《정부학연구》 제 5 권 제 2 호 (1999), 157~176쪽 157

정책논평

김대중정부의 국가개혁 : 특성과 가능성

김 호 진

1. 들어가는 말

국가는 시대 속에 존재한다. 시대가 변하면 국가도 변해야 한다. 시대변화를 잘 못 읽고 적응하지 못하면 국가는 위기에 봉착하고 때로는 멸망한다. 미래학자 케네디(Kennedy, 1993)가 강조했듯이 다음 세기를 제대로 준비하려면 제대로 개혁을 해야 하고, 그런 나라만이 상대적 경쟁력을 갖출 수 있다. 당면한 IMF체제를 극복하기 위해서도, 21세기 경쟁시대를 살아남기 위해서도, 냉전의 유산인 분단모순을 극복하기 위해서도 우리는 마땅히 국가개혁을 단행해야 한다. 그리고 그것은 국가이념과 목표를 재정립하고 제도와 관행의 모순을 시정하여 경쟁력 있는 국정시스템을 새로이 마련하는 것을 전제로 한다(김용운, 1998:5~8).

김대중정부는 이러한 문제의식을 갖고 정치·경제·사회 등 국가의 모든 영역과 부문에 걸쳐 총체적 개혁작업을 추진하고 있으며 이를 뒷받침하기 위해 국민운동을 전개하고 있다.[1] 국가개혁운동은 한국에서뿐만 아니라 외국에서도 전개되고 있다. 클린턴정부가 추진하고 있는 미국의 정부혁신운동과[2] 영국의 블레어, 독일의 슈뢰더, 프랑스의 조스팽 정부가 추구하고 있는 제3의 길도 일종의 국가개혁운동인 것이다. 이 논문에서는 김대중정부의 개혁정책을 개괄적으로 소개하고 특성을 분석하는 데 역점을 두기로 한다.

김호진은
미국 하와이대학교에서 정치학 박사학위를 받고 고려대학교 행정학과 교수로 재직중이며 현재 노사정위원회 위원장직을 맡고 있다.

drkim@kuccnx.ac.kr

2. 정책실패와 경제환란의 원인

1948년 건국 이래 우리는 근대화와 경제성장의 신화를 맹신하면서 앞만 보고 달려왔고 짧은 기간에 한강의 기적이라고 불리는 고속발전을 이룩했다. 1990년대 중반에는 일인당국민소득 일만달러의 생활수준과 11대 무역대국의 지위를 향유했고, 1996년 OECD에 가입하는 영예를 얻기도 했다.

그러나 수단과 방법이 문제였다. 고도성장과 물질적 풍요에 집착하여 수단의 정당성과 합리성을 외면했고 빵을 위해서는 자유도 희생할 수 있다고 생각했다. 그 여파로 권위주의와 관치경제가 민주주의와 시장경제를 대체했고 편법과 부정에 의탁하는 비정상적인 행위가 원칙과 도덕성에 기초한 정상적인 접근방법을 밀어냄으로써 수단이 나쁘더라도 목적만 성취하면 승자가 되는 가치전도현상이 심화되기도 했다.

이러한 병리현상이 누적되면서 한국사회는 정치·경제 등 모든 분야에서 효율성이 감퇴되는 기능저하증상이 나타나기 시작했지만 정부당국과 국민은 외형적인 성취감에 매몰되어 진지한 변화의 노력을 기울이지 않았다. 급기야 1997년 말 외환위기를 맞아 그동안 믿어왔던 성장신화가 모래성처럼 무너지는 참담한 현실을 목도하게 되었던 것이다.

경제환란의 근본원인은 무엇보다도 국가지도자의 리더십 빈곤이 문제였다. 최고지도자인 대통령이 시대변화를 정확히 간파하고 경륜과 지도력을 적절하게 발휘했더라면 경제파탄을 초래하지 않았을 것이다. 둘째, 정책실무자의 전문성 결핍과 책임윤리의 실종, 무사안일한 관료적 타성이 외환위기를 일으킨 또 하나의 원인으로 지적될 수 있다. 셋째, 국정시스템의 실패다. 위기 당시 대통령과 담당장관이 외채규모와 외환보유액을 정확하게 파악할 수 없었다는 것은 시스템의 문제점을 적나라하게 고발해주고 있다. 그것은 시스템의 정보수집기능과 커뮤니케이션회로에 중대결함이 발생했다는 것을 말해준다. 넷째, 발전전략의 실패다. 고도성장을 구가하던 경제가 느닷없이 추락

하게 된 것은 압축성장, 돌격성장으로 표현되는 파행적 성장제일주의와 관치경제시스템이 몰고 온 필연적 결과다.

그것은 단순한 경기 침체현상이 아니라 과거 한국사회의 발전을 주도해 온 정책패러다임이 효용성을 잃었다는 것을 의미한다. 국정시스템의 사회경제적 토대가 변하고 세계환경마저 근본적으로 바뀌었는데도 성장위주의 발전모델을 고수한 것은 시대착오적인 오류였다.

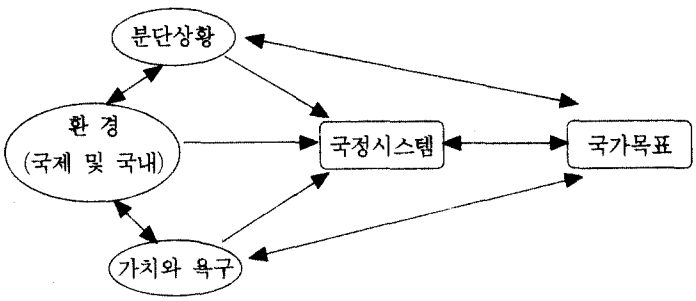
3. 시스템개혁과 국정효율

경제환란의 비극을 되풀이하지 않으려면 국정시스템을 근본적으로 개혁해야 한다. 잘못된 시스템을 고치지 않으면 지도자와 정책담당자의 역할은 구조적 제약을 벗어날 수 없으며 발전전략도 시스템이 효율적으로 작동하지 않는 한 기대성과를 나타낼 수 없는 것이다.

시스템을 개혁할 때는 국제 및 국내 환경 · 국가목표 · 국민의 욕구와 가치체계를 고려할 필요가 있다. 시스템은 환경을 떠나 존재할 수 없다. 환경이 변하면 시스템도 변해야 한다. 시스템은 국가목표를 달성하기 위해 존재한다. 목표가 바뀌면 시스템도 이에 부합하도록 변해야 한다.

시스템은 또 국민들의 가치 및 욕구체계에 부응해야 한다. 그리고 한국의 경우에는 분단상황을 중점적으로 고려해야 한다. 분단상황이 변하면 시스템도 변하지 않을 수 없는 것이다. 물론 이들 네 가지

그림 1
국정시스템 결정구조[3]



요인은 인과적 상관성을 가진다. 이해의 편의를 위해 이 논리를 그림으로 표시하면 〈그림 1〉과 같다.

4. 한국의 국정시스템 변화과정

1) 전시동원체제 (1948~1960)

미군정 3년 동안(1945~1948)의 국가건설 작업을 거쳐 출현한 한국의 국정시스템은 전시동원체제였다. 분단과 전쟁(1950~1953), 빈곤과 혼란, 미·소 주축의 냉전구조가 우리의 체제를 그렇게 틀지었다. 휴전은 되었어도 냉전적 남북대치상황은 항상 일촉즉발의 위기를 내포하고 있었다. 필연적으로 당시의 국가목표는 국토방위와 국민형성 및 국가의 정체성 강화였고, 국민들의 욕구와 가치체계는 전쟁으로부터의 해방과 반공안보이념이 주류를 이루었다. 경찰국가형 권위주의체제가 자연스럽게 제도화되었으며 이 체제는 1961년 군사혁명이 일어날 때까지 약 10여년간 존속되었다.

2) 근대화 동원체제 (1961~1987)

1961년 군사혁명이 발발하자 국정체제는 근대화 동원체제로 혁명적인 변화를 겪었고 1972년 유신쿠데타를 거쳐 4반세기나 지속되었다. 쿠데타 당시 국민의 절대다수가 농민이었고 또 절대빈곤층이어서 자유보다는 빵에 대한 욕구가 우세했다. 물신주의와 배금사상이 가치체계의 중심을 차지했고 근대화와 산업화가 국가목표로 강조되었다. 국가가 자본을 조달해서 기업을 지원하는 국가주도의 개발전략이 최선의 대안으로 상정되었고 그것은 경제적으로는 효율적이었지만 정치적으로는 민주주의를 고사시켰다.

국제환경과 남북관계가 여전히 안보를 중시하지 않으면 안 될 만큼 긴장관계에 놓여 있어 군부권위주의는 자신의 권력기반을 손쉽게 다질 수 있다. 유신을 계기로 관료적 권위주의가 더욱 강화되었고 효율지상주의가 국민의식을 지배했다. 그러나 관료적 권위주의와 국가자

본주의의 이면에서는 관치경제의 모순이 누적되고 있었다. 기업과 시장이 국가에 예속되면서 경제논리가 실종되고 정경유착이 심화되고 있었다.

3) 과도적 비경쟁체제 (1988~1997)

1987년 6월 항쟁으로부터 1997년 IMF 경제환란이 일어날 때까지의 기간은 국정환경이 급변하는 기간이었다. 안으로는 민주화의 욕구가 봇물처럼 분출했고 밖으로는 세계화의 물결이 거세게 일고 있었다. 이에 대응하여 국정체제도 바뀌었다.

6월항쟁이 민주화세력의 승리로 귀착되자 대통령간선제가 직선제로 바뀌어지고 권위주의적 동원체제가 민주적 참여체제로 이행했다. 노태우정부(1988~1992)와 김영삼정부(1993~1997)를 거치면서 절차민주주의가 착실하게 자리를 잡아나갔다. 지방자치제가 채택되자 중앙집권체제가 지방분권체제로 탈바꿈했고, 노사관계도 수직관계에서 수평관계로 패러다임을 바꾸었으며 야당의 국정참여공간도 넓어졌다.

1990년을 전후하여 독일이 통일되고 소련제국이 붕괴하자 세계화가 가속화됐고 그것은 1993년 WTO체제 출현으로 제도화되었다. 남북관계도 러시아와 중국과의 수교를 계기로 냉전적 대결보다는 평화공존과 교류협력쪽으로 무게중심이 쏠리고 있었다. 이러한 환경변화에 적응하기 위해 정부는 시장개방을 단행하고 OECD에 가입하는 과감성도 발휘했다. 그러나 이 기간의 개혁은 두 가지 오류를 범했고 그것은 국가경쟁력을 떨어뜨리는 결정적인 변인으로 작용했다.

첫째, 정부는 민주화에 수반되기 쉬운 효율성위기를 제어하는데 실패했던 것이다. 민주화의 속도와 폭을 적절히 조절하면서 체제의 효율성을 살려야 했는데 노태우정부(1988~1992)도 김영삼정부(1993~1997)도 이를 외면했던 것이다.

둘째, 세계화의 흐름을 정확히 간파하고 국가경쟁력을 길렀어야 하는데 이를 간과했다. 적어도 정부, 금융, 기업부문의 구조조정 정도는 체계적으로 단행하여 세계화시대를 준비했어야 했다. 그런데도 사

회주의의 몰락과 세계화가 무엇을 의미하는지를 제대로 인식하지 못하고 거품경제의 허구적인 수치에 도취하여 성급하게 샴페인을 터뜨리는 어리석음을 범하였다. 국가경쟁력이 후퇴하고,[4] 정경유착과 부패도 악화되었으며 부실기업과 부실대출은 공멸의 악순환을 거듭하고 있었다.

그 여파로 IMF 경제환란을 맞게 된 것이다. 노태우정부와 김영삼정부가 국가목표를 제대로 정하고 개혁을 성공적으로 추진해서 국가경쟁력을 증대시켰더라면 충분히 피할 수 있는 재난이었다.[5] 이런 논거에서 이 시기의 체제유형을 과도기적 비경쟁체제로 규정짓고자 한다.

5. 국가개혁의 방향 : 민주적 경쟁체제의 지향(1998~)

제도의 기능성과 수단의 합리성을 무시하고 '무조건 하면 된다'는 사고는 더 이상 통용되지 않는다. 시대변화에 맞추어 국가시스템을 새로 짜야 하고 시스템의 운영방식과 발전전략도 바꾸어야 하며 국민들의 가치관과 생활방식 역시 변해야 한다.

오늘의 세계는 공산권의 몰락과 WTO체제의 출범으로 하나의 거대시장으로 통합되고 국민국가의 벽이 급속도로 무너지면서 세계시민사회(*global civil society*)가 새로이 형성되고 있다. 21세기는 민족주의가 풍미했던 20세기와는 전혀 다른 세상이 되고 있다.

과거에는 경제활동의 기본단위가 민족경제였지만 지금은 세계경제의 주도권을 장악한 패권국가의 영향력이 상대적으로 커지고, 경제부문에 관한 한 주권개념과 국경개념이 무의미해지고 있다. 보편적 세계주의가 개인과 국가의 가치정향을 지배하고 폐쇄적 민족주의는 이제 설 땅을 잃게 되었다. 세계공통의 보편가치들을 우리의 가치체계 속으로 수용함으로써 의식의 세계화를 이룩하는 일이 시급하다.

민주화·산업화·정보화가 진척되고 시민사회가 성장함으로써 종래의 발전모델과 국가경영전략이 효용성을 상실하게 되었다. 시대에 뒤떨어진 20세기형 노후체제를 근본적으로 개혁하지 않는다면 또 다

시 큰 위기를 맞게 될 것이다. 정부주도의 근대화시스템을 시장주도의 탈근대형 시스템으로, 권위주의적 동원과 통제에 의존하던 수직체제를 파트너십을 중시하는 수평체제로 바꾸어야 한다.

문명사적으로도 우리는 지금 20세기와는 전혀 다른 새로운 문명의 태동을 눈앞에 두고 있다. 정보혁명으로 대변되는 과학기술의 눈부신 발전으로 근대 공업사회가 막을 내리고 지식이 자본으로 등장하는 고도 지식사회가 열리고 있다. 지식자본의 격차가 국력격차를 결정짓는 시대가 도래하고 있다. 한국도 이 추세에 맞추어 발전개념과 전략을 바꾸고 지식위주의 첨단산업을 일으키고자 노력해야 한다.

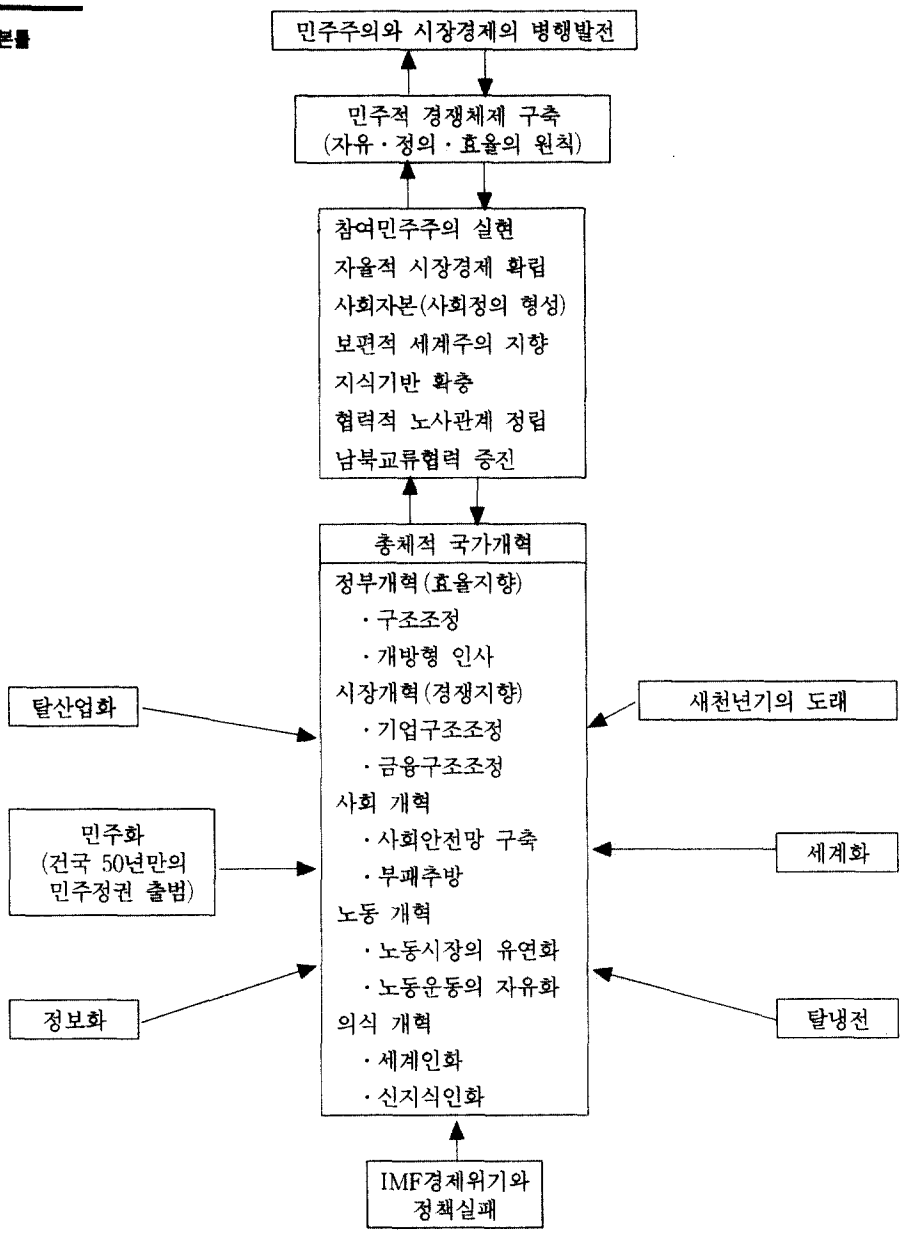
만성화된 노사갈등과 지역갈등, 배타적 이기주의와 불신풍조를 해소하기 위해, 그리고 날로 극심해지는 물신주의와 배금사상, 빗나간 소비풍조와 만연된 부패문화를 바로잡기 위해서는 공동체의식과 공리적 협동심 등 사회적 자본(*social capital*)을 증대시켜야 한다.[6] 뿐만 아니라 서구사회처럼 지도층문화를 정착시켜 서민문화를 이끌어가게

표 1 7대 분야별 개혁과제 : 21대 기획과제

분야 / 단계	1 (99중점추진과제)	2 (2단계 과제)	3 (3단계 과제)
참여민주주의	정부혁신	시민참여 확대	지역갈등 극복
자율적 시장경제	경제살리기 100만 일자리 창출-	신용경제 구축	경쟁환경 조성
사회 정의	부정부패 추방	인권국가 확립	안전사회 건설
보편적 세계주의	세계기준에 상응한 기업·금융시스템 선진화	국제교류 협력 증진	세계시민 교육 문화한국 건설 (문화교류촉진)
지식기반산업	창의적 인적자원 개발	정보인프라 구축과 정보생활화	과학기술과 미디어 산업의 진흥
노사협력	노사협력과 신뢰구축	생산적 복지체제의 확립	사회안전망의 구축
남북간 화해와 교류협력	남북간 화해환경 조성	남북 교류협력 강화	포괄적 안보체제 구축

자료: 제2의 건국범국민추진위원회(1999).

그림 2
국가개혁의 기본틀



해야 한다. 한국에는 특권층은 있으나 지도층은 없고 특권층의 허세적인 과시욕과 도덕불감증이 사회적 위화감을 조성하고 공동체적 연대성을 파괴하는 근본요인으로 작용하고 있다.

남북으로 갈라져 있는 분단구조를 청산하고 민족통일의 지평을 새롭게 개척하기 위해서도 국가개혁은 필요하다고 볼 수 있다. 이를 위해서는 북한사회를 보는 시각부터 바꾸어야 하고 안보논리와 통일논리를 재정립할 필요가 있으며 민족과 이념의 갈등관계를 발전적으로 승화시켜야 한다.

이러한 문제의식을 갖고 김대중정부는 민주주의(참여민주주의)와 시장경제(자율적 시장경제)의 병행발전을 기본철학으로 설정하고 자유·정의·효율의 3대 원리에 입각해서 총체적 개혁작업을 추진하고 있다. 한마디로 민주적 경쟁체제의 구축을 지향하고 있는 것이다.

〈그림 2〉와 〈표 1〉에 제시된 것처럼, 이 개혁목표를 달성하기 위해 ① 참여민주주의 실현, ② 자율적 시장경제의 정착, ③ 보편적 세계주의 지향, ④ 정의사회 구현(사회적 자본 형성), ⑤ 지식기반산업 육성, ⑥ 협력적 노사관계 정립, ⑦ 남북간 교류협력 증대 등을 국가개혁의 7대 분야로 설정하고 정부개혁(작고 효율적인 정부), 금융개혁(자생력있는 은행), 기업개혁(전문화, 특성화된 기업), 노동개혁(공동체적 노사관계)을 중점적으로 추진해 오고 있다

6. 김대중정부의 개혁정책과 제3의 길

민주주의와 시장경제의 병행을 추구하는 김대중정부의 국가개혁정책은 한국이 지난 50여년간 고수해온 국가목표와 발전이념을 새롭게 정립하자는 일종의 새길운동이며 그것은 1990년 이래 서구에서 전개되고 있는 제3의 길 운동과 비교될 수 있다.

영국의 사회학자 기든스(Giddens, 1994)가 주창하고 영국의 블레어 정부와 독일의 슈뢰더, 프랑스의 조스팽 등 유럽 주요국가들이 표방하고 있는 제3의 길은 지난 한 세기 동안 서구사회를 풍미해 왔던 '제

1의 길'(좌파의 길)과 '제2의 길'(우파의 길)을 넘어서려는 신중도 노선이다.[7] 국가만능주의도 시장만능주의도 거부하고 양자의 조화를 중시하려는 정책노선이 바로 제3의 길이다.[8]

블레어(Blair, 1997)의 지적에 따르면 옛좌파의 사고방식과 신우파의 사고방식은 시대착오적이라는 것이다. 옛좌파는 국가통제, 높은 세금, 노동자의 이익에 치중했었고, 신자유주의를 신봉하는 우파들은 자유방임적 개인주의와 시장만능주의 오류를 범했다. 따라서 그는 전통적인 좌파와 우파의 이념은 어느 쪽이든 현대 사회와 경제를 이끌어 가는 효과적인 모델이 되지 못한다고 주장한다. 21세기의 새시대에는 좌파나 우파의 이념적 카테고리를 뛰어넘어 제3의 실용주의 노선이 필요하다는 것이다.

제3의 길은 한국사회에 적용 가능한가. 그리고 김대중정부의 개혁정책은 어떤 점에서 제3의 길과 비교될 수 있는가.

1) 이질성

서구에서도 '제3의 길'이 새로운 대안일 수 있는가에 대해서는 논란이 분분하다. 더구나 기든스의 처방을 사회경제적 여건과 문화적 기반이 다른 한국사회에 적용하는 데는 한계가 따르기 마련이다. 그가 제시한 대안들은 기본적으로 서구사회를 겨냥하고 있기 때문이다.

우선 한국과 서구사회는 발전단계 및 발전수준이 근본적으로 다르다는 점을 간과해서는 안될 것이다. 서구사회가 사회민주적 복지국가의 단계를 거친 데 반해, 한국은 초보적 수준의 복지기반도 갖추지 못한 상태이다. 민주주의의 수준도 서구는 절차단계를 지나 참여단계에 이르렀지만 우리는 절차민주주의도 형식수준을 벗어나지 못하고 있다. 서구사회에서 시장경제가 사회민주적 실험과 신자유주의적 실험을 거친 데 반해 한국은 지금 막 국가자본주의 틀에서 벗어나려는 과도기적 단계에 처해 있다. 우리사회를 지배하는 논리는 결코 고전적 자유주의나 시장경제의 논리가 아니다.

서구가 열린사회라면 우리는 닫힌 사회의 속성이 강하고 정보화와

지식산업기반도 서구가 우리보다 월등 앞서 있다. 노사관계도 서구가 공존적이라면 한국은 여전히 적대적이고 배타적이다. 제3의 길이 환경과 복지에 역점을 두는 데 반해 제2건국운동이 참여민주주의 진작, 시장경제 완성, 세계주의 지향, 노사협력관계 정립, 지식기반 육성, 정의사회 건설 등에 역점을 두는 이유가 여기에 있다.

더구나 IMF 관리체제에 들어간 한국경제의 현실을 직시할 때 현재 우리사회가 시급히 해결해야 할 과제는 구조조정과 경제회복이며 그것은 서구와 달리 신자유주의 정책의 추구를 필요로 한다. 우리는 노동시장의 유연성을 높이고, 공기업을 민영화하고, 각종 규제를 완화해 외국자본을 끌어들어야 한다. 기업이 도산하고, 실업자가 증가하고, 정부지출은 급증하는데, 세수는 감소하고, 중산층이 몰락하는 상황에서 복지재원의 확보는 어렵게 되었다(신중섭, 1998).

우리는 아직도 이념적 배타성과 경직성이 심하고 냉전사고의 틀에서 벗어나지 못하고 있다. 오늘의 한국사회는 기든스(Giddens, 1994)가 말하는 '낡은 좌익'과 '신우파'가 공존하는 갈등사회적 성격이 강한 것이다. 우리사회의 분단현실과 이데올로기적 대립구조가 이 점을 말해 주고 있다. 이러한 현실을 고려할 때 사회민주주의적 요소가 짙은 제3의 길을 액면 그대로 수용한다는 것은 실천성이 희박한 아카데미즘의 실험에 그칠 우려가 있다.

이런 점들을 감안할 때 경제가 회생하고 좌우갈등의 과도적 분단체제가 끝난 뒤에 제3의 길을 적극적으로 수용하고자 노력하는 것이 바람직하다고 생각된다.

2) 유사성

위에서 말한 한계에도 불구하고 제3의 길은 21세기 한국사회의 새로운 이념적 패러다임 모색에 중요한 시사점을 제공한다. 지난 반세기 동안 우리 사회를 지탱해 온 패러다임이 성장지상주의와 관료적 권위주의, 국가자본주의였다면, 그리고 그것의 한계가 1987년 6월 항쟁과 1997년 IMF 관리체제의 등장을 통해 입증되었다면 이제 우리 현실에

서 실현가능하고 지속가능한 대안적 패러다임과 전략을 구체적으로 모색해야 한다. 그 시도가 바로 민주주의와 시장경제의 병행논리를 통해 구체화되고 있으며 그것은 '제3의 길'처럼 우리가 지금까지 고수해 온 발전전략을 공산권의 몰락과 세계화, 민주화, 정보화라는 환경변화에 맞추어 재정립하는 데 목적을 두고 있다.

제3의 길은 민주주의와 평등주의 원리에 입각하여 시장경제와 계획경제, 국가영역과 시민사회영역, 개인과 조직, 민족주의와 세계주의를 조화시키고자 모색하고 있으며, 이러한 시도는 김대중정부의 국정철학과 유사성을 갖는다고 말할 수 있다.

제3의 길처럼 김대중정부도 자유, 효율, 형평의 조화를 중시하고 민주주의와 시장경제를 병행시켜 시장경제의 효율성과 민주주의의 자유이념을 긴밀하게 결합시키고자 노력하고 있음을 주목할 필요가 있다. 국가와 시장(경제)과의 관계를 파트너관계로 규정하고 있다는 점에서도 유사성이 깊다.

제3의 길을 채택하고 있는 블레어정부의 경제정책은 자유방임도 국가간섭도 아니다. 정부의 역할은 경제의 생산성을 촉진하고, 기업의 자립심을 키워주며, 고용을 창출하고 미래의 산업을 육성하는 일에 역점을 둔다. 모든 기업은 사회적 의무(복지와 환경에 대한 의무)를 무겁게 지고 있지만 기본적으로 시장경제의 바탕 위에서 자율성을 누린다. 블레어는 최저임금제 도입을 비롯하여 근로자들의 권익을 옹호하면서도 기업의 경쟁력을 높이기 위해 노동시장의 유연성을 유지하고자 노력한다. 노동당은 노동자의 이익뿐만 아니라 기업의 이익도 대변해야 하며 기업과 노동을 대등하게 대해야 한다는 것이 블레어의 정책이다.

뿐만 아니라 그는 복지의 중점이 실업자에게 실업수당을 주는 소극적 복지(실업구호복지)에서 일자리를 마련해 주거나 유지시켜주는 적극적 복지(고용복지)로 전환시키고 있다. 기든스(Giddens, 1994)가 제창한 적극적 복지(*positive welfare*) 원리를 정책적으로 실천하고 있는 것이다. 블레어정부가 추진하는 이러한 일련의 경제사회정책들은 기본

원칙면에서는 김대중정부가 추구하는 자율적 시장경제 · 생산적 복지정책 · 사회안전망 구축정책과 상응한다고 볼 수 있을 것이다.

결론적으로 총론면에서는 김대중정부의 개혁정책이 신자유주의의 색채를 띠고 있다하더라도 노동과 복지 등 사회정책면에서는 제3의 길과 지향성이 유사하다고 말할 수 있다.

7. 김대중정부의 개혁정책과 박정희정부의 근대화정책

박정희정부가 산업국가의 기틀을 다지는 데 정책의 역점을 두었다면 김대중정부는 산업국가의 모순을 바로잡는 데 정책의 역점을 두었다고 말할 수 있다. 그렇다면 두 정부의 정책논리와 전략은 어떻게 비교될 수 있는가. 두 정부의 정책은 다양한 척도에서 비교될 수 있지만 여기서는 박정희정부가 추진한 새마을운동과 김대중정부의 제2의 건국운동을 비교하고자 한다.

1970년대의 근대화정책을 표징했던 새마을운동과 1990년대의 개혁정책을 대변하는 제2건국운동은 그 성격이 근본적으로 다르다. 새마을운동과 제2건국운동은 최고통치자의 발의에 의해 정부주도로 추진되는 위로부터의 변동지향운동이라는 점에서 유사하다고 볼 수 있다. 그러나 운동목표와 철학, 태동계기와 사회경제적 배경 등 본질적으로 이질적인 요소들이 많다는 점을 주목해야 한다. 무엇보다 새마을운동이 개발지향적인 운동인 데 반해 제2건국운동은 개혁지향적인 운동이라는 점이다.

개발의 출발점이 미발전(*undevelopment*) 또는 후진(*backwardness*)인 데 비해 개혁의 출발점은 저발전(*underdevelopment*) 또는 실패한 발전이다. 그렇기 때문에 개발은 혁신과 건설에 치중하게 되고 고도성장이 가능하지만 개혁은 개선과 재편(구조조정)에 치중함으로써 가시적인 성과를 나타내기가 쉽지 않다. 두 운동의 차이점을 좀더 구체적으로 살펴보면 〈표 2〉에 제시된 것처럼 다음 몇 가지 점에서 뚜렷하게 대조된다.

표 2
제2건국운동과 새마을운동의 차이점

	제2건국 운동	새마을 운동
기본 철학과 이념	민주주의와 시장경제의 병행발전 자유·정의·효율·형평의 조화	근대화·경제성장주의 효 율
운동 성격	개혁 운동(국가 개조)	개발 운동(근대화)
사회적 기반	고도산업사회(농촌·도시) 다원사회(이질사회)	농업기반사회(농촌) 균일사회(동질사회)
갈등 구조	지역갈등, 보수·진보갈등	민주·반민주갈등
추진 전략	자율적 시장경제모델	정부주도모델
경제발전 수준	중진국·인간의 존엄성과 삶의 질에 대한 욕구 우세	후진국·경제성장욕구 우세
주요변화 대상	정 부	국 민
바람직한 인간형	시민형 신지식인	신민형 개발역군

1) 기본철학과 이념

새마을운동은 경제성장과 근대화를 최고목표로 설정하고, 효율지상주의를 숭상하면서 '하면 된다'는 신념을 행동철학으로 채택했다. 또 수단의 합리성(합의·인권)보다는 목표달성을 중시하는 합목적성에 치중했다. 그러나 제2건국운동은 민주주의와 시장경제의 병행발전을 최고목표로 설정하고, 수단의 합리성과 윤리성을 중시하고 있다.

새마을운동은 아시아적 전통과 가치를 부정(否定)적으로 인식하고 권위주의를 정당화하는 오류를 범했고 폐쇄적 민족주의의 한계를 극복하지 못했다. 제2건국운동은 아시아적 가치도 민주주의와 조화관계를 이룰 수 있다는 인식을 전제로 하고 있으며 보편적 세계주의를 지향하고 있다.

새마을운동이 추구하는 사회는 풍요와 효율은 있으나 자유·정의·형평·복지는 유보된다. 그러나 제2건국이 추구하는 사회는 이 모든 발전가치를 균형있게 갖춘 사회이다. 새마을이 강조하는 효율이 채찍에 의존하는 권위주의적 효율이었다면 제2건국이 강조하는 효율은 시스템과 파트너십에 의존하는 민주적 효율이다.

2) 운동성격

새마을운동은 제로베이스에서 출발한 개발운동이었지만, 제 2 건국운동은 국가시스템과 사회 각 부문의 모순을 극복하기 위한 개혁에 역점을 두고 있다는 점에서 대조를 이룬다. 개발운동이 호소력을 갖는 사회는 기득권세력의 층이 얇기 때문에 운동에 대한 조직적 저항이 약하지만 개혁이 강조되는 사회에는 보수세력의 저항이 강하다는 점을 주목해야 할 것이다. 개발운동은 가시적 성과가 단기간에 나타나기 때문에 국민들의 기대욕구를 쉽사리 충족시킬 수 있지만 개혁운동은 성과의 가시성이 상대적으로 약해서 동기부여가 어렵다는 점도 대조적이다.

3) 사회적 기반

새마을운동은 사회적 동질성이 높고 공동체적 연대가 상대적으로 강하며 공중사회적 요소가 많은 농업기반사회 즉, 전통사회를 배경으로 추진되었으나, 제 2 건국운동은 다원적이고 대중적이며 개인주의가 팽배된 고도산업사회 즉, 포스트모던사회를 배경으로 추진되고 있다는 점이 특징적이다. 농업기반사회에서는 합의도출과 집단행동(*collective action*)이 비교적 쉽기 때문에 정부가 새마을운동을 행정조직을 통해 큰 저항 없이 추진할 수 있었다. 그러나 고도산업사회는 NGO와 매스미디어, 지식인과 비공식조직이 여론을 지배하고 개인의 자율성과 개성이 중시되기 때문에 획일주의적인 접근이 어렵다는 점을 유념할 필요가 있을 것이다.

4) 사회갈등구조

새마을운동 당시에는 민주·반민주가 사회갈등의 중심축이었고, 민주지향성 즉 자유를 위한 외침은 빵을 위한 근대화논리에 매몰되었다. 그러나 지금은 동서지역균열 및 수구적 보수와 진보적 개혁의 대립 등이 주요 갈등요인으로 작용하고 있으며, 이러한 갈등구조는 제 2 건국운동의 장애요인으로 작용하고 있다.

5) 추진전략

새마을운동의 정치적 모체는 중앙집권적인 권위주의체제였다. 사회 전반에 걸쳐 획일주의가 강요되었고 그것은 불가항력으로 인식되었다. 지방자치가 유보됨으로써 중앙정부의 통제가 상대적으로 쉬웠다. 새마을운동은 또 권위적 국가자본주의 즉, 정부주도개발전략의 테두리 안에서 추진되었기 때문에 운동의 관주도성을 당연한 것으로 받아들이는 경향이 있었다.

그러나 제2건국운동은 분권적인 민주주의 체제하에서 추진되고 있다. 지방자치제의 실시로 중앙통제가 제약을 받고 있다. 제2건국운동은 민주주의와 시장경제의 병행추진이라는 신자유주의 개발모형(자율적 민간주도)의 테두리 안에서 추진되므로 정부주도에 대한 부정적인 인식과 저항이 무의식적으로 강할 수 있다.

정치문화적 관점에서 보면 새마을운동은 권력복종성이 강한 신민형 정치문화를 배경으로 추진되었기 때문에 관주도하의 강제동원이 효율적이었다. 그러나 지금은 정치문화가 시민형으로 바뀌었다. 강제동원보다는 자발적 참여가 국민의식에 더 적합하다. 그런데 문제는 우리나라 국민들은 아직도 공동체의식이 약한 편이어서 공리적 참여는 기피하고 이기적 참여를 선호하고 있다는 점을 유념할 필요가 있다.

6) 경제발전 수준

새마을운동 당시 우리나라의 경제발전 수준은 후진국의 범주를 벗어나지 못했지만 지금은 OECD 회원국으로서 세계 11대 무역국의 지위를 누리는 중진국 상위권의 범주에 들어선 것이다. 1971년도에는 일인당 국민소득이 불과 289달러였고, 전체인구에서 농민이 차지하는 비율이 46.7%였다. 이러한 발전수준에서는 경제성장에 대한 욕구가 강하여 정부주도의 하향식 동원이 가능했다. 그러나 오늘날에는 일인당 국민소득이 1만달러 수준을 내다보고 있고 농민비율도 9.9%로 크게 떨어졌으며 국민들의 지적수준도 높아졌다. 따라서 인간의 존엄성을 지키고 삶의 질을 누리려는 욕구가 강하기 때문에 하향식 동원보

다는 설득논리가 중시되어야 한다.

7) 변화대상

새마을운동은 빈곤의 근본원인을 전통적인 인습과 전근대적인 사고방식에 돌리고 국민의식과 생활양식을 바꾸는데 역점을 두었다. 변화의 중심타겟이 국민이었다. 제도개혁도 시도했지만 그것은 부차적인 것이었고, 정부지원하에 소득증대 사업을 중점적으로 추진했다. 제2건국운동은 국난의 근본원인을 정부실패로 인식하고 국정시스템(제도) 변화에 우선을 두고 있다. 생활개혁과 의식개혁을 병행시키고 있지만 부차적이며 정부가 변화의 중심타겟으로 인식되고 있다. 요컨대 새마을운동이 빈곤에 대한 국민책임론을 전제로 한 데 반해, 제2건국운동은 경제위기에 대한 정부책임론을 전제로 하고 있다는 점이 대조적이다.

8) 바람직한 인간형

새마을운동이 권위주의시대와 개발시대를 배경으로 추진된 데 반해 제2건국운동은 민주화시대와 정보·지식산업시대를 배경으로 추진되고 있어 선호하는 인간형이 근본적으로 다르다. 새마을운동이 선호했던 인간형은 개발지향적인 근대화역군이었다. 그러나 그는 권위주의에 복종하는 신민형(臣民型)이었고 채찍과 당근으로 관리되는 수동적인 도구였다. 수단보다는 결과를 중시하는 합목적적인 인간이었고 효율지상주의에 빠져 수단의 합리성과 정당성을 경시하는 경향이 강했다. 배타적 민족주의의 한계를 극복하지 못해 세상을 보는 시각이 편협한 것도 근대화형의 흠이었다

제2건국운동이 선호하는 인간형은 참여민주주의를 실천하는 자율적 시민형(市民型)이다. 앞만 보고 달리는 것이 아니라 가끔 뒤도 돌아보면서 과거의 잘못을 고치고 머리를 써서 지적자본(부가가치)을 창출하는 신지식인이다. 목적보다는 수단을 중시하고 효율성뿐만 아니라 절차적 정당성과 합리성도 고려하는 균형감각이 있는 탈근대적

(*post modern*) 인간이다. 그는 또 민족적 주체성을 지키면서도 경제적 국경개념이 사라진 세계화시대에 적응하기 위해 보편적 세계주의를 받아들이는 개방적인 인간이다.

8. 맺는말

김대중정부가 출범한 지 1년이 넘은 오늘 국가개혁의 성과가 어느 정도 가시적으로 나타나고 있는 것은 사실이다. 1997년 말 경제환란 당시 39억 달러였던 외화보유고가 500억 달러선을 넘어섰고 한 때 2000원선을 위협하던 환율도 안정세를 유지하고 있다. 경제성장률도 1998년의 −6%가 1999년에는 5% 성장세로 반등할 것이 확실시되고 불안하던 금융시장도 평상을 회복했다. 파산선고를 받았던 한국경제가 불과 1년여만에 이렇게 살아날 수 있었던 것은 김대중정부가 개혁정책을 효율적으로 추진한 결과라고 말할 수 있을 것이다.

그러나 성공적이라고 평가하기에는 다분히 유보적이다. 무엇보다 정부간섭은 줄이고 시장자율은 높인다는 개혁정책의 기본원칙이 제대로 지켜졌는가를 진지하게 검토해 보아야 하고 기업구조조정의 성취도 또한 면밀하게 점검해 보아야 한다. 개혁의 부작용, 예컨대 주요기업의 해외매각에 따르는 산업주권의 약화와 구조조정이 양산한 실업자군(群)의 증대현상이 문제점으로 지적될 수 있다. 정부혁신 즉 조직개편과 관료사회의 행태변화가 기대만큼 이루어졌는지도 또 하나의 반론으로 제기될 수 있다. 더구나 노숙자 문제가 해결되기는커녕 거의 방치되고 있다는 것은 사회안전망 구축에도 허점이 있다는 것을 반증한다고 볼 수 있다. 개혁정책을 표징하는 제2건국운동에 앞장서야 할 고위공직자 부인들이 집단으로 뇌물성 쇼핑행각을 벌인 사건도 개혁운동의 한계를 들어내 주고 있는 것이다.

한국의 미래사는 분명 김대중정부가 추진하는 개혁정책의 성공여부에 달려 있다고 말할 수 있다. 민주주의와 시장경제의 병행발전이 시대적 명제이고 국가개혁이 이 명제를 실천하자는 것이라면 반드시 개

혁이 성공해야 한다. 그러나 그것은 개혁진로에 복병처럼 숨어있는 몇 가지 함정을 피해갈 때 가능하다고 생각한다. 그것은 첫째 지역주의의 심화, 둘째 내각제 개헌에 따르는 공동정권의 갈등, 셋째 공직사회의 부패관행, 넷째 관료조직의 무사안일, 다섯째 여야 대결정치, 여섯째 재벌의 저항과 노사갈등이다.

■ 주

1) 김대중 대통령은 1998년 8·15 경축사를 통해 제2건국운동을 제창하고 동년 10월 대통령자문 제2의 건국 범국민추진위원회를 구성하였다. 지방수준에서도 각급 자치단체장의 자문기구로 제2의 건국 범국민추진위원회가 구성되었다.
2) 미국의 정부혁신운동은 부통령 고어가 위원장을 맡고 있는 정부혁신을 위한 국가협력위원회(*National Partnership for Reinventing Government*)가 추진하고 있다.
3) 국내환경은 사회·경제·정치 등을 포괄한다.
4) 스위스의 국제경영개발원(IMD)이 조사발표한 자료에 따르면 한국의 국가경쟁력은 1995년 24위(45개국중), 1996년 27위(46개국중), 1997년 31위(46개국중)로 계속 추락했다.
5) 노태우정부는 북방정책(개방)을, 김영삼정부는 세계화를 국가목표로 설정했지만 그것은 잘못된 것이었다. 개혁을 추진하여 경쟁력있는 시스템을 먼저 구축했어야 했다.
6) 퍼트남(Putnam, 1993)은 사회적 자본의 중요성을 강조하고 있는데, 더 자세한 논의내용은 그의 글을 참고할 것.
7) 기든스는 '제3의 길'을 전통적인 좌우의 대립을 초극하는 이념적 대안으로 제시했다.
8) 공산권의 몰락과 세계화는 '제3의 길'을 출현시킨 모티브이다.

■ 참고문헌

김용운. 1998. 《제2건국론》. 지식산업사.
신중섭. 1998. "제2의 길과 한국이 나아갈 길." 《리뷰》 82(1998. 12).
제2의 건국 범국민추진위원회. 1999. 《제2의 건국을 위한 추진과제 선정 및 99 실천계획》.
황태연. 1998. "세계의 격변과 한국의 국가경영전략." 《사회과학연구》 6: 89~140.

Beck, Ulrich, Anthony Giddens, and Scott Lash. 1994. *Reflexive Modernization*. Stanford: Stanford University Press.

Blair, Tony. 1997. *New Britain : My Vision of a Young Country.* London: Westview.

Buckby, Simon, and Neal Lawson. 1998. "Third Way? No Way, Tony." *New Statesman* 13 (March) : 16~18.

Fukuyama, Francis. 1995. *Trust.* New York: The Free Press.

Giddens, Anthony. 1994. *Beyond Left and Right : The Future of Radical Politics.* Stanford: Stanford University Press.

Kennedy, Paul. 1993. *Preparing for the Twenty-First Century.* New York: Randon House.

Korea Development Institute. 1999. *DJnomics.* Seoul: KDI.

Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton, NJ: Princeton University Press.