


위기극복과 국민통합을 위한 시국대토론회

조기대선정국과 ‘사드리스크’, ‘트럼프리스크’

일 시: 2017년 3월 23일(목)

장 소: 백범김구기념관 대회의실

주 최:  한국정치학회

 한국경제학회

PROGRAM

개회식

13:00~13:40

개회사 구정모 (한국경제학회장)
 진영재 (한국정치학회장)
기념사 김원기 (전 국회의장)
 김형오 (전 국회의장)

패널 1 : 국내 상황

13:40~15:40

사회: 임혁백 (고려대)

- 어떤 위기인가, 어떤 국민통합인가?: 민주주의의 강화와 사회적 양극화의 해결 강정인 (서강대)
- 한국문제의 ‘절대위기’와 ‘궁극해법’: 인간문제와 정치인간학의 사이에서 박명림 (연세대)
- 변환기의 국내외 불확실성과 한국경제의 위기극복 이인실 (서강대)
- 한국경제 명운 가를 19대 대통령 선거: 진단과 제안 홍중호 (서울대)

15:40~16:00

Coffee Break

패널 2 : 국제 상황

16:00~18:00

사회: 이종원 (성균관대)

- 조기대선정국과 외교안보 리스크의 진단
김용호 (연세대)
- 사드위기와 한국외교: 실패의 원인과 회생의 방향
김재철 (가톨릭대)
- 트럼프 시대, 한국 경제의 위기 대응전략
허 윤 (서강대)
- 사드리스크를 통해 본 동북아경제의 갈등과 협력
이두원 (연세대)

목 차

패널 1 : 국내 상황

- ◆ 어떤 위기인가, 어떤 국민통합인가?:
민주주의의 강화와 사회적 양극화의 해결 1
강정인 (서강대)
- ◆ 한국문제의 ‘절대위기’와 ‘궁극해법’:
인간문제와 정치인간학의 사이에서 25
박명림 (연세대)
- ◆ 변환기의 국내외 불확실성과 한국경제의 위기극복 43
이인실 (서강대)
- ◆ 한국경제 명운 가를 19대 대통령 선거: 진단과 제안 63
홍종호 (서울대)

패널 2 : 국제 상황

- ◆ 조기대선정국과 외교안보 리스크의 진단 75
김용호 (연세대)
- ◆ 사드위기와 한국외교: 실패의 원인과 회생의 방향 87
김재철 (가톨릭대)
- ◆ 트럼프 시대, 한국 경제의 위기 대응전략 107
허 윤 (서강대)
- ◆ 사드리스크를 통해 본 동북아경제의 갈등과 협력 129
이두원 (연세대)

어떤 위기인가, 어떤 국민통합인가?

민주주의의 강화와 사회적 양극화의 해결

강정인 (서강대)

어떤 위기인가, 어떤 국민통합인가?

민주주의의 강화와 사회적 양극화의 해결

강정인(서강대)

들어가며

이 학술회의는 목하 한국이 심각한 국가 위기상황에 처해 있다는 진단에 따라 이러한 위기상황을 어떻게 타개할 것인가를 논하기 위해 한국경제학회와 한국정치학회가 공동으로 개최한 것이다. 그 위기란 대외적으로 정치적·경제적 악재가 중첩적으로 분출하고 있음에도 불구하고 (박근혜 대통령에 대한 탄핵이 개시된 이후) 이에 적절히 대처할 수 있는 통합적인 정치적 리더십의 부재와 (그에 따른) 국정의 공백으로 인해 초래된 가히 내우외환의 상황을 지칭한다. 좀 더 자세히 말하자면 위기란 한편으로는 북한 핵과 미사일 문제, 사드(THAAD) 배치를 둘러싼 한중간의 증폭되는 갈등, 미국 트럼프 정부의 출범이 시사하는 안보(한미동맹의 불안, 미국과 북한의 긴장고조 등)와 경제(한미 FTA 재협상, 환율조작국 지정문제)의 불확실성 등 대외적 악재의 분출, 다른 한편으로는 탄핵정국 이후 지속되고 있는 국정 전반의 마비·표류 상황, 탄핵 찬반을 둘러싼 격렬한 국론분열과 후유증, 조기대선 리스크(인수위 없이 출범하는 새로운 정부) 등 대외적 난제에 적절히 대처할 수 있는 국가능력이 단기적으로 무력화된 상황, 다시 말해 국내외적 위기상황이 중첩적으로 작용하여 국가가 심각한 난관과 혼란에 봉착한 상황을 지칭한다.

이러한 위기 상황에서 회의 주최 측은 ‘위기극복’과 ‘국민통합’을 주제로 설정했다. 그런데 두 개념이 논리적으로 연결되어 있다는 점은 일견

이해가 가지만, 주최 측이 예시하는 여러 종류의 위기극복과 국민통합이 어떻게 연결되어 있는지는 필자에게 쉽게 다가오지 않는다. 한국은 대통령 선거를 이제 50일 정도 앞두고 있다. 자유롭고 공정한 선거에 의해 박근혜 정부의 국정농단에 연루되지 않은 정치 세력이 국민 다수의 신임을 받아 새로운 민주 정부를 구성한다면, 통합적인 정치적 리더십의 출현과 함께 국정 공백은 일단 해소될 수 있을 것이다. 박근혜 정부의 억압과 적폐에 의해 추락했던 국민적 통합은 작년 10월말부터 주말마다 광화문 광장을 중심으로 개최된 대규모 촛불집회가 급기야 헌법재판소에 의한 (국정농단의 주역인) 박근혜 대통령의 파면을 이끌어냄으로써 새롭게 소생과 고양의 계기를 맞이하고 있다. 따라서 새로운 정부는 민주적인 국정운영을 통해 국민적 통합을 다지면서 대외적인 난제나 악재들을 해결하기 위해 노력할 수 있을 것이다. 비록 북한의 핵과 미사일 문제, 사드 배치로 인한 한중간의 긴장고조, 트럼프 정부의 미국우선주의에 대한 대처가 긴급한 과제인 것은 분명하지만, 단지 50일 안에 속전속결로 해결되어야 할 만큼 긴박한 과제는 아니고, 주변국들은 한국에서 새로운 정부가 출발할 때까지 인내심을 가지고 일단 기다릴 것이기 때문이다. 따라서 필자는 위에서 언급한 대외적 악재와 이에 대한 한국 정부의 대처가 한국의 정치경제에 중대한 영향을 미치기는 하겠지만, 탄핵 찬반을 둘러싼 국론 분열처럼 국민통합에 직접적으로 영향을 미치지 않는다고 본다. 그러나 새로이 출현한 정부는 국민의 힘을 한데 모아 이러한 위기를 성공적으로 극복해야 하는 시대적 과제를 안고 있으며, 성공적 대응여부에 따라 국민통합의 내구성 역시 좌우될 것이다. 이와 관련하여 신정부의 출범 이후 여러 가지 대내외적 위기에 대처하는 적절한 방안을 놓고 국민들 사이에서, 정당 및 정치세력들 사이에서 다양하고 상반된 대안이 제시되어 대립하고 경합한다고 할지라도 그 자체가 국민통합을 저해하거나 국론분열을 초래하는 것은 아니라는 점은 분명히 강조할 필요가 있다. 그러한 대립과 경합이 공개적이고 민주적인 절차에 의해 다수의 의견을 따르고 소수의 의견을 존중하는 방식으로 해결된다면 한국 민주주의는 보다 성숙한 단계에 접어들 것이다.

그런데 새로운 민주정부의 출범과 국민통합의 강화가 산적한 대외적 위기에 성공적으로 대처하기 위한 전제조건인 것은 분명하지만, 성공적인 타개를 보장하는 것이 아니라는 점 역시 분명히 인식할 필요가 있다. 오늘 회의에서 다른 발표자들이 ‘사드 리스크’, ‘트럼프 리스크’, ‘경제위기’ 등 개별적인 주제를 깊이 있게 다룰 것이라고 예견하지만, 현재 한국이 당면하고 있는 대외적 위기 변수들은 설사 충실한 국민통합에 기초해서 민주적으로 대안을 강구한다고 할지라도, 예를 들어 안보문제와 같은 경우 국제질서에서 한국이 차지하고 있는 국력과 위상은 물론 다수 국민의 타성적인 안보관—안보문제에 있어서 주한미군의 주둔에 의존하는 한미동맹에서 한국의 종속적 지위와 그러한 종속적 지위에 안주하는 비자주적인 안보문화—을 고려할 때, 중장기적으로는 몰라도 단기적으로 한국이 선택할 수 있는 선택지가 대단히 한정되어 있다는 점은 강조할 필요가 있다. 가령 사드 배치가 그 자체로 북한의 핵과 미사일 공격을 저지할 수 있는 능력이 있는가에 대해서는 합리적인 반대의견이 이미 그리고 충분히 제기되어 왔다. 그러나 동북아시아에서 중국의 부상을 저지하고자 하는 미국이 안보전략상 사드배치를 필요로 한다고 판단하고 미국 정부가 일찍부터 한국 정부에 보이지 않는 압력과 압박을 가해왔다면, 한미동맹이라는 전체적인 프레임을 고려할 때, 진보적이고 자주적인 정권이라 해도 이를 거부하는 자주적이고 자율적인 결정을 내리기란 대단히 어려운 노릇이다. 2003년 노무현 대통령의 이라크 파병에 대한 결정 역시 이러한 고뇌 속에서 이루어졌다는 점은 두말을 요하지 않는다. 더욱이 정책결정의 경로의존성 때문에 일단 전임 박근혜 정부가 사드배치를 결정하고 한미 양국이 이를 추진하고 있는 상황에서 야당이 집권했다고 해서 이를 번복하기는 더욱더 어려운 상황이라 할 수 있다.¹⁾ 다만 사드배치에 관한 결정을 내리는 과정에서 한국 정부가 국회와 일반 국민들 사이에서 민주적인 공론화 과정을 거치고, 그 과정에서 국회는 물론 일반 국민이 압도적으로 반대했더라면, 한국정부는 민주국가임을 내세워 미국의 사드배치 압력을 거부하고 자주

1) 그렇기 때문에 최근 더불어민주당 대선후보 토론회에서 사드배치에 관해 원래 반대 입장을 견지하던 문재인 역시 유보적 입장으로 돌아섰다.

적이고 자율적인 결정을 내릴 수도 있었을 것이다. 그런데 사드배치와 같이 국가안보와 관련된 중요한 사안에서 박근혜 정부가 그러한 과정을 전혀 거치지 않았음은 물론이다. 게다가 박근혜 정부가 사드배치를 결정하면서 이미 예상할 수 있었던 중국의 반발과 보복—한한령(限韓令·한류 제한조치), 여행제한, 롯데마트 등에 대한 보복 등—에 대해 아무런 대응조치를 강구하지 않았다는 사실은 그 무능성과 무책임성을 보여주는 단적인 사례라고 할 수 있다.

필자가 이 학술대회와 관련하여 발표를 요청받았을 때에는 여러 가지 대내외적 위기를 언급하면서 ‘위기극복과 국민통합’을 위한 시국대토론회라는 점이 강조되었다. 필자는 지금까지 언급된 여러 가지 대내외적 위기가 한국이 국론을 모아 현명하게 대처해야 할 중대한 것임을 인식하긴 했지만, 국민통합과 관련하여 생각할 때, 현재 중대한 것처럼 보이는 이러한 위기도 2-3년이 지나면 한때 중요하긴 했지만 지나가는 위기라는 판단을 하게 되었다. 예를 들어 통합적인 리더십의 부재로 인한 국정공백은 신정부의 출범과 함께 일단 해소될 것이다. 아울러 미국 주류 정치의 이단아인 트럼프가 미국정부의 수반으로 취임함으로써 빚어진 ‘트럼프 리스크’ 역시 현재로서는 트럼프 정부의 출범이 세계적으로는 물론 한국에도 불확실성을 증폭시키기는 하지만, (트럼프 대통령이 탄핵의 위협을 감수하지 않는 한) 트럼프 정부 역시 대내외적인 반발과 반대에 부딪히면서 일정한 순치와 조정을 거치게 될 것이고 이와 더불어 필연적으로 트럼프 정부가 ‘정상화’ 과정을 밟게 될 것이라고 예상한다. 이러한 조짐은 트럼프 행정부의 여성정책은 물론 G20 재무장관 회의의 공동선언문에서도 어느 정도 드러나고 있다. 이러한 예견은 사드배치를 둘러싼 한중간의 긴장과 갈등에도 적용될 것이다. 만약 향후 중국과 미국의 충돌과 갈등이 증폭되어 두 초강대국이 대결국면으로 진입한다면 한중간의 사드 위기 역시 지속되겠지만, 그 위기 역시 북한 핵문제와 마찬가지로 한국의 대처만으로는 해결할 수 없는 위기가 될 것이다. 따라서 어떤 위기는 2-3년 이내에 어느 정도 진정될 법한 위기이고 어떤 위기는 한국 스스로의 힘으로는 해결할 수 없는

위기이다. 전자의 경우에는 현명한 대처와 타개가 중요한 것이고, 후자의 경우에는 위기가 초래한 해악을 어떻게 최소화하는가가 중요할 것이다. 그러나 후자의 경우 위기는 극복하는 것이 아니라 불가항력적으로 감수하는 것이고 따라서 통상 말하는 위기가 아닐 수 있다. 재난이 없는 상황에서 건강한 인간이 필연적으로 맞이하는 죽음이 위기가 아니듯이.

이렇게 볼 때, 필자는 위기극복과 국민통합을 위한 시국대토론회가 주제로 설정한 “조기대선정국과 ‘사드리스크’, ‘트럼프리스크’”가 중요한 책임을 부정하지는 않지만, 한국정치의 가장 심각한 구조적 위기인 박근혜 정부가 초래한 민주주의의 파괴와 신자유주의적 자본주의에서 심화되고 있는 사회적 양극화를 외면하고 있다는 느낌을 받게 된다. 다시 말해 학술회의가 설정한 위기에 대한 대응방안을 논하는 과정에서 지난 5개월 동안 온 국민의 관심을 모든 광화문의 촛불집회에 운집한 시민들이 다수 국민의 염원을 모아 그보다 더 중요한 구조적 위기로서 지적해 온 주제들이 사장되어버리는 것은 아닌가라는 우려를 품게 된다. 따라서 이 글은 국민통합이 (학술회의의 주제인) 다양한 위기 극복의 전제조건이라는 입장에서 국민통합을 강화하기 위해 새로운 정부가 추진해야 할 국정과제로서 민주주의의 강화와 사회적 양극화의 해결이 급선무라는 점을 강조하고자 한다. 그리고 이러한 과제는 작년 10월말부터 광화문 광장을 중심으로 전개된 촛불집회가 극적으로 보여준 준엄한 시대정신이라 할 수 있다.

먼저 민주주의가 국민통합의 지름길이라는 점은 새삼 강조를 요하지 않는다. 이는 서구 역사에서 민주주의를 찬양하는 가장 유명한 두 개의 연설이 국민통합이 절박하게 요구되던 전쟁 중에 행해졌다는 사실에 의해 증명된다. 하나는 고대 아테네의 정치가 페리클레스(Pericles)가 그리스 반도를 뒤흔든 펠로폰네소스 전쟁이 발발한 첫 해에 전사한 아테네 병사들을 추모하기 위해 행한 추도연설이다. 감동적인 그 연설에서 페리클레스는 시민들의 개인 생활과 공공 생활을 절묘하게 조화시킨 아테네 민주주의체제를 ‘헬라스의 학교’라고 찬양하면서, ‘민주적 삶에 참여할 수 있는 시민

됨’이야말로 재산이나 가족보다도 아테네 시민이 누리는 최고의 가치라고 강조했다. 다른 하나는 우리에게도 잘 알려진 대로, 미국 대통령 링컨이 남북전쟁 당시인 1863년 11월 19일 게티스버그(Gettysburg)에서 전몰장병을 추도하기 위해 행한 연설에서 언급한 “인민의, 인민에 의한, 인민을 위한 정부는 지구상에서 영원히 사라지지 않을 것이다”라는 구절이다(강정인 1997, 70-71). 두 연설에서 정치지도자는 정치공동체가 겪는 위기 중 가장 극심한 위기인 전쟁을 치르면서 병사들의 사기를 고양시키는 것은 물론 전쟁 수행에 필수적인 국민통합을 달성하고 유지하기 위해 일반 시민들에게 ‘국가가 (왕이나 귀족 등 소수 지배세력이 아니라) 여러분(시민들) 자신의 것’이고 ‘여러분 자신을 지키기 위해 전쟁을 수행한다’는 점을 상기시키기 위해 민주주의를 강조한 것이다. 서구 역사에서 선거권의 확대라는 민주주의의 획기적인 진전이 주로 전쟁이 끝난 후에 이루어졌다는 사실 역시 민주주의의 확대가 전쟁 중에 흐트러졌던 국민통합(민심수습)에 필수적이라는 점을 보여준다.

국가의 고전적 임무와 국민통합

앞에서 논한 것처럼 인류가 역사적으로 경험한 다양한 정치체제 가운데 군주정이나 귀족정보다 민주주의가 국민통합에 가장 적합한 체제인 것은 분명하다. 그러나 시의 고금이나 양의 동서를 불문하고 국민통합을 달성하는 데 가장 근본적인 국가의 의무는 국민의 생명을 온전히 지키고 최소한의 삶을 보장하는 것이다. 그러나 박근혜 정부는 국민의 생명을 온전히 지키는 국가의 임무를 수행하는 데 있어서 가장 통렬하게 실패한 정권이라 할 수 있으며, 이 점에서 국민통합을 심각하게 훼손시켰다. 과거 2008년 이명박 정부 초기에 미국산 쇠고기의 무분별한 수입으로 인한 광우병 우려(후일 그 위험이 과장된 것으로 판명되긴 했지만)로 인해 촛불 시위가 타오른 것도 국민의 생명 및 건강 문제에 대한 이명박 대통령의 무책임한 발언이 그 발단이었다. 박근혜 정부에 대한 국민적 분노의 폭발도 2014년

4월 세월호 참사에 대한 정부의 무능력하고 무책임한 대응에서 점화되기 시작했다. 특히 사건 당일 국가의 수장인 박근혜 대통령이 이른바 “사라진 7시간” 동안 구조를 지휘하지 못함으로써 해경이 세월호에 승선했던 학생과 일반인을 구조하지 못한 사실이야말로, 경위가 여하튼, 정부에 대한 국민의 불신과 분노를 키우기 시작했다고 할 수 있다. 2015년 중동호흡기증후군(메르스) 사태에 대한 부실 및 늑장 대응에 의해 박근혜 정부의 무능과 무책임은 기정사실로 굳어지기 시작했다. 이는 근본적으로 각종 긴급 재난에 대한 구조/구호 시스템이 전반적으로 부실한 정치체제상의 문제에서도 기인하지만, 국가의 수장이자 상징인 대통령 박근혜가 무능한 대응에 관해 정치적 책임을 인정하고 사과하는 제스처마저 마지못해 취하거나 아니면 거의 취하지 않음으로써 국민의 타오르는 불신과 분노에 기름을 부었다. 이러한 사태는 2015년 11월 서울에서 열린 민중총궐기 시위 도중 경찰이 쏜 물대포에 맞아 쓰러졌다가 의식불명의 상태에 처해 있던 농민 백남기에 대해 당시 경찰청장이었던 강신명의 후일 발언에 의해서도 확인된다. 2016년 9월 열린 국회 ‘백남기 청문회’에서 ‘그러한 사태에 대해 사과할 생각이 없느냐?’는 야당원의 질의에 대해 그는 사실관계가 명확하게 확정되지 않은 상황에서 그의 중태를 놓고 무조건 사과하는 것은 적절치 않다고 답변했다(경향신문, 2016년 9월 12일).²⁾ 서울지방경찰청장과 경찰청장으로 부임하기 전에 대통령 비서실 정무수석실 사회안전비서관으로 근무했던 그의 경력을 고려할 때 그의 이러한 답변은 박근혜 대통령의 수족(手足)다운 충직한 발언이자 박근혜 정부의 일반적 기조를 재확인한 발언이었다.

서구 자유주의의 탄생설화이기도 한 사회계약론에서 일반 시민이 국가에게 자연상태에서 누리던 자연권을 양도하면서 확보하고자 한 것은 평온한 일상적 삶의 확보였다. 따라서 사회계약론에 따르면 국가의 목적은 기본적으로 개인의 일상적 삶, 곧 개인의 생명·자유·재산을 보전하는 것이

2) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?code=940100&artid=201609121145001.

었다. 그러나 국가가 이러한 목적을 제대로 수행하기는커녕 오히려 국민의 생명을 위협하는 존재로 부상할 때, 국민통합을 기대한다는 것은 연목구어(緣木求魚)격이 될 것이다. 그렇기 때문에 2016년 11월 명동성당에서 거행된 백남기 농민의 장례미사에서 강론을 맡은 김희중 대주교는 “우리 먹거리에 대한 정당한 대가를 바라는 고인의 외침이 살수 대포에 의해 참혹하게 죽어야 할 정도로 부당한 요구였냐”며 “국민의 생명과 재산을 최우선으로 보호해야 할 국가가 이렇게 해도 되느냐”고 반문했다.³⁾

이와 관련하여 유교에서 성왕으로 존송하는 주나라 문왕의 조부인 태왕 고공단보(古公亶父)의 설화적 사실은 국가와 국민의 참다운 관계에 대해 의미하는 바가 깊다. 맹자는 이 설화를 대국에 둘러싸여 핍박을 받고 있는 등문공에 들려준다. 태왕은 여러 가지 재물을 바치면서 회유해도 주위의 적들이 힘없는 자기 나라를 계속 괴롭히자, 그들이 궁극적으로 원하는 것은 토지(영토)라고 판단하고, 국가의 원로들에게 나라를 버리고 홀로 피신할 생각을 밝힌다. “군자는 사람을 기르는 토지를 가지고 사람을 해치지 않는다 하니, 여러분들은 어찌 군주가 없음을 걱정하겠는가. 내 장차 이곳을 떠나겠다”(『孟子集註』「梁惠王章句下」, 15: 73). 그 말은 힘이 약한 나라로서 자신의 권력을 유지하고 나라를 지키기 위해 주위의 강한 적과 군이 싸우다 보면 백성들의 희생만 커질 뿐이니, 차라리 자신이 피신함으로써 백성의 생명을 보전하고 희생을 줄이겠다는 뜻이었다. 다시 말해 왕으로서 권력을 포기하는 것이 백성의 생명을 보전하는 데 더 도움이 된다고 판단하고 스스로 자기 나라를 떠나겠다고 한 것이다. 그런데 왕이 자신이 다스리던 땅을 떠나 멀리 기산에 도읍터를 만들어 거주하자, 백성들은 참으로 어진 임금이라고 하면서 다투어 그를 따라갔다(『孟子集註』「梁惠王章句下」, 15: 73). 이처럼 주의 태왕은 백성의 희생을 막는다는 ‘좋은 정치’를 위해 ‘단순한 정치’를 포기해 버린 데 반해, 오늘날 한국사회에서

3) “고 백남기 농민 장례미사 명동성당서 봉헌…‘얼마나 더 많은 사람이 희생돼야 죽음을 알게 될까’” 『경향신문』 (2016/11/05)
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201611051133001&code=940100.

대다수 정치인들은 권력의 획득·확장·유지를 주된 목적으로 하는 ‘단순한 정치’(정치공학)를 위해 ‘좋은 정치’(善政; good politics/governance)를 쉽게 망각하거나 유린해 버린다.⁴⁾

한국사회에서 이러한 정치현실은 만연한 정치불신으로 표출되고 있다. 최근 발표된 정치적 냉소주의에 대한 설문조사에 따르면 “우리나라 국민 10명 중 9명이 정치인을 자기 이익을 위해 행동하는 존재로 인식할 만큼 극히 냉소적으로 바라보고 있는 것”으로 드러났다. 이 설문조사에 따르면, ‘정치인들은 나라 걱정을 하기보다는 자신의 이익을 위해 행동한다’는 문항에 응답자의 87.3%가 ‘그렇다’, ‘정치인들이 좋은 말을 하는 것은 단지 표를 얻기 위한 것이다’란 문항에는 85.5%가 ‘그렇다’, ‘정치인들이 하는 말을 믿는 것은 바보 같은 것이다’란 문항에는 73.4%가 ‘그렇다’고 응답한 것으로 나타났다.⁵⁾ 이러한 정치불신, 정치적 냉소주의를 극복하기 위해 국가를 운영하는 정치인이 무엇을 해야 할 것인가를 진지하게 고민하면서 대책을 강구하고 실천하는 것이야말로 국민통합을 위해 우선적으로 해야 할 일이다.

4) 사실 이는 한국에만 국한된 현상이 아니라 현대 정치(학)의 일반적 추세이기도 하다. 좋은 정치의 실현을 목적으로 한 고전 민주주의론을 기각하고 엘리트간의 선거를 통한 경쟁을 통해 권력을 획득하도록 하는 정치공학을 민주주의의 핵심으로 규정하고 공공선의 구현이라는 좋은 정치는 그러한 경쟁의 단순한 부산물로 치부해버린 슈페터로부터 비롯된 현대의 경험적 민주주의 이론 역시 현대 민주주의의 이러한 실상을 충실히 반영한 것이라 할 수 있다.

5) “한국인 10명중 9명 ‘정치인은 나라보다 자기이익 위해 행동’” 『연합뉴스』 (2017/03/16)

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LPOD&mid=etc&oid=001&aid=0009111025>.

민주주의의 강화: 현행 민주주의의 개혁과 직접 민주주의의 보강

민주화 이후 지난 30년 동안 한국 민주주의가 제도와 운영에 있어서 많은 문제를 안고 있다는 점은 널리 알려진 사실이다. 그리고 그간의 잘못된 경험과 문제점을 지적하면서 이를 시정할 수 있는 좋은 개혁안들이 많이 제기되어 왔다. 그러나 과거 권위주의 정권의 계승자인 강경 보수 세력의 반대에 의해 또는 여야를 포함한 제도권 정치세력 사이에서 형성된 견고한 카르텔로 인해 이러한 개혁 요구는 그 타당성에도 불구하고 외면되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 다시 말해 민주화 이후 지난 30년 동안 일정한 측면에서 민주주의의 상당한 진전이 있었다는 점을 부정할 수 없겠지만, 그럼에도 불구하고 당리당락에 따라 권력의 획득·확장·유지에 몰입하는 ‘정치공학’이 ‘좋은 정치’를 압도함으로써 전체적으로는 민주주의의 정착과 심화가 억제되고 지체되어 왔다.

과거에 발표한 글에서 필자는 민주주의로의 이행과 관련하여 민주화 과정을 대체로 네 단계로 구분한 바 있다. 네 단계는 (1) 권위주의정권의 해체 → (2) 민주주의로의 이행(移行) → (3) 민주주의의 정착(또는 공고화: consolidation) → (4) 내포적 심화로 구성되어 있다. 일반적으로 ‘민주주의로의 이행’은 민주적인 신헌법이 공포된 후 자유롭고 공정한 선거를 통해 선출된 정치세력이 정치권력을 획득함으로써 신생 민주정권이 출범할 때 완료되는 것으로 본다. ‘정착’은 제도적인 면에서는 민주주의와 양립할 수 없는 권위주의적 잔재를 청산하고 민주적 게임의 규칙을 보강하는 제도를 창설·유지함으로써, 정치문화적인 면에서는 민주주의에 대한 (엘리트를 포함한) 국민적 합의가 확고히 형성됨으로써 정치적 민주주의가 확립되는 것을 지칭한다. 이와 달리 민주주의의 ‘내포적 심화’란 이처럼 확립된 정치적 민주주의가 실질적 차원에서 민주화되는 것, 곧 노동자·여성·(성소수자를 포함하여 종교·인종·이념·문화 등의 면에서의) 소수집단·장애인·노인 등 주변화되고 소외된 모든 계층이 정치적 평등은 물론 실질적인 사

회경제적 평등을 상당한 수준에서 누리고, 나아가 민주주의의 실천이 단순히 공식적인 정치 영역에만 한정되지 않고, 직장·기업(공장 등 산업체 포함)·학교·병원·교도소·사회복지시설·가족 등 통상 사회적이고 사적인 영역으로 간주되는 일상적인 삶의 영역으로 확산되는 것을 포함한다. 요컨대 내포적 심화는 (정치적 평등의 전제조건인) 사회경제적 평등을 상당한 수준에서 확보하고, 참여민주주의를 확산시킴으로써 현행 자유민주주의에서 평등과 참여의 요소가 대폭 강화되는 것을 그 핵심으로 한다(강정인 1997, 170-71).⁶⁾

그러나 이러한 민주주의의 확산과 심화는 서구 민주주의의 역사가 보여 주듯이 단선적인 과정에 따라 순조롭게 진행되는 것이 아니고 중첩적이고 모순적인 갈등을 겪는 과정에서 야기되는 반전(反轉)이나 역전(逆轉)을 극복하면서 ‘삼한사온’식으로 진전하는 것이다. 한국이 비록 아시아권에서는 나름 선진적인 민주주의 체제를 구축하고 있다고 하지만, 최근 이명박·박근혜 정부는 정치적 민주주의의 국제적 지표에 있어서 분명 퇴행적인 국면을 보여주었다. 특히 박근혜 정부는 정치학자 오도넬(G. O'Donnell 1994)이 말한 이른바 위임민주주의(delegate democracy)의 극단적 전형을 보여주었다. 이는 “대통령이 민주선거에 의해 선출”되지만 대통령직에 일단 취임하면 “대의민주주의를 넘어 모든 권력을 위임받은 것처럼 전권

6) 상명하복을 원칙으로 하는 군대 역시 조직의 성격상 전면적인 민주화는 어렵지만, 군의 공식적인 업무를 제외한 일반적인 병영생활에서 적극적인 민주화가 요구된다고 할 수 있다. 민주주의의 내포적 심화를 위한 일련의 운동과 이념은 서구에서 지속적으로 전개되어 왔다고 할 수 있다. 유럽과 미국에서의 뉴 레프트(New Left) 운동, 여성해방운동·환경운동·평화운동을 포함한 신사회운동, 스웨덴 등에서의 사회민주주의의 실천, 스페인의 몬드라곤(Mondragon)지역을 중심으로 한 산업민주주의의 실천, 일본의 주민운동 등은 민주주의의 내포적 심화를 달성하고자 하는 일련의 실천적 운동이었다. 그리고 현대 서구학계에서 논의되어 온 사회민주주의, 시장사회주의, 시민사회, 포스트 맑스주의, 경제민주주의, 참여민주주의 및 여성해방론 등에 관한 복잡다기한 여러 이론들 역시 그 궁극적인 정당화의 근거를 자유민주주의의 이론 및 실천상의 결함과 폐해를 극복할 수 있는 민주주의의 내포적 심화에서 찾고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

을 행사하는 왜곡된 민주주의”, 곧 우리가 흔히 말하는 ‘제왕적 대통령제’를 지칭한다(손호철 2017, 43에서 재인용). 이 경우 위임민주주의는 민주주의의 정착과정에서 일어나는 반전 또는 역전 국면에 해당한다.

한국정치에서 민주주의의 정착과정에서 일어난 최근 10년간 이명박-박근혜 정권에 의한 민주주의의 반전은 민주주의의 정착이 단순히 그것을 추구해서는 안 되고 민주주의 역전을 사전에 억제할 수 있는 내포적 심화가 선제적이고 추가적으로 필요하다는 점을 상기시킨다. 작년 10월 29일부터 광화문 광장에서 타오르기 시작한 촛불집회는 헌법재판소에 의해 박근혜의 파면이 결정된 다음날인 3월 11일까지 무려 20차례에 걸쳐 열리면서 박근혜 게이트로 상징되는 민주주의의 파괴를 다수 국민이 민주적이고 평화적인 시위를 통해 규탄하고 저지하면서 한국 민주주의에 새로운 이정표를 부여했다는 역사적 의미를 갖는다. 국회의 결정에 의한 탄핵소추와 헌법재판소에 의한 대통령 탄핵 결정은 민주적 헌정질서의 파괴에 대한 차단시스템이 제도적으로 작동함으로써 한국 민주주의가 내구력과 복원력을 가지고 있다는 점을 온 국민은 물론 전 세계적으로 확인시킨 일대 전기였다.

한국 민주주의의 일반적이고 고질적인 문제점으로는 부패와 비리의 온상인 정경유착의 집요한 지속, 제왕적 대통령의 국정전횡에 따른 삼권분립(특히 국회와 법원의 정부 견제기능)의 마비와 직업공무원제도의 훼손, 정권에 의한 국가정보원과 검찰·경찰 등 공안기구의 사유화, 여당이든 야당이든 대통령 1인 또는 파벌 보스에 의한 정당의 사당화 등이 지적되어 왔지만 좀처럼 가시적인 개선이 이루어지지 않고 있다. 선거·정당·의회를 중심으로 구성되는 대의제도의 개혁에 대해서도 많은 문제점이 지적되었고 이를 개선하기 위한 다양한 대안들이 제시되어 왔다. 낙후된 정당구조와 정당체제, 대통령 선거에서 결선투표제의 도입, 사표 방지와 투표의 등가적 가치를 실현할 수 있는(독일의 정당명부식 등) 유럽식 비례대표제의 도입과 강화 및 지역 선거구의 조정, 다수결주의적 민주주의에서 합의제

민주주의로의 전환, 개방적 국민경선 등에 대한 논의가 그것이다. 그러나 다양한 논의와 제안에도 불구하고 실효성이 있는 성과는 거두지 못하고 있는 실정이다.⁷⁾ 이러한 논의들이 학문적으로나 현실적으로 유용하긴 하지만, 이미 많은 논의가 이루어져왔기 때문에 여기서는 다루지 않겠다.

다만 현행 민주주의의 개혁과 관련해서는 박근혜 정부의 국정전횡 및 헌정파괴와 관련된 해악을 봉쇄하거나 제거하는 개혁안에 대한 진지한 고민이 필요하다. 이를 위해서는 무엇보다도 서구에서 정착된 고전적인 삼권분립의 틀에 얽매이지 않고 한국의 특수한 정치현실을 고려하여 권력기관들 사이에서 다양하고 촘촘한 견제와 균형 장치에 대한 구상과 제도화를 통해 권력 카르텔이 초래한 부정과 부패를 척결하는 것이 시급하다. 법에 의해 정치활동에 관여할 수 없게 되어 있는 국가정보원은 정치적 반대세력 등 일반 국민을 사찰하거나 대통령 선거에서 댓글을 달거나 또는 관변단체를 지원하는 등 위법행위를 일삼아 왔다. 국가정보원의 위법행위를 원천적으로 봉쇄하고 정치적 중립성을 보장할 수 있는 발본적인 개혁 조치가 필요하다. 마찬가지로 최고 통치자의 충직한 하인으로서 정부 공직자의 비리를 은폐하거나 공안통치의 도구로 남용되어 온 검찰이 저지른 해악 역시 심각하다. 위원장을 대통령이 임명하는 국가인권위원회의 인권 보호와 향상 및 인권침해의 조사·구제와 관련된 활동 역시 이명박-박근혜 정부에 들어와 심각하게 위축되었는데 국가인권위원회의 기능 역시 정상화되어야 할 것이다. 행정부와 공무원에 대한 회계검사와 직무감찰을 수행하는 감사원 역시 행정부의 다른 부서나 기관으로부터 독립성이 보장되어 있지만, 반면 대통령의 직속 기관이기 때문에 대통령의 전횡으로부터 자유롭지 못하다. 따라서 제왕적 대통령제하에서 중요한 정부기관들이 헌법과 법률이 규정한 민주적이고 공정한 업무를 수행하지 못하는 상황을 타개하기 위해서는 다양한 조치를 강구하는 것이 필요할 것이다. 예를 들어 감사원을 국회의 산하에 두는 방안, 국가인권위원회를 사법부의 산하

7) 한국에서 대의 민주주의를 개선하기 위한 다양한 논의들을 비판적으로 검토하고 있는 논문으로는 이관후(2016)를 참조할 것.

에 두는 방안, 현행 정치풍토에서 검찰의 정치적 중립성과 독립성을 보장하는 것이 어렵다면 수사와 기소를 행정부로부터 독립된 변호사가 담당하게 하는 특별검사제도의 취지를 살려 ‘고위공직자 비리수사처’를 별도로 상설화하여 운영하는 방안, 국가정보원에 대한 정기적인 감사를 국회의 특별 위원회가 담당하는 방안 등을 고려해 볼 수 있을 것이다. 교육청과 마찬가지로 경찰청 역시 지방경찰청의 경우에는 해당 지방정부에 귀속시키는 대안을 진지하게 검토해야 할 것이다. 이러한 구상은 중앙정부의 권력을 대폭적으로 지방정부로 이양하고 분산시키는 정부권력의 획기적인 지방분권화와 연결하여 시행되어야 할 것이다. 마지막으로 정부가 KBS, MBC 등 공영방송을 장악하여 언론의 자유를 억압하는 것을 방지할 수 있는 일종의 ‘언론장악방지법’을 제정해야 할 것이다.

박근혜-최순실 게이트를 통해 많은 국민들은 선거로 집약되는 대의 민주주의만으로는 국민주권을 실효적으로 보장받기 어렵다는 점을 깨닫게 되었다. 따라서 대의 민주주의를 강화하는 것도 필요하지만, 그 결함을 보완할 수 있는 국회의원에 대한 국민소환제, 국민발안제, 주요 정책에 대한 국민투표 등 직접 민주주의 요소를 도입하고 강화해야 한다는 공감대가 확산되고 있다. 그 외에도 다수 국민이 합리적으로 요구하는 개혁안 또는 국회 자체의 개혁과 관련된 사안(예를 들어 국회의원 특권 축소, 국회의원 정원이나 선거구 조정, 비례대표제 강화, 지방 정부/의회에 대한 중앙 정부/의회의 권한 이양, 지방선거에 대한 정당 공천제 폐지 등과 관련된 사안)에 관해서는 입법권을 독점한 국회가 국회의원들 상호간의 당파적 이해관계나 국회의원 전체의 기득권 유지를 위해 입법화되지 못하는 문제점도 부각되고 있다(김동춘 2017, 218).

이와 관련하여 ‘박근혜정권퇴진 비상국민행동’(퇴진행동)이 지난 2월 18일 촛불권리선언을 위해 개최한 시민대토론, ‘2017 대한민국, 꽃길을 부탁해’는 직접 민주주의의 강화와 관련하여 주목할 필요가 있다. 시민대토론회에 참가한 2000여명의 시민은 개혁의 방향과 정신, 11개 분야별 개혁

의 구체적인 방향 등에 대해 논의를 벌였다. 11개 토론분야는 “▲재벌체제 개혁 ▲좋은 일자리와 노동기본권 ▲사회복지·공공성 및 생존권 ▲성평등과 사회적 소수자 차별 ▲공안통치 기구 개혁 ▲선거·정치제도 개혁 ▲남북관계와 외교안보 정책 개혁 ▲위험사회 청산 ▲교육 불평등 개혁 ▲표현의 자유와 언론개혁 ▲그 외 부문”으로 구성되어 있는데 한국사회가 시급히 해결해야한 중요한 현안을 망라하고 있다.⁸⁾ ‘퇴진행동’은 박근혜 대통령이 파면된 다음 날 열린 3월 11일 촛불집회에서 2월 18일 토론한 내용을 바탕으로 10대 개혁과제를 “2017 촛불권리선언”이라는 이름으로 발표했다. 퇴진행동은 “추위 속에서도 광장을 지켜 온 뜻으로 삶의 현장과 일터를 바꾸고 민주주의의 역량을 성장시켜 어느 누구도 가보지 못한 새로운 민주주의의 길로 나아가겠다”라는 결의를 밝혔다. 아울러 “촛불투쟁의 연장선에서 치러질 조기 대선에서 과제들이 진지하게 공론화되기를 바란다. 촛불투쟁의 성과로 치러진 대선으로 출범할 새 정부는 촛불민심을 무겁게 받들어 즉각적인 개혁에 나서야 한다”라고 강조했다.⁹⁾

퇴진행동이 추진하고 있는 이러한 직접 민주주의적 실험은 한국 민주주의의 발전을 위한 매우 대담하고 고무적인 활동이다. 그러나 많은 이들이 우려하듯이, 이처럼 광장을 중심으로 진행되는 직접 민주주의는 구체적인 제도화가 수반되지 않을 경우 단명에 그치면서 참가자들의 민주적 열망을 좌절시킬 위험이 있다. 따라서 한국 민주주의의 장래를 걱정하는 정치학자들은 이러한 그들의 노력에 학문적으로 응답하기 위해 노력해야 할 것이다. 이러한 응답의 일환으로 김상준은 여러 가지 국내외 사례를 들면서 직접 민주주의를 구현하는 (온라인 또는 면대면) 시민의회의 필요성과 당위성을 옹호하는 논변을 전개하면서, 시민의회를 헌법적 기관이나 법률적

8) “‘꽃길을 부탁해’…시민의견 ‘촛불권리선언’으로 탄생” 『공감언론 뉴시스』 (2017/02/18)

http://www.newsis.com/view/?id=NISX20170218_0014713871&cID=10201&pID=10200.

9) “탄핵 이끈 촛불, 개혁과제 내놓다…재벌개혁 등 10대 분야” 『서울경제』 (2017/3/11).

<http://www.sedaily.com/NewsView/10DBWBRU0X>.

제도로 신설하여 운영한 것을 주장한다(김상준 2016). 필자는 많은 부분 그의 주장에 공감하지만, 필자가 보기에 그가 말한 ‘사회개혁기구’가 어떻게 다양한 어젠다 간의 우선순위를 설정하여 정돈할 것인지, 그리고 시민 의회가 개혁 어젠다를 어떻게 심의할 것인가에 대한 그의 논의는 아직은 초보적인 구상에 머물러 있다.

이러한 구상을 정교하게 보완하기 위해서는 미국의 정치학자 달이 1985년에 출간한 『핵무기를 어떻게 통제할 것인가: 민주주의 대 수호자지배체제(Controlling Nuclear Weapons: Democracy versus Guardianship)』라는 소책자에서 제안한 바 있는 시민의회에 대한 구상을 참조할 필요가 있다. 달은 1985년 당시 사용가능했던 컴퓨터와 원격통신장비를 이용하여 (미국 시민들을 염두에 두고) 일반 시민들의 정치적 의견을 향상시키고, 나아가 그들을 정치적 의사결정과정보다 많이 참여시킬 수 있는 방안을 논하고 있다. 따라서 그 후 30년이 지나 쌍방향 통신이 훨씬 더 효율적으로 이루어질 수 있는 다양한 인터넷과 스마트폰 기술은 물론 사회적 관계망 서비스(SNS)의 비약적인 발전에 따라 정보기술 인프라가 달의 구상을 훨씬 더 효율적으로 뒷받침할 수 있는 여건이 조성되어 있다. 이 점을 고려하면서 시민의회에 대한 달의 구상의 개요를 간략히 소개하도록 하겠다.

달이 제안한 첫 번째 요소는 통신기술을 이용하여 주어진 정치적 의제에 관해 보다 많은 정보를 보편적으로 그리고 쉽게 이해할 수 있는 형태로 시민들에게 제공하는 것이다. 따라서 정보를 제공함에 있어 모든 시민들의 지적 수준에 적합한 형태로 변형된(차별화된) 정보를, 당시에 이용가능한 최선의 지식을 반영하여 제공할 것을 달은 당부한다. 그리고 정보기술을 통해 전달된 정보가 편향성을 가지거나 조작되는 것을 방지하기 위해서 국립과학아카데미와 유사한 방식으로 작동하는, 저명한 학자들로 구성된 중립적인 자문 위원회에 의해 시민들에게 전달될 정보가 준비되어야 한다고 주장한다(Dahl 1985, 79-80). 하지만 이처럼 통신기술을 통해 시민들의 지적 수준에 알맞게 변형된 정보를 제공하는 것이 주어진 정치적 의

제나 사안에 관한 시민들의 정치적 교육에는 도움이 되지만, 그 자체가 정치적 의제들 간의 우선순위를 결정하는 데 도움이 되지 않는다는 점은 명백하다. 더욱이 이러한 정보의 제공과정에서 기존의 사회정치적 엘리트나 지식 엘리트가 그 우선순위를 자신들의 이득이나 권력을 강화시키는 방향으로 결정하고 정보를 전달한다면—비록 그 정보의 내용은 무사공평하다고 할지라도—시민들의 정치적 영향력 강화에 도움이 되지 않음은 두말할 필요가 없다. 따라서 이러한 폐단을 방지하고 일반 시민들의 관심을 정치적 의제에 반영시키기 위해서 달은 학자들로 구성된 자문위원회가 자신들이 중요하다고 생각한 의제에 관해서 뿐만 아니라, 임의 추출한 1600명의 표본시민이 중요하다고 생각한 의제, 나아가 잠재적인 이용자가 자신과 같은 사회적·경제적·문화적 지위에 사람들이 모종의 중요한 이유로 중대하다고 느끼는 의제에 관해서도 각각 우선순위를 매긴 목록을 작성하여 그에 적합한 정보를 준비하여 제공할 것을 요구한다. 따라서 시민 이용자는 이 세 가지 의제 목록을 살펴본 후 자신이 가장 많은 관심을 가진 의제에 관한 정보를 컴퓨터를 통해서 습득하고, 그것에 관한 자신의 정치적 입장을 형성할 수 있게 된다(Dahl 1985, 77-78).

둘째, 달은 정책결정자들이 일반 시민들의 소망과 의견을 충분히 숙지할 수 있도록 하고 시민들의 정치참여를 활성화시키기 위해 ‘미니시민단’(minipopulus)—우리가 말하는 일종의 시민의회—을 구성할 것을 제안한다(Dahl 1985, 87-88).¹⁰⁾ 이는 일정한 사안에 관해 통상적인 여론조사를 통해 얻을 수 있는 시민들의 여론이, 시민들의 관심이 낮고 식견이 부족하기 때문에,¹¹⁾ 부적절하다는 판단에 근거를 두고 있다. 따라서 달은 연방, 주 및 지방정부의 수준에서 일반 시민들로부터 임의로 선출된 일천 명의

10) 미니시민단에 관한 달의 제안은 미국의 배심재판제도에서 배심원의 역할을 정치적 차원으로 확대·적용한 것으로 해석할 수도 있다.

11) 그러나 동시에 달은 현대적 상황에서 보통의 시민들에게 국회의원에 버금하는 정치적 식견을 기대하기란 불가능하다고 주장한다. 바로 이러한 이유로 그는 보다 많은 시민의 참여를 주장하는 참여민주주의자들의 주장에 반대한다(Dahl 1985, 73, 87).

로 구성된 미니시민단을 구성하되, 그들로 하여금 재임(再任)할 수 없는 1년 임기동안 자신들의 일상생활을 영위하면서, 단일의 중요한 사안에 관해 온라인 회의를 통해 심의하도록 한다. 이러한 시민단은 동시에 여러 개가 활동할 수 있으며, 학자들로 구성된 자문위원회로부터 조언을 구할 수 있고, 의제와 관련된 업무에 종사하는 행정관들로부터 보조적 도움을 받으며, 필요에 따라 청문회와 조사활동을 수행하고, 논쟁과 토론에 참여한다. 1년이 지난 후에 미니시민단은 자신들이 배정받은 정책에 관해 그들이 선호하는 대안들 간의 우선순위를 결정하여 제출한다. 물론 이러한 결정이 입법부나 행정부를 구속하지는 않지만, 정치인들은 그 존재와 추천사항을 참작해야 한다. 왜냐하면 그것은 가장 높은 수준에서 형성된 여론을 반영하기 때문이다. 따라서 정책결정자들은 미니시민단의 다수의 의견과 다른 정책을 결정하거나 집행할 경우, 시민을 설득하기 위해 그 이유를 해명해야 한다고 달은 주장한다(Dahl 1985, 88-89). 직접 민주주의에 관해 강한 신념을 가진 이들은 이처럼 미니시민단의 최종적인 결정이 구체적인 정책이나 법률로 확정되지 않는 것에 불만을 가질 수 있고 다른 대안을 제안할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 문제는 시민의회를 제도화하여 운영하는 과정에서 다양한 대안을 구체적으로 선택하여 실험하고 그로부터 발생하는 결과들을 비교하여 최적의 대안을 모색함으로써 해결될 수 있을 것이다.

사회적 양극화의 해결

사회적 양극화의 해결은 인간다운 삶의 평등한 향유라는 가치의 실현이라는 점에서 그 자체로 본질적인 가치(intrinsic value)에 속하지만, 또한 민주주의의 내포적 심화의 필요조건이기도 하다.

재난에 대한 정부의 부실한 대응이나 시위대에 대한 과잉진압으로 인해 국민의 생명과 안전이 지켜지지 못하는 것은 물론, 신자유주의 시대를 특

정짓는 일상화된 실업, 비정규직과 정리해고의 보편화, 실효성 있는 복지 제도의 미비, 청년빈곤, 노인빈곤 등으로 인해 한국사회에서 사회적 취약 계층의 삶이 절망적인 궁지에 처하게 된 것은 비단 어제오늘의 일이 아니다. 취업난에 시달리는 청소년들 역시 견디기 어려운 노동환경 속에서 스스로 자살을 선택하는 무자비한 상황에 내몰리고 있다. 최근의 뉴스로 전주에서 특성화고등학교에 다니면서 LG 유플러스 전주고객센터에서 현장 실습을 하던 홍아무개 양이 콜 수를 채우지 못하는 등 스트레스를 받다가 금년 1월 저수지에 뛰어들어 자살을 한 사실을 들 수 있다. 3월 17일 그의 죽음을 추모하는 문화제가 열렸는데, 같은 콜 센터에서 일하다가 2014년 홍 양보다 먼저 스스로 목숨을 끊은 고 이아무개 씨의 아버지 역시 추모 제에 나왔다. 홍 양의 아버지는 “딸을 지켜주지 못한 못한 아버지로서 부탁드린다. 우리 딸처럼 비극적인 선택을 하는 학생들이 더 이상 없는 세상을 만들도록 해 달라”고 당부했다. 이아무개 씨의 아버지도 “아들이 죽은 지 25개월이 됐지만 아직도 회사로부터 사과 한마디 듣지 못했다”면서 “제발 아들의 죽음이 헛되지 않도록 도와달라”고 호소했다.¹²⁾ 이처럼 미래의 희망인 청년이 스스로 자살하지 않도록 도와주어야 할 주체는 누구인가? 자본주의 사회에서 자본이 부과한 ‘구조적 폭력’, 다시 말해 엄혹한 노동조건을 견디다 못해 자살을 해야 했던 (예비) 노동자들에 대해 국가는 아무런 책임이 없는 것인가?

이런 사태를 목격하면서 필자는 지난해 7월에 교육부 고위 공무원이 ‘민중’을 개·돼지에 비유하면서 신분제를 공고히 해야 한다고 발언해 온 국민을 충격으로 몰아넣은 사건이 떠오른다. 자살하는 개·돼지는 없으니, 우리 사회에서 민중은 과연 개·돼지만도 못한 삶을 사는 것도 같다. 아닌 게 아니라 이 나라에서는 인간이 잡아먹기 위해서 집단 사육하는 닭·오리·소·돼지 등 가축들의 신세도 사실 온전하지 못하다. 최근 사상 유례없

12) “이젠 마음 편히 살거라”...콜센터 현장실습하다 시신으로 발견된 딸에게 보낸 엄마의 엽서.” 『조선일보』 (17/03/18).

http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/03/18/2017031800970.html.

는 조류독감(AI)의 창궐로 수천만 마리에 이르는 닭과 오리가 살처분되었다.¹³⁾ 구체적인 경위가 어떻든, 무능하고 부패한 정부의 방역 시스템이 조류독감의 무분별한 확산에 중대한 책임이 있는 것은 분명하다. 다만 탄핵 정국 ‘덕분’에 정부의 무능한 방역대책과 그로 인한 무고한 닭과 오리의 무자비한 살처분에 대한 책임 추궁은 묻혀 버리고 말았다.¹⁴⁾

앞에서도 언급한 것처럼 사회계약론에서 일반 시민이 확보하고자 한 것은 평온한 일상적 삶의 확보였다. 특히 홉스는 자연상태의 폭력성을 극적으로 서술하면서 사회계약의 불가피성을 강조했다. 홉스에 따르면 사람들 사이에 공통된 정치권력이 없는 자연상태는 “만인에 대한 만인의 전쟁상태”다(Hobbes 1962, 100). 그렇기 때문에 개인은 자신의 생명을 보존하기 위해 사회계약을 체결하면서 자연권을 포기하고 주권자를 탄생시킨다. 따라서 국가권력의 임무는 자연상태에서의 만인에 대한 만인의 전쟁을 종식시키고, 시민들에게 최소한도의 일상적 삶을 확보해주는 것이다. 그러나 신자유주의 시대 한국의 국가는 생산현장에서 만인에 대한 만인의 전쟁상태로 치닫고 있는 민중의 삶을 팔짱을 낀 채 방관하거나 아니면 정경유착에 기댄 암묵적 ‘부작위’(무대책)를 통해 그러한 삶을 사실상 조장하고 있다. 다시 말해 자연상태의 개인이 사회계약을 통해 기대한 폭력과 갈등이 부재한 시민사회의 평화를 한국의 국가는 보장하지 못하고 있다. 그 결과 생산현장에서 기층 민중이 직면한 현실은 “지속적인 공포와 폭력적인 죽음에 대한 위협”이 지배하는 ‘만인에 대한 만인의 전쟁상태’로서 공통된 권력인 국가가 부재한 자연상태다. 그러한 현실에서 민중의 “삶은 고독하고 빈궁하며 추잡하고 잔인하며 단명한 것”으로 남아 있으며(Hobbes 1962, 100), 급기야 스스로 살처분해야 하는 상황에 내몰리고 있다.

13) 최근 구제역이 발생하기는 했지만 비교적 빨리 진정되어 살처분된 소의 숫자가 천 마리 정도에 그친 것은 그나마 다행이라 하겠다.

14) 앞에서도 인용한 것처럼, 아마 불법적이고 폭력적이라는 명분으로 민중총궐기를 과잉 진압한 책임자인 경찰청장이 사실관계가 명확하지 않다면서 사과를 거부한 사실은 부실한 방역체제로 인해 확산된 조류독감의 피해를 방지하기 위해 살처분한 가축들에 대해 아무런 가책을 느끼지 않은 것과 마찬가지로 할 수 있을 것이다.

작년 11월 26일 진주 촛불집회에 참가한 19세의 청년은 단순히 박근혜와 최순실을 넘어 만인에 대한 만인의 전쟁이 지배하는 일상적 삶, 곧 가정과 학교와 노동현장에서의 폭력적 억압과 불평등에 분노할 것을, “내 안의 박근혜를 발견하고 내 옆의 최순실에 분노”할 것을 촉구하면서 다음과 같은 발언을 통해 청중들을 감동시켰다.

사람을 돈이나 자신의 소유물로 보지 않고, 사람을 돈과 이익으로 환산하지 않고, 독립적인 존재로 보는 세상이 되면 좋겠습니다. 어쩔 수 없는 경쟁 속에서 남을 밟고 올라서야만 내가 살아남을 수 있는 것이 아니라고, 우리는 함께 살아가는 존재라고, 사람답게 살 세상을 함께 만들어 가자고 이야기하는 사람들이 많아졌으면 좋겠습니다.¹⁵⁾

이처럼 사회적 양극화의 문제는 한국사회가 직면하고 있는 엄중한 위기이고, 또 절대 다수의 국민이 그 해결을 염원하는 과제라고 할 수 있다. 필자는 정부와 국민이 뜻을 한데 모아 그 위기에 대한 실질적인 해결책을 구하고 이를 실천에 옮기는 것이 민주주의의 내포적 심화는 물론 사실상 해체상태에 놓인 국민통합의 강화에 기여한다고 믿는다.

발표를 마치며

지금까지는 이 학술회의가 주제로 제시한 위기극복과 국민통합의 문제를 현행 민주주의의 개혁과 직접민주주의의 보강을 통한 민주주의의 강화와 사회적 양극화의 해결이라는 주제를 중심으로 논했다. 필자는 ‘사드리스크’, ‘북핵과 미사일’, ‘트럼프리스크’, ‘한국경제의 거시적 위기’ 등도 극복해야 할 중요한 위기라는 점을 부정하지 않지만, 이러한 위기를 극복하기 위해서는 민주주의의 강화와 사회적 양극화의 해결이 우선적으로 요구된다고 믿기 때문이다. 이러한 과제의 성공적인 해결이야말로 한국이라

15) “[진주촛불집회] 19세 청년의 뭉클 자유발언.”

<http://egloos.zum.com/garisangod/v/11242455>.

는 국가(국민)의 체질 개선과 체력 강화를 가져옴으로써 다른 위기에 대한 대응능력을 비약적으로 향상시킬 것이다. 혹자는 직접 민주주의의 보강 등 민주주의의 강화가 현실적으로 실현불가능한 유토피아적 구상이라고 비판할 법도 하다. 그러나 경제발전과 국가안보를 위해 지난 70년 동안 온 국민과 국가가 투자하고 희생해온 엄청난 재화와 비용 및 시간을 고려한다면, 민주주의가 중요한 만큼이나 민주주의에 필요한 기반 시설을 건설하고 민주주의를 제대로 작동시키는 데 필요한 제도 개혁과 시민 교육을 위해 투입해야 할 투자와 희생에 대해 인색해서는 안 될 것이라는 것이 필자의 믿음이다. 그렇지 않으면 옛 속담처럼 ‘태산이 높다 하고 오르지 않는 것’이나 다름없다.

〈참고문헌〉

- 강정인. 1997, 『민주주의의 이해』. 서울: 문학과지성사.
- 김동춘. 2017. “촛불시위, 대통령 탄핵과 한국 정치의 새 국면.” 『황해문화』 (3), 202-220.
- 김상준. 2016. “(김상준 칼럼) 나는 왜 ‘시민의회’를 주장하는가: ‘사회개혁 기구’와 시민의회.” 다른백년 (2016.12.16).
<http://thetomorrow.kr/archives/3314>
- 『孟子集註』. 1991. 성백효 역주. 서울: 전통문화연구회
- 손호철. 2017. 『촛불혁명과 2017년 체제』. 서울: 서강대학교출판부.
- 이관후. 2016, “한국적 대의민주주의는 필요한가?” 강정인 편, 『탈서구중심주의는 가능한가: 서구중심주의에 대한 우리 학문의 이론적 대응』, 59-114. 파주: 아카넷.
- Dahl, Robert. 1985. *Controlling Nuclear Weapons: Democracy Versus Guardianship*. Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press.
- Hobbes, Thomas. 1962. *Leviathan*. Michael Oakeshott (ed.). New York: Macmillan.

한국문제의 ‘절대위기’와 ‘궁극해법’

인간문제와 정치인간학의 사이에서

박명림 (연세대)

한국문제의 ‘절대위기’와 ‘궁극해법’

인간문제와 정치인간학의 사이에서

박명림(연세대)

본 발표는 ‘절대위기’와 ‘궁극해법’이라는 큰 과장으로 시작한다. 바탕 이유는 오늘의 한국문제의 절실성과 절박함 때문이다. 따라서 과장에 대한 사과를 먼저 드리고자 한다. 그러나 후자는 명백한 과장이 분명하나, 전자는 반드시 그런 것은 아니라는 데에 문제의 심각성이 존재한다.

개별 삶들과 전체 공동체, 둘 모두에서 유례없는 절대위기로 진입하고 있는 오늘의 인간조건에 직결되어있는 한국문제는 거시-역사적, 미시-현재적으로 대략 네 가지가 존재한다고 사료된다. 사실 한국문제는 아래에서 보듯 한국비밀(Korean conundrum/mystery)인 동시에 한국수수께끼(Korean enigma)를 말한다.

여기에서 ‘절대위기’라는 과장된 표현을 사용한 연유는, 특별히 현금의 한국문제의 핵심 구성요소들 중 단 한 층위를 제외하고는 모든 요인들이 위기 제어나 위기 극복에 전혀 정적(正的, positive) 역할을 하지 못하고 있기 때문이다. 문제는 3중-4중 한국문제가 현금에 들어 한꺼번에 몰아치듯 다가오고 있다는 점이다. 오싹하는 내적 오한과 한기를 느끼지 않을 수 없다. 각 층위요인들 각각의 부적(負的, negative) 작용이 만나 함께 산생·기여하는, 이른바 적대효과-상적효과(相敵效果, antagonistic effect)는 급기야 한국문제를 점점 더 자기와 세계를 칼끝에선 동시 위기상황으로 몰아넣고 있다.

첫째는 동아시아 국제문제로서의 한국문제이다. 오랫동안 운위되던 한국문제는 항상 한국의 존재와 한국의 상황으로부터 발원하는 이러한 지역

과 세계 차원의 갈등-안보-전쟁-평화문제를 말하였다. 이러한 한국문제는 문명과 문명, 제국과 제국, 대륙과 해양, 진영과 진영 사이에 위치한 가교 국가, 교량국가, 경계국가로서의 피할 수 없는 숙명이었다. 그러나 한국은 세 번의 전란시대 --- 제1차 전란시대; 고수전쟁(598,612-614), 고당전쟁(645,647), 삼국통일전쟁(660,667-668), 백촌강 전투(663) 등이 집중된 7세기. 제2차 전란시대; 동아시아 7년 전쟁(11592-1598), 조청전쟁(1627, 1636-1637). 제3차 전란시대; 청일전쟁(1894-1895), 러일전쟁(1904-1905), 독립전쟁(식민시대), 한국전쟁(1950-1953) --- 를 빼면 수세대를 넘는 전쟁 부재의 장기평화를 예외적으로 향유하였다.

역사적으로 다른 어떤 교량국가-변경국가보다도 전쟁이 없이 초장기평화를 누려온 사실상의 (준)영구평화지대에 가까운 한국에서 제3차 전란 시대의 잔기인 정전체제와 북핵체제가 중첩된 이중 안보레짐은 오늘날 끝내 세계 최고 절정의 최악의 군사대치체제로 발달하고 말았다. 각각 조총(7년 전쟁), 대포(청일전쟁), 제트기(한국전쟁)의 동아시아 최초의 글로벌 시험무대(test bed), 즉 살상무대였던 한국에서 이제 핵무기마저 단일전쟁 최초의 인류사적 시험무대가 될지도 모를 엄중한 위기상황으로 빠져들고 있는 것이다. 단일국가로서 핵전쟁의 위협에 두 번씩이나 전면 노출된 사례는 한국이 인류사상 유일하다.

한국의 전란시대는 그대로 동아시아의 지역전쟁의 도래, 또는 동아시아 전란시대를 의미했다. 동아시아에서 한국이 관여되지 않은 일중 충돌이나 미중충돌, 지역전쟁은 거의 부재하였다. 한국문제는 지역문제의 요충 중의 요충이었던 것이다. 특별히 한국이 위기로 치달을수록 한국문제는 점점 더 국제화 세계화하여 한국의 손을 떠났다. 거기에 한국문제의 한 본질이 숨어있다. 동아시아7년전쟁(1592-1598. 제1차 한중일전쟁), 제2차 한중일전쟁(1894-1895), 러일전쟁(1904-1905), 한국전쟁, 북핵문제는 모두 한국문제면서 동시에 동아시아 국제문제이고 당대 최대의 전쟁·안보문제였다.

지금 한반도에는 세계 최첨단 무기들이 세계에서 가장 빠른 속도로 가장 많이 개발되고 배치되고 전개되고 실험되고 있다. 타자와 세계의 눈으로 볼 때 한반도는 명백히 전쟁위험이 가장 높은 곳이다. 민족분단이 결코

아니라 세계분단과 지역분단의 계선인 휴전선은 반세기 이상 이미 세계에서 가장 많은 병력이 가장 가까이에서 가장 오랫동안 가장 발달된 무기로 대치하고 있는 곳이다. 나아가 21세기 들어 미국의 이라크침략 이후 세계에서 어떤 주요 전쟁도 발발하지 않고 있다는 점은, 한반도의 세계적 군사 위기를 더욱 오싹하도록 두렵게 하고 있다. 한국리스크가 한국위기로, 한국과별로 상승하지 않도록 절체절명의 혼신노력을 다해야하는 까닭이다.

사드, 위안부, 개성공단의 사례는 지금의 한국은 어떤 선택을 하건 스킨라와 카브리디스의 상황이 아닐 수 없다. 배치와 거부(사드), 합의준수와 파기(위안부), 폐쇄와 재가동(개성공단) 둘 중 어느 쪽을 택하건 상극적 두 국익과 두 국민전해 사이의 예각적 충돌은 불가피하다. 심지어 외교문제는 곧 이제 생업과 경제문제이기도 하다. 외교가 경제이고 외교안보가 일 자리인 것이다.

그러나 “외교[안보·생명]는 미국, 경제[무역·식량]는 중국”과 같은 양분 국가전략이 장기간 지속될 수는 없었다는 점은 재론을 요하지 않는다. 생명과 식량의 근원이 다르다면 서로 근사화할 필요성은 필수적이다. 유기체의 생존을 위해 양자택일은 금물이다. 전자를 위해 후자를 버려도, 후자를 위해 전자를 버려도 안된다. 따라서 ‘사활’, ‘필수’, ‘중대’, ‘차요’ 국가이익을 예리하게 판별하여 순서대로 절묘하게 결합하는 --- 두 제국 사이에서 핀란드, 오스트리아, 독일이 갔던 길을 원용하여 변형하는 --- 한미동맹과 한중준(準)동맹 조합같은 한국형 ‘기우뚱한 균형’ 방식을 통해 자신과 지역·세계를 모두 평화롭게 하는 대지혜를 안출하자.

둘째는 “외압의 도래에 따른 내부 분열과 갈등의 격화” 역시 한국문제의 전형적인 핵심을 구성한다. 한국민들은 외부의 위협이 도래할 때, 제국들은 경계를 넘어 진출하기 위해 반드시 자기편을 만들려 내부를 갈라놓으려 시도한다는 숙명적 경계국가 위치에도 불구하고, 그때마다 한국은 내부가 더욱 판연히 갈라져 생사투쟁을 가르는 내쟁을 전개하는 독특한 특성을 보여왔다. 그럴수록 내부갈등을 이용한 제국들의 한국내부로의 침입과 장악은 아주 용이하였다.

고래로 거시적인 평화와 번영을 구가한 나라들은 외부의 침략과 패망 이후 내부 단결과 연대의 정치기술로서 연립·연합·연대를 위한 공화정부-혼합정부-연합정부-통합정부-국민정부를 창출하고 유지하였다. 연합은 “함께 양육한다”, “함께 자란다”는 뜻을 갖는다. 그러나 한국은 반대였다. 결정적 시기에는 더 갈라졌다. 전통시대의 제1차 동아시아 3국전쟁 직전의 동인과 서인 간의 갈등과 일본의 파국적 침략을 제외하더라도, 제2차 전란 시기의 친청, 친일, 친미, 친러파 사이의 상극쟁투로 인한 망국에도 불구하고, 한국민들은 미소분할점령의 시기에 세계인들을 크게 놀라게 할 정도로 세계에서 가장 먼저 격렬한 내부 갈등으로 치달아 자기문제에 관한 국제합의를 안으로부터 파탄내고 냉전의 진앙으로 작용하며 분단을 초래하였다.

친미, 친소, 찬탁, 반탁 진영 누구도 상대를 인정, 포용, 연합하지 않았다. 전후 연합점령·분할점령국가 11개 사례를 깊이 비교 연구하면 할수록 좌파는 우파를, 우파는 좌파를 포용은커녕 이승만과 김일성이 1945년의 운명적 순간에 상호 방문·대화·협상·연합·통합의 시도조차 전혀 하지 않고 서로 각각의 지지제국에 편승하여 상대를 조기에 타도제압하려 세계 진영대결의 전초기지요 전초전사로 역할한 행위는 세계시민 누구도 전혀 이해할 수 없는 것이다.

오늘에도 외부에서 한국은 세 개의 한국으로 불릴 정도로 갈등이 깊다. 북한, 보수 남한, 진보 남한이 그들이다. 남남내부 갈등으로 두 남한 진영 사이의 이념적 거리는 너무도 멀다. 통일과 평화의 문제는 내부문제다. 내부의 연합과 통합없이 가능한 대외 평화와 통일은 불가능하다. 평시는 물론, 통일로 진입하는 결정적 위기관리의 순간 공고하게 유지되는 남남통합이 없이 과연 순조로운 국제조율과 대북조율을 통한 남북평화통일이 가능할까? 어불성설이다. 남남갈등이라는 용어를 만든 한 사람으로서 자성과 회한이 매우 크다.

결정적 순간에 갈라질 내부의 방략과 정책과 국민견해의 차이와 갈등은 같은 상황을 완전히 다른 결과로 안내한다. 같은 전후 독립과 연합점령 국가들이었으나 독일·오스트리아·핀란드·일본 대 헝가리·중국·베트남·한국

의 자유·인권·민주·복지·평등·전쟁·평화 문제에서 두 판이한 경로가 보여주는 천양지차의 귀결은 이 점을 너무나도 잘 드러내고 있다. 이점에서 내부연합·단결이 대외주권과 독립·안전·평화의 요체 중의 요체임을 인식한 이순신과 안중근의 해안은 가위 독보적이라고 할 수 있다. 금번 시민평화혁명이 보여준 놀라운 가능성의 하나는 시민적 지혜를 통한 공공성 회복과 내부 연대와 통합을 통한 한국발 동아시아 평화와 한국문제 해결 단초로서의 기대가 아닐 수 없다.

셋째는 완승과 완패, 독점과 배제의 권력구조와 갈등귀결이었다. 이는 내부 자원배분 구조이건 이념갈등이건 매우 유사하였다. 한국은 고도로 중앙집중된 권력구조와 정부 형태를 갖고 있을 뿐만 아니라 실제의 정부 운용 역시 초(超)대통령제로서 권력과 자원의 초집중상황을 노정해왔다. 실제로 일상과 제도의 대화와 타협의 부재를 말한다. 타협, 연합, 연립은 어용, 불의, 변절로 간주되었다. 국제적 보편에 비추어 한국은 권력과 자원의 배분에서 의회책임제와 양원제에 비해 각각 크게 더 나쁜 정부형태와 의회구조인 대통령제와 단원제가 만나는 주요 민주 국가중 유일한 나라이다.

발표자의 방대한 정밀 조사에 따르면 권력의 초중앙집중현상, 초상류 카르텔화 현상은, 이제 정치권력을 넘어 인간과 국가생활의 모든 영역과 단계, 즉 재벌(기업), 금융(은행), 포털(지식/정보), 대학(교육), 신문, 유통, 교회(영혼/종교), 로펌(법률/평등), 서점, 병원(건강/치료/출산)...의 거의 모든 인간실존과 일상생활영역에까지 완벽하게 확산하여, 한국은 출생에서 사망까지 가공할 재신분사회, 재신민사회, 재서열사회로 진입하였다.

즉 낳아서 죽을 때까지 부모와 자녀의 개인 삶의 영역과 순서별로 (3-4 개의) 극소수 상층 거대카르텔에 포함되면 안정된 삶을 영위하고, 그렇지 못하면 결코 안정될 수 없는 ‘두 국민’, ‘두 인간’ -- 이 말들은 초기 산업화 시기 디즈레일리과 카알라일을 포함한 영국 보수주의자들의 표현이다 -- 의 이중사회가 되었다. ‘안정적’(stable)이라는 말이 ‘국가(state) 안에 산다’는 뜻에서 유래하였음을 유념한다면 비정규직과 자영업자와 노인과 청

년들을 포함해 술한 국민들이 위기다-불안정하다는 말은 오늘의 한국 국가 본령에서 명백히 일탈하고 있음을 뜻한다. 그럴수록 개인들의 충만한 생명력과 사회활기와 집합적 열정에 바탕한 성장동력과 발전잠재력은 급속도로 하락하여 최근의 거시 지표들이 보여주듯 바닥으로의 행진을 멈추지 않고 있다.

넷째는 물질적 발전과 인간문제의 괴리와 충돌이다. 전후 한국보다 더 빠른 물질발전을 이룩한 사례는 많지 않다. 대한민국은 인간국가인가? 필자의 포괄적인 방대한 비교조사에 따르면 한국사회에서 경제발전지표(EDI), 국가역할지표(SRI), 사회형평지표(SEI), 인간존엄지표(HDI) 사이의 뒤집힌 역전관계를 밝혀보면 국가와 제도혁신을 통한 한국사회와 삶의 인간화, 즉 인간국가의 건설을 간절히 회구하지 않을 수 없게 된다. 근년 들어 (1) 경제(발전)지표는 GDP 세계 11-15위, 무역 7-8위, 수출 6-7위, 외환보유고 6-8위, 군사력 8위, 국방비 11-12위, 인구 100명당 무선인터넷 가입 건수 1-2위, 전자 정부지수 1-3위를 기록할 정도로 전후 최고 속도의 물질발전국가이다. 그러나 (2) 국가(역할)지표를 보면 담세율, 공적 이전, 세전 세후 지니계수, 세전 세후 빈곤율, 공공지출, 중앙정부 고용비중, 중앙정부 지출, 의회규모는 OECD 최하 국가를 기록하고 있다. 국가공동체 역할은 거의 없거나 너무 낮은 것이다.

국가의 역할이 그러하니 (3) 사회(형평)지표, 즉 공교육지출(사교육지출), 투표율, 노조조직률, 비정규직 비율, 자영업비율, 여성관리자진출 비율, 여성국회의원비율, 사회갈등지수는 OECD 최하/최고/최악 수준을 보여주고 있다. (1)과 (2)와 (3)의 최종 결과는 참혹하다. 인간문제는 점점 수렁에 빠져들고 있다. 즉 (4) 인간(존엄)지표들인 출산율, 자살율(연령별 지표는 더 끔찍하다), 직계존속살인비율, 직계 비속살인비율, 여성권한 척도, 교통사고사망율, 군내사고사망비율, 산업재해사망률, 노인빈곤율은 OECD, 또는 세계 최악을 기록하고 있다.

한국에서는 지금 개인과 전체가 함께 살아가는 국가생태계, 산업생태계, 생존생태계, 그리하여 생명생태계와 인간생태계는 명백히 붕괴되었다. 출

산절벽은 곧 실존절벽과 생명생산중단으로 인한 인간절벽이며, 이는 곧 국가절벽과 같은 말이다. 실제로 저명한 인구학자들과 국제기구들은, 순수 인구요인만 따진다면, 현재의 국민 숫자만큼을 수입하지 않는다면 한국이 지구상에서 가장 먼저 사라지는 국가가 될 것이라는 전망을 오래전부터 지속해왔다.

10년을 넘게 최악 자살율과 최악 출산율의 ‘쌍둥이 금메달’이라는 근대 인류역사 초유의 반생명 반인간 반문명 치욕국가를 지속해오고 있으면서도, 더욱 큰 문제는 이 ‘쌍둥이 금메달’을 개선할 어떤 총체적 현책을, 지식이건 정책이건 어느 부문에서도, 전혀 내놓지 못하고 있다는 점이다. 생명민감성, 목숨민감성에 관한한 지식도 능력도 분명 고갈된 것이다. 지금의 기업국가, 시장국가, 불평등국가, 재벌국가, 세습국가를 한 세대만 더 지속하면 결국에는 더 이상 잡아먹을 것이 없어 끝내 자기 몸을 먹으며 죽어가는 에리직톤이 될 것임에 틀림없다. 아니 실제로 몇몇 분야의 산업생태계는 이미 에리직톤이 된지 오래다. 재벌과 중소기업, 정규직과 비정규직의 생산생태계는 이미 중증 에리직톤 상황에 빠져 있다.

이 문제는 한국문제를 넘어 이 대지에서의 인간 문명·문명화 자체에 대한 너무도 심각한 회의와 절망을 불러일으킨다. 애초에 시민화·자유화·평등화·인간화를 뜻했던 문명·문명화는 산업화·근대화·기계화·첨단화로 오해되고, 그것들에 만 집중하면서 결국 문명의 발달이 실존과 인간과 생명을 죽이는 극단상황까지 오고 말았다. 독일문제를 성찰하면서 국가를 발전시키느라 인간을 불행하게 만드는데 대한 칸트의 대고뇌가 절실한 상황이다.

단기적인 해법은 없고, 찾기도 쉽지 않아 보인다. 잠정적으로는 결국 (경제에 관한) 케인즈 정도의 ‘일반 이론’을 (한국의) 정치(학)에서 찾아내지 않으면 안될 것 같다. 그것은 여러 사례에 대한 보편적 비교적 탐색을 통해 개인, 나라, 세계 각각의 수준에서 권력, 국가, 평화(변영)의 문제가 각각 자치, 연합, 연방의 3층 정치를 통과하고 연결해내는 지혜와 능력과 제도를 배양하는 도리 밖에 다른 것은 없지 않나 싶다. 개인(삶)과 세계를

연결하는 고리는 명백히 국가다.

자치(민주)와 연립과 통치의 결합에 바탕해 혼합정체/공화정체를 채택한 나라들은 내부 갈등의 연합타협연대안정을 통해 갈등과 전쟁을 피하고 공존·타협·연대·평화를 구가해왔다. 이 점은 일찍이 아리스토텔레스 이래로 키케로, 폴리비우스, 마키아벨리, 토마스 페인, 칸트, 토크빌, 매디슨, 제퍼슨, 간디, 베버의 일관된 --- 적지않은 편차들은 존재하지만 -- 중심 문제의식이었다. 그리고 그들 사유의 기저 고갱이이기도 하였다. 내부에서 갈등을 해결하는 방법[연합]을 안출하지 못한다면 외적으로도 평화[공존/조약/연방]은 창출되기 어렵다. 당연히 변영도 없다.

고래로 갈등해소와 평화를 위한 마을자치에서 출발한 혼합정체/공화정체를 주장한 소이는 여기에 있다. 오늘의 평온국가들처럼 지방[마을]자치 국가로 돌아가지 않으면 길이 없다. 최초에 민주주의는 원래 뜻이 평민지배이자 마을지배였다. 이소노미야, 로마, 이로퀴이동맹, 인도 판차야트, 미국, EU... 등이 보여주는 사례는 좀 더 분명한 역사적 실례라고 할 수 있다.

중앙 정부 역시 마찬가지다. 초대통령제로 불리는 권력집중 상태에서는 갈등 해결의 길이 없다. 몇 가지의 보편적 준거를 예거하자. 의회책임제-지방자치제(연방국가)들은 거의 모두 선진민주국가들이다. 선진국이기 때문에 의회제-지방자치제를 실시하고 있는 것이 아니라, 의회책임과 지방자치를 확고히 실행하였기 때문에 선진국이 된 것이다. 그들 나라의 집합적 실존은 조용하고 갈등이 적다. 삶이 아주 정온하고 평안한 나라들도 많다. 국가에 따라 삶이 다른 것은, 나라가 곧 삶이기 때문이다.

아르헨티나, 멕시코, 필리핀, 러시아, 터키, 한국의 공통점은 중위소득합정/중진국가합정을 넘지못하였거나/못하고 있다는 점이다. 이중에는 과거 세계와 아시아의 최고 부국도 포함되어있다. 뚜렷한 공통의 특징은 모두가 권력독임제[대통령책임제]의 국가들이라는 점이다. 동시에 빈부격차와 갈등지표가 매우 높다는 공통점을 갖고 있다. 권력분배가 안되어 있는데 자원분배가 가능하고, 권력과 자원이 분배가 안되어 있는데 갈등이 없이 자유·안정·평화가 가능할 수는 없다. 이는 근대 혼합정체/공화정부론은 물

론 아리스토텔레스 혼합정체론/정치경제학의 기저 출발점이기도 하다.

근대 이후 네덜란드, 스위스, 영국, 프랑스, 독일, 미국, 오스트리아, 핀란드, 스웨덴, 스위스.... 모두 제도와 인간실존과 평화와 번영의 비약적 도약을 이루는 시점은, 형태의 약간의 차이에도 불구하고, 공존과 연합과 통합을 위한 혼합정체/공화정체/연합정체를 달성하는 시점이었다. 이는 권력과 물질의 본질 때문이다. 실제로 권력과 물질이 가득한 ‘충분하다’는 말은 동과 서에서 모두 “나누어 채우다”, “함께 도달한다”는 같은 뜻을 갖는다. 이는 모두의 것, 함께 간다는 뜻의 고대 혼합정체와 근대 공화정체, 현대의 연합정부/연방정부 문제의식의 근본정신이기도 하다.

아직 한국문제의 두 희망이 있다면 미중국교정상화 이후 동아시아와 아시아-태평양지역에서는 전쟁이 없었다는 국제요인과, 한국 내의 아래로부터의 강력한 시민평화와 시민연대의 내부 참여일 것이다. 특히 후자는, 트럼프 당선, 브렉시트, 유럽의 극우주의 득세, 시진핑-아베-푸틴-김정은의 강성국가주의에도 불구하고 이들 세계조류를 명백하게 거스른 최근의 명예시민혁명, 시민평화혁명으로 증명한 바 있다.

그러나 기실 전자는 핵심변수가 되지 못한다. 왜냐하면 제국 사이의 안정이 제국과 경계국가 사이, 경계국가 내부의 갈등과 충돌까지 제어하는 것은 전혀 아니기 때문이다. 외려 제국관계의 안정을 위해 변경국가-경계국가들은 전방초소로서 역할·활용·희생될 가능성이 훨씬 더 크다. 이른바 ‘냉전’시대에 미국-소련-유럽-일본을 제외한 전세계가 ‘열전’지대였음은 -- 그런 점에서 ‘냉전’, ‘냉전시대’라는 용어는 당시의 세계현실을 전혀 담지 못하는 완전히 틀린 말이며, 실제 현실의 중대한 왜곡이다. -- 이들이 자신들의 평화를 유지하기 위해 문명 밖과 문명 사이의 경계지역을 어떻게 활용하였는지 잘 보여주고 있다.

경계국가의 전초 전사들은 이를 모른 채 자신들 내부에서 최선을 다해 상대를 절멸하려 폭력투쟁과 이념전쟁을 멈추지 않았다. 오늘날에도 우리는 이미 근대 국제정치 역사상 세계최장의 북미 군사적대관계와 최근의 한중경제갈등을 통해 제국 사이의 대치가 변경국가와, 그리고 변경국가 내부로 어떻게 비대칭적으로 삼투하는지를 약여하게 목도하고 있다. 북미-

한중관계는 미중관계보다 훨씬 더 나쁘다.

문제를 밖에서 볼 때 첨예한 북핵위기와 100만 평화시위의 동시 공존과 진행은 너무도 기이한 이중 현상임에 틀림없다. 중대한 안보위기에도 불구하고 1600만명의 연속참여와 시민혁명을 통해 통치자를 징치하는 기묘한 이중현실은 한국문제의 부정과 긍정, 한계와 역동성을 동시에 함축하는 한 압축이자 희망의 소유주가 아닐 수 없다.

문제해결의 최초 단초는 내부에 있다. 혼합정체/공화정체/연립정체가 발산하는 내부의 활력, 참여, 통합, 생기, 연대는 국민단결과 국가능력, 그리고 대외평화 의지와 역량의 요체가 아닐 수 없다. 근대 이래 장기 안정과 거시 평화와 번영을 유지한 국가들이 한결같이 혼합정체/공화정체/연합정체였다는 점은 너무도 보편 교훈적이고 장기 시사적이다. 사회학의 거장들인 베버-집멜-루이스 코저의 갈등이론을 원용하여 분석을 하면, 20세기, 또는 전후의 스웨덴, 핀란드, 독일, 이탈리아, 오스트리아, 스위스의 사례가 보여주듯, 연립과 연합은 갈등의 생산적 창조적 상생적 기능에 결정적으로 기여한다. 그러나 권력과 자원의 독임과 독점은 갈등의 파괴적 적대적 효과를 강화하여 국가발전에 결코 도움이 되지를 않는다.

이념과 진영이 명백히 달라도, 놀라운 인내와 대화로 연립과 연합을 통해 갈등과 파쟁을 줄이고 전쟁을 회피한 경로들은, 결국 평화와 상생과 번영의 길을 갔다. 전후 핀란드, 오스트리아, 독일, 이탈리아, 네덜란드의 사례들은 내부와 외부 인간문제 해결의 요체가 어디에 있는지를 잘 보여주고 있다. 이들이 전전에는, 또는 역사적으로는 우리보다 훨씬 더 갈등과 전쟁이 많았던 나라들이었다는 점을 잊어서는 안된다. 국가발전과 인간문제 해결의 결정적인 돌파구는, 과거의 실패와 패배로부터 배워 연합과 타협의 정치와 제도를 안출하는 능력이었다.

그러나 오늘의 현실을 보건데 대체 한국적 삶은 왜 이리 자주 시위에 참여하지 않으면 안 되는가? 지속적인 아래로부터의 폭발은 민주주의가 정착된 다른 어떤 선진민주국가와도 다른 한국적 특이성이 아닐 수 없다. 1987년의 민주제도 정초 이후에도 한국에서는 집합행동은 끊임이 없었다.

한국민이 특별히 더 참여지향적이기 때문일까?

큰 것들만 보더라도 노태우 시기의 과거청산, 노동운동, 연속되는 분신 저항, 통일운동 열기, 김영삼 시기의 노동법파동과 노동저항, 김대중 시기의 외환위기로 인한 금모으기 열풍, 효순·미선 학생사망 저항시위, 노무현 시기의 탄핵반대 시위와 4대개혁 반대시위, 이명박 시기의 쇠고기 수입반대 촛불시위와 노무현 사망 추모열기, 박근혜 시기의 세월호 추모, 박근혜 탄핵 촛불항쟁.... 이중 절반 이상은 명백히 정치적 집합행동이었다. 문제들은 해결되지 않은 채 약간씩 다르게 계속 반복되었다.

참여문제와 정확히 맞물린 동시에 정반대 방향에서 제도 자체를 변경하려는 헌법정치는 시위정치-참여정치 못지않게 자주 등장하였다. 인간문제와 제도 사이의 상관관계에 대한 오랜 지혜에 따르면, 오늘날 한국에서 헌법정치와 참여정치가 동시에 연속되고 있는 점은 현재의 헌법-헌정체제가 인간문제 해결에 있어 87년 이전 못지않게 불안정하고 작동하지 않으며 비효율적이라는 점을 증명한다.

87년 헌정체제의 등장 이후 세 대통령[노태우, 김영삼, 김대중]의 연속 개헌합의[1990년의 3당합당(내각제 개헌합의)과 1997년의 DJP연합(내각제 개헌 합의)], 두 대통령[노무현, 박근혜]의 탄핵 소추[위헌여부 현재 심판 청구], 세 대통령[노무현, 이명박, 박근혜]의 개헌제안과 추진...이 보여 주듯 87년 헌법과 헌정체제는, 함께 만들었다고 할 수 없을 정도로 변경시도가 빈발하였다. [헌법은 (국가와 제도를) 함께 만든다는 뜻을 갖는다. 함께 만들기에 근본법으로서 헌법인 것이다.] 게다가 의회와 시민사회의 계속되는 개헌요구도 점증하였다.

짚은 집합적 참여시위와 짚은 개헌추진의 기묘한 자기분열적 자기모순적 공존이야말로 87년 이후의 한국헌법과 한국정치, 나아가 인간조건의 거의 모든 것을 설명해준다. 즉 문제해결을 위해 존재(해야)하는 법률·헌법·제도의 한국에서의 현저히 낮은 기능과 역할을 서로 다른 양면방향에서 확고하게 상호 반증, 상호 확증해주고 있는 것이다.

특별히 한국인들이 저항과 개헌을 좋아해서인가? 아니면 참여 지향적이어서 인가? 언제나 시민참여의식이 매우 높아서인가? 그러한 면이 있다고

하더라도 보다 근본적인 이유는 분명 다른 데에 있다. 선거, 정당, 정부의 형태, 규모, 절차를 포함한 기존 제도가 아래로부터의 인간문제와 시민의사를 제대로 -- 아리스토텔레스가 사용한 이래의 정치학 용어로는 ‘비례적으로’ -- 해결하지도 반영하지도 못하기 때문이다. 실제의 집합통계들은 이를 너무도 약여하게 보여주고 있다.

헌법정치(개헌정치)와 시민정치(민중정치)가 지속적으로 공존해왔다는 점은, 대통령임기(5년단임)보장 하나를 제외하면 현행 헌정체제는 전혀 작동하고 있지 않다는 점을 증명. 즉 한국의 헌정체제는 갈등해결을 위해서는 더 이상 작동하지 않는 점이 분명하다.

한국은 민주공화국인가? 권력원천은 국민으로부터 나오나(원칙) 권력행사는 대표와 국가에 의해 실현(실제). 따라서 고전적 정의와 근대 이론 및 경험에 비추어 공화국·공화정의 제일 기축 원리는 집행권과 입법권의 분리(임마누엘 칸트). 권력분립과 제한이 핵심. 그런 점에서 한국은 본래의 공화정에서 상당히 이탈, 또는 변종국가. 한국의 입법권은 정책결정권, 인사, 예산, 감사권이 모두 대통령/행정부에 있는 권력분립형이 아닌, 행정부 독점형 권력 초(超)집중국가.

정책결정권(헌법 제66조 4항, 제89조), 예산편성권(헌법 제54조 ①②항, 57조), 인사권(제78조, 86조, 87조, 89조, 94조), 감사권(제97조). 특별히 권력분립원칙과 의회의 입법(부)권(한)은 정책결정, 예산, 인사, 감사와 같은 적극적 정치(positive politics)가 가능할 때 실현가능(Max Weber). 그러나 한국의 입법(부) 권(한)은 비판, 청문, 계수조정, 국정조사와 같은 지극히 소극적 정치(negative politics. Max Weber)에 한정. 적극적 권한이 있을 때 비판받아야 정상. 한국의 정치편파, 의회공격, 국회조롱은 헌정체제 실패, 대통령실패, 경제실패를 정치실패·의회실패로 왜곡·호도하는 반정치·반민주·반공화 담론. 87년 체제의 최대 성공담론은 재벌, 기업, 언론, 학계, 사법, 시민운동 주도의 반의회, 반정치, 반민생, 반민주, 반공화 언술.

그렇다면 한국은 대의민주주의인가? 한국정치 문제의 제일 요체는 한국이 사실상 대의민주주의 국가가 아니라는 점에 있다. 87년 이후 한국에서 절반 정도의 투표자의 표는 그대로 죽은 표가 되어 민의로 전달되지 않는

다. 산표와 죽은 표의 숫자가 비슷한 것이다. 놀랍게도 거의 모든 선거에서 ‘산 표’[유효표]와 ‘죽은 표’[사표]가 비슷했다. 즉 대표되지 않는 사람들이 획득한 표가 대표된 사람들의 표보다 많거나 크게 적지 않았다. 이 놀라운 사실은, 국민의 실제 의사가 대통령과 국회로 대표되는 민주국가의 대의기구에서 전혀 비례적으로 대표되고 있지 않다는 점을 명확하게 보여준다. 종종 국민 의사의 더 많은 부분은 국민 대표의 바깥에 위치해왔으며, 따라서 대의기구는 갈등을 수렴하고 해소하는 기능을 수행하지 못해왔다. 국민의 의사와 대표의 구성 사이의 현저한 단절의 해소는, 한국사회가 좀 더 민주적·인간적인, 안정되고 자유로우며 평등한 나라로 나아가기 위한 가장 중요한 개혁 과제가 아닐 수 없다. 갈등을 해소하려면 인민 의사가 제도 요인으로 인해 강제로 죽어서는 안 된다.

결국 해법은 정치와 국가제도에 있다. 특히 제도와 참여의 결합에 직결된다. 방대한 집합통계를 비교하면 ①의회책임제, ②연립정부, ③다당제, ④비례성/비례대표가 ⑤대통령제, ⑥단독정부, ⑦양당제, ⑧다수결/다수대표에 비해 세전 세후 지니계수, 공적 지출, 세전 세후 빈곤율, (시장경제--->) 사회적 시장경제와 조정경제, 계층평등, 양성평등, 인권, 인간안전, 노인빈곤율...를 비롯한 거의 모든 사회경제지표, 즉 전체 인간실존과 개별 인간실존 지표에서 크게 우월하다. 전체 제도는 곧 개별 실존인 것이다. 나라가 삶이고 전체가 개인인 것이다.

물론 다시 이들은 전적으로 (a)의회규모, (b)투표율, (c)노조조직율, (d)사회갈등지수와 놀랍도록 직결되어있다. 앞의 셋이 크고 높을수록 마지막의 갈등이 낮으며, 더욱 놀라운 것은 동시에 위의 인간실존지표들에서 우월한 결과로 연결된다. 자기참여가 자기실존이고 시민이 (되어야) 인간인 것이다. 그 반대는 맞지 않는다.

해법은 큰 의회, 큰 정부, 높은 투표율, 높은 노조조직율, 높은 선거비례성(인민의사 일치성)을 갖춘 나라들이 압도적으로 정치가 타협적/연합적이고, 사회갈등이 낮고, 시장이 조정경제적이고, 중산층이 크고, 삶이 안정적이고 정온하다는 일련의 제도정합성-생활정합성을 현시하는 제도생태계·

국가생태계·인간생태계로부터 배워 오늘의 뒹진한 한국의 인간문제로부터 우리가 보편적 인간문제에 크게 눈을 떠서 바람직한 장치를 안출하라는 요구에 지적 실천적으로 응답하는 것이다. 더 나눌 수 없는 전체라는 뜻을 갖는 인간 개인들을 위해 모든 부분은 반드시 국가라는 전체와 만나야 한다.

규모, 권한, 예산, 역할이 작아도 너무도 작은 대표기구 국회, 너무도 낮은 제도적 참여(투표율), 너무도 낮은 조직율(노조결성비율), 게다가 산표와 죽은 표의 비율 및 유효득표수까지 고려하면 한국에서 제도 안에서 적절한 인간문제 해결이 어려운 것은 당연해 보인다. 시민의사(참여), 의석비율(의회), 권력구성(정책결정과 자원배분) 사이의 일치가 -- 아리스토텔레스 이래의 지혜는 ‘비례’ -- 최선의 혼합체제/공화/연합체제이나 세 층위 사이의 현재와 같은 완전한 단절과 왜곡을 지속해서는 어떤 권력배분제도와 자원배분정책도 갈등해소와 안정과 평화를 가져올 수 없을 것이다.

그리하여 끝내 전체와 부분, 국가와 인간이 만나는 “최적 자치-최적 혼합/연합/공화-최적 연방-최적 평화-최적 평안-최적 실존”으로 이어지는 연쇄 거대생태계, 즉 인간-국가-세계생태계를 상상하고 실현해보자. 발표자를 포함해 우리는 너무 오랫동안 지식의 악(惡)과 독(毒)과 본(本)과 득(得)을 구별하지 않아왔다. 필자부터 자성해야 한다. 지식인의 국가정책참여와 자문의 술한 실패사례에서 보듯, 잘 못 아는 것은 명백한 악이다. 문제는 좁게 아는 것이다. 부분만을 알고 주장하는 것 역시 전체에게는 독이다. 전문지식에 기초한 부분의 개선이 전체를 개악시킨 사례들은 너무 많다. 바르게 아는 것은 기본이고 근본이다. 기본을 전제로 넓고 깊게 알 때 그때서야 우리는 비로소 세상에 조금은 득이 될 수 있지 않을까 싶다.

정치학 --- 나라의 일/나라를 다루는 학문을 뜻하는 정치학은 초기부터 전체 인민을 먹여살리는 문제를 다루는 경제학이자 전체 인민의 안전을 탐구하는 평화학이었다. --- 이 시민학을 거쳐 인간(과)학으로 나아가지 않는 한 그 어떤 부분적 지식과 부분 정책으로도 인간문제로서의 한국문제는 해결되지 않을 것이다. 자기전문영역의 약간의 개선과 진전이 결국은

전체 시민과 나라에게는 독이 되는 악순환을 반복할 것이기 때문이다.

정치학과 인간학의 만남, 또는 인간문제 해결을 위한 정치인간학의 고구에 기대를 걸어본다. 현자들이 인간을 위한 궁극적 지혜와 해법은 부분지식을 의미하는 전문지가 아닌 전체지식을 뜻하는 실천지/사려지에 있다고 주장한 소이이기도하다. 인간생태계가 파탄난 한국문제의 명백한 원인의 하나는 인간문제 전체를 사유하지 못해온, 전문지가 이토록 세계적 수준으로 발전한 한국학문과 한국지식의 사유생태계로부터 발원한 것이다. 철학(지식)없이 발전한 인간문명은 없다. 전체에 대한 지식없이 잘못된 발전한 문명과 나라의 이토록 참혹한 인간현실을 오늘 우리는 분명히 목도하고 있지 않은가?

변환기의 국내외 불확실성과 한국경제의 위기극복

이인실 (서강대)

변환기의 국내외 불확실성과 한국경제의 위기극복

이인실(서강대)

들어가면서: 변환기의 한국경제

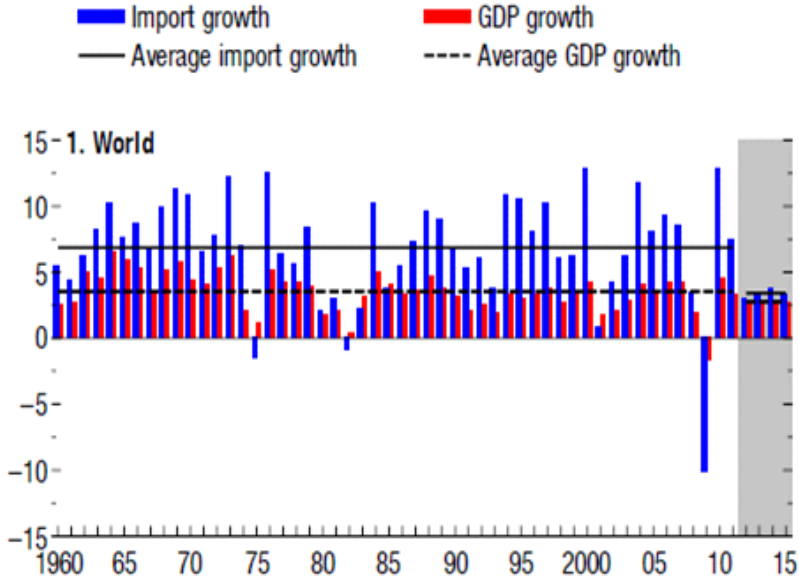
한국경제는 저성장이 장기화되면서 고용이 침체되고 소득양극화현상이 확대되고 있다. 세계경제가 인구고령화, 반세계화, 4차산업혁명이라는 큰 변혁기를 맞아 경쟁과 갈등구조가 치열해져 가는데 한국경제는 세계경제 변혁기의 변화의 충격을 그대로 받아내고 있다. 이번 경제위기에는 모두 공감하는 반면에 위기의 정도나 원인 대책에 대해서는 각기 다른 관점을 가지고 있다. 현재의 세계경제는 1920년대의 대공황 시기 정도의 변혁기를 겪고 있으며 향후 어떤 방향으로 확대해 나갈지에 대해 불확실성이 크다. 구조적이며 장기적인 경제패러다임의 변화에 대응하여 한국처럼 대외 의존도가 높은 경제는 세계적인 변혁기에 잘 대처해야 살아남는다는 절박한 상황이다¹⁾. 성장 면에서 세계경제는 글로벌 금융위기이후 3%대의 저성장을 지속하며 경제전망치가 실적치를 하회하는 상황이 지속되어왔다. 1985년과 2007년 사이 글로벌 가치사슬의 확장으로 세계GDP증가율의 2배 이상 증가하던 세계무역량증가율이 2012년에서 2015년 사이에는 세계GDP증가율을 하회하는 모습을 보이고 있다.(<그림 1> 참조) 한국의 교역증가율은 2014년 이후 세계교역증가율을 하회하는 상황이 지속되고 있으며 2015년과 2016년은 역대 최초로 2년 연속 수출이 감소하였다. 세계화의 후퇴와 보무역주의 추세 확장은 수출의존적 경제성장을 해온 한국경제

1) PwC와 삼일회계법인이 내놓은 ‘2050 세계 경제 장기 전망—세계 경제 순위의 변화’ 보고서에 의하면 이대로 가다간 2050년 한국경제는 세계 18위로 떨어진다는 충격적인 결과도 있다.

에 더 큰 충격을 주고 있다.

〈그림 1〉 세계무역과 세계GDP 성장률 추이

(단위: %)



출처: '16.10월 IMF 세계경제전망(WEO)

세계경제의 대 변환기에 대통령 탄핵정국으로 인한 정치 경제적 혼란으로 인해 ‘트럼프 리스크’, ‘사드리스크’ 등 외부적 충격에 전략적으로 대응하지 못하면서 한국경제는 치명적인 위험들이 동시다발적으로 가시화될 위기에 처해있다. 대선정국 진입에 따른 포퓰리즘의 확산과 사회 갈등의 증폭으로 인한 경제 불확실성이 심화되고 있다. 더욱이 이번 신행정부는 인수위원회의 준비기간이 없이 업무를 시작해야 하는바 경제상황도 조기 대선 국가 운영리스크에 노출되어 있다. 여기에서는 간략하게 한국경제가 처한 위기상황을 당면한 리스크별로 점검하고 위기 극복방안을 논의하고자 한다.

단기적 위기 요인

1. 불확실성의 확대

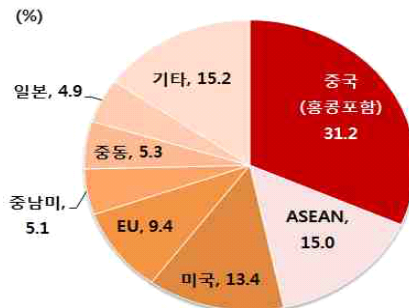
지금은 전세계적으로 수요부족으로 인한 저성장 지속으로 1920년대의 대 공황기에 상응하는 수준의 변화가 일어나고 있고 이를 극복하는데 앞으로 상당한 시간이 소요될 것이다. 미국을 중심으로 완만한 경기회복이 예상되지만 금융위기 이전의 수준으로 반등하기는 어려워 보인다. 물가도 디플레이션 우려에서는 어느 정도 벗어났지만 추세적 상승기조로 이어지기에는 불확실성이 상존하고 있다. 미국의 금리인상기조가 예상보다 빠를 것으로 보이며 영국과 유럽연합도 양적 완화규모를 축소해 나가고 있다. 경제적 요인만 본다면 미달러는 강세를 보일 것이나 트럼프 정부 출범이라는 정치적 요인의 등장으로 환율의 불확실성도 확대되었다. 미국의 자국우선주의에서 나아가 각자도생의 길을 모색하는 국가가 많아지고 있다. 지난 3월15일 미연준의 금리인상 이후 한국과 미국 기준금리와의 스프레드가 0.25%p로 좁혀졌다. 앞으로 미국이 기준금리를 2번 이상 인상할 경우 한국과 미국 간의 금리역전 형상이 발생하게 된다. 과거 경제위기는 매번 미국이 금리를 인상하는 단계에서 발생하였으며 이번에도 신흥국 자본시장에서 자금이 유출될 가능성이 높아 자본이동의 불확실성이 대두되고 있다. 무엇보다 현재는 글로벌 경제금융환경의 변환기로 글로벌 경제가 변곡점을 통과하고 있는 가운데 한국경제가 당면하는 불확실성이 최고조에 달하고 있다.

2. 사드(THAAD)리스크

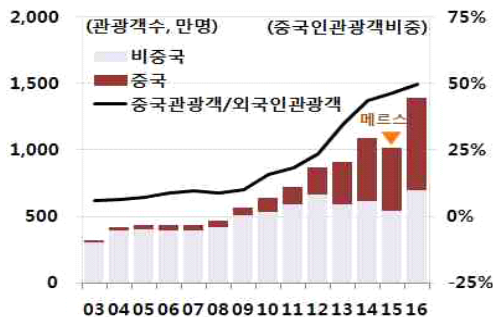
중국의 사드 배치에 대한 보복 조치 확산으로 한·중간 상호경제적 우호 관계가 크게 훼손되면서 중국의존도가 높은 한국경제에 큰 위협으로 작용하고 있다. 우리나라의 화장품, 식품 등과 같은 대중국 소비재 수출품에 대한 비관세 장벽이 강화되는 추세이며 한류 제한령으로 문화 콘텐츠의 대중국 수출에 제약이 발생하고 있다. 중국 내 롯데 그룹사에 대한 세무조사, 롯데마트 일부 지점의 영업정지 등 특정 한국 기업에 대한 보복이

전방위로 확산될 조짐이다. 가시적 효과가 큰 것은 중국정부가 한국으로의 단체관광 제한, 크루즈 기항 중단, 전세기 운항 불허 등의 조치를 취한 것이다. 현재 한국의 대중국 수출의존도는 2016년 기준 홍콩 포함 31.2%(<그림 2>)에 달하며 외국인관광객수(외래객 입국 목적중 관광 기준)는 약1,393만명 이중 50%인 695만 명이 중국인 관광객이다.(<그림 2>) 따라서 현재 보복조치 수준으로만 장기화되어도 한국의 경제성장률을 크게 낮출 것이며 위기로 갈 요인 제공도 가능한 수준이다.

〈그림 2〉 한국의 주요시장수출/총수출 비중



〈그림 3〉 중국인관광객/외국인관광객 비중



물론 한중간 국제 분업구조상 밀접한 연관성으로 중국도 피해가 갈 수 있기 때문에, 보복 조치는 일정정도를 벗어나기 어렵다고 보는 시각도 있

다. 일본의 경우처럼 희토류 수출 금지를 3개월 동안 했다가 중국이 손해를 봤다는 분석도 있지만 그 사례를 한국에 그대로 적용하기는 쉽지 않다. 당시 일본의 중국과 교역 비율이 20%였는데 비해 한국은 홍콩을 포함하여 교역의존도가 31%나 된다. 무엇보다 일본이 가진 정치·외교·경제력에서 한국과 비교하기는 어렵다. 당분간 국내 관광산업, 소비재산업, 한류문화산업 등의 타격이 집중될 우려가 높기 때문에, 관련 기업과 영세상인들의 어려움이 완화될 수 있도록 금융 및 세제 지원 방안이 마련하면서 체계적으로 대비해야 할 것이다.

3. 트럼프리스크

미국의 트럼프대통령은 취임하자마자 환태평양경제동반자협정(TPP) 탈퇴 행정명령에 서명하는 등 선거공약으로 내세운 자국 우선주의와 보호무역주의를 실행에 옮기고 있다. 지난 3월 미무역대표부(USTR)는 연례보고서에서 대 중국 교역, NAFTA, 한-미 FTA에 의해 유발되는 무역적자 문제를 제기하고 상대국에 대한 환율조작 의심 및 시정 압박 수준을 높여가고 있다. 2016년중 미국의 무역수지는 7,355억달러 적자를 기록하였으며 2009년(-5,097 억달러) 이후 적자폭이 매년 확대되는 추세이다. 2015년 기준 미국의 주요 무역적자국은 중국(3,657억달러) 독일(742억달러), 일본(686억달러) 멕시코(584억달러), 베트남(309억달러), 한국(283억달러)의 순으로 한국은 6번째로 큰 대미 무역흑자국이다. 미국은 이미 한국산 화학제품에 반덤핑 예비관세, 중국산 스테인리스 철강제품에 반덤핑관세, 중국산 도로포장자재에 반덤핑관세, 한국산 후판에 반덤핑예비관세 부과 등 한국과 중국에 대한 비관세장벽이 강화시키고 있다.

무역의존도가 높은 한국경제 입장에서 미국을 위시한 세계경제의 탈개방화 흐름은 다양한 위기상태를 초래하게 될 것이다. 2015년 국민총소득(GNI) 대비 수출입비율은 88.1%로 2014년(98.6%) 대비 10.5%p나 하락했으며, 2007년 (81.6%) 이후 8년만의 최저치다. 개방경제인 한경제의 특징을 감안하면 수출 부진은 성장률 저하와 직결된다. 이러한 한국경제의 특성으로 인해 세계경제의 저성장 장기화, 중국기업의 약진, 정체된 국내 내

수시장과 기업 구조조정의 본격화 등의 요인들이 한국경제의 성장 둔화에 큰 영향을 주고 있다.

기업부문에서는 글로벌 가치사슬 변화가 일어나 과거 한국의 대표 수출 품이던 섬유산업의 주생산지가 이미 중국에서 베트남 등 아세안 지역으로 이동 중이며, 삼성전자와 같은 글로벌 IT기업들도 휴대폰 및 전자제품의 전략적 생산거점으로 베트남을 포함한 아세안지역에 조성하였고 이런 추세는 당분간 이어질 것이다. 아세안지역 정부는 과감한 세제혜택 등을 제공하면서 외국기업 유치에 적극적인 가운데 해운업, 조선업, 철강업 등 국내 공급과잉업종을 중심으로 정부 주도의 구조조정이 진행되고 있어 주요 산업으로 확대될 경우 국내경기의 하강 위험이 커질 것이다.

4. 대외발 가계부채 리스크

최근들어 한국경제의 저성장과 산업구조조정, 고령화는 고용의 양과 질 모두를 악화시키고 있다. 우선 양적인 면에서 취업자수 증가가 정부의 다양한 일자리 우선정책에도 불구하고 2016년에도 30만명을 넘지 못했다. (<표 1>) 내용면에서도 제조업과 도·소매업에서는 고용이 감소하는 중이고(<표 2>), 신규취업은 여성과 고령자를 중심으로 진행되고 있으며 일자리의 질도 열악하다. 게다가 구조조정으로 인해 40대의 취업자 수는 감소하였다.(<그림 4>)

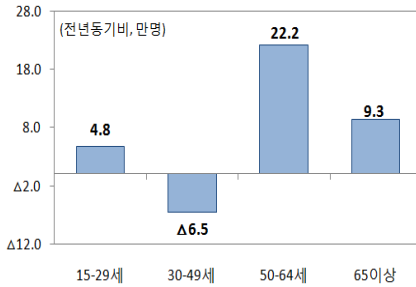
〈표 1〉 최근 고용동향

(단위: 천명, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
경제성장률	2.8	0.7	6.5	3.7	2.3	2.9	3.3	2.6	2.6
경제활동인구	24,347	24,394	24,748	25,099	25,501	25,873	26,536	26,913	27,247
경제활동참가율	61.5	60.8	61.0	61.1	61.3	61.5	62.4	62.6	62.8
취업자	23,577	23,506	23,829	24,244	24,681	25,066	25,599	25,936	26,235
(증가율)	0.6	-0.3	1.4	1.7	1.8	1.6	2.1	1.3	1.2
(증감수)	144	-71	323	415	437	385	533	337	299
실업률	3.2	3.6	3.7	3.4	3.2	3.1	3.5	3.6	3.7
고용률(15세 이상)	59.5	58.6	58.7	59.1	59.4	59.5	60.2	60.3	60.4
고용률(15-64세)	63.8	62.9	63.3	63.8	64.2	64.4	65.4	65.7	66.1

자료: 통계청 고용동향 각년도

〈그림 4〉 연령별 취업자 증감(2016년)



〈표 2〉 산업별 취업자수 증감

(만명)	'14년	'15년	'16년
제조업	14.6	15.6	△0.5
건설업	4.2	2.7	2.2
서비스업	42.6	25.0	33.8
농림어업	△6.8	△10.7	△5.9

소득불안은 더욱 심각하다. 2016년에는 실질가계 소득과 소비가 모두 절대적으로 감소하였다. 실질가계소득은 2012년 중 전년대비 3.9% 증가세에서 지속적으로 둔화되어 2016년에는 전년동기대비 0.4% 감소세로 전환되었다. 실질 소비지출은 2015년부터 0.2% 감소세로 전환하여 1.5% 감소세로 감소폭이 확대되었고 평균소비성향 지속적으로 감소세를 보이고 있다.(〈표 3〉)

〈표 3〉 가계 소득 및 지출 수지 추이

(단위 : 전년비, %, %p)

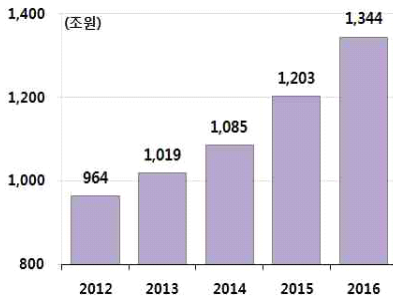
	2012	2013	2014	2015	2016
· 소 득	6.1	2.1	3.4	1.6	0.6
(실 질)	3.9	0.8	2.1	0.9	-0.4
· 소 비 지 출	2.7	0.9	2.8	0.5	-0.5
(실 질)	0.5	-0.3	1.5	-0.2	-1.5
· 비소비지출	5.1	2.8	3.0	0.7	0.2
· 처분가능소득	6.4	1.9	3.5	1.9	0.7
· 흑 자 액	18.4	4.7	5.2	5.6	3.8
· 평균소비성향	-2.6p	-0.7p	-0.4p	-1.0p	-0.9p

자료: 통계청, 2016년 4/4분기 및 연간 가계동향

2016년말 기준 1,344조원이나 되는 가계부채는 증가속도가 빠르고, 완충장치가 아직 충분치 않은 가운데 고용불안, 소득불안으로 중산층이 얇

어지고, 중산층의 소득이 감소함으로써 거시경제의 기반이 약화되고 있는 것이다. 중산층의 소득정체와 소비 부진은 생산위축으로 연결됨으로써 저성장의 악순환을 형성하고 있다. 여기다 미국의 금리인상 압력이 높아지고 있어서 가계부채 리스크가 커지고 있다. 금리가 인상되면 2016년말 기준 가계신용의 42%인 예금기관의 주택담보대출(Mortgage debt)과 비주택담보대출이나 비예금기관의 일반대출이 부실화될 가능성이 커져 금융시장 불안과 내수 침체를 유발하게 될 가능성이 커진다. 2012년 6월 이후 4년여 동안 2%p의 급격한 금리 인하로 사상 최저금리 수준이 유지되면서 급증한 시중 유동성이 주택시장으로 상당 부분이 유입되면서 부동산 시장의 과열 양상을 유발한 결과이다.

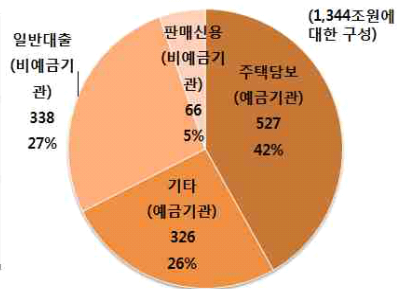
〈그림 5〉 가계신용의 증가추이



자료: 한국은행.

주: 가계신용 = 가계대출+판매신용.

〈그림 6〉 가계신용의 구성



자료: 한국은행.

주: 기타금융기관은보험,연금,카드,할부금융등

미국의 금리인상이 단계적으로 실현되면 가계부채 부담에도 불구하고 국내 기준금리도 인상할 수밖에 없을 것이다. 최악의 경우 현재 주택시장 유입되던 시중 유동성이 차단되어 주택거래가 급감하고 주택가격이 하락하여 주택담보비율 하락에 따른 가계유동성 급감과 소비침체 등의 경로로 이어질 수도 있다.

구조적 리스크

1. 인구고령화 리스크

이미 예견되었던 재앙인 인구고령화와 성장동력의 상실, 소득양극화 및 사회적 갈등의 문제는 해결기미가 보이지 않고 있다. 인구고령화에 대한 정부 대응은 전형적인 정책실패의 사례로 주목되고 있다. 1984년 합계출산율 1.76명으로 저출산시대에 진입한 이후 합계출산율 2.1명미만의 상태가 30년이상 지속되었고 2001년 합계출산율 1.3명으로 합계출산율 1.3명미만인 초저출산시대에 진입한지도 15년이상 지속되었음에도 대응책 마련에 실패하였다. 한국보다 저출산시대를 일찍 경험한 OECD국가중 합계출산율이 1.3명 미만을 경험한 국가는 11개국이나 한국을 제외한 모든 국가가 초저출산현상에서 탈피하였다.(<표 4>)

〈표 4〉 초저출산현상을 경험한 국가의 비교

국가	인구대체수준 (2.1명)	TFR 1.3	TFR 1.3 미만 지속기간	최저수준	최근 TFR
한국	1983	2001	14년(01-현재)	1.08(05)	1.17(16)
독일	1970	1992	4년(1992-03)	1.24(94)	1.41(13)
이탈리아	1977	1993	11년(1993-03)	1.19(95)	1.39(13)
일본	1960/1974	2003	3년(2003-05)	1.26(05)	1.43(13)

자료: 저출산고령화위원회 보고서, 2015년

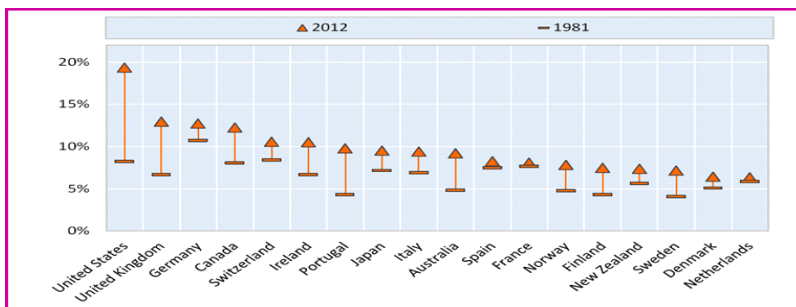
한국은 2016년 출생아 수가 전년보다 7.3%나 감소하면서 통계 작성 이래 최저치를 갱신하였으며 2015년 1.24명까지 반등했던 합계출산율도 2016년에는 다시 떨어져 1.17명에 그쳤다. 이러한 결과는 정부가 제1차 저출산고령화 기본계획(2006~2010)을 시작으로 제3차 저출산고령화 기본계획(2016~2020)을 세우고 가족이 책임졌던 양육부담을 국가와 사회가 분담하는 체제로 전환하고 재정을 투입한 정책을 무색하게 한다. 양육수당 도

입(2009)과 3-5세 누리과정 도입(2012), 5세이하 무상교육(2013) 등 보편적 보육지원을 시도하였지만 출산율 저하를 막지 못하였다. 그밖에도 임신출산 의료비 지원카드 도입(2008), 인공시술지원 도입 등 난임부부 지원 확대(2010), 가족친화 사회환경 조성촉진법제정(2007), 배우자 출산휴가(2007), 가족친화인증제(2008), 육아휴직급여 정률제(2011) 육아기 단축근로 청구권(2011) 등 다양한 일가정 양립 제도를 확충해온 결과도 마찬가지이다. OECD국가 평균합계출산율이 40년간 하락하여 1960년 3.65명에서 2002년 1.63명으로 하락하였지만 2014년 1.7명으로 반등한 것과 대조적이다.

2. 소득양극화 리스크

2015년 국내 소득 상위 10%가 전체 소득에서 차지하는 소득집중도(국내 20세 이상 전체 인구의 노동소득(임금·보너스·스톡옵션)과 사업소득, 금융소득(배당·이자) 등의 합)는 48.5%로 1965년의 19.8%에서 지속적으로 상승해왔으며 1980년대 33~35%를 유지하다가 외환위기 이후인 2000년대에 접어들면서 가파르게 높아지기 시작해 다시 역대 최고치를 기록하였다.²⁾

〈그림 7〉 OECD회원국 상위 1% 소득 점유율 추이



자료: OECD, 2015

2) 홍민기, ‘2015년까지의 최상위 소득 비중’ 노동리뷰 2월호, 한국노동연구원 2017년

최상위 1%의 소득집중도 역시 상승세로 10년 전인 2005년 11.3%였던 것이 2010년 12.7%, 2015년 14.2%로 조금씩 높아지고 있다. 외환위기 이후 비정규직 일자리가 크게 늘어나고 영세 자영업자들이 몰락하며 기존 금융자산을 가진 상위 집단으로 배당이 확대되는 등 사업소득과 금융소득 모두 소득 상위 집단으로 집중되면서 소득불평등이 정점에 달했다. 부의 불평등도 상위 1% 집중도가 2008년 25.5%에서 2014년 34.2%로 8.7%p나 급증하여 세계적으로 매우 높은 수준이다.

3. 국가부채 리스크

우리나라의 국가부채는 2016년말 기준 GDP대비 39.3%로 OECD 국가 중 낮은 수준이며 우리나라 재정의 지속가능성에 대한 연구결과도 대체로 안정적인 것으로 나타나고 있다³⁾. 안정적 재정건전성이 가능했던 이유로 과거 정부의 ‘세입 내 세출(양입제출)의 원칙’이 논의되고 있다.⁴⁾ 그러나 적어도 양입제출의 원칙을 고수했던 기간 동안 재정수지를 살펴보면 적자인 경우가 더 많았다. 1970년 이후 기초재정수지가 흑자를 보인 해가 3저 호황기인 1987년, 1988년과 2002년, 2003년과 2007년뿐이며 나머지 기간 동안 지속적인 적자상태였다. 재정 건전성을 유지할 수 있었던 것은 ‘장기 균형 상태에서의 국가 예산식’ 차원에서 볼 때 실질 성장률이 실질이자율을 상회하는 기조가 유지되어왔기 때문으로 저시경제 환경이 재정 건전성에 유지에 더 큰 역할을 한 것이다. 그러나 저성장 저금리 저물가시대에는 재정적자 관리가 어려워진다. 한국정부는 경기불황기에는 경기대응적, 경기호황기에는 경기순응적 기조를 나타낸 적이 많았으며 재정정책과 통화정책의 정책조합이 불황보다 호황에 더 부적합하게 작용하였던 경험이 있다⁵⁾. 경기역행적 기조 시행시 불황시에 재정건전성 훼손, 방향성만큼 대응

3) 나성린 외(2006), 송준혁·이삼호(2006), 박기백·김우철(2006)은 Bohn(1998) 검정방법 추정한 결과, 재정 안정성이 단기적으로 유지되고, NPG(no-ponzi game) 방법의 이연호(2007)와 벡터오차수정모형의 박승준(2009)의 연구도 외환위기 기간을 제외하면 대체로 재정 지속가능성이 성립.

4) 박형수·류덕현(2006)은 양입제출원칙하에 정부가 보수적 재정운용기조를 유지한 것이 재정 건전성에 기여했다고 설명.

정도도 중요하며 재정확대정책이 채무증가로 이어지게 된다. 최근 5년간 국가채무증가율: 연평균 8.6%였지만 악성채무인 일반회계 적자채무: 연평균 15%인 반면 세수증가율은 6%로 매년 국가채무에 대한 이자만 연 20조원에 달한다. 더욱이 향후 고령화 추이를 감안할 때 미래세대를 위해 재정의 건전성을 유지할 필요가 있다.

〈표 5〉 경기변동기의 재정 및 통화정책기조(1972~2011)

			통화정책	
			확장	긴축
경기 호황	재정 정책	확장(FI>0)	79, 84, 89, 94, 97, 02	74, 76, 78, 85, 90, 91, 95, 96, 04
		긴축(FI<0)	73, 77, 87, 88, 00, 02, 06	86, 92, 93, 99, 07
경기 불황		확장(FI>0)	75, 03, 05, 09	72, 80, 81, 08
		긴축(FI<0)	82, 98, 01, 10, 11	

자료: 이인실·박승준, “우리나라의 정책조합과 재정 건전성,” 재정학연구 제6권 제1호, 2013, p233

주: 은 재정정책 기조와 통화정책 기조가 모두 경기역행적이었던 기간에 해당하고,
 은 모두 경기순응적이었던 기간에 해당함.

4. 경제시스템리스크

최근들어 대외의존도가 높은 한국경제는 세계경제의 평균 성과에 못 미치는 경제적 성과를 보여주고 있고 과거 2년간 수출 감소세와 더불어 2012년이후에는 수출증가율이 세계교역증가율을 하회하고 있다. 내수침체 지속 속에 가계부채는 증가일로에 있으며 재정지출 확대로 경기를 진작하고 있다. 노동시장 구조적 문제를 해결 못한 채, 인구보너스에서 인구절벽으로 전진 중이다. 실질적 구조조정의 성과를 내기 못한 채 기업부채가 늘면서 좀비기업 비율의 확대되고 있다.또한 한국경제는 중국 등 신흥국과

5) 이인실·박승준, “우리나라의 정책조합과 재정 건전성,” 재정학연구 제6권 제1호, 2013, pp.209~243.

주력 제조업에 있어 기술격차가 빠르게 축소되고 있고, 얹히고 설킨 규제
로 생산성이 낮은 서비스산업 문제의 해결이 늦어지고, 자원빈국이면서도
화석연료 과잉 의존하고 있으며, 법질서, 투명성, 기부와 봉사 등 사회자본
(Social Capital)이 아직 열악하다.

하지만 무엇보다 위기의 핵심은 대외적 변화에 대응 못하는 경제시스템
이다. 한국경제가 현재의 발전을 지속하고 근본적인 패러다임 변화에 도
전하지 않으면 중장기 발전은 불가능하다. 한국경제는 과거 산업화시절의
성공방정식 풀기에서 벗어나지 못하고 있다. 외환위기 원인 중 하나로 지
적되었던 고비용·저효율 구조를 풀기위한 충격적인 구조조정이 기업·공
공·노동·금융의 각 분야에서 이루어졌지만 20년이 지난 지금 한국경제가
당면한 제약요인을 뛰어넘을 새로운 시스템구축을 하지 못한 상태이다.

5. 정책대응리스크

정책목표 설정에 있어 가치관이 분명하게 인식되고 설정되어야 한다.
정부는 내용에만 관심이 집중되고 정책결정과정 자체가 합리적이고 민주
적인지는 등한시하는 경향이 있다. 국민의 욕구에 대한 정확한 파악과 이
를 정책화하는 체계적인 창구가 부족하다. 또한 정책간 부처간 정책의 일
관성 결여되어 있다. 이번 최순실사태에서도 일부 나타났듯이 아직도 정
부의 정책 결정방법에 있어서 지시복명식 정책 입안이 이루어지고 있다.
이러한 태도로는 국민의식 변화 및 경제구조 변화에 대응해 정책을 펼치
는데 한계가 있게 된다. 정부주도의 많은 전문연구기관의 존재에도 불구
하고 정책개발이 비체계적이며 정보의 관독점화로 전문가가 현실적 정책
토의 과정에 실질적으로 참여가 쉽지 않다. 박근혜정부의 경우만 보아도
부처간 분절된 정부와 이익단체와 부처의 이익추구가 혁신생태계의 발전
을 심각하게 저해하고 있다. 미래부는 창조경제혁신센터, 연구개발특구 사
이언스파크 등을 산자부는 테크노파크, 산업단지, 중소기업청의 창업보육
센터, 교육부의 창업선도대학사업(LINK), 각 지방자치단체의 테크노밸리,
신산업단지, 지역산업진흥원 등이 그 예들이다.

6. 성장동력리스크

다가올 변혁기의 미래를 대비하기 위해선 국가경쟁력을 높이고 양질의 일자리를 창출하기 주력 성장동력분야를 발굴·육성하는 계획을 수립·추진하는 일이 중요하다. 미국과 일본도 미국혁신전략(Strategy for American Innovation)과 일본재흥전략(日本再興戰略) 등을 발표해왔다.

우리나라도 그동안 역대정부가 정권초반에 성장동력사업을 지정해왔다. 노무현정부는 ‘차세대성장동력사업(2003.8)’을 확정하고 사업별 주관 부처를 지정했으며, 12개 부처 합동(2005.1)으로 차세대 성장동력사업 종합실천계획을 수립했다. 이명박정부는 17대 ‘신성장동력(2008.12)’을 선정하여 추진전략을 마련하였다. 박근혜 정부는 13대 ‘메가 프로젝트(2013. 12)’를, 13대 ‘미래성장동력(2014.3)’과 13대 ‘산업엔진 프로젝트(2014.3)’를, 19대 ‘미래성장동력(2015.3)’을 발표했으며, 10대 ‘미래성장동력(2016.3)’를 재선전하여 집중하기로 했다가 다시 9대 ‘국가전략 프로젝트(2016.8)’와, 9대 ‘미래신성장 테마(2017.1)’를 발표하는 등 3년간 7차례에 걸쳐 성장동력을 선정 또는 변경하였다. 이외에도 박근혜정부는 관계부처 합동의 ‘미래성장동력’ 외에도, 산업통상자원부는 ‘산업엔진 프로젝트’를 선정했고, 과학기술전략회의는 ‘국가전략 프로젝트’를 확정했으며, 금융위원회는 ‘미래신성장테마’를 발표했다.⁶⁾ 심각한 문제는 매번 성장동력 발굴 결과만 발표하고 TF를 만들어 과제 이행상황을 일부 점검한다지만, 공식적인 점검·평가·환류체계가 구축·운영되지는 않았다는 점이다. 장기적 안목에서 성장동력을 육성하기 보다는 정치적으로 접근하여 새로운 성장동력을 발굴하는 데만 주력한 탓이다.

4차산업혁명 시대에 효과적으로 대응하기 위해서는 산업 전략을 종래의

6) 성장동력 선정이 남발된 것은 관련 법제가 미흡한 탓으로 「과학기술기본법」 제16조의5와 동법 시행령 제24조의5에서는 미래창조과학부장관이 ‘과학기술기반 성장동력’을 발굴하도록 규정하고, 「산업기술혁신 촉진법」 제6조에서는 산업통상자원부장관이 ‘미래산업 성장동력’을 발굴하도록 규정하고 있다. ‘과학기술기반 성장동력’과 ‘미래산업 성장동력’은 용어만 다를뿐, 실제 성장동력 발굴 절차나 결과 측면에서는 차별성을 찾기가 어렵다. 심지어 2016년 5월에 과학기술전략회의를 추가로 설치하면서 문제는 더욱 복잡해졌다.

‘경쟁우위 산업 중심의 선별전략’에서 ‘시스템 중심의 확장전략’으로 전환해야하는데 관련해 소리만 요란하였지 실질적으로 실효성이 확보된 정책 접근이 있어야 한다. 예를 들어 현행 제도 하에서는 빅데이터 발전에 가장 큰 제약요인인 개인정보 보호 이슈에 대한 심도 있는 논의부터 시작해야 하지만 실행이 요원해 보인다. 차산업혁명을 성공적으로 이뤄내기 위해서는 접근방식의 전면적 개편이 필요하다. 종래의 하드웨어, 기술 중심을 탈피하고 수요자 편의 중심의 개념설계 및 시스템 접근으로 전환하는 방법을 모색해야 할 것이다.

경제위기의 극복

현재 한국경제를 위협하고 있는 단기적 리스크의 시급성과 장기적이며 구조적인 리스크의 절박성을 고려해 볼 때, 대선정국의 정책적 초점을 경제에 더 집중할 필요가 있다. 가계, 기업, 정부의 모든 주체들이 경제 위기에 대한 심각성을 공감하고 있으나 정치적 이념적으로 다른 해법을 제시해 국민적 공감대가 마련되어 있지 못하다. 국내외의 정치적 격변의 이면에는 저성장 장기화에 따른 경제의 위축과 이로 인한 민심의 악화가 내포되어 있다. 조기대선 정국에서 정치권이 단기적 안목에서 이를 해소하기 위한 인기위주의 선명성 정책 경쟁에 나섰으며 이렇게 되면 결국 장기적으로 기초체력이 약한 서민층부터 피해를 입게 될 것이다.

반세계화가 미치는 부정적 영향에 적극 대응할 수 있도록 외교, 교역, 투자, 산업 등 연관 분야를 총망라하여 콘트롤 타워를 담당할 수 있는 통상 관련 전문 조직이 필요하다. 우선 트럼프 리스크에 따른 환율조작국 문제를 해결하기 위해서는 미국과 의사소통의 채널을 확보하고 정부의 외환 정책 방향을 설명 이해시키려는 노력이 필요하다. 향후 브렉시트보다 큰 충격이 국제금융시장과 세계경제에 발생할 우려가 높은 상황에서 다양한 리스크 발생 가능성을 점검하고 대응능력을 확보하여 해외 불안정성이 국내로 유입되는 경로를 차단해야 한다.

사드리스크와 관련해서는 중국과의 우호적 관계 유지를 위한 지속적인 대화 노력을 지속하되 피해산업에 대한 지원을 해나가며 긴 안목에서 문제를 바라보아야 한다. 올해 하반기에 중국은 19차 당대회를 열고 지도부를 대거 교체할 것이 예상된다. 사드 리스크가 심화되는 것을 막기 위하여 외교통상 채널에서의 대화를 통해 한·중간 경제적 협력 관계를 강조하되 시장다변화 등을 통해 중국경제의 의존도를 낮추는 노력을 해나가야 한다. 사드와 별개로 상호호혜적 선린관계를 유지하면서 경제와 군사·외교·안보 문제는 분리해 대응하는 일관성을 가져야 한다.

향후 가계부채의 과도한 팽창을 경계하고 급격한 부동산 시장 침체시 실물 경제에 악영향을 최소화하기 위한 투기억제 정책의 단계적 시행 등을 통해 부동산 시장을 연착륙시켜야 한다. 이미 정부가 시행중인 고정금리 대출 및 분할상환 대출 비중을 지속적으로 확대하되 주택관련대출에 대한 심사 강화를 통해 부동산 시장으로의 투기 수요유입을 차단하고 실수요자 위주의 건전한 시장구조가 형성되도록 노력해야 한다.

정부 경제정책의 중심이 장단기 리스크가 국내 경제에 미치는 부정적 영향을 최소화하는데 맞추어져야 한다. 한국경제를 둘러싼 여건들이 급변하고 있어서 정부의 선제적이고 효과적인 대응이 필요하기 때문에, 경제 컨트롤타워를 중심으로 주요 국내외 리스크가 미치는 악영향을 최소화하는 방안을 마련하는데 주력해야 할 것이다. 동시에 이러한 리스크 완화를 위한 정책적 노력이 새정부에 들어서도 신속하고 효과적으로 작동할 수 있도록 정책 연속성 확보 노력도 병행해야 할 것이다. 경제 부처 및 유관기관들은 기존 진행중인 경제정책에 대한 일관성을 유지하고 정책 집행과정상의 효율성을 극대화할수 있도록 해야 할 것이다.

과거 개발연대시기에 정부가 경제성장 또는 사회후생의 개선을 목적으로 정부가 특정 부문, 기술 또는 과업 등을 대상으로 사업환경의 개선이나 경제활동 구조의 변경을 시도하는 개입 하는 산업정책을 시행하였다면 이제는 산업정책이 협력적 혁신정책으로서 네트워크와 공동작업을 촉진하는 제도의 수립과 발전, 그리고 이 제도의 최적 활용전략을 고안하는 기능을 담당해야 한다⁷⁾.

구조적 리스크에 대응한 위기극복 방안은 실행하기가 쉽지 않다. 한국은 이미 다양한 이익집단이 고착화되어 민간 이익집단과 정부부처가 제후해 변화를 막고 있다. 또한 1990년대 이후 정부의 관료적 통제가 민간의 창의와 혁신을 막는 상황이다. 공공부문이나 공기업은 강력한 노조가 임기가 정해진 전문경영자나 기관장을 압박하고 선거에 직면한 정치권은 선심성 복지 확대 등을 앞세우며 장기적 비전은 외면하고 있다. 이런 상황에서 시스템개혁을 하는 것은 쉽지 않다. 경제변혁기의 큰 파고를 넘으려면 수명을 다한 경제시스템을 총체적으로 바꾸어야 한다. 탄핵정국을 패스트팔로어(fast follower)에서 벗어나 퍼스트무버(first mover)로의 비전을 갖고 변환하는 계기로 삼아야 한다. 구조개혁과 패러다임의 전환 없이 지속가능한 성장은 없을 것이다. 공공·노동·교육·금융·산업부문에서 총체적 시스템 개혁 없이 미래 보장은 어렵다.

복지재정체계는 지속가능성에 초점이 맞추어져야 하며 기업의 성장과 활성화 및 소비자의 자율적 선택을 촉진하는 경제운영시스템을 만들기 위해 정부와 시장과의 관계를 시대적 요구에 맞게 재설정하고 정부의 역할을 재정립해야 한다. 거대한 저성장부문의 존재, 요소투입형 성장의 한계, 고용과 투자의 선순환구조 약화, 저출산고령화, 포퓰리즘의 만연 등 현실적 제약을 넘어 우리경제가 가진 우수한 인적자원, 글로벌 경쟁력 갖춘 첨단제조업, 성장 산업화된 서비스업, 동북아 가치사슬 확대 등을 위해 노력해 나가면서 중장기적 보편적 성장 기반을 마련하는데 국민적 합의와 중지를 모아야 한다. 한 두 가지 부문의 변화로는 실효성이 없으며 시스템 개혁을 통해 그동안의 성공신화에서 벗어나 새로운 길을 가야 한다.

7) Warwick, K. (2013) 'Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends', OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No.2, OECD Publishing

한국경제 명운 가를 19대 대통령 선거 진단과 제안

홍종호 (서울대)

한국경제 명운 가를 19대 대통령 선거

진단과 제안

홍종호(서울대)

들어가는 말

“피청구인 대통령 박근혜를 파면한다.”

이정미 헌법재판소장 권한대행의 주문 선고가 울려 퍼졌다. 이 말을 듣는 순간 필자가 느낀 감정은 안도감이 아니었다. 탄핵 결정은 지난 수개월간 한국 사회를 소용돌이로 몰고 간 정치 불확실성을 제거하여 일단 경제 안정시키는 데 도움이 될 것으로 예상했던 바였다. 오히려 가보지 않은 길에 대한 불안감이었다. 대한민국 국민은 헌법이 정한 대로 2017년 3월 10일부터 60일 이내에 새로운 대통령을 선출해야 한다. 절대적인 시간이 부족하다. 후보들의 자질과 정책을 알 수 있는 시간이 많지 않다. 후보들 입장에서는 대통령에 당선된다고 해서 축배를 들 여유조차 없다. 대통령직 인수위원회를 꾸리지도 못하고 바로 대통령에 취임해야 한다. 유례없는 일이다. 대통령 리더십이 국가경제를 포함한 국정 전반에서 차지하는 비중의 중차대함은 이미 충분히 학습하였다. 무엇보다 ‘절대위기’라고 부를 정도로 한국경제를 둘러싼 국내외 상황이 매우 엄중하다. 대통령 선거일인 5월 9일까지 남은 50여 일이 대한민국호의 미래를 결정할 만큼 중요한 이유다.

이 짧은 글에서 한국경제가 직면한 문제와 해법을 모두 나열할 생각은 없다. 다만 오늘의 토론을 위해 몇 가지 평가와 진단, 그리고 제안을 하고자 한다. 먼저 경제 전략과 국민통합의 관점에서 이명박 정부와 박근혜 정부를 간략히 평가한다. 가장 최근 대한민국을 통치한 두 정부이자, 보수정

권이라는 공통점이 있다.¹⁾ 유권자들이 보수정권 9년을 어떻게 평가할 것인가 대선 표심에 영향을 미칠 것임은 자명하다. 다음으로 차기 대통령을 결정해야 하는 유권자의 관점에서 한국경제의 핵심 의제를 진단한다. 조기 대선 리스크를 극복하고 지속가능한 대한민국을 실현하기 위해 필요하다고 믿는 ‘한국사회에 드리는 제안’으로 마무리한다.

보수정부 경제정책 평가

1. 이명박 정부의 녹색성장과 일방주의²⁾

‘저탄소 녹색성장’은 이명박 정부를 대표하는 경제 비전이자 발전전략이다. 이명박 정부는 대내적으로 압축오염 시대에서 녹색성장 시대로의 전환을 선언함과 동시에 대외적으로는 녹색성장을 글로벌 경제위기 및 기후변화 위기를 극복하는 실천적 대안으로 의제화하였다. 녹색성장 비전에 대한 평가는 엇갈린다. 국제사회가 주목한 글로벌 의제를 제시했다는 차원에서 새로운 경제발전 패러다임을 제시했다고 볼 수 있을 것인가, 아니면 ‘녹색’을 표방했으나 국내 정책은 ‘토목’과 ‘회색’의 한계를 벗어나지 못한 것인가? 게다가 2013년 이후 박근혜 정부는 이전 정부의 녹색성장 정책을 사실상 폐기함으로써 한국정부가 주창한 글로벌 의제로서의 녹색성장 비전의 미래는 불투명해졌다.

이명박 정부의 녹색성장 정책은 비전-전략-정책의 일관성이 부재했다. 또한 국민 합의가 제대로 이루어지지 않은 상태에서 일방적으로 진행됐다. 녹색과 성장의 조화를 표방하면서 실제로는 토목건설 중심의 경기부양책

1) 두 보수정권 이전의 김대중 정부와 노무현 정부에 대한 평가는 보수와 진보 진영 양쪽에서 이미 많이 이루어졌다. 경제학자로서 두 정권의 이념적 지향점과 경제정책의 공과를 가장 객관적으로 분석한 단상으로 고 김기원 교수의 “김대중, 노무현 정부는 진보정권이었나?” (『노무현이 꿈꾼 나라』, 동녘, 2010)를 추천한다.

2) 이 절은 홍중호, “녹색성장과 글로벌 거버넌스” (『글로벌 거버넌스 논의의 참여방안 연구』, KDI, 2017)를 토대로 작성하였다.

과 차별화되지 않았다. 녹색성장이 지속가능한 발전을 포함하는 개념이라고 주장하면서 환경보전과 사회통합에 있어서는 관심이 미미하였다.

이명박 정부에서 가장 큰 논란을 야기한 정책은 4대강사업이다. 4대강사업은 국민과 지역 주민 동의, 전문가 검증이 없는 상태에서 일방적으로 추진되었다. 4대강사업은 재정규모로 보았을 때 녹색성장 정책 중 압도적인 비중을 차지하는 사업임에도 국민 합의 없이 추진됨으로써 이명박 정부 경제정책 중 가장 큰 사회갈등을 야기한 사업으로 기록되었다. 4대강사업은 4년간 22조 2,800억 원의 국가예산이 투입되었으며, 이자비용과 유지관리비 등으로 지금까지 매년 수천 억 원의 추가 비용이 발생하고 있다. 정부는 4대강사업을 담당한 수자원공사에 공사비의 일부인 7조 9천여 억 원을 부담하도록 하였으며, 이에 따른 이자비용을 국고에서 지원하는 것으로 명시하였다.

녹색성장 정책의 일환으로 미세먼지와 같은 수도권 대기오염 문제 해결을 강조하면서 여전히 석탄화력 발전을 강화하고 클린 디젤이라는 명분으로 경유차 보급을 확대하는 모순된 정책을 취했다. 2015년 이후 국민 건강과 관련하여 가장 큰 사회문제로 부각된 미세먼지는 녹색성장 정책의 일관성 부재에 기인한 바 크다.

녹색성장 정책은 5년 단임 정권을 거치면서 이전과 이후 정부를 연계해 볼 때 정책 일관성과 연속성이 부재하였다. 노무현 정부에서 발효된 지속가능발전 기본법은 이명박 정부에서 저탄소 녹색성장 기본법으로 대체되었으며, 대통령 직속 자문기구였던 국가지속가능발전위원회는 환경부 산하로 강등되고 그 자리에 녹색성장위원회가 들어섰다. 하지만 녹색성장을 주도한 대통령 직속 녹색성장위원회는 다시 박근혜 정부에서 국무총리 산하로 강등되었으며, 저탄소 녹색성장 정책도 사실상 유명무실화되었다. 심지어 박근혜 정부 이후 정부 공식문서에서는 ‘녹색’이라는 단어조차 찾아보기 힘들게 되었다.

이명박 정부는 대내적으로 저탄소 녹색성장 시대를 천명하면서 대외적으로 녹색성장을 글로벌 경제위기 및 기후변화 위기를 극복하는 실천적 대안으로 의제화하였다. 이명박 정부의 녹색성장 비전은 시대 상황을 적

절히 반영하는 글로벌 의제를 제시했다는 차원에서 의미가 있다. 하지만 국내적으로 녹색성장의 근본 취지에서 벗어난 일방적 사업 추진과 국민 합의 부재, 정책의 일관성 및 연속성 상실로 아직까지 논란의 중심에 놓여 있다.

박근혜 정부의 창조경제와 신뢰 상실

박근혜 정부의 경제성적표는 불행히도 초라하다. 연평균 경제성장률은 역대 정부 최하위를 기록하고 있다. 반면 국가채무 규모는 박근혜 정부 기간 동안 200조 원을 훌쩍 뛰어넘어 역대 최고 수준에 달할 전망이다.³⁾ 박근혜 정부가 처했던 국내외 사회경제 여건상 재정정책에 따른 국가채무 증가를 무조건 비판할 수는 없다. 문제는 ‘증세는 없다’는 도그마에 빠져 재원조달 방안을 세심하게 준비하지 못한 데에 있다. 비과세 감면 제도를 정비 혹은 폐지하여 세수를 확보하겠다는 계획은 충분히 실천하지 못했다.

박근혜 정부의 대표 경제 전략인 창조경제는 어떠한가? 창조경제는 개념 자체가 모호하다는 지적을 받았다. 정보통신기술이 타산업과의 융합을 통해 4차산업 혁명으로 확산되는 시대에 ‘창조’나 ‘창의’ 없이 혁신이 불가능함은 너무나 당연하다. 그래도 이명박 정부가 주도한 녹색성장은 사람들에게 쉽게 이해되고 방향은 옳았다는 말이 돌았다. 창조경제혁신센터와 같은 매개수단이 벤처중소기업 생태계 조성이라는 애초의 취지와는 달리 대기업 이해에 좌우된다는 비판을 받아 왔다. 작년 하반기 초유의 국정농단 사태가 불거지면서 고질적인 정경유착 행태가 재현되었다. 문화융성을 기치로 내건 창조경제는 무능과 부패의 상징으로 남게 되었다.

보다 근본적으로 우리 국민은 경제정책에 관한 한 박근혜 정부의 ‘능력’에 대해 애초부터 큰 기대를 하지 않았는지도 모른다. 박근혜 정부가 반환점을 도는 시점에 실시한 설문조사 결과를 보자.⁴⁾ 아래 <표 1>에 나와 있

3) 이명박 정부 5년간 국가채무는 약 144조 원 증가하여 박근혜 정부에 비해 적으나, 이 시절 공공부채 규모(241조 8000억 원 → 493조 원)가 급등한 문제가 있다. 4대강사업 비용 8조 원을 수자원공사에 부담시킨 것이 대표적인 사례다.

4) 한국리서치에 의뢰하여 2015년 6월 24일부터 7월 17일까지 대인면접 방식으로 이루어진 <정부신뢰에 대한 국민 인식조사>에 기초해 있다. 설문분석 결과는

듯이 국민은 현직 대통령이 “도덕적이다”라는 말에 가장 동의 정도가 높았고(3.13점), 그 뒤를 이어 “국민을 위하는 마음을 가지고 있다”(3.1점), 그리고 “인간적으로 호감이 간다”(3.01점)는 진술이 높은 순위에 올랐다. 이 세 항목만이 평균 이상을 기록하였다. 모두 정치지도자에 대한 인간적인 호감과 감성적 인식에 기초한 진술들이다. 반면 국정수행능력이나 리더십, 위기관리 능력에 대해서는 상대적으로 낮은 점수를 주고 있다.

또한 주요 공공기관과 해당 기관의 지도자, 그리고 그 기관의 업무수행 능력 각각에 대한 신뢰 정도를 묻는 문항을 보면 청와대는 기관신뢰와 업무수행능력 평가에 있어 총 16개 기관 중 10위권 이하로 나타났다. 반면 해당 기관 지도자로서의 대통령에 대한 신뢰는 대학교수와 종교 지도자에 이어 3위로 나타났다. 기관으로서의 청와대의 업무능력에 대한 신뢰와 지도자로서의 대통령에 대한 신뢰에 큰 차이가 있음을 보여주고 있다.

〈표 1〉 대통령에 대한 국민 인식

순위	현직 대통령은...	수치
1	도덕적이다	3.13
2	국민을 위하는 마음을 가지고 있다	3.10
3	인간적으로 호감이 간다	3.01
4	국정 전반에 대한 지식이 있다	2.96
5	정책을 수행할 능력이 있다	2.82
6	국정 전반을 운영할 능력이 있다	2.78
7	국민의 고충을 경청하고 공감해준다	2.75
8	리더십이 있다	2.69
9	국가의 위기관리 능력이 있다	2.53

자료: 홍중호, 오형나, 권혁용(2015).

홍중호, 오형나, 권혁용(2015), “정부신뢰, 정치지도자 리더십, 사회경제 개혁정책 간 상관관계,” 미발간 논문 및 홍중호, 오형나, 권혁용(2015), “정책신뢰 결정요인: 정책성과 vs 정치지도자 효과,” 한국재정학회 학술대회 논문집에 수록되어 있다.

설문결과로부터 다음 가설을 유추할 수 있다. 박근혜 정부를 지탱해 준 정치동력은 성공적인 정책수립 및 집행 성과보다는 박근혜라는 인물에 대한 호감도와 인간적 신뢰에 기초해 있다는 것이다. 이는 정치적으로 매우 강한 지지기반일 수 있지만, 개인의 도덕성과 같은 신뢰기반이 무너지면 정권의 추동력이 급격히 와해되는 위험을 내재하고 있다. 최순실 국정농단 사태는 대통령의 신뢰기반을 완전히 무너뜨렸다. 이 사건이 보도된 직후부터 이미 오늘의 조기 대선정국은 예견되어 있었던 것이다.

한국경제 두 가지 핵심 의제

1. 저성장은 극복 가능한가?

이명박 정부의 747(7% 성장, 소득 4만 달러, 세계 7위 경제규모) 공약과 박근혜 정부의 474(잠재성장률 4%, 고용률 70%, 1인당 소득 4만 달러) 경제비전의 가장 큰 기여는 더 이상 우리 국민이 허황된 숫자놀음에 현혹되지 않으리라는 것이다. 그렇다고 성장을 포기할 수는 없다. 대한민국 경제위기의 본질은 성장 없는 경제, 일자리 없는 성장, 그리고 불평등을 악화시키는 일자리이다. 사회에 첫발을 내딛는 청년들에게 실업의 명에는 너무나 가혹하다. 좋은 일자리를 만들고 새로운 일자리를 창출하는 데 보탬이 되는 성장전략이 필요하다. 경기부양을 위해 부동산 시장을 악용하는 일은 없어야 한다. 성장률 2% 시대가 고착화될 위험이 있다. 우리 국민들에게 일자리를 만들어 줄 새로운 성장동력과 먹을거리를 찾아야 한다. 이와 관련하여 재벌정책, 일자리 전략, 4차산업혁명 대응 전략, 과학기술(R&D) 정책, 벤처창업과 중소기업 경쟁력 강화 전략, 통상정책 등이 중요하다.

2. 양극화를 어떻게 해결할 것인가?

한국사회 양극화는 심각하다. 소득, 일자리, 기업, 세대, 지역, 성별, 자연생태계 등 모든 영역에서 양극화가 진행되고 있다. 정경유착, 편법상속,

불공정으로 대변되는 재벌체제에 우리 경제가 더 이상 발목을 잡혀서는 안 된다. 육아와 교육, 일자리와 소득, 주택과 환경, 의료와 노후 등, 국민 삶의 전 주기에 걸쳐 꼼꼼한 정책 대응이 필요하다. 복지규모와 재원조달 방안에 대한 정치적 리더십과 사회적 합의가 반드시 요구된다. 부모 소득으로 인해 생겨난 교육 기회 불평등이 대학과 직업을 포함한 인생 전체를 규정해 버려서는 안 된다. OECD 꼴찌인 노인 빈곤층 50%라는 수치를 우리 모두 부끄럽게 생각해야 한다. 날로 심각해지는 미세먼지 문제에 대한 국민보건, 외교, 지역, 에너지, 교통, 환경 등 복합적인 정책접근이 필요하다. 재벌개혁, 조세재정 정책을 통한 재분배 전략, 지방분권 전략, 교육정책, 노동정책, 보육 및 복지 정책, 주택정책, 환경에너지 정책, 성평등정책, 자영업자 대책 등이 중요하다.

몇 가지 제안

1. 경제혁신 100일 플랜 공약화

주요 대통령 후보들은 선거 기간 중 집권할 경우 즉시 시행할 ‘경제혁신 100일 플랜’을 제시할 것을 제안한다. 이 계획에는 1) 성장과 일자리 창출을 포함한 경제살리기 전략과, 2) 양극화 해소를 위한 경제개혁 전략이 포함되어야 한다. 경제혁신 100일 플랜에 들어갈 공약이 너무 많을 필요는 없다. 경제사회 분야에서 핵심 공약 20개면 충분할 것으로 생각한다. 보다 중요한 것은 정책들 간 우선순위를 명확히 하는 것과, 해당 정책집행을 위해 예산이 필요하다면 재원확보 방안을 제시하는 것이다. 또한 누구와 함께 이 플랜을 실천할 것인지 경제사회 정책을 담당할 주요 인사 공개가 필요하다. 이는 유권자들의 판단과 선택에 큰 도움을 줄 것이다.

경제혁신 100일 플랜은 두 가지 이유에서 필요하다. 첫째, 이미 누차 지적되었듯이 한국경제가 처한 현실이 단기, 중장기 모두 절대위기라는 말이 무색할 정도로 심각하다. 누가 정권을 잡든지 곧바로 시행에 옮길 정책 방안이 마련되어야 한다. 둘째, 차기 정권은 인수위 활동 없이 바로 정책

현장에 투입된다. 선거 후 숨 돌릴 겨를이 없다. 따라서 어느 때보다 잘 준비된 경제정책 프로그램을 갖고 있어야 한다.

역대 대통령 후보들은 선거 때마다 무한 나열식 공약을 제시했다.⁵⁾ 절대적인 검증 시간이 부족한 이번 대선에서는 이런 방식의 공약은 의미가 없다. 그 동안 유권자들은 공약의 대부분이 허언으로 끝난다는 사실을 경험으로 체득했다. 따라서 이번 대통령 후보들은 선거 기간 중 발표하는 공약을 집권 시 바로 정책화한다는 생각으로 공약을 만들고 발표해야 한다.

모든 후보들은 자신들이 제시한 집권 시 가동할 경제혁신 100일 플랜을 유권자들로부터 엄정하게 평가받는다. 집권하게 되면 즉시 이를 실행에 옮긴다. 이때 국회와 언론의 역할이 중요하다. 국회와 언론은 대통령 취임 후 최소 100일에서 6개월까지 결정적인 문제가 발견되지 않는 한 새 정부가 해당 계획을 최대한 실천할 수 있도록 협조할 것을 제안한다. 경제위기 극복과 국민통합을 위해 국회와 언론이 솔선수범하기를 기대한다. 이미 국민들로부터 검증 받은 정책 패키지를 실행한다는 것이 협조의 근거가 될 것이다.

2. 언론의 정책공약 정보 제공 극대화

경제공약에 대한 검증기간이 짧은 만큼 언론의 역할이 중차대하다. 정확한 정보를 신속히 제공하여 유권자들이 후보들을 제대로 판단할 수 있도록 도움을 주어야 한다. 경제공약의 특성상 전문적인 영역이 존재한다. 이 경우 후보들의 경제공약을 전문가를 통해 일차적으로 검증한 후 유권자들에게 전달하는 것도 효과적인 방법이다. 정책 간 상충되는 부분은 없는지, 재원조달 방안은 구체적이고 실현 가능한지, 참여 인사들은 능력과 공익성을 갖춘 분들인지 꼼꼼히 따져본 후 정보를 공개하는 것이다. 대한민국이 저성장, 양극화의 늪에서 벗어날 수 있는 마지막 기회라는 각오로 후보들의 정책능력을 검증해야 할 책임이 언론에 있다.

5) 김영삼 정부로부터 박근혜 정부에 이르기까지 100대 국정과제에서 193대 국정과제를 제시한 바 있다.

3. 국민에 대한 호소

이미 대선 경주는 시작됐다. 벌써 흠탕물 싸움이라는 말이 나온다. 도덕성과 인물, 과거 행적에 대한 검증 절대적으로 필요하다. 그러나 정책검증이 그에 못지않게 중요하다. 정책 방안이 한국경제가 당면한 위기 상황에 적합한 처방인지, 과거 정부 경제사회 정책과의 무조건적인 단절이 아닌 정책 연속성과 일관성을 고려했는지, 국내 현실과 해외 경제 여건을 균형 있게 고려한 대안인지를 살펴야 한다.

나아가 대통령 후보가 자신이 공약으로 내건 정책에 대해 충분히 이해하고 있는지, 공약을 유권자들에게 효과적으로 설명하고 전달할 능력이 있는지, 해당 정책을 분명히 추진하겠다는 의지와 돌파력을 갖추었는지, 함께 참여할 인사들이 믿을 만한지 세심하게 따져봐야 한다.

탄핵 결정이 진정한 국민 승리로 자리매김하려면 다가오는 대선이 한국경제의 명운을 가를 분기점이 될 수 있음을 깊이 인식하는 유권자가 많아질 때 가능할 것이다.

조기대선정국과 외교안보 리스크의 진단

김용호 (연세대)

조기대선정국과 외교안보 리스크의 진단

김용호(연세대)

들어가는 말

지난 가을과 겨울을 지워버렸던 숨가쁜 탄핵정국이 조기대선정국으로 이어지는 와중에도 한반도를 둘러싼 국제정세는 숨 가쁘게 돌아갔다. 미국의 트럼프 행정부 출범으로 북핵정책은 물론 아시아 정책의 전반적인 궤도수정이 진행되고 있으며 고고도 미사일방어체계, 즉 Thaad (Terminal High Altitude Air Defense) 의 한반도 배치로 중국의 보복성 경제조치들이 우리 경제에 타격을 주고 있다. 일본이 외교력을 집중하며 추진하던 환태평양 경제동반자협정 (TPP, Trans-Pacific Partnership) 도 트럼프 행정부 출범과 더불어 물거품이 돼버렸다. 미국의 대북정책에도 강경한 방향으로의 정책수정이 있을 것으로 예상되는 가운데 한미합동군사훈련에는 어김없이 미국의 4대 전략무기들이 등장했으며 오사마 빈 라덴을 사살한 미 해군 특공부대인 네이비 씸(Navy Seal)과 최신형 무인폭격기 그레이 이글 (Gray Eagle, MQ1C) 의 군산공군기지 영구배치를 추진하면서 북한의 김정운을 압박하고 있다.

이 글은 조기대선정국에 매몰돼 도외시하기 쉽지만 우리 안보에 커다란 영향을 미치는 외교안보 리스크를 진단하고자 작성됐다. 특히 이들은 리스크 중에서도 우리 증시에도 실질적인 영향을 미치는 요소들이간 점에서 특히 주목하고자 한다.

트럼프 행정부의 출범

트럼프 행정부의 출범은 트럼프 대통령이 공직에 근무했던 경험이 전혀 없어 그의 정책성향에 대해서는 불확실성을 수반할 수밖에 없었다. 정제되지 않은 발언이나 트위터 메시지가 외교정책의 불확실성을 초래했고 심지어 뉴욕타임즈의 컬럼니스트인 맥스 피셔 (Max Fisher)는 “트럼프의 외교정책은 외교정책이 아니다”라는 혹평까지 서슴지 않았다.¹⁾ 이같은 현상은 트럼프 대통령의 공직경험이 전무한 사실에 기인하기도 하지만 그의 대통령선거운동자금에 기부가 아닌 자신의 자산으로 운용됐기 때문이기도 하다. 기부자들의 국제적인 성향을 반영할 필요가 없었기 때문이라는 지적도 있다. 또한 국내정치적 이슈에 민감하다보니 외교안보사안들에는 상대적으로 부차적인 우선순위를 두었기 때문이라는 평가도 있다.

트럼프의 당선되자 중부에 거주하는 중산층 백인유권자들의 지지를 흡수했기 때문이라는 분석이 유력히 제기됐다. 그런데 자세히 분석해 보면 힐러리 후보의 결정적인 패인이 텍사스와 플로리다의 선거인단을 확보하지 못한 점에서 비롯된다는 점을 알 수 있다. 가장 선거인단 수가 많은 캘리포니아 주 다음으로 선거인단 수가 많은 텍사스(38표)를 잃은 것이나 그 다음으로 많은 뉴욕과 동수의 선거인단을 확보하고 있는 플로리다(29표)를 잃은 것은 힐러리 진영에겐 두고두고 아쉬움으로 남을 수밖에 없는 대목이다. 그런데 텍사스는 조지 부시 전 대통령 가문의 본거지이고 플로리다 역시 잭 부시 주지사를 역임했던 곳이란 사실은 조지 부시 가문이 초기 트럼프 후보에 대한 의구심을 접고 그를 지지했음을 시사하는 것이다.

트럼프 대통령의 선거운동과 조지 부시 전 대통령의 선거운동과 임기초의 정치상황에서 공통점이 발견된다. 우선 선거인단 득표수에선 승리해 당선됐지만 전체 득표수에선 상대후보에게 뒤졌다는 것이다. 이러한 선거 결과는 미국 역사상 다섯 차례 발견된다. 1876년과 1888년, 1960년과 2000년, 그리고 작년이다. 헌법과 관련법 절차상 하자없는 결과이지만 당

1) Max Fisher, “Trump and Politics of Foreign Policy,” *New York Times*, October 21, 2016, p. 4.

선된 본인들에게는 석연찮은 승리이기에 더욱 강한 대통령으로서의 이미지를 부각시키게 되는 계기로 작용하게 된다.

트럼프 대통령과 부시 전 대통령의 또 하나의 공통점은 상당히 적극적이고 상징적인 선거공약을 채택했다는 점이다. 조지 부시 후보는 “A Safer World and a More Hopeful America”라는 메시지로, 트럼프 후보는 “Make America Great Again”이란 구호로 유권자들을 설득했다. 보다 안전하다는 표현은 안전을 지켜야 할 적의 존재를 상정하는 것이었고 다시 위대하게 만들자는 구호 역시 지금은 위대하지 않게 됐고 그렇게 된 원인을 제거하자는 의미를 내포하고 있는 것이다. 이는 존 케리 후보의 “Let America Be America Again”이나 힐러리 클린턴 후보의 “Hillary for America”보다 상징성과 적극성을 내포하고 있다. 뿐만 아니라 의회의 구성에 있어서도 부시 행정부가 상원(50 -> 51 -> 55)과 하원 (221 -> 229 -> 231)의 공화당 우위 원 구성으로 지원을 받았던 것과 마찬가지로 트럼프 행정부도 상원에서 52석, 하원에서 241석의 공화당 우위 원 구성의 지원사격을 얻을 수 있게 됐다.

트럼프 후보의 대외정책의 커다란 그림은 역대 공화당 대통령들이 주적과의 협상을 통해 돌파구를 열었던 것과 틀을 같이 할 가능성이 있다. 아이젠하워 대통령은 후르시초프와의 정상회담을 통해, 닉슨은 중국과의 테탕트를, 레이건은 고르바초프와의 협상을 통해 탈냉전을 이끈 바 있고 트럼프 대통령 역시 이미 푸틴과 상당한 교감을 축적하고 러시아와의 연대를 통해 중국을 봉쇄하겠다는 밑그림을 그린 것으로 예측해 볼 수 있다.

무엇보다 정치와 외교경험이 없는 트럼프 대통령은 민주주의의 원칙보다는 실리나 특히 비즈니스의 관점에서 외교를 바라보게 될 것으로 보인다. 과거 레이건 행정부도 이란-콘트라 사건 등 민주주의원칙보다는 실리 위주의 정책을 구사한 전례가 있어 트럼프 행정부도 미국경제와 일자리 사정을 최우선순위에 두고 정책을 구사할 것으로 예상된다. 그러한 관점에서 보자면 다자간 협정이나 국제기구들은 미국의 경제적 이익이나 일자리를 위협하는 요소로 인식하게 되고 북한은 미국의 비즈니스 파트너들을 위협하는 요인 (trouble)로 인식될 수밖에 없다.

트럼프 행정부의 대외정책에서 파생되는 리스크를 진단하기 위해서는 예측가능성을 증대시키는 방법을 활용해야 한다. 외교정책이라는 관점에서 파악하면 혼돈이 가중되지만 비즈니스라는 관점에서 진단하고 예측한다면 불확실성을 저하시킬 수 있다. 선거운동기간에 있어서도 공적영역(public sector)과 비즈니스영역(business sector)와의 차이를 여러 차례 언급한 것만 보아도 정치에 싫증이 난 유권자들의 표심을 얻기 위한 발언이라기보다는 트럼프 본인의 평상시 지론이었다는 점이 더 설득력이 있다고 판단된다. 예를 들어 6자회담에 대한 정책을 외교정책이라는 측면에서 분석하자면 북핵 해결을 위한 유일한 다자적인 외교수단으로 하루빨리 재가동하여 북한핵문제를 논의해야 한다는 결론이 나오지만 6자회담을 여느 회사의 프로젝트의 하나로 판단해 보자면 사뭇 다른 결론이 도출된다. 2003년 북핵해결을 위해 출범한 이후 북한핵문제를 해결하기는커녕 지난 13년간 북한의 5차례에 걸친 핵실험을 묵묵히 지켜봤으며 미사일 능력까지 확장하고 있는 북한에 대해 아무 변화도 미치지 못한 프로젝트를 회사에서 어떻게 할 것인가. 프로젝트 뿐 아니라 이 프로젝트에 가담했던 사람들까지 인 사상 불이익을 감수하게 된다.

강한 미국 (Make America Great Again) 을 만들겠다는 트럼프 행정부에겐 ‘전략적 인내’(strategic patience)나 ‘포용’(engagement)정책은 약함의 표현이라고 인식될 가능성이 높다. 안보와 전통을 중시하고 물리적 위협에 보다 민감하고 외국인과의 이교도에 대한 경계심이 높은 성향을 보일 가능성이 높고 이미 이러한 경향은 정책화되고 있음을 알 수 있다. “나토와의 협력을 필요로 한다고 하지만 협력이란 약할 때 행하는 것일 뿐이다. 내가 강하다면 사람들이 내게로 올 것이다”²⁾란 발언에서 엿볼 수 있듯이 대북정책에 있어서도 강경정책을 구사할 것으로 보인다. 미사일 실험발사나 미 본토에 다다를 핵미사일을 개발하겠다는 언어적 도발조차도 용납하지 않을 가능성이 높다. 다만 선거기간동안 언급했던 “한국은 미국의 방위에 대해 대가를 지불해야 할 것”이란 발언의 현실화여부는 보다 장기적인

2) “NATO requires cooperation, cooperation is something you do if you’re weak. If you’re strong, people go along with you.”

관찰을 필요로 한다.

북핵 리스크의 진단: 북한의 위험부담의지와 도발억제 메커니즘의 가동

북핵 리스크를 진단함에 있어 가장 중요한 것은 북한의 위험부담 의지에 대한 측정이다. 2015년 목함지뢰 사건으로 인한 남북대치상황에서 가장 흥미로운 것은 남북의 군사가 준전시상태를 선포해 서로 대치하는 엄중한 상황에서 북측이 요구한 것이 우리 측 특정무기의 철수나 병력의 철수 내지 재배치가 아니라 우리의 대북확성기를 꺼달라는 것이었다. 남북한이 아니라 외국의 전장에서 이런 일이 있었다고 상상해 보면 실소를 금치 못할 장면이 아닐 수 없다. 그만큼 김정은 정권의 취약성을 시사해주는 사건이었으며 김정은 정권의 위험부담의지의 일단을 보여주는 사례였다. 김정은 정권의 내구력과 대외정책을 평가함에 있어 김정은의 젊은 나이로 인한 불안정성이 적지 않은 불확실성을 내포할 것으로 분석되어왔기 때문에 이 사건은 더더욱 관심의 대상이 아닐 수 없었다.

북한의 미국 및 남한에 대한 도발적 외교행태를 분석해 보면 북한정권은 미국의 결연한 위험부담의지를 인지하였을 경우 위험부담을 회피하는 경향이 발견된다. 1976년에는 북한군이 판문점에서 미군장교 2명을 도끼로 살해한 것에 대한 항의로 문제의 소지가 되었던 미루나무를 절단하는 장면을 묵묵히 지켜보기만 하였다. 당시 한국과 미군은 완전무장상태에서 북한의 반응여하에 따라 전쟁돌입도 가능한 상황이었다. 1994년 북미핵합의도 미군의 군사제재 움직임 이후 카터 전 대통령의 방북이 협상의 물꼬를 튼 결과였다. 북한은 1999년에도 NLL을 넘어선 북한함선을 격침시킨 남한의 강경정책에 이렇다 할 실질적인 군사적 대응을 자제했다.

제2차 핵위기가 진행되는 과정에서 주목할 만한 또 하나의 사실은 북한의 위험부담의지의 단면을 직시하게 해 준다. 물론 우연(coincidence)과 상관(correlation), 인과(causation) 관계로의 통계학적 진화를 거친 주장은 아

하지만 충분히 주목할 가치가 있다. 2차 핵위기의 진행과정에서 북한은 강경정책에서 온건정책으로 네 차례 회귀하는 장면을 연출하였다. 2003년 3월, 2004년 6월, 2005년 6월, 2007년 2월 모두 네 차례였다. 공교롭게도 이 네 차례의 정책변화는 모두 미국의 F-117 스텔스 폭격기의 한국배치 이후에 일어난 것이었다. 2003년 3월31일, 북한이 6자회담의 전신인 3자 회담에 응하겠다고 평화적 제스처를 취한 것은 22일전인 3월19일, F-117 스텔스 폭격기와 F-15E 전폭기가 한국에 배치된 뒤의 일이었다. 2004년 6월23일 북한의 6자회담 복귀 역시 스텔스폭격기 14대의 한국배치 직후의 일이었다. 2005년6월에도 15대의 스텔스 폭격기가 한국에 배치되자 6자회담에 복귀했었으며 2007년 2월13일의 원자로 동결 역시 F-117의 한국배치 직후의 일이었다. 2010년 4월 발생한 천안함 사건이 북한의 소행으로 밝혀지면서 5월에는 F-22랩터 2개 대대가 일본의 가테나 기지 및 괌에 전진배치되기도 했고 이들중 일부는 7월 7함대 소속의 조지워싱턴호와 한미합동군사훈련(‘불굴의 의지’invincible spirit)에 참가해 북한을 압박하였다.

이같은 북한의 정책변화와 F-117폭격기의 출현과의 관계가 우연인지, 상관인지, 인과인지는 확실치 않지만 한 가지 확실한 사실은 이후 한미 합동군사훈련에는 대규모 병력 이외에도 퇴역한 F-117을 대신한 F-22랩터 스텔스폭격기와 B-52폭격기, 핵추진 항모, 핵 잠수함 등 미국의 4대 전략 자산이 번갈아 등장했다. 특히 박근혜 정부 출범 직후 한반도 전쟁설이 나돌 정도로 남북관계가 경색됐고 군사적 긴장도가 높았던 시점에서 미국의 전략무기가 모두 출현했었다. 북한이 당창건 70주년을 맞아 핵실험이나 미사일 실험발사 등 도발이 예상되던 시점에도 10만4천톤급 항모 레이건호가 6000여명의 승조원과 F-18호넷 전폭기 등을 탑재한 채 부산항에 입항했고 F-22랩터 또한 항공우주 및 방위산업 전시회 참가한다는 명목으로 서울에 왔다.

결과적으로 김정은 정권의 위기부담의지는 김정일 시대와 비교할 때 크게 변화한 것으로 확인되지 않았다. 물론 박근혜 정부의 대북위협부담의지가 이명박 정부나 노무현 정부시절에 비해 상향된 것은 사실이지만 김

정은 정권의 위험부담의지를 확인할 수 있었던 첫 기회라는 점에서 이러한 관측결과는 의미가 있다고 볼 수 있다. 박근혜 정부 출범초기도 그러하였지만 북한은 새 대통령이 취임할 때마다 그 정부의 위험부담의지를 시험하곤 했었다. 김영삼 출범 초기에는 NPT를 탈퇴하면서, 김대중 정부 출범시에는 서해교전으로, 노무현 정부 출범시에는 2차 핵위기로 남한의 위기부담의지를 확인하였었다.

역대 정부는 한반도 위기시마다 미국과의 공조하에 나름대로의 대북억지장치를 가동하였고 이번에도 그동안 알려진 대북억지장치가 가동하고 있는 것으로 보도된다. 대통령 탄핵이후 실시되고 있는 한미합동군사훈련에서도 항모 스테니스 함이 한반도에 전개됐고 전략무기들이 한반도에 모습을 나타내고 있다. 특히 언론들은 이미 잘 알려진 사실인 오사마 빈 라덴을 사살했다는 친절한 설명까지 곁들이며 미 해군의 특수부대인 네이비실의 훈련참가사실을 대서특필하고 있고 육군 특수부대의 터널내 작전사진까지 크게 보도하고 있다. 알카에다와 IS등 테러집단의 수뇌부를 제거하는 데에 주로 사용된 최신형 드론의 한반도 배치사실까지 보도되면서 북한을 압박하는 모습을 보이고 있다.

트럼프 행정부의 대북강경책과 북미관계의 전망

트럼프행정부의 대북정책은 여러 가지 시나리오를 가능케 한다. 위험부담을 동반한 강경책은 최악의 상황까지를 상정한 것이지만 한반도 위기상황에서 북한이 보여줬던 위기부담전례에 대한 분석은 상황의 반전 가능성을 시사하는 것이기에 다양한 시나리오에 대한 분석이 필요하다. 특히 위험부담의지가 아직은 낮지만 김정일의 북한보다 다소 상향된 경향을 보이는 김정은의 북한이 예상범위를 상향하는 위험부담의지를 보일 경우에 대비해야 한다. 또한 1994년과 2003년처럼 북한과의 위기고조상황이 북미간의 협상과 관계개선이라는 정반대의 상황도 충분히 가능하다.

북한은 미국과의 협상의지를 표명함과 동시에 전쟁가능성이 저하된 상

황에서의 강압적 행태의 지속이라는 도발패턴을 병행한다. 2002년 10월 강석주의 고백성 발언³⁾으로 시작된 북한의 위기부담외교는 한국과 미국의 레드라인 설정의 실패에서 비롯된다. 우라늄 농축프로그램을 가동중이란 이 발언을 즉시 공개치 않은 것을 시작으로 미국은 이라크 전쟁기간 동안 중동과 북한에서 양면전쟁을 수행할 의사가 없음을 거듭 시사했다.⁴⁾ 북한은 이라크 전쟁 수행에 대한 미국 내의 반대의견도 자세히 보도하며 클린턴 행정부 당시의 북미관계를 회고하기도 했다.⁵⁾

미그전투기가 20년만에 처음으로 NLL (northern limitation line) 을 월선하는 것으로부터 시작된 북한의 도발은 5MW 실험원자로의 재가동, 보조연료탱크까지 갖춘 미그 23 및 29 전투기들의 미 RC-135S 정찰기에 대한 근접 무력시위까지 이어짐에도 불구하고 주한미군의 이라크 전출과 감축계획이 공개됐고 한국군만으로는 북한의 남침에 16일 이상 버틸 수 없다는 보고서가 논란이 된 가운데 주한미군의 추가감축 계획까지 발표되는 등 북한을 공격할 의사가 없으니 위기를 인식할 필요가 없으니 도발을 할 필요가 없다는 식의 도발억제책이 구사됐다.⁶⁾ 핵실험과 미사일 실험발사가 이어짐에도 불구하고⁷⁾ 북한에 대한 ‘엄중한’ 경고는 행동으로 옮겨지지 않았다. 부시 대통령은 2006년 7월, 북한의 미사일 실험발사 1주일 전에 북한의 미사일실험발사는 용납될 수 없음을 분명히 했지만 실험발사 이후 실험발사를 비난하는 유엔안보리결의안을 유도할 뿐이었다.⁸⁾ 그러나

-
- 3) Associated Press, October 19, 2002; 『로동신문』, 2002년 10월25일자; 『조선중앙통신』, 2002년 10월25일.
 - 4) Washington Post, October 19, 2002, p. A01.
 - 5) 『조선중앙통신』, 2002년 9월8일과 10일; 『세계일보』, 2002년 9월13일자, 5면; Washington Post, September 5, 2002, p. A31; 『로동신문』, 2002년 9월12일자, 6면.
 - 6) New York Times, February 24, 2003, p. A16; 『로동신문』, 2003년 2월6일자 4면; New York Times, March 4, 2003, p. A1; Washington Post, March 4, 2003, p. A1; 『조선일보』, 2003년 3월8일자 2면; 『조선일보』, 2004년7월31일자 1면; 『조선일보』, 2004년10월5일자 3면; 『동아일보』, 2004년 10월7일자 3면.
 - 7) 『로동신문』, 2005년 2월12일자 5면과 2월13일자 5면; 『조선중앙통신』, 2006년 10월9일; 『조선중앙통신』, 2006년10월17일.
 - 8) Korea Herald, July 6, 2006.

곤 실험발사에서 핵물질의 이전으로 경고의 핵심이 옮겨졌고⁹⁾ 군사적 압박의 결여는 북한의 도발강도를 지속적으로 상향시키는 결과를 초래했다. 은하2호/광명성2호 시험발사, 핵시설 원상복구, 연료봉 재처리 및 우라늄 농축 강행 등 도발이 이어졌다.

천안함 피격과 연평도 포격 이후에도 동일수준의 대응이라는 원칙을 준수한 나머지 북한의 지속되는 도발을 억제하는 데엔 실패했다. 다만 천안함포격에 대한 진실공방이 진행되는 가운데 북한은 대북 확성기와 전단살포를 선전포고로 간주하고 조준격파하겠다는 위협을 이어감으로써 심리전에 대한 취약성을 노출하였다. 연평도 포격 이듬해에도 GPS 전파 교란(3월), 농협 전산망 해킹 (4월), NLL 인근 해안포 사격 (8월), 청와대 불바다 위협 (11월) 등의 도발을 이어갔다.

지금까지의 논의를 종합해 보면 북한은 도발로 인해 군사제재 등의 상황이 발생하지 않을 경우, 즉 자신의 군사도발에 대한 대응수준이 낮을 경우 지속적으로 도발의 수위를 높여가며 협상의 레버리지로 활용한다는 사실이다. 또한 남북한간 대화의 유지에 우선순위를 부과했던 남한의 정책 입지도 충분히 활용하였을 것이다. 즉 도발로 인한 공포심의 확산과 언론의 보도 등 파급효과, 남한정부의 정치적 부담과 미국의 관심집중도 등을 고려하여 도발의 효과를 극대화할 수 있는 시점에 도발을 활용해 왔다는 점을 유추해 볼 수 있다. 북한도발에 대한 대응수준을 북한에 확실히 각인 시킴으로써 예측가능성을 확보하고 북한주도의 협상행태에서 탈피해야 할 필요성도 제기됐다고 볼 수 있다. 해서는 안 되는 일을 하고 그 일을 관두는 대가를 요구하는 것을 협상의 시발점으로 설정하는 도발의 패턴에 중지부를 찍어야 한다는 점이다.

또 한 가지 우리가 주목해야 할 것은 북한의 대내정치적 취약성이 불거질 경우 협상을 먼저 제의해 오는 경우도 발견됐다는 점이다. 2012년 2월, 북한과 미국이 우라늄 농축 프로그램의 중단과 미국의 대북식량지원을 교환식으로 맞바꾼 2.29합의는 2011년 12월 김정일 국방위원장의 사망 두 달 반이 지난 후였다. 북미간의 합의를 바탕으로 대외적 안정을 추구한 북

9) *New York Times*, October 13, 2006, p. A.12.

한은 2.29합의 한 달여 뒤인 4월11일 김정은을 노동당 제1비서에 추대함으로써 공식적인 승계절차를 일단락 지었다. 그 한 달 동안 대내정치적인 정비작업을 거쳤는지 확인되지는 않았으나 제1비서 추진 이틀 뒤에 장거리로켓 은하3호를 발사하면서 2.29합의를 스스로 파기했고 같은 해 12월 은하3호 2호기가 궤도진입에 성공하였다는 북한의 발표는 결국 2013년 1월22일, 유엔 안보리 결의안 2087호를 탄생시키게 된다. 이에 아랑곳하지 않고 북한은 한 달 뒤인 2월12일 3차 핵실험을 실시하였고 다시 북한은 대북결의안 2094호에도 불구하고 경제·핵무력 병진노선을 채택하였다.

지금은 트럼프 행정부의 대북강경책과 김정은 정권의 불안정이 중첩된 시기이다. 북한보다 강한 위협부담의지를 동반한 대북 강경책은 북한으로 하여금 협상을 제의토록 유도했다. 연이은 측근의 숙청과 처형, 김정남 암살 등으로 표출되는 김정은 정권의 불안정성 역시 북한과의 협상 가능성을 상향시키는 요인으로 작용해 왔다. 김정은 역시 정치와 군사, 경제, 문화 등의 부분에서 아버지 김정일의 그늘에서 벗어나 자신만의 정책을 추구하는 김정은화를 어느 정도 달성했지만 외교에서는 아직 이렇다 할 성과를 못 내는 실정이다. 중국과의 외교에서 성과를 내려는 시도 역시 현재까지 성과를 내는 못하는 상황에서 트럼프 행정부와와의 협상은 매력적인 대안이 아닐 수 없다.

할아버지 김일성에 대한 ‘그리움의 정치’¹⁰⁾를 통해 정통성을 확보하려는 김정은이 카터 전 대통령의 방북을 받아들여 미국과의 핵협상의 물꼬를 트고 나진선봉경제특구를 추진한 정책을 답습할 가능성은 농후하다. 때문에 트럼프 행정부의 대북정책은 군사적 갈등보다는 북한과 미국 간의 양자간 핵협상으로 이어질 가능성이 보다 높다고 분석된다.

10) 김윤애, “영생하는 수령과 ‘그리움의 정치’: 김일성에 대한 집단적 기억과 유혼전개과정을 중심으로,” 『국제정치논총』 56:2 (2016)

사드위기와 한국외교 실패의 원인과 회생의 방향

김재철 (가톨릭대)

사드위기와 한국외교 실패의 원인과 회생의 방향

김재철(가톨릭대)

제19대 대통령 선거를 50일 정도 앞둔 2017년 3월의 시점에서 사드위기는 현재진행형이다. 지난 해 7월 한국과 미국이 사드배치를 공식적으로 발표한 이후 보복의 수위를 제고시켜온 중국은 사드 발사대 2기의 조기반입을 전후하여 압박의 수준을 더욱 제고시켰고, 사드체계의 배치가 완료될 것으로 예상되는 향후 1-2개월간 보복을 이어갈 것으로 보인다. 지난주에 이뤄진 틸러슨(Rex Tillerson) 미 국무장관의 방중에 이어 다음 달 초로 예상되는 마-중정상회담에서 미국이 중국의 보복조치를 완화시킬 것이라는 기대가 제기되지만, 이는 지나친 기대로 판명될 가능성이 크다. 최근 미중관계의 진행상황은 미국이 중국을 압박하기가 쉽지 않은 현실을 보여준다. 따라서 중국이 한국의 정치일정을 고려하여 숨고르기에 돌입할 가능성을 배제할 수 없지만, 사드배치가 완료되고 차기정부가 출범하는 시점을 전후하여 보복을 다시 확대하고 우리가 막대한 피해를 입을 가능성을 배제하기 어렵다.

사드 위기는 궁극적으로 차기 정부에 의해 해소될 수밖에 없을 것이다. 이는 사드위기가 조기대선 국면뿐 아니라 차기 정부에서까지 중요한 외교 현안이 될 것임을 의미한다. 중국정부 또한 보복을 통해 사드배치를 지연시키려 시도하면서도 동시에 향후 한국에 들어설 차기 정부와 이루어질 협상에까지 대비하는 것으로 보인다. 그러나 이것이 곧 차기정부의 출범과 함께 사드배치로 초래된 갈등이 종식되고 원상이 회복될 것임을 의미하는 것은 아니다. 양국간 갈등의 과정에서 악화된 상호불신이 한-중관계의 회복을 쉽지 않은 과제로 만들 것이고, 애초 사드사태를 촉발시켰던 북

한 핵문제 해결을 위한 중국의 협력을 동원하기는 더욱 어려워질 전망이다.¹⁾ 여기에 더해 사드문제를 차기정부에 넘길 것을 요구하는 더불어민주당 정부가 집권에 성공하여 중국과 협상을 통해 문제를 해결하려 할 경우 사드배치를 고집하는 미국과의 갈등이 초래될 가능성 또한 배제할 수 없다. 여기서 사드위기의 엄중성과 함께 복잡성을 발견할 수 있다. 그렇다면 이 엄중하고 복잡한 문제를 어떻게 풀 것인가?

사드위기의 해소와 관련하여 무엇보다도 이러한 상황이 초래된 원인에 대한 진지한 성찰이 필요하다. 이는 사드위기의 출구를 찾는 데 유용할 뿐 아니라 향후 유사한 위기의 재발을 막는 데도 필요하다. 돌아보면 애초 사드배치라는 카드를 통해 달성하고자 했던 중국의 협력을 동원하지 못했을 뿐 아니라 오히려 중국의 보복을 불러일으켰다는 점에서 사드위기는 곧 우리외교의 위기라 할 수 있다. 심대한 위기에 직면하여 정부는 북한의 도발에 대응하기 위해 불가피하기 때문에 어떤 위험을 감수하고라도 사드배치를 완수하겠다는 입장만 견지할 뿐 중국의 압박에 대해서는 분명한 대응책을 내놓지 못하고 있다. 무기력하기 그지없는 모습이다. 국내언론 또한 중국의 오만함과 거친 행태를 비판하며 중국의 숨겨진 ‘검은 모습’을 찾아내는 데 집중할 뿐 위기의 원인을 찾는 데 소홀하다. 그렇다면 과연 사드위기는 전적으로 중국의 오만함과 거친 행동의 소산인가? 설령 중국의 오만함과 거친 행동이 문제를 촉발시켰다는 점을 인정한다고 하더라도, 이러한 중국의 행태는 사드문제에서 갑자기 드러난 것인가 아니면 예측이 가능했던 것이었는가? 또 가능했다면, 이를 줄이기 위한 노력은 불가능했던 것인가?

이 글은 사드위기는 중국만 비판하고 넘어갈 문제는 아니라는 점을 지적하고자 한다. 사드위기는 중국의 문제이기 이전에 한국외교의 실패를 보여준다. 특히 사드배치와 관련하여 제기될 수 있는 위기를 예방하지 못

1) 사드문제로 인해 중국에서 한국에 대한 인식이 악화되었음은 많은 언론보도에서 드러났다. 마찬가지로, 아산정책연구원의 조사에 따르면, 사드갈등으로 인해 한국에서도 중국에 대한 호감도가 크게 하락하여 2017년 3월에는 일본보다도 낮았다. 김지운, 강충구, 이지형, “한반도 사드(THAAD) 배치와 급변하는 한국인의 주변국 인식,” 아산 이슈브리프, 2017년 3월 19일.

했음은 물론이고 심지어 상황의 악화를 촉발시키기까지 함으로써 차기 정부의 운신의 폭을 제약했다는 점에서 우리외교의 파산이라고까지 규정할 수 있다. 따라서 사드위기와 관련하여 중국을 비판하는 것 못지않게 한국 외교의 문제점을 찾아보고 성찰하는 것이 중요하다. 아래에서는 사드위기의 현황과 이러한 위기를 초래한 한국외교의 문제점을 차례로 진단한 후, 마지막으로 한국외교의 재건을 위한 방향을 제시하고자 한다. 이 글은 사드위기의 해결은 한중갈등을 해소하는 것을 한국의 외교전략과 외교정책 결정과정/추진체계에 존재하는 문제를 돌아보고 또 이에 대한 대응책을 마련하는 계기가 되어야 함을 강조하고자 한다.

사드위기

사드배치를 둘러싸고 촉발된 현 상황을 위기로 규정할 수 있는 이유는 다음과 같다.

우선, **중국의 지속적이고 광범위한 경제·문화적 보복**을 들 수 있다. 이러한 중국의 보복은 과연 이러한 상황이 불가피한 것이었는가라는 의문을 제기한다. 돌아보면 중국이 보복할 것이라는 징조는 넘쳐났다. 우선, 사드배치가 이슈화된 직후에 이뤄진 한국방문에서 시진핑 주석이 재고를 요청한 것으로 알려졌다. 권위주의 정권의 최고지도자가 이슈화된 직후 곧바로 사드문제에 자신의 정치적 권위를 연계시킨 셈이다. 이에 따라 이후 중국의 국방장관과 외교관계자들이 다양한 기회를 통해 계속해서 재고를 요구했다. 여기서 중국의 총력 대응을 충분히 예상할 수 있었다. 이에 더해 2017년 초 북한의 4차 핵실험 이후 한국이 사드 배치를 검토하겠다고 발표한 후 중국에서는 사전에 협의하겠다는 약속을 지키지 않은데 대한 ‘분노’까지 표출되었다. 이에 앞서 한국에서도 중국에 대한 최고 지도자의 분노가 사드배치를 결심하는 중요한 요인으로 작용했다는 보도가 있었음을 고려할 때, 양국 모두에서 상대에 대한 분노가 폭발한 셈이다. 그 정확한 배경이나 원인은 앞으로 밝혀져야 하겠지만, 양국관계가 심상치 않을 것

임을 보여주는 징조였다. 계속해서 7월 우리가 사드배치를 발표한 후 중국에서는 남중국해 문제와 관련한 국제중재재판소 판결이라는 어려움에 직면한 상황에서 한국이 ‘등 뒤에서 칼을 꽂았다’라는 험악한 표현까지 등장했다.

이러한 인식을 반영하듯, 중국은 외교적 접촉을 위시한 공식적 접촉과 교류를 제한한 것을 시작으로 보복의 범위를 점차 확대하여 문화교류의 제한과 관광분야에 대한 통제로까지 이어졌다. 여기에 더해 중국은 사드 기지를 제공했다는 이유로 롯데를 표적으로 삼아 다양한 보복조치를 시행했다. 주목할 것은 중국이 이처럼 보복의 범위를 확대하고 정도를 강화하면서도 국제법적으로 문제가 될 명백한 행위는 취하지는 않았다는 사실이다. 이는 권위주의 정권으로서의 중국체제의 특징을 반영하는 것이기도 하지만 사드배치에 대한 대응을 치밀하게 준비해왔음을 보여주는 대목으로, 사드문제에도 불구하고 한중관계가 지속될 것이라는 우리 외교당국의 장담이 매우 안일했음을 보여준다. 중국의 보복으로 인해 초래된 경제적 손실에 대한 종합적이고 정확한 통계는 찾기 어렵다. 외교부 1차관은 국회에서 공식적 집계는 없다고 밝혔지만, 단편적인 보도들은 그 규모가 매우 크고 또 계속해서 증대될 것임을 제시한다. 가령, 한국무역협회가 대중국 콘텐츠·관광·소비재 기업들을 대상으로 실시한 조사에 따르면 89%가 최근 중국의 경제 제재로부터 부정적인 영향을 받고 있거나 앞으로 석 달 이내에 영향을 받을 것이라고 응답했다.²⁾ 한편 부산경제진흥원 경제동향 분석센터는 3월 13일 공개한 보고서에서 중국의 제재조치로 인해 부산에서만 1조원에 육박하는 경제적 피해가 우려된다고 지적했다.³⁾ 이러한 경제적 피해는 중국의 보복이 계속될 경우 더욱 증대될 것으로 보인다. 이러한 사실은 3월 15일 기업 경영성과 평가사이트 CEO스코어가 국내 500대 기업 가운데 중국 매출액을 별도로 공시한 70개 기업을 대상으로 분석한

2) “대중국 사업체 89% ‘사드 보복 피해 우려,’” 2017년 3월 13일,
<http://www.hani.co.kr/arti/economy/marketing/786129.html#csidx03e8c5d196fd66589d0baf6bc3d475f>

3) “‘부산 사드 피해 1조원’ 부산경제진흥원 보고서 분석,” 『경남신문』, 2017년 3월 15일.

결과에서 확인된다. 국내 대기업의 중국매출 비중은 2016년 기준으로 평균 18%를 기록했고 LG디스플레이 등 중국매출 비중 상위 톱10 기업의 경우 평균 30%를 넘었는데, 분석은 이러한 매출이 중국의 보복 위험에 노출될 것으로 평가했다.⁴⁾

사드위기와 관련한 국내의 관심이 주로 경제적 측면에 집중되고 있지만, 중국의 보복은 경제에 한정되지 않는다. 이 가운데 가장 현저한 것이 **한중 사이의 안보갈등이 현재화될 가능성**이다. 중국은 애초부터 사드배치가 안보딜레마를 촉발시킬 것이고, 이것이 동북아 지역에서 군사적 대결과 군비경쟁을 촉발시킬 것임을 지적했다. 실제로 한국과 미국이 사드배치를 개시하자 중국은 이에 대한 군사적 대응을 시작했다. 현재 중국에서는 다양한 조치들이 거론되고 있는데, 그 하나는 사드 레이더를 무력화시키는 것이다. 즉, 다양한 기술적 대응조치를 통해 한국에 배치된 사드 레이더의 감시능력을 교란시킴으로써 중국의 군사적 상황을 탐지하지 못하도록 하겠다는 것이다. 여기에 더해 중국은 한국을 감시할 수 있는 레이더도 배치한 것으로 알려졌다. 마지막으로 중국에서는 유사시 한국에 배치된 사드체계를 파괴시킬 필요성도 거론된다. 이는 사드배치가 한국과 중국 사이의 군사적 대치뿐 아니라 유사시 대결 가능성마저 촉발시켰음을 의미한다. 강대국과의 군사적 경쟁과 대결 가능성을 촉발시켰다는 점에서 사드배치는 군사적 위기도 촉발시켰다.

사드사태가 촉발시킨 또 하나의 위기는 **북핵 해결을 위한 중요한 수단인 국제공조를 사실상 와해시켰다**는 점이다. 이명박 정부에 이어 박근혜 정부에서도 국제공조는 북핵 문제를 해결하기 위한 핵심적인 정책방안이 었다. 남북관계가 막힌 상태에서 국제공조는 실질적으로 북핵문제 해결의 유일한 수단이 되었다. 이러한 국제공조는 한미동맹을 중심으로 하지만 동시에 ‘중국 변화론’도 포함한다. 즉, 한미가 주축이 되어 중국의 대북정책을 변화시킴으로써 북한으로 하여금 핵을 포기하도록 압박하겠다는 계산이다. 심지어 박근혜 정부는 중국이 참여하지 않는 한 북한에 대한 제재

4) “주요 대기업 ‘중국매출’ 비중 18%…사드보복에 노출”, 『매일경제』, 2017년 3월 15일.

가 작동하지 않을 것이고 따라서 국제공조를 통해 북한 핵문제를 해결하는 것이 실질적으로 불가능하다는 사실마저 인정했다. 이러한 상황에서 이뤄진 사드배치는 북핵문제 해결의 핵심인 중국을 변화시키려는 노력을 포기한 것에 다름 아니다. 실제로 사드배치로 인해 북한의 도발은 북한에 대한 압박으로 귀결되기보다 한중갈등으로 대체되었고, 한국이 대북정책과 관련하여 중국의 도움을 동원하기는 사실상 불가능해졌다. 비록 중국이 사드배치에도 불구하고 유엔 안보리 제재에는 계속해서 참여하지만 개별국가 차원의 제재는 반대한다. 뿐만 아니라 중국은 이제 한미 연합군사 훈련까지도 북한의 핵개발과 동등한 수준으로 비판하기 시작했다.

사드사태가 촉발시킨 마지막 위기는 **한국외교의 자율성을 약화시킨** 데서 확인된다. 사드사태가 한국외교의 자율성을 제약하는 결과를 초래했다는 사실은, 사드배치로 인해 한국이 미중경쟁이라는 강대국 국제정치(great power politics)의 소용돌이 속으로 스스로 들어갔다는 점에서 드러난다. 중국은 물론이고 미국마저도 사드를 미중관계의 맥락 속에서 접근한다. 이는 한국의 외교적 자율성은 크게 제약할 것이다. 단적으로 한국에서 진보정권이 출범하여 사드문제를 해결하려 할 경우, 이를 둘러싸고 한·미 사이에 갈등이 촉발될 수 있다. 이는 사드위기가 차기정부의 정책적 자율성을 심대하게 제약할 것임을 의미한다.

이처럼 사드배치로 인해 한국의 외교적 자율성이 제약된 반면에, 사드가 미중사이의 타협과 결탁에 의해 운명이 바뀔 가능성을 배제할 수 없게 되었다. 중국은 계속해서 미국과의 거래를 통해 사드문제를 해결할 수 있다는 기대를 숨기지 않고 있다. 이러한 중국의 노력이 거래를 중시하는 트럼프 대통령의 이해관계와 맞아 떨어질 경우 미국과 중국이 우리의 머리 위에서 사드문제에 대한 타협을 진행할 가능성을 배제할 수 없다. 일각에서는 이러한 거래가 우리에게 유리할 것으로 기대하지만, 미국의 이익을 최우선으로 하는 트럼프 행정부 하에서 우리의 기대가 충족될지의 여부는 지켜볼 문제다. 설령 미중 사이의 타협으로 인해 사드사태를 둘러싼 상황이 완화되더라도, 이는 우리의 운명을 강대국에 위탁하는 것이라는 점에서 환영하기 어렵다.

실패의 원인

한국외교가 사드배치를 둘러싸고 위기가 발생하는 것을 예방하고 또 관리하는 데 실패한 이유와 관련하여 다음과 같은 몇 가지 점을 특히 지적할 필요가 있다. 이러한 검토는 위기를 해결할 방향을 찾는 것과 밀접하게 관련된다.

첫째, **외교전략의 부재**를 지적할 수 있다. 사드배치와 관련한 박근혜 정부의 행적을 보면 과연 이처럼 중대한 문제를 처리하기 위한 잘 구성되고 분명한 전략이 있었는지에 대한 의구심을 금할 수 없다. 미국과 중국 모두가 사드 문제를 중대하게 인식하고 또 이와 관련하여 한국의 선택에 영향을 끼치려 들었음을 고려할 때, 한국정부의 전략부재는 뼈아프게 다가온다. 미국이 한국을 미사일 방어체제에 참여시키려 노력해온 것은 어제 오늘의 일이 아니다. 아울러 미국의 미사일 방어체제가 북한을 넘어 중국에 관심을 집중시킨다는 사실 또한 이미 알려진 사실이다. 한국을 참여시키려는 미국의 시도는 박근혜 정부가 들어선 후에도 계속되었다. 스캐파로티(Curtis Scaparrotti) 주한미군 사령관이 2014년 6월 3일 사드 배치 필요성을 공개적으로 거론하기 이전인, 5월 28일 윈펠드(James A. Winnefeld) 미국 합참 부의장은 한 연설에서 한국에 사드배치를 고려하고 있으며 이는 동아시아에서 미사일방어체제를 추진하고 한미일 미사일방어협력을 강화하는 의의가 있다고 지적했다.⁵⁾ 이 무렵 미국의 한 언론 또한 미 국방성 관리(이 관리가 윈펠드 부의장인지의 여부는 불분명)가 한국에 선진미사일 방어체제를 배치하는 계획을 고려하고 있으며 배치 후보지까지 조사했다고 밝혔다. 이러한 시도는 한국으로 하여금 지역미사일 방어체제 구축과 관련하여 미국 및 일본과 협력하도록 하기 위한 중요한 유인책으로 제시되었다. 심지어 보도는 미국이 우선 사드를 한국에 배치한 후 한국이 구입하는 체제로 대체하도록 할 예정이라는 사실도 지적했다.⁶⁾ 이러한 미국

5) "Transcript: Admiral James A. Winnefeld, Jr. at Global Missile Defense Conference," May 28, 2014, <http://www.atlanticcouncil.org/news/transcripts/transcript-admiral-james-a-winnefeld-jr-at-global-missile-defense-conference>

의 연술은 중국의 관심과 대응을 촉발시켰다. 중국 외교부는, 위키리크스 보도에 따르면, 그동안 미국과의 안보대화를 통해 미사일 방어가 전략적 안정을 파괴할 것이라는 우려를 지속적으로 전달해왔다. 이러한 상황을 고려하면, 중국이 사드를 북한을 겨냥한 것이 아니라 자신을 겨냥한 군사적 조치로 볼 것이라는 점은 당연히 예상할 수 있는 대목이다. 실제로 중국은 이후 사드가 북한의 핵과 미사일 위협에 대응하는 데 실질적 도움이 되지 않는 반면에 중국의 핵 억지력을 무력화시키기 위한 미국의 시도라는 논리를 전개했다.⁷⁾ 사드가 미국과 중국 사이의 전략적 갈등을 야기할 가능성이 처음부터 매우 분명했음을 보여준다.

이러한 미국과 중국의 갈등에 어떻게 대응할 것인가와 관련하여 우리 정부는 심각한 인식이나 치밀한 전략을 보여주지 못했다. 스캐패로티 사령관이 사드배치를 공개적으로 거론할 때까지 우리정부는 사드배치에 동의하지 않았다. 2013년말 김관진 국방장관이 사드체제의 도입을 고려하지 않는다고 밝혔고, 2014년 5월 29일에도 국방부 대변인이 기자회견에서 사드배치 의사가 없다는 입장을 다시 확인했다. 그러나 주한 미 사령관이 도입 필요성을 지적한 후 한민구 국방부 장관은 사드 배치와 관련하여 긍정적인 평가를 제기함으로써 변화의 조짐을 보였다.⁸⁾ 이러한 변화의 조짐에도 불구하고 국방부는 1년 후인 2015년 5월 대변인을 통해 사드 도입을 고려하고 있지 않으며, 미군내의 사드체제 도입은 미국이 결정할 문제라는 입장을 밝힘으로써 혼란을 노정시켰다. 이러한 주장은 얼핏 미중경쟁으로부터 탈피하려는 시도로 보이지만, 이후 ‘사드 도입은 주권문제’라는 우리의 주장을 약화시키는 근거가 된다. 사드배치와 관련하여 우리 정부가 분명한 입장도 또 이로 인해 초래될 상황에 대한 대응책도 갖고 있지 않았음을 보여주는 대목이다.

-
- 6) Julian E. Barnes, “Washington Considers Missile-Defense System in South Korea,” May 27, 2014, <https://www.wsj.com/articles/washington-considers-missile-defense-system-in-south-korea-1401233131>
- 7) 刘冲, “美国酝酿在韩部署‘萨德’系统问题辨析,” 《现代国际关系》, 2015년 5기
- 8) “No’ to US missile defense,” *The Korea times*, 2014-07-23.

아울러 우리 정부는 북한에 대한 압박을 계속해서 제고하면서도 이것이 가져올 반작용에 어떻게 대응할 것인지에 대한 준비가 부족했다. 한국이 북한에 대한 압박을 계속해서 제고시킬 경우 북한이 강경하게 대응한다는 것은 이미 확인된 패턴이다. 그렇다면 예상되는 북한의 도발과 이에 대한 대응책을 충분히 준비했어야 할 것이다. 그러나 현실은 이와 달랐다. 2016년 초 북한이 4차 핵실험을 하고 또 미사일 발사를 이어가자 다른 대책이 없던 박근혜 정부는 중국을 활용하려 들었다. 그러나 북한의 도발이 일정 부분 한국의 대북압박 정책으로 인해 초래되었다고 판단한 중국은 호응하지 않았다. 중국에 대한 우리정부의 기대가 과도했음을 보여주는 대목이다. 이러한 상황에 직면한 박근혜 정부는 사드배치 카드를 꺼내들으로써 대응했다. 정부는 불가피했다고 말하겠지만, 대책 없이 북한과의 대결국면을 지속적으로 고조시킴으로써 사드배치라는 국면으로 스스로 밀어 넣은 측면이 없지 않다고 할 수 있다. 만약 애초부터 사드를 배치할 계획이 있었다면, 주한 미군 사령관이 공개적으로 거론하기 이전에 배치했었더라면 더 좋았을 것이다.

아울러 사드배치로 예상되는 안보적 이익과 치러야할 비용에 대한 외교 안보부서 사이의 치열한 검토와 토론이 진행된 흔적도 보이지 않는다. 물론 사드배치와 관련하여 윤병세 외교부 장관이 반대한 것으로 보도되었다. 윤 장관은 “북한의 4차 핵실험과 잇단 탄도미사일 발사에 맞서 대북제재의 국제공조를 구축·강화해야 할 시점에 사드 배치 조기 결정은 중·러의 반발 등 국제공조를 훼손할 우려가 크다는 이유를 들어 ... 사드 배치 방침을 조기 결정하는 데 끝까지 반대했다”고 알려졌다. 그럼에도 불구하고, 동 보도에 따르면, 박근혜 대통령은 사드 배치 방침을 “예상보다 빠르게” 결정했다. 한편 일부에서 미국의 압력으로 인해 조기에 발표했다는 주장도 제기했다.⁹⁾ 그 어느 경우도 정부 내에서 사드배치와 관련하여 충분한 검토가 진행되고 대비책이 마련되지 않았음을 제시하는 대목이다. 이후

9) “외교장관 반대에도 ‘사드 결정’ 강행했다,” 『한겨레』, 2016년 7월 13일; “김정은 ‘무수단 환호’ 순간, 외교부가 국방부에 밀렸다,” 『중앙일보』, 2016년 7월 14일.

진행된 사드배치의 정당성에 대한 외교부의 지속적인 옹호는 윤병세 장관의 반대 또한 사드 배치 자체에 대한 것이었기보다 배치 시기에 대한 의견을 제기한 것이었음을 제시한다.

둘째, **사드배치로 인해 초래될 중국과의 갈등을 최소화시키려는 노력이 부족했을 뿐 아니라 심지어 불필요하게 중국을 자극하기까지 했다.** 물론 중국이 처음부터 사드배치에 강력하게 반대한 것이 사실이지만, 한국이 사드배치를 검토하겠다고 공언한 이후에도 중국의 협의가 필요하다는 입장이었다. 중국의 한 전문가는 “사드배치는 수용할 수 있지만 이를 이슈화시키지 않고 중국의 체면을 지키는 방식으로 배치할 수 있을 것”이라고 대안까지 제시했다.¹⁰⁾ 중국 정부 또한 사드배치가 결정된 후 시기를 조정할 것을 주장했다. 이러한 사실은 사드배치를 둘러싼 갈등을 완화시키는 것이 가능했음을 의미하며, 실제로 이와 관련하여 활용할 수 있는 다양한 카드도 존재했다. 우선, 사드배치와 중국의 대북조치를 연결시키는 것이다. 즉, 중국과 도발을 억지하기 위한 단계적이고 구체적인 조치를 협의하고 중국이 이러한 합의를 이행하는 여부 및 정도와 사드배치를 연계시키는 것이다. 다음으로 우리 예산으로 사드를 구입하고 배치하는 것이다. 이러한 대안을 통해 ‘한국이 사드 레이더를 통제할 수 없다’는 중국의 핵심적인 반대 명분과 우려를 완화시킬 수 있었을 것이다. 물론 사드배치에 1조에서 1조 5천억 원으로 추산되는 막대한 비용이 필요했지만, 중국의 보복으로 인해 초래된 손실을 감안할 때 과도하다고만 할 수는 없다. 마지막으로 사드 레이더 대신에 그린파인레이더와 같은 대안도 중국의 우려를 완화시키는 데 도움이 되었을 것이다. 이러한 대안들은 최소한 중국의 보복이 지금과 같은 정도로 확대되는 것을 막는 데 기여했었을 것이다. 그러나 한국정부는 삼불(three no) 정책만을 고집하다가 2016년 1월 갑작스럽게 사드 배치를 검토하겠다고 발표했고, 또 이후 7월에 배치결정을 발표할 때까지 6개월 동안 중국과 실질적 협상을 전개하지 않았다. 보복은 없을 것이고 한중관계가 사드배치보다 더 중요하다는 주장만 되뇌었고 기회는

10) 2016년 4월 28일 아산정책연구원이 주최한 ABC대화에서 한 중국전문가의 지적.

사라졌다.

심지어 박근혜 정부는 사드배치와 관련하여 중국과의 갈등을 고조시키기까지 했다. 박근혜 정부는 사드배치가 중국을 견제하기 위한 한미일 동맹에 참여하는 것을 의미한다는 중국의 우려를 더욱 심화시키는 행동을 이어갔다. 그 하나의 사례로 2016년 10월 미국과 확장억제전략협의체(EDSCG)에 합의한 것을 들 수 있다. 특히 외교부는 EDSCG가 “나토(NATO)와 유사”하다는 사실을 강조했다.¹¹⁾ 그러나 EDSCG가 나토 모델과 형태면에서 유사하지만 위상 면에서는 차이가 있다는 전문가들의 평가를 고려하면 외교부의 지적은 과장된 것이었고, 현실적으로 한국이 반중동맹 형성에 참여하려 한다는 중국의 우려만 강화시키는 부작용을 촉발시켰다. 사드배치에 대한 중국의 우려를 심화시킨 사례는 2017년 1월 김관진 국가안보실장과 플린(Flynn) 전 미국 국가안보보좌관간의 만남에서도 나타났다. 면담 후 김관진 실장은 사드의 무조건 배치에 합의했다는 사실을 부각시켰다. 사드배치가 이미 결정된 상황에서 이러한 합의를 다시 부각시킨 것은 중국을 더욱 자극할 뿐이었다. 정부는 이러한 조치가 정부차원에서 사전에 조율된 것이라고 주장하는데, 이는 전략의 부재를 다시 확연히 보여줄 뿐이다.

마지막으로 **우리외교가 국제정치에서 진행되는 구조적 변화라는 중대한 흐름을 무시하거나 무감각했다.** 국제정치는 지금 지각변동을 겪고 있다. 그 핵심은 미중관계의 변화이다. 물론 양국간 국력대비가 어떻게 변화할 것인가에 여전히 불확실성이 존재하는 것이 사실이지만, 한 가지 분명한 사실은 양국관계의 양상이 바뀌고 있다는 사실이다. 과거 양국관계는 미국에 의해 주도되었다. 10여년 전만해도 미국이 중국에 대한 비판과 설교를 통해 양국관계의 양상과 범위를 설정했고, 중국은 어쩔 수 없이 수용했다. 그러나 2008년 세계금융위기 이후, 특히 시진핑 체제가 들어선 이후 중국은 이러한 미국과의 관계를 더 이상 수용하지 않으려 한다. 다시 말해 중국은 미국의 이익과 정책이 동아시아 지역의 유일한 지침으로 작용하는

11) “한미 확장억제전략협의체, 나토 모델과 닮았지만 위상엔 차이,” 『연합뉴스』, 2016년 10월 20일.

것을 더 이상 용인하려 들지 않는다. 실제로 중국은 일본 및 필리핀과의 분쟁에서 경제적 보복을 가했고, 미국은 이러한 중국의 행동을 제어하는데 어려움을 경험했다. 이는 미중관계가 미국 주도하고 중국이 끌려가던 관계에서 상호 적응적 관계로 바뀌고 있음을 보여준다. 이러한 사실을 고려할 때, 사드배치와 관련하여 미국이 후속상황을 통제하지 못할 가능성은 충분히 예상된 것이었다.

재건의 방향

이상에서 살펴본 것처럼, 사드위기는 외교가 실패하고 그 자리를 갈등이 대신 채웠음을 보여준다. 한 때 정부가 역사상 최고라고 자평했던 한중관계는 최악의 갈등을 겪고 있고, 출로가 보이지 않는 상황이다. 여기에 더해 사드위기로 북핵 문제 해결을 위한 국제공조의 중요한 축이 무너짐에 따라 북핵 리스크는 더욱 심화되었다. 이러한 상황은 차기 정부에 커다란 부담이 될 것이다. 우선, 중국의 보복이 계속되는 상황에서 한중관계를 회복해야 하는 어려운 과제에 직면하게 될 것이다. 또한 북한의 도발로 인해 제고될 한반도 긴장을 관리하는 데 필요한 중국의 도움을 동원하는 데도 어려움을 경험할 것이다. 반대로 사드배치와 관련한 전향적 조치를 통해 상황을 타개하려 시도할 경우 국내적 반대뿐 아니라 미국과의 갈등도 촉발될 수 있다. 새롭게 출범할 정부에게 매우 혹독한 상황이다.

그렇다면 이러한 난국을 어떻게 돌파할 것인가? 이와 관련하여 물은 이미 었질러졌고 따라서 상당한 피해가 불가피하다는 현실을 직시해야 할 것이다. 다시 말해 사드배치는 계속해서 추진할 수밖에 없을 것이고, 만약 우리가 중국의 압력에 밀려 정책을 급격하게 전환했다는 인상을 창출한다면 실리뿐 아니라 명분까지 잃게 될 것이다. 따라서 원칙을 지키면서도 손해를 최소화한다는 방침 하에 중국과의 갈등해소를 모색할 수밖에 없을 것이다. 이처럼 한중갈등을 해소하는 데 관심을 집중시키면서도 동시에 이 문제에만 관심을 한정시켜서도 안 될 것이다. 위기 해결의 과정에서 우

리외교의 전반적 방향까지 다시 검토하는 것이 필요하다. 사드위기와 함께 진행되는 조기대선은 우리외교의 문제를 다시 돌아볼 귀중한 기회가 되어야 할 것이다.

우선, **외교의 역할과 지위를 시급하게 회복**해야 한다. 사드배치를 둘러싼 한중갈등의 국면에서 우리의 외교는 군사적 안보논리에 압도당하여 존재감을 보여주지 못했다. 비록 언론에 조기배치에 반대한 것으로 보도되었지만, 이것이 외교당국이나 수장이 제 기능을 수행했음을 의미하지는 않는다. 이후 사드배치를 전폭적으로 지지한 반면에 초래될 부작용을 최소화하는 본연의 임무에는 소홀했다. 이제라도 우리외교는 문제해결이라는 본연의 기능을 회복해야 한다. 이를 위해 외교당국은 사드배치의 속도와 방식을 조정해야 한다. 사드배치는 만병통치약이 아니다. 이 점을 인정한다면 외교당국은 사드배치가 우리의 안보를 증진시키는 방향으로 귀결되도록 지극이라도 노력해야 한다. 국민의 위임을 상실한 정부가 여전히 상당한 반대여론을 무시하고 사드배치라는 대못을 박는 것은 합리적이지 않다. 오히려, 정권교체의 가능성이 큼을 고려할 때, 사드배치와 관련한 구체적인 사항을 차기정부의 몫으로 남겨두는 것이 사드를 살리는 길이 될 수도 있다. 대신에 외교당국은 사드배치와 관련하여 중국과의 치열한 대화에 나설 필요가 있다. 이는 현 외교당국이 중국의 압력에 굴복해야 함을 제시하는 것이 아니다. 어차피 해결은 차기정부의 몫으로 남을 것이다. 그럼에도 불구하고 현 외교당국은 중국의 행태를 비판하며 시간을 허비하기보다 상황의 관리를 통해 우리의 피해를 조금이라도 줄이고 또 타협조치와 관련한 중국의 의지와 계산을 파악하기 위한 노력을 전개할 필요가 있다. 동시에 외교당국은 사드레이더의 운용과 관련한 한국의 통제력을 확보하기 위한 노력도 군과 함께 전개할 필요가 있을 것이다. 물론 이러한 과정은 외교부를 위시한 행정부에 전적으로 맡겨두기보다, 국회가 관여할 수 있다면 보다 효과적이 될 수 있을 것이다.

본격적인 해결은 차기정부에서 이뤄질 수밖에 없을 것이다. 차기정부는 너무 조급하게 협상에 나서기보다 우선 중국에 대해 모든 경제적 보복조치를 명시적으로 끝내도록 요구할 필요가 있다. 아울러 이러한 요구를 실

현하기 위해 일정 정도의 추가적 보복까지 감수함으로써 중국의 계산을 바꿀 필요가 있다. 이러한 정지작업 이후, 중국과 사드위기의 탈출을 위한 치열한 협상에 나서되 앞에서 언급한 사용하지 않은 카드들을 다시 고려할 필요가 있다. 가령, 사드배치를 중국의 행동과 연계시키는 것을 고려할 수 있다. 중국과의 대화를 통해 사드배치에 보복했던 것처럼 북한 핵문제를 해결하는 데 총력을 다 할 필요성을 촉구하고, 중국이 실제 이러한 노력을 다할 경우 사드레이더의 운용과 관련한 정보를 공유하는 것과 같은 반대급부를 제공하는 것을 고려할 수 있을 것이다. 이는 사들에 대한 중국의 우려를 해소하는 데 기여할 것이다. 아울러 필요할 경우 사드를 우리 예산으로 구입하는 방안도 검토할 수 있다. 이러한 가능성을 열어주기 위해 현 정부는 사드배치의 과정을 다음 정부에 넘기는 것이 필요하다.

둘째, **사드위기 해결을 한국외교의 방향을 다시 설정하고 또 이에 대한 국내적 합의를 도출하고 제고시키는 기회로 활용**할 필요성이다. 한국 외교전략의 방향을 재설함에 있어서 핵심은 1) 동맹-외교적 자율성 사이의 재균형 모색과 2) 대북정책 재검토가 될 것이다. 우선, 동맹과 외교적 자율성 사이의 재균형 모색이다. 사드배치는 우리가 우리를 미중갈등이라는 강대국 경쟁 속으로 밀어 넣는 결과를 가져왔다. 미국이 사드배치를 통해 북한 뿐 아니라 중국의 부상에 대응하려 하고, 중국이 이에 대응하기 위해 우리를 압박함에 따라 우리외교의 자율성은 상당히 제약되었다. 심지어 미국과 중국이 정상회담을 통해 사드문제에 타협할 경우, 우리가 주권문제라고 주장했던 이슈가 우리의 선호나 의지와 상관없이 결정되는 위험성마저 안게 되었다. 이처럼 막대한 외교적 비용을 지불했음에도 불구하고, 사드배치가 북핵문제 해결에 기여할 것이라는 증거는 아직 찾기 어렵다. 여기서 이러한 결과를 도출한 주요 전제인 한미동맹의 역할을 다시 돌아볼 필요가 있다. 다시 말해 미국과의 동맹이 우리가 직면한 모든 문제를 해결해주는가라는 근본적인 질문이다. 사드배치는 미국과의 동맹이 우리의 모든 문제를 해결해주는 것은 아님을 보여주었다. 대표적으로 최근 톨러슨 미 국무장관은 한국에서 사드문제와 관련하여 중국을 강하게 비판했음에도 불구하고, 정작 중국을 방문해서는 사드문제를 거론하지 않았거나

또는 중국을 설득하는 데 실패했다. 중국에서 그의 관심은 북한 핵문제 해결을 위한 중국의 협력을 동원하는 데 집중되었는데, 이처럼 그가 이미 효용성이 없음이 드러난 “중국 역할론”을 다시 들고 나온 것은 역설적으로도 미국이 북한 핵문제와 관련한 자신의 선호를 독자적으로는 실현할 능력이 없음을 보여준다. 다시 말해 북한과의 대화라는 선택지를 제외하면, 미국은 실질적으로 북한 핵문제를 독자적으로 해결할 방안이 없다. 여기에 더해 트럼프 행정부의 출범은 ‘트럼프 리스크’도 제기한다. 미국 우선주의를 내세운 트럼프 행정부의 대외적 행보는 과연 미국에 계속해서 의존할 수 있는가라는 의문을 제기했다. 대표적으로 트럼프 대통령은 대만 총통과 통화하고 또 ‘하나의 중국’ 원칙에 대한 의구심을 제기함으로써 중국과의 관계와 관련하여 변화를 예고했지만, 이러한 조치는 궁극적으로 미국의 이익을 제고시키기 위한 카드에 불과함이 드러났다. 이는 그의 마음과 전략 속에 동맹을 포함한 모든 것이 카드가 될 수 있음을 의미한다. 아울러 트럼프 행정부는, 2018 회계연도 국무성 예산을 29% 감축하기로 한 결정에서 드러나듯, 자국의 직접적 이익이 개재되지 않은 국제적 문제에 대한 관여를 축소할 가능성을 보여주었다. 여기서 한미동맹이 만병통치약이 될 수 없으며 따라서 한국 또한 자구책을 모색할 필요성이 제기된다. 대안을 마련할 필요성이다. 이는 북한 핵문제 관리와 해결을 위해 중국과 협력할 수밖에 없음을 의미하며, 따라서 사드배치를 둘러싼 중국과의 갈등이 패착임을 제시한다.

이와 함께 북한에 대한 정책 또한 다시 검토할 필요가 있다. 물론 핵개발을 계속하는 북한에 대한 제재는 계속할 수밖에 없겠지만, 제재만으로 문제를 해결할 수는 없으며 심지어 제재일변도의 강경책은 한반도 갈등을 더욱 제고시키고 우리의 선택지를 제약함이 분명해졌다. 사드위기 또한 대북압박 일변도 정책의 결과물이었다고 볼 수 있다. 따라서 북한에 대해 제재를 가하면서도 동시에 북한과 대화하려는 노력 또한 불가피하다. 물론 대화의 목적은 북한의 핵개발을 중지시키고 한반도의 평화를 회복하기 위한 것이어야 한다. 이는 우리 외교정책의 초점이 한반도의 안전과 안정을 확보하는 데 집중되어야 함을 의미한다.

이러한 변화는 보다 적극적인 외교정책의 필요성을 제기한다. 박근혜 정부의 외교정책은 전략의 부재와 함께 상황관리에 중점을 두는 소극성을 보였고, 결국 무기력함으로 귀결되었다. 사드위기는 전략적 사고 없이 상황관리에만 치중할 경우 상황관리조차도 쉽지 않으며 위기가 불가피함을 보여주었다. 미중관계의 대등성이 제고되는 현 상황은 북한 핵문제를 해결하고 우리의 안보를 확보하는 데 있어서 우리의 적극적 노력이 매우 중요함을 제시한다. 여기에 더해 외교정책과 관련한 국내적 합의를 도출할 필요성도 시급하다. 미국이나 중국에 일방적으로 의존하고 또 북한에 대한 제재나 대화만을 일방적으로 강조하는 정책으로는 충분한 국내적 지지를 동원할 수 없으며, 따라서 정책의 추진력이나 일관성을 확보할 수 없다. 여기서 합의를 도출하고 또 가능한 한 확대할 필요성이 제기된다.

마지막으로 **지도자 리스크를 관리하기 위한 외교정책 결정과 추진체계를 확립할** 필요성이다. 최근 들어 정상외교가 빈번해지면서 외교와 관련한 최고 지도자의 비중 증대되었다. 통상적으로 지도자는 문제를 해결할 힘을 제공하는 것으로 간주된다. 그러나 사드위기는 이러한 우리의 기대를 다시 돌아보도록 작용한다. 현실적으로 지도자는 외교적 문제를 해결하는 것 못지않게 문제를 촉발시키거나 악화시키기도 한다. 사드위기 또한 한중 양국 지도자의 과도한 기대와 개입으로 인해 악화되었다. 박근혜 대통령과 시진핑 주석이 상대에 대해 보다 현실적인 기대를 가졌었다면 상황은 지금처럼 악화되지 않았을 가능성이 크다. 여기에 더해 미국에서 트럼프 대통령의 당선은 향후 외교정책과 관련한 지도자의 리스크가 계속되고 심지어 더욱 제고될 가능성마저 제기했다. 이러한 사실은 외교정책과 관련한 지도자의 과도한 영향력을 제약할 필요성을 보여준다. 박근혜 정부의 사례는 지도자의 과도한 영향력이 영혼 없는 관료와 참모의 양산으로 귀결된다는 사실도 보여주었다. 비록 이러한 사실이 주로 국내적 영역에서 나타난 것으로 인식되지만, 외교안보 분야에서도 예외가 아니었다. 여기서 지도자의 역할과 전문성/합리성의 역할 사이의 균형을 다시 모색할 필요성이 제기된다. 이는 실질적으로 전문성의 비중을 강화하고 합리성을 회복할 필요성을 의미한다. 물론 이러한 변화가 정책결정의 복잡성

을 제고시키겠지만, 사드위기와 같은 ‘대실패’의 가능성을 줄이는 가장 효과적인 방법이 될 것이다. 이를 위해서는 국내정치와 관련하여 제기된 권력분산의 필요성을 외교정책에도 동등하게 적용해야 할 것이다. 즉, 외교영역과 관련해서도 지도자 일인에 권력이 과도하게 집중되는 것을 방지하는 것이 시급하다. 하나의 대안으로 외교정책과 관련한 국회의 역할을 확대시킬 필요성을 적극적으로 고려해야 한다. 즉, 미국에서처럼 국회 외교통일위원회를 중심으로 중요한 외교적 이슈에 대해 상시적인 공청회 등을 개최하여 중요한 외교적 사안을 검토함으로써 외교정책이 대통령 개인의 선호에 의해 과도하게 영향을 받는 상황을 방지할 필요가 있다. 이러한 변화가 위기의 재발을 근원적으로 막을 수는 없겠지만 그 발생을 최소화시키고 또 피해를 줄이는 데 기여할 것이다.

트럼프 시대, 한국 경제의 위기 대응전략

허 윤 (서강대)

트럼프 시대, 한국 경제의 위기 대응전략

허 윤(서강대)

트럼프 정책 개요

2017년 1월 20일 도널드 트럼프가 45대 미국 대통령으로 공식 취임했다. 트럼프 행정부의 새로운 비전은 “미국 우선 (America First)”으로, 그는 취임 연설을 통해 “미국 제품을 구매하고 미국 노동자를 고용해 미국을 다시 위대한 나라로 만들겠다”고 선언했다. 트럼프 행정부의 무역정책의 주요 방향이 되는 『2017년 통상아젠다 (Trade Agenda)』에 의하면 미국의 경제 성장, 일자리 창출, 무역 파트너와의 상호주의 강화, 미국 제조업 기반 강화, 자국민 보호, 농업 및 서비스 산업 수출 확대 등이 무역 관련 입안의 주요 목적이다. 또 미국 노동자들이 국내 및 해외 주요 시장에서 공정한 경쟁을 할 수 있는 기반을 확립하고 미국의 농업을 포함한 수출시장에서 불공정한 무역 규제를 철폐하며 제조업, 농업, 서비스, 중소기업 전반의 이익을 위한 정책 균형을 유지하는 것이 무역 정책의 주요 목적으로 제시되었다 (USTR, 2017).

트럼프 대통령은 취임 직후 대선공약의 일부(환태평양경제동반자협정(TPP) 철회, 북미자유무역협정(NAFTA) 재협상) 이행을 기정사실화하였고 트럼프 통상정책의 핵심인 중국에 대한 무역 제재 실행도 구체화하고 있다. 그의 무역관련 공약 중 환율조작국 지정, 불공정행위에 대한 대통령 권한 행사, 수출보조금 제재 등이 중국을 직접 겨냥하고 있으며 중국은 미국의 對중국 제재가 강도 높게 이행될 경우 즉각적인 보복에 나설 것을

시사한 바 있다.

미국은 다수의 국가 이해를 조율해야하는 세계무역기구(WTO)나 메가 FTA인 TPP 등의 다자 체제를 탈피하여 미국 우선주의를 기반으로 한 양자무역협정에 치중해 나갈 것으로 예측된다. 이에 따라 WTO의 존립 근거 또한 크게 위협받고 있는 상황이다. 미국은 향후 정치력, 경제력, 군사력을 무기로 양자 무역 협상에서 미국의 이익을 철저히 관철시키는 전략을 펼칠 것이다.¹⁾ 실제 NAFTA 회원국이 미국 노동자들과의 공정한 재협상을 거부한다면 NAFTA 탈퇴도 불사하겠다고 트럼프가 말한 것은 한·미 FTA의 개정 혹은 재협상에도 시사하는 바도 크다.

이 글은 트럼프 시대를 맞아 위기의 실체는 무엇이고 우리의 대응 전략을 도출할 목적으로 씌여졌다. 우선 트럼프의 집권 배경을 알아보고 트럼프 집권에 따른 미국발 보호무역주의 확산의 정책적 의미 및 시사점을 분석하고 이에 따른 우리의 대응전략을 점검해 보자.

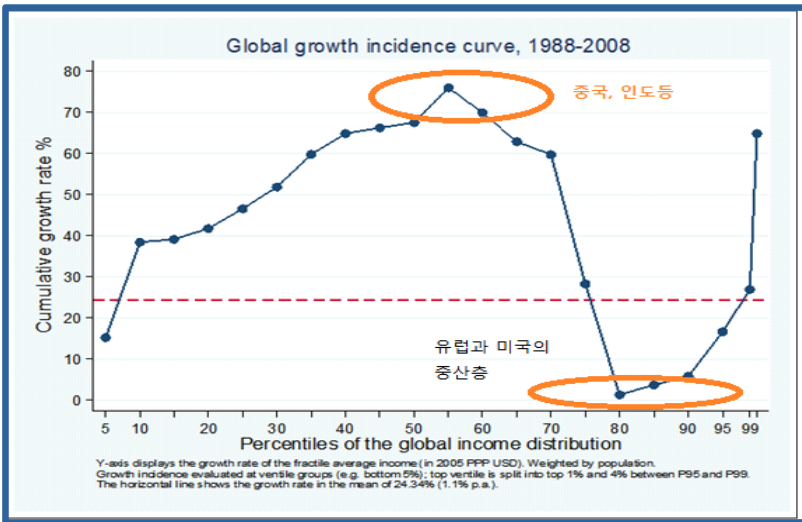
트럼프 집권 배경

2008년 경제위기를 비교적 빠른 시기에 극복한 미국은 자신감을 회복하는 모습을 보였다. 미국의 주류 정책입안자들은 일각에서 제기한 신자유주의로 인한 경제 양극화 등의 문제를 심각하게 생각하지 않았고, 경제 성장에 치중하면서 “낙수효과(trickle-down)”를 기대하였다. 하지만 양극화는 생각보다 심각했고, 기대했던 낙수효과는 발생하지 않았다. 오히려 소득의 양극화는 심화, 고착되었고, 중산층의 일자리는 크게 감소하였으며 이 같은 소득 및 일자리 양극화의 심화는 2016년 미국 대선에서 트럼프 지지자들의 결집을 가져왔다.

1) 미국은 1989년 천안문 사태 이후 약 20년간 중국에 대해 정·경 분리 원칙을 견지해 왔으나 2008년 금융위기 이후 오바마 행정부가 들어서면서 분리 원칙을 사실상 폐기했다. 중국은 정·경 분리 원칙을 구체적으로 내세운 적이 없다.

아래 그림은 세계은행 이코노미스트였던 Milanovic가 쓴 책 ‘왜 우리는 불평등해졌는가’에 나오는 ‘코끼리 커브’라고 불리는 것으로 1988년의 세계인의 소득을 기준으로 100분위로 나눈 후 20년에 걸친 실질소득의 변화 추정을 그래프로 표현하였다. 코끼리의 코에 해당되는 사람들이 세계 최상위 1%, 즉 소득이 가장 높은 6000만 명으로 이들의 실질소득은 20년간 65%나 증가했다. 반대로 세계 최상위 80~90%에 해당되는 사람들은 실질소득의 증가가 별로 없어서, 코끼리의 입 부분에 해당된다. 반면 세계 소득 상위 75~55%에 해당되는 사람들의 실질소득은 가파르게 증가해, 코끼리 머리와 몸통을 구성한다. 마지막으로 세계에서 가장 못사는 하위 5%의 실질소득은 거의 정체되어, 코끼리의 꼬리 부분으로 표현되고 있다.

〈그림 1〉 코끼리 커브 (Elephant Curve)

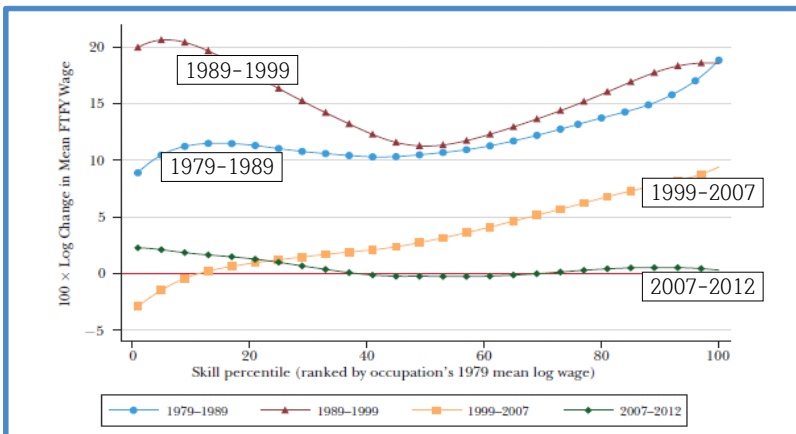


자료: Christoph Lakner and Branko Milanovic, World Bank Economic Review, 2016 30(2): 203-232 first published online 제공 데이터 사용, 그래프 작성

위 그림에서 보듯이 세계화를 통해 세계는 매우 평등해졌다는 것이다. 세계 소득 분포 기준으로 ‘중간값’, 즉 50%에 해당되는 사람들의 실질소득이 67%나 증가했으며 상위 55%에 해당되는 사람들의 소득은 무려 76%나

증가했다. 세계 소득기준 50~55%에 해당되는 대부분은 중국과 인도 국민으로 세계화의 흐름 속에 중국과 인도 사람들이 가장 큰 혜택을 보았다고 할 수 있다. 소득 상위 70%부터 시작해 95%까지는 소득이 지난 20년간 거의 늘어나지 않았다. 1988년 당시 소득 상위 70~95%는 결국 유럽과 미국에 살고 있는 선진국의 중산층과 하류층에 해당되는데, 이들의 실질소득은 20년 동안 거의 늘지 않았으며 이들 그룹에 속하는 미국의 중산층 및 하위 그룹들이 트럼프를 선택한 것으로 분석되고 있다. 즉 미국 사회가 자랑했던 “사회 변동성(social mobility)”의 기회가 없어졌고 노력을 하면 누구나 신분상승이 가능했던 “아메리칸드림(American dream)”이 공허한 구호로 바뀌었다는 것이다. 저소득층, 특히 백인 저소득층은 자신들이 직면하고 있는 고통의 원인을 자신들의 일자리를 앗아간 자유무역 정책, 관용적인 이민정책, 그리고 소모적인 외교정책, 그리고 자신들의 고통을 해결해주지 못하는 무능한 워싱턴 기득권(establishments) 정치 때문이라고 생각하였다. 이러한 유권자들의 정책에 대한 변화 요구를 트럼프는 정확히 일고 있었으며 그들의 분노의 타겟을 미국내 기득권층과 중국을 비롯한 대미 무역흑자국으로 삼고 캠페인 내내 때리기에 나섰던 것이다.

〈그림 2〉 기술 숙련도 그룹의 평균임금 변화율 (1979-2012)



자료: David Autor (2015), “Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation” pp. 14 figure 4

Daivid Autor(2015)에 의하면 지난 30년간 미국의 중간숙련(middle-skilled) 그룹의 평균 임금상승률은 지속적으로 하락하였으며 최근에는 감소세까지 보이고 있다. 저숙련(low-skilled) 그룹은 1999-2007년 사이에 빠른 증가가 이루어진 반면 2007년 - 2012년 사이에는 감소세가 두드러진 것으로 진단되었다. 반면 고숙련(high-skilled) 그룹은 낮은 증가율을 보이고 있다. 특히 고용면에서 Autor(2015) 교수는 중간숙련도를 갖는 생산현장 근로자나 사무실 행정직 혹은 세일즈맨 등의 일자리가 1979년에는 60%에서 2007년 49%로 줄어들더니 2012년에는 46%로 급속히 감소하고 있다고 밝혔다. 반면 전문직, 기술자, 경영자 등 고숙련 그룹과 각종 보건, 음식료, 청소, 보안 서비스 등에 종사하는 저숙련 그룹은 모두 일자리 수가 늘어나는 경향을 보이고 있다. 이를 종합하여 보면 2016년 대선에서 드러난 핵심 경제 쟁점은 ‘양극화 심화’와 ‘중산층 붕괴’였다. 일자리를 위협받고 임금마저 하락하고 있는 백인 중·하층의 분노를 트럼프는 다른 어떤 후보보다도 잘 이해하고 있었다.

트럼프가 다국적기업을 상대로 제조업 미국회귀(reshoring)에 압력을 넣고 있고 중국의 불공정무역에 대한 단호한 대응을 주장하고 있는 배경이 이같은 그의 정치기반에 있음을 주목해야 한다. 또한 영국의 EU 탈퇴(BREXIT)와 트럼프의 당선 그리고 유럽에서 EU 탈퇴를 주장하는 극우정당들의 약진 등을 통하여 우리는 세계화의 방향 전환이 이미 시작된 것을 알 수 있다. 즉 많은 나라의 정부들이 신자유주의 물결의 속도를 조절하면서 그간의 무역과 투자 자유화 정책이 국내 경제에 어떤 영향을 미쳤는지 특히 세계화의 피해자들을 중심으로 ‘포괄적 자유화(inclusive liberalization)에 대한 새로운 성찰’에 나선 것이다.

트럼프 정책의 전망과 시사점

1. 무역구제조치 남용과 미·중 통상 마찰 심화

트럼프 행정부는 『2017 무역정책 아젠다』에서 4대 우선 순위 과제를 발표하였다. 1) 무역정책에 우선한 미국의 국가주권 수호 2) 미국 통상법의 엄정한 집행 3) 미국 상품 및 서비스 수출 확대를 위해 모든 가용한 수단 활용과 미국 지재권 보호와 집행 강화 4) 주요 경제권들과 새롭고 더 나은 무역협정이 그것이다.

문제는 방향성인데 미국은 80-90년대 해외시장 개방 압력을 넣었을 때와는 달리 트럼프 시대에는 자국 시장에 필요하다면 무리한 보호조치까지 시행하면서 자국 산업의 보호와 육성에 앞장서겠다고 나선 것이다. 따라서 미국은 반덤핑, 세이프가드 등 무역구제 조치 오·남용의 가능성이 크며 특히 중국과 한국 등 미국의 무역적자 대상국에 대한 개방 압력을 증가시킬 것으로 예상된다.²⁾ 1995년 WTO 창설 이래 2017년 3월 기준, 반덤핑 및 상계관세 부과 건수는 각각 325건, 121건으로 집계되고 있음. 2016년 12월 기준, 미국의 대 한국 수입규제 현황은 총 23건으로 5건은 조사 중이며, 18건은 반덤핑관세, 상계관세를 부과하고 있다. 인도가 최대 규제국가이며, 미국은 그 뒤를 이어 2위 규제 국가이다. 주로 철강, 금속, 화학제품에 치중되어 있으며, 2건의 전기전자 규제 건은 세탁기, 유입식 변압기이다.

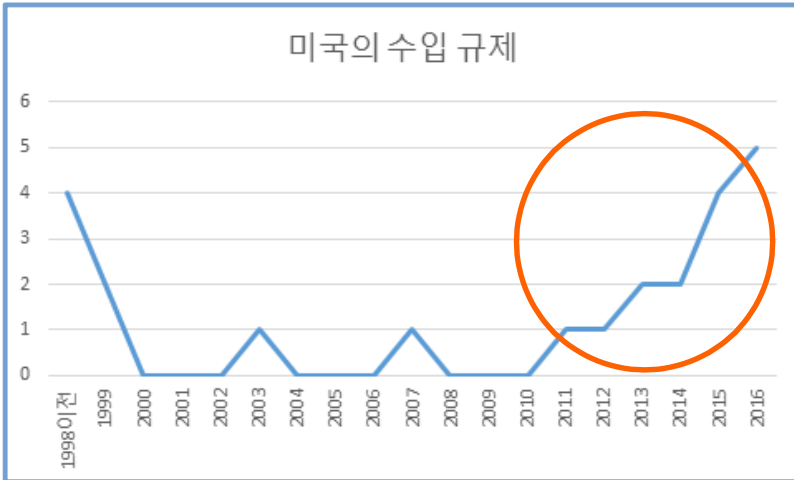
2) 미국은 오바마 행정부에서 이미 수입품에 대한 반덤핑 상계관세 등 무역구제조치를 강화하기 시작했다. 이는 중국의 부상과 미국의 금융위기라는 상황이 맞물려 미국 행정부의 주요 신흥시장의 상품에 대한 견제심리가 발동한 것으로 보인다. 그런 점에서 본다면 트럼프는 오바마 행정부 통상정책의 연장선상에서 있다고도 볼 수 있다.

〈표 1〉 주요국의 대한민국 수입 규제 현황

국가	철강/금속	전기전자	화학공업	섬유류	기타	총계
미국	18 (3)	2 (0)	2 (2)	1 (0)	0 (0)	23 (5)
중국	1 (0)	1 (0)	7 (0)	2 (0)	2 (2)	13 (2)
인도	9 (3)	0 (0)	18 (3)	5 (3)	2 (1)	34 (10)
일본	0 (0)	0 (0)	1 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (0)

자료: http://ntb.kita.net/import/condition_db.screen?menuid=ntb040002 (accessed 2017년 3월 19일), *()내 표시부분은 조사 중인 것을 나타냄

〈그림 3〉 미국의 대한민국 수입 규제 현황(1998년 이전 - 2016년)



자료: http://ntb.kita.net/import/condition_db.screen?menuid=ntb040002 (accessed 2017년 3월 19일)

트럼프는 캠페인 중 중국, 일본, 멕시코 등에 대해 부정적인 시각을 견지하면서 특히 중국 45%, 멕시코 35%의 관세 부과를 공약 하였고 중국이 환율을 조작한다는 주장과 함께 미국의 지재권 침해와 중국의 수출 보조금 지급 및 열악한 근로조건 중단을 비난하였다. 트럼프의 무역관련 공약 중 환율조작국 지정, 불공정행위에 대한 대통령 권한 행사, 수출보조금 제

재 등이 중국을 직접 겨냥하고 있다.

중국은 미국의 對중국 제재가 강도 높게 이행될 경우 즉각 보복에 나설 가능성이 높다. 중국측 대미 제재 수단으로는 중국 내 미국 기업에 대한 보복 조치, 미국산 제품에 대한 보복관세 부과, 보잉기 구매 취소, 미국채 매각 등이 거론되고 있다. 트럼프는 대통령(행정부)이 재량으로 사용할 수 있는 무역구제 수단을 최대한 활용할 것으로 예상된다. 특히, 행정명령을 통해 슈퍼 301조를 부활시켜 타국의 불공정한 무역장벽에 대한 강력한 보복조치를 가능케 하여 협상 레버리지(leverage)로 사용할 가능성도 상존한다. 반면 미국 양원을 장악한 공화당은 전통적으로 재정확대에 부정적이며 보호무역에 대해서도 반감을 지속하여 왔다. 골드만삭스는 최근 트럼프 공약 이행확률가능성을 재정 40%, 무역 33%, 감세 25% 등으로 낮게 추정하기도 하였다.

한편 미·중 무역전쟁의 양상이 전면적으로 확산되는 경우를 완전히 배제하기는 어렵다는 주장에도 관심을 가질 필요가 있다. Ikenson(2017)에 따르면 중국의 경우 작년에 지난 25년간 가장 낮은 경제성장률(6.5%)을 기록하였으며 소득정체에 대한 국민적 불만이 팽배해있고 부패와 환경오염 그리고 언론과 인터넷 통제 강화 등으로 시진핑의 인기가 예전과 같지 않다는 것이다. 결국 미국과의 무역전쟁은 시진핑으로 하여금 중국의 경제적 어려움과 경제성장률 둔화를 미국 트럼프의 탓으로 돌리면서 공산당과 국민의 지지를 강화하는 정치적 반사이익을 누릴 유인이 있다는 것이다. 충동적인 트럼프는 중국과의 제로섬 경쟁에서 중국이 잃을 것이 더 많다고 판단, 무역전쟁의 결과가 상대적으로 미국에는 혜택을 가져올 것이라고 보고 실제 현실적 대안으로 무역전쟁을 선택할 가능성이 상존하다는 분석이다. 이 경우 무역전쟁을 촉발하는 요인으로는 중국에 있는 미국 기업들에 대한 중국 정부의 차별조치들, 자국 국유기업에 편파정실주의, 자국 산업에 대한 중국 정부의 대규모 보조금, 미국 기업 소유의 지식재산권 침해, 중국의 사이버 간첩행위, 미국의 중국 시장경제지위(MES) 인정 지

속적 거부, 중국 기업의 미국 기업 M&A에 대한 미국의 심사요건 강화, 미국의 중국 환율조작국 지정 등을 들고 있다.

2. 환율조작국 지정과 한·미 FTA 재협상

미국은 지금까지 맺은 모든 FTA를 양자적으로 재검토할 계획이다. 양자적 관계의 재정립을 통하여 미국의 무역수지 적자를 해소해보겠다는 의미이지 새로운 양자협정을 적극적으로 체결하겠다는 의미는 아닌 것으로 해석된다. 한국의 신정부가 들어서는 2017년 5월부터 한·미 FTA는 재협상 혹은 개정의 대상으로 협상 테이블이 놓이게 될 가능성이 크다. 우리로서는 우선 NAFTA 재협상을 면밀히 관찰해야 하겠지만 NAFTA 재협상은 그 내용과 범위에 따라 트럼프 단독으로 할 수 없으며 신속협상권을 부여받기 위해서라도 미 의회의 동의를 필요로 할 가능성이 크다.

트럼프는 대선 캠페인 기간 중에 한·미 FTA 발효 이후 한국에 대한 미국의 무역적자가 2배나 급증하고 미국인 일자리가 10만개 이상 줄어들었다고 주장하였는데 이를 근거로 한·미 FTA 재협상을 요구할 수도 있다. 중국이 환율조작 등으로 미국과의 교역에서 한해 4,000억달러 이상의 흑자를 보고 있으니 이를 시정하지 않으면 45%의 보복관세 등을 부과할 것이라고 공언 함으로써 한국의 경우도 환율관찰국에서 조작국으로 몰릴 가능성이 적지만 완전히 배제할 수는 없다. 이 경우 미국 정부는 기존 세 가지 환율조작국 기준을 바꿔야 할 것이다. 이 또한 신속하게 추진되기란 쉽지 않은 사안이다. 설령 미국이 중국이나 한국을 환율조작국으로 지정한다 하더라도 실질적 제재수단을 발동할 수 없다는 난점이 있다. 미국 정부 조달 시장에 대한 제한은 외국 기업의 참여가 거의 없다는 점에서 효과적이지 않다. 하지만 환율조작국은 또 다른 보호주의적 무역제제의 정당화 요인으로 작용할 가능성이 크다. 따라서 환율조작국 지정이 정책적 아무런 의미가 없을 것으로 해석하는 것은 지나치게 낙관적인 분석일 수 있다.

미국은 현재 발효 중인 자유무역협정의 개정을 상대국에 요구 할 수

는 있으나³⁾, 이행 중인 협상에 대한 원점에서의 재협상 요구나 협정의 종료(termination)와 같은 극단적인 선택을 할 가능성은 희박할 것으로 전문가들은 예상하고 있다. 물론 FTA 폐지를 협상카드로 NAFTA 및 한·미 FTA 재협상을 추진할 가능성도 배제할 수는 없다. 이 경우 대통령과 입법부 간 권한을 상호 견제 할 수 있어 실제 FTA 폐기를 강행하기 어려울 것으로 보인다.

한국 경제의 위기 대응 방안

1. 리스크 분산: 수출 시장 및 품목의 다변화

한국의 수출구조는 우리 경제구조를 그대로 반영하고 있다. 세계경기에 대한 민감도가 지속적으로 상승하고 있는 가운데 수출 시장은 중국과 미국에 편중되어 있고 수출 품목 또한 지난 20년간 반도체, 자동차, 선박, 전기전자에 집중된 형태가 그대로 유지되고 있다. 따라서 미국발 보호무역주의의 강화와 미·중 무역마찰의 심화라는 대외 리스크는 우리 경제 전체에 큰 악영향을 끼치게 될 것이다.

정부는 그동안 G2(미국, 중국) 수출 의존도 완화를 위해 동남아, 중동, 중남미 등 신흥 시장별 유형화된 수출확대 및 기업 진출 지원 등의 양자 협력 강화 방안을 모색해 왔지만 큰 성과가 없었다. 글로벌 생산네트워크의 확대라는 가공무역형태를 탈피하여 현지 내수시장을 파고 들려면 중소기업들의 차별화된 상품과 서비스를 중심으로 새로운 수출전략을 세워야 하는데 이는 상당한 초기 자본의 투입과 정부의 규제완화를 요구하고 있다.

3) "In an interview with Yonhap, Walid Phares, who Trump identified as one of his five foreign policy advisors, stated that Trump may wish to "go back to ground zero" on all FTAs the U.S. has signed so far, including the Korea-U.S. (KORUS) FTA." Marcus Noland (PIIE), Trump to KORUS: Drop dead, May 24, 2016

최근 한 조사에 의하면 세계 저성장 지속에도 불구하고 한국 제품의 수출경쟁력 및 이미지는 우호적으로 평가됐다. 조사에 응한 응답자중 68%는 한국 브랜드 이미지가 개선되었고 40%가 한국 제품의 수출경쟁력이 제고된 것으로 평가했으며 품목별로는 생활소비재, 섬유류, 기계류의 수출경쟁력이 강화된 반면 철강제품, 운송기기 등의 경쟁력은 약화된 것으로 조사되었다. 기계류, 농수산물, 생활소비재에서는 품질 경쟁력이, 운송기기, 농수산물은 파트너 신뢰도에서 개선이 필요한 것으로 조사되었다. 특히 중국과의 경쟁에서는 높은 가격이 가장 큰 문제로 지적되었고, 중남미와는 품질 및 파트너 신뢰도에서, 중동과는 파트너신뢰도·사후관리에서 상대적으로 우리 제품이 취약한 것으로 파악되어 향후 수출 시장 다변화 및 신규 신장 개척 시 참고해야 할 대목으로 보인다 (강내영, 2107).

미국의 양자 협상을 중심으로 한 보호주의 확산에 대해서 한국으로서는 규범에 기초한 다자체제의 복원이 여전히 중요하며 이를 위한 중견국들과의 협조 및 공조체제가 필요한 상황이다. 특히 미·중 무역마찰이 본격화되는 경우 한국은 중국에 수출하는 중간재와 자본재 뿐만 아니라 미국에 수출하는 최종재에도 큰 타격이 불가피하다. 특히 무역마찰로 중국산 제품의 미국 수출이 줄어들어 국내로 유입되는 경우 국내 수입경쟁 업체들의 2차 피해 또한 급격히 증가할 수 있다. 심각한 통상 마찰 과정에서 미국과 중국 등은 WTO 협정 의무 위반 소지가 매우 높으나 WTO 소송 결과에 관계없이 조치를 강행하거나 지속할 우려가 크다.⁴⁾ 따라서 한국 정부가 호주, 캐나다 등 중견국들과 함께 보호주의 확산에 맞서 세계 여론을 주도해나가는 능동적인 역할을 기대한다.

2. 한·미 FTA 재협상 대응 방안

미국 측에서 요구할 한·미 FTA 개정의 내용을 지금으로서는 예측하기가 쉽지 않다. 다만, 미국의 협상 목표가 무역수지 균형에 있는 만큼 한국

4) 2차 피해 관련 내용은, 안덕근, “트럼프 행정부 통상정책 진단과 대응전략”, 국립외교원 세미나, 2017년 3월 16일

정부로서는 미국의 요구 조건과 한국의 대응 요구 조건을 준비하면서 탄력적으로 대응할 필요가 있다. 우선 한국의 주력 대미 수출 상품에 대한 미국의 무역구제 조치 등이 강화될 가능성이 크다. 아울러 미국이 원하는 미국산 제품들의 한국 진출을 가로막는 장애물에 대한 집중적인 요구가 제기될 것으로 보인다. 특히 미국 측의 요구가 주로 USTR 무역장벽보고서에서 지속적으로 언급되고 있는 지적재산권 강화, 서비스, 금융 및 의료 시장 개방, 기술규제 완화 등에 대한 요구라면 이에 대한 우리 경제 파급 효과를 면밀히 검토해야 할 것이다. 의약품 가격 산정, 법률 시장, 공정위 절차, 자동차 좌석 규제 등과 함께 쌀 관세율 513%, TRQ⁵⁾ 및 30개월 유통 이상의 미국산 쇠고기는 ‘한국 소비자들의 신뢰가 회복될 때 까지’ 유보하였는데 문구가 모호하고 미국 측에서 그 기간이 무기한 연기될 수 있다고 판단하면 개방 압력을 행사할 수 있다. 하지만 쌀이나 쇠고기는 민감한 품목이어서 국내에서 충분히 공론화 과정을 거쳐 대외 협상의 범위와 목표를 뚜렷히 한 후 미국과의 협상에 임해야 할 것이다. 한국의 경우 미국의 극단적인 보호무역조치들이 한국산 제품에 발동될 경우를 대비하여 상품별 점검을 철저하게 할 필요가 있다. 가령 대미수출이 급증하는 경우 그 변화율을 최소화하는 스무딩(smoothing) 기법을 활용하는 것이 중요하며 특히 가격의 하락 요인이 발생하면 정확하게 문서화하여 만약의 반덤핑 조치에 대비하는 자세가 중요하다. 한편 우리 내부의 각종 비관세장벽에 대한 엄격한 실태조사와 함께 국제규범에 미치지 못하는 조치들은 이번 기회에 과감하게 철회할 필요가 있다. 특히 농산물 국영무역이나 엄격한 위생검역(SPS) 및 직불제 등의 보조금은 소비자 후생 증대 차원에서라도 그 적정성을 재검토해야 할 시점이다.

한국 정부와 무역협회는 미국 여론 지도층을 중심으로 적극적인 홍보전을 펼치고 있다. 특히 한국의 서비스 시장에서 미국이 막대한 흑자를 기록

5) 우리나라는 TRQ 물량인 40만 8,700톤을 5%의 낮은 관세율로 수입하고 있는데, 미국은 우리나라의 TRQ 물량 수입 동향을 예의주시한 뒤 양자협의를 요청해 올 것으로 예상된다

하고 있다는 사실 또한 강조하고 있다. 2015년 한국의 대미 서비스 무역 적자는 143억 8000만 달러로 지난 1998년 한은이 관련 통계를 집계하기 시작한 이래 최대 규모로 파악 된다. 한국의 미국산 농림축산물, 자동차, 의약품 등의 대미 수입이 FTA 이후 크게 증가하였으며, 지재권사용료 등의 서비스 수입이 확대되는 등 이익의 균형이 반영된 협정으로 평가 되고 있음도 중요한 사실이다. 미국 무역위원회(ITC)에서 최근 한·미 FTA가 미국의 무역수지 적자를 158억달러 개선하였으며 한국과의 교역으로 소비자 선택의 폭이 확대되고, 4.8억불 규모의 관세절감효과가 있음을 발표한 바 있다.

〈표 2〉 미국이 체결한 자유무역협정의 무역수지 개선효과

(단위 : 억 달러)

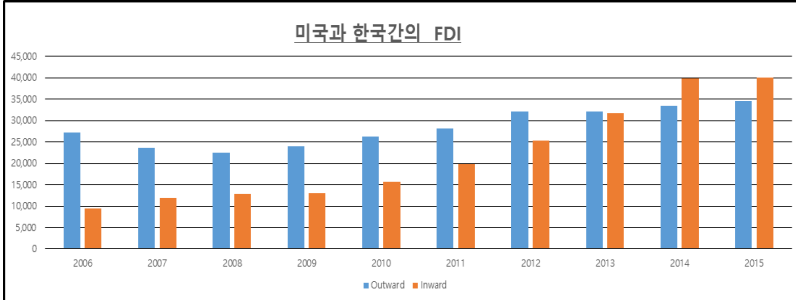
구분	캐나다	한국	호주	멕시코	이스라엘	싱가포르	콜롬비아
2015년 무역수지	-152	-283	142	-584	-109	104	24
미체결 가정 시 무역수지	-329	-440	1	-716	-146	68	-10
개선효과	177	158	141	132	37	37	34

자료: 정혜선 외 (2017), “한미 FTA 5주년 평가와 시사점,” pp. 5, 국제무역연구원, IIT Trade Focus, 2017년 3월

미국 출·도착 외국인 직접 투자 흐름은 지난 몇 년 동안 급속 하게 증가 하였다. 1990년부터 2014 년까지 미국의 해외 FDI는 4310억 달러에서 거의 \$4.9 조 달러로 증가하였고 미국으로 유입된 외국인 FDI는 \$3950억 달러에서 거의 \$2.9 조 달러로 증가하였다.

〈그림 4〉 미국 FDI 유출과 유입: 2006–2015

(단위: 백만 달러)



자료: <https://www.bea.gov> (accessed March 19, 2017)

3. 미래형 FTA 인프라 구축

한국은 새 정부 출범과 함께 일본과 미국을 포함하는 선진국들과의 새로운 경제통합체를 모색할 필요가 있다. 미국의 TPP 비준 철회로 아·태지역 중국 주도의 역내포괄적경제협력체(RCEP)이나 한·중·일(CJK) FTA의 부상을 점치는 전문가들이 있지만 한국의 경우 첫째, 사드 보복에서 민낯을 드러낸 중국 주도의 경제협력체 참여에 대한 지정학적 고려, 둘째, 낮은 수준의 RCEP이나 CJK에서 얻을 경제적 이익에 대한 재검토, 셋째, TPP 폐기로 RCEP이나 CJK 자체 모멘텀 상실 가능성 등을 염두에 두고 대중(對中) 전략적 입장을 취해야 할 것으로 보인다. 반면 미·일 FTA의 진전은 현재로서는 그 성사 가능성이 높지 않지만 우리로서는 눈여겨 보아야 할 대목이다. 중국과의 양자 협력은 한국으로서는 비대칭적 협상력을 고려, 향후 다자 구도 혹은 복수간 협정을 통한 중국 견제 방식을 택하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 이를 위해서는 일본과의 협력적인 관계를 유지하는 것이 필수적이며 중국과의 협상에 있어서 중국 VS. 한·일 혹은 중국 VS. 한·미·일 구도 혹은 중국 VS. 다자구도로 가져가는 것이 유리하다.

트럼프 시대, 새로운 무역협정의 체결이 용이하지는 않은 환경이지만 트럼프 행정부의 2017년 무역정책 4대 우선과제에 ‘주요 경제권들과 새롭

고 더 나은 무역협정 체결'이 명시되어 있는 만큼 미국과 일본을 포함하는 선진국간의 FTA 구축을 통하여 새로운 기술 및 창업생태계, 즉, 아·태 스마트권역의 조성을 검토할 만하다.

4차 산업혁명은 기업간 협업을 통한 창업 생태계의 조성이 필수적인데 한국의 경우 기술을 가진 스타트업 기업들이 세계적인 벤처회사로 성장하는 경우가 거의 없다. 창업 생태계가 아예 존재하지 않는 한국의 상황을 당분간 받아들인다면 차라리 한국 스타트업 기업들이 미국 실리콘밸리로 직접 진출하여 그곳의 생태계에 적응하고 새로운 기술의 상용화를 꾀하는 등 기업 차원에서의 협업과 컨소시엄 형성을 적극 도모하는 동시에 정부는 이를 효과적으로 유도하기 위해 국가간 광범위한 협업구조를 제도적으로 구축할 필요가 있다. 트럼프 시대를 맞아 창의적이고 선제적인 기업간 협력 모델 그리고 그 협력을 제도적으로 지원할 수 있는 국가간 제도적 기반 조성이 절실하다.

〈참고문헌〉

- 강내영 (2017), “해외바이어가 바라본 우리의 수출경쟁력 점검과 회복 시점,” 한국무역협회, 국제무역연구원, IIT TRADE BRIEF, 2017.1.16. No. 1
- 안덕근 (2017), “트럼프 행정부 통상정책 진단과 대응전략”, 국립외교원 세미나, 2017년 3월 16일
- 정혜선 외 (2017), “한미 FTA 5주년 평가와 시사점,” pp. 5, 국제무역연구원, IIT Trade Focus, 2017년 3월
- 허운 (2017), “트럼프 행정부의 통상 정책 분석과 대응 방안,” 한국경제연구원, 2016년 11월 10일
- Autor, David (2015), “Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation” Journal of Economic Perspectives, Volume 29, Number 3, Summer 2015, Pages 3 - 30
- Davis, Steven J. (2017)“Trumponomics” and Implications For the Korean Economy Remarks, TV Chosun Global Forum, Seoul 15 March 2017
- Ikenson, D.(2017), CATO Free Trade Bulletin 2017/02/06
- Lakner, Christoph and Branko Milanovic (2013), “Global income distribution: from the fall of the Berlin Wall to the Great Recession,” World Bank Policy Research Working Paper No. 6719.
- United States Trade Representative (2017),“Trade Policy Agenda 2017 and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program.”

부록 1. 2016년 미국 무역장벽보고서⁶⁾ 한국 관련 주요 내용

분류 기술 장벽	쟁점 사안	비고
화학 물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률	· 화평법 시행 방식의 명료성 결여 · 화평법 규정 마련 과정에서의 투명성 결여 · 기업들의 신규요건이행을 위한 시간 부족 · 기업 비밀정보 보호 결여	제기된 우려 사항이 상당히 개선되었으나 일부 시행과정 지속 보완 필요
태양광 패널: 시험요건	· 한국의 국가 지원을 받는 사업용 태양광 패널 시판 전 한국에너지공단 인증을 받도록 요 구한 인증 기준에 대해 미 국산 특정 박막 태 양광 패널의 한국 시장 차단기준으로 보고 국 제 표준인 IEC 61646을 자국산 박막 태양광 패널 포함, 여타 패널에도 적용 되도록 완전 히 채택할 것을 지속 촉구	국내 인증기준과 국제표준기준간 의 차이점 최소화 필요
위생 및 검역장벽		
소고기 및 소고기제품	· 한국은 2008년 전에는 광우병 관련 우려 때문 에 미국산 소고기 및 소고기 제품의 수입을 제한	한국 소비자의 신뢰가 개선될 때까지임
농약 잔류허용기준	· 잔류농약 및 수의약품 관련 신규 포지티브 리 스트 체계로 전환하는중 미국의 과일 및 곡물 수출자들은 적정 수준의 수입산 식품 농약 잔 류허용기준이 적시에 설정되지 않을 경우를 우려하고 미국은 한국이 현재까지 승인한 물 질에 대한 잔류허용기준을 유지하도록 지속 권고	한·미 FTA SPS 위원회에서 논의
감자	· 아이다호 주, 오레곤 주 및 워싱턴 주 에서 지 브라 칩(zebra chip)이 발견됨에 따라 2012년 8월 한국은 해당 지역으로부터의 신선 감자 수입을 금지하고 있으나 미국은 상기 3개 주 신선 식용 감자 수입 금지 조치 해제를 위해 한국과 지속 협의 중	한·미 FTA SPS 위원회에서 논의

6) USTR ‘2016년 국별 무역장벽 보고서(2015 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers) 발표(3월 31일), **2016년 무역장벽 보고서 원문:**
<https://ustr.gov/sites/default/files/2016-NTE-Report-FINAL.pdf>

분류	쟁점 사안	비고
기술 장벽		
수입정책		
원산지 검증	<ul style="list-style-type: none"> · 미국의 수출자 및 생산자는 한국의 관세청이 원산지 검증을 과도하게 실시한다고 우려를 제기 · 합리적으로 필요한 수준 이상의 서류를 관세청이 요구하는 사례 · 세관 직원 간 협조 부족 및 세관 직원에 따라 적용되는 원산지 규정 상이 · 원산지 서류상의 사소한 오기를 사유로 원산지 서류 접수를 거부하거나 원산지 서류상 오기의 수정 기회를 제약하는 사례 	2013~4년에 걸친 협의를 통해 한·미 양국은 한·미 FTA에 따른 정당한 교역을 촉진할 수 있도록 하기 위한 공통 접근법을 마련중이나 미국측은 관련 동향을 계속 주시
쌀	<ul style="list-style-type: none"> · MMA 합의는 2014년 말 종료했으며, 2015.1.1. 한국은 WTO 절차에 따라 쌀 관세화를 시작했으나 동 절차는 상금 미완료. · 한국은 여전히 WTO상의 의무에 따라 연간 408,700톤이 쌀(도정미 기준)을 수입해야 하나 국별 쿼타를 폐지하여 글로벌 쿼타로 전환하고, 일정 비율을 밥쌀용 쌀로 수입해야 하는 요건을 폐지 	지속적인 국내 협상 필요
정부조달		
ICT 장비 공공조달의 암호화 및 보안 요건	<ul style="list-style-type: none"> · 한국 정부는 정부기관이 조달할 네트워크 장비(라우터, 스위치 등)에 대해서는 한국 외에서 CCRA 인증을 받은 제품이라도 한국 내에서 한국 당국에 의한 추가 검증을 거치도록 요구 · 상기 요건의 적용 대상을 통상 보안 제품으로 간주되지 않는 라우터, 스위치, IP-PBXes 등의 제품으로까지 확장하고 있는 점에 대해 우려를 제기 · 한국은 공공기관(정부기관 및 준정부기관)이 조달할 네트워크 장비에 대해 국가정보원이 인증한 암호화 기능을 포함시키도록 요구 · 일부 미국 공급자는 상기 요건 때문에 한국 공공기관에 대한 가상 사설망(VPN) 및 방화벽 시스템 납품 실패 	미국 정부는 동 문제를 양자 협의를 통해 제기해왔으며 지속적인 협의필요

분류 기술 장벽	쟁점 사안	비고
산업보조정책	·미국 정부는 산업은행이 국유기업으로서 자 국 기업에 정부지원을 제공함으로써 경쟁 업 체를 불리하게 할 가능성 우려	산업은행 및 여타 정부 소유 또는 관련 금융기관의 융자정책 지속 주시 예정
지식재산권 보호	·한·미 FTA에 따라 양국은 모든 종류의 지식 재산권을 위한 강력한 집행 조항과 주요 다자 지식재산권 협정 가입에 합의 - 지식재산권 관련 경쟁법 집행 문제 및 신종 온라인 저작권 침해, 기업 최종사용자 소프 트웨어 저작권 침해, 공공부문에서의 소프 트웨어 비인가 사용, 대학가의 저작물 침해, 소비자 제품 불법복제 등의 문제 지속	지식재산권 집행조항이 완전히 준수되도록 지속 조치 필요
서비스 장벽		
스크린 쿼타 및 방송쿼타	·방송법은 더빙 및 외국 재 송출 채널의 현지 광고에 제약 부과 - 상기 규제는 한국 시장 내에서의 해당 채널 의 가치를 떨어뜨리므로 우려 미국 이해 관 계자들의 지속적인 우려 대상	
법률서비스	·한·미 FTA에 따라 한국은 법률서비스 시장 개방 전환 중 ·2015.8.4. 법무부의 외국법자문사법 개정안을 제출하였고 2016.2.4. 문제의 개정안 국회 통 과하였으나 한국의 특수한 요건으로 시장 진 입을 억제하는 요건으로 해석 - 외국 로펌의 합작 로펌 지분을 상한을 49% 로 제한 - 합작 로펌 구성 로펌에 대해 업력 3년 요구. - 합작 로펌의 송무, 공증, 노무, 지식 재산권, 한국 정부 관련 사무, 가사 및 상속 관련 업 무 취급 금지	미국 정부는 한국이 법률서비스 시장 개방 접근법을 재고하고, 국제적 의무를 준수할 것을 지속 촉구 예정

분류	쟁점 사안	비고
기술 장벽		
기타 장벽		
자동차	<ul style="list-style-type: none"> · 한국의 장기에 걸친 이륜자동차의 고속도로 주행 금지조치가 잠재적 매출을 제한한다고 주장 - 미국은 고속도로 주행에 적합하게 제작된 중량급 이륜자동차는 소형·경량 이륜자동차와 같은 위험을 야기하지 않는다는 입장 	대형이륜자동차의 고속도로 주행 허용을 한국에 지속 촉구
의약품 및 의료기기	<ul style="list-style-type: none"> · 한국은 국내 개발 신규 의약품의 수출지원을 위해 2015년 5월 개정된 사용량-가격 연동제 (Price-Volume Agreement)를 도입 · 미국의 의료기기 업체는 2013년 10월 수입 가격 또는 생산비용에 기반한 의료기기 급여 계획 등 규제의 투명성 결여와 의미 있는 협의 기회 부재에 관해 우려를 지속 제기 - 미국은 의료기기 급여액 산정이 공정하고 비차별적이며 투명한 방식으로 처리되어야 한다는 우려를 표명하고, 보건복지부가 이해관계자의 우려 해소를 위해 이들과 직접 협의할 것을 촉구 	미국은 동 문제를 지속 예의 주시 예정

사드리스크를 통해 본 동북아경제의 갈등과 협력

이두원 (연세대)

사드리스크를 통해 본 동북아경제의 갈등과 협력

이두원(연세대)

서론

한국경제가 대내외적으로 많은 어려움에 직면해 있다. 그야말로 내우외환의 상황이라고 할 수 있을 것이다. 대내적으로는 내수침체와 불경기로 인해 실업률이 증가하고 있으며, 그동안 소폭 개선되고 있었던 소득분배 역시 다시 악화되고 있는 실정이다. 이와 같은 상황을 더욱 악화시키고 있는 것이 바로 대외경제여건의 불확실성이다. 미국의 신행정부 출범 이후 대두되고 있는 미국 우선주의 정책과 보호무역의 확산, 미국의 금리인상으로 인한 세계금융시장의 불확실성, 중국의 성장을 둔화와 최근 벌어지고 있는 사드사태로 인한 대한무역제재, 그리고 예측 불허한 북한의 행보로 인해 가중되고 있는 지정학적 위험 등 여러 가지 면에서 한국경제의 대외환경은 부정적인 방향으로 변하고 있으며 불확실성 역시 증폭되고 있다. 이는 최근 미국, 유럽, 일본 등으로 확산되고 있는 세계경제의 회복추세와는 대조적인 현상이다. 미국경제는 이미 2008년 세계금융위기의 충격으로부터 완전히 회복하였으며, 이제는 낮아진 실업률과 정상궤도에 오른 경제성장률을 바탕으로 자신 있게 금리인상을 주도하고 있다. 유럽경제 역시 오랜 기간의 침체를 거쳐 이제는 여러 거시경제지표가 회복세로 반전하고 있다. 중국경제는 비록 고도성장의 시기는 끝이 났지만, 수출과 내수 등의 지표가 안정적인 성장을 보이고 있다. 특히 일본경제는 2012년 아베총리의 재집권 이후 소위 ‘아베노믹스’의 정책으로 잃어버린 20년의 시기를 극복하고 새로운 경제활력을 되찾고 있는 모습이다.¹⁾ 하지만 한국경

제는 이러한 세계경제의 혼풍으로부터 소외받고 있는 인상이다. 비록 일부 산업에서 수출이 호조를 보이고 있지만, 이러한 수출증가가 아직 전반적인 성장과 고용으로 연결되지 못하고 있기 때문이다.

사드사태의 영향과 대응

특히 최근 사드사태로 인한 중국의 반한감정의 확산과 한국에 대한 무역제재는 가뜰이나 위축된 한국의 내수와 성장을 더욱 악화시킬 수 있는 요인으로 우려되고 있다. 최근 IBK경제연구소가 발표한 보고서에 의하면, 중국의 대한제재가 1년 이상 지속시 <표 1>과 같이 대중상품수출과 관광 그리고 콘텐츠산업에서의 피해가 최소 약 77억달러 (GDP의 0.59%)에서 최대 148억달러 (GDP의 1.07%)까지 될 수 있다고 한다.²⁾ 물론 이와 같은 중국의 대한무역제재가 장기적으로 지속되지는 않을 것이다. 일본의 경우 2012년 센카쿠 열도사태로 중국의 무역제재를 받았으나, 이는 3년 정도 지속되었다. 또한 중국은 이 외에도 2010년 노르웨이 정부가 반체제인사인 류사오보에게 노벨평화상을 시상하자, 이를 문제로 노르웨이에 무역제재를 가한 사례가 있다. 또한 달라이라마 초청 문제로 유럽 국가들과 무역마찰을 빚은 사례도 있다. 하지만 이러한 사례들 역시 장기간 지속되지는 않았으며, 중국이 원하는 소기의 성과를 달성하지 못 한 채 국제적인 이미지만 실추한 경험들이 있다. 즉 중국의 일방적인 무역제재는 효과가 없었다는 것이다. 아마도 예외적으로 중국의 무역제재가 가장 효력을 발휘했던 것은 2000년 한국과의 마늘무역과 관련된 사례일 것이다. 당시 한국의 마늘 농가를 보호하기 위하여 중국산 마늘수입에 대해서 제재를 가하는

1) 세계 주요 국가들의 성장률 반전은 *The Economist* (March 18th, 2017)의 “On the rise. A synchronised global upturn is under way. Thank stimulus, not the populists”와 “Briefing The World Economy: From deprivation to daffodils” 참고.

2) 장우애, 『중국내 반한감정 확산과 영향』, IBK경제연구소 (2017.2). 이 보고서에 의하면 2015년 현재 상품수출, 관광, 콘텐츠산업의 대중 노출도는 한국GDP의 7.8%에 이르며, 이는 일본보다 큰 수준이다.

세이프가드 조치를 한국정부가 취했으나, 중국이 한국산 화학 및 전자제품 수입에 대해 제동을 걸자 한국정부가 세이프가드 조치를 철회한 사례가 있다.

〈표 1〉 중국의 경제보복이 한국경제에 미치는 영향

- (시나리오 1) 상품수출 5%, 관광객 20%, 콘텐츠 부가가치 10% 감소
- (시나리오 2) 상품수출 10%, 관광객 30%, 콘텐츠 부가가치 20% 감소

< 시나리오별 중국의 경제보복이 경제에 미치는 영향(단위 : 억달러) >

		상품수출	관광	콘텐츠	전체
시나리오 1 (Bad)	부가가치	41.4 ↓	31.0 ↓	9.2 ↓	76.9 ↓
	GDP 기여도	0.30%p ↓	0.23%p ↓	0.07%p ↓	0.59%p ↓
시나리오 2 (Worst)	부가가치	82.7 ↓	46.5 ↓	18.3 ↓	147.6 ↓
	GDP 기여도	0.60%p ↓	0.34%p ↓	0.13%p ↓	1.07%p ↓

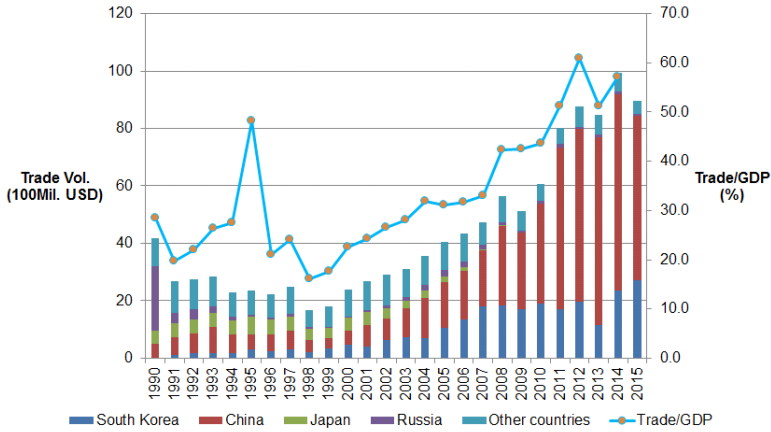
출처: 장우애, 『중국내 반한감정 확산과 영향』, IBK경제연구소 (2017.2)

중국의 대한무역제재가 장기간 가기는 힘들 것이라고 예상하는 또 다른 이유는 이와 같은 제재가 중국경제에도 피해를 줄 수 있다는 것이다. 중국과 한국의 무역구조는 아직은 경쟁적이라기보다는 보완적인 측면이 강하며, 중국은 한국으로부터의 중간재와 자본재 수입을 단기간에 대체하기 힘든 실정이다. 또한 국제사회에서도 미국 우선주의에 대한 공동대처, 환경문제 등에 있어서 공조를 취해야 할 입장이다. 특히 2017년 1월 다보스포럼에서 행한 시진핑 주석의 연설은 이런 측면에서 매우 고무적이다. 시주석은 자유무역과 열린 세계화로 인해 중국경제가 이제까지 큰 혜택을 보았음을 인정하면서, 앞으로도 중국은 세계경제의 자유로운 무역과 투자를 위해 노력(commit)하겠다는 의지를 여러 차례 언급하였다. 특히 현재 한국과 중국 사이에 문제가 되고 있는 관광산업에 대한 언급도 하고 있다. 시주석은 중국 관광객들이 향후 5년 사이에 7억번의 해외여행을 할 것이며, 이를 통해서 세계경제성장에 기여할 것이라고 언급하고 있다. 한국은 중국정부의 이와 같은 공식적인 입장을 적극적으로 인용하면서 현재 중국이 한국에 대해 가하고 있는 무역제재의 부당성을 주장해야 할 것이다. 또

한 무엇보다도 중요한 점은 사드사태가 야기된 근원은 북한 핵문제이며, 이를 해결하기 위해서는 중국의 적극적인 노력이 필요하다는 점이다. 현재 중국정부는 UN안보리 결의에 의거하여 필요한 모든 경제적 조치를 취하고 있다고 이야기하고 있다. 하지만 중국 단독으로의 제재는 가하지 않고 있으므로, 현실적으로는 여전히 북한에 대한 제재를 강화할 수 있는 여지가 있다. 우선 중국의 대북경제제재는 주민들의 생활과 연관된 부분(민생용)에 대해서는 부과되지 않고 있다. 하지만 북중간의 경제교류 중 어느 부분이 주민들의 생활과 연관되어 있는지에 대한 해석은 불분명할 수 있다. 또한 비록 최근에 북한으로부터의 석탄수입 등을 줄이고 있으나, 여전히 석유와 같은 전략물자의 대북수출은 계속되고 있다. 흔히들 국제규범을 어긴 국가에 대한 경제제재는 효과를 보기 힘들다고 한다. 이는 경제제재를 당하는 국가뿐만 아니라 제재를 가하는 국가도 피해를 볼 수 있기 때문이며, 또한 경제제재는 당하는 국가들이 여러 가지 대안을 모색함으로써 무력해 질 수 있다. 하지만 북중간의 경제제재는 이 두 가지 경우에서 예외적이다. 중국의 입장에서는 북한과의 무역 및 투자가 소액이기 때문에 크게 피해를 볼 여지가 없다. 또한 <그림 1>에서 보듯이 중국은 현재 북한의 유일한 무역상대국이므로, 중국이 북한에 경제제재를 본격화할 경우 북한은 그 대안을 찾기 힘들게 된다. 북한의 유일한 무역상대국으로서 중국이 가지고 있는 영향력을 십분 발휘한다면, 북한 역시 현재와 같이 핵무기개발을 계속하기는 힘들 것이다.

중국에 대한 설득도 중요하지만, 피해를 최소화하기 위한 대책도 마련해야 할 것이다. 우선 군사적 정치적인 이유로 경제제재를 가하는 것은 한중FTA 및 WTO의 정신에 위배됨을 주지시킬 필요가 있다. 특히 세계자유무역의 옹호자로 자처하는 중국이 말과 행동을 다르게 한다면, 한중FTA의 위배일 뿐 아니라 궁극적으로는 WTO의 분쟁해결기구에 의해 문제를 해결할 수밖에 없다는 메시지를 주고 또 실질적이고 구체적인 자유무역 위배사실을 수집할 필요가 있다.

〈그림 1〉 북한의 무역상대국과 무역비중



출처: 북한의 대외무역동향 1996~2012, KOTRA 해외비즈니스 정보포털 (<http://www.globalwindow.org>), KDI, 『1990~2008년 북한무역통계의 분석과 재구성』, KDI, 2010년 12월. GDP Source: UN data (<http://data.un.org>), North Korea Statistics (<http://kosis.kr/bukhan>)

향후 대외경제정책에 대한 제언들

이번 사태를 계기로 한국의 위정자들과 기업인들은 다음과 같은 점들을 도모해야 할 것이다. 첫째, 중국과 같은 국가를 상대함에 있어서는 양자구도보다는 다자간구도에서 문제의 해결을 도모해야 한다는 것이다. 사드문제의 경우 중국의 압력을 한국경제가 혼자 부담하는 것 보다는, 미국과 일본 등 관련 국가들의 협조와 도움을 요청할 수 있다. 또한 새롭게 대두되고 있는 미국 우선주의에 대한 대처는 한국과 중국 그리고 일본의 협력 필요성을 강조하며, 동아시아 3개국의 공조 또한 이끌어낼 필요가 있다. 이런 의미에서 그동안 수면 아래로 잠자고 있었던 한중일FTA의 논의를 재개함도 고려할 만하다. 특히 일본의 경우 그동안 공을 들였던 TPP가 무산되었으므로, TPP를 대신할 수 있는 한중일FTA에 대한 긍정적인 반응을 끌어낼 수 있을 것이다. 다자구도에서의 해결책은 예를 들어 얼마 전 개최

된 G20 등의 모임에서 정치적인 이유로 경제제재를 가하는 것은 시진핑 주석이 이야기한 자유무역옹호의 정신에 위배됨을 제시할 수도 있었을 것이다. 궁극적으로는 WTO와 같은 다자기구에서 그 해법을 모색할 수 있는 준비를 해야함은 물론이다. 또한 이런 관점에서 보았을 때 중국내 다양한 목소리를 형성하기 위한 노력도 중요하다. 중국의 언론이 국영기관에 의해 통제되고 있는 상황에서 중국 국민들에게 사드 등과 관련된 정확한 정보를 제공하는 것은 한국 민간의 역할이 될 것이다.³⁾

둘째, 이번 사태를 계기로 지나치게 높은 중국의존도의 내용과 정도를 낮출 필요가 있을 것이다. 앞서 인용한 IBK경제연구소의 분석에 의하면 2015년 현재 상품수출, 관광, 콘텐츠부가가치의 분야에서 한국경제는 GDP의 7.8%에 해당하는 크기로 중국에 노출되어 있다고 한다. 무역부문 뿐만 아니라 투자부문까지 합할 경우 한국경제의 중국의존도는 이보다 높게 추정될 수 있다. 이와 같이 높은 의존도는 한국경제의 취약점으로 작용할 수 있으며, 아직까지는 국제규범보다는 힘의 논리로 양국문제를 해결하려고 하는 중국의 행태를 감안할 때 더더욱 그러하다. 사실 중국 의존도를 낮추고 대중국 수출 및 투자의 내용을 변화시켜야 한다는 지적은 이번 사태 이전에 이미 많은 전문가들로부터 나오고 있었다. 특히 중국의 성장이 낮아지면서 중국정부가 소위 ‘공급측 개혁’을 통해 성장의 내용을 전환하고 있는 시점이어서 더더욱 그러하다. 중국은 과거 고도성장시기의 투자, 수출, 그리고 제조업 위주의 성장에서 소비, 내수, 그리고 서비스업 위주의 성장으로 전환하고 있다. 특히 양적 성장에서 고부가가치 위주의 질적 성장으로의 전환을 꾀하고 있다. 이러한 변화에 맞추어 한국기업들의 대중국 수출 및 투자 역시 변해야 할 것이다. 사실 이러한 변화는 이미

3) 이런 관점에서 2017/3/16 게재된 조선일보의 기사는 매우 고무적이다. 장국인민 정치협상회의 상무위원인 자칭귀 베이징대 국제관계학원장이 사드보복 효과는 제한적이고 중국에 대한 위협도 커서 신중할 필요가 있다는 주장을 함. 또한 정치적 이유로 외국기업인 롯데마트 불매운동 등을 하면 앞으로 어느 외국기업이 중국에 투자하겠는가 문제를 제기함. 궁극적으로 경제문제는 경제논리로 해결하고, 군사문제는 군사적 대응(사드 감시 등)을 해야한다고 주장함.

점진적으로 행해지고 있었다. <표 2>는 이러한 변화를 잘 보여주고 있다. 2000년의 경우 한국의 대중 수출 중 88%는 중간재와 자본재 수출이 차지하고 있었으며, 최종재는 12%에 불과했다. 하지만 지난 15년간 이 구조는 점진적으로 바뀌었으며, 2015년 현재는 최종재가 22%로 증가하였다. 특히 앞으로 큰 성장이 예상되는 중국 내수시장을 겨냥한 소비재수출의 비중이 증가한 것이 눈에 띈다. 하지만 이미 중국정부의 성장전략이 내수위주의 성장으로 바뀐 만큼 이러한 변화는 앞으로 보다 가속화되어야 할 것이다. 중국의존도를 낮추기 위해서는 수출구조의 변화뿐 아니라, 수출상대국의 변화도 도모해야 할 것이다. 현재 한국 수출의 약 1/4이 중국으로 향하고 있는 구조는 장기적으로 유지되기 힘들며 또한 바람직하지도 않다. 그러므로 앞으로는 중국시장의 비중을 줄이면서 선진국 및 신흥국가들에 대한 수출 및 투자 비중을 늘리는 노력을 해야 할 것이다. 한국경제는 이와 유사한 경험을 이미 80년대와 90년대를 통해서 한 기억이 있다. 당시 미국에 대한 수출비중이 지나치게 높다는 지적이 있었으며, 이를 낮추기 위해서 수출대상국을 다변화한 경험이 있다. 또한 2012년 센카쿠 열도 사태 이후 일본의 노력을 눈 여겨 볼 필요가 있다. 특히 관광산업에서 일본은 감소된 중국관광객 숫자를 만회하기 위해서 자국의 관광산업 경쟁력을 강화하는 동시에 관광객을 다변화시키는 노력을 기울였다. 그 결과 2012년과 2013년 사이 일본을 찾은 전체 관광객 중 중국 관광객의 비중은 17.1%에서 12.7%로 줄었지만 전체 관광객 숫자는 836만명에서 1,036만명으로 증가하였다. 그리고 중국 관광객 비중도 이후 확대 2015년에는 전체의 25.3%로 회복된 사례가 있다.⁴⁾

4) 장우애, 『중국내 반한감정 확산과 영향』, IBK경제연구소 (2017.2).

〈표 2〉 한국의 대중국 수출의 용도별 비중의 추이

(단위: %)

연 도	중 간 재		원자재	최 종 재	
	반제품	부품 · 부분품		자본재	소비재
2000년	66.16	21.22	0.37	9.67	2.55
2001년	63.86	21.21	0.32	11.88	2.68
2002년	51.33	24.26	0.29	21.30	2.74
2003년	43.29	28.50	0.37	25.10	2.41
2004년	40.88	31.73	0.44	24.53	2.27
2005년	38.77	37.53	0.43	20.90	2.28
2006년	38.38	39.46	0.44	19.28	2.30
2007년	37.14	38.97	0.69	20.55	2.49
2008년	39.98	36.84	0.67	19.88	2.49
2009년	37.20	38.62	0.68	20.72	2.42
2010년	34.41	41.03	0.53	20.88	2.87
2011년	36.47	38.64	0.67	19.77	3.84
2012년	34.25	42.22	0.57	18.23	3.55
2013년	33.26	44.81	0.47	17.75	3.61
2014년	35.36	43.72	0.42	16.73	3.69
2015년	27.25	50.27	0.52	17.73	4.07

출처: 김성순, 최명식, “중국의 산업구조 변화가 국내산업에 미치는 영향 분석”, 2017년 2월10일 경제학공동학술대회 한국동북아경제학회 세션 발표논문.

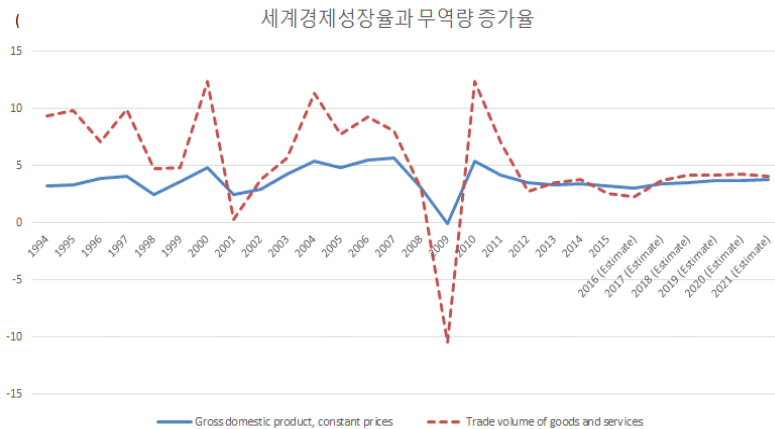
원출처: UN Comtrade Database.

셋째, 주변국과의 무역불균형을 완화시킬 필요가 있다. 현재 한국경제는 고질적으로 대중무역과 대아세안무역에서는 큰 폭의 흑자를 그리고 대일 무역에서는 큰 폭의 적자를 기록하고 있다. 이와 같은 상황에서는 무역불균형의 문제가 언제든 무역갈등의 소지로 표출될 가능성이 있다. 다행히 상품무역에서 대일무역적자는 줄어들고 있으나, 아직 대중무역의 흑자는 큰 폭의 불균형을 이루고 있다. 이러한 불균형을 완화시키기 위해서는 다음과 같은 조치들이 필요할 것이다. 우선 대일무역적자의 축소와 대중무역흑자의 축소를 동시에 추구하여 전체적인 대외무역수지의 균형을 도모해야 할 것이다. 또한 현재 다른 선진국들에 비해서 산업내 무역의 비중이

낮은 동아시아의 무역구조를 보다 개방적으로 바꾸어서 산업간 무역 비중을 줄이고 사업내 무역 비중을 늘리는 노력을 함께 경주하여야 할 것이다. 또한 무엇보다도 한국이 내수 비중을 증대시켜서 한국경제가 수출에 의존하는 상대적인 비율을 점차 낮추어야 한다.

넷째, 앞에서 지적한 바와 같이 한국경제는 앞으로 내수와 수출의존도가 균형을 이루는 성장을 도모해야 한다. 지나치게 수출의존도가 높은 경제는 사드사태와 같은 외부충격에 취약할 수밖에 없다. 더욱이 이미 고부가가치화한 수출산업의 구조로 인하여 수출과 내수 그리고 수출과 고용 사이의 연결고리가 많이 취약해 진 것이 사실이다. 또한 이미 세계경제는 내수위주의 성장이 대세가 되고 있다. <그림 2>에서 보듯이 2012년 이후 세계무역량증가율이 경제성장률보다 같거나 낮게 나타나고 있다. 최근 수년간 세계경제성장률은 평균 3-4% 수준으로 과거 90년대와 비슷하다. 하지만 90년대는 무역량 증가율이 5-10% 수준이었으나, 현재는 무역량 증가율이 4% 정도에 불과하다. 이는 곧 전세계 주요 국가들의 성장이 무역보다는 내수에 기반하고 있다는 반증이 된다.

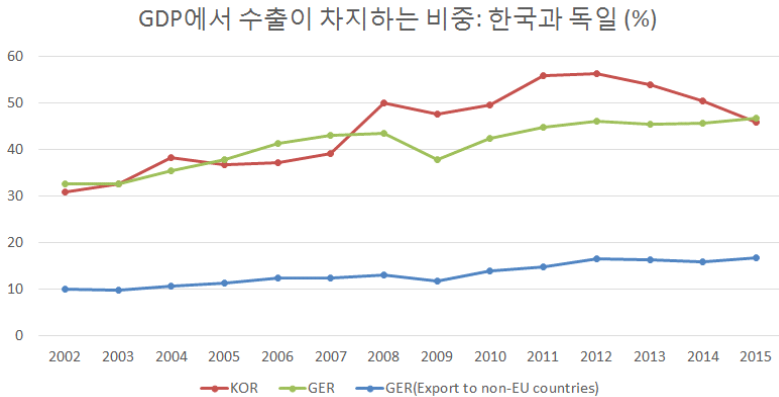
〈그림 2〉 세계 경제성장률과 무역량 증가율



출처: IMF

아마도 선진국들 중에서 수출의존도가 한국 정도로 높은 국가는 독일이 될 것이다. <그림 3>에서 보듯이 2015년의 경우 양국의 수출의존도는 GDP의 46-47% 정도로 비슷하다. 하지만 독일의 경우 전체 수출의 절반 이상이 단일 시장인 유럽으로 가고 있으며, 유럽으로의 수출은 사실상 내수와 마찬가지로 현실이다. 내수시장과 사실상 차이가 없는 유럽으로의 수출을 배제할 경우 독일의 수출비중은 GDP의 20%에 불과하며 이는 일본의 수준을 약간 상회하는 수준이다.

〈그림 3〉 한국과 독일의 수출의존도



그러므로 한국경제 역시 안정적인 성장을 위해서는 내수비중을 늘려야 하며, 특히 내수 중에서도 소비의 비중을 늘려야 할 것이다. 현재 소비의 비중은 GDP의 50% 정도이며, 이는 OECD국가들 중에서 최하위권에 속한다. 이와 같이 위축된 소비의 비중을 늘리기 위해서는 소비여력이 있는 고소득층 및 노령층의 소비를 유도하여야 하며, 사회 전체적으로 소비가 미덕이라는 인식과 함께 소비를 억누르는 요소들을 제거해야 할 것이다. 특히 소득계층과 연령층에 상관없이 대부분의 자산이 부동산에 묶여 있는 현실을 감안할 때 부동산 자산을 유동화 할 수 있는 다양한 조치들이 필

요할 것이다. 이를 위해서는 부동산 거래를 정상화 시키고, 재개발 등에 대한 규제를 완화하며, 또한 주택연금 가입에 대한 조건을 완화할 필요가 있다.

맺는말

여러 가지 내외외환의 어려움을 맞고 있는 한국경제의 입장에서 사드사태는 분명 단기적인 악재가 될 것이다. 하지만 이를 계기로 우리는 앞서 제안한 방향으로 대외경제정책을 변환할 필요가 있다. 이러한 변화를 도모하는데 있어서 일본의 아베노믹스 사례가 우리에게 좋은 함의를 줄 수 있다. 일본의 경우 센카쿠 열도 사태에 대한 중국의 경제제재를 의연히 대처하였으며, 오히려 이를 기회로 삼아 여러 가지 경제개혁을 추진하였다. 특히 아베노믹스의 제3의 화살이라고 할 수 있는 성장전략을 꾸준히 일관성 있게 추진하고 있다. 이는 경기활성화를 위해 벤처, 관광산업, 도시재개발 등 규제완화를 적극 시도하고 있으며, 법인세 인하, 노동시장 유연화 개혁 등을 통해 기업하기 좋은 환경으로 탈바꿈하고 있다. 또한 쌀 보조금의 점진적 폐지와 함께 기업 및 금융기관들이 농지의 50%까지 소유할 수 있게 하는 농업개혁 등 정치적으로 민감한 개혁까지 소신 있게 추구하고 있다. 동시에 성장의 주역을 민간기업으로 인식하여 각종 개혁을 추구하는 동시에 실패한 기업에 대해선 혹독한 구조조정과 책임을 묻고 있다. 이제 이러한 일본의 사례를 반면교사로 삼아 사드사태와 관계없이 우리의 대외경제정책을 상기한 방향으로 개선시켜야 할 것이다.

위기극복과 국민통합을 위한 시국대토론회

조기대선정국과 ‘사드리스크’, ‘트럼프리스크’

발 행 처 : 사단법인 **한국정치학회**
전화: (02) 3452-9555
E-mail: kpsa@kpsa.or.kr

인 쇄 처 : 도서출판 **새로문화**
전화: (02) 313-1431(代)
E-mail: sero31@hanmail.net
