는 테러, 빈곤, 마약, 전염병, 자연재난, 환경문제 등이 새로운 이슈로 등장하여 인류 공동의 도전으로 다가온 지 오래며, 이런 이슈들에 대해 적극적 관심을 보이고 국제사회에서 차지하는 위상에 걸맞는 수준의 대응을 보여야 할 과제를 던지고 있다. 금년초에 발생한 '쓰나미' 참사는 이같은 국제사회의 새 이슈가 얼마나 중대한 사안인지 보여주는 분수령적 사건이었으며, 그런 이슈에 대해 어떤 대응을 하는가가 선진한국 목표에 다가가는 데 얼마나 중요한 척도가 되는가를 절감하는 계기가 되었다. 구호금 약정을 두고 벌인 해프닝은 한국이 아직 이런 이슈에 대해 국가적 차원의 대응 시스템이 구축되어 있지 않다는 점을 입증하기에 충분했다. 세계 10위 경제규모에 걸맞은 국제사회에 대한 책임 수행과 권한 행사도 중요한 문제이고, 이같은 국제사회의 새로운 이슈들에 대해 얼마나 세심하고도 체계적인 대응을 하는가가 선진한국의 바로미터가 되기에 족한 것이다. 미시적 차원의 문제로 ODA 예산을 매년 증액하여 정부 총예산의 0.5퍼센트 수준 정도로는 만들어야 선진한국의 돌파구가 보인다고 말할 수 있다.

이는 비단 예산의 문제로만 그치는 성격이 아니다. 한국사회에는 아직도 자신의 국력에 대한 객관적 평가에 인색한 나머지 약소국, 개도국 멘텔리티가 넓고도 깊게 퍼져 있다. 그래서 남에게 도움을 받는다는 인식이 팽배하고 남을 도울 수 있다는 사고는 상대적으로 약하다. 또한 자신감이 약하고 실제로 자율성도 낮다.

한국의 모든 외교주체는 아직도 일국적 단위의 사고로부터 벗어나지 못하고 있는 것같다. 세계화를 부르짖은 지 15년 정도 시간이 지났음에도 불구하고 일국적 사고와 실행이 팽배해 있다. 글로벌시대에 민감하고 세계적 공간을 상대한다는 차원에서 식견과 실행력을 키우도록 국가적 프로그램을 마련해야 한다는 지적이 많다.

한국은 절차적으로 민주화가 대단하게 진전된 사회다. 투명하고 열린 사회로 변하는 속도가 매우 빠르다. 이는 탈냉전과 탈권위주의라는 시대적 대세와 직결되어 있다고 할 수 있는데 외교정책을 입안하거나 실제 집행하는 데 있어 여론을 무시할 수 없게 되었다. 이라크파병을 두고 우리 사회가 겪었던 진통을 상기한다면, 국민적 합의 도출과 지지에 기반한 정책 추진이 필수가 되었다. 그리고 국민적 합의에 바탕한 외교정책 추진의 성과가 국민적 지지로 이어지는 선순환 구조를 만들 때가 왔다.

이상과 같은 국제질서 성격 변화, 새로운 이슈들의 등장, 한국의 세계적 위상 변화, 한국의 사회문화적 지형변화 등의 요인들이 복합적으로 작용하여 새로운 외교틀을 구축하는 것이 중대한 국가적 과제가 되었다. 선진한국에 다가서기 위해서는 이같은 요인들을 감안한 외교틀을 구축해야 되는 것이다.

II. 새로운 외교틀의 원칙

1. 자립과 자율

기존의 한국 외교틀은 한반도 주변 4강에 초점이 두어졌으며 특히 대미관계가 막심한 비중을 차지했다. 의존적, 편향적 외교틀은 자립성과 자율성을 키우는 데 걸림돌이었다. 세계적 권력구도가 변하고 한국의 위상이 변했는 데도 전통적 외교틀을 구성했던 전제들이 아직도 위력을 갖고 있다. 이제 중견국가를 넘어 선진한국으로 도약함에 있어 약소국, 개도국 멘텔리티를 탈피하고 국가역량에 부합되게 자립과 자율을 새 외교틀의 원칙으로 삼아야 할 것이다.

2. 협력과 공존

한국은 국제체제의 규정성을 지나치게 강조해왔다. 어떻게 하면 강대국들

의 정책에 우리를 맞추나를 고민했지 우리의 이해관계와 정책기조를 국제질서에 투사하겠다는 의지는 약했다. 우리는 국제적 현실을 그대로 수용하고 어떻게 잘 대응할 것인가에만 정책적 노력을 기울였지 국제적 현실을 민주적으로 바꾸는 데는 무관심했다.

한국은 아직도 국제사회에 대한 책임이나 기여를 심도있게 고민해보지 않았다. 오직 국제사회로부터 무엇을 받아낼 것인가, 협소한 의미의 국익을 최대화할 것인가 이런 사고가 팽배했다. 강대국에게는 구부리고 상대적으로 약한 국가들은 업신여기는 멘텔리티가 있었다.

세계화를 잘 해서 경쟁력을 키우는 일에는 큰 투자를 하면서 같이 협력해서 공존의 질서를 만들 수는 없을까라는 문제에 대해서는 고민과 실제 노력이 약했다. 개방체제에 부합되게 적절한 경쟁력도 갖추되 국제적 문제들에 협력할 자세를 갖추고, 일방적 승리보다는 공존하고 상생한다는 것을 새 외교틀의 원칙으로 삼아야 할 것이다.

III. 새로운 외교틀의 3대 목표

새 외교틀의 목표는 세가지로 대별할 수 있겠는데, 글로벌 통상·문화외교, 동북아 평화번영 외교, 한반도 평화정착 외교이다. 첫째, 글로벌 통상 문화외교라는 목표는 수출 2,500억달러를 수출 5천억 달러 시대를 향하여 나아갈 수 있는 실력있는 통상국가 실현과 도덕과 문화의 힘으로 공존의 국제질서 구축에 기여한다는 목표를 말한다. 둘째, 동북아 평화번영 외교는 동북아에 공존의 지역질서를 만들어 항구적 평화를 누리도록 하고 그 기반위에 공동번영을 구가하는 공동체 비전을 한 축으로 하되, 보다 단기적으로는 한미관계를 호혜적이고 대등한 성격으로 만드는 노력과 함께 동북아에 형성되고 있는 다자주의 공간을 최대한 활용하자는 포부를 다른 한 축으로 삼는다. 셋째, 한반도 분단 극복을 통해 탈냉전을 가속화하고 평화프로세스를 작동시켜 한반도에 평화를 정착시키는 것이 중요한 목표다. 남북간 군사적 대치는 상당기간 피할 수 없는 현실이기 때문에 자주적 역량을 강화하는 노력도 동시에 진행하는 과제가 불가피하다.

IV. 새로운 외교틀의 내용과 전략

1. 글로벌시대 선진형 문화통상국가에 부합하는 외교

1) 실력있는 통상국가

지난해 한국은 수출 2,500억달러를 넘어섰다. 앞으로 5,000억달러 시대를 여는 데는 관성에 의해 속도가 한층 빨라질 것이다. 그런 시대를 여는 데 걸맞은 통상외교 역량을 강화해야 할 것이다. 한국은 세계를 상대로 비지닉스를 하는 개방형 통상국가이기 때문에 방대한 세계시장 전체를 대면하는 그런 다변화된 외교틀이 필요하다. 기존의 4강외교 중심틀을 크게 벗어나지 않으면서도 신흥시장 외교와 EU외교를 활성화하여 균형과 실리를 중시하는 외교틀 구축이 과제인 것이다.

FTA추진은 입장에 따라 논란이 있으나 개방체제인 한국으로서는 세계적 대세를 외면할 수 없다. FTA를 동시다발적으로 펼치되 특정 산업 분야에 올 수 있는 파장에 대한 대책을 세우고 정치사회적 갈등을 조정할 수 있는 메카니즘을 만들어내야 할 것이다.

외교는 국가도 하고 다른 행위주체들도 개입된다. 국가의 외교적 역량이란 모든 주체들이 세계에 대한 식견을 높이고 높은 안목을 가질 때 높아지는 것이다. 선진형 통상국가로 나아가는 데는 지식과 정보, 특히 세계지역에 대한 전문성 강화가 핵심이다. 한국은 이 측면에서 아직 국가적 투자가 약하고 시스템도 구축되어 있지 않다. 해외지역연구를 기초연구 수준에서 할 수 있는 국책연구기관 (가칭 '세계지역연구원')을 반드시 만들어야 할 것이다.

2) 소프트 파워와 문화국가

21세기는 하드 파워가 아니라 소프트 파워가 강한 국가가 강국이 되는 만큼 지식과 문화를 중시하고 '나도 행복하고 남도 행복하게 만드는' 문화국가를 지향해야 할 것이다. 백범 김구 선생이 1947년에 발표한 '나의 소원'에서 문화를 특별히 강조한 점은 21세기 한국 외교틀을 모색하는 데 중요한 교훈이 될 수 있을 것이며, 우리의 사상적 전통에도 문화의 힘을 강조했다는 자부심을 인식할 필요도 있다.

'한류' 현상에서 보듯이 '문화의 힘'에 대한 인식을 새롭게 하여 문화진흥정

책을 적극적으로 펴는 한편, 문화현상이 국가간 불신과 적대를 극복하고 소통과 연대를 증진하는 요소라는 차원에서 외교적 자산으로 접근하는 것이 바람직하다. 문화를 중시하고 시민혁명에 기초한 선진민주 강국을 이룬 프랑스로부터 여러 시사점을 얻을 수 있다고 본다.

문화와 평화를 지향하는 외교틀은 국제사회의 평화와 고통분담에 기여하는 한국이라는 위상을 세워간다는 의미도 갖는다. 국제사회의 새 이슈들에 민감하게 대응하고 국가역량껏 지원하는, "할 일을 하는 한국"이라는 이미지가 필요하다. 그래서 국제질서에 피동적으로 대응하는 소극적 자세로부터 벗어나 민주화되고 보다 합리적인 국제질서 구축에 한국이 이바지한다는 포부를 실현해야 한다.

2. 동북아 공동체 건설을 지향하는 외교

1) 동북아 평화와 공동안보

동북아는 세계체제와 한반도를 이어주는 중간항으로서 의미를 가지며, 동북아 틀을 통해 한반도 문제를 접근하고 또한 한반도의 변화를 세계적 차원으로 투사하는 매개라는 점에서 심대한 의의를 갖는다. 문제를 이렇게 인식하면, 동남아는 배제되느냐, 미국은 어떻게 되느냐 이런 문제제기는 부수적 사안이 된다. 동남아를 배제할 필요도 없고, 현실적으로 미국이 배제될 수도 없는 일이다. 북한까지도 아우르고 한반도문제를 내재화시킬 수 있는 틀이 동북아라는 관념이다.

동북아시대 구상에서 강조하고 있는 평화공동체, 번영의 공동체 구축은 냉전으로 파편화된 동북아지역에 공존의 질서를 구축하고자 하는 비젼으로서 그 자체 큰 의의를 갖는다. 아마 보다 더 중요하게는 한반도 분단 극복을 하지 않으면 우리에게 안정되고 편안한 미래 전망이 항상 불투명한 과제로 남을 수밖에 없다는 문제의식일 것이며, 그 과제를 동북아라는 틀속에서 접근해 보자는 취지다. 이런 문제의식이 없다면 굳이 동북아 관념은 필요없다.

동북아에는 평화에 대한 열망이 높은 만큼 현실은 정반대로 북핵문제, 일본의 '보통국가'화, 중국의 군비증강

3. 한반도 평화정착을 지향하는 외교

1) 탈냉전의 가속화와 한반도 평화

한반도 평화를 강조하는 것이 일국의 평화가 아니라 동북아 평화, 세계 전체의 평화에 기여하며 그럼으로써 보다 합리적이고 민주화된 국제질서를 만드는 데 한국이 주도성을 발휘하겠다는 취지를 가져야 한다. 그래야 설득력과 공감대가 높아지고 넓어진다.

한반도 평화정착을 한반도 비젼으로 삼아 탈냉전을 가속화하고 한반도 평화프로세스를 진전시키되, 북핵문제를 포함한 한반도 문제는 기본적으로 동북아에 냉전구조가 잔존하기 때문에 생기는 문제라는 인식에서 출발하여 풀어나가야 할 것이다. 한반도 평화프로세스는 핵을 넘어 평화구축, 교류협력으로 평화공동체 건설, 비무장지대를 평화지대화 등 3대 과제를 병행 추진해야 한다는 제안을 경청할 만하다고 본다.

북핵문제는 6자회담을 통해서 해결해나가되 정경분리 원칙에 따라 평화번영정책을 병행추진해 한국의 주도적 역할을 가시화해나가며, 북한에게도 협상에 보다 진지하게 임하도록 부담을 지우고 유도책을 사용해야 할 것이다. 북한을 인정하고 내부 사정을 이해하되 대화에서는 합리적 거래, 사리에 맞는 거래를 할 수 있어야 한다는 점을 밝혀두어야 한다.

남북교류협력 활성화는 북한의 개혁 개방을 유도하고, 북한의 변화가 북미관계 개선, 북일관계 개선으로 이어진다는 인식에 따라 중점적으로 추진해야 할 과제다. 특히 경협은 지속적이고도 일관되게 추진할 때 가속도가 붙으며, 그 결과 실제 '남북경제공동체'가 구축되면 다른 사안들이 상당 부분 자연스럽게 해소될 수 있다고 본다.

탈북자 문제로 남북관계가 경색되고 남북간 불신이 증가하고 있다. 특히 2004년 남북관계 경색에는 이 문제가 결정적 요인이었다. 기획탈북, 인도주의, 외교관계 등을 분리시켜 명확한 입장을 정리하고 북한을 설득할 필요가 있다.

2) 자주적 안보역량 강화

주권국가의 안보는 외세에 의존하기보다 가능한 한 자주적 역량을 통해 수행하는 것이 국가구성의 원리라는 점에서 자주국방에 대해 이의를 제기하는 사람은 없을 것이다. 안보여건과 국제환경, 한국의 안보역량에 있어 우리가

얼마나 자주성을 발휘할 수 있느냐의 문제인데, 이런 문제도 무한정 뒤로 미룰 수 없다. 부담이 있더라도 책임질 줄 아는 정책방향을 선택하고 역량을 높여가야 할 것이다. 선진한국으로의 도약은 주권을 높일 때 비로소 성립된다.

다만 현실적 안보여건을 감안할 때 대외안보협력관계를 유지하면서 자주적 안보역량을 키워나가야 하는 데, 국민의 동의 창출과 광범위한 사회적 지지를 토대로 할 때 이 과업이 성과를 거둘 수 있다. 국방은 군사력으로만 되는 일이 아니며 국민적 지지와 통합이 무너지면 아무리 막강한 군대를 보유해도 그것이 도리어 부담만 된다는 것이 세계사의 교훈이다. 요컨대, 안보는 군사력이 필요조건이지만 국민적 결집 역량, 시민사회의 동의, 지배블럭의 협조 등 비군사적 요인들이 중요한 바 이들을 동원할 환경을 조성해야 한다는 것이다.

핵을 넘어 한반도 평화프로세스 구축

고유환(동국대 북한학과 교수)

Ⅰ. 머리말

'참여정부'는 2000년 6월 남북정상회담 이후 불안정하게 지속되고 있는 화해협력시대를 정착시키고 통일시대를 열어나가야 하는 막중한 역사적 사명을 부여받고 있다. 그러나 북핵문제 해결이 지연되면서 남북관계도 이에 연동돼 정체국면을 지속하고 있다. 참여정부는 북한 핵문제란 숙제를 부여받고 출범했으나 상황을 악화시키지 않고 북핵위기를 안정적으로 관리해 왔다. 그러나 미국과의 북핵해법의 차이 등으로 현안 해결의 전기를 마련하지 못하고 있으며 북핵문제와 연계돼 남북관계도 정체국면을 지속하고 있다.

참여정부는 조속한 북핵문제 해결을 전제로 한 '한반도 평화체제 구축'을 제일의 국정과제로 제시했다. 그러나 2002년 10월 북한의 고농축(HEU) 핵개발 의혹이 불거진 지 2년 4개월이 지나도록 아직까지 북핵 해결의 극적인 돌파구를 찾지 못하고 있다. 2003년 5월과 6월 한·미·일 3국은 일련의 정상회담과 대북정책조정감독그룹회의(TCOG) 등을 통해 '대화와 압력의 병행전략에 의한 북핵문제의 평화적 해결원칙'을 마련했다. 대화와 압력의 북핵해법에 따라 국제사회는 한편에서는 3자회담에 이어 6자회담을 진행하는 등 다자대화틀을 마련했고, 다른 한편에서는 미국주도의 '대량살상무기확산방지구상(PSI)'을 통한 대북 압박을 지속하고 있다.

참여정부는 '북핵문제의 평화적 해결 노력과 남북관계 발전의 병행추진'을 표방하고 있으나, 북핵문제가 해결되지 못하면 남북관계도 상당기간 정체국면을 피하기 어려운 상황이다. 참여정부는 북핵문제의 조기해결에 모든 역량을 집중해왔으나, 북핵문제가 장기화되면서 고민에 빠져들고 있다. 지난해 8월초에 열릴 예정이었던 제15차 남북장관급회담과 9월말에 열릴 예정이었던 4차 6자회담이 열리지 못함으로써 한반도 정세의 불안정성이 높아졌다.

집권 2기를 맞는 참여정부는 지난 2년 동안의 대북정책 추진경험을 바탕으로, 핵문제 등 남북간 각종 현안을 효율적으로 해결하고 평화번영정책을 가속화할 수 있는 방안을 찾아야 한다. 지난 2년여 동안 참여정부의 대북·외교안보정책은 북핵위기 상황악화 방지노력 등 주로 상황관리에 주력함으로써 한반도 평화체제 구축 등 장기 국정과제와 미래비전을 구체화하고 실천할 수

있는 여유를 갖지 못했다. 집권 2기를 맞는 참여정부는 그동안의 위기관리·상황관리 위주의 대북정책에서 상황돌파 위주의 대북정책으로 정책기조를 바꿔야 할 것이다.

Ⅱ. 참여정부 대북정책 2년 평가

1. 대북정책 추진기조 정립

'국민의 정부'가 표방했던 '햇볕정책'의 1단계인 분단체제의 평화적 관리정책은 성공했다고 평가할 수 있다. 그러나 2단계인 냉전구조해체를 위한 한반도 평화체제구축 과제와 '사실상의 통일'로 나아가는 문제는 참여정부의 과제로 넘어왔다. 2000년 6월 남북정상회담을 계기로 남북관계의 새로운 패러다임이 만들어지고 있지만, 북한변화 여부, 대북지원과 관련한 '퍼주기' 논란, 통일방안 공통성 인정 논쟁 등으로 우리 사회에서는 '남북화해시대의 남남갈등'이란 역설이 형성되기도 했다.

참여정부는 '햇볕정책'의 계승·발전 차원에서 대북정책 및 동북아정책으로 '평화번영정책'을 밝힌 것과 함께 경제발전전략으로서의 '동북아경제중심', 그리고 미래 국가비전으로 '동북아시대 구상'을 밝힌 바 있다. 평화번영정책은 통일·외교·국방정책 전반을 포괄하는 개념으로, 안보적 측면의 '평화'와 경제적 측면의 '번영'의 균형을 강조함으로써 한반도 평화발전 구상이라고 할 수 있다. 참여정부의 평화번영정책은 대북정책으로서의 한반도 평화번영정책뿐만 아니라 한반도를 넘어 동북아의 평화와 공동번영을 추구하고 있다는 점에서 그 적용 범위가 확대됐다.[1)]

참여정부는 대북·통일정책을 추진함에 있어 공론형성을 중시하고, 투명성을 확보하는 노력을 지속하고 있다. 노무현 정부는 김대중 정부의 '일방주의적 대북지원' 등의 문제점을 극복하기 위해서 '상호신뢰우선과 호혜주의'에 입각한 북한의 태도변화를 강조하고, 대북정책 추진에 있어 국민적 합의와 공론형성에 주력하면서 무리하게 특사교환 및 정상회담을 추진하지 않는 등 대북정책을 국내정치에 활용하지 않고 있다.

1) 통일부, 『참여정부의 평화번영정책』(2003. 3), pp.18-19.

2. 북핵 위기관리

참여정부는 북핵문제라는 이슈를 안고 출범했음에도 불구하고 북핵불용, 대화를 통한 평화적 해결, 우리 정부의 적극적 역할 등 '북핵 3원칙'에 입각하여 한반도의 긴장고조를 막고 위기상황을 평화적으로 관리했다는 점에서는 평가할 만하다. 한반도 안보위기가 최고조에 달한 시점에 출범한 참여정부는 우선 '북핵문제의 평화적 해결'이라는 원칙 아래 '북한의 완전 핵폐기와 대북 안전보장 및 경제협력 제공'이라는 해법을 제시해왔다.

북·미간 이견이 여전히 남아 있지만 2004년 6월에 열린 3차 6자회담을 통해 양측 모두 구체적인 안을 제시하고 한반도 비핵화를 위한 첫단계 조치를 논의하기로 합의함으로써 실질문제에 대한 협상의 가능성을 열어 놓았다. 한미간 긴밀한 의견조율을 통해 한국 정부의 북핵 해법을 미국 정부가 상당부분 수용하게 되었고 실제 3차 6자회담에서 제시된 미국의 '구체안'은 한국 정부가 제시한 내용을 상당부분 수용한 것으로 알려진다.[2] '한국정부의 적극적 역할' 측면은 6자회담의 진행과정에서 북한과 미국의 입장변화에 영향을 주는 등 한국이 일정한 '촉진자'(facilitator) 역할을 수행한 면이 돋보인다.

우리 정부의 북핵문제 해결노력에도 불구하고 2년이 지나는 동안 주요쟁점에 대한 북·미간 입장차이가 여전하고 대화에 의한 해결을 이른 시일 내 기대하기 힘든 상황인 것도 사실이다. 고농축 우라늄(HEU) 프로그램 존재 유무, 동결 대 보상 등 상응조치 논란, 선핵포기와 선안전보장 요구 등 주요 쟁점이 해결되지 못하고 다만 6자회담의 모멘텀을 통해 위기관리에만 치중해 왔다는 느낌을 지울 수 없다. 북핵문제를 해결하는 과정에서 한미간 의견차이가 일정하게 드러남으로써 한미공조의 약화를 초래했다는 평가도 존재한다. 출범 초기 북핵문제를 둘러싼 한미간 이견표출을 해소하기 위해 2003년 5월 한미정상회담에서 미국의 요구를 상당부분 수용했으나 이후 6자회담 진행과정에서 북한과의 합리적 타협을 선호하는 한국과 북한의 명확한 핵포기를 우선적으로 요구하는 미국 사이에 일정한 거리감이 존재함으로써 북핵문제 해결에 한미공조의 위력이 약화되는 측면이 있었다.

---

2) 우리 정부는 미·일과 긴밀한 협의 아래 용의표명→ 북핵폐기→ 관계 정상화로 이어지는 3단계 북핵 해결방안, 단계별 대북 안전보장 제공방안, 핵동결 대 상응조치 방안 등 각종 대안을 제시하였다. "NSC 참여정부 외교·안보 2년 설명자료", 『연합뉴스』, 2005. 2. 22.

3. 남북관계 정체

지난해 8월 초에 열릴 예정이었던 제15차 남북장관급회담이 결렬됨으로써 남북관계는 잠시 정체국면을 지속하고 있지만 6·15 남북공동선언 이후 대내외 제약요인에도 불구하고 남북대화가 꾸준히 지속되었다. 북한 핵문제로 인한 긴장상태와 북·미 및 북·일간 경색관계, 대내적으로 대북송금을 둘러 싼 대북특검, 대북정책을 둘러 싼 남남갈등 등 부정적 요인에도 불구하고 남북대화가 지속되었다. 그리고 두 차례에 걸친 남북장성급회담을 통해서 초보적 수준의 긴장완화 조치를 취하기로 합의하는 성과도 있었다.

그러나 참여정부는 북핵문제해결과 남북교류협력의 병행추진 원칙을 내세우면서도 실제 남북관계의 진전이 핵문제에 발목이 잡힘으로써 결과적으로는 지난 2년의 남북관계가 현상유지에 머물렀다. 북핵문제로 인한 소극적 남북관계 설정은 북한으로 하여금 남한의 대북정책에 의구심을 갖게 하고 결국 조문방북 불허와 탈북자 대거입국 사태를 빌미로 남북 당국간 대화가 전면 중단되는 사태에 이르게 되었다. 북핵문제를 돌파하기 위한 남북관계 진전이 아니라 북핵문제로 인한 남북관계 유지에 그침으로써 남북관계 진전과 핵문제 해결 모두 소기의 성과를 내지 못했다.

북한이 북핵문제 등으로 국제적 고립이 가중되는 시점에서 남북대화의 문마저 받아버린 속사정을 알아볼 필요가 있다. 무엇보다 북한이 심각하게 생각하는 것은 미국 하원의 북한인권법안 통과 직후에 있은 탈북자의 한국입국을 북한체제 붕괴를 위한 '평화적 이행전략'으로 인식하고 남북대화 중단이란 강경 조치를 취한 것으로 보인다. 북한이 탈북자 입국문제에 대해 "조직적이고 계획적인 유인납치행위"라고 하면서 강하게 반발하는 데는 미국이 북한인권법안을 제정하여 북한을 평화적으로 붕괴시키려 하는데 남측이 동조하는 것으로 보고 있기 때문이다. 북한이 남북당국 대화에 나오지 않은 것은 체제전복과 관련한 어떠한 시도도 용납하지 않겠다는 것과 대규모 탈북자 입국을 체제붕괴의 전조로 인식되는 것을 막기 위한 것으로 보인다.

조총련 기관지 조선신보가 남측 당국이 "탈북자 문제를 민족적 이익의 견지에서가 아니라 미국의 의도에 따라 처리했다"고 하면서, 10년전 김영삼정부가 조문파동을 빚어내고 북한 조기붕괴론을 내세워 흡수통일을 추구한 것과 다를 바가 무엇이겠는가 라고 주장한 대목을 주목할 필요가 있다.[3] 이는 지금의 북한 상황이 김일성 주석 사후의 북한 상황과 유사하다는 북한 당국의 상황인식을 간접적으로 전달한 것인지도 모른다.

3) 『조선신보』, 2004년 8월 7일.

다음으로, 남한당국의 '북핵해결 우선주의'에 대한 북한의 불만을 지적할 수 있다. 미국의 9·11 테러사태 이후 위기의 한반도정세를 안정화시키기 위해서 우리 정부는 남북장관급회담의 지속 등 남북대화를 통해서 북한의 안보불안감을 들어주고 신뢰구축과 긴장완화를 적극 모색했다. 그리고 노무현 정부는 핵문제가 해결될 때까지 특사교환이나 정상회담을 추진하지 않겠다는 입장을 고수했다. 참여정부는 북핵문제 해결의 큰 가닥을 잡아야 남북화해협력정책을 가속화할 수 있다는 대북정책 기조를 설정하고 기존 합의사항 이행에 주력할 뿐 정부차원의 새로운 남북협력사업을 추진하지 않고 있다. 그동안 우리 정부는 북핵해결을 위한 한반도 위기상황 악화방지 등 상황관리에 주력할 뿐 상황돌파를 위한 무리수를 쓰지 않았다.

그러나 북한은 열린우리당의 4·15 총선 승리로 집권당이 여대야소의 안정의석을 확보함으로써, 6·15 남북공동선언을 본격적으로 이행할 수 있는 주·객관적 조건들을 갖추었다고 보고 탄핵정국 이후 참여정부의 전향적 대북정책에 큰 기대를 걸었던 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 노무현 정부가 여전히 북핵해결 우선과 국제공조를 강조하자 이에 반발하면서 당국간 대화에 나오지 않는 것으로 보인다.

Ⅲ. 참여정부 대북정책의 향후 과제

1. 부시 2기 행정부 출범과 한반도 정세

미국 대통령은 세계문제에 개입하는 '세계대통령'이자, 대한민국의 전시작전통제권을 행사하는 나라의 대통령으로 향후 4년간 한반도운명을 좌우할 중요한 행위자 중의 한사람이다. 따라서 우리는 지난 미국 대선에 지대한 관심을 가질 수밖에 없었고 부시 재선 이후 미국의 한반도 정책을 주목하고 있는 것이다.

지난 1월 20일 조지 W 부시 2기 행정부가 출범했다. 부시 2기 행정부의 대외정책 목표는 민주주의의 전 세계로의 확산이다. 부시 대통령은 취임사에서 "세계평화를 위한 최선의 희망은 전 세계에 자유가 확대되는 것"이라고 밝혔다. 이보다 앞서 콘돌리자 라이스 미 국무장관 내정자는 북한을 '폭정의 전초기지(outposts of tyranny)'라고 비판했다. 라이스 국무장관 내정자는 1월 19일 상원외교위 인준청문회에서 북한을 '기아와 억압으로 주민을 절망에 빠트리는 정권'으로 규정하고 '자유와 민주주의 확산'을 자신의 외교철학으로 제시하고

북한의 체제변화에 대한 강력한 의지를 표출했다.

한편 지난해 12월 7일 스티븐 해들리 백악관 국가안보보좌관 내정자가 미국은 북한의 정권교체(regime change)나 붕괴 계획을 가지고 있지 않으며, 6자회담을 통해 북핵문제를 해결하면서 점진적으로 체제변형(regime transformation)를 추구한다고 밝힌 바 있다. 부시 2기 행정부의 주요 대북정책 라인의 주장을 종합해보면, 선제공격 등 무력사용을 통한 북한정권의 교체는 추진하지 않지만 '폭정의 거점'을 그대로 두지 않고 자유화·민주화하여 체제전환을 추진하겠다는 것으로 볼 수 있다.

부시 2기 행정부가 북한을 종식되어야 할 '폭정의 전초기지' 중 하나로 지목한 것에 대해 조총련 기관지인 조선신보는 1월 23일 '새로운 주적 개념'이라며 강력히 비난했다. 조선신보는 "압제(폭정)의 전초기지는 미국의 세계 제패 야망을 실현하기 위해 각 대륙과 지역에서 적당히 뽑은 것"이라며 "미국이 테러와의 전쟁, 악의 축만 갖고는 세계를 납득시킬 수 없어 꾸며낸 말"이라고 주장했다.[4)]

부시 2기 행정부 출범과 함께 미국이 1기 때처럼 반테러와 비확산을 내세우지 않고 인류보편 가치인 '자유의 행진'을 내세운 것은 일방주의에 대한 반발을 의식한 것으로 보인다. 대체적으로 반테러와 대량살상무기 비확산이란 국가목표는 부시 2기행정부의 국가목표로 유지될 것이란 전망이 지배적이다. 그러나 탈냉전 이후 유일패권국가로 부상한 미국이 힘을 통한 패권유지란 일방주의 정책을 지속할 수 있을지는 의문이다. 부시 1기 행정부가 유럽의 영국과 아시아의 일본을 중시하면서 힘을 통한 패권안정정책을 추진하는 과정에서 프랑스, 독일, 중국, 러시아 등 주요국가들의 반발을 불러왔다. 따라서 부시 2기 행정부는 '수정된 일방주의'와 민주당이 추진했던 '개입과 확대전략'을 부분적으로 수용하여 '강경 개입정책(hawk engagement)'을 추진할 가능성이 있다. 부시 2기 행정부는 업적을 내어 훌륭한 대통령으로 남기를 희망하는 부시 대통령의 의지가 반영돼 일방주의를 다소 완화하여 '수정된 일방주의'를 지속할 가능성이 있다는 것이다.

부시 재선의 의미는 이라크전쟁의 장기화와 북핵문제의 미해결 등에 대해서 미국 국민들이 부시 대통령에게 한 번 더 기회를 부여하고 이를 깨끗이 해결하라는 임무를 준 것으로 볼 수 있다. 이에 따라 지난 4년간 미국과 갈등을 지속해왔던 북한은 부시의 재선에 매우 당혹해 할 것이다. 겉으로는 미국의 대통령이 누가 당선되던 중요치 않고 미국의 대북한 적대시정책 철회가 중요하다고 하지만, 일방주의 외교노선에 따라 힘을 통한 패권안정에 주력하

4) 『조선신보』, 2005년 1월 23일.

는 부시행정부와 다시 4년간 상대해야 하는 북한으로서는 부시 재선에 대해 내심 매우 긴장하고 있을 것이다.

부시 대통령은 북한지도자에 대해서 '회의감'을 가지고 증오하며, '폭군'이라고 부르고 있다. 부시 행정부는 북한 '불량국가론', '악의 축' 등 부정적 대북인식론에 따라 선 핵폐기를 리비아모델에 따라 완전하고 검정가능하며 되돌릴 수 없는 방식(CVID)으로 시행하되 보상은 없다는 입장을 보였다. 그리고 미국은 북한을 직접협상의 파트너로 인정하지 않고 6자회담 틀 내에서 다루려 한다. 부시 행정부는 북한이 스스로 불량하지 않다는 것을 입증해야 협상의 파트너로 인정하겠다는 입장을 고수하고 있다. '군사국가'를 운영하는 북한에 대해 무장해제와 굴복을 요구하고 있는 것이다.

부시행정부가 북핵문제를 다루는 복합적인 것으로 보인다. 때론 미국의 대북정책 의도가 무엇인지 분명치 않은 것처럼 보인다. 첫째, 미국의 의도가 북한의 핵, 미사일 등 대량살상무기(WMD) 비확산이라면 주변국가 모두 미국과 인식을 공유하면서 국제공조를 통해서 북핵문제의 조기해결에 주력할 것이고, 한미공조와 협조도 잘 될 것이다.

둘째, 미국의 의도가 '북한위협론'을 유지하면서 미사일방어(MD) 체제를 구축하는 것이라면, 중국, 러시아의 반발을 불러오고, 북-중관계가 돈독해지며 군사·경제협력을 강화할 것이다. 그렇게 되면 동북아에 신냉전질서가 형성될 수도 있다. 또한 한미관계가 나빠질 수 있고 남북관계도 정체될 수 있다.

셋째, 미국이 북한에 대해 대량살상무기 확산방지구상(PSI)을 통한 압력과 북한인권법을 통한 자유화·민주화 바람을 불어넣는 등 북한 체제전환을 목표로 '평화적 이행전략'을 장기적으로 구사하면서 시간 끌기를 할 경우 북한의 강한 반발을 불러오고, 중국, 한국 등과의 마찰도 우려된다. 미국은 대화와 압력의 병행원칙'에 입각한 북핵해법을 마련해 놓고 있다. 이에 따라 6자회담이란 대화의 형식을 갖춰놓고, 대량살상무기확산방지구상(PSI) 등을 통해 '선택적 저지(selective interdiction)'에 의한 사실상의 경제제재와 북한인권법을 통한 자유화 바람을 불어넣을 경우 북한의 체제위기는 심화되고 내부폭발(implosion)의 가능성도 배제할 수 없다.

부시행정부는 지금까지 강온파의 북핵 관련 입장차이를 존중하고 이를 정책 자율성으로 활용해 왔다. 부시 대통령은 대북 무력사용의 가능성을 부인해 왔지만 부시행정부 내의 네오콘 등 일부 참모들은 대북정책에 있어 선제공격을 포함한 "모든 선택지가 테이블 위에 있다"는 입장을 견지해 왔다.

요컨대 지금까지 미국의 북핵정책은 대량살상무기(WMD) 비확산, 북한위협론 유지 하에 미사일방어(MD) 체제구축, 북한의 체제전환 등 3가지 의도에

따라 이를 동시에 추진하는 듯한 모습을 보였다. 이처럼 북한 핵문제에 대한 미국의 의도가 무엇인지 분명치 않음에 따라 북핵해법을 둘러싸고 북-미 갈등을 지속하고 있고, 한미간 이견이 노출되기도 했다.

지난 2월 10일 북한이 외무성 성명을 통한 핵보유와 6자회담 불참을 선언한 이후 한반도정세가 급박하게 돌아가고 있다. 워싱턴에서는 2월 14일 한미 외무장관회담, 2월 19일 미국과 일본의 외교・국방회담이 열렸고, 서울에서는 2월 26일 한・미・일 3국의 6자회담 수석대표 협의가 있었다. 3국 수석대표 협의의 요점은 북한이 6자회담의 장으로 복귀할 경우 안전보장과 대북 적대시정책 철회를 포함한 우려사항과 함께, 에너지 및 경제지원 등 관심사항 등 "모든 관심사를 진지하게 협상할 수 있다"는 것이다.

한편 중국은 왕자루이(王家瑞) 중국 공산당 중앙위원회 대외연락부장을 평양에 보내 북한이 핵보유와 6자회담 불참을 선언한 배경을 파악하느라 분주하게 움직이고 있다. 지난 2월 21일 왕 부장을 접견한 김정일 북한 국방위원장은 "앞으로 유관측들의 공동 노력으로 6자회담 조건이 성숙된다면 어느 때든지 회담 탁(테이블)에 나갈 것"이라고 밝혔다.

김 위원장은 왕 부장에게 ①미국에 의한 안전보장, ②대등한 자격의 협의 약속, ③신뢰할 수 있는 조건 제시, ④북한을 압제국가로 규정한 명백한 이유 설명 등을 회담복귀 조건으로 제시한 것으로 알려진다. 이에 따라 중국은 회담재개를 위해서는 미국이 어떤 형태로든 의사표시를 할 필요가 있다는 판단에 따라 미국과 의견조정을 서두르고 있는 것으로 알려졌다.

김정일 위원장의 발언은 그동안 북한이 일관되게 밝혀온 한반도 비핵화 의지와 6자회담 재개의 전제조건으로 내건 미국의 대북 적대시정책 철회와 '동결 대 보상' 요구를 재확인한 것이라고 할 수 있다. 북한은 김정일 위원장의 발언을 통해서 그들의 핵무기 보유 선언의 진정한 의도가 핵무기 보유국으로 가겠다는 것이라기보다는 협상조건이 맞으면 핵을 포기하고 한반도 비핵화로 가는 것이 최종목표라는 점을 다시 한번 밝힌 것이다. 그런데 미국의 태도가 전혀 변하지 않아 그 목표실현이 어렵다는 점을 강조한 것으로 보인다.

북한이 지난해 9월에 예정됐던 4차 6자회담에 나오지 않은 것은 11월 미국 대선 변수를 지켜보자는 의도와 함께, 3차 6자회담 직후에 미국이 추진한 북한인권법 제정 등에 반발한 것으로 볼 수 있다. 북한은 미국이 3차 6자회담에서 '건설적 제안'을 한 직후 북한 체제전환을 노린 북한인권법 제정을 추진하자 이에 반발하면서 6자회담 참가를 주저해 왔던 것이다. 북한은 미국이 핵문제와 인권문제를 대북 '고립압살정책의 2개 기둥'으로 삼고, 북한 "제도에 대한 뿌리깊은 적대감・거부감을 안고 정치적 도발을 계속 걸어오고 있는 조건

에서 조·미사이의 핵문제 해결을 위한 회담을 계속할 필요가 있겠는가 하는 것도 문제"라고 주장한 바 있다.

미국 대선 이후 북한은 미국의 대북 적대시정책의 철회를 기대했으나, 부시 2기 행정부는 북한을 '폭정의 전초기지'로 지칭하면서 '자유의 확산'을 표방하자 크게 실망하고 '위험한 승부수'를 던진 것으로 보인다. 핵보유선언은 북한이 말로 할 수 있는 가장 높은 수준의 위기조성전술이다. 핵실험과 핵확산 등 '행동으로 하는 위기조성전술'을 구사할 경우 북한은 생존 자체를 위협받게 될 것이다.

2002년 10월 2차 북핵위기가 시작된 이후 지금까지 북한과 미국은 마주보고 달리는 열차처럼 핵게임을 해왔다. 북한은 그들의 핵능력을 과장하면서 '말로 하는 위기조성전술'을 지속하면서 마지막 카드인 핵보유 선언에까지 이르렀다. 한편 미국은 북한의 핵능력에 대해서 때론 과장하고 때론 무시하면서 북한에 리비아모델에 따른 선핵포기를 요구하고 있다.

북한의 핵보유선언의 의도가 북한 최고지도자의 말을 통해서 확인된 이상 미국도 북한의 '진의'를 믿고 협상에 나서야 할 것이다. 북핵문제는 '북-미 적대관계의 산물'이기 때문에 북·미 양국이 공존에 기초한 협상을 추진하지 않는 한 해결의 실마리를 찾기 어렵다. 미국과 국제사회는 북한이 국제사회의 일원이 될 수 있는 기회를 한번 더 주고, 북한도 이번 기회를 놓치지 않아야 할 것이다.

앞으로 북한은 무엇보다 핵문제를 어떻게 푸느냐에 따라 국가운명이 좌우될 수도 있는 매우 중요한 시기로 접어들고 있다. 북한은 핵문제를 평화적으로 해결하고 장기 생존하느냐, 아니면 핵문제로 북-미 갈등을 지속하면서 체제위기가 심화되느냐의 갈림길에 서 있다.

북한지도부가 핵문제를 조기에 해결하지 못하고 체제위기가 지속될 경우 북한주민들은 김정일정권의 지도력에 의문을 품게될 것이다. 사회주의권 붕괴 이후 '고난의 행군'을 지속해왔던 북한주민들은 몹시 지쳐있다. 반복된 희생에도 불구하고 나아지지 않는 현실과 미래의 불확실성이 지속될 경우 북한주민들은 좌절하게 될 것이다.

북한이 부시 2기 행정부와 핵문제를 평화적으로 해결할 경우, 군사 우선의 '선군정치'를 뒤로하고 경제우선의 개혁·개방 조치를 본격화할 수 있는 환경을 마련하게 될 것이다. 핵문제 해결과 함께 미국, 일본 등 서방국가들과 관계를 정상화할 경우 북한은 '불량국가'에서 '정상국가'로 변신할 수 있을 것이다.

그러나 9·11테러 이후 미국의 반테러와 대량살상무기 비확산에 대한 의지

가 워낙 확고해 북핵문제 해결은 쉽지 않을 것으로 보이다. 북한은 핵문제 해결에 있어 '동결 대 보상' 등 동시행동원칙에 입각한 일괄타결과 안전보장 등을 미국에 요구하고 있다. 이러한 북-미간 입장 차이를 고려할 때 어느 한 측이 기존 입장을 바꾸지 않으면 북-미 갈등은 지속될 것이다. 북-미 갈등이 지속되면 북-일관계와 남북관계도 이에 연동돼 진전을 보기 어려울 것이다.

미국에서의 보수주의 강화(현상유지세력의 재집권)로 한국의 한반도 냉전구조 해체 구상과 평화번영정책, 개혁정책 등에도 다소 영향을 줄 것이다. 지난 2002년 말의 한국 대선은 현상유지세력(보수세력)과 현상타파세력(진보세력)의 권력투쟁이라고 단순화해서 말할 수 있다. 새로운 질서를 창출하고자 하는 진보세력이 대통령직을 차지하고 개혁을 추진하려했지만, 의회를 장악한 보수세력이 대통령 탄핵으로 맞서 진보세력은 위기에 봉착했다. 헌법재판소의 탄핵기각과 4·15 총선에서 열린우리당이 과반수 다수의석을 차지함으로써 대통령과 의회를 '온건' 진보세력이 장악하고 내부 개혁과 한반도 냉전구조 해체 등 평화번영정책을 본격화하려 했다. 그러나 미국의 보수정권인 부시 대통령이 재선됨으로써 한국의 진보적 개혁정책과 남북관계 개선 노력이 다소 영향을 받을 것으로 보인다.

2. 상황돌파차원의 새로운 대북전략 수립

2차 북핵위기가 발생한지 2년 4개월이 지났음에도 불구하고 아직 해결의 실마리를 찾지 못하고 있다. 이례적으로 한반도문제가 미국 대선의 쟁점으로 부각되기도 했다. 북핵문제와 연계돼 남북관계도 정체국면을 보이고 있다. 지난해 5월 말과 6월 초에 열린 두차례 남북장성급회담에서 초보적 수준의 군사적 긴장완화 조치에 합의하는 등 남북관계에서 일부 진전이 있었다. 하지만 7월부터 불거진 김일성 주석 사망 10주기 조문문제, 서해 북방한계선(NLL)에서의 긴장조성 문제, 탈북자 468명의 입국문제 등 남북간 일련의 사건으로 남북대화는 중단되고 있다.

지난해 8월 3일 서울에서 열릴 예정이었던 제15차 남북장관급회담이 무산되면서 남북관계는 장기 냉각기로 접어들었다. 개성공단, 금강산 관광, 철도·도로연결 등 3대 남북경제협력사업은 지속되고 있지만, 당국차원의 대화창구가 막힘으로써 남북당국간 신뢰구축에 문제가 발생한 것으로 보인다.

참여정부의 '북핵해결 우선주의'에 입각한 대북 압박과 2004년 하반기 이후 벌어진 일련의 사태로 남북관계는 장기 정체국면에 빠졌다. 따라서 남북 당국

간 대화를 재개하기 위해서는 남북 당국간 신뢰를 회복해야 한다. 지금은 북핵문제 해결과 남북관계 발전의 병행추진 원칙에 따라 위기관리 차원의 남북관계를 위기돌파 차원의 남북관계로 발전시키는 새로운 대북전략을 수립해야 할 전환기적 상황이다. 이를 위해 참여정부는 한미관계 강화와 남북관계 발전을 북·미 양자의 양보와 협상을 유도하는 정책수단으로 활용하여야 한다. 북핵문제의 평화적 해결을 앞당기기 위해서는 북핵위기 하에서도 남북이 주도하는 한반도 화해협력과 평화 프로세스를 일정 정도 진전시켜야 할 것이다.

2004년 하반기부터 정체된 남북관계를 풀기 위해서는 ① 국가보안법 개폐 , 남북관계 관련 법규 정비 등 남북관계 발전을 위한 법적·제도적 정비 ② 정체된 남북관계를 풀기 위한 특사파견 및 남북특사라인 구축 ③ 화해협력정책의 일관성 유지와 남북 당국간 신뢰구축 등을 통해서 남북정상회담이 성사될 수 있도록 적극적으로 노력해야 할 것이다.

북-미 갈등이 지속될 때 남북대화 창구가 열려있어야 북한을 설득하고 한반도 위기관리를 하는 데 유리할 것이다. 북한 역시 남북대화를 유지해야 미국으로부터 압력의 강도를 줄일 수 있을 것이다. 남북관계가 정체되거나 교착되면 외세가 우리를 만만히 볼 수밖에 없고, 한반도문제는 더욱 국제화될 것이다. 북한은 말만의 '민족공조'를 주장할 것이 아니라 남북대화에 나와서 서로 '오해'를 풀고 남북당국간 신뢰를 쌓아가야 할 것이다. 우리 정부는 현 한반도 정세의 심각성을 인식하고 대북정책과 대미정책 전반에 걸친 새로운 전략을 마련해야 할 것이다. 한미공조가 잘되면 우리의 대북 영향력이 커지고, 남북관계가 진전되면 미국에 대한 한국의 입지가 강화된다. 따라서 우리 정부는 매우 어렵지만 한미관계와 남북관계를 동시에 발전시키면서 '평화와 번영의 동북아시대'를 열 수 있는 다차원의 전략을 개발해야 할 것이다.

지난해 하반기부터 최근 일련의 사태와 관련한 북한의 '남조선당국'에 대한 불만표출이 잦아지고 있음을 주목해야 한다. 김대중 정부 시기에는 남한의 특정 부서나 당국자를 지칭하면서 불만을 표출해 왔는데, 최근 북한이 '남조선당국' 전체에 대한 불만을 늘어놓는 회수가 늘어나고 있다는 점을 주목해야 할 것이다. 북한은 참여정부의 대북정책을 김영삼 정부의 대북 강온 양면정책과 유사하다고 오해하기도 한다. 북한은 참여정부의 대북정책이 'DJ노선'으로 가느냐 아니면 'YS노선'으로 가느냐에 대해서 의심하고 있다는 말도 들린다. 이는 남북 당국간 신뢰조성에 상당한 문제가 발생한 것으로 볼 수 있다. 남북관계가 안정적으로 발전하기 위해서는 남북당국간 신뢰가 무엇보다 중요함으로 북한을 자극하는 정책과 언행을 삼가 해야 할 것이다.

참여정부 출범 이후 남북관계 진전이 어려웠던 것은 북핵문제란 걸림돌과

함께 대북송금 특검수사, '협력적 자주국방' 계획 아래 추진하고 있는 무력증강, 충무계획(충무 3300, 충무 9000) 등 급변사태 비상계획 언론공개, 친북사이트 차단, 정부당국자들의 북한을 자극하는 발언, 양강도 핵실험설, 북한 권력이상설 등 북한 당국을 자극하는 정책, 사건, 언행 등이 연이어 발생한데서 기인한 것이다.

북한의 체제위기 심화와 국제적 고립 등을 고려해 볼 때 남북관계의 냉각기가 장기화되는 것은 결코 북한에 유리하지 않다. 그러나 남북당국간 신뢰를 회복하고 다시 대화를 시작하려면 북한이 대화에 나올 수 있는 명분이 필요할 것이다. 북핵문제 등으로 한반도를 둘러싼 정세가 매우 불안정하다. 이런 시기에 남북대화가 중단되고 냉각기가 지속되면 한반도의 운명은 우리의 의지와 관계없이 강대국의 의지에 따라 결정될 수도 있다.

한반도문제의 국제화를 막기 위해서는 남북한 모두 한반도운명의 외세결정론적 사고에서 벗어나야 한다. 그렇게 하기 위해서는 교착된 남북관계를 하루빨리 원상회복 해야 한다. 남북관계가 정체되고 있을 때 우리가 해야 할 일은 남북 당국간 오해와 불신을 풀고 신뢰를 쌓아나가는 것이다.

Ⅳ. 제2차 남북정상회담 개최문제

1. 남북정상회담의 필요성

북한 핵문제 해결을 촉진하고 남북 현안문제 해결을 위해서는 유보됐던 2차 남북정상회담을 빠른 시일 내에 개최해야 한다는 당위론적 요구가 분출하고 있다. 정상회담은 남북간의 주요 현안에 대한 가장 효율적인 해결방식이기 때문에 북핵 위기상황을 돌파하기 위해서는 남북정상회담을 추진해 볼만하다는 것이다. 또한 김정일 국방위원장의 서울답방은 남북정상회담의 정례화란 의미가 있으며, 북한의 변화와 개방을 촉진하는 새로운 전기를 마련할 수 있는 계기가 될 것이란 기대감도 있는 것이 사실이다.

미국의 9·11 테러사태 이후 위기의 한반도정세를 안정화시키기 위해서 우리 정부는 남북장관급회담의 지속 등 남북대화를 통해서 북한의 안보불안감을 들어주고 신뢰구축과 긴장완화를 적극 모색했다. 그러나 노무현 정부는 핵문제가 해결될 때까지 특사교환이나 정상회담을 추진하지 않겠다는 입장을 고수했다.

지금까지 노무현 대통령은 남북정상회담 개최의 당위성에 대해서는 인정하지만 개최 가능성은 높지 않은 것으로 보고 있다. 노 대통령은 지난해 7월 고이즈미 일본 총리와 정상회담을 가진 뒤 공동기자회견에서 남북정상회담 문제에 대해 분명한 입장을 정리한 바 있다.

노 대통령은 남북간 정상회담 개최 여부는 북핵과 남북관계 진전에 얼마나 도움이 될 것이냐가 기준이 돼야 한다고 전제하면서 이를 감안할 때 지금은 적절한 시기가 아니라는 데서 그 근거를 찾았다. 노 대통령은 북핵 해결을 위한 6자회담이 진행되는 동안, 해결의 키를 쥔 미국의 입장을 전혀 고려하지 않고 당장 회담을 갖는 것은 전혀 바람직하지 않다는 입장을 거듭 확인했다. 노무현 대통령은 지난해 12월 토니 블레어 영국 총리와의 정상회담 직후 가진 공동기자회견에서 "적어도 6자회담이 진행되고 있는 동안에는 정상회담이 큰 성과를 거두리라 기대하기 어렵다는 입장에는 변함이 없다(중앙일보, 2004. 12. 4)"고 밝혀 기존의 입장을 재확인했다.

노무현 대통령은 지난해 12월 26일 국내 한 신문(경향신문)과의 회견에서 "정상회담이 가능하다면 시기, 장소 안 가리고 수용할 의향이 있고 추진도 하고 싶지만 지금은 가능하지 않은 것 같다"고 밝혔다. 올해 1월 13일에 있은 신년 기자회견에서도 노 대통령은 "남북정상회담 가능성은 낮다고 본다"며, "물건도 계속 사자고 흥정하면 비싸지듯 가능성이 낮은데 자꾸 목을 매면 협상력이 떨어진다"고 주장했다.

이와 같이 노 대통령이 2차 남북정상회담에 대해서 '시기상조론', 또는 '여건 미성숙론'을 펴고 있는 데는 아직 북핵해결의 큰 틀을 마련하지 못한 상황에서 남북정상회담을 추진할 경우 미국과의 북핵공조에 문제가 생길 것을 우려하는 것으로 보인다.

미국이 남북정상회담 개최에 대해서 반대의사를 공식적으로 표명하기는 어려울 것이다. 다만 미국이 대량살상무기확산방지(PSI) 구상을 통해서 미사일, 마약수출 저지 등 해상봉쇄 추진과 북한인권법 발효를 통해서 민주화·자유화를 추진하면서 대북 압력의 수위를 높이는 시점에서, 우리 정부가 남북정상회담을 추진할 경우 대북 압박효과가 떨어지는 데 대해서 미국은 '내심' 우려할 것이다.

정상회담의 개최 필요성에 대해서는 많은 사람이 공감하지만 개최여건과 시기에 대해서는 이견이 노출되고 있다. 정상회담을 개최하기 위해서는 남북당국간 신뢰회복이 중요하다. 중단된 남북장관급회담의 재개 또는 특사교환을 통해서 남북당국간 신뢰를 회복하고, 6자회담에서 북핵해결의 큰 틀을 잡을 때쯤, 혹은 6자회담에서 더 이상 핵문제 해결의 실마리를 찾지 못할 경우 2차

남북정상회담이 이뤄지도록 사전 준비작업을 해야 할 것이다.

2차 북핵위기로 한반도문제가 다시 국제화되고 있는 시점에서 남북정상이 만나 6·15 공동선언 이후 남북관계 진전 상황을 평가하고 핵문제 등 한반도 문제를 논의하는 것은 한반도 미래 운명을 결정하는 매우 중요한 의미를 가진다. 2차 남북정상회담에서 '한반도비핵화공동선언'을 재확인할 경우 미국의 '선핵폐기' 요구를 간접적으로 충족할 수도 있을 것이다. 이렇게 본다면 북핵문제 해결의 돌파구를 남북정상회담에서 찾을 수도 있을 것이다.

이제 남북한 당국은 한반도문제의 외세결정론적 사고를 벗어나 남북정상들이 전제조건 없이 만나 한반도문제를 남과 북이 주도적으로 풀어나가야 할 것이다.

2. 2차 남북정상회담의 성사조건

남북정상회담이 성사되기 위해서는 남과 북의 상황과 조건이 맞아야 할 것이다. 1차 정상회담은 만남 자체가 '성공'이다란 말이 나오기도 했지만, 2차 정상회담은 성과가 나지 않으면 안 된다. 그리고 어느 한 측의 의지만으로 회담이 성사되는 것이 아니다. 남북정상회담이 성사될 수 있는 몇 가지 조건과 고려사항을 알아보면 다음과 같다.

첫째, 남북당국간 신뢰회복이 이뤄져야 한다.

1차 남북정상회담이 성사된 것은 김대중 정부의 일관된 햇볕론에 입각한 대북 포용정책(햇볕정책)의 추진으로 남북한간에 신뢰가 조성됐기 때문이다. 그러나 북핵문제란 숙제를 안고 출범한 노무현 정부는 북한의 핵개발에 대해서 불만을 표시하고 북핵해결에 대북정책의 최우선 순위를 두고 있다.

참여정부의 '북핵해결 우선주의'에 입각한 대북 압박과 지난해 7월 이후 불거진 김일성조문문제, 탈북자입국문제 등 일련의 사태로 남북관계는 정체국면에 빠졌다. 따라서 남북 당국간 대화를 재개하기 위해서는 남북 당국간 신뢰를 회복해야 한다.

노무현 대통령이 지난해 11월 로스앤젤레스(LA) 연설에서 핵개발과 관련한 북한의 의도를 설명하면서 '일리가 있는 측면이 있다'고 한 것은 미국의 대북 강경노선을 누그러뜨리려는 의도와 함께 남북간 신뢰를 회복하기 위한 노력의 일환으로 볼 수 있을 것이다. 남북간 신뢰가 회복돼야 남북관계를 정상화하고 나아가 정상회담도 가능할 것이란 점이 고려됐을 것이다.

둘째, 대북지원 및 경협활성화와 관련한 남북간 합의가 이뤄져야 한다.

참여정부는 북핵문제의 평화적 해결을 대북정책의 제1의 과제로 설정하고, 이를 위해 핵문제 해결과 남북경협 확대를 사실상 연계시켰다. 북핵문제가 조기에 타결되지 않고 북·미관계가 악화되는 속에서 이러한 '정경연계'는 한국정부가 남북경협에 소극적인 입장을 유지하게 만든 주원인이 되었다. 결국 참여정부는 국민의 정부에서 합의하였던 3대 경협사업(금강산관광사업, 철도·도로연결사업, 개성공단사업) 외에 추가적인 협력사업을 발굴하지 못하였고, 기존의 합의사항과 협력사업을 유지·관리하는 수준에 머물렀다.

심각한 경제위기 등 체제위기에 봉착한 북한은 대북지원과 경협의 규모를 보고 남북정상회담에 나올 가능성이 높다. 김대중 정부의 베를린선언이 남북정상회담의 '유인' 작용을 했듯이 노무현 대통령도 지난해 6·15 공동선언 4주년 기념 국제토론회'에서 '북핵문제 해결시 포괄적이고 구체적인 계획'을 가지고 있다고 밝힌 바 있다. '퍼주기' 논란 등 남남갈등을 고려할 때, 북한이 바라는 대규모 대북 지원이 어려운 상황에서 북한이 남북정상회담에 나올 수 있는 '유인'은 남북경협에서 찾을 수밖에 없을 것이다.

셋째, 김정일정권이 리더십 위기 극복과 국면전환용으로 남북정상회담의 필요성을 인정해야 한다.

앞으로 북한은 무엇보다 핵문제를 어떻게 푸느냐에 따라 국가운명이 좌우될 수도 있는 매우 중요한 시기로 접어들고 있다. 북한은 핵문제를 평화적으로 해결하고 장기 생존하느냐, 아니면 핵문제로 북-미 갈등을 지속하면서 체제위기가 심화되느냐의 갈림길에 서 있다.

사회주의권 붕괴 이후 '고난의 행군'을 지속해왔던 북한주민들은 몹시 지쳐있다. 반복된 희생에도 불구하고 나아지지 않는 현실과 미래의 불확실성이 지속될 경우 북한주민들은 좌절하게 될 것이다. 2002년 하반기부터 추진해왔던 계획경제관리개선 조치('7·1 조치')와 대외관계 확장 등의 정책변화 노선이 핵문제 등으로 실패로 돌아갈 경우 북한주민들은 김정일 정권의 리더십에 의문을 품게 될 것이다.

북-미 갈등의 지속과 체제위기 심화 등에 따른 김정일 정권의 리더십 위기가 올 경우 북한지도부는 남북정상회담을 성사시켜 이를 리더십 확보와 위기국면 전환용으로 삼을 것이다. 또한 핵문제로 북-미 갈등이 심화되고 전쟁위험이 높아지면 북한은 남북정상회담에 나와 한반도 평화관련 합의를 이끌어내고자 할 것이다.

북한 김정일 국방위원장이 남북정상회담을 수용하기 위해서는 긴장완화와 평화정착 노력을 통해서 '통일지도자상'을 부각하고, 경제지원을 얻어내는 등 리더십 강화와 경제적 실리를 거둘 수 있다는 판단이 서야 할 것이다.

Ⅴ. 대북정책 추진 방향과 비전

1. 대북정책 추진 방향과 평화체제 구축문제

참여정부는 국정의 제1과제를 '한반도 평화체제 구축'으로 설정하고 북핵문제의 평화적 해결을 위한 다자적 협의체인 6자회담의 틀을 마련하는 등 한반도의 긴장고조를 막고 위기상황을 안정적으로 관리하는 성과가 있었다. 그리고 남북대화의 정례화로 남북관계 개선에 기여함과 동시에 3대 경협사업 활성화로 남북경협이 제도화하는 진전이 있었다. 또한 남북장성급회담을 통해 초보적 수준의 군사적 신뢰구축을 이루는 성과도 평가할만하다.

그러나 북핵문제 해결이 지연되면서 남북관계도 이에 연동돼 정체국면을 지속하는 등의 문제점이 노출되고 있다. 부시 2기 행정부 출범과 함께 북핵 위기관리에서 상황돌파를 위한 한미관계 재정립과 남북관계의 새로운 동력을 불어넣을 수 있는 구체적 방안을 찾아야 한다.

그동안 우리 정부는 북핵해결 노력과 남북관계 발전의 병행추진 원칙을 내세우면서도 실제는 '선 북핵문제의 평화적 해결, 후 교류협력의 가속화'라는 입장을 정하고 남북간 모든 문제를 북핵문제와 연관시켜 풀려고 했다. 북핵문제의 구조적이고 장기적인 성격을 고려할 때 핵문제 해결 이후 남북협력의 심화라는 '연계접근'을 '병행접근'으로 수정하여, 북한이 남북협력을 가속화하려면 북핵해결이 우선돼야 한다는 인식을 갖도록 해야 할 것이다. 한미관계 강화와 남북관계 발전을 북·미 양자의 양보와 협상을 유도하는 정책수단으로 활용하여 핵문제의 평화적 해결을 앞당기기 위해서는 북핵위기 하에서도 남북이 주도하는 한반도 평화협력 프로세스를 일정 정도 진전시켜야 할 것이다.

북핵위기의 장기 지속 등을 고려할 때 '한반도 평화체제구축'이란 국정과제는 정권을 초월한 장기 국정과제로 하고 참여정부 임기내에는 '한반도 평화정착'에 주력해야 할 것이다. 그렇게 하기 위해서는 평화체제로의 전환의 전제조건, 전환 과정·방법·모델에 대한 청사진을 마련하고, 국제사회의 보장 방안 등에 대한 체계적·종합적인 검토와 논의가 있어야 할 것이다.

남북관계의 경색으로 남북대화가 전면 중단되는 사태 방지를 위해 제도화가 필요한데, 서울과 평양에 남북한 각각의 상주대표부를 설치하는 등 상시대화채널을 구축할 필요가 있으며, 이에 대한 전단계로 개성에 남북공동의 대화사무국 설치, 운영을 적극 검토해야 할 것이다. 기존 장관급회담(통일부)과 함께 부문별 장관급 회담의 제도화 및 총리급회담을 통한 남북대화 수준을 격상하는 문제도 검토해봐야 할 것이다.

남북화해협력정책의 일관성 유지를 위해서 대북정책의 추진원칙을 공존공영의 원칙,

호혜협력의 원칙, 신 정경분리의 원칙으로 명료화하고, '남북호혜협력으로 평화번영의 동북아시대를 열자'라는 비전을 재확인 필요가 있다.

2. 남북관계 진전과 '동북아시대' 실현 문제

참여정부는 국정의 제1과제를 '한반도 평화체제 구축'으로 설정하고 단계별 추진전략으로 1단계: 북핵문제의 해결과 평화증진 가속화, 2단계: 남북협력 심화와 평화체제 토대 마련, 3단계: 남북 평화협정 체결과 평화체제 구축을 지향하면서 남북 당사자 해결원칙과 국제사회의 협력 확보, 남북간 '포괄적 협력'과 실용주의 외교 병행 등을 추진원칙으로 제시했다. 하지만 1단계 북핵문제 해결이 지연되면서 한반도 평화체제 구축과 남북협력의 돌파구를 찾지 못하고 있다.

미래국가비전인 '동북아시대 구상'을 실현하기 위해서는 남북관계 진전이 우선돼야 한다. 남북관계가 교착되고 북-미 갈등을 지속할 경우 북한의 친중, 친러 가속화 움직임과 동북아 신냉전질서가 형성될 가능성을 배제할 수 없다. 남북관계 진전으로 북한이 남한을 통해서 자본주의 세계경제로 편입되느냐, 아니면 중국, 러시아를 통해서 자본주의 세계경제로 편입되느냐의 갈림길에 서 있음으로, 남북한의 경제위기 극복과 민족공동체 회복차원에서 남북협력을 강화해 나가야 한다.

남한의 경제위기 원인 중의 하나는 사회주의권 붕괴 이후 사회주의 국가들이 자본주의 세계체제에 편입하여 노동집약형 저가상품에서 경쟁력을 잃었기 때문이다. 자본주의 세계경제로의 편입을 주저하고 있는 북한을 안정적으로 세계적인 노동분업구조로 편입시키기 위해서는 남한의 도움이 절실하다. 남북한 모두 호혜적인 남북경협으로 경제위기로부터 벗어날 수 있는 방안을 찾아야 한다.

남과 북이 연결돼야 동북아시대 구상이 실현될 수 있다는 점을 간과하지 말아야 한다. 평화번영정책이 대북정책의 범위를 넘어 동북아지역 평화와 번영정책으로 적용범위와 외연이 확장됐지만, 핵문제해결 우선주의에 따른 남북관계 정체로 동북아시대 구상의 현실화에 어려움을 겪고 있다. 참여정부는 북핵해결 과정에서 미국의 미사일방어(MD) 체제구축 등으로 동북아에 신냉전질서가 구축되지 않도록 동북아 허브(hub) 국가로서 외교적 노력을 지속해나가야 할 것이다.

남과 북이 연결돼야 동북아시대 구상이 실현될 수 있다는 점에서 남북관계 제도화로 평화통일 기반을 조성하고, 남남화해로 남북통합의 기초를 다지며, 한반도 평화협력 프로세스로 민족공동체 회복과 평화체제 구축을 앞당겨야 할 것이다.

한반도 평화정착 미래 비전

< 한반도 평화정착(Peace Korea) >

ㅇ **남북관계 제도화로 평화통일 기반 조성**

ㅇ **남남화해로 남북통합**

ㅇ **한반도 평화프로세스(Peace Process)로 민족공동체 회복**

- 핵을 넘어 평화구축(Peace Building)
- 교류협력으로 평화공동체 건설(Peace Community)
- 비무장지대를 평화지대화(Peace Zone)

참여정부 정치개혁의 성과와 전망

정해구(성공회대학교 사회과학부 교수)

1. 평가의 기준과 대상

참여정부 2년의 정치개혁을 평가하기 위해서는 우선 어떤 기준에 의해서 평가할 것인가 가 결정되어야 할 것이다. 그 평가기준은 민주주의다. 현대 정치에 있어 정치개혁의 목표는 민주주의의 진전이기 때문이다. 그러나 정치개혁의 평가기준을 민주주의로 할 때 그것이 의미하는 바는 매우 포괄적이다. 따라서 우리는 그 기준을 보다 구체화할 필요가 있을 것이다.

이와 관련하여 여기에서는 민주주의의 진전을 정치의 대표성과 책임성이 증대하는 것으로 보고자 한다. 정치의 대표성의 증대는 사회의 제반 이해와 요구가 정치적으로 반영되고 대표되는 정도가 증대하는 것으로서, 정치과정의 측면에서 보면 투입기능에 해당한다. 정치의 책임성의 증대는 국민이 요구하는 바를 정부가 얼마만큼 정책성과로 보여줄 수 있는가 하는 것을 의미하며, 이는 정치과정상 산출기능에 해당한다. 그러나 정치의 대표성과 책임성을 증대시키기 위해서는 이를 구체적으로 추진하기 위한 정치구조와 정치제도 그리고 정치문화의 개선 또한 필요하다. 따라서 이들 개선 역시 정치개혁의 주요 내용에 포함된다.

요컨대, 우리가 정치개혁이라 할 때 그것은 민주주의의 진전을 위해 정치의 대표성과 책임성을 증대시키는 것, 그리고 이를 위해 정치구조와 정치제도 그리고 정치문화를 개선하는 것을 의미한다고 할 수 있다.

한편 이상과 같은 기준에 근거하여 우리가 참여정부 2년의 정치개혁을 평가하게 될 때, 우리는 구체적으로 무엇을 평가할 것인가 하는 문제에 봉착하게 된다. 즉 정치개혁 평가의 대상은 무엇인가 하는 문제가 그것이다. 여기에서는 그 대상을 다음과 같이 세 부분으로 나누고자 한다. 첫째는 우리가 흔히 정치권이라 부르는 정당정치 영역의 개혁에 대한 평가이다. 둘째는 대통령과 정부에 관계된 것으로서 대통령의 국정운영과 리더십의 개혁에 대한 평가이다. 셋째는 여당과 정부가 국민과 지지자의 요구를 얼마나 제대로 결집시켜 국정의제로 수용했고 이를 정책 집행 및 그 성과로 연결시켰는지에 대한 평가이다.

2. 참여정부 2년의 정치개혁

(1) 참여정부의 정치개혁 과제

과거 권위주의시대 한국의 정치는 아래로부터의 정치가 아니라 위로부터의 정치였다. 그러나 1987년 민주화 이행의 계기를 통해 권위주의체제는 적어도 형식적인 측면에서 민주화되었다. 그리고 그 결과로서 새롭게 등장한 정치체제는 지역주의정치체제였다. 그러나 지역주의정치체제가 진정한 민주정치체제였는지는 의문이다. 그것은 1987년 이후 전면 동원되었던 지역주의에 바탕한 반(半)권위주의적이고 반(半)민주적인 정치체제였다. 따라서 지역주의정치체제에는 과거의 정치와 현재의 정치가 혼재되어 있고 위로부터의 정치와 아래로부터의 정치가 혼합되어 있는 일종의 교착상태의 잠정적 정치체제라 할 수 있었다.

이 같은 정치상황 속에서 등장한 참여정부는 그 의미상 지역주의정치체제에 대한 안티테제로서의 성격을 지녔다. 지역주의정치체제가 점차 증대되었던 민주주의 확대와 심화 요구를 비롯하여 변화하고 있는 국내외적 사회변화의 요구를 제대로 반영할 수 없었던 탓에, 이를 변화시키고자 했던 아래로부터의 새로운 요구에 의해 참여정부가 등장했고, 참여정부 스스로도 그렇게 자임했기 때문이다.

참여정부의 정치개혁 과제는 여기에서 도출된다. 과거 지역주의정치체제가 가지고 있는 부정적인 유산을 넘어, 보다 민주적이고 국내외적인 사회변화에 부응할 수 있는 새로운 정치체제를 형성하고 구추하기 위해 요구되는 정치개혁의 과제가 그것이다. 구체적으로 이 같은 참여정부의 정치개혁 과제는 '실질적 민주화'를 통한 민주주의의 확대와 심화라 할 수 있다. 여기에서 '실질적 민주화'는 1987년의 형식적 민주화와 비교되는 것으로서, 형식적으로는 민주화되었으나 실질적으로는 제대로 민주화되지 않았던 것에 대한 민주화를 의미한다.

구체적으로, 참여정부의 정치개혁 과제는 지역주의정치체제 속에 내재되어 있는 구정치적이고 권위주의적인 요소를 제거하고(탈권위), 지역주의정치체제 자체를 약화 또는 해소하는(탈지역주의) 한편, 주로 정치 영역에만 한정되었던 민주화를 정치뿐만 아니라 사회경제 영역까지 더욱 확대시키는(정치적 민주화·사회경제적 민주화) 것이 된다. 또한 이를 위해서는 지역주의 정당체제를 비롯한 지역주의적 정치구조의 개선, 선거·정치자금·정당·국회의 각종 정치제도의 개혁, 그리고 정치엘리트의 교체 및 구시대적인 부정적 정치문화의 변화

등이 정치개혁의 과제로서 요구된다.

(2) 참여정부 정치개혁의 성과

형식적인 민주화이건, 실질적인 민주화이건, 민주화의 추진에서 가장 장애가 되는 것은 기성 질서와 기득권이다. 왜냐하면 시민의 자유와 참여를 증대시키는 한편 이를 위한 평등의 조건을 갖춰주어야 하는 민주화는 기성 질서와 이 질서 속에 뿌리 내린 기득권의 약화를 바탕으로 이루어질 수밖에 없기 때문이다.

따라서 참여정부의 정치개혁은 매우 어려운 조건 속에서 추진되지 않으면 안 되었다. 그것은 참여정부의 정치개혁이 우리 정치와 사회의 주류세력인 보수 기득권세력의 저항뿐만 아니라 지역주의정치체제 속에 안주하고 있던 지역주의적 정치세력과도 대결하면서 추진되지 않으면 안 되었기 때문이다. 참여정부의 주도세력이 우리 사회의 주류세력이 아니었다는 점, 그리고 참여정부의 여당조차 국회 다수 정당이 아니었고 그나마 분열되지 않을 수 없었다는 점 또한 정치개혁 추진의 약점이었다.

그 결과 참여정부의 정치개혁 추진에는 격렬한 갈등이 수반되었다. 보수적 정치세력과 지역주의적 정치세력에 의한 대통령 탄핵 시도와 이에 대항하여 야기된 국민적 항의시위와 선거를 통한 심판은 그러한 갈등의 상징적 모습이었다. 한편 장기화되었던 경기침체와 이를 여론화하고 반개혁운동에 동원한 보수세력의 사보타지 역시 정치개혁 추진에 장애가 되었다. 경기침체를 내세워 전개되었던 국가보안법 폐지 등 4대 개혁입법 추진에 대한 반대캠페인이 바로 그것이다.

그럼에도 불구하고 참여정부 2년 동안 추진되었던 정치개혁은 나름의 성과를 낳았는데, 그것은 다음과 같다. 가장 먼저 지적되어야 할 것은 정치개혁 추진에 수반되었던 갈등과 이로 인한 참여정부에 대한 지지도의 하락에도 불구하고, 또한 참여정부의 그러한 개혁 추진이 민중주의적 '파퓰리즘'으로 비난받았음에도 불구하고, 참여정부의 정치개혁은 일관성 있게 추진되었고 그 결과 이에 대한 저항이 상당 정도-완전히는 아니지만-극복될 수 있었다는 점이다.

뿐만 아니라 참여정부 정치개혁의 성과를 보다 구체적으로 살펴보면, 우선 정당정치 영역에서의 정치개혁 성과를 살펴볼 수 있다. 이와 관련하여 가장 중요한 정치개혁 성과는 정치부패 척결의 성과이다. 대선자금 수사를 통해 정치부패 및 권력비리에 대한 척결이 이루어졌고, 그 결과 정치자금 등과 관련

하여 투명하고 깨끗한 정치가 가능할 수 있는 법·제도적 개혁이 이루어질 수 있었기 때문이다.

다음으로 부분적인 것이기는 하지만 지역주의정치체제의 약화가 이루어졌다. 우선 지역주의정치체제의 약화는 정당 개혁으로부터 시작되었다. 즉 참여정부 초기 참여정부의 여당으로서 열린우리당이 새로이 창당되었는데, 이는 지역주의정당에서 벗어나 여당의 전국화를 위한 조치였다. 물론 민주당과의 분열이라는 고통이 있었지만, 이는 여당 차원의 탈지역주의를 위한 진통이라 할 수 있었다.

나아가, 지역주의정치체제의 또 다른 약화는 지난 4·15총선을 통해서도 이루어졌다. 대통령 탄핵에 대한 국민적 심판의 성격이 강했던 4·15총선을 통해, 그리고 신행정수도 이전 시도의 효과에 힘입어 자민련과 민주당은 크게 약화되었던 한편 열린우리당은 한나라당을 대신하여 국회 다수당의 지위를 차지할 수 있게 되었기 때문이다. 이로써 창당을 통해 어느 정도 탈지역주의에 성공할 수 있었던 열린우리당은 총선을 통한 탈지역주의적 전국정당화에 한 발짝 더 접근했다고 할 수 있다.

그러나 4·15총선의 지역주의 약화의 효과는 제한적이기도 했다. 그것은 4·15총선을 계기로 호남지역주의는 상당 정도 완화되었거나 개방적인 모습으로 변했고 충정지역주의의 경우에는 거의 소멸하게 되었던데 반해, 상대적으로 영남지역주의는 여전히 강하게 유지되었던-물론 영남지역주의도 절대적인 측면에서는 약화되었다-한편 그 모습에 있어서도 더욱 고립적이고 폐쇄적인 형태를 띠게 되었기 때문이다.

이와 더불어 우리가 4·15총선을 통해 주목해야 할 것은 선거제도의 변화, 즉 1인2표제의 비례대표제가 미친 영향이다. 우선 그 효과는 민주노동당이 제도권정치에 진출할 수 있게끔 만들었다. 민주노동당의 제도권정치 진입은 그동안 몇십 년 동안 보수정치만이 가능했던 한국 정치지형에 있어 일대 변화라 할 수 있으며, 정당체제 등 우리 정치치체제의 탈지역화의 중요한 성과로 지적될 수 있다. 또한 비례대표 후보의 충원 방식의 변화는 여성 등 사회적 약자의 대표성을 증대시켰다. 한편 4·15총선을 통해 이루어진 정치엘리트의 세대교체 및 그로 인한 정치문화의 변화 역시 정치개혁의 한 성과로 간주할 수 있다.

다음으로 참여정부 정치개혁의 중요한 성과는 대통령의 국정운영과 리더십에서의 변화이다. 우선 국정운영의 측면에서 참여정부의 국정운영은 과거 권위주의적이고 수직적인 것에서 민주적이고 수평적인 것으로 변화되었다. 이같은 민주적 국정운영은 국정운영의 구조와 제도 그리고 문화를 민주화시켰

을 뿐만 아니라, 그것이 분권과 자율의 수평적 시스템 속에서 작동할 수 있도록 만들었다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 이와 관련하여 분권형 국정운영과 책임총리 및 책임장관제는 민주적 국정운영의 구체적인 모습이라 할 수 있다.

한편 대통령의 리더십의 측면에서도 커다란 변화가 있었다. 과거 권위주의 시대 대통령의 리더십은 권위주의적인 것이었다. 또한 민주화 이후 대통령의 리더십은 '제왕적 대통령'으로 과장되게 표현될-그러나 이 용어는 대통령 권한을 약화시키기 위한 정치적 수단 또는 레토릭의 성격을 강하게 가지고 있다는 점도 주의할 필요가 있다-만큼 권위주의적인 요소가 강했다. 그러나 노무현 대통령은 검찰과 국정원 등 권력기관 동원의 비민주적 관행을 과감하게 중단, 이들이 독립적이고 자율적으로 활동할 수 있게끔 만들었다. 또한 노 대통령은 권력적인 측면에서 당정분리를 통해 당에 대한 대통령의 일방적인 영향과 지배를 종식시킴으로써 당정간에 수평적 관계가 구축될 수 있게끔 만들었다.

마지막으로 참여정부의 정치개혁은 국민과 지지자들이 요구하는 바를 얼마나 담론화·공론화시켜 이를 국정의제로 수용할 수 있었고 이를 구체적인 정책집행과 그 성과로 연결시킬 수 있었는가 하는 점에서도 평가될 필요가 있다. 물론 구체적인 정책 집행과 그 성과는 각 분야별로 평가될 것이다. 그러나 국민과 지지자들이 요구하는 바의 국정의제화, 정책화는 정치개혁과 관련하여 평가될 필요가 있기 때문이다.

이 점에서 참여정부는 특히 국가균형발전 및 지방분권화의 국정의제화와 이를 추진하기 위한 정책 형성 및 그 집행에 있어 국민의 지지를 결집해냈다. 물론 신행정수도 이전문제는 헌재의 위헌 판결로 그 추진이 중단되었지만, 국가균형발전 및 지방분권화의 추진은 정치·경제·사회·문화·교육 등 모든 측면에서 오랫동안 이루어졌던 서울과 중앙을 향한 초집중화의 경향을 제어하는 한편, 상대적으로 낙후된 지방의 발전 및 지방자치의 민주주의를 도모할 수 있게 만든 결정적인 계기를 제공했다는 점에서 매우 긍정적으로 평가받을 만하다. 또한 참여정부는 정치와 사회의 특권 약화와 철폐에도 일정 기여한 것으로 보인다. 한편, 좀 부족하기는 하지만 참여정부의 경제·사회정책, 대외정책 등에 있어서도 과거와는 다르게 균형적인 정책이 강조되고 있다.

요컨대, 참여정부 2년의 정치개혁의 성과는 크게 두 측면에서 긍정적으로 평가된다. 하나는 참여정부의 정치개혁이 기성 질서 및 기득권세력의 저항과 사보타지를 넘어 실질적 민주화를 추진할 수 있는 기반을 어느 정도 구축하게 되었다는 점에서이다. 다른 하나는 앞에서 언급한 정당정치 영역, 대통령

의 국정운영과 리더십의 영역, 그리고 국민과 지지자들이 요구에 부응할 수 있는 정책 추진의 영역에서 나름의 개혁 성과를 올릴 수 있었다는 점에서이다.

4. 향후 참여정부의 정치개혁 과제와 전망

이상에서 살펴본 것처럼 참여정부 정치개혁의 성과는 타 분야에 비해 상대적으로 긍정적이다. 그러나 그것이 참여정부의 정치개혁의 완수를 의미하는 것은 아니다. 오히려 그 성과는 아직은 정치개혁의 기반 조성에 한정되거나 중간적인 개혁에 그치고 있다. 따라서 참여정부와 여당으로서의 열린우리당은 향후 정치개혁의 추진에 있어 다음과 같은 점들에 주목, 이후에도 정치개혁의 과제를 지속적으로 추진할 필요가 있다.

무엇보다도 참여정부와 열린우리당은 참여정부 2년 동안 이루어졌던 정치개혁 기반에 바탕하여, 남은 3년 동안 민주주의의 확대와 심화를 위한 '실질적 민주화'의 과제에 치중해야한다. 앞에서 언급한 바와 같이, 실질적 민주화는 형식적 민주화에 대비되는 것으로서, 후자가 주로 체제의 민주화와 외면적 민주화에 그치는 것이라면, 전자는 모든 분야에 걸쳐 그 내용적 민주화가 추진되는 것이라 할 수 있다. 또한 후자가 주로 정치적인 차원에서의 민주화라 한다면 전자는 그것을 사회경제적인 민주화, 문화적인 민주화까지 확대하고 심화시키는 것이라 할 수 있다. 또한 그것은 국민의 대표성의 확대뿐만 아니라 국민에 대한 책임성까지 증대시키는 정치개혁이다.

구체적으로, 정당정치 영역에서 향후 추진되어야 향후 정치개혁의 과제는 다음과 같다. 우선 부패척결의 개혁은 정치뿐만 아니라 전사회적으로 확대될 필요가 있고, 향후 그런 방향에서 진전되어야 할 것이다. 그러나 이와 관련하여 정치부패 척결을 위한 과도한 법적 규제는 정치 자체의 축소와 '다른 수단에 의한 정치'로 이어질 소지가 크며, 국민과 지지자가 정치인과 만나는 공간과 접촉을 제한함으로써 참여정치를 약화시킬 가능성이 크다. 따라서 정치자금의 투명성이 보장되면서도 정치인과 시민이 상호간에 정당하게 접촉할 수 있는 맥락에서 정치제도의 개혁이 이루어질 필요가 있다.

정당정치 영역에서 추진되어야 할 또 하나의 중요한 개혁과제는 지역주의 정치체제를 변화시키는 개혁이 더욱 심도있게 추진되어야 한다는 점이다. 물론 지역주의와 그 정치체제는 세대와 계층 등 비지역적 정치 참여를 통해, 지역주의적 정당의 약화 및 비지역적 정당 배열을 통해, 그리고 지역균형발전 등에 의해 과거보다는 상당 정도 약화되었다. 그럼에도 불구하고 지역주의는

여전히 우리 비민주적 정치구조를 지탱하는 가장 커다란 기반임에 틀림없다.

이와 관련하여 지역주의정치체제를 약화 또는 해소할 수 있는 중요한 수단의 하나는 선거제도의 변경이다. 즉, 지역주의정치체제가 유지될 수 있는 중요한 기반중의 하나는 소선거구제 다수대표제인데, 그것은 각 정당의 득표율에 비해 의석율을 과대하게 만듦으로써 지역주의정치체제를 강화시켰던 한편 표의 등가성을 심하게 왜곡시켜왔다. 따라서 비례대표제의 확대 또는 중·대선거구제의 채택 등 선거제도의 변화를 통해 시급히 이를 교정할 필요가 있다.

정당정치와 관련하여 극복되어야 할 또 하나의 과제는 적대적인 갈등과 대치의 정치문화이다. 과거 권위주의시대에 독재정권에 대한 불굴의 저항과 항거는 그 자체로서 긍정적인 것이었다. 그러나 민주화가 일정 정도 이루어진 지금의 상황에서 정당정치는 대화와 타협의 정치, 그리고 공정한 경쟁의 정치를 필요로 한다. 적대 정치가 국민의 반감에 직면할 때마다 '상생 정치'가 운위되고 있으나, 그것은 국민의 불만을 회피하기 위한 일종의 레토릭이나 알리바이 이상이 아니다. 그것을 넘어선 공정한 경쟁과 그 결과에 대한 승복의 정치문화, 그리고 합리적인 대화와 타협의 정치문화의 구축이 정당정치 정치개혁의 또 하나의 과제이다.

한편 대통령의 민주적 국정운영과 관련하여 그것은 '책임정당정치'의 형태로 더욱 확대될 필요가 있다. 여기에서 책임정당정치란 우리의 정치가 비록 대통령제하의 정치임에도 불구하고, 또한 권력적인 측면에서 당정분리가 이루어지고 있음에도 불구하고 국정운영에 있어 참여정부와 여당간의 협조와 공조체제가 원활하게 이루어지는 정치를 말한다. 이를 위해서는 당·정간, 또는 당·정·청간의 원활한 국정운영의 협조체제의 구축과 여당의 정치적, 정책적 능력의 향상이 요구된다. 특히 후자와 관련하여 열린우리당의 국민적 의제설정 능력, 이를 담론화하고 공론화시킬 수 있는 능력, 그리고 이를 구체적인 정책형성으로 연결시키는 능력은 매우 취약한데, 열린우리당의 이 같은 능력은 시급히 제고될 필요가 있다.

대통령의 탈권위주의적 리더십은 그간의 대통령의 권위주의적 리더십을 급속히 변화시키고 있다는 점에서 긍정적이다. 그러나 그 과정에서 국정수행에 불가피하게 요청되는 권위 자체가 손상된 측면도 없지 않다. 대통령 개인의 개성 또한 그러한 권위 약화에 기여한 측면이 있다. 그런 점을 감안할 때, 대통령의 탈권위주의적인 리더십은 민주적 리더십으로 강화될 필요가 있다. 여기에서 민주적 리더십이란 탈권위주의적이지만, 민주적 절차와 민주적 정당성에 바탕하여 만들어진 강한 리더십이라 할 수 있다.

국민과 지지자가 요구하는 바의 국정의제화, 정책화에 있어 참여정부의 성

과는 앞에서 언급했듯이 국가균형발전 및 지방분권화 정책의 측면에서만 그 성과가 두드러질 뿐, 여타 영역에서 아직 미진하다. 이와 관련하여 참여정부와 열린우리당이 필히 유념해야 할 것은 사회경제적인 측면에서의 민주화의 비전이 제대로 제시되지도, 그 집행의 구체적인 정책도 결여되어 있다는 점이다. 개발독재의 경제성장의 결과, 그리고 IMF위기 등 신자유주의적 세계화의 결과 우리 경제와 사회는 급속히 양극화되고 있고 그 불평등도 커지고 있다. 이 같은 상황에서 참여정부와 열린우리당의 정치개혁이 성공적으로 추진된다 할지라도, 사회경제적인 측면에서 실질적인 민주화가 제대로 이루어지지 않는다면 그것은 제대로 된 민주주의의 확대와 심화라고 할 수 없다.

따라서 사회경제적인 측면에서 실질적인 민주화가 이루어지기 위해서는 다음과 같은 개혁조치들이 필요하다. 우선 정치영역 뿐만 아니라 시장과 사회영역에서도 특권이 타파되고 공정성이 회복되어야 한다. 다음으로 사회적 약자를 위한 사회안전망 및 사회복지의 강화가 요청된다. 경제정책에 있어서의 '동반성장' 전략뿐만 아니라 사회정책으로서 '동반사회'(partnership society) 정책이 강력하게 추진되어야 한다. 특히 후자의 동반사회 정책의 추진을 위해서는 정부는 민주적 절차의 주도자로서, 권위있는 타협의 조정자로서 그 역할을 적극 수행할 필요가 있으며, 이를 위해 공정성의 기반 위에서 각종의 사회협약을 적극 추진할 필요가 있다.

마지막으로, 참여정부의 정치개혁과 관련하여 언급하지 않을 수 없는 것은 헌정체제 운영 문제와 앞으로 있을지도 모를 개헌의 문제이다. 권위주의시대 한국의 헌정체제는 장식물에 불과했다. 그러나 민주주의가 점차 제대로 작동하고 있는 상황에서 헌정체제를 민주적으로 운용하는 문제는 매우 중요한 일이며, 그런 점에서 현재 한국의 헌정체제는 민주적 운영의 시험 상태에 놓여 있다고 할 수 있다. 따라서 무엇이 전정한 민주주의인가에 대한 사려 깊은 사고와 활발한 논의의 필요성은 매우 크다. 개헌 역시 마찬가지이다. 그것은 단지 정략적 이해의 관점에서 추진되어서는 안 된다. 개헌이 필요하다면 그것은 주권을 가진 국민의 의지가 반영되는 것인 만큼 이에 걸맞는 준비가 필요하다.

분권형 선진국가 건설을 위한 정부혁신과 지방분권의 과제

오재일(전남대학교 행정학과 교수)

1. 들어가며

최근 급격한 세계화의 진전에 따라 국가경쟁력의 제고가 세계 각국의 공통적인 관심사가 되고 있다. 그런데 국가 경쟁력 제고에는 민간부문뿐만 아니라 정부부문의 생산성 향상도 매우 중요하다. 그리하여 20세기 후반기에 선진제국은 국가 경쟁력 제고를 위한 국가 운영 시스템의 재편을 시도하고 있다. 총체적인 국가 경쟁력 강화를 위한 정부의 생산성 제고와 대국민서비스 질 제고라는 차원에서 시작된 공공부문의 개혁은 신공공관리와 정책네트워크, 그리고 분권화 정책을 통하여 가시화되고 있으며, 권한위임·공동체 복원·고객의 자율적 관리 등이 강조되고 있다.

특히 우리나라는 오랫동안 유지하여 온 고도의 중앙집권적인 정치행정 시스템의 영향으로 인하여 세계적인 경향으로서의 '지방화'라는 물결에 적절하게 대응하지 못함으로서 국가 경쟁력 제고에 있어서 많은 문제점을 야기시키고 있는 상황이다. 따라서 국가 경쟁력 강화를 위해서는 정부혁신과 분권화 작업을 통한 정부간의 적절한 역할 재분담에 의한 각급 정부의 역량강화와 정부에 대한 신뢰성 제고, 그리고 각급 정부를 통제할 수 있는 시민적 통제기제의 구축과 사회사회의 성숙이 이루어지지 않으면 아니된다.

특히 국민과 함께 하는 민주주의 실현을 3대 국정목표의 하나로 설정함과 동시에 '분권과 자율'을 4대 국정원리의 하나로서 제시하고 있는 참여정부가 제17대 총선에서 정부 여당으로서 16년 만에 원내 과반수를 확보함에 따라 참여정부의 국정개혁이 탄력을 받게 되었다. 참여정부는 시대적인 소명인 정부혁신과 분권개혁을 국정개혁의 중요한 한 축으로 설정하고, 이를 강력하게 추진하기 위하여 출범하자마자 2003년 4월 대통령 자문기구인 '정부혁신지방분권위원회'를 출범시켰으며, 정부혁신과 지방분권을 상호 연계시켜 공공부문의 개혁을 추진하고자 하였다.

한편, 공공부문의 개혁을 논의함에 있어서 가장 중요한 것은 시민주권을 제도적으로 보장한 헌법 정신이 국정관리와 연계되어 잘 구현되고 있는가 하는 점이다. 그런데 지방자치에 대한 헌법상의 보장에도 불구하고 지난 반세기 동

안 지방자치가 겪은 수난을 생각하여 볼 때, 아직도 우리 사회가 실질적인 민주주의를 얼마나 잘 구현시켜 나가고 있는가 하는 의문이 남는다. 지방자치가 헌법상 하나의 독립된 章으로 보장된 것은 국가 운영에 있어서 지방분권형 국가 운영을 헌법이 명령한 것이다. 헌법의 명령에도 불구하고 실질적인 국가 운영 상황을 살펴 볼 것 같으면, 너무나도 중앙 중심적인 국정관리 양태를 보여 주고 있다. 국가 사무나 국세의 비중이 압도적으로 높고 수도권 집중이 더욱 강화되어 가고 있어, '지역' 부재의 현상이 더욱 심화됨으로서 세계적 추세인 '지방화'에 역행하고 있는 현실이다.

우리 사회가 한말과 같은 민족적 비운을 또다시 겪지 않기 위해서는 헌법과 지방화의 본질에 맞도록 국가 시스템을 재편하지 않으면 아니된다. 중앙정부는 지방자치단체를 하나의 정부 단위로 인식하여 정부간의 파트너 쉽을 구축함과 동시에 지방정부가 재정적인 측면에서뿐만 아니라 정신적으로도 중앙의 후견적인 보호정책으로부터 탈피할 수 있도록 분권·분산·분업의 三分정책을 강력하게 추진하여 나가야 한다. 지역 없는 중앙(국가)이란 생각할 수 없다. 일본 군국주의가 지역을 희생하여 부국강병(富國强兵)을 부르짖었지만, 그 결과가 어떠하였던가를 타산지석(他山之石)으로 삼아 지역의 발전이 곧 국가발전의 근간이 된다는 사실을 우리는 다시 한번 확인하여야 한다. 이를 위해서는 이제까지 분권과제로서 제기된 사무·재원·인력 배분이라고 하는 이른바 '양적'인 분권운동과 더불어 지역사회의 내발적 발전을 지향하는 '질적'인 분권운동을 동시에 추진하지 않으면 아니된다.

이러한 시점에서 2002년 대선에서 전후 세대로서 최초로 대통령에 당선된 노무현 정권의 등장은 해방이전 세대의 리더쉽에서 해방이후의 리더쉽으로의 일대 전환이었다. 즉 독립운동 세대와 일제 식민지 세대로부터 해방이후 민주적 교육을 받은 세대에로의 사실상의 리더쉽의 세대교체였던 것이다. 정부 리더쉽의 교체는 바로 뒤이어 실시된 총선에서의 리더쉽 교체로 이어져 국회의 변화를 야기시켰고, 이러한 세대교체는 정치 행정뿐만 아니라 재계 등 사회 전반에 이루어지고 있어, 한국 사회가 소용돌이치는 사회 변혁기에 진입하고 있음을 보여주고 있다.

이러한 소용돌이치는 사회 환경 속에서 각 분야마다 자기생존을 위한 치열한 자기변혁이 시도되고 있는 바, 여기에서는 자기변혁의 한 일환으로서 시도되고 있는 정부혁신과 지방분권에 한하여 고찰하고자 한다.

2. 정부혁신과 지방분권, 어디까지 왔나?

1990년대 정권에 대한 정통성이 점점 향상되면서, 국민에 대한 대응성을 높이고 정부의 생산성을 향상시키기 위한 정부혁신과 지방분권이 국정의 주요 과제로 등장하고 있다. 정부혁신과 지방분권을 실현시키기 위하여 역대 정권은 각종 위원회를 설치하였던 바, 노태우 정권하의 행정개혁위원회, 김영삼 정권하의 행정쇄신위원회와 지방이양합동심의회, 김대중 정권하의 정부혁신추진위원회와 지방이양추진위원회, 그리고 현 노무현 참여정부하의 정부혁신지방분권위원회 등이 그것이다.

특히 세계적 흐름으로서의 지방화에 대한 시민사회의 여망이 높아짐에 따라 정부의 분권화 정책도 강화되고 있다. 김대중 정권하에서는 '중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률'이 제정되어 중앙정부의 권한을 지방정부에로의 이양작업이 계속되고 있으며, 참여정부 하에서는 제16대 대선 동안 체결한 '지방분권 대국민협약'을 실현시키기 위하여 '지방분권 특별법'을 제정하고, 이 법에 따라 정부혁신지방분권위원회가 대통령의 자문기구적 성격으로부터 법적 기구로 지위가 향상되게 되었다.

역대 정부에서의 정부혁신 과정을 살펴보면, 많은 개혁과제들이 종합적이고 통합적인 차원에서 추진되지 못하고 개별적 단편적으로 추진되는 경향이 강하였다. 그리하여 개혁과제들간의 상호유기적 연계가 부족하고 정합성(整合性)이 결여되어 사회 전반적으로 확산되는 데에는 한계를 보여주었다.

한편, 참여정부에서는 이러한 문제점을 보완하고 정부혁신과 지방분권에 대한 개혁과제들을 체계적으로 추진하기 위하여 정부혁신지방분권위원회를 2003년 4월 출범시켰다. 뒤이어 정부혁신과 지방분권 과제들을 실질적으로 발굴하고 심의하기 위하여 5월 8일 정부혁신지방분권위원회 산하에 5개의 전문위원회(행정개혁전문위원회, 인사개혁전문위원회, 지방분권전문위원회, 재정세제개혁전문위원회, 전자정부전문위원회)가 발족되었고[1], 각 위원회는 각기 관련된 개혁과제들을 도출하여 개혁의 일정표라고 할 수 있는 소위 말하는 '로드맵'을 발표하였다. 2003년 4월 9일에는 인사개혁로드맵, 7월 4일에는 지방분권로드맵, 7월 22일에는 행정개혁로드맵, 7월 29일에는 재정세제개혁로드맵, 8월 14일에는 전자정부로드맵이 각각 발표되었다. 각각의 전문위원회는 로드맵상에 나타난 주요 과제들을 실현시키기 위하여 해당 부처와의 협력과 갈등, 그리고 조율 속에서 구체적인 안을 만들어 '국정과제회의'을 통하여 정부안을

1) 최초 정부혁신지방분권위회의 산하에 5개 전문위원회가 있었으나, 2004년 5월 6일 혁신관리전문위원회, 그리고 2004년 10월 29일 기록관리혁신전문위원회가 추가되어 7개의 전문위원회로 확대되었다. 그러나 2005년 2월 20일 혁신관리전문위원회가 사실상 행정자치부로 이관되어, 현재는 6개의 전문위원회가 활동하고 있다.

확정시켜 나가고 있다.

지난 2년간의 정부혁신과 지방분권에 관한 평가는 참여정부 2년째인 지난 2월에 집중적으로 이루어졌다. 정치권에서는 열린우리당 열린정책연구원이 주최한 '참여정부 2년의 성과와 과제(2월 23일)'와 한나라당 여의도연구소가 주최한 '노무현정부 2년과 나라선진화의 길(2월 23일)', 학계에서는 한국지방자치학회가 주최한 '지방자치와 혁신(2월 18일)'과 서울행정학회가 주최한 '참여정부 혁신성과의 평과와 전망(2월 19-20일)', 그리고 시민단체에서는 행정개혁시민연합이 주최한 '노무현 정부 2년 평가(2월 23일)' 등이 그것이다.

이들 기관들이 평가한 노무현 참여정부의 긍정적인 과제로서 임혁백 교수는 ①정치적 자유의 확대,②제왕적 대통령제의 종식,③반부패정치개혁,④분권국가의 토대마련,⑤선진국으로의 도약을 위한 기반형성,⑥한반도 위기관리 성공을 들고 있으며, 정진영 교수는 ①탈권위주의,②정치개혁,③한・칠레 FTA체결과 자유무역 추구,④경쟁과 혁신에 대한 강조,⑤사회적 형평성과 균형발전에 대한 강조을 들고 있다. 행정개혁시민연합이 실시한 14개 분야별 정책 평가에서는 지방분권과 부정부패척결이 높은 점수를 받고 있다. 한편 학계에서 발표된 논문은 대체로 정부혁신과 지방분권에 대한 평가는 투하된 노력에 비하여 실천력이 부진한 상황에 처해 있어, 각종 로드맵이 잘 만들어졌다고 해도 추진동력이 없는 상황에서는 작문(作文)의 수준에 머물게 될 우려가 있다고 지적하고 있다(강형기외,48쪽).

여기에서는 학계의 평가와는 달리 정치권이나 시민단체에서 노무현 참여정부의 국정평가에 있어서 긍정적으로 나타나고 있는 지방분권에 대하여 보다 심도있게 살펴보고자 한다. 참여정부 2년간의 지방분권 추진상황에 대하여 중간 점검기준은 2005년 1월말을 기준으로 한 지방분권로드맵 상의 추진 일정과 지방분권특별법에 기초한 5개년 종합실행계획상의 추진 일정이다.

지방분권전문위원회에서는 지방분권추진로드맵 상의 7대 기본방향과 20대 주요과제를 중심으로 지방분권특별법 제18조에 의한 지방분권5개년 실행계획을 수립하였다. 지방분권5개년 실행계획에서는 분권과제들을 7개로 대분류하고, 이를 다시 47개 과제로 세분류하고 있다. 그리고 과제의 내용과 성격에 따라 과제를 위원회 주관과제, 위원회 역점과제, 부처 주관과제, 부처 자율과제의 4가지 유형으로 분류하고 있으며(표1 참조), 47개 전과제에 대하여 지방분권특별법 제18조에 의한 정부혁신지방분권위원회(지방분권전문위원회)의 심의를 받도록 하고 있다.

<표1> 분권과제의 구분과 역할분담

과제구분	기본적 역할분담	평가	시행
위원회주관 과제(7개)	▪ 위원회 주도로 기본방향 및 ·방안 수립	위원회	부처
위원회역점 과제(9개)	▪ 부처 주관으로 하되 위원회 역점관리	위원회	부처
부처주관과제(31개)	▪ 부처 검토, 위원회 심의	위원회	부처
부처 자율과제	▪ 소관부처 책임하에 추진계획 수립 및 구체적 추진방안 마련 ▪ 필요시 위원회 보고	위원회	부처

지방분권 5개년 실행 계획상에 나타난 주요 분권과제들에 대한 지방분권전문위원회의 자기 진단한 주요과제 추진 실적은 다음과 같다[2].

⑴ 관련 입법조치 완료 과제

- 지방분권특별법 제정(부처 주관)
- 지방양여금제도 개선(부처 주관)
- 주민투표제 도입(부처 주관)
- 주민소송제 도입(부처 주관)
- 주민감사청구제도 개선(부처 주관)

⑵ 관련 입법 국회계류 과제

- 지방예산편성지침 폐지 및 보완 등 6개 과제 (부처 주관)
- 자원봉사활동 장려·지원(부처 주관)

⑶ 관련 입법 법제처 심사중인 과제

- 자치단체에 대한 감사체계 개선(위원회 역점)

⑷ 정부 안이 확정되었으나 답보 상태인 과제

- 자치경찰제도 도입(위원회 주관)

⑸ 위원회 안이 확정되었으나 답보 상태인 과제

- 교육자치제도 개선(위원회 주관)

2) 지방분권전문위워회에서는 2월 1-2일 자체 워크숍을 개최하여 분권과제에 대한 자가진단을 한 바 있다.

- 분권형 도시계획체계 구축(위원회 주관)
- 지방의정 활동기반 강화(위원회 역점)

⑹ 위원회 안이 확정되지 않은 상태인 과제

- 특별지방행정기관의 기능 조정(위원회 주관)
- 사무구분체계 개선(위원회 주관)
- 자치입법권 확대(위원회 역점)
- 지방선거제도 개선(위원회 역점)
- 자치조직권 강화(위원회 역점)
- 주민자치제도 개선(위원회 역점)
- 제주특별자치도 추진(위원회 주관)

이상과 같은 분권추진실적에 대하여 살펴보면 첫째로, 입법조치가 완료되었거나 국회계류 중인 과제는 모두 부처 주관 과제로서 주로 지방정부의 책임성 확보를 위한 주민통제 장치와 관련된 것이며, 둘째로, 위원회 안이 확정되었으나 정부안 확정이 답보상태인 과제나 위원회 안이 아직 확정되지 않는 과제는 모두 위원회 주관 과제 및 역점 과제로서 지방분권의 핵심과제임을 알 수 있다. 이를 보다 종합적으로 살펴보면, 실질적인 분권이 이루어지지 않는 상태임에도 불구하고 지방정부에 대한 책임성을 확보하기 위한 조치가 선행되고 있어, 지방분권추진로드맵 상에 나타난 지방분권의 추진원칙으로서 표명한 선분권 후보완의 원칙과 배치됨을 알 수 있다.

3. 정부혁신지방분권화 정책의 특징과 문제점

1) 특징

참여정부 하의 정부혁신과 지방분권화 정책의 특징은 첫째로, 정부혁신과 지방분권을 상호 연계시켜 추진하고 있다는 점이다. 지방자치단체도 엄연한 정치적 실체를 가진 하나의 정부 단위라는 사실을 고려한다면, 정부 혁신을 추진 할 경우 당연히 그 대상 속에 지방정부가 포함되어야 한다. 그러나 그간 우리나라의 정부혁신 추진 실태를 살펴보면, 중앙정부 혁신과 지방정부 혁신을 상호 연계시켜 고찰하고자 하는 노력이 미흡했었다. 참여정부가 강력하게 추진코자 하는 특별행정기관의 정비나 국고보조금 정비 등은 모든 정부 수준의 변화를 수반하는 일이기에, 정부혁신과 지방분권을 상호 밀접하게 연계시키면서 추진되어야 한다. 특히 우리나라처럼 역사적 문화적으로 강력한 중앙

집권적 정치행정 시스템을 오랫동안 유지해온 나라에서는 더더욱 중앙정부의 혁신과 분권화 작업을 상호 연계시켜 추진하지 않으면 정책적 시너지 효과를 극대화시키기 어렵다.

둘째로, 개혁과제들에 종합적인 청사진을 제시하였다는 점이다. 역대 정부에서도 정부혁신과 지방분권 정책들을 추진하였지만, 정부적 차원에서 정부혁신과 지방분권에 대한 종합적인 청사진을 제시한 적은 없었다. 참여정부에서는 대통령의 강력한 정부혁신과 지방분권화 의지를 실현시키기 위하여 2003년 4월 대통령 자문기구로서 정부혁신지방분권위원회를 출범시켰으며, 이 위원회는 각종 개혁과제에 대한 로드 맵을 발표하였다. 이 로드 맵은 정부적 차원에서의 정부혁신과 지방분권화에 대한 구체적인 과제와 그 일정을 국민 앞에 공표하고 정부에 기속력을 부여하고 있다는 측면에서 매우 의미 있다고 할 것이다. 실제적으로 이 로드 맵에 따라 구체적인 정부혁신과 분권화 작업이 진행되고 있으며, 아울러 성과 평가의 주요 기준이 되고 있다. 특히 2003년 연말 국회를 통과한 지방분권특별법 제18조는 지방분권추진계획을 수립하도록 규정하고 있다는 점에서, 참여정부 하의 분권화 작업은 정권적 차원을 넘어 국가적 과제로서의 위상이 강화되어 더욱 탄력을 받게 되었다.

셋째로, 국정최고책임자의 강력한 지원이다. 정부혁신과 지방분권에 대한 국정의 최고책임자로서의 대통령의 강력한 관심과 지원은 각 부처의 장관에게도 영향을 미칠 수밖에 없다. 대통령의 정부혁신과 지방분권에 대한 관심과 지원은 국정과제회의에서 잘 나타나고 있다. 역대 정부에서도 정부개혁을 위한 위원회가 많이 있었지만, 참여정부하에서처럼 대통령이 정부혁신과 지방분권 과제에 많은 관심을 표명한 예는 찾기 힘들다. 이것은 빈번한 국정과제회의를 통하여 나타나고 있으며, 이 국정과제회의를 정부혁신지방분권위원장이 주재하고 있음에서도 알 수 있다.

끝으로, 지방분권추진을 위한 3대 원칙을 명문화하였다는 점이다. 첫째, 보충성의 원칙, 둘째, 선분권 후보완의 원칙, 셋째, 포괄성의 원칙이 그것이다. 정부 개혁을 함에 있어서 '총론 찬성, 각론 반대'라는 말에서 알 수 있듯이, 구체적인 개혁 작업에는 엄청난 저항이 따르기 마련이다. 이 저항을 극복하기 위해서는 국민적 공감대 형성과 함께 저항 세력을 설득하기 위한 원칙이 제시되어야 한다. 1990년대 지방자치가 외형적으로는 완전 복원되었지만, 지난 대선에서 분권화 문제가 선거 이슈화되어 국정과제로까지 채택되게 된 것은 주민들이 체감할 수 있는 실질적인 분권화 수준이 매우 낮았기 때문이다. 이처럼 분권화 지표가 낮게 나타난 것은 지방의회가 구성되고 단체장이 선출되는 등 정치적 의미의 지방자치가 실시되고는 있지만, 그간 기존의 중앙정부 중심적인 재원이나 권한 배분이 지방화에 맞도록 근본적으로 재조정되지 못

한 것에 기인한 것이다. 따라서 중앙정부 중심의 국정운영 시스템이 전면적으로 재정비되어야 한다. 이 경우 지방분권 추진 로드 맵 상에 나타난 지방분권 추진원칙은 분권화 추진에 따른 저항을 극복할 수 있는 실질적인 근거를 제시하고 있다는 점에서 매우 의미 있는 일이라고 할 것이다.

2) 문제점

지난 2년간의 정부혁신과 지방분권의 추진상에 나타난 문제점은 다음과 같다.

첫째로, 위원회 상호간 및 위원회와 정부부처간의 유기적 네트워트 가 잘 이루어지고 있는가 하는 문제점이다. 참여정부 출범과 함께 국가적 개혁과제들을 추진하기 위하여 각종 위원회가 발족되었으며, 이들 위원회간의 조정은 대통령 정책기획위원회가 수행하도록 하고 있지만, 이들 위원회 간에 유기적인 협조가 잘 이루어지고 있는가 하는 문제와 함께 정부혁신지방분권위원회 산하의 전문위원회 간에 유기적인 소통과 연대가 잘 이루어지고 있는가에 대한 문제점이다. 정부혁신 과제와 규제개혁 과제, 지방분권과 국가균형발전 등이 전자와 연관된 문제라고 한다면, 특별지방행정기관 정비를 둘러싼 행정개혁전문위원회와 지방분권전문위원회, 재정분권을 둘러싼 재정세제전문위원회와 지방분권전문위원회간의 견해 차이가 후자와 연관된 문제라고 할 수 있다.

둘째로 추진체계상의 문제점이다. 정부혁신지방분권회가 발족될 당시, 각 부처의 이해를 대변하고 이들 간의 이해 대립을 조정하기 위하여 일부 국무위원과 국무조정실장, 청와대 정책실장이 당연직 위원이 되도록 되어 있다. 이는 위원회에서 심의된 안건이 바로 대통령에게 직보되는 시스템을 의미한다. 그런데 시간이 지나감에 따라 위원회에서의 심의된 안건이 총리실, 대통령 정책기획위원회, 청와대 정책실 등으로부터의 관여의 폭과 강도가 높아짐에 따라 의사결정구조가 복잡다기화되어 정부안의 확정에 시간적 지연과 함께 어려움이 가중되고 있다. 이것은 초기 위원회 구성의 의도와는 어긋나며, 위원회의 위상이 저하되는 듯한 상황이 전개됨으로서 정부혁신과 지방분권이 도전받고 있다는 점이다. 그리하여 참여정부 하에서의 각종 국가 개혁추진체계가 매우 복잡다기하고, 중심축을 설정하기 어려우며, 따라서 역대 정부들의 개혁전담조직에 비하여 오히려 계층화되었다는 평가를 받고 있다(권해수,3쪽)

셋째로, 행정부처 개편의 자의성이다. 지난 2년간에 이루어진 정부부처 개편을 살펴보면, 정부조직개편에 관한 체계적인 연계선상에서 정부부처 개편이 이루어지고 있는가 하는 문제이다. 법제처와 보훈처의 장관 격상, 과학기술부

의 부총리 격상, 복수차관제의 도입 등이 정부혁신지방분권위원회의 어느 레벨에서 논의되어 결정되었는지 의문이며, 아울러 정부부처 개편이 일관된 기준과 정합성 속에서 이루어지고 있는가 하는 문제점이다. 특히 참여정부가 작은 정부를 지향하지는 않았다고 하더라도 정부 출범이후, 기구 증설과 공무원의 증가도 한번쯤은 고려하여야 할 것이다. 장차관급 고위직 공무원 정원이 2004년 말 현재 119명으로 국민의 정부 임기 말인 2002년 당시 106명에 비해 12.3%인 13명이 증가했으며, 국가공무원 수도 국민의 정부 말기인 2002년 12월의 17부 2처 16청의 562,373명에 비하여, 2004년 12월에는 18부 4처 17청의 589,148명으로 2만 6,775명이 증가하여 행정부의 팽창속도가 빠르다는 것이다. 또한 이들 기구 증설과 공무원 증원이 행정부의 생산성 향상과 대민서비스 증대와 연계되고 있는가 하는 문제점이다.

넷째로, 참여정부가 역점적으로 추진하고 있는 분권화 정책의 주무 부서인 행정자치부의 조직과 기능이 강화되고 있는 것이 과연 바람직한가 하는 점이다. 행정자치부는 2003년 2월 1차관보, 1실, 1본부, 6국에서 2004년 6월 1차관보, 1실, 1본부, 7국으로 개편되었다. 외형상으로 큰 변화가 없지만, 소방방재청의 신설 및 인사관련 기능의 중앙인사위원회에로의 이관을 고려한다면 상당한 조직 확대가 되었다고 할 수 있다. 대통령은 지방분권을 지속적으로 주창하고 있음에도 불구하고 행정자치부의 조직과 기능은 감축되고 있지 않아, 지방분권에 역행한다는 비판도 있다(권해수,5쪽) 특히 최근에는 혁신과 분권의 주무부처인 행정자치부가 혁신에 과도하게 치중함으로서 행정자치부에서의 '분권실종'이 우려되기도 하고 있다.

다섯째로, 정부혁신과 분권화 정책이 공급자 중심에서 이루어지고 있다는 문제점이다. 정부혁신과 지방분권 추진이 너무나도 중앙부처나 지방정부 위주의 공급자 위주로 진행되고 있지는 아니한가에 대한 우려가 제기되고 있다. 특히 주요 개혁과제인 특별행정기관 정비나 지방교육자치제도의 개선, 재정분권 논의, 그리고 감사체계 개편 논의가 그 서비스를 제공하는 공급자 중심으로 진행됨으로서, 조금 더 개선된 개혁안은 만들어 낼 수 있을지 몰라도 국민이 진정 바라는 새로운 것을 만들어 낼 수 없다는 비판도 있다(강형기외,6쪽).

다섯째로, 지방분권추진 실태에서 살펴보았듯이, 중앙정부가 지방통제관련 지방분권과제에는 신속하고 적극적이나, 중앙권한의 지방이양 또는 자율권 확대에는 소극적이라는 것이다. 아울러 특별지방행정기관의 정비, 지방교육자치제도 개선, 자치경찰대 창설에서와 같이 소수의 이해관계자나 관련부처의 반대의견이 과대평가되고 있으며, 관계 부처가 너무 민감하게 반응하여 관련 부처의 협조가 저조하다는 점이다.

4. 정부혁신과 지방분권의 향후 전망과 과제

노무현 대통령은 취임 2주년을 맞이하여 국회에서 행한 국정연설에서 '선진한국으로 가는 길'을 강조하면서, 올해 국정운영의 화두로 선진한국을 던진 뒤, 정부의 경쟁력 전략은 혁신이라고 하면서 이를 위해 정치·경제·사회·언론의 주체들에게 자기 혁신과 책임을 주문하고 요청하였다.

그런데 국가 경쟁력은 획일적 집권적 시스템보다는 다원적 분권적 시스템 속에서 더 발휘된다는 사실은 이미 선진제국의 정치시스템에서 잘 보여주고 있다. 우리나라가 국민소득 1만불 시대에서 비약하지 못하고 머뭇거리고 있는 것은 박정희 개발독재 시대의 잔영이라고 할 수 있는 권위주의적 집권 시스템으로부터 완전 탈피하지 못하였기 때문이다. 노무현 참여정부의 출범과 함께 권위주의는 많이 퇴색되었지만, 아직도 집권적 통치시스템은 여전하다. 최근 분권형 국정운영이 시도되고 있지만, 이는 조직내(정부내)에서의 기능적 분권이라는 측면에서의 의미는 있지만, 조직간(정부간)의 공간적 분권이라는 측면과는 거리가 있다. 우리가 보통 지방분권이라고 할 경우에는 후자의 의미로 많이 사용되어지고 있다. 따라서 현재 중앙정부 차원에서 시도되고 있는 분권형 국정운영으로서 지방분권이 어느 정도 달성되었다는 사고방식은 매우 위험하다고 할 것이다. 특히 지방분권이 참여정부의 정권브랜드가 되고 있는 상황 속에서, 지방분권의 한 축인 지역사회에서의 분권에 대한 체감도가 매우 낮다는 점은 참여정부의 4대 국정이념이 훼손되고 있지는 아니한가 하고 우려되기도 한다.

따라서 우리 사회가 진정으로 지방분권형 선진국가에로 가기 위해서는 중앙정부 차원에서의 권한 위임 이전에 헌법 제8장의 정신에 충실한 자치제도의 재설계와 함께 중앙정부가 가지고 있는 집행적 권한을 지방정부에 이양한 후, 중앙정부 차원의 권한 위임을 시도하여야 할 것이다. 일본이 1999년 지방분권일괄법을 제정하고 난 후, 중앙정부 개편을 시도한 점을 타산지석(他山之石)으로 삼아야 할 것이다.

분권형 선진국가 건설을 위한 정부혁신과 지방분권의 과제는 무엇일까?

첫째로, 정부혁신지방분권위원회 발족 당시의 초심과 같이 정부혁신과 지방분권을 상호 유기적으로 연계시켜 추진하는 것이다. 중앙정부 차원에서 추상적인 국민을 대상으로 논의된 개혁과 혁신 과제들이 지역사회에 살고 있는 구체적 주민에게 전달되기 위해서는 지방정부의 도움을 받지 않으면 아니된다. 현재 중앙정부 차원에서 어느 정도 가시화되고 있는 혁신과제들이 왜 전국적 공감대를 형성하지 못하고 있는가에 대한 면밀한 분석이 이루어져야 할

것이다. 아울러 중앙부처 개편이 단편적으로 이루어져서는 아니되며, 지방분권과의 연계선상에서 시스템적으로 시도되어야 한다.

둘째로, 정부 산하의 각종 자문위원회간의 유기적인 연계 및 협조가 필요하며, 아울러 의사결정 시스템의 재정리가 필요하다. 우선 위원회간의 업무분담을 명확하게 할 것이며, 주기적으로 합동회의를 개최하도록 하고, 위원회에서의 심의 사항에 대한 타기관의 관여의 폭과 강도를 완화시켜 의사결정의 신속화를 기하여야 할 것이다. 또한 위원회 산하의 전문위원회간의 칸막이를 없애도록 하고, 매트릭스 조직을 도입하여 과제별 T.F 중심의 위원회 운영이 되도록 하여야 할 것이다.

셋째로, 위원회가 입법제안권이 없고, 집행권을 가지고 있지 않기 때문에 위원회가 선정한 개혁과제들을 해당 부처가 처리하도록 하고, 위원회는 대통령에의 점검과 평가 보고를 통하여 개혁과제들의 집행력을 담보하도록 하여야 할 것이다. 이들 개혁과제들에 대한 평가와 함께 민관학 합동의 로드맵 감시위원회를 구성하여 개혁과제들의 집행력을 담보하는 방안들도 강구하여 볼 만 하다.

네째로, 지방분권 추진원칙으로 선명한 원칙들이 지켜지는 차원에서의 지방분권화 정책들이 추진되어야 한다. 특히 선분권 후보완의 원칙에 따라 지방정부의 책임성 확보에 앞서 과감한 중앙정부 권한의 지방정부에로의 이양이 선행되어야 할 것이다. 아울러 보충성의 원칙에 충실한 주민 중심의 체감형 정부혁신과 분권화 정책들이 추진되어야 할 것이다.

다섯째로, 정부혁신과 지방분권에 대한 평가가 수요자 입장에서 이루어져야 한다. 즉 정부혁신과 지방분권이 관관(官官) 차원에서 이루어질 것이 아니라 관민(官民) 차원에서 이루어져야 한다. 이를 위해서는 세계사적 흐름으로서의 '관으로부터 민으로;정부규제완화 정책(민영화)', '중앙으로부터 지방으로;중앙행정권한의 지방이양 정책(분권화)', '폐쇄로부터 개방으로;각종 비리와 부패방지를 위한 정보공개 정책(투명화)에 맞는 정부간 관계가 재편되어야 한다.

여섯째로, 개혁이 추진동력을 갖추기 위해서는 국민들에게 성공체험을 보여주도록 하여야 한다. 특히 각 전문위원회가 작성한 로드맵상의 과제들 중, 주민체감형 과제들을 선정하여 시범적인 정책성과를 만들어 내어 국민들에게 성공체험을 보여주어야 한다. 그래야만이 혁신과 분권에 대한 기대감을 유지시키고, 혁신과 분권에 대한 지지자를 확대 재생산할 수 있을 것이다(강형기 외,6쪽)

일곱째로, 위원회와 정부・여당과의 유기적 협조 및 연계 체제를 구축하는 일이다. 정부혁신과 지방분권이 궁극적으로 실현되기 위해서는 제도화가 이루

어져야 하며, 이는 법제화를 의미한다. 아무리 좋은 위원회안이 마련되었다고 하더라도 법률제안권을 가지고 있지 않는 위원회로서는 정부의 협조가 필요다. 아울러 정부의 협조로서 정부안이 마련되어 있다고 하여도 국회에서의 입법조치가 수반되지 않으면 작문(作文)수준에 불과하다. 이것은 정부가 지방분권특별법에 의한 지방이양일괄법을 제정하고자 정부안을 마련하여 여당과 당정협의회를 개최하였지만, 여당의 비협조로 국회에 입법안을 상정조차 못하였다는 사실에서 잘 알 수 있다. 또한 현재 추진 중인 행정자치부의 팀제 조직개편안이 이미 인사개혁의 일환으로서 확정된 고위공무원단과의 충돌 가능성이 있음으로서 고위공무원단 설치의 본래 의도가 훼손될 수도 있다는 점이다. 따라서 정부혁신과 지방분권을 실제적으로 구현시키기 위해서는 어떻게 정부와 국회의 협조를 어떻게 이끌어낼 것인가 하는 문제는 매우 중요한 과제이다.

5. 마무리 지으며

선진한국을 건설하기 위해서는 정부혁신과 지방분권은 피할 수 없는 시대적 소명이다. 그런데 정부혁신은 주로 조직내의 문제로서 조직 최고 책임자의 의지가 대단히 중요하다. 반면에 지방분권은 조직간의 문제로서 관련 변수가 매우 많이 존재한다. 특히 우리나라는 역사상 지방분권적 통치 경험을 가진 적이 거의 없이 천년이상의 집권적 역사를 유지하여 왔기 때문에 조직간의 파워이동(Power Shift)을 수반하는 지방분권 정책을 추진한다는 것은 매우 어려운 사회적 역사적 과제라고 할 수 있다. 이것은 역대 정권들이 초기에는 지방분권 정책들을 강조하지만 후반기에 이르러서는 지방분권화 정책들이 흐지부지 되어버린 사례에서 잘 알 수 있다.

따라서 지방분권화의 또 하나의 주요 축인 지역사회가 지방 분권화 정책에 대하여 감시를 게을리 하고 무관심할 경우에는 지방분권화 정책은 슬기머니 사라져 버리고 말 것이다. 따라서 무엇보다도 중요한 것은 권력의 최고 정점에 있는 대통령의 지방분권에 대한 확고한 신념과 함께 지역사회로부터의 지방분권화에 대한 부단한 요구와 감시이다.

끝으로 정부혁신과 지방분권은 그 자체로서 목적가치가 아니라 수단가치라는 점에 주의하여 정부혁신과 지방분권의 방향성에 대한 국민적 공감대 형성에 유의하여야 하며, 아울러 정부혁신과 지방분권이 소기의 성과를 거두기 위해서는 세르만(Tom Sherman)이 지적하고 있는 행정윤리의 핵심적 요소로 열거하고 있는 성실성(Integrity), 정직성(Honesty), 책임성(Accountability)이 확보되어야 함을 명심하여야 할 것이다.

<참고문헌>

강형기외(2005), “참여정부 2년 지방분권정책의 평가”, 한국지방자치학회 동계학술대회 발표논문.

권해수(2005), “참여정부 행정개혁에 대한 비판적 성찰”, 서울행정학회 동계학술대회 발표논문.

행정개혁연합(2005), “노무현 정부 2년 평가”

임혁백(2005), “참여정부 2년의 성과와 3년의 과제”, 열린우리당 열린정책연구원 정책토론회 자료집.

정진영(2005), “참여정부 2년의 국정운영평가” 한나라당 여의도연구소정책토론회 자료집.

오재일(2003), “ 참여정부의 분권화 정책과 지역사회의 대응”, 2003년도 한국행정학회 하계학술대회 발표 논문

정부혁신지방분권회위원회(2003), “정부혁신지방분권 로드맵”

제16대 대통령직인수위원회(2003), 「제16대 대통령직인수위원회 백서 : 대화」

Sherman.Tom(1998), "Public Sector Ethics;Prospects and Challenges", *Public Sector Ethics*, London, Routledge.