

노무현의 통합정치: 역사·정치영역에서의 화해정치 전략*

박 찬 승**

• 요 약 •

이 연구는 노무현이 통합정치를 수행하는 데 있어, 역사·정치영역에서 화해정치 전략이 활용되었다는 것을 밝힌다. 노무현의 화해정치는 분열과 대립의 정치를 재구성한다는 점에서 큰 의미가 있다. 특히 노무현은 역사영역과 정치영역에서 화해정치를 수행했다. 역사영역에서는 과거사 진실규명과 대통령의 공식적 사과를 통해 화해정치를 펼쳤다. 이 정치행위로 국가신뢰를 회복하고, 화해통합의 토대를 마련하고자 했다. 정치영역에서는 정치개혁과 연합정치를 시도했고, 지역주의와 극한 대결주의를 해소하고자 했다. 이러한 노무현의 화해정치가 지니는 특성은 한국에서 벌어진 부당한 과거역사를 재구성한다. 또한 역사·정치·사회 영역에서 화해정치 행위가 진보담론을 중심으로 유기적으로 상호작용한다. 세 영역에서의 상호작용 원리는 화해통합 메커니즘으로 작용한다.

노무현이 화해정치를 수행할 때, 역사영역에서의 과거사 정리가 오히려 세력 간 갈등을 불러일으킨다는 비판적 논의가 있다. 정치영역에서도 선거개혁을 통해 경색된 선거운동 분위기가 만들어지고, 한나라당과의 대연정을 중심으로 한 연합정치 역시 정치전략의 부재로 실패했다는 논의가 있다. 그러나 이러한 정치 시도를 통해 한국에서 화해와 진보 담론이 환기되었으며, 노무현 사후 다양한 영역에서 그의 정치를 긍정적으로 발전시키려는 시도들은 의미 있는 성과로 볼 수 있다. 또한 현재 윤석열 대통령의 12.3 비상계엄 사건과 여·야의 극한 대립이 벌어지고 있는 한국적 현실에서 노무현의 화해정치 전략을 통한 통합정치는 시기적으로도 큰 의미를 가질 수 있다.

주제어 : 노무현, 통합정치, 화해정치 전략, 역사영역, 정치영역

* 이 논문은 “박찬승, 『노무현의 화해정치』 영남대학교 박사학위 논문, 2024”에서 “역사와 정치영역에서의 화해정치”를 수정·보완한 것이다.

** 영남대학교 정치외교학과 객원교수

I. 문제 제기

현재 한국은 대립과 갈등이 극에 달한 듯하다. 대중매체에서 다뤄지는 정치 뉴스는 ‘김건희 특검’과 ‘이재명 수사’가 대부분을 차지하며, 그 외의 공적 의제를 찾기 위해서는 상당한 노력이 필요하다. 물론 극단적인 정치 대립은 비단 우리만의 문제가 아니다. 미국을 비롯한 여러 선진국에서도 극단적 정치 세력들이 점점 더 큰 영향력을 행사하고 있다. 정치적 상황이 암울한 것은 분명하지만, 이런 현실 속에서도 우리는 중요한 질문을 던져볼 수 있다. 한국의 정치 세력은 과연 통합 정치를 실현하고 있는가? 갈등이 발생한 후, 더 나은 관계를 정립하기 위해 노력하고 있는가? 자신의 실수에 대해 진심 어린 사과를 하는가? 상대의 목소리에 귀를 기울이고 있는가? 정치와 시민 사회를 잇는 역할을 제대로 수행하고 있는가? 역사의식을 바탕으로 미래에 대한 비전을 제시하고 있는가? 그렇다면 우리는 어떠한 정치 통합 모델을 본보기 삼아야 하며, 통합을 이루기 위해 시민들은 무엇을 해야 하는가? 그리고 이러한 시대적 과제 앞에서 우리는 어떤 마음가짐을 가져야 할 것인가?

이 연구는 한국의 대통령이었던 노무현의 정치 행위를 분석함으로써, 통합 정치의 가능성을 모색하고자 한다. 노무현은 고유한 정치적 실천을 통해 국가 분열 문제를 해결하고자 했던 정치인이었다.¹⁾ 최근의 연구들도 이러한 분석을 뒷받침해준다. 박찬승, 이송평, 이정우, 조재욱 외, 채진원 등의 연구²⁾에서 공통적으로 나타나는 것은, 노무현이 화해와 통합을 중심으로 한 사상과 신념을 바탕으로 정치적 행위를 전개했다는 점이다. 박찬승은 역사, 정치, 사회 영역에서 노무현의 화해 정치에 초점을 맞춰 분석하였으며, 이후 노무현이 사회적 자본의 증대를 목표로 화해 정치를 전략으로 활용했음을 밝혀냈다.³⁾ 조재욱 외 연구자는 노무현의 팬클럽이었던 ‘노사모’를 통해 우리 정치에서 긍정적인 팬덤 정치의 가능성을 모색하였다. 시민운동의 성격을 띤 노사모는 노무현의 통합 정신과

1) 노무현은 통합사회와 사회적 자본이 충실한 사회를 지향했다. 이를 위해 화해정치를 전략으로서 활용했다 (행정안전부 대통령기록관(n.d.), 기록물목록, <http://www.pa.go.kr/>(검색일: 2024.05.14), 참고).

2) 박찬승, 『노무현의 화해정치』, 영남대학교 박사학위논문, 2024a, p.186; 박찬승, “노무현의 승자독식형 자본주의 대항담론: 사회적 자본과 화해정치”, 『대한정치학회보』 32집 3호, 대한정치학회, 2024b, p.24; 이송평, “한국 민주주의를 위한 노무현 대통령의 전략”, 박용수 외, 대통령 노무현, 한국 정치에 무엇을 남겼나?, 파주: 학술정보, 2022, p.67; 이정우, 『노무현과 함께한 1000일』, 서울: 한겨레엔, 2024, p.67; 조재욱 외, “팬덤정치의 민주주의 기제 가능성 검토”, 『대한정치학회보』 32집 3호, 대한정치학회, 2024, p.120; 채진원, “노무현 대통령의 공화주의적 정신: 분권과 자율, 대화와 타협, 시민 참여”, 박용수 외 편, 『대통령 노무현, 한국 정치에 무엇을 남겼나?』, 파주: 한국학술정보, 2022, p.25; 채진원, “노무현의 ‘시스템 정치-국정운영’에 대한 고찰: 청와대와 정부조직 개편의 속의적 효과”, 『정치와 공론』 제34집, 한국정치평론학회, 2024, p.74.

3) 박찬승, 위의 논문, 2024b, p.10.

지역주의 타파라는 가치를 중시하였다.⁴⁾ 채진원은 노무현이 공화주의적 정신을 바탕으로 상생과 협력의 정치를 실천한 인물이라고 분석하였다.⁵⁾ 그의 향후 연구에서는 노무현의 ‘시스템 정치’ 관점이 강조된다. 이 연구는 노무현이 시민사회를 기반으로 한 ‘시스템 정치-국정운영’ 노선을 정립함으로써 국가와 시민사회 간의 새로운 거버넌스를 구축하려 한 시도를 논의한다.⁶⁾ 이는 정치 세력 간 힘의 균형을 조정하는 데 그치지 않고, 시민사회와 공적 의제를 상호 교환함으로써 국정 운영의 공공성을 내재화했다는 점을 의미한다. 이송평의 연구 또한 노무현이 민주주의와 관련한 정치적 문제의식을 해결하기 위해 전략적 사고를 거친 후 현실 정치에서 이를 구현하였음을 보여준다.⁷⁾ 한편, 이정우는 노무현의 개혁 정치에 초점을 맞추어 참여정부의 역사 인식, 지역 균형 발전, 장기적 관점의 경제 개혁, 그리고 사회 갈등 해결 시스템을 분석하였다.⁸⁾ 종합해보면, 노무현은 자신의 정치적 목표를 두고 국가통합을 위해 화해정치, 대화와 타협의 정치, 시민사회와의 느슨한 연대를 정치 전략으로 활용했다는 것이다.

그러나 대부분의 한국 전직 대통령들 역시 국가 통합을 목표로 삼았다는 점에서, 현재 노무현의 정치적 사상과 구상에 주목해야 하는 이유는 무엇인가? 그의 전임 대통령인 김대중은 북한과의 화해를 위한 외교적 노력을 기울였을 뿐만 아니라, 권위주의 정권 시기의 대통령이었던 전두환과 노태우를 청와대로 초청하여 화해의 제스처를 보이는 등 통합을 위한 행보를 보였다.⁹⁾ 노무현이 김대중과 구별되는 점은 그만의 독자적인 화해 정치 원칙을 견지했다는 것이다. 그는 상대적으로 약한 정치·사회 세력의 힘을 강화함으로써 정치적 균형을 이룬 후 화해를 모색하고, 과거사 정리와 국가기관의 책임 있는 태도를 선행한 후 당사자 간 화해를 추진하는 방식을 취했다.¹⁰⁾ 또한, 노무현은 자신의 화해 정치를 효과적으로 수행하기 위해 정치적 상징성을 전략적으로 활용하였다. 그는 정치 및 공공 영역에서 책임 있는 위치에 있는 인물들의 태도, 행동, 발언에 정치적 상징성을 부여하였으며, 이를 통해 자신의 화해 행위뿐만 아니라 주변 인물들의 화해 행위가 사회

4) 노사모가 통합정치를 지향했다고 하지만, 보수진영과 일각에서는 특정 지도자를 일방적으로 지지하고, 비판적 견해를 수용하지 않는 단체로 인식하기도 했다(“‘홍위병 발언’ 명예훼손 아니다”, 『서울신문』, 정은주, 2004년 4월 15일; “비관적지지’없는 노사모를 탈퇴하며”, 『대자보』, 박상결, 2004년 11월 22일).

5) 채진원, 앞의 책, 2022, p.62.

6) 채진원, 앞의 논문, 2024, p.74.

7) 이송평, “한국 민주주의를 위한 노무현 대통령의 전략”, 박용수 외, 『대통령 노무현, 한국 정치에 무엇을 남겼나?』, 2022, 과주: 한국학술정보, pp.68~70.

8) 이정우, 앞의 책, 2024, p.54, pp.260~261, 280~281, 참고.

9) “김대중 전 대통령의 햇볕정책은 추위에 떨고 있는 곳에 필요한 정책”, 『브레이크뉴스』, 김정기, 2024년 2월 5일; “정치 보복 없어야...내가 죽더라도 DJ, 논란의 전·노 사면”, 『한겨레』, 박찬수, 2024년 4월 10일.

10) 박찬승, 앞의 논문, 2024a, pp.24~26; 대통령비서실, 『노무현 대통령 연설문집 제4권』, 2007, p.155.

전반에 영향을 미칠 수 있도록 유도했다. 나아가, 그는 한국 사회의 사회적 자본 증대를 위해 화해 정치를 전략적으로 활용했다.¹¹⁾ 즉, 사람들 간 신뢰와 호혜성을 증진시키기 위해서는 화해 정치가 필수적으로 뒷받침되어야 한다고 보았다. 이러한 정치적 인식을 바탕으로, 노무현만의 독창적인 정치 전략이 구상되었음을 알 수 있다.

여기에서 중요한 점은, 노무현의 정치 구상이 역사 재구성을 통한 정치의식에서 비롯되었다는 것이다. 그는 한국 사회의 화해·통합과 민주주의 문제를 ‘과거-현재-미래’라는 시간의 흐름 속에서 해결하고자 했다. 다시 말해, 한국 사회의 분열과 대립의 역사적 경험을 재구성하는 과정에서 화해 정치를 실천하였으며, 이를 위해 역사·정치·사회 전반에 걸쳐 화해 정치적 행위를 전개했다. 노무현의 이러한 면모는 오늘날 대립과 분열의 정치가 일상화되고, 과거의 의미 있는 정치적 유산과 정신을 긍정적으로 재구성하는 사유가 부재한 상황에서, 그의 정치적 유산을 다시 조명해야 하는 이유가 될 수 있다.

이 연구는 노무현의 화해정치를 통합 정치의 토대 위에서 살펴봄으로써 현재 한국 현실을 변화시킬 수 있는 아이디어를 모색하고자 한다. 이는 갈등을 겪고 있는 당사자 간의 직접적인 화해부터, 서로의 입장과 의견을 존중하고, 이해하는 대화와 타협의 정치, 그리고 진보적 시민들의 역동적인 정치 행위까지 다양한 차원에서 접근할 수 있다. 따라서 대립과 갈등이 주를 이루는 현재의 한국 정치 현실에서 노무현의 화해정치 전략은 중요한 통찰을 제공할 수 있을 것이다.

II. 개념탐구 및 분석틀

1. 개념탐구: 노무현의 화해정치

이 연구는 노무현의 통합정치를 제안하기 위해 정치 전략의 핵심으로서 화해정치를 탐구하고자 한다.¹²⁾ 우선, 화해정치는 ‘상대 세력과의 적대적 관계를 해소하고, 이전보다 더 나은 관계로 나아가는 것’을 의미한다.¹³⁾ 앞서 언급한 바와 같이, 이는 구체적으로 상대와의 적대적 관계를 해소하기 위한 직접적인 화해의 실천부터, 과거의 갈등과 대립

11) 이송평, 앞의 책, p.74; 박찬승, 앞의 논문, 2024b, p.10.

12) 노무현이 직접 ‘화해 정치’라는 개념을 고안하거나 제시한 것은 아니다. 그러나 그의 정치적 행보에는 화해 정치로 해석할 수 있는 요소들이 다수 포함되어 있다. 이에 따라 본 연구에서는 이러한 측면을 탐구하고자 한다.

13) 박찬승, 앞의 논문, 2024a, p.48.

을 반복하지 않기 위해 ‘화해의 토대’를 형성하는 정치적 행위까지 포함한다. 따라서 정치 지도자가 화해정치를 적절하게 수행하기 위해서는 갈등 관계에 있는 대상에게 정치적 행위를 펼치는 것뿐만 아니라, 정치세력 간의 대립과 분열을 부추기는 제도와 문화를 변화시키는 행위까지 고려해야 한다. 예를 들어, 다니엘 필팟(Daniel Philpott)은 종교개혁이 근대 주권 형성에 기여했다고 주장한다. 이는 다양한 이념적 갈등을 해결하고 화해의 기초를 마련하는 데 기여할 수 있다는 것이다.¹⁴⁾ 또한, 폴 레더라크(Paul Lederach)는 갈등이 내재된 관계에서 폭력을 종식하고 대립을 관리하기 위해서는 상호 의존성을 인식하고 통합적으로 접근해야 한다고 강조한다. 이러한 과정에서 화해는 필수적인 조건으로, 평화로운 미래를 상상하는 데 중요한 역할을 할 수 있다고 한다.¹⁵⁾

만약 어떤 정치적 상황으로 인해 ‘우리’가 ‘그들’과 적대적 관계를 형성하고 있다면, 그 주변을 이루는 환경 역시 대립과 분열을 촉진하는 정치적 상황일 가능성이 크다. 이 상황을 개선하고, 이전보다 더 나은 관계를 지향하기 위해서는 우리는 그들과 직접적으로 화해를 시도할 뿐만 아니라, 그 주변 환경 또한 변화시킬 필요가 있다. 노무현은 정치·사회 영역에서 분열 구도와 문화를 극복하고 화해와 통합으로 나아가기 위해서는 제도 개혁과 양극화 해소가 필수적이라고 본다.¹⁶⁾ 즉, 정치 지도자가 국가의 대립과 분열을 극복하고 화해와 통합으로 나아가기 위해서는 ‘화해의 토대’와 관련된 정치 제도와 문화를 형성해야 한다는 것이다. 또한 박찬승은 화해를 실천하기 위한 요건으로 당사자 간의 세력균형을 꼽는다. 그는 David Curran과 Tom Woodhouse의 논의를 인용하며, 국가에서 화해와 평화를 이루기 위한 과정으로 세력 균형을 중요시한다.¹⁷⁾ 균형을 이루는 방법으로는 계층 간 빈부 격차를 해소하거나 정치 영역에서 민주주의를 실현하는 것 등을 제시한다. 종합적으로 보면, 이러한 과정을 통해 정치 세력들은 화해할 수 있으며, 갈등을 극복하고 이전보다 더 나은 관계로 나아갈 수 있다는 것이다.

노무현의 사례는 이러한 화해정치 과정을 잘 보여준다. 그는 비판적 역사의식을 바탕으로 현실 정치에서 역사를 재구성한다는 관점을 가지고, 이를 중심으로 역사·정치·사회

14) 이형규, “종교적 이념과 주권(Sovereignty) 형성과 도전”, 『신학과 세계』 제86호, 감리교신학대학교, 2016, pp.323~325, 327~328.

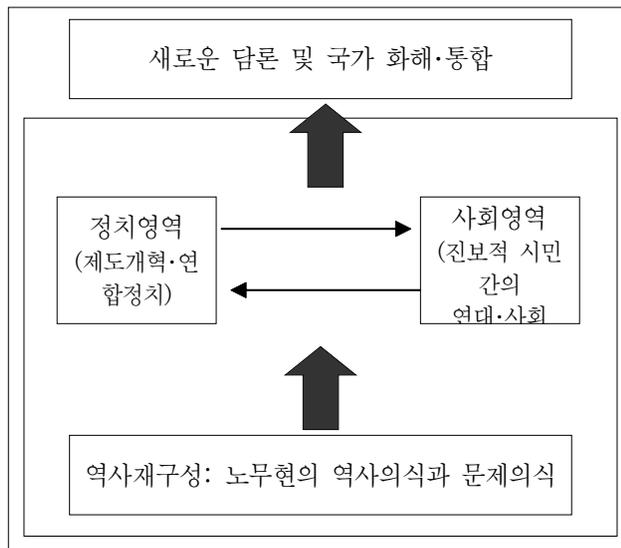
15) 김세미, “평화문제와 문화영역에서의 실천연구”, 『문화와 정치』 제8권 제2호, 한양대학교 평화연구소, 2021, pp.119~121, p.135.

16) 박찬승, 앞의 논문, 2024b, p.14, 참고.

17) 박찬승, 위의 논문, 2024a, pp.54~55; Curran, David and Tom Woodhouse, “Cosmopolitan peacekeeping and peacebuilding in Sierra Leone: what can Africa contribute?” *International Affairs* 83.6, 2007, p.1061; Neethling, Theo, “The UN in the aftermath of the crisis in Sierra Leone” *Conflict Trends* 2002.3, 2002, p.44.

영역에서 화해정치를 실천해 나갔다. 한국의 역사 영역에서 화해정치를 실천하기 위해, 노무현은 과거사 피해 당사자들에게 국가를 대표하여 직접 사과하고, 과거와 같은 부당한 일이 반복되지 않도록 화해의 토대와 관련된 정치 문화와 제도를 형성하는 데 노력했다. 이러한 노무현의 화해정치는 그의 역사의식과 상호작용 의식을 살펴보면 구체적으로 이해할 수 있다.

첫째, 노무현의 화해정치는 역사에서 출발한다. 노무현에게 있어 역사는 과거로부터 법칙을 배우고, 그 법칙을 통해 현재를 이해하며 미래를 예측하는 수단이었다. 그는 한국의 부정적인 과거 역사를 되풀이하지 않고, 역사의 새로운 기준을 세워 더 나은 국가로 나아가고자 했다. 노무현은 한국의 부정적인 정치 문화가 권위주의 정권 역사로부터 파생되었다고 보았다. 그의 관점에서, 이 시점 이후 한국은 대결주의와 지역주의 정치 문화가 주를 이루게 되었다. 노무현은 이를 해결하기 위해 정치와 사회 영역에서 분열을 극복하고, 특권과 반칙 구조를 해소하며, 계층과 지역 간의 불균형을 해결하고, 도덕적이고 성숙한 사회로 재구성할 필요가 있다고 생각했다.¹⁸⁾ 이러한 노무현의 생각을 그림으로 표현하면, 아래와 같다.



출처: 박찬승, 위의 논문, 2024a, p.29.

<그림 1> 역사 재구성을 통한 노무현의 화해정치

18) 대통령비서실, 『2007년 신년연설: 참여정부 4년 평가와 21세기 국가발전전략』, 2007a; 대통령비서실, 『제 8회 노사모 총회 축하 메시지』, 2007b; 윤태영, 『바보, 산을 옮기다』, 과주: 문학동네, 2015, p.201, 369; 오연호, 『노무현, 마지막 인터뷰(대통령 노무현과 기자 오연호의 3일간 심층 대화)』, 서울: 오마이북, 2017, p.268; 박찬승, 위의 논문, 2024a, p.28.

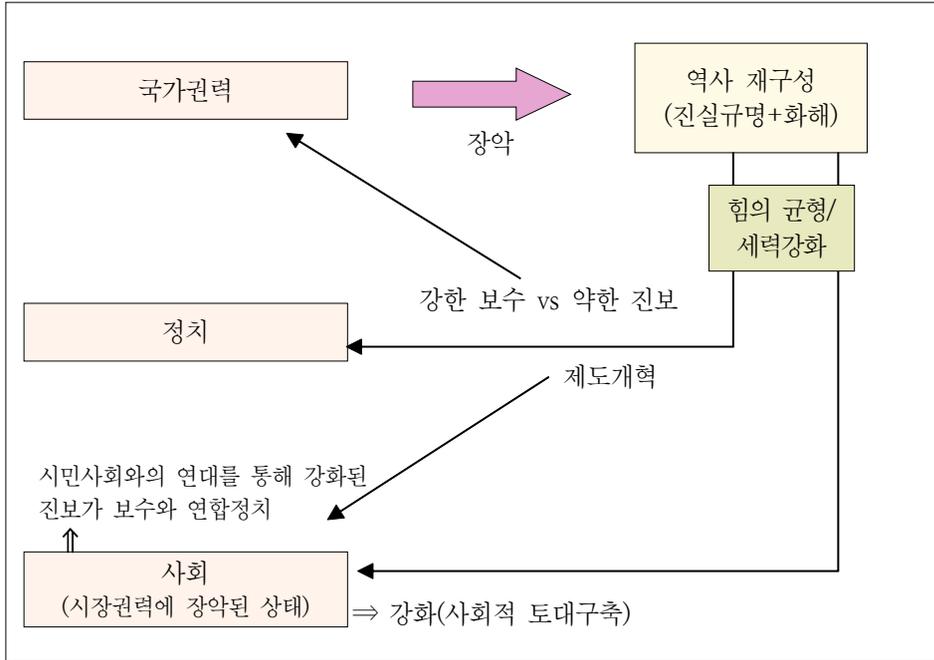
노무현은 한국 역사에 대한 비판적 인식을 바탕으로 정치와 사회 영역에서 구체적인 해결책을 모색하고 이를 실천하였다. 정치 영역에서는 제도 개혁과 연합 정치를 통해, 사회 영역에서는 진보적 시민 간의 연대와 사회 약자에 대한 지지를 통해 화해정치 행위를 펼쳤다. 이는 역사 재구성의 관점에서 이루어진 화해정치 행위라고 할 수 있다.

둘째, 노무현의 화해정치는 역사, 정치, 사회 세 영역 간의 유기적 상호작용을 통해 화해 통합 메커니즘이 작용한다. 기본적으로 화해는 회고적(retrospective)인 동시에 미래지향적(prospective)인 의미를 지닌다. 회고적이라는 의미에는 ‘반성’과 ‘용서’의 뜻이 포함되고, 미래지향적이라는 의미에는 ‘상대방과 새로운 관계를 맺기 시작하는’ 뜻이 포함된다.¹⁹⁾ 따라서 노무현의 화해정치 행위에도 여러 정치적 의미가 담겨 있다. 앞서 언급했듯, 그의 화해정치는 과거 국가 권력에 의해 억울하게 피해를 입은 당사자와 그 유족을 위해 사건의 진실을 규명하고, 대통령으로서 사과를 실천하는 것에서부터, 과거 역사를 재구성하기 위해 정치·사회 영역에서 화해의 토대를 구축하는 정치까지 포괄한다. 여기서 중요한 점은 노무현이 부당한 한국 역사에 대한 근본 원인을 세력 간 ‘힘의 불균형’으로 보았다는 것이다. 따라서 그는 정치와 사회 각 영역에서 진보와 보수 세력이 힘의 균형을 이루어야 한다고 생각했다. 노무현은 정치와 사회 영역에서 보수 세력에 비해 진보 세력이 상대적으로 열악하다고 보았다. 그가 정치 영역에서 제도 개혁과 연합 정치를 추진하고, 사회 영역에서 진보적 시민들과 연대하며 사회 약자에 대한 지지를 지원하는 것은 화해정치를 실천함과 동시에 진보의 힘을 강화하고 보수와의 세력 균형을 이루기 위한 차원에서 이루어진 것이다. 이러한 노무현의 화해정치 행위에서 그의 정치 원칙인 ‘세력 균형을 통한 화해’가 적용된다는 것을 알 수 있다.²⁰⁾

〈그림 2〉를 토대로 조금 더 구체적으로 살펴보면, 노무현은 역사, 정치, 사회 영역의 진보·보수 세력 분포에 따라 상이하게 화해정치 행위를 펼쳐 나갔다. 역사 영역에서는 노무현이 대통령으로서 갖춘 정치적 권한을 바탕으로 과거사 관련 조사 기구를 설치할 수 있었고, 진보 세력은 비교적 수월하게 화해정치를 실천할 수 있었다. 반면, 정치와 사회 영역에서는 노무현에게 상황이 달랐다.

19) 김학노, 『남과 북의 서로주체적 통합』, 서울: 사회평론아카데미, 2018, pp.299~300.

20) 박찬승, 위의 논문, 2024a, pp.24~26, p.39.



출처: 박찬승, 앞의 논문, 2024a, p. 26, 일부 수정.

<그림 2> 노무현의 화해통합 정치 메커니즘

위 <그림 2>와 같이 정치 영역에서 노무현은 정치 구조적으로 진보가 보수에 비해 불리하다고 보았다.²¹⁾ 물론 노무현의 정치 세력은 대통령 선거에서 승리했고, 2004년 총선에서는 열린우리당이 과반 의석을 얻어 승리하기도 했다.²²⁾ 그러나 그는 이를 일시적인 현상으로 보았다.²³⁾ 노무현은 지역주의 정치 구도에서 호남을 기반으로 한 정당이 영남을 기반으로 한 정당에 비해 선거 대결에서 불리할 수밖에 없다고 생각했다. 또한 제왕적 대통령 문화와 수직적인 당정 관계는 진보 담론을 생산하기 어려운 환경을 만든다고 보았다.²⁴⁾ 따라서 그는 제도 개혁을 통해 각 지역에서 여러 정당 소속의 국회의원이 나오기를 원했고, 한나라당과의 대연정을 통해 대화와 타협의 정치를 시도하며 진보 담론을 확장하고자 했다.²⁵⁾

21) 노무현, 『성공과 좌절』, 서울: 학교재, 2009, pp.252~253, 참조.

22) 이문열씨 “盧대통령 총선서 재신임 받은셈”, 『서울신문』, 이영표, 2004년 4월 20일.

23) 노무현, 앞의 책, 2009, pp.243~244, 참조.

24) 대통령비서실, 『국무회의: 재임중 대통령 발언록』, 2005a; 대통령자문정책기획위원회, 『참여정부 정치개혁의 성과와 과제: 깨끗한 정치, 대화와 타협의 정치 구현』, 2008a, p.46; 윤태영, 앞의 책, 2015, p.307.

25) 대통령비서실, 『노무현 대통령 연설문집 제3권』, 2006, p.281; 윤태영, 위의 책, 2015, pp.126~127.

사회 영역에서 노무현은 보수와 시장 권력에 의해 시민 사회가 장악된 상태라고 보았다. 그는 한국의 기성 언론이 관치 경제를 통해 성장한 대기업과 보수 정치 세력과 결탁하면서 진보적 시민 사회의 토대를 무너뜨리고 있다고 생각했다. 따라서 노무현은 한국 사회에서 실질적인 민주주의를 수행할 만한 정치적 토대가 부족하다고 인식했다.²⁶⁾ 이러한 문제 인식을 바탕으로 그는 시민 사회에서 사회 약자를 지지하고, 진보적 시민을 형성하며, 그들과 연대하는 정치 구상을 하게 된 것이다.

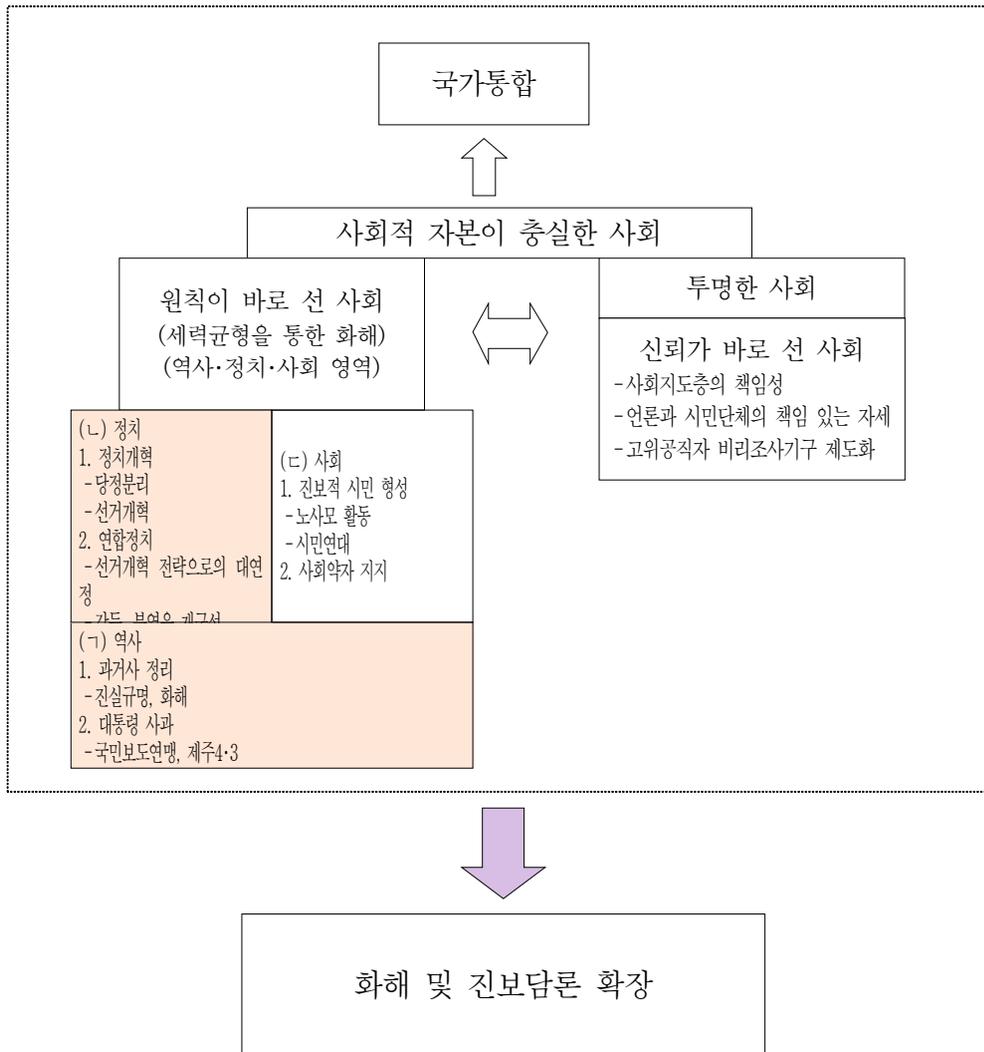
노무현에게 역사, 정치, 사회 영역에서 ‘세력 균형을 통한 화해’라는 정치 구상은 갈등과 대립을 극복하고 이전보다 더 나은 사회로 나아가는 국가 통합의 바탕이 된다. 또한, 노무현은 화해와 통합 이전에 정치 세력 간 ‘힘의 균형’을 선행해야 한다고 보았다는 측면에서 현실주의적 관점으로 화해 정치를 바라본다.²⁷⁾

2. 분석틀

노무현은 국가 통합을 목표로 두고, 이를 위해 필요한 전략에 대해 고민했다. 노무현의 통합된 국가를 좀 더 구체적으로 살펴보면, ‘사회적 자본이 충실한 사회’로 이해할 수 있다. 그에게 사회적 자본이 충실한 사회란 원칙과 투명성이 담보된 사회를 의미한다. 노무현의 통합 사회는 국가 구성원들이 공동의 목표를 추구하기 위해 적극적으로 상호 조정과 협력이 이루어지는 사회였다. 그는 이러한 통합 사회가 사회적 자본이 풍부한 사회에서 가능하다고 보았다. 따라서 노무현에게 사회적 자본은 신뢰, 원칙, 규범을 지킬 수 있는 사회적 역량을 의미한다. 노무현의 사회적 자본은 통합 사회와 밀접하게 연관되어 있다. 국민 간의 관계를 긍정적으로 연결시킬 수 있는 사회적 자본은 국가가 통합 사회로 나아가는 데 있어 필수적인 요소로 볼 수 있다. 노무현에게 이러한 사회적 자본은 ‘대립과 갈등을 해소하고, 상대 세력과 이전보다 더 나은 관계를 추구’하는 화해 정치를 통해 뒷받침된다. 앞서 언급했듯, 노무현의 정치 원칙은 세력 균형을 통한 화해였다. 이를 통해 <그림 3>처럼 노무현의 화해 정치는 사회적 자본이 충실한 사회, 궁극적으로는 통합 사회로 나아가는 데 활용되는 정치 전략임을 알 수 있다.

26) 대통령비서실, 『한국PD연합회 창립 20주년 축사』, 2007c; 박찬승, 앞의 논문, 2024a, p.25, 41.

27) Andrew Heywood and Ben Whitham, 김계동 역, 『국제관계와 글로벌정치, 제3판』, 서울: 명인문화사, 2024, p.17, 참고.



출처: 박찬승, 앞의 논문, 2024b, p.10, 일부 수정.

<그림 3> 분석틀: 노무현의 국가통합 전략으로서 화해정치

위 <그림 3>에서 노무현은 국가 통합을 위해 화해 정치를 수행한다. 여기에서 중요한 점은, 노무현이 국가 통합을 위해 사회적 자본을 증대하는 차원에서 화해 정치를 활용한다는 것이다. 이러한 전략적 구상을 통해 궁극적으로 화해와 진보 담론을 중심으로 국가를 통합하려 했다.²⁸⁾ 한편, 화해 정치는 노무현이 생각하는 ‘투명한 사회’와 ‘신뢰가 바로

28) 이 국가 통합 구상은 다른 진보적 정치 지도자들의 정치적 구상과 일정 부분 유사성을 가진다. 특히, 앞

선 사회'와도 상호작용한다. 신뢰가 바로 선 사회에는 사회 지도층의 책임성, 언론과 시민단체의 책임 있는 자세, 고위 공직자의 비리 조사 기구를 제도화하는 등의 요소가 포함된다.

이 연구는 노무현의 화해정치가 역사·정치 영역에서 구체적으로 어떻게 통합 전략으로 펼쳐지는지를 살펴보고, 각 영역에 대한 그의 문제의식과 정치 실천을 차례대로 분석한다. 사회 영역은 어느 정도 정치 영역에 포함되어 분석이 가능하므로, 분석 연구 범위에서 제외하였다. 이 연구는 위 <그림 3>에서 '(ㄱ)'과 '(ㄴ)'에 초점을 맞춘다. 노무현의 화해정치에서 역사 영역과 정치 영역에서의 화해정치를 살펴본다. 과거사 정리, 대통령으로서의 공식적 사과 행위와 개혁 정치 행위는 서로 연결되어 있다. 그러므로 노무현의 정치 행위뿐만 아니라 그의 의식 속에 무엇이 자리 잡고 있는지를 살펴보는 것도 중요하다. 또한 각 장의 마지막에는 노무현의 역사·정치 영역 화해정치에 대한 도식화를 제시하여, 총괄적으로 화해정치에 대한 의식과 행위를 명확하게 살펴볼 수 있도록 한다.

III. 화해정치 전략을 통한 통합정치

1. 역사영역에서의 화해정치

1) 문제의식

노무현의 화해정치의 근본은 그의 역사의식에서 비롯된다. 그는 한국 사회가 당면한 문제를 역사 재구성의 관점에서 변화시켜 나가야 한다고 보았다. 노무현은 정치와 사회에서 시민들의 노력과 지도자의 정치적 결단이 결합될 때, 역사적 과제를 해결할 수 있다고 믿었다. 아래는 이와 관련된 노무현의 말이다.

“정치란 역사적 과제에 대한 인식과 자각을 가지고 그 과제를 맞닥뜨렸을 때 문제를 풀기 위해 도전해가는 과정이다. 대통령 한 사람에게만 이 임무가 있는 것이 아니라 시민세력 모두에게 책임이 있습니다. 한 사람 한 사람의 노력을 통해서 사람들에게 감동을 주면서 시민세력을 만들어나가고 그 과정을 통해서 역사를 이루어 나가는 것입니다.”²⁹⁾

서 언급한 김대중은 화해와 밀접한 관계가 있는 '용서'의 가치를 증시하였으며, 이를 현실 정치에서 구현하기 위해 노력했다. 또한, 그는 노무현과 마찬가지로 지역주의 해소에도 깊은 관심을 보였다(김대중, 『새로운 시작을 위하여』, 서울: 김영사, 1993, p.108, pp.167~168). 그러나 노무현은 <그림 4> 분석들에서 나타나듯, 한국의 사회적 자본을 확대하기 위한 방안으로 화해정치를 정치 전략으로 활용했다. 이를 통해, 그는 자신의 정치적 목표를 달성하기 위해 차별화된 전략적 사고를 전개했음을 알 수 있다.

위의 말처럼, 노무현은 자신이 수행해야 할 정치 행위의 핵심을 역사적 과제를 해결하는 것으로 보았다. 그 과제로는 한국의 획일주의 정치문화를 지적했다. 이 정치구조는 과거 독재와 반독재 투쟁, 그리고 지역 간의 대립으로 나타났다고 보았다.³⁰⁾ 노무현은 이러한 정치 환경 속에서 보통의 국민들이 국가에 대한 불신을 가질 수밖에 없고, 통합 사회에 기여할 수 있는 시민은 소수일 수밖에 없다고 생각했을 것이다. 이 문제를 해결하는 방법으로 그는 역사적 화해를 통한 국가 신뢰 회복을 제시했다.³¹⁾ 특히 노무현은 과거사 진실규명과 대통령의 공식적인 사과를 통해 해결할 수 있다고 보았다. 이와 같은 노무현의 정치적 실천을 구체적으로 살펴보자.

2) 진실규명

노무현은 국가가 과거사 정리를 통해 화해와 통합의 길로 나아가는 데 있어 가장 중요한 과정으로 진실 규명을 꼽았다. 노무현의 대통령 임기 중 지시사항 중에는 “진실조사(진실 규명), 명예 회복, 처벌, 자격 제한, 진상 공개 등을 해야 한다. (...) 시간을 못 박지 말고 진실 조사에 대한 국가적 체계를 만들 필요가 있다”는 내용이 있다.³²⁾ 또한 그는 대통령 취임식 연설에서 “정의가 패배하고 기회주의자가 득세하는 굴절된 풍토는 청산되어야 합니다. 원칙을 바로 세워 신뢰 사회를 만듭시다”라고 연설한 바 있다. 즉, 부당한 한국의 과거사를 정리하겠다는 의지를 내비친 것이다.

대통령 시절, 노무현은 과거사 관련 조사 기구인 진실화해위원회(이하 ‘진화위’)의 활동 방향이 정해지는데 있어, 자신의 역사 인식을 반영하기 위해 충분히 노력했을 가능성이 있다.³³⁾ 과거사 진실 규명의 주요 과제는 ‘개별 희생자의 희생 사실 인정’, ‘사건 전개 과정의 역사적 재구성을 통한 사건의 구조적 진실 규명’, ‘가해의 지휘 명령 체계 확인을 통한 국가 책임성 확인’이다.³⁴⁾ 이 중 두 번째로 언급된 ‘사건 전개 과정의 역사적 재구성을 통한 사건의 구조적 진실 규명’은 노무현의 화해 정치와 관련한 역사 재구성 정치와 맞닿아 있다.

29) 노무현, 앞의 책, 2009, p.39.

30) 오연호, 앞의 책, 2017, pp.276~277.

31) 대통령비서실, 앞의 연설문, 2006, p.743.

32) 대통령자문정책기획위원회, 『포괄적 과거사 정리: 화해와 상생의 미래를 향해』, 2008b, p.5; 행정안전부 대통령기록관(n.d.), 기록컬렉션-지시사항, <http://www.pa.go.kr/>(검색일: 2023.03.17), 참고.

33) 김동춘, “진실화해위원회 활동을 돌아보며”, 『황해문화』 통권 제72호, 새얼문화재단, 2011, p.222, pp.232~233; 박찬승, 앞의 논문, 2024a, p.77, 참고.

34) 김상숙, “진실화해위원회의 활동을 중심으로 본 한국전쟁 전후 민간인 학살 진상규명 현황과 향후 과제”, 『기억과 전망』 겨울호(통권 27호), 민주화운동기념사업회, 2012, pp.150~151.

진화위 활동 중 주목할 점은 당시 과거사 정리가 부당한 사건의 가해자를 처벌하는 데 적극적이지 않았다는 것이다.³⁵⁾ 이는 노무현과 진화위가 과거사 정리를 법적 처벌을 중심으로 진행할 경우, 국가 차원에서의 화해가 어렵다고 판단했기 때문이다. 이 판단은 진화위의 설립 목적에서 “은폐된 진실을 밝혀냄으로써 민족의 정통성을 확립하고, 과거와 화해를 통해 미래로 나아가기 위한 국민 통합에 기여하기 위함”³⁶⁾이라는 내용을 통해 알 수 있다. 즉, 과거 역사에 대한 진실규명 후 가해자와 피해자 간의 화해가 중요하다는 것이다.

노무현 정부 시기, 진화위 중심의 과거사 진실규명 활동에서 중요하게 다루어진 사건 중 하나는 ‘해방정국 및 한국전쟁 전·후의 민간인 학살 사건’이다. 이 학살은 주로 한국전쟁 전후로 군경, 적대 세력, 미군에 의한 공중폭격 등으로 이루어졌다. 이 경우, 무고하게 학살당한 민간인 사건들이 많았다. 당시 진화위는 수많은 민간인 학살 사건에 대해 진실 조사를 진행하면서, 그동안 몰랐거나 확신하지 못했던 부분들을 밝혀내게 된다. 이와 관련하여 아래와 같이 표로 나타낼 수 있다.

〈표 1〉에서처럼 당시 여러 정치 세력들로부터 다양한 지역에서 민간인 학살이 발생했다. 이러한 민간인 학살 사건들은 진화위의 조사를 통해 상당히 많은 수의 사건들이 진실규명 되었다. 진실규명 결과, 대부분의 민간인들은 적법 절차 없이 살해되었음이 밝혀졌다. 이러한 진실규명 작업은 사건 피해 유족들의 가슴 아픈 응어리를 어느 정도 해소할 수 있었다. 이전에는 “피해자는 있으나, 가해자는 없는” 답답한 상황이었지만, 진화위의 활동으로 상당한 진전이 있었다.³⁷⁾ 이외에도 진화위는 광범위한 진실규명 작업을 진행했으며, 권위주의 정권 시절의 인권 침해 피해와 항일 독립운동 등에 대한 진실규명도 이루어졌다.³⁸⁾

35) 김동춘, 앞의 논문, 2011, p.216; 정승윤, “‘진실·화해를 위한 과거사 정리 기본법’서 인권침해사건에서 나타난 주요 법적 쟁점”, 『법학논총』 제31권 3호, 전남대학교 법학연구소, 2011, p.682, 참고.

36) 진실·화해를위한과거사정리위원회, 『진실화해위원회 종합보고서 I』, 서울: 삼영문화인쇄사, 2010a, p.19.

37) 진실·화해를위한과거사정리위원회, 앞의 책, 2010a, pp.187~188.

38) 진실·화해를위한과거사정리위원회, 『2006년 상반기 조사보고서』, 서울: 산경기획, 2006, p.6, 참고.

<표 1> 가해유형별 피해자 수와 군경, 적대세력, 미군 폭격에 의한 민간인 희생사건 사례

사건유형	군경 관련사건	적대세력 관련사건	미군 관련사건	계
진실규명된 피해자 수(명)	4,935	2,666	763	8,364
조사 과정에서 추가 확인된 피해자 수(명)	4,296	1,848	290	6,434
사건유형	군경 사건	적대세력 사건	미군 공중폭격 사건	
민간인 희생 사건 사례	- 여수·순천 재탈환 후 학살/광양에서 학살/임실과 김제에서 학살/군위·안동·영주에서의 학살/경남 통영, 경남, 경북, 경기도, 충청 남·북도. 전국적으로 발생한 총살 사건 - 경기도 여주, 충북 음성 등에서 발생한 총살 사건/신원면 박산 골짜기에서 발생한 집단 학살/대구 10월 사건/완도 등지에서 발생한 메이데이 사건	- 경주군 영천읍에서 사건 발생-우익 인사를 희생 - 여순사건 - 영암사건 - 거창과 함양에서 사건	- 경남 마산시 곡안리 사건 - 경남 창녕군 여초리 사건 - 전남 여수시 남면 안도리 폭격 사건	

출처: 진실·화해를위한과거사정리위원회, 『진실화해위원회 종합보고서 III』, 서울: 삼영문화인쇄사, 2010b, p.6, 59, 64, 68, 70, 76, 84, 87, 93, 121, 190, 196, 202, 216, 232, 258, 262.

3) 대통령의 공식적 사과

노무현은 과거 국가 권력의 잘못으로 상처받은 피해자 및 유족들에게 국가가 사과하고, 책임을 다해야 한다고 보았다. 그는 국가나 지도자가 과거의 부당한 역사를 반성하지 않으면 국민들로부터 신뢰를 얻을 수 없을 뿐만 아니라, 국가 발전의 동력도 잃을 수 있다고 생각했다.³⁹⁾ 기본적으로 노무현은 국가가 분열된 상황에서 공동체 발전을 도모하기 어렵다고 보았다. 이러한 이유로 노무현은 국가권력의 도덕성을 무한대로, 즉 끝이 없는 것으로 인식했다. 그는 과거 국가권력이 부당하게 남용된 부분에 대한 책임을 무겁게 다

39) 노무현, 앞의 책, 2009, pp.156~157, p.262.

뤄야 한다고 보았다. 또한 국가는 억울하게 고통받은 피해자들의 상처를 치유하고 명예를 회복시켜줘야 한다고 생각했다. 이와 관련한 노무현의 말을 보자.

“어느 나라나 역사는 역시 정리를 해 줘야 됩니다. 과거사 얘기를 제가 다시 한 이유는 피해자가 있기 때문입니다. 피해자의 상처는 치유해 줘야 합니다. 국가권력으로부터 받은 상처는 반드시 치유해 줘야 합니다. 국가권력의 도덕성은 무한대라야 합니다. 거기에 시효가 있을 수 없습니다. 상처를 치유하고 명예를 회복해서 그 사람들이 사회에서 가위 놀리지 않고 살 수 있게, 떳떳하게 살 수 있게 해 줘야 되지 않겠습니까?”⁴⁰⁾

노무현은 이러한 자신의 생각을 실천하기 위해 과거 국가에 의해 학살이 벌어진 사건에 대해 직접 사과하는 행위를 펼쳤다. 특히 울산 국민보도연맹과 제주 4·3 사건에 대해 직접 피해 유족들에게 사과하고, 화해를 적극적으로 도모하는 모습을 보였다.⁴¹⁾ 노무현의 이러한 행위는 피해 당사자와 유족들에게 큰 의미가 있을 수 있다. 대통령의 자리는 정치적 상징이 크다. 국정 최고 책임자의 사과는 국가권력이 과거에 저지른 인권침해에 대해 공식적으로 인정했다는 것을 의미한다. 노무현은 제주 4·3에 관해 유족들이 ‘나 죄인 아니다’라는 국가의 증명서 하나를 꼭 받고 싶어 한다고 말했다. 누구에게는 아무것도 아닌 종이쪽지일 수도 있지만, 이것이 화해에 꼭 필요하다고 언급한 바 있다. 그는 대통령 위치에서 수행한 공식적 사과가 피해유족과 당사자에게 큰 의미를 가질 수 있다고 생각했던 것이다. 이와 관련된 노무현의 말을 보자.

“지금 제주도에 가면 4·3사건에 대해 국가를 대표해서 대통령이 사과했다고 눈물을 흘리면서 고마워하는 사람들이 있습니다. 안 당해 본 사람은 이해할 수가 없습니다. 연좌제에 걸려서 고민하던 사람들, 이웃사람들에게 손가락질을 받던 사람들이 아직 가슴에 그 한을 담아 놓고, ‘나 죄인 아니다’라고 말하고 싶어 합니다. ‘나 죄인 아니다’라는 국가의 증명서 하나를 꼭 받고 싶어 합니다. 그런 사람들이 부지기수로 있습니다. 아무것도 아닌 종이쪽지일지 모르지만, 그 하나의 증명이 필요한 사람들이 있습니다. 이것이 화해에 꼭 필요합니다. 그러면 그 사람들이 누구한테 보복하자는 소리를 안 할 겁니다.”⁴²⁾

이처럼 노무현은 국가에서 책임 있는 위치에 있는 정치 지도자의 공식적 사과가 억울

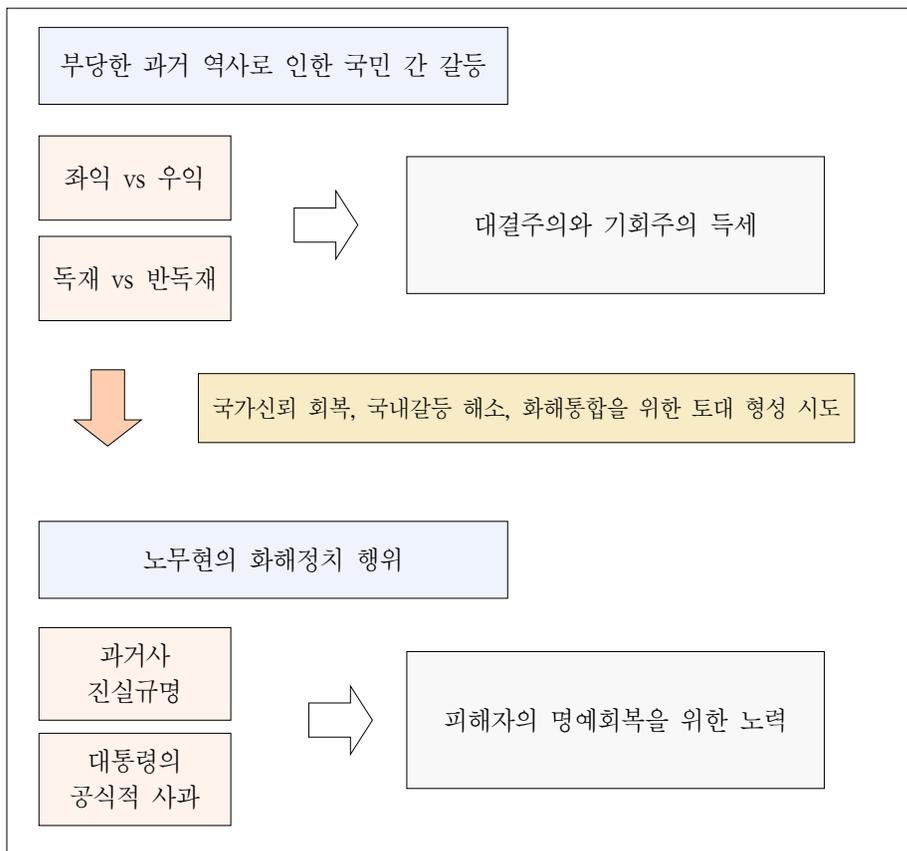
40) 대통령비서실, 앞의 연설문, 2006, p.344.

41) 대통령비서실, 『제주4·3사건 관련 말씀』, 2003a; 대통령비서실, 『제주4·3사건 희생자 위령제 추도사』, 2006; 대통령비서실, 『울산 국민보도연맹사건 희생자 추모식에 보내는 메시지』, 2008.

42) 대통령비서실, 앞의 연설문, 2006, pp.344~345.

하게 국가로부터 피해를 입은 국민을 위로할 수 있다고 보았다. 나아가 그는 부당한 과거사에 대한 국가의 공식적 사과 행위와 피해 입은 당사자 및 유족을 위한 제반의 행사를 폭넓게 지원하고 장려했다.⁴³⁾ 이러한 정치적 실천을 통해 노무현은 국가 내 화해 분위기를 조성하고, 통합의 초석을 마련할 수 있다고 보았다.⁴⁴⁾ 아래는 역사 영역에서 노무현의 화해정치를 도식화한 그림이다.

4) 도식화를 통한 노무현의 역사영역에서 화해정치



출처: 박찬승, 앞의 논문, 2024a, p.95, 재구성.

<그림 4> 역사영역에서 노무현의 화해정치

43) 진실·화해를위한과거사정리위원회, 앞의 책, 2010a, pp.7~8, 10~11, 13~14, 18~19.

44) 박찬승, 앞의 논문, 2024a, p.95, 참고.

2. 정치영역에서의 화해정치

1) 문제의식

노무현은 한국의 과거 좌익과 우익 세력, 독재와 민주 세력, 항일과 친일 세력 간의 치열한 갈등 역사로 인해 부정적 가치와 담론이 우리의 인식 속에 스며들어 있다고 보았다.⁴⁵⁾ 그는 이를 재구성하기 위해 정치와 사회 영역에서 분열과 갈등에 대비되는 정치 행위를 실천하고, 화해와 통합 중심의 대항 담론을 만들려고 시도했다. 기본적으로 노무현은 정치 영역에서 한국의 지역주의와 대결주의를 해소하기 위한 문제의식을 가지고 있었다. 그에게 지역주의와 대결주의 문제는 과거 역사에서 파생된 부정적 정치 문화였다. 이러한 파급된 요인으로 한국은 합리적인 정치 토론, 지역 안에서 정당 간의 견제와 균형이 불가능하다고 보았다.⁴⁶⁾ 노무현은 이를 해결할 방법으로 정치 개혁과 대연정을 중심으로 한 연합 정치를 제안했다. 여기에서 한 가지 짚을 점은, 노무현이 부정적으로 생각한 대결주의 정치 문화는 단순히 상대 정치 세력과 치열하게 경쟁하는 것을 의미하지 않는다는 것이다.⁴⁷⁾ 그의 경우 ‘정정당당한 경쟁의 장’에서 펼쳐지는 선거 대결은 오히려 장려했다. 그가 우려하는 것은 수단과 방법을 가리지 않고, 극한 대결을 펼치는 대결주의였다.

2) 정치개혁

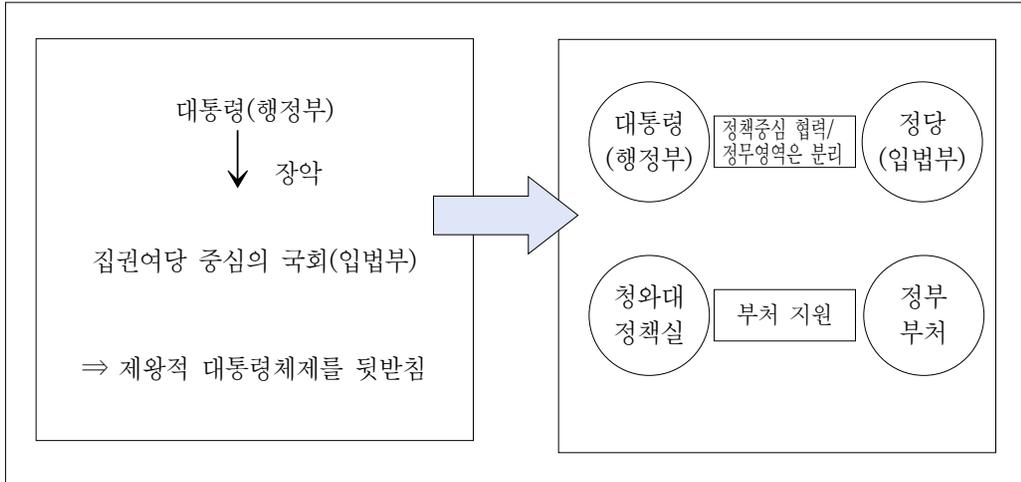
노무현의 정치 영역에서 정치 개혁은 당정 분리와 선거 개혁으로 나뉘볼 수 있다. 첫째, 당정 분리다. 그는 제왕적 대통령제에 대한 강한 문제의식이 있었다. <그림 5>에서 보듯, 기존의 한국 대통령은 행정부와 국회까지 장악하는 경우가 많았다. 국회의 경우 집권 여당 세력을 활용한 경우가 많았다. 노무현은 이 정치상황에서는 상호 간 합의를 통한 정치가 어렵다고 보았다. 그는 이러한 문제의식 때문에 대통령 임기 중에 대통령을 중심으로 한 행정부와 정당 및 국회를 중심으로 한 입법부 간에 서로의 고유 영역을 인정하게끔 유도하며, 이를 기반으로 국정을 운영했다. 기존과 다르게 행정부와 입법부는 정책을 중심으로 협의했다. 또한 정당의 정무적 영역은 대통령이 관여하지 않는 방향으로 나아갔다.⁴⁸⁾ 나아가 국가 정책과 관련된 여러 부처들의 자율성을 인정하고, 이를 청와대 정책실이 간접적으로 지원했다.⁴⁹⁾

45) 대통령비서실, 『제60주년 광복절 경축사』, 2005b.

46) 노무현, “제대로 하기 힘든 국회의원 노릇”, 『샘이깊은물』 5월호, 1992, p.86; 윤태영, 앞의 책, 2015, p.307.

47) 박찬승, 앞의 논문, 2024a, p.104.

48) 대통령비서실, 앞의 발언록, 2005a; 대통령자문정책기획위원회, 앞의 보고서, 2008a, p.46.



출처: 박찬승, 앞의 논문, 2024b, p.15, 일부 수정.

<그림 5> 과거 제왕적 대통령제에서 당정분리로의 변화

위 <그림 5>처럼 노무현이 생각하는 국가 운영은 대통령 중심으로 행정부가 일방적으로 국가를 운영하는 방식이 아니다. 그는 서로 책임을 공유하는 통합적 당정 관계를 이루려고 했다. 이는 노무현이 역사 재구성의 관점을 중심으로 행정·입법 정치세력 간의 힘 균형을 이루어 정치 영역에서 상호 신뢰와 협력을 증진하려는 의도로 볼 수 있다. 일반적으로 당정 분리의 대상은 대통령을 중심으로 한 행정 세력과 집권 여당을 중심으로 한 국회 세력이다. 현실적인 권력 측면에서 보면, 선거를 통해 정권을 획득한 대통령이 당정을 장악하지 않을 이유가 별로 없다. 노무현은 정치사회적으로 책임 있는 사람들의 모범적 행위가 선행될 때, 전체적인 사회문화가 변화할 것이라고 생각했다.⁵⁰⁾ 그는 지도자의 상징적 정치행위가 정치사회에 미치는 파급효과가 크다고 본 인물이다. 따라서 그가 정치력을 하는 동안 내세웠던 정치세력 간의 힘 균형을 형성하기 위해서는 정치적 책임이 큰 정치세력들부터 변화해야 한다고 보았을 것이다. 한국적 현실에서 정치적 책임이 가장 크다고 볼 수 있는 정치세력은 정권을 장악한 대통령 중심의 행정 세력과 집권 여당 중심의 국회 세력이다. 즉, 노무현은 당정 분리를 통해 세력 균형을 이루게 된 두 세력 간의 정치는 다른 영역에까지 영향을 미칠 것으로 보았을 것이다.

둘째, 선거공영제와 관련된 선거제도 개혁이다. 노무현의 선거제도 개혁 핵심은 정치

49) 대통령비서실, 『수석보좌관회의-머리말-: 재임중 대통령 발언록』, 2005c.

50) 참여정부 대통령비서실, 노무현 “한국정치 이의 있습니다”, 서울: 역사비평사, 2009, pp.125~126; 박찬승, 앞의 논문, 2024a, p.23, 참조.

세력 간 공정한 ‘경쟁의 장’을 조성하는 것이었다. 우리는 노무현의 선거 개혁을 떠올릴 때 흔히 ‘선거 후보자 선출 방식’을 먼저 생각하는 경향이 있다. 그러나 그는 현실적인 한계로 인해 의도와 달리 선거 후보자 선출 방식을 개혁하지 못했다. 대신 그는 국가나 지방자치단체가 중립적인 입장에서 선거를 관리하는 선거공영제를 통해 정치 세력 간 힘의 균형을 이루고자 했다.⁵¹⁾ 결과적으로, 여러 선거 개혁 가운데 후보자 선출 방식보다는 선거공영제와 관련된 제도가 실질적인 성과를 거두었다.⁵²⁾ 그는 선거공영제를 통해 한국의 금권 선거를 청산하고자 했으며, 정치 신인이 보다 원활하게 활동할 수 있는 정치 환경을 조성하기 위해 제도적 노력을 기울였다.⁵³⁾ 앞서 언급했듯이, 그는 공정한 경쟁의 토대 위에서 정치 세력 간 정정당당한 대결이 이루어지는 ‘선거의 장’을 중요하게 여겼다.⁵⁴⁾ 이에 관한 구체적인 내용은 아래 <표 2>를 통해 노무현의 선거공영제 관련 정치적 시도, 성과 사례, 그리고 정치적 효과를 살펴볼 수 있다.

<표 2> 선거공영제 관련 정치적 시도, 성과 사례, 정치적 효과

정치적 시도	성과 사례	정치적 효과
선거자금 선진화	1. 『이코노미스트』 민주주의 지수 조사: 10점 만점에 9.58점 2. 정치자금 모금액 상위 순에 초·재선, 소수정당 국회의원	1. 금권선거 해소 2. 소액 다수 기부문화 활성화
선거 후보자 간 균형을 이루기 위한 노력	17대 총선에서 4개 정당이 청구한 선거비용 보전액은 총 640억 7337만원으로 16대 총선의 194억 2451만원보다 2.3배나 증가	경제적 능력이 부족한 후보에 대한 지원 정책
사회 일반 공명선거 분위기 확산	농·수·축협 등의 조합장 선거, 국립대학 총장 선거, 정당의 당내경선이 선거관리위원회에 의무 위탁	공명한 선거문화가 근본적으로 형성되는 계기 마련

출처: 대통령자문정책기획위원회, 위의 보고서, 2008a, p.20, 22, 33; 박찬승, 앞의 논문, 2024a, p.113; 참여정부 대통령비서실, 앞의 책, 2009, p.52(재인용: 『이코노미스트』, 2006), 참조.

51) 대통령자문정책기획위원회, 앞의 보고서, 2008a, p.22.

52) 노무현은 대통령 재임 시절 『정치개혁 입법과 관련한 대 국회 서신』을 통해 현행 소선거구제가 수정이 필요하다는 의견을 내비쳤다. 하지만 이 시도는 실질적인 성과를 내지는 못한다(대통령비서실, 『노무현 대통령 연설문집 제1권』, 2004, pp.569~570; 대통령자문정책기획위원회, 위의 보고서, 2008a, p.77, 79).

53) 대통령비서실, 『제243회 정기국회 시정연설』, 2003b; 노무현, 『선거의 공영성 제고방안 준비』, 2006.

54) 참여정부 대통령비서실, 앞의 책, 2009, pp.143~144; 노무현은 대통령 시절 선거에서 공정하게 대결할 수 있는 환경이 중요하다고 생각했다. 그는 권위주의가 아닌 열린 민주주의를 지향해야 하고, 각 정파가 규칙을 지키는 페어플레이를 해야 하고, 선거 결과에 대해 승복하는 문화를 만들어 가야한다고 보았다(이정우, 앞의 책, 2024, p.432).

위 <표 2>에서 볼 수 있듯이, 노무현의 실질적인 선거제도 입법 성과로는 크게 세 가지를 꼽을 수 있다. 첫째, 선거자금의 투명성과 합리성을 높이는 ‘선거자금의 선진화’이다. 둘째, 후보자 간 힘의 균형을 이루기 위한 ‘선거비용 지원 정책’이다. 셋째, 공명선거의 원칙이 사회 전반으로 확산된 점이다. 이를 통해 노무현은 한국 정치에서 대립과 분열을 완화하는 ‘화해의 정치’를 실천하고, 정치 세력 간 균형을 조성하여 공정한 경쟁이 이루어질 수 있는 ‘대결의 장’을 마련하고자 했다. 여기서 중요한 점은, 그의 이러한 정치적 행위가 단순한 개혁 차원을 넘어, 극한의 정치적 대결이 반복되었던 과거의 역사를 재구성하고 ‘화해의 토대’를 구축하려는 시도였다는 점이다.

3) 연합정치

노무현의 연합정치와 관련된 대표적인 사례로 ‘대연정 시도’를 들 수 있다. 그는 대통령 재임 중이던 2005년, 당시 한나라당 대표 박근혜에게 대연정을 제안하며 공동으로 정부를 구성할 것을 요청했으나, 거절당했다. 결과적으로 이 정치적 시도는 전략적 준비 부족으로 인해 실패로 귀결되었다. 노무현은 대연정을 통해 한나라당에 국무총리직을 양보함으로써 권력을 분점 하고자 했다. 대신, 그는 국가의 장기적 과제와 외교·국방 정책에 집중하려는 구상을 갖고 있었다.⁵⁵⁾ 이는 의회 내 다수 의석을 확보한 정당에게 국정 운영의 책임을 맡기는 내각책임제적 요소를 포함하며, ‘프랑스식 동거정부(cohabitation)’ 모델을 염두에 둔 것이었다. 그러나 이러한 정치적 구상은 한나라당뿐만 아니라 집권여당 내에서도 동의를 얻기 어려웠다.⁵⁶⁾ 그럼에도 불구하고, 노무현이 대연정을 추진한 이유는 자신이 평소 강조해 온 협력과 타협의 정치를 실현하기 위해서였다. 그는 정치적으로 ‘민주주의 3단계론’을 제시하며, 민주주의가 발전하기 위해서는 정치권의 협력이 연정과 대연정이 가능할 정도의 수준에 도달해야 한다고 주장했다.⁵⁷⁾ 노무현의 대연정 시도는 두 가지 관점에서 분석할 수 있다. ‘선거개혁 전략으로서의 대연정’과 ‘갈등과 분열의 정치 담론을 재구성하는 대연정’이다.⁵⁸⁾

첫째, 노무현의 대연정 시도는 한국의 선거개혁 입법을 위한 전략적 선택이었다. 그는 공직선거 후보자 선출 방식과 관련하여 독일식 선거제도 또는 중·대선거구제 도입을 구

55) 윤태영, 앞의 책, 2015, pp.127~128.

56) 노무현, 앞의 책, 2009, p.244; 참여정부 대통령 비서실, 앞의 책, 2009, p.118; 노무현, 『운명이다』, 파주: 들베개, 2019, p.286.

57) 대통령비서실, 앞의 연설문, 2007, p.597.

58) 대통령비서실, 『기자간담회(2005.07.29): 재임중 대통령 발언록』, 2005d; 윤태영, 앞의 책, 2015, p.196; 노무현, 앞의 책, 2019, p.286, 참고.

상했다.⁵⁹⁾ 그러나 이 개혁 법안을 통과시키기 위해서는, 한나라당이 영남 지역을 기반으로 하는 지역주의 정치를 포기해야 한다는 조건이 필요했다. 이에 따라 노무현은 대연정을 통해 한나라당에 권력을 일부 이양하는 대신, 선거개혁 입법을 추진하려는 계획을 세웠다.⁶⁰⁾ 그렇다면, 왜 노무현은 후보자 선출 방식을 포함한 선거개혁을 그토록 중요하게 여겼을까? 그는 지역주의에 기반한 정치가 특정 지역에서 정당 간 견제와 균형을 무너뜨리며, 정치 부패의 가능성을 높인다고 보았다. 나아가, 선거 후보자 간 공정한 경쟁이 보장되지 않으면 정치 발전의 토대 자체가 붕괴될 우려가 있다고 판단했다.⁶¹⁾ 따라서 그는 지역구도 정치를 해소할 수 있는 선거제도 개혁을 신중하게 설계했다. 노무현은 이를 통해 특정 지역에 기반한 지역주의 정치를 완화하고, 다양한 정치 세력 간 공정한 경쟁이 이루어질 수 있는 ‘선거의 장(場)’을 마련하려고 했다. 또한 그는 네트워크형 지배구조를 강조하며, 기존 선거제도로 인해 지역주의 정당 이외의 정당이 획득한 표가 사표(死票)로 전락하는 문제를 비판적으로 바라보았다. 이에 따라, 그는 제도를 개선하여 소수 정당과 정치적 다양성을 보호해야 한다고 생각했다.⁶²⁾ 그러나 이러한 취지를 담은 선거개혁 입법은 대연정 시도의 실패로 인해 결국 현실화되지 못했다.

둘째, 노무현의 대연정 시도는 한국의 분열적 정치 문화를 재구성하려는 시도였다. 그는 1990년 3당 합당을 기점으로 한국 정치가 분열과 대결의 구조 속에서 임계점(臨界點)을 넘어섰다고 판단했다. 이에 따라, 기존의 대립적 정치 문화를 타파하고 협력과 타협을 기반으로 한 새로운 정치 기획이 필요하다고 보았다.⁶³⁾ 노무현은 한국 사회가 자신과 다른 상대를 억압하고 배제하는 경향이 강하다고 분석했다.⁶⁴⁾ 이에 맞서, 그는 대연정을 통해 협력과 타협의 문화를 확산시키고, 분열적 정치를 완화할 수 있다고 기대했다. 나아가, 대연정의 효과는 정치 영역에만 국한되지 않고, 시민사회 전반으로 확산될 수 있다고 보았다. 즉, 정치 지도자들의 이러한 협력적 태도가 사회 전체에 긍정적인 영향을 미치며⁶⁵⁾, 궁극적으로 한국 사회 전반에서 ‘화해와 진보의 담론’이 강화될 것으로 기대했다.⁶⁶⁾ 이와 관련해 노무현의 발언을 살펴보자.

59) 노무현, 위의 책, p.286.

60) 대통령비서실, 앞의 연설문, 2007, p.49.

61) 대통령자문정책기획위원회, 앞의 보고서, 2008a, p.64.

62) 이정우, 앞의 책, 2024, p.433.

63) 노무현, 앞의 책, 2009, pp.153~154; 윤태영, 앞의 책, 2015, p.186.

64) 대통령비서실, 『노무현 대통령 연설문집 제2권』, 2005, p.151, 168.

65) 노무현, 앞의 책, 2009, p.243.

66) 대통령비서실, 앞의 연설문, 2006, p.281; 참여정부 대통령비서실, 앞의 책, 2009, pp.125~126.

“연정이 성공하면 독재와 타도, 불신과 대결로 점철되어온 우리 정치에 신뢰와 협력, 대화와 타협이라는 새로운 정치가 시작될 것입니다. 그것은 우리 정치가 투쟁의 민주주의 시대에서 관용의 민주주의 시대로 한 단계 성숙한다는 것을 뜻합니다. 그런 의미에서도 우리는 비타협의 선명성을 자랑할 것이 아니라 마음을 열고 연정에 대한 논의를 진지하게 수용해야 할 것입니다.”⁶⁷⁾

“여야가 이 합의를 이룬다면 우리 정치는 새로운 역사를 열게 될 것입니다. 이 합의를 한다는 것 자체가 모두가 기득권을 포기하는 어려운 결단을 하는 것입니다. 이전에 없던 일입니다. 우리 정치에 감동이 살아날 것입니다. 또 서로를 존중하는 새로운 자세를 보이는 것입니다. 관용과 상생의 정치, 대화와 타협의 정치가 시작될 것입니다. 우리 정치의 수준을 한 단계 높이자는 것입니다.”⁶⁸⁾

노무현의 대연정 시도는 그가 서거한 이후에도 우리 정치사회에서 논의되었다. 비록 현실 정치에서 노무현의 이 시도는 실패로 귀결되었지만, 이후 다양한 이념을 가진 후세대 정치인들이 이를 계승하려고 노력한 것으로 보인다.⁶⁹⁾ 이러한 점에서 노무현의 대연정 시도는 단순한 실패로 끝난 것이 아니라, 한국 정치에서 타협과 연정을 고민하는 계기를 제공했다는 점에서 역사적 의미를 갖는다. 노무현 이후 대연정 시도 또는 연합정치를 실현하려 했던 정치인들의 관련 기사 제목을 정리한 표는 아래와 같다.

<표 3> 진보, 보수 정치인들의 대연정과 관련한 정치적 행보와 기사제목⁷⁰⁾

이념	이름	기사제목
진보	이탄희	“노무현 ‘대연정 핵심’은 연합정치...선거제 개혁 절실”
	안희정	안희정 “대연정, 다수파가 국가 이끄는 지극히 당연한 헌법적인 제안”
보수	남경필	남경필 “노무현 전 대통령·문재인 대통령의 대연정 정신 함께 간다”
	권영진	이재명이 거드는 홍의락 대구行... “권영진과 화합 시정 보여주면 좋겠다...노무현 대연정 실현”

67) 대통령비서실, 앞의 연설문, 2006, p.281.

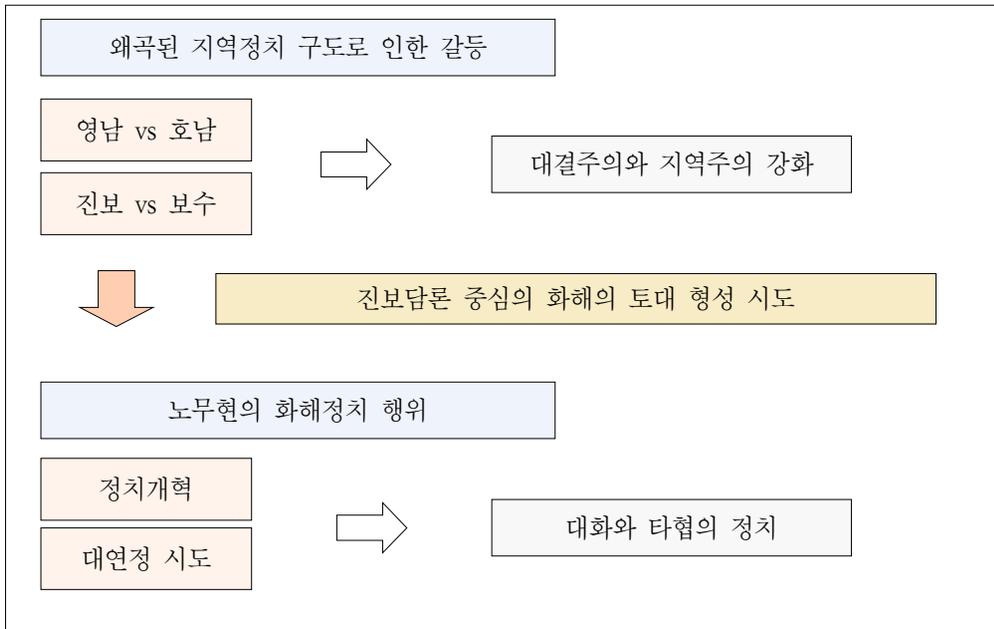
68) 대통령비서실, 위의 연설문, 2006, pp.285~286.

69) 안희정 대연정, 남경필 “동의한다... 내가 경기도에서 하고 있는 일”, 『머니S』, 김나현, 2017년 2월 3일; 이재명 “홍의락, 권영진 대구부시장 제안 받으라... 노무현 대연정 실현해야”, 『한국일보』, 이유지, 2020년 6월 24일.

70) 안희정은 노무현과 마찬가지로 대연정을 현실에서 구현하려 했으나 실패했다. 이탄희는 대연정을 적극적으로 시도하기보다는 그 정신을 계승하는 차원에서 정치적 행보를 보였다. 남경필은 노무현의 대연정을 긍정적으로 평가했으며, 경기도지사로서 경기도정을 연정 방식으로 운영했다. 권영진은 노무현의 대연정을 공식적으로 인정한 바는 없으나, 대구시정을 연정 형태로 운영했다는 점에서 노무현이 구상한 대연정

한편, 노무현의 대연정 시도는 상당히 구체적인 구상을 바탕으로 이루어졌다. 당시 그는 한나라당과의 대연정이 성사될 경우, ‘합동의총’이라는 구체적인 틀 안에서 대화와 타협의 정치가 실현될 것으로 기대했다.⁷¹⁾ 노무현은 이념이 다른 정치 세력들이 합동의총에서 치열한 논쟁을 거쳐 합리적인 정책 대안을 도출해내기를 원했다. 이를 통해 그는 정치 개혁과 연합 정치를 실현함으로써, 한국 사회에 뿌리 깊은 대립과 분열의 문화를 변화시키고자 하는 강한 의지를 보였다. 이와 관련하여, 정치 영역에서 노무현이 추구했던 화해 정치의 종합적 구상을 정리한 그림은 아래와 같다.

4) 도식화를 통한 노무현의 정치영역에서 화해정치



출처: 박찬승, 앞의 논문, 2024a, p.132, 재구성.

<그림 6> 정치영역에서 노무현의 화해정치

과 유사한 측면이 있다(남경필 “노무현 전 대통령·문재인 대통령의 대연정 정신 함께 간다”, 『경인일보』, 김태성, 2018년 6월 6일; 안희정 “대연정, 다수파가 국가 이끄는 지극히 당연한 헌법적인 제안”, 『서울경제』, 이세영, 2017년 2월 9일; 이재명이 거드는 홍의락 대구行... “권영진과 화합 시정 보여주면 좋겠다... 노무현 대연정 실현”, 『퀵앤드마이크』, 김종형, 2020년 6월 24일; “노무현 '대연정 핵심'은 연합정치...선 거제 개혁 절실”, 『뉴스토마토』, 박주용, 2023년 5월 9일).

71) 윤태영, 앞의 책, 2015, pp.176~177, p.196.

IV. 결론

이 연구는 노무현의 통합정치를 화해정치 전략을 중심으로 탐구하였다. 노무현의 화해정치는 정치·사회 세력 간 적대적 관계를 해소하고, 기존보다 더 나은 관계로 나아가기 위해 재구성 정치를 실천하는 것을 의미한다. 그는 역사를 재구성한다는 의식을 바탕으로 화해정치를 수행하였다. 본 연구는 이러한 노무현의 화해정치를 역사 영역과 정치 영역을 중심으로 분석하였다. 이를 차례대로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 역사 영역에서의 화해정치다. 노무현은 역사적 화해를 통해 국가의 신뢰를 회복해야 한다는 문제의식을 가지고 과거사 진실 규명과 대통령으로서의 공식적 사과를 수행하였다. 그는 대통령 선거에서 승리함으로써 국가 권력을 장악하게 되었고, 이를 바탕으로 역사와 관련된 과거사 관련 조사 기구를 설치할 수 있었다. 이러한 이유로 다른 영역에 비해 역사 영역에서 비교적 수월하게 화해정치를 실천할 수 있었다. 노무현은 화해정치를 위해 대통령의 상징적 지위를 활용하여 과거사 피해 당사자들에게 직접 사과함으로써 화해정치를 실천하는 한편, 국민 간 화해와 통합을 위해 ‘화해의 중재자’ 역할을 수행하기도 하였다. 이러한 과정은 과거사 진실규명을 통해 이루어졌다. 또한, 그는 자신의 역사적 인식에서 비롯된 정치 원칙인 ‘세력 균형을 통한 화해’가 역사 영역뿐만 아니라 정치·사회 영역에도 영향을 미쳐야 한다고 보았다. 이에 따라 역사 재구성 정치를 실현하기 위해 정치·사회 영역의 구조적 변화를 도모하였다. 이를 통해 노무현의 화해정치는 화해와 통합의 기제로 작동하였다.

둘째, 정치 영역에서의 화해정치다. 노무현의 화해정치는 정치개혁과 연합정치로 구분할 수 있다. 먼저, 정치개혁은 당정분리와 선거공영제를 중심으로 한 선거개혁을 통해 살펴볼 수 있다. 노무현 정치개혁의 핵심은 정치세력 간 힘 균형을 이루는 것이었다. 당정분리는 대통령 중심의 행정부와 의회를 중심으로 한 집권여당 간의 세력 균형을 맞추려는 의도에서 실천되었다. 노무현은 과거 대통령 1인 지배 정치문화를 청산하고, 행정부와 입법부가 서로의 고유 영역을 존중하며 긍정적인 관계를 형성해야 한다고 보았다. 그는 행정부가 정당이 책임지는 정무적 사안에 개입하지 않도록 했으며, 정책적인 영역에 한정하여 대화와 협의를 시도했다. 선거개혁을 통해서도 기존 기득권 정치세력과 정치 경험이 부족하거나 경제적 능력이 부족한 정치 신인 간의 힘의 균형을 맞추고자 했다. 또한, 선거자금의 투명성을 강화하고, 선거비용 보전액을 증대하며, 사회 전반에 공명선거 문화를 확산하려는 노력을 기울였다. 이를 통해 노무현은 국민들이 정정당당하게 경쟁할 수 있는 ‘선거 경쟁의 장’을 조성하고자 했다. 연합정치의 경우, 노무현은 한나라당과의

대연정을 통해 이를 실천하려 했다. 이 정치기획에서 중요한 점은, 노무현이 정당 간 대연정을 통해 정치 영역에서 형성된 대화와 타협, 협력과 화해의 담론이 시민사회 영역으로까지 확산될 것으로 기대했다는 점이다. 그는 이를 통해 사회 전반에 보다 성숙한 민주주의 문화가 자리 잡을 것으로 보았으며, 궁극적으로 한국 정치사회 전반에서 진보 담론과 진보 세력의 강화를 기대했다.

물론 노무현의 정치에는 비판이 필요한 여러 지점이 있다. 이에 대한 비판적 논의 역시 역사 영역과 정치 영역으로 나누어볼 수 있다. 첫째, 역사 영역에서의 비판이다. 역사 화해는 국가 주도가 아니라 시민사회에서 자발적으로 이루어져야 한다는 논의가 있다. 이세영은 역사 화해 과정에서 국가의 개입이 시민들의 ‘자기 성찰’과 역사 대화의 장을 조성하는 방향으로 이루어져야 한다고 주장한다.⁷²⁾ 그는 이러한 방식이 국가 주도의 화해보다 당사자 간 화해 가능성을 더욱 높일 수 있다고 보았다. 또한, 국가가 주도하는 역사 화해는 사회 영역에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다는 우려가 제기된다. 실제로 당시 노무현은 보수 정치 세력과 언론으로부터 과거사 문제와 관련해 많은 비판을 받았다. 주요 비판 논조는 “왜 과거사 정리에 매몰되어 민생 문제를 외면하느냐”, “왜 과거사 정리를 추진해 갈등을 조장하느냐”, “과거사 정리는 정치적 의도가 있는 것이 아니냐”는 것이었다.⁷³⁾ 노무현의 의도는 국가 화해와 통합을 위한 것이었을 수 있지만, 과거사 문제는 다양한 이해관계가 얽혀 있어 관점과 입장에 따라 해석이 다를 수 있다. 실제로 2004년 과거사 관련 여론조사에서도 과거사 진상 규명이 필요하다는 의견이 50.6%였으며, 반대로 이를 소모적인 정치 논쟁으로 보고 불필요하다는 의견이 45.7%로 나타났다.⁷⁴⁾ 찬반 여론이 팽팽했던 만큼, 예상보다 많은 국민이 과거사 진상 규명에 대해 부정적인 견해를 가지고 있었음을 알 수 있다. 물론 과거사 정리에 대한 논의가 시민사회에서 활발하게 이루어지더라도, 국가가 이를 다루지 않거나 거부한다면 실질적인 효과를 거두기 어려울 것이다. 따라서 국가는 과거사 정리를 위한 역할을 수행하되, 갈등 당사자 간 관계 개선을 위한 ‘화해의 장’을 제공하는 방향으로 나아갈 필요가 있다. 또한, 단순히 가해

72) 이세영, “친일 관련 과거사위원회를 둘러싼 사회적 논의와 갈등—국가의 역사갈등 개입과 화해의 가능성—”, 『學林』 제51집, 연세사학연구회, 2023, p.282, 284.

73) “과거사위 오는 1일 출범/노무현식 과거사 정리’ 시동”, 『국민일보』, 서지현·김호경·남도영, 2005년 11월 27일; “강성 노조·정책 혼선… 뭘 믿고 투자하나”, 『문화일보』, 박영수, 2007년 11월 1일; 주호영 “과거사위원회 정비 필요”, 『한겨레』, 김태규, 2007년 12월 27일; “노 대통령, DJ의 당대史 왜곡에 白旗 들건가”, 『동아일보』(온라인), <https://www.donga.com/news/Opinion/article/all/20070826/8482562/9> (검색일: 2025.01.15).

74) “과거사 진상규명. 노무현대통령 국정운영 여론조사/코리아리서치[유상하]”, 『MBC NEWS』, 유상하, 2004년 9월 2일.

자를 처벌하고 역사를 청산하는 방식이 아니라, 미래지향적 관점에서 역사를 긍정적으로 재구성하는 방향으로 접근하는 것도 의미 있는 논의가 될 수 있다.

둘째, 정치 영역에서의 비판이다. 먼저, 노무현은 선거 개혁을 추진하는 과정에서 공명선거의 실현에 지나치게 몰입한 측면이 있다. 당시 선거공영제가 시행될 때, ‘선거 규제’ 중심으로 운영되는 경향이 강했다. 그 결과, 오히려 선거 경쟁이 위축되는 현상이 나타나기도 했다. 이는 본래 선거 개혁 입법의 취지와 다소 거리가 있는 모습이었다.⁷⁵⁾ 또한, 노무현의 정치 개혁 핵심 중 하나였던 당정분리 역시 여러 정치적 부작용을 초래했다. 당정분리가 실천된 이후, 오히려 당정 간 갈등이 심화되었다는 평가가 있다. 이는 정부와 여당의 정체성 훼손, 주요 국정 과제에 대한 무질서한 이견 표출, 대통령의 인사권 제약 등 국정 운영에 걸림돌이 되기도 했다.⁷⁶⁾ 결과적으로, 대화와 타협의 정치를 구현하기 위해 추진된 당정분리는 일정 부분 부정적인 정치 효과를 초래했다는 점에서 비판의 대상이 될 수 있다.

노무현의 연합정치를 대표하는 대연정 시도 역시 몇 가지 비판 지점이 존재한다. 먼저 노무현은 시민사회의 여론을 충분히 고려하지 못한 측면이 있다. 당시 한국의 정치 현실을 감안할 때, 대연정과 같은 급진적인 정치 구상을 실현하기에는 상당한 어려움이 있었다.⁷⁷⁾ 노무현 스스로도 자서전에서 이러한 한계를 인정한 바 있다.⁷⁸⁾ 그럼에도 불구하고, 그가 대연정을 추진하기 전에 시민사회의 충분한 동의를 구하는 절차를 거쳤다면 어떠했을지 고민해볼 필요가 있다. 만약 노무현이 시민사회, 집권여당, 이념적으로 유사한 야당, 그리고 이념적으로 대립하는 야당 순으로 점진적으로 설득을 진행했다면, 대연정 시도는 보다 강한 정치적 추진력을 얻었을 가능성이 크다. 당시 여론조사 결과에 따르면, 노무현의 대연정 제안에 대해 ‘공감하지 않는다’는 응답이 ‘공감한다’는 응답보다 거의 두 배 가까이 높게 나타났다.⁷⁹⁾ 이는 대연정 구상이 충분한 국민적 공감대를 형성하지 못한 채 제안되었음을 보여준다. 또한, 노무현의 대연정 제안을 한나라당이 수용할 가능성은 애초에 낮았다. 정치적 이해관계가 크게 엇갈리는 상황에서 대연정이 실현되기 어려웠다는 점을 감안하면, 이러한 제안이 현실적 고려 없이 추진되었다는 비판을 피하기 어렵다. 이는 노무현이 평소 강조했던 대화와 타협의 정치와도 일정한 괴리가 있는 측면이라 볼 수

75) 대통령자문정책기획위원회, 앞의 보고서, 2008a, p.25.

76) 대통령자문정책기획위원회, 위의 보고서, 2008a p.52.

77) 노무현 역시도 대연정을 회고하며, 자기 자신이 지나치게 이상주의적이었다고 말했다(노무현, 앞의 책, 2009, p.243).

78) 노무현, 위의 책, 2009, pp.244~245.

79) “반환집 돈 노무현 정권, 한겨레 여론조사”, 『한겨레』, 임석규, 2005년 8월 24일.

있다.⁸⁰⁾

전체적으로 노무현의 정치 행위를 비판적으로 검토했을 때, 그의 화해와 통합 정치가 보다 정교한 전략적 접근을 필요로 했음을 알 수 있다. 특히 대통령의 소통과 협력을 담당하는 정무적 기능이 충분히 뒷받침되지 못한 점은 아쉬운 부분으로 지적된다.⁸¹⁾ 이러한 한계로 인해 노무현은 화해 정치의 실천 과정에서 예상되는 반작용이나 부작용을 충분히 고려하지 못한 것으로 보인다. 이러한 논의는 향후 더욱 깊이 있게 다루어져야 할 부분이다. 노무현의 정치가 그의 의도대로 현실에서 구현되지 못한 원인은 무엇인지, 그의 정치 행위의 근거에는 어떤 철학과 문제의식이 자리 잡고 있는지, 그리고 그의 정치적 이상이 현실 속에서 어떻게 재구성되었는지에 대한 추가 연구가 필요하다. 예를 들어, 노무현은 정치에서 화해와 통합을 지향하면서도, 동시에 정치의 본질을 권력 투쟁으로 인식했다. 이처럼 상충되는 두 가지 요소를 어떻게 조화롭게 해석할 것인지에 대한 심도 깊은 분석이 요구된다.⁸²⁾

마지막으로 주목해야 할 점은 현재 한국 정치가 그 어느 때보다 극단적인 대결 양상을 보이고 있다는 것이다. 2024년 12월 3일, 한국 대통령은 야당의 입법 독주를 이유로 비상계엄을 선포했다. 이는 대통령이 민의를 대변하는 국회를 장악하여 자신의 정치적 의도를 관철하려 한 시도로 해석될 수 있다.⁸³⁾ 이 사건은 한국 정치에서 양극단의 대립이 정점에 달했음을 상징적으로 보여준다. 앞으로 어떤 극단적인 정치적 상황이 전개될지 예측하기 어려운 가운데, 정치 세력 간 관계를 긍정적으로 개선하고 사회적 갈등을 완화하는 화해와 통합의 정치가 그 어느 때보다 절실하게 요구된다.

오늘날 우리는 특정 정치 진영에 과도하게 치우치는 경향이 있을 뿐만 아니라, 각자가 다양한 정체성을 지닌 채 매우 상이한 삶을 살아가고 있다. 이러한 전반적인 혼란 속에서, 우리는 진보와 화해의 담론을 형성하며 화해정치를 지향해야 한다. 동시에, 다양한

80) 또한 노무현은 자신의 대통령 지위와는 어울리지 않는 돌발적인 발언을 자주 언급하곤 했다. 예를 들어, “대통령직 못해 먹겠다”, “이쯤 되면 막 가자는 거지요”와 같은 발언이다(“대통령직 못해 먹겠다” 발언 파문, 『매일신문』, 서명수, 2003년 5월 22일; “이쯤 되면 막 가자는 거지요”를 기억하십니까?, 『프레시안』, 김하영, 2009년 5월 24일). 이는 그의 중요한 가치인 화해와는 거리 먼 모습이라고 볼 수 있고, 한편으로는 이러한 면모를 자기 자신만의 정치원칙에서 비롯된 것으로 볼 수도 있다.

81) 박찬승, 앞의 논문, 2024b, p.22.

82) 노무현의 정치의식에는 ‘투쟁’과 ‘화해’라는 상반된 가치가 공존한다. 그의 생애를 살펴보면, 이러한 두 가지 가치 지향이 함께 드러난다. 정치에 입문하기 전, 그는 투쟁적인 사회운동에 참여한 바 있으며, 이후 제도권에 들어오고 대통령직을 수행하면서 화해의 정치를 실천했다. 따라서 그는 일관된 정치의식을 유지하기보다는 경험을 통해 의식의 변화를 겪었으며, 그 과정에서 모순적으로 보일 수 있는 가치들이 함께 내재되었다.

83) 尹, 비상계엄 선포... “중복세력 척결, 헌정질서 지키겠다”, 『조선일보』, 양승식, 2024년 12월 4일.

사람들이 각자의 일상에서 어떻게 살아가고 있으며, 사회적으로 어떻게 분포되어 있는지를 충분히 인식하는 것이 중요하다. 이를 바탕으로 장기적인 관점을 견지하며 화해 정치를 전략적으로 전개할 수 있다. 이러한 맥락에서 본 연구에서 분석한 ‘노무현의 통합정치: 역사·정치영역에서의 화해정치 전략’은 향후 우리가 추진해 나갈 화해와 통합 정치에 있어 유용한 참고자료가 될 것이다.

참고문헌

- 김대중, 『새로운 시작을 위하여』, 서울: 김영사, 1993.
- 김동춘, “진실화해위원회 활동을 돌아보며”, 『황해문화』 통권 제72호, 새얼문화재단, 2011.
- 김상숙, “진실화해위원회의 활동을 중심으로 본 한국전쟁 전후 민간인 학살 진상규명 현황과 향후 과제”, 『기억과 전망』 겨울호(통권 27호), 민주화운동기념사업회, 2012.
- 김새미, “평화문제와 문화영역에서의 실천연구”, 『문화와 정치』 제8권 제2호, 한양대학교 평화연구소, 2021.
- 김학노, “정치, 아(我)와 비아(非我)의 헤게모니 투쟁”, 『한국정치학회보』 제44집 제1호, 한국정치학회, 2010.
- 김학노, 『남과 북의 서로주체적 통합』, 서울: 사회평론아카데미, 2018.
- 노무현, “제대로 하기 힘든 국회의원 노릇”, 『샘이깊은물』 5월호, 1992.
- _____, 『선거의 공정성 제고방안 준비』, 2006.
- _____, 『성공과 좌절』, 서울: 학고재, 2009.
- _____, 『운명이다』, 파주: 돌베개, 2019.
- 대통령비서실, 『제주4·3사건 관련 말씀』, 2003a.
- _____, 『제243회 정기국회 시정연설』, 2003b.
- _____, 『국무회의: 재임중 대통령 발언록』, 2005a.
- _____, 『제60주년 광복절 경축사』, 2005b.
- _____, 『수석보좌관회의-머리말-: 재임중 대통령 발언록』, 2005c.
- _____, 『기자간담회(2005.07.29.): 재임중 대통령 발언록』, 2005d.
- _____, 『제주4·3사건 희생자 위령제 추도사』, 2006.
- _____, 『2007년 신년연설: 참여정부 4년 평가와 21세기 국가발전전략』, 2007a.
- _____, 『제8회 노사모 총회 축하 메시지』, 2007b.
- _____, 『한국PD연합회 창립 20주년 축사』, 2007c.
- _____, 『울산 국민보도연맹사건 희생자 추모식에 보내는 메시지』, 2008.
- _____, 『노무현 대통령 연설문집 제1권』, 2004.
- _____, 『노무현 대통령 연설문집 제2권』, 2005.
- _____, 『노무현 대통령 연설문집 제3권』, 2006.
- _____, 『노무현 대통령 연설문집 제4권』, 2007.
- 대통령자문정책기획위원회, 『참여정부 정치개혁의 성과와 과제: 깨끗한 정치, 대화와 타협의 정치 구현』,

2008a.

- _____, 『포괄적 과거사 정리: 화해와 상생의 미래를 향해』, 2008b.
- 박찬승, 『노무현의 화해정치』, 영남대학교 박사학위논문, 2024a.
- _____, “노무현의 승자독식형 자본주의 대항담론: 사회적 자본과 화해정치”, 『대한정치학회보』 32집 3호, 대한정치학회, 2024b.
- 오연호, 『노무현, 마지막 인터뷰(대통령 노무현과 기자 오연호의 3일간 심층 대화)』, 서울: 오마이북, 2017.
- 이세영, “친일 관련 과거사위원회를 둘러싼 사회적 논의와 갈등 -국가의 역사갈등 개입과 화해의 가능성-”, 『學林』 제51집, 연세사학연구회, 2023.
- 이송평, “한국 민주주의를 위한 노무현 대통령의 전략”, 박용수 외, 『대통령 노무현, 한국 정치에 무엇을 남겼나?』, 파주: 한국학술정보, 2022.
- 이정우, 『노무현과 함께한 1000일』, 서울: 한겨레엔, 2024.
- 이형규, “종교적 이념과 주권(Sovereignty) 형성과 도전”, 『신학과 세계』 제86호, 감리교신학대학교, 2016.
- 윤태영, 『바보, 산을 옮기다』, 파주: 문학동네, 2015.
- 정근식, “진실규명과 화해, 어디까지 왔는가?: 진실·화해위원회 활동의 결산”, 『황해문화』 통권 제67호, 새얼문화재단, 2010.
- 정승윤, “‘진실·화해를 위한 과거사정리 기본법’서 인권침해사건에서 나타난 주요 법적 쟁점”, 『법학논총』 제31권 제3호, 전남대학교 법학연구소, 2011.
- 조재욱 외, “퀵덤정치의 민주주의 기제 가능성 검토”, 『대한정치학회보』 32집 3호, 대한정치학회, 2024.
- 진실·화해를위한과거사정리위원회, 『2006년 상반기 조사보고서』, 서울: 산경기획, 2006.
- _____, 『진실화해위원회 종합보고서 I』, 서울: 삼영문화인쇄사, 2010a.
- _____, 『진실화해위원회 종합보고서 III』, 서울: 삼영문화인쇄사, 2010b.
- 참여정부 대통령비서실, 『노무현 “한국정치 이의 있습니다”』, 서울: 역사비평사, 2009.
- 채진원, “노무현 대통령의 공화주의적 정신: 분권과 자율, 대화와 타협, 시민 참여”, 박용수 외 편, 『대통령 노무현, 한국 정치에 무엇을 남겼나?』, 파주: 한국학술정보, 2022.
- _____, “노무현의 ‘시스템 정치-국정운영’에 대한 고찰: 청와대와 정부조직 개편의 속의적 효과”, 『정치와 공론』 제34집, 한국정치평론학회, 2024.
- Andrew Heywood and Ben Whitham, 김계동 역, 『국제관계와 글로벌정치, 제3판』, 서울: 명인문화사, 2024.
- Curran, David and Tom Woodhouse, “Cosmopolitan peacekeeping and peacebuilding in Sierra Leone: what can Africa contribute?” *International Affairs* 83.6, 2007.
- Neethling, Theo, “The UN in the aftermath of the crisis in Sierra Leone” *Conflict Trends* 2002.3, 2002.
- 남경필 “노무현 전 대통령·문재인 대통령의 대연정 정신 함께 간다”, 『경인일보』, 김태성, 2018년 6월 6일.
- 노무현 “‘대연정 핵심’은 연합정치...선거제 개혁 절실”, 『뉴스토마토』, 박주용, 2023년 5월 9일.
- 이문열씨 “盧대통령 총선서 재신임 받은셈”, 『서울신문』, 이영표, 2004년 4월 20일.
- 이재명이 거드는 홍의락 대구행... “권영진과 화합 시정 보여주면 좋겠다...노무현 대연정 실현”, 『퀵앤드

마이크』, 김종형, 2020년 6월 24일.

이재명 “홍의락, 권영진 대구부시장 제안 받으라... 노무현 대연정 실현해야”, 『한국일보』, 이유지, 2020년 6월 24일.

안희정 대연정, 남경필 “동의한다... 내가 경기도에서 하고 있는 일”, 『머니S』, 김나현, 2017년 2월 3일.

안희정 “대연정, 다수파가 국가 이끄는 지극히 당연한 헌법적인 제안”, 『서울경제』, 이세영, 2017년 2월 9일.

주호영 “과거사위원회 정비 필요”, 『한겨레』, 김태규, 2007년 12월 27일.

尹, 비상계엄 선포... “중복세력 적결, 헌정질서 지키겠다”, 『조선일보』, 양승식, 2024년 12월 4일.

“강성 노조·정책 혼신... 뭘 믿고 투자하나”, 『문화일보』, 박영수, 2007년 11월 1일.

“과거사위 오는 1일 출범/‘노무현식 과거사 정리’ 시동”, 『국민일보』, 서지현·김호경·남도영, 2005년 11월 27일.

“과거사 진상규명. 노무현대통령 국정운영 여론조사/코리아리서치[유상하]”, 『MBC NEWS』, 유상하, 2004년 9월 2일.

“김대중 전 대통령의 햇볕정책은 추위에 떨고 있는 곳에 필요한 정책”, 『브레이크뉴스』, 김정기, 2024년 2월 5일.

“대통령직 못해 먹겠다” 발언 과문, 『매일신문』, 서명수, 2003년 5월 22일.

“반환점 돈 노무현 정권, 한겨레 여론조사”, 『한겨레』, 임석규, 2005년 8월 24일.

“‘비판적지지’없는 노사모를 탈퇴하며”, 『대자보』, 박상결, 2004년 11월 22일.

“이쯤 되면 막 가자는 거지요”를 기억하십니까?, 『프레시안』, 김하영, 2009년 5월 24일

“정치 보복 없어야...내가 죽더라도” DJ, 논란의 전·노 사면, 『한겨레』, 박찬수, 2024년 4월 10일.

“‘홍위병 발언’ 명예훼손 아니다”, 『서울신문』, 정은주, 2004년 4월 15일.

“노 대통령, DJ의 당대史 왜곡에 白旗 들 건가”, 『동아일보』(온라인), <https://www.donga.com/news/Opinion/article/all/20070826/8482562/9>(검색일: 2025.01.15).

행정안전부 대통령기록관, 기록컬렉션-지시사항, <http://www.pa.go.kr/>(검색일: 2023.03.17./2024.05.14.).

【 Abstract 】

Roh Moo Hyun's Integrative Politics
: Reconciliation Political Strategies in History sphere and Politics sphere

Park Chan-seung

This study reveals that reconciliation political strategies were used in the historical and political fields to carry out Roh Moo-hyun's integrated politics. The reconciliation politics of Roh Moo Hyun is significant in that it reconstructs the politics of division and confrontation. In particular, Roh Moo Hyun carried out reconciliation politics in the historical and political spheres. In the field of history, reconciliation politics was carried out through truth investigation of past history and an official apology from the president. This political action was intended to restore national trust and lay the foundation for reconciliation and integration. In the political field, he attempted political reform and coalition politics, and tried to resolve regionalism and extreme confrontationism. The characteristic of Roh Moo Hyun's reconciliation politics is that it reconstructs the unjust past history that took place in Korea. In addition, reconciliation politics in the fields of history, politics, and society interact organically, centering on progressive discourse. The principles of interaction among these three domains function as mechanisms for reconciliation and integration.

When Roh Moo Hyun conducts reconciliation politics, there is critical discussion suggesting that the liquidation of past history in the historical domain causes conflict between different forces. In the political sphere, there is a discussion that a tense campaign atmosphere was created through election reform, and that coalition politics, centered on a grand coalition with the Grand National Party, also failed due to a lack of political strategy. However, through these political attempts, the discourse of reconciliation and progress was brought to light in Korea, and the efforts to positively develop his politics in various sectors after Roh Moo-hyun's passing can be seen as meaningful achievements.

Furthermore, the integrated politics achieved through Roh Moo-hyun's reconciliation and political strategies could have meaningful implications for the current Korean political situation, characterized by events such as President Yoon Suk-yeol's December 3 emergency martial law incident and the extreme confrontations between the ruling and opposition parties.

Key Words : Roh Moo-Hyun, integrated politics, reconciliation political strategies, history sphere, politics sphere

• 논문투고일 : 2025년 1월 16일 / 논문심사완료일 : 2025년 2월 17일 / 게재확정일 : 2025년 2월 19일