6장

정치분야 미래전략

1. 정치제도

2. 행정전략

3. 통일전략

4. 외교전략

5. 국방전략

6. 정보전략

7. 사회안전전략

1

정치분야 미래전략

정치제도

2015년 대학내일 20대연구소가 20~50대를 대상으로 실시한 '대한민국 이미지 인식조사'에 따르면 정치, 경제, 교육, 복지, 안전, 고용, 여섯 분야의 현재 만족도와 미래전망 평가에서 정치분야가 가장 낮은 평가를 받았다고 한다. 2012년 리서치앤드리서치의 '한국사회 갈등구조 조사'에서도 한국의 발전을 저해하는 요인으로 부정부패, 경제양극화, 재벌독점, 불안정한 고용시장, 비효율적인 교육제도, 지역불균형 등 여러 구조적 문제를 제치고 정치권의 무능과 대립이 1순위를 차지했다.

정치야말로 제반 사회의 요구와 갈등을 조정하고 집단적 선택으로 수렴하는 과정임에도 현재 정치의 수준과 전망에 대한 평가가 이렇게 낮은 것은 그만큼 우리사회에서 정치에 대한 제대로 된 미래전략이 절실함을 반증한다. 특히 정치제도가 한 사회 내 다양한 정치주체가 상호작용하는 방식을 규정하고 제한하는 규범과 규칙을 내포한다고 할 때, 정치에 대한 불신과 혐오, 회의주의가 팽배하다는 것은 그 사

회의 정치제도가 제대로 디자인되어 있는지 재고할 필요를 제기한다.

주지하다시피 한국정치의 현대 민주화 역사는 4.19혁명으로 거슬러 올라가나, 현재 작금의 정치제도는 1987년 민주화운동 항쟁으로 형성된 정치지형에 기원을 두고 있다. 소위 '87년 체제'라고 하는 지난 30여 년의 한국 민주주의 정치제도는 독재정치를 종식하고 절차적 민주주의를 확립하는 데는 성공하였으나 지역주의 기반 정당체제, 제왕적 대통령제, 행정권력과 입법권력의 비대칭, 이익집단 갈등심화, 정치 소외집단의 주변부화 등 민주정치의 실질적 내용에 있어서 시민들의 기대와 요구에 많이 부족했다.

1987년 6월 민주항쟁의 결과, 제6공화국 헌법체제가 탄생하였다. 대통령 직선제의 쟁취라는 목표를 달성했으나, 30여 년이 다 되어가는 지금 현재는 6공화국 헌법의 한계가 극명하게 드러난 상태다. 특히 헌법을 구성하고 있는 정치시스템과 정당시스템의 근본적인 충돌이 일어나고 있다. 정부형태는 대통령제를 기본으로 하면서도 내각제적 요소를 혼합하고 있다. 국무총리제도, 국회의원 각료임명권, 정부 법률안 제출권 등이 내각제 요소이다. 또한 정당형태는 강력한 중앙당의 존재로 정당과 정당이 충돌하는 내각제 정당의 전형적인 형태를 띠고 있다. 또한 결선투표가 없는 대통령 직선제, 소선거구 단순다수대표제 국회의원 선출제, 정당법의 엄격주의 등으로 사실상 '양당제'가 강제되어 있다. 순수 대통령제가 유지되려고 한다면 제도적으로 미국식 정당시스템을 가져야 한다. 즉 미국처럼 중앙당의 존재가 거의 없는 형태의 '유연하고 느슨한 정당체제'와 중앙당의 간섭이 없는 '오픈 프라이머리'가 공천제도로 정착돼야 하고, 원내정당의 주도로 이루어지는 '교차투표(크로스보팅)'가 일상적이어야 한다. 또한 의회의 상원과 하원이

라는 이원적 구성과 연방제 분권도 미국식 대통령을 구성하는 요소라고 할 수 있다. 따라서 현행 한국의 정치제도와 환경은 '순수 대통령제'와는 동떨어져 이를 유지할 수 없다. 정당체제는 유연성이 전혀 없는 '양당제'로 구축되어 있고, '여당과 야당'이라는 내각제에서나 통칭되는 개념으로 국정을 운영하면 대결적 구도를 극복할 수 없다. 지금의 정치는 서로를 '대화와 타협'을 매개로 한 동반자 관계로 보는 것이 아니라, '무한대립'과 '제로섬 게임'을 특징으로 하는 대결과 제압의 극단적 대결정치 구도를 형성하고 있다.

뿐만 아니라 권력구조를 제도화하는 형태에 있어서도 1987년 체제는 대통령제와 내각제가 혼합된 형태로 권력 균형과 견제의 원리에 기반한 대통령제의 취지와 달리, 대통령과 행정부 권력의 비대칭적 우위로 말미암아 사회의 다양한 요구가 정치과정에 제대로 반영되지 못하는 한계를 지니고 있다.

따라서 정치제도의 미래전략에서는 향후 30년을 내다봄에 있어 민주주의의 질적 고양과 더불어 정치제도의 상보성 또는 조응성 제고라는 두 가지 논의를 담아보고자 한다.

한국정치의 해결과제

한국의 정치제도를 비교국가적 관점에서 보면 몇 가지 주목할 점이 있다. 1987년 민주화 이후 한국의 정치제도는 그보다 먼저 민주정치제도를 앞서 구현한 국가들에 비해 헌법 개정의 경직성이 크고, 집행부 권력이 상대적으로 강하며, 의회 내 다수당의 일당내각 지배가 심하며, 특히 소선거구제로 인해 선거의 불비례성이 압도적으로 높다.

대부분의 국가와 마찬가지로 우리나라 역시 헌법 개정이 일반 법률보다 훨씬 복잡하고 까다로운 경성헌법주의를 채택하고 있지만, 우리의 현행헌법은 그중에서도 개헌과정이 극도로 경직되어 있다. 이는 무엇보다 우리 현대사에서 개헌이 집권자의 정권 연장의 도구로 전락한 경험을 갖고 있기 때문에 헌정질서의 안정과 민주주의 수호라는 측면에서 충분히 이해된다. 그러나 21세기 급변하는 사회적 변화와 시민들의 정치적 성숙도를 고려할 때 현행헌법의 과도한 경직성은 다원화된 정치사회 현실과 괴리된 형태이며, 헌법의 규범력 저하로 이어질 염려도 있다.

집행부 권력의 비대칭적인 우위는 현재 한국의 입법부와 행정부 관계에 대한 재고를 요하는 문제이다. 원래 입법과 행정이 융합된 의회제에서는 의회의 신임에 기초한 내각이 책임정치를 실현하는 구조이므로 정부 운영에 있어 집행부의 우위가 전제되어 있다. 반면 대통령제는 의회와 대통령의 이원적 정통성dual legitimacy을 바탕으로 삼권분립 원칙하에 견제와 균형의 원리로 작동하므로 입법부의 제대로 된 행정부 감시와 감독이 성공의 관건이라 할 수 있다.

제6공화국 헌법이 탄생한 이래로 약 28년 동안 대통령제와 내각제라는 시스템이 충돌하고 있다. 해마다 국회에서 법안처리와 예산안 처리로 물리적 충돌을 반복하고 있다. 국민들은 선진국 문턱에 진입한 국가 위상으로 볼 때, 의회에서의 물리적 충돌을 극도로 혐오하고 있다. 이런 여론을 의식해 19대 국회의원 총선거를 앞두고, 대결정치와 물리적 충돌을 줄이기 위해 여야의 타협으로 탄생한 것이 이른바 '국회 선진화법'이다. 지금 대한민국의 국회는 다수제 민주주의와 협의제 민주주의가 공존하고 있다. 의회를 중심으로 다수제의 효율성보다는

여야 합의성을 높이자는 인식이 이루어지고 있다. 대표적으로 국회 선진화법과 국회 원구성 과정에서의 상임위원장의 배분을 들 수 있다. 1988년 헌정 사상 최초로 여소야대가 이루어지면서 국회법 협상으로 야당에게도 상임위원장이 배분되었고, 최근에는 국회 법사위원회 위원장은 야당이 하는 것이 관례화되었다. 국회는 '합의제 민주주의' 시스템으로 옮겨가고 있는데, 대통령은 제왕적 권위주의 체제를 유지하고 있어 제도 간 상호보완성이 떨어질 뿐만 아니라 충돌이 일어나고 있다.

그러나 우리나라는 최근 국회의 입법권 강화 경향에도 불구하고 여전히 행정부 권한이 절대적으로 강한 비대칭 구조다. 이는 지난 30여 년 압축성장의 과정에서 강력한 권위주의 정부 드라이브로 산업부흥과 경제발전을 추동한 발전주의 국가developmental state 패러다임의 역사적 산물로, 1990년대 이후 본격화된 사회적 다원화와 경제적 세계화 속에서 점점 다양해지는 사회경제적 요구를 담아내는 데 심각한 한계로 작용하고 있다. 특히 행정부의 비대칭적 우위는 민주주의 이행이 사반세기가 넘었음에도 대통령 권한이 필요 이상으로 과대하고 국정 운영이 대통령 개인의 의지에 지나치게 의존하는 제왕적 대통령제의 각종 폐단과도 맞물려 있다.

최소승리 일당내각, 선거의 불비례성은 궁극적으로 민주적 대표성의 문제다. 우리처럼 선거구에서 최다득표자 1인을 선출하는 소선거구 단순다수제를 채택하는 경우 최다득표가 아닌 후보 또는 정당이 얻은 표가 사표가 되기 때문에 이들 표에 나타난 국민들의 선호와 의사는 정치과정에 대표되지 못한다. 특히 사회가 양극화되었거나 혹은 매우 다원적일 때 단순다수제와 일당내각은 사회의 다양한 이해와 갈

등을 정치과정에 수렴하고 조정하기에 매우 제한적인 기제일 수밖에 없다. 물론 우리는 전국단위 정당명부 비례대표제를 같이 실시하고 있어서 단순다수제 소선거구제의 승자독식 구조를 보완하는 측면이 없지 않으나 그 규모나 운영방식에 있어서는 표의 등가성 등의 실질적인 효과를 거두기에는 매우 미흡한 것이 사실이다.

정치제도는 궁극적으로 정치를 담아내는 틀로서 정치행위자들의 상호작용을 공식, 비공식적으로 규율하고 제어하는 규범이자 규칙이다. 그렇다면 한국의 현 정치제도가 한국의 민주주의 정치를 제대로 담아낼 수 있는 틀인지 묻는다는 것은, 우리의 민주주의가 제대로 작동되고 있느냐 하는 문제와 직결된다.

올해 초 전세계 정치지도자와 최고경영자들이 전지구적 현안과 미래에 대해 머리를 맞대고 토론하는 세계경제포럼WEF에서는 2015년 10대 트렌드 중 다섯번째로 대의민주주의representative democracy의 약화를 꼽았다. 실제로 1970년 이래 투표율은 전세계적으로 대통령제나 내각제 할 것 없이 지속적으로 하락하고 있다.

대의민주주의의 약화가 의미하는 것은 여러 가지가 있겠지만 무엇보다 민주주의의 '양'은 확대되었지만 '질'이 저하되고 있다는 뜻이다. 1990년대 초 하버드 정치학자 새뮤얼 헌팅턴Samuel Huntington은 『제3의 물결: 20세기의 민주화』라는 저서에서 19세기 후반 서유럽에서 합스부르크 등 제국의 몰락과 민주주의 수립(1차 물결), 제2차 세계대전 직후 제3세계 국가들의 독립에 따른 민주정 수립(2차 물결)에 이어 1970~1980년대 동유럽, 아시아, 남미를 휩쓴 민주주의 이행을 제3의 물결로 지칭하였다. 민주주의 이행에 성공한 수로만 볼 때 제3의 물결은 그중 최대의 변화로 1973년 초 30개에 불과한 민주주의 체제가

1990년 59개로 두 배나 늘었다.

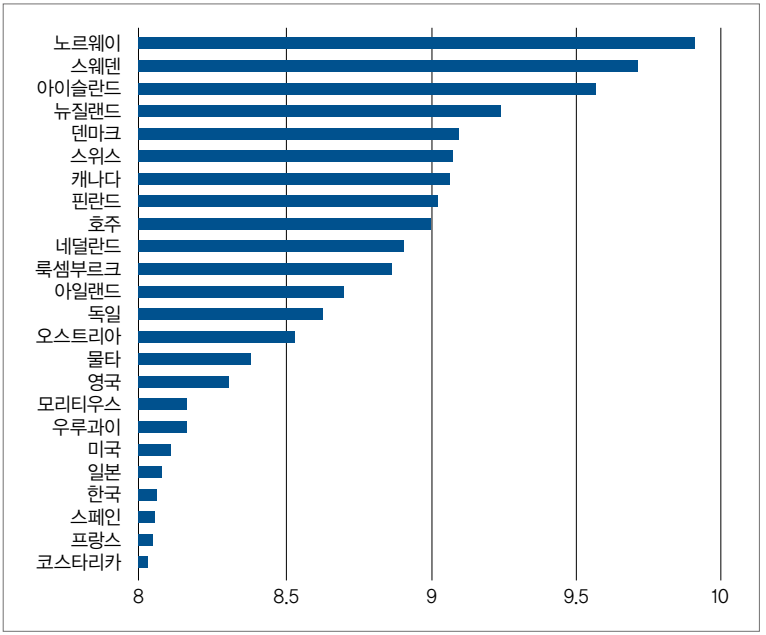
한국 역시 제3의 물결에서 민주화를 이룩한 대표적인 동아시아 국가로서 1987년 6.10 민주화항쟁으로 직선제 개헌을 통해 정치적 민주주의를 확립하였다. 이후 30여 년 소위 '87년 민주주의체제'는 사회 제반의 권위주의를 청산하고 제도적 민주주의가 확립되는 과정이었으나 동시에 지역주의 기반 정당체제, 제왕적 대통령제, 행정권력과 입법권력의 비대칭, 이익집단 갈등심화, 정치 소외집단의 주변부화 등 민주정치의 실질적 내용에 있어서 시민들의 기대와 요구에 미치지 못했다. 즉 좁은 의미의 절차적, 정치적 민주화에는 성공했지만, 정치, 사회, 경제 전반에 실질적 민주주의가 착근하지는 못함으로써 시민들의 정치에 대한 불신과 소외감이 증폭되는 결과를 낳았다.

민주주의 '질'의 저하는 비단 한국에만 국한된 현상은 아니다. 민주주의 비교연구의 대가 로버트 퍼트남Robert Putnam은 2000년대 초 『나 홀로 볼링』이라는 저서에서 민주주의가 오래전 공고화된 미국에서도 1980년대 이후 자발적 시민 결사조직이 감소하는 등 시민참여문화의 쇠퇴와 사회적 자본의 저하를 지적한 바 있다.[1]

최근 『이코노미스트』에서 발표한 민주주의 수준 지수에 따르면 한국 민주주의의 질은 민주주의가 공고화된 국가 중에서도 매우 낮은 것으로 나타난다.[2] 10점 만점에서 8점 이상을 'full democracy'로 분류하는데 한국은 24개 국가 중 21위에 머물러 있기 때문이다.

한국 민주주의의 질 저하는 다양한 형태로 나타나고 있는데 무엇보다 투표율의 지속적 하락추세를 들 수 있다. 1987년 민주화 이후 총선 투표율은 계속 하락하여 2008년 치러진 18대 국회의원 선거는 대선과 지방선거를 포함해 역대 가장 낮은 투표율인 46.1%를 기록했다.

〈그림 6-1〉 민주주의 지수 국가 비교(이코노미스트, 2014년)



투표율의 장기적인 저하는 무엇보다 대의민주주의의 기반을 흔드는 심각한 정치불신과 혐오를 시사한다는 점에서 매우 우려할 만하다.

유권자의 관점에서 볼 때 투표율의 하락은 자신의 투표가 사표가 되는 현상이 일반화되는 것에 따른 반응이라고 볼 수 있다. 유권자 권리를 사표의 관점에서 접근하면 현 소선거구 단순다수대표제는 50% 가까운 사표를 만드는 제도이다. 정치적 의사표시의 결과가 자신의 투표와 연결되지 않는다면 투표의 필요성을 느끼지 못하게 된다. 현 선거법을 중대선거구제도로 바꾼다면 투표의 30% 정도가 사표가 되는 제도로 바꾸는 것이 되고, 독일식 정당명부 비례대표제가 된다면 투

표의 5% 내외가 사표가 된다.

유권자의 관점에서, 내가 투표한 표가 '죽은 표'가 되지 않고 '산 표'가 되는 제도는 선관위가 제안한 '정당명부 비례대표제'다. 2015년 초에 중앙선거관리위원회가 제안한 이른바 '독일식 정당명부 비례대표제'를 기본으로 하는 선거법 개정이 이루어진다면 민주주의의 질적 고양이 가능할 것이다. 정상적인 정치체제와 정당체제를 작동시키려고 한다면, 개헌과 정당법, 선거법의 개정을 통해 정치체제 전체의 변화와 혁신을 추구해야 한다. 특히 단기적이면서도 접근 가능한 제도개선은 '선거법'이다. 선거법은 양당제를 다당제로 전화시킨다든지, 연합연립정부 구성 등 포용적인 정치체계를 구축하는 데 바탕이 되는 제도다.

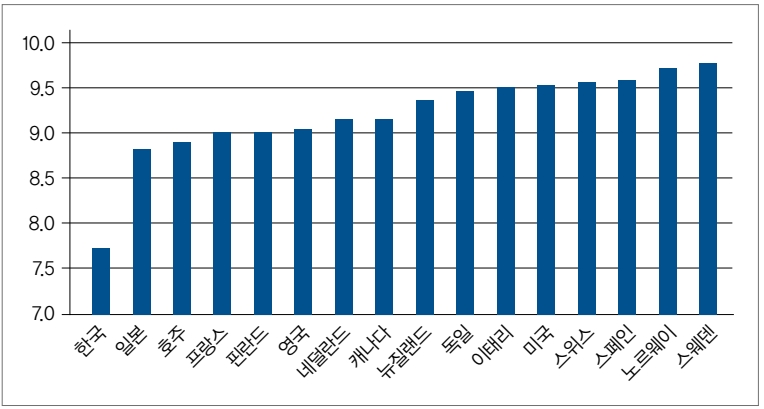
어느 선거든 20대 유권자층의 투표율은 평균보다 월등히 낮은데 이를 단순히 투표하지 않는 젊은 세대의 규범적 문제로 돌릴 것은 아니다. 미래세대의 정치적 수요가 비대칭적으로 과소대표, 심지어 배제된다는 점에서 한국 민주주의의 미래전망이 밝지 않음을 시사한다.

무엇보다 민주주의의 질적 심화는 민주주의라는 가치체계에 시민들이 얼마나 동의하고 지지하는가에 달려 있다. 최근 세계가치조사World Values Survey에 따르면 한국은 선진국과 비교할 때 일반 국민의 민주주의 지지비율이 상당히 낮은 것으로 나타났다.[3]

정치제도의 미래전략

요약컨대 향후 30년 정치제도 발전을 도모함에 있어 커다란 도전은 민주정치제도의 상보성 또는 조응성을 제고시키는 것과 민주주의의 질을 고양하는 것으로 나눠볼 수 있다.

〈그림 6-2〉 일반 시민의 민주주의 지지도



자료: 세계가치조사

정치제도의 상보성 제고는 현재 권력구조를 제도화한 형태가 과연 민주주의 작동에 최적인 시스템인지 재고하는 데서 출발한다. 주지하다시피 우리는 제2공화국 시대를 제외하고는 70여 년을 대통령 중심제로 살아왔지만 우리의 정부형태는 순수대통령제라기보다 의원내각제적 요소가 가미된 혼합형 제도다. 특히 한국에서 대통령제가 제도화된 형태는 입법부와 행정부 간 권력의 견제와 균형이라는 대통령제의 핵심원리와 달리 국정운영이 대통령 개인의 리더십에 과도하게 의존하고 그에게 필요 이상의 권한이 집중되면서 제왕적 대통령제의 폐단을 노출하고 있다. 또한 민주화 이후 장기집권 방지를 위해 도입한 5년 단임제는 임기 말 레임덕 현상과 더불어 정책 추진동력 상실과 책임 정치 실종이라는 고질적인 문제를 노정하고 있어 5년 단임제의 건설적인 재고가 요구된다.

어떻게 하면 헌법적 충돌이 일어나고 있는 정치시스템을 바꿀 것인

가 고민해야 할 시점이다. 정치제도의 상보성에서 볼 때, 당연히 개헌을 해야 한다. 현재 한국 정부형태 변화방향에 관해서는 단일한 중론이 존재하는 것은 아니며, 적어도 각 방향의 취지와 예상할 수 있는 문제점에 대한 충분한 논의가 전제되어야 할 것이다. 예컨대 순수내각제로의 개헌 시에는 총리가 실질적인 행정부 수반으로 의회의 신임을 기초로 책임 정치를 구현할 수 있는 장점이 있으나, 현실적으로 타협의 정치문화가 부재하고 비민주적 정당구조의 한계를 두고 볼 때 오히려 내각의 불안정성이 염려될 수 있다.

어느 형태로 개헌이 이루어지든지 한국 민주주의 정치제도가 제대로 작동하기 위해 가장 중요한 선결조건 중 하나는 입법부의 전문성과 대표성을 강화하는 것이다. 순수내각제에 가까운 개헌이라면 내각이 의회에서 구성되므로 더더욱 입법부가 제대로 작동하는 것이 중요하고, 순수대통령제 개헌시에도 국민의 대표기구로서 행정부 감독, 감시기능을 제대로 수행하는 것이 중요하기 때문이다.

입법부의 전문성 강화를 위해서는 인적, 재정적, 물리적 자원 확충

〈그림 6-3〉 개헌방향과 주요 문제점

과 더불어 입법부의 기본 구성요소인 정당체제의 개혁이 필요하다. 정당체제 개혁은 워낙 각 정당 및 정치인들의 이해관계가 복잡하게 맞물려 있어 단기적 해법을 도출하기는 어렵다. 그러나 앞으로 30년이라는 장기전망을 내다본다면 한국의 정당들은 후보 공천과정의 민주화 등 당내 민주주의 확립과 지역할거주의 극복, 사회의 다양성을 반영하고 대표할 수 있는 이념적 스펙트럼의 확대, 원칙에 근거한 대화와 타협을 통한 합의 구축 등 중요한 변화를 이루어내야 한다.

특히 인적자원 확보에 있어 한국의 정치엘리트 충원 메커니즘을 재고할 필요가 있다. 지난 추격성장시기의 한국은 기술관료정치technocracy라 할 만큼 각 분야에 전문성을 지닌 행정관료가 하향식 정책과정을 통해 정부정책을 주도해왔다. 문제는 행정부의 정책집행을 모니터링하고 견제해야 할 입법부의 경우 그만한 인재 충원 메커니즘을 구축하지 못하고 있다는 것이다. 소위 선거에 지면 백수가 되는 전문성이 결여된 인사들이 여전히 많다는 말이다.

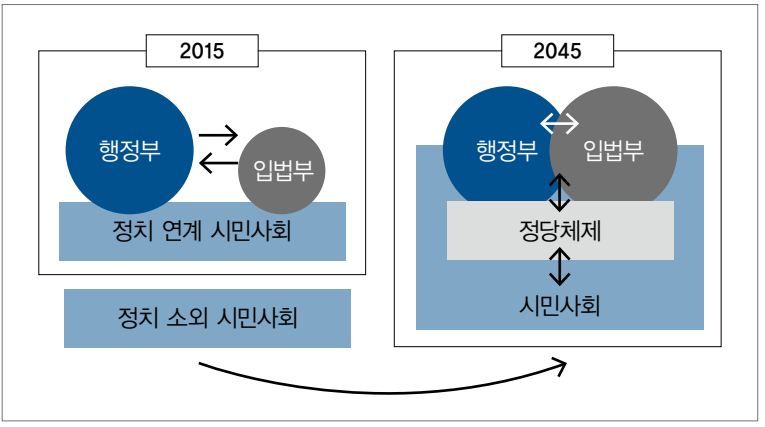
입법부를 정상화하려면 당연히 정당이 제도화되어야 한다. 한국의 정당은 제도화에 실패한 양당제다. 정당형태는 3김의 카리스마 정당에서 미국식 원내정당이 부분 혼합된 형태를 띠고 있는 단계다. 새누리당은 영남과 기득권층을 대표하는 보수정당으로 제도화에 부분적으로 성공했지만, 민주당 계열은 진보정당으로 제도화에 여전히 실패하고 있다. 각 당은 특정지역 지지기반에 의존하는 지역당의 태생적 한계를 가지고 있다. 따라서 정치상황에 대한 시민의 요구民心와 당의 결정黨心 불일치가 당연하다.

미국식 정치체제를 찬성하는 학자와 시민단체 그리고 정치인들은 느슨한 정당체제로 전환하기 위해 2004년 정당법 개정을 통해 '지구

당 폐지'를 선택했다. 이러한 정당법 개정은 몇 가지 조건들이 결합되면서 이루어졌는데, 첫째 '미국식 원내정당'을 도입하기 위한 조건을 마련한다는 입장에서 찬성한 학자그룹, 둘째 1997년 외환위기 이후 이데올로기였던 '고비용, 저효율'을 정당에게 적용하면서 청산되어야 할 부패구조로 '지구당'을 지목한 언론, 셋째 당시까지 정당의 자유로운 설립을 가로막고 있었던 지구당 창당의 조건 완화를 요구했던 시민단체의 이해관계가 맞아떨어진 것이다. 소위 '오세훈 법'이라 불리는 정당법 개정의 결과로 당의 기초가 되는 지구당은 폐지되었고, 오히려 강력한 중앙당이 탄생해 극단적 대결정치가 강화되었다. 정치부패 척결이라는 명분으로 지목된 '지구당'이 폐지되자 정당의 당원을 모집하는 주체가 중앙당이 되어버리는 비정상적 작동이 나타났다. 강력한 중앙당체제로 인해 공천권이 곧 당선증이었다. 지역주의에 기반을 둔 거대 중앙당의 공천문제로 각 정당은 당내권력투쟁이 격화되고 있다. 따라서 정당을 정상적으로 제도화하는 길이 정치를 정상화하는 길이다.

입법부의 전문성과 대표성 강화는 민주주의의 질적 고양에도 깊게 관련된다. 작금의 대의민주주의 위기란 결국 경제위기와 급속도의 사회변동 속에서 분출하는 다양한 사회적 수요와 요구가 제대로 정치과정에 반영되지 못하는 데에 기인하므로 민주주의의 질적 고양을 위해서는 입법부의 대표성 강화가 절실히 필요하다. 이를 위해서는 무엇보다 시민사회의 정책수요가 입법과정에 정확하게 반영되고 관련 정책정보가 정부 전체에 신속하게 전달 및 환류될 필요가 있다. 이를 위해서는 입법부와 행정부 각 부처가 효과적인 정책 협업체계를 구축하는 것 외에도 시민사회와의 협치를 통해 정책 생산, 집행, 평가가 유연하게 이루어지는 시스템을 구축해야 할 것이다.

〈그림 6-4〉 개헌 방향



대의민주주의의 위기에서 최근 부상하고 있는 이슈는 대중사회에서 대의기관을 거치지 않고 직접 시민이 정치에 참여할 수 있는 기술적 대안, 즉 일각에서 직접민주주의를 앞당긴다고 예측해온 디지털네트워크 기술의 발전이다.

가만히 상상해본다면 시민들이 선거일에 투표소에 나타나지 않아도 집이나 직장에서 PC혹은 스마트폰으로 정치적, 정책적 사안에 대해 '좋아요'라고 클릭하는 것이다. 공공의 이슈에 대해서 이렇게 실시간으로 시민들이 직접적 의사표현을 할 수 있다면 굳이 정당이나 정치인이 정치라는 장을 독점하지 않게 될 것이다.

인터넷민주주의, 디지털민주주의, e-민주주의 등 다양한 이름으로 불리는 이 직접민주주의의 가능성은 최근 소셜미디어의 확장으로 더욱 힘을 얻고 있다. 즉 시민들이 기존의 제도화된 정치에 정치의 소비자로 참여하는 것이 아니라 적극적인 정치의 생산자로 정치과정을 주

도하는 것이다. 정당이나 이익집단, 언론 등이 일방적으로 정보를 제공하고 정치현안을 주도하는 것이 아니라, SNS 등 개인미디어의 도래로 시민 각자가 직접적으로 정치적 정보를 가공하거나 정치적 의제를 형성해나가는 현상을 쉽게 접할 수 있다.

물론 디지털민주주의가 오히려 민주주의 경험을 더 얄팍하게 만든다는 반론도 만만치 않다. 즉 어떤 중요한 정치적 사안이나 정책적 결정에서 진지하게 토의하고 조정하는 과정보다 온라인에서 '좋아요'라고 클릭하는 행동으로 정치적 의사표현을 했다는 '사이비 만족감'을 부추긴다는 것이다.

정보통신기술의 발전속도를 감안할 때 향후 30년은 모종의 직접민주주의를 가능케 할 기술이 충분히 고도화될 수 있는 시간이지만, 대의민주주의의 위기가 직접민주주의적 정치 참여방식의 확산으로 극복될 것인지 오히려 대의민주주의 자체가 역사의 뒤안길로 사라질 것인지를 가늠하기에는 이르다고 본다.

정치생태계의 구조를 바꾸자

정치가 중요한 것은 정치가 우리 삶의 질을 결정하기 때문이다. 정치에 대한 고전적인 정의 중 하나는 '가치의 권위적인 배분'이다. 경제가 물질적 부를 배분하는 메커니즘이라면 정치는 물질적 부를 포함하여 궁극적으로 사회적으로 중요한 가치를 배분하는 메커니즘으로서, 누가 어떤 권위를 가지고 집단적으로 구속력 있는 결정을 내리는가에 관계된다. 한마디로 우리가 어떤 사회에 살 수 있는지는 정치를 통해 결정되는 것이다.

정치제도란 사회의 다양한 구성원들이 그 사회 내 가치의 권위적인 배분을 둘러싸고 벌이는 각종의 행위와 상호작용을 규율, 규제하는 규칙이자 규범이다. 현재 한국의 정치제도는 소위 '87년 체제'에 기반을 둔 제도로서 강력한 대통령 중심제이자 행정부의 비대칭적 우위하에 입법부의 대표성, 전문성이 상대적으로 열악한 구조이다. 여기에는 세계화, 다원화, 지방화 등 국내외 급속한 사회변동으로 인한 사회 각계각층의 요구와 이해를 정치과정에 담아내기에 커다란 한계가 있다. 즉 1987년 민주화 이후 정치적 영역에서 권위주의 청산과 절차적 민주주의 확립에는 성공했으나 교육, 복지, 문화, 안전, 고용 등 다양한 사회분야에서 분출하는 수요와 요구가 시민사회 내에서 이익집단의 건설적 이익집약활동으로 이어지지 못하고 있을 뿐더러, 선거의 불비례성과 일당내각의 독주로 이들 시민사회의 요구가 입법과정에 제대로 반영되지 못하고 있다.

새로운 대한민국의 비전과 국가발전전략을 생각할 때, 정치가 제1순위가 되어야 한다. 정치가 한 나라의 비전을 제시하고 전체 국민을 이끌어가는 리더의 역할을 맡고 있기 때문이다. 정치인들 스스로가 플랫폼을 만들고 실행하며 국민과 함께해야 한다.

정치는 또 전체와 부분의 시각을 뛰어넘는 '정치생태계'의 총체적인 관점에서 미래전략을 디자인해야 한다. 주체와 제도 그리고 환경까지 생각하는 생태계 개념으로 봐야 한다는 말이다. 정치의 주체인 국민과 정치인, 또한 정치인의 육성과 정당의 발전을 생각해야 하며, 정치제도의 측면에서 새로운 국가운영체제와 권력구조, 정치작동시스템을 살펴야 하고, 정치환경이라고 할 수 있는 싱크탱크의 육성 등 두뇌집단의 육성 그리고 자치와 분권, 통일국가 미래를 종합적으로 보는 '정

치생태계'의 전면적인 개조가 필요하다.

정치제도의 설계는 궁극적으로 이해관계가 엇갈리는 행위자들에게 정치공동체에 바람직한 방향으로 선택을 유도하는 인센티브를 부여하는 문제이다. 빈부양극화, 저성장, 저출산, 고령화, 기후변화, 기술위험의 증가 등 가속화중인 사회적, 경제적 변동으로 인한 충격을 완화하기 위해서라도 정치제도의 재설계는 매우 중요하다. 향후 30년, 한국사회라는 공동체가 복잡다단한 대내적 환경에서 최적의 집단적 선택과 결정을 내리기 위해서는 다양한 갈등 조정과 합의를 도출하는 메커니즘으로서의 정치제도를 잘 만들어가야 할 것이다.

2

정치분야 미래전략

행정전략

미래를 논함에 있어 행정은 미묘한 위상을 지닌다. 다른 분야에서는 미래가 수요의 관점에서 논의되지만, 행정은 수요라기보다 공급자의 역할을 가진다. 즉 미래에는 이러 이러한 수요가 있으니 이에 걸맞은 공급체계를 갖추기 위해 이러 이러한 행정전략과 행정정책을 실행해야 한다는 논리다.

이 책의 여타 분야 미래전망들도 미래의 수요에 초점을 맞추고 있으며, 미래전략과 정책은 그러한 수요에 부응하는 공급에 초점을 두고 있다. 하지만 행정의 미래는 여타 다른 분야에서 발생하는 수요에 부응하기 위한 공급시스템인 것이다. 그렇다면 행정의 미래수요는 전혀 생각할 수 없는 것일까? 그렇지는 않다. 사회의 다른 분야에서 발생하는 수요는 곧 행정에 대한 수요로 이어지기 때문이다. 여기에서 주목할 점은 행정의 미래수요는 행정 자체에 근원을 두는 것이 아니라 사회 여타 분야의 요구에 근원을 두고 있다는 점이다.

작은 정부론의 쇠퇴

그렇다면 한국에서 행정의 역할은 과거 어떠한 변화를 보여왔는가? 6.25전쟁 이후인 1950년대 초에서 1980년까지는 정부주도의 경제개발시대라고 한다면, 이후 1980년대부터 2010년대까지는 민간 주도의 개발연대로 볼 수 있다. 그리고 향후 30년의 시기는 정부와 민간의 협동적인 사회개발시대로 전망할 수 있다. 이러한 인식은 최근 유행하고 있는 정부 3.0의 논의에서도 종종 언급되고 있다.

민간주도의 경제개발로 전환된 1980년대 이후 행정부의 조직과 인사에 대한 기본적인 관점은 이른바 '큰 정부론'에서 '작은 정부론'으로 전환되었다. 즉 정부의 규모가 작으면 작을수록 좋다는 신자유주의 이론으로서, 정부 예산이나 공무원의 정원을 가능한 억제해야 한다는 것이며, 정책에 있어서는 불필요한 규제를 과감하게 철폐해야 한다는 것이다. 1980년대에 등장한 '작은 정부론'은 1990년대에 선진국에서 유행한 신공공관리론New Public Management, NPM과 맞물리면서 시장의

〈표 6-1〉 정부의 역할 변화와 정부 3.0

구분	정부 1.0	정부 2.0	정부 3.0
시대 구분	1950~1980 정부주도 개발	1980~2010 민간주도 성장	2010~ 정부-민간 공조
지배적 행정이론	큰 정부론	작은 정부론	플랫폼 정부론
정부 역할	통치	조정	협치
국가운영주체	정부	정부 (시민 참여)	정부+국민
정부 역할	정부 단독 결정	정부 내부 결정 (소수 시민 참여)	집단지성의 활용
국민 역할	수동적	관심적 참여자	능동적 참여

자료: NIA, 정부 3.0

경쟁원리를 공공부문에도 도입하는 계기가 되었다.

작은 정부론의 영향은 공무원 정원의 변화를 통하여 확인할 수 있다. 1979년 400만에 달하던 공무원은 2014년 622만 명으로 증가하는 데 그쳤다. 수치상으로 공무원의 정원이 감소한 것은 아니지만, 국민 총인구 대비 공무원의 비율로 따진다면 11%에서 12%로 1%p 정도의 증가에 불과한 것이다. 사실 이와 같은 공무원 정원의 증가도 교육공무원과 경찰공무원이 주도한 것으로, 이를 제외하면 일반행정공무원의 숫자는 183만 명에서 158만 명으로 오히려 줄어들었으며, 이는 총인구 대비 공무원 비율이 4.9%에서 3.1%로 1.8%p만큼 감소한 것을 의미한다.

〈표 6-2〉 공무원 정원 추이

(인구: 천 명)

년도	1979년	1985년	1995년	2005년	2014년
총인구	37,534	40,806	45,093	48,138	50,424
공무원 총원	414	462	558	572	622
– 일반행정	183	180	184	143	158
– 교육	181	222	284	328	347
– 경찰	50	60	91	101	117

자료: 통계청, e-나라 지표

이렇듯 공무원의 정원은 급격히 감소하였지만 실제 공무원의 업무가 감소한 것은 아니다. 이를 확인할 수 있는 지표는 GDP 대비 정부지출인데, 1975년 이후 2013년까지 정부예산의 규모는 20% 내외를 유지하면서 꾸준히 증가해왔다.

〈표 6-3〉 정부예산 및 국내 GDP 대비 비율

(예산: 조원)

년도	1975년	1985년	1995년	2005년	2013년
정부예산	2.2	15.2	71.6	186.6	315.0
GDP 대비 비율	21.1%	18.7%	17.9%	21.3%	23.7%

자료: 기획재정부, 디지털예산회계시스템

작은 정부론이 맹위를 떨치던 1980년대와 1990년대에는 GDP 대비 정부예산 비율이 18% 내외로 떨어지기도 했지만, 2000년대를 넘어서면서 다시금 이전의 큰 정부시대를 넘어설 정도로 정부예산이 확대되고 있다. 이는 주지하다시피 정부예산에서 사회복지분야 예산의 대폭적인 증대에 따른 것이다. 2015년도 총예산 376조원 중 116조원이 보건, 복지, 노동 관련 예산이다. 역설적으로 작은 정부의 시대를 거치면서 경제개발을 주도하던 역할은 감소했지만 사회개발 역할은 꾸준히 증가해온 것이다.

그렇다면 향후 30년간 정부역할은 어떤 변화를 보일 것인가? 우선 인구규모는 2030년 5,216만 명까지 증가 후 지속감소할 것으로 전망하고 있다. 총인구의 변화와 더불어 고령자가 총인구에서 차지하는 비율인 고령화율은 2013년 현재 12.2%에서 2030년 24.3%, 30년 후인 2045년경에는 35%를 넘어설 것으로 전망된다. 이와 같은 인구구성의 변화로 향후 30년간 공무원 정원은 작은 정부론이 지배하던 지난 30년과 같이 억제되지는 않을 것이다. 고령화는 우리사회의 전반적인 복지수요를 급격히 증가시킬 것이고, 복지국가로서의 역할은 점점 더 커질 것이기 때문이다. 이런 점에서 향후 30년의 공무원 정원은 교육

이나 경찰분야 공무원보다는 사회복지분야 공무원에 의해 전체 규모가 증가될 것으로 예상된다. 또한 복지적 측면의 정부 역할이 증대되는 만큼 정부의 재정규모 역시 지속적으로 증가할 것이다. 이처럼 향후 30년에 걸친 행정의 역할은 지금까지의 추세와는 달리 상대적으로 '큰 정부론'에 따른 변화를 경험할 가능성이 높다.

미래정부의 과제

정부주도시대에서 민간주도시대를 지나 정부와 민간의 협치시대에 정부가 해야 할 과제는 무엇일까? 이는 우리사회의 발전단계와 밀접하게 관련된다. 사회의 발전에 따라 정부에 요구되는 행정수요가 변화되기 때문이다.

첫째, 정부 역할의 변화와 관련된 과제이다. 즉 '미래정부'가 요구된다. 건국 이후 지난 60여 년간 우리나라 개발의 핵심전략은 선진국 모방이었다. 전반기 30여 년은 정부주도에 의한 모방이었으며, 그 이후 30년은 민간 주도의 모방이었다. 그 결과 이제 어떤 분야에 따라서는 우리나라가 더이상 모방할 선진국이 존재하지 않는 단계까지 발전했다. 이러한 상황에서 과거의 개발방식은 폐기될 수밖에 없으며, 앞으로의 경제전략으로 창조경제라는 화두가 등장한 것이다. 하지만 보다 근본적인 과제는 우리사회가 스스로 미래를 예측하고 대비하기 위한 전략을 창조적으로 수립해야 한다는 점이다.

둘째, 인구변화에 따른 과제이다. 저출산과 고령화는 사회복지 수요를 증가시키며, 이에 따른 복지서비스를 제공하기 위한 행정수요가 꾸준히 증가할 것이다. 고령인구에 대한 복지서비스의 확대는 향후 미래

세대의 재정부담을 크게 야기하게 된다. 또다른 인구구조의 변화로 다문화사회의 등장이 있다. 이미 우리나라에 체류하는 외국인은 200만 명에 달하고 있으며, 그 수는 향후 30여 년에 걸쳐서 꾸준히 증가할 것으로 예상된다. 저출산, 고령화에 따른 노동인력의 부족이 다문화를 촉진시키기도 했지만, 세계적 차원의 글로벌화 심화도 다문화 경향성을 가속화시킬 것이다. 이는 행정의 대상인 인구가 내용적으로나 성격적으로 변한다는 것을 의미한다. 단일민족을 전제했던 행정에서 다문화를 상정하는 행정으로의 전환이 이루어지고 있다. 단일민족에 대해서는 획일적인 행정서비스가 효율성의 차원에서 바람직하였지만, 다문화 환경에서는 다양성을 존중하고 갈등을 조정하기 위한 다문화 행정이 요구되기 때문이다.

셋째, 과학기술의 발전에 따라 국토에 대한 새로운 인프라 구축이 요구될 것이다. 최근 급속히 확산되고 있는 사물인터넷은 국토공간을 전면적으로 지능화시키고 있다. 지능화된 공간을 활용하는 무인자동차와 같은 기술이 점차 현실로 다가오고 있다. 도로와 자동차의 지능화는 국토 및 교통에 대한 행정의 근원적인 변화를 요구한다. 또한 드론이 배송과 오락 등 사회의 일반적인 영역으로 그 용도가 확대되고 있으며, 이는 영공에 대한 새로운 행정관리를 요구하고 있다. 수많은 드론들이 충돌하지 않도록 영공관리시스템을 체계화하는 새로운 행정수요가 발생하는 것이다. 이러한 행정서비스를 제공하기 위해서는 물리적 공간과 디지털 공간의 인프라가 융합된 '디지털 융합공간'에 대한 서비스를 제공할 수 있는 '유비쿼터스 정부ubiquitous government'가 요구된다.

미래의 행정수요를 감당할 수 있을까

그러나 이처럼 다양하게 요구되는 미래사회의 행정수요를 정부가 모두 감당하는 것은 쉽지 않다. 국가의 근간을 이루는 행정부는 본질적으로 그리고 제도적으로 변화에 둔감하기 때문이다.

첫째, 행정부가 미래전략을 수립하는 데 한계가 있다. 지난 정부와 현 정부에 이르기까지 정부의 미래조직을 설립하고 미래전략을 수립하고자 노력해왔지만 성과는 기대에 미치지 못한 것이 사실이다. 그 원인으로 지적되는 것이 대통령 임기가 단임제라는 점이다. 공무원들이 대통령의 임기인 5년 이후에 대해서는 관심을 두지 않고, 5년 이상의 장기정책을 수립하더라도 대통령이 바뀌면 폐기될 가능성이 높다. 즉 장기간의 행정전략은 계획을 수립하는 사람의 입장이나 그것이 활용되는 관점에서 봤을 때, 실현되기 어려운 사건이 되는 것이다. 실제로 노무현정부에서 수립한 '비전 2030 미래전략'은 이명박정부에서 활용되지 못하였으며, 이명박정부에서 수립되었던 녹색성장이라는 미래정책은 박근혜정부에서 그 위상이 약화되었다.

둘째, 행정부에 인구의 다양성을 반영하는 대표정부를 구성하는 데 한계가 있다. 아직 태어나지 않은 미래세대 혹은 성년에 이르지 못한 청소년세대의 이익을 대표할 수 있는 행정공무원을 선발하기가 쉽지 않다. 더군다나 다문화 인구의 이익을 대표하기 위하여 외국인을 공직에 임명하는 것도 제한적일 수밖에 없다.

셋째, '유비쿼터스 정부'의 구현을 위해서는 물리적인 공간과 디지털 공간의 융합을 전제로 한다. 이는 현재의 국토교통부, 행정자치부, 미래창조과학부의 업무영역을 넘나드는 융합서비스를 요구한다. 부처간의 교류는 물론이고 부처 내에서도 타 부서와의 업무협조가 쉽지

않은 관료제의 특성을 고려한다면 실질적으로 미래국토 서비스를 구축하기란 어려울 것으로 전망된다. 이러한 한계를 극복하기 위해서 정부 3.0과 같은 열린 정부의 협치전략이 요구된다. 다만 현재 추진되고 있는 정부 3.0은 행정부 내부를 중심으로 하는 제한적 협치에 불과하며, 30년 후 미래정부에서는 행정부 밖에 있는 주요 주체들을 대상으로 하는 과감한 협치가 요구된다.

문제해결을 위한 전략

지금까지 미래행정에 요구되는 과제와 이를 실현하는 과정에서 발생할 수 있는 문제점을 살펴보았다. 그렇다면 예상되는 문제점을 해결할 수 있는 바람직한 극복전략은 무엇일까?

첫째, 행정부의 미래전략을 강화하기 위해 입법부의 미래전략을 강화할 필요가 있다. 대통령 단임제로 인해 행정부가 가지는 단기적인 시각의 문제를 보완하기 위한 방안으로 입법부의 미래정책기능을 강화하는 것이다. 즉 정부의 예산심의 및 법안심의에 있어서 입법부가 자체적인 미래예측 및 영향평가를 수행할 수 있다면, 행정부로 하여금 10년 이후의 미래예측을 요구하여 심의에 반영할 수 있을 것이다. 최근 국회에서 논의되고 있는 '국회미래연구원'의 설립은 입법부의 미래화를 지향하는 의미 있는 출발이라고 판단된다. 이처럼 입법부의 미래전략기능을 강화함으로써 행정부의 단기적 관점의 행정을 극복할 수 있을 것이며, 국가 전체적으로 장기적 미래를 고려한 정책을 수립할 수 있을 것이다.

둘째, 행정부의 대표성을 강화하기 위한 방안으로서 시민단체와의 교류를 강화하는 방안을 들 수 있다. 이미 존재하는 시민단체와의 교

류만이 아니라, 다양한 인구를 대표할 수 있는 시민단체를 육성하고 이러한 시민단체들로 하여금 다양한 인구의 목소리를 대변할 수 있도록 지원하는 역할까지 포함한다. 예를 들어 다문화 인구를 대표하기 위해 각 지역에 다문화센터 설립을 지원하고 여기에 공무원을 파견하는 것이다. 이러한 시민단체는 준공공기관의 위상을 가지게 된다. 시민단체가 정부에 참여하여 의견을 개진하는 차원이 아니라, 시민단체에 공무원을 파견하여 시민단체가 지정된 행정기능을 수행할 수 있는 차원으로까지 확대되는 것이다. 이는 경영학의 프로슈머prosumer와 유사한 개념으로 기존의 행정학 이론에서 행정부와 시민 간의 '공동생산coproduction'전략을 다양한 분야로 확대하는 것을 의미한다.

셋째, 융합공간을 관리하기 위한 방안으로서 기업체와의 협업을 모색할 필요가 있다. 이미 공간서비스는 구글이나 네이버, 다음과 같은 민간기업이 주도하고 있다. 하지만 사물인터넷 서비스나 드론 고속도로와 같은 서비스는 국가 차원 그리고 국가와 국가 간의 표준화를 요구한다. 그렇다고 행정부가 모든 서비스를 제공하기에는 한계가 있다. 이때 활용될 수 있는 전략이 바로 플랫폼 정부이다. 정부는 가장 기초적인 공간정보의 표준화를 주도하고, 기업체는 표준화된 공간정보 위에 부가가치를 높이는 정보를 제공하는 것이다. 물론 표준화된 공간정보가 고정되어 있을 필요는 없다. 기술의 발전에 따라 보다 고급화된 정보가 표준화의 영역으로 편입될 수도 있다. 이를 위하여 정부와 기업체들 간의 상시적인 소통기구가 정비되어야 할 것이다. 이는 소규모의 단편적인 위원회를 의미하지 않는다. 국토정보의 디지털화 및 지능화를 위한 거대한 규모의 플랫폼 정부로서 민관의 협의체가 되어야 할 것이다. 또한 이러한 협의체에는 외국 정부 및 기업체와 함께 글

로벌 표준을 제정하고 협의하기 위한 조직도 포함되어야 할 것이다.

〈표 6-4〉 플랫폼론과 정부 패러다임 변화

	기술론	서비스론	매개론
정부 패러다임	정부 1.0	정부 2.0	정부 3.0
추진행태	행정업무 시스템화	전자정부 서비스	공공정보 플랫폼화
플랫폼 의미	정보화 추진을 위한 공통기반화	정부서비스 체계화	공공정보의 매개와 소통
추진 단계	행정정보화	전자정부	플랫폼 정부

자료: KISDI,2012, '사람중심 소통사회를 위한 신정보화전략 연구 총괄보고서', NIA, 정부 3.0에서 재인용

이상에서 논의한 향후 30년에 걸친 미래 행정의 과제와 한계 및 극복전략을 종합하여 정리하면 〈표 6-5〉와 같다. 미래행정의 과제와 극복전략은 정부의 역할 및 구성, 인구, 국토에 관한 것이다. 이는 각각 대한민국 헌법 1조, 2조, 3조에 해당하는 것으로 대한민국의 정치체제에 관한 미래과제, 인구에 관한 미래과제, 그리고 국토공간에 관한 미래과제이다. 이들은 국가의 가장 중요한 요소이자 미래변화를 창출하는 가장 근원적인 요인이다. 향후 30여 년은 국가의 세 기둥에 근원적인 변화가 일어나는 중요한 시기다. 행정부 입장에서는 전통적인 방식을 버리고 미래전략 기능을 입법부와 공유하고, 다양한 시민들과 서비스를 함께 생산하며, 선진적 기업들과 협업하여 디지털-융합-국토관리를 지향해야 한다.

〈표 6-5〉 미래 행정의 과제와 문제점 및 극복전략

분야	미래행정의 과제	문제점	극복전략
정부 역할	미래전략 기능 강화	대통령 단임제의 단기적 정책 몰입	입법부의 미래화
인구	미래세대 및 다문화 등 대표 정부	대표정부의 제도적 한계	시민과 공동생산 서비스 정부
국토	디지털 융합공간 인프라 구축 및 서비스	부처 간 협업의 칸막이 및 정부의 기술적 낙후성	플랫폼 정부로서 기업체와 협업

장점의 활용과 단점의 억제

향후 30여 년을 바라보는 미래정부의 추진전략으로 입법부의 미래화, 시민단체와의 공동생산, 선도적 기업과의 협업을 지향하는 플랫폼 정부전략을 제시하였다. 이러한 전략을 성공적으로 추진하기 위해서는 현재 우리가 가지고 있는 장점을 활용하고 단점을 억제해야 한다.

첫째, 이미 추진되고 있는 정부 3.0정책을 보다 확대하고 잘 집행할 필요가 있다. 정부 3.0정책은 개방, 공유, 소통, 협력의 비전을 제시하고 있으며 이를 달성하기 위하여 칸막이 없이 협업하는 유능한 정부, 데이터를 개방하고 공유하는 투명한 정부, 그리고 일반시민들과 적극적으로 소통하는 서비스정부를 지향하고 있다.

정부 3.0의 서비스정부를 보다 적극적으로 실천한다면 다문화 시민들 및 미래세대의 정책적 요구를 수용하고 이들을 위한 행정서비스를 개발하며 이들과 함께 행정서비스를 제공하는 공동생산 정부를 실현할 수 있을 것이다. 또한 정부 3.0의 투명한 정부를 확대하여 국토공간과 도로 및 항공노선에 대한 디지털정보를 표준화하고 기업체들과 상시적인 데이터 공유 및 소통하는 플랫폼 정부를 구축할 수 있

을 것이다.

둘째, 우리나라의 미래를 예측하고 전략을 제시할 수 있는 씽크탱크의 활용과 적절한 대우가 중요하다. 우리나라 국책연구소 연구원은 약 2만 2천여 명에 달한다. 2014년 현재 경제인문사회연구회 산하 연구원으로 5,700여 명(비정규직 2,800여 명), 국가과학기술연구회 산하 연구원으로 16,500여 명(비정규직 5,600여 명)이 근무하고 있다. 국가 행정부의 미래예측 및 전략구성은 대부분 실질적으로 이들 연구원들의 두뇌에서 나온다. 이들 연구원들의 현실과 미래를 제대로 보장하는 것이야말로, 우리나라의 미래를 온전히 전망하고 보장하는 것일 수 있다. 여전히 국책연구소나 정부출연연구소 연구원들이 중앙행정부처 공무원들의 지시에 따라 움직이는 갑과 을의 위상에서 벗어나지 못하고 있으며, 그만큼 소신과 비전을 가진 미래연구를 수행하기 어렵다는 지적이다. 지엽적이고 단편적인 문제제기가 아니라 국가의 백년대계를 세워가는 영역이기에 그 기초와 토대가 되는 연구인력들을 결코 소홀히 대해서는 안 될 것이다.

과거 1960년대의 어려운 시절에도 국가의 미래를 위해 한국과학기술연구원KIST을 설립하고 과학기술자들을 우대하는 정책을 시행했다. 지난 수십여 년 작은 정부론의 영향으로 국책연구소의 연구원 정원을 억제한 결과, 비정규직 비율이 경제인문사회연구회의 경우 50%에 육박하고 국가과학기술연구회의 경우 34%를 넘어서고 있다. 이런 상황에서 온전한 국가미래전략을 기대할 수 없다. 정부출연연구소와 국책연구소 연구원 등 고급 연구인력들에 대한 육성, 지원이 필요하다.

셋째, 앞의 두 가지가 우리가 이미 가지고 있는 장점이라고 한다면, 억제해야 할 단점도 있다. 이는 지난 60여 년 선진국을 모방하여 경제

개발을 추진하던 오랜 관행에서 기인한 것으로서, 외국의 유행을 채용하여 국가전략으로 삼는 행태이다. IMF사태 이후 밀어닥친 신자유주의 경제, 사회문화 열풍 속에서 전반적으로 고도의 경쟁적 줄세우기, 맹목적 서열화, 주체적 조건을 무시한 획일화된 평가작업 등이 무분별하게 양산됨으로써 많은 사회비용을 소모했다. 행정에 평가제도를 획일적으로 도입하는 과정에서 행정의 소극성과 책임회피주의 등이 확산되기도 했다.

넷째, 최근 강조되기 시작한 빅데이터가 행정부의 미래예측 능력을 비약적으로 향상시킬 수 있는 만병통치약으로 인식되고 것도 문제다. 빅데이터는 정부 3.0에서도 중요한 비중을 차지한다. 그러나 빅데이터를 통하여 성공적으로 미래를 예측한 사례는 초기에 제시된 몇 가지를 제외하면 찾아보기 어렵다. 그럼에도 불구하고 정교한 모델 없이 빅데이터만 있으면 저절로 미래를 예측할 수 있다는 비과학적인 환상은 날이 갈수록 증폭되고 있다. 비과학적인 환상과 유행에 근거한 미래행정의 설계는 신중을 기해야 하며, 전문가들의 활발한 비판을 통해 억제되어야 한다.

불확실한 미래를 대비하기 위하여

미래학자들은 미래를 두 가지로 나눈다. 확실한 미래와 불확실한 미래다. 앞서 논의한 행정의 미래전략 기능 확대, 다양한 인구갈등과 서비스, 디지털 융합 국토의 관리 등 미래행정의 과제들은 확실한 미래다. 이에 비해 불확실한 미래가 있다. 불확실하지만 상당한 변화를 몰고 올 수 있는 미래이다. 가장 대표적인 것으로 남북통일을 들 수 있

다. 남북 간의 활발한 경제사회적 교류 역시 미래의 행정에 있어서 상당한 질적 변화를 요구할 것이다.

무엇보다도 남북 간의 인구이동은 엄청난 행정수요를 창출할 것이다. 이를 위하여 북한 당국과의 긴밀한 협력시스템이 요구된다. 남북한 주민들의 교육과 자격증을 공인할 수 있는 통일된 제도를 정비해야 할 것이며, 기타 남북평화의 제도화과정, 장기적인 남북연합의 과정 등 시대변화에 부응할 수 있는 상당한 행정적 지원체계가 선도적으로 준비되어야 할 것이다. 그야말로 남북 간의 평화의 제도화과정에서 발생할 교류활성화와 국가연합 등의 상황은 행정의 대변혁을 수반하게 될 것이다.

3

정치분야 미래전략

통일전략

한반도에서 분단은 비정상적 상황이다. 지난 70여 년의 분단으로 많은 갈등과 긴장이 존재하면서 한반도의 남과 북을 살아가는 국민들 누구나 온전하지 못한 비정상적 삶을 강요받아왔다. 분단을 극복하고 새로운 통일시대를 열어가야 한다. 분단된 한반도에서 통일은 그 자체가 목표이자 전략이다. '통일'은 대한민국의 미래비전인 '아시아 평화중심 창조국가'를 구현하기 위한 핵심전략이자 궁극의 목표이다.

통일 없이는 미래도 없다

통일은 대한민국의 온전한 미래, 밝고 행복한 미래로 나아가기 위해 반드시 이루어야 하는 과업이다. 원래부터 하나였던 국가, 민족의 단위가 국제정치적 이해관계에 의하여 분단되었으므로 통일은 그 자체로서 근본가치이고 국가 미래전략의 목표이다.

무엇보다 우리사회의 많은 적폐들의 근원이 분단에 있다고 해도 과

언이 아닐 만큼, 분단은 대한민국 불행의 원인과 배경이다. 분단은 단순히 물리적 분단을 넘어 체제로써 구조가 되었고 제도가 되었다. 분단은 사회적 문화가 되었고 생활양식과 사고방식, 가치관, 이념이 되었다. 분단구조, 분단제도, 분단문화, 분단이념들이 횡행하는, 분단의 자기완결성이 담보되는, 나아가 스스로 분단을 확대재생산하는 상황에까지 이르렀다.

결국 분단은 국가발전과 국민행복을 근본적으로 가로막는 총체적 장애요인으로 작용하고, 국가적 사회병리현상들을 확산시키는 핵심기제로 작동한다. 민족적, 국가적, 국민적 차원의 비극이며 동아시아를 넘어 세계평화에도 심각한 불안요인으로 작동하고 있다.

분단은 국민불행의 근원이다

분단으로 인한 군사적 적대와 긴장, 전쟁의 위험은 국민의 생존권과 안전을 일상적으로 위협하는 치명적 불안요인이다. 국민의 생존권이 일상적으로 위협받는 상황에서 어떻게 온전한 미래를 이야기할 수 있겠는가?

제도적인 평화정착 없이는 국민생존과 행복, 사회정의, 국가발전이 온전할 수 없다. 민주주의의 성숙한 발전도 지속가능한 경제발전도 불가능하다. 온전한 평화정착 없이는 품격 높은 사회문화, 정신문화의 고양도 어렵다. 윤리와 도덕, 공동체, 사회규범과 질서의 준수도, 더 나아가서는 최소한의 사회적 신뢰 형성마저도 힘들어진다. 이 모든 사회병리 현상들의 근원에 분단체제가 양산하는 적대와 대립, 불신과 증오의 가치관과 배타적 생존방식들이 존재한다.

이처럼 분단은 총체적 국가 저발전과 국민불행의 근본원인으로 작

동하는 온전하지 못한 비정상의 체제이다. 즉 분단체제가 지속되는 한 국가의 총체적 발전과 국민행복은 구조적으로 제약받을 수밖에 없다. 결국 분단 극복을 통한 평화정착과 통일이야말로 대한민국의 온전한 미래발전을 가능케 하는 전제적 과제, 선결적 과제이다. 2045년 해방 100주년, '아시아 평화중심 창조국가'로 상징되는 세계 일류국가 건설을 위한 핵심전략으로 '통일전략'이 제기되는 이유가 여기에 있다. 남북의 평화정착과 통일을 통해 한반도는 아시아 중심국가로 자리잡으면서 세계로 뻗어나갈 수 있다.

통일 실현은 국가의 근본목표이다

분단의 최대 위협요인은 안보문제이다. 군사안보문제는 생존권 위협과 직결된다. 분단상황에서 적극적인 '안보의 제도화'가 평화다. 그러한 '평화의 제도화'가 곧 통일이다. 결국 적극적 안보의 제도화를 통해 평화가 정착되고 통일로 나아가게 된다.

평화가 정착되고 통일이 완성되면 적대적 남북관계로 인한 안보문

〈표 6-6〉 분단체제에서 행복과 평화, 안보의 상관관계

행복	평화	인권/기본권	생존권, 존엄, 국민기본권, 정치적 민주화	진리, 정의, 자유, 평등, 법치 보장, 억압, 차별 해소
		안보	국방(국가/국토) 치안, 국제적 테러	군사대립 해소, 평화정착 자주적 국제외교-국방, 법질서 규범, 안전한 사회, 국제사회 기여
		안정/번영	기술발전, 경제적 번영 사회문화적 풍요	과학기술 중시, 성장-복지 선순환, 정신문화-교육 고도화, 사회다양성 포용 등

* '행복을 위한 평화' '평화를 위한 안보'가 성립된다. '평화를 위한 행복' '안보를 위한 평화'는 어법상 적절치 않다. 평화는 그 자체로 인권/기본권, 안보와 안정/번영의 물적 토대이다.

제는 해결된다. 결국, 분단국인 우리에게 평화와 통일은 기본적인 생존의 안정성을 보장하는 그 어떠한 가치보다 앞서는 근본 국익이다.

통일, 무엇을 가능하게 하는가

통일의 미래는 분단으로 인한 국가 저발전과 국민불행의 사회병리들이 해소되는 세상이다. 분단으로 인한 국가적 병폐와 사회병리들은 어떤 것들이 있을까? 남북의 평화와 통일은 우리에게 어떤 미래를 가져다줄 것인가?

통일한국은 분단시대 남북한의 위상과는 비교할 수 없을 정도로 커다란 시너지효과를 창출, 국제사회에 큰 영향을 미친다. 통일한국은 정치, 군사안보, 경제, 사회문화적으로 중견강대국의 대열에 들어서면서 국제사회에서의 발언권이 매우 강화된다.

대체로 우리 국민들은 통일이 되면, 현재 분단상태보다 훨씬 삶이 윤택하고 행복해질 것이라는 생각을 갖고 있다. 그러나 우리가 원하는 방향으로 통일이 되지 않는다면, 분단상황보다도 못한 통일이 될 가능성도 존재한다. 과거 통일의 목표와 방향에 대한 준비 없이 통일했다가 갈등만을 초래한 남북예맨 사례에서 보듯이, 준비되지 않은 성급한 통일은 오히려 분단상태보다 못한 결과를 초래한다. 우리가 원하는 통일국가는 7천 5백만 우리민족이 주체가 되어 자유와 정의, 평등, 민주주의, 법치주의, 세계평화주의를 실천하는 국가여야 한다. 통일은 분단 이전 상황으로의 복귀가 아니라, 21세기 한반도의 미래를 대비하고, 변화하는 세계환경에서 한반도의 위상을 강화하는 계기가 되어야 한다. 또한 동아시아 및 세계의 평화와 발전을 위해 기여할 수 있어야 한다.

국민생존권 안정화

통일은 국민생존과 안전이 위협받는 적대상황을 근원적으로 해소한다. 분단은 전쟁의 위험을 지속적으로 안고 있다. 1993~1994년 5~6회에 걸쳐 있었던 심각한 전쟁위기[4]와 같이, 한반도는 우리가 인식하든 인식하지 못하든 심각한 전쟁위기를 수도 없이 겪었다.

한반도에서 전쟁은 완벽하고 철저한 공멸과 파멸이다. 세계 최대의 군사무기 밀집지역이 한반도다. 전쟁의 당사자든 주변인이든 모두 완벽한 파괴의 대상들일뿐이다. 남북의 전쟁은 동북아의 전쟁이며, 세계적 차원의 전쟁이다. 절대로 있어서는 안 되는 상상할 수 없는 인류적 재앙이다. 그 모든 위험을 구조적이고 제도적으로 해소할 수 있는 것이 바로 평화의 제도화, 즉 평화체제 정착을 통한 통일실현이다.

정치적 발전과 민주주의 확대

분단은 또 민주정치 발전을 저해하는 구조적 제약요인이다. 분단은 군사독재, 권위주의 정치의 명분이었다. 권위주의 독재정권의 시기, 왜곡된 안보논리로 과장, 악용된 분단은 국민기본권과 인권을 유린하고 자유, 민주, 평등의 가치들을 박탈, 제약하는 명분이었다. 이러한 정치 저발전의 원인이었던 분단은 평화로 해소될 수 있다. 평화정착을 통한 통일실현으로 통일한국은 대한민국이 쌓아올린 민주주의 토대에 국민의 기본권이 제대로 실현되고 보장되는 새로운 정치체제를 구축할 수 있다.

통일한국에서는 더이상 실질적 민주주의와 국민기본권이 제약받지 않는다. 평화의 바탕 위에서 정치선진화는 경제민주화로 상징되는 경제적 선진화를 고양할 것이고 사회문화 전반의 선진화로 확산될 것이

다. 그 속에서 윤리와 도덕, 법과 질서, 가치와 규범이 온전히 자리잡는 품격 높은 사회로 나아가게 되는 것이다.

또 통일한국의 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 자유, 인권, 평등 등 기본적 권리를 보장받는 체제를 지향한다. 다원주의적 자유민주주의에 바탕을 둔 정치체제가 작동되어 사회 각계각층의 다양한 목소리가 존재하며 경쟁과 협력, 견제와 타협을 통한 의견교환이 이루어지는 체제를 구현한다.

국제적 위상 강화

분단은 국제정치 무대에서 남북 모두에게 상당한 외교적 손실과 국제적 위상 추락을 초래했다. 때에 따라 정치군사적 자율성, 자주권에도 손상을 입혔고, 이는 모두 온전한 국가주권과 독립성을 훼손하는 부분들이다. 결국 남북이 국제정치의 외교무대에서 서로 헐뜯고 경쟁하는 동안 한반도와 동북아의 외교적 편익들은 주변 국가들이 취해왔다.

군사적 자주권과 외교적 자율성 문제는 국제정치적 위상의 문제이며 국가존엄과 국민존엄의 가치들을 왜곡한다. 한반도에 평화가 정착되고 통일이 실현된다면, 한반도 통일국가의 위상은 주변 4대강국과 실질적으로 어깨를 나란히 하게 된다. 통일한국(7,500만 명)은 아시아 중심국가로 부상할 것이다. 우리보다 많은 인구를 가진 선진국은 미국(3억 1천만 명), 일본(1억 3천만 명), 독일(8,200만 명)밖에 없다. 프랑스(6,400만 명), 영국(6,100만 명), 이탈리아(6,000만 명)보다 더 많은 인구를 가진 국가로 부상하여 국제사회에서의 발언권과 위상이 높아진다.

통일은 그 자체로도 불안정한 동북아의 정치지형을 변화시키고 역

내 평화와 안정에 기여한다. 통일을 통해 동북아 안보의 핵심적 위협 요인인 북핵문제가 해결됨으로써, 비핵 평화국가의 위상으로 협력적인 국제질서를 창출한다.

통일한국은 인류의 평화와 보편적 발전에 기여하는 국가가 된다. 국가의 품격이 제고되어 국제사회가 인정하는 세계 일류국가로서 발돋움하는 것이다. 그리고 세계평화와 발전의 모델을 제시하여 분쟁과 갈등지역에 통일한국의 화합모델을 전수하는 역할을 수행할 수 있다.

경제적 번영

분단은 경제적 저발전의 직접적 배경이었다. 분단이 유발하는 직간접적인 분단비용은 수치화할 수 있는 규모와 범주의 수준이 아니다. 상상을 초월하는 규모다. 통일비용론[5]이 그것의 적실성 여부를 떠나 아무리 크다 한들, 분단비용에 비하면 매우 작은 수준이다.

통일은 남과 북 모두에게 상당한 경제적 번영을 보장한다. 대한민국 경제가 구조적 저성장과 불황으로 내몰리는 상황에서 평화를 기반으로 한 남북경제협력은 우리에게 최대의 기회이다. 북한은 우리에게 엄청난 경제적 기회의 땅이며 블루오션이고, 대한민국 경제 대도약의 최대 가능성이다.

2009년 세계 최대 투자금융기관인 골드만삭스는 남과 북이 점진적, 평화적 통일일을 이룬 후의 경제규모를 예측한 바 있다. 보고서는 장기적 관점에서 통일한국의 잠재적 규모를 매우 높게 평가했다. 북한의 성장잠재력이 실현된다면, 미 달러화 기준으로 통일 한국의 GDP가 30년에서 40년 후 프랑스, 독일을 추월하고 일본까지도 앞지를 수도 있을 것으로 전망한다. 이러한 예측에서 보면 2050년 통일한국의 규

모는 미국을 제외한 대부분의 G-7 국가와 동등하거나 넘어설 것이라는 전망이다. 2050년 통일 한국의 1인당 국민소득은 8만 6,000달러로 전망했다.[6]

〈표 6-7〉 통일 후 세계 GDP 예상순위

명목 GDP 순위	통일시기		
	2030년	2040년	2050년
1	중국(25,652)	중국(45,019)	중국(70,605)
2	미국(22,821)	미국(29,827)	미국(38,520)
3	인도(6,748)	인도(16,715)	인도(38,227)
4	일본(5,812)	브라질(6,631)	브라질(11,366)
5	러시아(4,269)	러시아(6,316)	멕시코(9,343)
6	독일(3,764)	일본(6,040)	러시아(8,564)
7	브라질(3,720)	멕시코(5,455)	**통일한국(7,166)**
8	**통일한국(3,655)**	**통일한국(5,333)**	인도네시아(7,010)
9	영국(3,627)	독일(4,391)	일본(6,675)
10	프랑스(3,306)	영국(4,383)	영국(4,786)

자료: 골드만삭스 "BRICs and Beyond". 2007.
*괄호( ): 명목 GDP, 단위: US$ bn

개성공단과 남북경제협력의 경험적 사례들만 보더라도 통일한국의 경제는 질적, 양적으로 다른 차원의 번영과 발전을 예견하게 한다. 남북이 상호존중의 자세를 바탕으로 평화로 나아갈 때 남북경제협력의 폭발력은 어느 정도일까? 북한 전 지역에, 장기간에 걸쳐 전개될 거대 규모의 국가급 SOC와 대규모 산업인프라 건설시장은 1980년대 우리 경제의 호재였던 중동특수의 수십 배에 달할 것이다. 국내 주요 토목

건설사들이 호황을 누리게 되면 대한민국 경제 자체가 도약한다. 이미 오래전에 경쟁력을 잃은 섬유, 전자 등의 노동집약산업만 하더라도 남과 북이 만나면 세계최고의 경쟁력을 가진다.[7]

남북경제협력은 단순히 기술과 노동의 결합만으로도 세계 최고의 경쟁력을 가진다. 조선, 전자, 섬유 등 전통 제조업은 삽시간에 다시 경쟁력을 가진다. 더 나아가 우리의 고급기술과 자본이 북한의 고급노동력, 싼 임금, 무궁무진한 국가소유의 토지와 결합하면 어떻게 될까? 그것은 지금까지 어느 나라도 경험하지 못한 경제 대도약의 폭발력을 가진다.

북한지역에 매장되어 있는 상당한 지하자원의 가치는 어떤가? 우리의 자본과 기술이 북한의 지하자원을 활용하면 남과 북은 공히 괄목할 만한 윈윈의 발전을 하게 된다. 통일은 그 모든 기회를 현실화한다. 통일이 가져다줄 경제적 실익은 폭발적이다.

이외에도 한반도 평화정착의 과정은 '코리아 리스크' 해소로 국가브랜드 가치 상승과 한반도에 대한 해외투자를 증대시킨다. 더불어 남과 북을 연계한 관광자원 개발, 비무장지대의 생태, 평화공원 조성 등으로 한반도는 세계적 관광명소로 발돋움하게 된다. 또한 남북평화경제, 통일경제의 과정은 현재 우리 대한민국이 직면한 다양한 경제문제들을 해소하는 기회가 될 수 있다. 경제민주화의 과제, 양극화, 비정규직, 청년실업 등의 일자리문제 등은 폭발하는 평화경제 활성화과정에서 대부분 해소될 수 있는 과제들이다.

사회문화 발전과 신뢰사회 구현

분단은 우리의 정신문화를 피폐화시킨다. 분단문화가 우리 국민들

의 가치규범, 정서, 사고, 인식에 미치는 영향 또한 매우 부정적이다. 분단은 화해협력과 상생, 관용과 포용, 나눔과 배려, 신뢰 등의 이타적 가치가 아닌 적대와 대립, 반목과 질시, 불신과 비난 등의 배타적 이기를 가르친다. 사회문화적 가치, 정신문화를 그렇게 왜곡하고 있다.

또한 엄혹한 이분법과 흑백논리, 획일주의, 폭력적 군사문화를 가르친다. 적대와 대립의 극단적 체제경쟁 속에서 진리와 정의, 자유와 양심도 훼손시킬 수 있다. 분단은 매우 비극적인 비정상적 체제이며, 그런 비정상의 정상화를 구조화한다. 반면에 통일은 윤리와 도덕, 법치와 규범의 원칙과 상식을 바로 세우고 진리와 자유, 정의와 양심, 관용과 포용, 나눔과 배려의 품격 높은 이타적 정신문화들을 고양시킬 수 있다.

분단 속에서 교육이 제대로 설수 있는가? 분단 속에서 가르치는 교육은 분단의 이념교육이 된다. 적대가 일상화되면 그 속을 살아가는 모든 사람들과 사회구조 자체가 이분법적으로 대립화, 구조화 된다. 그것이 문화가 되고 교육이 되고, 윤리가 되고, 규범이 되는 것이다.

더불어 분단은 사회문화적으로 적대와 불신을 구조화한다. 원칙과 상식의 파괴, 윤리와 도덕의 추락, 절차와 규범 무시, 탈법과 부정의 만연은 극단적 불신사회를 만들어간다. 사회적 공동체 속에서 정부조차도 신뢰하지 않는 극단적 불신사회로 가고 있다.[8] 하지만 이런 불신의 사회는 평화정착으로 개선해갈 수 있으며, 통일을 통해 품격 높은 신뢰사회와 삶의 질을 고양할 수 있다.

통일한국은 다원화되고 자율적인 사회로 진입하게 된다. 분단은 권위주의, 집단 간 편견과 차별의식, 사고의 획일화 등을 초래했으나 통일한국에서는 다양한 문화가 조화를 이룬 가운데 개인의 자율성과

창의성이 확대, 재생산되는 다원주의사회가 형성된다. 통일과정에서 갈등과 분열을 해소하고 화합의 정치력을 발휘하여, 다른 나라에 대해 개방적인 자세를 견지하는 개방적 역동사회가 확립되는 것이다.

통일한국의 사회는 분단고통 해소로 삶의 안정감이 증대된다. 이산가족 등 분단시대 겪었던 인간적 고통 및 분단문제로 인한 이념갈등이 해소되어 삶의 질이 향상된다. 남북한 주민 모두가 자유, 복지, 인권의 향유를 통해 삶의 만족도가 향상될 것이다.

통일, 어떻게 이룰 것인가?

통일로 가기 위해서는 먼저 상호존중의 정신을 바탕으로 화해협력하는 평화를 구축해야 한다. 미래사회 변화의 주요동인인 과학기술, 자원, 인구, 환경협력 측면에서도 한반도의 평화는 남과 북에게 상당한 기회와 발전가능성들을 담보한다. 미래전략의 능동적 활용가능성들이 넓어지는 것이다.

과학기술 측면에서의 남북협력은 상호보완과 발전의 시너지효과를 발생시킨다. 북한의 과학기술은 기초과학분야, 줄기세포[9] 등의 생명과학분야, 군사분야,[10] 위성분야에서 상당한 역량을 보유하고 있는 것으로 평가된다. 남북이 과학기술협력을 통해 이 기술력을 산업기술로 바꿔나간다면 그 효과는 상당할 것이다.

자원분야의 남북협력은 국가미래전략적 관점에서 남북경제의 대도약을 위해 가장 기대되는 분야다. 우리의 자본과 기술이 북한의 지하자원과 만났을 때의 시너지효과는 엄청날 것으로 전망된다.

북한은 나라 전체가 '금광'으로 불릴 만큼 지하자원 매장량이 상당

하다. 석유,[11] 희토류,[12] 우라늄, 마그네사이트, 텅스텐, 흑연 등 희귀 광물자원이 매우 풍부한 것으로 알려져 있다.[13] 특히 석유문제와 희토류 문제는 미국의 대북정책 등 국제정치적으로 북한문제가 새로운 성격으로 변화될 수 있는 게임체인저game-changer[14]로 작용할 수도 있다. 남북의 자원, 에너지협력은 국가미래전략 관점에서 우리의 고질적 문제였던 자원문제, 에너지문제를 적극적으로 해결할 수 있는, 오히려 능동적 기회로 활용할 수 있는 계기가 될 것으로 전망된다.

한편 저출산고령화로 상징되는 인구문제도 남과 북의 평화협력 속에서 새로운 해법을 모색할 수 있는 가능성들이 있다. 인구문제의 핵심은 생산인구의 상대적 감소다. 북한 인구는 약 2,500만으로 인구규모와 구성에 있어 우리 사회가 안고 있는 저출산, 고령화의 비정상 구조가 아니다. 오히려 향후 경제적 성장이 가시화[15]되면서 보편적으로 나타나는 인구성장이 두드러질 가능성이 높다.

이렇듯 평화를 기반으로 한 남북경협은 실질적인 남북 경제공동체를 가능하게 하여 기존의 경제번영과는 비교할 수 없는 경제번영으로 우리에게는 제2의 한강의 기적을, 북한에게는 대동강의 기적을 가능케 할 것이다. 나아가 남북의 경제공동체는 당면한 우리사회의 인구문제, 에너지, 자원문제를 직접적이고 구체적으로 상당한 수준에서 해소해줄 수 있는 가능성을 열어줄 것이다.

통일전략에 체계를 세워야 한다

통일은 질적으로 다른 품격 높은 신뢰사회를 가능케 한다. 남북한 국민들의 행복과 번영의 토대가 되는 통일을 이루기 위해서는 다양한

전략이 필요하다. 먼저 통일에 대한 개념정의부터 시작해서 어떤 통일을 이루는가에 대한 합의가 있어야 한다. 이를 위해서는 통일에 대한 전 국민적인 공감대가 형성되어야 하고, 이를 추진하고 뒷받침할 수 있는 물질적, 제도적 준비가 필요하다.

통일 개념 : 평화를 토대로 한 통일이어야 한다

통일의 개념은 먼저 평화를 바탕으로 한다. 평화는 남과 북의 적대관계와 군사적 긴장이 구조적, 제도적으로 사라진 상황을 의미한다.

대다수 국민들이 통일의 개념에 대해 잘못 알고 있다.[16] 국민들이 통일문제를 부담스러워하는 이유는 가능하지도, 가능할 수도, 가능해서도 안 되는 통일의 개념을 그리고 있기 때문이다. 대한민국의 무궁번영하는 밝은 미래와 발전, 국민행복을 상정하는 미래전략을 고민한다면 최소한 '평화가 곧 통일'임을 인식할 수 있어야 한다.

북한의 급격한 붕괴로 휴전선이 허물어지고 단일한 경제체제와 법제도 속에서 한 사람의 대통령을 뽑고 그야말로 완벽한 하나가 되는 그런 통일은 현실적으로 가능하지 않다. 나아가 미래에 가능할 수도 없고, 통일의 목적과 가치 측면에서 가능해서도 안 된다.[17]

평화의 과정과 절차 없이 갑작스럽게 찾아오는 통일은 지양해야 한다. 그것은 남북 모두에게 감당할 수 없는 재앙이다. 그것은 우리가 통일하고자 하는 목적인 국가발전과 국민행복의 가치에도 크게 반하는 모습이다.

그것은 첫째, 현재의 남한과 북한이 처한 상황과 구조상 어느 일방이 일방을 극복할 수도, 해서도 안 된다는 것이고, 둘째, 북한이 자연스럽게 스스로 붕괴될 수 있는 상황도 아니며, 셋째, 분단체제 70여 년

의 남북관계 구조상, 그리고 현재의 남북이 처한 상황상, 급격한 통일 상황은 남북 모두에게 상호감당할 수 없는 정치, 경제, 사회문화적 문제들을 야기한다. 결국 그 상황은 통일하지 않는 상황보다 못한, 남북 공멸의 대재앙으로 발전할 수도 있다. 요약해보면 통일의 실체적, 현실적 개념은 '평화의 오랜 제도화과정'인 것이다.

통일방법 : 평화통일은 합의통일이다

통일의 목적은 행복이다. 자명한 진리다. 그런데 남과 북이 현재 처한 구조상 상호합의에 의한 통일 말고 가능한 통일은 없다. 합의에 의하지 않은 통일은 결국 전쟁밖에 없다. 남과 북의 전쟁은 철저한 공멸이므로 전쟁에 의한 통일은 통일전략이 될 수 없다. 결국 '북한 극복, 흡수'라는 전쟁상황을 통한 통일은 있을 수 없는, 있어서도 안 되는 민족공멸의 길이다.

독일 통일을 흡수통일로 설명하지만, 흡수통일 이전에 독일 통일은 상호합의에 의한 통일이었다. 동독의 몰락으로 서독이 흡수한 통일이 아니라 동독 의회가 통일을 합의, 승인하고 이후 동서독 양 국가가 동등한 자격으로 상호합의하여 이룩한 평화적 합의통일이라는 것이다.

통일원칙 : 상호존중

남과 북이 상호체제와 제도를 있는 그대로 존중하는 순간 평화가 정착되고, 그 평화가 구조화되면 통일이 되기 때문에 별도로 통일비용이 들지 않는다. 상호존중에 입각한 평화와 통일의 길에서 남과 북은 공히 윈윈의 경제적 번영을 구가하지만 경제발전의 궤적은 남측과 북측의 사회체제와 경제제도적 메카니즘을 따라간다. 결국 '다름'이 공

존하는 발전인 것이다.

이렇듯 평화와 통일은 상호존중으로 시작해서 상호존중으로 완성된다. 상호존중의 정신과 태도만 있으면 된다. 역사적으로 남북 간의 통일과 관련한 가장 중요한 4개의 합의는 박정희 대통령의 1972년 7.4남북공동성명, 노태우 대통령의 1991년 남북기본합의서, 김대중 대통령의 2000년 6.15공동선언, 노무현 대통령의 2007년 10.4선언이 있다. 남북통일과 평화의 대장전인 이 네 번의 합의에서 핵심적인 공통점 하나만 꼽으라면 그것은 '상호존중'이다. 남북의 평화와 통일은 상호존중으로 시작해서 상호존중으로 완성된다.

이후 발생하는 비용은 통일비용이 아니라 경제번영의 투자비용들이다. 남북의 평화가 수립된 이후 남북경제협력과 전 국토의 평화적 이용에 관한 합의를 통해 북한에 도로, 건설, 교통 등의 SOC 건설을 한다고 가정하자. 그 모든 거대 토목건설공사의 비용들은 북한의 지하자원이나 노동력, 혹은 다른 것으로 보상되어질 것이다. 유무상통有無相通하면 된다. 엄청난 윈윈인 것이다.

오히려 북한 전 지역에 걸쳐 국가적 차원의 대규모 건설, 토목공사들이 진행되면, 그것은 규모와 범위, 파급효과에 있어서 과거 중동특수와는 비교할 수 없을 정도의 엄청난 경제적 효과와 내수진작의 경기부양을 가져다줄 것이다. 기간도 짧게는 10~20여 년 길게는 20~30여 년까지 지속될 것이다. 대한민국 경제와 한반도가 무궁부강해지는 것이다.

평화와 통일의 과정

우리나라의 공식통일방안은 '민족공동체 통일방안'이다. 1989년

9월 노태우 정부에 의해 '한민족공동체통일방안'으로 처음 제시되었다가 이후 1994년 8월 김영삼 정부가 '한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안(민족공동체 통일방안)'으로 보완, 발전시켰다. 민족공동체 통일방안은 통일의 3원칙으로 '자주, 평화, 민주'(민족대단결)[18]로 설정하고 통일과정을 '화해협력→남북연합→통일국가' 3단계로 상정한다.

여기에서 핵심은 남과 북이 상호체제와 제도를 인정하고, 적대·대립관계를 공존·공영의 관계로 발전시키기 위해 다각적인 교류협력을 전개해가면서 남북연합의 실질적인 단계로 나아가자는 것이다. 3단계 통일과정에서 '화해협력'에서 '남북연합'으로 가는 사이에 정치군사적 신뢰구축을 거쳐 정전협정을 평화협정으로 대체하는 등의 과정을 통칭하여 '평화체제'로 상정할 수 있다. 북한의 통일방안인 '연방제' 방안은 단계를 달리할 뿐, 우리의 국가연합제와 유사하다. 그래서 '낮은 단계 연방' 개념과 '국가연합제'가 유사하게 수렴한다고 보고 그 방향에서 통일을 지향해가기로 한 것이다.[19]

어떠한 조건과 상황이든 남과 북의 평화에 대한민국의 미래가 있음을 인식한다면 결국 평화정착의 길을 모색해야 한다. 어렵지 않다. '상호존중'의 태도 하나면 된다.

구체적 통일 준비

통일에 대해서는 현실주의적 접근이 필요하다. 통일은 장기적 차원의 문제이므로 통일지상주의에서 탈피, 화해와 협력의 구도하에 여러 가지 단계와 조정을 거쳐 통일의 여건 조성이라는 접근태도가 필요하다. 통일은 결단의 산물로서 주변국가를 설득하는 외교적 능력과 국내적으로 국민을 통합하는 능력이 있을 때 가능하다. 국민통합을 위해

〈표 6-8〉 평화와 통일의 과정

화해 협력 (평화체제)	=	화해협력, 교류심화, 경제협력→정치적 신뢰구축→ 군사적 신뢰구축(군비통제, 군비축소)→ 평화협정 체결(한반도 평화선언), 북-미관계, 북-일관계 정상화 등 평화체제
↓		
국가연합	=	정치, 군사, 외교권 지역정부 독자 보유 상위에 민족통일기구 결성 국가연합은 북한의 '낮은 단계 연방'과 유사
↓		
완전 통일	=	완전통일은 화해협력 이후, 국가연합을 거쳐 오랜 과정을 거친 후 비로소 완성

* 민족공동체 통일방안: 화해협력→남북연합(남북정상회의, 각료회의)→완전통일
  자유, 복지, 인간존업이 구현되는 자유민주주의국가
* 고려민주연방공화국: 자주, 평화, 민족대단결 원칙으로 연방정부 수립, 낮은 단계 연방은 국가연합, 모든 권한 지역정부 보유, 자주/중립/평화민주국가

서는 국민 모두가 통일과정에 참여하는 새로운 통일 패러다임도 필요하다.

과거 통일운동 내지 통일논의가 일부 계층의 전유물로 인식되던 분위기에서 탈피해, 학생, 시민단체 등을 비롯한 각계각층이 참가할 수 있는 분위기가 조성되어야 한다. 이를 위해서는 정부와 민간 차원의 통일운동 역할분담 및 협조 등이 필요하다. 초당적 협력을 바탕으로 대북문제와 관련한 국민들의 다양한 욕구를 구체적으로 파악할 수 있는 여론조사, 공청회 개최 등을 통해 의견을 수렴하고 이를 정책에 반영해야 한다.

동서독 통일 사례에서 보듯이 통일은 국제사회의 지지와 협력이 절

대적으로 필요하다. 특히 한반도는 북한의 도발로 언제든지 긴장국면이 조성될 수 있는 지역이므로 한반도에서의 안보저해요인을 제거하고 통일대비 국제역량을 강화해야 한다. 안보저해요인 제거를 위해서는 한미동맹 강화 및 대중외교 강화가 필수이다.

한국은 국제사회에서의 역할증대와 함께 다른 국가들과 보편타당한 가치를 공유하는 단계로 나아가야 한다. 특히 급성장하는 동아시아의 평화와 협력안보를 정착하는 데 우리의 역할을 확대해야 한다. 동아시아의 평화와 협력은 우리의 경제번영을 위해서도 필요하지만, 우리의 평화통일을 위한 국제적 환경의 조성을 위해서도 필요한 부분이다. 과거 냉전시기에 유럽의 유럽안보협력기구OSCE가 독일통일에 유리한 터전을 제공했던 사실을 유념해서 우리의 통일외교는 동아시아에서 신뢰와 협력을 촉진하는 데 기여해야 한다.

통일은 정부조직과 구조의 변화를 초래하는 큰 사건이다. 통일을 체계적으로 추진할 역량강화를 위해서는 조직체계를 새로 마련해야 한다. 그리고 통일에 대한 국민적 관심확대와 공감대 형성을 위한 홍보의 중요성을 인식해야 한다. 각 지역단체, 봉사단체, 종교단체, 공익단체, 사회단체와 법인들과 연계해서 통일의 편익과 혜택에 관한 공감대를 확산시켜야 할 것이다.

통일재원 조달도 중요하다. 통일을 위한 세금은 찬반논쟁이 많고 국민들의 비용부담이 많아 향후 통일대비 재정을 지금부터 준비해서 확보해야 한다. 현재 남북협력기금이 1조원에 이르고 있으나, 통일대비를 위해 더 많은 재원이 필요한 것이다. 통일재원 조성방안으로는 통일세 등 세금분야에서의 재원조성, 남북협력기금과 연계한 통일재원 조성, 채권발행을 통한 방법, 해외자본의 차입, 공공기금 중 대북지원 관련

기금의 활용을 들 수 있다. 통일복권을 발행하거나 통일마일리지를 채택하는 방안도 있다.

국민통합이란 관점에서 탈북자와 해외동포 전략을 새로 정립해야 한다. 국내정착 탈북자에 대한 관리 및 한국사회 적응 여부는 향후 남북통합의 시금석이 될 것이다. 이들이 우리사회에 온전히 적응할 수 있도록 적극 지원하고 문제점을 해결함으로써 장기적으로 남북통합시 초래될 혼란을 최소화할 수 있어야 한다.

올바른 통일교육은 꼭 필요하다. 통일교육은 북한경제사회에 대한 정확한 지식을 축적하는 데서 시작한다. 특히 자라나는 통일미래세대인 청소년, 학생 들은 통일에 대한 관심이 매우 저조하므로 이들에 대한 통일교육의 강화가 필요하다.

아시아, 세계평화의 비전 : 한반도평화

해방 100주년이 되는 2045년, 향후 30년 후의 아시아지역은 세계 경제, 정치, 과학기술, 문화질서의 중심축으로 성장할 것이라는 전망이 일반적이다. 『메가트렌드Megatrends』의 저자 존 나이스빗John Naisbitt은 1982년에 아시아의 부활을 전망했고 그것은 이미 현실이 되고 있다. 향후 20~30년 이내에 전 세계 GDP와 인구의 50% 이상을 아시아가 점유한다. 첨단과학기술과 군사력에서도 아시아는 2030년 이후 북미와 유럽을 능가하게 된다.

아시아 태평양권이 결국 세계질서의 명실상부한 중심이 된다. 이러한 아시아지역의 미래가치 속에서 대한민국의 위상, 남북평화를 토대로 남북통일로 달라진 품격 높은 한반도의 세계적 위상이 존재하게

되는 것이다.

〈표 6-9〉 세계경제 비중의 변화전망

(단위: %)

구분	북미(NAFTA)	유럽(EU)	아시아 (ASIA)		기타 지역
			전체	Big4	
1960	43.1	23.2	12.2	10.7	21.5
1970	40.1	26.0	14.5	12.5	19.4
1980	27.7	31.7	19.2	13.8	21.4
1990	29.1	31.2	20.2	17.7	19.5
2008	28.0	30.2	22.9	18.7	18.9
2040(E)	22.5	15.6	41.8	36.5	20.1

* 유럽은 1990년 이전 EU 15개국 2007년 EU 27개국, 아시아는 중동 포함, Big4는 한, 중, 일, 인도임
자료: WDI, Taiwan Statistical Data Book, IMF WEO, International Financial Statistics, 한국은행

미-중-일-러, 세계 최대 열강들이 충돌하는 동북아시아에서 한국의 위상과 역할은 크게 달라져 있을 것이다. 우리가 남북평화의 이니셔티브를 갖고 지역 내에서의 국제적 평화전략을 내세울 때 가능하다. 그렇게 하여 자연스럽게 한반도의 평화와 통일이 주변국가 자신들의 국익에도 도움이 되는 새로운 기회라 생각하게 만들어야 한다. 실지로 동북아지역의 평화는 대한민국과 주변국 모두에게 기회이고 비전이다.

남북이 주도하는 한반도의 평화와 통일은 동북아의 평화를 가능하게 할 것이다. 동북아의 평화는 세계평화를 선도하게 될 것이다. 결국 한반도 통일전략은 대한민국이 향후 아시아평화와 세계평화의 중심국가로 상징화되는 결정적 토대가 될 것이다.

세계 유일의 마지막 남은 냉전고도라는 지난 시기의 오명을 아시아

와 세계평화의 상징적 구심으로 변모시켜야 한다. 세계 평화네트워크의 축, 중심 허브로써 대한민국이 성장, 도약해갈 수 있는 그 모든 비전이 평화와 통일에 있다. 결국 '통일전략' 속에서 대한민국의 미래는 '아시아 평화중심의 창조국가'로 나아가게 되는 것이다.

4

정치분야 미래전략

외교전략

미래를 예측하는 가장 쉬운 방법은 '미래를 만드는 것'이라고 한다. 내가 원하는 미래를 그려놓고 그 미래를 만들어가면 미래는 '실현되기' 때문이다. 하지만 이렇게 미래를 만드는 것은 아무나 할 수 있는 일이 아니다. 설사 그런 능력을 갖고 있다 하더라도 비슷한 능력을 가진, 그러나 다른 미래를 상상하는 사람들과의 경쟁과 투쟁, 상호작용 때문에 나의 미래가 꼭 관철된다는 보장은 없다.

한국의 경우에는 우리가 원하는 미래를 그릴 수는 있지만, 사실 객관적으로 볼 때 국제정치의 영역에서 미래를 만들어나갈 독자적인 능력이 없다. 국제정치라는 장은 과거에는 제국들이, 현재에는 강대국들이 미래를 만들어간다. 그리고 선진국에서 만들어진 경제적, 군사적, 기술적, 문화적, 제도적 추세가 국제정치의 흐름을 만들어간다. 비록 한국이 미래를 만들지는 못하지만 강대국들의 상호작용과 세계의 주요한 추세들을 파악하면 어느 정도 한계 내에서 가능한 몇 개의 미래를 추출해낼 수 있고, 또 그 가능한 미래들 가운데에서 가장 현실성이

있는 미래를 다시 뽑아낼 수 있다.

이러한 의미에서 이 글은 2045년경의 한반도와 국제정치의 미래를 예상하여, 우리의 미래를 준비하는 글이다. 이 작업은 비록 지금의 시점에서는 먼 미래를 내다보고 있지만 꼭 해야 할 작업이다. 왜냐하면 다음 세대를 위해서 미리 준비해야 하기 때문이다. 근시안적으로 현재에 매몰되다보면 변화하는 흐름을 못 읽고 국가의 미래에 필요한 자원과 자산을 엉뚱하게 딴 곳에서 낭비하게 된다. 그리고 다음 세대에게 평화롭고 번영된 국가를 물려주지 못한다.

이 장에서는 가장 가능성이 있는 미래에 대한 전망을 중심으로 하여, 우리에게 가장 바람직한 미래비전을 그려보고 이를 실현하는 데 있어서 기회와 도전은 무엇이고, 실현전략은 무엇인지를 밝히고자 한다. 그리고 이러한 문제의식을 토대로 2045년 외교안보분야에서 바람직한 미래비전을 '아시아 평화중심국가'로 설정하고 있다. 이를 실현하기 위해 한반도, 동북아, 세계전략의 방향을 제시하는 동시에, 그에 소요되는 국력의 성격을 살펴본다. 결론에서는 이러한 미래구상이 2015년 오늘의 현실에 주는 정책적 함의를 도출해내고자 한다.

미래전망 : 세 가지 시나리오

2045년의 한반도와 동북아시아 질서와 관련하여 세 가지 정도의 시나리오를 생각해볼 수 있다. 이 시나리오는 우리의 선택에 의해서도 좌우되지만 주변 강대국의 선택이 큰 영향을 미친다.

갈등과 협력의 혼재 : 불안한 현상유지

2045년까지 한반도의 상황은 지금과 같은 갈등과 협력의 혼재상태가 지속될 가능성을 배제할 수 없다. 즉 전면적인 전쟁은 일어나지 않지만 그렇다고 분단의 문제가 완전히 해결되지도 않는 현 상태의 지속이다. 남북분단이 지속되는 가운데 남북관계는 협력과 대립을 반복할 것이며 때에 따라서는 국지적인 간헐적 군사충돌이 발생할 수도 있다. 남북한 간에는 신뢰수준이 미약하여 협력도 신뢰에 기초한 협력이라기보다는 정치적 필요에 의한 협력이 될 것이며, 반면 남북 간에 작동하는 억지력에 의하여 갈등 역시 전면전으로 비화되지 않는 간헐적이고 국지적인 갈등이 될 가능성이 크다. 이런 상태가 지속되면 평화와 위기의 구분은 불분명해지고 '불안정한 평화unstable peace' 또는 상호 의심하는 공존이 영구지속될 수 있다. 이렇게 신뢰가 형성되어 있지 않고, 언제 협력이 갈등으로 전환될지 모르는 상황에서는 한반도에서 평화와 번영을 담보하기 어려우며, 한국 외교가 지향하는 유라시아대륙과 한반도의 연결이라는 목표는 달성하기 어려워진다. 한반도 민족경제공동체 형성은 불투명해지고 대륙이라는 새로운 번영공간을 향한 우리의 염원은 좌절하게 된다. 통일은 고사하고 평화공존과 상생의 가능성도 언제 어떻게 될지 모르는 시나리오다.

한반도의 '불안한 현상유지 시나리오'는 다음 상황에서 가능해진다. 김정은 체제는 '경제발전과 핵 보유'라는 병진정책을 유지하는 가운데 권력기반을 공고히 하고, 선군정치 기조하에 북한 군부 역시 우월적 지위를 강화해나가는 것을 전제로 한다. 북의 군사적 도발과 이에 대한 남한과 국제사회의 응징, 그리고 다시 북한의 군사적 도발이라는 악순환은 계속된다. 그리고 이러한 불안한 분단체제 유지는 한

국사회의 양극화와 남남갈등을 심화시키면서 정권이 바뀔 때마다 대북정책이 변하는 파행성을 수반하게 된다. 북한의 핵 야망과 지속적인 군사적 긴장은 한미동맹과 미일동맹의 강화를 가져오고 이는 한중관계에 있어서 지속적인 걸림돌을 만들 것이다. 물론 미중관계와 한중관계, 그리고 일중관계 등 한반도 주변의 강대국 관계는 자신들의 이해관계에 따라 움직이겠지만, 항상 북한이라는 악재로 인하여 관계 개선과 강화의 기회가 생겨나도 이를 빌미로 강경파의 입장이 우선하게 되는 결과를 가져올 수 있다. 결국 고질적 남북갈등이 미중관계와 한중관계를 악화시키면서 한반도와 동북아의 평화와 안보를 구조적으로 어렵게 만들 개연성이 크다. 물론 미국과 중국 간에는 핵 억지력이 걸려 있고, 또 경제적 상호의존관계로 인하여 대화와 협력이 가능하리라 보기 때문에 이 시나리오에서 동북아시아 국제전쟁이 일어날 가능성은 크지 않다. 남북한 간에도 국지적 충돌을 넘어서서 전면전으로 발전할 가능성 역시 크지 않다. 그러나 한반도 분단과 남북대립은 더욱 고착화될 수 있으며 동북아시아 안보상황도 영구적 평화와 번영을 담보하기 힘든 갈등과 협력이 혼재하는 상황이다.

전쟁과 파국의 길 : 악몽의 시나리오

2045년의 안보상황에 있어서 최악의 시나리오는 전쟁과 파국의 시나리오이다. 이 시나리오는 19세기 말의 상황 재현 혹은 제1차 세계대전 발발상황 재현이라고 할 수 있다. 현재의 추세대로 북한이 핵 개발을 추진하고, 미사일 개발의 진전을 이루어내면, 다수의 핵탄두와 다수의 탄도미사일을 보유한 핵무기 보유국가로 부상할 수 있다. 이 경우 북한의 실제적인 핵위협에 대처하기 위하여 한국은 보다 강력한 안

보조치를 취하게 되는데 미국의 전술핵 재배치나 적극적인 핵우산 공여 요구, 미국의 미사일 방어망 무기체계 적극 도입, 이로 인한 미중관계 및 한중관계 악화, 독자적 핵무기 개발, 보유가능성 등 다양한 옵션이 고려될 것이다. 이에 상응하여 일본의 핵개발을 촉발하면 동북아는 '핵 도미노의 덫'에 빠질 가능성이 높다. 또한 미일동맹의 글로벌 동맹화 및 이에 따른 자위대 역할 확대로 인하여 한일 간에, 그리고 중일 간에도 긴장의 수준이 높아질 가능성이 충분히 있다.

북한의 핵무기 보유는 남북한 군사적 대결을 보다 첨예하게 만들 것이다. 물론 향후 30년 기간 중 북한의 급변사태 가능성을 배제할 수는 없다. 그러나 급변사태가 남측에 대한 투항과 흡수통일로 이어지지는 않을 것이다. 군부, 군부와 노동당 집단지도체제 또는 그 누가 정권을 잡든 북이 주권을 포기하지는 않을 것이기 때문이다. 또한 북한의 기초적인 시장확대로 인하여 배급체계가 붕괴되어도 주민들은 시장을 통해 생존을 유지하는 생활방식을 택할 것이기 때문에 급변사태가 북한의 전체적인 붕괴로 이어지지는 않을 것이다. 다만 한미 연합전력이 북한의 안정화를 위해 군사개입을 선택하게 되면 한반도 상황은 더욱 위태로워질 수 있다. 중동의 사례에서 보듯이 북한에 대한 통제와 안정화를 단기간에 구축하지 못하면 내전양상이 장기화되면서 한반도 전체가 전쟁터로 변할 수도 있고, 중국과 러시아, 일본 등의 관여로 이어져 국제전 양상으로 발전할 수도 있다.

한편 동북아시아 안보상황과 관련하여 문제시되는 것은 동북아 역내질서의 불확실성이다. 미중관계가 상호 군사적 불신이 쌓이면서 적대적 관계로 변모한 가운데 중국은 한반도를 자신의 세력권으로 편입하려 하고, 미국은 기존 동맹관계를 지키려는 경합을 벌이거나 또는

센카쿠(다오위다오) 등 영토문제를 둘러싼 중일분쟁이 군사적 충돌로 가시화될 경우, 우리는 심각한 선택의 기로에 서게 될 것이다. 북한과의 적대적 관계가 지속되는 한, 우리는 동맹의 틀 안에서 미국과 공조하여 대중견제를 할 수밖에 없고, 그 가운데 분쟁이 일어나면 미국과 일본의 편에서 분쟁에 연루될 것이기 때문이다. 이러한 지역 전체의 지정학적 소용돌이는 강대국의 경합 속에서 한반도가 희생되는 19세기 말을 연상케 하는 '적자생존의 투쟁'이 될 수 있으며, 지정학적 소용돌이에 민족주의적 열기가 가세하게 되면 제1차 세계대전 발발의 상황이 2045년 한반도 미래의 모습이 될 수도 있다. 이는 전쟁과 파국의 공포가 한반도에 긴 그림자를 드리우는 최악의 시나리오라 할 수 있다. 이러한 가능성이 현재로서는 그리 높지는 않지만 전혀 배제할 수 없는 최악의 시나리오이다.

평화와 번영의 새 질서 : 다자주의 시장질서와 아시아 평화중심국가

앞서 논의한 현상유지 시나리오와 파국 시나리오는 안보를 중심으로 한 국가 간의 상호작용 속에서 발생하는 시나리오이다. 반면 이러한 안보의 갈등과 파국 상태를 시장이 극복해나가는, 보다 안정적인 평화와 번영의 시나리오를 생각할 수 있다. 물론 시장이 제대로 작동하기 위해서는 군사적 충돌이 자제되는 억지력의 균형이 있어야 하고, 또 자국만의 이익을 추구하는 보호주의, 중상주의 정책을 취하지 않도록 하는 다자주의 제도가 시장에서 작동하여야 한다. 이러한 상황은 소위 역아시아 패러독스 상황이라고 할 수 있는데, 동북아시아 국가들이 정치, 안보적으로 갈등관계에 있지만 무역과 통상활동, 그리고 그에 따르는 교류협력을 통하여 평화와 번영의 길로 진화하는 질서를

의미한다.

이러한 질서는 1945년 이후 미국이 중심이 되어 구축한 자유주의 세계질서의 세계적 확산 속에서 공고화되는 과정을 밟게 되는데, 우선 제1차 세계대전 및 제2차 세계대전이라는 대 참화를 가져온 중상주의, 보호주의, 근린궁핍정책beggar thy neighbor policy 등을 원천적으로 봉쇄하는 다자주의 시장질서와 국제협력 제도를 정착시킨 질서이다. 이 질서가 안정적으로 진화되고 있는 증거는 전후 1997년 아시아 금융위기와 2008년 글로벌 금융위기를 포함하여 여러 차례의 경제위기와 금융위기를 겪었지만 단 한 번도 중상주의나 보호무역주의를 통해 다자주의 시장질서가 무너진 적이 없다는 사실이다. 국제협력 체제는 G-7, G-8, 그리고 G-20 등으로 진화, 강화되었고, 개방무역 질서도 WTO체제와 함께 FTA의 확산으로 이어지고 있다. 이러한 추세는 동북아시아를 비껴가지 않았는데, 한중일 간의 무역, 통상의 발전, 금융위기에 대비한 협조체제, 다양한 FTA 등으로 인하여 정치, 안보적 갈등에도 불구하고 지속적인 통상활동과 협력을 이끌어내고 있다.

한편 동북아시아 질서에 안정을 주는 핵 억지력의 균형은 미중 간에 계속 작동하고 있으며 한국과 일본도 이른바 미국의 확장억지를 제공받아 국지적인 갈등이 전면전으로 발전하지 않는 안보적 안정을 이루어내고 있다. 북한문제만 잘 관리하고, 궁극적으로는 한반도의 평화를 이루어낸다면 동북아시아의 갈등과 파국이라는 시나리오를 피하고, 아시아의 패러독스가 아닌 시장과 안보 협력이 같이 굴러가는 아시아의 미러클을 만들어낼 수 있다. 이러한 동북아시아의 평화와 번영을 이끌어내는 데 있어서 중심국가가 되는 것이 '아시아 평화중심국가'라는 비전이다.

이러한 아시아 평화중심국가라는 비전을 실현하기 위한 선결과제가 바로 남북한 주도의 북핵문제 타결이다. 왜냐하면 앞에서도 언급하였지만 동북아시아의 갈등구조를 악화시키는, 또 갈등구조를 악화시키는 빌미를 제공하는 것이 북핵문제이기 때문이다. 그리고 남북한은 상호존중의 정신을 바탕으로 평화공존, 교류협력 강화, 협력과 통합의 제도화를 통해 남북연합과 같은 사실상의 통일을 달성해야 한다. 남북한 간에 사람과 물자가 자유로이 오갈 수 있으며 정상회담, 각료회담, 국회회담 등이 제도화되면 군사적 대립은 사실상 사라지게 된다. 남과 북이 하나가 되면 '전쟁 위험성'은 소멸할 수밖에 없다. 이는 바로 임마뉴엘 칸트가 말하는 '영구 평화perpetual peace' 상태다. 안정되고 지속적인 평화가 오면 이미 진화된 동북아시아의 다자주의 시장질서 안에서 한반도의 공동번영은 따르게 마련이다. 그리고 그 공동번영이 아시아 패러독스를 아시아 미러클로 바꿀 가능성이 커진다. 2045년의 대한민국은 바로 이런 평화와 번영의 선순환 질서가 한반도와 동북아에 자리잡을 수 있도록 해야 하며 바로 그 비전이 '아시아 평화중심국가'인 것이다.

칸트에 따르면 이런 유형의 '영구 평화'는 세 가지 조건이 만족될 때 가능해진다고 한다. 첫째는 '자본주의 평화'다. 칸트는 무역을 하는 나라끼리는 전쟁을 할 가능성이 적다고 주장한다. 왜냐하면 무역업에 종사하는 기득권 세력들이 손실을 우려하여 모두 전쟁에 반대하기 때문이다. 이미 이러한 자본주의 평화는 중국의 체제전환으로 인하여 동북아시아에서는 다자주의 시장질서로 가시화되고 있고, 그 마지막 불모지가 북한으로 남아 있다. 따라서 한국이 향후 30년 동안 북이 실질적 시장경제로 나아갈 수 있도록 적극적으로 견인하고 도와줘야 한

다. 그리고 남북한 간 '민족경제공동체' 구축이야말로 남과 북이 평화에 이르는 가장 확실한 지름길이다.

두번째는 '민주주의 평화'다. 칸트에 따르면 민주주의국가끼리는 서로 전쟁을 하지 않는다. 민주주의체제는 정치권력에 대한 견제와 균형을 전제로 하기 때문에 민주국가의 정치지도자가 일방적, 자의적으로 전쟁을 선포할 수 없다. 바로 그런 이유 때문에 민주주의국가들 간의 전쟁가능성은 희박하다고 보는 것이다. 물론 이러한 '민주주의 평화' 가설은 단시일 내에 동북아시아에서 이루어지기 쉽지 않다. 중국과 북한의 민주화 없이는 실현되기 어렵다. 그러나 동북아시아에서 시장질서가 확립되어가면 단시일 내의 민주주의는 어렵다 하더라도 시장질서를 규율하는 법치가 발전하게 되고 그에 따른 투명한 거버넌스가 생겨날 것이다. 중국이 그러한 방향으로 가도록 국제사회가 견인하고 있고 북한도 국제적 민주질서에 입각한 개혁정책을 적극적으로 실행에 옮길 경우, 2045년까지는 그곳에도 민주적 거버넌스가 가능하리라 본다.

마지막으로 시장과 민주주의는 필요조건에 지나지 않는다. 칸트는 이 지구상에 영구 평화를 가져오기 위해서는 공화정으로 구성된 '평화연방Pacific Federation'이 구축되어야 한다고 주장한다. 일종의 '세계정부'라 하겠다. 현실적으로 세계정부 구축은 어렵다. 그러나 시장경제와 민주주의를 하는 남북한과 이 지역 국가들이 안보공동체를 구축하고 다자안보협력체제를 구체화한다면 그 대안이 될 수도 있다. 사실 공동의 위협과 적을 상정하는 집단방위체제collective defense나 동맹개념으로는 안보딜레마를 해소하기 어렵다. 이 지역의 모든 국가들이 하나의 안보공동체 성원으로 '공동안보, 포괄안보, 협력안보'에 기초한 집단안

보체제collective security를 추진할 때, 칸트의 영구 평화 비전이 가능해질 수 있다. 이는 미중 간 대립구도가 완화되고 미국 중심의 동맹체제가 다자안보협력체제와 공존하는 것을 전제로 한다. 아니면 미국이 이 지역에서 철수한 이후, 역내 국가들끼리 그런 안보구상을 만들어나갈 수도 있을 것이다.

2045년의 대한민국은 한반도와 동북아에 이러한 평화의 질서를 만들고 유지하고 확산시키는 데 중추적 역할을 해야 한다. 2045년의 미래비전으로 '아시아 평화중심국가'를 제시한 것도 결국 대한민국이 아시아지역의 평화를 선도해가며 평화의 주역국가로 자리잡아야 한다는 역사적, 당위론적 소명 때문이다. 그러면 어떻게 그런 미래를 만들어 갈 수 있을 것인가? 어떤 전략이 필요한가?

미래전략 : 평화전략, 열린 지역주의, 국제공헌국가

대전략grand strategy이란 원래 대규모 전쟁에서 승리하기 위한 전략, 전술, 군사배치 등을 총괄하는 것을 의미한다. 특히 세계패권이나 지역패권을 꿈꾸는 강대국의 전략을 대전략이라고도 한다. 그러나 최근에는 한 국가의 생존, 번영, 존엄, 가치를 확보하기 위한 지도자의 비전, 이론, 담론을 지칭한다. 따라서 외교정책, 군사전략 그리고 대외경제정책 모두를 포함하는 포괄적 외교안보정책이라 정의해도 무방하다. 비스마르크의 '균형외교,' 히틀러의 '생존공간Lebensraum', 조지 케넌이 제안하고 트루만 대통령이 채택했던 대소련 '봉쇄Containment', 그리고 닉슨과 키신저가 추진했던 '데탕트détente(긴장완화, 화해)' 정책 등이 대전략의 대표적 사례라 할 수 있다.

그러면 2045년 아시아 평화중심국가로서의 대한민국을 구현하기 위해서는 어떠한 대전략이 필요한가? 화해, 협력, 공진화에 기반한 한반도 평화전략, 협력과 통합에 기초한 열린 지역주의전략, 그리고 국제사회에 공헌하고 존경받을 수 있는 세계전략을 모두 아우르는 미래지향적 구상이 필요하다.

한반도전략 : 평화전략(화해, 협력, 공진)

30년 후 '평화와 번영의 한반도'를 위해서는 무엇보다 냉철한 현실인식이 필요하다. 그것은 다름 아니라 한반도의 평화는 '세력균형론'에 의거한, 주변 4강이 일방적으로 결정하는 것이 아니라 남과 북이 주도적으로 만들어나가야 한다는 현실인식이다. 남북이 평화공존으로 들어가면 한미동맹의 중요성은 그만큼 줄어들게 마련이다. 한국의 대미군사의존도가 감소하면 자연히 한중관계는 개선되고 북중관계도 보다 건설적으로 전환될 수 있다. 엄격히 말해 남북관계 개선과 그에 따른 평화공존은 한반도와 동북아에 평화와 상생의 선순환구조를 가져올 수 있다.

그러면 어떻게 남북한 평화공존체제가 가능한가? 가장 바람직한 것은 7.4공동성명, 남북기본합의서, 6.15공동선언, 10.4정상선언과 같은 기존의 남북한 합의에 기초하여 화해와 협력을 심화시켜나가면 된다. 그러기 위해서는 대북압박과 봉쇄, 또는 대립과 적대의 관점에서 북의 붕괴를 촉진하고 궁극적으로 흡수통일하겠다는 환상에서 벗어나야 한다. 우리가 북에 대한 적대적 의도와 정책을 가지는 한 북의 내적 단결은 더욱 공고해지고 북체제의 존속가능성은 더 높아진다. 남과 북이 최고위급에서 합의한 7.4남북공동성명과 1991년 남북기본합의서,

6.15선언, 10.4선언이 명시적으로 밝히고 있듯이 서로의 체제와 제도의 차이를 인정하고 상호존중의 바탕 위에서 화해협력을 강화해나가면 된다. 그렇게 되면 두 개의 주권을 가진 남과 북이 유럽연합과 같은 하나의 공동체를 만들 수 있고, 이는 사람과 물자가 자유로이 오갈 수 있는 사실상의 통일로 이어질 수 있는 것이다. 결국 남과 북이 서로의 정체성을 인정하고 화해협력의 기조하에 공동진화co-evolution, 공동번영의 길을 갈 때 통일과 평화의 새로운 지평이 열리는 것이다.

이 과정에서 북미관계가 해결되어야 한다. 그러나 이는 북핵문제 선결 없이는 어렵다. 또한 북핵문제는 한반도 평화체제 구축과 분리시켜 생각할 수 없다. 이렇게 얽혀져 있는 안보 딜레마의 실타래를 풀기 위해서는 우리 정부가 적극적으로 나서야 한다. 6자회담을 재개하고 9.19공동성명의 이행을 통해 '북의 핵포기=미국의 대북적대정책 포기 및 관계정상화' 등식이 성립될 수 있도록 외교적 노력을 전개해야 한다. 북미관계가 정상화되면 휴전협정을 대체할 별도의 평화협정은 불필요할 것이다. 휴전협정의 법적, 실질적 당사국들인 남북한과 미중 4개국 정상이 자리를 같이해 종전선언을 하면 그것으로 휴전협정의 수명은 다하게 된다. 평화는 문서로 보장되는 것이 아니다. 행동으로 입증되어야 한다. 엄격히 말해 남북기본합의서와 북미 간의 평화적 관계정상화가 담보되는 북미수교에 관한 기본조약, 이 두 가지만으로도 한반도 평화의 법적 보장은 가능하다. 문제는 행동으로 이러한 합의가 실천에 옮겨져야 한다는 점이다.

동북아전략 : 열린 지역주의

한반도의 미래는 동북아 정치, 경제지형과 불가분의 고리로 연결되

어 있다. 주변정세가 한반도의 미래 그 자체를 결정하지는 않지만 심대한 영향을 끼칠 수 있는 것이다. 예를 들어 미중, 중일 간 관계가 악화되면 2045년 한반도의 평화는 쉽게 담보할 수 없다. 특히 미중, 중일 양자 대립구도에서 어느 한 쪽에 줄을 서거나, 핵무기를 가진 중간세력국가가 된다고 해서 평화가 오는 것은 아니다.

가장 바람직한 것은 이미 진행되고 있는 동북아시아의 다자주의 시장질서를 확대, 강화하는 것이다. 이는 동북아지역에서는 이른바 열린 지역주의로 한국이 지역협력과 통합에 주도적으로 나서는 일이다. 경제부분에서는 한중일 3국 FTA를 시발로 하여 북한, 러시아, 몽골까지 참여하는 동북아경제공동체를 만들어나가야 한다. 그리고 이러한 공동체 노력은 외교안보분야에도 긍정적 파급효과를 가져올 수 있다. 특히 6자회담이 성공적으로 가동되어 9.19공동성명의 합의가 구체적으로 이행되면 동북아안보평화 메커니즘, 즉 동북아 다자안보협력체의 출범도 가능할 것이다. 미국을 포함하여 남북한, 중, 러, 일이 참여하는 지역안보협의체는 배타적 지역주의를 전제로 한 동맹체제에 대한 새로운 대안이 될 수 있다.

한국 또는 평화(통일) 한반도는 대륙과 해양을 연계하는 시장, 문화, 안보, 인적 교류의 네트워크 국가로서의 위상을 굳건히 할 수 있으며, 동북아 평화와 번영을 위한 네트워크형 거점국가로서 자리매김 할 수도 있다. 이미 역대 정부가 제주도를 동북아 평화거점으로 구축하고 이를 중심으로 하나의 지식공동체가 생길 수 있도록 하는 방안을 고려했던 선례 속에서 방도를 찾을 수 있을 것이다.

세계전략 : 글로벌 공공재 제공에 기여하는 국제공헌국가

한반도와 동북아시아 수준의 전략뿐만 아니라 세계전략이 필요한 이유는 오일쇼크나 글로벌 금융위기, 9.11 테러 등과 같은 세계적 위험과 분쟁이 한반도와 동북아시아로 파급될 수 있기 때문이고, 또 아시아 평화중심국가로서의 대한민국의 위상을 국제사회가 인정해주어야 우리가 한반도와 동북아전략을 효과적으로 추진할 수 있기 때문이다. 이는 글로벌 거버넌스에 적극적으로 참여하여야 가능한 것인데, 이러한 글로벌 거버넌스와 관련하여 우리의 입장은 분명해야 한다. 미국 혹은 중국 등 일국 중심의 일방주의적unilateral 글로벌 거버넌스 질서는 바람직하지 않으며, UN과 다자주의 제도 중심의 다자질서Pax Universalitas 구축에 선도적 역할을 해야 할 것이다. 그것만이 미국과 중국 간에 편승의 오류를 막으면서 지구적 차원의 평화와 안정을 확고히 할 수 있기 때문이다.

그러기 위해서는 '국제공헌국가'로서의 위상을 명확히 해야 한다. 미국과의 전략적 동맹에 따른 제한적, 도구적 국제공헌이 아니라 세계의 안정과 평화유지, 공적개발원조ODA를 통한 개도국의 안정적 발전 도모, 빈곤퇴치, 기후변화 해결, 국제 금융시스템의 개선, 해양안보 확보 등 글로벌 공공재global public goods 제공에 기여함으로서 국제공헌을 하는 것을 의미한다. 이를 위해서는 UN을 포함한 국제기구에서 중추적, 주도적 역할도 해야 한다. 그리고 국력의 한계가 있지만 국제사회의 주요 핵심영역에서 새로운 규범과 원칙, 규칙을 만드는 데 적극적으로 참여해야 한다. 남이 만들어놓은 '규칙의 추종자rule follower'가 아니라 새로운 '규칙을 만드는 국가rule maker'로서의 역할을 모색해야 한다는 뜻이다. UN의 권능을 고양하고 다자주의 질서 복원에 앞장서야

하는 동시에 국제사회로부터 존경받을 수 있도록 우리 국민들에게 세계시민의식을 교육, 확산시켜 나가는 것도 국제공헌국가로 발돋움하기 위한 내적 준비가 될 수 있을 것이다.

다원적 국력을 갖추자

한반도 평화전략, 동북아 열린 지역주의전략, 그리고 국제공헌전략을 가능케 하기 위해서는 그에 맞는 국력을 가져야 한다. 국력이라는 기본적인 수단 없이는 이러한 전략들은 공허한 이야기에 불과하다. 따라서 최소한 다섯 가지의 국력강화를 위한 노력이 선행되어야 한다.

경성권력hard power

전통적 의미의 국력은 영토, 인구, 경제력, 군사력, 과학기술력의 합으로서의 국력, 즉 경성국력을 뜻한다. 영토는 제한되어 있고 저출산, 고령화 사회를 피해갈 수 없는 현실을 감안하면 경제력, 과학기술력, 그리고 군사력의 증강이 필요하다. 특히 군사력은 주요변수다. 2045년에 이르는 과정에서 전쟁재발을 억제하고 평화통일을 뒷받침하며, 나아가 동북아 평화와 안정에 기여하기 위해 이는 필수적이다. 여기서 한미동맹은 과도기적이긴 하지만 지속적 유지가 필요하다. 다만 동맹에 대한 의존도를 축소해가면서 자주적 군사력 건설에 역점을 두어야 한다. 특히 전쟁 억제능력을 조기 확충하고 머지않은 미래에 환수되는 전시작전통제권을 감안하여 전력구조의 균형발전과 지휘통제체계의 효율화가 선행되어야 한다.

연성권력soft power

연성권력은 국제사회 또는 다른 나라들로부터 받는 존경과 사랑을 외교적 영향력으로 전환할 수 있는 능력으로 정의할 수 있다. 어떤 조건하에서 존경과 사랑을 받을 수 있는가? 가장 중요한 것은 국제관계에서의 신뢰성이다. 국제사회의 규범과 원칙을 잘 지키고 약속을 제대로 이행할 때 신뢰성이 생긴다. 두번째 요소는 정통성을 들 수 있다. 국제사회에 공공재를 제공하고 많이 베풀 뿐만 아니라 지도력을 발휘함으로써 그 국가를 신뢰하고 추종하는 협력국가의 수가 많을수록 정통성의 정도는 높아진다. 세번째로는 매력국가가 되는 것이다. 문화적인 호소력, 지적인 우월성, 그리고 국민 전체가 가지는 세계시민으로서의 품격과 자질 등이 있을 때 매력국가가 가능해진다. 마지막으로 설득력이다. 한국 내부의 지적자산을 조직적으로 배양하고 활용하여 한국이 추진하고자 하는 비전을 국민과 국제사회에 효과적으로 설득하는 힘이 필요하다. 신뢰성과 정통성, 그리고 매력이라는 기반 위에 설득력 있는 논리와 담론을 만들어 적극적인 공공외교를 펼쳐야 한다. 오늘날 노르웨이, 스웨덴, 핀란드와 같은 북유럽의 국가들이 국제사회에서 신뢰와 존경을 받는 것처럼 대한민국도 2045년 아시아 평화중심국가로 나아가기 위해서는 이러한 연성권력을 적극 배양해야 한다.

네트워크 파워network power

국제사회는 주권국가들로 이루어진 '당구공billiard ball' 모형의 시스템이 아니다. 오히려 존 버튼 교수가 주장하듯이 무수한 연계망으로 이루어진 '거미줄cobweb' 모형이 오늘날 국제사회의 성격을 잘 묘사해준다. 정부만이 그런 거미줄을 치는 것이 아니다. 기업, NGO, 심지어

개인에 이르기까지 다양한 행위자들이 연계망을 구축하고 있다. 그러한 그물망의 외연과 강도가 클수록 그 나라의 국력은 기하급수적으로 증가하게 된다. 한국이 인적연계망, 지적연계망, 아이디어 연계망의 거점국가가 될 경우, 우리는 더 큰 영향력을 행사할 수 있다. 최근에 와서 싱가포르가 동남아의 네트워크 거점국가가 되고 있고 유럽에서는 벨기에, 네덜란드가 그런 역할을 하고 있는 바, 대한민국도 2045년 아시아 평화중심국가가 되기 위해서는 국가적, 사회적 차원에서 고도화 된 IT역량을 바탕으로 네트워크 역량을 증대해야 한다.

사안별 연합issue-based coalition

냉전 종전을 통해 이제, 과거와 같이 우적관계가 분명하게 구별되는 시대는 끝났다. 사회주의 진영 대 자본주의 진영의 대결이 다시 부활할 가능성도 거의 없고, 제국주의 국가 간에 전쟁을 할 가능성도 거의 없다. 이제는 우적관계가 아니라 각국의 국가 이익이 사안별로 차별화되는 시대로 진입하고 있는데, 어떤 의미에서는 이러한 사안별 국가 이익의 차별화가 미중 간의 대립이라는 단순한 구도를 넘어서고 있다는 점에서 한국에게 외교에게 기회의 창을 넓히는 계기가 되고 있다. 국가 이익이 사안별로 차별화된다는 의미는, 예를 들어 기후변화라는 사안에서는 한국과 같이 화석연료 의존적인 경제구조를 가진 국가들끼리 이익이 일치하고, 대체에너지나 에너지효율이 좋은 독일이나 일본 등의 이익이 일치하는 반면, 일본의 과거사 문제에 있어서는 한국, 중국, 북한이 이익이 일치하고, 일본과 미국이 일치하는 사안별 차별화가 일어난다. 마찬가지로 북한 핵문제는 과거 6자회담 당시 중국, 한국, 러시아가 입장이 비슷했던 적이 있고, 또 정권에 따라서 한

국, 미국, 일본이 입장이 비슷했던 적이 있다. 따라서 이러한 경우에는 사안별 연합전략도 중요하지만, 한국이 선도하여 5개국의 선호도를 수렴시키는 외교를 해야 한다. 여하튼 앞으로의 외교는 미중 간에 선택하여 모든 사안을 한쪽에만 편승하는 외교가 아니라 이렇게 사안별로 국익을 계산하여 국가 간 연합을 결정하는 전략을 취해야 한다.

내적 단결력internal cohesiveness

과거 이승만 대통령이 즐겨 인용하던 서양의 고사가 있다. "뭉치면 살고, 흩어지면 죽는다." 이처럼 내적 응집력은 무형의 국력을 규정하는 매우 중요한 지표라 할 수 있다. 정치, 사회적 통합의 정도가 높을수록 국가의지는 강고해지고 대외정책에 있어서의 안정성과 예측가능성도 높아지는 반면, 그 역도 성립한다. 다섯 개의 종파로 나뉘어져 내분에 내분을 거듭하고 있는 레바논의 현실이나 시아, 수니, 쿠르드로 분열되어 있는 이라크를 보자. 안정적이고도 지속가능한 정책을 수행하기가 여간 어렵지 않다. 한국도 크게 다를 바 없다. 북한문제를 둘러싼 보수, 진보 간의 남남갈등이 그 대표적 사례다. 마찬가지로 2045년 한국이 '아시아 평화중심국가'로 자리잡으려면 과거 어느 때보다 평화와 통일에 대한 정치, 사회적 합의를 구하고 수준 높은 통합을 보이는 것이 필요하다.

스마트파워와 정책능력

스마트파워smart power라는 개념을 창안한 하버드대학의 조지프 나이 교수는 스마트파워를 '외교, 국방, 개발원조 등 소위 하드파워와 소프트파워의 모든 수단들을 현명하게 통합하고 연계시키는 능력'으로

정의한다. 바꾸어 말하면 국가의 목표를 달성하기 위해 판세를 정확히 분석, 판단하고 가용한 자원들을 효과적으로 동원하여 유연성 있고 시의성 있는 정책을 만들어내는 능력으로 해석할 수 있다. 쉽게 말해 정책수립과 집행능력을 뜻한다.

국가안보 관리에 핵심적인 것은 지도자의 비전과 통찰력, 그리고 정책 우선순위에 대한 명확한 인식이다. 또한 판세를 정확히 읽기 위해서는 상당한 수준의 국가정보능력이 요구된다. 또한 국가정보능력과 더불어 정치적인 시류에서 독립되어 정보를 정확하고 객관적으로 분석하고, 정책에 우선순위를 정하는 뛰어난 정책분석력 역시 필요하다. 이는 대한민국의 지적자산을 어떻게 체계적으로 활용하는가의 문제인데, 이를 위해 중장기적인 국가 및 민간의 싱크탱크 육성과 활용시스템을 구축하여야 한다. 한편 능률적이면서도 유연한 정책을 수립하고 이를 효과적으로 수행하기 위해서는 체계적인 국가안보 시스템과 지도자의 탁월한 정치적 조정과 설득력을 필요로 한다. 아마 2045년 아시아 평화중심국가를 구현하는 데 가장 중요한 전제조건이 '스마트 파워'라 해도 과언이 아닐 것이다.

우리의 선택에 달려 있다

2045년 미래한국의 모습은 2015년 오늘의 우리가 어떤 선택을 하느냐에 달려 있다. 현재의 추세대로라면 다자주의 시장질서가 세계적으로 확산, 발전하고 있기 때문에 우리가 현명한 선택을 한다면 동북아시아에서도 아시아 패러독스가 아시아 미러클로 변화할 수 있는 좋은 환경을 맞게 될 것이다. 반대로 우리가 소극적인 자세를 보이면 불

안정한 한반도의 현상유지가 지속될 것이고, 또한 대북 적대정책에 계속 의존하고 미국이나 중국 등에 경사된 부적절한 편승전략을 택하게 되면 지역 내 긴장고조와 전쟁과 파국의 위험성도 배제할 수 없다. 이 두 경로는 어떤 일이 있어도 피해야 한다.

결국 화해, 협력, 공진정책으로 북한과 평화체제를 공고히 하고, 동북아 열린 지역주의로 협력과 통합의 지역질서를 만들어나가는 동시에 국제공헌국가로서의 위상을 분명히 할 때, 우리의 미래비전인 '아시아 평화중심국가'의 확고한 기반을 다져나갈 수 있을 것이다.

국방전략

국방력의 사전적 의미는 '특정 국가가 외부의 침략으로부터 국가의 독립을 유지하고, 영토와 주권을 보전하며, 국민들의 생명과 재산을 보호할 수 있는 능력'이다. 이는 군사력을 포함한 포괄적인 국가방위능력이다.

미래 국방환경 변화와 국방 발전방향

앞으로 30년 후인 2045년은 광복 100주년을 맞는 해이다. 이때 대한민국은 동북아에서 또는 세계무대에서 어떤 위치의 국가일까? 30년 후 미래 국방환경의 변화폭은 그동안 경험했던 것보다 훨씬 클 수 있다. 우리는 다양한 안보환경 변화에 대해 여러 형태의 미래 시나리오와 가능성을 갖고 대비해야 할 것이다. 현재도 표면화되고 있는 영해와 영공, 국경선을 둘러싼 영토분쟁이 한반도 주변의 동북아 정세에서 주목해야 할 변화다. 그리고 일본의 '보통 국가화'와 군사 대국화,

중국의 우주, 핵, 해양 군사력의 확대, 러시아의 자원무기화전략, 그리고 미국의 아시아 강조전략 등이 맞물려 동북아 안보지형은 급변해갈 것이다. 한미동맹에 기반을 둔 지상군 중심의 대북억제에만 치중해온 그동안의 군사전략에 변화가 필요한 이유다. 또한 미래전은 무인화, 로봇화, 정보화 추세가 강화되고 군사와 비군사, 정부와 민간, 전투와 치안의 구분과 경계가 사라지는 방향으로 전장환경이 변하고 있다. 이에 따라 대테러전과 비살상무기의 중요성이 강조되고, 정보통신기술 등으로 스마트하게 변화된 미래 군의 모습이 갈수록 요구되고 있다.

이 장에서는 2045년까지 국방력 강화와 국방선진화를 위해 필요한 것이 무엇인지, 불특정 위협과 테러, 지구환경 변화에 따른 재난재해의 확대 등 변화하는 미래 안보환경에 필요한 군사력 건설방향과 대북억제 이외에 국제사회의 안정을 위해 어떤 실질적인 기여가 가능한지 등에 대해 논의하고자 한다.

군구조 개편

미국은 2001년 9.11테러 이후로 국토안보부를 만들어 비군사적 위협에 적극 대비하고 있다. 군도 상부 지휘계선을 단순화한 신속대응군을 늘리고 이라크전, 아프간전 등을 통해 무인기와 로봇, 해공군력을 증가하는 등 미래전에 대한 대비를 강화해가고 있다. 중국도 2004년부터 '새로운 역사적 임무'라는 '전쟁 이외의 군사작전Military operations other than war, MOOTW' 참여를 확대하기 위한 지침을 마련하여 시행해오고 있다.

반면 우리는 북한의 재래전 위협에 대비하는 전략을 변함없이 유지하고 있으며, 지상군을 모든 휴전선에 걸쳐 촘촘히 유지하는 데 국

방력의 상당 부분을 사용하고 있다. 이는 현대전에 매우 취약하며, 많은 전방사단과 예비사단을 필요로 하게 된다. 우리 군은 이러한 문제점을 충분히 인식하면서도 북한의 과도한 전방배치 병력과 화력 때문에 GOP 경계 작전위주의 고답적인 방식에서 벗어나지 못하고 있는 것이 현실이다. 이 과정에서 육군 중심의 비대한 군구조가 고착화되고 현대전에 맞는 해공군의 육성과 미래전에 대한 대비가 지체되고 있다. 6.25전쟁 이후 60년간 지속된 지상군 중심의 후진적인 군구조를 2045년을 내다보는 미래군으로 지속할 수는 없다. 더불어 2017년부터 급속히 진행될 가용 입대자원 부족 등의 현실을 고려하여 광범위한 국방개혁을 적극 추진해야 한다.

상부 군구조는 군정권과 군령권의 문제로 지나치게 국한되어 논의되는 측면이 있는데, 현대전의 특성에 맞게 육해공군의 합동성을 강화하기 위한 다각도의 노력이 필요하다. 예컨대 합동참모본부(합참)의 장성은 반드시 육해공군의 합동교리와 무기체계를 잘 알고 합참이나 타군 근무경력이 있는 경우에만 선발하고 합참의장도 이런 장성 중에서 임명되도록 해야 한다. 나아가 각 군사관학교와 일반장교 양성과정에서도 합동교리교육을 강화하고 합동근무특기를 지정하여 우대하는 인사제도도 필요하다. 또한 재래전에서 중요했던 병과 중심으로 각 군이 운영되고 있는 점도 현대전에서 중요해진 기술병과의 발전에 장애요소다. 경계자동화의 전면도입으로 보병과 포병, 그리고 경계병력 중심으로 운영되고 있는 지상군을 스마트화된 신속대응군 형태로 재편하여 일반 사병은 대폭 감축하는 형태로 전문화해가야 한다.

영국군이나 독일군의 경우 30만 명 내외의 적은 병력이다. 그렇지만 군구조는 미국과 연합작전을 하는 나토군에 배속된 군과 군통수권자

의 지시를 받아 독자작전을 하는 자국군, 그리고 상황에 따라 배치와 배속이 자유로운 군으로 나눠 운영하는 구조를 갖추고 있다. 우리도 상시 한미연합작전을 하는 소수의 군과 우리 대통령의 지시만을 받는 독자적인 군, 그리고 필요시 연합작전이나 평화유지군PKO 등의 임무전환이 용이한 군 등으로 군 구조를 개편하고, 이러한 군의 일부는 미군처럼 통합군사령부 형태로 운영할 필요가 있다.

국방의 문민통제

국민의 대표인 대통령과 국회가 전문공무원집단인 관료, 군인, 경찰 등을 통제하는 것은 민주주의 국가체제 유지를 위해 필수불가결하다. 특히 국방의 문민통제는 군의 정체성과 민주주의 수호를 위해 역사적으로도 중요한 문제였다. 일본이 군국주의로 제2차 세계대전에 앞장서게 된 배경은 군집단이 일왕을 앞세워 문민통치를 거부하면서 발단이 되었다. 우리나라도 두 번에 걸쳐 쿠데타에 의한 군사정권 수립의 역사를 갖고 있고, 지금도 전 세계적으로 수십 개의 국가에서 군부가 민주주의를 위협하는 경우를 발견할 수 있다.

미국의 경우 군인은 전역 후 10년이 경과하지 않으면 국방장관에 임명하지 않는 전통을 갖고 있으며, 대부분의 경우 국방장관은 군인 출신이 아닌 민간인을 임명하고 있다. 이는 구조화된 상명하복 문화에 젖어 있고, 자기 군에 대한 소속의식이 강한 군인의 특성 때문에 전체 군에 대한 균형적 시각과 변화하는 대외환경에 능동적으로 대응하기가 힘들다는 판단 때문이다. 또한 소장급 이상으로 진급하려면 의회에 출석하여 청문회를 통해 인사검증을 받아야 하며, 전역시에는 계급의 적절성에 대해 재심사를 받도록 규정하고 있다. 이는 고위 장

성이 되더라도 무소불위로 처신하거나 정치군인이 되는 부작용을 예방하기 위함이며, 군에 대한 문민통제 장치를 부여한 단적인 예다. 또 합참의장은 대통령 참모로서의 역할 수행에 머물며 군 전체를 지휘하지 않는 것도 문민대통령에 대한 보좌를 위한 장치다. 국방성은 물론 각 군본부에도 각 군 장관과 민간인 출신의 국방공무원으로 채우는 것도 문민통제를 위한 제도적 장치다.

하지만 그동안 우리나라에서는 단 한 번도 군인 출신이 아닌 민간인을 국방장관으로 임명한 적이 없다. 그것도 두 번을 제외하고는 모두 육군출신 국방장관이었다. 국방부의 차관과 차관보급 실장도 대부분 예비역 육군 출신을 임면하는 것이 두드러진 경향이었다. 국방부를 군 출신, 특히 육군 출신 장성들 위주로 운영해온 데 따른 부작용이 도를 넘었다는 비판에 대해 귀기울일 필요가 있다. 보다 다양한 출신과 배경의 전문성을 가진 참모진으로 국방부를 구성할 필요가 있다.

우리나라의 각 군 본부에 일부 군무원은 있지만 민간인 출신의 국방공무원은 거의 없으며, 대부분 현역 장교들로 채워져 있다. 정부부처인 국방부와 군의 구분이 없으며 동일시되는 후진적인 구조인 것이다. 이는 마치 경찰과 행정안전부가, 검찰과 법무부가 동일시되는 것처럼 부자연스러운 일이다.

병영문화 개선과 국방개혁

국민개병제를 채택하는 국가로서 '군복 입은 시민'을 어떻게 관리할 것인가는 중요한 국방과제다. 장기적으로는 모병제로 가면서 전문화된 직업군인 중심으로 군이 재편되어야 하겠지만, 개병제가 '국민에 의한 군대'라는 헌법상의 국방의무를 실현하는 제도로서 가치가 있고 현실

적으로 상당기간 유지될 것인 만큼 이를 전제로 한 병영문화 개선이 필요하다.

현안 과제로 대두된 군과 경찰 등의 구타와 가혹행위 근절은 지휘관들의 관심이나 군 자체의 노력만으로는 한계가 있다. 예컨대 병영 내에서 지휘관의 통제를 받지 않고 국방부나 국가인권위원회에 소속한 국방공무원인 군옴부즈맨이 상주하는 것이 효과적이다. 또 피해자들이 신고를 기피하게 되는 주된 사유인 보복의 우려를 원천적으로 해소하기 위해 신고자를 즉시 국방부가 관리하는 별도 시설에 보호하고 피해가 사실로 확인되면 전역조치하는 제도도 도입할 필요가 있다. 미군이나 이스라엘처럼 일과 후 병영생활의 자유를 보장하고 스마트폰이나 인터넷 등을 사용할 수 있게 허용하는 것도 폐쇄된 병영을 제한적으로나마 개방하는 효과가 있다.

그리고 일선 지휘관에게 과다한 재량권을 주고 있는 군 사법체계도 개선해야 한다. 원천적으로 군의 사법은 행정부의 통제를 받고 있는 군이 아니라 사법부의 일부로서 기능해야 한다. 이를 위해 일반 부대가 아닌 국방부에 1심을 두고 2심 이상은 사법부에 귀속하여 헌법이 보장하는 3심제도의 공정한 적용을 받도록 해야 한다. 그리고 1심의 군 판사나 군 검사를 군부대로부터 독립시켜 국방부 장관의 감독하에 둘 필요가 있다.

후진성을 면치 못하고 있는 군 의료체계도 개선해야 한다. 만성적으로 부족한 군의관과 열악한 병영 내 의료시설, 전방과 격오지로부터 멀리 떨어진 군 병원, 의료서비스 지연 등의 문제를 해결하기 위해서는 군인들이 민간의료를 받을 수 있고 군부대 주변의 민간인도 군 병원 진료를 받을 수 있도록 민군 통합의료체제로 전환할 필요가 있

다. 나아가 전방지역이나 오지에 민간인도 이용할 수 있는 3군 통합병원을 건립하고, 대학병원 급의 최고의 야전군병원과 군의관 양성기관을 국내 최고수준의 대학과 공동으로 설립, 운영할 필요가 있다. 프랑스나 미국의 야전군 병원을 대통령이 이용하듯이 우리 군도 그런 방향으로 나아가야 한다.

또한 병영 내 각종 차별도 군사력 저하의 원인으로 사라져야 한다. 그중 하나는 출신과 종교 차별이다. 모든 군인의 계급은 '동일계급 동일권위'의 원칙이 지켜져야 강한 군대이며 출신에 따라 실질적 가치가 달라져서는 안 된다. 그리고 병영 내 특정 종교시설의 건립과 특정 종교 강요행위, 일과 중 종교적 의식이나 행사를 하는 행위 등은 금지해야 한다. 그리고 인사에까지 영향을 주는 상관의 종교적 편향성을 시정할 수 있는 제도적 장치도 필요하다. 미국의 경우 모든 계급과 종교, 지역, 인종 등을 대표하는 인사위원회 제도를 부대마다 두어 각종 차별행위를 예방하고 지휘권의 남용을 견제할 수 있도록 하고 있는데 우리도 도입을 검토할 필요가 있다.

병역의무가 반드시 군복무일 필요는 없다. 사회복지시설이나 공공시설의 유지관리 등의 형태로 사회적 복무가 가능하므로, 여성과 일부 종교적 신념에 의한 군복무 거부자들을 포함하여 중증장애인을 제외한 모든 국민이 공평하게 병역의무를 분담하게 하는 것이 '국민에 의한 안보' 차원에서 필요하다.

한편 미국의 경우, 사관학교 출신 장교와 일반대학 출신 장교ROTC의 장성 진출 비율을 4 대 6으로 하여 특정 학교 출신이 과반수를 넘지 못하도록 제도로 정하고 있다. 하지만 우리 군의 경우 육해공군 모두 80% 이상 사관학교 출신으로 장성이 채워져, 획일화된 군서열의식

으로 인한 다양성 부족과 장교의 절대다수를 점하고 있는 일반 장교들의 불만으로 군의 단결과 통합이 저해되고 있다. 고위장성들이 참석하는 회의가 마치 동창회모임처럼 기수별 선후배를 확인하고, 인사나 예산에 있어서 자군 이기주의가 팽배해 있다. 국민들이 군을 '국민의 군대'가 아니라 '특정 학교 출신들에 의해 운영되는 군대'로 인식한다면 문민통제는 물론 선진국방은 요원하다.

우리나라의 국방개혁이 지지부진하고 3군 균형발전이 잘 안 되는 이유도 국방개혁을 추진할 주체인 국방관료가 특정 군, 특정 병과 출신에 의해 지배되고 있기 때문이라는 주장들이 나오고 있다. 국방개혁이 군 스스로의 합의에 의해 진행이 어렵다면 군 출신이 아닌 국방공무원에게 맡기는 것이 대안이 될 수 있다. 이것이 헌법적 가치인 '국민에 의한 정부' 원칙에도 부합하고, 국방력을 튼튼히 하여 민주주의와 국가안보를 지키는 길이다.

전시작전통제권 전환

전작권 문제는 우리의 국방력이 대북억제를 할 수 있는 수준인가와 직결되어 있다. 이와 관련한 논의가 활발했던 1990년대 초기에 미국이 한국군의 국방력을 대북억제를 할 수 있는 수준으로 보고, 1990년대 중반에 작전권을 한국에 이양하려 했다는 점을 주목할 필요가 있다. 2000년대 초반에도 미국의 럼스펠드 국방장관이 한국군의 자주적 방위역량을 높이 평가하고 한국군을 세계 최고 수준으로 치켜세운 바 있다. 의외로 전작권 전환에 대한 반대는 미국이 아니라 국내의 일부 예비역 장성들로부터 나온 바 있다. 이미 2차례에 걸쳐 전작권 전환시기를 늦춰 지금은 2020년대 이후에나 하는 것으로 결론이 났지

만, 군사전략적 필요나 타당성보다는 정치적 상황에 따라 결정된 경향이 있다.

전작권 전환 불가사유로 일부에서는 우리 스스로 전쟁에 대한 대비를 기획하고, 작전을 주도할 역량이 없고 북한의 위협이 지속되고 있다는 점을 든다. 그러나 박정희 대통령이 30년 전 자주국방의 기반을 마련했다고 평가한 사실이나 지난 20년간 북한보다 10배 이상 많은 국방비를 투자한 것을 볼 때, 북한보다 군사력이 부족하다는 것은 국민들의 공감을 얻기 어렵다. 전작권을 가져오면 전시에 미군 증원병력이 제대로 오지 않을 것이라거나 한미동맹이 약화될 것이라는 주장도 설득력이 없다. 한미동맹의 근거가 전작권의 소재 여부가 될 수는 없다. 그런 동맹은 동맹이 아니다.

한미 군사협력은 1953년에 체결된 한미상호방위조약에 근거하여 지난 60년 이상 공고히 유지되어왔다. 전작권 전환은 한미협력에 의해 오래전부터 준비되고 추진돼왔던 사안으로 더이상의 연기는 바람직하지 않다.

특히 우리 군을 한미 연합작전의 범주에 들지 않고 우리 대통령의 독자적 지휘를 받는 군과 그렇지 않은 군으로 구분하는 군 구조개편이 이루어지면 전작권 전환과 관계없이 상당수 한국군은 우리 작통권 지휘를 받게 되어 이 논의를 쉽게 풀어갈 수 있다. 전작권 전환 이후에도 한미연합 작전능력의 확보는 중요하며, 오히려 더 잘 발휘될 수 있도록 만반의 준비를 갖춰나가야 한다. 이를 위해 한미연합 지휘구조를 유지하되 한반도 작전에 있어서는 한국이 주도하고 미국이 지원을 하도록 발전시키는 노력이 필요하다.

미사일 방어체계MD

박근혜정부 들어 국민의 정부에서 시작하여 참여정부를 통해 일관되게 유지해온 미국 주도의 '미사일 방어체계Missile Defense 불참' 원칙이 사실상 크게 후퇴할 가능성이 제기되고 있다. 이른바 한국형 미사일방어체계인 KAMDKorea Air and Missile Defense의 확대와 MD와의 연계, 그리고 한반도에 장거리 탄도탄레이다X-band Radar나 고고도 지역방어체계Theater High Altitude Area Defense, THAAD 등 MD 관련 무기체계를 배치하는 문제가 그것이다. 외교와 통일, 정보와 국방이 균형을 유지하며 국가안보정책의 컨트롤타워가 소신을 가지고 우리의 안보주권을 지켜나가야 함에도 불구하고 THAAD 배치문제가 미국과 중국 간의 한반도에 대한 영향력 행사의 경합과정처럼 비춰진 것은 매우 아쉽다.

MD는 100조원대 이상의 막대한 예산 소요도 문제지만, 기술적으로도 충분히 완성되지 않았으며, 전술적 효과도 미흡하여 미국 내에서도 반대여론이 높다. '화살missile'보다 '궁수source'를 맞추는 게 훨씬 기술적으로 쉽고 전술적으로 더 효과적이라는 '원천타격전술'로 MD의 비효율성을 압축설명할 수 있다. 전략미사일의 운용특성을 고려할 때 한반도에서는 탐지 및 요격 가능시간Time from detection to kill이 너무 짧아, 효과가 매우 제한적일 수밖에 없다. 그렇다고 해서 우리의 영공방어를 위해 가장 효율적인 대안을 확보하는 것은 결코 늦춰질 수 없으며, 이는 또 제3국의 간섭대상이 될 수 없다. 제한된 예산과 효과를 고려한다면 한반도 현실에서는 미사일방어체계 보다도 중장거리 감시 및 타격체계를 구비해나가는 데 우선순위를 둬야 한다는 주장도 있다. 이렇게 된다면 이는 장차 통일 이후에도 한반도 방어를 위해 필

요한 전력이 될 것이다.

중국에 대한 높은 경제의존이나 한중 교류와 협력, 한반도의 안정 등을 위해 중국과의 우호적 관계를 유지해야 하는 우리로서는 '대중국 포위전략'의 일부로 평가받는 MD에 참여하는 것이 정치적으로 민감한 사안일 수밖에 없다. 이러한 우방국의 입장을 고려하여 미국이 그동안 한국의 'MD 불참'을 이해해왔던 점을 고려하여 MD정책에 대해서는 신중한 접근이 필요하다 하겠다. 다만, 한국형 미사일방어체계인 KAMD에 대한 기술적인 능력 확보에는 꾸준한 노력과 투자가 필요하다.

국방 연구개발과 무기체계 획득

박정희정부에서부터 시작된 국방 연구개발은 자주국방 구현을 위한 핵심동인으로 인식된다. 지난 50여 년의 국방 연구개발 역사를 통해 이제는 정밀 장거리 순항 미사일과 인공위성, 무인항공기, 군사용 로봇 등을 자체 개발할 수 있는 수준으로 발전을 거듭해왔다. 한편 무기도입과 개발을 통해 군의 전력화를 추진하는 무기체계 획득분야에서는 방위사업청의 신설을 계기로 보다 체계화되고 전문화된 모습으로 변모하고 있다.

하지만 일반적인 군사용 기술은 물론 핵심 군사기술은 기술이전이 극히 어렵기 때문에 자체 연구개발이 불가피하므로, 국방 연구개발 중심으로 무기체계 획득이 이뤄지는 것은 앞으로도 필요하다. 국방 연구개발은 전차나 항공기, 함정 등 기계식 플랫폼 중심에서 고가, 정밀의 전자식 탑재체payload 중심으로 전환될 필요가 있다. 국방과학연구소ADD와 대형 방산업체 중심에서 국방벤처와 연구중심 대학 및 정부출

연 연구기관 등으로 연구개발 주체를 다양화할 필요도 있다. 과도하고 불필요한 국방 연구개발 관련 군사보안체계도 대폭 정비하여 민군겸용기술의 도입과 확산을 확대해야 한다. 미국처럼 국방 연구개발분야가 국가과학기술 발전을 견인하고 기초과학을 육성하는 전초기지가 되어야 하며 군사혁신을 주도해야 한다.

내수만으로는 방산업체의 채산성이 취약하다. 이를 극복하기 위해 방산수출을 지속 확대해야 한다. 다만 무기수출국이라는 국제정치적 부담 완화를 위해서 전쟁억제와 평화유지에 필요한 정보감시정찰장비와 비살상 무기체계 위주의 수출을 추진할 필요가 있다.

무기 도입선은 한미 연합작전과 무기운용체계, 미국산 무기의 성능 때문에 미국산이 90% 이상을 차지하고 있는데, 무기 도입시 협상력의 강화와 열악하고 차별적인 무기 도입 관련 지위 개선을 위해서라도 무기 도입의 다변화를 적극 추진할 필요가 있다. 또 무기 도입을 국내 연구개발과 연계시켜, 10배 가까이 과다하게 무기 도입가격이 오르거나, 성능이 현저하게 떨어지는 구세대 무기를 사야 할 경우에는 시간이 걸리고 비용이 많이 들더라도 이를 무릅쓰고 국내 개발을 추진하는 전략이 필요하다.

한편 변화하는 미래 전장환경의 특성과 인명손실을 극복하려는 인도주의적 전투추세에 부합하도록 무인화, 로봇화, 정보화된 무기체계의 개발과 양산을 적극 고려해야 한다. 예컨대 무인화, 로봇화된 경항공모함은 기존 대형항공모함의 승선 인원이 5천여 명에 달했던 데 비해 1천여 명 수준으로도 그 이상의 전력발휘와 높은 기동성을 가질 수 있다. 성층권 무인기나 초장시간 정점체공 무인기, 전자기 펄스탄 EMP 등과 같이 고위험, 고수익high risk-high return의 군사혁신형military

innovation 무기체계의 자주적 개발도 적극 추진해야 한다. 전체 국방 연구개발비의 30%는 기존의 군 소요 중심의 획득체계가 아닌, 성과가 불확실하더라도 성공시 군사혁신을 달성할 수 있는 연구개발에 사용하도록 체제를 개편해야 한다.

북한 핵문제와 통일문제

2045년을 기준으로 볼 때, 북한지역 내 주요무기의 안전한 수거와 비핵화 유지를 위한 우리 정부의 의지가 중요하다. 통일을 가정한다면, 그동안 선군사상을 기반으로 유지해온 북한의 과도한 군부대 및 병력의 축소와 통일 한국군으로의 전환, 각종 재래식 무기의 수거와 폐기 등의 과제가 2045년 통일 한반도의 중요한 국방과제가 될 것이다.

통일 이후에는 한반도 위기관리가 가능한 수준의 군사력으로 재편할 필요가 있다. 군 병력 숫자는 여타국의 수준인 총인구의 0.5%를 기준으로 볼 때, 약 35만 명 정도의 상비군 병력을 유지해야 할 것이다. 병력 감축을 통해 전문성을 갖춘 모병제로의 전환이 가능해질 것이며, 상비전력 이외에 예비전력을 강화하는 방안도 마련해야 할 것이다. 방위비 규모도 GDP 대비 최소 2.5% 수준을 유지할 필요가 있다.

주한미군의 역할과 한미동맹 조정

2045년까지 당면할 또다른 중요한 도전과제는 주한미군의 역할이 될 것이다. 중국 등 주변국의 입장에서는 미국이 균형자stabilizer 역할을 하는 것은 일부 인정할 것이나, 현 주둔지에서 벗어나지 않도록 관리해 줄 것을 요구할 가능성이 크다. 우리 입장에서는 평택을 중심으로, 현행대로 DMZ 이남에 주둔지를 유지하도록 관리할 필요가 있다.

한국군이 주한미군과의 연합지휘구조를 계속 유지시킬 것인가에 대해서는 고민이 필요하다. 장차 북한의 위협이 사라지거나 통일한국이 성립될 경우, 미국과의 동맹관계와 '확장된 억제extended deterrence'의 유지는 변화의 파고를 맞게 될 것이다. 우선 공동의 군사적 목표인 북한의 위협이 사라질 경우, 주한미군의 주둔 필요성 및 일본과의 안보협력, 일본 내 UN 후방사의 활용방안 등에 대해서 중국 측으로부터 문제제기가 있을 가능성이 크다. 또한 주한미군의 전략적 유연성에 따른 방위비 분담 축소에 대한 국내 여론도 고려해야 할 것이다. 다만 국민의 정부에서 통일 후에도 주한미군의 한반도 주둔이 필요하다는 입장을 밝혔고, 참여정부와 이명박정부에서도 평택을 중심으로 한 주한미군 주둔여건 개선사업을 추진해왔던 점을 고려할 때, 주한미군의 주둔여건을 보장하되 동북아의 평화와 안정에 기여하는 방향으로 지속 협력해나가는 것이 바람직할 것이다.

평화체제 구축과 군사외교 확대

남북통일 과정에서는 상호 군사적 신뢰를 증진하고 한반도 평화를 구축해나가는 데 있어서 군사력의 상호감시와 군비통제를 원활히 해나가는 것이 중요하다. 무엇보다 60년 이상 지속되고 있는 정전체제를 평화체제로 전환하는 일이 급선무다. 이를 위해 정전체제 당사국인 미국, 중국, 북한과 당사자인 대한민국을 포함, 4자회담을 개최할 필요가 있다. 동시에 고위급 군 인사교류와 군사훈련 참관 등 군사적 신뢰구축을 위한 노력을 더욱 확대해나가야 한다.

더 나아가 동북아 주변국에 대한 군사외교를 확대하는 것도 필요하다. 지역안보를 확대한다는 차원에서 신뢰구축을 위한 합동군사훈련

은 물론 한중, 한일, 남북 국방장관회담의 정례화도 필요하다. 이는 평화적인 남북통일을 뒷받침할 뿐만 아니라, 동북아의 평화와 번영을 보장하는 데에도 필수적이다.

다양한 도전 속에서 창의적인 대안을 찾자

2045년 대한민국은 다양한 도전 속에서 창의적인 대안을 찾아나설 수 있는 확고한 리더십을 갖춘 인물이 국방을 담당해야 한다. 변화하는 국제안보 환경을 정확히 분석하고 미래지향적인 전략적 선택을 내릴 수 있는 유능한 민간 정책전문가들이 대거 필요하다. 국방부도 기업의 경영원리를 과감하게 도입하고, 다른 유관부처들과의 협력을 확대하며, 투명성과 경쟁원리를 통해 군과 민이 더 융합, 발전할 수 있도록 해야 한다.

6

정치분야 미래전략

정보전략

정보는 국방, 외교, 통일과 더불어 국가안보의 4대 요소 중 하나다. 여기에 대테러, 치안, 식량, 에너지 안보 등 전통적인 국가안보와 뚜렷이 구분되지 않는 영역들이 늘고 있어, 포괄안보 차원에서 정보도 다뤄져야 한다. 특히 안보영역 면에서 민과 군의 구분이 갈수록 엷어지고 있다. 정보의 사전적 의미는 '특정 목적을 위하여 광光 또는 전자적 방식으로 처리되어 부호, 문자, 음성, 음향 및 영상 등으로 표현된 모든 종류의 자료 또는 지식(국가정보화 기본법 제3조)'을 말한다. 국가기관이나 군사적으로는 첩보intelligence와 보안security이 중요시되는데, 이 장에서는 이 내용도 '정보'에 포함시키는 것은 물론 이를 중심으로 문제점과 발전방안을 검토하고자 한다.

국가정보원과 국방정보 분야를 중심으로 한국의 정보능력을 점검해보고 향후 30년간 어떤 방향을 지향해야 선진국과 같은 수준의 정보능력을 갖출 수 있을지 진단하고자 한다. 국정원이 정치적으로 독립되어 국가정보기관으로 국민들의 신뢰를 얻고, 이를 위해 국민을 대표

하는 국회의 감시가 효과적으로 이뤄질 수 있는 방안도 제시할 것이다. 한정된 예산과 시간, 인력으로 어떻게 효율적으로 정보능력을 갖춰나갈 수 있을지에 대한 추진방안과 이를 위해 신호정보, 영상정보 등 기술정보기관의 통합 및 전문화 방안을 제시하여 선진국형 정보능력을 갖춰나갈 수 있도록 하고자 한다.

한 국가가 주권을 제대로 행사하기 위해서는 정치적 독립과 경제적 자유, 그리고 자주국방과 정보자주화가 필수적이다. 이런 관점에서 볼 때 우리나라는 상당한 수준의 경제적 발전과 민주주의 정치 발전을 이루었지만, 국방과 정보의 자주화는 미흡한 실정이다. 국방과 정보는 전통적으로 전문성을 가진 특수집단인 군인과 국방공무원, 군무원, 그리고 정보요원, 연구개발자, 방산업체와 정보산업체 인원 등에 의해 관리되고 발전되어왔다. 게다가 대부분의 업무가 비밀로 분류되어 일반인은 물론 정치, 언론의 접근이 극히 제한되어왔다. 이로 인해 국방, 정보와 관련하여 우리의 현재 능력이 어느 정도인지, 문제는 무엇인지가 거의 베일에 싸여 있다. 뿐만 아니라 구체적인 사용처를 알지도 못하는 가운데 수십조 원의 예산이 매년 사용되고 있다.

이에 정보예산의 효율적 사용은 물론 본질적으로 2045년까지 내다봤을 때 우리나라 정보기관이 어떤 방향으로 가야할 것인가를 논하고자 한다.

정보분야의 미래

2010년 G2의 출현으로 미국이 주도하던 팍스아메리카나 시대가 퇴조하고 향후 세계질서는 중국과 미국이 주도하는 속에서 다양한 힘들

이 공존하면서 다변화 할 가능성이 높다. 이에 따라 우리의 외교는 물론 국방과 정보도 대북문제에만 주력해서는 안 되는 상황변화를 맞고 있다. 우리가 투사해야 할 국제정치와 주변국 외교영역, 그리고 군사적인 잠재적 갈등관계를 고려할 때 향후 우리의 관심영역은 한반도뿐 아니라 서울 중심으로 반경 2,000km 정도로 확대되어야 할 것이다. 이 영역에 동북아 6개국 주요도시와 산업시설이 밀집해 있기 때문이다. 한미 정보협력을 고려하더라도, 정치외교적으로 국익을 보호하고 군사적으로 최소한의 방위역량을 갖추기 위해서는 자주적 정보, 감시 및 정찰Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance 능력을 확보해야 한다.

미국은 지속적인 무역적자와 재정적자로 인한 군사비와 정보비의 감축으로 동북아에서 과거와 같은 군사력과 정보력을 투사하기 어렵다. 경제력과 정치력, 군사력을 지속 강화하고 있는 중국의 태평양 진출을 억제하는 데 한계를 느끼고 있어서 일본, 한국 등 우방국의 참여를 희망하고 있다. 그런 차원에서 미일동맹이 강화되고 있고, 한미동맹의 강화요구도 갈수록 커질 것이다. 특히 미사일방어체계의 한반도 배치나 도입, 참여, 그리고 정보협력, 주한미군에 대한 한국의 지원 등의 요구가 커질 것이다.

하지만 지난 150여 년의 동북아에서의 역사적 교훈은 한반도가 동북아 강대국들의 세력 각축장이나 화약고가 되어서는 안 되며 오히려 한반도가 평화의 중심지 역할을 해야 한다는 점이다. 이를 위해서는 독자적인 국제정치적 외교역량 확보가 필요하며, 이를 뒷받침할 군사력과 강력한 정보역량이 필요하다. 또한 미국의 한미동맹 강화에 효과적으로 대응하는 길은 우리의 정보역량을 강화하여 동북아와 동아시아에서 일정한 역할을 하는 것이다. 정보는 군사력과 마찬가지로 전

쟁의 수단이기도 하지만 전쟁을 예방하고 평화를 지키는 역할도 하므로, 자주적 정보역량 확보는 필수불가결하다.

21세기 국가안보는 국방과 민간의 구분, 정치와 경제, 사회영역 등에 걸쳐 포괄안보의 성격이 강화될 것이므로, 이에 걸맞게 정보기관을 전문화시켜야 한다. 그렇지 않으면 정보기관 간 임무중복과 이로 인한 장비와 인력, 기술의 중복투자가 발생한다. 현재 우리나라의 국가정보원과 국방정보, 치안분야 등이 이런 문제에 봉착해 있다.

해결해야 할 과제들

그렇다면 2045년을 준비하면서, 정보분야에서 해결해야 할 과제들은 무엇이 있을까.

정보자주화 관련 실태 진단

정보분야의 발전을 위해서는 먼저 현상 진단을 정확히 해야 하는데 이를 가로 막는 요소들이 많다. 먼저 정보의 자주화와 관련하여 사실관계에 기초하지 않은 문제제기나 주장을 걸러내는 것이 필요하다. 대미 정보의존율이 90~100%에 달한다는 주장이 대표적이다. 우리의 정보능력은 세부내용이 비밀로 분류되어 있고, 판단에 임의성과 자의성이 개입될 소지가 큰 영역이기 때문에, 그동안 이 문제가 부정확하게 인용되거나 주장되는 경우가 종종 있었다. 위 주장에 대해 2006년 6월 정부에서 공식입장을 정리하여 발표한 바 있는데, 우리가 대부분의 전략/전술정보를 자체생산한다는 것이다. 한국군은 최신예 금강(고해상도 영상정보)/백두(신호정보) 정찰기, P-3C 대잠 초계기, 군단 무인

정찰기(전술 영상정보), 지상신호 정보기지를 통해 대부분의 전략/전술 신호정보와 전술 영상정보를 자체생산하고 있다. 일부 전략정보를 미국으로부터 제공받고 있으나 우리도 양적으로 대등한 수준의 정보를 제공하고 있으며, '대미 정보의존율 90~100%'는 전혀 사실이 아니다.

현대 정보의 주류인 기술정보분야에서 우리가 미국에 의존하고 있는 정보 부분도 있지만 미국이 우리에게 의존하고 있는 부분도 적지 않다다는 점에 유의할 필요가 있다. 현재도 상당한 수준으로 정보교류가 이뤄지고 있다. 한국은 금강/백두 정보항공기, 고해상도 전자광학Electro-Optical 위성, 전천후 영상레이다Synthetic Aperture Radar 위성인 아리랑 5호, 공중조기경보통제기E-X, 이지스 구축함 등을 통해 상당한 수준의 정보를 자체 확보하고 있다. 여기에 현재 도입을 추진중인 고고도 무인정찰기(글로벌호크) 등이 추가되면 대북억제에 필요한 정보능력을 대부분 확보한 것으로 평가할 수 있다. 이러한 한국의 정보능력 향상은 그동안의 선례에 비춰볼 때 한미 정보교류와 협력을 더욱 촉진할 것이다. 한국이 금강/백두를 도입한 후 미국에 관련 정보를 제공하면서 미국의 U-2기 운행부담을 줄여주었고 이는 한미 상호이익에 부합하는 것이다. 정보자주화를 한미동맹 약화로 보는 것은 사실에 근거하지 않은 것일 뿐만 아니라 오히려 한미동맹을 강화시키는 요인이 된다. 영국, 일본, 호주의 사례를 볼 때도 각국의 정보능력이 확충될수록 미국과의 정보교류 수준도 향상되는 것을 알 수 있다.

국가정보원의 정치적 독립성

국가정보원법이 국가정보원(이하 '국정원')의 정치적 독립을 규정하고 있지만, 종종 국정원의 국내정치 개입이 논란의 중심에 서고 있다.

이와 같은 문제발생 원인을 근원적으로 제거하고 국정원이 본연의 국가정보 임무에 전념하게 만들기 위해서는 보다 정교한 대책이 필요하다. 예컨대 미국 중앙정보국CIA의 경우에는 신호정보나 영상정보를 직접 수집할 수 있는 기능이 없으며 이는 별도의 독립 정보기관인 국가안보국NSA과 국가지구공간정보국NGA를 통해 얻을 수밖에 없다. 원하는 정보가 있으면 상호서면으로 요구하게 되어 있고 이는 의회에도 통보되기 때문에 대내정보든 대외정보든 불법이나 부정한 방법으로 정보를 얻는 것은 원천적으로 봉쇄되어 있다. 국정원이 현재처럼 내부에 정보수집 기능을 보유하고 있는 한, 외부의 통제 없이도 임의로 정보를 수집하고 사용할 수 있어 불법과 부정에 대한 감시가 원천적으로 불가능하다. 비록 국정원 직원들에게 부당명령 거부권이 부여되어 있긴 하지만, 이것만으로 불법행위를 완전히 차단할 수는 없다.

나아가 정치적으로 악용된다고 오해받을 수 있기 때문에 국정원을 대통령 직속기관으로 두지 말고 일반 정부부처로 두는 것도 검토할 필요가 있다. 대통령이 필요할 경우에 헌법에 규정된 대로 서면으로 국정원에 정보를 요구하거나 임무를 주고, 이를 국회(정보위원회)에도 자동 통보되도록 한다면 더이상 대통령의 소유물로 인식되는 후진적인 모습은 사라질 것이다.

수천억원에 달하는 국정원의 특별예산도 상당 부분 군사비밀로 구분되는 국방예산과 마찬가지로 국회상임위의 세부통제를 받도록 해야 한다. 현재 국회정보위원회는 겸임, 특별상임위로 되어 있어 의회의 전문성이 다른 상임위와 달리 떨어지고, 국정원 보고사항의 기밀유지도 잘 지켜지지 않고 있다. 따라서 국정원 및 군경 정보기관을 소관하는 국회 정보위원회의 독임, 상임위화를 추진할 필요가 있다. 이렇게

독임, 상임위원회화되는 정보위원회는 정보기관에 대한 예산 및 운영에 대한 세밀하고 정확한 자료를 요구하고, 국정원은 이를 성실히 보고해 과거의 정치적 오명으로부터 자유로워져야 한다. 그런 투명한 과정을 통해 더이상 국가정보가 정치적, 정략적 도구로 악용되지 않고, 본연의 임무와 역할에 전념할 수 있도록 해야 한다.

기술정보기관의 전문화 필요성

미국의 경우 가장 큰 정보 수요기관은 CIA와 국방성, 그리고 국무부, FBI 등이다. 그런데 이들 정보기관이나 정부부처보다 몇 배의 전문인력과 예산을 사용하는 곳이 기술정보기관인 NSA, NGA, NRO(국가정찰국) 등이다. 통상 기술정보 생산에는 비기술정보 생산시보다 10배 이상의 고비용이 소요된다. NSA도 CIA보다 5~10배 규모의 인력과 예산을 사용한다. 미국의 기술정보기관에는 수만 명의 수학, 전자, 소프트웨어, 정보, 보안 관련 전문요원과 초고가의 슈퍼 컴퓨터, 신호분석/암호분석/교신분석/영상분석 장비, 방대한 통신/네트워크 장비 등이 있다. 이를 각 정보 수요기관이나 정부부처별로 갖고 있다면 중복투자와 예산남용, 임무충돌과 비협조가 만연할 수밖에 없다. 제2차 세계대전을 거치면서 이러한 비효율과 낭비를 경험한 미국에서는 관련법을 제정하여 수차례 개선을 거친 끝에 오늘날과 같이 전문화된 기술정보기관을 두는 형태로 발전해왔다.

여기서 한 가지 참고할 점은 NSA나 NGA의 인력과 예산은 국방성이 통제하고, CIA는 정보정책을 각각 통제한다는 것이다. 전통적으로 가장 큰 정보 수요부처인 CIA와 국방성이 기술정보기관을 적절히 분권해 통제하도록 함으로써, 국방성이 원하는 적시적절한 정보제공과

CIA가 원하는 수준 높은 정보제공 목적을 각기 달성할 수 있도록 보장해주고 있다.

전략정보는 정보의 수집범위가 공간적으로 넓고 정보의 수준이 높아서 세계적으로도 국가가 통합관리하는 추세다. 이의 수집에는 많은 인원과 최첨단기술이 소요되므로 군사, 비군사를 구분하지 않고 통합관리하는 것이다. 이러한 차원에서 우리나라의 경우를 볼 때, 우리는 국정원과 국방부가 각각 신호정보와 영상정보를 운영하고 산하기관을 두고 있어서 중복투자와 비효율이 발생할 가능성이 높으므로 긴밀한 통제와 협력이 필요하다.

정보와 보안의 통합운영 필요성

기존의 정보/보안기관을 기술 정보/보안Science&Technical Intelligence &Security기관과 일반 정보/보안General Intelligence&Security기관으로 재편하여 각각 전문화할 필요가 있다. 정보/보안기관의 업무성격은 크게 이공학적으로 정보출처원Intelligence source으로부터 직접 정보를 수집하고 보안업무를 수행하는 경우와, 이를 분석/융합하고 운용하는 경우로 구분할 수 있다. 기술 정보/보안기관은 미국의 NSA, NGA, NRO와 같이 컴퓨터 및 전자장비 등을 사용하여 감청, 암호해독/생산, 교신분석, 신호분석, 영상수집/분석, 첩보위성 획득/운용을 하는 이공계 중심의 과학기술집단으로 구성된다. 한편, 미 CIA, DIA(국방정보국), FBI와 같은 일반 정보/보안기관은 NSA, NGA, NRO 등에서 제공한 기술정보를 토대로 정세판단, 정보공작, 정책가공, 범죄수사 등을 하는 인문사회계 중심의 비기술집단으로 구성된다. 우리도 미국의 경우와 같이 기술 정보/보안기관은 단일화하고, 일반 정보/보안기관은 다양하

게 운영할 필요가 있다. 우리의 경우 현대 정보/보안의 중추를 담당해야 할 과학기술 정보전문가들이 그동안 각 정보기관에 소수로 분산되어 있어서, 제 역할과 기능을 할 수 없었다.

신호정보, 영상정보 등의 정보기능과 통신보안, 컴퓨터보안 등의 보안기능을 통합운영하면 정보융합, 기술교류 등 통합운영에 따른 전력승수효과가 상당하다. 예컨대 미국도 NSA의 경우 신호정보와 기술보안INFOSEC 기능을 통합하여 운영하고 있다.

정보능력 확대 필요성

정보자주화의 필요성 증대, 한반도 주변 안보상황의 변화, 포괄안보의 대두와 전쟁개념의 변화 등으로 인해 우리의 정보능력은 지속적으로 확대, 발전될 필요가 있다. 이는 정보기관 구조조정과 기술정보기관의 발족 등과 함께 적극 추진되어야 한다. 정보 전문인력의 확충, 정보능력 확대를 위한 예산의 증액, 요구되는 정보장비와 기술의 획득, 그리고 연구개발 노력 등이 필요하다. 정보분야는 우방국이라고 해도 장비나 기술, 인력교류나 판매를 극히 제한하며 특히 보안과 관련된 분야는 사실상 전혀 공유가 이뤄지지 않는다. 따라서 정보/보안분야의 장비나 기술, 인력은 독자적인 노력으로 확보해야 하며, 이 능력이 곧 그 국가의 정보 관련 국가안보를 좌우한다. 예컨대 어느 한 국가의 디지털암호 해독능력은 그보다 못한 수준의 국가에 대한 감청이 가능함은 물론, 그보다 앞선 국가에 의한 정치외교, 군사영역에서의 무장해제나 침해를 뜻한다.

한편 국내 정보기관의 문제는 정보습득, 활용을 위한 기술영역의 발전도 매우 중요하지만, 이것을 판단, 종합하는 통합적 기구(기관, 제

도)이 없는 것이 큰 문제이다. 예를 들어 여러 정보기관들이 습득한 중요정보가 그 기관 내에서만 환류되어 국가 전체적인 종합적인 정보분석이나 대응, 예측자료로 활용되지 못하는 경우가 허다하다. 다양한 정보에 대한 종합적이고 체계적인 분석을 위한 기구(장치, 제도)가 필요한 것이다.

정보능력 발전을 위한 목표

우리나라의 정보능력 발전을 위해서는 다음과 같은 목표가 달성되어야 할 것이다.

- 국정원의 정치적 독립을 위한 법, 제도 개선
- 정보기관 구조조정과 기술정보기관의 발족
- 정보 자주화를 위한 적정 수준의 정보능력 확보

정보분야 미래전략

'정보선진국'인 미국의 사례를 참고하되, 우리나라의 지정학적 특수성과 우리의 한계와 제약사항을 고려하여 정보분야 미래전략을 수립하는 것이 중요하다.

첫째, 기술정보기관을 새롭게 발족시켜서 전문화한다. 특히 기술적 속성이 매우 다른 신호정보기관Korea Intelligence&Security Agency, 영상정보기관Korea Imaging&Mapping Agency을 독립적으로 발족시키되 국정원과 국방부에 분산되어 있는 기능을 통합해야 한다. 또한 정보가 창이라면 방패인 보안기능을 전문화하는 것도 중요한데, 이는 기술보안과

일반보안을 구분하여 미국의 NSA 경우처럼 신호정보기관에 이 기능을 부여해야 한다. 정보와 보안은 동전의 양면과 같기 때문에 한 기관이 창과 방패를 공유하는 것이 적절하다.

둘째, 국정원과 국방부가 위 신호정보 및 영상정보기관(가칭 KISA 및 KIMA)을 기능적으로 분할하여 통제하면서 통합운영한다. 국정원이 정보목표 설정과 분석업무를 맡고 국방부가 세부 인사/예산을 통제하는 것이 신속하고 긴밀한 군사정보 지원이 필요한 한반도 상황에 적합하다. 인사와 예산이 기관의 운영에 보다 강한 영향력을 갖기 때문에 국방부가 그 권한을 갖는 것이 적절하다는 것이다. 다만 미국의 경우처럼 현역 장성(통상 중장급)을 기술정보기관장에 보임할 수는 있지만, 반드시 해당 분야의 기술전문성을 가진 인사를 선임하여 정보기관이 '행정기관화'되거나 '관료화'되는 것을 막아야 한다.

셋째, 정보기관 구조조정과 기술정보기관의 발족, 국정원의 정치개입 금지를 실질적으로 보장할 수 있도록 국가정보 관련법과 제도를 정비해야 한다. 여기에는 기술정보기관장에 대한 국회 차원의 청문회도 포함될 수 있다. 이는 국가정보를 수집하는 기관장에 대해 국민의 대표인 국회가 문민통제하는 상징적 의미가 있다.

넷째, 변화된 동북아 정치환경과 우리의 국력 신장에 걸맞게 부족한 정보능력을 확충해나가야 한다. 특히 신호정보 관련 전문인력과 연구개발, 장비의 확충이 필요하고 영상정보 관련 고성능 첨단 영상기술의 확보가 필요하다. 또한 기술보안 관련 전문인력과 연구개발 확대가 중요하다. 차제에 정보전, 전자전 능력 확충도 국방부를 중심으로 강화되어야 한다. 정보능력 확충은 한국적 실정에 맞게 민간의 앞선 IT 기술력을 도입Spin on하는 것과 함께 정부가 확보한 기술을 민간이 활

용할 수 있게 제공Spin off하고, 민간표준을 최대한 정부가 채택하는 등의 형태로 경제적인 정보능력 확충을 추진한다.

정보기관 구조조정 및 기술정보기관 발족

현재 상대국 정보수집에 있어 군과 민간으로 나뉘어 있는 국방부와 국정원의 정보수집기능은 실질적으로 구분이 어렵고 기술적으로 유사하기 때문에 통합해야 한다. 현재 국방부와 국정원이 각각 보유하고 있는 신호정보와 영상정보 관련 정보수집기능도 통합하여 독립된 기술정보기관으로 발족시킨다. 방첩기능과 보안기능도 기술 중심으로 전문화하여 구조조정한다.

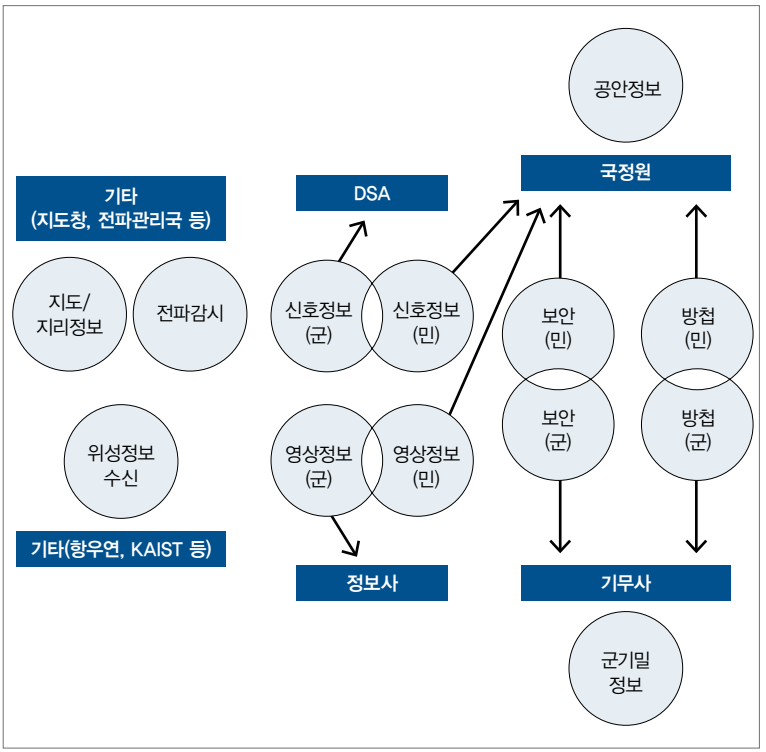
국정원, 국방부 기술정보기관 통합

대통령 직속의 국가안보회의를 지도부로 두고 그 산하에 국방부, 국정원, 통일부, 외교부, 경찰청 등 정보 수요기관에 기술정보기관이 정보를 제공하는 구조로 한다. 그리고 앞서 언급한 대로 국방부와 국정원이 각각 기술정보기관을 통제하되, 조정이 필요한 것은 양 부처 간에 실무협의체를 통해 하고 이것이 여의치 않을 경우에는 국가안보회의에 상정하여 조정한다.

기술정보 중심 정보능력 확충

양대 정보 수요부처인 국방부와 국정원이 필요로 하는 미래 기술정보 중에서도 위성정보의 경우 전략정보이기 때문에 국방부는 물론 국정원의 수요가 잘 반영되어야 한다. 다른 정보의 경우에도 대북위주

〈그림 6-5〉 현재의 국가정보체계

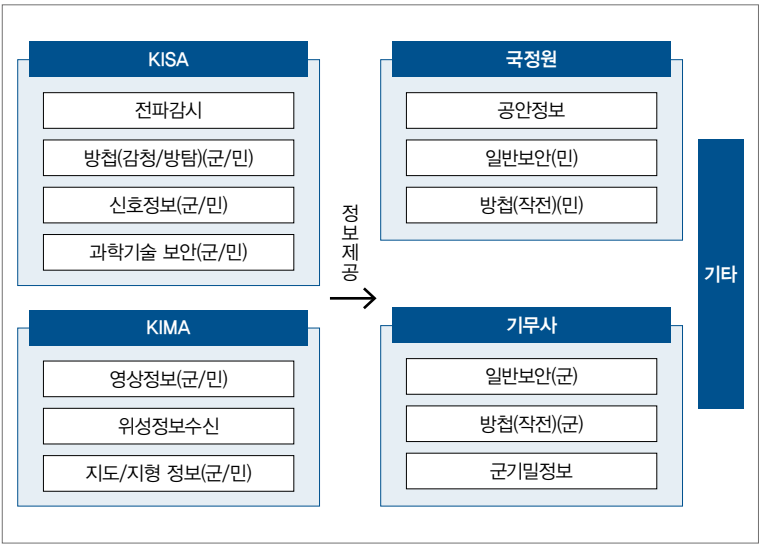


의 정보수집보다는 동북아 주요 관심지역 전체를 대상으로 정보수집이 가능하도록 정보장비와 기술이 뒷받침되어야 한다.

전략급 정보능력에 있어서는 대외국 신호정보체계, 지상과 우주에서의 우주감시체계, 고해상도 영상정보체계, 사이버 보안, 그리고 이를 뒷받침할 고급정보 전문인력과 기술력 확보가 필요하다. 전술급 정보능력에 있어서는 정보전과 전자전 수행능력, 휴전선과 해안선에 대한 경계자동화와 무인감시, 정찰체계 등을 보강해야 할 것으로 판단된다.

보다 구체적으로 분야별 육성전략은 다음과 같다.

〈그림 6-6〉 미래의 국가정보체계



동북아 다자안보체제 출범과 우리 군의 평화유지군PKO 역할 확대에 대비하여, 대외국에 대한 신호정보와 원정 정보작전능력을 보강해야 한다. 이를 위해 불특정위협에 대한 신호정보능력(지상/해상 신호장비 및 언어분석요원)과 대형상륙함(LPX)이나 무인기와 로봇 등을 탑재할 경항공모함용 중형 조기경보기(E-2C 등) 확충이 필요하다.

우주공간에 대한 위협감시를 위해서는 지상우주감시센터의 설치가 필요하다. 중국의 위성요격실험으로 필요성이 높아진 우주감시능력은 북한도 이미 보유하고 있는 능력으로, 한반도 주변에서의 우주실험과 분쟁에 효과적으로 대응하기 위해 우리도 지상우주감시센터를 보유해야 한다.

한편 휴전선/해안선에 대한 경계능력 보강과 실질적인 병력감축을

위해 지상 자동화 경계장비와 저고도 성층권 공중감시장비 설치를 확대해야 한다. 예컨대 함정용 무인정찰헬기(무소음 전기식)나 지상작전 및 함정용 유선무인헬기, 성층권 감시정찰무인기와 정찰로봇 등 군사 혁신형 장비를 개발, 배치하는 것을 추진해야 한다.

고해상도 영상정보와 암호화 신호정보 관련 기술개발에도 박차를 가해야 한다. 2025년 이전에 1,000억원 이상이 소요될 것으로 예상되는 금강/백두체계의 성능개량에 대비하고 정보기술 자주화를 위해 세계적 수준인 3~10cm급 해상도의 영상레이다Synthetic Aperture Radar 기술개발이 필요하다. 또한 데이터통신 암호화 추세에 따른 독자적인 신호정보 분석기술 개발도 지속적으로 필요하다.

마지막으로 정보전자기술과 특수지역 언어, 신호분석기술 관련 정보 전문인력을 육성해야 한다. 전체 장교양성 교육과정에 정보전, 전자전을 필수로 포함하고 정보 전문인력을 정책적으로 우대하고 육성할 제도를 마련해야 한다.

정보전략의 정책추진방안과 그 효과

정보기관 구조조정과 정보능력 확충을 위해서는 행정부와 입법부의 공동노력이 필요하다. 우선 청와대 국가안보실이 전략기획하여 국가안보전략지침을 개정하고, 국가안보장관회의를 중심으로 실행계획을 마련할 필요가 있다. 법 개정과 예산 조정 및 지원이 필요한 부분은 국회와 기획재정부 등 타 관련 부처의 협조가 필요하다. 한편 이 과정에서 미국과의 정책 협의도 필요한데, 국방, 정보, 외교 채널 등 다각도의 협조가 있을 수 있으나 국가안보실의 기획조정 하에 체계적으로

추진되어야 할 것이다. 이 추진을 경제적으로 하면서 전반적인 국내의 정보관련 연구개발 역량을 강화할 필요가 있으므로, 관련 연구기관(ADD, ETRI, KAIST 등 연구중심대학)과 기업의 적극적인 참여를 끌어내야 한다.

정보는 국방과 더불어 국가안보의 양대 기반이라고 할 수 있다. 외교와 통일, 국제정치는 이 기반 위에서 주도권을 가질 수 있다. 정보능력 확충을 통해 동북아 국제정치 상황이 아무리 급변하더라도 능동적으로 대처할 수 있으며, 자주국방과 평화통일, 한미동맹의 발전 등 우리가 추구해야 할 국익을 달성할 수 있다.

경제적인 효과도 기대할 수 있다. 정보능력 강화 과정에서 무인감시와 대테러 안전산업을 육성한다면 연간 10조원대 규모의 시장을 확보할 수 있을 것으로 전망된다. 이는 연간 700조원을 상회하는 세계 국방/항공우주산업에서 정보/전자전의 비중이 160조원에 달하는 사례를 보더라도 가능성을 확인할 수 있다.

현대사회에 있어서 한 국가의 정보능력은 그 국가의 과학기술력과 경제력에 좌우된다. 우리는 세계적 수준의 IT능력을 가지고 있으며 수출규모 면에서도 중국의 1/4, 미국과 독일의 1/3, 일본의 2/3에 달하는 무역대국이다. 이러한 산업능력을 정보분야에 접목하여 부족한 정보능력 확충은 물론, 세계 방산, 정보시장에도 적극 진출해야 한다.

국정원과 국방부의 정보능력은 일부 미국의 정보지원을 감안하면 현재로도 대북억제가 가능하며, 2025년경이면 불특정 위협에 대해서도 최소한 방위충분성 확보가 가능할 것으로 판단된다. 이 과정에서 미국과의 정보협력은 한미동맹의 강화, 발전이라는 측면에서 중요하며 앞으로도 협력수준이 고도화될 것으로 전망된다.

선진국 수준의 정보능력 확충을 바탕으로 동북아의 평화중심국으로서 남북의 평화통일과 자주국방, 한미동맹의 발전, 그리고 자주외교를 실현할 수 있을 것으로 기대한다.

7

정치분야 미래전략

사회안전전략

최근 몇 년간 우리나라는 대형사고가 끊이지 않아 국민들의 불안감이 커지고 불만과 불신이 높아질 대로 높아졌다. 왜 사고가 늘어나고 있을까? 실제로 사고가 늘어난 것일까, 아니면 단순히 늘어난 것처럼 보이는 것일까. 늘어났다면 왜 늘어났고, 단지 늘어난 것처럼 보이는 것에 불과하다면 왜 그렇게 보이는 것일까?

우선 객관적인 지표부터 살펴보자. 한 나라의 대표적인 안전지표로 외인사망률을 들 수 있다. 외인사망이란 사고, 자살, 타살과 같이 외부 요인으로 사망하는 것을 말한다. 외인사망률은 인구 10만 명당 인원을 나타낸다. 외인사망에서 자살과 타살을 제외하면 사고에 의한 사망을 추정할 수 있다. 사실, 지난 30년간 자살과 타살을 제외한 우리나라 외인사망률, 즉 사고사망률의 변화추이를 보면, 사고사망률은 1991년까지 증가하다가 그 이후 지속적으로 감소하고 있다.

그렇다면 지금 국민들이 느끼고 있는 불안은 과잉반응이며, 사고가 늘어난 것처럼 보이는 것은 착각에 불과한 것일까? 결론부터 말하자

면 그렇지는 않다. 옛날보다 먹을 것이 풍부해졌다고 해서 삶의 질이나 행복지수가 올라가는 것이 아니듯이, 사고건수나 사망률이 줄어들었다고 해서 사회가 더 안전하다고 느끼거나 안전지수가 향상되는 것은 아니다. 과거보다 사고사망률이 줄어들었음에도 안전에 대한 불안감이 더 커지고 사고가 더 늘어난 것처럼 보이는 것은 다음과 같은 이유가 있다.

첫째, 사고감소폭보다 안전에 대한 기대수준의 증가폭이 더 크기 때문이다. 사람들이 판단하는 기준은 과거의 사고발생률이 아니라 현재의 생활수준에 상응하는 기대수준이다. 현재의 기대수준보다 더 많은 사고가 발생하면 사고가 증가한 것처럼 보인다. 지금 사람들이 요구하는 수준은 우리 사회의 실제 안전수준보다 훨씬 더 높다.

둘째, 국민들이 분노하는 것은 사고 건수가 많다거나 사망률이 증가했기 때문이 아니다. 충분히 막을 수 있는 사고를 막지 못했거나, 반드시 막아야 하는 사고를 막으려는 노력을 하지 않았다고 생각하기 때문이다. 막을 수 있는 사고를 막지 못하고, 막아야 하는 사고를 막지 않았을 때 사람들은 분하고 억울하며 화가 나게 되는 것이다.

셋째, 국민들이 불안해하는 것은 더이상 위험을 개인이 통제할 수가 없기 때문이다. 사람들은 자기가 통제할 수 있다고 믿는 위험은 덜 위험하다고 느끼지만 자신이 통제할 수 없다고 생각하는 위험은 실제보다 훨씬 더 위험하다고 느낀다. 과거의 위험은 개인이 어느 정도 통제할 수 있거나 개인이 조심하면 나름대로 안전을 확보할 수 있었지만 현대사회의 위험은 대부분 개인의 통제범위 밖에 있다. 이제는 개인이 조심한다고 해결될 문제가 아닌 것이다. 더구나 이제는 어디에 어떤 위험이 있는지조차 알기 힘들다. 이런 상황이 국민들의 불안을 증폭시키

고 있다.

더 큰 문제는 이러한 현상이 일시적인 것이 아니라 이제 겨우 시작에 불과하다는 점이다. 앞으로 다가올 미래사회는 위험이 더욱 증폭된 초위험사회가 될 것이다. 안전은 하루아침에 확보되지 않는다. 안전문제는 모든 이해당사자가 쉽게 동의하고 협력할 것처럼 보이지만 실제로는 거의 모든 이해관계자가 서로 대립하고 갈등하는 요소이기 때문이다. 안전을 확보하기 위해서는 필연적으로 갈등을 조정하고 대립을 협력으로 바꾸어야 한다. 오랜 시간이 걸릴 수밖에 없다. 그래서 안전사회는 어느 날 갑자기 이루어지지 않는다. 미래의 안전을 확보하기 위해서는 지금부터 서둘러 안전전략을 수립하고 실천해나가야 한다.

현대사회의 위험과 안전

사회안전전략을 수립하기 위해서는 먼저 현대사회의 위험과 안전에 대한 구조적 이해가 필요하다. 현대사회에서 대형재난은 기본적으로 사회시스템의 대형화에서 출발한다. 시설의 대형화, 에너지시스템의 대형화, 사이버시스템의 대형화, 질병관리시스템의 대형화가 그렇다. 자연재해도 도시화에 의하여 더욱 증폭된다.

안전은 크게 자연재해 영역과 인적사고로 구분할 수 있다. 최근 기상이변 등으로 자연재해에 대한 우려를 많이 하지만 우리나라에서 발생하는 대형참사의 대부분은 인적사고다. 자연재해로 인한 인명손실도 따지고보면 인적사고인 경우가 많다. 그리고 이렇게 사고가 일어나도록 시스템을 설계한 것도 인적사고라 할 수 있다.

위험사회

현대사회를 위험사회라고 한다. 위험사회에 대한 정의나 개념은 다양하지만 그중 하나가 '위험을 배척하는 것이 아니라 위험을 취하는 사회risk-taking society' 또는 '위험을 취하도록 장려하는 사회'라고 할 수 있다. 위험을 취한다는 의미는 우리의 주변을 둘러보면 금방 이해할 수 있다. 교통수단은 점점 더 빨라지고, 건물도 점점 더 높아지고 있다. 땅 밑을 지나는 가스관이나 송전선은 점점 더 크고 복잡해지고 있다. 공단의 산업시설도 마찬가지다. 경제가 발달할수록 이러한 경향은 더욱 심해지며, 위험은 갈수록 커진다. 위험을 감수하지 않고는 경제를 발전시킬 수 없으며, 경제를 발전시키기 위해서는 위험을 감수해야 한다. 국민소득이 2만 달러를 넘어가는 사회에서 거의 모든 부문의 위험은 대형화, 고도화, 집적화, 복합화되는 현상이 나타난다.

경제발전을 위해서는 위험을 취하거나 취하도록 해야 하고, 위험을 취해야만 경제발전을 이룰 수 있다. 즉 경제발전과 위험은 불가분의 관계에 있다. 따라서 현대사회에서 위험은 더이상 특수한 대상, 제거의 대상이 아니라 우리의 생활주변에 항상 존재할 수밖에 없는 공존의 대상이다.

다만 위험은 위험 그 자체가 문제가 아니라 관리하지 않았을 때가 문제다. 위험을 관리하지 않으면 사고로 이어지기 때문이다. 작은 위험은 작은 사고를 유발하지만 대형화된 고도의 위험은 대형참사를 유발한다. 위험이 대형화, 고도화, 집적화, 복합화된 현대사회는 늘 대형참사의 위험을 안고 있다. 위험을 관리해야 하는 이유다.

'1만·2만·3만'과 '환경·안전·보건'

세계적 추세를 보면 환경·안전·보건에 대한 국민들의 요구수준은 대개 국민소득 수준과 비례하며, 1만 달러, 2만 달러, 3만 달러 수준에서 크게 변화하는 특징이 있다. 대체로 1인당 국민소득이 약 1만 달러 정도 되는 시점에서 환경이 '일반화'되기 시작한다. 일반화된다는 것은 대부분의 사람들이 환경의 중요성이나 의의를 알기 시작하며, 각자 주어진 여건에서 환경을 보호하기 위해 기꺼이 투자하거나, 투자할 용의가 생기는 것을 의미한다. 환경이 일반화된 사회에서는 남녀노소를 불문하고 환경이 중요하다는 것을 당연시하기 때문에 환경보호의 당위성은 이미 확보되어 있다.

이 단계에서는 일반시민들도 환경보호에 기꺼이 투자하기 시작한다. 예를 들어, 쓰레기 분리수거를 한다든지 친환경세제를 구입하는 등 환경보호에 스스로 동참한다. 동시에 자기가 투자와 노력을 하는 만큼 환경에 대한 권리의식도 싹트게 된다. 환경에 대한 시민의 의무와 권리가 동시에 신장되며 이 시기부터는 거리도 깨끗해지고 강물도 맑아진다.

환경관련법도 사후 대처에서 사전예방 중심으로 이동한다. 법령의 명칭도 대기오염방지법이나 수질오염방지법과 같은 사후대처 중심에서 대기보전법이나 수질보전법과 같은 전향적이고 능동적인 사전대처 형태로 전환된다.

국민소득 2만 달러 정도가 되면 안전이 일반화된다. 일반시민들이 개인적으로 안전에 대해 투자하기 시작하며, 안전에 대한 의무와 권리의식이 신장된다. 예를 들어 자동차 구입시 에어백이나 ABS브레이크, 사륜구동과 같은 안전장치에 관심이 커지고 그에 대한 비용도 기꺼이

지불할 용의가 생기기 시작한다. 사고에 대한 생각도 바뀌기 시작한다. 그전까지는 사고가 나면 대게 '왜 하필이면 나일까, 왜 우리 가족에게 이런 불행이 닥쳤을까?'라는 식으로 사고를 개인의 불운이나 불행이라고 생각했다. 그러나 2만 달러가 넘어서면 내가 왜 사고를 당해야 하는지, 그 원인은 무엇이고 누구에게 사고의 책임이 있는지 따지기 시작한다. 개인적인 안전사고뿐만 아니라 대형참사가 발생해도 비슷하다. 2만 달러 이전에는 대형참사가 발생하면 희생자의 불행을 안타까워하는 분위기가 사회를 압도한다. 사회구성원 모두 슬픔에 젖고 추모분위기에 젖으며, 희생자를 돕기 위한 성금모금 등이 사회운동의 주류를 이룬다. 그러나 2만 달러가 넘어가고 대형참사가 발생하면 희생자 추모분위기도 나타나지만 책임소재 규명을 요구하는 목소리가 높아진다. 피해자나 가족들도 국민성금을 거부하고 보상이나 배상을 요구한다. 피해자가 그저 불쌍한 희생자가 아니라 누군가의 잘못으로 인해 피해를 당한 '피해자'임을 인정받고 싶은 것이다.

국민소득 3만 달러 정도가 되면 보건이 일반화된다. 보건이 일반화된다는 것도 안전과 같이 건강문제가 더이상 개인차원의 문제가 아니라 국가와 사회차원의 문제로 인식하게 된다는 것이다. 예를 들어 지금 암에 걸리면 대부분 이런 반응을 보인다. "나에게 왜 이런 불행이 닥쳤을까?" 하지만 3만 달러를 넘어가는 사회에서는 암의 발병원인과 책임소재를 따지기 시작하며 암 관련 소송이 급격히 증가한다. 또한 암을 예방하기 위한 사회적, 제도적 장치의 도입을 강력히 요구한다. 암이 개인의 문제가 아니라 사회의 문제라는 방식으로 인식이 변화하는 것이다. 즉 이전에는 시민들이 개인적으로 건강에 투자하던 것을, 사회적 차원에서 건강에 투자하도록 국가와 사회에 요구하기 시작하

는 등 보건에 대한 의무와 권리의식이 높아진다.

우리나라는 어디쯤 와 있을까? 2014년 우리나라 1인당 국민총소득은 2만 8천 달러였다. 국민소득 수준으로 볼 때 우리나라는 이미 위험사회에 접어든지 오래다. 그러나 우리나라는 경제발전에 비해 상대적으로 안전이 경시되어 온 측면이 강하다. 우리 사회의 안전 인프라, 즉 안전과 관련된 법, 제도, 인력, 기술, 재원, 문화는 1만 5천 달러 정도의 수준에 불과한 것으로 보인다. 반면 국민들의 안전에 대한 요구는 이미 3만 달러 수준을 넘어서고 있다. 한마디로 우리는 1만 5천 달러의 안전인프라에 2만 5천 달러의 위험을 가지고 3만 달러의 안전을 요구하는 사회에 살고 있다. 우리는 위험수준과 안전인프라의 격차가 1만 달러 이상인 위험사회에 살고 있는 셈이다.

재난

어느 사회나 사건과 사고는 끊임없이 발생한다. 대부분의 사고는 개인이나 가족 단위에서 감당이 가능한 가벼운 사고이며, 별다른 손실 없이 정상으로 회복된다. 이 범위를 넘어가는 사고가 발생하면 119구조나 소방시스템과 같은 사회의 응급 또는 비상체계가 작동한다. 규모가 큰 대형사고가 발생하면 그 지역의 응급비상체계가 최대로 가동되고 필요한 경우 인근지역의 도움을 받는다.

일반적으로 그 사회가 가지고 있는 대응시스템의 능력이나 범주를 초과하는 사건이나 사고를 재난이라고 한다.[20] 2015년 발생한 메르스와 같이 우리사회가 미처 경험하지 못했거나 기존의 정상적인 대응시스템으로는 대처하기 어려운 사건도 대규모 피해로 확산될 가능성이 있으면 재난이라고 봐야 한다. 따라서 재난은 상대적인 개념이다. 사회

의 대응시스템이나 대응역량이 커지면 재난은 줄어든다.

전통적으로 재난은 주로 단기간에 대규모 피해를 일으키는 자연재난을 의미했다. 우리나라에서 발생하는 자연재난은 주로 태풍이나 호우, 폭설이다. 이러한 자연재난은 어느 정도 예측이 가능하며, 그에 따라 대비와 대응이 가능하다. 사회가 발달할수록 자연재해로 인한 피해규모는 줄어든다. 그러나 인적재난의 위험은 그 반대다. 사회가 발달할수록 위험은 점점 대형화, 고도화, 집적화, 복합화되는 현상을 보인다. 고도의 위험사회에서는 사소한 사고도 엄청난 재산손실과 인명피해를 초래하는 대형참사로 이어지기 쉽다. 미래사회는 인적재난의 시대가 될 것이다. 인적재난을 어떻게 관리할 것인가가 미래 안전전략의 핵심과제다.

사회안전을 위한 기본

미래 안전전략의 키워드는 '위험생산자'와 '위험관리의 내재화'이다. 위험생산자는 돈을 벌려고 위험을 창출하는 자이며, 위험관리 내재화란 위험을 창출하는 자에게 위험을 관리하도록 하는 것이다. 현대사회에서 위험생산자는 위험물을 제조하거나 설치하는 자, 유통시키는 자, 그리고 위험물에 다른 사람을 노출시키는 자 등 3가지 유형이 있다.

위험생산자가 위험을 일부러 생산하는 경우는 많지 않다. 위험은 대부분 경제활동을 하는 과정에서 부가적으로 발생한다. 그렇지만 어쨌든 위험생산자가 위험을 생산하는 이유는 경제적 이득을 얻기 위해서다. 따라서 위험생산자에게 위험 관리를 내재화시키는 가장 효과적인 방법은 그들이 얻는 경제적 이득과 연관시키는 것이다.

산업화로 환경오염문제가 심각한 사회문제가 되자 서구에서 이 문제를 해결한 핵심원리는 '깨끗하게 하라, 그러면 돈을 벌 수 있게 해주겠다make it clean then profitable'였다. 사후에 벌금을 물리거나 사전에 아무리 기술적 규제를 강화해도 기업의 환경오염을 근절하기 어려웠다. 그러나 환경오염을 일으킨 기업에 대해 영업을 정지시키자 이야기가 완전히 달라졌다.[21] 영업정지란 기업에게 사형과 같은 것이다. 현실적으로 기업의 영업을 정지시키기는 어렵다. 기업의 영업을 정지시키면 국가경제에도 타격을 받으며, 근로자 등 제3자가 피해를 볼 수 있다. 따라서 급박한 환경오염 문제가 해결된 경우 영업을 재개할 수 있도록 하되, 영업정지에 상응하는 기간 동안의 영업이익을 몰수하는 과징금을 부과한다. 영업이득을 몰수하면 기업활동의 목적이 사라지기 때문에 기업은 어떻게든 이를 피하려고 한다. 기업이 환경규제를 두려워하고 환경문제에 최선을 다해 신경을 쓰는 이유가 여기에 있다.

안전문제를 해결하는 원리도 마찬가지다. '안전하게 하라, 그러면 돈을 벌 수 있게 해주겠다make it safe then profitable'가 핵심원리인 것이다. 심각한 안전조치를 위반한 경우 기업은 더이상 영업을 하지 못하게 해야 한다. 안전분야에서 기업의 영업을 정지시키는 수단은 '작업중지'다. 사고가 발생했거나 중대한 안전조치 위반이 적발된 공정이나 시설에 대해서는 일단 작업을 중지시키는 것이다. 경우에 따라서는 동종의 공정과 시설도 같은 위험이 있을지 모르므로 모두 작업을 중지시킬 수도 있다. 작업중지로 인해 근로자 등 제3자가 피해를 볼 수 있는 경우, 위험이 해결된 이후 작업을 재개하도록 하되, 작업중지에 상응하는 기간 동안의 영업이익을 몰수하는 과징금을 부과하면 된다.

이와 같이 안전문제를 해결할 방법이 없는 것이 아니다. 몰라서 못

하는 것도 아니다. 그런데도 안전문제가 해결되지 않는 것은 이와 같은 전략과 정책을 개발하고 집행할 체계가 없기 때문이다. 안전은 그 속성상 시장에 맡겨서는 확보될 수 없다. 문제는 정부다. 따라서 안전 관련 정부조직체계를 정비하는 것이 주요한 과제이자 전략이다.

국가의 안전체계와 정부조직

대형사고는 시설물, 교통시스템, 에너지, 질병관리, 사이버보안 등의 영역에서 일어난다. 국가의 안전관리체계는 크게 시장진입 전 단계pre-market, 시장단계on-market 그리고 사고발생 이후단계post-accident의 3단계로 구분해 볼 수 있다.

시장진입 전 단계의 안전관리는 전기제품이나 자동차와 같은 제품안전, 건물/설비/교량/도로와 같은 건축물 및 시설물안전 등을 말한다. 자동차는 안전기준에 맞게 만들고, 건물도 안전기준에 맞게 지어야 한다. 이 단계에서는 각 제품이나 건물 또는 시설물을 관리하는 소관부처에서 안전기준을 제정하고 안전검사를 시행하는 등 안전관리를 맡는다. 안전을 확보하기 위한 수단으로는 안전기준 설정, 검사, 인증, 등록, 표시, 정보제공 등이 있다.

아무리 자동차가 안전하게 만들어졌다고 해도 실제 교통안전은 이 자동차를 어떻게 운전하느냐에 따라 안전수준이 달라진다. 건물도 마찬가지다. 아무리 건물이 튼튼하고 안전하게 만들어졌어도 어떻게 사용하느냐에 따라 건물의 안전은 달라진다. 이와 같이 사용소비단계에서의 안전이 시장단계에서의 안전이다.

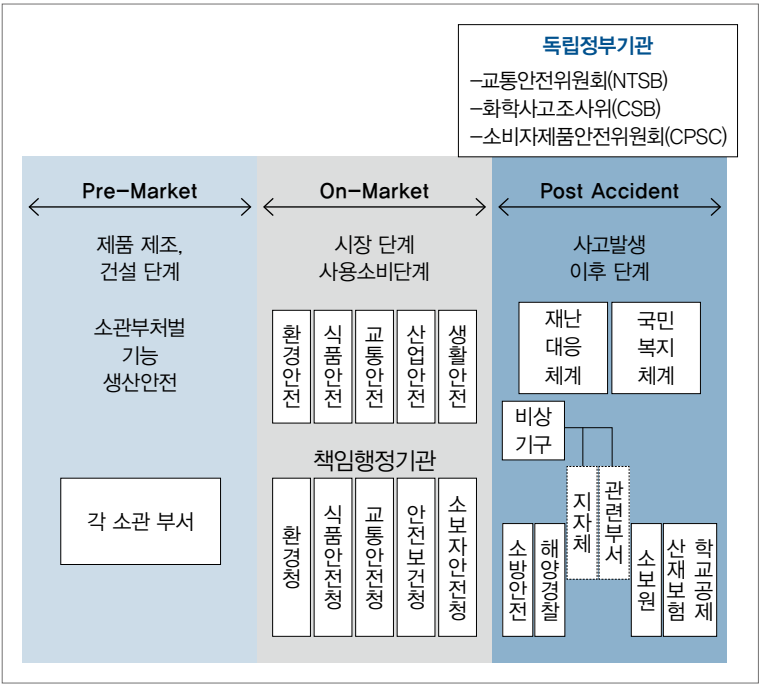
국민들이 생활하면서 겪게 되는 모든 안전이 여기에 해당된다. 사용소비단계에서의 안전은 환경안전, 교통안전, 식품안전, 산업안전 그리

고 생활안전의 5개 영역으로 나뉜다. 제품이나 시설안전단계(시장 전단계)에서는 안전 또는 불안전의 둘 중 하나로 명확하게 판가름할 수 있다. 그러나 사용소비단계에서는 어느 한 시점에서 안전하다 불안전하다고 판정을 내리기도 어렵거니와 그렇게 판단을 해도 무의미한 경우가 많다. 오늘과 내일의 상황이 수시로 바뀌므로 상시적인 감시체계가 필요하다. 따라서 사용소비단계에서 안전 관련 정부조직은 대부분의 나라에서 청과 같은 상시적인 집행체계로 구성된다. 대부분의 국가는 5대 안전영역을 상시적으로 관리, 감독하는 정부조직으로 이름은 조금씩 다르지만 환경청EPA, 교통안전청TSA, 식약청FDA, 산업안전보건청OSHA 및 소비자제품안전위원회CPSC 같은 책임행정기관을 두고 있다.

사고발생 이후단계는 1차 대응과 2차 대응으로 구분되는데, 1차 대응은 사고의 종류를 불문하고 육상에서는 소방이, 해상에서는 해양안전경찰이 맡는다. 작은 사고는 해당지역의 119안전센터나 지역 해양경찰이 맡으며, 그보다 큰 사고는 소방서나 해양경찰서가 대응한다. 일개 소방서나 해양경찰서의 대응범위를 넘어서는 사고가 발생하면 광역이 발령되는 등 대응단위가 확장되며 최종적으로는 국가 최고지도자가 책임을 진다. 1차 대응으로 인명구조가 완료되고 현장의 급박한 위험이 해소되면 피해복구 및 피해자 구제 등 2차 대응으로 이어진다. 2차 대응은 기본적으로 지방자치단체의 임무이며, 중앙정부의 해당부처가 지원하게 된다.

사고든 재난이든 사고가 발생하면 초기대응이 얼마나 신속, 정확하게 이루어지느냐가 중요하다. 초기대응에 따라 사건이 경미한 단계에 머무를 수도 있고 걷잡을 수 없는 재난으로 번질 수도 있다. 특히 인적사고는 초기대응을 얼마나 신속하게 잘 하느냐에 따라 재난 여부와

〈그림 6-7〉 국가의 안전체계 및 안전 관련 정부조직체계



재난규모가 판가름 난다. 초기대응은 초기대응시스템을 얼마나 잘 갖추어 놓느냐에 달려 있다. 미래의 재난대응전략은 초기대응시스템에 있다고 해도 과언이 아니다.

마지막으로 독립적인 사고조사 전문기관이 필요하다. 모든 사고는 사고의 원인이 있게 마련이다. 이미 발생한 사고는 되돌릴 수 없지만 사고원인을 철저히 조사하여 다시는 유사사고가 재발하지 않도록 하는 것이 국가사회적 과제다. 문제는 사고의 원인이 한두 가지가 아니며, 서로 복잡하게 얽혀 있다는 점이다. 수많은 사고원인이 복잡하게 얽혀 있는 것을 사고의 원인망web of causation이라고 한다. 복잡한 사고

원인망을 분석하고 그로부터 핵심요인과 근본적인 요인을 찾아내어 재발방지책과 개선방안을 만들어내기 위해서는 고도의 전문적인 사고조사기관이 필요하다.

사고조사기관은 전문성과 함께 반드시 독립성이 보장되어야 한다. 어떤 사고든 사고에는 수많은 이해당사자가 첨예하게 얽혀 있기 때문이다. 또한 모든 사고는 정부의 관리감독과 불가분의 관계를 맺고 있으므로 사고조사 대상에는 관련 정부부처가 포함되게 마련이다. 이해관계가 상충되는 사고조사에는 유무형의 압력이 작용하기 쉽다. 사고조사기관은 엄격하고 강력한 조사권을 가져야 하지만 사고책임자를 밝혀내고 처벌하기 위한 수사기관과는 달라야 한다. 사고조사기관에게 처벌을 위한 수사권을 부여하면 사고조사대상에게는 방어권인 묵비권을 부여해야 한다. 진실을 이야기할수록 자신에게 불리하다면 누구도 진실을 이야기 하지 않을 것이다. 그래서 수사권보다는 면책권을 부여해야 할지도 모른다.[22] 우리도 기존의 수사기관과는 다른 구조와 제도적 장치를 갖춘 사고조사기관을 설립할 필요가 있다.

안전을 위한 실행전략

집행을 전제로 하지 않은 전략은 무용지물이다. 지난 몇 십년 동안 우리나라에서 비슷한 안전사고가 반복된 것은 전략이나 계획이 없었기 때문이 아니라 이를 실천하고 집행할 추진체계가 없었기 때문이다.

미래에 어떤 바람직한 일이 일어나도록 하기 위해서는 전략과 계획을 수립하는 것만으로도 충분할 수 있다. 대개 이러한 일을 실현하는 것은 정부가 아니라 민간의 경제주체들이며 전략과 계획이 적절하기

만 하면 이를 실현하고자 하는 많은 경제주체가 있다. 그러나 어떤 바람직하지 않은 일이 일어나지 않도록 하기 위해서는 전략과 계획을 수립하는 것만으로는 불가능하다. 민간의 경제주체들은 본질적으로 어떤 일이 일어나지 않도록 하는 주체가 아니기 때문이다.

어떤 바람직한 일이 일어나도록 하고자 하는 부문에서는 미래전략이 독립변수가 될 수 있지만[23] 안전사고와 같이 좋지 않은 일이 일어나지 않도록 하는 전략과 정책은 집행주체의 종속변수가 된다. 따라서 사회안전전략의 최우선 과제는 안전관련 정부조직을 바로 세우는 것부터 시작되어야 한다.

미래 안전을 위한 실행전략

미래사회의 안전전략도 전술한 기본전략의 틀을 크게 벗어나지는 않는다. 안전을 확보하기 위해서는 기발한 발상이나 혁신적인 아이디어보다는 기본적으로 원칙과 기준에 충실해야 한다.[24] 그러나 원칙과 기본만 가지고 미래사회의 위험에 제대로 대응할 수는 없다. 미래사회는 지금까지와는 다른 위험들이 등장하기 때문이다. 위험과 재난에 제대로 대응하려면 국가의 위험관리 및 재난대응 역량이 뒷받침되어야 한다.

현대사회의 대형재난은 사회시스템의 대형화에서 출발하는 것들이다. 시설의 대형화, 에너지시스템의 대형화, 사이버시스템의 대형화, 질병관리시스템의 대형화가 그렇다. 자연재해도 도시화로 인해 더욱 증폭된다. 미래사회에서는 모든 사회시스템이 초대형화될 것이다. 시스템이 초대형화 되면 사소한 사고도 초대형 재난이나 참사로 이어질 가

능성이 커진다. 초대형참사는 사회시스템은 물론, 국가마저 붕괴시킬 수 있다. 따라서 미래사회의 안전을 확보하기 위해서는 앞에서 언급한 기본전략 이외에 초대형 재난에 대비한 국가적 차원의 추가적 안전전략과 대응역량 개발이 필요하다.

안전산업 육성전략

국가안보를 다른 나라에 맡길 수 없듯이 안전 및 재난관리도 다른 나라에 맡길 수 없다. 지금까지 국가안보나 국력을 지배하는 요소는 주로 군사력과 경제력이었다. 하지만 시스템이 초대형화되는 미래사회에서는 안전 및 재난관리기술과 산업도 국가안보 차원에서 군사력이나 경제력 못지않게 중요한 요소가 될 것이다. 시스템이 초대형화된 사회에서는 사소한 결함이나 사고도 사회나 국가를 마비시키는, 그야말로 국가재앙에 이르는 사태를 초래할 수도 있다.

그러므로 안전관리나 재난관리 시스템도 초대형화될 것이다. 초대형 시스템은 첨단산업과 밀접하게 연관되어 안전관리나 재난관리도 첨단기술이나 산업의 뒷받침 없이는 불가능하다. 문제는 안전이나 재난관리시스템이 산업발전이나 사회시스템에 반드시 필요하지만 기업이 개별적으로 투자하지 않는 속성이 있다는 점이다. 안전은 사회의 기반시스템인 인프라에 해당하기 때문이다. 산업화나 경제개발을 위해 도로나 산업단지가 필수적이지만 개별기업이 도로나 산업단지를 개발하지 않는 것과 비슷한 이치다. 산업육성을 위해 기반시설과 인프라는 국가가 나서서 전략을 수립하고 투자하듯이 국가차원에서 정부가 큰 그림을 가지고 안전산업 육성전략을 수립하고 추진해야 한다.

만물인터넷IoE 사회의 대비전략

사물인터넷 세상이 현실화되고 있다. 사물인터넷이란 사물에 센서를 부착해 실시간으로 데이터를 인터넷으로 연결해주는 기술로, 사람과 사람간의 소통을 넘어 사람과 사물 간의 소통을 가능하게 함으로써 사람들의 일하는 방식이나 일상생활을 보다 편리하게 해준다. 고속도로의 하이패스, 자동차 스마트키, 성범죄자의 전자발찌 등은 사물인터넷의 초기버전이다. 사물인터넷 기술은 상용화를 목표로 개발되고 있는 무인자동차와 같이 앞으로 무궁무진한 발전가능성을 내포하고 있다.

더 나아가 미래사회에는 사물인터넷 세상을 넘어 만물인터넷Internet of Everything, IoE 시대가 열릴 것이라고 한다. 만물인터넷이란 사물뿐만 아니라 세상에 존재하는 모든 만물이 연결되는 네트워크기술을 말한다. 2020년에는 20억 명 이상의 사람과 370억 개 이상의 사물이 인터넷으로 연결되는 세상이 될 것이라고 한다. 사물인터넷은 주로 일대일 통신수준에 불과하지만 만물인터넷시대에는 모든 만물끼리 연결되어 있는 상태로 늘 통신이 이루어지며, 무엇보다도 사물인터넷은 원하는 데이터를 얻기 위해서 사람의 손길이 필요하지만 만물인터넷시대에는 상황에 따라 모든 데이터를 자동으로 알아서 분석하고 처리하는 시대가 될 것이라고 한다.

그만큼 세상이 편리해지겠지만 문제가 생기면 그에 따르는 위험이나 손실은 예측은 물론 상상하기조차 어려운 초대형재난으로 확장될 가능성이 있다. 민간부문은 사물인터넷이나 만물인터넷의 기술개발과 상품화전략에만 집중할 것이다. 관련 사회의 상정가능한 재난들을 막기 위해서는 해당 미래사회에 맞는 국가차원의 사회안전전략과 사회

안전 인프라 구축이 필요하다. 미래의 사회안전은 국가의 전략산업이라는 관점에서 바라보아야 한다.

초대형 국가재난 대비전략

미래사회의 위험은 대형화, 고도화, 집적화, 복합화됨과 더불어 광역화와 장기화가 더해질 가능성이 높다. 경우에 따라 초대형 재난은 막대한 인명과 재산손실뿐 아니라 국가 존립을 위태롭게 하는 국가적 재앙이 될 수도 있다. 대규모 원전사고가 발생했다고 가정해보자. 메르스보다 더 강력하고 큰 규모의 전염병이 발생했다고 가정해보자. 그것은 국가의 기본질서를 무너뜨리게 되는 위험한 상황이다. 이러한 국가적 재난의 유형과 범주들은 국가 차원에서 별도로 재난대책을 수립하고 관리하여야 한다.

초대형 재난대책도 예방과 사후대응 및 복구에서 다를 바가 없지만, 일반적으로는 상상할 수 없는 상황이 전개되기 때문에 통상적인 안전관리나 재난관리 시스템과는 다른 특별대책이 수립되어야 한다. 재난은 막을 수만 있다면 당연히 최선을 다해 막아야 한다. 예방이 가능한 원전사고나 감염병 같은 경우는 이를 예방관리할 특별 조직과 법제도를 갖추어놓아야 한다.

아무리 노력해도 재난은 발생할 수 있다. 일단 재난이 발생하면 중요한 것은 사회의 회복력resilience이다. 재난이 발생했을 때 회복력을 좌우하는 것은 크게 두 가지이다. 하나는 현장의 초기대응 능력이고 다른 하나는 복구능력이다. 사고나 재해의 현장대응능력은 주로 인력이나 장비 등의 양적 확대문제이다. 그러나 초대형 재난은 단지 양적인 문제만이 아니다. 대개의 초대형 재난은 소방과 같은 대응기관도

지금까지 경험하지 못한 상황들이 대부분이다. 앞으로도 실제 상황이 벌어질 가능성은 매우 낮기 때문에 초대형 재난에 대해서는 실전경험이 거의 없다. 따라서 초대형 재난에 대해서는 주기적으로 가상상황을 만들어 특별 훈련기회를 제공해야 한다.

초대형 재난으로부터 국가와 사회가 정상적으로 회복될 수 있는가의 여부는 복구능력에 달려 있다. 초대형 재난이란 가용할 수 있는 국가자원을 총동원해도 복구가 불가능한 상황 또는 국가경제를 위기에 빠뜨릴 수 있는 상황을 말한다. 초대형 재난이 발생하면 천문학적 비용이 불가피하며, 복구능력은 복구재원이 확보되어 있는가의 문제로 귀결된다. 따라서 미래사회의 초대형 재난을 대비하기 위해서는 현재의 안전 및 재난관리기본법상 운용되는 재난관리기금과는 다른 별도의 초대형재난기금을 적립해가는 것도 고려해볼 내용이다. 여기에서 말하는 초대형재난기금이란 현재의 재난관리기금과 별도로, 미래사회에 닥칠지도 모를, 국가의 존립을 위태롭게 할 정도의 초대형 재난에 대비하여 적립하는 재난기금을 말한다.