

# ISSUE & FOCUS

국가개조론(國家改造論) 서설(序說)

박세일 한반도선진화재단 명예이사장



# 국가개조론(國家改造論) 서설(序說)1)

박세일 한반도선진화재단 명예이사장  
([sipark@snu.ac.kr](mailto:sipark@snu.ac.kr))

## - 목차 -

### 1: 들어가는 말

- (1) 국정혼란의 두 가지 원인 (2) 왜 개혁인가? (3) 왜 개혁실종인가?
- (4) 개혁의 큰 방향은?

### 2: 세상은 어떻게 변화하고 있는가?

- (1) 한반도의 국제정치 (2) 세계경제의 구조변화 (3) 장기적 변화방향
- (4) 한반도 내부변화 (5) 남북관계의 변화

### 3: 국가개조의 목표와 추진방향

- (1) 국가개조의 3대 목표----(i) 통일 (ii) 선진화 (iii) 국가능력
- (2) 통일을 위한 국가개조
- (3) 선진화를 위한 국가개조
  - (가) 선진화개혁의 목표
  - (나) 제1전략: 세계화전략
  - (다) 제2전략: 자유화전략
  - (라) 제3전략: 공동체전략
- (4) 선진통일을 위한 정신의식 혁명

### 4: 누가 할 것인가: 국가능력을 높이기 위한 국가개조

- (1) 정치개혁 (가) 정당개혁 (나) 선거개혁 (다) 개혁보수와 합리진보
- (2) 행정개혁

### 5: 맺는 말

1) 급하게 쓴 草稿이니 인용은 삼가시고 비평과 보완은 환영합니다.

## 1: 들어가는 말

### (1) 국정혼란의 두 가지 원인

오늘날 우리나라 국정의 혼란과 국민의 좌절감은 두 가지에서 온다고 본다. 하나는 [구조개혁/시스템개혁 정책의 실종]에서 온다고 본다. 역사와 시대가 요구하는 국가의 구조개혁의 철학과 방향감이 상실되어 오늘날 우리사회에 혼란과 무기력이 오는 것 아닌가 생각한다. 개인도 삶의 목표가 있듯이 국가도 목표가 있어야 한다. 뚜렷한 목표의식이 있어야 그 목표를 달성하기 위하여 풀어야 할 개혁/정책과제가 나오고 개혁/정책의 당위성도 그리고 철학과 방향도 나온다. 그런데 우리나라에서 건국-산업화-민주화 이후 국가목표가 뚜렷하지 않다. 분명 선진화와 통일이 다음의 국가목표가 되어야 하는데 이를 강력하게 밀고나가는 정치권의 문제의식도 리더십도 약하다. 그러니 행정부도 국민도 국가가 나가야 할 방향에 대한 뚜렷한 비전을 갖지 못하고 따라서 개혁의 당위성도 철학도 방향도 나오지 않는다.

국정혼란과 국민좌절의 또 다른 하나의 원인은 [구조개혁/시스템 개혁의 추진능력]의 하락, 환언하면 [국가의 약체화] 즉 [국가능력의 하락]에서 온다고 생각한다. 국가능력이란 정부정책을 올바르게 세우고 이를 추진할 능력이다. 따라서 개혁구상력과 추진력도 국가능력이다 그런데 이 국가능력이 지속적으로 추락하여 오고 있는 것 같다. 그러니 개혁정책을 제대로 추진할 강력한 정치력과 행정력이 보이지 않고 오히려 공권력의 표류가 자주 나타난다. 그러니 국정의 표류와 국민들의 좌절은 불가피 한 것 같다.

우선 [개혁의 실종]의 문제를 먼저 다루고 그리고 [국가의 약체화], 즉 국가능력의 하락문제는 뒤에 다루도록 하자.

### (2) 왜 개혁인가?

우선 다음의 문제부터 생각해 보자. 왜 개혁의 실종이 문제가 되는가? 이 세상이 개혁을 요구하는 시대이기 때문이다. 그런데 우리만 개혁을 거부하면 결국은 세상의 변화와 흐름에 따르지 못하고 우리만 국가후퇴를 하게 된다. 그래서 국가성공을 위해서 우리는 이 시대가 요구하는 개혁을 성공적으로 이루어 내야 한다.

그러면 이 시대는 왜 개혁을 요구한다고 보는가? 한마디로 세상이 변화했기 때문이다. 1990대 전후로 사회주의권의 붕괴를 계기로 구(舊)사회주의권이 시장경제로의 편입이 시작되었다. 1970-80년부터 세계화의 움직임은 있었으나 1990년대부터는 본격적인 '지구촌 규모'의 세계화(globalization)가 열린 셈이다. 이와 함께 지식 정보화도 빠른 속도로 진행되었다. 이렇게 세계화와 정보화가 진행되면서 국가발전의 게임규칙(rule of game)이 달라지기 시작하였다. 시장이 지구촌 규모로 빠르게 확대되면서 기회도 증가하고 경쟁의 격화되었다. 그러면서 민간의 창의와 자율--시스템의 혁신성과 유연성--이 더욱 중요한 성공의 비결이 되었고 동시에 정부는 보다 전략적이 되어야---시스템의 전략성---국가성공이 쉬운 시대가 되었다. 과거 일국(一國)중심의 근대화/산업화시대의 국가주도의 시스템--중앙집권, 보호와 집중지원 등--을 가지고는 다국(多國)중심의 세계화시대의 발전전략이 되기 어렵게 되었다. 세계화 정보화라는 상황의 변화에 따라 국가의 각종 제도와 구조가 달라지지 않을 수 없는 새로운 역사발전의 단계로 들어가게 되었다. 그래서 각종 제도와 구조의 개혁이 있어야 세계화 정보화시대 성공하는 나라를 만들 수 있게 되었다. 그 결과 세계가 구조개혁/시스템 개혁을 어느 나라가 잘하는지를 경쟁하는 [개혁대경쟁의 시대]로 진입하게 되었던 것이다.

중국은 1992년 등소평의 남순강화를 계기로 공산당 이념논쟁의 가닥을 잡고 개혁개방의 길로 질주하여 년 간 500억-600억불 해외직접투자(FDI)를 유치하게 된다. 그래서 천지개벽의 신시대를 열기 시작한다. 다행히 우리는 1994년 말부터 이 세계화시대가 요구하는 구조개혁의 문제의식을 가지게 된다. 그래서 1995년 초부터 YS 시대 세계화추진위원회를 중심으로 세계화개혁--사법개혁 교육개혁 노동개혁 규제개혁 금융개혁 삶의 질 개혁 등-- 이 시작된다. 사실 일본은 당시 한국의 세계화개혁을 지금도 크게 부러워하고 있다. DJ 초에도 4대개혁--기업개혁 금융개혁 공공개혁 노동개혁--이라는 이름으로 세계화개혁은 계속되었다고 보아야 한다. 물론 그 때는 IMF의 요구에 의한 부분이 많았지만 말이다. 그 이후 노무현 대통령 때 여러 종류의 국정개혁은 있었으나 기본방향이 세계화의 방향이라기보다 내향화(inward-looking)의 방향(수도이전, 혁신도시 등)이 많았다. 그리고 MB경우는 집권초기 선진화 원년을 만들겠다고 기염을 토하였으나 부문별 국정개혁(4대강 건설 등)은 이었지만 종합적인 선진화 국가개혁 청사진은 없었다. 체계적 추진도 보이지 않았다.

사실 선진화 개혁은 세계화개혁이 완성되어야 가능하다고 보아야 한다. 세계화개혁의 초기는 불가피 ‘모방형 세계화’이겠지만 성숙단계가 되면 ‘창조형 세계화’가 되어야 하고, 그 것이 성공할 때 명실 공히 세계일류 선진국가가 되는 선진화가 완성되는 법이다. 여하튼 산업화-->민주화-->세계화-->선진화(창조적 세계화)-->통일로 연결되는 일관된 국가개혁의 철학과 방향감이 2000년대 중반부터 혼란 내지 약화되어 오고 있는 것 같다.

그리고 박근혜정부가 들어와서도 아직은 구조개혁의 철학과 방향이 잘 정리되지 않는 것 같다. 2014년 초 발표한 통일대박론은 시의적절 하였지만, 통일준비와 국내개혁/국가개조론이--내용은 선진화(창조적 세계화)개혁일 수밖에 없지만---아직 종합적 체계적으로 연계되지 못하고 있고, 따라서 개혁의 흐름이 혼란스럽다. 집권초기의 경제의 민주화, 창조경제, 규제개혁, 비정상적 정상화, 그리고 최근의 통일대박과 국가개조 등 중요 구조개혁과제들은 많이 제기되었으나 그 추진체계, 그리고 상호연계가 아직 불분명하다. 큰 그림과 이를 효과적으로 추진할 추진체계가 아직 보이지 않는다.

### (3) 왜 개혁실종인가?

왜 개혁정책이 실종되고 있는가? 왜 21세기가 요구하는 세계화와 선진화 등의 국가개혁의 흐름이 최근에 오면서 흔들리는가? 여러 이유가 있을 것이다.

첫째는 우리나라 정당이 가치정당 정책정당이 아니기 때문이다. 국가전략을 소중히 하는 정당이 아니라 지역구도--영호남의 지역정치--와 이념구도-소위 좌우의 진영논리--에 안주하여 정치적 기득권만을 향유하는 이익정당의 성격이 크기 때문이다. 그리고 정당의 구조와 운영이 국회의원 중심의 봉당적 성격이 강하고, 당원이나 국민은 가치와 정책으로 설득하고 조직하고 그 과정에서 차세대 지도자를 양성하는 공당적 성격은 약하다. 선거제도도 소선거구제이기 때문에 양자택일의 정치를 더욱 강화하고 있어, 기존의 양당제를 더욱 강화하고 있다. 제3의 경쟁적 정당의 대두가 구조적으로 어렵게 되어 있다. 이러한 상황에서 지역구도와 이념구도에 안주하면서 이미지 정치로 포퓰리즘 정치로 득표를 하려하지 국가정책 국가전략을 가지고 득표노력을 하려 하지 않게 된다. 자연 세계화 정보화 시대가 요구하는 구조개혁과 시스템 개혁은 정치권에서는 시급하고 주요한 관심이 되지 않는다. 요약하면 우리나라 정당은 ‘개혁정책부재의 정당’, ‘국가전략부재의 정당’이 되기 쉬운 구조를 가지고 있다는 것이다.

둘째는 위와 같은 당의 구조적 문제 위에 지난 20여 년간 우리나라 정치자체도 ‘개혁정책부재의 정치’, ‘국가전략부재의 정치’로, 즉 이익과 야합의 정치로 추락하였기 때문이다. 그 시작은 1897년 이후 단일정당지배가 붕괴되고, 한국 정치가 유동화 되면서부터인 것 같다. 즉 1987년 체제 이후---민주화 등의 이유로 -- 하나의 정치세력이 안정적으로 정권을 잡기 어렵게 되면서 권력을 잡기 위한 정당 간-내지 정파 간 연대가 불가피 하여졌기 때문이다. 그런데 문제는 그 연대가 [정책연대-가치연대]가 아니라 [세력야합-이익연대]의 성격이 강했기 때문에 국가개혁의 철학과 방향감이 점점 약화되고 심지어는 실종되기 시작한 것이 아닐까? YS 때의 3당 합당, DJ+JP연대, 노무현과 정몽준연대 그리고 민주당과 통합진보당과의 연대 등 모두가 세력야합 이익야합으로 정권을 잡으려 했던 역사였다. 가치연대 정책연대가 아니었다. 그래서 우리 정치에서 개혁의 철학도 개혁의 리더십도 약화되기 시작한 것이 아닐까? 위험을 감수(risk-taking)하는 정치세력도 없고 정치지도자도 부재하게 되었던 것이 아닐까?

셋째, 소위 1987년 체제가 가지고 있는 구조적 문제도 개혁의 실종에 기여하였다. 우선 대통령선거와 국회의원 선거의 선거주기의 불일치가 불가피 분점정부(divided government)가 쉽게 등장하도록 하였다. 특히 대통령임기 후반의 국회의원선거에서는 여소야대가 될 가능성을 일반적으로 높았다. 그러면 개혁의 추진이 어려워진다. 개혁은 결국 국회에서의 입법과 재정으로 뒷받침되어야 하는데 여소야대 하에선 개혁추진자체가 쉽지 않게 된다. 개혁의 중단이 축적되면 결국은 개혁의 실종으로 나타난다. 대통령 5년 단임제도 개혁의 실종에 기여한 면이 크다. 임기초기에는 제왕적으로 시작되지만 머지않아 레임덕으로 들어가면 개혁 추진의 동력을 만들기 어렵게 된다.

한국적 양당제도의 구조적 특징 그리고 소선거구제 그리고 정책연대보다는 이익연대에 기초한 권력투쟁 그리고 1987년 체제의 문제점 등등이 겹치면서 우리나라 정치에서 체계적 종합적 구조개혁과 시스템 변화의 실종이 나타나기 시작하였다.

물론 정치권 밖에 강력한 정책세력/개혁세력-지식인들의 싱크탱크(think tank) 운동 등--이 있어 이러한 흐름을 막고 개혁지지를 보완하여 준다면 개혁정치는 어느 정도 계속될 수 있었을 지도 모른다. 미국에서는 제2차 대전

이후 브루킹스(Brookings)연구소는 부분적이지만 이러한 구조개혁 노력에 앞장 서 섰다. 사실 마셜플랜(Marshall Plan)과 의회 예산정책실 설치의 브루킹스(Brookings)가 건의하여 성공시킨 정책들이었고 스쿨 거버넌스(school governance) 교육개혁도 브루킹스(Brookings)가 앞장서서 정책 캠페인을 한 결과였다. 우리나라 대학에는 아직 정책세력--이론과 실무를 겸한 개혁세력--이 약하고, 한반도 선진화재단 등 민간의 think tank가 이를 메워보려, 그래서 개혁의 흐름을 살려 보려고 나름의 노력을 하였으나 사실 역부족이었다. 그래서 아직도 세계화는 모방적 세계화의 단계에 머물고 창조적 세계화의 단계로 들어가지 못하고 있다. 그리고 아직도 산업화-민주화 이후 우리의 국가비전--국가개조과제가 이 되어야 할 선진화와 통일도 아직은 본격화되지 못한 제대로 풀리지 않는 미완의 과제로 떠돌고 있다.

#### (4) 개혁의 큰 방향은?

지난 250년의 인류의 역사--1760년 경 이후--를 돌이켜 보면 그리고 지난 150년의 한반도의 역사--1860년 이후--를 돌이켜 보면 역사 속에서 두 가지 lesson을 우리는 발견할 수 있다.

하나는 국가발전과 성장의 길은 [대외개방과 기득권개혁]에서 온다는 것이다. 쇠국 즉 inward-looking과 기득권고수는 국가후퇴의 길이라는 것이다. 우리가 잘 알듯이 한반도에서는 1860경부터 문명개화파/개혁개방파와 수구척사파 간의 사상싸움, 국가전략싸움이 있어 왔다. 그 싸움은 지금 현재도 한반도에서 진행되고 있다. 남한은 개혁개방으로 산업화와 민주화에 성공하였고 북한은 아직도 수구척사파가 지배하여 전(前)근대적 반(反)문명적 상태를 벗어나지 못하고 있다. 이제는 본격적인 세계화시대이기 때문에 모두가 개혁개방으로 나가야 한다. 기득권을 개혁하고 대외 개방으로 나가야 한다. 정부도 기업도 지방도 개인도 글로벌(global)하지 않으면 더 이상의 발전은 없는 시대이다.

다른 하나의 교훈(lesson)은 경제적 공정을 높이는 길 즉 분배의 개선의 길은 강한 경제를 만들어 [확대균형형 성장정책]을 선택하는 것이 보다 효과적(effective)이라는 사실이다. [축소균형형 분배정책]은 자기패배적(self-defeating), 즉 모두를 평등하게 가난하게 만든다는 사실이다.

이상의 두 가지가 그동안의 세계사회주의 역사와 한반도의 북반부의 역사에서 배울 수 있는 교훈이다. 한 가지 주의할 것은 확대균형 형 중에서도 계획되지 않은(unplanned)--자유방임시장( 소위 낙수효과만 기대하는) --보다는 계획된(planned) 성장정책---환연하면 분배친화적 / 고용친화적 요소를 가미한 성장정책이 분배의 개선에 보다 효과적(effective)이라는 사실이다.

분배친화적/고용친화적 성장정책--강한 경제와 공정 분배---을 위하여 네 가지 노력이 필요하다고 본다.

첫째는 적정(optimal)사이즈의 투명하고 공정하고 효율적 정부--과잉관료주의와 부패 등의 척결-- 를 유지하는 것. 이와 관련하여 두 가지가 중요하다. 하나는 민간이 할 수 있는 것은 민간이 하도록 하고 민간이 못하는 것만 정부가 하도록 해야 한다. 이것이 정부의 적정사이즈를 결정할 것이다. 다른 하나는 정부의 전략능력을 높여야 한다. 앞으로 세계화 정보화 시대 불확실성이 크게 높아짐으로 정부도 전략적으로 움직여야 성공한다.

둘째는 자유롭고 공정한 시장질서를 확보하는 것이--독과점, 특권, 비리, 유착 등의 척결--대단히 중요하다. 이번 세월호 사고가 보인 문제점도 바로 이것이다. 과거 국가주도의 산업화시대의 부작용들이 아직 많은 부분이 그대로 남아 있다는 사실이다. 오늘날 우리나라 젊은 세대의 불만은 분배의 불평등 그 자체 보다 특권, 비리, 부패 등 유착의 거미줄 즉 시스템의 불공정에 대한 불만이 기본을 이룬다는 점도 잊어서는 안 된다.

셋째는 노동시장의 유동성을 높이면서, 노동-교육-복지의 3각 안전망을 합리적으로 구축하는 일이다. 21세기 후기 산업사회에 들어 와 소위 이동노동시장(transitional labor market)이 확산되면서 이 3각망을 잘 가추는 것이 분배 문제 해결에 중요한 기제가 된다.

넷째는 금융시장은 건전성규제(prudential regulation)를 확대하는 것이 필수이다. 특히 금융의 세계화의 이익과 비용을 잘 감안하여 우리 현실에 맞는 적정규제(optimal regulation)를 찾아야 한다. 생산물시장은 원칙적으로 자유로울수록 좋지만 생산요소시장은 반드시 그렇지 않음을 잊어서는 안 된다. 이것이 공동체자유주의의 입장이다.

우리사회 일각에서 이미 탈(脫)산업주의의 현상이 일어나고 있다. 그래서 일부에서는 탈(脫)성장론 혹은 복지(福祉)우선론을 주장하는 분들이 있다. 그러나 우리나라는 아직 성장론이 중요하다. 성장주의가 중요하다. 이것이 가장 중요한 이유 중 하나는 우리에게서 한반도의 통일과 북한의 산업화라는 과제가 있기 때문이다. 그래서 우리는 아직 성장주의 깃발을 들고 가야 한다. 그래서 특히 복지론자들에게 이야기하고 싶다. 복지는 대단히 중요한 과제이다. 그러나 우선 민족복지 문제를 풀고 나서 계층복지문제를 풀자고 주장하고자 한다. 아마 한반도처럼 빈부격차가 심한 지역은 온 지구상에 없을 것이다.

지금 우리사회의 일각에 비관주의(悲觀主義)가 대두하는 것 같다. 과연 우리가 더 나아간 도약의 역사를 만들 수 있을까? 창조적 세계화와 선진화개혁에 성공하면서 통일의 시대를 열 수 있을까? 비관적 부정적 견해가 커지는 것 같다. 이것은 안 된다. 우리사회에 대하여 위기를 느끼는 것은 국민들의 위기의식이 커지는 것은 좋다고 본다. 사실 위기의식이 있어야 도약과 발전의 계기를 찾을 수 있다. 그러나 비관주의는 안 된다. 비관주의는 기본적으로 패배주의이고 쉽게 무책임주의로 전환한다. 그리고 비관은 항상 현실을 더 비관적으로 만든다.

우리사회는 아직 발전역량/성장잠재력은 대단히 크다. 노인들은 너무 건강하고 여성들의 힘이 넘치고, 어린 아이들의 눈은 빛나고 모두가 잘 생겼다. 국민들의 성품이 대외 지향적이고 아직 대단히 역동적이고 성취욕이 크다. 우리는 아직 교육할 인재도 개발한 국토도 많고 선진과 통일을 위한 미완의 과제가 산 같이 많다. 한마디로 -아직 발전여지 너무 많다. 올바른 개혁리더십이 앞장서 국가구조개혁/시스템개혁 제대로만 해 내면 한국은 분명 재도약한다. 새롭게 웅비한다.

## 2: 세상이 어떻게 변화하고 있는가?

앞에서 세계화와 정보화가 구조개혁의 필요성을 높인다는 사실을 지적하였다. 그리고 구조개혁/시스템 개혁의 큰 방향---(1)대외개방과 기득권 개혁 그리고 (2)확대 균형적 성장정책 등---에 대하여도 살펴보았다. 이제 좀 더 구체적으로 바람직한 구조개혁의 방향을 알아보기 위하여 지금 한반도의 안과 밖에서는 어떠한 변화가 진행되고 있는지 주요 변화의 특징을 구체적으로 살펴보도록

록 한다.

## (1) 한반도의 국제정치

한반도 주변의 국제관계는 어떠한 변화의 와중(渦中)에 있는가? 첫째는 세계 권력의 중심이 동아시아로 이동하고 있다. 19세기는 영국의 시대 20세기는 미국의 시대라면 21세기는 동아시아의 시대라고 말할 수 있다. 따라서 이러한 이동의 시기에 우리 한반도가 성공하면---선진화와 통일을 이루면--통일한반도는 세계중심국가가 될 수 있다. 세계중심국가가 될 수 있는 수천 년 만의 기회가--역사적 대 기회가 다가오는 셈이다. 둘째는 냉전이 끝 난후 동아시아의 미래질서가 아직 유동적이다. 확정되어 있지 않다. 지금 빠르게 형성되어 가는 중이다. 이 미래가 어떤 모습을 가질 것인가?는 두 가지에 의하여 결정될 것이다 하나는 중국의 굴기가 평화적으로 이루어질 것인가 아니면 중국의 굴기가 결국은 패권주의화하고 전쟁국가화할 것인가? 환언하면 중국이 '세계질서'--수평적 질서를 추구할 것인가 '천하질서'--수직적 질서를 추구할 것인가? 다른 하나는 한반도의 통일이 과연 가능할 것인가? 아닌가? 이 두 가지 요소에 의하여 동아시아의 미래질서가 결정될 것이다.

중국이 과연 평화적으로 굴기할 것인가? 지난 500년의 인류의 역사를 보면 소위 세력전이가 15번 있었는데 그 중에 11번 전쟁이 났다고 한다. 평화적 굴기는 어려울 것이다. 다만 평화적 굴기기 어렵더라도 전면적 전쟁이 아니라 국지전으로 끝나도록 어떻게 관리를 할 것인가가 더 문제일지 모른다. 중요한 것은 한반도의 통일과 중국의 평화적 굴기가 정(正)의 관계--상생의 관계에 있다는 점이다. 한반도의 통일이 되면 중국의 평화적 굴기의 가능성이 커진다. 중국의 내부모순을 외부로 방출하기 어렵기 때문이다. 그래서 내부개혁에 더 큰 노력을 하게 된다. 역의 이유로 한반도가 분열되고 분단되면 중국의 전쟁국가화의 가능성이 더 커진다고 보아야 한다.

중국의 평화적 굴기와 한반도의 통일이 성공하면 동아시아는 인류미래의 번영과 평화의 중심(center)이 될 것이다. 그러나 만일 이에 실패하면 북한이 중국의 변방속국이 되고 동아시아에서는 새로운 대립과 갈등의 21세기형 신 냉전이 시작될 것이다. 이렇게 되면 장기적으로 분단국가가 된 남한도 정치적으로 친(親)중국화되어 ---3류 분단국가가 되어---1984년 이전으로 돌아갈 수도 있다. 그래서 현재 일본에서는 한반도미래에 대한 비관론이 커지고 있고

중국학자 중에는 조공론(租貢論)을 거론하는 자들도 나온다. 이러한 상황에서 가장 중요한 것은 우리의 확고한 통일 의지와 열정이다. 이것이 통일을 성공시키는 그래서 동아시아의 평화와 번영의 시대를 여는 절대적 조건이다 이를 위하여 특히 우리가 미국과 하나가 되어 중국과 일본을 설득하는 노력이 더 중요해 지는 시대이다.

## (2) 세계경제의 구조변화

세계경제의 구조변화를 보면 첫째: 세계경제가 [공급과잉의 시대](투자수요와 소비수요 부족의 시대) 환연하면 [과잉생산능력의 시대]로 들어갔다. 특히 브라질 인도 중국 등 초거대국가 들에서 세계화와 산업화가 본격화되면서 지구촌 전체가 공급과잉의 상태로 들어갔다. 이제는 아프리카까지 세계화의 물결이 들어가고 있다. 모두가 저임금에 기초하여 수출입국의 길을 가고 있다. 새로운 개척지(new frontier)가 없어지고 있다. 반면에 수요 측을 보면 선진국이 빠르게 노령화(aging)하고 있고 또한 성장경제에서 성숙경제로 들어가고 있어 선진국의 성장률과 소비수요 자체가 추세적으로 줄어들고 있다. 또한 2차 세계대전 이후 고도성장시대에 도입된 복지정책 때문에 발생한 구조적 재정적자 때문에 정부투자와 정부소비의 진작이 모두 어려운 사정이다. 여기에 2008년 금융위기 이후 세계기업들도 아직은 부채 줄이기(de-leverage) 중임으로 새로운 투자를 창출하지 못하고 있다. 여하튼 이상의 요인 등등으로 대외 수출지향의 발전전략이 과거처럼 크게 확대 성공할 수 있는 여지가 줄어들고 있다. 이제는 새로운 개척지(frontier)--새로운 상품이든 새로운 지역이든--를 찾거나, 질적 개선(기술혁신과 생산성 향상) 없이는 발전의 계기를 찾기 어려운 시대가 되고 있다.

둘째는 금융글로벌화가 주기적 호황(boom)과 불황(bust)를 만들어 내면서 세계경제의 불안정성(급변가능성)을 크게 높이고 있다. 물론 G-20들이 모여 여러 노력을 하지만 제도의 변화가 시장의 변화를 못 따라가고 있다. 언제 어디서 올 지 모르나 또 머지않아 큰 규모의 거품(bubble)의 붕괴가 올 것이다. 따라서 앞으로는 개별국가에서는 경제의 성장과 더불어 경제의 안정화가--특히 금융시장에 대한 건정성규제(prudential regulation)와 더불어---중요한 국가 전략이 되어야 한다.

셋째는 세계화의 진전에 따라 국가 간--선진국과 후진국간의-- 분배문제는 크게 개선되어 왔다. 그러나 일국(一國) 내 분배문제는 크게 악화되고 있다. 미국에서는 1970년대부터 다른 선진국들은 80-90년대부터 중산층의 몰락과 양극화의 경향이 등장하고 있다. 이 문제를 어떻게 할 것인가가 대단히 중요하다. 기본적으로는 분배(강한 노동조합)나 재분배정책(복지정책)으로 이 문제를 푸는 데는 한계가 있다. [성장과 개혁--성장정책과 개혁정책]으로 이 문제를 풀어야 할 것이다. 구조개혁/시스템개혁을 중심으로 하는 대담한 성장전략으로 풀어야 한다. 특히 우리대한민국의 경우는 아직 탈(脫)성장이나 재(再)분배를 강조할 단계가 아니기 때문에 더욱 그러하다. 왜냐하면 앞에서 지적하였듯이 우리에게 [한반도 통일과 북한의 산업화]라는 대업(大業)이 있기 때문이다.

### (3) 장기적 변화방향

이상의 변화 등을 배경으로 앞으로 세계경제-세계정치에서는 장기적으로는 두 가지 방향으로의 변화가 예상된다.

#### (가) 근대와 탈(脫)근대의 공존(共存)

선진국은 장기적으로 정상(定常)경제(stationary economy), 즉 제로 성장, 제로 이자, 제로 인플레이션 경제로 진입할 것이다. 성장률은 1-2% 정도 그리고 인구의 급속한 감소를 막고 인구를 안정화시키며 삶의 질을 중시하는 경제사회로 바뀌어져 나갈 것이다 즉 탈(脫)성장주의-포스트모던(post modern) 시대로 나갈 것이고 반면에 개도국은 종전과 같은 대외지향적 성장주의--모방적 세계화를 지나 창조적 세계화--로 나갈 것이다.

#### (나) 자본주의와 민주주의간의 부조화(不調和)

20세기 복지국가의 꿈은 깨질 것이다. 복지국가란 기본적으로 노동과 자본의 타협의 산물이다. 그리고 이것은 일국주의(一國主義)--상대적 폐쇄경제(closed economy)--하에서만 가능하다. 세계화는 자본의 이동은 크게 자유스럽게 하였으나 노동의 이동은 제한적으로 만드는 시대이다. 그래서 이동이 자유스러운 자본이 국가를 위협하는 상황을 만들고 있다. 자본은 세계화하고 세계자본의 힘을 커지고 국민국가의 힘은 상대적으로 빠르게 약해지면서 민주주의가 공허해질 수 있다. 국민들의 눈을 속이는 조삼모사식의 사이버 복지가 등

장할 것이고 포퓰리즘의 정치가 일상화될 것이다. 그러면서 민주주의는 民本을 잃어 갈 것이다. 그래서 21세기는 민주주의가 실패하는 나라라 많이 등장할 것이다. 따라서 세계화의 흐름 속에서 [민본적 민주주의]를 살리는 나라가 21세기 세계지도국가가 될 것이다. 자본주의와 민주주의의 조화를 다시 회복시키는 국가전략을 세우는 것이 대단히 중요하다. 지금 우리나라에서 국가개조를 논의하려면 이러한 근본적인 문제들도 함께 다루어야 한다. 아니 적어도 그러한 문제의식을 가지고 국가개조를 구상하여야 한다. 그래서 국가개조에는 경제구조나 질서의 문제 뿐 아니라 정치구조와 문화의 문제가 함께 다루어 지지 않으면 안 된다.

#### (4) 한반도 내부의 변화

한반도의 내부변화를 압축 산업화의 폐해와 압축 민주화의 폐해가 함께 나타나고 있다.

첫째: 우선 아직 산업화 시대의 구조, 체질, 문화를 크게 벗어나지 못하고 있다. 그 동안 산업화를 통하여 우리는 중진국 선두주자가 되었다. 이제는 그 다음의 선진화 단계로 즉 [선진자본주의] 단계로 넘어가야 한다. 그런데 아직 국가주도의 산업화 즉 [개발독재시대의 거버넌스] 즉 [경제운영과 행정관행]이 그대로 많이 남아 있다. 그 것이 관료주의와 독과점, 특권과 기득권, 부패와 비리 등 각종 [유착관계의 거미줄]로 남아 있다. 이 거미줄을 걷어내지 못하면 선진화는 어려울 것이다. 경제적 효율도 해하고 사회적 형평도 해할 것이다. 풍요도 정의도 모두 해칠 것이다. 이것이 이번 세월호 사고에서 관피아 법피아 정피아 언피아 등등의 문제로 그 유착관계의 일부가 나타났던 것이다.

둘째는 민주화가 중진국으로 발전 그러나 아직은 성숙한 [선진민주주의]가 되지 못하고 있다. 선진민주주의란 (1) 국가정책/국가전략의 결정과정에 전문성과 대중성이 균화되는 --균형되고 조화되는-- 민주주의이다. 그래서 진정한 민본(백성의 이익)이 지켜지는 민주주의이다. (2) 국가권력의 원심력과 구심력이 균형되고 조화되는 민주주의이다. 그래서 국가정책/국가전략이 효과적으로 수행되는 민주주의이다. 그런데 우리나라는 지금 국가정책의 결정과정에 전문성은 적고 대중성이 과도하고, 국가정책의 집행과정에 원심력은 크고 구심력은 작아 국가정책이 효과적으로 집행되지 않고 있다.

왜 그런가? 우선 이익집단민주주의(interest group democracy)가 심하다. 공익보다 집단적 사익을 주장하는 목소리가 너무 크다. 그리고 이러한 목소리에 정치인들이 영합한다. 포퓰리즘이 이익집단민주주의에 영합한다. 그렇게 되면 이익집단들이 정부를 포로(capture)로 만들어 버린다. 이익집단에 의한 국가권력의 포획현상이 나타나면 공권력은 유명무실화되고 국가정책은 올바로 집행되지 아니한다. 즉 [국가약체화]현상 즉 [공권력 표류] 현상이 나타난다. 그러면 결국은 민주주의의 위기를 넘어 국가위기로 갈 수도 있다.

결국 국가정책이 효과적으로 집행이 되지 아니하니 정책이 부실화되고 실공이 없어지는 --그래서 정책은 더욱 구호화하는--현상으로 나타난다. 이러한 현상들이 모이면 국가정책/국가전략의 부재 내지 표류로 나타난다. 앞에서 산업화--민주화 이후 세계화--선진화--통일로 이어져야 할 국가전략이 2000년대 중반부터 흔들리고 실종되는 모습을 보이는 것도 바로 이러한 [한국 민주주의의 위기], 그로 인한 [국가약체화 현상]과 깊이 관련 있다고 본다. 한 가지 더 지적해 둘 것은 이렇게 되어 국가가 국가비전과 국가전략을 상실하게 되면 반드시 나타나는 것이 국민들의 국가목표상실이고 그 결과의 하나는 사회분열과 국민분열이다.

셋째는 국가와 사회공동체가 성숙되고 그 연대가 강화되지 않고, 약화되고 있고 해체되고 있다. 세 가지 현상이 나타난다. (1) 가치관의 혼란이다. 황금만능주의의 팽배이다 인간은 정신적 존재인데 물질중심의 가치관이 과도하게 압도하고 있다. (2) 노동철학과 직업윤리가 실종되고 있다. 이번 세월호 사고에서 선장 등 여러 사람들이 보여준 행태가 극적으로 직업윤리의 실종--pro-정신과 책임감의 실종--을 보여주고 있는 것 아닌가? (3) 세대 간 사고의 격차와 감성의 대립이 심하다. 20-40세들은 탈(脫)영웅주의를 지향하는 세대이고 작은 부정과 비리에도 분노하는 세대이다 그리고 환경 인권 등 삶의 질과 예술 문화 등 소프트파워(soft power)를 중시하는 세대이다. 반면에 50-70세들은 영웅주의를 지향하는 공동체에 대한 책임을 중시하는 세대이고 작은 부정과 비리에 대하여는 비교적 수용적인 세대이고 안보와 경제 등 하드파워(hard power)를 중시하는 세대이다.

이상의 변화가 ----황금만능의 가치관, 직업윤리와 노동철학의 실종, 그리고 세대 간 가치관의 차이 등---모두 우리 국가공동체와 사회공동체--가족 학교 기업 등등--- 의 연대를 약화시키고 분열을 증폭시키는 방향으로 작동한다. 따라서 새로운 가치통합노력과 공동체구축 노력이 시급하다. 개인의 발전

이나 국가의 발전을 위하여 건강한 공동체 가치공동체는 필수이기 때문이다.

## (5) 남북관계의 최근변화

오늘날 북한체제는 실패하고 있고 남북 간 냉전은 격화되고 있는데 우리의 대응은 지극히 혼란스럽다.

### (가)북한은 개혁 개방할 수 있는가?

우리는 북한체제가 자발적으로 비핵화와 개혁개방을 선택하여 남한과 점진적 합의 통일의 길을 갈 수 있기를 간절히 원한다. 그러나 불행하게도 시간이 갈수록 북한체제의 개혁개방은 더욱 불가능해 지는 것 같다. 지난 60년의 북한 역사를 보면 두 가지 특징이 나타난다. 하나는 수령절대주의가 끝임 없이 강화되어 왔다. 다른 하나는 북한의 핵개발의지와 노력도 지속적으로 강화되어 왔다. 이 두 가지--내부독재와 외부전쟁--는 북한체제의 기본특징을 보이는 동전의 양면이다. 따라서 중국 공산당 이론가도 황장엽 선생도 김정남도 모두가 개혁개방이 불가능하다고 보고 있다.

개혁개방의 길을 가지 않고 핵개발과 수령독재만 강화만 하면, 결국은 북한은 내부모순에 의한 내부붕괴의 길을 가게 된다. 문제는 우리의 대북정책은 이러한 상황에 대한 대비가 극히 부족하다는 사실이다.

그 동안의 우리의 대북정책은 통일에 있지 아니했고 분단유지였으면 북한의 체제는 그대로 두고 행동만--도발만--바꾸려 노력했다. 북한체제를 문제시 하는 경우에도 북한체제가 언제 가는 자발적으로 개혁개방의 길을 갈 것이라는 근거 없는 막연한 희망사항에 기초한 논의가 많았다. 그리고 대북정책을 국내 정치에 이용하는 데 급급하여 정치지도자와 일부 진영논리에 충실한 학자들이 국민들이 북한의 상황에 대해 올바른 객관적이고 과학적인 이해를 가지도록 돕지 아니했다. 그래서 대북정책은 아직도 혼란이다. 20년의 대화와 압박의 기간을 가지고서도 아직도 좌파는 대화만을 우파는 압박만을 반복 주장하고 있다. 냉전시대를 연구한 외국 학자들이 공산주의는 압박으로 변화하는 것도 아니고 양보한다고 변화하는 것도 아니다 라는 관찰을 한국의 좌와 우는 모두 외면하고 있다. 진정한 이슈는 어떠한 대화와 어떠한 압박이 북한체제변화에 보다 기여하는가를 찾아야 하는 데 말이다.

그러면서 북한의 개혁개방이 사실상 점점 불가능하여 체제붕괴가 가시화될 때 우리가 빠르게 북한을 안정화시키면서 흡수통일과정에 들어가야 한다. 그런데 우리 사회 일각에서는 아직도 흡수통일을 반대한다는 목소리가 높다. 흡수통일이란 북한의 내부모순에 의한 체제실패 시 우리가 북한 동포를 구하는 것을 의미한다. 따라서 우리의 선택사항이 아니다. 그런데 북한의 체제실패의 가능성은 점 점 더 높아지는데 흡수통일에 반대한다는 것은 무슨 소리인가? 북한체제 실패 시 중국에 의한 북한의 흡수는 좋고 우리가 흡수하는 것은 반대한다는 말인가?

### (나) 남과 북간의 사상전(思想戰)

북한이 체제위기 속에 있으면서도 남과 북간의 냉전은 더욱 격화되고 있다. 세계역사에서 냉전의 시대는 갔지만 한반도에서는 치열하게 진행되고 있다. 많은 사람들이 이 사실을 잊고 있으나 이는 잘못이다. 자기가 처하여 있는 상황에 대한 객관적 인식이 결하면 올바른 국가개조전략이 나올 수 없다.

지금 한반도에 누가 7000만을 장악할 것인가 하는 큰 전쟁이 진행되고 있고 적어도 4분야에서 진행되고 있다. 군사전과 경제전 그리고 사상전과 정치외교전에서 진행되고 있다. (a) 군사전은 북한의 핵개발이 실전에 배치되면 남과 북의 군사균형은 깨지게 된다. 북한에게 일방적으로 유리하게 변화된다. 핵은 절대병기이기 때문이다. 이에 대한 우리의 국가전략은 무엇이어야 하는가? 우리는 어떠한 국가개조계획을 가져야 이 문제를 풀 수 있는가? (b) 경제전에서 우리는 이기고 있으나 사상전에서는 어떠한가? 남과 북의 사상전과 심리전은 지금 [역사전쟁]의 형태로 진행되고 있다. 대한민국의 역사적 정통성과 정당성을 공격하는 좌파적 수정주의자들의 주장이 우리 사회에서 확산되고 있다. 이 북한과의 사상전 심리전에서 우리는 이기고 있는가? 학교에서 이승만은 독재자 박정희는 친일파로 아는 가르치고 있다면 우리는 사상전 심리전에서 북에게 지고 있는 것 아닌가? 남과 북의 사상전 심리전은 [여론전쟁]의 형태로도 진행되고 있다. 누가 국민의 여론을 장악 하는가?의 싸움이다. 남한 국민의 여론을 대한민국 세력이 장악하고 있는가? 反대한민국 세력이 조작하고 있는가? 우리 국민의 30%가 천안함 사건을 누가했는지 모르겠다고 한다면 여론전에서 대한민국 세력은 크게 패배하고 있는 것 아닌가? 지구촌 냉전이 끝나고 이미 20여년이 지났는데-- 이미 자유주의의 승리가 세계를 지배하는 데--왜 우리나라

라에서는 사상전 역사전 여론전 심리전에서 남쪽이 지고 있는가? 이러한 문제에 대한 심각한 문제의식 없이--그리고 그에 대한 올바른 대응 전략없이-- 어떻게 이 시대가 요구하는 올바른 국가개조의 그림이 제대로 나올 수 있을까?

### 3: 국가개조의 목표와 추진 방식

#### (1) 국가개조의 3대 목표---(i) 통일 (ii) 선진화 (iii) 국가능력

실은 국가재조란 지금까지 우리가 앞에서 이야기해 온 구조개혁/시스템 개혁 보다는 더 큰 개념이다. 단순한 제도와 시스템개혁으로 끝낼 수 없고 사람도 정신도 모두 크게 새로워져야 한다는 문제의식 속에서 나온 개념이다. 환언하면 국가개조란 개념은 세월호 사고와 문창극 사퇴 그리고 시진핑 방문 등을 경험하면서 지금 대한민국은 근본적으로 모든 부문을 새롭게 재창조하지 않으면 이 난국--안과 밖의 도전---을 풀 수 없고 더 이상의 국가발전을 기대할 수 없다는 문제의식 위기의식에서 나온 개념이다. 그러면 이러한 의미의 국가개조의 방향 내용 등을 구상하려면 우선 급한 것은 국가개조의 목표를 확실히 하는 것이다.

크게 보아 세 가지 목표를 생각할 수 있다. 첫째는 한반도 [통일의 달성]을 위한 국가개조이고, 둘째는 대한민국의 [선진화(창조적 세계화 포함)]를 위한 국가개조이다. 그리고 셋째는 [국가능력][국가의 개혁능력]을 높이기 위한 --즉 국가약체화(國家弱體化)를 막고 국가의 전략성과 경영능력을 높이기 위한--국가개조이다.

그런데 지금 이 시대가 요구하는 국가개조--통일과 선진화를 위한 국가개조---는 우리의 제도의 변화--시스템의 변화--만으로는 충분하지 않다. 제도뿐 아니라 제도를 운영하는 사람까지도 --국민정신과 의식의 변화--까지도 이루어 내야 진정한 국가개조-- 이시대가 요구하는 국가개조가 성공한다고 본다. 그래서 여기서는 국가개조의 과제를 다음의 3가지 큰 방향, 즉 (1) 통일준비 (2) 선진화 구조개혁 (3) 통일과 선진을 위한 정신의식혁명을 중심으로 논하도록 한다. 그리고 [국가능력]을 제고하기 위한 국가개조의 문제는 사실 정치개혁이 행정개혁의 문제임으로 제 4장: 누가 국가개조를 할 것인가 하는 장에서

다루도록 한다.

## (2) 통일준비를 위한 국가개조

이미 앞에서 보았듯이 한반도 통일의 달성은 우리 민족의 생존조건이고 발전 조건이다. 앞으로 짧으면 5년 이내에 늦어도 5-10년 안에 통일의 길로 들어서지 못하면 우리 대한민국은 3류분단 국가가 될 것이다. 제2의 타이완이 될 수도 있다. 따라서 우리가 일전(一戰)을 할 의지를 가지고 반드시 지켜야 할 [국가핵심이익]이 한반도 통일이다. 이 점을 지도자와 국민이 명확히 하여야 한다. 그리고 국내외 만천하에 천명하여야 한다. 한반도 통일에 도움이 되는 나라는 우리의 [천년의 친구]이고 방해가 되는 나라는 우리의 [천년의 적]임을 명확히 하여야 한다.

통일준비 내지 추진을 위하여 가장 시급한 것은 통일을 이룰 전체의 그림을 그리고, 종합적 통일전략의 청사진을 확정하고, 이를 체계적으로 지속적으로 효과적으로 추진하는 것이다. 이를 위해선 민과 관의 협력이 중요하고 관 안에서도 각 부처 간의 유기적 협력이 필수적이다. 그래서 (가) 청와대에 대통령위원회(실은 통일준비위원회 보다는 통일추진위원회가 더 좋지 않을까?)를 두는 것은 올바른 방향이다. 중요한 것은 이 조직이 정부의 모든 관련부처의 정책을 통합 기획하고 조정할 수 있어야 한다. 집행은 개별 부처가 하지만 통일전략의 종합적 통합적 기획과 조정은 위원회에서 할 수 있는 체제가 되어야 한다. 더 나아가 정부부처간의 통합조정뿐 아니라 정책의 집행상황을 감시(monitor) 할 수 있어야 한다.

대통령위원회의 통일을 위한 종합 기획과 통합 조정노력은 정부 부처 사이만이 아니라 정부와 정치권(여와 야 모두)과의 그리고 민(기업 학교 등)과 관간 사이에서도 필요하다. 모든 부문들 간에 긴밀한 소통 및 협력체제구축이 대단히 중요하다.

(나) 각 부처별로 [통일준비실]을 두어야 한다. 각 정부연구소 별로 통일준비실을 두어야 한다. 민간기업이나 민간연구소에도 통일준비실을 두는 것을 권장하여야 한다. 그래서 통일과 외교, 통일과 국방, 통일과 재정, 통일과 금융 통일과 산업 통일과 교육, 통일과 국토 통일과 노동 통일과 복지, 통일과 문화 통일과 종교 등등 각각의 분야에서 통일준비가 진행되어야 한다. 통일시작을

위하여, 북한변화과정을 위하여, 통일 후 남과 북의 통합과정을 위하여 각 분야는 무슨 역할을 하여야 하는가에 대한 사전 준비를 본격화해야 한다.

(다) 민이 앞장서서 [민간통일헌장](통일의 가치와 원칙에 대한 국민적 합의)을 만들어야 하고 관이 앞장서서 [한반도 통일강령](통일정책의 기본방향과 원칙)을 만들어야 한다. 그리고 관과 민이 하나가 되어 전국적으로 대대적인 통일교육에 들어가야 한다. 왜 통일이 대박인지? 어떻게 통일을 대박으로 만들 것인지? 정부가 할 일은 무엇이고 국민이 할 일은 무엇인지? 대대적인 전국적 통일교육으로 들어가야 한다. 이 모든 과정--통일헌장을 만들고 통일교육을 하는 과정---에 특히 2만 6천의 탈북동포 50만이상의 재중동포의 적극적 기여와 참여가 필수적이다.

## (2) 선진화를 위한 국가개조

### (가) 선진화개혁의 목표

지금 대한민국의 선진화를 위해서 풀어야 할 가장 중요한 문제--선진화구조개혁의 제1 과제--는 [잠재성장률의 추세적 하락]을 막는 것이다. 아니 이것을 다시 유탄(U-turn)시키는 것이다. 잠재 성장률을 획기적으로 높이지 아니하고는 통일도 어렵고 민주주의도 어렵고 공동체적 가치의 회복도 어렵다. 이미 중진국 선두주자가 된 대한민국이 잠재 성장률을 획기적으로 높이는 길은 두 가지 뿐이다. 하나는 [새로운 경제영토]의 확보이고 확대이다. 다른 하나는 [혁신(innovation)]이다. 전자는 우리나라의 경우 통일이다. 새로운 북한이라는 경제영토의 확보이다. 그리고 후자의 경우는 슌페터가 이야기한 새로운 상품, 새로운 생산방식, 새로운 시장, 새로운 자원 확보, 새로운 조직실현, 이 5가지를 이루어 내는 길이다.

잠재성장률을 높이려면 한나라의 인적 물적 그리고 자연자원이 가장 생산적인 곳으로 가장 혁신적인 곳으로 흘러가도록 만들어야 하고, 그러한 노력-통일과 혁신(innovation) 노력--에는 반드시 보상이 확실하도록 만들어야 한다. 즉 독점과 특권, 비리와 유착이 자유와 공정경쟁에 자리를 양보하여야 한다. 그래야, 경제하려는 의지(will to economize) 그리고 동물적 감각(animal spirit)이 커진다. 따라서 선진화를 위한 국가개조의 방향은 남북한 통일은 물

론이가 남한 사회내부의 모든 분야--행정 경제 교육 노동 국토 복지 문화 등--에서 혁신(innovation)이 일어나도록 유도하는--촉진하는-- 각종의 제도개혁을 데 있다. 이것이 바로 이 시대가 요구하는 선진화개혁이라는 이름의 구조개혁이고 시스템 개혁이다.

한 가지 강조하고자 하는 점은 구조개혁/시스템개혁은 그 효과가 나타나는 데는 어느 정도 시간이 걸린다. 효과가 더디다. 따라서 개혁은 빠를수록 좋고 그래서 신속하고 대담하여야 한다. 그러나 개혁을 할 때는 다음의 두 가지를 생각해야 한다.

첫째는 좀 더 대담한 확장적 [재정금융정책]을 통하여 지금의 경제의 어려움을 우선 풀어내야 한다. 지금 경제의 어려움이 심각하다. 이 점에서 재정금융정책이 좀 더 대담할 필요가 있다. 지금 우리나라 재정금융정책의 운영에는 역사적 안목이 부족하고 시대적 요구를 고려한 정책의 우선순위가 안 보인다. 지금은 변화와 개혁의 시대이다. 구조개혁이 경제를 구조적으로 장기적으로 살릴 것이다. 어차피 재정금융정책은 단기대책이다. 따라서 구조개혁 세력에 대한 정치적 지지를 만들어 낼 수 있도록 그리고 구조개혁의 시간을 벌 수 있도록 재정 금융정책은 보다 대담하고 확장적이어야 한다. 물론 확장적 재정금융정책의 효과는 과거 케인즈 시대와는 달리 제한적일 수 있다. 왜냐하면 케인즈 이론은 본래 기본적으로 일국주의(一國主義)-부분개방(部分開放) 경제를 전제로 한 이론이다. 지금과 같은 다국주의(多國主義)-완전개방(完全開放)의 세계화의 시대에는 당연히 그 효과가 제한적일 수밖에 없다. 그러나 경제정책에는 본래 장기적 구조적 정책과 단기적 미조정(fine-tuning) 정책을 잘 혼용(mix)해서 써야 하는 법이다. 그러한 의미에서 아베의 3개의 화살정책의 우선순위 설정은 전략적으로 우수한 것으로 보인다. 우리나라는 이러한 복합적 정책구상이 정책구상(policy mix)이 있는가?

둘째는 구조개혁과제 중에서 적극적 방법(big bang approach)이 바람직한 과제( 금융실명제)가 있고 gradual approach(교육개혁)가 바람직한 과제가 있다. 전자는 대통령과 정치권의 결단으로 바꿀 수 있는 것으로 이러한 과제를 먼저 우선하여 실천하는 것이 좋다. 후자는 국민적 합의 내지 일부 관련당사자들의 사전 이해가 충분히 있어야 개혁의 효과를 볼 수 있는 구조개혁이다. 따라서 시간상으로 뒤로 미루는 것이 순서이다.

선진화를 위한 국가개조의 방향 즉 선진화 개혁의 방향과 과제는 다음의 3가지로 나누어 볼 수 있다.

#### (나) 제1전략: 세계화 전략

세계화 전략이란 사회경제의 모든 부분을 세계 일류수준으로 향상(upgrade)하는 노력이다. 선진화는 무엇보다 먼저 세계일류화이다. 모든 제도와 정책과 운영을 [세계최고의 문명표준(global standards)]에 맞추기 위하여 개혁하여야 한다. 물론 단순한 모방은 아니다. 우리의 의식 문화 전통과 조화할 수 있는 방향으로의 세계화 즉 [창조적 세계화]여야 한다. 이러한 노력은 정부뿐 아니라 기업도 학교도, 개인도 모두가 하여야 한다. 각자 모두가 가장 창조적으로 세계화(going global)해야 한다.

세계문명표준에 맞추어 국가시스템을 전반적으로 바꾸어 나가려면 우선 대한민국을 ‘세계 투자허브’ ‘세계 물류허브’ ‘세계 교육허브’ ‘세계 관광허브’를 만드는 데서 출발하여야 한다. 세계최고 기업이 투자와 생산과 물류기지를 한국에 두고 싶어 하여야 하고, 세계최고의 교육과 연구가 한국에서 일어나야 한다. 그리고 전 세계의 사람들이 여행하고 싶어 하고 좀 더 오래 머물고 싶어 하는 나라가 바로 대한민국이 되어야 한다. 한마디로 대한민국을 전 세계의 돈과 사람과 상품과 기술과 정보가 몰려드는 나라---옛날부터 우리나라에서는 사람이 많이 모이는 집안이 잘되는 집안이라고 했다---로 만들어야 한다.

이를 위하여 법치와 재산권의 존중, 철저한 규제개혁, 최고 양질의 행정서비스, 선진적 사회간접자본과 정보인프라, 노사개혁과 반(反)기업정서의 퇴출, 투자와 물류환경의 개선, 관치(官治)교육의 혁신, 교육혁신이 가능한 지배구조(governance) 창출, 도시경쟁력 강화, 지방분권과 자치 강화, 수도권규제 철폐, 등등 개혁을 하여야 할 부분이 산과 같이 많다.

#### (다) 자유화 전략

자유화전략이란 사회의 모든 부분--정치 경제 사회 문화 교육 등--에 개인의 자유와 창의, 선택과 자율의 폭을 최대한 확대하고 심화하는 노력이다. 자유화를 위하여 가장 중요한 것이 첫째로 헌법존중과 법치를 확고히 세우는 일이다.

자유는 기본적으로 헌법과 법치 안에서의 자유이다. 나의 자유가 타인의 자유와 충돌하는 것을 막기 위한 장치가 법치이기 때문이다.

서구의 역사를 보면 자유화(입헌주의를 통한 개인의 자유권의 확보)가 민주화(선거를 통한 통치자의 선택)보다 앞서왔다. 그래서 입헌주의와 법치주의의 전통이 강하고 역사가 길지만 동양의 역사의 경우 특히 한국의 경우는 자유화보다 민주화가 먼저 왔다. 그래서 헌법존중이나 법치가 약하다. 이점을 바로 잡지 않으면 비록 민주화되었다고 하여도 진정한 자유화의 정착은 어려울 것이다.

둘째로 자유화에서 중요한 것이 [시장의 자유화]이다. 시장의 자유화를 막는 것이 두 가지이다. 하나는 시장내부의 반(反) 자유 공정 경쟁질서 즉, 독과점, 부당거래, 내부거래 등 이고 다른 하나는 정부의 인허가 등의 규제정책--수출입규제, 진입 및 퇴출규제, 각종 특혜, 비리, 유착관계 등---이다. 시장이 자유화 되지 못하면, 그래서 시장이 대내외로 개방이 안 되고, 시장질서가 자유롭고 공정하지 못하면 시장은 국부(國富)를 효율적이고 공평하게 만들어 내는 기제가 되지 못한다. 생산적인 자원이 가장 생산적일 분야로 흘러들어 가는 것을 막게 된다. 그 결과는 성장과 공정 모두를 해하게 된다. 그래서 [자유 공정 경쟁질서]를 확보하고 정부의 [규제개혁의 성공]이 시장자유화의 필수조건이 된다. 다만 생산물시장과 생산요소시장은 그 기본 성격이 다르다. 그래서 생산물시장은 탈규제 자유화를 기본으로 하되 생산요소시장(자본 노동 토지)은 신중규제를 기본으로 하여야 한다.

셋째로 자유화에서 중요한 것이 [분권화]가 함께 이루어져야 한다는 것이다. 국가주도의 경제성장의 시대 소위 산업화 시대로부터 내려오는 중앙집권주의, 관료주의는 자유화에 역행하게 된다. 그래서 (가) 민간이 잘 할 수 있는 일은 정부가 해서는 안 된다. 정부가 할 일과 시장이 할 일을 잘 구분하여야 한다. (나) 지방자치단체가 잘 할 수 있는 일은 중앙정부가 해서는 안 된다. 가능한 지방의 자율과 선택에 맡기고 지방이 풀 수 없는 문제만 중앙정부가 나선다. (라) 어느 조직이든--정부 기업 학교 등--조직의 하부가 잘 할 수 있는 일에 조직의 상부가 나서지 말아야 한다. 이래야 자유화가 전 사회적으로 진전될 수 있다. 그래서 창조와 혁신 그리고 자기책임원리가 나올 수 있다.

#### (라) 공동체 전략

공동체전략이란 지난 60여년간의 산업화와 민주화의 결과로 오늘날 이미 많이 약화되어 온 대한민국의 공동체를 재창조하는 전략이다. 공동체에는 3가지가 있다. 첫째는 사회공동체 둘째는 역사공동체 셋째는 자연공동체이다. 우선 가족공동체와 기업공동체, 그리고 생활/지역공동체를 재생시켜야 한다. 그리고 이제는 자연-환경공동체를 소중히 하여야 한다. 가정, 기업 그리고 삶의 공간이 마을/지역이 보다 따뜻하고 품격있는 공동체가 되어야 한다. 단순히 이해관계에 기초한 공동체연대가 아니라 공동가와 문화와 함께 하는 공동체적 연대가 되어야 한다.

가정이 부부자자(父父子子)할 때, 즉 아버지는 아버지답고, 자식은 자식다운 때, 가정공동체가 복원된다. 노동자들이 장인과 프로정신과 정직과 근면의 덕을 가질 때, 기업주가 금욕과 솔선수범과 혁신정신을 가질 때, 기업공동체가 노사가 공생 발전하는 생산적 협력공동체가 될 수 있다. 또한 이제는 산업화시대와 달리 이미 많이 파괴된 자연-환경공동체의 생태적 복원이 필요한 시대이다.

우리나라에서는 역사공동체가 특히 중요하다. 어느 나라이든 국가의 품격과 국민의 애국심을 결정하는 것은 그 나라 국민이 자국의 역사에 대하여 가지는 자긍심과 자부심이다. 1980년대 중반부터 대한민국의 역사의 정통성과 정당성을 공격하는 [친(新)좌파적 수정주의역사관]이 우리나라 들어와서 학교교육을 통하여 너무 많이 확산되고 성행되어 왔다. 이제 이를 바로 잡아야 한다. 특히 청소년들을 조국에 대한 정신적 가치적 아노미에 빠지게 만드는 역사공동체 해체작업을 막아야 한다. 우리 사회에서 좀 더 [균형 있는 역사관]에 기초한 자랑스러운 역사공동체를 복원하여야 한다. 합리적인 좌우학자들이 모여 [현대역사연구소]를 만들어야 하고 좌우 균형의 [표준역사교과서]도 만들어야 한다. 그래야 통일도 이루고 세계일등국가군인 선진국에 진입할 수 있다.

선진화개혁을 위하여 3가지 전략, 즉 세계화전략, 자유화전략, 그리고 공동체 전략을 추진하기 위하여서는 구체적으로 어떠한 노력이 필요할까?

하나의 방식은 대통령위원회로 [국가개조위원회]/ 혹은 [국가개혁위원회]/라는 이름으로 정부와 민간 합동위원회를 설치하는 것이 바람직하다고 생각한다.

과거 1995년 [세계화추진위원회]를 벤치마킹(bench marking)해도 좋을 것이다. 그리고 그 산하에 아래와 같은 분과 위원회(sub committee)를 두어서 분야별로 개혁위원회를 조직 개혁과제를 경쟁적으로 추진하는 것이 좋을 것이다. 예컨대 (i) 교육/과학기술개혁위원회 (ii) 공공부문(공무원과 공기업)개혁위원회 (iii) 신산업-지방발전위원회 (iv)규제개혁(시장질서/재벌개혁 그리고 대내외 개방)위원회 (v) 노동/복지개혁위원회 (vi)조세재정개혁위원회 (vii)금융개혁위원회 등 등을 생각할 수 있다.

우리는 이시대가 요구하는 국가개조는 통일준비와 선진화개혁임을 보았다. 그리고 이 두 가지 모두 가능하다면 대통령위원회의 형태로 추진하는 것이 바람직하다고 주장했다. 국회나 개별 정부부처에 맡기지 않고 대통령위원회의 형태로 추진하는 것이 바람직한 몇 가지 이유를 생각해 보자.

첫째: 구조개혁은 반드시 기존의 기득권구조의 변경을 수반한다. 그래서 대통령이 추진하지 않으면 누구도 앞장서려고 하지 않는다. 국회에서는 개혁구상이 논의될 수는 있으나 여당이 단일안을 만들기도 어렵고 여야협상을 통하여 하나의 결론으로 수렴하기도 어렵다. 왜냐하면 개별 정치인들의 의사결정에는 국가의 전체이익보다 개별이익이--선거를 의식하기 때문에--보다 강력하게 (powerful) 작동할 수 있기 때문이다. 또한 국회는 개혁의 추진/집행수단을 가지고 있지 않다. 물론 정부부처는 추진/집행수단을 가지고 있으나 정부관료들은 기본적으로 수성세력이자 개혁세력이 아니다. 따라서 그들에게 개혁의 구상부터 맡길 수는 없다. 결국 국가전체의 이익에서--역사적 시작에서 --- 판단하는 대통령의 리더십이 가장 중요하다. 사실 개혁성공의 70%정도는 대통령의 비전과 리더십에 달려 있다.

둘째, 통일개혁이든 선진화개혁이든 대부분의 개혁은 여러 부처에 상하좌우 (cross)로 관련되는 과제가 된다. 따라서 개별부처에 맡기면 [부처이기주의]를 극복하기 쉽지 않다. 총리의 조정력도 한계가 있을 수 있다. 따라서 대통령이 --대통령위원회가--- 직접 조정하고 우선순위를 정하는 것이 보다 효과적이다.

셋째, 대통령위원회에 민간대표를 참여시킴으로서 [민간의 개혁성]과 [관료의 현실성(전문성)]을 조화하는 개혁안을 입안할 수 있다. 개혁안은 이상적이면서도 현실적이어야 함으로 민간전문가와 관료전문가가 동등한 자격으로 함께 일

하도록 하는 방식(format)이 가장 바람직하다. 그리고 개혁의 추진과정도 민관 합동위원회인 대통령위원회에서 직접 감시(monitor)하는 것이 바람직하다.

넷째: 대통령위원회에서 외부 공청회 내부 논의 등을 거쳐 개혁안을 확정된 후 대통령에게 보고하여 대통령이 이를 수용 확정하는 방식으로 개혁안이 최종 결정된다. 이 전 과정에서 개혁에 대한 국민과의 소통의 기회가 많고 --국민이 알 수 있는 기회가 많고---또한 대통령이 최종수용을 확정되면 곧바로 정책화되기 때문에 그 자체가 큰 뉴스가 되면서 국민들에게 개혁안을 체계적으로 알릴 수 있는 중요한 기회도 된다. 정책을 패키지(package)로 국민들에게 알리는 방식으로서는 일반적으로 대통령위원회의 방식이 대단히 효과적이다.

#### (4) 선진통일을 위한 정신의식혁명

몇 가지 시급한 과제를 생각할 수 있다.

첫째는 가치관의 혼란 특히 과도한 [물질중심주의], 황금만능의 사상을 극복하는 문제이다.

둘째는 프로와 장인의 [직업윤리]와 근면 정직 성실의 [노동철학]을 바로 세우는 일이다.

셋째는 남과 북의 [사상전쟁] [역사전쟁] [언론전쟁]에서 자유주의의 승리를 확실히 하는 일이다.

넷째는 세대간 지역간 계층간 분열을 극복하고 [국민통합]을 이루고 나아가 남과 북의 [민족적 동질성]을 회복하는 일이다.

산업화와 민주화에 큰 성공을 이룬 대한민국이 정신적 기강 윤리 가치 도덕 등의 정신적 자본(mental capital)이 크게 약화되어 온 데는 큰 이유가 하나 있는 것 같다. 그것은 [문명개화파]가 개혁개방을 통하여 대한민국을 산업화하고 민주화하는 과정에서, 환언하면 서구의 근대적 제도를 도입하는 과정에서 우리 전래의 동양의 道를 잊었기 때문이--내 팽개쳤기 때문이-- 아닌가 생각한다. 19세기 말 우리나라 선각자들은 동도서기(東道西器)를 주장하여 왔다. 서양의 근대적 제도를 도입하면서도 정신은 전래의 동양정신을 지켜 나가자는 주장이었다. 그러나 구체적 실천을 보면 서구의 근대제도의 도입에 급급한 나머지 동양의 전래의 정신적 자본은 헌신짝처럼 던져 버렸다. 아니 동양의 정신

적 자본을 전근대적 낙후의 상징처럼 확대하기 시작하였다. 여기서 문제가 생기기 시작한 것으로 보인다.

본래 역사적으로 보면 서양은 [좋은 세상]을 만들기 위하여 가능한 [좋은 제도]를 만들려고 노력하였다. 반면에 동양은 [좋은 세상]을 만들기 위하여 가능한 [좋은 사람]을 만들려고 노력하였다. 좋은 지도자와 좋은 국민을 만들면--즉 좋은 사람들을 많아지면---좋은 나라가 되리가 믿었다. 그래서 동양에서는 정신/정신적 가치를 대단히 중요시하여 왔다. 따라서 좋은 나라를 만들기 위하여 유교는 [선비정신]을 불교는 [보살정신]을 또한 우리나라의 전래의 단군의 가르침에서는 [홍익인간]을 많이 강조하여 왔다. 이 모든 가르침 속에 공통한 것은 금욕과 先公, 인애와 정의, 자비와 계율 등 소위 나와 [남-사회]와의 관계를 함께 소중히 하는 정신이다. [개체적 존재]보다는 [관계적 존재]로서의 인간을 소중히 하는 정신이다.

동도(東道)에서는 본래 소학(小學)과 대학(大學)이 있다. 15세까지는 이웃에 대한 배려 관계적 인간관을 훈련과 습관으로 배워야 한다고 보았다. 그래서 이 유를 묻도록 하지 않고 좋은 습관 즉 좋은 말과 행동거지를 무조건 반복적으로 훈련시키는 소학과정이 15세 까지의 주 교육이었다. 그리고 15세 이후가 되면 왜 그러한 말과 행동거지가 중요한지 철학적 원리적으로 이해하는 대학(大學)의 과정으로 들어간다. 좋은 인간을 만들기 위한 대단히 합리적인 교육 철학이라고 생각한다. 그런데 언제 부터인지 우리교육에서 우리 청소년들이 좋은 습관--좋은 말과 행동거지--을 배우는 교육과정이 없어져 왔다. 그리고 우리의 대학생들에게 왜 그러한 언행--예컨대 남을 배려하는 인의예지의 언행--이 철학적으로 원리적으로 옳은 것인지를 이해하는--내적으로 확신시키는--교육과정이 사라져 버렸다. 서기(西器)는 도입하였는데 동도(東道)를 버렸기 때문에 산업화와 민주화가 경제적 정치적 자유화에서는 많은 진전을 이루고 발전을 성취하여 왔지만, 공동체적 윤리와 정신과 연대는 점점 약화되고 심지어 요즈음에는 공동체해체의 현상까지--파편화(破片化)된 개인, 부유화(浮遊化)하는 개인---나타나고 있다. 1

이러한 정신부재 윤리부재 공동체부재의 현상이 바로 민주주의를 [이익집단민주주의]로 만들고 포퓰리즘이 기승부리는 [중우민주주의]로 만드는 것이 아닐까? 그래서 국가정책을 소홀히 하는 정치, 국가전략이 부재하는 정치가 나오는 것이 아닐까? 또한 정신부재 윤리부재 공동체 부재의 현상이 우리의 자본

주의를 [한탕자본주의]로 황금만능의 [천민자본주의]로 만드는 것이 아닐까? 그래서 우리에게 필요한 것은 정신과 윤리 도덕과 가치를 다시 살리는 [선비민주주의], [선비자본주의]가 이 땅에 필요한 것이 아닐까?

그러면 앞으로 어떻게 하여 정신의식혁명을 만들어 갈 것인가.

첫째는 [종교지도자 연석회의]를 마련해야 한다. 그래서 각 종교가 철저한 자기반성과 성찰에서 출발하여 자기개혁의 깃발을 들고, 21세기 한민족의 정신혁명선언을 하는 것이 바람직하다. 그리고 모든 종교단체들이 그 실천에 앞장서는 것이 바람직하다.

둘째는 [교육지도자 연석회의]를 마련하여야 한다. 그래서 지금까지의 우리나라 교육에서 정신교육 도덕교육 가치교육 공동체교육의 부족에 대하여 철저히 분석하고 반성하고 그리고 이를 보강할 대안을 강구하여야 한다. 그래서 이 대안을 앞에서 언급한 국가의 교육개혁위원회의 교육개혁정책과 연계하여 각 교육의 현장에서 구체적으로 추진하여야 한다.

셋째는 [정치/사회/경제 지도자 연석회의]를 마련하여야 한다. 그래서 민주주의의 포퓰리즘화를 극복하고 [민본적(民本的) 민주주의]를 이룩하기 위하여, 어떻게 [선비민주주의]를 이론화하고 제도화 할 것인지를 논의해야 한다. 이와 함께 자본주의의 천민화를 막고 [인본적(人本的) 자본주의]를 이룩하기 위하여 [선비자본주의]의 이론화와 제도화를 논의하여야 한다. 한마디로 한국적 역사와 문화 전통에 맞고 21세기적 현실에도 맞는 [도덕정치 윤리경영]에 대한 공감대를 만들고 어떻게 구체화하고 제도화할 것인지 논의하고 정책화하여야 한다.

지금까지 우리는 여러 국가개조의 과제를 제시하였다. 이 모든 것을 대통령이 다 할 수 없다. 그러면 대통령이 반드시 나서야 할 과제를 5가지 정도 뽑아야 하는 것이 필요하다. 생각건대 5가지를 뽑는다면 다음이 되어야 하지 않을까? (1) 통일준비위원회 (2) 정치개혁위원회 (3) 교육개혁위원회 (4) 공공개혁위원회 (공무원개혁과 사법개혁) (5) 지방발전위원회 (지방자치와 국토개혁)을 뽑으면 어떨까? 대통령위원회는 이 5분야에만 집중하고 나머지는 모두 총리와 내각에 맡기는 것이 좋은 것이다. 그래서 총리가 책임지고 종합기획 통합조정 하면서 국가개조의 세무과제를 풀어가 나가는 것이 좋을 것이다.

#### 4: 누가 할 것인가? --국가능력을 높이기 위한 국가개조

이 글의 서두에서 오늘날의 국정혼란과 국민적 좌절의 원인은 두 가지라고 했다. 하나는 [개혁의 실종]이고 다른 하나는 [국가의 약체화]현상 즉 국가능력 개혁능력의 하락의 문제이라고 했다. 여기서는 이 두 번째 문제를 본격적으로 논의해 보고자 한다. 이 두 번째 문제 국가능력 제고의 문제는 실은 정치개혁과 행정개혁의 두 가지 문제로 요약될 수 있다. 첫째문제 즉 정치개혁의 문제는 곧 국가개혁의 리더십과 개혁의 역사주체---개혁적 정치세력--를 어떻게 만들 것인가? 하는 문제가 된다. 대통령이 절대적으로 중요하고 총리와 장관들이 중요하지만 그들만으로 한 시대가 요구하는 구조개혁/시스템개혁이 성공할 수 있는 것은 아니다. 대통령과 정부를 정치적으로 적극 지지해줄 정치세력--강력한 개혁적 여당--이 국회에 존재하여야 한다. 뿐만 아니라 야당도 적어도 국가개조의 총론내지 대의에는 동의하는 야당이어야 한다. 적어도 통일과 선진화의 당위와 대의에는 찬성하는 야당이 존재하여야 한다. 한마디로 단순한 이익투쟁 권력투쟁형 정치세력들이 아니라 국가경영을 소중히 하는, 국가전략을 소중히 하는 정치세력들이 여야를 막론하고 존재하여야 하고 이들이 여야의 중심세력이 되어있어야 한다. 그래야 개혁이 가능한 정치적 조건이 된다.

두 번째 문제 즉 행정개혁의 문제는 국가리더십이 앞장서서 정치권이 올바른 국가개조의 청사진을 구상하고 합의하였다고 하여도 과연 대한민국의 정부가 구체적으로는 행정 관료들이 이 국가개조를 성공적으로 추진할 의지 능력 유인 등이 있는가하는 문제이다. 왜냐하면 역사적으로 보면 어느 나라든--우리나라도 포함하여-- 많은 구조개혁이 개혁안을 만드는 과정보다 집행과정에서 왜곡되고 실패하는 경우가 적지 않기 때문이다.

따라서 국가개조가 성공하려면 국가개조의 청사진을 만드는 일 이외에 반드시 2가지가 필수조건이 추가되어야 한다. 하나는 정치적 개혁주체를 만드는 정치개혁이 추진되어야 하고 다른 하나는 개혁추진을 성공시킬 수 있는 행정개혁----공무원개혁과 행정제도개혁--이 함께 추진되어야 한다.

##### (1) 정치개혁

무엇보다 중요한 것은 여(與)든 야(野)든 정치권의 정당들이 가치정당 정책정당이 되도록 만들어야 한다. 국가전략을 가진 정당들이 되는 것이 우선 시급하다. 지금은 국가전략을 중요시 하지 않고도 국회의원이 되고 당을 운영하는 데 큰 지장이 없다. 현재와 같은 양당제 하에서는 선거 때만 되면, 남북분단을 이용하든지 지역감정을 이용하든지 하면서 국회의원이 될 수 있기 때문이다. 우리나라에서는 국가전략의 차이보다는 지역과 이념의 차이에 의지하고 있는 양당제(兩黨制)를 가지고 있고, 여기에 사실은 세계화시대에 맞지 않는 [소선거구제]를 하고 있다. 그래서 [양자택일형 정치]가 되고, [정치의 독과점구조]가 쉽게 등장한다. 국가경영형 정치가 어렵고, 정책경쟁이 없는 정치--오로지 당리당락에 의지해 권력투쟁만 정치---가 등장하는 이유가 여기에 있다. 그러나 정치는 더욱 국민적 요구와 시대적 요구를 외면하고 봉당화(朋黨化) 사당화(私黨化)하여 간다. 종국은 국가경영과 국가개조의 정치능력을 크게 약화시켜 정권실패를 넘어 국가실패로까지 갈 수도 있다.

### (가) 정당개혁

이러한 정치구조의 문제점을 해결하려면 그 출발점은 사실은 철저한 [정당개혁]에서 출발해야 한다. 지금의 정당구조를 사당에서 공당으로 그리고 이익정당/지역정당에서 가치정당/전국정당으로 바꾸는 작업이 모든 정치개혁의 핵심이고 그 시작이 되어야 한다. 그러하려면 가장 중요한 것이 지금의 정당을 [국회위원중심/원내(院內)중심]에서 [당원중심/원외(院外)중심]으로 바꾸어 나가는 일이다. 당의 철저히 민주화가 되어야하고, 당이 국민 속으로 들어가야 한다. 국민 속에 뿌리를 내려야한다. 구체적으로는 여의도 정치에 함몰된 지금의 당의 구조와 문화에서 [국민 속으로][역사 속으로] 들어가는 당의 구조와 문화로 바뀌어야 한다.

이를 위하여 우선 당을 [원내대표(혹은 정무대표)]와 [당무대표] 나누어야 한다. 국회 내의 국회의원들의 입법활동과 재정활동 등 활동은 전부 원내대표가 관장하되 당의 모든 사업은 당무대표가 과장하여야 한다. 당무대표 아래 [당이념 정책연구원] 원장과 [사무총장]을 두어 이 3인이 당을 운영 관리하여 나가야 한다. 당이념 정책연구원장은 당의 이념과 철학, 당의 노선, 그리고 당의 국가비전, 국가발전전략 및 개별 국가정책 등을 연구하고, 당 밖의 연구전문가들과 소통하면서, 그리고 당원들의 지지를 받아서, 확정하여야 한다. 그리

고 그 결과를 가지고 국민들을 설득하고 나가야 한다. 그리고 사무총장은 당원의 조직과 교육 그리고 국회활동에 대한 평가 및 공천활동들을 책임져야 한다. 그리고 [당무대표] [원장] [사무총장]은 모두 국회의원이 아닌 전문당료나 당원 중 원외 전문가가 맡아야 한다.

그래서 당은 원내대표의 사무실만 여의도에 두고 당사는 당무대표가 운영하되 여의도를 떠나 국민 속으로 들어가--예컨대 지방도시로 -- 다시 강조하지만 다음의 두 가지 일을 하여야 한다. (1) 1년 내내 국민들과 소통하고 조직하고 설득교육하고 차세대 인재를 개발하고 키우고. 그들을 공천하고 사후평가하고 등등을 하여야 한다. (2) 당의 이념과 정책을 연구하고 전문가 집단들과 소통하고 국민들을 설득해야 한다. 그래서 당의 이념적 정책적 방향을 제시하고 끊임없이 수정하고 보완 발전시켜 나가야 한다. 우리나라 정당이 이러한 구조---국민 속에 뿌리 박는 구조--가 되지 아니하고는, 지금처럼 오로지 선거운동단체 내지 국회의원 친목 모임으로 남아서는, 대한민국의 정당이 이념정당 가치정당 정책정당 그리고 전국정당이 될 수 없다. 그러면 국가개조라는 과제를 추진할 정치적 동력도 정치권에서 만들기 어렵다.

중장기적으로 대한민국의 정당은 한반도 통일 후에는 중국의 공산당과 경쟁을 하여야 한다. 누가 국가경영을 더 잘하는 가? 누가 국가비전과 국가전략을 더 잘 세우는가? 등을 경쟁하게 될 것이다. 지금 우리나라 정당은- 여야(與野)를 막론하고--- 과연 중국공산당과 국가경영을 경쟁할 수 있는 능력이 있는가? 국가전략 및 국가정책을 올바르게 구상할 수 있는 능력, 국가정책을 제대로 추진할 수 있는 능력을 가지고 있는가? 크게 반성하고 지금의 정당구조 정당문화를 환골 탈퇴할 대 개혁을 하여야 한다.

## (나) 선거개혁

정당개혁이 이루어지려면 첫째: 우선 정치지도자들이 기득권을 깨는 큰 정치의 리더십을 보여야 한다. 기득권을 깨는 아픔 없이는 진정한 정치개혁은 이룩될 수 없다. 둘째: 기존의 양당제를 고착화시키고 있는 --현재의 정치적 기득권구조를 유지하는데 큰 도움이 되고 있는---지금의 소선거구를 근본적으로 바꾸어야 한다. 정당명부식 비례대표제의 확대와 더불어 중선거구제도로의 변화 ---예컨대 50%는 정당명부식 비례대표 나머지 50%는 단기이양식(single transferable vote) 중선거구제(3-5인) 등---를 통하여 지금의 기득권 양당제

를 깨고 다당제가 가능한 선거구조가 되어야 비로소 우리나라에서도 정치경쟁이 가능한 정치를 만들 수 있다. 그래야 정당 간에도 국가전략경쟁, 정책경쟁 등이 등장하여 단순한 권력투쟁이 목표가 아닌 국가경영형 정치의 시대를 열 수 있다.

개혁적 자기 희생적 국가리더십이 나와야 한다. 그래서 국가개조계획의 일환으로--가능하면 조금 앞서서-- 정치개혁을 추진하여야 한다. 우선 (가) 정직하게 현재의 국정운영의 어려움이 정치의 구조적 위기에서 온다는 사실을 국민들에게 설명하여야 한다. (나) 그리고 정치개혁의 비전을 제시하여야 한다. 어떠한 정치개혁--정당개혁 선거제도 필요시 헌법개정 등---을 통하여 어떠한 정치구조--국가경영형 정치구조 정책경쟁형 정치구조---를 만들어 선진과 통일의 시대를 열 수 있는 국가개조를 성공시키겠다는 비전을 제시하여야 한다. (다) 여야대표 사회원로 등에게 정치개혁의 기본철학과 큰 원칙과 방향 그리고 시대적 당위 등을 설명하고 설득하고 동의를 구하여야 한다. (라) 그리고 그러한 정치개혁의 기본철학과 큰 원칙과 방향을 구체적으로 제도화하기 위하여, [비정파적 중립적 전문가]들을 모아 정치개혁의 구체적 제도적 청사진--정당제도 선거제도 헌법개정 등--을 입안하여야 한다. 그리고 (라) 그 전문가들의 개혁안을 제시하면서, 이를 중심으로 정당간 정파간 토론과 합의를 호소하고, 필요하면 직접 나서서 설득하고 합의를 유도하는 노력을 하여야 한다. (라) 국민들에게 다시 한 번 더 정치개혁의 대의를 밝히고 그 동안의 과정을 보고하면서, 정치권의 최종합의에 대한 국민들의 지지를 호소하여야 한다.

이러한 정치개혁--정당개혁과 선거개혁 등--을 통하여 우리가 이룩하고자 하는 정치지평의 이념적 모습은 어떤 모습일까? 결론부터 이야기하면 [개혁보수]와 [합리진보]가 여야의 주류세력이 되는 것이 우리가 지향하는 정치개혁의 목표가 아닐까? 왜냐하면 그래야 비로소 여야 간에 정책경쟁, 국가전략경쟁이 가능한 정치가, 그래서 선진통일을 위한 합리적 국가개조가 가능해지는 생산적 정치가 될 수 있기 때문이다.

#### (다) 개혁보수와 합리진보

지금 대한민국의 정치집단은 이념적으로 4그룹으로 나눌 수 있다. 첫째는 기득권 보수( 자유만능 기득권유지) 둘째는 개혁적 보수(자유와 공동체) 셋째는

합리적 보수(평등과 약자보호) 넷째는 종북좌파(NLPD)(반(反)자유 반(反)평등(반)反민주)이다. 이 4가지 그룹 중에서 [개혁보수]와 [합리진보]의 목소리와 세력이 강하면 강할수록 대한민국의 정치는 국가전략과 국가정책을 존중하는 정치가 된다. 그리고 국민통합의 분위기도 커진다. 왜냐하면 합리적 진보와 개혁적 보수는 사실 국가정책의 내용면에서는 70-80% 같기 때문이다. 20-30%의 차이는 건강한 차이이기 때문이다. 반면에 우리나라 정치에서 기득권보수와 종북 좌파의 목소리가 커지면 커질수록 정치에서 국가전략과 국가정책은 외면되고 국가경영에는 관심이 없어진다. 오로지 당리당략 권력투쟁을 위한 무한의 극한투쟁이 벌어지기 때문에 정치가 국민통합이 아니라 오히려 국민 분열을 조장하고 그에 앞장선다.

그런데 우리나라 정치에서 불행한 것은 지금은 양극단의 세력--기득권보수와 종북좌파--이 목소리도 크고 세력도 더 크다. 오히려 합리적 진보와 개혁적 보수가 --사회적으로는 수적 다수일지 몰라도---분명 정치적으로는 수적으로 소수이고 제대로 조직화 세력화되어 있지 못하다. 그래서 오늘날 우리 정치가 국가이익에 전혀 봉사하지 못하고--국가개조에 앞장서지 못하고-- 오히려 국정운영을 표류시키는 경우가 많다.

그러면 어떻게 할 것인가? 이론적으로는 두 가지 방법이 있을 수 있다. 하나는 지금의 여당과 야당이 각각 정당개혁을 통하여 [개혁적 보수당]으로 그리고 [합리적 진보당]으로 자기쇄신의 길을 가는 것이다. 각각 당에서 당내 헤게모니를 개혁보수와 합리진보가 잡는 길이다. 물론 이러한 [당 내부개혁]이 가장 자연스럽고 바람직한 정치개혁의 길이다. 그러나 우파기득권과 좌파기득권이 이미 공고화 되어 있어 기존 정당의 자체개혁이 과연 얼마나 가능할 것인가? 만일 어렵다면 아니 사실상 거의 불가능하다면 다른 길은 없는가? 이론적으로 남는 길은 [제3의 정당]을 만드는 길이다. 개혁보수와 합리진보가 함께 하든지 아니면, 각각 하든지 유권자들에게 제3의 대안을 제시하는 길이다. 그래서 기존 정당과 경쟁체제를 갖추어 나가는 길이다. 물론 이 제3의 길도 이론적으로는 가능하고 바람직하기도 하다. 그러나 남북분단 지역갈등의 한반도에서 기존의 양당구조를 극복하는 것이 결코 쉬운 일이 아니다. 특히 지금의 소선거구제 하에서는 거의 불가능할지도 모른다. 자 그렇다면 어떻게 할 것인가. 이것이 문제이다.

## (2) 행정개혁

정치개혁의 다음의 과제는 행정개혁이다. 정치권이 국가개조의 청사진을 입법적으로 그려내고 재정적으로 지원하였다고 하여도 과연 행정부가 그 국가개조를 제대로 해낼 수 있을 것인가? 지금 정부 관료들을 개혁에 앞장설 충분한 유인과 정보와 능력을 가지고 있는가? 이 문제를 점검하여야 한다. 흔히 지금 관료들의 선공후사(先公後私)의 정신은 많이 후퇴하였다고 한다. 공직자로서의 사명감 자부심이 많이 약화되었다고 한다. 그래서 정치권에 줄서기에 바쁘고 그렇지 않으면 복지부동의 태업을 하고 있다는 이야기가 들린다. 물론 일부의 이야기겠지만 국가개조가 성공하려면 공직자들이 특히 행정공무원---더 나아가 사법공무원까지 포함하여--들이 (1) 개혁정신에 불타는 확고한 사명감을 가져야 하고 (2) 자심의 사업에 무한 자부심을 느끼며 신바람나게 일할 수 있어야 한다. (3) 그리고 이 두 가지에 대하여 확실한 국가차원의 보상--경제적 보상과 사회적 인정----이 뒤따라야 한다. 그런데 지금까지 그렇지 못한 것 같다.

앞에서 이야기한 3가지 즉 유인 정보 능력--개혁유인, 개혁정보, 개혁능력--이 3가지 측면을 간단히 살펴보다.

첫째: 국가개조 국가개혁은 불가피 기득권을 파괴하는 측면이 있어 지지도 있지만 반대도 적지 않다. 그 만큼 추진자들에게는 위험부담이 따른다. 그렇다면 지금의 우리나라 행정구조와 관행이 공무원들이 국가개조 국가개혁에 앞장설 인센티브(incentive)를 충분히 주고 있는가? 개혁에 앞장서면 보다 승진과 승급이 빠른가? 경제적 보상뿐 아니라 사회적 존경이 뒤 따르는가? 적당히 정치적 줄 서기 하는 것이 보다 위험부담도 없고 승진과 승급에 더 효과적인 아닌가? 장관들이 부하들의 개혁노력과 개혁성과에 대하여 줄 수 있는 상과 벌은 어느 수준인가? 만일 크게 줄 수 없다면 어떤 공무원들이 개혁에 앞장서겠는가?

더구나 우리나라에는 부처별 칸막이/부처이기주의/가 대단히 강한데 국가개조 국가개혁은 [전체]를 위한 일임으로 부처이기주의를 극복하지 않고는 개혁을 올바로 추진할 수 없는 경우가 허다하다. 그렇다면 국가개조를 위해서는 공무원들로 하여금 부처이기주의를 허물고 [전체]를 위하여 일하도록 만들어야 하는데 과연 어떠한 정책이 어떠한 제도가 이를 가능하게 할 것인가?

둘째: 상과 벌 못지않게 중요한 것은 아니 그 이상 중요한 것은 사명감이고 자 긍심일 수 있다. [개혁의 대의(大義)]에 대한 공감일 수 있다. 개혁의 주체가 즉 정치권과 국가지도자가 얼마나 공직자들에게 역사적 사명감을 제대로 넣어 줄 수 있는가에 따라 공무원들의 개혁노력과 성과가 크게 달라질 수 있다. 개혁의 대의를 제대로 공직자들에게 전달하려면 물론 정치권과 국가지도자 먼저 개혁의 대의가 자신의 것--자신이 확실히 믿는 것--이 되어야 한다. 그래서 지도자가 앞장서 개혁이 성공했을 때의 밝은 비전과 개혁에 실패하였을 때의 어두운 미래를 제시하고 그 차이를 설명할 수 있어야 한다. 그리고 개혁을 성공시킬 확실한 길을 제시할 수 있어야 한다. 그래서 공직자 한 사람 한 사람이 개혁의 대의를 숙지하고 개혁의 사명감에 불타게 만들어야 한다.

셋째: 행정부 공직자들에게 충분한 개혁에의 유인--경제적 사회적 보상--도 제공하고, 개혁의 역사적 사명감도 불타게 만들었다 하여도, 공직자들이 [개혁 능력]이 부족하면 개혁은 성공할 수 없다. 과연 지금 대한민국의 공직자들은 개혁능력이 있는가? 가장 중요한 개혁능력의 하나는 우선 [국정운영의 전문성]이다. 세계가 대단히 복잡해지고 다기화 하면서 국가운영도 보다 [전문화. 전략화] 되고 있다. 과연 지금의 우리 공직자들은 국정운영의 전문성과 전략성이 어느 정도인가? 과거 산업화 민주화시대 국가가 국가발전을 선도하던 때와 달라, 지금은 어느 수준인가? 우리 공직자들의 국정운영의 전문성과 전략성은 높아지고 있는가? 낮아지고 있는가? 지금의 공직자 선발제도 교육훈련제도 정기적 순환보직제도 각종 감사 평가제도 승진승급제도 등등은 과연 우리의 공직자들의 전문성과 전략성---더 욕심을 낸다면 애국심/선공후사의 공공심--을 높이고 있는가 아니면 추세적으로 낮추고 있는가?

생각건대 앞에서 주장한 3가지 국가개조과제-- (1)통일을 위한 준비,(2)선진화를 위한 국가개혁 (3) 정신의식혁명---을 성공적으로 추진하기 위해서는 마지막 과제인 (4) 국가능력/개혁능력을 높이기 위한 정치개혁과 행정개혁이 앞장 서거나 적어도 함께 추진되어야 한다. 그래야 국가개조라는 청사진을 구체적으로 추진할 힘--정치적 행정적 힘--이 형성될 것이다. 아무리 그림이 아름다워도 국가능력이 높아져 정치력과 행정력이 뒷받침되지 못하면 국가개조는 성공하기 어렵다는 사실을 잊어서는 안 된다.

## 5: 맺는말

과연 국가개조를 할 수 있을까? 지금 우리사회를 돌아보면 이에 대한 비관론(悲觀論)이 적지 않다. 과연 비관적인가? 앞에서 지적하였듯이 21세기 지구촌은 이미 구조개혁/시스템 개혁의 대경쟁/대전쟁이 진행 중이다. 우리는 이 구조개혁의 전쟁에서 과연 성공할 것인가 패배할 것인가? 우리사회의 일각에는 비관론이 점증하고 있지만 나는 낙관한다. 결국 우리는 성공할 것이고 성공은 불가피할 것으로 본다. 왜냐하면,

첫째: 우리민족은 오랜 역사 속에서 형성된 민족의식 민족자존이 강하여 통일하지 않고는 살 수 없을 것이기 때문이다. 한반도의 [역사의 신]은 우리에게 한민족은 100% 통일할 것이고 통일에 성공할 것이라고 이야기하고 있다. 그런데 통일--선진통일--에 성공하려면 국가개조를 하지 않을 수 없다. 국가개조는 통일하기 전에 출발하여 통일과정을 통하여 진화 발전하여 통일 후에 완성될 지 모른다. 그래서 통일 후에는 [통일과 국가개조]에 성공한 21세기 세계중심국가 세계일류국가가 될 것이다. 동아시아에 우뚝 선 [선진통일강국]이 있을 것이다.

둘째: 우리 민족은 본래의 성품에 [역동성과 성취욕]이 많아서 중도에 그냥 주저앉을 수 없다고 본다. 본래 역동성과 자신감 그리고 성취욕이 남달라서 꿈이 대단히 높은 민족이다. 과거 1907년 국채보상운동 때의 선언문을 보면 “우리나라도 언제 가는 세계상등국가가 될 것을 희망하노라” 하는 글로 끝을 맺고 있다. 3년 후에는 일제의 식민지가 될 정도로 국운이 쇠잔 할대로 쇠잔한 시기에도 우리 선조들은--- 당시로는 지극히 비현실적이지만 --언제 가는 우리나라도 세계상등국가, 요즈음 이야기로 하면 [세계선진국가] [세계일등국가]가 될 꿈을 버리지 않고 살아왔다 우리는 그러한 민족이다. 참 예외적인 대단한 민족이다. 지금은 대한민국은 이미 20/50 클럽(20/50club, 일인당 국민소득 2만불 이상으로 인구가 5천만 이상인 나라)에 들어 있는 세계 7강의 하나이다. 이제 세계상등국가 꿈을 못 꿀 이유가 하나도 없다. 2012년 이코노미스트(Economist)지 연구결과를 보면 2050년 통일한반도는 일인당 국민소득에서 세계1등을 하는 것으로 나오고 있다. 미국이 100인데 우리는 105이다. 그리고 일본은 58.3 중국은 52.3 이다. 우리 한반도가 이러한 세계상등국가가 되려면 당연히 통일과 국가개조가 함께 성공하여야 한다.

거기에 21세기 전방에 세계중심이 아시아로 오고 있다. 19세기 영국의 시대라면 20세기는 미국의 시대라고 볼 수 있고 21세기는 동아시아의 시대가 될 것이다. 이 때 우리가 통일과 국가개조를 이루어 선진통일에 성공하면 21세기 우리는 우리가 원하던 아니하던 [세계중심국가] [세계최고상등국가]로 비상할 것이다. 우리 한반도가 고구려가 망한 후 지속되어 온 [세계변방의 역사]를 영원히 끝내고 [세계중심의 역사] 속으로 들어갈 것이다.

이제 국민들은 세계일등국가가 될 의지도 있고 욕심도 있고 능력도 있다. 한반도 이웃나라들도 우리가 통일하겠다고 확실하게 나서면 이를 앞장서 방해할 수 있는 나라는 하나도 없다. 오히려 우리의 통일을 도울 것이다. 왜냐하면 한반도의 통일은 새로운 동아시아-동북아의 번영과 평화의 시대를 열어 결국은 이웃나라 모두들에게 큰 축복이 될 것이기 때문이다.

이와 같이 국민들도 준비가 되어 있고 이웃나라들도 수용할 준비가 되어 있다면 문제는 (1) 국가지도자의 리더십--통일비전과 개혁의지--이 문제이다. 그리고 그러한 국가 리더십을 확고하게 지지해줄 (2) 개혁적 정치세력---개혁보수와 합리진보---그리고 그러한 변화를 지지하면서 이 시대의 시대정신을 올바르게 이끌어줄 이 시대의 (3) [선비지성인]--학계 연구계 언론계 등---환언하면 이울곡 선생이 이야기한 [경장세력]들이 문제이다. 이들을 어떻게 만들 것인가가 문제이다. 국가리더십과 개혁적 정치세력과 선비지성인을 만드는 일이 사실은 이 시대를 사는 우리들 모두의 역사적 사명이고 국민적 명령일 것이다.