참여정부의 국정비전①

참여, 그리고 평화와 번영

국정홍보처
www.allim.go.kr

「참여정부의 국정비전」을 펴내며

국민의 자발적 참여와 성원 속에 국민주권시대의 서막을 알리며 출범한 참여정부가 지난 6월4일 100일을 맞았습니다. 우리사회는 100일 동안 획일적 · 제왕적 리더십에서 수평적 · 탈권위적 권력문화로 전환하는 큰 변화를 겪었습니다.

참여정부는 대화와 토론에 기초한 투명한 정책결정, 그리고 공정한 인사시스템을 국정 운영의 두 축으로 삼고 있으며, 지난 100일은 위기관리와 국정 시스템의 정비기간이었습니다.

참여정부는 원칙이 바로 서는 사회, 상식이 통하는 민주주의를 지향하고 있습니다. 국민과 함께 하는 민주주의, 더불어 사는 균형발전 사회, 평화와 번영의 동북아시대는 이러한 국정비전을 기반으로 참여정부가 이루고자 하는 3대 국정목표입니다.

국정홍보처는 새 정부 출범 100일을 맞아 '참여정부의 국정비전'을 논리집 시리즈로 발간합니다. 이번 제1편은 총론으로, 참여정부 출범의 의미와 국정철학 등 국정전반에 대한 안내서 성격을 갖고 있습니다. 이어 정치 · 경제 · 사회 · 노동 · 통일 · 교육 등 각 분야별 국정운영의 방향을 담은 논리집을 제작할 계획입니다.

이 책이 참여정부와 함께 가는 길에 좋은 길잡이가 되기를 기대합니다.

국정홍보처장 趙永東

차례

1부 새로운 시대와 참여 정부 · **6**

- 세계사적 여건
- 한국 현대사의 성취
- 2002년의 의미
- 역사적 과제
- 참여정부의 방향

2부 참여정부의 국정목표 · **18**

- 국민과 함께하는 민주주의
- 더불어 사는 균형발전 사회
- 평화와 번영의 동북아 시대

3부 참여정부의 국정원리 · **28**

- 원칙과 신뢰
- 공정과 투명
- 대화와 타협
- 분권과 자율

1부 새로운 시대와 참여 정부

- 세계사적 여건
- 한국 현대사의 성취
- 2002년의 의미
- 역사적 과제
- 참여정부의 방향

세계사적 여건

노무현 정부의 태동은 세계사적으로, 그리고 우리 한국의 역사적 과정에서 어떤 의미를 갖는가에 대해 먼저 정리해 보도록 하겠습니다.

참여정부는 세계사적으로 탈냉전의 큰 흐름 속에 출범했습니다. 지난 1989년 이후 동독과 공산권이 붕괴되면서 냉전시대의 종언을 가져왔고, 최근에는 9.11테러를 기점으로 테러리즘에 대한 긴장이 고조되어 있는 상황입니다. 이런 흐름 속에서 세계화 · 정보화라고 하는 큰 물결이 각국의 중요한 과제로 떠오르고 있습니다.

일본의 정치평론가 오마이 겐이치는 세계화 · 정보화의 기치 아래 급변하고 있는 현 상황을 '국경 없는 세계'라고 진단한 바 있습니다. 사실 국가는 영토의 끝부분을 국경(Border)으로 삼고 있지만, 지구상 어느 표면의 일부에 불과합니다. 이러한 세계화 · 정보화의 흐름이 진행되면 될수록 지구는 '국경 없는 세계'(Borderless World)로 나아갈 것입니다.

그러나 국가는 영토와 국경의 토대 위에 존재하는 것이므로, 지금 시대는 국가의 국정관리가 점점 어려워지고 있는 상황입니다. 지금 확산되고 있는 사스(SARS)의 공포는 질병도 세계화가 되고 있다는 사실을 단적으로 보여주고 있습니다.

아무리 국경을 통제해도 세계화의 흐름 속에서는 무의미합니다. 이라크 전쟁은 미사일의 세계에도 국경이 없다는 것을 보여주고 있습니다. 인터넷의 세계에도, 금융의 세계에도 국경이 없고, 해외투자도 그렇습니다. 국가는 여전히 존재하지만, 영토나 국경의 의미가 약화되어 가는 환경 속에서 국가의

참여정부는 세계사적으로 탈냉전의 큰 흐름 속에 출범했습니다. 지난 1989년 이후 동독과 공산권이 붕괴되면서 냉전시대의 종언을 가져왔고, 최근에는 9.11테러를 기점으로 테러리즘에 대한 긴장이 고조되어 있는 상황입니다. 이런 흐름 속에서 세계화 · 정보화라고 하는 큰 물결이 각국의 중요한 과제로 떠오르고 있습니다.

기본임무를 수행해야 하는 상황에 놓여 있는 것입니다.

참여정부 출범 직후 국제적 외환투기세력들이 한국에 대해 집중적인 공격을 했다는 뉴스를 접한 적이 있는데, 지난 3월초 SK사태 이후 이들 세력들이 1~2주정도 원화에 대한 엄청난 공격을 했다는 내용입니다. 국내 정치적 상황이 불안정하고 노사갈등이 악화되고, 기업이 흔들리면 즉각 원화에 대한 공격으로 나타나는 것입니다. 그것이 외환위기나 주식시장의 위기 등 복합적으로 전개될 수 있습니다. 우리의 의지에 반해 이런 문제들이 발생할 여지는 상존하며, 이 때문에 정부의 국정관리는 매우 힘들어지는 그런 상황으로 가고 있습니다.

한국 현대사의 성취

다음으로 한국 현대사의 흐름 속에서 지금 우리가 처한 위치에 대해 정리할 필요가 있습니다.

우리는 1945년 건국 이후 산업화와 민주화 과정을 거쳐 정보화 단계로 이행하고 있습니다. 대체로 박정희 정부는 초기산업화, 전두환 정부는 석유 · 화학 · 중공업 등을 중심으로 한 고도산업화, 노태우 정부와 김영삼 정부는 민주화의 진전, 그리고 김대중 정부는 남북관계의 획기적 전환과 정보화의 발전을 이끌었다고 할 수 있겠습니다.

90년대 초반 언론들이 '산업화에는 뒤졌지만 정보화에는 앞서가자'는 캠페인을 선도한 기억이 납니다. 그 후 실제로 전국에 초고속통신망이 깔리고,

현재 초고속통신망 가입자 수가 세계 최고에 달하는 수준에 도달했습니다. 불과 몇 년 사이에 일어난 놀라운 변화입니다. 전국의 모든 초등학교가 초고속통신망으로 인터넷 접속이 가능하게 됐다는 사실은 세계적으로 유례가 드문 것입니다.

우리는 반세기를 거쳐오는 동안에 경제규모로는 세계 12위권에 진입하는 대단한 수준까지 올라섰습니다. 지난 95년 세계은행(World Bank)은 '구매력'을 기준으로 분석한 결과 "2020년 한국은 세계 7위의 경제대국으로 성장할 잠재력을 가지고 있다"는 전망을 내놓기도 했습니다. 60년대 산업화 초기에 1인당 GNP는 80불에 불과했지만, 지금은 1만불을 넘어섰습니다. 앞으로 10여년 이후에는 G7에 진입할 것이라는 예측은 우리의 성장잠재력을 그만큼 인정하는 것이며, 국민들에게 큰 희망을 주는 것이기도 합니다.

여기서 우리는 이러한 질문을 제기하게 됩니다. '과거의 이런 노력과 성과의 바탕 위에 서 있는 노무현 정부는 이제 어디로 가야 하는가?', '노무현 정부에게 맡겨진 역사적인 과업은 무엇인가?' 참여정부의 지향과 목표는 대단히 중요할 뿐 아니라, 우리 모두가 비전을 공유할 때 강한 실천력이 생겨난다고 봅니다. 개인도 희망과 비전이 있고 없음에 따라 많은 차이가 있습니다.

World Bank의 예측 : 2020년 세계 경제대국						
1위	2위	3위	4위	5위	6위	**7위**
중국	미국	일본	인도	인도네시아	독일	**한국**

※ 기준(미국 = 100): 구매력 지수(PPP)

앞으로 10여년 이후에는 G7에 진입할 것이라는 예측은 우리의 성장잠재력을 그만큼 인정하는 것이며, 국민들에게 큰 희망을 주는 것이기도 합니다. 여기서 우리는 이러한 질문을 제기하게 됩니다. 과거의 이런 노력과 성과의 바탕 위에 서 있는 노무현 정부는 이제 어디로 가야 하는가?, 노무현 정부에게 맡겨진 역사적인 과업은 무엇인가?

비전이 없는 사람은 현재를 중심으로 살아가고 현재의 욕망과 기분에 좌우되지만, 비전이 분명한 사람은 절대로 그렇게 생활하지 않지 않습니까. 국가도 마찬가지라고 생각합니다. 같은 비전을 공유할 때, 우리는 엄청난 힘을 발휘할 수 있을 것입니다.

2002년의 의미

2002년은 중요한 변화들이 많았던 한 해였습니다.

4월에 민주당이 '국민참여 경선제'라는 방식으로 대통령후보를 선출했고, 한나라당 역시 같은 방식으로 후보를 뽑았습니다. 여름에는 월드컵대회가 있었고, 12월에는 대통령선거가 치러졌습니다.

2002년이 우리에게 던져준 중요한 키워드는 '참여'입니다. 무엇보다 국민이 주인의식을 갖고 자발적으로 참여함으로써 국민주권시대의 개막을 알렸다는 점입니다. 과거 정부와 정치권이 주역이고 국민들은 관객에 불과했던 시대에서, 이제는 국민이 당당한 주역으로 등장하는 새로운 시대가 열린 것입니다.

이러한 변화는 민주주의의 진전, 국민 의식의 성숙 등 여러 요인이 있겠으나 중요한 한 가지는 인터넷이 발달로 '참여'가 가능해졌다는 점입니다. 이제 24시간, 365일 '참여'는 쉽고 간편해졌고 일상화됐습니다. 누구나 언제든지, 정부 · 언론사 등의 홈페이지에서 자기주장이 가능해지면서 국민들은 '내가 진정한 주인'이라는 자각을 갖게 된 것입니다.

공무원이나 정치인 등 사회 각 분야가 바르지 못할 때, 그것을 즉각 시정하도록 요구할 수 있는 힘이 생긴 것입니다. 과거에는 말할 공간도 없었고, 말을 해도 소용이 없었지만, 지금은 상황이 달라지고 있는 것입니다. 그것을 자각하고 그런 의식이 다양한 참여로 나타난 것이 아닌가 생각합니다.

역사적 과제

이러한 참여의 토대 위에서 노무현 정권은 탄생했습니다. 젊고 역동적인 지도자에게로의 '리더십 교체', 반칙과 기회주의가 득세한 시대에서 원칙과 정의가 승리하는 시대로의 이행이라는 측면에서 새 정부의 출범은 큰 의미가 있다고 하겠습니다. 노무현 정부는 같은 의미에서 세 가지의 무거운 역사적 과제를 안고 있습니다.

첫째, '국가개혁' 입니다.

정부개혁 · 경제개혁 · 사회개혁 등 다양한 영역에서 국가개혁은 추진되어야 합니다. 개혁을 위한 개혁은 무의미할 뿐이며, 개혁은 반드시 보다 더 가치 있는 무엇을 위한 개혁, 즉 수단이 되어야 할 것입니다.

앞서 지적했듯이 우리는 불가피하게도 세계화 속의 무한경제에 노출되어 있습니다. 경쟁에서 밀리지 않는데 그치지 않고 경쟁에서 앞서가야 합니다. 그렇지 않으면 국력이 약화되고, 우리 국민들은 고통 받게 됩니다. 갈수록 어려워지는 현실 속에서 국민들이 좀 더 안전하고 행복한 생활을 영위할 수 있도록 하기 위해서는 국가영역 전반의 개혁이 필요합니다.

젊고 역동적인 지도자에게로의 '리더십 교체', 반칙과 기회주의가 득세한 시대에서 원칙과 정의가 승리하는 시대로의 이행이라는 측면에서 새 정부의 출범은 큰 의미가 있다고 하겠습니다. 노무현 정부는 같은 의미에서 세 가지의 무거운 역사적 과제를 안고 있습니다.

둘째는 '국민통합' 의 문제입니다.

과거에는 주로 선거 때 '지역주의' 로 대립했는데, 최근 들어 대립의 축이 매우 세분화되고 있습니다. 지역이 있는가 하면, 소득수준에 따라 정치적 견해가 달라지고 있고, 연령 · 교육수준 · 이념에 따라 세분화되고 있습니다. 선거가 끝나면 갈라진 민심을 어떻게 통합하고, 국민들의 힘을 어떻게 합치느냐 하는 것이 매우 중요한 국가과제로 떠오르고 있습니다. 지역주의의 극복과 계층간 격차해소, 그리고 각종 차별 해소가 선결과제라고 할 것입니다.

셋째는 선진국으로 도약하는 일입니다.

산업화 → 민주화 → 정보화, 그 다음은 '선진화' 라고 생각합니다. 조금 진부한 느낌이 있습니다만, 우리가 나아가야 할 다음 단계의 큰 좌표는 '선진화' 입니다. 여기에는 두 가지 측면이 있습니다. 한 가지는 '양적인 측면' 혹은 '경제적 측면' 으로 우리가 현재 세계 12위권 경제국에서 머지않아 세계 7위권으로 도약할 잠재력을 갖고 있다고 보기 때문에 새로운 성장동력을 찾아내면 목표 도달은 가능하리라고 봅니다.

다음으로 '질적인 측면' 또는 '문화적인 측면' 인데, 이것은 양적인 측면에서 경제도약을 하는 데 매우 중요한 역할을 합니다.

UCLA 정치학자 리차드 로즈크랜스는 최근 출간한 「가상국가의 등장」에서 지금까지의 국가를 '육체국가' (Body Nation)라고 정의하고 있습니다. 그리고 지금까지는 넓은 땅을 갖고 육체의 근육을 많이 쓰는 국가들이 경제적인 부를 누릴 수 있었지만, 앞으로는 '두뇌국가' (Brain Nation), 즉 영토는 작아도 두뇌를 많이 쓰는 나라들이 세계경제를 선도하고 잘 살 것이라는 주장을 제기하였습니다.

우리가 앞으로 선진국으로 도약하고 우리 경제가 선진화되기 위해서는 지금처럼 신체와 근육을 많이 쓰는 이런 식의 시스템으로는 매우 어렵다고 생각합니다. 그래서 두뇌(Brain)를 개발하고 창의적인 활동을 통해 새로운 소프트웨어를 많이 개발하는 이런 분야에 앞서가지 않으면, 우리는 큰 어려움에 직면하게 될 것입니다.

질적인 측면에서, 두뇌국가로 나아가기 위해서는 무엇보다 먼저 우리 사회의 교육전반에 대한 근본적인 개혁이 시급합니다. 지금 우리 교육은 일반적으로 과목이 많고, 반복적으로 암기하고, 암기한 것을 토대로 시험을 치르는 방식입니다. 과연 이런 시스템으로 G12에서, 10위권, 7위권으로 도약할 수 있을까를 생각해 볼 때 회의적입니다. 우리 교육 전반에 대해 고민하면서 변화를 모색해야 할 때입니다.

또 한 가지는 우리 문화가 경제성장에 비례하여 발전하고 있느냐의 문제입니다. 나라 밖에서 한국과 한국인에 대해 품위와 격조 있는 문화를 갖고 있다고 평가하는지, 우리 스스로 부끄러워하고 자성해야 할 부분은 없는지를 생각해 볼 필요가 있습니다.

하버드대학의 조셉 라이 교수는 권력에 경성권력과 연성권력이 있다고 밝힌 바 있습니다. '경성권력'(Hard Power)은 경제력 · 군사력 등을 말하며, '연성권력'(Soft Power)은 내재된 문화의 힘을 뜻합니다. 과거에는 강대국의 기준에 있어 경성권력이 중요했지만 지금은 연성권력도 중시되고 있습니다.

다시 말해 외국인들이 어느 나라의 문화 · 지식수준 · 제도 · 민주주의의 이념 등을 존중하고 본받고 싶어한다면, 그 나라의 연성권력은 엄청난 힘을

우리의 주변국과 수교국들이 우리가 만들어낸 제도 · 이념 · 가치체계 · 문물 등을 높이 평가하고 보편성이 있다고 판단하며, 그것을 배우고 싶어할 때 진정으로 우리가 선진국의 반열에 올라설 수 있다고 봅니다. 바로 품위 있는 한국(Noble Korea)입니다.

갖게 된다는 것입니다. 제3세계 많은 나라들이 어느 선진국의 문화상품을 선호한다면 그 나라의 다른 제품에 대해서도 구매 욕구가 자극되기 때문에 종합적인 국력이 높아진다고 보는 것입니다. 이런 관점에서 우리는 경성권력은 상당히 높은데 반해 연성권력은 매우 취약한 수준이 아닌가 생각합니다.

우리의 주변국과 수교국들이 우리가 만들어낸 제도 · 이념 · 가치체계 · 문물 등을 높이 평가하고 보편성이 있다고 판단하며, 그것을 배우고 싶어할 때 진정으로 우리가 선진국의 반열에 올라설 수 있다고 봅니다. 바로 품위 있는 한국(Noble Korea)입니다.

대단히 어려운 목표인데 이것을 해내지 못하면, 예컨대 외국에 나가서 고성방가하고, 호텔 복도에서 파자마차림으로 돌아다니는 이런 추한 모습들을 스스로 고쳐나가지 못할 때, 우리가 아무리 경제강국이라고 목소리 높인다 한들 자화자찬에 불과하다는 것입니다.

참여정부의 방향

다음으로 노무현 정부의 성격 및 참여정부의 방향에 대해 몇 가지 말씀 드리고자합니다.

민주주의 발전에는 여러 단계가 있습니다만, 그 첫 단계는 대통령 직선제와 삼권분립 등 제도적 측면의 민주주의, 즉 절차적 민주주의입니다. 그 다음 단계가 참여민주주의입니다. 이는 국민 참여가 확산되고 제도화되어 정책결정에 영향을 미치고 정부와 국회가 하는 일을 효율적으로 감독하는 단계입니

다. 노무현 정부는 이런 단계로 나아가는 시기에 속합니다. 이러한 '참여' 지향적 정부는 기본적으로 열린 정부의 성격을 갖게 됩니다.

'열린 정부'는 정보를 공개하고 국민들이 참여할 수 있는 다양한 통로를 열어놓는 것을 말합니다. 이는 Off-Line과 On-Line의 양면에서 다양한 참여가 이루어지는 것을 뜻한다고 볼 수도 있습니다.

또 한 가지는 '토론 공화국', '토론 민주주의'(Deliberative democracy)의 문제입니다. 토론이 왜 중요합니까? 어떤 의사결정을 할 때 토론이 제대로 이루어지지 않으면 의사결정의 질이 떨어질 수밖에 없습니다.

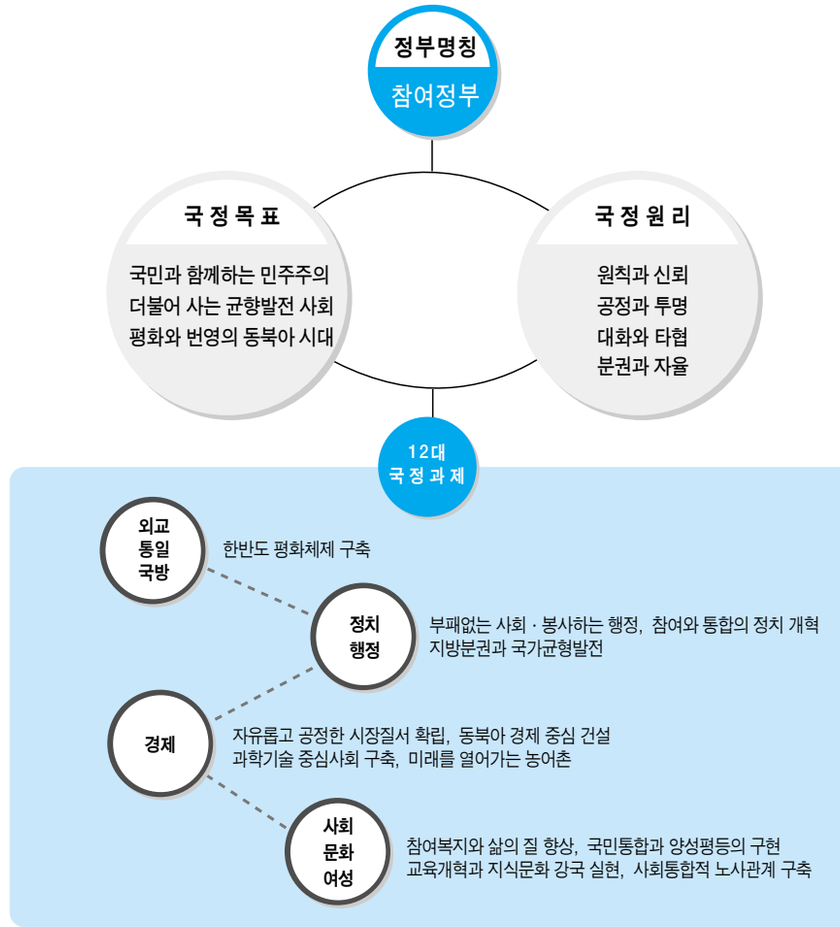
대개의 공공 · 민간조직에서 상급자는 지시하고 하급자는 일방적으로 일을 수행하는 역할을 담당합니다. 이 경우 바른 결정을 위해서는 상급자가 가능한 한 많은 정보를 갖고 가장 훌륭한 판단을 해야 하며 중대한 오류를 미리 예방해야 합니다. 그래야 좋은 결과가 나올 수 있는데, 이런 방식은 현실적으로 가능성이 적으며 그렇게 된다는 보장도 없습니다.

팀 구성원 전체가 공동으로 참여해야 올바른 결정을 내리고 또는 중대한 오류를 예방할 수 있는 결정을 내릴 수 있다고 봅니다. 서로 충분히 의견을 개진하고, 사안의 다양하고 복잡한 흐름을 이해한 다음에 의사결정이 내려져야 그 질적인 측면이 높아질 수 있다고 생각합니다.

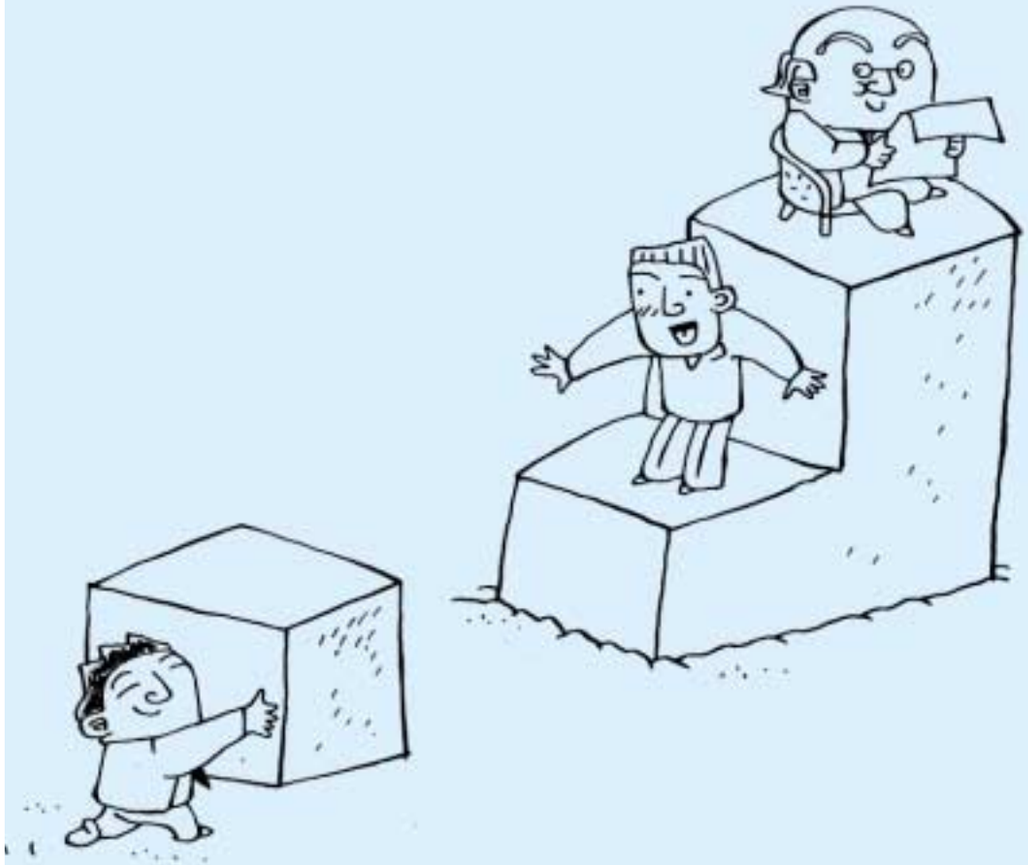
이런 원리를 두루두루 활용해 보시기 바랍니다. 이 부분은 노 대통령께서도 잘하고 계신다고 봅니다. 국무회의를 비롯하여, 다양한 장소에서 다양한 주제로 토론을 벌이고 또 사안의 복합적인 측면을 같이 고민하고, 그런 흐름 속에서 결정을 하기 때문에 앞으로는 결정의 질이 향상될 수 있을 것이라고 판단합니다.

이는 국민 참여가 확산되고 제도화되어 정책결정에 영향을 미치고 정부와 국회가 하는 일을 효율적으로 감독하는 단계입니다. 노무현 정부는 이런 단계로 나아가는 시기에 속합니다. 이러한 '참여' 지향적 정부는 기본적으로 열린 정부의 성격을 갖게 됩니다.

참여정부의 국정비전



2부 참여정부의 국정목표



- 국민과 함께하는 민주주의
- 더불어 사는 균형발전 사회
- 평화와 번영의 동북아 시대

국민과 함께하는 민주주의

참여민주주의와 협치(協治)모델의 정립

세 가지 국정목표 중에 첫 번째는 '국민과 함께 하는 민주주의' 입니다.

지난 87년 이후 '1차 민주화' 과정에서 형식적 · 제도적 민주주의(대의민주주의)가 정착되었습니다만, 소수 정치엘리트 중심의 특권 · 부패 · 차별 정치가 지속되면서 그 한계를 드러냈습니다. '2차 민주화' 의 방향은 다음 단계인 참여민주주의로의 이행입니다. 이는 국민의 참여가 확대 · 심화되고 그것이 국정의 효율성을 높이는 방향으로 나아가는 것을 말합니다.

여기서 우리가 한 가지 강조할 것은 바로 '협치(協治)' 의 문제입니다. 대체로 학계에서는 지금까지의 국정수행을 '통치' 라고 보고 있습니다만, 앞으로는 일방적이고 하향적인 통치에서 벗어나 '협치' 의 개념으로 변화해 가야 합니다. 협치는 쌍방향적인 다수가 참여하여 한 사회의 거대담론들을 풀어가는 효과적인 방식을 의미하는 것으로 이 방식이 좀 더 확대될 필요가 있습니다. 우리 사회는 정부가 홀로 목표를 세우고, '이렇게 가시오' 또는 '가지 마시오' 라고 지시해서 국정의 효율성이 높아지는 그런 단계는 이미 지났기 때문입니다.

지금 사회 각 영역이 고도로 다양화 · 복합화 되어있고 수많은 변화가 진행되기 때문에, 정부가 단독으로 국정을 수행한다는 개념은 낡은 것이며 수정할 필요가 있다는 것입니다.

각 영역별 여러 행위자들이 국정에 다양한 방식으로 동참하고 거기서 함께 고민하고 의사결정에 참여하며, 국정수행의 일부기능을 맡아 공동 수행하는 방식으로 바뀔 필요가 있습니다. 최근 여러 부처에서 의사결정을 할 때 다양한 위원회를 통해 외부 전문가를 참여시키고, NGO와 협의하고 이해당사자와 토론하는 방식으로 많이 바뀌고 있습니다. 이러한 방식을 확대하고 더 많이 활용할 필요가 있다고 봅니다.

'2차 민주화' 의 방향은 다음 단계인 참여민주주의로의 이행입니다. 이는 국민의 참여가 확대 · 심화되고 그것이 국정의 효율성을 높이는 방향으로 나아가는 것을 말합니다. 여기서 우리가 한 가지 강조할 것은 바로 '협치(協治)' 의 문제입니다.

참여의 긍정적 측면과 부정적 측면

참여의 긍정적 측면과 부정적 측면에 대해 정확하게 인식할 필요가 있습니다.

긍정적 측면은 적극적인 의견개진, 국정감시, 행정 · 정치개혁 촉진, 국가발전 동력의 활성화 등 사회에 활력을 불어넣는 요인을 꼽을 수 있습니다. 반면 부정적 측면으로 참여의 과잉, 사적 이익을 위한 도구화, 이익집단간의 갈등, 포퓰리즘으로의 변질 등이 나타날 수 있어 이를 구분하여 대처해 나갈 필요가 있습니다.

더불어 사는 균형발전 사회

압축적 근대화에 대한 반성과 사회적 균형발전 추구

두번째 국정목표는 '더불어 사는 균형 발전 사회' 입니다.

지난 반세기를 돌아보면 우리는 짧은 시간에 연 10% 내외의 고속성장을 해 왔습니다. 총량적으로 우리나라는 급성장을 구가했습니다만, 세부적으로는 계층간 · 지역간 격차가 커지는 후유증을 앓고 있습니다. 기득권 계층과 소외계층의 반목, 그리고 수도권과 비수도권의 격차, 또 대도시 지역과 그 주

변지역의 차이가 갈수록 더 커지고 있습니다.

사회적 균형발전을 위해서는 성장과 분배의 선순환 구조를 우선 확립해야 하며, 계층간 불평등 해소를 위한 적극적 복지정책을 펴나가야 합니다. 또한 성 · 학벌 · 장애인 · 비정규직 · 외국인노동자 등 5대 차별의 시정과 국민적 최저선(national minimum)의 설정과 보호가 필요합니다.

지역간 균형발전 추구

우리나라의 도시화율이 88.3%(2001년말 기준)에 달하는 현재, 농촌에서는 아이들 울음소리가 끊긴 지 벌써 수십년이 지났습니다. 끊임없는 이농으로 농촌은 날로 고령화되고 활력을 잃어버린지 이미 오래입니다.

이처럼 심화되어 가는 지역간 격차를 해소하고, 수도권 집중을 완화하기 위해 '국가균형발전위원회'가 설립되었습니다만, 이런저런 논의를 하다보면 '집중이 꼭 나쁜 것인가? 집중이 훨씬 효율적일 수도 있지 않는가?'라는 반론을 제기하는 분들도 있습니다.

한 공간에 사람과 자원의 집중도가 높아지면 일정수준까지는 효율성이 올라간다고 봅니다. 그러나 과잉의 경우는 그렇지 않습니다. 예컨대 2002년 현재 수도권의 인구집중도는 47.2%이며, 이대로 방치할 경우 50%이상으로까지 올라간다고 합니다. 초기에는 사람들이 분산되어 있다가 집중이 되면 상호작용의 속도가 빨라지고, 거래하기도 쉽고 기업하기도 쉽고, 그래서 효율성이 올라갑니다.

그러나 어느 지점을 지나는 순간부터 지나친 집중은 갖가지 문제를 불러옵니다. 부동산 가격이 오르고, 집 구하기는 더욱 어려워지고, 교통난에 시달리며, 물류비용이 늘어나고, 환경오염이 심해지고, 건강과 관련된 여러 가지 비용이 증가하게 됩니다. 이것이 서울과 수도권의 현주소입니다.

사회적 균형발전을 위해서는 성장과 분배의 선순환 구조를 우선 확립해야 하며, 계층간 불평등 해소를 위한 적극적 복지정책을 펴나가야 합니다. 또한 성 · 학벌 · 장애인 · 비정규직 · 외국인노동자 등 5대 차별의 시정과 국민적 최저선(national minimum)의 설정과 보호가 필요합니다.

한계점을 통과했느냐, 아직 통과하지 않았느냐에 대한 논란은 있습니다만, 저는 이미 한계점을 통과해서 수도권은 종합적인 효율이 떨어지고 있다고 판단하고 있습니다. 이 문제는 양적인 분석과 질적 판단이 병행돼야 하는데 어떻든 갈수록 심화되고 있는 것은 부인할 수 없는 사실입니다. 더 이상 방치하면 속수무책의 상황에 이를 수도 있다고 생각합니다.

생태적 균형발전 추구

서울 · 수원 · 인천이 거대도시가 되고 경부고속도로를 중심으로 점점 넓어지면, 예를 들어 서울 · 대전이 다 합쳐지면서 거대한 도시군이 형성될 경우 나머지 지역에는 사람이 살지 않는 상황이 올 수 있습니다. 뭔가 적극적인 접근이 필요하다고 봅니다.

덧붙여 계층 간의 격차가 과도하게 확대되면 범죄가 증가하거나 많은 사람들이 소외감을 느끼면서 국민통합에 중대한 문제가 발생하게 됩니다. 생활이 어려운 분들, 소외계층에 대해서도 우리 사회가 국민적 최저기준 이상으로 보살펴주는 다각적인 노력이 필요하다고 봅니다. 성장과 환경의 균형적 발달이 그 요체라 할 것입니다.

평화와 번영의 동북아 시대

냉전시대의 반성

세 번째 국정목표는 '평화와 번영의 동북아시대' 입니다.

역사적으로 한반도는 대단히 불안정했고 수시로 외침을 받아왔습니다. 어느 정치학자의 계산에 따르면, 우리나라는 960여 차례에 걸쳐 침략을 받았다고 합니다. 대륙과 해양이 마주치는 경계지점인 림랜드(Rim Land)는 우리가 대륙과 해양국가로부터 침략을 받은 것처럼 지정학적으로 매우 위험한 곳입니다.

지정학에는 여러 가지 학설이 있습니다.

'대륙을 지배하는 나라가 세계를 지배한다' 는 학설도 있고, '해양을 지배하는 나라가 세계를 지배한다' 는 학설도 있습니다. 또 그 이후에는 '대륙과 해양이 만나는 경계지점을 장악하는 세력이 대륙도 지배하고 해양도 지배한다' 는 '림랜드 이론' 이 나왔습니다.

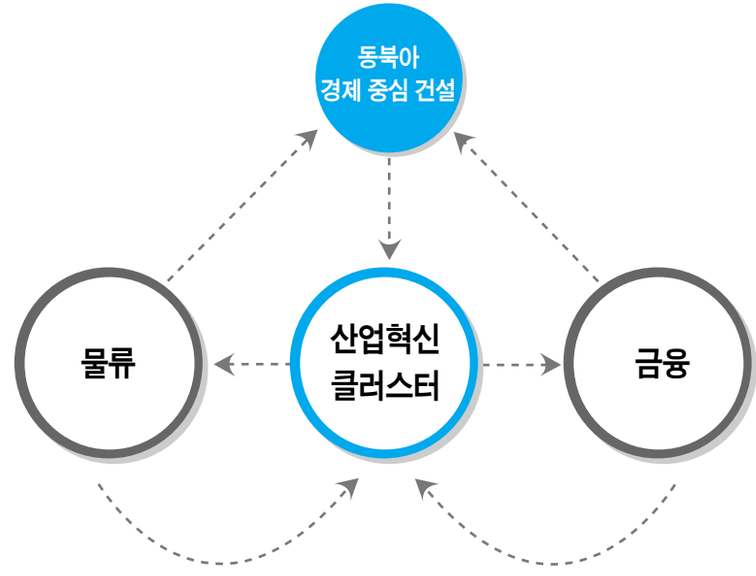
역사적으로 한반도 · 베트남 반도 · 이태리 반도 등이 외침을 많이 받은 곳입니다. 한반도는 외침을 많이 받고 근대화 시기의 어려움을 많이 겪고, 그 다음에 분단되고, 그 고통이 아직까지 계속되고 있습니다.

탈냉전시대 동북아와 한반도의 지경학적 조건

2000년 6 · 15 남북정상회담은 우리 한반도의 장래에 아주 중요한 의미를 갖고 있습니다. 6 · 15의 본질적 성과가 앞으로 1~2년 이내에 실현되는 것은 아니겠지만, 앞으로 10년, 20년의 시간이 지난 다음에 돌이켜 본다면 저는 '한반도 미래의 문을 연 열쇠 역할을 했다' 고 평가하고 싶습니다.

3자 회담에서 결실을 맺고, 북한이 확실하게 개혁 · 개방으로 나간다면, 그래서 한반도 문제를 남북이 중심이 되어 차근차근 풀어가고, 한반도에 일종의 경제공동체 같은 것이 만들어진다고 가정한다면, 한반도의 4면이 활짝 열리게 될 것입니다.

동북아 경제 중심 건설 추진체계론



- 인천 · 부산 · 광양을 동북아 중심 물류기지화
- 남북 및 유라시아 대륙 연계교통망 구축
- 종합물류정보망 구축

- IT인프라 확충 및 첨단 산업 육성
- 부품 · 소재, R&BD 허브화, 관광 육성
- 세계적 기업 적극 유치

- 규제 완화 등 금융 · 외환 제도 선진화
- 금융 외환시장의 인적 · 물적 인프라 확충
- 금융시장 안정성 확보

우리나라는 지난 90년대 초반에서야 우리는 중국, 러시아와 수교했습니다. 그 이전까지 북쪽으로는 휴전선 때문에 폐쇄되었고, 서해 쪽은 중국 때문에, 동해 쪽은 러시아 때문에 폐쇄되어 있었습니다. 우리는 3면이 막힌 가운데 남해 쪽으로 열린 문을 가지고 살아온 것입니다.

그러나 지금은 동해와 서해가 열렸고, 6 · 15 이후 경의선 · 동해선의 복구로 북쪽까지 열리고 있는 중입니다. 3자 회담에서 결실을 맺고, 북한이 확실하게 개혁 · 개방으로 나간다면, 그래서 한반도 문제를 남북이 중심이 되어 차근차근 풀어가고, 한반도에 일종의 경제공동체 같은 것이 만들어진다고 가정한다면, 한반도의 4면이 활짝 열리게 될 것입니다.

과거의 림랜드는 대륙과 해양세력이 부딪치며 갈등을 겪고 침략을 당하는 어려운 곳이었지만, 앞으로는 한반도가 대륙과 해양의 통로이며, 교량으로 자리매김(Grand Cross) 할 수 있다고 생각합니다.

한국의 여건

이런 관점에서 한반도를 자세히 들여다보면, 우리가 엄청난 잠재력을 갖고 있다는 사실을 깨닫게 됩니다.

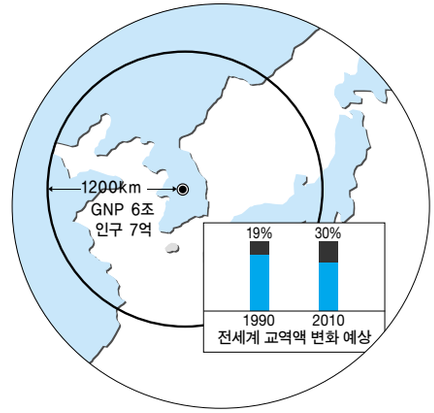
지금 할 일은 이 잠재력을 읽어내고, 현실화 할 수 있는 좋은 계획을 세워 그것을 실현하기 위해 국론을 모으고 협력하는 일입니다. 우리 경제가 1인당 GNP 1만불을 넘어선 것이 95년이고 작년 말에 1만13불이 되었잖습니까. 8년 동안 계속 1만 불의 덫에 갇혀 있었는데, 우리가 잠재력을 실현해 간다면, 노무현 정부 임기 5년 내에 1만3천불을 넘어서고, 다음 정부가 이어받아 1만5천불, 2만불로 가고, 10년 이내에 큰 경제적 성취를 이루어낼 수 있다고 믿습니다.

8년 동안 계속 1만 불의 덫에 갇혀 있었는데, 우리가 잠재력을 실현해 간다면, 노무현 정부 임기 5년 내에 1만3천불을 넘어서고, 다음 정부가 이어받아 1만5천불, 2만불로 가고, 10년 이내에 큰 경제적 성취를 이루어낼 수 있다고 믿습니다.

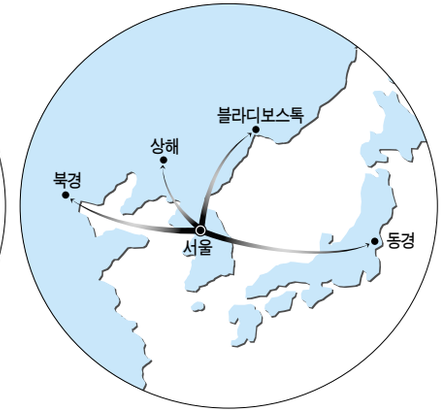
우리의 객관적인 조건은 매우 좋은 편입니다.

영종도 국제공항과 부산 · 광양항의 항만시설, 고속도로 및 고속전철망을 통한 SOC의 연결과 남북 철도 · 도로의 개설 등은 'Hub Korea' 로 나아가는 최적의 여건을 제공해 주고 있습니다. 이것을 잘 활용한다면 우리가 철의 실크로드, 유라시아 대륙을 넘어 그 동안 구상해온 큰 프로젝트들이 충분히 현실화 될 수 있다고 봅니다. '이것을 살려내자' 는 것이 바로 평화와 번영의 동북아시대라는 것이고, 여기에서 남북관계를 제대로 풀어 가는 것이 대단히 중요하다고 하겠습니다.

한반도 중심의 시장 현황과 교역액 변화



동북아 5대 도시 접근도



★ 서울-타지역(3,648㎞), 블라디보스톡-타지역(4,704㎞), 상해-타지역(5,216㎞), 북경-타지역(5,376㎞), 동경-타지역(5,952㎞)

★ 동남아에서 북미대륙에 최단거리로 항해할 때 일본이 아니라 한국의 남해안을 거치는 것이 160㎞나 더 가까움(타원형인 지구)

3부 참여정부의 국정원리

- 원칙과 신뢰
- 공정과 투명
- 대화와 타협
- 분권과 자율

원칙과 신뢰

국정원리로는 네가지를 설정하고 있습니다.

첫번째는 원칙과 신뢰에 관한 문제입니다.

프란시스 후쿠야마라는 학자가 쓴 「신뢰」라는 책은 국내에도 많이 소개되었습니다만, 이분이 "한국은 신뢰라는 측면에서 어떤 나라인가?"라는 이야기를 하면서 "한국은 저신뢰 사회이다"라고 지적했습니다. 예컨대 한국 · 중국 · 이태리 등이 일반적으로 신뢰수준이 낮은 국가라고 평가했습니다.

한국은 선진국에 비해 경제수준도 절반 정도이고, 신뢰수준도 절반 정도라는 한 조사결과가 있습니다. '잘 모르는 사람을 어느 정도 신뢰할 수 있느냐?'는 질문에 '있다' · '없다'의 답을 통해 조사한 자료인데 한국은 선진국의 절반 정도에 그치고 있습니다. 이것을 봐도 전체적으로 한국사회 신뢰성이 낮다고 지적할 수 있습니다.

대체로 한국인들은 잘 아는 사람 · 부모 · 친척 · 친구 · 동향 · 이웃들은 너무 많이 믿고, 잘 모르는 사람은 너무나 확실하게 믿지 않는 경향이 있습니다. 전체적으로 '저신뢰 사회'라고 평한 후쿠야마라는 학자는 우리의 내부를 잘 들여다보고 있는 셈입니다.

또 하나, 신뢰와 불신 사이의 단층이 매우 분명합니다. 저는 이것을 '신뢰의 동심원 구조'라고 생각합니다. 중심에 내가 있고, 나와 가까운 사람은 너무나 잘 믿고, 나로부터 멀어질수록 점점 믿지 않는다는 뜻입니다.

우리 사회에서 신뢰는 가장 희소한 자원입니다. 장사나 사업을 할 때, 사람을 고용하거나 누구를 승진시킬 때, 또 사윗감이나 며느리감을 고를 때, 저는 가장 중요한 것으로 '신뢰도'를 꼽습니다. 대개는 아는 사람, 연고 있는 사람을 고릅니다. 한국 사회의 아주 뿌리깊은 현상 중의 하나가 연고주의인데 연고주의의 '연'이 무엇입니까.

또 하나, 신뢰와 불신 사이의 단층이 매우 분명합니다. 저는 이것을 '신뢰의 동심원 구조'라고 생각합니다. 중심에 내가 있고, 나와 가까운 사람은 너무나 잘 믿고, 나로부터 멀어질수록 점점 믿지 않는다는 뜻입니다.

통상 혈연 · 지연 · 학연을 말하지만, 요즘엔 '교연'이라고 하나 더 있는데 같은 교회에 다니는 사람, 같은 절에 나가는 사람을 말한다고 합니다. 우리나라 사람들은 타인을 만나면서 계속 점수를 매긴다고 합니다. '저 사람은 얼마나 믿을 수 있나?', '저 사람이 나쁜 행동은 하지 않나?', '나를 속이지 않나?' 그래서 우리 각자는 아는 사람들에 대해 개개인 별로 점수를 가지고 있는데, '저 사람은 신뢰도 점수 100점, 90점, 50점, 믿을 수 없는 사람, 믿을 수 있는 사람' 이렇게 확실하게 구분하는 것입니다.

이러면 사회 곳곳에 많은 부작용이 나타나게 마련입니다. 비근한 예로 첫 인사할 때 '어떻게 저렇게되는 사람'으로부터 시작합니다. 이는 일반 경제영역에서는 소위 거래비용을 많이 들게 하는 요인이 됩니다. 믿는 사람하고만 거래하고, 믿지 않는 사람과는 쉽게 거래를 못 하게 됩니다. 거래하더라도 저 사람이 배신했을 때를 예상해서 갖가지 제동장치 · 감시장치를 마련해야 하기 때문에 거래는 어려워지고 비용은 늘어나게 되는 것입니다. 그래서 신뢰도가 낮은 사회, 불신이 만연한 사회에서는 절대로 경제발전을 이루지 못하게 됩니다. 작은 가게 하나를 운영하더라도 현금출납을 담당하는 기능은 본인이 하거나 가족 · 친척에게 맡기기 때문에 작은 규모의 기업 밖에 못하게 된다는 얘기입니다.

이처럼 우리 사회의 신뢰도가 낮은 이유는 여러 가지가 있겠지만, 저는 '원칙의 붕괴'가 가장 크다고 봅니다. 공공부문의 여러 행위자들이 원칙과

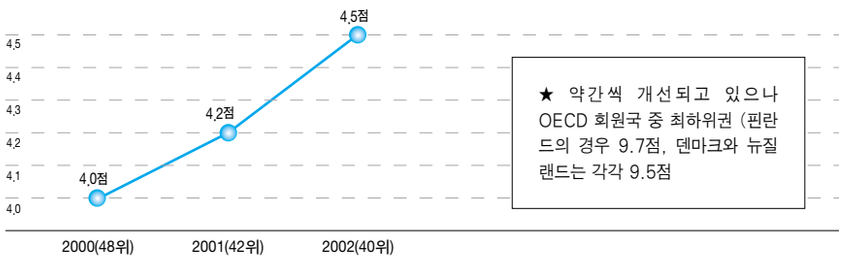
규칙을 지키지 않기 때문에 국민들이 역시 지켜야 할 의지를 갖지 못하고 있습니다. 예를 들면 교통법규 위반으로 단속 당하면, 대부분의 사람들이 어떻게 생각합니까? "재수가 없어서 걸렸다. 내가 잘못해서 걸린 것이 아니다"고 항변합니다. 이 사회에 규칙과 원칙이 있지만, 그것은 형식으로 존재할 뿐입니다. 신뢰를 세우기 위해서는 원칙을 세워야 하고, 그러기 위해 정부와 정치권, 공공부문이 앞장을 서야 하는 것은 당연한 일입니다.

공정과 투명

두 번째는 '공정과 투명' 입니다.

우리 사회 곳곳에 불공정하고 불투명한 영역이 많습니다. 최근에 투명성 지수가 상당히 개선되고 있는 것은 사실이지만 세계 여러 나라, 특히 선진국과 비교할 때 아직도 매우 낮은 상황입니다.

한국의 투명성 · 부패지수(10점 만점)



민주화는 어떻게 보면 갈등을 증폭시키는 측면이 있는 것입니다. 이것을 막을 수는 없습니다. 그것은 민주사회가 아닙니다. 민주화 이후에 우리 사회 곳곳에서 갈등이 생긴 것은 불가피한 현상입니다. 문제는 '이런 갈등을 우리가 어떻게 잘 해결할 것인가' 하는 것입니다.

앞서 말씀드린 바와 같이 이 경우 거래비용이 굉장히 증가합니다. 왜냐하면 기업의 회계가 불투명하기 때문에 기업간 거래에 의문을 품게 되고, 따라서 거래가 쉽게 이뤄지지 못합니다.

외국의 투자자들이 한국에 투자를 할 때 두렵다고 합니다. 어느 회사의 주식을 살 때 '지금 괜찮은 것인지, 아니면 곧 파산할 회사인지' 알 수가 없다는 것입니다. 이처럼 투자를 꺼리게 하는 여러 문제가 있기 때문에, 정부의 행정부터 공정 · 투명하게 처리함으로써 신뢰를 증진시키고 사회 각 부문으로 이를 확산시켜 나가는 노력들이 필요하다고 봅니다.

대화와 타협

세번째는 '대화와 타협' 입니다.

지난 87년 이후 우리 사회의 민주화가 진전되고 15년의 세월이 흐르면서 성숙해 나아가는 단계에 놓여 있습니다. 이 같은 한국 민주주의의 아주 약한 부분을 하나 지적한다면, 그것은 '갈등 관리의 미숙' 입니다.

민주화의 진전은 자유로운 결사권을 보장하고 있습니다. 모든 사람은 자기 집단의 이익을 지키기 위해 단체를 결성하고, 또 단체행동을 할 수 있는 권리를 갖고 있습니다. 과거에는 억눌려 있던 많은 집단들이, 또 새롭게 자기 이익을 주장할 많은 집단들이 곳곳에서 조직을 만들고 서로 다투고 있습니다. 민주화는 어떻게 보면 갈등을 증폭시키는 측면이 있는 것입니다. 이것을 막을 수는 없습니다. 그것은 민주사회가 아닙니다. 민주화 이후에 우리 사회

곳곳에서 갈등이 생긴 것은 불가피한 현상입니다.

문제는 '이런 갈등을 우리가 어떻게 잘 해결할 것인가' 하는 것입니다. 지난 민주화 과정에서 우리 사회가 제대로 대비하지 못하고, 극복하지 못한 문제가 바로 '갈등 관리' 가 아닌가 생각합니다.

그 동안 우리는 다양한 노사갈등을 비롯해 많은 갈등을 겪어왔는데, 지금부터는 이를 잘 극복할 수 있는 새로운 시스템과 문화를 만들어야 합니다. 앞서 우리 GNP가 1만불을 벗어나지 못하고 계속 맴돌고 있다고 지적했는데, 그 이면에는 이런 갈등이 장기화되고 반복되고, 어느 개인도 '절대 손해보지 않겠다' 는 이기적 분위기가 자리하고 있기 때문입니다.

이처럼 중요한 문제들을 풀어가기 위해서는 토론을 통해 다양한 대안들을 모색하고 함께 접점을 찾아내고, 서로 타협해서 다시 생산과정이 이루어지면 결국은 서로 이익을 보게 되는 것입니다.

끝까지 서로 싸우면 결국 두 사람 다 손해 보지만, 적정한 수준에서 협력하면 결국 다같이 이익을 볼 수 있고 공존할 수 있다는 평범한 지혜를 터득하고 생활에 적용해야만, 다음 단계로의 발전이 가능하지 않겠나 생각합니다.

분권과 자율

네번째는 '분권과 자율' 입니다.

고도로 집권화된 조직 · 고도로 타율적인 조직은 한 사람만 고민하고 한 사람만 판단하며, 나머지 사람들은 방관자적 자세에 있게 됩니다. 한 사람의

구성원들이 같이 고민하고 노력하고 열심히 뛰는 조직, 그러면서 목표와 비전을 분명히 공유하고, 좋은 성과를 내기 위해 자기의 모든 에너지를 쏟아내는 조직으로 우리 정부조직도 나아가야 합니다.

지배자가 혼자 고민하고 판단하고 결정하고, 나머지 사람들은 가만히 있다가 지시한 대로 피동적으로 일을 하는 이런 조직과, 분권과 위임이 이뤄지고, 자율성이 주어져 함께 고민하고, 판단하고 토론하고 결정하는 조직은 다를 수 밖에 없습니다. '어떤 조직이 유연하고 강할까, 어느 조직이 더 생산적일까' 라고 질문할 때, 저는 단연코 후자라고 확신합니다. 구성원들이 같이 고민하고 노력하고 열심히 뛰는 조직, 그러면서 목표와 비전을 분명히 공유하고, 좋은 성과를 내기 위해 자기의 모든 에너지를 쏟아내는 조직으로 우리 정부조직도 나아가야 합니다.

그것이 분권과 자율 속에 담겨있는 내용입니다. 중앙부처 조직에서부터 이런 흐름으로 나아가야 하고 또 중앙과 지방의 관계에서도 지방에 더 많은 권한을 주고 재원을 주는 방향으로 나가야 합니다. 지방이 계속 중앙의 눈치만 보고, 중앙에 도움만 청하고, 중앙에 로비해서 더 가져오고 하는 이런 상태로는 아무 것도 이뤄질 수 없습니다.

성경륭(成炅隆) 국가균형발전위원회 위원장

서울대 사회복지학과 졸업
미국 스탠포드대 사회학박사
한림대 사회학과 교수
동아일보 객원논설위원
제15대 대통령자문 정책기획위원
제16대 대통령직인수위원회 기획조정분과 위원

참여정부의 국정비전①

참여, 그리고 평화와 번영

발행인 · 조영동
발행처 · 국정홍보처(www.allim.go.kr)
발행일 · 2003. 6. 12
편집 제작 · 김형윤편집회사(02-2278-0202)
인쇄 · 신유문화사