

제주평화연구원 연구총서 43

JPI PeaceNet 시리즈

2018  
동아시아  
평화와 협력을  
위한 대화

제주평화연구원 편

PeaceNet

Dooil  
DESIGN



JPI PeaceNet 시리즈

2018 동아시아  
평화와 협력을 위한 대화

제주평화연구원 연구총서 43

JPI PeaceNet 시리즈

## 2018 동아시아 평화와 협력을 위한 대화

인 쇄 | 2018년 12월 28일  
발 행 | 2018년 12월 31일

엮은이 | 제주평화연구원  
발행인 | 박 현  
발행처 | 두일디자인

등 록 | 제2-4297호 (2005.12.14.)  
주 소 | 서울시 중구 을지로14길 8(을지로3가) 을지빌딩 206호  
전 화 | 02-2285-0936~7 / e-mail: dooilstory@hanmail.net  
ISBN | 979-11-962960-3-2 03300  
동아시아 평화[東-平和]  
349.81-KDC6 / 327.172-DDC23 CIP2018042872

정 가 | 24,000원

© 제주평화연구원, 2018

※ 잘못된 책은 교환해 드립니다.

「이 도서의 국립중앙도서관 출판예정도서목록(CIP)은 서지정보유통지원시스템 홈페이지(<http://seoji.nl.go.kr>)와 국가자료공동목록시스템(<http://www.nl.go.kr/kolisnet>)에서 이용하실 수 있습니다.(CIP제어번호: CIP2018042872)」

JPI PeaceNet 시리즈

2018 동아시아  
평화와 협력을 위한 대화

---

JPI PeaceNet에 게재된 의견은 저자 개인의 의견으로  
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

---

# 발간사

---

## 평화와 공존을 향한 집단지성

최근의 한반도 정세는 매우 유동적입니다. 2017년까지도 어두운 전운이 감돌았지만, 2018년 1월 1일 발표된 김정은 북한 국무위원장의 신년사를 계기로 새로운 전기를 맞이 하였습니다. 2018년 2월 개최된 평창올림픽에 북한 선수단과 대표단이 참석하였으며 그 이후로 급격한 정세 변화를 겪고 있습니다. 남북한의 지도자들 간에 무려 세 차례의 정상회담이 개최되었고, 2018년 6월 12일에는 사상 최초로 북·미 정상회담도 열렸습니다.

모처럼 찾아온 평화와 공존의 역사적인 기회를 놓쳐서는 안되겠습니다. 완전한 비핵화는 달성하기 어려운 목표입니다. 그러나 북한의 완전한 비핵화가 이루어지지 않으면 한반도에서 평화체제를 구축하고 동북아에서 냉전을 해체할 새로운 지역질서를 만들어내는 것은 불가능합니다. 역사적 기회를 낭비하지 않기 위해서는 변화의 정확한 의미를 파악하고 변화를 기회로 활용하는 혜안(慧眼)이 요구됩니다.

제주평화연구원은 평화를 정착시키고 협력을 증진하는 이론과 정책을 연구하는 사명을 띠고 2006년 '세계평화의 섬' 제주도에 설립되었습니다. JPI PeaceNet은 갈등해소와 평화정착을 위한 '집단지성'을 창출하기 위해 제주평화연구원이 만든 '가상공간'입니다. 고대 그리스 시민들이 '아고라'에 모여 전쟁과 평화를 논하였던 것처럼, 국내외 전문가, 정책결정자, 오피니언 리더들이 JPI PeaceNet을 통하여 평화와 번영에 관련된 국제 현안을 분석하고 해결책을 제안하여 왔습니다.

---

---

지금 그 어느 때보다도 변화를 이해하고 변화를 기회로 활용하기 위한 이론과 정책의 연구가 중요하고 절실합니다. 2018년에는 많은 분들이 JPI PeaceNet을 통하여 기존의 관념과 전략을 재검토하고, 새로운 변화에 대응하는 구상과 정책들을 제안하여 주었습니다. 남과 북, 동북아, 나아가 세계가 평화와 공존을 길을 같이 갈 수 있도록 국내외 전문가들이 머리를 맞대었습니다.

이제 한 해 동안 주신 귀중한 원고를 ‘평창올림픽과 한반도’, ‘비핵화를 위한 노력’, ‘한국의 대외관계’, ‘주요국의 정치와 외교’, ‘지역협력과 지역간주의’, ‘외교의 새로운 영역’ 이라는 주제로 분류하여, 『2018년 JPI PeaceNet: 동아시아 평화와 협력을 위한 구상』이라는 제목 아래 단행본으로 출간하게 되었습니다.

이 책의 발간을 통하여 가상공간에서 창출된 집단지성이 현실의 세계를 개량하는 기폭제로 승화되기를 희망하며, 변화의 불확실성 속에서 평화와 협력을 이루는 데 제주평화연구원이 작지만 중요한 역할을 수행할 수 있기를 바랍니다.

JPI PeaceNet에 참여해 주신 모든 분들과 제주평화연구원의 발전을 위해 충고와 조언을 아끼지 않고 보내주신 분들에게 지면을 통해서 다시 한 번 감사드립니다. 아울러 JPI PeaceNet이 소통과 교류를 통해 제주도를 세계 평화담론의 중심으로 발전시키려는 원대한 목표에 작은 보탬이 되었기를 희망합니다.

2018년 12월

제주평화연구원장 **김 봉 현**

---

# CONTENTS

## 제1부 평창올림픽과 한반도

- 2018년 김정은 신년사 평가와 한반도 정세전망 3  
이성우
- 평창올림픽과 미국의 대북정책 6  
김연호
- 평창 이후 남북 교류협력 찾기: 협력안보와 평화공영으로 14  
양길현
- 평창 동계올림픽을 통한 남북한 교류협력과 이후 전망 20  
정영태
- 평창올림픽 사이버 공격: 어떻게 이해하고, 어떻게 대응할 것인가? 25  
한인택
- 만약 북한에서도 오(誤)경보가 발생한다면? 30  
한인택
- What If There Is A False Alarm In North Korea? 36  
Han Intaek
- 한반도 방정식: 미중관계와 한반도 평화 42  
김태완

## 제2부 비핵화를 위한 노력

- 한반도 비핵화와 평화체제 달성의 장애물과 전제조건 51  
이성우
  - 북한과 어떻게 외교를 할 것인가: 비핵화에만 집중하는 전략은 잘못이다 54  
Philip Zelikow
  - How Diplomacy with North Korea Can Work:  
A Narrow Focus on Denuclearization Is the Wrong Strategy 62  
Philip Zelikow
  - 与北韩的外交之道: 只矣注无核化非良策 70  
Philip Zelikow
-

## 2018 동아시아 평화와 협력을 위한 대화

■ 북한의 한반도 비핵화를 위한 국제정치 이성우	76
■ Time is limited for the Korean Peninsula Peace Process Caroline Kearney	80
◆ <b>한국</b>	
■ 북한의 협상태도 변화를 통해본 남북정상회담과 한반도 비핵화 전망 문성묵	88
■ 한반도 비핵화과정에 따른 평화체제의 가능조건과 전망 황수환	93
■ 한반도 비핵화를 위한 우리의 인식전환 이성우	97
■ 한반도 정세의 전환과 비핵화 전망 이성우	101
■ 북한 위성사진 분석의 과학과 정치학: 삭간물 미사일기지 논란 김연호	104
◆ <b>미국</b>	
■ 성공적 핵무기 폐기 협상의 사례와 함의: 1987년 워싱턴 정상회담 한인택	111
■ 한국과 미국의 정당정치 재편성과 한반도 평화체제 전망 이성우	117
■ 미국의 중간선거 결과와 한반도 비핵화: 비핵화의 전망에 대한 wishful thinking 이성우	122
■ 미국 중간선거 이후 미북정상회담과 한반도 비핵화 전망 홍양호	126
■ 이란핵합의 파기와 미국의 선거정치: 북핵협상에의 함의 한인택	132

---

# CONTENTS

- 화씨 11/9에 나타난 미국 국내정치를 통해본 한반도 비핵화 전망 140  
이성우

## ◆ 중국

- 북미 싱가포르 회담에 있어서 ‘중국 요소’ 145  
이성현
- 중국과 북한 비핵화에 대한 전망 150  
Zhiqun Zhu
- China and the Prospect for North Korea’s Denuclearization 154  
Zhiqun Zhu
- 한반도 비핵화와 중국의 전략적 접근 158  
이상만

## ◆ 일본

- Japan’s Continuing Scepticism towards Korean Denuclearization 166  
James D. J. Brown
- 일본의 대한반도 정책 변화의 가능성과 전망: 비핵화, 납치문제, 영토 그리고 역사인식의 고차 함수 172  
김용민
- 한일관계에 대한 일본의 정책변화 및 한반도 비핵화와 북일국교정상화에 대한 일본의 정책전망 178  
손현진

## 제3부 한국의 대외관계

### ◆ 신남방 외교

- South Korea in India’s Indo-Pacific Vision: Impressions post-Moon Jae-In’s Visit 187  
Jagannath Panda

---

## 2018 동아시아 평화와 협력을 위한 대화

- 인도의 '인도-태평양' 구상과 한국: 문재인 대통령 방문 이후의 인상 195  
Jagannath Panda
- Historical Opportunity for OBOR and NAPCR's Strategic Connection 203  
Jiao Shixin
- 지속가능한 신남방 정책: 필요성과 방안 208  
한인택
- ◆ **한중관계**
- 한중 정상회담의 성과와 한중관계 발전방안 214  
원동욱
- 한반도에 대한 중국인의 역사의식과 중국의 현실적 대한반도 정책 220  
김진호

### 제4부 주요국의 정치와 외교

#### ◆ 미국

- 2017 미 국가안보전략 보고서에 대한 논의 227  
이성우
- 강력한 지도자(strongman)를 바라는 강대국 국내정치 위험성 232  
이성우
- The US-Taiwan Joint Military Exercise and its Policy Implication: A Comparative Perspective with ROK-US Joint Military Exercise 237  
Yu Max Tsung-Chi
- 미국-대만 합동군사훈련의 정책적 함의: 한-미 합동군사훈련과의 비교적 시각에서 242  
Yu Max Tsung-Chi

# CONTENTS

## ◆ 중국과 러시아

- 다시 중국으로 향하는 미얀마: 동남아에서 중국의 입지는 강화되는가? 246  
장준영
- 시진핑의 '변증법'적 사관으로 본 미중 무역전쟁 252  
이성현
- 대선 이후 러시아 대외정책 전망: 대미, 대한반도 정책을 중심으로 256  
제성훈
- 미래 외교관 추방의 정책적 함의와 국제관계 전망 262  
고상두

## ◆ EU

- EU의 선도후보 선출 과정(Spitzenkandidaten Process) 논란이 의미하는 것은? 267  
도종윤
- 6.12 북미정상회담 이후 EU의 평가와 대 한반도 정책 전망 276  
도종윤

## 제5부 지역협력과 지역간주의

- 간지역주의에 대한 이론적 고찰 293  
이무성
  - 동북아 다자안보협력과 OSCE 모델의 유용성 301  
이승근
  - 지역간협력체 아셈(ASEM)의 유용성에 대하여 313  
박선희
  - 동북아에서 지역 원자력 협력의 필요성과 한국의 역할 321  
조은정
-

## 2018 동아시아 평화와 협력을 위한 대화

■ EU-ASIA Interregional Cooperation: New Age Dawning Steven Blockmans	333
■ EU 문화외교 변화에 따른 지역허브로서의 한국의 문화교류 전략 김새미	337
■ ‘녹색 에너지 ODA’를 위한 동아시아-유럽 지역간 협력 윤석준	347
■ Achieving Peace and Stability: Drawing Some Best Practices from Southeast Asia Raymund Jose G. Quilop	358

### 제6부 외교의 새로운 영역

■ 협상분석 틀을 통해 본 한반도 대화국면 이동휘	367
■ 협상론의 관점에서 본 한국의 ‘중재외교’ 이동휘	371
■ ‘국민외교’의 출발과 가야할 길 김준형	375
■ 하드웨어 해킹의 위협과 국제협력의 필요성 한인택	380

저자 프로필	385
--------	-----

---





## 제1부

# 평창올림픽과 한반도

- 2018년 김정은 신년사 평가와 한반도 정세전망
  - 평창올림픽과 미국의 대북정책
- 평창 이후 남북 교류협력 찾기: 협력안보와 평화공영으로
  - 평창 동계올림픽을 통한 남북한 교류협력과 이후 전망
- 평창올림픽 사이버 공격: 어떻게 이해하고, 어떻게 대응할 것인가?
  - 만약 북한에서도 오(誤)경보가 발생한다면?
- What If There Is A False Alarm In North Korea?
  - 한반도 방정식: 미중관계와 한반도 평화



## 2018년 김정은 신년사 평가와 한반도 정세전망



이성우

제주평화연구원 분쟁해결연구부장

북한 김정은의 2018년 신년사는 국가 안보를 시작으로 경제발전과 인민의 삶의 질 개선을 강조하면서 사회, 문화, 과학, 기술 등 국정전반에 걸쳐서 새로운 비전을 제시했다는 점에서 예년과 유사하다. 그럼에도 불구하고 한반도 평화에 가장 중요한 요소라고 할 수 있는 북한의 핵개발에 대한 논의가 가장 중심 의제이고 우리의 관심을 끄는 것이 사실이다. 북한 핵문제에 대한 김정은의 발표 핵심은 세 가지로 요약된다.

첫째, 북한의 핵개발과 관련해 가장 특징적인 것은 북한은 핵무기와 대륙간탄도탄 개발과 보유의 기정사실화를 통해, 미국의 군사위협에 생존할 수 있는 자위수단을 확보했음을 선언하면서 한반도 문제는 남북한이 주도적으로 해결할 수 있다는 자주적 접근과 대화를 통한 평화로운 해결이 가능함을 강조했다.

둘째, 미국의 군사위협에 대한 전쟁억제력을 확보했다는 것을 선언하면서 미국 본토 전역이 북한의 핵타격 사정권 안에 있다고 주장하며

김정은의 자신의 사무실 책상 위에 핵단추가 있다는 주장을 통해 미국에 대한 자신감을 드러냈다. 연설의 중간 부분에서는 병진노선을 통해 핵무기와 로켓개발의 대량생산과 실전배치의 중요성을 강조하고 핵공격에 대응할 수 있는 2차 공격능력을 의미하는 핵 반격 작전태세의 유지를 강조함으로써 북한의 비대칭균형전략의 지속적 추진을 강조하고 있다. 셋째, 신년사 말미에 북한은 스스로를 평화를 사랑하는 핵 강국이라고 지칭하면서 북한이 공격받지 않는 한 핵무기를 사용하지 않을 것이라고 발표함으로써 이른바 '선제 핵 불사용'의 원칙을 천명하였다.

핵무기와 관련하여 북한의 주장을 요약하면 북한의 핵무기와 탄도미사일 기술은 미국 본토를 공격할 수준에 도달했고 앞으로는 대량생산과 실전배치를 추진하지만 선제공격은 하지 않고 국가의 생존을 위한 자위적 수단으로 사용하겠다는 것이다. 주어진 상황을 문자 그대로 해석하면 북한의 핵무기는 미국의 전쟁 위협으로부터 생존권을 확보하기 위한 수단이라는 점에서 남한을 상대로 하지 않는 것으로 해석할 수 있다. 하지만 동일한 상황에 대해서, 비핵화를 우선 달성하지 않는 상황에서 북한과 교류협력의 재개는 북한의 핵을 직간접적으로 인정하는 것으로 해석되기 때문에 용납할 수 없다는 입장도 충분히 가능하다.

북한의 비핵화와 한반도 평화정착은 동시에 고려되어야 하는, 동일한 정책과제의 두 가지의 다른 핵심이다. 한반도의 비핵화와 평화정착 중 무엇이 선행되어야 하는가의 문제는 이념적 논쟁이거나 전략적 선택의 문제이기도 하다. 단기적이고 보수적인 관점에서 보자면, 비핵화에 대한 의미 있는 조치가 수반되지 않는 상태에서 남북교류협력의 재개는 북한의 군사도발에 대한 응분의 조치가 없는 무기력한 대응으로 비쳐져 향후 남북관계에서 주도권 상실은 물론 국제사회에서도 대응능력의 약화로 비칠 수 있다. 나아가서 북한이 표명한 선제 핵 불사용의 원칙이 가지는 의미가 핵 공격을 받지 않은 상태에서 먼저 상대방에게 핵 공격을 하지 않는 것과 더불어 핵무기를 보유하지 않은 비핵국가에 핵 공격을 하지

않는 것을 의미하는 것을 포함하는지에 대한 수동적이고 소극적인 대응에 의존해야 한다는 비판으로부터 자유로울 수 없다.

장기적인 관점과 진보적인 관점에서 보면, 북한 핵무기가 미국을 상대로 생존권을 확보하기 위한 자위수단이라고 하는 만큼 비핵화에 대한 우선순위를 전략적으로 잠시 미루고 교류와 협력을 통해서 장기적으로 북한의 비핵화를 달성할 수 있다는 긍정적 전망도 가능하다.

북한은 동계올림픽에 선수단 파견에 대하여 남북회담의 필요성에 대해서 언급했다. 이 부분도 긍정적으로 평가하면 세계평화의 스포츠 축전이라는 올림픽을 통해 그동안 얼어붙었던 남북관계의 경색국면을 해소하는 돌파구로 활용하여 남북관계를 정상화하고 궁극적으로 비핵화를 달성할 수 있다고 평가할 수 있다.

반대로 부정적으로 해석하면 북한은 동계올림픽 성공을 위해 한반도의 평화확보가 절실한 남한의 상황을 활용하여 선수파견과 같은 평화공세를 통해서 핵무기와 대륙간탄도탄을 기정사실화하고 5·24조치 이전의 남북한 교류협력으로 돌아가려고 한다고 해석할 수 있다. 결국 남한은 비핵화에 실패하고 사실상 핵무기를 가진 북한을 수용한 가운데 교류협력을 해야 하는 정치적 부담만 안게 된다.

결국, 한반도의 비핵화 그리고 평화와 번영을 이루고자 하는 목표는 남북한이 공유하고 있을 뿐 아니라, 우리 사회 내부의 보수와 진보 진영도 동일한 인식의 공유를 하고 있지만 문제는 이를 달성하기 위한 전략과 이념적 선택이 그 핵심이다.

## 평창올림픽과 미국의 대북정책



김연호

존스홉킨스 국제대학원(SAIS) 한미연구소 선임연구원/  
USKI Washington Review 편집인

### 김정은 신년사와 남북회담, 그리고 트럼프

김정은의 신년사와 한국의 남북회담 제의에 대해 트럼프 대통령은 제재와 압력이 북한을 움직였다며 “두고 보겠다”고 즉각 반응했다. 이런 시큰둥한 반응에 대해 한미 간 충분한 사전조율이 없었던 것 아니냐는 지적이 나왔다. “내 핵버튼이 (김정은의 핵버튼 보다) 더 크고 강력하며 작동도 잘된다”는 트럼프의 트위터 메시지는 두고두고 미국 언론의 조롱거리가 됐고 트럼프 행정부가 남북화해 모드로 돌아선 문재인 정부와 각을 세우는 것 아니냐는 해석을 낳았다.

그러나 문재인 정부의 대북정책을 유화책이라 비난하고 털러슨 미국무장관의 북미 직접대화 노력을 시간낭비라고 공개 질타한 트럼프 대통령의 기존 입장을 감안한다면 상당히 전향적인 반응이었다는 해석

도 가능하다. 트럼프 대통령은 지난해 11월 방한 당시 대북 무력사용을 원치 않는다는 북한의 협상 복귀 가능성까지 시사했지만, 북한은 미국 전역을 타격범위로 넣을 수 있는 화성 15형 시험발사로 응답했다. 이에 대해 트럼프 대통령은 전쟁 가능성에 관한 언급을 자제하고 대북제재와 압박 강화를 줄곧 강조했다. 그동안 ‘김정은과의 햄버거 미팅’과 ‘김정은은 영리한 녀석(smart cookie)’에서 핵전쟁 불사 레토릭까지 극에서 극으로 달리는 혼란스런 발언들이 트럼프 대통령의 입에서 나왔지만 결국 북한과의 빅딜을 원한다는 속내는 변하지 않은 것으로 보인다. 다만 미국인들의 공분을 일으켰던 오토 웹비어의 죽음과 북한의 ICBM 능력 완성이 머지않았다는 위기감이 시계추처럼 왔다갔다 했던 트럼프 대통령의 레토릭을 제재와 압박에 묶어 두었던 것이다.

백악관의 치부를 드러낸 ‘화염과 분노’의 발간으로 연초부터 정치적 수세에 몰렸던 트럼프 대통령에게 김정은의 신년사와 남북회담은 정치적으로 단비와 같았을 것이다. 이전 행정부의 대북정책은 모두 실패했고 자신만이 북한 문제를 해결할 수 있다고 공언해온 트럼프 대통령으로서 김정은의 평화공세를 귀중한 정책적 성과로 선전할 수 있기 때문이다. 그러나 미국 언론은 이같은 맥락을 적극적으로 읽기보다는 ‘핵버튼’ 트럼프 대통령의 미성숙함을 조롱하고 북한의 한미관계 이간질 가능성에 더 집중했다.<sup>1)</sup>

미 백악관은 남북 고위급회담 직후 한미정상 간 전화통화와 관련해, 남북회담 재개는 트럼프 대통령의 리더십에 기인한 것임을 강조하면서 최대 압박을 지속하는 한편, 적절한 시기와 상황에서 북미 대화에 나설 용의가 있음을 밝혔다. 트럼프 대통령은 이 메시지의 틀 안에서 발언을 이어나갔다. ‘남북대화 100% 지지’ ‘김정은과 좋은 관계에 있는 듯’ 등 남북대화가 북미관계 진전으로 이어질 가능성에 대한 기대감과 함께, ‘김정은과 마주 앉는다 해도 문제 해결은 확신할 수 없다’, ‘평화적으로 해결되기 원하지만 그렇게 되지 않을 가능성이 매우 크다’는 경고도

있지 않았다. 김정은의 신년사와 남북 고위급회담을 계기로 트럼프의 ‘시계추 레토릭’ 전략이 다시 가동된 것이다. 미국의 제한적 대북 군사타격 가능성을 묻는 질문에 그는 “미국은 매우 어려운 포커게임을 하고 있다. 내가 진 패를 보이고 싶지 않다”고 답변했다.<sup>2)</sup> 이기는 게임을 원하는 트럼프의 모습이 다시 적나라하게 드러나는 대목이었다.

## 코피 (Bloody Nose) 전략

예측불허의 트럼프 대통령이 새해 들어 대북 메시지 컨트롤을 제대로 하고 있는 반면, 워싱턴에서는 북한의 평창올림픽 참가 결정과 남북회담 재개에도 불구하고 현실을 무시한 대북 군사옵션 논쟁이 지속되고 있는 형국이다.<sup>3)</sup> 지난해 11월 말 북한의 화성 15형 발사를 계기로 북한의 핵능력은 미국에 실질적인 ‘생존 위협(existential threat)’으로 대두됐고, 백악관에서는 북한과의 전쟁 불가피론이 확산했다. 이어서 영국 텔레그래프의 보도로 제한적인 대북 군사타격을 의미하는 이른바 ‘코피(bloody nose) 전략’이 공개됐다.<sup>4)</sup> 북한의 핵미사일 관련 시설을 정밀 타격해 핵미사일 개발 의지를 꺾겠다는 것인데, 이같은 예방타격의 가능성이 30~40%에 이른다는 분석이 나왔다. 남북 고위급회담이 열린 1월 9일 공개롭게도 미국 월스트리트저널은 ‘코피 전략’이 백악관에서 여전히 논의되고 있다고 보도했다.<sup>5)</sup> 여기에 더해 명망있는 군사전략가로 알려진 CSIS의 에드워드 루트워크는 포린 폴리시 기고문에서 북한의 보복공격 가능성에 구애받지 말고 예방타격에 나서야 한다고 주장해 파란을 일으켰다.<sup>6)</sup>

이에 대해 백악관과 일부 ‘전문가’들이 지난 2003년 이라크 전쟁과 비슷한 예방타격 논리를 따르고 있다는 지적을 받고 있다.<sup>7)</sup> ‘적의 대량 살상무기 개발의 목표는 명확하다’, ‘미국 땅에서 버섯구름이 피어오르기 전에 먼저 행동에 나서야 한다’, ‘위협이 고조되고 상황이 긴박한데도

주변국들이 미국에 협조하지 않는다’, ‘미국이 행동에 나설 수 있는 시간이 얼마 남지 않았다’, ‘미국의 군사행동에 따르는 리스크와 피해는 크지 않다’ 등이 그것이다. 이런 논리의 배경에는 맥매스터 국가안보보좌관의 대북 강경론이 한 축으로 자리잡고 있다. 지난해 12월 중순 킬러슨 국무장관이 전제조건 없는 탐색적 북미대화를 제시한 직후, 맥매스터 보좌관은 빠르게 진행되고 있는 북한의 핵무장 위협을 미국이 감내할 수 없다며 또다시 전쟁 가능성을 시사했다. 김정은의 신년사에 대해서도 한미관계 이간질이 목적이고 북한의 핵무기 개발 목적은 한반도와 동북아에서 미군 축출과 적화통일이라는 인식을 여과 없이 드러냈다.<sup>8)</sup> 대북 강경파로 알려진 마이크 폼페오 미 중앙정보국장도 북한의 평창올림픽 참가 결정에 대해서는 언급조차 하지 않으면서 북한의 핵무기 개발 의도에 대해 맥매스터 보좌관과 똑같은 입장을 밝혔다.<sup>9)</sup> 대북 강경파들의 논거가 어디에서 출발하는지 알 수 있는 대목이다. 이같은 인식에는 미국의 핵억지력이 북한과 같은 비이성적이고 야만적인 정권에 대해서는 작동하지 않을 것이라는 전제가 깔려 있다. 북한은 결국 미국을 협박해 서울과 LA 간의 양자택일을 강요하고 확장억지력 무력화를 시도할 것이며, 만약 이같은 상황이 현실화한다면 미국이 지난 수십 년간 구축해온 동북아질서는 무너지고 동북아에서 핵경쟁이 시작될 것이라는 우려가 담겨 있다.<sup>10)</sup>

그러나 ‘코피 전략’은 치명적인 논리적 모순을 안고 있다. 김정은 정권의 비합리성 때문에 핵억지가 작동하지 않는다고 하면서, 미국의 제한적 군사공격에는 전면전 확대에 대한 우려와 정권 생존 추구 때문에 북한이 보복공격에 나서지 않을 것이라는 ‘합리성’을 내세우고 있기 때문이다.<sup>11)</sup> ‘코피 전략’이 알려지면서 대북 예방타격의 비현실성과 위험성을 지적하는 전직 미 고위관리들과 전문가들의 반론이 이어지고 있고,<sup>12)</sup> 미 국방부도 사실 ‘코피 전략’을 진지하게 고려하고 있지는 않다는 보도가 나왔다.<sup>13)</sup> 비록 민주당 인사들이 주축을 이루고 있지만 미국 정치권

에서도 제한적 대북 군사공격의 비현실성과 전면전 확대 가능성을 지적하고 북미 군 당국 간 소통을 통해 오만에 의한 전쟁 가능성을 제거하라는 요구가 이어졌다. 여기에 더해 하와이 미사일 오경보 사건으로 북미 간 핵전쟁 가능성에 대한 미국인들의 경각심이 상당히 커진 상황이다.

그럼에도 불구하고 북한과의 전쟁 가능성 논쟁은 워싱턴에서 오히려 확대되고 있다. 북한이 평창올림픽 참가로 시간벌기에 나섰을 뿐, ICBM 완성 계획과 의지에는 변화가 없다는 시각이 트럼프 행정부와 미 의회에 강하게 자리잡고 있기 때문이다.<sup>14)</sup> (폼페오 미 중앙정보국장은 북한의 ICBM 완성이 몇 달밖에 안남았다는 폭탄발언까지 했다. 몇 달 전에도 그런 말을 했다고 인정하기는 했지만,<sup>15)</sup> 미 국방부 역시 대북 예방타격을 선호하지는 않지만 대통령이 명령할 경우 이를 즉각 수행할 수 있는 준비는 계속 진행하고 있다. 이런 상황이 반드시 대북 예방타격으로 이어질 것인지 여부에 대해서는 의견이 분분하다. 백악관이 북한의 협상력을 약화시키고 중국의 협조를 끌어내기 위한 전술을 쓰고 있는 것 아니냐는 지적도 있다. 그러나 적어도 맥매스터 보좌관은 블러핑에 능한 사람이 아니며 언행이 일치한다는 평가가 있다. 여기에 더해 트럼프 행정부가 북한과의 전쟁 가능성에 대해 국내외적 공론화를 피하고 있어, 2003년 이라크 전쟁에 비해 상황이 더 위험하며 백악관에서 어처구니없는 결정을 내릴 수 있다는 지적이 나오고 있다. 전쟁 개시는 군사전문가들이 치밀하게 작성한 ‘대차대조표’를 토대로 차분히 결정될 수도 있지만, 상황에 따라서는 엄청난 스트레스와 압력에 휩싸인 백악관 상황실에서 다급하게 결정될 수도 있기 때문이다.

## 외교적 해법

틸러슨 국무장관이 벤쿠버 20개국 외교장관회의에서 재확인했듯이, 미국은 북한의 평창올림픽 참가와 상관없이 대북제재의 고삐를 늦춰서

는 안된다는 입장이다. 이제 막 제재가 효과를 거두고 있는 상황에서 선불리 북한에 숨통을 터주면 안 된다는 것이다. 틸러슨 장관과 폼페오 국장이 대북 해상차단의 중요성을 강조하는 이유도 여기에 있을 것이다. 워싱턴에서는 남북 정상회담 성사를 위해 문재인 정부가 북한의 무리한 요구를 받아줄 가능성도 경계하는 분위기이다. 또한 평창올림픽 이후 북한이 핵실험과 미사일 시험발사를 재개할 가능성이 크다는 비판론과 함께, 한미 연합훈련을 평창올림픽 이후 더이상 연기해서는 안 된다는 목소리가 크다.

백악관은 ‘적절한 시기와 상황’에 북미대화에 나설 용의가 있음을 밝혔지만 트럼프 행정부 내에서 대화의 전제조건에 대한 구체적인 합의가 있는지는 의문이다. 핵실험과 미사일 시험발사 중단, 비핵화 의지의 진정성을 증명하는 성의 있는 조치 등이 거론됐으나 이게 전부인지는 알 수 없다. 모호한 대화 전제조건은 트럼프와 오바마 행정부 간에 큰 차이가 없다. 이런 가운데 조셉 윤 미 국무부 대북정책 특별대표가 언론인터뷰에서 북한이 미국과의 대화 용의를 분명히 밝히고 핵미사일 시험 중단을 선언하라고 요구했다.<sup>16)</sup> 이게 전부라면 대화의 전제조건이 상당히 단순해진 셈이다. 북한이 이에 호응할 경우 틸러슨 장관이 트럼프 대통령의 목인 아래 ‘탐색적’ 대화를 시작할 수 있는 조건이 갖춰질 수 있다. 물론 국무부의 입장이 트럼프 행정부 내에서 합의된 사항인지, 트럼프 대통령이 얼마나 일관되고 끈기있게 북미대화를 지지할 지는 불투명하다.

트럼프의 ‘시계추 레토릭’ 전략이 다시 가동된 지금, 한쪽 끝에 자리잡은 전쟁 불사론과 압박은 이미 궤도에 올라 있으나 다른 쪽 끝의 대화와 협상은 아직 출발 준비단계에 머물고 있다. 트럼프 행정부의 대북정책이 포괄성을 결여하고 한 쪽으로 경도돼 있다는 비판과 우려를 낳는 이유이다. 대화론자인 틸러슨 장관이 대통령과의 불화설과 경질설에 계속 시달리고, 지난해 12월 ‘전제조건 없는 북미대화’를 공개 제안한 직후 사실상 백악관의 질타를 받은 사실도 이런 우려를 증폭시켰다. 그런 의미에서

틸러슨 장관이 매티스 국방장관과 손을 잡고 정책 논쟁에서 대북 강경파 헤일리 유엔주재 대사를 누른 사건은 주목할 만하다.<sup>17)</sup> 헤일리 대사는 유엔 팔레스타인 난민기구에 대한 지원금을 전액 삭감해야 한다고 주장했지만, 틸러슨 장관과 매티스 장관은 중동정세 불안정을 이유로 절반 삭감방안을 지지했는데, 트럼프 대통령이 두 장관의 손을 들어준 것이다. 틸러슨 장관과 함께 최대 압박과 관여, 외교적 해결을 일관되게 강조해 온 매티스 장관이 비핵화로 가는 중간단계로서 북한의 핵미사일 계획 ‘동결’을 언급한 사실도 주목할 만하다.<sup>18)</sup> 강경파 폼페오 중앙정보국장조차 최근 김정은을 합리적인 인물로 평가하면서 트럼프 대통령이 외교적 해결을 일관되게 제시하고 있다고 강조했다.<sup>19)</sup> 평창올림픽을 계기로 모처럼 찾아온 해빙 분위기를 살려 미국과 북한이 작은 화해의 조치들을 이어나가면서 북미대화의 기초를 닦자는 주장이 전혀 비현실적으로 들리지만은 않은 이유이다.<sup>20)</sup> 이제는 북한이 이런 기회를 포착하고 응답해야 할 때다.

## ■ 주석

- 1) Brian Todd, “North Korea reopens hotline with South Korea,” CNN, January 2, 2018; Brian Todd, “US military drills postponed: A win for Kim?” CNN, January 4, 2018.
- 2) Steve Holland, Roberta Rampton, Jeff Mason, “Exclusive: Trump says Russia helping North Korea skir
- 3) “남북 고위급회담과 미국의 대북정책”, USKI Washington Review, U.S.-Korea Institute, SAIS, 2018. 1.21.
- 4) Ben Riley-Smith, “Exclusive: US making plans for ‘bloody nose’ military attack on North Korea,” Telegraph, December 20, 2017.
- 5) Seib Gerald, “Amid Signs of a Thaw in North Korea, Tensions Bubble Up,” Wall Street Journal, January 9, 2018.
- 6) Edward Luttwak, “It’s Time to Bomb North Korea,” Foreign Policy, January 8, 2018.
- 7) Kori Shacke, “The North Korea Debate Sounds Eerily Familiar,” The Atlantic, December 8, 2017.
- 8) Greta Van Susteren, “VOA Interview: Security Adviser McMaster Discusses Iran, Pakistan,” Voice of America, January 3, 2018.
- 9) David Brunnstrom and Warren Strobel, “CIA believes North Korea weapons aimed at coercion, not just defense: Pompeo” Reuters, January 23, 2018.

- 10) Uri Friedman, "The World According to H.R. McMaster: Why is he so worried about North Korea?" The Atlantic, January 9, 2018.
- 11) Robert Manning, "Trump impatience could yet trigger war," Nikei Asian Review, January 16, 2018.
- 12) 덴마크 전 미 국방부 동아시아담당 부차관보는 북한이 예방타격의 선제적 무력화(preempting the prevention)를 시도할 수 있다고 지적하고 있다. Abraham Denmark, "The Myth of the Limited Strike on North Korea: Any U.S. Attack Would Risk a War," Foreign Affairs, January 9, 2018.
- 13) Jamie McIntyre, "At the Pentagon, little appetite for a 'bloody nose' strike on North Korea," Washington Examiner, January 9, 2018.
- 14) "남북 고위급회담과 미국의 대북정책", USKI Washington Review, U.S.-Korea Institute, SAIS, 2018. 1.21.
- 15) CBS, "CIA Director Mike Pompeo on 'crushing' foes amid shutdown, N. Korean nuclear threat," January 22, 2018.
- 16) 이용인, "조셉 윤, 대북 대화 '60일 조건'은 없었다", 한겨레, 2018.1.19.
- 17) Josh Rogin, "Tillerson prevails over Haley in Palestinian funding debate," Washington Post, January 16, 2018.
- 18) U.S. Department of Defense, "Media Availability with Secretary Mattis en route to Vancouver, Canada," January 15, 2018.
- 19) American Enterprise Institute, "Intelligence beyond 2018: A conversation with CIA Director Mike Pompeo," January 23, 2018 (<http://www.aei.org/events/intelligence-beyond-2018-a-conversation-with-cia-director-mike-pompeo-livestreamed-event/>).
- 20) Robert Carlin, Joel wit, "How the Olympics Could Help Defuse the North Korea Crisis," The Atlantic, January 8, 2018.

## 평창 이후 남북 교류협력 찾기: 협력안보와 평화공영으로



양길현

제주대학교 교수

평창이 뜨겁다. 추위도 아랑곳없다. 사실상의 권력 2인자로 알려져 있는 김여정 제1부부장과 김영남 최고인민회의 상임위원장 등 북한의 주요 인사가 평창을 찾았기 때문이다. 아베 총리도 왔고 펜스 미국 부통령도 왔지만, 관심은 온통 북한 인사들에 집중되었다. 특사 자격으로 방한한 김여정을 통해, 김정은 위원장의 방북 요청을 받은 문재인 대통령은 “여건을 만들어서 성사시키자”고 화답했다. 남북한 정상회담은 시간문제로 되었다. 이른바 ‘코피전략’으로 제한전이 일어날지도 모른다는 위기가 일정 부분 잠재워졌다.

한국전쟁 이후 한반도에서 전면전은 없었다. 그렇지만 여전히 무력시위와 전쟁위협으로 한반도는 세계에서 평화롭지 않은 대표적 지역 가운데 하나이다. 지난 70여 년 세월 동안 한반도의 남과 북이 전쟁위협과 안보문제로 시달리게 된 데에는, 단일국가를 염원하는 민족통일론도 일

조하고 있다. 그래서 남과 북은 가능하면 통일을 운운하지 않았으면 하는 생각도 해 본다. 통일부도 이름을 화해협력부로 하든가 평화부로 바꾸는 건 어떤지 하는 제언을 해 본다. 왜냐하면 '1민족 1국가'라는 민족주의적 열정과 욕망 그리고 별 현실적이지도 않은 환상이 남과 북을 피곤하게 만들고 있기 때문이다.

남과 북 모두 어느 한쪽으로 흡수되거나 굴복되는 것을 거부하면서도, 때때마다 단일민족국가로의 통일 가능성을 한시도 잊지 않고 살아가는 이율배반이, 바로 분단된 한반도 국민들의 일상이 되고 있다. 남과 북이 각자 절대안보를 추구하는 과정에서, 남은 주한미군에 기대고 있고, 북은 핵개발에 목숨을 걸고 있다. 왜냐하면 지구상에서 흑 사라질 수 있는 대표적 나라가 바로 남과 북인 한, 각자의 절대안보 추구는 필연이기 때문이다. 그래서 절대안보가 아니라 협력안보(cooperative security)로의 전환이 요청된다.

절대안보 추구는 결국 '안보딜레마'로 귀착될 수밖에 없음을 널리 알려진 공식이다. 그래서 절대안보를 추구하는 한, 남과 북 모두 안보딜레마에서 벗어날 수가 없다. 남과 북이 과잉 군사비로 인해 낭비와 비효율을 겪게 되는 것도 필연이다. 그런데도 남과 북은 절대안보를 추구하는데 비용을 아끼지 않고 있다. 어떻게든 절대안보를 유지해 나가고 있노라면, 언젠가 운이 좋거나 아니면 북에서 예기치 않은 불상사가 생겨 통일대박이 이루어지지 않을까 하는 기대가 이명박-박근혜 정부의 안보-통일정책이었다.

정권의 안보를 국가의 안보와 동일시하는 김정은 정권은, 핵개발을 더 진전시키고 있을 뿐이다. 이미 북은 2012년 헌법을 개정하면서 핵보유국을 명시할 정도로 핵개발을 고수해 오고 있다. 한반도 비핵화는 단기 목표가 아니라 장기 목표로 바꾸는 게 현실적이라는 생각이다. 북 핵 동결로 시작하여 비핵화로 가지는, 이른바 '북 핵 출구론'이 더 설득력이 있고 현실적인 것 같아 보인다.

북에 대한 정밀타격(surgical strike)도 허용되어서는 안 되는 이유는, 이미 북 핵으로 인해 어떤 형태의 전쟁도 절대 일어나서는 안 되는 상황으로 한반도가 변화되었기 때문이다. 북이 핵을 보유하는 한, 세계 최강의 미국 힘을 빌린다고 하더라도, 무력에 의한 남북한 통일은 불가능에 가깝다. 북 핵에 대한 윤리적-정치적-군사적 비판과는 별도로, 북이 핵을 보유하고 있다는 현실을 직시해야 한다. 전쟁을 통해서 통일을 달성하는 건 이미 실현 불가능한 것이 되어버린 마당에, 막연한 통일대박론에 들떠서는 안 될 것이다. 남과 북은 군사적 시각과 접근방식으로 긴장관계를 갖고 갈 것이 아니라 분단된 국가들로서 사이 좋게 살아갈 방법을 강구하는 게 더 유용하다는 생각이다. 남과 북이 상대를 굴복시키려고 하지 말고 서로 이득이 되는 방향으로 교류협력의 길을 찾아보자는 것이, 현 문재인 정부의 평화통일 정책이라고 본다. 김영정 특사를 거치면서 평창이 바로 남북한 교류협력에서 또 한 번의 시발점이 되길 기대하는 마음이 크다.

2018년 현시점에서 통일국가를 운운하는 것은 정치적 수사에 다름 아니다. 통일을 운운하기보다는 한반도에서의 전쟁 발발은 그 규모에 상관없이 어떤 수를 쓰더라도 막아야 한다는 절대평화가 요청된다. 북한보다 전쟁으로 잃을 것이 많은 남한은 더욱 절대평화를 염원해야 한다. 물론 절대평화를 추구하는 것은 반통일이 되기 쉽다. 외형적으로는 분단 고착화이자 현상추구이기 때문이다. 그래서 일각에서는 분단된 두 개의 국가가 사이 좋게 살아가는 상황을 두고, 이를 ‘사실상의 통일’이라고 지칭하기도 한다. 그러나 전쟁위협 속에서 살아가는 통일지향보다는 평화로운 분단체제 하에서 남과 북 두 개의 국가 간에 교류협력을 증진해 나가는 것이 더 유용하고 바람직해 보인다.

평창 이후 남과 북이 무엇을 어떻게 해야 할 것인가는 자명하다. 평화 공영으로 나아가는 것이 그것이다. 그것은 남과 북 모두가 서로의 존재를 인정하고 존중해 주는 데서 시작될 것이다. 2018년 2월 평창을 통해

이미 남과 북은 지난 10년과는 다른 모습을 보여주고 있다. 남과 북이 1990년에 이미 두 개의 국가로 유엔에 동시 가입되어 있는 마당에, 굳이 하나의 통일국가 만능론을 고집하고 추구할 이유가 없다. 오히려 한반도에 사실상 존립하는 남과 북 두 개의 국가가 수교를 함으로써 평화공영의 길로 나아가는 게 더 합당해 보인다. 남과 북이 대사를 주고받는 수교야말로 국제사회에서 가장 널리 활용되는 상호존중과 인정의 절차이자 방식이다. 평창에 김영남과 김여정이 오는 건 허용하면서, 북한 대사가 서울에 와 지내는 건 왜 안 되는지 이해하기 어렵다.

문재인 대통령과 김정은 위원장의 만남이 성사되어야 할 이유는 많다. 이명박-박근혜 정부를 거치면서 10년이 지난만큼 강산이 크게 변했다. 북의 핵보유가 기정사실화되고 있다는 것만이 아니다. 평창 여자 아이스하키 남북단일팀 구성에 대한 여론의 반발에서 보듯이, 과거와 같은 국가주의적 방식의 대북접근으로는 더 이상 국내 여론의 지지를 얻어내기 쉽지 않다. 남의 국민들이 변한 만큼이나 북의 국민들도 장마당의 삶을 영위하면서 과거와는 달리 내적으로 개인주의로 나아가는 모습을 보이고 있다.

남북관계에서 고려해야 할 점은, 이제는 국가의 시대가 가고 국민의 시대가 왔다는 것이다. 또 그렇게 되어야 한다. 남과 북이 자국의 국민들을 과거와 같은 국가주의 방식과 절대안보 논리에 가두어두려 한다면 결국 국가와 국민 간의 엇박자가 필연적이다. 지난날은 국가의 시대라서 국민들이 절대안보를 강요하는 국가의 논리를 따랐다. 남과 북 모두 일제의 조선합병과 한국전쟁의 경험을 잊을 수 없는 만큼이나 국가에 의존했다.

그러나 세상이 변했다. 이제는 국가가 국민의 요구에 따르는 시대가 된 것이다. 절대안보가 아니라 협력안보가 대안으로 떠올라 있으며, 통일 만능론보다 평화공영이 더 절실하면서도 합당한 요청이 되고 있다. 전쟁이 일어나면 모든 피해는 국민에게 돌아가기 때문이다. 설사 전쟁에

서 이긴다 한들, 그것은 폐허 속의 승리일 뿐이다. 누구를 위해서, 무엇을 위해서, 혹은 얼마만큼의 통일대박이기에, 왜 국민들이 국가를 위해서 전쟁의 참혹한 피해를 감당해야 하는지, 그런 의구심을 제기하는 국민들의 목소리에 이제는 국가가 귀를 기울여야 하는 시대이다.

단일국가 우선 논리는 이미 유럽연합의 실험을 거치면서 크게 허물어졌다. 절대주권이 아니라 주권공유가 새 시대의 것임을 보여주고 있다. 남과 북도 국가연합 가능성도 찾아보아야지, 하나의 단일국가화만을 고집할 게 아니다. 국민이 원하면 두 개의 국가로 존립해야 하는 게, 21세기 방식이라고 볼 것이다. 통일은 다음 세대의 과제로 남겨두고, 지금은 남과 북이 서로 사이좋게 살아갈 공리를 하는 것이 오히려 7천만 한겨레의 국민적 요구라고 볼 것이다. 한반도에서 남과 북이 과거와 같은 적대적 공존에서 벗어나, 우선은 사이좋게 지내는 평화로운 분단체제로 전환한 연후에, 미래의 어느 때 가서 남과 북 다음 세대들이 새로운 인식과 이해 그리고 새로운 방식으로 남북관계의 창의적 지평을 열어가 는 게 더 합당해 보이는 그런 시대가 21세기이다.

평창 이후 남과 북은 20세기적 승자독식 논리와 경쟁방식을 전면 재 검토해야 한다. 남한은 이미 국력에서 북한을 압도하고 있고, 북한은 핵을 보유하고 있음을, 남과 북은 서로 인정해야 한다. 평창에서 보듯, 남북한 간에 신뢰 쌓기에 매진해야 함은 기본이다. 앞으로 평창에 이어 제주에서든 개성에서든 백두산에서든 남과 북이 자주 만나 서로를 알아 가야 한다. 당연히 남과 북 정상들의 만남도 정례화할 필요가 있다.

문재인 대통령과 김정은 위원장이 만나서 통일을 한다고 서로 으르렁 대던 시대를 마감하기로 다짐하자. 서로 군비증강에 몰두할수록 군수산업체만 이득을 본다는 점을 정확히 인식하고 밝히자. 절대안보 추구에 들어가는 돈을 남북 교류협력에 쓰면, 그만큼 한반도의 평화가 증진되고, 남과 북 7천만 국민들이 더 살기 좋은 한반도가 될 것임을 적극 재확인하자. 분단론자라고 비판받는 걸 두려워하지 말고, 남과 북 7천만

국민들의 행복한 삶에 기여하는 통일이 21세기 남과 북의 공동 과제를  
천명하자. 평화공영의 한반도를 향해 교류하고 협력해 나가자고 공동  
발표하자.

## 평창 동계올림픽을 통한 남북한 교류협력과 이후 전망



정영태

북한연구소 소장

### 전쟁 발발 우려에서 평화로 바뀐 평창 동계올림픽

2017년 평창 동계올림픽은 남북관계에서 많은 것을 변화시켜 주는 계기로 작용했다. 본래 올림픽은 세계평화의 제전으로 불리기도 한다. 스포츠로 세계평화에 기여하기 위한 것이 바로 올림픽 정신이기 때문이다. 올림픽의 평화적 역할과 기능이 이번 평창 동계올림픽에서 십분 발휘된 것으로 평가되고 있다. 그동안 남과 북은 한차례의 전쟁도 겪었고 각종 심각한 군사적 충돌들을 경험하기도 했다. 지구상에서 마지막 남은 분단국가가 바로 남북한이다. 북한의 핵과 미사일 개발은 국제적 제재와 압박으로 인해 전쟁의 먹구름까지 몰아오고 있다는 우려를 낳았다. 북한이 비핵화로 나오게 하기 위해 미국이 군사적 옵션으로 압박할 가능성이 있다는 추정들이 나왔고 한반도 전쟁 발발 위험성이 국제적으로 부각되면서 성공적인 평창 동계올림픽을 기대하기 어렵게 되는 듯했다.

실제로 일부 국가에서는 노골적으로 불참을 시사하는 발언이 나오기도 하였다. 프랑스 스포츠 장관이 “한반도의 위기상황으로 선수단의 안전을 확신할 수 없게 된다면 우리 올림픽팀은 프랑스를 떠나지 않을 것”이라 언급한 바 있어 우리를 놀라게 하였다. 프랑스에 이어 독일, 오스트리아에서도 평창올림픽 불참 가능성이 전해지기도 하였다. 이에 더해 작년 12월에 “우리 선수들이 올림픽에 출전할 수 있는가는 미해결 사항”이라는 유엔주재 미국대사의 발언이 나오면서 평창 동계올림픽은 개최 자체도 불투명해질 수 있다는 과도한 추정이 나올 정도로 위기에 봉착하는 상황까지 치닫는 듯하였다. 그러나 북한의 평창 동계올림픽 참가 결정으로 이러한 먹구름은 말끔히 걷혔다. 북한의 평창 동계올림픽 참가 의사는 북한의 김정은 위원장의 신년사에서 처음으로 확인되었다. 북한은 ‘민족, 자주, 우리 민족끼리’를 강조하면서 평창올림픽 참여에도 긍정적 반응을 보인 것이 바로 그것이다. 김정은 위원장은 남북관계를 개선해 “사변적인 해로 빛내야” 한다고 하는 등, 남북대화 재개에 보다 적극적인 태도를 과시하였다. ‘민족, 자주, 우리 민족끼리’를 내세우면서 정세를 격화시키는 일을 하지 않도록 하자고 촉구하였고 남북한이 시급히 만나야 할 필요성도 강조하였다. 남북관계 개선을 위해 군사적 긴장을 완화하고 평화적 환경마련을 위해 공동 노력을 이행하자고도 했다. 김정은 위원장의 남북관계 개선 의지 표명은 거의 해마다 반복되는 것이지만 당장 우리의 관심을 끈 것은 평창올림픽에 대표단 파견 등 필요한 조치를 취할 용의가 있다고 한 그의 언명이었다.

정부의 발 빠른 대응으로 북한의 평창 동계올림픽 참가를 이끌어 내다

이에 우리 정부가 매우 발 빠르게 대응한 것이 주효했음인지 남북대화가 재개되어 북한의 평창 동계올림픽 참가가 실현되기에 이르렀다. 김정은 위원장의 신년사 발표 다음 날 바로 대한민국 통일부는 장관 명의로

남북 고위급 회담을 제의하는 민첩성을 보였다. 이어 오랫동안 불통이었던 판문점 연락채널이 재가동(1월 3일)되었고 다음 날 한미정상은 올림픽 기간 중 한미연합 훈련을 연기하는 데 합의함으로써 남북대화가 순조롭게 재개되어 북한의 평창 동계올림픽 참가 수순을 용이하게 하는 환경이 조성되었다. 이후 남북대화는 매우 순조롭게 진행되었다. 북측의 남북 고위급 회담 제의 수용(5일)에 이어 판문점 평화의 집에서 남북 고위급 회담이 개최(9일)되었다. 동 회담에서 남북 양측은 첫째, 북측 선수단, 응원단, 고위급 대표단, 예술단, 태권도단, 참관단 파견, 둘째 고위급 및 군사당국 회담 개최, 셋째 한반도 문제 남북 당사자 해결에 합의하였다. 이어 북측 예술단 파견을 위한 남북실무접촉(15일)을 시작으로 북한의 평창 동계올림픽 참가 절차가 본격적으로 이행되어 나갔다. 북측 예술단 사전점검단 7명 방남(21일)에 이어 마식령 스키장 남북선수 공동 훈련 진행(31일), 북한 선수단 32명 방남(2월 1일), 북한예술단 선발대 23명 방남(5일) 및 북한 예술단 114명 방남(6일), 북한 대표단, 태권도 시범단, 응원단, 기자단 260명 방남 그리고 김영남 최고인민위원회 상임의장, 김여정 노동당 중앙위원회 부위원장을 비롯한 북측 고위급 대표단 22명의 방남 등이 비교적 순조롭게 진행되었다. 남북이 공동 입장하는 개회식도 진행되었고 북한 예술단 공연과 태권도 시범도 예정대로 성황리에 끝났다.

## 평창 동계올림픽, 남북교류협력의 새 장을 열어준다

북한의 평창 동계올림픽 참가는 남북한의 교류협력 발전 측면에서 여러 가지 의미를 더한 것으로 판단된다. 먼저 지적될 수 있는 것은 평창 동계올림픽이 명실상부한 평화 올림픽으로 자리 잡아 가면서 향후 교류협력을 통한 남북관계 개선의 청신호가 켜진 점이다. 최소한 올림픽 기간 동안에는 북한의 군사적 도발로 한반도의 평화가 위협받는 상황은

연출되지 않았을 뿐만 아니라 한반도 평화 분위기는 올림픽 이후에도 지속될 수 있는 여지를 남겨 놓기도 하였다. KAL기 폭파나 서해 해상에서의 군사충돌로 군사적 긴장이 심화되었던 88올림픽 때나 2002년 한일 월드컵 때와는 판이한 상황이다. 이번 평창 동계올림픽은 남북교류협력 활성화를 위한 남북관계 복원과 평화정착을 논할 수 있는 북한의 고위급 대표단의 방남 기회를 제공해 주어서다. 북한은 최고인민회의 상임위원장인 김영남과 김정은의 친여동생이자 당중앙위원회 부위원장인 김여정을 보내어 남북관계 개선에 대한 그들의 진의를 전달하고자 노력한 것처럼 보인다. 특히 김여정은 오빠 김정은의 친서와 문재인 대통령 방북 초청 의사를 전하기까지 하여 남북한 관계 개선 가능성을 한층 높여 놓았다. 이에 더해 북한은 대남관계 관련 실무총책으로 알려진 통일전선부장 김영철을 평창 동계올림픽 폐막식 사절로 보낸 것이다. 김영철 부장은 문재인 대통령을 접견하여 약 1시간 동안 깊은 대화의 시간을 가졌고 남측 고위급 인사들을 잇따라 만나 남북관계 개선 및 한반도 평화정착을 위한 실무적 대화를 교환한 것으로 전해졌다. 실제로 통일부 당국자들이 밝힌 바에 따르면, 김영철 부장과 이들 남측 고위 당국자들 간에는 “지속 가능한 남북관계와 한반도 평화정착, 국제사회와의 협력, 이런 부분들을 어떻게 잘 조율해서 나갈지에 대해 전반적인 의견교환이 있었다”고 하였다. 북한 대표단의 방남으로 한반도에는 “상시적으로(남북대화가) 이뤄질 수 있는 환경이 만들어졌다”고, 한 청와대 고위 관계자의 자평도 있었다. 결국 평창 동계올림픽 기간 동안 이뤄진 남북 고위 당국 간 밀접한 접촉은 우리 특별사절단의 평양 답방으로 이어지도록 하였고 이는 남북관계의 획기적 발전 가능성을 예고해 주고 있기도 한다.

나아가 평창 동계올림픽은 체육교류를 통한 비정치적 분야의 실질적인 남북 교류협력 활성화를 위한 창을 열어놓기도 하였다. 평창올림픽에 임박해 북한이 참가를 결정했고 여자 아이스하키 단일팀이 성사되었다.

국제올림픽위원회(IOC)도 북한 주요 종목 선수들에게 와일드카드를 부여하며 평창 동계올림픽이 평화 올림픽이 되도록 적극 지원하였다. 개회식에서 남북 선수단이 한반도기 아래 공동 입장하는 것을 관철하게 되어 '남북은 하나다'는 이미지를 만방에 과시했다. 북한 응원단의 응원은 평화올림픽의 의미를 더해 줬다. 북한 예술단의 한국 공연도 또 다른 남북 문화교류의 장을 열어 놓았다. 서울과 강릉에서 북한 삼지연 관현악단의 공연이 화려하게 펼쳐졌다. 2002년 8월 서울에서 열린 8.15 민족통일대회 이후 16년 만에 열린 북한 예술단 공연이다.

## 향후 전망은?

평창 동계올림픽 기간 동안 우리 정부가 이루지 못한 것이 하나 있다. 미북 접촉의 불발이 그것이다. 만약 미국 고위급 대표단과 북한 고위급 대표단의 접촉이 성사되었다면 핵문제 해결을 위한 미북 대화의 실마리라도 마련하게 되었을지도 모른다. 그러나 정부는 미북 대화를 중재하는데 실패했고 비핵화 관련 미국의 입장과 북한의 입장이 그만큼 간격이 크다는 사실만을 확인하였을 뿐이다. 그럼에도 불구하고 북핵 관련 미북 대화를 이끌어 내는 우리의 노력은 지속되고 있다. 평창 동계올림픽 북한 참가에 대한 답방으로 우리의 특별사절단이 평양을 찾았다. 여기에서 미북 대화를 이끌어 내는 노력은 계속될 것이다. 미북 대화를 통한 북핵문제의 평화적 해결 없이 남북관계 개선 노력에 한계가 있는 것은 사실이지만 그렇다고 해서 남북 양측이 남북대화의 끈을 놓지는 않을 것으로 전망된다. 문재인 정부는 미북 대화가 성사되어 북핵 문제의 평화적 해결 과정을 걸을 때까지 남북대화의 불씨를 살려가고자 할 것이다. 대북제재와 압박으로 남북한의 본격적인 경제교류와 협력이 어려운 상황에서도 최소한의 남북교류협력을 발전시켜 나가고자 할 것으로 예상된다.

## 평창올림픽 사이버 공격: 어떻게 이해하고, 어떻게 대응할 것인가?



한인택

제주평화연구원 연구위원

평창올림픽 조직위원회 오상진 정보통신국장은 지난 5월 2일 과학기술정보통신부가 개최한 정보보호 세미나에 참석하여, 평창 동계올림픽 개막일에 조직위원회 내부 시스템의 대부분이 사이버 공격을 받았으며, 52종의 서비스가 중단되었었다는 사실을 공개하였다. 조직위원회 정보통신국장의 발표를 통해서, 그동안 외신이나 전문가들 사이에서 회자되어 온 평창올림픽 중 사이버 공격의 발생 사실이 마침내 공식적으로 확인된 셈이다.

조직위원회의 발표가 없었더라면 이번 공격은 “잊혀진 공격”이 되었을 가능성이 크다. 공격자들은 피해자에게 더 큰 피해를 가할 수 있는 능력과 기회가 충분히 있었지만, 서비스 장애만을 유발시켜서 올림픽의 운영에는 큰 차질이 없게 하였다. 공격에 의해 중단된 서비스는 신속히 복구되었기 때문에 일반인들은 평창올림픽 개막일 즈음에 사이버 공격이 있었다는

사실을 눈치채기 어려웠기 때문이다. 더욱이 피해자는 사이버 공격을 당하고도 거의 3달이 지나야야 사이버 공격을 받은 사실을 공개하였으며, 그 배후가 누구인지 밝히지 않았다. 이번 사건에서 공격자가 보여준 고도의 절제(self-restraint)나 피해자의 조용한(low-profile) 대응은 공격자의 신원이나 의도, 그리고 피해자의 대응전략에 대한 궁금증을 가중시킨다.

올림픽을 전후해서 사이버 공격이 발생한 경우는 이번이 처음이 아니다. 2016년 브라질 리우데자네이루 하계올림픽 때에도 해커들이 세계도핑방지기구(WADA: World Anti-Doping Agency)의 데이터 베이스에 접근하여 유명 운동선수의 의료정보를 포함한 기밀정보를 탈취하여 인터넷에 유출한 경우가 있었다. 러시아가 국가 차원에서 올림픽 선수들에 대한 금지약물투여를 지속적으로 해왔다는 사실이 내부고발자의 폭로로 밝혀져서 러시아 선수들이 리우올림픽에 대거 출전 금지되는 사태가 발생하였었다. 따라서 리우올림픽 때 해킹은 러시아 선수들의 올림픽 참가가 금지된 데에 대한 러시아의 불만표시로 추정되었다.

평창올림픽에서도 상황은 비슷하였다. 러시아의 도핑 때문에 러시아 선수들은 러시아 국가대표의 자격으로 출전하지 못하고 “러시아 출신 올림픽 선수들(OAR: Olympic Athlete from Russia)”의 자격으로 출전하는 것만이 허락되었다. 따라서 평창올림픽 중 발생한 사이버 공격도 리우올림픽 중 발생한 해킹처럼 러시아의 올림픽 참가가 제한되었기 때문에 발생한 것으로 보는 견해가 서구 언론이나 전문가들 사이에서는 지배적이다. 올림픽과는 관련이 없지만, 러시아 정부가 미국의 선거에 개입하고 영국에서는 독가스를 사용한 암살을 시도한 것으로 추정되는 등 러시아 정부에 대한 의혹이 최근 서구 국가들을 중심으로 증가하고 있다.

하지만 사이버 공격의 배후를 규명하는 것은 쉽지 않다. 특히 발각되었을 때 파장이 큰 해킹은 러시아 정부가 직접 나서기보다는 국가권력과 가까운 민간인을 앞세울 가능성이 크다. 따라서 평창올림픽 중 사이버

공격이 ‘러시아’라는 국가가 일으킨 것이라고 명확하게 결론 내리기에는 어려움이 있다.

어떻게 대응할 것인가?

공격자가 상당한 ‘자제’를 발휘하여 피해가 심각하지 않았고, 공격자의 신원이 정확하게 파악될 수 없기 때문에, 올림픽이 끝난 이 시점에서 이번 공격에 대해 강력하게 응징해야 할 필요성이나 가능성은 상대적으로 크지 않다고 보인다. 특히 이번 공격에서 조직위원회의 컴퓨터가 공격을 받았지만, 우리나라를 타깃으로 하였다고 보기 힘들다. 러시아의 국가 출전을 금지하거나 도핑을 조사하는 주체는 한국이 아니라 IOC와 WADA이고, 러시아에 대한 비판적 여론을 주도하고 있는 것은 주로 미국과 유럽의 국가들이기 때문이다. 따라서 IOC와 WADA와 타깃으로 한 공격에 우리나라가 2차적 피해 (collateral damage)를 입었다고 보는 것이 정확할 것이다.

한편, 공격을 당한 후 아무런 응징을 하지 않는다면 향후 유사한 사건이 반복되는 것을 방지하기 어렵다는 데 우리의 고민이 있다. 사이버 공간은 국경이 없지만, 피해를 입은 컴퓨터들은 엄연히 우리나라의 영토 안에 있었기 때문에 주권수호의 차원에서 보면 ‘무대응’은 바람직하지 않다.

하지만 공격자가 누구인지 확인할 수 없기 때문에 특정 국가를 지목하여 책임을 물을 수는 없다. 만약 여러 가지 상황을 근거로 러시아 정부한테 책임을 묻기로 결정한다면 공개적으로 책임을 묻는 것보다는 조용하게 우리의 우려를 전달하고 그들의 사과와 향후 반복이 없을 거라는 약속을 받아내는 데에 노력하여야 할 것이다.

만약 러시아에게 공개적으로 책임을 묻기로 한다면, 우리가 앞장서는 것보다는 IOC, WADA가 일선에 서고, 우리는 미국 및 유럽 등과

연대하여 참여하는 것이 바람직하다. 우리는 2차적 타깃이었으며, 단독으로 대응을 할 경우 발생하는 부담이 크기 때문이다. 만약 공개적으로 대응하는 방향으로 결정을 한다면 구체적으로 아래와 같은 방안을 생각해 볼 수 있다.

- 국제공조: 영국 내에서 전직 러시아 스파이가 독살되는 사건에 대한 책임을 물어 영국뿐만 아니라 20여 개국이 러시아의 외교관을 추방한 사례에서 볼 수 있듯이, 공격자에 대해 불이익을 주는 조치는 우리 단독으로 하지 않고 국제적으로 공조하여 실행하는 것이 바람직하고 효과적.
- Name and Shame: 만약 공격자를 확정할 수 있다면 공격자, 그리고 공격자가 소속되어 있는 기관이나 국가를 공개적으로 거명하여 국제여론의 심판을 받게 하는 것이 바람직. (Name and Shame 전략은 기후변화 방지를 위한 국제적 노력에서 의외로 효과적인 것으로 판명되었음.)
- “Name and No Game”: 만약 공격자를 확정할 수 있다면 공격자, 그리고 공격자가 소속되어 있는 기관이나 국가에 대해 경기출전이 나 경기개최를 제한하는 정책을 실시하고 나아가 규정으로 명문화. 만약 IOC뿐만 아니라 FIFA 등 다른 국제스포츠기구들도 연대하여 참가할 수 있으면 이상적. 특히 러시아는 2018년 월드컵의 개최국이기 때문에 경기개최 제한조치에 대해 매우 취약.

사이버 시대가 도래함에 따라서 공격자의 신원을 확인할 수 없고 물리적 또는 법적 대응도 용이하지 않은 사이버 공격이 증가하고 있다. 빈발하는 저강도 사이버 공격에 대한 효과적인 방어전략과 억지전략을 개발하는 것이 정부와 민간의 커다란 과제가 될 것이다. 하지만 방어도 억지도 실패하는 경우가 발생하기 때문에 이에 대한 대응전략을 준비하는

것이 필요하다. 그런 면에서 이번 평창올림픽 사이버 공격과 그에 대한 대응은 우리에게 중요한 학습기회가 될 것이다.

마지막으로, 이번 사건에 대해 우월한 탐지능력을 가진 우호적인 국가들이 우리와 정보공유 등을 통하여 협조한 것으로 알려졌다. 이들의 탐지능력이 우리에게 도움이 되는 것은 사실이나 국익이 상충되는 경우가 발생할 경우 우리에게 불리하게 작용할 수 있기 때문에 우리 자체의 역량을 강화하는 것이 필요하다.

## 만약 북한에서도 오(誤)경보가 발생한다면?



한인택

제주평화연구원 연구위원

하와이는 작년 12월 1일 미국의 50개 주 가운데 처음이자 유일하게 북한의 핵미사일 공격에 대비하는 주민대피훈련을 실시하여 국내외로 관심을 받았다. 지난 주말에는 하와이에서 탄도미사일이 접근하고 있다는 오(誤)경보가 발령되어 주민들과 관광객들을 공포와 혼란의 도가니에 빠뜨리는 사건이 발생하여 다시금 전 세계 언론의 주목을 끌었다. 그런 가운데 이번 주에는 일본의 공영방송인 NHK도 북한이 미사일을 발사했다는 오경보를 발령하는 사건이 발생하였다.

하와이에서 오경보의 발령은 주 정부 직원이 근무교대 중 범한 실수로 밝혀졌고 일본 NHK의 오경보는 기기의 잘못된 조작 때문에 발생한 것으로 신속하게 확인되었다. 미군이나 자위대에서는 미사일 발사가 실제상황이 아니라는 것이 파악하고 있었기 때문에 군사적 대응조치는 따르지 않았다. 이번 사건을 계기로 하와이나 일본에서 오경보가 발생하지 않도록 제도와 절차가 개선될 것이라고 한다.

오경보는 주 정부나 언론사만 범하는 실수가 아니다. 얼마 전 “세상을 구한 남자”라는 다큐멘터리의 실제 인물인 스타니스라프 페트로프가 타계하였는데, 냉전 중이던 1983년 페트로프는 소련군 소령으로서 핵전쟁 관제센터에서 근무하였다. 페트로프가 당직을 서고 있던 1983년 9월 26일에 미국이 소련을 향해 대륙간탄도미사일 5기를 발사하였다는 정보가 발령되었다. 하지만 페트로프는 발령된 정보가 위성경보 시스템의 오류에 기인한 오경보라고 판단하고 상부에 보고하지 않았다. 만약 페트로프가 오경보를 실제상황이라고 판단하여 상부에 보고하였다면 미소 간에는 핵전쟁이 발발하였을 것이다. 냉전 기간 중 미국과 소련은 ‘경보 즉시 발사 (launch on warning)’를 전략으로 채택하고, 레이더가 정보를 발령하면 모든 지상배치 핵미사일을 발사하도록 되어 있었기 때문이다. 그를 소재로 삼은 다큐멘터리가 “세상을 구한 남자”라는 제목을 갖게 된 것은 이러한 이유에서이다.

페트로프는 우발적인 핵전쟁의 발발은 막았지만 당일 일지를 기록하지 않았다는 이유로 책임추궁을 당한 뒤 조기 전역되었다. 페트로프는 훗날 그날의 판단이 직감에 따른 결정이었으며, 그의 판단이 맞을 확률을 50 대 50이라고 생각하였다고 술회하였다. 이날의 사건은 냉전이 끝날 때까지 알려지지 않았다. 이런 사건은 기밀로 가려져 있기 때문에 소련에서, 그리고 오늘날 러시아에서 그날과 같은 오경보 발령이 더 있었는지, 나아가 더 있었다면 얼마나 더 있었는지 확인할 길이 없다.

오경보는 소련군에 국한된 사건이 아니다. 미국의 클린턴 행정부에서 국방장관을 지낸 윌리엄 페리는 자서전에서 1979년 11월 9일 그가 국방차관으로 재직할 시 북미대륙방공군사령부 당직 사관으로 전화를 받고 잠에서 깬 일화를 소개하였다. 당직사관은 페리 당시 국방차관에 컴퓨터에 미국을 향해 날아오는 2백 대의 소련 ICBM이 나타나고 있다고 보고하였다. 그리고 그 당직사관은 그러한 정보가 잘못된 정보라고 결론을 내렸다고 페리 차관에게 보고하였다. 결과적으로 그 당직사관은

판단은 맞았다. 오경보는 실수로 컴퓨터에 훈련용 테이프를 설치해서 발생한 것으로 나중에 판명되었다. 이 일화를 회상하며 페리는 만약 그날 당직 장교가 올바른 판단을 내리지 못했으면 무슨 일이 터졌을지 질문을 던지고, 예나 지금이나 핵 정보 결정과정에 심각한 결함이 있다고 지적하였다. 당시 미국도 소련과 마찬가지로 ‘정보 즉시 발사’ 전략을 채택하고 있었다.

미사일 공격은 발사에서 목표도달까지 길어야 수십 분밖에 안 걸리기 때문에 경보의 정오(正誤)를 따질 겨를이 없다. 잘못된 경보이든 정확한 경보이든 구분하지 못하고 순식간에 결정을 내릴 수밖에 없다. 앞에서 언급한 사례에서 오경보에도 불구하고 핵전쟁이 발생하지 않은 이유는 페트로프 소령이나 미국의 당직 사관이 정보가 오류일 것이라고 직감적으로 판단하고 상부에 즉각 보고하지 않았기 때문이다. 만약 그들이 상부에 즉각 보고하였다면 소련의 유리 안드로포프 서기장이나 미국의 카터 대통령은 10분 남짓한 시간 내에 반격 미사일의 발사를 결정해야 했을 것이다.

1979년 미국 북미대륙방공군사령부의 사례나 1983년 소련 핵전쟁관 제센터의 사례, 그리고 이번에 발생한 하와이와 일본의 사례에서 보듯이, 오경보는 국가나 시기를 가리지 않고 발생할 수 있다. 따라서 당연히 오경보는 북한에서도 발생할 수 있다고 추론할 수 있다.

만약 북한에서 오경보가 발생한다면 어떻게 될까? 공격이 임박했다는 오경보가 발생할 때 북한의 당직자도 과거 미국과 소련의 당직자가 그랬던 것처럼 신중하게 판단하고 상부에 대해 보고를 미룰 수 있을까? 만약 오경보가 검증 되지 않은 채 그대로 북한의 지도부에 즉시 보고된다면 북한의 지도부는 어떠한 결정을 내릴 것인가? 북한의 경보 시스템이 완벽하지 않은 이상 오경보는 충분히 가능한 일이다. 따라서 이러한 질문을 던지고 고민해 보는 것이 필요하다.

오경보가 발령되었을 때 미국이나 소련이 즉시 반격을 개시하지 않고

신중하게 경과를 지켜볼 수 있었던 이유 중에는 당직자의 직감이라는 개인적 요인도 있었지만 미소가 ‘공포의 균형(balance of terror)’을 이루고 있었다는 구조적 요인이 있다. 미소는 당시 선제공격을 당한 후라도 여전히 상대국을 초토화시킬 수 있는 충분한 핵능력(2차 타격능력: second strike capability)을 보유하고 있었다. 따라서 미소는 상대국에 대한 선제공격에 성공하더라도 결국에는 선제공격을 한 자신도 초토화되는 상황을 벗어날 수 없었다. 이는 지금 미러 간에도 마찬가지이다.

이러한 공포의 균형은 만약 핵전쟁의 발발할 경우에는 인류의 전멸을 의미하기도 하지만 선제공격을 했다가는 결국에는 자기 자신도 불가피하게 죽을 수밖에 없는 상황을 발생시킨다. 따라서 공포의 균형은 역설적으로 선제공격의 유인을 감소시켜서 미소 간의 핵전쟁 발발을 막는 결과를 낳았다고 평가되고 있다. 앞에서 언급한 사례에서 미소의 당직자가 미사일 공격을 오경보일 것이라고 판단하고 즉각 상부에 보고 하지 않음으로써, 유리 안드로포프 서기장이나 카터 대통령이 10분 내 반격 미사일 발사여부를 결정하도록 만드는 위험한 상황을 미연에 방지한 것은 그러한 구조와 무관하지 않다. 공포의 균형 아래서는 미국이든 소련이든 선제공격을 개시할 유인이 실질적으로 없거나 매우 낮다. 따라서 경보가 발령되었다면 그 이유는 실제로 선제공격이 있기 때문이 아니라 기기가 오작동하였을 확률이 더 높을 것이라고 판단하는 것이 논리적이다.

지금의 한반도 상황은 미소나 미러 간의 상황과는 대단히 다르다. 북한은 보유하고 있는 핵무기가 상대적으로 많지 않고, SLBM 기술이나 SLBM용 잠수함도 아직 완성단계에 이르지 못하였다. 따라서 북한은 선제공격을 당하고도 여전히 상대방에 대해서 보복할 수 있는 핵능력, 즉 2차 타격능력이 취약하다고 보는 것이 타당하다.

한편, 남한은 미국의 핵우산 아래는 있으나 자체적으로는 핵무기를

배치도, 보유도 하지 않고 있다. 따라서 만약 북한의 공격이 임박했다면 기다리다가 북한의 핵무기에 희생되느니 북한의 핵무기가 발사되기 이전에 선제타격을 해서 핵무기를 파괴하거나 지도부를 무력화하는 전략을 세우고 있다.

이렇듯 북한은 선제공격에 취약한 한편, 남한은 유사시에 선제타격을 해야 하는 상황에 처해있는 가운데, 미국 내 대북강경파와 한국의 일각에서는 북한의 핵기술과 핵능력이 완성되기 전에 서둘러서 선제공격/예방공격을 해야 한다는 주장도 하고 있다. 이러한 주장은 주장에만 그치지 않을 수도 있다. 실제로 1994년에 미국은 북한의 핵시설에 대한 공격(surgical strike)을 계획한 적이 있었다. 그때 만약 카터 대통령이 방북을 통해 제1차 북 핵 위기를 풀지 못했다면 북한을 공격하는 계획은 실제로 실행되었을 수도 있었을 것이다.

이러한 상황에서 북한은 남한이나 미국의 실제 의도와 상관없이 자신에 대한 선제공격의 가능성이 높다고 인식할 수 있다. 따라서 오경보가 발생할 경우에 인간에 의한 실수나 기기의 오작동이 아니라 실제공격이라고 생각하고 군사적으로 대응할 가능성이 높다. 특히 스텔스 무기의 발달로 인해 공격의 탐지가 어려워지면서 레이더에 나타난 새나 구름을 스텔스 무기에 의한 공격으로 오인하는 실수를 범할 수도 있다. 북한의 지도부는 핵무기를 상실하거나 자신들이 제거당하는 위협을 감수하기 보다는 과거 미국과 소련이 그랬던 것처럼 ‘경보 즉시 발사’를 전략으로 채택하였을지도 모른다. 물론 외부에서 북한의 핵전략을 정확히 파악할 수는 없으나, 미국과 소련이 ‘경보 즉시 발사’를 전략으로 채택한 사실에 비추어서 북한도 동일한 전략을 채택하였을 가능성을 배제할 수 없다. 만약 이러한 추론이 맞는다면 북한 지도부는 보고를 받는 즉시 갖고 있는 핵무기를 총동원하여 반격하라고 명령을 내릴 것이다.

미소 간의 공포의 균형은 우발적인 전쟁을 방지하는 데 기여하였다. 하지만 북한과의 우발적 전쟁을 방지하기 위해서 미소 간에 존재했던

공포의 균형을 한반도에 재현하는 것은 가능하지도 바람직하지도 않다. 따라서 한반도에서 오경보에 의한 우발적 전쟁을 방지하기 위해서는 새로운 접근과 발상이 필요하다.

올 들어 남북 간의 대화가 재개되었다. 지금 남북 간 논의의 초점은 평창올림픽의 성공에 맞춰져 있지만 향후 의제로서 오경보에 의한 우발적 전쟁을 방지하는 방안에 대한 공동연구를 제안해 볼 만하다. 만약 북한에서 오경보가 발생한다면 지난주에 하와이나 이번 주에 일본에서 그랬던 것처럼 에피소드로 끝나지 않고 심각한 결과가 발생할 가능성이 있기 때문이다. 우발적 전쟁의 방지는 남북 모두에게 공통적 이익이다. 따라서 남북 간에 대화가 필요하고 실제로 가능할 수도 있을 것이다.

## What If There Is A False Alarm In North Korea?



**Han In-Taek**

Jeju Peace Institute

Last year, on December 1st, Hawaii received attention both domestically and abroad for being the first and only one of the 50 states in the United States to conduct resident evacuation drills to prepare for North Korea's nuclear missile attacks. Last weekend, a false warning that a ballistic missile was approaching Hawaii left residents and tourists in fear and confusion, attracting worldwide media attention again. Meanwhile, this week Japanese public broadcaster NHK also issued a false report that North Korea fired a missile.

The issuance of false alarms in Hawaii proved to be a mistake committed by a state employee during a duty shift, and the false alarms of NHK in Japan were promptly confirmed to have been caused by improper manipulation of the equipment. Military response measures were not followed because the U.S. military and the Self Defense Forces knew that the missile launches were not a real situation. Following these

incidents, improvements in the system and procedures are expected to prevent false alarms in Hawaii and Japan.

A false alarm is not a mistake that only the state government or the press make. Stanislav Petrov, who passed away recently, was the real life person of the documentary “The Man Who Saved the World”. During the Cold War in 1983, Petrov was a lieutenant colonel of the Soviet Union Forces and worked at the nuclear war control center. On September 26, 1983, while Petrov was on duty, an alarm was issued warning that the United States had launched five intercontinental ballistic missiles to the Soviet Union. Petrov, however, judged that it was a false alarm caused by an error in the satellite alarm system and did not report to the head office. Had Petrov judged the false alarm to be a real situation and reported to the head office, nuclear war would have broken out between the United States and the Soviet Union. During the Cold War, the United States and the Soviet Union had adopted the strategy of “launch on warning”, which required all ground-based nuclear missiles to be fired when the radar signaled an alarm. It is for this reason that the documentary based on his story was titled “The Man Who Saved the World”.

Petrov prevented the outbreak of an accidental nuclear war, but was discharged early after being held responsible for failing to record the daily log that day. Petrov later recalled that his judgment that day was based on intuition, and that he thought the probability of being right was 50 percent. This incident was not known until the end of the Cold War. Such information is classified, and so there is way to confirm whether there were more false alarms - and if so how many - in the Soviet Union and modern day Russia.

False alarms are not limited to the Soviet Forces. In his autobiography, William Perry, the Secretary of Defense under the United States Clinton administration, told an anecdote from when he served as Deputy

Secretary of Defense. On November 9, 1979, Perry woke up to a call from the North American Aerospace Defense Command. The duty officer reported that the computer showed two hundred Soviet ICBMs flying to the United States. He further reported that he determined that it was a false alarm. In the end, it turned out that the duty officer was right. It was later revealed that false alarms were caused by an accidental installment of a training tape on the computer. Recalling this incident, Perry questioned what would have happened if the duty officer had not make the right decision that day, and pointed out that there were serious deficiencies in the nuclear alert decision process in the past and even today. At the time, the United States, like the Soviet Union, was adopting a strategy of “launching on warning”.

Missile attacks can take as short as a few tens of minutes from launch to reaching the target, so there is no time to examine if the alarm is true or false. Whether the information is correct or faulty, a decision must be instantly made. In the aforementioned cases, the reason that nuclear war did not occur despite the false alarm was that both Lieutenant Petrov and the U.S. duty officer intuitively determined that the alarms were false and did not report to the head office. If they had immediately reported to the top, Soviet Union General Secretary Yuri Andropov and United States President Jimmy Carter would have had to decide whether to launch a counter-attack missile in less than 10 minutes.

As seen from the case of the North American Aerospace Defense Command in 1979, the case of the Soviet nuclear war control center in 1983, and the recent cases of Hawaii and Japan, false alarms can occur in any country anytime. Therefore, it can be inferred that false alarms can also occur in North Korea.

What would happen if a false alarm occurred in North Korea? If a false alarm shows that an attack is imminent, can North Korean duty officers discreetly judge and postpone reporting to the top, just as past

U.S. and Soviet officers did? If a false alarm were immediately reported to the North Korean leadership without being verified, what decision would the North Korean leadership make? Unless North Korea's warning system is perfect, this is a perfectly possible scenario. Thus, it is necessary to ask these questions and contemplate.

While personal factors such as an officer's intuition were one of the reasons the United States and the Soviet Union did not immediately initiate a counterattack and observed carefully, there was also a structural factor: the "balance of terror" between the United States and the Soviet Union. Both countries had enough nuclear capacity (second strike capability) to destroy the other country even after a preemptive strike. Thus, even if a country succeeded in a preemptive strike, it could not avoid its own destruction. The same is still true for the United States and Russia.

While the balance of terror implies the extinction of humankind if nuclear war breaks out, it also creates a situation in which a preemptive attack will inevitably result in the attacker's own demise. Thus, the balance of terror is seen to have paradoxically reduced the incentive for preemptive attacks, preventing the outbreak of a nuclear war between the United States and the Soviet Union. This structure is not irrelevant to the aforementioned cases, where the officers' judgments of a false alarm prevented the precarious situation of having Soviet General Secretary Andropov and U.S. President Carter from deciding a counter missile attack in 10 minutes. Under the balance of terror, there is virtually no or very little incentive for either the United States or the Soviet Union to launch a preemptive strike. Therefore if an alarm is issued, it is logical to determine that the alarm was more likely caused by a device malfunction than an actual preemptive attack.

The current situation on the Korean peninsula is very different from that of United States-Soviet Union or United States-Russia North Korea

has relatively fewer nuclear weapons, and SLBM technology and SLBM submarines have not yet reached the completion stage. Therefore, it is reasonable to assume that North Korea has a weak nuclear capability, or its ability to retaliate after a preemptive strike.

On the other hand, while the Republic of Korea is under the U.S. nuclear umbrella, it does not independently deploy or possess nuclear weapons. Hence, if an attack from North Korea were imminent, rather than become helpless victims of nuclear weapons, the Republic of Korea's strategy is to strike first to destroy North Korea's nuclear weapons and neutralize leadership before the nuclear weapons are launched.

While North Korea is vulnerable to preemptive attacks and the Republic of Korea is in a situation where it must strike first in the event of an emergency, U.S. hard-liners against North Korea and some Republic of Korea citizens have argued that the Republic of Korea must preemptively attack before North Korea perfects its nuclear weapons and capacity. These claims may not be limited to assertions. In 1994, the United States had as a matter of fact planned a surgical strike on North Korea's nuclear facilities. If President Carter had not resolved the first North Korean nuclear crisis by visiting North Korea, the plan to attack North Korea might have been carried out.

Under these circumstances, North Korea may recognize that there is a high possibility of a preemptive attack on North Korea regardless of the actual intentions of the Republic of Korea or the United States. Therefore, in the case of a false alarm, it is likely that North Korea will not see the alarm as a human or device mistake but as a real attack and respond to a military manner. Especially as the development of stealth weapons makes it difficult to detect attacks, there may be more mistakes, such as radar misdiagnosing a bird or clouds for a stealth weapon. North Korea's leadership may have strategically adopted 'launch on warning' like the United States and the Soviet Union did in the past,

rather than risk losing their nuclear weapons or becoming removed. Of course, it is not possible to accurately grasp North Korea's nuclear strategy from the outside. But the possibility that North Korea followed U.S. and Soviet precedent and adopted the same strategy cannot be dismissed. If such analysis is accurate, the North Korean leadership will order the total mobilization of nuclear weapons and counterattack upon receiving a report.

The balance of terror between the United States and the Soviet Union contributed to preventing accidental warfare. However, it is neither possible nor desirable to reproduce the balance of terror on the Korean peninsula in order to prevent an accidental war with North Korea. Therefore, new approaches and ideas are needed to prevent accidental warfare on the Korean peninsula by false alarms.

Dialogue between the North Korea and the Republic of Korea has resumed this year. Although the discussion is currently focused on the success of the Pyeongchang Olympic Games, it is worth suggesting as future agenda a joint research on ways to prevent accidental warfare by false alarms. Unlike the incidents in Hawaii last week or that in Japan this week, if there is a false alarm in North Korea, there could be serious consequences. Preventing accidental warfare is a common interest to both Koreas. Therefore, dialogue between the two Koreas is necessary and may be feasible.

## 한반도 방정식: 미중관계와 한반도 평화



김태완

동의대학교 교수

### 한반도의 지정학적 한계

지정학에서 공간과 위치는 중요하다. 위치적으로 강대국에 이웃한 국가는 종속의 위협에 노출된다. 공간적으로 협소한 국가는 광대한 국가의 영향권에 놓이게 된다. 지정학적으로 보면, 위치와 공간 모두 한국의 국가이익에 장애요인이다. 종합국력으로 볼 때, 세계 1, 2, 3, 4위의 국가와 모두 이웃하고 있는 유일한 국가가 한국이다. 국토는 이웃한 강대국에 비해 매우 협소한데, 그나마 분단되어 있다.

한국이 지정학적 한계를 극복하고 오히려 디딤돌 삼아 통일과 동북아 평화의 방향으로 전진하려면 지식보다는 지혜가 필요하다. 이성(합리)에 근거한 국제관계의 다양한 이론과 수단을 활용해 본들 숙명적 지정학의 장애를 떨쳐버리기 힘들다. 비용과 이익만을 합리적으로 계산하는 것만 가지고는 지정학적으로 주어진 위치와 공간의 취약성을 해결할 수 없기

때문이다. 때문에 이성을 넘어서는 역발상이 필요하다.

역발상은 비효율적일 수 있고, 감성적일 수 있고, 단기적으로 손실일 수도 있다. 이는 인내와 고통을 요구할 수도 있다. 통일과 평화를 향한 비전이 없는 그러한 인내와 고통을 감내할 수 없다. 공동체의 합의를 통해서 그러한 비전에 제시되고 공유될 수 있다. 여기서 간과하지 말아야 할 것은, 냉엄한 국제관계의 현실에 두 발을 굳건히 딛고 있을 때, 비로소 그 역발상이 결실을 맺을 수 있다는 것이다. 따지고 보면 역발상이 그리 비합리적이지도 않은 이유이다.

이제 한반도 방정식을 소개함으로써, 한반도의 지정학적 한계를 극복하고 한국이 통일과 동북아 평화에 기여할 수 있는 방안을 강구하고 토론하는데 계기를 제공하고자 한다.

### 한반도 방정식<sup>1)</sup>

$$K((H + C) + \alpha) \rightarrow D$$

변수 간 관계	변수 설명
식 1: $H + C \rightarrow D$	· 독립변수: $H$ (패권국), $C$ (도전국)
식 2: $H + C + \alpha \rightarrow D$	· 개입변수: $K$ (한반도)
식 3: $K((H + C) + \alpha) \rightarrow D$	· 종속변수: $D$ (한반도 운명)
	· 기타 합리적 파악 곤란한 변수: $\alpha$

방정식이라면서 등호(=)를 사용하지 않고 방향성(→)만으로 제시한 것은, 양변이 절대적 인과관계에 있지 않음을 표현하기 위함이다. 결국 한반도 방정식은 지정학적 한계를 극복하고 ‘통일과 역내의 평화(D)’를 이루기 위해서는 비용과 이익(costs and benefits)을 계산하는 합리성을 넘어서, ‘무모한 도전’이 필요함을 표현하는 방정식이다. 기존의 (신) 현실주의 국제관계 이론의 시각에서는 무모한 역발상이지만, 현실 강대

국관계(미중관계)에 얼마만큼 철저히 발을 딛고 있느냐에 따라 D는 더욱 분명해질 것이다.

미국(H)과 중국(C)은 D(통일과 역내평화)에 영향을 미치는 매우 중요한 독립변수이다. 따라서 한국(K)은 두 강대국과의 관계를 어떻게 설정하고 활용하느냐에 외교력을 기울여야 한다. 21세기 내내 여전히 미국이 초강대국의 지위를 유지하겠느냐 아니면 중국이 대신할 것이냐는 중요하지 않다. 모두와 우호관계를 유지해야 하기 때문이다. K에게 절대 권력을 가진 H는 너무 멀리 있고, C는 너무 가까이 있기 때문에, H를 믿고 상대적 약자인 C와의 관계를 포기할 수는 없기 때문이다. 감성적으로야 멀리 있는 H가 살갑고, 가까이 있는 C는 두려울 수도 있지만, 이성적으로는 C와 우호관계를 포기할 수 없다. 한 교실의 급우들과 화목하지 않으면 교무실에 있는 선생님이 아무리 나를 편애한들 학교생활이 편할 수 없는 이치와 같다.

미중 사이에서 양자택일의 상황을 가정하는 것은 백해무익하다. 그런 상황은 K에게는 최악이고 퇴보이기에, 미국(H)과 중국(C)이 전쟁을 하지 않는 한, 양자택일은 가장 어리석다. 무엇보다 H와 C는 전쟁을 하지 않는다. 이론적으로 그럴듯하게 전쟁을 예측할 수 있겠지만, 필자가 그런 예측에 동의하지 않는 이유는 상대를 서로 파멸시킬 핵을 가진 국가가 전쟁한 사례를 알지 못하기 때문이다. 기본적으로 중대한 이익을 공유하는 어른들은 서로 목소리 높여도 결국 애들처럼 주먹다짐은 하지 못한다.

## 한국의 자주적 역량이 가장 중요

한반도 방정식을 보면, H(미국)와 C(중국)가 중요하지만, 결국 K(한국)가 가장 중요하고 결정적이다. K는 다른 변수들과 곱셈으로 연결되어 있기 때문이다. 한반도 방정식에서 K가 작아지면 결국 전체에 치명적 영향을 미치기 때문이다.

K가 H와 C와의 관계를 잘 유지하고 활용하는 것이 중요하지만, 스스로의 국력을 키우는 데 실패하면 모두 허사가 된다. 19세기 말과 20세기 초에 K는 스스로의 역량을 키우는 데 실패했기 때문에 당시의 강대국들과의 관계를 통해서 주권을 보존하고자 했던 노력이 허사가 되었다. 이웃 국가가 관심을 갖고 존중해 줄 만한, 매력과 역량을 스스로 갖추지 못하면 이리저리 이용만 당하다가 버림받는 것은 동서고금의 국가 간 관계에서 변하지 않는 진리이다.

종합적 개념인 국력에서, 가장 중요한 것은 경제력과 군사력이다. 경제력이 뒷받침되지 않는 군사력은 지속가능하지 않기에 유명무실하고, 현대 군사력의 근간인 첨단군사기술은 결국 경제력과 불가분의 관계이다. 경제력 성장에 중요한 첨단 기술들은 군사기술로 그대로 응용 및 전용되는 경우가 많다.

외교적 노력에도 불구하고 부국강병에 실패함으로써 주권을 잃었던 20세기 초와 비교하면, 2018년의 한국의 국제적 위상은 비교가 무색하다. 소위 5030클럽이라 일컫는 인구 5천만 이상의 국가 중 1인당 국민소득 3만 달러 이상을 달성한 소수 선진국의 반열에 특별한 이변이 없는 한 올해는 동참할 것이 확실하다. 이런 경제력이 뒷받침되는 한국의 위상은 과거와 사뭇 다르다.

작년에 트럼프 미국 대통령이 방한하여 문재인 대통령과 정상회담을 했을 때, 통일을 꼭 해야 하냐고 물었고 문 대통령은 그렇다고 대답했다는 언론 보도가 있었다. 필자는 그 일화를 매우 큰 의미로 인식한다. 왜냐하면, 주권유린의 절체절명의 상황에서 도움을 청하는 한국을 미국이 외면한 적이 있었기 때문이다. 당시 일본제국이 대한제국을 보호국으로 삼으려 했을 때, 조미통상조약을 근거로 일본으로부터 한국을 지켜주기를 절박하게 호소했지만, 태프트-가쓰라 밀약을 맺은 미국은 대한제국을 외면했었다. 그러던 미국이 한국에 통일을 꼭 해야 하냐고 의향을 물었다는 사실은 상징적인 의미가 크다. 단순화하여 표현하자면, 미국이

의견을 경청하고 존중해 주어야 할 만큼, 한국의 국력이 성장했다는 것이다.

통계에 의하면, 2015년 한국의 GDP 순위는 11위로 호주와 러시아를 앞섰다. 이런 한국이기에 이제는 주변 강대국들이 한국의 의견에 경청하는 자세를 취하는 경우가 낫설지 않다. 2018년 벽두를 장식하는 북한의 평창올림픽 참가 소식과 남북단일팀 구성 등, 북한의 올림픽 평화공세에 적극 호응하고 오히려 이끌어가고자 하는 문재인 정부의 행보에 대해서, 국제사회와 북핵문제 관련 강대국들은 - 그들의 호불호와 계산이 저마다 일 것이지만 - 일단은 한국의 행동을 존중하고 지켜보고 지지해 주고 있다. 특히 완강했던 트럼프 미국 대통령이 문 대통령에게 지지의 모습을 보이는 것은 한반도 방정식에서 K가 생각보다 상당히 커졌기 때문이라고 봐도 큰 잘못이 아니다. 다만, 평창올림픽 이후에도 대화의 분위기가 이어지고 궁극적으로 북한의 핵과 미사일 문제를 해결해 가는 데까지 이르려면, 앞서 언급한 냉엄한 국제정치의 현실에서 발을 떼지 않는 균형과 지혜를 발휘해야 한다. 국력에 걸맞은 외교적 역량과 통일 및 역내 평화를 공고히 하면서도, 공감할 수 있는 비전과 청사진을 국제사회와 주변 강대국들에게 제시해야 한다. 평창올림픽이 한창인 동안에도 청와대와 정부의 사무실들은 이를 위해 불을 켜둘 것으로 소망해 본다.

### 한반도 통일: 지정학적 한계를 극복하는 길

남북한이 통일되어 한반도에 강대한 독립변수 K가 등장하는 것이 동북아시아의 평화와 안정을 확보하는 길이다.

화산과 같이 국가도, 내부의 힘이 충분히 축적되었을 때 외부로 힘이 분출된다. 대륙과 해양세력이 정치·경제·군사적인 힘이 축적된 후에는, 서로를 향하여 영향력을 확대하게 되고 그 과정에서 충돌을 겪는 역사가 대체로 반복되었다. 대륙세력과 해양세력 사이에 위치한 한반도는 양대

세력 사이에서 분단되기도 하고 존재가 사라지는 고통을 당하기도 해왔다. 하지만, 한반도의 정치세력이 강력할 때는 오히려 대륙과 해양 사이에서 완충 및 방파제 역할을 함으로써 오랜 평화에 기여하기도 했다. 이런 시기는 역사에서 강력한 조선이 건국되어 한반도에 버티고 있었던 임진왜란 이전의 15~16세기였다. 강력한 한반도는 대륙과 해양 세력이 부딪히지 못하도록 강력한 방파제 역할을 하였다. 고려 말과 조선 초기를 통해 한반도의 정치주체가 강력하게 발전하였기에, 몽골을 몰아내고 대륙세력의 새로운 패자가 된 명(明)이 만주의 여진을 완충으로 하여 조선과 우호관계를 유지하였다. 고려 말부터 창궐하였던 해양세력인 왜구도 조선이라는 방파제로 인해 대륙을 근본적으로 유린하지 못했다.

이러한 역사에서 교훈을 찾는다면, 일본을 앞세우기도 하는 미국의 해양세력과 날로 뻗어나는 중국이라는 대륙세력이, 남북한이 통일되어 한반도에 강력한 국가(정치주체)가 버티고 있을 때 서로의 충돌 가능성을 낮추고 경제적 번영을 구가할 환경이 조성될 수 있음을 인식할 수 있기를 바란다.

## ■ 주석

- 1) 김태완, “미국과 중국 사이의 한국: 역사의 교훈 서설,” 『국제정치연구』 제16집 제1호 (2013).



## 제2부

# 비핵화를 위한 노력

- 한반도 비핵화와 평화체제 달성의 장애물과 전제조건
- 북한과 어떻게 외교를 할 것인가: 비핵화에만 집중하는 전략은 잘못이다
- How Diplomacy with North Korea Can Work: A Narrow Focus on Denuclearization Is the Wrong Strategy
  - 与北韩的外交之道: 只关注无核化非良策
  - 북한의 한반도 비핵화를 위한 국제정치
  - Time is limited for the Korean Peninsula Peace Process

## 한 국

- 북한의 협상태도 변화를 통해본 남북정상회담과 한반도 비핵화 전망
  - 한반도 비핵화과정에 따른 평화체제의 가능조건과 전망
    - 한반도 비핵화를 위한 우리의 인식전환
    - 한반도 정세의 전환과 비핵화 전망
  - 북한 위성사진 분석의 과학과 정치학: 식간물 미사일기지 논란

## 미 국

- 성공적 핵무기 폐기 협상의 사례와 함의: 1987년 워싱턴 정상회담
  - 한국과 미국의 정당정치의 재평성과 한반도 평화체제 전망
- 미국의 중간선거 결과와 한반도 비핵화: 비핵화의 전망에 대한 wishful thinking
  - 미국 중간선거 이후 미북정상회담과 한반도 비핵화 전망
  - 이란핵합의 파기와 미국의 선거정치: 북핵협상에의 함의
- 화씨 11/9에 나타난 미국 국내정치를 통해본 한반도 비핵화 전망

## 중 국

- 북미 싱가포르 회담에 있어서 '중국 요소'
  - 중국과 북한 비핵화에 대한 전망
- China and the Prospect for North Korea's Denuclearization
  - 한반도 비핵화와 중국의 전략적 접근

## 일 본

- Japan's Continuing Scepticism towards Korean Denuclearization
- 일본의 대한반도 정책 변화의 가능성과 전망: 비핵화, 납치문제, 영토 그리고 역사인식의 고차 함수
  - 한일관계에 대한 일본의 정책변화 및 한반도 비핵화와 북일국교정상화에 대한 일본의 정책전망



## 한반도 비핵화와 평화체제 달성의 장애물과 전제조건



이성우

제주평화연구원 분쟁해결연구부장

도널드 트럼프 대통령이 4월 17일 아베 신조 일본 총리와의 정상회담을 가진 자리에서 남북한을 지칭하여 “그들은 종전 문제를 논의하고 있으며, 나는 이 논의를 축복한다”고 언급한 것은 정전체제를 종식할 종전선언 문제가 남북정상회담에서 주요 의제로 논의될 가능성을 어느 정도 미리 공개함으로써 정상회담의 방향을 제시하고 있는 것으로, 긍정적으로 해석된다. 한반도의 관계진전으로, 남북 및 북미 정상회담을 거쳐 남북미 정상회담 등에서 종전을 선언하고 이것이 궁극적으로 한반도 평화체제로 안착되는 방안이 현실적인 대안으로 검토되고 있다.

한반도에서 평화의 공식화와 제도화를 위한 대안으로 언급되어 오던 한반도 평화체제는 전쟁의 법적인 종결과 전쟁의 재발 방지, 그리고 평화유지를 위한 제도적 장치의 마련을 위한 군사적 긴장상태 해소, 상호적대를 종결하고 궁극적으로 한반도에 항구적 평화정착을 남북한 당사자와 국제사회가 확인하는 두 가지의 단계로 규정할 수 있다. 1단계

는 국제법적으로 정전협정을 평화협정으로 전환하는 과정이며 2단계는 군사적 적대관계의 실질적 해소와 미·북관계정상화를 포함하는 평화의 현실화를 의미한다.

한반도 평화체제의 추진에 있어서 가장 큰 장애물은 북한의 입장에서는 주한미군이었고 남한의 입장에서는 북한의 핵무기였다. 현실적으로 한국과 미국은 가장 위협적으로 생각하는 북한 핵의 폐기를 평화협정의 전제조건으로, 북한은 동일한 논리적 연장선에서 주한미군의 철수를 평화협정의 전제조건으로 각각 주장하고 있다. 냉전시기 공산권의 붕괴로 고립무원의 상태에 몰렸던 북한은 주한미군이 가장 중요한 위협으로 인식되었기 때문에 한반도에서 주한미군의 철수가 한반도평화체제를 위한 출발점이며 평화협정의 당사자도 미국으로 특정하였다. 이에 반해서 한국과 미국의 입장에서는 분단의 휴전상태이지만 남북한이 무력충돌 없이 평온한 상태를 유지하는 자체가 평화라고 인식하고 현상을 유지하기 위한 노력의 일환으로 한반도의 비핵화를 최우선 과제로 주장해왔다.

이러한 인식의 차이는 한반도 비핵화와 평화체제를 완성하는 방법론에서도 큰 인식차이를 보여주었다. 한국은 비핵화를 우선 완성하고 마지막 단계에 주한미군의 철수를 주장한 반면에 북한은 체제보장이 우선되고 나서, 모든 상황이 체제의 생존에 안전하다는 판단이 내려지면, 마지막 단계에 핵 폐기를 현실화하겠다는 것이다.

남·북 및 미·북 정상회담을 앞둔 현시점에 남북한 간의 인식차이를 극복할 수 있는 긍정적인 상황이 전개되고 있다. 첫째, 트럼프 대통령의 “종전”에 대한 언급이 가지는 긍정적 의미와 함께 종전선언의 당사자는 남북한이라는 사실을 확인했다는 점이다. 휴전협정의 당사자 문제로 대한민국을 배제하려고 했던 북한의 통미봉남정책의 종단을 의미하며, 이는 남북관계의 진전에 중요한 출발이다. 현실적으로 남북한에 추가하여 미국 또는 중국이 포함되는 3자 또는 4자 간 합의의 필요성을 인식하지만 대한민국이 직접 당사자라는 것을 확인했다는 점이다. 용어에 있어서

도 “중전선언”이 최종적으로 선택될지는 확신할 수 없지만 적대행위를 중단하고 한반도에 평화를 제도화하는 출발점이 될 것이다.

둘째, 김정은 위원장은 트럼프 대통령과의 정상회담에서 주한미군을 회담의 걸림돌로 만들지 않을 것이라는 언급이 있었다는 점이다. 북한은 과거 주한미군 철수를 미국이 수용하지 않을 것이라는 것을 알면서도 비핵화의 전제조건으로 제시했다는 점에서 협상의 의지를 보여주는 지표라고 할 수 있다. 과거와 달라진 북한의 주한미군에 대한 인식전환과 태도변화는 평화적 비핵화에 대한 북한의 의지를 보여주는 표식이라고 할 수 있다.

한반도 비핵화 과정에 여전히 남아있는 의견 차이는 미국은 북한의 핵·미사일 완전 포기과 국교정상화 등을 일괄 합의하는 방안을 원하고 있으나, 북한은 대가를 얻으면서 이를 단계적으로 추진하길 바라고 있다. 이는 남북한 또는 미북 사이에 신뢰의 문제에 기인하는 것이었기 때문에 한반도 비핵화와 평화체제의 구축은 불필요한 전술적 고려가 본질을 대치하는 오류를 반복하여 왔다. 현재 전개되는 정상회담과정에서 무엇보다 중요한 것은 주한미군 철수나 남한의 배제와 같은 전술적 차원의 장애물이 제거되었기 때문에, 미국이 북한의 체제안전을 보장하고 북한은 비핵화를 담보하겠다는 의지가 교환될 수 있는 긍정적 조건이 마련되었다는 점이다.

## 북한과 어떻게 외교를 할 것인가: 비핵화에만 집중하는 전략은 잘못이다



Philip Zelikow  
University of Virginia

지난달, 평양에서 북미 외교의 다음 국면이 순조롭지 못하게 시작되었다. 마이크 폼페이오 미국무장관과 일련의 회담을 마친 뒤, 북한 외무성은 워싱턴의 “일방적이고 강도와 같은 비핵화 요구”를 비난했다. 폼페이오 장관은 대화가 “생산적”이었다고 주장한다. 너무 편협하게 비핵화에 초점을 맞추면 지금까지도 그리고 앞으로도 계속해서 왜 실패가 불가피한지 이 회담이 다시 한번 잘 보여주었다는 점에서, 폼페이오의 말대로 이 회담은 “생산적”이었다. 핵프로그램을 끝내는 것에만 몰두하는 것은 다른 모든 중요한 문제들을 뒷전에 놓이게 만들 것이다. 핵문제를 해결 하라는 압력이 가중되면, 외교적 프로세스 전반이 지연되거나 실패하여, 다시 한번 위기를 맞게 될 수도 있다. 반대로, 보다 폭넓은 프로세스는 다른 다양한 문제들뿐만 아니라, 비핵화의 진전을 용이하게 하는데 더 많은 도움이 될 것이다.

## 다음 단계

북한의 계속된 핵과 미사일 실험으로 야기된 최근의 위기는 매우 위험했다. 2017년 말과 2018년 초반 무렵에 북한은 핵과 미사일 실험 프로그램을 중단하고, 대신 국가 및 경제개혁에 집중하는 획기적 변화를 결정한 것으로 보인다. 수많은 논평이 쏟아졌지만, 외부인들은 북한이 언제 그리고 왜 이런 결정을 내렸는지에 대한 증거를 거의 가지고 있지 않다.

한국의 외교와 남북한 정상회담은 분명히 중요했지만, 북-미 정상회담 및 이와 관련된 양보들이 북한의 실험 중단에 필요했었는지 알기 어렵다. 그러나 위기가 일시적으로 해소되면서, 지금 중요한 것은 다음 단계를 위한 외교 전략을 세우는 것이다.

이 전략은, 다음에 무슨 일이 일어날지에 대해 북한 스스로도 불확실하게 느끼고 있다는 것을 전제해야 한다. 그리고 방금 평양에서 끝난 회담이 보여준 것처럼, 이 전략은 북한의 비핵화가 신속하게 이루어지거나 그럴 가능성이 있다고 가정하면 안 된다.

다음 단계를 위한 핵심 목표는, 북한 지도자들이 자신들이 추구하는 발전과 수반되는 어려운 선택을 할 수 있는 환경을 만들어주기 위하여, 2018년에서 내년 2019년에 걸쳐 외교적인 모멘텀을 유지하는 것이다. 또 다른 목표는, 만약 북한이 평화 프로세스를 파탄시킨다면 그에 대응하는 행동을 취할 수 있게 지지를 쌓아가는 동시에, 북한이 핵 및 미사일 실험을 재개하는 것을 더욱 어렵게 만드는 것이다.

전쟁 외에는 어떤 수단을 쓰더라도 기존의 북한 핵·미사일 프로그램을 신속하게 강제 철폐시키는 것이 불가능할 것이다. 미국은, 더 이상 진행되면 안되지만 지금까지 진행된 수준까지의 북한 핵·미사일 프로그램은 일시적으로 용인할 의사가 있음을 이미 보여 주었다. 또한, 미국이 이란과 중국과의 대치를 심화시키고 있는 시점에서, 북핵의 강압적 철폐

라는 목표는 현명하게 보이지 않는다. 그리고 이란과 북한이 때때로 협력했다는 것을 기억하는 것이 도움이 된다. 그들을 지금, 보다 친밀한 군사적 관계로 몰아가는 것은 미국의 이익이 아니다.

적어도 약간의 진전이라도 지속시킬 수 있는 외교전략을 구상하는 문제로 돌아가서, 이들 목표를 실현하기 위한 최선의 방법은 2018년에 야심만만하고 폭넓은 평화 프로세스를 구축하고, 2019년에 실행하는 것이다.

## 왜 폭넓을수록 좋은가

현재 한국 외교의 기본 방식은 삼각형이다. 삼각형의 한 변에는 주로 비핵화와 관련된 미국과 북한의 양자 간 작업이 있다. 다른 한 변에는, 아직 정의되지 않은 평화체제와 관련하여 남한과 북한의 양자 간 작업이 있다. 이 삼각형의 밑변은 한국과 미국이 그들의 진전을 조정할 수 있다는 희망일 것이다. 안타깝게도 이 설정은 작동하지 않을 것 같다. 이를 제한하는 요인은 비핵화에 대해 미국이 이룬 진전일 것으로 보이는데, 이는 과거에도 늘 실패를 초래한 바로 그 원인이었다.

비핵화에 초점을 맞춘 외교에는 세 가지 근본적인 취약점이 있다. 첫째, 북한 비핵화는 어렵고 위험한 작업인 만큼 비핵화로 가는 과정은 항상 여러 단계와 조치들로 나누어서 추진되게 되는데, 이들 단계와 조치들이 각각 시간을 잡아먹는다. 협력적 비핵화 프로세스를 실현하기 위해서 최근에 신중하게 작성된 한 계획에 따르면, 한국과 미국이 10년 동안 현장에서 필요한 작업에 대해 대폭적인 지원을 하는 것이 필요하다. 이러한 계획도 그 시작을 위해서 광범위한 긴장완화를 시사하고 있다.

단계적 비핵화는 반복해서 시도되어 왔으며, 항상 실패했다. 북한은 가치가 있기에는 지나치게 제한적인 단기적 이익을 받는 대가로, 자신에

게 실제로 필요하지 않은 것을 포기하거나 기만적으로 행동한다. 양측 모두 불만족스럽게 끝이 나고, 상황은 훨씬 더 악화된다. 한편, 북한이 핵·탄도 미사일 프로그램을 추진하게 된 진정한 동기에 대한 문제는 해결되지 않는다.

둘째, 비핵화 노선은 어쩔 수 없이 미국과 북한을 외교의 중심에 두게 된다. 북한은 보통 미국을 핵 문제에 대한 동등한 상대로 대응하기를 선호하고, 한국은 미국의 꼭두각시 국가로 취급해 왔다. 따라서 핵에 초점을 둔 외교는 북한이 선호하는 이미지를 강화하고, 한국과 한국국민을 주변화시키는 경향이 있다.

셋째, 이러한 외교 방식은 핵·미사일 문제와 전문가들을 가장 중요한 위치에 두기 때문에, 한국 현실과 동떨어지는 경향이 생기고 따라서 정치적으로 활력이 없게 된다. 협상이 진행되면서 제기되는 난해한 기술적 쟁점들은 핵심적인 정치문제에서 점점 더 멀어지고, 정치 지도자들이나 대중은 이를 잘 이해하지 못하게 된다.

이러한 모든 이유들로 인해, 폭넓은 평화 프로세스를 계획하는 것이 비핵화에 초점을 맞춘 것보다 더욱 유망하다. 한반도에서 가장 잘 작동할 것 같은 프로세스는 일차선 유료도로가 아니라 다차선 고속도로라고 여겨져야 한다. 비핵화도 물론 중요하지만 그들이 제기하고 싶어 하는 이슈가 무엇이든 간에 모든 당사자들이 원하는 이슈들에 대해 논의할 기회가 있어야 한다. 예를 들어 냉전을 종식시킨 외교에 있어서, 전략적 핵 문제들은 (START회담의 형태로) 잊혀지지 않았다. 전략핵협상들은 유럽의 미래에 대한 보다 근본적인 문제들을 다루고 있는 다른 협상들과 병행하여 진행되었다.

## 6 ‘차선’ 협상의 제안

이러한 폭넓은 접근방식은, 아마도 2018년 말에 한반도에서 적대행

위가 종식되었으며 이제 항구평화를 건설할 때라는 발표를 협의한 성명서와 함께 시작할 수 있다. 이를 위해, 성명서에서는 2019년에 6개의 차선에서 전개될 야심 찬 평화 프로세스를 구체적으로 제시한다. 이것이 많아 보일 수도 있다. 그러나 냉전 말기에 벌어진 외교에서, 미국이 열두 개 이상 다른 차선에서 동시에 협상을 진행하고 있었다는 점을 상기할 필요가 있다.

첫 번째 차선에서는, 남북한 관계의 본질과 미래를 다룬다. 최근의 남북 정상회담 선언은 한국전쟁의 공식적인 종결을 구상했지만, 만족스런 종전성명서에까지 이르는 것은 어려울 수 있다. 만약 전쟁이 끝난다면, 비무장 지대와 군사 분계선을 설정한 1953년 휴전협정은 무효가 되어 없어지는가?

남북한 국경은 영구적이거나 잠정적일 수도 있다. 한 가지 가능성은, 유럽의 선례를 근거로 군사분계선 자체를, 관련 당사국들이 동의한 평화적 조정에 의해서만 변경될 수 있는, 불가침으로 간주되는 남북한 국경으로 전환하는 것이다. 남북한은 회담의 일환으로 미래의 연방 또는 심지어 통일 프로세스에 대한 견해도 논의할 수 있다. 이 프로세스는 “2+2”이어야 한다. 남북한이 합의에 이르면, 1953년 휴전협정 서명국인 미국과 중국의 비준을 받아야 한다.

두 번째 차선에서는, 경제 조치, 무엇보다도 특히 제재에 초점을 맞춰야 한다. 보다 폭넓은 평화 프로세스는, 유엔 안전 보장 이사회가 제재 해지 여부와 시기를 결정함에 있어서 모든 당사국들이 누적적인 전체 진행 상황 전반을 평가할 수 있도록 보다 많은 방법을 마련해야 한다. 현재 북한은, 1980년대 중국의 점진적 개방에서부터 베트남의 경제 개방과 정치적 억압의 결합, 나아가 한국 대기업과의 모종의 연계에 이르기까지, 다양한 경제 개혁 방안을 고려하고 있는 것으로 보인다. 북한이 실험적 조치와 함께 점진적인 개혁개방 프로그램을 개발한다면, 워싱턴과 그 동맹국들은 전반적 일괄 해제와는 다른, 단계별로 구체적 제재

해제를 고려하는 것이 타당하다. 이 차선의 프로세스에서는, 선별적 재해제가 유엔 안전보장이사회의 새로운 결의안을 필요로 할 것이기 때문에, “2 + 유엔안전보장이사회(UNSC)”가 될 수 있다.

세 번째 차선에서는, 상대적으로 익숙하고 당연히 중요한, 장거리 탄도 미사일 문제를 포함한 핵 안보를 다루어야 한다. 이 프로세스에는 적어도 미국과 북한이 포함될 것이다. 하지만 한국의 지원과 전문성이 합의를 실제로 이행하는데 필수적일 수 있으므로, 최소한 한국도 포함시키는 것이 좋다.

네 번째 차선에서는 일반적인 안보를 다룰 수 있다. 여기에는 단거리 탄도미사일 체계 및 다른 종류의 대포를 포함하여, 한반도에서의 재래식 군대의 규모와 배치가 포함된다. 어떻게 협상에 접근할 것인가에 관하여는, 세계 최대의 재래식 군사 대결을 완화시킨 대규모이자 상당히 성공적 전례로서 1990년에 서명된 유럽 재래식무기 조약을 참고할 수 있다.

이 차선에서는 화학 무기와 생물학 무기도 포함할 것이다. 여기에도 마찬가지로, 협상자들에게 지침을 제공할 수 있는 기존의 기관들, 즉 화학무기 금지협약 및 화학무기 금지기구, 생물학무기 금지협약이 존재하고 있다.

북한은 이 차선의 회담에서 한반도 미군 주둔문제를 제기할지도 모른다. 워싱턴과 서울은 이를 두려워하지 말아야 한다. 그들은 자신의 문제들을 제기할 수 있다. 미군 주둔의 미래를 결정함에 있어서, 워싱턴은 궁극적으로 서울의 의견을 따라야 한다. 한국인과 미국인들은 한국인들이 민주주의를 누릴 수 있도록 오랫동안 싸우고 노력해왔다. 결국에 워싱턴은 한국의 민주주의적 선택을 존중해야 한다. 냉전 말기, 독일주재 외국 군대에 관한 문제가 제기되었을 때, 미국의 입장은 독일인들 스스로 그 문제를 자유롭게 결정해야 한다는 것이었다.

5번 차선에서는 인도주의적이고 문화적인 문제들에 초점을 맞출 수 있다. 새로운 남북 관계의 형성에 있어서, 한국인들은 인권에 대한 우려

와 같은 민족에 대한 대우에 관한 논의를 원할 수도 있다. 이는 그들의 의사에 반해 북한에 납치되어 끌려온 일본인들의 운명을 포함하여, 보다 넓은 국제사회도 관련된 주제이다.

마지막 차선에서는 지역 안보 문제에 초점을 맞춰야 한다. 주변국들, 특히 중국과 일본, 러시아는 한반도의 미래에 대하여 당연히 관심을 갖고 있다. 그들이 이 문제를 논의할 장소가 있어야 한다. 이는, 남북한 외에 미국까지 포함하여 “6자 회담” 프로세스를 만든 원래 이유 중 하나였다.

이 차선은, 논의될 사항을 제시할 만큼 다른 차선들에서 충분한 진전이 있을 때 소집될 수 있다. 2018년 6월 한국에서 개최된, 필자와 대통령 특보인 문정인 교수, 그리고 중국 외교관 닝푸쿠이(Ning Fukui) 간의 평화협상에 관한 공개토론에서, 닝푸쿠이 대사는 6자회담은 “나중”으로 연기될 수 있다고 시사하였다. 그가 옳았다.

### 평화 프로세스의 정치적 잠재력

2018년 중 미국과 그 동맹국들은 최근의 외교적 모멘텀을 지속하고 위기로의 회귀를 막기 위해 야심 찬 평화프로세스를 만드는 데에 즉각적인 관심을 기울여야 한다. 이 프로세스의 결과는 2019년 또는 그 이후까지 실현되지 않을 수도 있다.

이러한 폭넓은 접근법은 당사국들이 커다란 변화를 위한 준비가 되었다는 가정을 하지 않고, 단지 그들이 진정으로 커다란 변화를 고려할 준비가 되어있다고만 가정한다. 외교의 임무는 남한과 북한의 사람들이 변화를 할 수 있는 다양한 기회를 만드는 것이다. 이 글에서 제시된 구상은 남북한 사람들을 행동의 중심에 두고, 미국과 다른 주요 국가들을 적절한 방식으로 참여시킨다.

폭넓은 평화 프로세스는 보통 사람들이 연관 짓고 이해할 수 있는

문제들을 다룰 것이다. 북한은 오랫동안 그러한 협상을 요구해 왔으며, 이에 원칙적으로 동의해 왔다. 평화 프로세스는 한반도 전역에서 정치적 환경을 자극할 수 있다. 이러한 역학이 어떻게 전개될지는 아무도 자신 있게 예측할 수 없다. 하지만 새로운 정치적 힘과 가능성을 제시하는 접근 방식을 시도할 때가 왔다.

## How Diplomacy with North Korea Can Work: A Narrow Focus on Denuclearization Is the Wrong Strategy



**Philip Zelikow**  
University of Virginia

At the end of last week, the next phase of U.S.-North Korean diplomacy got off to a rocky start in Pyongyang. Following a set of talks with U.S. Secretary of State Mike Pompeo, the North Korean Foreign Ministry criticized Washington's "unilateral and gangster-like demand for denuclearization." Pompeo maintains that the meetings were "productive." Pompeo was right, in the sense that the talks again showed why too narrow a focus on denuclearization has been and continues to be a recipe for failure. A one-track devotion to ending the nuclear program will force all other important issues to queue up behind it. As pressure mounts to resolve the lead issue, the whole diplomatic process could stall or even fail, leading to crisis once again. In contrast, a broader process would actually do more to ease progress on denuclearization, as well as multiple other fronts.

## The Next Stage

The recent crisis created by North Korea's continuing nuclear and missile tests was quite dangerous. It now appears that around the end of 2017 and beginning of 2018, the North Korean government decided to suspend its test program and make a big shift to concentrate instead on reform of the North Korean state and economy. Despite the flood of commentary, outsiders have very little evidence about when and why Pyongyang made this decision.

Although South Korean diplomacy and the inter-Korean summits certainly mattered, it is hard to know whether the U.S.-North Korean summit and the related concessions were necessary to get the suspension of the North Korean tests. But with the crisis temporarily defused, what matters now is to construct a diplomatic strategy for the next phase.

The strategy should assume that the North Korean government is itself uncertain about what comes next. And as the just-concluded talks in Pyongyang illustrated, the strategy should not assume that North Korean denuclearization will or can occur rapidly.

A key objective for the next stage should be to sustain diplomatic momentum over the next year or so, 2018-19, to create an environment in which North Korean leaders might make the hard choices that go with the development they seek. Another is to make it harder for North Korea to resume nuclear and/or missile tests, while building support for action if North Korea wrecks a real peace process.

Absent a war, it may not be possible to force a rollback of the existing North Korean nuclear and missile program as rapidly as possible, by any means necessary. The United States has already shown itself willing to tolerate, for a time, a North Korean program that has gone this far, but not further. Also, at a time when the United States is escalating its confrontations with both Iran and China, a coercive rollback objective

seems unwise. And it is useful to remember that Iran and North Korea have at times worked together. It is not in the U.S. interest to drive them now into a more intimate military embrace.

So back, then, to the challenge of crafting a diplomatic strategy that can sustain at least some progress. The best approach to realize these objectives is to build an ambitious, broad peace process during 2018 and get it underway in 2019.

### **Why Broader Is Better**

Right now, the default mode of Korean diplomacy is triangular. On one side of the triangle is U.S. bilateral work with North Korea, mainly on denuclearization. On another side is South Korean bilateral work with the North Koreans, on a still undefined peace regime. The base of the triangle would be a hope that the U.S. and South Koreans could coordinate their progress. Unfortunately, this setup is unlikely to work. The limiting factor is likely to be the U.S. progress on denuclearization, the usual source of breakdown in the past.

A diplomacy focused on denuclearization has three basic weaknesses. First, the scale of effort needed for the difficult and dangerous work of North Korean denuclearization has always required the process to be broken down into different stages and steps, each of which takes time. One of the more careful recent efforts to map out a cooperative denuclearization process sketches out a ten-year timeline with massive U.S. and South Korean assistance for the needed work on-site. Such a plan also implies a much broader easing of tensions going into its rollout.

Step-by-step denuclearization has been tried again and again. It has always failed. North Korea offers to give up something it does not really need, or is deceptive, in exchange for getting some short-term payoff that is too limited to have very great value. Both sides usually end up

dissatisfied, and the situation becomes even worse. Meanwhile, the real motivations behind the North Korean nuclear and ballistic missile programs are not really addressed.

Second, the denuclearization track necessarily puts the United States and North Korea at the center of the diplomacy. North Korea has usually preferred to treat the United States as its peer on the nuclear issue, with South Korea treated as an American puppet state. Nuclear-focused diplomacy thus reinforces Pyongyang's preferred image and tends to sideline Seoul and the South Korean people.

Third, because this mode of diplomacy puts nuclear and missile issues and experts front and center, it tends to become detached from Korean realities and thus becomes politically sterile. As negotiations progress, the arcane technical points raised move further and further from core political issues and are not well understood by political leaders or publics.

For all these reasons, design for a broad peace process is more promising than one focused on denuclearization. The process most likely to work on the Korean peninsula should be thought of as a multi-lane highway, not a one-lane toll road. Denuclearization is of course important, but there should be opportunities for all sides to discuss whatever issues they want to raise. In the diplomacy that ended the Cold War, for example, the strategic nuclear issues (in the form of the START talks) were not forgotten. They merely ran parallel as other negotiations worked on issues more primal to Europe's future.

## **A Six-Track Proposal**

This broader approach could begin with a statement, perhaps negotiated for announcement toward the end of 2018, that hostilities on the peninsula have ended and that it is time to build a durable peace. To do so, the statement could map out an ambitious peace process to

start work during 2019, along six tracks. This may seem like a lot. But it is worth recalling that, in the diplomacy that took place toward the end of the Cold War, the United States was negotiating on more than a dozen different tracks, simultaneously.

The first track should clarify the nature and future of inter-Korean relations. The recent inter-Korean summit declaration envisioned an official end to the Korean War, but arriving at a satisfactory statement could be tricky. If the war is over, is the 1953 armistice agreement—which sets up the Demilitarized Zone (DMZ) and Military Demarcation Line (MDL) null and void?

An inter-Korean border could be either permanent or interim. One possibility, based on European precedent, is to turn the MDL itself into an inter-Korean border, regarded as inviolable, subject only to peaceful adjustments agreed to by the parties concerned. North and South Korea could also discuss their views on a future confederation or even unification process as part of the talks. The process for this track should be “two plus two.” As the two Koreas reach an agreement, it should be ratified by both the United States and China, who were signatories to the 1953 armistice.

The second track should focus on economic measures, most notably sanctions. A broader peace process should afford all parties more ways to gauge cumulative, total progress across the board as they decide whether or when to seek sanctions relief from the UN Security Council. Right now, the North Korean government appears to be considering a variety of reform ideas—from something resembling China’s gradual opening in the 1980s to Vietnam’s combination of economic opening and political repression to some sort of melding with South Korean industrial powerhouses. If it develops a program that is gradual, with experimental measures, then it would make sense for Washington and its allies to consider specific sanctions relief in stages as opposed to a

general relief across the board. The process for this track could be “two plus UNSC,” since targeted sanctions relief would probably require a new UN Security Council resolution of some kind.

The third track should target nuclear security, including long-range ballistic missile issues, which are relatively familiar and obviously important. The process would at least involve the United States and North Korea. But there is a good case for including at least South Korea as well, since its assistance and expertise may be vital in actually implementing any agreement.

The fourth track can be devoted to general security. This includes the size and deployment of conventional armed forces on the peninsula, including shorter-range ballistic missile systems and other kinds of artillery. Ideas for how to approach negotiations could draw on the Conventional Armed Forces in Europe treaty signed in 1990, a large-scale and reasonably successful precedent which defused the largest conventional military confrontation in the world.

This track would also cover chemical and biological weapons. Here too there are existing institutions that could provide negotiators guidance, namely the Chemical Weapons Convention and its Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, as well as the Biological Weapons Convention.

North Korea may wish to raise the presence of U.S. forces on the peninsula in these talks. Washington and Seoul should not fear this; they can raise issues of their own. In deciding the future of its military presence, Washington should ultimately defer to Seoul. South Koreans and Americans fought and worked for many years to help South Koreans have a democracy. In the end, Washington should respect that democracy's choice. At the end of the Cold War, when the issue was raised about foreign forces in Germany, the U.S. position was that the Germans themselves should decide the matter, freely.

Track five could focus on humanitarian and cultural issues. In creating new inter-Korean relations, South Koreans may wish to discuss concerns they have about human rights and the treatment of their fellow Koreans. These are topics that also concern the wider international community, including the fate of Japanese citizens who were kidnapped and brought to North Korea against their will.

The final track should focus on regional security issues. Neighboring countries, most notably China, Japan, and Russia, take an understandable interest in the future of the Korean peninsula. There should be a venue for them to discuss this. This was one of the original reasons for creation of a “Six Party” process, to include those three countries plus the United States in addition to the two Koreas.

This track could be convened once there is enough progress on the other tracks to present issues for discussion. At a public dialogue about peace negotiations held in South Korea in June 2018 between the author and South Korean professor and presidential adviser Chung-in Moon, Chinese diplomat Ning Fukui suggested that the Six Party process could hold off until “later.” He was right.

## **The Political Potential of a Peace Process**

Washington and its allies should devote immediate attention in 2018 to creating an ambitious peace process to sustain momentum and prevent a slide back into crisis. Results from that process may not materialize until 2019 and beyond.

The broad approach does not assume that the parties are ready for great change, only that they are genuinely ready to consider it. The job of the diplomacy is to create a variety of opportunities for the Koreans to do that. This design puts the Koreans at the center of the action, while engaging the United States and other key countries in appropriate

ways.

A broad peace process will cover issues that ordinary people can connect with and understand. North Korea has long asked for such negotiations and has agreed to them in principle. A peace process could electrify the political environment throughout the Korean peninsula. No one can confidently predict how these dynamics will play out. But it is time to try an approach that offers fresh political energy and possibilities.

## 与北韩的外交之道： 只关注无核化非良策

Philip Zelikow

University of Virginia

上个月，美国与北韩的外交新阶段在平壤艰难开启。在与美国国务卿迈克·蓬佩奥 (Mike Pompeo) 进行一系列会谈后，北韩外交部批评美国“要求北韩无核化的单边流氓行径”。蓬佩奥则坚持认为会议“很有成效”。会谈再次表明只关注无核化会且仍会以失败告终，就这一意义而言，蓬佩奥没有错。一味的执着于终止核计划将会延迟对于其他重要问题的探讨。由于解决关键问题的压力越来越大，整个外交进程可能停滞乃至失败，从而再次引发危机。相比之下，开展更大范围内的外交进程实际上更有助于推动无核化以及其他方面问题的改善。

### 下一阶段

近日来，北韩持续进行核试验和导弹试验，造成了极大的危机。现在有迹象表明，大约在2017年底2018年初的时候，北韩政府曾决定要暂停核试验项目，转而重点关注国家和经济改革。虽然外界对此大肆评论，但对平壤何时及为何做出这一决定却不得而知。

韩国外交和南北韩首脑会晤固然重要，但很难得知，是否有必要为中止北韩核试验而进行美国与北韩之间的首脑会晤并作出相关让步。虽然

危机暂时缓解，但下一阶段制定什么样的外交策略则显得尤为关键。

下一阶段的外交策略应假定北韩政府本身不确定下一步采取什么措施。正如刚刚在平壤结束的首脑会晤所示，不应假定将会迅速实现北韩无核化。

下一阶段的关键目标是在明年前后，即2018-2019年，保持外交的发展势头，以便为北韩领导人做出促进发展的艰难决策创造环境。另一目标是使北韩恢复核试验和/或导弹试验的难度增加，同时如果北韩打破真正的和平进程，要寻求支持对北韩展开行动。

如果不发生战争，即使采取任何必要措施，也不可能迫使北韩尽快停止现有的核导计划。美国已表示愿意暂时忍耐现阶段的北韩核计划，但不接受北韩核计划进一步发展。此外，美国与伊朗和中国的对抗正在升级，强制北韩停止核计划看起来并不明智。并且有必要记住，伊朗和北韩有时会合作。而在军事上使伊朗和北韩更亲密不符合美国的利益。

因此，回到制定有推动作用的外交策略所面临的挑战。实现这些目标的最佳途径是在2018年开启目标远大、范围更广的和平进程，并在2019年进行推进。

### **为什么范围更广，进程更佳**

现在，南北韩外交的默认模式是三角式的。三角形的一边是美国与北韩以无核化为重心的双边外交，另一边是韩国与北韩围绕未定义的和平机制展开的双边外交。三角形的底部是对美国和韩国同北韩的外交能互相配合的希冀。不幸的是，这样的模式似乎不可能奏效。其限制因素很主要是美国对于无核化的推动，这也是过去造成失败的常见原因。

无核化外交有三项劣势。一，完成北韩无核化这一艰难而危险的任务需要大量努力，这就要求将推动无核化的进程分为不同阶段和步骤，每个阶段和步骤都需要时间。为规划无核化的合作进程，近期更精心的

努力是，制定出未来十年合作推动无核化的规划，其中列出美韩所需要提供的大量支持，去进行亟需的实地工作。这一规划也意味着在更大范围内缓解紧张局势的尝试。

分阶段弃核的策略总以失败而告终。北韩提出放弃一些它本身并不真正需要的或者欺骗性的东西，以交换实际价值非常有限的短期好处。通常，双方最终都感到不满，局势甚至进一步恶化。同时，北韩核导计划背后的真正动机未得到实际解决。

二，无核化进程必须将美国和北韩放在外交的中心位置。北韩通常倾向于将美国视为在核问题上对话的同辈，而视韩国为美国的傀儡。因此，以无核化为重心的外交使平壤加重了这一印象，且往往边缘化了韩国和韩国人民。

三，由于这一外交模式将核导问题和专家放在首位及中心地位，这往往脱离南北韩现实，因此没有实际的政治价值。在谈判中提出的晦涩的技术问题越来越偏离核心的政治问题，并且难以被政治领导人或大众理解。

基于这些原因，更广阔范围内的和平进程比单纯的无核化进程更有前景。最有可能对韩半岛奏效的进程应相当于多车道公路，而非单行收费路段。无核化固然重要，但也应该为各方畅所欲言讨论各项问题提供机会。例如，在结束冷战的外交中，没有忘却战略性核问题（以战略武器削减谈判的形式）。只不过除了核问题，双方还就其他关系到欧洲未来的、更为根本的问题展开谈判。

## 六条路线提案

推动更大范围内的和平可以首先发布声明，或许可在2018年底就是否宣布结束在韩半岛的敌对状态且开始建设长久和平进行谈判。为此，声明应规划出远大的和平进程并在2019年按照六条路线开启。六条看

起来很多，但可以回想冷战结束前的外交，美国是十几条路线同时谈判。

第一条路线应该阐明南北韩关系的本质和未来。最近的南北韩首脑会晤宣言设想了正式结束韩国战争，但很难达成令人满意的声明。如果战争结束，规定非军事区和军事分界线（“三八线”）的1953年《停战协定》是否就此失效？

南北韩边界要么是永久的，要么是临时的。基于欧洲的先例，一种可能是三八线将成为不可侵犯的南北韩边界，仅接受相关方认可的和平调整。南北韩也会就未来成立联盟乃至统一讨论各自观点。这条路线属于“二加二”。南北韩达成一致后，应得到1953年停战协定签署国美国和中国的认可。

第二条路线应重点关注经济措施，尤其是制裁。更广阔范围内的和平进程能够提供更多方式，使各方能够全面估测已有进展，再决定是否以及何时向联合国安理会申请放松制裁。现在北韓政府似乎正在诸多改革的设想中进行考量——从类似中国八十年代逐渐开放到越南结合经济开放和政治压制的模式，再到合并韩国的工业园区。如果北韓制定出逐步发展的规划并采取试点措施，那么美国及其同盟国才会考虑分段给予具体放松制裁，而非全面放松。这条路线是“二+联合国安理会”，因为放松制裁可能需要新的联合国安理会决议。

第三路线应针对核安全，包括相对熟悉且至关重要的远程弹道导弹问题。这一进程至少涉及美国和北韓。但也有很好的理由让韩国参与进来，因为韩国的协助和专家意见对切实落实任何协议都很关键。

第四条路线致力于总体安全。指的是半岛常规武装力量的规模和部署，包括短距弹道导弹系统和其他火炮。可以从1990年签订的《欧洲常规武装力量条约》吸取进行谈判的经验，该条约是解除世界最大常规军事对抗的成功先例。

这条路线也涵盖化学和生物武器问题。现有能提供谈判指导的机构

和制度，包括《化学武器公约》和《生物武器公约》以及禁止化学武器组织。

北韩或许希望在这些会谈中提到美国在半岛的驻军。美国和韩国不用担心这一点，它们也可以从自己的角度提出问题。在决定未来的军事安排时，美国应该最终尊重韩国的意见。为帮助韩国实现民主，韩国人民和美国人民曾多年并肩作战。最后，美国应尊重民主的选择。冷战结束时，德国境内的外国驻军问题被提出来，当时美国的态度是德国人自行解决。

第五条路线应重点关注人道主义和文化问题。在建立新的南北韩关系时，韩国人民或将讨论人权和北韩同胞待遇的问题。这也是广大国际社会所关注的，包括被绑架到北韩的日本公民将何去何从的问题。

最后一条路线应关注区域性安全问题。邻国，特别是中国、日本和俄罗斯，对韩半岛的未来非常关注，这点可以理解。应为其展开讨论提供渠道。这正是创立六方会谈的初衷之一，六方即以上三国加上美国、南北韩两国。

一旦其他路线取得充分进展，就可以通过该路线开展问题讨论。2018年6月，在笔者和韩国教授兼总统顾问文正仁在韩国出席的有关和平谈判的公众对话论坛上，中国外交官宁赋魁指出，六方会谈的进程可以“向后”推迟。他说得对。

## **和平进程的政治潜力**

2018年，美国及其同盟国应立即投入到对远大的和平进程的建设中，以保持现有势头，防止重新出现危机。直到2019年以后，该进程的成果才能显现。

更广阔范围内的外交不假定各方做好进行大变革的准备，而是设想各方有诚意准备考虑变革。外交的任务是为韩半岛人民实现转变创造多

种机会。这一构想将韩半岛人民作为行动的中心，同时以恰当的方式让美国及其他关键国家参与进来。

更广阔范围内的和平进程将涵盖一些与普通民众联系密切，以及他们能够理解的问题。北韩一直以来都要求进行并且在原则上接受此种协商。和平进程可能改善整个韩半岛的政治环境。没有人能够很自信的预测这些问题将如何解决。但是应该尝试提供新政治能量和可能性的方法。

## 북한의 한반도 비핵화를 위한 국제정치



이성우

제주평화연구원 분쟁해결연구부장

지난 8월 내 예정되었던 폼페이오 미 국무성 장관의 4차 방북 일정이 취소되었고, 시진핑 주석의 북한 9·9절 방북 일정 역시 취소된 가운데, 문재인 대통령이 김정은 북한 국무위원장과 의 정상회담을 위해 18~20일 평양을 방문하기로 남북이 합의했으며, 미북 2차정상회담의 가능성도 언급되는 등 한반도 비핵화와 관련한 상황이 긴박하게 전개되고 있는 현시점에 북한의 대미, 대일, 대남 정책에 있어서 주목할 만한 정책적 합의가 있다.

최근 북한이 발표하는 논평을 종합하면 북한은 중국과 러시아의 지원을 받아 북한에 대한 국제사회의 경제제재를 우선 완화하고 궁극적으로 해제하는 목표와 함께 한반도 종전선언을 이끌어내면서 휴전협정을 평화협정으로 대체하는 것을 비핵화 과정에서 우선 달성해야 할 정책 목표로 설정하고 있다.

북한의 이러한 정책 목표에 반해서 미국은 싱가포르 정상회담에서와

는 달리, 미 국무성 협상팀이 “핵시설 신고와 검증”을 요구하면서 북한에 대한 압박을 강화하고 있어서 비핵화를 진전시키기 어렵다고 북한의 당국자는 판단하고 있다. 북한은 미국의 이러한 일방적인 압박의 이면에는 미북협상을 통한 한반도 비핵화와 평화를 원하지 않는, “협상팀의 이성을 빼앗고 판단력을 흐리게 한 배후의 검은 악마들”이 있다고 주장한다.

북한이 지목하는 이른바 “배후의 검은 악마”는 미국의 국내정치에서 반트럼프 세력으로, 의회의 민주당 의원들뿐만 아니라 공화당 내 반트럼프 세력도 합세하여, 미국의 사법부, CNN과 뉴욕 타임즈를 비롯한 주요 언론이 같은 편이 되어 트럼프 대통령이 세기적 위업을 달성하는 것을 방해하고 있다고 북한은 주장하고 있다. 반트럼프 세력은 북한과 외교적 노력을 실패로 규정하고 대북강경노선으로 선회와 제재와 압박의 유지를 요구하고 있다.

북한의 인식은 비핵화와 관련한 미국의 강경노선의 원인으로 미국 내 반트럼프 세력에 의해 휘둘리는 국내정치와 일본의 방해가 가장 큰 이유로 들고 있다. 북한은 미국 내 반트럼프 세력과 일본 아베 내각의 공통점이 한반도 비핵화의 진전이 정치적으로 자신들의 이익에 도움이 되지 않으며 장기적으로 자신들의 이익에 손해라는 이해타산이라고 판단하고 있다. 트럼프 대통령이 3% 후반대의 성장률을 구가하는 미국의 경제호황과 더불어 한반도의 비핵화와 관련한 가시적이고 의미 있는 외교적 성과를 거둔다면 11월에 예정된 미국의 중간선거에서 공화당이 승리할 가능성이 높기 때문이다.

북한의 입장에서 일본은 한반도의 비핵화를 훼방 놓은 밭상이다. 일본의 아베 내각은 미국에 대해 납치자 문제 등을 거론하면서 완전한 비핵화가 달성될 때까지 제재와 압박을 지속할 것을 당부하고 있다. 경제제재 완화와 비핵화를 단계적으로 추진하는 것이 적절하다고 판단하는 북한의 입장에서는 수용할 수 없는 주장이라고 판단하고 있다.

최근 비핵화와 관련한 북한의 행보는 오히려 솔직하고 직설적이어서 비핵화 과정을 달성하는 데 조력자와 적대자를 분명히 구분하고 있다. 문재인 대통령의 운전자론에 비판적이면서도 비핵화를 달성하고 경제제재를 완화하는데 필요한 조력자라고 인식하는 한편, 판문점 선언을 포함하여 비핵화에 대한 합의를 불신하고 선 비핵화 후 제재완화를 주장하는 자유한국당에 대해서는 상당한 비난을 쏟아내고 있다. 미국의 트럼프 대통령에 대해서도 신뢰를 보내면서 민주당과 미국의 언론에 대한 불만을 드러내고 있다. 일본에 대해서는 위안부 문제, 독도 문제는 물론이고 미일원자력협정의 자동연장에 대해서도 상당한 불만을 표시하면서 일본을 비난하고 있다.

비핵화와 관련한 북한의 반응은 비핵화를 위한 최소한의 양보로서 종전선언과 제재완화를 요구하고 있는 절박한 시그널링으로 보인다. 북한의 입장에서 미국과 거래하는 대상의 본질에서 자신이 취약하다고 생각한다. 북한이 수행하는 비핵화는 돌이킬 수 없는 반면에 미국이 제공하는 외교적 합의는 언제든지 파기할 수 있기 때문이다.

외교에서 명분도 중요하지만 실리를 우선 고려해야 한다. 북한의 선 비핵화와 후 제재완화는 안보의 보수원리주의에 가깝다. 미국이 북한에게 종전선언과 평화협정에 합의해줬는데 북한이 비핵화를 성실하게 수행하지 않을 경우에 군사적 옵션을 고려할 수 없다는 것이 선 비핵화 후 제재완화의 원칙을 지켜야 하는 이유라고 한다. 현실주의가 신봉하는 누구도 믿을 수 없는 무정부 상태의 국제정치에서 북한을 믿을 수 없어서 완전한 비핵화를 우선 달성해야 한다고 주장하고 다시 평화협정에 서명했다고 군사적 조치를 취할 수 없다고 주장한다면, 상황 진단은 극단적 현실주의의 틀에서, 처방은 규범에 충실한 이상주의를 따르는 자가당착이다. 이는 다시 말해서 한반도 비핵화에 의미 있는 진전이 이루어지는 것을 원하지 않으면서 할 수 없는 이유나 계속 찾겠다는 것으로 보인다.

북한이 비핵화를 어느 수준까지 진행하면 물리적으로 되돌릴 수 없다.

북한의 입장을 고려해서 북한이 미국과 한국을 신뢰하고 비핵화를 추진할 수 있는 환경을 조성하는 것이 우선 되어야 한다. 일각에서는 독재자 김정은을 신뢰하고 정상적인 지도자로 대우하는 것에 대한 불만도 상당히 보인다. 닉슨 대통령이 마오쩌둥을 처음 만났던 1972년에도, 중국은 문화대혁명의 소용돌이 속에 정적의 제거, 교육의 마비, 역사적인 유적과 유물의 파괴, 전통문화의 파괴, 종교 탄압과 함께 34,800명의 희생자를 발생시켰다. 하지만 닉슨의 대중외교는 중국을 개혁개방의 길로 이끌었고 지금 중국 국민들의 경제상황과 인권상황은 70년대와 비교해서 극적으로 개선되었다.

한반도 운전자론은 일본의 아베정부의 주문과 미국 내 국내정치적 장애를 극복하고 우리 정부의 주체적 판단에 따라 한반도 평화를 위해 가장 합리적인 대안을 모색하는 것이다. 문재인 대통령의 8·15 경축사의 “평화가 경제”라는 메시지가 한반도 평화를 위한 비핵화 달성에 가장 효율적인 방법이 무엇인지를 단적으로 대변한다.

## Time is limited for the Korean Peninsula Peace Process



Caroline Kearney

Centre for Peace and Conflict Studies

The 2018 inter-Korean summits and the US - DPRK Singapore summit were opportunities that were built on the culmination of domestic political events over the past several years, and carried forward by the leadership in each country. This recent opening in the peace process is a window of opportunity that must be seized, as each leader's mandate to engage in this peace process is likely to expire in the near future. Furthermore, while the diplomatic process between the two Koreas is moving forward at a considerable pace, its speed is constrained by a stalled process between the DPRK and the US.

The immediacy of the issue can be seen in the US, as Congressional midterm elections in November could diminish support for President Donald J. Trump's approach towards the DPRK. In the ROK, President Moon Jae-in's approval rating has dropped rapidly due to domestic issues,

which could have a negative impact on his foreign policy mandate. And in the DPRK, Chairman Kim Jong Un can only demonstrate a certain amount of patience before he will need to choose saving face over tolerance for a disorganized US policy.

A review of the domestic political events in each country that have led to the recent presidential-level summits emphasizes the importance of this moment. Furthermore, an understanding of the fragility of present negotiations demonstrates the need to make significant and irreversible progress towards the normalization of diplomatic relations with the DPRK as soon as possible.

Democratic People's Republic of Korea: A path towards dialogue for economic advancement and peace on the peninsula.

While some economic reforms were introduced under Secretary Kim Jong Il, many were reversed. Under Chairman Kim Jong Un, the economy has seen major changes and economic reforms have accelerated. In 2013, Chairman Kim announced the byungjin line, a parallel pursuit of nuclear weapons development and economic advancement. The policy further stated that, once the nuclear weapons program was complete, the country's main focus would shift to economic advancement. While this policy concentrated a large portion of GDP towards the weapons program, it also improved the economy overall, particularly in Pyongyang. Under Kim, the DPRK has invested heavily in improving the standard of living in Pyongyang; expanded special economic zones to experiment with potential economic models; and implemented agricultural reforms to increase incentives for farmers and provide more decision-making rights to managers in state-owned enterprises.

However, the DPRK can only improve its economy and raise the standard of living for North Korean people to a certain extent without foreign income. Only 20% of land in the DPRK is arable, which is not sufficient to feed its population of 25 million people. Furthermore,

international economic sanctions block its primary exports, including coal, iron, ore, seafood and textiles. The DPRK will not be able to lift international economic sanctions, and further advance its economy, without improving diplomatic relations with the US and the ROK.

After the DPRK declared the nuclear weapons program a success in November 2017, it was consistent with byungjin that, one month later, the DPRK began to engage in diplomacy with the ROK. Kim offered dialogue in his 2018 New Year's Address by calling for easing military tensions between the Koreas and creating a peaceful environment on the peninsula. The Moon administration accepted this as an offer and proposed discussions on the DPRK's participation in the Winter Olympics in Pyeongchang. The successful diplomacy of the Winter Olympics resulted in two inter-Korean Summits in Panmunjom and a US - DPRK Summit in Singapore within the next six months.

Continuing on this path, in April 2018, Kim declared the byungjin line a success and announced a new strategic line, a new policy that would place full priority on economic construction and development. This shift to the economy can also be seen in articles released by government-run media this year, such as the Korean Central News Agency and Rodong Sinmun. Both media outlets have been publicizing articles to highlight Kim's frequent visits to factories and farms to encourage efficiency and productivity.

Further proof of the significance of the timing of the DPRK's decision to engage in dialogue is to compare past attitudes towards dialogue with the present attitude. President Moon offered dialogue to the DPRK from Berlin earlier in 2017, before the nuclear program was complete, and the DPRK did not accept. Also, in the past, the slightest aggression from the US or the ROK could derail talks. But even after President Trump threatened to cancel the Singapore Summit, the statement from the first vice-minister of Foreign Affairs of the DPRK offered patience, stating that

they “have willingness to offer the U.S. side time and opportunity” and that they “have the intent to sit with the U.S. side to solve problems regardless of ways at any time.”

However, the DPRK’s level of patience and eagerness to engage will not be open-ended. The DPRK leadership closely observes the levels of public support for Trump and Moon, and if their policies of engagement lose popular support, and the US cannot deliver on their side of the bargain, Kim will need to make the decision to save face with his citizens and end negotiations.

### **The Republic of Korea: A desire for peace on the peninsula and for government reform**

In the summer of 2016, frustration grew over former ROK President Park Guen-hye’s handling of domestic matters, such as neglect during the sinking of the Sewol Ferry and allegations of influence-peddling, as well as a failing foreign policy of confrontation towards the DPRK. South Korean citizens took to the streets to demonstrate their disapproval. These peaceful protests evolved into the infamous Candlelight Revolution, involving millions of South Korean citizens. It became the largest protest in the nation’s history and one of the most impactful and well-respected protests witnessed in recent decades.

The Candlelight Revolution influenced the National Assembly to pass an impeachment motion which was later upheld by the Constitutional Court. Sixty days later, Moon Jae-in was elected as President based on his campaign promises to improve inter-Korean relations, weed out corruption in the government and revitalize the domestic economy.

Since his election, Moon has worked tirelessly to pursue engagement with the DPRK and to convince Trump of the importance of doing the same. President Moon employed skillful diplomacy with Trump by

emphasizing and encouraging Trump's actions and statements that he could get behind, while gently but firmly stating his nation's intention to improve relations with the DPRK.

In the June 2017 US - ROK joint statement following Moon and Trump's first meeting, Moon secured a phrase from Trump that the US would support the ROK's "leading role in fostering an environment for peaceful unification of the peninsula." And in September of the same year, President Moon had to field Trump's accusation that he was appeasing the DPRK. During Trump's visit to Seoul in November, Moon continued to carefully cultivate his relationship with Trump, by praising his efforts for making America great again and entering into an agreement to purchase additional weapons from the US.

Throughout the Moon administration's Olympics diplomacy with the DPRK, Moon was able to balance the relationship between the DPRK and the US even at a time of heightened tensions. Soon after Moon secured an agreement to hold an inter-Korean summit, his administration was able to deliver an offer from Kim to Trump for a US - DPRK summit.

Following two successful inter-Korean summits, the Moon administration has moved forward rapidly with inter-Korean cooperation. An inter-Korean liaison office was opened last week in Kaesong, inter-Korean sports exchanges continue, and a third inter-Korean summit this year will be held this week. While there has been some pushback from the US, such as the block by the Commander of US Forces Korea of a joint railway inspection, the ROK is determined to rebuild the inter-Korean relationship.

While President Moon has attained the mandate to engage with the DPRK, over time, the patience of South Korean citizens will also be tested. Recent opinion polls show that Moon's approval rating has dropped below 50% due to domestic issues, particularly due to a still-sluggish domestic economy. Without improvements to the economy, as well as

progress between the US and the DPRK, Moon could soon lose popular support to continue inter-Korean diplomacy and cooperation.

The United States: “America-first” foreign policy and a President’s desire for history-making diplomacy

One of the primary reasons that Donald J. Trump won the 2016 US Presidential Election is because many Americans were dissatisfied with former President Barack Obama’s domestic and foreign policies. As far as foreign policy is concerned, many of the Americans who voted for and continue to support Trump promote a self-interested foreign policy which places America’s interests first and significantly less importance on nurturing the relationships of the nation’s traditional allies.

Trump’s mandate to negotiate with Kim comes from this desire of his base supporters for an “America-first” foreign policy. Within this frame, Trump has explained that his diplomatic engagement with the DPRK has reduced the nuclear threat towards the US, can lead to additional cancellations of joint US – ROK military exercises which will be a cost-saving measure for the nation’s military, and may lead to the prospect of bringing home some US soldiers from the peninsula at some point in the future. This justification, along with his supporters’ trust, has allowed him to move forward with the Singapore Summit, and likely a second US – DPRK Summit in the coming months.

Furthermore, while Trump’s rhetoric towards the DPRK has not been consistent, his administration did begin negotiations with the DPRK almost immediately after Trump assumed office. Joseph Yun, former US Special Representative to North Korea, was sent to the DPRK two months after Trump become President. Yun went to the DPRK to deliver the message that the US does not intend to be a threat but that denuclearization of the Korean Peninsula is essential. Negotiations

continued at this level with some progress, such as securing the release of one of the US prisoners in the DPRK. Following the ROK's diplomatic leadership and success, the US was able to transition lower-level negotiations into talks at the highest levels of the US government.

As regards personal motivations, Trump's negotiations with Kim are based on his desire to negotiate a history-making deal that no other president has made before and to achieve a deal that Obama, in particular, was not able to obtain. For example, his attempt to destroy the Iran deal is contradictory to his administration's diplomatic efforts with the DPRK, but in line with his wider goal to reverse all Obama-led policies.

Trump also has two significant obstacles to continuing diplomacy with the DPRK. There are certain members of his administration who are not in favor of dialogue with the DPRK, particularly National Security Advisor John Bolton, who has a long-standing tense relationship with the DPRK and continues to try to oppose engagement with the leadership. Furthermore, in November of this year, Congressional midterm elections will be held and Republicans are predicted to lose the majority in the US House of Representatives, and a loss in the US Senate is also possible. Without a Republican majority in the House and Senate to support his diplomacy with the DPRK, Trump may not have sufficient political capital to spend on negotiations with the DPRK.

### **A peace process too valuable to allow to collapse**

The domestic political events in the US, ROK and DPRK over the past several years have provided these nations' leaders an opportunity to move this peace process forward for the first time in 11 years. While they have taken the initial steps, their mandate to continue negotiations will have an expiry date.

The onus to break the current impasse is on the US. The Trump administration needs to fulfill its promise from the Singapore Summit

to sign a declaration to end the Korean War and to engage in confidence-building activities with the DPRK to build trust. The two Koreas should be allowed to lead on the improvement of their own relations, which will likely require exceptions from UN Security Council sanctions to be carried out. After all, this concerns their peninsula and the relations between their peoples.

The 73-year division of the Korean people is too tragic, the breakout of war too risky and peaceful relations on the Korean Peninsula too valuable to allow negotiations to break down and have to wait an indefinite amount of time for the next opportunity.

## 북한의 협상태도 변화를 통해본 남북정상회담과 한반도 비핵화 전망



문성묵

한국국가전략연구원 통일전략센터장

4월 27일, 2018 남북정상회담이 열린다. 이번 회담은 2000년, 2007년에 이어 세 번째 열리는 정상회담이다. 지난 2차례 회담과 다른 점은, 북측이 먼저 제의했고, 비록 판문점이지만 우리 측 평화의 집에서 열린다는 점이다. 아울러 이번 회담이 열리기까지 보여준 북한의 협상태도가 변화되었다는 점도 꼽을 수 있을 것이다. 그렇다면, 남북정상회담에서 어떤 결과가 나올 것인가? 우리가 바라는 진정한 북한 비핵화가 이루어질 것인가? 이 글은 북한의 협상태도가 과연 어떻게 변화되었는지 평가해 보고, 이런 변화가 회담 결과와 북한의 비핵화에는 어떤 영향을 줄 것인지에 대해 전망해 보려는 것이다.

### 북한의 협상태도 변화에 대한 평가

먼저 북한 협상태도의 변화된 점을 살펴본다. 첫째, 적극적인 의지가

다. 2000년대 우리 정부가 소위 햇볕정책을 추진할 당시, 북한은 남북회담이나 교류에 매우 소극적이었다. 우리 측은 회담이나 교류를 적극 추진하려 한 반면, 북측은 부정적인 태도를 보인 적이 많았다. 하지만, 지난 1월 1일 김정은 위원장(이하 김정은이라 함)의 육성 신년사에서 “2018년을 남북관계 발전의 사변적인 해로 만들자”고 언급한 이후 달라졌다.

둘째, 조건 없는 수용이다. 1월 1일 신년사가 나온 직후 우리 측은 그동안 단절되었던 남북 당국 간 회담을 제의했다. 그런데 북한은 아무런 이의 없이 우리 측 제의(날짜와 장소 등)를 전격 수용했다. 뿐만 아니라 북한의 조국평화통일위원회(이하 조평통이라 함) 리선권 위원장(이하 리선권이라 함)은 직접 회견을 열어, 김정은의 지시에 따라 그동안 단절되었던 판문점 연락채널과 경의선 군 통신선의 개통을 발표했다. 이후에도 북측은 우리 측 제의에 대해 별다른 이의를 달지 않았다. 이는 과거와는 판이하게 달라진 측면이다.

셋째, 파격적인 행보이다. 김정은이 신년사에서 밝힌 바대로 평창올림픽의 성공을 진심으로 기원한다는 메시지에 따라 선수단 22명을 비롯하여 예술단과 응원단, 태권도 시범단을 비롯하여 500명이 넘는 인원이 남측을 다녀갔다. 강릉과 서울에서 삼지연 관현악단으로 구성된 북측 예술단의 공연이 있었다. 이뿐만이 아니었다. 평창올림픽 대표단의 일원으로 김여정 북한 선전선동부 제1부부장을 김정은의 특사자격으로 보냈다. 백두혈통이 우리 측을 방문한 것은 6.25전쟁 이후 처음 있는 일이라는 평가가 있었다. 김여정은 문재인 대통령을 예방한 자리에서 가급적 빠른 시일 내 평양을 방문해 달라는 김정은의 구두 메시지와 함께 친서를 전달했다. 이후 우리 측은 3월 초 정의용 국가안보실장과 서훈 국정원장 등 대북 특사단을 평양으로 파견하여 3월 말 남북정상회담 개최, 김정은의 비핵화 의지 확인, 북한의 핵미사일과 재래식 무기는 남측을 향해 불사용 등 주요 합의사항을 발표했다. 이어 우리 특사단은 미국 트럼프

대통령을 예방하여 북한의 비핵화협상 의지를 전달하고 북미정상회담 합의를 도출해 냈다. 이 같은 북한 협상태도의 변화는 최고지도자인 김정은의 의지에서 비롯된 것으로 평가할 수 있다.

하지만, 이러한 태도 변화에도 불구하고 달라지지 않은 점도 발견된다. 첫째, 합의사항의 일방적 취소나 변경 이후 이렇다 할 해명이 없다는 것이다. 지난 1월 20일 예술단 방남공연을 앞두고 현장 실사를 하기로 한 사전점검단의 방남일정을 돌연 하루 연기한다고 통보해 왔다. 별다른 해명도 하지 않았다. 이뿐만이 아니다. 1월 30일 금강산에서 남북합동문화공연을 가지기로 합의했었지만, 하루 전인 1월 29일 밤 10시에 돌연 취소하겠다고 통보해 왔다. 북측이 밝힌 이유를 보면 어이가 없다. “남측 언론이 평창올림픽과 관련해 북한이 취하고 있는 진정어린 조치들을 모독하는 여론을 계속 확산시키고 있다. 북한 내부의 경축 행사에 시비를 나선만큼 합의된 행사를 취소하지 않을 수 없다.”는 것이었다. 이는 북한이 보여 왔던 상투적 행태의 반복이 아닐 수 없다. 2001년 2월 초 남과 북은 철도·도로 연결의 군사적 보장을 위한 합의서를 교환하기로 한 바 있다. 그런데 북측은 직전에 행정상의 이유로 교환할 수 없다면 서 약속을 일방적으로 취소했다. 2000년 11월 북측에서 개최하기로 한 제2차 남북국방장관회담을 우리 측의 국방백서 내용을 문제 삼아 일방적으로 거부하기도 했다. 이러한 행태는 헤아릴 수 없이 많다.

둘째, 대남도발에 대한 반성이 없다는 점이다. 지난 4월 2일, 김영철은 남측기자단을 만나 “남측에서 천안함 폭침 주범이라는 사람이 저 김영철”이라며 자기를 소개한 일이 있다. 실제 천안함 피격 당시 정찰총국장이며 천안함을 어뢰 공격한 연어급 잠수정이 정찰총국 편제라는 점에서 그가 주 책임자임은 피할 수 없는 사실임에도 불구하고 그는 이를 농담처럼 농치려 한 것이다. 남북관계 개선을 추진해야 할 책임자가 과거 자기들의 군사도발로 인해 희생된 우리 장병들을 모독하는 발언을 할 수 있는 것인가? 우리 정부는 2018 남북정상회담 표어로 “평화.

새로운 시작”으로 정했다고 한다. 평화로운 한반도, 새로운 남북관계의 시작이 되려면 과거 잘못된 관행을 바로잡는 계기가 되어야 함은 물론이다.

셋째, 용어혼란 전술이다. 우리 특사가 김정은을 만나고 돌아와 북한은 비핵화 의지가 분명하다는 언급을 했다. 김정은이 시진핑 주석을 만나 정상회담을 한 후 발표된 내용을 보면, 한미가 북한의 선의에 단계적, 동시적 조치를 취하면 비핵화 협상이 진전될 수 있다고 했다는 얘기가 있다. 그리고 선대의 유훈 운운했다고 한다. 우리가 바라는 비핵화는 북한 핵에 대한 폐기를 말하는 것이다. 하지만 선대의 유훈이라는 비핵화는 조선반도의 비핵화, 즉, 주한미군과 한미연합연습 시, 그리고 수시로 전개되는 미군의 전략자산을 말하는 것이다. 같은 비핵화라는 용어를 사용하지만 그 해석과 의미는 전혀 다르다. 이런 용어혼란전술은 그동안 북한이 보여준 상투적인 협상전술이다. 북측이 남북관계 획기적인 개선 운운하면서 종래의 행태에 변함이 없는 것이다.

## 남북정상회담 결과와 북한 비핵화 전망

지금까지 살펴본 북한 협상태도를 기초로 본다면 긍정적 전망과 부정적 전망이 동시에 가능하다. 우선, 변화된 모습을 통해 본다면, 북한이 진정성을 가지고 협상에 임할 것이고, 우리가 바라는 결과 도출을 기대할 수 있을 것이다. 남북정상회담에서 북한이 비핵화의 시한을 못 박아, 빠른 시간 내 핵과 미사일의 완전한 폐기(CVID: Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement)와, 이에 따라 제재 해제와 미국, 일본과 수교, 평화협정 체결 등을 합의하고 구체적인 문제는 북미정상회담으로 이양하는 합의 도출을 기대할 수도 있다. 남북관계 개선과 관련하여 이산가족 문제와 군사적 긴장완화를 위한 조치로서 천안함피격, 연평포격 등 과거 잘못된 도발을 바로잡고 충돌방지를 위한 실질적인 합의와 남북관계 개선을 위한 다방면적인 회담과 교류에 대한 내용 합의도 기대

할 수 있을 것이다.

그러나, 북한의 달라지지 않은 협상태도를 기초로 본다면, 기대 이하의 결과가 될 수 있다. 북한 비핵화에 대한 실천적 조치를 도출하기 어려울 수도 있다. 북한은 기본적으로 북핵문제는 남북 간 논의할 사항이 아니라는 입장을 보여 왔다. 지난 1월 9일 남북고위급회담 종결회의에서 북측 리선권은 우리 측이 비핵화 관련 언급에 대해 유감을 표명한 바 있다. 따라서 이번 정상회담에서 “한반도 비핵화를 위해 공동으로 노력한다.”는 정도의 원론적 합의만 하고, 나머지 문제는 미국과 해결할 테니 우리 민족끼리 정신에 따라 남북관계를 획기적으로 발전시켜 나가자고 요구할 수 있다. 아울러, 군사위협 해소와 체제보장을 거론하면서 주한미군 철수 및 한미연합연습의 중단 등 수용 곤란한 요구나, 단계적·동시적 조치를 고집한다면 협상이 결렬될 가능성도 있다. 따라서 우리로서는 확고한 입장으로 협상에 임해야 한다. 북한 비핵화에 대해 한국과 미국이 한목소리를 내고 북한이 이에 호응해 오도록 설득해야 한다. 그래야 남북정상회담이 북미정상회담의 길잡이 역할을 할 수 있기 때문이다.

## 한반도 비핵화과정에 따른 평화체제의 가능조건과 전망



황수환

고려대학교 일민국제관계연구원 연구교수

### 시작: 신뢰 만들기

6.12 북미정상회담에서 미국은 북한에 체제보장을 제공하기로 약속했고, 북한은 한반도의 완전한 비핵화를 약속했다. 북미정상회담의 합의 사항이 순조롭게 진행될 것이라는 기대는 지난 7월 마이크 폼페이오 미국 국무장관의 방북 이후 양국 사이의 입장 차가 나타나면서 전망이 어두워지기 시작했다. 폼페이오 국무장관은 방북 성과에 대해 생산적이라고 평가하면서도 동시에 “북한이 비핵화 일정표도 안 내놨다”고 주장했고, 북한 역시 “일방적이고 강도같은 비핵화 요구만 하고 갔다”라고 비난했기 때문이다. 그리고 8월 초 존 볼턴 미국 백악관 국가안보보좌관은 방송을 통해 북한이 실질적 비핵화 조치를 취하지 않는다고 비난했다. 하지만 북한은 풍계리 핵실험장 폐기, 동창리 서해위성발사장 해체, 한국전쟁 미군 전사자 유해 55구 송환 등 나름의 조치를 취했다고 주장

했다. 이러한 양측 간의 입장 차이는 한반도 평화체제 구축 과정에서 지속적으로 나타날 것으로 예상된다. 이는 상호불신이 신뢰로 이어지지 못하고 있는 역사적, 구조적 문제가 존재하기 때문이다.

1953년 정전협정 이후 약 65년여간 남북은 물론 북미 역시 상호 불신하고 적대시하며 지내왔다. 특히 푸에블로호 납치사건, 미루나무 도끼 사건 등 북미 양측의 불신을 증가시키는 사건이 발생하기도 했다. 2018년 6월 북미정상회담이라는 역사적 사건이 발생하면서 지난 반세기 이상 진행된 과거의 불신이 사라질 것이라는 기대가 존재했다. 하지만 합의사항을 이행하고 실천하는 과정에서 지난 반세기 이상 지속된 불신으로 인해 양국 간 신뢰는 쉽게 형성되기 어려울 것으로 보인다. 신뢰는 하루아침에 형성되는 것이 아니라 탐 쌓기와 같이 차근차근 조심히 만들어 가야 하는 과정이기 때문이다.

리용호 북한 외무상은 지난 8월 4일 아세안지역안보포럼(ARF) 연설에서 북미 간 신뢰는 하루아침에 쌓아지는 감정이 아니며 충분한 신뢰조성을 위해서는 반드시 쌍방의 동시적인 행동이 필수적이며 할 수 있는 것부터 하나씩 순차적으로 해나가는 단계적 방식으로 비핵화문제를 해결해 나가자고 했다. 즉 신뢰조성을 통해 북미정상회담에서 합의한 모든 조항들을 균형적, 동시적, 단계적으로 이행해나가는 새로운 방식만이 평화체제를 구축하는 데 성공할 수 있는 유일하고 현실적인 방안이라 주장했다. 한반도 평화체제의 가능조건 중 핵심은 신뢰형성이라 강조했다. 합의사항의 이행은 신뢰형성의 시작이라는 것이다.

#### 사례: 예비적 기초협정의 과정

평화협정이 체결된다고 해서 곧바로 신뢰가 형성되고 평화체제가 구축되는 것은 아니다. 그리고 하나의 평화협정으로 평화체제가 구축되는 것도 아니다. 다수의 협정이 체결될 수 있다. 일반적으로 분쟁을 해결하

기 위해 논의하는 시작단계에서 당사자 간 상호 신뢰를 형성하고 의제를 공유하기 위해 예비적 기초협정이 체결된다. 북아일랜드의 평화협정인 ‘성 금요일 협정’이 체결되기 전에도 수차례의 예비적 기초협정이 체결됐다. 보스니아의 평화협정인 ‘데이턴 협정’이 체결되기 전에도 마찬가지였다. ‘성 금요일 협정’과 ‘데이턴 협정’이 실질적이고 기본적인 성격을 지닌 평화협정이었다면, 이에 앞서 상호신뢰 구축과 의제 공유를 위한 다수의 예비적이고 기초적 성격의 협정이 체결될 수 있다는 것이다.

평화협정의 체결로 평화가 달성되는 것은 아니라는 역사적 사례는 이스라엘·팔레스타인, 수단, 콜롬비아 등 다양한 분쟁사례에서 평화협정 체결과정을 보면 알 수 있다, 해당 사례에서 보면 평화협정 내용에 대한 입장 차이와 협정을 반대하는 세력들의 반발로 인해 그 합의사항이 제대로 지켜지지 못했고, 이 과정에서 여러 다양한 내용의 평화협정이 체결되는 과정이 나타났다. 결국 평화협정은 어느 하나의 평화협정 체결로 완성되는 것이 아니라 이해관계가 있는 각 당사자 간 여러 협정이 체결되는 과정이 거듭 진행됐다. 평화협정이 체결됐다고 하더라도 이를 보완하고 이행하기 위한 후속 합의들이 보장받을 수 있는 또 다른 제도적 장치가 필요하며, 이 과정에서 끊임없는 의견 조율과정과 합의사항의 이행노력이 필요하다는 점이 신뢰를 형성하기 위한 과정이라는 점을 알 수 있다. 평화협정의 체결을 결과가 아닌 과정적 관점에서 바라봐야 하는 이유이기도 하다.

따라서 ‘과정으로서의 평화체제’를 보면 단순히 전쟁의 법적 종결에 국한되는 것이 아니라 내적, 외적 차원의 여러 긴장요인들을 포괄적으로 해결하면서, 평화를 제도화하고 정착시켜 나가는 장기적 과정을 의미한다. 즉 단순히 하나의 협정이 아니라 장기적 관점에서 다수의 예비적 기초협정을 통한 신뢰가 형성되는 과정을 통해 평화체제가 구축될 수 있다는 입장이다.

## 전망: 비관과 낙관 사이에서

2018년 4월 27일 판문점 선언에서 비핵화와 평화체제의 관계를 제시했다. 남북 정상은 남과 북은 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위하여 적극 협력해 나가고, 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인했다. 종전선언과 평화협정이라는 ‘정치적·법적인 평화’와 남북 간 불가침 및 군사적 신뢰구축 조치를 통한 ‘사실상의 평화’를 만들어 가기로 합의했다. 그리고 6월 12일 북미 정상회담 합의문에서도 북미 관계정상화 추진, 한반도 평화체제 구축, 한반도의 완전한 비핵화의 순서로 합의했다. 순서상으로 보면 북미 관계정상화와 한반도 평화체제 구축을 위한 노력이 한반도 비핵화에 영향을 미치는 구조로 되어있다. 평화체제의 속도가 비핵화를 완성하는 속도에 영향을 끼치는 구조로 합의한 것이다.

결국 한반도 평화체제는 남북관계의 진전, 정전체제의 극복, 관계정상화, 한반도 비핵화의 실현으로 가능하다. 이러한 요소들이 종합적으로 진행될 때 평화체제가 구축될 수 있다. 그리고 적극적 평화체제를 구축하기 위해서는 평화협정이라는 규범, 원칙, 규칙, 절차 등의 제도적 집합뿐만 아니라, 신뢰와 인식의 변화를 통한 상호관계의 실질적 변화를 포괄하는 개념으로 인식해야 할 필요도 있다.

신뢰형성을 두고 비록 뜬구름 잡는 일이라 비난할지라도 신뢰가 형성되지 않으면 아무것도 진전되지 않는다. 모든 일의 시작과 끝에는 신뢰가 있다. 종전선언도 평화협정도 궁극적인 평화체제 구축도 신뢰가 핵심이다. 비핵화의 검증(verification)도 신뢰의 문제이다. 아직도 한반도에서는 불신이 너무 많다. 불신으로 시작하면 과정에서도 불신, 결과에서도 불신으로 평화체제의 구축은 요원할 수 있다. 반세기 이상 불신으로 가득했던 한반도에서 지금부터 제대로 된 신뢰가 형성된다면 평화체제를 위한 발걸음은 오늘부터 시작될 수 있다.

## 한반도 비핵화를 위한 우리의 인식전환



이성우

제주평화연구원 분쟁해결연구부장

한반도의 비핵화과정에 대해 학자들은 지난 1년간 2번의 중요한 게임의 전환을 이론적으로 설명해야 했다. 북한이 IAEA의 핵사찰을 거부한 1992년 말에는 북한의 핵무기 개발 가능성에 대해 반신반의했다. 초기 국제정치 이론들의 상당수가 기술적 또는 국제적 제약으로 “북한은 핵을 개발하지 못할 것이다”는 결론을 설명하는 데 중점을 두었다. 북한의 핵개발에 대해 심각하게 인식하게 된 것은 2006년 1차 핵실험의 시작으로, 비핵화의 필요성이 대두되었다. 이후 6차 핵실험까지 북한이 핵개발 기술을 확보하면서 그 위협의 실체적 가능성이 드러나는 과정에, 북한 핵문제에 대한 한국의 해법은 “죄수의 딜레마”에 기초한 것이었다. 남북한이 서로 불신하는 국제정치의 무정부 상황에서 북한을 설득하여 협력의 선택으로 유도하면 한반도의 비핵화를 통한 평화와 남북한의 공동의 번영이 가능하다는 이론이었다.

죄수의 딜레마 게임의 문제는 보상구조(payload)에서 남한의 오해 또

는 의도된 무지가 있었다는 점이다. 북한은 남한이 원하는 핵을 포기하는 대가로 체제의 안전을 요구했지만, 남한은 우리가 제공하는 교류협력의 경제적 지원을 핵 포기의 대가로 생각했다. 이러한 보상구조에 대한 오해는 진보 대통령과 보수 대통령 시기에 공통적이다. 다만 차이가 있다면 진보 정부에서 웃는 얼굴이었다면 보수 정부에서는 화난 얼굴로 요구했다는 정도일 것이다. 이러한 오해 또는 의도된 무지에 대한 북한의 생각은 북한이 핵을 포기하고 남한의 지원을 받는다면 언젠가는 북한이 흡수되는 남한 주도의 통일 가능성이 커질 것이라는 판단에 이르렀다.

최악의 시나리오라고 할 수 있는 흡수통일을 피하기 위한 북한의 선택은 상투적인 정치구호 같지만 “핵 무력의 완성”이었다. 2017년 6차 핵실험을 통한 수소폭탄 실험성공, 화성 14호 발사실험을 통한 대륙간탄도 미사일 실험성공, 그리고 인명살상은 하지 않지만 군사 장비를 파괴하는 전자기탄(EMP·Electro Magnetic Pulse)개발을 공언하면서 한반도 비핵화는 “치킨게임”으로 갑자기 전환되었다. 대립하는 양측 당사자가 자신의 의지를 관철하기 위해 자신의 생명을 걸고 상대방의 굴복을 받아내려는 무모한 상황으로 전개되었다. 북한의 미국 본토에 대한 핵공격과 미국의 북한 수뇌부에 대한 침수작전은 한반도의 군사적 긴장을 전쟁직전의 수준으로 끌어올렸다.

2018년 초 북한의 평창 동계올림픽 참가 결정은 치킨게임에서 가능한 전쟁 직전의 군사적 긴장을 끝내고 게임의 전환이 일어났음을 의미한다. 이후 한반도 상황이 “어떤 게임으로 전환했을까?”에 대한 질문을 가다듬기도 전에 4월의 판문점 남북정상회담과 6월의 싱가포르 미북정상회담의 결과, 비핵화와 종전선언의 교환은 서로의 선택을 조율(coordination)해야 이익을 극대화할 수 있는 “사슴사냥 게임”으로의 전환을 의미하는 것으로 드러났다. 북한이 원하는 체제보장을 미국이 제공하고 한국과 미국이 원하는 비핵화를 북한이 제공함으로써 한반도에 평화와 번영이 남북한 모두에게 공유될 것이라는 인식을 공유하는 것이다.

최수의 딜레마 게임에서 치킨게임으로의 전환은 그 동기까지 명확하게 이해가 되었지만 치킨게임에서 시슴사냥 게임으로의 전환에 핵심은 “미군이 주둔하더라도 북한의 체제안전을 미국이 보장한다면 비핵화에 동의한다”는 북한의 명확한 의사표시에 따라 가능해진 것이다. 과거 북한은 한국이 제안하는 어떤 종류의 평화적 협력에 대해서도 정치공세라고 할 만큼 집요하게 전제조건으로 항상 미군철수를 제시했던 전례에 비추어 볼 때, 북한의 선택 동기에 대해서는 여전히 풀리지 않는 질문이 남아있었다. 한반도의 평화와 번영의 공존 가능성에 대한 북한의 태도와 동기의 전환을 설명할 수 있는 실마리는 국내 종편방송사의 다큐멘터리를 통해서 해소되었다.

2018년 북한의 현재 실상을 결론적으로 실제적인 차원에서 규정하면 국제사회의 제재에도 불구하고 “상당한 수준의 발전”에 도달했다는 자신감이 보였고, 미국 및 남한과의 관계적 차원에서 규정하면 “미국의 군사적 위협이 해소되면” 체제 생존은 가능하다는 자신감이 보였다. 이 두 가지 판단을 종합하면 김정은 위원장은 “북한은 이제 전쟁으로 잃어버리기에는 너무 가까운 경제적 성과를 달성했기 때문에 미국의 군사적 위협이 해소되면 제재를 해소하고 통제된 외국자본과 기술의 수입을 통해서 북한의 경제적 발전을 충분히 달성할 수 있다”고 판단하고 있는 것처럼 보인다.

다큐멘터리가 보여주는 김정은 시대는 시대에 들어서서 완성되었다는 평양 시내의 미래과학자거리를 중심으로 높은 빌딩이 북한 과학자들의 주거지라는 사실과 건물 외관의 채색은 새로운 변화를 보여주려는 체제 광고판 같은 의미를 가졌다. 다음으로 보여주는, ‘대동강 수산물 식당’은 평양 시민들의 식생활 여건의 개선과 함께 식당 수족관 안의 철갑상어는 평양의 안정적인 전력공급을 보여주는 지표로 북한에 대한 국제사회의 제재 아래에서도 정치 및 경제적으로 상당한 내적 안정을 확보한 것으로 해석된다. 평양 한복판에 있는 ‘문수 물놀이장’의 여러 시설은 한국 수준

과 비교해도 손색이 없는 수준이었고 이 시설은 외국인 관광객이 아니라 평양시민을 위한 시설이라는 점에서 북한의 지도부가 적어도 핵심계층으로 알려진 평양시민들의 생활수준을 유지시킴으로서 체제이반을 방지할 만큼 국가 관리를 하고 있다는 것을 의미한다. 평양교원대학에서 초등학생을 대상으로 하는 공개수업 장면은 초등학생의 지리교육에 가상현실을 활용하는 이른바 4차 산업혁명에 따른 변화에 적극적으로 대응하고 있다는 것을 보여주었다. 그리고 남북한 축구경기장에서 일반주민들을 대상으로 남한의 언론에 인터뷰를 허용한 것은 북한의 당국자들이 적어도 평양 시내에서는 자신감을 가지고 있는 것으로 해석되었다.

한반도의 비핵화를 달성하고 남북한이 평화와 번영을 공유하기 위해서 우리의 인식이 먼저 변해야 한다. 험벗고 굶주리고 공개처형과 인권 침해가 만연하는 북한의 단면에 대한 확신과 북한 정권에 대한 불신으로서는 한반도의 평화와 번영을 달성하기 힘들다. 평양 이외의 지방도시의 북한 주민들의 삶의 수준은 아직 열악하다는 것은 사실이다. 선택받은 평양시민이 아니라 일반 북한주민들의 삶의 수준을 개선하기 위해서는 비핵화의 전략적 선택이 “사슴사냥 게임”으로 전환했다는 우리의 인식의 변화가 필요하다. 1972년의 미중정상회담 당시의 중국 국민들의 삶의 질을 현재와 비교한다면, 그래서 남북한은 정상회담을 통해서 평화와 번영을 공유하려는 적극적 노력이 필요하다. 최악의 경우 “사슴사냥 게임”이 틀렸다고 하더라도 미국이 주도하는 경제제재를 유지하고 북한에 대한 압박을 계속하는 한 미국과 한국이 없을 것은 그다지 많아 보이지 않는다.

## 한반도 정세의 전환과 비핵화 전망



이성우

제주평화연구원 분쟁해결연구부장

한반도의 평화와 번영은 남북한 모두의 궁극적 이상이라고 하지만 탈냉전 이후 현실 국제정치의 흐름에서 볼 때, 남한이 흡수통일을 정책 목표로 정책을 추진하는 만큼 체제생존을 확보해야 하는 위기에 처한 북한에 개혁개방은 위험한 선택이었다. 소련의 붕괴와 함께 탈냉전이 시작된 1990년대 초반 이후 북한은 체제의 생존을 보장받기 위한 가장 효과적인 수단으로 “핵 개발”을 선택했다. 북한의 생존전략으로서 핵 개발을 설명하는 이론은 국제정치이론으로 “비대칭균형”이다. 문제의 핵심은 사회주의권의 붕괴에 따른 외교적 고립과 국가경제의 피폐로 인민의 상당수가 아사하는 국가위기를 맞은 북한이 남한과 재래식 군비 경쟁을 지속할 국력도, 이를 추진할 의지도 고갈된 상태에서 “핵 개발”을 유일한 대안으로 선택했다는 점이다. 이와 동시에 북한 지도부는 “선군 정치”와 “병진노선”과 같은 정치구호를 통해 고난의 행군에도 주민들의 반대와 비판을 완화하고 지지와 협조를 동원하여 핵과 미사일을 개발하

였다.

25년여에 걸친 북한의 핵 개발 노력은 2017년 말 6차 핵실험 성공선언과 노동 14호 대륙간 탄도탄 발사 실험으로 미국 본토에 대한 공격능력을 입증함으로써, 북한은 미국과 양자대화를 가능하게 하는 한반도 문제에서 주도권을 갖는 의미의 “게임 체인저(game changer)”를 손에 쥐게 되었다. 미국의 입장에서도 북한의 핵 개발 능력을 무시하고 북한의 붕괴를 기다리던 전략적 인내의 종료를 의미하는 점에서 게임 체인저(game changer)인 것이다.

2018년에 3차례에 걸친 남북정상회담과 싱가포르 미북정상회담을 통해 한반도 비핵화가 가시권에 들어온 것처럼 보였지만 미국의 중간선거 이후로 예정되었던 미북정상회담에 대한 후속조치가 지연되면서 한반도 비핵화가 소강상태를 맞이하고 있고 부정적인 전망도 다수 제시되고 있다. 한반도 평화와 번영의 유일한 대안은 대화와 협상을 통한 비핵화이다. 현재의 소강상태를 돌파하고 협상을 통한 비핵화를 달성하는 대안을 제시하고자 한다.

첫째, 비핵화에서 가장 중요한 변수는 미국과 북한의 신뢰 확보이다. 역사적으로 전쟁 이외에는 상호 접촉이 없었던 미국과 북한이 대화와 협력을 통한 비핵화와 체제안전보장을 맞교환하기 위해서는 상호신뢰가 확보되어야 한다. 비핵화 과정에 미국이 북한에 제공하는 것은 외교적 승인 그리고 불가침과 체제보장과 같은 소프트 파워(soft power)의 성격을 가진 무형물의 소극적 부작위임에 반해, 북한이 미국에 제공하는 것은 핵의 포기과 검증 그리고 미사일 해체와 같은 하드 파워(hard power)의 성격을 가진 유형물의 적극적 포기이다. 유사한 성격의 자산을 거래하는 경우보다 다른 성격의 자산을 거래하는 과정에 거래비용이 높은 만큼 상호신뢰가 더 중요한 역할을 하게 된다. 비핵화의 진전을 위해서 미국은 북한의 비핵화 진전에 상응하는 단계적 제재완화를 어느 정도 수용하는 완화된 협상의 자세를 보여줘야 북한의 핵 포기과정을

출발시키는 동력을 확보할 수 있다.

둘째, 한반도 비핵화의 결산을 의미하는 종전선언과 평화협정에서 중국의 역할을 적절히 관리하는 것이다. 비핵화에 따른 한반도 현상변경에 따라 주변국들은 기득권의 상실에 대하여 민감한데 그중에서도 중국이 가장 민감하다. 중국은 비핵화 이후에도 한반도 북단에 대한 영향력을 유지하고 친미정권이 한반도를 주도하는 상황은 원하지 않는다. 이러한 불안감이 한반도 비핵화에 대한 일관성이 부족한 대응으로 나타난다. 중국은 과거 6자회담구조에서는 미국에 미·북 양자회담의 필요성을 역설했다. 최근에 와서 트럼프 대통령이 미·북 양자구도로 북핵문제의 해법을 모색하자 중국은 다시 6자회담의 다자구도를 요구하고 있다. 시진핑 주석은 지난 9월 블라디보스토크에서 열린 동방경제포럼에서 한반도 비핵화의 당사자는 남북한과 미국이라고 언급하면서 비핵화에서 한 걸음 물러서는 입장을 밝힌바 있다. 북한의 비핵화에 중국의 소극적 대처는 미중무역 분쟁에서 미국에 적극적으로 대응을 할 수 없는 현실적 한계를 드러내는 것이다.

셋째, 우리 내부의 남남갈등을 효과적으로 관리하는 것이다. 북한문제는 국내선거에서 항상 진보와 보수로 진영을 나누어 이른바 최소승자연합(minimum winning coalition)을 결성하는 유발성 이슈로 활용되어 왔다. 이미 2020년 4월 국회의원 선거를 염두에 두고 ‘대화와 협상을 통한 한반도 비핵화 정책’을 ‘북한 퍼주기’의 친북프레임으로 몰아 보수성향의 유권자를 결집시키려는 시도가 나타나고 있다. 비핵화를 향한 대북정책 그리고 궁극적 지향점인 통일정책은 한반도의 평화와 번영을 보장하는 대화와 협력을 통해서 달성되어야 한다는데 진보와 보수가 합의를 이루어야 한다. 선거도 원칙을 지키면서 여야가 경쟁해야 하는 게임이라는 인식이 우선되어야 한다. 비핵화의 정책수단으로 대화와 협상보다 대결과 압박을 선택하더라도 선거에서 이기기만 하면 된다는 선거전략은 여론의 준엄한 심판을 면키 어려울 것이다.

## 북한 위성사진 분석의 과학과 정치학: 삭간물 미사일기지 논란



김연호

한미경제연구소 연구위원

북한 삭간물 미사일기지에 대한 위성사진 분석을 놓고 한국과 미국에서 큰 논란이 일었다. 과거에도 북한의 핵과 미사일 관련 시설의 위성사진 분석이 뉴스 헤드라인을 장식한 적은 꽤 있었지만, 이렇게 정치적으로 논란이 된 적은 별로 없었다.

그간 위성사진은 상당한 객관성과 정밀성을 담보하는 수단으로 인식돼 왔다. 그러나 이번 논란을 통해서 위성사진 분석 역시 내용 자체보다는 해석과 타이밍이라는 정치성이 중요하게 작용할 수 있다는 점이 발견된다.

### 북한 위성사진의 역할

북한의 핵과 미사일 위협의 고도화로 인해 관련정보에 대한 외부세계의 수요는 전례 없이 높아지고 있으나 일반인들이 접근할 수 있는 객관적

정보는 찾기 어렵다. 이런 상황에서 몇 년 전부터 등장한 대북 위성사진 분석은 민간차원에서 북한 내부 동향을 파악하는 중요한 단서가 됐다. 핵과 미사일 관련 동향뿐만 아니라 북한의 장마당과 주요 시설의 변화를 파악하는 데 유용한 수단으로 자리 잡았다. 이에 따라 전 세계 언론이 대북 상업용 위성사진 분석결과를 자주 인용하고, 북한문제를 다루는 전문가들도 구글어스의 위성사진을 활용하고 있다.

구글어스 위성사진 분석은 미국의 커티스 델빈이 대표적인 인물로 북한 전역의 부문별 위성사진을 수집해 데이터베이스를 구축하고 탈북자와 전문가들의 증언과 조언을 바탕으로 교차검증을 하고 있다. 구글어스는 일반인들이 무료로 접근할 수 있다는 장점이 있기는 하지만, 상업용 위성사진만큼 해상도가 높지 않고 최신 버전을 구하기 어렵다는 단점이 있다. 경우에 따라서는 수개월 또는 수년 전 사진밖에 구할 수 없다. 반면 상업용 위성사진은 군사용 위성사진보다는 해상도가 낮지만, 비교적 자세히 북한 지역을 관찰할 수 있는 해상도(0.5m)를 확보하고 있으며, 가깝게는 수일 또는 수주 전 촬영한 것이기 때문에 최신 동향 파악에 요긴하다.

## 북한 위성사진 분석 메커니즘에 대한 오해

문제는 한국에서 종종 미국 연구기관의 상업용 위성사진 분석 메커니즘을 오해해 분석 내용 자체보다는 그 배경에 주목한다는 데 있다. 이번 삭간몰 미사일기지 사건도 일정부분 그 경우에 해당하는 것으로 보인다. 상업용 위성사진 분석으로 가장 유명한 미국 '38노스'와 이번에 논란이 된 삭간몰 미사일기지 보고서를 낸 미 국제전략문제연구소(CSIS)의 '분단을 넘어'(Beyond Parallel)는 둘 다 연구프로젝트에 불과하다. '38노스'의 경우 3~4명의 연구원이 주제 선정, 위성사진 구입, 분석가 섭외, 보고서 편집 등을 맡고 있으며, '분단을 넘어' 역시 이와 사정이 크게

다르지 않을 것이다. 한 장에 많게는 수천 달러에 이르는 위성사진을 구입하고 이를 판독할 전문가에게 용역비를 지급할 예산을 확보한다면 수행이 가능한 프로젝트이다.

물론 분석대상에 대한 전문성과 위성사진 분석가 네트워크를 확보할 만큼 역량 있는 싱크탱크가 수행할 수 있는 프로젝트임은 분명하다. 현안을 한발 먼저 찾아내는 순발력과 판단력이 있어야 하고, 군사용 위성사진보다 해상도가 낮아도 사진을 판독할 수 있는 경험 많은 전문가들을 섭외해야 한다. 때로는 탈북자와 다른 전문가들의 교차 검증도 필요하다. 그러나 영화에서나 나올 법한 시설과 규모로 판독작업이 비밀리에 이뤄지고 있다고 생각한다면 오해가 아닐 수 없다. 그런데도 이 단순한 메커니즘의 연구프로젝트를 미국 정보기관의 산하조직 혹은 정보기관과 긴밀한 협조관계에 있는 조직 정도로 오해하는 사람들을 한국에서 종종 발견하게 된다.

뉴욕타임스가 삭간물 미사일기지 보고서를 보도하자, 상당수 한국 언론은 북미 고위급 회담이 북한의 요구로 연기된 뒤 대북압박을 강화하려는 ‘미국의 의도’가 엿보인다는 분석을 내놓았다. CSIS가 자체적으로 이런 정보를 획득하기는 어렵고, 트럼프 행정부가 의도적으로 고급 정보를 CSIS에 흘렸을 가능성이 있다는 것이다. 그러나 위에서 설명한 위성사진 분석 메커니즘을 알고 있다면, 상식적으로 ‘미국의 의도’가 개입됐다고 보기는 매우 어렵다. 삭간물 보고서 주저자인 조셉 버뮤데즈는 북한 군사전문가로 잘 알려진 인물로 원래 지난 2014년부터 ‘38노스’에서 대북 위성사진 분석 용역 일을 해오다, 2017년 말부터 CSIS의 ‘분단을 넘어’ 프로젝트의 위성사진 분석 용역도 병행했다. 그러다 올해 10월 ‘38노스’와 결별하고 영상분석 담당 선임연구원으로 CSIS에 영입됐다. ‘38노스’가 거의 독점해오던 대북 위성사진 분석 시장에 CSIS 한국 프로그램이 도전장을 내밀면서 경쟁구도가 생기기 시작한 것이다. 그리고 버뮤데즈가 영입된 이후 첫 번째 결과물로 자신이 1985년부터 개인적으

로 진행해 오던 북한 미사일 인프라에 대한 연구작업을 토대로 삭간몰 미사일기지 보고서가 발표된 것이다. 말하자면 이 보고서는 기존 버뮤데즈 개인 연구작업의 업데이트 버전인 것이다.

## 뉴욕타임스 기사의 정치성

삭간몰 보고서가 이 시점에 발표된 배경에 ‘미국의 의도’와는 상관없는 CSIS 내부사정이 작용했을지라도, 뉴욕타임스 1면 기사로 다뤄지고 다른 미국 언론들도 뒤따라 보도함으로써 홍보효과를 톡톡히 봤다는 사실은 부인할 수 없다. 북미 핵협상 교착상태라는 정치적 상황이 이 같은 상승작용을 촉진했다. 그런데 최초 보도를 한 뉴욕타임스 기사는 해석과 타이밍이라는 정치성을 다분히 내포했다는 점에서 주목할 만하다. 보고서는 북한 미사일 기지들의 현황을 위성사진 분석을 통해 제시하고 있을 뿐이다. 정치적 해석은 삭간몰 보고서의 ‘북한의 동창리 서해 위성발사장의 폐기(약속)에도 불구하고 CSIS가 파악한 북한 미사일 기지들의 한국과 미군에 대한 위협은 여전하다’와 개괄 보고서의 ‘북한 미사일기지들은 최종적이고 완전히 검증 가능한 비핵화(FFVD) 거래에서 신고, 검증, 폐기의 대상이 돼야 할 것이다’가 전부이다. 개괄 보고서에서는 오히려 북한의 미사일기지 배치 패턴이 ‘논리적’이라고 평가했다. 북한은 자신이 불시의 외부 침략에 대해 방어태세를 갖춰야 하는 전쟁상태에 있다고 여전히 믿고 있으며, 이 같은 미사일기지 운용은 북한으로서는 당연하다는 것이다.

반면 뉴욕타임스 기사는 CSIS 보고서 내용을 보도하고는 있지만, 핵심 논지는 ‘싱가포르 북미 정상회담을 계기로 북한의 핵과 미사일 위협이 사라졌고 이후 북미협상이 순조롭게 진행돼 왔다’는 트럼프의 말은 모두 거짓이라는 데 맞춰져 있다. 한마디로 트럼프의 대북정책은 실패했으며 삭간몰 미사일기지가 그 증거라는 것이다. 여기에 더해 보고서

공동 저자인 빅터 차 CSIS 한국석좌는 뉴욕타임스와의 인터뷰에서 트럼프 대통령이 북한으로부터 미사일 시험장과 관련시설을 몇 군데 폐쇄하는 양보를 받아내고 덜컥 한반도 평화협정을 체결해주는 불리한 거래(bad deal)를 할까 우려된다고 밝혔다. 차 석좌는 북한의 미사일 위협은 여전한데 트럼프 대통령은 이런 거래를 하고도 승리를 선언할 것이라는 전망도 내놓았다. 보고서 주저자인 버뮤데즈는 북한의 미사일 기지 운용이 군사전략상 '논리적'이라는 입장을 같은 뉴욕타임스 기사에서 재확인했지만, 한국과 미국 언론 대부분이 이 같은 주 저자와 공동 저자의 미묘한 입장 차이를 주목하지 않았다.

뉴욕타임스 기사는 11월 중간선거에서 하원을 되찾은 민주당이 내년 초 새 회기가 시작되면 트럼프 대북정책을 어떤 식으로 공격할지 보여주는 예고편이라고 할 수 있다. 당장 상원 외교위원회 동아태소위 민주당 간사인 에드워드 마키 의원은 '트럼프 대통령이 김정은에게 놀아나고 있다', '김정은 정권이 핵무기와 미사일 계획을 중단하고 되돌리는 구체적인 행동을 취할 때까지는 트럼프 대통령뿐만 아니라 마이크 폼페이오 국무장관도 북한과 회담을 해서는 안 된다'고 밝혔다. 며칠 전까지만 해도 트럼프 대통령에 보낸 공개서한에서 대화를 통한 북핵문제 해결을 지지했던 마키 의원에게 대북 강경노선으로 선화할 수 있는 재료를 뉴욕타임스 기사가 제공한 것이다. 사안의 민감성을 파악한 트럼프 대통령은 다음날 트위터 메시지에서 뉴욕타임스 기사는 가짜뉴스라고 반박했다.

사정이 이런데도 불구하고 이번 사안에 '미국의 의도'가 담겨 있다는 분석은 CSIS 보고서와 뉴욕타임스 기사를 정확하게 해석했는지에 대해 의구심을 갖게 한다. 최근 들어 '워싱턴의 분위기'를 묻는 한국의 지인들에게 필자는 백악관과 주류 둘 중 어느 쪽의 분위기냐고 되묻는다. 미국 조야 안에서도 공화당과 민주당은 중간선거 이후 북핵 문제에 관해 각자 상당히 복잡한 계산을 하고 있을 것이다. '미국의 의도'를 논할 때 논리적 추론이나 의구심에 기댈 경우 매우 위험할 수 있는 이유이다.

## 북한의 '기만'과 미국 주류

'북한의 미사일기지 운용은 큰 기만(great deception)'이라고 보도한 뉴욕타임스 기사는 미국 전문가들의 못매를 맞았다. 북한의 미사일기지 운용은 유엔 안보리 대북결의 위반이기는 하지만 북미 간에 어떠한 관련 합의도 아직 없기 때문에 '기만'이라는 표현은 사실관계를 왜곡한다는 지적이다. 이에 대해서는 대북협상파인 미 사회과학원의 리언 시걸, 북미 핵협상 회의론자인 헤리티지 재단의 브루스 클링너, 북핵협상을 담당했던 전직 미 고위관리들도 같은 입장이다. 뉴욕타임스 기사에 대한 비판은 진보와 보수의 구별이 없는 것이다. 심지어 CSIS 보고서의 주저자인 버뮤데즈는 포린 폴리시와의 인터뷰에서 자신이라면 '큰 기만'이라는 표현을 쓰지 않았을 것이라고 지적했다.

그러나 미국 주류 언론은 대체로 뉴욕타임스의 '오보'를 슬쩍 덮어줬다. 뉴욕타임스는 공식 트위터에서 해당 기사에 문제가 없음을 거듭 밝혔고, CNN과 NBC는 주한미군과 한국에 대한 북한의 미사일 위협이 여전히 존재한다는 데 초점을 맞췄다. 월스트리트 저널은 보고서 내용을 단순히 전달하는 데 그쳤다. 워싱턴 포스트와 ABC는 전문가들의 입을 빌어 '북한의 기만'은 아니라는 점을 지적했다. 문제의 핵심은 뉴욕타임스의 '오보'가 아니라 트럼프 대통령 스스로 과대포장한 북미 핵협상이라는 태도를 보였다. 트럼프 대통령의 '가짜뉴스' 프레임과 대결하고 있는 주류 언론의 입장에서는 자칫 트럼프 대통령 편들기로 비치는 것을 경계하고 있는 모양새이다.

북미 핵협상에 대해 비판/회의론을 견지하고 있는 주류 한반도 전문가들도 입장은 마찬가지다. 클링너는 싱가포르 북미정상회담 이후 5개월이 지났지만 북미 간에는 여전히 '한반도 비핵화'의 정의조차 합의되지 않았으며, 문재인 정부의 우선순위는 북한을 옹호하고 북한에 경제적 혜택을 주는데 있다고 지적했다. 빅터 차 역시 트위터에 '어떻게 한국이

북한의 미신고 미사일 기지를 옹호할 수 있는가? 가짜 외교를 위해서?' 라고 주장했다. 물론 '북한의 기만' 주장은 교착상태에 빠진 북미 핵협상을 더 어렵게 만들 뿐이라며 뉴욕타임스 기사의 정치적 의도를 지적하는 전문가도 있으나, 일련의 북미/남북 정상회담에도 불구하고 북한 핵의 위험성에는 변화가 없으며 트럼프와 문재인 정부가 전하고 있는 김정은의 비핵화 의지도 의심스럽다는 시각이 더 강해 보인다. 그만큼 트럼프 행정부의 대북협상에 대한 미국 주류 언론과 전문가들의 냉소적 시각이 상당히 단단하다는 방증이기도 하다.

## 성공적 핵무기 폐기 협상의 사례와 함의: 1987년 워싱턴 정상회담



한인택

제주평화연구원 연구위원

북핵문제의 해결을 위하여 동북아에서 ‘정상회담의 시대’가 열리고 있다. 당초에는 4월 말 남북 정상회담, 5월 초 한중일 정상회담과 한일 정상회담, 5월 중 한미 정상회담, 5월 말 북미 정상회담의 순서로 정상회담이 개최될 것이라고 기대되었으나, 예상치 못하게 북중 정상회담이 먼저 개최되었고 북일 정상회담, 남북미 정상회담의 가능성도 언급되고 있다. 앞으로 상황의 전개에 따라서는 양자, 다자 정상회담이 더 많이 개최될 수 있을 것이다. 연이어 개최될 정상회담에 대비하고 최선의 결과를 낳기 위한 준비가 필요하다.

워싱턴 정상회담: 성과 없던 정상회담과 실패한 정상회담이 만들어낸 성공작

역사적으로 정상회담은 위기에 대처하고 평화를 이루는 데 중요한

역할을 해왔다. 대표적인 예가 1987년 12월 미국의 레이건 대통령과 소련의 고르바초프 서기장의 워싱턴 정상회담이다. 이 회담에서 미소 정상은 그다음 해에 있을 서울 올림픽의 성공적인 개최를 위한 한반도 긴장완화를 포함한 다양한 의제를 논의하였다. 워싱턴 정상회담의 가장 큰 직접적 성과는 중거리 핵무기를 폐기하는 중거리 핵전력 조약(INF: Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty)의 조인이었다. 이 조약을 통해서 미소는 퍼싱-2나 SS-20와 같은 중거리 핵미사일을 폐기하기로 합의하였다. 퍼싱-2나 SS-20는 고체연료를 사용하기 때문에 신속 발사가 가능해서 상대방을 선제타격하는 데 이상적이었다. 따라서 중거리 핵전력 조약은 바로 미소 양국이 보유하고 있는 핵선제타격용 미사일을 폐기하는 것을 의미하였다. 이러한 합의는 지금의 시점에서도 쉽지 않겠지만 미소 간의 핵경쟁과 냉전이 한창이던 당시의 시점에서는 상상하기 어려운 결정이었다. 나아가 워싱턴 정상회담은 1991년에 미소가, 역사상 가장 규모가 크고 복합적인 군비통제조약인 전략무기감축협정(START: Strategic Arms Reduction Treaty)을 체결하는 데 기여하였다. START의 결과로 2001년 기준 미국과 러시아가 보유한 전략핵무기의 80%가 폐기되었다. 이러한 결과를 보고 역사가들은 워싱턴 정상회담이 냉전의 종식을 낳았다고 평가하고 있다. 따라서 한반도의 비핵화와 냉전의 종식을 과제로 하고 있는 우리로서는 워싱턴 정상회담의 성공요인을 눈여겨볼 필요가 있다.

1991년 전략무기감축협정의 체결이 1987년 중거리 핵전력 조약의 체결을 바탕으로 한 것처럼, 워싱턴 정상회담의 성공은 그 이전에 열렸던 2회의 레이건-고르바초프 정상회담을 바탕으로 한 것이었다. 레이건 대통령과 고르바초프 서기장은 1985년 11월 제네바에서 첫 정상회담을 가졌고, 1986년 10월 아이슬란드 레이카비크에서 두 번째 정상회담을 가졌다. 흥미로운 사실은 제네바 정상회담과 레이카비크 정상회담이 각기 성과가 없었던 회담(제네바 정상회담의 경우)이나 실패한 회담(레이

카비크 정상회담)으로 당시에 평가받았다는 점이다. 고르바초프 서기장이 취임하고 채 1년도 되기 전에 개최된 제네바 정상회담에서 고르바초프 서기장은 미국이 소련을 신뢰하지 않는다고 비난하였고 레이건은 이에 대응해 소련이 공격적으로 행동한다고 비난하였다. 레이건 대통령과 고르바초프 서기장은 또한 인권문제, 특히 전략방위구상(SDI: Strategic Defense Initiative)을 놓고 팽팽히 대립한 것으로 알려져 있다. 제네바 정상회담이 끝나고 공동성명은 발표되었지만 구체적인 성과가 있었던 회담은 아니었다.

1986년 레이카비크 정상회담의 결과는 더 암울하였다. 레이카비크 정상회담은 회담이 끝나고 공동선언문조차 발표할 수 없었던 실패한 회담이었다. 회의가 끝나고 미소 양국은 서로에게 회담 결렬의 책임을 떠넘기려고 했으며, 회담 결렬로 인해 촉발된 것은 아니었지만 레이카비크 회담이 끝나고 며칠 뒤부터는 미소 양국이 자국에 주재 중인 상대국의 외교관들을 추방하는 등 관계가 악화되었다.

## 워싱턴 정상회담의 성공요인

성과가 없었던 제네바 정상회담과 결렬되었던 레이카비크 정상회담에도 불구하고 어떻게 워싱턴 정상회담은 성공할 수 있었던 것일까? 이에 대한 해답은 우선 고르바초프 서기장의 집권에서 찾을 수 있을 것이다. 고르바초프 서기장은 중거리 미사일뿐만 아니라 모든 핵무기를 폐기할 용의가 있었다. 고르바초프가 그런 생각을 하게 된 배경에는 핵으로 인한 인류공멸의 위험성을 깊이 인식하였다는 점도 있지만, 그가 추구했던 개혁개방정책을 추진하기 위해서는 자원과 평화가 필요하였기 때문이다. 경제를 희생시키기 위해서는 국방비를 축소할 필요가 있었고 평화, 특히 미국과의 원만한 관계가 필요하였다. 하지만 고르바초프의 집권은 이미 1985년에 이루어졌기 때문에 집권 후 레이건과 가진 3번의

정상회담 중에서 처음 2번의 회담은 성과가 없었고 왜 마지막 회담만 성공하였는지를 충분히 설명하기 어렵다.

마지막 정상회담의 성공은 고르바초프의 인식과 진심을 레이건이 직접 확인하고 신뢰할 수 있었기 때문에 가능하였다. 제네바 정상회담과 레이카비크 정상회담은 표면적으로는 성과가 없고 실패했다고 알려져 있지만, 두 차례의 만남을 통해서 레이건은 고르바초프의 인식과 진심을 개인적 차원에서 확인하였고 신뢰할 수 있었다. 워터게이트 사건을 보도해 유명해진 밥 우드워드가 저술한 Shadow: Five Presidents and the Legacy of Watergate에 따르면 레이건은 차매로 인해서 그의 대통령 재임기에 대한 거의 모든 기억이 지워졌으나 유일하게 어느 아늑한 방에서 이름을 기억하지 못하지만 한 세계적인 지도자와 함께 화롯가 옆에서 대화를 하였던 것을 기억하였다고 한다. 레이건이 말하는 이 대화는 제네바 정상회담 때 고르바초프와 가졌던 대화이다. 차매로 인해 대부분의 기억이 지워진 후에도 생각이 날 정도라면 제네바 정상회담이 고르바초프에 대한 레이건의 인식을 얼마나 변화시켰는지는 짐작하고도 남는다.

변화한 것은 레이건만이 아니었다. 제네바 정상회담이 성과를 거두지 못하고, 레이카비크 정상회담이 결렬된 데에는 미국의 전략방위구상(SDI)에 대한 미소 간의 이견이 중요한 원인이었다. 고르바초프는 어떠한 경우에도 SDI를 받아들일 수 없었다. 그러던 고르바초프가 나중에는 SDI에 대한 입장을 바꾸었다. SDI에 대한 고르바초프의 인식이 바뀌게 된 직접적인 계기는 SDI의 현실적 무용성에 대한 과학자들의 견해를 접했기 때문이다. 따라서 고르바초프의 이러한 인식변화는 엄격히 말하면 정상회담을 통하여 발생한 것이 아니다. 하지만 고르바초프가 정상회담을 통해서 레이건과 미국도 평화를 원하고 있다는 사실을 체감하지 못하고 미국을 계속 위협으로만 인식하였다면 과학자들의 객관적인 견해라도 받아들이기 어려웠을 것이다. 레이건에 대해 갖게 된 이해와

신뢰가 고르바초프가 갖고 있던 SDI에 대한 불필요한 공포를 잠재웠던 것이다.

인식을 변화시키고 신뢰를 구축하는 정상회담을 위하여

정상회담을 통해서 각국이 기존에 가지고 있는 입장만을 되풀이한다면 굳이 정상회담을 개최하는 의의가 없을 것이다. 레이건-고르바초프 정상회담이 우리에게 주는 함의가 있다면, 성공적인 정상회담이란 인식의 변화와 신뢰구축을 수반한다는 것이다. (물론 이에는 고르바초프 같은 전향적 지도자의 존재라는 커다란 전제조건이 있다.)

비핵화가 이루어지기 위해서는 인식의 전환이 있어야 한다. 북한은 진정한 평화가 핵무기를 개발하여 상대방을 핵전쟁의 공포에 떨게 할 때 찾아오는 것이 아니라 상대방과 함께 협력할 때 찾아온다는 사실을 깨달아야 한다. 한편 다른 나라들은 북한이 핵무기를 개발하게 된 동기를 이해하고 북한의 우려를 완화하기 위해서 노력하여야 한다. 유럽이나 동남아에서는 일찍이 협력적 안보로 인식의 전환이 이루어졌으나 동북아에서는 그 단계까지 인식의 발전이 이루어지지 못하였다.

인식의 변화는 단시간 내에 이루어지는 것이 아니고, 공동합의문 등을 통하여 문서화될 수 있는 것도 아니다. 따라서 너무 조급한 마음으로 정상회담에 임하는 자세는 바람직하지 않다. 표면적인 성과가 없더라도 심지어 결렬이 되더라도 정상회담을 통해서 상대방의 인식과 의사를 확인할 수 있다면 그 자체로서 커다란 성과이다.

정상회담이 성공하기 위해서는 무엇보다도 인식변화와 신뢰구축이 가능할 수 있는 여건을 마련하는 것이 필요하다. 그러한 여건이 구체적으로 무엇을 의미하는지는 분명하지 않지만, 한 단초는 다른 이 아닌 고르바초프에게서 찾을 수 있어 보인다. 고르바초프는 2번째 미소 정상회담을 앞두고 레이건 대통령에게 “런던 혹은 아이슬란드 정도의 중간

지역에서 만나 형식에 치우치지 말고 비공개로 준비 통제 문제를 솔직하게 논의하자”는 제안을 하였다(김연철 저, 『협상의 전략』 281 페이지에서 재인용). 그 결과 제2차 레이건-고르바초프 정상회담은 인구 10만 명 남짓한 조용한 도시인 레이카비크에서, 그것도 작고 외진 2층 건물에서 개최되었다. 고르바초프의 제안은 그가 젊었을 때 흑해 연안의 휴양지에서 근무했던 경험에서 비롯된 것으로 보인다. 모스크바와 달리 휴양지가 주는 자유로움과 여유는 인식의 전환을 촉진하고 신뢰의 구축을 돕는다는 사실을 고르바초프는 경험을 통해서 알았던 것이다.

한국은 그동안 G20 정상회의, 핵안보 정상회의 등을 성공적으로 개최하여 국제사회에 기여하고, 국가적으로도 위상을 제고하고 영향력도 강화한 바 있다. 이러한 경험을 살려서, 앞으로 개최될 정상회담 중의 일부는 한국에서 개최되도록 노력할 필요가 있다. 한반도 문제에 있어서 한국이 당사자이기 때문이다. 한반도에서 냉전 종식의 물꼬를 튼 노태우 대통령과 고르바초프 서기장 간 한소 정상회담은 북한을 의식한 고르바초프 서기장의 제안으로 한반도 남단의 섬인 제주도에서 개최되었다. 만약 다시 제주도에서 정상회담이 개최된다면, 한소 정상회담이 개최되면서 시작된 한반도 냉전 종식의 모멘텀이 바로 그 발상지인 제주도에서 결실을 보는 의의가 있을 것이며, 각국의 정상들이 제주도에서 고르바초프가 제안한 것처럼 형식에 치우치지 않고 허심탄회하게 논의한다면 한반도의 비핵화에도 한 걸음 더 가까이 갈 수도 있을 것이다.

## 한국과 미국의 정당정치 재편성과 한반도 평화체제 전망



이성우

제주평화연구원 분쟁해결연구부장

현대 국제정치의 논의에 있어서, 현실주의 시각에서조차 국제체제 결정론을 완화하여 왈츠(Kenneth Waltz)는 개별국가의 행위에 의의를 부여했고, 국제정치와 국내정치의 연계를 인정하는 흐름이 구성주의로 나타났다. 현실주의에서는 국제질서의 구조가 개별국가의 행위를 결정한다는 단선적 논리에서 개별국가의 행위가 국제질서의 구조를 변경할 수 있다는 가능성을 인정한 것이다.

한국의 대외정책을 이야기할 때마다 접두어처럼 언급되는바, “주변 4강에 둘러싸인 약소국”이자, 동아시아 국제질서 속에서 상대적으로 열세인 국력에도 불구하고 여론과 국내정치는 한국의 대외정책 및 대북정책에 영향을 미친다는 점은 부인할 수 없다. 문재인 정부의 대북정책이 이전 정부와는 상당히 다른 방향에서 추진되고 있으며 여론의 상당한 지지를 얻고 있다. 이런 점에서 한국의 대외정책을 둘러싼 유권자들의

재편성(realignment)이 일어나고 있다고 할 수 있으며 대외정책의 방향을 설명하기 위해서 이에 대한 이해가 필요하다.

정당정치의 재편성(party realignment)은 양당정치 체제에 기초한 미국정치에 있어서 특정 지역 유권자들의 특정 정당에 대한 지속적이고 고정적인 정당지지에 구조적인 변화를 일으키는 현상을 말한다. 역사적으로 여러 차례 재편성 현상이 발생했지만 가장 정치적으로 함축적인 것은 남북전쟁 이후 지속적으로 민주당을 지지해오던 백인 유권자들의 견고한 남부(Solid South)가 1964년 대통령 선거에서 공화당 후보에 대한 지지로 돌아서고, 이후 지금까지 견고한 공화당 지지로 남아있게 된 사건이다.

한국의 정당정치도 2017년 5월 대통령선거와 2018년 6월 지방선거를 지나면서 정당정치의 재편성 과정이 구체화되고 있는 것으로 보인다. 2014년 전남의 순천·곡성지역 재보궐선거에서 자유한국당 후보가 당선된 것을 시작으로, 2017년 대통령선거에서는 영남지역에서 문재인 후보에 대한 지지가 20% 정도를 유지했으며, 2018년 지방선거에서는 확실히 재편성이 일어난 것으로 볼 수 있다. 미국은 텍사스 출신 민주당 존슨 대통령이 민권법안(Civil Rights Act of 1964)에 서명하면서 남부주의 백인 유권자들로 하여, 민주당을 떠나 공화당으로 밀어내는 역할을 했다고 판단한다. 이와 달리 한국 정당정치의 재편은 국내정치보다는 국가안보 및 대북정책과 관련이 있다.

북한의 핵개발에 대한 보수정부의 강경정책이 실효를 거두지 못하고 2017년 말 한반도의 전쟁위기가 고조되는 가운데, 2017년 11월 13일 유엔총회가 2018 평창동계올림픽의 성공적인 개최를 위한 ‘올림픽 휴전 결의안’을 만장일치로 채택했다는 소식에, 역설적으로 국내 여론은 기존의 강경일변도의 대북정책에 대한 비판과 함께, 남북대결에 수반되는 군사적 충돌의 위협을 제거하기 위한 해법으로, 평화에 기초한 대화와 협상에 대한 지지를 확산하였다. 국내정치적 분위기가 전환된 상황에

서 4·27 및 5·26 남북정상회담과 6·12 미북정상회담에서는, 압박과 제재를 주로 하는 강압적 대북정책에서 교류와 협력을 주로 활용하는 유화적 대북정책으로 접근하였고, 이러한 전환이 국내 정당정치 재편성을 주도했다.

미국의 경우, 1964년 민권법안에 대한 선 벨트(Sun Belt) 지역 백인 유권자와 2016년 오바마 케어에 대한 러스트 벨트(Rust Belt) 지역의 중산층이 공유했던 사회·경제적 위기의식이 재편성을 주도했다면, 한국은 2018년, 북한의 핵 위협에 직면한 수도권을 중심으로 전국적 차원에서 유권자들이 정치 재편성을 주도했다. 이러한 재편성이 일어난 원인은 첫째, 북한의 비핵화를 위한 강경접근 중에서 군사적 선제공격을 통한 외교수술식 제거가 아니면 실지로 비핵화를 달성하기 어렵고, 오히려 전면전 양상으로 확대될 수 있는 선제공격은 한국이 선택할 수 있는 대안이 아니라는 판단에 있다. 이와 동시에 북한에 대한 강경정책인 제재와 압박만으로는 비핵화를 달성할 수 없고 대화와 협상을 동반해야 된다는 점을 자각하게 되었기 때문이다.

둘째, 시대의 변화에 따른 세대의 변환이 가장 큰 요인이다. 1987년 민주화 항쟁을 주도한 386세대는 이제 50대가 되었고 그때 태어난 6·29세대가 30대가 되었으며, 냉전의 아픔에 가장 많이 노출되었다고 할 수 있는 1950년에 태어난 6·25세대는 68세가 되었다. 2017년 기준으로 우리나라 전체인구 5,178만 명 중에서 만 70세 이상의 인구는 5백만 명으로 9%에 불과하다. 이에 비해서 20대에서 59세까지 인구는 3,137만 명으로 전체인구의 60%를 차지한다. 전후 세대와 민주화세대가 바라보는 북한과 35세 나이의 북한 지도자 김정운을 바라보는 시각은 냉전시기와는 다르다.

셋째, 남한과 북한에 대한 상대적 국력의 평가에 대한 시각이 달라졌기 때문에 대북정책에서 이념적 선호의 역할이 감소하고 이성적 판단의 역할이 증가하게 되었다. 남북한의 상호관계에서 전쟁이 아닌 교류협력

이 진전된다 하더라도 - 북한의 무력적화통일의 가능성도 낮게 보지만 - 북한의 체제붕괴를 전제로 하는 흡수통일의 비용도 떠안고 싶지 않은 합리적 판단이 지배적인 여론이 되었다. 보수가 주도해온 북한의 위협에 대한 과장된 이념공세가 설득력을 얻지 못하게 되었고 진보가 주도해온 조건 없는 화해와 협력도 지지를 받지 못한다. 지금의 대북정책이 여론의 지지를 받는 것은 제재와 압박을 유지한 상태에서 비핵화의 진전이라는 잣대로 북한의 태도변화를 확인하고 교류와 협력을 확대하려는 자세에 있다.

넷째, 한반도 주변국가와의 관계를 놓고, 국내 여론의 주변국에 대한 평가는 기존의 이념의 틀을 깨고 실질을 파악하게 되었다. 한·미·일 동맹의 우방인 일본은 한반도 비핵화의 진전에 납치일본인 문제해결이라는, 본말이 전도된 요구를 통해 비핵화 과정에 휘방을 놓는 듯한 태도를 보였다. 중국은 북한의 비핵화를 6자회담이라는 다자구도로 추진할 때는 미·북의 양자구도가 적절하다고 양자회담에 적극적으로 임하지 않은 미국을 탓하다가, 미북정상회담을 개최하는 상황에서는 양자구도보다는 6자회담의 다자의 틀로 가져와야 한다고 주장하였다. 미국의 트럼프 대통령에 대해서 한국 여론이 가졌던 호전적 이미지와 달리, 현재 협상을 통한 한반도 비핵화에 적극적인 태도를 보이고 있다는 점을 통해 주변국의 한반도 정책에 숨겨진 현실을 직시하게 되었다.

결과적으로 한국정치의 재편성은 한반도 비핵화에 따라서 발생하는 추진과정의 위협요인, 비핵화를 달성하는 과정에 주변국의 이해관계, 비핵화와 한반도 평화체제의 정착으로 거두게 될 이익에 대한 정확한 이해를 바탕으로 가능해진 것으로 판단된다. 지방선거 이후 문재인 정부에 대한 요구사항에서 “이제는 경제”라는 주문이 주목과 함께 설득력을 얻고 있다. 역대 정부의 업무수행 능력에서 경제가 차지하는 중요성은 재론의 여지가 없지만 현 정부에 있어서 경제를 정상화시키는 것과 대북 정책은 별개로 다루어야 한다. ‘이제는 경제’라는 말은 ‘북한 핵은 해결

되었다' 또는 '북한 핵 문제는 충분하다'는 전제를 받아들이는 것처럼 들린다. 지금 시점에서 국가의 장기적인 발전을 위해서는 경제도 중요하지만 한반도 비핵화가 우선 처리되어야 한다. 국가의 생존과 안위는 국민이 잘 먹고 잘사는 문제보다 우선한다.

## 미국의 중간선거 결과와 한반도 비핵화: 비핵화의 전망에 대한 wishful thinking



이성우

제주평화연구원 분쟁해결연구부장

미국의 중간선거(midterm election)는 4년 임기의 대통령이 취임한 2년 차에 치러지면서 대통령의 업무성취를 평가하는 성격을 가진다는 점에서 중간평가의 성격을 가지는 명칭을 얻게 되었는데, 우리나라의 언론과 유권자가 미국의 중간선거 결과에 이렇게 지대한 관심을 가진 적이 없었다. 우리나라 유권자들이 미국의 중간선거에 대해 지대한 관심을 가지게 된 이유는 트럼프 대통령이 추진하는 2차 미북정상회담을 포함해 한반도 비핵화 프로세스의 전망에 결정적인 변수가 될 것이라고 보기 때문이다.

당초에 이번 중간선거는 상원 100석 중에서 35석을 새로 선출하는데 이 중에서 민주당이 26석을, 공화당이 9석을 차지하고 있어서 민주당이 과반을 탈환하기 위해서는 35개 선거구 28곳에서 승리해야 하기 때문에 다수의석을 탈환하는 것은 쉽지 않다. 하지만 상원과 달리 435석 전체를

새로 선출하는 2년 임기의 하원은 민주당이 절대적으로 유리한 상황으로 보았지만 현재 미국의 중간선거가 예측불가의 혼전상태로 접어들고 있다는 보도가 이어진다. 당초 하원은 민주당이 다수의석을 차지할 것이라는 전망이 85%로 확실하다던 예측에서 트럼프 대통령의 규제개혁과 경제를 위해서 공화당을 지지해달라는 호소가 효과를 발휘하면서 민주당의 낙승은 어려울 것 같다는 보도가 계속되고 있다. 민주당의 우세를 예견하는 근거는 오바마, 클린턴과 같은 민주당 주요 인사에 배달된 소포폭탄의 테러미수 사건과 유대교 회당의 총격사건이 반트럼프 정서를 자극했다고 보는 한편, 민주당에 우세한 상황에 위기의식을 느낀 중도와 보수의 트럼프 지지 세력이 결집할 것으로 보는 것이다.

미국 중간선거에서 핵심 이슈는 경제, 중요범죄와 관련한 총기규제 그리고 반이민정서로 압축되는데 이는 모두 국내정치 이슈로 유권자들의 경제적 안정과 사회적 안전이 주요 관심사이다. 국제관계 이슈는 트럼프 대통령이 참모들에게 중국과 무역전쟁에 대한 타협안의 마련을 지시했다는 것도 정확히는 경제 이슈에 가깝다는 점에서 북한의 비핵화는 주요 이슈에서 한 걸음 비껴나 있다. 그래도 우리 국내의 정치권과 언론이 트럼프의 중간선거 선방에 대한 관심을 기울이는 것은 북한의 비핵화를 추진하는 트럼프가 정치적 동력을 상실할 것인가 추진력을 얻을 것인가에 대한 관심 때문이다.

북한의 비핵화 과정에 핵심은 여전히 미국은 비핵화를 완성해야 제재를 해제할 수 있다는 것이고 이에 반해서 북한은 비핵화의 진전에 따라서 단계적인 제재 완화를 요구하고 있다. 트럼프 대통령의 입장에서 중간선거 전에 비핵화에 대한 의미 있는 진전이 없는 상태에서 북한에 대한 제재를 완화하는 유화정책은 미국의 주류언론이 비판하는 것처럼 정치적 부담이 따르는 결정이다. 하지만 중간선거에서 승리한다면 북한의 비핵화에 좀 더 주도적으로 전격적인 조치를 취할 수 있는 여지가 생긴다.

현재 전개되는 트럼프의 중간선거에 대한 관심과 북한 문제의 연계에

있어서 미국의 주류언론의 비판적인 시각과 우리 주류언론의 비판적인 시각은 그 기원이 다르다고 할 수 있다. 미국의 경우 경제, 이민과 같은 국내정책에 대한 이견으로 미국의 주류언론은 북한의 비핵화에 대하여 완전한 비핵화가 달성되기 전에 제재완화를 할 수 없다는 엄격한 원칙주의를 주장하고 있다. 이에 반해서 우리나라의 경우 국내정치적 상당부분에 있어서 최소승자연합을 구성하는데 북한문제는 쟁점이슈로 작용했다. 지금도 보수당은 문재인 정부의 북한에 대한 적극적인 비핵화의 노력을 ‘북한 퍼주기’, ‘국민연금 200조 요구’, ‘NLL포기’, ‘비무장지대 철수는 국방포기’와 같은 이념대결의 프레임으로 몰아가면서 정부를 비판하고 있다. 급기야 리선권 위원장의 우리 기업인을 향한 ‘냉면이 목구멍으로 넘어가느냐’는 발언은 진위여부를 떠나 한반도 비핵화와 평화정책을 위한 대북정책에 대한 이성적인 평가를 마비시킬 만큼 감정적인 북한협조를 전제로 하고 있다는 점에서 위험하다.

정치적 상황전개에 대한 전망은 기본적으로 객관적인 사실에 대한 설명이 아니라 발언하는 사람의 선호를 이야기하는 의견(opinion)이다. 비핵화의 진전으로 한반도에서 새로운 장을 열어야 하는 측과 현상유지를 통해서 기존의 이해관계를 유지하려는 측이 각자의 선호에 부합하는 의견을 제시하는 것이다. 심리학의 용어인 wishful thinking의 개념 정의는 증거, 논리 그리고 실재에 근거하는 것이 아니라 상상으로 만족을 줄 수 있는 것에 근거해서 신념을 형성하거나 결정을 내리는 것이다. wishful thinking은 신념과 욕구 사이의 갈등을 해결하는 과정에 발생하는 산물이다.

미국의 중간선거 결과에 따라, 하원에서 공화당이 다수의석을 잃을 수도 있고 유지할 수도 있다. 물론 미국 양당제도의 특성상 다수의석을 점유하는 정당이 하원 상임위원회의 위원장을 모두 독식하는 특성이 있지만 민주당이 하원의 과반의석을 획득한다고 해도 트럼프 행정부의 대북정책을 완전히 뒤집는 결과는 없을 것이다. 공화당이 승리하여 상하

양원 모두 다수당을 점유한다고 해도 트럼프 대통령이 공언했던 속지주의 국적취득을 전면 폐지하는 정책의 실행은 쉽게 이루어지지 않을 가능성이 높다. 같은 논리적 연장선에서 민주당이 하원에서 과반을 상실하는 상황이 온다면 트럼프 대통령은 자신의 재선을 위해서 가시적인 업적의 필요성 때문에 한반도의 비핵화를 더 적극적으로 추진할 가능성도 있다. 이것이 한반도의 비핵화를 절실히 바라는 필자의 wishful thinking일 거라는 비판도 가능하지만 미국의 정치는 극단적인 이념대결보다는 미국의 국익을 위해서 의회와 행정부가 타협을 통해 중간합의점을 찾아가는 관행이 더 일반적인 시스템이다.

## 미국 중간선거 이후 미북정상회담과 한반도 비핵화 전망

홍양호

국민대학교 한반도미래연구원장

미국 중간선거는 미국 언론의 사전 예측대로 상원은 공화당이 승리하여 총의석의 과반을 차지하게 되었고, 하원은 민주당이 승리하여 총의석의 과반을 차지하게 되었다. 그리하여 미국 중간선거 결과에 따른 정치적 지평의 변화가 미국의 대북정책과 한반도 비핵화 추진 과정에 어떠한 영향을 줄지가 관심사가 되었다. 대체로 중간선거 결과는 트럼프 정부의 경제정책, 조세정책, 반이민정책 등 대내정책에는 상당한 영향을 끼칠 것으로 보나, 한반도 비핵화 추진의 기본방향 및 골격(대화를 통한 문제 해결과 비핵화를 위한 대북 제재 유지)에는 당분간 특별한 영향을 줄 것 같지는 않다고 본다. 공화당이나 민주당이나 기본적으로 한반도 비핵화는 당면한 미국의 중요한 대외정책 이슈이고 반드시 해결해야 할 과제로 공히 인식하고 있기 때문이다. 그러나 하원의 과반의석 이상을 차지한 민주당이 트럼프 정부의 한반도 비핵화 협상 과정에 좀 더 투명하고

엄격한 기준을 요구할 수 있기 때문에 협상 과정에 속도 조절이나 갈등 현상이 빈번히 나타날 것으로 예상된다. 또한 한반도 비핵화 추진과정에 한미 간의 공조나 조율 문제를 엄격히 따져 나갈 것으로 본다. 그로 인해 대북정책 추진의 동력이 약화될 수도 있다. 미국의 하원은 다수당이 상임위원장 및 소위원회 위원장 전부를 차지하기 때문에 이로 인한 영향력이 만만치 않고, 또한 상임위원회를 통해 각종 법률안과 예산안을 심의하고 청문회를 개최해서 정부정책에 대한 조사를 할 수 있는 권한을 가지고 있기 때문에 행정부의 정책에 대해 견제와 개입을 할 수 있다.

미국 중간선거 이전 11월 5일(현지 시각) 국무부는 중간선거(11월 6일) 직후 11월 8일 마이크 폼페이오 장관과 김영철 북한 노동당 부위원장이 뉴욕에서 미북고위급회담을 개최한다고 공식 발표하였다. 이 회담에서 6.12 싱가포르 미북정상회담 합의사항의 진전을 위한 협의가 있을 것이며 여기에는 최종적이고 완전하게 검증된 북한의 비핵화(FFVD) 달성도 포함된다고 하였다. 이와 같은 공식적인 발표를 무안케 하는 일이 이를 뒤 벌여졌는데, 미북고위급회담 개최 하루 직전에 북한 측이 바뀐 일정을 이유로 미국 방문을 취소함으로써 미북고위급회담이 연기되었다. 이와 같은 북한의 돌발적인 태도의 배경에 대해, 미국 중간선거 이후 북미 협상 전략 재정비, 대북 제재 완화 및 핵 신고·검증 등을 두고 미북 간 극심한 의견 대립, 도널드 트럼프 대통령 면담 불발, 단순 일정 조율 차원 등 다양한 분석이 나왔다. 미국 국무부가 미북고위급회담 날짜와 협의 사항을 공식 발표한 이후에 갑자기 연기된 것으로 보아 미북 간에 막판 조율과정에 중대한 이견이 정리되지 않았을 것으로 추측된다. 중대한 이견은 그동안 협상 경과를 통해 볼 때 북한이 미국의 대북 제재 완화 등 상응한 조치를 줄곧 요구하였는데, 미국이 비핵화 이전 제재 완화는 없다는 강경한 입장을 끝까지 확고히 보인 것이라고 판단된다. 북한은 최근 김정은 위원장이 대놓고 미국의 대북 제재에

대해 짜증을 내고, 11월 2일 외무성 미국연구소장은 미국의 대북 제재에 대한 태도 변화가 없다면 ‘핵·경제 병진 노선’의 부활을 시사하는 발언을 하였다. 또한 미북고위급회담은 향후의 미북정상회담의 준비회담적인 성격도 있는데 중요한 의제, 일정 등 조율이 잘 안 되었기 때문이 아니겠는가 하는 추측도 있다.

북한의 예정된 미북고위급회담 연기 통보로 워싱턴 정가에서는 북한의 비핵화 의지를 회의적으로 생각하는 기류가 높아지고 있다. 미국 중간선거 이후 민주당과 언론으로부터 트럼프 행정부의 그동안의 대북 정책을 비판하는 목소리가 자주 등장하였다. “지난 6월 싱가포르 미북정상회담은 북한이 핵프로그램을 지속하도록 한 무료입장권과 같다...트럼프 대통령은 북한 김정은에게 속고 있다”(에드워드 마키 의원), “지금은 북한 핵물질과 핵시설에 대한 신고도 없고 이를 어떻게 해체·검증할 것인지 계획도 없다”(제프 매클리 의원), 북한은 핵 사기도박을 한다면서 “북한이 사실상 변한 것은 없다”(뉴욕타임스), “평양의 핵물질 생산, 미사일 기지 운용, 강제 수용소는 여전히 계속되고 있다”(워싱턴포스트) 등이 그 사례다.

이러한 부정적 흐름을 사전 차단하기 위해, 트럼프 대통령은 중간선거 다음 날 “(미북고위급회담) 일정은 다시 잡힐 것”이며, “북한과 관련해 진행되고 있는 상황에 매우 만족한다. 잘 진행되고 있다고 생각한다”고 기자회견 하였다. 그리고 미북정상회담 시기로 “내년 초 언젠가”에 개최될 것이라고 하였다. 그리고 “제재가 유지되고 있기 때문에 서두를 것 없다”(7번 강조)고 하면서 비핵화 전 제재(4번 언급) 유지 입장을 견지하였다. 이와 같은 기조로 그 이후 마이크 펜스 부통령은 미북정상회담이 “내년 1월 1일 이후가 될 것”이라며 “구체적 장소와 시간문제는 논의 중”이라고 밝혔다. 그리고 “지난 수십 년간(핵을 포기한다는) 북한의 약속만 믿고 제재를 풀거나 경제적 지원을 해줬지만 이후 그 약속은 깨졌다고”하면서 “과거 정부의 실수를 반복하기를 원하지 않는다”고 하

였다. “미국은 전례 없는 외교적·경제적 압박을 계속 가해 나갈 것”이라고 하였다. 그리고 제2차 미북정상회담이 열린다면 “이제 결과를 볼 필요가 있다”며 “제2차 미북정상회담 이전에 북한 핵시설과 핵무기 개발 장소 목록을 달라고 요구하지는 않겠다”고 하면서도 “다음 정상회담에서는 의심스러운 모든 (핵)무기와 개발 장소를 확인하고 관련 장소 사찰을 허용하며, 핵무기 폐기 계획을 세우는 것이 절대적으로 필요하다”며 한반도 비핵화를 위한 북핵 신고·사찰·검증·폐기가 필요하며 이를 위한 로드맵 계획의 마련을 북한에 촉구하였다.

이와 같은 미국의 중간선거 전후로 한 일련의 상황을 종합하여 본다면, 그동안 예정되었던 미북고위급회담은 물론이고 미북정상회담도 기대보다 지체될 가능성이 높으며, 미북 간의 진전여부가 매우 중요하므로 한반도 비핵화 과정도 갈 길이 멀다고 보겠다. 우선 내년 1월 3일 새로운 의회 개원으로 하원에서 민주당의 총공세가 예상되는 만큼, 그동안 행정부 독주의 대북정책 추진에 많은 제동이 걸릴 것으로 예상된다. 그리고 민주당은 인권정책을 중시하므로 북한인권 개선에 대한 요구가 있을 수 있다. 민주당 주도의 대북정책 청문회를 위한 증인 출석, 조사 등 트럼프 행정부에 대한 개입과 견제가 심해지게 된다. 그 결과 미국의 북한에 대한 입장 완화는 어려워질 수 있으며 때로는 북한에 더 엄격하게 요구되어 질 수 있다. 그러면 한반도 비핵화를 위한 협상에서 미북 간에 타협점을 찾기가 어렵게 된다. 그러면 북한도 과거의 방식으로 강수를 통한 돌파구 마련을 시도한다면 상황은 악화될 수도 있다.

그동안 미북협상 과정에서 나타난 근본적인 입장 차이는 완화되기가 쉽지 않아 보인다. 미국 중간선거 이전은 물론이고 중간선거 이후에 미국의 ‘선 비핵화 후 제재 해제’ 입장은 더욱 공고해지고 있다. 미국은 강력한 대북 제재와 압박이 북한으로 하여금 한반도 비핵화 협상 과정으로 나오게 한 결정적 요인이라고 확신하고 있으며, 또다시 과거의 실패를 되풀이하지 않기 위해 비핵화 이전에 경제적 인센티브는 없다는 입장

을 확고히 견지하고 있다. 그러나 북한의 입장은 대북 제재 완화나 해제 없이는 비핵화 진전이 없으며, 완전한 체제보장이 없으면 완전한 비핵화도 곤란하다는 입장을 갖고 있다. 북한의 입장에서 보면 ‘선 비핵화’라는 무장 해제는 리비아의 ‘카다피’나 이라크의 ‘후세인’처럼 말로가 처참하게 될 수 있다는 두려움을 갖고 있다. 김정은 위원장은 지난 9월 문재인 대통령에게 “북미 간 신뢰가 아직 구축되지 않은 상황에서 핵물질·무기, 운반수단의 리스트를 신고하라는 것은 우리 입장에서 보면 공격목표 리스트를 제출하라는 것과 마찬가지”라고 하였다. 과거 6자회담에서도 북한은 완전한 북핵 신고 요구는 북한으로 하여금 완전히 빨가벗기려는 것이라고 하면서 거부하였다고 한다.

미국과 북한은 과거 오랫동안의 협상 과정을 통해 상호 간에 불신이 쌓여 있다. 이 불신을 해소할 수 있는 방법이 모색되어야 하는데 지금까지의 상황으로 판단하면 만만치 않은 것 같다. 북한은 신뢰를 쌓기 위해 그동안 북한이 보여준 조치, 즉 미국인 북한 억류자 3명 석방, 미군 유해 발굴 송환, 핵실험장 폐기, 미사일 발사장 폐기에 대한 미국의 상응한 조치를 요구하면서 단계적·동시적 접근 방법을 주장하고 있다. 미국의 한미합동군사훈련 중단 정도로는 부족하다는 것이다. ‘중전선언’이나 ‘대북 제재 완화·해제’ 등이 있어야 한다는 것이다. 이에 대해 미국은 북한의 핵·미사일 개발·보유 프로그램 자체가 국제법적으로 불법이며, 북한의 네 가지 조치가 실질적인 비핵화 조치가 아니므로 한미합동군사훈련 중단도 매우 중요한 양보조치를 취한 것이라는 입장이다. 이와 같은 팽팽한 상호 입장 대립은 쉽게 풀릴 것 같지 않으며, 미북고위급회담이 아닌 미북정상회담에서 담판을 지어야 할 것 같은데 만만치 않은 것 같다. 이와 같은 미북 간의 팽팽한 대립을 현재 한국이 중재자적 입장에서 해소하기 위해 노력하고 있는데 한계가 있는 것 같다. 한국이 이 문제를 해결하기 위해 너무 나서게 되면 한미 간에 갈등이 발생할 소지가 있어 그 노력에도 한계가 있기 마련이다. 결국 기 싸움에서 누가

양보할 것인가와, 서로 양보하지 않으면 갈등과 위기가 재연되지 않을까 하는 우려가 있다. 그러면 과거 북핵협상 과정처럼 갈등과 위기가 다시 고조될 수밖에 없다.

그동안, 북한의 '완전화 비핵화'를 위해 정상회담을 통한 Top-Down 방식으로 문제를 해결해 왔고, 아직까지도 한국, 북한, 미국의 Top에서는 이 방식으로 해결하려는 열의와 의지가 남아 있는 것으로 보인다. 최고 지도자들의 개인적인 열망과 국내 정치·경제적인 수요가 있어 이번 기회에 북핵문제 해결을 담판 지어 보겠다는 의지가 강해 상당 기간 동안은 미북고위급회담과 미북정상회담, 남북정상회담을 위한 동력은 유지될 것으로 보인다. 그러나 악마는 디테일에 있다고 하듯이 구체적인 협의와 이행 과정에 난관이 많을 것으로 예상된다. 북한의 '조건부 완전한 비핵화' 입장(군사적 위협이 해소되고 체제 보장이 된다면 완전한 비핵화를 할 수 있다), 단계적·동시적 접근 방법에 따른 보상 문제(제재 완화·해제, 경제적 지원 등), 평화체제로 전환을 위한 방법론(종전선언, 평화협정, 군비통제 등), 한미 간의 조율과 갈등 문제, 미국과 한국 내에서의 정치권과 언론의 지지 확보 문제, 중국·일본 등 이해상관자의 입장과 개입 등 매우 복잡한 과제가 북한의 비핵화 해결 과정에 가로 놓여 있다. 가야 할 길이 멀고, 가는 길마다 어려움이 산적하고 있는데 이를 극복할 의지와 창의적 해법의 개발이 계속 지속될 수 있을지 불확실하다. 향후에 만약 문제가 잘 안 풀려 갈등과 위기가 재연되고 북한의 비핵화 입장에 대한 진정성이 의심받게 되면 과거의 북핵협상처럼 역사는 되풀이될 수도 있다. 한국은 이를 방지하기 위해 미국과 긴밀한 협의를 통한 공조와 국내 정치권의 지지 확보가 우선 필요하며, 긴장된 자세로 진행되는 상황의 신속한 파악과 적기의 대처가 필요하다고 본다. 모든 과정에서 균형감각을 가지고 대처해 나가는 것이 필요하다고 본다.

## 이란핵합의 파기와 미국의 선거정치: 북핵협상에의 함의



한인택

제주평화연구원 연구위원

중간선거를 하루 앞둔 지난 11월 5일 미국 정부는 이란에 대한 경제제재를 전면 복원하였다. 이번 조치는 지난 8월의 1차 제재조치의 후속으로 이란에 대한 미국의 제재 중 가장 수준이 높은 것으로 알려졌다. 이에 따라 이란의 석유수출이 차단되었고 이란 중앙은행과 외국 금융기관과의 금융거래도 금지되었다. 이란산 석유의 수입을 중단하지 않는 나라들이나 제재대상인 이란 기관과 거래하는 외국기업들은 미국의 제재를 받게 되었다.

일부 국가에 대해서는 이란산 석유 금수조치에 대해 한시적으로 예외를 인정해서 우리나라는 한동안 원유공급의 차질을 피할 수 있게 되었다. 하지만 2015년 이란핵합의 체결 이후 이란에 진출한 우리 기업들은 사업상의 피해를 피하기 어렵게 되었고 원유공급도 한시적 예외가 만료되면 차질을 빚게 될 가능성이 남아있다.

트럼프 대통령의 이란핵합의 파기가 우리에게 주는 여파는 이러한 경제적인 것뿐만이 아니다. 미국은 지금 북한과 비핵화를 위한 협상을 진행하고 있는데 이란핵합의의 파기는 북미 핵협상의 과정이나 결과에도 영향을 끼칠 것으로 예상된다. 예를 들어서 북한은 미국이 이란핵합의를 일방적으로 파기하는 것을 보면서 협상상대자로서의 미국의 신뢰성에 대한 의구심이 깊어졌을 가능성이 있다. 한편 미국은 이란핵합의의 일방적 파기를 통해서 북한에게 미국의 입장에서 받아들일 수 없는 핵협상의 결과가 어떤 것인지를 간접적으로 알려주었다고 볼 수도 있다.

오바마 대통령의 대표적인 외교성과로 평가받았고, 이란핵협상 당사국들 - 영국, 프랑스, 독일, 러시아, 중국, 그리고 이란 - 이 여전히 좋은 합의라고 평가하고 있는 이란핵합의를 왜 트럼프 대통령만 유독 “최악의, 끔찍한, 가소로운 (worst, horrible, laughable)” 협상으로 인식하고 있는가? 핵무기도 보유하지 않고 있고, 미국에 도달할 수 있는 미사일 능력도 없으며, 제한적이지만 민주주의도 싹트고 있는 이란에 대해서 트럼프 대통령은 왜 “사상 가장 강력한 제재(the most biting sanctions ever imposed)”를 가하기로 결정한 것인가?

미국이 이란핵합의를 파기한 이유를 정확히 알기 위해서는 트럼프 대통령의 對중동 정책에 영향을 주는 요인들을 이해할 필요가 있다. 이 글에서는 여러 요인 중에서도 선거정치를 살펴보고자 한다. 대통령은 정치인으로서 자신과 자신이 소속한 정당이 선거에서 승리하는 것을 원하기 때문에 중동정책을 결정할 때 당연히 선거정치를 염두에 둔다. 트럼프 대통령도 이에 예외가 될 수 없다. 트럼프 대통령의 경우에는 선거정치적 고려가 특히 현저하였다는 것이 이 글의 주장이다.

## 이란핵합의의 ‘불완전성’

이란핵합의는 이란의 핵능력에 대한 제한을 10~15년으로 한정한

일몰규정(sunset provision)을 포함하고 있고 탄도미사일에 관한 규제를 포함하지 않고 있다는 점에서 완벽하지는 않은 합의인 것은 사실이다. 하지만 핵합의를 통해서 이란이 개방되고 국제사회에 편입되어 10~15년이 경과한 후에도 이란 정부가 핵농축을 원할 것이라고 상상하기 힘들다. 만약 어떤 이유에서이건 이란 정부가 핵농축을 재개하려 하면 이란 국민들은 가만히 있지는 않을 것이다. 최근 이란에서 빈발하고 있는 시위를 통해서 알 수 있듯이 이란의 국민들은 핵무기보다 식량과 일자리를 원하고 있기 때문이다. 중요한 점은 이란의 핵 농축 재개의 가능성이 이란핵합의가 준수될 때 높은 것이 아니라 오히려 그 역으로 이란핵합의가 파기될 때 증가할 수 있다는 점이다. 이란은 트럼프 대통령이 이란핵합의를 파기하면 그때부터 바로 핵 농축을 재개할 준비를 할 것이라고 밝힌 바 있고, 제재의 재개는 이란 내에서 강경파가 득세하는 결과를 낳고 있기 때문이다.

미사일 능력의 경우 현재 이란의 탄도미사일은 사정거리가 최대 2천 킬로미터 정도라서 미국에 위협을 주지 않고 있다. 앞으로 이란이 과연 대륙간 탄도미사일을 개발하려고 할 것인지도 미지수이다. 최악의 경우를 상정해서 이란이 이란핵합의 아래서 대륙간 탄도미사일을 개발한다고 하더라도 핵농축 재개는 10~15년 후에나 할 수 있고, 대륙간 탄도탄에 탑재 가능한 핵탄두의 제조는 그로부터 또 추가로 시간이 소요될 것이다. 즉, 이란이 어떤 이유이건 이란핵합의의 허점을 최대한으로 악용하기로 결정하고, 어떤 대가를 치르더라도 핵탄두를 탑재한 대륙간 탄도미사일을 개발하기로 하고 작정한다고 하더라도 15년~20년 후에나 미국을 위협하는 핵미사일 능력을 갖출 수 있을 것이다.

하지만 이런 가능성은 이론적인 것이고 실제 이란의 행태를 보면, 오바마 행정부에서 트럼프 행정부로 넘어오는 지난 2, 3 년 간 이란으로부터의 위협은 감소하면 감소하였지 증가하지 않았다. 이란이 미국에 대해서 적대적으로 변했다든가 이란의 군사력이 위협적인 수준으로 증

강되는 일은 없었다. 오히려 이란 내에서는 기나긴 고립을 빨리 끝내고 개혁개방을 통해서 경제적 성장과 국제적 사회로의 복귀를 희망하는 목소리들이 커졌다. 하지만 트럼프 대통령은 15년~20년 후어나 가능한, 그리고 별로 개연성이 없는 이란의 위협에 대해 민감하게 반응하여 이란핵합의를 파기하고 이란에 대한 제재를 복원하였다.

트럼프 대통령은 왜 이렇게 이란의 위협을 인식하는 것일까? 한 이유로 북한에 대한 학습효과를 들 수 있을 것이다. 북한이 핵탄두를 탑재한 대륙간탄도미사일을 개발하는 것을 보고 이란이 제2의 북한이 되는 것을 일찍부터 막아야 하겠다고 트럼프 대통령은 생각하였을 수도 있다. 그럴 경우에 우리는 트럼프 대통령을 15년~20년 후에 발생할지도 모르는 위협에 대해 선제적으로 대처하는 지도자라고 평가하여야 할 것이다. 또 압박과 제재를 최대화함으로써 북한이 대화의 테이블로 나왔다고 생각하고 이란에도 동일한 방식을 적용하려고 결정하였는지도 모른다. 하지만 북한에 대한 압박과 제재가 통하였다고 해서 그 때문에 이란에 대한 트럼프 대통령의 위협인식 자체가 악화되었을 리는 없다. 영향을 주었다면 이란에 대한 대응방식의 선택 - 대화 vs. 제재 - 에 있어서 영향을 주었을 것이고, 대화가 실패해도 제재와 압박을 통해서 이란을 변화시킬 수 있을 거라고 오히려 트럼프 대통령을 안심시킬 수도 있었을 것이다.

## 선거정치와 미국의 對이란 정책

선거에서 승리하려면 ‘표’와 ‘자금’이 필요하다. 표는 ‘유권자’로부터 나오고 자금은 ‘후원자’로부터 나온다. 선거정치가 정책에 영향을 준다는 것은 유권자나 후원자의 선호가 정책에 반영된다는 것을 의미한다.

## 유권자와 對이란 정책

미국의 선거에서 對이란 정책은 일반 유권자의 주요한 관심대상이 아니다. ‘저소득, 저학력 백인’이 트럼프를 지지한 주된 유권자 집단인데, 이들은 보호무역주의, 인종주의, 고립주의적 성향이 강하다. 이들은 미국이 중동의 ‘경찰’이나 ‘소방관’으로 나서야 한다고 생각하지 않으며 이란핵합의를 파기한다고 해서 트럼프를 더 훌륭한 대통령이라고 생각할 이유가 없다. 즉, 백인 유권자들 때문에 트럼프가 이란에 대한 미국의 정책을 결정하였다고 보기는 어렵다.

유대계 미국인 유권자는 대부분이 트럼프를 지지하지 않기 때문에 유대계 미국인 유권자의 선호를 중시해서 트럼프 대통령이 對이란 정책을 결정할 이유도 별로 없다. (유대계 미국인 유권자들의 대다수가 전통적으로 민주당을 지지하며 지난번 대선에서도 힐러리 클린턴에게 투표하였다.) 또한 유대계 미국인 유권자들이 이란핵합의에 대해 강하고 일치된 입장을 가지고 있는 것이 아니다. 이란핵합의가 불완전하기는 하지만 일방적 파기가 더 나은 선택인지에 대해서 유대계 미국인 유권자들 사이에서 합의가 존재하지 않고 있다. 특히 J Street는 이란핵합의 파기에 대해서 반대하는 입장이다.

## 후원자와 對이란 정책

트럼프는 자신이 정말로 부자이기 때문에 (“I am really rich”), 다른 사람의 돈이 필요 없다고 여러 차례 발언한 바 있다(“I don’t need anybody’s money,” “I’m using my own money,” “I’m not using donors”). 하지만 이러한 발언은 단지 부분적으로만 정확하다. 트럼프는 역대 대통령 후보 중에서 가장 많은 개인 자금을 선거에 투입하였지만, 개인 자금은 비율로는 전체 선거자금의 1/5에 불과하였다. 이러한

결과는 (1) 힐러리 클린턴의 선거자금 모금 능력이 대단하였기 때문에 그에 맞서기 위하여 트럼프도 선거자금의 모금을 적극적으로 할 수밖에 없었고, (2) 대법원의 판결로 인해서 후원자들의 선거자금 기부액수에 상한선이 없어지게 되어 거물급 후원자의 기부액이 증가하면서 트럼프의 개인 자금의 상대적 중요성이 감소하였기 때문에 발생하였다.

선거자금에 대한 수요는 증가한 상태에서 선거자금 기부액수의 상한선이 없다면 결과적으로 거물급 후원자들의 영향력이 커지게 된다. 특히 카지노 부호인 Sheldon Adelson은 트럼프와 공화당에 최대 후원자로서 대통령선거, 공화당 하원선거, 공화당 상원선거를 위해서 거금을 기부하였다. Home Depot의 공동창업자 Bernard Marcus, 헤지펀드 부호 Paul Singer도 규모는 떨어지지만 트럼프와 공화당에 기부한 거물급 후원자들이다.

트럼프를 지지하는 일반 유권자들과 달리 이들 부호들은 철저하게 親이스라엘적인 인사들로서 이란에 대하여 강한 반감을 갖고 있다 이들은 트럼프 및 공화당 당직자 및 의원들에게 자신들의 反이란 선호를 명확하게 전달하여 왔고, 자신들의 親이스라엘, 反이란 입장이 미국 정부의 정책에 반영되지 못하면 다른 정당과 경쟁 후보들에게 자신들의 후원금을 기부할 것이라고 공언하여 왔다.

트럼프한테 투표한 유권자들의 트럼프에 대한 지지가 철통과 같기 때문에 트럼프는 역설적으로 자기를 지지한 유권자들을 만족시키려고 노력하기보다는 자기에 대해 조건부로 지지하고 있는(즉, 지지 철회를 위협하는) 후원자들을 만족시키기 위해 노력하는 상황이 발생하였다. 특히 후원자들이 관심을 갖는 문제에 대해 유권자들은 무관심하다면 유권자들을 실망시키지 않으면서도 후원자를 만족시키는 것이 가능한데, 미국의 對이란 정책이 그러한 문제에 근접하다. 저소득, 저학력 백인 유권자들은 이란 핵합의파기와 그 함의를 이해하기 어렵거나 개인적으로 상관성을 못 느끼는 것이 일반적이기 때문이다.

민주당에서 대규모로 정치자금을 확보하고 있는 가운데, 트럼프는 탄핵을 피하기 위해서라도 공화당이 상하원을 장악하는 것이 절실했으며, 공화당 상하원 의원들은 트럼프에 대한 유권자들의 실망에도 불구하고 당선되기 위해서는 거물급 후원자를 확보하는 것이 정치적 생사가 달린 문제가 되었다. 이런 상황 때문에 거물급 후원자들의 親 이스라엘, 反 이란 선호가 미국의 對이란 정책에 반영되는 것이 불가피하였다. 트럼프의 이란 핵합의 파기는 이러한 선거정치적 맥락에서 이해할 수가 있다.

### 북핵협상의 함의: 對이스라엘 외교 강화의 필요성

이스라엘과 미국은 공식적으로 동맹관계가 없으나, 이스라엘은 미국 최대의 군비원조 수원국이다(2013년 기준 원화환산, 이스라엘 3조 2,048억 원, 아프가니스탄 2조 466억 원, 이집트 1조 3,450억 원). 트럼프 대통령은 동맹관계, 경제협력관계를 맺고 있는 다른 지역이나 국가에 대해서는 집요하게 경제적 비용과 안보적 손익을 계산하면서도 이스라엘에 대한 지원에 대해서는 전혀 손익계산이나 비난발언을 하지 않고 있다. 뿐만 아니라 중동에서 반미주의가 심화되고 미국이 외교적으로 고립되는 위험을 감수하면서도 이스라엘을 지지하고 있다. 미국 대사관을 텔아비브에서 예루살렘으로 옮긴 결정이 그러한 예이다.

트럼프 대통령과 이스라엘의 이러한 특별관계는 트럼프 대통령의 對이란 정책에 고스란히 반영되어 있다. 이스라엘은 이란을 主敵으로 보고 있고 이란핵합의는 파기되어야 한다고 주장하여 왔는데 트럼프 대통령은 이스라엘의 이러한 인식을 미국의 對이란 정책으로 실현하였다.

트럼프 대통령과 이스라엘을 연결해주는 고리는 트럼프 대통령과 공화당을 위해 막대한 정치자금을 기부하는 유대계 미국인 후원자들이다. 정치자금 기부의 법적 상한선이 없어지면서 이들의 영향력이 크게 증가하였다. 이들은 대다수 유대계 미국인들보다 훨씬 더 親이스라엘, 反이

란 성향을 지니고 있고, 이스라엘을 돕기 위해서라면 정치적, 재정적 영향력 행사를 아끼지 않고 있다.

몇 달 전 이스라엘 언론은 이스라엘의 리블린 대통령이 한국을 공식 방문하겠다는 의사를 우리 정부에 타진하였으나 우리 정부로부터 거절 당했다고 보도했다. 이스라엘 정부가 북미 정상회담을 지지하지 않았으며 양국의 자유무역협정 협상의 진척이 느린 것을 한국 탓으로 돌린 데에 한국 정부가 불만을 가졌기 때문에 리블린 대통령의 방한제안을 한국 정부가 거절한 것으로 이스라엘 언론에서는 분석하였다.

최근 언론에서는 또 이스라엘 정부가 북미 정상회담을 평가하는 비밀 보고서에서 북미 정상회담 이후 발표된 공동 합의문에서 '완전하고 (complete), 검증 가능하며(verifiable), 되돌릴 수 없는(irreversible) 비핵화(dismantlement)'라는 표현이 빠지고 '완전한 비핵화(complete denuclearization)'라는 표현이 사용된 것이나 트럼프 대통령이 한미 군사훈련을 중단한 것에 대해서 비판적이었다고 보도하였다.

리블린 대통령의 방한이 무산된 이유에 대한 보도는 오보로 확인되었기 때문에 한-이스라엘 관계가 악화된 것이 아니냐는 우려는 일단 근거가 없는 것으로 밝혀졌다. 하지만 이스라엘 정부가 북미 간, 그리고 남북 간 비핵화 협상이 혹시 이란의 비핵화에 부정적 영향을 미치지 않을까 하며 우려하고 있다는 사실에 대해서 주목하고 이스라엘의 우려를 해소할 수 있는 노력을 하는 것이 필요하다. 어떤 이유에서건 이스라엘 정부가 북미 간, 남북 간 비핵화 협상에 대해서 부정적인 인식을 하게 되면 그러한 인식은 미국 내 유대계 거물급 후원자들을 통해서 미국의 외교정책에 반영될 수 있다. 따라서 미국의 외교정책에서 선거정치가 갖는 중요성을 인식하고 적극적인 對이스라엘 외교를 펼칠 필요가 있다.

## 화씨 11/9에 나타난 미국 국내정치를 통해본 한반도 비핵화 전망



이성우

제주평화연구원 분쟁해결연구부장

마이클 무어가 제작한 다큐멘터리 ‘화씨 11/9’는 트럼프의 당선을 가능하게 했던 이유를 중심으로 이야기를 이끌어가고 있는데, 미국 대통령 선거에서 이번이 일어나게 했던 국내정치 상황이 야기한, 트럼프 당선 이후 동아시아 및 한반도 전략에 대한 미국 외교정책의 전환의 특성을 파악하고, 2019년과 차기대선과 관련하여 한반도 비핵화에 대한 트럼프 행정부의 대응을 논의해보는 것은 정책적 의미가 있다.

첫째, 미국 매스미디어의 총체적 문제이다. 미국 매스미디어의 상업성이 부른 참사라고 하지만 사실은 상업성의 배경에는 거대자본이 장악한 매스미디어 자본의 이익에 봉사하는 미디어 주요 인사의 문제가 총체적으로 종합된 것이다. NBC “더 보이즈”에 출연한 그웬 스테파니가 “어프렌티스”에 출연하는 트럼프 자신보다 높은 출연료를 받는다는 사실에 항의하기 위해 장난삼아 대신 출사표를 던진다. 돈을 주고 엑스트라까지 동원해 지지자들인 것처럼 행세하도록 한 트럼프를 조롱하면서도 미국

의 매스미디어는 시청률이 높다는 것 때문에 보도를 이어갔다. 결국 트럼프에 대한 대중의 관심은 매스미디어가 통제할 수 없는 수준을 지나면서 쇼가 현실이 되었다. 이 다큐멘터리에서는 미국 매스미디어의 고질적인 문제 한 가지를 더 지적하는데, 트럼프와 힐러리 후보를 인터뷰한 주요언론사의 언론인이 모두 성희롱 전적이 있는 남성이었다는 점이 남성에게 유리하고 여성에게 불리한 국면으로 이어졌다고 지적한다. 미국 매스미디어의 문제는 트럼프 승리의 직접적인 원인이 아니라 상황을 만든 촉발요인이라고 할 수 있다.

둘째, 미국 정치에 정치후원금을 매개로 하는 정치 엘리트의 구조적 문제이다. 민주당 대통령 오바마도 이로부터 자유롭지 못하다는 것이 단적으로 드러난 사례가 미시간주 플린트 시의 수도물 납중독 사태이다. 게이트웨이 컴퓨터 사장이었던 기업가 출신 공화당 소속의 릭 스나이더 주지사가 2014년 4월 취임 직후 새로운 수도 파이프라인을 만든다며 플린트 시의 상수원을 휴런 호에서 플린트 시 강물로 변경하면서 공업용으로 쓰던 오염된 물을 상수도로 공급하기 시작했다. 얼마 뒤 수도관을 통해 공급된 납 성분이 포함된 물로 3천 명의 어린이가 납중독과 중금속 오염에 의한 질병을 앓았는데 주 정부는 직접적인 원인이라고 할 증거가 없다며 문제를 은폐했다.

문제는 식수로 인해 죽음의 공포에 휩싸인 주민들의 분노를 해결해줄 것으로 기대를 받았던 당시 오바마 대통령은 주민들의 기대를 저버렸다는 것이다. 고통받던 시민들은 대통령에게서 진정한 위로와 재난지역 선포를 기대했지만, 플린트 시를 방문한 오바마 대통령은 물을 마시는 시늉만 하고 나도 마실 만큼 괜찮은 것 같다는 정치 쇼를 하고 사라진다. 이 장면은 시민들 생명의 위협에 대한 오바마 대통령의 무책임한 대응이 민주당의 기득권(liberal establishment)의 진면목을 드러낸 상징적인 사건으로 전통적 민주당 지지 세력이 정치에서 멀어지는 계기가 되었다.

셋째, 민주당 지도부의 무책임하고 독선적인 정당정치에 다수의 민주

당 지지 세력이 환멸을 느끼고 무관심층 또는 반 힐러리 세력을 만들어냄으로써 공화당에 유리한 선거환경을 만들게 되었다. 웨스트버지니아주 예비선거인 민주당 전당대회에서 버니 샌더스 후보가 55개 군에서 모두 승리했지만, 민주당 지도부는 본선 경쟁력과 대중적 인지도와 같은 정치적 이유를 내세워 힐러리 클린턴을 민주당 후보로 선포하게 되자 많은 지지자들은 이에 반발하여 이탈한 것으로 분석한다.

민주당 지도부는 본선 승리를 위해서 청년, 백인 고학력층 지지가 높은 버니 샌더스 상원의원보다 대중적 확장성이 높다고 판단한 클린턴을 후보를 지원했다. 이러한 민주당의 행보는 대선 핵심 쟁점인 경제적 불평등과 정치 개혁을 등한시한다는 느낌을 주게 되어 전통적인 민주당 지지자를 냉소적 또는 공화당 지지 세력으로 돌리게 된다. 민주당을 지지하던 대중매체는 1980년~2000년대 초반에 출생한 밀레니얼 세대가 선거 판세를 결정할 핵심으로 판단하고 이들의 지지를 모으는 데 집중해야 한다고 했지만 정작 이들이 요구하던 경제적 불평등과 정치개혁을 외면했다. 그리고 대선의 승패를 결정한 이들은 중산층과 저소득층을 중심으로 한 백인 중장년층이었다. 네바다, 뉴멕시코, 콜로라도 등 중서부 전 지역의 투표율이 저조했다. 다양성이 높지 않고 정치 관심도도 낮은 시골 유권자들은 아예 투표소에 나오지 않거나 트럼프를 선택했다.

넷째, 민주당을 중심으로 한 좌파와 엘리트층의 자만과 경제실패가 민주당 지지 세력을 위축시킬 뿐 아니라 전통적 기준에서 수준 미달인 트럼프 후보를 지지하는 도덕적 부담감을 제거해주었다. 공화당 예비선거에서부터 막말과 기행으로, 진보 진영과 엘리트층은 트럼프 지지가 이념적, 도덕적, 정치적으로 수치스러운 일이라고 비판하면 예비선거에서 걸러질 것으로 기대했다. 하지만 유권자 대다수는 예비선거에서는 물론 본선에서도 인종, 성차별, 외국인 혐오 논란에 개의치 않고 아웃사이드 트럼프를 지지했다. 경합지역인 미시간주를 포함한 중서부 지역은 전통적으로 민주당 성향이 강했지만 장기적인 불황으로 신음하던 백인노동자들이 과거에

공화당 후보였던 레이건을 지지했듯 트럼프를 선택하는 ‘레이건 데모크랫’이라고 하는 정당재편(party realignment)이 일어났다.

미국 사회가 안고 있는 국내정치적 문제와 오류에서 탄생한 트럼프 대통령은 전통적인 미국정치의 문법에 맞지 않는 정책을 추진했다. 일부는 점잖은 표현으로 예측이 어렵다고 하지만 이는 제정신이 아니라는 원색적 비난이다. 주류 미디어의 지원을 받지 못했고, 본인이 부자여서 아니라 기존의 정치적 지배구조에 들어올 수 없어서 정치후원금을 받지 못했고, 그래서 대선 당시 폴 라이언 하원의장이 마지막까지 트럼프의 도덕성을 언급하며 지지를 유보했을 만큼 공화당 지도부의 후원도 받지 못했다. 결국 트럼프 대통령은 이런저런 이유로 현실정치에 불만을 느낀 대중들의 정치혐오, 민주당에 대한 환멸, 그리고 막말이긴 하지만 새로운 정치에 대한 기대가 혼합된 대중적 지지로 당선되었다. 결과적으로 러스트 벨트의 백인 노동자층의 이익을 대변해야 하는 정도의 정치적 부채는 지고 있다. 하지만 선거과정에서 승리를 위한 최소승자연합(minimum winning coalition)에 의한 지지 세력 규합보다는 조건 없는 대중적 지지를 바탕으로 선거를 치르느라 당선 후에 배려해야 할 이익단체도 유권자 집단도 상대적으로 없는 편이다.

트럼프 대통령의 이러한 정치적 배경이 취임초기 전통적 문법에 벗어난 한반도 문제를 포함한 동북아 대외정책에서 나온 언급에 나타난 현상을 설명해준다: (1) 미군 주둔에 대해 비용을 문제 삼아 철수하겠다. (2) 한국은 미국에 아무것도 해주는 것이 없는데 미국은 왜 한국을 방어해주는가? (3) 나아가서 한미 FTA 재협상이 미국이 원하는 대로 되지 않으면 철수하겠다는 카드를 협상 테이블에 올리겠다. (4) 주한미군 군사훈련에 대해서 비용이 많은 점을 들어 훈련을 중단하겠다. (5) 한반도 핵문제와 관련해 한국이 핵무장을 하는 것은 한국이 알아서 할 일이다. 트럼프가 생각했던 합리성은 경제적 의미에서 미국의 국익을 위해서 동맹국의 안보비용을 지불할 필요가 없다는 것과 세계질서를 유지하는

패권국의 지위는 고비용 저효율의 비효율적 대외정책이라는 잭슨주의(Jacksonian) 사고에 기인한다.

트럼프의 이러한 정치적 배경이 작용하여 나름대로 북한의 비핵화에 가장 효과적이라고 판단하는 대안으로 중국에 북한의 봉쇄를 압박하면서 미북 양자회담을 추진했던 것이다. 한국의 입장에서 어떤 경로를 통해서든 한반도 비핵화가 우선 목표라고 생각할 수 있고 비핵화는 북한을 개혁개방을 통해 인권문제를 개선할 수 있는 계기가 될 수 있다고 본다. 이에 반해 미국 외교의 전통에 비추어 보면 트럼프의 행보는 초강대국 미국의 국가원수가 북한과 같은 불량국가(rogue state)의 최악의 독재자와 1:1의 정상회담을 추진하는 것은 적절하지 않다고 본다. 싱가포르에서 미북 정상회담 이후 북한의 비핵화를 위한 트럼프 대통령의 행보는 평화를 달성하기 위한 파격적인 실용주의에서 미국 국익우선의 현실주의라는 미국외교의 전통으로 전환하고 있는 것처럼 보인다.

트럼프 대통령의 중간선거 결과, 하원은 다수의석을 민주당에 넘겨줬지만 상원의 다수의석은 공화당이 수성함으로써 탄핵의 위기는 모면했고 2020년 재선을 위한 본격적인 준비에 들어갈 것으로 보인다. 2019년 한반도 비핵화에서도 역시 트럼프 대통령의 행보는 재선을 본격적으로 준비할 것으로 보인다. 2016년 선거전에서 전략을 수정하여 기존의 언론, 기업, 정치엘리트들로 이루어진 미국의 주류정치세력들과 트럼프의 연합이 이루어진다면 국제정치에서는 해밀턴주의(Hamiltonianism)나 윌슨주의(Willsonianism)로 전환할 것이다. 미국의 국익에 패권적 지위를 추구하는 것이 도움이 되고 이를 위해서 경제와 군사에서 미국의 역할을 강화하는 쪽으로 전환이 일어난다면 한반도 비핵화를 위한 트럼프의 파격적인 미북합의는 어려워질 수 있다.

\* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

## 북미 싱가포르 회담에 있어서 ‘중국 요소’



이성현

세종연구소 통일전략연구실장

북미 회담이 ‘취소’의 우여곡절을 겪고 드디어 열린다. 최근 북미 회담을 둘러싼 담론에서 유독 관심을 끈 것은 ‘중국 요소’(China factor)이다. 전통적으로 북한에 대해 지정학적 영향력을 행사해온 중국이 급속도로 변화하는 한반도 정세에 아무런 ‘역할’을 하지 못하는 듯하자, ‘차이나 패싱’ 담론이 등장했다. 과연 그런 듯했다. 그러다가 중국은 마치 ‘새치기’를 하듯 이미 예정되어 있는 남북 회담, 북미 회담 전에 김정은과 전격적인 회담을 가졌다. 그뿐만이 아니라 불과 40여 일 후 다시 북한 지도자 김정은은 중국의 휴양도시 다롄을 방문하여 시진핑과 제2차 회담을 가졌다.

다롄 회담이 왜 열렸고, 무엇이 논의됐는지는 여전히 베일에 가려져있다. 그 둘의 만남 후 북한의 강경해진 태도를 놓고, 도널드 트럼프 미국 대통령은 시진핑과 김정은이 다롄에서 모임을 가진 직후임을 지적하였다. 조셉 윤 전 미국 국무부 대북정책 특별대표는 뉴욕타임스와 인터뷰에서 시진핑이 김정은에게 북미 회담 속도를 ‘늦추라(slow down)’고

중용했을 것이라고 했다(2018.5.24). ‘워싱턴 프리 비콘 (Washington Free Beacon)’ 매튜 콘티네티(Matthew Continetti) 편집국장은 김정은 위원장의 재방중 시점은 북한이 세 명의 미국인 억류자를 석방하여 북미 간에 긴장이 완화되고 협상이 동력을 얻는 시기였음을 지적하며, 빠른 북미 간 관계 향상을 원치 않는 중국이 ‘배후’에 있을 것이라고 추정했다. 그는 특히 중국 랴오닝성 다롄(大連)에서 열린 시진핑과 김정은의 2차 회담 직후 북한의 협상 태도가 “훨씬 더 적대적이 되었다 (became much more belligerent)”라고 했다(2018.5.27.).

다롄 회담은 북중 관계에서도 전례를 찾기 힘든 단기간 내 두 차례 방중이다. (1차 방중: 3월 25~28일/2차 방중: 5월 7~8일). 사상 첫 북미 정상회담을 앞둔 김 위원장이 불과 43일 만에 시진핑 국가주석을 다시 만난 것은 그 의도와 의미가 심장할 수밖에 없다.

김정은의 재방중 의제는 크게 세 가지였던 것으로 파악되고 있다.

첫째, 미국의 비핵화 관련, 높은 요구사항에 대해 시진핑에게 조언 구하기.

둘째, 북미 정상회담이 실패로 돌아갈 경우를 대비해 중국의 지지 확보

셋째, 싱가포르 회담에 대비한 테스트 비행의 목적으로, 이 중 가장 중요한 의제는 첫 번째, 미국의 높은 수준의 요구에 대해 압력을 느낀 북한이 중국에 ‘긴급 상담’ 신호를 보낸 것으로 중국 측 인사들은 보고 있다.

미국 쪽은 기존의 북한 비핵화 방법론인 ‘CVID(완전하고, 검증 가능하며, 되돌릴 수 없는 비핵화)’ 보다 한층 더 높은 수준의 ‘PVID(영구적이고, 검증 가능하며, 되돌릴 수 없는 비핵화)’라는 용어를 사용하기 시작했다. 전자가 ‘포괄성’에 방점을 둔 것이라면 후자는 향후 북한이 다시 핵개발을 시도하지 못하게 하는 ‘불가역성’에 방점을 둔 것이다. 더불어 미국은 협상의 본래 비핵화 의제를 확대하여 핵무기뿐만 아니라 생화학무기, 심지어 북한의 인권 문제 등도 의제에 포함시키려 했던 것으로 알려지고 있다.

두 번째 의제는 첫 번째와 연동되어 있다. 만약 최악의 경우 북미

협상이 실패할 경우 중국이라는 ‘안전판’을 미리 준비해 놓는 것이다. 세 번째인 싱가포르까지 ‘비행 테스트’는 본질적이라기보다는 부차적인 것으로 보인다.

3월 북중 회담의 성격이, 소원했던 북중 양국 ‘관계의 회복’이라면, 두 번째인 5월의 북중 정상회담은 중국이 북한에게 북미 협상이 실패하더라도 중국이라는 기댈 언덕이 있다는 ‘보험’을 준 것이다. 두 차례 정상회담을 통한 북중 관계 정상화를 통해 중국은 한반도 문제에 있어서의 주도권과 개입권을 다시 확보했다고 본다. 더불어 항간의 ‘차이나 패싱론’을 불식시켰다. 미국에 주는 신호도 있다. 중국은 트럼프가 3월 ‘대만여행법’을 통과시킨 것이 ‘하나의 중국’ 원칙을 파괴한 것이라고 본다. 기습적인 북중 정상회담은 거기에 대한 보복 차원이기도 하다.

중국은 만약 북미 회담이 실패하여 군사 옵션을 포함하는 ‘최대의 압박(maximum pressure)’으로 미국이 회귀하더라도 중국이 완강히 반대하면 미국이 북한을 공격하지 못할 것이라고 판단한다. 한편 미국과 달리 중국은 스스로의 ‘옵션’에 대해서 말을 아끼고 있다. 하지만 이를 두고, 만약 미국이 북한을 공격할 때 중국이 방관할 것이라고 해석해서는 안 될 것이다. 미국은 한국전쟁에서도 중국이 참전하지 않을 줄로 예상했다. 중국은 그 예상을 뒤집었다. 개전 3개월 만에 100만 인민해방군을 인민해방군이라 지칭하지 않고 ‘조선 인민들을 가없이 여겨 스스로 지원한 자원병’이라고 선전하며 투입하였다. 중국은 미국이 북한을 공격한다면 사전에 마음의 준비를 단단히 해야 한다는 시그널을 던지고 있는 셈이다.

## ‘차이나 패싱’

최근 북미 협상을 보도하는 ‘담론 시장(market place for ideas)’에서 ‘차이나 패싱’은 넓게 유통되었다. ‘차이나 패싱’은 그 실체 여부와

상관없이 중국의 자존심을 크게 손상시킨 것이 분명한 듯 보인다. 지난 수년간 서로 얼굴도 보지 않았던 북중 양국이 마치 우리가 언제 그랬냐는 듯 둘의 관계를 ‘세상에서 유일무이’, ‘서로 분리될 수 없는 운명’이라는 등 매우 과장된 애정 퍼포먼스를 통해 공개적으로 표시하는 배후에는 위에서 짚어본 상호 간의 이익 관계가 맞아떨어진 점이 작용했다고 볼 수 있을 것이다.

중국은 한국 언론에 보도되는 ‘차이나 패싱’에도 예민하다. 특히 중국은 한국이 중국을 배제하고 한국전쟁 종전선언 문제를 꺼낸 것에 대해서 불편한 심기를 감추지 않는다. 한국에서 정부에 조언을 한다고 알려진 일부 학자들이 공개 세미나 등에서 중국이 비핵화 논의에 ‘손가락을 놓으려고 한다’고 중국에 대해서 경계감을 표시하는 것 역시 못마땅하다. 그리고 이들이 한국 정부의 생각을 은연히 대변하는 것이 아닌지 궁금하기도 하다.

중국 언론 중 거친 언사를 사용하기로 잘 알려진 환구시보(環球時報)는 5월 29일 사설에서 중국을 배제하고 남북미 3자가 종전선언을 하자는 논조가 요즘에 나오고 있다면서 이는 “특히 가소롭다(尤其可笑)”라고 반박했다. 이와 관련, 5월 31일, 중국외교부 화춘잉(华春莹) 대변인 역시 싱가포르에서 남북미 이른바 3자만 참여하는 종전 선언 가능성에 대한 중국 정부의 입장을 묻자, “중국은 한반도 문제의 주요 당사국이자 정전협정 서명국으로서 계속해서 응당한 역할을 할 것이다(作为半岛问题重要当事方和当年《停战协定》缔约方, 中方一直并将继续为此发挥应有作用)”라고 강조했다. 한국 일부에서는 문재인 대통령이 공개적 남북미 3자 종전선언 언급을 한 것에 대해 중국 측과 모종의 양해를 받은 것으로 해석하기도 하는데 이는 확인이 필요한 부분이다.

큰 틀에서 보면, 트럼프의 북미 정상회담 선언은 한반도 문제에 있어 중국의 ‘패싱’ 불안감을 자극한 시발점이 되었다. 트럼프는 “북한 문제는 중국이 풀어야 하는 문제다(North Korea is China’s problem to

fix)”라고 했던 사람이다. 마치 모든 길은 로마로 통하는 것처럼 북핵 문제는 중국을 통해서 풀어야 한다고 ‘중국책임론’을 주장했었다. 그런데 이제 미국이 북핵 문제 해결에 있어 ‘더 이상 중국이 필요 없고 미국이 북한과 직거래를 할 수 있다’는 신호를 보낸 격이다. 이럴 경우 한반도 지정학에서 역사적으로 가장 큰 외부 변수였던 중국의 지분은 자연스럽게 추락하게 된다.

중국이 전격적으로 북한과의 정상회담을 단행한 것은 북핵 문제가 한국과 미국의 주도에 의해 현상 변경될 가능성이 높아지자 북한에 대한 ‘비핵화’와 ‘한반도 영향력’ 확보 중에서 후자 쪽으로 전략의 무게중심을 더 둔 것이다. 이러한 전술적 미시 조정은 심화하는 미중 갈등 과정에서 전략적 조정으로 바뀔 가능성도 배제할 수 없다.

예를 들어, 만약 북미 회담이 실패하고 미국이 다시 중국에게 ‘최대의 압박’, 즉 대북 제재를 해달라고 요청해도 중국은 이를 들어주지 않을 가능성이 대두되고 있다. 수년간의 북중 갈등을 막 회복한 중국은 미국 때문에 북한과의 관계를 또다시 희생하려고 하지 않을 것이란 관측이 지배적이다. 북미 회담과 그 이후의 비핵화 협상 과정에서 ‘중국 요소’는 예상치 못한 복병이 될 수 있다. 예를 들어 만약 미국이 북한이 요구하는 수준의 체제 보장과 경제 지원을 해주지 못할 경우 중국은 그것을 자기가 제공해주겠다고 ‘중국 방안(中國方案)’을 북한에 제시할 수 있다.

## 중국과 북한 비핵화에 대한 전망



Zhiqun Zhu

Bucknell University

중국은 전 세계 어떤 국가보다도 핵무기와 핵기술을 보유한 많은 국가들에 둘러싸여 있다. 핵을 보유한 북한은 중국의 이익에 도움이 되지 않는다. 북한이 비핵화를 결심한다면 중국과의 관계는 즉시 개선될 것인데, 이는 도널드 트럼프 대통령과 김정은 위원장이 직접 만나기로 한 뒤 얼마 지나지 않아, 2018년 3월에 김 위원장이 북경에 초대받았고 시진핑 주석과 만나게 됨으로써 입증되었다. 시 주석은 편한 때에 북한을 방문하라는 김 위원장의 초대를 받아들이기까지 했다. 김 위원장은 뒤이어 2018년 5월과 6월에 중국을 두 번 더 방문했다. 일부는 김 위원장과 트럼프 대통령의 싱가포르 정상회담이 중국을 소외시킨다고 생각한다. 김 위원장의 방중은 트럼프 대통령과의 협상 입장을 강화시켰을 뿐만 아니라, 한반도 문제에 있어서 중국의 중심적 역할을 재확인하기도 했다.

북한 핵 문제에서 중국은 일관된 입장을 취하고 있다. 중국은 세 가지

의 주요 목표를 갖고 있는데, 동북아시아의 평화와 안정, 한반도의 비핵화 그리고 남북한의 평화 통일이다. 중국은 최근 “이중 동결(쌍중단)”을 해법으로 제안했는데, 한미 합동 군사 훈련 중단과 맞바꾸어 북한이 핵과 미사일 실험을 중단하는 것이다. 이를 토대로 북한의 비핵화는 단계적으로 이루어질 수 있다.

미국 행정부는 한미 합동 군사 훈련에 힘입어 제재 조치를 취하는 것을 선호해왔다. 중국 정부는 미국과 북한이 주인공이고 문제를 해결하기 위해 직접 대화해야 한다고 주장하지만, 혹자는 중국이 북한 문제에 대한 열쇠를 쥐고 있다고 생각한다.

이론상으로 북한과 중국은 여전히 “동맹국”이지만, 현실적으로 그 관계가 모호하다. 중국인은 일반적으로 북한 정권을 깔보고 북한 주민을 동정한다. 북한 주민은 1992년에 한중 양국이 외교 관계를 수립했을 때, 그들의 시각에서는 북한을 배반한 중국인을 경멸한다고 알려져 있다. 북중 관계는 2011년 김정일이 사망한 후 악화되었다. 2011년과 2018년 초 사이의 얼어붙은 관계에도 불구하고, 북중 관계는 특히 국제 정세가 변할 때 공고해지는 듯하다.

양국 관계를 개선한 2018년 3월 김정은 위원장의 깜짝 방중 이전에도, 북경의 글로벌 타임스(Global Times)는 사설을 통해 중국과 북한의 우호적 관계가 다른 국가들로 인해 방해받아서 안된다고 역설했다. 해당 사설은 북한이 동북아시아에서는 매우 드물게 “높은 수준의 독립과 자주성을 가지고” 있기 때문에 존중받아야 하는 국가라고 언급하며, 또한 우호적 관계를 유지하는 것은 양국의 이익을 위한 것이라고도 주장했다.

싱가포르에서 트럼프 대통령과 김 위원장의 회동 이후, 북한의 비핵화에 관한 기대가 증가했다. 그러나 무역 및 기타 문제에서 중국과 미국 간에 긴장이 고조되면서, 중국은 가까운 시일 내에 북한과 좋은 관계를 유지하려고 할 것이고, 이는 북한의 비핵화를 더욱 복잡하게 만들 것이다. 북한과 중국, 러시아와 남한의 관계가 개선됨에 따라, 북한에 대한

제재를 유지하기는 더욱 어려워질 것이다.

중국의 관점에서 북한의 비핵화를 위해 무엇을 할 수 있을까? 가장 중요한 것으로, 비핵화는 평화적이고 점진적으로 이루어져야만 한다. 양자 및 다자간 차원에서 대화가 조성되어야 한다. 미국, 중국 및 기타 이해관계 국가는 북한 문제를 동아시아 안보와 정치 경제의 넓은 맥락에서 신중하게 다루어야 한다. 간단하거나 즉각적인 해결책은 없으며, 수많은 협정과 프레임워크가 그러한 신중한 논의의 결과일 것이다. 비핵화는 평화로운 대화의 목표이지, 전제조건이 아니다. 안전에 대한 보장이 없이는, 북한이 자발적으로 비핵화를 실행하기를 기대하는 것은 희망 사항에 지나지 않을 수 있다.

대략적으로, 북한의 핵 문제를 다루는 세 가지 접근 방법이 있다. 북한이 비핵화를 실행하도록 압박하는 제재 기반의 정책 지속, 북한의 핵 시설뿐만 아니라 북한 정권까지도 한번에 파괴할 수도 있는 군사 행동 그리고, 협상 테이블로 돌아가 상호 수용 가능한 해결 방안을 모색하는 것이다.

제재는 비효과적임이 증명되었고, 군사 행동은 위협 부담이 너무 크다. 유일하게 성공 가능성이 있는 방법은 협상 테이블로 돌아가는 것이다. 미국과 북한 간 협상 시작 전에 북한이 핵 프로그램을 버리도록 요구하는 것은 마치 말 앞에 수레를 놓는 것과 같다. 인센티브나 보상도 없는데, 북한이 왜 비핵화를 하겠는가? 중국의 “이중 동결” 제안은 일을 진행시키기 위한 현실적이고 실용적인 방법이다.

워싱턴의 일부에서는, 불한당 같은 정권과의 대화가 악한 행동을 보상해 주는 것이라고 생각하기 때문에, 미국이 북한에 개입하는 것을 지지하지 않는다. 그러한 거만한 태도는 어떤 분쟁도 평화롭게 해결하는데 도움이 되지 않는다. 외교는 전쟁 없이 분쟁에 대해 상호 수용 가능한 해결책에 이르는 기술이다. 협상가들은 서로를 좋아해야 할 필요가 없고 다만, 평화로운 해결이라는 공통 목표를 공유한다.

핵 무기를 보유하는 것이 반드시 북한을 더 위협하게 만드는 것은 아니다. 핵 무기를 사용하려는 의도가 문제다. 김정은 위원장의 2018년 신년사에서 알 수 있듯, 북한 지도자는 비이성적이지도 자멸하기를 바라지도 않는다. 도발하지 않는다면 핵 무기를 사용하지 않을 것이다. 정치적 및 경제적 인센티브가 주어진다면, 북한은 국제 사회에 함께 할 가능성이 크다. 김 위원장과 트럼프 대통령의 회동, 남북한 간의 화해, 그리고 북중 관계의 개선을 포함하여, 2018년에 전개된 일은 밝은 장래를 보여준다. 미국과 그 동맹국은 북한의 안보 문제를 다루기보다는, 북한에 대한 제재에 더 많은 관심을 보이곤 했다. 트럼프 행정부가 북한에 다가가는 것은 올바른 방향으로 내딛는 긍정적인 단계이다. 앞으로 모든 관련 당사국, 특히 중국과 미국은 북한이 비핵화를 실행할 수 있도록 협력하여 장려하고 국제 사회로 환영해야 하겠다.

## China and the Prospect for North Korea's Denuclearization



Zhiqun Zhu

Bucknell University

China is surrounded by more nuclear powers and nuclear-capable states than any other country in the world. A nuclearized North Korea does not serve China's interests. If North Korea decides to denuclearize, its relations with China will immediately improve, as evidenced by the fact that shortly after President Donald Trump and Chairman Kim Jong-un agreed to meet face-to-face, Kim was welcomed to Beijing and met with President Xi Jinping in March 2018. Xi even accepted Kim's invitation to visit North Korea at a convenient time. Kim subsequently paid two additional visits to China in May and June 2018. Some thought that the Kim-Trump meeting in Singapore might marginalize China. Kim's visits to China not only bolstered his bargaining position vis-à-vis Trump, but also reaffirmed China's central role in Korean affairs.

China's position on the North Korean nuclear issue has been consistent. China has three main objectives: peace and stability in Northeast Asia, denuclearization of the Korean Peninsula, and peaceful reunification of Korea. It has recently proposed the "dual suspension" plan: North Korea suspends nuclear and missile tests in exchange for suspension of joint US-South Korea military exercises. On this basis, North Korea's denuclearization can be achieved step by step.

Successive US administrations have preferred to use sanctions, backed by joint US-ROK military drills, to bring North Korea to its knees. Some people believe that China holds the key to the North Korea problem while the Chinese government argues that the United States and North Korea are the principal actors and must talk to each other directly to resolve the issue.

In theory North Korea and China are still "allies"; in reality the relationship is ambiguous. The Chinese generally look down upon the Pyongyang regime and feel sympathetic for the North Korean people. The North Koreans reportedly despise the Chinese who, in their views, betrayed North Korea in 1992 when Beijing established diplomatic ties with Seoul. China-DPRK relations deteriorated after Kim Jong-il died in 2011. Despite the deep freeze in the relationship between 2011 and early 2018, Sino-DPRK relations seem durable, especially when international situations change.

Even before Kim Jong-un's surprise March 2018 visit to China that repaired bilateral relations, Beijing's Global Times in an editorial asserted that friendly Sino-DPRK relationship should not be disrupted by other countries. It suggested that North Korea was a country to be respected since it "has high degree of independence and autonomy", which is very rare in Northeast Asia now. The editorial also argued that maintaining friendly relations was in the interest of both countries.

After the Trump-Kim meeting in Singapore, expectations have grown

regarding North Korea's denuclearization. However, with rising tensions between China and the United States on trade and other issues, China is likely to maintain good relations with North Korea in the near future, which will make North Korea's denuclearization more complex. As relations between North Korea and China, Russia and South Korea improve, it will be more difficult to keep sanctions on North Korea.

What can be done about North Korea's denuclearization from China's perspective? Most importantly, denuclearization must be achieved peacefully and gradually. Dialogue at the bilateral and multilateral levels must be promoted. The United States, China and other stakeholders must seriously address the North Korea issue from the broad context of East Asian security and political economy. There is no simple or immediate solution, and a package of agreements and frameworks will likely be the outcome of such serious discussions. Denuclearization is an objective, not a pre-condition, of peaceful talks. Without security guarantees, it may be wishful thinking to expect North Korea to voluntarily denuclearize.

Broadly speaking, there are three approaches to addressing North Korea's nuclear issue: continuation of the sanction-based policy to force North Korea to denuclearize; military actions to destroy North Korea's nuclear facilities and perhaps the North Korean regime once and for all; and returning to the negotiation table and seeking a mutually acceptable solution.

Sanctions have proved ineffective, and military actions are too risky. The only viable option is to return to the negotiation table. Demanding North Korea to abandon its nuclear program before negotiations can start between the United States and North Korea is like putting the cart before the horse. Without incentives or compensations, why would North Korea denuclearize? China's "dual suspension" proposal is a realistic and pragmatic way to get the ball rolling.

Some people in Washington do not support U.S. engagement with North Korea since they believe talking to a rogue regime is to reward its bad behavior. Such a condescending attitude is not conducive to peaceful resolution to any disputes. Diplomacy is an art of reaching a mutually acceptable solution to a dispute without war. Negotiators do not have to like each other, but they share the common goal of peaceful resolution.

Possessing nuclear weapons does not necessarily make North Korea more dangerous; it's the intention to use them that does. As Kim Jong-un's 2018 New Year's Day message reveals, North Korean leaders are not irrational or suicidal; they are unlikely to use nuclear weapons without provocation. With political and economic incentives North Korea is more likely to join the international community. Developments in 2018 including the Kim-Trump meeting, reconciliation between the two Koreas, and improvement of Sino-DPRK relations are promising. The United States and its allies used to pay more attention to restrictions on North Korea than addressing its security concerns. The Trump administration's reaching out to North Korea is a positive step in the right direction. Moving forward, all relevant parties, particularly China and the United States, must work together to encourage North Korea to denuclearize and welcome it into the international community.

## 한반도 비핵화와 중국의 전략적 접근



이상만

경남대 극동문제연구소 교수

### 비핵화, 평화와 번영의 시대정신

남북한은 2차 대전 후 냉전체제 하에서 타의에 의해 분단된 국가로 탄생되었고, 70년간 상호 적대정책의 그늘 하에서 진정한 인적, 물적 교류와 협력이 진행되지 못했다. 그런데 현재 북한은 경제조정(개혁개방)의 길을 가고자 하고 있다. 과거 죽의 장막에 가려졌었던 북한에 개혁개방은 자본주의 세계체제라는 새로운 세상과 마주해야 할 두렵고 막막한 여정이다. 누가 중대한 선택의 기로에 선 북한을 개혁개방의 길로 인도하여 평화롭고 번영된 삶을 보장해 줄 수 있을까? 한국이 그 역할을 맡아야 한다. 현재의 화두는 평화와 번영이며, 통일을 주장하지 말고 우선 평화 정착에 집중해야 한다. 통일 대박은 없으며 남북 간 교류가 확대되면 통일은 먼 훗날 자연스럽게 찾아올 것이다.

따라서 현재 우리가 추구할 것은 한반도에서 종전선언 → 비핵화 →

경제협력 → 평화체제 → 공동번영으로 이어지는 로드맵이어야 한다. 다행히도 한국의 적극적인 노력을 통해 평화를 향한 패러다임의 전환과 새로운 시대정신이 나타나고 있다. 문재인 대통령은 세 번(2018년 4, 5, 9월)의 남북정상회담을 통해 한반도 비핵화와 평화 정착을 위해 대담한 대북 정책을 추진했고 이것이 미국 트럼프 대통령의 국내 정치적 필요성과 북한 김정은 위원장의 경제 발전에 대한 의지와 맞물리면서 현재의 북·미 간 협상을 통한 북핵 폐기 국면이 조성되고 있다. 이 대전환의 시발점은 2018년 2월 평창동계올림픽을 계기로 추진된 한국 주도의 평화 외교였고, 이것이 북한이 대화로 나올 수 있는 활로가 되었다.

이후 북한 정권은 과감하게 핵-경제 병진 노선을 수정하고 경제강국 건설을 위한 이정표를 제시하였다. 그 결과 문재인 정부의 한반도 평화와 번영을 위한 로드맵과 김정은 정권의 사회주의 경제강국 건설 로드맵이 점점 찾았고 북한은 남한을 지렛대로 활용하여 한반도의 평화정착을 위한 전진은 계속되고 있다. 또한 남·북·중·미 간에 순차적으로 진행된 정상회담은 동북아 지역의 역학구조를 새롭게 정립하는 결정적 계기가 되고 있다. 게다가 북한도 비핵화 조치와 상응해 미국에 종전선언, 북미 연락사무소 및 대사관 교환 설치, 평화협정 체결 등을 단계별로 요구하고 있다. 이는 북한의 비핵화 의지를 나타내고 있으며, 남·북·미 간의 종전선언, 남·북·미·중 간에 체결될 평화체제 구축 논의 등과 함께 구시대의 냉전적 잔재들을 일거에 제거할 화두가 되었다.

문재인 대통령은 지난 24일 한미정상회담 모두발언에서 “이제 북한의 핵 포기는 북한 내부에서도 되돌릴 수 없을 만큼 공식화됐다”며, “특히 김정은 위원장이 직접 전 세계 언론 앞에서 비핵화 의지를 직접 밝히고 내가 15만 평양 시민 앞에서 김 위원장과 한 비핵화 합의를 다시 한번 강조한 것은 매우 큰 의미가 있다”고 역설했다. 또한 김정은 위원장은 문재인 대통령에게 “지금 이 상황 속에서 북한이 속임수를 쓰거나 시간 끌기 해서 도대체 북한이 얻을 수 있는 게 뭐가 있겠는가. 그렇게 되면

미국이 더 강력하게 보복할 것인데 그 보복을 북한이 어떻게 감당할 수 있겠는가. 그래서 이번에는말로 북한의 진정성을 믿어 달라”고 말했다. 이를 통해 우리는 북한이 핵을 포기한다면 미국이 북한의 안전을 보장하면서 북한의 경제발전을 지원할 것에 대한 신뢰를 준다면 김정은 위원장은 경제발전을 위해 핵을 포기할 수 있는 진정성이 있다(Trust, But Verify)고 판단한다.

## 유예된 통일, 지속 가능한 평화와 번영

한반도에 평화로운 상태(남북관계 개선과 북미관계의 개선)가 도래하고 북한이 개방의 길을 선택할 때 우리는 한반도 상황을 평화적으로 관리하는 데 초점을 맞추어야 한다. 특히 남북 간에 존재하는 현실적 경제 격차를 고려하면 통일은 강력한 쪽의 구심력에 의해 이루어질 것이다. 이는 흡수통일을 말하는 것이 아니라 남북이 평화적으로 공존하고 상호의존이 심화되는 상황이 되면 보다 더 개방적이고 다원적인 사회로 통합이 이루어 질 것이라는 믿음에 근거하는 것이다. 설령 ‘1민족 2국가 2체제’가 된다 하더라도 남북이 서로 적대시하지 않고 평화롭게 공존할 수 있다면 이 역시 통일의 형태로 받아들일 수 있을 만큼의 포용력이 있어야 함을 의미하는 것이다. 남북한의 경제적 번영만이 남북연합의 대장정을 견인할 수 있을 것이다.

민족이 그 어떠한 동맹보다도 우선한다. 한반도 운명의 주인은 남북한 구성원들이다. 미국의 결정이나 유엔의 결의에 끌려다닐 것이 아니라, 우리가 주도적으로 상황을 타개하고 이끌어 가면서 미국과 국제사회를 설득하고 동참을 요구해야 한다. 한반도를 미국이 지시하는 방향으로 대리운전을 할 것이 아니라, 남북한 간의 대화와 합의를 통해 목적지를 정해가는 자가운전으로 전환해야 한다. 문재인 정부는 남북한의 분단상황을 평화적으로 마무리하려는 ‘한반도 평화와 번영의 꿈’을 실행하는

가운데 북한과의 관계개선을 서둘렀지만 김정은 정권은 서두르지 않고 사회주의 체제의 일반적인 국가발전 로드맵에 따라 주체사상완성-핵무력완성-사회주의 경제발전이라는 그들이 마련한 시간표대로 움직였다. 또한 남한에서 평화공존 지향적인 문재인 정권이 등장한 이 시점이 적기라고 판단한 북한의 김정은 정권은 그 역지력의 일부분인 핵을 완벽한 체제 보장을 대가로 하여 순차적으로 포기하는 동시에 중국·베트남이 이미 그랬듯이 자본주의 세계체제로 편입하려는 수순을 밟고 있다.

지금 한반도 주변에서 진행되는 패러다임의 전환은 북한 역사뿐 아니라 동북아 전체 역사의 전환점이라고 해도 과언이 아니다. 북한 김정은 정권의 이 원대한 포부가 실현되느냐 마느냐에 따라 동북아의 미래가 달라질 수 있는 것이다. 이처럼 한반도에서 평화와 경제협력의 무드가 조성되기만 하면 북한뿐만 아니라 주변의 정세도 호전될 것이다. 북한도 김정은 위원장이 ‘사회주의 경제강국 건설의 꿈’을 실현하기 위해 선대와는 달리 확고한 개방의 의지를 보여주고 있다. 2018년 4월 20일 조선노동당 중앙위원회 7기 3차 전원회의에서 핵-경제병진로선 완료 선언 후 사회주의 경제 건설 총력 집중을 새 국가전략 목표로 제시하였다. 김정은 위원장은 김일성(조부), 김정일(부친) 등 선대들이 가지 않은 ‘북한식 경제조정(개혁개방)의 길’을 모색하고 있는 중이다. 아직은 국제사회의 대북제재 조치가 해제되지 않은 상태에서 그 목표를 실현하기는 시기상조이지만 27개에 달하는 경제특구는 외국자본의 북한 진출에 매력적인 동기를 부여하고 있다. 북한의 전략은 국제 안보환경을 개선하여 인민들에게 행복을 가져다줄 수 있는 ‘우리식 사회주의 경제조정’을 완성하려는 것이다.

## 한반도의 평화, 중국의 전략적 선택

남북정상회담과 북미정상회담을 통해 북한은 선제적으로 핵과 탄도

미사일 개발과 실험을 중단했으며 미국도 이에 발맞추어 한미연합군사 훈련 중지를 천명하여 중국이 주장해 온 쌍중단(雙暫停: 핵미사일 실험 발사 중단·한미연합군사훈련 중단)은 이미 실현된 상황이다. 앞으로도 여러 난관을 극복해야 하겠지만 지난 9월 3차 남북정상회담을 통해 북·미 간 협상의 불씨를 다시 되살려낸 상황이다. 사실 그간 국제사회는 북한의 비핵화 의지를 크게 불신하고 있었다. 그러나 이 시점에서는 북한 김정은 위원장의 비핵화 의지를 믿고 협상에 응하는 것도 서로 손해 볼 일은 아니다. 종전선언, 비핵화, 평화체제 구축으로 이어지는 선순환이 진행되도록 서로 노력을 할 필요가 있는 것이다.

북한은 6.12 싱가포르 북미정상회담을 전후하여 선제적으로 일체의 미사일 추가 발사를 중지하고 풍계리 핵실험장을 폭파 시킨 것과 더불어 동창리 주변의 주요 미사일 발사장치를 해체하여 불능화했고, 2차 북미 정상회담의 이정표에 따라 영변핵시설도 폐기할 것으로 예측되고 있다. 한편 미국은 대규모의 한미군사훈련을 잠정적으로 중단한다고 발표하면서, 북핵 문제의 일괄타결과 리비아식을 검토했던 입장에서 CVID, PVID, FFVD로 한 단계씩 양보하면서 북한이 주장하는 CVIG를 대세적으로 수용하려는 뜻을 보여주고 있다. 이는 과거 미국이 북핵문제 해결을 군사·안보적 차원에서 바라보던 시각을 정치외교·경제적 시각으로 전환하여 문제의 본질을 해결해 보겠다는 의지가 있는 것이다.

문제는 한반도 비핵화 과정에서 중국 변수가 중요한 요인이다. 비핵화 협상과 한반도 평화체제 구축이 동시에 진행되는 현재 상황은 결과적으로 중국이 지속적으로 주장해왔던 쌍궤병행(雙軌並行: 비핵화프로세스·평화체제구축)의 구도 하에서 북·미 간 협상이 진행되는 것으로 이해할 수 있다. 중국은 북한이 필요로 하는 북한 정권 보호와 대규모 경제지원(인프라투자)을 할 수 있는 아주 중요한 국가이다. 표면적으로는 미중 갈등을 해소하려는 차원에서 안보리 대북제재에 참가한 중국이지만 그 간 대북제재에 대한 중국의 입장은 늘 국제사회의 비판의 대상이었다.

중국은 일관되게 당사국들 간의 대화(劝和促谈)와 쌍중단(雙暫停) 그리고 쌍궤병행(雙軌並行)의 3단계 해결방법론을 공식적으로 채택하였고 실제적으로 1단계와 2단계가 중국의 주장대로 달성되었다. 지난 3월 김정은 위원장이 취임 후 중국을 첫 방문하였고, 곧이어 북중정상회담에서 동보적 단계(steps in synchronization)의 비핵화를 천명하면서 중국이 제안했던 북한의 비핵화 과정이 중국의 의도대로 진행되고 있다.

하지만 현재 중국의 고민은 2000년대 이후 6자회담을 주선하며 북핵 논의 핵심 당사국 역할을 하던 중국이 현재 진행 중인 북미 간 협상이나 남북 대화 등에서 소외되는 듯한 “차이나 패싱”구도가 형성되는 데 있다. 이는 향후 한반도 평화체제 구축 과정에서 중국의 영향력을 유지 및 증대할 수 있을 것인가 하는 문제와도 직결되어 있는 것이다. 중국은 여러 차례 남북정상회담과 북미정상회담, 그리고 북중정상회담 후 한반도의 종전선언, 비핵화, 평화체제 구축의 문제해결에 있어 당사자임을 지속적으로 주장하고 있다. 이러한 중국의 고민이 압축적으로 드러난 두 가지 사례가 올 상반기 짧은 기간 동안에 세 차례에 걸친 북중정상회담을 개최한 것과 종전선언의 당사국이 3자 혹은 4자가 될 것인지 이슈에 관한 중국의 민감한 반응이었다. 중국학자들은 국제법적, 현실적 이유 등을 들면서 종전 선언에 중국이 당연히 참여해야 한다고 강력히 주장해왔으며, 중국 학계는 종전 선언을 단순한 전쟁 종결 선언이 아닌 향후 한반도 평화체제 구축의 주도권과 연관되어 있다고 판단하기 때문에 종전 선언에 중국이 참여하는가 하는 문제에 이처럼 민감하게 반응하는 것이다.

그런데 올해 상반기 주한 중국대사 추귀홍(邱國洪)은 한국 기자들에게 중국이 꼭 종전선언 당사자가 되어야 하는 것은 아니라고 언급한 바 있고, 게다가 9월 12일 시진핑 주석이 동방경제포럼에 참석해서 “중국은 한반도 문제의 당사국은 북한, 한국과 미국이라 생각하며 중국은 그들이 한반도의 비핵화와 평화를 위한 과정을 진행하는 데 협조하겠다”

라는 호의적 입장을 공개적으로 표명하기도 하였다. 이는 현 상황이 북핵 문제 해결을 위한 절호의, 그리고 아마도 최후의 기회가 될 것이라는 일반적 예측 위에서 중국이 종전 선언에 참여해야 한다고 생각하지만 한반도 비핵화를 위한 과정에서 중국의 입장만을 고집하여 북미 간 협상에 제약 요인을 더하기보다는, 중국 배후설을 차단하고, 정치 선언적 의미만이 담긴 종전 선언은 한국, 북한, 미국 3자가 진행하여 북핵 협상 이다음 단계로 넘어갈 수 있는 여지를 주면서 종전 선언에 이어질 한반도 평화체제 구축을 위한 협상에 중국이 핵심 당사국으로 참여하는 실리를 얻기 위한 정책 조정으로 판단된다. 왜냐하면 트럼프의 ‘대담한 평화’라는 관점에서 보면 북미 간의 관계 개선이 진전되면서 종전선언을 뛰어넘는 중국이 상상하지 못할 정도의 파격적인 종전선언-비핵화-평화체제라는 일반적 도식이 아니라 그 역순으로 북미협상이 진행될 수도 있기 때문이다.

따라서 중국은 종전선언보다 한반도의 비핵화와 평화체제 구축에 주요 핵심 당사자로 참여하는 것이 중국의 국익에 더 중요하다는 판단을 한 것이다. 한반도에 비핵화가 진행된다면 중국은 다음과 같은 전략적 기회와 도전에 동시에 직면할 것으로 예상된다. 첫째, 한반도 비핵화가 중국에 가져올 전략적 기회 요인을 생각해 보면 ▶한미 동맹 약화와 주한미군 철수 요구의 명분 제공, ▶북한의 부존자원에 대한 선점 효과와 동해 지역의 차항출해(借港出海)와 서해 지역의 통강달해(通江達海) 전략 실현, ▶한반도 전체에 대한 영향력 증대이다. 둘째, 한반도 비핵화가 중국에 초래할 전략적 도전 요인을 생각해 보면 ▶북·미 관계의 개선으로 북한에 대한 중국의 영향력 상쇄, ▶남북 간 경제 협력 추진과 북한의 개혁개방으로 북한 경제 개발 과정에서 한국, 미국, 일본과의 경쟁이 본격화되는 것이다.

결론적으로 중국은 상술한 전략적 기회 요인을 극대화하고 도전 요인이 초래할 부작용을 최소화하는 방향으로 정책을 수립하고 추진할 것

로 예상할 수 있다. 동아시아 지역 질서가 각각 미국과 중국을 중심으로 하는 양 진영 간 대립이 격화되는 방향으로 진행된다면, 군비 경쟁이 가속화되어 안보딜레마가 가중되고 중미 간의 '신경제냉전'으로 무역 블록화가 고착화되는 등 군사, 경제적 대결 구도가 형성되어 이는 자연스레 정치적 대립으로 귀결될 것이다. 이러한 환경이 조성된다면, 현재 각국 간에 존재하는 조어도 문제, 남중국해 분쟁, 방공식별구역 문제 등에 있어서도 더욱 첨예한 대립이 형성되어 군사적 충돌로 이어질 가능성도 높아진다. 동아시아 지역에서 상호 대립하는 질서가 형성되는 것을 방지하고 역내 국가 간 신뢰 구축을 이루기 위해서는 남북 및 북미 간 적대 관계의 해소와 미중 간 전략적 경쟁을 완화하는 것이 근본적 해결책이 될 것이다.

## Japan's Continuing Scepticism towards Korean Denuclearization



**James D. J. Brown**

Associate Professor of Political Science at Temple University Japan

Throughout 2018, Japan has consistently taken a sceptical attitude towards the progress of Korean denuclearization talks. Even as U.S. president Donald Trump went from threatening nuclear war to declaring that he and the North Korean leader Kim Jong-un “fell in love”, the Japanese government maintained its advocacy of “maximum pressure”. However, following the 3rd Inter-Korean summit in September and with plans underway for a second Trump-Kim meeting, there are signs that Tokyo is belatedly reconsidering its position. Doubts remain, however, about the extent to which Japan is really willing and able to play an active role in this process.

At the start of the year, Japan appeared in lockstep with its U.S. ally on North Korea policy. Japanese prime minister Abe Shinzō did not, of course, join Trump in calling Kim Jong-un “little rocket man” or

threatening “fire and fury”, but his government was equally firm in committing to the isolation of the North Korean regime. In particular, in a phone call on 14 February, the Japanese and U.S. leaders agreed that there would be “no meaningful dialogue” until Pyongyang agreed on “complete, verifiable and irreversible denuclearization”. Justifying this position, Abe told journalists that “Dialogue for the sake of dialogue would be meaningless”.

Given this shared commitment, the Abe administration was taken aback when Trump agreed in March to meet with the North Korean leader. When this historic summit duly took place in Singapore in June, there was further dismay in Japan that the joint statement included Kim Jong-un’s “unwavering commitment to complete denuclearization of the Korean Peninsula”, yet no mention of the process being “verifiable” and “irreversible”. The statement also included nothing about the issue of the Japanese citizens who were abducted by North Korean agents during the 1970s and 1980s. This remains a prominent political issue in Japan, and Abe had secured Trump’s promise to raise it at the Singapore summit.

In the weeks that followed, there was no discernible change in Japan’s stance. Even as the other five members of the original six-party talks the United States, North Korea, China, Russia, and South Korea all sought to press forward, Japan remained aloof, dogmatically insisting on the need for further concrete steps by Pyongyang before engagement could begin. Japan’s defence White Paper, which was released at the end of August, also featured no adjustment in threat assessment, with North Korea’s missile and nuclear programmes still characterised as “an unprecedentedly serious and imminent threat to Japan’s security”.

At last, however, Japan is beginning to show a little more flexibility. Most strikingly, during his address to the UN General Assembly on 25 September, Prime Minister Abe stated that, “I am also ready to break the shell of mutual distrust with North Korea, get off to a new start,

and meet face-to-face with Chairman Kim Jong-un.” The next day, Japanese foreign minister Kōno Tarō met with his North Korean counterpart Ri Yong-ho. This was described by the Japanese government as “a substantial sit-down-style meeting”, and Kōno is thought to have taken the opportunity to affirm that Japan is, in principle, willing to provide economic assistance to North Korea.

Additionally, there are rumours that Japan may be considering joining the Greater Tumen Initiative (GTI), an intergovernmental mechanism designed to promote infrastructure connections between China, Mongolia, Russia, and South Korea. With North Korea also thinking of rejoining, the GTI could theoretically provide a conduit through which Japan could contribute financially to Korean trans-peninsular infrastructure projects.

The North Korean side appears to welcome the apparent change in Tokyo’s stance and seems open to including Japan within the sierra of summits that has emerged since the Panmunjom Declaration in April. Specifically, at the end of September, South Korean President Moon Jae-in conveyed to Prime Minister Abe that Kim Jong-un was ready to “have a dialogue with Japan at an appropriate time”.

## **Deep underlying scepticism**

Although the evolution of Japanese rhetoric is a significant development, it should not be overlooked that Japan retains its predominantly mistrustful attitude towards the ongoing peace process. Moreover, there are four key reasons why Japan’s contribution is likely to remain limited.

Firstly, the Abe administration does not accept that the events of the last six months truly represent an historic new era on the Korean peninsula. Instead, the attitude prevails that this is simply another instance of the Kim dynasty using insincere promises in order to secure

political and economic concessions. As such, the reason for Tokyo's apparent change in attitude is not the belief that the current process will actually succeed. Rather, the Japanese government is motivated by the desire to reduce its isolation from the ongoing diplomatic activity and to superficially realign Japan's position with that of its U.S. ally. After the expected failure of the current denuclearization efforts, Tokyo will then push for the reassertion of a hard-line approach.

Secondly, there is very little trust of President Moon within Japan's ruling elite, with some members of the Liberal Democratic Party viewing him as a dangerous North Korean sympathiser. These suspicious attitudes are related to the 2015 joint statement, in which the South Korean government agreed that the "comfort women" issue was "resolved finally and irreversibly" and that it would refrain from criticising Japan internationally about this topic. "Comfort women" is the euphemism for the women and girls forced to work in military brothels in territories occupied by Imperial Japan. Although Moon says he will not abandon the 2015 agreement, the Japanese government feels that he has broken its conditions by participating in South Korea's first "comfort women" day in August and by launching a new "comfort women" research institute.

Thirdly, the abductions issue is a major obstacle to closer relations between Japan and North Korea. Seoul appears to have downplayed the issue of its own abducted citizens in order to prevent this sensitive topic from damaging the broader diplomatic rapprochement. Tokyo, by contrast, has made abductions its number one priority, elevating it above the objectively more important missile and nuclear threats. In particular, Abe is personally associated with this issue. He rose to political prominence by championing the cause of the abductees, and is rarely to be seen without the blue badge on his lapel, which is the symbol of this cause.

The Abe government has therefore made progress on the abduction issue a condition of political and economic engagement with Pyongyang. This was made clear in Abe's UN speech, in which he stated that any summit with Kim Jong-un "must be a meeting that contributes to the resolution of the abductions issue." Kōno is also believed to have told his North Korean counterpart that Japanese economic assistance would only be initiated after progress is made on the abduction issue.

This is likely to prove a difficult precondition since Pyongyang claims that the matter is already closed. Of the 17 citizens that the Japanese government alleges were abducted, North Korea states that, other than the five who were repatriated in 2002, eight have already died and four others never entered the country. Previous efforts by the Abe administration led to an agreement in 2014 under which the North Korean side agreed to conduct a new investigation in exchange for an easing of Japanese sanctions. Ultimately, however, no real progress was achieved and Pyongyang scrapped the investigation in 2016.

Lastly, questions may be asked about the extent of Japanese government enthusiasm for the cause of Korean unification. This is because a united Korea, with a population of over 75 million, could be a serious rival to Japanese regional influence. Additionally, while the Japanese leadership would unquestionably like to achieve the denuclearization of North Korea, there may be some within the government who find some value in the short-term continuation of the North Korea threat since it can be deployed as an argument in favour of revising Japan's pacifist constitution.

## **Conclusion**

Overall then, despite a tentative change in emphasis since September, Japan remains dubious about the wisdom of the current peace initiative

by the Moon administration. If the process continues and proves successful, the Japanese government will further modify its position in order to minimise the distance between itself and the United States. In general, however, Tokyo's lack of trust in Moon, its fixation on the abductions issue, and its fears about the implications of Korean unification will ensure that Japan remains a reluctant contributor to this process.

## 일본의 대한반도 정책 변화의 가능성과 전망: 비핵화, 납치문제, 영토 그리고 역사인식의 고차 함수



김용민

건국대학교 중국연구원 조교수

### 1. 서론

현재의 한-일 관계에 대해 어떻게 평가할 것인가? 문재인 정권이 수립된 이후 일련의 아베 정권과의 외교관계를 살펴보면 결코 순조롭다고 평가하기는 어렵다. 박근혜 정부의 위안부 합의 문제부터 시작하여 최근의 일본 자위대의 욱일기 논란까지 일부의 언론에서는 최악이라는 표현도 사용하고 있다.<sup>1)</sup> 그러나 한편으로는 이명박 대통령의 독도 방문 시점이나 박근혜 정권 초기의 한-일 관계만큼의 위기국면은 아니며 관리 가능한 수준이라는 주장도 존재한다. 다만 최악은 아니라고 하더라도 한일관계가 개선되어야 한다는 필요성에는 이견이 없을 것이다. 그러면 이러한 한-일관계의 위기는 어떠한 방법으로 해결하여야 하고 어떻게 접근하여야 하는가? 본 기고문에서는 한-일관계가 문재인 정권 이후

변화된 원인을 살펴보고 일본의 대한반도 정책이 단기적으로 변화할 가능성과 그 전망을 일본이 한반도에 대해 가지고 있는 여러 가지 당면 과제인 비핵화, 납치문제, 역사인식, 영토분쟁 등의 여러 측면에서 살펴보고 복합적으로 한일관계의 개선 가능성을 전망한다.

## II. 한일관계의 변화가 가져온 두 나라 외교관계의 악화

우선 한일관계에 있어서 대전제는 두 나라 모두 안정적인 정권을 유지하고 있다는 점이며 이 상태가 당분간 변화되지 않을 것이라는 사실이다. 한국의 문재인 정부는 선거로 임기가 정해진 대통령제이며 일본의 아베정권도 내각제이기는 하나 최근의 자민당총재 3선으로 2020년 동경올림픽까지 안정적인 집권을 보장받은 상태이다. 그러나 한국과 일본의 문재인-아베 정권의 외교정책의 접근법에는 큰 차이가 존재한다. 전문가들에 따르면 이러한 접근법의 차이가 최근 한일관계의 악화에 주요한 원인의 하나로 언급되고 있으므로 이번 II장에서는 아베 일본정권과 현재의 한국 정부의 외교정책에 대한 접근법에 차이와 그 차이로 인한 변화가 가져온 두 나라 외교관계의 악화에 대해 고찰해보려 한다.

먼저 아베 정권의 외교정책의 기본 방침을 살펴보면 아베 정권은 현재 미-중간의 무역 분쟁으로 상징되는 트럼프 정권 발족 이후의 신 냉전 구조에 있어 친미적인 신 냉전의 외교정책을 유지하고 있다. 아베 정권의 신 냉전 외교 기조는 최근 시작된 것이 아니며 이러한 아베 외교의 성격은 2015년 4월 29일에 있었던 미국 의회에서의 연설에서도 나타난다. 이 연설에서 아베 총리는 미국과 일본을 중심으로 하는 아시아 태평양 질서 구축과 “미국과 일본은 냉전을 같이 싸워 승리한 사이”<sup>2)</sup> 라는 것을 강조하는데 이는 아베 외교의 기초가 되는 ‘일본은 제2차 세계대전은 패배한 패전국이지만 냉전에 있어서는 미국과 함께 공산진영으로부터 승리를 쟁취한 국가’라는 사고방식이다. 이는 필연적으로 제2차 세계

대전으로 성립된 UN체제로부터의 탈피를 전제로 하며 태평양에서 인도양에 이르는 광대한 해역을 평화의 바다로 변화시키려는 외교적 개념이다. 이러한 외교정책의 기본개념을 이해하면 현재의 아베 외교의 수사들인 굳건한 미일동맹, 지구의를 부감하는 외교 등도 자연스럽게 이해가 가능하다. 미국과 함께 냉전에 승리한 일본은 아베 정권에 있어서 더 이상 제2차 세계대전의 패전국이 아닌 공산진영에 이긴 승전국이며 이에 걸맞은 응분의 방위력과 외교 기반으로서의 군사력을 필요로 하는 아시아 태평양의 평화를 유지하는 주요 국가이며 미국과 함께 ‘인도-태평양 시대’를 여는 국가이다. 이는 2017년 트럼프 대통령 방일을 계기로 미국과 일본의 공동 외교 전략이 되었다.

그러면 이러한 아베 정권의 외교정책이 신 냉전 구조를 지니고 있는 것이 왜 문제인 정권의 한국 정부와의 한일관계를 악화시키는가? 이는 문제인 정권은 남북한 관계를 탈냉전 구조로 인도하여 한반도 평화체제 구축을 목적으로 하고 있으며 이러한 탈냉전 중심의 외교에서는 필연적으로 일본은 한반도 평화체제의 진전에 비해 우선순위가 떨어지는 종속 변수일 수밖에 없기 때문이다. 이러한 한국의 탈냉전 한반도 중심의 외교정책과 이를 바탕으로 한 동북아 경제권 구축이라는 외교목표는 중국을 견제하면서 미국과 함께 인도-태평양 시대를 열려고 하는 일본의 신 냉전 속의 외교목표와 충돌하는 것이 당연하며 특히 두 나라가 중국에 대해 다른 태도를 보이고 있는 것도 관계 개선을 어렵게 하는 요인 중의 하나이다. 한일관계에 있어서 과거인식 문제에 대해 전혀 타협의 여지를 보이지 않아 관계개선이 어려웠던 전 정권과는 다르게 현재는 관계 당사자인 한일 두 나라보다도 더 거시적인 차원의 인식의 차이가 있으며 이러한 차이가 미시적인 특정 이슈의 상황 개선이 전체 한일관계의 개선으로 이어지기 어렵다는 비판론을 불러일으키는 것이 현재의 한일관계이다. 이어지는 III장에서는 이러한 환경에도 불구하고 최근 보이고 있는 변화의 조짐과 여러 가지 주제들 사이에서 한일관계

개선의 돌파구를 찾을 수 있을지에 대해 고찰해보려 한다.

### Ⅲ. 교차하는 한일관계에서 일본의 대한반도 정책 변화의 가능성과 전망

그러면 이러한 ‘뉴노멀’이라고 불리는 냉담하면서도 갈등하지 않는 한일관계가 일본으로부터 변화할 가능성은 없는가? 아베 총리의 자민당 총재 3선이 확정되고 2차 대전 이후 최장수 총리가 될 것으로 예측되면서 아베 총리의 정치적 성과의 집대성이 필요하다는 국내여론이 있고 본인도 정치적인 유산(Legacy)을 남겨야한다는데 적극적이라는 점에서 변화의 가능성이 있다.

그 이유는 아베 정권이 유산으로 남기고 싶은 업적이라면 역시 헌법9조 개정과 납북일본인 문제(납치문제)의 해결이며 헌법 개정과는 달리 납치문제는 북한과의 관계가 개선되지 않으면 해결이 불가능한 문제로서 이러한 부분에서 북한과의 중개자 역할로서의 한국 정부에 대한 기대감이 있을 수 있고 이를 통한 한일관계 개선을 기대할 수 있다.

실제로 납북일본인 문제는 아베 총리가 문재인 대통령에게 김정은 위원장에게 해결을 위한 만남의 의사가 있음을 전달하여 달라고 공식적으로 요청한 적이 있으며<sup>3)</sup> 납치 일본인 문제를 해결하고 북일 관계를 개선하려는 의지를 분명히 하였다. 또한 이 과정에서 한국 정부의 지원을 요청하고 있다. 이러한 납북일본인 협상에 대한 일본의 필요성을 한국 외교부가 잘 파악하여 접근한다면 정체된 한일관계의 돌파구가 될 수 있다. 두 번째로 비핵화의 문제이다. 미국의 보수적인 계층과 일본의 정권 책임자들에게 공통적으로 발견되는 것이 북한의 비핵화 의지에 대한 근본적인 회의이며 이는 이제까지의 북한의 핵개발 관련 사실을 돌아볼 때 불가피한 부분이 있다. 특히 일본은 비핵화에 있어서 미국과도 핵미사일의 사정거리 측면에서 근본적인 위협의 차이가 존재하기

때문에 한국 정부의 한반도의 완전한 비핵화가 일본이 생각하고 있는 북한 미사일과 핵개발의 완전한 중지라는 것을 설득하여 인식시킬 필요성이 존재한다. 국제사회의 북한에 대한 요구인 CVID(완전하고 검증가능하며 되돌릴 수 없는 비핵화)가 가능하다는 것을 일본 정부에 인식시킨다면 한일관계의 개선도 가능할 것이다. 또 다른 과제는 한일 두 나라 사이의 오랜 문제인 영토와 역사인식의 문제인데 이 부분은 우리 정부가 일본에 대해 투 트랙 외교를 내세우고 있으나 한국 정부는 역사인식, 영토 문제는 그대로 놔두고 외교안보, 경제협력은 추진한다는 의미인 것에 비하여 일본 정부는 이를 역사인식, 영토문제 우위의 투 트랙 정책으로 보는 우려가 존재하기 때문에 적극적으로 일본과의 관계를 개선하기 위해서는 이런 오해를 해소할 동력이 필요하다. 이러한 동력으로 앞에서 서술한 납치일본인 문제, 비핵화 문제의 해결 능력을 일본에게 보여줘 관계 개선의 초석으로 삼아야할 것이다. 이제까지의 고착된 한일 관계를 개선하는데 남북일본인 문제와 한반도 비핵화는 두 나라 모두에게 상호 이익이 된다는 측면에서 적극 추진되어야 할 문제이다. 그리고 한국의 투 트랙 외교가 결코 일본이 우려하는 위안부 문제의 재협상이나 협의의 무효화를 목표로 하지 않으며 한반도의 평화가 궁극적으로 동아시아의 평화에 기여하고 일본의 안전보장에도 도움이 된다는 점을 피력하여 한국 정부의 한반도 평화 프로세스에 일본을 끌어들이 수 있는 가능성을 높여야한다.

#### IV. 결론

이상으로 간략하나마 고착된 한일관계에 있어서 일본의 대한반도 정책의 변화의 가능성과 그 전망에 대해 알아보았다. 중요한 점은 한국 정부가 추진하는 한반도 비핵화에 촉진자의 역할이 나아가 동북아시아의 새로운 평화 구축의 기반이 되기 위해서는 되도록 빨리 한국 정부의

대일정책의 비전을 명확히 정립할 필요성이 있다는 점이다.

신 냉전구조를 유지하려는 일본 정부를 한국 정부가 주도하는 탈냉전의 한반도 중심 외교에 참가를 유도하기 위해서는 한국 정부의 한반도 평화 프로세스에 대한 경계감을 남북일본인 문제, 한반도 비핵화에 대한 일본의 기여 유도 등을 통하여 완화시켜야 한다. 일본 정부가 다시 신 냉전적 진영논리에 빠지지 않도록 하여 한국 정부와 같이 탈냉전의 새로운 동북아 질서를 만드는 동반자로 지역 강국의 역할을 수행할 수 있도록 할 때 동북아의 새로운 화해의 기틀이 마련될 수 있으며 이러한 새로운 비전은 한국 정부가 주도적으로 적극적으로 제안해 나갈 필요가 있다. 현재 한일 두 나라가 전략적 이익을 냉전 시기처럼 많이 공유하고 있지 않기 때문에 각각 독립적인 외교정책을 펼칠 여지는 넓어졌지만 한반도 위기관리와 새로운 형태의 동북아시아 평화체제 구축이라는 과제는 여전히 공유하고 있기 때문이다.

## ■ 주석

- 1) “文대통령 방일도 포기…‘육일기’ 마찰 韓日 관계 최악 치닫나” (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=277&aid=0004336341>) (2018.10.17. 아시아경제).
- 2) [https://www.kantei.go.jp/jp/97\\_abe/statement/2015/0429enzetsu.html](https://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2015/0429enzetsu.html).
- 3) 문대통령 “아베 메시지 김정은에 전달…북일회담 성사에 협력” (<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0010363626>) (2018.9.26. 연합뉴스).

## 한일관계에 대한 일본의 정책변화 및 한반도 비핵화와 북일국교정상화에 대한 일본의 정책전망



손현진

히로시마시립대학 평화연구소 부교수

지난 10월 18일 한국의 대법원이 일제강점기 강제징용 피해자들에게 일본 기업이 손해를 배상해야 한다고 최종 판단을 하였다. 재판부는 일제강점기 강제징용 피해자들의 손해배상 청구권을 인정하고, 각 1억 원의 위자료와 그에 따른 지연손해금을 지급하라고 판결한 원심을 그대로 인정하였다. 이러한 한국 대법원의 판결에 대해 일본의 아베 총리는 이 문제는 1965년 한일청구권 협정에 의해 완전히 그리고 최종적으로 해결된 사안이며, 이번 판결은 국제법에 비추어 있을 수 없는 일이라 판단, 강경 대응의 자세를 취하고 있다. 지난주 싱가포르에서 개최된 동남아시아국가연합(ASEAN) 관련 회의에서 참가국들에 우리 대법원의 일본 기업에 대한 강제징용 배상 판결을 비판하고 일본의 입장을 홍보하는 영문자료를 배포하기에 이르렀다. 현재, 일본 내에서는 반한감정이 최고조에 달하고 있으며, 70%에 달하는 일본인들이 이번 판결에 대해

납득할 수 없다는 여론과 함께 일부 우익단체를 중심으로 한국과 국교단절까지 요구하기에 이르는 등 한일관계는 앞을 내다볼 수 없을 정도로 최악을 달리고 있다. 위안부 문제와 더불어 이번 판결에 대한 양국 간 입장 차이에 대한 문제의 발단은, 식민지 지배 이후 한일 양국 간 국교수립 체결과정에서의 시대적 배경에 기인된다고 볼 수 있다.

일본은 1951년 9월 8일 샌프란시스코에서 연합국과 강화조약을 체결함으로써 연합군 최고사령부에 의한 일본의 군정기가 끝나고, 이로써 일본은 국제적으로 전후 복귀를 인정받게 되었다. 일본의 침략으로 피해를 입은 아시아 각국이 반대하는 가운데 이루어진 강화조약은 전후 보상 문제나 국교정상화 같은 문제는 제외된 채 이루어졌으며, 한국 또한 이 조약의 체결 과정에서 애초 의도와는 달리 미국과 일본에 의해 배제되었다. 그 결과 한국은 이 조약의 규정에 따라 일본과 개별적으로 국교정상화 및 전후 처리를 둘러싼 힘겨운 교섭을 추진해야 했다. 이러한 과정에서 한일 양국은 식민지 지배 역사에 관한 인식 차이로 난항을 거듭하다가 1965년 일본과 국교를 수립하는 과정에서 한일 상호 인식의 차이를 덮어둔 채, 상호 국가적 의도에 따라 각각 달리 해석 적용 가능한 협정을 맺음으로써 일본 정부의 철저한 역사반성과 보상을 관철시키지 못하였다. 즉, 한국에 대해서는 한일기본조약으로 배상청구권을 완전히 그리고 최종적으로 해결하며 경제 원조를 하는 것으로 하였다.

식민지 지배 과정에서 피해자들에 대한 궁극적인 보상은 당사국의 반성을 통한 화해와 정신적 위로라고 볼 수 있는데, 일본 정부에 의한 반성과 사죄를 담은 보상이 제대로 이루어지지 않았고, 한국 정부가 그 해결 과정에서 피해자 개개인의 청구권 해결에 대해 충분한 노력을 하지 않았던 것 또한 사실이다. 그러나 이러한 한일 간의 입장 차이에도 불구하고 현재 일본은 북한의 핵문제 해결 및 북일국교정상화 과정에 있어서 북한과의 중개자로서의 한국 정부의 역할이 필요한 상황에 놓여 있다.

무엇보다도 일본 정부는 북한의 비핵화 과정에서 스스로의 역할을

매우 한정적으로 생각하고 있다. 북일관계에 있어서 일본 정부는 현실적으로 비핵화 문제보다는 일본인 납치문제를 최우선 과제로 선정하여 북일국교정상화 교섭조건으로 먼저 납치피해자의 즉시귀환과 진상규명 요구 등 납치자 문제 해결을 우선적으로 주장하고 있는 현실이다.

북일관계의 기본적인 틀은 2002년 9월 북일 두 정상이 서명한 평양선언에 기초를 두고 있다. 2002년 평양회담에서 국교정상화를 위한 회담을 진행하여, 식민지 지배에 대한 사죄와 보상 및 경제협력, 납치문제(선언문에서는 두 나라의 비정상적 관계 속에서 발생한 유감스러운 문제로 표기)에 대한 적절한 조치, 북핵문제에 대한 국제적 합의 준수 등 북일관계 현안에 대해 구체적인 합의를 이루었다. 특히, 당시 김정일 국방위원장이 일본인 납치문제를 인정하고 이에 유감을 표시하였으며, 5명의 납치피해자 일시귀환과 함께 사망자의 유골을 송환하였다. 그러나 일본정부의 유골 감정 결과, 다른 사람의 유골인 것으로 판명되어, 이후 북한 당국에 대한 불신과 함께 일본 내 여론이 급격하게 변화되었다. 결국 일본 정부는 귀국한 납치피해자들을 다시 돌려보내지 않았고, 북한에 대해 납치피해자 전원송환과 함께 진상규명을 요구하는 등 강경책으로 돌아서게 되었다. 이후 일본은 납치자 문제를 국내정치에 활용하면서, 북한 핵·미사일 발사문제 등 이유와 함께 대북 경제 제재를 강화하게 되어 북일관계는 얼어버리게 된 것이다.

현재, 일본 정부의 북일국교정상화에 대한 기본입장은 납치, 핵·미사일 문제를 포괄적으로 해결한 후, 북한과 국교정상화를 하겠다는 것이다. 북한의 비핵화 문제가 북미관계의 현안이라 할 수 있지만, 북일관계에 있어서 간접적인 의미를 지니는 국제적 요인이라 할 수 있다. 일본인 납치문제는 북일관계를 직접 규정하는 현안인 동시에 일본 국내적 요인이라 할 수 있다. 2017년 일본외무성이 발표한 「외교청서」에서도 북한에 대한 기본정책으로 「대화와 압력」, 「행동 대 행동」이라는 방침 하에서 북일평양선언을 기반으로 납치문제, 핵·미사일문제 등 북한과의 현안문

제를 포괄적으로 해결하고 불행한 과거를 청산한다는 것이다. 또한 북일 국교정상화 실현을 위해 미국, 한국, 중국, 러시아 등 주변 관계국과 긴밀하게 연대하며 계속 노력한다고 언급하고 있다.

이런 가운데 북한 핵문제에 있어서 2018년은 획기적이고 역사적인 해였다고 평가할 수 있다. 4월 28일 제2차 남북정상회담을 통해 판문점선언이 나왔고, 6월 12일 역사상 처음으로 북미정상회담이 싱가포르에서 개최되어 북미 간 싱가포르 공동선언을 이루었다. 두 회담에서는 먼저 한국전쟁 이후 65년간 지속된 휴전협정을 종결하고, 평화협정으로 전환할 것을 선언하였다. 또한 트럼프 미국 대통령은 북한의 안전보장을 약속하고 북한의 김정은 위원장은 한반도의 완전한 비핵화의 약속을 하였다.

한국과 미국의 북한과의 관계 진전에 대해 저편 패싱을 우려한 일본은 미일동맹을 통해 한반도 상황에 개입하려는 의도를 보이고, 특히, 미국에 북한의 비핵화가 완성될 때까지 대북제재를 더욱 공고히 할 것을 주문하는 등 북한에 대한 압박을 지속할 것을 요구하고 있다.

북한의 비핵화에 대한 일본의 입장은, '완전하고 검증 가능한 불가역적인 방법'의 비핵화를 목표로 북한이 구체적인 행동을 보이지 않는 한 최대한의 압박을 유지해야 된다는 입장이다. 이는 과거 북한이 핵포기와 동결을 약속했음에도 불구하고 실제로 핵개발을 계속하였기에, 북한의 비핵화 의지에 대해 근본적으로 회의적인 입장을 가지고 있기 때문이다. 일본 정부는 비핵화의 확실한 이행을 담보하기 위해서는 '기한과 사찰'의 중요성을 강조하며, 트럼프 대통령의 임기 내인 2020년 여름까지 비핵화를 실현시켜야 한다는 것과 이를 위해 IAEA 국제원자력기구에 사찰을 통해 핵관련 시설 전체를 파악하는 것을 목표로 하고 있다.

2차 북미회담을 앞둔 시점에서 일본은 북한과의 관계정상화를 위해 수면 하에서 실무급회담 등을 추진하고 있지만, 상호 의제설정 등 현안 문제로 진전을 보지 못하고 있는 실정이다. 북한과의 관계 개선에 이어

북일국교정상화를 위해 일본인 납치문제에 대한 진전이 요구되고 있는 가운데, 이 문제에 대해 북한은 일본의 독자적 경제 제재가 완화되지 않는 한, 일본의 요구에 응하지 않겠다는 입장을 가지고 있다. 또한 북한은 일본의 납치문제 제기에 대해 전후 보상 문제를 끄집어내어 일본에 대해 고액의 자금 원조를 요구하고 있다.

일본은 제4차 아베내각의 출범과 함께 스가(菅) 관방장관 겸 납치문제담당상이 새로 취임하였으며, 아베총리는 정부·여당이 일체가 되어 납치문제 해결을 위해 어떠한 작은 기회도 놓치지 않을 것이라 언급하였다. 또한, 북일관계 개선을 목표로 하는 일본의 초당파 ‘북일국교정상화 추진의원연맹’이 10년 만에 재가동되었다. 북일의원연맹에서는 북일정상회담의 조기 실현을 요구하며, 북일국교정상화 교섭을 위해 납치문제를 포함한 양국 간의 현안문제에 대해 합동조사의 필요성에 대해 협의하기 시작하였으며, 이를 위해 평양에 연락소를 설치하는 등 북일 간 연락파이프의 필요성에 대해 의견교환을 하였다. 또한, 일본 내에서는 북미 회담에서 트럼프 미국 대통령이 일본인 납치문제를 언급한 것이 향후 납치문제 논의를 위한 북일정상회담의 추진 동력을 확보하였다고 평가하고 있으며, 지난 8월 개최된 ASEAN 지역 포럼(ARF)에서 일본 가와노 외상은 북한 이용호 외상과 접촉하여 북일국교정상화 의지를 알리는 등 끊임없는 노력을 계속 하고 있다.

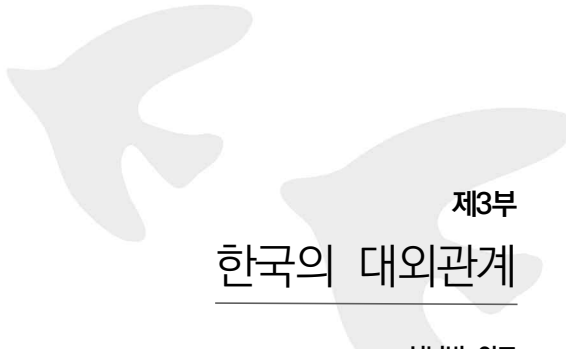
한편에서는 북일국교정상화를 위해 아베 총리의 납치 3원칙을 폐기해야 한다는 주장이 나오고 있다. 즉, 납치문제는 일본의 제일 중요한 과제라는 것, 납치 문제 해결 없이는 국교정상화는 없다는 것, 납치 피해자의 전원 귀환이 그것이다. 납치문제는 중요 과제이긴 하지만, 이를 해결한 뒤 국교정상화를 하는 것이 아니라 국교정상화 교섭을 진행해 가는 과정에서 납치문제 해결을 시도해야 한다는 주장이다. 이를 위해서는 북한에 국교정상화를 진전시킬 용의가 있다는 의지를 전달해야 한다는 것이다.

이렇듯 일본 내에서도 납치문제에 대해서 한목소리만 있는 것이 아니

라는 것이 현실이다. 어디까지나 납치문제와 북한의 비핵화 문제는 그 해결방법이나 접근방법이 전혀 다른 문제로 우선순위를 결정한 후 해결책을 찾아야 한다. 즉, 납치문제는 북한당국에 의한 범죄행위인 동시에 국제적으로도 심각한 인권침해 문제에 해당된다. 더욱이 북한은 일본인 납치문제를 이미 해결된 문제로 더 이상 언급할 사항이 아니라고 주장하고 있는 상황이다. 그러나 현재 북한에는 일본인 납치피해자가 존재하고 있으며, 또한 파악되고 있지 않은 납치피해자가 존재할 가능성이 매우 높다. 이러한 납치문제를 해결하기 위해서는 무엇보다도 북한과의 관계 개선이 우선적으로 필요하며, 최종적으로 양국의 정상회담으로 해결할 수밖에 없는 문제이다. 따라서 북일국교정상화를 이루기 위해서는 일본이 납치문제를 국교정상화의 전제조건으로 내세우기보다, 관계정상화를 추진하는 과정에서 납치문제와 관련한 문제에 대해서 재조사를 할 수 있다는 선에서 한 발짝 물러서는 전략적 정책이 필요하다.

북한은 현재 당면하고 있는 외교적 고립과 경제개발을 위해서는 우선적으로 대북제재 해제를 요구하고 있으며, 이를 위해 북미관계 개선과 더불어 북일관계정상화가 필요할 것이다. 무엇보다도 중요한 점은 북한 스스로가 비핵화에 대한 의지를 보이고 진정성 있는 비핵화 조치를 보여야 한다. 한국 입장에서 한반도 평화체제 구축과 번영이 우선적 과제라고 생각한다면 남북관계 및 북미관계 개선과 더불어 북일국교정상화가 평화공존체제를 확립하는 첫 단계일 것이다. 북한이 미국과 더불어 일본과의 관계를 정상화하여 공식 외교관계를 수립한다면 주변 4강에 의한 교차승인 구도가 완성되는 것이고, 이는 곧 북한을 국제사회 무대로 끌어내는 효과로 작용할 수 있다. 향후, 북한의 비핵화가 진전되어 대북 제재가 해제될 경우 일본이 전후 보상금이나 기업진출 등을 통해 북한을 경제적으로 도울 수 있고, 일본은 유일하게 남은 전후 보상 문제 해결과 함께 국제사회에서 위상을 높일 수 있는 두 마리의 토끼를 잡을 수 있을 것이다.





## 제3부 한국의 대외관계

### 신남방 외교

- South Korea in India's Indo-Pacific Vision: Impressions post-Moon Jae-In's Visit
  - 인도의 '인도-태평양' 구상과 한국: 문재인 대통령 방문 이후의 인상
- Historical Opportunity for OBOR and NAPCR's Strategic Connection
  - 지속가능한 신남방 정책: 필요성과 방안

### 한중관계

- 한중 정상회담의 성과와 한중관계 발전방안
- 한반도에 대한 중국인의 역사인식과 중국의 현실적 대한반도 정책



## South Korea in India's Indo-Pacific Vision: Impressions post-Moon Jae-In's Visit



Jagannath Panda

Institute for Defence Studies and Analyses

India's foreign policy architecture in Indo-Pacific is witnessing continuous advancements. A case in point is the growing bonhomie with South Korea (officially known as the Republic of Korea). With Moon Jae-In's recent visit to India from 8-11 July 2018, New Delhi's "Act East" policy was enriched with South Korea emerging as a stronger and a much potential economic partner.

To begin with, a new political context was built between the two countries when Moon Jae-In met Indian Prime Minister Narendra Modi along with a range of high-level leaders from political and business communities to strengthen the low-key India-South Korea partnership. Emphasizing the three P's of people, prosperity, and peace, both India and South Korea pledged for a "peaceful, stable, secure, free, open, inclusive and rule-based region" to enhance their future partnership. Such

a partnership with South Korea is advantageous for strengthening of India's foreign policy. The basis of this futuristic partnership is to establish a greater strategic consonance between India's "Act East" policy and South Korea's "New Southern Policy" (NSP) factoring both the countries as important components for each other. The recent visit witnessed both sides agreeing in several areas to cooperate. Policies for People-to-people contact, supporting mutual economic growth and upgrading the South Korea-India Comprehensive Economic Partnership Agreement (CEPA) to realize the goal of achieving a targeted bilateral trade by 50 billion US Dollar by 2030 were projected. Another highlight of Moon's visit to India was an attempt to understand and meet the challenges arising from the fourth industrial revolution.

### **Seoul in India's Strategic Outlook**

From South Korea's perspective, Moon Jae-In's NSP views India as a potential economic partner and a necessary strategic alternative, enhancing its foreign policy beyond Northeast Asia. This will also help South Korea move away from its excessive dependence on China and the USA. India too regarded Moon's visit as an opportunity to enhance its engagement with South Korea, an important country in Northeast Asia or in Far East. A new political context is set for both the countries to stake a claim in the Indo-Pacific. While strengthening Modi's Act East Policy, Moon's visit has certainly set the stage for further cooperation. Yet, it needs to be seen how India can prioritize its relationship with South Korea in a rapidly changing Indo-Pacific environment. In other words, how does India view South Korea as a partner in contrast to its relationship with Japan and China?

India's perspective on South Korea depicts New Delhi's changing foreign policy outlook in the Indo-Pacific at present. A reflection of this

Indo-Pacific outlook is aptly reflected in Indian Prime Minister Narendra Modi's speech at the Shangri La dialogue on June 1, 2018. Modi eloquently said: "To the East, the Malacca Strait and South China Sea connect India to the Pacific and to most of our major partners- ASEAN, Japan, Republic of Korea, China and the Americas". This strategy is based on a fine blend of India's political, economic and institutional outreach with mainstream countries along with the ASEAN. Likewise, New Delhi would like to nurture a comprehensive partnership with South Korea across the spectrum, primarily focusing on trade and economic contacts. The challenge is how to accord priority to South Korea when Seoul is refusing to completely embrace the concept of Indo-Pacific. Moreover, India finds greater strategic compatibility with Japan than South Korea, both bilaterally and regionally.

Eleven Memorandum of Understanding (MoU) were signed between the two sides during Moon's visit, indicating an emphasis towards a more economic-centric stance with an emphasis on infrastructure development. The immediate priority is to facilitate the trade liberalization process through the India-South Korea Comprehensive Economic Partnership Agreement (CEPA). The agenda shall be to nurture their relationship in areas such as research collaboration in railways, technological cooperation, bio-technology, artificial intelligence, cultural exchanges, information and communication technology (ICT), defense, scientific research collaboration to agricultural cooperation etc. Cooperation in these areas will undoubtedly serve as a good coverage for their overall bilateral cooperation. India's expectation from South Korea however goes much beyond securing bilateral contact.

## **Beyond Bilateralism**

To put it directly, Moon's visit might have given a fresh context to

India-South Korea bilateral relations; yet it has failed to develop a context where India can possibly establish a greater strategic consonance with Seoul which is reflected in the Joint Statement. Unlike the previous Joint Statement, this newly released document does not put much emphasis on security and strategic understanding between them in a regional and global framework. The very mention of the three P's as the overarching theme of India-South Korea future relations explains the gap that exists in Indian and South Korean perception of addressing regional security, especially in the Indo-Pacific context. This is a setback since India-South Korea relations in 2015 was designed as a "Special Strategic Partnership" where their cooperation interests extended beyond finite bilateral issues. It envisioned some consequential regional and global ambitions that necessitated India-South Korea strategic cooperation.

The latest statement moreover, is very short and concrete; it is completely ignorant of the new nuances of regional and global politics where the two countries actually had scope to cooperate. To India's disadvantage, engagement with South Korea might stay restricted to a mere economic partnership, overlooking their scope for regional engagement. The document officially states that both India and South Korea will explore a "tripartite partnership" with third countries, possibly starting in Afghanistan. This is a positive development, though given the volume of the two countries' economies, there is vast potential for much more.

The views and spirits expressed in the new Joint Statement is certainly fitting to both India's and South Korea's foreign policy approach in a complex regional architecture since both pursue a pragmatic and careful foreign relations strategy. Yet, a closer look at it does not really offer an encouraging sign of a shared vision. The Joint Statement only uses the word "Indo-Pacific" passingly, "ROK took note of India's inclusive and cooperative vision for the Indo-Pacific region". This implies South

Korea acknowledges the concept but is hesitant to embrace it. This is a discouraging sign for India-South Korea ambitions, considering China's assertive emergence in the Indo-Pacific region. Beijing's Belt and Road Initiative (BRI) has become an influential unilateral aspect of Chinese diplomacy, creating fissures in the geo-politics of the region. In this regard, India-Japan relations are striving towards a greater regional and global status on key issues such as connectivity, corridors, infrastructure etc. Ideally, India would expect to cooperate with South Korea to balance out China's mega connectivity and corridor infrastructural projects, but that unfortunately is falling short.

### **Reviving the Historical Foothold**

Additionally, India's expectation from South Korea would be much greater in the Northeast Asian peace process than what is being anticipated. India is a non-critical actor in Northeast Asia. Neither was New Delhi a part of the Six-Party talks meant to address Korea's nuclear issues, nor has it ever been directly involved in the Korean Peninsular politics after the Korean War in the 1950s. If anything, India has tried to reach out to both the Koreas (North and South) under its "Look/Act East" policy paradigm. The Geographical distance between India and Northeast Asia, and New Delhi not being a permanent member (P-5) of the UNSC have always restricted India's pursuits. Nevertheless, by welcoming the inter-Korean summit held on 27 April in Panmunjom, India had officially aspired for better inter-Korean engagement to diffuse the existing tensions. By advocating "dialogue and diplomacy" - the real basis of "peace" and "reconciliation" in the Korean Peninsula - India has further reaffirmed the significance of a resolution of the nuclear issues in the Peninsula for addressing the "proliferation linkages" in the region.

The post-Panmunjom summit offers new diplomatic opportunities for

India to pursue Korean affairs more vigorously. The Trump administration advocates “complete, verifiable, and irreversible” denuclearisation in the Korean Peninsula. Though the process of “complete denuclearisation” and permanent peace in the Korean Peninsula is far-fetched and questionable, India can find it expedient for itself. Its demand for addressing the “proliferation network” here has merit; complete denuclearisation would not only require dismantling the nuclear sites to which Pyongyang has informally agreed to but would also permanently cease the “proliferation network” that North Korea shares with Pakistan, possibly with China’s support. This should encourage India to bring forth a meaningful India-US constructive dialogue, following the June 2017 Joint Statement released between India and the US, concerning North Korea’s nuclear weapons. To take this forward, New Delhi should promptly establish strategic consonance with South Korea.

Furthermore, with Donald Trump-Kim Jong-Un meet in Singapore, a “no isolation” and “no regime collapse” scenario in Pyongyang has fast emerged. Kim’s meeting with the Chinese President Xi Jinping, with President Moon Jae-in and the meeting with President Donald Trump exemplify this. Singapore hosting the Trump-Kim meet also implied that the world is more open to engaging with North Korea with an open mind. Truth be told, India’s strategic understanding with the United States on global affairs and New Delhi’s cordial relations with both South and North Korea should have encouraged New Delhi to convince the United States (US), the Democratic People’s Republic of Korea (DPRK) and the Republic of Korea (ROK) to host such a historic meeting between Trump and Kim. Nevertheless, India is viewing these developments positively to support and play a bigger role under the UN mandate to address the humanitarian issues including the reconstruction of North Korea’s economy. This was further exemplified by India’s Minister of state for External Affairs, V.K Singh, in his visit to North Korea recently.

A greater understanding with Seoul on North Korean issues will be beneficial for India-South Korea partnership.

More importantly, the “no war-like scenario” that has emerged after the Panmunjom summit must encourage India to aspire to position better in the Korean Peninsula to promote peace, stability and harmony, even support the far-fetched prospect of unification of the two Koreas. India wants to revive its image as a major power in the Korean Corridor, reminding the world of the persuasive role India played in the 1950s during the Korean War period. India’s historical role in the successful nine-member UN Commission established to hold elections in post-independence Korea in 1945, which marked the formal establishment of the Republic of Korea (ROK) is a strong testimony to this effect. North Korea and South Korea accepting the India-sponsored resolution to end the Korean War, with a declaration of ceasefire on 27 July 1953 - further epitomises India’s potential. China and the United States might act as roadblocks in supporting this. But the moment is expedient for India to revive its historical role as a peace builder, especially with the Panmunjom declaration heralding a “new era” of national reconciliation, peace and prosperity between the two Koreas. Furthermore, South Korea’s Independence Day, 15 August 1948, coincides with India’s. This must encourage both India and South Korea to revisit their historical bonhomie.

Above all, India must enhance its strategic channel of communication with South Korea. The new Joint Statement released on 10 July 2018 recognises India’s historical association in contributing to the peace process in Korean Peninsula during the Korean War period. Both the countries discussed the prospects of denuclearisation during Moon’s recent visit to India. Yet, a concrete action plan on how India can play a greater role in Korean Peninsula under the current scenario and to what extent South Korea wants an Indian role in the region remain

unclear. If an India-South Korea cooperation on the peace process in Korean Peninsula has to be established, both need to penetrate their strategic understanding deeper into a new “Northeast Asia plus” foreign policy to be led by Moon Jae-in. Moon’s responsible and cooperative foreign policy is the key behind the third Panmunjom inter-Korean summit. Seoul’s current foreign policy act of carefully manoeuvring between China and the United States is working much effectively, even though its decision not to remove the THAAD has left Beijing unconvinced of Seoul’s approach in restoring peace in the region.

Nevertheless, New Delhi can use this moment expediently, considering that South Korea’s “Northeast Asia plus” foreign policy factors India strongly as a partnering country along with ASEAN under its “New Southern Policy Initiative”. This would be in consonance with Moon Jae-in’s intent which is to promote South Korea’s foreign policy prism to the Indo-Pacific region without formally acknowledging the word “Indo-Pacific”. This is in line with Seoul moving away from its conventional Northeast Asia-centric policy, with a more purposeful economic engagement with India and ASEAN. India should therefore seek advantage through a stronger relationship with South Korea within the overall arch of its Act East policy.

## 인도의 ‘인도-태평양’ 구상과 한국: 문재인 대통령 방문 이후의 인상



Jagannath Panda

Institute for Defence Studies and Analyses

인도의 인도-태평양 외교정책 구조는 계속 발전하고 있다. 한국과의 유대강화가 좋은 사례이다. 2018년 7월 8~11일 문재인 대통령이 인도를 방문함에 따라, 한국이 더욱 강력하고 잠재력이 큰 경제 동반자로 부상하면서 인도의 新동방정책(Act East Policy)이 더욱 강화되었다.

우선, 낮은 단계에 있는 한국-인도 협력관계를 증진하기 위해서 문재인 대통령이 나렌드라 모디 인도 총리 및 정·재계 고위급 인사들을 만나면서 양국 간에 새로운 정치적 상황이 조성되었다. 한국과 인도는 국민(People), 번영(Prosperity), 평화(Peace)의 3P를 강조하면서, 미래의 동반자 관계를 향상시키기 위해, “평화롭고 안정적이며 안전하고 자유롭고 개방적이고 포괄적이며 규칙을 기반으로 하는 지역”을 만들 것을 약속했다. 이러한 한국과의 동반자 관계는 인도의 외교정책 강화에 유리하다. 미래지향적 동반자 관계의 기반은, 양국이 서로를 중요한 구성요

소로 고려할 수 있도록 인도의 신동방정책(Act East Policy)과 한국의 신남방정책 사이에 더 큰 전략적 조화를 이루는 것이다.

최근의 방문은 양국이 몇몇 분야의 협력에 동의한다는 것을 입증하였다. 상호 경제성장을 지원하고 양국 간 무역의 목표를 2030년까지 미화 500억 불 수준으로 정한 한국-인도 포괄적 경제동반자 협정(CEPA)을 개선하기 위한 인적 접촉 정책들이 마련되었다. 문 대통령 방문의 또 다른 하이라이트는 제4차 산업혁명의 도전과제들을 이해하고 대처하려는 시도였다.

## 인도의 전략적 전망과 한국

한국의 관점에서 볼 때, 문재인 대통령의 신남방정책은 인도를 동북아를 넘어선 외교 정책을 강화하기 위한 잠재적인 경제 동반자이자 필수적인 전략적 대안으로 간주한다. 이는 또한 한국이 중국과 미국에 대한 과도한 의존에서 벗어나는 데 도움이 될 것이다. 인도 역시 문 대통령의 방문을 동북아 또는 극동의 주요 국가인 한국과의 관계를 강화하는 계기로 삼았다. 양국이 인도-태평양 지역에서의 주도권을 행사할 수 있는 새로운 정치적 환경이 조성되었다. 문 대통령의 방문은, 모디 총리의 신동방정책(Act East Policy)을 강화하는 한편, 더 커다란 협력의 발판을 확실하게 마련하였다. 하지만, 급변하는 인도-태평양 환경에서 인도가 어떻게 한국과의 관계를 우선시할 수 있는가를 알아야 한다. 다시 말하자면, 인도는 일본과 중국과의 관계와는 대조적으로 동반자로서의 한국을 어떻게 보는가?

한국에 대한 인도의 시각은 현재 인도-태평양에서의 인도의 변화하는 외교정책 전망을 보여주고 있다. 이러한 인도-태평양 전망은 2018년 6월 1일 샹그리 라(Shangri La) 대화에서 나렌드라 모디 인도 총리의 연설에 적절하게 반영되었다. 모디 총리는 “동쪽으로는, 말라카 해협과

남중국해가 인도를 태평양과, 그리고 우리의 주요 동반자인 아세안(ASEAN), 일본, 대한민국, 중국 및 아메리카와 연결해 준다”고 유창하게 말했다. 이 전략의 기반은 인도가 아세안(ASEAN)과 함께 주요 국가들과의 정치, 경제 및 제도적 활동을 잘 혼합한 것이다. 마찬가지로, 인도는 주로 무역과 경제 접촉에 초점을 맞추어 모든 영역에서 한국과 포괄적 동반자 관계를 키우려고 한다. 문제는, 한국이 인도-태평양 개념을 완전하게 수용하지는 않으려 할 때, 어떻게 한국에 우선순위를 부여하느냐이다. 더욱이, 인도는 양국 간 및 지역관계에 있어서, 한국보다 일본과의 전략적 호환성이 더욱 크다는 것을 알고 있다.

문 대통령의 방문 중에 양국 간 11개의 양해각서(MOU)가 체결되었는데, 이들은 인프라 개발을 강조하는 경제중심의 입장에 중점이 있음을 보여주고 있다. 즉각적인 우선순위는 한국-인도 포괄적 경제동반자 협정(CEPA)을 통해 무역 자유화를 촉진하는 것이다. 의제는, 철도 공동연구, 바이오 기술, 인공 지능, 문화 교류, 정보 통신 기술(ICT), 방위, 농업 협력을 위한 과학적 공동연구 등의 분야에서 동반자 관계를 키우는 것이다. 이들 분야의 협력은 의심할 나위 없이 전반적인 양국 간 협력의 좋은 보도 사례가 될 것이다. 그러나 한국에 대한 인도의 기대는 양국 간 접촉의 보장을 훨씬 더 넘어선 것이다.

## 양자 관계를 넘어서

직설적으로 말하자면, 문 대통령의 방문이 한국-인도 양국관계에 새로운 환경을 부여했다고 하지만, 인도가 서울과 더 커다란 전략적 협조를 구축할 수도 있는 환경을 개발하는 데에는 미치지 못했으며, 이것이 공동성명에 반영되어 있다. 이전의 공동성명과는 달리, 새롭게 발표된 문서는 지역 및 세계적 차원에서 양국 간 안보와 전략적 이해를 강조하고 있지 않다. 한국-인도의 미래 관계에 있어서 가장 중요한 주제로서 세

가지 P를 언급한 것은, 특히 인도-태평양 환경에서의 지역 안보를 다루는 데 있어서 인도와 한국의 인식 차이를 설명하고 있다. 이는, 2015년의 한국-인도 관계가 양국의 한정적 현안들을 넘어 양국 간 협력관계가 확대된 “특별 전략적 동반자 관계”를 계획했다는 점에서, 후퇴한 것이다. 그것은 한국-인도의 전략적 협력을 해야 하는 중대한 지역적, 세계적인 야심을 염두에 둔 것이었다.

게다가 가장 최근의 성명서는 매우 짧고 구체적이어서, 양국이 실제로 협력할 여지가 있는 지역 및 세계 정치의 새롭고 미묘한 차이를 전혀 모르고 있다. 한국과의 관계가, 지역적 협력관계의 가능성을 무시하고 단순히 경제적 동반자 관계로 국한되는 것은 인도에 불리하다. 이 문서는 한국과 인도가 아프가니스탄을 필두로 하여 제3국과의 “3개국 동반자 관계”를 모색할 것이라고 공식적으로 명시하고 있다. 이는 긍정적인 발전이지만, 양국 경제의 규모를 감안할 때 훨씬 더 많은 잠재력이 있다.

양국 모두 실용적이고 신중한 외교 전략을 추구하기 때문에, 새로운 공동성명에 나타난 견해와 정신은 복잡한 지역구조 속에서 한국과 인도의 외교정책 접근방식에 확실히 부합하고 있다. 그러나 이를 자세히 들여다보면, 공동의 전망에 대한 고무적인 징후가 보이지 않는다. 공동성명은 “인도-태평양”이라는 단어를 “대한민국은 인도-태평양 지역에 대한 인도의 포괄적이고 협력적인 전망에 주목했다”고만 간단히 사용하고 있다. 이는 한국이 그 개념은 인정하되 수용하기를 주저한다는 것을 시사한다. 이는 중국이 인도-태평양 지역에서 적극적으로 부상하고 있음을 고려할 때, 한국-인도의 야심을 좌절시키는 신호이다. 중국의 일대일로(Belt and Road Initiative, BRI)는 영향력 있고 일방적인 중국 외교의 한 측면으로 발전하여, 이 지역의 지정학에 균열을 일으키고 있다. 이와 관련하여, 인도-일본 관계는 연계성, 경로, 기반시설 등과 같은 핵심 현안에 대하여 지역 및 세계적 위상을 높이기 위해 노력하고 있다. 이상적으로는, 인도가 한국과 협력하여 중국의 거대 연계성 및

경로, 기반시설 구축 활동과의 균형을 맞추기를 기대하지만, 이는 불행히도 부족하다.

## 역사적 발판의 복구

또한 한국에 대한 인도의 기대는 지금 예상되는 것보다 동북아 평화 과정에서 훨씬 더 클 것이다. 동북아시아에서 인도는 주요 국가가 아니다. 인도는 북핵 문제 해결을 위한 6자 회담의 구성원도 아니고, 1950년대 한국전쟁 이후 한반도 정치에 직접 관여한 적도 없었다. 오히려 인도는 “동방정책(Look/Act East Policy)” 패러다임에 따라 남북한에 다가 가려고 노력해왔다. 인도와 동북아 사이의 지리적 거리와 인도가 유엔안보리의 5대 상임이사국이 아니라는 사실은 인도가 추구하는 것을 항상 제한하고 있다. 그럼에도 불구하고, 인도는 4월 27일 판문점에서 열린 남북한 정상회담을 환영함으로써, 남북한 관계의 개선으로 현재의 긴장이 완화되기를 공식적으로 열망해 왔다. 한반도의 “평화”와 “화해”의 진정한 기초인 “대화화 외교”를 지지함으로써, 인도는 더 나아가 지역 내 “핵확산 연계” 문제를 다루기 위해서 한반도 핵 문제의 해결이 중요하다는 것을 재확인했다.

판문점 정상회담 이후에 열리는 이번 정상회담은 인도가 한국 문제를 보다 적극적으로 추구할 수 있는 새로운 외교적 기회를 제공한다. 트럼프 행정부는 한반도에 있어서 “완전하고, 검증 가능하며, 불가역적인” 비핵화를 주장한다. 한반도의 ‘완전한 비핵화’와 영구 평화의 과정이 비록 믿기지 않고 의문스럽지만, 인도는 그것이 자신에게 적절하다고 생각할 수 있다. 여기에서 “핵확산 네트워크”에 대처하자는 요구는 가치가 있다. 완전한 비핵화는 평양이 비공식적으로 동의한 핵실험장의 폐기를 필요로 할 뿐만 아니라, 북한이 아마도 중국의 지원 하에 파키스탄과 공유하고 있는 “핵확산 네트워크”를 영구적으로 중단시킬 것이다. 이는,

북한 핵무기와 관련하여 인도와 미국 간에 공개된 2017년 6월 공동성명서에 이어, 인도가 의미 있는 인도-미국 간 건설적 대화를 이끌어내도록 고무시킬 것이다. 이를 진전시키려면, 인도는 한국과의 전략적 협조를 조속히 구축해야 한다.

더욱이 도널드 트럼프와 김정은의 싱가포르 회동으로, 평양에서 “고립과 정권 붕괴는 없다(no isolation and no regime collapse)”는 시나리오가 빠르게 등장했다. 김 위원장이 시진핑 중국 주석, 문재인 대통령, 도널드 트럼프 대통령과 만난 것을 보면 이를 알 수 있다. 트럼프-김 회담을 주재한 싱가포르도, 열린 마음을 갖고 있는 북한과 관계를 맺는 것에 대하여 세계가 더욱 열린 자세를 하고 있음을 시사하였다. 사실을 말하자면, 세계 문제에 관해 인도가 갖고 있는 미국과의 전략적 이해와 인도와 남북한과의 따뜻한 관계는, 인도로 하여금 미국과 조선민주주의인민공화국, 대한민국이 트럼프 대통령과 김 위원장의 역사적 만남을 주최할 것을 촉구 했어야 했다. 그럼에도 불구하고, 인도는, 북한 경제의 재건을 포함한 인도주의적 문제를 다루고 있는 유엔 결의안에 따라 지원을 하고 보다 커다란 역할을 담당하기 위하여, 이러한 발전을 긍정적으로 보고 있다. 이는 인도 외무부 장관 싱(V.K Singh)의 최근 북한 방문에서 잘 보여진다. 북한 문제에 대해 서울과의 보다 깊은 이해는 한국-인도 동반자 관계에 도움이 될 것이다.

더욱 중요한 것은, 판문점 정상회담 이후 등장한 “전쟁 같은 것은 없다는 시나리오(no war-like scenario)”는 평화, 안정, 화합을 증진하고, 심지어는 남북한의 통일이라는 믿기지 않는 전망을 지원함에 있어서, 인도가 한반도에서 보다 나은 자리를 차지하는 것을 열망하도록 고무시켜야만 한다. 인도는 1950년대 한국전쟁 시기에 인도가 담당했던 설득력 있는 역할을 세계에 상기시키면서, 한국 회랑(Korean Corridor)의 강대국으로서의 이미지를 되살리고자 한다. 1945 독립 이후 선거의 개최는 대한민국의 공식 수립을 의미했는데, 이를 위해

설립된 성공적인 9개국 유엔 위원회에서의 인도의 역사적 역할은 이런 효과를 위한 강력한 증거이다. 남북한은 1953년 7월 27일 휴전 선언과 함께, 한국전쟁을 종식하기 위해 인도가 후원한 결의안을 수용하였는데, 이는 인도의 잠재력을 완벽하게 보여주고 있다. 중국과 미국은 이를 지지하는데 장애물이 될 수도 있다. 하지만, 특히 남북한 사이에 민족 화해, 평화, 번영의 “새로운 시대”를 예고하는 판문점 선언으로 인해, 인도가 평화건설자로서의 역사적 역할을 복구하기에 시기가 적절하다. 게다가 1948년 8월 15일 한국의 광복절은 인도의 독립 기념일과 일치한다. 이는 한국과 인도가 과거의 친밀감을 되찾도록 고무시킬 것이다.

무엇보다도, 인도는 한국과의 의사소통을 위한 전략적 경로를 강화해야 한다. 2018년 7월 10일 발표된 새로운 공동성명서는 한국전쟁 기간에 한반도의 평화 과정에 기여한 인도의 역사적 연관을 인정하고 있다. 양국은 최근 문 대통령의 인도 방문 중에 비핵화 전망에 대해 논의했다. 하지만, 현재 시나리오에서 인도가 어떻게 한반도에서 보다 더 커다란 역할을 담당할 수 있는가, 한국이 이 지역에서 인도의 역할을 어느 정도까지 원하는가에 대한 구체적인 실행 계획은 분명하지 않다. 한반도 평화 과정에 대한 한국-인도 협력이 성사되려면, 문재인 대통령이 주도하는 새로운 “동북아 플러스” 외교정책에 대한 보다 깊은 전략적 이해가 필요하다. 문 대통령의 책임 있고 협력적인 외교정책이 제3차 판문점 남북정상회담의 핵심이다. 사드(THAAD)를 철회하지 않기로 한 결정으로 인해 중국이 지역 내 평화 회복을 위한 한국의 접근방식을 확신하지 못하고 있음에도 불구하고, 중국과 미국 사이에서 신중하게 움직이고 있는 한국의 현 외교 정책 행보는 상당한 효과를 거두고 있다.

그럼에도 불구하고, 한국의 “동북아 플러스” 외교 정책이 “신남방 정책구상(New Southern Policy Initiative)”에 따라 아세안과 함께 인도를 동반국가로 강력하게 고려한다는 점을 감안한다면, 인도는 이 순간을 적절하게 사용할 수 있다. 이는 “인도-태평양”이라는 단어를 정식으로

인정하지 않으면서도 인도-태평양 지역에 대한 한국의 외교정책 프리즘을 홍보하려는 문재인 대통령의 의도와 일치할 것이다. 이는 한국이 기존의 전통적 동북아 중심 정책에서 벗어나려는 것과도 일치하며, 인도 및 아세안과 보다 의도적인 경제적 관계를 추구하는 것과도 일치한다. 따라서, 인도는 동방정책(Act Policy)의 전체적인 구조물(arch) 안에서 한국과의 보다 강력한 관계를 통해 이익을 추구해야 한다.

## Historical Opportunity for OBOR and NAPCR's Strategic Connection



**Jiao Shixin**

Associate Professor, Shanghai Academy of Social Sciences

### **Underdeveloped and unbalanced economy in Northeast Asia**

Economic development and regional economic integration in Northeast Asia are underdeveloped and unbalanced. Economic development and regional cooperation are strong aspirations of the countries in the region. The objective needs of economic development in this region have actually put forward requirements for economic integration and cooperation in Northeast Asia. In fact, all countries have put forward their own regional cooperation initiatives or ideas. China has its “One Belt and One Road” strategic initiative; while in January of 2018, the “Silk Road on Ice” was put forward.

### **OBOR and NAPCR: Big overlap between OBOR and NAPCR**

The One Belt One Road initiative itself is a move for interregional

cooperation. There are several basic principles. The Belt and Road run through the continents of Asia, Europe and Africa, connecting the vibrant East Asia economic circle at one end and developed European economic circle at the other, and encompassing countries with huge potential for economic development. The Silk Road Economic Belt focuses on bringing together China, Central Asia, Russia and Europe (the Baltic); linking China with the Persian Gulf and the Mediterranean Sea through Central Asia and West Asia; and connecting China with Southeast Asia, South Asia and the Indian Ocean. The 21st-Century Maritime Silk Road is designed to go from China's coast to Europe through the South China Sea and the Indian Ocean in one direction, and from China's coast through the South China Sea to the South Pacific in the other.

The new initiative of the Silk Road on Ice includes two routes, one extending through the Russian Arctic coast to northern Europe; the other through Alaska, the Arctic coast of Canada, and the coast of Greenland to North America and the United States.

In January 2018, at the 2nd China-Latin America Forum Foreign Ministers' Meeting, China and the CELAC (Community of Latin American and Caribbean States) jointly announced that China's One Belt One Road Initiative was being extended to South America.

On the other hand, there are big overlaps between OBOR and NAPCR. The Northeast Asia Plus Community of Responsibility (NAPCR) was proposed as one of the key foreign policies of the Moon Jae-in government. It includes three parts: a peace and cooperation platform, the New Northern Policy, and the New Southern Policy. The former is entitled Pillar of Peace and the latter two Pillars of Prosperity.

Judging from the scope of economic geography, South Korea's new southward orientation is part of the "21st Century Maritime Silk Road." South Korea's New Northern Policy is part of the "China Ice Silk Road." The two are highly coincident, or the South Korean program is part

of the “Belt and Road.”

Judging from the common interest and the policies of both parties, China welcomes and supports South Korea’s NAPCR policy. China’s “Belt and Road Initiative” and “plan for the revitalization of old industrial bases in northeastern China” are urgently needed under the economic environment for regional cooperation. South Korea also has a magnificent blueprint - the New Economic Map of the Korean Peninsula. The strategic interests and economic interests of both parties are in fact highly consistent.

### **North Korea nuclear issue: Facing new historical opportunities**

The positive development of the DPRK nuclear issue just proves that North Korea as a regional country has made a strategic effort to break its isolation and integrate itself into the international community and acquire the right to survival and development. For a long time, people have been debating whether North Korea can really abandon its nuclear program and whether the peninsula can truly achieve complete denuclearization. This depends on whether North Korea has a guaranteed right to survival and development.

If North Korea is isolated, its survival is threatened, its economy cannot develop, it cannot be open to the outside world, and it cannot integrate into the international community. Then it will certainly seek nuclear power and nuclear deterrence for its own protection. Under such circumstances, it is impossible for North Korea to abandon its nuclear program. If North Korea has achieved the right to survival and development, what is the significance of having nuclear weapons? Therefore, whether North Korea can abandon its nuclear program does not depend entirely on North Korea itself. It also depends on whether the United States and the international community give North Korea such

an opportunity. Nuclear weapons have little value for North Korea. In April of this year, North Korea held the third plenary session of the Seventh Labor Party Congress. In fact, North Korea had made the strategic decision to dismantle its nuclear program under the condition that it has reached an agreement with the United States.

If you want to resolve the DPRK nuclear issue, security and economic issues and regional economic cooperation are inseparable. First, the Korean nuclear issue has seriously affected and restricted regional economic development and regional economic cooperation. Second, in turn, economic cooperation has provided the conditions and motivation for the settlement of the DPRK nuclear issue.

Based on the above analysis, we must promote regional economic cooperation and even inter-regional economic cooperation. It provides realistic and promising economic cooperation prospects for both North Korea and the United States, providing guarantees and economic incentives for the settlement of the North Korean nuclear issue. The parties to the nuclear issue on the Korean Peninsula, especially South Korea, China, Russia and Japan, are the most directly involved parties and have special responsibilities and obligations on this issue.

## **Abandon geopolitical thinking**

As a cross-regional cooperation strategy, China's "One Belt and One Road" strategic initiative is only a cooperative framework and platform. Its purpose is to achieve win-win situations and economic development and prosperity in Eurasia. It is not a geopolitical plan. We hope that all countries in the world will not look at it from the perspective of geopolitics.

South Korea has proposed its own regional cooperation initiative, the NAPCR, which is very good. South Korea can fully interface with China's

“One Belt and One Road” strategic initiative, just like Russia’s “Eurasian Economic Union” and the “One Belt and One Road” strategy. Strategically, China welcomes and supports South Korea’s regional cooperation initiatives. From a tactical point of view, the two sides can start negotiations and consultations to determine specific cooperation projects.

“How to synergize” rather than “whether or not” is the main problem faced by China and South Korea in cooperation. It needs multilateral and bilateral integration and needs to strengthen cooperation towards third parties. I think it still needs think tanks, experts, scholars, and economists from both sides to firstly discuss this.

With the settlement of the DPRK nuclear issue, what is the future and emerging security architecture in Northeast Asia? This will have an important impact on this kind of cross-regional economic cooperation. Therefore, whether the aspirations of the countries in the region for economic development and regional cooperation can be realized will still be profoundly affected by the regional security architecture.

## 지속가능한 신남방 정책: 필요성과 방안



한인택

제주평화연구원 연구위원

동남아 외교가에서는 “한국외교는 북핵외교 밖에 없다”는 인식이 그간 지배적이었다. 아직도 그러한 인식이 동남아 외교가에 남아 있는 것은 사실이지만 이번 정부에 들어서서는 우리의 외교를 다변화하려는 노력이 개념이나 구호를 넘어서 구체적인 행동으로 실천되고 있다.

최근의 한-인도네시아 관계가 그런 예이다. 문재인 대통령은 작년 말 인도네시아를 방문하여 조코 위도도 (조코위) 인도네시아 대통령과 정상회담을 가졌다. 9월 초 문재인 대통령은 남북정상회담을 불과 일주일 앞둔 상태에서도 조코위 대통령과 정상회담을 개최하였다. 문 대통령은 특히 조코위 대통령의 환영식을 창덕궁에서 갖고 동대문 쇼핑몰에서 같이 쇼핑도 하는 등 각별하게 조코위 대통령을 예우하였다.

인도네시아뿐만 아니다. 현 정부는 아세안의 모든 회원국 그리고 인도와도 경제적, 정치적, 전략적 관계를 주변 4강 수준으로 격상시키는 신남방 정책을 추진하고 있다. 경제적으로는 아세안 및 인도와 교류협력력을

증진하여 번영을 이루고, 외교적으로는 아세안 및 인도와 유대를 증진하여 강대국들 사이에서 우리의 입지를 강화시키려 노력하고 있다.

## 지속가능한 對아세안 외교의 필요성

우리나라의 대 아세안 외교를 연구해온 전문가들에 의하면 새로운 정부가 들어서면 초기에는 아세안에 대해 관심을 보이다가 점차 아세안은 뒷전에 밀리는 현상이 반복되어 왔다고 한다. 그러한 현상이 반복된 결과로 동남아 외교가에서 한국외교에는 북핵외교 밖에 없다는 인식이 자리를 잡은 것인지도 모른다. 한-인도네시아 정상외교를 통하여 현 정부가 아세안, 인도와의 관계를 발전시키고자 하는 진정성은 부분적으로라도 증명이 되었으나 시간이 지나면서 이번 정부도 과거와 같은 전철을 밟지 않을 것이라는 보장이 없다.

만약 아세안, 인도와 관계를 증진하는 것이 경제적, 외교적으로 유익하다면 신남방 정책은 시간이나 정권과 관계없이 꾸준하게 지속되는 것이 필요하다. 글로벌 국가로 성장한 한국에게 이제 중요하지 않은 지역이나 중요하지 않은 국가가 없다고 할 수 있다. 하지만 그 중에서도 아세안은 경제적으로나 사회적으로 전통 4강(미중일러)에 못지않거나 능가하는 중요성을 지닌 중요한 지역이라고 할 수 있다. 2016년을 기준으로 아세안은 우리나라의 제2의 교역대상이며(1위는 중국, 3위는 미국), 제2의 투자대상지역이고(1위는 미국, 3위는 중국), 우리나라 사람들이 가장 많이 방문하는 지역(그다음은 일본과 중국)이다. 이러한 지표로 보면 아세안이 전통 4강에 준하는 중요한 지역이라고 할 수 있지만 정부의 정책에 있어서나 국민의 인식에 있어서 아세안의 중요성은 전통 4강에 비해 크게 떨어진다.

다행히 현 정부는 아세안의 중요성을 인식하고 한-아세안 관계를 증진시키는 정책을 추진하고 있다. 하지만 일반인들의 인식이 그에 미치지

못하는 한 정부의 아세안 증시정책은 제대로 지지를 받지 못할 가능성이 크다. 국민들의 이해와 지지가 없는 외교는 장기적으로 추진력을 갖기 힘들기 때문이다. 신남방 정책의 지속가능성에 대해 생각해 보는 이유가 여기에 있다.

## 지속가능한 한-아세안 협력을 위한 조건

신남방 정책이 지속 가능하고 성공적으로 추진되기 위해서는 무엇이 필요한가?

이에 대한 통상적인 대답은 신남방 정책을 담당하는 조직의 신설을 포함한 추진체계의 구축이다. 신북방 정책의 경우에는 대통령 직속으로 북방경제협력위원회가 있어서 대외적으로 다양한 협의채널을 구축하고 대내적으로는 컨트롤 타워의 역할을 모색하고 있다. 신남방 정책의 경우에는 정책컨트롤타워나 대내외 소통협력 창구가 존재하지 않기 때문에 신남방 정책을 주도할 조직을 만드는 것이 필요하다는 것이다.

신남방 정책의 대상이 되고 있는 지역인 인도와 동남아에 대해서 이미 미국과 중국이 적극적인 구애를 해왔다. 미국은 ‘인도-태평양 구상’을 주창하여 태평양에서 인도양에 이르는 광대한 지역 내 위치한 국가들을 자기편으로 끌어들이기 위해 노력하고 있으며, 중국은 ‘일대일로 구상’을 통하여 동남아 국가들과 경제적, 외교적 관계를 강화하려고 노력하고 있다. 이처럼 아세안 국가들에 대한 강대국의 구애가 심화되는 가운데 우리나라의 신남방 정책이 아세안으로부터 적극적으로 호응을 얻기란 쉽지 않다. 따라서 신남방 정책을 효율적, 효과적으로 추진할 필요가 있고, 그러기 위해서는 담당조직의 설치가 바람직할 수 있다.

그렇기 때문에 비록 정부조직의 비대화를 낳을 우려가 있지만 담당조직을 설치하자는 주장이 설득력을 얻고 있다. 사공이 없으면 배가 목적지에 도달하기는커녕 물을 떠나기도 힘들다. 특히 지금처럼 미국과 중국

이 동남아 지역을 휘젓고 있을 때는 담당조직도 없이 신남방 정책을 제대로 추진하기란 쉽지 않을 것이다.

하지만 신남방 정책을 담당하는 조직의 신설이나 추진체계의 구축도 장기적인 해결책이 되기는 힘들다. 정부가 바뀌게 되면 조직이 개편되거나 설사 조직은 존치되더라도 추진력이 상실되는 경우가 발생할 가능성이 크기 때문이다.

인도 및 아세안과 협력을 강화하여 경제적, 외교적 이익을 증진하는 정책이 지속되기 위해서는 궁극적으로 그 추진력이 정부에서만 아니라 민간으로부터도 나와야하고, 우리나라 혼자 주도하는 것이 아니라 인도, 아세안 국가가 함께 추진하여야 한다. 즉, 신남방 정책이 지속가능해지기 위해서는 신남방 정책에 대한 국내적, 국제적 지지기반을 넓히는 것이 필수적이다.

### 아세안과의 협력은 아세안의 방식으로

담당조직이 있어서 신남방 정책을 추진하든 아니든 아세안과의 협력이 성공하기 위해서는 먼저 아세안 국가들이 서로 어떻게 협력하는지를 이해하는 것이 필요하다. 아세안 국가들은 ASEAN Way 라고 불리는 방식을 통해 동남아 지역 내 협력을 강화하여 왔다. ASEAN Way는 단일하게 정의하기는 힘들지만 대표적인 특징으로 ‘협의,’ ‘합의,’ ‘비공식주의’를 들 수 있다. 아세안 국가들과 협력을 추진함에 있어서는 이러한 특징을 존중할 필요가 있다.

아세안 국가 간 국제협력의 또 하나의 특징은 민간차원(Track 2)의 협력이 정부차원(Track 1)의 협력을 보완하거나 심지어 견인하는 방식으로 이루어진다는 점이다. 특히 안보분야에서 이러한 특징이 두드러져서 먼저 민간차원에서 협력방안을 논의한 후 합의된 내용을 아세안 국가의 정부에 권고하면 정부에서 민간의 권고를 받아들이는 경우가 많다.

대표적인 사례로 ASEAN Regional Forum의 창설을 들 수 있는데, ‘역내안보대화가 필요하다’는 민간 싱크탱크 협의체(ASEAN ISIS)의 권고를 ASEAN국가의 정상들이 받아들임으로서 ARF가 시작되었다. 즉, Track 2 협의체가 Track 1 차원의 협력을 견인한 것이다. ARF는 출범 이후 아태지역 민간안보전문가의 협의체인 CSCAP(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific)을 공식적으로 인정하고, 안보문제에 관한 CSCAP의 의견을 수렴하여, 제도적으로 Track 2 협의체가 Track 1 차원의 협력을 보완하고 경우에 따라 견인할 수 있게 하고 있다.

### 제3차 한-아세안 특별정상회의에 거는 기대

정부차원 한-아세안 협력의 정점은 한-아세안 특별정상회의라고 할 수 있다. 우리나라는 1989년 아세안과 대화관계를 수립하였고 내년에는 대화관계수립 30주년을 기념하는 제3차 특별정상회의가 열릴 예정이다. 제3차 특별정상회의는 신남방 정책을 추진하는 데에 있어서 매우 중요한 역할을 할 것으로 기대되고 있다.

동남아에서 정부 간 협의체인 ARF가 탄생이나 운영에 있어서 민간협의체인 ASEAN ISIS와 CSCAP의 지원을 받고 있는 것처럼, 정부차원에서 추진되고 있는 한-아세안 협력이 최대한으로 효과를 발휘하기 위해서는 정부뿐만 아니라 민간도 힘을 합하는 것이 필요하다. 특히 한-아세안 특별정상회의에서는 한-아세안 민간전문가의 지식을 활용하고 의견을 수렴하는 것이 바람직하다. 한-아세안 민간협의체가 있어서 한-아세안 특별정상회의 등 정부차원의 협의체에서 요청하는 사안에 대해 조사연구를 수행하며, 한국과 아세안 내 학계나 NGO, 시민사회의 의견이나 요구를 수렴하여 정부 간 협의체에 전달할 수 있다면, 한-아세안 협력에 대한 국내적, 국제적 지지기반이 확충될 것이며, 그만큼 한-아세안 협력은

더욱더 효과적이고 장기적으로 증진될 수 있을 것이기 때문이다.

문제는 현시점에서는 한-아세안 특별정상회의를 지원할 수 있는 한-아세안 민간협의체가 존재하지 않는다는 것인데, 한-아세안 민간협의체의 부재라는 문제는 비교적 단시간 내 해결될 수 있다는 것이 필자의 생각이다. 아세안 국가 간 안보협력에 있어서 중요한 역할을 한 ASEAN ISIS 의 역사도 실은 길지 않다. ARF의 활동을 돕는 CSCAP도 실은 ARF이 출범하기 겨우 1년 전에 결성되었다. 더군다나 한-아세안 협력기금의 재원이 확충되어서 만약 한-아세안 민간협의체가 결성된다면 그에 대한 재정적인 지원도 더 용이해질 전망이다. 따라서 내년 제3차 한-아세안 특별정상회의를 계기로 한-아세안 민간협의체를 결성하는 것을 제안하고 싶다. 한-아세안 민간협의체가 그 역할을 제대로 수행하기 위해서는 대표성, 정당성, 전문성을 갖춘 민간전문가들이 참가하여야 하며, 정부는 정치적 개입이나 간섭을 하지 말아야 할 것이다.

그동안 지역적으로는 동북아, 이슈에 있어서는 핵문제를 크게 벗어나지 못하였던 한국외교가 문재인 정부의 출범 후 다변화되고 다양화되고 있다. 특히 아세안과의 협력이 증대되면 우리의 경제적, 외교적 이익도 신장될 것으로 기대된다. 한-아세안 협력을 증진함에 있어서 일방적으로 우리 방식을 고집할 것이 아니라 아세안 국가들이 그동안 축적해온 협력의 전통과 관행을 이해하고 존중해 주는 것이 바람직하다. 아세안 국가들은 협의, 합의, 비공식주의를 존중하는 협력의 전통이 있으며, 정부차원의 협력은 민간차원의 협력에 의하여 보완되고 심지어 견인되었다. 앞으로 한-아세안 협력이 증대되기 위해서는 우리 정부 내에 전담 부서를 설치하거나 한-아세안 정부 간 대화와 협력을 강화하는 것도 물론 필요하지만 정부차원의 협력을 지원하는 민간협의체를 육성하여 정부차원 협력과 민간차원 협력이 시너지를 발휘할 수 있게 하는 것이 필요하다. 아세안 국가들 간의 협력이 바로 그러한 방식을 통하여 이루어졌기 때문이다.

## 한중 정상회담의 성과와 한중관계 발전방안



원동욱

동아대학교 중국일본학부 책임교수

이번 문재인 대통령의 취임 후 첫 공식 방중 및 한중 정상회담은 2017년 10월 31일 양국 간 사드 합의에 이은 예정된 수순이었다. 야당과 일부 언론의 억측과 논란에도 불구하고 사드문제로 상당한 퇴행을 겪었던 한중관계가 문 대통령 취임 6개월 만에 정상궤도로 올라가는 계기를 마련했다는 점에서 이번 방중은 매우 중요한 성과와 의미를 갖는다고 평가할 수 있다. 하지만 한중 정상이 북핵문제 및 한반도 평화체제와 관련한 원칙적 합의에 이른 동일한 시점에 미국과 북한은 유엔 안보리에서 북핵문제를 둘러싸고 심각한 갈등을 빚었다. 또한 사드문제가 한중 양자의 문제가 아닌 북핵문제와 얽혀 제3자로 인해 야기된 문제라는 점에서, 그리고 이러한 구조적 요인이 여전히 잠복하고 있다는 점에서 한중관계는 앞으로도 풀어야 할 문제가 적지 않은 것 또한 사실이다.

## 한중 정상회담의 성과: 파빙지유(破冰之遊)

파빙지유(破冰之遊), 사드문제로 얼어붙은 양국관계를 개선하기 위한 행보로서 이번 문재인 대통령의 방중을 바라보는 중국 언론의 은유이다. 사드문제에 대한 양국 간 일치된 입장이 부재한 가운데 이루어진 이번 한중 정상회담은 그 결과를 공동성명이 아닌 언론 발표문을 통해 개별적으로 발표하는 방식을 취하였다. 하지만 청와대의 언론브리핑이나 중국 신화통신의 기사 내용을 보면 대체로 일맥상통하는 것으로, 이번 회담에서 한중 정상 간 상당한 수준의 공감대를 이룬 것으로 평가된다.

우선 북핵문제 및 한반도 평화체제와 관련해 한중 양국 정상은 ▲한반도에서의 전쟁 불용 ▲한반도의 비핵화 원칙 견지 ▲북한문제의 대화와 협상을 통한 평화적 해결 ▲남북한 간의 관계 개선을 통한 한반도 문제 해결 등의 4대 원칙에 합의하였다. 북한이 핵 무력 완성을 선언한 가운데 한반도의 전쟁위기가 고조되는 상황에서 이루어진 이번 합의는 전쟁 불용과 함께 남북 간의 대화를 통한 관계 개선을 강조하고 있다는 점에서 추후 평창올림픽을 계기로 대화국면을 이끌어가기 위한 양국 정상의 적극적 의지가 반영된 것으로 해석된다.

또한 국내적으로 많은 의문과 논쟁을 야기했던 사드문제와 관련해서도 양국 정상 간에 일정한 논의가 이루어졌다. 사실상 지난 10.31 합의에도 불구하고 중국 지도자들의 사드문제에 대한 역사적 책임 거론 등과 같은 지속적인 강성 언급으로 인해 사드문제가 봉인되었다던 청와대의 발언에 대해 국내에서 적지 않은 의문이 제기된 바 있다. 이번 중국 측의 발표에 따르면 마지막 부분에서 시진핑 주석이 사드문제에 대한 중국 측 입장을 재천명하며 "한국 측이 (사드) 문제를 적절히 처리할 수 있기를 바란다"는 간략한 내용이 언급되어 있을 뿐이다. 물론 이것으로 사드 문제가 완전히 해결되었다고 볼 수는 없지만 이전 두 차례의 정상회담에서 사드 관련 압박으로까지 읽힐 수 있었던 강성 발언과는

사뭇 다르게 사드문제를 가지고 한국과 더 이상 갈등을 겪지 않으려는 중국식 출구전략의 의도가 드러난다.

무엇보다 이번 정상회담에서 중요한 과제는 전략적 협력동반자관계로서 1년 6개월간 중단되었던 한중 양국 간 협력의 실제적 복원과 관계 개선에 있었다. 우선 양국 정상이 직접 대면은 물론 전화통화와 서신교환 등 다양한 소통 수단을 활용한 정상 간 핫라인을 구축해 긴밀한 소통을 계속해 나가기로 했다. 그리고 경제·통상·사회·문화·인적교류 등을 중심으로 이뤄졌던 양국 간 기존 협력을 정치·외교·안보·정당 간 협력 등의 분야로 확대하기로 하고, 이를 위해 정상 차원은 물론 다양한 고위급 수준의 전략적 대화를 활성화해 나가기로 의견을 모았다. 앞으로 발생할 수도 있는 양국 간 갈등을 미연에 방지하거나 일정 수준에서 억제하려는 양국 지도자의 공유된 인식의 결과라 할 수 있다.

특히 국내적으로 관심을 모은 것은 사드문제 이후 진행되어 왔던 한국에 대한 중국의 경제제재 및 보복조치가 이번 정상회담을 계기로 어떻게 풀릴 것인가 하는 것이었다. 이번 한중 정상회담은 사드 보복 피해를 입은 한국 기업과 경제계가 회복하는 출발점을 만드는 계기가 되었음은 두말할 나위가 없다. 문재인 대통령은 국가수반인 시진핑 주석과는 신뢰를 바탕으로 큰 틀의 회복방향을, 경제정책을 관장하는 리커창 총리와는 구체적 해결분야를 모색했다. 문 대통령과의 회담에서 리커창 총리는 한중관계의 '봄'을 언급함으로써 사드보복의 철회를 암시하였다. 이로써 향후 한중 경제관계의 복원은 본격적인 수순을 밟을 것으로 예상되며, 특히 평창올림픽에 앞서 유통 및 관광분야에서 제재조치가 풀릴 것으로 기대된다.

사드문제로 인한 한중 간 갈등은 과연 해소되었는가?

북 핵 도발에 대한 필요하고도 정당한 조치라는 우리 측의 입장과

달리 사실상 사드문제에 관한 중국의 반대 입장은 여전하다. 이번 정상 회담이 개최되기 이전에 열린 기존의 두 차례 정상회담에서도 중국의 이러한 반대 입장은 재차 천명되었다. 하지만 이번 정상회담에서 중국은 사드문제 그 자체에 대한 언급을 피하고 “모두가 알고 있는 사실을 잘 처리하자”는 내용으로 우회적으로 표현하였다. 이는 문재인 정부에 대한 신뢰에 기반을 둔 시진핑 정부의 배려로 읽혀지며, 한국 측에 사드문제의 지속적인 제기가 피로감을 가져오면서 자칫 한중관계 복원의 흐름에 부정적 영향을 가져올 수도 있다는 판단에 기인한다.

하지만 여전히 중국은 사드문제에서 한국에 대한 압력을 유지하고자 한다. 미중 간 전략적 경쟁이 여전히 존재하고 있고, 사드배치 반대가 중국의 근본적 정치적 입장이라는 점에서 향후 한국의 사드 추가배치는 중국의 전략적 이익에 대한 재차 침해로 간주되며 안보적으로도 정치적으로도 수용될 수 없다는 것을 강조하고 있다. 사드문제에 대한 중국의 요구에 문재인 대통령은 추가 배치는 없고, 중국을 겨냥하는 MD에 가입하지 않으며, 한미일 군사동맹에 참여하지 않는다는 ‘3불’의 원칙적 입장을 표명할 뿐이다. 중국 측이 자의적으로 이를 ‘3불 약속’이라 언급하지만 이는 국내적으로 주권에 대한 침해라는 비판과 함께 사드사용의 제한은 한국이 아니라 미국에 의해 결정된다는 점에서 구조적으로 한계를 가진다고 할 수 있다. 따라서 이번 한중 정상회담이 한중관계의 복원과 개선을 위한 새로운 출발점을 제공해준 것은 부인할 수 없지만, 여전히 해결해야 될 적지 않은 문제가 존재하는 것도 사실이다.

더욱이 냉정하게 바라봐야 할 것은 한중관계가 사드문제를 기점으로 분명히 기존과는 다른 새로운 단계로 진입했다는 것이다. 특히 안보 영역에서 이전과 달리 갈등이슈가 항시적으로 촉발될 가능성이 높아졌다. 제3자의 개입으로 인해 사드문제의 여진 혹은 사드문제와 유사한 또 다른 안보 이슈가 언제든지 양국관계 발전을 제약할 위험성이 상존하는 이른바 ‘뉴노멀 시대’로 진입한 것이다. 사드문제는 본질적으로 한중

양국 간의 문제가 아니라, 동아시아 지역질서에서 미중 간 세력전이가 본격화되면서 나타난 구조적 차원의 갈등이슈이다. 다시 말해서 급속한 중국의 부상과 미국의 상대적 쇠퇴가 초래한 중-미 사이의 세력전이와 경쟁구조의 본격화에 따른 갈등이 한반도에서 발화된 것이다. 따라서 한중 간 사드갈등은 본질적으로 양자 간의 문제가 아니며, 그 해법 역시 양자관계 수준에서는 본질적이고 근원적인 해법도출이 불가능한 문제라 할 수 있다. 이런 인식에 기초한다면, '10.31 합의'나 이번 한중정상회담에서의 합의로 인해 한중관계가 사드 이전 시대로 회복되었다는 것은 다소 선부른 판단일 수 있다.

### 미래 한중관계의 발전방안은?

한중관계에서 안보이슈는 구조적 제약이 크게 작용하지만, 그 밖의 비전통안보 영역에서 교류협력에 따른 공동이익의 공간이 여전히 크다. 한중 양국 간 경제, 문화, 인적 교류의 안정적 발전이 가져다줄 공동의 이익은 양국 모두에게 여전히 크고 중요하다. 특히 경제교류의 확대는 한중 양국관계 발전의 최대 기반이자 추동요인이다. 따라서 본질적으로 양자관계 수준의 갈등이슈도 아니고, 단기적 해결이 쉽지 않은 사드문제에 매몰되어 여타의 교류마저 후퇴하는 것은 양국 모두에게 큰 손실이다. 또한 미래 한중관계의 발전을 위해서는 양국관계에만 초점을 맞추어서는 안 되며 제3자 문제를 해결하기 위한 협력의 내용과 형식이 요구된다. 북핵 문제나 사드 문제로 인한 한중간 갈등은 모두 기본적으로 제3자의 행위에서 비롯되었으며 지속적 북 핵 도발이나 북미 간 갈등고조에 따라 재연될 수 있기 때문이다. 따라서 한중 양국은 한반도 평화체제와 관련하여 상호 간의 이견을 좁히고 입장을 조율하여 북핵문제 해결에 집중해야 하는 시점이다.

북핵문제에서 한중 양국은 전쟁 반대와 비핵화 입장 견지라는 가장

큰 공동의 이익을 가지고 있다. 북핵문제가 계속해서 악화일로로 걸어간다면 한중 양국은 가장 큰 피해자가 될 것이다. 한중 양국의 공동된 이익은 북한과 미국 등 이해당사국을 협상으로 이끌어 내서 위기 국면을 통제하고 북핵문제를 대화를 통한 평화적 해결의 길로 이끌어내는 것에 있다고 할 수 있다. 따라서 올해 2월의 평창올림픽을 계기로 한반도 평화체제 구축을 위한 대화의 모멘텀을 확보하는 것이 무엇보다 중요하며, 이를 위해 한중 공조를 통해 한미중 3자 대화 혹은 남북미중 4자 대화 등의 방식으로 논의구조를 전환할 필요가 있다. 또한 한반도 평화체제 구축을 위한 노력과 병행하여 중국의 일대일로 이니셔티브와 한국의 신북방정책 및 신남방정책의 연계협력을 통해 한반도 및 동북아의 지정학적 갈등을 풀어나갈 새로운 지정학적 해법을 강구하는 것이 요구된다.

## 한반도에 대한 중국인의 역사의식과 중국의 현실적 대한반도 정책

김진호

단국대학교 정치외교학과 교수

최근, 여러 학회나 세미나에서 중국학자들이 큰 소리로 자국의 입장을 대변하는 경우가 많다. 그동안 조용하게 양국관계를 토론하던 중국인들이 한반도 사드 배치 문제 때부터 자국의 입장에 대해 큰 소리를 내더니, 남북정상회담의 개최와 북미회담 등의 진행으로 한반도 정세가 급변하면서 중국과 한반도라는 입장에서 중국인의 감정을 빌려 중국정부의 입장을 큰소리로 주장하고 있다. 일반적으로, 생각하고 나서 말하는 중국인들이 이렇게 감정적으로 얘기를 하는 경우는 그 마음이 편하지 않은 경우이거나, 어떠한 흐름이 그들의 생각과 다르게 흐르고 있을 때 나타나는 현상이라 할 수 있다. 이 논고에서는 중국인들의 한반도에 대한 일반적인 역사적 사고나 현 중국정부의 한반도에 대한 정책을 개인적 견해로 분석해 보았다. 이러한 시도는 한중관계의 중요성 및 한반도의 평화와 번영이라는 주제 아래 우리나라도 주변국과의 마찰보다는 협력

을 기초로 우리의 국익에 맞는 정책을 과묵하게 실천하며 주변국들의 지지를 받을 수 있는 방법을 찾아보기 위해서이다. 최근, 북미회담이 다가오면서, 중국의 북한 포용하기와 한국에 대한 적절한 견제는 중국의 한반도 정책의 흐름인데, 여기에는 미국과의 대국관계와 중국의 주변 안전이란 정책이 있는 듯하다.

중국인은 역사적으로 은나라의 후예가 한반도에 정착했다는 기자조선(箕子朝鮮)에 관한 주장과 동북지역 한사군(漢四郡)에 관한 내용에서 시작하여 근세 청(淸)왕조와 조선의 관계 및 일제(日帝) 한반도 강점기 항일(抗日)전쟁의 관계를 나열하며 역사적 협력관계인 지정학적 한중관계를 주장한다. 역사적으로 중국이 주장하는 중국과 한반도 국가 간 협력관계란 중국을 대국의 입장에서, 한반도의 국가는 중국의 주변국의 입장에서 서로 대립과 교류의 주종관계, 혹은 서로 협력하는 국가 간 대등한 관계라는 이중적 사고를 내포하는 듯하다. 한반도가 제2차 세계대전을 거쳐 분리 독립된 후에 중화민국정부와 1949년 건국된 중화인민공화국정부는 각기 남북한에 대해 ‘국가 대 국가’의 개념을 나타냈는데, 이는 양안(중국과 대만)이 서로 경쟁하는 구도에서 남북한을 자국의 전략우방으로 판단했던 경쟁과 관련이 있고, 강대국 미국의 영향력이 작용했기 때문이다. 이런 상황에서 중국은 냉전체제에 따라 북한을 우방으로 한국을 적대적 개념으로 파악하는 한반도에 대한 전략을 유지하여 온 것이고, 중국이 미국에 대항하여 북한을 원조한다는 ‘항미원조(抗美援朝)’의 구호로 한국전쟁에 참전하게 되면서 동북아는 중국·구소련·북한 대 한국·미국·연합국의 냉전 대립구도를 형성했다고 할 수 있다. 이러한 관계는 구소련이 해체되고 1992년 한중 수교가 이루어지는 시기까지도 이어졌지만, 지금까지 그 근본이 바뀐 것은 아니다.

즉, 중국의 한반도에 대한 영향력과 전략은 중국의 전통적 역사의식, 냉전체제의 잔재 의식, 한국전쟁을 통해 나타난 미국과의 경쟁의식 그리고 북한의 중국과 구소련을 향한 줄타기 외교 및 지정학적 특성을 고려하

며 북중관계와 한중관계를 유지하고 있다는 것이다. 즉, 이러한 중국 전략의 핵심은 중국 수도와 가까이 있는 동북아시아에서의 중국의 안보 문제와 역사적으로 밀접한 관계가 있고, 중국인들의 한반도에 대한 정서와 상당한 관계가 있다고 할 수 있다. 즉, 중국인들이 중국정부의 한반도에 대한 정책에 상응하는 반응을 하는 것은 이러한 정책과 역사의식이 국민정서에 배어있기 때문이다. 조금 다른 예로 중월(중국과 베트남)관계를 보면, 두 나라도 역사적 유대가 있고 베트남은 사회주의국가로 통일을 이루었지만 중국과 대립하는 전쟁도 치렀고 현재 남중국해 영토 분쟁을 하고 있으나 이 지역을 통해 제3세력의 영향력이 강화될 가능성은 적다는 점에서 양국관계는 중국과 한반도 남북한 관계와 다르다. 즉, 중국과 베트남의 관계는 양자관계가 주원인이라면 분단된 한반도는 통일 전 베트남과 같은 중국과의 관계가 형성되고 있다는 것이다. 즉, 현재 중국인들의 베트남에 대해 사고나 중국정부의 전략은 한반도와는 다른 모습을 띠고 있는 상황이라는 점은 우리에게 주는 시사점이 있다. 즉, 중국인과 중국정부가 한반도에 대해 갖는 국민정서 및 정책이 유사하게 나타나는 이유는 역사와 지정학적 안보 및 미국과 일본이라는 세력이 이 지역에서 작용하기 때문이라는 것이다.

이러한 면에서 바로 진행될 북미회담을 통해 외부세력이 한반도에서 어떻게 작용하는지에 따라 중국이 민감한 반응을 보일 수 있고, 중국정부와 중국인의 북한과 한국에 대한 전략이 분리되어 나올 수 있다는 것이다. 즉, 중국은 한반도에서 안보적 이익을 지키기 위해, 한국전쟁에 참가한 이유와 북중관계를 기초로 자국의 지분을 찾으려고 할 것이며, 종전선언이나 평화협정 및 한반도 남북한의 향방에 민감하게 반응할 것으로 보인다. 특히, 이러한 문제를 미중관계라는 틀에서 고려할 개연성도 상당히 높다.

작년 말 사드 갈등 문제가 봉합되었다고 하지만, 한중 간에 전면적 교류가 복원되지 못하는 이유도 중국인들의 한반도에 대한 전통적 사고

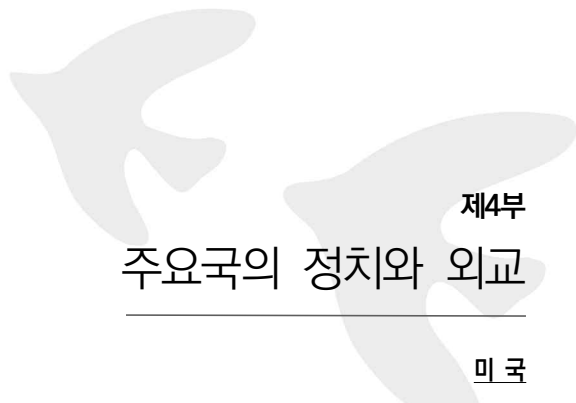
와 안보환경에 대한 정부정책 그리고 북미관계의 미묘함 외에 북미회담을 앞에 두고 나타날 북한의 변화에 중국정부의 전략적 우려(憂慮)가 상존하기 때문일 것이다. 사실, 중국과 북한의 관계는 아직도 역사적으로 단절이 없었던 이웃관계이자 전쟁을 함께한 혈맹의 관계로 중국 입장에서는 북한은 순망치한의 관계다. 즉, 우리가 생각하는 것처럼 북중관계가 소강기에 접어든 적은 있지만, 지정학적 입장과 국가전략적 입장에서 서로 안보와 경제적 보완관계를 유지하는 관계가 북중관계라고 보는 것이 타당하며, 이러한 북중관계는 중국정부의 입장에서 중국의 안보이익과 상당히 밀접한 관계가 있다고 할 수 있다. 최근, 두 차례나 이루어진 북한 지도자의 중국 방문과 중국 지도자의 영접은 이러한 양국관계를 고려하며 양국의 안보 및 국익을 서로 고려하는 협력행위라고 볼 수 있는데, 이 양국의 협력 내용이 북미회담에서 북한이 얻을 수 있는 이익보다 클 경우, 북중관계는 미중경쟁관계와 북한의 국익이라는 입장에서 강화될 수 있다. 반대로 북미회담이 성공적으로 이루어지고 이러한 회담에 중국이 어느 정도 수궁할 수 있는 경우에는 북미회담과 관련된 회담으로 동북아에 새로운 국제관계 구도가 형성될 수 있을 것이다. 간단히 말해, 북중관계의 소강 상태나 전통적 협력이란, 중소관계의 마찰과 협력의 역사와 같이, 양국관계 요소 외에 북한과 제3자와의 협상결과에 따라 새로운 구도를 형성하게 되는데, 북중관계의 특성상 지정학적 안보관과 국가이익이 양국관계의 주요 요소로 작용하게 된다는 것이다.

북한이 북미회담을 통해 어떠한 결과를 얻고, 어떠한 정책적 변화를 하느냐에 따라 이 순망치한의 북중관계의 안보관은 새로운 도전에 직면하게 될 수도 있다. 가령, 북미관계가 정상화 단계로 들어가고 북일관계에도 변화가 생기며 남북한의 교류가 활성화된다면 중국은 수도 북경과 가까우며 전략 요충지인 중국 동북지역과 북한이라는 완충지대에 새로운 전략을 세워야 할 것이다. 또한, 동북 해안을 통해 태평양으로 영향력을 확충하려는 중국의 동북아 안보전략에도 변화가 있어야 한다고 중국

은 생각하고 있는 것 같다. 이러한 일은 최근 중국 항공기의 한국과 일본의 항공식별구역 비행으로 그 의미를 나타내는 듯하다.

중국의 한반도에 대한 역사적 사고와 현대적 전략이 중복되어 한반도에 나타나는 것은 중국대륙과 한반도의 지정학적 관계, 한반도 분단의 냉전意識과 중국의 안보관 및 미중 경쟁이 주 원인인 것이다. 한중관계에서 나타나는 무역과 어업권 등의 마찰 중에서 양국 간의 마찰이 아닌 남북한 문제 및 미국, 일본과 연관된 안보문제에서 중국이 한반도의 전략적 가치를 생각하며 북한에 부정하기 어려운 지지를 보내는 이유는 이러한 중국의 역사관과 지정학적 전략에 기인한다. 예를 들어 한중 마찰에서 ‘천안함 사건’과 ‘사드의 한반도 배치’에서 나타난 한중관계의 마찰은 이러한 중국정부의 판단에 기인하는 것이고, 중국의 대국 관계인 미중관계와 지역 패권의 관계인 중일관계는 중국의 한반도 전략에서 중요한 요소로 작용한 것이다. 특히, 중국이 양안관계에 대해 통일을 목표로 한다는 점에서 미중관계와 중일관계는 중국과 한반도 특히 북중 관계라는 고리에서 새로운 도전도 되고 있는 것이다.

앞으로 한미관계와 미국과 한반도, 즉 북미관계가 중요한 의제로 우리에게 다가오고 있다. 여기에 미중관계가 무역, 금융 외에 양안문제 및 남중국해 등의 문제에서 복잡하게 서로 마찰하게 될 것으로 보인다. 한국의 입장에서 한미동맹과 한중관계 그리고 남북한 관계 및 한일, 한러관계는 우리가 동북아국제관계에서 안보와 국익을 지킬 수 있는 핵심 대외관계라고 본다. 특히, 한중관계도 역사적 유대의 관계라는 측면에서 일부러 중국을 자극할 필요는 없다고 본다. 한미안보의 틀로 우리의 안보에 중점을 두면서 동북아국제관계에서 국가이익을 동시에 고려할 필요가 있다고 본다.



## 제4부 주요국의 정치와 외교

---

### 미 국

- 2017 미 국가안보전략 보고서에 대한 논의
- 강력한 지도자(strongman)를 바라는 강대국 국내정치 위험성
- The US-Taiwan Joint Military Exercise and its Policy Implication: A Comparative Perspective with ROK-US Joint Military Exercise
- 미국-대만 합동군사훈련의 정책적 함의: 한-미 합동군사훈련과의 비교적 시각에서

### 중국과 러시아

- 다시 중국으로 향하는 미얀마: 동남아에서 중국의 입지는 강화되는가?
  - 시진핑의 '변증법'적 사관으로 본 미중 무역전쟁
- 대선 이후 러시아 대외정책 전망: 대미, 대한반도 정책을 중심으로
  - 미래 외교관 추방의 정책적 함의와 국제관계 전망

### EU

- EU의 선도후보 선출 과정(Spitzenkandidaten Process) 논란이 의미하는 것은?
  - 6.12 북미정상회담 이후 EU의 평가와 대 한반도 정책 전망



## 2017 미 국가안보전략 보고서에 대한 논의

이성우

제주평화연구원 분쟁해결연구부장

취임 1주년을 맞이하는 미국의 트럼프 대통령이 지난 2017년 12월에 발표한 미국의 국가안보전략보고서는 미국의 국제정치에 대한 인식의 변화를 요약하여 발표하였다.

### 미국 기본 가치의 수호

미국의 기본 가치는 국민을 위한 민주주의와 시장경제질서, 그리고 나아가서 세계평화가 중심에 있다. 역사적으로도 미국은 이러한 가치를 지키는 과정 - 2차 세계대전에서 파시즘으로부터, 그리고 냉전에서 공산주의로부터 승리하는 과정- 에서 초강대국의 지위를 스스로 유지하게 되었다고 진단하고 있다.

미국이 수호해야 할 기본 가치로는 첫째, 미국 국민, 미국의 영토, 그리고 미국의 삶의 방식, 다시 말해서 미국식 제도와 가치의 수호이다.

둘째, 미국의 경제를 활성화시켜 미국의 노동자와 기업이 혜택을 보는, 미국의 경제적 번영의 촉진이다. 셋째, 강력한 군사력의 재건을 통해 평화를 유지하는 것이다. 압도적인 군사력으로 적들을 억제하고 필요하면 전쟁에서 승리하여 평화를 확보하는 것이다. 마지막으로 민주주의, 자유, 법의 지배, 자유시장경제와 같은 미국의 제도와 가치를 반영하는 질서를 확보하여 미국이 보다 안전하고, 번영할 수 있도록 미국의 영향력을 확대하는 것이다.

## 미국의 위협세력

현재 미국의 안보와 미래의 발전을 위협하는 세력으로 중국과 러시아의 도전을 언급하고 있다. 미국의 전통적인 경쟁자인 중국과 러시아는 불공정하고 자유롭지 않은 시장경제질서를 통해 축적한 이익으로 미국에 대항하는 군사력을 증강하고 나아가서 국제사회의 정보를 통제하여, 국내적으로 자국의 국민을 통제하는 방식을 통해서 자신의 영향력을 확장하려 한다고 진단하고 있다. 다음으로, 북한의 독재정권이나 이란의 이슬람 원리주의와 같은 불량국가를 미국의 안보와 번영에 심각한 위협으로 지목하며 이들 불량국가는 미국과 미국의 동맹을 포함한 자유진영을 상대로 테러, 조직범죄를 통해 해를 끼치려 한다고 진단하고 있다. 문제는 이들 불량국기들이 개인의 자유를 억압하고 획일화를 강요하는 세력으로, 인간의 존엄성과 자유를 존중하는 서방과 양분법적인 대결구도를 이루고 있다는 점이다.

아울러, 미국에 대항하는 심각한 도전에 대한 미국 역대 정부의 잘못된 접근을 비판하고 있다. 미국의 역대 정부는 과거 20년 간 - 공화당의 조지 부시와 민주당의 버락 오바마 대통령을 모두 지칭 - 미국에 대항하는 국가들에 대해서, 적극적인 관여정책을 통해 관계를 확대하면 이들 국가들이 성실하고 신뢰할 만한 협력의 상대방으로 태도를 전환할 것이

라는 전제를 가지고 접근했지만, 이는 잘못된 것으로 평가하고 있다.

불량국가라고 하는 북한과 이란은 물론 중국과 러시아도 민주주의를 방해하는 과정에 반 서방 이념을 확산시키고 가짜 뉴스를 통해 잘못된 정보를 확산시키는 방식을 통해 미국과 미국의 동맹, 그리고 미국의 파트너에 대한 이간질을 함으로써 자국의 이익을 확대하고 이를 통해서 미국에 대항하고 있다고 판단하고 있다.

## 미국의 대응전략

미국의 군사력이 여전히 세계최강임을 언급하면서도, 군사기술의 발전으로 불량국가들이 전통무기를 첨단화하고 대량살상무기를 개발함으로써 미국의 비교우위가 상대적으로 위축되고 있다고 해석하고 있다. 일례로, 기술이 없다면 약소국으로 전락했을 북한이, 자국 국민들을 아사시키는 대가로 대량살상무기를 개발하는 등, 군사기술을 통해서 미국에 대한 주요위협이 되고 있음에 주목하고 있다. 미국은 이러한 도전에 대해서 군사적 우위를 지속적으로 유지하고 이를 다른 국가의 역량과 효과적으로 결합하는, 이른바 스마트 파워를 통해서 국가의 안보와 번영을 지켜나가겠다고 선언한다.

## 미국 안보관의 변화

트럼프 행정부의 안보관의 큰 전환은 미국이 국제질서의 형성과 유지에 적극적인 역할을 수행하는 것이 바람직하다는 것을 천명하고 있다는 점이다. 미국의 입장에서 현상을 진단하자면, 중국과 러시아는 미국 중심으로 운영되는 기존의 국제질서에 도전하는 수정주의 국가로 미국의 이익에 심대한 위협이 된다. 나아가서 파괴적인 무기의 확산에 따라서 미국에 대한 위협을 봉쇄하는 것이 갈수록 어려워지고 있다고 판단하고

있다. 이러한 국가적 차원의 위협에 직면해서 미국이 국력과 신념에 바탕을 두고 지도력을 발휘할 때는, 미국의 국익과 가치에 일관된 이익을 거두었지만, 미국이 지도력을 상실하게 되면 미국의 불이익으로 생겨나는 힘의 공백을 사악한 국가들이 잠식해 들어 온다고 인식하고 있다. 나아가서 미국의 국력이 약해지면 도전을 초래하지만 강력한 국력과 확신은 전쟁을 억지하고 평화를 촉진할 것이라는 확신에 근거해 있다.

## 동아시아 전략

지역적으로 인도-태평양지역에서는 중국의 공격적 대외정책을 경계하고 있다. 중국은 경제적인 당근과 채찍을 이용해 주변 국가들에 영향력을 행사하고 있으며 군사적 위협을 통해서도 주변 국가들이 안보문제에 적극적으로 나서지 못하게 하고 있다고 판단하고 있다. 일대일로를 염두에 두고 미국은 중국이 사회간접자본 확충과 관련한 투자 기회를 활용해서 지정학적 야심을 충족시켜나가고 있다고 인식하고 있다. 특히 중국은 남중국해에서 주변국의 영토주권을 침해하고 자유로운 항해와 무역을 방해하고 궁극적으로 지역의 안정성을 침해하고 있다고 여긴다. 미국은 역내 안정과 평화를 위해서 중국의 팽창을 저지하는 집단적 대응을 주도해나가야 한다고 파악하고 있다.

동북아시아 지역에서 심각한 문제로 북한이 핵무기와 탄도미사일, 그리고 사이버 분야에서도 미국뿐 아니라 국제사회에 적극적인 위협으로 부상하고 있다는 점을 지목하고 있다. 북한의 위협에 대해, 대량살상 무기의 확산을 주도하는 최악의 경우를 우려하면서 이에 대한 대응으로 인도-태평양지역에서 한국과 일본을 동맹으로 호주와의 안보협력을 강화하고 뉴질랜드와 인도와도 파트너 관계를 강화하면서 미국이 지도력을 확보하여 동아시아의 안보위협에 대처하고자 한다.

## 결론: 우리의 대응 방안

이번의 보고서는 트럼프 대통령이 미국의 핵심이익에 대한 규정을 중심으로, 국제질서에 대한 이해, 미국이 직면한 위협에 대한 이해, 그리고 이러한 미국의 이익에 대한 도전 속에 미국의 국익을 구현하기 위한 구체적 방안에 이르기까지, 전체적인 이해를 보여주고 있다는 점에서 의의가 크다. 결론적으로 트럼프 행정부는 이전 행정부와의 차이를 좁히면서 전통적인 미국의 대외정책으로 복귀했다고 판단할 수 있다. 미국의 대외정책 관행을 따라 하는 차원이 아니라 우리나라도 차제에 우리 외교의 핵심이익, 주요위협, 동아시아질서에 대한 규정, 그리고 우리의 외교적 이익을 구현하는 구체적 방안을 마련하는 논의를 시작할 필요가 있다. 다시 말해서 한반도와 동아시아의 평화와 번영을 위해서 미국과 안보협력을 어떻게 추진하고 주변국들과 경제관계를 설정할지에 관한 현실적 대안을 마련해야 한다.

## 강력한 지도자(strongman)를 바라는 강대국 국내정치의 위험성



이성우

제주평화연구원 분쟁해결연구부장

우리나라의 경우, 1987년 대통령 직선제 개헌에 따른 선거민주주의가 정착하고 30년의 시간이 지나는 동안, 선거가 끝나면 그 결과를 두고 예외 없이 언론에서는 “유권자들의 뜻은 현명했다” 또는 “민심은 지혜로운 선택을 했다”는 식의 평가를 내놓았다. 민주주의 자체가 다수유권자의 결정에 따라서 정부를 구성하는 정치원리인 만큼 여론의 결정에 승복하는 모습이 다음 선거에서 승리의 기대를 높이는 합리적 선택이다.

민주주의에서 선거의 결과가 국민의 선택이라고 해서 항상 최선이 아니고, 대부분의 경우 한 국가의 국민이라는 정체성에 근거한 집단적인 의사결정과정인 투표를 통해 위험한 선택으로 나아갈 수 있다. 위험한 선택은 위험한 결과로 이어지고 이러한 오류를 바로잡는 데는 많은 정치적, 경제적 비용이 따른다는 점에서 엘리트 민주주의의 비판에 주목할 필요가 있다. 보통선거제도에 기초한 대중민주주의에서 여론의 정서적

비논리성, 비일관성, 비도덕성 그리고 한 걸음 더 나아가 무비판적인 동조와 같은 중우정치와 선동정치의 위험성이 있지만 이를 바로 잡는 것도 결국 유권자의 몫이다.

한국의 주변국 관계에 긴밀한 영향을 미치는 미국, 중국, 일본, 러시아에서 유권자들의 - 그들의 지도자에 대한 - 정치적 선택이 중우정치의 위기에 빠져들고 있다. 미국이 민주주의적 정치체제라는 점에는 의심이 없지만 국민의 자유로운 선거에서 선출된 트럼프 대통령은 미국의 주류를 이루는 백인 중산층의 욕심을 반영하는 비도덕적이고 정서적인 선택의 결과라고 할 수 있다. 트럼프 대통령은 선거 당시 러시아의 선거개입과 관련된 스캔들에 대한 수사를 피하려는 사법 방해 혐의를 받고 있다. 최근의 미국발 무역전쟁은 올 11월에 예정된 중간선거와 2년 후의 재선을 염두에 두고 전통적 지지세력인 러스트 벨트지역의 블루칼라 중산층 유권자를 위한 국내정치용이라는 평가가 나오고 있다. 국제정치학계의 관심전환이론이 주장하듯이 국내정치에서 여론의 비판을 회피하고 지지세력을 동원하려는 분쟁유발행위다. 군사적 분쟁이 부담이 큰 만큼 무역분쟁을 통해 국내 유권자를 단합시키고 정치적 지지를 이끌어내려는 시도라고 할 수 있다.

중국은 공산당이 집권한 이래 공산당 일당독재체제를 유지해왔지만 1인 우상화나 세습이 아닌 지도부의 정치권력에 교체가 주기적으로 가능했다는 점에서 개혁개방 이후 장쩌민과 후진타오, 그리고 시진핑으로 이어지는 권력교체가 로마시대의 귀족정(aristocracy) 또는 과두정(oligarchy)의 형태였다. 새 지도자가 차기 지도부를 구성할 때 차차기 지도자까지 자동적으로 포함시킴으로써 차기 정권의 실세들이 독주할 수 없도록 견제장치를 갖추는 나뉠대로의 엘리트 민주주의가 작동했다고 평가할 수 있다. 최근 중국의 국가권력은 19기 2중 전회에서 헌법 개정안 논의를 거쳐 2018년 3월 전인대에서 '국가주석 2연임 이상 제한' 조항을 삭제해 시진핑 중국 국가주석의 장기 집권을 사실상 가능하

게 하는 중국 헌법 개정안을 내놨다. 중국 주요 관영언론 매체들은 사회주의 현대화 대국이라는 중국의 목표를 실현하기 위해서는 중앙 집중적이고 통합된 리더십이 필요하며 분권화된 리더십은 위대한 목표 실현에 부정적이라는 이유를 들어 시진핑 장기집권의 제도화를 지지하고 나섰다. 중국의 정치 엘리트들은 강대국의 명분 아래 장기집권과 국가주의의 정당화를 위해 위험한 선택을 했다.

러시아의 푸틴 대통령의 사례는 강대국에 대한 러시아 국민들의 역사적 회한을 보여주는 노골적인 사례다. 푸틴 대통령은 2000년부터 2008년까지 2대 대통령직을 수행하고 후임으로 드미트리 메드베데프가 대통령을 4년간 수행하는 동안 총리직을 맡았다가 2012년 4대 대통령에 당선되고 이제 다시 대통령 선거를 앞두고 있다. 러시아 국영 여론조사 기관 브치옴(VTSIOM)이 3월 1일 공개한 설문 결과에 따르면 응답자 69%는 3월 18일 대선에서 푸틴 대통령을 뽑겠다고 답했다고 타스통신이 보도했다.

대통령 선거를 앞두고 푸틴 대통령은 기자와의 인터뷰에서 ‘뒤집고 싶은 역사’로 소련 붕괴를 언급하면서 러시아 국민들 사이에 남아있는 세계 초강대국으로서 소련의 향수를 자극하는 애국심 마케팅에 주력하고 있다. 외신들은 푸틴의 선거 전략이 제국주의적 야욕을 여과 없이 드러내고 있다고 비판하지만 그럴수록 러시아 내 여론의 지지는 확대되고 있다. 이와 때를 같이해 푸틴은 의회 국정연설을 통해 러시아는 차세대 대륙간 탄도탄인 ICBM RS28 사르마트, 핵추진 엔진을 장착한 순항 핵미사일, 무인 수중드론과 같은 첨단무기를 언급하면서 다시 미국에 필적하는 강대국의 면모를 갖춘 러시아를 언급하고 있다. 러시아는 이제 예전의 러시아가 아니며 “그동안 아무도 러시아의 말을 듣지 않았습니다. 하지만 이제는 들어야 할 때입니다”라고 러시아의 복권을 선언했다. 푸틴 대통령의 이러한 신무기 개발 선언으로 시리아와 크림반도 등의 분쟁에서 러시아의 목소리를 제대로 낼 수 있는 근거가 된다는 점에서

적어도 러시아 유권자들 사이에는 장기집권의 정당성을 부여하는 정치적 자산으로 작용하고 있다.

일본의 아베 수상도 일본 유권자들의 애국심을 자극하는 우경화를 통해 장기집권을 위한 정치적 지지를 동원하고 있다. 일본의 집권 자민당은 2017년 3월 총재 임기를 현행 '2기 연속 6년'에서 '3기 연속 9년'으로 연장하는 당칙 개정을 결정하여 아베 총리의 9년 장기집권을 위한 기초를 마련했다. 아베 총리는 중의원과 참의원 내 헌법 개정을 위한 국회 발의에 필요한 3분의 2 이상 의석을 확보한 현시점을 헌법 개정의 절호의 기회라고 판단하고 있다. 전쟁 포기를 담고 있는 헌법 9조 개정엔 일본 국민 절반 이상이 반대하지만 높은 지지율과 의석수를 기반으로 국민을 설득해간다는 것이다. 아베 수상은 방위비를 국내총생산의 1% 이내로 억제할 생각이 없다며 2017년 방위예산도 사상 최대인 5조 1,251억 엔을 편성하여 군비확장을 통한 군사대국화를 추진하겠다는 의지를 드러냈다. 아베의 군사대국화와 보통국가화라는 우경화에 대한 여론의 지지는, 아베가 잘해서가 아니라 아베 총리 이외에 아무도 나오지 않기 때문에 아베가 총리가 계속 총리직을 수행하게 된다는, 일본의 유권자들의 설명에 잘 나타난다.

민주적으로 선출된 지도자는 대중의 정치적 지지를 얻기 위해서 대외적인 분쟁에 참여함으로써 국내정치적 지지를 동원하려는 경향이 있다는 관심전환이론이 더욱 설득력을 얻는다. 같은 논리적 연장선에서 민주적으로 선출된 지도자는 다른 민주주의 국가와 전쟁을 수행할 가능성이 높지 않는다는 민주주의 평화이론에 중대한 수정이 필요하다. 현재 국제관계의 전개에 대한 이론적 해석은 민주주의 국가의 지도자는 정치권력의 연장을 위해서 국가주의에 기초한 정치적 지지를 동원하는 과정에 군비경쟁, 보호무역, 국수주의와 같은 폐쇄적 대외정책을 활용하려는 경향이 일반화되고 있다.

한반도를 둘러싼 4강의 국내정치는 국가주의(nationalism)를 앞세

우는 강력한 지도자가 여론의 지지를 얻고 이를 통해 장기집권을 이어가는 방향으로 나가고 있다. 미국, 중국, 러시아, 일본은 모두 강대국의 영광을 위해 강력한 군사력, 국부 유출을 방지하는 보호무역, 타민족과 국가에 대한 배타적 폐쇄주의와 대결과 갈등을 부추기면서 신뢰와 협력의 기반을 축소하고 있다. 미국의 압도적 우위의 국력으로 유지되던 기존의 국제질서가 흔들리는 상황에서 경쟁국으로 간주되었던 중국과 러시아는 새로운 질서와 새로운 역할을 모색하는 상황이 전개되고 있다. 미국이 군비경쟁과 보호무역을 시작하면 중국과 러시아가 이에 대한 대응으로 군비현대화와 무역전쟁을 추진하고 일본은 다시 여기 대응하는 형식으로 동아시아의 위험한 군사화와 보호무역의 경주가 지속되고 있다.

중국과 러시아에서 국내정치의 흐름을 전환할만한 동력을 기대하기 어렵다는 점에서 이러한 위기상황을 해결할 열쇠는 미국 유권자의 선택에 달려있다. 미국이 폐쇄주의, 민족주의, 보호무역주의라는 낡은 가치를 버리고 국제주의, 개방주의, 자유무역, 평화주의를 지지하는 정치적 선택을 통해 인류보편의 가치를 확대하는 방향으로 정치적 전환이 일어나야 한다. 대량살상무기는 더 이상의 기술혁신 없이도 지구를 완전히 파괴하고도 남을 정도이고 보호무역은 결국 누구의 이익도 없는 무의미한 소모전이라는 사실은 쉽게 추론할 수 있다. 강대국의 정치적 결정과정에 강력한 지도자를 원하는 여론의 이기적 동기를 차단하고 인류보편의 가치로 돌아가는 노력에 미국의 유권자들이 앞장서야 한다.

**The US-Taiwan Joint Military Exercise  
and its Policy Implication:  
A Comparative Perspective with ROK-US  
Joint Military Exercise**



**Yu Max Tsung-Chi**

Dean, Political Warfare College, National Defense University

Unlike South Korea, Taiwan has neither any formal mechanism nor mutual defense treaty in place to conduct joint military exercises with the US. Facing a growing Chinese threat, Taiwan can only endeavor to strengthen its military relations with the US and increase its own defense capability. Above all, the question of how the US-Taiwan joint military exercise can be fulfilled is a matter of urgency.

It is noteworthy that President Trump recently signed the National Defense Authorization Act (NDAA) which has clauses on strengthening the US defense partnership with Taiwan. The act not only reinforces commitments to support Taiwan's defense but also lists the Sense of

Congress which includes inviting Taiwan to participate in military exercises.

Military exercises are designed to evaluate and improve combined and joint coordination, procedures, plans, equipment, and systems for holding contingency operations between allied militaries. On a practical level, they help to increase interoperability and to examine scenarios for different contingencies. On a political level, they are a form of intimation to domestic and potential rivals.

It is in America's interest to ensure that Taiwan has the confidence needed to pursue national survival without fear of Chinese intimidation. For Taiwan, such confidence can only come from having a strong military, vouchsafed by the US. Therefore it is essential to have joint military exercises between the US and Taiwan. In case of war, Taiwanese and American soldiers may need to face the enemy together, but without close cooperation between them that can be achieved only through the joint military exercise.

Consequently, Taiwan is obligated to bear any cost attached to the proposed joint exercise. After a series of media campaign and arms deterrent, tensions across the Strait have risen particularly following an incident in which Chinese jets and a Liaoning aircraft carrier executed "island encirclement patrols" around Taiwan, and China unilaterally changed aviation corridors M503 over Taiwan in protest. A senior Chinese diplomat even threateningly said: "The day that a U.S. Navy vessel arrives in [a Taiwanese port], is the day that the People's Liberation Army unites Taiwan with military force."

Apparently China is leveraging the joint exercise and the US's countermove as a means of justifying Beijing's game-changing provocative acts on land, at sea, and in air. But the domineering manner of China's strategic moves may prove unfavorable and have a counterproductive effect where the more China attempts to sabotage the status quo across

the Taiwan Strait, the more likely the US and other countries in the region would come to Taiwan's aid to balance the real China threat.

The policy implications derived from above are as follows: on the one hand, participating in joint exercises could serve both important military and political purposes for Taiwan. The training that Taiwan's military would receive from exposure and coordination with American armed forces would be invaluable not only for the officers' experiences, but also for boosting morale. Furthermore, it would send a clear signal to Beijing as well as to US allies and partners that, while the US seeks to work with China where it can, it will stand by its alliances and its partnerships.

On the other, as the weakest player in the scenario, Taiwan's biggest nightmare is being abandoned by the US or China's breaking through the US's extended deterrence. To avoid such outcomes, Taiwan can attempt to build more than one set of extended deterrence to disperse the risk of failed alliance. Being suppressed by China, Taiwan has not been able to form formal alliances with any global or regional powers; therefore, active engagement with the US or even India, Vietnam, Australia, Japan, and South Korea would create uncertainty for China in terms of using force.

In contrast, the current situation on the Korean peninsula in many respects parallels the situation that confronts Taiwan. North Korea likewise is "punching with nudging," using the ROK-US joint military exercise and US antagonism as a means of justifying Pyongyang's nuclear weapons programs hinting that joint military exercises can do little to bring about greater security and they only increase the probability of war.

North Korea, whether faithfully or not, continues to perceive the joint exercises as designed to prepare preemptive US nuclear attack on Pyongyang; therefore justifies that "the DPRK's development and testing

of its own nuclear bomb and missiles are a matter of self-defense and are within their prerogative as a sovereign nation,” thereby misleading public opinion to believe that the joint exercises can only serve to increase tension and insecurity on the Peninsula.

In addition, backed into a corner by international sanctions, Pyongyang can only devote itself to thwart the US's intervention and to acquire the most interest from Seoul at the lowest cost under the precondition of regime survival. While faced with the US's extended deterrence, invading Seoul is definitely not beneficial; instead, drawing Seoul away from Washington and back to a bilateral scenario may be the best option. Alternatively, if excluding the US proves too arduous, neutralizing its intervention may be the second most beneficial for Pyongyang at this stage.

The argument above may explain to great extent the motivations behind Kim Jong Un's recent game in joining Winter Olympics in South Korea. For the sake of prudence, Seoul cannot rule out the possibility that Pyongyang is merely using the thaw in inter-Korean relations to buy time to further improve its nuclear and missile capabilities and discourage the United States from taking new hardline actions.

In the same vein, it is likely that the annual joint military exercises between the US and South Korea could be a major element in future negotiations with North Korea, but given their contribution to military readiness and political stability, there is no reason to terminate them. Of course this bottom-line would be contrary to North Korea's wishes of seeing the annual joint exercises dissolved.

In the end, because China is against almost every other military alliance in the region, whether it is bilateral or multilateral, targeted at China or not, it is imperative for the US to conduct the joint exercises with South Korea and Taiwan separately in ways that are clearly visible to Beijing and Pyongyang as defensive in nature and as unthreatening a

manner as possible. After all, whether China will dictate the terms regarding such problems is a matter of peace and war on the Peninsula and across the Taiwan Strait.

## 미국-대만 합동군사훈련의 정책적 함의: 한-미 합동군사훈련과의 비교적 시각에서



Yu Max Tsung-Chi

대만 국방대학교 정치작전대학 학장

대만은 한국과 달리 미국과 합동 군사훈련을 실시할 군사조약이나 어떠한 공식적 기제도 없다. 중국의 점증하는 위협에 직면하여, 대만은 미국과 군사적 관계를 강화하고 독자적 국방능력을 키우기 위해 최선을 다하는 수밖에 없다. 무엇보다도, 어떻게 미국-대만의 합동 군사훈련을 실현시킬 수 있을지 여부는 긴급한 문제이다.

트럼프 대통령이 미국의 대만과의 방위 동반자 관계를 강화하는 조항을 담고 있는 국방수권법(NADD)에 최근 서명했다는 것은 주목할 만하다. 이 법안은 대만 방위지원에 대한 미국의 약속을 재확인하는 것뿐만 아니라, 대만을 군사훈련에 초청하는 내용을 포함한 미 의회 결의안(Sense of Congress)을 명시하고 있다.

군사훈련은 두 우방 군대의 공동 긴급작전 조율 및 절차, 계획, 장비 및 체계를 평가하고 개선하기 위한 것이다. 군사훈련은 실제적 측면에서

는 시설 공동이용을 증진시키고, 여러 긴급상황에 대비한 시나리오를 점검하는 데 도움을 준다. 정치적 측면에서 군사훈련은 국내 및 잠재적 경쟁상대에 대한 일종의 신호가 된다.

대만이 중국의 위협에 공포심을 가지지 않고, 국가적 생존에 필요한 자신감을 갖도록 돕는 것은 미국의 이익에 부합한다. 대만은 오로지 미국이 지원하는 강력한 군대를 보유할 수 있어야 그러한 자신감을 얻을 수 있다. 그러므로, 미국과 대만 간 합동 군사훈련의 실시는 필수적이다. 전쟁의 상황에서는 대만과 미국 병사들은 합동 군사훈련을 통해서만 얻을 수 있는 밀접한 협력이 없는 상태에서 적을 상대해야 할 수도 있다.

결국, 대만은 제안된 합동 군사훈련에 따른 모든 대가를 치러야 한다. 대만이 일련의 언론 공세와 군사 억제력을 과시한 후, 특히 중국의 제트기와 항공모함 랴오닝호가 대만 주변을 순회하고, 항의의 표시로 대만 상공의 M503 항공로를 일방적으로 변경한 후, 중-대만 해협의 긴장은 고조되었다. 한 고위급 중국 외교관은 심지어, “미국 해군전함이 [대만 항구에 기착하는 날은 인민해방군이 군사력으로 대만을 통일하는 날이 될 것이다”라고 말했다.

합동 군사훈련과 미국의 대응조치를 이유로 들어, 중국은 육상, 해상, 항공에서의 판도를 바꾸기 위한 도발적 행위를 정당화하고 있다. 그러나 중국이 위세를 부리는 그러한 전략적 행동은 중국이 대만해협의 현 구도를 무력화시키려고 하면 할수록 미국과 역내 국가들이 중국의 실제 위협에 균형을 이루기 위해 대만을 돕게 될 것이므로 효과가 없거나 반작용을 불러올 수 있다.

위에서 도출되는 정책적 함의는 다음과 같다: 한편으로 합동 군사훈련에 참가하는 것은 대만에는 군사적으로나 정치적으로 중요한 목적에 부합할 수 있다. 대만의 군대가 미군과의 접촉과 교류를 통해 얻는 훈련은 장교의 경험 축적뿐만 아니라 사기를 진작시키는데 매우 귀중한 요소이기 때문이다. 게다가 이는 미국의 동맹국들뿐만 아니라 중국에 미국이

협조할 수 있는 부분에서는 중국과 협조하면서도, 미국의 동맹국과 우방국을 지원하겠다는 의지를 보여주는 분명한 신호가 될 것이다.

다른 한편으로, 이 대결구도에서 가장 취약한 당사국인 대만의 가장 큰 악몽은 미국으로부터 버림을 받거나 중국이 미국의 확장억제력을 파괴하는 것이다. 그러한 결과를 피하기 위해, 대만은 동맹실패의 위험을 분산시키기 위해 한 가지 이상의 확장억제력을 구축할 수 있다. 중국의 억압 때문에, 대만은 어떠한 세계열강이나 역내 강대국과도 공식적 동맹을 맺을 수 없었다. 그러므로 대만이 미국이나 심지어 인도, 베트남, 호주, 일본, 남한과의 적극적 관계를 구축하게 되면 중국이 무력을 사용하기에는 불확실한 상황을 만들 것이다.

이와 대조적으로 한반도의 현재 상황은 여러 측면에서 대만의 상황과 비견된다. 북한도 마찬가지로 “외부의 힘을 이용하여 공격 (punching with nudging)”하고 있는데 한-미 합동 군사훈련이 안보를 가져오는데 일조하지 못하고 전쟁 가능성만을 증가시킨다고 주장하면서, 핵무기 개발을 정당화하는 수단으로 합동 군사훈련과 미국의 대북 적대정책을 이용하고 있다.

북한은 진심이든 아니든 합동 군사훈련을 미국이 북한을 핵무기로 선제공격하기 위한 것으로 인식하고 있다. 그러므로 북한의 핵무기와 미사일 개발 및 시험을 자위권의 문제이자 주권국의 권리에 속하는 것으로 정당화함으로써 한-미 합동 군사훈련이 한반도의 긴장과 불안만을 조장하는 것처럼 여론을 호도하고 있다.

게다가, 국제제재에 의해 궁지에 몰린 북한은, 미국의 개입을 저지하는 것과 체제보장의 조건에서 최소의 대가로 남한으로부터 최대의 이익을 얻어내는 것에 전념할 수밖에 없다. 미국의 확장억제력에 맞선 상황에서, 남한을 공격하는 것은 결코 북한에 도움이 될 수 없고, 남한을 미국으로부터 떼어내어 남북 양자관계로 끌어들이는 것이 최선의 선택이 될 것이다. 또 다른 대안으로 미국을 제외하는 것이 너무 힘들다면,

미국의 개입을 무력화시키는 것이 현 단계에서 북한에 그다음으로 좋은 선택이 될 것이다.

위의 주장은 김정은이 최근 남한에서 열리는 동계올림픽에 참여하기로 한 동기의 상당 부분을 설명할 수 있다. 신중을 기하기 위해서, 남한은 북한이 남북관계의 해빙기를 단순히 핵과 미사일 개발을 위해 그리고 미국이 또 다른 강경조치를 취하기 전까지 시간을 버는 수단으로 이용할 가능성을 배제할 수 없다.

마찬가지의 맥락에서, 한-미 간 연례 합동 군사훈련은 북한과의 협상에서 주요한 요소가 될 수 있지만, 군사적 준비태세와 정치적 안정에 기여하는 점을 고려한다면, 합동 군사훈련을 중단할 이유는 전혀 없다. 물론, 이 최소한의 조치는 연례 합동 군사훈련이 중단되기를 바라는 북한의 바람에는 배치되는 것이다.

결국 중국은 자국을 대상으로 한 역내 거의 모든 양자 및 다자 간 군사동맹에 반대하기 때문에, 미국은 명백히 방어적 성격을 띤 합동 군사훈련을 위협적이지 않은 방식으로 남한 및 대만과 따로따로 실시해야 한다. 결국 중국이 이런 문제를 형식적으로 좌지우지 할 수 있을지 여부는 한반도와 대만 해협에서 전쟁과 평화의 문제가 된다.

## 다시 중국으로 향하는 미얀마: 동남아에서 중국의 입지는 강화되는가?



장준영

한국외대 벙골만연구센터 연구교수

2017년 11월 19일, 미얀마를 방문한 왕이(王毅) 중국 외교부장은 로힝자족(Rohingya) 문제로 수세에 몰린 미얀마를 유엔안보리에서 적극 옹호해 줄 것이라고 했다. 그는 미얀마와 방글라데시 양국이 폭력사태가 재발하지 않고 지역에 안정을 도모할 수 있도록 합의를 제안했다. 나아가 지역 갈등의 주요 원인을 빈곤으로 평가하고 중국이 빈곤퇴치를 지원하도록 약속했다. 중국이 미얀마 인프라 사업에 참여함으로써 경제발전의 일익을 담당한다는 계획인 셈이다.

이윽고 미국은 미얀마 군부의 로힝자족에 대한 군사행동을 “인종청소”(ethnic cleansing)라고 규정하고, 이번 사태를 초래한 책임자들에게 대한 표적 제재(targeted sanctions)를 가할 것이라고 밝혔다. 이미 미국을 포함하여 유럽연합 등 서방세계는 미얀마 군부 또는 미얀마에 대한 제재안을 예고한 터였기 때문에 미국의 결정은 연쇄적이고 집단적

행동으로 이어질 수 있다.

미얀마의 대응은 빨랐다. 24일 민아웅흘라잉(Min Aung Hlaing) 미얀마 군총사령관이 중국을 방문했다. 표면적으로는 양국 간 군사협력의 강화가 방문 목적이었으나 이례적으로 시 주석이 민아웅흘라잉 사령관을 만났다. 그는 ‘바오보’(湄波, paukphaw)라는 특수한 양국관계를 거론하며 평화공존 5원칙에 근거한 소통과 긴밀한 협력을 강조했다.

또다시 5일 뒤 아웅산수찌(Aung San Suu Kyi) 국가고문은 ‘중국 공산당과의 대화’ 개막식에 특별 초청 자격으로 참석했다. 그의 방중은 2017년 5월 일대일로(一帶一路) 포럼 뒤 6개월 만이며, 2016년 집권 후 세 번째에 달한다. 군총사령관과 마찬가지로 국제적 비난에 대한 중국의 방어를 우회적으로 요청한 것과 민간정부 이후 저조한 경제성장을 만회하기 위한 대안으로 중국과의 경제교류 확대 등을 요청하기 위해서였다.

한 달이 채 되지 않는 기간 동안 양국 고위인사의 방문은 2011년 이후 소원해진 양자관계를 복원하는 전환기로 평가할 수 있다. 미얀마 입장에서는 국제적으로 심화되는 고립을 탈피하고 경제부흥을 위해 또다시 중국과의 협력을 선택해야만 했다. 이에 반해 중국은 경제협력 뿐만 아니라 미얀마와의 긴밀한 관계를 복원함으로써 일대일로의 성공적인 추진과 인도, 일본, 미국 등 잠재적 경쟁국보다 우월한 지위를 선점하고자 한다. 과연 두 국가의 이익을 동등한 수준에서 비교 평가할 수 있는가?

미얀마가 자발적으로 군부통치를 종식한 배경에는 지나친 중국의 종속화에 대한 우려였다. 1993년부터 시작된 서방세계의 대 미얀마 제재와 미국이 주도한 유엔안보리에서 미얀마 제재안을 상정할 때마다 중국은 미얀마를 보호해왔다. 그러나 2007년 미얀마에서 발생한 샤프론 혁명 당시 중국은 종전의 입장을 우회하여 미얀마 군부의 유화적인 입장 변화를 요구했다. 이로 인해 미얀마 군부는 중국에 대한 의존도를 대폭

낮추면서 체제변화를 위한 수순으로 접어들었다.

중국은 미얀마를 보호하는 조건으로 서부지역 개발전략과 연계하여 미얀마의 자원을 독점하고, 미얀마 중동부지역을 중심으로 중국 자본의 거대한 유입이 발생했다. 서방의 압력으로부터 군부정권을 유지하기 위한 군부의 선택은 중국 종속이라는 기대치 않는 결과로 이어졌다.

2011년 떼잉세인(Thein Sein) 대통령이 첫 방문지로 중국을 채택했듯이 미얀마 외교정책의 핵심국가는 변치 않았다. 그러나 외교정책의 기초와 달리 미얀마의 대 중국 전략은 기존의 종속이나 편승보다 주체적인 행태로 변화한다. 미얀마는 정치 및 경제적으로 중국에 대해 민감성(sensibility)이 높지만, 중국은 경제 및 안보전략 차원에서 미얀마에 대한 취약성(vulnerability)이 높은 상호의존이 전면에 등장한 것이다. 중국전력투자집단공사(China Power Investment Corporation)가 주도하여 36억 달러를 투자한 밋송(Myitsone)댐 개발공사를 2011년 9월 떼잉세인 대통령이 중단시킨 사례가 대표적이다. 자연재해나 환경오염 등을 댐 건설 중단의 이유로 들었으나 미얀마 내 팽배한 반중정서가 그 본질이었다.

대신 미얀마는 지속적인 경제성장 환경을 마련하기 위해 미국과 유럽 연합 등 서방에서 실시하는 경제제재 해제를 필요로 했다. 이를 위해 정치범 석방, 2012년 성공적인 보궐선거의 실시, 서방과 관계 개선 등 군부정권 당시 행하지 않았던 개혁을 추진했다. 2013년 유럽연합을 시작으로 대 미얀마 경제제재가 해제됨에 따라 미얀마는 정상국가로의 복귀와 함께 사회경제적 성장을 위한 토대를 마련했다. 미국의 아시아 복귀 전략(pivot)과 연계하여 미얀마의 외교정책 또한 헤징(hedging)으로 향했다.

2016년 정권 교체 이후 왕이 외교부장이 최초의 고위급 방문인사가 되는 등 중국은 멀어진 양자 관계의 복원에 집중했다. 민간정부 출범 후 5개월 만인 2016년 8월, 아웅산수찌는 중국 방문길에 올랐다. 미얀

마 외교부에서 중국 방문을 적극 추천했다고 한다. 중국은 밋송뎀 건설 재개를, 미얀마는 중국 국경지역에서 활동하는 반군들이 정전협상에 임할 수 있도록 중국의 지원을 요청했다. 두 국가는 민감성과 취약성을 확인하는 수준에 그쳤다.

그러나 이번 고위급 방문의 결과 이익의 중심은 중국으로 향하는 듯하다. 미얀마 국정의 최우선 과제인 정전협정을 통한 국민통합은 두 번의 회담에도 불구하고 성공을 낙관할 수 없다. 중국계인 꼬강족(Kokang)과 와족(Wa)의 반발이 심각하며, 미얀마는 중국만이 이들을 설득할 수 있다고 믿는다. 여카잉주(Rakhine State)에서 발생한 폭력사태와 이에 대한 정부의 허술한 대응으로 국제사회의 비난에 직면한 미얀마는 다시 전통적 우방국인 중국의 등 뒤로 숨어야 하는 지경에 이르렀다.

두 사례는 미얀마 민간정부의 허약함을 드러내고 있다. 엄격히 말해 모든 권력을 장악한 아웅산수찌의 정치력은 평가 자체가 불가능할 정도로 미약한 수준이며, 권력의 행사 또한 역대 군부정권의 양식과 크게 다르지 않다. 아웅산수찌를 지지했던 국제사회는 떼잉쎄인 정부의 개혁으로 미얀마와 정상적인 외교관계로 전환했으나, 역설적이게도 아웅산수찌는 외교의 축을 다시 중국으로 돌리는 실험을 감행한다. 여기서 위험부담은 미얀마가 경제적으로 중국에 종속되는 구도이며, 이로 인해 미얀마 내 주춧돌이던 반중정서가 다시 확대될 가능성이 높아졌다.

중국의 경제적 이익 추구는 일대일로를 빙자한 군사적 영향력 증대로 이어질 수 있다. 지난 5월 일대일로 회담 당시 아웅산수찌는 중국의 전략에 긍정적 입장이었다. 그리고 민아웅홀라잉 군총사령관은 최근 방중기간 일대일로 건설의 참여를 희망했다. 일주일 전 미얀마를 방문한 왕이 외교부장이 제안한 쿤밍에서 미얀마를 횡단하는 경제회랑 건설안이 현실화될 가능성이 커졌다. 회랑은 2014년 완공된 천연가스 및 원유 수송관의 경로와 일치하며 그 시작(끝)은 짜옥푸(Kyaukphu)이다. 미얀마는 이 지역을 더웨이(Dawei), 필러와(Thilawa)와 함께 경제특구로 지

정했으나 두 지역과 달리 아직 싸움푸는 개발 진척도가 느리다. 중국은 싸움푸를 독점적으로 개발하고자 하며, 송유관과 가스관의 안전적 유지를 위해 군대의 접근이 필요하다고 미얀마 정부에 지속적으로 요청해왔다. 미얀마에 대한 군사적 접근이 성공한다면 중국의 '진주목걸이전략'도 탄력을 받게 된다.

미얀마는 외국 군대의 주둔을 헌법으로 금지하고 있으나 싸움푸는 로힝자족 문제가 발생한 인근 지역으로서 지역의 안정과 질서가 회복되지 않는 한 경제특구 개발도 쉽지 않을 것이다. 특히 중국 입장에서 중동 및 아프리카산 원유와 천연가스의 안전한 수송로를 확보하는 것이 중요하므로 여카잉주의 폭력사태가 확대된다면 그들의 연계성 확대와 일대일로 전략도 타격을 받을 수밖에 없을 것이다.

중국병기공업집단(NORINCO)을 포함하여 원난성은 미얀마로 진출하려는 노골적 의지를 포기하지 않았으며, 그 핵심에는 밋송담 건설 재개의 희망이 자리한다. 지지부진해진 미얀마의 평화협정 완성이 중국의 중재로 가능해진다고 판단한다면, 미얀마 정부의 중국과 밀월관계는 더욱 긴밀해 지면서 또한 지금까지 보여주지 않은 새로운 국면으로 접어들 것이다.

외부의 비난과 달리 미얀마 국내적으로 아웅산수찌에 대한 지지는 맹목적이다. 민주주의와 인권을 주창하던 소위 민주화운동가들조차도 로힝자족을 자국민으로 인정하지 않는다. 그러므로 현재 정부가 추진하는 중국으로의 회귀도 국민의 반대와 부딪히지 않을 가능성이 크다. 정치적으로 군부를 극복하지 못하는 현 정부를 국민이 지지함으로써 민간정부의 성공을 우회적으로 지원하고자 한다.

그러나 지금까지 정부의 행태를 볼 때 중국을 국내 문제 해결의 지렛대로 활용하기에는 역부족이다. 오히려 군사정부 시기와 유사하게 중국에 종속적인 구도가 심화될 가능성이 더 크다. 자유주의권 국가들이 미얀마에 대한 비난의 수위를 높일수록 중국과 미얀마는 더욱 가까워질

것이며, 미얀마의 중국에 대한 보은은 경제적으로 확대될 것이다. 로힝자족 난민 송환과 재정착, 정전협정을 보이콧하는 일부 무장집단에 대한 군부의 부정적 견해와 독자적인 군사작전은 정부의 노력을 무력화시킨다. 관료사회와 퇴역 군부 사이에 뿌리내린 친중파는 민간정부의 잠재적 장애요인이지만 이들도 군부처럼 정부의 견제 대상이 아니다.

아웅산수찌와 미얀마 정부는 현재 외교적 교환(barter)으로서 중국을 택했다고 주장하겠지만, 갈택이어(竭澤而漁)에 가깝다. 중국의 지원이 필요한 만큼이나 문제해결을 위한 독자적 방안을 수립하고 시행할 필요가 있다. 그러한 능력이 부족하다는 사실을 중국은 간파한 듯하다. 그렇기 때문에 중국은 군사정부 당시 미얀마를 활용했던 그들의 외교 전략을 재가동했고, 그 성공 가능성은 높아졌다. 최소한 동남아시아에서 경쟁하는 인도, 미국, 일본보다 더 유리한 고지를 점령해가고 있다.

## 시진핑의 ‘변증법’적 사관으로 본 미중 무역전쟁

이성현

세종연구소 중국연구센터장 겸 통일전략연구실장

미중 무역전쟁이 ‘90일 휴전’으로 들어간 후 화웨이 창업자의 딸인 명완저우(孟晚舟) 부회장이 미국 정부의 요구로 캐나다에서 전격 체포돼 큰 파문이 이어지는 가운데 시진핑은 12월 13일 공산당정치국회의를 소집했다. 그리고 이 자리에서 ‘변증법’을 언급했다. 시진핑은 다음과 같이 말했다. “변증법의 각도에서 국제환경의 변화를 보고, 의기의식을 강화하고, 국가발전의 중요한 전략적 기회기간을 계속해서 잘 이용하고, ‘전략적 정력(战略定力)’을 유지해야 한다”.<sup>1)</sup>

중국 언론과 소셜미디어는 다음과 같은 타이틀을 붙였다. “오늘 정치국회의, 변증법적으로 국제환경 볼 것 강조”(今天政治局会议, 强调要辩证看待国际环境). 중국이 직면한 가장 큰 국제환경은 미중 무역전쟁이다. 그 국제환경을 시진핑은 ‘변증법’적으로 풀어야 한다고 한 것이다.

시진핑에게 있어 변증법이 그가 세계를 바라보는 사상의 출발점이라는 것을 간파한 사람은 호주 총리를 역임한 ‘중국통’ 케빈 러드 (Kevin Rudd)이다. 그는 변증법이 시진핑을 이해하는 매우 중요한 프레임이라

고 본다.

시진핑의 ‘변증법’ 사랑은 깊다. ‘변증법’은 그의 집권 초기부터 중요 발언에서부터 등장했다. 2012년 11월 제18차 당대회에서 공산당 총서기로 선출된 시진핑은 집권 이후 처음으로 개최한 당해 12월 31일 공산당 ‘정치국 집체학습(政治局集体学习)’에서 “당샤오핑 이래의 점진적 개혁 방식과 종합적 상위 비전에서 출발하는 하향식 개혁이 변증법적으로 통합되어야 한다”고 강조했다.

2015년 1월 제20차 공산당 중앙정치국 집체학습에서 그는 “마르크스주의 철학의 지혜를 지속적으로 흡수하고 변증법적 유물론의 세계관과 방법론을 더욱 잘 견지하고 더욱 잘 운영해야 한다”고 말했다. 2017년 10월 제19차 당대회 개막연설에서 시진핑은 유달리 ‘새로운(新)’이라는 표현을 강조했는데 이 역시 이념 및 정책노선의 지속과 변용을 강조한 변증법적 수사다.

시진핑의 ‘변증법 사랑’은 2018년 5월 ‘칼 마르크스 탄생 200주년 대회’에서 고백적으로 또다시 나왔다. 그는 중국공산당의 “역사와 중국 인민이 마르크스주의를 선택한 것이 백번 옳았다!” (历史和人民选择马克思主义是完全正确的)<sup>2)</sup>고 선포했다.

작금의 미중 무역전쟁은 중국이 미국의 요구사항을 받아들이면 끝나게 된다. 그런 점에서 중국의 태도가 가장 중요할 것이다. 미국이 중국에 대해 시작한 무역전쟁이라는 ‘도전’에 대해 중국이 어떻게 ‘반응’하느냐는 것이다. 시진핑이라면 이 역시 변증법적 시각에서 고민할 가능성이 크다.

2018년 6월 중국 ‘중앙외사공작회의’ (中央外事工作会议, Central Conference on Work Relating to Foreign Affairs)에서 시진핑은 “현재 중국은 근대 이후 가장 좋은 발전시기를 맞고 있다” (当前, 我国处于近代以来最好的发展时期)라고 진단하며 “전략적 자신감을 견지하라”(坚持战略自信)고 주문했다.<sup>3)</sup>

앞서 소개한대로 시진핑은 가장 최근 가진 정치국 회의에서 “변증법적으로 국제환경 볼 것”을 강조했다. 현재 중국이 직면한 가장 큰 국제환경은 미중 무역전쟁인데, 그것을 ‘변증법’적으로 풀어야 한다고 한 셈이다. 중국국제경제교류중심 왕웨이(王军) 연구원은 “공산당 지도부 차원에서 현재 중국이 중요한 발전을 이룰 수 있는 전략적 기회 기간이라는 판단이 ‘변하지 않은 것’(没有改变)”이라고 했다(신화망. 2018.12.13.).<sup>4)</sup>

시진핑은 또한 같은 날 베이징(北京) 중난하이(中南海)에서 가진 당외 인사들과의 좌담회에서도 참석자들에게 중국 공산당이 결정한 경제정책 방향으로 뭉쳐야 한다면서 “확고히 고난을 극복하고, 도전에 대응한다는 의지와 결심을 가지라”고 당부했다(인민일보. 2018.12.14.).<sup>5)</sup>

시진핑의 이러한 발언을 보면 그는 미중 무역전쟁을 피하기보다는 오히려 이 도전을 받아들이고 오히려 이 기회를 통해서 중국이 더 강해지는 기회로 삼자고 독려하는 것 같다. 변증법은 정반합의 체계로 이루어진 것으로서 정의 긍정성이 반의 부정성을 거쳐 합이라는 종합성에 이르는 데 있다. 그러나 진정한 ‘합’이 이루어지기 위해서는 ‘반’의 부정적 역할이 충분히 이루어져야 한다.<sup>6)</sup> 현 미중 무역전쟁 상황에 대해 마치 전쟁이 시작될 터이니 허리띠를 굳게 매고 정신력을 무장하라는 주문처럼 들리기도 한다.

변증법은 시진핑 군사사상의 근간이 된다. 중국 관영 신화통신사는 “시진핑의 군사사상은 인류의 전쟁과 평화의 변증관계를 깊이 파악했다. 싸움에 능해야만 전쟁을 막을 수 있고, 전쟁 태세를 갖추어야만 싸움이 일어나지 않으며, 싸움을 못하게 되면 언어맛을 수밖에 없다”고 시진핑의 발언을 소개했다. 아이러니한 것은 이것이 시진핑의 “평화에 대한 갈망과 추구를 체현”<sup>7)</sup> 한 것이라고 설명한 점이다.

미중 무역전쟁이 어떻게 될지는 불확실성이 여전히 크다. 하지만 미국이 정부차원에서 내놓은 세 가지 전략보고서, 즉 2017년 12월에 발간된 국가안보전략보고서(NSS), 2018년 2월에 나온 핵태세검토보고서(NPR),

2018년 8월의 ‘2019 회계연도 국방수권법(NDAA)’은 모두 트럼프 대통령 시기에 중국의 부상을 저지하려는 미국의 전략적 목표가 확고해졌음을 보여주고 있다.

그렇다면 서두에 제시한대로 중국이 어떻게 대응하느냐에 따라 향후 방향이 결정될 소지가 크다. 변증법에서 보면 위기는 결국 기회다. 그리고 그것은 ‘합’으로 이어지는 필연적 역사 발전의 과정이다. 미중 무역전쟁을 막으려면 중국은 어떤 태세를 갖추어야 할까? 시진핑은 “싸움에 능해야만 전쟁을 막을 수 있고, 전쟁 태세를 갖추어야만 싸움이 일어나지 않는다”고 했다. 미중 무역전쟁에 시진핑이 ‘변증법적 해결책’을 정말로 내놓을지 주목해야 할 때다.

## ■ 주석

- 1) 관련부분 원문은 다음과 같다. “要辩证看待国际环境和国内条件的变化, 增强忧患意识, 继续抓住并用好我国发展的重要战略机遇期, 坚定信心, 把握主动, 坚定不移办好自己的事. 要保持战略定力.” 인민일보. 2018.12.14. 1면.
- 2) 新华社. “习近平: 在纪念马克思诞辰200周年大会上的讲话.” 2018.05.04. [http://www.gov.cn/xinwen/2018-05/04/content\\_5288061.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-05/04/content_5288061.htm)
- 3) 新华网. “习近平: 努力开创中国特色大国外交新局面” 2018.06.23. [http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-06/23/c\\_1123025806.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-06/23/c_1123025806.htm)
- 4) 新华网. “为全面建成小康社会收官打下决定性基础——中央政治局会议传递2019年经济工作五大信号.” 2018.12.13. [http://www.xinhuanet.com/politics/2018-12/13/c\\_1123850409.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-12/13/c_1123850409.htm)
- 5) “坚定战胜困难、应对挑战的意志和决心, 为保持我国经济持续健康发展作出新的更大贡献.” 인민일보. 2018.12.14.
- 6) “독일관념론이 한국사회에 미친 영향.” 김석수 (경북대). [http://contents.kocw.or.kr/document/region/2011/01/321318\\_kimsuksu\\_02.pdf](http://contents.kocw.or.kr/document/region/2011/01/321318_kimsuksu_02.pdf)
- 7) 신화망 한국어판. “(인물 특집) 시진핑: 신시대의 길잡이.” 2017.11.17. [http://kr.xinhuanet.com/2017-11/17/c\\_136759507\\_6.htm](http://kr.xinhuanet.com/2017-11/17/c_136759507_6.htm)

## 대선 이후 러시아 대외정책 전망: 대미, 대한반도 정책을 중심으로



제성훈

한국의국어대학교 노어과 교수

지난 3월 1일 크렘린궁 인근에 위치한 마네주(Manege)홀에서 푸틴 대통령은 자신의 열네 번째 연례교서를 발표했다. 오는 3월 18일에 치러질 대통령선거에서 푸틴 대통령의 4선이 확실시되기 때문에 이번에 발표된 연례교서는 사실상 차기 정부, 다시 말해 4기 푸틴 정부의 청사진을 담고 있다고 할 수 있다. 푸틴 대통령은 먼저 복지·삶의 질 제고, 도시·지역개발, 주택, 교통·통신 인프라, 의료·보건체계, 환경, 문화·교육, 과학 기술 혁신, 재정 확보, 비즈니스 환경 개선 등 다양한 국내문제를 언급하고 나서, 러시아가 개발한 최신무기체계를 이례적으로 영상까지 활용하여 소개하는데 상당히 긴 시간(약 45분)을 할애했다. 이 과정에서 이러한 최신무기체계가 미국의 군사력에 맞서기 위해 개발되었다는 사실도 숨기지 않았다. 푸틴 대통령은 2002년 미국의 일방적인 탄도요격미사일 제한조약(ABM 조약) 탈퇴 이후 지난 15년간 계속된 글로벌 MD 체계

구축으로 인해 이를 극복하는 첨단전략무기를 개발할 수밖에 없었다고 강조했다. 실제로 3기 푸틴 정부 시기(2012~18)를 거치면서 미·러 관계는 심각하게 악화되었다. 현재 미·러 관계의 악화는 시리아 내전, 우크라이나 위기 등과 함께 국제안보질서를 불안정하게 만드는 요인이 되고 있으며, 북한의 핵·미사일 프로그램 진전과 맞물려 한반도 정세에도 적지 않은 영향을 미치고 있다. 이 글에서는 3월 18일 대선 이후 러시아의 대외정책을 대미, 대한반도 정책에 한정하여 전망해보고자 한다.

### 미국과의 ‘제한적 협력관계’ 설정

2012년 3기 푸틴 정부 출범 이후 계속 심화되던 미·러 갈등은 지난해 미국의 대러 제재 확대와 ‘제재의 법제화’로 인해 사실상 ‘신냉전’의 단계로 접어들었다. 미국과 러시아는 이미 2012년 상대국의 인권 문제를 제기하며 각각 ‘마그니츠키 법’과 ‘디마 야코블레프 법’을 제정하여 제재명단에 인사들을 추가해왔고, 2014년부터는 ‘우크라이나 위기’와 관련한 상호 경제제재를 계속해왔는데, 최근에는 외교, 군사 분야까지 갈등이 확대되고 있다. 2016년 말 미국이 자국 대선 개입을 이유로 러시아 외교관 35명을 추방하고 외교공관 2곳을 폐쇄하자, 2017년 7월 러시아도 자국 주재 미국 외교관 및 기술직 직원 수 감축을 요구하고, 8월에는 미국 대사관이 사용하던 창고와 별장 사용을 중단시켰다. 이에 맞서 다시 미국은 8월 23일부터 러시아 전역에서 비이민 비자 발급을 중단하고 9월 1일부터 대사관에서만 이를 재개했으며, 샌프란시스코 주재 러시아 총영사관과 워싱턴 및 뉴욕 소재 무역대표부 건물 2곳을 폐쇄했다. 또한, 2017년 3월 셀바 미국 합동참모차장이 러시아가 지상발사형 순항 미사일을 배치하면서 중거리핵전력협정(INF)을 위반했다고 주장하자, 러시아는 이를 부인하고 오히려 미국이 루마니아와 폴란드에 토마호크 미사일 발사 시설을 배치하면서 해당 조약이 금지한 순항미사일 개발

착수 의지를 보인다며 비난했다. 더 나아가 11월에는 클린체비치 러시아 상원 국방안보위원회 제1부위원장은 MD 배치 등 미국과 NATO의 비우호적 조치들에 맞서기 위해 쿠바 군사기지를 부활하자고 주장했다.

양국의 갈등이 장기화될 것이라는 전망은 미국 의회에 의한 ‘제재의 법제화’ 때문에 더욱 설득력을 얻고 있다. 2017년 7월 미국 의회가 러시아 석유·가스 프로젝트에 대한 투자 제한, 사이버 공격, 부패, 인권 탄압 관련 인사에 대한 제재 등을 가능하게 하는 ‘제재를 통한 미국의 적 대응법(Countering America’s Adversaries Through Sanctions)’을 통과시키면서 약 40개 러시아 방위산업체와 정부기관이 제재대상으로 지정되었는데, 사실 이 법의 가장 큰 독소조항은 대통령이 의회의 허가 없이 대러 제재를 해제할 수 없게 만든 데에 있다. 따라서 이 법은 향후 양국 관계 개선을 가로막는 가장 큰 법적 걸림돌이 될 전망이다.

이처럼 적어도 트럼프 정부 임기 내에 양국 관계 개선 가능성은 사실상 사라지고, ‘신냉전’이 본격적으로 시작되었다. ‘신냉전’은 냉전 시절 처럼 이념적 대립의 수준에서 전개되고 있지는 않지만, 서로 다른 지정학적 구상의 대립으로 나타난다는 점에서 냉전과 유사한 측면이 있다. 러시아는, 알타 체제의 산물이자 냉전 시절 형성된 글로벌 안보 레짐을 유지하고 싶어 하지만, 몰타 체제의 산물이자 탈냉전의 결과로 형성된 미국의 패권에 더는 순응하려 하지 않는다. 다시 말해, 몰타 트라우마를 가지고 있는 모스크바의 전략가들과 알타 트라우마를 가지고 있는 워싱턴의 전략가들 간 서로 다른 지정학적 구상의 대립이자 투쟁이 미·러 갈등을 증폭시키고 있는 것이다.

연례교서를 발표하면서 푸틴 대통령은 첨단전략무기 개발 성과를 과시하는 동시에, 미국과 “협상 테이블에 앉아서”, “혁신적이고 유망한 국제안보체제”에 대해 논의할 준비가 되어있다고 언급했다. 모스크바의 전략가들은 과거 냉전시절과 마찬가지로 주요 국제문제를 관리하고 국제안보질서를 유지하기 위해서는 미국과의 상호협조가 필수적이라는

점을 분명히 인식하고 있다. 하지만 문제는 푸틴 대통령이 계속 권좌에 앉아있는 한 트럼프 정부가 대러 관계를 전면적으로 개선할 명분을 찾기 어렵다는 데 있다. 따라서 대선 이후 러시아의 대미 정책은 국제안보와 관련하여 미국과 '제한적 협력관계'를 설정하는 데 초점이 맞춰질 것으로 보인다.

### 북한 체제에 대한 안전보장 공약과 남·북·러 3자 경제협력 추진

지난해 북한의 핵·미사일 시험으로 인한 한반도 위기상황에서 러시아는 다음과 같은 입장을 유지했다. 첫째, 핵보유국 지위를 획득하려는 북한의 열망은 글로벌 비확산 레짐을 침식시키는 것이기 때문에 수용·승인될 수 없고, 따라서 이를 저지하려는 유엔의 대북제재에 찬성한다. 둘째, 대북 협상의 궁극적 목표는 한반도 비핵화이지만, 북한에 대한 '극심한 압력'은 인도적 재난을 야기할 것이기 때문에 반대한다. 셋째, 북한과 미국, 그리고 유관국들은 긴장을 고조시킬 수 있는 조치를 자제하면서 협상에 의해 문제를 해결하는 데 집중해야 한다. 이러한 입장을 견지하면서 러시아는 한반도 위기 해결을 위한 중재자 역할을 충실하게 수행했다. UN 안보리에서 북한의 핵·미사일 프로그램을 허용하지 않는다는 원칙을 고수하면서도 북한에 대한 '과도한 제재'를 막기 위해 노력했으며, 중국과 함께 한반도 위기의 단계적 해결방안을 담은 '중·러 로드맵'을 마련하여 북한과 미국 간 입장 조율에 적극적으로 나섰다. 이러한 배경에서 지난해 12월 페스코프 대통령 공보비서는 러시아는 기꺼이 미국과 북한 간 중재자로 나설 준비가 되어 있지만, 이를 위해서는 양측의 의지가 필요하다고 강조한 바 있다.

러시아는 적어도 1990년대 중반부터 동북아, 특히 한반도 문제에서 중국의 주도권을 인정했기 때문에, 한반도 위기와 관련하여 중국과 보조를 맞추면서도 한 발짝 뒤에서 따라가는 모습을 보여 왔다. 그런데 지난

해부터 러시아는 북한, 미국 측과 지속적으로 접촉하면서 보다 적극적으로 중재자 역할을 수행하고자 했다. 이는 첫째, 북한이 핵·미사일 프로그램을 진전시켜 명실상부한 핵보유국이 되면서 냉전 시절에 형성된 글로벌 안보 레짐이 침식되고 있고, 둘째, 한국 영토 내 사드 배치가 미국의 글로벌 MD 체계 구축 차원에서 확고해진다면 이는 냉전 시절처럼 미국의 대리 포위 전략이 본격화되는 것을 의미하며, 셋째, ‘신냉전’이 본격화되는 가운데 한반도 위기가 시리아 내전과 함께 러시아가 미국과 협의 채널을 계속 가동할 수 있게 해주는 중요한 국제문제이기 때문이었다.

그런데 2018년 2월 평창 동계올림픽을 계기로 남북관계 개선의 전기(轉機)가 마련되고, 이어서 남북정상회담과 북미정상회담 개최가 합의되면서 러시아의 한반도 정책에도 변화가 불가피해 보인다. 북미 간에 한반도 위기를 해소할 수 있는 합의가 이루어질 경우, 북한 핵·미사일 프로그램 진전이 야기한 글로벌 비확산 레짐 침식이 중단되고, 한국 영토 내 사드 배치도 명분을 상실하게 될 것인데, 이는 러시아의 전략적 이익에 정확히 부합한다. 더불어 러시아는 극동·시베리아 개발에 활력을 불어넣으면서 한반도에서 자국의 입지를 강화할 수 있는 남·북·러 3자 경제협력 실현을 위한 기반도 확보하게 된다. 따라서 이 경우 러시아는 첫째, UN 안보리에서 대북제재 완화 또는 철회를 주도하면서 향후 한반도 평화체제 구축 시 북한체제에 대한 안전보장 제공을 공약하고, 둘째, 한반도 위기 해소를 불가역적으로 만들려는 목적에서 남·북·러 3자 경제협력 추진을 가속화할 것이다. 반대로 북미 간에 합의 도출이 실패할 경우, 러시아는 중국, 한국과 긴밀히 협조하면서 북한과 미국의 입장 조율을 위한 중재자로 다시 나서게 될 것이다.

### ‘한반도의 봄’과 ‘신북방정책’

2017년 9월 블라디보스토크에서 개최된 3차 동방경제포럼에서 문제

인 대통령은 러시아를 비롯한 탈소비에트 국가들과의 협력을 강화하려는 목적의 ‘신북방정책’을 공식화했다. 하지만 미·러 갈등으로 인한 미국의 대러 경제제재와 북한의 핵·미사일 프로그램 진전으로 인한 한반도 위기는 ‘신북방정책’ 수행을 가로막는 큰 장애물이었다. 물론 미·러 갈등은 조기에 해결되기 어려울 것으로 전망되지만, 남북정상회담과 북미정상회담 개최 합의는 ‘신북방정책’의 실질적 성과와 한·러 경제협력 확대에 대한 기대를 고조시키고 있다. 일촉즉발의 전쟁위기에서 극적으로 찾아온 ‘한반도의 봄’이 한반도의 지정학적 운명을 근본적으로 변화시킬 기회를 주고 있는 것이다. 이제는 위기가 아닌 새로운 희망으로 한반도 정세가 요동치고 있다.

## 미래 외교관 추방의 정책적 함의와 국제관계 전망



고상두

연세대학교 교수

### 러시아와 서방의 외교 전쟁

영국에 기밀을 넘긴 혐의로 체포되어 복역을 마친 러시아 출신 첩보원이 영국 영토에서 독살시도를 당했다. 이러한 암살의혹 사건에 대응하여 영국정부는 러시아 외교관 23명을 추방하는 조치를 취하였다. 독살사건에 사용된 신경작용제 ‘노비추’이 러시아 군사당국이 개발하는 화학무기 물질이라는 점에서 러시아의 소행이라고 판단한 것이다.

영국을 지지하는 차원에서 트럼프 대통령은 미국 내 러시아 외교관 60명을 추방하였다. 자국이 아닌 동맹국을 위해 미국이 타국의 외교관을 대규모로 추방한 것은 매우 이례적인 조치로 해석된다. 영국과 미국의 주도적 행동에 약 30개 서방국가가 동참하였고, 도합 150여 명의 러시아 외교관이 추방되었다. 주로 나토 회원국인 이들 국가들은 독살사건을 동맹국에 대한 노골적인 화학무기 공격으로 간주하고 단합하여

대응하였다. 이러한 공동대응은 나토조약에 명시된 자동개입 조항의 정신을 충실히 이행한 것으로 보인다.

러시아 정부는 자국의 소행이 아니라고 주장하면서 서방 외교관에 대한 동수추방의 조치를 취하였다. 그동안 러시아와 서방국가 간에 서로 외교관을 추방하는 일은 종종 있었지만, 이처럼 대규모적으로 벌어진 적은 없다. 따라서 냉전 이후 가장 심각한 외교 전쟁이 현재 일어나고 있는 것이다.

### 신냉전이 도래했는가?

국내외 언론에서는 미러 간에 신냉전 분위기가 조성되고 있다고 말한다. 하지만 현재 상황이 신냉전의 조건을 충족시키는 것은 아닌 것으로 보인다. 신냉전의 조건은 러시아의 강대화, 러시아 진영의 결속, 대안적 체제모델의 제시 등 3가지인데, 러시아의 현실은 이러한 조건과 거리가 있다.

첫째, 러시아 경제가 약화되고 있다. 서방제재와 유가하락의 이중영향으로 3년간 마이너스 성장을 하였고, 작년에 겨우 1.7%로 회복하였다. 그리고 과도한 에너지 의존 경제에서 탈피하겠다고 내세운 경제 현대화 정책은 실패하였다. 2000년 푸틴 집권 당시 러시아 경제의 자원의존도는 80%였고 현재는 83%이다.

둘째, 친러 성향의 구소련 공화국을 결집시키지 못하고 있다. 러시아는 유라시아경제연합(EEU)을 출범시킴으로써 경제적으로 진영을 구축하는 데에는 성공하였지만, 정치안보적 진영화에는 실패하였다. 원래 러시아는 유라시아연합을 출범시키려고 했지만, 카자흐스탄의 반대로 유라시아경제연합의 출범에 만족해야 했다. 또한 러시아에 대한 의존도가 높은 벨라루스는 크림합병 사태 이후 자국이 유사한 전철을 밟게 될 것을 우려하고 경계하는 실정이다.

셋째, 러시아의 체제가 국제사회에서 주요 발전모델이 되지 못하고 있다. 러시아는 발전모델의 경쟁에서 중국에 뒤지고 있으며, 서구의 패권을 비판하면서 탈서구적 비자유주의 국제질서의 필요성을 함께 주창 하였던 브릭스마저 크게 약화되고 있는 실정이다.

신냉전이 본격적으로 발발하였다고 하기는 어렵지만, 최소한 서방과의 대결 분위기는 푸틴에게 정치적인 이득을 주고 있다. 푸틴의 국내정치적 기반은 서방과의 갈등이 심해질수록 공고해지고 있다. 금년 3월 18일에 치러진 러시아 대선 직전에 일어난 외교관 맞추방 사건은 러시아 국민의 애국주의 정서를 자극하였고, 푸틴은 러시아에 대한 서방의 압박을 국내정치에 활용하는 데에 성공하였다. 푸틴은 76.7%라는 역대 최대 득표로 압승하면서, 자신의 최고 기록을 경신하였고, 향후 2024년까지 장기 집권하는 데에 성공하였다.

푸틴은 선거기간 동안 미국의 MD를 뚫는 첨단무기의 개발을 공언하는 등 러시아의 군사력을 과시하고, 옛 소련에 대한 강한 향수로 국민을 결집함으로써, 러시아의 수호자 이미지를 부각시켰다. 하지만, 그의 강한 러시아 건설 정책은 서방의 지속적인 제재로 인하여 어려움에 직면하고 있다. 따라서 대선에 승리한 푸틴으로서는 이제 서방과의 화해와 협력이 필요한 시점이다.

## 러시아와 미국의 관계 개선 전망

일련의 외교관 맞추방 사건에도 불구하고 서방국가들은 러시아와의 대화와 교류의 여지를 열어두고 있다. 금년 6월에 열리는 월드컵에 영국이 참가할 예정이고, 5월에는 프랑스 마크롱 대통령이 러시아를 방문하여 푸틴 대통령이 연례적으로 참석하는 상트페테르부르크 경제포럼에 함께 동참할 예정이다. 하지만 서방의 가장 큰 관심사는 미러 관계의 개선전망이다.

트럼프 대통령이 미래 관계의 개선을 시도할 가능성은 있지만, 성공 가능성은 낮아 보인다. 구소련 붕괴 이후 미국과 러시아는 관계 개선에 번번이 실패하였다. 미국의 역대 대통령은 취임과 함께 관계 개선을 시도하였지만, 임기 후반에는 관계가 악화되는 경향을 되풀이하였다. 클린턴 대통령은 러시아의 체제개혁을 지원하고, 엘친 대통령은 친 서방 외교로 화답하였지만 나토의 코소보 공습으로 양국관계는 악화되었다. 부시 대통령은 당선 직후 가장 먼저 러시아를 방문하였고, 푸틴 대통령도 미국의 아프가니스탄 전쟁을 적극 지원하였지만 미국이 구소련 지역의 색깔혁명을 지원하면서 다시 악화되었다. 오바마 대통령은 취임 직후 러시아와 새로운 출발을 한다는 의미에서 리셋정책을 추진하였지만 우크라이나 사태로 최악의 관계가 되었다.

이처럼 그동안 3차례에 걸쳐 관계 개선에 실패하였다는 것은 양국 간에 근본적인 장애가 있다는 것을 말한다. 트럼프의 대러 관계 개선을 가로막는 가장 큰 장애물은 의회의 반러 정서이다. 미 의회는 러시아 정부의 언론통제, 인권탄압, 부정부패 등 권위주의적 통치 거버넌스를 지속적으로 비판하고 있다. 그리고 미 상원에서는 러시아의 미 대선개입을 징벌하기 위해 야당인 민주당과 여당인 공화당이 함께 대러 제재를 확대하는 법안을 통과시켰다. 이러한 점에서 볼 때, 트럼프 행정부는 역대 행정부와 달리 러시아와의 관계 개선을 시도조차 하기 어려운 처지에 있다고 하겠다.

## 한반도에 대한 시사점

비록 미국과 러시아는 가치와 이익의 차이로 인하여 갈등을 빚고 있지만, 주요 국제문제의 타결을 위해 협력할 수밖에 없는 이해관계자이다. 러시아는 미국에 공동협력의 이득이 큰 나라이며, 테러와의 전쟁, 전략 핵 감축, 핵확산금지, 사이버 해킹방지 등에서 중요한 협력국이다. 특히

우리에게는 한반도 비핵화를 위해 미러 관계의 개선이 필요하고 러시아를 적극적으로 활용할 필요가 있다.

푸틴 대통령의 북핵에 대한 인식은 다음과 같다. 첫째, 한반도 위기 이슈가 서방의 관심을 러시아로부터 동방으로 돌리게 해준다고 생각한다. 둘째, 러시아는 평화적인 중재자로 나서기를 원한다. 셋째, 북한의 비핵화 방안으로 대화와 제재를 함께 강조하되 대화에 방점을 둔다. 넷째, 과도한 비핵화 시도로 북한정권이 붕괴되는 것을 원치 않는다. 러시아가 북한, 시리아, 이란 등과 같은 독재국가를 지원하는 이유는 자국의 안보유지와 직결되기 때문이다. 러시아 연방보안국장 출신인 파트루세프 국가안보실장은 “서방이 권위주의 국가를 붕괴시키는 노력의 최종 목표는 러시아이다. 서방은 러시아의 자연자원을 탐내고 체제의 약화를 원한다”라고 말하였다.

이러한 러시아의 한반도 인식을 토대로 우리는 첫째, 중재자를 자임하는 러시아의 역할을 적극 활용할 필요가 있다. 둘째, 북한은 비핵화의 전제조건으로 체제보장을 원하는데, 미국 단독의 약속으로는 미흡할 것이다. 따라서 북한의 체제보장을 위한 한반도 주변 4강의 국제협약 체결을 선도하는 역할을 러시아에 맡길 수 있을 것이다. 러시아가 북핵문제에서 성공적인 문제해결 능력을 보여준다면, 미국과의 관계 개선에서도 진일보하게 될 것이다.

금년은 한국과 러시아가 전략적 협력 동반자 관계로 격상된 지 10주년이 되는 해이다. 양국정부가 북한의 비핵화라는 전략적 목표를 위해 동반자적 협력을 성공적으로 이룩한다면 올해를 계기로 한러 관계는 질적으로 재도약하게 될 것이다. 한반도 비핵화 문제에서 운전석에 앉아 있는 한국에게는 적극적인 조력국이 필요한 실정이고, 서방의 압박을 받고 있는 러시아가 우리와 협력할 가능성이 높아지고 있다.

◆ EU

## EU의 선도후보 선출 과정(Spitzenkandidaten Process) 논란이 의미하는 것은?



도종윤

제주평화연구원 지역통합연구부장

### 1. 차기 EU 집행위원장 선출 준비

올해 EU가 치러야 중요한 작업 중의 하나는 집행위원장(Président de la Commission européenne)을 새로 선임하는 것이다. 2014년에 선임된 5년 임기의 현 집행위원장은 오는 11월 초에 임기가 만료되기 때문에 재선임을 묻거나 새로운 인물을 선임해야 한다. 장-클로드 융커 집행위원장은 작년에 이미, “연임을 고려하고 있지 않다(Il ne briguerait pas de deuxième mandat)”<sup>1)</sup>고 밝혔기 때문에 후임자를 새로 물색해야 한다. 집행위원장은 EU의 법안을 제안하고, 연간 1천 6백억 유로(2018년 기준)<sup>2)</sup>에 달하는 EU의 예산과 법률을 집행하는 집행위원회의 수장임은 물론, 부위원장과 집행위원을 지명하고 해임을 요구할 권한이 있다. 외적으로는 무역 관련 업무나 인도주의 원조에 관해 EU회원국들을

대변하며, 내적으로는 회원국들과의 관계에서 EU기관을 대표하는 역할이 부여된다. 따라서 집행위원장은 정상회담(Le Conseil européen)의 상임의장이나 유럽의회 의장보다 실질적인 권한이 훨씬 크다.

그러나 사실 지금 보다 주목받고 있고 또한 먼저 해결해야 할 문제는 누가 집행위원장에 선임될 것인가 하는 것보다는 어떻게 선임할 것인가, 그리고 그것이 EU의 거버넌스에 향후 어떤 의미를 부여하게 될 것인가이다. 물론, EU는 집행위원장을 선임하기 위한 규정과 절차를 이미 마련해 두고 있다. 여기에는 형식과 내용에 따라 두 가지가 포함되는데, 리스본 조약 등에서 정한 법적 규정과 지난 60년간 관습적으로 유지되어 온 회원국 정상들 간 합의에 따른 정치적 타협이 그것이다. 그렇다면 지금 새삼 무엇이 문제가 된 것일까?

## 2. 선도후보 선출 과정(Spitzenkandidaten process) 논란

### 1) 집행위원장 선임과정

지난 1월 23일, 유럽의회 헌정위원회(Constitutional affairs committee of European Parliament)는 찬성 17, 반대 6으로 “선도후보 선출은 거스를 수 없는 원칙”임을 선언한 바 있다.<sup>3)</sup> 이어서 2월 7일에는 유럽의회 역시 당파를 초월하여 이 점을 분명히 밝히는 합의문을 보도자료 형식으로 배포하였다.<sup>4)</sup> 여기서 헌정위원회가 언급한 ‘선도후보 선출’이란 무엇인가를 먼저 살펴볼 필요가 있다.

앞서 언급하였듯이 집행위원장은 여태껏 EU 회원국 정상들 간의 조율에 의해 지명되었다. 이른바 회원국 중심의 정치적 타협에 의한 선임이었다. 정상회담이라는 이름으로 프랑스, 독일, 영국 등 일부 주요국들에 의한 집행위원장 선임은 그동안 늘 말썽이 되어왔다. 1965년 유럽경제공동체의 발터 할스타인(Walter Hallstein) 집행위원장의 공동농업정책 개혁과 이에 반대하는 프랑스 대통령 드골 간의 대립은 집행위원장을

회원국이 어떻게 다루어야 하는지 숙제를 던져 주었다. 회원국이 주도하던 집행위원장 선임은, 1993년에 마스트리트 조약이 발효되면서 약간의 변화를 겪게 되었다. 유럽의회의 권한이 강화되었고 집행위원장 지명에 의회가 간여할 여지가 생겼기 때문이다. 회원국 정부는 유럽의회와 협의(consulting)를 거친 후 공동합의(common accord)에 의하여 집행위원장을 지명하도록 법적 규정이 도입된 것이다.<sup>5)</sup> 이 내용은 이후 리스본 조약 내 EU에 관한 조약(TUE) 17조 7항에 비교적 명확하게 규정되었다.

…정상회담(le Conseil européen)은 가중 다수결에 의하여 집행위원장 후보를 유럽의회에 제안한다. 이때 유럽의회의 선거 결과를 고려해야 하며(En tenant compte des élections au Parlement européen) 적절한 협의를 거쳐야 한다. 유럽의회는 다수결에 따라 집행위원장을 결정해야 한다. 만약 다수결의 찬성을 얻지 못할 경우 정상회담은 한 달 이내에 새로운 후보자를 제안해야 하며 나머지 절차는 동일하다…

선도후보 선출과 관련하여 주목해야 할 대목은 ‘유럽의회의 선거결과를 고려하여…’라는 부분과 ‘정상회담이… 후보를 제안한다.’는 부분이다. 여기서 이미 암시되어 있지만 이른바 ‘선도후보 선출’이란 유럽의회 선거에 앞서 의회의 각 주요 정파가 집행위원장 후보를 1인씩 사전에 지명하는 것이다. 그리고 이들은 선거에 앞서 각 정파를 대변하여 선거 운동에 나선다. 이는 암묵적으로 회원국 정상들 간의 합의에 따른 집행위원장 선출과는 충돌하는 면이 있다. 사실, 2004년 이전까지는 EU 핵심 국가인 프랑스-독일과 가까운 몇몇 핵심 국가에서 집행위원장이 배출되었고, 가끔은 영국의 거부권이 발동되기도 하였다. 1958년에서 2004년까지 46년 동안 프랑스, 룩셈부르크, 이탈리아에서 각 2명, 독일, 네덜란드, 벨기에, 영국 등에서 각 1명씩 집행위원장이 배출되었는

데, 이들 3국의 합의는 가장 중요한 조건이었다.<sup>6)</sup>

이런 가운데 2004년, 당시 유럽의회의 최대 정파였던 유럽인민당(EPP)이 이런 암묵적인 전통에 제동을 걸었다. 유럽정상회담이 집행위원장 선임을 논의하기 전에 미리 자신들이 독자적으로 내세운 후보를 발표한 것이다. 유럽의 변방 포르투갈 총리였던 주제 마누엘 바로수(José Manuel Barroso)는 프랑스와 독일의 지지를 받던 기 베르호프스타트(Guy Verhofstadt) 벨기에 총리를 제치고 그렇게 집행위원장에 선임되었다. 물론, 이라크 전쟁을 반대했던 베르호프스타트를 거부한 영국의 입장도 중요한 변수였다. 이후, 2014년 유럽의회 선거를 앞두고 유럽인민당, 사회민주당 등 주요 정파가 모두 선도후보를 선출하였고 다수정파인 유럽인민당의 장-클로드 융커가 집행위원장에 선임되었다.

## 2) 유럽의회 권한의 강화?

선도후보 선출이 논란이 되는 것은 표면적으로는 유럽의회가 정상회담을 대신하여 실질적으로 집행위원장 후보를 제안하고 결정하는 권한을 동시에 갖게 된다는 점 때문이다. 선도후보를 제안할 수 있는 의회의 각 정파라는 것은 결국 유럽의회와 같은 의미이기 때문에 의회의 권한이 대폭 커질 수 있다. 그러나 법적으로 문제가 된다. 집행위원장 선임을 규정하고 있는 현행 리스본 조약에 유럽의회가 집행위원장 후보를 제안할 권한은 없기 때문이다. 의회는 다만, 승인권과 거부권만 있을 뿐이다. 의회 선거 결과를 고려할 것을 명시하고 있지만, 그 주체는 회원국으로 구성된 정상회담이다. 때문에 선도후보 선출이 법적인 타당성을 갖기 위해서는 조약의 관련 규정이 정비되어야 한다.

한 가지 공교로운 점은 최근 치러진 유럽의회 선거결과에서 유럽의회 다수 정파와 정상회담이 추천한 집행위원장이 같은 정치 노선을 가졌다는 것이다. 따라서 자연스럽게 선거 결과가 고려된 선임이라고 할 수 있다. 2004년, 2009년에 치러진 유럽의회 선거에서는 보수중도우파 성향의

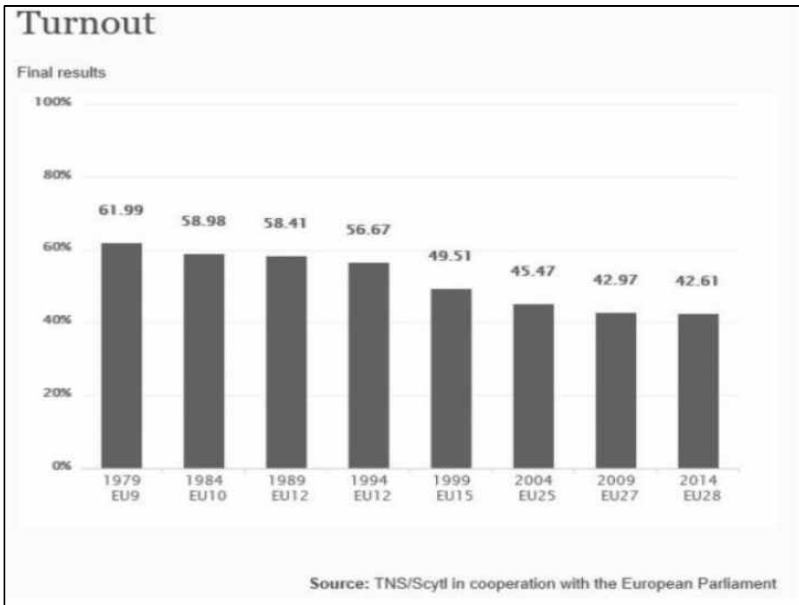
유럽인민당이 다수 정파를 형성하였고, 주제 마누엘 바로수 역시 같은 정파 소속이었다. 지금의 유럽의회를 구성한 2014년 선거에서도 유럽인민당이 다수정파를 유지하였고 장-클로드 융커 집행위원장도 유럽인민당 소속이다. 그러나 조금 더 거슬러 올라가면 그렇지 않은 경우가 심심치 않게 있었다. 1994년 선거에서는 유럽사회주의자 그룹(PES)이 승리했으나 집행위원장은 유럽인민당 소속의 자크 상테(Jacques Santer)였다. 1999년 선거에서는 유럽인민당-유럽민주주의자(ED) 연합정파가 승리하였으나 자유주의 성향의 유럽자유민주주의개혁정당(ELDR) 소속의 로마노 프로디가 집행위원장으로 선임된 바 있다.<sup>7)</sup> 문제는 집행위원장이 의회 다수 정파와 같은 정치적 이념을 갖고 있느냐, 혹은 정치권력이 정상회담에 있느냐, 의회에 있느냐의 문제가 아니라 EU의 정책 입안과 집행과정에서 EU 시민의 입장을 보다 잘 대변하여 민주적 정당성을 확보하고 임무를 잘 수행할 수 있느냐에 있다.

### 3) 찬성과 반대

장-클로드 융커 집행위원장을 비롯하여 아일랜드 같은 일부 국가에서는 선도후보 선출을 지지하는 입장이다. 이들은 정파들 간의 정책 경쟁을 활성화시켜서 갈수록 무관심해지는 유럽의회 선거에 대한 유럽인들의 관심을 높이고, 의회-집행위원회 간의 긴밀성을 강화시켜 EU의 신뢰성이 높아질 수 있다고 주장한다. 또 다른 찬성론은 그동안 지적되었던 관료주의에 빠진 집행위원회에 유럽인들의 투표 결과가 투영되어 집행위원회의 민주적 정당성에 대한 논란을 줄일 수 있다는 것이다. 만프레트 베버(Manfred Weber) 유럽인민당 의장이, 선도후보 선출이 “오로지 투명성과 민주주의 관점에서 판단해야 한다.”고 말하는 것도 이러한 맥락에서다. 더 나아가 리오 브라드커(Leo Vradakar) 아일랜드 총리는, “선도후보 선출 체제가 항구화되어 EU내의 다른 주요 보직 후보도 선출 과정이 있어야 한다.”고 주장한다.<sup>8)</sup>

반대 입장도 분명하다. 앞서 언급된 법적인 부분이 그것이다. 선도후보 선출 절차가 집행위원장 선임을 규정한 리스본 조약 내 EU에 관한 조약(TUE) 17조 7항을 위반하고 있기 때문이다. 집행위원장 선임을 유럽의회 선거 결과에 전적으로 의존하게 된다면, 기존에 규정하고 있는 정상회담의 집행위원장 선임은 있으나 마나 한 조항이 될 것이다. 또한 기술적인 비판도 있다. 2014년에 선도후보 선출이 본격적으로 시도되었고 유럽의회 선거에서 나름의 이슈화가 되었지만, 찬성론자들이 기대했던 것처럼 투표율 회복에는 전혀 도움이 되지 않았다는 것이다. 근소하기는 하지만, 2009년 선거보다 오히려 투표율은 떨어졌다.

〈표 1〉 유럽의회 선거 투표율 추이



### 3. 향후 전개 방향

현 유럽의회를 구성하고 있는 주요 3개 정파 (유럽인민당-EPP, 유럽

사회민주당-PES, 유럽자유민주주의연합-ALDE) 등은 선도후보 선출을 추진하기로 하였다. 반면, 회원국의 입장을 대변하고 정상회담은 선도후보 선출에 대하여 명확한 입장을 밝히고 있지 않다. 다만, 에마뉼엘 마크롱 프랑스 대통령을 비롯하여, 체크, 헝가리, 리투아니아, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아 등은 선도후보 선출에 유보적이거나 부정적인 입장이다.<sup>9)</sup> 마크롱 대통령은 EU 선거 이슈가 여전히 범유럽화 되어 있지 못하고 있고, 거대 몇몇 정파에 의해 의회가 나뉜 현실에서 선도후보 선출 과정이 EU 차원의 의제 개발과 민주주의 도약에 어떤 기여를 할 수 있을지 확신하지 못하고 있다.<sup>10)</sup> 유럽인민당 출신의 도널드 투스크 정상회담 상임의장은 선도후보가 막상 집행위원장으로 선임될 때 반드시 유럽의회를 지지할 수 있을지 의문이라고 묻는다. 실제로 2014년 용커 집행위원장 선출 시에 정상회담은 찬성 대 반대가 26대 2였으나 오히려 유럽의회에서는 729표 중 422표만 받았기 때문이다. 이는 다수 정파에 의한 선도후보가 반드시 유럽의회 내부 투표에서도 호응도가 높으리라는 법은 없다는 것을 보여준다. 말하자면, 선거결과→다수정파→의회→집행위원장 지지→EU의 신뢰성 회복이라는 당초의 연결 논리와는 어긋나는 것이다.

정치평론지 폴리티코(Politico)는 만약 반(反) EU통합 정파가 의회 다수를 구성하게 되거나 연합정파를 형성하여 영향력을 크게 높일 경우를 우려한다. 이때 정상회담과 유럽의회는 선택의 여지없이 반(反) EU 통합론자를 집행위원장에 선임해야 하는 역설적인 상황에 놓이게 된다는 것이다.<sup>11)</sup> 영국의 전 유럽 담당 장관 데니스 맥셰인(Denis MacShane)은 선도후보 선출 과정이 유권자들의 정책 선택을 좌우할 수 있을지 의문을 제기한다. 예를 들면 2014년 유럽의회 선거에서, 장-클로드 용커와 마틴 슈츠(Martin Schulz)가 우파와 좌파를 대표하여 선도후보로서 대결을 벌였지만, 결국 독일의 유권자들은 용커의 얼굴이 아닌 같은 우파를 대표하는 메르켈을 보고 선택하였다는 것이다. 즉, 자신들의 삶에서 멀

리 떨어진 EU의 집행위원장 후보보다는 우파든 좌파든 자국의 정치지도자들의 성과와 평가만이 중요한 선택의 잣대가 된다는 것이다.<sup>12)</sup>

한편, 많은 이들은 여전히 신중한 반응이다. 2014년 선도후보 선출이 집행위원장 선임까지 이어진 후 여러 전문가들이 유럽의회 내 정파들 간의 새로운 정치적 움직임이 있을 것이라고 내다보았다. 선도후보 선출 과정을 통해 개별국 이슈가 아닌 범 EU적 이슈에 유권자들의 관심이 높아질 것이라고 내다보았고, 기관들 간의 힘의 분배와 정책의 투명성에 새로운 기여가 있을 것으로 기대하였다.<sup>13)</sup> 그러나 4년이 지난 지금 선도후보 선출이 EU와 EU 시민들과의 관계를 얼마나 밀접하게 만들어 주었는지 여전히 의문이 남는다고 비판한다.<sup>14)</sup>

EU는 현재 민주주의의 결핍(democratic deficit)이라는 시민 사회의 비판에 직면해 있고, 브렉시트 같은 분열과 갈등의 위기 속에서 역량 있는 인물을 골라야 한다는 두 가지 길을 동시에 만족시켜야 하는 부담에 직면해 있다. 여러 비판에도 불구하고 선도후보 선출 과정은 이제 집행위원장 선임에서 중요한 절차가 된 것은 틀림없다. 이는 의회의 역할이 갈수록 확대되는 EU의 실천 활동에 따른 것이다. 다만, 그것이 의회와 정상회담 간의 힘겨루기가 아닌 EU 시민들의 정책 참여에 대한 기대를 충족시키는 방향으로 갈 것인지에 대한 판단은 일단은 유보해야 할 것 같다. 적어도 몇 차례의 시행착오는 더 있을 것이기 때문이다.

## ■ 주석

- 1) Le Monde, "Le chef de la Commission européenne, étale son pessimisme", Feb. 22, 2017, [http://www.lemonde.fr/europe/article/2017/02/12/les-doutes-du-president-de-la-commission-europeenne-jean-claude-juncker\\_5078583\\_3214.html#AOIs6P7h2ot8Vdp.99](http://www.lemonde.fr/europe/article/2017/02/12/les-doutes-du-president-de-la-commission-europeenne-jean-claude-juncker_5078583_3214.html#AOIs6P7h2ot8Vdp.99).
- 2) European Commission, "2018 EU Budget", [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2017/EUbudget-factsheet-2018\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2017/EUbudget-factsheet-2018_en.pdf).
- 3) Euobserver, "Spitzenkandidat system here to stay, MEPs warn capitals", Brussels, Jan. 23, 2018, <https://euobserver.com/institutional/140656>.
- 4) European Parliament, "Spitzenkandidaten process cannot be overturned, say MEPs", Feb. 07, 2018, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20>

- 180202IPR97026/spitzenkandidaten-process-cannot-be-overturned-say-meps.
- 5) Maastricht Treaty(Eng) 삽입버전 158조 2항.
  - 6) 자크 샹테 스캔들 이후 임시로 직무를 맡은 스페인의 마누엘 마린 제외.
  - 7) 로마노 프로디가 속한 이탈리아의 민주당(I Democratici)은 사회민주주의 계열정당이었으나, 유럽의회에서는 자유주의 중도 개혁 그룹인 ELDR 정파에 합류하였다.
  - 8) Politico, "Commission's Spitzenkandidat process at risk", Jan. 01 2018, <https://www.politico.eu/article/spitzenkandidat-jean-claude-juncker-race-with-no-rules-eu-leaders-brace-for-clash-over-2019-elections/>.
  - 9) Politico, "Commission's Spitzenkandidat process at risk", Jan. 01 2018, <https://www.politico.eu/article/spitzenkandidat-jean-claude-juncker-race-with-no-rules-eu-leaders-brace-for-clash-over-2019-elections/>.
  - 10) Reuters, "Juncker jabs at Macron as EU jobs race heats up", Feb.14, 2018.
  - 11) Politico, "Commission's Spitzenkandidat process at risk", Jan. 01 2018, <https://www.politico.eu/article/spitzenkandidat-jean-claude-juncker-race-with-no-rules-eu-leaders-brace-for-clash-over-2019-elections/>.
  - 12) Politico, "Time for the Spitenkandidat to die", July. 11 2017, <https://www.politico.eu/article/eu-commission-top-job-jean-claude-juncker-time-for-the-spitzenkandidat-to-die/>.
  - 13) Roberto Baldoli, Stefan Gänzle, Michael Shackleton, "Overthrowing Secrecy: The Spitzenkandidaten experiment and a new chance for a European party system", CEPS COMMENTARY, Aug. 04 2014; Marco Incerti, "Never mind the Spitzenkandidaten: It's all about politics", CEPS COMMENTARY, Jun. 06 2014.
  - 14) Sophia Russack, "The problem with the Spitzenkandidaten system", CEPS COMMENTARY, Feb. 21, 2018.

## 6.12 북미정상회담 이후 EU의 평가와 대 한반도 정책 전망



도종윤

제주평화연구원 지역통합연구부장

### 1. 들어가는 말

6.12 북미정상회담(North Korea-United States summit) 이후 수많은 분석 정보들이 쏟아져 나오고 있다. 주변국들의 의견을 청취하고 그들에게 우리 정부의 입장을 설명하는 활동도 목격된다. 제한적이기는 하지만 유럽도 이러한 활동에 포함되어 있다. 그러나 여전히 EU의 시각과 대응 방향이 무엇인지에 대한 관심을 체계적으로 정리한 접근은 의외로 적다. 이는 지리적으로 보았을 때 EU가 한반도 주변 4강이 아닐 뿐 아니라 그들 스스로도, 상대적으로 한반도에 대한 관심이 적은 데다가 심심치 않게 외치던 ‘역할론’의 실체가 불분명한 탓도 있다. 그럼에도 불구하고 EU는 미국-러시아-중국과 더불어 국제사회의 주요 행위자이자 외교의 한축인 다자주의의 주도자이기 때문에 그들이 바라보는 북미 정상회담의 성과와 향후 전략 방향을 외면만 할 수는 없다. 그렇다면

EU는 이번 회담에 대하여 어떤 평가를 내리고 있을까? 구체적으로 북미 정상회담의 가장 큰 성과라고 할 수 있는 북한의 비핵화 다짐에 대하여 어떤 입장을 가지고 있을까? 그들은 한반도 이슈를 자신들이 가진 어떤 이슈와 연계하고자 할까? 이번 회담의 가장 큰 공헌자는 누구라고 보고 있을까? 향후 그들은 한반도 평화와 안정을 위하여 어떤 ‘역할’을 맡을 수 있을까? 그리고 우리 정부는 EU에게 구체적으로 무엇을 요구해야 할까?

이와 같은 논의는 다양한 접근을 통해 가능하겠으나 여기서는 다음과 같이 단순화하여 보려고 한다. 먼저 EU의 대외정책은 외교·안보와 무역 및 대의원조로 구분된다. 이 두 범주는 소관기관이 대외관계청과 집행위원회로 나뉘기 때문에 어느 쪽에 방점을 두느냐에 따라 살펴보아야 할 정책의 입안 및 집행자도 달라진다.<sup>1)</sup> 이를 통해서 이번 정상회담에 대한 EU의 평가 및 전략을 수준/주제/범주(EU의 역량)로 구분하여 볼 필요가 있다. 이를 간단히 도표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 1〉 북미정상회담 관련 EU의 수준/주제/범주별 전략

수준 (level)	글로벌	단위 (국가)	사회·개인
주제	거버넌스이슈규범 (ex. UNSC, 이란 핵 협정, 인권)	EU-미국 (ex. NATO 구조 개혁)	탐색 및 제안 (ex. Ramon Pacheco Pardo의 EUobserver 기고) <sup>2)</sup>
범주	외교·안보		무역 및 대외 원조 <sup>3)</sup>

이번 북미정상회담 이슈는 EU에게는 외교영역으로 한정된다. 경제·무역 중심의 한-EU관계와는 다른 축에서 설명해야 한다. 또한 엄밀히 말해 안보/방위는 제외된다. 한반도 주변 4강이 북한 문제를 안보/방위

문제의 연속선상에서 보는 것과는 차이가 있다. 이는 민감성(sensitivity)에서 EU가 한반도의 북한이슈에 관하여 적극성이 결여된 것으로 판단되는 결정적인 이유이기도 하다.

표에서 드러난 것처럼, 글로벌 수준에서는 국제 사회의 거버넌스, 평화 이슈 관리 그리고 규범 준수 등이, 국가 수준에서는 EU-한국(혹은 북한)보다는 EU-미국의 문제, 사회적·개인적 수준에서는 아직은 구체적이지 않은 탐색 및 제안으로 접근할 수 있다. 한편 EU가 북미정상회담과 그 파생 효과와 연관 지어서 고민할 주제별 문제는 각 수준별로, 유엔안보리(UNSC)의 대북제재 관련 결의의 해소 및 준수, NATO의 구조 개혁과 관련된 EU-미국 간 협의 그리고 북한의 경제/개발원조 문제로 집약될 수 있을 것이다. 마지막으로 언급된 사회적·개인적 수준의 접근은 당장 드러나기보다는 향후 장기적인 부분에서 사회, 경제, 가치, 윤리적 차원으로 접근할 문제로 잠재적 효과는 제일 길고 클 것이다. 다만, 이번 정상회담과 관련해서는 경제적·사회적 이슈로 확장하기에는 아직 시기적으로 이르다.

## 2. 북미정상회담 관련 EU의 공식 반응

북미정상회담을 전후하여 EU에서도 다양한 평가와 기대가 언론과 공식 입장을 통하여 알려졌다. 여기서는 언론 보도보다는 대외관계청(EEAS)에서 발표한 몇 가지 문건을 중심으로 풀어나가려 한다. 회담이 열린 6월 12일, 페데리카 모게리니 고등외교 대표 겸 집행위원회 부위원장(HR/VP) 명의로 공식 성명서(Statement)가 발표되었다.<sup>4)</sup> 주요 내용은 다음과 같다.

- EU는 외교적 해법만이 한반도의 평화를 유지시키는 길이라는 점을 확신하고 있으며, 이번 북미정상회담은 이를 재확인 시켜주는 기회였다.

- 그동안 이뤄진 남북관계의 긍정적인 발전은 문재인 대통령의 지도력, 지혜 그리고 결단에 따른 것이다.
- 유엔안보리(UNSC) 및 국제사회가 요구하는 궁극적인 목표(ultimate goal)는 한반도에서의 CVID이다. 북미 정상 간의 공동성명은 이러한 목표를 달성하기 위한 분명한 신호라고 인식한다.
- EU는 국제원자력에너지기구(IAEA), 포괄적핵실험금지협정(CTBT)을 비롯한 비확산 레짐의 강력한 지지자이다.
- 또한 EU는 핵무기 없는 한반도를 위한 후속 협상 및 조치를 촉진하고 지원하기 위한 준비를 할 것이다.

한편, 북미정상회담 직전인 6월 9일에 열린 G7 정상회담이 종료된 후 정상들은 ‘샤를부아 정상 코뮌iqué(The Charlevoix G7 Summit Communique)’를 발표하고 제16항에서 한반도 평화와 관련한 의견을 제시하였다. G7 회의에는 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아 등 유럽 주요국이 참여하고 있을 뿐 아니라 도날트 투스크 EU상임의장과 장-클로드 융커 집행위원장이 참여하고 있기 때문에 유럽의 입장이 크게 반영되어 있다고 판단된다. 따라서 이 문건 역시 주시하여 살펴볼 필요가 있다.

- 4.27의 판문점 선언, 5.24의 풍계리 핵실험 폐쇄 및 북한의 핵실험과 대륙간탄도미사일 발사 중지를 인정하며, (여전히) CVID를 촉구한다.
- 완전한 비핵화(full denuclearization)의 중요성을 또다시 강조한다.
- 모든 WMD 및 대륙 간 미사일의 해체는 이로 인해 너무 오랫동안(too long) 고통받은 남북한 모두의 사람들(people)에게 평화와 번영을 가져다줄 것이다. 모든 국가는 북한에 취해진 UNSC의 결의를 포함하여 강력한 압박을 유지할 것을 촉구한다.
- 이런 맥락에서 북한은 북한 주민의 인권 및 약취 이슈에 대한 즉각적인 준수를 촉구한다.

북미정상회담이 4월 27일의 남북정상회담의 연장선상에서 열린 것이어서 유적관계(le lien générique)가 형성되어 있다고 본다면 이 당시의 EU의 공식입장을 살펴보는 것이 타당할 것이다. 이때 발표된 페데리카 모게리니 고등외교 대표의 성명서 내용은 다음과 같다.<sup>5)</sup>

- 남북정상회담 및 판문점 선언은 평화로 갈 수 있는 길을 보여주며 대화와 외교가 평화적 해법으로 해결책을 찾는 가장 강력한 도구임을 알려주었다.
- EU는 두 지도자가 국제 사회에 요청한 한반도에서의 비핵화를 위한 전폭적인 지지를 지원할 준비가 되어있다.
- 북한이 취해야 할 비핵화는 핵과 미사일에 대한 완벽하고, 검증 가능하며 불가역적(CVID)이어야만 한다.
- EU는 북미 간의 정상회담에 보다 더 나아간 긍정적인 결과를 기대한다.
- EU는 항상 평화, 비핵화 그리고 모든 한국인들의 번영된 미래를 지지한다.

마지막으로, 연초부터 급변하고 있는 한반도의 외교 안보 변화에 대해 EU가 어떤 전략을 가지고 있었는지 검토해볼 필요가 있다. 이는 이후 열린 두 차례의 정상회담에 대해 EU가 취한 입장의 전제이기도 하다. 3월 13일 페데리카 모게리니 외교대표가 유럽의회 전체 세션에서 한반도 문제에 대한 발언 내용은 이를 알기 위한 참고자료가 된다.<sup>6)</sup> 내용은 아래와 같다.

- 동계 올림픽 이후 극동에서 희망이 보이기 시작하였다.
- 잠재적 재앙 요인을 가지고 있던 한반도가 다자외교의 힘을 보여주

고 있다. 또한 문재인 대통령이 최근 몇 달 동안 발휘한 현명한 리더십(wisdom leadership) 덕분이라는 것을 빼놓을 수 없다.

- (지난주) 북한은 비핵화 협상 의지를 보여주었는데(협상 기간 동안 핵무기 및 미사일 실험 중단), 이것이 확실하다면 남북한은 협상에 의한 해결로 나아가는 필요조건을 만들 수 있을 것이다.
- EU의 단합이 성공하느냐 실패하느냐는 국제사회 단결의 핵심 요소이다.
- 압박과 대화를 겸한 EU의 ‘비판적 간여(critical engagement)’는 전쟁을 피하기 위해 필요하며, 우리는 또한 외교적 수단을 통한 한반도의 완벽하고, 검증 가능하며, 되돌릴 수 없는 비핵화(a full, irreversible, and verifiable denuclearization)를 강조해 왔다.
- 제재(sanction)는 수단일 뿐 궁극적 목표가 아니며 핵 문제에 관해 북한과의 협상을 통한 해결로 가는 정치적 도정(path)을 열 수 있도록 도울 준비가 되어 있다.
- 또한 문재인 대통령과 한국 정부의 리더십과 용기에 갈채를 보낸다.
- (다음 주 브뤼셀에서 열릴) 강경화 장관과의 회담에서 EU가 어떤 지지를 보낼 수 있을 것인지 토론할 예정이다.
- 우리의 목적은 한반도에서 CVID이다. 이러한 목적은 우리의 동반자 국가, 국제사회가 함께 보여준 지혜, 단합, 결단에 의해서 이루어질 수 있을 것이라고 믿는다.

### 3. 함의와 분석

남북정상회담, 북미정상회담에 즈음한 공식 성명서에서 EU가 일관되게 주장하는 것은 다음과 같다.

첫째, 한반도의 비핵화가 궁극적 목표임을 꾸준히 밝히고 있다. 즉, 한반도 평화·안정의 종결점이 비핵화임을 천명하고 있다. 다만, 뉘앙스

는 다소 다르게 해석할 수 있다. 미국, 한국의 비핵화 요구가 자국이 처한 안보적 차원의 위협 해소에 있다면, EU는 평화와 안정의 전제로서 그리고 갈등 요인의 해결, 국제적 규범의 준수 측면에서 보고 있다. 이는 뒤에도 밝히겠지만 UN 등 국제사회에서 결의한 한반도의 평화를 위한 조건이라는 측면에서이다.

둘째, 비핵화의 방식은 완벽하고 검증 가능하며 불가역적 폐기(CVID)에 의한 것임을 누차 밝히고 있다. 나아가 이 문제는 북미, 남북 어느 쪽이든 양자 문제가 아니라 국제 사회의 다자적 문제임을 강조하고 있다. 비핵화가 일종의 목적이라면 CVID는 비핵화의 실천적 측면이다. 다시 말해 CVID는 2006년 유엔안보리 상임이사회(UNSC)에서 처음 언급된 이래 UN을 넘어 국제사회가 북한에 요구하는 실천 해법이다.<sup>7)</sup> 이러한 실천은 IAEA, CTBT 등 비핵화를 검증할 국제기구 및 제도의 소관임을 EU는 밝히고 있다. 2006년의 결의안 이후 채택된 일련의 대북제재는 비핵화 및 CVID의 대응 쌍이며, 이를 변경하기 위해서는 국제 사회의 합의가 필요하다. 따라서 EU 입장에서 볼 때, 대북제재 유지 여부와 CVID에 대한 명확한 해석은 비핵화를 위한 필요조건이며 이에 대한 변경은 양자적 접근이 아닌 포괄적인 수준에서 국제사회의 동의가 필요하다는 결론에 이르게 된다.

셋째, 문재인 대통령의 공헌을 꾸준히 언급하고 있다. 반면 회담의 주요 당사자인 트럼프 미국 대통령에 대한 언급은 없다. EU는 실제로 2017년 이후, 박근혜 전 대통령의 몰락과 문재인 대통령의 대통령 선출 과정을 주의 깊게 지켜보고 있다. 유럽의회 연구처(EU Parliament Research Service)의 발간 문건에 따르면, “문재인 대통령(민주당)은 THAAD에 대해 비판적이며 (집권 후) 군사적 억지 중심의 기존의 북한에 대한 간여 정책에서 벗어날 것”으로 내다보았다.<sup>8)</sup> 문 대통령의 외교 정책 변화를 예측한 것은 물론, 대화와 통합의 경험이 풍부한 EU가 민감한 한반도 평화 문제에서 일정한 역할을 할 수 있을 것으로 기대하고

있음도 내비치고 있다. 국제적으로는 정치 신인임에도 불구하고 모게리니 EU 고등외교대표의 3.13 유럽의회 연설 및 6.12 북미정상회담 이후 성명에서 문재인 대통령의 실명이 계속 등장하고 있는 것은 EU가 이 회담의 과정을 면밀히 추적하고 있으며 적어도 한국 정부의 바뀐 정체성에 대해서 잘 파악하고 있음을 알 수 있다.

넷째, 국제사회(혹은 국제레짐)를 언급하면서 EU가 그러한 국제사회의 중요한 축임을 밝히고 있다. 예컨대 IAEA, CTBT 등을 비확산 레짐으로 규정함으로써 비핵화 문제는 남·북·미만의 문제가 아님을 환기시키고 있다. 즉 국제사회의 문제이자 국제규범으로 다루어야 할 문제임을 재차 강조하고 있다. 더 나아가 지금까지 대북 문제에 대해 국제사회가 이루었던 단합은 곧 EU가 가진 국제사회의 대표성 속에서 이루어진 것이며 다자주의가 국제사회를 규정하는 중요한 규범임을 옹호하고 있다.

다섯째, 사람들(people)의 고통을 언급하면서 인권 이슈로의 확대 가능성을 암시하고 있다. 핵과 미사일로 표현되는 대량살상 무기가 국제관계에서 언급될 때는 주체가 국가 수준으로 한정된다. 그러나 국제관계에서 사람이 언급될 때는 대체로 개인이 가진 권리와 책임을 주지시키기 위한 것이다. 그런데 EU는 정상회담을 평가하면서 비핵화 문제가 국가 및 체제의 문제를 넘어 사람의 문제임을 강조하였다. 이는 핵/미사일 등의 국가 수준의 도구를 비대칭적 수준의 사람/개인 단위로 낮춤으로서 이슈의 시점을 변화시키려는 의지를 보여주었다. 향후 EU의 관심은 남북한 사람들(Koreans)과 그들이 구성하는 사회적 문제로 전환될 가능성이 크며 실제로 인권과 약취 문제를 언급함으로써 미래의 논쟁거리가 될 가능성을 남겨 두었다.

마지막으로, EU는 한반도에서의 역할 부여를 기대하고 있다. 한반도 문제의 평화적 해결을 지지하며 지원할 준비를 하고 있으며 이는 기존의 역할론이 여전히 유효함을 내비치고 있다.

#### 4. 기타 이슈들과의 연계

한편, 북미정상회담이 열린 6월 12일, 공교롭게도 EU는 이란 핵 협정 문제와 EU-NATO 관계에 대한 모게리니 고등외교 대표의 유럽의회 연설이 있었다. 이란 문제와 NATO 개혁 문제는 EU-미국과의 관계 속에서 매우 예민한 이슈이다. 이번 정상회담에서 EU가 관심을 가지고 있는 정치 단위는 북한이 아닌 미국임을 상기하면, EU는 북한에 대한 미국의 태도를 주의 깊게 관찰하면서 EU-미국이 함께 풀어야 할 이란, NATO 문제에 북한 이슈를 지렛대로 삼아 접근할 가능성이 있다.<sup>9)</sup> 이미 알려진 대로 EU는 이란 핵 협정(Iran nuclear deal)을 파기한 미국에 대해 강력히 비판하고 있다. 더구나 EU는 이란 문제가 ‘핵-미사일-인권 문제(ballistic missiles, regional issues and human rights)’로 얽혀 있다는 점에서 북한 문제와 유사하다고 판단하고 있다. 언급된 내용은 다음과 같다.

- 북미정상회담이 미국의 북한 핵에 대한 위협 우려 속에서 개최되었다면 이란 핵 문제는 유럽 안보에 지대한 이해관계가 있다.
- 이란은 11차에 걸쳐 IAEA의 확인을 받은 바 있다.
- 미국은 5월 8일, UNSC resolution 2231에 의거한 다자적 성격의 협정, ‘Joint Comprehensive Plan of Action(이란과 협상안)’을 일방적으로 파기한 바 있다. 그러나 EU는 이란과의 기존 핵 협상의 틀을 계속 유지할 계획이며 5월 16일 일치단결하여 이 협정을 재확인하였다.
- EU뿐 아니라 일본, 중국, 아프리카 연합 등이 여전히 이 협정의 유효함을 강력하게 지지하고 있다.
- 이란에 대한 핵 협정이 상호 존중되고 있는 가운데 미국의 일방적인 JCPOA 탈퇴와 2차 제재(secondary sanction)의 재실시는 큰 문

제이며(extremely problematic) 재검토가 필요하다.<sup>10)</sup>

- 이란 협정이 파기될 경우 UNSC를 비롯한 UN체제 하의 다자적 체제 그리고 국제사회의 신뢰도는 크게 추락할 것이다.

같은 날, 모게리니 대표는 같은 곳에서 EU-NATO 관계와 미래에 대하여 언급하였다. 이는 외교·안보의 중요한 축으로 작동하였던 미국과의 관계를 제도적 측면에서 재편성하려는 움직임과도 연관되어 있으며 향후 미국에 대한 협상의 기초를 보이는 것이기도 하다. 내용은 다음과 같다.

- EU는 군사동맹이 아니다. 또한 유럽이 이룬 평화와 안보는 특별한 것이다.
- EU와 NATO는 동반자 관계이자 상호보완적인 관계다.
- NATO의 미래를 위하여 선결 과제가 있다. 첫째, 군사비 항목 재편,<sup>11)</sup> 둘째, 사이버안보, 전략적 커뮤니케이션, 첩보, 생물, 화학, 방사능, 핵 등 복합적 위협(hybrid threats)의 등장 대비, 셋째, 새로운 동반자국가들의 역량 강화,<sup>12)</sup> 넷째, EU-NATO 스텝들 간의 전략적 대화.<sup>13)</sup>
- 유럽은 향후 자신의 안보는 전적으로 자신이 책임질 것이다. NATO는 다만 동반자 관계로서 이익을 공유하는 관계로 발전시켜야 한다.
- 방위 측면에서 다자주의에 근거한 상설구조협력(PESCO)을 출범시키고 유럽의 독자성을 강화한다.
- 새로운 위협의 등장으로 NATO 성격 변화가 필요하다(안보의 방향, 목표, 자원 분담 등에 대한 재검토 포함)

## 5. 향후 EU의 대(對) 한반도 정책 전망과 대응 방향

공식 문건을 토대로 북미정상회담과 관련된 EU의 수준/주제/범주별

전략을 정리하여 우리의 대응 방안을 제안하면 다음과 같다.

첫째, 외교·안보 분야 측면의 큰 틀에서는 기존의 EU가 가진 대 한반도 지침에 변화가 없을 것으로 보인다. 그러나 직접적인 개입보다는 다자주의, 규범 준수, 감시자의 역할을 고수할 것이고 이와 같은 의지가 문건에 수차례 등장하고 있다.

둘째, 역할론을 꾸준히 강조하고 있지만, 직접적인 역할을 찾기보다는 국제사회에 부여된 역할을 충실히 이행하는 선에서 그칠 것이다. 이는 유엔안보리를 통한 접근이 대표적이다. 한가지 우리가 염두에 둘 것은 EU가 여전히 대북 문제에 대해 압박과 대화를 겸한 ‘비판적 간여(critical engagement)’ 라는 자구(wording)에 머물러 있다는 점이다. 이는 시기적으로 다소 지난 표현일 뿐 아니라 급변하는 남북미 간의 현재 관계에서 맞지도 않다. 개념과 표현이 의지의 집약으로 실천의 지침이 된다면, 비판적 간여라는 자구는 EU가 바라는 역할론의 발목을 잡을 수 있다. 우리는 최근 개최된 일련의 남북미 정상회담을 집약하여 비핵화를 달성하기 위한 개념을 고안하고, EU를 비롯한 주변국들에게 적절한 역할을 요청해야 하며 이를 긴요하게 이용해야 한다.

셋째, EU는 CVID 문제가 미국, 한국, 북한 등이 만드는 삼각 고리의 양자 문제가 아닌 국제사회 전반의 문제임을 환기시키고 있다. 이는 UN 안보리 결의안이 채택될 때 만들어진 국제적인 규범이기 때문이다. 더구나 UN 결의는 비핵화-CVID-경제 제재가 상호 연계되어 있기 때문에 정당성(legitimacy) 측면에서 볼 때 국제사회 수준에서 다자적으로 이 문제를 풀어갈 준비가 필요하다. 북한의 핵·미사일 실험 때마다 UN의 결의와 제재를 요구해 왔던 미국 및 우리 정부로서는 해소 역시 그들의 판단과 합의를 통해 이루어야 한다. 따라서 국제사회의 규범을 준수하는 모습을 보이면서 CVID문제를 독점하지 말고 유연하게 풀어야 할 것이다.

넷째, 이란 핵 이슈, NATO 개혁 및 자유무역주의 등에서 EU-트럼프의 충돌로 인해 상대적으로 한반도 이슈에 대한 미국의 신뢰가 비교되고

있다. 물론 이로 인해 EU가 북미/남북 정상회담의 성과를 폄훼할 가능성은 높지 않지만, 미국의 대북 태도에 대해서는 계속 문제를 제기할 가능성이 크다. 반사적으로 문재인 대통령을 비롯한 한국 정부의 역할을 높이 평가하고 있음을 주목해야 한다. 앞서 언급하였지만, CVID 등 비핵화 과정에 대해 EU는 다자적 입장에서 해소되기를 바라고 있으므로 신뢰도가 상승된 우리 정부의 주요 인사가 유럽과 긴밀한 의견 교환을 할 필요가 있다. 적어도 이는 국제규범의 준수자로서, 다자주의의 지지자로서, 동북아 평화안보의 당사자로서 향후 국제사회의 지원을 계속 받기 위해서는 필수 조건이다.

마지막으로, 향후 어떤 식으로든 - EU 차원 혹은 시민단체 차원 - 북한 인권 및 약취 문제에 대한 검토 요구가 있을 것을 염두에 둘 필요가 있다. 외교안보 이슈가 정리되고 대북 정책이 경제, 사회적 이슈로 확대 되면 필연적으로 EU를 비롯한 국제사회의 규범 준수가 의제로 떠오를 것이기 때문이다. 이는 정치적 차원의 인권을 불문에 부치더라도 돌출될 수밖에 없는 항목들이다. 예컨대 기업 진출 시의 노동조건, 위생과 검역, 기업의 사회적 참여, 사회보장 등 경제 및 사회적 분야 역시 인권 문제와 밀접하게 연계되어 있다. 북미정상회담에 즈음하여 유럽의 몇몇 언론에서는 이미 북한의 인권 문제를 유심히 주시하고 있음을 보여주고 있다.<sup>14)</sup>

대북 정책에서 EU가 주요 행위자로 직접 간여하지 않더라도 UN을 비롯한 글로벌 수준에서, 이란 핵 협상 등과 연관된 EU-미국 간의 관계 수준에서, 그리고 장기적으로는 인권 등 사회·경제적 수준에서, EU와의 관련성은 높아질 것이다. 양자적 축이 어느 정도 정리된 이때 다자적 축을 대면할 시간이 점점 다가오고 있다. 한국의 신뢰성이 높아진 이때 우리 정부의 역할은, 한반도 평화를 위해 EU를 포함한 국제사회에게 어떤 역할을 부여할 수 있는지, 배열자(配列者)로서 고민하는 것이다.

## ■ 주석

- 1) EU가 범주화한 외교(foreign affairs)영역은 기후·환경 및 에너지, 개발협력, 확대 및 근린정책, 인도주의 및 긴급대응, 난민보호 및 이주민, 문화, 경제 관계, 연계 및 혁신, 인권 & 민주주의, 다자적 관계, 안보 및 방위(위기대응에 한정하여)이며, 이와 별개로 안보 및 방위(security & Defence) 분야는 민군의 경찰력 운영 및 군사 작전을 포함한다.
- 2) “Europe could lose out in North Korean bonanza”, 13 June, 2018, <https://euobserver.com/opinion/142066>.
- 3) 무역 및 원조 업무는 EU차원에서 보면 집행위원회의 소관이나 구상 및 제안(initiative)측면에서 보았을 때는 사회적 요구에 포함할 수 있다. 아직 EU-북한 관계를 무역정책의 활성화 측면에서 분석하기에는 시기상조이지만, UN결의로 부과된 북한에 대한 경제 제재 조치는 단순히 무역에 따른 이익 추구의 문제가 아닌 국제사회의 규범 준수 차원에서 파악할 필요가 있다.
- 4) Statement by High Representative/Vice-President Federica Mogherini on the outcome of the summit between the United States and the Democratic People’s Republic of Korea, [https://eeas.europa.eu/generic-warning-system-taxonomy/404/46313/statement-high-representativevice-president-federica-mogherini-outcome-summit-between-united\\_en](https://eeas.europa.eu/generic-warning-system-taxonomy/404/46313/statement-high-representativevice-president-federica-mogherini-outcome-summit-between-united_en).
- 5) Statement by HR/VP Mogherini on the outcome of the inter-Korean Summit, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/43674/statement-high-representativevice-president-federica-mogherini-outcome-inter-korean-summit\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/43674/statement-high-representativevice-president-federica-mogherini-outcome-inter-korean-summit_en).
- 6) Speech by Federica Mogherini at the European Parliament plenary session, Strasbourg, 13 March, 2018, [https://eeas.europa.eu/delegations/south-korea/41269/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-european-parliament-plenary\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/south-korea/41269/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-european-parliament-plenary_en).
- 7) United Nations Security Council, Resolution 1718, 14 October 2006. 관련 문장은 다음과 같다.  
...Decides that the DPRK shall abandon all nuclear weapons and existing nuclear programmes in a complete, verifiable and irreversible manner, shall act strictly in accordance with the obligations applicable to parties under the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and the terms and conditions of its International Atomic Energy Agency (IAEA) Safeguards Agreement (IAEA INFCIRC/403) and shall provide the IAEA transparency measures extending beyond these requirements, including such access to individuals, documentation, equipments and facilities as may be required and deemed necessary by the IAEA....
- 8) Enrico D’Ambrogio, “South Korea’s presidential election Potential for a new EU role in the Korean Peninsula”, Brussels, EU Parliament Research Service, May 2017. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603905/EPRS\\_BRI\(2017\)603905\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603905/EPRS_BRI(2017)603905_EN.pdf).
- 9) Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini on the Iran nuclear agreement at the European Parliament plenary session, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46380/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-iran-nuclear-agreement-european\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46380/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-iran-nuclear-agreement-european_en).
- 10) 따라서 집행위원회는 6월 6일 두 개의 위임 조항(Delegated Acts)을 채택하였다. 첫째 EU 기업들은 미국의 2차 제재를 따르지 않아도 되며, 둘째 유럽투자은행의 이란의 경제 활성화를 목적으로 한 투자를 확대할 것 등을 명기하였다.
- 11) 이는 군사적 기동력(military mobility)의 재편성 문제와 연관된다. EU는 향후 기동력

- 관련 필요부분을 국경의 세관검사 등에 투자하려 하며 이는 기존의 NATO식 기동훈련 개념과는 다른 틀에 있다. 또한 EU는 상설구조협력(PESCO)을 출범시키면서 방위 예산을 새롭게 수립하고 집행할 계획을 가지고 있어서 NATO의 역할에 의문을 표시하고 있다.
- 12) 특히 EU 인근 국가인 보스니아-헤르체고비나, 몰도바, 튀니지 등의 역량 강화 문제이다.
  - 13) 여기에는 신홍안보와 전통안보가 중첩되는 분야가 포함된다. 이를테면 테러리즘, Da'esh (아랍극단주의 세력)에 대비한 협력 전략 등이다.
  - 14) "Rencontre Trump-Kim: les droits humains, grands oubliés du sommet de Singapour", Le Monde, 12.06.2018.





## 제5부 지역협력과 지역간주의

---

- 간지역주의에 대한 이론적 고찰
- 동북아 다자안보협력과 OSCE 모델의 유용성
- 지역간협의체 아셈(ASEM)의 유용성에 대하여
- 동북아에서 지역 원자력 협력의 필요성과 한국의 역할
- EU-ASIA Interregional Cooperation: New Age Dawning
- EU 문화외교 변화에 따른 지역허브로서의 한국의 문화교류 전략
- '녹색 에너지 ODA'를 위한 동아시아-유럽 지역간 협력
- Achieving Peace and Stability: Drawing Some Best Practices from Southeast Asia



## 간지역주의에 대한 이론적 고찰



이무성

명지대학교 정치외교학과 교수

### 1. 지역 협력과 이론적 논의의 태동

지역주의 태동과 발전은 유럽연합의 역사와 대동소이하다고 볼 수 있다. 역내 회원국 간의 지역 협력을 통해 전쟁의 재발을 막기 위한 정치적 의도가 통합의 주요 동인이었다.<sup>1)</sup> 유럽에서 꽃 핀 지역 협력의 논의는 유럽을 넘어 아시아 지역에서도 목도되었고, 한반도에서도 평화 정착을 위한 6자 회담을 위시해, 동북아 통합 논의가 시작된 지도 20년 이상 되었고, 그 가능성에 대한 논의가 시작된 지 오래다. 지역 협력 논의의 정책적 시사점이 큰 만큼 그 이론적 논의도 오래되었다.<sup>2)</sup> 지역 협력 및 통합의 이론적 논의는 유럽 통합 사례를 기반으로 태동되었다. 지역 협력의 논의가 하나의 이론적 논의만으로는 그 복잡하고 다면적인 현상을 다 보여주기 어렵다는 일각의 논의처럼<sup>3)</sup> 지역 협력 형태가 다양한 만큼 그 이론적 논의도 복잡하다. 특히 국가주의 논의에 대항하여

지역주의 담론이 거세게 일어났던 탈냉전 이후 시기에 그런 특징은 뚜렷이 나타났다. 이런 배경 속에, 본고는 지역주의의 다양한 형태와 그에 기반을 두고 발전하고 있는 간지역주의(inter-regionalism)등에 대한 이론적 논의를 기존 지역주의 이론의 시각에서 재정립하고자 한다.

## 2. 기능적 통합의 가능성과 한계점

간지역주의의 발생 원인을 설명하는 이론 중 가장 오래된 이론 중 하나가 바로 (신)기능주의다. 기능주의는 경제, 문화, 사회 분야 등에서 기능적 통합이 우선되면, 군사, 안보, 정치 분야와 같은 고위 정치 분야에 파급효과가 기대될 수 있다는 것이 논의의 주요 골자이다.<sup>4)</sup> 기능적 통합과 파급 효과라는 두 주제를 통해 기능주의자들의 논의는 현재 동북아 지역에서 부상하고 있는 지역주의 담론뿐만 아니라, 아시아와 유럽 간의 간지역주의에 대한 논의에도 적용 가능하다.

첫째, 현재 아시아에서 목도되는 지역 협력 현상이나, 아시아와 유럽 간의 지역 간 협력, 그리고 유럽에서 진행되고 있는 지역 협력 모두 기능적 통합에 기반을 둔 지역 협력 및 통합 현상임은 분명하다. 그 이유가 규모의 경제나 해외 투자 증가를 위한 경제적 이유이든, 분쟁 해결이나, 국제 사회에서의 규모의 정치 (scale of politics)와 같은 정치적 이유이든,<sup>5)</sup> 국가 주체는 타 국가와의 기능적 협력과 통합은 분명히 긍정적 함의가 있다고 간주된다. 둘째, 파급 효과가 실제 발생하고 있다는 점에서 (신)기능주의적 논의가 적실성이 있다. 경제적 통합으로 시작된 지역 통합이나, 지역 간 협력이 정치적 협력으로 이전되는 파급 효과는 심심치 않게 목도되고 있다. 예를 들어, 아시아와 유럽 지역 간의 상호 의존도가 높아지고, 그 결과 경제적 협력이 효율성을 최대화하기 위해서는 지역의 안정이 선결 조건이 되어야 한다는 것이 아시아에 진출을 모색했던 유럽연합의 근본 입장이었다.<sup>6)</sup> 경제와 정치의 연계성을

인정하는 이런 입장이 실제 지역 간 협력체의 성격을 규정하며, 그 과정에서 파급 효과의 경로를 상술하면서 파급효과가 어떻게 실제로 발생하였는지를 설명하는데 있어 기능주의 논의가 실효성이 있었다는 것은 부인할 수 없다.

상기의 두 가지 이론적 함의에도 불구하고, 실제 지역주의나 간지역주의를 이론화하는 작업 과정에서 신기능주의의 한계점이 묵과되지는 않았다. 대표적인 비판 중 하나가 바로 기능적 통합만으로 견고한 지역 협력을 이끌어 낼 수 있는가에 대한 의문이다. 지역 협력은 정치적 결정이고, 그에 따른 제도화가 뒤따라야 하는데, 이 점이 미완의 문제로 남아 있다. 실제 아시아 지역의 다수의 지역 협력이 갖는 제한적인 정치적 영향력이나, ASEM 같은 지역 간 지역 협력이 단순히 대화를 위한 수다의 장(talk shop)이란 비판은 여전히 유효하다.

### 3. 정치적 리더십의 필요성

경제적 상호의존성의 증대와 같은 저위 정치 분야의 협력과 통합으로 인해 기능적 통합의 파급 효과에 대한 논의에 있어 그 의의는 부인할 수 없지만, 지역 협력의 주된 동력은 결국 정치적 결정이다. 냉전 이후 탈국가주의가 급속히 진행되어 국가의 역할이 쇠퇴할 것이라는 탈국가주의 담론이 급속히 확산되고 있지만, 여전히 국가주의의 복원력(resilience)은 무시할 수 없다. 지역 협력의 시작과 끝은 결국 제도화의 수준과 맞물려 발전할 것으로 예상되는데, 이는 국가의 의지가 중요한 결정 변수로 작동한다.

국가가 내부적 결정을 내리면, 이후 결국 정부 간 회의(intergovernmental conferences)를 통해 자신의 입장을 표출하는데, 그 과정은 개별 국가들의 이해를 조정하는 장이 될 것이라는 현실주의자들의 논의도 나름 일리가 있다.<sup>7)</sup> 만약 우리가 지역 협력 논의에 있어 국가의 역할의 우위성

을 부정할 수 없다면, 국가의 역할의 중요성을 강조하는 정부간주의 논의의 함의도 함께 재조명되어야 한다.

자유주의적 정부간주의자들은 세 가지 전제를 바탕으로 자신의 논리를 펼치고 있으며, 이를 본 주제에 대별해서 다음 세 가지 사항으로 재해석할 수 있다.<sup>8)</sup> 첫째, 국가는 이성적 행위자이며, 지역 협력이나 통합의 중심축은 (민족)국가라는 전제를 채택하고 있다. 따라서 지역 협력이든 간지역 협력이든 그 범위와 한계는 참여국의 이익에 부합하는 범위에서만 가능하다는 입장을 견지하고 있다. 둘째, 지역 협력을 결정하는 정부 간 회의에서 개별 국가 이익은 내부 정치 동학에 의해 결정되며, 이는 또한 다양한 행위자의 이해관계를 반영하는 자유주의적 형태를 보인다고 가정한다. 그래서 정부 간 협상에서 개별 국가의 이해관계나 선호를 파악하기 위해서는 국내 정치과정에 참여하는 다양한 행위자들-정부, 사회, 그리고 시민단체-의 정치적 그리고 경제적 이익 관계에 대한 면밀한 이해가 선행되어야 한다. 그러나 이는 결국 지역 협력은 초국가적 수준의 기술 관료가 발휘하는 창도성(entrepreneurship)에 의해서만 진행되지만은 않는다는 반증이기도 하다. 그 결과 마지막 이론적 논의가 가능해지는데, 그 논의의 핵심이 바로 지역 협력의 구심력을 발휘할 초국가적 기구의 역할이 제한적이라는 시각이다. 유럽 통합사를 보든, 아시아 지역의 지역 협력체를 보든, 초국가적 기구의 역할은 제한적이다. 또는 이런 제한적 역할을 할 초국가적 기구의 정치적 제도화도 초기 수준에 머물러 있다는 것이다. 이 모든 점을 감안할 때, 국가주의 시각의 이론적 논의는 기존의 (신)기능주의적 논의가 간과한 이론적 논의를 보완해 주는 함의가 있다는 점에 주목해야 한다.

#### 4. 타자와 자아의 논란

지역협력을 논함에 있어 정치적, 경제적 이해관계도 중요하지만, 지역

협력을 구상함에 있어 또 다른 이면의 문제는 우리가 타자가 아닌 공동체, 즉 우리(Wenness)란 정체성을 공유하는지에 대한 문제가 대두된다. 특정 지역 내의 지역 협력체에서는 이런 공동의 정체성 논의나 그리고 그에 기반을 둔 행보가 어느 정도 가능하지만, 간지역간 협력에 있어서 이런 논의에서는 훨씬 어려운 문제로 이해되고 있다. 그래서 지역 협력의 또 다른 이론적 논의로 지역 정체성 형성의 함의는 무엇이며, 그 과정에서 목도 된 가능성과 한계점이 무엇인지를 질문하는 시각이 대두되고 있다.

국제 정치에서 정체성 정치(identity politics) 논의는 냉전 이후부터 본격화되었다.<sup>9)</sup> 정체성에 대한 논의와 함께 이를 보다 지역주의 연구에 이론적으로 적용 가능케 한 연구가 바로 사회학의 논의를 기반으로 발전한 사회 구성주의 논의이다. 냉전 종전 후 NATO 확장에 대해 설명할 수 없었던 당시의 실증주의를 비판하며, 관념적 요소의 중요성을 강조하며 등장한 구성주의 논의는 이제 국제 정치 이론의 한 주류 담론으로 자리 잡고 있다.

구성주의자들은 세상이 물질적이라기보다는 사회적이라는 전제로 지역 협력의 원인, 과정 및 미래를 논의하기 시작했다. 뿐만 아니라, 지역 협력에 참여하는 행위자의 정체성과 이해관계가 외생적으로 주어진 것이 아니라, 타자와 상호 관계 속에서 내생적으로 발생한다고 주장했다.<sup>10)</sup> 그래서 지역 협력을 이해하기 위해서는 상호 관계가 발생하는 사회적 세계에 대한 면밀한 분석이 필요하다고 주장했다. 특히 이런 상호 관계 속에 행위자들이 자신의 물질적 이해관계에만 매몰되지 않고, 지역 협력체가 추구하는 공동의 가치, 규범 및 원칙을 수용해야 지역 협력체의 성공이 담보된다고 주장했다.

상기의 관념적 요소들은 협력의 동인이 될 수 있지만, 동시에 자신의 정체성과 공동의 정체성과의 괴리를 좁혀 줄 수 있는 중요한 잣대로 작동하기도 한다. 그러나 여기서 한 가지 간과하지 말아야 할 점은 지역

협력체에 참가하는 국가 행위자 (state agency)가 여전히 자아와 타자의 이분법적 사고에서 완전히 자유롭지 않다는 것이다.<sup>11)</sup> 특히 역사와 관습을 달리하는 이질적 행위자가 참여하는 간지역주의 경우 그 이질성은 더욱 두드러질 수밖에 없다. 그래서 어쩌면 정체성 정치가 부각되는 오늘날의 정치 현상을 목도할 경우, 관념적 요소만을 강조한 구성주의적 논의의 한계점이 있다고 볼 수 있다.

## 5. 대안적 논의

기능적 통합논의나, 정부간주의 논의나, 그리고 심지어 구성주의적 논의 모두가 결국 국가의 주권을 초국가적 수준으로 이양하느냐, 아니면 국가 고유의 권한을 유지하는가에 논의의 초점이 맞추어져 있다. 그러나 지역 협력은 하향식 접근법에도 그 한계점이 있고, 또한 상향식 접근법에도 문제점이 없지는 않다. 또한 지역 협력 논의를 물질적 이해관계에만 기반을 두고 접근하기도, 관념적 요소에만 근거해 전망하기도 어려운 한계점이 있다. 이에 본고의 결론이자 마지막 이론적 논의로서, 국가의 틀을 벗어나지는 않지만, 이를 보완해줄 수 있는 지자체 수준의 협력 논의인 ‘도시 간 지역협력체’ (trans-municipal cooperation) 구상을 제안해 본다.<sup>12)</sup>

본 논리에 따르면, 국가 간 지역 협력은 국내 정치 및 안보 이익에 민감한 부분을 넘지 못해 생기는 지역 협력의 한계에 보완적 입장을 제공하며, 또한 관념적 요소를 지나치게 강조할 경우 자칫 극단적 민족주의로 빠지는 폐해에 속수무책인 구성주의 논의의 한계를 극복하는 대적점을 제공할 수 있다. 특히 최근 유럽 통합 과정에서 불거진 브렉시트 (Brexit) 결정을 통해 보자면, 비록 브렉시트 과정에서 그 탈퇴의 동인이 경제적이고, 정치적이란 논의도 있지만, 근본적으로 보았을 때 자신이 누구인지를 되묻는 민족주의의 등극이 그 원인이었다고 볼

수 있다. 결국 이는 자기 정체성과 밀접한 관계가 있는 질문이었다는 것을 주목할 필요가 있다.<sup>13)</sup>

아시아 지역의 주요 거점 도시 간의 경제적, 행정적, 사회 문화적 협력을 강조하고, 더 나아가 타 지역과도 이와 유사한 협력을 제안, 이행할 수 있다. 이를 통해 단순히 도시 간 네트워크 형성에만 머무르지 말고 정책 공유까지 이끌어 가면서 그 전체 과정을 선순환적으로 발전시킬 필요가 있다. 물론 이런 논의 또한 국제 사회의 전통적인 문제 중 하나인 힘의 배분 문제 (distribution of power)를<sup>14)</sup> 어떻게 해결해야 하는 문제가 남아있지만, 도시 간 지역 협력 논의는 실증적인 측면에서나, 이론적인 측면에서도 새로운 대안적 논의가 될 수 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

## ■ 주석

- 1) Lee, M. and Diez, T. (2016). "Introduction: the EU, East Asian conflicts, and the norm of integration", *Asia Europe Journal*, vol. 14, no.4, pp. 355-358.
- 2) Lee, M. (2017). "The EU and Six-Party Talks", in Casarini, N (ed.) *Promoting Security and Cooperation and Trust Building in Northeast Asia: The Role of the European Union* (Rome: Nuova Cultura).
- 3) Miles, L. (2004). "Theoretical Considerations" in N. Nugent (ed.), *European Union Enlargement* (Houndmills: Palgrave), p. 253.
- 4) Haas, E. (1958). *Uniting of Europe*, (Standford: Standford University Press).
- 5) 지역 협력의 정치적 경제적 이유는 다양하다. 이에 대한 보다 구체적 논의는 T. Pedersen (2002) "Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration", *Review of International Studies*, vol. 28, no. 4, pp. 677-696 참조.
- 6) European Commission. (1994). *Towards a New Asia Strategy*. COM (94) 314 final.
- 7) Hoffmann, S. (1995). 'Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe', *The European Sisyphus: Essays on Europe, 1964-1994* (Boulder: Westview Press).
- 8) Moravcsik, A. (1993) "Preferences and Power in the European Community : A Liberal Intergovernmentalist Approach." *Journal of Common Market Studies*. Vol. 31. No. 4, pp.473-524.
- 9) Campbell, D. (1998) *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, revised ed. (Minneapolis, MN: University of Minnesota Press).
- 10) Wendt, A. (1992). "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics". *International Organization* 46: 391-425.
- 11) 자아와 타자의 이분법에 대한 보다 자세한 논의는 T. Diez, (2004). "Europe's Others

- and the Return of Geopolitic.” Cambridge Review of International Studies 17 (2): 319-335.참조.
- 12) Lee, M. and Kim, Y. (2011). “The Relationship between Local Governments in South Korea and China: A Step toward Regional Integration”, Issues & Studies, vol. 47, no.3, pp. 177-209.
  - 13) 이무성 (2017), “결론”, 『통합과 갈등의 유럽연합』 (서울: 높이깊이).
  - 14) Watzl, K. (1979). Theory of International Politics (New York: Newbery Award Records).

## 동북아 다자안보협력과 OSCE 모델의 유용성



이승근

계명대학교 정치외교학과 교수

### 1. 동북아 안보질서의 변화

2017년부터 시작된 국제질서의 대결국면에 따라 그 어느 때보다도 한반도뿐만 아니라 동북아 안보질서의 변화에 관심이 집중되고 있다. 북한의 핵·미사일 개발과 실험, 2017년 트럼프 행정부의 출범에 따른 아시아 지역에서의 미국 우선주의 외교정책 실시, 2017년 12월 18일에 발표된 미국의 신 국가안보전략(NSS: National Security Strategy)에서 중국과 러시아에 대한 ‘경쟁국’ 지명과 북 핵 해결 의지의 천명, 미국이 남중국해에서 수행하고 있는 ‘자유항행작전’과 이에 일본 함정의 참여, 험난한 여정 가운데 한국에서의 사드(THAAD: Terminal High Altitude Area Defense)배치 완료와 이로 인한 한중관계의 악화, 마일 간 더욱 긴밀해진 양국관계와 한·미·일 안보협력 강화에 따른 중국의 반발 등 대립적인 외교·안보 현안이 지속되고 있기 때문이다.

트럼프 행정부는 대외 정책으로 미국 우선주의와 더불어 신고립주의를 내세우고 있음에 따라 아시아 정책에 상당한 변화를 예견케 하였다. 하지만 북 핵·미사일 문제에 직면하여 한·미동맹의 중요성을 강조하고 있고, 중국과의 경쟁이 더욱 치열해지면서 대 중국 봉쇄정책(containment policy)의 일환으로 한·미·일 안보협력 강화를 내비침으로써 안보에서만 큰 동북아에서 신고립주의를 벗어날 것이라는 점이 트럼프 대통령의 아시아 정책의 근간을 이루고 있다.<sup>1)</sup> 이는 중국에 대항하여 아시아지역에 대한 미국의 적극적인 개입과 기존 동맹들에 대한 강화 전략을 유지하고 있는 가운데, 중국과의 전략적 경쟁에서 우위를 차지하고 중국의 영향력 확대를 억제하기 위함이다.<sup>2)</sup> 이를 위해 지난 2월 제임스 매티스(James Mattis) 국방장관의 방한 시 한·미·일 안보협력의 중요성이 강조되었고, 11월 7일 트럼프 대통령의 방한 때도 이를 거듭 주문한 바 있다. 또한, 11월 6일 동경에서 열린 미·일 정상회담에서 양국 정상이 '자유롭게 열린 인도-태평양 전략을 추진한다'는 데 합의한 것은 중국을 견제하기 위해 미국과 일본, 호주, 인도가 중국을 에워싸는 식으로 안보 협력을 강화함으로써 미국이 '아시아판 나토(NATO)' 구축에 나서고 있는 모양새다.<sup>3)</sup> 이에 중국은 한국의 사드 배치와 한·미·일 안보협력 강화가 트럼프 대통령이 제시하고 있는 '인도-태평양 전략'으로 이어짐으로써 유럽 집단방위기구로서 'NATO 체제'가 아시아에도 구축될 수 있다는 점을 우려하고 있다. 또한, 미국의 적극적인 아시아 정책으로 인해 '일대일로'(一帶一路)를 추진하는 자국의 태평양 진출을 봉쇄당할 수 있다는 점에서 반발을 하고 있고, 시진핑(習近平) 주석은 이미 10월 19~24일 베이징에서 열린 중국 공산당 제19차 전국대표대회(당대회)를 통해 '중국몽'(中國夢)을 구체적으로 제시한 바 있다.

이렇듯 동북아에서는 2017년을 기점으로 북한의 핵·미사일 문제에 따른 남북한 간 대결 국면의 고조, 미·중 간, 중·일 간 등 역내 국가들

간의 대립이 더욱더 뚜렷하게 나타나고 있다. 이는 제1차 세계대전 발발 직전 유럽에서 보여 주었던 영국과 독일 간의 군비 경쟁과 국가 간 집단적 전투심리의 고조, 유럽 내에서 보여준 동맹 간의 철저한 대립 국면의 한 단면과 흡사한 상황이 동북아에서 전개되고 있음에 따라 매우 염려스러운 부분이라 할 수 있다.

## 2. 동북아 다자안보협력의 필요성

최근 10여 년간 동북아는 미국과 중국의 경쟁을 필두로 역내 국가들 간 군비경쟁이 치열해지고 있다. 동북아 안보질서 분석을 위해서 신자유주의(Neo-Liberalism)적 시각보다는 현실주의(Realism)적 시각이 우세해 지고 있다는 점에서 미어샤이머(Mearsheimer)가 말하고 있는 ‘강대국 국제정치의 비극’이 싹트고 있는지 모른다. 동북아 지역에 대한 분석은 세력경쟁과 세력전이, 군비경쟁, 국제분쟁, 민족주의 등과 같은 개념에 주안점을 두고 있는 현실주의 이론으로 이 지역을 분석함이 타당할 정도이다.<sup>4)</sup> 이러한 상황에서 문재인 정부의 외교안보적 대응책 마련은 매우 난해한 매트릭스를 요구하고 있다.

5월 문재인 정부 출범 이후 신정부의 정책 방향은 7월 19일에 발표된 국정기획자문위원회의 ‘문재인 정부의 국정운영 5개년 계획’에서 구체화 되었다. 이에 따르면 외교안보 분야에 있어 지난 10년간의 동북아 4강 중심외교에서 벗어나고, 특히 북한의 비핵화와 한반도 평화기반 확대를 위해 ‘동북아플러스 책임공동체’의 실현이라는 신전략이 제시되고 있다. 이를 위해 ‘평화의 축’으로 ‘동북아 평화협력 플랫폼’ 구축과 함께 ‘신남방정책’과 ‘신북방정책’의 두 개 기둥을 ‘번영의 축’으로 삼겠다고 밝히고 있다. ‘동북아 평화협력 플랫폼’ 구축은 한반도와 동북아 지역의 평화 조성 및 번영을 위한 환경조성의 일환으로 동북아 다자대화를 담론 수준이 아니라 실질적으로 이끌어 가기 위한 것이다. 신남방정

책은 아세안(동남아국가연합, ASEAN)과 인도를 대상으로 실질적인 경제협력을 확대하겠다는 것이다. 이와 함께 신북방정책은 러시아와 중국, 유라시아경제연합 등과 함께 나진-하산 물류사업, 철도, 전력망 등 남·북·러 3각 협력 추진 기반 마련과 한-유라시아경제연합 FTA 추진 및 중국 일대일로(一帶一路) 구상 참여 등에 관한 것이다.

‘동북아 평화협력 플랫폼’ 구축은 동북아 다자안보협력의 구현을 목표로 하고 있는 바 이의 실현에 따라 남북관계가 근원적으로 해결될 수 있고 한반도의 항구적 평화체제가 실현되는데 기여할 수 있다. 이와 관련하여 문재인 대통령은 9월 제72차 유엔총회 연설에서 “한 축에서 동북아 경제공동체의 바탕을 다져나가고, 다른 한 축에서 다자간 안보협력을 구현할 때, 동북아의 진정한 평화와 번영을 시작할 수 있다”<sup>5)</sup> 고 언급함으로써 동북아 다자안보 협력에 대한 의지를 피력하였다. 이러한 관점에서 10월 30일 국회의 외교부 종합감사 질의에서 강경화 외교부 장관이 중국을 겨냥하여 “사드 추가 배치를 검토하지 않고 있고, 미국의 ‘미사일방어체제’(MD: Missile Defense)에 참여할 의사가 없으며, 한·미·일 군사동맹을 구축할 의사가 없다”는 점을 밝혔는데 소위 ‘3 No’를 처음 언급함으로써<sup>6)</sup> 미·중 사이에서 균형외교를 추구하고자 하는 의지를 보여주고 있다. 이는 문재인 정부가 동북아 안보 질서 변화에 적극적으로 대응하는 모습을 보여 주고 있는 것으로 해석될 수 있고, ‘동북아플러스 책임공동체’의 실현과 이에 따른 ‘동북아 평화협력 플랫폼’ 구축의 일환임을 알 수 있다.

이렇듯 동북아 지역에서 다양한 갈등이 현존하고 무력 충돌의 가능성이 고조되는 가운데 다자안보협력이 반드시 이루어져야만 한다는 원칙 하에 역내 국가들 간에 지속적인 협력이 필요하다. 역내 안보를 지키는 방법으로 ‘세력균형’(balance of power)과 ‘동맹’(alliance)으로서는 지역 간 불안요소를 더 가중시킬 수 있음에 따라 이것으로만 안보 수단으로 삼기에는 부족하다. 현재 진행 중인 동북아에서의 ‘군비경쟁’(arms

race)은 상대국의 군사력 증강을 지속적으로 불러옴에 따라 동북아는 항상 불안정한 상태에 놓이게 되는데 헤르츠(John Herz)가 언급한 것처럼 ‘안보딜레마’(security dilemma)<sup>7)</sup>에 빠질 수밖에 없고 군비경쟁이 가속화될 수 있다. 이러한 관점에서 역내 안정을 담보할 수 있는 동북아 다자협력의 필요성이 제기된다. 다자안보협력은 특정한 안보위협에 대처한다기보다는 지역 내의 불안정 요인들을 제어하고, 평화를 정착시키기 위해 참여국들의 공동관심사를 논의하고 대화의 축적을 통해 신뢰를 구축하며, 군비축소 및 군비통제를 실현시킬 수 있음에 따라 그 유용성이 있다 하겠다.

### 3. 다자안보협력을 위한 OSCE 모델의 유용성

다자안보협력을 논의할 때 자주 언급되고 있는 ‘다자주의’(multilateralism)는 1980년대부터 많은 학자들이 관심을 갖기 시작함으로써 개념이 정립되었다. 다자주의는 국제 및 지역 기구 참여국들 간에 공유되는 일반화된 행위원칙과 같은 특정한 원칙하에서 3개국 이상의 다수 국가 간에 형성된 협력구조를 말한다. 단순히 많다는 측면에서 다자주의가 성립이 되지 않고 참여국 간의 협력을 기본으로 해야 한다. 다자주의의 특징으로 러기(John Ruggie)는 ‘일반화된 행위원칙’(generalized principle of conduct), ‘관련된 가치들의 불가분성’(indivisibility of values), ‘포괄적 호혜성’(specific reciprocity) 등을 들고 있다.<sup>8)</sup> 또한 다자주의는 다자주의기구 내에서 당면한 목표를 성취하기 위해 참여국들을 고무시킬 수 있는 이데올로기적인 역할을 하기도 한다. 다자안보협력은 셋 이상의 국가가 다자주의적 협력을 바탕으로 다양한 안보정책들 간의 조율을 통해 상호 간 신뢰를 구축하고 전통적인 안보위협이 분쟁화되는 것을 방지하며 동시에 비전통적 안보위협에도 공동으로 대처할 수 있도록 하는데 있다. 다자안보협력체제는 한미동맹 및 마일동맹과 같은

양자 군사동맹이나 UN과 같은 집단안전보장체제보다 낮은 수준의 안보 협력을 하는 데 있다. 이러한 다자안보협력체제는 두 가지 유형으로 나누어 지는데 공동안보(common security)체제와 협력안보(cooperative security)체제가 그것이다. 공동안보체제는 유럽안보협력회의(CSCE: Conference on Security and Cooperation in Europe)/유럽안보협력기구(OSCE: Organization for Security and Cooperation in Europe)가 대표적으로 냉전시대 유럽에서 고안되고 시도되었다. 내부화된 위협이 현재의 특정한 위협이라고 상정하고 공동으로 대체하는 데 그 목적이 있다. 유럽에서의 냉전종식 이후 OSCE가 협력안보적인 성격의 역할을 또한 하고 있음에 따라 협력안보기구로도 간주된다.<sup>9)</sup> 협력안보체제는 탈냉전시대에 아시아를 중심으로 발전되어 왔는데 아세안지역포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)과 상하이협력기구(SCO: Shanghai Cooperation Organization)가 그 모델이 되고 있으며 불특정, 불확실한 잠재적 위협을 상정하고 있다.

위에서 살펴보았듯이 다자안보협력체제로서 공동안보와 협력안보를 위한 OSCE는 유럽과 중앙아시아, 북아메리카의 57개국이 회원국으로 있는 유일한 범유럽 안보협력기구이다. 한국과 일본, 오스트레일리아를 포함 11개 나라는 협력동반자국(Partners for Cooperation)으로 있다. OSCE의 전신으로 1975년에 출범한 CSCE는 냉전기간 동안 동서 양측의 군사, 안보, 경제 및 문화, 인권 등 제반 분야에서 교류와 협력을 증진시키는 등 동·서 간 대화를 존속시킬 수 있는 구심점 역할을 하였고, 독일 통일, 구소련 해체, 동구권의 개방·개혁을 유도하여 유럽에서 동·서 냉전의 벽을 무너뜨림으로써 냉전 종식을 위해 많은 공헌을 한 것으로 평가되고 있다. 특히 CSCE는 신뢰구축을 위해 많은 성과를 거둠으로써 1990년 11월 역사적인 ‘재래식 무기 감축협정’(CFE: Conventional Forces in Europe)을 맺을 수 있게 되었다. 1995년부터는 CSCE가 OSCE로 기구화됨으로써 유럽의 분쟁을 사전에 예방할 수 있는 실질적

인 활동에 들어가게 되어 ‘대화체’에서 ‘기구’로 발전한 전형적인 유럽 다자안보레짐(multilateral security regime)으로서의 역할을 하였고, ‘다자안보협력기구’로서 주요 모델이 됨에 따라 동북아 다자안보협력에 많은 기준을 두고 있다. 노무현 정부 때부터 박근혜 정부 때까지 한국의 역대 정부에서도 형태는 다소 다르지만 동북아 지역에서 CSCE/OSCE에서의 경험들이 실현될 수 있도록 많은 노력을 기울여왔다.<sup>10)</sup>

OSCE는 다자안보협력의 전형적인 분야로 군비통제(arms control), 예방외교(preventive diplomacy), 신뢰구축(confidence-building), 인권문제, 선거감시 등의 분야에서 회원국들 간에 협력을 이끌었고, 조기경보(early warning)로부터 분쟁방지, 갈등관리 및 갈등 이후의 재건 등을 위해서 노력해 왔다. 중요 상설기구로 정규협의체로서 1993년에 설립된 상설이사회(PC: Permanent Council)와 1992년에 설립된 안보협력포럼(FSC: Forum for Security Co-operation)이 있다. 이러한 협의체는 회원국들 간에 대화의 장이 됨으로써 OSCE의 전형적인 특징을 보여 주고 있다. ‘상설이사회’는 OSCE 의장(CiO: Chairperson-in-Office) 주재로 57개 회원국 및 11개 협력동반자 국가 대표가 참석하여 주요 현안에 대해 토론하고 결정을 내리게 된다. ‘안보협력포럼’은 비엔나에서 매주 개최되는데 군사 분야에서의 신뢰구축과 소화기 대응, 대량살상무기 확산 방지, 회원국들의 군사력에 대한 민주적 통제 등을 논의한다.<sup>11)</sup> 상설조직으로 의장 및 의장단, 의장이 임명한 ‘특별대표’(Personal or Special Representative), 사무국(Secretariat)이 있다. 사무국 조직 중 특히 중요한 안보 분야 조직으로 1990년 파리현장을 통해 설립되어 신뢰구축을 주요 임무로 하는 분쟁방지센터(CPC: Conflict Prevention Centre)가 있다. 분쟁방지센터에는 비엔나 본부에 근무하는 50여 명과 15여 개의 현장 연락관들이 활동하고 있다. 긴급한 상황에 대처하기 위한 한시조직(Task Force)도 운영되고 있는데, 우크라이나 특별감시단(SMM: Special Monitoring Mission)과 민스크협정 실무그룹

(Working Group) 등 다양한 한시조직이 있다. 이외에도 비공식적인 협의체로 NATO 국가들 간의 협의체 등이 운영되고 있다. 이러한 OSCE의 협의체와 상설조직과 한시조직 및 이들에 대한 다양한 운영 경험들은 동북아 다자안보협력의 구체적인 실현을 위해 중요한 사례가 될 수 있다.

CSCE/OSCE를 모형으로 하여 1994년에 ASEAN을 중심으로 협력안보를 위해 탄생한 ARF는 아·태지역의 유일한 다자안보협력체이다. 고위관리회의(ARF-SOM: ARF-Senior Officer Meeting), 각종 회기 간 회의에서 역내 안보정세에 관한 의견을 교환하고, 신뢰구축 및 예방외교(preventive diplomacy)를 통해 역내 평화와 안정을 추구하고 있다. 또한 년 2회에 걸쳐 진행되는 ‘신뢰구축조치에 관한 회기간 회의’(ISG CBMS: Intersessional Support Group on CBMS)를 통해 역내 신뢰구축 차원에서 회원국 간에 국방정책을 교환하고, 예방외교 및 역내 문제의 평화적 해결 방안을 모색하고 있다. 특히 신뢰구축 차원에서 각국 국방백서의 교환, 군 고위 인사들의 교류 및 군 교육·훈련 기관 교류, 해군함정의 교환방문, UN PKO 활동에 대한 참가국들 간 협력 등을 적극 추진하고 있음에 따라 동북아 다자안보협력을 위해 OSCE와 함께 중요한 모델이 되고 있다.

북대서양조약기구 즉, 나토(NATO: North Atlantic Treaty Organization)는 냉전 체제하에서 구소련을 중심으로 한 동구권의 위협에 대항하기 위해 1949년 4월에 조인된 ‘북대서양조약’에 의거하여 창설되어 2017년 12월 현재 29개국이 회원국으로 있다. NATO는 북대서양조약 제5조에 근거하여 회원국 일방에 대한 공격을 전회원국에 대한 공격으로 간주하는 ‘집단 방위기구’(Collective Defense Organization)로 출발하였다.<sup>12)</sup> 그러나 냉전종식 이후 국제안보환경의 변화에 따라 1991년과 1999년에 새로운 ‘전략개념’(Security Concept)을 채택하여 기구 개편과 회원국 확대를 하였고, 위기관리와 분쟁방지 개념의 도입 및 UN 평화유지활동(PKO)에 대한 참여 의사를 표명함으로써 집단안보적 역할도 수용하였

다. 또한 NATO가 1999년 코소보사태에 가입함으로써 새로운 형태의 협력안보를 유럽에서 시현했다고 평가받고 있다. 결국 9/11테러 이후에는 냉전종식 이후 3번째 전략개념인 ‘2010 전략개념’을 수립하였고, 집단방위와 위기관리, 협력안보를 NATO의 핵심임무와 원칙으로 설정하게 된다. 이렇듯 NATO의 역할 변화로 인해 NATO가 유럽식 집단안보체제로서의 성격도 띠고 있으나, 2015년 우크라이나사태와 같이 NATO와 러시아 사이에 대립되는 모습에서 볼 수 있듯이 여전히 NATO의 성격이 ‘집단방위’를 위한 역할이 유지되고 있음을 알 수 있다.<sup>13)</sup> 이에 따라 NATO모델의 동북아 적용은 미국과 중국이 상호 대립되고 있는 현실에서 다소 적합하지 못하다는 것을 알 수 있고, 공동안보/협력안보에 충실한 다자안보협력기구로서 OSCE모델이 더 유용함을 알 수 있다 (〈도표-1〉 참조).

〈도표 1〉 안보협력 형태

구분	다자안보협력 (공공안보/협력안보)	군사동맹	집단안보체제
회원국	대립국 포함	양자 및 다자동맹	모든 국가
위협성격	잠재적 위협	외부로 부티의 침략	불특정 국가침략
제재수단	협외, 예방에 중점 제재수단 미비	무력	경제 및 무력
주요사례	OSCE, ARF, SCO	한미동맹, 마일동맹	UN
	NATO(집단방위, 유럽식 집단안보, 협력안보)		

#### 4. 동북아 다자안보협력의 미래

아태지역에서는 지난 1990년대 초부터 역내 국가들 간의 안보협력 차원에서 ARF와 비정부 차원의 아·태안보협력이사회(CSCAP: Council for Security Cooperation in Asia-Pacific))를 구축하여 다자안보협력을 추구해 왔다. 또한, ASEAN+3과 아·태경제협력체(APEC)를 통해

서도 정치, 경제 분야에서의 협력을 진행하고 있는 가운데 이들 협의체가 안보분야에서의 협력으로까지 의제를 확대할 가능성이 있음에 따라 고무적으로 받아들여지고 있다. 하지만 동북아시아에서의 다자안보협력은 그 발전 단계가 미미하여 실제로 민간차원에서 1993년에 출범한 동북아협력대화(NEACD: Northeast Asia Cooperation Dialogue)만 운영되고 있는 실정이다. 동북아시아는 미국, 중국, 일본, 러시아 간의 이해가 상호 대립되고 있고 한·미, 미·일 등 양자동맹의 유지와 특히 중국과 일본 간의 지역 군비경쟁의 가속화, 북한의 핵 및 미사일 개발 등으로 인해 다자안보협력에 한계성을 보여 주고 있다. 하지만 특히 한반도에서의 분쟁종식과 탈냉전 및 남북한 통일 여건조성을 위한 한반도 평화정착 모색의 일환으로 남-북한과 마일중러가 모두 참여하는 동북아 다자간 안보협력체제의 형성이 그 어느 때보다 절실하다.

유럽에서는 CSCE/OSCE의 발전과정을 통해 지난 냉전기 동안과 냉전 이후에 다자안보협력의 전형적인 모습을 보여주었다. 유럽에서 냉전이 종식됨으로써 동·서 간에 대결국면이 사라지자 유럽연합(EU: European Union)은 통합의 확대 및 심화과정을 통해 구 동구권국가들을 포함하여 28개국으로 확대가 되었고, NATO 또한 다수의 동구권국가들을 신회원국으로 받아들임으로써 유럽안보를 더욱 공고화하였고, 국제사회에서 협력적 역할을 확대해 가고 있다. 결국, 동북아 다자안보 협력을 위해서는 유럽통합을 위한 기구인 EU나 다자안보협력을 하고 있지만 여전히 집단방위적인 역할도 아울러 수행하고 있는 NATO보다는 위에서 살펴본 것과 같이 범유럽다자협력기구로서 OSCE 모델이 적합할 것이다. 이에 따라 동북아 다자안보협력을 위해서 OSCE의 운영원리를 면밀히 검토하여 상설이사회(PC), 안보협력포럼(FSC), 분쟁방지센터(CPC) 등과 같은 적용 가능한 기관들을 점차적으로 제도화할 필요가 있다. 이와 더불어 문재인 정부의 ‘동북아플러스 책임공동체’ 구상에서 언급한 대로 시급한 6자회담 재개를 통한 다자 안보협력의 실질적

운용, 한·중·일 3국 협력 강화 등 소다자협력 추진, 다자안보와 경제공동체를 통합하는 ‘동북아책임공동체’ 형성과 ‘동북아 평화협력 플랫폼’의 실질적인 구축을 위한 노력이 뒤따라야 할 것이다.<sup>14)</sup> 또한 동북아지역을 포괄하는 ARF, CSCAP, ASEAN+3, APEC 등 아태협의체의 활성화와 상하이협력기구(SCO)에서의 참여국들 간 협력 경험도 활용될 수 있다. 무엇보다도 이러한 OSCE모델과 아태협의체의 경험활용 및 문제인 정부의 ‘동북아플러스 책임공동체’ 실현을 통하여 동북아 차원에서 역내 국가 상호 간의 정치적, 군사적 신뢰구축을 쌓고, 상호 협력에 따르는 경험을 축적하는 것이 장기적 관점에서 동북아 다자안보협력체제의 구축을 위한 좋은 방안이 될 수 있다.

동북아에서는 역학 구도상 동맹관계를 중심으로 세력균형을 이루고 있는 관계로 기존의 안보전략을 깨고 다자안보체제를 구축하기 위해 선뜻 나설 수 있는 나라가 없다는 점이 동북아 다자안보협력의 커다란 방해 요소이다. 유럽에서는 CSCE/OSCE의 발전과정에서 스위스, 벨기에, 오스트리아, 스웨덴 등 소국 및 유럽 비동맹중립국(NNA: Neutral and Non-Aligned)들이 매우 활발한 역할을 하였는데, 이들 국가들은 CSCE/OSCE 내에서 미국, 구소련, 프랑스 등 강대국들 간의 의견 대립을 잘 중재함으로써 다자간 안보협력의 장점을 부각시킨 바 있다.<sup>15)</sup> 한국 또한 한반도의 평화정착을 위해 동북아 다자안보협력의 장점을 십분 활용할 수 있음에 따라 OSCE를 중심으로 유럽에서 다자 안보협력을 위해 많은 공헌을 한 스위스나 벨기에와 같이 동북아 안보레짐 구축을 위한 전략적 구상을 지속적으로 강구해야 할 것이다.

## ■ 주석

- 1) William Choong and Alexander Neill, "Trump in Asia: Stick to the script," IISS Voices, November 3, 2017, <http://www.iiss.org/en/iiss%20voices/blogsections/iiss-voices-2017-adeb/november-1032/trump-in-asia-ebea> (검색일: 2017.12.08.).
- 2) 설인효·박원근, "미 신행정부 국방전략 전망과 한·미동맹에 대한 합의: '제3차 상쇄전략'의 수용 및 변용 가능성을 중심으로," 『국방정책연구』, 제33권 제1호, 2017년 봄 (통권 제 115호), p. 30.
- 3) 『조선일보』, 2017.11.9.
- 4) 전봉근은 동북아 세력경쟁의 핵심 징후로서 역내 국가 간 군비경쟁에 주목하고, 한·중·미·일 등 동북아 4개국 간에 세계 인구의 25%와 세계 경제 총생산의 47%를 각각 차지하지만, 세계 군비의 81%를 투입하고 있을 정도로 거대한 군비경쟁이 진행되고 있는 것으로 진단한다: 전봉근, "국가안보전략의 국익개념과 체계," 『주요국제문제분석』, IFANS, 2017-15, p. 11.
- 5) 『서울신문』, 2017.9.22., [http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20170923004009&wlog\\_tag3=naver](http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20170923004009&wlog_tag3=naver) (검색일: 2017.12.11.).
- 6) 『매일경제』, 2017.11.05.
- 7) John H. Herz, "Idealist Internationalism and the Security Dilemma," World Politics, Vol. 2, No. 2 (January 1950), p. 157.
- 8) John Gerard Ruggie, "Multilateralism: the Anatomy of an Institution," International Organization, Vol. 46, No. 3 (Summer 1992), pp. 571-572.
- 9) 신범식, "다자 안보협력 체계의 개념과 현실: 집단안보, 공동안보, 협력안보를 중심으로," 『JPI 정책포럼』, 제주평화연구원, No. 2015-09, pp. 14-15.
- 10) 동북아 다자안보협력을 위해 노무현 정부는 "남북한 공동번영과 동북아 협력 주도", 이명박 정부에서는 "동북아 협력체제 구축", 박근혜 정부는 "동북아 평화협력 구상"을 제시하였다: 전봉근(2017), pp. 31-33.
- 11) OSCE, "Forum for Security Cooperation," <http://www.osce.org/forum-for-security-cooperation> (검색일: 2017.12.13.).
- 12) NATO의 집단방위(collective defence)적 성격에 관해서 <https://www.nato.int/nato-welcome/index.html#basic> (검색일: 2017.11.30.) 참조.
- 13) Joe Burton, "Nato's "Global Partners" in Asia: Shifting Strategic Narratives," Asian Security, Vol. 14, No. 1, 2018, p. 11 참조.
- 14) 도중윤, "한-EU 관계의 새로운 청사진: 동북아플러스 책임공동체와 지역주의의 복원," 『JPI PeaceNet』, 제주평화연구원, 2017.08.04. 참조.
- 15) John J. Maresca. To Helsinki, The Conference on Security and cooperation in Europe 1973-1975 (USA: Duke University Press, 1985), pp. 55-63; John Borawski, From the Atlantic to the Urals : Negotiation Arms Control at the Stockholm Conference (London: Brasseys Defense Publishers, 1988), pp. 13-14.

## 지역간협의체 아셈(ASEM)의 유용성에 대하여



박선희

서울대학교 국제대학원 EU센터 연구위원

2017년 9월과 11월에 ASEM 교육장관회의와 경제장관회의가 우리나라에서 개최되었다. 2016년에는 제7차 아셈문화장관회의를 우리가 주최한 바도 있다. 일련의 아셈 장관급회담 개최를 계기로 2016년 출범 20주년을 기념한 지역간협의체인 아셈의 현주소를 점검하고자 한다.

### 1. 아셈의 새 틀? 새로운 운영방식?

지난 2016년 울란바토르(Ulaanbaatar) 아셈 정상회담은 출범 20주년을 기념했다. 아셈 정상회담은 1996년 출범 이래 2년마다 개최되어왔으며 20주년 회담은 「ASEM 20주년: 연계성을 통한 미래 파트너십(20 years of ASEM: Partnership for the Future through Connectivity)」이란 주제로 열렸다. 지난 20여 년간 아셈은 아시아-유럽 간 대화와 협력을 위한 지역간협의체(inter-regional forum)로 성장해 왔다. 이는 1996년부터 2017년까지 총 11번의 아셈정상회담, 73번의 장관급회담,

107번의 고위급 회의(Senior Official's Meeting), 135번의 국장급(DG Officials)회의, 301회의 아셈 관련회의의 그리고 36회의 아셈포럼을 개최하였음을 의미한다.<sup>1)</sup> 연계가 취약했던 아시아와 유럽 간 협력을 도모하자는 취지에서 개최되기 시작한 본 지역협의체는 정치, 경제, 교육·문화 분야 등 이른바 3대 기둥(three pillars)이라 부르는 다양한 분야를 놓고 협력하는 아시아와 유럽 간 지역협의체로서 자리매김해왔다. 그뿐만 아니라 아셈 지역간협의체의 운영상 특성으로 아시아와 유럽 간의 상호협력뿐만 아니라 아시아 국가 간 상호협력 강화를 기대할 수도 있다. 아셈은 지역 대 지역(region to region)의 접근 방법으로 운영되며 EU라는 강력한 지역단위체가 유럽 파트너의 역할을 수행함으로써 아셈 속의 아시아 파트너는 하나의 지역처럼 기능하도록 요청받고 있기 때문이다.

아셈의 운영방식이 이를 단적으로 보여주고 있다. 사무국을 갖고 있지 않은 아셈은 정례화 된 정상회담, 외무장관회의 및 고위관리회의의 준비를 위해 조정국(coordinator)체제로 운영되고 있다. 조정국은 2년 임기로 지역별로 의견을 수렴하는 연락관 역할을 수행하며, 아시아 지역에서는 동북아 및 아세안에서 각각 한 나라씩 그리고 유럽에서는 EU 의장국과 EU 대외관계청(EEAS)이 조정국 역할을 담당하고 있다. 조정국을 통해서 먼저 지역별 사전의견 수렴 작업을 거치는 이 운영방식은 아셈의 주요 회의에 앞서 지역별 협력 및 합의를 이끌어낼 수 있게 하여 아셈 속에서 아시아 지역주의의 활성화를 기대할 수 있게 한다.

하지만 설립 당시 25개국(+EU 집행위원회)이었던 아셈은 현재 EU 대외관계청과 ASEAN 사무국을 포함하여 총 53 회원(회원국과 사무국 포함)으로 확장되었다. 아펙(APEC)과 달리 아셈은 EU와 ASEAN지역기구의 확장된 회원국을 단계적으로 모두 받아들였다. 2008년 제7차 정상회의부터 ASEAN+3의 틀과 EU 회원국 이외의 국가까지도 가입을 승인 하여서 인도, 몽고 파키스탄, 방글라데시, 스위스, 노르웨이 그리고 아시

아와 유럽 두 지역 어디로도 분류가 모호한 러시아, 호주, 뉴질랜드로  
외연이 대폭 확대되었다(아래 <표 1> 참조).

<표 1> 아셈 회원국의 확장 과정

	창립 회원국	1차 확장 (2004)	2차 확장 (2008)	3차 확장 (2010)	4차 확장 (2012)	5차 확장 (2014)
아시아 회원국 (아시아 참여국 수)	ASEAN +3 (ASEAN 7개국 +한중일) (10)	캄보디아, 라오스, 미얀마 (13)	ASEAN 사무국, 인도, 몽골, 파키스탄 (17)	호주, 뉴질랜드, 러시아 (20)	방글라데시 (21)	카자흐스탄 (22)
유럽 회원국 (유럽 참여국 수)	유럽연합 유럽집행위 원회 (16)	EU의 신규회원국 10개국 (26)	불가리아, 루마니아 (28)	없음 (28)	노르웨이, 스위스 (30)	크로아티아 (31)

\* 2012년부터 유럽집행위원회 대신 EU대외관계청(EEAS)이 참여한다.

1·2·5차의 확장이 EU나 ASEAN의 자체 회원국 확대에 의한 아셈  
회원국 확대 성격이 있다면<sup>2)</sup> 3·4차 확장은 이와는 성격이 다르다. 특히  
3차 확장은 아시아나 유럽으로의 분류가 사실상 어려운 국가들을 포함하  
고 있다(호주, 뉴질랜드, 러시아). 이 세 국가는 가입 당시 임시 제3 부류  
(Temporary Third Category)로 분류되었는데 이는 지금까지 지역 대  
지역 접근방식으로 운영되어온 아셈의 운영방식(modus operandi)에  
의문을 제기하게 한다. 하지만 2012년 EU 측 자체 분류법에 의해 EU가  
대양주 및 유라시아 국가를 아시아로 묶는 북동남 아시아(North East  
and South Asia: NESAs)<sup>3)</sup>를 고안하였으며 여기에 임시 제3 부류에  
속하는 국가들을 아시아 지역으로 분류하여 아시아 대 유럽의 지역 대  
지역 접근법을 고수할 수 있게 되었다. 이로써 아셈의 조정국체제는  
여전히 유효하여 2017년 12월 아시아 국가로 조정국을 담당하는 나라는  
필리핀(ASEAN 국가)과 파키스탄(비ASEAN 국가)이며 EU 측은 대외

관계청과 2017년 하반기 의장국인 에스토니아이다. 회원국이 53개국으로 확대된 이후 조정국의 역할은 회원국 간 사전 의사조율 필요성이 증대되어 그 중요성이 갈수록 더해지고 있다. 이를 위해 조정국 회의를 수시로 개최하여 협력사업 추진 상황에 대한 검토와 보고의 역할이 한층 더 요구되어지고 있다. 하지만 ASEM 초창기보다 회원국이 크게 늘어나면서 정체성과 결속감 저하가 훨씬 심해지고 있어 조정국체제로는 한계가 있을 수밖에 없다. ASEM의 존재 의의와 다양한 회원국 간의 협력 의지를 확인하려면 최소한의 제도화가 필요하지만 현재 유럽 측은 EU가 조정국 역할을 수행하고 있기 때문에 사무국 설치 필요성을 공감하지 않으며 관련 사안에 대해서는 아시아 측에서만 제기하고 있는 실정이다.

## 2. 아셈의 연계성(connectivity) 강화 계획: ASEAN과 중국의 영향력 강화

2014년 밀라노에서 개최된 제10차 아셈정상회의는 아시아와 유럽 간의 연계성 강화를 강조하였으며 아셈 발족 20주년을 기념하는 제11차 정상회의(ASEM 20주년: 연계성을 통한 미래 파트너십)에서도 연계성을 강조한 바 있다. 여기서 연계성이란 인적교류를 포함하여, 무역 및 투자, 복합수송망과 같은 인프라 구축 등 다양한 차원에서의 연계성을 의미하는 것으로 ASEAN이 강조하는 연계성 추진 전략과 맞닿아 있다. 2010년 제17차 아세안 정상회의에서 ‘아세안 연계성 종합계획(MPAC: Master Plan on ASEAN Connectivity) 2010’ 채택을 계기로 연계성이 ASEAN 역내 통합의 주요 의제로 본격적으로 등장했다. 3대 부문별 사업으로 구성되는 MPAC 2010 연계성 사업은 인적 연계성을 포함하여 아세안 고속도로네트워크 등과 같은 물리적 연계성과 무역장벽 해소를 통한 상품서비스 이동 자유화 등을 포함하는 제도적 연계성을 포함한다. 아셈 설립에 있어 중추적 역할을 한 ASEAN은 ASEAN 특유의 방식인

‘아세안 방식(ASEAN Way)’을 아셈의 운영법칙으로 삼을 수 있게 할 만큼의 영향력이 있었다면 아세안적인 이니셔티브가 지금도 여전히 아셈회의에 영향을 주고 있음을 확인할 수 있다. 더욱이 ASEAN의 MPAC 연계성 사업 이행은 아셈의 의제에만 영향을 미친 것이 아니라 APEC, ASEAN+3, 동아시아정상회의(EAS) 그리고 아시아협력대화(Asian Cooperation Dialogue: ACD)등과 같은 범아시아 차원의 회의로도 연계성 개념이 전파되어 활용되고 있어 이를 통해 아세안의 역량을 새삼 확인할 수 있게 한다.

이처럼 ASEM 속에서 여전히 ASEAN적 방식이 유효하지만 중국의 영향력 강화도 동시에 관찰된다. 중국의 신국가전략으로 2013년 시진핑 주석이 발표한 일대일로 구상은 중국과 인접한 국가들을 해로와 육로로 연결하여 유라시아 지역에 대한 연계를 강화하는 목적을 갖고 있다. 중국은 일대일로 구상 추진을 위해 아셈을 적극적으로 활용하고자 한다. 일대일로 구상이 중국이 유럽 및 중앙아시아 즉 유라시아의 연계 및 상호의존 강화를 통해 미국의 아시아 재균형전략에 의한 중국 압박과 포위망을 우회하려는 시도라면 중국은 미국이 참여하지 않고 있는 아셈 협의체를 중국의 영향력 확대 전략을 펼칠 수 있는 장으로 유용하려 하고 있다. 아셈의 설립 이후 20년 사이에 초강대국으로 부상한 중국은 아셈 내에서 영향력이 증가하고 있으며 이로 인해 아셈 내의 중국의 역할에 대한 기대와 불안이 공존하고 있다.

### 3. 세 번째 기둥의 중요성

아셈은 3대 협력분야인 정치·경제·문화/교육에 걸친 포괄적인 영역을 다루는 지역협의체다. 아셈이 말잔치(talk shop)에 불과하다고 폄하되는 이유 중에는 아셈 설립의 직접적 이유가 되는 경제협력분야에 있어서 기대에 미치지 못하는 결과 때문이라고 볼 수 있다. 아시아와 유럽

간 경제협력강화 필요성에 의해 출범한 아셈이 지난 12년 동안 경제장관 회의를 개최하지 않았다는 것은 이를 보여주는 단적인 예다. 2005년 로테르담 경제장관회의가 고위급회의로 축소되어 개최된 이후 12년만 인 2017년에 서울에서 재개될 수 있었다. 하지만 아셈에 대한 평가가 균형 있게 이뤄지기 위해서는 아셈이 세 가지 기둥으로 구성된 점을 상기할 필요가 있다. 지역간협의체로서 아셈의 틀이 공고해지기 위해서는 양 지역 간의 상호이해와 문화 차이에 대한 이해를 증진할 수 있는 세 번째 기둥(문화, 교육)의 중요성을 간과할 수 없다. 세 번째 기둥이 아셈 형성 초기에는 정치·경제 영역의 협력을 용이하게 하기 위한 부차적 영역으로 인식되었다면, 세 번째 기둥은 아셈 사업의 가시성 제고와 아셈 틀의 유용성을 드러내는 중심 영역으로 자리매김할 수 있기 때문이다.

세 번째 기둥의 구심적인 역할을 담당하는 기관으로는 아시아 유럽재단(ASEF)<sup>4)</sup>을 꼽을 수 있다. 이 재단은 양 지역 간의 학술교류, 문화교류 및 인적교류 촉진을 통해 상호이해를 증진하는 것을 목적으로 프랑스와 싱가포르의 제안으로 1997년도에 만들어졌다. 사무국이 없는 아셈이 ASEF를 제도화한 것은 세 번째 기둥에서 다루는 영역이야말로 아시아와 유럽 간 협력 강화를 위해 필수적임을 의미한다. ASEF는 청년 기업가(Young Entrepreneur)지원사업, 아시아-유럽 젊은 지도자 회의, 모의 ASEM정상회의 등을 통해 양 지역 청년의 인적 교류확대사업에 많은 영향을 미치고 있다. 아셈의 유일한 지침서인 ‘아시아 유럽협력 기본 지침서(AECF)’는 ASEF의 중요성을 재확인시켜주고 있는데 이는 우리가 앞으로도 ASEF의 활동을 주목해야 할 이유다.

아셈의 세 번째 기둥의 중요성이 한층 부각되기 시작한 데에는 2001년 9·11사태와도 관련이 있다. 종교적 가치를 표방한 테러리즘과 극단주의라는 현대 사회의 복합적인 위협에 맞서 아셈은 세 번째 기둥을 중심으로 상이한 문화 간의 이해를 증진하는 데 필요한 역할을 담당할 수 있다. 2003년에 첫 문화장관회의가 개최된 것은 9·11사태가 가장

직접적인 동인이었다. 하지만 ‘다양성 속의 통일’이라는 제목으로 베이징에서 2003년도 12월에 개최된 첫 번째 문화장관회의는 아시아와 유럽의 상이한 문화에 대한 이해를 높이고자 하는 의도뿐만 아니라 더 구체적으로는 당시 유네스코를 중심으로 추진중이었던 문화다양성 협약 채택에 직접적인 힘을 실어주는 역할을 담당하였다. ASEM회담은 아시아와 유럽 파트너가 자신들의 문화가 미국의 거대자본이 생산하는 문화로 인해 획일화되어가는 압력에 저항하려는 공동의 관심을 위해 해결 방안을 모색하는 장으로 유용될 수 있었다. 이로 인해 세 번째 기동은 점차적으로 지역협력체로서의 아셈의 무게에 한층 더 힘을 실어줄 수 있게 되었다.

제7차 문화장관회의는 우리나라 광주에서 ‘문화와 창조경제’라는 주제로 2016년 6월에 개최되었다. 아시아와 유럽 국가들이 창조산업을 육성해 부가가치 창출과 지속 가능한 경제성장을 위해 상호협력할 수 있는 방안을 모색하는 자리를 마련했다. 아셈문화장관회의는 양 지역 간 협력을 모색하는 자리로만 기능한 것이 아니라 한·중(2017년 한중수교 25주년 기념하여 문화교류주간 운영 방안 의견 교환)과 한·일간의 문화협력방안에 대해서도 논의하는 자리로서 기능할 수 있었다.

한편 지난 2017년 11월에는 제6차 ASEM 교육장관회의가 서울에서 개최되었다. 2008년 독일에서 처음 개최되어 올해 10주년을 맞이하는 본 장관회의에서는 10년 후의 양 지역 간 교육협력 비전을 제시하였다. 서울회의는 청년고용증진, 아시아-유럽 간 인적교류 확대, 온라인 교육(MOOC) 적극적 활용 등을 내용으로 하는 ‘서울 선언’을 채택하기도 했다. 서울선언 제6조에서 아셈 듀오(ASEM DUO) 프로그램뿐만 아니라 에라스무스 플러스(Erasmus Plus)와 같은 학술 교류 프로그램의 중요성을 강조한 것은 아시아와 유럽 간 인적교류를 활성화하기 위해 고등교육 자격 및 학점 인정문제를 해결하겠다는 의지를 보여준 것으로 해석할 수 있다. 그뿐만 아니라 이미 유럽연합 회원국 간 학술교류 프로

그램인 에라스무스 프로그램이 한·중·일 학술교류 프로그램인 캠퍼스 아시아 발족에 지대한 영향을 미쳤듯이 한·중·일을 넘어선 아시아 국가 간 교류 활성화 방안도 아셈을 통해 추진력을 얻을 수 있으리라 본다. 2012년 동아시아정상회담(EAS)에서 한-아세안 대학생 교류프로그램, 한-아세안 사이버 대학, 아세안 과학기술영재센터 운영 등 교육투자촉진 분야 등에 대한 논의가 진행된 바 있는데, 동아시아정상회담뿐만 아니라 아셈을 통해서 이와 같은 학술 교류 사업이 추진력을 얻을 수 있을 것이라고 기대한다.

이처럼 우리는 지역간협의체인 아셈 속에서 동시에 진행되는 두 가지 지역주의를 기대할 수 있다. 아셈을 통해서 한편으로 아시아와 유럽 간의 연계성 및 협력 강화를 기대하게 된다면 다른 한편으로는 아세안 국가를 포함하는 아시아 파트너 국가 간의 협력 방안을 모색할 수 있다. 이는 아셈이 회원국의 확장으로 훨씬 더 다양한 국가들을 포함하고 있음에도 여전히 아셈 내 아시아 국가 간 교류 강화를 기대할 수 있기 때문이다. 이로써 동북아를 넘어서는 남방, 북방 지역을 번영의 축으로 삼는 현 정부의 신남방정책 및 신북방정책 추진의 발판으로 아셈 가용방안을 모색할 수 있을 것이다.

## ■ 주석

- 1) ASEMinfoBoard [http://www.aseminforboard.org/events/0/1?field\\_upcoming=All](http://www.aseminforboard.org/events/0/1?field_upcoming=All).
- 2) 인도, 몽골, 파키스탄의 참여는 EU회원국에 비해 회원국 수의 규모가 작은 아시아 회원국의 확장 필요성에 의해 추진된 부분도 있다.
- 3) NESAs는 EU 측 분류법으로 현재 한국, 중국, 일본, 인도, 몽골, 파키스탄, 호주, 뉴질랜드, 러시아 그리고 방글라데시가 포함되어 있다.
- 4) ASEM은 아셈 공식 페이지인 ASEM Infoboard의 운영을 담당하고 있기도 하다(<http://www.aseminforboard.org>). 상설사무국이 없는 상황에서 ASEM 정보게시판은 가상의 사무국 기능을 담당한다.

## 동북아에서 지역 원자력 협력의 필요성과 한국의 역할



조은정

국가안보전략연구원 부연구위원<sup>1)</sup>

### 1. 동아시아 원자력 협력의 필요성과 현황

동아시아는 어느 지역보다도 핵 감수성이 높은 지역이다. 세계에서 유일무이한 원폭 피해 지역(region)일 뿐만 아니라, 2011년 후쿠시마 원전사고로 여전히 집에 돌아가지 못하고 있는 방사능 난민이 2017년 1월 기준, 8만여 명에 이를 만큼 핵의 두려움과 방사능 오염의 폐해가 일상화된 지역이다 (김선엽 2017).<sup>2)</sup> 다른 한편으로 동아시아는 탈원전의 길을 걷고 있는 세계 원자력 동향에 역행해 제2의 원자력 부흥기를 맞고 있는 지역이기도 하다. 중국, 베트남, 일본 등 이 지역에서만 향후 100기가량의 새로운 원자력 발전소가 지어질 예정에 있을 정도로 원자력 산업이 부흥하고 있다 (윤병세 2015). 특히 동북아시아에는 몽골을 제외한 모든 국가들이 원전을 보유하고 있을 정도로 원자력에 대한 국가적 관심과 지원은 지대하다 (중국, 러시아, 일본, 한국, 북한, 대만).

그러나 정작 안전한 원자력 사용을 위한 논의가 동아시아 지역 차원에서 개선되고 있지 못하다 (조은정 2005, 2014; 김종선, 서지영, 호사 2012). 원자력 안전을 위한 지역 협력의 플랫폼이 전무한 것은 아니다. 2008년에 시작된 원자력안전고위규제자회의(TRM, Top Regulators Meeting)가 2011년부터는 차관급으로 격상되고 2013년부터는 역내 참여국들을 확대하여 TRM+ 회의로 발전되었다 (윤병세 2015). 그럼에도 불구하고 원자력 안전강화 정책은 여전히 개별 국가 차원 이상으로 논의가 발전되지 못하는 한계를 드러내었다. 그 결과, 원자력의 수혜는 국경 안에서 폐쇄적으로 이루어지는 반면, 국경을 넘는 폐해는 아무도 온전히 책임지지 않는 형국이 되었다. 그렇다면 동아시아에서 지역 원자력 협력이 시급히 이루어져야 할 부문에는 어떠한 것들이 있는가?

## 2. 왜 동아시아에서는 원자력에서 지역 협력이 활성화되지 못했는가?

### (1) 일국 중심의 핵/원자력 민족주의

서유럽에서는 냉전 초기 미국 중심의 핵·원자력 거버넌스 질서가 형성되자 지역 차원에서 원자력 협력기구가 발족되었다 (예: EURATOM (European Atomic Energy Community), 1958~ ; ENEA (European Nuclear Energy Agency), 1958~ ). 이는 미국 중심의 핵·원자력 질서에 대항하기보다는 일정 정도 서유럽의 지역적 자율성을 담보하면서 미국의 글로벌 핵 거버넌스를 보완하는 역할을 수행하였다 (Cho 2012). 민감한 부문에서 이러한 초국적 협력이 약 70년 전에 이미 가능할 수 있었던 것은 서유럽에서는 근대국민국가 모델에 집착하지 않았기 때문이었다. 국가 주권이라는 것은 배타적 소유권의 문제가 아니라 공유될 수도 있다는 유연한 주권개념이 서유럽에서 민·군수 양용의 원자력과 핵물질에 대해서 공동생산, 공동소비, 공동관리가 가능하도록 기여하였다 (Cho 2012).

이에 반해, 동북아 어느 국가도 근대국민국가 모델에 부합하는 완전 주권국가가 아님에도 불구하고 (전재성 2017), 베스트팔렌 모델에 입각해 상상하는 “완전한” 주권국가가 되기 위해 헌법과 역사, 국경선 변경과 같은 급진적인 현상변경을 꿈꾸거나 체제 우위를 강조하기 위해 과학기술 경쟁 처럼 불필요한 국가 간 신경전으로 말미암아 지역 협력의 동력이 소진되고 있다 (조은정 2017). 즉, 동북아에서 번성하고 있는 과학기술 민족주의는 불완전 주권국가로서 갖는 존재불안(ontological insecurity)의 보상 기제로서 작동하고 있는 측면이 있다. 이처럼 과학기술의 정치화로 핵은 전장(戰場)에서 보다 언설(言說)에서 실질적으로 더 큰 힘을 발휘하는 모순적 상황이 발생하고 있다. 동아시아 국가들이 계속해서 핵 주권주의에 집착하여 ‘경쟁’을 계속한다면 갈등에 봉착할 것이지만, ‘협력’을 계속하면 해결 방법 모색이 가능해질 것이다.

## (2) 원자력 협력에 대한 회의적 시각

흔한 질문 중 하나는 ‘탈냉전, 탈핵에도 불구하고 왜 원자력에 대한 연구 및 투자, 국제 협력이 계속 이루어져야 하는가?’하는 것이다. 2000년대 후반 미국에서 재등장한 회의주의자들의 주장에 의하면, (선의의) 원자력 협력이 (악의적) 핵기술 개발의 기초를 제공할 우려가 커지고 있다 (예: Fuhrmann 2008, 2009a, 2009b; Kroenig 2009a, 2009b, 2010, 2013). 워싱턴의 이 같은 우려는 탈냉전과 9.11을 거치면서 미국의 핵(비)확산에 대한 통제력 방패는 무디어진 반면, 소위 ‘불량국가’라고 하는 미국에 비우호적 국가들의 핵보유를 위한 칼날은 더욱 날카로워졌기 때문으로 볼 수 있다. 우선, 냉전시대(양극체제)에는 소련과 나누어 각 진영별 핵 통제력을 높일 수 있었지만, 탈냉전시대(단극체제)에는 미국이 단독으로 핵확산 저지를 위한 선봉에 서야 하는 어려움이 있다 (조은정 2016). 또한 탈냉전 이후 ‘적의 적은 나의 우방’이라는 전략적 계산 하에 미국이 협력국의 국내 불안정성에도 불구하고 원자력협력관

계를 맺은 결과, 미국의 양자 원자력 협력체제의 불안정성이 증가하였다. 냉전시대 공산권과 체제 경쟁에서 우위를 잡하기 위해 자유진영 국가들에 민주주의와 자본주의 수호 목적으로 원자력 기술 수출을 지원했다면, 탈냉전 시대, 핵 통제력이 약화되고 전략적 카드로서 원자력 협력의 효용성 및 명분이 줄어들었으므로 국제 원자력 협력은 지양되어야 한다는 것이 원자력 협력 회의주의자들의 주장이다.

그렇다면 과연 회의주의자들의 주장처럼 원자력 협력이 핵확산의 지름길이 되었는가? 첫째, 회의주의자들의 주장과 달리 핵확산이 이전시대 보다 오늘날이 더 우려할만한 수준이라고 단정 짓기 어렵다. 9개의 (사실상) 핵무기 보유국들 중 7개국들이 냉전시기에 핵실험에 성공한 반면 (미국, 소련/러시아, 영국, 프랑스, 중국, 이스라엘, 인도), 탈 냉전기에는 2개국(파키스탄, 북한)만이 성공하였다. 그리고 이들이 핵무기 개발 성공에 이른 경로를 살펴보면, 모두 처음부터 원자력 개발과는 별도의 트랙으로 핵무기 개발을 정부에서 추진한 공통점이 있다. 둘째, 원자력 협력회의주의자들은 연구에서 핵 비확산에서 규범의 역할에 대해 일관된 결론 도출에 실패하였다 (조은정 2016). 만일 원자력 협력 회의론의 주장처럼 오늘날 핵 확산이 원자력 협력 때문이라면, 핵연료 공급과 원자력 산업에서 중요한 비중을 차지하고 어느 국가보다도 수많은 원자력 협정을 체결해 온 미국은 왜 한국을 비롯한 동아시아 국가들과 원자력 협력을 지속하고 있는지 반문하지 않을 수 없다 (조은정 2016). 오히려 미국과 양자 원자력 협정을 맺은 동맹국들이 핵 비확산 원칙을 고수하고 있다는 점에서, 원자력 협력이 핵 비확산에 기여할 것이라는 회의주의자들의 주장은 현재로서는 신빙성이 낮아 보인다.

### (3) 원자력 지역 협력 논의의 편협성

국제정치학의 이론적 편협성도 동북아에서 원자력 지역 협력의 걸림돌로 거론될 수 있다. 동북아 지역질서 조직 원리의 하나로 힘의 균형

원리가 자주 회자되지만, 정작 핵과 원자력 질서의 구체적 성격에 대한 논의는 빈약하다. 가령, 핵·원자력 질서가 단일한 결로 조직되어 있다고 흔히 가정되지만 다양한 층위로 구성되어질 수 있으며, 핵·원자력 질서를 이루는 요소들이 서로 배타적 경쟁관계에 있다고 이해되지만 일견 모순적인 질서들이 포괄적이고 복합적으로 구성될 수도 있다는 점은 주류 국제정치학에서 흔히 간과되는 지점들이다. 즉, 동아시아에서 핵질서는 복합적이다. “무정부적(anarchical)”이면서, “위계적(hierarchical)”이고, “패권적(forced)”이면서, “규범적(normative, voluntary)”이며, “경쟁적(competitive)이면서 협력적인(cooperative)” 관계가 “수직적(vertical)”인 동시에 “수평적(horizontal)”으로 나타날 수 있다 (Cho 2017). 따라서 단순히 냉전적 관습을 답습한다면, 여전히 동아시아는 한·미, 미·일, 한·일 양자 관계에 매몰될 수밖에 없을 것이다. 이것은 아시아가 새로운 지평으로 나아가기 위해서 반드시 풀어야 할 숙제이다. 이 점에서 국제정치학 주류 이론에 내재된 지역협력의 소극적 속성을 인식하고 동아시아 지역 협력 논의를 활발히 개진할 수 있는 이론적 프레임 개발할 필요가 있다.

### 3. 동아시아에서 지역 협력이 시급한 원자력 부문은 무엇인가?

#### (1) 안전한 원전 운전을 위한 효율적 자원 운용

사고 시 지역 공동의 대응 프로토콜 개발도 중요하지만, 그보다 중요한 것은 평소의 안전한 원전 운영일 것이다. 원전의 안전하고 효율적인 운영을 위해서는 원전 운전 경험의 공유가 필요하다. 한국과 일본처럼 원전 선진국들은 신흥 원전국들에 검증된 원전 운전 노하우를 전수하고, 신흥 원전국들은 안전한 원전 운영을 위해 원전 연료의 확보와 제작, 운반, 장진, 제거, 냉각, 처분, 그리고 원전폐로 관리에 이르는 전 과정을 투명하게 운영할 필요가 있다. 하드웨어 관리뿐만 아니라 소프트웨어

측면에서의 협력도 중요하다. 시뮬레이터 도입을 통해 운전원에 대한 교육을 강화하고 가장 효율적인 운전원의 복지 및 배치 방식(가령, 5조 3교대: 교육 1, 운전 3, 휴식 1)을 안착시키는 것과 같은 인적 개발에 대한 투자 역시 지역에서 공동으로 이루어져야 할 부분이다.

## (2) 원전사고에 대비한 손해배상제도 수립

원전사고의 대응방법은 후쿠시마 원전 사고 이후 TRM+와 같은 한중일 삼국 원자력안전규제기관 간 협력 체제를 통해 논의되고 있으나 원전 사고 후 처리 비용에 대한 논의는 공론화되고 있지 못하다. 국제적으로는 중대 사고에 대비한 배상협약과 기금이 운용되고 있다. 유럽 OECD 회원국들의 경우는 파리협약(1960)과 손해배상기금 조성을 위한 브뤼셀보충기금협약(1963)을 통해 일찍이 피해 보상에 대한 대비책을 마련해 두고 있다. 반면, 전 세계적으로는 IAEA의 주도로 피해보상 협력조약(비엔나 협약 1963)이 체결되었으나 1997년에서야 비로소 손해배상기금 조성을 위한 국제보충기금협약(CSC: Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage)이 마련되었다. 이 같은 기금 조성은 사업자의 책임한도를 초과하는 손해가 발생하는 경우에 대비하기 위해 절대적으로 필요하다.

이미 국제적으로 위기에 대비하기 위한 구체적인 방안들이 다자 협약체에 의해 다각적으로 논의되고 제도화되어 있음에도 불구하고 동아시아에서는 일본만 CSC에 가입되어 있고, 중국과 한국은 CSC에 미가입 상태이다 (2016년 기준). 중국 동부 해안가에 예정된 신규원전의 규모로 봤을 때나 주변국과의 지리적 인접성과 인구 밀도 등을 고려했을 때, 비엔나 협약에서 보장하는 총 배상 조치액의 규모를 훨씬 상회할 가능성이 크다. 중국이 CSC에 가입하지 않는 한 나머지 손실에 대해서는 한국, 일본 등의 피해당사자가 중국의 원전사업자에 별도의 소송을 통하여 피해보상을 요구하여야 하며, 법적으로 중국 정부에 비엔나협약 보장

초과분의 보상책임을 묻기 어렵다 (정동욱 2016, 55).

만일 한중일 삼국이 모두 CSC에 가입한다면, 원전사고 시 CSC 기금의 50%까지 피해 인접국에 우선적으로 피해 배상금이 지불될 수 있으므로 동북아 삼국은 약 297억 원을 분담하는 대신 약 1100억 원의 배상을 보장받을 수 있게 된다(정동욱 2016, 55). 그러나 한국만 가입하고 중국은 여전히 미가입시, 260억 원을 기금조성에 지불하지만, 사고 시 막대한 피해가 예상되는 중국과는 별도의 소송을 통하여 피해보상을 요구해야하므로 한국의 단독 가입은 실효성이 의문시된다 (정동욱 2016, 55-56). 따라서 현재로서는 중국의 대규모 신규 원전이 가동되기 전에 조속히 한국이 중국과 CSC 동반가입을 성사시키는 방안이 최선책으로 판단된다(박기갑 2010). 향후 TRM+회의에서는 한국 정부가 일본과의 공조 아래 한국과 중국의 CSC 공동 협약 체결안에 대해 더욱 적극적으로 논의를 개진할 필요가 있다.

### (3) 포괄적인 지역협력협의체의 제도적 보완:

#### 에너지 소비와 수요의 공동 조절

원전 건설과 원자력 사용으로 발생하는 환경 비용을 최소화하고 효율성을 극대화하기 위한 초국가적 논의가 필요하다. 불필요한 에너지 소비와 수요 예측의 실패로 인한 초과 생산 방지가 우선인데, 이를 위해서는 역내 에너지 수요와 공급의 균형 조절을 위한 지역적 차원에서의 협력이 시급하다. 현재 이러한 협력이 이루어질 만한 플랫폼으로는 아시아지역포럼(ARF: Asian Regional Forum)과 국제에너지기구(IEA: International Energy Agency)가 있으나 에너지 전문기구인 IEA에는 중국이 미가입 상태이고, 지역체제인 ARF는 협상력이나 구속력 모두 중국을 포섭할만한 힘이 있는지 또한 강대국들이 과연 에너지 수급조절에 있어 자발적으로 리더십을 발휘할 것인지도 의문이다.<sup>3)</sup>

현존하는 협의체들의 미비점을 보완하기 위해서는 첫째, 한국이 역외

세력인 미국과의 양자관계에 지나치게 의존 혹은 편승하려고 하기보다는 역내 다수 국가들과 보다 촘촘한 협력의 그물망 짜기를 다각적으로 시도해야 한다. 둘째, ARF가 외무 장관들 간의 회의체라고는 하지만, 유라툼의 예에서도 봤듯이 실제 그 협력 프로젝트를 구체화한 것은 장·차관급 정부 실무자들과 민간 전문가들이었다. 동시에 6개국의 상이한 이해관계에도 협력을 이룰 수 있었던 것은 유럽통합의 이상을 공유한 국가 정상들의 정치적 결단 덕분이었다. 이 점에서 정부 실무자급 회의(Track I)와 민간 전문가들 회의(Track 1.5)뿐만 아니라 ASEAN+3 과 같은 국가정상들 간의 회의를 정례화하려는 노력 역시 대단히 중요하다. 원자력안전을 위한 정상회의 조직에 핵안보정상회의(NSS: Nuclear Security Summit)가 유용한 참고사례가 될 수 있을 것이다.<sup>4)</sup> 이 경우 아시아에서 유일하게 핵안보정상회의를 개최한 한국의 경험이 지역협력 체 조직에 유용한 자원으로 사용될 수 있을 것으로 생각된다.

#### 4. 결론: 탈원전 시대 원자력 협력의 중요성과 한국의 역할

왜 탈원전 시대에 원자력 협력을 논의해야 하는가? 첫째, 안전한 해체를 위해서 지역 협력은 필수적이다. 원자력 발전을 상대적으로 일찍부터 시작한 한국과 일본에서는 노후화된 원전의 폐기를 앞두고 있지만 이 지역에서 아직 해체 경험은 전무한 실정이다. 노후화된 원전의 해체는 당장 한일 두 국가만의 문제가 아니라 지금 신규 원전을 건설 중인 역내 후발 국가들에게도 닥칠 문제이기도 하다. 안전한 원전 해체를 위해서라도 공동의 지혜를 모을 필요가 있다. 둘째, 원자력에서 지역 협력의 경험은 중요한 동아시아 지역 협력의 자산이 될 것이다. 특히 구성원 모두의 생명과 직결된 원자력 안전 문제는 향후 지역 협력의 중요한 자산이 될 수 있다. 원자력 협력을 동아시아 지역의 전략적 자산으로 발전시키는데 있어 어느 국가보다도 한국의 역할이 부각될 것으로 보인다. 한국은

세계에서 몇 안 되는 원자력 기술자립국이면서, 또한 역내에서는 최초로 탈원전을 공포할 정도로 기술과 의식 모두에서 선도국이다. 내부적으로 원자력 사용의 명암을 직시하고 시민사회와 정부가 견제와 균형의 역할을 적절히 수행하고 있다. 국제정치적으로도 미중, 미일, 중일 관계에서 균형자 역할을 자임하고 있는 한국이 원자력 협력에서 이니셔티브를 진다면 미국 주도의 주류 핵질서의 저항도 최소화하면서 동아시아 지역의 자율성을 논의할 장을 마련하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

향후 지역 원자력 협력회의에서 한국이 다음의 사안을 염두에 두고 논의를 개진한다면 동아시아 지역의 공진과 한국의 중요한 외교적 자산 마련에 기여할 것이다. 첫째, 지역 공공재로서 원자력 사용을 원전보유국과 비원전보유국이 함께 고민해야 한다. 이를 통해 와이파이어와 방송수신위성처럼 사회 구성원 전체가 (원전사고의 피해뿐만 아니라) 원자력 기술 개발의 혜택을 향유할 수 있도록 에너지 국경을 허물어야 한다. 둘째, 지역 원자력 협력의 범위는 원전 운영뿐만 아니라 원전 사고 시 원활한 손해배상과 복구를 위한 기금의 가입과 조성, 그리고 원전 해체 및 관리 부문으로까지 확대되어야 한다. 셋째, 원자력 지역 협력의 활성화를 위해서는 각국의 원자력/핵 기술의 지나친 정치적 도구화는 지양되어야 한다. 동시에 주변국의 원자력 개발에 대해서도 불필요한 외교 갈등으로 비화되지 않도록 신뢰 구축노력, 협력의 제도화 노력이 반드시 필요하다. 마지막으로 한국은 종래의 미국을 중심으로 한 양자 원자력협력관계의 프레임뿐만 아니라 다자 협력관계에서 한국의 역할에 대해서도 심각하게 고민을 시작해야 한다. 한국은 핵안보정상회의와 TRM+ 등을 통해 축적된 핵안보와 원자력 안전 부문에서의 외교 경험으로부터 중일과 함께 아세안국가들, 핵개발야심국인 인도, 파키스탄, 러시아 그리고 역내 에너지 부족국들을 포함하는 원자력안전 및 지역 에너지 수요·공급을 포괄적으로 그리고 상시적으로 논의할 지역 협력회의체 조직에 기여할 수 있을 것으로 보인다.

## ■ 주석

- 1) 본 글의 논지는 본인이 몸담고 있는 기관과는 무관한 개인의 의견임을 밝힙니다.
- 2) 1945년의 히로시마 나가사키 원폭피해와 2011년의 원전사고로 인한 피해가 단순히 해당 지방이나 일본이라는 일국에 국한되지 않고 아시아 지역 전체의 문제라고 보는 것은 단지 방사능 오염의 광역성과 주변국의 지리적 근접성 때문만은 아니다. 피폭당한 일본의 식민 지인들은 전쟁의 참화를 입은 채 아시아에 흩어졌고 그들의 고통은 전쟁이 끝난 지 70여 년이나 지난 후에도 2세와 3세들에게 대물림되고 있기 때문이다 (김형률 2008). 따라서 원자력안전의 문제는 일국의 문제가 아니라 아시아 지역 전체의 문제이며, 동아시아에서는 과거나 미래의 문제가 아니라 바로 현재의 문제이다.
- 3) 현재 운영 중인 지역 에너지 수요와 공급 협의체와 관련하여 도움말을 주신 한양대학교 에너지거버넌스센터 전임연구원 김성진 박사님께 감사를 드립니다.
- 4) 총 4회에 걸친 핵안보정상회의의 핵심 의제와 논의 결과에 대해서는 다음의 연구 참조 (Cho 2016).

## 참고문헌

- 김선엽. 2015. “‘옆에 오지마 방사능 나와’...설움당하는 후쿠시마 난민”조선일보 [http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2017/03/21/2017032100300.html?Dep0=twitter&d=2017032100300](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/03/21/2017032100300.html?Dep0=twitter&d=2017032100300) (검색일: 2018.3.22.).
- 김종선, 서지영, 호사. 2012. 『동북아 원자력 안전을 위한 과학기술 국제 협력 방안 모색』 세종: 과학기술정책연구원.
- 김형률. 2008. 『삶은 계속되어야 한다: 원폭 2세 환우 김형률 평전』 서울: 휴머니스트.
- 박기갑. 2010. 『국제보충기금협약(Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage, CSC) 가입에 따른 법적 문제점 검토』 외교부 정책연구과제. [http://www.prism.go.kr/homepage/entire/retrieveEntireDetail.do;jsessionid=1D41651DA25EF4FEFD5E9F9020573613.node02?cond\\_research\\_name=&cond\\_research\\_start\\_date=&cond\\_research\\_end\\_date=&research\\_id=1260000-20100027&pageIndex=1196&leftMenuLevel=160](http://www.prism.go.kr/homepage/entire/retrieveEntireDetail.do;jsessionid=1D41651DA25EF4FEFD5E9F9020573613.node02?cond_research_name=&cond_research_start_date=&cond_research_end_date=&research_id=1260000-20100027&pageIndex=1196&leftMenuLevel=160) (검색일: 2018.3.26.).

- 윤병세. 2015. “동북아원자력안전협력회의 (제3차 TRM+) 개최사” (2015.10.22.). 외교부 [http://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_20140/view.do?seq=302388&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi\\_itm\\_seq=0&itm\\_seq\\_1=0&itm\\_seq\\_2=0&company\\_cd=&company\\_nm=](http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_20140/view.do?seq=302388&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=) (검색일 2018. 3. 22.).
- 전재성. 2017. “동북아의 불완전한 주권국가들과 복합적 무정부상태.” 서울대학교 국제문제연구소 편. 전재성 책임편집. 『세계정치 26-복잡성과 복합성의 세계정치』 서울: 사회평론. pp. 83-126.
- 정동욱. 2016. “원전 중대사고와 동북아 안전 협력 정책 방향.” 『제5차 원자력 정책통합과정 자료집: 동북아시아 원자력의 미래/안전 및 한국의 역할』 (2016. 8. 16-17, 중앙대학교), pp. 45-58.
- 조은정. 2005. 『핵을 둘러싼 유럽-미국 관계에서 유라툼의 역할: 대항규범의 형성 1945-1957』. 서울대학교 외교학과 석사논문.
- 조은정. 2014. “유라툼 사례를 통해 본 ‘동북아의 원자력협력 필요와 가능성.’ 국제정치학회하계학술대회 자료집 (2014.8.22, 속초).
- 조은정. 2016. “원자력 협력은 핵 확산을 부추기는가?: 미국양자원자력 협정의 국제 핵 통제적 성격.” 『국제정치논총』 56:2. pp. 117-161.
- 조은정. 2017. “국제안보 개념의 21세기적 변용: 안보 ‘과잉’으로부터 안보불안과 일본의 안보국가화.” 서울대학교 국제문제연구소 편, 전재성 책임편집. 『세계정치 26-복잡성과 복합성의 세계정치』 서울: 사회평론. pp. 179-216.
- Cho, Eunjeong R. (E. J. R.) 2012. EURATOM: Nuclear Norm Competition between Allies, 1955-1957. PhD Dissertation. Coventry, UK: Department of Politics and International Studies, University of Warwick.
- Cho, E. J. R. 2016. “Adieu, Nuclear Security Summit, and

- Next...?" EAI Issue Briefing (2016. 5.). pp. 1-6.
- Cho, E. J. R. 2017. "Nuclear orders in complexity: Competing nuclear norms in East Asia." AAS-in-Asia Conference Proceedings. Korea University, Seoul.
- Fuhrmann, Matthew. 2008. "Exporting mass destruction? The determinants of dual-use trade." *Journal of Peace Research* 45:5.
- Fuhrmann, Matthew. 2009a. "Taking a walk on the supply side: The determinants of civilian nuclear cooperation." *Journal of Conflict Resolution* 53:2.
- Fuhrmann, Matthew. 2009b. "Spreading Temptation: Proliferation and Peaceful Nuclear Cooperation Agreements." *International Security* 34:1.
- Kroenig, Matthew. 2009a. "Exporting the bomb: why do states provide sensitive nuclear assistance." *American Political Science Review* 103:1.
- Kroenig, Matthew. 2009b. "Importing the bomb: Sensitive nuclear assistance and nuclear proliferation." *Journal of Conflict Resolution* 53:2.
- Kroenig, Matthew. 2010. "Correspondence: Civilian nuclear cooperation and the proliferation of nuclear weapons." *International Security* 35:1.
- Kroenig, Matthew. 2013. "The Nuclear Renaissance, sensitive nuclear assistance and nuclear weapons proliferation." In Adam Stulberg and Matt Fuhrmann eds. *The Nuclear Renaissance and International Security*. Stanford: Stanford University Press.

## EU-ASIA Interregional Cooperation: New Age Dawning



**Steven Blockmans**

Head of EU Foreign Policy, Centre for European Policy Studies

Political rhetoric about interregionalism often presupposes that international organisations like the European Union (EU) and ASEAN are natural and like-minded partners. Of course, this overly simplistic interpretation must not eclipse the fundamental differences that characterise both patterns of regional integration. But recent geopolitical and economic dynamics are breaking new ground for interregional cooperation between the EU and Asia.

The EU actively promotes deep institutionalisation through robust governance structures and complex legal frameworks. Brexit has raised the question whether the European integration process has gone too far. Answering affirmatively, the populist and nativist leaders of the Visegrad Four countries, Austria, and Italy favour a more intergovernmental union, one with less supranational oversight. Conversely, liberal democrats would point to the fact that there has been no domino effect of other

member states wishing to check out of the EU. This, they argue, is not just the result of the cost of Brexit, which is apparent to all except the government of Theresa May, who still speaks of a 'Brexit dividend' in terms of EU membership fees that would be better spent on the National Health Service. Indeed, if the proliferation of initiatives in the area of European security and defence is anything to go by, then one would be inclined to rather speak about an 'integration dividend' among the remaining 27 member states. European integration has not gone in reverse but its future may develop along more differentiated lines. This observation not only pertains to the EU's internal policies and law. As the political map of Europe changes as a result of Brexit, the codification of autocracy in Turkey (which dampens its EU accession prospect) and blurring socio-economic boundaries between the Western Balkans and Eastern Partnership states, the EU will get less hung up by its existing external policy frameworks. Instead, it will work to tighten the fabric of socio-economic cooperation and regulatory alignment across Eurasia.

For its part, ASEAN is concerned with loose and non-constraining community-building. The over-emphasis on national representation, underpinned by the sacrosanct principles of respect of national sovereignty, non-interference and equality inter pares, has blurred the boundaries between the cyclical stages of the policy process, as the exercise of the prerogatives of policy-shaping and -making takes place within the confines of a small and privileged circle of politicians. The persistence of the ASEAN Way as the Association's modus operandi expands far beyond its borders and the realm of political integration. In the 1990s, the relative absence of major threats in the neighbourhood prompted ASEAN to take the lead on the creation of new patterns and frameworks of cooperation. The externalisation of the ASEAN Way has facilitated the creation of a regional framework of forums, dialogues (with, inter alia, Australia, Canada, China, the EU, India, Japan, Korea, New Zealand,

Russia, and the US) and accepted diplomatic norms and practices. ASEAN's first initiative towards greater regional stability materialised in the creation of a Zone of Peace, Freedom and Neutrality in 1994, rapidly followed by a Southeast Asian Nuclear-Weapon-Free-Zone, the first working session of the Asian Regional Forum (ARF) in 1995, and the more recent ASEAN Defence Ministers Meeting-Plus (incl. Australia, China, India, Japan, Korea, New Zealand, Russia, and the US), the Expanded ASEAN Maritime Forum and the East Asia Summit, to mention a few.

Desirous of improving economic relations between the EU and East Asia as a whole, ASEAN launched the first Asia-Europe Meeting (ASEM) in 1996 along with the China, Japan and Korea. ASEM was set up as an informal dialogue based on intergovernmentalism. Korea hosted the ASEM meeting in 2000 chaired by Nobel Peace Prize laureate Kim Dae Jung. Unfortunately, the violations of the 2002 Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea have illustrated the weakness of pragmatic and interest-based frameworks like ASEM and ASEAN in providing more than just partial solutions to the vast array of security issues in the region.

But the rising importance of non-traditional security issues (combating trafficking in illegal drugs, people smuggling including trafficking in women and children, sea piracy, terrorism, arms smuggling, money laundering, international economic crime and cybercrime) and their cross-border character have made it increasingly difficult for countries to maintain a strict separation between domestic affairs and regional problems, thereby opening the path to second-generation regionalism, complementing the role of the United Nations. Stretching the mandate of for a like ASEM and ASEAN to encompass new governance responsibilities shows the willingness to redefine regional priorities and to pay more attention to new issues such as human development and

security, without abandoning the principle of non-interference.

Acknowledging the fundamental political, socio-economic and cultural differences between the EU and Asian countries, interregional cooperation does make a lot of sense when considering recent geopolitical and – economic developments.

Partially as a result of the assault of Putin's Russia, Brexit and Trump's US on global governance systems, the EU is slowly warming up to China's Belt and Road Initiative while doubling down on new non-tariff trade agreements, both of an interregional kind (the EU-CARIFORUM and EU-Central America agreements have recently entered into force) and a bilateral character: after signing deep and comprehensive free trade agreements with Korea, Canada and Japan, the EU has recently turned to Australia and New Zealand.

This convergence with other dynamics across Asia and the Pacific might lead one to even consider including the EU in the Trans-Pacific Partnership (TPP). Arguably, a TPP-11 would no longer be exclusively 'Pacific' in the geographical sense but emphasising the peaceful nature of the initiative, one could add the largest single market of the world while maintaining the name of this interregional collaborative effort at modernising trade rules for the world in the absence of an increasingly protectionist US.

A new age of interregionalism between the EU and Asia may well be dawning.

## EU 문화외교 변화에 따른 지역허브로서의 한국의 문화교류 전략



김새미

한양대학교 평화연구소 연구교수

### 1. 최근 EU의 대외관계에서 나타난 ‘문화’ 위상 변화

최근 유럽연합(European Union, EU)은 국제관계에서 문화의 역할과 위상을 공식적으로 승격시켰다. EU 외교안보정책 위원장 모게리니(Federica Mogherini)는 “오늘날의 세계에서 문화는 접할 수밖에 없습니다. 우리는 이와 같은 만남과 교류를 최대한 활용할 의무가 있습니다. 유럽 전체가 이러한 문화교류 감각을 공유해야 합니다. 문화적 외교는 배우고, 듣고, 새로운 아이디어를 공유하고, 함께 성장시킵니다.”라며 EU 대외정책에서 문화가 핵심 동력으로 작용하고 있음을 강조한다.<sup>1)</sup>

기본적으로 EU에서 문화적 권리는 회원국들의 권한으로 여긴다. TFEU 167조 6항에 따르면 EU는 보조성의 원칙에 기반하며 회원국들이 문화를 존중하고 정책을 지원 및 보완하는 기능을 갖는다. 따라서 EU의

문화관련 정책에는 전권이 부여되지도 않고 각국의 강제성도 약하므로 정부 간 협력에 해당한다. 그러나 최근 TFEU 167조 3항에서 EU 회원국은 제3국 및 국제기구와 협력을 촉진하기 위해 노력해야 한다고 명시한 점과 4항에서 EU는 협약의 다른 부분을 다룰 때에도 문화 요소를 고려해야 한다는 점을 근거로 교류에서 ‘문화’의 역할에 비중을 높이고 있다. 또한 EU는 2005년 문화다양성의 보호 및 장려를 위한 UNESCO 협약의 당사자이며, 해당 내용은 EU의 주요 법안이 초석이 되는바, EU의 근본적인 가치인 인권, 성 평등, 민주주의, 표현의 자유, 법치주의, 문화 및 언어적 다양성 등을 반영하고 장려하는 정책을 추진해 왔다.

EU에서 문화적 의제가 본격적으로 채택된 것은 2007년 ‘유럽문화어젠다(European Agenda for Culture)’로 EU는 각국, 관련기관, 시민사회에게 국제관계에서 문화를 전략적으로 활용하여 접근하도록 요구하였다.<sup>2)</sup> 비유럽 국가와의 문화적 관계, 특히 아시아에 대해서는 효과적인 전략을 고안하기 위해서 이를 위한 전문가 그룹을 구성하였고, 중국을 시범사례로 선정하는 등 관련하여 다양한 준비조치를 시행하였다. 집행위원회는 54개국에 대해 대규모 매핑과정(Culture in EU External Relations, 2013~2014)을 통해 각국과 협의 프로세스를 형성하였고, 이들 중 EU 회원국 및 인접국 13개국과 한국, 중국, 일본을 포함한 전략적 파트너국 10개국을 선정하여 ‘대외적 문화관계를 위한 준비 명령(Preparatory Action for Culture in External Relations, 2014)’ 보고서를 발표하여 EU차원에서 각국에 대해 문화를 활용하여 보다 효과적인 접근이 가능한 전략을 제시하였다.

이러한 결과를 바탕으로 2016년 6월 8일 집행위원회는 ‘국제문화관계를 위한 EU전략(Towards an EU strategy for international cultural relations)’ 공동전달문을 발표하였고,<sup>3)</sup> 2017년 EU 각료이사회(Council of Europe)가 공식적으로 승인함으로써 EU가 대외관계에서 문화의 역할과 위상을 실질적으로 높였다고 볼 수 있다.<sup>4)</sup>

이와 같은 변화는 EU가 글로벌 행위자로서 보다 강력한 영향력과 역할을 하고자 ‘문화’라는 새로운 전략을 취하고 있음을 알 수 있다. 그러나 근간 두 가지 상황에 직면하였는데, 첫째는 국제관계에서 유럽의 영향력 약세이다. 2000년대 초기만 해도 EU의 확대와 함께 유럽사회가 국제사회에서 많은 영향력을 행사할 수 있을 거라는 낙관주의를 추구하는 경향이 있었으나 최근 트럼프식 질서와 더불어 미국과 동아시아에서 유럽의 영향력이 줄어들었다. 둘째는 유럽사회를 비롯하여 소통에 대한 전반적인 문제가 심화되었다는 점이다. 유럽사회의 분리주의적 경향으로 그간 EU가 진행해왔던 다양한 문화 간 소통과 대화에 대한 본질적인 의미와 문제의식을 갖게 되었고 문화적 다양성과 상호주의를 추구하는 분위기가 확대되었다. 때문에 EU가 대외관계에서 활용하는 문화교류 및 접근법을 추진하는데 있어서도 이와 같은 기본 정서 안에서의 협력 전략을 추진하고 있다.

## 2. EU의 대외문화 프레임과 아시아 접근의 새로운 국면

EU가 외교와 대외관계에서 문화와 소프트웨어 측면의 영향력을 확대하면서 2016년 발표에서 다섯 가지의 원칙을 세웠는데, 지역적 차원에서 살펴볼 기준은 크게 두 가지이다.<sup>5)</sup> 먼저 두 번째로 제시된 원칙으로 상호 존중과 다문화소통 증진을 위해 비유럽 문화와 연대 필요성을 주장하며 문화적 맥락과 지역적 민감성을 고려해야 한다는 점이다. 다음으로 다섯 번째 원칙에서 제시된 EU가 기존에 추진한 양자 및 다자간 협력체계를 활용해야 한다는 점이다. EU가 이미 맺고 있는 다양한 파트너십 체제를 활용하되, 특히 아시아 지역에 대해서는 남아시아, 동아시아, 중앙아시아와의 협력이 언급되었다.<sup>6)</sup> 파트너국의 협력 강조는 2018년 5월 집행 위원회가 발표한 ‘새로운 유럽문화 어젠다(A New European Agenda for Culture, 2018)’ 발표에서도 동일하게 나타난다.<sup>7)</sup> 유럽사회에서

발생되고 있는 위기와 갈등의 해결책으로 문화를 인식하고, 급변하는 기술과 디지털 커뮤니케이션이 생활양식, 소비패턴, 권력관계까지 영향을 미치는 환경에 적응하기 위해서는 파트너 국가들과의 문화협력을 필수적 요소로 보았다. 특히 문화가 효과적으로 촉진될 수 있도록 EUNIC(European Union National Institutes for Culture)을 활용한 유럽의 모범사례를 확대해야 한다고 언급한다. 지역협력에 있어서는 기존 체제 활용방안이 지속적으로 논의되고 있는데, 동아시아 지역에 있어서는 이전과는 다른 차별점이 발생했다. 2016년 전략안에서는 동아시아 지역협력에 대한 관심을 두고 있었으나 2018년 새로운 어젠다에서는 중국과 일본 개별국가에 대한 탐색을 제시하고 있다.<sup>8)</sup> 아프리카, 지중해 국가들, 중앙아시아의 경우 여전히 동일한 패턴의 지역협력을 강조하는 데 반해, 유독 동아시아에서 한국을 제외한 개별 국가로 관심이 선화하였다는데 주목할 필요가 있다.

EU와 한국과의 문화교류는 EU가 2014년 전략적 파트너 국가로 선정하였고, 2011년 한·EU 자유무역협정(Free Trade Agreement, FTA) 발효 이후, 문화협력의정서(Protocol on Cultural Cooperation)에 의거하여 2013년부터 제5차 한·EU 문화협력위원회를 통한 교류를 공식화하고 있다. 양자 간 문화교류의 성장세에도 불구하고, 동아시아에 대한 지역적 관심이 약화되고 개별 파트너 국가로서 한국이 전략적 대상국에서 제외되면서, 한국이 EU와의 문화교류에서 어떠한 역할을 수행할 수 있는지 조심스럽게 의문이 제기된다. 현재까지 EU와 아시아의 대표적인 문화교류는 아세프(Asian Europe Foundation, AEF)를 중심으로 형성하고 있다. 이와 같은 지역협력은 역내 지역 협력을 강화시키면서 개별적 주요 국가들과의 협력 체계도 병행하는 형태로 나타나기도 했다. 그러나 AEF의 협력은 유럽에 있어 아시아의 색깔과 상호이해를 높이는 데는 영향력이 약하다는 평가가 있으며, 최근 EU의 신지역주의 경향은 국가와 민간 중간단위인 단체나 네트워크, 싱크탱크(think tank),

도시 간 협력, 나아가 면대면 접촉과 시민들과 직접 교류하는 형태로 확대되는 추세이므로 새로운 관점에서 논의할 필요가 있다.

### 3. EU-ASIA 문화교류에서 ASEF의 역할

아시아유럽재단(Asia-Europe Foundation, ASEF)은 ASEM의 유일한 상설기구로 사회문화영역의 교류와 협력을 담당한다.<sup>9)</sup> ASEF의 문화교류는 각 분야에서 아시아-유럽 관계에 전문성을 추구하면서 단계별로 발전해왔다. 초기 행사 중심의 기획자 단계(Event-organizer)에서 다양한 실험적 시도가 이뤄지는 단계로 발전하고 있으며, 교류를 심화시키되 “단순한 영역 확장보다는 각 분야에 보다 심도 깊은(going deeper rather than broader)” 관계를 목적으로 자체적인 브랜드를 확립하고자 한다. 최근에는 새로운 아이디어를 통한 활동영역을 확장하기보다는 기존의 성공사례들에 초점을 두고 3~4년 중·장기적 프로그램을 지속하고자 한다.<sup>10)</sup>

그러나 다자주의 협력 형태를 취하는 ASEF는 유럽과 아시아 문화교류에 있어 제한적으로 반영될 때도 있다. 사업을 제안한 국가가 아닌 경우, 다수의 국가에서 관심이 적고, 정치적 민감성이 작용하는 문제에 대해서는 협력이 제한적으로 형성되어 심도 있는 논의보다는 일방적인 회의로 진행된다는 비판이 있었다. 최근에는 이러한 비판들을 개선하고자 하는 새로운 아이디어를 제기하기보다는 정보나 모범사례를 공유하는 것에 초점을 두고 있으며, 대화를 촉진하고 시민사회, 일반대중과의 접촉 등 다양한 주체들을 포함시키고자 하는 특징이 있다.

이러한 가운데 한국이 ASEF에서 주도하는 영향력이 크기는 어렵다. ASEF의 재원은 회원국 정부와 민간기업의 자발적 출연금으로 충당하는데 2016년까지 일본과 싱가포르가 제1자금지원국 그룹으로 영향력이 있는데 반해, 한국은 1997년부터 매년 20만 불을 공여하고 있다.<sup>11)</sup>

또한 EU의 관심사가 중국에 집중되어 있고, ASEF 문화교류의 다자주의 형태는 ASEF의 강점이자 동시에 아시아적 정체성을 명확히 드러내는 점에는 한계가 있어 보인다. 그렇다면 아시아, 동아시아와의 정체성을 구체화하면서 유럽과의 교류를 확대하기 위해서 어떠한 방안이 있을까?

#### 4. 유럽의 문화수도(ECoC)와 동아시아 문화도시(CCEA)간의 문화협력

EU는 대외적 문화교류를 강화하면서도 기존의 협력 구조를 활용하여 정보를 공유하거나 기존 사례들을 공유하고 이를 심화시켜 장기적인 교류 체제를 확립시키고자 한다. 대표적인 사례로 EU의 대표적인 문화이니셔티브인 유럽문화수도(European Capital of Culture, ECoC)를 들고 있다. 세계적으로 이와 유사모델이 나타났는데, 한국, 중국, 일본 3국이 모여 만든 동아시아 문화도시(Cultural Cities of East Asia, CCEA)도 이에 해당한다. 따라서 이들 간의 교류 협력체계는 유럽과 동아시아라는 지역적 차원의 상호이해를 높이고 양 지역 간의 전략적 동반자 관계를 유도할 수 있는 좋은 기회로 인식되므로 이들의 협력체에서 한국이 주도적 역할을 진행하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

실질적으로 EU가 대외관계의 문화적 접근을 효과적으로 활용하기 위해 문화외교관련 정책의 준비활동과 싱크탱크 역할을 겸비한 ‘문화외교플랫폼(Cultural Diplomacy Platform)’의 분석에 따르면 동아시아 문화수도 프로그램은 EU가 추구하는 지역 간 문화교류의 좋은 선례가 될 수 있으며 상호를 이해하고 경제적·사회적으로 성과를 남길 수 있다고 평가한다. 더불어 기대감에도 불구하고 동아시아문화수도 프로그램의 체계가 미숙하기 때문에 효과성 측면에서 이들 간의 교류 시점을 뒤로 미뤄야 한다고 첨언했다.<sup>12)</sup>

동아시아 문화도시는 한국, 중국, 일본의 3개국 각국에서 문화적인

발전을 지향하는 1개 도시를 선정하여 각 도시가 행하는 다양한 문화 프로그램을 통해 서로의 교류를 다져가는 프로젝트이다.<sup>13)</sup> 전통과 현대의 문화예술을 교류하면서, 역내의 상호이해 및 연대감을 형성하고 동아시아의 다양한 문화를 국제적으로 전달하려는 목적으로 추진되었다.

〈표 1〉 역대 동아시아 문화도시 선정 도시

	한국	중국	일본
2014	광주광역시	환조우시	요코하마시
2015	청주시	칭다오시	니카타시
2016	제주특별자치도	닝보시	칭다오시
2017	대구광역시	창사시	청주시
2018	부산광역시	하얼빈	가나자와

그러나 문화외교플랫폼이 평가하듯, 동아시아 문화도시는 국제교류의 허브로서 역할을 하고 있지 못하다. 우선 한·중·일 문화도시 사무국 설립이 본격화되지 못하여 이들을 조정하는 중앙 기구가 거의 활동하지 않아 원활한 진행과 심화된 교류 사업을 추진하는 데 한계가 있다. 2014년 한국의 광주, 중국의 취안저우, 일본의 요코하마가 선정되었으나 교류가 거의 없었고, 최근에는 자매도시 형태로 교류가 가시화될 뿐 실질적인 성과가 없다. 이는 ECoC의 경우, 선정도시를 6년 전에 선정하고 선정할 당시 대부분의 문화 프로그램과 협력 파트너를 확인하는 반면 CCEA의 경우, 직전 여름에 해당도시를 선정하고 이들에 대한 네트워크나 추가 프로그램 개발을 위한 시간과 자원을 크게 할애하지 않는 진행 문제에서 비롯된다. 또한, 문화외교플랫폼이 CCEA와 ECoC간 문화교류에 있어 가장 큰 장애물로 언급한 요인은 한국, 중국, 일본 모두 정보 접근이 매우 어려워 문화예술, 교육, 산업, 관광 각 분야의 전문가가 협력 프로젝트에 참여하기 어려운 환경임을 토로한 점이다. CCEA의

온라인 정보나 언어적 제한성은 EU가 교류를 원하고 있음에도 접근할 수 있는 벽이 매우 높다고 평가하고 있다.<sup>14)</sup> 이러한 교류의 한계점은 EU와 교류할 수 있는 좋은 기회임에도 불구하고 동아시아 문화도시가 형식적인 교류로 진행되고 있음을 반증한다.

## 5. 유럽과 아시아 문화교류에서 한국의 위치, 이에 따른 한국의 문화교류 방안

앞에서 언급했듯이 유럽이 동아시아 지역의 문화교류에 관심을 갖는다고 했을 때, 한국이 이를 주도해서 교류를 진행할 가능성이 현재로서는 그리 높지 않다. ECoC-CCEA의 교류 협력 제안도 2017년 11월 14일 상하이에서 열리는 문화포럼인 중국과의 논의에서 제기되었고, 2018년 새롭게 제안한 문화 어젠다에서도 중국과의 대화는 심화하고 일본의 대화를 새로 시작해야 된다고 언급하고 한국은 그 대상에서 제외되었다. 2011년과 2016년의 문화수입, 수출국 주요 파트너 10국에 포함되지 않은 점도 고려해야 한다. EU의 문화상품 주요 수출입파트너 10국에 한국은 포함되지 못했으나 수입국에서 중국은 2011년 34%(1위), 2016년 26%(1위), 일본은 2011년 3%(공동7위), 2016년 2%(공동 6위)였고, 수출국에서 중국은 2011년 34%(6위), 2016년 26%(8위), 일본은 2011년 3%(8위), 2016년 2%(공동 5위)였다.<sup>15)</sup> 그러나 한국 문화예술교류에 대한 수요 자체가 미진한 것은 아니다. 유럽사회의 많은 예술가와 전문가, 정책실행가들이 협업하고자 하는 나라로 한국을 지목하고 있다.

그렇다면 유럽의 다수 문화전문가들이 한국을 매력적인 곳으로 꼽는 것처럼 한국이 EU와의 문화교류에서 적극적인 구애를 받기 위해서는 어떠한 매력을 발산해야 하는가? 먼저 EU가 한국의 좋은 문화교류 상대국임을 상대방에게 인지시켜야 한다. EU의 여러 보고서에서 한국에 대

해 내린 평가를 정리하면, 한국은 장기적 관점의 문화교류에 대한 관심보다는 정부 주도의 한류와 문화산업에 치중되어 있으며, 미국과 아세안이 주요 관심 상대국이라고 언급한다.<sup>10</sup> EU가 한국의 우선 교류 상대국이 아니면서 그들에게 한국을 중요 상대국을 선정해달라고 요구할 수 없듯이, 한국도 EU 및 유럽 개별국가에 대한 철저한 준비와 교류 자세를 갖출 필요가 있다.

다음으로 문화교류의 허브(hub)로서의 모습을 갖추고 동아시아 지역의 정보고유와 시장의 플랫폼을 선점해야 한다. 한국은 아시아 문화예술의 중심지로서의 기반을 훌륭히 구축해 왔다. 예를 들어 공연예술시장에서는 이번 2018년 한·EU 문화협력위원회에서도 논의되어 한·EU 공연예술 협력방안을 논의하는데, 공연예술시장(Performing Arts Market in Seoul, PAMS)은 2005년부터 시작되어 현재 전 세계에서 매력적인 아트마켓으로 성장했다. 동아시아 최대 규모의 아트마켓으로 성장시켜 아시아의 공연예술 플랫폼이자 네트워크 공간으로 기능한다면 자발적으로 참여하고 싶어할 것이다. 또한 아시아의 정체성을 탐구할 수 있는 공간도 한국에서 찾도록 유도할 수 있다. 광주의 아시아문화전당은 이미 여러해 전부터 다양한 주제로 아시아의 가치와 상호이해에 초점을 두었다. 특히 광주는 한국적 가치와 역사 문화의 특징을 내재하고 있어 문화의 개별성과 보편성을 두루 갖춘 공간으로 적합하다. 때문에 아시아 국가와의 소통에 머물지 않고 다양한 주제로 유럽과의 협업체계를 이룬다면 설득력 있게 유럽과의 교류에 접근할 수 있다. 앞에서 언급했던 CCEA-ECOC협력 체계 구축에서도 한국이 브랜드로서 활성화시킬 수 있는 공동의 웹사이트나 소셜 미디어 플랫폼을 선점할 필요가 있다. 특히 문화적 및 교육 학교 간 자매결연 프로그램과 자원봉사 프로그램을 설정한다면 젊은 세대 간의 협력체계가 공고히 굳혀질 수 있을 것이다. 문화외교란 얻고 싶은 바를 직접적으로 말하지 않아도, 줄 수밖에 없는 상황을 만드는 것일 수 있다. 매력적인 교류 상대국이라면, 그러한 모습

을 갖췄다면 전략적 대상국가로 굳이 보고서에 오르지 않더라도 충분히 교류의 중심지가 될 수 있다.

## ■ 주석

- 1) Figueira, Carla. 2017. "A joint communication to the European Parliament and the Council: towards and EU strategy for international cultural relations, by the European Commission, 2016." *Cultural Trends* 26:1, p. 84.
- 2) Commission of the European Communities. 2007. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a European Agenda for Culture in a Globalizing World.
- 3) European Commission. 2016. Joint Communication to the European Parliament and the Council Towards an EU strategy for international cultural relations.
- 4) Council of European Union. 2017. April 5. Council conclusions on an EU strategic approach to international cultural relations.
- 5) Towards an EU strategy for international cultural relations.
- 6) 아시아 이외에도 아프리카 카리브해 및 태평양(ACP)과의 협력, 지중해 남부 파트너국들과의 협력을 지원하는 Med Culture 등이 제시되었다.
- 7) European Commission. 2018. A New European Agenda for Culture.
- 8) (1) 서부 발칸 제국에 대한 지원, (2) 지중해 국가들의 시민사회 강화 지원 (3) 유럽 국가들의 문화유산 보존 (3) 중국과의 문화 대화를 강화하고 일본과의 새로운 대화를 시작, (4) 아프리카, 카리브해 및 태평양 국가들을 대상으로 한 ACP문화 프로그램 실시, (5) 위험지역에 대한 문화 유산 보호, (6) 중앙아시아, 아프가니스탄, 이란의 실크로드 유산 지원.
- 9) 1996년 제1차 ASEM 정상회의에서 도출된 성과로 아시아와 유럽의 상호이해와 교류를 증진시키자는 목표 하에 1997년 공식 출범하였다.
- 10) Hong, Le Thu. 2014. "Evaluating the cultural cooperation: the role of the ASEM in ASEM process." *Asia Europe Journal* 12. pp. 402-406.
- 11) 외교부 [http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m\\_3935/contents.do](http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3935/contents.do) (검색일자: 2018/9/1).
- 12) Else Christensen-Redzepovic. 2018. "Cooperation between European Capitals of Culture and Cultural Cities of East Asia Opportunities and Challenges." *Cultural Diplomacy Platform*. 2018.2.8. p.28.
- 13) 2007년 한·중·일 문화장관회의에서 결의되어 2014년부터 매년 한국, 중국, 일본 각국이 '동아시아문화도시'를 선정하고 있다.
- 14) Else Christensen-Redzepovic. 2018. p. 24.
- 15) [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Culture\\_statistics\\_-\\_international\\_trade\\_in\\_cultural\\_goods](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Culture_statistics_-_international_trade_in_cultural_goods) (검색일자: 2018/8/25).
- 16) Yudhishtir Raj Isar. 2014. Preparatory action Culture in EU External relations -South Korea Country Report. p. 23; Else Christensen-Redzepovic. 2018. p. 24.

## ‘녹색 에너지 ODA’를 위한 동아시아-유럽 지역간 협력



윤석준

서강대학교 사회과학연구소 책임연구원

### 1. 배경

지역간 협력(Interregional cooperation) 차원에서 동아시아와 유럽의 관계는 다양한 분야나 층위에서 새로운 협력의 발전 가능성이 여전히 많이 남아있다. 이 두 지역간 관계는 협력을 위한 공식적인 플랫폼으로서 ASEM을 제외하면 아직 제도화된 것들이 많지 않고, 그동안 지역 간 관계보다는 동아시아 개별 국가들과 유럽연합(European Union, EU)과의 관계인 소위 ‘준-지역간 협력(Quasi-interregional cooperation)’적 동학을 형성해왔지만 이마저도 통상 등 일부 제한된 영역에서만 진전을 보였기 때문이다. 이러한 지역간 협력 부진의 원인은 무엇보다도 지역간 협력 차원에서 양 지역적 정체(regional polity)들이 서로 비대칭적이라는 한계를 극복하지 못하고 있기 때문이다. 즉, 유럽 지역의 경우에는 양차 세계 대전 이후 오늘날까지 경제적 및 정치적 통합이 지속적으로

심화 및 확대되어 EU가 그 중심 역할을 하고 있지만, 동아시아에서는 소위 '아시아 패러독스(Asia Paradox)'로 지칭되듯이 지역 내 국가들 간 상호 높은 경제적 의존도에 비해 전체적인 통합의 흐름은 상대적으로 더디게 이루어지고 있기 때문이다.

이러한 상황에도 불구하고, 동아시아와 유럽의 지역간 협력 강화의 모색 필요성이 학계는 물론 정부에서도 그동안 꾸준히 제기되어온 배경에는 몇 가지 이유가 있다. 첫째, 오늘날 국제관계에서 지역간 협력은 국가들간의 양자관계의 보완재적 역할을 해서, 기존의 양자관계를 보다 심화시켜주는 외교적 촉매 역할을 하기 때문이다. EU의 지역간 협력의 대표적인 사례인 EU-아프리카의 관계에서 지역간 관계, 준-지역간 관계, 그리고 개별 국가들간의 양자관계라는 세 가지 층위가 함께 활발히 작동하며 시너지 효과를 내는 것은 '관계 층위성의 선순환 구조'를 보여주는 대표적인 경우이다. 둘째, 오늘날 동아시아와 유럽이 함께 직면하고 있는 세계정세의 급격한 변화 속에서 상호 공통의 이익을 지켜나가는 데 지역간 협력이 상당히 유효하게 활용될 여지가 있기 때문이다. 특히, 한국으로서는 한반도 평화변영을 위한 전략적 접근을 강화하고 정책적 수단을 다변화하는 측면에서, 동북아플러스 책임공동체 구상의 부분적 한계를 극복해 전략적 완성도를 높이기 위해서라도 동아시아와 유럽의 지역간 협력 강화를 적극적으로 활용할 필요가 있는 상황이다.

이러한 맥락에서 본고는 동아시아와 유럽의 지역간 협력 강화를 위한 구체적인 방안을 제언하는 차원에서, 다양한 이슈-영역들(Issue-areas) 중에서 특히 국제개발협력 분야에 주목하고 그 구체적인 협력방안 중 하나로 “녹색 에너지 ODA(Green Energy Official Development Assistance)를 위한 동아시아-유럽의 지역간 협력 강화 방안”을 시론적으로 제언해보고자 한다. 본고가 동아시아-유럽의 지역간 협력 차원에서 고려해볼 수 있는 다양한 이슈-영역들 중에서 국제개발협력 영역에 특히 주목하는 이유는 다음의 두 가지이다.

첫째, 트럼프 등장 이후 약화 혹은 악화되어온 유럽-미국의 대서양 양안 관계의 변화로 인해 기존 세계질서의 중심축이었던 ‘서구(the West)의 분화’가 가시화되고 있는 상황에서, 한국을 포함한 동아시아 국가들이 과거의 ‘단일한 서구’라는 미분화된 세계정세 인식의 패러다임을 넘어서 유럽과의 관계에 대해서 과거보다 더욱 차별화된 새로운 접근을 해야만 하는 상황이기 때문이다.<sup>1)</sup> 특히, 이러한 서구의 분화 과정에서 미국은 경성권력(Hard power)를 중심으로 안보와 경제, 유럽은 규범권력(Normative power)를 중심으로 지속가능개발과 인권 등으로 각자의 비교우위에 근거한 서구의 역할 분담이 보다 가시화되고 있는 것에 주목할 필요가 있다.<sup>2)</sup> 동아시아 국가들 중에서는 중국이 이러한 서구의 분화라는 전환기적 국면에 대해 이미 전략적으로 상당히 적극적인 대응을 하고 있는데, 가장 대표적으로 중국은 유럽과 미국 간의 이견이 커지고 있는 기후변화 대응과 자유무역 분야에서 유럽과의 협력 강화 의지를 적극 피력해왔다.

둘째, 동아시아와 유럽, 혹은 한국과 유럽이 상호 간 협력 분야를 모색하기 위해 필요한 ‘공유된 가치(shared value)’와 협력 분야가 실제로 제도화되는데 필요한 ‘제도적 환경(institutional environment)’을 고려할 때 지속가능개발 이슈-영역은 양측의 협력을 도출해내는데 상대적으로 비교우위를 갖고 있는 영역이기 때문이다. 지속가능개발은 국제사회에서 유럽의 규범권력이 유효하게 작동하는 또 다른 한 축인 인권 영역에 비해서 유럽과 동아시아 간 규범적 인식의 차이가 상대적으로 크지 않기 때문에, 양 지역간의 이해관계가 근본적으로 충돌하기보다는 오히려 일치하는 지점들이 많아 지역간 협력의 활성화를 도모하기에 유용하다. 또한, 통상 등의 분야와는 달리 아직까지 지역간 협력의 거버넌스가 저발전 상태에 있기 때문에 오히려 경로의존성이나 변화의 경직성이 적을 수 있어 상대적으로 발전이 용이하고, 이는 궁극적으로 지속가능개발 분야 협력을 ‘위한’ 지역간 협력의 강화뿐만 아니라 이 분야의

협력을 ‘통한’ 지역간 협력 강화에도 기여할 수 있을 것이다.

## 2. 녹색 에너지 ODA와 동아시아-유럽 지역간 협력의 새로운 가능성

녹색 에너지 ODA는 특정 공여국이 개발도상국의 지속가능발전을 위해서 재생 에너지(renewable energy) 분야에 초점을 맞추어 수행하는 일련의 공적개발원조를 의미한다.<sup>3)</sup> 이는 국제사회가 새천년개발목표(MDGs)에서 지속가능개발목표(SDGs)로 개발 목표의 진화에 합의하면서 설정한 17개의 새로운 목표들 중에서 그중 일곱 번째 목표인 ‘모두를 위한 저렴하고 신뢰성 있으며 지속가능한 현대적인 에너지에 대한 접근 보장(Goals 7: Affordable and Clean Energy)’에 해당되는 것이다. 이는 보다 구체적으로 현대적 에너지 서비스로의 보편적 접근 보장, 에너지 효율 개선, 재생가능자원의 사용 증대 등을 의미하는데, 과거에는 재생 에너지와 관련해서 개발도상국들에 기술적 장벽이 높고 기존의 화석 에너지의 활용보다 경제적 측면에서 비용이 많이 들어 이에 대한 ODA가 적극적으로 고려되지 않았다. 그러나 최근에는 기술적 장벽이 낮아지고 이에 따라 재생 에너지 생산 비용도 상당한 경쟁력을 확보하게 되어 이제는 개발도상국에 대한 에너지 관련 개발협력에서 화석 에너지에 기반한 접근에 대한 근본적인 전환을 적극적으로 고민해봐야 할 시점에 이르렀다.

무엇보다도 동아시아와 유럽은 이러한 재생 에너지 분야에 있어 전세계적인 흐름을 주도하고 있어, 이 분야에 있어 다양한 상호 호혜적 협력의 가능성이 다방면에 존재한다. ‘2018년 재생에너지 투자 동향 보고서(Global Trends in Renewable Energy Investment 2018)’에 따르면, 2017년 한 해 동안 이루어진 전세계 재생 에너지 분야 신규 투자의 약 70%는 동아시아와 유럽 국가들에서 이루어졌다.<sup>4)</sup> EU는 기후변화에 대응하는 저탄소, 청정, 지속가능한 에너지 사회로의 전환을 위해서 재

생 에너지 분야 활성화를 핵심적인 과제로 제시하고 있는데, EU 회원국들의 전체 에너지 소비량에서 재생 에너지 비율은 2020년까지 20% 이상으로, 그리고 2030년까지 27% 이상으로 상향시키는 것을 목표로 삼고 있다.<sup>5)</sup> 회원국들 중에서는 특히 스웨덴이 2017년 기준으로 전체 에너지 소비에서 재생 에너지 비율이 이미 50%에 육박하고 있다. 동아시아의 중국, 일본, 한국 또한 모두 재생 에너지 분야의 세계적인 주도국들이다. 그중에서도 중국은 개발도상국과 선진국 모두 통틀어서 전세계 재생 에너지 분야 투자에서 벌써 수년째 1위를 차지하고 있다.<sup>6)</sup>

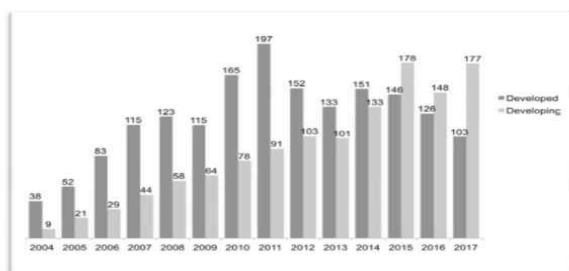
다양한 재생 에너지원들 중에서도 유럽은 특히 풍력 에너지 분야에 강점을 가지고 주도하고 있으며 동아시아는 태양 에너지 분야에 주력하고 있다는 점에서, 이 분야에서 동아시아와 유럽 간 관계는 상호 간 이해 관계 충돌도 비교적 적고 오히려 서로 보완적 효과를 기대할 수도 있는 유리한 상황에 있다. 유럽환경청(European Environment Agency, EEA)은 EU의 재생 에너지 분야 목표 달성을 위해서 풍력 에너지가 가장 중요한 역할을 할 것이라고 전망하고 있는데, EU 회원국들 중에서도 특히 독일이 풍력 에너지 분야의 투자 및 연구를 세계적으로 주도하고 있으며, 최근에는 스웨덴이 풍력 에너지 분야의 투자 및 연구를 상당히 빠르게 늘려가고 있다.<sup>7)</sup> 반면, 동아시아에서는 중국을 중심으로 태양 에너지 분야를 빠르게 성장시켜가면서 전세계 태양 에너지 분야의 성장을 주도하고 있다. 중국은 재생 에너지 총생산량으로는 이미 미국이나 EU를 추월해서 세계 제1의 재생 에너지 생산국이 되었으며, 전체 에너지 소비량에서 재생에너지가 차지하는 비중도 이미 25%를 상회하고 있다. 일본도 전체 에너지 소비량에서 재생 에너지가 차지하는 비중이 17%를 상회하고 있는데, 반면 한국은 아직 초기 성장 단계라 재생 에너지 비율이 2~3%대이지만 태양 에너지를 중심으로 빠르게 관련 분야를 성장시켜 가고 있는 중이다.

이러한 재생 에너지에 대한 수요는 과거에 주로 선진국들에만 집중되

어 있었으나, 최근에는 개발도상국에서의 수요가 선진국들에서의 수요를 상회하고 있다. <그림 1>에서 보는 바와 같이 선진국들에서 재생 에너지에 대한 투자는 2011년을 정점으로 하여 최근에는 다소 정체 국면에 들어간 반면에, 개발도상국에서의 재생 에너지에 대한 수요는 지속적으로 빠르게 증가하여 2015년부터는 선진국의 수요를 넘어서고 있는 것이다. 이러한 재생 에너지 분야에 대한 개발 도상국에서의 급격한 수요 증가는 국제 사회가 새롭게 합의한 지속가능개발목표(SDGs)의 의제와 맞물려 기존의 전통적인 국제개발협력에서 수행된 화석 에너지 중심의 ODA가 녹색 에너지 ODA 중심으로 본격적으로 전환되어야 할 필요성을 제기하고 있는 것이다. 이러한 맥락에서 동아시아와 유럽은 기존의 에너지 분야와 관련된 ODA에서 전지구적인 저탄소, 청정, 지속 가능한 사회로의 전환의 가속화를 위해 양 지역이 주도적으로 협력을 강화하고, 특히 한국이 이 과정에서 유럽과의 준-지역간 협력을 강화해 가며 국내 재생 에너지 분야의 한 단계 도약을 위한 모색은 물론 기후변화라는 전지구적 문제 해결과 개발도상국의 지속가능한 발전에 보다 기여하는 기회를 가져볼 수 있다.

<그림 1> 전세계 재생 에너지 신규 투자 추이

(2004~2007, 단위: \$BN)



출처: Global trends in renewable energy investment 2018.

동아시아와 유럽이라는 지역간 협력 강화와 이를 통해서 추진되는 녹색 에너지 ODA는 트럼프 행정부의 파리기후변화협정 탈퇴로 인해서 실행 동력이 흔들리고 있는 전지구적 기후변화 대응에 있어 새로운 동력이 되는 동시에, 북핵문제 해결 국면에서 한반도 정세에도 긍정적인 기여를 할 수 있는 여지가 충분히 있다. 특히, 지난 10여 년간 북한은 핵 문제로 위기상황이 심화되고 국제 제재로 인해 어려움을 겪었음에도 불구하고, 이 기간 중 지속가능발전 및 재생 에너지 분야 성장을 위한 법적, 제도적, 정책적 변화에 상당한 수준으로 노력을 기울여왔다는 점에 주목해볼 필요가 있다.<sup>8)</sup> 이러한 상황에서 동아시아와 유럽의 녹색 에너지 ODA 협력의 시험 무대로서 기존의 주 개발협력 파트너였던 아프리카와 동남아시아의 국가들은 물론이고, 향후 북한의 개발협력의 공동 파트너로 삼아 협력할 가능성을 모색해볼 수 있다. 한반도 정세 안정이 자국에 미치는 영향이 비교적 큰 편인 동아시아 국가들의 정치 및 경제적 이해관계는 물론이고, 유럽의 다양한 행위자들이 1995년 이후 오랫동안 북한에 인도적 지원은 물론 사실상 준-개발협력에 가까운 프로그램들을 진행해왔다는 점은 이러한 새로운 협력의 가능성 구상에 매우 긍정적인 배경이 된다.

### 3. 녹색 아시아-유럽 정상회담(Green ASEM)과 녹색 혁신자원(Green Innovative Sources)

그렇다면, 구체적으로 어떠한 지역간 협력의 틀을 구축할 수 있을 것인가? 이를 위해서 동아시아-유럽 협력을 위한 제도적인 틀을 완전히 새롭게 하나 구성하려는 외교적 노력을 기울이기보다는, 현실적으로 다소간 한계가 있더라도 이미 존재하는 아시아-유럽 정상회담(ASEM)이라는 틀을 활용하여 지속가능개발 분야의 양 지역간 제도적 협력의 기회를 본격적으로 모색해보는 것이 현실적 대안이 될 수 있다. 즉, ASEM의

기존 3대 분야(정치, 경제, 문화) 및 4개 장관급 회담(외교, 경제, 재무, 문화문명) 체제에 지속가능 분야 및 지속가능 장관급 회담을 새로이 추가하여 4대 분야(정치, 경제, 문화, 지속가능개발) 및 5대 장관급 회담(외교, 경제, 재무, 문화문명, 지속가능개발)으로 ASEM의 의제와 체계를 확대 개편하는 방안이다.<sup>9)</sup> 구체적으로 장관급회담은 기존의 플랫폼을 활용하여, 각각 2012년 및 2009년까지 개최되었던 ASEM 환경 장관 회담(ASEM Environment Ministers' Meetings, ASEM EnvMM)과 ASEM 에너지 안보 장관급 회담(ASEM Ministerial Conference on Energy Security, ASEM ESMC)을 발전적으로 계승하는 형태로서 ASEM 지속가능개발 장관급 회담(ASEM Sustainable Development Minister's Meeting, ASEM SDMM)을 매 2년마다 개최해 이곳에서 녹색 에너지 ODA를 포함한 지속가능개발 이슈를 논의하는 것이다.

이러한 방안은 소위 'Green ASEM'이라는 이름으로 2018년 10월 18일부터 19일까지 벨기에 브뤼셀에서 개최되는 제12차 ASEM(ASEM 12)에서 한국 정부가 주도적으로 제안해보는 것도 적극 검토해볼 필요가 있다. 마침 이번 ASEM12는 EU가 의장국으로서 회원국들을 맞이하게 되는데, 마침 이번 회담의 중요 의제 중 하나로 이미 '지속가능개발과 기후(Sustainable development and Climate change)'가 포함되어있다. 트럼프 행정부가 탈퇴한 파리기후변화협정의 동력을 다시 회복하려는 브뤼셀 외교가는 물론, 엠마누엘 마크롱 프랑스 대통령을 필두로 한 유럽 각국 정상들의 적극적인 의지를 고려한다면, 이러한 구상에 유럽 측이 적극 힘을 실어줄 수 있는 여지가 충분한 좋은 환경이다. 특히, 최근 급변하는 한반도 정세변화에 대해 일정한 기여를 하고자 하는 EU 차원은 물론 개별 회원국 차원의 적극적인 의지 표명에도 불구하고, 한반도 문제와 관련해서 유럽은 과거 KEDO 참여 이후로 적절한 협력의 기회를 찾지 못하고 있다. 이러한 상황에서 한반도 정세의 긍정적 변화 이후에 본격적인 북한개발협력 국면에 들어갈 경우를 대비하여 동아시아와 유럽간

그린 에너지 ODA의 일환으로 대북한 프로그램을 공동으로 마련하는 것은 지역간 협력 혹은 준-지역간 협력 강화 차원에서 모두에게 좋은 기회가 될 수 있다.

이러한 동아시아와 유럽 간의 지속가능개발에 대한 제도적 협력의 틀 안에서 구상 및 추진될 수 있는 녹색 에너지 ODA는 기본적으로는 기존에 양 지역 국가들이 진행해오던 ODA 사업의 한정된 예산 규모로 인한 개발 재원의 한계를 극복하려는 여러 혁신적 자원(innovative sources)에 대한 시도들이 함께 추진될 필요가 있다. 이를 위해서 우선 녹색 에너지 ODA는 공여국 및 수원국의 정부 행위자는 물론 민관협력(Public-Private Partnership, PPP)에 기반해서 공여국 및 수원국의 여러 민간 행위자의 참여를 이끌어내야 한다. 물론, PPP를 통한 민간 행위자의 참여는 과거 민간 행위자가 개발에 대한 고려를 등한시하고 시장 논리로만 접근하면서 가져온 부작용들이 빈번했기에, 이를 최소화하기 위해서 수원국의 지역사회는 물론 관련 시민단체들과의 상시적인 소통이 가능한 거버넌스를 구축하는 것이 중요하다. 아울러, 국제개발협력 개발재원에서 ODA만큼이나 중요한 비중을 차지하는 개인송금(personal remittance)의 역할에도 주목하면서, 해외에 나가 있는 개발도상국 노동자들이 본국으로 보내는 개인 송금을 녹색 에너지 ODA의 재원 마련을 위한 그린 본드(Green Bond)와 연계하는 금융상품 개발을 통해서 개발재원 확충은 물론 개발 이익이 최대한 수원국에 머무를 수 있도록 동아시아와 유럽의 협력 과정 속에서 국제적으로 선도적인 ODA 모델을 구축해볼 필요가 있다.<sup>10)</sup>

## ■ 주석

- 1) 최근 유럽의 정치학계에서도 이러한 '서구의 분화'라는 전환기적 국면에 대해 본격적인 학술적 논의를 시작하고 있다. 일례로, 스위스 정치학회(SVPW/ASSP), 독일 정치학회(DVPW), 오스트리아 정치학회(ÖGPW) 등 3개국의 정치학회는 '서구의 종언?(the end of the West?)'이라는 주제를 가지고 2019년 연례 학술대회를 공동 개최할 예정이다.
- 2) 경성권력(Hard power)/연성권력(Soft power)과 규범권력(Normative power)/문민권력(Civilian power)에 대한 논의는 이론적인 측면으로는 상이한 존재론과 인식론에 기반

- 하여 이들이 상호 대안적 혹은 대체재적인 성격을 갖지만, 정책적인 측면에서는 경도되거나 편재된 인식에 기반한 대외 정책 혹은 전략의 빈틈을 보완해주어 정책적 위험관리에 기여할 수 있는 보완재적인 의미를 가지고 있다.
- 3) Gareth Martin, "Renewable Energy and the ODA," *Renewable Energy, World Renewable Energy Congress Renewable Energy, Energy Efficiency and the Environment*, 9, no. 1 (September 1, 1996): 1098-1103; Birte Pfeiffer and Peter Mulder, "Explaining the Diffusion of Renewable Energy Technology in Developing Countries," *Energy Economics* 40 (2013): 285-296.
  - 4) UNEP and Frankfurt School of Finance & Management, *Global Trends in Renewable Energy Investment 2018* (Frankfurt School-UNEP Centre, 2018), 20-31.
  - 5) European Commission, "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Promotion of the Use of Energy from Renewable Sources" (European Commission, 2016).
  - 6) UNEP and Frankfurt School of Finance & Management, *Global Trends in Renewable Energy Investment 2018*, 22, 23, 27.
  - 7) European Environment Agency, "Europe's Onshore and Offshore Wind Energy Potential - An Assessment of Environmental and Economic Constraints" (European Environment Agency, 2009).
  - 8) Seock-Jun Yoon, "Green Revolution for Regime Survival: Renewable Energy for Sustainable Development in North Korea," in *Whither North Korea?*, ed. Un-Chul Yang (Sejong Institute, 2018), 285-309.
  - 9) Seock-Jun Yoon and Jae-Jung Suh, "Nuclear Non-Proliferation," in *The Palgrave Handbook of EU-Asia Relations*, ed. Thomas Christiansen, Emil Kirchner, and Philomena Murray (Palgrave Macmillan, 2013), 410-14; Yan Bo and Zhimin Chen, "Europe, Asia and Climate Change Governance," in *The Palgrave Handbook of EU-Asia Relations*, ed. Thomas Christiansen, Emil Kirchner, and Philomena Murray (Palgrave Macmillan, 2013), 457-60.
  - 10) 윤석준, "지속가능개발목표를 위한 인권과 개발 금융의 연계: 외국인 노동자들의 송금에 대한 인권중심적 접근," 국제개발협력학회 하계학술회의 발표문, June 17, 2016.

## 참고문헌

Bo, Yan, and Zhimin Chen. "Europe, Asia and Climate Change Governance." In *The Palgrave Handbook of EU-Asia Relations*, edited by Thomas Christiansen, Emil Kirchner, and Philomena Murray. Palgrave Macmillan, 2013.

European Commission. "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Promotion of the Use of Energy from Renewable Sources."

European Commission, 2016.

- European Environment Agency. “Europe’s Onshore and Offshore Wind Energy Potential - An Assessment of Environmental and Economic Constraints.” European Environment Agency, 2009.
- Martin, Gareth. “Renewable Energy and the ODA.” Renewable Energy, World Renewable Energy Congress Renewable Energy, Energy Efficiency and the Environment, 9, no. 1 (September 1, 1996): 1098-1103.
- Pfeiffer, Birte, and Peter Mulder. “Explaining the Diffusion of Renewable Energy Technology in Developing Countries.” Energy Economics 40 (2013): 285-296.
- UNEP, and Frankfurt School of Finance & Management. Global Trends in Renewable Energy Investment 2018. Frankfurt School-UNEP Centre, 2018.
- Yoon, Seock-Jun. “Green Revolution for Regime Survival: Renewable Energy for Sustainable Development in North Korea.” In Whither North Korea?, edited by Un-Chul Yang, 285-309. Sejong Institute, 2018.
- Yoon, Seock-Jun, and Jae-Jung Suh. “Nuclear Non-Proliferation.” In The Palgrave Handbook of EU-Asia Relations, edited by Thomas Christiansen, Emil Kirchner, and Philomena Murray. Palgrave Macmillan, 2013.
- 윤석준. “지속가능개발목표를 위한 인권과 개발 금융의 연계: 외국인 노동자들의 송금에 대한 인권중심적 접근.” 국제개발협력학회 하계학술회의 발표문, June 17, 2016.2016.

# Achieving Peace and Stability: Drawing Some Best Practices from Southeast Asia



Raymund Jose G. Quilop

De La Salle University

## I

With the recent positive developments in the Korean Peninsula resulting from or brought about by (depending on how one wants to see it) the summit of the two Korea's leaders which was preceded by the summit between the US President and North Korea's leader, there is much optimism for the region to have peace and stability. Such optimism is not unfounded, given the sustained policy of the South Korean government to promote ties with North Korea as well as the seemingly increasing receptivity of the North Korean leadership to being at peace with its Southern neighbor.

Notwithstanding these developments, however, it would be best for all stakeholders to proceed with what is commonly referred to as cautious optimism. Leaderships (both from the South and the North) definitely

play a crucial role. External parties, in the case of the Korean Peninsula, also have stakes to hold. But peace and stability is the product or result of the long and tedious process of community building. And it is in the area of community building where the Northeast Asian sub-region may draw some lessons or best practices from the Southeast Asian sub-region. Needless to say, the situation in Southeast Asia and Northeast Asia are different. Nonetheless, there may be situations that are similar and equally applicable for the two sub-regions of East Asia.

## II

With the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) having celebrated its 50 years in 2017, ASEAN has become all the more described as a success story, specifically in creating peace and stability in Southeast Asia. Indeed, notwithstanding the critiques that have been hurled against ASEAN by cynics and skeptics often alluding to the inability of the Association to do this and that, what could not be denied or disregarded is the fact that Southeast Asia could not be what it is today if ASEAN did not exist.

The seeming success of ASEAN is actually underpinned by what has come to evolve as the ASEAN Way, which in a nutshell is dialogues and consultations towards consensus, the importance accorded to processes as well as the seeming informal character of how things are done in ASEAN. The principle of inclusiveness is likewise a key factor in ASEAN's effectiveness as regional body.

## III

In a context where there is much distrust, as was the case in Southeast Asia when ASEAN was established in 1967, it is useful to proceed

informally and carefully through a process of what is commonly known as building confidence and trust among the parties involved. Such was the case of ASEAN. While it was indeed founded in 1967 through the Bangkok Declaration, it took nine years before it had its first formal meeting in 1976 and a secretariat established. Indeed, there were no formal structures or formal meetings between 1967 and 1976.

It is also worth observing that the instrument that established ASEAN, the Bangkok Declaration, was technically not a formal one in the nature of a Treaty. It Bangkok Declaration is more a political statement declaring the intention of the foreign ministers of the founding members of ASEAN (Malaysia, Indonesia, the Philippines, Singapore and Thailand) to promote economic prosperity in Southeast Asia. Interestingly, the formal instrument that provided ASEAN with a formal and legal character or identity so to speak came in 2009 when the ASEAN Charter was adopted, a good forty-two (42) since ASEAN came into being through a declaration.

Given this, one best practice that may be learned from the ASEAN experience is the utility of proceeding informally and gradually, zeroing in on the attendant processes and activities that could build confidence among the stakeholders. Bearing this in mind, the processes of building confidence between South and North Korea through various meetings, whether low, middle or high level ones would be useful exercises in building such trust and confidence.

#### IV

Relatedly, in the process of building confidence and trust, the importance of dialogues and consultations, which as previously mentioned, has become a hallmark of ASEAN, could not be discounted. And while ASEAN has become more often than not criticized for engaging

in too much dialogue or convening numerous meetings thereby depriving itself of the valuable time to undertake actions, it is exactly the opportunity to dialogue among one another through the numerous platforms, that enable ASEAN members to build confidence and promote trust among themselves. This likewise allows them to arrive at mutually acceptable approaches on dealing with challenges that confront a particular member or the group as a whole.

Interestingly, despite the critiques hurled at ASEAN for having instituted numerous dialogue platforms, with ASEAN-related meetings now numbering to more than a thousand each year, ASEAN's external partners continue to sustain their participation in these dialogue mechanisms. In fact, one reason for the increasing number of dialogue mechanisms in ASEAN is the increasing desire or interest of external partners to collaborate with ASEAN, with a dialogue mechanism or a meeting often times resulting from such a collaboration. These meetings with external partners serve as platforms for pursuing cooperation between ASEAN and an external partner.

Interestingly too, in spite of ASEAN being described as having too many meetings, mechanisms around the region both for dialogue either on political or economic cooperation and for practical cooperation so to speak, continue to be centered on ASEAN, thus the emergence of the term "ASEAN-Centered" regional platforms. These would include the East Asia Summit, the ASEAN Regional Forum, and the ASEAN Defense Ministers Meeting (ADMM)-Plus to name a few. Consequently, ASEAN remains to be driving force in these regional bodies. And it is only in ASEAN-led platforms where one would expect an inclusive participation by almost all major regional players such as the US, China, Russia, India, regional players that are often at odds with each other and would not want to be involved in a platform or mechanism organized by another regional power. Each of them, however, would not have a problem being

part of an ASEAN-led mechanism. In fact, they try to outdo each other on who gets to be first involved in any regional mechanism that is established by ASEAN.

The importance of dialogues and consultations, therefore, could not be discounted nor disregarded. And it is the second best practice that Northeast Asia may want draw from Southeast Asia. Along this line, the Summits between the leaders of the two Koreas, although criticized by observers as not having produced the results these observers may have wished for, played an important role, both in serving as dialogue platform and for building confidence and trust between the governments of the two Koreas.

Given the importance of dialogue mechanisms, it would be useful for the governments of the two Koreas to establish bodies and meetings among their officials at various levels to discuss issues that are of mutual concern. In a period where the North and South Korea are beginning to build confidence and feel each other's sense so to speak, it is useful to have as many platforms for dialogues and consultations as possible. Such platforms may not immediately produce the results outside observers want to see they may not even produce anything at all. But the important thing is that they keep both sides in constant contact with one another, a key ingredient in building confidence and promoting trust specifically for the two Koreas which have had decades of mistrusting one another.

## V

The matter of inclusiveness is something that Northeast Asia may wish to draw lessons from Southeast Asia. ASEAN, has always upheld the principle of inclusiveness in its undertaking. It is in fact a key principle that underpins the various ASEAN-led mechanisms. But inclusiveness

needs to be seen in a particular context of ASEAN's evolution as a regional body. It must not be forgotten that while inclusiveness is indeed valued, ASEAN in its initial years did not include all the Southeast Asian countries nor did it include other Asia-Pacific states. While there was definitely an openness to including all the states in Southeast Asia, ASEAN in its initial years was limited to the five like-minded Southeast Asia countries states that shared the common goal of preserving the peace and stability of the Southeast Asian region.

Given this, while indeed, external parties do have stakes to hold as regards the matter of peace and stability in Northeast Asia, it is crucial that in the initial years of building confidence and promoting trust between the two Koreas, dialogue mechanisms may be better left within the exclusive purview of South and North Korea. Eventually, such dialogue mechanisms could be expanded to include the other stakeholders as well. The case of the Six-Party Talks could be a good case in point. While there are definitely other factors that could account for its having lost momentum, the fact that it involved too many in too short a period of time may be another factor.

While peace and stability in the Korean Peninsula is the concern of the entire region or even the global community, it may be more pragmatic and productive for the governments of the Republic of Korea and the Democratic People's Republic of Korea to foremost deal with the issue by themselves. And as confidence and trust is built between the two Koreas, other stake holders could eventually participate.

## VI

The North and South are unique sub-regions of East Asia. The context of each sub-region's evolution is likewise different. And while the experience with ASEAN of the Southeast Asian states could not be

transposed lock stock and barrel to the Korean Peninsula, the two Koreas may find some best practices in ASEAN worth thinking through and adapting where appropriate and relevant. At the end of the day, in the same manner that Southeast Asia has evolved its ASEAN Way, Northeast Asia should not be precluded nor prevented from developing its own Peninsula Way.



## 제6부

# 외교의 새로운 영역

---

- 협상분석 틀을 통해 본 한반도 대화국면
- 협상론의 관점에서 본 한국의 '중재외교'
  - '국민외교'의 출발과 가야할 길
- 하드웨어 해킹의 위협과 국제협력의 필요성

PeaceNet



## 협상분석 틀을 통해 본 한반도 대화국면



이동휘

한국외교협회 부회장

2018년 평창동계올림픽을 계기로 남·북 간 그리고 북·미 간 정상회담 개최가 합의됨에 따라, 그간 북핵문제를 둘러싸고 고조되어 왔던 한반도 위기국면은 일단 대화국면으로 전환되고 있다. 여기에 최근 열린 북·중 정상회담과 향후 개최 가능성이 거론되고 있는 북·러 및 북·일 정상회담 들도 성사될 경우, 북핵문제의 해결 모색 과정이 중·장기적으로 한반도를 둘러싼 전략지형의 변화도 가져올 수 있음을 예견케 하고 있다.

최근의 상황 전개에 대해 수많은 분석과 예측이 나오고 있는데 대부분이 정치적 해석에 치중되어 있다. 그러나 향후 일련의 과정이 순조롭게 진행될 경우 점차 대화와 협상의 중요성이 더욱 부각되게 될 것임을 고려해 본다면 최근의 상황전개를 협상론을 통해 조망해 볼 필요성도 있다고 하겠다.

이러한 견지에서 이 글은 다양한 협상분석 틀 중에서, ① 협상국면으로의 전환 배경, ② 한국의 협상 당사자로서의 입장 및 ③ 한국의 역할을

최대화할 수 있는 방안 모색 등에 적용할 수 있는 세 가지의 관점들을 살펴보고자 한다.

첫째, 대화국면이 전개되고 일련의 정상회담이 계획되게 된 배경에 대한 설명으로써 ‘협상 밖 선택지(alternative)’의 균형도달 문제를 살펴볼 수 있다.

하버드 협상 프로그램(Program on Negotiation)에서는 협상을 하지 않고 추구할 수 있는 결과를 ‘협상 밖 선택지(alternative: 代案)’, 협상에 임하여 취할 수 있는 카드를 ‘협상 안 선택지(option: 對案)’로 구분하고, 협상에서 당사자에게 유리한 결과를 거두기 위해서는 당사자의 ‘협상 밖 선택지’는 강화하는 한편, 상대방의 선택지는 약화시킬 것을 권고하고 있다. 이때 본인에게 있어 최고의 ‘협상 밖 선택지’를 BATNA (Best Alternative Toward Negotiated Agreement)라고 함은 주지의 사실이다.

이러한 주장에서 합리적으로 도출할 수 있는 추론은 양측이 협상을 앞두고 유리한 결과를 쟁취하기 위하여 각자의 BATNA를 상대방의 그것보다 강한 수준으로 올리는 경쟁적 노력을 하게 되나, 이러한 노력이 더 이상 진전되지 못하는 수준, 즉 균형상태에 도달하게 되면 자연스럽게 협상에 임하고 ‘협상 안의 선택지(option)’를 둘러싼 흥정, 즉 본격적인 협상을 하게 된다는 것이다.

이를 북핵 문제에 대입해 보면, 북한은 미국 본토에 도달할 수 있는 대륙간탄도탄의 개발완성을 BATNA로써 주장해 왔으나, 국제제재의 강화와 점증되는 미국의 군사적 조치의 현실화 가능성 증대로 한계를 인식하게 된 한편, 미국도 코피작전을 포함한 선제적 군사공격을 BATNA로 활용하였으나 실질적으로 이를 실천하기에는 확전의 위험, 대중국 관계 악화 우려 등의 부담이 커지는 어려움을 인지하게 되어 ‘협상 밖 선택지’를 둘러싼 경쟁은 일단락되고 실질협상 국면에 접어들게 되었다는 것이다.

둘째, 남·북 정상회담의 개최를 이끌어내고 이를 북·미 정상회담으로 연결시킴으로써 한반도에서 비핵화와 항구적 평화정착을 위한 노력을 경주하고 있는 한국 정부의 입지를 평가해 보기 위해서는 양면게임(Two Level Game)을 원용해 볼 수 있을 것이다.

양면게임에서 협상 당사자는 통상적 의미의 상대방과 협상(레벨1 협상)을 하는 한편, 이 협상에 이해관계를 가지는 내부관계자와도 동시에 협상(레벨2 협상)을 해야 하는데, 양 상대방의 특성과 주장의 강도 등에 따라 협상 당사자의 협상수행능력(win-set)이 확장될 수도 있고, 반대로 위축될 수도 있다는 논지이다.

비록 내외의 구분이라는 점에서 정확한 응용은 아니겠으나, 작금의 미·북 사이의 ‘중재자’로서의 한국의 입장에 이 논지를 대입시켜 보면, ‘CVID(완전하고, 검증 가능하며, 불가역적인 해체)’ 원칙의 관철로 북핵 문제를 ‘일시’에 해결하고자 하는 미국과 ‘단계적이고 동시적’인 진행을 의도하는 북한이라는 양 이해 당사자 사이에서, 건설적 역할을 해야 하는 한국의 win-set은 확장될 수도 있고 반대로 위축될 수도 있다는 점을 지적할 수 있을 것이다.

이러한 관찰은 한국이 미국의 비핵화 의지를 기본토대로 북한을 설득 하되, 북·중의 요구 사항도 동시에 미국에 전달하고 이를 협상안으로 담아낼 수 있는 해법을 가지고 있다면 한국의 win-set이 양방향으로 확충될 수 있을 것임을 시사하고 있다.

마지막으로, 한국의 입장에서 무엇을 준비해야 하는가의 문제를 생각해 보기 위해서는 창의적 선택지(creative option)의 창안 문제를 고민해야 할 것이다.

창의적 선택지란 양측의 ‘협상 밖 선택지’가 균형 상태에 도달함으로써 실질협상에 돌입하였을 때 협상에 임한 소기의 목적을 달성하기 위해서 우리의 이익을 가장 잘 구현할 수 있는 ‘협상 안 선택지(option)’를 고안하는 것이다. 이러한 노력은 앞서 언급한 유사 양면게임의 상황에

처한 한국으로서 win-set을 최대화할 수 있는 방안이기도 할 것이다.

현재 알려지고 있는 바로는 북한과 중국은 암묵리에 중국이 주장하여 온 소위 '쌍궤병행'인 '비핵화와 평화체제 구축'을 '단계적이고 동시적'으로 진행하려는 의도를 가지고 있는 반면, 미국은 CVID에 입각하여 '일시적'으로 비핵화를 달성하는 것을 목표로 하고 있다.

여기에서 창조적 선택지의 하나로, 북·중의 소위 '쌍궤병행'의 대강을 원칙목표로 하여 협상구조를 형성하되, 미국의 '완전한 핵폐기' 요구를 실천계획으로 하는 협상과정을 고안하여 이들을 하나의 패키지로 묶는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다.

이때 실천계획으로는 미국이 그간 각국에 적용하여 왔던 '협력적위협 감축조치(Cooperative Threat Reduction)'를 활용할 수 있는데, CTR은 완전한 폐기를 대전제로 하되, 각국에 신속적으로 적용되어 왔으므로 현재의 한반도 상황에 맞추어 최단시한을 설정하고 단계를 최소화하는 한편, 보상조치들을 체계적으로 관리하는 등의 필요한 요소들을 포괄적으로 수용함으로써 소기의 목적에 최적화된 한반도형 협력적위협 감축조치(KCTR)를 창안해 볼 수 있을 것이다.

이 경우 '원칙으로서의 비핵화'와 '과정으로서의 CTR'이 하나의 조합으로 이루어지게 됨으로써 시간 지연 가능성에 대한 우려를 감소시키고 비핵화 실천의 가능성을 높여주게 될 것으로 기대해 볼 수 있을 것이며, 이를 통틀어 '한반도모델(Korean Model)'이라 명명해도 무방할 것이다.

협상에서의 최종승자는 힘의 우열과 협상과정의 주도력 등을 넘어서서, 결국 당사자에게 유리하면서도 상대방이 수용할 수 있는 '협상 안 선택지(option)'를 창의적으로 만들어 제공할 수 있는 협상자라는 사실을 상기해 볼 때, 한반도 대화국면이 전개되는 지금은 우리로 하여금 진정한 평화를 위해서 최상의 지혜를 모아 나가야 할 때임을 다시금 깨닫게 한다.

## 협상론의 관점에서 본 한국의 '중재외교'



이동휘

한국외교협회 부회장

북한의 완전한 비핵화와 체제안전보장 간의 교환해법을 모색하는 일련의 협상 과정이 탄력을 받게 됨에 따라, 한반도의 지속적인 평화와 번영의 가능성에 대한 기대 또한 커지고 있다.

특히 지난 기간 경험했던 고도의 불안정성과 긴장 상태를 상기해 보면, 짧은 기간 내에 매우 심대한 변화가 일어나고 있음을 알 수 있다.

이러한 반전에는 한국 정부의 한반도 평화, 번영 그리고 통일을 추구하는 구상과 노력들이 '중재외교'라는 이름으로 발현되어 기여해 왔음은 주지의 사실이다.

한반도 비핵화가 앞으로 있을 북·미 정상회담 한 번으로 완료되는 것이 아니라, 긴 협상 과정이 시작될 것이고, 이 프로세스가 중국적으로 바람직한 결과를 도출하기 위해서는 한국의 '중재외교'가 지속적으로 추진되어야 함은 명백한 일이다.

이 글은 향후 한국의 역할을 더욱 제고시켜 나가야 한다는 취지에서

한국의 '중재' 노력에 대해 협상론에 입각하여 세 가지 관점에서 검토해 보고자 한다.

첫째, '중재' 개념의 명확화와 세분화의 필요성이다.

협상론에서는 양 당사자 사이에서 협상타결을 위해 노력하는 제3의 행위자를 중재자가 아닌 중개자(mediator)로 부르고, 이를 다시 역할수준에 따라 개념적으로 세분화하고 있다.

대표적인 구분은 소극적인 역할인 편 의 제공자(good office)로부터 시작하여 소통자(communicator), 화해자(harmonizer), 촉진자(facilitator), 조정자(coordinator) 및 중재자(arbitrator) 등으로 분류하는 것이다.

협상론에서 '중재'는 'arbitration', 즉, 협상 당사자 간의 이견 해소를 위하여 가능한 한 중립적인 제3자가 조정안을 직접 고안하여 제시하고, 당사자들은 이를 수용해야 하는 현실적인 의무가 발생하는 최고 수준의 관여 경우를 의미하고 있다.

이 점을 감안하면 현재 일반적으로 쓰고 있는 '중재' 외교라는 용어를 우선 '중개' 외교로 바꾸어 쓰미 바람직할 것이다.

그 이유는 현재 북·미 간에 작동되고 있는 한국외교에 신중한 고려 없이 중재 개념을 부여할 경우 이미 널리 인정되고 있는 특정한 의미의 중재(arbitration) 개념과 혼동될 가능성이 크고, 자칫 과잉기대를 초래함으로써 오히려 혼란의 소지를 만들 수 있기 때문이다. 또한, 전술한 다양한 수준의 협력적 절충 노력 중 어떤 역할을 의미하는지 정확한 파악도 어려워지기 때문이다.

따라서 '중재외교'라는 용어를 사용하는 대신에, "한국이 중개자(mediator)로서 전개하는 외교적 노력은 소통자(communicator)로 시작하여 촉진자(facilitator) 또는 조정자(coordinator)로 이행하는 중개 외교이다"라는 식으로 조금 더 명백히 개념을 규정하고 기능을 세분화하는 방향으로 재조정된 표현을 사용하는 것이 바람직하다고 생각된다.

둘째, 전술한 이유로 '중재자'로부터 '중개자'로 재명명되어야 할 외교

적 역할과 관련된 중립성의 문제이다.

중개자에게 우선 요구되는 덕목으로는 진정성과 함께 공평성이 거론되고 있고 일반적으로 공평성은 중립성으로 해석되고 있다.

그러나 협상론에서의 주요 사례는 일반적인 상식과 달리 중개자(mediator)가 반드시 중립적인 입장에서 타협을 추진해야 하는 것은 아니라는 것을 보여 주고 있다.

1974년 이스라엘과 이집트 간에 제4차 중동전쟁이 발발했을 당시 중개자 역할을 수행하였던 키신저는 이스라엘의 동맹국으로서의 미국을 대표하여 성공적인 협상 타결을 이끌어낸 바 있다.

즉, 중개자가 분쟁 당사자들 중 어느 일방과 목적과 인식을 같이한다 하더라도 진정성과 공평성을 유지하는 한 중개 역할은 충분히 가능하다는 것이다.

오히려 중립성이 초래할 수 있는 모호함의 함정을 피해 명확한 입장에서서 중개노력을 함으로써 협상의 효율성을 진작시킬 수 있을 것이다.

이러한 예를 참조한다면, 한국은 완전한 비핵화 필요성을 공유하는 미국의 동맹국으로서의 입장을 취하더라도 중개자 역할을 효율적으로 수행할 수 있기 때문에 명목상의 중립성을 추구하는데 지나치게 집착하지 않아도 됨을 알 수 있다.

셋째, 목표 간 상충 가능성에 대한 주의이다.

상기한 바와 같이 중개자로서의 역할을, 동맹국으로서의 입장을 적극적으로 반영하는 것으로 재규정한다면, 한국과 미국 양국 간에 목적의 상이성에서 야기될 수 있는 목표상충(goal conflicts)을 방지할 수 있을 것이다.

4·27 판문점 선언에서 신뢰구축, 남·북 협력에 이어 비핵화가 언급됨으로써, 한국이 비핵화에 부여하는 중요성이 상대적으로 약한 것으로 비추어지고 이에 따라 목표상충 현상이 나타날 경우 미국과의 공조에 어려움이 발생할 수도 있다는 우려가 일부 존재하고 있다.

미·북 협상에 있어서 최우선 과제인 비핵화의 난제를 풀어가는 과정에는 체제보장과 경제보상이 수반되어야 함으로, 남·북한 간의 신뢰구축이나 협력 증진도 기능적인 연관성 차원에서는 비핵화 못지않은 중요성을 가진다. 그러나 한미동맹의 바탕 위에서 중개외교를 추진하는 한국으로서는 한·미 간의 협상목표가 상충될 수 있는 소지를 최소화해 나가는 노력 또한 필요할 것이다.

이러한 고려는 향후 전개될 일련의 북·미 협상 과정에서 주한미군의 규모와 성격의 변화를 포함하는 한미동맹 관련 사항들이 논의될 경우 한·미 간의 인식 차이에 기인하는 안보상의 불확실성 증대 가능성을 사전에 예방할 수 있게 해 줄 것이다.

얼마 후 개최될 것으로 예상되는 역사적인 북·미 정상회담은 비핵화의 긴 여정이 시작된다는 의미를 지닐 뿐, 한반도에 평화와 번영의 시대를 열어나가는 앞으로의 도정에는 지난한 협상 과정들이 기다리고 있을 것이다.

따라서, 한국의 중개외교는 목적의식을 조금 더 명확히 하고 중개의 개념을 더욱 정치하게 가다듬는 동시에 유용한 협상 전략과 전술을 구비해나가는데 총력을 기울여 나가야 할 것이다.

이러한 노력을 통해서만 한국이 한반도 문제의 궁극적인 해결 과정에서 협력적 ‘중개자’의 위치를 넘어서서 주도적 ‘당사자’로서의 역할을 확대해 나갈 수 있을 것으로 생각된다.

## ‘국민외교’의 출발과 가야할 길



김준형

한동대학교 교수

촛불시민혁명을 정권의 뿌리로 삼고 있는 문재인 정부는 정치뿐 아니라 외교영역에 있어 ‘국민주권’으로의 패러다임 전환을 강조해 왔다. 이는 주권자 국민을 대표·대변하지 못했던 기존 정치의 한계를 극복하고 국민 개개인이 권력의 생성과 과정에 직접 참여하고 결정하는 새로운 국민의 출현을 의미한다. ‘국민외교’도 이런 맥락에서 외교정책이 만들어지고 집행하는 과정에 국민과의 소통은 물론이고 참여기회를 확대하며, 국민과 함께 만들어가는 ‘국민주권’을 실현하자는 것이다. 국민외교는 문재인 정부 100대 국정과제 중 96번째로 선정되어 추진되고 있다.

국민외교를 강조하는 것은 전통외교와 공공외교의 구분이 모호해지고, 공공외교의 중요성이 상대적으로 커지는 글로벌 트렌드와 조응할 뿐 아니라, 정책비전으로서 시대를 선도한다는 의미를 가진다. 왜냐하면 국민외교는 공공외교보다 훨씬 더 진전된 인식을 내포하고 있기 때문이다. 초기 공공외교는 타국 국민상대로 별인 정보제공을 통한 홍보 또는

국가 이미지 제고를 위한 선전(propaganda)적 성격이 강했으나, 최근에는 국가중심에서 벗어나 타국 국민들과의 관계를 중시하는 외교로 변하고 있다. 이런 현상이 확대되면서 자국 국민 역시 외교의 객체나 주변이 아니라 외교의 주체이자 인적 자산으로서의 필요성이 대두되었다. 미국이나 영국 등 선진국에서도 다양한 채널을 동원해서 국민들을 향한 적극적인 소통을 지향하지만 여전히 국민의 실질적인 참여를 실천하는 예는 별로 없고 대국민 설명이나 공공외교의 수준에 머물고 있다. 따라서 우리가 실행하고자 하는 국민외교는 전례 없는 선구적 시도이며, 성공한다면 대한민국이 이를 통해 새로운 외교 트렌드를 이끄는 리더 국가로 등장할 수도 있다.

국민외교는 간단하게는 ‘국민 참여외교’라고 정의할 수 있는데, 주요 외교정책 결정과정에서 국민과의 소통강화를 통해 민주적·절차적 정당성을 확보하고 합의를 근간으로 국가와 국민의 외교가 통합적 네트워크를 형성하자는 것이다. 지금까지 공공외교에서 이뤄지는 소통은 정부에서 국민으로 향하는 일방적 성격이 매우 크고 정부가 사업을 선정하고 국민들에게 공모하여 참여를 유도하는 형식이 다수를 이루었지만, 국민외교에서는 정부와 협업하기 때문에 쌍방향 소통이 이뤄질 수 있다는 것이다.

#### 〈국민외교와 공공외교 차이〉

유형	국민외교	공공외교
정의	- 대국민 소통을 통해 민주적 절차적 정당성을 확보하고 국민합의를 근간으로 정책 수행 - 전통 및 공공외교의 국내적 기반 조성	- 타국의 대중을 대상으로 영향력 행사 및 국익 증진 - 전통외교와 국민외교의 중간적 성격
주체	- 국민주도, 정부 협업	- 정부 주도, 민간 협업
소통	- 정부와 국민 쌍방향 소통	- 정부의 일방적 소통
발전 방향	- 국민이 외교의 중심 - 국민 외교역량 강화를 통해 국민이 직접 입안하고 외교정책 추진	- 국민이 수동적인 홍보의 대상에서 관계구축을 위한 소통의 대상 - 국민참여형 공공외교사업 실시

아직 걸음마 단계인 국민외교에 대한 비판은 당연히 존재한다. 먼저 오늘날 외교의 개념이 아무리 확대된다고 하더라도 훈련받지 않은 비전문가 국민이 외교의 주체가 될 수는 없다는 것이다. 또한 국민외교가 아무리 좋은 동기를 가지고 있다고 하더라도 과연 현실 세계에서 가능할 것인가라는 점이다. 게다가 현재 추진되고 있는 국민외교의 다양한 프로그램들도 여전히 정부가 국민의 의견수렴을 적극적으로 하는 수준에서 그치고 있다는 점도 비판의 대상이다. 여전히 정부의 홍보를 위주로 한다는 이유 때문에 국회에서 예산확보에도 어려움을 겪고 있다. 정책연구용역, 국민제안 공모, 언론 대상 설명회, 국민외교 홍보사절 위촉 등은 굳이 국민외교라는 새로운 개념이 없더라도 기존에 외교부가 해 온 사업들과 큰 차이가 없는 정치적 구호라는 것이 단순한 야당의 정치공세라고 치부할 수만은 없다.

국민외교가 제대로 추진되려면 3단계 과정을 거쳐야 한다. 시작은 아무래도 대국민 소통인데, 이조차 못하면서 국민 주도로 나아갈 수 없기 때문이다. 하지만 단순 소통보다는 지속가능한 소통의 플랫폼을 구축해야 할 것이다. 대표적인 도구인 SNS를 예를 들면 기존에 운영하던 방식과는 차별화된 새로운 시도를 통해 소통의 폭을 대폭 넓혀야 한다. 최근 짧은 시간에 간편하게 콘텐츠를 소비하는 방식을 뜻하는 ‘스낵 컬처’에 발맞춰 인스타그램이나 페이스북 페이지, 유튜브 채널 등에 카드뉴스 제작을 확대하고 정기적으로 게시하면 젊은 층의 더 많은 관심을 끌 수 있다. 이외에 카카오톡이나 이메일 등의 채널을 이용해 정책에 관련된 문의나 질문을 받고 챗봇(Chatbot) 등의 기술을 이용해 외교에 관한 자료를 적극 제공할 수도 있다. 오프라인도 간과할 수 없는 데, 찾아가는 외교 실현을 위해 외교부가 국민들과 직접 소통할 수 있는 다양한 채널을 만들어 설명회, 타운홀 미팅에서 장관과의 대화 등을 실시해서 기존 외교의 폐쇄적 이미지를 탈피하고 국민들의 신뢰를 받을 수 있을 것이다.

두 번째는 국민 참여를 위한 플랫폼을 구축하는 단계인데, 외교정책의 제안부터 추진 과정, 그리고 그 이후 결과에 이르기까지 국민들의 참여와 평가가 반영되어야 한다. 외교부 내부에서만 논의하던 의제들을 민간과 함께 논의할 수 있는 자리를 마련할 수도 있는데, 예를 들면 <국민외교 참여단>을 구성하여 국민들의 관심이 높은 이슈들, 예컨대 위안부문제, 남북 기본협정, 위험국가 여권 사용제한 문제 등을 두고 국민외교 참여단이 숙의 과정을 거친 후 외교정책에 반영하는 것이다. 외교는 아니지만 성공적인 사례로 신고리 원전 문제를 해결하기 위해 시민참여 공론화위원회를 만든 다음 핵발전소 건설에 대한 공론을 도출해 정책에 반영했었다. 이외에도 외교부 협력대학을 지정해 국민외교동아리를 운영하고, ‘국민외교관’ 자격증 부여하는 등의 제도를 도입하거나, 또는 소셜크라우드 펀딩을 응용한 ‘국민외교공감펀딩’도 혁신적으로 도입해 볼 필요가 있다. ‘다음 스토리펀딩’은 베트남 전쟁 피해 사과를 위한 프로젝트에서 135일간 약 3천만 원, 코피노 취재를 위한 펀딩에 43일간 천6백만 원이 모금된 것을 볼 때 국민의 외교에 대한 참여 가능성을 명확하게 확인할 수 있다.

세 번째로는 외교부와 국민외교 간의 네트워크를 구축하는 것이다. 외교부는 국회, 전문가, 시민단체 및 국민들과의 상시적 정책소통 채널 가동을 위해 ‘국민외교 포럼’ 공동 개최를 추진하고 있는데, 주목할 부분이자 중요한 것은 정부가 아닌 민간이 주체가 되어 의견을 나누고, 정부 측에 외교정책에 대한 조언을 전달하는 방식을 채택한다는 점이다. 이는 정부가 정한 주제에 대해 국민들이 의견을 전달하는 단순 참여단과는 차이가 있으며, ‘민-주도 관-협력’의 형태로 실시되기에 자율성이 보장되며 이를 통해 민간과 정부의 네트워크가 형성되어 포럼을 지속적으로 시행할 수 있다는 점이다.

과연 이러한 국민외교는 실현 가능할까? 가능하며 반드시 성취해야 할 목표다. 외교정책에 대한 국민의 직접적이고 적극적인 참여문제는

전통적 외교의 관점에서는 논란이 없지 않지만 이는 정책과 관련된 매우 생산적인 논란이 될 것이며, 최소한 이 정도의 확고한 의지와 구체적인 방안이 없다면 애초에 국민외교센터까지 만들어 추진할 필요가 없다. 정부의 외교정책에 대한 영향력을 직접적으로 받고 있는 국민이 직접 외교에 참여할 수 있는 기회가 다양하게 만들어짐으로써 국민주권의 원리 실현, 국민외교가 실현됨으로써 우리나라의 외교는 그동안의 과오를 벗고 위민(爲民)외교이자 의민(依民)외교로 나아가는 변곡점을 맞이하게 될 것이다. 또한 기존의 외교부 정책은 대국민 인지도가 매우 낮았고, 국민의 실질적인 삶이나 의견과는 괴리되었다는 비판이 많았다. 그러나 국민외교는 국민이 직접 외교 정책을 제안하기 때문에 자연스럽게 정책에 대한 인지도와 관심도가 높아질 것으로 예상될 뿐 아니라 정책 실행에 대한 지지가 확보될 수 있다. 더 나아가 국민이 능동적이고 주체적으로 참여할 수 있는 플랫폼들이 다양하게 만들어지면 창의적이고 다양한 아이디어들을 정책에 반영하고 국민의 역량을 결집하여 우리 외교에 활용할 수 있을 것이다.

## 하드웨어 해킹의 위협과 국제협력의 필요성



한인택

제주평화연구원 연구위원

블룸버그 통신은 지난달 4일 애플과 아마존 등 30여 개 미국 기업에 공급된 중국산 서버 컴퓨터에서 해킹을 목적으로 한 마이크로 칩이 삽입되어 있는 것을 발견했다고 보도했다. 중국이 미국 회사들로부터 정보를 빼내기 위해서 문제의 마이크로칩을 삽입한 것으로 블룸버그는 추정했다. 중국 정부는 블룸버그의 이러한 보도를 즉각 부인하였다. 애플과 아마존도 성명을 통해서 블룸버그의 보도를 부인하였고, 급기야 영국의 정보기관인 정보통신본부(GCHQ)의 국가사이버안보센터(NCSC)와 미국의 국토안보부(DHS)까지도 블룸버그 보도의 正誤를 둘러싼 논쟁에 끼어들어 애플과 아마존의 성명을 지지한다는 입장을 밝혔다. 하지만 블룸버그는 보도된 내용을 아직도 고수하고 있어서 중국산 서버 컴퓨터에 삽입된 마이크로 칩의 정체를 둘러싼 논쟁은 아직도 해결되지 않고 있다. 그러는 사이에 문제가 된 서버를 제작한 Super Micro 사의 주식은 폭락했다.

만약 애플과 아마존의 서버 컴퓨터에 스파이 칩을 몰래 심어 놓는다면 해당기업의 영업에 관련된 정보에서부터 전 세계 각지에 있는 고객의 개인정보까지 막대한 양의 민감한 정보에 대해 접근이 가능하기 때문에 엄청난 문제가 발생할 수 있다. 소프트웨어 해킹과 달리 하드웨어 해킹은 물리적으로 증거가 남기 때문에 일단 발각이 되면 조사가 용이할 것으로 일반적으로 생각이 되었으나 영국과 미국의 정보기관까지 끼어들어도 논란이 종식되지 않는 것을 보면 그러한 통념이 실제로는 잘 맞지 않는 것으로 보인다. 하드웨어 해킹을 통해 심각한 정보의 유출이 발생할 수 있으나 하드웨어 해킹의 탐지나 확인은 쉽지 않은 것이다.

한 통계에 의하면 전 세계 휴대전화의 75%와 전 세계 컴퓨터의 90%가 중국에서 생산되고 있다고 한다. 휴대전화와 컴퓨터뿐만 아니라 중국에서 생산되는 정보통신기술 제품과 장비는 무수하다. 특히 사물인터넷(IOT: Internet of Things)이 보급되면 우리 주변은 24시간 중국산 정보통신기기에 둘러싸여 있게 될 것이다. 만약 블룸버그가 보도한 것처럼 중국정부가 중국에서 생산되는 제품과 장비에 ‘악성 칩(malicious chip)’을 심는 하드웨어 해킹을 한다면 어떻게 될까? 굳이 중국을 특정하는 이유는 중국정부가 유달리 나쁜 의도를 갖고 있다고 생각하기 때문이 아니다. 미국 국가안보국(NSA) 직원이었던 에드워드 스노든의 폭로를 통해서 알려졌다듯이 미국처럼 자유와 사생활의 권리를 보장하는 법치주의 민주국가에서도 미국에서 생산된 하드웨어와 소프트웨어에 백도어(back door)를 만들어 놓고 비밀리에 사찰을 하였다(스노든의 폭로 이후에도 방법은 달리하겠지만 미국의 비밀사찰은 계속되고 있을 소지가 크다). 따라서 중국정부가 중국산 제품과 장비에 악성 칩을 심는 것은 충분히 가능성이 있는 일이고, 중국이 정보통신기기의 생산에 있어서 ‘세계의 공장’ 역할을 하기 때문에 중국의 경우를 집중적으로 살펴보는 것뿐이다.

기존의 악성 코드 방어 도구나 방법을 통해서는 하드웨어 해킹의 탐지

나 무력화가 어렵기 때문에 효과적인 대응이 힘들다. 따라서 사이버 안보를 중시한다면 중국산 제품과 장비의 사용을 제한하는 것이 바람직할 것이다. 하지만 만약 중국이 하드웨어 해킹을 시도하지 않고 있는데도 중국산 제품과 장비의 사용을 제한한다면 외교적 문제가 되는 것뿐만 아니라 중국산 제품의 새로운 기술이나 저렴한 가격의 혜택을 누리지 못하는 대가도 지불해야 한다. 그렇다고 새로운 기술이나 저렴한 가격의 혜택을 우선시하다가 사이버안보가 취약해질 가능성이 있다. 즉, 하드웨어 해킹의 탐지나 분석이 어렵기 때문에 중국산 정보통신기기의 사용은, 특히 정부나 중요 산업에서 중국산 통신기기의 사용은 심각한 ‘안보’와 ‘혜택’ 간 딜레마를 발생시킨다. 특히 5세대 이동통신 시대의 도래를 앞두고 ‘안보’와 ‘혜택’의 딜레마가 세계 도처에서 발생하고 있어서 충분한 분석과 현명한 대응이 요구된다.

중국 화웨이는 미국이나 한국, 유럽의 경쟁제품보다 기술도 앞서고 가격도 저렴한 5G 통신장비를 생산하고 있다. 따라서 화웨이의 5G 통신장비를 사용하는 것이 경제적으로나 기술적으로는 합리적인 선택이 될 것이다. 하지만 중국 정부에 의한 하드웨어 해킹의 위협성이 있기 때문에 각국은 선뜻 그러한 결정을 내리지 못하고 있다. 화웨이 5G 통신장비를 둘러싸고 세계 각국에서 현재 논란이 발생하고 있는데, 하드웨어 해킹의 위협이 발생시키는 ‘안보’와 ‘혜택’ 간의 딜레마에서 각국이 어떻게 대응하는지를 잘 보여주고 있다. 예를 들어서 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다의 경우를 살펴보면 이들 국가들은 Anglo-Saxon 국가들로 정치적, 문화적으로 유사성을 공유하고 있고, Five Eyes (FVEY)라고 하는 상호정보동맹을 맺은 국가들이다. 이들은 신호정보에 관한 상호협조 조약인 UKUSA 협정의 조인국이다.

하지만 이들 국가들은 중국 화웨이의 5G 통신장비가 주는 하드웨어 해킹의 위협 가능성에 대하여 다르게 대응하고 있다. 중국의 하드웨어 해킹의 가능성에 대응하여 미국과 호주의 경우는 화웨이 제품을 금지하

는 방향으로 나가고 있고, 영국과 캐나다는 화웨이 제품을 사용하는 방향으로 나가고 있다. 한편, 뉴질랜드의 정책은 미국·호주와 영국·캐나다의 중간쯤에 위치하고 있다. 미국의 경우, 연방수사국(FBI), 중앙정보국(CIA), 국가안보국(NSA)이, 화웨이 스마트폰이 중국 정부의 정보수집 통로로 이용될 수 있다는 우려 아래, 미국 국민들에게 화웨이 스마트폰을 사용하지 말라고 공개적으로 경고를 하고 있다. 소비자 제품이 아니라 통신장비의 경우에는 더욱 엄격해서 트럼프 행정부는 한때 중국의 안보위협을 이유로 미국의 5G 통신망을 국유화하는 방안까지 검토한 것으로 알려져 있다. 이와 정반대로 미국과 바로 이웃하고 있는 캐나다에서는 사이버 안보 담당기관(Canadian Center for Cyber Security)의 수장이 의회증언을 통해서 화웨이를 5G 통신장비 시장에서 금지할 필요가 없다고 밝혔다.

각국이 혼자만의 정보와 분석에 의존해서 이렇게 하드웨어 해킹의 위협에 개별적, 차별적으로 대응하는 것은 최상의 선택이 아니다. 우선, 하드웨어의 생산국과 하드웨어의 소비국 간에는 정보의 공개와 공유를 통하여 불필요한 우려를 줄이는 것이 바람직하다. 하드웨어 해킹의 탐지나 분석의 어려움으로 인해서 만약 중국이 해킹을 할 의도가 없고 실제로 하드웨어 해킹을 하지 않더라도 이를 다른 나라에서 인식하고 인정하기가 어렵다. 따라서 실재하지도 않는 하드웨어 해킹의 위협에 대응하여 중국산 장비와 제품을 제한하는 상황이 발생할 수 있는데 이러한 상황을 막기 위해서는 하드웨어 생산국과 소비국이 보다 많은 정보를 교환하고 공유하는 것이 필요하다. 제품과 장비의 디자인, 제조, 배포, 운영, 유지 등 각 단계에서 정보의 교환과 공유는 소비국이 불필요한 의심을 줄일 수 있을 뿐만 아니라 생산국이 불순한 시도를 계획하기 어렵게 만드는 이중 효과가 있다(이러한 정보 교환과 공유는 전통적인 안보용어를 사용하면 신뢰구축행위에 해당할 것이다). 생산국과 소비국 간의 협력에 있어서는 영국과 캐나다가 선례가 되고 있다. 영국과 캐나다는 화웨이

대해서 보안검증을 요구하였고, 화웨이는 영국과 캐나다의 정부기관과 협력하여 보안검증을 받은 후 양국의 통신시장에 진출하였다.

한편, 하드웨어의 소비국들은 하드웨어의 검사나 R&D에 있어서 서로 협력하는 것이 바람직하다. 그리고 만약 하드웨어 생산국이 하드웨어 해킹을 저질렀다면 단합하여 책임을 묻는 것이 필요하다. 혼자서 책임을 요구하는 것보다 하드웨어 소비국들이 단합하여 책임을 물으면 그 효과도 크고 향후 하드웨어 해킹 가능성도 감소할 소지가 크다(이러한 협력을 전통적 안보용어를 사용하여 표현하면 안보협력이나 동맹에 해당할 것이다). 만약 더 많은 국가들이 참여하여 보안검증을 실시한다면, 즉 소비국 간에 협력이 이루어진다면 그 결과는 더 정확할 수 있을 것이고, 화웨이도 더 적극적으로 보안검증의 요구에 응할 것이다.

우리나라는 세계최초 5G 상용화를 목표로 5G 통신망 구축을 서두르고 있다. 이 과정에서 우리 정부는 5G 장비선정과 보안검증은 이동통신사 책임이라고 보고 화웨이 장비의 도입여부를 기업이 판단하도록 하고 있다. 이렇게 정부가 손을 놓는 태도보다는 영국이나 캐나다처럼 정부기관이 화웨이와 협력하여 보안검증을 실시하고, 비슷한 상황에 있는 다른 국가들과 보안검증에서부터(혹시라도 화웨이에서 하드웨어 해킹을 시도하였을 경우) 화웨이에 대한 제재까지 국제적으로 협력하는 것이 바람직하다. 하드웨어 해킹에 대응하는 데 있어서도 국제적 협력은 유용하다. 우리나라라고 예외가 될 수 없다.

■ **고상두**

現 연세대학교 지역학협동과정 교수, 연세대 미래사회통합연구센터 소장, 베를린 자유대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였고, 한국슬라브학회 회장, 세계정치학회 연구분과위원장, 프랑스 르아부르 대학교 초빙교수, 외교부 한독통일외교정책자문위원 등을 역임하였음.

■ **김새미**

現 한양대학교 평화연구소 연구교수. 이화여대 지역학과에서 박사학위 취득. 영국을 비롯한 유럽지역 연구와 문화정책 전반에 관심을 가지고 있으며, 문화도시 및 정치사회현상의 문화적 요인에 대해 다양한 연구를 하고 있음. 최근 갈등과 정체성·문화적 측면을 다룬 논문을 다수 발표했으며, <공연예술 글로벌 역량 강화>, <일반인을 문화다양성 교육 개발>, <권역별 국제문화교류 전문가 양성>, <창작여건 개선을 위한 문화생태지도 구축 사업> 등 프로젝트에 참여한 바 있음.

■ **김연호**

現 한미경제연구소(KEI) 비상근 연구위원.

■ **김용민**

건국대학교 중국연구원 동북아 관계 담당 조교수, 영국 University of Exeter 정치학 박사, 주요 논문으로 “일본의 과거사 인식문제에 있어서의 천황제의 역할과 그 영향에 대한 연구”(2016), “2017년 일본 중의원 선거 결과와 아베 정권의 정체성 분석: 자민당 압승과 야당 세력 부재의 원인을 중심으로”(2018) 등이 있음.

■ 김준형

現 한동대학교 교수, George Washington Univ. 정치학 박사를 취득하였으며 주요연구분야는 국제정치임.

■ 김진호

現 단국대학교 정치외교학과 교수. 1990년 홍콩 주해대학 중국문사연구소에서 중국 근대사(홍콩 근현대사)로 석사학위를 받고, 1998년 북경대학교 국제관계학원에서 ‘동북아국제관계와 한국 외교’로 박사학위 취득. 이어 대만 정치대학 국제관계학원 방문학자를 역임하였으며, 2003년 귀국하여 단국대학교에서 중국 정치와 동북아국제관계를 연구하고 있음. 주요 연구분야는 중국의 대외정책, 양안관계 및 중국 공산당 사상과 정책임.

■ 김태완

現 동의대학교 공공인재학부 교수이자 국제협력센터 센터장, 아시아개발연구소 소장. University of Colorado at Boulder 정치학 박사(국제관계) 취득. 2005년 American University, DC에서 Professional Lecturer로 강의하면서 Center for Asian Studies에서 한국 코디네이터로 봉직했으며, 2012 가을학기과 2013년 봄학기에 방문교수로서 [China, Japan, and the U.S.], [Civilizations of Asia] 과목을 강의하였음. 2008년에는 아시아연구기금(Asia Research Fund)의 지원을 받아 “UNCLOS 하에서의 동아시아 해양분쟁”에 관하여 연구하였음. 중국 칭화대학교의 국제관계연구원 방문학자(2004)로 있었으며 전 동아시아국제정치학회 회장(2016)을 역임. 연구관심분야는 미중관계, 국제협력, 국제안보, 동아시아 해양분쟁이며, 주요 연구로 “Hardly Changed: Beijing-Pyongyang-Seoul Trilateral Game”(2015), “Beijing’s Dilemma and Preference on the Korean Peninsula: Responses to the 2010 Korean Crises”(2013), “남북한사이의 중국: 대 한반도정책 딜레마” (2011), “중국 국가정체성의 변화: 공산주의에서 민족주의로”(2010), 『올림픽 이후, 중국의 대 한반도

정책과 한국의 대응방안 연구』(2009) 등 다수임.

■ **도종윤**

現 제주평화연구원 지역통합연구부장. 브뤼셀 자유대학교에서 정치사회학 박사학위 취득. 주요 논문으로 “국제정치학에서 주체물음(2013)”, “유럽연합의 개발협력전략(2013)” 등이 있음.

■ **문성득**

現 한국국가전략연구원 통일전략센터장. 예비역 육군준장이며 정치학박사로서 대진대학교 통일대학원 겸임교수. 국방부 군비통제차장, 북한정책과장, 남북국방장관회담 대표 및 대변인, 장성급군사회담 차석대표, 군사실무회담 수석대표 등을 역임했으며, 또한 제네바에서 개최된 한반도 평화를 위한 4자회담의 대한민국 대표단의 일원으로 참여한 바 있음. 전역 이후 KBS 객원해설위원, 국방FM 진행자 등 안보 및 남북관계 분야 전문 패널로서 왕성한 방송활동을 하고 있음.

■ **박선희**

現 서울대학교 국제대학원 EU센터 연구위원. 프랑스 스트라스부르대학 유럽학고등연구소(IHEE)의 유럽현대사 박사준비과정(D.E.A)을 마치고 Paris 8대학 유럽학 연구소(IEE)에서 정치학 박사학위 취득. 서울대학교 국제대학원 HK연구교수 및 동대학원 국제학연구소 선임연구원 역임. 박사학위 연구주제는 아세안(ASEAN)을 중심으로 본 아셈(ASEM)으로 유럽연합의 지역 간 협력, 이민 정책, 문화정책 등 유럽연합의 제반 정책에 대한 논문을 집필하였음.

■ **손현진**

現 히로시마시립대학 히로시마평화연구소 부교수, 2006년 일본 고베대학 대학원 법학연구과 졸업 후 박사학위 취득, 전공분야는 국제법, 공공관계법. 현 민주평화통일 자문위원, 한국법제연구원 부연구위원(2011~2014), 통

일부에서 북한인권 담당 사무관(2006~2011) 등을 역임하였다. 최근 연구로, “북한탈북자의 법적지위에 관한 고찰”(법제연구, 2017), “일본안보법제에 관한 연구”(부경법학, 2016) 등 다수임.

■ 양길현

現 제주대학교 윤리교육과 교수. 서울대학교 정치학과를 졸업하고 서울대학교 대학원 정치학과에서 정치학박사 취득. 경남대학교 극동문제연구소에서 연구위원, 제주대학교 평화연구소 소장과 민주평통 자문위원, 동북아시아위원회 전문위원, 제주지역통일교육센터 소장 등을 역임. 북한 및 통일 관련 연구업적으로, “재중 북한이탈주민을 둘러싼 쟁점과 한국의 정책방향,” <국가전략>(제19권 1호, 2013년 봄), “오바마-이명박 정부의 북핵 정책에 대한 비판적 평가: 반주변의 시각,” 『국제정치논총』(제52집 2호, 2012), “다시 보는 연합제-낮은 단계의 연방제,” 『북한연구학회보』(제11권 2호, 2007) 등 다수임.

■ 원동욱

現 동아대학교 중국일본학부 중국학전공 책임교수. 한국교통연구원 동북아북한센터 책임연구원, 동북아시아위원회 전문위원을 역임. 서울대학교에서 중어중문학과 학사를 마치고 중국 베이징대학교 국제관계학원 석·박사를 졸업. 현재 중국의 동북지역 및 일대일로에 대한 연구를 통해 북방경제협력을 위한 계획수립에 주력하고 있으며 주요 논문과 저서로는 “중국 ‘일대일로’와 유라시아 이니셔티브: 한중협력을 위한 제언”(2015), “변경의 정치경제: 중국의 동북지역 개발과 환동해권의 국제협력”(2015), 「중국 동북지역 개발과 신북방 경제협력의 여건」(2013), 「국제운송회랑의 새로운 지정학: 유라시아 실크로드 구축을 위한 협력방안 연구」(2015) 등 다수임.

### ■ 윤석준

現 서강대학교 사회과학연구소 책임연구원. 프랑스 파리정치대학(시앙스 포, Sciences Po)에서 정치학 박사학위를 취득하였고, 파리정치대학 유럽학연구소(Sciences Po/CEE) 연구원, 미국 존스홉킨스 대학 국제대학원(SAIS) 초청연구원, 미국 캘리포니아주립대학(UCSD) 초청연구원, 세종연구소 객원연구위원을 역임하고, 서강대, 서울대, 이화여대 등에서 강의. 2000년대 초반 현대그룹에서 남북경협 전략기획 업무를 5년간 담당한 바 있으며, 20여 차례 방북. 연구 분야는 유럽연합, 통합이론, 유럽-북한 관계, 인도지원/개발협력, 남북경협 등임.

### ■ 이동휘

現 한국외교협회 부회장, 국립외교원 명예교수. 국립외교원 교수/연구실장, 한국협상학회 회장 등을 역임.

### ■ 이무성

現 명지대학교 정치외교학과 교수 및 미디어센터장으로 재직 중. 2005년 영국 버밍햄대학교 국제정치학 박사 학위를 취득하였으며, 한동대학교 국제어문학부 객원교수 및 미국 North-Carolina Chapel-Hill 대학 방문학자를 역임한 바 있음. 2006년부터 명지대학교 정치외교학과에서 조교수, 부교수, 교수로 근무하고 있으며, 현재 사단법인 한국유럽학회 부회장, 한국정치학회 이사 및 외교부 정책자문위원. 주요 연구 분야는 유럽연합 확장과 약소국가, 유럽연합의 대외정책, 유럽연합의 대북한 인권정책, 규범주의, 지역협력과 지역통합의 상관관계 등이며, 이들 연구는 국내외 연구 논문 및 저서로 출간되었음. 주요 저서로는 How Do Small States Affect the Future Development of the EU (New York: Nova Science, 2006), The Korean Economic System: Governments, Big Business and Financial Institutions (Adershot: Ashgate, 2008) 등이 있으며, 그 외 Asia Europe Journal, Issues & Studies, Perspectives

on European Politics and Society, Korean Journal of Defense Analysis, Korean Observer 등과 같은 저널에 다수의 논문을 게재함.

#### ■ 이상만

現 경남대 극동문제연구소 교수. 동국대학교 정치학과 학사, 석사, 박사 수료, 중국인민대학 정치경제학 박사학위 취득. 배재대 정치외교학과 및 충북대학교 국제경영학과 초빙교수, (중국)서북정법대학 및 해남성 해구 경제학원 객좌교수. 주요 연구분야는 동북아 국제관계, 국제정치경제, 중국정치경제, 북중정치경제. 주요저서/논문은 『현대중국의 이해 1.2』 외 7권, 『한반도 정세: 2017평가와 2018전망』, “지전략적 시각에서 본 북·중 관계의 지속과 변용에 관한 비판적 연구-김정은 시기를 중심으로”, “미국 미사일 방어 시스템 구축에 대한 중국의 인식과 대응” 외 한중영문 논문 70여 편 발표.

#### ■ 이성우

現 제주평화연구원 분쟁해결연구부장. 단국대학교 정치외교학과를 졸업한 후 2004년 미국 University of North Texas에서 국제정치학 박사학위를 취득하였음. 단국대학교 분쟁해결연구센터에서 연구위원으로 활동하며 “한국의 공공분쟁 사례연구”를 주제로 대한민국 학술진흥재단 중점연구소 연구과제를 수행하였음. 학술활동으로는 미국국제정치학회가 주관하는 International Studies Quarterly의 Referee로 활동한 바 있음. 저서로는 『2011 한국인의 평화관: 통일정책과 여론』 및 『2010 한국인의 평화관: 외교정책과 여론』 등이 있음.

#### ■ 이성현

現 세종연구소 통일전략연구실실장. 미국 그리넬대학에서 학사, 미국 하버드대학에서 석사, 그리고 중국 칭화대학에서 박사학위 (정치커뮤니케이션) 취득. 스탠포드대학교 아태연구소 팬텍펠로우 (Pantech Fellow,

2013~2014), 잘츠부르크 펠로우 (Salzburg Global Fellow, 2013), 베이징대 한반도 연구센터 선임 연구위원 (비상주) 등을 역임하였다. 최근 연구로, “미중 갈등과 ‘리더십 부재’의 국제질서” (계간 외교), “역사적 시각에서 본 중국의 대북정책 입계점” (Asian Perspective) 등 다수임.

#### ■ 이승근

現 계명대 정치외교학과 교수. 경북대 인문대학을 졸업하고, 동 대학원에서 정치학 석사, 프랑스 파리1대학에서 국제정치학 박사학위 취득. 한국유럽학회 회장, 동아시아국제정치학회 회장, 한국정치학회 부회장, 한국국제정치학회 부회장 등을 역임. 주요 저서로 유럽연합(EU)과 유럽안보(공저, 2007), 21세기 유럽통합과 안보질서 (공저, 2006) 등이 있으며, 최근 연구로 “유럽안보협력과 헬싱키 헤드라인 목표 (Helsinki Headline Goals): 유럽안보측의 변화와 정치적 함의를 중심으로”(2016), “유럽 테러사태와 한반도 안보질서” (2016), “La politique de défense nationale de la Corée du Sud” (2015) 등 다수임.

#### ■ 장준영

現 한국외국어대학교 벵골만연구센터 연구교수. 한국외대에서 미얀마 군부의 정권유지 전략을 연구하여 국제관계학 박사를 취득함. 미얀마 정치변동과 국가-사회관계, 동남아 국제관계 등 다수의 논문과 저서를 출판하였음.

#### ■ 정영태

現 북한연구소 소장. 파리1대학에서 정치학 박사학위를 취득. 통일연구원 북한연구센터 소장과 동양대 통일군사연구소장 등을 역임.

#### ■ 제성훈

現 한국외국어대학교 노어과 교수, 대통령직속 북방경제협력위원회 전문위원. 2002년 한국외국어대학교 노어과를 졸업하고, 2004년 한국외국어대학교 일반대학원 정치외교학과에서 정치학 석사학위, 2009년 모스크

바 국립대학교 철학부에서 정치학 박사학위를 취득했음. 이후 한국외국어대학교 러시아연구소 HK연구교수, 대외경제정책연구원(KIEP) 러시아·유라시아팀장을 역임했음.

#### ■ 조은정

現 국가안보전략연구원 부연구위원 (Associate Research Fellow, Institute for National Security Strategy). 국제안보와 지역통합을 비판적 시각에서 연구하고 있으며, 핵/원자력 분야 외 논저로 “South Korean views on Japan’s Constitutional Reform under the Abe government”, “Nation Branding for Survival in North Korea: The Arirang Festival and Nuclear Weapons Tests”, “영-미 관계와 유럽 통합: 영국의 유럽공동체 가입과 탈퇴 담론”, “EURATOM: Bridging ‘Rapprochement’ and ‘Radiance’ of France in the Post-war” 등이 있음.

#### ■ 한인택

現 제주평화연구원 연구위원(연구실장). 서울대학교 경제학과와 동 대학원 외교학과를 졸업한 후 UC, Berkeley 정치학과에서 박사학위를 취득. UC, Davis, University of Washington, 이화여자대학교, 제주대학교 등에서 강의. 핵전략, 안보협력, 공공외교가 주요 관심분야이며, “한국형 공공외교 모델의 모색: 정책네트워크를 활용한 맞춤형, 과학적 공공 외교”와 “핵폐기 사례연구: 남아프리카공화국 사례의 함의와 한계” 등의 저술이 있음.

#### ■ 홍양호

現 국민대학교 한반도미래연구원장, 통일신문사 회장. Univ. of Georgia에서 정치학 석사(M.A.), 단국대학교에서 정치학 박사 취득. 서울대, 이화여대, 국민대 등에서 강의. 주요 관심분야는 통일정책, 남북관계, 남북협

상 등임. 박사논문은 ‘탈냉전시대 북한의 협상행태에 관한 연구’이며, 저서로는 ‘통일의 길’(2018)이 있음.

■ 황수환

現 고려대학교 일민국제관계연구원 연구교수. 한국외국어대학교 정치외교학과 졸업 후 같은 학교에서 정치학 석박사 취득. 남북한 관계, 한반도 평화와 통일이 주요 관심분야이며, “평화협정의 유형에 따른 한반도 평화체제의 경로”, “북아일랜드의 평화구축 과정: 평화협정을 중심으로”, 한반도 통일기반 조성을 위한 대북지원 방향: 국가와 국제기구의 역할 비교 분석” 등의 주요연구가 있음.

■ Jagannath Panda

現 인도 뉴 델리 소재 국방연구분석연구소 (IDSA: Institute for Defence Studies and Analyses)의 연구원, 한국외국어대학교에 한국국제교류재단 펠로우(KF Fellow).

■ YU Max Tsung-Chi

대만 국방대학교 정치작전대학(Political Warfare College, National Defense University) 학장. 주요 연구분야는 국제전쟁과 평화, 중국과 인민해방군 연구, 전략적 커뮤니케이션, 전면적 방위교육, 인민해방군의 법률전, 여론전, 심리전, 미국-중국-대만의삼자관계; 방법론과 R 통계분석 등임.

■ Philip Zelikow

現 버지니아대학교 역사학과 교수. 25년 동안 정부 안팎에서 때때로 한국 관련 문제들을 담당했음.

■ Zhiqun Zhu

現 미국 버크넬대학교 정치학·국제관계학 교수.

■ **Steven Blockmans**

Steven Blockmans, Head of EU Foreign Policy at CEPS (Brussels) and Professor of EU External Relations Law and Governance at the University of Amsterdam.

■ **James D.J. Brown**

James D.J. Brown is Associate Professor of Political Science at Temple University Japan. His main area of expertise is Japan's foreign policy, especially its relations with Russia. His research has previously been published in International Affairs, International Politics, Asia Policy, Post-Soviet Affairs, and Europe-Asia Studies. His books include Japan, Russia and their Territorial Dispute (2016) and Japan's Foreign Relations in Asia (2017).

■ **HAN In-Taek**

Han In-Taek is Director of Research at the Jeju Peace Institute. He has done research on nuclear strategy, security cooperation, and public diplomacy. He received his Ph.D. in political science from the University of California, Berkeley, and his M.A. in political science and B.A. in economics from Seoul National University.

■ **JIAO Shixin**

Dr. Jiao Shixin is an associate professor at the Institute of China Studies at the Shanghai Academy of Social Science (SASS). He received his PhD from China Fudan University in 2007. He was a visiting scholar in Sam Nunn School of International Affairs, GT (September 2010-March 2011) and in Sigur Center for Asian Studies, GWU (February 2016-February 2017). He has published two book, The Trade-Off of Interests: the Role of the United States in China's Accession to International Mechanisms (World

Affairs Press, 2009); The Changing times and American Strategy in Post Cold War (Current Affairs Press, November 2015).

■ **Caroline Kearney**

Caroline Kearney is the lead coordinator for Korean Peninsula projects at the Centre for Peace and Conflict Studies, Siem Reap, Cambodia.

■ **Jagannath Panda**

Dr. Jagannath Panda is a Fellow and Centre Head at the Institute for Defence Studies and Analyses (IDSA), New Delhi. He is currently a Korea Foundation fellow at the Hankuk University of Foreign Studies in Seoul.

■ **Raymund Jose G. Quilop**

Raymund Jose G. Quilop is Assistant Professor, Department of Political Science, De La Salle University in Manila, Philippines. Prior to joining the private sector, he was previously associate professor of Political Science at the state-run University of the Philippines and was eventually seconded/detailed to the Department of National Defense as assistant secretary (deputy minister). Areas of his research interests are on regional community building, security and strategic issues to include Non-Proliferation and Disarmament and civil-military relations. He holds a Masters Degree in Political Science from the University of the Philippines where he also obtained his Bachelors Degree in Political Science as Summa Cum Laude.

■ **Philip Zelikow**

Philip Zelikow is the White Burkett Miller Professor of History at the University of Virginia. He has worked on Korean issues off and on during the last 25 years, in government and out.

■ **Zhiqun Zhu**

Zhiqun Zhu, PhD, is Professor of Political Science and International Relations at Bucknell University, USA.

■ **YU Max Tsung-Chi**

Yu Max Tsung-Chi (余宗基) is Dean of Political Warfare College, National Defense University. His research focuses on: International War and Peace; China and PLA Study; Strategic Communication; All-Out Defense Education; PLA's Legal Warfare, Media Warfare and Psychological Warfare; US-China-Taiwan Trilateral Relations; Methodology and R Statistics.

## 2018 동아시아 평화와 협력을 위한 대화

지금 그 어느 때보다도 변화를 이해하고 변화를 기회로 활용하기  
위한 이론과 정책의 연구가 중요하고 절실합니다.

이 책의 발간을 통하여 가상공간에서 창출된 집단지성이 현실의  
세계를 개량하는 기폭제로 승화되기를 희망하며, 변화의 불확실성  
속에서 평화와 협력을 이루는 데 제주평화연구원이 작지만 중요한  
역할을 수행할 수 있기를 바랍니다.

발간사 중에서

PeaceNet



정가 24,000원