

김영삼 정부의 개혁평가*

閔俊基 (경희대)

I. 서론

현존하는 김영삼 정부의 개혁평가를 한다는 것은 여러 가지 한계를 내포하고 있다. 여기에서는 주관성에 빠지지 않고 객관적으로 시도하려고 했으나 자료수집이나 시간상의 제약으로 제대로 분석하지 못한 감이 든다. 특히 정책의 효과가 장기간에 걸쳐서 나타나는 현상을 제대로 평가한다는 것은 어려운 문제이다. 그러므로 정부에 대한 평가는 일정기간이 경과한 후에 하는 것이 연구의 객관성과 역사성의 측면에서 바람직하다고 본다. 그러나 지난 5년 동안 개혁의 성공적인 사례와 실패사례를 들어서 설명하는 것이 합리적이고 어느 정도 객관성을 띠지 않나 생각된다. 주간조선의 97년2월 전국50여개 대학의 정치학 및 경제학 교수들 157명을 대상으로 김영삼 정부 4년의 공과(功過)평가를 위한 설문조사를 한 자료 일부분을 참고하기도 했다.

특히 필자는 김영삼 정부는 제도적인 개혁만 단행했지 민주적 의식구조의 개혁을 강조하지 않았다는 것이 개혁의 효과와 효율성을 높일 수 없다는 것을 주장한다. 현재 김영삼 정부의 임기가 몇 개월밖에 남지 않았는데 어느 역대 정권 때보다 정치와 경제가 파행직전에 있으므로 개혁은 이미 실종되고 말았다. 그러면 무엇이 개혁추진의 문제였나를 살펴보겠다.

II. 개혁추진의 과제

김영삼 정부의 등장은 민주화와 개혁의 문제를 동시에 해결해야 하는 어려운 과제를 가지고 출발했다. 오랜 권위주의 지배로부터 민주주의에로의 성공

* 이 논문은 1997년도 경희대학교 교내 연구지원금으로 작성되었음.

적인 이행을 하기 위해서는 제도적인 차원에서 민주적인 틀로 바뀌어야 하며 권위주의체제 하에서 습관화된 국민들의 의식구조도 민주화시대에 맞는 의식으로 바뀌어야 했다. 넓게는 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 분야에 걸쳐서 개혁을 해야 했다. 정치는 새롭고 깨끗하고 열린 정치를 하여 선진화 시대로 진입해야 하는 것이다. 다시 말해서 구시대가 가고 새시대가 오면 그 시대에 맞는 옷으로 바뀌어야 한다. 정치는 새롭고 깨끗하고 열린 정치를 해야만 선진사회 시대로 진입할 수 있다.

김영삼 정부 5년 반 동안 국민의식은 얼마나 바뀌었는가? 예컨대 규범적인 협동, 타협, 공중도덕 존중, 질서 의식, 합리주의 정신, 정치참여 등이 얼마나 나아졌는가? 위에서 지적한 문제들이 민주적인 의식구조로 바뀌어야만만이 민주주의가 가능한 것이다. 이같은 탈바꿈은 계속적인 교육과 훈련, 경험을 통해서 습관화되어야 민주주의로의 발전이 가능한 것이다.

민주적 의식 개혁은 민주주의 이념을 실천 할 수 있는 국민들의 정신적 무장이다. 그리고 시민들은 주인의식을 가지며 절제와 관용의 정신을 갖는다. 이러한 바탕 위에 민주적 정치문화가 형성되면서 제도적인 개혁이 진행되었어야 한다.

개혁이 완성되려면 제도 개혁과 지배엘리트의 교체 등을 통한 지배구조의 변화와 함께, 정치문화와 정치행태의 변화를 통한 바람직한 정치의식의 구축이 요구되는 것이다. 여기에 국민들의 일상생활 속에서 민주적 공동체를 형성할 수 있으며 민주주의 가치의 실현과 개혁정치가 성공할 수 있다.

유럽은 기독교윤리를 바탕으로 민주적 시민문화가 형성되면서 권위의 합리화, 구조의 분화, 정치참여의 확대 등으로 민주주의가 서서히 발달했다. 조선조는 어떻게 정치질서를 창출했는가? 조선조를 창업한 이성계는 새로운 정치이념인 주자학사상을 받아들였다. 조선조는 통치양식을 덕치주의와 예치주의를 실현해서 정치사회의 질서를 확립해 갔다. 조선경국전을 80여 년에 걸쳐 성종 때 이르러 완성하여 유교 정치체계의 기반을 확고히 하여 조선조 500여 년간을 집권할 수가 있었다. 조선조 사회는 한 예로 도둑질을 하다가 들키면 부끄러워할 줄 알고 반성할 줄 알았다. 그만큼 윤리와 도덕적으로 사회 질서가 확립되었다는 증거였다. 그러나 오늘날은 어떠한가? 수억 수천만을 먹고 들켜도 반성하는 기색이 없이 재수가 없어서 잡혔다고 한다.

김영삼 정부 하에서 치러진 지난 15대 총선에서도 국회의원에 당선되려면 수십억원을 썼다고 한다. 그 돈이 누구한테 가느냐 하면 유권자들에게 갔다. 말하자면 돈을 받았던 사람들은 정치 부패의 공범자들이다. 혼탁한 선거는 역시 유권자들에게도 책임을 피할 수 없다. 개혁을 주장한 김영삼 정부에서 치른 선거도 나아진 점이 없었다. 새시대가 되었어도 지배엘리트나 국민들의 의식 구조가 하나도 바뀌지 않았다는 것을 선거를 통해서 알 수가 있다. 그 이유는 정경유착의 고리를 끊지 못한 원인도 있다. 그러므로 정경유착이 안되려면 깨끗한 선거, 깨끗한 정치가 정착이 되어야만 한다. 깨끗한 선거문화가 형성되지 않고서는 민주주의도 제반개혁도 성공하기가 어렵게 된다.

김영삼 정부는 집권하자 의욕적으로 개혁을 추진했다. 그러나 여러 분야에 추진된 개혁은 미완성되거나 원상태로 퇴보하기도 했다. 민주화 과정에서 개혁이 얼마나 어려움이 실증되기도 했다. 여기에서 개혁의 일반론을 고찰해 보고 김영삼 정부 개혁의 실패 요인이 무엇이고 앞으로의 과제가 무엇인가를 살펴본다.

Ⅲ. 개혁의 전략과 전술

김영삼 정부는 개혁의 목표를 위해서 구체적인 청사진을 가지고 치밀하게 하나하나 추진해가지 못했다. 개혁원론에는 동의하나 개혁의 결과나 추진방법에는 문제가 있었다. 개혁의 전략과 전술의 이론에 실례를 고찰해보면 김영삼 정부의 개혁에 문제점을 알 수 있다.

혁명은 잘 일어나지 않는다. 개혁은 아마 그보다도 더 어려울 것이다. 히르슈만(Hirschman)이 말하듯이 개혁은 “이제까지 특권을 누렸던 집단의 권력이 줄어들고 상대적으로 권력이 없던 집단의 경제적 상태와 사회적 지위가 개선된” 그러한 변혁이다.¹⁾ 그것은 사회적 경제적 혹은 정치적인 평등을 보다 더 충실히 하고 사회와 정치에의 참여를 확대하는 방향으로 변화하는 것을 뜻한다.

개혁자는 길이 험하다. 세 가지 점에서 그는 혁명가 보다 더 어려운 문제에 봉착한다. 첫째 그는 보수주의자와 혁명가에 대한 양면 투쟁이 불가피하다. 그

1) Albert O. Hirschman, "Journeys Toward Progress"(N.Y., 20th Century Fund, 1963), p.267.

는 성공하기 위해서 많은 참여자와 여러 곳에서 싸우지 않으면 안된다. 한 곳에서 적었던 사람이 다른 곳에서는 동지가 될 수가 있다. 혁명가는 정치를 더욱 엄격하게 하며 개혁자는 융통성과 적응성을 구한다. 혁명가는 사회세력을 양분할 수 있어야만 하고, 개혁자는 사회세력을 조작할 줄 알아야 한다. 따라서 개혁자는 혁명가 보다 더 높은 수준의 정치적 기술을 요한다. 개혁이 왜 어려운가 하면 그것을 실현하는 정치적 전략가가 드물기 때문이다. 혁명가로서 성공하는데는 달통한 정치인이 필요가 없지만 개혁자로서 성공하려면 능란한 정치가가 있어야 한다.

김영삼 정부의 개혁 실패요인 중에 하나는 개혁을 뒷받침해 줄 수 있는 능력 있는 개혁전략가가 없었다. 정치참모들은 주로 민주계 아니면 특정 지역인 PK 중심이었기 때문에 엘리트층원의 문제점을 지적할 수 있다. 민주계는 민주화 투쟁을 주도할 때 대중을 거리로 동원할 수 있는 기동적인 전략가들이다. 그러므로 그들은 제도권 정치의 경험이 없는 편이다. 김영삼 정부는 설득력이 있고, 장내에서 대화와 토론, 협상과 타협을 통하여 합의의 도출할 수 있는 정치적 능력을 가진 사람들로 충원했어야 했다.

개혁자는 혁명가보다 사회세력을 조작하는데 있어 보다 적응성이 있어야 한다. 사회적 변화를 컨트롤하는데 있어서도 더욱 교묘하지 않으면 안된다. 그는 전체적인 변혁이 아니라 약간의 변화를 목표로 하며, 폭발적인 변혁이 아니라 점차적인 변화를 노린다.

마지막으로 개혁의 여러 다른 형태 가운데 어떤 것이 우선적이고 또 어떤 것을 선택해야 하느냐의 문제이다. 혁명가는 무엇보다 정치적 참여의 확장을 노린다. 그 결과 형성되는 정치세력은 사회적 경제적 구조에 있어서의 변화를 시동시키는데 이용된다. 보수파는 사회경제적 계획이나 정치적 참여의 확장을 모두 반대한다. 개혁자는 이 두 가지 목표의 균형을 잡아야 한다. 사회경제적 평등의 증진책은 보통 권력의 집중을 요청하며 정치적 평등의 증진책은 권력의 확장을 요청한다.

이 목표들은 본질적으로 상충되는 것이 아니다. 개혁자는 사회경제적 구조의 변화와 정치체도의 변화간에 균형을 잡아주어야만 하고 어느 한쪽이 이지러지지 않게 양쪽을 결합시켜야만 한다. 개혁의 어떤 한 형태를 성취시킬 수 있었던 리더쉽이나 제도도 다른 개혁을 추진하는데는 같은 능력이 발휘되지

못할 수도 있다. 예를 들면 군 출신의 개혁자들 — 무스타파 케말, 가말압델 나세르, 아우브칸 — 은 정치체제 내로 새로운 집단을 참여시키는 것을 조직하는데 있어서보다 사회경제적 개혁을 진전시키는데 있어 더 성공적이었다. 한편 사회민주당 또는 기독교민주당의 지도자 — 벵탕쿠르트(Betancourt) 벨라운데(Belauande), 프라이(Frei) — 들은 사회적, 경제적 개혁을 모색하기보다 이전에 축출 당한 집단들을 정치체제에 갖다 맞추는데 더 유능했다.²⁾

이론상으로는 사회경제적 구조와 정치제도에 있어서 몇 개의 중요한 변화를 초래할 수 있기를 원하는 개혁자들에게 두 개의 광범한 전략이 주어졌다. 한 가지 전략은 개혁자가 그의 모든 목표를 일찍이 발표하고서 그가 달성할 수 있을 것으로 기대할 수 있는 한에서 최대한 밀고 나간다. 이에 대신할 수 있는 전략은 그의 목적을 감추고서 착실히 접근해 가는 방향으로 여러 개혁안을 따로 따로 나누어 한번에 한 가지 변화만 밀고 나가는 것이다. 전자는 포괄적이고 “뿌리째 뽑는” 혹은 전격작전과 같은 접근방법이며 후자는 서서히 하는 “가지가 뺄는 식” 혹은 폐비안적 접근방법이다.

역사에서 여러 다른 시기에 거쳐 개혁자들이 두 가지 방법을 써 보았다. 근대화를 하는데 있어 긴장과 분란이 있는 대부분의 나라에서는 개혁의 가장 효과적인 방법은 폐비안전략과 전격작전의 전술을 혼합한 것으로 되어있다. 개혁자는 목표를 달성하기 위해 한 논쟁은 다른 것과 분리해야만 한다. 그렇게 하면서도 때가 익으면 그의 적이 세력을 동원하기 전에 가능한 재빨리 각 논쟁점을 처리하여 정치적 안전으로부터 제거시켜 버려야 한다. 폐비안주의와 전격작전을 적당히 섞을 줄 아는 능력의 유무는 개혁자의 정치적 기술의 좋은 테스트가 된다. 그러나 전면적인 개혁의 계획에는 전격작전이 들어맞는 경우가 있다. 개혁자는 그의 요망 사항을 통틀어 즉각적으로 발표하고 경우에 따라 적당한 집단을 불러일으키고 동원하여 정치적 대립과 정치적 협상을 통해 변화와 보수주의간의 세력균형이 허용하는 만큼 많은 문제를 해결할 수 있다.

근대화 사회에 있어서 개혁을 추진하는 자의 입장에서 보면 이러한 질문에 대한 답은 대체로 부정적이다. 포괄적인 혹은 전격작전의 전략은 정당들이 고정적으로 존재할 때 다시 말하면 협상이 이루어질 수 있는 구조가 안정되어 있을 때만 가능하다. 그러나 개혁을 추진하는 요체는 정책 결정에까지 참여하지

2) 민준기, 배성동 역 『정치발전론』, 서울, 을유문화사, 1987, pp.413-415.

는 못한다해도 영향을 미칠 수 있는 상황을 만드는데 있다(민준기외 1987). 개혁자가 내놓은 요구나 논쟁의 성질상 전체적으로 정치과정에서 역할을 한 동맹자와 반대자가 생긴다. 개혁자가 당면한 문제는 파다한 요구를 제기하여 그 반대를 압도할 것이 아니라 요구를 아주 명백히 한정시켜 제기함으로써 반대를 극소화해야 한다는 것이다.

무엇이든지 한꺼번에 하겠다고 하는 개혁자는 결국 약간 성취하거나 아니면 전적으로 실패하고 만다. 그 예로 요셉2세(Joseph II)와 光緒帝(Kuang Hus)를 들 수 있다. 양자는 모두 기존의 전통적 질서를 전반적으로 바꾸기 위해 여러 가지 개혁을 여러 방면에 걸쳐 동시에 밀어 붙였던 것이다. 그들의 노력이 크면 클수록 많은 적을 만들게 되어 실패하고 말았다. 기존사회에 발붙이고 있는 모든 사회집단과 정치집단이 실제로 위협을 느꼈으며, 전격작전이나 전면공격은 잠재적인 적까지 일깨워 활동하게 만들었다.

한국사회의 부정부패는 뿌리깊게 만연되어 내려온 악습이라 할 수 있다. 두 전직 대통령의 비자금 사건이 잘 입증하고 있는 것이다. 김영삼 정부가 들어설 당시 국민은 새정부가 부정부패를 척결해 줄 것을 기대하고 있었으며 김대통령도 부정부패의 일소를 가장 시급한 과제로 인식했다. 그런데 부정부패의 척결이라는 막연한 대상을 개혁 목표로 설정할 경우 그 대상에서 벗어나는 것이 거의 없다. 즉 사회의 모든 문제를 개혁의 대상으로 삼아야 했다. 더구나 김영삼 정부는 임기 내에 하려고 급하게 서둘다 보니 많은 부작용을 낳았다.

터어키공화국 초기 무스타파케말(Mustafa Kemal)은 성공한 사례이다. 케말은 근대화의 거의 모든 문제에 당면했다. 즉 민족공동체의 구성, 근대적인 정치조직의 창건, 사회적, 문화적 개혁의 착수, 경제적 발전의 증진 등에 문제였다. 그러나 케말은 이러한 모든 문제를 한꺼번에 해결하려고 시도하지도 않고 그것을 하나하나 신중하게 분리하여 한 가지 개혁에 대해 동의를 얻었고 또 그렇게 함으로써 다른 개혁에는 반대할 사람에게서 그 개혁에 대한 지지까지도 획득했다. 케말은 문제제기의 순서를 가장 말썽을 부릴 수 있는 사람들이 찬성할 수 있는 것을 먼저 내어놓는 방식을 취해 정했다. 일단 비교적 동질적인 인종의 공동체가 형성되자 다음 단계로는 — 멕시코, 소련, 그리고 중국혁명에서의 순서대로 — 권위를 행사할 수 있는 효율적인 근대적 정치체도의 창설에 착수했다.

그것이 이루어진 다음에는 그 제도를 통해 사회에 대한 종교적, 사회적, 문화적 및 법적 개혁을 추진할 수가 있었다. 터어키는 1920년 후반에 달성한 사회개혁이 1930년대에 들어서서 경제발전을 강조할 수 있는 길을 텅다. 예산제도에 관한 정책이 선포되었고 1934년에는 5개년 개혁이 채택되었다. 그후 10년 동안 공업발전의 큰 힘을 들었다. 특히 방직과 철강, 제지, 유리, 그리고 도자기 공업에 힘썼다. 1929년에서 38년 사이에 국민소득은 44%, 1인당 국민소득은 30%, 광업은 132%가 증가하였고, 그리하여 공업발전은 무엇보다 인상적이었다(민준기외, 1987). 근대화를 추진한 다른 개혁자들이 가끔 의식적으로 케말의 전술을 모방했다. 파키스탄의 아우브칸은 여러모로 케말을 모방했다.

김영삼 정부가 개혁에 성공하려면 개혁의 목표가 뚜렷했어야만 했다. 만일 개혁의 대상이 군부라면 군부의 누구와 어떤 것이 문제이며 바꾸어야 하는지를 명확히 해야 했다. 관료조직이 개혁 대상이라면 그 조직의 어떤 것이 문제이고 개선되어야 하는지 목표를 분명히 설정해야 했다. 선거 제도나 정당정치 세력이 개혁의 대상이라면 무엇을 개혁할 것인지 그 목표를 명확히 세워야 했다.

개혁에는 역시 우선 순위가 중요한 것이다. 또 개혁을 단계적으로 추진했어야 한다. 가장 심각하고 중요하기 때문에 우선적으로 다룰 수 있고 확실한 개혁을 달성하기 위해서 쉬운 목표를 우선적으로 다루어야 했다. 어쨌든 한꺼번에 모든 것을 할 수는 없는 것이다. 김영삼 정부는 단계적으로 하나씩 해결해 가는 것이 바람직했다. 가장 우선적으로 다루기로 한 개혁목표에 총력을 집중하여 개혁에 성공한 후 차례로 다음 개혁대상으로 옮겨가야 바람직했다. 개혁 추진 세력이 개혁추진 과정에서 제반개혁들 사이의 우선 순위를 정해 단계적으로 하나씩 이루어 나가면서 국민들의 이해를 구하기 위한 조직적인 홍보 활동을 전개했어야 했다.

IV. 민주화의 성공사례

우리는 몇 년간 민주화를 추진하면서 정치질서를 창출한다는 것이 얼마나 어렵고 힘든가를 체험했다. 민주정치 실현을 위한 정치문화가 형성되지 못해

서 새롭게 창출하려는 정치발전은 여러 복합적인 요인들이 직·간접적으로 작용하고 있다.

한국의 민주화과정은 긍정적인 면과 부정적인 측면으로 평가들을 하고 있다. 30년간 한국의 군부는 정치 사회 등 여러 분야에 깊숙이 침투하여 주요조직의 장이나 간부로 임명되어 권위주의 정치를 실현했다. 군의 탈 정치화를 위한 노력은 높이 평가할 만하다. 정치화된 장교집단인 하나회 출신 장교집단들을 전격적으로 숙청했다. 두 군부출신 전직대통령을 내란과 부정부패혐의로 사법처리를 했다. 강력한 기무사의 권력도 대폭 축소시켰다. 이러한 군부개혁 조치는 민주화 역사상 유례가 없는 성공적인 것이다. 특히 군부를 권력에서 퇴장시키고 군부에 대한 문민통제를 재확립했다.

군부개혁과 동시에 진행된 개혁은 사정차원의 개혁이었다. 공직자 재산공개 및 등록을 실시하고 비리가 드러난 정치인과 관료를 숙청했다. 5공이래 정경유착의 고리를 끊으려고 시도했다. 실패한 금융실명제를 대통령포고령의 형태로 전격적으로 실시했다. 사정개혁은 1994년 3월 공직선거 및 부정선거방지법, 정치자금법, 지방자치법 등 3개 정치개혁 입법을 통해 제도적으로 뒷받침되었다. 사정개혁은 민주정부의 효율성을 높이고 공정한 정치적 경쟁질서를 확립하기 위해서 요구되었다.³⁾ 또한 지방자치체의 부활은 민주화의 상징적인 업적이며 민주화가 가져온 중요한 변화의 개혁이다. 지난 5년 반 동안 대통령 개인이나 현정부에 대해 비판하거나 불만을 표시하는 사람들은 많이 있었다. 집권 초기에 우리의 정치 체제가 구조적으로 안정성을 확보해 가고 있었다.

김영삼 정부는 비교적 공정한 정치적 경쟁, 국민들의 자유로운 정치참여, 그리고 국민들의 정치적 자유를 보장하는데 있어서 변화와 진전을 가져왔다. 과거에 비해 볼 때, 오늘날의 여당과 야당은 공정하게 정치적 경쟁을 할 수 있는 상황에 놓여 있다. 국민들의 정치참여도 과거처럼 동원된 참여가 아니라 자발적인 것으로 변했다. 언론의 자유, 집회의 자유도 과거보다 많이 신장되었으며 인신보호를 위한 사법제도 개선이 이루어져 인권개선 차원에서 상당한 진전이 있었다. 이는 적어도 제도적 차원에서 민주화가 달성되어 가는 과정을 의미한다. 즉, 한 사람이나 소수에 의해 독점되고 다수에게 폐쇄되었던 권위주의적 정치과정이 민주적 정치과정으로 전환되는 구조적인 변화가 일어난 것이다.⁴⁾

3) 임혁백, 「지연되고 있는 민주주의의 공고화」, 한국정치학회, 1997년 6, pp.15-16.

김영삼 정부는 지방자치 제도를 다시 소생시켰다. 지방자치 제도가 민주주의 발전에 얼마나 중요한 것인가는 영국의 예를 들어볼 수 있다. 영국 사람들은 스스로 주인이 되는 주민자치의 훈련 속에서 민주주의 바탕이 되는 자율과 주인의식을 배울 수 있었다. 그리고 절제와 관용의 정신을 익혔다. 영국의 근대 정치 속에서 우리는 격렬한 다툼이나 극단적인 대립보다는 슬기로운 적응과 조화를 발견하게 되는 것은 바로 그 때문이다. 그들은 주민자치를 통해서 민주주의를 창조해냈다.⁴⁾ 민주주의의 이념적 바탕이 아래로부터의 민주주의 (grass-roots democracy)를 지향하는 한 지방자치를 도외시한 민주주의란 생각하기 어렵다. 그러므로 주민들이 그들의 일상생활 속에서 민주적 공동체를 형성 발전시킬 때 다시 말해서 주민자치가 생활화 될 때 비로소 민주주의의 가치의 실현과 정치 안정을 가져올 수 있다.

우리 나라의 경우 중앙정치가 전국을 온통 지배해온 전통에 비추어 볼 때 지방중심의 정치, 밑으로부터의 국민의 참여를 촉진하는 정치에로의 전환이 시급했다. 지방자치가 실시된 후에 드러난 문제점은 적지 않다. 그러나 지방자치제가 발전할 경우 중앙집권적인 전통의 병폐를 개선하고 중앙과 지방간의 괴리현상을 좁히면서 사회, 정치, 경제, 문화면에서 균형 되게 발전할 수 있다.

김영삼 정부는 탄압에서 타협정치로 변화되어 갔다. 권위주의 체제하에서는 장기집권을 하기 위해서 야당을 철저하게 감시하면서 탄압했다. 또한 공명선거로는 정권유지가 불가능했기 때문에 잠재적인 반대세력을 봉쇄했다. 오늘의 정치과정에서는 여야간의 향상된 자율경쟁만이 있을 수 있으며, 이는 타협이나 협상으로 이어지지 않을 수 없다. 각 정당의 대통령후보들의 TV토론을 보아도 열린 정치시대로 전환되고 있으며 정치적 경쟁의 민주화가 많이 진전된 것을 볼 수 있다. 그러나 개혁 조치는 의도된 대로 실현되지 못했으며 오히려 다른 결과를 초래하여 부정적인 시각으로 보기도 했다.

4) 한배호, 「문민정부 4년 성과와 과제」, 창립2주년기념 국제세미나, 여의도연구소, 1997년2월, p.69.

5) 안병영, 『신동아』, 1986 2월호, pp.262-265.

V. 개혁의 실패

한국의 개혁은 어디로 가고 있는가? 집권 후반기 노동법개정에서 정부는 개혁의 한계를 드러냈다. 한보사태의 정치적 비리는 개혁정치를 실종시키고 말았다. 김현철 비리사건으로 개혁정부는 이탈하는 민심을 수습할 수 없는 상황에까지 도달했다. 그러므로 민주화를 향한 개혁정부는 개혁에너지를 소진하고 말았다. 문제는 정부가 위기관리능력이 부족하여 무정치상태를 표출했다는 것이다. 더구나 대권을 향한 정치권 내부의 무한경쟁이 권력의 진공상태를 증폭시켰다. 김영삼 정부는 96년 초반이후 나타난 실업율 증가와 경기침체 등의 전환비용을 상쇄시킬 정책을 갖지 못했다. 그리고 정치비리와 개혁정권의 내부 분열이 김영삼 정부의 위기관리 능력을 마비시켰다. 이런 상황에서 대권경쟁에 나선 주자들은 도덕성을 상실한 개혁주도 세력과의 차별성을 강조하면서 민주화의 성과와 개혁정치에 대한 총체적 비판에 몰두했다.⁶⁾ 지금은 개혁의 중단이나 실종, 시민들의 극단적인 비난 여부를 따지는 것보다는 시민사회와 정치권에 잠복하여 있었던 민주화의 장애요인과 개혁정치의 성과와 한계를 살펴보는 것이 중요하다.

김영삼 정부의 권력의 특성은 개혁정치 전반에 커다란 부담으로 작용했다. 개혁정책을 성공시키기 위해서는 집권 6개월 내에 주요한 개혁 프로젝트를 완결시켜야 한다는 시간적인 제약문제를 들 수 있다. 문민정부의 차별성을 강화하기 위해서는 구세력의 권력 기반을 쇠퇴시켜야 했다. 개혁정책은 시민들의 의견수렴 과정을 거쳐야 했다. 이 과정에서 정책효과에 대한 이견이 속출하고 기득권 세력의 경계심을 촉발하게 되면 개혁정책의 실행이 어려워진다는 것을 고려해야 했다. 그리고 구세력의 핵심 잔류파가 개혁연합의 반기를 들거나 기득권 세력을 부추겨 반개혁연합을 결성하지 못하도록 묶어두는 전력을 세워야 했다. 김영삼 정부가 처했던 미묘한 입장은 개혁세력의 재정비가 이루어진 96년 5월 총선까지 지속되었다. 총선 직전 축출된 김종필이 보수 야당을 결성하여 구공화계가 재규합 함으로써 민주화 이행을 위한 삼당합당의 임시적 구도는 막을 내렸다. 이 과정에서 개혁정치는 최대강력적 개혁에서 점차 벗어나 제

6) 송호근, 「배제적 민주화와 유보된 이중전환」, 한국정치학회, 한국사회학회, 1997. 6, pp.1-2

한적 영역으로 국한되었다. 집권중반기에 세계화 정책은 국내의 한계를 국외로 개혁에너지를 증폭시키려는 의욕적 정책이었으나 의식전환의 효과 외에는 어떤 구체적인 기반이 조성되지 않았다(송호근, 1997). 여기에 개혁정치 문제점을 고찰해 본다.

주간조선은 97년 2월(6일-12일) 전국 50여개 대학의 정치학과 교수(서울 37명, 지방23명)와 경제학과 교수(서울 41명, 지방56명)들 모두 157명을 대상으로 김영삼 정부 4년의 공과(功過) 평가를 위한 설문 조사를 했다.

김영삼 정부 4년에 대해 정치, 경제학 교수들은 총체적으로 어떤 평가를 내리고 있을까? 결론적으로 응답 교수 중 절반 이상이 개혁 정부의 기치가 무색하게 개혁 실종이라는 평가를 했다. 잘못했다(36.9%)와 아주 잘못했다(15.4%)는 답변이 응답자의 52.3% 절반이상이 부정적인 점수를 주었다. 경제학 교수(56.3%)들은 정치학(50.1%)보다 약간 더 부정적인 평가를 내렸다. 이것은 지금 우리 경제를 그대로 평가한 것이 아닌가 보여진다. 특히 이같은 비판적인 것은 작년말 날치기 통과 파문과 한보사태 등 대형 이슈가 큰 영향을 미친 것으로 보였다.

김영삼 정부가 재임4년 동안 가장 잘한 일이 무엇일까? 금융실명제 실시(25.7%)가 제일 많았고 공직자 재산등록(13.2%), 부동산 실명제(12.5%), 5.18특별법제정(11.8%), 지자체 실시(10.9%) 등의 순으로 치적을 들었다.

1, 2위를 기록한 금융실명제와 공직자 재산등록은 모두 취임 첫해인 93년 8월과 3월에 나온 개혁의 산물로써, 금융실명제는 부정부패의 근원이 되는 검은 돈의 통로를 차단했다는 점에서 큰 지지를 받은 것으로 풀이했다. 이어 OECD 가입(6.9%), 전직 대통령 비자금 수사(5.6%), 정치인 공직자사정(3.6%), 하나회 해체(3.6%), 민주화 진전(2.6%), 공명선거(1.6%)순으로 업적을 평가했다.

정치학교수들은 금융실명제(26.7%)에 이어 5.18특별법제정(15.5%), 지방자치제실시(12.2%), 부동산실명제(12.1%), 하나회해체(6%)순으로 주로 정치분야에 중점을 두고 업적을 평가했다. 반면 경제학교수들은 금융실명제(25%), 다음으로 공직자재산등록(16%), 부동산실명제(12.8%), 지방자치실시(10.1%), OECD 가입(8%)순으로 경제분야에 중점을 두었다. 재임 4년동안 잘못된 일로 제일 먼저 꼽는 것은 대통령 독단에 따른 정책 결정(24.6%)이었다. 대통령 독단에 따른 정책결정은 주로 깜짝 쇼를 지칭하는 것으로 금융실명제처럼 충분한 협의

없이 정책이 결정돼 실행상에 많은 부작용이 뒤따랐음을 지적한 것으로 풀이했다. 이어 PK중시 인사(21%), 외채증가 및 경제침체(20.7%), 노동법, 안기부법 낱치기 (10.5%)를 꼽았다. 그밖에 정부무능(5.9%), 물가상승(4.2%), 무원칙한 사면권 남용(3.9%), 지역갈등 증폭(3.3%), 공직부패(3%), 정치불안(2.6%) 등을 지적했다. 종합 평가로는 잘하고 있다(19.7%), 잘못했다(52.3%), 4년 국정점수 평점 10점 만점에 4.8점이다.⁷⁾

이 조사 결과가 한국의 정치, 경제학 교수들의 견해들을 정확하게 대표한다고 할 수는 없지만 하나의 객관성 있는 참고 자료로 사용할 수 있다.

김영삼 정부는 출범 초부터 추진한 개혁운동 과정에서 우리 모두가 예상했던 대로 수많은 난관과 저항에 부딪쳐 뜻한 대로 결실을 맺지 못했다. 그것은 개혁의 주체가 제대로 설정되지 못했으며 개혁의 추진 방법에도 문제가 있었기 때문이다. 특히 제반 개혁대상을 우선 순위를 정해서 단계적으로 하나씩 이루어 나가지 못했다. 전격적인 개혁을 실행할 때는 고도의 기술이 필요하다. 김영삼 정부는 하나의 개혁의 쟁점을 처리하기도 전에 다른 개혁의 쟁점이 문제가 중복되어 실천되었다. 너무나 짧은 기간 내에 개혁을 시도함으로써 개혁의 반대자들을 규합시켜 주는 계기가 되었다. 전격적인 개혁을 실시할 때는 어디서 어디까지 하는 줄 몰라야 하며 하나가 끝난 다음에 시간적으로 여유를 갖고 있다가 다음 문제를 전격개혁을 해야 했다. 또한 개혁의 당위성을 국민들에게 홍보를 하여 개혁의 반대자들을 설득 내지는 고립시켜야 했다. 또한 개혁 추진 과정에서 너무나 사정에 의존하여 국민들이 개혁이 사정이 아닌가 하는 오해를 하게 되었다. 표적수사의 공정시비는 정당성의 문제를 야기시켜 개혁작업을 흐리게 했다.

개혁주체 존재여부는 개혁의 성패를 가늠하는 중요한 문제이다. 김영삼 정부의 개혁 주체는 민자당도 아니었고 중앙의 관료조직도 아니었다. 그것은 어느 의미에서 개혁대상은 될 수 있었으나 개혁의 주체가 될 수 없었다. 대다수의 관료들은 복지부동의 자세로 개혁의 돌풍이 지나가기만을 기다렸다. 이렇게 되자 개혁을 추진하는 주체의 존재 여부가 모호해 졌다. 표면에 뚜렷이 나타난 것은 대통령자신 뿐이었다. 그래서 대통령 혼자서 개혁을 추진한다는 냉소적인 논평도 나왔다. 당위적으로 말한다면 대통령의 개혁의지를 정치적으로

7) 『주간조선』 144호, 1997년 2월27일, pp.44-46.

뒷받침하고 국민이 스스로 개혁의 수혜자임을 느끼게 하는 것은 여당의 책임이라고 할 수 있다. 그러나 민자당이나 그후의 신한국당은 이러한 개혁정당의 역할을 할 처지에 있지 못했다. 어느 면에서 일부는 개혁대상자였다고 할 수 있다. 그런 정당이 적극적으로 개혁을 밀고 나가는 것은 어려운 문제였다. 야당도 마찬가지다. 다음 집권 기회를 노리는 야당이 개혁을 도와줄 리는 없었다. 한마디로 대대적으로 개혁을 끌고 나갈 연합세력이 구축되지 못하였다. 사실 개혁의 이득을 보는 층은 중산층인데 이 중산층이 개혁을 방관하였다는 점도 지적할 수 있다. 특히 정부와 시민사회 내의 여러 개혁 지향적인 조직이 연결된 개혁 연합세력으로 형성되지 못하였고, 그리고 전적으로 밀어주는 정당과 의회 조직도 없었다.

개혁을 관료조직이나 하부기구에 맡기고 지시한대로 결과만을 기다렸다면 그 개혁은 집행도중에 왜곡되거나 유실되어 본래의 의도를 실현하지 못한다. 이것은 조직적으로 개혁을 추진하고 집행을 감시하며 결과를 확인 할 수 있는 개혁연합세력이 없는 것과 관련이 있다.

김영삼 정부가 지지기반의 구축에 실패하게된 또 다른 원인으로 권력작용 양식의 독특성을 들 수 있다. 김영삼 정부는 정치과정상 의제설정 초기부터 정당과 국회와 시민사회내의 중간적 매개집단을 빈번히 배제했다. 대통령은 국민을 직접 연결하는 양식을 주된 전략으로 채택했다.

이같은 권력작용양식으로 인해 정치과정에서 가장 중요한 역할을 담당해야 할 정당과 의회의 역할은 실종되었다. 그리고 개혁은 집권화된 권력을 장악한 대통령 일인이 담당해야 하는 결과를 초래함으로써 개혁의 주체와 객체가 모두 실종되는 결과가 되었다.⁸⁾ 무엇보다도 개혁을 위한 물질, 제도적 기반을 확보해야 하는 김영삼 정부에게 내적 분열에 따른 반개혁연합 세력의 저항과 개혁에 실망한 지지기반이었던 보수중산층의 이탈은 개혁정책과 체제의 공고화를 실패하게 하는 결과를 초래했다.

또 하나의 실패는 김영삼 정부의 정치권 개혁의 실패를 들 수 있다. 부정부패의 근원이 정치자금과 깊이 연관되어 있는 만큼 정치권의 개혁 없이 깨끗한 정치를 실현한다는 것은 불가능하다. 여·야는 선거법과 정당법을 합의 개정하여 선거 부정행위를 철저히 단속하기로 했으며, 선거 자금사용에 대해서도

8) 윤영오 「국회 개혁에 관한연구」, 『한국정치학회보』 29집 4호, 1995, pp.275-277.

철저한 감시를 하도록 했다. 선거법 규정을 위반한 후보자의 당선을 무효화시킬 정도로 엄한 처벌조항도 마련하였다. 그러나 15대 총선 이후 부정선거로 당선된 여야의 국회의원에 대한 법적 처리에 문제가 생겼다. 이때 국회내에 다수의석을 확보하여야 하는 여권의 필요성으로 이 문제가 흐려졌다. 그러자 깨끗한 선거 풍토의 정착을 바라고 공정한 법 집행을 기대하는 국민의 요구와 이와는 다소 상충되는 정부의 필요성을 해결하는, 즉 두 과제를 동시에 해결해야 하는 상황에 직면하게 되었다. 그러다보니 정부는 의석확보에 치우치는 해결 방식을 택한 것으로 보였다. 따라서 선거사범에 대한 정부의 법집행이 다분히 편파적이라는 비난을 받았다. 깨끗하고 공정한 선거 풍토가 조성되기를 기대했던 국민의 기대가 제대로 충족되지 못했다.

김영삼 정부의 개혁의 특성은 엘리트 층원의 실패와 정치문화와 민주적인 의식 변화의 질적 개혁에는 관심을 보이지 않았다는 것이다. 지지기반 확보에 실패했으며 개혁의 내용들이 일관성이 없고 서로 상반되는 경우도 있었다. 정당과 의회에서는 내적 개혁이 이루어지지 않았으며 권력의 다원성도 실현되지 않았으므로 문민독재라는 소리를 듣기도 했다.

VI. 결 론

김영삼 정부의 개혁 정치는 성공한 것보다는 실패한 사례가 더 많다고 평가된다. 일반적으로 권위주의 체제가 무너지고 민주화가 되면 모든 문제가 잘 해결될 것이라는 환상을 가진다. 김영삼 정부도 예외는 아니어서 많은 시련을 겪고 있다. 정치개혁이란 그렇게 쉽게 이루어지는 것이 아니다. 김영삼 정부의 민주화와 개혁의 성과는 많은 시행착오에도 불구하고 미래 한국사회발전의 밑거름이 될 것이다. 개혁이 성공하기 위해서는 폐비안전략(서서히 가지를 뺌)과 전격작전(뿌리째 뽑는)의 전술을 혼합한 방법을 사용하는 것이 바람직했다. 그리고 국민들의 지지기반의 확보가 지속화 해야했다. 다시 말해서 권력운용양식이 개혁의 주체와 객체가 함께 동원되는 것은 물론이며 정치과정의 매개장치들인 의회, 정당, 시민단체들이 배제된 개혁은 실패 할 수밖에 없다. 따라서 개혁 과정이 민주적인 제도와 절차에 따른 정치과정을 통해서 이루어져

야지, 지도자의 개인적인 정치적 자질이나 대중주의에 의해 이루어져서는 안 된다.⁹⁾

민주화의 발전을 위해서는 정당정치의 제도화를 이룩해야 한다. 시민들이 정당에 대한 불신을 극복하고 정당이 민주적 정치과정의 안정화에 기여해야 한다. 정당은 민주화를 주도하는데 앞장을 서야 하며 절차적 민주주의의 회복과 합의형성 과정으로의 전환을 주도해야 한다. 그리고 여전히 미흡하거나 손대지 못한 것은 다음 정권의 과제가 될 것이다. 개혁은 완료라는 것이 없는 것이다. 언제나 새로운 문제가 대두되는 것이고 구시대가 지나고 새시대가 오면 새로운 개혁의 과제가 생기게 마련이다. 우리는 앞으로 정치, 경제, 문화의 분야에서 계속하여 개혁운동을 전개하여야 한다. 반드시 정치지도층과 시민사회 내의 주도 세력이 적극 참여하는 광범위한 개혁연합 세력에 의해서 지속적이고 꾸준히 해야 한다. 이것은 보다 정의롭고 풍요로운 사회, 민주적이고 질서 있는 선진사회로 가기 위해서이다.

21세기 한국정치가 이룩하여야 할 목표를 몇 가지 지적해본다. 첫째, 민주적인 공정한 선거제도가 정착되어야 한다. 선거제도가 정착되면 민주정치도 자연스럽게 정착된다. 특히 우리는 정경유착의 고리를 끊어야 한다. 이것이 깨끗한 선거를 이룩하는 길이다. 둘째, 정당의 민주화를 실현하여야 한다. 정당의 민주화란 정당의 지역조직들이 중앙의 직접적인 통제 없이 정당활동을 펴고 스스로 공정하게 지도자를 선출하는 방향으로 변화하는 것이다. 또한 정당의 민주화란 지방의 정치지방생들이 지역수준의 정당활동을 통해 장래 지도자로서의 훈련과 자질을 쌓아 나가는 일련의 과정을 의미하기도 한다. 이러한 의미에서도 지방자치제도가 계속 활성화되어야 한다. 지역수준에서도 공정한 선거와 자유로운 경쟁을 통해서 정치지도자를 선출해야 한다. 그래야만 중앙정치에 진출해서도 같은 행동양식을 되풀이할 수 있다. 만약 정당조직이 그러한 정당 간부들과 대표로 채워진다면 전국적인 전당대회도 공정하고 자유로운 분위기 속에서 진행될 수 있다. 이러한 맥락에서 민주적인 선거제도의 정착이 정당의 민주화와 깊은 연관을 맺고 있다.

끝으로 의식구조의 민주화실천운동을 전개하여 시민들의 도덕과 윤리를 기

9) 김태룡, 「김영삼 정부시기의 정치와 의회」, 한국정치학회 1997년 9월 월례발표회, p.17.

반으로 하는 생활의 민주화가 이루어지도록 해야 한다. 이러한 혼란 속에서 민주주의 바탕이 되는 자율과 주인의식을 배울 수 있으며 시민들이 개혁세력에 동참 할 수 있다. 정치인들은 민주주의의 다수결의 원칙, 또는 타협에 의한 정치를 주장하고 있으나 아직도 의식구조의 민주화가 이루어지지 않았다. 대통령후보 경선 과정에서 구룡(九龍)들이 엉켜 뒤범벅의 게임을 벌이는 우여곡절 끝에 결국 당내 대의원들의 다수표를 얻은 후보가 대선 후보자로 확정됐다. 신한국당의 경선 과정이 모처럼 민주적 절차에 의해 치러졌어도 그 결과에 대해 경선 참가자들이 승복하지 않고 탈당 사태가 벌어졌다. 국가를 책임져야 할 집권당이 당내 민주주의 틀뿐만 아니라 정당정치의 위기에 직면했다. 그러므로 대선 정국이 혼미해지면서 경제와 사회의 불안이 증폭되고 있다. 정부지도자는 출선수범해서 국민들의 모범이 되어야 한다는 것을 잊지말아야 한다. 김영삼 정부는 남은 임기동안 대국민 신뢰회복에 역점을 두고 민생문제해결과 깨끗한 대통령선거를 치르도록 해야 한다. 그리고 국민이 무엇을 원하는가를 항상 파악하고 바른 정치를 실현해야 한다.