

# KNSI REPORT

특별기획 제13호

## 2007코리아의 전망과 과제

### 기획 취지

코리아연구원은 대통령선거가 있는 2007년을 맞아 미-중-일-러 및 남북관계와 사회통합을 위한 경제 및 사회정책 그리고 진보개혁진영의 과제를 중심으로 2006년 평가와 2007년을 전망하는 정책방향을 모색해 보았다. (※ 특별기획 13호는 오마이뉴스와 공동게재함)

- 2007년 한-미 관계의 전망과 과제별 대책 (홍현익 : 세종연구소 수석연구위원) <2쪽>
- 한-일관계의 전망과 과제 : 아스쿠니신사와 북한문제 (이기호 : 성공회대 연구교수) <6쪽>
- 2007년 남북관계 : 필요하지만 쉽지 않은 남북정상회담에 대하여 (김연철 : 코리아연구원 기획위원) <10쪽>
- 한-중관계의 전망과 과제 (이희옥 : 한신대 중국지역학과 교수) <14쪽>
- 2007 대선국면과 진보개혁진영의 과제 (김선혁 : 고려대 행정학과 교수) <18쪽>
- '지속가능한 발전적 사회정책' 을 향하여 (신동면 : 코리아연구원 기획위원) <24쪽>
- 2007년의 한반도와 사회운동-안보의 역습과 민주주의 (이태호 : 참여연대 협동사무처장) <31쪽>
- 2007년 러시아 대외정책 전망 (백준기 : 코리아연구원 연구위원) <38쪽>
- 지속가능한 성장을 위한 '정책경쟁' 과 '정책연대' 의 필요성 (박종현 : 코리아연구원 연구위원) <46쪽>



KNSI 특별기획 제13-1호

## 2007년 한·미관계의 전망과 과제별 대책

홍현익  
(세종연구소 수석연구위원)

- I. 미국의 대한반도 정책 전망
- II. 참여정부의 대미정책에 대한 반성
- III. 한·미관계의 현안과제와 대책
- IV. 바람직한 한·미관계 정립을 위하여

북한의 핵 실험으로 한·미동맹이 새로운 위협과 도전을 받고있는 가운데 2007년 새해가 밝았다. 지난 12월 18일 13개월만에 6자회담이 재개되었고 북·미간 금융제재에 대한 양자회담도 개최되었으나 “가장 가까운 기회에” 회담을 재개한다는 합의만을 남긴 채 회담은 종료되어 올해에도 우리의 가장 중요한 안보 현안은 북한의 핵 보유에 대비한 대북 억지력 확보와 북핵문제의 평화적 해결이다. 이를 효율적으로 달성하려면 미국과의 협력이 필수적이고 가장 중요하다. 따라서 금년도 한국 대외정책의 주요 과제에는 상기 2개 과제와 함께 다양한 한·미 현안의 원만한 해결을 통한 한·미 우호관계 재정립이 포함되어야 한다.

이런 맥락에서 미국의 올해 한반도 전략을 전망하고, 한·미관계의 문제점을 지적한 뒤 현안별 대책을 제시하고자 한다.

### I. 미국의 대한반도 정책 전망

미국의 한반도 정책은 별개로 존재하는 것이 아니라 세계전략과 대중, 대일정책, 비확산전략을 요체로 한 동북아전략의 틀 속에서 사안별로 정해진다고 볼 수 있다. 부시 행정부 2기의 세계전략은 반테러-반대량살상무기확산방지전쟁을 수행해 온 1기의 기조를 지속하면서 독재국가들의 체제 변형을 주도하면서 자유와 민주주의를 확산한다는 것이다. 이를 북한에 적용하면 북한의 체제변형을



도모하여 북한의 핵 개발 및 이전을 차단한다는 것이다. 문제는 미국이 북한의 체제변형을 도모하는 것이 적어도 단기적으로는 효과를 보기 어렵고 오히려 북한의 핵보유를 종용한 결과를 초래해왔다는 점이다. 또한 막상 북한이 핵실험을 감행했으나 유효한 억지 대책을 제시하지 못해 부시 행정부의 대북정책은 미국 국내외의 비판을 받고 있다.

미국의 한반도 정책에 영향을 미치는 또 다른 변수는 이라크 문제이다. 이라크 공격이후 이라크 정세 안정에 실패할 수밖에 없을 정도로 사태가 심각해져 민주공화 양당의 초당적 기구인 이라크연구그룹이 이라크 주변 시리아 및 이란과의 대화를 모색하고 2008년 초까지 대다수의 미군을 철수할 것을 권고했으나 부시 대통령은 이를 따르기보다는 오히려 증원군을 파병하려 하고 있다. 부시 행정부가 가장 중요한 대외과제로 삼고 있는 이라크 문제가 통제하기 어려운 상태로 악화하고 금년에도 이에 대외정책 자원과 수단을 집중시키는 국면이 지속될 것으로 보이기 때문에 북핵 문제에 대해서는 강경책만을 고집하기 어려운 여건이 조성되고 있다.

미 국내 상황도 대북 강경일변도 정책 추진을 어렵게 하고 있다. 작년 11월 7일 시행된 중간선거에서 민주당이 대승하고 대이라크, 대북정책에서 강경책을 주도해온 럼즈펠드 국방장관과 네오콘 성향 공직자들이 정책 일선에서 물러난데다 사회주의 독재국가와도 대화를 해야 한다는 로버트 게이츠 국방장관이 취임함으로써 보다 합리적인 한-미관계와 대화를 통한 북핵문제 해결 분위기가 형성되어왔다.

그러나 네오콘의 수장인 딕 체니 부통령과 마지막 네오콘으로 여겨지는 부시대통령이 건재하여 이라크 정책에 대해서도 초당적인 제안을 수용하기보다는 그간의 전략관을 고집하는 데서 알 수 있듯이 미국의 대외정책의 주체는 행정부라는 점에서 미국의 대북정책의 기초가 협상쪽으로 바뀔 지는 좀더 두고 보아야 한다.

## II. 참여정부의 대미정책에 대한 반성

한-미 동맹관계의 핵심은 가상적국인 북한에 대한 억지이므로 김대중정부 이후 특히 대북 강경일변도정책을 펴온 부시 행정부 출범 이후 대북정책을 두고 한-미간 이견이 뚜렷하기 때문에 한-미 우호관계 유지를 위해서는 상당한 노력과 지혜가 요구되었다. 동맹간에도 각국의 국력 및 지정학적 여건에 따라 국익과 전략이 상이한 것은 당연한 것인데 이것이 수렴되어야 한다고 주장하는 것은 미국의 국익과 전략에 종속되라는 것과 다름이 없다는 점에서 상당한 자주성을 추구한 참여정부의 정책방향은 대체로 옳았다.

그러나 정부의 대미 자주 입장은 발언 및 수사를 넘어 현실 협상에서는 제대로 구현되지 못했다.



물론 한·미간 주요 현안들은 원만하게 마무리되어왔다. 주한미국대사관 이전, 용산기지 및 미 2사단의 평택으로의 이전, 이라크 파병, 주한 미군의 일부 감축, 전시작전통제권 환수, 방위분담금 조정, 주한미군의 전략적 유연성 인정 등 한·미 동맹의 주요 현안에 대한 합의가 이루어져 한·미동맹관계가 빠른 속도로 재조정되어 왔다.

문제점은 이러한 합의가 대부분 한국측의 양보와 양해를 통해 이루어져 왔다는 점이다. 용산기지 이전비용을 우리가 전담하고, 대가없이 이라크에 파병하였으며, 주한미군의 일부 감축과 후방 이전을 용인하였을 뿐 아니라 주한미군의 전략적 유연성을 인정해주고, 전시작전통제권을 환수하면서도 방위분담금은 오히려 증액해 주었다. 한·미 FTA 협상도 소고기 수입, 스크린쿼터 축소 등 일방적인 양보와 함께 시작되었다.

따라서 참여정부가 대미정책에서 반성해야 할 점은 실리 확보가 미약했다는 점에 있다. 어차피 이라크에 파병해야 한다고 생각했다면 정치력, 외교력을 발휘하여 이라크 유전 개발권이나 방위분담금 감액, 또는 북핵문제에서의 협력 등을 얻었어야 했다. 미국이 원하는 주한미군의 일부 감축과 후방 이전, 전략적 유연성을 들어주었으면 이에 상응한 반대급부를 얻었어야 했다. 그렇게 하지 못한 데에 대한 반성이 있어야 하고 향후에는 보다 실리적이고 실용적인 대미정책이 수행되어야 한다.

### III. 한·미관계의 현안과제와 대책

한·미관계의 첫째 현안은 북한의 실질적인 핵 보유를 가정한 핵 억지력 확보이다. 물론 작년 10월 20일 워싱턴에서 개최된 제38차 한·미연례안보협의회의에서 럽스펠드 국방장관이 “미국의 핵 우산에 의해 제공되는 ‘확장된 억지’의 지속을 포함하여 한국에 대한 즉각적인 지원과 확고한 보장”을 약속하였다. 정부는 미국의 핵 우산을 지속적으로 확보해가고 북핵문제의 평화적 해결에 주력하는 동시에 독자적인 대북 억지력 확보도 준비해가야 한다. 특히 미국의 핵 우산 제공에 감사만 할 것이 아니라 우리 역시 핵 개발 능력을 가지고 있는데도 핵을 독자 개발하기보다는 미국의 핵 우산 제공을 선택한 것은 미국의 비확산 전략을 돕는다는 취지라는 점을 대미 협상력 강화에 활용하여야 할 것이다.

둘째 현안은 북핵문제이다. 지난 12월 22일 끝난 제5차 6자회담 2단계회의에서 미국은 그간의 6자회담 틀 고집을 접고 대북 금융제재에 대한 북·미 양자회담을 개최하고, 6자회담에서 북한의 핵 폐기에 대해 종전보다 구체적이고 전향적인 보상조치를 언급하였다. 그러나 북한이 바라는 금융제재 해제는 별개 문제임을 강조한 데서 그쳤다. 언뜻 보기에 부시 대통령의 북한 핵 폐기시 한국전



종전 문서 서명식 참석 용의 표명, 금융제재에 대한 양자회담 수용, 북한의 핵 동결과 사찰 수용시 문서를 통한 안전보장 제공 용의 표명 등 상당히 적극적이고 전향적인 태도를 보인 것 같으나 결국 북한의 선택폐기 요구에 그치고 있다.

반면 북한에게는 핵이라는 것이 주민들을 선군정치와 강성대국의 기치하에 단결시키고 미국의 군사공격 및 압박을 억지하는 가장 소중한 전략 자산인 동시에 남북관계 전반을 북에 유리한 국면으로 전환시키고 미국과의 담판을 보장하는 거의 유일한 협상 수단이다.

따라서 북한이 이를 ‘적당한’ 보상없이 일방적으로 포기할 것을 기대하는 것은 비합리적이다. 결국 공은 여전히 미국측에 남아있다. 미국이 대북 적대시 정책의 상징이 된 금융제재 문제에 ‘성의’를 표시하고 동시행동과 상호위협감소라는 두 가지 원칙에 의거하여 9·19 공동성명의 이행일정표를 제시하지 않는 한 북한은 타협에 응하지 않고 핵물질 추가 생산을 지속할 것이다.

정부는 미국의 사활적 국익이 북한의 체제변형보다는 대량살상무기확산 방지라는 점을 강조하여 미국이 북한문제 중 일단 북핵문제에 집중할 것과 핵 폐기과정을 엄격하게 사찰해나가면서 만일 북한이 불성실할 경우 한국, 중국과 함께 공동 제재에 나설 수 있으므로 일단 북한에 한번의 기회를 더 제공해 주는 것이 최선책이라고 설득해야 한다.

셋째 현안은 한·미동맹 재조정 부문이다. 특히 전시작전통제권 환수 시기 확정과 주한미군 기지 이전 문제가 관건이다. 지난 연말에 알려진 바로는 평택기지 확장공사가 목표연도인 2008년보다 3~4년 가량 늦춰질 것으로 예상되어 용산기지와 미 2사단의 평택으로의 기지 이전도 예상 목표시점인 2008년 9월보다 연기될 수밖에 없는 실정이다. 한편 작년 10월 한·미연례안보협의회의에서 양국은 전작권을 2009년 10월15일에서 2012년 3월15일 사이에 한국군으로 전환한다는데 합의하였으나, 미국은 조기 이양을 원하고 한국은 2012년 이양을 원하고 있다. 따라서 정부는 평택지역 주민들에 대한 보상에 만전을 기하면서 2012년 경 전작권 반환 이후 추가로 미군 규모가 조정될 수 있는 점을 감안하여 기지 규모를 축소 조정하는 한편 전작권 환수와 기지 이전 시기를 맞추는 방향으로 미국과의 재협상을 추진하는 것이 바람직하다.

넷째 현안은 전작권 환수에 대한 준비에 관한 것이다. 이를 위해 한·미연합사를 대체할 양국간 군사협력기구 창설 등 제도적인 준비와 함께 한·미 공동작계를 분리하여 독자적인 작계와 양군간 협력 작계도 수립하여야 하며, 북한 내 급변사태에 대비한 개념계획 5029 조정 작업도 해나가야 한다. 한·미연합사령관에게 전작권이 위임된 상태에서 개념계획 5029가 작동할 경우 한국군이 미군사령관의 지휘에 들어간다는 면에서 주권문제가 제기되고 북한을 자극할 수 있다는 점이 지적되고 있으나 만일 우리가 이를 추진하지 않을 경우 미국이 자구책 차원에서 태평양사령부에서 대북 군사작전을 수행할 경우에는 오히려 우리에게 더 불리한 상황이 발생할 수도 있으므로 한·미간 긴밀한 조정을 통해 이를 마련하는 것이 현실적이라 판단된다.



#### IV. 바람직한 한·미관계 정립을 위하여

우리가 이 시대 유일 초강대국과 50여년간의 동맹관계를 맺고있는 것은 다행스러우나, 미국이 전 세계 국방비의 50%를 지출하는데서 쉽게 알 수 있듯이 군사력 우위에 입각한 일방주의적인 대외 전략을 취하고 있는 것은 한국의 국가전략에도 도전적인 요인이다. 특히 미국이 중국에 대하여 경제협력과 함께 군사적 봉쇄를 추구하고 한국을 이러한 정책에 동반자가 되기를 종용하고 있는 것은 중국과도 우호관계를 유지하려는 한국에게는 심각한 전략적 곤경이다. 또한 대량살상무기 확산 방지가 사활적인 국익이라면서도 북한 체제 자체를 문제삼아 북핵문제 해결을 방기하는 듯한 부시 행정부의 정책 역시 한반도의 평화와 안정을 반드시 유지해가려는 우리에게 큰 어려움을 주고 있다.

그러나 아무리 어려워도 한·미관계는 반드시 우호적인 관계로 유지하고 강화해 가야 한다. 즉 미국의 우호적인 태도 확보는 한국의 국가전략 수행에 필수적이다. 그러나 충분조건은 아니라는 점에도 유의해야 한다. 미국의 우호적인 태도는 항상 반드시 확보해 나가야 하지만 미국에만 의존하는 것은 현명하지 않다. 따라서 미국과의 협의와 협력은 우선시하되 그러한 협력이 주변국들과의 관계를 저해하지 않도록 외교역량을 최대한 발휘하여야 한다. 특히 한·미 우호관계 강화는 한국이 초강대국 미국의 세계전략을 최대한 돕고 미국은 한국민의 사활적인 이해가 걸린 한반도 문제에 대해서는 한국의 입장을 우선적으로 고려해 줄 때 달성될 수 있다는 점을 미국측에 설득해 가야 한다.(2007/01/04)





**KNSI** 특별기획 제13-2호

## 한일관계의 전망과 과제 : 야스쿠니신사와 북한문제

이기호

(성공회대학교 연구교수)

2007년의 한일관계는 아베총리의 정책의도와 관계없이 향후 동아시아 질서를 재편하는 출발점이 될 가능성이 높다. 동시에 일본은 새로운 국가만들기를 의도적으로 진행할 것이다. 한반도에서도 우리의 의도와 관계없이 평화국가 혹은 통일국가(분단을 극복하는 국가)를 구성해내지 않으면 안되는 시점에 와 있다. 그리고 이러한 국가 만들기는 동아시아라고 하는 새로운 정치질서와 얽혀있고 그 안에는 미국을 중심으로 한 세계질서와 접목되어있다.

작년 8월 15일 일본에서는 고이즈미 총리가 특징인이 아니라 개인자격임을 애써 강조하며 주변국의 눈총과 반대에도 불구하고 아침 일찍 야스쿠니신사를 참배하였다. 이와 대조적으로 당일 오후 사민당의 후쿠시마 당수는 야스쿠니 신사에서 조금 떨어진 곳에 치도리가후찌(千鳥ヶ淵)전몰자묘역을 방문하여 민간인 피해자와 2만명에 달하는 아시아의 희생자들에 대한 조문을 단행하였다. 그리고 바로 그날 저녁에 방위청장관을 역임한 자민당내의 중견의원인 카토고오이치(加藤紘一)씨의 지역구인 야마카타(山形)의 저택이 그간 야스쿠니참배를 반대해온 것에 앙심을 품은 이에 의해 전소되는 사건을 경험하였다. 불과 하루만에 일어난 이 사건은 오늘의 일본이 어디로 향해가고 있는가를 상징적으로 보여주고 있다.

야스쿠니 참배는 일본 자국의 향배는 물론 동아시아관계를 결정짓는 역사적 유전자이기 때문이다. 한국과 중국이 반대하더라도 야스쿠니 참배를 강행하는 총리의 모습은 일본 국민들에게 과거의 유산으로부터 자유로울 뿐만 아니라 이제는 당당할 수 있다는 자긍심(?)을 심어주기에 충분하였다. 이 같은 역사적 물이해는 한편으로는 미국에 대하여 턱 없이 경도된 일본인들의 심리상태에 보상효과를 줄 수도 있지만 궁극적으로 역사에 대한 성찰과 반성으로 미래를 열어가기보다는 역사의 단절에서 미래를 구상하겠다는 역지가 노골화된 것이라 할 수 있다. 고이즈미 수상의 장수비결 또한 그의 단호한 언변과 당당함에 힘입은 바 크다. 문제는 고이즈미 전수상의 행보에 힘을 실어주었던 아래로부터의 지지기반이 무엇인가 하는 것이다. 가토의원의 방화사건은 일종의 테러사건이었지만 일



본언론에서는 크게 다루어지지 않았다. 사민당 당수의 조문 내용 또한 크게 다루어지지 않았음은 물론이다. 테러를 눈감아 주고 양심적 발언을 애써 덮으려는 일본의 매스컴이 지향하는 일본은 무엇인가

지난 9월, 전후세대 처음이자 최연소자로 취임한 아베수상이 내건 [아름다운 나라]는 향후 일본의 방향을 잘 보여주고 있다. 그는 기자회견에서 ‘어린 세대가 자신감과 자부심을 가질 수 있는 나라’를 함께 만들기 위한 것이라고 언급하고 국토를 아름답게 가꾸며, 가족을 소중하게 여기고 역사와 문화 및 전통을 소중하게 하는 것이라고 설명한 바 있다. 얼핏 보면 ‘바른생활’을 연상케 하는 그의 주장에는 이미 ‘국가중심적 패러다임’을 부활 혹은 재건하겠다는 의지를 강하게 가지고 있음을 보여주고 있다.

결국 아름다운 국가란 ‘강한 국가’를 만들고자 하는 강자의 논리 혹은 국가주의적 사고와 맥을 같이하고 있다. 조금만 거슬러 올라가면 매우 거친 표현이었지만 2000년 당시 모리수상은 일본은 ‘신의 나라’ (神の国)라고 주장하기도 하였다. 보다 세련된 표현으로 [국가의 품격]이 논의되기도 하였다. [국가의 품격]은 2006년 초 일본 서점에서 최고의 베스트셀러를 차지한 문고판으로 출간된 책의 제목이다. 저자인 후지와라(藤原正彦)의 주장은 근대성과 논리가 아니라 정서와 전통에 의하여 잃어버린 품격을 찾아야 하며 이를 위해 정치적 독립, 높은 수준의 도덕성, 아름다운 전원과 천재를 배출할 수 있는 교육 등을 주장하고 있다. 자세히 보면 아베수상의 ‘아름다운 나라’와 일맥상통한다. 게다가 새해 들어 우리의 전경련에 해당하는 일본의 게이단련(経団連)은 향후 10년간의 구상으로 ‘희망의 나라, 일본’을 공식발표하였다. 이들의 핵심 또한 도덕성인데 도덕성의 근간은 애국심에서 나오는 것이기 때문에 기업에서도 국기를 게양하기로 하였다.

단기적으로 보면 우정민영화반대 의원들을 복당시키고 각료들의 비리문제로 최근 지지율이 떨어졌지만 조금 길게 보면 아베수상의 행보는 전후 60년을 보내고 난 후 전후세대가 꿈꾸는 강한국가를 만들기 위한 실천에 가장 근접하게 움직이고 있음을 알 수 있다. 이미 방위청은 방위성으로 승격되었으며 60년만에 교육기본법을 바꾸었다. 이미 아베수상은 ‘전후체제로부터의 탈피’를 내걸고 지난 60년간 버텨왔던 ‘평화헌법’을 개헌하는 작업에 착수할 예정이다. 이미 한반도 유사시 미일간 공동작전계획을 세우는 것은 물론 미국 이외의 나라들과 무기를 공동으로 개발할 수 있도록 ‘무기수출3원칙’을 완화하는 방향을 정해놓고 있다.

그럼에도 불구하고 아베정권은 집권초 한국과 중국을 첫 순방지역으로 선택하였고 아시아아와의 교감을 강조했다. 그래서 며칠전 야스쿠니 참배 대신 메이지신궁을 참배하는 것으로 아시아에 대한 예의(?)와 보수화된 자국민의 지지도를 유지하기 위한 절충안을 선택하였다. 그러나 일본의 대아시아



아외교가 크게 바뀐 것은 아니다. 아베수상은 자신이 내놓은 6가지 정책기조 가운데, 주장하는 외교와 전후 레짐을 새롭게 만들기 위해서는 아시아와 타협하는 방식을 취할 가능성이 높을 것이다. 그럼에도 불구하고 7월에 있을 참의원 선거로 정권의 기반을 공고히 하기 위해서는 아베정권의 대아시아 외교에서 새롭게 꺼낼 수 있는 카드는 거의 없어 보인다.

왜냐하면 아베정권은 미일 동맹을 강화함으로써 헌법개정과 군사적 대국화를 피할 수 밖에 없으며 ‘납치문제’에 대한 국민적 여론을 유지하는 기초속에서 대북정책을 펼쳐갈 것이기 때문이다. 동아시아의 새로운 질서는 미국의 지속적인 헤게모니 행사와 미국으로부터의 자주성을 확보하려는 핵심갈등을 전제로 하고 있고 일본은 미국헤게모니의 고리 역할을 하고 있기 때문에 일본의 대아시아 외교는 태생적 한계를 지니고 있는 셈이다. 오히려 7월 선거를 앞둔 자민당은 할 말은 하는 당당함을 보이고 지지를 유지 확대시키기 위해서라도 납치문제를 인권문제와 결부하여 대북압박을 강화하는 방향으로 갈 가능성이 높다.

일본의 대미정책과 대북정책이 기본적으로 새로운 동아시아 질서를 만들어가는데 화합하기 쉽지 않다는 점은 한일 관계를 더욱 복잡하게 만드는 변수로 작동할 가능성이 높다. 그러나 역설적으로 일본이 아시아로 귀환하고 새로운 동아시아 공동체를 만드는데 가장 근본적이고 커다란 계기가 될 수 있는 지점 또한 ‘북한문제’이다. 6자회담에서 납치문제만을 자국의 국익으로 이해하는 근시안에서 벗어나 일본이 북한의 에너지 문제와 개혁개방과 관련된 적극적인 자세를 취한다면 이야기는 근본적으로 달라질 수 있다. 이미 2002년 9월17일 고이즈미수상과 김정일위원장 사이에 있었던 평양선언을 근거로 북일관계가 진전된다면 북미관계에 커다란 영향을 줄 수 있기 때문이다. 그리고 이것은 그동안 남북간 협력을 동북아 협력으로 확대시킬 수 있는 전환점이 될 수도 있다.

조금 다른 이야기로 돌아가보자. 한일 관계의 핵심은 서로를 잘 모르고 있는데 있다. 그리고 모르는 만큼 과거의 역사로부터 탈각되어있고 미래를 공동의 관심으로 두지 않고 있다. 예컨대, 우리는 일본을 강제침탈하는 제국주의로 이해하는 것 이외에 일본의 역사와 근대화과정을 어느 만큼 이해하고 있는가. 역으로 일본이 한국과 동아시아에 대하여 알고 있는 내용은 일본 전체의 지식수준에 비하면 의외로 일천하다. 김치가 혐오식품이 아니라 기호식품으로 변한 것이 불과 몇 년밖에 되지 않았다. 겨울연가를 필두로 등장한 한류가 한국어 붐을 일으키고 사실상 비자없이 자유롭게 왕래하면서 민간교류는 급성장하였다. 게다가 최근에 환율이 떨어지면서 한국인들의 일본방문은 폭증하였고 비싸기로 소문난 긴자에서도 쇼핑으로 날밤을 세우는 이들이 점차 늘고 있다. 민간부문에서의 인적교류 및 학습은 한일관계의 가장 주요한 자산으로 성장하였다고 해도 과언이 아니다. 역사교과서 문제나 독도영유권 문제가 불거져도 국가간 대응보다 시민들간의 공동대응이 한일간의 위기를 슬기롭게 넘겨왔다. 새역사의 역사교과서가 지역에서 거의 채택되지 않은 것은 일본 지역시민들의



공로라고 할 수 있다.

그런데 시민사회에서 진전되고 있는 한일 양자간 협력관계를 어떻게 하면 동아시아 다자간관계 혹은 정치적 협력관계로 전환시켜갈 수 있을까. 일본에서 발견되는 양면적 인식은 가장 친한 친구가 한국인이지만 가장 위협하고 위협적인 적은 북한으로 이해하고 있다는 점이다. 한국과 북한이 2000년 이후 얼마나 가까워졌는가 하는 점을 일본에서는 전혀 체감할 수 없다. 한반도에서 허물어져가고 있는 분단의 벽을 일본에서는 더욱 높게 쌓아가고 있기 때문이다.

2007년의 한일관계는 아베총리의 정책의도와 관계없이 향후 동아시아 질서를 재편하는 출발점이 될 가능성이 높다. 동시에 일본은 새로운 국가만들기를 의도적으로 진행할 것이다. 한반도에서도 우리의 의도와 관계없이 평화국가 혹은 통일국가(분단을 극복하는 국가)를 구성해내지 않으면 안되는 시점에 와 있다. 그리고 이러한 국가 만들기는 동아시아라고 하는 새로운 정치질서와 얽혀있고 그 안에는 미국을 중심으로 한 세계질서와 접목되어있다. 그러한 국가 만들기가 또다시 애국심을 부활시켜 국가주의와 폐쇄적 민족주의로 채색된다면 한일관계는 여전히 냉전의 틀 안에 갇히게 될 것이다. 이미 한일 관계를 저만치 앞으로 진전시킨 시민들의 힘과 지혜에 조금 더 의지할 수 있다면 그래서 국가주의를 극복할 수 있기를 바란다. 한국과 일본이 부흥시켜야 할 것은 강한국가가 아니라 평화국가이고 시민국가이며 동아시아를 활짝 열어갈 수 있는 국민이 아닌 시민이기 때문이다.(2007/01/08)





**KNSI** 특별기획 제13-3호

## 2007년 남북관계 : 필요하지만 쉽지 않은 남북정상회담에 대하여

김연철

(코리아연구원 기획위원 / 고려대 아세아문제연구소 연구교수)

- I. 남북 정상회담, 왜 필요한가?
- II. 그러나 정상회담이 쉽지 않은 이유
- III. 무엇을 할 것인가?

2007년 남북관계는 크게 풀리거나, 크게 꼬이거나 둘 중 하나다. 북핵문제의 향방이 기로에 서 있고, 남북관계 또한 새로운 단계를 요구하고 있다. 2006년 7월 남북장관급 회담의 '예정된 결렬 구조'는 여전히 지속되고 있다. 실무 회담으로 풀기가 어려운 상황이다. 결국 모든 전망은 남북 정상회담 성사여부에 달려 있다.

### I. 남북 정상회담, 왜 필요한가?

남북 정상회담이 필요한 가장 중요한 이유는 북한의 정책결정 구조가 갖는 특수성 때문이다. 북한은 누구나 알고 있듯이, 과대하게 중앙집권적이다. 남북대화든 6자회담이든 언제나 문제는 협상 대표들의 권한이 제한적이라는 점이다. 실무회담을 백번 하는 것보다, 김정일 위원장과의 한 번의 대화가 중요하다.

너무나 당연한 이 사실을 제외한다면, 정상회담을 해야 하는 이유는 다음의 세 가지다. 첫째는 북핵문제의 돌파를 위해서다. 지난 12월 열렸던 5차 2단계 6자회담은 상황의 변화에도 불구하고, 북미 양국의 불신을 재확인해 주었다. 북한은 1차 핵실험을 한 상태에서, 협상의 길과 핵보유의 길에



대한 선택권이 미국에 있음을 다시 한 번 강조했다. 미국의 대북 적대정책의 변화 증거를 보여 달라고 하면서, BDA 문제 처리를 선결조건으로 요구하고 있다. 미국 역시 중간 선거이후 적극적 대화의지를 보여주고 있지만, 핵동결과 핵 폐기의 상응조치에 대해서는 덜 구체적이고, 협상과 제재의 상충적 정책을 당분간 병행하겠다는 입장이다. 여전히 상호 불신에 기초한 접근법의 차이가 있다. 중국의 중재노력도 한계가 있다. 중국은 북한을 회담장에 데려올 수 있지만, 쟁점을 해소할 수는 없다.

현재 필요한 것은 기술적 조정의 문제라기보다, 불신의 상호관계를 완화하는 것이고, 이를 위해서는 중국의 역할만큼이나 한국의 역할이 중요하다. 워싱턴-베이징-평양의 삼각대화를 통해 6자회담의 지속성을 유지하고 있지만, 불신의 구조를 넘어서기 위해서는 워싱턴-서울-평양의 적극적 상호대화가 가동되어야 할 것이다. 그러나 핵문제와 관련한 서울과 평양의 적절한 대화채널이 부재하다. 결국 김정일 위원장을 설득할 수 있는 대화채널은 정상회담이나, 혹은 이에 준하는 특사회담밖에 없다. 오래 지속할 것으로 보이지 않는 협상국면에서 북미 양국의 오해와 편견을 해소하지 못한다면, 북한은 멀지 않은 장래에 2차 핵실험을 강행할 것이고, 그렇게 되면 협상을 통한 한반도 비핵화의 가능성은 그만큼 멀어진다.

현재처럼 미국의 보다 적극적인 이니셔티브를 기다리는 ‘워싱턴만 쳐다 보는 외교’는 너무 위험하다. 모든 것은 때가 있다. 지금보다 상황이 어려워지면, 무엇인가 하고 싶어도 할 수 없게 될 것이다. 한반도의 지나간 외교사를 돌이켜 보면, 한국이 북한을 설득할 수 없을 때, 한미대화가 효과적으로 진행된 적이 있는지 반문하고 싶다. 지금은 북핵 폐기를 위해 한국이 가진 모든 외교적 역량을 소진해야 할 때이다. 북한을 설득할 수 있는 방법이 남북정상회담밖에 없는 사실은 안타깝지만, 또한 현실이 아닐 수 없다.

둘째, 남북관계에서도 이제 정상회담을 할 때가 되었다. 2000년 남북정상회담이후 현재까지 19번의 장관급 회담을 했다. 실무회담 수준에서 많은 것을 합의했고, 이중 실현된 것도 적지 않다. 그러나 정치적 신뢰의 제도화는 여전히 불안하고, 군사적 신뢰구축은 다음 단계로 진전하지 못하고 있다. 경제협력 역시 현재 국제환경과 한반도가 직면한 구조 내에서 답보상태에 있다. 많은 합의들이 지켜지지 못하고 있다. 솔직히 이제 장관급 회담이 다시 열려도, 북한이 원하는 인도적 지원을 할 수 있는 상황이 된다 해도, 장관급 회담 합의문에 들어가야 할 새로운 내용이 별로 보이지 않는다. 남북관계는 한 차원 도약해야 한다. 군사적 신뢰구축 분야에서 진전이 있어야 하고, 남북자국군포로 문제에서도 보다 가시적인 발전이 있어야 한다. 그렇게 되어야 정치적 신뢰구축분야, 경제협력에 할 걸음 앞으로 나아갈 수 있을 것이다.

셋째, 남북정상회담의 정례화도 중요하다. 고이즈미 수상은 임기 중 두 번이나 정상회담을 했고, 동서독 관계에서도 1970년 3월 1차 회담이후 1990년 1월까지 6차례의 정상회담이 열렸다. 노무현



정부 임기내에 정상회담의 개최여부는 회담의 정례화에 중요한 계기를 제공할 것이다. 이번에 열려야 앞으로 어떤 정권이 들어서든 정상회담은 국내적 논란에서 벗어나 자연스러운 하나의 회담형태로 자리 잡을 것이다.

## II. 그러나 정상회담이 쉽지 않은 이유

정상회담은 하고 싶을 때, 언제나 할 수 있는 것이 아니다. 정상회담이 쉽지 않은 이유는 다음과 같다. 첫째, 북한의 소극성 때문이다. 2000년 남북정상회담 합의문을 작성할 때, 김정일 위원장의 서울 답방을 명기한 것은 당시 김대중 대통령의 끈질긴 설득 때문이었다. 애초부터 김정일 위원장의 서울 답방 의지는 약했다. 보다 중요한 것은 북한이 전통적으로 남북관계 보다는 대미 관계를 중시한다는 점이다. 그 이전도 마찬가지지만, 2002년 10월 2차 핵 위기가 발생한 이후 북한의 모든 외교정책은 대미관계에 집중되어 있다. 구조는 다르지만, 선 핵문제 해결이후(북한 입장에서는 대미관계 개선) 남북관계라는 구도는 북한이나 남한이나 같다. 2000년 남북정상회담이 성사될 수 있었던 것은 ‘페리 프로세스’ 라는 북미 관계의 진전이 작용했다고 볼 수 있다. 현재의 상황에서도 북한은 모든 것을 대미관계에 걸고 있고, 이 고비를 넘어서야 포괄적인 남북관계 진전이 가능하다고 판단할 것이다. 나아가 남쪽은 5년마다 선거를 통해 정권이 바뀌지만, 북한은 그렇지 않다는 점이다. 북한은 시간이 갈수록 다음 정권을 대화상대라고 생각할 가능성이 높다.

둘째, 정부 역시 정상회담에 대한 의지가 별로 없어 보인다. 의지는 마음먹는다고 생기는 것이 아니다. 의제를 준비하고 조율하고, 상황을 만들어 나가야 한다. 문제는 정상회담이 하루아침에 열리기 어렵다는 것이다. 2007년은 대선이 있는 해이고, 하반기에는 정상회담이 가능하지도 않을 것이고, 열린다 해도 정치적 논란으로 효과가 반감될 것이다. 그러면 결국 상반기에 남북 정상회담이 열려야 하는데, 최소한 지금은 정상 회담 준비국면이 시작되어야 할 것이다. 그러나 현재의 상황에서 그럴 조짐을 찾기 어렵다. 모든 인도적 지원이 중단되어 있다. 하물며 국내적으로 반대가 적을 것 같은 국제기구(WFP)와의 대북지원 약속도 지키지 않고 있다. 물론 인도적 지원여부는 정상회담과는 별 연관성이 없다. 북한은 그 정도는 장관급 회담 의제라고 생각하기 때문이다.

더욱 중요한 것은 2000년 남북정상회담과 달리, 지금은 경제력이라는 협상수단을 사용하기 어렵다는 점이다. 북핵 상황에서 남북 정상회담의 가장 중요한 의제는 평화문제다. 한반도 평화체제와 같은 핵심의제들은 말할 것도 없고, 남북한의 군사적 신뢰구축 방안들은 충분한 준비가 필요하다. 중요한 현안들이 상충되지 않도록, 협상의제가 될 수 있도록 준비하는 데는 시간이 필요하다는 뜻이다. 핵문제 우선 해결론이 일리가 있지만, 워싱턴-서울-평양의 선순환이 이루어지지 않는다면 핵문제도 풀리지 않을 것이며, 1994년의 사례가 보여주고 있지만 핵문제가 풀린다고 해서 자동적으



로 남북관계가 개선되는 것은 아닐 것이다. 워싱턴만 쳐다 보는 정책이라면, 한국의 역할은 없다. 나아가 현재의 과제를 복잡한 이행합의서의 구체화라는 기술적 문제로 접근한다면, 문제가 있다. 핵 문제는 신뢰 형성의 문제이고, 정치적 환경 조성의 문제다. 남북관계의 냉각이 지속된다면, 한국은 워싱턴-베이징-평양의 삼각대화를 바라만 보아야 할 것이다. 정상 회담에 대한 의지는 바로 서울을 통해서 워싱턴과 평양의 오해와 편견을 해소하고자 할 때, 비로소 진정성을 인정받을 것이다.

셋째, 국내정치적 상황이다. 정상회담이 국내정치적으로 쟁점화 될 수록 북한과의 협상력은 떨어질 수 밖에 없다. 이미 경제적 협상수단의 활용이 어려워지고 있고, 한반도 평화체제를 비롯한 평화 문제를 둘러싼 국내적 조정도 어려워지고 있다. 국내적인 입장차이가 외교에서 협상의 지렛대로 활용될 수 있지만, 남북관계에서는 다르다. '안되면 말고'의 전략으로는 소극적인 북한을 설득하기 어렵다. 나아가 최소한의 국내적 동의기반을 마련하기 위해서는 투명성이 요구되고 있다. 준비과정에서의 투명성은 준비 협상의 어려움을 가중시킬 것이다.

### III. 무엇을 할 것인가?

정상회담은 반드시 필요하지만, 점점 더 성사되기 어려워지고 있다. 남북한 당국 모두 정상 회담 의지가 별로 없는데, 필자를 비롯하여 한쪽에서는 정상회담을 반드시 해야 한다고 주장하고, 다른 쪽에서는 절대로 안 된다고 하는 '이해하기 어려운 상황'이 벌어지고 있다. 정부는 지금부터라도 핵문제를 해결하는 과정에서 한국의 적극적인 역할 재정립과 포괄적인 남북관계 개선을 위해 남북 정상회담에 대한 의지를 보여주어야 한다. 최소한 현재의 상황에서 정상회담이 필요하고, 정상 회담을 시기와 장소, 의제와 관계없이 본격적으로 추진하겠다는 공론화의 과정을 시작해야 할 것이다.

정상 회담을 반대하는 사람들 역시, 지금 현재의 상황에서 무엇을 어떻게 해야 하는지를 말해야 한다. 2007년은 한국에서 대선이 있는 해이지만, 부시행정부 입장에서는 어떤 식으로든 외교적 성과를 만들어 내야 하는 해이고, 중국의 입장에서는 2008년 베이징 올림픽의 평화적 개최 환경을 만들어야 하는 해이다. 단지 국내정치 문제 때문에, 아무것도 하지 말라는 주장은 너무 무책임하다. 북한이 핵보유로 넘어가는 상황에서도 아무것도 하지 말라는 말인가? 미국과 중국 사이에 북한 문제를 처리하기 위한 전략적 대화의 깊이와 범위가 점점 더 늘어가고 있는 현재의 상황에서 한반도의 운명을 바라만 보아야 하는가?

정상회담이 열린다고 해서 모든 현안들이 해결되지 않는다. 그렇다고 탈냉전이후 한반도가 한번도 겪어보지 못한 북한의 핵보유라는 중대 기로에서 정상 회담 말고, 한국의 적극적 역할도 보이지 않는다. 늦었다고 생각할 때가 가장 빠른 길임을 잊지 말아야 한다.(2007/01/09)





KNSI 특별기획 제13-4호

## 한-중관계의 전망과 과제

이희옥

(한신대 중국지역학과 교수)

- I. '관건적인 해'
- II. 부상하는 중국과 공존하는 법
- III. 한중관계의 변화가능성
- IV. 과제

### I. '관건적인 해'

2007년은 한국에서는 대통령선거가 있고 중국에서도 10월경 중국공산당 17차대회가 예정되어 있어 양국 모두 새로운 지도체제가 형성되는 '관건적인 해'이다. 또한 한중양국이 2007년을 '한중교류의 해'로 선포하고 본격적인 국민교류의 시대를 열어가겠다고 천명한 해이기도 하다. 한중관계는 이러한 우호적인 분위기를 유지해 나가겠지만, 새로운 정치환경에 따라 변화를 겪을 가능성도 있다. 우선 대선국면에서 한국사회의 보수화와 함께 북한문제를 둘러싼 인식의 변화를 겪을 수 있고, 금년부터 산·관·학 공동연구가 시작하면서 사실상의 FTA 논의가 시작될 경우 한중관계에 이상기류가 형성될 가능성도 있으며, 여기에 역사문제가 덧붙여질 경우 예상외로 복잡한 국면이 전개될 수도 있을 것이다. 그리고 이러한 한중관계의 변화는 부정적이든 긍정적이든 한미동맹관계에도 영향을 주면서 발전할 것이다.

2006년도 한중관계는 고구려사 왜곡 등과 같은 갈등이 있었으나 공동발전을 위한 공감대가 넓었기 때문에 전체적으로 순항해 왔다고 평가할 수 있다. 무엇보다 북핵문제의 인식과 해결방식을 둘러싼 한중협력과 잦은 고위인사의 교류는 가장 큰 버팀목이 되었다. 더구나 2003년 노무현 대통령이 중국을 방문하면서 형성된 '전면적 협력동반자 관계'가 유지되는 가운데, 2006년에는 현직 대통령으로는 처음으로 임기 중 두 번째로 중국을 방문하기도 했다. 이러한 협력무드를 반영하듯 2006년말 양국간 교역규모는 350억 달러로 전년대비 20% 성장하였다. 이로써 중국은 우리의 최대



수출시장, 투자시장, 교역시장이 되었고 한국도 중국의 제2의 투자시장, 제3의 교역시장이 되었다. 사회문화적 교류도 활발해져서 중국내 외국유학생의 38%를 한국인이 차지하고 있고, 연인원 440만명이 양국을 방문하였다. 이러한 교류는 이미 작은 정치적 차이를 쉽게 극복할 수 있는 수준으로 발전한 것이고 이런 추세를 되돌리는 것은 물리적으로 불가능해졌다.

그러나 이러한 한중협력의 민주주의와 시장의 가치, 미래한국에 대한 구상, 북핵 이후의 북한에 대한 높은 수준의 공감대라기보다는 현단계에서 양국의 국가이익이 합치하고 있기 때문이다. 따라서 노무현정부의 외교노선을 ‘탈미친중’이라거나 ‘미국에는 자주, 중국에는 사대’라는 조롱 섞인 평가는 과도한 일반화이다. 이것은 아마 우리 사회에서 ‘미국을 어떻게 볼 것인가’ 하는 쟁점이 형성되면서 ‘미국에 비판적이면 친중국적’이라는 딱지를 붙이는 데에서 기인한 것이다. 실제로 노무현정부는 이라크 전장에 한국군대를 파견하였고, 미국의 전략적 유연성에 동의했으며 한국을 말뚝국가(stake state)로 묶고 중국을 견제하고자 하는 의도가 함께 포함된 한미 FTA의 조기협상에도 동의하였다. 이렇게 보면 우리의 필요에 따라 중국과 보조를 맞춘 것 이외에 특별히 친중정책이라는 근거는 찾아보기 어렵다

## II. 부상하는 중국과 공존하는 법

향후 한중관계에 가장 중요한 요소는 부상하는 중국과 어떻게 공존할 것인가 하는 점이다. 이것은 중국의 국가대전략의 방향을 읽는 것과 무관하지 않다. 사실 한국이 중국과의 마찰을 줄일 수 있었던 것은 중국의 국가전략이 경제우선주의, 방어적 현실주의에 기초하면서 지역의 안정을 추구해왔기 때문에 가능했다. 왜냐하면 중국은 국력의 증강에도 불구하고 우선 전세계적 규모의 군사투사력(military reach)의 한계를 가지고 있고 다른 한편 국내모순이 폭발가능성이 있기 때문에 대외전략에서 미국과 협력하는 신중한 자세를 취해왔고 그 기초는 한반도 정책에도 널리 투영되어 왔기 때문이다. 그러나 이것은 미중관계가 악화될 경우 한중관계도 직접적 영향을 받게 되면서 한국외교의 반경도 그만큼 좁아진다는 것을 의미한다.

그러나 일반적으로 어느 국가에 대한 위협(Threat)은 의도(Intend)와 능력(Capability)의 곱셈으로 나타낸다. 다시 말해 의도와 위협의 어느 한쪽이 ‘0’이 될 경우 위협이 성립되지 않는다는 것을 의미한다. 2006년은 그 어느 해보다 중국이 북한에 대한 섬섬함과 답답함을 토로했던 시기였고 북중관계의 균열의 징후가 이처럼 뚜렷하게 포착된 적도 없었다. 그러나 중국은 여전히 북한체제의 중요성 때문에 ‘한반도 분단현상’ 자체를 바꾸어야 한다는 의도가 크게 작용하지 않았다. 그리고



비록 중국의 의도가 있었다고 하더라도 한국으로서는 이에 대처할 효율적인 정책수단이 없다는 점에서 중국위협은 새로운 변수가 아니라 상수라고 할 수 있다. 이것은 역설적으로 중국경제의 연착륙 실패나 성공의 역설(irony of success)이 한국에게는 치명적 위협이 될 수 있다는 점을 말해준다.

물론 단기적으로는 미래중국에 대한 비관적 전망 보다는 중국모델이나 ‘베이징 합의(Beijing Consensus)’와 같은 독자적 중국형 발전경로의 가능성이 강조되고 있다. 그러나 내부적으로는 사회적 격차가 걷잡을 수 없이 확대되고 있고, 여기에서 비롯된 정치사회적 불안정이 위험수위로 다가오는 것도 사실이다. 중국당정이 지난해 지속적으로 사회주의 조화사회를 강조한 것도 단순한 정치적 수사(rhetoric)가 아니라, 2008년 올림픽 이후의 예상되는 사회적 위기를 조기에 관리해야 한다는 절박성 때문이었다. 따라서 중국정부는 국내위기 관리에 주력하는 상태에서 국경에서의 상황 변화를 원하지 않을 것이고 한국과 북한 모두를 우호적인 국가로 묶어두는 정책을 지속할 것으로 보인다.

### III. 한중관계의 변화가능성

우선 한중 양국에서 새로운 지도부가 동시에 등장한다는 것은 분위기를 일신할 수 있는 측면이 있는 반면 갈등요인이 있을 수 있다. 특히 대선국면에서 노무현정부의 외교정책을 반면교사로 삼으면서 한미동맹을 강조하는 흐름이 넓게 형성될 것이고 이것은 기존의 대북 포용정책이나, 중국과의 협력수준에도 일정한 영향을 미칠 것이다. 그리고 북한이 남한에 대선국면에 관여하는 의외의 행동을 할 가능성도 완전히 배제할 수도 없다. 다시 말해 한국내 대북정책의 변화가 중국의 대북정책의 변화를 동시에 유인하기 보다는 중국과의 공동보조에 균열이 발생할 가능성도 있다는 것을 의미한다.

2006년 중국의 대북한 정책은 한반도 비핵화라는 틀 내에서 전술적 수정이 이루어졌다. 그러나 압박으로는 북한의 변화를 끌어낼 수 없다는 현실 때문에 중국도 대북 유화정책으로 복귀했다. 따라서 중국이 북한정권의 변화를 준비하기는 하겠지만, 외과수술식 정권교체와 같은 정교한 시나리오를 기획하지는 않을 것이다. 왜냐하면 북중관계의 파탄이라는 상황에서 발생하는 북한의 급변사태는 국경을 맞대고 있는 중국으로서는 수용하기 어렵기 때문이다.

또 하나는 중국과의 FTA 협상문제이다. 중국은 2004년부터 FTA 조기체결을 요구해왔고 2006년 11월 민간공동연구가 종료되었다. 중국은 시드니에서 개최되는 APEC회의 이전에 공동연구를 마치고 협상을 시작하는 스케줄을 요구하고 있다. 중국의 주무장관은 한국이 소극적 자세로 일관할 경우 협상 자체를 하지 않을 수도 있다는 엄포를 놓는 한편 조기타결을 위해 쌀의 예외인정 등 농산



물 개방수위를 낮출 용의가 있다는 당근을 동시에 제공하고 있다. 그러나 한중 FTA는 중국에 대한 개방 확대가 실제로는 다국적기업에 대한 개방 확대로 귀결되는 우회개방의 위험이 있고 중국경제에 대한 의존도를 보다 심화시키는 것도 자명하다. 특히 농수산 분야의 경우 미국과의 FTA가 미칠 영향의 10배 이상이 될 것으로 보고 있다.

그러나 농업문제 등으로 한중 FTA협상이 장기화될 경우 중국 시장에 대한 접근 경쟁에서 경쟁국에 뒤질 가능성이 있다는 점이다. 다시 말해 미중간 고위급 경제전략대화가 열리고 2006년 아베정권 등장 이후 형성된 중일간 해빙무드 등을 고려할 때, 한중양국이 '협상' 모드에서 빠져나오지 못하는 동안 다양한 영역에서 비 FTA 채널을 통해 중국과의 협력사업 들을 선점당할 위험도 있다.

#### IV. 과제

한국의 대외정책에서 중국의 중요성에 비해 중국의 부상에 따른 장기적이고 총체적인 대전략(Grand strategy)이 없었다. '동북아 균형자론'은 이러한 대전략의 일환으로 추진되었으나 이론적 공론화는 물론이고 국민적 합의를 얻는데 실패하였다. 그리고 그 실패는 결과적으로 우리사회에서 미국에 대한 중요성을 다시 환기시켜 주었고 외교노선에서의 보수화를 가져오게 하였다. 따라서 2007년은 '중국은 우리에게 무엇인가' 하는 근본적 질문을 던지고 이에 따라 대미관계, 동북아질서, 남북관계를 풀어가는 전략적 고려 속에서 대중국정책을 조정하는 지혜와 고민이 필요하다. 이것은 중국과 미국이라는 이분법적 도식을 넘어선 것으로 한국외교의 새로운 혁신과 도전을 요구하는 것이라 할 수 있다.

한중 FTA 협상도 현상유지가 최선이겠으나 이것이 불가능하다면 최단기간에 타결할 수 있는 사전준비 및 합의, 협상안, 리더십이 뒷받침되지 않는 경우는 논의하지 않는 것보다 실이 훨씬 크다. 특히 중국이 한중 FTA 체결을 적극적으로 요구하는 것은 순수한 시장의 확보라는 경제적 목표, 한반도 관리의 정치경제적 비용감소, 자원이나 식량 확보 그리고 동아시아 역내 영향력 강화하는 전략적 고려가 깔려 있다. 따라서 중국의 전략적 고려를 섬세하게 읽는 한편 한국이 중국의 시장지위를 조기에 인정하는 등의 우호관계를 활용하면서 국내 이해관계자들을 설득할 수 있는 공간을 만들어 내는 것이 필요하다.

마지막으로 한중관계에서 역사문제는 이미 정치화되었고 한중관계의 악화되면 이 문제는 표면 위로 불거져 나오는 속성이 있다. 문제는 이러한 민족주의 열기에 올라타면서 이성적인 소통공간이 봉쇄되고 복잡한 역사문제를 단순하게 만들어버리는 우를 지속적으로 범해서는 안된다는 점이다. 따라서 금년 2월로 종료될 <동북공정> 사업이 어떤 형태로 정리되고 있는가 하는 점을 예의 주시



할 필요가 있다. 그리고 보다 장기적으로는 한국사 왜곡의 틀을 지니고 있는 <역사교육표준> 등을 바꾸기 위한 한중간 공동연구도 시작하는 것이 필요하다. 한중간 역사문제는 문제해결 보다는 문제 예방이 최선이라는 것을 그 동안의 경험이 말해주고 있기 때문이다. (2007/01/10)





KNSI 특별기획 제13-5호

## 2007 대선국면과 진보개혁진영의 과제

김선혁

(고려대 정경대학 행정학과 교수)

- I. '추억' 이 된 민주화
- II. 민주화, '3중의 위임,' 참여정부의 혼돈
- III. 대응
- IV. 또다른 시작

### I. '추억' 이 된 민주화

6월 민주화항쟁 20주년을 맞는다. 하지만 축하는 어색하다. '민주화' 는 급속히 추억으로 변하고 있다. 올해 말 치러질 대통령선거에서도 '민주주의' 가 주요 쟁점이 될 가능성은 별로 없어 보인다. 아마도 경제살리기, 사회양극화, 한미FTA, 복합, 부동산, 교육 등이 쟁점이 되지 않을까 싶다. 권위주의 시절 우리의 가슴을 설레게 하고 미래의 희망을 상징했던 '민주주의' 는 이제 별 감흥을 주지 못 하는 단어로 전락했다.

꽤 오래 전부터 보수세력은 '선진화' 를 얘기했다. '선진화' 담론이 가져온 중요한 결과 중 한 가지는 '선진화' 를 제외한 모든 것들을 과거의 일화(逸話)로, 오래된 유물로, 그리하여 중국에는 아련한 '추억' 으로 만들어 버린 것이다. '민주화' 도 예외가 아니다. 민주화는 '해방,' '건국,' '산업화' 등 여러 다른 '추억' 들과 나란히 박물관에 전시되었다. 다 지나간 과거이니 이제는 다 잊고, 다 묻고 '앞으로 나아가자' 고 보수세력은 집요하게 졸라댄다.

그러나 민주화가 급속히 '추억' 으로 변하고 민주주의가 감동을 주지 못 하는 단어가 되어 버린 이유를 모두 다 보수세력 탓으로만 돌릴 수는 없을 것 같다. 왜냐하면 오늘날 한국에서 민주주의가 공허한 단어가 되어 버린 더 큰 이유는 민주화 이후 정부들, 특히 현 참여정부가 보여준 실정(失政)과 혼돈에 있기 때문이다.



## II. 민주화, '3중의 위임' 참여정부의 혼돈

1987년 한국의 민주화는 시민사회 중심의 거대민주화연합이 강력하고 지속적인 투쟁을 전개해 이룩된 '운동에 의한 민주화'였다. 하지만 동시에 87년 민주화는 철저하고 근본적인 '변혁'에는 미치지 못 했다. 왜냐하면 87년 하반기 '민중헌법'의 제정 등을 포함하여 민주적 이행과정 전반을 관장했던 것은 시민사회가 아니라 권위주의 집권당과 보수야당의 정치엘리트들이었기 때문이다. 시민사회의 민주화세력이 정치엘리트들에게 주도권을 내어주고 말았던 '패이른 위임'은 야권의 분열과 권위주의 집권당 후보의 '합법적' 승리라는 허탈한 결과를 낳았다.

'패이른 위임'이 민주화 이후 정치를 보수정당들의 지역주의, 부패정치의 나락으로 빠뜨렸다는 것을 깨달은 시민사회의 대응은 '운동은 계속되어야 한다'였다. 하지만 절차적으로 이미 '민주화'된 한국에서 '민주화'운동이 또다시 세를 얻기는 힘든 노릇이었다. 결국 90년대의 운동은 신흥 시민단체들이 주축이 되어 '시민운동'의 형식으로 전개되었고 이 과정에서 제2의 '위임'이 일어났다. 87년 민주적 이행기에 발생했던 중요한 사건 중 하나는 민주화투쟁기에 잠복되었던 '절차적 민주주의'와 '실질적 민주주의' 간의 개념적·운동조직적 분리 현상이었다. 후자를 표상했던 87년 7·8월 노동자대투쟁은 6월의 민주화항쟁과 분리되어 상이한 흐름을 형성하였다. 하지만 90년대 들어서서 '시민운동'이 급부상하면서 계급운동은 시민운동에 사회·정치적 의제설정 주도권을 넘겨주었다. 자유주의적이고 절차적 민주주의에 경도된 시민운동이 '공익'을 추구하는 진정한 시민사회의 기수(旗手)로 언론에 과잉·편파 보도되었던 뒀안길에는 '집단지기주의'로 매도되었던 계급운동이 존재했다.

'제3의 위임'은 대통령제를 채택하고 있는 신생민주주의에서 종종 나타나는 '위임민주주의'의 경향이다. 대통령이 직선을 통해 국민의 직접적인 위임을 받고, 고정된 임기를 보장받고, 탄핵 등 극단적인 방법이 아니고서는 대통령의 책임을 묻기 힘든 대통령중심제 하에서는 그 어느 대통령도 '민주적으로 선출된 독재자'로 변신할 개연성이 상존한다. 참여정부 들어 사법부의 부상(浮上), 보수언론의 견제, 시민단체들의 비판, 집권당 내부의 반발 등에도 불구하고 한국에서 대통령이 가지고 있는 권한은 여전히 강하고, 일반 국민이 대통령의 국정운영에 가지는 접근성은 여전히 제한적이다.

민주화 이후 20년 동안 나타난 이와 같은 '3중의 위임'은 결국 한국 민주주의를 대단히 협애하고, 취약하고, 불안정한 것으로 만들고 말았다. '위임'이 지배적인 특성이 되어버린 '민주화 이후 민주주의'에서 좌절, 소외감, 그리고 배신감은 당연하다. 3중의 위임으로 시민사회가 소외·배신당했고, 계급운동이 소외·배신당했고, 마침내 국민 전체가 소외·배신당했다.

노무현정부의 실정과 혼돈의 구체적인 내용에 대해서는 그동안 노정부에 적대적인 인사들은 말할 것도 없고 우호적인(혹은 우호적이었던) 인사들도 식상할 정도로 여러 차례 논의한 바 있다. 여기에서는 두 가지만 지적하고자 한다.



첫째, 2002년 대통령선거에서 국민으로부터 받은 위임과 실제 노무현정부가 추진한 정책 간에 괴리가 컸다. 노무현정부가 2002년 부여받은 대중적 위임의 본질은 정치·경제·사회 전 영역에서 개혁정책을 일관되게, 그리고 체계적으로 추진하라는 것이었다. 개혁은 현상(現狀)의 변화를 뜻하는 것이므로 약자인 노동자와 일반 서민의 삶의 개선을 도모하는 정책이 추진될 것을 기대하는 것은 당연했다. 하지만 불행히도 노정권은 그러한 국민적 위임을 배반하고 어느 우파정권이 추진했을 법한 것보다도 더 강력한 ‘보수혁명’을 추구하였다. 노동 및 사회·복지정책은 형해화되었고, 고용은 양적·질적으로 악화되었으며, 빈부격차는 증가했고, 중산층은 해체되었다. 혼돈은 경제 분야에만 한정된 것이 아니었다. 햇볕정책의 평화변영정책으로의 ‘계승’은 대북송금특검으로, 자주외교는 ‘수용소’ 발언으로, 동북아균형자론은 이라크파병으로, 동북아공동체론은 한미FTA 추진으로, 작통권 환수는 북핵실험 이후 핵우산의 구결로 오락가락하며 진동했다.

둘째, 그와 같은 자기모순적 정책 추진의 결과, 한국 민주주의는 그 사회경제적 기반이 크게 손상된 ‘취약한 민주주의’로 전락하였다. 2006년 현재 한국은 경제협력개발기구(OECD)에 속한 나라들 중 미국·멕시코와 함께 ‘3대 양극화 국가’ 중 하나라고 한다. 잘 버는 사람과 못 버는 사람 사이의 소득격차가 급증했고, 근로소득에 의존하는 이들과 자산소득을 누리는 자들 간의 격차도 급증했다. 법정 최저임금을 못 버는 사람이 여전히 상당히 존재하고 비정규직의 숫자는 꾸준히 증가하고 있다. 민주정부가 제대로 된 정책을 시행하지 못 하고 가시적인 성과를 내지 못 할 때 민주주의의 신뢰성과 정당성은 침식되고 권위주의에 대한 시대착오적 향수는 강화된다. ‘민주화’는 급속히 추억으로 변해가는 반면, ‘박제화’된 권위주의는 알콜처리되어 핏자국 하나 없이 깨끗한 모습으로 국민에게 다가오고 있다. 19년 장기집권 독재자는 여론조사 하나마나 ‘가장 존경받는 대통령’으로 숭앙되고, 쿠데타는 ‘혁명’으로 격상되며, 권위주의 리더십이 찬양되고, 개발독재가 ‘국가능력’으로 칭송되며, 밀어붙이기식 정책결정이 ‘추진력’으로 미화되고, 권위주의 시대의 경력이 버젓이 ‘실력’으로 둔갑된다.

### III. 대응

민주화 이후 ‘3중의 위임’ 그리고 노무현정부의 실정과 혼돈으로 초래된 한국 민주주의의 위기에 직면하여 진보개혁세력의 대응은 어떠해야 하는가. 몇 가지 대응방식을 생각해 볼 수 있다. 첫째는 진보개혁세력의 위기, 그리고 그에 대비되는 보수파의 급속한 조직화와 영향력 상승에 대응하여 ‘전국의 반보수여 단결하라’고 외치는 것이다. 이대로 가면 올해 대선에서 수구보수세력이 민주세력을 영구적으로 대체하는 역전 불가능한 자리바꿈이 일어난다고 경고하는 것이다. 현 상황을 이렇게 드라마틱하게 규정할 경우 민주파의 급선무는 당연히 모든 내부적인 차이를 봉합·극복하고 수구보수에 단결 대항하여 대선에서 승리하고 ‘친민주파’의 집권을 연장하는 것이 된다.



이러한 ‘대동단결론’은 본질적으로 수구보수세력의 (재)집권이라는 ‘공포’를 동원하여 범민주세력의 인위적·일시적 단결을 촉구하는 담론이다. 하지만 ‘대동단결론’은 민주세력 내의 정당하고 적절한 비판을 허용하지 않는 억압적 문화를 온존시키고 노무현정부를 진보세력과 동일시하는 그릇된 시각을 강화시킨다. 더욱이 ‘대동단결론’이 가져올 수 있는 최선의 결과, 다시말해 2007년 대선에서 보수과의 패배와 ‘범민주세력’의 승리조차도 현존 한국 민주주의의 협애성과 취약성, 그리고 불안정성을 극복한다는 보장은 없다. 도리어 ‘위임민주주의’의 생명만 연장시킬 수도 있다.

‘대동단결론’의 대척점에는 ‘민주주의 무용(無用)론’이 위치한다. 이미 과거의 얘기가 되어버린 ‘민주화’를 잊고 미래지향적인 새로운 과제를 찾아 운동의 방향을 선회하자는 주장이다. 빛바랜 ‘민주화’담론을 버리고 새로운 투쟁의 대상을 설정하여 새로운 운동 전략을 만들어 가자는 제안이다. 예컨대 ‘기업국가’나 ‘재벌공화국’에 어떻게 대항할 것인가에 보다 큰 중점을 두어야 한다는 주장이다.

‘민주주의를 잊자’는 주장은 ‘민주주의’라는 단어의 가치가 크게 손상된 현 시점에 현명하고 일리 있어 보인다. 하지만 ‘기업국가,’ ‘재벌공화국’ 등이 과연 민주주의의 문제와 무관한 것인가. 오히려 그것은 실질적 민주화가 이루어지지 못하고 민주주의의 사회경제적 기초가 취약하기 때문에 발생하는 것은 아닌가. 기업의 국가와 사회 지배 현상, 시장만능주의는 그것을 직접적인 대상으로 삼아 대증적(對症的)으로 접근한다고 치료될 수 있는 것이 아니다. 오히려 그것은 그 근본에 있는 민주주의의 실질화 문제를 천착할 때 해결될 문제이다. 한마디로 민주화 운동을 ‘접고’ 다른 운동으로 전환하기에 우리의 민주화는 턱없이 미완(未完)이다.

‘진보의 위기’에 대한 적절한 대응은 현재 상황을 민주화 주도세력 즉 ‘민주파’의 주체적이고 결정적인 전환과 변신이 요구되는 ‘전환적 위기’로 규정하고 민주파의 정치세력화를 통해 ‘3중의 위임’으로 망실되었던 실질적 민주주의(혹은 사회경제적 민주주의)를 추구하는 것이다. 그 구체적인 전략과 관련해서는 상이한 입장이 있을 수 있다. 하나는 정치사회에의 의존을 최소화하고 시민사회의 독자노선을 추구하는 전략이다. 하지만 이는 몇 가지 문제점을 내포하고 있다. 우선 시민사회가 전개하는 대대적인 운동캠페인만으로 지속가능한, 그리고 바람직한 새로운 민주주의의 유형을 이루어 낼 수 있겠는가 하는 점이다. 왜냐하면 오늘날 세계 대부분의 민주주의 국가들은 시민사회운동이 아닌 정당정치를 그 근간으로 하고 있기 때문이다. 게다가 현재 우리나라의 시민사회가 독자노선을 추구할만한 동력을 보유하고 있는가에 대한 의구심도 적지 않다. 90년대의 폭발적 시민사회 성장이 이제 한계에 다다랐다는 인식이 지배적이기 때문이다. 이와 같은 한계를 고려해 볼 때 시민사회의 캠페인을 통해 ‘국민후보’를 추대하겠다는 전략은 결국 ‘대동단결론’의 변종에 불과하고 이는 위에서 지적했듯이 우리 정치의 개선을 담보해 주지 못 한다. 오히려 시민사회의 공신력만을 실추시킬 가능성도 크다.

한국의 민주주의를 확장, 실질화, 안정시키기 위해 우리가 매진해야 할 부분은 민주파의 정치세력



화이다. 여기서 ‘정치세력화’는 선거나 정책과정에 대한 영향력을 증대시키는 수준이 아니라 새로운 정당을 구축·발전시키는 것을 의미한다. 한 마디로 작금의 ‘진보의 위기’는 민주화 이후 20년동안 미루어 왔던 ‘운동의 정당으로의 전화(轉化)’라는 메가프로젝트가 이루어질 때만 극복될 수 있다. 정당으로 실체화된 민주과는 사회양극화의 해소와 국민 삶의 실질적 개선을 통해 한국 민주주의의 사회경제적 기반을 강화하고 그 협애성과 취약성을 극복해야 한다. 그리고 ‘제대로 작동하는 민주주의(democracy that works),’ 즉 ‘실효적 민주주의(effective democracy)’를 수립·발전시켜야 한다. 민주과가 뚜렷한 비전과 구체적인 정책 대안을 가지고 정당으로 분명히 모습을 드러낼 때 “진보는 무능력하다,” “진보는 대안이 없다”는 비판은 허구가 될 것이다.

이를 위해 시민사회가 가진 역량의 대부분은 상당 기간 민주과 정당의 창설에 투입되어야 할 것이다. 이와 동시에 실사구시적인 정책대안을 전문적으로 준비·제공할 수 있는 민간 연구기관, 즉 싱크탱크의 역할도 대단히 중요하다. 정책 분야에 따라 차이는 있겠지만 국내 대학과 국책·민간 연구기관에 여전히 진보파보다는 수구·보수적 학자·연구자들이 훨씬 더 많이 포진해 있는 것은 부인할 수 없는 현실이다. 민주주의에의 헌신과 열정을 가진 젊은 전문가들을 중심으로 다양한 싱크탱크가 설립·운영되어 민주과의 이론적·정책적 역량을 대폭 강화해야 한다.

#### IV. 또다른 시작

20년전 민주과는 거리에서 외쳤다. “한열이를 살려내라”고. 이제 우리는 더 큰 목소리로 외쳐야 한다. “민주주의를 살려내라”고. 민주주의를 살려내기 위해 우리는 2007년 대선 ‘을인’을 주장하는 무조건적인 ‘대동단결론’도, ‘이제 민주주의를 잊자’는 ‘민주주의 무용론’도 거부해야 한다. 오히려 ‘제대로 된 민주주의,’ 국민의 피폐한 삶에 위로와 힘을 주는 ‘실효성 있는 민주주의’를 이루기 위해 철저하고 체계적인 정치운동을 개시할 때다. ‘민주화 이후 민주주의’ 20년의 경험은 우리에게 민주주의의 근간이 정치사회의 질에, 정당정치에, 그리고 결국에는 정치인들의 질에 의존하고 있음을 역설하고 있다. 원론적인 얘기이지만 현대 민주주의에서 정당정치를 비껴가는 ‘첩경’ 같은 것은 별로 존재하지 않는다. 정치를 회복하고, 정치를 변혁하고, 정치를 통해 실질적 민주주의를 수립해 나가야 한다. 암울했던 권위주의 체제 하에서 장차 도래할 민주주의에 대한 믿음만을 부여잡고 끝이 보이지 않는 싸움을 전개했던 이 땅의 민주과는 이제 위기에 처한 한국 민주주의를 넓히고, 채우고, 굳세게 하기 위해 또다시 끝이 보이지 않는 길고도 험한 싸움에 나서야 한다.(2007/01/19)





KNSI 특별기획 제13-6호

## ‘지속가능한 발전적 사회정책’ 을 향하여

신동면

(코리아연구원 기획위원, 경희대학교 교수)

- I. 소득양극화의 위기
- II. 소득양극화에 대처한 정부의 대응
- III. 사회정책의 발전 방향: 유연안정성
- IV. ‘지속가능한 발전적 사회정책’ 의 설계

### I. 소득양극화의 위기

오늘날 한국사회가 당면한 사회문제로서 소득양극화를 꼽는 데 대하여 이견을 달 사람은 많지 않을 것이다. 자본주의 시장체제에서 소득의 불평등은 피할 수 없지만, 1997년 경제위기 이후 한국사회에서 소득분배의 불균형과 함께 양극화 현상이 빠르게 진행되고 있다. 특히 중간소득계층이 감소하며 소득분포가 양 극단으로 쏠리는 소득양극화 현상이 심화되고 있다는 데 문제의 심각성이 있다.

소득양극화는 사회경제적 측면뿐만 아니라 정치적 측면에서도 부정적 영향을 미친다. 소득의 양극화는 단기적으로 내수침체의 원인이 된다. 소득의 양극화가 심화됨에 따라 소비성향이 높은 저소득계층의 소득이 줄고 소비성향이 낮은 고소득계층의 소득이 늘어나면서 사회 전체적으로 볼 때 소비수요의 감소를 초래한다. 1997년 경제위기 이후 도시근로자 가구의 소득 10분위 계층별 가계수지를 보면, 상위 소득 10분위 계층을 제외하고 전 계층에서 가계수지의 적자를 기록하여 전반적 생활상태가 악화되었다고 할 수 있다(강두용, 2005). 최근 한국경제의 장기불황은 일시적인 경기변동이나 정책효과의 결과가 아니라 금융위기 이후 심화된 가계수지의 적자와 이에 따른 민간소비 위축이 초래한 결과라고 할 수 있다. 현재의 중·저위 소득층의 소득을 증대시키는 분배구조의 개선이 없이 경기회복이 어려울 것이다.



또한, 소득의 양극화는 인적자원을 심각하게 훼손하여 미래의 성장잠재력을 떨어뜨릴 수 있다. 저소득층 아동은 교육비 지출수준이 낮기 때문에 인적자본 형성에서 사회적 배제를 경험하게 되고, 빈곤의 대물림에서 벗어나기 어렵다. 실제로 2003년 현재 가구소득 최저 1분위 계층의 월평균 교육비는 8만 2천 원이며, 최고 10분위 계층의 교육비는 42만 5천 원으로 5배 이상의 차이를 보였다. 이러한 가구소득 계층별 교육비 격차로 인해 저소득층 아동은 교육기회의 상대적 박탈을 경험하게 된다. 그 결과 저소득층 아동은 저급기술을 지닌 채 노동시장에 진출할 개연성이 높고, 이로 인해 근로의욕이 꺾일 수 있으며, 그만큼 사회의 성장잠재력은 훼손될 수밖에 없고 교육을 통한 사회계층간 이동기회가 줄어든다.

그리고 소득양극화는 한 사회의 생산 및 경제회복의 기반을 침식하며, 민주주의의 사회적 기반을 약화시킨다는 사실을 간과해서는 안 된다. 마샬(T. H. Marshall)이 지적한 바와 같이, 사회구성원들의 인간다운 삶이 보장되는 사회적 상황, 즉 국민 모두의 사회권(social rights)이 실현되었을 때 국민의 정치권(political rights)이 만개할 수 있는 것이다.

요컨대, 소득의 불균형과 양극화 현상이 심화되면 안정적인 경제성장을 지속할 수 없으며, 안정적인 성장을 이룰 수 없는 경제 환경에서 소득의 양극화 현상이 더욱 심화되는 악순환으로 이어질 수밖에 없다. 이러한 상황에서 민주화 이후 민주주의의 사회적 안착과 발전을 기대할 수 없다. 지속적인 경제성장, 사회적 통합, 그리고 실질적 민주주의의 실현을 통한 민주주의의 발전을 위해서 소득양극화는 시급히 해결되어야 할 사회문제이다.

## II. 소득양극화에 대처한 정부의 대응

소득양극화의 문제에 올바르게 대처하기 위해서는 양극화를 유발하는 요인이 무엇인지를 밝힘으로써 사회문제를 객관적으로 규명하고, 이를 해결하기 위한 바람직한 사회적 대안을 찾아가야 한다. 이러한 과정에서 정부가 올바른 정책수단을 선택하였는가는 양극화 해소를 위한 결정적 관건이 된다. 왜냐하면, 정부정책은 기업가와 근로자들에게 제재 혹은 유인의 기제로 작용함으로써 경제활동의 변화를 유도하여 양극화를 향해 치닫고 있는 사회경제적 구조의 재편을 이끌어낼 수 있기 때문이다.

소득양극화를 해결하기 위해서는 무엇보다도 양극화를 확대 재생산하는 경제구조를 변화시켜야 한다. 경제위기 이후 정규직과 비정규직 근로자간 그리고 대기업과 중소기업 근로자간 임금 및 근로조건의 격차가 커지면서 노동시장의 양극화가 심화되고 있다. 노동시장의 양극화는 근로자들 간



분배구조를 악화시키고 소득양극화를 심화시킴에 따라 사회통합의 기반을 잠식한다. 노동시장의 개혁을 통하여 정규직과 비정규직간 임금 및 근로조건의 격차를 축소하고, 비정규직의 규모를 가능한 줄여야 한다. 그리고 제조업과 서비스업간, 수출산업과 내수산업간, 대기업과 중소기업간 경제적 성과의 양극화 경향을 지양하고 균형적 발전을 도모하기 위하여 금융제도 및 기업지배구조의 개혁을 단행하여야 할 것이다. 이와 함께, 사회보장제도의 확대 및 발전을 병행해 가야만 한다. 소득양극화의 가장 큰 피해자는 저소득 취약계층이기 때문에 이들을 보호하기 위한 소득보장제도의 확대가 필요하다.

그런데, 한국은 1997년 경제위기 이후 심화되어 온 양극화 문제에 대하여 효과적으로 대처해 왔다고 보기 어렵다. 주지하는 바와 같이 김대중 정부는 경제위기 이후 IMF의 요구에 따라 글로벌 스탠더드(global standard)를 확립한다는 명목 하에 신자유주의 경제개혁을 추진하였고 기업의 구조조정을 독려했다. 경제위기 상황에서 독려된 기업의 구조조정은 대량해고를 동반하였으며, 그 결과 1998년에만 취업자 수가 11만 명(전체 취업자 대비 5.3%)이 줄었다. 1960년대 초반 경제개발이 본격적으로 추진된 이래 처음으로 대량실업 사태를 경험하면서 대부분의 근로자들은 고용안정을 걱정하게 되었고, 임금수준의 하락과 근로조건 악화의 위협에 쉽게 노출되는 불안한 처지에 놓이게 되었다. 김대중 정부는 대량 실업과 빈곤 문제에 대처하기 위하여 국민기초생활보장제도를 도입하고 사회보험을 확대 적용함으로써 사회안전망(social safety net)을 강화하고자 하였다. 이러한 노력에도 불구하고 김대중 정부 하에서 소득의 불균형과 양극화의 문제는 좀처럼 줄어들지 않았다.

노무현 정부에 들어와서 소득의 불균형과 양극화 문제는 오히려 심화되고 있다. 참여정부는 소득불균형의 심화와 양극화 문제가 일자리 부족에서 비롯되었다고 파악하여 이를 해결하기 위해서는 고용증대를 최우선적 과제로 삼아야 한다고 보았다. 일자리 창출을 위하여 2004년 2월 노사정간의 “일자리 창출을 위한 사회협약”을 체결한 바 있다. 또한 최근 2006년 2월 국민경제자문위원회의 대통령 보고서 “동반성장을 위한 새로운 비전과 전략: 일자리 창출을 위한 패러다임 전환”에서는 성장세가 둔화하고 생산과 고용간의 연계성이 약화되는 경제상황에서 일자리 창출능력을 높이기 위하여 경제성장과 고용증대를 최우선의 정책목표로 삼고 있다. 그런데 노무현 정부는 동반성장을 주장하면서도 성장우선 논리에 휘둘리며 기업지원을 우선시 해왔고, 소득양극화의 문제에 대처하기 위한 종합적인 사회·경제정책을 수립하여 추진하지 못해 왔다. 그 결과, 2003년 참여정부의 등장 이후 현재까지 소득의 불균형과 양극화 경향은 계속해서 심화되어 오고 있다. 소득불균형 정도를 나타내는 대표적 지표인 지니계수를 보면, 1997년 0.282이었던 것이 경제위기 이후 1999년 0.32로 최고치를 기록한 이후 다소 낮아지는 추세에 있다가 2003년부터 다시 상승하여 2005년 0.31을 기록하였다. 그리고 소득양극화 정도를 나타내는 ER 지수를 보면, 지니계수와 마찬가지로 경제위기 직후 눈에 띄게 증가하였으며, 2000~2002년 사이에 현상을 유지하다 2003년 이후 다시 상승하고 있다(삼성경제연구소, 2006). 특히, 2003년 이후에는 ER 지수가 지니계수보다 더 높게 증가하여 소



득불균형 보다 소득양극화 현상이 더욱 빠르게 진행되었음을 보여준다.

노무현 정부는 2006년 지방선거를 앞두고 사회양극화 해소를 국정의 최우선 목표로 삼겠다고 공표하였다. 그러나 한미 FTA 협상이 정국의 가장 중요한 이슈로 부각되면서 ‘좌파적 신자유주의’를 추구하겠다는 대통령의 고백처럼 양극화 해소를 위한 정부정책은 오히려 신자유주의 이념에 휩쓸리며 갈피를 잡지 못하고 있다. 집권 후반기를 맞이하여 정책실패와 개혁의 빈곤으로 인해 정치적 지지기반을 잃어가며 인기 없는 정부로 전락한 참여정부가 신자유주의 정책에서 궤도를 수정하여 양극화 해소를 위한 효과적인 정책을 추진할 수 있을 것으로 기대하는 사람들은 많지 않을 것이다. 성장과 분배가 함께하는 동반성장을 추구하겠다는 수사(rhetoric)에도 불구하고 참여정부 하에서 양극화 해소에 대한 전망은 어둡기만 하다.

### III. 사회정책의 발전 방향 : 유연안정성

소득양극화를 해소할 해법은 무엇인가? 경제성장 우선을 주장하는 사람들은 양극화의 문제를 해소할 수 있는 가장 효과적인 해법은 경제성장이라고 한다. 이러한 주장은 소위 적하효과(trickle down effect)에 근거한 것으로 성장이 최선의 분배정책이며, 분배를 강조하는 정책은 성장을 저해하여 오히려 역효과를 초래한다는 것이다. 물론 다른 모든 조건이 동일하다면 성장이 이루어지면 고용이 증가하고 이에 따라 소득분배가 개선될 가능성이 있다. 그러나 문제는 ‘다른 모든 조건이 동일한 상황에서’라는 가정에 있다. 왜냐하면, 실제로는 경제성장이라는 목표아래 저소득층을 위한 분배정책을 약화시키고 고소득층이나 기업의 투자를 위한 인센티브를 제공함으로써 분배를 악화시킬 가능성이 높기 때문이다(유종일, 2005). 더욱이, 지식·기술집약적 산업구조로의 변화, 노동생산성의 향상 등의 구조적 요인으로 인하여 ‘고용없는 성장(jobless growth)’이 심화되는 상황에서 성장이 고용의 증가와 분배구조의 개선을 가져올 수 있다는 것도 난망하다. 따라서 성장우선주의는 양극화를 해소하는 우선적 해법이 될 수 없다. 최근 들어서는 자본을 위한 국제분부라고 일컫는 세계은행(World Bank)과 국제통화기금(IMF)에서도 형평성 혹은 공평한 기회가 경제성장을 위한 필수적 요소라는 인식을 공유하고 있다. 성장과 분배는 대립하지 않고 양립가능한 문제이며, 분배는 오히려 성장기반을 조성하기 위해 필수적이다.

그렇다면, 세계화, 탈산업화, 그리고 고령화라는 정책 환경의 변화에 직면하여 사회양극화를 해소하고 성장과 분배의 조화를 실현하기 위하여 정부는 사회정책을 어떻게 발전시켜 가야 할까? 한국의 복지체제는 제도적 형성기에서부터 낮은 노동비용을 통하여 비교우위를 유지하려는 기업가들의 요구를 수용하여 발전하였다. 사회보장제도의 구성에서 낮은 수준의 기여금과 낮은 수준의 급여를 결합한



사회보험을 중심으로 정규직 근로자를 대상으로 소득유지체계를 꾸리게 되었으며, 공공부조와 사회복지서비스 부문에서 국가는 매우 제한된 역할만을 수행해 왔다. 그 결과, 사회복지급여 수준이 낮아서 소득보장을 위한 실질적 장치로 기능하지 못하고 있다. 현재 국민연금 수급자의 월평균 노령연금액은 143,259원에 그치고 있으며, 실업자를 위한 구직급여의 평균 급여액은 234만원으로 평균 6개월을 수급한다고 가정할 때 매월 받는 급여액은 40만에 불과한 실정이다. 낮은 급여 수준과 함께 보다 심각한 문제는 사회보장제도로부터 배제된 집단이 상당한 규모로 존재한다는 것이다. 2006년 현재, 국민연금의 사각지대는 전체 국민연금 가입자의 54.5%에 달하며, 비정규근로자의 70% 정도는 국민연금에 가입되어 있지 않으며, 국민기초생활보장제도는 빈곤층의 1/3만을 포괄하고 있을 뿐이다(진보정치연구소, 2006). 이와 같은 상황에서 고용의 양극화가 심화되고 사회보장제도로부터 배제된 비정규근로자의 규모가 증대함에 따라 사회보장제도는 사회적 안전망으로 기능하기 점점 더 어렵게 되고 있다. 현 사회보장제도의 기본 틀로는 소득의 양극화와 사회보장의 양극화 위험에 적절히 대처하는 데 한계가 있다.

그런데 사회보장제도의 기본 틀을 재설계함에 있어서 생산체제와 복지체제의 제도적 보완성(institutional complementarity)을 고려해야 한다. 다시 말해서, 생산체제 내 기업의 생산전략의 변화에 부합하는 사회보장제도를 수립하여 기업의 경쟁력 강화에 효율적으로 기여할 수 있어야 할 것이다. 최근 기업들은 저임금과 낮은 사회 보험료에 기초한 노동비용의 비교우위를 유지하기 어렵게 되면서 생산전략의 변화를 시도하고 있다. 즉, 노동비용에 기초한 비교우위를 추구하는 기업들은 생산시설을 외국으로 이전하고자 하며, 생산시설을 국내에 유지하는 기업들은 고용의 유연화를 추구하고 기술개발을 통한 생산성 및 제품의 품질향상을 도모함으로써 경쟁력을 확보하고자 노력한다. 이에 따라 사회정책 결정과정에서 기업들은 근로자의 해고를 포함한 고용관계의 유연화에 큰 관심을 보이고 있다. 또한 사회보장과 관련해서 기업들은 이전과는 달리 사회안전망의 구축에 대하여 우호적 태도를 지닌다. 특히, 기업들은 정규직 근로자의 구조조정 시 요구되는 소득유지를 위해 사회 보험료의 증가에 대하여 반대하지 않는다. 그리고 여성의 노동시장 참여율 증가에 맞추어 공공보육서비스의 확대와 노동시장의 활성화를 위한 공적 직업훈련 등에 대하여 높은 관심을 지니고 있다. 이와 같이 기업의 요구가 변화된 상황에서 생산체제와 복지체제의 제도적 보완성을 확보해 가기 위해서 정부는 유연안정성(flexicurity)을 정책기조로 하여 사회정책을 재편해야 할 것이다.

대부분의 선진 국가들에서는 노동시장의 탈규제가 요구되면서 해고관련 각종 규제와 유기계약, 단시간 근로계약 및 파견근로와 관련된 규제를 완화하였고, 이에 부합하는 새로운 형태의 사회보장체제의 재편을 모색하였다. 노동시장의 유연성과 안정성을 적절히 결합한 덴마크의 유연안정성 모델은 황금삼각형(golden triangle) 즉, 고용관계에서 높은 유연성, 완비된 사회안전망체계, 그리고 노동시장의 활성화(activation)와 학습복지(learnfare)를 추구하는 적극적 노동시장사업이 경제의 구조조정을 성공적으로 지원한 것으로 잘 알려져 있다(노동시장선진화기획단, 2004). 한국은 1996년



노동법 개정을 통하여 노동시장의 유연화를 위한 법적 장치를 구비하였다. 1997년 경제위기 이후 개정된 노동법에 따라 구조조정의 칼바람이 불었으나, 아직까지 사회안전망체계가 치밀히 구축되어 있지 않고 학습복지체계가 성숙되지 않아 노동시장의 양극화를 양산하고 있다. 이제 정부는 유연안정성을 기조로 사회정책을 재설계하여야 할 것이며, 완비된 사회안전망과 학습복지체계를 시급히 구축하여야 한다.

#### IV. '지속가능한 발전적 사회정책'의 설계

한국사회가 안고 있는 사회·경제적 양극화의 문제를 해소하기 위해서는 성장과 분배의 선순환을 이끌어 낼 수 있는 국가발전 전략이 요청되며, 이를 위하여 유연안정성을 새로운 정책아이디어로 삼아야 할 것이다. 따라서 사회정책은 성장과 분배의 선순환을 확립하는 데 도움이 되고, 유연안정성을 뒷받침할 수 있는 방향으로 재편되어야 한다. 이러한 맥락에서 여기에서는 유연안정성의 정책아이디어를 실현할 수 있는 사회정책의 설계방향으로 '지속가능한 발전적 사회정책(sustainable developmental social policy)'이라는 개념을 사용하고자 한다.

'지속가능한 발전적 사회정책'은 무엇보다도 사회정책이 경제성장에 기여할 수 있어야 한다는 것을 강조한다. 우리나라의 사회정책이 지속가능한 발전적 사회정책으로 재편되기 위해서는 다음과 같은 내용들이 요구된다. 첫째, 사회안전망(social safety-net) 체계를 구축할 수 있어야 한다. 한국은 사회안전망이 불충분한 상태에서 급격하게 노동시장의 유연화를 추구함에 따라 일자리의 양극화와 사회적 불안정을 초래하고 있다. 비정규직 근로자를 포함한 근로빈곤층과 자영업자들의 사회보험 사각지대 해소가 시급하다(신동면, 2006: 55-6). 뒤쳐진 사회정책을 정상화하기 위해서는 OECD 국가 최하위 수준인 국가재정규모와 사회부문 지출 비중을 시급히 끌어올려야 한다. 현재 한국의 경제발전 수준인 1인당 GDP 1만 5천불 시대에 OECD 국가들의 평균 공적사회지출비중이 GDP 대비 20.95%이었던 것을 고려한다면, 현재 한국의 공적사회지출 수준인 GDP 대비 6.9%는 낮아도 너무 낮다.

둘째, 직업훈련제도와 평생학습체계를 통하여 양질의 인적자본을 육성함으로써 생산성을 제고하고 경제성장을 촉진하여 한다. 교육-고용-복지가 밀접하게 연결된 학습복지를 강화하여 근로자들의 전 생애 동안에 걸쳐 고용가능성을 높여줌으로써 산업구조조정에 대한 기피심리나 저항심리를 완화시킬 수 있다(신정완, 2006). 특히, 지식기반 경제에서 대부분의 관철은 일자리들은 지식과 기술을 갖춘 노동인력을 요구한다. 따라서 관철은 일자리를 갖지 못한 근로자들을 위한 직업훈련체계를 확대 정비하여야 인적자본의 질을 높여야 한다. 적극적 노동시장사업을 강화하기 위하여 직업훈



련기관이나 공공고용안정기관을 지역단위에서 노사정이 공동으로 운영함으로써 취업촉진 효과를 높이고, 고용증가를 위하여 노사정의 협력을 강화하는 것이 바람직하다.

셋째, 노동시장에 개입하여 노동력의 원활한 수급을 이루어 낼 수 있어야 한다. 노동력 재생산 과정에 개입하는 것을 특징으로 하는 사회정책은 노동력의 안정적 공급을 통하여 경제성장에 기여한다. 특히, 저출산·고령화 사회로 진입하는 한국경제는 머지않아 노동력의 부족에 따라 잠재적 성장률의 저하가 예견된다. 이와 같은 문제에 대처하기 위하여 우선 여성의 경제활동참가율을 선진국의 수준으로 높일 필요가 있다. 이를 위하여 보육서비스의 공공성을 강화하고 일과 가정의 양립가능성을 높이는 가족정책의 확대가 요구된다.

넷째, 정부주도의 사회서비스의 확대가 필요하다. 한국은 선진 국가들과 비교하여 산업구조에서 사회서비스업의 비중이 매우 낮은 수준이다. 그러나 급격한 노령화와 가족구조의 변화, 그리고 여성의 노동시장 참여가 빠르게 증가함에 따라 보살핌 노동에 대한 사회서비스 욕구가 증대하고 있다. 사회서비스의 선진화를 위해서는 대규모 인력과 재원이 필요한데, 민간서비스 중심의 사회서비스 확충전략이 아니라 국가주도의 사회서비스 확대를 도모함으로써 양질의 공공 서비스 일자리를 창출해야 한다. 또한 보육서비스의 공공성 확대를 통하여 여성의 노동시장 참여율을 높임으로써 경제성장의 지속가능성을 높이는 데 기여할 수 있다.

요컨대, 유연안정성의 정책아이디어를 실현하기 위한 ‘지속가능한 발전적 사회정책’은 성장과 분배의 선순환을 이끌어내기 위한 것이다. 사회안전망을 강화하며, 적극적 노동시장사업을 통하여 인적자원의 질을 높여 노동생산성을 제고하고, 일과 가정의 양립을 지원하여 노동력의 원활한 공급을 유지하며, 사회서비스를 확대함으로써 사회정책은 지식기반시대 경쟁력의 제고와 성장에도 크게 기여할 수 있다. (2007/01/25)



#### <참고문헌>

- 강두용 (2005), 「소비부진의 구조적 원인: 소득 양극화 및 분배구조 변화와 소비성향의 하락」 서울: 산업연구원.  
노동시장선진화기획단 (2004) 「노동시장의 유연안정성 제고방안」
- 신동면 (2006), “경제위기 이후 한국사회의 소득 양극화 실태와 사회보장의 과제,” 「사회이론」 2006 봄/여름호, 34-60.
- 신정완 (2006), “경제성장과 사회정책,” 미발표 논문.
- 신정완 (2006), “한국경제의 대안적 체제 모델로서 ‘한국형 사회적 시장경제 모델’ 구상,” <위기에서 대안으로>, 10개 싱크탱크 합동연속 토론회-제 1회.
- 유종일 (2005), “양극화, 대안은 있는가?” 「신동아」, 11월 호.
- 삼성경제연구소 (2006), 「소득양극화의 현황과 원인」 삼성경제연구소 연구보고서.
- 진보정치연구소 (2006), “대안적 복지전략: 사회연대적 복지모델,” <위기에서 대안으로>, 10개 싱크탱크 합동연속 토론회-제 2회.



**KNSI** 특별기획 제13-7호

## 2007년의 한반도와 사회운동 -안보의 역습과 민주주의

이태호  
(참여연대 협동사무처장)

- I. 2007년의 한반도 : 선거, FTA, 핵무기
- II. 지난 5년 - 대테러전쟁과 민주주의의 충돌
- III. 2007년 사회운동 : 공공성과 평화를 위한 연대

### I. 2007년의 한반도 : 선거, FTA, 핵무기

올해는 대선이 있는 해이다. 이번 대선이 87년 6월항쟁 이래 20년간 지속되어 왔던 ‘민주개혁 국면’에 중대한 변곡점으로 작용할 지도 모른다는 위기감도 존재하는 것 같다. 그렇다고 정권교체 여부를 놓고 중단 없는 개혁이나 아니면 후퇴나 식으로 상황을 규정하는 것이 설득력 있어 보이지는 않는다. 5년 전 가장 극적이고 역동적인 과정을 통해 집권한 ‘참여정부’, 노무현 정권의 성쇠를 살피건대, 전선의 이편과 저편을 가르는 정치공학의 내포는 때론 빈약하기 짝이 없는 것일 수도 있기 때문이다.

이 점에서 사회운동이 “지난 20년간 추구해왔던 ‘민주개혁’의 실체는 과연 무엇이며 어떻게 정당화될 수 있는가? 20년 민주개혁의 성공과 후퇴의 조건은 무엇이었으며 장애물과 극복대상은 과연 무엇이었던가?”에 대한 보다 진지한 질문을 던져볼 필요가 있다. 이는 이른바 87년 체제의 극복에 대한 문제제기라고 할 수도 있겠고, 민주발전 도상에서 직면한 내적 한계와 외적 도전에 대한 진지한 성찰이라고 표현할 수도 있겠다.

한편, 올해는 한미FTA 체결 여부가 사실상 판가름되는 해이기도 하다. 어쩌면 이는 대선 이상의 의미를 지닐지도 모른다. 한미 FTA는 97년 경제위기 이후 분명해져온 신자유주의적 경쟁구조와



사회의 양극화를 더욱 고착화시키는 것은 물론, 나아가 한국경제의 발전경로를 미국경제의 하위체 계로 고착시키고 한국에 대한 미국의 배타적 영향력을 항구화하는 계기로 작용할 것이다.

한미FTA는 사실 단순한 경제적 선택이라 할 수 없다. 정부가 올인하고 있는 이 도박은 꼼꼼한 경제적 이해타산과도 거리를 두고 있다. 한미FTA는 시장에 대한 맹신 이상으로 미국의 정치군사적 패권에 대한 맹신, 즉 ‘안보 논리’에 기초해 추동되고 있다. 현 시기 미국과의 경제통합은 한반도의 전후체제 혹은 분단체제의 근간이 되어온 배타적 대미편승구조를 다시 한번, 변형된 형태로 재승인하는 의미를 지녔다고도 할 수 있다. 문제는 우리가 편승하고자 하는 미국이 ‘대테러전쟁 시대’, 자기중심성을 한껏 노골화한 패권제국이라는 점이다. 한미 FTA는 실제에서도 졸속적이고 불평등한 경제적 동맹으로 귀결되고 있다. 당연하게도 한미 FTA가 부동산 정책을 비롯한 공공정책의 선택 폭을 심각하게 제약할 수 있다는 사실 역시 가볍게 취급되고 있다.

이 선택의 가장 심각한 문제점은 “과연 누구에 의한 누구를 위한 선택인지 따져볼 겨를도 없이 준비되지 않은 주체들에 의해 강행되고 있다”는 점이다. 이 점에서 한미FTA는 민주주의에 대한 도전이며, 미래에 대한 선택권의 탈취라 할만하다. 또한 우리사회 내부의 갈등을 극단적으로 심화시키는 것은 물론 장래 한반도 주변국 관계도 꼬이게 할 수 있는 ‘트로이의 목마’로 작용할 가능성이 적지 않다.

올해로 5년째를 맞은 이른바 ‘2차 한반도 핵 위기’ 역시 중요한 고비를 지나고 있다. 최근 북미 양자접촉 결과 양국의 입장이 긍정적이고 6자회담도 곧 재개될 것이라고는 하나 아직 최종결과를 낙관할 수 없고, UNDP 대북원조 중단 시비 등 새로운 복병도 만만치 않다. 이라크에서 이란으로 무장개입을 확대해가는 미국의 대중동정책의 동향을 보더라도 미국의 대북정책이 위기관리 수준을 넘어선 전향적 방향으로 전환되리라 기대하는 것은 쉽지 않다. 요컨대 핵을 둘러싼 한반도-동북아 위기의 평화적 해결 전망은 쉽게 단정할 수 없고 매우 유동적이다.

북핵 해결에 대한 관심과 더불어 최근 북한의 조기붕괴를 점치는 ‘유사사태’ 대비론이 심심치 않게 거론된다. 그러나 이 전망이 다분히 주관적 기대에서 제시되고 있다는 점을 차치하더라도, 흡수통일 혹은 휴전선 이북으로의 군사개입 등 일방주의를 당연시한다는 점에서도 경계되어야 한다. 다만, 북한체제가 이행의 도정에 있는 것으로 이해하는 것은 여전히 타당한 것으로 보인다. 현재 북한정권은 미국의 봉쇄와 군사적 위협을 이유로 선군주의라는 특유의 군사주의를 강화하고 있다. 북의 ‘선군주의’는 자위의 체제이자 매우 불안정한 이행의 체제이다. 그러나 이행의 맥락에서 북한정권과 인민을 바라볼 때 선군주의가 정당화하는 외부의 위협은 실재이면서 또한 허구이기도 하다. 북의 군사주의가 동북아에 또 다른 군사주의를 부르는 부메랑 효과를 내고 있다는 점은 간과되



어서는 안된다.

여러 불확실성 속에서도 분명한 것은 북한 핵 혹은 북한 문제는 그 자체로만 존재하는 것이 아니라 한반도 나아가 동(북)아시아 전후 냉전체제의 이행의 구조와 긴밀히 연결되어 있다는 점이다. 특히 대테러전쟁이라는 새로운 세계사적 흐름 속에서 진행되고 있는 이 이행의 복잡한 동학을 간과하고 ‘북핵’ 문제 혹은 ‘북한문제’를 고립적으로 사고하고 집착해서는 좌표를 잃을 수 있다.

최근의 상황은 미국의 대북정책의 타깃이 북한일 뿐만 아니라 남한일 수 있다는 서동만 교수의 지적을 되새기게 한다. 미국은 북의 핵폐기 뿐만 아니라 통일국가로까지 이어질 군사동맹의 영속화를 추구한다고도 볼 수 있다. 최근 진행되는 남한에서의 한미동맹 재편은 동북아 전체의 판도와 긴밀히 연결되어 있으며, 북핵 문제 해결에도 직접적 영향을 미친다. 이 점에서 ‘동맹’과 ‘패권’에의 편승이 가져올 연쇄적이고 장기지속적인 부작용에 주목해야 한다. 미래 동북아에서 과연 ‘군사동맹’이 건설적인 틀인지에 대해서도 검토가 필요하다.

남한 시민사회와 국가에게 필요한 것은 지역평화체제를 주도할 일관된 민주주의 평화 역량이다. 우리의 선택방향이 얼마나 ‘독립적이고 민주적’인가, ‘문제해결 지향적인가’, ‘평화지향적’인가를 점검하는 것은 점점 더 중요해지고 있다.

## II. 지난 5년 - 대테러전쟁과 민주주의의 충돌

2007년 한반도 주변 정세에 조용하는 사회운동의 과제에 대해 구체적으로 논의하기 전에, 지난 수년간의 과정을 돌아볼 필요가 있다.

21세기 초 남한의 시민사회는 세계가 부러워할만한 역동성을 가지고 있었다. 5년전 이 땅에선 붉은 악마의 물결, 촛불집회의 열기, 그리고 한 비주류 정치인을 대통령으로 만들어낸 참여정치의 폭발이 있었다. 돌이켜보면 2000년 낙선운동에서 2004년 탄핵반대 시위에 이르기까지 이어지는 일련의 자발적 시민행동들은 87년 이래의 민주개혁 국면에서도 매우 독특한 현상이었다. 이 역동적 민주주의가 1987년 6월 항쟁으로 형성된 민주화 동력과 6.15선언으로 마련된 한반도 해빙의 분위기가 연결된 시점에서 터져나온 것은 주목할 만하다.

그러나 9.11 이후 미국이 선포한 이른바 대테러 전쟁은 한반도의 짧은 해빙국면을 다시 얼어붙게 했다. 미국은 ‘대테러전쟁’을 동북아에 대한 정치군사적 영향력의 재강화에 심분 활용하고 있



다. 대테러 공조와 반확산을 내세운 미국의 이해관계와 한반도 평화와 교류협력을 추구하는 한반도의 지향과의 상충은 보다 뚜렷해지고 있다.

초기의 마찰음은 격렬했다. 부시 미 대통령의 악의 축 발언과 선제공격 구상에 대한 반발에서, 쏫 불집회, 이라크 파병반대 운동까지 남한 시민사회는 거의 본능적으로 ‘사그라드는 봄’을 되찾기 위해 행동하였다. 6.15선언 전후의 대북포용정책은 2차 한반도 핵위기에 93년 ‘불바다’ 논란 당시의 사재기 파동과 같은 ‘심리적 공황’의 재연을 막아주었다. 이는 놀라운 ‘불가역적인 변화’라고 할 수 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 대테러 전쟁 이후 냉전시대에 형성된 안보집단, 극우적 대결적 가치관의 목소리는 명백히 강화되고 행동화되었다. 북미간 갈등이 군사적으로 첨예화되는 조건에서 한국정부의 선택폭은 줄어들었다. 노무현 정부는 김대중 정부보다 한 층 어려운 조건에서 한반도 문제를 풀어가야 했지만 김대중 정부보다 더 미숙했다. 이러한 이중의 한계는 노무현 정부 대외정책의 혼선을 심화시켰다.

노무현 정부는 대테러전쟁 정책에 편승하면서 이른바 ‘균형적 실용외교’라는 이름으로 이라크 파병 대신 북핵 문제에 대한 미국의 전향적 접근을 대가로 제공받으려 하였다. 그러나 이라크 점령 정책과 대북 압박 정책은 미 부시행정부 대테러 전쟁 구상의 핵심적인 기둥으로서 ‘파병’의 대가로 바뀔 성질의 것이 아니라는 점이 곧 드러났다. 노무현 정부는 또 ‘협력적 자주국방’이라는 이름으로 미국의 전략적 유연성을 인정하고 동북아 허브기지를 제공하는 한편, 작전통제권 환수와 더불어 국방비 증액 등 군의 정예화를 추구했다. 이는 국내 보수세력으로부터 반미좌파라는 왜곡된 비난에 시달리면서도 중국에는 한반도에서 미국이 바라던 동맹재편의 모든 요구조건을 세계 어느 동맹국보다 가장 먼저, 완벽하게 충족시켜 주는 결과로 드러났다. 노무현 정부는 ‘북핵의 평화적 해결과 대북교류협력의 병행추진’을 강조했지만 사실상 북핵우선 해결에 경도되었다. 그리고 북핵 문제 우선해결을 위해 정부가 수용한 각종 정치군사적 대미협력과 군비증강은 역설적으로 대북포용 정책 이행의 환경을 제약하고 옥죄어 갔다.

노무현 정부는 실용과 현실을 내세웠지만 결과적으로 현실의 바다 위를 좌표 없이 떠돌다 패권과 군사주의라는 암초에 좌초하고 있다. 노무현 정부의 외교는 도구주의와 예외주의를 특징으로 하는 근시안의 외교였다. 북핵 해결을 말하면서도 세계의 핵, 특히 미국의 핵에 대해서는 침묵하는 예외주의, 한반도 평화를 위해 이라크 전쟁을 지지하는 이중기준, 동북아 균형자를 말하면서 미국의 동북아 허브기지를 제공하는 자기모순, 주변국의 군사력 형성은 위험하고 남한의 군사력 형성은 불가피하며 북의 미사일은 위협이 되어도 한국의 첨단군사력은 북을 위협할리 없다는 자의적 판단 등이



그것이다.

노무현 정부의 그릇된 현실주의와 특유의 공학적 접근은 정책결정의 비밀주의와 독단적 추진을 일상화했다. 이라크 파병, 전략적 유연성, 대북식량지원 중단, 한미 FTA에 이르기까지 참여정부를 자임한 노무현 정부가 추진한 중대한 전략적 선택들은 하나같이 민주적 의견 수렴과정과 절차적 정당성을 결하고 있다. 이같은 독단적인 정책 추진은 정책추진 결과 자체의 실패에 머무르지 않고, 2000년 전후 한국사회에 존재했던 역동적 민주주의에 대한 직접적인 공격의 효과를 가지게 되었다.

한미FTA는 그 결정판이다. 한미FTA에 이르러 노무현 정부의 독단은 일상의 민주주의와 사회경제적 삶 전반에 대한 공격의 성격을 지니게 되었다. 이 점에서 노무현 정부에 와서 절차적 민주주의가 나름대로 정착되고 있다는 주장은 부분적으로만 옳다.

2004년 이후 한국사회의 참여민주주의적 역동성은 보수의 세력화만이 아니라 참여민주주의를 자처한 정부의 공격에 의해 극적으로 쇠퇴하였다. 이것을 민주개혁 세력의 분열과 분화로 설명할 수도 있겠다. 적어도 현상적으로는 그렇다. 그러나 본질은 민주주의의 빈곤, 민주개혁 내포의 빈곤, 한반도 비전의 빈곤이라고 말해야 옳다. 따라서 한계는 노무현 정부만이 아닌 시민사회 일반, ‘진보개혁 세력’ 일반에도 존재한다.

분단냉전체제 아래서 성장한 시민사회의 민주주의 역량은 사회공공성과 연대성이라는 면에서는 아직 발육 부진 상태에 있었고 국익의 논리에 대해 민주주의를, 안보의 논리에 대해 평화를 일관되게 발전시켜나갈 뒷심을 가지지 못했다. 아직 우리의 민주주의 수준은 전 국토에 나부끼는 “베트남 처녀 사세요” 라는 플래카드만큼이나 일천한 게 사실이다.

대테러전쟁 시대의 ‘신자유주의와 군사주의의 세계화’ 앞에서 민주주의 문제, 평화의 문제, 권리의 문제를 국지적으로 인식하고 실천하는 것은 힘을 가질 수 없다. 협소한 국익의 경계를 넘어, 안보와 공포의 논리를 넘어 공공성과 민주주의를 위한 연대, 평화와 공존을 위한 연대를 실현해야 한다.

사실 대테러 전쟁 시대에 민주주의는 한국만이 아니라 지구 전역에서 공격당하고 있다. 그러나 지난 수년에 걸친 지구적 수준의 저항은 ‘현실의 힘’에 대한 고정관념을 바꾸어 놓았다. 대테러 전쟁 선포 이후 노골화된 미국의 정치군사적 경제적 패권정책에 단호히 반대한 시민사회와 정부를 가진 나라의 민주주의는 이 기간 동안 역동적으로 성장했다. 이제는 우리에게 없는 민주주의의 역동적 드라마가 그들 나라에서 펼쳐지고 있다. 이제는 우리가 그들을 부러워하게 되었다. 중동에서의



강력한 저항, 민주적 과정을 통한 남미 좌파 정부들의 등장, 미국 영국등 유럽에서의 강력한 반전운동, 환경, 여성, 노동운동은 패권국가의 대외정책과 국제관계와 규범을 수정키시키고 있다. 한국 정부의 외교는 이러한 동학들을 고려하지 않고 있고, 우리 시민사회와 이들과의 연대는 여전히 불충분하다. 이는 한반도 문제를 풀어가는 우리 시야의 한계와 역량의 한계로도 작용하고 있다.

이상의 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 대테러 전쟁은 냉전 해체로 이완된 세계를 새로운 ‘안보패러다임’을 통해 재편하고 지배하려는 의도로 고안되었으며, 이는 각 국가의 민주주의와 평화지향에 대한 중대한 도전이다. 둘째, 대테러 전쟁이 새로운 지배질서를 추구하는 것과 마찬가지로, 이에 대한 전 세계의 사회적 운동은 단순한 반전운동을 넘어 새로운 민주주의와 연대의 질서를 지향하고 있다. 셋째, 남한의 국가와 시민사회는 국가안보 혹은 국익으로 명명된 주제에 관한 한 자신의 민주적 선택에 대한 자신감이 현저히 부족한 기형적인 저성장의 상태에 머무르고 있다. 이는 모든 나라에 일반적이지만 특히 남한은 냉전과 분단의 후과가 크다. 넷째, ‘안보’에 취약한 이러한 발육부진은 남한의 민주발전에 중대한 병목 지점이 되고 있을 뿐만 아니라, 세계와 주변국-예컨대 이라크와 이란, 중국 등 동아시아 국가들-에 매우 공격적인 결과마저도 초래하고 있다. 다섯째, 특히 남한 민주주의와 평화주의의 저성장은 북의 군사주의, 미국의 패권주의와 더불어 한반도 분단극복 과정을 매우 비극적인 과정으로 인도할 수 있다.

### III. 2007년 사회운동 : 공공성과 평화를 위한 연대

김선혁 박사의 주장대로 문제는 역시 민주주의다. ‘민주주의의 정치세력화’도 무척 중요하다. 그러나 나는 민주주의의 정치세력화를 말하기 전에 시민사회 내에서 민주주의와 평화국가를 향한 지향과 운동의 형성이 절실한 시점이라고 본다. 사회적 지향과 비전, 구체적 요구와 운동의 형성이 전제될 때 민주주의의 결집도 힘을 얻게 될 것이다.

대테러 전쟁 이후 한국 시민사회의 취약고리인 국익과 안보의 물신화가 더욱 부추겨지는 조건에서 이에 대한 응전을 지식사회와 삶의 현장, 그리고 대의제 정치 영역에서 본격화해야 한다. 여전히 중요한 것은 시민사회의 주도성이다.

한국사회의 어떤 정치인과 정치 정당도, 어떤 정권도 모두 다 민주주의, 복지, 평화를 말한다. 한미FTA를 추진하는 노무현 대통령이 사회복지와 양극화 해소를 말하고, 한나라당이 평화를 말한다. 이들은 하나같이 국익, 성장, 안보라는 공유된 인식의 틀, 게임의 공식을 공유하고 있다. 게다가 이



나라의 관료들은 위임받지 않은 범위에 대해 설계자임을 자처하고 그것을 비밀스럽게 추진하는 것을 자기의 임무라고 속단한다.

사회운동의 이의 제기는 바로 이 지점에서 시작되어야 한다. 국익과 공공의 이익을 분리하여 과연 누구를 위한 어떤 이익인지 더욱 촘촘하게 따져야 한다. 국익과 위협 해석에 대한 국가안보 엘리트들의 독점에 도전하여 공동체의 안전, 이익, 평화에 대한 새로운 기준을 시민이 주도하여 마련해야 한다. 시장과 패권에 대해 맹목적 추종에 제동을 걸고 민주적 절차의 보완과 사회통합의 대안에 대한 논의를 더욱 본격화해야 한다. 관료책임 문제와 정책결정 참여확대는 결코 한물간 쟁점이 아니다. 60년 분단체제, 20년 민주화 국면이 넘어서지 못한 성역을 향해, 내외의 장애물들을 넘어 민주주의 운동은 확대되어야 한다.

이러한 모든 다방면의 노력을 전제로 2007년 집중해야 할 연대의 과제를 꼽는다면 크게 두가지이다. 첫째, 한미 FTA의 저지, 둘째 한반도 평화체제 형성이다.

앞에서도 강조했듯이 한미FTA는 내용도 문제이지만 추진 과정과 방식 그 자체가 민주주의에 대한 도전이다. 졸속적인 한미FTA 추진을 강행하면서 사회양극화 해소, 사회투자, 참여민주주의와 개혁을 말하는 것은 언어도단이다. 이 맹목의 드라이브에 제동을 걸어야 한다. 특히 정부가 이른바 ‘빅딜’을 통해서 무리한 최종타결을 시도할 경우, 각계각층의 거국적인 반대 운동을 통해 이에 대응해야 할 것이다.

한미FTA는 국익과 시장의 이름으로 진행될 장기지속적이고 전방위적인 민주주의에 대한 공격의 신호탄이다. 한미FTA 저지운동은 특정 사안에 대한 반대운동을 넘어 남한의 사회경제적 발전방향에 대한 진지한 사회적 토론과 연결되어야 하며 연결될 수밖에 없다. 혹여 민주주의의 정치세력화가 가능하다면 이 운동의 과정에서 새로운 비전과 대안을 제시하는 것을 통해 형성될 수 있을 것이다.

6자 회담은 여전히 냉탕과 온탕을 오갈 수 있지만 더 이상 한반도 주민들의 평화지향이 여기에 좌지우지되어서는 안 된다. 지난 5년간의 후퇴와 답보, 새로운 군사동맹 질서로의 편입을 반복할 수 없다. 한반도 평화체제 형성을 요구하고, 평화국가로의 지향과 선택을 분명히 하는 시민주도의 운동이 필요하다. 화해협력 인도지원정책의 일관된 추진을 옹호하고, 한미 동맹의 공격적 재편에 반대하여 한반도 전체의 비핵군축을 추구하고, 지구적 범위의 대테러 전쟁 협력에 거부하는 시민의 의지가 행동화되어야 한다.

이라크파병반대국민행동의 김광일 씨는 미국 중간선거에서 반전운동진영이 전개한 Vote for



Peace 운동을 내게 소개해 주었다. 남한 정치 현실에서 동일한 운동이 가능하지는 않을 것이다. 그러나 시민의 자구적 운동이자 정책요구 운동으로서의 'Act for Peace'는 실현가능한 연대운동이 될 수 있을 것으로 보인다.

단, 이 시도가 민족공조운동과 동일시되어서는 안 된다. 평화국가로 나아가는 시민사회의 시야는 남한 내부에 머물러서도 안 되지만 민족이라는 배타적 인식의 틀에 갇혀있어서도 안 된다. 남한과 북한, 미국과 동북아시아 정부들의 군사주의와 국가적 접근의 한계를 넘어서는 시민의 평화선언, 국경을 초월한 평화 호소일 때 이 운동은 제 역할을 할 수 있을 것이다.(2007/01/26)





KNSI 특별기획 제13-8호

## 2007년 러시아 대외정책 전망

백준기

(코리아연구원 연구위원 / 한신대 국제관계학부 교수)

- I. 2006년 회고하며
- II. 선택적 동맹 또는 네트워크 외교(network diplomacy)
- III. 아시아 태평양백터와 '다자적 파트너 네트워크'
- IV. '유라시아의 다리' 를 건너서 아시아로?

### I. 2006년 회고하며

2007년 러시아의 대외정책은 전반적으로 볼 때, 지난해에 이어 '에너지 슈퍼파워'로서의 역할을 자임하는 현실주의적 접근(realpolitik)을 시도하는 한편 미국과 EU에 대해 '국제법과 주권'을 강조하는 원칙적 입장에 근거할 것으로 보인다. 금년은 그 어느 해 보다도 대외관계 측면에서 국내 정치적 변수가 미치는 영향이 클 것으로 예상된다. 12월 예정된 총선과 특히 내년 3월에 실시될 대선은 향후 러시아의 국가발전방향과 리더십 재편문제와 관련하여 대내외 정치 전반에 걸친 변화와 지속성문제를 가름하는 중대선거(critical election)적 의미를 지닌다. 의회 내 제1당의 지위를 토대로 3선가능성(개헌, 국민투표, 벨라루시와의 신연방 수립 등)이 불가능하지 않은 상태에서, 경제적 성공(약 5-7%의 GDP성장률, 외환보유고 세계3위, GDP규모 세계10위 등)등을 기반으로 60% 내외의 높은 지지율(1월 둘째 주 현재 57%)을 받고 있는 푸틴 대통령의 리더십이 두 번의 연이은 선거를 통해 평가받을 것이다.

선거 결과에 의해 향후 국가발전방향의 변화 또는 지속성문제가 결정될 것으로 예상됨에 따라 올 한 해 동안 푸틴정부는 집권기간 동안의 대내외적인 정치, 경제적 성과를 마무리함과 동시에 '내부적 이행'에 집중할 것으로 예측된다. 따라서 대외정책의 향방은 이러한 일정에 맞춰질 것이며, 유권자에게 단기적으로 가시적인 성과를 제시하기 어려운 미국이나 EU와의 관계발전과 문제해결에



집중하기 보다는 상대적으로 정책적 여지가 많은 CIS지역(특히, 중앙아시아 지역)이나, 특히 인도를 포함한 아시아태평양지역으로의 진출을 강화할 것으로 예상된다. 물론 장기적으로 볼 때 러시아가 유럽적 정체성을 포기할 수 없고 유럽적 표준을 문명적 자기정체성으로 동일시하겠지만 중단기적으로는 아시아로의 접근을 강화할 것이다. 이에 대한 논란은 여전히 러시아내에서 사상적 논란과 정책적 경쟁으로 진행되고 있다.

2006년 한 해 동안, 미국과 EU의 다방면의 비난에도 불구하고, 푸틴정부는 대외정책 면에서 일정한 성공을 거둔 것으로 자평하고 있다. 지난 해 초, 가스 공급가격 인상문제로 발생한 러시아-우크라이나간의 가스분쟁에 이어 금년 벽두 러시아-벨라루스간의 가스분쟁으로 인해 유럽에 대한 러시아산 가스공급에 차질이 생김에 따라 EU가 러시아에 대한 신뢰 상실을 언급한데 이어 알렉산드르 리트비넨코(전직 러연방정보부요원)와 안나 폴리트콥스카야(언론인) 살해사건문제, 이란에 대한 핵/미사일 수출문제, 푸틴의 통치 스타일 등에 관하여 9.11이후 미국과 EU가 전례없이 러시아를 비난한바 있다. 이에 대해 러시아는 에너지 주권과 내정간섭 배제, 국제법 준수 주장으로 대응하고 있다.

푸틴정부의 평가에 따르면, 지난 해 7월 상트페테르부르크에서 개최된 G8 정상회의에서 러시아는 의장국 지위를 최대한 활용하면서 ‘에너지 슈퍼파워’로서의 역할을 인상적으로 수행한 바 있으며 러시아의 대외경제정책의 숙원문제 중 하나인 WTO 가입문제가 급진전되어 미국의 동의를 얻어냈다. 또한 서구의 비난에도 불구하고 구 소련연방 구성국가들에 대해 에너지 압박외교(우호가격이 아닌 국제가격으로의 인상압박)를 통해 러시아가 CIS 구성 국가들에 대한 일정한 정치적 영향력을 회복하거나 각인시키는 데 성공하였다. 주로 친서방정책을 통해 러시아에 대해 반대입장을 표명 하던 국가들이 대상이 되었는데, 서방국가들에 의해 러시아 경제의 교두보로 중시되던 우크라이나의 경우, 작년 총선에서 친러시아 정치세력의 승리로 빅토르 야누코비치가 총리로 임명되었고 몰도바의 블라지미르 보로닌 대통령의 경우 러시아의 경제적 압박으로 인해 친러시아 정책으로 선회하였다. 미국의 재정적 정치적 지원으로 장미혁명에 성공한 그루지아의 미하일 사카슈빌리 대통령의 경우, 독립을 선언한 남오세티아와 압하지아에 대한 군사적 개입시도가 러시아의 전면적인 경제제재로 인해 여의치 않게 되었다.

러시아는 대내외적으로 심각한 위협요인없이 비교적 순조롭게 2007년을 맞이하고 있다. 1월에 개최된 다보스포럼에서 드미트리 메드베데프 제1부총리는 작년에 GDP규모 세계10위 달성에 이어 금년에는 러시아가 세계 10위 무역국으로 진입할 것이라고 전망했다. 이러한 경제적 성공을 기반으로 러시아는 올해 대외관계에 있어서 획기적인 변화시도보다는 지난 해에 이어 국가이익을 중심으로 지정학적 고려에 따른 ‘선택적 동맹’ 전략을 구사할 것으로 보이며 ‘아시아태평양벡터’가 강



조될 것으로 예상된다.

## II. 선택적 동맹 또는 네트워크 외교(network diplomacy)

러시아의 대외정책의 근간을 이루는 푸틴정부의 국제체계에 대한 기본인식은 ‘홉스적 무정부 상태(Hobbesian anarchy)’이다. 냉전과 탈냉전을 겪으면서 서구의 문명적 보편주의가 약화됨에 따라 국제체계의 행위자간 쟁투의 범위와 강도가 심화되어 지정학적 및 지경학적 경쟁(예, 에너지 전쟁)이 대외관계에서 점차 중요하게 부각되고 있다는 것이 러시아 대외정책 결정자들의 인식이다. 따라서 러시아는 새로운 ‘강대국 협조체제(the Concert of Great Powers)’를 통해 ‘국제체제의 민주화’를 달성하는 것을 전략적 목표로 하고 있으며, 올해 러시아의 대외정책 또한 이러한 기조 하에 수립-실행될 것이다. 이러한 목표를 달성하기 위한 전략적 기본벡터는 대략 다음의 네 가지로 나눌 수 있다.[: ①포스트 소비에트 공간에서의 지배적 위치확보; ②러시아 에너지자원에 대한 유럽의 의존도 증대; ③미국 및 유럽과의 제한된 협력과 포스트 소비에트 공간으로의 영향력 차단; ④아시아태평양벡터(특히, 중국과 인도)의 강화 등.]

러시아가 전략적 목표를 달성하는 데 있어서, 특히 포스트 소비에트공간 재확보와 아시아태평양으로의 진출문제 등을 해결하기 위해서 동맹문제는 중요하다. 냉전해체와 더불어 러시아는 냉전시기의 동맹정책을 폐기하고 미국과의 ‘평화적 동반자관계(PFP:Partnership For Peace)’수립을 시작으로 동맹개념을 전략적 동반자관계 개념으로 대체한 바 있다. 그러나 90년대 중후반 NATO의 동진정책과 대외정책실패에 따른 국내적 압박에 직면하여 동맹필요성에 관한 문제가 다시 부각되었다. 논쟁의 방향은 구 소비에트공간에서의 영향력 회복, 중국과 인도를 중심으로 한 아시아지역에서의 전략적 관계 수립 등에 초점이 맞춰져 있었으나, 다방면의 진전에도 불구하고 경제적 조건과 전략적 열세로 인해 서구와의 전략적 파트너십을 대체할 만한 동맹관계 수립에는 도달하지 못한 상태다. 그럼에도 불구하고 러-중관계, SCO의 강화, 벨라루시와의 통합문제 등은 현저한 성과가 있었으며, 특히 벨라루시와는 경제통합을 지나 양국간의 새로운 통합연방구성에 급진전을 보이고 있다.

그러나 유럽과 미국의 러시아 전문가들은 2007년 벽두부터 논란이 된 에너지 가격인상이 구 소비에트지역 국가들과의 동맹관계가능성에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상하고 있다. 러시아로서는 이들 국가에 대한 에너지 공급을 유럽국가에 대한 수출가격에 준하여 국제가격으로 공급하겠다는 논리이다. 현재 천연가스의 경우, 대 유럽 수출가격은 1000m<sup>3</sup> 당 \$230-250인데 비해 구 소비에트 지역 국가들의 경우에 \$110(그루지아)에서 최하 \$47(벨라루시)에 이르기까지 유럽국가들과 비교 시 최대 6배정도 저렴한 가격으로 공급받고 있다. 구 소비에트지역 전체는 차치하고라도, 현재 고



전적 의미에서 러시아의 유일한 동맹국으로 분류될 수 있는 벨라루시와의 에너지 분쟁으로 인해 러시아가 동맹정책을 포기한 것이 아닌가 하는 분석들이 있다. 러시아가 에너지대국(생산량 2위)으로 부상한 이후 미국에 대한 견제정책에 힘이 실린 것은 사실이지만, 서유럽에서 동아시아에 이르는 석유소비축(횡축)과 러시아, 중앙아시아, 중동으로 이어지는 석유공급축(종축)을 연결하는 ‘대십자로 계획(the grand cross project)’을 실현하기 위해서는 미국과의 협조문제가 중요하다. 그러나 9.11을 계기로 일시적으로 회복된 미국과의 협력관계도 이라크전쟁의 장기화와 이란문제, 지구적 차원의 NATO확대계획(‘글로벌 나토’) 등으로 인해 악화되었고, 유럽과의 관계 또한 러시아를 배제한 EU의 확대프로그램, 에너지 공급에서의 신뢰문제 등으로 인해 악화되고 있다. 유럽과의 관계에서 러시아는 ‘9.11’이후 미국의 일방주의로 인해 형성된 유럽과 미국 사이의 외교적 간극/균열에서 ‘통합자(integrator in the transatlantic gap)’로서, 또는 ‘유럽의 통합자(European integrationist)’로서의 역할을 자임하고자 했다. 그러나 이라크전쟁 등 미국의 일방주의에 대한 반대급부로 형성된 러시아, 프랑스, 독일 간의 외교적 협력관계, 이른바 ‘삼국협력’ 관계가 해체되고, 슈뢰더 퇴진 후 등장한 독일의 앙겔라 메르켈 정부는 푸틴체제에 대한 비판의 강도를 높이고 있다.

작년에 이미 미국, 유럽과의 전략적 파트너십이 실질적으로 애초의 목표와 효력에 대해 심각한 의문이 제기되었고, 이러한 전략적 파트너십 개념을 대체할 새로운 전략개념(예를 들어 ‘동맹’)이 필요한 시점에 발생한 구 소비에트지역 국가들과의 에너지 가격분쟁은 어떻게 해석 할 수 있는가? SCO나 중국, 인도와의 관계, 동북아 6자회담 등에서의 러시아의 공세적이고 일정한 성과에도 불구하고 아직 고전적 의미의 동맹관계 수립은 요원하다. 그렇다면 러시아의 대외정책의 기초와 장기전략은 무엇인가? 일반적으로 러시아 분석가들 간에 러시아의 장기전략은 조건의존적이고 매우 유동적이라는 인식이 존재한다. 러시아는 자국의 행동의 자율성을 제약할 수 있는 장기전략적 의무(long-term strategic commitment)에 연루되기를 피하려한다고 평가된다. 러시아는 국제적 주요 이슈들에 있어서 협상력을 제고하고 안정된 지위를 확보하기위한 ‘일시적 동맹’ 또는 ‘선택적 동맹’을 추구한다는 분석이 가능하다. 이것은 역으로 러시아의 영향력 확보에 제약조건으로 작용하기도 하지만 결정적인 리스크 회피를 가능하게 해주기도 한다. 북핵 6자회담이나 이란문제 등에서 이러한 원칙들이 적용되고 있다. 러시아 외무장관 세르게이 라브로프는 이러한 선택적 동맹을 ‘네트워크 외교’라고 정의한 바 있다. 따라서 러시아 대외정책 개념에 있어서 가장 중요한 ‘근외지역’에 대한 전략 또한 고전적 의미의 동맹개념보다는 이러한 원칙이 준용될 수 있으며 이것에 근거하여 최근의 에너지 공급분쟁을 해석할 수 있다. 물론 구 소비에트 지역의 경우 전략적 비중에 있어서 타 지역(원외지역)과 비교시 특수한 위치에 있다는 점을 고려할 때, 이번 분쟁이 이 지역에 대한 러시아의 영향력 확인과 길들이기 측면이 있는 것 또한 배제할 수 없다. 현재 3000억 달러의 외환보유고와 막대한 에너지자원을 보유하고 있는 러시아로서는 포스트 소비에트 공간에 대한 영향력을 회복하는 데 있어서 군사적 수단에 의존하는 것이 더 이상 매력적이지 않을 수 있으며 한반



도문제에 대한 접근도 그러하다.

### III. 아시아 태평양벡터와 ‘다자적 파트너 네트워크’

현재 러시아에서는 대외정책방향에 있어서 유러피언 벡터와 아시안 벡터에 대한 논쟁이 진행 중이다. 푸틴정부 외교팀의 공식적인 입장은 양자 간의 정책적 충돌은 존재하지 않으며 러시아 외교 정책의 우선순위와 지향의 문제는 양자 간의 선택의 문제가 아닌 멀티벡터적이라는 것이다. 그럼에도 불구하고, 앞서 언급한 바와 같이, 미국, 유럽과의 관계가 냉각되고 있는 가운데 아시안 벡터에 대한 주장이 힘을 얻고 있다.

아시안 벡터론의 주된 논지는 전통적으로 유로-대서양 공간에 초점을 맞춘 대외정책에 대한 인식전환없이 새로운 아시아정책은 불가능하다는 것이다. 중국, 인도와의 오랜 정치, 경제적 협력에도 불구하고 러시아는 여전히 아시아태평양지역에서 국외자로 인식되고 있고 해당지역 국가들은 역내 시장에 있어서 러시아의 경제적 능력과 정책적 의지에 대해 회의적인 평가를 하고 있다. 러시아-유럽 간의 관계와 비교할 경우에도 전략적 협력관계의 수준, 정기적인 정상회담, 공동의 협력공간, 다양한 형태의 대화채널 등의 면에서 아시아와의 관계는 저발전되어 있다고 평가된다. 따라서 아시아 벡터론자들에 따르면, 러시아의 아시아 정책은 ARF 등과 같은 지역안보기구나 ASEAN, APEC 등의 경제협력체에 대한 참여와 협력공간 창출 등의 역동성이 결여되어 있으므로 전통적인 유럽중심적인 대외정책적 사고를 전환하여 아시아정책에 대한 국가적 지원을 강화할 필요가 있다는 것이다.

러시아의 아시아 정책은 대략 세 가지 목표와 가능성을 추구한다. 먼저, 국내 정치경제적 측면에서 경제발전전략으로서의 ‘근대화 프로젝트’라는 목표와 관련된 것이다. 기존의 근대화 프로젝트는 유러피언벡터 의존적인 것이었는데 이에 발생하는 문제는 유럽-러시아 이외지역 특히, 시베리아/극동지역의 저발전과 지역간 양극화 상태의 심화문제이다. 시베리아/극동지역의 발전은 러시아의 근대화 프로젝트의 성공과 경제의 질적 성장을 위해 불가결한 문제이다. 이것은 단순히 이 지역의 에너지자원의 개발/수출문제 이상의 정치적 의미, 즉 국내시장과 경제적 통합성 그리고 국가통합성에 관한 ‘내적발전’의 문제이다. 시베리아/극동지역의 대외무역 비중의 85%가 아시아태평양 지역국가들과의 교역이 차지하고 있고, 러시아 전체무역 비율에 있어서도 이 지역 국가들과의 교역은 지난 3년 간 13.4%의 증가추세(향후 30% 증가 예상)를 보여 유럽과의 교역이 해당기간 동안 4.3% 증가에 그친 것을 감안 하면 그 경제효과를 판단할 수 있다. 따라서 시베리아/극동지역경제를 아시아경제에 적극적으로 연계/통합시키는 방안에 대한 국내적 요구가 대두되고 있다. 러시아는 시베리아/극동지역의 경제적 성장을 통해서만이 아시아태평양 지역의 통합과정에 참여할 수 있다고 평가하고 있다.



다음으로, 아시아의 경제적 통합추세에 대한 기회적 측면이다. 아시아 지역의 높은 경제 성장률과 경제적 상호의존도 증가로 인해 해당지역에서 경제협력의 심화가 이루어져 10년 이내에 양자 및 다자간 자유무역협정체결에 의한 자유무역지대가 수립될 것으로 러시아는 예측하고 있다. 러시아로서는 이러한 추세에 시기적절하게 적극 참여할 필요성이 있다. 단기적으로 볼 때, 유럽과는 달리 아시아 지역은 문화적, 역사적, 정치적으로 동질성이 결여되고 하위지역들이 고유한 특성을 지니고 있음으로 인해 OSCE나 EU같은 대범위의 협력체를 수립하기 어려운 것이 사실이므로, 과거 1950년대 유럽의 비교적 평균적 레벨국가들 간의 수평적 통합사례와는 다르게 아시아지역에서는 하나의 강대국과 다수의 약소국들 간의 경제적 통합(예를 들어, 중국과 ASEAN 국가들)을 예상하고 있다. 장기적으로는 대범위의 통합이 예상되지만, 이러한 중범위 수준의 통합모델 또한 러시아에게 오히려 기회로 작용할 수 있다. 앞서 언급한 복수의 다자적 파트너 네트워크 구성을 통해 네트워크 외교를 실현할 수 있는 전략적 입지가 넓어질 수 있다는 판단이다.

마지막으로, 아시아 지역의 세력균형적 측면이다. 러시아의 판단으로는 아시아의 주요국가들-미국, 중국, 일본, 인도, 한국-간에는 아직 동맹이나 통합에 대한 준비가 되어 있지 않으며, 지역국가들 간에 역내에 대범위의 정치, 군사적 동맹이나 안보공동체를 수립할 가능성이 거의 없다. 또한 해당지역에서 러시아가 패권적 지위를 획득하기도 어려우며 중국의 대외정책 우선 순위도 러시아가 미국에 이어 두 번째라는 것도 인정하고 있다. 그러나 역설적으로 이러한 조건이 러시아에게는 선택적 동맹을 위한 전략공간을 열어줄 수 있다. 따라서 러시아는 중단기적으로 양자간(러-중, 러-인), 소범위(러-중-인)협력모델을 핵으로 하여 중범위(SCO, ASEAN 등)협력모델을 네트워크화하는 정책을 구사할 것으로 보인다. 6자회담 또한 이러한 틀 속에서 결정될 것이다.

#### IV. '유라시아의 다리' 를 건너서 아시아로?

푸틴이 집권초기에 '러시아가 없는 유럽은 상상할 수 없다' 라고 했지만 러시아는 제국의 길을 선택한 이후로 유라시아 국가로서의 '예정된 운명' 을 주장하면서 유럽과 아시아 간의 문명의 교량 역할을 자임해 왔다. 서로 상이한 문화, 종교적 특성과 지역간의 차이, 발전단계와 경로적 특수성 등을 인정하고 문명간 상생이란 측면에서 포괄적인 전략모델을 수립하는 것이 러시아의 역할이라는 것이고 특히, 아시아에서의 문제해결을 위한 러시아 특유의 잠재력을 강조하고 있다. 예를 들어, 중동지역의 이란/이라크문제나 동북아 지역의 북핵문제 등에서 역할이 그것이다. 푸틴체제의 권위주의적 성격 논란 및 에너지 정책 등과 관련하여 유럽의 러시아에 대한 부정적인 추세가 2007년에도 이어질 것이라는 관측이 우세한 가운데 아시아로의 접근이 강화될 것으로 예상된다. 지난 1월



24일 300여 명의 대규모 사절단을 이끌고 ‘공화국의 날’ 행사에 주빈자격으로 인도를 공식 방문한 푸틴 대통령은 러시아-인도간의 핵 협력에 합의한 데 이어 2008년을 인도는 ‘러시아의 해’로 러시아는 2009년을 ‘인도의 해’로 선포하였다. 작년에 러시아와 중국 간에 2006년과 2007년을 상호 ‘국가 년’으로 지정한 것과 관련하여 러-중-인 간의 접근이 주목되고 있다.

2007년 아시아 정책은 다음과 같은 과제를 중심으로 진행될 것으로 전망된다. 먼저, SCO와 유라시아경제공동체(EEC)와의 파트너십 관계의 발전을 기반으로 이러한 기구들과 ASEAN과의 기구간 중범위적 연계를 모색할 것이다. 다음으로, APEC에 대한 주도적인 참여를 통한 대범위에서의 러시아의 장기적인 전략적 포석이 예상된다. 셋째, 러시아-ASEAN, ‘동아시아 정상회의(East Asia Summit)’ 참여 등 정상회담의 정례화를 통해 유럽과 같이 최고위급 수준의 대화를 제도화 할 것으로 보인다. 마지막으로 한반도문제와 관련하여, 북한에 대한 경제협력/지원이 예년과는 다른 진전이 있을 것으로 예상된다. 6년간 중단됐던 북-러간 경제통상위원회도 3월부터 재가동될 것으로 예측되고 있다. 이러한 조치는 극동지역의 고립이 러시아의 국가적 정체성과 안보에 심각한 위협요인이라는 인식하에서, 시베리아/극동지역의 아시아지역 경제와의 긴밀한 연계를 통한 근대화 프로젝트를 수행하기 위해서는 북한문제를 건너 뛸 수 없기 때문이다. 한국과는 에너지 분야에서의 협상과 더불어 양자간 FTA체결에 대한 가시적인 일정 요청 등 좀 더 적극적인 시도가 예상된다.

2007년 러시아는 내부적으로 경제적인 성공에 기반하여 대외적으로 별다른 위협요인에 직면하지 않고 상대적으로 안정적인 위치에서 대외관계를 풀어갈 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 미국, EU와의 관계개선문제는 여전히 러시아의 대외관계에 짐으로 작용할 것이다. 금년에 있을 프랑스 대선의 향방과 영국 블레어 수상의 퇴진 등의 변화 또한 작년의 독일의 내각교체 영향에 비추어 러시아에 유리하게 작용하지 않을 것이라는 분석이 우세하다. 유럽의 이러한 변화가 러시아의 아시아로의 접근에 힘을 실어주고 있기도 하지만 이에 대해 국내적인 우려나 비판이 있는 것 또한 사실이다. 아시안 벡터로의 전환을 반대하고 유러피언 벡터를 주장하는 그룹에서는 푸틴정부의 아시아정책을 러시아버전 ‘네오콘’이 주도하고 있다고 비판하고 있다. 따라서 금년 러시아의 대외정책은 아시아로의 접근이 현저할 것으로 예상되지만 다리를 건넌지는 총선과 내년 대선이 결정해 줄 것이다. 러시아의 금년은 내년, 2008년을 위해 존재한다. 즉, 러시아에게는 2008년이 더 중요하다.(2007/02/02)





KNSI 특별기획 제13-9호

## 지속가능한 성장을 위한 ‘정책경쟁’ 과 ‘정책연대’ 의 필요성

박종현

(코리아연구원 연구위원 / 진주산업대 산업경제학과 교수)

- I. 한국경제의 문제점은 투자부진과 저성장에 있는가?
- II. 새로운 축적체제의 출현
- III. 월마트 모델과 포드 모델
- IV. 지속가능한 성장을 겨냥한 ‘정책경쟁’ 의 필요성
- V. 정책연대의 가능성

### I. 한국경제의 문제점은 투자부진과 저성장에 있는가?

참여정부 4년간의 경제성장률은 4.5%다. 지난 10년간 미국과 유럽의 경제성장률이 각각 3.1%와 2.1%였던 것에 비하면, 수치 자체로는 크게 나쁘다고 보기 어렵다. 그럼에도 살기가 더 어려워졌다고 얘기하는 국민들은 늘어만 가고 있다. 한쪽에서는 “부자를 존경하지 않아 경제활동을 펼 의욕이 없다”거나 “기업하기가 불편해 투자를 하지 않는다”거나 “분배에 치중하기 때문에 성장이 되지 않는다”는 주장이 들려온다. 이들은 참여정부의 ‘좌파’ 정책으로 인해 한국경제의 장기적인 성장잠재력이 크게 훼손되었고 그 결과 중남미형 경제로 추락할 가능성을 우려하기도 한다. 다른 한편에서는 외환위기 이후 가속화된 ‘신자유주의’ 정책을 문제 삼는다. 우리 경제에는 적합하지 않은 영미식 경제시스템을 무분별하게 도입한 결과, 외국자본의 지배력 확대·금융기관의 보수적 운영·국부 유출·기업집단의 내부거래 규제에 따른 투자위축과 같은 폐해가 발생했다는 것이다. 주장의 진정성이나 논리의 일관성이라는 측면에서 큰 차이가 있는 것이 사실이지만, 이들 논의에는 현재 한국문제가 안고있는 가장 큰 문제점을 ‘투자부진’ 과 ‘저성장’ 으로 이해한다는 공통점이 있다.



투자부진의 원인을 놓고는 각각 ‘반기업정서’와 ‘신자유주의적 개혁에 따른 정부-금융-재벌 간 위험분담 시스템의 와해’ 등 그 입장이 엇갈리지만, 투자부진이야말로 한국경제의 지속적인 성장을 가로막는 가장 큰 질곡이라는 현실인식만큼은 정확히 일치되고 있는 것이다. 그러나 외환위기 이후 한국경제가 직면한 가장 큰 문제점을 기업지배구조 개혁 및 기업금융의 붕괴에 따른 ‘외국자본의 경영권 위협’과 ‘투자부진’에서 찾는 현상진단에는 동의하기 어렵다. 경영권 위협에 대한 엄밀한 논증이 이루어지지 않았을 뿐 아니라 기업들의 투자가 줄어드는 이유를 적대적 인수합병에 대비하기 위한 수익금의 유보에서 찾는 것은 사실관계에도 부합되지 않는다. 적대적 인수합병의 위협이 크다고 얘기되는 대기업의 경우에는 오히려 투자가 늘었으며, 최근의 투자부진은 주로 중소기업과 관련되는 현상이기 때문이다. 투자가 부진한 것은 사실이지만, 그 원인은 산업연관 약화나 세계화에 따른 기업환경 변화 등에서 찾아야 한다.

## II. 새로운 축적체제의 출현

필자는 외환위기 이후 과거와는 상이한 재생산원리에 기반한 새로운 축적체제가 형성 중이며, 어느 정도 안착되고 있다고 생각한다. 새로운 축적체제를 이끌고 있는 것은 삼성전자·현대자동차·LG전자 등 세계시장에서 선진국의 기업들을 위협하기 시작한 ‘글로벌’ 기업들이다. 물론 외환위기 직전에도 국내의 재벌기업들은 미국이나 영국의 직접투자를 확대하는 등 공격적인 ‘세계’ 경영을 통해 전 세계의 주목을 받았던 것이 사실이다. 그러나 현재 한국의 일부 대기업들은 당시와는 비교도 할 수 없을 정도의 높은 수익성과 생산성을 거두고 있다는 점에서, 앞으로도 대내외 요인에 따라 부침을 겪기는 하겠지만, 세계경제의 명실상부한 ‘도전자’로서의 위상을 공고히 할 것으로 전망된다. 그리고 국민경제에서 기업소득이 차지하는 비율 또한 1980년대의 7.8%나 1990-96년의 6.5%에 비해 2000년 이후 20%로 크게 늘어났다는 점에도 주목하고 싶다. 최근 국세청이 발표한 자료에 따르면, 국내 일반 기업의 부채비율은 평균 153%로 미국의 258%보다 105% 포인트나 낮았으며, 자기자본이익률(ROE)은 평균 13.9%로 미국의 5.8%보다 2.4배나 높았다. 자산이익률(ROA)도 국내 기업은 5.5%로 미국의 1.6%보다 3.4배 높았다.

그러나 안정적 기반을 갖는 새로운 축적체제가 출현하고 있다는 현실인식과 이러한 현실이 바람직하다는 가치판단은 구별되어야 한다. 새로운 축적체제를 주도하고 있는 ‘초일류기업’들은 세계화와 지식정보화를 적극적으로 활용한다. 첫째, 지식정보화 및 세계화의 진전에 따라 가공 및 조립의 공정을 분해해 최적지에서 생산조립하는 것이 가능하게 됨으로써 생산기지의 해외이전이 가속



화된다. 그리고 제조업과 서비스업간의 융합이 진전되면서, 연구개발·설계·제품조달·제조·판매·지원 및 사후수리라는 전체 사업과정 중 부가가치가 높은 연구개발 및 설계 그리고 서비스에 자원을 집중하고 나머지 부분은 해외로 아웃소싱하는 것이 가능하게 되었다. 이제 한국의 대기업들도 신규사업 계획단계부터 매출은 물론 원료와 부품의 조달 또한 해외에서 획득할 것을 염두에 두고 의사결정을 하고 있으며, 국내시장은 글로벌 시장 중 일부로만 취급되고 있는 것이다. 요컨대 이들 기업은 국민 경제 내의 여타 부문과 맺고 있던 상호의존관계를 최소화하는 방식으로 ‘군살’을 뺏으로써 높은 효율성과 경쟁력을 획득하고, 과거에 누리지 못했던 높은 수익기반과 축적기반을 구축할 수 있었던 것이다. 이러한 상황에서 산업연관효과가 과거와 같은 수준으로 지속될 수는 없다.

참여정부의 기본입장도 이 흐름과 같은 선상에 놓여 있는 것으로 보인다. 금융·정보·통신 등 소프트웨어 산업을 국민경제의 주력산업으로 상정하고, 기업의 효율성이 극대화되는 경제를 지향하는 가운데, 세계적 경쟁력이 있는 글로벌기업과 미래산업의 젖줄이 될 신생 벤처기업이 서로 공존하면서 경쟁하는 활력 있는 경제를 지향하고 있기 때문이다. 규제완화, 노동시장의 유연화, FTA 등을 밀어붙이는 최근의 움직임도 이러한 전략의 일환이라고 할 수 있다. 이러한 흐름 속에서 한국도 기업·정부·공공기관·개인 등 모든 경제주체가 수익성 및 실적에 의해 평가되며, 효율성과 경쟁력이 최고의 가치인 ‘시장사회’로 변모하고 있는 것이다.

### Ⅲ. 월마트 모델과 포드 모델

이러한 과정에서는, 자본도 개인도 생존을 건 필사의 경쟁에 나설 수밖에 없는 가운데 소수의 승자와 다수의 패자로 양극화된 사회가 출현할 가능성이 대단히 높다. 인적자본과 금전적 자본을 갖춘 소수의 개인들(월스트리트형 전문가 집단)은 정보화와 세계화의 흐름에 능동적으로 적응을 해가면서 높은 부가가치를 획득하는 반면, 자본이 결여되어 있으며 교육의 기회 또한 박탈당한 사람들(월마트형 단순노동자 집단)에게는 단순노동 일자리만이 제공될 뿐이다. 최근 통계청의 발표에 따르면 소득상위 20%의 소득을 하위 20%의 소득으로 나눈 ‘소득 5분위배율’은 지난해 7.64를 기록했다. 이는 소득 상위 20%의 평균소득이 하위 20%보다 7배 이상 많다는 의미로, 2003년 통계작성 이후 가장 큰 격차다. 소득분배의 불평등 정도를 보여주는 지니계수 역시 0.351을 기록, 통계작성 이후 가장 높았다. 한편, 국세청에 따르면 2005년 역대연봉자는 5만 3037명으로, 2003년 3만 1000명에 비해 무려 2만명 이상 늘어났다.



이와 관련해 매출액 기준으로 세계 최대의 기업인 월마트에 주목할 필요가 있다. 할인양판사업에 주력하는 소매유통기업인 월마트는 ‘소비자 주권’의 이념을 극단적인 비용절감을 통해 구현하는 새로운 경영모델을 사회 전반에 확산시킨 미국의 상징적인 대표기업이다. 월마트의 경영방식에 대한 평가는 극단으로 갈린다. 물건 값을 획기적으로 낮춤으로써 소비자들의 생활수준을 크게 개선시킨 ‘새로운 시대정신의 구현자’라는 찬사가 한쪽에 있다. 영국의 보수적 경제주간지 <이코노미스트>는 월마트가 자본주의의 원동력인 경쟁을 주도한다는 점을 높게 평가한다. 뼈를 깎는 비용절감에 기초해 끊임없이 시장을 확대하는 월마트의 공격 경영은 유통업계 전반의 효율성을 높이고, 결국 그 열매는 가격인하를 통해 소비자들에게 돌아간다는 것이다. 다른 한편에서는 노동자와 납품업자에게 돌아갈 몫을 가로채는 방식으로 공정한 경쟁 질서를 깨뜨려 결국 지역 공동체를 붕괴시키는 ‘약탈자’라는 평가도 있다.

미국의 진보적 시사주간지 <네이션>은 월마트가 중산층을 붕괴시키고 노동자의 빈곤을 영속화시킨다는 점에 주목한다. 세계화와 유연한 노동시장을 최대한 활용하면서 저임금·저비용 방식으로 낮은 가격을 확보하는 과정에서 전통적인 중산층인 노동자와 자영업자들이 몰락하고, 소득이 크게 준 이들은 신분 상승의 주요 통로인 인적자본에 대한 투자 기회를 가지지 못한 채 월마트와 같은 저가형 유통업체에 더욱 의존하게 된다는 것이다. 구매력이 크게 감소한 다수의 사람들이 생존을 위해 단지 값이 싸다는 이유만으로 노동억압적인 기업을 더 필요로 하게 되고, 이에 따라 노동자들의 경제사회적 위상은 더 추락하는 가운데 기업만이 살지는 악순환 구조야말로 최근 미국경제에서 확산되고 있는 ‘월마트 모델’ (Wal-Martization)의 본질이라고 할 수 있다.

월마트 모델은 노동자에게 높은 임금을 제공해 이들이 자동차의 새로운 수요 주체가 되도록 함으로써 노동자와 기업이 상생하는 선순환 구조 속에서 전후 미국의 황금시대를 이끌었던 ‘포드 모델’ (Fordism)과는 매우 대조적이다. 현재 미국 사회에는 월마트 모델의 ‘나쁜 균형’이 포드 모델의 ‘좋은 균형’을 대체하는 강력한 힘이 작동하고 있다. 외환위기 이후 우리 사회에 뿌리를 내리고 있는 새로운 축적체제는 미국의 ‘월마트 모델’과 유사한 모습을 띠 가능성이 대단히 높으며, 최근 우리 사회에서 심화되고 있는 양극화는 바로 이러한 변화의 직접적인 징후인 것이다. 실제로 최근 들어 과거에 비해 개인소득증가율이 기업소득증가율에 비해 크게 뒤지고 있으며, 노동소득 분배율 또한 추세적으로 하락하고 있다는 점을 확인할 수 있다. 이러한 현상은 양극화 논쟁과 관련해서도 중요한 시사점을 제공한다. 기업의 성장과 개인의 소득은 불일치할 수 있으며, 경제가 성장한다고 해서 양극화 문제가 자동적으로 해결하는 것은 결코 아니다.



부문별 연평균 성장률 및 분배율(단위: %)

	1980년대	1990~96년	2000~04년	
				2004
경제성장률	8.7	7.9	5.6	4.7
개인소득증가율	10.6	7.0	2.4	2.6
기업소득증가율	7.8	6.5	18.9	38.7
노동소득분배율	81.9	81.6	74.7	68.4
자본소득분배율	18.1	18.4	25.3	31.6

자료: 한국은행

#### IV. 지속가능한 성장을 겨냥한 ‘정책경쟁’의 필요성

우리 사회와 경제의 양극화는 개혁이 실패해서 발생한 현상이라기보다는 개혁이 나름대로의 성과를 거둔 결과 심화되고 있는 현상이라는 데 문제의 심각성이 있다. 세계화와 기술진보로 국민경제 내의 연관관계가 크게 약화된 상황에서 진행되는 성장 일변도의 실험은 양극화만을 부추기게 된다. 그것은 사회적 다수로부터 교육과 훈련의 기회를 박탈함으로써 그간의 성장잠재력마저 갉아먹을 가능성이 높다. 기업활동의 자유만을 극단적으로 존중하는 상황에서 빚어진 양극화가 공동체와 민주주의에 대한 얼마나 심각한 위협이 되는가는 <화씨 9.11>의 감독이기도 한 마이클 무어의 <로저와 나>에서도 확인할 수 있다. 한편에서는 높은 생산성과 경쟁력이 발휘되지만, 다른 한편에서는 이 과정으로부터 배제된 다수가 존재하는 ‘분열사회’는 결코 건강하고 창조적인 경쟁사회가 아니다. 또한 자식을 낳고 교육시키는 것이 점점 곤란해지고 미래의 희망을 가질 수 없는 사회적 약자가 계속 늘어나는 ‘희망격차사회’, 개인에게 과도한 위협이 전가되는 ‘리스크사회’는 도덕적으로도 올바르지 않을 뿐 아니라 경제적으로도 지속가능하지 않다. 미래의 불안이 사회적 약자층에 집중되는 과정에서 약자가 오히려 보수화하고 리스크를 회피하는 경향이 강화되는 상황에서는 불확실한 미래에 대한 능동적이고 진취적인 도전도 사실상 불가능하며 배타적 민족주의가 기승을 부릴 가능성도 높다. 또한 새로운 경제시스템의 정착을 추구하는 정책당국의 희망처럼 혁신지향형 중소기업이 활발하게 등장하기 위해서는 안심하고 도전할 수 있는 사회적인 기반이 필요하다.

‘지속가능한 성장’의 구체적 대안과 방법론을 놓고 ‘자유주의’ 노선과 ‘진보주의’ 노선간의 정책경쟁이 보다 치열하게 전개될 필요가 있다. 자유주의 노선이 세계화 및 시장화의 대세에 대한 능동적인 대응을 강조하고 경제주체들의 개방과 공정경쟁을 통한 생산성 향상 및 경쟁력 제고의 필요성을 역설한다면, 진보주의 노선은 ‘글로벌 스탠더드’에 부합되도록 경쟁력을 어떻게 회복할



것인가라는 문제의식보다는 세계화·탈산업화·고령화·저성장이라는 변화된 조건 속에서 시장과 금융의 폭력으로부터 생활세계의 가치들을 효과적으로 방어할 연대와 규율의 장치들을 고민한다. 이들 두 노선은 각각 상이한 계층의 입장을 대변하며 제시하는 비전도 크게 다르다고 할 수 있다. 가령 전자의 경우 농산물시장 개방이나 자유무역협정 그리고 노동시장의 유연화에 대해 적극적인 반면, 후자는 성장주의에 대해 보다 적대적인 가운데 시민사회와 공동체의 역할에 보다 적극적이다. 그러나 두 노선은 적지 않은 차이에도 불구하고 ‘동반성장’의 필요성 및 사회안전망의 중요성에 대한 인식, 시장과 사회의 관계에 대한 균형감각, 정치개혁 및 사회적 타협의 경제적 역할에 대한 주목이라는 점에서는 입장을 공유하고 있다. 이처럼 공유하는 부분에 대해서는 정책공조를 통해 이러한 원칙이 우리 사회에 확실하게 뿌리내릴 수 있도록 최선을 다할 필요가 있다.

## V. 정책연대의 가능성

첫째, 숙련된 노동력과 두터운 중산층을 적극적인 내수기반으로 활용해야 한다. 무엇보다도 시민은 비용절감의 대상이 아니라 기업의 성과를 좌우하는 유효수요이자 혁신적 생산성의 원천이라는 인식의 전환이 요구된다. 이를 위해서는 기업 차원에서 노동자들에 대한 직업훈련 투자가 필요할 뿐 아니라 지역·산업 차원에서의 평생교육 인프라를 강화해야 한다. 유한킴벌리의 뉴패러다임을 사회적 차원에서 어떻게 활용할 것인가에 대한 보다 진지한 고민이 필요하다.

둘째, ‘개발을 통한 성장’이라는 낡은 패러다임을 과감히 버리고 탈산업화된 지식정보화 사회에 조응하는 새로운 고용기회의 창출에 지혜를 모아야 한다. 특히 도소매 숙박업 음식업 등의 비율을 줄이고, 대신 보육·간병·노인요양·사회교육·정보센터 등 사회서비스 부문의 고용을 늘리는 방향으로 산업구조 전환을 유도할 필요가 있다. 우리나라 사회서비스 부문의 고용비중(12.6%)이 북유럽(33%) 등 선진국에 크게 미치지 못하고 있다는 점을 감안할 때, 이들 부문은 전통적 산업의 유희인력을 효과적으로 흡수할 수 있을 것이다. 또한 건강한 공동체의 토대가 됨으로써 양극화에 대한 유효한 보호막도 될 수 있을 것이다.

셋째, 새로운 공공정책을 뿌리내리는데 우리 사회의 지혜가 집중되어야 한다. 최근 우리 사회에서도 감세논쟁이 벌어지고 있다. 하지만 미국과 같은 대대적인 감세혁명이 당장 진행될 것 같지는 않다. 재정적자에 대한 우려나 사회적 안전망의 확충 필요성에 대해 사회적 공감대가 있고, 경기활성화·양극화 해소·성장동력 확보 등 제시되는 목표들 간의 충돌가능성도 있어 아직까지는 논리적 완결성이나 설득력이 부족하기 때문이다. 그럼에도 정부가 국민을 대신해서 국민의 돈을 효율적으로 사용하고 있다는 신뢰를 얻지 못하는 한 감세논쟁은 되풀이될 수밖에 없다. 감세혁명론의 배후에는 시장원리와는 다른 방식으로 움직이는 공공부문에 대한 대중들의 뿌리 깊은 불신이 자리잡고 있다.



중산층과 서민이 감세혁명론의 위험한 도박에 표를 던지는 이율배반적인 현실을 막기 위해서라도 공공부문 그리고 비영리단체들의 서비스를 어떻게 개선시킬 수 있는가에 우리 사회의 관심과 지혜를 모아야 할 것이다. 민간의 자발적 참여에 기초한 새로운 형태의 ‘투자의 사회화’ 및 ‘공공정책’을 통해, ‘세계화’로 인해 ‘삶의 불확실성’이 커진 상황에서 국내의 산업과 고용을 유지하고 사람들의 생활을 안정시킬 필요가 있는 것이다.

넷째, 시장원리의 관철 및 개인의 창의를 제대로 발휘되도록 하기 위해서는 초과점체제를 강화하고 있는 글로벌기업에 대한 적절한 규제와 사회적 안전망의 정비가 필수적이며, 금전적·인적·사회적 자본에 대한 접근이 어려운 계층에 대한 지원이 필요하다. 이 과정에서 사회책임투자(Socially Responsible Investing) 펀드와 소액창업금융(microcredit)과 같은 대안적 금융이 중요한 역할을 담당할 수 있다. 사회책임투자 펀드가 전국 차원에서 민간기업들로 하여금 사회적 책임을 자각하고 공적인 역할을 담당할 수 있도록 영향력을 행사한다면, 지역 커뮤니티 금융기관들은 지역의 중소기업 그리고 육아·교육·의료·환경·간병·개호 등 사회서비스를 제공하는 비영리단체 및 사회적 기업들에 다양한 금융지원과 경영지원을 제공할 수 있다. 한편 소액금융단체는 맞춤형·밀착형 창업지원 서비스 제공을 통해 저소득층의 시장참여와 경제적 자립을 독려함으로써 건강한 지역커뮤니티의 유지에 기여할 수 있을 것이다.

다섯째, 최근 들어 전 세계적으로 관찰되고 있는 자산가격 거품이나 금융 불안정성은 케인즈주의 총수요관리정책을 사실상 폐기하고 재정정책을 최소화한, 거시경제 정책레짐의 변화에서 비롯되는 부분이 크다. 균형재정의 제약조건으로 인해 경기안정화 기능은 통화정책에 집중된 결과, 통화정책은 경기에 필요 이상으로 과민하게 대응할 수밖에 없었으며 이것이 자산가격의 거품이나 금융 불안정성을 심화시켰던 것이다. 규제완화와 세계화의 물결 속에서 시장의 힘이 확대됨에 따라 거시경제 정책이 본연의 역할을 포기할 경우 경제의 불안정성과 양극화는 더욱 심화될 가능성이 높다. 이와 관련해, 재정의 자동안정화장치를 적극 활용할 필요가 있다. 자동안정화장치란 경기변동에 대응해 정부가 별도의 조치를 취하지 않더라도 총수요가 자동적으로 조정되도록 하는 장치들을 지칭하는데, 누진적 조세제도와 사회보장지출이 여기에 포함된다. 경기가 침체해 사람들의 소득이 줄어들면, 세금이 자동적으로 줄어들고 대신 실업급여 등 사회보장지출이 늘어나 경기회복의 불씨가 제공된다. 경쟁압력을 보다 강화하고 경제주체들로 하여금 리스크에 과감히 맞서도록 하기 위해서도 잘 정비된 사회안전망의 존재는 필수적이다. 공공사회지출의 확대는 소득분배의 개선은 물론 여기에 더해 재정정책의 실효성을 제고함으로써 한국경제가 경쟁력을 보다 강화하는 방향으로 나아갈 수 있는 국민적 합의를 이끌어내는 데에도 크게 기여할 것으로 예상된다.(2007/02/09)

