

## 김대중 정부의 개혁 평가

閔 俊 基

경희대 사회과학부 석좌교수

### < 목 차 >

- |                       |          |
|-----------------------|----------|
| I. 서문                 | V. 결론    |
| II. 외환위기체제와 경제 개혁의 한계 | 참고문헌     |
| III. 정치개혁의 한계         | Abstract |
| IV. 햇볕 정책의 한계         |          |

Key words(중심용어): 김대중(Kim Dae-jung), 개혁(Reform), 구조조정(Restructuring), 햇볕정책(The Sunshine policy)

### 국문요약

본 논문은 김대중 정부의 개혁을 평가하기 위한 것이다. 이를 위해, 경제, 정치영역, 대북정책에서의 개혁의제들과 실제 이뤄졌던 개혁 내용의 한계를 짚어보았다.

우선, IMF라는 위기상황을 극복하기 위해 왜곡된 시장의 개혁에 대한 과제로 재벌개혁을 진행했다. 그러나 재벌개혁은 치밀한 중장기적인 목표없이 정부의 단기적인 효과만 가져오는 일방적 정책으로 부작용을 야기시켰다. 또한, IMF식의 구조조정은 한국사회의 중산층을 붕괴시켰을 뿐만 아니라, 개방과 자유화라는 규제없는 시장에 대한 혼란을 고려하지 못하고 취약한 경제구조를 생산해냈다.

다음으로 정치개혁에 있어서는 정치적 소수파의 한계를 극복하지 못하고 국정운영의 안정적 기반 확보에 주력함으로써 개혁에 소극적인 자세를 지속했다. 그로인해, 정치개혁이란 이름으로 여당의 안정 의석확보라는 선거제도의 개정이 수행됐을 뿐이다.

마지막으로, 김대중 정부의 햇볕정책은 무엇보다 남북관계의 평화적 정착과 남한 내 반공이데올로기의 극복이라는 차원에서 그 일반적 의의를 가진 것이었다. 하지만 이에 대한 과도한 집착은 그 수행방식이 굳어져 버리는 결과를 초래하였다. 정상회담이라는 가시적인 성과에 치중한 나머지 평화체제에 대한 대안 형성을 격감시켰고, 남한 내부의 국민들 간의 갈등을 포용하지 못한 나머지 정책에 대한 지속적인 효과를 격감시키고 말았다고 평가된다.

### I. 서문

총체적인 의미에서 김대중 정부의 개혁은 실패했다고 평가할 수 있다. 김대중 정부의 국정 운영은 취임 이전에 기대했던 것과는 달리 초반부터 정반대 방향으로 나타났다. 정부는 의식구조의 민주화를 통해 새로운 정치제도를 창출한 것이 아니라, 숫자의 정치(Number

Politics, Population Politics)에 연연해 무리하게 정계개편을 추진했다. 이것이 표적사정과 야당탄압이라는 저항에 직면하자 보수적인 자민련과의 정치연합전술로 선회했다. 그 결과 정부는 정치구조를 혁신하지도 못하고 정치개혁은 실패했으며, ‘여소야대’ 정치구조를 극복하지도 못했다. 한나라당과는 극단적이고 항구적인 대결구도를 자초함으로써 정치적 불안정을 초래했고, 결국 개혁역량의 부족으로 정치적 실패를 거듭했다(정대화 2001, p.19).

김대중 정부가 개혁을 추진하기 위한 조건은 다음과 같았다. 처음으로 정당간 평화적 정권교체를 했다는 것은 개혁에 유리한 조건이었으며, 또한 이전 문민정부의 성공적인 탈군사화는 군부의 정치개입 가능성을 원칙적으로 봉쇄했다. 여기에 개혁적인 시민운동의 성장 역시 개혁에 유리한 토대를 제공했다. 평화적인 정권교체, 문민정부의 탈군사화, 개혁적 시민운동의 성장은 김대중 정부가 개혁을 추진하는데 상당히 유리한 조건으로 작용할 수 있었던 것이다. 한편, IMF 관리체제의 영향은 그 효과가 이중적인데, 부패하고 방만한 재벌체제가 IMF를 초래했다는 재벌책임론이 재벌개혁을 촉진하는 배경으로 작용했다는 점에서는 긍정적이었지만, 실제 부정적 측면이 더 컸다고 볼 수 있다(정대화 2001, p.24).

이 글에서는 김대중 정부에 대한 개혁을 평가함에 있어 첫째, IMF로부터 특별구제금융을 받은 이후 전개된 구조조정 조치에 대한 평가를 진행하고자 한다. 결론적으로 이야기하면 김대중 정부는 세계화 시대의 가장 큰 피해자인 한국경제와 한국사회를 소생시키지 못했다고 진단할 수 있다. 두 번째로 정치개혁과 관련해서는 당시 제기되었던 정치개혁의 의제들을 검토하고, 실제 그것을 얼마만큼 이행했는가를 중심으로 논의를 전개할 것이다. 마지막으로 김대중 정부의 햇볕정책의 한계는 무엇이었는가를 검토할 것이다.

## II. 외환위기체제와 경제 개혁의 한계

무엇이 한국경제를 IMF 관리체제의 상황으로 몰아갔는가. 그 이유는 미국식 자본주의와 카지노 자본주의<sup>1)</sup>가 한국 경제의 뼈대를 무너뜨렸기 때문이며, 그 결과 경제적, 사회적, 정치적 대혼란이 야기되었다. 기업들은 은행으로부터 자금을 조달하던 전통적인 금융구조를 증권시장으로부터 조달하는 영미식 구조로 개편했고, 이 과정에서 기업들의 자금난과 은행의 부실화는 심화되었다. 또한 증권시장에서 일확천금을 노리는 무모한 한탕주의가 국민 정서에 확대되었으며, 여기에 대외적으로 외국자본의 활동에 대한 개방과 자유화는 단기성 투기자본의 급작스러운 유출로 인해 발생할 수 있는 주가 폭락과 외환위기에 무리한 조건을 조성했다.

실제 한국의 기업들은 1990년 초부터 대규모 설비투자를 시작했고, 그 자금을 은행, 제2금융권, 증권시장으로부터 조달했다. 한국 경제의 성장 가도에서 외국 은행들은 한국의 은행과 제2금융권에 거대한 자금을 대출했고, 외국 투기자본들은 한국의 증권 시장에 투자했다. 그러나 엄청난 과잉투자에 비해 이를 충분히 소화할 수 없는 시장의 한계, 그리고 과잉투자 따른 국제적 경쟁의 격화와 가격 인하 압박으로 인한 이윤하락 추세, 불어나는 부채비율로 발생한 자금회전의 부담 증가는 급기야 부도사태로까지 이어지게 된다. 1997년 초부터 한보철강, 삼미특수강, 진로, 대농, 한신공영, 기아, 쌍방울, 해태, 뉴코아 등의 대기업들이 줄

1) 영국의 경제학자 수잔 스트레인지가 1986년 쓴 『카지노 자본주의(Casino Capitalism)』라는 저서에서 사용한 용어로 카지노에서 사람들의 목적이 요행과 심리전으로 도박에 이겨 돈을 따는 것에 있는 것처럼 자본주의 경제가 투기적 자본 활동에 의해 좌지우지 되는 상태에 이르렀음을 지적한다.

지어 퇴출(매각, 합병, 법정관리, 화의를 포함) 당하기 시작했으며, 이러한 연이은 대기업들의 퇴출은 은행과 제2금융권에게 부실채권을 누적시켰기 때문에 금융기관이 도산의 위기에 직면했다. 그렇게 도산 위기에 직면한 금융기관은 신규 신용을 제공하지 않고 발급된 신용을 회수했고, 결국 또다시 기업의 퇴출을 더욱 증가시키면서 금융기관의 부실을 심화시켰다. 이같은 상황에서 외국은행들은 대출 기한의 연장을 거부하고 상환을 요구했으며, 증권투자자들도 증권을 팔아 외화를 본국으로 송환했다. 이에 따라 한국의 외환보유고는 바닥을 드러냈고 기업, 은행, 제2금융권은 외채상환이 불가능한 지경에 이른 것이다. 결국 정부는 1997년 11월 21일 IMF에 특별 구제금융을 요청했고, 12월 3일 IMF 관리체제가 시작됐다. 이러한 경제적 파국은 정부의 정책 또한 그 책임이 있다고 볼 수 있을 것이다. 구체적으로 정부는 첫째, 산업정책을 포기함으로써 대기업들의 과잉중복투자(삼성자동차, 한보철강)를 조정하지 못했다. 둘째, 금융자유화와 개방화를 실시하면서 금융거래(대외단기자본거래)를 제대로 감독하지 못했고, 동시에 국민소득 1만 달러 달성이라는 미명 하에 환율을 낮은 수준으로 유지하려는 과정에서 외환보유고를 과다 유출했다. 셋째, 한국경제에 대마불사(大馬不死, 바둑에서 대마는 필경 살 길이 생겨 쉽게 죽지 않는다)라는 고정관념을 심어줌으로써 대기업들은 투자에 매진하고 금융기관들은 과잉대출을 꺼리지 않았다. 물론 정부가 산업정책을 포기 하지 않고, 대기업과 금융기관이 도덕적 해이에 빠지지 않았다고 가정하더라도 외환위기의 상황을 비껴갔을 것이라 단정할 수는 없다. 한국 정부의 경제정책이 바람직했다면 위기의 상황이 오지 않았을 것이라 주장하는 사람들은 공황이 미국, 영국, 독일, 일본 등 모든 선진 자본주의 경제에서도 발생했다는 사실을 무시한 것이다(김수행 2000, pp.1-3).

그렇다면 외환위기에 대한 김대중 정부의 인식은 어떠했는가. 김대중 대통령은 취임사를 통해 한국은 정치, 경제, 사회, 외교, 안보, 남북관계 등 모든 분야에서 좌절과 위기에 처해있으며, 이를 극복하기 위해서는 총체적인 개혁이 선행되어야 한다고 천명했다. 또한 강봉균 경제 수석 역시 “97년 외환위기는 전염병이 아니”라고 지적했다. 김대중 정부는 한국의 외환위기를 일시적인 외환부족의 위기가 아니라 금융, 기업, 노동시장, 정부와 공공부문 등에 걸린 한국의 구조적 문제에 대한 위기라고 인식했던 것이다.

그러나 그 근본적인 구조개혁의 방향은 IMF식 구조개혁과 신자유주의적 방식이었다. 김대중 정부는 IMF의 요구대로 금융시장과 자본시장을 완전히 개방했다. 여기에 외국자본의 국내투자를 적극적으로 장려했고, 그 일환으로 김대중 대통령이 직접 세계적 금융재벌인 조지 소로스를 접견하기까지 했다. 외환위기를 극복하는 김대중 정부의 경제정책 기조는 국민경제의 안정적 성장과 고용의 증대가 아니라 외국자본의 도입 그 자체에 있었던 것이다. 일례로 정부는 IMF의 요구대로 대기업의 부채-자본 비율을 감축할 것과 은행의 자기자본-위험대출 비율(BIS비율)을 8%까지 증가시킬 것을 요구했는데, 이의 이행을 위해 GDP의 약 15%에 해당하는 64조원의 공적자금조성이 필요할 것이라 예상했지만, 이 주장은 틀린 것으로 입증됐다. 2000년 5월에 들어서면서 추가로 30조원의 2차 조성을 시도했던 것이다. IMF의 요구에 무조건적으로 따랐다는 문제를 비롯해, 이전 회생 계획에서 1차 조성안이면 충분할 것이라는 예상이 빗나감으로써 정부는 단기적 시야와 정책 불투명이라는 비판에 직면했다. 그러한 단기적 시야는 기업들의 구조조정 과정에서도 드러났다. 일례로 제일은행을 외국투자자에게 매각하면서 수용한 조건들은 너무나 불리했다. 처음부터 제일은행을 파산시키는 것이 더욱 효과적인 선택이었을지도 모른다. 정부가 제일은행의 채무를 갚기 위해 거대한 공적 자금을 투입하여 어느 정도 정리한 뒤, 외국투자자에게 헐값으로 매각하면서 앞으로 부실채권이 발생하면 그것도 (합의한 조건에 맞으면) 정부가 공적 자금으로 대신 지급하겠

다고 합의한 것이다. 이런 헐값 매각은 그 뒤의 모든 매각 협상에서 하나의 기준을 제공함으로써 매각이 제대로 되지 않고 있다. 서울은행이나 대우자동차의 매각 협상도 예외가 아니다.

IMF식 구조조정과 신자유주의적 정책을 도입하기 위한 조치는 너무 미흡했다. 주식시장과 채권시장이 외국투자자에게 개방되었기 때문에, 단기적인 투기성 자금의 유출입이 심해졌다. 증권시세를 좌지우지하는 것은 외국자본인데, 이러한 외국투기꾼들이 금융시장, 증권시장, 외환시장의 불안정을 더욱 부추겼다. 심각한 문제는 외국투기자본들이 예컨대 약500억 달러라고 하고, 이 규모의 자본이 갑자기 원화를 외화로 환전해 국외로 탈출한다면 정부의 외환보유고로는 환율의 폭등과 외환 부족을 감당할 수가 없어 또다시 외환공황에 빠지게 될 수도 있다. 따라서 단기적인 투기성 외국자본의 유출을 통제하는 조치를 미리 마련했어야 했다(김수행 2001, pp.283-284). 더욱이 2001년부터는 외국 송금이 자유화되었는데, 어떠한 안전장치도 고려하지 않았던 것이다.

정부는 1998년 이후 엄청난 공적 자금을 투입하여 재무구조 개선을 시도했다. 그러나 1999년 말 금융감독원 통계에 의하면 금융기관 부실채권이 아직도 66조 7천억원(전체 여신의 11.3%)에 이르렀다. 또한 금융기관의 구조조정 과정에서 부실은행을 반강제적으로 우량은행이 인수하도록 함으로써 우량은행까지 부실화될 소지를 남겼다. 정부는 부실채권을 처리하기 위해 제2차 공적 자금조성, 금융기관의 대형화, 겸업화를 촉진시키는 방향에서 구조조정을 진행시켰다. 결국 금융구조조정은 지지부진하게 진행됐으며, 새로운 위기의 씨앗을 남기게 된 것이다.

한편, 김대중 정부가 역점을 두었던 재벌개혁 역시 비판에서 자유롭지 못했다. 김대중 정부가 재벌개혁에 중요성을 두었던 것은 경제위기의 원인을 한국적 발전모델의 과탄에서 찾는데에서 비롯되었다. 김대중 정부는 5대 재벌 외 부실기업 정리를 급속히 진행해 1998년에 중소기업 2만 2,828개가 부도처리 되었으며, 6-30대 재벌기업의 절반은 재벌 해체 수준의 구조조정을 진행했다.

초기의 재벌개혁에서 가장 쟁점이 되었던 것이 빅딜이었다. 대기업간 사업교환방식인 빅딜은 재벌기업들의 구조적인 문제인 중복투자, 과잉투자, 과대부채 등을 해결하기 위한 방안으로 정부에서 제시했다. 빅딜 방식의 재벌개혁은 단기간 내에 나타날 가시적 결과에 집착한 것이었다.

김대중 정부의 재벌개혁의 기본 틀은 IMF가 강요한 신자유주의적 개혁이었다. 이는 시장질서의 공정성(절차적 민주주의)을 확립하여 재벌의 불공정성을 개선하고 주주 자본주의적 시장규율과 기업지배구조 개선을 통해 재벌경영의 비효율성을 해결하려는 시장주의적 해법이었다. 그러나 지표상의 개선에도 불구하고 많은 부작용과 문제점이 표출되었다.

이런 재벌개혁의 성격에 대해 상반된 견해가 있었다. 한국의 상황에서는 재벌이 필요하다는 주장이 있었다. 명백한 목표 없이 재벌을 해체하는 것은 세계화 시대에 경쟁력을 약화시키는 결과를 낳을 것이라고 했다. 결국 이런 논쟁은 재벌개혁에 대한 정부의 장기적 비전이나 산업정책 사고의 결여에서 비롯되었다. 재벌개혁의 목표와 방향에 대한 분명한 설정과 이를 추진하기 위한 전략적 고려 등이 충분히 합의되지 않은 채 정부에 의해 단기적인 효과만을 가시화하기 위한 일방적인 정책발표서로서는 의미 있는 정책효과를 얻기 어려웠던 것이다(김용복 2001, pp.283-289).

과연 김대중 정부의 외환위기에 대한 구조조정 정책은 어떻게 평가할 수 있을까. IMF 경제위기로부터 수년이 경과된 지금, 경기의 회복 정도는 어느 정도 인정할 수 있을 것이다. 2002년 경제성장률이 6%대를 회복했고, 실업률에 있어서도 2%대로 안정화되는 수치를 기

록했다는 것이 임기 말 김대중 정부 스스로의 자평이었다.

그러나 표면적인 경제회복의 이면에 있는 부정적인 측면, 즉 ‘소득분배의 악화’는 심화되었다(이태수 2003, p.82). IMF 외환위기를 대응하는 과정에서 노동자와 국민의 이익을 크게 희생시킨 것이다. 그렇다고 자본가나 중산층의 부가 크게 증가한 것도 아니다. 오히려 중산층은 무너졌다. 주식투기 붐을 확산시킴으로써 중산층에게 돈 버는 재미를 주어 중산층의 인기를 얻으려고 했겠지만, 그 결과는 주가폭락으로 인한 중산층의 몰락이었다. 더욱이 끝없는 부정부패 소송들이(1999년 일년 동안 끝어온 옷로비사건, 한빛은행과 동방신용금고사건)는 김대중 정부의 존립기반을 뒤흔들었다. 김대중 정부는 외환위기의 원인이 한국의 구조적 문제에서 기인하고 있다는 사실을 인식했음에도 불구하고, IMF의 신자유주의 정책에 과도하게 경도된 나머지 ‘시장만능주의’에서 빚어질 수 있는 문제들을 예견 및 고려하지 못했다. 그 결과 정경유착·황제경영 등의 전근대적 시장구조를 제대로 개혁하지도 못하고 한국 경제를 투기꾼들과 해외자본에 취약한 상태로 노출시키게 되는 결과를 초래한 것이다.

### Ⅲ. 정치개혁의 한계

개혁 추진을 위한 조건의 차원에서 보면, 경제 개혁이 위기 상황으로 인해 국민적 합의도출이 용이했던 반면에 정치개혁은 정치권의 반발과 소수정당의 한계로 인해 합의도출 및 정책 추진이 매우 어려웠다(김용복 2001, p.159).

당시 제기되었던 정치개혁의 의제는 우선 국가와 관료체제에 대한 개혁을 꼽을 수 있다. 권위주의 국가를 해체하고, 행정 권력과 권한을 법에 따라 행사하도록 하기 위한 조처들이 취해졌는데, 대표적인 것이 반부패특위 결성 및 반부패기본법 제정이다. 이를 통해 만연한 정부 관료의 부패행위를 견제 및 규율하고자 했던 것이다. 한편 충원제도를 개혁하여 특정 지역, 특정학교 출신이 특혜를 가질 수 있는 가능성을 미연에 차단하고, 보다 개방적이고 보편적인 기준에서 충원이 이뤄질 수 있는 제안들이 제기되었다. 정보공개법의 예외조항을 개정하여 정부 정보에 실질적으로 접근 가능하게 해야 한다거나, 인사청문회 제도를 도입하고 확대하여 주요 공직자들의 임명을 개방적인 공개검증절차를 거치도록 해야 한다는 것이 이에 포함되었다. 또한 방만한 운영을 극복하고 작고 효율적인 정부를 모토로 정부 조직을 축소 개편하고 전체 공직자 수를 줄이자는 의견도 제기되었다.

그러나 관료사회 개혁은 그 방향성에 있어 문제를 갖고 있었다. 김대중 정부는 본격적·구조적 차원의 정치개혁이나 부패척결에 나서기보다 오히려 기능적 차원에서 경쟁 및 효율성 제고에 치중했다. 3차에 걸친 정부조직 개편이나 신공공관리(New Public Management) 모형에 따른 연봉제, 개방형 임용제, 인센티브제, 책임운영기관 등의 도입이 바로 그것이다.

또한 미미하게나마 진행된 개혁의제들도 그 성과가 미진했는데, 부패척결을 취지로 1999년 9월 설치·운영된 반부패특별위원회는 그 위상에 비해 별 소득을 얻지 못했다. 오히려 김대중 정부는 정권 말기에 들어서면서 정권 핵심 인사와 대통령 아들들이 각종 게이트로 불리는 권력부패에 휘말려 크게 고전했다.

인사충원과 관련해선 크게 중앙인사위원회의 신설, 3급 이상 개방형 임용제 도입, 국무총리·대법관 등에 대한 인사청문회 실시를 제도화했다. 그러나 개방적이고 보편적인 기준에서 충원한다는 명분과는 달리 안기부, 국세청, 검찰, 대통령비서실 및 국방부 등 권력적 지위에

과거 정치권력에 접근이 어려웠던 호남출신 인사들을 편향적으로 대거 기용했다. 장차관과 청장 등 정무직 공무원의 역대 정권별 출신지역을 보면, 박정희 정권 이후 지속적으로 영남이 과대대표되고 호남이 과소대표 되었던 것이 김대중 정부 들어 역전되었다. 이것은 영남 편향적 권력구조를 극복하겠다는 김대중 정부의 인사정책 역시 정실인사, 지역주의 인사에서 벗어나지 못했음을 뜻한다. 물론 관료제의 도움 없이 국정을 이끌어어나가지 못하는 현실을 감안할 때 헌정사상 초유의 여야 정권교체 후 관료제의 정치적 통제를 위해 충성도를 감안한 것으로 볼 수도 있다. 그러나 관료제의 정치적 통제가 민주주의의 중요한 원리인 것은 사실이지만, 정치적 인사의 등용은 발탁인사의 능력이나 합리성에 바탕을 두어야 한다(안병영 2002 pp.206-207). 결국 호남 인사들의 대거 기용은 지역주의의 극복이 아니라 호남소외에서 영남소외로 그 형태를 변화시켰을 뿐이며, 개혁적 인사제도는 실패하게 된 것이다.

다음에는 의회와 정당에 대한 개혁이다. 이 방향에서의 개혁 의제는 두 가지를 핵심 내용으로 했다. 첫째는 선거법 개정에 관한 것인데, 이 논의는 지역감정의 극복을 위한 차원에서 진행되었다. 특정 지역에서 한 정당이 의석을 독점하는 현상의 완화를 논의의 중심적 내용으로 고민했던 것이다(최장집 2006, p.6). 그러나 정치개혁 사안들은 여소야대, 지역적으로 제한된 지지라는 협소한 정치기반에서 점차 형해(形骸)화 되어 갔다. 국회 내 의석수에서 열세였던 입장에서 자민련과의 연합으로 국정을 어렵게 이끌어가던 김대중 정부는 사회적으로도 신자유주의 정책으로 인해 보수-진보 양측으로부터 모두 비판을 받게 되면서 그 입지가 줄어들었던 것이다. 이러한 상황에서 선거제도 개혁은 여당의 안정적 의석수 확보에 주안점을 두고 정치개혁이라는 이름으로 나타나게 됐다(강원택 2006, pp.301-303).

선거법 개정은 1998년 4월 30일 여야합의로 이뤄졌으며, 주요 내용은 정치 활동의 비용 절감의 관한 것이었다. 이어 2000년 2월 8일 국회에서 정치개혁법안이 통과됐는데, 국회의원 정수 26명을 줄인 것과 비례대표 여성후보 비율 30% 할당제 도입, 국회제도 개선 등을 포함하고 있었다. 그중 성과는 국회의원 수의 감축을 들 수 있다. 그동안 국회는 고비용 저효율의 대표적 국가기구로서 비판의 표적이 되었고, 그러한 여론에 직면해 국회의원들 스스로도 의원 수를 감축해야 한다는 목소리가 나오기도 했다. '고비용 저효율의 정치'를 개혁한다는 슬로건과 함께 총래 299명의 의원 수는 273명으로 축소되었고 2000년 16대 총선부터 적용되었다(최장집 2006, p.6).

이러한 성과에도 불구하고 선거법 개정은 근본적인 개혁을 이뤄내지 못한 한계를 가졌다. 앞서 지적했듯이 이는 김대중 정부의 소수정권이라는 한계도 그 원인으로 작용했다. 본래 민주당의 선거제도 개혁방안은 소선거구 비례대표 혼합제였다. 그러나 DJP 연합정권이 유지되는 상황에서 자민련은 중선거구제를 주장했고, 우여곡절 끝에 여당 안으로 중선거구-비례대표 병립제 안으로 변경을 거치게 된다. 이제 여야간 합의를 보는 일이 남았는데, 이 협상과정에서도 1인 2표제 선거제도가 그대로 유지되는 대신 의원정수를 26명으로 감축하는 정치적 딜을 통해 정치개혁법안이 통과된 것이다(김용복 2001, p.159). 대대적인 한국의 개혁을 위한 다양한 논의들이 봇물을 이뤘음에도 불구하고, 김대중 정부의 선거제도 개혁은 정파적 이해관계에 집착함으로써 명분도, 실질적 이득도 얻지 못하고 실패로 끝났다.

둘째는 정치자금에 관한 것으로, 권위주의 시대의 정경유착의 산물을 끊어내고 깨끗하고 효율적인 정치를 지향하고자 하는 명분이었다. 기업의 정치자금 제공 및 정당 및 정치인들의 불법적인 정치자금 사용을 감시·감독하여 정치의 경제 권력에의 종속과 부정부패의 가능성을 통제하고자 하는 것이었다.

정치부패는 투명하지 못한 정치자금에서 발생한다. 이러한 정치자금제도를 개선하기 위해

우리나라는 여러 가지 법규를 제정 및 개정 실시했다. 정치자금과 관련한 대표적 법규는 ‘정치자금법’과 ‘선거법’이다. 정치자금법은 1965년 제정 이래 2002년 3월 7일 개정까지 총 13차례의 개정이 이뤄졌다. 1997년 15대 대통령 선거 직전 그동안 폭식하던 지정기탁금제 폐지 등과 같은 개선이 있었지만, 불투명한 정치자금을 근절시키는 데에는 매우 미흡한 것이었다.

김대중 정부 당시(2002년 기준) 정치자금법에서는 오히려 검은 돈과 관련될 소지가 많고 무기명 기탁이 가능한 소위 정액영수증을 정당의 중앙당은 물론 시도지부 후원회도 기부 받을 수 있도록 했으며(제7조 2항), 정액영수증에 표시된 금액도 100만원권까지 확대하고(제7조 5항), 또한 후원금의 납입 및 기부한도를 확대했다(제6조 2항과 3항). 그리고 기부자 명단의 비공개 등으로 인해 정치인 스스로 정치권에 검은 돈이 유입될 수 있는 통로 또는 고비용의 정치구조를 만들었다(김영래 2003, p.33). 이러한 제도적 조건 속에서는 깨끗한 정치가 이뤄질 수도 없고, 정치적 부패는 지속될 수밖에 없다.

선거법, 정당법은 물론 돈세탁 방지법들도 개정되어야 했다. 문제가 되었던 대통령 선거 경선 후보자들이 사용하는 막대한 정치자금도 공개되도록 각 정당의 당헌, 당규는 물론 선거법, 정당법 개정이 이뤄졌어야 하며, 또한 국내에서 거래된 불법 정치자금을 제외시킨 돈세탁 방지법도 개정하여 불법적으로 이루어진 돈세탁 관련자들은 처벌되어야 한다(김영래 2003, p.39).

정치개혁이 효율성 제고라는 차원에서 논의되기는 했지만 개혁의 우선순위는 경제분야에만 놓여 있었다. 정치개혁의 중요성에도 불구하고 논의 수준에서만 이뤄졌고, 정치개혁의 추진력은 경제개혁에 비해 매우 약한 편이었다. 그 원인은 경제위기로 눈앞에 많은 기업이 도산하고, 실업자가 쏟아져 나오고, 노숙자가 생겨나는 초유의 상황을 접하면서 사회적으로 팽배한 커다란 위기감 때문이었으며, 또한 신자유주의적 경제개혁을 추진하면서 지지기반이었던 진보 세력이 등을 돌렸기 때문이며, 또한 여소야대라는 국면에서 비롯된 것이었다.

사실상 외환위기는 과거 발전주의 국가 모델의 추진과정에서 축적되어 온 오랜 모순이 세계화라는 외부적 요인과 맞물려 나타난 것이었다(강원택 2006, p.284). 이러한 시각에서 본다면 외환위기의 원인은 과거 통치방식에서 비롯된 잘못된 정치적 결과이며 외생적 요인이 있다고 하더라도 정부의 책임은 면할 수 없는 것이다. 따라서 그 해결책 역시 여야를 포함한 정치권에 대한 개혁을 포함한 보다 구조적이고 근본적인 정치개혁을 추진했어야 했다.

#### IV. 햇볕 정책의 한계

수년이 지난 지금 김대중 정부의 햇볕 정책은 어떻게 평가할 수 있는가? 김대중 대통령은 재야시절부터 진보적 통일론을 집요하게 주장했으며, 당선 후에도 가장 중요시한 정책이 대북정책이었다. 국내외의 상황이나 정책을 둘러싼 다양한 비판에도 불구하고, 김대중 정부의 햇볕정책에 대한 집착과 집요함은 경직화, 성역화로 변질되면서 조정능력을 상실했다.

김대중 대통령은 1998년 취임사를 통해 한반도의 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 화해협력의 적극 추진이라는 대북정책의 3원칙을 밝혔다. 또한 이 3원칙과 함께 ① 안보와 화해협력의 병행추진, ② 평화공존과 평화교류의 우선 실현, ③ 화해협력으로 북한의 변화여건 조성, ④ 남북간 상호이익 도모, ⑤ 남북 당사자 해결 원칙 하에 국제

적지지 확보, ⑥ 국민적 합의에 의한 대북정책 추진을 대북정책의 6가지 추진기조로 설정했다. 이에 상응하는 대북 정책 추진 과제는 ① 남북간의 대화를 통해 남북기본 합의서의 이행 및 실천, ② 정경분리 원칙에 입각한 남북경제협력의 활성화, ③ 남북이산가족문제의 우선적 해결, ④ 북한 식량문제의 해결을 위한 대북지원, ⑤ 대북 경수로 지원사업의 추진, ⑥ 한반도 평화환경의 조성이다.

이전 정부들은 언제 실현될지 모르는 통일에 대한 방안만 제시를 했을 뿐이지, 중단기적인 정책방향은 제시하지 못해왔다. 이와 달리 김대중 정부는 대북정책에 대한 3원칙, 추진기조, 추진과제를 구체적으로 설정했다는 점에서 진일보했다고 평가되었다. 김대중 정부는 구체적인 원칙과 방향을 가지고 대북정책을 추진하여 분단 역사상 최초의 남북정상회담을 성사시키고 전례 없는 남북교류와 협력의 시대를 열게 된 것이다(정성장 2003, p.92).

2000년 6월 15일에 남북정상이 서명한 공동선언이 발표되었다. 남북공동선언이 남북관계 역사에 매우 중요한 의미를 지닌다는 것은 아무도 부정하기 어려울 것이다. 그 의미는 첫째, 안보위협을 근원적으로 해소하고 평화를 정착시키는 계기를 마련했으며, 둘째 통일방안에 대한 접점을 찾아냈고, 셋째, 남북교류 협력을 활성화하여 실천을 통해 서로 신뢰를 다져나가기로 합의한 것이다. 그것은 남북관계를 상호체제의 인정을 통해 평화공존의 새로운 패러다임으로의 전환으로 역사적 의미를 발견할 수 있다(김용복 2003, pp.104-105).

그러나 햇볕정책의 이러한 총론적 의의에도 불구하고 평화체제의 대안 형성에는 이르지 못한 것으로 보인다. 부시 행정부 이후 부시의 '악의 축' 발언과 강력한 대북정책이 나타나면서 북미 간 미사일 협상은 원점으로 돌아갔다. 제네바 합의에 대한 회의주의가 부상했으며, 북한의 국제사회 참여는 봉쇄되었고 결국 핵실험이라는 극단적 상황까지 치달았다. 또한 남북한의 신뢰 형성에도 불구하고 무기 도입 등 북한의 국방력 강화와 군사적 대치는 지속됐다. 서해에서는 군사적 충돌이 2번이나 발생했고, 경의선 연결을 비롯한 주요협력사업도 군사적 문제로 더 이상 진전되지 않았다. 남북한의 압도적인 군사력 격차를 고려할 때, 화해협력 시대의 군축 및 평화체제의 비전과 전략을 제시하지 못했던 것이다(김연철 2003, pp.71-72).

한편, 남남갈등의 문제 또한 지적할 수 있다. 확고한 안보를 위한 방안들을 구체적으로 제시하지 않은 채 화해협력만을 강조하다보니 국민들 사이에 안보불감증이 확산되었고, 더 나아가 정책과정에서 남북자나 국군포로의 가족 등 북한으로부터 피해를 입은 집단과 보수층을 포괄하지 못했다. 또한 대북 화해 협력정책으로 안보의 문제가 나타날 수 있다는 군의 우려 또한 고려했어야 했다. 이러한 문제들을 현실적으로 해결하지 못하고 오히려 비전향 장기수를 북한에 돌려보내는 등의 과정에서 국민들 사이에 퍼주기식 대북정책에 대한 비판이 지속적으로 제기된 것이다. 대북정책의 추진과정에서 군과 사회 간의 역할분담을 명확하게 하지 않음으로써 햇볕정책이 안보의식의 해이를 가져오게 되었다(정성장 2003, pp.93-94). 그 결과 남북한 대화의 진전에도 불구하고 대북정책 방향을 둘러싸고 남남갈등이 증폭·심화되는 현상이 나타났다. 과거 서독은 1963년부터 베를린 장벽이 무너진 1989년까지 34억 4000만 마르크, 약 1조 2천억 원을 동독에 지원했고, 그 대가로 3만 3755명의 동독 정치범을 석방시켰다. 그러나 김대중 정부는 그보다 훨씬 많은 것을 주고서도 국군포로 한 명도 데려오지 못했다.

햇볕정책을 둘러싼 비판의 쟁점은 다음과 같다. 첫째, 남북한 화해협력이 일방적인 대북 시혜(施惠)로서 대가 없는 퍼주기식에 지나지 않았다는 점이다. 대북지원이 인도주의적 차원에서 이뤄지고 분배 또한 확인되었어야 함에도 불구하고, 이에 대한 조절과 검증이 이뤄지



지 못했다. 이러한 상황은 햇볕정책이 오히려 붕괴직전의 김정일 정권을 연장 및 강화시켰다는 비판을 유도했다. 둘째, 공동선언 제2항을 둘러싼 통일방안에 관련된 비판이다. 김대중 정부가 김정일 정권의 ‘낮은 단계의 연방제<sup>2)</sup>’라는 감언이설에 말려 적화통일전략의 일환인 연방제 통일방안에 동조했다는 것이다. 셋째, 통일 합의보다 더욱 중요한 평화와 안보의 문제가 거론되지 않았다는 점이다. 공동선언에서는 남북한 군사적 신뢰구축과 군비통제 및 군축에 관한 아무런 합의도 포함되지 않았다. 북한의 군사적 위협은 감소하지 않았는데, 화해 협력만을 강조하면서 남한의 국가안보를 약화시키는 결과를 낳은 것이다. 넷째, 남남갈등을 심화시켰다는 비판이다. 햇볕정책을 둘러싸고 정치권, 언론, 시민단체, 일반 국민들 사이에 이견이 정치사회적 반목으로 표출되고 있음에도 불구하고, 햇볕정책을 둘러싸고 국민적 합의의 과정은 거의 고려하지 못했다. 결국 급속한 남북화해의 과정이 남한 내 가치관과 이데올로기의 혼란을 가중시켰고, 이제 남북갈등보다 남남갈등이 심각하게 부각된 것이다. 다섯째, 남북이 국내 정치적 목적을 위해 남북관계를 이용하고 있다는 쟁점 또한 존재했다(김용복 2001, p.106).

김대중 정부는 햇볕정책에 대한 다양한 의견들을 폭넓게 규합하고, 그 수행방식에 있어 유연한 자기조정을 했어야 함에도 불구하고 당장 입맛에 맞는 교조적 진보주의자들의 목소리를 너무 키웠고, 이에 대해 보수우파의 치열한 반격을 야기했다. 교조적 좌파의 경우는 민족과 통일이라는 정치적 상징에 크게 집착하며, 그런 의미에서 체제 초월적이다. 이들은 북한의 군사적 위협에 대해 부정적이며, 북한의 변화가능성에 대해 낙관적인 견해를 피력한다. 또한 남한 정부에 의한 다양한 형태의 북한지원은 너무나 당연하며, 그 양과 속도는 크고 빠를수록 좋고, 여기에 상호주의를 작용할 필요가 없다고 주장한다. 또한 남북관계의 성공적 진전을 위해 북한체제의 전체주의적 성격이나 인권문제 혹은 국군포로나 남북인사에 대해 거론하는 일은 피해야 한다는 입장이며, 연방제 통일안에 대해서는 긍정적이다. 이들은 국가보안법 철폐에 찬성하며, 미군철수를 지지한다. 편차가 있으나, 이들은 세계자본주의 체제 내지 미국식 자본주의에 대해 비판적이며, 한국의 통일은 남북한 체제의 변증법적 승화과정을 통해 이루어지는 것이 바람직하다는 입장을 피력한다(안병영 2002, pp.200-201). 햇볕정책을 둘러싼 극단적 입장들이 상충했지만, 대부분의 국민들은 남북간의 화해와 협력을 추구하는 햇볕정책의 규범적 당위성에 동의하는 편이었다. 또한 북한이 당장은 변하지 않더라도 계속 인내심을 가지고 화해와 협력을 지속하며 변화를 유도하는 일에 의미가 있다고 생각했다. 이것은 햇볕정책에 대한 국민적 합의의 가능성을 의미한다. 그러나 한편으로 정책의 추진만을 위해 북한의 반응에 너무 신경을 쓴 나머지, 북한의 실상을 감추거나 호도해서도 안 된다고 판단했으며, 더 나아가 북한의 안보위협을 과소평가하거나 플루토늄 생산 및 미사일 발사에 대한 경계를 늦추는 것 또한 위험한 일이라 판단했다.

북한의 비위를 맞추고 양보해야만 관계가 개선된다는 조급하고 편향된 정책추진은 이러한 규범적 당위성과 우려들을 포용할 수 있는 가능성을 봉쇄했다. 김대중 정부는 다양한 방법으로 북한과 합의를 도출할 수 있는 유인과 조건을 마련했어야 했던 것이다. 남북관계의 개선의 목표는 일차적으로 평화정착이며, 이를 무리하게 통일과 연계시키는 것은 바람직하지 못했다(안병영 2002, pp.201-202). 그 결과 많은 국민들이 햇볕정책으로부터 등을 돌리게

2) ‘낮은 단계의 연방제 안’은 하나의 민족, 하나의 국가, 두 개의 제도, 두 개의 정부의 원칙에 기초된다. 북과 남에 존재하는 두 개 정부가 정치군사외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 가지게 하고 그 위에 민족통일기구를 내오는 방법으로 남북관계를 민족공동의 이익에 맞게 통일적으로 조정해나가는 것을 기본 내용으로 하고 있다.

되는 결과가 생긴 것이다.

## V. 결론

한국의 외환위기는 단순히 경제적 문제가 아니라 한국 사회 모든 분야의 모순과 문제가 폭발한 것이었다. 권위주의가 붕괴되고 민주화가 진행되는 과정은 새로운 정치, 경제, 사회제도의 틀을 만들고 신진 엘리트들이 충원되어 새로운 시대를 여는 것이어야 했다. 낡은 정치인들은 물러나고, 의식구조가 민주화되고, 스페인의 민주화를 성공으로 이끈 두 명의 수상인 스와레스나 곤잘레스와 같은 비전 있는 엘리트층으로 교체되는 과정을 통해 민주화의 성공을 이룩했어야 했던 것이다. 정치지도자는 위기를 인식하고, 극복할 수 있는 지혜와 능력이 있어야 한다. 김대중 정부의 정책실패를 극복하고 반성과 성찰을 통해 발전의 계기로 삼을 수 있어야 할 것이다.

외환위기는 경제적 영역을 넘어 한국사회의 구조적 모순의 결과이다. 때문에 경제 문제에서 출발했지만 그 처방은 경제에만 국한할 수 없는 것이었다. 주요 원인은 정치적 부패와 무능을 들 수 있다. 예컨대 고비용 정치, 국가 주도 경제정책에서 비롯된 정경유착으로 사회가 구조적으로 부패되었다(강원택 2006, p.283). 정치개혁은 기본적으로 경제개혁의 논리와 동일하게 이루어져야만 국가의 효율성을 높일 수 있다. 즉 정치개혁의 해결방법은 경제개혁의 논리와 동일하게 이루어져야만 국가의 효율성을 높일 수 있었다.

한편, 정치개혁은 경제위기라는 상황에서 부차적인 것이었다. 더불어 소수와 정권이라는 현실적 한계에서 김대중 정부는 정치개혁에 대한 전망과 실행을 도출해내지 못했다. 관료 개혁은 구조적 차원의 개혁과 부패척결에 있기보다 기능적 차원에서 경쟁 및 효율성 제고에 치중했고, 정권 말기 연이은 부패 사건은 개혁 추진 주체에 대한 신뢰를 더 이상 회복할 수 없는 것으로 만들었다. 또한 의회와 정당의 개혁은 지역주의 극복과 정당의 민주적·효율적 운영이라는 당면한 개혁과제에도 불구하고 의회 내 소수파라는 한계와 신자유주의 정책으로 인한 사회적 지지 세력의 이탈로 개혁의 방향성을 상실하고 안정적인 의석수 확보라는 당리당략의 차원에 국한되었다. 이러한 현실적 한계를 벗어나기 위해 택했던 자민련과의 공조는 오히려 개혁 추진세력에 대한 권위를 상실하게 만들었고, 야당으로서 가지고 있던 개혁성은 점차 자취를 감추게 된 것이다.

대북정책은 정치, 경제개혁을 하나씩 해결하면서 자리를 잡은 뒤에 실현해야 했음에도 너무나 성급하게 무리수를 두었다. 김대중 대통령은 햇볕정책에 조급하게 집착하다보니 정책추진 과정에 많은 문제점을 가져왔고 국민들의 실망감을 주었다. 특히 한국군의 안보의식이 약화되었으며 국민들의 안보불감증을 가져오게 했다. 또한 대북정책을 둘러싼 남남갈등의 현상이 나타났다. 김대중 대통령은 확고한 안보보다 대화, 협력 정책의 필요성을 강조하면서 민족의 이름으로 일방적 퍼주기 방법을 택했다. 그러나 국민들은 북한에 대한 지원은 최소화해야 하며 엄격한 상호주의 검증이 필요했으며, 특히 현금지원은 북한의 군수무기와 핵을 만드는데 도움을 줄 뿐이라고 비판했다.

김대중 대통령의 5년간은 오로지 햇볕정책과 김정일 담방에 목매여서 보낸 세월이었다. ‘노벨상과 통일의 선구자’라는 이미지로 남고 싶었겠지만, 그 후 말년은 아들들의 비리와 북한에의 지나친 집착으로 퇴색되었다. 김대중 정부의 대북정책 목표는 평화통일이었으며, 그 수단도 햇볕정책이었다. 그러나 그러한 미명은 철저한 대중영합의 포퓰리즘에 불과한 것이었다. 말로는 햇볕정책을 통한 북한의 변화를 주장했지만, 오히려 북한은 미사일을 쏘아올리고 핵을 개발해 국민들의 간담을 서늘하게 했으며, 결과적으로 분단의 고착화에 기여했다. 실패한 대북정책을 극복하고 근본적으로 새로운 패러다임을 창출해야 한다. 대북정책의

목표는 북한 동포의 삶의 개선에 두어야 한다. 공포와 굶주림으로부터의 해방, 인권 개선과 최소한의 정상적 삶이 가능토록 하는데 두어야 한다. 즉 북한의 개혁개방이 필수적이다. 정책의 목표는 북한 동포의 삶의 개선, 그를 위한 북한의 정상국가화, 그 결과로서의 자유민주통일에 두어야 한다(박세일 2007).

김대중 정부의 햇볕정책의 결과는 9년이 지난 오늘날 북한의 핵개발과, 그로 인한 동북아 평화의 먹구름이 쌓여, 뇌성번개 직전에서 국민들을 공포 속으로 몰아넣은 것이었다. 동북아의 평화체제는 무너지고 말았다. 이렇게 남북한의 신뢰성이 깨진 후에도 노무현 대통령은 북한이 남한을 위해 핵을 발사하지 않을 것이며, 단지 방어용이라고 주장한다. 노무현 정부 역시 국민들을 안보불감증으로 몰아넣으면서 퍼주기식 대북정책을 유지하고 있는 것이다. 그러나 국내정치적 목적을 위해 남북관계를 이용하고 있는 ‘사이비 평화체제’를 국민들은 누구도 믿지 않는다.

## 참 고 문 헌

- 강원택. 2006. 「한국의 정치개혁과 민주주의」, 『인간사랑』
- 김수행. 2000. 「구조조정 경제철학 비판」, 서울대학교 민주화를 위한 교수협의회 제10회 심포지엄 『김대중 정부의 구조조정 정책 : 평가와 과제 자료집』
- 김연철. 2003. 「돌아앉은 북, 대책없는 남」, 『김대중 정부 5년 평가와 노무현 정부 개혁 과제』, 경향신문·참여연대 공역, 한울
- 김용복. 2001. 「1997년 경제위기와 경제개혁 : 재평가」, 『한국정치연구의 쟁점과 과제』, 김유남 엮음, 한울
- 김용복. 2003. 「김대중 정부의 대북정책과 남북관계 : 쟁점과 평가」, 『동북아연구』, 경남대 극동문제연구소
- 김용복. 2007. 「김대중 대통령의 정치적 리더십과 민주주의」 『한국대통령의 리더십 토론회』, 한국정치학회·관훈클럽 공동주최 학술회의
- 김영래. 2003. 「정치개혁의 무덤, 음성정치자금」, 『김대중 정부 5년 평가와 노무현 정부 개혁 과제』, 경향신문·참여연대 공역, 한울
- 박세일. 2007. 「대북정책 패러다임 바뀌야 한다」, 조선일보 2월 26일
- 안병영. 2002. 「김대중 정부의 개혁정치와 연고주의」, 『계간사상』 여름호
- 이태수. 2003. 「IMF 5년, 20대 80의 사회」, 『김대중 정부 5년 평가와 노무현 정부 개혁 과제』, 경향신문·참여연대 공역, 한울
- 정대화. 2001. 「김대중 정부의 개혁 : 평가와 전망」, 『동향과 전망』 제50호
- 정성장. 2003. 「대내정책」, 『김정일 정권의 생존전략』 정성장·백학순 공저, 세종연구소
- 최장집. 2006. 「민주주의와 정치개혁」, 『평화논총』

---

Abstract

## The Evaluation for Kim Dae-jung Government Reform

Min, Jun Kee\*

This article evaluates Kim Dae-jung Government Reform. For the evaluation, limits of the reform agenda for the domain of economy and politics, and for the policy toward North Korea, and the details of reform that were actually accomplished examined.

First of all, to overcome the IMF crisis, Kim Dae-jung Government, which had the problems for the reform of unstable economy, carried out the reform of Chae-bol(財閥). But the reform of Chae-bol caused side effects by the unilateral policy that only arose not the carefully thought-out goal for a long period but the effect for a short period. Moreover, the restructuring organized by IMF policy had not only collapsed the middle-class, but also had yielded the fragile economic structure without considering the disorder of market being not regulated under the opening and democratization.

Secondly, in terms of political reform, Kim Dae-jung Government could not overcome the limit of political minority and maintained the negative stance concentrating on the securement of stable constituency. So, under the name of political reform, the amendment of election system for the purpose of the stable seat-securing of ruling party had been executed.

Finally, The Sunshine policy of Kim Dae-jung Government, more than anything else, had a general significance at the level of overcoming the anti-communism in South Korea and peacefully stabilizing the relation between South and North Korea. By clinging to the policy, however, the way of execution became rigid. It is evaluated that from an excess of giving undue value to the visible result, the Summit meeting, constituting the alternatives for the peaceful regime dropped off sharply, and as a result of not being able to engage the conflict between the people in the South Korea, sustainable effect for the policy was declined remarkably.

■ 논문접수일 : 2007년 3월 29일, 논문심사일 : 2007년 5월 7일, 게재확정일 : 2007년 5월 17일

---

\* Endowed Chair Professor, Kyung Hee University.