

코리아연구원 특별기획 제29호

## 2010 코리아, 전망과 과제

### 기획 취지

2010년은 보즈워스 미국 대북정책특별대표의 방북 이후 한반도 핵문제 해결과 북미관계 개선노력이 병행될 가능성이 높다. 또 MB정부는 급변하는 동북아 정세 속에서 출범 3년차를 맞는 매우 중요한 시점이다. <코리아연구원>은 2010년 통일외교안보-경제-사회분야에 대한 전망과 정책과제를 제시하는 특별기획을 <오마이뉴스>와 공동으로 진행한다.

- [1] 2010년 북미관계와 남북관계 전망 (김창수, 코리아연구원 자문위원) <1/11, 1쪽>
- [2] MB정부 외교안보정책의 기회: 한반도 평화체제 논의 주도할 때 (서보혁, 코리아연구원 기획위원) <1/12, 10쪽>
- [3] 2010, 핵무기 없는 세계를 향한 비전과 그 장애물들 (이태호, 참여연대 협동처장) <1/18, 16쪽>
- [4] 2010년 노사관계 전망: 노사관계의 '실종' (은수미, 한국노동연구원 연구위원) <1/25, 23쪽>
- [5] 사회복지정책의 방향과 과제 (신동면, 코리아연구원 기획위원) <1/27, 29쪽>
- [6] 2010 경제 전망 (조혜경, 코리아연구원 기획위원) <2/3, 35쪽>

# 2010년 북미관계와 남북관계 전망

## -한미 양국 대통령, 올해 김정일 위원장과 만날까?

김창수  
(코리아연구원 자문위원)

- I. 북한의 의도와 강온정책
- II. 북미 간의 불신이 만들어낸 협박정치
- III. 목적달성인가? 소탐대실인가?
- IV. 핵무기 없는 세계와 오바마 구상
- V. 4개 현안문제와 북미 정상회담
- VI. 다양한 북미교류는 대화의 촉진제
- VII. 다람쥐 쳇바퀴 돌리는 악순환
- VIII. 남북 정상회담, 절반의 가능성

### I. 북한의 의도와 강온정책

2010년에는 북미관계와 남북관계에 많은 변화가 생길 것으로 예상된다. 새해 벽두부터 남북정상회담의 가능성이 점쳐지고 있다. 북미 사이에도 활발한 양자접촉으로 비핵화, 평화체제 구축, 북미관계 정상화를 위한 논의들이 진행될 것으로 보인다. 북미 정상회담이나 남북미중 4자 정상회담을 조심스럽게 내다보는 사람들도 생기고 있다.

분명 작년과는 전혀 다른 상황이다. 2009년의 경우 1월 13일 북한 외무성 대변인이 미국의 핵우산 제거를 요구하는 대미 강경발언을 하여 신년 초부터 정세가 싸늘해지기 시작했다. 이어 1월 17일 인민군 총참모부가 대남 '전면대결태세 진입'을 선포하여 긴장은 급속히 고조되었다. 북한이 오바마 정부가 출범하기도 전에 대미 강경발언으로 포문을 연 것이다. 그리고 로켓발사를 준비하였다. 오바마 정부의 출범 이전부터 오바마 정부를 시험에 들게 한 것이다. 북한은 2008년 미국대선을 대비해서 자신들의 전략을 관철시킬 방안을 이미 준비하고 있었던 것이다.

북한의 정책결정자들이 미국의 새 정부 출범에 대한 대비를 단단히 한 것은 몇 가지 경험 때문으로 보인다. 2000년 10월 조명록 총정치국장이 미국을 방문하여 비핵화, 평화협정, 북미관계 정상화를 약속한 북미 공동커뮤니케를 발표하였다. 곧바로 올브라이트 미

국무장관이 평양을 방문해서 냉전시대의 대결을 청산하는 새로운 북미관계가 정립되는 듯 하였다. 그러나 그해 11월 미 대선에서 공화당의 부시후보가 당선되었고, 북미 공동코뮤니케는 결국 이행되지 않았다.

북미 공동커뮤니케에 대한 북한의 기대는 예상보다 큰 것이었다. 한국전쟁 이후 오랜 북미 대결이 종식된다는 북한의 기대감이 좌절되자, 북한은 이후 여러 차례 부시정부 출범으로 전임 대통령의 약속이 부정되는 것에 대한 불만을 표출하였다. 북한관리들은 이런 일을 반복해서 겪을 수는 없다고 말해왔다.

## II. 북미 간의 불신이 만들어낸 협박정치

2008년 미국 대선 직전에도 비슷한 상황이 발생했다. 부시정부는 2006년 11월 이후 대북강경책을 바꾸면서 북한이 오랫동안 희망해온 미국의 대북 테러지원국가 지정을 해제하기로 약속하였다. 2008년 6월 상황이다. 그러나 해제를 약속한 시점인 8월 11일에도 테러지원국가 지정은 해제되지 않았다.

북한은 핵무기 불능화를 원상회복하고 제2차 핵실험을 감행하겠다고 협박하여 10월 11일 테러지원국 지정 해제를 받아냈다. 북한은 이러한 협박전술이 미국에 먹힌다고 판단하였을 것이다. 2008년 8월 11일 이후 북한의 김정일 위원장이 종적을 감추었다가 미국의 테러지원국가 지정이 해제되는 10월 11일에 다시 등장한 것도 북한의 전략과 관련해서 눈여겨 볼 대목이다.

2009년 4월 5일 발사된 북한의 로켓은 오바마 취임 직후부터 미국 정보기관에 노출되기 시작했다. 북한은 로켓발사 준비를 의도적으로 노출시키면서 다른 한편 합법적인 로켓 발사에 필요한 모든 조치를 밟아 나갔다. 여기서 오바마 정부를 시험하기 위한 북한의 의도적인 메시지가 엿보인다.

북한이 4월 5일 로켓을 발사하자 미국은 이를 미사일 발사로 규정하고 강력한 유엔제재를 가하였다. 국제사회의 제재에 대해 북한은 준비하고 있었다는 듯이 핵실험과 미사일 발사를 강행하고 플루토늄 재처리에 이어 우라늄 농축까지 강행했다.

2009년 10월 미국을 방문한 북한의 리근 대사는 북한의 위성발사는 국제법에 맞는 합법적인 행동이고, 미국과 유엔의 제재가 불법적인 것이라며 강력히 반발하였다. 합법적인 위성발사조차 불법적인 것으로 단정했기 때문에 핵실험 등을 강행했다는 논리이다.

### Ⅲ. 목적달성인가? 소탐대실인가?

북한은 핵실험이나 미사일 발사, 6자회담 거부를 위성발사에 대해 유엔제재를 감행한 오바마 정부를 압박하기 위한 용도로 활용하였으며, 이런 조치들이 북한의 대미 협상지렛대를 강화하는 것으로 판단했을 것이다.

이제 다시 북한이 대미, 대남 유화정책으로 돌아섰다. 북한의 정책 전환에 대해서는 한미양국의 여론은 제재를 견디기 어려워서라는 제재효과론, 경제가 어려워 외부지원이 필요하기 때문이라는 경제위기론, 중국이 압박해서라는 중국압박론 등이 지배적이다.

어쨌든 북한이 강경책으로 북미관계정상화와 평화협정체결을 의제로 만들었으니 1차적인 목적은 달성한 셈이다. 또 플루토늄 추출, 우라늄 농축, 미사일 개발 등 핵능력을 강화함으로써 핵 폐기 협상에서 사용할 카드를 확충하였다. 이 과정에서 북한은 국제사회와 미국여론에서 북한에 대한 불신이 증대하고 있다는 어찌보면 더 큰 손실을 입었다고 할 수 있다. 북한에 대한 불신증대는 과거에도 그랬듯이 2010년에도 북미협상의 발목을 잡는 악재로 끊임없이 작용할 것이다.

의제선점과 협상 지렛대 확보에 성공했다고 판단한 북한이 2012년 강성대국 건설을 위해 북미관계와 남북관계 개선에 나서는 것은 당연한 수순일 것이다. 북한은 이제 의도했던 대결국면을 계획적으로 대화국면으로 전환시키고 있다. 당분간 북한의 대화 기조가 유지될 것이므로 북한의 마지막 카드가 될 추가 핵실험이나 대륙간탄도미사일 발사와 같은 강경조치는 당분간 취해지지 않을 것이다.

### Ⅳ. 핵무기 없는 세계와 오바마 구상

오바마 정부는 출범 이후 북한 핵문제를 '시급하게 다루겠다'(act with urgency)고 강조하면서 보즈워스를 대북 특별대표로 임명했다. 또 정부 출범 직후인 2008년 2월 힐러리 국무장관의 방한에서 북한과 대화입장을 밝혔다. 이를 두고 많은 미국의 전문가들은 오바마가 내민 손을 북한이 거절한 것으로 해석하고 있다. 후계체제 문제를 비롯한 북한내부의 문제가 그 이유라는 것이다.

이와 같은 인식이 북미대화의 걸림돌이 될 수 있다. 대화를 거절하고 나서 이제 와서 병주고 약주는 것이냐는 물음이 그런 것이다. 그러나 오바마 정부는 북한의 6자회담 복귀 의사를 그렇게 부정적으로 해석하지 않고 있다. 북한을 비핵화하는 것이 세계전략 차원에

서 중요하기 때문이다.

오바마 정부 출범 이후 미국을 달군 대형 이슈는 아프간 파병, 핵무기 없는 세계, 기후변화, 의료보험 개혁, 미국 금융위기 등이라고 할 수 있다. 이 가운데 핵무기 없는 세계를 만들기 위한 노력은 2010년부터 본격적으로 시작한다.

오바마 대통령은 작년 9월 23일과 24일 유엔연설에서 ‘핵무기 없는 세계’와 ‘핵확산 금지조약(NPT) 강화’를 약속하였다. 더구나 아프간에서 전쟁 중임에도 불구하고 노벨 평화상을 수상하였다. 오바마 대통령으로서는 핵무기 없는 세계를 만들기 위한 자신의 약속을 지키는데 부담을 더욱 크게 가지게 되었다.

오바마 대통령의 공약에 따라서 2010년 4월 12일과 13일 미국 워싱턴 DC에서 40여개 각국 정상들이 참가하는 '핵안보 정상회의'(Nuclear Security Summit)가 열린다. 5월 3일부터 28일까지 뉴욕에서 핵확산금지조약(NPT) 평가회의가 이어진다. 1995년 NPT 평가회의를 앞두고 북한핵문제의 타결이 필요했던 클린턴 정부보다도 북핵문제의 진전에 대한 오바마 정부의 필요성은 더욱 커졌다고 볼 수 있다.

북미 양자회담, 6자회담, 4자회담이 4월 이전에 진전을 보인다면 핵안보정상회의와 NPT 평가회의에서 오바마 정부의 입지는 훨씬 튼튼해 질 것이다. 미국으로서는 북한이 두 회의에 참석하기만 한다면 금상첨화일 것이다.

미국의 대북정책 전환은 미국의 필요성이 있을 때 극적으로 이루어졌다. 취임 이후 줄곧 북한 체제변화를 시도하며 강경책을 펼치던 부시정부가 2006년 하반기에 대화와 협상으로 정책을 전환한 것이 대표적이다.

부시정부는 임기 말에 북한과 핵문제에서 성과를 내려고 했는데, 네오콘들은 이에 대해 부시의 조급성이라고 비판했다. 부시정부가 한 뿌리라고 할 수 있는 네오콘의 비판을 받으면서도 대북정책을 유화책으로 전환한 것은 이라크 문제에 집중하기 위해서였다. 2006년 11월 중간선거에서 민주당이 상하 양원의 다수당이 되었기 때문에 북핵문제를 둘러싼 갈등을 피해야만 이라크 문제에 집중하는 것이 가능했던 것이다. 이런 상황을 염두에 둔다면 오바마 행정부가 ‘핵무기 없는 세계’에 집중하기 위해 북핵문제에서 돌파구를 찾는 것은 결코 낮은 모습이 아니다.

## V. 4개 현안문제와 북미 정상회담

일본의 하토야마 내각이 납치자 문제 해결을 위해 북한과 대화에 나서고 있고, 중국정부가 북일 대화를 지원하고 있는 상황도 오바마 정부의 대북 대화에 추동력이 될 것이다. 이런 배경 때문에 2010년에는 북미간의 대화가 활발해질 것이다. 북미대화는 △북미 직접 대화, △6자회담이나 4자회담 등 다자접촉을 통한 간접대화, △경제협력 타진을 위한 접촉, △대북지원, △문화교류 등을 통해서 다양하게 진행될 수 있다.

미국의 보즈워스 대북정책 특별대표가 작년 12월 평양을 방문했을 때 북미양국은 북미 직접대화, 6자회담, 평화협정을 위한 4자회담 등에 대해 윤곽을 잡았다. 북미 직접대화에서 비핵화의 원칙을 협의한 이후에 6자회담을 통해서 확정하고, 6자회담이 재개된 이후 4자회담을 추진하는 방식으로 진행될 가능성이 크다.

2009년 12월 11일 북한 외무성 대변인은 보즈워스 대표의 방북에 대해 “쌍방은 평화협정체결과 관계정상화, 경제 및 에너지 협조, 조선반도 비핵화 등 광범위한 문제들을 장시간에 걸쳐 진지하고 허심탄회하게 논의하였다”고 말하였다. 보즈워스 대표도 비핵화, 평화협정 문제, 경제 에너지 지원, 국교정상화, 동북아시아의 안전보장 체제를 거론했다고 설명했다.

보즈워스 대표가 언급한 동북아시아 안전보장체제에 대해 북한이 언급하지 않는 것은 다른 현안에 비해 시급하지 않기 때문일 것이다. 그렇다면 앞으로 △비핵화, △평화체제, △경제 에너지 지원, △국교정상화 등 4개 현안이 북미 사이에 핵심적인 쟁점이 될 것이다.

보즈워스 대표가 담당하는 북미간의 직접대화가 발전하고 강석주 북한 외무성 제1부상이 미국을 방문하게 되면 4개 현안문제들에 대한 개괄적인 가닥이 잡힐 것이다. 그 시점이 되면 힐러리 클린턴 국무장관의 방북과 북미 정상회담도 예측가능하게 될 것이다. 특히 2007년 2.13 합의에서 돌출변수를 막기 위해 6개국 외무장관회담을 하자고 했으면서도 실행에 옮기지 못해 2.13 합의의 구속력이 약해졌던 사실을 고려한다면 힐러리 국무장관의 방북은 중요한 의미를 지니게 될 것이다.

## VI. 다양한 북미교류는 대화의 촉진제

북미간의 경제협력을 위한 접촉도 다양하게 진행될 것으로 예상된다. 작년 12월 보즈워스의 방북 직후에 미국 국가안보사업이사회(BENS) 대표단 8명이 평양을 방문하였다. 이들은 선 핵폐기라는 미국정부의 입장을 전달하였다고 한다.

BENS는 소련 붕괴 후 독립국가연합(CIS)의 핵폐기를 지원한 전례가 있는 단체이다. 미국은 ‘넌-루가 법’에 따라서 핵무기 폐기를 유도하기 위해 CIS에 경제지원을 하였다. 이 때 BENS 소속 기업들은 미 정부와 상업적 계약을 맺고 핵폐기에 따른 경제지원의 실무를 담당했다.

BENS의 활동이 핵폐기 과정에 맞춰져 있으므로 지금 단계에서 대북투자에 나서는 것은 쉽지 않을 것이다. BENS의 방북 과정에서 북한이 주요하게 제기한 것은 유엔 제재 상황 속에서 대북투자의 방법을 모색하는 것이었다고 한다. 이와같은 논의들은 북미대화가 진행되고 6자회담이 재개된다면 북미 경제협력을 위한 본격적인 접촉으로 확대될 것이다. 실제로 미국 내에서는 개성공단에 대해 관심을 촉구하는 흐름이 있고, 또 북한의 지하자원 개발이나 온실가스 감축을 위한 협력사업 등에 대해서도 조심스레 가능성을 타진하고 있는 것으로 알려지고 있다.

북미간의 문화교류에 대해서도 그동안 미국의 관계자들은 미국은 선호하지만 북한이 원하지 않는다는 입장을 밝혀왔다. 그러나 작년 10월 미국을 방문한 북한의 리근 대사는 핵문제가 해결되지 않은 상태에서도 북미간의 문화교류를 환영한다는 입장을 밝혔다. 문화교류에 대한 북미간의 입장이 좁혀지고 있다. 군사적 신뢰형성을 위해서 군 의료기술직의 교류나 심포지엄도 제기되고 있다. 2010년에는 북미간의 문화교류가 북미신뢰형성의 유효유 역할을 할 수 있다.

## Ⅶ. 다람쥐 쳇바퀴 돌리는 악순환

보즈워스 방북에서 북미 간에 합의한 4개의 기본현안 가운데 비핵화는 미국의 요구사항이고 나머지 3개는 북한의 요구사항이다. 앞으로 진행될 북미 양자대화에서는 북미 양국의 요구사항을 어떻게 서로 관련지으면서 이행하는 순서를 만들어갈 것인지를 둘러싸고 다시 치열한 협상이 진행될 것이다.

이 과정에서 예상하지 못한 난관들이 조성되는 것은 당연한 일이다. 2009년 10월 중국의 원자바오 총리와 회담에서 김정일 위원장이 핵보유국 지위를 거론했고, 이후 리근 대사는 북한 스스로 핵보유국으로 간주(regard)하고 있다고 말한 것으로 알려졌다. 또 우라늄 농축문제 대해서도 보즈워스 대표는 6자회담에서 다루기로 했다고 하는데 북한이 어떤 반응을 보일지는 미지수다. 이러한 조율되지 않은 안건에도 불구하고 4개의 기본현안을 중심으로 북미대화는 진행될 것이다.

4개 현안은 사실 어제오늘의 일이 아니다. 북한은 오래전부터 비핵화를 약속해왔다. 미국 역시 북핵 폐기와 함께 평화협정, 국교정상화, 경제 에너지 지원을 한다는 계획을 1999년 페리보고서에서부터 준비해왔다. 2000년 북미 공동코뮤니케, 2005년 9.19 공동성명 등에서 거듭 확인하였다.

하지만 이런 합의들은 실천되지 않은 채 다람쥐 쳇바퀴 돌듯이 돌고 돌아 다시 2010년의 의제로 되돌아왔다. 쳇바퀴를 돌리는 것은 다람쥐가 아니라 합의 이행과정에서 발생한 악재들이었다.

북미 공동코뮤니케는 부시 행정부의 출범으로 세상의 빛을 보자마자 휴지조각이 되어 버렸다. 1994년의 제네바 합의는 2002년 10월 농축 우라늄 문제가 불거져서 사실상 종말을 고했다. 2005년의 9.19공동성명도 합의하는 그 순간에 이미 북한의 위조지폐 제작 혐의를 부각시켜서 합의를 무산시키려는 음모를 잉태하고 있었다. 2008년 북핵 불능화의 막바지에서 제기된 검증문제는 결국 북핵 문제를 다시 원점으로 되돌리고 말았다.

이와 같은 과정을 볼 때 2010년에 북미 사이에 논의될 4개의 기본현안 역시 합의과정에서 수월하지 않을 뿐만 아니라, 합의되더라도 언제든지 무산될 위험을 안고 있다. 미국 사회 내부에 광범위하게 존재하는 북한에 대한 부정적인 인식이 합의를 무산시키고 원점으로 되돌리는 악재의 근원이다. 악재는 우연히 발생한 것이라기보다는 준비된 행위에 가깝다. 그것은 북미간의 불신에서 싹튼다. 1회성 이벤트가 아닌 미국시민들이 공감할 수 있는 북미문화교류를 검토해야 한다는 주장이 제기되는 것도 이런 배경 때문이다.

당장 북한이 연말에 실시한 화폐개혁에 대해서 “북한의 화폐개혁은 주민들 사이에 광범한 분노와 공개항의를 촉발시켰다”는 것이 미국 보수세력들의 인식이다. 미국의 보수세력들은 언론이나 각종 발표를 통해서 공공연하게, “북한 주민들이 정권에 등을 돌릴 것이며 그것은 시간문제이다”, “김정일의 통제력이 한계를 보이고 있기 때문에 미국 정부는 그를 긴급구제하기보다는 몰락하도록 내버려둬야 한다”는 주장을 한다.

2010년판 북한붕괴론은 1990년대 중반 북한붕괴론의 재판이다. 1990년대 중반의 북한붕괴론이 허구적인 것이었다는 것을 인식하면서도 다시 이런 주장을 하고 있다. 심지어 한편에서 중국의 부상을 우려하면서도 “오바마 정부가 중국에 진지하게 보상을 해서 대북 압박에 대한 공조를 유지해야 한다”고 주장하는 모순된 행태를 보이기도 한다.

오바마 정부 내부에는 북한 체제전환을 주장하는 네오콘들은 사라졌지만 북한을 믿을

수 없으니 핵확산을 막는 차원에서 관리하면 된다는 흐름도 적지 않게 있다고 한다. 이와 같은 대북인식이 그동안 수없이 발생해온 악재를 키운 진원지라고 할 수 있다. 2010년에 북미협상이 진행되어 4개 현안에 대한 새로운 일괄타결이 모색되면 또다시 악재가 등장할 것이다.

지난 8월에 아랍에미리트(UAE)가 이란행 호주 선박에서 금지된 북한 무기들을 발견했다고 밝혔다. 미국언론은 이 배에 팔레스타인 자치구 가자지구의 이슬람원리주의조직, 하마스 등에 대한 로켓포용 부품이 실려 있었다고 보도했다. 12월 12일 태국 당국은 미국의 제보로 35톤 규모 북한 무기를 실은 항공기를 억류했다. 이 화물기에 실린 지대공 미사일 등의 부품도 하마스 행이었다는 보도가 나왔다.

물론 충분한 근거는 소개되지 않았다. 북한의 무기수출을 미국 여론에 막대한 영향력을 미치는 유대계에 대한 자극으로 연결시키는 놀라운 상상력일 뿐이다. 이와같은 상상력은 2010년에 북미협상이 진전을 보이면 더욱더 기승을 부릴 것이다.

보즈워스 방북 이후 워싱턴 포스트가 이미 알려진 파키스탄 칸박사의 증언을 새삼스럽게 인용하여 하여 북한의 우라늄 농축에 대해 보도한 것도 우연으로만 보이지는 않는다. 거기에 유명한 장관이 서울에서 맞장구를 치는 모습도 2010년에 자주 접하게 될 드라마의 예고편이다.

## VIII. 남북 정상회담, 절반의 가능성

신년 초부터 남북관계는 밝은 전망을 보이고 있다. 북한은 신년 공동사설에서 "북남관계를 개선하려는 우리의 입장은 확고부동하다"고 했다. 이에 화답하기라도 하듯이 이명박 대통령은 "남과 북 사이에 상시적인 대화를 위한 기구가 마련돼야 한다. 올해에는 남북관계에도 새 전기를 만들어내야 한다" 밝혔다.

통일부 역시 2010년을 '북핵문제 해결과 남북관계 발전의 중대한 전환점'으로 설정하고 있다. 주목할만한 것은 통일부가 2010년 정세전망에서 '올바른 남북관계에 대한 국민 기대 상승'이라는 표현을 사용하고 있다는 점이다. 정부의 대북정책에 대한 국민기대가 상승하고 있기 때문에 이에 부응하기 위해 올해는 남북관계를 발전시켜야 한다는 취지로 읽힌다.

지난 2년 동안 이명박 정부의 대북정책에 대한 평가는 차치하고, 올해에는 남북관계를

발전시켜야 한다는데 남과 북이 공감하고 있다는 사실이 2010년 통일정세를 밝게 만들고 있다. 이명박 정부의 출범 전후로 북한의 주요 인사들과 필자가 만나서 주고받은 의견과 비슷한 상황이 조성되고 있다. 그 당시 2012년에 몰린 국내외의 각종 정치일정과 북한의 강성대국건설 원년 등을 고려한다면 최소한 이명박 정부의 임기 중인 2010년부터는 남북 관계를 개선해야 한다는 의견들이 오갔다. 북한이 지금 시기에 남북대화 의지를 밝히는 것을 단순히 북미대화 촉진을 위한 전술로 보기 힘든 이유이다.

남북대화의 절정은 정상회담이다. 이명박 대통령 임기 3년 차인 2010년에 정상회담을 추진하는 것이 합의사항 이행을 위한 시간을 확보한다는 점에서 가장 바람직하다. 이명박 정부가 추진해온 ‘원칙에 기초한 일관성 있는 대북정책’ 이 원칙으로 그치는 것이 아니라 결실을 맺기 위해서도 정상회담은 필요하다.

정상회담을 위해서는 기존에 걸림돌이 되었던 핵문제나 인도주의 문제를 약간 손질하면 가능할 것이다. ‘비핵-개방-3000’ 을 ‘3000-개방-비핵’ 으로 조정해서 핵문제의 순서를 유연하게 조절하고, 국군포로나 납북자, 한국전 국군유해발굴 문제도 실질적 해결을 위한 태도를 취한다면 남북정상회담은 북미관계의 개선 속도를 앞지를 수 있다.

하지만 자칫하면 남북정상회담은 말만 무성한 속빈 강정이 되어버릴 수 있다. 노무현 정부는 북미관계가 풀리기 전에 남북관계를 먼저 진전시키기에는 정치적인 부담을 가지고 있었다. 기본적인 정권의 속성으로 볼 때 보수층의 반발을 쉽게 살 수 있기 때문이다. 김대중 정부도 미국이 페리보고서를 통해서 대북정책의 기초가 잡혔기 때문에 615 선언을 추진할 수 있었다.

하지만 이명박 정부는 이와 반대로 북미관계가 진전되어도 남북관계를 쉽게 풀기 힘든 정치적 기반을 가지고 있다. 이명박 정부가 김대중, 노무현 정부시절의 대북정책을 부정하고 비판해서 정권을 잡았기 때문이다. 이러한 이명박 정부의 속성은 보수정권이 7.4 공동성명이나 남북기본합의서 같이 남북대화를 진행시켜도 보수층의 반발이 적었던 과거 상황과도 확연하게 다른 점이다.

이명박 정부의 속성상 결과적인 통미봉남의 현상이 발생할 가능성이 언제든지 자리잡고 있는 것이다. 미국의 오바마 정부를 발목 잡는 보수세력과 함께 한미 보수연대를 추구할 것인가, 21세기의 새로운 10년의 첫출발을 향후 90년을 준비하는 해로 만들 것인가? 경술국치 100주년이 던지는 이 질문의 답은 너무나 분명하다.(2010/01/11)



## MB 정부 외교안보정책의 기회 : 한반도 평화체제 논의 주도할 때

서보혁  
(코리아연구원 기획위원)

- I. 불가피해진 6자회담 틀의 재구성
- II. 부상하는 평화협정 체결 문제
- III. '실용주의' 와 거리 먼 대북정책
- IV. 시험대 오른 MB 정부의 한반도 평화외교

북한 외무성이 1월 11일 “정전협정을 평화협정으로 바꾸기 위한 회담을 조속히 시작할 것을 정전협정 당사국들에 제의” 하였다. 성명은 “조선반도와 지역의 평화와 안정을 보장하는데서 나서는 근본문제는 조미사이의 적대관계를 종식시키는 것” 이라는 신년사설의 입장을 구체화 한 것으로 풀이된다. “위임” 에 따른 이 제의는 지난 해 말 북미 대화와 경제 중시 및 남북/대외관계 개선을 천명한 신년사설 등을 감안할 때, 북의 6자회담 협상전략으로 국한해 보기에 무게가 커 보인다.

### I. 불가피해진 6자회담 틀의 재구성

11일 성명은 “조선반도 비핵화 과정이 엄중한 도전에 부딪쳐 기로에 놓인 가운데 해가 바뀌었다” 고 그 과정에서 “핵위협은 줄어든 것이 아니라 반대로 더 늘어났다” 라고 평가하였다. 그 때문에 “핵억제력까지 생겨나게 되었다” 고 함으로써 북은 자신의 핵개발을 정당화 하였다. 동시에 북은 “조선반도 비핵화는 ... 공화국 정부가 시종일관하게 견지해오고 있는 정책적 목표” 라고 밝혀 6자회담 재개에 나설 의향이 있음을 간접적으로 시사했다.

이번 성명의 주요 특징을 두 가지로 요약한다면, 그 하나는 북이 비핵화와 관련해 6자회담을 넘나들겠다는 것이고, 다른 하나는 평화협정 체결이 비핵화보다 더 중요한 과제가므로 그런 인식 하에서 두 문제를 연계하겠다는 것이다. 좀 더 살펴보자.

북은 6자회담 재개 조건 및 방식과 관련해 모호하게 말하고 있다. 재개될 6자회담의 의제 및 논의방식을 둘러싸고 가볍지 않은 줄다리기가 예상된다. 이와 관련해 1.11 성명은 “체재라는 차별과 불신의 장벽이 제거되면 6자회담 자체도 곧 열리게 될 수 있을 것” 이라고 하고 있어, 6자회담 중단에 관한 책임공방이 일어날 수 있고 경우에 따라서는 북이 회담 재개에 응할 물질적 유인을 요구할 수도 있음을 암시한다.

성명은 6자회담 재개 방식과 관련하여 의미심장한 입장을 밝히고 있다. 성명은 “1990년대부터 조선반도의 비핵화를 위한 대화들이 진행되었으며 그 과정에 ‘조미기본합의문’ (1994년 10월 21일 제네바 기본합의를 말함)과 9.19 공동성명과 같은 중요한 쌍무적 및 다무적 합의들이 채택되었다” 고 언급하고 있다. 이는 북한이 6자회담에 나설 수도 있지만 6자회담에 얽매이지 않겠다는 이중 메시지로 풀이되는데, 성명의 후반부 평화협정 논의 틀과 관련지어 살펴볼 때 그 의미는 더욱 뚜렷해진다.

성명은 “평화협정 체결을 위한 회담은 9.19공동성명에 지적된 대로 별도로 진행될 수도 있고 … 조미회담처럼 조선반도 비핵화를 위한 6자회담의 테두리 내에서 진행될 수도 있다” 고 언급하고 있다. 필자가 위 인용문에 밑줄 친 부분에 대해 2005년 9.19 공동성명은 “직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것이다” 고 말한 바 있다. 북한이 거명한 제네바 합의와 9.19 공동성명은 북핵문제의 해결은 물론 북한과 미국의 정치적·경제적 관계 정상화와 미국의 대북 소극적 안전보장도 담고 있다. 북한은 핵문제를 비확산이 아니라 미국과의 적대관계 청산과 정전체제 해체의 일환으로 인식하고 있음을 잘 보여주고 있는 대목이다.

금번 북측 성명의 핵심은 한반도 평화 정착을 위해서는 비핵화보다는 평화협정이 더 중요함을 부각시키고 정전협정 체결 당사국간 회담을 제의한 것이다. 성명은 “조선반도에 일찌기 공고한 평화체제가 수립되었다라면 핵문제도 발생하지 않았을 것이다”, “9.19공동성명에도 평화협정을 체결할 데 대한 문제가 언급되어 있” 다고 말하면서 북핵문제를 부차시하고 있다.

그리고 나서 북은 평화협정 회담 상대로 미국을 부각시키고 남한은 배제하는 듯한 인상을 주고 있다. 물론 북한은 비핵화 문제를 무시하지 않고 있지만, 본격적인 비핵화 논의를 위해서는 “핵문제의 기본 당사자들인 조미사이의 신뢰” 를 언급하며 논의를 북미 구도로 끌여가고 있다. 북한이 1958년 중국군의 철수 이후 평화협정 체결 당사자로 중국을 배제한 점을 고려할 때 이번 북의 성명은 평화협정 문제를 거론해 북미 양자대화를 (6자회담의 틀에서 벗어나) 자유롭게 시도할 명분을 가지려는 것으로 보인다.

## II. 부상하는 평화협정 체결 문제

성명은 미국을 ‘조미’의 구도 속에서 다섯 번이나 언급한 반면 남한은 한번도 언급하지 않는 대조를 보임으로써 평화협정 논의 당사자에 일단 남한을 배제하는 입장을 드러냈다. 그러나 북이 평화협정 논의 당사자에 끝까지 남한을 배제할지, 나아가 체결 당사자로 남한을 부정할지는 속단하기 어렵다. 성명은 “당사자들이 서로 총부리를 겨눈 교전상태”, 6자회담의 좌절을 언급하며 “당사자들 사이의 신뢰” 등을 언급하며 남한은 완전히 배제하지 않고 있음을 시사하고 있다.

정전/평화협정 체결 당사자와 관련하여 국제법리적으로나 실제 오랜 정전 상태인 경우, 둘의 체결 당사자가 반드시 일치하지 않을 수 있다. 나아가 북은 남북기본합의서 및 불가침 부속합의서의 채택 자체를 통해 한반도 평화 수립의 실질 당사자로 남한을 인정하며 있고, 2007년 노무현 대통령-김정일 총비서가 공동 서명한 10.4 남북정상선언을 통해 남북이 종전과 평화 수립의 당사자임을 공식 언급한 바 있다. 그리고 한미 동맹관계를 고려할 때 미국이 한국의 입장을 무시하고 북한과 평화협정 회담에 나설 가능성은 극히 낮다.

북은 평화협정 논의 방식과 관련해서 “9.19 공동성명에도 평화협정을 체결할 데 대한 문제가 언급되어 있는 조건에서 그 행동순서를 ... 실천적 요구에 맞게 앞당기면 될 것이다”고 밝히고 있다. 이는 북이 평화협정 논의를 6자회담 재개의 조건으로 삼고 있음을 의미하는 동시에 비핵화, 평화협정, 북미 수교 등 관련 사안에 따라 6자회담 본회담, 한반도 평화포럼, 북미관계 정상화 실무그룹 등 다각적인 접근을 시도할 의사가 있음을 말해준다.

2009년 10월 리근 북한 외무성 미주국장의 방미와 12월 보즈워스 미 대북정책 특별대표의 방북 및 그 직후 그의 6자회담 관련 4개국 순방으로 6자회담 재개 분위기는 무르익고 있다. 그러나 회담 의제와 진행방식은 변화가 불가피 해 6자회담이 본격화 되려면 적지 않은 막후 조정이 필요하다. 1.11 성명을 통해 북은 先평화협정 체결→後비핵화 실현의 입장을 재확인하면서 대미 중심 접근을 추구하겠다는 입장을 보여주고 있는데, 2009년 말 북미 대화 이후 그리고 새해 벽두 밝힌 북한의 입장은 남한정부의 외교안보정책에 도전으로 다가오고 있다.

그렇다면 이명박 정부의 한반도 외교안보정책은 어떤가? 북핵문제와 평화협정 체결 문제를 동시에 다룰 복안을 갖고 있는가?1) 우선, MB 정부는 출범하면서 한반도 평화와 관련해 ‘새로운 평화구조 창출’을 전략목표로 제시하고 그 아래 북핵 폐기의 우선적 해결,

비핵·개방 3000 구상 추진, 한미관계의 창조적 발전, 남북간 인도적 문제 해결 등 4개 핵심과제를 비롯해 3개 중점과제, 2개 일반과제를 제시하였다.

4개 핵심과제 중 북핵문제와 관련하여 대통령직 인수위원회의 백서는 “북한 핵문제는 북한의 진정한 변화와 개방, 그리고 남북관계 개선과 한반도 및 동북아의 평화와 안정을 위해 최우선적으로 해결해야 할 과제이다” 고 밝히고 있다. 그 주요 방안 중 하나로 “6자회담 관련국 및 국제사회와의 긴밀한 공조” 를 제시하였다. 이는 현재까지 MB 정부가 유지하고 있는 외교안보정책 기조로서 정책적 일관성의 측면에서 평가할만하다.

### Ⅲ. ‘실용주의’ 와 거리 먼 대북정책

그러나 전략적 우선순위를 유지하는 것과 그것을 달성하기 위한 전술상의 유연성은 구별된다. 이점은 MB 정부도 잘 인식하고 있다. MB 정부가 행동규범으로 제시한 ‘창조적 실용주의’ 의 구성요소에서는 “목표를 변화하는 현실의 맥락 속에서 계속해서 재조정하고 재설정하며, 목표에 이르는 수단의 객관성과 효율성을 항상 새롭게 모색하는 태도가 필요하다” 고 밝히고 있다. 또 정부는 ‘창조적 실용주의’ 를 남북관계에 적용하여 확고한 원칙과 유연한 자세를 가진다고 밝혀왔다. 문제는 실제 그러하냐는 것이다.

MB 정부 출범 3년차에 접어든 작금의 현실에서 대북정책을 회고할 때 북핵문제 우선 해결 원칙은 교조적으로 적용되면서 2차 핵실험 등 북핵문제가 더욱 악화되었고 남한의 대북 영향력도 축소되었다.

이 같은 결과는 어느 정도 예견되었다. MB 정부는 출발부터 북핵 폐기 과정을 국제공조를 기초로 “‘비핵·개방·3000’ 구상과의 전략적 연계 하에 추진함으로써 북한의 결단을 유도해 나갈 것” 이라고 밝히고, “남북관계 역시 북한 핵을 폐기하는 데 우선순위를 두고 운용해” 나가기로 했기 때문이다.

‘비핵·개방·3000’ 구상이 희망적 사고에 바탕을 두고 비현실적인 대북정책이라는 비판은 처음부터 제기되었다. 설익은 이 구상은 결국 정부가 추구한 ‘상생과 공영의 남북관계’ 를 희생시킨 부메랑이 되어버렸다. 정부는 전략목표로 ‘상생과 공영의 남북관계’ 를 제시했지만, 그 중점과제로 제시한 ▷ 한반도 비핵평화구조의 공고화, ▷ 남북 경제공동체의 기반 조성, ▷ 남북 사회문화공동체의 기반 조성, ▷ 인도적 협력의 증진 중 어느 한 분야에서도 가시적인 진전을 발견하기 어렵다.

적어도 현재까지 MB 정부의 대북정책은 ‘창조적 실용주의’와 거리가 멀어 보인다. 그리고 “추진 중에 있는 정책이라 할지라도 문제점이 나타나면 지체 없이 수정·보완”한다고 밝힌 행동규범도 나타나지 않고 있다.

MB 정부의 외교안보정책에서 한반도와 동북아 개념은 실종된 것 같다. “북한 핵문제는 한반도의 평화를 위협하고 통일을 가로막는 가장 근본적인 군사위협”이기 때문이다. 좁은 동북아 대신 신아시아로의 외교적 지평을 확장한 것으로 볼 수도 있을 것이다. 외교통상부가 밝히고 있는 6자회담 내 동북아평화안보체제 실무그룹과 동북아협력대화(NEACD) 참여와 국방부가 밝히고 있는 역내 포괄안보 협력이 동북아 외교안보정책의 전부이다.

‘북핵을 넘어’ 한반도를 거쳐 동북아를 지나, 세계와 호흡하는 서울발 글로벌 외교 비전이 없다. 대신 한반도와 동북아를 건너뛰고, 한미동맹을 바탕으로 아시아로 세계로 ‘단번’ 도약하는 접근이 제시되었다. 아직 조건이 무르익지 않은 탓일 수도 있지만 북한위협, 한미동맹에 기반한 안보 및 양자주의 중심의 접근이 역내 다자안보협력에 관한 비전을 스스로 축소하는 것은 아닌지 살펴볼 일이다. 적어도 미래 한미동맹 발전 구상에 비례하는 정도의 역내 안보협력 비전은 구상할 자세와 능력은 있다고 보는 것이다.

#### IV. 시험대 오른 MB 정부의 한반도 평화외교

한반도 문제에 관한 북한의 기본입장이 先 북미 평화협정 체결이라고 한다면, 남한은 先 북한의 핵 폐기이라 할 수 있다. 유명환 외교통상부 장관은 1월 6일 <연합뉴스>와 가진 인터뷰에서 북의 평화체제 논의 주장을 “북한이 비핵화를 안 하겠다거나 지연시키겠다는 전술로 볼 수밖에 없다”고 논평했다. 이에 앞서 이명박 대통령도 신년 국정연설에서 북한의 6자회담 복귀를 촉구하며 한반도 비핵화를 촉구했을 뿐 평화체제 관련 언급은 하지 않았다. 이런 입장은 보즈워스의 방북과 그때 전달된 오바마 대통령의 친서에서 6자회담 재개 시 평화체제 논의도 개시한다고 한 북미 양측의 입장과 거리가 멀어 보인다.

그러나 MB 정부는 출범하면서 ‘비핵·개방·3000’ 구상을 통한 ‘북핵 폐기의 우선적 해결’과 “미·북, 일·북 관계 정상화와 동북아 다자안보 협력체 및 한반도 평화체제를 구축해 ‘한반도의 새로운 평화구조’를 창출하는 작업”을 병렬적으로 언급한 바 있다. 그러나 이제 이 대전략은 미래 구상이 아니라 당면 과제로 다가와 있다.

MB 정부의 ‘한반도의 새로운 평화구상’은 대통령이 직접 나서 발표한 2009년 광복절 경축사에서 가장 잘 나타났다. 평화구상은 북한의 핵포기의 반대급부로서 북한 경제, 교

육 등 5대 개발 프로젝트를 추진하겠다는 것이다. 이 대목은 先 북핵문제 해결을 바탕으로 한 ‘비핵·개방·3000’의 변형이라 비판받기도 했다. 그러나 대통령의 이 연설에서 주목되는 바는 남북간 재래식 군축 제의인데, 이것은 MB 정부의 평화 구상이 실질적인 평화 체제 논의로 발전할 여지를 열어 놓았다 할 수 있다.

유명환 장관이 언급한 것처럼 6자회담이 재개되면 북한의 “우라늄 농축 프로그램도 당연히 의제에 포함돼야 할 것이다.” 그러나 북한의 先 평화협정 체결, 남한의 先 북핵 폐기라는 평행선 속에서 6자회담 재개가 지연되거나 재개되더라도 회담이 공전할 경우, 북한의 핵보유 능력이 강화될 가능성에 어떻게 대처할 것인지 정부의 대책이 남는다. ‘한반도의 새로운 평화구조’를 북핵문제 해결 이후에 모색한다는 발상은 한반도 정전체제의 불안정성과 현 정세의 역동성을 간과한 무책임한 처사로 비칠 수 있기 때문이다.

2010년 한반도는 비핵화, 평화협정, 남북관계가 맞물려 새로운 국면으로 전개될 것이다. 이들 사이의 선후를 둘러싼 논란에 휘말릴 경우 한반도 평화와 남북관계 등 우리에게 실이 더 크다. 정부는 대북정책과 주변 4강 외교를 껴는 중심 개념으로 ‘한반도 평화체제’를 제시하고 향후 3년간 이를 실천해갈 전략을 수립할 때에 이르렀다.

MB 정부는 ODA와 PKO를 앞세워 글로벌 외교를 강조하고 있지만 한반도가 생략된 ‘글로벌 코리아’는 자아가 상실된 세계화론으로 보일 수 있다. MB 정부는 한편으로 남북의 기싸움이 북의 핵무장을 기정사실화 할 위험성을 직시하고, 다른 한편으로 오바마 행정부의 ‘핵없는 세계’ 구상을 활용해 한반도 평화체제 수립 전략을 가동할 때이다. 지구촌 시대 행동규범은 여전히 “세계적으로 사고하고 지역적으로 행동하라”가 아닐까 싶다. (2010/01/12)



1) 이 질문과 관하여 필자는 제17대 대통령 인수위원회가 발간한 백서 <성공 그리고 나눔>(2008. 3), ‘이명박 정부 외교안보의 비전과 전략’을 담은 <성숙한 세계국가>(2009. 3), 이명박 대통령의 2009년 광복절 경축사와 2010년 국정연설, 그리고 외교통상부의 2010년 업무보고 등을 살펴보았다.

## 2010, 핵무기 없는 세계를 향한 비전과 그 장애물들

이태호  
(참여연대 협동사무처장)

- I. NPT 체제의 취약성과 핵보유국의 약속위반
- II. 오바마의 '핵무기 없는 세계' 구상이 불러일으키는 변화들
- III. 안보리 결의안 1887호, 과연 핵없는 세계를 향하고 있나?
- IV. 미-러 핵군축협상과 MD
- V. 북한 핵 문제와 6자 회담 재개여부
- VI. 동북아 비핵지대화 구상
- VII. 나오며

오바마 미국 대통령은 2008년 4월의 프라하 연설을 통해 '핵무기 없는 세계'에 대한 비전을 밝혔다. 오바마의 구상은 이러한 현실의 한계를 뛰어넘어 지구상에서 핵무기를 사라지게 하는 중대한 돌파구를 열 수 있을 것인가? 아래에서는 2010년 유엔에서 열릴 NPT 평가회의를 향해가는 국제사회의 핵군축 논의들을 살펴보면서 오바마의 핵무기 없는 세계 비전의 쟁점들을 살펴볼 것이다.

### I. NPT 체제의 취약성과 핵보유국의 약속위반

2009년 4월 오바마의 핵무기 없는 세계 구상의 발표는 길게는 1945년 이후 60여 년간, 짧게는 1995년 NPT 연장 결정 이래 약 15년간 핵보유국들, 특히 미국에게 집중되어온 국제사회의 핵군축 압력에 대한 불가피한 반응으로써 2010년 NPT 검토회의를 앞두고 제시된 것이다.

핵확산금지조약(NPT, Nuclear Non-Proliferation Treaty. 1968-)은 전 세계적 수준에서 핵무기를 축소하고 그 확산을 방지하기 위해 체결된 조약이다. 핵보유국들이 비핵국가들을 공격하지 않는다는 조건으로 핵개발을 포기하고, 핵보유국들은 핵무기 군축을 실천한다는 것, 그리고 평화적 핵사용은 보장하는 것이 이 조약의 골자다. 그러나 이 조약은 그 목적인 핵 확산 방지와 핵군축에 사실상 실패해 왔다. 핵무기 보유 국가들이 불참하거나

핵무기 보유 회원국가들이 핵무기 폐기(군축) 약속을 제대로 이행하지 않았기 때문이다. 미국, 소련, 영국은 1968년에 가입했지만 중국과 프랑스는 1992년에야 가입했다. 이스라엘, 인도, 파키스탄 등의 핵보유국은 지금까지도 가입하지 않고 있다.

이로 인해 1995년 NPT 연장회의에서는 이 조약 자체가 연장되지 않고 해체될 위기를 맞기도 했다. 우여곡절 끝에 핵무기 비보유 회원국들은 NPT의 무기한 연장에 마지못해 동의했는데, 핵보유국들이 이 조약 6조에 규정된 핵군축 의무를 이행함으로써 “모든 핵무기 제거를 통해 국제법 하의 완전한 평등을 재확립” 하는 조치들을 약속하는 조건에서였다. 1995년에 이어 2000년 열린 NPT 검토회의에서도 핵보유국들은 완전한 핵군축을 위한 13가지 행동계획에 동의해야 했다.

그러나 약속은 지켜지지 않았다. 미 상원은 1999년 NPT를 보완하기 위한 조약인 포괄적 핵실험금지조약(CTBT) 비준안을 부결했다. 심지어 부시 행정부는 CTBT 조기 발효에 반대 입장을 발표하고, 비핵국가에 대해서도 핵으로 선제공격할 수 있다는 군사독트린(핵태세 검토보고서, 2002년)을 채택하기도 했다. 또한 미국과 러시아(구소련 포함)간 전략무기감축협상(START)의 이행도 오바마 행정부 집권 이전까지는 사실상 중단되어 있었다. 미국이 탄도탄요격미사일(ABM) 제한협정을 일방적으로 폐기하고 추진한 미사일 방어구상(MD)은 미-러간 핵감축논의 진전의 주된 걸림돌이 되어 왔다.

2000년대 들어 새롭게 등장한 쟁점은 북한의 NPT 탈퇴와 핵실험, 이란의 핵개발 의혹이다. 미국의 부시행정부는 이 문제를 2005년 NPT 검토회의의 주된 의제로 삼으려 했으나 성공적이지 않았다. 도리어 2005년 검토회의의 주된 타깃은 미국이었다. 미국의 CTBT 조기 발효 반대, 비핵국가에 대한 핵 선제공격 독트린, 그리고 소형 전술핵무기와 우주무기 개발 등이 더 큰 논란거리가 되었던 것이다. 또한 NPT에 가입하지 않은 핵보유국인 이스라엘과 인도, 파키스탄 등에 대한 미국의 군사적 지원과 핵 관련 협력 등도 쟁점으로 떠올랐다.

참여연대가 2008년 9월 발표한 모니터 보고서에 따르면 지난 6년간(2003년~2008년/58차~63차 회기) 유엔총회에 회부된 18건의 핵군축 관련 결의안에 대해 미국은 100% 반대(0% 찬성)했고, 영국과 프랑스는 20% 찬성, 러시아는 44% 찬성, 중국은 72% 찬성했다. 반면, 핵무기 개발 논란을 빚고 있는 나라들 중 이란은 93%, 북한 73%, 파키스탄 67%, 인도 56%의 찬성률을 보였다. 이스라엘은 고작 6%였다. 이 밖에 한국은 50%, 일본은 61%의 찬성률을 보였다.

## II. 오바마의 ‘핵무기 없는 세계’ 구상이 불러일으키는 변화들

오바마 대통령은 프라하 연설을 계기로 포괄적핵실험금지조약(CTBT)의 비준과 미국과 러시아간의 핵무기 감축 협상 재개를 포함하는 선도적 핵 군축 노력을 약속했다. 이어 오바마 대통령은 7월 미국의 동유럽 미사일방어체제(MD) 배치 계획을 변경하면서 미러간 협상을 가로막아온 장애물을 넘어설 발판을 마련했다.

이 같은 노력에 호응하듯, 2009년 4월 24일 유럽의회는 프랑스 스트라스부르에서 2020년까지 핵무기 없는 세상을 만들기 위한 구체적 수단으로써 ‘핵무기협약안(Model Nuclear Weapons Convention)’과 ‘히로시마-나가사키 의정서(Hiroshima-Nagasaki Protocol)’ 수정 도입에 찬성 177, 반대 130으로 승인하였다. ‘핵무기협약(Nuclear Weapons Convention)’은 핵무기의 개발, 실험, 생산, 비축, 수송, 사용 및 사용 징후를 금지하고, 핵무기 보유국들은 단계별로 그들의 무기고를 파괴해야 하며, 사용가능한 핵분열성 물질의 무기 생산을 금지하고, 수송수단을 파괴하거나 비핵화할 것을 주요 내용으로 한다. 유럽의회는 비록 구속력을 갖는 것은 아니지만 유럽의회가 유럽연합 회원국들에게 2020년까지 핵군축을 최우선 순위로 두라고 압력을 높일 것을 결의한 것이다. 유럽연합 회원국 중 프랑스, 영국은 핵보유국이며 대부분의 유럽연합국들은 핵억지력의 확보를 지지하는 입장을 취하고 있다. 벨기에, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 터키에는 미국의 핵무기가 배치되어 있다.

히로시마-나가사키 의정서는 2008년 5월 이래 평화시장회의(Mayors for Peace)가 주관하는 2020 비전 캠페인의 핵심내용으로서, 2020년까지 핵무기 없는 세상을 구축하기 위해 비핵국가 뿐만 아니라 핵무기 보유국들도 핵무기 획득과 관련된 모든 활동을 중단하고 핵군축 달성을 위한 협상에 성실히 임할 것을 요구하는 내용에 전 세계의 시장들이 서약하는 것을 골자로 하고 있다. 이 의정서에는 2009년 12월 1일 현재, 134개 국가와 지역으로부터 3396개의 시와 자치정부가 서명하였다.

2009년 9월 24일, 15개 UN 안보리 이사국 정상들이 참여한 ‘핵 비확산과 군축에 관한 특별회의’ 의장을 맡은 오바마 미 대통령은 핵 비확산과 군축에 관한 안보리 결의안 1887호를 제안, 만장일치로 이를 통과시키는데 성공했다.

이로써 오바마 미 대통령이 주도하는 ‘핵무기 없는 세계’ 구상은 올해 3월 열리게 될 ‘핵 안전에 관한 지구 정상회의(Global Summit on Nuclear Security)’와 5월의 제8차 핵확산금지조약(NPT) 검토회의에서 주도적인 역할을 수행할 발판을 만든 셈이다. 물론 그동안 이 결의와 회의들의 실현가능성을 검증할 실제 이슈라고 할 미-러간 새로운 핵군축

협정을 체결하고, 북한 및 이란과 핵협상을 진전시키는 숙제가 남아 있긴 하다.

### Ⅲ. 안보리 결의안 1887호, 과연 핵없는 세계를 향하고 있나?

유엔안보리 결의안 1887호는 핵보유국들에게 △비핵국가에 대한 소극적 안전보장, △NPT 6조에 규정된 핵보유국의 핵폐기 협상 개시 의무 성실히 이행, △포괄핵실험금지조약(CTBT) 발효를 위한 적극적인 역할을 촉구하고 있다. 한편, 결의안은 NPT 탈퇴국에 대한 제재 방안을 추진하고 있다. NPT 10조의 탈퇴 권리에 따라 이 조약에서 탈퇴하더라도, 탈퇴 이전에 NPT를 위반한 것이 있다면, 해당 국가는 국제법적 책임을 져야 한다고 명시하고 있다. 또한 IAEA 안전조치 협정을 위반했거나 NPT를 탈퇴한 국가들에 대해서는 핵물질과 핵 장비를 공급국가가 반환을 요구할 수 있는 권리를 확보해야 한다고 요구했다. 이는 직간접적으로 북한이나 이란을 겨냥하고 있다.

세계교회협의회 국제문제위원회(CCIA of WCC), 세계안보연구소(GSI), 전미과학자연합(FAS), 핵시대 평화재단(NAPF), 핵군축을 위한 의원 네트워크(PNND), 평화와 자유를 위한 국제여성연맹(WILPF)등 핵군축운동을 이끌어온 국제NGO들은 연명으로 발표한 성명을 통해 “결의안 1887호가 핵 확산과 다른 종류의 핵 불안정 방지를 돕기 위한 구체적인 전략적 의무사항들을 포함시킨 반면, 이와 유사하게 군축에 있어서 진전을 이룰 확실한 방안을 포함시키는 데는 실패했다.”고 지적했다. 그리고 핵보유국들에게 △ 핵무기로 비핵국가를 공격하지 않는다는 법적 구속력이 있는 안전보장, △ ‘선제공격’의 수단으로 핵무기를 사용하지 않는다는 약속, △ “확장 억제-핵우산” 배치 정책 배제, △신형 핵탄두 개발 및 현존하는 핵탄두 현대화 중단 약속, △포괄적핵실험금지조약(CTBT)와 핵분열물질중지조약(FMCT)의 조건 없는 완전한 수용, △핵무기협약의 착수 등을 촉구했다. 열거된 요구사항들은 비핵국가들이 강력히 요구해오던 것으로 오바마의 ‘핵무기 없는 세계’ 구상과 안보리 결의안 1887호가 아직 충족시키지 못하고 있는 것들이다.

### Ⅳ. 미-러 핵군축협상과 MD

안보리 결의안 1887호는 이란과 북한을 언급하지 않았지만 이들을 겨냥하고 있었고 이들 국가들에 대한 제재 움직임과 더불어 채택되었다. 미국은 이들 나라에 대한 국제적 제재압박 구도를 확대강화하면서, 양자 혹은 다자협상을 병행하고자 했다. 1887호 결의 전후 오바마 대통령과 서방국가들의 우선적 타깃은 우라늄 농축의 지속을 천명한 이란이었다. 그러나 2009년 6월에 합의된 북한에 대한 안보리 제재와는 달리 이란에 대한 제재구

도는 간단히 합의되지 않고 있다. 중국과 러시아의 완강한 반대에 직면해 온 것. 하지만 이란에 대한 압박구도를 어렵게 만드는 주된 원인은 중국이나 러시아가 아닌 핵보유국 이스라엘에 배타적 지원을 제공하는 미국 자신으로부터 발생하고 있다. 미국이 이스라엘에 대해 동일한 수준의 비핵화 압력을 가하려 하지 않는 한 이란 문제의 해결은 요원할 것으로 보인다.

미러간 핵군축협상은 상대적으로 순항하는 듯이 보였다. 그러나 지난 연말 새로운 암초를 만났다. 러시아의 실력자 블라디미르 푸틴 총리가 12월 28일 기자회견을 통해 미국의 미사일방어체제(MD) 계획을 강하게 비판하면서 12월 5일 만료된 전략무기감축협정(START)을 갱신할 새로운 협정에 미국의 MD도 포함되어야 한다고 요구한 것. 사실 오바마 미 대통령이 동유럽 MD배치 구상을 변경하기는 했지만 완전히 폐기한 것은 아니었다. 폴란드와 체코 등에 배치될 예정이었던 장거리 지상배치요격미사일(GBI)은 제외했지만 여전히 중단거리 미사일 요격용인 SM-3를 해상과 지상에 배치하는 것으로 수정했을 뿐이다. 이 방안은 미국이 일본, 한국, 대만등과 연계하여 동북아시아에서 시도하는 MD 구상과 유사한 것이다.

여하튼 지난 2009년 4월 이래 진행되어온 미-러 전략무기감축협정(START)에 대한 대체협상이 성공적으로 마무리되면, 실전 배치된 전략핵무기를 1000기 이하로 감축하고, 나아가 보관 저장된 전략핵무기와 운반수단을 같은 수준으로 감축하는 합의가 이루어질 것으로 기대되었다. 이 경우 다른 핵보유국의 참여도 요구할 조건이 형성되어 다자간 핵군축협상이 시작되는 계기를 제공할 수 있을 것이다. 새로운 핵군축 협상의제로 기대해 볼만한 또 다른 의제는 소형미사일 등에 탑재하는 전술핵무기 생산과 배치, 그 현대화에 관한 것이다. 하지만 아직 미-러 누구도 실질적인 협상안을 내놓지는 않고 있다.

## V. 북한 핵 문제와 6자 회담 재개여부

오바마 대통령이 주도하는 ‘핵무기 없는 세계’ 구상의 또 다른 시금석은 동북아시아에서 6자회담의 성공여부, 즉 북한 핵 폐기와 관련된 협상 성패여부가 될 전망이다.

2009년 4월, 오바마의 프라하 선언이 있던 바로 그 날, 북한은 국제기구에 신고된 위성, 광명성 2호를 은하 2호라는 발사체에 실어 쏘아 올렸다. 이 다분히 미국과 한국 그리고 주변국의 반응을 시험하기 위한 것으로 보였다. 오바마 대통령은 집권 초기 이란, 범아랍권, 쿠바, 러시아 등과의 관계개선에 적극적인 메시지를 보낸 반면 북한에 대한 분명한 입장을 밝히지 않고 있었다. 그러나 한미일 3정부는 북한 측의 메시지를 냉정하게 분

석하지 않고 사실상 과도하게 반응했다. 한국과 일본, 그리고 미국은 유엔안보리가 북한을 제재할 것을 요구했고 이는 의장성명 채택으로 이어졌다. 북한은 이에 반발하여 안보리의 핵보유국 편향을 비판하며 2차 핵실험을 강행했고 6자회담 탈퇴도 선언했다.

미국은 북한에 대한 제재를 강화하면서도 북미 직접대화에 의한 문제해결에 과거보다는 비교적 적극적으로 나서기 시작했다. 북미 직접대화는 북-중국경에서 북한 측에 체포되어 억류된 미국 국적 여기자 석방을 위해 빌 클린턴 전 대통령이 2009년 8월 평양을 방문하여 김정일 국방위원장을 만난 것을 계기로 본격화되었다. 이어 2009년 9월 원자바오 중국 총리가 평양을 방문하여 경제교류협력을 합의하면서 유엔 안보리의 대북 제재구도는 크게 약화되었다. 이어 2009년 12월 초 방북한 보즈워스 특사는 북한에 오바마 대통령의 친서를 전달했고 미 측의 제안에는 새 평화체제와 평화협정도 의제로 포함되어 있었다고 밝혔다. 평화체제 문제는 북미관계정상화와 함께 북한이 북핵 폐기의 상응조치로 강조해온 의제이다.

## VI. 동북아 비핵지대화 구상

2009년 11월 23일, 여의도 국회에서는 한일의원들과 시민사회 단체들이 참여하여 동북아시아 비핵군축 방안을 검토하는 주목할 만한 토론회가 열렸다. 한국 PNND(핵군축을 위한 국제 의원네트워크) 소속 이미경, 조승수 의원 등과 일본의 민주당 핵군축위원장 히라오카 의원, 그리고 참여연대, 평화네트워크, 노틸러스 아리, 피스데포와 같은 한일 시민단체가 함께 참여하는 ‘한반도 비핵화와 동북아 비핵지대를 위한 한일 국제회의’가 그것이다. 이들은 3월초 동경에서, 그리고 5월 NPT 검토회의가 열리는 뉴욕에서 한미일 3자의 의원-시민사회 토론회로 이어나가고 연관된 국제캠페인도 추진하여 동북아시아 비핵지대화를 2010 NPT 평가회의의 주된 의제로 공식화하겠다는 계획이다.

동북아시아 비핵지대화 구상은 6자회담을 통한 한반도 비핵화 논의와 평화체제 논의가 도달해야 할 목표에 대한 하나의 제안이다. 동북아시아 비핵지대화 구상은 남북과 일본이 핵을 포기하고 주변 3국이 이를 보장하자는 3+3 구상을 골자로 하고 있다. 북한의 핵무기 폐기 및 포기에 상응하여 일본과 남한이 핵우산 혹은 핵 억지력에 기대는 일체의 군사적 계획을 포기하고, 미국, 중국, 러시아 등 핵무기 소유국가들은 이들 비핵국가에 대해 법적 구속력 있는 소극적 안전보장, 즉 핵으로 공격하지 않겠다는 약속을 제공해야 한다는 것이다. 이 구상은 일본의 피스데포 등이 주창하여 한일 시민사회단체들이 주장해오던 것인데, 일본 민주당이 총선에서 이와 유사한 동북아시아 비핵지대를 위한 모델조약안을 공약으로 내걸고 집권하여 보다 현실성을 띄게 되었다.

여기서 논란이 될 만한 것은 아무래도 핵우산의 폐지, 핵보유국의 단계적 핵군축 여부 일 것이다. 일본 민주당은 자신들의 안에서 핵우산 포기는 언급하지 않고 있다. 정권교체 이전 일본 정부는 핵우산에 대한 언급을 금기시 한 것은 물론, 핵보유국이 핵으로 선제공격을 가하지 않는다는 정책을 취하는 것에 대해서조차 반대해왔었다. 다만 2009년 12월 일본과 호주 정부가 주관해 설립한 '국제 핵비확산군축위원회(ICNND)'가 핵탄두를 2025년까지 90% 삭감하고, 그 때까지 '선제 사용 금지' 선언도를 실현해야 한다고 주장함으로써 기존의 입장에서 진전된 제안을 내놓았다. 그러나 6자회담의 진전은 핵우산 문제를 핵심이슈로 끌어올릴 것이다. 북한이 핵 포기 및 폐기 협상이 본격화되는 단계에서 이를 제거해 줄 것이 자명하기 때문이다. 한국과 미국 국방부는 이미 북한 핵실험으로 인해 핵우산이 필요하다고 명시한 공동성명을 수차례 채택함으로써 북의 핵실험에 대한 상응조치가 핵우산임을 확인한 바 있다.

## VII. 나오며

오바마 대통령은 핵무기 없는 세계에 대한 비전 발표로 노벨평화상을 받았다. 그러나 오바마 대통령이 핵무기 없는 세상을 만들기 위해 많은 일을 해 낼 것이라고 기대하기는 쉽지 않다. 그러나 핵무기 없는 세계 비전을 평가 절하할 필요는 없다. 그것은 본질적으로 우리의 비전이기 때문이다.

신문의 1면을 장식하곤 하는 북핵문제는 몇몇 북한 지도부의 망상과 관련된 문제가 아니라 국제적인 핵 군비경쟁의 한 부분이다. 북핵문제 해결을 위한 방안 역시 지구적인 차원의 핵군축 구상들과 불가피하게 연결될 수밖에 없다. 전 지구가 직면한 핵무기 위협에 천착하면 할수록, 우리 자신이 그 군비경쟁의 일원임을 깨닫게 된다. 한국의 경우 핵우산 정책과 핵탑재 장비 사용을 포함하는 전쟁훈련 등이 그것이다. 한반도 비핵화와 동북아시아에서의 핵위협 제거, 그리고 핵없는 세계를 향한 노력은 더욱 긴밀히 연결되어야 한다.

(2010/01/18)



## 2010년 노사관계 전망 : 노사관계의 '실종'

은수미

(한국노동연구원 노사관계연구본부 연구위원)

- I. 들어가며
- II. 헌법에 보장된 노동삼권의 노사관계를 통한 구현
- III. 개별적 혹은 집단적 수준에서의 사회적 보호와 불평등의 개선
- IV. 일자리 질과 양의 확대에 끼치는 효과
- V. 나가며

### I. 들어가며

연말연초가 되면 빠지지 않는 연례행사 중의 하나가 신년 노사관계에 대한 진단이다. 그렇다면 왜 노사관계에 주목할까? 파업 등 노동쟁의로 비용이 증가하고 기업환경이 어려워지기 때문이라고 답하는 경우가 종종 있지만(사실 꽤 많은 사람이 이런 생각을 한다), 노사관계의 원래적 의미를 살펴보면 적절한 대답은 아니다.

2009년 12월 현재 통계청 고용동향에 따르면 경제활동인구 24,063천명(59.7%), 취업자 23,229천명(57.6%), 실업자 834천명(3.5%)이고 임금근로자는 16,555천명(71.3%)이다. 노사관계는 단결권, 단체교섭권, 단체행동권 등 노동삼권의 보장 및 사회적 정의(social justice)의 실현을 통해 이들의 개별적 혹은 집단적 취업 및 근로환경에 직·간접적 영향을 끼친다. 즉 노사관계는 원래 노동권의 구현과 그것을 통한 사회적 정의의 실현을 목적으로 하며 일자리의 창출이나 기업경영 제고는 이에 종속되는 하위 범주이다.

취업자 특히 임금근로자들은 고용주와 대등한 관계를 형성하지 못한다. 따라서 노사 간의 개별적 혹은 집단적인 정의는 법을 통한 '강제적 규율' 과 노사관계를 통한 '자율적 규율' 에 의해 보장할 수밖에 없고 이것이 모든 나라의 노동법과 단체협약의 근간을 이루는 기조이다. 한 나라의 헌법과 노동법에 보장된 노동권이 노사관계를 통해 적절히 구현

되고 있는지 여부가 노사관계 진단이나 전망의 중요한 항목인 이유가 여기에 있다.

다른 한편 특정 사업장에서 개별적 혹은 집단적으로 노사가 대등한 관계를 형성한다 하더라도 그것이 사회 전체적으로 정의롭지 않을 수 있다. 예를 들어 노사관계가 규율할 수 있는 범위가 특정 사업장이나 기업 혹은 정규 근로 등으로만 제한될 경우 한쪽의 정의는 다른 쪽의 부정의의 대가일 경우가 생긴다. 때문에 정부와 사용주는 사업장을 넘어선 전국국가적 수준에서의 공정성(fairness)에 관심을 기울이지 않을 수 없고 노사관계는 공정성 구현을 위한 중요한 수단이다. 그런 점에서 사회적 정의나 불평등의 개선에 얼마나 기여하는가가 노사관계 전망의 또 다른 척도이다. 더불어 부정의나 불평등이 파업 등의 노동쟁의로 나타날 수 있다는 사실 까지 적극적으로 고려할 필요가 있다.

또한 노사관계는 일자리의 양과 질 모두를 높이는 수단일 수 있다. 최근 ‘고용없는 성장’이 중요한 문제로 부각된 바 있으며 그것의 핵심은 비정규직이나 근로빈곤이다. 경제지표나 성장률의 회복 혹은 노동시장 참여가 저임금 근로를 넓힐 뿐 빈곤을 해결하지 못한다는 것에 우리 사회의 고민이 있다. 이것을 바꾸는 것이 노사관계의 주요한 목표가 되면 문제 해결은 한결 쉬워진다. 백지장도 맞들면 낫다지 않는가. 노사가 불평등과 부정의를 해소하고 일자리의 양뿐만 아니라 질적 개선을 위해 위해 협력한다면 노사관계는 항상 과관불일 것이다.

이와 같은 점을 고려하여 이 글에서는 2010년 노사관계를 ① 헌법에 보장된 노동삼권의 노사관계를 통한 구현, ② 개별적 혹은 집단적 수준에서의 사회적 보호와 불평등의 개선, ③ 일자리 질과 양의 확대에 끼치는 효과라는 세 가지 차원에서 진단하고 전망하려 한다.

또한 구체적인 전망에 들어가기 전에 한 가지만 덧붙인다. 노사관계는 사실상 노동계, 사용자 그리고 정부(및 국회) 간의 상호관계이다. 우리 사회에서 정부는 직접적 개입에서부터 법제도적 강제 등을 통해 노사관계에 광범위한 영향력을 끼친다. 매일노동뉴스에 따르면 2009년 노동계 10대 인물 1위가 추미애 국회환경노동위원회 위원장, 3위 이명박 대통령, 4위 임태희 노동부장관, 8위 이영희 전 노동부 장관이다. 노사관계에 대한 정부의 영향력을 보여주는 조사 결과라고 할 것이다. 2010년에도 정부의 영향력은 적지 않을 것이라는 점에서 2010년 노사관계 전망에서 정부 변수는 상당히 크다. 하지만 이 글에서는 정부 변수는 주목하지 않을 것이라서 분명히 제한적이다.

## II. 헌법에 보장된 노동삼권의 노사관계를 통한 구현

첫째, 헌법에 보장된 노동권이 노사관계를 통해 구현되는지 여부는 노동권과 노사관계

에 대한 노사 혹은 정부의 태도와 능력, 노사관계에 영향을 끼치는 노동법의 개정 혹은 제정 등을 통해 확인해야 한다.

정부 태도의 경우, 2009년 한 해 동안 정부는 사용자측과 노조측 사이에서 균형감각을 상실하였다는 비판도 없지 않다. 그 이유를 혹자는 정부가 노사관계를 노동권의 보호보다는 기업의 비용절감의 측면에서 바라보기 때문이라고 한다, 그렇지만 경제위기 시기에 불가피한 것이 아니냐는 의견도 있다. 균형감각의 상실 여부는 전적으로 진리의 개별성에 맡길 문제이겠지만 그 결과는 노사관계에 분명한 영향을 끼친다. 심각할 경우 노사관계의 실종을 낳을 수도 있기 때문이다.

또한 자율적인 해결 대신 법치를 지나치게 강조하는 것은 우리 사회의 역사적 경험상 노사관계에 부정적이라는 의견이 있다. 국가인권위원회가 1월 21일 개최한 ‘업무방해죄와 노동인권정책토론회’에서 발표자들은 단체행동권 행사가 형법에 의해 범죄행위로 처벌되고 있는 실정에 대한 개선방안을 제안 하였다. 외국에서는 정의행위를 이유로 형사 처벌하는 사례가 드물며 사용자에게 만능열쇠를 줄 수 있는 독소조항이라는 점 때문이다. 만약 법치가 노동삼권의 구현을 어렵게 한다면 노사관계 자체가 무너질 수 있다는 우려이다.

그렇다고 노동계나 시민사회가 노사관계의 복원을 주도할만한 능력을 갖춘 것도 아니다. 이것은 10.8%에 불과한 노조 조직물이나 기업별 조합원의 이해만을 대표하는 노조 조직체계 때문만은 아니다. 민주노총과 한국노총 등 노동계 내부의 자기희생과 양보를 전제로 한 협력이나 노동계와 시민운동 단체의 연대 등이 어렵고 무엇보다 노동계에 대한 낮은 사회적 지지를 극복하지 못하기 때문이다. 게다가 노동계의 리더십 취약이나 도덕성 위기는 이미 10년 정도 계속 지적되었고 악화하고 있는 것이 아니냐는 우려도 있다. 그런 점에서 2010년은 노사관계의 실종과 부정의의 확산이 지속될 가능성이 있다.

물론 복수노조 허용 및 창구단일화나 전임자임금지금지과 유급근로시간면제 제도 등의 법제도적 변화는 노사관계의 불씨이긴 하다. 1월 17일 한국경영자총협회(이하 경총)가 300인 이상 기업체 198곳을 대상으로 실시한 2010년도 노사관계 전망조사에서 기업의 88%가 “올해 노사관계가 지난해에 비해 더 불안해질 것” 이라고 답하였으며 중요한 이유를 “노조 전임자 급여 지급 금지를 둘러싼 노사갈등(43%)” 으로 꼽았다.

하지만 이것이 파업 등 노동쟁의로 이어지거나 노사관계의 복원을 낳을 가능성은 상대적으로 적다. 300인 이상 사업장의 노동쟁의가 2000년 이후 지속적으로 줄어들고 있고 파업에 대한 부담감이 여전히 크기 때문이다. 따라서 불안은 불안 ‘감’ 에 불과할 것으로 보인다.

### Ⅲ. 개별적 혹은 집단적 수준에서의 사회적 보호와 불평등의 개선

둘째, 노사관계를 통해 개별적 혹은 집단적 수준에서의 사회적 보호와 불평등을 개선할 가능성은 매우 적으며 이것이 노사관계의 실종을 부추길 것이다.

한국에서는 단체협약이 적용되는 조합원 범위를 노사가 정한다. 그런데 상당수의 기간제 근로자나 파견 혹은 용역 등의 간접고용 노동자들은 취업한 사업장에 단체협약이 있다 하더라도 조합원 범위에 들어가지 않아 협약의 적용대상이 아니다. 노사관계의 밖에 있는 것이다.

또한 노동조합 및 노동관계조정법 30조는 “신의에 따라 성실히 교섭” 해야 한다는 성실교섭의무를 부과하고 있으며 81조는 부당노동행위를 규제하지만 사실상 법이 지켜지지 않거나 법을 적용하기가 어렵다. 특히 조직력이 취약한 비정규직이 교섭을 요구할 경우 사용자가 이것을 거부하는 사례가 빈번하다.

게다가 비정규직 등 사회적 약자는 목소리를 내기조차 어렵다. 비정규직의 노조 조직률은 2007년 3월 4.7%에서 2009년 3월 3.4%로 오히려 떨어졌으며 이와 같은 추세가 개선될 여지가 적다. 산별 시도도 비정규직 조직화에는 성공적이지 못하여 금속노조의 조합원 중 비정규직 비중은 2.5%(2008년말 기준)이고 보건의료노조도 8% 수준이다. 복수노조 창구단 일화가 전면적으로 시행될 경우 산별과 비정규직 노조 모두에게 부정적이다.

비정규 근로는 실업 및 근로빈곤의 확대에 따른 소득 불평등과 사회적 양극화를 낳는다. 1년간 실직 비중이 정규직은 13.3%인 반면 비정규직은 33.7%로 두 배가 넘는다. 실직한 경우 빈곤가구로 떨어지는 비중이 전체의 60.3%이며 재취업을 한 경우에도 35.7%는 여전히 빈곤가구라는 것을 고려하면 비정규직의 높은 실직비중과 근로빈곤은 긴밀한 관계가 있다. 또한 2009년 정규직의 평균 근속년수는 6.7년인 반면 비정규직은 1.9년이고 1년 미만 근속비중이 정규직 25.6%, 비정규직 55.9%로 두 배 이상이다. 임금의 경우에도 비정규직의 월급여는 정규직의 54.6%에 불과하며 고용보험 42.7%, 퇴직금 32.7%, 상여금 29.8%, 유급휴가 31.7%에 불과하다. 하지만 이미 앞에서 지적한 여러 가지 이유 때문에 노사관계를 통해 문제를 해결하지 못하였으며 2010년에도 달라지지 않을 것이다.

물론 이와 같은 사회적 형평성의 훼손은 부분적 혹은 파편적이지만 개인적이거나 집단적 저항을 낳는다. 2009년 현재 파업 횟수는 2008년 대비 12% 늘어났지만 근로손실일수는 22% 줄어든 것은 소규모 신규사업장이나 간접고용 비정규직의 노동쟁의가 증가하였다는 사실을 의미한다. 하지만 어렵게 파업을 하고 부당함을 호소해도 효과는 너무 적다. 2010년 새해벽두 한양대 안성캠퍼스 청소용역 노동자의 노동쟁의는 사회적 약자의 외로운 절

규가 계속될 것임을 시사한다. 소수만의 국지적 저항은 노사관계의 실종을 가속화시킬 가능성도 있다.

#### IV. 일자리 질과 양의 확대에 끼치는 효과

셋째, 노사관계가 일자리의 질과 양에 끼치는 긍정적 효과는 미미할 것이다.

경기가 가파르게 상승한다는 소식에도 불구하고 취업률은 여전히 제자리걸음이고 2009년 10월 -0.2%, 11월 -0.1%, 12월 -0.3%로 감소하기까지 한다. 성장과 일자리 양의 상관관계는 2000년대 이후 깨졌지만 최근 들어 더욱 심각하다.

일자리 질의 측면에서 상황은 더욱 나빠 비정규직은 늘고 임시 일용직은 줄었다. 경제 위기의 타격은 여전히 사회적 취약계층에 집중되고 늘어난 상용직 일자리의 상당부분이 비정규직일 가능성이 없지 않아 영세자영업까지를 고려한다면 일자리 질은 악화된 것으로 보인다.

그 이유는 여러 가지가 있지만 우리 사회에서 기업 간 격차가 매우 크고 대기업의 일자리가 준다는 것을 고려하면 ‘대기업 문제’ 특히 노동력 수요 측의 문제로 눈을 돌릴 필요가 있다. 현재와 같은 대기업과 중소기업 간의 불공정 거래, 대기업의 아웃소싱이나 사내하도급 사용관행에서 일자리의 저수지인 중소기업은 기간제나 저임금 근로를 사용할 수밖에 없다.

이것을 해소할 수 있는 방안 중의 하나가 대기업-중소기업을 하나의 단위로 묶어 노사관계를 통해 규율하는 방법일 터이지만 그와 같은 가능성은 거의 없다. 공공부문 조차도 민간위탁이나 기간제 등 비정규 근로 사용에 편승하는 현실이고 그것을 규제할 방법은 없다. 승자독식과 약육강식의 정글의 법칙을 소수자보호와 상호호혜의 인간의 법칙으로 바꿀 여지를 우리 사회의 노사관계는 가지고 있지 못하며 2010년은 그와 같은 현실이 적나라하게 드러날 것으로 보인다.

#### V. 나가며

노사관계의 전망으로 시작된 글이 노사관계의 실종으로 끝나 버려 결론을 맺기가 어렵다. 사회과학이 있어야할 자리를 개인적 기원으로 대체하는 것으로 글을 맺는 것을 양해하기 바란다.

필자는 노사관계 실종이 잘못된 판단이기를 바란다. 노사관계가 새롭게 복원될 가능성을 찾지 못한 책상물림의 한탄이기를 간절히 원한다. 왜냐하면 노사관계의 실종이 사실일 경우 그 타격은, 전망을 하는 연구자가 아니라 사회적 취약계층에게 고스란히 전가되기

때문이다. 더군다나 노사관계의 형성을 위해 수십년간에 걸친 숭한 노력을 생각하면 함부로 노사관계의 실종을 거론해서는 안 된다. 전망은 전망일 뿐이며 2010년 말의 평가는 또 다를 수도 있을 것이라고 믿고 싶다. 새해 쏟아져나온 노사관계에 대한 인터뷰, 희망에 대한 서술이 현실로 바뀔 것을 기대한다. 이해할 수도 믿을 수도 없으면 외우라지 않던가. (2010/01/25) 

## 사회복지정책의 방향과 과제

신동면

(코리아연구원 기획위원/ 경희대 교수)

- I. 들어가며
- II. 임시·일용근로자와 영세 자영업자를 위한  
소득보장제도 정비
- III. 임시·일용직 근로자와 영세 자영업자의  
인적자원개발 강화
- IV. 나가며

### I. 들어가며

이명박 정부에서 경제위기에 대응하기 위하여 추진한 사회복지정책은 저소득층 생활안정 지원과 고용유지 및 취업기회 확대 사업을 꼽을 수 있다. 한시적인 공공부조 급여와 취약계층을 위한 공공일자리 제공은 갑작스러운 경제위기가 사회위기로 전이되는 것을 막는 데 효과적이었다. 그러나 이명박 정부의 사회복지정책은 경제위기로 인한 소득상실의 위협을 가장 크게 받고 있는 집단인 임시·일용직 근로자와 영세 자영업자들에 대한 체계적인 대책을 마련하지 못하고 있다는 점에서 문제를 안고 있다.

최근의 경제위기가 초래한 사회문제를 요약해 보면, ‘임시·일용직 근로자와 영세 자영업자를 비롯한 취약 근로계층의 고용 불안과 소득 감소가 빈곤 증가로 이어진다’는 것이다. 이들 취약 근로계층의 대다수는 비정규직이거나 영세 자영업자들로 월평균 가구 경상소득이 최저생계비 이상에서 120% 미만인 차상위 가구에 속한다. 그러므로 경제위기의 충격에 가장 많이 노출되어 있는 사회 집단은 비정규직이거나 영세 자영업자로서 차상위 가구에 속하는 ‘일을 하지만 가난한 근로빈곤층(working poor)’이다.

차상위 가구에 속하는 근로능력자들이 경제위기로 인하여 일자리를 잃고 소득이 감소하여 가구소득이 최저생계비 미만인 절대적 빈곤층으로 전락하는 경우, 생계유지를 위한 사회안전망으로 작동할 수 있는 제도적 장치는 국민기초생활보장제도와 실업급여가 있다.

그런데 임시·일용직근로자의 대다수는 고용보험에 가입되어 있지 않기 때문에 실직 시 실업급여를 받을 수 없으며, 영세 자영업자는 고용보험에 가입조차 할 수 없다. 통계청(2008)의 ‘경제활동인구 부가조사’에 따르면, 2008년 8월 기준 임금근로자 중에서 고용보험에 가입된 비율은 57%이다. 정규직은 66%가 가입되어 있으나, 비정규직은 39%만이 고용보험에 가입되어 있다. 결국, 빈곤층으로 전락한 대다수의 임시·일용직근로자와 영세 자영업자들은 최저생활을 유지하기 위하여 국민기초생활보장제도의 생계지원을 찾을 수밖에 없다.

그런데 경제위기시 국민 최저생활을 보장하기 위하여 공공부조를 확대하는 것을 피할 수 없지만, 공공부조가 사회보장제도에서 지나치게 높은 비중을 차지하는 것은 바람직하지 않다. 사회민주주의 이론가인 코르피(Korpi)에 따르면, 빈자에게 복지급여를 집중할수록 빈곤과 불평등이 줄어들 가능성이 감소하는 역설이 존재한다. 공공부조의 과부하는 사회복지정책 설계시 사회투자적·예방적 사회복지프로그램에 대한 자원 배분을 어렵게 한다. 또한, 잠재적 빈곤가구가 공공부조 수급가구로 선정되고 나면, 탈수급·탈빈곤이 매우 어렵기 때문에 공공부조의 확대는 신중하게 접근해야 한다. 보건복지가족부 발표 자료를 보면, 근로능력자를 대상으로 하는 자활프로그램 참여자 가운데 수급자에서 벗어난 비율은 2002년 6.9%, 2004년 5.4%, 2006년 6%, 2008년 6.1% 등으로 매우 낮다. 이와 같이 수급자의 탈수급·탈빈곤이 어렵다는 사실을 고려하면, 근로능력자가 있는 차상위 가구가 절대빈곤층으로 전락하여 수급자로 되는 것을 예방하는 일이 탈수급을 피하는 것보다 중요하다.

최근의 경제위기로 인해 임시·일용근로자와 영세 자영업자들이 빈곤층으로 전락하여 기초생활 수급자가 되는 것을 막기 위한 사전적·예방적 빈곤대책이 필요한 이유이다. 이명박 정부는 사회복지정책의 주요 정책 대상집단을 임시·일용직 근로자와 영세 자영업자들로 삼고, 사회복지정책을 추진해 나가야 한다. 이를 위해 단기적 대책인 소득보장제도의 정비와 중장기적 대책인 인적자원개발 사업이 추진되어야 한다.

## II. 임시·일용근로자와 영세 자영업자를 위한 소득보장제도 정비

사회보장제도도 임시·일용근로자와 영세 자영업자들에게 소득 상실의 위험을 완화하는 완충장치의 역할을 수행할 수 있어야 한다. 그런데 우리나라에서 임시·일용근로자와 영세 자영업자들은 사회보장정책의 사각지대에 놓여 있어서 사회안전망으로부터 보호받지 못한다. 비정규직 근로자와 영세 자영업자의 대다수는 소득유지를 위한 1차적 사회안전망인 국민연금과 고용보험의 혜택에서 배제되어 있다. 또한 사회보험에 가입되어 있다고 할지라도 불안정한 고용과 낮은 소득으로 인하여 급여를 받지 못하거나 급여수준이 낮을 수

밖에 없는 것이 현실이다. 우리나라가 법제도적 차원에서 보편주의 복지제도를 도입하고 있어도 실질적인 보편주의를 달성하지 못하는 이유가 여기에 있다. 그 동안 정부의 소득 정책으로부터 배제되어 왔던 임시·일용근로자와 영세 자영업자를 위해서 소득정책을 통하여 사회적 임금과 시장임금을 적절하게 조정하는 일이 우선적으로 필요하다. 이명박 정부는 다음에 열거한 소득보장제도의 개선을 시급하게 추진해야 한다.

첫째, 실업자가 늘어나고 영세 자영업자들의 휴·폐업이 늘어나는 상황에서 사회보장제도가 1차적 사회안전망의 역할을 담당하기 위해서는 실업급여의 사각지대를 없애야 한다. 즉, 비정규직의 고용보험 가입률을 높이고, 영세 자영업자의 실업급여 사업 가입을 조속히 추진하여야 한다. 그런데 고용상태가 불안정한 임시·일용근로자의 경우 고용보험에 가입되었다고 해도 실직일 이전 18개월 중 6개월 이상 피보험기간을 유지하고 실직일 직전 3개월 이상 보험료를 납부해야 한다는 실업급여 수급조건을 충족하기 어렵다(고용보험법 제 40조). 또한 영세 자영업자의 경우 실업급여 사업의 임의가입을 허용한다고 해도 추가적인 보험료 납입에 대한 부담과 6개월 이상 피보험기간을 유지해야 한다는 수급조건 등으로 인해 실업급여 혜택을 받기가 쉽지 않을 것이다. 따라서 실직일 직전 3개월 이상 보험료 납부실적이 있어야 한다는 수급조건을 완화하여 임시·일용근로자의 실업급여 수급가능성을 높여야 한다. 그리고 영세 자영업자의 임의가입을 허용하는 경우, 실업급여 가입을 촉진하기 위하여 보험료 납부제도를 유연화하고, 보험료 납부를 유예 또는 지원하는 조치가 필요하다.

둘째, 근로장려세제(EITC)의 적용대상을 확대하고 급여수준을 인상해야 한다. EITC는 근로소득이 증가하면 급여가 줄어드는 공공부조와 달리 일정한 수준까지 근로가 증가할수록 소득지원 혜택이 증가하도록 설계된다(현행 EITC에서 점증구간의 끝점은 800만원, 평탄구간의 끝점은 1,200만원, 점감구간의 끝점은 1,700만원으로 설계되어 있음). 그러므로 EITC는 저소득층의 근로동기를 강화한다는 점에서 예방적·사전적인 빈곤대책이며, 동시에 저소득 근로자에게 사회적 임금을 지급하여 취약기업체의 노동비용을 보충하는 기능을 담당한다. 우리나라에서 EITC는 참여정부에서 도입되어 2009년 9월에 처음으로 근로장려금이 지급되었는데, 적용대상이 협소하고 급여수준이 낮다는 문제를 안고 있다. EITC가 제대로 기능하기 위해서는 다음과 같은 조치들이 필요하다.

먼저, EITC 수급조건인 소득, 재산, 부양의무자 기준을 완화하여 적용대상을 확대하여야 한다. 첫째, 현행 제도에서는 근로장려금을 수급할 수 있는 최대소득을 의미하는 점감구간의 끝점을 배우자 소득을 포함하여 연간 총소득 1,700만원 미만으로 정하는데(조세특례제한법, 제 100조의 3항), 이를 2009년 긴급지원제도의 소득기준인 최저생계비 150% 미만으로 올리는 것이 필요하다(4인 가구 기준 1,989,914원). 그리고 급여 점증구간의 끝점을

최저생계비의 60% 수준, 평탄구간의 끝점은 최저생계비 100% 수준으로 높이는 것이 적절하다. 둘째, 현행 제도에서는 무주택자거나 5천만원 이하 소규모 주택을 한 채 소유하고 토지, 건물, 자동차, 예금 등 재산 합계액이 1억원 미만인 자로 수급자를 제한하고 있는데(조세특례제한법 제 100조 3항), 이는 수급자를 협소하게 할뿐만 아니라 자산형성을 저해한다는 문제를 안고 있다. 2009년 긴급지원제도의 재산기준이 대도시 13,500만원, 중소도시 8,500만원, 농어촌 7,250만원 미만인 것을 고려한다면, 차상위 가구에 속하는 근로자들을 주요 대상으로 삼게 될 EITC 재산기준은 긴급지원제도의 재산기준에 맞추거나 높게 책정되어야 한다. 셋째, 현행 제도에서는 18세 미만의 부양아동이 1인 이상이 있어야 한다는 부양의무자 규정을 두고 있는데(조세특례법 제 100조 3항), 이는 저소득층의 근로동기를 높인다는 제도취지와 맞지 않으므로 폐지하는 것이 적절하다. 넷째, 현행 제도에서는 임금 근로자만 근로장려금의 혜택을 받을 수 있는데, 영세 자영업자들에게도 확대되어야 한다. 그 동안 영세 자영업자들의 상당수는 비공식부문에 속해 있어 사업자 등록증이 없고, 매출과 소득 등을 파악하기 어려웠다. 하지만, EITC를 영세 자영업자에게도 확대 시행한다면 이들을 공식부문으로 끌어들이는 계기가 될 수 있을 것이다.

다음으로, EITC의 급여수준을 높여야 한다. 현행 제도에서 근로장려금의 최대급여액은 연간 120만원인데, 이는 저소득층의 근로동기를 높이고 영세기업의 임금부담을 보충하기에는 부족한 수준이다. 미국에서 시행중인 EITC를 보면, 2009년 현재 자녀가 둘 이상인 근로소득자의 경우 연간총소득이 38,646달러 미만인 경우 수급대상자가 되며, 최대급여액(maximum credit)은 4,824달러이다. 우리나라 현행 사회보험체계에서 고용주와 근로자가 부담하는 보험료의 합계 부담률이 근로소득의 17.88% 수준인 것을 고려한다면, 최대급여액은 평탄구간의 끝점인 연간 최저생계비 금액의 20% 수준으로 정하는 것이 적절할 것이다. 이는 4인 가구기준으로 318만원에 해당한다.

### Ⅲ. 임시·일용직 근로자와 영세 자영업자의 인적자원개발 강화

임시·일용직 근로자와 영세 자영업자를 소득정책의 대상으로 흡수하고, 정부의 사회안전망을 통하여 보호하는 것이 필요하지만, 사회적 임금체계의 정비가 이들을 위한 대책의 전부가 되어서는 안 된다. 비정규직의 능력과 역량을 개발할 수 있는 교육·훈련기회를 확충하고 보다 나은 직장으로 점프할 수 있도록 정부가 취약 근로자의 인적자원개발 분야에 지속적으로 투자하는 것이 필요하다. 또한 영세 자영업자의 구조조정을 위해서도 중장기적이고 체계적인 대책이 마련되어야 한다. 지금과 같이 휴·폐업으로 인해 저소득층으로 전락한 영세 자영업자에 대하여 한시적인 긴급지원을 시행하거나, 재산담보부 용자서비스를 시행하는 등의 임시방편적인 대책을 통해서 영세 자영업자의 몰락과 빈곤화라

는 문제에 효과적으로 대처할 수 없다. 영세 자영업자들이 빈곤 또는 실업상태에 빠지지 않고 새로운 길을 찾아갈 수 있도록 지원하는 직업능력개발사업과 고용지원서비스가 중요하다.

이명박 정부에서는 비정규직과 영세 자영업자를 대상으로 적극적 노동시장사업을 효과적으로 펼쳐나갈 종합대책이 부재하며, 행정체계와 인프라 등이 미비한 실정이다. 현재 비정규직과 영세 자영업자에 대한 고용지원은 중소기업청, 지자체, 노동부 등으로 나누어져 업무 연계나 협조가 미흡한 실정이다. 노동부가 비정규직과 영세 자영업 문제를 총괄하고, 범정부적 차원에서 문제를 다룰 대책기구를 마련하여 정책을 기획·조정하는 것이 필요하다. 또한 지역별로 설치된 고용지원센터에서 비정규직과 영세 자영업자의 직업능력 개발과 고용지원서비스를 제공해야 한다. 이를 위하여 고용지원센터에 비정규직 지원팀과 자영업자 지원팀을 각각 설치하고, 취업알선·심층상담 등 고용지원서비스와 직업훈련 프로그램을 운영하며, 특별히 자영업자를 위한 경영도우미 서비스, 자금지원 알선 등의 업무를 수행하도록 해야 한다.

그런데 현재, 고용지원센터의 인력이 절대적으로 부족하고, 고용서비스의 전문성이 떨어진다. 더욱이 작은 정부를 지향하는 현 정부의 정책기조 하에서 고용지원센터의 인력을 대폭 확충하거나 공공 훈련기관을 확대하는 것도 기대하기 어렵다. 결국, 비정규직과 영세 자영업자들에게 양질의 고용서비스와 직업훈련 기회를 제공하고, 이들이 더 나은 일자리로 이동해 갈 수 있도록 하기 위해서는 민간부문의 고용서비스 및 훈련기관을 적극적으로 육성하고 활용해 한다.

고용보험에서 실시되는 고용안정사업과 직업능력개발사업은 고용보험 가입자에게만 혜택이 주어지기 때문에 임시·일용직근로자와 영세 자영업자를 위한 직업훈련은 정부의 일반회계에서 재원이 조달되고 있다. 따라서 이들 취약계층의 직업능력 발전을 위해서는 정부의 정책의지가 특히 중요하다. 정부는 임시·일용직근로자와 영세 자영업자의 특성에 맞는 직업훈련 프로그램을 개발하여 실시하여야 한다. 공공훈련기관 인프라가 절대적으로 부족한 현실에서, 정부는 민간기관이 고용 및 직업훈련 서비스를 제공하도록 하고 직업훈련비를 지원하는 방식을 고려할 수 있다. 이러한 조치는 고용서비스 시장이 발달할 수 있는 토양을 제공하고, 민간기관간의 경쟁을 통하여 서비스 질을 높이는 데도 기여할 것이다. 그리고 민간시장의 경쟁이 효율적으로 작동할 수 없는 영역과 지역에서는 공공기관의 역할을 강화하는 노력이 병행되어야 한다.

#### IV. 나가며

이명박 정부의 사회복지정책은 경제위기 이후 임시·일용근로자와 영세 자영업자에게 집중되는 최근의 사회위험에 효과적으로 대처하지 못하고 있다. 현재의 경제위기가 단기만에 극복될 수 없고 공공부조의 과부하가 바람직하지 않다는 것을 고려한다면, 이명박 정부는 사후적 성격의 빈곤대책을 추진하는 것에 그치지 말고 임시·일용근로자와 영세 자영업자를 위한 사전적·예방적 빈곤대책을 마련하여 추진해야 한다. 경제위기로 인해 임시·일용근로자와 영세 자영업자들이 빈곤층으로 전락하여 기초생활수급자가 되는 것을 막기 위하여 이들을 위한 소득보장제도의 정비와 인적자원개발을 위한 적극적 노동시장사업이 병행되어야 한다. 실업보험의 사각지대 문제를 해소하여 1차적 사회안전망을 강화하고, 근로를 장려하기 위해 EITC의 적용대상을 확대하며 급여수준을 인상해야 한다. 또한, 임시·일용근로자와 영세 자영업자를 대상으로 직업능력 개발과 고용지원 서비스를 효과적으로 펼쳐나갈 종합대책을 마련하고, 행정체계와 인프라를 확충해 가야 한다. 이와 같은 대책들이 추진될 때, 사회복지정책이 경제회복에 기여할 뿐만 아니라 지속적인 경제성장을 가능케 할 것이다. (2010/01/27)



## 2010 경제 전망

조혜경  
(코리아연구원 기획위원)

- I. 한국경제의 장밋빛 전망
- II. 2010년 세계경제의 불안한 출발
- III. 출구전략의 딜레마
- IV. 한국경제의 현실적 전망과 이명박 정부의 대응

### I. 한국경제의 장밋빛 전망

2010년 한국경제에 대해 낙관적 전망이 일색이다. 정부와 국책연구기관, 국내 민간 경제연구기관은 물론 IMF, 세계은행, OECD와 같은 국제기구와 해외의 경제기관들도 4-5%의 높은 성장률을 점치고 있다. 2010년 한국경제의 “거침없는 하이킥”은 일차적으로 2009년의 저조한 성장에 따른 기저효과 덕분이라는 평가가 지배적이다.

하지만 바닥을 치고 올라오는 속도가 예상롭지 않은 것도 사실이다. 작년 한국경제는 예상을 깨고 연간 0.2%의 플러스 성장을 기록했다. OECD 회원국 가운데 호주, 폴란드와 더불어 유일하게 플러스 성장을 달성한 국가였고, 올해는 성장률 면에서 OECD 1위를 차지할 것이라는 전망이 나와 있다. 주요 선진국들의 경우 2009년 연간 성장률이 마이너스를 벗어나지 못했고, 올해 성장률은 잘해야 1-2%를 넘지 못할 것이라는 전망과는 대조적이다. 작년과 이어 올해에도 세계경제 성장속도의 불균형이 지속되고 한국은 중국, 인도, 브라질 등 다른 신흥시장국들과 함께 글로벌경제 회복의 주역이 될 것으로 보인다.

올해 한국경제의 장밋빛 전망은 수출, 민간소비, 투자 모두 견실한 성장세를 보일 것이라는 기대에서 출발하고 있다. 그러한 기대의 배경에는 2009년 3분기를 기점으로 세계경제가 대침체(great recession)를 넘어 대안정(great stabilization)의 국면으로 진입했고 이러한 추세가 2010년에도 계속될 것이라는 진단이 있다. 즉, 2010년 세계경제의 여건이 좋다는 것이다. 그렇다고 마냥 좋다는 것은 아니다. 여러 가지 위험요인과 악재가 도처에 암초처럼 버티고 있다는 주의경고가 장밋빛 전망에 어울리지 않게 꼬리표처럼 붙어 있긴 하다. 그럼에도 불구하고 올해 한국경제는 세계경제의 성장세를 발판으로 힘찬 도약이 가

능하다는 결론에 이르고 있다.

## II. 2010년 세계경제의 불안한 출발

2010년 세계경제의 순향이 계속된다는 낙관적 전망은 최근 IMF가 2010년 세계경제 성장률 전망치를 기존 3.1%에서 3.9%로 상향조정된 것을 비롯해 분위기상으로는 대세를 이룬다. 작년의 경우 낙관론과 비관론이 팽팽히 맞서는 분위기였다면 해가 바뀌면서 낙관론이 확실한 우세를 보이고 있다. 그러나 2010년은 출구전략의 해로 불린다. 각국 정부가 위기 때 내놓은 비정상적인 긴급처방 조치들이 2010년 상반기를 거치면서 차례차례 종료된다. 또한 올해 중반쯤에는 경기부양책이 성장률을 끌어올리는 효과가 거의 사라질 것으로 예상되고 있다. 출구전략 실행을 앞두고 세계경제의 불확실성이 그 어느 때보다 더 높아지는 상황에서 낙관론 일색의 분위기가 계속 유지될 수 있을지는 의문이다.

현재 세계경제의 대안정 추세는 전적으로 정부정책의 산물이다. 출구전략이 본격화된다는 것은 작년 세계경제의 회복세를 이끌던 동력이 올해에는 더 이상 작동하지 않는다는 것을 의미한다. 그러다보니 현재의 경기회복세에 대해 착각하지 말라는 경고가 끊이지 않고 있다. 정부지원이라는 산소 호흡기를 떼어낸 이후 민간의 자생력에 대한 확신이 없기 때문이다. 더구나 출구전략 이후 세계경제가 무슨 힘으로 성장세를 지속할 것인지는 여전히 미지수다. 정초 세계경제 성장의 쌍두마차인 미국과 중국이 출구전략에 시동을 거는 조짐을 보이기 시작하자마자 전 세계 증시가 휘청거리고, 하루아침에 분위기가 낙관론에서 비관론으로 뒤집히며 더블딥 우려가 다시 등장하고 있다. 2010년 세계경제의 불안한 출발은 앞으로 남은 험난한 여정을 예고하고 있다.

## III. 출구전략의 딜레마

출구전략은 올해 세계경제가 맞닥뜨리게 될 최대의 암초이다. 출구전략을 둘러싸고 초미의 관심사는 금리인상의 가능성과 그 시기이다. 금리문제는 특히 금융시장에게 가장 민감한 사안이다. 시장은 금리인상을 원하지 않는다. 초저금리 체제로 금융권의 화려한 부활이 가능했고 비용걱정 없이 화려한 돈잔치 향연을 즐길 수도 있기 때문이다. 세계 주요국의 중앙은행도 당분간 금리인상은 없다는 입장을 고수하고 있다. 경기회복 속도가 느린 선진국뿐만 아니라 빠른 회복세를 보이는 신흥시장국에서도 자신의 뜻이든 강요된 것이든간에 금리인상에 나설 생각이 없어 보인다. 적어도 선진국의 경우 올해 안에 약속을 뒤집는 중앙은행의 금리인상 깜짝쇼는 없을 것으로 예상된다. 금리인상이라는 알맹이가 빠진

출구전략 실행이 바로 올해 세계경제를 엄습하고 있는 최대불안 요인이다.

초저금리가 장기화되면서 실물경제와 괴리된 자산시장의 과열현상이 나타나고 있다. 금융과 실물경제의 괴리가 영원히 지속될 수 없다고 할 때, 그 불균형이 어떻게 균형을 찾을 것인지에 관심이 쏠리고 있다. 균형을 찾아가는 방법은 실물경기 회복속도가 빨라지거나 실물경기의 더딘 회복속도에 맞추어 자산시장의 과열이 진정되거나 둘 중의 하나이다. 앞서 언급했듯이 실물경기 전망이 밝지 않다. 동시에 저금리 체제가 유지되는 한 자산시장 과열이 사그라들지 않을 것이다.

두 가지 가능성이 다 비현실적이라면 올해 금융과 실물경제의 괴리는 더욱 심화되고 자산시장 거품을 키울 것이다. 자산가격 거품 여부를 놓고 의견이 분분한 가운데 과열이 아니라는 견해도 만만치 않다. 여러 가지 그럴싸한 근거를 내세워 미국 증시에서 국제 원자재, 중국의 부동산 시장에 이르기까지 아직 거품을 얘기할 수준은 아니라는 주장을 한다.

거품여부가 논란거리라면 작년 3월을 기점으로 글로벌 증시와 원자재 시장의 급상승세가 초저금리 체제가 만들어낸 유동성 장세라는 데에는 거의 이견이 없다. 그도 그럴 것이 작년 증시와 원자재 시장은 마치 일방통행로에 접어든 것처럼 한 방향으로만 질주할 수밖에 없는 상황이었다. 경기지표가 좋게 나올 때에는 경기회복에 대한 기대감이 증시를 끌어올리고, 나쁘게 나올 때에는 저금리체제 장기화를 예상하며 증시가 뛰어올랐다. 실물경기 회복이 불확실하다는 이유로 각국 중앙은행이 금리인상을 늦추면 늦출수록 금융시장은 더욱 뜨겁게 달아오른다.

현재 글로벌 금융시장의 자금흐름을 좌우하게 될 미국의 금리인상 여부에 전 세계 이목이 집중되고 있지만 연준에 금리인상 의지가 없어 보인다. 왜 그럴까? 미국의 금융구제 정책에 그 일차적 책임이 있다. 2008년 금융위기 터진 이후 미국에서는 연방준비은행, 연방예금보호공사, 재무부가 총동원되어 금융회사 살리기와 금융시장 떠받치기 용도로 총 11조 달러에 육박하는 지원책을 내놓았다.

미국정부의 금융시장 개입을 한마디로 정의하면 자산가격 부양책이라 할 수 있다. 1990년대 자산버블 붕괴에 직면해 일본정부가 취한 해법을 답습하고 있다. 미국의 금융정책 결정자들은 휴지조각처럼 취급되던 악성자산을 은행장부에 그대로 남겨둔 채, 자본시장 회생에 모든 노력을 집중했다. 자본시장의 거래가 다시 되살아나면 은행장부에 남아있는 악성자산도 가치를 회복해 건전자산으로 바뀔 수 있을 것이라고 기대하는 것이다. 또한 금융구제 정책으로 금융권의 파산위험이 제거되면 금융권이 제 기능을 회복하여 실물경제에 자금을 활발히 공급하게 될 것이고, 그 결과 정부의 경기부양책에 지탱하고 있는 실물

경기 회복세가 시장 주도로 바뀔 수 있다는 희망도 담겨 있다.

이러한 자산가격 부양책의 출발점이자 필수조건이 사상초유의 제로금리 정책이었다. 그러나 미국정부의 계획은 절반의 성공에 그치고 말았다. 금융시장은 되살아났으나 실물경제로 자금이 흘러가지 않는다. 실물경기과 밀접한 관련이 있는 주택가격 대폭락은 막아냈지만 가격하락 추세를 반전시키지는 못했다. 은행대출은 계속해서 줄고 있고, 넘치는 유동성은 금융시장으로 몰려갈 뿐이다. 자산시장 과열을 막으려면 금리인상은 불가피하다. 그러나 금리인상이 금융시장에 미칠 후폭풍이 두려워 연준은 선뜻 행동에 나서지 못한다. 초저금리 체제가 전 세계 금융시장에는 마치 구세주와 같지만 실물경기는 별 혜택을 보지 못하고 있다.

저금리가 투자와 소비의 활성화를 이끌어낼 것이라는 이론이 현실에서 먹히지 않고 있는 것이다. 실물경기가 민간수요를 떠받치고 있는 경기부양책에 의존해 버티고 있으나 고실업의 한파를 꺾기에는 역부족이다. 그럼에도 불구하고 대부분 선진국들이 재정건전성 회복을 전면에 내걸고 긴축의 움직임을 보이기 시작했다. 눈덩이 재정적자 후유증에 대한 시장의 공세를 버티지 못한 것이다. 올해 경기회복세를 유지하기 위해서 추가 부양책이 시급하다는 주장은 전혀 반향을 얻지 못하고 있다. 도덕적 헤이만 부추긴다는 비난을 무릅쓰고 시장실패의 비용을 정부가 다 떠안아 시장을 되살려놓았더니 국채시장 붕괴를 운운하며 재정적자 해소 방안을 당장 내놓으라는 시장의 싸늘한 위협이 그 대가로 돌아왔다.

유럽 대다수 국가의 국채 위험이 우량 회사채 위험보다 높아지는 사태가 벌어지고, 일본은 국가신용등급 전망이 하향 조정되었다. 국가신용등급 하락 위협에 직면한 선진국 정부는 시장을 안심시킬 수 있는 재정적자 축소 방안을 만들어내느라 골머리를 앓고 있다. 재정적자 축소는 고실업과 저성장의 악순환에 맞서 싸워야 할 정부에게 실탄을 빼앗는 것이나 마찬가지이다. 막대한 재정적자 덕에 되살아나고 있는 시장이 자신을 다시 혼수상태로 빠뜨릴 수 있는 재정적자 축소를 요구하는 역설적 상황이 벌어지고 있다.

선진국 경제의 불안은 신흥시장국으로 전이되어 자산시장의 투기적 열병을 키우는데 한 몫을 하고 있다. 현재의 저금리체제가 실물경기 회복에 별 도움이 되지 않는 것처럼 금리인상이 실물경제에 심각한 타격을 주지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 자산가격 거품을 키우는 초저금리 정책은 유지하고 경기회복에 절대적인 재정지출은 줄이겠다는 것은 경제살리기에 역주행하는 것이다. 작년에 이어 올해에도 경제의 흐름이 결국 “정부 하기 나름”이다. 현재 잘 못 가고 있는 정부정책이 바로 올해 세계경제를 불안으로 몰고 가는 주범이다.

#### IV. 한국경제의 현실적 전망과 이명박 정부의 대응

주류 언론사들이 작년 한국경제의 플러스 성장에 대한 찬사를 쏟아내며 분위기를 띄우느라 애를 쓰고 있지만 최근 발표된 2009년 4분기 한국경제의 실망스러운 성적은 향후 경기기에 대한 우려를 낳고 있다. 작년 한국경제는 3분기에 최고정점에 도달한 후 4분기 들어 뒷심을 발휘하지 못하고 성장세가 꺾이는 모습을 보였다. 2분기와 3분기에 회복세를 주도했던 수출과 민간소비가 모두 뒷걸음을 친 탓이다. 작년 세계적인 경기불황 속에서도 한국의 간판기업들이 사상 최대 실적을 기록할 수 있었던 것은 글로벌 차원의 경기부양책과 고환율의 합작품이었다.

그러나 이미 작년 4분기부터 적신호가 감지되었다. 원화가치, 금리, 물가가 동반상승하는 ‘3고 현상’이 한국경제를 압박하기 시작했고 작년 4분기 성장률도 크게 둔화되었다. 올해 상황이 갑자기 반전하여 회복세에 가속도가 붙을 수 있는지는 의문이다. 게다가 정초부터 가시화되고 있는 세계 주요국의 긴축 움직임이 먹구름처럼 몰려오고 있다. 외부여건은 정부가 어찌할 수 없으니 내수라도 제대로 지켜내야만 하는 상황이다.

정초부터 이명박 정부가 발 빠르게 움직이고 있다. 이명박 정부의 중간평가가 될 6월 지방선거를 앞두고 경제지표 살리기에 모든 수단과 방법을 동원하고 있다. 올해 예산의 60%를 상반기에 조기 집행하기로 하고 저금리 경기부양 정책기조를 올해 상반기까지는 유지하기로 했다. 기준금리가 사상 최저치인 2%에서 동결되었음에도 불구하고 은행권의 대출금리가 상승세를 보이자 700조 가계 빚에 이자폭탄이 터지는 것을 막기 위해 은행권의 목을 비틀면서까지 주택담보대출 금리를 끌어내리고 있다.

작년 “사실상 백수”가 400만 명을 넘어서는 등 실업대란이 더욱 극심해지자 올해 취업자 증가 목표를 당초 20만 명에서 25만 명으로 늘려 잡고 단기적인 고용안정 프로그램을 돌리기 시작했다. 이명박 정부가 단기실적에 치중한 내수부양책을 강하게 밀어붙이고 해외여건이 괜찮을 것으로 보이는 상반기에 한국경제 장밋빛 전망은 유효할 수도 있겠다. 하반기 전망은 불투명하기 짝이 없지만 정치적 요인이 경제회복세가 꺾이는 것을 막아내는 보호막 역할을 할 수도 있다. 한국에서 11월에 G20 정상회담이 개최되고, 미국에서는 11월에 중간선거가 있다. 중국의 경우 5월에서 10월까지 상해에서 세계엑스포가 열린다. 정치적 이유에서 경제회복세 유지에 각국 정부가 사활을 걸고 나설 가능성도 없지 않다.

2008년 세계를 뒤흔든 금융위기는 시장은 자기조절 능력이 없을뿐더러 스스로가 자초한

위기를 헤쳐 나갈 능력도 의지도 없다는 사실을 다시 한 번 일깨워주었고, 늘 그랬듯이 정부가 시장을 위기에서 구해내기 위해 나설 수밖에 없었다. 자연스럽게 “작은 정부”에서 “큰 정부”로 시대의 흐름이 바뀌고 있다. 경제위기는 승자와 패자를 갈라내고, 패자가 물러난 자리를 승자가 차지함으로써 경제력 집중과 양극화를 심화시킨다. 경제위기 때마다 위기해결사로 등장하는 큰 정부가 성장률과 지표경기에만 집착한다면 경제위기가 초래한 고통의 공정한 분담과 양극화 해소 문제는 뒷전으로 밀리고 만다.

예고 없이 닥친 큰 정부의 시대, 박정희식의 관치에만 익숙한 한국사회에게 무엇보다 필요한 것은 공공의 이익을 우선시하고 민주적 시장경제의 길을 열어가는 큰 정부의 역할에 대한 고민이다. (2010/02/03) 