

차 기 정 부 의 통 일 외 교 안 보 및 사 회 통 합 정 책 방 향

<제10회 코리아포럼 자료집>

차기 정부의

통일외교안보 및 사회통합정책 방향

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

차기 정부의
통일외교안보 및
사회통합정책 방향

<제10회 코리아포럼 자료집> 차기 정부의
통일외교안보 및
사회통합정책 방향

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

[새로운 코리아구상을 위한 연구원]

홈페이지 / www.knsi.org

전자우편 / knsi@knsi.org

주소 / 110-052 서울시 종로구 적선동 156 광화문플래티넘 1502호

전화 / 02_733_3348

팩스 / 02_733_3382

■ 차례 ■

▷ 행사 프로그램 안내	7
▷ [발제문1]	
통일외교안보정책의 전환과 정책 대안: 중간국가의 평화외교 구상	13
[발제문2]	
사회통합을 위한 차기 정부의 사회복지정책 의제	65
▷ 발표·토론자 소개	83
▷ 코리아연구원 소개	84

■ 행사개요 ■

△일시 : 2007년 10월 17일(수) 14:00-18:00

△장소 : 프레스센터 19층 기자회견장

■1부 : 통일외교안보정책의 전환과 정책대안-중간국가의 평화외교 구상

▶사 회 : 박순성(코리아연구원 연구기획위원장/ 동국대 교수)

▶대표 발제 : 서보혁(코리아연구원 기획위원) <30분>

<*'통일외교안보전문가연구모임'(구갑우/박순성/서보혁/이정철/조성렬)의 연구성과물을 발표함>

▶토 론 자 : <각 15분>

-김선혁(고려대 행정학과 교수)

-박건영(가톨릭대 국제관계학부 교수)

-이남주(성공회대 중어중국학과 교수)

-최대석(이화여대 통일학연구원장/ 북한학협동과정 교수)

▶질의응답 및 토론 <25분>

■2부 : 사회통합을 위한 차기정부의 사회정책 의제

▶사 회 : 백종만(전북대 사회복지학과 교수)

▶발 제 : 신동면(코리아연구원 기획위원/ 경희대 교수) <30분>

<*폴빛출판사에서 펴낸 『사회양극화 극복을 위한 사회정책 구상』에 기반한 차기정부의 사회정책 의제에 대해 발표함>

▶토 론 자 : <각 15분>

-강신욱(한국보건사회연구원 사회보장연구본부장)

-김원섭(국민연금연구원 연구위원)

-문진영(서강대 사회복지학과 교수)

▶질의응답 및 토론 <25분>

주최 : 코리아연구원(새로운 코리아구상을 위한 연구원)

■ 제 1 부 ■

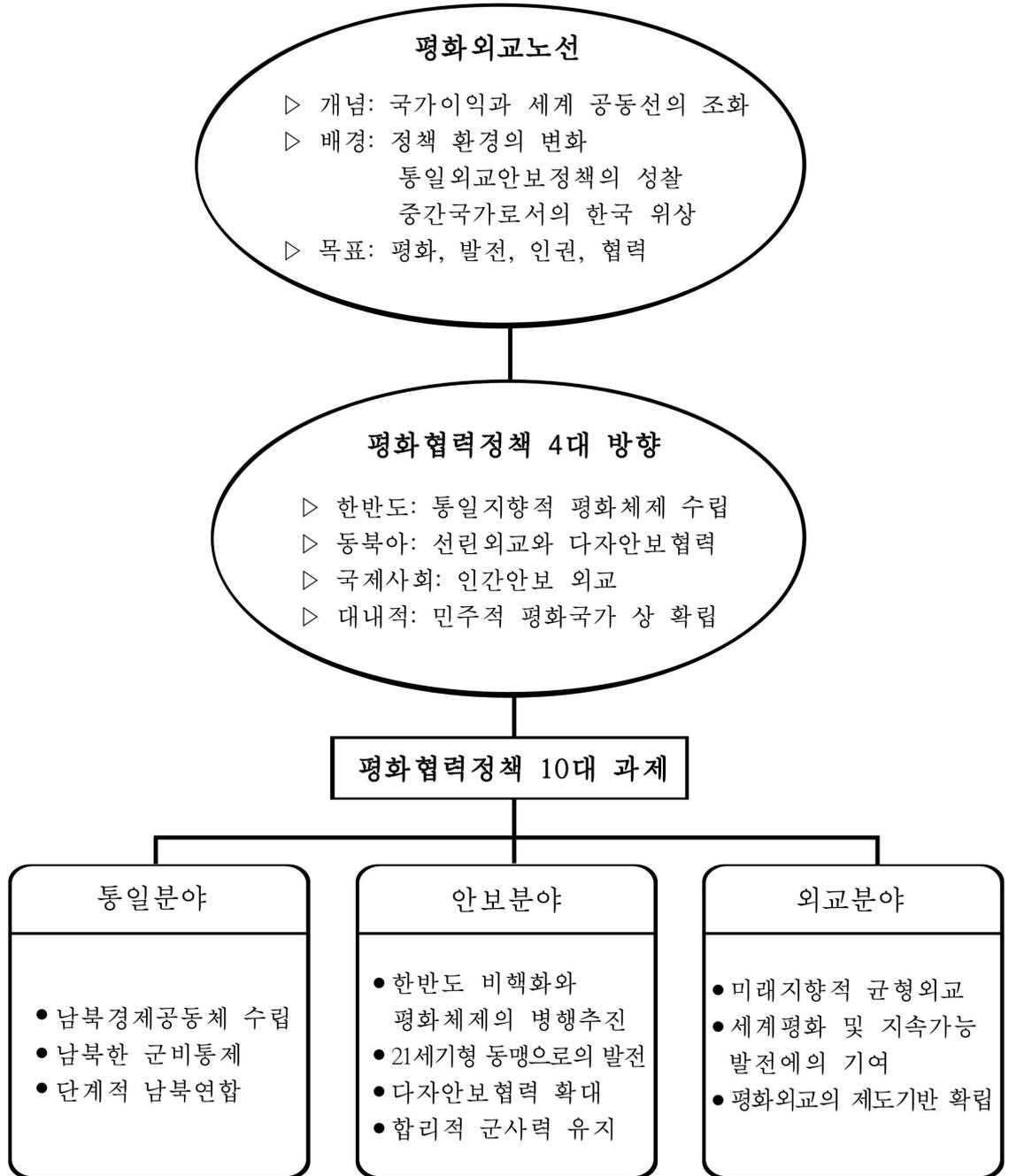
통일외교안보정책의 전환과 정책대안
-중간국가의 평화외교 구상

[발제문 1]

통일외교안보정책의 전환과 정책 대안
: 중간국가의 평화외교 구상 _서보혁

I. 통일외교안보정책의 성찰과 비전	13
1. 정책 환경의 변화	
2. 통일외교안보정책의 성찰	
II. 중간국가의 평화외교노선과 ‘평화협력정책’	24
1. 중간국가의 평화외교노선	
2. ‘평화협력정책’의 4대 방향	
<input type="checkbox"/> 통일지향적 평화체제 수립	
<input type="checkbox"/> 선린외교와 다자안보협력	
<input type="checkbox"/> 인간안보에 기초한 국제협력	
<input type="checkbox"/> 민주적 평화국가상 확립	
III. 10대 정책 과제	36
통일/ 1. 남북경제공동체 수립	
2. 남북한 군비통제	
3. 단계적 남북연합	
안보/ 4. 비핵화와 평화체제의 병행추진	
5. 21세기형 동맹으로의 발전	
6. 다자안보협력의 확대	
7. 합리적 군사력의 유지	
외교/ 8. 미래지향적 균형외교의 전개	
9. 세계평화 및 지속가능한 개발에의 기여	
10. 평화외교의 제도적 기반 확립	
IV. 정책 권고	50
※ 보론: 북한인권정책에 대하여	52

〈표1〉 통일외교안보정책의 전환: 한국의 평화외교 구상



통일외교안보정책의 전환과 정책 대안

: 중간국가의 평화외교 구상

서보혁

I. 통일외교안보정책의 성찰과 비전

1. 정책 환경의 변화

2000년대 들어 세계는 세계화, 정보화 경향이 두드러지면서 금융, 통상은 물론 인적 및 기술 교류도 급증하고 있다. 경제 및 문화 분야에서 국가의 장벽이 급격히 약화되면서 자본, 기술, 상품의 자유로운 이동을 제한하는 수단이 거의 사라지고 있다. 그러나 이런 현상이 노동의 자유로운 이동까지 수반하지 못하고 있다. 더욱이 국가간, 지역간, 계층간 부의 불균형을 해소하지 못하는 가운데 진행되는 신자유주의 세계경제는 인류의 미래에 깊은 우려를 던지고 있다. 일국적, 세계적 차원에서 부의 양극화 현상과 그에 대한 민중의 저항은 인류의 공존공영이 아직 먼 미래라고 말해지고 있는지도 모른다. 신자유주의 경제 질서가 주도하는 세계경제가 지역경제 및 일국경제와 조화를 이룰 수 있는지의 문제도 앞으로 세계경제의 균형적 발전에 커다란 도전이 되고 있다. 또 냉전 붕괴 이후 국제분쟁은 줄어들기는커녕 종족, 종교, 자원 등 다양한 역사적, 경제적 원인들을 갖고 세계 도처에서 일어나고 있다.¹⁾

세계경제의 양적 성장의 결과를 빈곤 퇴치, 복지 증대 등 인류의 삶의 질을 위한 목적이 아니라 군비 증강과 같은 소비성 부문에 투여하고 있는 것도 우려할만한 현상이다. 특히, 세계 제일의 군사강대국인 미국의 군비증강이 세계 군비 경쟁을 선도하고 있는 현실은 세계평화를 향한 노력에

1) 국제정세에 관한 개괄은 외교안보연구원, 『2007 국제정세전망』을 참조.

중대한 장애를 조성하고 있다. 대표적인 예로, 군사기술적 정확도와 대내적 지지가 불완전한 가운데 추진되고 있는 미국의 미사일방어망(MD) 추진은 동북아시아와 유럽 양쪽에서 군비 경쟁을 촉진하는 것은 물론 정치적 불안정을 야기하고 있다.²⁾

결국 냉전체제가 붕괴된 지 10여년이 훨씬 넘은 오늘날 세계 경제와 안보는 여전히 불안정성하고 불확실성하다. 미국 등 강대국들은 세계경제의 발전과 국제 안정을 말하고 있지만, 실제로는 인류의 공동 이익보다는 자국의 이익, 그 중 다국적 기업과 군산복합체 등 일부 집단의 사적 이익을 우선시하고 있다. 그런 점에서 더 이상 미룰 수 없는 유엔의 개혁이 소수 강대국의 전횡을 막고 평화와 안보, 발전, 인권 실현 등 본연의 임무를 효과적이고 민주적으로 수행할 수 있는 구조로 탈바꿈할 지도 우리의 관심을 모으고 있다. 그러나 각종 분쟁과 테러-반테러의 악순환 속에서도 평화를 염원하는 세계 여론과 평화 정착 노력으로 세계의 미래가 어둡지만은 않다. 평화와 반(反)평화가 팽팽하게 경쟁하고 있고 있는 대표적인 지역 중의 하나가 동북아시아라는데 이견이 없을 것이다.

오늘날 동북아시아는 지속적인 경제성장과 다양한 잠재적 갈등요인으로 경제와 안보 양측면에서 세계의 관심을 집중시키고 있다. 중국 경제의 지속적인 성장이 동북아 경제를 선도하는 가운데 동남아시아국가연합(ASEAN), 아시아태평양경제협력회(APEC), 그리고 다자경제협력기구가 부재한 동북아 경제 등 아시아태평양 지역의 경제는 그 규모에서 유럽, 북미주와 함께 세계 3대 지역경제를 형성하고 있을 뿐만 아니라 교역 내역에서 역내 국가간 높은 상호의존성을 나타내고 있다. 그러나 중국에서 일어나는 성장 위주의 경제발전전략이 빚어내는 지역간, 계층간 불평등과 역내 환경오염, 그리고 한국, 일본, 대만 등 선형 성장주의 발전전략을 채택해온 국가들에서의 성장 둔화 및 사회적 양극화는 동북아의 공존공영을 위한 공동의 해결과제로 부상하고 있다.

동북아는 또 정치군사 분야에서도 영토, 역사인식, 대량살상무기 확산, 해양 안전, 각종 불법활동 등 다양한 안보 불안요소가 상존하고 있다. 또

2) 미사일방어망 구상의 추진 과정 및 그 영향에 대한 상세한 논의는 평화네트워크 홈페이지의 'MD/미사일' 코너를 참조. <http://www.peacekorea.org/>

북한 핵문제와 역내 군비 증강은 직접적인 불안 요소로 작용하고 있다. 특히, 세계 다른 모든 국가들의 군비에 필적하는 미국의 군비 증강, 경제성장 추세를 반영하는 중국의 군비 증강, 여기에 미국과의 군사동맹 하에 있는 일본과 한국의 군비 증강 등 동북아 역내 군비 증강은 세계에서 가장 두드러지게 나타나고 있다.³⁾ 이는 역내 군비 경쟁을 부추기는 동시에 경제성장의 결과를 삶의 질의 향상으로 전환시키지 못하는 구조적 요인으로 작용하고 있다. 이런 가운데 동북아는 협력의 관행이 일천하고 다자간 지역협력기구의 부재 등 역내 군비 증강을 제어하고 공동안보를 추구할 기반을 갖추지 못하고 있다.

이상과 같은 동북아시아 역내 경제 및 안보 상황이 동북아의 미래에 어떤 영향을 미칠지는 단정하기 어렵다. 그러나 비교적 분명해 보이는 것은, 최근 미국-일본-한국-대만-호주를 잇는 군사동맹 강화 현상이 잠재적으로 중국과의 갈등의 여지를 안고 있어 동북아는 불안한 세력균형 상태에서 벗어나지 못하고 있다는 점이다. 이런 상황에서 중국경제에 깊이 의존하고 있는 역내 국가들의 반응이 향후 동북아를 전망하는 관건이 될 수도 있을 것이다. 그럼에도 미국이 미사일방어망 체계, 양자간 군사동맹관계의 재편, FTA 체결을 통한 양자 경제관계의 강화 등을 통해 중국을 포위 고립하는 접근을 할 때 중국의 공세적인 대응이 역내 안정과 성장에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 또 중국의 급속한 경제성장의 여파로 나타나고 있는 최근 물가인상과 사회적 양극화와 그에 따른 민중의 저항, 그리고 미국의 국제수지 적자 증대 및 지속되는 재정 건전성 악화 등 베이징과 워싱턴에서의 경제 불안요소들이 세계 및 동북아 지역경제에 부정적 영향을 미칠 것이라는 우려가 부상하고 있는 점도 유의할 부분이다. 그런 우려가 현실화될 경우 그것이 양자간 혹은 동북아 차원의 통상 마찰과 정치적 갈등을 야기할 수도 있을 것이다. 특히 미국이 2008년 말 대선에서 어떤 정치적 결과가 발생하든지 간에 미중간 무역 불균형이 해소되지 않고 중국의 군비 증강과 미국의 미사일방어망 체계가 대립한다면 미중 갈등이 한반도와 대만해협의 안정을 위협할 가능성이 없지 않다.⁴⁾ 이를 방지하는데 있어서

3) SIPRI Yearbook 2007: Armaments, Disarmament and International Security (Oxford: Oxford University Press, 2007), 제8장.

4) 이삼성은 근대 이후 동아시아 국제질서를 대분단체제로 보고 탈냉전 이후에도 중국대륙과 미일동맹 사이의 갈

양국간 정책 투명성 제고 및 의사소통 활성화가 필요하겠지만 다자안보협력 구도가 수립되기 전까지는 그런 불안요인을 완전히 통제하기는 어려울 것이다.

냉전체제의 유산인 분단체제의 지속으로 인해 한반도에는 두 개의 시간이 공존하고 있다고 말할 수 있다. 한편으로 한반도는 상호의존의 세계화 시대에 놓여 있으면서도 냉전시대의 관념과 행동양식이 온존하고 있고, 다른 한편 탈근대사회가 낳은 많은 도전에 직면해 있으면서도 통일민족국가 수립이라는 근대적 과제를 안고 있다.⁵⁾ 이때 많은 사람들이 언급하는 ‘한반도 문제’란 분단체제가 과생시킨 각종 대립과 불신의 현상을 비롯하여 한반도에서 자유롭고 평등한 공존공영의 공동체 수립을 제약하고 있는 갈등 요소와 그 양상을 말한다. 일반적으로 한반도 문제를 북한의 핵, 북한체제의 미래 등으로 협소하게 이해되고 있지만 그 근저에는 위와 같은 세계사적 의미를 담고 있다.

동북아의 불안한 세력균형 상태에서 한반도는 변화의 소용돌이에 들어서 있다. 현재 한반도는 거시적 차원에서 볼 때 냉전구조의 해체의 길로 접어들고 있지만 그 과정과 속도는 관련 행위자들의 판단과 이해관계의 조합 방식에 달려있다.⁶⁾ 현상적으로 한반도는 비핵화 이행 과정과 남북관계의 개선으로 군사적 긴장 해소, 적대관계 청산, 평화체제로의 진입이 기대되고 있다. 최근 일련의 한반도 상황의 변화는 물리적 차원의 구조적 제약보다는 관련 행위자의 인식과 실천, 그리고 그 합의 및 연합의 정도에 크게 의존한다는 점을 말해준다. 한반도 냉전구조가 한반도 내에서, 그리고 한반도 밖(특히 동북아)에서 누적된 대립과 갈등으로 증첩되어 있다고 한다면 냉전구조의 해체는 이중적 혹은 동시적 과정으로 나타날 것이다.

한반도 냉전구조 해체는 군사적 측면에서 북한의 핵무기 개발 포기, 남북간 신뢰구축 및 군비통제, 북한과 미국간 안보 사안의 해결, 그리고 이

등으로 계속되고 있다고 본다. 이때 대만해협 문제, 한반도 분단은 대분단체제 하의 소분단체제라는 것이다. 이삼성, “동아시아 대분단체제를 넘어서: 제주 오키나와 타이완의 동아시아 평화벨트를 상상하기,” 참여연대 평화군축센터·코리아연구원 공동주최 <대안적 동북아 평화구상과 ‘평화국가’ 만들기> 토론회 발표문(2007년 6월 20일, 서울).

5) 박명림, “한반도 정전체제: 등장, 구조, 특성, 변환,” 『한국과 국제정치』, 제22권 제1호 (2006 봄), 1-32쪽.

6) 통일연구원, 『통일환경 및 남북한관계 전망: 2006~2007』 (서울: 통일연구원, 2006).

상의 내용을 제도적으로 뒷받침할 한반도 평화체제로 이루어질 것이다. 7) 현재까지 순조롭게 진행되고 있는 비핵화 이행의 향방이 이 같은 목표 달성을 바라보는 가늠자가 될 수 있다. 그러나 군사적 측면에서 한반도 냉전구조 해체는 관련국, 특히 미국과 북한이 적대관계에 있는 이유로 인내심 있는 대화를 바탕으로 한 상호 관심사의 균형적, 동시적 추구가 뒷받침 될 때 실효를 거둘 것이다. 정치적 측면에서 한반도 냉전구조 해체는 결국 1980년대 후반부터 추진된 한반도 주변국들의 남북한 교차승인의 완성으로 가능할 것이다. 물론 한반도 냉전구조의 해체는 남북한에서 그것을 재생산하는 이념, 제도, 관습의 청산을 포함한다. 따라서 2.13 합의의 성실한 이행을 바탕으로 한 정치군사적 냉전구조 해체, 남북한간 정치군사적 신뢰구축, 남북한 각각의 대내적인 냉전 해체 작업이 병행될 때 한반도에 온전한 평화체제 실현이 가능할 것이다.

영변 핵시설 폐쇄 직후 6자회담을 전망할 때 한반도 냉전구조 해체를 본격 추진함에 있어서 적지 않은 난관이 있을 것으로 전망된다. 예상할 수 있는 문제와 돌발 변수 모두 적절하게 대응하면서 한반도 냉전구조 해체를 전망하는데 있어서는 9.19 공동성명과 2.13 합의를 이끌어온 대화의 필요성, 중재와 타협의 의미를 재확인하고 포괄접근, 동시행동 원칙의 준수 여부가 관건이다.

현 한반도 정세는 동북아 차원의 군비경쟁 속에서 진행되고 있다는 점이 구조적 제약으로 작용하고 있다. 다시 말해 한반도 냉전구조 해체 과정에서 한반도와 동북아는 긴밀히 연관되어 있다. 이 같은 사실은 6자회담 관련국들이 9.19 공동성명과 2.13 합의를 통해 원칙적으로 공감대를 가진 부분이기도 하다. 한반도 냉전구조 해체는 동북아 안보협력의 주요 구성부분이고, 동북아 안보협력 증진은 한반도 냉전구조 해체로 촉진된다. 8) 그렇기 때문에 한반도 냉전구조 해체는 동북아 역내 군사적 대립 해소 및 경제적 공동 이익 증진과 병행 추진될 때 완성될 수 있다. 만약, 6자회담 참여국들이 동북아 차원에서 군비 경쟁을 지속할 경우 그것은 한반도 냉전구

7) 박종철, “한반도 비핵화와 평화체제 전환,” 『한국과 국제정치』, 제22권 제1호 (2006 봄), 103-136쪽.

8) 박건영, “한반도 평화체제 구축을 위한 동북아 다자간안보협력 전략,” 『한국과 국제정치』, 제22권 제1호 (2006 봄), 199-224쪽; 구갑우·박건영·최영중, “한반도 평화체제 수립과 동아시아 다자간 안보협력에 관한 연구,” 『한국과 국제정치』, 제21권 제2호 (2005 여름), 31-64쪽.

조 해체 과정을 제약할 수 있을뿐더러, 한반도는 또 다른 군사적 대립 구조에 편입될 수도 있다. 또 북한과 미국의 국교 수립이 미중간 갈등과 한미일 3국간 군사동맹의 강화 속에서 진행될 경우 동북아의 정치군사적 불안정이 심화되고 한반도의 냉전구조 해체가 유명무실화 될 수 있다.

한반도에서 냉전구조의 해체가 당면 과제인 것은 사실이지만 그것은 한반도의 평화와 번영을 보장하는 긍정적 환경일 뿐 그 완성이라 말할 수는 없을 것이다. 북핵문제는 2.13 합의 구도 하에 6자회담과 북미관계 등의 방식으로 전개되고 있는 반면, 남북관계는 각종 남북대화로 전개되어 왔다. 한반도 냉전 구조를 구성해온 주요 양자관계는 남북관계와 북미관계이다. 북한의 핵 폐기 결과 북미관계가 정상화되면서도 그와 함께 남북관계가 진전을 이루어지 못할 경우 한반도 냉전구조는 지속될 수도 있다. 왜냐하면 남북한에서 각각 관성화되어 온 대결과 갈등의 행동양식과 의식이 한반도 냉전구조를 재생산 해왔기 때문이다. 그런데 그동안 남북관계와 북핵문제는 상호의존하기보다는 남북관계가 북핵문제에 의존하는 경향을 보여 주었다. 남북관계는 한반도 냉전구조 해체의 한 축이자 자주적 평화통일의 주축인 만큼, 자율적인 발전 동력을 확보하는 과제가 별도로 남아있다. 2007 남북정상회담이 갖는 일차적 의의가 여기에 있다고 할 것이다.

2000년 6.15 남북정상회담 이후 **남북관계**는 그 이전 시기와 비교할 때 양적, 질적으로 발전해왔다. 2000년 이후 남북한은 당국간, 민간 양차원에서 그리고 다양한 분야에서 교류협력을 확대해오면서 대결과 불신의 남북관계를 화해협력의 관계로 전환하였다. 남북관계의 변화는 냉전구조의 해체라는 긍정적 국제환경 속에서 이루어진 것을 부인할 수 없지만, 남북간 상호 인식의 변화와 구체적인 교류협력의 실천이 결정적인 요인이었다. 그러나 냉정하게 말한다면 2000년대 남북관계는 과거 적대관계에서 벗어나 평화와 상생의 한반도 공동체 수립을 위한 여건을 다진 과도기라고 평가할 수 있다. 앞으로 남북한은 6.15 공동선언 이후 만들어온 화해협력의 분위기를 사실상의 통일(*de facto* reunification)의 단계로 발전시킬 수 있다. 정치, 군사분야의 통합에 앞서 남북한은 경제협력의 확대 및 제도화를 통한 경제공동체 건설, 인도적 문제의 해결과 사회문화분야 공동기구

설립으로 사회문화공동체로 나아갈 수 있을 것이다. 나아가 군사적 분야에서 상호신뢰 형성과 평화체제 수립을 통하여 본격적인 통일의 길을 닦을 수 있을 것이다. 여기서 강조할 점은 화해협력의 남북관계를 공고히 하고 그것을 사실상의 통일 단계로 발전시킬 수 있는 관건이 평화적인 남북관계의 제도화라는 점이다. 다시 말해 통일은 그 자체가 선이 아니라 한반도 전체의 항구적 평화 정착의 기틀이다. 그리고 그 원칙은 구체적인 남북관계에 적용될 때 의미가 있을 것인 바, 그런 점에서 금번 정상회담에서 평화문제를 논의한 것은 의미가 크다 할 것이다.

2. 통일외교안보정책의 성찰

탈냉전과 세계화 현상이 동시발생하면서 시작된 1990년대부터 세계는 상호의존이 깊어지면서 국가를 주행위자로 하고 군사안보를 주요 관심사로 한 기존의 동맹외교는 한계에 부딪혔다. 상호의존의 심화는 경제와 안보 영역간 중첩 현상과 비정부기구의 국제적 역할 증대를 동반하였다. 특히, 냉전 붕괴로 그동안 억제되어 왔던 문제들이 새로운 안보 현안으로 등장하면서 전통적인 안보개념으로 평화를 증진하기 힘들게 되었다. 여기에 사회주의국가 및 권위주의국가들의 민주화로 외교안보정책의 투명성은 물론 안보의 중심이 국가가 아니라 시민이라는 인식이 높아졌다.

이와 같은 일련의 상황 및 인식 변화는 일국의 외교안보정책이 국가이익 증진을 위해서라도 국제적 사안에 적극 관심을 갖고 공동 이익 증진을 위한 국제협력에 나설 필요를 증대시키고 있다. 안보분야에 대한 접근에 있어서도 국가안보, 군사안보 개념에서 국제문제의 포괄적 해결, 공동이익 증진, 분쟁의 비폭력적 예방 등을 위한 포괄안보, 공동안보, 협력안보 개념이 등장하고, 결국은 모든 안보문제는 인간의 생명과 삶의 질 개선에 기여해야 한다는 인간안보 개념으로 발전하였다.⁹⁾ 이는 국제사회 모든 행위자간 상호 존중과 공동 협력을 전제로 한다. 따라서 특정 국가에 의존하거나 특정 국가와 적대하는 냉전식 외교안보정책은 그 의미와 효력을 상실한다. 그러나 이와 같은 새로운 외교안보정책에 대한 객관적 요구에도 불구하고

9) 권오윤, “‘협력안보’로서의 동북아 평화협정 체제를 만들기 위한 조건들,” 『평화연구』, 제15권 1호 (2007년 봄), 61-65쪽; 전용, “국가안보와 인간안보,” 『국제정치논총』, 제44집 1호 (2004), 28-35쪽.

하고 기존의 방식에 익숙하거나 그로부터 이익을 누리는 국가의 경우 정책 전환이 지연될 수 있다. 특히, 강대국과의 비대칭적 동맹관계에 있는 국가는 더욱 그렇다. 실제 새로운 외교안보정책으로의 전환은 국내정치적 변화나 시민사회의 압력이 작용할 때 나타날 수 있다.

한국의 통일외교안보정책은 지정학적 위치와 국력의 크기를 반영해 국제 질서의 변화에 민감하게 반응해왔다. 1970년대 초 데탕트와 1980년대 말-1990년대 초 냉전해체기 대북정책의 변화가 그 단적인 예이다. 특히, 냉전해체기 한국은 대외적으로 냉전 해체와 경제적 세계화, 대내적으로는 민주화와 경제성장을 바탕으로 유엔 가입, 북방정책의 추진, 적극적인 남북 대화, 경제외교의 다변화 등 새로운 ‘외교의 발견’을 하게 된다. 그러나 그런 사례는 모두 북한에 대한 적대적 인식과 북한을 대상화 하여 추진하였다는 점에서 근본적인 한계를 갖고 있다. 김일성 주석 조문파동을 계기로 한 김영삼 정부의 전향적 대북정책의 후퇴 역시 그 단적인 예이다. 1990년대 들어 대내외적인 정책 환경의 변화와 국가능력 증대를 고려할 때, 한국은 특정 강대국에 의존하거나 편승하는 약소국 외교에서 탈피할 기회를 맞이하였다. 그러나 북한 핵문제의 등장과 한국정부의 외교안보정책에 대한 시민사회의 약한 통제력, 그리고 한미 군사동맹관계의 건재함 등의 요인으로 정책 전환이 불가능하였다.

적어도 대북통일정책에서 획기적인 전환이 일어난 것은 김대중 정부 들어서 가능했다. 김대중 정부는 민주개혁세력에 의한 ‘평화적 정권교체’와 대통령의 리더십 등을 통해 외환위기를 극복하고 북한의 개방과 북핵문제의 평화적 해결을 위한 국제사회의 지지를 이끌어냈다. 특히, 2000년 6.15 남북정상회담은 남북관계를 대립과 불신에서 화해와 협력으로 전환시키는 계기로 작용하였고, ‘햇볕정책’은 북한을 국제사회로 이끌어내는 역할을 하였다.¹⁰⁾ 그러나 김대중 정부의 외환위기 극복 과정은 오늘날 한국사회의 양극화를 심화시킨 신자유주의적 경제정책을 도입하는 결과를 초래하였고, 제2차 북핵위기의 발생으로 남북관계는 양적 변화에도 불구하고 군사적 불안정을 해소하지 못한 한계를 안고 있다.

10) 김근식, “남북정상회담과 6.15 공동선언: 분석과 평가,” 『북한연구학회보』, 제10권 제2호 (2006 하반기), 39-57쪽.

김대중 정부의 ‘햇볕정책’을 계승하고 등장한 노무현 정부는 통일외교안보정책 목표로 북핵문제의 평화적 해결, 한반도 평화체제 수립, 동북아 안보협력 증진 등의 단계적 추진을 제시하였다. ‘참여정부’의 ‘평화번영정책’은 북한과 미국 사이의 대립 속에서도 북핵문제를 6자회담을 통한 평화적 해결의 길로 들어서게 하는데 견인차 역할을 하였고, 전시 작전통제권 환수 합의 등 동맹관계의 정상화를 추진하였다.

그러나 ‘참여정부’의 통일외교안보정책은 각분야별로 적지 않은 문제점을 보여왔다. 대북통일정책에 있어서 정부는 군사적 긴장과 대립이 지속되고 있는 남북관계를 사회문화교류와 경제협력을 중심으로 돌파하는 기능주의적 접근의 한계를 넘어서지 못하였다. 그동안 수많은 인적, 물적 교류의 증대에도 불구하고 남북간 군사적 신뢰구축은커녕 사회, 경제분야에서 신뢰구축을 제도화하는데도 실패하였다. 그 원인으로는 정부가 통제하기 어려운 북한 핵문제의 장기화도 있지만, 출범 초기 소위 대북송금 특검으로 ‘국민의 정부’부터 시작된 남북관계 개선에 일시적 단절을 가져와 북한과의 신뢰를 형성하는데 기회비용이 소용되었고, 동시에 대북정책을 수립 추진하는데 정치권과 시민사회의 참여를 이끌어내는데 한계를 나타냈다. 그러나 보다 중요한 것은 남북관계와 북핵문제의 연계성에도 불구하고 남북관계 발전을 추진하는 독자적 구상과 의지를 보이지 않았다는 점이다. 11)

‘참여정부’는 외교분야에 있어서 경제외교, 친선외교를 펼쳐 긍정적이지만은 않은 국내외 경제 여건에도 불구하고 꾸준한 성장세를 이끌어 오고 한국의 국제적 지위를 높여왔다. 한국정부가 인내심을 갖고 6자회담의 개최 및 지속을 통해서 북핵문제의 평화적 해결을 위한 외교적 노력을 경주하고, 남북한 군사적 신뢰구축을 위해 대북 포용정책을 지속하고 그 외교적 지지 확보를 추구한 것은 평가할 대목이다. 그러나 한반도 ‘평화번영’에 가장 큰 영향을 미치는 동북아 주변 강대국들과의 균형적인 선린외교에 실패하였다. 자주외교와 동북아균형자론은 구체적인 청사진과 여건을 조성하지 않은 채 구호로 시작하였다가 사라졌고, 그 후 대미의존외교를

11) 이런 평가는 2007 남북정상회담으로 부분적으로 완화되었다고 볼 수 있다.

답습하고 일본과의 외교적 갈등에서 벗어나지 못하고, 북핵문제를 제외하고는 한반도 미래를 대비하는 중국, 러시아와의 협력외교는 찾기 어렵다. 특히, 졸속적이고 불평등한 한미자유무역협정 체결을 일방적으로 추진하는 데에서는 ‘참여’ 정부의 수사가 무색하였고 군사안보에 대한 대미의존을 넘어 경제안보를 심각하게 위협하였다는 비판을 받을 수 있다. 한국의 외교정책은 미국을 비롯한 서방의 일부 주요 국가들에만 편중함으로써 다양한 인간안보 증진을 위한 국제적 협력, 자원 도입선의 다변화, 세계 각지의 재외동포의 생명 보호 및 지위 향상에 한계를 보여왔다.

현정부의 안보정책은 ‘자주국방’, ‘국방의 현대화’ 등과 같은 구호 속에서 의욕적으로 추진되었지만 약소국 편승외교의 관행과 군사안보 중심의 냉전식 안보관에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 특히, 한국군의 대북억지력 증강을 위한 첨단무기 도입과 주한미군의 전략적 유연성 확보를 위한 기지재편 작업과 그 과정에서 발생한 평택시민에 대한 강제철거 조치는 군사안보정책의 반평화성, 대외의존성, 비민주성을 유감없이 노출시켰다. 더욱이 정부는 변화하는 국제안보환경 속에서 비군사적 수단을 통한 공동안보 및 공동이익 증진 노력과 그를 위한 다자간 협력을 멀리하고, 미국의 세계안보전략에 따라 한국군을 한반도 밖으로 내보냄으로써 국민의 생명을 위협하고 한국의 국제적 위신을 실추시켰다.

한국정부가 최근까지 보여주고 있는 통일외교안보정책의 불철저성과 비일관성은 정책적 추진 능력의 한계에서 비롯되었다기보다는 새로운 정책비전과 방향을 요구하는 시대적 변화를 반영하지 못하고 냉전식 안보관, 동맹외교의 관행에 안주하고 있다는 데서 찾을 수 있다. 한국은 강대국은 아닐지라도 이미 약소국에서 벗어나 중간국가로서의 지위에 있고 그에 걸맞는 안보관에서 발상의 전환을 요구받고 있다. 이제 군사안보, 국가안보 시대는 끝났다. 안보는 군사적 측면만으로 이루어지지 않고 그 범위가 확장되었다. 또 국가만이 안보의 주체가 아니라 시민들의 민주적 참여와 다양한 국제 행위자들과의 협력이 필요하고, 안보의 목적도 시민이고 그 결과도 시민들에게 돌려줘야 한다. 실제 한국사회는 9.11테러사태 이후 반테러주의를 명분으로 한 미국의 해외침략과 그에 동조하는 한국군의 파병, 그리고 북핵 실험 등을 목도하면서 남북통일과 한반도 평화 그리고 세계평

화를 함께 생각하게 되었고, 평화와 통일이 시민들의 삶의 질과 연결되어야 함을 인식하게 되었다. 12) 결국 우리는 통일외교안보정책의 획기적 방향 전환이 필요하다. 이제 한국은 중간국가로서의 지위와 능력에 걸맞게 대결의 군사안보에서 협력의 인간안보로, 따라서 동맹일변도의 외교 관행에서 다양하고 창조적인 외교정책으로의 전환을 준비할 시점에 서있다. 우리는 그 전환을 ‘중간국가의 평화외교 구상’이라 말한다.

이상을 통해 볼 때 한국의 외교안보정책은 향후 다음과 같은 교훈을 적극 반영할 필요가 있다. 첫째, 평화외교를 일관성 있게 전개함으로써 그 과정에서 획득되는 국가 이미지와 창조적 외교력을 결합하여 국가이익과 세계평화 증진을 상호보완적으로 인식하고, 둘째, 군사동맹 위주의 안보외교노선에서 벗어나 인간안보에 기반한 다자안보협력을 포함한 다양하고 유연한 외교정책을 추진하고, 셋째, 동북아 안보협력공동체 형성과 통일 대비 주변국의 지지를 위해 균형선린외교를 강화하는 것이다.

그간 한국의 통일외교안보정책은 시각과 입장에 따라 다양한 평가가 가능할 것이다. 그런 가운데서도 김대중 정부 등장까지 한국의 통일외교안보정책은 북한과의 체제경쟁을 기본방향으로 해왔고, 지금까지도 미국과의 동맹관계에 주력하고 있는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 국제사회의 상호의존 증대에 따른 공동 관심사 확대 및 공동이익 증진의 필요성이 높아지는 한편, 한국의 민주주의 진전과 국제적 지위 상승으로 이제 통일외교안보정책의 획기적 전환이 필요하고 가능한 시점에 이르렀다.

한반도는 현재 북핵문제에 국한되지 않은 커다란 지각 변동이 시작되고 있다. 6자회담이 상징하는 바는 미래 한반도 평화 및 동북아 공영은 특정 국가, 특정 방법이 아니라 관련 국가들과의 협력 속에서 창조적이고 유연한 접근이 더욱 요구된다. 그런 상황 변화에 한국의 외교안보정책이 능동적인 역할을 수행하려면 기존의 대미 의존적인 동맹외교에서 벗어나 한국의 위상과 능력에 부응하여 세계평화와 국가이익을 조화시키는 대안적인 정책 방향이 절실하다. 우리는 이를 ‘중간국가의 평화외교 구상’으로 제

12) 박순성, “북핵실험 이후, 6·15시대 담론과 분단체제 변혁론,” 『창작과비평』, 통권 134호 (2006년 겨울호), 333-345쪽; 박순성, “이라크파병 논란- 국익, 국가정체성, 평화운동,” 『창작과비평』, 통권 122호 (2003년 겨울호), 360-369쪽.

시하고자 한다.

II. 중간국가의 평화외교노선과 ‘평화협력정책’

1. 중간국가의 평화외교노선

중간국가(middle power)¹³⁾란 국력, 능력, 영향력 등에서 강대국이나 약소국이 아니고 세계체제에서 응집과 안정을 추구하는 경향을 나타내는 국가를 가리킨다. ¹⁴⁾ 일반적으로 중간국가를 국가 역할, 국력, 지역성의 세 요소로 구분한다. 중간국가는 가교역할, 제도 창출, 중재 역할 등을 수행하는데 이러한 역할은 대개 단독으로 하기보다는 소그룹을 만들거나 국제 기구를 통해서 이루어진다. 경제적으로 중간국가는 너무 크지도 작지도 않은 나라들이다. 중간국가는 정의상 국제적인 영향력을 어느 정도 갖고 있으면서도 특정 지역을 지배하지 않는다. ¹⁵⁾

중간국가들은 강대국과의 동맹관계를 통해 자신의 안보를 확보하면서도 자신들의 국력에 걸맞게 공적개발원조(ODA)와 평화유지(Peace Keeping Operation) 및 평화창출 활동(Peace Making Operation) 등 국제사회의 발전에 적극적으로 참여한다. 또 재해구난, 전염병 치료 및 예방, 난민구원 등 각종 인간안보 활동도 펼치고 있다. 물론 현실적으로 중간국가의 외교정책이 일률적이지는 않는다. 특히 미국과 동맹관계에 있는 중간국가들은 균형을 추구하거나 패권을 추종하는 외교 행태를 보이기도 한다. 다른 중간국가들 중에서는 지역맹주를 추구하는 경우도 있다. ¹⁶⁾

다른 한편, 중간국가를 그 능력과 행동 양측면에서 정의할 수 있다면 실

13) 중간국가란 영어의 middle power에 대응하는 용어이다. middle power의 우리말 번역은 ‘중급국가’, ‘중견국가’, ‘중간국가’ 등으로 통일되어 있지 않다. 여기에서는 이 용어의 의미를 국가간 위계나 발전 수준으로만 한정하지 않고, 한 국가가 지정학적으로 중간의 위치에 있으면서 개념적·실천적 양 측면에서 유연성과 창조성을 갖고 있다는 점을 강조하기 위해 ‘중간국가’로 부르기로 한다.

14) Eduard Jordaan, “The concept of a middle power in international relations: distinguishing between emerging and traditional middle powers,” *Politikan* (November 2003), Vol. 30, No. 2, p. 165; Jeffrey Robertson, “South Korea as a Middle Power: Capacity, Behavior, and Now Opportunity,” *International Journal of Korean Unification Studies*, vol. 16, no. 1 (2007), pp. 153-154에서 재인용.

15) 조성렬, “한국형 평화국가는 어떤 모습일까: 중급평화국가론의 모색,” 『시민과 세계』, 제10호 (2007), 85-86쪽.

16) 위의 글, 88-89쪽.

제 중간국가에 해당하는 국가가 그 능력과 행동 사이에서 불일치를 보일 수도 있다. 지금의 한국이 정확히 그런 예라고 볼 수 있다.¹⁷⁾ 한국은 그 능력에 있어서 중간국가의 지위에 있으면서도 중간국가의 외교적 행태를 보이지 않고 있다.

중간국가는 또 북유럽의 사회민주주의국가들과 같은 전통적 중간국가와 탈냉전과 함께 민주화를 거쳐 나타난 신흥 중간국가로 나뉠 수도 있다. 이 두 유형의 중간국가는 민주제도의 정착, 사회적 균열, 사회정치적 가치의 성숙 정도와 세계경제에서의 지위 등으로 구별할 수 있다. 이러한 중간국가 분류는 처음 중간국가로서의 능력을 갖춘 후 중간국가로서의 외교적 행태를 보이는 진화적 과정을 거친다는 점을 말해준다. 중간국가는 민주제도가 정착하고 사회적 균열이 줄어들고 사회정치적 가치가 성숙되고 세계경제에서의 지위가 높아지면서 중간국가로서의 외교적 행태로 발전한다는 것이다.¹⁸⁾ 또 중간국가는 역내 정치군사적 갈등을 타개하고 안보딜레마 상황을 공동협력으로 전환하는데 중요한 외교적 역할을 수행할 수 있다.¹⁹⁾ 이런 논의에 따를 경우 한국은 신흥 중간국가의 외교정책 양상을 보여주는 가운데, 남북한의 군사적 긴장과 동북아 안보딜레마 상황을 한반도 평화체제 구축 및 동북아 안보협력으로 전환할 외교적 역할을 모색할 수 있을 것이다.

한반도의 군사적 긴장과 동북아의 지정학적 여건, 통일외교안보정책을 둘러싼 대내적 갈등이 한국이 중간국가로서의 외교적 행태를 보이는데 제약이 되고 있는 것을 부정할 수 없다. 그럼에도 한국은 경제적 능력이나 민주화의 진전 정도, 국제적 지위 등의 측면에서 볼 때 중간국가의 외교정책을 전개하기에 충분한 필요조건을 갖고 있다. 따라서 문제는 중급국가 특유의 자율적이고 균형적인 외교정책을 추진할 발상의 전환과 정책적 의지라 할 수 있다.

한국과 같이 국제사회의 객관적 위치상 강대국도 약소국도 아닌 중간국가는 자국의 국력 못지않게 민주주의, 지도력, 국제적 신뢰도 등과 같은

17) Robertson, op cit., p. 153.

18) Ibid., pp. 154-155.

19) Joshua B. Spero, *Bridging the European Divide: Middle Power Politics and Regional Security Dilemmas* (OX, United Kingdom: Rowman & Littlefield Publishers, 2004).

무형의 외교 자원을 활용하여 자국의 이익과 국제사회의 이익을 동시에 추구하는데 적합하다. 한국이 앞으로 중간국가로서의 외교안보정책과 특정 국가와의 외교관계에 경도된 동맹관계를 절충할 경우 외교적 모순에 그치지 않고 국가이익 달성에도 부정적 영향을 줄 수 있다. 왜냐하면 단결과 협력을 주요 방향으로 하는 중간국가의 외교는 특정 국가와의 고정된 관계에 의존하기 보다는 타협, 조정, 협력, 연합 형성, 다자적 접근 등과 같이 유연한 외교정책 행태를 보이기 때문이다.

일국의 외교안보정책은 기본적으로 자국의 이익 극대화를 목표로 하고 있지만, 오늘날 세계적 차원에서 상호의존이 증대하고 세계적 문제들(global issues)이 늘어나고 있는 상황에서 일국의 외교안보정책 역시 인류 공통의 가치 실현과 조화를 이룰 때 국가의 위상 증대는 물론 국가이익 실현에도 이바지할 것이다. 한반도와 동북아의 외교안보환경을 고려할 때 한국의 통일외교안보정책은 현실적인 측면에서도 세계 공통의 가치와 밀접한 관련을 맺고 있다고 할 수 있는데, 평화, 발전, 인권, 협력이 그렇다고 할 수 있다. 중간국가의 지위에 있는 한국은 이렇게 세계 공통의 관심사와 국가이익이 긴밀히 연관되어 있는 상황 속에서 진취적이고 창조적인 통일외교안보정책으로의 전환, 즉 평화외교노선은 이상적인 것이 아니라 지극히 현실적이다.

중간국가로서 한국의 평화외교노선은 인류의 이상을 한반도에 실현하고 지역과 세계에서 인류의 이상을 실현하는 노력에 능동적으로 참여하는 비전을 갖고 있다. 그 연결고리가 남북한 평화통일 달성과 동북아 안보협력 공동체의 수립이다. 한반도 문제 해결과 동북아의 안보협력은 통상·금융, 비확산, 환경, 자원 개발 및 수송, 인도적 문제 등 다양한 측면에서 상호의존적이기 때문에, 양자는 선후가 아니라 병행발전의 관계에 있다.

남북한 통일은 인류 공통의 가치를 실현하는 방향으로 지역과 세계에 열려있고 협력하는 새로운 한반도 공동체를 뜻한다. 남북한 통일과 한반도 평화 정착을 둘러싸고 남한에서는 상호 대립적이거나 선후의 문제로 이해하는 등 일부 잘못된 인식이 나타나는 한편, 주변국에서는 남북통일이 동북아 각국을 불안하게 한다는 일부 우려가 일어나고 있다. 그러나 한반도

에서 평화 정착은 반평화적 분단체제를 통일로 전환하지 않고서는 불가능하고, 남북통일은 그 과정이 평화로워야 할뿐만 아니라 그 지향이 평화공동체이다. 따라서 한반도에서 평화와 통일은 상호보완적인 관계에 있기 때문에 그런 방향에서 동시 추진하는 것이 합당하고, 그 과정에서 한국은 주변국들의 지지를 획득하여야 할 것이다. 남북한이 위와 같이 통일을 준비한다면 통일된 한반도는 주변 국가들을 불안하게 하는 것이 아니라 상생의 동북아 공동체의 일원이 될 것이다. 통일된 한반도 혹은 남북한 통일 과정이 이상과 같은 방향과 내용으로 추진될 때 한반도는 더 이상 대립과 갈등의 원천이 아니라 상생의 평화공동체로 거듭남으로써 동북아와 세계의 진보에 기여할 것이다.

동북아 안보협력공동체는 역내 갈등과 차이를 상생의 동력으로 전환하고 평화증진과 호혜적 발전을 지속하는 개방적이고 민주적인 지역공동체를 전망한다. 그러기 위해서는 특정 세력이 특정 가치 및 방식을 기반으로 대립 관계를 조성하고 그것을 재생산해온 공격적이고 폐쇄적인 관계 및 문화를 청산하여야 한다. 또 동북아는 잠재적, 현실적 갈등요인들이 산재해있는데 이를 해결하는데 있어서도 기존의 관성에서 벗어나 관련 당사자들이 다함께 참여하여 호혜적인 방향으로 해결책을 찾아야 할 것이다. 이런 점들을 고려할 때 동북아의 평화와 번영을 추구하는 합당한 길은 지역의 문화와 특성을 고려하면서도 세계 공통의 규범과 가치를 바탕으로 한다. 이렇게 접근할 때 한국과 동북아 지역, 세계는 구별된 벽이 아니라 소통하는 통로가 될 것이다. 이와 같이 한반도, 동북아, 세계를 향한 한국의 새로운 통일외교안보정책 비전은 중간국가의 외교정책을 당위가 아니라 현실적 필요에 의해 제기함을 잘 보여준다.

2. ‘평화협력정책’의 4대 방향

중간국가의 평화외교노선에 입각하여 향후 5년간 한국의 통일외교안보정책의 기본방침을 ‘평화협력정책’으로 명명하고, 그에 따른 4가지 정책 방향과 전략을 제시해보고자 한다.²⁰⁾

20) 대통령의 임기를 고려하여 정책 추진의 기간을 5년으로 설정하였지만, 평화협력정책 구상에서 실질적인 정책 추진 기간은 정책 과제의 성격과 한반도 외교·안보 상황의 진전을 고려하여 대체로 10년 정도까지를 염두에 두었다고 할 수 있다.

평화협력정책은 한반도 평화체제 수립을 비롯하여 동북아 및 세계 평화 증진에 이바지하는 모든 외교적 노력을 포함하는데, 여하한 잠재적 혹은 명시적 폭력을 배제하고 관련 당사자간 혹은 국제사회와의 협력을 통해 평화 증진을 도모함을 의미한다. 평화협력정책은 통일외교안보문제에서 이상과 현실의 차이, 정책영역간 목표의 부조화를 보였던 폐단을 극복하고 일관된 방향과 창조적인 방법으로 평화외교노선을 추진한다. 평화외교노선을 보다 효과적으로 추진하기 위해서는 냉전기 적대적 남북관계에 적용되었던 군사동맹 중심의 동맹외교를 21세기 국제정세 및 남북관계의 변화에 부응하는 방향으로 발전시키는 한편, 유엔을 비롯한 국제사회와의 다자안보협력을 확대하고 동북아 역내 국가들과의 우호협력관계를 강화하는 등 개방적이고 실용적인 정책 추진이 필요하다.

평화협력정책은 당면한 북핵문제 해결을 추구하면서 한반도 평화체제 수립과 동북아 안보협력의 증진을 조화롭게 병행 추진하는 한편, 민주적 평화국가의 상을 수립하여 평화외교노선을 안정적이고 지속적으로 전개할 국내적 기반을 구축하는데도 역점을 둔다. 나아가 평화협력정책은 한반도 평화체제 정착이 소극적 평화에 그치지 않고, 상생의 평화공동체를 수립함으로써 한반도에 항구적인 평화를 가져오고 남북한 구성원들이 인간다운 삶을 영위할 수 길을 열어 나가야 할 것이다. 그러므로 평화협력정책은 한반도 평화공동체 수립 과정을 남북 평화통일로 연결시킬 것이고, 평화통일을 한반도 및 동북아의 항구적 평화정착의 동력으로 발전시킬 것이다. 그런 점에서 평화협력정책은 남북한이 기존에 맺은 상호간 합의들과 그 정신은 물론 국제사회의 공통 가치와 행동 규범에 바탕을 둔다.

□ 통일지향적 평화체제 수립

한반도의 냉전구조 해체 작업은 중국적으로 한반도에 상생의 평화공동체를 건설하는 것을 목표로 한다. 2.13 합의 이행으로 시작한 한반도 냉전구조 해체는 정전체제 청산, 평화협정 체결, 평화체제 수립을 경과하면서 한반도가 안정적인 평화공동체를 영위하는 데로 나아가야 할 것이다. 한반도 평화체제 구축은 한반도 비핵화 실현, 평화협정 체결을 경과하면서 추진할

수 있다. 평화체제 구축 없이는 남북관계의 질적 발전과 동북아 안보협력이 불가능하다는 점에서 이것은 최우선적인 정책 목표이다.

평화체제는 정전체제의 극복은 물론 전쟁 재발 방지 등 한반도에 영구적 평화를 가져올 제도적 장치의 합의 및 운영, 그것을 가능하게 할 정상적 국가 관계의 수립을 의미한다. 그런 점에서 평화체제는 평화관리기구의 가동, 남북한 군비통제, 북미·북일 관계정상화 등을 포함한다. 한반도 평화체제 구축을 달성하기 위해서는 평화체제의 구체적인 상을 남북한과 주변 관련국들이 공동 모색하는 일과 함께 평화체제 과정을 안정적으로 관리하는 것이 필요하다.

상생의 한반도 평화공동체는 물론 전쟁 재발 방지와 평화정착을 위한 제도적 장치를 기반으로 한다. 그러나 한반도 평화공동체는 평화체제에서 나아가 남북한이 각각 전쟁을 불법화하고 평화를 합법화하는 행동규범과 의식을 내면화하고 그것을 상호관계의 근간으로 공유하는 상태를 말한다. 그리고 평화공동체가 남북한 구성원의 복리 증진을 지향한다고 할 때 그 핵심은 군비를 축소하여 민중 복지에 전환하는 것임을 강조할 필요가 있다.

한반도가 평화체제를 넘어 평화공동체로 나아가간다고 할 때 구체적으로 남북관계는 어떻게 변화할 것인가? 한반도 평화체제 하에서의 남북관계를 평화공존의 안정적 유지라고 한다면, 평화공동체 하에서 남북관계는 남북연합의 실시로 ‘사실상의 통일’에 진입하는 단계라 할 수 있다. 남북연합은 정치적, 군사적 신뢰를 바탕으로 평화공존은 물론 평화교류, 평화통일을 진작하는 단계로서, 상호 갈등과 대립을 재생산해온 법적, 제도적, 정신적 요소를 청산하고 상호 교류협력을 통해 남북이 공존공영을 본격화하는 것을 말한다. 이때 통일은 특정 제도나 체제를 기준으로 한 결과 개념이 아니라 행위자간 상호작용에 바탕을 둔 과정 개념임을 발견할 수 있을 것이다.

여기서 한 가지 강조할 바는 한반도 평화체제 구축을 남북한 평화공동체로 연결짓지 못할 경우, 그런 평화체제는 분단고착형 평화체제가 될 수 있다는 점이다. 그런 상태는 외형상 전쟁 재발 방지 공약에도 불구하고 구조적인 폭력을 지속하고 한반도 구성원의 인간안보를 저해한다는 점에서 경계할 바이다. 한반도 평화를 평화협정, 평화체제, 평화공동체로 발전적으

로 연관짓는 이유가 여기에 있다. 한반도 평화체제가 상생의 남북 평화공동체로 발전할 때 한반도에서 평화와 통일은 동전의 양면임을 확인하게 될 것이다. 따라서 우리는 한반도 비핵화 과정과 함께 모색될 평화체제 논의에 주도적으로 참여하여 그것이 통일지향형 평화체제 수립의 길로 나아가도록 할 책무를 띠고 있다.

결국 한국의 대북정책은 한국이 처한 특수한 정책 영역으로만 고립시켜 파악하기보다는 상생의 한반도 평화공동체, 다자안보협력을 통한 동북아 공영, 세계평화와 지속가능한 발전에의 기여 등 평화협력정책 기조의 연장선상에서 파악할 수 있다. 이와 같은 인식은 평화외교의 전개에 있어서 적용상의 일관성과 보편타당성을 높여주는 것으로서, 남북한의 주도적 역할을 유지하는 가운데 한국의 대북정책 집행에 있어서 국제적 지지와 협력을 높여줄 수 있다.

□ 선린외교와 다자안보협력

상생의 한반도 평화공동체 수립이 가능하려면 남북한의 협력이 일차적인 것을 부인할 수 없지만 동북아 주변 국가들의 지지와 역내 안정도 큰 역할을 할 것이다. 말하자면 동북아의 공존공영은 한국의 국가이익과 직결되고 실제 한국의 많은 국가이익은 동북아 국가들과의 외교관계에 달려 있다.

한국은 지정학적으로나 지경학적으로 동북아에서 이해관계가 높고, 그 의미는 북핵문제와 교역 규모가 단적으로 보여주고 있다. 따라서 한국은 미국, 중국, 일본, 러시아 등 4개국과 균형적인 선린외교가 절대적으로 필요하다. 그러나 한국은 그동안 미국과의 동맹외교에 편중함으로써 결과적으로 동북아에서 획득가능한 막대한 국가이익을 스스로 제한해왔는지도 모른다. 대미일변도의 외교관계는 한국의 대외협상력과 국제적 지위를 약화시키고 한국외교의 창조력과 상상력을 스스로 위축시키는 결과를 초래하였다. 공존공영의 동북아 협력시대에 능동적으로 대비하고 그것을 한반도 평화정착 및 통일로 연결짓기 위해서는 계속되어온 일본과의 외교적 갈등을 청산하고 중국, 러시아와의 전략적 동반자관계를 발전시켜야 할 것이다. 이와 같이 동북아 4개국을 향한 균형적 선린외교는 한국의 국가이익과 지

역의 공존공영을 동시에 추구할 수 있는 최선의 방안이다. 물론 어떠한 외교정책도 그 목표 달성을 위한 수단으로 기능하지 그 이상은 아니다. 그렇기 때문에 기존의 동맹위주의 외교는 조정되어야 하고 그것은 지역 선린외교의 주요 부분으로 새롭게 자리매김되어야 할 것이다.

한편, 동북아 차원에서 볼 때 역내 다자안보협력 기구의 필요성은 다양한 요인들에 의해 확인되고 있다. 지역협력을 촉진하는 요인으로는 먼저, 역내 경제적 상호의존이 급격히 증가하고 있는 점인데, 그에 따라 이를 안정적으로 유지하고 공동번영을 지속할 역내 다자 경제협력기구의 필요성이 높아지고 있다. 또 다른 촉진 요인으로는 군비경쟁, 영토분쟁, 자원 접근, 해양 안전, 각종 불법거래, 역사적 인식 차이 등 부정적 양상을 띠는 각종 잠재적 갈등 요인들 대부분이 양자간 사안이 아니라는 점에서 지역적 차원의 다자간 안보협력이 필요하다. 즉, 동북아시아는 경제적 공동번영을 안정적으로 지속시키고 다양한 잠재적 불안요소를 억제하여 공동안보를 추진할 다자간 안보협력의 필요성이 그 어느 때보다 높다.

그러나 이러한 필요에도 불구하고 동북아 지역은 다자안보협력보다는 경제 분야를 제외한 정치, 군사 분야에서는 동맹관계를 비롯한 양자관계가 우세한 편이다. 최근에 들어서는 경제분야에서도 FTA방식의 양자관계가 대두하고 있어 역내 공동이익 증진을 위한 다자적 접근이 제약을 받을 수 있다.

단기적으로 동북아 안보협력체 건설을 위한 다자주의적 접근의 필요성과 그 현실 사이의 격차를 극복하는 방안을 찾는 것이 과제일 것이다. 특히, 국가간 불신과 갈등이 존재하고 협력의 습관이 낮은 역내 환경을 고려할 때, 당면한 공동 관심사에 대한 협력의 기회를 포착하고 그 성과에 기반하여 협력의 범위를 넓히는 ‘사안별 다자적 접근’이 타당할 것이다. 6자회담을 통해 전개되고 있는 동북아의 비확산 협력이나 사막화 억지 등을 위한 역내 국가간 환경 협력 등이 그 실례이다. 이와 같이 사안별 다자협력은 동북아 국가간 정치적 불신 해소, 자국의 기회비용 최소화, 다자협력의 효용 학습 등 전면적인 다자안보협력의 발판을 마련하는데 유용하다.

한국과 다른 동북아 국가들은 이미 비확산 및 환경 분야 등에서 역내 다자협력의 중요성과 효과를 인식하고 있다. 한국은 ‘중간국가’의 지위를

살려 역내 공동협력의 기회를 제공하고 그 과정을 선도함으로써 한반도 평화공동체와 동북아 안보협력의 병행 발전에 큰 공헌을 할 수 있을 것이다.

한국은 동북아 다자안보협력이 한반도와 동북아의 평화 정착 및 공동번영에 이바지하는 효율적인 방안이라고 판단하고 이를 적극 추진하여야 한다. 그 과정에서 관련국들은 협력을 통해 기회비용을 분담하고 공동이익을 제고하고 연대감을 증진할 수 있다. 6자회담 참여국들은 이미 9.19 공동성명과 2.13 합의를 통해 한반도 비핵화만이 아니라 경제 및 에너지 협력, 지역 평화-안보공동체 수립을 위한 실무회의에 착수하였다. 군사안보분야에서도 다자안보협력은 신뢰조성, 투명성 증대, 공동안보 추진 등을 통해 역내 국가간 불신과 잠재적 갈등요인을 억제하고, 궁극적으로 군비경쟁 대신 인간안보에 기초한 공동이익 증진을 추구할 수 있다. 먼저 분야별 다자안보협력으로 시작하여 그 과정에서 나타날 협력의 경험을 확대하고 상호 존중과 호혜주의에 입각하여 다자안보협력을 제도화하는 것을 전망할 수 있다.

다자안보협력을 한국의 외교안보전략으로 추진할 경우 기존 동맹관계는 보완적 역할로 재편되어야 할 것이다. 군사안보 중심의 동맹관계는 다양한 분야를 포괄하는 양국간 대등한 협력관계로 전환할 필요가 있다. 물론 동맹관계의 재편은 다자안보협력의 발전 속도를 반영하여야 할 것이다. 그런 경우에도 한미 동맹관계는 다자안보협력에 부응하는 방향으로 성격 전환이 이루어져야 할 것이다.

다자안보협력이 현실화되고 제도적으로 뒷받침된다면 절대안보에 입각하고 안보딜레마에 의해 촉진되는 개별 국가의 안보정책은 전향적 변화를 맞이할 수 있다. 그러나 동북아 다자안보협력의 실현 조건이 미약하고 그 가능성이 단기적으로 높지 않기 때문에, 비군사분야에서 부분적인 협력이 이루어진다고 해도 각국가별 안보정책 변화가 크지 않을 수 있다. 그러나 그런 가운데서도 역내 국가들과 다자안보협력의 구상 속에서 절대적 방위전략의 전환을 모색할 필요가 있다.

현정부에 있어서 다자안보협력은 구두선에 그치고 있고 실제로는 ‘국방개혁 2020’ 및 ‘국방개혁기본법’ 제정에서 보듯이 절대안보관에서 벗어나지 못하고 있다. 또 북한위협론에 이어 미국발 중국위협론에 사실상 동조하면서

국방비 증액을 호도하고 있다. 주목할 것은 이같은 ‘군 현대화’ 작업이 미국의 해외주둔 미군 재배치, 주한미군의 전략적 유연성과 깊은 관련이 있다는 점이다. 이런 식의 군비 증강은 중간국가로서의 한국의 위상과 능력을 무시하는 처사일 뿐 아니라 동북아 군비 경쟁을 가속화하여, 결국은 한반도 평화체제 구축 및 동북아 안보협력을 저해할 우려가 높다. 또한 ‘국방개혁 2020’ 및 ‘국방개혁기본법’ 제정은 평화협력정책의 기초와 정면으로 배치되는 것일 뿐만 아니라 현 한국군의 비대화와 비효율성 그리고 비민주적 국방정책 결정방식과 같은 문제를 덮어줄 뿐이다.

실제 절대적 방위론에 입각한 군비 증강은 한국의 안전보장에 유익하지 않은 비현실적인 접근이다. 한국이 소모적인 군비 증강을 중단하고 중간국가의 외교노선을 취할 때 한반도 비핵화 과정을 평화체제 수립 및 공고화로 연결하고 동북아 다자안보협력으로 발전시킬 수 있다. 한국은 절대안보에 근거한 국방정책을 다자안보협력으로 대체하는 방안을 주변국들과 공동 모색하는 한편, 그 과정에서 합리적 충분성에 근거한 제한적 억제전략과 단계적인 남북한 군비통제를 추진할 필요가 있다.

□ 인간안보에 기초한 국제협력

오늘날 위협의 성격과 유형이 다양해지고 민주화의 진전으로 안보 개념에도 변화가 일어나고 있다. 평화협력정책의 궁극적 지향은 국가안보가 아니라 인간안보이다. 물론 외부의 침략으로부터 국가를 방어하는 일이 인간안보를 위해 필요하지만 그것으로 충분하지는 않다. 국가의 안전보장이 자동적으로 인간의 안전보장을 의미하지 않기 때문이다. 실제로 지난 현대 세계사에서 많은 사람들이 외국 군대가 아니라 자국 정부에 의해 죽임을 당하였다.

한국의 평화외교노선은 국가의 보호 그 자체가 아니라 국가 구성원 개개인을 외부의 침략은 물론 가난, 질병, 자연재해, 사회경제적 불평등 등 각종 위협으로부터 안전을 지키는 데 초점이 맞춰져야 한다. 한국이 인간안보를 추구하는 것은 민주국가로서의 지위와 중간국가로서의 역할과 상응한다. 뿐만 아니라 인간안보는 평화협력정책 하의 여타 정책의 바탕이 됨으

로써 대내외적으로 폭넓은 지지를 획득하여 정책의 지지도와 신뢰성을 제고할 수 있다. 나아가 인간안보의 관점에서 한반도 평화를 접근할 때 평화공동체의 내용과 수립 과정은 보다 내실 있고 견고해질 수 있다.

한국이 미국에 의존하는 동맹외교에서 탈피하여 중간국가로서의 평화외교로 전환하는 것은 기존의 관성에서 볼 때 외교안보의 대전환을 의미한다. 그러나 기존의 동맹외교를 지속할 때 한국의 지속가능한 안전보장, 더구나 인간안보의 실현가능성이 높은지 대단히 회의적이다. 여기에 한국의 국제적 지위 상승과 다자안보협력의 효용성을 감안할 때 한국이 평화외교 노선으로 전환하는 것은 국가이익에도 부합할 것이다. 이는 선행 중간국가들의 외교 경험이 입증하고 있다.

평화외교의 최대의 특징이자 장점은 평화외교를 수행하는 국가의 이익과 세계 공통의 가치가 일치한다는 데 있다. 물론 현실에서 그런 현상이 완전하지 않을 수 있지만, 중간국가로서의 지위와 능력을 활용하고 정책적 일관성을 보일 때 그런 효과를 거둘 수 있다. 실제 1980년대 후반 노태우정부의 ‘북방정책’과 김대중정부의 ‘햇볕정책’은 그런 가능성을 보여주었다. 한국의 입장에서 평화외교는 단순히 국제적 이미지 제고를 위한 부가적인 조치가 아니라 한반도 평화공동체 수립과 동북아 안보협력의 제도화와 같이 매우 현실적인 과제를 반영하고 있음을 재차 강조하고자 한다.

물론 한국의 평화외교는 그 경험이 일천하고 안정성과 일관성의 면에서도 한계를 보여 왔다. 또 한국은 세계 평화와 안전 그리고 지속가능한 발전을 위한 국제적 기여가 높지 않았다. 한국이 평화외교를 통해 국가이익과 국제사회의 안녕 및 번영에 기여하기 위해서는 유엔 등 국제기구에 경제적, 인적 기여에서부터 공적개발원조(ODA) 증대, 평화유지활동(PKO) 확대, 해외현지 한국기업의 노무관행 개선, 외국인노동자에 대한 차별 중단 등의 다방면에서 변화가 있어야 할 것이다.

□ 민주적 평화국가상 확립

평화협력정책은 한국 통일외교안보정책에서의 발상의 전환을 전제하고 있지만 그것은 단지 정책효과 극대화에만 초점을 두는 것은 아니다. 만약

그렇다면 중간국가로서의 한국의 새 통일외교안보정책이 또다시 패권추종형으로 나타날 수도 있다. 그러나 평화협력정책이 밝히고 있는 중간국가의 평화외교론은 한국을 민주적 평화국가로 전환하는 것을 4대 정책 방향에 포함하고 있다.

평화국가는 군사력에 절대적으로 의존하는 안보국가와 달리, 물리적 폭력은 물론 구조적 폭력을 지양하고 ‘적극적 평화(positive peace)’와 그것이 가능한 국내적, 국제적 정치질서를 추구하는 민주적 정치체(polity)를 말한다.²¹⁾ 대내 정치·경제적 토대가 미비한 가운데 추진하는 평화외교는 불안정하고 일시적이다. 평화협력정책은 평화외교를 국익 증진의 대안적 방안으로만 간주하지 않고, 안보관 및 국제관계 질서의 변화와 함께 국가성격의 전환을 추구한다. 그럴 때 일국의 국가이익은 세계적 공동 과제와 충돌하지 않고 조화를 이룬다. 민주적 평화국가가 추진하는 일관되고 적극적인 평화외교는, 중간국가의 외교정책이 그 국가의 국제적 지위는 물론 대내 정치적, 사회적, 경제적 발전에 상응하여 진화한다는 이론적 논의와 일치한다.

그러므로 한국의 평화국가로의 변신은 한국의 국가 성격 변화에 그치지 않고 남북한과 동북아를 아르면서 한반도의 특수성과 세계사적 보편성을 띤다. 남한 시민사회를 주동력으로 하고 세계평화 세력 및 여론을 지지 기반으로 하는 평화국가 건설은 평화를 정책 수단이자 목표로 동시에 간주하면서 지속가능한 발전, 협력 속의 번영을 지향한다. 구체적으로 평화국가는 북한의 국가 형태 변화에 영향을 미쳐 평화와 상생의 남북공동체를 추구하는 한편, 동북아 지역 국가들의 국가정체성에도 영향을 미쳐 역내 공존공영을 촉진할 수 있다. 그런 기반 속에서 한국은 세계의 평화와 지속가능한 발전에도 기여할 수 있을 것이다.

평화국가를 건설하는 기본 원칙으로 다음 세 가지를 제시할 수 있다. 첫째, 평화국가도 국가이기 때문에 물리적 폭력수단에 대한 국가의 독점을 부인하지 않지만, 그 물리적 행사는 민주적 통제 하에 놓여있고 그 규모는 정치공동체 보호를 위한 합리적 충분성을 넘지 않는다. 둘째, 평화국가는

21) 평화국가론은 참여연대 평화군축센터에 의해 공식 제기되었는데, 이는 부시 미 행정부의 군사주의적 외교안보 정책과 북핵실험을 배경으로 하고 있지만 한국 시민사회운동진영의 평화운동이 운동에 그치지 않고 대안적 국가상 수립단계로 발전하고 있음을 보여준다.

당연히 평화외교를 지향한다. 인간을 안보의 주체이자 대상으로 하는 발상의 전환은 협력안보, 공동안보를 통해 가능하다. 따라서 평화국가의 평화외교는 정부와 함께 시민사회의 참여와 국제협력이 있을 때 그 의미와 효과를 높일 수 있다. 셋째, 평화국가는 정치경제적인 측면에서 구조적 폭력이 제거된 적극적 평화를 지향하는 사회경제적 관계를 추구한다. 사회적 차별과 경제적 불평등에 기초한 평화는 일시적일 뿐만 아니라 가장된 평화에 불과하다. '정의로운 평화(just peace)'는 분쟁 예방과 함께 지속가능한 발전전략에 입각한 사회경제적 모순의 해결을 동반할 때 이루어진다.²²⁾ 우리가 지향하는 한반도 평화체제도 그런 노력의 결과로 다가올 것이다. 한국에서 현실적으로 민주적 평화국가 수립은 새로운 국가 수립이 아니라 중간국가의 능력을 제고하고 반평화적인 법제도, 의식 및 관행의 개선으로 나타날 것이다.

Ⅲ. 10대 정책 과제

아래에서는 평화협력정책의 10대 과제와 관련하여 정책 추진의 원칙과 방안을 다룬다. 10대 정책 과제의 목록은 다음과 같다.

- 통일 분야: 남북경제공동체 수립, 남북한 군비통제, 남북연합단계의 준비
- 안보 분야: 비핵화와 평화체제의 병행추진, 21세기형 동맹으로의 발전, 동북아 다자안보협력의 확대, 합리적 수준의 군사력 유지
- 외교 분야: 미래지향적 균형외교의 전개, 유엔 중심의 국제협력 강화, 평화외교의 제도적 기반 확립

1. 남북경제공동체 수립

대북통일정책은 포용정책을 전개한 두 정부의 정책방향을 계승하되 그

22) 구갑우, “한반도 분단체제와 평화국가 만들기,” 『시민과 세계』, 제10호 (2007), 43-44쪽.

한계와 문제점을 개선하는 ‘원칙있는 포용정책’을 추진한다. ‘원칙있는 포용정책’이란 남북관계를 상호신뢰와 평화공존을 바탕으로 발전시켜 나가되 상호 합의사항의 이행과 국제적 규범의 준수를 추구한다. 대북통일정책은 구체적으로 북한의 국제 협력을 촉진하고, 남북한 군사적 긴장을 가시적으로 완화하고, 경제협력을 확대 강화하여 ‘사실상의 통일’에 대비하는 남북관계의 질적 발전을 목표로 한다.

전쟁과 분단을 겪으면서 남한은 북한을 적이자 동포라는 이중적 인식을 갖고 있다. 북한의 핵 개발과 경제난도 이런 이중적 정체성을 재확인시켜 주고 있다. 그러나 오늘날 북한은 정상적인 국가로 판단하기에는 매우 어려운 현실을 노출하고 있고, 특히 경제 운영을 자력으로 할 수 없는 상황에 이르렀다. 따라서 북한의 개혁개방은 북한의 경제재건과 국제협력을 위해 불가피한 과제이다. 이에 대하여 국제사회는 북한이 국제사회와 호혜하며 공존공영 할 수 있는 방향으로 변화하는 것을 지지 성원할 도덕적 책임이 있지만, 거기에 주관적 판단을 바탕으로 북한의 인위적 변화를 강제하는 비평화적 개입을 행사할 권리가 부여되지는 않는다. 물론 북한이 스스로 변화를 추구함에 있어서 국제사회의 공통 가치와 행동 규범을 수용할 때 지원과 협력은 배가될 것임을 인식시키는 일은 중요하다.

남한의 입장에서 북한경제의 현대화 노력에 협력하고 지원하는 것은 상생의 한반도 평화공동체 실현이라는 전략적 목표에 입각해야 한다. 그간 화해협력단계에서 쌓은 남북간 신뢰를 바탕으로 협력의 제도화 혹은 심화 단계로 나아가야 할 것인바, 이 단계의 대북정책은 한반도 평화체제에 기반을 둔 남북 경제공동체를 건설하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 이때 각 분야에 걸친 남북협력의 구체적인 추진 방향은 남북기본합의서에 근거함으로써 기회비용을 최소화하고 신뢰의 극대화를 추진해야 할 것이다. 구체적으로 남북 기본합의서에 입각하여 화해, 불가침, 교류협력 등 3분야에 걸쳐 남북공동기구를 설치 운영함으로써 상호 신뢰와 공동 이익을 증진함으로써 한반도 평화체제를 공고히 하고 ‘사실상의 통일’을 열어갈 수 있을 것이다.

2007 남북정상회담 결과는 평화와 번영의 선순환 구조 확립이라는 기본 방향에서 경제협력을 통한 신뢰증진과 군사적 긴장완화를 추구하고 있다.

남북한 두 정상이 서명한 ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언’이 남북관계를 통일지향적 방향으로 발전시키기로 하고 그 토대가 되는 경제협력이 적극 나서기로 한 것은, 남북이 점진적 통일의 길에 합의하였고 그 첫 단계가 남북경제공동체 수립임을 강력히 말해주고 있다. 이를 위해 공동선언의 관련 합의사항 이행에 적극 나서는 것은 북한경제의 현대화, 경제구조의 개선을 위한 지원과 협력도 병행하여야 할 것이다. 그 방안으로 시장경제 도입 관련 기술협력(technical cooperation), 국제금융기구 가입 지지 및 차관 제공, 해외시장 남북한 공동 진출, 남북공동특구 확대 운용, 가칭 한반도농업개발기구(KADO) 설립 등을 검토해볼만 하다.

2. 남북한 군비통제

남북간 군비통제는 한반도에서 군사적 긴장을 완화하고 남북한 신뢰를 공고히 하고 평화공동체 수립에 기여할 것이다. 그러나 군비통제에 관한 남북간 인식과 입장에 큰 차이가 해소되지 않고 그에 앞서 군사적 신뢰구축도 미진한 형편이다. 다행인 것은 남북한 모두 군사연습의 사전 통보, 고위당국자간 직통전화 설치, 비무장지대의 비무장화 등 군사적 신뢰구축의 필요성과 실천 의지를 갖고 있다는 점이다. 실제 남북한은 2000년 이후 비록 초보적이지만 상호비방 중지, 경제협력 과정에서 계기별 군사적 보장조치와 같은 군사적 신뢰구축 조치가 있었다. 따라서 현단계 남북간 군비통제 논의는 그 전체 틀을 공동 수립하고 그 과정에서 남북이 합의할 수 있는 군사적 신뢰구축 조치를 실천하며 협력과 신뢰를 쌓는 것이다. 이를 위해서는 남북간 군사회담을 정례적으로 개최하여 구체적인 공동 실천 방안을 논의하는 한편, 당면한 군사적 신뢰구축 노력을 확대 발전시켜야 할 것이다.

물론 군사분야에서 남북한 협력은 현실적으로 2.13 합의 이행 수준에 제약을 받을 것이다. 그런 가운데서도 남북한 기본합의서 및 불가침에 관한 부속합의서에 의거하여 군사적 신뢰구축을 계속 추진할 필요가 있다. 특히, 북방한계선(NLL)의 평화적 이용과 휴전선 일대의 평화지대로의 전환, 남북경제협력을 위한 군사보장의 제도화 등은 우선적으로 실현할 수

있는 사안들이다. 나아가 남북간 군사협력이 군비통제 수준으로 발전하려면 한미 동맹관계의 변화와 남북 쌍방간에 국방정책의 전환이 필요조건으로 작용할 것으로 전망되므로 남한은 일면 북한과, 다른 일면으로 미국과 긴밀한 대화와 협력이 필수적이다.

한반도 평화체제 수립 논의에서 종전선언 논의가 나오는 것은 첫째 남북, 북미 등 정전체제 관련 당사자들 사이에 정치군사적 신뢰가 대단히 부족하고, 둘째 평화체제 수립 논의가 한반도 비핵화 과정과 보조를 맞추면서 진행해야 하기 때문이다. 한국전쟁 종전 선언 논의가 나온 배경을 이해한다면 종전선언은 필요하고, 그것은 그 자체로 완결적이지 않고 한반도 평화체제 수립 논의를 본격화, 공식화하는 출발점으로서의 의미를 갖는다. 그렇게 본다면 북한의 핵 불능화 완료가 이루어질 것으로 기대되는 연내에 종전선언을 함으로써 평화체제 협상과 그 과정에서 관련국간 신뢰 증진을 가속화 할 수 있다.²³⁾ 이는 북한에게 완전한 핵 포기에 대한 미래의 창(구속력 있는 안전보장과 북미, 북일 관계정상화)을 분명하게 보여주는 의미도 갖는다.

평화협정은 북핵 폐기의 완결단계 혹은 그 이후에 남북한과 관련 국가들의 참여로 체결될 것으로 예상된다. 그러나 정작 중요한 것은 평화협정을 평화체제 확립으로 발전시키는 일이다. 평화협정 체결 후 휴전선의 평화적 관리를 맡게 될 남북한은 평화체제 정착을 위한 실질적인 조치를 공동 추진할 수 있을 것이다. 비무장지대의 평화적 관리에서부터 군사적 신뢰구축을 발전시켜 운용적, 구조적 군비통제로 나아가 제도적 군비통제를 확립할 때 항구적 평화체제가 정착할 수 있다. 다만 현단계에서 군비통제는 군사적 신뢰구축을 포함하여 휴전선 배치 군사 태세의 후방이동과 같은 운용적 군비통제가 현실가능한 목표이다. 또한 군비통제의 사회경제적 효과 제고를 위해 남북한이 과잉 군사비의 민수분야로의 전용과 병력 감축 협의도 적극 검토할 가치가 있다.

23) 물론 최근 한국과 미국의 정부관리들이 밝히고 있는 것처럼 종전선언이 연내에 이루어지지 않을 수도 있다. 그럴 경우 종전선언과 평화체제 협상 개시가 거의 동시에 이루어지거나, 평화체제 협상 결과 평화협정 체결에 임박해서 종전선언을 할 수도 있다. 이때 중요한 것은 최종 방안이 북한과의 긴밀한 협의, 동의하에 이루어져야 한다는 점이다. 그렇게 본다면 평화협정 체결에 임박한 종전선언은 현실성이 떨어진다.

3. 단계적 남북연합

남한정부의 대북 포용정책이 지속되면서 남북한은 화해협력단계를 거치며 신뢰를 형성하고 협력을 통한 공동 이익을 학습해왔다. 2007 남북정상회담은 화해협력단계를 공고히 하고 가능한 분야부터 통일 준비를 해나갈 수 있는 정치적 발판을 마련하였다고 평가할 수 있다. 남북간 화해협력을 제도화하고 한 단계 진전된 남북관계는 부분적인 남북연합이 될 것이다. 그것을 가능하도록 할 각분야별 과제를 생각해보자.

정치분야에서 남북은 정상회담 아니면 적어도 장관급회담을 정례화 하는 한편, 실천가능한 분야부터 남북공동기구를 설치 운영함으로써 ‘사실상의 통일’을 점진적으로 추진할 수 있다. 그리고 남북한이 각각 상대방을 부정하고 적대시하는 법제도와 관행을 청산하고 상호신뢰 증진을 위한 대안을 공동 마련하는 작업도 필요할 것이다. 이러한 작업의 효과 증진과 참여 범위 확대를 위해 국회와 시민사회의 참여를 적극 검토할 필요가 있다. 남북관계의 정치적 민감성을 감안할 때 정치분야에서 다양한 교류는 정치적 신뢰조성은 물론 남북관계 전체에 긍정적 영향을 미칠 것이다. 그런 맥락에서 북한이 제기하는 ‘4대 근본문제’ 중 주한미군문제를 제외한 북방한계선(NLL)의 평화적 이용, 열사릉 참배, 국가보안법 폐지 요구를 상호주의에 입각해 전향적으로 검토할 필요가 있다.

남북은 개성공단사업이 갖는 상징적·실질적 의미를 비롯하여 경제분야에서 많은 협력이 있었다. 경제협력이 남북관계 개선에 기여하는 효과를 부인할 수 없지만 국제사회의 안정적인 대북 투자 유도, 북한의 경제 능력 신장, 호혜주의 등을 반영하여 새롭게 전개할 필요가 있다. 물론 북한의 인도적 상황이 완전 해소되지 않고 정상적 경제 운용을 위한 인프라가 구비되지 않은 상태에서 남북 경제협력이 본격화되기 어려울 수 있다. 그러나 남북공동특구, 자원개발, 관광, 경공업 등 남북간에 분야별 경제협력이 추진되고 있고, 그것이 남북 철도·도로 연결 및 에너지 지원과 결합할 경우 경제협력의 확대 및 제도화를 만들어갈 수 있을 것이다. 이러한 공동 협력의 경험과 성과 그리고 신뢰를 바탕으로 상생의 남북 경제공동체를 수립할

수 있을 것이다.

사회문화 분야에서도 남북간 화해협력은 교류 및 참여단체의 증가, 협력 사업의 다변화, 그 결과로서 신뢰 증진 등 양질의 성과를 거두어왔다. 그런 가운데서도 사회적 소수자의 참여와 분단 상황이 파생시킨 남북간 인도적 문제 해결은 더딘 상태이다. 특히 이산가족, 납북자, 국군포로의 생사 확인, 가족상봉 등에 관하여 북한의 긍정적 반응을 유도하기 위한 노력을 경주해야 할 것이다. 탈북자 문제는 인도주의 원리에 입각하여 강제송환 중단, 자유의사에 따른 정착지 선택을 위해 외교적 협력에 힘쓰는 한편, 북한경제 회복 및 인권 개선 등 탈북자 발생 원인을 줄이는 예방활동에도 주력하여야 할 것이다. 이밖에 경제협력과 사회문화교류 활성화를 위해 통상, 통항, 통신 등 단계적인 3통 정책의 추진도 검토해볼만 하다. 24)

4. 비핵화와 평화체제의 병행추진

한국은 북한 핵문제의 일차적 이해당사자로서 평화적 해결 원칙에 입각하여 적극적인 역할을 수행해오고 있다. 북핵문제의 평화적 해결을 위해서는 북한의 완전한 핵 포기는 물론 관련 당사국의 이해관계를 포괄적으로 반영하여야 한다. 그런 점에서 한국은 동시행동 원칙에 입각하여 6자회담상의 제반 합의들을 순조롭게 이행할 수 있도록 최선을 다하여야 한다. 지난 제6차 6자회담 2단계 회담 결과는 순조로운 한반도 비핵화의 모멘텀을 제공하였을 뿐만 아니라 완전한 북핵 폐기로 나아갈 길을 제시하고 있다.

북핵문제가 한반도에 주는 보다 근본적인 의미는 핵무기를 이용한 어떠한 목적 추구도 용인할 수 없다는 것, 따라서 궁극적으로 한반도는 핵무기로부터 완전히 자유로운 지역이 되어야 한다는 점이다. 한반도에 상생의 평화공동체를 수립하기 위해서는 한반도 비핵지대화를 실현하여 핵무기의 공포, 핵전쟁의 위협을 근원적으로 제거하여야 하기 때문이다. 그러나 현실적으로 당면한 북핵문제는 한반도 비핵화 과정을 통해 해결하기로 되어 있는 만큼, 북한의 모든 핵무기 개발 시설 및 프로그램과 핵무기의 폐기가 있어야 할 것이다.

24) 이 3통정책은 중국과 대만 사이에 점진적으로 전개되어 온 경험을 말하는 것으로, 개성공단 등 남북경협 지대에 한정된 3통정책과 달리 민간교류 전반에 적용된다는 점에서 차이가 있다.

여기서 주목할 바는 한반도 비핵화가 실질적인 평화체제 수립과 병행 추진되어야 한다는 점이다. 일각에서는 이 두 과제 사이의 우선순위와 관한 논의가 벌어지고 있으나, 이 둘은 이제 9. 19 공동성명과 2. 13 합의, 그리고 2007 남북정상회담 공동선언 등을 통하여 한반도 평화체제 수립을 향해 같이 나아가야 할 동시적 과제가 되었다. 실제 북한이 궁극적으로 핵 무기 개발을 포기하고 한반도에 평화체제를 수립하기 위해서는 정전체제를 청산하고 평화협정을 체결하는 관문을 밟아야 할 것이다. 그리고 북한이 미국, 일본과 국교를 수립하여 한반도 주변 국제관계를 정상화 하여야 한다. 이런 상호과정은 북한의 완전한 핵 포기를 전제로 하지만 관련 사안들을 병행 추진할 때 성공할 것이라는 것도 사실이다.

평화협정이 정전체제를 청산하고 평화 정착을 국제사회에 공약하는 점임을 상기할 때, 그 체결 방식을 떠나 적어도 남북한을 기본당사자로 하고 최소한의 주변 관련국이 참여하는 것이 합당할 것이다. 평화협정은 미래지향적 성격을 감안하여 한국전쟁의 책임문제를 배제하되 불가침, 평화 회복, 군비 통제, 평화적 통일 등을 담을 수 있을 것이다. 물론 평화협정 체결이 한반도에 실질적 평화를 가져다준다고 보기 어렵지만, 기존 정전체제 관리 유지기구인 군사정전위원회, 중립국감독위원회, 유엔사령부는 해체되어야 한다. 평화협정 체결 이후 한반도 평화관리는 처음 관련 당사국과 국제사회가 참여하는 기구가 공동 책임을 지다가 평화체제의 공고화 단계에 상응하여 남북한의 관리로 전환하는 것이 타당할 것이다. 여기서 평화를 결과로서만이 아니라 과정으로서 접근한다면 평화협정 체결 이전에 관련국간 종전선언과 남북간 군사적 신뢰구축이 매우 중요함을 상기할 필요가 있다.

5. 21세기형 동맹으로의 발전

세계적 차원에서 상호의존이 증대하고 안보위협 양상이 다양해진 오늘날, 한국의 안전보장도 그에 상응하여 새롭게 모색하여야 할 것이다. 냉전시대 남북한 적대관계에서 한국의 안보는 대북억지에 초점을 둔 한미 군사동맹에 거의 전적으로 의존해왔다. 그러나 국제질서 및 남북관계의 변화와 한국의 경제성장 및 지속적 성장의 필요성을 종합해볼 때, 앞으로 한국이

안보는 절대안보에 기초한 무한 억지전략에서 합리적 충분성에 입각한 거부적 억지 전략으로 전환하고, 한미 군사동맹 위주에서 다자안보협력으로 확대하는 것이 타당하다. 따라서 불평등하고 군사안보위주의 기존 한미 동맹관계는 다방면에서 공동안보를 추구하는 21세기형 동맹으로의 발전을 추구하는 것이 바람직하다.

한미 동맹관계의 발전적 모색은 양국간 군사동맹관계의 전제조건이었던 대북 억지전략의 환경이 근본적으로 변하였고, 한국의 민주화와 국제적 위상 증진으로 군사동맹에 편중되고 불평등한 동맹관계의 지속이 불합리하기 때문이다. 따라서 한미 상호방위조약과 행정협정은 개폐되어야 하고, 합동 군사연습은 중단되어야 한다. 최근 한미간 군사협력 재조정에서 추진되고 있는 주한미군의 전략적 유연성과 그에 따라 서해 및 제주 지역 일대의 군사기지화 추진, 그리고 한국군의 현대화 작업은 한반도를 새로운 잠재적 안보 위협에 노출시키고 있음을 경계하지 않을 수 없다. 대신 한미간 군사동맹은 인간안보에 기초한 양국간 공동관심사에 대한 공동 대처와 예방외교를 뒷받침하는 방향으로 재편할 필요가 있다. 21세기형 동맹으로 변화하는 한미동맹관계는 다자안보협력과 배치되지 않고 오히려 상호보완관계를 이룰 수 있을 것이다. 왜냐하면 변화하는 한미동맹관계는 인간안보에 기반하고 국제적 관심사에 대하여 다른 행위자들과의 협력을 지향하기 때문이다.

앞으로 한미관계는 군사동맹 위주의 불평등 관계에서 탈피하여 호혜주의에 입각하여 양국 공동의 이익을 추구해나가는 일반적인 우호협력관계로 변화해나가야 할 것이다. 물론 기존의 군사동맹관계의 지양은 북핵 폐기의 진전 및 남북관계의 발전 속도를 반영하여 점진적으로 진행될 것이다. 예를 들어 북한의 핵 불능화 완료, 평화협정 체결(혹은 한국전쟁 종전 선언), 남북한 군비통제 진전 등이 일어날 경우 한미합동군사연습 중단, 첨단무기 및 장비 도입 축소를 할 수 있을 것이다. 또 한반도가 평화체제 수립 단계에 들어서고 남북관계가 연합 단계에 들어설 경우 한미 양국 군대 사이의 작전·지휘계통상 연합조직의 가동을 중단할 수도 있을 것이다. 다만, 양국은 한반도와 동북아 지역 공동의 안보관심사에 대한 정보협력은 계속할 수 있다. 그러나 2010년으로 예정되어 있는 한국군의 작전통제권 환수를 한미동맹 약화 우려나 국방비 부담을 이유로 반대하거나, 작통권

환수를 조건으로 국방비 증액을 주장하는 일부 주장은 평화협력정책의 방향과 배치되는 냉전식 사고에 불과하다.

주한미군은 한반도 평화체제 구축 및 남북관계 발전의 진전에 맞추어 역할 변경과 규모 축소가 불가피하다. 주한미군은 현 남북관계에서는 대북 억지력, 평화체제 구축 및 통일 진입 초기 과정에서는 휴전선의 평화적 관리로 그 역할이 수정되면서 그 규모도 줄어들 것이다. 그 후 주한미군의 역할이나 주둔 여부 및 규모는 한미간 협의를 거쳐 결정될 것이다. 그러나 분명한 것은 현재 한미 양국이 추진하는 대북 억지력, 아태지역 안보를 명분으로 한 양국 군대의 역할분담과 실제 주한미군의 동북아 기동군으로의 변경 및 한국군의 편입 움직임은 중단되어야 한다.

한편, 한미FTA 협상과 아프가니스탄 한국인 인질사태에서 보듯이 한미 동맹관계의 현실은 ‘혈맹’의 신화에서 벗어난 지 오래이다. FTA 협상이 보여주는 또 다른 시사점은 양국간 우호협력관계의 기초이자 귀결은 양국 시민이라는 점이다. 이는 한미 군사동맹관계의 상대화가 안보불안을 초래한다는 냉전식 반응에 대한 적절한 대안을 보여준다. 인간안보의 관점에 부합하는 이 같은 지적은 양국간 제반 현안을 양국 시민 사이의 연대의 눈으로 판단하고 접근할 것과 그를 통한 폐쇄적이고 관료주의적인 동맹외교 정책 결정과정에 대한 문민통제의 필요성을 높여준다.

6. 다자안보협력의 확대

동북아시아는 세계 주요 군사 강대국이 상호 견제하는 가운데 군비 경쟁이 가장 높은 지역인 반면, 경제적으로는 역내 상호의존이 대단히 높은 세계 3개 교역 지역 중의 하나이기도 하다. 군비 경쟁과 경제적 상호의존이라는 상반된 현상 속에서 역내 다자안보협력의 미약한 것은 동북아 환경의 불안정성과 발전가능성을 동시에 내포하고 있다.

한반도의 평화체제 구축은 동북아의 안정에 기여하고 그 반대 역시 마찬가지이다. 또 남북간 경제협력의 증진과 긴장완화는 해양경제권과 대륙경제권을 연결하여 동북아의 공동번영을 촉진할 것이다. 동북아 국가들은 9. 19 공동성명에서 이미 한반도의 평화 정착과 동북아 안보 및 공동번영이

상호 긴밀히 연관되어 있음을 공동 인식하고, 그 방향에서 협력을 기울이기로 공약하였다. 그런 점에서 한국은 북한의 핵포기는 물론 북한과 관련 국가간 경제, 에너지 협력을 촉진하고 남북철도와 대륙철도의 연결에 외교적 역량을 집중시켜야 할 것이다.

그러나 앞으로 동북아 안보협력은 계기별, 사안별 협력에 그치지 않고 역내 공동안보 및 공동번영을 위한 다자 안보기구 및 경제협력기구 창설을 통하여 적극적이고 포괄적으로 추진하여야 할 것이다. 사실 동북아 교역 및 인적 교류 규모와 그 양상은 일국의 외교정책이나 양자간 경제관계로 조정하기 어려운 상황이 된 지 오래고 그에 따라 통상, 금융, 기술 등에서 다자 협력의 필요성이 높아지고 있다. 군사분야에서도 역내 국가, 특히 강대국간 군비 경쟁은 안보딜레마를 해소하기는커녕 거기에 사로잡혀 군비 경쟁의 악순환에 빠지는 모순에 직면해 있다. 그런 현상은 경쟁 대립하는 국가간에 해결될 수 있는 문제가 아니라 군사적 신뢰구축에서부터 공동의 안보관심사를 포괄적으로 접근하는 다자안보협력에서 해결책을 찾을 수 있다.

동북아 다자안보협력을 위한 구체적인 방법은 북핵문제 해결 이후 6자회담의 발전적 전환을 통한 포괄적 지역안보기구 설립, 동북아협력대화(NEACD) 등 기존 다자협의체의 활성화, 비군사안보 분야에서 출발하는 사안별 공동안보기구 설립 등을 검토해 볼 수 있다. 그러나 안보 분야 및 주체의 확대와 협력이 상대적으로 용이한 분야부터 다자안보협력을 추구한다는 점에서 볼 때 테러, 마약, 환경, 보건, 재해·재난 등 인간안보 차원에서 제기되는 비전통적 안보 분야에서의 역내 다자협력의 공감대가 높은 만큼 이들 분야에서부터 공동안보를 추진하는 것이 현실적이라고 판단된다. 다만, 다자안보협력 역시 역내 관련국의 참여로 이루어진다는 점과 다자안보협력의 실현 이전 공동안보는 관련국들과의 양자 군사외교가 일정한 역할을 담당한다는 점에 유의할 필요가 있다.

7. 합리적 수준의 군사력

국방부가 추진하고 있는 ‘국방개혁 2020’이 완료되는 2020년에는 한국군의 주요 전투력이 2006년에 비해 1.7배 증가할 것이라고 전망하고, 그

것은 국방비 구성 비율상의 우선순위가 병력운영에서 방위력 개선으로 바뀌기 때문이라고 말하면서, 2008년도 국방예산안을 포함해 2010년까지 국방예산을 매년 9.9% 인상하겠다고 밝히고 있다. 또 그 과정에서 병력을 50만 명 선으로 감축하겠다고 밝히고 있다.²⁵⁾ 국방당국의 국방비 증강을 통한 전력 현대화 계획은 북한과의 군사적 대치 상황의 지속과 동북아의 안보불안 요인의 증대를 반영하고 있다.

그러나 정부의 이 같은 중기 국방정책에서 냉전시대의 군사안보관과 절대적 억지전략에 바탕을 둔 시대착오적인 측면을 도처에서 발견할 수 있다. 2020년까지 막대한 규모의 국방비 증액은 잠재 경제성장률, 복지수요의 증대, 남북간 전력불균형 등을 고려할 때 명백히 과도한 투자임에 틀림없다.²⁶⁾ ‘국방개혁 2020’은 북한위협을 상수화 하고 다양한 지역 안보 불안 요소를 과장하여 그것을 군사비 증액의 근거로 이용하는 대신, 한반도 평화체제 구축에 상응하는 군비통제 계획과 초국가적·비군사적 안보위협에 공동 대처하는 다자안보협력 및 군사외교는 제시하지 않고 있다. 또 정부당국이 막대한 국방비를 2020년까지 쏟아 붓고도 50만 명 규모의 병력을 유지하겠다는 것과 병력 처우 개선 및 인권 개선에 소극적인 것은 그 설득력이 취약해보일 뿐이다. 요컨대 국방비 증액을 통한 군사력 향상을 국방계획으로 몰이해하고 있는 것은, 국방비를 절감하는 가운데 적정 군사력 유지와 다자안보협력을 병행하여 전쟁 위험을 제거하고 공동안보를 추구해온 진정한 국방계획 사례로부터 교훈을 얻지 못하는 국방당국의 관료주의적 무능력을 드러내주고 있다.

근본적으로 한국의 적정 군사력은 방어적 충분성에 입각하여 합리적으로 재조정되어야 한다. 강대국간 군비 경쟁이 가장 심각한 동북아에서 거기에 편승하는 국방비 증액은 현실성이 없을 뿐만 아니라, 오히려 중국 견제에 초점을 둔 미국 주도의 군사협력에 참여하여 안보 불안을 조장할 위험마저 있다. 그리고 북한의 안보위협 운운하며 군사비 증액을 합리화 하는 것은 한반도 평화체제 구축 노력을 무시하고 국방당국의 조직 부풀기를 목적으로 한 것이라는 의혹을 사기에 충분하다. 그런 점에서 정부가 ‘국방개혁

25) 최근 국방부가 2012년까지 대령 등 군 고위 간부를 1400여명 늘릴 계획이므로 알려져 이같은 계획마저도 무색해지고 있다.

26) “국방개혁 2020에 대한 6가지 비판적 문제제기,” 참여연대 평화군축센터(2005년 9월 22일).

2020' 결정 및 '국방개혁기본법' 제정 과정에서 보여준 폐쇄적이고 일방적인 자세는 비판받기에 충분하고 국방정책에 대한 문민통제를 제도적으로 확립할 필요성이 커지고 있다.

8. 미래지향적 균형외교의 전개

한국의 입장에서 미국, 중국, 일본, 러시아 등 동북아 4개 국가들과의 외교관계가 갖는 막중한 의미와, 그와 달리 대미일변도 외교에 치중해온 현실은 앞에서 지적한 바 있다. 이들 4개국에 대한 균형적인 선린외교는 양국간 우호관계 유지 및 공동이익 증진에 머무르지 않고 동북아 차원의 공존공영을 향한 지역적 신뢰기반을 조성하는 의미를 갖는다. 현재 한국은 북핵문제의 평화적 해결을 위해 이들 4개국과 긴밀한 접촉을 유지하고 있다. 그러나 이제는 한반도의 미래와 지역 평화·번영의 잠재력을 내다보며 이들 국가들과 미래지향적인 외교관계를 강화할 단계에 이르렀다.

중국과 러시아는 시장 개척, 자원 접근, 한인동포와의 네트워크 확대 등 한국의 국가이익은 물론 북한의 개혁개방 지원, 철도를 이용한 동북아 평화협력의 동반자이기도 하다. 남북관계의 발전, 북한의 개혁개방, 동북아 안보협력 등 모든 측면에서 중국과 러시아의 비중과 역할은 대단히 높다. 이런 점에서 한국은 중국, 러시아와의 외교관계를 강화하는데 역점을 두어야 할 것이다. 또 남북한 군비통제를 포함한 한반도 평화체제 구축에 있어 이들 국가의 지지와 협력은 필수적이다. 특히, 한국은 중국과는 북한의 경제발전, 러시아와는 한반도 및 동북아 철도 연결에 주안점을 두고 외교력을 경주할 필요가 있다.

미국과 일본이 한국의 국가이익에 차지하는 비중은 재론할 필요가 없을 정도로 지대하다. 한반도 평화체제 구축과정에서 미국과 일본의 역할은 북한과의 수교를 통하여 안정적인 평화체제를 형성하고 북한의 개혁개방을 지원하는 것이다. 한국은 북한의 완전한 핵포기를 위해서라도 이점을 대미, 대일 외교의 최우선순위에 두어야 할 것이다. 영토, 역사인식, 대북정책 등에서 갈등을 벌여온 한일관계는 미래지향적인 관점에서 가능한 조기에 수정되어야 한다. 한국은 한반도 평화체제, 동북아 안보협력이 일본의

국익에도 부합함을 이해시켜야 한다. 재일동포의 차별해소를 위해서도 양국은 획기적인 방안을 강구해야 할 것이다.

한편, 한국은 한미일 3국이 추진하는 군사협력이 한반도와 동북아의 긴장요인으로 작용할 가능성을 경계하고, 이를 상쇄하기 위해 중국, 러시아와의 군사협력과 역내 다자안보협력을 추진할 필요가 있다.

9. 세계평화 및 지속가능한 발전에의 기여

중간국가로서 한국의 평화외교는 세계 평화와 지속가능한 발전에 보다 적극적인 역할을 포함하고 있다. 한국이 국제사회의 평화유지활동(PKO)에 참여하기 위해서는 평화유지활동이 인간안보에 기여하고, 유엔 안전보장이사회의 결의에 근거하고, 국민적 합의에 기초하는 것과 같은 원칙을 수립한 상태에서 적극적으로 임할 필요가 있다. 나아가 한국이 평화유지활동에 능동적으로 참여하고 군사외교를 활성화하는 방안의 하나로서 상설 평화유지군을 창설 운영하는 것을 검토할 필요가 있다.²⁷⁾

해외 공적개발원조(ODA)도 한국의 평화외교 수행에 유용한 정책수단이다. 공적개발원조는 빈곤퇴치와 해당 지역(혹은 국가) 시민의 자활능력 향상(self-empowerment)을 통해 지속가능한 발전에 기여하는 유력한 방법 중 하나이다. 한국은 그동안 국민총소득(GNI) 대비 0.05%를 공적개발원조로 지출해왔는데 정부는 이 원조를 2010년까지 GNI 대비 0.109%로 확대할 계획이다. 한국의 공적개발원조 규모는 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 최하위라는 불명예를 벗어나 이 기구 회원국의 GNI 대비 평균 공적개발원조 규모인 0.33%에 이르도록 하는 구체적인 계획을 수립해야 할 것이다. 또 공적개발원조사업의 주체를 민간기구에 대폭 이양하고 정부와 관련 민간단체 및 전문가들과 폭넓은 협의를 통해 이 사업의 활성화와 효율성 제고에 나서야 할 것이다. 그러나 보다 중요한 것은 한국의 경제 발전과 국제 지위 상승에 걸맞는 국민들의 공적개발원조에 대한 관심과 참여를 높이는 교육·홍보활동을 강화하고 이를 위해 병역특례와 같은 인센티브제 도입도 검토할 필요가 있다.

27) 이 방안은 군 조직 확대를 통해서가 현 군사력 및 국방정책의 성격 조정을 통해 추진되어야 할 것이다.

국제사회의 관심사에 대한 민간진영의 관심과 참여가 높아지면서 이들의 역량을 한국의 평화외교에 결합시키는 것도 중요한 과제이다. 한국의 민간 단체들은 평화, 개발, 인권 등 다방면에 걸쳐 국제 활동을 전개하고 있다. 정부는 이들의 자율적 활동을 지원하는 한편, 관련 단체들과 긴밀한 협의를 통해 민간외교를 확대하고 그 효율성을 증대할 필요가 있다.

한편, 한국은 안정적이고 지속적인 자원 수급 및 대외교역을 위해 경제 통상외교를 다변화하고, 문화외교의 콘텐츠를 개발하는데도 노력하여야 할 것이다. 물론 그 과정에서 기업과 문화예술계 등 민간진영과의 협력체제 구축이 필수적이다.

10. 평화외교의 제도적 기반 확립

이상과 같은 평화외교의 과제를 효율적이고 효과적으로 수행해 나가기 위해서는 대내적으로 그것을 뒷받침할 제도적 기반을 확립하여야 한다. 평화외교가 한국의 국가이익을 증대하는 새로운 모양을 띤 도구적 역할에 한정하지 않는다면, 평화외교는 한국이 민주적 평화국가로 탈바꿈하는 대안적 국가상을 수립하는 작업과 함께 추진하여야 할 것이다. 앞에서 밝힌 바와 같이 민주적 평화국가는 한반도 통일 노력과 세계평화 증진에 능동적으로 참여할 수 있는 새로운 국가상이다. 그러나 평화외교가 가능할 수 있는 기반은 새로운 국가상을 확립하는 것과 함께 관련 부분에서 제도적 뒷받침이 있어야 한다. 그것은 군사비 증강, 군부의 정치 개입, 냉전문화를 기반으로 한 군사주의적 정치 행태를 청산하고 군비 축소, 국방정책의 문민통제, 평화문화를 기반으로 한 평화주의적 정치 제도를 수립하는 것을 말한다.

무엇보다 평화지향적 안보관 및 안보전략으로의 전환에 따른 비효율적이고 과도한 국방비 및 전력을 구조조정하여 그 결과를 복지, 교육 등 시민들의 삶의 질을 증진하는데 선용하여야 한다. 잠재적 위협을 과장하고 새로운 위협을 조장하여 군비경쟁을 계속하고 국방조직을 비대화하는 일은 지양되어야 하고, 이를 감시하고 통제하는 제도적 장치가 확충되어야 할 것이다. 정부가 최근 몇 년 간 추진한 국방정책, 특히 ‘국방개혁 2020’ 수립 및 ‘국방개혁법률’ 제정 과정은 국방비의 방만한 편성, 국방정책의

비효율성, 일방적 정책결정 등 수많은 문제점을 보여주었다.

통일외교안보정책에 대한 통합 조정 및 문민 통제를 강화하기 위해서는 국가안전보장회의(NSC)를 법제화하고 여기에 민간 전문가의 참여와 적정 수준에서 투명성 있는 운영을 보장하고, 무엇보다 시민의 여론을 수렴하는 운영 시스템을 갖출 필요가 있다. 또 정부와 국회가 보다 긴밀한 협력관계를 가짐으로써 통일외교안보정책의 효율성 및 효과 극대화를 기해야 할 것이다. 이를 위해 정책 청문회의 활성화와 국회의 관련 상임위원회의 기구 조정을 검토할 필요가 있다.

평화외교에 대한 국민적 지지와 정책 효과를 제고하고 이를 우리사회의 민주주의 공고화와 연결짓기 위해서는 국가보안법 개폐가 반드시 필요하다. 징병제 운영의 투명성 강화 및 복무기간 단축 등 실현가능한 병역제도 개선 노력과 함께 경제성장과 한반도 평화체제 구축 과정과 발맞추어 모병제로의 전환을 준비하여야 할 것이다. 이와 함께 정부와 민간진영 사이의 활발한 소통과 갈등해결 전문인력의 양성도 우리사회의 갈등을 평화적으로 해결하고 상생과 조화의 평화문화를 진작하기 위해서 필요한 과제이다.

IV. 정책 권고

1. 정부와 국회는 한국의 기존 통일외교안보정책을 전반적으로 평가하고 정책 방향을 근본적으로 재검토하는 민주적이고 균형적인 정책평가개발 메카니즘 수립을 권고한다. 여기에는 한반도 평화체제, 점진적인 남북통일, 동북아 안보협력, 국제협력 방향 등을 종합적이고 체계적으로 전망하고 추진할 정책 비전이 필수적으로 포함되어야 할 것이다.

2. 위 작업의 연장선상에서 한반도 평화와 통일을 전망하면서 북한을 어떻게 평가하고 접근할 것인지에 대한 기본 방향을 재검검할 필요가 있다. 여기서 평화와 통일을 어떻게 조화롭게 결합할 것인지, 대북정책을 어떤 원칙 하에서 추진할지의 문제를 반드시 검토하여야 한다. 이 논의는 광범위한 의견 수렴과 열린 토론을 거치면서 진행하여야 할 것이다.

3. 한반도 평화와 통일, 동북아 안보협력을 추구함에 있어서 동맹외교와 다자외교를 상호보완적으로 전개할 수 있는 외교역량과 제도적 장치를 확충할 필요가 있다.

4. 한국의 안보를 추구함에 있어서 전통적 안보위협과 비전통적 안보위협의 평가, 군사력과 비군사력의 역할에 대한 균형적 인식과 함께 안보의 주체와 지향을 인간안보의 관점에서 새롭게 정할 것을 권고한다.

5. 당면한 한반도 비핵화 과정이 한반도는 물론 동북아에서 핵전쟁 위협을 제거하고 역내 국가간 공존공영에 기여할 수 있도록 북한 및 관련국들과의 협력을 강화할 방안을 마련하여야 한다.

6. 유엔을 중심으로 하고 비정부기구와의 협력을 전제로 하면서 한국이 평화, 지속가능한 발전, 인권, 생태계 보호 등 국제사회의 공동선에 능동적으로 동참할 수 있도록 교육제도의 개선과 정책 비중 제고를 권고한다.

7. 이상과 같은 정책 대안들은 정책 효과 제고를 위한 방편에 그치지 않고 평화지향적 정치공동체의 수립과 인간안보의 달성을 지향한다. 따라서 평화외교노선은 대내적으로 비평화적, 반평화적 법제도와 의식 및 관행을 평화지향적인 방향으로 전환하는 조치와 병행하여야 한다.

※ 보론: 북한인권정책에 대하여

우리 사회내 북한인권 관련 논의는 여러 측면에 걸쳐서 견해의 차이가 나타나고 있다. 문제는 거기에 그치지 않고 대북정책을 둘러싸고 정치적, 이념적 갈등으로 번져 국론 분열을 초래할 우려마저 보이고 있다. 이런 점을 경계하면서 북한인권을 실질적으로 개선하도록 여론을 형성하고 정책을 수립하려면 먼저 북한인권에 접근하는 원칙과 방향을 검토해야 할 것이다.²⁸⁾

1. 접근 원칙

1) 국제인권 원리 준수

북한인권 개선은 세계 다른 국가 혹은 지역의 인권문제와 마찬가지로 보편성을 비롯한 국제인권원리에 입각하여 추진하여야 한다. 특히 인권이 체제의 이념 실현과정에서 발생할 수 있는 인간 존엄성의 가능성을 경계하는 역할을 고려할 때 국제인권 원리에서 특정 국가의 인권문제를 접근하는 것이 현실적으로도 적합하다 할 것이다. 이럴 경우 해당국인 북한이 내세울 수 있는 상대주의적 입장이나, 국제사회가 북한체제에 대한 불신과 인권의 보편성을 절대성으로 국해하여 접근하는 방식 모두를 극복할 수 있다. 더욱이 북한은 유엔 회원국으로서 국제사회에서 주권국가의 일원이라는 점, 특히 4개 국제인권규약 가입국이라는 사실도 북한인권을 국제인권 원리에 입각하여 접근할 필요성을 높여주고 있다.

나아가 국제사회가 특정 국가의 인권문제에 관여할 때 존중과 상호성의 정신을 견지하는 것이 중요하다. 이를 바탕으로 국제인권 원리가 올바르게 균형 있게 적용되어야 할 것이다. 인권의 보편성이 절대성으로 잘못 인식되어서 곤란하듯이, 인권의 총체성과 상호의존성에 입각하여 특정 인권을 선택적으로 강조하거나 무시하는 것도 경계하여야 한다. 또 인권은 인류가 지향하는 가치이자 목표임과 동시에 그 달성 과정과 수단의 선택 있어서도 견지해야 할 준거이므로, 인권 개선을 명분으로 물리적 방법이나 강제를

28) 이하 내용은 서보혁, 『북한인권: 이론실제정책』 (파주: 한울아카데미, 2007), 398-402, 413-421쪽에서 가져왔다.

행사하는 것은 삼가야 한다.

2) 인권과 평화의 조화

국제연합 헌장의 기본정신과 한반도의 전쟁 경험 및 군사적 긴장상태의 지속은 북한인권 개선이 한반도 평화정착 노력과 조화를 이루어야 함을 말해주고 있다. 유엔은 평화와 인권 그리고 개발을 3대 기치로 하고 있다. 이론적으로도 평화는 인권의 전반적 실현의 필수요건이자, 구체적으로 생명권과 생존권의 실체이다. 현실적인 측면에서도 한반도의 정전상태, 미국의 대북 안보위협, 북한의 핵개발 등 한반도에서의 군사적 긴장은 남북한은 물론 세계평화에 도전이 되고 있을 뿐만 아니라 건설적이고 협력적인 북한인권 개선도 어렵게 할 수 있다. 그러므로 북한인권 개선 없는 한반도 평화는 공허하고 한반도 평화를 무시한 북한인권 개선 역시 무의미하다. 한반도 평화와 북한 인권은 둘 중 하나를 선택하고 다른 하나를 포기할 문제가 아니라 함께 실현해나가야 할 동시 과제이다.

3) 실질적인 인권개선

북한인권을 둘러싼 모든 논의는 북한의 인권상황을 실질적으로 향상시키는데 복무하여야 한다. 북한인권의 실질적 개선을 추구함에 있어서 북한이 사회주의국가이고, 안보위협에 노출되어 있고, 저발전 상태에 있다는 점이 고려되어야 한다. 이런 지적은 북한인권과 같은 국가 차원에서의 인권 개선이란 인권 피해자 개개인의 권리 보호도 중요하지만 개별 인권이 전반적으로 향상될 수 있는 구조적 인식과 접근이 중요함을 의미한다. 북한인권은 이론적으로는 인권의 총체성을 재인식하고 전반적 인권개선 방안을 모색하는 중요한 관찰대상일 뿐만 아니라 현실적으로도 인권의 범주를 확대하고 인권 분야간 상호연관성 하에서 국제인권의 발전을 내다볼 수 있는 중대 계기가 되고 있다.

실질적 인권개선의 원칙에서 볼 때 인권 모니터링 작업은 인권침해 현상에 한정하지 않고 인권을 다른 목적 달성을 위한 수단으로 삼는 움직임도

포함하여야 할 것이다. 가령, 북한인권을 문제삼아 북한정권을 압박하거나 심지어 정권교체를 추구한다면 그것은 당사자인 북한(정부와 인민)의 존재 및 그 역할 무시, 북한정권의 반발, 예기치 않은 분쟁 발생 우려 등을 초래할 수 있으므로 실질적 인권개선에 기여할 수 없다. 이런 경우는 인권을 목적 차원에서만 이해하고 과정 및 수단 차원에서의 인권을 무시하는 오류를 보이고 있다. 또 북한인권 개선을 특정 분야에만 한정하고 특정 방법에만 의존하는 것- 가령 생존권 회복을 위한 인도적 지원 -도 북한의 실질적 인권개선에는 크게 기여하지 못할 것이다. 이런 경우는 인권의 상호의존성을 간과하고 인권과 인도주의를 혼동하는 문제점을 안고 있다. 실질적 인권개선의 원칙에서 볼 때 국제사회의 북한인권정책은 얼마나 북한인권을 거론하였느냐가 아니라 북한의 인권개선에 얼마나 이바지하느냐로 평가된다는 것을 의미한다. 물론 그 평가는 사후적으로 이루어지는 것은 아니다. 인권을 목적, 과정, 수단 등 세 차원에서 보는 이유가 여기에 있다.

4) 협력적 인권개선

북한인권 개선을 위한 다양한 방법이 실질적 개선에 기여하고 실질적 개선이 안정적으로 지속되려면 북한이 스스로 인권을 보호·증진할 수 있는 의지와 능력이 높아야 한다. 따라서 국제사회의 북한인권정책은 북한 스스로의 인권개선 과정을 감시하고 촉진하는 조력자의 역할이 적절하다. 북한에 대한 우월감이나 적대감 혹은 북한인권에 관한 비관적 판단을 바탕으로 한 과잉 개입은 인권개선 명분에도 불구하고 그 결과가 비인권적(심지어 반인권적)인 방향으로 귀결될 수도 있다는 점은 많은 사례에서 찾아볼 수 있다. 국제사회가 특정 국가의 인권문제에 관심을 갖고 개선 방향과 경험을 전달하고 모니터링 하는 역할은 해당국의 인권 향상에 도움을 줄 수 있는 좋은 방법이다. 이와 같은 촉진자 역할과 달리 외부적 힘이 해당국의 인권개선을 책임지겠다, 그 길을 다 만들어주겠다 식의 접근은 해당국의 인권친화적인 역사, 문화, 제도에 대한 무시 그리고 해당국의 인권 향상 의지 및 능력에 대한 불신이 작용하고 있기 때문에 정당성에 문제가 있다. 여기에 그치지 않고 외부의 과잉개입은 해당국의 반발 가능성과 그 나라의

역사 및 문화에 대한 몰이해, 그리고 해당국의 인권문제에 항구적으로 관심을 갖기 어려운 한계 등으로 그 실현가능성도 대단히 낮다. 보다 바람직한 국제사회의 입장은 인권문제가 심각한 국가가 인권개선에 나설 수 있도록 유도하고 그 길을 돕는 역할일 것이다.

민주화, 분쟁 해결 과정과 마찬가지로 인권 향상 역시 당사자의 의지와 능력이 가장 중요하고, 인권 향상을 위한 긍정적 조건으로서 국제적 지원은 이차적이다. 특정 국가의 인권문제를 해결함에 있어서 이런 식의 역할 조정이 이루어진다면 국제인권문제로서 해당국의 인권은 해당국과 국제사회가 협력적 방식으로 순조로운 개선의 길로 들어설 수 있을 것이다. 왜냐하면 협력적 방식의 접근은 인권문제를 둘러싸고 해당국과 국제사회 사이의 정치적 계산과 갈등이 억제되기 때문이다.

2. 북한인권 개선 로드맵

북한인권 개선을 위한 방법과 경로는 관련 행위자의 인권관, 여건, 능력 등에 따라 매우 다양하게 상정될 수 있다. 여기에 북한의 장래 전망도 로드맵 작성에 큰 영향을 미칠 것이다.²⁹⁾ 여기서는 앞의 논의를 반영하여 ① 포괄적 인권 범주, ②인권과 다른 사안들과의 상호관련성, ③북한과 국제사회의 협력, ④북한체제의 존속을 전제로 아래 <표 2>와 같이 4단계 로드맵을 생각해볼 수 있을 것이다.

이 로드맵은 다음 몇 가지 사항을 전제하고 있다. 먼저, 당사국인 북한의 입장과 주요 관련국들의 대북정책에 이슈간 위계(issue hierarchy)가 작용한다는 점이다. 북한은 체제의 안전보장을 가장 우선적인 대외정책 목표로 삼고 있고 식량난 해결과 경제재건에 역점을 두고 있다. 한국, 미국, 중국 등 6자회담 참여국들은 2차 북핵위기 발생 이후 한반도 비핵화를 공동의 정책목표로 삼고 있는 반면 북한인권문제는 입장 차이와 함께 상대적으로 비중이 낮은 과제로 보고 있다. 다른 각도에서 보면 “북한 인권상황을 제대로 평가하려면 국제인권기준, 민주주의, 평화, 인간안보, 비무장(즉 무장 해제), 지속가능한 발전과의 상호관계를 고려하는 것이 필수적”

29) 현 북한체제의 미래에 대해서는 다양한 전망이 있을 수 있으나 여기서는 현실 사회주의권의 체제이행 경험과 평화적 이행 기대를 반영하여 위와 같이 단계설정 해 보았다.

이라는 것이다. 둘째, 인권의 총체성의 관점에서 볼 때 북한인권 역시 복잡하고 다양한 분야로 구성되어 있으나 최소한의 기본권 보장이 우선적인 관심사인 점을 부인할 수 없다. 이때 최소한의 기본권이란 생존권과 안전권을 말한다. 셋째, 인권 신장이 모든 국가들의 공통 과제라 할 때 국제사회에서 특정 국가의 인권문제에 관여하는 것은 관여국 자신의 인권개선 노력도 동반하는 성찰과정이어야 한다. 이와 관련해 남한은 북한과 평화공동체 혹은 통일을 추구하고 아시아 인권 증진을 주도하려면 북한인권을 대상화 하지 않고 ‘한반도 인권’의 관점에서 접근할 필요가 있다.

여기에 제시하는 북한인권 개선 로드맵은 북한체제의 안정적 변화를 가정하면서 인권개선 단계를 상정하고 있기 때문에 이념형에 가깝다고 하겠다. 따라서 실제 인권개선 과정에서 단계별 시간은 다르게 나타나거나 특정 두 단계가 중첩될 수도 있을 것이다. 그러나 II-IV단계는 권위주의국가와 과거 사회주의국가들의 경험을 반영하고 있고, I 단계는 현재 한반도 상황이므로 현실성이 아주 없는 것은 아니다.

이 로드맵은 북한인권 개선을 단계적 포괄접근을 통해 추구하고 있는데 북한인권이 전반적으로 열악하고 다른 사안과 관련이 깊다는 점에서 단계적 접근이 요청되고, 북한인권 범주가 광범위하고 관련 행위자들이 많다는 점에서 포괄적 접근이 필요하다고 하겠다. 북한인권 개선 단계는 현상황에서 출발하여 조건 확립기→ 이행기→ 완성기로 이어지는데 각단계마다 주요 목표와 변수를 설정하고 관련 행위자별 역할을 제시하였다.

아래 북한인권 개선 로드맵을 이해함에 있어서 두 가지 점을 먼저 언급하고자 한다. 단계 설정은 목표와 변수에 따라 이루어졌다. 또 하나는 각 단계별 추진전략은 해당 단계에 주요 전략이긴 하지만 누진적 성격을 갖는다는 점이다. 가령 I 단계 추진전략이 II 단계에서 불필요한 것이 아니라 계속 유용한 가운데 II 단계에 알맞은 새로운 전략이 추가되는 식이다. 그럴 때 이전 단계로의 역진을 막을 수 있을 것이다. 아래 표에서 알 수 있는 것은 북한인권 개선을 위해 II 단계까지는 주로 외부변수의 역할이 큰 반면 평화체제 구축 이후에는 북한 내부변수가 부각됨을 알 수 있다.

<표 2> 북한인권 개선 로드맵

단계	목표 역할	행위자별 역할		
	변수	북한	국제사회	남한
I 단계 (현재)	생존권 회복 평화정착	식량 증산 분배 투명성 인권법제 확립	인도적 지원 인권상황 모니터링 탈북자 보호	인도적 지원 인도적 문제 해결 탈북자 보호
	인도적 상황 군사적 긴장상태			
II 단계 (확립기)	인권인프라 확립	국제인권협약 국내법제 화 및 추가 가입 군사비 민수전용	개발지원 인권대화 기술협력	경제협력 확대 남북군축 주도
	평화체제 구축			
III 단계 (이행기)	자유권 보호	자유권 침해 중단 선언 인권교육	시민사회 지원 (인적정보교류, 교육 등)	左同 북한인권 거론
	개혁개방 본격화			
IV 단계 (확립기)	국제인권규범 전면 이행	자유권 실질 보장 삼권 분립 국가인권기구 수립	민주화 이행 지원	左同
	민주화			

1) I 단계 추진전략

I 단계는 열악한 것으로 알려져 있는 현 북한인권 상황에서 향후 본격적인 인권개선을 위한 환경 조성, 특히 생존권 회복과 한반도 평화정착을 목표로 한다. 북한의 식량부족과 한반도의 군사적 긴장상태는 북한주민의 ‘평화적 생존권’을 위협하고 있다. 따라서 북한의 인도적 상황과 한반도의 군사적 대치상태가 변수로 작용할 것이다. 북한은 1990년대 후반 극심한 식량난을 겪고 난 이후에도 2006년 현재까지 매년 1백만 톤 이상의 식량이 부족한 상태에 처해 있는 가운데 국제사회는 ‘지원 피로(aid fatigue)’ 현상을 보이고 있다. 북한은 식량증산을 힘쓰는 한편 인도적 지원 물품에 대한 분배의 투명성을 보장하여 국제사회의 지원을 이끌어내야 한다. 또한 오늘날 한반도 안보환경은 미국의 군사적 위협을 이유로 한 북한의 핵실험으로 더욱 악화되어 있다. 북한인권 개선을 위해서도 6자회담 등 외교적 방법을 통한 북핵문제의 평화적 해결 노력은 절실하다. 북핵 사태의 해결이 이루어져야 한반도 비핵화, 평화체제 구축, 북미·북일관계

개선의 길이 열릴 수 있고, 그럴 때 북한인권의 전면적 개선의 길이 열릴 것이다.

남한을 포함한 국제사회는 인도적 지원을 전개하고 북한과 신뢰관계를 형성하면서 각기 적절한 역할을 담당할 수 있다. 남한은 이산가족, 납북자, 국군포로 등 남북간 인도적 사안의 해결을, 국제사회는 북한의 인권침해 상황을 모니터링하고 탈북자 보호에 더 적극 나서야 할 것이다. 이 단계에서 북한은 인권 법제 확충에도 힘써야 한다. 그러나 1단계 목표와 변수로 생각할 때 주요 행위자는 북한과 미국으로서 인도적 상황 개선을 정치군사적 문제와 연계하는 것을 중단하고 북핵문제의 평화적 해결의 길을 열어 북한주민의 생존권과 평화권 정착에 나서야 할 것이다.

2) II 단계 추진전략

북한인권 개선 조건 확립기로 부를 수 있는 II 단계는 북한의 실질적인 인권 개선을 위한 필요조건으로서 인권관련 인프라 구축을 목표로 한다. 이때 북한의 호응 시점을 판단하는 데는 한반도 평화체제 구축과 북미관계 정상화가 주요 변수로 작용할 것이다. 2단계에 접어들면 북한은 안보문제를 이유로 인권개선을 유보하기 어려울 뿐만 아니라 본격적인 경제 발전과 국제적 지위 향상을 위해서도 국제사회와의 협력이 필수적이다. 물론 한반도 평화체제가 수립되는 과정에서 많은 우여곡절이 있겠지만 그 문제와 북한 인권개선은 연계보다는 병행발전할 수 있도록 국제사회가 북한을 견인해야 할 것이다.

평화체제 구축과정에서는 남북한과 관련국들이, 군축과정에서는 남북한의 협력이 요구되겠지만 북한인권 개선의 측면에서 볼 때 2단계부터는 북한의 역할이 더욱 높아져야 할 것이다. 이 단계에서 북한은 기가입한 국제인권협약 이행을 위한 국내법제 정비, 고문방지협약 등 국제인권협약 추가 가입이나 기가입한 국제인권협약의 선택의정서 채택에 나서야 할 것이다. 이때 남한과 국제사회는 공통적으로 경제협력, 개발지원 등을 통해 북한주민의 지속가능한 발전을 지원하여야 한다. 특히, 남한은 남북한 군축을 주도해 평화체제 정착을 촉진하고 북한이 사회권 증진에 나설 수 있는 대내 자원을 확보하도록 유도하여야 한다. 국제사회는 중단된 인권대화과 인권

분야 기술협력을 활성화해 북한이 향후 스스로 인권개선에 나설 수 있는 능력을 배양하는데 힘써야 할 것이다. 이때 국제기구와 인권단체들은 북한의 개발이 지속가능한 발전, 권리에 기반한 발전이 되도록 관심과 개입을 높여야 할 것이다.

3) III단계 추진전략

III단계는 북한이 개혁개방을 본격화 한다는 상황 설정 아래 북한이 가장 유보해온 자유권 증진을 목표로 하고 있다. 이 단계에서는 북한이 사회주의노선을 공식 포기하지 않으면서도 김정일 이후 ‘개혁정권’이 등장할 것을 가정한다. 따라서 이 단계에서 북한은 자유권 침해 증단을 국제사회에 약속하고 그에 대한 국제사회의 모니터링에 협력하고 개선 요구에 긍정적 반응을 강제 받을 것이다. 이때 국제사회는 북한인권 개선을 위해 연계 전략을 탄력적으로 적용할 수도 있을 것이다.

III단계에서 남한은 국제사회와 보조를 맞춰 북한인권을 공개 거론하면서 결음마 수준인 시민사회 형성을 지원할 수 있을 것이다. 다만, 남한의 공개적인 북한인권 거론은 체제경쟁 차원이 아니라 북한의 국제적 지위 향상 지원 차원에서 건설적 비판의 방향에서, 남북한 공동의 인권향상을 통한 한반도 공존공영을 기약하는 성찰적 자세에서 이루어져야 한다. 시민사회 지원 프로그램으로는 인적·정보 교류, 인권교육, 인권자료 보급 등이 포함될 수 있다. 이와 같은 접근은 향후 북한 스스로 인권개선을 할 수 있는 역량 구축에 목적을 두는 것으로서 정부와 시민사회의 인권 관련 인력개발에 중점을 두어야 할 것이다. 이 단계부터 북한은 스스로 인권개선에 나설 수 있을 것이되 오랜 사회주의 경험으로 자유권 증진 방안 제시, 공적개발원조(ODA) 등 국제사회의 지원과 협력이 계속되어야 할 것이다. 그리고 국제사회, 특히 국제인권단체는 북한의 자유권 상황을 면밀히 감시하는 한편 북한주민의 인권의식 향상, 북한정부의 인권정책 수립을 지원하는 역할을 담당할 수 있을 것이다. 이 단계에서 남한은 동북아국가들과 함께 지역 인권기구 설립을 추진해 북한인권을 지역인권의 일부로 접근함으로써 북한인권과 동북아인권의 동시 향상을 모색할 수 있을 것이다.

4) IV단계 추진전략

IV단계는 북한이 민주화로 이행하는 상황으로서 국제인권규범의 전면적 이행을 목표로 하고 있다. 북한은 자유권을 실질적으로 보장할 의무가 있고 법치, 삼권분립 확립, 독립적 국가인권기구 수립에 나서야 한다. 그러나 체제전환 과정에서 독재정권 혹은 의사민주정권의 등장 가능성에 따라 인권상황이 악화될 수도 있으므로 국제사회의 일정한 역할은 계속된다. 남한과 국제사회는 중동부유럽과 구소련 지역의 체제전환국의 인권 및 민주주의 증진을 위한 유럽안보협력기구(OSCE)의 경험을 살려 선거감시, 민주주의교육 프로그램을 통해 북한이 인권선진국으로 나아갈 수 있도록 지원하여야 할 것이다. 그리고 북한 정부와 시민사회가 민주성, 책임성, 참여, 투명성 등을 바탕으로 인권 보호 및 증진에 나설 수 있는 정치 제도 및 문화 형성에 있어서도 북한과 국제사회의 협력은 필요하다. 이럴 경우 북한 인권은 더 이상 국제사회의 특별한 관심대상이 아니라 지역적, 세계적 차원의 인권문제의 일부에 불과하게 될 것이다.

■ 제2부 ■

사회통합을 위한 차기 정부의 사회복지정책 의제

[발제문2]

사회통합을 위한 차기 정부의 사회복지정책 의제 _신동면

I. 지속가능한 발전적 사회복지를 향하여	65
II. 포괄적 사회보장체계의 구축	68
1. 사회보험의 포괄성 제고	
■ 비정규직의 사회보험 적용확대	
■ 사회보험 운영기관의 통합과 국세청의 보험료 징수	
■ 사회보험료의 형평성 제고	
2. 기초생활보장의 사각지대 해소	
■ 사회복지 전담 공무원의 확충	
■ 근로능력이 있는 수급권자의 욕구에 따른 개별급여 제공	
■ 범주적 공공부조의 강화	
3. 지속가능한 노후소득보장제도 구축	
■ 특수지역 연금의 개혁	
■ 기초 연금의 강화	
4. 아동을 위한 복지제도의 확대	
■ 아동수당의 도입	
■ 빈곤아동을 위한 교육복지 강화	
5. 사회서비스 확대	
■ 사회서비스 분야의 사회적 일자리 창출	
■ 사회서비스의 공공성 강화와 일과 가정의 양립 지원정책	
■ 지역사회 중심의 통합적 사회복지서비스 전달체계 확립	
III. 학습복지체계의 구축	77
■ 적극적 노동시장 사업에 대한 도약투자	
■ 평생학습 체계 구축	
IV. 근로복지체계의 확립	78
■ 유희인력의 노동시장 참여 촉진	
■ 비정규직의 정규직으로 이동 촉진	
■ 연세자영업자 대책	
■ 근로를 통한 탈빈곤 유인	
V. 지속가능한 발전적 사회복지 추진 전략	80

사회통합을 위한 차기 정부의 사회복지정책 의제

신동면

I. 지속가능한 발전적 사회복지를 향하여

한국은 1997년 경제위기 이후 심화되어 온 소득의 양극화 문제에 대해 효과적으로 대응하지 못해 왔다. 김대중 정부에서 이루어진 사회보장제도의 확대와 노무현 정부의 사회복지에 대한 우호적 태도에도 불구하고 소득분배의 불균형과 양극화가 심화되어 왔다. 차기 정부는 한국 사회에서 소득양극화 문제를 해결하고 사회통합을 강화하여야 한다는 과제를 피해 갈 수 없다. 이러한 과제를 추진하기 위하여 소득의 재분배를 목적으로 하는 조세 및 사회복지 정책이 핵심적 역할을 담당해야 한다. 물론 조세를 사회정의와 관련해서만 고려할 수 없다. 재정정책은 개인 및 기업의 경제행위에 영향을 미치고, 더 나아가 기업 경쟁력에 영향을 주기 때문이다. 차기 정부는 사회복지정책 형성과정에서 경쟁력을 염두에 두어야 하며, 조세가 갖는 다양한 사회경제적 효과를 고려하여야 한다.

그런데 차기 정부가 직면한 사회복지 정책환경은 우호적이지 않다. 사회복지를 위한 정부재원은 제한되어 있는데, 양극화와 고령화에 따른 사회복지 수요는 계속해서 증대하고 있다. 2008년도부터 당장 기초노령연금의 도입과 노인장기요양보장제도의 시행으로 수 조원의 재원을 새롭게 필요로 한다. 고도성장이 옛 추억이 되어버린 경제상황에서 세율을 높이지 않고 정부 세수입을 확대하기 힘들고, 사회복지 재원을 확충하기 위하여 세율을 올리자는 주장은 정치적으로 수용되기 어려워 보인다. 또한, 한국경제는 경제성장에도 불구하고

하고 양질의 괜찮은 일자리가 늘어나지 않고 있다. 즉 제조업 분야의 일자리가 줄고 일자리의 확대는 서비스업을 중심으로 이루어지고 있을 뿐이다. 그 결과 노동시장에서 일자리 양극화가 갈수록 심화되어 소득의 양극화를 부추기고 사회복지에 대한 잠재 수요를 키우고 있는 실정이다.

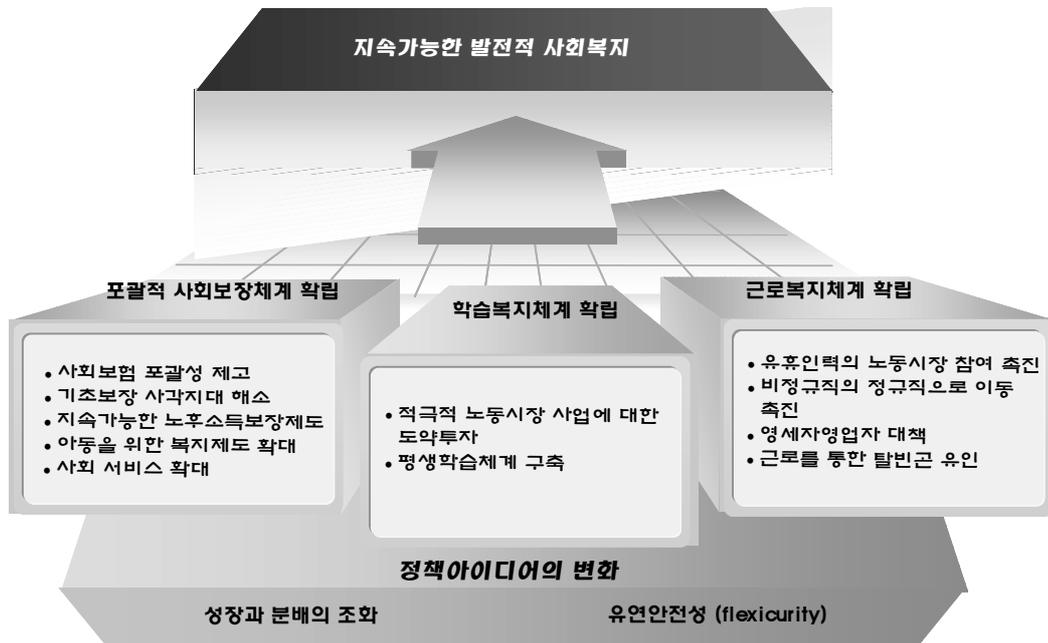
이와 같은 정책 환경에 직면하여 차기정부는 사회정책과 관련하여 올바른 정책 아이디어(policy idea)를 지니고 있어야 한다. 무엇보다도 먼저 차기정부는 성장과 분배가 조화될 수 있으며, 양립 가능하다는 정책 아이디어를 확고하게 지녀야 한다. 성장은 균형발전과 공정분배를 가져올 수 있는 방식으로 이루어져야 하며, 분배는 새로운 고용을 창출하고 성장 잠재력이 확대되도록 하여야 한다. 이와 같은 성장과 분배의 선순환구조를 형성하기 위해서 원활한 경제성장이 지속되어야 한다. 성장이 없으면 정부의 재정적자가 확대되고 결국 사회보장제도를 지속시킬 수 없다. 또한 성장을 선도하는 부문의 성과를 경제 각 부문에 고루 확산하는 것은 성장기반을 조성하기 위하여 필수적이다. 그리고 정부는 사회복지정책을 통하여 노동력의 재생산 과정에 개입함으로써 노동공급을 증가시키고 노동생산성을 높일 수 있어야 한다.

다음으로 차기정부는 노동시장의 유연성(flexibility)과 사회보장의 안정성(security)을 적절히 조화시키는 ‘유연안정성(flexicurity)’을 정책아이디어로 삼아야 한다. 1980년대 세계화와 급속한 기술진보에 따른 서비스경제로의 이행이 진척되면서 규제중심의 보호적 노동시장 시스템의 문제점이 제기되었다. 일자리 문제에 성공적인 대부분의 선진 국가들은 해고관련 각종 규제와 유기계약, 단시간 근로계약 및 파견근로와 관련된 규제를 완화하였다. 동시에, 실업자를 보호하기 위하여 사회보장체계를 통한 사회안전망을 구축하고 직업훈련제도의 강화를 모색하였다. 잘 알려진 대로, 네덜란드와 덴마크의 유연안정성 모델은 고용관계에서 높은 유연성, 완비된 사회안전망체계, 근로자의 활성화를 추구하는 적극적 노동시장정책이 결합되어 경제적 성과를 이끌어 온 것이다.

차기 정부는 우선 적극적 노동시장정책 프로그램과 사회안전망 확충으로 노동시장 내에 안정성과 정책에 대한 신뢰를 확보하여야 한다. 이를 바탕으로 고용 관련 법규제도의 유연화를 추진해야 한다. 노동시장의 기능은 노동시장의 이중구조를 해소하는 방향에서 노동시장의 유연성과 안정성의 균형을 도모하고, 사회안전망은 실업급여, 최저

임금, 기초생활보장제도, 근로장려세제(EITC) 등의 제도설계를 촘촘히 하여 사각 지대를 해소하고, 적극적 노동시장 정책을 통하여 노동시장 탈락자와 빈곤층의 노동시장 진입을 촉진하는 방향으로 나가야 한다.

요컨대, 차기정부의 사회복지정책은 성장과 분배의 선순환을 확립하는 데 도움이 되고, 유연안전성을 실현하는 쪽으로 재편되어야 한다. 이러한 맥락에서 사회복지정책의 재편방향으로 ‘지속가능한 발전적 사회복지(sustainable developmental social welfare)’ 라는 개념을 제시한다. ‘지속가능한 발전적 사회복지’는 사회정책과 경제정책의 제도적 보완성-한 제도의 존재가 다른 제도의 효율성을 증가시키는 관계-를 전제하며, 사회복지가 경제성장에 기여할 수 있어야 한다는 것을 강조한다. 우리나라의 사회복지체계가 ‘지속가능한 발전적 사회복지’로 재편되기 위해서 차기 정부는 적어도 다음과 같은 세 가지 과제들을 추진하여야 한다.



II. 포괄적 사회보장체계의 구축

한국 사회보장제도가 안고 있는 가장 큰 문제는 사회적 위험으로부터 전체 국민을 보호한다는 본연의 역할을 제대로 수행하지 못한다는 것이다. 이는 ‘사회보장제도의 사각지대’ 문제라고 불린다. <표 1>의 2006년 11월 현재 ‘노동부 비정규직 통계조사’에 따르면, 비정규직의 사회보험 가입률은 고용보험 36.3%, 국민연금 38.2%, 건강보험 40%로 매우 낮은 수준이다. 비정규직을 자발적 비정규직과 비자발적 비정규직으로 구분해 보면, 특히 비자발적 비정규직의 사회보험 가입률이 매우 낮은 수준이라는 것을 알 수 있다. 여전히 사회보험에서 적용 배제된 사회적 취약집단이 대규모로 존재하는 것이 현실이다.

<표 1> 정규직과 비정규직간 사회보험 적용의 차이

구분	정규직 (%)	비정규직 (%)		
		전체 평균	자발적	비자발적
고용보험	64.7	36.3	56.3	15.1
국민연금	76.1	38.2	59.3	15.8
건강보험	76.1	40.0	61.3	17.4

자료: 노동부, '06년 비정규직 통계조사 결과분석 보고.

사회보험의 적용배제의 문제는 대부분 열악한 임금과 불안정한 고용상태라는 노동시장 상황 때문에 발생한다. 그러므로 노동시장의 고용안정성을 높이는 것이 사회보험의 적용배제 문제를 해결하기 위한 근본적 대책이 될 수 있다. 그러나 동시에 사회보험의 적용배제는 제도 운영과 관련된 행정능력의 부족이나 부적절한 제도 때문에 발생할 수 있기 때문에 이에 대한 대책이 필요하다.

한편, 사회보험으로부터 보호를 받지 못하는 취약계층은 국민기초생활보장 제도를 통하여 보호를 받아야 하지만, 공공부조의 급여자격 조건이 지나치게 엄격하거나 자격심사가 제대로 실행되지 않는 등의 이유로 기초생활을 보장받지 못하는 저소득 빈곤층이 상당 규모로 존재한다. 사회보험과 공공부조에서 나타나는 사회보장제도의 사각지대 문제는 대한민국의 헌법 정신(제 34조 1

항 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다)을 구현하기 위하여 시급히 해결되어야 한다. 또한 노동시장의 유연화 경향이 피할 수 없는 선택이라면, 고용불안 해소를 위해서도 사회보장제도의 사각지대 문제가 해결되어야 한다.

1. 사회보험의 포괄성 제고

■ 비정규직의 사회보험 적용확대

사회보험의 가입률을 보면, 국민연금과 고용보험에서 임시직과 일용직을 포함한 비정규직의 가입률이 현격하게 낮다. 사회보험에서 적용 배제된 비정규직 중 대다수는 근로상태에 있지만 노동시간 부족과 낮은 임금, 실업과 취업의 반복 등으로 노동시장에서 불안정한 지위에 놓여 있고 빈곤에 빠질 가능성이 높은 잠재적 빈곤층이다. 이들은 국민기초생활보장제도의 수급자로 선정되고 자 하는 욕구와 일을 통하여 자립하고자 하는 욕구를 동시에 지닐 수 있다. 차기 정부는 비정규직의 사회보험 적용확대를 강력히 추진하여 잠재적 빈곤층이 사회보험을 통하여 보호받을 수 있도록 해야 한다. 특히, 일자리를 상실한 근로자가 생계유지를 위한 최소한의 소득을 실질적으로 보전할 수 있도록 노동이동이 빈번한 비정규직과 설립 및 소멸이 빈번한 영세사업자와 등을 고용보험 틀 내로 끌어들이는 방안이 필요하다. 예를 들어, 사업주가 고용보험 적용을 회피하지 못하도록 조세 및 사회보장운영체계를 연계 혹은 통합하는 것을 고려해 볼 수 있다. 또한, 사회보험의 가입확대를 위하여 저임금 근로자에게 제공하는 취업연계 급여의 일부를 사회보험에 대한 피용자 기여분으로 전환하도록 하고, 사회보험 가입의 유인을 높이는 방안을 고려할 수 있다.

■ 사회보험 운영기관의 통합과 국세청의 보험료 징수

한국의 사회보험 적용확대 과정을 보면, 사회보험 행정능력의 부족으로 인하여 제도적 차원의 적용배제가 계속해서 발생하고 있다. 차기정부는 사회보험

관련 행정능력의 제고를 위하여 사회보험 운영기관의 통합을 추진하여야 한다. 사회보험 운영기관의 통합은 사회보험간의 연계성을 높이고, 가입자를 식별하여 단일 기준에 따라 보험료를 부과·징수할 수 있는 능력을 제고시켜 기여회피 같은 역유인 기제를 완화하는 데 기여할 수 있다. 또한, 사회보험 행정체계의 통합은 급여를 지급하는 행정능력을 향상시키고, 관리운영체계의 효율성을 획기적으로 높일 것이다.

이와 함께, 차기정부는 사회보험 적용 징수 업무를 국세청으로 이관하여야 한다. 그리하여 기존의 4대 사회보험 운영기관은 서비스 기관으로 변모시켜 건강보험에 대한 정보제공과 사례관리, 연금수급자의 노후설계 상담, 산재환자의 재활지원 등 보험가입자에 대한 서비스를 강화하도록 해야 한다.

■ 사회보험료의 형평성 제고

사회보험에 대한 국민들의 불신과 불만은 사회보험의 포괄성을 높이는 데 커다란 장애요인으로 작용한다. 사회보험에 대한 불신은 국민연금에서 보는 바와 같은 제도의 지속가능성에 대한 것뿐만 아니다. 보다 현실적으로 사회보험 보험료 부담의 공평성을 둘러싸고 근로자와 자영업자 간 갈등이 존재한다. 차기정부는 자영업자의 소득과약을 위한 인프라 개선 노력을 지속적으로 전개하여 자영업자와 직장가입자간 사회보험료의 형평성을 높여야 한다. 또한, 사회보험의 사각지대를 해소하기 위하여 소득세를 부담하는 인구를 꾸준히 확대해가는 조세제도의 개혁이 필요하다.

2. 기초생활보장의 사각지대 해소

■ 사회복지 전담 공무원의 확충

국민기초생활보장제도의 사각지대 해소를 위해 부양의무자 기준의 합리화, 재산의 소득환산제 개선 등이 대안으로 논의되어 왔다. 참여정부 집권기간 동안 이러한 제도개선 노력은 상당 정도 이루어졌다. 차기정부는 기초생활보장의

수급율을 높이기 위하여 기초보장제도 운영을 위한 인프라 개선에 주력하여야 한다. 왜냐하면, 소득인정액 기준이나 부양의무자 기준을 충족하지만, 실제로는 급여의 대상자로 포괄되지 못하는 비수급 빈곤층이 상당수 존재하기 때문이다. 이들을 위하여 차기정부는 다른 무엇보다 기초생활보장 업무를 맡고 있는 일선 사회복지 전담 공무원을 확충하고 이들이 사회복지 관련 업무에 전념할 수 있도록 업무조정을 단행하여야 한다. 그리하여, 공공부조 수급권자들의 급여 수급을 위한 접근성을 높이고 자격 심사가 제대로 수행될 수 있도록 함으로써 기초생활보장의 사각지대 해소를 위하여 노력하여야 한다.

■ 근로능력이 있는 수급권자의 욕구에 따른 개별급여 제공

국민기초생활보장제도는 생계, 의료, 주거, 교육 급여 등을 통합급여의 형태로 제공한다. 그 결과 수급권자로 선정되면, 위에서 열거한 급여를 모두 받을 수 있지만, 수급권자에서 탈락하게 되면 모든 급여를 수급할 수 없다. 근로능력이 없는 수급권자의 경우 통합급여를 제공하는 것이 바람직하나, 근로능력이 있는 수급권자에게는 욕구에 따라 개별급여를 제공하는 것을 고려해야 한다. 특히, 근로능력이 있는 수급권자에게 생계급여가 보충급여의 형태로 제공되기 때문에 근로동기를 떨어트릴 수 있다. 따라서 근로능력이 있는 수급권자에게는 생계급여를 통한 소득의 직접적 보전은 최소화하고, 가계지출의 보전을 위하여 욕구에 따라 의료 및 주거급여를 개별급여 형태로 제공하는 것을 고려해야 한다.

■ 범주적 공공부조의 강화

경로연금, 저소득 모부자가정 지원, 장애수당, 장애아동 부양 수당 등은 빈곤층 중에서 특정한 인구학적 기준을 충족하면 지급하는 범주적 공공부조에 해당한다. 그런데 이러한 제도들은 최저생계비의 130-150% 범위에서 수급자격이 결정되어 기준이 서로 상이하며, 급여의 성격이 애매하고 급여수준이 낮다는 문제를 안고 있다. 노령기초연금의 시행과 함께 경로연금이 대체되겠지만, 나머지 범주적 공공부조제도는 지속될 것이다. 차기 정부는 나머지 범주

적 공공부조 제도들도 정비·확대하여 국민기초생활보장제도와 연계하는 방식으로 운영되어야 한다.

차기정부는 범주적 공공부조의 자격기준을 국민기초생활보장제도의 소득인정액 기준을 준용하여 가구의 소득인정액이 최저생계비의 150% 이하가 되면 급여 지급자격을 부여하도록 해야 한다. 아울러, 범주적 공공부조의 급여수준을 올려야 한다. 그리고 범주적 공공부조를 지급하는 대상자 가운데 기초생활보장제도의 지급요건을 갖춘 집단은 기초생활수급권자로 인정하도록 한다. 그리하여 잠재적 빈곤층에 대한 범주적 공공부조를 강화하게 되면 국민기초생활보장제도의 수급자 규모와 급여액은 감소하는 결과를 가져올 수 있다.

3. 지속가능한 노후소득보장제도 구축

■ 특수직역 연금의 개혁

참여정부는 국민연금과 특수직역 연금제도의 개혁을 통하여 지속가능한 노후소득보장제도의 구축을 추진하고자 하였다.¹⁾ 2007년 7월 국민연금법의 개정을 통하여 보험료율은 그대로 두고 급여 대체율을 감소하는 쪽으로 바꾸었다. 그러나 이미 재정적자가 심각한 수준에 이른 특수직역 연금제도의 개혁은 손을 대지 못하였다. 기획예산처가 국회에 제출한 2008년 정부예산안을 보면 공무원연금 적자 보전액은 1조2684억원으로 올해(9725억원)보다 30%나 늘어나 있다. 여기다 군인연금 적자 보전액 9492억원을 합치면 내년에 국민세금으로 채워주어야 할 공무원·군인연금의 적자보전액은 2조 2176억원에 이른다. 공무원연금은 1993년부터, 군인연금은 1973년부터 이미 적자가 나기 시작하였고, 적자폭이 지속적으로 확대되어 지금처럼 밑 빠진 독에 물 붓기 식으로 국민세금을 쏟아 붓는 지경에 이르렀다. 차기 정부는 공무원연금과

1) 2007년 7월에 개정된 국민연금법에서는 국민연금의 재정안정화를 목적으로 보험료율은 그대로 하지만 급여수준은 소득대체율 60% (평균소득 40년 가입자 기준)에서 당장 내년에 50%로 내리고, 이후부터 2028년까지 0.5%씩 낮춰 최종적으로 2028년에 40%가 되도록 하였다. 이와 함께 기초노령연금제를 도입하여 전체 노인(2008년 1월 1일 70세 이상에서 시작하여 7월에 65세 이상으로 변경)의 하위 60%를 대상으로 기초연금을 국민연금 산식 A값(국민연금가입자 평균 월소득액)의 5%에 해당하는 금액을 지급하기로 하였다(2028년까지 20년에 걸쳐 5% 올리기로 함).

군인연금의 연금 급여구조 및 제도를 조속히 바꾸어야 한다.

한편, 전 국민을 노령, 장애 및 사망으로 인한 경제적 위협으로부터 보호하기 위한 사회보험 방식의 연금제도는 사회적 연대성과 형평성을 확보하는 제도이어야 한다. 이는 공무원·군인 연금제도가 공무원을 위한 특혜여서는 안 된다는 것을 의미할 뿐만 아니라, 동시에 국민연금제도에서 시행되고 있는 사회적 보호의 수준이 공무원연금제도에서도 동일하게 관철되어야 한다는 것을 의미한다. 따라서 차기정부는 국민연금제도와 특수직역연금의 통합을 신중하게 고려해야 한다.

■ 기초연금의 강화

2007년 7월의 연금개혁은 낮은 수준의 기초연금과 낮은 수준의 국민연금(소득비례연금)이 결합된 안이며, 이 중 국민연금의 삭감계획은 큰 폭이며 구체적인 반해 이를 보완할 기초연금 확충 및 재정계획은 모호하다.²⁾ 결국 국민연금 소득의 대폭적인 하락을 겪을 중상위 소득계층은 지금보다 사적 연금제도에 훨씬 더 의존해야 할 것으로 보인다. 특히 임금 근로자에게만 제공되는 퇴직금이 근로자의 절반 정도만 포괄하고 있고, 그나마 중간정산제가 일반화되어 있으며, 일시금이 아닌 연금형태의 퇴직연금이 매우 드문 상황(퇴직금의 퇴직연금으로의 전환율은 5%가 채 안 됨)에서 중상위 소득계층은 노후소득을 위하여 민간 금융기관이 판매하는 개인연금에 의지할 수밖에 없을 것이다. 결국, 2007년 7월의 연금개혁은 중상위계층의 공적 노후소득보장체계에 대한 의존을 떨어뜨리고, 사적 연금제도가 지금보다 훨씬 큰 역할을 하도록 재편해 감에 따라 공적 노후소득보장제도의 연대적 기능, 사회 통합기능이 약화될 수밖에 없다. 이러한 상황에서 국민연금제도가 지니는 소득재분배 기능이 약화되는 것을 막기 위하여 기초보장 부분을 강화하는 급여산식의 개선이 필요하다.

2) 일례로 월소득 180만 원 근로자가 국민연금에 30년 가입하는 상황을 가정한다면 약 90만원 정도였던 연금급여액은 58만 원에 불과하게 된다(2038년 수급 가정, 현재가치 기준). 이 노인이 하위소득자 60%에 속해 기초연금을 받는 경우, 전체 연금액은 74만원이 되지만, 기초연금을 받지 못하는 경우에 전체 연금액은 58만원이 된다. 어느 경우든 연금급여의 하락은 명확하다.

4. 아동을 위한 복지제도의 확대

■ 아동수당의 도입

사회복지의 목표가 ‘사회적 취약집단의 인간다운 생활을 보장한다’는 것은 사회복지에 대한 소극적 이해방식이지만 사회복지의 최소한을 보여 준다는 점에서 맞는 말이다. 일반적으로 사회적 취약집단은 장애인, 노인, 아동 등 스스로 노동시장에서 일을 하여 자립하기 어려운 사람들을 일컫는다. 우리나라에서는 사회적 취약집단을 보호하기 위하여 범주적 공공부조 제도, 즉 경로연금, 저소득 모·부자가정지원, 장애수당, 장애아동 부양수당 등을 시행하고 있다. 이 제도들은 저소득 빈곤층에 속하는 노인과 장애인에게 급여를 선별적으로 제공하는데, 급여수준이 낮다는 문제를 안고 있다. 그러나 사회적 취약집단에 속하는 집단들 중에서 노인과 장애인을 위한 대책은 아동을 위한 사회복지제도에 비하면 훨씬 양호한 수준이다. 우리나라는 아직까지 아동의 인간다운 생활을 할 권리를 체계적으로 보장하지 못하고 있다. 사실, OECD와 ILO가 각 국가들에게 권고하는 사회보장제도 패키지 중에서 아동수당은 우리나라가 아직까지 도입하지 않고 있는 유일한 항목이다. 선진국들은 다양한 제도를 통하여 아동의 권리를 보호하고 있으며, 아동수당은 아동이 안전하게 양육될 권리의 토대로 이해되고 있다. 우리 사회에서 자식을 앞세우며 함께 자살하는 부모들이 더 이상 없기 위해서도 아동이 안전하게 양육을 받을 권리를 사회적으로 보장해 주어야 한다. 이를 위하여 차기 정부는 아동수당의 도입을 신속히 고려하여야 한다.

■ 빈곤아동을 위한 교육복지 강화

빈곤 아동은 자신의 의지나 노력과는 상관없이 동년배들과 비교하여 기회의 상대적 박탈을 경험한다. 이와 같은 기회의 불평등으로 인하여 빈곤 아동은 빈곤의 대물림에 빠질 위험성이 높으며, 이러한 경향은 갈수록 심화되고 있다. 특히, 부모의 가난으로 인해 아동의 교육기회가 제한되기 때문에 사회계층간 이동의 문이 닫혀간다는 데 문제의 심각성이 있다. 최근의 정부연구기관

보고서에 따르면, 아동의 영어 사교육 기회는 가구 소득에 따라 큰 차이를 보이며, 영어 사교육으로 인한 영어 구사능력의 차이가 아이의 학업성적 차이로 연결되고, 졸업 후 직업선택시 소득격차로 이어짐에 따라 부익부 빈익빈 현상을 고착화시킬 수 있다는 것이다. 빈곤아동에 대한 기회의 불평등을 완화하기 위해서는 이들에 대한 사회서비스를 강화해야 한다. 빈곤아동의 교육기회를 넓히기 위하여 빈곤아동을 위한 교육복지를 강화해 가야 한다.

5. 사회서비스 확대

■ 사회서비스 분야의 사회적 일자리 창출

급속한 고령화와 여성의 경제활동 참여 증가로 인해 노인복지, 간병, 보육, 탁아 등 서비스에 대한 수요가 급증하고 있다. 이에 맞추어 사회 서비스 분야에서 일자리 창출이 추진되어야 한다. 그런데 사회서비스 분야의 일자리는 시장에 전적으로 맡기는 경우 양질의 괜찮은 일자리를 창출하기 어렵다. 따라서 차기정부는 사회서비스 분야의 양질의 일자리 창출을 위하여 국가주도의 사회서비스 확대를 도모해야 할 것이며 이를 위하여 인력과 재원을 확대하여야 한다.

■ 보육서비스의 공공성 강화와 일과 가정의 양립 지원정책

저출산·고령화 사회로의 진입하는 한국경제는 머지않아 노동력 부족에 따른 잠재적 성장률의 저하가 예견된다. 이와 같은 문제에 대처하기 위하여 여성의 경제활동참가율을 선진국의 수준으로 높일 필요가 있다. 이를 위하여 차기정부는 보육서비스의 공공성을 강화하고, 일과 가정의 양립가능성을 높이는 가족지원 정책의 확대를 추진하여야 한다.

공공보육시설(현재 14%)을 30%까지 확충하여 기본적인 보육서비스는 물론 지역 내 보육 유아교육시설의 구심점 역할을 담당하도록 해야 한다. 민간보육 시설 및 보육교사에 대한 정부지원을 강화하여 서비스 개선을 유도해야 한다.

그리고 일과 가정의 양립을 위하여 우선 육아휴직을 현행 1세 미만에서 3세 까지 가능하도록 요건을 완화하고, 육아휴직 급여의 인상과 육아기 근로시간 단축제도의 도입을 추진하여야 한다. 양성 평등적 가족·직장문화의 조성을 위하여 배우자출산휴가제(일명 아버지휴가제) 및 가족 친화적 기업인증제 도입 등을 추진하여야 한다.

■ 지역사회 중심의 통합적 사회복지서비스 전달체계 확립

지역사회 중심의 통합적 사회복지서비스 전달체계를 확립하여, 지역주민이 더불어 사는 사회적 배제가 없는 살기 좋은 지역, 모든 지역주민이 인간다운 삶을 사는 복지지역, 사회복지서비스가 통합적으로 제공되는 서비스 지역을 정착시켜야 한다. 모든 지역주민이 인간다운 삶을 영위하기 위해서는 근로능력이 있는 사람은 적절한 일자리를 가져야 하며, 근로능력이 없는 사람은 사회보장이 제공되어야 한다. 지역사회에서 아동, 여성, 노인, 장애인 등 취약집단을 대상으로 사회복지서비스가 제공되어야 하며, 지역사회의 주민들을 대상으로 고용서비스를 제공하여야 한다.



Ⅲ. 학습복지체계의 구축

차기정부는 양질의 인적자본을 육성하여 생산성을 제고하고 경제성장을 촉진할 수 있도록 직업훈련제도와 평생학습체계를 중심으로 학습복지체계를 구축해야 한다. 학습복지를 강화하여 근로자의 생애에 걸친 고용가능성을 높여줌으로써 산업구조조정에 대한 기피심리나 저항심리를 완화시킬 수 있다. 지식기반 경제에서 대부분의 괜찮은 일자리들은 지식과 기술을 갖춘 인력을 요구한다. 따라서 괜찮은 일자리를 갖지 못한 근로자들을 위한 직업훈련체계를 확대 정비하여야 인적자본의 질을 높여야 한다. 차기 정부는 건전한 거시경제 운영을 추구하고, 경제적 혁신이 넘칠 수 있는 조건을 만들고, 근로자들이 생애에 걸쳐 필요한 경우에 교육과 기술훈련을 받을 수 있는 직업훈련제도 및 평생학습체계를 구축하여야 한다.

■ 적극적 노동시장 사업에 대한 도약투자

적극적 노동시장 정책에 대한 투자는 외환위기 이후 단계적으로 확대되고 있지만, 여전히 구직자·구인자들이 만족할 만한 임계점을 넘어서지 못하고 있다. 적극적 노동시장 사업이 신뢰를 확보하려면 한 번의 도약이 필요한 시점이다. 특히, 적극적 노동시장 정책을 취약계층에게 확대하기 위하여 예산을 일반재정에서 조달하는 것을 적극적으로 고려하여야 한다. 현행 적극적 노동시장 사업을 보면, 고용보험의 고용안정사업과 직업능력개발 사업을 위한 재원은 사업주만 부담하고 있고, 고용보험 미가입자의 훈련을 위한 재원은 일반회계에서 조달된다. 그 결과 고용보험의 틀 내에서 운영되는 적극적 노동시장 사업은 비정규직, 영세 자영업자, 청년 신규노동시장 진입자, 미취업 여성 등과 같은 취약집단에 대한 체계적 지원을 제공하지 못한다. 변화하는 노동시장 환경과 다양한 정책 수요에 능동적으로 대처하는 적극적 노동시장 사업을 진행하기 위해서는 고용보험의 틀에 갇혀있는 직업능력 개발사업이나 고용안정사업에 대한 재원을 일반재정에서 적극 지원하는 방안을 모색하여야 한다.

■ 평생학습 체제 구축

국가가 보유한 전체 인적 자원의 저량을 확대하는 것이 중요하다는 지적은 너무도 당연하지만, 동시에 개인 간 인적 자원개발 정도의 격차가 확대되는 것을 막기 위한 정책적 노력도 중요하다. 이는 인적 자원의 개발 여지가 개인이 처한 상황에 따라 크게 다르기 때문이다. 따라서 정부는 인적자원 개발의 양극화를 막고, 인적자원의 수준을 높이기 위하여 평생학습 체계를 구축하여야 한다.

평생학습이 활성화되기 위해서는 평생학습 관련 재원의 확충이 필수적이다. 현행 평생교육법에서는 유급훈련휴가제도와 학습휴가제가 규정되어 있다. 그런데 전자는 사업주가 실시여부와 위탁과정을 결정하며, 사업주를 통해 지원한다는 점에서 근로자의 자기 주도적 능력개발 제도와는 차이가 있다. 또한 학습휴가제도 회사 형편에 따라 시행하도록 권장하는 수준에 그쳐 거의 사문화되어 있다고 해도 과언이 아니다. 이러한 상황에서 개인주도 학습의 활성화를 기대하기 어렵다. 개인의 학습권을 보장하기 위하여 관련 법률규정을 강화할 필요가 있다. 단, 개인의 학습휴가가 기업의 부담을 초래할 수 있다는 점에서, 기업의 비용부담을 최소화하기 위한 다양한 방식들 - 초과노동시간 계정제(독일), 학습계좌제(영국), 잡 로테이션(북유럽) 등-을 도입하는 것을 고려할 수 있다.

IV. 근로복지체계의 확립

빈곤으로부터 최선의 보호는 좋은 일자리를 갖는 것이다. 근로능력이 없는 사람은 사회보장체계를 통하여 보호하며, 근로능력이 있는 사람은 일자리를 통하여 자립해야 한다. 복지제도의 설계과정에서 근로능력이 있는 빈민의 복지 의존성을 낮추고 적극적인 시민권을 확립하기 위하여 권리와 함께 책임이 강조되어야 한다. 적정 수준의 최저

임금이 보장되는 상태에서 높은 고용율을 보이는 사회가 바람직한 좋은 사회라고 할 수 있다. 이를 위해 차기정부는 유휴인력의 노동시장 참여 및 비정규직의 정규직으로 이동 촉진, 영세자영업자 및 근로빈곤 대책 등을 수립하여 추진하여야 한다.

■ 유휴인력의 노동시장 참여 촉진

유휴인력의 노동시장 참여를 촉진하기 위해 중고령자 조기퇴직 방지와 연령차별금지를 조속히 법제화하여 시행할 필요가 있으며, 2010년 이후 논의 예정인 정년연장 의무화 논의 또한 조기에 시작되어야 한다. 이에 맞추어 임금피크제, 점진적 퇴직제 등을 통해 국민연금 수급연령까지 노동시장 참여를 지원하고, 임금피크제 보전 수당 확대, 고령자 계속 근로를 유도하는 사회보험체계의 구축 등이 이루어져야 한다.

또한 여성의 경제활동 참가 촉진 및 양성평등을 위한 적극적 조치 강화, 일과 가정의 양립지원제도가 확대되어야 한다. 근로시간 유연화, 자발적 기간제 근로의 활성화 등을 통하여 여성의 노동시장 참여 제약요인을 최소화해야 한다.

■ 비정규직의 정규직으로 이동 촉진

차기 정부는 비정규직에 대한 차별 해소와 남용 방지, 공정한 대우를 통해 근로자가 스스로 일자리를 선택할 수 있는 여건을 조성하여야 한다. 비정규직에 대한 직업능력 강화를 통하여 보다 좋은 일자리로 이동을 지원하고, 기존 대책의 성과를 조기에 가시화할 수 있도록 공공부문 대책을 확고히 시행하여 시장에 분명한 신호를 전달하여야 한다.

■ 영세자영업자 대책

차기정부는 영세자영업으로의 유입을 최소화하고 자영업의 내부경쟁력을 배양하여야 한다. 영세자영업으로의 유입을 최소화하기 위하여 40-50대 조기퇴직

자의 고용촉진대책을 강화해야 한다. 이와 관련하여 전직 지원서비스 활성화를 통한 임금근로자로의 전직을 지원하고 고용보험의 전직지원장려금 제도 지원요건 완화, 기업공동운영의 전직지원 프로그램 활성화 등을 추진하여야 한다. 또한 실업급여 수혜율 제고 등 사회안전망 확대를 생계형 자영업 창업을 최소화시켜야 한다. 이와 함께, 영세 자영업주가 고용주로 성장하도록 지원하기 위해 경영능력 개발 및 컨설팅 등 자영업자 정책을 추진하여야 한다.

■ 근로를 통한 탈빈곤 유인

근로능력이 있는 빈곤층에 대한 지원은 이들의 근로유인을 제고하거나 억제하지 않는 방식으로 이루어져야 한다. 다시 말해서, 근로빈곤층의 적극적 시민권을 확립하기 위하여 권리와 함께 책임이 강조되어야 한다. 근로빈곤층의 근로유인을 높이기 위한 대책은 취업집단과 비취업집단으로 나누어 살펴볼 수 있다. 우선 근로능력이 있는 비취업집단에 대해서는 취업가능성을 높일 수 있도록 직업훈련 및 교육을 실시하는 것이 필요하다. 그리고, 현재 취업상태에 있는 근로빈곤층에 대해서는 이들의 근로소득을 늘려주는 취업연계 급여를 확대해 가야 한다. EITC의 도입에서 보는 바와 같이 근로빈곤층에게 근로에 대한 재정적 유인을 직접 제공함으로써 일하는 것이 급여에 의존하여 사는 것보다 훨씬 유리하도록 해야 한다. 서울시에 시범사업으로 실시하는 자산형성프로그램도 근로 빈곤층의 근로유인을 높이고 빈곤의 세대간 전승을 억제할 수 있는 좋은 사례가 된다.

V. 지속가능한 발전적 사회복지 추진 전략

사회정책은 단순히 나눠주기만을 의도하는 사회적 소비가 아니다. 차기 정부는 성장과 분배가 조화를 이룰 수 있다는 시각을 확고하게 지니고, 유연안정성을 바탕으로 사회복지정책을 설계해 나가야 한다. 차기정부는 사회안전망을 강화하고, 학습복지체계를 구축하고, 근로복지체계를 확립함으로써 지속가능

한 발전적 사회복지체계를 수립해야 한다. 지속가능한 발전적 사회복지의 지속가능성은 지식기반시대 경쟁력의 제고와 경제 성장에도 크게 기여할 수 있다. 이와 같은 지속가능한 발전적 사회복지정책을 설계하는 작업은 사회집단 간의 이해관계의 갈등을 수반할 수 있다. 사회적 갈등을 최소화하고 이를 조정하기 위하여 차기 정부는 사회적 협의 방식을 적극적으로 활용해야 한다.

비록 한국 사회에서 사회적 협의를 위한 제도적 환경(구조)을 갖추고 있지 않지만, 사회적 파트너들의 대화 참여를 통하여 사회협약의 체결이 가능할 수 있다. ‘사회적 신뢰’와 ‘합의의 조직적 기반’이 사회적 협약을 추진하기 위하여 필요하지만, 사회적 협의는 상충된 이해를 지닌 사회적 파트너들 간의 이해관계를 둘러싼 전략적 상호작용의 산물이기 때문이다. 그런데 사회적 파트너들 간의 전략적 상호작용은 정부 정책의 영향을 받는다. 사회적 협의에 유리한 제도적 환경을 갖추고 있지 못한 한국의 상황에서 사회적 협의의 가능성은 정부에 달려 있다. 다시 말해서 정부가 다양한 정책수단을 통하여 사회집단들 간의 정치적 교환의 가능성을 높임으로써 상충된 이해를 지닌 사회적 파트너들 간의 양보를 이끌어 낼 수 있는지의 여부에 사회적 협력의 가능성이 달려있다.

정부는 사회적 협력에 기초한 사회·경제적 발전을 도모하기 위하여 다양한 정책수단을 통하여 사회적 파트너들 간의 양보와 협력적 행동을 이끌어낼 수 있어야 한다. 이러한 과정에서 정부는 어느 한 쪽에 치우치지 않고, 분배연합과 생산성연합을 동시에 추구해야 할 것이다. 정부는 사회적 협의과정에서 정책들의 우선순위를 정하여 보다 손쉬운 정책들을 유인책으로 활용하는 전략적 접근이 필요하다.

또한, 정부는 사회적 대화의 수준을 노동부문과 자본부문의 정상조직 수준으로 제한해서는 안 될 것이다. 사회적 협의 과정에서 자본과 노동의 정상조직 대표들뿐만 아니라 다른 사회집단들 예컨대, 농민 대표, 비정규 근로자 대표, 여성조직 대표, 실업자 조직 대표, 시민단체 대표 등을 포함시켜야 한다. 사회보험료 부담방식의 차이에 따라 근로자와 자영업자 간의 이해관계가 서로 다르다는 점을 고려한다면, ‘지속가능한 발전적 사회복지’를 추진하기 위한 사회적 협의과정에서 참여주체를 확대하여야 한다. 그리고 의료, 교육, 보살

빔노동에 대한 보편적 서비스 확대는 자본과 노동부문뿐만 아니라 자영업자와 빈곤층의 이해관계와도 밀접히 연결되어 있기 때문에 사회적 협의의 주체를 확대해 나가야 한다. 여러 사회집단의 대표들이 사회적 협의과정에 참여함으로써 사회경제적 문제에 대하여 국민적 이해를 형성하고 사회적 연대와 결속을 강화할 수 있다. 그리고 이해관계의 중첩으로 인하여 사회집단들 간의 전략적 상호작용이 보다 용이하게 이루어질 수 있을 것이다.

끝으로, 사회적 협의를 국가적 수준에서만 진행할 것이 아니라, 가능한 산업별 또는 업종별 수준에서 동시에 진행하여야 할 것이다. 왜냐하면, 산업별 또는 업종별 수준에서 사회협약이 체결·집행되면서 조합주의적 협의과정에 참여한 당사자들은 사회협약의 필요성을 확신하는 정책학습(policy learning)의 기회를 갖게 되며 사회협약의 토대가 되는 ‘사회적 신뢰’를 강화해 갈 수 있기 때문이다. ‘사회적 신뢰’ 구축은 정부에 의하여 촉발된 낮은 수준의 사회적 합의를 경험하면서 합의 당사자들이 사회협약의 필요성을 확신해 가고, 이것이 다시 확산되어 모든 사회 주체들이 합심하여 이루어 나가야 하는 사회공학적 프로젝트이다. 사회적 신뢰에 기반한 지속가능한 발전적 사회복지 체계를 확고하게 발전시킴으로써 사회통합을 이룰 수 있을 것이다.

참고문헌

신동면 엮음, (2007) 「사회양극화 극복을 위한 사회복지정책 구상」 서울: 풀빛

■ 사회·발표·토론자 소개 ■

■1부 : 통일외교안보정책의 전환과 정책대안-중간국가의 평화외교 구상

박순성	코리아연구원 연구기획위원장/ 동국대 교수	sunsong@dongguk.edu
서보혁	코리아연구원 기획위원/ 이화여대 이화학술원 전임연구원	suhbh21@naver.com
김선혁	고려대 행정학과 교수	sunhyukk@korea.ac.kr
박건영	가톨릭대 국제관계학부 교수	think@catholic.ac.kr
이남주	성공회대 중어중국학과 교수	njee87@hotmail.com
최대석	이화여대 통일학연구원장/ 북한학협동과정 교수	choi56@ewha.ac.kr

■2부 : 사회통합을 위한 차기정부의 사회정책 의제

백종만	전북대 사회복지학과 교수	pjm2963@hanmail.net
신동면	코리아연구원 기획위원/ 경희대 행정학과 교수	dmshin@khu.ac.kr
강신욱	한국보건사회연구원 사회보장연구본부장	kangsw@kihasa.re.kr
김원섭	국민연금연구원 연구위원	wonsubkim@nps4u.or.kr
문진영	서강대 사회복지학과 교수	jymoon@sogang.ac.kr

■ 연구원소개 ■

<창립 선언문>

새로운 코리아구상을 위한 연구원은

정치-외교, 경제-통상, 사회통합 부문에서

실증적 분석에 기초한 정책대안 및 국가전략을 제시함으로써

민주적 공동체의 변영에 기여하고

한반도에서 자주·민주·평화에 입각한 통일을 구현하며

나아가 세계평화에 이바지하는 것을 목적으로 한다 (2005년 2월 19일 창립발기인 일동)

코리아연구원(새로운코리아구상을위한연구원, 연구기획위원장 박순성)은 정치-외교, 경제-통상, 사회통합 부문에서 실증적 분석에 기초한 정책대안 및 국가전략을 제시함으로써 민주적 공동체의 변영에 기여하고, 자주·민주·평화에 입각한 통일을 구현하는 것을 목적으로 전문연구자-정책담당자-사회운동가의 네트워크를 기반으로 설립된 싱크탱크입니다.

코리아연구원은 2005년 설립 이래 주요 정책현안에 대한 분석 및 대안제시활동(현안진단 102호, 특별기획 19호, 코리아포럼 9회, 국제컨퍼런스 1회)을 전개하고 『한국형 개방전략 : 한미FTA와 대안적 발전모델』(창비, 2007), 『사회양극화 극복을 위한 사회정책』(풀빛, 2007), 『북핵, 그리고 그 이후』(풀빛, 2007)를 출간하였고, 『개혁개방기, 중국정치 엘리트』(주장환, 11월 출판 예정), 『공동체자유주의론의 한계와 공화주의적 대안』(안병진, 2008년 상반기 예정), 『미국 신행정부의 한반도 정책에 대한 전망』(박건영, 2008년 상반기 예정)의 출판을 준비하고 있습니다.

또한 전문연구자-정책담당자-사회운동가의 정책소통과 대안모색을 위해 코리아포럼을 운영하며 진보개혁진영의 지적인 동반성장을 추구합니다. 코리아연구원의 모든 연구성과물은 홈페이지(www.knsi.org)에 공개되고 있으며, 향후 상근연구자를 보유한 싱크탱크로 도약을 준비합니다.

☎02_733_3348 / 🌐 홈페이지 <http://www.knsi.org>

■ ABOUT KNSI

>> **Mission**

Korea National Strategy Institute (KNSI) is an independent, nonpartisan, and not-for-profit public research institution dedicated to developing policy recommendations on Korea's domestic politics and foreign relations, economy and trade, and social and cultural issues. KNSI seeks to accomplish reconciliation and reunification between South and North Korea based on the principles of independence, democracy, and peace, thereby contributing to enduring peace in East Asia and the world.

>> **Mission Statement**

As a public institute, Korea National Strategy Institute dedicates to producing and disseminating policy alternatives in the areas of domestic and foreign affairs, economy and trade, and social Cohesion issues. It also seeks to provide national policy that contributes to world peace and realization of Korean reunification in the principle based on independence, democracy, and peace.

>> **Background**

South Korea has undergone tremendous political and socioeconomic transformations over the past few decades. It accomplished impressive economic growth in the 1960s and the 1970s, achieved democratization in the 1980s, weathered a serious financial crisis and carried out market reforms in the 1990s. These transformations resulted in the emergence and empowerment of the "new mainstream" in Korean society, with different values, orientations, and outlooks on domestic politics, economic and social policies, and foreign relations. KNSI aims to discover, articulate, and represent the views of Korea's "new mainstream" by exploring and developing policy recommendations on diverse political, economic, and social issues Korea is currently confronted with, in order to provide a new national strategy that helps to achieve peaceful reunification of Korea.

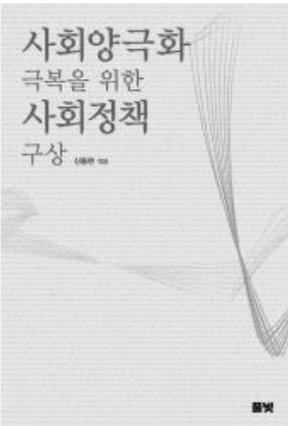
>>**Contact Us**

Address : 1502 Kwanghwamun Platimun Bldg, 156 Jeokseon-dong
Jongno-gu, Seoul, 110-052 Korea
Tel : +82-2-733-3348, 3358
Fax : +82-2-733-3382
E-mail : webmaster@knsi.org

■ 코리아연구원 출간도서 안내

▶ 코리아연구원총서 1: 『사회양극화 극복을 위한 사회정책 구상』 (풀빛, 2007)

저자 : 권순만(서울대 교수), 박경숙(서울대 교수), 신동면(경희대 교수), 전병유(한국노동연구원 연구위원), 채창균(직업능력개발원 연구위원), 홍경준(성균관대 교수)

	책머리에 / 9
	제부 사회통합의 위기와 정책 환경의 변화
	제1장 사회통합의 위기: 소득 양극화의 심화/ 신동면 · 17
	제2장 정책 환경의 변화와 국가발전 전략의 선택/ 신동면 · 27
	제부 한국 복지체제의 성격과 재설계
	제3장 한국 복지체제의 성격/ 홍경준 · 65
	제4장 생산체제와 복지체제의 재설계/ 신동면 · 109
	제부 사회양극화 극복을 위한 사회정책 설계
	제5장 소득보장정책/ 홍경준 · 147
	제6장 일자리 문제와 고용정책/ 전병유 · 187
제7장 인적 자원개발정책/ 채창균 · 217	
제8장 노년의 제도화와 복지: 기능, 갈등, 시선들/ 박경숙 · 253	
제9장 건강보장정책/ 권순만 · 301	
10장 결론: '지속가능한 발전적 사회정책' 을 향해/ 신동면 · 339	
저자 소개 · 351	

☑ 소득 양극화의 문제를 안고 있는 한국 사회

돌이켜 보면, 한국 민주주의의 발전을 희구하는 사람들에게 참여정부의 등장은 기대를 안겨주었었다. 참여정부가 서민의 편에 서서 모든 국민이 인간다운 삶을 살 수 있는 사회 환경을 만들어 가는 데 큰 역할을 할 것으로 기대하였기 때문이다. 집권 초기 참여정부는 한국 사회에서 절차적 민주주의의 토대를 굳건히 하고 실질적 민주주의의 실현을 앞당길 것이라는 희망을 심어주었었다. 그런데 참여정부의 지난 4년 동안 한국 사회가 질적으로 나빠졌다는 평가가 지배적이다. 오늘날 한국 사회는 사회적 배제의 확대와 계층간 소득 불평등의 심화를 경험하고 있다. 참여정부가 나서서 한국 사회가 안고 있는 심각한 사회문제 중 하나가 소득 양극화라고 밝히고 있다. 자본주의 시장경제체제에서 소득의 불평등은 피할 수 없지만, 1997년 경제위기 이후 한국사회에서 소득분배의 불균형과 함께 양극화 현상이 빠르게 진행된다는 데 문제의 심각성이 있다. 특히, 사회 전체의 소득 분포 차원에서 중간층이 감소하고 양 극단

으로 흩어지는 이른바, 소득 양극화 현상이 심화되며 한국 사회는 사회통합의 위기를 맞이하고 있다.

☑ 소득의 양극화의 원인은 어디에 있는가?

참여정부가 스스로 소득 양극화를 한국 사회가 안고 있는 주요 사회문제라고 밝히면서, 소득 양극화의 실체와 원인 그리고 해법을 둘러싸고 많은 이론적 정치적 논란이 이어져 왔다. 소득 양극화가 실체적 사실을 기술하는 개념이나, 소득 양극화의 책임이 참여정부에 귀속되느냐, 소득 양극화를 해결하기 위한 가장 효과적 방법이 성장이나 아니면 분배나 등은 종종 논란거리가 되었다. 이 책에서는 객관적 실증적 자료에 기초하여 한국 사회의 소득양극화 현상을 규명한다. 그리고 소득 양극화의 원인을 사회경제적 변화에 따른 불가피한 현상이라는 구조주의적 이해와 정부의 정책적 대응의 결과라는 기능주의적 이해에서 동시에 찾는다. 즉, 한국 사회에서 소득 양극화는 세계화, 탈산업화, 고령화가 진행되면서 나타나는 불가피한 사회문제이며, 사회경제적 변화가 초래하는 소득 양극화 현상에 대처하기 위한 정부의 정책이 효과적이지 못하였기 때문에 소득 양극화가 심화되고 있다고 본다.

☑ 소득 양극화를 해결하기에 적절하지 못한 한국의 사회정책

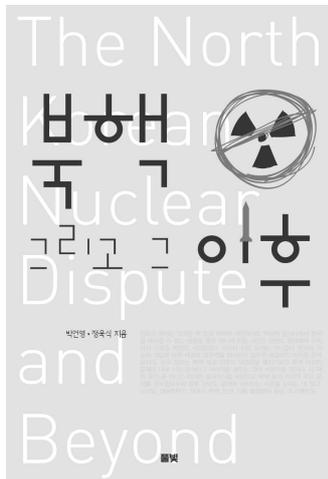
김대중 정부는 한국 사회보장제도의 발전에서 중요한 업적을 남긴 정부로 평가된다. 참여정부는 김대중 정부처럼 새로운 사회보장제도의 도입이나 확대적용 등의 가시적인 성과를 만들어내지는 않았어도, 큰 틀에서 보면 사회복지의 확대에 대하여 우호적 태도를 지녀왔다고 평가할 수 있다. 적어도 1997년 경제위기 이후 한국 사회에서 사회복지를 위한 국가의 역할은 확대되었다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 소득 양극화가 심화되고 있는 데에서 알 수 있는 것처럼 한국 사회복지정책의 사회적 결과는 내세울 것이 없다. 한국은 1997년 경제위기 이후 심화되어 온 소득 양극화 문제에 대하여 효과적으로 대처해 오지 못하였던 것이다. 사회복지를 위한 국가역할이 확대되었음에도 불구하고, 왜 한국 사회에서 사회 양극화 현상이 심화되고 사회통합을 위협하는 수준에 이르렀을까? 이 책은 이러한 물음에 대하여 한국의 복지체제가 세계화의 압력, 후기산업사회로의 이행, 저출산 고령사회로의 진입이라는 사회경제적 변화에 제대로 대응하지 못하였기 때문이라고 답한다.

☑ 소득 양극화를 극복하기 위하여 한국의 사회정책은 어떻게 변화되어야 할까?

소득 양극화라는 사회문제에 올바르게 대처하기 위해서는 양극화를 유발하는 요인이 무엇인지를 밝힘으로써 사회문제를 실증적으로 규명하고, 이를 해결하기 위한 바람직한 사회적 대안을 찾아가야 한다. 이 과정에서 정부가 올바른 정책수단을 선택하였는가는 양극화 해소를 위한 결정적 관건이 된다. 왜냐하면, 정부 정책은 기업가와 근로자들에게 제제 혹은 유인의 기제로 작용함으로써 경제활동의 변화를 유도하여 소득 양극화를 향해 치닫고 있는 사회경제적 구조의 재편을 이끌어낼 수 있기 때문이다. 한국은 세계화, 탈산업화, 고령화의 사회구조적 변화에 직면하여 국가경쟁력을 강화하고 사회통합을 공고화할 수 있는 새로운 국가전략을 필요로 한다. 정부는 성장과 분배의 선순환 구조를 형성할 수 있는 사회정책을 통하여 지속가능한 복지체제를 발전시켜야 한다. 이 책에서는 소득 양극화를 해결하기 위해서 정부의 사회정책결정을 이끄는 정책아이디어가 변화되어야 한다고 본다. 성장과 분배의 선순환 구조를 형성하기 위해서 정부는 사회정책을 통하여 노동력의 재생산 과정에 개입함으로써 노동공급을 증가시키고 노동생산성을 높일 수 있어야 한다. 이를 위해 사회정책 결정과정에서 노동시장의 유연성과 안정성을 적절히 조화시키는 ‘유연안정성(flexicurity)’이 정책아이디어로 자리 잡아야 한다. 이러한 인식을 공유하며, 이 책에서는 사회정책의 주요 영역인 소득보장, 고용, 인적자원개발, 노인복지, 건강보장 분야에서 한국 정부가 사회통합을 위하여 추진해야 할 정책 과제를 제시한다. 한국 사회가 안고 있는 소득 양극화 문제를 해결하고 실질적 민주주의가 실현되는 사회를 향하여 나아가기 위하여 필요한 사회정책의 대안을 찾고 있는 연구자, 정책결정자, 실무자들에게 이 책의 일독을 권한다.

▶ 코리아연구원총서 2: 『북핵 그리고 그 이후』 (폴빛, 2007)

저자 : 박건영(가톨릭대학교), 정욱식(조지 워싱턴 대학교)



서론

제 1부: 제 1차 북핵위기

1. 북핵 의도의 탐색: 1980년대
2. 1차 북핵위기의 폭발
3. 1994년 한반도 전쟁 위기
4. 협상의 재개와 제네바 북미기본합의(The Agreed Framework)

제 2부: 제 2차 북핵 위기

1. 북미관계의 좌초
2. 북핵 위기의 재발
3. '2차 북핵 위기' 의 원인 규명과 문제의 재구성
4. 북핵 문제와 6자회담
5. 9.19 공동성명 채택과 미국 강경파의 반격
6. 위기와 기회의 변증법: 북한 핵실험과 2.13 합의

제 3부: 2.13 합의 이후의 북핵

1. 들어가며
2. 제네바 합의를 넘어
3. 경수로
4. 핵시설의 불능화와 폐기
5. 핵무기 및 플루토늄, 그리고 핵무기 관련 시설
6. 우라늄 농축 프로그램

제 4부: 북핵 이후

I. 테러지원국 및 경제제재

1. 북미관계와 테러지원국
2. 대북 경제제재
3. 전망
4. 해결책

II. 북한의 탄도미사일 문제

1. 들어가며
2. 북한의 탄도 미사일 개발 과정
3. 북한의 탄도미사일 위협 평가
4. 북미 미사일 협상의 재인식
5. 전망
6. 해결책

III. 북한 생화학무기 문제

1. 들어가며
2. 북한 생화학무기 위협에 대한 평가
3. 생화학무기 위협에 대한 재평가
4. 북한 생화학무기 위협에 대한 재평가
5. 전망
6. 해결책

IV. 북한 인권문제

1. 들어가며
2. 미국의 대북한 인권정책
3. 북한 인권문제에 대한 새로운 접근
4. 해결책

V. 북한의 재래식 군사력 문제 및 한반도 군비통제

1. 북한의 재래식 군사력 문제와 북미관계
2. '한미동맹 현대화' 에 대한 북한의 군사적 대응
3. 전망
4. 해결책

VI. 북한의 대량파괴무기 폐기와 년-루거 프로그램

1. 들어가며
2. 년-루거 협력적 위협감축(CTR) 프로그램 개괄
3. 년-루거 프로그램과 북한의 WMD
4. 한국의 역할

결론

☑ 한반도에서의 핵전쟁 개연성을 배제하기 위한 평화적 해법을 찾아서

북한은 2006년 10월 9일 핵실험을 감행하며 사실상 핵보유국이 되었다. 그 이유가 어떻든 북한의 핵보유는 세계, 동북아, 미국에게 커다란 위협이 되며, 핵보유는 한국에게 지대한 잠재적 위협이 된다. 만약 미국 등이 북한에 대한 압박을 강화하여 생존이 위태롭다고 북한 정권이 판단하거나, 아니면 미국이 대북선제공격을 감행하거나 그렇게 될 것이라 북한이 판단하는 경우 북한 핵무기의 사용이 배제될 수 없을 것이다. 물론, 이러한 상황이 벌어지지 않도록 한국과 미국 등이 자제하고 안보환경을 주체적으로 관리해야겠지만, 한반도 핵전쟁의 개연성은 아무리 낮은 수준이라도 허용되어서는 안 된다는 것이 필자들의 생각이다.

따라서 필자들은 이 책에서 세계 동북아 한반도의 평화와 안전을 도모한다는 문제의식 하에서 북핵의 역사를 체계적으로 조망하고 관련 국가들의 특질 구조를 종합적으로 고려한 바탕 위에 일련의 북핵 해법을 제시하였다. 이 해법의 행위주체는 한국이 될 수도 미국이 될 수도 또 북한이 될 수도 있다. 뿐만 아니라 관련국 모두의 시민사회도 일정한 역할을 할 수 있고, 또 하도록 격려되고 있다.

☑ 북한 HEUP 문제의 기원과 전개과정, 그리고 해법

9.19 합의 당시 예기치 않았던 ‘대북 금융제재’를 둘러싼 대립으로 인해 9.19와 9.19의 이행을 위한 초기 조치에 관한 합의인 ‘2.13’ 사이에 1년 반이나 걸렸다는 사실, 합의 내용과 관련한 개념과 정의의 모호성, 제2차 핵 위기의 발단이자 그 존재 여부로 북미가 정면으로 충돌하는 ‘고농축 우라늄 프로그램(HEUP)’ 문제, 나아가 아직도 뜨거운 감자로 남아 있는 경수로 문제 등은 북핵 문제의 평화적 해결 및 북미 간의 적대관계 해소가 얼마나 멀고도 험한 길인지를 명백히 보여 준 바 있다.

문제는 HEUP의 존재 여부와 실체를 북미가 결코 드러낼 수도 없고 드러낼 의지도 없다는 데 있다. 북미 어느 한쪽의 잘못이 입증되는 순간 제2차 핵 위기에 따른 모든 정치적·군사적·도덕적 책임을 떠맡아야 할 뿐 아니라 김정일 또는 부시 정권의 신뢰성이 근본적으로 도전받기 때문이다. 이 책은 이같이 위협스럽고 증대한 문제에 초점을 맞출 것이다. 즉, 제2차 핵 위기의 원인인 북한의 HEUP 문제의 기원과 전개과정, 그리고 문제 해결을 위한 전략과

방책을 제시하고 있다.

☑ 북핵 문제 이외의 주요 문제에 대한 해법 제시

이 책의 핵심은 북핵의 과거 및 현재에 대한 이해와 분석과 해법제시에 있다. 그리고 이러한 과정과 시도는 “북핵 이후”의 문제로 우리를 인도하는 역할을 한다. 누차 강조하지만, 북핵 이후는 북핵의 현재에 못지않게 중요하다. 주요 당사자인 북한과 미국의 입장차가 워낙 크다는 점, 그리고 북핵 이후의 쟁점이 북핵 해결 전 과정을 무효화하거나 대규모 갈등으로 역화할 수 있기 때문이다.

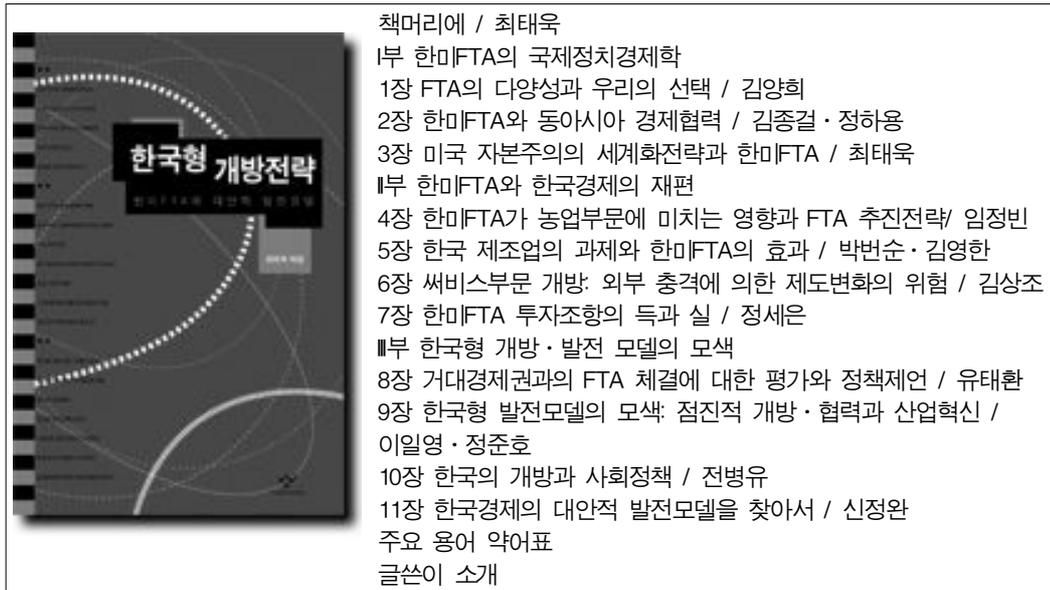
이 책의 목적 중 하나는 이러한 문제의식을 바탕으로 북핵 문제 이외의 주요 문제를 검토함으로써 향후 한반도 문제에 대처하는 수준을 높이는 데 있다. 미사일, 생화학무기, 재래식 무력, 인권, 각종 불법행위 등은 그 자체로도 대단히 복잡한 문제일 뿐만 아니라 이들 문제에 대한 북미 양측의 입장 차이를 좁히지 못하면 일종의 ‘역류 현상’이 벌어져 북핵 문제 해결에도 걸림돌로 작용할 수 있다. 이러한 맥락에서 북핵 이외의 문제들은 먼 미래의 문제도, 북미 간의 문제만도 아닌 바로 현재의 문제이자 한국의 문제라고 할 수 있다.

☑ 북핵 이후의 선제적 의제설정 필요성을 제기하며

사실 한국은 북핵 문제만 하더라도 적어도 현재까지는 선제적 의제설정 능력을 보여주지 못했다. 국가적 능력 부족 탓도 있겠지만, 역사, 이론, 정책력, 예측력, 기동성을 동시에 확보한 의사수렴 및 의사결정 과정이 확보되지 못했던 점도 명확히 지적되어야 할 것이다. 필자들은 이 책이 북한 문제 또는 한반도 문제의 평화적 해결을 위한 하나의 선제적 의제설정이라 간주하면서, 경쟁적 관점과 해법이 산출되는 데 그리고 한반도와 세계의 평화와 번영에 기여할 수 있기를 바라고 있다. 마지막으로 한반도 평화와 통일 나아가 외교안보 전략을 고민하는 연구자, 정책결정자, 실무자들에게 이 책의 일독을 권한다.

▶코리아연구원 후원 출간 : 『한국형 개방전략 한미FTA와 대안적 발전모델』 (창비, 2007)

저자 : 김상조(한성대 교수), 김양희(대외경제정책연구원 연구위원), 김영한(성균관대 교수), 김종걸(한양대 국제대학원 교수), 박번순(삼성경제연구소 수석연구원), 신정완(성공회대 교수), 유태환(목포대 교수), 이일영(한신대 교수), 임정빈(서울대 교수), 전병유(한국노동연구원 선임연구원), 정세은(충남대 교수), 정준호(산업연구원 연구위원), 정하용(경희대 교수), 최태욱(한림국제대학원대 교수)



☑ ‘건곤일척(乾坤一擲)’식 해법, 한미FTA

2007년 2월 14일 드디어 한미FTA 7차 협상이 끝났다. 웬디 커틀러 미국 측 대표는 “봄이 오고 있다”고 말했지만 정말 오고 있는 게 봄이 맞는지 많은 이들이 의심을 거두지 못한다. 양국 대통령이 전화로 적기(適期) 타결에 뜻을 모았다는 소식 역시 미국 의회의 일정에 우리나라 전체가 좌우되는 것 같은 느낌을 줄 뿐이다. 국운을 걸었다고 해도 과언이 아닐 중대사가 이렇게 순식간에 진행되어도 되는 것일까. 대다수 시민들이 FTA란 용어에 겨우 익숙해질 만하니까 협상은 이미 막바지로 치닫고 있다. 차근차근 따져보고 또 따져봐도 앞일을 알 수 없는데 공기(工期)에 맞춰 작업을 끝낸다는 식의 부실시공은 아닌지, 어쩌면 대선보다도 중요할 우리의 ‘경제’라는 최종심급을 도매금으로 넘겨버리는 건 아닌지, 국민들은 마냥 불안하다.

그런데 국민들만 불안한 게 아니다. 일선의 학자와 관계자들 역시 불안하긴

마찬가지다. 오히려 이번 FTA가 가져올 결과를 더 잘 아는 그들이야말로 이 졸속 FTA의 배경이 무엇인지, 지금 우리가 할 수 있는 일이 무엇인지 생각해 보지 않을 수 없다. 그래서 보다 못한 14명의 경제학자가 한미FTA를 총체적으로 점검하고 그 대안을 구상해 경제개방 전반에 대해 지혜를 모았다. 그 결과물이 바로 이 책 『한국형 개방전략: 한미FTA와 대안적 발전모델』이다.

☑ 포스트FTA의 진정한 대안을 찾아서

엮은이는 이 책이 “한미FTA의 졸속 추진을 보고 크게 놀란 몇몇 연구자들이 급하게나마 우선 한국의 미래 대안에 대한 범사회적인 논쟁을 촉발해보자는 절박한 마음에서 만든 것”이라고 말한다. 그만큼 이 책은 현재의 FTA를 진단할 뿐만 아니라 그 대안을 제시하는 데에 초점을 맞추고 있다. 따라서 하나하나의 미세한 안건을 다루기보다는 한미FTA 전체와 각 산업부문의 현재 상황, 양측의 FTA 추진 배경, 예상되는 피해와 이익을 산정하고, 우리가 취할 수 있는 전략, 장기적인 발전을 염두에 둔 국가 차원의 개방모델을 제시하는 등 기존의 FTA 담론과는 다른 지점에서 있다. FTA에만 눈을 고정하지 않고 그 밖의 다양한 지역무역협정(RTA)의 유형들을 찾아보는가 하면(제1장), 동아시아 경제통합을 고려해 해법을 제시하고, 각 산업부문에서 현실적으로 실현 가능한 대안 개방전략(II부)과 한국 사회경제의 미래상(III부)을 구상하는 등 ‘대안제시’에 적극적으로 나서고 있기 때문에 FTA가 마지막 궤도에 접어든 지금, 당장의 협상에 임하는 관료뿐 아니라 FTA 이후를 준비해야 하는 정치·사회·경제 각 부문에서 길잡이로 활용할 수 있을 것이다. 다음은 책의 일부 핵심사항을 문답 형식으로 간추린 것이다.

▶코리아연구원 자료모음: 『새로운 코리아구상 1』 (코리아연구원, 2007)



추천사/ 최장집
발간사/ 박순성

I. 정치외교통일

1. 남북관계
2. 북한경제와 협력
3. 북한인권
4. 6자회담
5. 한반도와 미국
6. 한반도와 중국
7. 한반도와 일본
8. 동아시아 공동체
9. 상하이협력기구
10. 중동문제
11. 국내정치

II. 경제통상

1. 경제정책
2. 한미FTA

III. 사회통합

1. 사회협약
2. 양극화
3. 노동정책

☑ ‘코리아연구원’은 80년대 민주화운동의 정신을 계승하되, 어떻게 그 정신을 현실에서 구현할 것인가 하는 문제의식을 가진 일단의 젊은 민주파세대들이 설립한 싱크탱크이다. ‘새로운 코리아구상 I’은 이러한 문제의식을 공유하는 젊은 세대의 지적 자원들이 광범하게 동원된 연구원의 첫 번째 노력의 결과이다. 앞으로 이러한 지적 노력이 계속된다면 한국사회의 민주화를 더욱 심화시키는데 기여할 것이다. 이와 같은 노력이 민주화를 이루는데 실제로 헌신했던 세대들 스스로에 의해 만들어졌다는 점을 특별히 의미 깊게 생각한다. 많은 사람들의 일독을 권하는 바이다.

-최장집(코리아연구원 상임고문/ 고려대학교 정치외교학과 교수)_추천사中

☑ ‘새로운 코리아구상을 위한 연구원’이 출범 이후 지금까지 발표했던 현안분석과 특별기획 원고들을 모아서 『새로운 코리아구상 I』을 출간하게 되었다. 이 책에 실린 모든 글들은 이미 연구원의 홈페이지에 게재되었고 또한 그 중에는 시의성이 다소 떨어지는 것들도 있지만, 연구원은 그동안의 연구작업 및 정책방향을 점검하고 활동의 새로운 계기를 마련하기 위해 발표된 글들을 체계적으로 정리하였다.... 『새로운 코리아구상 I』은 바쁜 시간에도 불구하고 좋은 글을 써주신 연구원 내외의 여러 전문가들의 도움이 없었다면 나올 수 없었을 것이다. 이 자리를 빌어 현안을 날카롭게 분석하고 구체적인 정책대안을 제시해 주신 여러 필자들에게 감사드린다...

-박순성(코리아연구원 연구기획위원장/ 동국대학교 북한학과 교수)_발간사中

