

통일정책과 국내정치: 김대중 정부의 포용정책과 개혁정책을 중심으로

김 일 영(성균관대학교)

◆ 논문 요약 ◆

이 글은 김대중 정부가 추진한 정치공학(political engineering)적 노력과 개혁 및 포용정책 그리고 남북정상회담이 얼마나 성과를 거두었고, 국내 정치지형에 어떠한 변화를 가져왔으며, 앞으로 어떤 영향을 미칠지를 살펴보고자 한다. 한국의 정치지형은 국가-사회관계(국가-시장 및 국가-비영리영역), 지역갈등 그리고 남북관계라는 세 가지 문제가 서로 중첩된 구조를 지니고 있다. 민주화 이후 지역균열 면에서 소수파를 면치 못하던 김대중 세력은 김종필 세력과의 지역연합을 통해 집권에 성공했지만, 여전히 지역과 원내의석 면에서 소수파의 위치를 벗어나지 못했다. 현정부는 개혁과 포용이라는 두 정책을 통해 국가-사회관계와 남북관계라는 두 가지 문제를 해결하고, 의원영입이나 동진(東進)정책 등의 정치공학을 통해 소수파 정권의 한계를 극복하고자 했다. 그러나 지난 4년여 동안의 노력에도 불구하고 정치는 파행을 거듭했고, 경제개혁은 별다른 성과 없이 좌우로부터 협공을 받고 있으며, 포용정책은 교착상태에 빠져 있

다. 기대했던 남북정상회담도 이러한 곤경을 탈출하는데 생각만큼 효과를 발휘하지 못하고 있는 것이 작금의 현실이다. 현재 국가-사회관계, 지역갈등, 남북관계라는 세 가지 정치균열간의 관계는 지역갈등이 여타의 두 균열에 대해 압도적 영향력을 행사하는 것으로 나타나고 있다. 따라서 현정부는 어떻게 하든지 이러한 영향력의 방향을 거꾸로 돌리는 방안을 강구해야 한다. 다시 말해 국가-사회관계와 남북관계가 지역갈등에 더 많은 영향을 미치는 방식으로 바뀌어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 세 가지 작업이 동시에 이루어져야 한다. 정부는 내부개혁, 특히 정치개혁을 통해 지역독과점의 정치구조를 깨뜨리는데 앞장서야 하고, 국가-사회관계의 문제를 해결하는 개혁정책을 성공시켜서, 그 성과를 바탕으로 지역갈등의 벽을 넘어서려고 노력해야 한다. 마지막으로 정부는 남북관계를 지속적으로 개선시켜 나가되 그 성과를 특정 정권이나 개인의 전리품이 아닌 국가 전체의 전리품으로 만드는 방안을 강구해야 한다.

I. 남북정상회담과 DJI공조 그리고 ‘후4김’ 시대의 개막

김대중 정부는 취임 초기부터 두 가지를 정책기조로 내걸고 출범했다. 하나는 개혁정책이고, 다른 하나는 포용(햇볕)정책이었다. 개혁정책은 경제위기를 극복하기 위한 방편이었다. 이것은 초기에는 민주주의와 시장경제의 ‘병행’(발전)론으로 제창되다가 1999년 8·15 경축사를 계기로 생산적 복지론이 추가된 ‘삼위일체’론으로 바뀌어 현재까지 추진되고 있다.¹⁾ 포용정책은 남북간에 화해와 협력을 정착시키기 위한 방편이었다. 이 정책은 현정부 출범 이후 꾸준히 추진되었으며, 그 절정이 2000년 6월 남북정상회담과 그 결실로서의 6·15 공동선언이었다.

남북정상회담이 우리에게 미친 충격은 컸다. 김대중 대통령이 폭력과 테러의 배후조종자이고 북한 인민을 기만하는 독재자로 낙인찍혀 있던 김정일 국방위원장과 만나 열싸우는 모습은 국민들에게 생경하면서도 새롭게 비춰졌다. 이후 김정일(또는 그로 대표되는 북한)은 국내 정치의 주요 쟁점으로 자리잡게 되었다. 특히 그의 답방이나 금강산관광사업을 둘러싼 논란은 여야간에 핵심쟁점의 하나가 되어 있다.

이러한 사태를 반영하여 국내 언론은 YS, DJ, JP 외에 JI라는 이니셜을 사용하기 시작했으며, DJP연합에 견주어 ‘DJI공조’라는 표현도 썼다. 그리고 국내정치에서의 DJP연합과 전(前)대통령 YS의 정치재개 움직임, 남북관계에서의 DJI공조 등을 뭉뚱그려 ‘후4김’시대가 개막되었다고 묘사하기도 했다.

이 글은 김대중 정부가 추진한 정치공학(political engineering)적 노력과 개혁 및 포용정책 그리고 남북정상회담이 얼마나 성과를 거두었고, 국내 정치지형에 어떠한 변화를 가져왔으며, 앞으로 어떤 영향을 미칠지를 살펴보고자 한다. 한국의 정치지형은 국가-사회관계(국가-시장 및 국가-비영리영역), 지역갈등 그리고 남북관계라는 세 가지 문제가 서로 중첩된 구조를 지니고 있다. 민주화 이후 지역균열 면에서 소수파를 면치 못하던 김

1) 김일영, “김대중 모델’의 정체성: ‘제3의 길’과 ‘신자유주의적 민주주의’ 사이의 기로에 선 ‘김대중 모델,’” 제23차 아태평화재단 학술회의 (1999. 10. 18.) 발표문.

대중 세력은 김종필 세력과의 지역연합을 통해 집권에 성공했지만, 여전히 지역과 원내의석 면에서 소수파의 위치를 벗어나지 못했다. 김대중 정부는 개혁과 포용이라는 두 정책을 통해 국가-사회관계와 남북관계라는 두 가지 문제를 해결하고, 의원영입이나 동진(東進)정책 등의 정치공학을 통해 소수파 정권의 한계를 극복하고자 했다. 그러나 지난 4년여 동안의 노력에도 불구하고 정치는 파행을 거듭했고, 경제개혁은 별다른 성과 없이 좌우로부터 협공을 받고 있으며, 포용정책은 교착상태에 빠져 있다. 기대했던 남북정상회담도 이러한 곤경을 탈출하는데 생각만큼 효과를 발휘하지 못하고 있는 것이 작금의 현실이다. 이 글은 현정부가 이렇게 딜레마에 봉착한 원인을 분석하고 몇 가지 대안을 모색해보고자 한다.

II. 지역연합을 통해 탄생한 소수파 정권

민주화는 한국의 정치지형에 지역갈등이라는 균열구도를 심화시키는 의도치 않은 결과를 낳았다. 주지하듯이 지역갈등은 1971년 대통령 선거부터 나타났다.²⁾ 그러나 유신과 전두환 정권 하에서는 대통령을 선출하기 위한 국민의 실질적 참여통로가 봉쇄되어 있었기 때문에 지역갈등이 현실 정치에서 나타날 수 없었다. 지역주의에 기반을 두고 있는 정권 하에서 지역주의가 표출되지 못하는 기묘한 현상이 나타난 것인데, 그것은 강성 권위주의체제가 어떤 정치사회적 갈등의 표면화도 용납하지 않았기 때문이었다.

그러나 1987년 6월 항쟁으로 민주화가 진행되자 잠복했던 지역주의는 수면 위로 떠올랐다. 민주화는 권위주의 정권을 퇴진시켰지만, 그로 인해 권위주의 정권이 억누르고 있던 시민사회 내부의 이해갈등이라는 판도라의 상자도 열렸다. 이 상자 속에서 계급, 이념 등 여러 갈등이 튀어 나왔

2) 지역갈등이 생겨나게 된 복합적 원인에 관해서는 김일영, “지역주의의 또 다른 배경: 지정학적 요인과 야당 내부적 요인,” 『한국정치외교사논총』, 제21집 2호 (2000), pp. 137~163 참조. 이 글은 지역갈등의 원인으로 박정희 정권의 의도적 지역차별 외에 지정학적 요인의 의도치 않은 결과와 1970년대 야당이었던 신민당의 내부적 요인에 주목하고 있다.

지만, 그 중 가장 대표적이면서 특히 선거국면에서 여타 문제를 압도한 것은 지역갈등이었다. 이렇게 된 데에는 각 정파의 리더들이 별개의 정당을 구성하여 분립·충돌하면서 지역감정을 가장 주요한 정치적 자원으로 동원하기 시작했던 탓도 컸다. 이제 지역갈등은 그 영향력의 폭과 깊이 면에서 과거 어느 때 보다도 광범위하고 깊어졌다. 전에는 대선에 비해 총선은 지역주의의 영향을 덜 받았는데, 이제 그것도 예외가 아니게 되었다.

극단적인 지역균열구조 하에서 김대중 세력은 소수파를 벗어나지 못했다. 이 세력은 호남과 수도권 일부를 확고하게 장악했지만, 그 이상도 이하도 아니었다. 1990년 호남을 고립시키는 삼당합당이 이루어짐으로써 이 세력의 고립은 심화되었다. 이러한 고립을 탈출하기 위해 1997년 김대중은 김종필과 지역연합(소위 DJP연합)을 결성했다. 이러한 지역연합은 당시의 경제위기상황 및 집권당의 내부 분열 등과 어우러지면서 김대중에게 권력을 안겨주었다. 그러나 집권 이후에도 김대중 정부는 여전히 원내에서 소수파를 면치 못했다. 국회의원(77석)과 자민련(43석)을 합해도 원내과반수를 넘는 165석을 지닌 한나라당에 못미쳤기 때문이다. 이 점에서 김대중 정부는 대통령이 속한 정당과 원내과반수를 차지한 정당이 서로 다른 분할정부(divided government)였다.

김대중 정부는 소수파 정권의 한계를 극복하고자 여러 가지 노력을 기울였다. 그러나 이념적 편차가 큰 두 세력이 연합해 집권했다는 점과 소수파 정권으로 출발했다는 점은 처음부터 김대중 정부의 행동반경을 제약했다. 이것은 김영삼 정부와 김대중 정부를 구분하는 중요한 차이점이었다. 김영삼 정부도 유사하게 이질적인 세력의 연합 위에서 탄생했다. 그러나 그것은 원내다수의석을 점한 통합정부(unified government)였기 때문에 집권 후 보다 자유롭게 개혁을 추진할 수 있었다. 원내에서 야당의 저항을 용이하게 따돌릴 수 있었고, 당내의 반(反)개혁적 세력도 어느 정도 정리할 수 있었다.³⁾ 그러나 소수파로 출발한 김대중 정부는 이러한 여유를 누릴 수 없었다. 한나라당은 원내에서의 수적 다수를 이용해 출범 초부터 김대중 정부를 압박해 들어갔다. 여야는 김종필 총리 인준문제를 비롯한 모든 일에서 사사건건 충돌했다. 따라서 김대중 정부는 이러한 수

3) 이 때 김종필, 박철언, 박준규, 김재순 등이 제거되었다.

적 열세를 극복하기 위해 한편으로는 개혁이나 포용과 같은 정책적 노력을, 다른 한편으로는 의원영입이나 동진정책과 같은 정치공학적 노력을 기울였다. 이 글에서는 개혁정책이나 정치공학과 같은 국내적인 문제를 먼저 살펴보고, 다음으로 남북관계에 해당하는 포용정책과 정상회담에 대해 고찰해보겠다.

Ⅲ. 협공 당하고 있는 개혁정책

1. 국가-사회관계: 국가-시장 및 국가-비영리적 자율영역

그 동안 한국의 정치지형은 대개 민주주의 대 권위주의, 경제적 정의 대 발전, 민중주의적 통일 대 보수주의적 통일이라는 세 균열이 서로 얽혀 있는 모습으로 파악되었다.⁴⁾ 그러나 이것은 민주화 이후 변화된 현실을 파악하는 데에는 한계가 있다. 민주화 이후 권위주의의 문제는 의미가 많이 퇴색하고 대신 신자유주의 문제가 갈등의 중심으로 부상했다. 또 지역 갈등이 여타 문제를 압도할 정도로 위세를 떨치고 있다. 이 글은 이러한 변화를 내용에 담기 위해 현재 한국의 정치지형을 국가-사회관계(국가-시장 및 국가-비영리영역), 지역갈등 그리고 남북관계라는 세 가지 균열이 서로 중첩된 구조로 파악하고자 한다. 여기서는 먼저 국가 대 사회라는 균열구조를 살펴보겠다.

민주화 이전의 핵심과제는 정치체제로서의 권위주의의 혁파였다. 이 때에도 경제적 민주주의, 즉 분배의 문제가 경시된 것은 아니었지만 중심적 균열구조는 역시 민주주의 대 권위주의였다. 그러나 민주화가 진행되면서 이러한 대립항이 지닌 의미는 점차 퇴색해갔다. 정치적으로 민주화가 문제 시되는 경우에도 그것은 정치체제의 민주화와 같은 거시적 차원보다는 각종 제도나 관행 속에 아직 남아있는 권위주의적 잔재의 철폐와 같은 중범위 내지는 미시적인 차원으로 중점이 옮겨갔다. 이러한 차원에서 새롭게

4) Jang Jip Choi, "Political Cleavages in South Korea," Hagen Koo ed., *State and Society in Contemporary Korea* (Ithaca: Cornell University Press, 1993), pp. 13~50.

문제시되고 있는 쟁점들로는 정당민주화, 제왕적 대통령제의 불식, 국가보안법 개폐, 시민단체를 포함한 각종 사회단체의 참정권 확대 등이 있다. 요컨대 민주화 이후 국가의 자의적 권력행사로부터 개인의 기본적 자유는 어느 정도 확보되었지만, 개인이 누려야 할 자유의 양과 질을 둘러싼 논란은 여전히 계속되고 있는 것이다.

민주화 이후 민주 대 권위를 대신해 핵심적인 균열구조로 떠오른 것은 신자유주의의 문제, 즉 국가 대 시장의 관계였다. 권위주의 하에서는 이러한 문제가 대두되지 않았다. 당시의 경제적 쟁점이었던 경제정의 대 발전은 양쪽 모두 시장보다는 국가에서 해결책을 모색하는 것들이었다. 그런데 탈냉전과 글로벌화의 물결이 닥치면서 국가에 의존한 프로젝트는 그것이 발전우선이건 분배우선이건 모두 도전을 받게 되었다. 그러면서 등장한 것이 시장위주의 프로젝트인 신자유주의였다.

이렇게 민주화 이후 새로 등장한 균열구조인 국가-시장관계와 거시적인 것으로부터 미시적인 것으로 차원이 옮겨간 정치적 민주주의의 문제를 종합적으로 파악하는 방법은 없을까? 이 글은 국가-사회관계라는 분석틀을 사용하되, 그것을 국가-시장관계와 국가-비영리적 자율영역으로 분석적으로 나누어 쓰고자 한다.⁵⁾ (시민)사회 내에는 상이한 두 영역이 존재한다. 시장, 즉 사적 이해관계를 기반으로 한 경제적 교환의 영역은 분명 시민사회의 주요한 구성부분이다. 그러나 시장이 시민사회의 전부는 아니다. 시민사회에는 이와는 다른 비(非)시장적인 영역도 존재한다. 그것은 자발적 연대와 동의 및 협약에 의거해 구성되는 비영리적 생활영역이다. 만약 시민사회에서 이러한 차원이 도외시된다면, 우리의 일상적 삶부터 각종 시민단체나 비정부기구(NGO)의 활동에 이르는 영역이 설 자리를 잃고 말 것이다.

이러한 시민사회의 상이한 두 영역은 이미 오래 전에 헤겔(G. W. F. Hegel)과 토크빌(A. Tocqueville)에 의해 파악되었다. 헤겔은 시민사회

5) 이러한 분석틀에 대한 자세한 설명은 김일영, “한국헌법과 ‘국가-사회’관계,” 한국정치외교사학회 편, 『한국정치와 헌정사』 (서울: 한울, 2001), pp. 16-20; Il-Young Kim, “State-Society Relations in the Constitutions of Korea,” *Korean Social Science Journal*, Vol. XXVIII No. 2 (2001), pp. 32~36 참조.

의 교환영역 차원, 즉 특수이익들이 경쟁하고 갈등하는 장으로서의 시민사회에 주목했으며,⁶⁾ 토크빌은 시민사회 내부에 스스로를 조직해 가는 자율성 영역 차원이 있다는 점을 처음으로 지적했다.⁷⁾

한편 국가-시장관계는 주로 국가기능과 관련된 차원이고, 국가-비영리적 자율영역은 국가권력과 연관된 차원이라고도 볼 수 있다. 전자는 시장에 대한 국가개입의 정도를 문제삼는 것이고, 후자는 국가권력으로부터 개인의 자유가 보장되는 정도를 문제삼는 것이기 때문이다.⁸⁾ 그리고 국가기능의 차원은 경제발전 초기단계에서의 개발을 위한 개입과 성숙단계에서의 재분배를 위한 개입으로 나누어 생각될 수 있다.⁹⁾

2. 국가-사회관계의 좌표에서 본 한국의 정치지형과 개혁정책의 현주소

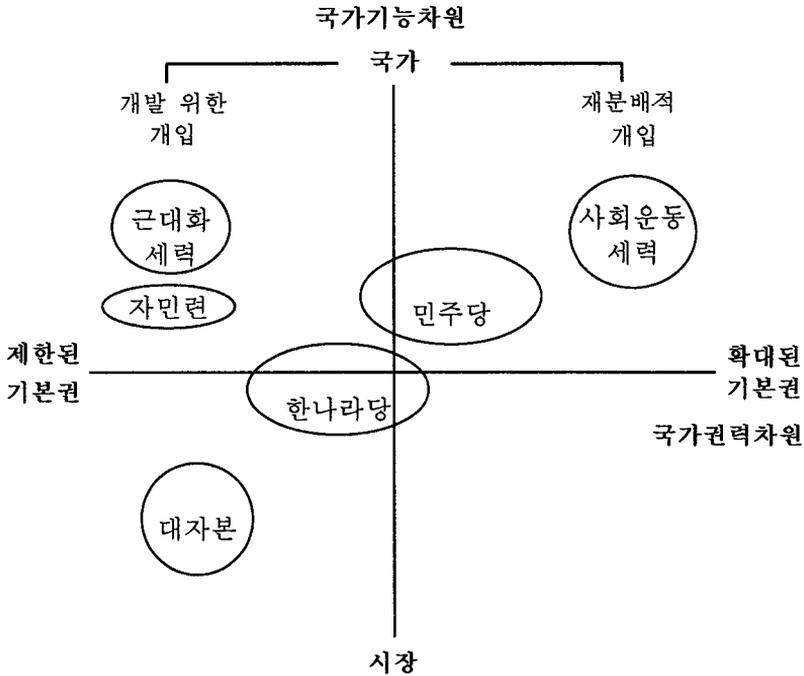
여기서는 앞서 설명한 국가-사회관계의 분석틀에 입각해 한국의 정치지형을 그려보고, 김대중 정부의 개혁정책이 처한 상황에 대해 살펴보겠다. 우선 이 분석틀에 따라 한국의 정치지형을 그려보면 아래의 (그림 1)와 같다.

6) 헤겔은 시민사회를 ‘역사적으로 형성’된 ‘육구의 체계’로서 경제, 사회계급들, 기업, 복지 및 민법의 집행에 관련된 제도들이 포함되며, 사적 개인들, 계급들, 집단들 사이의 이해관계가 끊임없이 부딪히는 경쟁과 갈등의 장으로 파악했다. John Keane, “Remembering the Dead: Civil Society and the State from Hobbes to Marx and Beyond,” John Keane, *Democracy and Civil Society* (London: Verso, 1988), pp. 46~48.

7) 토크빌은 보편이익이나 다수의 이름으로 국가가 시민사회에 대해 행하는 자의성의 위험성을 일찍이 간파했다. 그는 이러한 국가전제(state despotism)에 대한 견제책을 시민사회 내에서의 자발적인 시민결사의 성장과 발전에서 찾았다. 시민결사란 크고 일반적인 공동체적 이해관심이 아니라 ‘작은 일’에 관심을 지닌 시민들의 자발적 결합체이다. 그것을 통해 소수에 대한 다수의 전제가 방지되며, 정치에 대한 관심을 유발시켜 개인이 자신의 이기적이고 편협한 사적 목표를 뛰어넘을 수 있게 된다. *Ibid.*, pp. 49~51.

8) Norberto Bobbio, *Liberalism and Democracy* (London: Verso, 1990), pp. 11~13.

9) 김일영, “한국헌법과 ‘국가-사회’관계,” p. 25, pp. 41~43; Il-Young Kim, “State-Society Relations in the Constitutions of Korea,” p. 40, pp. 53~57.



(그림 1) 국가-사회관계의 좌표에서 본 한국의 정치지형

먼저 국가-시장의 축(국가기능의 차원)부터 살펴보자. 과거 권위주의 하에서 서로 대립했던 근대화 세력과 사회운동세력은 모두 시장보다는 국가의 기능에서 해결책을 구했다. 하지만 국가에 기대하는 바가 발전과 분배로 서로 달랐고, 국가권력으로부터 개인이 누릴 수 있는 자율성의 정도에 대해서도 서로 견해가 달랐다. 그리고 이 무렵만 해도 자본은 '선성장 후분배'를 추구하는 근대화세력의 측에 섰다.

그러나 국내적 민주화와 국제적 탈냉전 및 글로벌화의 물결 속에서 시장의 우위성을 강조하는 신자유주의가 밀어닥쳤다. 이러한 움직임에 발맞추어 자본이 가장 먼저 국가의 보호막을 벗어나고자 했다. 이미 1980년대부터 민간주도경제를 주장하던 자본은 1992년 대선에서 마침내 재벌총수가 직접 정치에 뛰어드는 사태까지 연출했다. 국가 역시 국가경쟁력 강화를 화두로 삼아 시장원리에 적응하려고 애썼다. 김영삼 정부로부터 김

대중 정부까지 이어지는 개혁정책이 그것의 표현이었다. 그러나 사회운동 세력만은 시장위주정책의 위협성을 경고하며 경제정의 면에서 국가는 여전히 할 역할이 남아있음을 강조했다. 이제 사회운동세력은 자신들의 목표를 시장지상주의자들, 즉 신자유주의세력에 대한 반대에 맞추기 시작했다.

한편 국가-시장의 축(국가기능의 차원)과는 달리 국가-비영리적 자율영역의 축(국가권력의 차원)에서는 자본은 시장의 특징인 자율성보다는 제한성을 선호하고 사회운동세력이 오히려 자율성을 선호하는 역전현상이 벌어진다. 이들이 충돌하는 대표적인 문제로는 개인의 사상의 자유와 관련된 국가보안법 개폐문제와 시민단체를 포함한 각종 사회운동단체들의 참정권의 범위문제 등이 있다. 이 경우 한나라당은 자본에 그리고 민주당은 사회운동세력에 상대적으로 가까운 입장을 취하고 있다.

현단계에서 흥미로운 것은 국가, 자본, 사회운동세력이 모두 개혁이라는 단어를 사용하고 있지만, 그 의미가 전혀 다르다는 점이다. 김대중 정부(국가)는 관치금융과 재벌경제 그리고 방만한 공공 및 노동부문을 혁신시키기 위한 조치를 개혁으로 이해하고 있다. 자본은 규제를 모두 철폐하고 시장위주로 나아가는 것을 개혁으로 보고 있다. 그리고 사회운동세력은 개혁을 관치금융개선과 재벌혁과는 좋지만 구조조정 과정에서 발생하는 기층부문의 희생을 정부가 가급적 줄이거나 떠맡아야 하는 것으로 간주하고 있다.

이러한 상태에서 김대중 정부가 추진하는 개혁에 대해 자본과 사회운동세력은 모두 불만을 품을 수밖에 없다. 시장지상주의를 선호하는 자본측에서는 정부가 보다 더 많이 그리고 빠르게 기업에 대한 규제를 풀지 않는 점을 불만스러워 한다. 자본의 입장에서 볼 때 정부가 추진한 빅딜이나 기업에 대한 노동자 정리해고 자제 압력, 출자제한, 부채비율제한 등은 모두 시장의 원칙에 어긋나는 것이다. 이러한 자본의 입장과 가까운 것이 한나라당이다. 물론 양자의 입장이 꼭 같은 것은 아니다. 다만 한나라당이 보다 시장원칙에 충실한 입장에서 정부에 대해 과도한 관치의 청산과 대폭적인 규제완화를 주장한다는 점에서 상대적으로 자본의 입장에 근접해 있다는 것이다.¹⁰⁾ 반면 사회운동세력은 김대중 정부가 재벌은 빨리 혁파하

10) 이러한 자본과 한나라당의 관치경제라는 비판에 대해 정부는 자신들의 정책이

지 않으면서 구조조정의 모든 부담을 기층민중에게 전가시키고 있다고 불만을 토로하고 있다. 그들이 볼 때 이 정부의 개혁정책은 사회안전망도 마련하지 않은 상태에서 노동부문에 대한 구조조정만을 강행하는 신자유주의적 개혁으로 보이는 것이다.¹¹⁾ 결국 김대중 정부의 개혁정책은 자본과 한나라당, 그리고 사회운동세력 양측으로부터 정반대의 이유 때문에 협공을 당하고 있다. 이 정부의 개혁에 대해 자본과 한나라당은 과소시장으로, 그리고 사회운동세력은 과잉시장으로 비판을 가하고 있는 것이다.

이렇게 협공을 당하더라도 이 정부가 추진하는 개혁정책이 가시적인 성과를 내고 있다면 별 문제가 없을지도 모른다. 그러나 이 정부가 2001년 2월말까지 재벌, 금융, 공공, 노동의 4대 부문 개혁을 완료하겠다고 공언했지만, 그것이 이루어졌다고 믿는 사람은 거의 없다. 부채비율제한과 출자제한을 강조한 기업구조조정에도 불구하고 아직 상장기업의 3분의 1이 영업이익으로 이자도 감당하지 못하는 형편에 있다. 엄청난 공적 자금을 두 차례나 퍼부은 금융구조조정은 신관치(新官治)라는 또 다른 문제점에 직면해 있다. 공공부문 개혁의 경우 정부조직법을 세 번이나 고쳤지만 정부조직은 오히려 더 비대해졌고 공기업 구조조정 역시 지지부진을 면치 못하고 있다. 노동부문 구조조정의 경우 노동시장의 유연성은 약간 확보되었지만, 그로 인해 발생한 실업문제와 주요 부문에서의 강력한 노동조합의 저항은 여전히 정부의 과제로 남아 있다. 이러한 상태에서 작년 하반기부터 이어지고 있는 경제침체는 이 정부의 개혁정책을 더욱 어렵게 만들고 있다.

이것이 현재 김대중 정부의 개혁정책이 처한 위치이다. 김대중 정부는 출범 초부터 개혁을 들고 나왔다. 개혁은 당면과제였던 경제위기 극복을

관치를 청산하기 위해 불가피하게 필요한 만큼만 시장에 개입하는 것이라고 항변하고 있다.

- 11) 이러한 비판에 대해 정부는 자신들이 생산적 복지 및 중산층과 서민을 위한 정책을 펴고 있음을 강조하고 있다. 그러나 민주적 시장경제에 생산적 복지를 추가한 삼위일체론에 대해서는 세 마리의 토끼를 한꺼번에 잡겠다는 불가능한 발상으로서 자칫하면 신자유주의적 포퓰리즘에 빠질 수도 있다는 우려도 나오고 있다. 김일영, “김대중 모델의 정체성: ‘제3의 길’과 ‘신자유주의적 민중주의’ 사이의 기로에 선 ‘김대중 모델,’” pp. 7~9.

위해서도 필요했고, 소수와 정권의 한계를 극복하기 위해서도 반드시 성공시켜야 하는 과제였다. 그러나 가시적 성과가 크지 않은 상태에서 개혁정책은 좌우 양측으로부터 협공을 당하고 있다.

IV. 원점을 맴도는 정치개혁과 지역균열 해소

지역연합을 통해 집권하자마자 김대중 정부는 원내에서의 수의 열세를 만회하려고 적극적으로 의원영입에 나섰으며, 지역적 한계를 극복하려고 동진정책을 추진했고, 그리고 검찰을 동원해 총풍(銃風), 세풍(稅風) 등의 사정(司正)개혁에 나섰다. 이러한 정치적 작업은 출범 일년만에 공동여당의 의석을 원내과반수(국민회의 105 + 자민련 53 = 158석)를 넘게 만드는 효과를 발휘했다. 드디어 소수와 정권을 탈피한 김대중 정부는 이러한 수적 우세를 기초로 몇몇 개혁법안들을 단독으로 처리하고 반쪽자리였지만 경제청문회를 열기도 했다.

그러나 이러한 '수(數)의 정치'와 '바람(風)의 정치'는 많은 부작용을 불러 일으켰다. 우선 야당이 크게 반발했다. 그로 인해 국회는 파행을 거듭했고, 정치는 자주 기능마비상태에 빠졌다. 그리고 이러한 정치적 무리수로 인해 김대중 정부의 정체성과 개혁의지가 심각한 손상을 입었다. 그렇지 않아도 이념적 편차가 큰 자민련과의 연합 때문에 내부정체성이 훼손¹²⁾되었던 김대중 정부는 무분별한 의원영입으로 그 정체가 더욱 애매하게 되었다. 그런데도 이 정부는 의석수 늘리기에만 골몰해 내부개혁을 소홀히 했다. 한 석이 아쉬웠던 이 정부는 내부개혁 보다는 내부단속을 굳건히 하면서 옥석을 가리지 않고 의원을 끌어들이는데 전념했다. 그 결과 개혁의 칼날은 항상 외부로만 향했고, 내부정비를 통해 개혁의 주체를 형성하는 작업은 지지부진할 수밖에 없었다. 이런 가운데 자민련은 내각제 개헌을 불모로 '몽니'를 부림으로써 개혁을 더욱 어렵게 만들었다. 요컨대 김대중 정부는 억지로 소수파는 면했지만, 여전히 자민련의 눈치를 봐야

12) 앞의 (그림 1)에서 보듯이 민주당과 자민련의 이념적 거리는 민주당과 한나라당 사이의 거리보다도 훨씬 크다.

했고 내부정체성의 위기에 시달려야 했다.

김대중 정부는 2000년 4·13 총선을 이러한 딜레마를 탈출하는 계기로 삼고자 했다. 정부는 이를 위해 두 가지 조치를 취했다. 하나는 (새정치)국민회의를 해체하고 (새천년)민주당을 창당하는 것이었다. 창당과정에서 한 때 국민회의와 자민련의 합당이 검토되기도 했다. 그러나 민주당은 내각제를 배제한 정강·정책을 채택함으로써 결국 자민련과 '실질적'으로 결별하고 말았다. 자민련 역시 공동정부로부터의 철수와 공조과기를 선언함으로써 이에 응수했다. 총선연대의 낙천·낙선운동도 이러한 김대중 정부의 목적에 '의도치 않게' 공헌했다. 이 정부가 취한 또 다른 조치는 포용정책의 연장선상에서 남북정상회담을 갖겠다는 것이었다. 2000년 3월 10일 한반도 냉전구조 해체와 항구적인 평화 및 남북간 화해·협력을 위한 '베를린선언'이 발표되었고, 선거를 사흘 앞둔 4월 10일에는 남북정상회담을 갖기로 합의했다는 발표가 있었다. 이 회담은 분명 커다란 역사적 의의를 지닌 것이었지만, 발표 날짜의 선택은 다분히 정치공학적으로 이루어졌다고 할 수 있다.

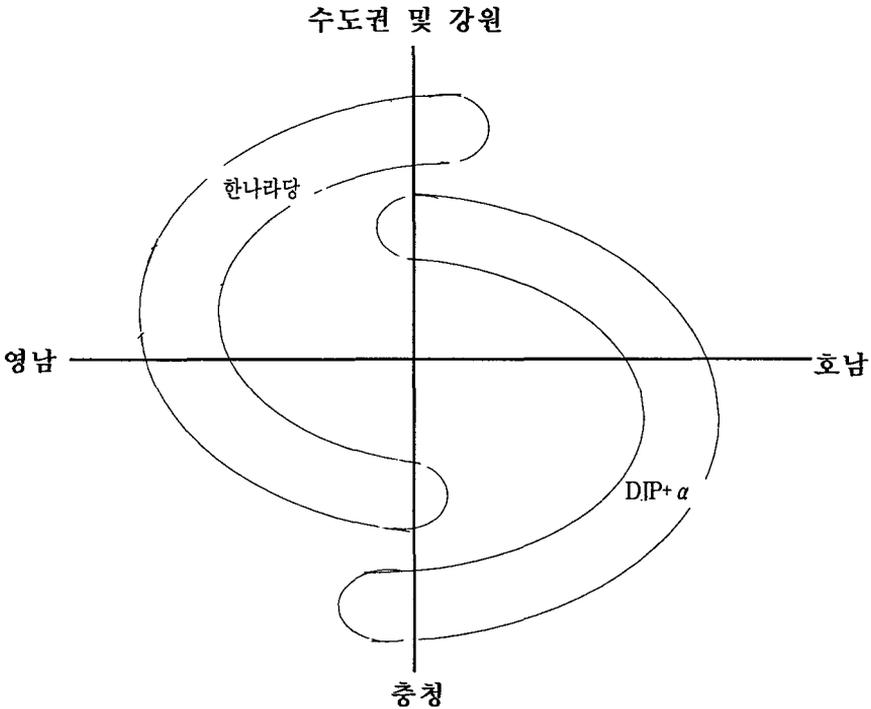
그러나 이 모든 시도는 바리는 바를 이루지 못했다. 선거결과가 김대중 정부가 원하는 대로 나오지 않았기 때문이다. 총 273석 중 한나라당 133, 민주당 119(115 + 무소속4), 자민련 17, 민국당 2, 한국신당 1, 그리고 무소속 1을 얻었다. 민주당은 원내과반수는 물론이고 다수당이 되는 데에도 실패했다. 또 다시 분할정부가 탄생한 것이다.¹³⁾ 더구나 자민련과의 공조붕괴로 정국운영이 더욱 어렵게 되었다. 지역균열도 개선의 기미가 보이지 않았다. 한나라당과 민주당은 영남과 호남을 각각 석권했으며, 서울, 강원, 제주를 서로 나누어 가졌다. 그리고 충청은 한나라, 민주, 자민련 세 당이 분할하는 형국으로 나타났다. 강원이나 충청 지역에서 민주당이 약진한 점은 일견 긍정적으로 평가될 수 있다 그러나 문제의 본산인 영호남의 지역주의는 더욱 강화되는 모습을 보였다. 요컨대 4·13 총

13) 엄밀하게 말하면 이번 경우는 어떤 정당도 원내과반수를 차지하지 못했다는 점에서 총선 이전의 분할정부와는 내용이 조금 다르다. 분할정부에 대한 자세한 설명은 Morris P. Fiorina, *Divided Government* (New York: Macmillan Press, 1992).

선은 김대중 정부의 딜레마를 해결해주지 못했다. 선거 이후에도 이 정부는 원내의석 및 지역 면에서 여전히 소수파의 지위를 벗어나지 못했다.

선거 직후 잠시 김대중 정부는 한나라당과 상생(相生)의 정치를 벌일 듯 했다. 그러나 얼마 못가 약속은 깨지고 정부는 다시 '수의 정치'와 '바람의 정치'에 의존하기 시작했다. '수의 정치'의 부활은 민주, 자민 공조에 민국당을 추가시키는 방식, 소위 'DJP+d'로 나타났다. 이를 위해 김대중 정부는 자민련과 민국당에 총리와 각료직 일부를 배정했고, 자민련을 원내 교섭단체로 만들어주기 위해 국회법 개정을 강행하다가 여의치 않자 의원을 임대하기도 했다. 그 결과 이 정부는 원내과반수를 간신히 넘어서는 137석(민주 115 + 자민 20 + 민국 2)을 확보하는 데 성공했다. 그러나 이에 대한 한나라당의 반발로 정국은 다시 파행을 거듭했다. '바람의 정치'는 아직 종결되지 않아 언제 다시 불붙을지 모르는 총풍, 세풍에 안기부 자금건과 병역비리(병풍: 兵風) 등이 추가되는 모습으로 부활되었다. 여기에 언론사 세무조사까지 겹치면서 사태는 더욱 복잡해져 갔다. 기왕에 제기된 이상 이 사건들은 철저히 조사되고 처벌되어야 하는 것이 마땅하다. 그러나 이 사건들은 조사도 처벌도 제대로 이루어지지 않으면서 냄새만 계속 풍겨 정국을 더욱 꼬이게 만드는 뇌관으로 작용하고 있다.

결국 사태는 다시 원점으로 회귀했다. 김대중 정부는 느슨한 정책연합을 통해 총선 전과 같은 원내다수의석을 확보하는데 성공했다. 그러나 이로 인해 정국은 다시 헝클어졌고, 이 정부의 정체성과 개혁의지도 심각한 손상을 입었다. 그리고 가장 심각하면서도 영향력이 큰 정치균열인 지역갈등 문제 역시 거의 개선되지 않았다(아래의 (그림 2) 참조). 요컨대 총선을 전후하여 달라진 것이 거의 없었다. 이것은 결국 김대중 정부가 지난 3년간 소수파를 탈피하기 위해 기울인 정치공학적 노력이 별로 효과가 없었음을 드러내는 것이다.



(그림 2) 지역갈등의 좌표에서 본 한국의 정치지형

V. 남북정상회담과 한국의 정치지형

1. 교착상태에 빠진 남북관계

민주화와 탈냉전 이후 정치적 장이 넓어지자 아래로부터 여러 가지 요구가 분출했는데, 그 중 하나가 통일운동이었다. 이에 대해 노태우 정권은 7·7선언과 북방정책으로 대응했다. 이 정책은 북한을 민족공동체의 일부 분으로 규정하고 남북간 경제문화교류를 대폭 개방하겠다는 내용을 담고 있었다. 이것은 한편으로는 국제적인 탈냉전의 조류에 능동적으로 발맞추려는 정책이었지만, 다른 한편으로는 아래로부터 솟아오르는 통일의 열기를 정부 주도의 보수적인 방식으로 해결하려는 수동혁명(passive revolution)의 성

격을 지닌 것이기도 했다. 남북관계에 관한 한 김영삼 정부는 최악의 모습을 보여주었다. 그 주된 이유는 일관성의 결여에 있었다. 장기수를 복송하고 대북지원을 하는 듯 하다가도 어느새 반대편 극단으로 치달는 이 정부의 변덕은 북한은 물론 미국으로부터도 전혀 신뢰를 얻지 못했다.

이에 비한다면 김대중 정부의 포용정책은 한반도의 둘러싼 오랜 냉전구조를 해체시키려는 야심에 찬 프로젝트로서 그 의의가 크다. 특히 이 정책의 절정인 남북정상회담과 6·15 공동선언은 남북 간에 불신 대신 믿음을, 갈등과 대결 대신 화해와 평화를 이루기 위한 초석을 다진 것으로서 그 역사적 의의를 아무리 강조해도 지나치지 않다. 더구나 이 정부는 정책의 일관성 면에서도 모범적인 모습을 보여주고 있다.

그러나 포용정책도 국내정치적 맥락과 전혀 무관한 것일 수는 없었다. 이 정책 역시 아래로부터의 통일요구에 대한 위로부터의 대응이라는 수동혁명의 측면을 지니고 있었다. 다만 그 내용이 기존의 정책을 획기적으로 뛰어넘었고, 아래로부터의 요구보다도 앞서가는 측면을 지니고 있다는 점에서 차이는 있다. 이렇게 남북관계 면에서 정부가 상당히 앞서 나가다 보니 많은 사회운동단체들이 '의도치 않게' 정부에 포섭되거나 정부를 추수(追隨)하는 결과가 나타나고 말았다.

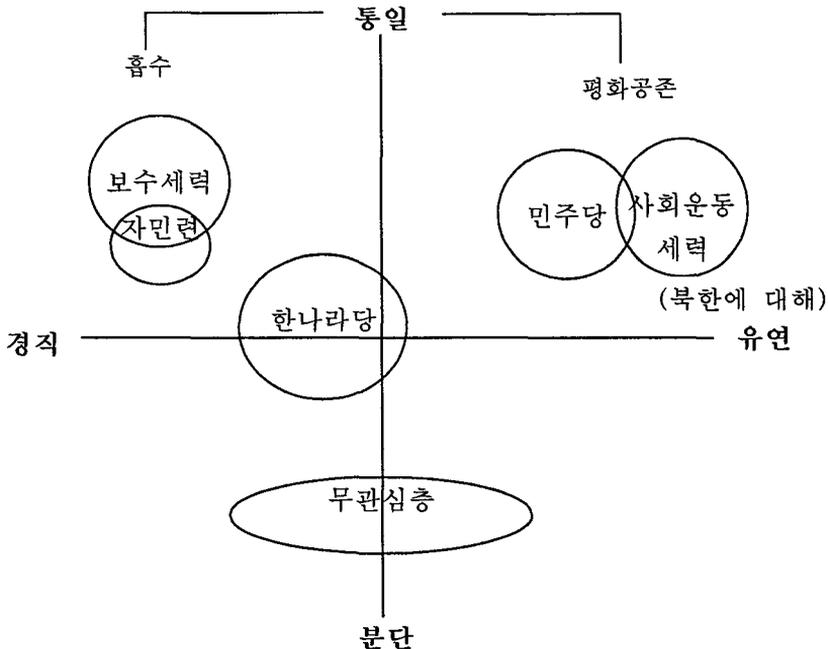
아울러 포용정책과 남북정상회담의 이면에는 소수파의 입지를 벗어나기 위해 김대중 정부가 벌이는 정치공학이라는 측면도 깔려 있었다. 이러한 계산에서 4·13 총선 사흘 전에 남북정상회담이 발표되었다 그러나 이 발표가 총선에 미친 영향은 미미했으며, 영남지역에서는 65석 중 64석을 한나라당이 차지하는 역작용이 빚어지기도 했다.

하지만 6월 13일에서 15일 사이 남북정상회담이 실제로 이루어지자 그것이 국내 정치에 미친 영향은 컸다. 정상회담 이후의 후속조치들, 즉 두 차례의 이산가족상봉, 4차례의 장관급회담, 최초의 국방장관회담, 김용순 특사의 제주도 방문, 경협실무접촉 등은 국내정치의 쟁점들을 물어버릴 정도였다. 정상회담의 회오리바람 속에서 한나라당을 비롯한 보수세력들은 한 동안 정신을 차리지 못했다. 특히 이 회담은 한나라당 내의 보수와 개혁세력간에 갈등을 증폭시켜 당의 분열 가능성을 고조시키기도 했다.¹⁴⁾

14) 『야당, DJI 태풍 맞고 균열되나』, <http://newsmaker.khan.co.kr/politics->

그러나 이러한 열기는 오래 가지 못했다. 국내의 정치·경제·사회적인 주요 쟁점들이 문제로 부각되면서 정상회담이 불러일으킨 회오리바람은 급속히 잦아들기 시작했다. 경제위기, 의약분업파동, 각종 금융스캔들 등이 불거져 나오자 사람들의 관심은 남북관계로부터 자신들의 이해관계가 걸린 국내문제로 금세 이동하기 시작했다. 더구나 대북사업을 전담하고 있는 현대가 경제적으로 어려움에 봉착하면서 '대북 퍼주기 시비'까지 일어났다.

이러한 분위기에 발맞추어 한나라당과 보수세력은 북한에 대해 엄격한 상호주의를 고수하지는 입장을 취하고 있다. 반면 민주당과 사회운동세력은 지금 정도의 지원액은 평화유지의 비용으로서는 저렴한 것이라고 주장하면서 북한에 대해 보다 유연한 태도를 취하고 있다. 그리고 젊은 층으로 갈수록 남북문제에 대한 관심이 열어지고 있는 것이 작금의 현실이다. 남북관계의 좌표에서 본 한국의 정치지형을 그려보면 아래의 (그림 3)과 같다.



(그림 3) 남북관계의 좌표에서 본 한국의 정치지형

이렇게 남북정상회담의 열기가 식어 가는 가운데 미국에서 부시 행정부가 등장하여 대북강경노선을 표방하면서 남북관계는 완전히 얼어붙고 말았다. 그 결과 이산가족 3차 교환방문, 생사확인 및 서신교환, 면회소 설치, 경의선 철도와 개성공단 건설, 김정일 국방위원장의 답방 등의 문제들이 전혀 해결되지 않은 채 현재 남북관계는 교착국면에 빠져있다.

2. 남북정상회담이 한국의 정치지형을 바꾸었는가?

그러면 남북정상회담이 한국의 정치지형에 과연 얼마나 그리고 어떤 영향을 미쳤는가? 한국의 정치지형을 국가-사회관계, 지역갈등 그리고 남북관계라는 세 가지 균열이 서로 중첩된 구조로 본다면, 남북관계 면에서 일어난 획기적 변화인 남북정상회담이 국가-사회관계와 지역갈등이란 나머지 두 측면에 어떤 영향을 주었는가?

결론부터 말한다면, 역사적인 남북정상회담이 이루어지고 남북관계가 획기적으로 개선되었음에도 불구하고 한국의 정치지형은 별로 달라지지 않았다. 정치는 여전히 지역갈등을 중심축으로 하여 움직이고 있으며, 개혁정책(국가-사회관계)과 포용정책(남북관계)에 대한 평가도 지역균열구도에 따라 큰 편차를 보이고 있다.

남북정상회담 직후인 2000년 6월 19일 통일부 여론조사에 따르면 김대중 정부의 대북포용정책에 대해 호남에서는 65%가 적극 지지하는 반면, 영남에서는 28%만이 지지하는 것으로 나타났다. 7월 10일 한길리서치의 조사에서도 정상회담이 성과가 없었다고 답변한 사람이 호남은 7%, 영남은 14%로 나타났다.¹⁵⁾ 『문화일보』가 두 달 간격으로 조사한 여론조사결과를 보면 이러한 내용을 보다 잘 확인할 수 있다. 2000년 11월 1일자 여론조사를 보면, 대구·경북지역의 주민 71.1%는 남북관계에서 속도를 조절할 필요가 있다고 보는 반면, 광주·전남지역에서는 정상속도라고 보는 주민이 39.2%로 가장 많이 나오고 있다.¹⁶⁾ 2001년 1월 10일자 여론조사에서는 의원임대문제에 대해서 질문을 던졌다. 이에 대해 부산·

15) “통일 열기도 못넘는 지역장벽,” 『시사저널』, 2000년 8월 24일.

16) 『문화일보』, 2000년 11월 1일.

울산·경남지역에서는 65.3%가 부정적이었으나 광주·전라지역에서는 57.1%가 이해할 수 있다는 반응을 보이고 있다.¹⁷⁾ 2001년 3월 15일자 여론조사도 유사하다. 3당 정책연합에 대한 질문에서 호남주민의 57.4%가 긍정적인 반면 부산·울산·경남의 62.5%, 대구·경북의 59.4%가 부정적으로 평가하고 있다.¹⁸⁾ 마지막으로 2001년 5월 21일자 조사결과를 보면, 한나라당 지지도가 37.9%로 민주당의 28.1%를 9.8%나 앞서는 것으로 나타났다.¹⁹⁾

이렇게 볼 때 남북문제를 둘러싼 이념적 대립구도가 기존의 지역중심의 갈등구조를 대체하기보다는 심화시킬 가능성이 크다는 지적은 옳다.²⁰⁾ 아울러 이 지적은 개혁정책(국가-사회관계)을 둘러싼 갈등구조에도 확대 적용될 수 있다. 요컨대 남북정상회담 이후에도 여전히 한국정치에서 가장 중요한 요인은 지역균열 문제로 드러났다. 이변이 없는 한 이러한 상황은 다음 대통령 선거까지 지속될 것으로 보인다.

VI. 무엇이 문제이고, 무엇을 할 것인가?

김대중 정부는 개혁과 포용이라는 두 정책과 의원영입이나 동진정책과 같은 정치공학적 노력을 통해 국가-사회관계와 남북관계라는 두 가지 균열구조를 해결하고 지역 및 의식 면에서의 수적 열세를 극복하고자 했다. 그러나 정치공학적 노력은 그다지 효과를 발휘하지 못했고, 개혁정책은 별다른 성과를 내지 못한 채 좌우로부터 협공을 받아 난관에 봉착해 있으며, 포용정책과 남북정상회담은 열기가 식은 상태에서 교착상태에 빠져 있다. 요컨대 지난 4년 동안 이 정부가 추진한 정치공학적 및 정책적 노력이 모두 끈경에 처해 있는 가운데 정부에 대한 지지율은 점차 떨어지고 있는 것이 작금의 현실이다. 이러한 사태가 벌어지게 된 원인이 무엇이며, 임기

17) 『문화일보』, 2001년 1월 10일.

18) 『문화일보』, 2001년 3월 15일.

19) 『문화일보』, 2001년 5월 21일.

20) 김도중, “남북관계와 국내정치의 갈등구조: 통일담론을 중심으로,” 『국제정치논총』, 제40집 4호 (2000), p. 324.

말을 향해 다가가고 있는 김대중 정부가 할 수 있는 일은 무엇인가?

김대중 정부가 곤경에 빠진 것은 무엇보다도 이 정부가 내부(정치)개혁은 게을리 한 채 개혁의 칼날을 항상 외부로만 돌렸기 때문이다. 만약 김대중 정부가 정책연합을 통해 확보한 수적 우세를 바탕으로 내부개혁을 적극 추진했다면 아마도 다수의석을 만드는 과정에서 나타난 절차상의 문제점은 어느 정도 상쇄되었을지도 모른다. 그러나 이 정부는 정책연합 이후에도 자체 개혁을 도외시하고, 모든 것을 외부 - 특히 보수 언론이나 야당 - 탓으로 돌렸다.

왜 김대중 정부는 자체 개혁을 하지 못하는가? 그것은 이 정부가 자민련(과 민국당)이란 외부의 뒷과 가신(家臣)이라는 내부의 뒷에 발목이 단단히 잡혀 있었기 때문이었다. 현상태에서 자민련과 가신의 존재근거는 지역균열구도와 수에 있다. 자민련의 존립은 특정 정당이 특정 지역을 독과점하는 지역균열구도를 기반으로 해서만 가능하다. 그리고 자민련의 소수 의석은 민주당의 수적 열세를 채워주는 한에서만 존재의의가 있다. 만약 민주당이 마음을 바꾸어 수의 정치를 포기하고 상생의 정치를 택한다면 자민련의 소수 의석이 지닌 가치는 추락하고 말 것이다. 민주당 내 가신들 역시 지역균열구도를 존립기반으로 하고 있다. 그들의 힘은 특정 지역에 대한 영향력을 독점하고 있는 보스로부터 나온다. 이 점에서 그들과 지역 독점에 기초한 균열구도는 공생관계에 있다고 할 수 있다. 따라서 김대중 정부는 우선 JP와 가신이란 두 가지 뒷에서 벗어나 제 살 깎기 개혁부터 추진해야만 한다. 그렇지 않는 한 이 정부가 추진하는 어떤 개혁정책과 정치공학도 공감을 얻기 어려울 것이다.

이 점에서 지난 4·26 재보선 패배 이후 민주당 소장파가 인적 청산을 포함한 대대적인 당정쇄신을 요구한 것과 8월 국회에서 임동원 통일부장관 해임 건의안이 가결됨으로써 촉발된 DJP 공조파기는 현정부가 자기개혁을 통해 정체성을 재정립할 수 있는 좋은 기회였다. 그러나 김대중 대통령은 갖가지 구실을 들어 자기개혁은 미루면서 모든 것을 보수 야당과 언론 탓으로 돌렸다. 그 결과 민주당은 10·25 재보선에서 또 다시 참패했다. 그 후 민주당 내부에서 가신청산을 포함한 개혁 요구가 다시 거세게 일자 김 대통령은 인적 경질을 최소화하면서 자신이 집권 민주당의 총재

직을 사퇴하는 초유의 일을 벌였다.

현재 국가-사회관계, 지역갈등, 남북관계라는 세 가지 정치균열간의 관계는 지역갈등이 여타의 두 균열에 대해 압도적 영향력을 행사하는 것으로 나타나고 있다. 따라서 김대중 정부는 어떻게 하든지 이러한 영향력의 방향을 거꾸로 돌리는 방안을 강구해야 한다. 다시 말해 국가-사회관계와 남북관계가 지역갈등에 더 많은 영향을 미치는 방식으로 바뀌어야 한다는 것이다. 이것을 위해서는 두 가지 작업이 동시에 이루어져야 한다. 하나는 김대중 정부가 내부개혁, 즉 정치개혁에 적극 나서서, 그것을 통해 지역독과점의 정치구조를 깨뜨리는데 앞장서야 한다는 점이다. 다른 하나는 국가-사회관계의 문제를 해결하는 개혁정책을 성공시켜서, 그 성과를 바탕으로 지역갈등의 벽을 넘어서려고 노력하는 것이다.

이 중 어느 것 하나 쉬운 일이 없다. 현재 김대중 정부에게 허용된 시간은 많지 않으며, 이 정부의 행동반경 또한 그렇게 넓지 못하다. 남은 시간을 선용하면서 행동의 자율성을 최대한 넓힐 수 있는 방안은 정권재창출을 염두에 두지 않고 정치와 정책을 떠나가는 것이다. 이것은 앞서 제시한 어떤 방안보다도 더 어려운 것이다. 하지만 김 대통령이 민주당 총재직을 내놓음으로써 오히려 이를 위한 여건은 보다 성숙되었다. 남은 기간 동안 김 대통령은 민주당의 총재가 아닌 한국의 대통령으로서 거대 야당과 소수와 여당을 상대로 정치와 정책을 떠나가면 된다. 어쩌면 정권재창출에 한 걸음 다가서는 길은 이렇게 스스로를 버리는 결단에 있을지도 모른다.

마지막으로 김대중 정부는 남북관계를 지속적으로 개선시켜 나가되 그 성과를 특정 정권이나 개인의 전리품이 아닌 국가 전체의 전리품으로 만드는 방안을 강구해야 한다. 정상회담의 성과를 민족화해와 평화실현이라는 대국적 차원에서 인식하지 않고 정략적 차원에서 이해하려 한 점에 대해서는 여야가 모두 반성할 소지가 있다. 정부·여당은 남남대화가 부족한 상태에서 정치적 효과를 노려 서둘러 정상회담을 추진한 감이 없지 않다. 그리고 야당은 정상회담의 역사적 의의를 인정하는데 인색했고, 그것을 자신들에 대해 정치적 악재로만 인식하는 정략적 태도를 보인 것도 사실이다. 허나 분명한 것은 비록 추진동기 면에서 약간 문제가 있더라도 이 회담의 성과는 정권이나 정파와 무관하게 보존되고 발전되어야 하는 것이라

는 점이다. 따라서 정부는 지금이라도 한나라당과의 남북대화를 증대시켜 이 회담의 성과를 보다 제도화시킬 수 있는 방안을 마련하는데 힘써야 할 것이다.