

KNSI REPORT

컨퍼런스

제10회 코리아포럼 녹취록 요약본

차기정부의 통일외교안보 및 사회통합정책 방향

일시 : 2007년 10월 17일 (수) 14:00-18:00 / 장소 : 프레스센터 기자회견장

☞ 1부 : 통일외교안보정책의 전환과 정책대안-중간국가의 평화외교 구상

- 사회: 박순성 (코리아연구원 연구기획위원장/ 동국대 북한학과 교수)
- 발표: 서보혁 (코리아연구원 기획위원/ 이화여대 이화학술원 전임연구원)
- 토론: 김선혁 (고려대 행정학과 교수)
박건영 (가톨릭대 국제관계학부 교수)
이남주(성공회대 중어중국학과 교수)
최대석(이화여대 통일학연구원장/ 북한학협동과정 교수)

☞ 2부 : 사회통합을 위한 차기정부의 사회정책 의제

- 사회: 백종만 (전북대 사회복지학과 교수)
- 발표: 신동면 (코리아연구원 기획위원/ 경희대 행정학과 교수)
- 토론: 강신욱 (한국보건사회연구원 사회보장연구본부장)
김원섭 (국민연금연구원 연구위원)
문진영 (서강대 사회복지학과 교수)

주최 : 코리아연구원

※ 코리아포럼은 연구자-정책결정자-관련 전문가들이 실사구시적인 정책대안 및 국가전략을 모색하고 지적 동반성장을 추구하는 장입니다.

●차기정부의 통일외교안보 및 사회통합정책 방향

1부 : 통일외교안보정책의 전환과 정책대안-중간국가의 평화외교 구상(14:00~16:00)

사회 : 박순성(코리아연구원 연구기획위원장/ 동국대 북한학과 교수)

발표 : 서보혁(코리아연구원 기획위원/ 이화여대 이화학술원 전임연구원)

토론 : 김선혁(고려대 행정학과 교수), 박건영(가톨릭대 국제관계학부 교수),

이남주(성공회대 중어중국학과 교수), 최대석(이화여대 통일학연구원장/ 북한학협동과정 교수)

박순성

새로운코리아구상을위한연구원은, 일종의 지식인 네트워크이다. 실질적인 활동을 시작한지 2년 반 정도가 되었고, 그동안 웹 사이트 등을 통해 현안분석 등을 내 놓으며 다양한 사안에 대하여 발언해 왔다. 차기 정부 출범을 앞 둔 현 대선국면에 들어서, 우리사회의 발전과 관련해 대선 후보들이 통일외교안보문제와 사회통합문제와 관련한 좋은 정책을 내 주기를 원하는 의미에서 정책방향을 연구하고 발표하게 되었다.

1시간 50분 동안 한 분의 발표와 네 분의 토론을 진행하겠다. ‘통일외교안보정책의 전환과 대안: 중간국가의 평화외교 구상’ 이라고 하는 연구 논문은, 여러 연구자분들이 함께 모여 4개월 정도 토론과 수정의 과정을 거쳐 작성한 것이다. 오늘 발표하실 서보혁박사가 매우 중요한 역할을 해 주셨다. 초고를 작성하시고, 여러 차례의 논의 끝에 발표를 하게 되었다. 성과물은 여전히, 아직은 부족한 점이 많을 것이다. 오늘 토론을 맡아주신 선생님들의 말씀을 듣고 더욱 다듬어 다시 공식적인 발표를 하게 될 것이다. 자리에 모신 네 분 선생님은 이 분야에서 현재 활발한 연구활동 뿐만 아니라, 정책결정과정에서 자문위원으로서 많은 활동을 하고 계시는 분들이다. 그러면, 서보혁 박사의 발표를 듣고 토론으로 들어가도록 하겠다.

서보혁

이 연구 결과는 잠정적 성격을 띠고 있는, 공동 연구과정의 산물이라는 점을 다시 한 번 밝힌다. 따라서 발표와 그 이후 논의에서 충분히 설명하거나 답변을 드리지 못하는 점이 있을 수 있다. 그러므로 이 발표는 그러한 점들을 앞으로의 연구과제로 받아들여 진행시켜 나가기 위한 중간 과정으로 이해해 주시면 감사하겠다.

글을 통해 제시하는 내용은, 대선을 앞둔 차기정부의 5년, 또는 몇 가지 사안에 있어서는 5년 이상의 시간을 염두에 두어야 하는 것이다. 그리고 이 글의 성격은 순수 학술적이거나, 반대로 있는 그대로의 현실적 측면만을 조건으로 고민한 것이 아니다. 양측 어디도 아닌 중간적 입장에서 문제에 접근하다 보니, 사실상 논의의 수준이라고 해야 할까, 그 적정선을 일관되게 유지하는 것에 어려움을 느낄 수밖에 없었음을 말씀드린다. 그러나 일단 기본적으로, 글의 부제에서와 같이 통일외교안보정책의 전반적 재검토에 있어 그 출발점은, 한국의 대내외적 위상을 고려하여 ‘중간국가’ 라는 개념을 적용하는 것으로 정하였다. 또한 통일 문제의 경우는 우리의 특수한 과제로서의 성격을 띠고 있다고 할 수 있지만, 외교안보정책의 일반적 노선 중 평화주의의 노선에 기초하여 논의하는 것으로 진행하였다. 현실에서 평화주의라고 하는 것은 일종의 이념이자 이상에 가깝다고 할 수 있는데, 이를 어떻게 구체화 하고 적용할 것이냐 하는 문제는 역시 쉽지 않았다.

먼저, 이와 같은 새로운 통일외교안보정책의 전환을 생각하게 된 배경은 세 가지이다. 그리고 그 첫째는 이 문제를 둘러싸고 있는 대내외적 정책환경의 변화이다. 이 변화는 세계적 차원, 동북아, 그리고 한반도, 즉 남북관계라고 하는 몇 가지 수준에서 나타나고 있다고 할 수 있다.

경제의 세계화, 냉전 이후 나타나는 다양한 형태의 안보요인 등으로 인한 세계적 변화가 일어나고 있다. 그런데 그러한

과정들 속의 주체적인 행위자로서 기존의 국가중심, 또는 군사안보중심의 노선을 유지하는 것은, 다양한 변화가 일어나는 환경 속에서 올바르고 효율적인 외교안보통일정책을 전개해나가는 데 어려움을 초래한다고 생각한다. 따라서 국가안보가 아닌 인간안보라는 문제의식을 기저에 두어야 할 것이다.

동북아의 환경변화도 마찬가지이다. 경제적 상호의존성이 점점 높아지는 양상을 띠고 있는데, 다른 한편에서는 기존의 좁은 의미로서 안보적 측면의 잠재적 갈등요인 또한 증가한다. 한반도 주변의 상황만 살펴보더라도 미·중간의 군비경쟁이나, 일본과 한국, 일본과 중국 간의 문제 등 이중적이고, 중첩적인 양상의 불안정요인이 존재하고 있음을 알 수 있다. 또한 이러한 동북아의 상황에서 북한 문제를 논의할 때는 종종 중국과 연관된 논의가 이루어지기도 하는데, 과연 중국이 북한의 미래인가? 하는 식의 이야기다. 그러나 중국의 최근 개혁개방과정에서 나타나고 있는 여러 가지 부작용들도 함께 고려하는 것이 통일외교안보의 문제를 고민하는 과정에서 반드시 필요하다 하겠다.

한반도의 환경은, 2007 남북정상회담이 남북관계 개선의 새로운 계기가 되고 있는 상황이라고 할 수 있다. 물론 여전히, 어떻게 북핵문제와 연동하여 평화체제를 수립할 것인가에 관한 본격적인 논의가 이루어지는 단계로 접어들었다고 보기는 어렵다. 그러므로 유동적 상황이라 할 수 있지만, 다만 정상회담을 통해 남북관계의 진일보가 이루어질 수 있는 틀이 마련된 것이 최근 정세이며, 이것은 꽤나 고무적인 현상이라고 말씀드릴 수 있겠다.

통일외교안보정책을 전반적으로 재검토하게 된 두 번째 배경은, 그간 정부의 통일외교안보정책을 되돌아보았을 때 문제제기의 필요성이다. 냉전 붕괴 시점에서부터 간단히 되돌아본다면, 80년대 말이나 90년대 초, 노태우 정부나 김영삼정부 때에는 한반도의 문제가 국제적 질서변화에 직접적인 영향을 받았음을 알 수 있다. 냉전 구조 해체의 영향으로 남북대화의 활성화라던가, 기본합의서 등의 채택이 이루어졌으며, 주한미군의 전술핵무기가 철거되었고, 북미간의 접촉도 이루어졌다. 하지만 한편으로는 한반도 냉전구조는 그 자체의 자기 동력으로부터 비롯되었다고 하는 점도 당시의 사정에서 확인할 수 있다. 남·북간의 오랜 군사적 긴장과 정치적 대립, 북·미간 안보문제의 근본적인 미해결, 핵문제로 인한 한반도 위기상황과 진정국면 등은 한반도 문제의 자기동력이 냉전체제에 작용함을 확인하게 한다.

그러므로 이러한 문제를 해소해 나가는 데에 있어서는, 국제질서의 전반적인 변화도 있어야 하지만, 소지역 차원이나 그 정도의 수준에 관련된 행위자들이 새로운 이해관계를 재구성하고, 일정한 타협을 모색하는 것 등이 필요하다. 그러한 것들에 해당하는 실험이 노태우정부 당시의 남북한통일방안, 남북대화, 그리고 김영삼정부 때의 남북정상회담 시도와 실패 등이라 할 것이다. 그리고 여러 어려움 끝에, 김대중정부에 이르러서 이루어진 남북정상회담으로 마침내 남북관계 개선의 새로운 계기가 생성되었다.

남·북간의 불신문제, 북핵문제 등이 냉전체제의 해소에도 불구하고 남북화해협력을 가로막는 등의 문제의 어려움을 발생시켰음에도 긍정적인 변화들을 추구하고 획득해 왔다는 점의 의의는 중요하다. 하지만 여전히 한·미간 기존의 군사적 동맹관계가 유지되는 것 등은, 통일외교안보문제의 해답을 추구하고, 추진해나가는 근본적인 방향이라고 하는 것에 있어서 제도적 또는 결과론적 측면에서 군사안보라고 하는 틀을 결국 벗어나지 못해왔다는 것을 의미한다. 외교안보정책의 궁극적 귀결은 결국 권력당국자나 해당 시기의 정권이 아니라, 한민족과 한반도 구성원 전체를 위한 것이어야 하는데, 추진동력 측면에서 살펴본다면, 시민사회의 적극적 참여와 여론의 지지 등이 결코 지속적이고 충분하지 못했으며, 정부 역시 냉전체제의 붕괴로 인한 변화와, 한반도 자체의 질서 변화 가능성에도 불구하고 통일외교안보정책의 근본적인 패러다임의 변화를 주도하지는 못했다.

특히 가장 가까운 예로 들 수 있는 현 정부의 정책을 보다 직접적으로 평가할 필요가 있겠는데, 북핵문제의 평화적 해결이라고 하는 현실적인 문제가 많은 중압감을 유발했을 것이라는 점을 인정하지만, 집권초기 ‘동북아 균형자론’과 ‘자주 국방’ 문제 등은 통일외교안보정책의 큰 틀을 짜고 출발해 들어갈 때에 실제적 정책대안이라든지 분위기를 조성하는 것 등의 준비가 없이 담론 수준에서 제기했다가 결국 현실에서 실행되지 못하고 기존의 정책으로 회귀하는 결과를 낳았다고 할 수 있다. 한미동맹 중심의 기존 정책방향에서 크게 벗어나지 못하고, 그러한 틀 내에서 파병정책들을 실행하게 되는 등, 현 정부 스스로 표방했던 참여라고 하는 가치가 사실상 외교안보문제에 있어서 실제로 발현되지 못하는 한계에 부딪히지 않았나 싶다.

정책변화의 모색을 하게 된 마지막 배경은, 현재 한국이라고 하는 국가, 즉 ‘중간국가’로서의 객관적 지위와 능력이다. ‘middle power’라고 하는 서양의 어휘에서 이끌어온 단어이기 때문에, 정확히 대응하는 용어를 제시할 수 없으나, 이 논의에서는 ‘중간국가’로 사용하기로 하겠다. 강대국도 아니고, 약소국이라고 할 수도 없지만, 그 사회의 정치체제가 민주화 되었으며, 경제적 민주화 역시 최소한 절차적 민주주의가 실현된 상태로, 사회·경제적으로 시민의 참여와 표현의 자유가 보장되어 있는, 다시 말해 사회적 균열이 크지 않은 특성을 가지고 있는 것이 중간국가의 특징이라고 할 수 있겠다. 또한 국가의 행위에 있어 국제적 규범을 반영하며, 국제사회 공동의 관심사와 운영과정에 적극적인 참여 형태를 보이는 것 역시 중간국가의 특징이다.

이와 같은 중간국가를 다시 분류하면 그러한 위치와 역할을 수행하는 궤도에 이미 올라있는 국가와, 어느 정도 외형적 형태를 갖추고 있지만, 아직까지는 대안적 외교안보정책이나 대내적 사회통합을 이루고 있는 과정에 있기 때문에, 정의하고 있는 특성을 나타내는 정책을 구사하고 있지 않은 신흥, 신생 중간국가로 나눌 수 있겠다. 한국은 두 번째 경우에 해당하며, 앞서 말한 중간국가의 형태로 나아갈 수 있는 조건들을 확보하고 있다.

그렇다면 어떻게 주어진 조건과 능력으로 실제적 중간국가로서의 평화외교, 사회통합정책들을 해 나갈 것인가. 여기에는 역시 사회의 여론이 모아지는 것과 동시에, 해당 정책결정집단들의 의지가 맞물려야 할 것이다.

이러한 배경을 두고 보았을 때, 차기 정부, 또는 앞으로 한국이 정책을 집행해 나가는 데 있어서는, 다음과 같은 차원에서 통일외교안보정책의 방향을 설정할 수 있었으면 한다. 이것은 크게 네 가지로 나눌 수 있으며, 그 중 한 가지는 대외적인 것을 가능하게 하는 대내적인 조건에 관한 문제가 되겠다.

첫째, 한반도는 단기적으로 5년, 중기적이라 표현한다면 10년 사이에 한반도에서 통일지향적인 평화체제를 수립해야 한다는 것이다. 이것은 할 수 있는 일인 동시에 반드시 감당해야 하는 일이라 생각한다.

둘째, 한반도는 주변 4강을 비롯한 동북아의 주변 국가들과 균형적인 선린외교를 추진해야 한다. 이 방향은 현 정부를 포함한 기존 정권의 외교안보정책에 대한 비판적 평가에 기초한다. 냉전시대에는 불가피한 상황이었다고 할 수 있지만, 앞으로는 단순히 동맹에 전적으로 국가이익 등을 의탁하는 것 보다, 다자안보협력과 서로 병행해야 하겠다. 그러한 방법이 중간국가의 위상에 걸맞은 일이자, 정책을 유연하게 관철해 나가는 데 있어서도 훨씬 용이하다.

셋째, 현재 우리나라는 아쉽게도 해외에 한국이라는 나라가 알려진 만큼, 또는 대외적인 환경이 한국에 기대하는 바에 실제적인 부응을 하고 있지 못하는 상태에 가깝다. 군사안보 뿐만이 아니라, 빈곤퇴치나 지속가능한 개발, 환경문제 등 전 세계적인 인류의 공동생존과 삶의 질 향상을 위해 국제사회가 가지고 있는 관심사에, 현재 한국의 위상에 걸맞은 적극적인 역할을 함으로써, 국가의 이익과 위신을 높여가야 한다. 평화협력정책과 평화외교노선을 주장하는, 것은 세계적 차원에 있어서의 이른바 ‘공동선’을 과제로 남한, 또는 한반도의 이익을 선후나 경중을 두는 문제로 보지 않고, 전체적인 것들과 상호

조화시켜나가는 데에 진정한 의미를 기저에 두고 있는 것이다. 그리고 그것이 중간국가에 요구되는 역할이자, 가능한 일이라고 본다.

앞서 말씀드린 정책방향은 단지 우리나라만의 국가이익을 극대화하기 위해 효과적으로 수단을 개선하는 것이 아니라, 궁극적으로 어떠한 정치공동체와 삶의 공동체를 구성하는 구성원의 삶의 방향과 가치관을 변환하는 일이다. 그것을 위해서는 일종의 성역화 되어있던 군사안보분야에의 시민참여, 그리고 삶의 질 향상을 유도해야 할 것이다. 그리고 이와 같은 정책을 추진하는 기초는, 대내적으로 평화적 문화형성과, 정책결정과정, 의식의 변화 등을 수반하는 민주적 평화국가상 확립에 있다.

통일외교안보정책의 전환 배경과, 방향을 살펴 본 뒤 살펴볼 것이 바로 현실문제이다. 앞선 논의까지는 이상적인 차원에서 다수가 쉽게 동의할 수 있다고 본다. 그러나 현재 우리가 처해있는 객관적 조건과 능력 등을 고려해서 실제 정책과제로 수행될 때에는 하나하나 신중한 고민이 필요하고, 어려움을 맞닥뜨리게 된다. 이러한 현실적 어려움을 차치한다고 하고, 일단은 통일, 외교, 안보 세 분야의 열 가지 과제를 제시한다. 또한 보론으로, 북한인권문제를 추가하였는데 시간상 전부 말씀드리지 못하지만, 참고하시기 바란다.

현재와 같은 남북관계, 그리고 북핵문제 해결의 과정을 잘 진행해간다고 하면, 남북은 향후 5년과 그 이후를 더불어 큰 틀에서 사실상의 통일, 과정으로서의 통일로 진입해갈 것이다. 그와 같이 전망할 때, 그것을 추진해 나가는 원동력은, 역시 한반도 남북경제공동체의 수립을 통한 군사적 긴장완화와 상호신뢰 구축, 상생과 평화의 한반도 질서를 만들어 나가는 데 있다.

물론 군사적인 문제가 경제협력만을 통해서 해결될 것으로 생각할 수는 없다. 다만 현재 진행에 따른 전망이라면, 경제공동체 수립과정과 군사문제를 연동하여 북핵문제 해결과정에 영향을 미칠 수 있고, 경제협력 발전 수준에 조응하는 낮은 수준의 군사적 신뢰구축과 군비통제, 그리고 적어도 운용적 군비통제의 문제에도 어느 정도 영향을 미치는 것이 가능하지 않겠느냐는 생각이다. NLL문제나, 남북경제협력을 해 나가는 데에 연관되는 군사적 보장조치, DMZ의 평화적 공간으로의 전환, 조금 더 자세히 말하면 휴전선 일대의 군사배치 변경 등의 차원에서 조금 더 진전할 수 있게 될 것이다. 그리고 북한의 점진적이고 안정적인 변화가 전망 된다면, 이러한 과정의 결과를 통해 그만큼 확보되는 금전적이거나 인력적인 잉여분을 복지나 경제부분에의 투자로 변환하는 효과를 통해 민주적 평화국가인 중간국가를 이뤄나가는 데 적합한 결과를 불러오리라는 기대를 가질 수 있다고 생각한다.

그리하여 군사적, 경제적 측면에서 남북관계 모두가 상당한 진전을 보인다면, 6·15공동선언의 2항인 남북연합단계에 제도적 차원에서 낮은 수준으로라도 진입할 수 있게 되지 않을까. 그것은 낮은 수준, 그리고 단계적 남북연합의 첫걸음이 될 수 있을 것이다. 그리고 그 과정에서 그간의 분단·대립상황의 남북관계에서 해결되지 못했던 사회문화적·인도적 문제, 서로에 대한 적대시를 정당화 해온 남북한 내부의 법제를 통일지향적 방향으로 개선하는 것 역시 가능하리라고 생각한다.

안보문제에 관해서는 네 가지 과제를 설정했다. 첫 번째는 현안이 되고 있는 한반도 비핵화 문제와 평화체제 수립문제이다. 이것은 관련 당사국들 간의 입장 차이가 있겠지만, 남북한의 입장에서 볼 때에는 이 두 가지가 병행 추진되는 것이 옳바르다 하겠다. 현실적인 상황들과 맞물려있기 때문에 어느 한 가지에 중심을 두고 추진할 경우 해결이 되지 않고 오히려 두 가지가 꼬이거나 뒤떨릴 수 있다. 그리고 최근에는 정전체제를 완전히 청산하고 평화체제로 진입하는 과정에 있어 종전선언에 관한 논란이 일고 있는데, 이것 역시 사실상 워낙 긴 적대기간과, 이해당사자들의 합의에 소요되는 시간, 북핵폐기와 의 연동문제 등 다양한 문제가 얽혀 있는 문제다. 이는 관련 당사국들 간의 믿음과 신뢰에 기반 하여 공약한다는 차원에서 다루어져야 한다. 궁극적인 목적은 평화를 실질적으로 보장하고 관리하는 상태인 평화체제인 것이다. 한·미간의 협의를 기

반으로 해야겠으나, 주한미군사령부 문제도 근본적으로 재검토해야 할 것이며, 실질적인 평화체제의 한반도 정착과 미래지향적 관점에서 종전선언의 당사자 문제에 있어서는 남북한이 기본당사자로, 최소한의 유관관련국들이 참여하고 협조하는 형태가 되어야 한다.

두 번째로, 동맹문제에 있어서도 다른 접근을 해야한다. 기존의 한미동맹은 군사안보문제에 집중되어 왔고 그 성격이 주로 대북억지에 집중되어 있었으며, 그로 인해 의도하지는 않았으나, 불평등한 한미관계란 결과를 수반하는 원인이 되어왔다. 정책 전환의 배경으로 앞서 말씀드린 세 가지를 적극적으로 반영한다면, 군사안보측면에서 동맹의 문제는, 다자안보와 병행되어야 하며 상호보완적인 관계를 맺을 수 있도록 재구성해야한다. 이것을 21세기형 동맹으로의 발전이라고 하겠다. 동맹을 완전히 해체하는 것은 아니다. 현재는 동북아 안보협력, 경제적 상호의존과 공동의 관심사들이 많이 등장하고 있기 때문에, 비전통적 안보분야에 있어서는 초보적인 수준이지만 사실상 협력의 시도라 할 수 있는 것들이 나타나고 있다. 이러한 것들을 현재의 6자회담 체제가 북핵문제를 해결하고 난 뒤, 선린균형외교와 다자안보협력체제를 실행하는 체제로 전환할 수 있도록 적극적으로 접근한다면 기존의 한미동맹과 서로 균형적 보완관계를 이루는 단계에 접근할 수 있을 것이다.

이후 다자안보협력의 확대에 관해서는 중간 중간 말씀드렸기 때문에 넘어가고, 군사 부문에 대한 발언을 계속하겠다. 현 정부는 ‘국방개혁2020’을 내놓았고, 매년 예산의 9.9%를 책정한 국방비 증강을 통해 2006년 대비 1.7배의 전투력을 확보하고 병력은 현재의 60여만에서 50만명으로 감축하여 이른바 자주국방과 국방의 현대화를 추진한다고 한다.

한반도가 평화체제 수립과 동북아다자안보협력을 해 나가야 하는 상황에서, 또한 한미동맹 수준의 일정한 유지를 가정할 때 국방개혁이 반드시 국방비 증액으로 이어져야 하는 것인가에는 물음표를 던질 수밖에 없다. 그리고 국책연구기관 내에서도 남북 긴장 완화에 따른 적정군사력은 20~30만 정도로 제시하는데, 50만을 유지하고 장교급의 간부 1400여명을 늘린다는 것은, 국방조직을 부풀리는 것에 지나지 않는다는 의문을 불러일으킨다. 그리고 지금 국방비 증액의 목적은 대부분 첨단 무기 구입에 소요될 것으로 보이는데, 이는 비판적 각도에서 본다면 평화체제 수립과정에서 군이 어떤 역할을 할 것인가의 새로운 고민은 없고, 여전히 북한에 대한 군비통제에 중심을 두는 것이라 하겠다. 그리고 그것은 북의 위협이 감소했을 때 그것을 대체하는 요인으로서 동북아의 잠재적 안보요인들을 상당히 과장하고 있다는 것이며, 그러한 문제를 풀어나가는 것 역시 무기도입을 통하겠다는 생각인 것이다. 냉전 해체 이후 주요 서방 선진국들이나 미국 내에서도 국방개혁이라고 하는 것이 반드시 군사비의 증액을 의미하지 않는다. 그럼에도 불구하고 정권교체를 틈타, 또는 북핵문제의 미해결 등을 빌미로 삼는 식의 국방개혁은 잘못된 방향설정을 하고 있는 것으로 보인다.

균형외교를 전개하는 문제를 살펴보겠다. 비핵화문제의 해결을 가정한다면, 또는 해결의 과정에 남북한이 철도, 경제협력 등을 진행하게 될 것이다. 이것은 대륙과의 연결을 의미하며, 지금 동북아시아의 활발한 경제적 상호의존 등을 살펴보았을 때, 현재 우리는 기존의 편중된 외교로 인해 동북아시아에서의 공동번영과 그 속에서의 한반도 번영의 잠재력을 상당부분 발견하지 못해왔다고 할 수 있겠다. 앞으로의 동북아시아 질서변화와 남북관계 변화 등을 살펴봤을 때 주변 국가들과 적극적으로 균형적인 외교에 대해 관심을 높여야 할 것이다. 이를 위해서는 평화를 바탕으로 한 외교안보의식으로서의 변화라든지, 관행의 변화가 뒤따라야 하겠고, 실제 정책을 결정하고 집행해 나가는 데 있어, 국회나 정부의 주무기구들이 보다 효율적으로 운영되어야 한다. 또한 그 속에서 국회와 정부와의 긴밀한 협력, 민간의 참여, 운영에 있어서의 민주성 등등이 덧붙여지고, 군 복무제라던가, 국가보안법 문제 등을 해결하고, 세계적 차원에서 인간안보에 기여하는데 민간의 역량을 구축하고 활용해야 하겠다.

마지막으로, 정책권고를 크게 일곱 가지로 묶어 말씀드리고 있는데, 그 중에서 두 가지만 소개하겠다. 첫째로, 우리 국민

을 대표하는 정부와 국회는 기존의 통일외교안보정책을 전반적으로 평가하고, 그 정책방향을 근본적으로 재검토하는 정책평가개발 메커니즘이라고 하는 어떤 틀을 만들고 가동시켜야 한다. 그리고 그 체제의 운영은 민주적이어야 하며, 특정정파의 의견에 기울어지지 않는 초당적 성격을 띠어야 한다. 그리고 그것을 통해 한반도 평화체제, 점진적 남북통일, 동북아 안보협력, 그 밖의 국제문제를 포괄하는 의제를 다뤄야 하겠고, 그 문제들의 연관성과 체계성을 확보해야 한다는 말씀을 덧붙인다.

두 번째는, 여전히 정치권이나 정세가 바뀔 때마다 북한문제에 대한 논란이 일어나곤 한다는 것이다. 통일문제는 숙명적이고 특수한 과제영역이므로, 대북정책을 수립하고 접근하는데 있어서 정당, 전문가, 시민사회를 통틀어 누구나 이해할 수 있는 기본 방향을 잡는 것이 필요하다. 그러한 기초적인 동의가 있어야 구체적 정책 집행 시 기회비용을 최소화 할 수 있을 것이다.

김대중정부와 현 정부에 이르기까지, 평화정착을 위해 구체적 통일문제는 일단 뒤로 미뤄왔다고 할 수 있다. 북한 역시 현실적인 문제 등에 부딪히며 그에 동의해 온 것이 현재 상황이다. 앞으로 북핵문제와 평화체제 문제가 연동되어 진전해 나간다면, 통일문제는 남북한 공동의 기획을 통해 스스로 추진해 나가야 하는 장을 맞이하게 될 것이다. 평화와 통일의 상호 조화로운 관계에서 한반도에서 실현해야 할 문제들에 대한 사회의 중지를 모아야 한다. 지금 실로 큰 전환기에 놓여있는 우리 모두가 민주적 토론을 거치며 뜻을 모으고, 기존의 폐단 등을 바꿔가며 문제에 접근해 나간다면, 한반도와 동북아에서 더 많은 몫을 해 낼 수 있을 것이며 그에 따라 우리의 위상도 높아질 수 있을 것이라는 생각을 말씀드리며 발표를 마치겠다.

박순성

네 분의 토론자를 소개하겠다, 토론 순서는 최대석, 김선혁, 이남주, 박건영 선생님 순으로 하겠다. 최대 15분간의 토론을 부탁드립니다.

최대석

서보혁박사님의 글은 전체적으로 볼 때 신자유주의의 제도론 내지는 구성주의적 시각이 많이 내포되어있는 것 같고, 현실주의적인 시각은 아니라고 본다. 현실주의적 시각으로 토론에 임한다면 끝도 없을 것 같다. 하지만 그래도 발전을 위해 이런 점에서는 조금 더 보완이 되어야 하지 않겠느냐는 관점의 의견을 말씀드리겠다.

첫째, 정책환경과 동북아의 미래에 대해 언급을 하고 시작하시는데, 구조적으로 굉장히 잘 언급하신 것 같다. 그 내용은 8:2나 9:1 정도로 지금의 앞으로의 정책환경과 동북아, 전 세계 질서가 갈등지향적이 될 것이라는 점을 강조하신 것으로 보인다. 물론, 앞으로의 미래를 밝고 조화로운 것으로 이야기 하실 이유가 굳이 없었을 것이고, 특히 동북아의 미래예측을 전반적으로 더 갈등지향적으로 하고 계신다. 그런데 거기에 내리는 처방은 구성주의적이라고 해야 할까. 그렇기 때문에 참신한 면이 있다고 생각되기도 하지만, 좀 더 현실주의적인 처방이 나왔어야 하는 것은 아닌지 하는 생각이 든다. 예를 들어 여기서 제안하시는 정책은 일단 5년을 기본으로 상정하고 있지만, 어떻게 보면 굉장히 큰 전략이라고 해야 할 것으로 보인다. 적어도 20년 내지 30년을 지속해야 효과를 볼 수 있는 것이라 생각되며, 예를 들자면 즉효가 나타나는 양약이라기보다 한약의 진단과 처방이라는 느낌이 드는 것이다.

그리고 다른 한 가지는, 중간국가의 개념에 관한 의견이다. 사실, 이전에는 '강소국' 이라는 개념으로 등장하기도 했다. 작지만 강한나라, 예를 들자면 유럽의 작은 국가, 국제정치계의 작은 국가들로서 유럽이 석유과동 등의 위기에서 살아남고 위기를 기회로 활용했던 것들에 대한 연구도 과거에 좀 더 활발히 이뤄졌어야 했었다고 본다. 그렇지만 예전에는 우리가 지

나치게 대국지향적이었다고 해야 할지, 이러한 사례에 관심을 기울이지 않다가 최근 들어 관심을 갖는 일은 바람직하다고 생각한다. 중간국가, 즉 middle power, 중견국가라 표현하는 것도 좋을 듯하고, 이러한 국가들에 대한 연구와 이론화 작업은 아주 긍정적인 현상이라고 생각한다. 한데, 넓은 의미의 국제정치상에서의 중간국가의 개념과, 동북아시아 내의 중견국가의 개념에는 아마 차이가 있지 않을까라는 생각이 든다. 그에 관해서는 이미 고려하셨겠습니다만, 사실 한국은 세계10위권의 경제력과 군사력을 가지고 있다고는 하지만, 동북아라고 하는 곳에서만 해도 워낙 강대한 국가들 사이에 위치해 있어 실상은 턱없이 열세인 국가이기도 한 것이다. 과연 그러한 위치에서 우리가 중간, 또는 중견국가로서 가능한 역할이 과연 무엇일까. 한반도 문제에 이의를 제기하는 것 외에 동아시아문제나 좀 더 세계적인 이슈에 공헌하거나, 혼수를 두는 일을 할 수 있을까 하는 점을 냉정히 따져보아야 한다. 중추적 역할이라고 할까, 좀 더 세밀한 점검을 해 주신다면 차기정부에 더 나은 제안이 되지 않을까 하는 생각이다.

참고로 제 경험을 말씀 드리겠다. 90년대 중·초반 근무했던 연구원에서 마침 오늘의 주제에 맥락이 닿아있는 ‘동북아 다자안보’에 관해 연구를 맡게 되었다. 김영삼정부 때부터 동북아 다자안보에 대해 정부가 사업을 진행하기 시작했는데, 1993년 동북아협력대화(NEACD)라고 하는 기구가 창설되었다. 당시 세계분쟁 및 협력연구소(IGCC)의 중국 전문가인 수잔 셔크 교수가 코디네이터를 맡았고, NEACD의 운영상황과 목적이 무엇인지 등을 조사하기 위해, 직접 수잔셔크를 만나 한 시간 가량의 이야기를 나누었다. 그런데 이야기 끝머리에는 수잔셔크가 대답했던 모양이었다. 갑자기 ‘G7이 왜 G7인 줄 아느냐?’라는 질문을 던졌다. 동북아 다자안보에 관한 이야기를 하고 있는데 엉뚱하게 G7이야기를 내놓더라는 얘기다. G7은 사실 그것을 주도한 미국이라든지 서방 주요 국가들이 G4, G5의 형태를 구성해서 그들만의 회의와 국제사안을 논의하고 싶었지만, 그렇게 되면 거기에 포함되지 않은 다른 국가들이 그 집단에 대해 굉장히 신경을 쓰거나 견제하는 식의 분위기를 형성할 것이고, 그런 것들을 무마하는 차원에서 캐나다나, 이탈리아 같은 국가들이 포함되며 G7의 형태를 이뤘다는 이야기였다. 김영삼정부 당시 APEC은 창설 된지도 얼마 되지 않았었고, ‘한국 주도의 협력안보’라는 식의 발언들도 나오고 하는 분위기였다. NEACD는 당시에는 관계가 별로 긴밀하지 않았던 미국·일본·중국 정도의 동북아국가들이 모여서 동북아 문제를 이른바 2트랙, 또는 1.5트랙 차원에서 논의하는 것이 주목적이었는데, 그렇게 범위를 제한해 놓으면, 속하지 않은 나라들의 반응이 역시 문제가 된다고 생각했기 때문에 러시아와 남북한도 포함시키게 된 것이며, 그러한 상황에 비춰봤을 때, 한국이 앞장서서 동아시아문제의 방향을 주도하려고 한다는 것은, 실제 NEACD의, 미국의 의도에 전혀 부합하지 않는다는 이야기를 간접적으로 전달한 것이었다. 10여년이 지나도 여전히 기억에 남는 일화다.

중장기적인 전망에서도 그렇고 이 글은 매우 좋은 말씀이다. 우리가 다자간대화를 주로 하고, 미국과의 양자동맹을 보완 관계에 놓는다는 것은 긍정적인 내용인 것이다. 그렇지만 과연 동북아의 다른 국가들은 어떻게 생각할지, 정말 한국이 중간국가로서 동아시아 내에서 영향력과 능력을 가지고 다자대화나 안보협력을 주도할 수 있는 능력이 있는 것인지는 한 번 더 생각해 봐야겠다.

글을 읽으며 기본적으로, 평화외교라는 발상은 바람직하다고 생각했다. 지난 5년간 참여정부의 대북, 또는 외교안보정책을 평가할 때 일정한 ‘철학’이 부재하다는 이야기가 종종 나오지 않는가. 이것은 사람에게 인격이 있듯이 나라에도 있을 수 있다고 여겨지는 일종의 ‘국격’을 떨어뜨리는 일이라고 생각한다. 중장기적인 안목을 가지고 ‘평화외교’라고 하는 방향에 전력해서 국제사회에서 나라의 위치를 격상시키려는 노력을 꾸준히 할 수 있다면 좋을 것 같다. 그리고 이러한 방향의 외교안보정책은, ‘실용주의’라고 하는 말로 표현하면 좋을 것 같고, 이전에 ‘실사구시’라는 말로도 표현되었던 것 같긴 하다. 대선을 앞에 둔 지금의 상황으로는 야당의 집권가능성이 높아 보이기도 하는데, 그쪽에서도 역시 철학이 부재하기는 마찬가지라는 느낌이다. 어느 쪽에서 집권하건 구체적인 지향점이 있는 그러한 외교를 해 나갔으면 하는 바람이다.

그리고 남북관계에 대해 한 가지만 더 말씀드리겠다. 평화체제 구축에 관해, 분단고착형 평화체제와 통일지향적 평화체제에 대해 말씀하신 부분이 있는데, 두 가지 질문을 드리고 싶다. 한반도의 냉전구조 해체는 자동적으로 평화체제 구축으로 이어질 수 있는 것인가? 또한 현실주의적인 입장에서 북한이 가지고 있는 안보딜레마, 남·북한간의 격차가 지금처럼 벌어져 있는 상황이라면, 그것은 결코 영원히 해소될 수 없는 것이 아닌가 하는 생각이다. 북한의 안보딜레마가 해소되지 않는데 과연 냉전구조 해체와 안정적 한반도 평화체제 구축이 과연 이루어질 수 있는 것일까. 우리가 한반도의 평화를 다루면서, 모든 사람들이 평화체제와 그 구축에 대한 이야기를 내어놓지만, 실제로 이것을 깊이 있게 성찰 하지 않고 접근하게 되면, 글에서 지적하신바와 같이 분단고착형의 평화체제를 부르고, 오히려 남·북간의 골을 더 깊어지게 만들지 않을까 하는 생각이 든다. 토론을 마친다.

박순성

최대석교수님 감사드립니다. 다음 김선혁교수님의 토론 부탁드립니다.

김선혁

대부분의 내용에 대해 비슷한 생각을 가지고 있기 때문에, 그러한 부분들은 생략한다. 작업이 가지는 의의라고 해야 할까, 이론적인 말씀을 몇 가지 드리고, 내가 가지고 있는 문제의 의문점 몇 가지를 중심으로 토론하겠다.

말씀 드릴 예정인 것은, 세 가지 정도의 묶음으로, 첫 번째는 개념적 문제들과 이론적 문제들에 대해 말씀드리는 것이고, 두 번째는 참여정부의 평화번영정책과, 여기서 제시하고 계시는 평화협력정책의 연속성이나 단절성을 논의해 보는 것, 마지막으로 정책권고의 부분에서 약간의 토론이다.

첫 번째 주제는, 개념적이고 이론적인 문제들이다. 두 가지의 중요한 개념이 나오는데, ‘중간국가’와 ‘평화외교’이다. 평화외교의 기반은 사실 평화국가에 있다. 논의의 배경이 되는 맥락을 이해하지 않고서는 갑작스레 어쩌서 중간국가, 평화국가인가 라는 질문이 제기될 수밖에 없을 것이다. 그것은 최근까지 한국의 통일외교안보정책이라고 하는 것이 과거 권위주의 시대, 대부분 워싱턴에서 출발한 외교정책을 우리나라가 답습하고, 실행하는 체제였기 때문이다. 다시 말해 국내체제와 민의에 기반한 외교안보정책이 될 수 없었기 때문이다. 지금은 민주화와 경제발전이 진행되고, 소위 국가정체성이 변했다. 그렇기 때문에 그에 걸맞은 외교안보정책을 독자적으로 수립해야 한다는 것을 이해하지 않고서는 평화국가나 중간국가를 이해하기 힘들 것이라고 생각한다. 그런 의미에서 보면 국가정체성 논의와 절대적으로 관련이 되어있는 문제인 것 같다.

중간국가에 대해서는 약간의 의문이 있다. 논문에서는 대체로 국력, 능력, 영향력 등에서 ‘강대국이나 약소국이 아니고 중간에 있고, 일정한 응집이나 안정을 추구하는 경향을 나타내는 국가이다.’ 라고 정의해 놓으셨는데, 중요한 특징은, 상대적인 사이즈나 국력이 아닌 것 같다. 가장 중요한 부분은 우리나라가 경험했던 권위주의 정권으로부터의 민주화, 개발도상국에서의 경제력 신장을 통한 민주국가 수립인 것 같다. 소위 선진 민주주의 국가들과 지금도 권위주의 체제를 유지하는 후발 개도국들 사이에서, 특별하고 특수한 정체성을 가지고 양쪽을 연결시켜주는 일정한 가교역할이나 제도창출을 함으로써 양쪽을 연결하는 것이 아닐까. 매우 짧은 기간 내에 압축성장과, 압축민주화를 통해 이룩한 성과들로 인해 양 쪽의 세계를 다 잘 안다는 측면의 역사적 경험이 그 맥락으로 작용해왔다고 봤다.

평화국가, 즉 평화외교에 관련해서는, 평화국가론이 냉전시대를 지배했던 안보국가론을 어떤 방식으로 극복하여 지배적 담론으로 자리 잡을 수 있도록 하는가가 중요할 것이다. 군사력에 기초한, 군사력 확장을 통한 안보를 확보하는 것이 국가

의 목표내지 존립근거인 ‘안보국가’에서 벗어나려고 하는 노력이 이 논문에서 많이 발견된다. 인간안보라는 방식으로 안보의 개념을 넓게 정의한다든지 하는 것들이다. 평화가 국익으로 인정되기 위해서는 상당히 더 심층적인 작업이 필요할 것 같다. 한국의 진정한 국익이 과연 무엇인가 등 국익에 대한 논쟁을 촉발시켜야 한다. 그러나 동시에 평화국가라고 하는 것이 절대적인 가치로 다가와서는 안 될 것이다. 국익이라는 것은 상대적이기 때문에, 이전까지 안보국가 개념이 있었다고 해서, 탈냉전시대의 평화국가라고 하는 것이 절대적인 국가 정체성이 되는 것은 아니라고 생각한다. 국익이나 국가정체성이라는 것은 상황의 변화에 따라 변동되는 개념이기 때문에 좀 더 적극적인 국익 논쟁을 이끌어가야 하지 않겠는가 하는 생각이다.

또한 논문의 기저에 깔려있는 가장 중요한 주제는, 문민통제라는(civilian control)말로 주로 사용되는 개념이, 통일외교안보정책이나 분야에 있어서의 시민통제, 문민통제성으로 나타날 때가 되었다는 것으로 보인다. 국가 정체성의 단계로 봤을 때 가장 중요한 국가적 이슈들 중 하나가 통일외교안보정책일 것이다. 그러한 정책이 밀실에서 이루어지지 않게 하고, 어떻게 시민과 시민사회, 지식인들이 통제할 수 있을까. 예를 들어 난데없이 FTA에 대한 생각이 최고 지도자의 의지에 따라 바뀌는 등의 사건이 민주주의에서 과연 일어날 수 있는 일일까. 그러므로 시민통제에 관해, 그것을 좀 더 핵심적 문제로 제기하고 발전시켜 나가야 한다고 생각한다.

두 번째로 이 논문에서 개진되는 평화협력정책과, 기존 평화번영정책과의 차이, 연속성, 단절성의 문제이다. 평화협력정책의 4대 방향을 살펴보면, 그 영역도 한반도, 동북아, 국제사회로 나뉘어져 있고 대내적인 이슈들이 조금 언급되어있다. 그 성격은 국가정체성과 관련된 부분이고, 민주적인 평화국가상을 확립한다는 이야기다. 나머지 세 방향은 한반도 내에서는 ‘평화체제 수립’, 동북아 차원에서는 ‘선린외교와 다자안보협력’, 국제사회에서는 ‘인간안보’ 외교이다. 여기서 국제사회 부분은 굉장히 독특한 기여라고 볼 수 있다. 앞선 한반도와 동북아 차원의 이야기는 참여정부에서 강조되었지만 국제사회 부분은 많이 강조되지 않은 부분이다. 동북아 부분에서는 경제적 부분에 많이 치우쳐서, 사실상 안보협력 논의가 많이 되지 않았지만 동북아시아위원회도 만들었고, 포럼 등도 개최하였으며 담론 차원의 이야기는 많이 있어왔다. 한반도와 동북아에 있어서는 국민의 정부, 참여정부, 앞으로 차기정부에 이르기까지 계속적이고 축적적인 발전이 있어야 한다고 본다.

통일외교안보정책에 있어서도, 상당히 건설적이고 창의적인 안들이 나오고 있는데, 기존의 평화번영정책과는 어떠한 차이를 가지는지를 좀 더 자세하게 언급하면서 어떤 면에서는 그것을 계승하고, 어떤 면에서는 문제점을 사상하고 좋은 방향으로 나아가야 할지 더 자세한 언급이 있었으면 좋지 않았을까 생각된다.

세 번째는 정책권고부분인데, 이 부분에는 약간 불만이 있다. 제시된 일곱 가지가 정책권고라고 이야기하기에는 조금 애매하거나 모호한, 분명치 않은 면이 더 많다. 과연, 정책으로 입안한다면 금방 추진할 수가 있을까? 그렇게 하기에는 추상의 수준이 너무 높은 것 같다. 예컨대, ‘정부와 국회는 한국의 기존정책을 전반적으로 평가하고, 또 정책방향도 재검토하는 평가개발메커니즘을 개선해야 한다.’고 적어두셨는데, 어떻게 구성하고, 또 그렇게 구성된 메커니즘이 어떻게 작동할 것인지, 포럼을 만들자는 이야기인지, 평가위원회를 만들자는 이야기인지, 핵심적인 문제는 제도의 설계와 과정의 설계인데, 그에 관해 구체적인 방안이 없다. 핵심적인 목표가 저해요인은 관리하고, 추동요인은 촉진하면서 평화외교 내·외부적인 요인들을 관리하는 것인데, 구체적인 요인들을 어떻게 끌고 가자는 것인지 궁금하다. 구체적인 생각들이 있으시겠지만, 글에서는 보이지 않아 궁금하다.

두 번째 항도 마찬가지다. 한반도 평화통일, 북한문제에 대해 재점검한다는, 어찌 보면 당위적인 말씀을 하셨는데, 그것 역시 구체적인 추진체계나, 안이 제시되어 있지 않다. 나머지 3항 내지 7항도 약간 추상적이고 선언적인 것으로 보이지 않을까. 좀 더 각론적이고 구체적인 정책의 개발이 선행되어야겠다는 생각이 들었다.

좀 더 말씀드리고 싶은 부분은 마지막 10대 정책과제인 평화외교의 제도적 기반 확립이다. 참여정부와 국민의 정부를 통해 우리사회에서 소위 권력의 이동이라고 할 정도로 많은 부분이 이념적 다변화를 이루었고, 과거 민주세력이라고 할 수 있는 사람들이 중요 부분에 포진하여 정책의 변화도 많이 이루어졌다. 그러나 아직까지도 사각지대라고 해야 할지, 역외에 있다고 해야 할 부분이 바로 외교안보통일정책이 아닌가 하는 생각이다. 특별히 학계를 놓고 본다고 해도, 지금 여기에서 주장하는 중간국가의 평화외교 구상에 동의할 국제정치학자들은 한국에 과연 몇 사람이 있을지 알 수 없다. 이것은 한국 국제정치학계의 보수성을 말씀드리는 것이다. 그렇기 때문에 이러한 평화외교구상이라는 것이 제도적 기반을 가지려고 하면 몇 가지 중요하게 병행 실현되어야 할 부분들이 있다.

첫 번째는 국가의 외무고시제도를 포함하여 외교안보분야의 인재양성 및 충원시스템을 전반적으로 개혁해야 한다는 것이다. 둘째로는 국책연구원이나, 국책연구원에 속해있는 연구원을 포함한 기관들의 연구보고서들이 제 역할을 수행해 주어야 한다. 그리고 세 번째로는 코리아연구원과 같은 민간 싱크탱크가 제대로 역할해 주어야 한다. 사실 통일 분야에서는 다수의 북한연구자가 수년 동안 노력하여 담론의 지형과 정책의 방향들을 많이 바꾸어놓았기 때문에 사정이 조금 다르다. 그렇지만 여전히 강고한 보수적 사고를 고수하는 입장에 있는 사람들이 외교안보집단에 많이 활동하고 있기 때문에, 앞서 말씀드린 실현과제들과 함께 그것을 어떻게 변화시켜 나갈 것이냐에 대한 고민을 해야한다. 그래야만 제도적 기반이 확립될 수 있을 것이다.

현재, 대선을 앞두고 나오는 후보들의 발언은 여기서 제시되는 중간국가의 평화외교구상과는 다소 거리가 있는 것이 사실이다. 오늘 논의의 각론적이고 구체적인 정책대안 개발 과정은 어쩌면 수년이 걸릴 수도 있을 것이다. 하지만 말씀드리고 싶은 것이 있다. 공동의 노력을 전제한다면, 좀 더 긴 호흡을 가지고 이것을 발전시켜나갔을 때 비슷한 내용의 토론회가 5년 뒤 열린다면, 평화와 외교, 중간국가와 같은 담론들이 상당히 정착되어 있으리라는 것이다. 좀 더 구체적인 정책 패키지를 가지고 논의할 수 있는 날이 올 수 있지 않을까 하는 기대를 해 본다.

박순성

예, 감사합니다. 이남주 선생님 토론 부탁드립니다.

이남주

상당히 여러 가지 의제를 다루고 있는 글이라고 생각했다. 확실히 이 글은 정책결정과정 등에서 폐쇄성이 짙게 남아있는 통일외교안보분야에 대한 시민적 목소리를 반영시킬 수 있는 노력의 출발점이라는 의의가 있다는 생각이 든다. 또한, 외교나 평화, 안보문제에 대한 새로운 패러다임을 적절히 제시했다는 것도 가장 중요한 의의라고 본다. 기본적 철학을 가진 집단들이 앞으로 외교나 안보문제에 대한 논의들을 좀 더 다양한 방식으로 활성화 하는 계기가 되지 않았나, 또는 그렇게 되었으면 하는 희망이다. 이 글을 두고 그러한 근본적 취지에 비추어 본다면, 아마 일단은 평화외교라고 하는 개념이 과연 맞는가, 라고 하는 문제에서부터 굉장히 여러 가지 논쟁이 시작될 것이라고 본다. 기본적으로는 글에 제시된 방향으로 그 개념이 정의되어야 한다는 생각은 가지고 있지만, 객관적으로 보았을 때 상당히 많은 논쟁을 불러일으킬 수 있다고 본다. 하지만 그것을 이 자리에서 논의하기 보다는, 개인적으로 동의하는 방향으로 진행되는 데 있어서 보충되어야 할 부분들이 어떤 것이 있을까 하는 생각을 해 보았다.

첫 번째는 발제자께서도 밝히셨으나, 패러다임의 전환이라고 하는 것이 굉장히 이상적 접근이라는 사실이다. 게다가 우리가 처해있는 현실은 이상과 상당한 괴리가 있는 상황이다. 어떻게 하면 현실을 그러한 이상에 가깝게 갈 수 있도록 만들 것

인가. 지금으로서는 이상을 추구할 때 가장 중요하게 해명되어야 할 내용이라고 생각한다. 그와 관련해 이 글에서는 5년에서 10년이라고 하는 시기적 개념을 가지고 논의를 전개하는데, 그러한 시기적 개념이 무엇을 의미하는지 정확히 들어오지 않는다. 막연히 한 두 번의 정부가 나라를 운영하게 되는 시간이다, 라는 생각을 할 수도 있지만, 실상 지금은 통일외교안보와 관련된 현실적으로 중요한 사안들이 앞에 닥쳐있는 시점이다. 좀 더 단계를 나누어 그 과정들을 설명하는 것이 어떨까.

예를 들어 지금은 북핵문제가 심각한 의제이고, ‘북미관계가 어떻게 변할 것인가’가 이 문제에 여러 가지 영향을 미치는 중요한 변수인 것 같다. 그러한 문제가 해결되어나가기까지, 그리고 그이후의 과정을 단계적으로 설명하면서 각 시기에 이 글에서 제안한 열 개의 방향과 일곱 개의 과제들이 어느 단계에 들어갈 것인지가 설명된다면 지나치게 이상적이라는 비판을 극복하면서 구체적인 논의를 출발시킬 수 있는 계기를 제공할 수 있지 않을까 하는 생각이 든다.

한 가지 더 관련지어 이야기 하자면, 여기에는 피하기 힘든 딜레마가 한 가지 더 있다는 사실이다. 패러다임의 전환이라고 하는 것은 국가의 정체성과 관련된 영역이고 정부정책의 전환에 의해서 이루어지는 것이 아닌데, 이런 제안 자체는 정부가 주체가 되어 있다는 말이다. 단순히 정부가 실행하는 것이 아니라, 시민사회를 포함한 여러 가지 차원의 노력의 결과물이 패러다임의 전환이다. 그런데 행위주체의 설명에 있어서는 조금 혼란스러운 측면이 있는 것 같다. 시민사회가 평화·외교 문제에 관련하여 발언권을 확보하고, 그것에 입각한 동북아, 또는 세계적 차원의 교류들이 뒷받침되어야 궁극적인 전환이 실현될 것으로 본다. 한데 이 글에서는 5년을 설정해 놓고 문제를 살피고 있고, 이 기간 내에 북핵문제가 해결된다고 해도 동북아의 민족주의적 갈등이라든지, 5년이라는 단기간에는 쉽게 해결될 수 없는 현실적 문제들이 남아 있게 된다. 전공이 중국 쪽이라 중국의 NGO라던가 NGO사이의 교류 등 여러 가지 생각을 많이 하는 편인데, 그러한 주변국 NGO들의 교류가 동북아의 평화외교와 정책에 어떠한 역할을 할 수 있을 것인가를 생각해 보았을 때, 그것이 앞으로 주된 측면의 역할을 하는 것은 일정한 기간이 지나지 않고서는 어려운 문제이다. 지금의 현실에 부딪혀 있는 전통적 안보문제를 극복한다고 해도, 그러한 NGO차원이나 기타 민간단체 차원에서의 외교패러다임 전환을 이끌어낼 수 있는 원동력이 확보되기에 아직은 어려운 측면이 많다 하겠다.

여기에도 단계를 두어 추진한다면, 역시 초기단계에는 정부차원에서 전통적 안보문제에 대해 상당히 많은 노력을 기울여야 할 것이고, 장기적으로는 시민사회나 동북아국가의 차원에서 다양한 집단의 역할을 강화시키는 등의 과정 설명이 글에 추가되면 어떨까 하는 생각이 든다.

그리고, 명확한 의도를 전달하기 위해서 도대체 ‘평화외교라고 하는 것이 다른 패러다임과 어떻게 다른가.’를 좀 더 설명하는 것이 입장을 분명하게 드러내는 데 도움이 되지 않겠는가, 라는 말씀을 드린다. 어떤 면에서 보면, 글이 막연히 그저 당위적으로 ‘옳은’ 소리에 지나지 않는 것은 아닌가, 라는 느낌을 주기 때문이다. 다른 경쟁적 패러다임과의 관계나 차이점을 좀 더 명확히 설명해 주는 것이 정책적 제안으로 제시하였을 때 구체적인 접근이 가능하지 않을까.

중간국가론에 대해서는 앞선 두 분 토론자분들과 조금 다른 측면에서 한 가지 더 지적하겠다. 중간국가라고 개념을 너무 규범적으로 사용하고 계시는 것은 아닌가? 하는 생각이다. 균형을 맞춰 주고, 여러 가지 사안을 잘 조율해 나가는 등의, 긍정적 측면만을 부각한 것은 아닐는지. 분명 국제정치의 현실에서의 중간국가는 한계나 제약들도 가지고 있다. 긍정적 역할을 부정하는 것은 아니지만, 중간국가가 어떤 중요한 개념으로 제시되고 있을 때에는 그에 따라 다양한 의문도 제기되기 마련이다. 중간국가가 정말 ‘다 좋은’ 것이란 말인가, 라는 점을 짚고 넘어가야겠다. 최대석교수님께서도 미·중·러·일 등 주변의 큰 국가들에 대한 언급을 하시며 이 사이에서 중간국가가 사실상 어떠한 역할을 할 수 있겠는가, 라는 말씀도 하셨는데 이런 의문은 정말 굉장히 현실적인 의문제기로 보인다. 여러 제약들 속에서도 중간국가만이 가지고 있는 적극적 측면들을 어떻게 실현시킬 것인가를 고민해야 한다고 본다. 중간국가라는 것이 그저 ‘좋은 국가’라는 식의 개념으로 설명되는

느낌이 들었기 때문에 이 부분을 지적하고자 한다.

또 다른 문제는, 동북아 다자협력과 동맹문제이다. 여러 논쟁의 있겠지만 이 부분에 대해서는 긍정적인 시각을 가지고 있으며, 적극적으로 살려볼만한 구도가 아닐까 하고 생각한다. 원한다고 하기만 해서 이루어지기에는 다른 나라의 생각들도 있고, 쉽지 않은 문제라는 것은 분명한 사실이다. 그렇지만 예를 들어 중국 같은 경우는 예전에는 상당히 소극적이었지만, 90년대 후반에 들어서부터는 표면적으로 다자협력에 제일, 그리고 굉장히 적극적이다. 다자협력이 담고 있는 다양한 가치적 측면인 ‘집단안보로의 전환’, ‘주권과 국제협력과의 관계’ 등 복잡한 문제들이 많이 있지만, 그런 것들을 먼저 고려하기보다는 일단 중국 내의 ‘기존 주권체제, 인민국가체제’를 전제로 하고 내정간섭을 하지 않으면서, 군사적 충돌을 막을 수 있는 어떤 협력의 틀을 얻기를 원하기 때문에 이를 강조하는 것이다. 어떻게 보면 다자주의라고 하는 것에 대해서도 중국이 굉장히 현실적 접근을 한다는 측면에서는 중국과의 협력이 얼마나 진전할 수 있을 것인가에 대한 회의도 있을 수 있다고 생각한다.

그리고 지금의 6자회담은 북핵문제를 해결하기 위한 것이고, 이것이 동북아다자안보와 협력을 논의하는 기구로 발전하는 것에 관해서는 요즘 들어 이야기가 나오고 있는 상황이다. 그런데 아직은 의제가 구분이 안 된 상태지만, 실제로 세부적인 의제를 선택하기 시작하면 한반도의 문제만을 다루다가 동북아 문제를 다루게 되면서 굉장히 복잡한 문제가 많이 발생하게 될 것이다. 예를 들어 영토문제는 동북아안보문제에 있어 개입할 수 있는 수준으로 설정할 것인지, 대만문제나, 군축문제등 굉장히 많은 현실적 문제가 등장하고, 어느 수준에서 논의의 제한이 이뤄질 지 쉽게 예측할 수 없는 것이다.

하지만 이러한 제도적인 다자협력 체제 안에, 중국이나 미국을 끌어낼 수 있는 소지는 충분히 있다. 중국의 경우는 어찌 되었건 간에 지금의 동북아에서 중국이 가지고 있는 힘이 현재까지 미국이 주도하고 있는 네트워크에 비해 약하다고 보기 때문에, 미국의 역할을 견제하거나 그로부터의 압력을 조금이라도 줄이기 위한 수단으로서 다자협력에 굉장히 적극적인 측면이 있기 때문이다. 그러므로 당분간 중국은 적절한 수준을 제시한다면 끌려나오게 될 것이고 다자협력에 대해 부정적 대응을 할 것으로 보이지는 않는다. 오히려 미국 같은 경우가 다자협력에 대해 좀 더 소극적인 측면을 보일텐데, 하지만 장기적인 관점에서, 예를 들어 10년을 두고 생각한다고 해도 10년 뒤 중국이 어떻게 변화할지 모르고, 중국의 성장을 어떻게 관리할 것인가가 현실적인 문제로 제기되는 시점에서, 그러한 이해관계를 염두에 두고 설득한다면 미국의 경우에도, 중국 관리의 새로운 제도적 기반의 필요성을 느끼고 이해하지 않을까. 이러한 점에서 다자주의 문제를 한국외교에서 적극적으로 활용해 볼 수 있는 것이 아닐까 하는 생각을 한다.

마지막으로, 구체적 정책에 대한 말씀을 여러 가지 해 주셨고 토론자분들의 여러 지적도 있었다. 그 중 평화와 관련된 법적·제도적 기반의 확립이라고 하는 문제는 사실 구체화 될 수 있는 가장 매력적인 부분이 아닌가 하는 개인적 의견을 말씀드린다. 안보패러다임의 변화는 시민사회나 민간영역에서 적극적으로 유도해야할 필요가 있고, 이후에는 과연 그러한 새로운 패러다임을 국가차원에 얼마나, 어떻게 반영할 수 있는가 하는 고민이 생기게 되는데, 사실 외교안보기관이나 국가정책이라고 하는 것이 굉장히 현실적 논리에 의해 지배받는 경우가 많기 때문에 단기간에 변화하기 힘들고, 몇 년 사이의 전환도 힘들기 때문에 회의적 측면이 있다는 것은 부정할 수 없다. 그렇다면 지속적으로 이런 새로운 패러다임을 국가정치체계에 투입할 수 있는 구조가 필요하게 된다. 여론의 형성을 통한 압력을 통해 관철시키는 등 여러 수단이 있기는 하겠지만, 그것이 제도적 방식으로 만들어지면 더 좋지 않을까. 지금 기존의 안보권력기구 내에 그러한 것들을 만들고 반영해야한다고 요구한다고 해서, 쉽게 그 구도가 바뀔 것 같지 않기 때문에, 새로운 구조를 어떻게 형성하는 것이 좋을까 하는 생각을 해 보았다.

사석에서 나온 아이디어지만, 우리에게 ‘평화부’ 같은 것들이 필요한 것은 아닌가 하는 이야기를 했다. 관리정책적 부서

를 하나 더 추가하는 것이 효과적인지 아닌지는 장담할 수 없다. 위원회를 구성하는 구도도 좋을 것 같지만, 현 정부가 ‘위원회 정부’ 라는 말이 나오고, 그에 따른 구조조정까지 예상되는 시점에서 위원회를 제안하는 것이 과연 적절한가, 라는 생각도 든다. 하지만 기존 안보기구가 새로운 패러다임을 받아들이기를 원한다는 것은 희망사항이 아닐까 하는 생각이 들기 때문에, 그렇다면 당분간 정부 내에서 작용하는 힘이 약하더라도, 새로운 패러다임을 이야기 할 수 있는 기구가 분명 필요하다는 것이다. 대표적인 예로 국가인권위원회 같은 것이 있다고 할 수 있다. 인권위 자체가 비판을 많이 받기도 하지만, 정부의 기존 기구 내에서는 인권담론을 적극적으로 반영할 수 있는 것이 따로 없는 것이 사실이다. 적어도 인권위가 존재함으로써 해서 정부 행위에 대한 인권규범들을 지속적으로 요구해주는 역할을 함에 따라, 패러다임의 균형이나, 전환의 계기를 만들어 주게 된다. 이와 같이 평화와 관련해서도 그러한 요소를 투입하는 구조를 만들어 낼 수 있게 된다면, 한번쯤 적극적인 추구를 생각해 볼 수 있는 사항이 아닐까 생각한다. 이상으로 마치겠다.

박순성

박건영선생님 토론 부탁드립니다.

박건영

좀 더 발전적 연구성과로 완성하시기를 바라며 제 의견을 말씀드리겠습니다. 이 글이 일반 시민단체에서 작성한 것이라면 어느 정도 수긍할 수 있는 측면이 있겠다. 그렇지만, 전문 연구자들이 모여 경쟁적 패러다임과의 상호작용을 염두에 두고 작성한 것이라면 선언적 용어, 선언적 내용이 조금 지나치다 싶을 정도로 많지 않나 하는 생각이 든다. 글의 제목 역시 평화협력 ‘정책’ 이라고 붙이셨는데, 사실 정책이나 전술, 또는 전략은 방법론에 관한 의미를 담고 있어야 한다. 목적이나 목표를 담고 있는 것이 방법론이 될 수 있는 것일까. 평화협력정책, 또는 평화번영정책이라고 하는 것은 아주 간략하게 말하면 그저 ‘좋은 정책’ 에 지나지 않을 수도 있다. 평화, 협력, 번영 모두 우리가 원하는 것이고, 좋은 것이라는 사실은 명백하다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 어떤 ‘방법론’ 이 합리적인가에 대한 고려가 있어야 한다. 예를 들어 과거의 햇볕정책이라고 하는 것이 방법론이다. 과거에는 억지와 봉쇄에 기초한 소위 북풍정책이라는 것이 있었다면, 그에 반해 햇볕정책은 그 방법을 바꾸자는 데에 그 의미가 있다.

또한 어떠한 대상의 명칭이라고 하는 것도 간단한 문제가 아니기 때문에 여기에도 신경을 써야 하겠다. 세계 평화, 협력, 발전, 통일, 선린, 인간, 민주, 21세기, 미래지향적, 공동선, 조화, 합리적 지속가능..... 글에는 여러 가지 좋은 용어들을 언급하고 계신다. 그런데 이것이 한국, 또는 다른 나라의 국방부나 NSC등 기관의 사람들과 토론하고, 논쟁하기에는 상대에게 생경할 수 있다는 말씀을 드린다. 설사 우리와 의견에서 일치할 본다고 하더라도, 현실적 변화의 열쇠는 상대의 손에 쥐어져 있다. 상대와 소통할 수 있는 용어는 공유해야 하지 않을까 하는 생각이다.

내용적으로 선언하는 바는 많은데, 구체적인 프로그램이 무엇이나에 관한 기대도 현재 단계에서는 기대에 미치지 못하는 것 같다. 좀 더 발전해나가겠지만, 이 글을 두고 다른 전문가들이나 전략가들로부터 예상되는 비판에 대해 저자들이 미리 글 내에서 토론하기를 바란다. 비판을 불러일으키는 공백이 많이 남겨져 있거나, 과거에 나왔던 대안들과 비슷한 면이 많다면 논의로 끌어들이 수가 없다는 얘기다. 예를 들면 군인들이 이 글에 대해서 제기할 수 있는 문제는 무엇일까 등을 예상문제로 두고 미리 토론한다면, 좀 더 진지하게 토론을 받아들이게 할 수 있지 않을까, 라고 생각한다.

좀 더 구체적인 몇 가지 말씀을 드린다. 정책과제에서 통일·외교·안보 세 가지의 큰 범위를 나누고 그 과제를 적어두셨

다. 그런데 과연 이러한 구분이 어떤 의미가 있겠는가. 또 구분되기 어려운 면들도 있다. 예를 들어 군비통제와 다자안보협력의 경우, 우리 입장에서는 이 두 가지 사안이 함께 진행되어야 한다. 그렇지 않으면 둘 다 어려운 측면에 부딪히게 된다. 또한 이런 구분으로 인해 생기게 되는 비용 등을 고려할 필요가 있다. 각각의 패키지로 묶어 통일·외교·안보라는 이름을 붙이는 것이 아니고, 하나의 명칭을 주고 그 가운데의 열 개의 과제가 긴밀하게 연결되도록 하여 굉장히 동적이고 체계적인 형태를 만들면, 다른 사람들과의 소통에도 도움이 되고, 글이 가지고 있는 통일성이 부각되지 않을는지. 예를 들면, 남·북간 군비통제와 한반도 군비통제, 그리고 다자안보협력, 21세기 동맹은 연결되지 않을래야 연결되지 않을 수 없는 문제다. 이러한 문제들이 서로 밀고 당기면서 생겨나는 여러 광경들을 보여주어야 할 필요가 있는 것이다.

한편 전략가와 전문가도 글을 접하겠지만, 시민과의 소통 차원에서 용어문제를 살펴야 하겠다. 사실 전문가가 사용하는 용어가 시민들에게 다가오지 않는 면이 상당하다고 본다. 예를 들어 글에서 ‘다자간안보협력’을 강조하시는데, 사실 이것이 무엇인지 모르는 사람들은 보통의 학자들까지 포함하여 의외로 많다. ‘동맹’과 ‘다자간안보협력’이 어떻게 철학적으로 다른지, 또는 기능상 어떻게 다른지를 구분해주지 않으면, 많은 실수를 하게 된다. ‘21세기에 누가 혼자 안보를 지키느냐. 혼자 안보를 지키는 나라가 어디에 있는가.’, ‘동북아에도 나토(NATO)와 같은 집단안보체가 필요하다’라는 대통령의 발언도 있었다. 그런데 나토는 사실 집단안보가 아닌 ‘집단 동맹’이며 ‘적’을 상정하고 있는 체제다. 집단안보의 대표적 예는 유엔이라 할 수 있고, 이 글에서 다루는 다자간안보협력의 개념은 공동안보나 협력적 안보라는 새로운 개념에 입각해 있는 것이다. 공동의 상을 비추는 'common lucida'의 개념이라고 해야 할까, 나의 안보를 지키려면 남의 안보가 나의 안보와 마찬가지로 중요하다, 라는 개념이다. 그렇기 때문에 반드시 개념을 구분할 필요가 있겠다. 그 밖에 공동안보 및 협력적 안보가 가져다주는 이익을 충분히 다루면서도, 그러한 다자주의가 가져다주는 이점이라는 것은 또 무엇인가에 대한 논의도 충분히 할 필요가 있다.

그러나 국가 간 싸우지 않겠다는 약속을 통해 군비를 통제하고 군축으로 나간다 하더라도, 중국과 일본의 군비경쟁이 벌어지는 경우, 한반도 내에 일방적인 군축은 국내정치적으로 이뤄지기 어렵다. 그렇기 때문에 양자가 어떤 관계에 놓여있고, 어떻게 선순환으로 갈 수 있는지에 대한 설명이 좀 더 필요할 것 같다. 21세기 동맹에 관해서도 말씀해 주고 계시는데, 초창기 다자안보와 동맹이 공존하다가 동맹의 비중을 차츰 떨어뜨리고, 다자안보협력의 주도하도록 한다는 개념은 동의하는 바다. 그런데 여기서 주의해야 할 점은, 인간안보와 동맹을 연결하는 내용이다. ‘인간안보에 기초한 21세기 동맹을 구축하자’는 내용은 동맹을 인간화시키는 내용으로 받아들일 수 있다. 그렇지만 어떻게 보면 굉장히 위험한 발상이 될 수 있다. 비군사적 문제를 군사화 시킬 수 있는 가능성이 농후한데, 이는 예를 들면 북한에서 커다란 인도주의적 위기가 발생했을 경우, 동맹이 그것에 개입할 명분을 줄 수 있는 것이다. 이것은 네오콘이 원하는 체제라고 할 수도 있겠다.

마지막으로는, 평화공존에 관한 이야기가 나오고 있다. 최근 미국과 일본에서는 소위 ‘가치외교’라고 하는 담론이 형성되어 있다. ‘공유된 가치에 중심을 두고, 민주주의, 인권, 자유 시장 이런 가치에 공감하는 나라들 간의 협력을 통해 세계 평화와 안전과 번영을 지켜나가자’라는 내용이다. 평화공존의 이야기를 나누는 데 있어 체제가 다르더라도, 가치관이 다르더라도 같이 협력해보자는 개념은 우리에게 상당히 의미가 있다. 이것은 북한에게도 마찬가지이다. 외교상의 가치체제가 다르더라도, 공존해야 한다는 담론이 일으키는 상당한 긴장감에 대한 코리아연구원의 연구자들은 어떤 입장을 가지고 있는지, 이 긴장을 어떤 식으로 해소할 수 있다고 보는 것인지, 또는 이와 같은 담론이 어느 한쪽을 희생시키고 나머지 한쪽만을 채택해야 하는 제로섬적 성격을 가지고 있는 관계인지, 그렇지 않다면 다른 대안적 담론이 준비될 수 있을 것인지에 관한 논의가 필요할 것 같다.

박순성

네 분의 토론 감사하다. 보고서를 준비하면서 걱정했던 지점들을 정확하게 집어주셨다. 분석과 대안이 과연 균형을 이루고 있는가, 등의 여러 말씀을 주셨다. 실제로 국가정체성을 고민하는데 있어서 철학적인 태도를 취했지만, 결과물의 실질적인 내용이 많은 부분 추상적이고 원칙적인 것에 머물러 있다. 국가나 정부뿐만이 아니라 시민사회와 소통할 수 있는 구조를 만드는 것, 그리고 이러한 내용을 국가 전체와 정부에 투입할 수 있는 경로는 어떻게 찾을 것인지, 더 나아가서는 다른 경쟁적 패러다임과의 소통과 극복이 가능한 이론의 통일성과 개념의 엄격성을 어떻게 만들 것이냐 등의 다양한 토론이 나왔다. 이러한 지적들을 잘 소화하고 이 연구결과물을 더 발전시키면 아마 네 분 선생님들께서 바라는 대로, 평화외교를 우리 사회와 그 밖의 세계에 확산하는데 조그마한 출발점이 될 수 있지 않을까 하는 생각을 해 본다.

청중 중에 질문하고 싶으신 분들이 계시면 시간을 고려하여 발언해주시고, 발표자의 말씀을 듣도록 하겠다.

질문자1

중간국가라고 하는 개념을 구체화 하는데 고민이 많았을 것 같다. 개인적으로는, 좌우간의 이념적 관계에서 벗어나는 의미에서 중간국가라는 용어를 쓰게 되지는 않았을까. 과거 서양인들이 독선적으로 지배해왔던 이념으로부터 벗어나, 새로운 지평에서 그것을 모색해보고자 하는 해체주의나 포스트모더니즘의 철학적 명제와 대단히 밀접한 관련을 가지고 있는 발상인 것 같다. 지난날 경험했던 것은 ‘아니오’로 묶고, 쓸만한 것이 있다면 ‘그리고’를 덧붙여 추가하자는 두 개의 기동으로 해체주의는 요약된다고 할 수 있다. 따라서 중간국가라고 하는 이야기도, 우리가 평화국가를 건설하고 통일을 지향하는 데 있어 남·북간의 지난날 문제는 ‘아니오’로 묶는다고 생각하고, 남·북간 공통적으로 인정할 만한 것은 ‘그리고’라는 쪽으로 새로이 묶어 나가자는 의미가 중간국가라는 개념에 내포되어 있다면 이 의미는 상당히 긍정적으로 보인다.

그렇지만 걱정되는 것은, 그럼에도 불구하고 중간국가의 개념이, 기능주의적 기술론 등의 의미내용을 갖는다면 이것은 좌우이념적 성향을 가지는 모든 집단으로부터, 공격을 받을 소지가 있는 것 같다. 일례를 들어 중간국가의 개념이 상위에 있고, 10대 정책은 하위에 있는데, 윗개념이 잘못 정리되면 아랫개념 역시 손질할 수밖에 없다. 가령 통일분야의 남북경제공동체 수립을 예로 들어 개성공단이나 NLL에 관한 협의들이 이번 남북정상회담에서 이루어졌는데, 이 문제를 기능주의적 입장의 중간국가론에 입각해 살펴본다면, 외양은 남북경제공동체를 함께 수립하자는 모양새지만, 구체적 수행을 해 나감에 있어서는 불가피하게 북이 워싱턴컨센서스와 같은 규칙을 요구 받도록 하는 것이 될 수 있다. 그런 상황이 되면 남북경제공동체 수립과정에 있어 경험적으로 알 수 있는 사실이지만, 북은 수용할 수 없다는 식의, ‘아니오’ 방향의 거부감을 보일 수 있다는 것이다.

평화통일국가를 지향하는 입장에서 중간국가의 개념을 만들어낸 연구자들의 고민을 높이 사지만, 구체적 개념을 명확히 설정한 이후, 이념적 상충성에 의한 문제가 만만치 않을 수 있지 않을까 하는 걱정도 있다. 이상이다.

질문자2

글을 좀 더 구체적으로 살펴야 커멘트를 할 수 있겠지만, 기본적으로 평화번영정책의 맥락과 비슷한 관점에서 진행되는 평화협력정책이라는 생각이 든다. 이전의 정책에서 잘못된 점이 있기 때문에 전환이 필요하다는 내용 일텐데, 잘못된 점이 무엇인지를 짚고 그것을 바로잡아가는 방향을 제시하고 이전 정책의 의의도 고려해야 할 것 같다.

질문은 10대 과제 중 경제외교에 관한 언급이 한 번도 없었다는 것이다. 통일분야의 남북공동체 부분은 언급되어있지만, 동북아 공동체로 나아가는 시점에 경제공동체 수립에 관한 이야기가 없는 것 같다. 앞으로 연구자분들께서 확장된 분야로 설정하여 연구하셔야 하는 점이라고 생각한다.

박순성

네 분 토론을 비롯한 방청으로 오신 선생님들의 토론과 질문에 매우 깊이가 있어, 앞으로의 연구에 굉장한 도움이 되는 자극인 것 같다, 연구를 주도한 서보혁박사님의 말씀을 듣도록 하겠다.

서보혁

크게 보았을 때 이론적 정밀성과 현실적 타당성에 대한 문제제기로 묶어 정리 및 반영해야 할 것으로 생각된다. 글의 내용이 규범적, 선언적, 또는 추상적이라고 하는 말씀에 대해서는 연구과정에서 이미 한계를 느꼈던 바가 있었고, 발표를 통해 많은 지적을 받고자 했던 부분이다. 특히, 중간국가와 평화외교 등 그 밖에 취하고 있는 입장에 대한 논의는 또 다른 경쟁적 국제정치적 패러다임들과 소통을 위해 많은 면을 열어두는 것과 구체적 보완이 필요하겠다는 생각을 했다. ‘평화협력정책’이라는 용어를 정하고 제시하는 문제들 등에서도 어려움이 있었던 것은 사실이다. 정권차원이나 학계에서 이미 앞서서 등장하여 사용된 적절한 어휘나 용어들이 너무 많았기 때문은 아니었을까 싶다. 다시 생각해보아야 할 점들이 되겠고, 현실 타당성에 대한 다각도의 지적들과 제안은 특히 감사드린다.

구체적 답변을 일일이 드리기에는 어렵겠지만, 앞으로 중간국가와 평화외교에 관련된 표현이나 논리는 좀 더 세련되도록 하겠다. 다만 말씀드리고 싶은 점은, 지적해 주신 분의 말씀처럼 중간국가와 평화외교는 외교안보정책의 추진에 있어 이념적이나 정책적으로 갈등했던 기존의 것들로부터 벗어나 새로운 접근을 하자는 필요에 의해 등장하게 된 것이라는 이야기다. 그러한 과정에서, 기능적 필요라고 하는 점을 가지고 있음도 사실이다. 평화로운 삶과, 평화의 유지를 목표로 하는 국가와 지역, 또는 세계를 추구하는 기본 정신들에 바탕한 구체적 대안으로 그러한 문제점들을 막을 수 있도록 연구해 나가겠다.

평화외교라는 부분 역시 기존의 어떤 입장에 대한 효과를 극대화하기 위한 정책적 수단이거나, 장치가 아님을 말씀드린다. 평화주의적 외교는 새로운 철학적 바탕에 기반을 두고 있고, 따라서 상당히 도전적인 의미를 가지고 있다 보니, 현실 타당성에 있어서는 벽에 직면해 있는 것이 사실이다. 오늘 이렇게 내어 놓은 구상은 현재는 생소하고, 지지하는 사람 역시 많지 않을 것이다. 또한 시민사회나 정부차원 양쪽으로부터 다양한 문제제기를 유발할 수 있는 중간지점의 출발이다. 그러나 앞으로 이론적, 현실적으로 좀 더 많은 자문을 구하고 보완하여 문제의 깊이 있는 고민을 더한 뒤에, 다시 발표할 수 있도록 하겠다.

박순성

코리아연구원의 작업은 소수의 특정인사가 모여 해 나가는 것이 아니다. 구체적인 작업 형태에 있어서는 몇 분 되지 않는 사람들이 모여 진행해 나가는 것이긴 하지만 오늘 참여하신 분들을 포함하여 여러분들의 이야기를 듣고 발전시키며 스스로를 극복해 나가는 과정을 밟고 있다.

작업의 결과물을 내놓아보니 부족한 점이 많지만, 이것을 고쳐서 다음 기회에는 더 좋은 성과물을 만들도록 하겠다. 이러한 결과물을 내어 놓은 행위를 통해 원하는 바가 있다면, 그것이 여러 패러다임들 속에서 경쟁력을 가지고, 또는 원활한 소통을 거쳐 극복과 성장을 이루며 국가와 정부, 시민사회에 골고루 확산되는 것이다. 그를 위해 여러 선생님들께서 말씀하신 것처럼 정확한 현실 분석과 이론적 근거를 확보해야 할 것이다. 또한 그 내용이 정합적이어야 하고, 바람직해야 하며, 실현 가능한 구체적인 프로그램을 가져야 하겠다. 이러한 것들을 이룩해 나가려면 많은 시간이 걸리겠지만, 빠른 시일 내 최선을 다한 좀 더 의미 있는 내용을 내놓도록 노력하겠다.

어려운 작업을 해 주신 서보혁 박사님, 토론해주신 네 분 선생님과, 참석해 주신 모든 분들께 감사드립니다. **KNSi**

● 차기정부의 통일외교안보 및 사회통합정책 방향

2부 : 사회통합을 위한 차기정부의 사회정책 의제

사회: 백종만 (전북대 사회복지학과 교수)

발표: 신동면 (코리아연구원 기획위원/ 경희대 행정학과 교수)

토론: 강신욱 (한국보건사회연구원 사회보장연구본부장)

김원섭 (국민연금연구원 연구위원)

문진영 (서강대 사회복지학과 교수)

백종만

제10회 코리아포럼 2부 ‘사회통합을 위한 차기정부의 사회정책의제’를 시작하도록 하겠다. 최근 한국의 경우에도 국가복지의 확대 과정 속에, 그 형태가 어떻게 짜여져야 하느냐를 둘러싼 불가피한 정치적 논란이 일고 있다. 정책집행에 있어 복지가 차지하는 비율이 커지며 그에 관한 논란도 함께 커지는 추세다. 이러한 상황에 대한 논의와 정책제안을 위한 자리이다. 발표와 토론 부탁드립니다.

신동면

발제문의 내용은 지난 7월에 발간한 『사회양극화 극복을 위한 사회정책구상』이라는 책에 많은 부분 기초해있다. 하지만 책이 이론적인 논의에 상당히 집중해 있기 때문에, 오늘 차기정부의 정책의제 제시에 있어서는 이론적 논의보다 쉽게 다가갈 수 있는 구체적 의제를 내 놓고자 했다. 공동연구진들로부터 차기 정부에 꼭 건의하고자 하는 정책내용을 부탁드립니다. 책에 기초하고 있지만 새롭게 추가된 내용들을 발표하게 되었음을 말씀드린다. 책에서는 사회양극화 극복을 위한 사회정책 전반을 다뤘기 때문에, 인적자원개발과 고용분야, 노인복지에 대한 분야도 따로 다루었으며, 의료보장에 관한 문제도 포괄적으로 다루었다. 하지만 오늘 발표에 있어서는 주로 사회복지분야에 초점을 맞추고자 하였으며, 의료보장 부분은 공공성 강화의 문제가 핵심의제이므로 발표에 포함하지 않았다. 그 외의 나머지 분야는 개괄적이지만 대체로 모두 포함하였다.

많은 사람들이 1997년 경제위기 이후 소득 양극화의 심화를 문제로 지적하고 있다. 비단 연구자뿐 아니라 실질적인 삶을 꾸리는 서민들에게서도 있어서도 삶이 많이 팍팍해졌다는 말들이 나오고, 언론 역시 양극화문제를 한목소리로 지적하곤 한다. 상당히 흥미롭게도, 연구자들에게 김대중정부는 한국사회에서 사회보장제도의 제도적 틀을 완비한 정권이라는 평가를 많이 받는 편이다. 그것은 부정할 수 없는 사실이고, 노무현정부 또한 김대중정부를 계승했다. 특히 사회복지분야에 있어서는 김대중정부에 필적할 만한 역할을 했다고 본다. 수치상으로도 살펴본다고 해도 2002년도 정부 총 지출 대비 공공사회복지가 차지하는 부분이 19.9%였던 것이 2006년에는 27.9%로 상승했다. 자그마치 8%에 해당하는 수치가 늘어난 것이다. 통계에 의한 분명한 사실에 근거한 결과이기 때문에, 과거 5년의 참여정부는 사회복지를 위한 공공지출을 확대해왔다고 할 수 있다. 김대중정부와, 노무현대통령의 참여정부가 사회복지에 대한 적극적 태도를 통해 빈부격차문제를 해소하려고 노력했음에도 불구하고, 소득분배의 불균형은 심화되었다는 말이다. 참으로 이상한 결과가 아닐 수 없다. 정책적으로는 분명히 사회복지를 강화했다고 판단할 수 있는데 비해 결과는 그다지 신통하지 못했다고 할 수 있다. 이러한 상황에서 차기정권을 누가 잡게 되건, 소득양극화문제 해결과 사회통합 강화는 피할 수 없는 문제다. 그리고 소득양극화를 해결하기 위해 가장 중요한 정책영역을 선정하라고 한다면 아마도 조세와 사회복지정책 부분이 핵심이 될 것이다. 그런데 조세에 관한 논의는

정부의 재정정책으로서 개인 및 지역의 경제행위에 영향을 미치고, 더 나아가 기업의 경쟁력에까지 영향을 미치게 된다. 따라서 차기정부는 사회복지정책의 형성과정에서 경쟁력을 염두에 두어야 하고, 조세가 갖는 다양한 사회경제적 효과도 고려해야 한다. 이러한 기본적 관점을 고려하면서 정책방향을 제시하겠다.

모든 정책의 배경에는 정책결정의 전제가 되는 정책환경이라는 것이 있다. 그런데 현재 사회복지정책과 관련한 정책환경은 우호적이지 못하다. 정부의 재원은 제한적인데, 양극화문제나 저출산·고령화 문제 등 사회복지에 대한 수요는 지속적으로 늘어나고 있는 상황에 직면해 있기 때문이다. 내년 2008년도만 하더라도, 당장 기초노령연금의 도입과, 노인장기요양보장제도가 실시됨으로써 정부예산 약 2조원 이상이 필요한 상황이다. 그런데, 고도성장이라는 것 자체가 이제 추억이 되어버린 시점에서 세율을 높이지 않고 정부 세수입을 확대하기란 어려운 일이고 사회복지 재원의 확충을 이유로 해서 세율을 올리고자 하는 것은, 현 정치지형을 고려해봤을 때 더욱 쉽지 않은 과제일 것이다. 게다가 우리는 경제가 성장함에도 불구하고 일자리가 늘어나지 않는 새로운 현상을 목도하고 있다. 일자리가 늘어난다고 해도 기껏해야 제조업 분야의 좋은 일자리가 늘어나는 것이 아니라, 서비스업 분야가 늘어나고 있는 상황이다. 결국 노동시장 내에서 일자리가 양극화되고 있다는 이야기다. 노동시장 일자리의 양극화는 소득의 양극화를 부추기고, 사회복지에 대한 잠재수요를 늘린다고 말씀드릴 수 있다. 정책환경이 꽤나 불리하다고 말씀드릴 수 있겠는데, 그럼에도 불구하고, 차기정부는 사회정책과 관련해 올바른 정책아이디어를 내 놓아야 할 것이다. 사실 아이디어에 있어서는 참여정부가 주장한 ‘성장과 분배의 선순환’ 이라고 하는 것이 기본적으로 옳다 생각한다. 차기정부 역시 성장과 분배가 조화될 수 있고, 양립 가능한 것이라는 점을 확고히 해주어야 할 것이다. 이를 위해 차기정부는 노동시장의 유연화와 사회보장의 안정성을 함께 추진해야 할 것이다. 그러므로 사회정책과 관련해 유연성과 안정성을 적절히 조화시키는 ‘유연안정성’ 이라는 개념을 정책아이디어로 삼을 것을 제안한다. 적극적인 노동시장 정책프로그램과 사회안전망 확충을 통해 노동시장 내에서 안정성과, 정부정책에 대한 신뢰를 확보해야 한다. 이러한 전제하에서 노동시장의 유연화를 도모하는 여러 가지 법 제도의 개선이 추진되어야 할 것이며, 결국 차기정부가 나아가야 할 사회복지정책의 기본 정책방향은 성장과 분배의 선순환을 확립하고, 유연안정성을 실현하는 것이 되어야 한다.

이러한 맥락에 기초한 사회복지 재편방향에 ‘지속가능한 발전적 사회복지’ 라는 개념을 제시하고자 한다. 이 개념은, 사회보장제도가 경제정책의 효율성을 증가시키는 데 방해가 되어서는 안되고, 반대로 경제정책이 사회복지정책의 발전을 가로막아서는 안되며 오히려 서로 다른 제도의 효율성을 증가시킨다는 의미의 ‘제도적 보완성’ 과, 궁극적으로 사회보장이 경제성장에 기여할 수 있어야 한다는 점을 전제한다.

어떻게 하면 지속가능한 발전적 사회복지체계를 구축할 수 있을 것인가에 관련해서는 크게 세 가지의 정책과제를 제시하고자 한다. 첫 번째는 ‘포괄적 사회보장체계의 확립’ 이며, 사회안전망 구축과 관련한 내용이다. 두 번째는 ‘학습복지체계와 복지체계’ 에 관련된 내용이고, 인적자원개발에 관한 문제라고 할 수 있다. 마지막으로 ‘근로복지체계의 확립’ 즉, 고용과 관련한 문제가 되겠다. 결국 사회보장제도와 고용을 함께 다루며 사회정책과 경제정책이 서로 간에 제도적 보완성을 지니도록 만들어 가야한다는 이야기다.

포괄적 사회보장체계의 구축에 관한 말씀을 드린다. 사회보장제도가 안고 있는 가장 큰 문제들 중 한 가지는, 사회적 위험으로부터 ‘전체’ 국민을 보호한다는, 본연의 역할을 제대로 수행하지 못한다는 것이다. 이것은 흔히 ‘사회보장제도의 사각지대’ 라고 불리는 문제점으로 나타난다. 사회보험의 가입률에 있어서 정규직과 비정규직의 큰 차이가 있으며, 더군다나 비정규직의 구분이 자발적인 비정규직과 본인이 원치 않았음에도 비정규직이 된 비자발적 비정규직으로 나뉘질 경우, 비자발적 비정규직의 가입률은 현격히 낮은 것으로 보인다. 이와 같은 사회보험 적용배제의 문제는 대부분 노동시장의 상황과 관련되어 있고, 이것은 노동시장의 이중 구조에서 비롯된다. 열악한 임금과, 불안정한 고용상태에 있기 때문에 사회보험에서

도 배제되어 있다는 이야기다. 물론 근본적 해결책은 이와 같은 노동시장의 이중적 구조를 해소하고 비정규직이 좋은 일자리로 옮겨가는 것이 되겠지만, 그것이 곧바로 실현될 수 있는 상황도 아니고, 지금 당장은 제도운영과 관련된 행정능력의 부족이나 부적절한 제도 때문에도 문제가 발생할 수 있다는 점을 인지하고, 행정능력 제고와 부적절한 제도 개선의 노력을 통해 일정부분 사회보험 적용배제의 문제를 해결하자고 말씀드리는 바이다. 그리고 이러한 사회보험의 혜택도 받을 수 없는 사람은, 국민기초생활보장제도를 통해 구축하고 있는 사회안전망의 범위에 해당되어 보호를 받는다. 그러나 아직도 우리 모두가 알다시피 국민기초생활보장제도로부터도 적용받지 못하는 비수급 빈곤층이 존재한다.

이와 같은 사회보험과 공공부조의 사각지대문제는, 헌법 34조 1항의 ‘모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.’ 라고 하는 헌법정신을 구현하는데 있어서도 큰 장애가 되고 있다. 또한, 현실적인 노동시장 유연화의 경향이 피할 수 없는 상황이라면, 그러한 상황 내에서 고용불안을 해소하는 데 있어 사회보장제도가 제 기능을 해 주어야 하는데, 말씀드린 바와 같이 그 역할은 제대로 발휘되고 있지 못하다는 것이다. 단지 고용불안을 해소하는 면에서라도 사회보장제도의 사각지대 문제가 시급해 해결되어야겠다고 말씀드리고 싶다.

이러한 문제의 해결을 위한 포괄적 사회보장체계 확립을 위한 과제로서는 ‘사회보험의 포괄성 제고’와 ‘기초생활보장제도의 사각지대 해소’ 그리고 ‘지속가능한 노후소득보장체계의 구축’, 그리고 ‘아동을 위한 복지제도의 확대’, ‘사회서비스의 확대’ 이렇게 다섯 가지의 분류를 할 수 있다.

차기정부는, 사회보험의 포괄성 제고에 있어 첫 번째로 사회보험의 재정확대 및 비정규직의 사회보험 적용 확대를 강력히 추진해야 할 것이다. 잠재적 빈곤층이 결국 공공부조의 혜택을 받게 되는 사회안전망을 구축하는 것이 아니라, 사회보험을 통해 보호받을 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 현재 사회보험, 특히 고용보험에서 배제되어있는 잠재적 빈곤계층, 주로 비정규직이 여기에 해당할텐데, 이 계층을 고용보험의 틀 내로 끌어들이는 방안이 필요하다. 사업주가 고용보험 적용을 회피하지 못하도록, 조세 및 사회보장제도를 연계, 또는 통합하는 방식을 고려할 수 있을 것이다. 그리고 사회보험 가입 확대를 위해 현재 저임금 근로자에게 제공하는 취업연계급여의 일부를 사회보험에 관한 피이용자 기여분으로 전환하는 노력도 있을 수 있을 것이다. 그 밖의 사회보험 가입을 유인하는 방안도 고민해보아야 한다.

두 번째로는, 사회보험 관련 행정능력을 제고하기 위해서는 사회보험운영기관의 통합과, 사회보험료 징수업무를 국세청에서 담당하도록 하는 방안들을 고려할 수 있을 것이다. 그리고 세 번째는 사회보험료의 형평성 제고 문제다. 사회보험에 대해서, 국민들의 불신이 크면 그만큼 사회보험의 가입을 기피하기 마련이다. 그러한 불신의 가장 대표적인 이유는, 국민연금 제도의 경우 제도의 지속가능성에 대한 문제점으로서, ‘국민연금이 언젠가는 고갈될 것이다’, ‘그렇게 되면 내가 낸 보험료를 내 연금으로 못 받을 것이다’ 라는 제도 지속가능성에 대한 잘못된 편견들이 제도의 확대를 막고 있다. 이와 함께 사회보험 불신의 한 측면으로 지적되는 것이 보험료 부담이 공평하지 못하다는 것이다. 즉 자영업자와 직장가입자의 경우 보험료 산정기준이 다르다보니, 직장가입자들의 보험료 부담에 대한 불만이 많은 편이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서, 지속적으로 자영업자의 소득 파악을 위한 노력이 있어왔다. 참여정부에서도 마찬가지였고, 이러한 노력은 차기 정부에서도 지속되어야 하며, 자영업자와 직장가입자 간의 사회보험료 형평성을 높여가야겠다. 또한, 소득세를 내지 않는 사람들에게 사회보험료를 내라고 요구하는 것은 어려운 일이므로, 가능한 한 소득세를 부담하는 인구가 꾸준히 확대되도록 조세제도의 개혁이 필요하다.

두 번째 쪽지로, 기초생활보장제도의 사각지대 해소 문제에 관해 말씀드리겠다. 공공부조의 사각지대 문제는, 참여정부 집권기간 동안 상당정도 이루어져왔다고 생각된다. 차기정부는 기초생활보장제도의 수급률을 높이기 위해서, 제도 운영을 위한

인프라 개선에 주력해야 할 것이라고 생각된다. 이를 위해 실제 업무를 맡고 있는 일선 사회복지전담공무원을 확충하고, 이들이 사회복지 관련업무에 전념할 수 있도록 업무조정을 하는 조치들을 단행해야 할 것이다.

그리고 또한 여기에는, 근로능력이 있는 수급권자의 욕구에 따른 개별급여 제공의 문제가 있다. 국민기초생활보장제에서는 근로능력의 유무를 떠나, 정부가 정한 최저생계비에 비해 가구의 소득인정액이 낮으면 수급권자가 될 수 있다. 그리고 수급권자가 되면, 생계·의료·주거·교육 급여들을 묶어서 함께 받게 된다. 일명 통합급여방식이라고 하는데, 만약 수급권자가 되지 못하면 나머지 급여를 전부 받지 못하는 문제가 생기게 된다. 또한, 근로능력자인 경우 본인이 일을 해서 받는 소득이 있으면, 그 소득과 최저생계비 간의 차액에 대한 보충급여로 생계급여를 지급하게 되어 있다. 따라서 이와 같은 보충급여의 성격들 때문에 근로 능력이 있는 사람들이 수급권자가 되는 경우, 자칫 근로동기를 떨어뜨릴 수 있다는 문제가 있다. 이러한 문제들을 해결하기 위해, 근로능력이 있는 수급권자에게는 생계급여를 통한 소득의 직접적 부조는 가능한 최소화시키고, 가계지출의 보전을 위해서 욕구에 따라 의료 및 주거급여를 개별급여 형태로 바꾸자는 제안을 하겠다. 통합급여에서 개별급여로 전환하는 시도가 필요하다. 물론 근로능력이 없는 사람들에게는 통합급여의 방식을 그대로 적용해야 할 것이다.

범주적 공공부조의 강화도 함께 말씀드린다. 특정한 인구학적 기준, 다시 말해 연령기준이나 모·부자 가정, 장애인이나, 장애아동 등 특정한 인구학적 기준을 충족하면 지급받게 되는 급여가 범주적 공공부조라 일컬어지고 있는데, 현행은 최저생계비 대비 130~150% 범위 내에서 수급자격이 결정되고 있다. 그런데 이 급여의 성격이 조금 애매한 면도 있고, 급여수준이 낮다라는 문제점을 안고 있다. 그러므로 범주적 공공부조의 개혁도 함께 단행해야 한다. 그 방향은 범주적공공부조의 자격 기준을 국민기초생활보장제도의 소득인정액기준을 준용해서 가구의 소득인정액이 최저생계비 150%이하가 되면 급여 수급 자격을 부여하는 식으로 개편이 되는 것이 바람직하다. 또한 금액적 부분에서 그 액수를 조금 더 올리는 조치를 취해야 하겠다.

세 번째, 지속가능한 노후소득보장제도의 구축으로 포괄적 사회보장체계를 구축해야 한다는 것을 말씀드린다. 저출산·고령화 문제는 멀리 있는 것이 아닌 우리 앞에 닥친 문제다. 적어도 고령사회로 완전히 이행하기 전에, 노후소득보장을 어떠한 체계로 갖출 것인가에 대한, 그리고 그 체계가 적어도 지속가능한 체계가 되어야 한다는 사고를 바탕으로 한 논의가 있어야 한다. 이와 관련한 두 가지 정도의 문제를 생각해 보았다.

한 가지는 특수직역연금을 개혁하는 문제다. 참여정부 들어와서 국민연금과 특수직역연금을 개혁하겠다는 것을 정책과제로 제시했었다. 그러나 2007년 7월 국민연금제도에서만 개혁이 있었고, 특수직역연금은 전혀 개혁되지 않았다. 이러한 문제점들로 인해, 기획예산처가 제출한 예산안을 살펴보면 2008년도 정부예산에서 공무원연금과 국민연금에 대한 적자보존액을 2조2천178억원으로 정부예산에 편성해 놓고 있다. 한마디로 ‘국민세금을 쏟아 붓는 지경에 있다’ 라고 말하는 신문사설이 거짓이 아닌 상황이다. 차기정부는 빠른 시간 내에 공무원연금과 군인연금제도의 연금급여구조 제도를 조속히 개편해야한다고 생각한다. 동시에 사회보험이라고 하는 것이 사회적 연대성과 형평성이라는 가치를 추구하는 것임을 생각해 보았을 때, 노후소득보장체계에 있어 국민연금과 특수직역연금으로 양분할 필요가 있겠는가, 라는 의문을 가지게 된다. 국민연금제도와 특수직역에 해당하는 공무원연금, 군인연금, 사학연금을 한 틀 내에 묶는 통합을 신중히 고려해야 할 것이다.

나머지 한 가지는 기초연금의 강화 문제다. 많은 사람들이 지난 2007년 7월의 연금개혁은 중상위계층의 공적 노후소득보장체계에 대한 의존을 떨어뜨리는 것이라고 평가한다. 그리고 사적연금제도가 지금보다 훨씬 더 큰 역할을 하도록 재편함으로써, 공적 노후소득보장제도의 연대적 기능과 사회통합기능을 약화시켰다는 평가도 함께 내리고 있다. 결국 이러한 상황 속에서는 국민연금제도가 지니는 소득재분배제도가 약화될 수밖에 없다. 따라서 기초보장 부분을 강화하는 급여산식 개선이 필요하다고 생각한다.

네 번째 이슈는 아동문제다. 사회복지의 목표가 사회적 취약집단의 인간다운 생활을 보장해야 한다는 말은 틀린 말이 아니다. 그러한 경우 사회적 취약집단의 대표적 예로서, 장애인, 노인, 아동 등을 꼽게 된다. 그런데 우리 한국사회에서는 말씀드린 취약집단 중 가장 보호받지 못하는 집단이 제 판단에서는 아동인 것 같다. 사실 우리나라는 OECD나 ILO에서 권장하는 사회보장제도 패키지 중에서 유일하게 아동수당 실시를 하지 않고 있다. 따라서, 차기정부는 보편주의에 기초한 아동수당제를 도입해야 될 것이다. 또한 빈곤아동에 대한 교육복지를 강화해야 할 것임을 말씀드린다. 기회의 불평등으로 인해 빈곤아동은 빈곤의 대물림에 빠질 가능성이 상당히 높다. 그러므로 빈곤아동에 대한 기회의 불평등을 완화하기 위해서는 이들에 대한 사회서비스를 강화해야 할 것이다. 그리고 빈곤아동에 대한 교육기회를 넓힐 수 있는 교육복지를 강화해야 할 것이다.

다음 주제는 사회서비스의 확대이다. 급속한 고령화와 여성의 경제활동 참여 증가에 따라서 보살핌 서비스에 대한 수요가 급증하고 있다. 이러한 수요에 맞추어서 사회서비스 분야의 일자리가 창출되어야 할 것이다. 특히 사회서비스 분야의 일자리는 시장에 맡기게 되는 경우에는 별로 좋지 않은 일자리가 만들어질 가능성이 높다. 따라서 정부가 주도하는 사회일자리 창출, 이를 위한 정부의 재원과 인력을 확대하는 노력이 필요하게 될 것이다.

그리고 보육서비스의 공공성을 강화하고, 일과 가정의 양립을 지원할 수 있는 정책을 위해서도 노력해야 한다. 아동을 기준으로 한 공공보육시설은 현재 14%정도라고 한다. 이를 30%까지 확충해야 할 것이다. 그리고 민간보육시설 및 보육교사에 대한 정부지원을 강화하여 서비스의 개선을 유도해야 할 것이다. 일과 가정의 양립을 위해 육아휴직을 현재 1세 미만에서 3세까지 가능하도록 그 요건을 완화하고, 육아휴직급여의 인상과, 육아기 근로시간단축제의 도입을 추진해야 할 것이다. 그리고 양성평등적인 가족 직장문화의 조성을 위해, 일명 아버지휴가제 라고 말하는 배우자출산휴가제를 실시하고, 가족친화적 기업인증제 도입을 적극적으로 도모해야 될 것이다. 이러한 노력을 통해서 ‘사회적으로 일과 가정이 양립될 수 있다’, ‘여성의 경제활동이 자연스러운 것이다’ 라는 인식이 확산된 문화를 조성해야 할 것이다. 그밖에 지역사회중심의 통합적 사회서비스, 사회복지 전달체계의 확립이 필요하다는 의견이 있다.

두 번째로 큰 과제는 ‘사회학습복지체계구축’ 이 되겠다. 차기 정부는 양질의 인적자본을 육성하여, 생산성을 제고하고 경제성장을 촉진할 수 있도록, 직업훈련제도와 평생학습체계를 중심으로 한 학습복지체계를 구축해야 한다. 학습복지를 강화함으로써 근로자의 전 생애에 걸쳐 본인의 고용가능성을 높여줌으로써, 산업 구조조정에 대한 기피심리나 저항심리는 완화하는 방향으로 정책이 추진되어야 한다. 이를 위해서는 다음과 같은 두 가지 정책을 제시한다.

첫 번째는 적극적 노동시장사업에 대한 도약투자이다. 이 때 도약투자라고 말하는 부분들은 아직까지도 적극적 노동시장사업에 대한 정부의 정책이 미지근하다는 점을 지적하는 것이다. 어느 한 시점에서, 그야말로 충분한 정책신뢰를 이끌어낼 수 있을 정도의 높은 투자가 필요하다는 이야기다. 적극적 노동시장사업에 대한 신뢰를 확보할 한 번의 도약이 필요하다는 생각이 드는데, 이를 위해 적극적 노동시장사업 활성화를 위한 일반회계예산의 확대와 재정지출의 확대가 필요하겠다. 현행은 고용보험의 틀 내에 있는 사회보험료를 통해 진행되고 있는데, 이 경우 사회보험에 가입되지 않는 비정규직과 취약집단이 배제될 수밖에 없다. 따라서 정부의 일반회계예산에서 지출되는 재원의 확대가 필요하다.

그리고 평생학습체계의 구축이 필요하다는 말씀을 드릴 수 있겠는데, 이 부분에서 고려해야 할 부분은 국가가 보유한 전체 인적자본의 저장확대도 물론 중요하지만, 개인 간 인적자원개발 정도의 격차가 확대되고 있음을 인지해야 한다는 것이다. 인적자원개발의 양극화를 막고, 인적자본의 수준을 높이기 위해 평생학습체계 구축이 반드시 필요하다. 이 부분을 위해 정부의 적극적 재정지출이 필요함은 물론이다.

마지막으로, 근로복지체계의 확립이 필요함을 말씀 드린다. 사실 빈곤으로부터 최선의 보호는 소득보장보다도, 좋은 일자리를 갖는 것이리라 생각된다. 근로능력이 없는 사람은 사회보장체계를 통해 보호해야겠지만, 근로능력이 있는 사람은 일자리를 통해 자립하도록 해야 한다. 복지제도의 설계과정에서 근로능력이 있는 빈민의 복지 의존성을 낮추고 적극적 시민권을 확립하기 위해 권리와 함께 책임을 동시에 강조해야 할 것이며, 이를 위해 크게 네 가지 정도의 정책과제를 제시한다. 유휴인력의 노동시장 참여 촉진과, 비정규직의 정규직 이동촉진, 세 번째는 영세자영업자대책이며, 마지막은 근로를 통한 탈빈곤 유인이 되겠다.

이 중에서 마지막 과제만 좀 더 상세하게 말씀드리자면, 근로 빈곤층, 즉 일은 하고 있지만 저임금을 받기 때문에 가난한 사람들에 관한 것이다. 기본적으로 근로능력이 있는 사람들인데, 이런 사람들에게 적극적 시민권을 확립하기 위해서는 권리와 함께 책임을 요구해야 한다고 생각한다. 이러한 근로빈곤층에 대한 근로유인대책으로는 먼저 현재 취업하지 못한 사람들에게 대해서 직업훈련과 교육을 실시해 고용가능성을 높이는 쪽으로 방향을 잡아주고, 현재 취업상태에 있는 사람들에게 대해서는 근로를 통해 생활이 더 나아진다는 확신을 줄 수 있어야 한다. 이를 위해서 취업연계제도를 확대해야 한다고 생각하며, 동시에 서울시에서 시범적으로 실시하고 있는 자산형성프로그램제도를 중앙정부 차원에서 도입하는 것도 고려해야겠다.

끝으로, 지금까지 살펴보았던 지속가능한 발전적 사회복지를 위한 과제들을 어떻게 추진할 것인가 하는 추진전략의 문제가 있을 것이다. 이와 같은 과제를 설계하고 추진하는 작업에는 사회집단들 간의 이해관계 등으로 인한 갈등이 수반될 소지가 다분하다고 생각한다. 사회적 갈등을 최소화하고 조정하기 위해서, 차기 정부는 사회적 협의 방식을 적극적으로 활용해야 할 것이다, 라는 말씀을 드리며 발표를 마치겠다.

백종만

마지막 부분은 핵심적 부분만을 말씀하신 것 같다. 이어 세 분의 토론을 들겠다. 15분가량의 시간 내에 토론을 부탁드리며, 강신욱 박사님께 먼저 부탁드린다.

강신욱

발표문에 담긴 자세한 내용에 대해 대체로 저도 공감하고 있다는 말씀 드린다. 다음 정부의 정책담당자가 이러한 논문을 쓰시는 연구자분들과 실제로 마주앉아 실제 정책을 어떻게 형성시켜 나가야겠는가를 두고 이야기를 나누게 된다면 그러한 시점에는 훨씬 더 깊은 고민에서 우러나오는 대화를 하게 될 것이다. 그러한 점을 염두에 두었을 때 몇 가지 드는 생각이 있어, 그 내용을 말씀 드리겠다.

일단 현 정부의 사회정책에 대한 비판적 평가로부터 이야기가 출발해야 한다고 본다. 이번 정부에서 생각지도 못했던 것은 무엇이고, 생각은 했지만 추진력의 부족으로 의제화 되지 못한 것들, 의제화와 추진이 이루어졌으나 마무리가 잘 되지 않은 것은 무엇인지, 긍정적 평가를 받을 만한 것은 무엇인가 등을 한번쯤 더 생각해보아야 할 것 같다. 예를 들어 특수직 역연금의 개혁에 대한 것은 말만 나왔지 실행에는 엄두도 내지 못한 것이고, 반대로 사회보험 전달체계의 통합이라거나 하는 것들은 이미 의제화 되어 다음정부의 특수한 의지와는 상관없이 어느 정도 궤도에 올라가지 않을까 싶은 점이다.

그런데, 이번 정부의 방향성은 약간 부정적인 관점에서 평가하게 되는 면이 있다. 전체적으로 담론을 둘러싼 논란에 굉장히 그 힘을 많이 소진했다는 것이 그것이다. 그 결과, 실제로 사회정책의 구체적인 제도를 어떻게 발전시켜 나가야 될 것인가에 대한 중범위 수준의 담론에 대해서는 미흡할 수밖에 없었던 것이 아닌가 하는 생각이다. 이러한 지적에 대해, ‘정책환경이 워낙 안 좋았기 때문에 사회복지에 대한 투자가 경제성장에 도움이 된다는 것을 지속적으로 설득시켜가면서 복지정책을 확장시키는 과정을 거치는 것이 불가피했다’, 라는 방어적 성격의 말씀을 하시는 분도 있다. 하지만 실제 사회정책의 확장을 주장하는 쪽에서 미리 겁을 먹고 방어하려고 애쓴 것이 아닌가 하는 생각이 드는 것도 사실이다. 성장과 분배가 동시에 선순환 하는 구조를 만드는 일은 물론 타당하고 중요한 것이지만, 사실 그것이 사회정책 전체를 지배하는 담론이 되어서는 조금 곤란하지 않겠느냐는 것이 제가 드리고자 하는 말씀이다.

좀 더 구체적인 고민으로 들어가게 되면, 제도형성에 있어 어떤 접근방법을 택할 것인가의 문제를 살펴보게 된다. 발제문에서는 ‘제도적 보완성’이라는 언급을 하셨는데, 이 경우 조금씩 상충되는 경향이 있을 수 있다. 예컨대, 경제정책부분에서는 극도의 유연성을 추구하면서, 사회정책부분에서 조세로 재원을 조달하는 등 보호적인 수준을 많이 높이는 방법이 있고, 다른 한 가지는 사회정책과 경제정책 각 영역에서 상대방 정책의 목표를 내재화시켜서 각 정책을 수행하면서 상대 정책에 어느 정도의 부담을 줄 것인가를 애초부터 염두에 두는 정책 디자인을 하는 방법이 있다. ‘선순환’을 추구해야 한다는 명제를 제시한 것 이상으로, 접근방법의 선택문제에 있어 어느 것이 더 적절한가에 대한 고민이 필요하고, 대답도 줄 수 있다면 더 좋지 않을까 하는 생각이다.

예를 들어 참여정부가 사회복지부분에 있어서 큰 제도적 변화를 가져오지 못했지만 양적인 확장은 꾸준히 시도한 것이 사실이고, 그럼에도 불구하고 시장에서의 빈곤과 불평등이 굉장히 확대된 것도 사실이다. 복지정책의 확장과 양극화가 동시에 일어난 것이라 하겠는데, 이는 경제정책면에서 정부가 채택했던 신자유주의적인 행위와 사회복지정책간의 선택과정을 다시 한 번 곱씹어봐야 하지 않겠느냐는 문제의식을 갖게 한다.

다른 한 가지는 아무래도 비정규직 문제가 핵심이다. 그리고 여기에도 두 가지 접근방법이 있지 않을까 싶다. 비정규직 근로자에 대한 사회보험적용 문제에 국한시켜 논의한다면, 비정규직의 정규직화를 통해 보호의 수준을 높이는 방법이 있겠고, 비정규직은 그대로 둔 채, 혹은 비정규직의 정규직화라는 쟁점과는 별도로 현재의 비정규직에 대한 사회보험부담을 정부가 경감시켜주는 방식이 있을 것 같다. 차기정부에서 이루어질 세부적 쟁점에 관한 논의로서 이러한 문제들에 대해 좀 더 고민을 하는 것이 어떨까하는 생각이었다.

또한, 성장이나 분배나 하는 거대담론을 둘러싼 논란에 시간을 소진했다고 지적한 점에 대한 쟁점을 말씀을 드려보겠다. 저는 기초보장제도 확대와, 서비스 확충, 범주적 공공부조를 늘리는 등, 제시하신 각론에 대해서는 대체로 동의하는 바다. 하지만 이런 내용에 대해 정책당국자는 아마 이러한 요구를 하지 않을까 하는 생각이 든다. 그러한 재원을 어떻게 마련할 것이냐, 재원의 크기가 제한되어 있다면 어느 것을 먼저 수행하여야 하느냐 등의 질문이 나올 것이라는 이야기다. 예컨대 ‘적극적 노동시장정책’이 먼저인가. ‘기초생활보장제도의 확충’이나 ‘범주적 공공부조’ 중 어느 것을 먼저 추진해야 하는가, 등의 질문일텐데, 이런 부분에 대해서도 고민이 필요하지 않을까 싶다.

그리고 지난 참여정부 당시 중요한 사회·정책적 이슈로 제기되면서 대책으로 수립되어야 한다고 했던 것들 가운데에도 상충하는 것들이 있다는 생각이 든다. 예를 들자면 저출산 고령화의 심화에 따라 생산가능인구의 노동시장 유입율이 굉장히 떨어질 것이므로 여성 혹은 노인의 노동시장 참여를 지원하는 정책을 펴야 한다고 하면서, 동시에 현 세대의 청년실업이나

생산자적 인구의 실업문제, 광범위하게 존재하는 비정규직 문제와 연관해 문제점을 집어내 이야기 하지 못했다는 것이다. 이러한 문제들은 정합적인 제도를 설계하려 한다면 틀림없이 문제가 되는 부분이다. 물론 생산가능인구의 부족은 10년 내지 20년 후에 반드시 발생하는 문제로서 그 자체의 대비가 필요하고, 현재의 청년실업과 같은 문제는 현 시점의 문제로서 나름의 해결을 해 나가면 된다고 볼 수도 있다. 현재의 정책적 문제로 삼아 그러한 인력이 노동시장으로 진입할 수 있도록 촉진해야 하는지, 그렇지 않다면 노동시장의 수요와 공급이 균형을 이룰 수 있도록 양질의 일자리를 창출해 그것을 찾아갈 수 있도록 해야 하는지는 조화로운 쟁점이라고 하기에는 어려움이 있는 것 같다.

마지막으로 한 말씀 더 드리겠다. 분야에 따라 다르겠지만, 사회적 합의 또는 사회적 협약이라는 말이 이번 정부에서처럼 굉장히 단골메뉴가 된 적은 없었던 것 같다. 특히 집권초기 노동시장 문제를 해결하기 위한 노사협약과 사회적 합의 등을 굉장히 강조했지만, 사실 실패했다고 본다. 또한 그러한 평가가 지배적인데, 그 경험을 돌이켜보며 들었던 생각이다.

노동문제에 관해 사회적 합의의 각 당사자가 실제로 문제에 대해, 그것을 합의와 협약의 대상으로 보느냐, 아니라면 각자 싸워서 상대방으로부터 쟁취해내야 할 것으로 보느냐, 그렇지 않다면 상대방에 대한 요구가 아닌 정부에의 요구이고, 정부 개입을 통해 법이나 다른 제도로 해결해 줄 것을 요구하느냐가 각각 달랐던 것 같다. 그런데 정부는 그것이 단순히 당사자 간의 협의를 통해 해결될 문제다라고 설정하고 합의의 당사자들을 테이블에 앉히기 위해서만 노력했던 것으로 보이며, 그것이 바로 실패의 경험을 하게 된 원인이 아닌가 생각한다. 문제가 잘 해결되려면 당사자 간에 각각 무엇이 아쉽고, 문제의 해결에 따라 양보의사가 있는지 등을 따져본 다음에, 그럼에도 불구하고 왜 테이블 앞으로 모이지 않느냐는 사실을 궁리해야 한다. 이러한 문제해결과 궁리의 과정을 거친 뒤 나온 사회적 합의를 어떠한 해결책으로 제시하는 것이 의미 있는 일일 텐데라는 생각을 한다. 한편 사회복지영역이라는 것은 아무래도 국민이 조세를 부담함으로써, 그에 대한 결과물로 국가가 무엇인가를 공급하는 형태라고 여기는 상황으로 인지하다보니, 아직도 노동자나 자본가 혹은 다른 이해단체들이 그것을 사회 협약이나 합의의 대상으로 보고 있지 않은 것은 아닐까 하는 의혹이 생기기도 한다. 그렇다면 사회적 합의라고 하는 것을 문제해결의 주된 접근방법으로 제시하는 것 또한 얼마나 유용할 수 있을까 하는 의구심도 들었다. 대체로 발제에 동의하는 입장에서 몇 가지 문제를 더 제기하는 방식으로 발언을 마친다.

백종만

여러 의제를 제시해 주셨다. 또한 그 의제에 두게 되는 순위의 문제라던지, 중요성의 문제라던지, 제안이 현실성을 가질 수 있도록 하기 위해 고려해야 할 점에 대해 구체적으로 짚어주신 것 같다.

김원섭

기본적으로, 말씀하신 여러 가지에 동의하지만, 그래도 짚어보아야 할 부분이 있지 않나 싶다. 그런 점들을 지적하겠다. 세 가지 정도로 묶어 이야기 해 보도록 하겠다. 첫 번째는 어떤 목표를 지향하고 있는가에 대한 이야기, 그리고 두 번째는 정책, 마지막 세 번째는 대안을 제시하는 방법에 대해서이다.

목표를 설정할 때 먼저 가장 중요하게 생각해야 하는 것은 문제를 파악하는 것이다. 발표자께서는 양극화문제를 설정하셨는데, 양극화라고 하는 것은 사실 문제가 아닌 것 같다. 사실적인 문제라기보다는 사람들의 인식의 문제라는 생각이 든다. 양극화 문제는 이전에도 있었지만, 이전에는 거의 빈곤문제로서 제기되었고 그것을 양극화로 보고 제기한 적이 없었다는 이야기다. 따라서 양극화를 문제로서 제기하려면 빈곤문제 중심으로 할 것인지, 평등의 문제로 제기할 것인지에 따라 대안도

달라질 수 있을 것이라 생각한다.

우선 개념이라고 하는 것이 복잡한 사회현상을 정리해서 정책담당자와 국민들이 핵심을 정확히 인식할 수 있도록 할 수 있게 하는 기능을 가진다는 차원에서, ‘지속가능한 발전적 사회복지정책’이라는 개념을 짚어보는 일이 중요할 것 같다. ‘지속가능’이라는 것은 상당히 애매한 개념이다. 사회가 지속가능하다는 것인지, 사회복지제도가 지속가능하다는 것인지, 양쪽에 다 걸쳐져 있는 것 같다. 그런데 사회복지제도가 지속가능해야 한다는 의미에서 쓰셨다면 제가 볼 때 그것은 문제가 된다. 사회복지제도가 지속가능하다고 해도, 그것이 사회의 지속가능성에 기여하지 못한다면, 별 필요가 없는 것이라고 생각한다. 연금제도의 논쟁에 있어서도 연금을 지속가능하게 만드는데 우선순위를 두면, 깎고, 깎고, 깎게 되는데, 나중에는 그것이 사회에 기여하는 바가 무엇인가라는 물음에 대답이 애매해지는 상황이 온다는 것이다. 그것은 다른 사회복지정책도 마찬가지라 하겠다.

또한 ‘발전적’, development라는 개념을 사용하고 계시는데, 여기에는 제가 상당한 거부감이 있는 편이다. 발전국가들이 주로 이 개념을 사용해왔기 때문이다. 물론 이제는 생산주의와, 발전주의는 다르다고 하여 생산주의를 경제위주의 정책을 펴는 것, 그리고 발전주의를 경제와 사회, 문화정책을 포함하는 개념으로 여기기는 한다. 그렇지만 발전국가에서 사회정책을 편다 해도, 경제 위주의 사회발전을 추구하기 때문에, 사회권은 결여된다는 것이 제 견해이다. 그런 의미에서, ‘발전적’이라는 개념을 쓰신 것이 왜인지 궁금하다.

목표를 달성하는 기본 원칙으로는 두 가지를 말씀하고 계신다. 동반성장과 노동시장에서의 인적자본 향상이 그것이다. 그런데 동반성장이라고 하는 것은 사회정책의 목표가 될 수 없다고 생각한다. 결과적으로 동반성장이 이루어질 수는 있지만, 그 자체가 목표가 될 수는 없다고 생각한다. 발제자가 사회통합을 강조하는 데, 사회통합에는 시스템 통합과, 사회통합 두 측면으로 나눌 수 있다. 시스템 통합이라고 하는 것은 제도간의 통합을 어떻게 할 것인가, 그리고 사회통합은 계층 간의 통합을 의미한다. 그러나 아무리 사회시스템이 통합되더라도, 사회통합은 이뤄지지 않는 경우가 많다. 그와 같이 아무리 동반성장을 한다고 해도, 즉 사회정책이 경제정책에 딱 맞아떨어진다 하더라도 사회통합은 이뤄질 수 없는 경우가 있다는 이야기다.

발표자는 우리나라는 경제정책과 사회정책을 국가에서 주도하기 때문에, 동전의 양면과 같으며 국가가 원칙을 정하고 조정할 수 있는 여지가 있지 않겠느냐, 라는 말씀을 하셨다. 그렇기 때문에 이 두 가지 문제가 같은 맥락에서 고민되어야 한다고도 하셨지만 아시다시피 87년 이후에 우리나라 경제정책에 대한 국가의 영향력은 상당히 약해지고 있는 추세다. 우리나라의 경제시스템은 자율적으로 돌아가는 양상인 것이다. 그런 의미에서, 사회정책 영역에서는 국가가 관여할 수 있는 분야가 아직은 상당히 많지만 결국 동반성장을 국가가 주도하는 데는 한계가 있을 것이라는 이야기다.

두 번째, 인적자본 향상이라는 원칙에 관한 의견이다. 여담이지만, 2004년도 독일에서는 ‘가장 좋지 않은 단어’로 human capital, 즉 인적자본이 선정된 적이 있다고 한다. 사실 사람은 자본이 아니지 않은가. 문화적, 정치적, 경제적 측면을 가지고 있고, 그러한 여러 가지 측면의 능력을 잘 배양해 내는 것이 복지국가라고 생각한다. 인적자본이라기보다는 인적 잠재력, 같은 것들로 바꾸어 사용하는 것이 좋지 않을까 싶다.

그리고 지속가능한 발전적 사회복지정책이라는 용어에서 마지막 말은 ‘사회복지정책’인데, 이건 어떻게 보면 너무 중립적인 단어라고 생각한다. 이것보다는 ‘복지국가’라는 말이 더 낫지 않을까. 그렇게 정해 둘 때 이데올로기적으로 어떤 사회를 지향할 수 있을 것인가가 명확해 질 수 있다고 생각한다.

정책에 관한 발언으로 넘어가겠다. 먼저 정책 수행의 과정 문제를 말씀드리겠다. 정책과제에서 언급하신 사회적 협의방식도 정확히 발제자 의도에 따른다면 ‘정부’ 주도하에 대화와 참여를 통해 사회협약체계를 만드는 것이다. 그런데 막상 정부 주도하에 시민단체를 포함하는 정책대안을 논의하는 경우에 정부에서는 이미 선별한 사람들만을 모아놓고 이야기를 진행한다. 그렇게 해 놓고는, 결과적으로는 전 사회가 합의해서 만든 것이다, 라고 발표하는 경향이 매우 강하다.

그리고 시민단체나, 위원회들이 참석한다고 해서 꼭 잘 하는 것 같지도 않다. 적용징수관리공단 문제가 대표적인 예인데, 빈부격차·차별시정위원회의 경우도 문제를 갑자기, 심하게 말해서 하늘에서 폭탄 떨어뜨리듯 던졌다, 위원회에 시민사회단체의 인물들이 많이 참석하는 것으로 알고 있었는데, 도대체 왜 다른 시민단체나 사람들에게는 알릴 생각들은 하지 않았는지 의문이다. 이 문제는 다른 기회에 필히 이야기 하고 싶은 주제다.

프로젝트 보고서를 보니 대안 면에서는 매우 많은 고민을 하신 것 같다. 그렇지만 문제를 행정적 차원의 국가 결정과정으로만 보시는 것 같더라. 그래서 김대중정부 당시에는 외환위기 및 다른 여러 가지 사정 때문에 핵심요소인 재정부의 영향력이 약하다, 그 때문에 김대중정부이후 시민사회세력이 침투할 수 있는 기회가 생겨났다. 하지만 그 후 그것이 지속되지 못했다, 라는 쪽으로 생각하시는 것 같다. 하지만, 제가 볼 때는 시민사회세력이 침투하지 못했다는 것은 사실이지만, 여전히 그 조건은 형성되어 있다고 본다. 원인은 시민사회세력의 전략이 부족했기 때문이 아닌가라고 생각한다. 이렇게 생각해 보면, 전통적 주제로 되돌아올 수밖에 없다. 즉 ‘지속가능한’ 시민사회세력의 침투 통로를 만드는 방법은 무엇인가 라는 주제인데, 사실 그 답은 ‘정당’ 이다. 이에 대해서 어떤 고민을 어떻게 하고 계시는지 궁금하다.

그밖에 몇 가지, 동의하지 않는 부분들이 있다. 그 중 역시 징수공단 문제가 그러하다. 징수공단 측에서, 국세청이 징수하면 사각지대가 해소될 것이라고 생각하느냐라고 묻는다면, 절대 그렇게 생각하지 않는다고 답하리라 생각한다. 99년 개혁 이후, 국민연금공단 4500명 직원의 2/3에 달하는 직원인 3500명이 연금을 징수하러 다녔지만, 역시 잘 되지 않았다. 그렇게 해결이 되지 않았던 문제인데, 어떻게 그 업무가 국세청에 넘어간다고 갑자기 해결할 수 있게 되겠는가. 단순히 운영기관 통합만으로 문제를 해결할 수 있다는 생각 자체는, 적절치 않은 것 같다. 게다가 국세청은 사업장 가입자 징수만 이전받고 지역가입자는 공단에 그대로 둔다는 의견도 나오는데, 이는 현재 징수공단 논의에서 핵심인 사각지대 해소가 빠져있다는 것을 의미한다.

그리고 징수통합의 효율성 측면에서도 현재 각 사회보험별로 보험료 부과기준이 다 다른데, 이런 상황에서 징수를 한 곳에 모아서 한다는 것이 오히려 비효율적이 될 수도 있다. 제가 볼 때 이것은 어찌 보면 현재 방향으로 진행되어 나간다면 국세청 고위공무원 일자리 창출정책에 지나지 않게 될 것 같다. 지금처럼 폭탄 떨어뜨리듯 선언하고 ‘다 되었으니 따라와라’ 라는 식의 추진은, 무엇을 어떻게 준비해야 할지 전혀 전략이 없는 상황에서는 안 되는 일이라고 생각한다.

그 외에 다른 것은 제외하고, 기초연금강화문제에서 균등부분인 A값(연금지급이 개시되기 직전 3년간의 국민연금 전체가입자의 월 소득의 평균액)을 강화하는 것도 적절치 않다고 생각한다. A값과 B값(가입자 개인의 국민연금 가입기간 중 월 소득의 평균액)을 합쳐 급여를 받게 되는 것인데, A값의 경우 사업장 가입자는 147만원에서 2007년에는 196만원, 즉 7년간 50만원 가량 올랐다. 그런데 지역가입자는 92만원에서 105만원으로 올랐다. 13만원이 오른 것이다. 이런 상황에서 A값의 비중을 올리면, 두 가지 문제가 발생한다.

첫 번째는 전체소득이 늘어나도 A값이 늘어나지 않기 때문에 국민연금 급여는 자동으로 낮아지는 결과를 가져온다. 제가 볼 때에는 지금 국민연금 소득대체율을 60%에서 40%로 깎으면서 연금급여 삭감효과가 크다고 이야기 하는데, 어떻게 보

면 A값이 전체 소득에 비해 낮게 상정됨으로써 생기는 국민연금급여의 하락이 소득대체율을 하락한 것 보다 더 클 수 있다. 두 번째는 어떤 문제가 생각나느냐면 A값 비중을 높게 되면 지역가입자와 사업장가입자의 형평성 문제가 계속 생기게 된다. 즉 국민연금에서 소득재분배 효과가 A값을 통해 이루어지는데, 현재 이 균등부분(A)값 때문에, 소득을 정확하게, 높게 신고하는 사업장 가입자가 소득을 낮게 부정확하게 신고하는 지역가입자에 비해 불이익을 받고 있다. 그런데 A값 비중을 높게 되면, 이러한 불이익은 더 커질 수 있다. 그리고 논리적으로 따져도 A값을 올리는 것은 옳지 않다. 현재 기초노령연금을 도입했는데, 기초노령연금은 전체 노인 중 소득이 낮은 약 70%정도가 받게 된다. 이것이 사실상 균등부분의 역할 즉 재분배의 기능을 하게 된다. 그래서 여기서 또다시 국민연금의 A값을 강화시키는 것은 논리적으로 옳지 않다. 그보다는 기초소득보장을 강화하기 위해서는 기초노령연금을 어떻게 기초연금으로 발전시킬 수 있겠는가를 생각하는 편이 더 좋을 것이라고 생각한다.

마지막으로, 제가 보기에 이 글에서 제시하는 복지정책의 모델은 상당히 많은 고민을 통해 나온, 어떻게 보면 매우 과감한 선택과 집중을 이야기 하는 모델이다. 요약하자면, 사회적 위험을 기초보장과 사각지대 문제 해소로 제한하고 그 대신, 사회서비스와 노동시장정책분야를 확대하자는 정책이다. 한편으로는 우리가 전통적으로 이야기 하는 4대보험 분야에서는 소극적이고, 노동시장 정책과 사회서비스분야에는 아주 적극적인 성격을 띤 모델이라고 볼 수도 있다.

하지만 여기서 두 가지 문제가 발생하게 된다. 복지정책의 생성과 향상이 정치적 투쟁의 결과라고 볼 때, 핵심 분야가 정착되지 않고서는 나머지 분야가 이룩될 수 없다는 이야기다. 발표자의 의도에 따르면 아직 미흡한 사회보험 등 사회정책의 핵심부분을 일단 놓아두고, 취약한 사회서비스와 노동시장 부분의 문제 해결을 추진하자는 것 같다. 이는 여전히 문제가 많은 사회정책의 핵심부분의 발전을 저해하거나 후퇴시키는 결과를 가져올 수 있어서 문제가 될 수 있고 할 수 있다.

그리고 둘째로는, 현재 우리나라는 복지국가 조정기가 아닌 확대기이며 정착기에 있다. 기본적 제도가 정착되고 복지국가가 확대된 뒤에 그것을 사회투자전략 쪽으로 집중시키는 등의 작업은 유의미하다고 생각한다. 하지만 기본이 없는 상태에서 선별적 목표에 집중하기 시작하면, 나중에 가서는 문제가 생길 수 있는 것이 아닌가 하고 생각한다.

백종만

상당히 도발적 문제제기가 많았던 것 같다. 여러 가지 제안들에 있어 선택과 집중의 문제를 고려하신 것으로 생각된다. 요약하면, 분명 필요한 일이라는 하지만 한국은 현재 복지국가의 확대기에 있는 국가인데, 사회보험이나 전통적 사회복지제도의 확대에는 소극적으로 임하고, 사회서비스와 사회투자라든지 노동시장의 정책 등을 강화한다는 것은 조금 위험한 일이라는 의미의 토론인 것 같다. 문진영교수님 부탁드립니다.

문진영

토론이 조금 곤혹스러운 것은, 기본적으로 발표자의 입장에 동의하고 있기 때문이고, 앞서 두 분 토론자의 토론이 잘 이루어졌기 때문이다. 발표자가 아니라, 오히려 토론자의 토론과 제 의견이 다른 부분이 있지만, 그것을 이야기하기보다는 발제자의 발제문에 집중한 몇 가지를 말씀드리겠습니다.

이 글은, ‘포괄적 사회보장체계 구축’ 과 ‘학습복지체계 완성’, ‘근로복지체계의 확립’ 을 목표로 하는 지속가능한 발전적 사회복지를 주장하고 있다. 요즘 많이 논의되는 사회투자 등과 그 맥락을 같이 하고 있는 것 같다. 제가 잘 몰라서

그런 것일지도 모르지만, 기본적으로 많은 부분에 동의하면서도 다 읽고 나서 2%정도 부족하달까, 하는 느낌을 받았다. 논문의 핵심이라고 하는 ‘지속가능한 발전적 사회복지’라는 개념을 상징하는, 즉 중심성을 가지고 다른 제도들의 발전을 견인할 수 있는 대표 브랜드가 없기 때문인 것 같다. 보통 어떤 모델을 이야기하거나 개념에 대해 이야기한다고 했을 때에는, 가시적이고 별다른 설명이 없더라도 이해와 통용이 가능한 어떤 제도가 있기 마련이다. 예를 들어 생산적 복지라고 한다면 기초생활보장제도의 근로적 성격이라든지, 명확한 부분이 있어야 한다. 그런데 ‘지속가능한 발전적 사회복지’라는 개념 자체가 워낙 넓다 보니, 이것을 상징할 만한 대표적 브랜드를 찾기 어렵다. 어떻게 보면 개념 자체에 집중이 되지 않는 느낌이라고도 하겠다. 개념의 규정이 명확치 않아 이런 문제점을 느끼게 된 것 같고, 이에 관해서는 발제자께서 좀 더 궁구하실 필요가 있는 것 같다. 가령 사회정책과 경제정책의 제도적 보완성이 전제가 되어서, 확실히 사회복지가 경제성장에 기여할 수 있는 것이 된다고 하면, 일부에 한해서는 ‘지속가능한’이라는 형용사가 필요 없을 수도 있는 것이라 본다. 또한 이번 정부에 들어서 생산적 사회복지라든지, 동반성장, 선순환경제 등 여러 용어들이 등장했는데, ‘지속가능한 발전적 사회복지’가 이러한 개념들과는 어떤 차별성이 있고, 개념적 뿐만이 아니라 실제 제도에서는 어떻게 다르게 나타나야 하는지에 대한 상당히 많은 고민과 천착이 필요하지 않을까 하는 생각도 든다.

글에서 부족함을 느꼈던 두 번째 이유는, 현재 시점의 우리나라가 복지국가로서 갖는 성격에 대한 논의가 빠져 있기 때문이다. 이 시점에서 왜 우리가 이러한 복지를 주장하게 되었느냐는, 현재 우리나라의 사회복지국가 성격에 기초해 논의를 펴 나가야 하는데, 글에는 그 부분이 생략되어 있다. 복지국가를 둘러싸고 나타나는 여러 논의들을 유심히 살펴보면, 결국 21세기 현대 산업 국가의 새로운 사회적 위협에 그 기원을 두고 있음을 알게 된다. 이전에는 복지국가라는 것이 국민국가체제 중심이었는데, 그 범위가 세계화 되어 있고, 전담식 축적체제를 갖고 있던 것이 지식기반사회로 전환되었으며, 기본적 정형 가족에서 비정형 가족으로 변화가 일어났다. 특히 저출산·고령화로 인한 인구구조의 왜곡이 일어나고 있으며, 단일민족구성에서 다문화구성으로의 변화도 일어나고 있다. 노동시장의 경우에는 유연성을 넘어서는 비정규직의 양상현상이 벌어지고 있기도 하다. 이렇듯 20세기 중반 복지국가를 건설했던 사람들의 사회경제적 조건과는 또 상당히 다른 조건에 있고, 우리는 과연 어떤 복지국가를 향해 그 길을 어떻게 이끌어가고 있느냐, 하는 고민이 필요하다. 20세기 중반의 소위 케인즈형 복지국가의 체제도 잡혀있지 않은 상태에서 21세기 신빈곤문제가 없게 됨으로써 매우 중첩적인 모순들이 나타나고 있는 상황인데, 발제자는 이러한 환경적 변화 속에서 ‘지속가능한 발전적 사회복지’로 그 나아갈 방향을 규정하신 것으로 본다. 한데 환경변화에 대한 언급을 생략하셨기 때문에 그러한 개념이 나오게 된 이유가 명확치 않게되는 문제가 발생하는 것 같다. 그 부분을 좀 더 검토해 주시는 것이 좋겠다.

그리고, 사회보장체제와 학습복지체제, 근로복지 세 가지를 ‘지속가능한 발전적 사회복지’의 추진을 위한 묶음으로 들고 나오셨는데, 사실 이것들이 모두 풍부한 예산을 바탕으로 해서 한꺼번에 실현되면 좋을 것이다. 하지만 정책적 관점에서는 우선순위를 두고 정렬해야한다. 지속가능한 발전적 사회복지라는 모델 그 자체가 정책의 우선순위 설정 구조나, 체계를 만들고, 그 논리적 근거를 제시하는 것이기 때문이다. 어떻게 그러한 메커니즘을 구사할 것인지, 정책 꾸러미의 평면적 나열이 아닌 구조적 재정렬이 필요한 것 같다.

또한 마지막으로, 정책들이 그러한 구조적 열개에서 화학적 융합이 일어나지 않고, ‘~해야한다’식의 강한 규범주의적 접근이 이루어지고 있다는 느낌이 든다. 앞서 토론자도 지적한 것으로 보이는데, ‘왜 그렇게’ 해야 하는지에 대한 설명이 필요하다. 예를 들어 기초생활보장제도의 소득인정액이 최저생계비의 150%까지 개별급여로 설정되어야 한다는데, 왜 이렇게 설정되어야 하는지, 그렇게 된다면 부작용은 없는지, 과연 실현가능한 것인지, 예산문제나 법률문제에서 기술적인지 등 보다 구체적인 안을 바탕으로 해야 한다는 생각이다.

이 논문은 지난 10여 년간의 한국이 추구한 복지국가 나름의 성과를 기초해서 쓰여진 것이라고 본다. 논문이 제시하는 정책을 유심히 살펴보면, 정부 의지의 박약으로 인해 수행되지 않는 부분, 능력 부족으로 하지 못한 부분들을 짚어냈다고 생각한다. 그런데 사실 정부의 능력부족이라던가 하는 부분은 사회 전반의 실력부족 때문에 나타난 것이기 때문에, 그것을 짚아내는 데 집중하는 것보다는 분명 정부가 수행할 수 있었음에도 불구하고 정치적 지향이나 고려 때문에 의지박약의 측면을 보였던 것들에 초점을 맞추는 것이 필요하다. 우선순위의 설정 체계를 고려하고 실제적 필요성을 따져서, 그를 바탕으로 차기정부의 정책적 구상능력을 뛰어넘는 제안을 할 수 있어야 한다는 이야기다. 이러한 점들을 보완해 발제자가 글의 완결성을 추구해주었으면 하는 바람이다.

백종만

남은 삼십분 정도의 시간에 질문 있으신 청중분의 말씀을 듣고, 종합토론을 하도록 하겠다.

질문자1

전문가로서 듣지는 못했지만 많은 부분 이해가 되고, 토론이 굉장히 흥미롭다. 발제자의 말씀은 ‘그 동안 사회복지제도의 양적 증대가 이루어졌지만 오히려 시장에서의 빈곤이 증가했으며, 이를 극복하기 위해 현재의 경제시스템과 선순환하는 사회복지체제의 추구를 고민하자’ 인 것 같다. 일단 아이디어 차원에서도 굉장히 훌륭하게 여겨진다. 그런데 강신욱 선생님과 김원섭 선생님의 토론을 들어보면, 결국 우리가 어떤 함정에 빠져있다는 생각을 하게 된다. 제 생각에는 그것이 민주주의의 패악이라고 해야 할까, 혹은 경제학적 측면에서 주주자본주의의 패악과 비슷한 면을 가지는 것으로 보인다. 주주자본주의는 흔히 기업의 장기적 성장보다는 단기적 성과를 주주들에게 돌려줘야 하는 상황에 처하게 됨으로써 잘못된 방향의 발전을 해 나가게 되는데, 그 점이 유사하다. 시장의 성과를 통해 국민을 만족시키고, 그것만이 유일한 대안이라는 이데올로기를 심어줌으로써 해서 현실을 바로 보지 못하게 하는 것이 문제다.

결국 사회복지정책에서의 철학은 신자유주의적 시장경제에 대한 질문을 던지는 것이 될 수밖에 없는 것이 아닐까. 동반성장이라는 이데올로기를 깨거나, 성장이라는 개념으로부터 탈피해야 하는 것이 아닌지, 성장으로부터의 탈피라고 하는 것은 빈곤의 해소, 그리고 성장률을 낮추어 안정을 추구한다는 것이라 생각한다. 근래 대중교통편을 이용하다 서적 광고를 발견했는데, 제목이 『돈은 아름다운 꽃이다』 였다. 최근 15내지 20년 사이 소위 ‘돈을 많이 벌고 많이 쓰는 것은 도덕적으로 정당하다’ 라는 부자들의 염치없음이 정당함, 아름다움으로 인정되는 이데올로기로 시민들에게 받아들여진 것이 문제다. 사실 성장을 거부하고, 성장이 아닌 것이 오히려 아름다울 수 있다는 고전적 패러다임으로 돌아갈 필요가 있는 것은 아닐까. 가능할지는 모르겠지만 현재의 상황은 그러한 변화를 요구하는 것이라 생각된다. 비슷한 맥락에서 외교안보정책에 관한 논의 중, ‘절대적’ 안보를 포기하고 ‘적절한 불안을 수용’ 할 수 있는 심리상태를 국민이 수용하게 되면 그것이 협력안보의 출발점이 된다는 이야기도 있다. 그러한 접근은 과연 불가능한 것일까.

서툰 말씀들을 드리는 것 같지만 다른 예를 하나 더 들고자 한다. 빈곤에 떨어지고 나면 되돌아오기가 힘들다는 사실이 최근의 연구 결과로 등장하고 있다. 사회안전망은 이러한 시장경제체제의 탈락자들을 걸러내는 기능을 하는 것이라고 하겠다. 그런데 사실 근본적으로 탈락현상 자체를 일어나지 않도록 하는 것이 더 중요하지 않은가, 하는 생각이 든다는 것이다. 어떻게 보면 결국 사회안전망은 신자유주의 이데올로기를 옹호하는 것일 뿐이지 않을까. 탈락시켜 놓고 다시 교육시키면 다

시 되돌아 갈 수 있을까? 라는 질문에 저는 사실 불가능하다는 생각을 가지고 있다. 다시 되돌아간다고 해도 곧 또다시 탈락하기 때문이다. 사회안전망의 필요가 아니라 시장제도에서의 탈락을 막는 것이 더 중요한 문제로 느껴지는데, 이런 점에서 근본적인 인식의 전환이 이루어져야 하는 것 아닌가라는 생각이다. 그렇지만 이런 사고가 조금은 낡은 것이라 해야 할까? 이런 낡은 생각을 갖고 있는 저를 계몽시켜주셨으면 좋겠다.

질문자2

차기정부의 사회복지정책, 나아가 새로운 대한민국을 연구하는 과정에서 한 가지 지적하고 싶은 부분은, 그 발전단계에 있어 사회복지, 즉 사회통합이라는 틀이 문화와는 상당히 다른 길로 설정되어 있다는 것이다. 단체를 운영하며 빈민단체와, 장애단체 등의 결성에 참여하기도 하면서 느낀 점은, 사회복지라고 하는 부분의 실천이 넓은 범위의 문화운동에 포함되거나 또는 어우러질 수 있는 성격을 가지고 있다는 것이다. 대다수의 사람들이 사회복지와 문화를 별개로 인식한다. 하지만 앞서 가는 고민을 하는 연구자분들이 한번쯤 이런 부분에 대해서도 관심을 가져주시기를 요청한다. 작은 차이지만 선택과 범주에 있어 한번쯤 그 의의를 생각해주시기를 바라는 바다.

또한, 오늘 발표하신 내용과는 거리가 있을 수 있지만, 진정한 통일 한국의 형성과정에 있어 남북이 그 체계를 달리하고 있는 현실을 두고 보았을 때, 그 개념이 이미 다른 사회복지라는 분야는 어떻게 통할 수 있을까, 하는 것을 연구해 주셨으면 하는 바람도 있음을 말씀 드린다.

백종만

발표자께서 세 분 토론자와, 청중 두 분의 의견과 코멘트에 대해서 가능한 부분의 답변을 주시길 부탁드립니다. 토론자간의 이견을 풀 수 있거나, 대립각을 세울 수 있는 부분들도 있다고 생각한다. 결론이 나오는 것은 힘들겠으나 차이를 확인하고 더 나은 발전과제들을 논의할 수 있도록 말씀 부탁드립니다.

신동면

많은 지적들이, 앞으로의 발전에 크게 도움이 될 것이라 생각한다. 이 점 감사드린다. 이 발표의 주제가 ‘차기정부의 사회복지정책 의제’ 이다 보니, 할 수 있는 일들을 나열하는 형식의 글이 되었다. 왜 그러한 정책들을 제안하게 되는가에 관련한 나름대로의 구조적 의미를 밝히는 현재 한국 사회복지체제나 복지국가로서의 성격에 대한 논의는 사실 자의적으로 생략한 것이다. 앞서 밝혔듯이, 이 글은 출간된 책에 많은 부분 기초하는데, 사실 책을 집필할 당시에 제가 담당했던 부분이 바로 구조적 변화 부분과 한국복지체제 성격을 분석하는 것이었다. 세계화나 탈산업화, 고령화 등의 새로운 변화가 어떠한 신위험을 유발하고 그러한 위험에 대처하기 위한 앞으로의 복지체제전략이 무엇이 될 것인가를 설명하는 역할이었는데, 그 부분을 모두 제외하고 오늘의 논의로 곧장 들어가 차기정부 과제만을 제시하게 된 것이다. 그러다보니 문진영선생님이 지적하신 바와 같은 내용을 전제한 발제문의 형태를 갖추지 못했다. 그러한 상황은 이미 주어진 것으로 상정하고 논의를 진행하게 된 것이다. 아마 한국사회의 구조적인 변화부분들에 대한 내용은 누구나 동의하기 쉽겠지만, 한국복지체제의 성격을 논하는 내용은 아마 학자와 논자들마다 서로 다를 것이라 예상한다. 서로 간 동의하기 힘든 부분이 있겠지만 차후 복지체제의 성격, 특히 차기정부의 과제를 논의하는 일이니만큼, 참여정부의 사회복지정책 관련 성과와 한계가 무엇인가 등의 부분들도 함께 논의할 수 있도록 보완하면 훨씬 내용적으로 풍부함을 갖출 수 있을 것이라 생각하게 되었다.

여러 토론자분들께서 말씀하셨던 ‘지속가능한 발전적 사회복지’의 개념적인 문제는, 어떻게 보면 질문자로서 박순성교수님께서 말씀하신 것과도 상통하는 부분이 있다. 사회복지를 어떻게 바라보아야 하는 것인가, 라는 상당히 본질적인 문제에 대한 지적이라고 생각한다. 적어도 현재는 국가가 운영한다고 할 수 있는 제도화된 수준의 사회복지가 이루어진다. 많은 사람들이 아는 이야기이지만, 자본주의 체제가 만들어 놓은, 자본주의를 구한 제도가 바로 사회보장제도이다. 그리고 그 사실은 역설적, 경험적으로 충분히 검증될 수 있다. 또한 시민권의 발전과정에서 사회보장제도가 시민권의 완성을 가져왔다는 것이 역사적인 사실이라고도 말씀드릴 수 있다. 그리고 혹자는 범주적 측면에서 공공부조만이 사회안전망이고, 사회보험은 사회안전망이 아니라는 의견을 내기도 하지만, 개인적으로는 사회보장제도가 기본적으로 사회안전망의 역할을 하는 것이라고 생각한다.

그러한 사회안전망 기능을 강화해야한다는 이야기는 원칙적으로 옳다고 할 수 있다. 박교수님께서서는 시장의 성장과 사회복지라고 하는 부분이 꼭 같이 가야하는 것인지, 아예 시장제도에서 탈락시키지 않는 것이 바람직한 것이 아니냐는 말씀을 해 주셨다. 규범적으로는 맞는 것이라 생각한다. 그렇지만 사실 경제가 성장하는 과정에서는 기업의 관심사, 즉 자본의 관심사와 사회복지와 관련된 관심사는 분명히 서로 대립할 수밖에 없다. 그렇듯 대립되는 부분들이 해소되어야 한다고 생각하고, 그것이 가능하도록 하는 제도를 바로 사회보장제도라고 생각한다. 물론 정부는 사회복지제도만 가지고 문제를 푸른 것이 아니라, 경제성장에 관한 부분들도 같이 고려해야 할 것이다. 또한 최근 복지국가의 발전경험들이 보여주고 있는 정부의 중요한 과제는, 성장과 분배가 함께 갈 수 있는 모델이어야 한다는 것이다. 사회보장제도의 지속가능성 뿐만 아니라 한 사회체제 전체가 유지되기 위해서는 성장과 분배가 함께 가야한다는 점을 전제해야한다는 사려다. 그런 면에서, ‘지속가능한 발전’이라는 개념을 사용했던 이유는 기존 사회보장제도에 있어서의 성장과 맞물리지 못한 부분이 있을 경우 그 부분들을 성장과 복지가 함께 가는 선순환으로 만들 것인가를 고려한 것이라 할 수 있다. 과거와는 달리 사회보장체계를 완벽히 갖추는 것과 노동시장의 운영 역시 중요하며, 동시에 인적자원개발과 관련된 학습복지도 중요한데, 이러한 세 가지가 함께 가는 식의 모델이 우리의 장기적인 모델이고 그러한 모델을 기준으로 차기정부가 어떠한 정책을 펴야 할 것인가라는 식의 논의를 준비하게 된 것이었다.

다른 이야기를 해주신 분들께서도 모두 좋은 말씀들 주셨고, 정책우선순위에 대한 내용을 앞으로 논의할 때 포함시키는 것이 좋겠다는 생각도 했다. 그리고 오늘 발제문의 기초가 된 책은 각 분야의 전문성과 풍부한 지식을 갖춘 분들께서 함께 쓰신 것이었으며, 그 분들께서 제공하신 정책 대안들에 있어 이 자리에서는 구체적으로 자세히 다루지 않았고, 빠뜨린 부분도 많아서 설명이 부족한 부분이 분명 있을 수 있다고 생각한다. 또 나머지의 몇몇 문제들은 논의의 규모가 너무 크다고 생각하는 부분들이 있어 이 정도에서 토론을 마치고자 한다.

백종만

밋밋한 내용의 토론이 될 수도 있었는데, 세 분 토론자와 청중 여러분께서도 상당히 각을 세운 토론을 해 주셨다. 그것을 반영해, 신동면교수님께서 발굴해낸 여러 가지 중요한 핵심적 정책의제들의 선택배경들을 설명하고 우선순위와 중요성에 따라 재정렬하는 보완과정을 거쳐주신다면, 차기 정부에 훌륭한 정책 참고자료나, 제안으로서 활용될 수 있을 것이다. 앞으로의 좋은 발표 또 부탁드리겠다. 발표자와 토론자, 그리고 오랜 시간 끝까지 경청해주시고 참여해주신 여러분께 감사드리며, 이 자리를 마치도록 하겠다. **KNSI**