

‘중도정치’가 갈 길이다



안병영

연세대학교 명예교수 / 한국행정학회 회장, 제36대 교육부 장관, 한국 사회과학연구협의회(KOSSREC) 회장 겸 아시아사회과학연구협의회 (ASSREC) 회장, 부총리 겸 교육인적자원부 장관 역임 / 오스트리아 빈 (Wien)대학교 정치학박사

저서 : 『현대 공산주의연구』, 『자유민주주의를 위한 변론』, 『자유와 평등의 변증법』, 『왜 오스트리아 모델인가』 등

공저 : 『한국정치론』, 『한국의 공공부문』, 『교육복지정책론』, 『5.31 교육 개혁 그리고 20년』, 『복지국가와 사회복지정책』 등

‘중도정치’가 갈 길이다

안병영

1. 이념과잉 거품빼기

한국정치의 이념적 양극화 현상은 어제 오늘의 일이 아니다. 안타까운 일은 보수와 진보간의 이념갈등과 불신 및 반목은 최근에 들어 더욱 증폭되고 있다는 사실이다. 이념적 대결이 심화되면 진보와 보수는 교조주의의 수렁에 빠져 ‘흑백논리’와 ‘진리독점’을 피하게 되고, 양측은 ‘적과 동지’로 나뉘어 주요 이슈마다 격돌하고, ‘올 오아 낫쌩’의 제로섬 게임이 일상화된다. 이렇게 되면 정치는 교착상태에 빠지고, 실사구시를 추구하는 생산적 정책 산출은 ‘연목구어(緣木求魚)’가 된다.

이러한 이념적 양극화 현상은 정치권에만 두드러진 게 아니다. 언론계, 시민사회, 학계, 종교계에도 이념화와 ‘진영화(陣營化)’가 깊숙이 진행되어, 정신적으로 가장 자유로워야 할 지식인들마저 많은 이가 이념적으로 편향된 진영의식을 거침없이 표출하고 있다. 그 소용

돌이 속에서 당초 중도적 성향이 우세했던 일반 시민들도 부지불식 간에 좌, 우 둘 중 한 진영으로 빨려 들어가게 된다. 어떤 이는 이러한 상황을 가리켜 ‘내전(內戰)을 방불케 한다’고 표현하고 있다.

그런데 한국의 진보와 보수가 집착하는 이념이란 것이 그 내용을 살펴보면 정제(精製)되지 않은 조야한 것이고, 설익은 교조주의에 가깝다. 그래서 그 정체성마저 꽤나 애매하고 혼란스럽다. 한국의 보수는 냉전적 반공주의와 산업주의의 추동 세력으로, 그간 민생개혁보다는 기득권체제의 수성에 크게 집착해 왔다. 현재 이명박, 박근혜 정권의 적폐와 연루되어 국민과의 공감대가 많이 이완되었고, 진영 내 분열과 갈등도 만만치 않아 큰 곤욕을 치르고 있다. 한편 한국의 진보 세력은 현 집권 세력으로, 남북한 관계 및 통일, 경제적 민주화 및 사회적 평등의 제고와 연관하여 큰 폭의 변화를 추구하고 있고, 이들 문제해결과 연관하여 이념적 집착이 강하다.

현재 한국의 보수 세력은 ‘촛불혁명’ 이후 크게 수세에 몰려 있으며, 과거 해석과 미래 진로와 연관하여 진영 내 이견이 정리되지 않아, 당분간 한국 정치지형의 변화와 연관하여 적극적 역할을 수행하기에는 힘이 부친다. 자기정비와 미래 방향설정을 위해 얼마간의 시간이 필요할 것으로 보인다.

그런가 하면, 한국의 진보 세력은 아직도 이념적 경직성이 강하고, 정책지향이나 정치적 포용성 및 국익지향과 연관하여 서구 선진 국가의 유연하면서도 실용성을 추구하는 ‘뉴’ 레프트와 비교할 때, 아직 이념을 앞세우는 ‘올드’ 레프트적 특징이 강하다.

대체로 사민주의로 대표되는 유럽의 선진 진보 세력은 나라의 차이는 있으나, 대체로 1960년을 전후해서 마르크스 교의로부터 완전

히 해방되었다. 이후 유럽의 사민주의는 이념적 경직성을 크게 완화하고, 계급정당적 성격을 뛰어넘어 중산층을 포함하여 국민적 연대를 강화하는 한편, 실사구시 추구의 실용주의적 개혁정당으로 그 면모를 크게 일신하였다. 따라서 이들 나라에서 사민당이 제기하는 주요한 개혁 아젠다는 이제 그 어떤 것도 사회적 '대논쟁'으로 비화되지 않고 이슈중심, 실용적 문제해결로 초점이 좁혀진다. 그런 가운데 서구의 중도좌파 진보정당들은 시민들의 뇌리에 중도주의 지향의 국민정당으로 부각되어 있다.

그런데 문재인 정부의 정책결정 및 집행과정을 보면, 아직도 이념의 거품이 과다하고, 또 이념적 관점이 실사구시적 접근과 합리적 정책분석을 압도하고 있다. 뿐만 아니라 한번 결정한 정책은 정책실패가 확실해도 좀처럼 이를 수정하지 않고 계속 집착하는 경향이 두드러진다.

문재인 정부가 역점을 두고 추진했던 최저임금인상과 탈원전 정책을 예로 보자. 이들 정책결정들은 문재인 정부의 선(善)의지에서 비롯된 것은 확실하다. 최저임금인상은 시행조건만 갖춰진다면 필요한 정책이다. 장기적으로 볼 때, 탈원전 또한 생태주의적 관점에서 필요하고, 또 마땅히 고려할만한 정책방향이다. 그러나 두 정책은 너무 성급하게 결정되었고, 정책결정에 앞서 치밀하게 진행되어야 할 정책연구/분석이 미흡했다. 그리고 정책에 대한 집착이 커서 정책수정에 무척 소극적이다. 이 모든 것이 이념이라는 거품 때문이 아닐까 한다. 좀 더 논의해 보자.

정부는 최저임금을 단기간 내에 29% 올리는 무리수를 두었다. 여기에 이념 과잉이 작용한 것이다. 좋은 약도 과하면 독이 된다. 무릇

모든 경제주체들이 수용가능하고 예측 가능한 정책을 펴야 했다. 그런데 그렇지 못했다. 독일의 경우, 최저 임금 도입 이전에 ‘하르츠개혁(Hartz Reforms)’을 통하여 해고 조건과 파견 규제 완화, 실업수당 기간 감축, 창업활성화 등 최저임금제에 따른 충격을 최소화할 수 있는 환경을 충분히 조성했다.

실제로 정부의 최저임금 인상, 근로시간 단축, 정규직화 등 노동 시장 정책은 이미 노동시장에 진입한 ‘내부자’들을 위한 안정성 대책들이다. 그러나 우리 형편에 보다 시급한 것은 노동시장의 유연성을 키워 ‘내부자’와 ‘외부자’ 간의 고착화된 이중 구조를 해소하는 일이다.

탈원전 문제에 대해서도 문재인 정부의 접근은 유연성이 크게 부족하다. 그런 의미에서 스웨덴의 해법이 문재인 정부에게 시사하는 바가 크다. 2014년 집권한 사민당 정부는 선거과정에서 탈원전과 재생에너지를 내세웠다. 그러나 집권 후 야당과 합의해서 정책을 수정하여 10개의 원전을 상시 가동하기로 하고, 이 10개의 범위 안에서 수명을 다한 원자로는 신규로 교체하기로 결정했다. 이산화탄소 배출 감소와 전력의 안정적 공급 양자를 함께 고려한 결정이었다. 스웨덴에서는 이념대결로 치달을 수 있는 정책문제는 여야 정파를 초월한 전문가 위원회인 ‘국가조사위원회(SOU)’를 통해 전문성에 기반한 정책결정을 하는데, 이 결정도 여기서 했다. 필자의 생각으로는 문재인 정부가 성공하기 위해서 가장 필요한 것은 정부정책의 결정부터 시행까지 전 과정에 끼어 있는 이념의 거품을 빼는 일이다.

아래에서는 보다 장기적 관점에서 성공적인 국정(國政) 운영을 위해 필요한 몇 가지 주제를 보다 깊숙이 논의하고자 한다. 진보와 보

수가 현 난국을 돌파하는데 도움이 되기를 바란다.

2. 국정운영의 바른길

2.1. '중도정치'가 길이다

보수와 진보를 이념적 차원에 정초하면, 민주주의가 추구하는 핵심가치인 자유와 평등을 보는 관점에 따라 차이가 난다. 대체로 보수는 자유와 자율을 중시하며, 정치적 민주주의와 시장적 문제해결을 선호한다. 반면 진보는 사회적 형평을 앞세우고, 사회경제적 민주주의와 공동체적 문제해결을 원한다. 그러나 어차피 인류의 행복을 위해 자유와 평등 양자 중 그 어느 것도 소홀히 할 수 없다는 점을 인정한다면, 어느 한쪽에 절대가치를 주장할 수 없다. 그런 의미에서 큰 그림으로 볼 때 자유와 평등의 변증법이 우리가 나아가야 할 바른 길이다. 그 길이 우리에게 경제적 역동성과 사회적 결속을 동시에 선사할 수 있기 때문이다.

우리가 좌, 우 어느 쪽으로의 급진적이며 파괴적인 혁명이나 독재를 원하지 않는다면, 보수와 진보는 이념적 스펙트럼의 가운데, 즉 중원(中原)에서 만나야 한다. 보수와 진보가 양극으로 치닫는 대신 가능한 한 중도적 정치공간을 향해 구심적 이동을 해야 한다는 얘기다. 그런데 이 중간영역을 가능한 한 폭넓게 잡아야 할 필요가 있다. 그렇게 되면 그 오른쪽, 즉 중도우파는 자유와 평등을 다 중시하되, 자유에 보다 역점을 두며 역사의 연속성을 중시하는 세력이다. 이에

반해 그 왼쪽, 즉 중도좌파는 평등가치에 더 비중을 두되, 미래를 보다 변화의 맥락에서 조망하는 세력이다. 그런데 중도우파와 중도좌파가 중원에서 만나면, 이들 간의 이념적 거리가 아스라이 먼 것이 아니기 때문에 상호간에 대화와 타협, 제휴와 연립이 가능하다. 그리고 비교적 폭넓은 중도적 공간에서 협치를 실천하고 사회적 합의를 이루는데 큰 무리가 없다. 또한 적절한 정도의 이념과 정책 갈등을 통하여 국민복지에 기여할 수 있는 생산적 정치를 선보일 수 있다. 그러므로 양극으로 치닫는 원심력 대신 중원으로 향하는 구심력이 정치의 추동력이 되어야 한다.

서구의 선진민주주의 국가의 경우, 대부분의 정치적 상호작용은 이들 중도우파와 중도좌파 간에 이루어지며, 이를 통해 생산적 정치와 안정적 민주주의를 구가할 수 있었다. 그런데 이들은 대체로 좌, 우의 극단적 반체제적 이념 세력에 대해서는 단호하게 ‘방역선(防疫線)’을 쳐서 실효성 있는 정치세계로의 진입을 원천적으로 봉쇄해 왔다. 그런데 이 때, 극좌를 밀어내는 데는 중도좌파가, 그리고 극우를 몰아내는 데는 중도우파가 앞장을 서야 한다.

이처럼 주요 정치 세력이 양극이 아닌 중원에서 만나 합의와 상생을 추구하는 정치가 바로 중도정치(中道政治)이다. 중도정치는 교조적 유토피아에 집착하지 않으며, 실용주의와 실사구시를 추구하고, 점진적, 합의적 민주개혁을 지향한다는 특징이 있다. 서구의 복지국가 바로 중도좌파인 사회민주주의 세력과 중도우파인 사회자유주의 세력 간의 타협의 산물이라는 것은 익히 알려진 사실이다.

서구의 많은 나라들은 연정(聯政) 또는 대(大)연정을 통하여 권력공유와 공동책임 아래 협치를 통하여 중도정치를 성공으로 이

끝났다. 그 대표적인 예가 오스트리아다. 이 나라는 제1공화국(1918~1938)에서 정치 엘리트는 물론, 전 국민이 좌와 우, 즉 ‘붉은 진영’과 ‘검은 진영’으로 갈라져 첨예한 갈등을 빚다가, 급기야 1934년에 양측이 총칼을 들고 내전을 겪었던 나라다. 당시 양 진영에서는 이념적 극단주의자가 주도했다. 그러나 2차 세계대전 후, 좌우의 정치엘리트들이 통절한 반성 끝에 대연정을 매개로 합의와 상생의 길을 걸어, 경제발전, 사회평화와 정치안정을 성취하고, 유럽의 대표적 강소부국으로 비약적 발전을 이룩했다. 특히 좌, 우의 두 정치 세력은 대연정을 통한 10년간에 걸친 끈질긴 노력과 정치적 슬기를 통하여 4대 전승국에 의해 분할 점령되었던 냉전의 핵지대인 오스트리아를 중립화 통일의 길로 이끌었다.

오스트리아의 중도정치가 성공할 수 있었던 또 하나의 중요한 제도적 장치는 경제, 사회문제에 관해 이익갈등을 조정하고 합의를 이루기 위한 노사정 거버넌스 체제였다. 이른바 ‘사회적 파트너십’을 통하여 오스트리아는 경제성장과 완전고용, 정치적 안정과 사회평화, 그리고 모범적 복지국가 구축에 성공했고, 무엇보다 거리의 계급투쟁을 협상테이블로 옮겨와 ‘스트라이크가 없는 나라’가 되었다. 이렇듯 중도정치가 성공하기 위해서는 ‘정치적 협치’와 ‘사회적 파트너십’이라는 두 겹의 합의제도가 불가결의 요소이다.

지난 세기말 이래 세계 곳곳의 사회민주주의(이하 사민주의) 정부에서 새로운 버전의 중도정치를 추구하는 움직임이 활발했다. 이러한 흐름의 작은 스칸디나비아 사민주의 복지국가에서는 이미 1930년대부터 있었다. 그 대표적인 것이 블레어(영국)의 ‘제3의 길’, 슈뢰더(독일)의 ‘신 중도(neue Mitte)’, 그리고 빔 쿡(네덜란드)의 ‘폴더 모델

(polder model)' 등이다. 이들이 준거하는 국가모델은 이른바 '사회투자국가(social investment state)'인데, 신자유주의가 지향하는 경제적 효율성과 기존의 사회민주주의 복지국가가 표방했던 사회적 형평 사이에 균형을 추구하는 '제3의 길'이다. '생산적', '사회투자적' 복지에 역점을 둔다는 점에서 소비와 재분배에 역점을 두었던 기존의 사회민주주의적 복지국가의 한계를 넘어섰다고 평가된다.

이 기회에 중도정치에 대한 치명적인 오해 하나를 지적하고 이를 바로 잡으려 한다. 많은 이들은 중도정치는 원칙이 없는 어중간한 절충론이거나 양비론(兩非論)에 불과하고, 따라서 기회주의적 회색지대이며, 그것으로 개혁정치를 성취할 수 없다고 주장한다. 그러나 미국의 대통령 연구가인 역사학자 트로이(Gil Troy)는 미국의 성공적인 대통령들이 하나같이 타협과 중재능력이 뛰어난 개혁적 중도정치가 들어있음을 밝히며, 그들은 자신의 핵심적 가치를 지키면서 실용주의적 접근을 통하여 사회적 합의를 일궈내고, 그 바탕위에서 개혁정치에 성공했다고 주장하고 있다.

실제로 양극화 정치는 목소리가 크고 입장이 뚜렷해 보이나, 그 내용이 극단적이고 교조적이기 때문에 정치세계와 국민의 마음을 어지럽힐 뿐 합의와 상생에 이르기에는 역부족이다. 따라서 국민이 공감하는 개혁정치의 주체가 될 수 없다. 따라서 이념적으로 편벽한 정권이 설혹 '대못박기'식 제도나 정책 변개(變改)에 성공한다고 해도, 그것은 오래 지속되지 못하고 조만간 수정되거나 반전(反轉)되기 마련이다. 따라서 국민이 공감하는 실효성 있고 지속가능한 개혁은 국민적 공감대에 깊게 뿌리한 중도주의적 개혁정치의 몫임을 절감

할 필요가 있다.

그런데 오랫동안 중도정치의 전범을 보여 주었던 유럽에서는 최근 극우 포퓰리즘의 광풍 등으로 정치의 원심력이 크게 작용해서 모진 시련을 겪고 있다. 좌, 우의 합리적인 중도세력이 도처에서 축소되고 있으며, 극단적인 세력들이 세를 얻어가고 있는 형국이다. 앞으로 우여곡절이 있겠으나, 보다 성숙한 중도개혁정치의 복원을 통하여 슬기롭게 이 고비를 넘길 것을 기대한다.

그렇다면 우리의 상황은 어떠한가. 위에서 이미 언급한대로 한국 정치의 양극화현상이 날이 갈수록 심화되고 있다. 여야는 이슈마다 적대적 대결로 치닫고, 보수와 진보는 적과 동지로 갈라져 '진영화(陣營化)'가 위험수위를 넘은지 오래다. 이 땅에서 생산적 중도정치를 실현하기 위해서는 진보와 보수 두 세력이 이념적 거품을 크게 털어 버리고 각각 중원을 향해 구심적 이동을 하는 것이 급선무이다. 그래서 합의와 상생, 그리고 협치의 기틀을 마련하지 않으면 안 된다.

이때 흔히 양측은 내편에서는 그럴 뜻이 있는데, 저쪽이 미동도 하지 않는다고 불평을 하는 경우가 많다. 그런데 그들이 진정으로 해동(解凍)을 원한다면, 상대방의 다가움을 기다리지 말고 내 편에서 먼저 중원을 향해 움직여야 한다. 그러면 국민이 그 모습을 지켜볼 것이고 그에 따라 조만간 상대방도 내 편으로 마중을 나올 것이다. 필자의 바람으로서는 이때 중원을 향해 첫걸음을 내딛는 쪽이 권력을 가진 집권엘리트였으면 한다. 그것이 주는 임팩트와 정치적 함의가 더 크기 때문이다.

진보와 보수 세력이 함께 마음을 써야 하는 것은 체제의 아웃사이

더이자 중도정치의 최대의 훼방꾼인 극우와 극좌에 대해 경계를 명확히 하고, 그들이 일탈적 행위를 계속하는 경우에는 이들을 단호하게 정치의 울타리 밖으로 추방하는 일이다. 이때 극우를 몰아내는 데는 중도우파가, 그리고 극좌를 격퇴하는 데는 중도좌파가 앞장서야 한다. 여기에 시민의 민주적 덕성이 힘을 보태야 할 것이다.

그런데 우리의 경우, 보수와 진보는 공히 극우와 극좌를 보다 선명한 내편이라고 생각하고 이들에 대해 관대했다. 이것이 크게 잘못된 것이다. 보수와 진보가 극우와 극좌를 계속 품에 안고, 그 쪽으로 세력 확장을 시도하면 할수록, 자신의 정체성은 모호해지고 중도정치로의 길은 멀어진다. 그리고 무엇보다 국민의 신뢰를 잃는다.

그런 의미에서 문재인 정부는 구 통진당 세력이 다시 준동하지 못하도록 만전을 기해야 할 것이다. ‘전국민주노동조합총연맹(이하 민노총)’도 문제다. 민노총은 그동안 문재인 정부가 추진 중인 사회적 대화에 응하지 않고, 광주형 일자리, 탄력근로제 확대 등 여야정 합의사항에 사사건건 반대했을 뿐 아니라, 여차하면 폭력도 일삼았다. 민노총이 계속 사회적 대화의 기구에 들어오지 않고, 자기 이념과 이익만 고집한다면, 이에 대해 문재인 정부는 단호한 태도를 보여야 한다. 문 정부가 상층소득의 기득권 세력인 민노총을 그들이 ‘노조’라는 이유 때문에 계속 관용한다면, 국민이 그것을 어떻게 받아들일 것인가.

보수도 마찬가지다. 시대에 뒤진 냉전적 반공주의와 천민자본주의 질서를 과도하게 옹호하며 매사에 반대만을 일삼고 모든 변화를 부정하는 극우 세력을 품에 안고 그들에게 휘둘리는 한, 합리적 보수주의로의 길은 요원할 것이다. 극우와 분명히 경계를 긋고, 새로운

정체성을 확립하기 위한 뼈를 깎는 자정(自淨) 노력이 요구된다.

2.2. 국정(國政)의 ‘이어가기’, ‘쌓아가기’

성공적 국정운영의 진수는 ‘이어가기’와 ‘쌓아가기’이다. 절차적 민주주의가 제 궤도에 들어서 정권교체가 일상화되면, 이념과 정책 기조가 달라도 앞선 정권이 이룩한 긍정적 성과는 다음 정권이 승계하는 것이 마땅하다. 그리고 그 위에 새로운 성과를 덧 붙여야 한다. 그래야 역사가 쌓이고 나라가 발전한다.

물론 때에 따라 과거를 재점검하고, 필요하면 누적된 적폐를 청산해야 한다. 그러나 이 경우에도 이어갈 것과 버릴 것을 세심하고 공정하게 가려야 한다. 그리고 그 개혁의 수위가 체제의 근간을 흔들어서는 안 되고, 지난 정권이 이룩한 좋은 성과까지 타기(唾棄)하거나 뒤집어서는 안 된다.

이러한 관점에서 현대 정치사에서 가장 성공한 나라는 독일이 아닐까 한다. 역사적으로 독일 정치사는 세계관적인 이념정당 간에 치열한 반목과 갈등으로 점철되었다. 그러나 2차 세계대전 이후, 독일은 주요 정당 간 적정수준의 이념 및 정책 갈등을 통해 정치적 역동성을 유지하면서, 협치를 통하여 주요한 국가적 아젠다에 대해 폭넓은 사회적 합의를 이루는데 성공했다. 이렇게 된 데는 서독의 첫 번째 아데나워 정부가 자유시장경제와 사회적 개입주의 간의 화해를 추구하는 일종의 중도노선인 ‘사회적 시장경제’를 표방한데서 기인하는 바가 크다. 이후 독일은 정권이 교체될 때 마다, 지난 정권이 거둔 업적과 성과를 슬기롭게 승계, 축적하여 역사적 단절 없이 오늘의

유럽 제1국이 되었다. 이러한 체제의 ‘이어가기’와 ‘쌓아가기’ 능력은 국가의 중대 과제를 해결하거나 위기에 대응할 때 더욱 빛이 났다. 라인강의 경제기적, 동서독 화해와 독일통일, 성공적 금융위기 극복 등이 그것이다. 독일은 이러한 자랑스러운 역사를 통하여 1949년에 독일연방공화국이 출범한 후 첫 번째 총리였던 아데나워로부터 앞선 총리인 콜에 이르기까지 7명의 총리가 누구 하나 빠짐없이 독일인의 마음속 ‘명예의 전당’에 성공적인 영웅상(像)으로 자리하고 있다. 탄핵과 수감으로 얼룩진 한국의 대통령상과 극명하게 대조를 이룬다.

정책분야 중에 ‘이어가기’와 ‘쌓아가기’가 특히 요구되는 분야는 거시적, 장기적인 관점에 입각해야 할 외교·안보와 교육부문이 아닐까 한다. 그 대표적 정책 사례가 독일의 통일정책이다. 주지하듯이 독일 통일정책의 기초는 1970년 브란트의 ‘동방정책(Ostpolitik)’ 이후로도 크게 바뀌지 않았다. 총리와 연정의 파트너가 교체되어도 정책기조는 그대로 계승되었고, 다만 상황변화에 따라 얼마간의 조율과 보정(補正)이 있었을 뿐이다. 사민당(SPD) 출신의 브란트 총리가 단초를 연 ‘동방정책’은 1989년 기민기사연합(CDU/CSU)의 콜 총리에 이르러 독일 통일이라는 역사적 대업을 성취하면서 그 위대한 결실을 거두었다. 이 과정에서 콜 총리는 17세 연상이자 한 때 정적이었던 브란트 전 총리를 자주 만나 협의하고 자문을 구했다. 그런가 하면 독일 통일과정에서 큰 몫을 한 겐서 외교장관은 장장 18년간 장관직에 머물면서 통일의 꽃을 피우는데 크게 기여했다. 겐서는 독일의 거대 양당인 기민당도 사민당도 아닌 소수당인 자민당(FDP) 소속이었다. 그런데 사민당의 슈미트 총리나 기민당의 콜 총리도 겐서

리즘(Genscherism)이란 용어까지 탄생시킨 그의 발굴의 외교적 경륜과 협상능력이 통일로 가는 여정에서 불가결의 요소라는 것을 익히 알았고, 그 때문에 그를 계속 품에 안았다.

브란트는 동방정책이라는 획기적 정책 변화를 시도하는 과정에서 서독 내 다른 정당들의 반향과 국민의 여론의 추이에 세심한 관심을 기울였고, 그들과 공감대를 확보하는데 온 힘을 쏟았다. 아울러 서방 동맹국들의 신뢰와 지지 확보에 추호의 흐트러짐이 없었고, 동방정책의 진척이 동서독 관계개선을 넘어 유럽의 평화질서 구축에 크게 기여한다는 점을 만천하에 알렸다.

1940년대 미국의 트루먼(Herry S. Truman)이 표방했던 초당적(bi-partisan) ‘봉쇄정책(containment policy)’도 ‘이어가기’, ‘쌓아가기’의 좋은 예이다. 민주당 대통령인 그는 2차 세계대전 이후 냉전이 격화되자 소련의 정치적, 이념적 팽창을 저지하기 위해 초당적 차원의 봉쇄정책을 강력히 추진했다. 그의 뒤를 이은 공화당 출신의 아이젠하워 대통령도 이를 사회적 합의로 이끄는 데 앞장섰고, 이 기본 전략은 이후 정권변동과 관계없이 역대 대통령에게 승계되어, 1980년대 말 마침내 소련 및 동구권의 붕괴라는 역사적 대변혁을 초래하는 추동력이 되었다.

그렇다면 우리의 경우는 어떠한가. 정권이 바뀌면 새 정부는 으레 기존 정권이 추진했던 주요한 정책들을 어김없이 뒤집는다. 개별 부처 차원에서도 전직 장관이 작심하고 추진했던 핵심정책을 별다른 논의 없이 파기하는 경우가 비일비재하다. 정부조직도 정권이 바뀔 때마다 바뀌었다. 교육부가 교육인적자원부로, 그리고 교육과학기술

술부로 바뀌다가 20년 만에 다시 교육부로 제 자리를 찾았다. 정권이 바뀔 때 마다 등장하는 새로운 경제정책이 기업을 비롯한 다양한 경제주체들을 혼란의 소용돌이로 몰고 가고, 교육정책의 잦은 변화가 교사와 학부모, 학생 모두의 가슴에 응어리를 남긴다. 발전을 위해 쇄신과 정책변화는 필요하다. 그러나 문제는 큰 고민 없이 단기적 관점에서 시도되는 잦은 변화이다. 정책의 단절, 불연속, 그리고 반전은 국가자원의 엄청난 자원 유실과 인적 노력의 낭비를 가져온다. 그뿐인가. 나라 제도와 정책에 대한 신뢰 상실과 더불어 자칫 역사의 퇴행을 가져온다는 사실을 바르게 인식해야 할 것이다.

우리의 통일정책과 그 동전의 다른 면인 외교·안보정책도 그간 자주 바뀌었고, 적지 않은 반전도 있었다. 그러한 과정에서 정책성과가 축적되지 못하고 국론도 자주 분열되었다. 문재인 정부가 새롭게 추진하는 남북한 간의 화해·협력 및 평화 구축 노력은, 남북한 간 일촉즉발의 위기 속에 강경일변도로 일관하면서 ‘통일대박’을 외쳤던 박근혜식 통일·외교정책에 비해 큰 진전이고, 분명 희망의 메시지를 담고 있다. 그런데 그것을 추진하는 과정에서 지나치게 서두르는 모습이 걱정스럽다. 문 정부의 ‘신 햇볕정책’이 성공하기 위해서는 정치권의 초당적 협력, 남남갈등의 최소화 및 국민적 공감대 형성, 그리고 미국과의 빈틈없는 공조와 국제적 다자협력체계 구축이 필수적이라는 사실을 분명히 인식하고, 이를 위해 최상의 교과서인 브란트의 동방정책 추진과정을 참고하기를 권한다.

주지하듯이 문재인 정부는 ‘촛불혁명’의 지상명령이라는 명분으로 지난 두 보수정권에 대해 역사상 유례없는 강력한 적폐청산 작업을 하고 있다. 그 결과 보수정권의 두 대통령과 사법부 수장, 대통령

비서실장과 국정원장들, 그리고 장관들이 영어의 몸이 되었고, 이들 정권이 시행했던 많은 정책과 사업, 그리고 그와 연루된 많은 고위 공직자들이 사법적, 행정적 심판의 대상이 되었다. 앞선 보수정부의 국정운영 과정에서 각종 국정농단과 적폐가 적지 않았고, 그 청산은 필요하다고 본다. 그러나 그 철퇴를 가하는 정도가 과도하고 장기화 되면, 국가의 헌정체제를 구성하는 주요 기관과 제도 및 정부정책의 권위와 신뢰가 위협받을 수 있다는 점을 심히 우려하지 않을 수 없다. 그 뿐만이 아니다. 앞으로 정권이 교체될 때 마다 지난 정권에 대한 적폐청산 드라이브가 반복되지 않을까 걱정된다. 상상하기조차 두려운 일이 아닌가.

거듭 말하거니와 역사는 ‘이어가기’와 ‘쌓아가기’에 의해 이룩된다. 따라서 앞으로 우리의 경우에도 독일의 예처럼 지난 정권의 업적 및 성과의 승계와 축적이 국정운영의 주된 흐름이 되기를 바라는 마음 간절하다.

2.3. 정치와 행정의 바른 만남

막스 베버는 행정의 주체인 관료제를 근대화와 더불어 진행되는 ‘합리화 과정’의 사회적 표현으로 보았다. 따라서 그는 관료제의 ‘합리성’을 높게 평가했으나, 그에 못지않게 관료제의 팽대(膨大)와 거기서 비롯되는 과도한 독자성에 대해 심각한 우려를 표명했다. 이렇듯 관료제는 민주주의가 꽃을 피우기 위해 필요불가결한 존재이면서, 아울러 위협적인 존재이기도 하다. 관료제는 마땅히 국민들에 의해 선출된 정치인들의 통제 하에 있어야 하나, 다른 한편 관료제가

제 구실을 충실히 하기 위해서는 얼마간 그 통제로부터 벗어나야 한다. 우리가 항용 정치, 행정 일원론을 주장하면서도 관료제의 정치적 중립성을 외면할 수 없는 ‘역설’이 바로 여기에 있다.

정치와 행정 간의 가장 바람직한 관계는 양자가 얼마간 서로의 독자적 역할과 기능을 인정하며, 국익의 관점에서 상호 긴밀하게 협력하는 것이다. 그러기 위해서는 정치가 행정을 과도하게 압도하여 합리적 정책수행에 필요한 최소한의 자율성과 중립성이 훼손되어서는 안 되며, 반대로 행정의 독자성, 주도성이 지나쳐서 민주적 정당성을 바탕으로 하는 정치의 역할을 크게 잠식해서도 안 될 것이다.

한국과 같이 장기간 반민주적 권위주의체제하에서 국가주도의 산업화를 이룩한 발전국가의 경우, 관료제는 무소불위의 정치권력에 예속된 가운데, 그 비호와 정치부재의 상황아래서 지나친 팽대만을 경험했을 뿐, 민주적 통제나 관료제의 정체성을 갖추기 위한 역사적 갈등조정 기구가 없었다. 따라서 한국형 베버리언 관료제는 경이적 경제발전의 신화를 남겼으나, 민주주의의 맥락에서는 치유하기 어려운 엄청난 결손을 남겼다. 한국 관료제에 각인된 권위주의적 특성, 정경유착, 정실주의, 부정부패 등이 바로 그 시대의 유산이다.

지난 세기 1980년대 이후 서구에서는 관료제와 연관하여 두 가지 흐름이 크게 두드러졌다. 그 하나는 세계화와 신자유주의의 영향 아래 크게 대두된 ‘신공공관리(New Public Administration)’이다. ‘신공공관리’의 핵심개념은 ‘관리주의(management)’다. 이는 공공서비스를 보다 ‘기업경영 하는 식’으로 바꾸고, 사적 관리모델을 이용하여 행정의 효율성을 증진시키자는 것이다. 기존 관료제의 경직성과 비효율성을 감안할 때, 관료제 쇄신의 맥락에서 ‘신공공관리(NPM)’ 접근

은 적잖은 긍정적인 측면이 있는 게 사실이다. 그러나 'NPM'에 지나치게 몰입하는 경우, 자칫 공익을 추구하는 집합적 규범을 시장적 규범으로 대체하고, 공적 영역의 지속적 감축과 사적기능으로의 이관을 피하며, 시민들을 지나치게 '고객화', '원자화' 한다는 의미에서, 공공가치의 실현을 본령으로 하는 베버리언 관료제에 부정적 충격을 줄 수 있다. 따라서 'NPM'의 무비판적 수용은 국가능력의 요람인 베버리언 관료제의 근간을 흔들며 민주주의의 기반마저 약화시킬 수 있다는 점을 냉철하게 인식할 필요가 있다.

신자유주의의 대두와 비슷한 시기에 서구에서는 관료제의 '탈(脫) 전문화와 정치화(deprofessionalization and politicization)' 현상이 크게 두드러지기 시작했다. 영국을 예로 할 때, 전통적으로 관료의 헌법적 지위는 '차문'하는 것이고, 정치인인 장관은 '결정'하는 것이었다. 따라서 정책결정과정에서 장관의 전문관료제에 대한 의존도는 매우 높았다. 그러나 1979~1997년간 보수당 정부 아래에서 상황은 크게 바뀌었다. 특히 대처수상은 부처의 세세한 정책까지 일일이 관여하였고, 그러는 가운데 관료들의 역할은 정책분석가로부터 단순한 집행자로 전락했다. 이러한 현상은 우파인 레이건, 좌파인 프랑스의 미테랑을 막론하고 구미 전역으로 확산하면서, 전문 관료제의 기반을 크게 흔들어 놓았다.

관료제의 탈전문화와 정치화 현상은 얼핏 국민이 위임한 정치기구에게 우선권을 준다는 의미에서 민주주의에 기여하는 것으로 보일 수 있다. 그러나 관료제의 지나친 정치화는 관료제가 민주주의에 기여할 수 있는 전문적, 독립적 능력을 약화시키고, 행정을 일방적으로 정치에 예속시킨다는 점에서 우려되는 바가 크다. 엽관주의와 실

적주의의 역사를 두루 거치고, 관료의 정치적 중립과 ‘정치로부터의 해방’의 시대까지 고르게 호흡한 서구의 경우, 정상(頂上) 관료제의 정치화의 폐해가 체제위협으로까지 발전하지 않을 수 있다. 그러나 오랫동안 발전국가의 그늘 아래에서 공무원의 정치적 중립의 뿌리가 취약한 후발 민주주의 국가인 우리의 경우, 관료제의 과도한 정치화는 행정의 권력 예측으로 유도될 것이 불을 보듯 뻔하다.

한국은 1987년 이후 정치적 민주화의 진척에도 불구하고, 이른바 ‘제왕적 대통령제’ 아래에서 정치가 행정을 일방적으로 압도하는 현상은 이미 상례화 되었다. 대통령 선거가 끝나면 집권 세력은 청와대를 중심으로 권력을 위계적으로 초집중화하고 관료제의 정치화 시도에 나선다. 김영삼 문민정부를 얼마간 예외로 하면, 역대 정부의 관료제의 정치화 시도는 계속 심화되었다. “청와대만 보이고, 장관은 보이지 않는다.”는 세평이 바로 이를 증거하고 있다.

이념적 경향이 강한 집권 엘리트일수록 변화를 추구하는 성향이 강하고, 그것도 단기간에 이루려는 욕구가 크다. 또 이들의 눈에 비친 관료제는 구태의연하고 현상유지에 급급한 ‘영혼 없는’ 집단이다. 따라서 관료를 믿고 그들에게 일을 맡기기보다 청와대가 직접 챙기는 방식을 취한다. 그 결과 ‘청-관’ 관계는 청와대 절대 우위로 굳혀진다.

따라서 청와대는 중장기적 정책기획이나 정책조정에 관여하는데 그치지 않고, 부처의 구체적 정책에까지 세세하게 지시, 간섭하는 일이 비일비재하다. 이 때 실사구시와는 거리가 먼 이념적 관점에서 비롯된 번지수가 틀린 정책이 하달되는 경우가 적지 않다. 그런가 하

면, 정권이 바뀔 때마다 블랙리스트가 나도는가 하면, 지난 정부가 주력했던 정책을 앞장서서 열심히 추진했던 관료에게 철퇴가 가해지는 경우도 잦다. 자칫 감사가 이어지고 책임을 지우는 일도 적지 않다.

무엇보다 최근 역대 정부에서 청와대가 행정부의 인사를 직접, 지나치게 챙기고 있다. 청와대는 장관, 차관은 물론 국장, 과장의 인사에도 영향을 미치고, 더 나아가 공기업과 부처 산하기관 인사에도 깊숙이 간여하고 있다. 이 때 새로 발탁되는 인사의 대부분이 정권의 이념적 지향을 공유하는 친 ‘진영’ 인사들이다. 이들은 이념성, 정치성이 짙은 대신 전문성을 비롯한 정책능력이 떨어진다. 또한 청와대가 부처인사에 개입하면 할수록, 기관장의 권위와 조직장악력은 약화되고, 이는 어김없이 조직성과에 영향을 미친다. 청와대는 인사는 물론 관료들이 가장 두려워하는 사찰 권한까지 도맡고 있기 때문에 그 위세는 가히 압도적이며, 한마디로 절대 강자의 지위에 있다. 그 때문에 “청와대 정부”라 일컬어지는 것도 전혀 무리가 아니다.

이렇게 되니 관료들의 사기는 크게 떨어져 자신 있게 일을 주도하기보다는 몸을 한껏 움츠리는 위험혐오증(risk aversion)이 일상화될 위험이 크다. ‘코드인사’, ‘낙하산인사’, ‘복지부동’, ‘변양호 신드롬’, ‘아마추어리즘’ 등이 시민들의 입에 회자되고 있는 것도 그 때문이다.

대통령의 임기 말이 가까워지면 그의 지지도가 하락하고, 이른바 ‘레임덕’ 현상이 찾아들 가능성이 높다. 그렇게 되면, 더욱 마음이 조급해진 집권엘리트는 관료들을 더 몰아치게 된다. 청와대가 이념적 성향이 강한 정치엘리트로 충원되고, 이들의 목소리가 거칠고 관료

제에 대한 그들의 개입과 닦달이 크면 클수록 관료제는 더 빠른 속도로 식물화된다.

아무리 뛰어난 정책이라도 그것이 풍성한 결실을 맺으려면 관료제의 손을 거쳐야 한다. 그런데 관료제의 과도한 정치화는 관료제의 자율성과 전문성을 해치고 사기를 떨어뜨린다. 그리고 필경 그 정책 역량 자체를 약화시킨다. 최근 역대정부의 국정실패의 큰 원인이 바로 여기에서 비롯된다.

2.4. 공론문화의 진작

역사상 모든 독재정권은 권력을 잡으면 언론에 재갈을 물리는 일부터 시작했다. 그런데 언론이 그 생명줄인 자유를 잃거나 스스로 비판정신을 저버리고 정권에 예종하거나 진영의 나팔수 노릇을 하게 되면 정치는 필경 제 갈 길을 잃게 된다. 따라서 국정이 바로서기 위해서는 공정하고 정치적으로 독립적인 언론의 뒷받침이 필수적이다.

서구 선진국가의 경우, 온갖 다양한 언론매체가 존재하나 한두 개 사회와 시대를 창도(唱道)하는 지성지가 있고, 어떤 풍파에도 흔들리지 않는 독립지가 버티고 있다. 이들은 비판기능과 '의제설정(agenda setting)' 기능을 통하여 정치가 나아갈 길을 밝혀 준다. 영국의 《이코노미스트》나 프랑스의 《렉스프레스》도 시대와 더불어 지성지에서 종합지로 바뀌었으나, 아직도 의제설정기능을 충실히 수행하고 있다. 무엇보다 민주주의 선진국의 언론은 자유와 비판정신이 충만하고, 정치에 대한 감시기능과 더불어 공론형성을 위한 광장의 역할을

하는 일을 제 본분으로 삼고 있다. 이렇게 된 주요한 원인은 이들 사회에 깊숙이 자리 잡고 있는 비판적, 창조적 지성문화의 저력이 아닐까 한다.

그렇다면 우리의 경우는 어떠한가. 언제부턴가 우리 사회에 정론(正論)과 공론(公論)이 사라졌다는 느낌이다. 과거 엄혹한 유신독재 시대에도 일부 언론과 논객들은 서릿발 같은 목소리로 체제를 꾸짖고, 나라와 민주주의의 나아갈 길을 제시해 왔다. 그러나 적어도 형식적 민주화가 진척되고, 각종 뉴미디어가 판치는 오늘, 언론은 진영논리에 따른 저급한 이념공방과 정권의 눈치 보기에 바쁘고, 내용조차 ‘클리셰(Cliche)’로 일관한다. 감정을 자극하는 언론은 있으나, ‘생각하게 만드는’ 언론은 찾아보기 힘들다. 이렇듯 이들은 우리 사회의 ‘비(非) 이성화’에 큰 몫을 하고 있다. 무엇보다 자유로운 비판 정신과 공의(公義)를 추구하는 치열함이 없다. 이처럼 국민이 신뢰하고 의지할 수 있는 언론이 자취를 감추고 있다는 사실은 매우 서글픈 일이다.

이 땅의 주요 일간지들이 날이 갈수록 ‘진영화’되고 있다는 사실은 누구도 부정하기 어렵다. 중원으로 다가가 폭넓은 공론의 장을 만들고 정론을 펼쳐야 할 그들이 좌, 우의 극단으로 치달아 진영의식을 부추기고 사회적 분열을 조장한다는 사실은 심각하기 짝이 없는 일이다. 주요 일간지들은 이미 좌, 우로 확연히 갈라졌고, 그들이 대척적 위치에서 펼치는 이념공방은 대체로 저급하고 감정적이다. TV는 신문보다 더 기회주의적이고 시대 영합적이다. 그런 의미에서 그들은 분명 언론의 사회적 책임을 몰각하고, 그 사회통합 기능을 저버리고 있는 것이다.

한국정치가 제 궤도에 오르기 위해서는 언론이 책임성과 건강성을 되찾는 일이 시급하다. 그들이 좌, 우의 극단에서 몸을 일으켜 중원으로 나아가, 제 색깔을 잃지 않으면서 사회통합에 기여할 수 있는 바르고 기운찬 목소리를 토해내야 한다. 공론문화의 진작 없이 한국 정치의 선진화는 기대할 수 없다.

여기서 정작 중요한 것은 집권엘리트 언론관이다. 그들이 언론을 자신들의 이념적 목표의 성취와 권력 쟁취 및 유지의 수단으로 간주하고, 직, 간접적으로 언론에 영향을 미치려 한다면, 한국 언론의 거듭나기는 정말 요원할 것이다. 그런 의미에서 앞으로 모든 집권엘리트는 언론을 그들의 정치기획의 대상에서 제외해야 할 것이다.

이 땅에 오늘의 삭막한 언론문화가 잉태된 주요한 원인은 우리 사회의 지성문화의 뿌리가 박약하다는 사실과 무관하지 않다고 본다. 근년에 들어 인문학의 중요성이 강조되고 정보의 내용이 풍부해지고 매체전달방식의 세련미는 크게 향상이 되었으나, 그 바탕을 이루는 지성문화의 뿌리는 박약하기 이를 데 없다. 지난 대통령선거에 앞서 약 700명의 대학교수들이 당선이 확실시되는 유망한 대통령 캠프로 달려갔다는 사실은 알팍하고 기회주의적인 한국 지성문화의 엄연한 현주소이다. 국정이 바로 서기 위해서는 언론이 제 구실을 하고, 그 근간을 이루는 지성문화의 주역들이 더 깊은 사색과 연찬, 그리고 무엇보다 뼈를 깎는 자성(自省)을 해야 할 것 같다.

3. 국리민복과 미래를 생각하자

‘진영’은 수렁과 같은 것이어서, 거기에 발을 디디면 한없이 깊숙이 빠져 들어가 좁처럼 헤어내기 어렵다. 그것은 또한 이성을 마비시키는 정신적 폐쇄회로이자 저들만의 차단된 생활세계이다. 진영에 귀속된 자들에게는 그들이 추구하는 교조적 유토피아와 ‘적’과 ‘동지’가 있을 뿐, 나라의 국민은 그 다음다음의 문제다. 따라서 우리가 이 난국에서 벗어나기 위해서는 우리 국민이 더 이상 ‘진영화’되지 말고 ‘진영’이라는 수렁에서 결연히 벗어나야 한다.

무엇보다 정치 엘리트들이 지나친 진영의식에서 벗어나서, 보다 나라를 생각하고 국리민복을 위해 헌신했으면 한다. 이를 위해 ‘신중도’를 표방하며, 2003년 이른바 ‘하르츠개혁’(아젠다 2010)에 앞장섰던 독일의 슈뢰더 총리의 예가 우리에게 시사하는 바가 크다. 당시 독일은 통일후유증으로 경제부진의 늪에서 허덕이고 있어 ‘유럽의 병자’라고까지 지칭되고 있었다. 이때 슈뢰더 총리는 경직된 노동시장을 유연화하고 허리띠를 졸라매는 방향으로 연금과 사회보장제도를 크게 개혁해서 독일의 경제체질을 바꾸어 놓았다. 이 개혁은 그의 소속당인 사민당(SPD)과 자신의 견고한 지지기반인 노동계의 격렬한 반대를 무릅쓰고 이루어진 것이기 때문에 더 값진 것이었다. 슈뢰더는 불퇴전의 결의로 “나라가 당이나 정권보다 더 중요하다”는 점을 역설했다. 슈뢰더는 이 혁신적 구조조정의 대가로 2005년 총선에서 패배하고 총리직에서 물러났다. 그러나 그의 국정개혁의 성과는 그를 승계한 기민당 메르켈 총리 시대에 만개(滿開)하여, 독일은 이후 자타가 공인하는 유럽의 중주국으로 발돋움하였다.

정치가 무엇인가? 결국 나라가 잘 되고, 국민이 잘사는 것이 아닌

가. 진보와 보수는 서로 물리쳐야 할 '적' 아니라, '경쟁자'이자 '동반자'이다. 장기적인 관점에서 볼 때, 권력과 정치적 책임은 전유(專有)해서는 안 되고 공유해야 마땅하다. 그래야 민주주의도 살고, 나라도 번창한다.

