

노무현 정부의 이념적 지향과 정책현실: 주요 쟁점에 대한 대응을 중심으로

주재현*

국문요약

이 원고는 노무현 정부가 출범 당시 제시했던 이념적·정책적 지향에 비춰볼 때 실제 국정운영 과정을 거치면서 어느 정도의 성과와 한계를 보였는지를 검토하는데 목적을 두었다. 노무현 정부는 정치 및 정책과정에서 시민참여를 강조하고 민주주의의 발전에 기여했으나 주요 정책의 결정과 시행에 있어서는 여전히 정부가 주도하는 모습을 보였으며, 사회통합의 중요성을 호소했으나 오히려 기득권을 지키려는 기존 주류세력과의 갈등 확대를 야기했다. 또한 이념적 좌파의 입장에서 사회적 형평과 사회복지의 확대를 내세우는 것으로 이해되었으나, 주요 경제 및 사회정책에서 시장경제체제의 발전과 경제성장 지속의 논리를 지지하는 모습을 보이기도 했다. 이처럼 노무현 정부는 출범 당시 제시했던 '이상'과 상충하는 가치들, 그리고 다양한 사회세력들 사이에서 혼란스러운 모습을 보였으며, 이러한 혼란은 정부의 정책문제 인식과 그 해결 역량에 부정적인 영향을 미친 것으로 보인다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고, 노무현 정부는 이전 정부들이 상대적으로 소홀하게 여겼던 쟁점들을 정부의 주요 의제로 채택하고 이에 대한 시민들의 인식과 이해를 제고하는데 기여했다는 점이 인정된다.

주제어: 국정목표, 4대 국정원리, 부동산시장, FTA, 재벌개혁, 행정수도, 사회양극화

I. 머리말

‘넓은 정치’ 청산과 지역주의 타파, 경제위기의 극복과 사회통합 및 사회복지 확대, 그리고 동북아 지역의 평화유지라는 국내외의 복합적인 현안이 누적된 가운데 출범한 노무현 정부는 국민의 자발적이고 능동적인 참여의 힘을 중요시하였으며, 참여민주주의를 기본 이념으로 국정 운영을 시작하였다(류석진, 2014). 이런 배경으로 인해, 노무현 정부는 이전의 정부들에 비해 권위주의의

* 명지대학교 행정학과 교수

정도가 상대적으로 낮았고, 민주주의의 발전이라는 관점에서는 시민적 자유와 참여가 가장 활발했다. 또한 사회적 약자와 소수자에 대한 배려, 그리고 북한 체제와의 공존 및 변영에 대한 관심이 높았다(강원택·장덕진, 2011). 이러한 노무현 정부의 특성은 국정목표·국정원리·국정과제, 그리고 주요 정책들에 잘 반영되어 있다. 그러나 노무현 정부의 실제 국정운영과 정책추진은 스스로 설정한 바람직한 상태를 구현하는데 있어 상당한 한계를 보였으며, 이는 ‘이상과 현실의 괴리’를 보여주는 전형의 하나라고 하겠다.

아래에서는 먼저 노무현 정부의 ‘이상’을 국정목표와 국정기조 및 과제를 통해 살펴본 후, 정책분야별 정책기조와 주요 정치사회적 이슈 및 이에 대한 대응을 통해서 ‘현실’의 한계를 검토하도록 한다.

II. 노무현 정부의 국정목표와 국정원리 및 과제

1. 노무현 정부의 국정목표

노무현 정부는 ‘국민과 함께 하는 민주주의’, ‘더불어 사는 균형발전사회’, ‘평화와 번영의 동북아 시대’라는 세 개의 국정목표를 제시하였다. 이 세 개의 국정목표는 후술할 국정원리와 더불어 노무현 정부가 지속적으로 추구한 가치였으며, 모든 분야별 정책들의 최고 목표였다(제16대대통령직인수위원회, 2003: 233-236; 국정홍보처, 2008: 23-25).

1) 국민과 함께 하는 민주주의

과거 권위주의 체제 하에서 정치권과 정부는 국민 위에 군림했으며 국민들은 정치 및 정책과정에서 배제되는 현상이 일반화되었다. 이러한 현상은 1980년대 후반 이후 권위주의 정권이 붕괴하고 상대적으로 더 민주적인 정부가 구성됨과 더불어 점차 약화되는 추세를 보였으나, 완전히 해소되지 않은 상태에서 노무현 정부의 출범 시까지 이어지고 있었다.

이에 노무현 정부는 ‘국민과 함께 하는 민주주의’를 국정목표로 제시하고,

국민이 국가의 정치 및 정책과정에 적극 참여할 수 있도록 제도와 의식을 개혁하고자 하였다. 노무현 정부는 이러한 제도와 의식의 개혁을 상의하달 식으로 국민들에게 강제하는 것이 아니라 국민이 자발적으로 참여하는 개혁이 되도록 하기 위해 노력하였다. 상향적 개혁을 위해 노무현 정부는 정부·시장·시민사회 간의 견제와 균형 및 협력에 기반한 수평적 국정운영을 모색하였으며, 특히 시민사회의 활성화를 통해서 다양한 사회·경제적 이해당사자들이 정치 및 정책과정에 참여할 수 있는 토대를 마련하고자 노력하였다.

2) 더불어 사는 균형발전 사회

권위주의 체제 하의 경제·사회발전은 불균형적인 성장으로 특징지어진다. 수도권, 도시, 재벌을 중심으로 한 기업에 부와 권력이 집중되었던 반면, 지방과 농어촌 그리고 노동자들은 경제성장의 성과를 향유함에 있어 상대적으로 차별을 받고 배제되는 상황에 처해 있었다. 이는 후자로 하여금 전자에 대해 부정적인 인식을 갖게 하고, 양자 간에 대결적인 문화가 형성되는 토대가 되었다.

노무현 정부는 권위주의 체제의 유산인 특권과 차별, 배제의 갈등구조를 혁파하고 전 국민이 하나 되어 더불어 살 수 있는 사회를 추구했다. 이를 위해서 종래의 집중·집권화된 사회를 분산·분권화된 사회로 변화시키고자 하였다. 경제성장과 분배의 선순환, 수도권과 지방 및 도시와 농촌간의 균형발전, 노·사·정 간의 새로운 파트너십 형성을 통해 참여형 복지체제를 구축하고, 지역·계층·성·세대 간에 존재하는 여러 형태의 불균형을 시정해서 사회적 형평성을 증진시키고자 노력하였다.

3) 평화와 번영의 동북아 시대

탈냉전·세계화·지식정보화의 시대적 흐름 속에서 자본과 기술, 생산과 물류가 동북아에 집중되면서 이 지역이 세계 경제의 견인차가 되고 있다. 그러나 이러한 경제적 부상에도 불구하고 동북아에는 여전히 대립과 불안정이 상존하고 있다. 노무현 정부는 한반도의 평화와 번영을 모색하고 이를 토대로 동북

아의 평화와 번영을 촉진하려는 의도 하에 ‘평화와 번영의 동북아 시대’를 국정목표의 하나로 제시하였다.

이 국정목표를 구현하기 위해 노무현 정부는 한반도의 평화·번영정책을 일관되게 추진하였다. 한반도 평화 정착, 평화와 경제의 선순환 구조 정착, 북핵 문제 해결과 남북관계의 병행 발전을 주된 구성요소로 하는 평화·번영정책은 균형적 실용외교, 협력적 자주국방, 신뢰와 포용의 대북정책이라는 3대 하위 분야 간의 유기적인 연계를 통해 궁극적으로 한반도가 동북아 지역의 평화와 번영에 기여할 수 있는 여건을 조성하고자 하였다.

2. 국정원리 및 국정과제

노무현 정부는 국정운영의 기본적인 원리로서 ‘원칙과 신뢰’, ‘공정과 투명’, ‘대화와 타협’, 그리고 ‘분권과 자율’의 넷을 선정하였으며, 12대 국정과제를 제시하였다(제16대대통령직인수위원회, 2003: 236-271; 국정홍보처, 2008: 25-51).

1) 4대 국정원리

(1) 원칙과 신뢰

노무현 정부 국정운영의 제1원리는 ‘원칙과 신뢰’이다. 원칙과 상식보다 반칙과 특권이 성행하는 사회는 비정상적인 사회이며, 이러한 사회에서는 불법과 타락이 성행하게 되어 사회구성원 간에 신뢰보다는 불신이 팽배하게 된다. 그리고 불신이 팽배한 사회에서는 사회적 비용이 증가되어 결국 국가발전에 장애가 발생하게 된다. 반면에 원칙이 지켜지는 사회는 신뢰가 쌓이게 되고 이를 토대로 한 국가발전이 원활하게 이루어질 수 있다.

노무현 정부는 특권층의 반칙이 용납되는 사회, 반칙을 통한 승리가 용인되는 사회를 종식시키고, 원칙이 승리하는 사회, 상식이 통하는 사회, 정정당당하게 승부하는 사람이 성공하는 사회를 세우고자 하였으며, 이러한 기조가 여러 정책분야에 반영되도록 노력하였다.

(2) 공정과 투명

원칙의 고수와 밀접한 관련을 지닌 두 번째 국정운영 원리는 ‘공정과 투명’이다. 원칙이 공정하게 적용되지 않는다면 사회구성원들 간에 불만과 갈등이 생겨나고 신뢰가 훼손된다. 이는 제1원리인 ‘원칙과 신뢰’의 성립이 어렵게 됨을 의미한다. 따라서 원칙의 공정한 적용을 포함한 공정성은 노무현 정부의 국정운영에서 중요한 의미를 지니게 된다.

원칙의 공정한 적용을 어렵게 만드는 요인은 특권과 정실주의이다. 이러한 특권의식과 정실주의를 불식하고 공정성을 회복하는데 있어 핵심적인 전제조건은 사회의 투명성이다. 투명한 사회에서 특권의식과 정실주의 및 이와 관련된 비밀주의와 온정주의가 뿌리내리기 어렵기 때문이다. 사회의 투명성은 정보의 공개에 의해 확보될 수 있다. 정보를 필요로 하는 사람들에게 올바른 정보가 제대로 공개될 때 사회의 투명성과 공정성이 높아지고, 참여민주주의가 성취될 가능성이 높아진다. 이에 노무현 정부는 정부정책의 형성과 집행에 있어, ‘공정과 투명’을 주요 기조로 삼았다.

(3) 대화와 타협

노무현 정부는 민주주의의 구현을 위한 국정원리로서 ‘대화과 타협’을 제시했다. 민주주의는 나의 가치만큼 상대의 가치를 인정하는데서 출발한다. 따라서 대화와 타협은 민주주의의 핵심이며, 특히 원칙과 신뢰에 토대를 둔 대화와 타협은 민주주의의 기본 가치이자 국정의 기본 원리이다.

우리 사회는 일제와 군사독재 시대를 거치면서 대화와 타협의 문화가 아니라 대결과 투쟁의 문화를 갖게 되었으며, 이러한 대결과 투쟁문화는 1980년대 후반 이후 민주적인 체제로의 전환 이후에도 그 영향력을 지속하고 있다. 그러나 2000년대에 이르러 한국 사회는 이제 민주적인 제도의 구축뿐 아니라 실질적인 민주주의의 운영을 지향하는 단계로 나아가고 있다. 이러한 배경에서 노무현 정부는 사회 여러 세력들 간의 대화와 타협을 통해 정치 및 정책과정의 민주화를 모색하였다.

(4) 분권과 자율

민주주의는 단원적인(monolithic) 사회가 아니라 다중심적인 또는 다원적인 사회를 전제로 한다. 그러한 사회에서는 권력이 분산되어 있으며 자원이 균형 있게 재분배된다. 한편, 분권은 자율을 요구하고 자율은 책임을 요구한다. 즉 분권·자율·책임은 상호 연계되어 있다. 노무현 정부는 우리 사회가 민주주의로 나아가기 위해 ‘분권과 자율’을 추구해야 한다고 주장했다.

우리 사회는 독재와 국가주도의 산업화를 거치면서 권력이 중앙집중화되고, 자원이 수도권과 일부 재벌에 편중되는 현상을 보였으며, 이로 인해 정치·경제·사회·문화의 제 영역에서 불평등이 심화되었다. 노무현 정부는 이러한 현상을 극복하고 다중심적인 사회를 실현하고자 노력하였다. 그러한 다중심적인 사회의 실현을 위해 지방자치단체 및 시민사회로의 분권 추진과 더불어, 해당 행위주체들의 자율과 그에 따른 책임의 부과를 모색했다.

2) 12대 국정과제

(1) 한반도 평화체제 구축

‘한반도 평화체제 구축’이란 한국전쟁 이후 한반도 질서를 규정해 온 정전상태가 평화상태로 전환되고, 안보·남북관계·대외관계에서 이를 보장하는 제도적 발전이 이루어진 상태를 말한다. 즉 불안정한 정전상태의 종식을 통해 한반도 평화를 실현하고 동북아 경제중심 국가의 여건을 조성하기 위한 정책목표이다. 한반도 평화체제 구축을 위한 정부의 주요 추진과제는 ‘남북관계 개선을 통한 평화의 제도화’, ‘한반도 평화정착을 위한 국제환경 조성’, 그리고 ‘확고한 평화보장을 위한 국방태세 확립’이다. 이와 관련하여 노무현 정부는 6자 회담 참여, 남북정상회담, 국방개혁, 첨단 정보·기술군 육성, 전시작전통제권 전환 등의 활동을 통해 ‘한반도 평화체제 구축’을 추진했다.

(2) 부패 없는 사회·봉사하는 행정

‘부패 없는 사회·봉사하는 행정’은 경제수준(세계 10위권)에 비해 현저하게 낙후되어 있는 우리나라의 부패수준(세계 40위권)을 경제적인 위상에 부합하

는 수준으로 끌어올리는데 목표를 둔 국정과제이다. 주요 추진과제는 ‘부정부패 척결’, ‘공정하고 투명한 인사시스템의 확립’, ‘국민과 성과 중심의 행정개혁 추진’, ‘투명한 성과 중심의 예산개혁’, ‘국민생명과 재산보호를 위한 시스템 구축’의 다섯이다. 노무현 정부는 특히 성과 평가에 기초한 유인체계 구축, 행정정보 공개의 강화, 디지털 회계 시스템 도입, 균형 인사배치, 전문성과 성과 중심의 인사시스템 구축, 고위공무원단 도입 등의 활동을 통해 ‘부패 없는 사회’와 ‘봉사하는 행정’을 구현하고자 노력하였다.

(3) 지방분권과 국가균형발전

노무현 정부는 우리나라의 지방자치제도가 자율과 책임이라는 진정한 의미의 참여 지방자치에 이르지 못했다고 평가하고, 획기적인 수준의 지방분권과 지역 간 균형 발전을 추진하고자 하였다. 이를 위해 ‘지방분권의 획기적 추진’, ‘국가균형 및 지역별 특성화 발전’, ‘지방대학 및 지방문화 육성’, ‘행정중심복합도시(세종시) 건설’의 넷을 주요 추진과제로 설정했다. 구체적으로는 주민투표제·주민소환제의 도입, 산·학·연·관이 결합된 지역혁신시스템 구축, 공공기관 이전을 통한 혁신도시의 건설, 지방대학의 특성화 추진 등을 적극 추진하였다.

(4) 참여와 통합의 정치개혁

노무현 정부는 한국정치가 당면한 핵심 과제는 민주정치에 대한 국민의 회의를 불식시키고 선진 민주정치를 성공적으로 정착시키는 것으로 보았다. 그리고 민주정치에 대한 회의를 야기하는 요인으로 지역주의·사당정치·권력남용·부정부패를 지적하고 이를 극복하기 위해 ‘참여와 통합의 정치개혁’이 필요하다고 주장했다. 주요 추진과제로 ‘국민참여 정치’, ‘국민통합 정치’, ‘투명한 청정 정치’, ‘수평적 협력 정치’, ‘디지털 정치’를 제시하였고, 「정치관계법」 개정을 통해 돈 안 드는 선거, 깨끗한 정치를 구현하기 위한 제도적 장치 마련에 노력하였으며, 당정을 분리하고 수평적 당정관계를 형성하였다.

(5) 자유롭고 공정한 시장질서 확립

자유롭고 공정한 시장은 진입과 퇴거가 자유롭고 상식과 원칙이 통용되며, 기업가 정신을 최대한 발휘할 수 있음은 물론 약자일지라도 부당하게 대접받지 않는 시장을 말한다. 노무현 정부는 다양한 제도적 뒷받침을 통해 자유롭고 공정한 시장질서의 확립을 모색했다. 주요 추진과제는 ‘기업하기 좋은 환경 조성’, ‘투명하고 공정한 경제시스템 구축’, ‘선진적 금융인프라 구축’, 그리고 ‘재정·세제 개혁’이다. 특히 회계제도 개선을 통한 시장왜곡 시정, 증권시장의 규율 제고, 상시구조조정체제 정착, 중산층·서민층 및 중소기업 금융지원 강화, 금융감독규율 확립, 재정구조 및 운영시스템 혁신, 공정하고 투명한 세제·세정 확립 등에 정부의 관심이 모아졌다.

(6) 동북아 경제중심국가 건설

‘동북아 경제중심국가 건설’의 핵심은 동북아에서 번영과 통합의 질서를 구축하고 지역통합과 지역공존의 질서를 발전시키는데 있다. 이를 위해서는 우리나라의 경제중심 역할이 정립되어야 함과 더불어 남북관계의 개선이 요망되었다. 이와 관련해서 노무현 정부는 ‘국토의 균형발전과 산업발전 전략의 병행’, ‘경제자유구역의 조성 및 금융 국제화’, ‘동북아 물류 중심기지 구축’, ‘IT 등 첨단산업·비즈니스 허브화’, ‘남북 경제교류협력 촉진 및 대외환경 조성’을 추진과제로 설정하였다.

(7) 과학기술 중심사회 구축

노무현 정부는 핵심기술 및 신산업 창출을 통해 국가 성장동력을 강화하고, 기초·원천기술과 산업기술에 대한 전략적 투자 배분으로 지속가능한 경제성장과 잠재성장률 제고를 모색했다. 주요 추진과제에는 ‘국가과학기술 시스템의 혁신’, ‘미래 성장동력 확보를 위한 기반 강화’, ‘지역혁신역량 강화’, ‘세계 일류 IT산업 육성’, ‘지식정보 기반으로 산업 고도화 추진’, ‘과학문화 확산을 통한 ‘원칙과 신뢰’의 사회 구축’, 그리고 ‘지식기반사회에 부응한 일자리 창출’이 포함된다.

(8) 미래를 열어 가는 농·어촌

‘미래를 열어 가는 농·어촌’ 과제는 시장지향적인 산업정책과 이를 보완하는 소득 안정 및 농·어촌사회정책을 병행해서 추진함으로써 농촌문제의 악순환 구조를 선순환 구조로 전환하는데 목표를 둔 국정과제이다. 농·어업 발달을 위한 정부의 주요 추진과제는 ‘공익적 기능과 시장을 지향하는 농·어업’, ‘개방화 시대의 농·어업인 소득 안정’, ‘농·어촌 복지증진 및 지역개발’, ‘신해양 시대의 어업기반 구축’ 등이다.

(9) 참여복지와 삶의 질 향상

노무현 정부는 한국 사회의 궁극적인 지향점을 선진 복지국가 건설로 보고, 경제 뿐 아니라 삶의 질 각 분야 - 보건·복지·여성·환경·문화·주거·교통 등 - 에서 균형 있는 발전을 도모해야 함을 주장했다. 또한 해당 분야에 대한 투자는 인적 자원의 질적 수준을 높임으로써 지속적인 경제성장의 토대가 된다고 보았다. 주요 추진과제는 ‘전 국민을 위한 참여복지의 실현’, ‘전 국민 평생건강 보장 체계의 실현’, ‘보육문제 해결과 여성의 사회참여 확대’, ‘지속가능한 발전과 쾌적한 환경 조성’, ‘문화적 가치의 확산을 통한 ‘질 높은 삶’ 구현’, ‘주택가격 안정과 주거의 질 개선’, ‘도시 교통난 해소 및 교통 약자 보호’이다.

(10) 국민통합과 양성평등의 구현

노무현 정부는 빈부격차로 인해 서민들이 체감하는 상대적 박탈감이 악화되고 있고, 여성·장애인·비정규직·외국인근로자·학벌 등에 대한 차별이 만연하고 있다고 진단했다. 이에 빈부격차와 차별문제 등 사회적 불평등을 시정함으로써 사회적 배제 계층이 확대되고 사회통합과 역동성이 훼손되는 것을 조기에 막고자 하였다. 이를 위한 추진과제에는 ‘빈부격차 완화를 통한 계층 통합’, ‘5대 차별해소를 통한 평등사회 구현’, ‘양성평등사회 구현’이 포함된다.

(11) 교육개혁과 지식문화 강국 실현

노무현 정부는 지식과 문화를 국가 발전의 중심축으로 삼고, 교육·문화·과

학 분야에서 혁신과 자율성을 높이고자 했다. 이와 관련해서 학교교육 혁신을 통해 공교육을 내실화하고, 예술활동에 대한 사회적 지원을 강화하며, 문화산업을 육성하여 창조적인 문화 역량을 키우고자 했다. 특히 IT 산업 육성, 전자정부 고도화, 과학교육 강화와 인재육성에 관심을 집중했다. 주요 추진과제에는 ‘참여와 자치를 통한 교육공동체 구축’, ‘공교육 내실화와 교육복지 확대’, ‘과학기술교육의 질적 고도화’, ‘창조적 문화역량 강화’, ‘문화적 창의성을 기반으로 문화산업 육성’, ‘지식정보사회의 전면화 추진’이 포함된다.

(12) 사회통합적 노사관계 구축

노무현 정부는 노사 간의 갈등으로 특징지어지고 있는 우리 노사관계의 현실로 인해 기업과 근로자의 동반성장이 제약되고 있다고 보았다. 이러한 배경하에 노무현 정부는 노동자 삶의 질 향상과 동북아 중심국가로의 도약을 위해 사회적 파트너십을 토대로 한 사회통합적 노사관계 구축의 필요성을 강조하고, 이를 국정과제의 하나로 채택했다. 주요 추진과제는 ‘국제기준에 부합하는 노사관계 구축’, ‘중층적 구조의 사회적 파트너십 형성’, ‘자율과 책임의 노사자치주의 확립’, ‘근로생활의 질 향상’, ‘노동행정서비스의 역량 확충’, 그리고 ‘일자리 창출과 고용안정’이다.

Ⅲ. 노무현 정부의 정책 기조 및 주요 정치적·사회적 쟁점에 대한 대응

노무현 정부 시기에도 이전 정부들과 마찬가지로 다양한 정치·경제·사회적 쟁점들이 제기되었고, 노무현 정부는 대체로 앞서 언급했던 ‘이상’을 반영하여 이 쟁점들에 대응하고자 했다. 이러한 대응은 일부 성과를 거두기도 했지만 일반적으로 그 성과는 의도했던 수준에 미치지 못했다는 평가를 받고 있다(강원택·장덕진, 2011; 김광동 외, 2010). 아래에서는 먼저 노무현 정부의 정책 기조 및 성과를 정책 분야별로 정리한 후, 주요 쟁점들에 대한 대응을 살펴보고자 한다.

1. 노무현 정부의 정책 기조 및 성과

노무현 정부의 경제정책은 국가개입주의를 강화하는 정향을 보였다. 국가가 경제 질서를 주도하고자 하였고 이에 따라 이전의 김영삼·김대중 정부 시기의 ‘작은 정부’ 개념 대신 ‘일하는 정부’, ‘효과적인 정부’에 대한 믿음을 지니고 있었다.¹⁾ 정부는 기득권 위주의 경제구조를 바꾸고 성장과 분배의 새로운 틀을 짜는 것으로 정책방향을 잡았다(현진권, 2007: 4; 조동근, 2007). 노무현 정부 경제정책 추진의 성과로서, 경제성장률은 연평균 4.3%를 기록했으며, 1인당 국민소득은 2만 달러를 넘었고, 물가는 2~3%대에서 안정적으로 유지되었다(국정홍보처, 2008: 114). 그러나 양극화 해소를 위한 정책이 오히려 신빈곤층을 낳았고, 정부역할의 확대에 따라 공공부문의 비대화와 방만한 재정운영이라는 부작용이 나타났다(현진권, 2007: 5).

노무현 정부는 이전 김대중 정부부터 강화되기 시작한 사회안전망 제도를 확대·보완하고, 사회정책 분야에 대한 재정 투입을 늘렸다. 특히 정부 후반기에는 ‘사회투자정책’²⁾을 정책기조로 삼아 경제와 복지의 선순환구조를 만들고자 하였다. 이러한 맥락에서 노무현 정부는 사회 관련 예산을 대폭 증액하여 사회투자를 확대하였으며, 교육인프라 확충, 여성 권한확대와 육아지원 등 인적자본의 활용도를 높이기 위한 투자도 확대하였고, 고용 없는 성장과 일자리의 양극화를 극복하기 위해 사회서비스 확충에 노력하였다. 그러나 한국의 사회지출 수준은 여전히 부족한 편이었다. GDP 대비 공공사회지출이 김영삼 정부(3.2%)나 김대중 정부(5.6%) 보다 늘어서 2005년에 8.6%에 이르렀으나, 이는 스웨덴(28.9%)은 물론 미국(14.8%)에도 미치지 못했고, OECD 평균(21.2%)에 크게 미달하는 수준이었다(국정홍보처, 2008: 135-136). 게다가 여전히 사회안전망의 사각지대가 광범하게 존재했고, 전달체계의 미비로 인해 제도의 실효성이 낮은 것으로 평가됐다. 또한 일자리 창출정책과 저출산·고령

1) 이러한 믿음을 구현하기 위해 노무현 정부는 행정개혁에 상당한 노력을 기울였다. 이에 대해서는 황혜신(2014)과 장지호(2014)를 참조.

2) 사회투자정책은 인적자본과 사회자본에 대한 투자를 통해 국민의 경제활동 참여를 확대하고 더 나은 일자리를 갖게 함으로써 경제성장과 사회발전을 동시에 추구하는 정책을 말한다(국정홍보처, 2008: 135).

화 대비정책, 문화예술정책의 정치화 등에 대해서도 부정적인 평가가 있었다(안중범, 2007; 조희문, 2007).

노무현 정부는 초·중·고등학교의 교육력과 대학교육의 경쟁력을 강화하기 위해 노력했다. 중등교육에서는 중학교 의무교육이 2004년에 완성되었고, 고등교육(대학교육)은 균형발전에 초점을 맞추어 대학자율 확대와 특성화, 이공계 집중육성, 지방대학 활성화 등의 정책이 추진되었다(김신복, 2008: 611, 618). 이와 관련해서, 방과후 학교, EBS 수능강의 내실화, 교육복지 투자우선 지역 지원, 생애초기 기본학습능력개발, 정부보증 학자금 대출확대 등의 정책이 실시되었다. 이에 초등학교 학급당 학생수가 1993년(38.8명)에 비해 2006년(30.9명)에는 20%가 감소되었고, 중학교와 일반 고등학교의 학급당 학생수도 평균 34~35명 수준으로 줄어들었으며, 대학의 연구성과(논문편수)는 증가 추세를 보였다. 또한 정부는 인적자원 개발의 기획총괄·조정·평가기능을 강화하고 성인들의 평생교육을 진흥했으며 이에 따라 평생학습 참여율이 높아졌다(국정홍보처, 2008: 139-140). 그러나 교육정책에 대해서는 중등교육과 관련하여 교원평가 등을 포함하는 교원정책이 사실상 제대로 실행되지 못한 점, 사립학교법을 둘러싼 이념논쟁이 격화된 점, 교육과정·대입제도·사교육문제에 관한 시행착오가 계속된 점 등이 지적되었고(김진영, 2007), 인적자원개발정책에 있어 관련 부처들 간의 연계성 부족과 중복성 문제가 제기되었다(이선우, 2008: 671).

노무현 정부는 김대중 정부의 외교정책 방향을 계승하여 미국 중심의 국제 질서에 적극적으로 편승하기보다는 일정 정도의 거리를 유지하려 하였다. 이는 동아시아에서 진행되는 미국과 중국 간의 경쟁 및 한국 경제에서 차지하는 중국의 중요성을 반영하려는 노력이었다.³⁾ 노무현 정부는 미국과의 협력을 통한 생존 모색을 지속하면서도 미국과 중국 간의 경쟁에서 ‘균형자’의 역할을 수행하려 하였다. 특히 북핵 위기를 관리함에 있어 노무현 정부는 중국을 끌어들이며 미국 주도의 문제해결 방식에 제동을 걸려고 하는 등 독자적 활동공간을 만들고자 노력했다. 또한 2차 걸프전쟁에 한국군을 파병함에 있어서도 미

3) 2004년 이후 중국은 한국의 최대 교역국이 되었고, 대한 직접투자에서도 2대 투자국이 되었다(하용출·조동준, 2008: 52).

국의 요청보다 축소된 규모로 비전투지역을 담당하고 중동권 국가의 양해를 구하는 등 미국과 중동권 입장을 동시에 배려하는 모습을 보였다. 그러나 이러한 정부의 자세는 한미 간의 갈등은 물론 국내세력들 - 미국 중심 질서로의 편승을 요구하는 세력과 미국 중심 질서로부터 벗어나야 한다는 세력 - 간에 심각한 갈등을 초래하였다. 양 세력 간의 갈등은 일상화되었고, 전통적으로 초당파적 협력이 필요하다고 여겨졌던 외교정책이 정쟁의 대상이 되는 현상이 나타났다(하용출·조동준, 2008: 52-53). 이에 대해 일부 평가는 노무현 정부의 '동북아지역 중심자 역할론'은 그 목표를 달성하지 못한 반면, 오히려 국가이익의 훼손과 정체성의 혼란을 야기했다고 평가하였다(유호열, 2007).

2. 주요 정치적·사회적 쟁점에 대한 노무현 정부의 대응

1) 경제 분야

노무현 정부 기간 동안 지속적으로 정책의제의 상위에 올라 있었던 경제 분야 쟁점에는 부동산 시장의 불안, FTA의 추진, 그리고 재벌개혁 등이 있다.

(1) 부동산 시장 과열

부동산 시장 과열은 노무현 정부 출범 이전부터 시작되어 2006년까지 쉽게 가라앉지 않았다. 서울 강남권·수도권 지역의 아파트 값 상승으로부터 시작된 부동산 과열은 주변지역으로까지 확산되어, 과도한 주택담보대출에 따른 가계 부실과 부동산 거품 문제를 낳았다(국정홍보처, 2008: 116-117). 노무현 정부가 직면했던 부동산 쟁점의 핵심은 평형별·지역별로 차별적인 주택가격 상승과 공급확대 문제였다. 과거 부동산 가격 급등 현상과 가장 큰 차이는 토지가격이 아닌 주택가격이 급등했다는 것이고, 특히 주택 형태와 지역에 따라 가격 상승이 큰 편차를 보임으로써 상대적 박탈감과 그에 따른 사회적 갈등을 유발했다는 점이다. 2002년~2007년간 토지가격 상승률은 전국이 38%였고 서울지역이 47%였던 반면, 2001~2006년간 주택가격 상승률은 전국이 46%였고 특히 서울의 아파트 가격상승률은 92.5%였다(김용창, 2011: 151-153).

노무현 정부는 5년간 12차례에 걸쳐 부동산대책을 발표하였다. 부동산 시장의 안정을 최대 목표로 해서 원가연동제, 분양가상한제, 주택거래신고제, 토지거래허가제, 종합부동산세 부과, 양도세 강화, 재건축 요건 강화 등의 직접적인 규제를 시행하였다(윤창현, 2010: 143). 특히 주택담보대출 급증에 대응해서 금융기관에 대한 LTV(주택담보인정비율)와 DTI(총부채상환비율) 관리에 나섰으며, 종합부동산세 등 보유세 강화를 통한 세제정비와 더불어 거래투명화와 주택공급 확대 등의 정책을 추진하였다. 나아가 서민·저소득층 주거안정을 위한 국민임대주택 공급에 나서고 이들의 주거환경을 개선하였다. 공공임대주택 건설은 2003년 이후 20% 이상의 수준을 유지하였다(국정홍보처, 2008: 116-118).

노무현 정부의 부동산 정책은 학계에서나 일반국민들의 관점에서나 상반된 평가를 받고 있다. 부동산 분야에의 자금유입 자체를 직접 차단하는 DTI나 LTV 규제는 2007년 이후 집값안정에 기여한 것으로 평가받았고, 임대주택 공급확대나 주거보조금 지급 등은 주거복지정책의 의의를 지닌다(윤창현, 2010: 143). 그러나 부동산 정책이 자주 바뀌면서 경제주체들은 각 제도를 한시적인 것으로 받아들이고 심리적 대기 행태를 보임으로써, 여러 개선 조치들은 적절한 효과를 발휘할 수 있는 기회를 상실하는 경향을 보였다(김용창, 2011: 156-157). 또한 각종 규제와 과도한 조세부담으로 부동산 시장의 정상적인 작동을 방해하였을 뿐만 아니라 목표로 내걸었던 부동산 가격 상승을 막지 못했다(변창흠, 2014). 전반적으로 볼 때, 노무현 정부의 부동산 정책은 부동산을 매개로 하는 부의 계층적·지역적 불균형 현상을 해소하지 못했으며, 집값안정이라는 정책목표를 달성하지는 못한 것으로 평가되었다(김용창, 2011: 178; 윤창현, 2013: 144).

(2) FTA 추진

한국은 전통적으로 다자주의 무역체제 하에서 큰 수혜를 입어왔으나 2000년대 들어 답보상태를 보였다. 다자간 무역체제가 확대되지 않을 경우 무역에 크게 의존하고 있는 한국은 대안을 모색할 수밖에 없었으며 그 대안이 동시다발적인 FTA의 추진이었다. 또한 1990년대 이후 본격적으로 진행된 무한경쟁

의 세계화 현상 하에서 정부와 기업들은 자국의 이익을 극대화하고 국제 경제 체제에서 생존하기 위해 시장을 확대하고 규모의 경제를 달성할 필요가 있었는데, 노무현 정부가 FTA의 체결을 추진했던 것은 이러한 맥락에서 유용한 전략이었다고 하겠다(김석우, 2011: 99-102).

노무현 정부가 추진했던 FTA의 현황은 아래의 표와 같다(표 1). 이 중 특히 한-미 FTA는 추진과정에서 농민 등 국내 이해당사자들의 격렬한 반대가 있었지만 결국 타결되었다. 한-미 FTA의 타결로 한국은 중국·일본 등 동북아 국가들 가운데 가장 먼저 미국과 FTA를 체결한 국가가 되었으며, 이는 한국이 동북아와 환태평양 시장을 연결하는 허브의 역할을 수행할 수 있게 됨을 의미한다(국정홍보처, 2008: 133-134). 이 외에도 노무현 정부가 EU·캐나다·멕시코·인도 등의 주요 대상들과 시작된 협상은 이명박 및 박근혜 정부를 거치면서 결실을 보고 있다.

<표 1> 노무현 정부가 추진한 FTA

구분	노무현 정부 관련 내용	비고
한-칠레 FTA	노무현 정부 출범 후 발효	김대중 정부 시절 협상 타결
한-싱가포르 FTA	노무현 정부 협상 시작, 타결, 발효	
한-EFTA FTA	노무현 정부 협상 시작, 타결, 발효	
한-ASEAN FTA	노무현 정부 협상 시작, 타결	상품무역협정은 노무현 정부 발효; 서비스 무역협정과 투자협정은 이명박 정부 발효
한-인도 CEPA	노무현 정부 협상 시작	이명박 정부 협상 타결, 발효
한-미 FTA	노무현 정부 협상 시작, 타결	이명박 정부 발효
한-EU FTA	노무현 정부 협상 시작	이명박 정부 협상 타결, 잠정발효
한-캐나다 FTA	노무현 정부 협상 시작	박근혜 정부 협상 타결
한-멕시코 FTA	노무현 정부 협상 시작	협상 중단 상태

자료: 김석우(2011: 99)의 <표 4-1>의 내용을 일부 보완함.

노무현 정부가 FTA 추진을 통해 얻고자 한 정책목표는 한국 경제의 선진화와 농업부문의 개혁이었다. 즉 FTA를 통해 국내 산업의 개혁, 규모의 경제달성, 서비스 산업의 발전, 산업 전반의 효율성 제고 등을 모색하고 이를 통해

한국 경제의 선진화와 국제경쟁력이 취약한 농업부문을 개혁하고자 하였다(김석우, 2011: 113-114). 이러한 정책목표가 달성되었는지에 대한 분석은 좀 더 시간을 요하는 작업이지만, 노무현 정부의 FTA 추진에 대한 평가는 대체로 긍정적인 것으로 나타나고 있다(정인교, 2007; 김석우, 2011). 그러나 정책 추진 과정에서 이해당사자들의 반대에 대처함에 있어, ‘대화와 타협’이라는 이상적 원리를 현실에 적용하는 것이 얼마나 어려운 일인지를 스스로 드러내는 한계를 보였다.

(3) 재벌 개혁

한국의 경제체제는 가족구성원이나 친척에 의해 지배되는 대기업으로 구성된 기업집단 - 재벌 - 이 경제체제를 주도하고 있다는 특징을 지닌다. 재벌은 생산과 산업에 있어 독점적 또는 과점적인 통제력을 행사하며, 이러한 재벌체제는 경제력 집중의 부작용 뿐 아니라 소유와 지배구조의 왜곡 및 재벌 그룹 총수 일가의 사익 추구 행위라는 부정적 현상을 야기하기도 한다(김진방, 2011).

진보적인 성향을 지녔던 노무현 정부는 정권인수기간 동안 이러한 현상을 개혁하기 위한 대책들을 모색했다. 산업자본의 금융지배에 따른 폐해의 차단, 대기업 집단의 소유·지배구조 왜곡의 시정, 경쟁적 시장환경의 조성, 소비자 권익의 실질적인 확보 등을 포함하는 여러 정책의 추진을 통해 자유롭고 공정한 시장질서를 확립하고자 했다(제16대 대통령직인수위원회, 2003: 250-251). 집권 후에는 「독점규제및공정거래에관한법률」 개정, 「증권관련집단소송⁴⁾법」 제정, 「상속세및증여세법」 개정 등을 통해 재벌개혁을 추진했다.

그러나 노무현 정부의 재벌개혁은 후기에 들어 상당한 후퇴를 보였다. 즉 「독점규제및공정거래에관한법률」은 금융·보험회사 의결권 행사 제한이나 재벌 그룹의 공시 의무와 공정위의 정보 공개 확대 측면에서 성과를 보이기도 했지만, 출자총액 제한 조항과 지주회사 행위제한 조항은 대폭 완화됐고, 순환출자 금지는 도입되지 못했다. 또한 「증권관련집단소송법」은 적용 대상이 지나치게

4) ‘집단소송’은 한 피해자가 가해자를 상대로 소송을 하면 다른 피해자들은 별도 소송 없이 그 판결로 피해를 구제받을 수 있는 제도이다.

제한적이고, 입증책임·소송비용·소송요건 등에서 원고에게 불리한 형태로 되어 있어 거의 활용되지 못했다. 한편, 「금융산업의구조개선에관한법률」 개정 시에 노무현 정부와 열린우리당은 삼성그룹에 유리한 내용의 개정을 추진하는 행태를 보이기도 했다(김진방, 2011: 123-130).

노무현 정부는 고용이 저조하고 경제가 침체되는 현상의 원인이 투자의 부진에 있는 것으로 진단했다. 이에 대한 대책 중의 하나가 ‘경영권 보호’였는데, 이는 재벌 그룹 총수들이 적대적 인수합병을 두려워해서 투자와 고용을 늘리기보다 자기주식을 취득하거나 현금을 쌓아두고 있다는 논리에 토대를 둔다. 만약 해외 자본이 재벌 기업에서 총수를 몰아내고 경영권을 차지하게 되면 본사를 해외로 옮기거나 고용을 줄이고 임금을 삭감하는 등 우리 경제와 국민에게 해를 끼치는 조치를 취할 수 있으리라는 것이다(김진방, 2011: 146-147). 이러한 맥락에서 재벌 개혁에 대한 노무현 정부의 의지는 희석되었으며, 경제력 집중의 완화나 재벌 그룹의 소유·지배구조 왜곡의 시정이라는 정책목표는 적절하게 달성되기 어려웠다.

2) 사회 분야

노무현 정부 기간 동안 사회 분야에서 높은 관심을 끌었던 쟁점에는 지역균형발전과 행정수도, 사회 양극화, 저출산·고령화, 그리고 비정규직 보호 등이 있다.

(1) 지역균형발전과 행정수도

우리나라의 지역 간 불균형은 도시와 농촌 간, 대도시와 중소도시 간, 경부축과 비경부축 간 등의 여러 차원에서 나타났다. 그러나 1990년대 이후에는 수도권과 비수도권 간의 불균형이 가장 민감한 지역 불균형 문제로 간주되었다(강현수, 2011: 187). 2002년 대선 시 노무현 대통령 후보는 정치·경제·사회적 자원의 수도권 집중이 국가의 균형발전에 최대 저해요인임을 지적하고, 충청권에 행정수도를 건설하여 청와대와 중앙부처를 이전함과 더불어 중앙행정기관의 부속기관과 정부투자·출연기관 등 공공기관을 적극적으로 지방에 이

전하겠다고 공약하였다.

노무현 정부는 출범 후 공약사항을 실천에 옮기기 위해 「국가균형발전특별법」을 제정했고, 중앙정부 단위에서는 ‘국가균형발전위원회’, 지방자치단체 단위에서는 ‘지역혁신협의회’를 설치했다. 또한 ‘국가균형발전특별회계’를 신설해서 지방자치단체의 우선순위에 따라 중앙부처의 지역관련 재원을 지원하도록 하였고, 지방자치단체가 자율적으로 지역발전에 사용할 수 있도록 지방교부세율을 상향 조정했다(15%에서 19.24%로 상향; 분권교부세율 포함) (강현수, 2011: 201-203). 이러한 제도적 준비를 토대로, 신행정수도 건설은 ‘2007년 착공, 2012년 이전 시작’이라는 일정이 정해졌고, 이전대상이 되는 공공기관 176개가 선정되었다. 공공기관 이전은 ‘혁신도시’⁵⁾의 건설과 맞물려 있었는데, 혁신도시는 2006년까지 지구 지정 및 개발계획 수립, 2007년 중 착공하고, 2012년에 완공하여 공공기관 지방이전을 완료할 계획으로 추진되었다(국정홍보처, 2008: 148-152).

그러나 2004년 10월 헌법재판소는 헌법 개정 없이 수도를 이전하는 것은 위헌이라고 결정함으로써 신행정수도 건설은 무산되었고, 노무현 정부는 ‘연기·공주지역 행정중심복합도시 건설’을 추진하게 되었다(국정홍보처, 2008: 148-149). 이처럼 노무현 정부의 지역균형발전과 행정수도 건설 노력은 일정 부분의 성과와 더불어 한계를 보였는데, 특히 정권의 후반부에 이르러서는 기존 체제의 저항에 봉착해서 정부 출범 초기에 제시했던 규범적인 정책목표를 실현하지 못하는 경향을 보였다(강현수, 2011: 190).

(2) 사회 양극화

외환위기 이전까지 1990년대의 도시가구 지니계수는 0.280~0.290의 수준을 유지하다가 외환위기를 거치면서 1999년 0.320까지 증가하였으나 2002년 이후 감소하여 2003년 0.306으로 낮아졌다. 그러나 2004년부터 다시 높아져서 2006년에는 0.310에 달했다. 소득분배 불평등은 전국가구에서 더욱 심화된 것으로 나타나서, 2003년 0.341, 2004년 0.344, 2005년 0.348, 2006년 0.351

5) ‘혁신도시는 이전하는 공공기관 및 산업·대학·연구소·지자체가 서로 긴밀히 협력할 수 있는 최적의 여건과 수준 높은 주거·교육·문화·환경 등 정주여건을 갖춘 미래형 도시를 말한다.

로 악화추세를 보였다. 외환위기 이후 개선되던 분배상태가 노무현 정부 들어 더 나빠진 것으로 나타난 것이다(안중범, 2007: 269). 1997년 외환위기가 수습되면서 실직과 사업파산 등으로 인한 빈곤층의 문제는 진정되었으나, 저숙련 근로자의 임금과 고용 안정성 등이 급속하게 나빠져서 근로 빈곤층의 증가가 심각해졌기 때문이었다(구인회, 2011: 217).

이에 노무현 정부는 사회안전망 제도를 확대·보완하고 사회정책에 대한 재정투입을 늘려 나감으로써 사회복지의 사각지대를 줄여 나가기 위해 노력하였다. 즉 국민기초생활보장제도에서 부양의무자의 범위를 현실화하고, 부양 능력 판정기준을 완화하였으며, 긴급복지제도와 차상위계층 의료급여제도를 실시하였다. 또한 김대중 정부 시기부터 시행된 자활제도를 강화하고 빈곤층의 근로 의욕을 고취하기 위해 근로장려세제(EITC)를 제도화하였다. 나아가 정부의 후반기부터는 보다 적극적으로 경제와 복지의 선순환 구조를 만들기 위해서 사회투자정책을 추진했다. 이에 노무현 정부 들어 기초생활보장수급자 수가 2002년의 131만 5,000명에서 2003년 137만 명, 2007년 155만 명으로 증가되었다. 정부의 복지예산도 대폭 늘어 2002년 GDP의 5.6%였던 사회지출이 2007년에는 8.1%로 증가하였다(국정홍보처, 2008: 134-136; 구인회, 2011: 221-222, 235).

그러나 노무현 정부 하의 복지정책 발전은 여전히 제한적인 것이었다. 예컨대, 60세 이상 인구 중 공적 연금(국민연금+공적 직역연금) 수급자는 20%에 미치지 못했고, 2007년 기초노령연금제도를 도입했지만, 이 제도의 대상은 전체 노인의 70%로서 적용범위가 너무 넓은 반면 급여는 낮은 수준이어서 소득 보장 효과를 내기 어려웠다. 또한 고용보험의 경우, 전체 취업자 가운데 고용보험이 적용되는 피보험자의 비중은 약 1/3에 불과했다. 결과적으로, 노무현 정부는 사회 양극화 - 빈곤 악화와 중산층의 삶의 질 하락 - 를 막는데 있어 주목할 만한 성공을 거두지 못했다는 평가를 받고 있다(안중범, 2007; 구인회, 2011).

(3) 저출산·고령화

우리나라의 출산율은 1980년 2.73명 이후 급격히 감소하여 2003년에는

1.30명까지 떨어졌다. 한편, 65세 이상의 노인인구는 2000년 8월에 총인구의 7%를 넘어서면서 ‘고령화 사회’로 진입하였으며, 2018년에는 14%를 넘는 ‘고령사회’, 2026년에는 20%를 넘는 ‘초고령사회’로 진입할 것으로 예상되었다. 노인인구의 비중이 7%에서 14%로 되는 기간이 프랑스는 115년, 스웨덴은 85년, 영국과 서독은 45년인데 비해, 우리나라는 18년에 불과할 정도로 고령화가 세계에서 가장 빠른 속도로 진행될 것으로 전망되었다(국정홍보처, 2008: 135; 안중범, 2007: 270-271).

급격한 인구구조의 변동은 미래 생산가능 인구의 감소, 가계의 노인부양 부담률 증가 등 여러 가지 심각한 사회문제를 야기할 수 있다. 또한 근로연령인구의 축소를 통해 조세수입 및 사회보험료 수입이 감소되는 반면, 연금수급자의 증가와 노인의료비의 증가 등을 통해 사회보장지출이 증가됨으로써 재정악화 요인으로 작용할 수 있다(국정홍보처, 2008: 135; 안중범, 2007: 271). 이에 노무현 정부는 저출산·고령화 문제 해결을 위한 사회협약을 체결(2006년 6월)하여 사회 각 부문의 공감대를 형성하고 사회적 합의 기반을 마련하고자 하였다. 그리고 이러한 사회협약의 내용을 반영한 범정부계획인 ‘제1차 저출산·고령사회기본계획(새로마지 플랜)’을 수립(2006년 8월)하였으며, 특히 저출산의 극복을 위해 일과 가정의 양립, 제도적 여건 개선 및 정부지원책 마련, 가족친화적 직장환경 조성 등의 다양한 정책을 시행하였다(국정홍보처, 2008: 139).

그러나 노무현 정부에서부터 시작된 저출산 대책에도 불구하고, 우리나라의 합계출산율 추이는 매우 완만한 증가를 보이는데 그치고 있다. 2001년 1.30이던 합계출산율은 2005년 1.08까지 떨어졌다가 2008년 1.19, 2011년 1.24로 증가했으나,⁶⁾ 2014년에도 여전히 1.25에 그치고 있어 경제협력개발기구(OECD) 소속 국가 중에서 최하위 수준인 것으로 나타났다.⁷⁾

(4) 비정규직 보호

김대중 정부 시절 비정규직의 남용과 차별을 비롯하여 노동 양극화 및 노동

6) <http://media.daum.net/economic/others/newsview?newsid=20130125145919715>, 2014.7.30.

7) <http://daily.hankooki.com/lpage/society/201406/dh20140617020149137780.htm>, 2014.7.30.

시장 내부의 차별적 관행이 심각한 문제로 대두되었고, 이 문제는 노무현 정부에도 그대로 이어졌다. <표 2>에서 알 수 있는 바와 같이, 비정규직의 규모는 2002년의 383만 9,000명에서 노무현 정부가 출범한 2003년에는 460만 6,000명으로 크게 커졌으며, 임금 근로자 중위 임금의 $\frac{2}{3}$ 미만 소득을 올리는 저임금 근로자의 비중 역시 2002년에서 2003년 사이에 24%에서 27.5%로 늘어났다. 이로 인해 노동 양극화에 대한 사회적 우려와 정책적 대응에 대한 요구가 제기되었다(이병훈, 2011: 301).

<표 2> 비정규직 관련 지표의 변화 추이

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
저임금 근로자 비중	23.1	24.1	27.5	26.7	26.6	25.8	27.4	26.8
비정규직규모(천 명)	-	3,839	4,606	5,394	5,483	5,457	5,703	5,445
비정규직 비중(%)	-	27.4	32.6	37.0	36.6	35.5	35.9	33.8

자료: 이병훈(2011: 296)의 표에서 발췌

이에 노무현 정부는 비정규직 고용형태 중에서 우선 기간제·파견직 및 단시간 근로자의 보호를 위한 법안을 마련하여 2004년부터 본격적으로 논의하기 시작해서, 2006년 12월 「기간제및단시간근로자보호등에관한법률」을 제정하고 「파견근로자보호등에관한법률」을 개정하는데 성공했다. 주요 내용은 기간제 사용기간 및 파견직 파견기간을 2년으로 규정하고, 기간제 근로자의 사용기간이 2년을 넘으면 무기근로계약으로 전환하도록 하였으며, 파견근로자의 경우 2년 초과 시 직접고용을 의무화하였고, 기타 차별 금지조항을 단계적으로 시행하는 것이었다(이병훈, 2011: 302; 윤창현, 2010: 153).

그러나 위의 비정규직 보호 입법에서 노무현 정부는 출범초기에 밝힌 ‘남용 규제와 균등 대우의 원칙’으로부터 상당히 후퇴하여, ‘2년의 사용기간 허용 및 2년 사용 시 무기 고용계약 간주 적용과 차별적 처우 금지’ 등을 담는데 그쳤다. 이로 인해 이 비정규직 보호 입법들은 시행 이전부터 개정논의가 불거져 나왔으며, 결과적으로 사용자와 노동자 모두로부터 환영받지 못했다(이병훈, 2011: 302; 윤창현, 2010: 153).

3) 정치·외교 분야

노무현 정부 기간 동안 정치·외교 분야에서 관심을 끌었던 쟁점에는 4대 개혁입법의 추진과 북핵문제 등이 있다.

(1) 4대 개혁입법의 추진

4대 개혁입법과 관련된 법률은 「국가보안법」, 「사립학교법」, 「과거사진상규명법」, 그리고 「언론관계법」을 말한다. 「국가보안법」에 대해서는 인권침해와 위헌적 소지를 근거로 그 폐지를 주장하였고, 이와 관련해서 「형법」에 내란목적단체 조항을 신설함으로써 그 기능을 일부 대체하도록 하는 것이었다. 「사립학교법」은 교사와 학부모로 구성된 학교운영위원회가 이사 정수의 1/3 이상을 추천하도록 하는 것이 핵심이었다. 「과거사진상규명법」은 ‘진실과화해위원회’를 설립해서 정부수립부터 한국전쟁 전후까지 행해진 민간인 집단희생 사건 등의 진실을 규명하도록 하는 것이 주요 내용이었다. 「언론관계법」은 신문사의 시장 점유율이 1개사 30%, 3개사 60%를 넘어설 경우, 시장지배적 사업자로 규정하고 공정거래위원회의 규제를 받도록 하는 것을 골자로 하였다(장덕진, 2011: 43-44).

그러나 이 개혁법안들은 당시 야당(한나라당)의 강력한 반대와 관련 이해당사자들의 반발, 그리고 이에 직면한 여당(열린우리당) 내의 내분 등으로 인해 사실상 실패로 돌아갔다. 즉 「국가보안법」은 법안만 제출된 상태에서 표결도 해보지 못한 채 정권 교체와 더불어 논의가 중단되었다. 또한 18대 국회에 들어 「미디어법」이 통과되면서 신문의 시장 지배적 사업자에 대한 규제는 포함되지 못한 채 신문·방송 겸영에 의한 종합편성 채널 사업자가 선정되는 상황으로 진전되었다. 한편 「사립학교법」은 여러 차례의 재개정을 통해 원래의 개혁성을 상실하였으며, 「과거사진상규명법」도 유명무실한 상태로 남게 되었다(장덕진, 2011: 44-51).

(2) 북핵문제와 남북관계

노무현 정부 출범 당시 안보환경은 불안정하고 유동적이었다. 특히 북핵문

제로 인해 우리나라가 급변하는 동북아 정세에 주도적으로 대응할 수 있는 힘이 위축되어 있었다(국정홍보처2008: 104). 이러한 상황 하에서 노무현 정부는 ‘평화변영정책’을 통해서 북핵문제와 남북관계에 대응하고자 했다. 평화변영정책은 김대중 정부의 햇볕정책을 계승·발전시킨 것으로서 대북 포용의 기초를 바탕으로 ‘화해 협력을 넘어 평화변영’을 지향하는 것이었다. 즉 노무현 정부는 안보적 측면의 평화와 경제적 측면의 변영을 결합하여 남북관계를 더욱 진전시키고자 하였다(김근식, 2011: 340).

평화변영정책을 내세운 노무현 정부는 북핵으로 인한 한반도 긴장을 효과적으로 관리했다는 긍정적인 평가를 받을 수 있다(김근식, 2011: 343). 그러나 동시에 북한체제의 변화나 남북관계의 개선에 사실상의 진전을 이루지 못했다는 부정적인 평가를 받는다(김광동, 2010: 273).

노무현 정부의 대북정책에 대한 부정적인 평가의 배경에는 노무현 정부가 북한체제의 본질적인 성격 규명에 실패했다는 점이 지적된다. 즉 노무현 정부는, 김대중 정부와 마찬가지로, 북한을 지원하면 북한이 긍정적인 방향으로 변화할 것이라는 기대를 지니고 있었지만, 이는 북한체제를 너무 낙관적으로 파악한 것이고, 북한의 개인숭배적 전체주의의 견고성을 간과한 것으로 평가된다(김광동, 2010: 274-276). 노무현 정부의 대북정책을 긍정적으로 평가하는 경우에 있어서도, 남북관계가 북핵문제로 인해 근본적인 어려움을 지니고 있었다는 점이 인정된다. 즉 노무현 정부에서 북핵과 남북관계의 병행론에 따라 남북관계가 지속되기는 했지만, 근본적으로 남북관계는 북핵 상황과 연동될 수밖에 없었고, 이것이 남북관계의 현실이자 한계였다는 것이다(김근식, 2011: 346).

IV. 맺는 말

이상 논의한 노무현 정부의 정책대응 사례는 크게 세 유형으로 구분된다. 첫째는 노무현 정부가 선제적이고 적극적으로 추진했던 경우이고, 둘째는 문제 상황에 직면해서 수동적으로 대응했던 경우이며, 마지막은 정부의 이념적

입장과의 조응도가 불명료한 경우이다(표 3 참조).

〈표 3〉 노무현 정부 주요 정책의 정리

구분	정책사례	추진내용	정책현실과 한계
적극적 추진	재벌개혁	-독점규제및공정거래에관한법률 -산업자본의 금융지배에 따른 폐단의 차단, 대기업집단의 소유·지배구조 왜곡시정, 경쟁적 시장환경 조성 -출자총액제한, 지주회사 행위제한, 순환출자금지	-후기 들어 상당한 후퇴: 출자총액제한 조항과 지주회사행위제한조항은 대폭 완화, 순환출자금지는 도입 않됨 -해외자본에 대해서 재벌기업의 경영권 보호의 의의 인정
	지역균형발전/행정수도	-국가균형발전특별법 -총청권에 행정수도를 건설하여 청와대와 중앙부처를 이전 -공공기관의 지방이전	-헌법재판소의 헌법개정 없는 수도 이전 위헌결정으로 실행정수도 건설은 무산 -행정중심복합도시건설의 추진
	4대 개혁입법	-국가보안법 폐지, -사립학교법 개정(학교운영위원회 정상화), -과거사진상규명법(각종 민간인집단희생사건), -언론관계법(신문사 시장점유율 규제)	-야당 및 이해관계자들의 반발, 여당 내 내분 -국가보안법 논의 중단, 사립학교법 재개정으로 개혁성 상실, 과거사진상규명법 유명무실, 미디어법으로 신문 방송 경영의 중편채널 사업자 선정
	남북관계(평화번영정책)	-햇볕정책의 계승·발전: 대북 포용의 기조를 바탕으로 안보와 경제의 결합	-남북관계가 지속되기는 했지만, 북핵 상황으로 인해 한계에 봉착
수동적 추진	부동산시장 과열	-강남권 수도권 아파트가격상승으로 비롯된 부동산 과열 -부동산가격상승억제책 제시	-부동산가격상승을 막지 못함
	사회양극화(근로빈곤층)	-외환위기가 야기한 문제는 진정되었으나, 저숙련 근로자의 임금과 고용안정성이 급속하게 나빠져서 근로빈곤층 증가가 심각 -사회안전망과 사회복지의 확충(국민기초생활보장, 긴급복지, 근로장려세제 등)	-기존 제도(경로)의 관성
	비정규직 증가	-비정규직 증대에 따른 노동양극화 우려가 제기됨 -비정규직보호대책: 남용규제와 균등대우 원칙, 기간제 사용기간 및 파견직 파견기간을 2년으로 규정하고, 2년을 넘으면 무기근로계약으로 전환 또는 직접고용의 의무화	-초기의 원칙으로부터 상당히 후퇴한 것임 -이해관계집단(기업 등 고용주)의 기회주의적 대응(비정규직 해고 등)
기타	저출산/고령화	-제1차 저출산·고령사회기본계획 -일과 가정의 양립, 가족친화적 직장환경 조성	-저출산/고령화 대책의 불완전성(의식 변화, 사교육비문제 등 결여)
	FTA 추진	-한·미 FTA의 타결 등 이후의 정부로까지 이어지는 다수의 FTA를 적극적으로 추진함	-정권지지세력들로부터의 저항을 야기함

첫 번째 유형은 노무현 정부가 자신의 이념적 입장을 반영해서 선제적이고 적극적으로 추진했던 사례들로서 여기에는 재벌개혁, 지역균형발전/행정수도, 4대 개혁입법, 남북관계(평화번영정책)가 해당한다. 그러나 이 사안들에 있어 노무현 정부는 기득권 세력의 저항이라는 현실의 벽에 직면해서, 정권의 후반에 이르러서는 당초의 입장에서 상당한 후퇴와 완화 또는 타협하는 선에 머물게 되었다. 두 번째 유형은 심각한 문제 상황에 직면해서 사후적 또는 수동적으로 대응할 수밖에 없었던 사례들로서 여기에는 부동산시장과열, 사회양극화(근로빈곤층), 비정규직 증가, 저출산/고령화 현상이 해당한다. 그런데 이처럼 심각한 문제 상황에 대응함에 있어 노무현 정부는 자신의 이념적 특성을 반영하고자 했다. 즉 부동산시장과열 문제에 대해서는 부동산가격상승 억제대책을 입안·추진했고, 근로빈곤층과 비정규직 문제에 대해서는 사회안전망과 사회복지의 확충 및 비정규직 보호대책을 모색했으며, 저출산/고령화 현상에 대해서는 일-가정양립이나 가족친화적 직장환경조성 등의 새로운 아이디어를 제시했다. 그러나 이러한 노력들도 기존 제도(경로)의 관성(제한된 복지정책), 이해관계 집단(기업 등 고용주)의 기회주의적 대응(비정규직 해고 등), 정책역량의 한계(부동산대책, 저출산/고령화 대책의 불안전성 등)로 인해 기대했던 성과/효과를 충분히 거두지 못하는 한계를 보였다. 세 번째 유형은 노무현 정부의 이념적 특성과 조응도가 불명확한 사례인 FTA의 추진이다. FTA 추진은 노무현 정부의 국정목표나 국정과제와의 조응도가 높지 않았음에도 불구하고, 적극적으로 추진되었다. 이에 대해 시장중심주의자나 자유무역론들은 긍정적인 입장을 표명했으나, 농민 및 사회단체 등 현재적·잠재적인 정권 지지세력들은 오히려 정부에 대해 상당한 수준의 저항을 표출했다.

노무현 정부의 이념적 지향과 정책의 현실에 대해 전반적으로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 정책추진에 있어 정부주도적인 특성을 보였다. 노무현 정부는 시민사회 활성화와 정부의 리더십 역할을 동시에 성취하고자 했던 것으로 이해된다. 노무현 정부는 분권과 자율을 강조하고 다원적인 사회의 형성을 지향했지만, 주요 정책의 추진에 있어서는 상의하달형(Top-down)의 접근을 보였다. 이는 북구권의 스웨덴이나 덴마크와 같은 국가들을 벤치마크 대상으로 한 것으로서 정부의 리더십 역할과 사회의 협력적 역할이 조화를 이룰 때 가

장 바람직한 국가 사회적인 성취를 이룰 수 있을 것으로 기대했기 때문이다. 그러나 정부의 이러한 의도는 성공적으로 추진되었다고 보기 어렵다. 정부 주도의 정책추진과 시민사회의 지지 또는 견제가 성공적으로 양립하기 위해서는 사회 내 신뢰의 수준이 높아야 하지만, 우리나라의 현황은 그렇지 못했고, 정부가 주도했던 주요 정책들은 사안에 따라 기득권층 또는 상대적으로 소외·배제되어 왔던 세력들로부터의 반발과 저항을 야기했다.

둘째, 노무현 정부는 대화와 타협을 중요한 가치로 내세웠으나, 다수의 경우에 있어 이는 기득권층의 양보 또는 약화를 전제로 한 것이었다. 예컨대, 균형발전의 추진은 수도권외의 양보를, 재벌개혁과 4대 개혁입법의 추진은 재벌 및 기득권층의 양보를, 대미관계의 변화는 친미세력의 자세 변화를 전제로 하는 것이었으나, 이러한 전제조건은 갖춰지지 않았으며 이러한 상태에서 정부의 정책추진은 사회갈등의 확대로 귀결될 수밖에 없었다. 셋째, 노무현 정부의 정책역량은 제한되어 있었다. 다수의 경우에 있어 정부는 문제 상황 자체가 지닌 힘에 압도되는 경향을 보였으며, 특히 부동산시장 가격안정정책들이 오히려 부동산시장의 과열을 부채질했던 경우나 비정규직 보호대책이 반대로 비정규직의 직업안정성에 부정적 효과를 야기했던 경우에서 나타난 것처럼 정책의 역효과를 야기했던 측면도 발견된다.

그러나 이러한 한계에도 불구하고, 노무현 정부는 이전 정부들이 상대적으로 소홀하게 여겼던 가치와 쟁점들을 정부의 주요 의제로 채택하고 이에 대한 시민들의 인식과 이해를 제고하는데 기여했다는 점에서 그 가치가 인정된다.

참고문헌

- 강원택·장덕진 엮음 (2011). 노무현 정부의 실험: 미완의 개혁. 서울: 한울아카데미.
- 강현수 (2011). 참여정부 지역균형발전 정책의 성과와 한계. 강원택·장덕진 엮음, 노무현 정부의 실험: 미완의 개혁, 서울: 한울아카데미: 185-214.
- 구인회 (2011). 복지 개혁: 복지국가 이상과 발전주의 유산 사이에서. 강원택·장덕진 엮음, 노무현 정부의 실험: 미완의 개혁, 서울: 한울아카데미: 215-245.

- 국정홍보처 편 (2008). 참여정부 국정운영백서1: 총론, 대통령발언록. 서울: 국정홍보처.
- 김광동 (2010). 보편가치와 민족가치에 벗어난 대북정책. 김광동 외, 노무현과 포퓰리즘 시대, 서울: 기파랑: 239-279.
- 김광동·김세중·김영호·박효종·윤창현·이규식 (2010). 노무현과 포퓰리즘 시대. 서울: 기파랑
- 김근식 (2011). 노무현 정부의 대북 정책: 평가와 쟁점. 강원택·장덕진 엮음, 노무현 정부의 실험: 미완의 개혁, 서울: 한울아카데미: 338-367.
- 김석우 (2011). FTA 정책: 미래를 위한 필연의 선택? 강원택·장덕진 엮음, 노무현 정부의 실험: 미완의 개혁, 서울: 한울아카데미: 93-120.
- 김신복 (2008). 교육정책. 한국행정연구원 편, 한국행정 60년, 1948-2008, 제3권(공공정책), 파주: 법문사: 607-639.
- 김용창 (2011). 부동산 정책: 포위된 부동산 혁명? 요란한 해프닝? 강원택·장덕진 엮음, 노무현 정부의 실험: 미완의 개혁, 서울: 한울아카데미: 149-181.
- 김진방 (2011). “재벌 개혁”의 내용과 성과. 강원택·장덕진 엮음, 노무현 정부의 실험: 미완의 개혁, 서울: 한울아카데미: 121-148.
- 김진영 (2007). 참여정부 교육정책에 대한 평가와 전망. 바른사회시민회의 편, 혼란과 좌절, 그 4년의 기록, 서울: 해남: 237-266.
- 바른사회시민회의 편 (2007). 혼란과 좌절, 그 4년의 기록. 서울: 해남.
- 안종범 (2007). 노무현 정부 복지정책의 평가와 개선과제. 바른사회시민회의 편, 혼란과 좌절, 그 4년의 기록, 서울: 해남: 269-296.
- 유호열 (2007). 자주에 올린한 4년의 성적표: B-학점. 바른사회시민회의 편, 혼란과 좌절, 그 4년의 기록, 서울: 해남: 213-219.
- 윤창현 (2010). 균형발전과 혁신정책의 우울한 경제학. 김광동 외, 노무현과 포퓰리즘 시대, 서울: 기파랑: 119-156.
- 이병훈 (2011). 사회 통합적 노동 개혁, 진보의 좌절과 현실 타협. 강원택·장덕진 엮음, 노무현 정부의 실험: 미완의 개혁, 서울: 한울아카데미: 279-310.
- 이선우 (2008). 인적자원정책. 한국행정연구원 편, 한국행정 60년, 1948-2008, 제3권(공공정책), 파주: 법문사: 640-672.
- 장덕진 (2011). 4대 개혁입법의 실패와 개혁 동력의 상실. 강원택·장덕진 엮음, 노무현 정부의 실험: 미완의 개혁, 서울: 한울아카데미: 40-64.
- 정인교 (2007). 참여정부 4년 평가: FTA. 바른사회시민회의 편, 혼란과 좌절, 그 4년의 기록, 서울: 해남: 101-106.

- 제16대 대통령직인수위원회 편 (2003). 대화: 제16대 대통령직인수위원회 백서. 서울: 제16대 대통령직인수위원회.
- 조동근 (2007). 참여정부 경제부문 4년 평가. 바른사회시민회의 편, 혼란과 좌절, 그 4년의 기록, 서울: 해남: 21-73.
- 조희문 (2007). 참여정부의 문화예술정책 4년에 대한 평가. 바른사회시민회의 편, 혼란과 좌절, 그 4년의 기록, 서울: 해남: 299-320.
- 하용출·조동준 (2008). 외교·통상정책. 한국행정연구원 편, 한국행정60년, 1948-2008, 제3권(공공정책), 파주: 법문사: 39-67.
- 한국행정연구원 편 (2008). 한국행정 60년, 1948-2008, 제3권(공공정책). 서울: 법문사.
- 현진권 (2007). 서 장. 바른사회시민회의 편, 혼란과 좌절, 그 4년의 기록, 서울: 해남: 3-16.