

---

---

# 이슈브리프

2016. 12. 22

---

---

**I. '북핵동결' 협상 가능성 대비 필요 / 1**

**II. 교육부-교육청, 교육행정체제의 갈등 해법 / 6**

〈이슈브리프〉는 각종 현안이슈에 대한 분석과 전망, 대응방안 등을 제시함으로써 정책에 대한 이해를 돕고 의정활동에 참고·활용하도록 하기 위한 것입니다.

보고서의 내용은 새누리당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

# I. '북핵동결' 협상 가능성 대비 필요

한국이 '북핵폐기'를 통한 한반도 비핵화를 목표로 북핵문제에 접근하는 것과 달리, 국제사회에서는 '북핵동결'의 움직임이 부상하고 있는 실정. 특히 트럼프의 '미국 우선주의'와 '신고립주의'에서 비롯되는 북핵문제에 대한 소극적 움직임은 향후 '핵동결 협상'의 전개를 초래할 수 있음. 중국 또한 대북제재에는 동참하지만, 대화를 병행하는 투트랙 전략을 구사하면서 북핵 제어, 곧 '동결'에 힘을 실을 것으로 예상됨. 이에 따라 우리는 비핵화 협상의 당위성을 설득하는 한편으로, '북핵동결' 협상에 대비한 대책 마련도 필요함.

## 1. 트럼프의 신고립주의와 핵동결

### □ 불확실성 증대 속의 신냉전

- 트럼프의 당선으로 미국 국내정치뿐만 아니라 동북아 정세까지도 불확실성이 증대하고 있음
  - “종잡을 수 없다”는 트럼프에 대한 평가와 관련, 트럼프 본인은 불예측성을 기반으로 하는 대외정책 구사를 시사
- 현 동북아 질서는 중국의 위상 변화와 함께 新냉전 기류가 형성
  - 중국은 엄청난 경제규모를 바탕으로 국방비 지출을 꾸준히 확대해왔음
    - ※ 중국의 국방비 증가율은 최근 20년 동안 거의 매년 두자리 수를 기록해왔으며, 올해 국방비는 9,543억 위안(한화 약 177조원)

- 최근 남중국해 분쟁 등 미국 등과의 대외적인 긴장국면 조성을 통해 중국 내부의 갈등 해소와 통합을 도모한다는 시각도 존재

## □ 트럼프와 북핵문제

- 트럼프의 '미국 우선주의(America First)' 기조로 인해 향후 미국의 대외 정책은 '신고립주의(new-isolationism)' 경향이 우세할 것으로 전망
  - 오바마정부 시절의 '아시아 재균형 전략'의 중단, 유럽 등 환대서양 회귀, 나아가 미국 중심의 세계질서 변동 가능성이 제기
- 트럼프에게 북핵문제는 전략적 우선순위가 낮을 것
  - 미국 국익차원에서 볼 때 북핵문제의 중요성을 인식한다 해도 시급성을 요하는 문제가 아닌, 우선순위가 낮은 것으로 인식할 가능성
  - 트럼프는 북핵문제를 미국의 문제가 아닌 한국과 일본에 대한 위협, 혹은 중국이 나서서 해결해야 할 문제로 인식
- 북한의 과거 핵을 인정하는 '동결협상'에 나설 가능성
  - 신고립주의 차원의 소극성, 낮은 전략적 우선순위 등의 요인들을 고려하고, 중국과의 충돌을 최소화하는 방안을 고려한다면 기존의 북한 핵을 인정하고 북핵동결 협상에 나설 가능성

※ 로버트 아인혼(브루킹스연구소 선임연구원)은 당장 북핵을 완전 폐기하는 합의는 현실적으로 불가능하기 때문에, “핵과 미사일 프로그램 동결을 주요 골자로 하는 ‘과도적 합의(interim agreement)’를 모색해야 한다”고 주장(Robert Einhorn, 한국고등교육재단 주최, ‘북핵위기와 한반도 정세 진단’, 한·미·중 특별세미나, 2016.4.15)

## 2. 북핵 동결에 대한 중국과 미국의 입장

### □ 중국 : 제재·대화 병행, 추가도발 제어 위한 북핵 동결에 중점

- 중국은 북핵 문제와 사드(THAAD) 미사일 배치 문제를 연계시키는 가운데, 한반도내 군사적 긴장 고조를 원치 않는다는 원칙 고수
  - 중국의 이른바 ‘투트랙 제안’, 즉 ‘비핵화-평화협정 동시협상’은 표면적으로는 비핵화이나, 실제 내용에 있어서는 일단 북핵 동결을 상정
  - 중국은 향후 대북제재를 계속하더라도 동시에 대화채널을 가동한다는 원칙 아래, 북핵 동결과 6차 핵실험과 같은 추가도발 제어에 주력
  - 중국으로서는 북핵 동결 차원의 투트랙 접근을 통해 비록 임시방편이지만, 일단 ▲북핵문제를 더 확대시키지 않고, ▲계속해서 북한을 완충지대(buffer zone)로 활용할 수 있는 장점과 실익을 챙길 수 있을 것임

□ 미국 : 북핵 동결은 현실적인 방안, 핵확산 방지 효과 기대

○ 트럼프 당선으로 미국의 동아시아 개입 축소 개연성이 높아졌다는 주장이 우세한 가운데, 비핵화보다는 용이한 북핵 동결을 시도할 가능성이 높아졌음

- 지금까지 미국은 한국과 함께 북한이 비핵화를 행동으로 보여주기 전에는 평화협정 논의를 할 수 없다는 원칙적 입장을 밝혀왔음

- 지난 5월 제임스 클래퍼 美 국가정보국장이 訪韓, 미·북 평화협정과 관련 한국측 입장을 타전한 바 있음

- 이는 중국측 제안을 포함한 과도적 합의까지 검토하기 시작한 기류 변화의 징후로 볼 수 있음

- 트럼프 입장에서도 북한의 핵능력을 現수준에서 동결함으로써 ▲핵확산 방지, ▲미국에 대한 핵위협 완화의 실익을 고려할 수 있을 것임

### 3. 정책적 제언

□ '북핵 동결' 차원의 협상에 대한 대책 마련 필요

○ 지금까지 先비핵화를 전제로 한 북핵 폐기 노력을 기울여온 우리정부는 미·북간 과도적 합의 내지 핵동결 협상이 진행될 경우 북핵협상에서 제3자로 소외될 가능성도 있음

- 국제사회에 비핵화 협상의 당위성을 지속 제기하는 한편, 북한의 비핵화를 위해 한국이 주도적으로 나설 수 있는 다양한 시나리오와 로드맵 제시 필요

#### □ 트럼프행정부 출범前 적극 외교 노력

- 트럼프가 선거기간 동안 줄곧 오바마행정부의 ‘전략적 인내’ 전략을 실패로 규정해왔던 만큼 트럼프행정부에서는 ‘전략적 무시’로 변환될 가능성에 유의
- 만약 전략적 무시전략 적용時, 북한은 추가 핵실험과 미사일 도발을 감행할 가능성이 높고, 결국 협상이 벌어진다면 비핵화가 아닌 핵동결 협상의 형태로 전개될 가능성이 높을 것
- 내년 1월 트럼프행정부 출범을 앞두고 북핵문제와 관련, 정부 및 의회 차원의 비핵화 외교 적극 전개

[ 작성: 최원용 연구위원 ☎ 02-369-7949 ]

## II. 교육부-교육청, 교육행정체제의 갈등 해법<sup>1)</sup>

누리과정 등 예산문제, 역사교과서 국정화 등 각종 교육정책에 이르기까지 교육부와 교육청간 갈등과 대립이 첨예하며, 이에 더하여 성향을 달리하는 교육감과 교장간 갈등의 골도 깊어 교육현장을 어렵게 하고 있음. 이에 지방분권과의 충돌, 교육자치의 기반 취약으로 갈등이 넓어지고 깊어지는 실상 분석과 함께, 지방분권과 교육자치의 관점에서 교육부의 역할 재정립, 교육청의 책임의식과 역량 제고, 다양한 가치가 공존하는 교육정책의 우선 순위에 대한 사회적 합의가 그 해법이 될 수 있음을 제시함.

### 1. 갈등양상 현황

- 2008년 서울시를 시작으로 교육감 직선제가 실시되면서 교육부와 교육청간의 갈등 본격화
  - 전국 17개 시도에서 교육감 직선제가 실시되면서, 교육부, 교육청, 단위학교 간 이견으로 교육현장에서 발생하는 갈등양상은 정치적 입장 차이를 포함하여 더욱 복잡하고 다양해짐
- 교육부와 교육청간 주요 갈등사안
  - 교원능력평가제, 국가수준 학업성취도 평가, 무상급식, 학생인권조례 및 체벌금지, 고교 입학전형, 자율형사립고, 전교조 미복귀 전임자 문제, 역사교과서 국정화, 누리과정 예산 편성 등

1) 이 보고서는 “교육부-교육청, 특하면 난타전: 교육거버넌스 갈등 해법은 없나”(이혜정. 2016. 새교육. 736호)의 일부 내용을 발췌·요약하였음.

## ○ 교육부와 교육청간 갈등 원인

- 교육감 직선제로 인한 교육감의 권한 확대, 교육부와 교육철학이 다른 소위 '진보' 교육감의 대거 당선, 충분하지 않은 교육재정, 교육부의 상급 교육기관으로서의 권위주의 조직문화 등
- 지방분권의 원리와 충돌
  - 초·중등교육에 관한 대부분의 권한이 교육감에게 위임되어 있음에도 교육 정책 사안에 대한 교육부의 요구 및 강행 의지로 인한 교육청과의 마찰 빈번
- 교육자치제의 기반 취약
  - 교육부와 교육청간 갈등은 거시적으로 보면 기존의 기득권을 고수하려는 상부 교육기관과 제도적으로 위임받은 권한 행사만을 주장하는 지방교육기관과의 힘겨루기 양상으로 교육자치제의 기본이념과 원리가 우리사회에 제대로 정착되지 못한 것에서 찾을 수 있음
  - 교육자치제가 시행되고 있음에도 교육자치제가 시행되기 위한 사회적 기반과 조직문화, 교육행정담당자의 역량이 제대로 갖추어지지 못했기 때문에 갈등이 빈발

## ○ 상수화된 갈등양상

- 모두를 만족시킬 수 있는 정책은 현실적으로 불가능하며, 특히 우리사회에서 교육은 다른 어떤 공적 재화보다 더 민감하다는 점에서 교육 정책에 대한 개인간, 집단간, 지역간 이견과 이로 인한 갈등 표출은 당연
- 문제는 이러한 이견과 갈등이 상호 이해와 설득, 타협과 양보를 통해 해결점을 제시하지 못하고 있다는 점임



## 2. 갈등해법

### ○ 교육부 차원

- 교육자치시대 교육행정 수반으로서 역할 재정립
  - 원활한 권한 위임을 위한 조직문화 혁신
  - 헌법에서 보장하는 교육의 정치적 중립성에 대한 이해 제고
- 지방교육여건의 특성과 격차에 주목, 이를 상생 발전으로 이끌어갈 수 있는 견인차 역할

### ○ 교육청 차원

- 위임받은 권한 행사에 대한 책임의식, 교육적 소신과 역량 제고
  - 교육부와 마찬가지로 교육청에서도 전임자의 교육정책 폐지와 새로운 교육정책 추진으로 인한 교육정책의 비일관성과 재정 낭비에 대한 주의 필요

### ○ 사회적 차원

- 교육정책의 우선순위 기준에 대한 사회적 합의 마련
  - 평등과 수월성, 공적 가치와 사적 자유에 대한 선후나 비중에 대해 사회적 합의 필요
- 진보 교육감의 평등교육을 위한 보편적 교육복지 정책이 도리어 우리 사회의 교육 불평등현상을 심화시킨다는 비판 존재

- 누리과정 실행을 위한 예산 부담으로 초·중등교육 피해, 무상급식으로 인한 재정 부담으로 소외계층 학생에게 제공되던 교육복지예산 감소 등
- 교육을 정치적 논리나 이념으로 편가르려는 사회적 풍토 경계

[ 정리: 노명순 연구위원 ☎ 02-2070-3326 ]