

김대중 정부 대북정책에서의 야당의 선택: 행태와 역할

- 한나라당을 중심으로 -

정 현 수 (통일연구원 북한기초연구사업 연구위원)

◆ 논문 요약 ◆

민주화 이후 한국의 대북정책은 분점 정부를 배경으로 추진되어 왔다는 특징을 동반하여 왔다. 분점정부 하에서는 입법부 행정부 간에 정국운영의 주도권 경쟁으로 인하여 정국의 불안정이 초래되고 정책이 표류할 가능성이 내재되어 있다.

본 연구는 한국의 헌정사상 처음으로 여야간의 정권교체를 통해 집권한 김대중 정부에 의해 대북 포용정책이 추진되는 과정에서 분점정부가 미친 영향을 검토해 보았다. 본 연구에서는 분점정부가 대북정책에 미치는 영향력에 관한 문제의 핵심은 야당의 행태와 역할에 달려있는 문제로 보았다.

분점정부는 야당이 입법부의 우위를 배경으로 정부·여당이 추진하려는 정책에 강력한 영향을 미칠 수 있는 권력 구조로 형성되어 있기 때문이다.

김대중 정부의 출범이래 최초로 여야가 정반대의 입장에서 대의정치를 실험하였지만 결과는 여야 모두 기존의 정치행태와 역할을 반복하는 수준을 넘지 못하는 문제점이 드러났다.

그러나 여대야소의 권력구조는 한나라당으로 하여금 집권여당의 일방주의적 대북정책을 견제하면서, 그 안에 내재하고 있는 문제점을 보완해 주는 역할을 수행할 수 있었다는 점에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있다.

I. 서론

한국의 대의민주주의는 이원적 정통성에 기반을 두고 있다. 즉 국민이 선출하는 대통령과 국회의원들이 국민을 대신하여 국가권력을 행사하는 제도에 의존하고 있다는 것이다. 한국의 헌정질서가 이원적 정통성에 기반을 두고 있는 것은 입법부와 행정부가 상호견제와 균형을 통해 국민주권주의에 기초한 국가운영을 추구함에 있다.

민주화 이래 역동적인 변화를 거듭하고 있는 한국의 대의민주주의는 1998년 2월 김대중 정부의 집권으로 새로운 환경을 맞게 되었다. 김대중 정부는 한국의 헌정사상 처음으로 여야간의 수평적인 정권교체라는 방식을 통해 집권한 야당에 기반을 두고 있다는 점에서 단순히 권력이동만을 의미하는 현상이 아니라 기존질서와 단절하고 새로운 질서를 창출한다는 포괄적 의미를 띠고 있었다.

김대중 정부의 집권에 따른 새로운 질서의 창출에 대한 기대감은 문민 정부의 집권말기에 발생한 사상초유의 국가부도사태로 인하여 최적의 환경을 확보할 수 있었다. “6.25이후 최대의 국난이라고 할 수 있는 외환위기”는 김대중 정부에게 국난극복을 위한 위임주의를 최대한 허용해 주는 동시에 모든 비정부적 행위자들로부터의 협력을 이끌어내는데 용이할 수 있었기 때문이었다.

그러나 김대중 정부는 출범직후부터 위기극복을 위한 국정운영의 주체로서의 주도권을 행사하는데 커다란 어려움에 직면해 왔다. 김대중 정부가 당면한 과제는 다른 무엇보다도 분점정부(divided government)로 인하여 입법부로부터의 협력을 이끌어 내는데 많은 어려움을 겪고 있었기 때문이었다.

한국에서 분점정부의 출현은 김대중 정부만이 아니라 민주화의 이행과정에서 거의 보편적인 현상으로 나타나고 있다. 따라서 이제는 민주화시대의 일반적인 현상으로 자리잡고 있는 분점정부가 한국의 민주주의, 정당정치, 그리고 국정운영에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 심도있는 연구가 필요한 시점이다.

일반적으로 김대중 정부의 성격을 규정하고 있는 분점정부는 민주주의의 운영방식과 품질에 상당한 영향을 미치는 것으로 파악되고 있다. 분점정부는 입법부와 행정부 사이의 관계에도 영향을 미치면서 상호간에 협력과 공존보다는 교착과 대결의 관계로 귀착될 가능성이 농후한 것으로 알려지고 있다.

민주화이후의 분점정부 하에서 행정부, 특히 대통령의 입법권, 인사권은 엄청나게 위축되었으며, 입법부는 예산이나 정부활동에 대한 감시를 대단히 적극적으로 수행해 왔다고 할 수 있다.¹⁾ 따라서 분점정부는 대북정책

의 추진과정에도 많은 영향을 미쳐 온 것으로 보여지고 있다.

본 연구는 이와 같이 민주화시대의 일반적인 정치현상으로 등장하고 있는 분점정부 하에서 추진되어 왔던 대북정책의 추진실태에 대한 사례연구의 성격을 띠고 있다. 김대중 대통령은 분점정부 하에서도 “작지만 강한 정부”를 표방하면서 “국민이 주인대접을 받고 주인역할을 하는 참여민주주의”로의 이행을 선언하였다. 이같은 국정 최고책임자의 선언은 기존과는 다른 형태의 새로운 국정운영에 관한 시스템에 의존하여 국정을 운영하겠다는 의지를 표명한 것이었다. 이에 따라 김대중 정부의 출범이후에는 국정운영에 영향을 미치는 행위자들의 지위와 역할변화가 불가피해 질 수밖에 없었다.

본 연구는 김대중 정부의 출범이후의 여소야대의 분점정부를 배경으로 추진되어 왔던 대북정책의 실태를 분석하는데 목적을 두고 있다. 즉 김대중 정부의 여소야대 정국이 대북정책의 추진과정에 어떠한 영향을 미쳤는지는 실증적으로 검토해 보고자 한다. 결국 본 연구는 여소야대의 정국을 배경으로 대북정책이 추진되는 과정에서 우월적 지위를 차지하고 있는 야당의 행태와 역할을 분석하는데 초점을 두고 있다.²⁾

II. 김대중 정부에서의 야당의 위상

1. 민주화시대에서의 한국정당의 위상

한국의 대북정책은 여타의 정책과는 달리 매우 특수한 성격을 지니고

-
- 1) 장훈, “한국 대통령제의 불안정성의 기원 : 분점정부의 제도적, 사회적, 정치적 기원,” 『한국정치학회보』, 제35집4호(2001 겨울), p.108.
 - 2) 일부에서는 분점정부 상황하에서 여야라는 개념이나 여대야소 혹은 여소야대라는 개념의 모호성을 지적하면서 새로운 대체개념의 필요성을 지적하고 있다. 김용호, “21세기 새로운 의회정치의 모색,” 『의정연구』, 제6권2호(2000). 여기에서는 여당은 행정부의 입장을 옹호하거나 행정부를 통하여 자신들의 정치이념을 구현할 정책을 추진하는 정당으로 규정하고, 야당은 반대 입장에서 여당의 정치이념이나 정책이 반영되어 있는 정부의 여러 가지 시책을 비판 또는 견제하려는 정당이라는 의미로 사용하고자 한다.

있다. 한반도문제는 국내문제이면서 민족문제이기도 하고, 국제문제로서의 여러 가지 복합적 성격을 띠고 있다는 점에서 대북정책은 국내정책이면서 민족정책이면서도 대외정책을 포함하는 복합적인 정책으로 위치하고 있다.³⁾ 따라서 대북정책에 영향을 미치는 행위자도 그만큼 복잡하고 다양할 수밖에 없다.

한국의 대북정책이 내포하고 있는 복합적인 성격은 다양한 공간적 차원과 함께 역사적인 변동과정에 의해서도 규정되어 왔다. 특히 국가에 대한 시민사회의 도전이라는 표현을 담고 있는 민주화과정이 이행되면서 정책 참여자의 양과 질에 있어서도 커다란 변화가 동반되어 왔다는 것이다. 민주화란 국가에 의해 독점되어 왔던 정책이 다른 비국가(정부)적 행위자들에게도 개방되어 참여의 폭을 넓혀 나가는 과정으로 전개되어 왔기 때문이었다. 이에 따라 민주화는 과거 대통령과 소수 정책결정자들의 전유물이었던 대북 이슈의 영역을 허물었을 뿐만 아니라 대북정책 결정과정에 의회, 시민단체, 여론 등 다양한 정치, 사회적 행위자들의 직·간접적인 견제와 감시, 그리고 참여와 개입을 불가피하게 만들었다.⁴⁾

1998년 출범한 김대중 정부는 여여간의 평화적인 정권교체의 단계를 뛰어 넘어 한국의 헌정사상 처음으로 여야간의 정권교체를 통해 탄생한 정부라는 점에서 한국의 민주주의를 새로운 단계로 발전시켰다는 역사적 의미를 부여받고 있었다. 이러한 맥락에서 김대중 정부는 대외정치에 의존하고 있으면서도 보다 발전된 형태의 참여민주주의를 지향한다는 정책이념을 제시하고 있었고, 이러한 정책이념은 비정부적 행위자들의 정책참여를 더욱 촉진시켜 주면서 대북정책에 영향을 미치는 행위자들간의 역학관계가 더욱 복잡해지는 양상을 띠게 되었다. 김대중 정부의 출범으로 한국의 국정운영체제에도 새로운 변화의 요인이 발생하게 되었으며, 이에 따라 김대중 정부에서는 참여민주주의 이념에 부합되는 새로운 국정운영의 시

3) 대북정책의 다면적인 성격에 대해서는 김현중·김도중, “남북관계와 국내정치 의 갈등구조: 통일담론을 중심으로,” 『국제정치논총』, 제40집 4호(2000), p.312.

4) 권영진, “북한 핵문제에 대한 한국의 정책결정과정 연구 -대외환경과 국내정치 의 갈등을 중심으로-,” (서울 : 고려대학교 대학원 정치외교학과 박사학위논문, 1998), p. 4.

스텝의 도입이 불가피해 질 수밖에 없었다.

그렇지만 한국의 정치제도는 민주화시대에서도 여전히 대통령 중심제를 고수하고 있다는 점에서 대북정책의 선택과 추진과정에서의 가장 결정적인 행위자는 대통령이었다. 대통령의 의지와 판단 및 이념은 국가의 정책과 동일시되었다. 한국의 정치제도는 국민이 선택한 이원적 정통성에 의해 국가권력을 위임하고 있지만, 대통령에게 국가와 국민을 대표하는 유일한 최고지도자의 직책을 부여함으로써 대통령이 국정운영의 중심적 존재였다. 민주화시대의 한국의 대북정책이 추진되는 과정에서 대통령의 강력한 위상은 문민정부의 출범직후 정책혼선이 초래되는 과정에서 김영삼 대통령이 이회창 총리를 경질하는 사태를 통해 엿볼 수 있었다.⁵⁾ 따라서 한국에서는 항상 대통령의 교체시에 정책의 변화가 동반되는 과정을 반복하여 왔다. 특히 야당 출신의 김대중 정부의 출범에 따른 정책의 변화는 지극히 당연한 현상이었다.

그렇지만 민주화 이후에도 한국의 대북정책은 전적으로 대통령의 의지와 판단에 따른 통치행위의 일환으로 간주되어 왔지만 다른 한편에서는 대통령 중심의 권위주의적인 국정운영 방식에 도전하는 현상들도 크게 증대되기 시작하였다.⁶⁾

한국에서 탈권위주의적 민주화가 역동적으로 전개되어 오면서 새롭게 나타나기 시작한 정치적인 현상중의 하나는 야당의 국회지배를 특징으로 하는 분점정부의 출현이었다. 분점정부는 국가권력의 원천인 국민으로부터 위임받은 국정운영의 양대 축이라고 할 수 있는 행정부와 입법부가 서로 다른 정당의 지배하에 놓여 있는 분할지배체제를 의미한다. 국정운영의 한 축을 이루고 있는 입법부가 정부여당에 반대하는 야당이 우월적 지위를 차지하면서 입법활동을 좌우할 수 있는 위치를 점유하고 있었기 때문이었다. 이론적으로만 보자면, 분할정부는 서로 다른 입장을 갖고 있는 정당들이 국가권력을 행사하는 서로 다른 기관들을 지배하고 있다는 점에서 정

5) 김영삼 대통령은 대북정책의 추진방식을 둘러싸고 의견을 달리하는 이회창 총리를 자신의 권위에 도전한다는 이유로 교체시켰다. 김영삼, 『김영삼 대통령 회고록』, 상 (서울 : 조선일보사, 2001), p.280.

6) 이에 대해서는 배종운, “한국의외교정책 결정과정과 관료정치” (서울 : 연세대학교 대학원 박사학위논문, 2001)을 참조.

국운영의 주도권 경쟁으로 인한 정국운영의 어려움이 예상되는 한편 정국 불안정의 원인으로도 지목되어 왔다.⁷⁾

이와 같이 정치권력의 분할적 지배를 초래하고 있는 분점정부는 민주화 시대의 한국정치의 일반적 현상으로 지속되고 있다. 우리 나라에서 대통령 소속당이 과반수 의석을 차지하지 못하는 현상이 반복적으로 일어나는 이유는 민주화 직후 민주화 세력의 분열, 민주화 이후 지역주의 사회균열의 부상, 유권자의 대통령 소속당에 대한 견제심리, 대선과 총선시기의 차이 등으로 분석되고 있다.⁸⁾ 한국 헌정사상 최초로 야당세력의 집권을 통해 탄생한 김대중 정부도 국가적 위기를 타개하기 위하여 ‘제2의 건국’을 통해 새로운 국가의 창출을 선언하고 있었지만, 그러한 정책이념을 구현해 나갈 수 있는 권력기반은 여소야대의 분점정부의 성격을 벗어나지 못하고 있었다.

분점정부는 권력구조가 분산되어 있기 때문에 권력이 집중되어 있는 단점정부의 국정운영방식이나 관련된 행위자의 성격에서도 커다란 차이가 나타날 수밖에 없다. 예컨대 여대야소에 기반을 두고 있었던 단점정부 형태의 문민정부에서는 대통령이 당총재직을 통하여 집권여당을 자유롭게 운영하는 동시에 집권당을 통하여 국회의 의정활동까지도 지배해 나가는 정부-당-국회의 위계적 일체화를 통하여 권위주의적인 통치스타일을 행사할 수 있었다는 것이다.

그러나 입법부에서 야당이 우위를 점유하게 되면 정부-정당-국회의 상호관계와 역할이 달라질 수밖에 없게 된다. 분점정부의 정국운영과정에서는 정당이 중요한 정치적 행위자로 주목을 받게 된다는 것이다. 정당의 구조와 관계, 그리고 역할에 따라 분점정부를 구성하고 있는 입법부와 행정부사이의 관계, 입법부의 입법활동을 좌우하는 여야관계 등이 영향을 받을 수밖에 없기 때문이다. 이에 따라 분점정부가 출현한 이후에는 한국의 정당들 사이에서 정국운영의 주도권을 행사하기 위하여 분점정부의 유지와 타파를 위한 치열한 경쟁이 전개되어 왔다.

7) 장훈, “한국 대통령제의 불안정성의 기원: 분점정부의 제도적, 사회적, 정치적 기원,” pp. 107-127 참조.

8) 김용호, “21세기 새로운 의회정치의 모색,” 참조.

분점정부의 출현은 국가정책의 방향이나 국정운영 방식에도 지대한 영향을 미치게 된다. 전체적으로 한국의 대북정책에 있어서도 가장 직접적인 영향을 미치는 것은 남한내 제 세력의 분포와 영향력이라고 할 수 있다. 이러한 사정은 국회의 경우도 마찬가지라고 할 수 있다. 의회내 정당간 권력관계가 입법과정의 중요한 환경요인으로 작용하기 때문이다.⁹⁾

일반적으로 민주화는 국회의 위상과 기능을 강화시켜 주는 것으로 이해되어져 왔다. 실제로 민주화는 한국정치의 틀을 재구성하면서 정당과 의회와 같은 정치사회의 기능을 활성화하는데 기여하였다. 그러나 민주화시대의 국회의 활동을 좌우하는 것도 국회를 둘러싸고 있는 권력관계였다. 민주화시대에 들어와서도 문민정부의 제14대 여대야소의 국회에서는 권위주의시대의 국회와 별다른 차이가 나타나지 않을 정도로 정부여당의 지배하에 놓여 있었다.¹⁰⁾

민주화라는 정치환경의 변화는 야당에게는 불공정한 경쟁에서 벗어난다는 점에서 기회였으나, 정당정치의 후진성에서 기인되는 정치개혁 등에 따른 정당존립의 불확실성의 위기에도 직면하였다. 그렇지만 전체적으로 민주화는 야당의 정치적 위상과 역할을 증대시키는데 기여하였다. 정당정치의 활성화와 함께 야당의 위상과 비중도 커지게 되었다는 것이다. 따라서 김대중 정부의 출범과정에서 거대야당의 존재에 따른 분점정부의 형성은 대북정책의 이행을 대단히 모호하게 만드는 근본요인으로 작용할 가능성이 농후하였다.

2. 김대중 정부에서의 야당의 위상

민주화이후 분점정부의 출현은 일반적인 추세로 나타나고 있었지만 김대중 정부의 출범과정에서 형성된 분점정부는 이전시기의 분점정부와는 다른 형태의 독특한 성격을 띠고 있었다. 김대중 정부를 특징지우는 분점

9) Virginia Gray, "Models of Comparative State Politics: A Comparison of Cross-Sectional and Times Series Analysis," *American Journal of Political Science*, Vol. 20(1976 May).

10) 최정원, "국회 입법과정의 변화와 특징," 『한국정치학회보』, 제35집 3호 (2001 가을), p. 148.

정부는 입법부와 행정부에서만 서로 다른 정당에 의해 지배되고 있었을 뿐만 아니라 행정부마저도 국민회의와 자민련의 양당간 연합에 기초한 공동정부의 성격을 띠고 있었다. 김대중 정부는 40%에도 미치지 못하는 국민적 지지율에다가 행정부에서나 입법부 모두에서 독자적인 힘으로 국정을 운영하기 힘든 어려운 상황에 직면하고 있었다. 김대중 정부가 출범하는 시기의 정당관계는 2여1야의 구도하에서도 여대야소의 구조를 이루고 있었다.¹¹⁾ 즉 다당제 아래에서 정당간 연합(2당 연합)에 기초하고 있는 특이한 형태의 분점정부가 형성되었다. 따라서 김대중 정부에서는 국회를 대표하는 3당이 각각 분점정부를 구성하는데 독특한 위치를 점유하면서 복잡한 정치적 관계를 형성하고 있었다.

특히 2여1야의 정국구도가 형성되는 과정에서는 단순히 정치적 차원의 여야관계의 수준을 뛰어 넘는 복잡한 요인들이 작용하여 왔다는 점에서 다양한 정치세력들을 하나로 통합하면서 국정을 운영한다는 것은 쉬운 일이 아니었다. 이론적으로는 행정부는 여당, 입법부는 야당의 지배하에 놓이게 됨으로써 입법과 행정의 견제와 균형을 통해 어느 일방의 독주는 사실상 불가능한 상태에 놓이게 되었다.

이에 따라 김대중 대통령은 여소야대의 정국하에서 대북정책을 효과적으로 추진하기 위하여 대통령 취임사를 통해 “국회의 다수당인 야당 여러분에게 간절히 부탁드립니다. 오늘의 난국은 여러분의 협력없이는 결코 극복할 수 없습니다. 저도 모든 것을 여러분과 같이 상의하겠습니다. 나라가 벼랑끝에 서있는 금년 1년만이라도 저를 도와 주셔야 하겠습니다”¹²⁾라면서 야당의 협력을 간곡하게 요청하고 있었다.

김대중 대통령은 여소야대의 정치현실을 인정하고 야당의 협력을 구하기 위하여 공개적인 설득을 시도하고 있었다. 대통령이 야당에 대하여 직접적으로 국정에 대한 협조요청을 촉구하고 나선 것은 단순히 여소야대의 분점정부 때문만은 아니었다. 김대중 정부에 들어와서도 정당과 국회는 여

11) 김대중 정부가 출범하는 2월 26일 현재 전체의석 299석 가운데 한나라당이 53.4%에 해당하는 161석을 차지하고 있었고, 국민회의는 16.1%인 78석, 자민련이 14.4%의 43석, 그리고 무소속이 12석을 차지하고 있었다.

12) <http://www.cwd.go.kr/arp/kr/visit/museum/expresident/view.php?id=kdj&doc=speech.htm&menu=speech>. 2003. 9. 20.

전히 대의정치의 중심적 기제로서의 기능과 역할을 다하지 못하고 있다는 부정적인 인식의 대상으로 간주되고 있었다.

지금 이 나라는 정치, 경제, 사회, 외교, 안보 그리고 남북문제 등 모든 분야에서 좌절과 위기에 처해 있습니다 이를 극복하기 위해서는 총체적인 개혁이 이루어져야 합니다.

무엇보다 정치개혁이 선행되어야 합니다. 국민이 주인대접을 받고 주인역할을 하는 참여민주주의가 실현되어야 하겠습니다. 그래야만 국정이 투명하게 되고 부정부패도 사라지게 됩니다.¹³⁾

그것은 국회가 국민들이 선출한 의원들로 구성된 헌법기관임에도 불구하고 국민들의 이익을 대변하기 보다는 대통령과 행정부의 정책을 추인하는 기관으로서의 역할에 더 큰 비중을 두고 있기 때문이었다. 따라서 김대중 정부가 야당의 협력을 구하면서도 정치개혁을 주장하고 있는 것은 정당과 국회의 협력을 용이하게 이끌어 내기 위한 의도도 포함되어 있었다.

이와 같이 김대중 정부가 출범하는 과정에서 형성된 분점정부에서는 대통령을 배출한 정당세력이 행정부나 입법부 어느 쪽도 국정을 확실하게 주도해 나갈 수 있는 독자적인 역량을 갖추지 못하고 있었다.

그렇지만 여소야대에 따른 분점정부의 구도하에서도 여야의 정책적 위상에는 커다란 차이가 있었다. 일반적으로 여당은 다수당의 여부와 상관없이 책임정치를 구현하는 집권세력의 일부로 위치하면서 정책결정의 초기 단계에서부터 주도적인 역할을 담당한다. 한국에서는 당정협의회와 같은 제도적 통로를 통하여 정부와 함께 정책을 형성하고 결정하는 단계에서부터 참여할 수 있는 기회를 가지고 있다. 당정협조는 한국의 국가정책결정의 주요 메카니즘으로 역할을 맡아 왔다. 당정협조란 정당의 측면에서 보자면 책임정치를 정책을 구현하는 과정이고, 정부차원에서 보자면 정책결정에 정당의 의견을 수렴하는 과정이다. 이론적으로는 정부의 모든 정책이 당정협조의 대상으로 삼아 왔다.

뿐만 아니라 대통령은 행정부의 수반이며 동시에 여당의 총재라는 지위

13) 앞의 사이트.

로 인해 입법부와 행정부라는 두 기구를 연결하고 있으며, 사실상 두 기구를 모두 통제하는 권한을 갖고 있다.¹⁴⁾ 따라서 집권여당은 대통령에 종속되어 있으며, 국회는 대통령의 의지를 관철하는 정당에 의해 종속되는 메카니즘을 형성하게 되는 것이다. 이에 따라 한국의 여당의원들은 야당의원들과 국회구성원이라는 동질성을 바탕으로 행정부 대 입법부의 관계속에서 독립된 입법기능을 수행하기 보다는 오히려 정부와 일체감을 가지면서 정부여당 대 야당의 구도속에서 입법활동을 하는 경향이 높다.¹⁵⁾

반면에 국회는 행정부와는 달리 여야 모두에게 정책결정 과정에 대한 접근이 동일하게 이루어질 수 있다는 점에서 야당에게는 정부정책에 접근할 수 있는 귀중한 기회를 제공해 주고 있다. 따라서 국회에서의 정책논의는 여당보다는 야당이 적극적이고 활발한 움직임을 보이는 것은 당연한 일이다. 야당에게 국회는 정부를 상대로 자신의 의사를 직접적으로 표명할 수 있는 유일한 공간으로서 중요성이 있다. 국회를 통하여 야당이 자신의 의사를 관철하지 못한다면 다른 동원가능한 정책수단이 별로 없기 때문이다.

야당은 주로 국회를 통하여 관여하면서 정치적 의미의 정책평가기능을 수행해 왔다고 할 수 있다.¹⁶⁾ 야당은 주권기관인 국회의 권위를 통하여 정부여당의 정책을 견제할 수 있게 되는 것이다. 그러나 야당은 국회에서 여당만을 상대로 국정을 논의하는 것이 아니라 정부와 여당, 즉 집권세력 대 반집권세력간의 대결구도 속에서 의정활동을 수행하게 된다는 것이다.

이와 같이 김대중 정부의 분점정부에 따른 한계는 정당과 국회와 같은 공식적인 제도에 의존한 정국운영을 지양하고 특정한 인물과 NGO에 의존하는 방식을 선호하는 배경이 된 것으로 보여 진다. 김대중 정부의 친시민사회적인 정책노선은 정치사회의 불리함을 만회하기 위한 통치전략의 성격을 강하게 띠고 있었다.

이와 같이 김대중 정부가 NGO에 의존하여 대북정책을 추진하려는 전

14) 강원택, “의회정치와 정당,” 백영철 외, 『한국의회정치론』 (서울 : 법문사, 1999), p. 268.

15) 신명순, “한국국회의 입법활동에 관한 실증적 분석,” 『의정연구』, 제19집 (1986), p. 26.

16) 주용학, “정책과정에 있어서 정당의 역할과 한계,” 『공공정책연구』, 제15권 1호(1997), p. 70.

략은 국가와 시민사회의 연결을 담당하는 정당의 역할을 축소시키는 결과를 초래하고 있었다. 김대중 정부에서는 정치개혁의 일환으로 국회의 지역구 의석을 26개 감축하고 여성의 정치참여를 확대하기 위하여 각 정당의 전국구 의석후보의 30%를 여성에게 할당하는 제도를 도입하는 등의 개혁입법을 처리하면서 작지만 생산적인 국회상을 창출하고자 노력하였다.

Ⅲ. 야당의 정책환경

대북정책은 정책대상에 대하여 신뢰도가 대단히 낮은 정책환경적 모순을 내포하고 있는 고비용-저효율의 정책이다. 불확실성이 지배하고 있는 남북관계를 배경으로 하고 있는 대북정책은 예측성과 지속성을 결여하고 있다는 점에서 정책선택의 어려움이 존재하고 있다. 따라서 한국의 대북정책은 고도의 불확실성에 따른 위험성을 내포하고 있다는 점에서 정부가 주도권을 행사하고 비정부적 행위자들이 선택적으로 반응하는 양식을 통해 전개되어 왔다고 할 수 있다. 정부주도의 대북정책이 추진되는 과정에서 야당의 정치행태와 역할은 주로 정부여당의 선택에 좌우되는 국면으로 전개되어 왔다.

1. 정부여당의 대북정책

김대중 정부의 출범은 한국의 대북정책에 있어서도 새로운 환경에 해당 하는 요인이었다. 김대중 정부는 문민정부로부터 전세계적인 탈냉전시대에 도 불구하고 북한의 ‘통미봉남’(通美封南)으로 인하여 남북한간의 적대관계가 지속되고 있는 상황을 물려 받았다. 1998년 집권한 김대중 정부가 직면했던 것은 김영삼 정부 5년동안 고조된 남북간의 긴장과 남북관계의 총체적 악화상태였다.¹⁷⁾

국민의 정부는 문민정부에 의해 추진되었던 대북정책의 역사적 교훈을

17) 이에 따라 문민정부의 대북정책은 실패한 정책으로 규정되기도 하였다. 최완규, “Icarus의 비운: 김영삼정부의 대북정책 실패요인,” 『한국과 국제정치』, 제14권 2호(1998 가을·겨울), pp. 189-212..

새로운 대북정책을 수립하고 추진하는 기반으로 삼기 시작하였다. 문민정부의 정책실패는 국민의 정부가 대북정책을 선택하고 추진하는데 결정적인 배경이 되었다. 국민의 정부는 문민정부의 대북관을 비롯하여 정책목표와 추진방법 등 대북정책이 전반이 남북관계를 악화시키는 부정적인 방향으로 작용한 것으로 보았다.

김대중 정부에서는 북한이 핵문제를 포함하여 대남 강경자세를 고수하려는 것은 대외적인 안보위협에 기인하고 있는 것으로 보았다. 김대중 정부의 북한관은 북한이 핵과 같은 대량 살상무기를 개발하는 것 조차도 북한이 현재 처해있는 대단히 취약한 상황을 돌파하기 위한 것이며, 대미협상용이라는 분석까지 나아가고 있었다.¹⁸⁾ 따라서 북한의 실체를 인정하고 북한의 실정과 입장에 기반을 두면서 북한문제에 접근하기 시작하여 ‘햇볕정책’, ‘포용정책’이라는 이름으로도 불리우는 ‘화해협력정책’을 대북정책으로 공식화하였다. 김대중 정부에서는 북한과의 대결보다는 화해협력을 선택하였다. 이와 같이 김대중 정부의 포용정책은 대북인식의 변화를 배경으로 하고 있는데, 햇볕정책으로 상징되는 포용의 성격은 우선 궁극적으로 남북한의 수렴현상을 가속화 시킨다는 의미에서 전략적 공세주의로 볼 수 있었다.¹⁹⁾

김대중 정부가 설정한 대북 화해협력정책의 목표는 평화와 화해협력을 통한 남북관계개선이었다.²⁰⁾ 국민의 정부는 평화정착을 통한 남북한 평화공존의 실현과 더불어, 대북정책 3원칙에 의거하여 남북한간 화해협력을 통한 남북관계 개선을 현 단계 대북정책의 목표로 설정하였다.²¹⁾ 이를 위해 국내적으로는 튼튼한 안보를 유지하면서, 북한에 대해서는 화해와 협력을 통해 스스로 변화할 수 있는 기회를 제공함으로써 한반도의 안정과 평화를 도모하면서 남북한간의 평화공존을 실현한다는 전략적 구상을 담고 있었다. 이는 당장 법적·제도적 통일의 실현을 서두르기 보다는 평화의 토대를 확고

18) 김영재·이승현, “남북한 신정부의 대북·대남정책,” 『국제정치논총』, 제39집1호(1999), p. 238

19) 위의 논문, pp. 251-252.

20) 통일부, 『2002 통일백서』 (서울: 통일부, 2002), p. 30.

21) 황병덕, 『대북포용정책 추진전략 : -발전을 통한 변화 -』 (서울: 통일연구원, 2000), p. 6.

히 유지하는 가운데, 교류와 협력을 꾸준히 활성화해 나감으로써 남북한 주민들이 자유스럽게 오가면서 상호이해의 폭을 넓혀 나가면서 민족동질성을 회복하게 만드는 ‘사실상의 통일상황’을 실현하지는 못하였다.

국민의 정부가 선택한 대북정책은 북한의 군사적 양보에 대한 대가로서 남측이 북한의 경제난 극복과 경제제건에 원조하는 상호주의적이며 포괄적 접근방안의 틀위에서 출발하고 있었다.²²⁾ 특히 김대중 정부는 대북 상호주의에 대해 다소 위험성이 동반될 수 있는 비동시성에 기초한 ‘비대칭적 상호주의’를 선택하고 있었다. 국민의 정부가 선택한 “선경제 후정치,” “선공후득”(先供後得)의 원칙은 정치적 논의를 배제한 채 경제교류를 우선 추진하여 먼저 주고 나중에 얻는 다는 뜻으로 교류의 첫 단계에서는 득보다는 실위주의 경제지원정책을 추진하다가 남북한간의 상호의존관계가 형성되면 점차 정치적 문제에 대한 논의에 있어서도 그 수위를 높여간다는 의미를 내포하고 있었다.²³⁾

이와 같이 김대중 정부가 구상하고 있는 대북정책의 성패는 북한뿐만 아니라 남한의 보수세력으로 부터 얼마만큼 호의적인 반응을 확보하느냐에 달려 있었다. 김대중 정부의 대북 포용정책의 성공여부는 남한의 보수세력의 협공으로부터 어떻게 잘 건디어 내느냐에 달려 있다.²⁴⁾ 이를 위하여 국민의 정부에서는 크게 두 가지 방법론을 선택하였다. 우선적으로 국민의 정부에서는 전향적 성격의 대북정책의 추진기반을 마련하기 위하여 국민들의 안보불안을 해소함과 동시에 보수세력의 공세를 차단하기 위하여 다양한 방법을 구사하였다. 이를 위하여 강인덕 통일원장관과 같이 안보를 중시하는 보수세력을 국가운영의 전면에 위치시키는 한편 NGO와의 연대를 통하여 정책추진기반을 폭넓게 확보하고자 노력하였다. 보수세력을

22) 박형중, 『정상회담이후 남북관계의 안정과 지속을 위한 전략구상』 (서울 : 통일연구원, 2000), p. 57.

23) 홍득표, “대북정책과 국제관계이론,” 『한국정치학회보』, 제36집 3호(2002 가을), p. 139 ; 김대중 정부 대북정책의 핵심적 인물이었던 임동원은 대북 포용정책의 성격을 선이후난(先易後難), 선경후정(先經後政), 선민후관(先民後官), 선공후득(先供後得)이라는 16자 한자성어로 압축하여 표현하였다. 『연합뉴스』 1999년 3월 11일.

24) 김영재 · 이승현, “남북한 신정부의 대북 · 대남정책,” p.240.

약화시키기 위해서는 진보세력에 대한 정치사회적 지지가 필요했고 시민 단체는 정부의 이러한 필요를 충족시켜 줄 수 있는 유용한 사회세력이었다.²⁵⁾ 김대중 정부가 비정부적 행위자들을 정치적 지지세력으로 편입시키려는 시도는 기존의 시민단체뿐만 아니라 「민족화해협력범국민회의」와 「제2건국범국민추진위원회」와 같은 새로운 거대조직을 창설하는 방식을 통해 구체화되었다.

그러나 정부당국의 NGO에 의존하는 대북정책은 야당 및 시민단체들로부터 친정부적 관변단체를 통한 동원운동을 전개하고 있다는 거센 도전에 직면하게 되었다.²⁶⁾

다른 하나는 대북 포용정책의 성패는 전적으로 북한의 태도에 달려 있었다. 김대중 정부는 출범이후 북한의 남한배제전략을 극복하고 남북 당국 간 대화를 재개하기 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 북한은 포용정책에 대해 부정적인 자세를 취하면서 김대중 정부의 정책의지를 시험해 보는 듯한 공세적인 도발행위를 취하고 있었다.²⁷⁾ 북한은 김대중 정부 출범초기에 “햇볕론의 골자는 그 무슨 교류와 협력으로 그 누구를 어디로 유도한다는 것이다. 내용이 보여주는 바와 같이 햇볕론은 논의할 일고의 가치도 없는 요설에 불과하며 북남관계 개선과 민족의 화해와 단합, 통일을 가로막고 상대방을 해치기 위한 것”²⁸⁾이라는 식으로 부정적으로 인식하였다. 이에 대해 김대중 정부에서는 국내외에 대해 확고한 안보의지를 천명하는 동시에 북한이 우려하고 있는 점을 감안하여 대북화해협력정책이라는 용

25) 이연호, “김대중정부와 비정부조직 간의 관계에 관한 연구,” 『한국정치학회보』, 제35집 4호(2001 겨울), p. 155.

26) 민화협이 결성된 이후 비판적인 시민단체들이 중심이 되어 민족화해지구통일협의회를 결성하면서 “김 정권은 그 일환으로 1998년 하반기에 관련 통일운동단체인 민족화해협력범국민협의회(민화협)를 결성하였습니다. 이 과정에서 민간통일운동진영의 일부가 정권의 편으로 포섭되어 갔으며 민족회의는 민화협 건설에 앞장섬으로써 자주적 민간통일운동단체로서의 정체성을 상실했습니다”라고 정부의 대 NGO정책을 강력하게 비판하였다. <http://www.jatong.org/info.htm>. 2003.10. 20.

27) 이항동, “대북포용정책에 대한 북한의 반응:1997-1999, 로동신문의 논평을 중심으로,” 『한국정치학회보』, 제34집 1호(2000 봄), pp. 173-194.

28) 『로동신문』, 1998년 8월 7일.

어를 사용하면서 북한에 대한 포용적 자세를 일관되게 견지하고자 노력하였다. 즉 북한에 대해 남한정부의 일관된 포용의지를 확인시키면서 북한의 변화를 기다리는 전략으로 대처하고 있었다.

정동영 새정치국민회의의 대변인은 “국민의 정부 개혁요지는 일관성있는 정책수행에 있다”²⁹⁾고 강조할 정도로 포용정책의 일관성을 주장하면서 북한의 변화에 대해 강한 확신을 갖고 있었다.

2. 야당의 정책노선

김대중 정부의 야당으로 전략한 한나라당은 1990년 3당합당으로 탄생한 민주자유당을 모태로 하여, 김영삼 정부에 의해 신한국당으로 당명이 변경되는 과정을 거쳐 제15대 대선을 앞두고 야당인 민주당과의 합당을 통하여 한나라당으로 재탄생하는 복잡한 정당사를 배경으로 하고 있다. 이와 같이 한나라당이 태동하기까지의 복잡한 역사적 배경은 한나라당의 정체성을 복잡하게 만드는 원인으로 작용하였다.

한나라당의 모태라고 할 수 있는 민주자유당은 노태우 정부하에서 ‘보수대연합’을 명분으로 출범하면서 한국 유일의 보수정당으로 태동하였으나, 정치적으로는 호남을 연고로 삼고 있는 DJ세력에 반대하는 정서를 갖고 있는 다양한 정치세력의 연합체적인 성격을 띠고 있었다. 민주화이후 DJ와 반DJ세력간의 정당대결구도는 김영삼의 문민정부를 창출하는데 기여하였지만, 김종필계의 민주자유당 이탈이후 정당정치의 구도는 지역에 연고를 두는 3당체제로 귀결되었다. 민주자유당을 계승한 한나라당도 합당을 통하여 재탄생하는 과정에서 발표한 선언문에서 “우리는 낡고 부패한 3김 정치시대를 청산하고 정치혁신을 주도해 깨끗한 정치, 튼튼한 경제를 이루어 나갈 건전정치세력 형성을 위해 합당한다”³⁰⁾는 선언을 할 정도로 3김정치를 종식시키고 새로운 정치세력이 주도하는 정치판을 형성하는데 목표를 두고 있었다.

이러한 현상은 한국의 정당들이 이념이나 정책보다는 ‘지역성을 중심으

29) 『연합뉴스』, 1999년 3월 31일.

30) 『연합뉴스』, 1997년 11월 21일.

로 작동하는 정당체제를 형성하면서 각 정당들의 이념적 성격을 대단히 모호하게 만드는 결과를 초래하였다. 한나라당은 기본적으로 반DJ 정서에 기반을 두고 있는 지역정당의 성격을 띠고 있었다. 이것은 한나라당의 정체성을 이루는 이데올로기로 기능하고 있었다.

한나라당에서는 지역균열과 이념균열이 융합되면서 지역주의가 일종의 ‘이데올로기’적 기능을 수행하고 있었다. 이데올로기는 독점성·폐쇄성·배제성·행동성 등의 속성을 갖고 있는 것으로, 다른 가치나 쟁점을 포섭하거나 배제하면서 특정 경계 혹은 공동체의 구성원들로 하여금 특정가치를 중심으로 행동하고 판단하도록 유인하는 기능을 수행한다. 이데올로기는 공동체내 구성원의 의식과 행동을 당파적 이해관계로 전일화함으로써 다른 생각과 입장을 배제·억압하는 권력효과를 발생시킨다.³¹⁾

한나라당이 영남지역에 연고를 두면서 보수를 표방하는 정당으로서의 이미지를 창출하려는 노력을 견지하여 왔지만, 태생적으로 다양한 정치세력들간의 연합체적인 성격을 띠고 있었기 때문에 현존하는 자본주의적 자유민주주의체제에 기초한 국가관과 민족관에 대해서는 일체감을 유지할 수 있었지만, 당면한 세부적인 구체적 사안에 대해서는 다양한 이념적 스펙트럼을 보이고 있었다.

한나라당이 추구하는 보수주의란 사전적인 의미에서 보자면, 기존의 것들을 보존하기를 바라는 것이며, 특히 과거로부터 ‘물려받은 지혜’로서의 전통의 보존을 중시하려는 기질 내지 성향을 의미하는 말이다.³²⁾ 일반적으로 보수란 현존하는 질서에 대한 변화저항적인 성격을, 진보는 변화지향적인 성향을 띠고 있는 것으로 분류되고 있다.³³⁾ 보수와 진보의 진정한 차이는 변화의 근거에 대한 철학적 견해의 차이에서 비롯되는 것으로 이해되고 있다.³⁴⁾ 진보는 변화의 동력을 인간의 이성 내지 합리성에서 찾는

31) 최영진, “제16대 총선과 한국지역주의정치,” 『한국정치학회보』, 제35집 1호 (2001 봄), p. 162.

32) 최중욱 외, 『보수주의자들』 (서울: 삼인, 1997), p. 29.

33) Roy C. Macridis, *Contemporary Political Ideologies*(Boston : Scott, Foreman and Company, 1989), pp. 85-88.

34) 김병국 외, 『한국의 보수주의』 (서울 : 인간사랑, 1999), p. 215 ; 마이클 오우쿠셋(Michael Oakeshott)에 의하면 보수주의를 규정하는 특징적 요소

다. 반면에 보수는 인간을 철저히 전통의 산물로 간주하고, 따라서 모든 변화 역시 전통의 틀 내지는 ‘한계’내에서만 이루어질 수 있으며 철저히 전통에 근거하는 것이야 한다는 주장이다. 한국 보수주의를 대표하는 이론가의 하나인 노재봉에 의하면 보수는 경험을 바탕으로 앞으로 보고 나아간다는 것을 의미한다.³⁵⁾ 즉 역사적 경험을 중시하면서 전략적인 선택을 내린다는 것이다. 따라서 현쇼(F.J.C. Hearnshaw)라는 학자는 보수가 발전의 장애물이 아니라 무차별적인 변화에 대한 저항이라고 지적하고 있다.³⁶⁾

한국의 경우에는 진정한 의미의 보수주의가 존재하는지에 대한 논쟁이 계속되고 있지만, 일반적으로 한국의 보수들은 비교적 친미적 성향을 띠고, 국가주의적 성격을 노정하며 ‘총체적 가치’에 매력을 느끼는 반면, 한국 진보주의는 비교적 반미적이고 민족주의적 성향을 표출하며 ‘배분적 가치’를 선호하고 있는 것으로 주장되고 있다.³⁷⁾ 이러한 점에서 한나라당은 분명 한국의 보수를 대변하는 이념적 성격을 띠고 있음은 분명하다. 한나라당의 활동을 주도해 왔던 이회창 총재는 스스로 보수주의자임을 자임하면서, “공산주의에 대해 안정을 희구해 온 세력을 총칭”³⁸⁾하는 것으로 정의하였다. 이회창의 통일은 어떠한 형태의 통일도 무방한 것이 아니라 자유민주주의체제아래에서의 평화통일로 제한하고 있다.³⁹⁾ 따라서 한국의 보수는 서구와는 달리 북한에 대한 불신과 거부감이 강하여 북한을 경제와 안보의 대상으로 간주하려는데 핵심적인 특징이 있다.

라고 할 수 있는 보수적인 것에 대해 “보수적이라 함은 모르는 것보다 익숙한 것을, 해보지 않은 것보다 해본 것을, 미스터리보다는 사실을, 가능서 있는 것보다는 현실적인 것을, 풀려있는 것보다 한정된 것을, 먼 보다 가까운 것을, 남아도는 것보다는 충분한 것을, 완전무결한 것보다는 편리한 것을, 유토피아적 행복보다는 지금의 웃음을 선호하는” 경향이 강하는 것으로 설명하고 있다. 안소니 크레스피그니·제레미크로닌, 강두호·박철호 옮김, 『현대이데올로기』 (서울 : 인간사랑, 1991), p. 35.

35) 김병국 외, 위의 책, p.155.

36) 최중욱 외, 『보수주의자들』, p. 127에서 재인용.

37) 김병국 외, 『한국의 보수주의』, p. 117.

38) 『경향신문』, 1997년 10월 6일.

39) 최중욱 외, 『보수주의자들』, p. 118.

그러나 한나라당은 보수정당을 표방하고 있으면서도 동시에 반DJ정서에 기초하고 있는 지역정당의 성격을 띠고 있었다. 민주화과정에서의 정당간의 이합집산이 이루어지는 가운데 한나라당도 다양한 정치세력들을 규합하여 당세를 확장하는 과정에서 이념적 성향도 복잡해 질 수밖에 없게 되었다. 한나라당의 이념적 정체성 및 다양성의 실태는 문민정부의 집권기간 동안 집권당의 위상으로 정국을 주도하면서 북한 및 통일문제에 대한 정책을 추진하는 과정에서 분명하게 드러낸 바 있다.

한나라당의 전신인 민주자유당 및 신한국당을 기반으로 삼고 있었던 문민정부에서는 한때 ‘3기조 3단계 통일방안’을 정책기조로 삼고 전향적인 대북정책을 추진하고자 노력하였다. 즉 국민적 합의, 공존공영, 민족복리라는 기조를 바탕으로 화해협력, 남북연합, 통일국가의 3단계의 통일과정을 거쳐 한반도의 통일을 완성시켜 나간다는 것이었다.⁴⁰⁾ 그러나 문민정부는 자신이 선택한 통일방안의 실천단계에서 북한의 이중적인 행태의 벽을 뛰어 넘지 못하고 집권세력 내부에서 분열양상을 보이면서 일관성을 상실한 채 강온 양면전략을 반복하는 정책혼선을 초래하면서 남북관계를 최악의 상태로 전락시키는 결과를 낳고 말았던 것이다. 즉 문민정부의 대북정책을 주도하는 정부여당의 내부구조가 북한에 대해 냉전과 탈냉전식 사고방식을 적용하려는 세력들 사이의 갈등이 내재하면서 정책혼선을 초래하는 요인으로 작용하였다는 것이다.⁴¹⁾ 보수연합에 의한 집권이라는 김영삼 정부가 출범하게 된 방식은 대북정책이 추진되어 나가는 방식을 일정하게 규정하였던 것이다.⁴²⁾

문민정부의 집권세력을 계승하여 탄생한 한나라당의 경우도 보수정당으로서 한국정치를 대변한다는 역할론을 주장하고 있었으나 이념적 정체성을 둘러싼 내부적인 갈등은 여전히 계속되고 있었다.

40) 김영삼, “통일의 길은 민족번영의 길 -민주평화통일 제6기 출범회의 개최연설문,” 『김영삼 대통령 연설문집』, 제1권(서울: 대통령비서실, 1994), pp. 303-307.

41) 문민정부의 대북정책이 추진되는 과정에서 집권세력 내부의 갈등에 대해서는 김기정, “한국의 대북정책과 관료정치,” 『국가전략』, 제4권1호(1998년 봄여름), pp. 5-48.

42) 최완규, “Icarus의 비극: 김영삼 정부의 대북정책 실패요인 분석,” p. 208.

2000년 6.15 남북정상회담이후 열린 한나라당의 의원연찬회에서 당내 보수를 대변하고 있는 김용갑 의원은 “우리 당은 50여년간 자유민주체제를 가꾸고 발전시켜온 보수정당이다. 자유민주주의체제와 시장경제를 유지하는 통일이 돼야 한다.”⁴³⁾

반면에 민주당에 대해서는 ‘조선로동당의 2중대’라는 식으로 폄하하는 발언을 하면서 민주당의 이념적 정체성에 대한 강한 의혹을 제기하였다.⁴⁴⁾ 비록 이같은 입장은 한나라당의 당론은 아니지만 여야의 이념적 간격이 정당간 협력을 추구하기 어려운 정도로 멀리 떨어져 있다는 점을 보여주고 있다.

한나라당은 정부여당에 대해 ‘색깔론’을 끊임없이 제기하여 왔다. 한나라당의 안택수의원은 2001년 10월 10일 국회본회의 대정부질문을 통하여 김대중 대통령의 국군의날 기념사 발언을 문제삼고 대통령의 자진사퇴를 촉구하였다.⁴⁵⁾

이와 같이 한나라당은 현존하는 자본주의적 자유민주주의체제를 신봉하는 보수정당으로서의 정책이념을 표방하고 있었지만, 그것을 구체적인 구현해 나가는 정책기조 및 전략은 상황에 따라 유동적인 성격을 띠고 있었다.

IV. 야당의 선택 : 견제와 협력

김대중 정부의 집권은 한국의 정당정치의 발전가능성을 실험해 볼 수 있는 새로운 기회를 제공하였다. 대북정책의 주도권을 행사해 왔던 보수세력이 사상 처음으로 야당의 위치에서 정책추진과정에 참여하게 되었다는 것이다. 보수세력이 야당으로서 정책과정에 참여한 이후 김대중 정부에 의해 추진되는 대북정책에 어떠한 반응양식을 보여 왔으며, 어떠한 역할과

43) 『연합뉴스』, 2000년 7월 3일.

44) 『연합뉴스』, 2000년 11월 14일.

45) 한나라당의 안택수의원은 김대중 대통령이 6.25전쟁을 통일전쟁으로 바라보고 있다는 역사인식의 심각성을 강력하게 비판하였다. 국회사무처, 『제225회 국회 국회본회의회의록』, 제9호(2001. 10. 10), pp. 15-18.

효과를 동반해 왔는지를 검토해 본다.

1. 야당의 행태

전통적으로 한국의 여당이 집권세력의 일부로서 국민으로부터 위임받은 권한을 통해 정국운영의 주도권을 행사하는 권력형 지배정당의 성격을 띠고 있다면, 야당은 반대당의 입장에서 집권세력을 견제하고 비판하는 정당으로서의 역할을 수행한다는데 존재의 의의를 두고 있다. 야당의 정체성은 정부여당의 권력과 정책을 비판하는데 있다는 것이다.

그렇지만 정당정치에서 여야관계는 기본적으로 갈등관계이지만 필요에 따라 협력을 모색하는 경우도 존재하게 된다. 여야관계는 여야간의 역학관계에 의해 좌우되기도 한다. 집권여당이 다수당의 위치를 차지하게 되면 반대당과의 타협의 필요성이 약화될 수밖에 없으며, 반대로 야당이 다수당으로서 원내 영향력을 행사하게 되면 여야간 타협과 합의의 정치가 증가하는 현상이 나타나고 있다는 것이다.⁴⁶⁾ 여야간이나 남북한간에 있어서도 갈등관계에 있는 행위자들이 상호협력을 모색하는 것은 갈등관계를 유지하는 것보다 협력하는 것이 서로에게 이득이 될 수 있다는 의견이 일치될 때 발생하게 된다.

한나라당의 이회창 명예총재는 대선패배직후 “한나라당은 과거와는 달리 합리적인 야당으로서 김대중 당선자의 국가위기극복에 적극 협력하는 동시에 견제와 감시역할을 다하면서 정국을 주도할 것”⁴⁷⁾이라는 입장을 밝혔다. 한나라당은 기존의 야당과는 달리 차별화된 야당상을 창출하겠다는 의지를 보여 주고 있었다.

그러나 국민의 정부가 출범한 이후 대북정책을 추진하는 과정에서 야당은 정부여당과의 협력보다는 갈등관계로 점철되어 왔다. 한국의 여야관계가 참여한 대결관계의 구도로 전개되는 과정에는 서로를 선의의 경쟁적인 관계로 인식하는 것이 아니라 상대방의 존재를 부정하는 제로섬 관계로 인식하고 있다는 점이 크게 작용하고 있다.

46) 최정원, “국회 입법과정의 변화와 특징,” p. 144.

47) 『연합뉴스』, 1998년 1월 22일.

게임이론에 의하면 어느 일방이라도 그 게임을 제로섬적으로 인식하고 있다면 상호협력은 발생되지 않는다고 한다. 협력은 합의된 사항을 준수하겠다는 약속이 실제로 지켜질 것이라는 신뢰가 있을 때 가능한 일이다. 불행하게도 한국의 정당들은 우리의 정당정치를 제로섬게임으로 인식하고 있다는 것이다.⁴⁸⁾ 여야간의 불신은 게임이론에서 말하는 ‘합리적인 불신’에 따른 행위로 이해되고 있다.⁴⁹⁾

국민의 정부 출범직후 한나라당은 합리적인 보수야당으로서 정부여당의 정국운영에 선택적 협력의사를 표명하고 있었음에도 불구하고 실제로는 거대야당으로서 정부여당의 정국운영방식에 강력한 제동을 걸면서 정국운영의 주도권 경쟁을 촉발하였다. 한나라당은 김대중 정부의 초대 국무총리로 내정된 김종필에 대한 총리인준동의안에 반대하면서 정부여당과 대립각을 세우기 시작하였다.

그러나 한나라당은 원내 과반수를 넘는 의석을 차지하고 있으면서도 공동정부를 상대로 유일 야당으로서 효과적인 반정부적 캠페인을 전개하는데 어려움을 겪고 있었다. IMF사태를 초래한 집권당이라는 정치적 책임과 함께 대선패배로 인한 정치적 무력감이 당의 결속력을 저하시켜 버렸다. 이회창이 다시 총재로 복귀하여 리더쉽을 행사하는 과정에서도 ‘북풍’과 ‘세풍사건’ 등을 통하여 야당을 압박하는 물리적·도덕적 공세를 전개하는 집권세력에 대항하여 정부정책을 효과적으로 비판할 수 있는 여유가 없었다. 대선패배 직후 당지도부의 정치력 부재, 복잡한 계파간 갈등, 초보야당의 한계, 정권상실에 따른 무력감 등이 유일 야당의 대역투쟁력을 저하시키고 있었다.

정부여당이 거대야당의 반대에 직면하여 정국운영의 어려움을 타개하기 위하여 선택한 대안은 분점정부의 상황을 정치적으로 탈출하는 방법에 의존하였다. 즉 인위적인 정계개편을 통하여 집권여당이 원내에서 양적 우위를 통해 정국운영의 주도권을 행사하면서 행정부의 정책을 지원하는 것이다. 여권의 정계개편 시도는 1998년 9월4일 한나라당의 의원들이 국민회

48) 강원택, “비타협적 정당정치: 제로섬에서 넌제로섬으로,” 김인영 외, 『비리와 합리의 한국사회』 (서울: 소화, 1999).

49) 모종린, “정당의 수명과 ‘상생의 정치,’” 『전통과 현대』, 2001 봄.

의에 입당함으로써 한나라당 의석수는 146석으로 줄어든 반면에 공동여당은 147석으로 늘어나게 됨으로써 처음으로 여야의 원내 의석수가 역전되는 현상이 나타나고, 1998년도 말에 이르러서는 대선직전 165석이었던 의석이 무려 1년 남짓한 사이에 137석으로 축소되는 소수당의 위상으로 전락되었다. 이에 따라 이론적으로 ‘절대 의회권력’을 행사할 수 있었던 한나라당은 소수당으로 전락, ‘사정한과’속에서 소속 의원들을 보호해 줄 수 있는 능력마저 상실했다.⁵⁰⁾ 이와 같이 집권여당의 인위적인 정국구도의 변경은 야당측의 강경한 대여투쟁을 유발하면서 정책중심의 의정활동을 원천적으로 불가능하게 만드는 요인이 되었다.

한나라당의 경우도 정치적인 열세에 몰리게 되면서 기존의 야당의 행태를 답습하는 모습을 보이기 시작하였다. 원내투쟁과 여론에 호소하는 원내투쟁을 병행하였다. 전통적으로 한국의 야당은 숫적 열세를 이유삼아 대화와 타협보다는 극한적인 대립을 계속하여 온 것이 야당의 행태였다.⁵¹⁾ 한나라당 당무회의에서는 “전원이 의원직을 사퇴, 과반의석을 확보한 여당이 권한도 책임도 모두 맡게 하자”는 강경론이 나오기도 하였다.⁵²⁾

김대중 정부의 출범이후 여야간의 주도권 경쟁으로 촉발된 극한적 대립은 개혁의 대상으로 전락한 정치권의 공멸에 대한 위기감을 초래하면서 여야 정당지도자간의 총재회담을 통하여 여야간 생산적인 정당정치를 추구하려는 대화와 타협의 정치를 모색하기도 하였다. 그러나 여야간의 전략적 타협의 정치는 단순히 당면한 위기를 타개하려는 정략적 수준에 불과하였기 때문에 오래 지속되지 못하고 오히려 갈등만 증폭시키는 역기능을 낳기도 하였다.

한나라당은 야당으로서의 정부여당의 대북정책에 대등하게 대항할 수 있는 정책수단의 한계에도 불구하고 원내 제1당으로서의 지위를 통해 정부여당의 정책활동을 지속적으로 견제하고자 하였다. 본회의와 상임위 소집을 통한 대정부질문, 퇴진압력, 국정감사, 예산통제 등의 다양한 방법 등이 동원되었다. 특히 공동여당의 아킬레스건이라고 할 수 있는 내각제

50) 『조선일보』, 1998년 9월 4일.

51) 민준기 외, 『한국의 정치』(서울: 법문사, 1996), p. 165.

52) 『조선일보』, 1998년 9월 4일.

개헌문제라든가 이념적 상이성을 최대한 활용하여 공동여당체제의 균열을 이용하여 정책추진력을 약화시키는 방법으로 활용되고 있었다. 그러나 이같은 야당의 행태는 여당측에 의해 ‘국정발목잡기 행위’로 인식되고 있었다.⁵³⁾

한나라당은 15대국회에서 야당의 지배력을 바탕으로 정부각료들에 대한 임명동의 및 해임건의안 등을 통해 대통령과 정부를 견제하고자 하였다. 권력상호간 견제와 균형을 위한 국회의 행정부 견제장치로서 인적 요소에 대한 통제만큼 결정적이고 효과적인 수단도 그리 많지 않다.

국민의 정부가 출범한 이후 한나라당은 해임건의안, 탄핵소추안, 사퇴권고결의안 등을 통해 정부의 일방주의적 국정운영 방식을 압박하는 전략을 구사하였다. 문민정부의 5년동안에는 해임건의안이 4건에 불과하였으나, 국민의 정부가 출범한 이후에는 3년 남짓동안 12건이나 제출되고 있었다. 국민의 정부에 들어와 야당은 평균 1.8개월에 1건 꼴로 해임건의안이나 탄핵소추안, 사퇴권고결의안 등을 제출한 셈이다.⁵⁴⁾ 이러한 야당의 행태에 대해 여당 의원은 국정방해 행위에 해당하는 것으로 규정하였다.⁵⁵⁾

한나라당은 2001년 9월 3일 국민의 정부가 추진해 왔던 대북 포용정책의 핵심적인 인물인 임동원 통일부장관의 해임건의안을 국회에 상정하여 자민련측의 협조를 이끌어냄으로써 DJP공조체제의 붕괴와 함께 포용정책에도 강력한 제동을 거는 효과를 거두었다.

이와 같이 김대중 정부의 출범이후에도 한국의 정당은 정책문제에 대해서 거의 통합력을 행사하지 못하고 있을 뿐 아니라, 정치적 갈등도 정책을 둘러싸고 일어나는 것이 아니라, 지도자 인물과 지역주의 등에 의해서 발

53) 제225회 국회본회의에서 김옥두 민주당의원은 “국민의 정부가 출범하던 바로 그날 국무총리 인준안 처리부터 방해하기 시작해서 각종 개혁과 국조조정 법안, 추경예산안 방해 등 지금까지 국정발목잡기 사례가 총 81건에 달하고 있습니다”라면서 여당의 행태를 비판하였다. 국회사무처, 『제225회국회 국회본회의회의록』, 제9호(2001. 10. 10), p. 4.

54) 『동아일보』, 2001년 4월 29일.

55) 이러한 야당의 행태는 국회에서도 여당의원들에 의해 지적되었다. 민주당의 김옥두 의원은 “야당이 개최한 장외집회만도 39회나 되며 지금까지 국회에 제출한 국무총리와 국무위원에 대한 해임건의안도 26건이나 됩니다”라고 주장하였다. 『제225회 국회 국회본회의회의록』, p. 4.

생하고 있다는 특징을 동반하고 있었다.⁵⁶⁾

참여민주주의를 지향한다는 국민의 정부에 들어와서도 계속되고 있는 여야간의 갈등관계는 양당을 지배하고 있는 정당지도자들의 뜻이 크게 작용하였다. 여·야간에는 각 정당을 대표하는 정치지도자들 사이의 관계가 상대방의 존재를 부정하는데 따른 극단적인 대결의 구도가 조성되어 있었다.⁵⁷⁾ 어떤 정책적 선호보다도 개인적인 대립이 우선하는 상태에서 대부분의 정책은 논의를 통한 타협으로 진전되지 못했다. 이것은 근대적인 정당의 전략적 선택이나 이데올로기적인 선택이 아닌 사당화된 한국의 정당들에게서 나타나는 특징이다.⁵⁸⁾ 한국의 정당들은 특정한 인물에 대한 의존도가 높다는 특징에서 기인되는 현상이었다. 2000년 한해만 하더라도 여야 총재들은 상생의 정치, 여야간 초당적 협력에 대한 합의를 국민들에게 약속하였음에도 불구하고 한번도 제대로 실천하지 못하면서 상호간에 불신만 가중시키는 꼴이 되어 버렸다.⁵⁹⁾ 이에 대해 집권민주당에서도 “대북정책을 국회에 알리지도 않고, 정부가 일방적으로 결정한다는 비판이 적지 않다”는 지적을 제기하면서 초당적 협력의 틀을 통하여 대북정책을 추진하자는 주장이 제기되기도 하였다.⁶⁰⁾

결론적으로 김대중 정부에 들어와서도 여야는 모두 힘의 논리에 의존하여 당력을 극대화하기 위한 방편으로 당론을 관철하는 방식을 선택하고 있었다. 여당의 당론은 정당간부 및 대통령·관계각료로 구성된 당정회의에서 결정되며 대부분의 정책결정에서 정당 원내총무는 의회내 자당 소속 의원들을 지휘·독려하고 이들의 의사를 일사분란하게 획일화하여 표결시에 행동의 통일을 기한다는 것이다.⁶¹⁾ 이러한 양상은 야당인 한나라당에서도 마찬가지였다.

56) 박형중, 『정상회담이후 남북관계의 안정과 지속을 위한 전략구상』, p. 46.

57) 여야간의 타협과 조정이 없는 대치정국이 지속된 것은 15대 총선의 결과에서 나타난 여소야대 국회의 형성뿐만 아니라 김대중 대통령에 대한 이회창 총재의 반감때문이었다. 신광영, “민주화 이해, 정치개혁과 ‘집권 야당의 딜레마,’” 『경제와 사회』, 제56호(2002 겨울호), p. 20.

58) 위의 논문, pp. 20-21.

59) 『동아일보』, 2001년 1월 5일.

60) 『연합뉴스』, 2000년 11월 14일.

61) 김운태 외, 『한국정치론』 (서울 : 박영사, 1982), p. 334.

결국 “싸우면서 닳는다”고, 수평적 정권교체는 전혀 그 행태의 변화가 없는 여야간의 역할교체만을 가져다 주었을 뿐이다.⁶²⁾

2. 야당의 정책선택과 역할

김대중 정부의 출범이후 여야간의 갈등관계는 대북정책을 둘러싸고 확연하게 구분이 될 정도로 상이한 정책적 입장을 견지하고 있었다. 여야간에는 대북정책을 중심으로 이념정당·정책정당으로서의 경쟁적인 프로그램을 통하여 주도권을 장악하기 위한 치열한 경쟁관계를 지속적으로 유지하면서 서로를 압박하여 왔다.

그러나 한국의 대북정책에서 야당은 정부여당과 대등한 위치에서 정책경쟁을 전개할 있는 제도적 기반을 갖추지 못하고 있다. 여당은 정부여당이 선택한 정책을 추진하는 과정에서 소극적·제한적인 역할의 한계를 극복하기 어려운 처지에 놓여 있다는 것이다. 야당은 정부정책에 정면으로 반대하는 입장에서부터 정부정책에 협력하여 생산적인 결과를 도출할 수 있는 선택의 폭만 주어질 뿐이다. 정부여당의 정책에 대한 야당의 선택에는 다양한 요인들이 영향을 미치는 것으로 보여 진다.

그렇지만 야당의 제일 중요한 역할은 정부여당이 선택한 정책을 비판하고 감시하는 일이다. 보다 적극적으로 야당은 반대입장에서 여당의 정치이념이나 정책이 반영되어 있는 정부의 여러 가지 시책을 비판 또는 견제함으로써 정부나 여당측과는 다른 각도에서 국민민복을 도모하는 한편 국민 여론을 환기시킴으로써 수권정당으로서의 능력을 검증받고자 한다. 여당으로서의 대통령과 연관되어 있는 정부정책을 비판하는 것이 쉽지 않기 때문이다. 자칫하면 당론을 위배한다거나 당총재의 권위에 도전한다는 부정적인 인상을 줄 수 있기 때문이다.

그렇지만 한국정치에서 야당이 정부정책을 상대로 비판하고 감시하는 것이 쉬운 일이 아니다. 비판이나 반대를 하는 경우 국정감사의 걸림돌이라는 공격을 받을 수 있고, 협조를 하는 경우 야당으로서의 역할을 제대로 못한

62) 손호철, 『신자유주의시대의 한국정치』 (서울: 푸른숲, 1999), p. 156.

다는 비난을 들 수 있기 때문이다.⁶³⁾ 특히 대북정책의 경우도 더욱 그러하였다. 김대중 정부가 한반도의 안정과 평화, 통일이라는 명분을 전제로 포용정책을 추진한다는 논리에 반대하는 것은 자칫 ‘반통일’ 수구세력으로 공격받을 소지가 다분하기 때문이었다.

정당간 이념적·정책적 차이의 존재는, 주요 국가정책에 대한 정당간의 견해차이가 존재하는 지를 확인함으로써 파악될 수 있다.⁶⁴⁾ 김대중 정부가 들어선 이후 정치적 쟁점으로 부각되었던 주요 사안은, 김종필 국무총리 임명건, 서상목·정형근의원 처리건, 국가보안법개정건, 재벌개혁, 대북정책, 총선시민연대의 낙천낙선운동에 관한 반응, 선거법 개정건 등을 들 수 있다.

특히 대북정책은 김대중 정부의 집권초기부터 여야간의 첨예한 대결구조의 핵심이슈로 등장하여 왔다. 한나라당은 정부여당에 의해 추진되는 대북 포용정책의 기본적인 전제에서부터 구체적인 정책목표와 추진방법 등에 이르기까지 대북정책 전반에 대해 현저한 입장차이를 드러내고 있었다. 여야간의 첨예한 정책대결 양상은 당면한 현안인 북한의 핵문제와 경협문제를 중심으로 전개되고 있었다.

한나라당의 이회창 총재는 “북한을 어떻게 보느냐 하는 것이 대북정책의 출발점입니다. 대북인식이 다를때 정책조율은 대단히 어려워질 수밖에 없습니다” 라고 주장하면서 정부여당의 대북인식이 대단히 안일한 사고에 출발하고 있다는 점을 지적하였다.⁶⁵⁾ 정부여당과 야당은 모두 북한의 변화에 대하여 낙관적인 입장에 서있었다. 즉 북한의 변화는 불가피하다는 점에 대해서는 의견의 일치를 보이고 있었다. 그러나 북한의 변화를 보는 시각과 방법에 대해서는 커다란 차이점을 동반하고 있었다.

김대중 정부의 북한관은 북한이 핵과 같은 대량살상무기를 개발하는 것조차도 북한이 현재 처해 있는 대단히 취약한 상황을 돌파하기 위한 것이며, 대미협상용이라는 분석까지 나아가고 있었다.⁶⁶⁾ 북한이 경제적인 어

63) 윤영오, “16대 국회구성과 여야관계,” 『사회과학연구』, 제13집(2000), p. 59.

64) 최영진, “제16대 총선과 한국지역주의정치,” p. 157.

65) “국정에 관한 교섭단체대표연설”(이회창), 국회사무처, 『제220회 국회 국회 본회의회의록』, 제2호(2001. 4. 3.), p. 4.

려움에도 불구하고 대량살상무기의 개발에 적극성을 보이고 있는 것은 체제생존을 위한 카드로 활용되고 있다는 점에서, 한반도에 형성되어 있는 냉전체제를 해체하여 북한의 불안을 해소시켜 주는 근본적인 처방책이 필요하다는 것이었다.

한나라당에서는 정부여당에 추진되고 있는 포괄적 상호주의에 대해 비판적인 입장을 견지하면서, 그 대안으로서 “경제를 돕되 평화를 얻는다”는 전략적 상호주의를 주장하였다.⁶⁷⁾ 한나라당의 이회창 총재는 “남북간 교류·협력의 핵심은 남북한 주민들의 자유왕래의 실현이며 대북지원과 남북경협은 상호주의 원칙하에서 북한의 개방·개혁을 돕고 한반도의 긴장완화에 기여하는 방향으로 추진돼야 한다”⁶⁸⁾는 입장을 강조하였다.

특히 한나라당은 집권여당이 북한의 호의적인 반응을 유도하면서 남북관계의 개선을 시도하려는 과정에서 동반되는 안보문제를 집중적으로 거론하고 쟁점화함으로써 정부여당의 대북정책이 안고 있는 안보공백을 메워주는 의도하지 않는 역할을 담당할 수 있었다. 즉 한국의 대북정책은 불가피하게 남북관계의 이중성으로 인하여 안보와 통일이 병행 추진되어야 함에도 불구하고 김대중 정부의 포용정책은 다소간의 위협을 감수하고서라도 북한의 변화를 유도해 내기 위하여 경협을 통한 지원을 추진하고 있다는 점에서 안보공백을 초래할 가능성을 안고 있었다. 한나라당은 정부여당이 주장하는 포용우선주의보다는 안보우선주의적인 관점에서 북한에 대한 지원을 추진하자는 입장을 갖고 있었기 때문에 양자간의 대북정책에는 상호보완적인 측면을 포함하고 있었다.

이와 같이 여야간의 첨예한 정책대결 양상은 국민들의 관심을 유발하면서 정치교육과 통일교육을 실시하는 부수적인 효과를 거둘 수 있었다. 국회를 통하여 논의된 통일문제가 국민적 관심사로서 공론화되는 효과를 거둘 수 있었다는 것이다.

여야의 정책대결은 정부정책 개념상의 대안을 제시하며, 정책집행 과정

66) 김영재·이승현, “남·북한 신정부의 대북·대남정책,” p. 238.

67) “국정에 관한 교섭단체대표연설”(이회창), 『제220회국회 국회본회의회의록』, 제2호, p. 4.

68) 『연합뉴스』, 2000년 7월 6일.

에서 나타나는 문제점을 교정할 수 있는 건설적 기능을 수행할 수 있다. 1998년 11월 국회 통일외교통상위원회에서는 강인덕 통일부장관과 홍순영 외교통상부장관으로부터 정책추진과정에서의 잘못된 행태에 대한 시정요구를 받아내면서 해당부서의 업무추진 방식을 개선시키는데 기여하였다.⁶⁹⁾

한나라당은 국민의 정부가 북한의 입장을 고려하면서 대북관계를 개선하려는 과정에서 소외된 보수세력의 여론을 대변하여 국정에 반영하려는 정치적 노력을 기울여 왔다는 점이다.

한나라당은 분단현실에 따라 불가피하게 동반되는 대북정책의 양면성에서 화해협력보다는 국가안보를 우선하는 정책노선을 일관되게 견지해 왔다. 국민의 정부가 국민의 보수적 정서를 무시한 채 지나치게 빠른 속도로 포용정책을 추진하려는 자세에 대해 제동을 걸면서 안보불안을 해소하는데 기여해 왔다. 이러한 맥락에서 한나라당은 2000년 12월 제4차 남북장관급 회담에서 합의를 본 4대 경협관련 합의서(투자보장합의서, 이중과세방지합의서, 상사분쟁해결합의서, 청산결제합의서)에 대한 국회비준 동의안의 처리를 계속해 지연시키면서 다음 정부로 넘겨 버렸다.

한나라당은 대북정책에 내재하고 있는 문제점을 공론화하여 투명성의 증대에 기여할 수 있었다. 국민의 정부가 대북정책을 추진하는 과정에서도 공조적보다는 특정한 인물에 지나치게 의존도를 높여 나가면서 정책추진 과정에서 투명성을 결여하고 있었다. 이러한 과정에서 국민의 정부의 집권 말기에는 한나라당에 의해 대북비밀송금사건이 폭로되면서 국민의 정부가 추진해 왔던 대북정책의 신뢰도에 치명적인 타격을 가져다주었다.

참여민주주의를 주장하는 국민의 정부에 들어와서도 여대야소 보다는 여소야대가 대통령과 정부여당의 일방주의적 국정운영을 견제하는데 효과적인 힘을 발휘할 수 있었음을 실증적으로 보여 주었다.

일반적으로 민주화의 시대에 들어와서도 여대야소의 국회에서는 입법과정이 경직되고 입법활동도 크게 위축되는 현상이 나타나는 것으로 분석되고 있다. 반면에 여소야대의 국회와 여야균형의 국회와 같이 정당간 권력관계가 균형을 이루었을 때에는 민주주의체제에서 일반적으로 기대되는

69) 『조선일보』, 1998년 11월 23일.

입법기능의 활성화가 이루어졌다는 것이다.⁷⁰⁾ 따라서 야당은 거대정치력을 바탕으로 진보세력 및 북한을 견제하면서 안보불안을 완화시키는데 효과적일 수 있었다.

뿐만 아니라 한나라당의 정치력은 대북정책에 대한 국회의 영향력을 증대시키는데 기여할 수 있었다. 한나라당은 국민의 정부가 국회를 외면한 채 독자적으로 추진하려는 대북정책에 강력한 제동을 걸면서 국회를 정책 논의기관으로서 격상시키기 위하여 정부를 압박하면서 정부로부터 양보를 얻어 낼 수 있었다.

남북관계가 대북경협을 중심으로 급격하게 호전되는 상황에서 16대 총선직후인 2000년 4월 여야의 총재들은 ‘국회중심의 정치’ 발전을 위해 노력하기로 합의하는 한편, 남북정상회담에 대한 초당적 협력은 물론이고 남북경제협력에서 국회의 동의를 요하는 국민의 부담은 국회의 동의를 받도록 한다는 내용에도 합의하였다.⁷¹⁾ 이 회담에서 김대중 대통령은 국회의 권한을 존중하겠다는 의사를 표명하였다.⁷²⁾

야당의 역할은 정부정책에 대한 대안을 마련하면서 집권능력을 보여주는 것이 일차적이며, 나아가 정부정책 수행상의 취약점을 발견하고 비판하면서 정부를 견제하는 것이다. 야당의 역할은 정부정책의 취약점을 개선함과 동시에 정부에 더 많은 것을 성취하고 올바르게 정책을 수행하도록 강조함으로써 정부의 대북협상 능력에 간접적으로 기여할 수 있다.

전반적으로 볼때, 한나라당의 대북정책에 대한 입장은 현정부의 정책에 대한 대안제시 라기 보다는 현정부정책의 현실화 불가능성과 이데올로기적 혐의를 방어적 차원에서 비판해 왔다고 볼 수 있다.⁷³⁾

3. 야당의 한계

야당은 정부정책에 반대하는 정당으로서의 역할을 수행할 때 존재가치

70) 최정원, “국회 입법과정의 변화와 특징,” 『한국정치학회보』, 제35집 3호 (2001 가을), p. 148.

71) 『동아일보』, 2000년 4월 25일.

72) 『연합뉴스』, 2000년 4월 24일.

73) 박형중, 『정상회담이후 남북관계의 안정과 지속을 위한 전략구상』, p. 94.

가 있다. 김대중 정부의 야당으로 출범한 한나라당은 신생야당으로 출범하였지만 원내 다수당으로서의 지위를 발판으로 정부정책을 비판하고 견제하는 반대당으로서의 역할을 이행하여 왔다.

김대중 정부의 출범이후 야당은 원내 제1당으로서의 지위를 줄곧 유지해 오면서 보수적 시각에서 정부여당의 일방주의적인 대북정책을 견제하는데 당력을 집중하여 왔다.

그러나 민주화시대에서도 야당이 원내 제1당이라는 지위만으로는 정부여당과 대등한 경쟁을 통해 정책정당으로서의 위상을 정립하기에는 많은 어려움이 있음을 볼 수 있었다. 한국정치에서 야당은 원내의 위상과 상관없이 국가의 운명을 좌우하는 정책과정에 대한 참여는 제한적이기 때문이다.

참여민주주의를 주장하고 있는 김대중 정부에 들어와서도 야당에게 정책참여의 기회는 국회라는 제한된 공간내에서만 주어지고 있을 뿐이다. 국회가 국가정책을 주도적으로 형성하고 결정하는 기능보다 행정부에서 넘어온 정책을 심의하고 평가하는 소극적 기능에 역점을 두고 있는 정치과정에서 야당의 선택지란 반대 아니면 협력하는 일뿐이다.

권력분립에 기초한 대의정치에서 야당의 존재는 대단히 중요하다. 그러나 한국정치에서는 야당의 역할을 수행한다는 것이 대단히 어려운 일이다. 현존하는 질서와 안정을 중시하는 문화가 발달되어 있는 나라에서 정부정책에 반대한다는 것은 쉬운 일이 아니다.

한나라당의 대외공세는 자칫하면 보수정당이 아닌 수구정당, 극우정당으로 평가되면서 북한으로부터의 기피대상은 물론이고 반통일정당으로서의 자리매김할 가능성도 전혀 배제할 수 없다는 점이다. 특히 북한의 태도를 미루어 볼때 한나라당의 입장을 가지고서는 남북관계를 개선할 가능성이 매우 낮다는 현실적인 고민을 안고 있었다.

한나라당이 입법부의 우위를 통하여 정부정책을 견제하는 데에는 한계가 있었다. 한국의 경우에서는 한나라당의 정상적인 정당활동 조차도 북한과의 관계개선에 걸림돌로 작용한다는 부정적인 평가의 대상으로 왜곡되는 문제점을 낳고 있다는 것이다. 햇볕정책의 가장 커다란 단점은 바로 상대방의 협력을 유도해 내기까지 비교적 장기간에 걸친 시일과 그에 따

른 국내정치적 부담을 수반한다는 점이다.⁷⁴⁾ 이러한 사정은 야당인 한나라당의 경우도 마찬가지였다. 한나라당의 포용정책에 대한 비판도 충분한 시간적 여유를 가지고 임해야 한다는 부담을 안고 있었다.

따라서 한나라당이 사건중심적 차원에서 대북정책을 견제하는 활동은 남한의 진보세력이나 북한으로부터 비난의 대상이 되면서 반복적이고, 반통일적인 정당이라는 비난을 받아 왔다.

또한 야당의 반대행위는 여당이나 진보세력 등에 의해 여전히 국정의 발목을 잡는 행위로 비취지고 있다. 즉 야당을 무책임한 정치세력으로 규정하면서 야당활동을 무력화시키려는 전략을 일상화하였다.

정당은 야당들이 햇볕정책에 대한 비판을 가하며 보수적 입장을 취하고 있었으나 국회는 여전히 중요한 역할을 담당하지 못하였다.⁷⁵⁾ 다음의 인용문은 대북정책의 추진과정에서 야당의 한계를 분명하게 보여주고 있다.

지금까지 정부는 민족의 운명을 좌우할 통일방안협상이나 비료 및 식량지원 등 국민부담을 가중시키는 대북지원을 함에 있어 국민이나 야당에게 진지하게 사전협의를 구한 적이 없습니다. 언제나 정부가 결정하고 국민과 야당은 따라 오라는 식이었습니다.⁷⁶⁾

이에 따라 국회는 남북정상회담이후에 남북관계발전지원 특별위원회를 설치하였으나 통일부의 보고를 받는데 그치고 말았다. 뿐만 아니라 2001년 9월에는 북한에서 개최된 ‘평양축전’에 참석한 일부인사의 불미스런 사건에 대한 책임을 추궁하기 위하여 한나라당의 주도로 통과된 해임된 ‘임동원 통일부장관을 다시 청와대에서 재기용하는 현상도 발생하였다.

이밖에도 한나라당은 국민의 정부가 추진하고 있는 대북지원에 대한 국회동의를 요구하였으나 실제로 국회의 통제하에 추진되지 못하는 문제점

74) 김용호, “대북정책과 국제관계이론:4자회담과 햇볕정책을 중심으로 한 비판적 고찰,” 『한국정치학회보』, 제36집3호(2002 가을), p. 149.

75) 이정진, “대북정책결정과정에서 나타난 대통령과 언론의 영향력 변화,” 『국제정치논총』, 제43집1호(2003), p. 266.

76) “국정에 관한 교섭단체대표연설”(최병렬의원), 국회사무처, 『제222회국회 국회본회의회의록』, 제2호(2001. 6. 5.), p. 5.

도 드러나고 있었다.

이와 같이 한나라당은 국민의 정부에 의해 추진되는 대북정책에 내재되어 있는 문제점을 지적하고 개선하려는 노력을 경주하여 왔으나 대통령과 행정부의 일방적인 정책추진을 제어할 수 있는 제도적 기반이 미비되어 있었기 때문에 실질적인 견제기능을 충실하게 이행하기에는 역부족이었다.

V. 결 론

1998년 출범한 김대중 정부는 참여민주주의를 지향하면서 대북정책을 국민적 합의에 기초하여 추진한다는 방침을 선언하였다. 국민의 정부는 문민정부의 정책실패를 재생산하지 않기 위하여 유연성과 일관성을 정책추진의 대전제로 삼아 왔다.

국민의 정부가 추진해 왔던 대북정책은 다른 사안들과는 달리 초당적 협력을 요구하는 특수정책의 성격을 띠고 있다. 그럼에도 불구하고 대북정책은 정당간 협력의 계기로 작용하기 보다는 오히려 갈등과 대결의 계기로 작용되는 문제점을 야기하고 있었다. 국민의 정부는 참여민주주의를 주장하고 있음에도 불구하고 야당이나 보수세력에 대해서는 대북정책을 추진하는 과정에서 소외시킴으로써 합의적인 대북정책을 산출하지 못하는 문제점을 안고 있었다.

한국 최초로 여야간의 정권교체를 통해 새로운 역할을 맡게 된 한국의 정당들은 새로운 정치환경 임에도 불구하고 여야 모두 상대당이 해 왔던 기존의 정치행태를 대부분 답습하는 유사성을 보여 주었다. 결국 한국의 현정사상 최초로 이루어진 수평적인 정권교체는 전혀 그 행태의 변화가 없는 여야간의 역할교체에 불과한 것으로 나타났다.

이와 같이 국민의 정부에 의해 추진된 대북정책이 이론과 실체가 다르게 전개되기 시작한 것은 민주화 이후 계속되고 있는 분점정부가 커다란 영향을 미친 것으로 나타났다. 여야가 확연하게 다른 정책적 입장을 견지하고 있는 가운데 국민의 정부가 불안정한 분점정부로 귀결되면서 여야간의 정책대결은 불가피해 질 수밖에 없었다.

대북정책의 주도권을 행사하려는 집권세력은 분점정부를 타개하기 위하여 인위적인 정계개편을 시도하여 입법환경을 유리하게 조성하려 하였고 야당은 이에 대한 극한적 대어투쟁을 전개하면서 여야간 정책협력의 공간은 축소될 수밖에 없었다.

집권세력은 분점정부를 비정상적인 정책환경으로 인식하고 대통령의 정책의지를 관철하기 위하여 인위적인 정계개편을 통해 강력한 단점정부의 형성을 시도하였지만, 국민들은 다시 분점정부를 선택하였다. 국민들의 선택을 통해 형성된 분점정부를 배경으로 한나라당은 원내 제1당으로서의 위상을 유지하면서 집권세력의 대북정책을 견제하는데 강력한 정치적 영향력을 행사할 수 있었다.

여소야대의 힘의 균형속에서 추진된 대북정책은 여야간의 정책대결 양상으로 전개되면서 어느 일방의 압도적 승리로 완성되지는 못하였다. 집권세력은 포용정책의 일관된 추진을 통하여 남북관계를 개선하는데 크게 기여하는 괄목할만한 성과를 거둔 반면에 야당도 원내 다수당이라는 정치력을 동원하여 집권세력의 비민주적·일방적·폐쇄적·속도전적 정책 추진을 견제하면서 정책개선의 효과를 거둘 수 있었다.

그러나 여야간의 대북정책을 둘러싼 치열한 경쟁은 한국사회에서 북한 문제를 둘러싸고 이념적인 갈등이 재연되는 역기능을 낳기도 하였다. 정당과 국회가 시민사회의 가들을 봉합하는 기능을 담당할 것이 아니라 오히려 시민사회의 갈등을 조장하는 원인제공자로서의 의도하지 않은 역할을 맡게 된 것이다.

그럼에도 불구하고 전체적으로는 여소야대의 분점정부의 형성에 따른 여야간의 힘의 균형은 상호간의 협력보다는 갈등을 초래할 가능성이 높게 나타나고 있었지만 대북정책의 편향성을 제어하고, 정부중심적 정책추진을 제어하는 데에는 효과적인 것으로 나타났다.