

JPI PeaceNet 시리즈

2020 동아시아
평화와 번영을 위한 대화

JPI PeaceNet 시리즈

2020 동아시아

평화와 번영을 위한 대화

인 쇄 | 2020년 12월 27일

발 행 | 2020년 12월 31일

역은이 | 제주평화연구원

발행인 | 김병수

발행처 | 디자인신우

주 소 | 제주 제주시 연미길 82

전 화 | 064-746-5030 / e-mail: sw5030@hanmail.net

ISBN | 978-89-93751-34-5 03300

정 가 | 20,000원

© 제주평화연구원. 2020

※ 잘못된 책은 교환해 드립니다.

JPI PeaceNet 시리즈

2020 동아시아 평화와 번영을 위한 대화

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

이 책에 실린 글들의 원본은 제주평화연구원 홈페이지의 「PeaceNet」에서 보실 수 있으며, 일부는 편집 과정에서 윤문을 거쳤음을 알려드립니다.

2020년 한 해를 돌아보며 미래를 전망하다

그동안 제주평화연구원은 국제 사회에서 벌어지는 다양한 사건과 현상들을 간결하면서도 통찰력 있게 분석하고 해석하고자 노력해 왔습니다. 2020년도 우리가 관심을 가질만한 수많은 국제적 사건들이 전 세계에서 끊임없이 발생하였습니다. 이에 제주평화연구원은 올해도 변함없이 각 사건들을 우리의 시각으로 소화하고 분석하여 담론화하려는 노력을 충실히 하였습니다.

그리고 이러한 노력은 올 한해동안 우리 연구원의 'JPI PeaceNet' 시리즈로 발간된 바 있습니다. 각 PeaceNet 원고는 글쓴이의 목표에 따라 사건의 본질 요약, 향후 정세 전망, 때로는 국제관계의 개선을 바라는 정책제안 등에 중점을 두고 있습니다.

올해도 제주평화연구원은 2020년 한해 동안 발간한 PeaceNet 원고들을 묶어 '동아시아 평화와 협력을 위한 대화' 2020년 판을 내놓게 되었습니다. 이를 통해 그동안 각 분야의 전문가들이 보여준 통찰력과 지성을 여러분들과 공유하고자 합니다. 올해 '동아시아 평화와 협력을 위한 대화'는 크게 네 가지 주제에 중점을 두었습니다.

첫째, 2020년의 가장 큰 화두는 코로나19의 확산이었습니다. 따라서 1부에서는 코로나19가 국제사회 및 특정 국가 내에 어떤 영향을 미쳤는지를 살펴보는 글들을 모았습니다. 보다 구체적으로 코로나19가 한일관계, 미중관계, 국제다자주의, 2020년 미국대선에 미친 영향, 그리고 코로나19에 대한 유럽, 일본, 중국의 대응에 대해 분석 및 전망하는 글들을 모았습니다. 또한, 이외에도 코로나19가 바꾼 한국 도시의 풍경, 코로나19와 인권 및 생태문제 등에 대한 글도 함께 모아봤습니다. 1부에 실린 글들은 코로나19의 확산이 전 세계에 남긴 여파를 여러분들이 보다 명확하게 이해하시는데 큰 도움이 될 것입니다. 더불어, 저자들이 제시한 다양한 추후 전망은 여러분들이 포스트코로나 시대를 준비하시는데 유용한 가이드라인이 될 것입니다.

둘째, 2020년 전 세계적인 코로나19 위기 와중에도 중국은 다른 국가들보다

빠른 속도로 성장하였습니다. 이에 2부에서는 중국경제와 중진국 함정, 시진핑 외교에 대한 중간평가, 중국의 경기부양책, 중국의 동북아 및 한반도 전략, 코로나19가 대내외적으로 중국에 미치는 영향, 국제질서에 대한 중국의 인식과 전략 등 다방면으로 중국에 대해 분석하는 글들을 모았습니다. 중국의 성장은 한반도, 그리고 동아시아 지역에 정치, 경제, 외교, 군사적으로 큰 영향을 줍니다. 이에 우리는 중국이라는 나라, 그리고 중국의 국내외 정책에 대해 보다 깊이 이해할 수 있어야 합니다. 2부에 실린 글들을 통해 우리는 중국 전문가들의 정확하고 통찰력 있는 분석과 전망을 접할 수 있습니다.

이외에도 2020년에는 북핵문제, 세계 불평등 문제, EU의 보수화, 미국의 인도태평양 전략, 미중갈등과 EU의 선택, 브렉시트, 미국대선, 홍콩보안법 통과, 그리고 러시아 개헌과 푸틴의 장기집권 등 다양한 이슈들이 세계의 관심을 끌었습니다. 3부에 실린 글들은 독자들이 국제정세 전반에 대한 지식과 생각할 거리를 던져줄 것입니다.

마지막으로, 제주평화연구원은 올해 PeaceNet을 통해 제15회 제주포럼의 기획의도와 핵심 주제어 가운데 하나인 인본안보(Humane Security)를 소개하는 자리를 마련하였습니다.

비록 상대적으로 짧은 글들을 모았지만 이 책을 내기 위하여 20여명의 각 분야 전문가들이 각고의 노력을 해주셨습니다. 제주평화연구원은 이들에게 감사드립니다. 이 책이 독자들로 하여금 2020년의 국제정치 현실을 보다 깊이 이해하고 앞으로 국제정세가 어떻게 전개될 것인지를 가늠하는데 큰 도움이 되기를 바랍니다.

제주평화연구원장

한인택

CONTENTS

제1부

팬데믹의 확산과
이에 따른 국제사회의 대응

- 11 전염병과 사회적 도덕: 전염병을 마주한 인간에 대한 소고
박규현
- 19 코로나19의 팬데믹 선언과 한일갈등의 변곡점
이창민
- 27 유럽은 코로나19에 어떻게 대응하고 있을까?: 도전과 과제
도종윤
- 35 왜 일본 정부는 코로나19 대응에 소극적이었나?
오승희
- 46 코로나바이러스, 트럼프, 그리고 미국 대선
유혜영
- 54 코로나19의 팬데믹, 중국에게 전화위복이 될 것인가?
이동규
- 63 코로나 19 팬데믹과 미중관계
강수정
- 77 재난이 열어주는 새로운 길: 코로나19 팬데믹과 인권-생태
주윤정
- 87 코로나19 시대 다자주의에 대한 국제사회의 대응과 전망
정승철

제2부

2020년
중국의 정치·경제

- 100 위기의 중국경제 - 중국은 과연 중진국 함정을 벗어날 수 있을 것인가?
한동균
- 110 시진핑 외교의 중간 평가
김흥규

제3부

2020년 국제사회를 둘러싼 다양한 쟁점들

- 118 시진핑 시기 중국의 동북아 및 한반도 전략과 우리의 대응
원동욱
- 127 중국의 국제질서에 대한 인식 및 전략의 변화와 시진핑 정부의 강국화 전략
이동률
- 136 중국의 새로운 경기부양책 ‘신인프라(新基建)’: 국면 전환에 성공할 것인가?
한동균
- 143 덩샤오핑의 긴고아(緊箍兒): 일국양제와 홍콩문제
신원우

- 154 2020 정세전망: 북핵문제와 북한의 대외전략
황지환
- 163 세계 불평등의 과거, 현재, 그리고 미래
손정욱
- 174 점차 보수화되는 EU
도종윤
- 186 인도태평양 전략의 불투명한 미래
한인택
- 193 미중 갈등과 EU의 선택: 다자주의의 보루인가 일방주의로의 편승인가
김시홍
- 201 브렉시트의 제2막: 구체적 협상의 단계
조홍식
- 210 바이든 당선 시 미국 대외정책의 방향
Ellen Laipson
- 214 러시아 ‘푸틴 체제’의 현재와 미래(?) 그리고 한반도
이선우

CONTENTS

제4부

인본안보 (Humane Security)

- 226 Humane Security: nature as a sovereign subject
Jeju Peace Institute
- 231 [제15회 제주포럼] 다자협력을 위한 새로운 구상: 팬데믹과 인본안보
한동균

부록

저자프로필

- 241 저자프로필

제1부

팬데믹의 확산과
이에 따른
국제사회의 대응

전염병과 사회적 도덕: 전염병을 마주한 인간에 대한 소고

박규현

성균관대학교 프랑스어문학과 초빙교수

I | 들어가며

이웃 나라 중국 우한에서 발생한 것으로 알려진 코로나바이러스감염증-19가 국내로 유입되어 지역으로 전파되자 한국 도시의 풍경은 확연히 달라졌다. 낮 동안 사람들로 북적이던 시장, 상점, 카페, 쇼핑몰, 음식점들은 한산해졌고 저녁이면 불야성을 이루던 유흥가나 술집들도 인적이 훨씬 드물어졌다. 사람들의 일상도 달라졌다. 직장인들은 재택근무를 하는 경우도 있고, 어쩔 수 없이 출근하는 경우에는 마스크를 끼고 조심스럽게 직장으로 향한다. 지하철이나 버스와 같은 대중교통을 이용할 시 사람들은 마스크를 쓴 채 옆 사람과 조금이라도 거리를 유지하려 애쓴다. 황사나 미세먼지가 없는 청명한 날에도 대부분 마스크를 쓰고 다니는 탓에 약국이나 슈퍼 등 오프라인 매장이거나 온라인 매장에서는 마스크를 구하기 힘들게 되었고, 이제 일주일에 1인당 2매씩 배급 방식의 구매를 하는 상황에 이르렀다. 이러한 긴장된 일상생활이 이어지는 가

운데 뉴스에서는 코로나-19 확진자 수와 사망자 수가 연일 발표되고 있다. 지리적으로 매우 가까운 나라, 많은 교류를 나누는 이웃 나라에서 발생한 일이기에, 한국은 다른 나라들보다 신경을 곤두세우고 추이를 지켜봄과 동시에 검역을 강화했음에도, 한두 명씩 코로나-19 확진 소식이 전해졌고 대구 지역 병원 장례식장에서의 집단 감염은 신천지라는 종교집단과 연관되어 이제는 확진자 수가 수천 명을 헤아리게 되었다. 이것은 시작일지도 모른다. 문제는 전 세계적으로 전염병이 대유행하는 팬데믹 상태로 악화되고 있다는 점이다. 한국보다 확진자와 사망자 수가 많아진 이탈리아는 북부 롬바르디아주를 포함한 15개 주(인구 1600만 명 정도)에 대한 봉쇄 조치를 단행했고 급기야 국가 전체에 대한 봉쇄 조치에 들어갔다. 프랑스, 미국, 독일도 급속히 확진자 수가 늘었다. 전염병은 이처럼 개인에게만 국한되지 않고 마을과 도시, 국가 전체를 위기에 빠뜨릴 수 있는 재앙으로 인식된다. 게다가 국경을 넘는 인적 교류가 일상화된 글로벌한 현대 사회에서는 더욱 더 그 위력을 드러낸다. 바이러스의 공격은 개인을 일상생활을 넘어 도시, 국가 공동체의 작동을 위협하고, 마침내는 전 세계인을 공포로 몰아넣는다.

그런데 다시 돌이켜보면 이러한 상황에 이르기까지 며칠이나 걸린 것일까. 되도록 집밖으로 나가지 않으며 이렇게 움츠러든 생활을 한 지가 얼마나 된 것일까. 멀리 거슬러 올라가면 2019년 10월에 전염병에 대한 소문이 돌기 시작했다고 하나, 공식적으로는 12월에 중국 우한에서 처음 발생한 뒤 언론에 오르내리다 1월 하순 경 감염이 급속히 확산되고 우한 의료진까지 코로나-19 확진 판정을 받게 되자 중국이 전 세계에 코로나-19의 존재를 본격적으로 알린 것은 불과 1, 2개월 전이다. 한 두 달 만에 사람들은 사회적 격리라는 윤리적 의무를 이행하며 각자의 집으로 들어가 문을 닫고 국가들은 전염병 환자가 많은 나라의 입국을 제한하거나 금지한다. 그 어느 정치·경제적 사건도 이렇게 빠른 시간 안에 사람들의 생활과 심리를 뒤흔들 수는 없다. 아마도 전쟁 외에

는 말이다. 대대로 전승되는 DNA가 인간의 무의식에 있다면 사람들은 기억하고 있을지도 모른다. 역사는 전쟁의 끝없는 반복이었듯이 전염병의 반복이었음을. 전쟁처럼 그것은 ‘나’와 ‘너’의 죽음, ‘우리’의 죽음을 가져왔다는 것을, 그리고 앞으로도 또다시 가져오리라는 것을. 인류를 공포로 몰아넣은 전염병은 코로나-19 이전에도 무수히 있었고 이후에도 끊임없이 우리 인간을 공격해 올 것이다.

II | 죽음을 들이마시는 숨과 고립된 개인

프로이트의 말대로 인간의 내면에 파괴 본능 즉 죽음 본능이 잠재되어 있다면 그것은 죽음에의 공포와 동전의 앞뒷면처럼 연결되어 있을 것이다. 1938년 히틀러가 오스트리아를 침공하자 영국으로 피신했던 유대인인 프로이트는 그 자신 죽음에 대한 공포 속에서 인간의 야만적 폭력성을 성찰했다.¹⁾ 전쟁은 우리가 나중에 얻어 입은 문명의 옷을 발가벗기고 우리 모두의 마음속에 숨어 있는 원시적 야만성을 노출시켜 낯선 사람을 적으로 낙인찍고 그 적을 죽이거나 적의 죽음을 바라게 된다는 것이다. 그것은 적의 입장에서조차 마찬가지이다. 결국 이쪽에서 적을 죽이지 않으면 상대방 쪽에 의해 죽게 되므로 양쪽 모두 항상 죽음의 공포를 껴안고 있어야만 한다. 전염병에 있어서도 마찬가지일 것 같지만, 관계는 매우 불균형적이다. 바이러스인 적은 공포를 결코 내보이지 않으며 일반 시민으로서의 개인들은 적을 공격할 무기가 전혀 없고 사회적 격리라는 방어태세를 갖추고 집구석에 처박혀 고립된 채로 있어야 한다. 물론 바이러스를 퇴치할 치료제를 개발 중인 극소수의 사람들도 있으나, 대부분의 일반 시민들은 크건 작건 죽음에 대한 공포를 껴안은 채 일상생활을 영위해 나가야 한다. 겉으로 아무렇지 않은 척 하지만 각자의 내면엔 갑자기 닥쳐온 죽음에 대한 공포가 도사리고 있다.

바이러스는 인류보다 오래 전부터 존재해 왔다고 한다. 우리는 바이러스가 얼마나 강력한 생명력을 가지고 살아남아 호시탐탐 인간을 공격할 준비를 하고 있는지 그다지 의식하지 않은 채 살아간다. 왜냐하면 너무나 작아 눈에 보이지 않기 때문이다. 너무 작아 눈에 보이지 않기에 쉽게 망각하고 갑작스러운 공격에 어쩔 줄 모르는 것이 우리 인간이다. 12년간 개미의 세계를 실제로 관찰하며 개미의 사회와 인간의 사회를 비교하며 소설 『개미』²⁾를 써서 아주 작은 개미의 시선으로 인간사회의 모습과 그 한계를 보여주고자 한 베르나르 베르베르가 바이러스의 입장에서 바라본 세계를 상상한다면 어떤 내용일까. 그는 소설 『나무』³⁾에서 안락버스를 탈출하여 산 속에 공동체를 만들어 저항하는 노인들에게 헬리콥터로 독감 바이러스를 살포하여 죽음으로 이끄는 모습을 통해 바이러스를 생화학무기로 그려낸 바 있다. 다시 말해 과학이 최고로 발달한 미래 사회에 있어 인간을 죽음으로 몰고 갈 수 있는 최상의 무기로 바이러스를 상정한 것이다. 백신이 없다면, 인간은 보이지 않는 바이러스의 공격 앞에서 인간은 아무런 저항도 못해본 채 죽을 수밖에 없다.

예전부터 가장 큰 재앙을 불러온 전염병들은 대체로 물과 공기를 통해 전파된다. 콜레라는 물을 통해, 페스트, 인플루엔자⁴⁾, 메르스, 코로나-19 등 다른 대부분의 전염병은 공기를 통해 전파된다. 그리하여 물은 전염병 예방을 위해 위생활동이 집중되는 대상이었고, 이와 더불어 신선한 공기가 강조되었다. 숨을 쉬지 않는 순간 인간은 죽는다. 숨 쉬는 것은 인간의 생명을 유지하는 데 가장 필요한 활동임에도 우리는 일상적으로는 별다른 주의를 기울이지 않은 채 살아간다. 그 가장 기본적인 것이 힘들어질 때 파괴되는 것은 바로 일상생활이다. 마치 사진 속의 물체에는 변화가 없는데 색조만 바뀌어 칼라 사진이 흑백 사진으로 변해버린 것과 같다. 갑작스러운 격리 상태, 텅 빈 거리, 방호복을 입고 방역을 하는 사람들과 방역 차량들, 뭔가 그것은 재난 영화에서 본 장면처럼 잿빛 세상처럼 다가온다. 전염병은 예측불허의 재난이 진보한 과학 기술의

발달을 통해 갖춘 안전관리통제시스템을 한 순간에 무너뜨릴 수도 있음을 가장 잘 보여준다. 백신의 개발은 요원하고, 항원 대변이를 거친 신종 바이러스가 출현하고, 매일 전 세계의 대도시에서 수많은 사람들이 죽어간다는 뉴스가 끊임없이 전해지고, 사람들은 더욱 더 집안 깊숙이 고립된 상태로 살아야 한다면, 어딘가 그것은 종말이라 부를 수 있을 정도의 세상일 것이다. 역사적으로도 전염병은 전쟁보다 더 강렬하게 종말론에 대한 생각에 불을 지폈다고 전해진다.

하지만 이렇게 빠르게 전 세계인을 하나의 심리로 묶을 수 있는 것이 있을까. 겉으로 보이지 않는, 게다가 너무 조용하게 찾아오는 바이러스에 의한 전염병은 세계인을 삶에 대한 기쁨과 희망이라는 긍정적인 측면보다는 죽음에 대한 공포와 두려움이라는 부정적인 측면에서 하나로 묶는다. 여기에 이성적이고 논리적인 철학과 세계관이 설 자리는 그다지 많지 않다. 단지 죽음에 대한 공포와 두려움, 그리고 이것에서 빠져나가려는 욕망만이 있을 뿐이다. 그럼에도 긍정적인 것은 이토록 부정적이고 극단적인 지점에서 한 개인의 몸과 마음이 인류라는 ‘몸들’의 그것과 가장 하나로 된다는 점이며, 이것이 살아있는, 생생한 욕망과 결부되어 있다는 점이다.

III | 출구로서의 공동체와 남겨진 것

주디스 버틀러는 슬픔이 자아를 구성하는 사회성, 즉 복잡한 질서를 가진 정치 공동체를 사유할 기반을 드러낸다고 하면서 슬픔을 ‘나’라는, 한 개인으로서의 주체를 우리 모두와 연대할 수 있는 끈이라고 말했다.⁵⁾ 그렇다면 전염병으로 인한 재난의 상황은 결코 비극적인 것만은 아니게 된다. 사람들은 갑작스러운 고립 속에서 기이하게도 다른 사람들과의 연대감을 느낀다. 다른 아닌 인간 존재로서의 연대감이다. 그것을 달리 표현한다면 ‘세계에의-존재

로서의 몸'의 인식이 아닐까. 메를로-퐁티에 따르면, 우리들 각자가 사랑이니 야망이니 하는 특수한 환경에 들어설 수 있기 위해서는 먼저 일반적인 세계에 속해야 한다. 마찬가지로 나의 유기체는 세계의 일반적인 형식에 선인칭적으로 결합되어 있는 익명적이고 일반적인 실존이다. 이러한 나의 유기체는 나의 인칭적인 삶 아래서 타고난 복합체의 역할을 한다. 즉 일반세계라 불리는 비인칭적인 실존의 여백으로서 인칭적인 실존을 나름의 일반적이고 비인칭적인 리듬들로 휘감는다는 것이다. 그리고 이 비인칭적인 리듬들을 통해 타인들과의 삶을 공유한다. 선인칭적으로 연속해서 일어나는 일반세계와 내 몸과의 연결은 나에게 비인칭적인 실존을 마련해준다. 그래서 진정한 '나'는 비인칭적인 실존과 인칭적인 실존이 결합되어 있는 장소이자 발현이라고 볼 수 있다. 메를로 퐁티는 이것을 '세계에의-존재로서의 몸'이라고 칭했다. 개인은 일상의 행동에 있어서도 습관적인 몸의 층위와 현실적인 몸의 층위가 때로는 조화를 이루고 때로는 충돌하면서 지각하고 실천하며 살아간다. 즉 현실적으로 수행되는 대자적이고 인칭적인 몸뿐만 아니라 습관적으로 수행되는 즉자적이고 비인칭적인 몸이 함께 활동하기 때문이다.⁶⁾ 전염병으로 어쩔 수 없이 고립된 개인들은 비인칭적 실존의 결핍을 통해 더욱 뚜렷이 그것의 존재를 인식한다. 다시 말해 나의 몸은 세계에의 몸이었음을 깨닫게 되는 것이다. 그것은 일종의 공동체 의식이다. 이제까지의 '나'라는 한 개인의 일상 생활에 항상 타인과 함께 했음을 깨닫게 된다. 아마도 전염병을 물리치고 난 후 우리에게 긍정적인 것은 집안에 고립되어 있다 밖으로 나와 세상의 환희를 전과 다르게 느낄 수 있다는 것일지도 모른다. 바깥의 소중함을 좀 더 소중하게 인식하고, 이전의 시계추 같던 우리의 일상을 새삼 소중하게 느끼게 되는 것이다. 전염병의 확산이 가져온 공포심은 이전보다 존재의 소중함, 세계에의-존재로서의 몸의 소중함을 일깨워준다.

하지만 전염병이라는 재난의 경험 앞에서 인간과 세계에 대한 물음은 이전

과 동일할 수 없다. 전염병은 인간과 세계에 대한 질문을 바꾼다. 전염병이 사라진 이후의 눈앞의 세계는 이전과 동일한 세계가 아니기 때문이다. 여기서 우리는 이전보다 더욱 재난에 있어 윤리적, 도덕적, 사회적 책임이 많이 요구된다는 사실을 간과해서는 안 된다. 전염병을 불러온 우리 세계, 우리 인간 자신에 대한 진지한 성찰이 수행되어야 한다. 그렇지 않으면 우리를 더욱 더 위험한 나락으로 떨어뜨릴 강력한 바이러스가 다시금 공격해올 것이다.

카뮈의 소설 『페스트』 말미에 보면, 페스트가 오랑 시에서 완전히 물러나 창문마다 다시 인기척이 나고 사람들은 자신들이 살아남았다는 안도감에서 환호하기 시작했으나, 주인공인 의사 리유는 이 현상을 잠시 중단된 유보적인 상황으로 본다. “시내에서 올라오는 환희의 외침소리에 귀를 기울이면서, 리유는 그러한 환희가 항상 위협을 받고 있다는 사실을 되새기고 있었다. 왜냐하면 그는 그 기쁨에 들떠 있는 군중이 모르고 있는 사실, 즉 페스트균은 결코 죽거나 소멸하지 않으며, 그 균을 수십 년 동안 가구나 옷가지들 속에서 잠자고 있을 수 있고, 방이나 지하실이나 트렁크나 손수건이나 낡은 서류 같은 것들 속에서 꾸준히 살아남아 있다가 아마 언젠가는 인간들에게 불행과 교훈을 가져다주기 위해 또다시 저 쥐들을 흔들어 깨워가지고 어느 행복한 도시로 그것들을 몰아넣어 거기서 죽게 할 날이 온다는 것을 알고 있었기 때문이다.”⁷⁾ 리유는 페스트균이 이 세상에서 완전히 사라진 것이 아니라 수면 아래 잠겨 있다가 인간이 한때 방만해진 틈을 타 다시 공격할 것임을 뚜렷이 인식한다. 카뮈의 이 소설은 전염병으로서의 페스트를 다루고 있지만 사실 페스트라는 전염병은 은유적인 의미를 지닌 것으로서 부조리한 전체성, 인간본성이 지닌 폭력성의 표출로서의 독일의 나치즘, 소련의 공산주의, 미국의 자본주의까지 우려하며 쓴 작품이다. 그에게 전염병이 확산된 세계와 부조리한 전체성이 지배하는 세계는 다를 바가 없다. 그것은 모두 인간을 부조리한 죽음에 직면하게 만드는 상황들이다. 까뮈는 그러한 부조리한 죽음에 직면하여 그것에 반항함으로써

잠자던 의식이 깨어나고 그 의식이 깨어 있는 한 인간은 살아 있다고 말한다. 전염병이 휩쓸고 지나간 후 남겨진 것, 남아 있어야 할 것은 인간이다. 좀 더 정확히 말하면 인간의 깨어있는 의식이다. 그것이 언젠가 다시 인간을 공격해올지 모르는 또 다른 전염병에 대한 가장 강력한 무기가 될 것이다.

주석

- 1) 프로이트, 김석희 옮김, 『문명 속의 불만』, 열린책들, 2003.
- 2) 베르나르 베르베르, 『개미』, 이세욱 역, 열린책들, 2001.
- 3) 베르나르 베르베르, 『나무』, 이세욱 역, 열린책들, 2008.
- 4) 1918년 인플루엔자로 인한 전 세계의 사망 인구는 2,000만 명에서 많게는 세계 인구의 5프로 이상인 1억 명에 달했으며, 당시 식민지 상황이었던 한국에서도 15만 명 이상의 사망자를 낸 것으로 보고 있다.
- 5) 주디스 버틀러, 『젠더 허물기』, 조현준 역, 문학과지성사, 2015.
- 6) 조광제, 『몸의 세계, 세계의 몸』, 이학사, 2004, 115쪽.
- 7) “알베르 카뮈, 페스트, 김화영 역, 책세상, 1991, 410쪽.

코로나19의 팬데믹 선언과 한일갈등의 변곡점

이창민

한국외국어대학교 융합일본지역학부 교수

I | 코로나19와 한일갈등

지난 3월 11일 WHO가 결국 코로나19 바이러스 감염증에 대한 ‘팬데믹’ 선언을 했다. 최근 2주 사이에 중국 외 지역에서 발생한 코로나 19 확진자가 13배 늘어나고, 피해국도 3배 이상 증가하면서, WHO는 공식적으로 바이러스의 전 세계 확산을 인정하게 된 것이다. 팬데믹 선언 전까지 WHO는 확진자 증가 속도가 빠른 한국, 이탈리아, 이란 세 나라를 예의주시하였다. 특히, 한국은 3월 8일까지도 중국을 제외하고 확진자가 가장 많은 나라였기 때문에 많은 국가들이 앞다투어 한국인 또는 한국을 경유한 여행자에 대해 경쟁적으로 입국 제한 조치를 발표하였다. 이와 때를 같이하여 일본 정부는 3월 5일에 한국과 중국에서 일본으로 입국하는 사람들에 대해, 정부가 지정하는 장소에서 2주간 대기하고 국내 대중교통을 이용하지 말 것을 요청하는 입국제한 강화 조치를 발표하였다. 일본 정부의 발표를 접한 한국 정부는, 일본 정부가 사전 협의

도 없이 순수한 방역 목적으로 볼 수 없는 비우호적인 조치를 단행했다고 강력하게 항의하며, 다음날 바로 일본인에 대한 무비자 입국 금지, 이미 발급된 비자의 효력 정지, 특별입국절차 적용, 여행경보 2단계로 상향 등의 보복조치를 발표하였다. 일본이 이번 조치를 이달 말까지 한시적으로 시행한다고 밝힌 반면, 한국은 종료 시한도 제시하지 않았다. 양국의 충돌은 여기서 끝나지 않았다. 일본 정부는 아베 총리가 입국제한 조치를 발표하기에 앞서서 이미 상세한 내용을 한국측에 알렸다고 반박하였고, 한국 정부는 전혀 들은 바가 없다며 일본 정부의 해명에 대해 재반박을 하면서 논란은 한일 양국 간 진실게임의 양상으로까지 번졌다. 언론에서는 작년 7월 일본의 수출규제로부터 촉발된 한일갈등이 새로운 라운드로 접어들었다며 앞다투어 보도하였다.

II | 거꾸로 가는 한일관계

이 시점에서 WHO의 팬데믹 선언이 갖는 의미를 생각해 볼 필요가 있다. 팬데믹은 전염병이 전 세계적으로 크게 유행하는 현상을 말한다. 즉, 대다수의 사람들이 면역력을 갖고 있지 않은 바이러스가 전 세계로 확산되었다는 것을 뜻한다. WHO는 감염병의 위험 수준에 따라 1~6단계의 경보 단계를 설정하는데, 팬데믹은 이중 최고 단계인 6단계이다. 그러나 그렇다고 해서 팬데믹 선언이 지금과는 다른 새로운 방역체계나 행정절차의 변화를 필요로 한다는 뜻은 아니다. 팬데믹 선언 이전에 각국별로 이미 세부적인 이동 자제 권고 등이 발령되어 있기 때문에 실생활에서 우리가 느끼는 변화는 그리 크지 않다. 다만 팬데믹 선언은 전 세계적으로 광범위한 지역감염이 시작되었다는 상징적인 의미를 갖는다. 현재 우리나라도 유럽 등에서 입국한 사람들의 역유입 감염이 증가하고 있는 한편, 지역사회에서 정확한 경로를 알 수 없는 집단감염이 돌발적으로 발생하고 있다. 이러한 사정은 일본도 마찬가지다. 현 단계에서 지역사

회 감염의 확산을 막고 궁극적으로 코로나 19의 유행을 종식시키기 위해서 국가 간의 입국제한을 통해 얻을 수 있는 효과는 제한적이다. 그리고 이미 주요 발병지역들에 대해서는 입국제한 조치가 내려져 있다. 그보다 더 중요한 것은 각국 간의 방역협력을 통해 지역사회 감염의 확산을 최대한 지연시키면서 백신 개발에 역량을 집중하는 것이다. 이러한 관점에서 전격적으로 이루어진 일본 정부의 한국인에 대한 입국제한 조치는 결코 합리적인 행동으로 보이지 않는다. 그러나 한국 정부의 감정적 맞대응 역시 방역효과 측면에서도 그렇고, 그것이 가져올 경제적 파장을 생각하면 결코 현명한 판단이었다고 할 수 없다.

III | 종교인과 법률가의 싸움에서 아이들 싸움으로

일본의 대표적인 지한파 경제학자 후쿠가와 유키코(深川由起子) 와세다대학 교수는 작년 7월 수출규제가 촉발한 한일갈등에 대해 “한쪽은 감정과 정의, 다른 한쪽은 법밖에 없는 지금의 이 갈등은 마치 종교인과 법률가의 싸움처럼 출발점부터 접점이 없다”고 평가했다. 수출규제의 배경을 둘러싸고 한국은 이 모든 것이 감정과 정의의 문제라는 점을 강조하고, 이에 대해 일본은 법과 원칙으로 맞서고 있다는 표현이다. 1965년 한일기본조약 및 청구권 협정 이후 발생한 다양한 이슈들에 대해 일본은 기본적으로 한국의 대응이 일관적이지 않다는 인식을 가지고 있다. 2015년 12월 박근혜 정부 시절 일본군 위안부 문제와 관련하여 한일 양국 정부 간에 타결된 합의에서도 일본 정부는 위안부 문제가 ‘최종적으로 그리고 불가역적으로 종결’되었다는 문구를 합의문에 반드시 삽입하도록 요구하였다. 그동안 ‘골대가 움직이는 상황’을 수차례 겪어왔다고 생각하고 있는 일본의 입장에서는 이번만큼은 반드시 정부 차원에서 다짐을 받고 싶다는 의사가 분명히 나타났다고 볼 수 있다. 그러나 정확히 2년 뒤인 2017년 12월 문재인 대통령은 한일 위안부 합의를 사실상 파기하였다.

물론 위안부 합의가 처음부터 잉태하고 있던 본질적인 문제점들도 많았다. 위안부 피해자들의 의견이 충분히 반영되지 않았으며, 합의에 앞서 국회는 물론이고 국민들의 뜻을 묻지도 않고 합의 내용을 공개하지도 않았다는 비판이 있었다. 그러나 그렇다 하더라도 일본 입장에서는 혹시나 했던 기대가 역시나 하는 실망으로 바뀌었고, 한국 정부를 더이상 신뢰할 수 없다는 여론이 형성되기 시작했다. 한국은 합의의 내용이 피해자들에 대한 진심어린 사죄로서 부족하며, 정의롭지 못한 외교적 타협이기에 파기해야 한다는 입장이고, 일본은 비록 이전 정부가 합의를 주도했다 하더라도 기본적으로 국가 간의 약속은 반드시 지켜져야 한다는 입장을 내세웠다. 여기까지는 1965년 이후 50년 넘게 반복되어 온 종교인과 법률가의 싸움으로 보였다. 그러나 그 이후의 전개양상은 단지 종교인과 법률가의 싸움으로 표현하기에는 조금 더 노골적이고 거친 싸움, 즉 정부 간의 상호비방전으로 변질되기 시작했다.

종전과는 다른 스타일의 싸움을 걸어온 것은 일본이었다. 2017년 12월 위안부 합의의 파기 이후 비등점을 향해 끓어오르는 물처럼 양국 간의 충돌이 잦아졌다. 2018년 2월 평창 올림픽에서 아베 총리가 사전 통보 없이 리셉션 장소에 늦게 나타나 청와대가 불쾌감을 드러내었고, 세 달 뒤인 5월에는 도쿄의 총리 공관에서 열린 한일 정상회담에서 아베 총리가 선물한 취임 1주년 기념 케이크에 문재인 대통령이 끝내 입을 대지 않아 일본측을 당황하게 만들었다. 그해 10월에는 수출규제의 직접적인 트리거가 되었던 강제징용 판결이 내려지면서 일본 국내 여론이 들끓기 시작하였다. 아베 총리가 자신을 지지하는 세력들의 반대를 무릅쓰면서까지 체결한 위안부 합의가 2년 만에 파기된 데 이어, 한국 대법원의 판결로 일본 기업의 압류자산이 매각돼 현금화할 가능성마저 농후해지자 일본 국민은 분노, 실망, 배신감을 표현했고, 일본 정부 또한 이러한 여론을 등에 업고 ‘한국은 신뢰할 수 없는 나라’라는 프레임을 확산시켰다. 2018년 12월에는 한국의 해군 함정과 일본의 해상자위대 초계기 사이에 저공위협 비행과 레이더 조사의 진실

공방으로 양국이 충돌했다. 급기야 2019년 3월에는 아소 다로 부총리가 한국에 대한 경제보복 조치를 시사하였고, 7월 1일에는 수출규제 조치를 발표함으로써 위안부 합의 파기 이후 악화일로로 치닫던 한일갈등이 정점을 찍었다.

2019년 7월 1일 일본의 처한국 수출규제 발표, 8월 7일 화이트 리스트에서 한국 배제, 그리고 이를 둘러싼 양국 정부의 상호비방은 한국의 반일감정과 일본의 혐한(嫌韓)감정을 동시에 고양시켰다. 그동안 한국에게 당할 만큼 당했으며, 이제는 완전히 신뢰가 붕괴되었다는 일본 국민의 분노와 일본의 보복조치로 세계기술을 선도해 온 한국의 반도체 산업이 위기를 맞게 되었다는 한국 국민의 분노가 충돌하면서, 양국의 여론은 실리적이고 전략적인 선택보다는 비합리적이고 감정적인 조치에 더욱 박수를 보내게 되었다. 일본경제신문이 실시한 여론조사에 의하면, 일본 정부의 한국에 대한 수출규제를 지지하는 여론이 70%를 넘었는데, 양국 교류가 활발해진 2000년대 이후, 특정 사안에 대해 이 정도까지 압도적인 혐한 인식을 드러낸 여론조사 결과는 찾아보기 어렵다. 마찬가지로 한국에서도 반일감정이 일본 상품 불매운동으로 번져 일본 여행을 취소하는 사람들이 속출하고, 몇몇 특정 기업들의 제품이 불매운동의 희생양이 되었다. 8월 22일 한국 정부가 한일 군사정보보호협정(GSOMIA)의 종료를 결정하면서, 한일 간의 역사 갈등이 경제문제로 비화되고 다시 그 불이 안보문제로까지 옮겨붙는 형국이 되었다. 작년 7월 이후 한일갈등은 명분도 실리도 실종된 채로, 내가 상처를 입더라도 상대방에게 더 큰 상처를 입힐 수 있는 방안을 모색하는 싸움이 되어버린 느낌이다.

IV | 일본의 액션과 한국의 리액션

한일간의 역사 인식을 둘러싼 갈등이 어제, 오늘의 일도 아니고, 매뉴얼대로 움직이며 전례 없는 일을 만들고 싶어 하지 않는 종래 일본의 대응방식을

생각하면, 작년 7월 수출규제 조치는 대단히 ‘일본답지 않은’ 이례적인 행동이었다는 평가가 많다. 일본 정부가 밝히고 있는 수출규제 조치의 이유를 살펴보면, 그것이 전혀 논리적이지 않다는 사실을 알 수 있다. 수출규제의 이유 중 하나는 양국 간의 신뢰가 붕괴되었다는 것이고, 또 하나는 한국의 전략물자 관리가 불충분하다는 것이었다. 재미있는 것은 양국 간의 신뢰가 붕괴되었다고 말은 하면서도 그것이 대법원의 강제징용 판결과는 직접적인 연관성이 없다는 입장을 견지하고 있다는 것이다. 또 한국의 전략물자 관리가 부족했다고 하면서도 명확히 어떤 점이 부족했는지에 대해서는 설명을 못하고 있다. 단지 전략물자가 북한에 흘러 들어갔을 가능성을 간접적으로 암시하고는 있지만 이 또한 직접적인 연관성을 제시하고 있는 것은 아니다. 결국 처음부터 수출규제를 하기 위해 두 가지 명분을 찾아서 끼워 맞추다보니 논리적인 허점이 드러난 것으로밖에 볼 수 없다.

분명한 것은 일본 정부가 한국에서 일본제품 불매운동이 확산되거나 GSOMIA 종료를 기대하고 수출규제를 실시한 것은 아니라는 것이다. 오히려 예상치 못한 한국 정부 내지는 한국 국민의 반응에 일본 정부는 적잖이 당황한 듯 보인다. 그렇다면 일본의 수출규제 조치가 의도했던 바는 무엇일까? 일각에서는 일본이 한국의 미래성장산업을 견제함으로써 한국의 선진국 진입을 방해하기 위한 전략이라고 이야기한다. 하지만 반도체 소재 3품목의 수출을 옥죄면 일본 수출기업들도 막대한 피해를 입을뿐더러 장기적으로 한국의 반도체 업체들이 대체 수입국을 찾거나 국산화를 통해 위기를 극복할 수도 있다. 무엇보다도 일본과의 무역 마찰로 인해 한국이 선진국 진입을 못 할 정도로 한국경제가 허약한 단계에 있지는 않다. 일본의 정확한 의도를 파악하기 위해서는 실제로 수출규제 조치가 어떤 효과를 가져왔는지 살펴볼 필요가 있다. 예컨대, 수출규제 전후에 문제가 된 반도체 소재 3품목(포토레지스트, 불화폴리이미드, 불화수소)의 수출입 변화를 살펴보면 수출규제 카드의 숨겨진 의도를 짐작해 볼 수 있다.

반도체 소재 3품목 중에서 포토레지스트와 불화폴리이미드는 수출규제 직후 수입량이 일시적으로 감소했지만 이후 큰 변화가 없거나 오히려 늘어났다. 포토레지스트와 불화폴리이미드는 일본으로부터 수입의존도가 높고, 국산화율이 낮은 품목이라 말 그대로 수출이 규제된다면 한국의 반도체 산업에 막대한 지장을 초래할 수 있는 소재이다. 그러나 일본이 한국에 대해 경제적인 보복조치를 단행했다라고는 보기 어려울 정도로 수출규제의 영향력은 미미해 보인다. 다만 불화수소의 수입량은 수출규제 이후 큰 폭으로 감소하였다. 그래서 불화수소는 일본의 수출규제 효과를 극적으로 보여주기 위해 우리나라 언론이 자주 언급하는 소재이기도 하다. 하지만 불화수소는 앞선 두 소재들과 비교했을 때 국산화율이 상대적으로 높고, 일본 이외의 대체 수입국도 존재하며, 상대적으로 재고도 충분한 편이다. 실제로 불화수소 수입량이 0이 되었을 때도 한국 산업계에서 우려할 만한 소식은 들려오지 않았다. 그나마도 작년 12월부터 불화수소의 수입이 재개되었다. 결과적으로 반도체 소재 3품목 모두 수출규제 이후에도 한국의 반도체 산업은 물론 한국 경제에 큰 타격을 입히지 못했다. 일본 정부가 이러한 결과를 예상하지 못했을 거라고는 생각하지 않는다. 조심스럽지만 일본 정부의 의도를 추측해보면, 일본이 말하는 수출관리 강화(수출규제)는 한국의 반도체 산업에 타격을 입히기 위해서가 아닌, 한국 정부를 압박하기 위한(하지만 한국경제에 치명적이지 않은) 카드였을 가능성이 높다. 압박의 내용은 한국 대법원의 강제징용 판결에 대해 한국 정부가 적극적으로 나서서 해결책을 제시해 달라는 것이었다. 대법원 판결 이후 삼권분립의 원칙만 내세우고 있는 한국 정부에 대해 일본 정부는 답답함과 초조함을 느끼고 있던 차였다. 그러나 일본 정부의 섬세하지 못하고 설익은 액션은 한국 정부 내지는 한국 국민의 거친 리액션으로 돌아왔고, 사태는 점점 악화일로로 치달게 된 것이다.

V | 한일관계 정상화를 위한 계기

우리에게 있어서 일본과의 관계가 정상화되어야 할 이유는 너무나 많다. 한국 입장에서 일본은 세 번째 수입국이자 다섯 번째 수출국이다. 한일 기업들을 포함한 글로벌 밸류 체인은 더 설명할 필요도 없다. 혹자는 이 기회에 일본으로부터 경제적으로 독립하자는 주장을 하지만 지금이 중상주의 시대도 아닌 마당에 경제적으로 독립하는 것이 어떤 의미가 있는지 생각해 볼 일이다. 우리 기업들이 자본이 부족해서 반도체 소재 국산화를 못한 것이 아니라 경제성이 없어서 국산화를 안 한 측면이 있다는 사실을 이해해야 한다. 지금 일각에서 나오는 이야기들은 저임금으로 극일해 보겠다고 1980년대 사고방식과 많이 닮아있다. 역사 인식에서 비롯된 갈등이 외교, 안보, 경제까지 영향을 미치는 것은 분명 비정상적인 상황이다. 한국과 일본 모두 비정상의 정상화를 위해 중지를 모아야 할 때이다.

코로나19의 팬데믹 선언은 분명 전 세계적으로 불행한 사건이기는 하나 한일관계의 개선을 위한 좋은 계기가 될 수도 있다. 지금까지 알려진 바에 의하면 코로나19는 65세 이상 고령층에게 더 치명적이다. 일본은 전 세계에서 고령인구의 비율이 가장 높은 나라이며, 올해 7월로 예정된 도쿄올림픽의 정상 개최를 위해서라도 누구보다도 방역에 전력을 다해야 한다. 마침 한국은 다른 나라보다 조금 빨리 어려움을 겪으면서 전 세계에서 가장 빠르고, 정확한 진단 능력을 갖추게 되었다. 한국의 드라이브 스루 검사는 전 세계로 도입이 확대되고 있다. 만약 한일관계가 정상적이었다면 일본은 가장 먼저 한국에 도움을 요청했을 것이고, 한국도 호의를 가지고 필요한 도움을 주었을 것이다. 2011년 동일본대지진 때 우리 국민은 실의에 빠진 이웃 나라 국민을 응원하고 성금을 보냈던 기억이 있다. 계기는 마련되었다. 비정상의 정상화를 위해 양국 정부와 국민들의 통 큰 결단이 필요한 시점이다.

유럽은 코로나19에 어떻게 대응하고 있을까?: 도전과 과제

도종윤

前 제주평화연구원 연구실장

I | 지금 유럽은...

불과 한 달 전만 해도 아시아의 먼 곳에서 일어난 에피소드라고 생각하던 유럽도 코로나 19(COVID-19) 문제를 이제는 심각하게 받아들이기 시작했다. 2020년 3월 23일(CET 6:00-10:00)기준으로, 유럽(EU, EEA, 영국)의 확진자는 160,233명에 달하고 있고 사망자는 8,622명에 이른다. 같은 날 기준 전 세계 확진자 338,307명의 47%, 전 세계 사망자 14,602명의 60%를 차지하고 있다.¹⁾

유럽의 확진자 상위10개국

	확진자	사망자		확진자	사망자
이탈리아	59,138	5,476	네덜란드	4,204	179
스페인	28,572	1,720	오스트리아	3,631	16
독일	24,774	94	벨지움	3,401	75
프랑스	16,018	674	노르웨이	2,132	7
영국	5,683	281	스웨덴	1,906	21

그렇다면 지금 유럽의 모습은 어떨까? 벨기에의 브뤼셀 자유대학(ULB)은 3월 18일부터 4월 5일까지 모든 학생과 교직원이 원격 수업 혹은 원격 업무(l'enseignement à distance et le télétravail)를 하도록 조치하였다. 그리고 필요한 경우 구성원들에게 전화 또는 화상으로 심리 상담을 해주도록 지원해주고 있다. 프랑스의 경우 대형 서점 프낙(Fnac)이 저명한 바이러스 전문가의 손을 빌어 『코로나 바이러스 어떻게 예방할 것인가?-50개의 문답-』(CORONAVIRUS Comment Se Protéger?, 50 Questions-Réponses)을 신간으로 내놓았다.

확진자와 사망자가 가장 많은 이탈리아는 초강수 대책을 내놓고 있다. 약국, 은행, 소형 식료품점을 제외한 모든 학교, 박물관, 극장, 유흥업소, 식당이 문을 닫았다. 이탈리아 남성들의 최고 인기 스포츠인 프로축구도 멈췄다. 업무상이 유가 아니면 모든 개인이 집 밖을 나서서는 안 된다. 확진자가 많이 나온 롬바르디아의 경우 어느새 부고(訃告)란에 이름 올리기도 어렵게 되었다. 이탈리아 출신의 조르지오 파루(Giorgio Palù) 전 유럽바이러스학회장은 이탈리아 방역의 실패 원인 중 하나가 병원에서의 바이러스 감염 가능성을 간과한 것이라고 꼬집는다. 그는, “(다른 나라에 충고하자면) 확진자라 하더라도 증상이 없거나 경증일 경우면 (병원에 가기보다) 되도록 집에 있는 것이 낫다”고 조언한다. 그

는 덧붙여 “병원에서조차 마스크와 산소 호흡기가 부족하다”라고 말한다. 말하자면 병원이 오히려 확산의 근원지가 될 수도 있다는 것이다. 이를 극복하기 위해 이탈리아 정부는 제2차 세계대전 이후 처음으로 두 개의 야전병원을 만들어서 군 의료진이 진료를 돕도록 하겠다고 발표하였다.²⁾

사회적으로 어수선한 틈을 타 힘을 늘리는 정치인도 있다. 10년 이상 총리직(이전 총리직 까지 합치면 14년)을 지키고 있는 빅토르 오르반(Viktor Orbán) 헝가리 총리는 3월 20일, 코로나19 사태에 대응하기 위하여 무기한 지속 가능한 특수 법령 입법안을 국회에 제출하였다. 이번 법령안에 담긴 특수 권한을 살펴보면, “특정 법률의 적용을 제한할 수 있고, 일부 법률의 효력을 중지시킬 수 있으며 더 나아가 경제 안정을 위해서, 그리고 시민들의 생활, 보건, 사적, 물리적 안전을 보장하기 위해서 특수 조치들을 취할 수 있도록”하고 있다.³⁾ 구체적으로 이번 법안에 따르자면, ‘공중위생의 성공적인 방어’와 관련된 사실을 왜곡하여 보도하거나 퍼뜨리면 3-5년에 이르는 징역을 살수도 있다. 또한 선거와 국민투표(referendums)도 무기한 연기하도록 하였다. 극단적인 경우 코로나19로 국회의원이 사망하더라도 보궐선거 등은 언제 열릴 지 알 수가 없다. 또한 이 법안은 국가의 비상사태가 무기한 지속되어도 의원들의 승인이 필요 없어서 오르반 총리의 권한을 보다 확대시킬 것으로 보인다. 이 법안이 주목을 끄는 이유는 그가 유럽에서는 베를루스코니 전 이탈리아 총리, 마린 르펜 국민연합 총재, 에르도간 터키 대통령, 푸틴 러시아 대통령, 도널드 트럼프 미국 대통령과 비슷한 이미지로 그려지고 있다는 점이다. 말하자면 그는 민족주의자(nationalist)이자 유럽회의주의자(Euroscepticism), 그리고 포퓰리스트로 의심받고 있다. 2011년, 그는 총리직에 오른 지 얼마 안 되어 언론 보도를 제한하고, 사법권과 중앙은행의 독립을 저해하는 헌법 개정으로 이미 국제사회에서 많은 지탄을 받으며 있다. 그래서 이번 조치를 더 의심하게한다.

II | 녹색 월경지대(Green Lane Borders Crossings)

이런 가운데 EU의 각 기관(institutions)도 비상이 걸렸다. 지난 4일 브뤼셀에 있는 EU 각료 이사회 사무국의 공무원이 코로나19의 첫 확진자로 확인된 후, 23일에는 유럽의회의 40대 기술직 직원이 첫 사망자로 기록되었다.⁴⁾ 그사이 EU의 각 기관은 각종 회의와 만남을 축소하거나 취소하고 있다. 3월 둘째 주, 스트라스부르그의 유럽의회 총회에는 705명의 유럽의회 의원을 비롯하여 수백 명의 보좌관들이 북적거릴 예정이었지만 핵심인사만 참여하는 회의로 크게 축소되었다. 또한 6-7천 명 정도의 참여가 예상된 130여 건의 각종 의회 행사가 모두 취소되었다. 집행위원회는 지난 17일, 의료진 같은 바이러스 전문가들을 제외하고, 외부에서 들어오는 단체 관광객의 역내 진입을 향후 30일간 금지하기로 하였다. 이로 인해 EU 기구가 포진한 브뤼셀의 관광 수입도 막대한 타격을 입고 있다. 브뤼셀 호텔 연합의 추산에 따르면 지난 한 달간 예약 취소 등으로 입은 손해는 1천만 유로(약 135억 원)에 달한다고 한다.

한편, 집행위원회는 물류의 이동이 제한되면서 경제 침체가 빠르게 가속화되고 있음을 주목하여 국경지대에서의 물류 이동 관리 대책을 내놓았다. 이 지침에 따르면 먼저 회원국들은 ‘환 유럽 이동망(Trans-European Transport Network: TEN-T)’이 닿는 역내의 한 지점에 국경 검문소를 설치하고 이곳에 ‘녹색 월경지대(green lane borders crossings)’를 두어야 한다. 녹색 월경지대는 어떤 종류의 화물을 실었건 상관없이 모든 종류의 화물차가 이용할 수 있으며 각종 서류 및 위생 검사에 15분을 넘길 수 없다. 따라서 이곳을 통해 국경을 넘는 절차는 최소한으로 간소화된다. 화물기사는 화물차에서 내릴 필요가 없고 ID카드와 운전면허, 경우에 따라 고용인의 간단한 서신만 있으면 국경을 통과할 수 있다. 전자 단말기에 서류를 담아 제시해도 된다. 이는 화물기사의 국적이나 차고지, 화물의 출발지와 목적지에 상관없이 모두 적용된다. 더불어 회

원국들은 의료진, 관련 종사자 등을 태운 일반 운전자나 동승한 승객들이 목적지가 어디든 TEN-T망을 따라 이동할 수 있도록 안전 통로를 설치해야 한다. 또한 회원국은 본국 송환자들과 국제 구호 항공기들이 이용할 수 있도록 적어도 하나의 공항은 확보해두고 있어야 한다.

III | 사생활 보호의 문제

코로나19 사태와 더불어 간과되어서 안 되는 것이 있다. 바로 개인의 사생활과 관련된 문제다. 디지털권(Digital Rights)이 어느 곳보다 잘 정비되어 있는 유럽의 옹호론자들은 코로나 19의 확산에 따라 정부가 응급상황을 이유로 개인 정보를 함부로 다룰까 걱정하고 있다. 특히 개인의 움직임을 고스란히 담고 있는 스마트폰 위치 추적 데이터가 문제다. 지금과 같은 감염병의 대유행기에 보건 위생이라는 이름으로 개인 정보가 남용될 수도 있다. EU 차원에서는 디지털 보호 규정이 비교적 잘 정비되어 있지만, 회원국도 반드시 그런 것은 아니다. 독일의 경우 3월 초 이미 감염병의 창궐기에 개인데이터를 어떻게 이용할 것인지에 관한 정비 법안을 발빠르게 추가하였다. 그러나 그렇지 않은 나라들이 더 많다. 폴란드는 자가 격리 앱을 개발하여 자가 격리된 사람들이 주변인들에게 자신의 위치를 알려주도록 하고 있다. 프랑스에서는 6개월 동안 통화내역을 보관할 수 있도록 하는 청원이 진행되고 있다. 독일의 도이치 텔레콤, 이탈리아에서는 보다 폰 등이 특정지역에서 인구의 이동을 보다 쉽게 파악하기 위한 자료를 정부에 제공하고 있다. 그러나 이러한 조치들이 반드시 옳은지는 아직 판단하기 이르다. 유럽사법법원이 국가안보를 빙자한 이 같은 빅브라더 식 정보 수집이 타당한지 심리 중이기 때문이다. 유럽의 전문가들은 데이터 수집의 목적이 분명하고 일시적이며 압박한 위협이 있을 때만 정당하다고 보고 있지만, 적용과 검증이 문제다.⁵⁾

IV | 우리가 얻을 함의

한편, 아직 아주 작긴하지만, 희망적인 소식도 들린다. 이탈리아 북부의 도시 보(Vò)는 코로나19 발발의 주범이었다. 인구 3천여 명의 이 작은 도시에서 2월 21일 처음 두 명의 확진자가 나온 것이 출발이었다. 그리고 바로 이튿날 그 중 한 사람(78세)이 사망하였다. 이는 이탈리아에서 코로나19로 사망자가 나온 첫 사례였다. 그러자 이탈리아 보건부 장관은 보를 격리지역으로 지정하였고 어느 누구도 특별허가가 없으면 보를 떠나거나 들어갈 수 없었다. 이곳의 대책은 오로지 ‘격리와 검사’였고 인구의 97%가 진단검사를 받았다. 그러나 일주일 새 인구의 3%가 양성으로 - 이곳을 아우르는 베니토(Veneto) 전 지역에서 151명이 확진자로 판명 - 로 확인되었다. 확진자 중 미증상자는 자가격리, 증상자는 지정된 보건소로 직접 방문하였다. 그러자 3월 초 확진자의 수는 1%로 떨어졌고 3월 23일에는 드디어 신규 확진자가 한 명도 발생하지 않았다.⁶⁾ 지금 보는 이탈리아에서 모범 사례-그들은 이를 Vò Model로 부른다-로 연구되고 있다.

유럽의 코로나19 사태는 여전히 수그러들 기미가 보이지 않고 있다. 그러나 몇 가지 우리가 얻을 함의는 있다. 첫째, 격리와 검사는 우리나라나 유럽이나 똑같이 가장 중요한 대처법으로 이용하고 있다. 치료제가 아직 개발되지 않은 감염병의 특성상 지금 인류가 할 수 있는 최선의 조치이다. 보가 코로나19로부터 자유로워질 수 있었던 것은 엄격한 격리였다. 둘째, 그러나 격리는 사회적인 부작용을 낳는다. 경제가 침체되고 인간은 소외된다. 사회적으로 외톨이가 된다. 주목할 것은 유럽이 경제 부양 못지않게 격리된 자(혹은 확진자)에 대한 심리적 도움과 사회적 연대에 관심을 기울이고 있다는 점이다. 물리적 격리 못지않게 환자들과 그 가족들을 어루만져줄 심리적 도움이 필요하다. 뜻하지 않게 생이별을 해야 하는 가족들에 대한 도움도 꼭 필요하다. 셋째, 감염병이

니 만큼 위험 전파를 예방하는 것도 중요하지만 개인의 사생활을 어디까지 보호해줘야 할 것인가 하는 고민이 필요하다. 이 문제는 개인-사회-기업(데이터 수집업체)-국가 등이 모두 연결고리로 묶여 있다. 여럿이 연계된 이런 묶음에서 오로지 국가가 독점적으로 개인의 사생활 공개의 범위를 결정해도 되는 지 의문을 낳는다. 보다 더 큰 범주의 협의가 필요하다. 앞으로 코로나19 사태가 잠잠해지면 유럽에서는 사회적, 정치적, 법률적 차원에서 이에 관한 보다 면밀한 검토가 이루어질 것이다. 넷째, 응급상황이고 위기가 임박한 만큼 수많은 정책과 법령이 쏟아지고 있다. 기술적 능력과 정치적 독재가 혼동될 수도 있는 시기이다. 헝가리의 오르반 총리의 합법화된 독재는 바로 이런 논리 속에서 점차 확장되어 왔다. 경계할 부분이다.

V | 단절과 차단이 아닌 점과 선으로 이어진 녹색 시대로

이제 우리에게도 희망을 볼 수 있는 전략이 필요하다. 물류이동의 단절과 생산 차질로 경제는 마비되었다. 감염의 책임 소재를 두고 인종차별과 이웃 간 갈등이 벌어지고 있다. 격리는 지금 최선의 예방책이지만 이로 인해 개인이 겪는 심리적 고통은 사회를 전반적으로 우울하게 만든다. 77억의 지구인이 확진자 46만 7천명(3월 27일 기준) - 약 0.006% - 으로 인해 끝없이 추락하고 있다. 확진자가 퍼진 붉은 지대에 겁먹지 말고 아직도 건강한 녹색 지대를 넓히는 전략이 필요하다. 유럽은 ‘녹색 월경시대’를 마련하여 국가 간 물류의 순환이 멈추지 않도록 노력하고 있다. 우리 역시 이웃 국가들과 연계하여 녹색 월경시대를 만들면 어떨까? 지금까지는 무조건 차단과 단절을 최선의 방책으로 삼았다. 이는 격리와는 다른 것이다. 타의에 의한 차단과 단절은 결국 모든 이동을 불가능하게 한다. 오히려 엄격하게 관리되는 청정지대를 만들어 점과 선으로 확장하는 것도 하나의 방법이다. 예컨대 우리나라의 공항 중 한 곳을 바

이러스 없는 청정 지대로 만들어 외국의 같은 환경을 가진 청정 공향과 최소한의 물류라도 빠르고 쉽게 주고받을 수 있도록 하는 것이다. 또한 작더라도 코로나19 확진자가 없는 작은 구역을 엄격하게 통제하여 그곳만이라도 감염되지 않은 사람이 자유롭게 다니도록 하는 것도 방법이다. 정부에서는 일부 안심존을 공지하고 있지만 이는 확진자가 다녀가지 않은 곳을 표시하는 수세적인 시각을 넘지 못하고 있다. 이것을 좀더 발전시켜 보자. 사람에게는 따뜻한 태양 밑에서 봄꽃 향기를 느낄 자유가 있다. 녹색지역이 점과 선으로 점차 늘어날 때 우리는 희망을 보게 될 것이다. 물리적 격리는 여전히 중요하지만 그것이 차단이나 단절이 되어 모든 흐름을 끊어서는 안되지 않을까?

주석

- 1) 유럽 질병 예방 통제센터(European Centre for Disease Prevention and Control), <https://www.ecdc.europa.eu/en/novel-coronavirus-china>
- 2) "Coronavirus: Lessons from Italy", EUobserver, 17 March, 2020.
- 3) "Hungary's Orban seeks indefinite power in virus bill", EUobserver, 20 March, 2020. <https://euobserver.com/coronavirus/147834>
- 4) "First coronavirus cases hit EU institutions", EUobserver, 05 March, 2020.
- 5) "Privacy issues arise as governments track virus". EUobserver, 23 March, 2020, <https://euobserver.com/coronavirus/147828>
- 6) "Vò - the Italian town that defeated coronavirus", EUobserver, 23 March, 2020, https://euobserver.com/coronavirus/147848?utm_source=euobs&:::utm_medium=email

왜 일본 정부는 코로나19 대응에 소극적이었나?

오승희

동아시아연구원 수석연구원

I | 일본의 도쿄올림픽 연기 결정은 왜 늦어졌을까?

도쿄올림픽이 결국 연기되었다. 일본 아베 신조(安倍晋三) 총리는 2020년 3월 24일 밤 국제올림픽위원회(IOC) 바흐(Thomas Bach) 위원장과의 전화 회담 후 세계 모든 선수들이 최고의 컨디션으로 경기할 수 있고 모든 관객들이 안전하고 안심할 수 있는 대회가 되기 위해 취소(中止)가 아닌 1년 정도 ‘연기(延期)’하는 것을 제안했다고 밝혔다. ‘늦어도 2021년 여름까지’는 도쿄올림픽과 패럴림픽을 개최하는데 동의했으며, ‘완전한 형태’로 개최하기 위해 바흐 회장과 긴밀히 협력해나가고, 일본은 개최국으로서 책임을 다하겠다는 생각을 밝혔다. 그리하여 올해 7월 24일 개최예정이었던 도쿄올림픽은 1년 후인 2021년 7월 23일 개최될 예정이다. 명칭은 그대로 2020년 도쿄올림픽을 유지하기로 했다.

2020년 1월 15일 일본에서 처음 확진자가 발생했을 때만 해도 도쿄올림픽

연기는 상상할 수 없는 미래였다. 중국에 이어 한국, 유럽, 미국으로 확산되면서 3월 11일 세계보건기구(WHO)가 팬데믹(pandemic)을 선언했을 때에도 일본 정부는 “올림픽 연기는 전혀 고려하고 있지 않다”며 변함없는 개최 의지를 표명하였다.

도쿄올림픽 연기 결정에 이르기까지 일본 국내외로부터 많은 연기 요구가 있었다. 일본은 가능한 개최하겠다는 입장을 지속하다 3월 12일 트럼프 대통령이 “관중 없이 개최하는 것보다는 연기를 검토하는 편이 낫다”는 의견을 나타내자¹⁾ 움직이지 않을 수 없게 되었다. 일본은 3월 16일 G7 정상들과 긴급 화상 회의를 갖고 “완전한 형태(完全な形)”로 도쿄올림픽을 개최하는 것이 중요하며 각국 국가들로부터 지지를 받았음을 강조했다. 여전히 예정대로 도쿄올림픽 개최 강행 의지를 보였지만, 완전한 형태임을 강조하면서 상황에 따른 연기의 가능성도 열어두었다고 볼 수 있다. 3월 23일에는 선수단을 파견하지 않겠다는 캐나다, 호주, 뉴질랜드의 보이콧도 이어졌다. 사실상 완전한 형태의 대회는 더 이상 불가능해졌다.

아베 총리는 결국 3월 24일 밤 올림픽 개최 연기를 ‘제안’하였고 바흐 IOC 위원장이 이에 100% 동의한다는 반응을 덧붙여 도쿄올림픽 연기가 결정되었다. 아베 총리의 정치적 결단이었다고 강조되지만 도쿄올림픽 연기 결정은 상황 변화에 뒤쳐진 수동적인 대응이었다고 평가된다. 올림픽 연기 발표 이후 월스트리트 저널(WSJ)은 “불가피하고 상식적인 결정”이었으며 이를 반대할 선수는 아무도 없을 것이라는 의견을 제시하였다.²⁾ 모리 요시로(森喜朗) 도쿄 올림픽조직위원회 위원장은 재연기는 불가능하기 때문에 2년 연기가 더 적절하다는 의견을 제시하기도 하였다.³⁾ 아베 총리는 일본의 백신 개발이 가능할 것이라 보고, 또한 2년 연기시 별개의 경기가 될 수 있다는 점을 들어 1년 연기라는 ‘정치적 판단’을 내렸다고 밝혔다.⁴⁾ 그렇다면 왜 일본의 도쿄올림픽 연기 결정은 늦어졌는가? 도쿄올림픽에 걸었던 일본 정부의 기대와

연기로 인한 상황변경에의 대응 등 코로나바이러스 등장 초기부터 일본 아베 정부의 도쿄올림픽 연기 결정 직후까지 일본 정부의 대응 정책과 정책 변화 요인을 살펴본다.

II | 시진핑 주석의 일본 방문 연기

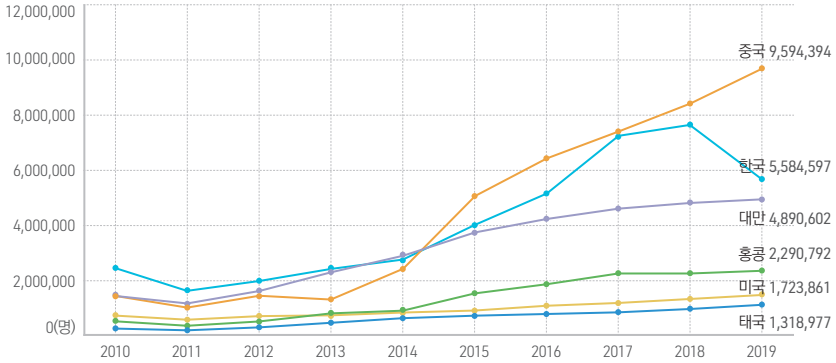
2020년 1월 중국 우한(武漢)에서 처음 신종 코로나바이러스가 발병했을 때 일본 정부는 다른 어떤 정부보다 선제적으로, 적극적으로 움직였다. 아베 총리는 전세기를 보내 우한에 있는 일본인을 수송하였으며, 일본 내에서는 중국으로의 마스크 지원 및 따뜻한 응원 메시지로 일본과 중국의 우호적인 관계를 과시하였다. 일본 민간에서 기증한 100만 개의 방역 마스크가 1월 26일 우한으로 보내졌다. 이후 알리바바 창업자 마윈(馬雲) 전 회장은 일본이 중국에 도움을 준 것에 대한 답례로 100만장을 기증하기도 했다.

중국에 다녀온 일본 거주 중국인이 1월 15일 확진 판정을 받고, 크루즈선 ‘다이아몬드 프린세스’호에 탑승했던 홍콩인 감염자가 1월 25일 확인되어 2월 3일 요코하마에 긴급 정박한 이후 감염자가 속출하기 시작하였다. 또한 중국인 관광객들이 탔던 유람선 ‘아카타부네’(屋形船)를 대절할 택시기사 신년 회로 일본인 택시기사가 감염되고, 그 장모에게 전염되어 2월 13일 일본 내 첫 사망자가 발생했다. 중국발 코로나바이러스로 일본 내 확진자가 증가하는 가운데, 일본 국내에서는 중국으로부터의 입국 금지가 지연되고 있다는 지적이 잇따랐다. 중국으로부터의 입국 금지가 늦어지는 이유에 대해서는 1) 중국인 관광객의 중요성, 2) 시진핑(習近平) 주석의 일본 방문, 3) 도쿄올림픽에 미치는 영향으로 설명되었다. 그 중에서도 특히 시진핑 주석의 일본 방문에 거는 기대가 매우 컸다는 점이 일본의 중국에 대한 정책 결정의 중요한 요인으로 작용하였다.

아베 총리는 <중일관계 개선>을 주요 외교성과의 하나로 강조해왔다. 2017년 중일국교정상화(1972) 45주년을 맞이하고, 2018년 중일평화우호조약(1978) 40주년을 기념하면서 중일관계는 협력 기조를 유지해오고 있었다. 2010년 GDP 기준 세계 2위의 지위를 중국에 넘기고, 2012년 센카쿠/다오위다오 문제로 중일 간 마찰이 심화되었던 분위기를 반전하여 2018년에는 중일관계가 정상궤도로 복귀했다고 자평하였다.⁵⁾

2018년 5월 리커창(李克強) 총리가 일본을 방문하여 계기를 만들고, 아베 총리가 2018년 10월 25일부터 27일까지 중국 베이징을 방문하여 협력의 의지를 확인하였다. 2019년 시진핑 주석이 G20 오사카 회의에 참석하였고, 아베 총리의 초청으로 2020년 ‘벚꽃이 필 무렵’인 4월 초 일본을 방문하기로 했다. 2019년 말에도 한중일 정상회담 참석차 아베 총리가 중국을 방문하며 정상 간 교류를 지속하였다. 그리고 2020년 시진핑 주석의 일본 방문을 계기로 ‘중일관계의 새로운 봄’을 맞이하기 위한 준비가 진행되어 왔다. 1972년 9월 29일 <중일공동성명>, 1978년 8월 12일 <중일평화우호조약>, 1998년 11월 26일 <평화와 발전을 위한 우호협력파트너십 구축에 관한 중일공동선언>, 2008년 5월 7일 <‘전략적 호혜관계’의 포괄적 추진에 관한 공동성명>을 잇는 “제5의 정치문서”가 발표될 것이라고 기대감을 한껏 고조시켰다.

최근까지도 우호적인 중일관계를 바탕으로 중일 민간 교류 확대 및 인적교류가 증대되어 왔다. <그림 1>의 일본정부관광국(JNTO) 기준 ‘일본 방문 외국인 수’를 살펴보면, 특히 중국인 관광객이 급증하였음을 확인할 수 있다. 2019년 최악의 한일관계로 한국인 관광객이 약 195만 명 급감하였으나, 중국 관광객을 적극 유치하면서 121만 명 증가하였고, 전체 관광객 수는 2018년보다 69만 명 증가한 31,882,049명으로 집계되었다. 또한 춘절을 앞두고 일본으로 단체여행을 온 우한 사람은 1만 5000여명에 달했다.⁶⁾

| 그림 1 | 일본 방문 외국인 수⁷⁾

일본 정부는 3월 5일, 신종 코로나바이러스로 인한 우려로 원활한 준비가 불가능하다고 판단하여 시진핑 주석의 일본 방문을 연기하기로 공식 발표하였다.⁸⁾ 기타무라 시게루(北村滋) 국가안전보장국장은 2월 28일 중국 양제츠(楊潔篪) 공산당 정치국위원과 만나 시진핑 주석의 방문 건을 논의했다. 기타무라 국장은 “중요한 것은 10년에 1번 이루어지는 국빈방문에 걸맞은 성과를 얻는 것이다”라고 강조하였고, 양제츠 위원은 “방일은 적절한 시기와 환경과 분위기가 필요하다”며 일정 연기에 동의했다. 6월 예정된 미국에서의 G7 정상회의, 7월의 도쿄올림픽 이후 11월 사우디아라비아에서의 G20 정상회의 이전의 가을쯤 방문을 다시 논의하는 것으로 일단락 지었다.

III | 도쿄올림픽 개최 연기 결정

코로나19로 인한 시진핑 주석의 방문 연기를 발표한 3월 5일에도 7월의 도쿄올림픽 개최는 의문의 여지가 없었다. 그렇다면 일본은 왜 도쿄올림픽 개최를 강행하고자 했으며, 결국 왜 연기하기로 결정했는가?

가장 빈번하게 언급되는 것이 비용의 문제이다. 개최를 위해 준비했던 비용과 올림픽으로 얻게 될 이익 등이 올림픽 개최를 예정대로 추진하게 했다는 견해이다. 개최를 위해 직간접 비용으로 일본 올림픽위원회(JOC) 6,030억엔, 도쿄도 5,973억엔, 중앙정부 1천 500억엔 등 총 1조 3,503억엔이 소요되고⁹⁾ 국내총생산(GDP)이 2조엔(약 22조 5천억 원) 정도 늘어날 것으로 기대되었다. 그러나 코로나19로 인해 무관중 경기 등 불완전한 형태로 개최된다면 일본이 기대하는 이익의 측면도 상당 부분 감소하게 될 것이다. 반대로 올림픽 연기 결정으로 적게는 6,400억 엔에서 많게는 약 4조 5천151억 엔에 달하는 경제 손실이 발생할 것으로 추산된다.¹⁰⁾

하지만 도쿄올림픽 연기 결정에는 비용보다 더 중요한 요인들이 있다. 아소 다로(麻生太郎) 부총리는 “도쿄올림픽은 저주받은 올림픽이다. 올림픽은 40년마다 문제가 생긴다”라는 발언을 하기도 했다. 80년 전인 1940년, 일본은 제12회 올림픽을 개최할 예정이었다. 1940년 올림픽은 일본 건국 2,600년을 기념한다는 의미를 담아 추진되었으나, 1937년 루거우차오(蘆溝橋) 사건 이후 전개된 중일전쟁의 심화로 일본 정부는 1938년 7월 15일 올림픽 개최를 포기했고 결국 제12회 올림픽은 전쟁 중에 개최되지 못했다.¹¹⁾

개최를 포기한 후 26년이 지난 1964년, 일본은 아시아 최초로 올림픽을 개최했다. 올림픽 개최를 바탕으로 일본은 고도 경제 성장을 이루어 세계 2위의 경제 대국으로 발돋움한다. 1964년 10월 10일부터 24일까지 제18회 올림픽으로 개최되었다. 1964년 도쿄 올림픽은 ‘세계는 하나’를 슬로건으로 내세운 아시아에서 열린 첫 번째 올림픽이었다. 93개국에서 5,151명의 선수가 참가했다.¹²⁾

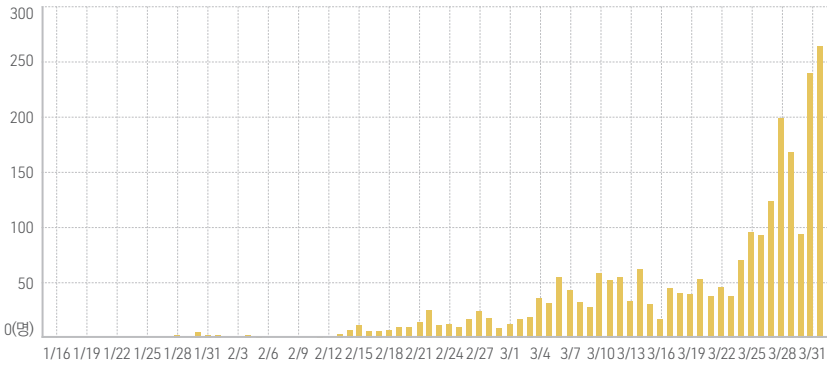
다시 56년이 지나 개최되는 2020년 올림픽은 일본 ‘부흥’의 신호로 국제사회에서 일본의 입지를 재구축하기 위한 절실한 기회였다. 경제 활성화는 물론,

북한과의 관계개선을 비롯한 주요 국제 이벤트들이 도쿄올림픽의 장에서 추진될 수 있을 것으로 기대되었다. 올림픽 개최권을 반납했던 1938년의 경험과 고도 경제성장을 이끌었던 1964년의 경험은 2020년 도쿄올림픽에 대한 취소의 두려움 그리고 부흥의 기대를 형성하였다.

또한 주목해야 할 요인은 아베 정권의 자기강화적 속성이다. 로이터 통신은 올림픽 취소가 아닌 연기가 아베 총리의 임기 연장에 도움이 될 것이라고 평가했다. 야당은 약하고 분열되어 있으며, 여당 내에서는 후계자에 대한 컨센서스가 없어 유권자들도 아베 총리의 임기 연장을 받아들여지게 될 것이라고 평가했다. 한편 뉴욕타임즈는 아베 총리가 다른 정치인이라면 진작에 사임했어야 할 스캔들을 수차례 일으켰음에도 경기 부양, 올림픽 유치라는 성과에 힘입어 역대 최장수 총리로 재임하고 있지만, 코로나19로 국민들의 불신 여론에 직면했다고 보도했다. 고이즈미(小泉純一郎) 전 총리도 아베 총리의 거짓말을 지적하며 총리로서의 자격여부에 의문을 제기했다.¹³⁾

문제는 아베 정권의 방역 대책에 대한 신뢰도의 문제이다. 뉴욕타임즈는 아베 총리가 지난 1월 중국에 대한 입국 제한 조치를 발표하지 않으면서 '더디게 반응한다'는 인식을 대중에게 주었고, 2월에는 크루즈선 '다이아몬드 프린세스호'의 검역에 실패하며 3,700여 명의 승객과 선원 사이에 바이러스가 퍼져나갔다고 전했다.¹⁴⁾ 손정의 소프트뱅크 회장은 3월 11일 트위터에서 "코로나19에 불안해하는 사람들에게 간이 PCR 검사 기회를 무상으로 제공하고 싶다"며 100만명 분을 제공할 의사를 밝혔지만 정부 시책과 상이하다며 비난받고 결국 철회하였다. 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 전 총리는 "도쿄도는 그동안 올림픽 실현을 위해 감염자 수를 적게 보이고, 마치 코로나19를 억제하고 있는 것처럼 엄격한 요청을 피해왔다"고 비판했다.¹⁵⁾

| 그림 2 | 일별 일본 내 감염자수¹⁶⁾



도쿄올림픽 연기가 발표되고 나서야 일본인 코로나19 확진자가 증가하기 시작했다. 4월 2일 오전 10시 반에 발표된 현황은 크루즈선 712명을 포함한 전체 확진자 3,222명, 사망 81명, 중증 70명, 퇴원 1,091명으로 집계되었다. 3월 31일 하루 만에 242명, 4월 1일 266명이 확진되었으며, 3월 25일부터 뚜렷하게 증가하고 있다.¹⁷⁾ 많은 전문가와 언론 보도는 도쿄올림픽을 개최하기 위해 그동안 검사를 최소화하고 일본 내 감염 상황이 축소, 은폐되었다는 점을 지적했다. 일본의 통계를 믿을 수 없으며 일본은 코로나19에 대해 소극적이고 수동적이며 불투명하게 대응하고 있다는 비난이 이어졌다.

여기에 아베 총리의 독단적인 결정에 대해서도 문제 제기가 이어지고 있다. 2월 27일 아베 총리가 갑자기 발표한 3월 한 달간 전국 초·중·고 일제 휴교 요청은 담당 기관인 문부과학성이나 자민당과 논의 없이 발표된 것이었다.¹⁸⁾ 아베 총리는 “휴교요청은 학교에서 집단 감염이 발생하면 안 된다는 판단에서 나온 애꿎는 결단”이었으며 “정치는 결과에 책임을 지는 것이다. 그 책임에서도 망갈 생각은 털끝만큼도 없다”고 밝혔다.¹⁹⁾ 한국과 중국으로부터의 입국 제한 결정에도 스가 요시히데(菅義偉) 관방장관은 논의에 참여하지 못한 것으로

알려졌다.²⁰⁾ 포스트 아베 주자 중 한 명으로 언급되는 가토 가쓰노부(加藤勝信) 후생노동상은 야당으로부터 아베 정권의 초동 대응이 늦었다는 비판에 직면했고 정부 방침과 다른 입장을 취하기는 어렵다고 평가된다.²¹⁾

도쿄올림픽은 아베 총리의 임기가 만료되는 내년 9월 이전인 2021년 7월 23일 개최될 예정이다. 일각에서는 2020년 말 중의원 해산 후 아베 4연임이 가능해질 수도 있다는 예측이 등장하기 시작했다.²²⁾ 아베 정권의 지지도가 반대보다 근소하게 앞서고 있는 상황에서 뚜렷한 포스트 아베 주자가 등장하지 않는 한 아베 독주 체제는 지속될 것으로 보인다.²³⁾ 앞으로 전개될 코로나19에 대한 대응과 11월 미국 대통령 선거의 결과 등이 아베 정권의 연장 여부에 영향을 미치게 될 것이다. 정부의 핵심 이익은 자기 강화적 성격을 통해 정책의 변화 속에서도 지속성을 유지해나간다. 아베 정권의 핵심이익은 여전히 유지하면서 시진핑 주석의 방일 연기나 도쿄올림픽 연기 등의 정책 변화가 조건부로 조정되며 나타나고 있다.

IV | 예측불가능한 변수에 어떻게 대응할 것인가?

2020년 초 등장한 코로나19는 누구도 예상하지 못했다. 예상하지 못했던 변수에 대해 각 국가는 도시 봉쇄, 입국 금지, 마스크 배부, 긴급재난기금 지원 등 다양한 정책들을 도입하고 기존의 정책들을 수정하며 대응하고 있다. 일본은 2020년 시진핑 주석의 일본 방문과 도쿄올림픽 개최를 통해 국제적으로 일본의 위상을 높이고 중국과 함께 강한 국가로 자리매김하며 3.11 동일본대지진 이후 침체된 일본 경제의 부흥을 위해 대대적인 계획을 마련해왔다. 그러나 예기 못한 코로나 변수로 인해 정책을 변경하지 않을 수 없는 상황이 되었고, 기존의 정책을 가능한 고수하고자 하는 소극적인 움직임으로 나타났다. 일본 내 코로나19 위기상황을 축소하여 도쿄올림픽을 가능한 개최하고자 하였다.

대응 과정에서 배제와 은폐가 존재했고, 결정의 변화 속에서도 아베 정권의 핵심 이익은 강화하는 방안을 모색하면서 정책 전환이 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.

올림픽 연기 결정 이후 일본에서는 코로나19 방역에 좀 더 적극적으로 대응하고 있다. 인류에 닥친 코로나19에 어떻게 대응하고 극복해나가야 할지 정치적 이익 강화가 아닌 안전 우선의 연대의 지혜를 모색해나가야 할 것이다. 도쿄올림픽 연기 결정 이틀 전, 도쿄올림픽 연기요청이 빗발치자 IOC 바흐 위원장이 답했던 바와 같이, “사람의 생명은 모든 것에 우선한다.” 그리고 마침내 “올림픽의 ‘불꽃’은 어두운 터널의 끝에서 빛날 것이다”.²⁴⁾

주석

- 1) 共同通信. 2020.03.13. “東京五輪の1年延期提案.” <https://this.kiji.is/610861632589333601?c=113147194022725109>
- 2) WSJ. 2020.03.24. “Japan, IOC Agree to Postpone 2020 Tokyo Olympics by About One Year.” <https://www.wsj.com/articles/japans-abe-agreed-with-ioc-to-delay-tokyo-olympics-by-about-one-year-11585052548>. WSJ. 2020.03.27. “What the Postponement of the Olympics Means for Athletes.” https://www.youtube.com/watch?v=Sw_kyDv-CE8
- 3) 朝日新聞. 2020.04.01. “森会長が語る舞台裏「なぜ1年」問われ首相は断言した.” <https://www.asahi.com/articles/ASN306X98N30UTQP01N.html>
- 4) 毎日新聞. 2020.03.27. “オリンピック1年延期 首相「専門家助言なし、政治判断」参院予算委.” <https://mainichi.jp/articles/20200327/k00/00m/010/104000c>
- 5) 国会会議録検索システム. <https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=120105261X00520200203&spkNum=10&single>
- 6) 중앙일보. 2020.02.09. “집값 2년새 4배 폭등...우한 부동산 버블, 세계에 코로나 옮겼다” <https://news.joins.com/article/23701185>
- 7) 일본정부관광국(JNTO) https://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/visitor_trends/
- 8) 朝日新聞. 2020.04.01. “日中の安倍外交も「誤算」新型コロナで習氏訪日延期.” https://www.asahi.com/articles/ASN363PXMN35UTFK01C.html?iref=pc_ss_date
- 9) 중앙일보. 2020.03.03. “코로나19 전세계 확산에도 도쿄올림픽위 “취소 논의 안 해”” <https://news.joins.com/article/23720715>
- 10) 연합뉴스. 2020.04.02. “40년마다 돌아오는 올림픽 저주? 도쿄 올림픽 연기 여파는.” <https://>

www.yna.co.kr/view/AKR20200401171800797?input=1195m

- 11) 최은봉, 오승희. 2019. 『전후 중일관계 70년: 마오쩌둥-요시다 시기부터 시진핑-아베 시기까지』 (공저). 이화여자대학교출판문화원.
- 12) The Organizing Committee for the Games of the XVIII Olympiad. 1966. The Games of the XVIII Olympiad, Tokyo 1964: the Official Report of the Organizing Committee I, II. Tokyo: Kyodo Printing Co.
- 13) 아베 발탁한 고이즈미 “거짓말해… 그만둬야” <http://www.donga.com/news/article/all/20200401/100440484/1>
- 14) 조선일보. NYT “도쿄 올림픽 취소되면 아베 日 총리 사임해야 할 수도”. http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2020/03/06/2020030601507.html
- 15) KBS NEWS. 2020.03.28. [특파원리포트] 올림픽 가니 코로나 왔다…日 도쿄 “일주일만 빨랐더라면”. <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4412058&ref=A>
- 16) 日本国内の感染者数(NHKまとめ). 2020.04.02. <https://www3.nhk.or.jp/news/special/coronavirus/>
- 17) 日本国内の感染者数(NHKまとめ). 2020.04.02. <https://www3.nhk.or.jp/news/special/coronavirus/>
- 18) 日経ビジネス. 2020.03.02. 「小中高休校」の賭けに出た安倍首相, 異例の政治決断の舞台裏.
- 19) 중앙일보. “위기의 아베, 코로나 와중 극우 작가 불러 만찬.” <https://news.joins.com/article/23718944>
- 20) 중앙일보. 2020.03.16. 아베의 위기, ‘넘버2’ 스가와 눈 마주치지 않으며 시작됐다. <https://news.joins.com/article/23730561>
- 21) 時事通信. 2020.03.09. “新型コロナ「ポスト安倍」に試練 岸田氏アピール懸命、加藤氏苦境.” <https://https://www.jiji.com/jc/article?k=2020030800261&g=pol>
- 22) 아베 발탁한 고이즈미 “거짓말해… 그만둬야” <http://www.donga.com/news/article/all/20200401/100440484/1>
- 23) テレビ朝日. “世論調査” 2020.03. <https://www.tv-asahi.co.jp/hst/poll/202003/index.html>
- 24) Tokyo 2020. 2020.03.24. IOC President: “The Olympic flame can become the light at the end of this dark tunnel” <https://tokyo2020.org/en/news/ioc-president-the-olympic-flame-can-become-the-light-at-the-end-of-this-dark-tun>

코로나바이러스, 트럼프, 그리고 미국 대선

유혜영

뉴욕대학교 정치학과 교수

코로나19 확진자가 3월 말 기준 20만 명을 넘어서면서 미국은 이제 전 세계에서 확진자가 가장 많은 국가가 되었다. 4월 1일 하루에만 천 명 넘는 사람이 코로나바이러스로 숨졌고, 누적 사망자도 5천 명이 넘었다. 백악관은 최근 “모두가 철저한 사회적 거리두기에 동참하는 등 최선을 다해도” 코로나19 사망자가 10만 명을 넘을 거라는 비관적인 전망을 내놓았다. 전례 없는 전 세계적 보건 위기 상황은 우연히도 미국 대선이 치러지는 해에 미국을 강타했다. 코로나바이러스의 경제적, 사회적 여파는 올 11월 치러질 미국 대선에 어떤 영향을 미칠까?

코로나19의 경제적 여파

실업률이나 소득 성장과 같은 지표는 선거에서 집권 여당의 성적을 예측하는 데 중요한 지표다. 코로나바이러스 사태 이전 경제 지표로만 보면 트럼프

대통령은 재선에 유리한 국면이었다. 트럼프 대통령이 당선되던 지난 2016년 11월에 미국 전체 실업률은 4.7%였는데, 2020년 초에 실업률은 지난 50년 사이 가장 낮은 3.5%까지 낮아졌다. 주식 시장의 호황도 이어졌다. 경제 성장 = 주가 상승이라는 공식을 굳건히 믿는 트럼프 대통령은 누구보다도 주식시장의 움직임을 주의 깊게 살펴왔고, 세금 면제와 같은 정책도 “선거를 앞두고 주가를 띄워 득을 보려는 노림수 아니냐”는 지적을 받아왔다.

하지만 코로나바이러스의 급격한 확산으로 지난 2월 19일 “역대 본 적 없는 호황을 기록 중인 주식시장!”이라던 트럼프 대통령의 호기로운 트윗은 허망할 만큼 초라해졌다. 주가는 곤두박질쳤고, 실업 급여를 신청한 사람의 숫자도 급격히 증가했다. 2008년 금융 위기 때도 실업 급여를 신청하는 사람이 일주일 동안 100만 명이 넘지 않았다. 지난 15년간 실업 급여를 받는 사람들은 일주일에 평균 34만 5천 명 정도였다. 그런데 지난 3월 셋째 주, 트럼프 대통령이 코로나19로 국가 비상사태를 선포하고 사람들에게 재택근무를 권하고 사회적, 물리적 거리두기를 강조하면서 실업 급여를 신청한 사람의 숫자는 순식간에 300만 명을 넘어섰다. 특히 서비스업에 종사하는 사람들이 빠른 속도로 일자리를 잃었고, 바이러스의 확산이 뉴욕과 같은 대도시를 중심으로 발생하면서 미국의 노동 시장도 크게 흔들리고 있다. 3월 마지막 주에 실업 급여를 신청한 사람의 숫자는 660만 명을 넘어섰다.¹⁾ 코로나19가 오기 전 주간 집계를 보면 미국에서 실업 급여를 신청한 사람의 수가 가장 많았던 해는 1982년으로 그 수는 69만 5천 명이었다. 지난주에 실업 급여를 신청한 사람의 수가 코로나 바이러스 이전 가장 최악이던 주보다 10배 가까이 많은 셈이다.

트럼프 대통령의 대응과 리더십

중국과 아시아, 그리고 유럽 국가들에서 바이러스가 빠르게 퍼질 때만 해도

코로나바이러스는 계절 독감과 비슷하다거나 바이러스가 미칠 보건, 경제, 그리고 사회적 영향력에 대해서 낙관적 전망을 하던 트럼프 대통령도 주식시장이 폭락하고 실업자 수가 급증하자 연방 정부 차원에서 대책을 내놓기 시작했다. 우선 미국 연방준비제도가 기준 금리를 0%로 내렸고, 트럼프 대통령은 미국 의회가 통과시킨 2조 2천억 달러 (한화 약 2700조 원)에 달하는 사상 초유의 경기부양 법안에 서명을 했다.

최근까지도 경제가 무너지는 걸 두고 볼 수 없다며, 참모들의 만류를 뿌리치고 오는 12일 부활절에 경제 활동을 재개해 교회가 가득 차는 미국다운 모습을 보고 싶었던 트럼프 대통령은 백악관 코로나TF가 가장 최선의 시나리오하에서도 미국인 10만 명 이상이 사망할 수 있다는 예측을 하자 한발 물러섰다. 4월 말까지는 더 철저히 거리두기를 통해 바이러스 확산을 억제하는 데 우선순위를 두겠다고 발표했다.

코로나바이러스 초기 대응에서 전문가들과 엇박자를 내고 현장에서 직접 정책을 시행하고 있는 주지사나 시장과 같은 다른 정치적 지도자를 비난하는 트럼프 대통령에 대해 뉴욕타임스나 워싱턴포스트 같은 미국 주요 언론은 매일 비판적인 기사를 쏟아내며 대선 가도에 빨간불이 켜졌다고 지적했다. 선거 결과를 예측하는 많은 모델에서 경제 지표가 현직 대통령의 재선에 적잖은 영향을 미친다는 점을 고려하면 최근 급속히 나빠진 경제 사정은 분명 트럼프의 재선에 걸림돌이 될 것이다. 코로나바이러스를 대통령이 만든 것은 아니지만, 그 여파로 경제 상황이 나빠지거나 대통령의 리더십이 도마 위에 오르면 유권자들은 최초의 원인이 뭐든 문제를 현직 대통령 탓으로 생각하고 이를 투표에 반영하는 경향이 있기 때문이다.²⁾ 하지만 정말 코로나바이러스의 확산이 트럼프의 재선을 가로막을 만큼 큰 문제가 될까? 선불리 단정 짓기 어려운 몇 가지 이유가 있다.

코로나19는 트럼프에게 “위기이자 기회”

첫째, 전쟁이나 테러리스트 공격과 같은 국가적 재난 상황이 발생하면 현직 대통령이나 리더에 대한 지지율이 상승하는 경향이 있다. 이를 “Rally round the flag effect”라고 한다. 말 그대로 국난이 발생하면 깃발을 들고 여기에 앞장서서 대처하는 리더에 대한 지지율이 자연히 오른다는 뜻이다. 외부의 적이 있을 때는 내부적으로 단합하게 되고 이 위기 상황에서 정책을 제안하고 정부를 이끄는 지도자에 대한 지지도가 상승한다. 예를 들어 오바마 대통령이 오사마 빈 라덴을 사살했다고 발표한 뒤 오바마 대통령의 지지율이 상승했다. 실제로 최근 껄껄이 실시한 여론조사를 보면 오히려 트럼프 대통령의 지지율이 상승한 것으로 나온다.³⁾

국가적 재난 상황은 현직 대통령의 언론 노출을 증가시키고 따라서 시민들은 자연스럽게 대통령의 연설을 듣는 기회가 많아진다. 트럼프 대통령은 요즘 매일 백악관 브리핑을 열고 미국 내 바이러스 확산 상황이나 정부 정책을 직접 설명한다. 전문가들도 있지만, 브리핑의 중심에는 항상 대통령이 있다. 브리핑이 끝나기 무섭게 트럼프 대통령이 방금 한 말이 데이터가 뭐가 틀렸고, 전문가들의 권고를 무시한 처사이며, 정부 부처 관계자가 직접 사실과 다르다고 서둘러 해명하기 일췌지만, 정보의 정확성과는 별개로 백악관 브리핑은 매우 높은 시청률을 기록하고 있다. 트럼프 대통령도 본인도 이를 인식한 듯 최근 백악관 브리핑 시청률이 미국의 인기 리얼리티 TV쇼 “배츨러(Bachelors)” 최종회와 비슷한 시청률을 보인다고 자랑하기도 했다. 실제로 케이블 뉴스 채널인 폭스(Fox) 뉴스, CNN, 그리고 MSNBC를 통해서 백악관 브리핑을 시청하는 사람의 수는 평균 850만 명으로 집계됐다. 지상파 방송과 인터넷 스트리밍을 통해 시청하는 사람 수까지 합치면 훨씬 많은 사람이 트럼프 대통령의 백악관 브리핑을 시청하고 있다. 코로나 바이러스로 모든 선거 유세가 중단된 상황에서 트럼프 대통령은 브리핑을 통해

돈 한 푼 들이지 않고 어마어마한 미디어 노출 효과를 누리고 있다. 미국 선거에서 돈이 많이 드는 대표적인 이유가 바로 TV에 내는 정치 광고가 비싸기 때문인데, 그런 점에서 트럼프 대통령은 선거 자금도 아끼면서 유권자들에게 자신이 열심히 일하고 있다는 사실을 매일 각인시키고 있는 셈이다. 2016년 선거 과정에서도 언론이 트럼프에 대한 기사를 매일 쏟아내면서 트럼프가 공화당 경선 과정에서 누린 공짜 언론 노출 효과를 돈으로 환산하면 20억 달러에 달한다는 연구 결과가 있는데, 올해 대선에서는 백악관 브리핑이 그 역할을 하고 있다.⁴⁾

둘째, 미국의 정치적 양극화가 그 어느 때보다 심각하다. 정치적 양극화 덕분에 코로나바이러스 대응 과정에서 정확하지 않은 정보를 무책임하게 이야기하는 등 트럼프 대통령의 미숙한 대응이 미치는 부정적인 효과가 최소화됐다. 최근 미국 방송사 CBS와 여론조사 기관 유거브(YouGov)가 실시한 여론 조사를 보면 어떤 정당을 지지하느냐에 따라 트럼프 대통령의 코로나19 대응에 대한 평가가 확연히 나뉜다. 공화당 지지자의 92%는 트럼프 대통령이 바이러스에 잘 대처하고 있다고 답했지만, 민주당 지지자 중에는 22%만이 그렇다고 답했다. 대통령이 전달하는 정보에 대해서도 공화당 지지자의 90%는 그 정보를 신뢰한다고 말한 반면, 민주당 지지자의 86%는 트럼프의 말을 전혀 신뢰할 수 없다고 답했다. 바이러스는 정당이 없지만, 팬데믹을 살아가는 미국인들은 지지 정당에 따라 상황을 완전히 달리 바라보고 있다. 케이블 뉴스 채널 중 시청률이 가장 높은 폭스 뉴스는 트럼프 대통령의 발언을 비판 없이 내보내면서, 오히려 트럼프 대통령의 대응이 오바마 대통령의 신종플루(H1N1) ‘늑장 대처’보다 어떤 점에서 왜 더 훌륭한지 설명하는 데 많은 힘을 들인다. 트럼프 대통령을 지지하는 많은 유권자는 폭스 뉴스를 가장 신뢰하고 가장 열심히 시청한다. 전문가들이 지적하는 트럼프 대통령의 미숙한 대처, 근거 없는 주장은 폭스 뉴스에 실리지 않으므로, 유권자들은 그런 정보를 접할 기회조차 없다.

셋째, 이러한 경향은 코로나바이러스에 대한 대응과 이에 대한 평가가 ‘공중

보건위 위기'인데도 '정치적 사안'으로 인식돼 당파적인 관점에 따라 의견이 갈린다. 어떤 사안을 당파적 관점으로 바라보면 사람들은 이 이슈에 대한 태도와 의견을 정할 때 지지 정당이나 정치 지도자의 발언을 따르곤 한다. 이민자 문제나 기후 변화가 미국 정치에서 대표적인 당파적 관점에 따라 소비되는 '정치적 사안'이다. 코로나19도 지금 그 방향으로 흘러 이미 그렇게 굳어져 버렸다. 지지하는 정당에 따라서 같은 주에 살더라도 코로나19를 우려하고 경계하는 정도가 크게 다르다. 실제 이런 태도는 코로나바이러스와 관련된 행동으로 이어진다. 2016년 대선에서 트럼프를 더 많이 지지했던 지역일수록 "손 세정제"와 같은 단어를 인터넷에서 검색하는 비율이 낮았고, 공화당을 지지하는 사람들은 민주당을 지지하는 사람들보다 여행을 취소하거나 재택근무를 하는 등 코로나바이러스에 대비하는 행동을 덜 하는 것으로 나타나고 있다.

트럼프 대통령이 코로나바이러스를 "중국 바이러스 (Chinese Virus)"라고 부른 것도 이번 사태를 정치적 사안으로 만든 원인 중 하나다. 트럼프 대통령은 "중국 바이러스"라는 단어를 사용함으로써 재난의 원인을 중국이나 외국인 등 외부로 돌렸다. 2016년에 트럼프가 당선되는 데 기여한 요인들을 살펴보면 왜 트럼프가 이러한 전략을 쓰는지 명확해진다. MIT 경제학과의 데이비드 오토 (David Autor) 교수는 공저자들과 2013년에 출판한 논문에서 중국산 수입품이 미국 시장에 들어오면서 중국산 제품과 경쟁하던 미국 제조업이 타격을 받았고, "차이나 쇼크(China Shock)"를 받은 지역에서 실업률이 증가하고 일자리가 사라졌다고 설명했다.⁵⁾

이어 최근 논문에서는 이러한 "차이나 쇼크"가 경제 분야에만 한정되지 않고 2016년 대선에서 트럼프 지지로 이어졌다는 것도 보여준다.⁶⁾ 펜실베니아 대학교의 정치학자 다이애나 머츠 (Diana Mutz) 교수도 중국의 부상으로 미국의 글로벌 위상이 위협받고 있다고 생각하는 사람일수록 트럼프를 적극적으로 지지한다고 설명한다.⁷⁾ 이러한 연구를 종합해보면 중국에 대한 부정적 의

견을 뒷받침할 수 있는 근거가 트럼프 지지자들 사이에서 중요하다. 트럼프 대통령이 미국에 사는 아시아계 미국인들과 아시아인을 대상으로 한 혐오 범죄를 부추길 수 있다는 비판에도 아랑곳하지 않고 코로나19의 원흉으로 중국을 지목한 데는 공중 보건 위기에 제대로 대응하지 못한 정치적 책임을 회피하거나 최소화하려는 노림수도 있다.

멈춰버린 민주당 경선

코로나바이러스로 인해 민주당 경선이 사실상 중단된 것도 트럼프 대통령에게는 호재다. 백악관 브리핑을 통해 언론 노출 효과와 존재감을 드러내는 트럼프 대통령과 달리 민주당 후보가 될 가능성이 유력한 조 바이든 전 부통령의 존재감은 대단히 미미하다. 버니 샌더스 후보가 아직 사퇴하지 않았기 때문에 바이든 후보가 민주당을 대표해서 대국민 연설을 하거나 민주당의 입장을 대변하기 조심스러운 상황이다. 동시에 선거 유세 자체가 중단되면서 바이든 후보는 선거 자금을 확보하는 데도 큰 어려움을 겪고 있다. 경선이 진행되고 후보들끼리 토론을 하고 언론에 자주 노출이 되어야 선거 자금도 계속해서 들어오는데, 현재는 모든 정치적 활동이 중단된 상태고 실업률이 급격히 증가하면서 바이든 후보와 트럼프 대통령의 선거 자금 격차도 계속 커지고 있다. 이렇게 선거 자금과 언론 노출 격차가 계속 커진다면 상황이 나아져서 선거 유세가 다시 시작되더라도 민주당 후보가 정치 자금 모금액에서 이미 저만치 달아난 트럼프 대통령을 따라잡기는 쉽지 않을 것이다.

11월, 유권자들이 매긴 성적표는 어떻게 나올까?

팬데믹으로 경제가 주저앉은 상황에서 미국 유권자들은 11월에 어떤 선택

을 할까? 경제적으로는 실업자가 얼마나 더 증가할지, 트럼프 대통령이 공언한 4월 말이 되면 상황이 좀 더 안정될지, 또 천문학적 규모의 경기부양책이 얼마나 효과를 거둘지 어떤 것도 확실하지 않다. 정치적으로는 3월 말 이후에 민주당 경선을 치르기로 돼 있던 많은 주가 경선을 6월로 미루면서 7월로 예정된 민주당 전당대회 개최도 불확실해진 상황이다. 낮은 실업률과 기록적인 호황 속 주식시장을 등에 업고 재선을 낙관하던 트럼프 대통령은 코로나바이러스라는 공중 보건 위기 상황으로 정치적 위기를 맞이했다. 하지만 살펴본 것처럼 국가 재난 상황에서 현 지도자에 대한 지지가 증가하는 상황, 미국의 정치 양극화, 그리고 이번 사태의 책임을 중국으로 돌리려는 트럼프의 정치적 전략 덕분에 경제가 대공황 이후 최악의 시나리오를 향해 가고 있지만, 트럼프가 치르게 될 정치적 비용은 경제적 손실과 비례하지 않을 가능성이 크다.

주석

- 1) Bui, Quoc Trung. April 1, 2020. "Jobless Claims Hit 3.3 Million in the Last Report: This Week's Will Probability Be Worse." The New York Times. <https://nyti.ms/2UVffN8>
- 2) Achen, Christopher, and Larry Bartels. 2017. *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*. Princeton: Princeton University Press.
- 3) <https://news.gallup.com/poll/203207/trump-job-approval-weekly.aspx>
- 4) Confessore, Nicholas, and Karen Yourish. March 15, 2016, "\$2 Billion Worth of Free Media for Donald Trump." The New York Times. <https://nyti.ms/22ir8te>
- 5) Autor, David, David Dorn, and Gordon Hanson. 2013. "The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States." *American Economic Review* 103(6): 2121-2168.
- 6) Autor, David, David Dorn, Gordon Hanson, and Kaveh Majlesi. 2020. "Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure." *American Economic Review* (forthcoming).
- 7) Mutz, Diana. 2018. "Status Threat, Not Economic Hardship, Explains the 2016 Presidential Vote," *PNAS* 115 (119).

코로나19의 팬데믹, 중국에게 전화위복이 될 것인가?

이 동 규

한국의국어대학교 글로벌안보협력센터 연구위원

코로나바이러스감염증-19(COVID-19, 이하 코로나19)가 2019년 12월 말 우한에서 최초로 발병한 이후, 초기 대응 실패로 인해서 중국은 대내외적인 도전에 직면하였다. 특히, 당시 중국 정부는 정보 은폐나 언론 통제와 같은 비민주적 행태를 보여주면서 국제사회의 공분을 샀다. 하지만, 3월에 들어서면서 코로나19가 전 세계로 급격히 확산되었고, 그것은 국내 코로나 사태를 어느 정도 진화시킨 중국에게 전화위복의 기회를 제공했다. 코로나19의 발생지라는 오명에서 벗어나, 자국의 방역 경험과 막대한 의료물품을 세계 각국에 지원하며 전염병 방역을 주도하는 ‘책임 있는 대국’으로서의 이미지를 구축할 수 있기 때문이다. 하지만, 이는 한시적 기회이다. 코로나19 사태가 장기화되고 그 피해가 누적된다면 중국의 책임론이 다시 대두될 것이기 때문에, 중국은 코로나19 사태의 조기 종식과 세계경제의 회복, 국제사회의 신뢰 회복을 위해서 적극적으로 국제사회와의 협력을 추진하며 책임 있는 대국의 모습을 보여야 한다.

I | 코로나19 사태 이후 중국이 직면한 대외적 어려움

2019년 12월 말 중국 우한시에서 원인불명의 폐렴환자가 보고되었지만, 우한시 정부는 성급(省級)·시급(市級) 양회 개최와 춘제(春節, 중국 설 명절) 기간 지역 경기 활성화 등의 이유로 관련 보고를 유언비어로 치부하였고, 오히려 역학조사 결과 사람 간 감염의 근거가 없다고 발표했다. 하지만, 2020년 1월 9일 WHO가 원인불명의 폐렴 병원체를 새로운 유형의 코로나바이러스로 규정하고 사람 간 감염이 확인되면서 중국 정부는 1월 23일을 기점으로 우한시를 비롯한 후베이성의 주요 도시를 완전 봉쇄하고, 국내외 여행 금지, 이동 제한 등 강력한 전염병 대응조치를 실시했다. 하지만, 결국 전염병 방역의 골든타임을 놓쳐버렸기 때문에 국제사회의 비난을 피할 수 없었다.

그 표면적 이유는 중국 정부의 초기 대응 실패이다. 2003년 사스(SARS) 사태를 경험하였기 때문에, 세계 각국은 중국에서 발병한 코로나19가 세계로 확산될 것을 우려하였던 것이다. 하지만, 당시 미국을 위시한 국제사회의 대응이 코로나19에 대한 방역협력이 아니라, 중국 내 코로나19가 확산되는 과정에서 드러난 언론 통제, 인권 침해 등 중국 정부의 권위주의적 행태를 비난하는 데에 집중되었음을 고려할 때, 국제사회에 중국에 대한 비난이 고조된 것에는 전염병 확산에 대한 우려 외에 다른 이유가 있음을 짐작할 수 있다.

첫째, 미중경쟁구도가 가치와 규범을 둘러싼 체제 대립으로 발전하고 있기 때문이다. 미국은 부상하는 중국에 대해서 물리적인 견제 뿐 아니라 비민주적 정치사회체제, 즉 일당독재, 인권 침해, 언론 통제 등을 빌미로 중국공산당의 통치정당성을 공격하여 왔다. 2019년 홍콩시위 문제에 대해서 미국 의회가 ‘홍콩 인권과 민주주의법(Hongkong Human Rights and Democracy Act)’과 ‘홍콩보호법(Protect Hongkong Act)’을 통과시킨 것이 대표적인 예이다. 이에 대해서 중국공산당은 민주, 자유, 인권 같은 보편적 가치를 서구의 가치로 폄

혜하고 중국 특색의 길을 강조하여 왔다. 개혁개방 이후 유입되는 서구문물에 대항하여 중국공산당에 대한 국민의 지지를 확보하고 집권당으로서의 통치정당성을 유지하기 위한 전략이었다. 이런 모습은 시진핑 시기에 들어서면서 더욱 두드러졌다. 시진핑 주석은 2013년 ‘9호 문건’을 통해서 서구식 헌정민주주의, 보편적 가치로서의 인권, 서구식 언론의 자유 등을 경계하였을 뿐 아니라, 2018년 양회 보고에서 19세기 중국을 침략했던 서구 국가들을 ‘극악무도한 침략자’로 묘사하며 민주, 인권 등의 보편적 가치가 중국을 침략한 국가들의 주장일 뿐임을 강조했다.

그런데 이번 코로나19 대응과정에서 중국 정부가 보여준 정보 은폐, 언론 통제, 인권 침해 등의 행위로 인하여 미국을 위시한 민주주의 국가와 중국 간의 체제 대립이 더욱 가시화되었다. 일례로, 미국의 폼페이오 국무장관은 중국이 정보를 은폐하여 전 세계를 위협에 빠뜨렸다고 비난했다.¹⁾ 다시 말해서, 중국 정부는 중국공산당이 통치하는 권위주의 정권이기 때문에 정보 은폐와 언론 통제를 자행하였고, 그 결과 전염병 방역에 실패하였다는 것이다. 상대방의 정치체제를 공격함으로써 민주주의 체제의 우월성을 드러내려 한 것이다. 또한, 미국은 2월 19일 CGTN, 신화통신, 인민일보 등 5개의 언론매체를 ‘외국 사절단(foreign missions)’으로 지정했다. 중국의 언론매체가 정부기관에 불과하다며 중국의 언론 통제를 비난한 것이다. 중국은 이에 대해서 월스트리트 기자 3명을 추방하며 응수했다. 이러한 미국과 중국의 가치 충돌로 인해서 중국의 권위주의적 특성이 부각되었고, 중국에 대한 국제사회의 불신은 더욱 깊어졌다.

둘째, 세계화와 정보화로 인하여 세계 각국의 상호의존도가 크게 증가하였기 때문이다. 그런 점에서 이번 코로나19가 세계에 미치는 영향력은 2003년의 사스와 비교할 수가 없다. 중국 내 코로나 확산, 그리고 중국 정부의 공격적인 대응조치는 글로벌밸류체인(Global Value Chain)에 직접적인 타격을 입혔다. 전격적인 봉쇄와 이동제한 조치로 ‘세계의 공장’으로 전 세계 제조업의

1/3을 차지하는 중국 내 제조공장들이 갑작스럽게 폐쇄되었으며, 그것은 자동차, 스마트폰 등의 공급망에 커다란 타격을 주었다. 일례로 우한 내 공장이 폐쇄되면서 한국 내에 있는 현대자동차 제조공장이 와이어링 하니스의 재고 부족으로 가동을 멈추기도 했다. 이밖에도 관광산업, 영화산업 등 서비스산업도 부진의 늪에 빠졌다. 중국과 긴밀한 경제관계를 맺고 있는 국가들일수록 더 큰 경제적 손실을 입는 상황이 발생하였고, 그 원인을 제공한 중국 정부에게 비난의 화살이 집중되었다.

이에 따라 코로나19의 발병 이후 중국 정부는 공산당 통치에 대한 내부적 도전 외에도 국제사회에서 고립되는 진퇴양난의 상황에 빠지게 되었다. 이런 상황은 ‘신형국제관계’, ‘인류운명공동체’를 제기하며 글로벌 거버넌스를 확대하려는 중국의 국가 이미지를 손상시켰으며, 중국인 혐오로까지 이어졌다.

II | 코로나19의 대유행 이후 중국의 협력공간 확대와 그 함의

중국은 도시 봉쇄, 이동 제한, 군대의 방역현장 투입 등 강력한 사회통제와 전국적 동원에 기반하여 국내 코로나 사태에 대응했다. 이는 코로나 방역을 빠른 시일에 성공적으로 마무리하여, 초기 대응 실패로 중국 정부가 직면한 국내 외적 도전을 불식시키기 위함이었다. 그 결과 중국 내 코로나19 사태는 안정세에 들어선 것으로 보인다. 중국 국가위생건강위원회에 따르면, 중국 내 후베이성 외 신규 확진자수는 후베이성을 봉쇄한 지 약 1달이 지난 2월 18일에 100명 이하로 떨어졌고²⁾, 3월 7일에는 후베이성을 포함해 중국의 전체 신규 확진자수가 100명 이하로 떨어졌다.³⁾ 이에 따라 중국 정부는 중국 내 코로나19 사태가 통제 하에 있다고 판단하고 대응조치를 완화하기 시작했다. 경제활동이 재개되면서 각 지역의 공장과 사업체들이 재가동되기 시작했고, 우한시를 제외한 후베이성 지역은 3월 25일부터 봉쇄를 풀고 주민들의 왕래를 허용

하였다. 코로나가 최초로 발생한 우한시도 4월 8일 봉쇄를 철회했다.⁴⁾

그러나 중국 내 상황과는 대조적으로 전 세계, 특히 미국과 유럽을 중심으로 코로나19 확진자수가 급속도로 증가하였고, 결국 지난 3월 11일 WHO는 코로나19에 대해서 팬데믹(pandemic, 세계적 대유행)을 선포했다. 3월 30일을 기준으로 감염국이 206개국에 이르고 전 세계 확진자수가 70만 명을 넘어섰는데, 특히 미국과 이탈리아의 확진자수(각각 약 13만9천 명, 9만7천 명)와 이탈리아와 스페인의 사망자수(각각 약 1만 명, 6천5백 명)가 중국 내 확진자수(약 8만1천 명)와 사망자수(약 3천3백 명)를 초과하였다.⁵⁾

코로나19가 세계적으로 대유행하면서 세계 각국에서 사재기 등 사회적 공황 상태가 발생하였고, 각국 정부도 전염병이라는 비전통안보 위협에 대해서 국제사회 차원의 협력방안을 적극적으로 모색하는 대신, 일방적으로 입국제한조치 등을 실시하며 각자도생의 길을 가고 있다.

그런데, 이런 상황은 아이러니하게도 코로나19가 최초로 발생하였던 중국에게 방역부분에서 타국과의 협력공간을 확대하는 기회가 되었다. 코로나의 급격한 확산으로 의료체계가 붕괴되고 의료물품이 부족한 국가들은 공격적인 방역경험과 다양한 임상 데이터를 가지고 있을 뿐 아니라, 막대한 의료물품 생산이 가능한 중국과의 방역협력이 절실했다. 이에 따라 중국은 코로나19로 어려움을 겪는 국가들을 지원하며 방역협력을 강화하고 있다. 지난 3월 7일 중국 정부는 WHO에 2천만 달러를 지원하고, WHO의 코로나19 세계 방역사업에 협력하며, 개도국을 도와 공중보건시스템을 구축할 것을 밝혔다. 이어서 중국은 파키스탄에 살균제, 코로나19 진단키트 등 70톤의 의료물품을 전달하고, 이탈리아에는 의료진과 함께 호흡기, 내시경 등 30톤의 의료물품을 보냈다. 3월말 중국은 전 세계 89개국과 4개의 국제기구의 코로나방역을 지원하고 있다.⁶⁾

전염병의 확산 방지를 위하여 일방적인 입국 금지와 이동 제한이 시행되고

국가 간 협력이 제한되고 있는 시점에 오히려 적극적으로 세계 각국과의 방역 협력을 강화함으로써 중국은 다음과 같은 전략적 이익을 얻을 수 있을 것으로 생각된다.

첫째, 국제사회에서 ‘책임 있는 대국’으로서의 이미지를 제고할 수 있다. 미국을 위시한 국제사회는 중국이 코로나19 사태를 겪을 때에 코로나19에 대한 방역협력을 강화하고 대비할 시간이 있었다. 하지만, 국제사회는 안일하게 대응하였고 결국 코로나19가 전 세계로 퍼지면서 각국 정부의 위기관리능력이 시험대에 올랐다. 게다가, 현재 각국이 자국의 코로나19 사태에 집중할 수밖에 없는 상황이기 때문에 국제사회 리더십에 공백이 생겼다. 이런 상황에서 중국은 제3세계 뿐 아니라 유럽의 여러 국가에 대대적인 방역지원을 하고 있는 것이다. 무엇보다 이것이 가능한 것은 중국의 방역경험과 임상경험 외에도 전 세계의 의료물품 수요를 감당할 수 있는 생산력 때문이다. 개도국 뿐 아니라 이탈리아 등 유럽 국가들까지 중국에 대한 비난을 멈추고 중국의 지원을 환영하고 있는 상황은 중국이 세계 보건을 수호하는 책임 있는 대국이라는 이미지를 구축하는 데에 매우 유리할 것이다.

둘째, 미중관계가 대립에서 협력으로 재조정되고 중국에 대한 미국의 견제가 완화될 수 있다. 현재 코로나19로 인한 미국 내 피해가 급증하고 있다. 이미 미국의 확진자수는 13만 명을 넘어 세계 최다 확진자를 기록했고, 뉴욕의 경우 확진자수가 3만 명을 넘으며 지역 내 의료체제가 붕괴되고 있다. 이런 국내 상황 때문에 미국은 국제사회에서 적절한 리더십을 발휘하지 못하고 있다. 이런 국내외적 상황은 11월에 대통령 선거를 치러야 하는 트럼프 행정부에게 커다란 부담으로 다가올 것이다. 그렇기 때문에 각국의 상황은 2008년 금융위기 때와 같이 미국의 대중정책에 하나의 제약으로 작용할 가능성이 있다. 다시 말해서, 코로나19라는 초국가적 재앙 앞에서 트럼프 행정부가 한시적으로나마 중국과의 대립이 아닌 협력으로 선회할 수도 있는 것이다. 그렇다면, 중국은

그것을 계기로 미국의 견제를 완화시키고 무역 갈등과 같은 미국과의 경쟁구도에서 자국에게 유리한 환경을 만들어 가려 할 것이다.

셋째, 중국 내 정치 불안정을 해소할 수 있다. 개혁개방 이후 중국공산당을 중화민족주의를 내세우며 중국공산당 통치에 대한 국민의 지지를 확보하여 왔다. 특히, 시진핑 주석은 ‘중국의 꿈(中國夢)’을 제기하며 중국공산당이 통치하는 중국이 세계의 강대국이 될 것이고, 중화민족의 위대한 부흥이 실현될 것을 강조하였다. 중국 내 코로나19 확산과 그 여파로 중국공산당 통치에 대한 불신과 분노가 누적되고 있는 국내정치 상황 속에서 중국 정부가 코로나19로 어려움을 겪고 있는 기타 국가들, 특히 민주주의 체제를 가진 서구 국가들과 자국의 상황을 비교하며 자신의 위기관리능력과 정치체제의 우월성을 홍보하고, 그들 국가들을 지원하는 강대국의 모습을 보임으로써 국민들에게 민족적 자긍심을 심어준다면, 국내의 정치적 불만을 어느 정도 완화시키고 통치정당성을 강화할 수 있을 것이다.

III | 중국에게 남겨진 과제

시진핑 주석은 지난 3월 26일 G20 화상회의에서 중국은 인류운명공동체 이념을 바탕으로 다른 국가들을 지원하여 세계 경제안정에 공헌할 것을 언급하며, 인류운명공동체 개념을 재차 강조하였다. ‘인류운명공동체’는 테러, 전염병, 기후 변화 등 비전통안보 위협이 커지는 국제 정세를 반영한 개념으로, 비전통안보 위협이 초국가적 특징을 지니기 때문에 그러한 위협에 대해서 국가 단위가 아니라 인류가 하나의 공동체로서 대응해야 함을 말하고 있다. 인류운명공동체라는 개념이 전염병이라는 재앙에 대응하기 위해서 세계 각국이 힘을 모아야 하는 작금의 상황을 대변해주는 듯하다. 그렇다면, 보건협력이 절실한 지금 중국 정부가 국제사회 차원의 방역협력을 적극적으로 추진함으로써

인류운명공동체를 추진할 모멘텀을 확보할 수 있을 것인가?

확언하기에는 중국에게 남겨진 과제가 너무나 크다. 그 과제는 코로나19 사태 해결과 경제회복, 그리고 국제사회의 신뢰 회복이라고 할 수 있다. 현재 중국에게 찾아온 기회는 코로나19의 확산으로 인한 일시적인 현상일 뿐이다. 미국을 위시한 국제사회의 안일한 대응으로 어부지리를 얻은 형국이다. 코로나19 사태가 장기화되고 그 인적·경제적 피해가 누적될수록 중국에 대한 책임론도 커지고, 국제사회에서 중국의 위치도 좁아질 것이다. 그런 점에서, 먼저 중국은 자국의 코로나 사태를 통제하는 동시에 지속적으로 세계 각국의 방역을 지원하며 책임지는 모습을 보여야 한다. 코로나의 발생지일 뿐 발원지가 아니라며 책임을 회피하거나, 다른 국가에 대해서 일방적인 제한조치를 취하는 모습은 국내정치적으로 국민의 단결과 지지를 유도할 수 있지만, 국제사회에서 중국에 대한 불신을 깊게 할 뿐이다. 다음으로, 방역협력을 경제협력으로 발전시켜야 한다. 코로나19로 인하여 세계경제는 2008년 금융위기에 버금갈 정도의 어려움을 겪을 것이라는 전망이 많다. 중국 입장에서 중국 내 경제는 물론, 일대일로 추진에서 있어서 커다란 타격을 받았다. 코로나19를 계기로 글로벌밸류체인의 탈중국화 현상이 일어날 조짐이 나타나고 있다. 글로벌 밸류체인이 긴밀하게 연결된 현재, 각국이 계속해서 빗장을 걸어잠근다면, 경제성장은커녕 회복도 어려울 것이다. 이미 중국은 경제활동을 재기하고 타국과의 방역협력도 확대하고 있다. 방역협력을 경제협력으로 발전시키는 적극적인 노력을 통해서 자국은 물론, 세계경제의 성장동력을 회복해야 할 것이다. 마지막으로, 체제의 투명성을 제고해야 한다. 정보 은폐 등으로 인한 체제의 불투명성은 중국 내 통계나 방역성과에 대한 불신과 방역협력 확대에 대한 경계심을 야기하고 있다. 법치와 제도화를 지속적으로 추진하고 방역정보를 적극적으로 공유함으로써 중국에 대한 국제사회의 신뢰를 높여나가야 할 것이다. 코로나 사태는 중국 내에서도, 전 세계에서 진행 중이다. 사태가 장기화

되면 될수록 세계질서와 세계경제에서의 불확실성과 불안정성이 커질 수밖에 없다. 그 과정에서 중국이 어떤 모습을 보이느냐에 따라 중국의 위상이 결정될 것이다.

주석

- 1) “Pompeo: Chinese Communist Party responsible for coronavirus suffering at home and in US”, Washington Examiner, 2020.03.17., <https://www.washingtonexaminer.com/policy/defense-national-security/pompeo-chinese-communist-party-responsible-for-coronavirus-suffering-at-home-and-in-us>
- 2) “A Decisive Stage for China’s Fight against COVID-19 Epidemic”, Shanghai Institutes for international Studies, 2020.02., p. 2.
- 3) “중국 코로나19 신규 확진자 100명 아래로 떨어져, 세계는 10만 돌파”, 파이낸셜뉴스, 2020.03.07., <https://www.fnnews.com/news/202003071544467135>
- 4) “우한 봉쇄 4월 8일 풀린다…후베이성은 25일부터 자유 왕래”, 중앙일보, 2020.03.24., <https://news.joins.com/article/23737878>
- 5) <코로나19 국외 발생현황>, 중앙재난안전대책본부 홈페이지, <http://ncov.mohw.go.kr/>
- 6) “Beijing gives aid to 89 countries”, China Daily, 2020.03.27., <https://www.chinadaily.com.cn/a/202003/27/WS5e7d3b3ca310128217282570.html>

코로나 19 팬데믹과 미중관계

강수정

조선대학교 정치외교학과 조교수

I | 트럼프 행정부 등장 이후 미중관계의 변화¹⁾

트럼프 행정부 출범 이후, 미국의 대중국 정책에 있어서 변화가 두드러졌다. 이러한 변화는 지난 40년간 유지되었던 ‘키신저 질서’ 하에서 대중국 ‘관여(engagement)’와 미·중 간 ‘협력(cooperation)’에 중점을 두었던 미국의 대중국 인식의 근본적인 변화를 반영했다. 1970년대 초 미국과 중국의 새로운 관계를 중재했던 헨리 키신저 미국 전 국무장관의 이름을 따서 명명된 이른바 ‘키신저 질서(Kissinger order)’는 1970년대 중반 베트남 전쟁의 종식과 미국과 중국의 화해로 형성된 아시아에서의 미·중 간 협력 체제를 의미한다. 키신저 질서의 기본 전제는 미·중 간 협력이 서로에게 이익이 된다는 인식이며, 미국이 주도하는 자유주의적 국제질서 하에서 미국은 중국의 경제적 부상을 용인했고, 중국은 그 질서 속에서 혜택을 누리며 경제적 발전을 이루는 대가로 미국이 아시아 지역 국가

들과 군사동맹을 맺고 미군을 주둔시키며 역내 지배적인 군사적 우위를 유지하는 것을 암묵적으로 받아들였다. 이처럼 미국이 개혁개방을 통해 급성장하는 중국의 부상을 용인하고 심지어 촉진시킬 수 있었던 것은 중국을 미국 주도의 자유주의적 국제질서에 편입시켜 다양한 영역에서 중국과의 교류와 협력을 확대함으로써 중국이 보다 개방적이고 자유롭고 민주적인 사회가 되도록 독려하고 평화와 번영을 위한 호혜적 동반자 관계를 구축할 수 있다는 자유주의적 믿음과 중국이 자유주의적 국제질서의 최대 수혜자들 중 하나이기 때문에 그 질서를 전복하려 할 이유가 없으며 미국과 중국의 상대적인 국력의 차이에서 미국의 우세가 상당기간 지속될 것이라는 낙관적 인식이 주류를 이뤘기 때문이었다.

하지만 트럼프 행정부는 이러한 인식에 근본적인 의문을 제기하면서 대중국 정책의 전환을 추동했다. 아시아에서 키신저 질서가 더 이상 작동하지 않고 있으며 중국이 이미 아시아에서 미국의 전략적 우위에 도전하고 있을 뿐만 아니라 중국의 부상은 미국의 이익을 침해하고 있다고 주장하면서, ‘경쟁’의 개념을 미중관계의 전면에 내세우기 시작한 것이다. 2017년 12월 트럼프 행정부가 발표한 국가안보전략(National Security Strategy, NSS) 보고서는 이러한 대중국 인식의 변화를 여실히 보여주었다.²⁾ 이 보고서는 미국과 중국 사이에 전략적 경쟁의 신(新)시대가 도래하였다고 보고, 중국을 미국의 가치와 이익에 반하는 국제질서를 형성하기를 원하는 ‘현상변경 세력(revisionist power)’이자 ‘전략적 경쟁자(strategic competitor)’로 규정하였다. 이러한 변화는 중국의 급속한 성장으로 미·중 간 국력의 격차가 좁혀지면서 점진적으로 커져온 미국 사회의 대중국 위협인식을 투영하고 있으며 미국의 대중국 인식의 근본적인 전환을 의미한다.

이러한 인식에 기초하여 트럼프 행정부는 ‘경쟁’에 초점을 맞춰 대중국 정책을 전면적으로 수정했고, 무역전쟁을 기점으로 일련의 실질적 조치들을 통해 중국의 부상에 대한 견제를 강화하고 있다. 2018년 7월부터 시작된 미·중 무역마찰은 지난 40여 년간 유지되어온 ‘키신저 질서’가 해체되고 미중 간 전략

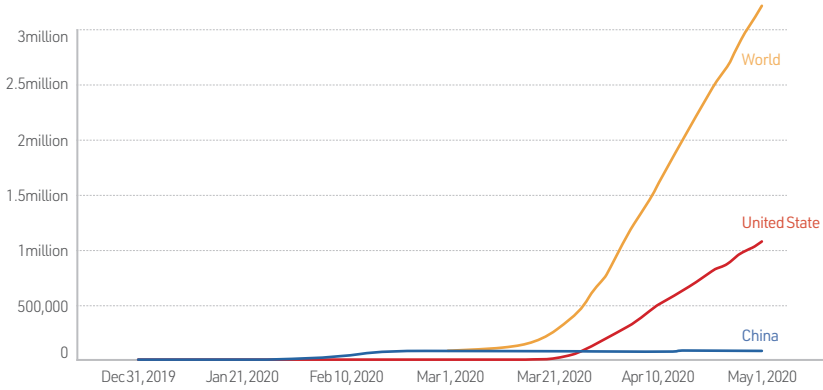
적 경쟁이 본격적으로 시작되었음을 알리는 신호탄이었다. 2020년 1월 미국과 중국은 무역전쟁 발발 18개월 만에 1단계 무역합의에 최종 서명하면서 일단 휴전 상태로 접어들긴 했지만, 다수의 전문가들은 1단계 합의가 미·중 갈등 봉합에 큰 영향을 미치지 못할 것이며, 미·중 간 갈등의 쟁점들은 2, 3단계에서 더욱 치열하게 다툴 것으로 진단한다.

II | 코로나 19(COVID-19)에 대한 중국과 미국의 대응

이처럼 미·중 간 전략적 경쟁이 본격화되는 시점에 전 세계를 휩쓸고 있는 코로나 19(COVID-19) 팬데믹(pandemic, 전 세계적 대유행)이라는 사상 초유의 글로벌 도전은 기존 강대국인 미국과 신흥 강대국인 중국의 국가적 위기관리 능력뿐만 아니라 국제적 리더십을 검증받는 중요한 시험대가 되고 있을 뿐만 아니라, 미중관계의 미래를 가늠할 수 있는 중요한 시금석이 될 전망이다.

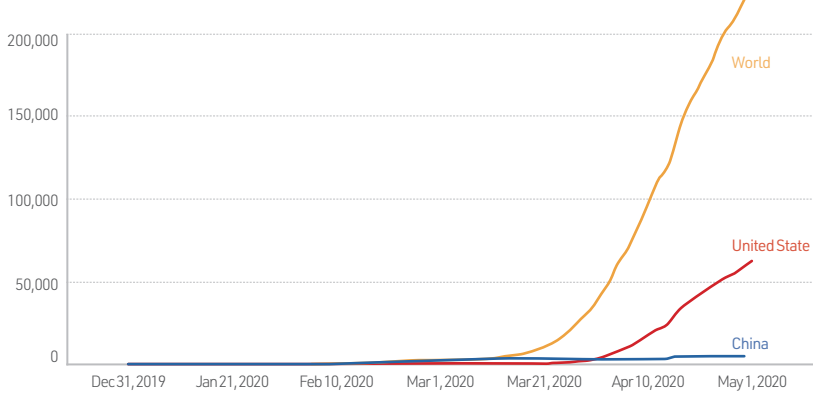
작년 말 중국 후베이(湖北)성 우한(武漢)에서 코로나 19가 최초로 발병한 지 2달여 만에 중국에서만 공식적으로 확인된 감염자 수가 8만 명을 넘어섰고, 동아시아 지역을 넘어 전 세계로 확산되면서 세계보건기구(World Health Organization, 이하 WHO)는 1월 30일 ‘국제적 공중보건 비상사태’(Public Health Emergency of International Concern, PHEIC)를 선포한데 이어 3월 11일에는 코로나 19에 대해 ‘팬데믹’을 선언했다. 강력한 봉쇄 및 통제 조치를 실행한 결과 3월에 들어서면서 중국 내 코로나 19 확산은 진정 국면으로 접어든 반면에, 미국에서는 지역사회로의 확산이 본격화되면서 코로나 19 확진자와 사망자 수가 가파르게 증가하였다(〈그림 1〉과 〈그림 2〉 참조). 미국은 3월 26일 중국을 제치고 세계에서 코로나 19 확진자가 가장 많은 국가가 된 데 이어, 4월 11일에는 미국의 코로나 19로 인한 누적 사망자 수가 이탈리아를 넘어지면서 세계에서 가장 많은 희생자를 낸 국가가 되었다.

| 그림 1 | 코로나 19 누적 확진자 수



출처: European CDC - Situation Update Worldwide - Last updated 2nd May 10:30 (London time) ourworldindata.org/coronavirus · CC BY

| 그림 2 | 코로나 19 누적 사망자 수



출처: European CDC - Situation Update Worldwide - Last updated 2nd May 10:30 (London time) ourworldindata.org/coronavirus · CC BY

중국과 미국은 모두 코로나 19에 대한 초기 대응에 있어서 오점을 드러냈다. 중국은 발생 초기에 코로나 19가 사람 간 전염된다는 사실을 인지했음에도 관련 정보의 공개를 차단하고 통제함으로써 전염병 확산에 빌미를 제공했다는

비판을 받고 있다. 미흡한 초기 대응으로 인해 우한 지역을 중심으로 감염이 급속하게 확산되자 다급해진 중국은 시진핑 국가주석이 나서 인민전쟁을 선포하고 1월 23일 우한시에 대한 전면적인 도시 봉쇄를 시작으로 후베이성 외에도 14개 성·시에서 통행금지, 대중교통 운행중지, 학교·직장 폐쇄 조치 등 봉쇄 또는 봉쇄에 준하는 폐쇄적 관리 조치에 들어갔다.³⁾ 이러한 조치들이 더 이상의 급격한 확산을 막는 데에 효과를 발휘하면서 중국 정부는 서둘러 자국의 방역 경험을 ‘성공’으로 포장하기 시작했지만,⁴⁾ 인권과 자유, 투명성, 개방성, 민주주의 측면을 고려할 때 성공적인 코로나 19 대응 모델로 평가받기에는 한계를 노정하고 있다. 또한, 중국 정부가 발생 초기 방역 실패로 감염자가 급격하게 늘어나면서 정보 은폐 및 부실 대응에 대한 대내외적인 논란과 비판에 휩싸였음에도 불구하고 빠르게 국내적 안정을 회복하고 있는 것은 미국과 서유럽 등 서구 선진국들도 초기 방역에 실패하면서 확진자와 사망자가 급증하여 그 수가 중국을 넘어서면서 중국이 일정 부분 상대적인 반사 효과를 누리고 있는 측면이 있다.

다른 한편, 미국은 중국에서의 최초 발병 이후 2달여간 미국 내 지역사회로의 확산에 대비할 시간이 있었음에도 불구하고 감염증 확산의 심각성을 경시한 채 소극적인 대응으로 일관하다가 결국 초기 방역 실패로 감염자가 급증하면서 확진자와 사망자가 가장 많은 국가라는 오명을 안게 되었다. 트럼프 대통령의 능력 대응 논란에 관한 언론 보도가 잇따라 나오고 있는 가운데, 최근 워싱턴포스트(WP)는 트럼프 대통령에게 날마다 제출되는 미 정보기관의 ‘대통령 일일 보고’(President's Daily Brief)⁵⁾가 1월과 2월에 코로나 19의 위험성을 여러 차례 경고했지만 트럼프 대통령이 이를 무시하고 그 심각성을 평가절하했다고 보도했다.⁶⁾ 이에 트럼프 대통령이 직접 반박하고 나섰지만, 추후에 트럼프 행정부의 코로나 19 대응에 대한 조사가 이뤄질 경우 초기 대응 실패의 원인이 주요한 쟁점이 될 가능성이 높다.

미중 양국은 이처럼 코로나 19의 확산에 따른 국가적 보건 위기에 대한 대응 과정에서 내부적 취약성을 드러냈을 뿐만 아니라, 전 세계적 보건 안보 위기에 대응하여 국제 협력을 이끄는 국제적 리더십을 보여주는 데 있어서도 분명한 한계를 드러냈다. 미국은 트럼프 행정부의 미국 우선주의가 코로나 19 팬데믹에 대한 대응에 있어서도 여지없이 나타나면서, 국제공조가 필요한 사안에 주도적으로 나서 각국의 협조를 끌어내던 이전 미 행정부와는 극명히 대비되는 모습을 보이고 있다. 먼저, 유럽 내 감염병 확산이 본격화되던 시점에 미국이 사전 논의도 없이 일방적으로 유럽발 미국 입국을 금지하는 조치를 취함으로써 유럽연합의 비판을 받았다.⁷⁾ 또한 트럼프 행정부는 지난 4월 WHO가 마련한 코로나 19 백신의 평등한 분배를 위한 국제정상회의에 불참한데 이어, 중국 편향성 등의 이유를 들어 WHO에 대한 자금 지원 중단을 선언하였다.⁸⁾ 뿐만 아니라, 같은 달 24일 코로나 19의 백신과 치료제의 개발을 가속화하고 공평한 분배를 보장하기 위해 WHO의 주도로 프랑스·독일을 비롯한 유럽연합(EU)과 빌&멜린다 게이츠 재단 등이 참가하여 출범한 국제 이니셔티브에도 미국은 불참한 것으로 알려졌다.⁹⁾ 지난 5월 4일에는 EU 집행위원회의 주도로 코로나 19 백신 및 치료제 개발을 위한 글로벌 모금 행사가 온라인으로 개최되었는데, 40여 개국이 참석해 자금 지원을 약속한 데 반해 미국은 이유를 밝히지 않고 불참했다.¹⁰⁾ 미국 정치전문매체 폴리τικο(Politico)는 트럼프 행정부의 이러한 태도가 보건 안보 분야에서도 트럼프 대통령이 미국 우선주의를 내세워 국제공조의 중요성을 경시하고 있음을 드러낸 것으로, 이러한 미국의 자국 우선주의가 백신 개발과 분배를 둘러싼 경쟁에서 글로벌 쟁탈전을 조장할 것이라는 우려가 커지고 있다고 지적했다.¹¹⁾

반면에, 중국 정부는 코로나 19의 중국 내 확산이 진정세로 돌아서면서 자국의 방역 경험을 다른 국가들과 적극적으로 공유하고 국제사회를 향해 의료 협력과 지원을 약속하는 등 활발한 보건 외교를 전개하면서 코로나 19 진

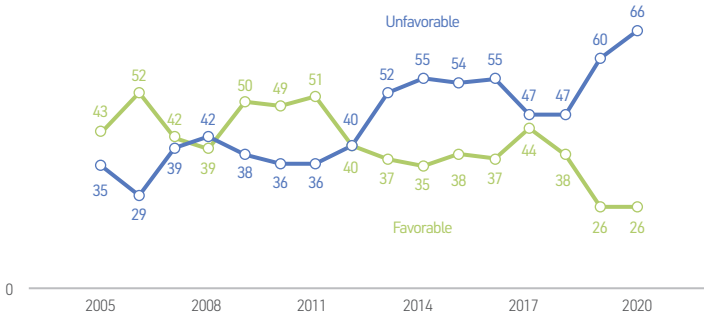
원지 논란과 초기 대응 실패로 훼손된 국가 이미지를 회복하고 미국의 리더십 공백을 틈타 글로벌 리더십과 영향력을 강화하려는 움직임을 보였다. 중국은 WHO에 2,000만 달러를 지원하고 전 세계 130여개 국가 및 국제기구에 의료용 마스크, 방호복, 진단 키트 등의 의료 물자를 제공했으며, 이탈리아, 이란, 이라크, 캄보디아, 라오스, 필리핀, 파키스탄, 베네수엘라 등에 의료 지원팀도 파견했다. 하지만 중국이 지원하거나 수출한 마스크와 진단 키트 등의 의료 물품에서 결함이 발견되어 대량 반품 사태가 벌어지면서, 오히려 중국의 국가 이미지가 실추되고 중국산 물품에 대한 보이콧과 반중 정서가 확산되는 역효과를 낳고 있다.

III | 코로나 19 확산에 대한 책임론을 둘러싼 미·중 간 여론전

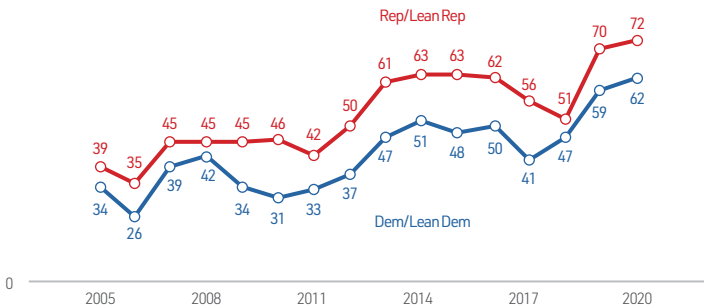
코로나 19 팬데믹 이후 미·중 양국은 전 세계적인 보건 안보 위기에 공동 대응하는 국제적 협력 방안을 함께 모색하기보다는 오히려 코로나 19의 진원지와 책임론을 둘러싸고 치열한 여론전을 펼치는데 치중하면서 양국 간 경쟁과 갈등은 더욱 심화되고 있다. 코로나 19의 세계적 확산으로 대규모의 인명 피해를 입었을 뿐만 아니라 그 여파로 인한 경기 침체와 막대한 경제적 손실에 대한 우려가 커지면서, 미국을 중심으로 코로나 19의 최초 발원지와 관련한 논란의 중심에 있으면서 동시에 발생 초기 그 위험성과 전염성에 대한 은폐 및 축소, 부실 대응에 대한 의혹과 비판을 받고 있는 중국에 대한 ‘책임론’과 국제적인 반중 정서가 고조되고 있다. 트럼프 대통령과 그 참모들은 지속적으로 중국책임론을 제기하며 연일 중국 때리기(China bashing)에 나서고 있으며, 중국에 코로나 19 확산에 대한 책임을 지우기 위해 추가 관세를 부과하는 방안도 고려하고 있음을 시사하며 압박의 수위를 높이고 있다.¹²⁾ 이와 관련해, 미국 언론들은 트럼프 행정부가 코로나 19 사태와 관련해 중국에 금전적 징벌을

가하는 방안을 마련하고 있으며, 중국에 대한 추가 관세 부과뿐 아니라 새로운 비관세 장벽 또는 경제제재 등이 검토되고 있다고 보도했다.¹³⁾ 이러한 트럼프 행정부의 움직임은 11월 대선을 앞두고 코로나 19 확산의 책임을 중국에게 돌림으로써 초기 대응 실패에 대한 미국 내 비판 여론을 분산시키고 지지 세력을 결집시키기 위한 정치적 계산이 반영되어 있다고 볼 수 있다.

| 그림 3 | 미국인들의 중국에 대한 인식(%)



| 그림 4 | 미국 민주당 지지층과 공화당 지지층 내 중국에 대한 부정적 인식(%)



자료 출처: 퓨리서치센터(Pew Research Center)의 미국 내 여론조사(2020.03.03.-29)

미국 여론조사 전문기관인 퓨리서치센터(Pew Research Center)가 코로나 19의 미국 내 감염이 급속히 확산되기 시작한 3월 3일부터 29일까지 실시한 여론조사의 결과를 살펴보면,¹⁴⁾ 중국에 대한 부정적인 인식을 가진 응답자의 비율이 전체의 66%로 이 기관이 2005년 첫 조사를 시작한 이래 가장 높게 나타난 반면에, 중국에 대한 긍정적 인식은 26%로 2년 연속 최저치를 보였다(〈그림3〉참조). 민주당원과 민주당 지지 성향의 유권자들 중에서는 62%가 중국을 부정적으로 생각한다고 답변한 반면에, 공화당 지지층에서는 부정적 인식이 70% 가량을 차지하는 것으로 나타났다(〈그림4〉참조). 수전 손턴(Susan Thornton) 전 미국 국무부 동아태 담당 차관보는 중국 때리기는 워싱턴 정가에서 언제나 정치적으로 유리한 전술이었다며, 11월 대선을 앞두고 미 정치권에서 이러한 미국 내 ‘반중 정서’를 적극 활용할 것이라고 지적한다.

하지만 중국의 입장에서 미국을 중심으로 제기되고 있는 중국책임론은 중국 체제의 위기관리 능력뿐만 아니라 투명성과 개방성에 대한 근본적인 문제 제기를 포함하고 있어, 중국 체제에 대한 외부적 도전으로 인식될 수 있다. 따라서 중국 체제의 우월성을 선전하며 애국주의를 부추겨온 중국 지도부로서는 자국의 책임을 인정하는 것이 중국의 체제가 가지고 있는 취약성을 인정하는 것으로 비춰질 수 있어 결코 용납할 수 없는 측면이 있다. 즉, 중국 지도부는 국내정치적으로 체제 정당성을 유지하고 외부적 도전에 대항하여 국내 여론을 결집시키기 위해 코로나 19에 대한 중국책임론을 적극적으로 반박하며 강경하게 대응할 수밖에 없다. 따라서 중국은 중국 정부가 강력한 방역 조치로 코로나 19의 확산을 막음으로써 국제사회가 전염병을 방제할 시간을 벌어들였지만 미국 정부가 그 시간을 제대로 활용하지 못하고 느장 대응으로 인한 초기 방역 실패의 책임을 중국에 전가함으로써 중국을 희생양으로 삼아 책임을 회피하고 코로나 사태를 정치적으로 이용하려하고 있다고 주장하면서, 코로나 19의 진원지와 확산의 책임을 놓고 미국과 한 치의 물러섬 없는 치열한 설전

을 벌이고 있다.¹⁵⁾

이러한 코로나 19 발원과 확산의 책임을 둘러싼 미중 간의 신경전은 전 세계적인 보건 위기에 대응하여 유엔과 같은 다자기구를 중심으로 국제적 공동 대응 방안을 모색하는 데에도 장애 요인이 되고 있다. 유엔은 그동안 보건 안보 이슈와 관련된 국제적 논의와 대응을 주도해왔으며, 2013-15년간 전 세계를 강타한 에볼라 위기 시에도 유엔 안보리가 선두에 서서 결의안을 채택하고 국제사회의 공동 대응을 주도한 바 있다. 하지만 전 세계적으로 에볼라보다 더 심각한 피해를 양산하고 있는 코로나 19 위기와 관련해, 유엔 안보리는 아직까지 어떠한 결의안이나 의장 성명도 내놓지 못하고 있다. 미국 측이 코로나 19의 진원지로서 중국을 적시하는 문안이 결의안 또는 의장 성명에 반영되어야 한다고 주장함에 따라, 미중 간의 입장 차이로 인해 안보리 내 합의를 이루기 힘든 상황인 것으로 알려지고 있다. 안보리 내 거부권을 보유하고 있는 미·중 간 합의가 이루어지지 못할 경우, 안보리 차원에서 별도의 결의나 조치 등이 논의되기는 힘들 것으로 보인다.¹⁶⁾ 이처럼 미·중 간 심화된 경쟁과 갈등 속에서 국제 공조를 이끄는 글로벌 리더십의 부재가 여실히 드러나면서, 국제사회의 자성의 목소리도 높아지고 있다. 안토니우 구테흐스(António Guterres) 유엔 사무총장은 이러한 국제적 현상에 대해 “코로나 19에 대응하여 싸우기 위해 어느 때보다도 세계가 한데 뭉쳐야하는 상황인데도 국제사회는 분열되어있고 국제 공조를 이끌 지도자가 없어 리더십 부재와 결여 현상이 명백하다”고 지적한다.¹⁷⁾

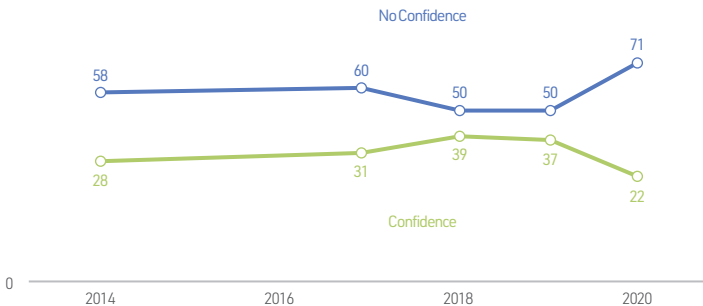
IV | 향후 미중관계 전망

이처럼 미·중 양국 지도부의 고도의 정치적 계산 하에서 전개되고 있는 코로나 19 책임론을 둘러싼 미중 간 여론전은 상호 간의 불신과 적대감을 고조

시키면서 양국 간 경쟁과 갈등을 더욱 심화시키고 있다. 미국 내에서는 트럼프 행정부를 중심으로 중국이 코로나 19의 발원지로서의 책무를 다하지 않고 발생 초기 그 전염성과 심각성을 국제사회에 제대로 알리지 않아 확산을 촉진시켰다는 중국책임론이 대두되면서 중국에 대한 불신과 반감이 증대되었다(〈그림 3〉, 〈그림 5〉 참조). 중국 내에서는 트럼프 행정부가 지속적으로 중국책임론을 제기하면서 초기 방역 실패에 대한 책임을 중국에게 떠넘기려하고 있다는 인식이 확산되면서 미국에 대한 불신과 극단적인 반미 정서가 고조되고 있다.¹⁸⁾ 보다 근본적인 문제는 이러한 첨예한 상호 공방 속에서 양국 간 체제·가치·이념의 이질성이 보다 명확히 드러나면서 불신과 갈등의 골을 깊게 하고 있다는 데 있다. 결국 이러한 상호 간의 불신과 반목은 미중 간 세력경쟁을 더욱 심화시키고 더 나아가 양국 간의 체제·이데올로기 경쟁으로까지 비화될 가능성이 있다.

| 그림 5 | 미국인들의 중국 정부에 대한 신뢰

- 설문 문항: 시진핑 중국 국가주석이 국제문제와 관련해 바람직한 일을 하고 있다고 신뢰하는가?



자료 출처: 퓨리서치센터(Pew Research Center)의 미국 내 여론조사(2020.03.03.-29)

미국은 이미 동맹국들 및 우방국들과 코로나 19의 전 세계적 확산에 대한 중국책임론과 관련해 공동으로 목소리를 내는 방안을 논의하고 있어, 미국을 중심으로 한 국제적 반중 기류는 더욱 고조될 전망이다.¹⁹⁾ 독일, 프랑스, 영국, 호주 등 서방 국가들이 중국책임론에 가세하여 코로나 19의 발생 원인과 관련한 자료를 투명하게 공개할 것을 중국에 요구하면서 국제적 조사에 대한 국제사회의 지지를 촉구하고 있으며,²⁰⁾ 유럽연합(EU)도 5월 18~19일 열리는 WHO 총회에서 코로나 19의 기원과 확산에 대한 독립된 국제적 조사를 요구하는 결의안 초안을 제출할 예정이다. 이에 중국은 러시아와 코로나 19에 대한 대응과 관련한 양국의 공조를 강화하기로 합의하면서 미국을 중심으로 제기된 ‘중국책임론’에 맞서 공동 대응에 나서고 있다.²¹⁾ 이처럼 코로나 19 발생과 확산의 책임을 놓고 미국과 그 우방국들을 중심으로 중국책임론과 반중 기류가 강화되고 이에 중국이 러시아와의 공조를 강화하며 맞대응에 나서면서, 신냉전적 구도가 형성될 수도 있다는 우려가 커지고 있다.

일부 전문가들은 향후 미중관계 전망에 있어서 미·중 간 경쟁을 넘어서 ‘대립 시나리오(confrontational scenario)’들을 내놓고 있다. 이들은 미국과 중국이 지난 40여 년간의 평화와 안정 속 성장과 번영의 시대를 뒤로하고 글로벌 패권을 놓고 공개적으로 경쟁하면서, 전 세계가 글로벌 가치사슬체계의 양분화, 이데올로기와 가치의 진영화, 군비 경쟁을 특징으로 하는 “신냉전(New Cold War)” 혹은 “냉전 2.0” 시대로 접어들 수 있다고 우려한다. 이러한 관점에서, 일부는 미·중 간 갈등이 통상 문제를 넘어 글로벌 가치사슬, 군사안보, 체제·이데올로기 영역으로까지 비화될 위험성을 안고 있다고 지적한다. 이에 따라 정치·경제·안보 영역에서 미·중 간 편 가르기 경쟁이 본격화된다면, 지역 국가들은 미·중 사이에서 정책적 모호성을 유지하는 것이 어려워지고 점차 양쪽으로 나뉘어 진영화되는 신냉전적 구도가 형성될 수도 있다.

이러한 관점에서 본다면, 미·중 간 ‘협력’과 ‘협업’ 중심의 낙관적 전망이 단

기간에 부활할 가능성은 낮고, 향후 미·중 간 다면적이고 복합적인 경쟁이 지속적으로 전개되고 미중관계의 긴장이 빈번하게 고조되는 것은 불가피할 것으로 보인다. 현재 한반도와 동아시아 정세는 미·중 간 전략적 경쟁에 직간접적으로 많은 영향을 받고 있다. 미·중 간 경쟁이 점차 표면화되고 격화될수록, 한국은 미·중으로부터 각종 외교·안보적 현안들에서 지속적으로 선택을 강요 받는 전략적 딜레마에 처할 가능성이 높다. 한국은 이러한 선택의 딜레마를 극복하고 장기적으로 한미관계와 한중관계를 내실화하면서 한국의 국익을 수호하고 한반도의 평화와 안정을 공고히 할 수 있는 실현가능한 전략적 방안들을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 그러기 위해서는 무엇보다도 한미관계와 한중관계뿐만 아니라 동아시아 질서와 안보구조의 지각 변동을 추동하고 있는 미중관계의 변화와 그 영향을 객관적으로 분석하고 미래를 전망하여 이에 대비한 한국의 장기적인 지역전략과 보다 정교한 생존방정식을 모색하는 것이 필요하다.

주석

- 1) 이 부분은 강수정, “미중 관계와 동아시아 안보정세 전망,” 『성균차이나브리프』, 제8권 제2호 (2020), pp.83-88의 일부 내용을 요약·정리한 것임
- 2) The White House, National Security Strategy of the United States of America, Washington DC: The White House, December 2017: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>
- 3) “十四个省市启动突发公共卫生事件一级响应,” 『北京青年报』, 2020.01.24.
- 4) “세계 팬데믹 외중에 중국 코로나19 예방 퇴치 성공 경험 만방에 과시,” 『뉴스핌』, 2020.03.12.
- 5) “대통령 일일 보고’(President’s Daily Brief)는 미국 대통령에게 전달되는 기밀 일일 국제정세 보고 서로, 주요 국제정세 및 안보 위협 사안을 담고 있다. 미 정보기관을 총괄하는 국가정보국(Director of National Intelligence, DNI)이 보고서 작성을 총괄하고 있다.
- 6) “President’s intelligence briefing book repeatedly cited virus threat,” The Washington Post, 2020.04.27.
- 7) “EU, 트럼프 ‘유럽발 입국 금지’에 “일방적 조치” 비판,” 『연합뉴스』, 2020.03.12.

▶ 2020 동아시아 평화와 번영을 위한 대화

- 8) “트럼프, WHO 자금지원 중단…“기본책무 실패 반드시 책임물어야”, 『연합뉴스』, 2020.04.15.
- 9) “백신회의 빠지고 유엔 결의 막고…리더십 버린 미국에 동맹 좌절”, 『매일경제』, 2020.05.10.
- 10) “트럼프 ‘아메리카 퍼스트’에 코로나19 백신 쟁탈전 우려”, 『연합뉴스』, 2020.05.05.
- 11) Nahal Toosi and Natasha Bertrand, “Fears rise that Trump will incite a global vaccine brawl,” Politico, 2020.05.03.
- 12) “트럼프 “중국 우한 실험실이 발원지”…코로나관세 부과 검토,” 『매일경제』, 2020.05.01.
- 13) Keith Johnson, “As If Things Aren’t Bad Enough, Trump Mulls Fresh Trade War With China,” Foreign Policy, 2020.05.04.
- 14) 퓨리서치센터(Pew Research Center)의 여론조사는 18세 이상의 미국인 1,000명을 대상으로 3월 3일~29일에 진행되었고, 표본오차는 ±3.7%이다. Kat Devlin, Laura Silver, and Christine Huang, “U.S. Views of China Increasingly Negative Amid Coronavirus Outbreak,” April 21, 2020: <https://www.pewresearch.org/global/2020/04/21/u-s-views-of-china-increasingly-negative-amid-coronavirus-outbreak/>
- 15) “화춘잉, 美 일각 코로나19 발발 중국 책임론 주장에 “책임 떠넘기지 마라,” 『인민망』 2020.04.01.
- 16) 오영주, “코로나 19 시대: 글로벌 거버넌스와 다자주의의 역할” IFANS Focus, 2020.04.08.
- 17) “유엔 사무총장 “국제사회 이끌 리더십 없다,” 『파이낸셜 뉴스』, 2020.05.02.
- 18) “중국 온건파 지식인들, 코로나19에 반미정서 거세지자 자체 촉구,” 『연합뉴스』, 2020.04.16.
- 19) “美, ‘中 책임론’에 동맹국 동참 압박…EU도 ‘국제 조사’ 촉구,” 『연합뉴스』, 2020.05.06.
- 20) “美·英·佛 책임론 압박 속…메르켈 “中, 코로나 원인 공개해야,” 『중앙일보』 2020.04.21.; “중국, 호주의 코로나 근원조사 언급에 발끈…‘경제보복’ 경고,” 『연합뉴스』, 2020.04.29.
- 21) “중러 정상, 美의 코로나19 ‘중국 책임론’ 제기예 공동 대응,” 『연합뉴스』, 2020.04.17.

재난이 열어주는 새로운 길: 코로나19 팬데믹과 인권-생태

주윤정

서울대학교 사회발전연구소 선임연구원

I | 재난이 열어주는 새로운 길

코로나 19 상황은 우리가 그동안 인지하지 못하고 있던 여러 문제들을 드러내고 있다. 방역의 차원만이 아니라 다양한 인권문제 그리고 생태계의 문제들이 제기되고, 이런 취약성(vulnerability)에 전면적인 대응이 요구되고 있다. 또한 재난 이후 사회는 엄청난 속도로 변화할 것으로, 재난은 우리에게 새로운 길을 열어줄 가능성이 높다. 이 글은 그 새로운 길을 생명의 취약성이란 차원에서 검토하고자 한다.

역사적으로 팬데믹, 전쟁과 같은 대규모의 재난은 사회 변화에 큰 영향을 주었다. 스페인 독감은 사회 의학과 건강보장에 대한 근대적 관념을 형성¹⁾했다. 또한 본격적인 복지국가의 건설은 2차 세계대전의 상황 속에서 가능해졌다. ‘복지국가(welfare state)’란 말 자체가 ‘전쟁국가(warfare state)’와의 경쟁 속에서 등장²⁾했다. 전쟁으로 인해 전장으로 파견된 남성 노동력을 대체하기 위

해 여성의 사회참여가 증가했으며, 전후 처리 과정에서 사회보장이 확대되었다. 현재 전 세계적으로 포스트 코로나에 대한 다양한 담론과 계획이 각축을 벌이는 것 역시 이런 재난 이후의 역사적 경험에서 비롯된다.

재난은 인류에게 엄청난 고통을 야기하기도 했지만 그것을 회복하는 과정에서 이후 세계는 조금씩 이전의 문제들을 해결하고 공공의 토대를 마련해갔다. 그래서 앞으로 코로나 19 팬데믹이란 재난을 우리가 어떻게 견디어 냈고, 이후 어떻게 대응하는가는 포스트코로나 사회 체제의 근간이 될 것이다. 하지만 미국의 작가 나오미 클라인이 이야기했듯이 재난을 매개로 기존의 이익을 공고히 하고 탈취하려는 재난자본주의의 작동 가능성³⁾도 높다. 코로나 19로 인한 사회적 고통의 경험이 재난자본주의의 사냥감이 될 것인지, 혹은 재난을 기초로 탄생한 20세기 복지국가와 마찬가지로 새로운 사회적 전환의 출발점이 될지는 아직은 열려 있을 것이다.

현재 코로나 19 이후의 뉴노말에 대한 각계각층의 논의가 진행되고 있다. 한국 정부는 비대면 의료를 필두로 디지털 뉴딜, 그리고 그린 뉴딜을 동시에 강조하고 있다. 빌게이츠 재단은 한국의 KT와 같이 코로나 19를 대비할 수 있는 ICT기술을 개발하기로 했다고 한다. 한국의 방역능력과 건강보험 기반의 충실한 의료데이터들은 앞으로 의료 산업의 발전에서 핵심적 자원으로 기능할 것이다. 하지만, ICT, 디지털, 의료데이터라는 것은 누군가의 질병 경험, 신체적 고통, 다시 말해 물질적 세계에 기반하고 있다는 것을 기억해야 한다. 디지털 언택트 환경과 데이터는 살아있는 생명체가 없다면 아직은 독자적으로 존재할 수 없다. 코로나 19가 드러내고 있는 핵심적 교훈은 물질 세계에 존재하고 있는 생명의 취약성(vulnerability) 그 자체이다.

특히 코로나 19가 인수공통전염병, 생태계의 교란과 위기 속에서 등장했다는 것을 생각해보면서, 언택트 디지털 경제를 가속화하는 것과 인권-생태 사회를 지향하는 것 중 둘 중 무엇이 더 이 상황에 대한 더욱 시급하고 적절한 대

처인지에 우선순위에 대한 고민이 필요하다. 인류는 일견 과학기술을 통해 자연을 극복한 것처럼 보였지만, 유한한 생명을 가진 존재로서의 취약성이 예기치 않은 순간에 계속 증폭되고 이를 여실히 경험하고 있다.

II | 생명의 취약성과 불평등한 건강

코로나 19 이후 우리는 무엇보다도 생명의 취약성에 대해 관심이 필요하다. 코로나 19 팬데믹은 인간의 취약성과 생명의 연약함을 드러내고 있기에, 생명(life) 자체에 대한 관심이 어느 때보다 필요하다. 유엔 등에서 발표하는 코로나 19관련 문건에는 무엇보다도 생명을 보호하는 것을 최우선의 가치로 두고 있다. 인공지능 등 과학기술의 엄청난 발전에도 불구하고 우리는 질병 앞에 연약한 존재라는 것이 드러났다. 백신과 치료약의 개발은 요원해 보인다. 또한 바이러스는 누구에게나 공평하다 하지만, 전염병의 전개는 우리 사회의 불평등과 취약함을 여실히 드러내고 있다.

유엔 등 국제사회의 코로나 19관련 문건들을 살펴보면 취약집단(vulnerable group)에 대한 보호를 최우선의 과제로 설정하고 있다. 한국 사회에서도 초기의 희생자들은 정신병원의 장기입원자들이었다. 20년 가까이 정신병원에 장기입원했던 환자들이 최초의 사망자들이었고 그 병원에서만 116명이 집단감염되었으며 사망자도 7명에 이르렀다. 그들의 죽음은 정신병원의 열악한 수용 환경으로 인해 비롯되었다. 미국 및 서구에서도 흑인들과 노인요양시설의 사람들의 치명율이 상당히 높으며, 사망자의 상당수를 차지하고 있다. 바이러스는 누구나 걸릴 수 있지만, 사망에까지 이르는 과정은 의료접근성과 평소의 건강에 따라 상이하다. 이렇듯 전염병 팬데믹에서 건강의 불평등은 가시화되고 있다.

그리고 방역의 상황에서 정부에 공식적으로 등록되지 않은 사람들은 마스크

를 구입할 수 없었다. 한국 사회의 이주민들의 마스크 구입은 어려웠다. 성별 정정 신청을 한 트랜스젠더들은 마스크 구입시 본인이 맞냐는 질문을 지속적으로 받으며 차별의 시선을 감내했다. 중국에 다녀오지도 않은 한국내 중국인들은 중국인이라는 이유만으로 바이러스 취급받았다. 이렇듯 코로나 19는 사회 속에 존재했지만 가시화되지 않았던 다양한 경계와 차이들은 선명하게 만들고, 때로는 혐오와 공포, 낙인을 증폭시켰다.

이런 문제들에 대해 기존의 사회정책, 인권규범 등 인류사회가 공동으로 구축해온 제도와 장치 등을 통해 신속히 대응해야 할 것이다. 코로나 19 상황에서 가장 취약하고 소외된 사람들에 대한 적극적인 대응이 필요하다. 인간이 생명체이기엔 전염병 앞에서 취약할 수밖에 없으며, 이런 문제에 대해 사회는 어떻게 개입할 것인가의 과제를 적극적으로 해결해야 한다. 과학기술, 의료적 치료뿐 아니라 전염병 상황에서 특히 취약한 생명에 대한 적극적이고 신속한 보호가 필요할 것이며, 이를 위해 인권 규범과 보호장치들이 강화되어야 할 것이다.

III | 인수공통전염병과 생태적 취약성

한편 코로나 문제는 단순히 사람만의 문제가 아니라 생태적 취약성에서 비롯되는 문제이다. 현재 등장하고 있는 감염병은 대체로 인수공통전염병이 많다. 80년대 이후 등장하는 신종 전염병의 75% 이상이 인수공통전염병이다. 그리고 대규모 축산 및 생태 서식지 파괴로 인해 이런 현상은 가속화될 것으로 예상되고 있다. 인수공통감염병이 증가하는 것은 대규모 서식지의 파괴, 생태계의 파괴와 관련이 있다. 『인수공통 모든 전염병의 열쇠』의 저자 과먼은 “어떤 동물종이라도 새로운 숙주가 될 수 있지만, 호모 사피엔스인 경우가 가장 많다. 가장 자주, 가장 심하게 그들의 생태계를 침범하기 때문이다. 풍부한 기회를 제공하는 것은 바로 우리다.”⁴⁾ 라고 말했다. 제레미 리프킨 역시 이런 신

종전염병의 상황은 기후변화, 생태 서식지 파괴의 문제와 밀접히 연관되어 있다고 말한 바 있다. 그래서 코로나 19문제를 우리고 근본적으로 성찰하고 대응하기 위해서는 생태적 위기에 대한 문제의식과 대응 회복의 노력들이 필수적이다.

많은 전염병 전문가는 코로나 19의 2차 파도에 대한 경고와 더불어 전염병 X의 위험에 대해 경고하고 있다. 지구생태계에는 수많은 바이러스가 존재하고 있는데, 급속한 개발의 여파로 동물과 생태계에 존재하던 바이러스가 인간에게 건너오고 있는(spillover) 빈도는 급속히 증가하고 있으며, 인간은 더 많은 팬데믹의 위험 앞에 노출되어 있다. 전염병의 위험을 일찍이 알려진 빌게이츠 역시 다음의 전염병은 이번 코로나 19처럼 높은 전염력 그리고 코로나 19보다 더 높은 치명율로 인류사회를 위협할 수 있다고 경고하고 있다.

또한 많은 과학자들은 이것이 기후변화와 밀접히 연동되어 있다고 말하고 있다. WHO 역시 기후변화가 인수공통전염병의 증가와 상당한 영향이 있다고 논의⁹⁾하고 있다. 전염병 전파 패턴의 변화는 기후변화의 영향일 가능성이 높다. 댐이나 농업, 도시화, 산림황폐화 등 다양한 요인들이 서식지를 파괴하고, 그것은 바이러스와 인간의 접촉의 빈도를 높이고 있다. 기후변화는 탄소배출의 증가를 의미하고 그만큼 자연 생태계의 서식지 파괴의 결과로 인수공통전염병의 출현을 가속화하고 있다. 그래서 팬데믹 상황에서 우리는 연결되어 있는지 몰랐던 다양한 관계의 얽힘(entanglement)을 목도하고 있다.

IV | 국제인권 · 보건 영역에서의 취약성에 대한 공동의 대처

코로나 19만이 아니라 이후 발생할 가능성이 높은 감염병 X에 대응하기 위해서, 우리는 백신 개발, 치료약 개발 등의 방식도 중요하지만, 보다 근본적으로 코로나 19와 같은 인수공통전염병의 증가에 대해 숙고해야 하고 이에 대한

대응방안을 모색해야 할 것이다. 그러기 위해서 다양한 차원에서 국제 규범 및 기구, 보호장치 등에 대한 고민이 필요하다. 우선 코로나 19로 인해 드러난 핵심적 문제들을 해결할 수 있는 새로운 개념과 실행장치에 대한 고민이 필요하다. ICT기술을 통해 보다 선진화된 감염원 추적만큼이나, 생태적 위기에 대한 적극적 대응 역시 필요할 것이다.

첫째로 국제 인권 규범 및 문제 해결 방식에서 인권과 생태의 문제를 함께 고민할 필요가 있다. 인권 규범과 생태 규범을 함께 하는 것의 문제가 필요하다. 뉴노말을 논의하는 상황에서 우리는 인간과 인간 아닌 존재들과의 관계에 대한 새로운 규범적 논의가 필요하다. 이를 위해 기존의 개념과 체계만으로 이 현상을 해석하고 분석하는 것을 넘어 새로운 시도가 필요할 것이다. 인간 아닌, 인간 너머의 존재들의 권리와 문제들을 인권-생태 틀 속에서 고민해야 할 것이다. 본격적으로 인간 너머의 권리(more than human rights)가 국제인권 규범 체제 내에서 고민될 필요가 있을 것이다. 이후 지속가능한 발전목표, 기후변화협약, 생물다양성 협약과 국제인권규범의 융합과 공동 실천 방향 모색은 중요한 인권-생태 영역의 과제가 될 것이다.

두번째로 인간 아닌 생명체, 자연의 권리를 권리 장전에 기입하려는 노력에 주목해본다. 에콰도르에는 파차마마, 자연 어머니의 권리가 헌법에 명문화되기도 했다. 뉴질랜드에서는 강이 법인격(legal personality)을 갖게 되었다. 이런 사례 모두 소수민족의 자연관념이 법체계 안에 들어오는 것이다. 실제의 법적 효력이 어느 정도일지는 불분명하지만 전세계에서 자연, 인간 아닌 존재의 권리에 대한 논의와 규범화는 지속되고 있다. 권리를 단순히 자격과 능력의 차원이 아니라, 실제로 사회를 보호할 수 있는 장치로 규범화하고 있는 이런 경향에 주목해본다.

세 번째로는 중국의 생태문명 전략을 주목해본다. 코로나 19의 발원지인 중국에서는 ‘생태문명’을 중요한 사회적 전략으로 강조해왔다. 중국은 기존의

생태문명 사회를 새로운 발전전략으로 지속적으로 강조해왔다. 코로나 19 이후 중국에서는 코로나 19가 인수공통전염병에 의해 발생한 것이기 때문에 강력한 자연보호 정책, 생물안전에 대한 강조를 하며, 야생동물 거래에 대한 단속도 강화하고 있다. 생태문명적 관점에서 코로나 19의 상황에 대한 논의들이 활발하게 이루어지고 있다. 시진핑 주석은 생물의 안전은 생태계와 관련이 있는 것으로 생태계의 보호가 인간의 생존과 번영과 밀접한 것임을 강조하며, 코로나 19 상황에서도 생태문명 전략을 지속할 것⁶⁾이라 한다. 또한 신냉전의 도래가 예상되고 있는 현재, 전세계 공중보건에서 중국의 영향력을 확대될 가능성이 있다. 이런 상황에서 중국의 생태문명적 전략이 국제 공중보건체계와 환경보호기구에 어떤 영향을 줄지 면밀히 살펴 보아야 할 것이다. 물론 코로나 19의 원흉으로 비난받고 있는 중국이, 국제사회에서 어느 정도의 신뢰를 얻을 수 있을지, 단순히 수사에 불과할지는 아직은 불확실하다.

마지막으로 공중보건에서 원헬스⁷⁾의 흐름이 있다. 생태와의 공존을 단순히 환경오염에 대한 대응이 아니라 적극적으로 인식해야 한다는 것은 공중보건에서 새로이 등장하는 흐름 중의 하나이다. 인간의 질병을 위한 국제기구로 WHO가 있다면, 동물 감염병을 위해서는 세계수역국인 OIE가 있다. OIE를 필두로 인간과 동물의 공존을 위한 공중 보건 체계에 대한 논의들이 이어지고 있다. 대표적인 것이 원헬스 원웰페어의 개념이다. 국제사회에서도 원헬스의 개념을 통해 건강의 문제를 접근하기 시작하고 있다. 원헬스의 개념은 인간-동물-환경이 하나의 건강의 관계망으로 연결되어 있기에, 건강의 문제 역시 관계성 속에서 동물의 건강과 인간의 건강, 환경의 건강을 한 틀에서 인식하고 해결해야 한다는 관점이다. 한국에도 원헬스 논의는 적극적으로 소개되고 있다. 이에 더 나아가 원웰페어, 인간의 복지와 동물의 복지를 한 틀에서 사고하는 흐름도 등장하고 있다. 아마도 코로나 19 이후 방역체계에서 인간의 질병과 동물의 질병을 공통으로 파악하고 사고하며 대응하는 체계는 강화될 것이다.

V | 자연과 기술의 공존

하지만 그렇다고 해서 이런 경향들이 자연을 절대시하거나, 자연으로의 무조건적 복귀를 논하는 낭만적 태도는 아니다. 자연에 대한 열망과 낭만화는 어떻게 보면, 자연으로부터의 위협을 직접적으로 받고 있지 않은 안전한 도시인들의 사치일 수도 있다. 전세계의 많은 사람들이 봉쇄된 도시와 해변에 휴학, 돌고래, 산양떼 등 동물이 돌아오고 자연이 회복됨을 찬양하고 있다. 하지만 가디언의 칼럼니스트인 케난 말릭은 이들은 자연의 위협에서 가장 자유로롭고 안전한 이들이라 말한다. 가장 취약한 이들은 자연의 위협(태풍, 자연재해) 등에서 노출되어 있는 저개발국가 사람들이며 이들은 코로나 19에도 역시 가장 취약한 사람들이다. 자연은 보호해야 할 대상이기도 하지만 위협이기도 하기에, 인류는 자연을 극복하며 근대 사회를 발전시켜왔다. 그래서 저개발국가의 많은 사람들은 자연을 극복하고, 자연으로부터 인공적이고 도시의 삶을 획득⁸⁾하고자 한다. 결국 적절한 지속가능한 발전과 자연의 공존의 균형을 맞추는 일이 앞으로 중요한 과제가 될 것이다. 이런 측면에서 코로나 19로 인해 준비해야 할 생태적 전환은 단순히 “자연으로 돌아가라”라는 낭만적이거나 목가적인 태도가 아니라, 근대문명이 구축한 과학기술을 바탕으로 인간과 자연의 새로운 공존의 질서와 규범을 만들기 위한 노력이 될 것이다.

개발을 무조건 반대하는 것이 아니라, 다양한 생명체들이 함께 번성하며 인간과 공존할 수 있는 적절한 삶의 방식과 생태수용력을 고민하는 것에서부터 포스트코로나 이후의 사회질서에 대한 논의는 시작해야 할 것이다. 인간의 안전과 번영은 생태계와 공존할 때만 가능하다는 인식을 바탕으로 포스트코로나 사회의 청사진을 그리기 위해 어떤 준비가 필요할까? 우선 가장 취약한 인구집단과 지구별의 다양한 생명체의 관점과 문제로부터 코로나 19 이후의 사회에 대한 고민을 시작해야 할 듯하다.

인권규범에서 보장하는 깨끗한 공기에 대한 권리가 인간만이 아니라 이 지구에 거주하는 모든 생명체들이 향유해야 하는 것이라는 자각에서 포스트코로나에 대한 대응을 출발해볼 수 있다. 아프리카의 철학자 음벰베는 깨끗한 공기에 대한 보편적 권리를 논의하면서, 이런 권리는 인간만이 아니라 지구상의 모든 생물체가 갖고 있다고 말하고 있다. 특히 코로나 19 바이러스가 폐에 작용하는 것을 지적하며, 지구상의 모든 생물들이 깨끗한 공기를 향유하고, 건강하게 숨을 쉴 수 있어야 한다고 주장⁹⁾하고 있다. 지구 생태계의 거주자들은 인간만이 아니며 다양한 생명체의 삶의 터전임을 인식하며 이를 보장하는 것이, 인간을 보호할 수 있는 최선의 대책일 수도 있다. 해양은 개발되고 인간을 위해 언제건 착취될 수 있는 자원만이 아니라, 수많은 생명체들이 거주하고 있는 삶의 터전으로 우리는 돌고래, 그리고 크릴새우와 이 바다를 어떻게 사이 좋게 나누어 쓸지에 대해 고민해야 할 것이다.

우리는 또한 포스트코로나에서 뉴노말에 대해 고민하며 다양한 존재와의 경계와 관계를 고민해야 할 것이다. 인간 너머의 존재들, 동물, 식물, 바이러스 그리고 사람이 아닌 기계들과 어떻게 관계를 새로이 맺으며 살아갈지에 대한 고민과 대응, 규범과 보호장치의 준비가 필요할 것이다. 가시화된 경계에 대해서는 포용을 위한 노력이 필요하며, 그동안 인지하지 못했던 다양한 생명체와의 관계에 대해서는 더욱 관심을 두고 서로 공존할 수 있는 방안을 고민해야 할 것이다.

앞으로 아마존 산림파괴, 호주 산불 등 더욱 가속화되고 있는 생태계 서식지 파괴 및 기후변화의 직간접적 영향으로, 인류는 그동안 경험해보지 않았던 새로운 바이러스와 팬데믹 X를 경험할 가능성이 높아지고 있다. 이를 예방하기 위한 최선의 행동은 서식지 보호와 생태와의 공존에 대한 적극적인 노력이며, 재난 상황에서 가장 취약한 집단에 대한 적극적 돌봄이라고 많은 전문가들이 주장하고 있다. 현재의 코로나 19 팬데믹이 나오미 클라인이 말하는 재난자본

주의의 사냥터가 될 것인지, 혹은 기존의 문제점을 근본적으로 해결하며 생태 사회·생태적 전환의 기점이 될지는, 지금부터의 고민과 준비에 달려있다. 우리는 어떤 길을 가게 될 것인가.

주석

- 1) “How Spanish Flu Changed World”. WEFORUM. 2020. 4. <https://www.weforum.org/agenda/2020/04/covid-19-how-spanish-flu-changed-world>(2020.5.16. 검색)
- 2) 정근식&주윤정. 2013. 「사회사업에서 사회복지로: “복지” 개념과 제도의 변화」, 『사회와 역사』. 99호 pp. 5-41.
- 3) 나오미 클라인, 2008, 쇼크 독트린: 자본주의 재앙의 도래, 김소희 옮김, 살림.
- 4) 과민, 데이비드 2017, 인수공통 모든 전염병의 열쇠, 강병철 역, 꿈꿀자유.
- 5) “WHO Climate change and infectious diseases” <https://www.who.int/globalchange/summary/en/index5.html> (2020.5.16. 검색)
- 6) 经济日报 作者:中央党校(国家行政学院)习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心 执笔:郭兆晖 <http://news.sina.com.cn/gov/2020-03-13/doc-iimxyqwa0169812.shtml>(2020.5.16. 검색)
- 7) One Health Basics, <https://www.cdc.gov/onehealth/basics/index.html>(2020.5.16.검색)
- 8) “Let’s stop romanticising nature. So much of our life depends on defying it” https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/may/10/lets-stop-romanticising-nature-so-much-of-our-life-depends-on-defying-it?CMP=fb_gu&utm_medium=Social&utm_source=Facebook&fbclid=IwAR1YRrMsGUWTrLzNEPoeRsWlmcADs-wCefG0jHOC5_USnNmcaHmfmxYZ9s#Echobox=1589106469(2020.5.16.검색)
- 9) Achille Mbembe “The Universal Right to Breathe” <https://critinq.wordpress.com/2020/04/13/the-universal-right-to-breathe/>(2020.5.16.검색)

코로나19 시대 다자주의에 대한 국제사회의 대응과 전망

정승철

제주평화연구원 연구실장

I | 서론

2020년 상반기, 코로나19의 확산과 더불어 국가들 사이에서 다자주의가 쇠퇴하고 있다는 진단이 널리 퍼지고 있다. 무엇보다도 제2차 세계대전 이후 브레튼우즈체제(Bretton Woods system) 구축을 통해 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF), 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development: IBRD), 그리고 ‘관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT)’을 설립함으로써 다자주의 체제를 주도하였던 미국은 트럼프 행정부의 주도 아래 자신이 설립했던 다자주의 체제에서 이탈하려는 움직임을 보이고 있다. 하지만 이 틈을 노려 중국은 그동안 미국이 중심이 되어 운영되어온 각종 국제기구들에서 자신의 영향력을 높이려는 행보를 보이고 있다. 또한, 중견국들은 코로나19가 지속적으로 확산되는 가운데 위기극복을 위해 다자주의 움직임을 되살리려고

고군분투하는 모습을 보이고 있다. 이처럼 코로나19 시대를 맞아 국가들이 다자주의 원칙을 포기하고 자국우선주의만을 추구하는 것은 아니다. 하지만 다자주의 체제에서 이탈하려는 미국의 행보만으로도 다자주의 체제의 근간이 흔들릴 수 있을 것으로 보이는 측면도 분명히 존재한다.

II | 코로나19 시대 다자주의를 대하는 국제기구들의 자세

코로나19가 전 세계로 확산됨에 따라 2020년 상반기 세계무역량은 급감하였다. 더불어, 현재 코로나19의 확산세가 둔화되고 있지 않다는 점을 감안하였을 때 세계무역량은 2020년 하반기에도 계속해서 전년도 대비 낮은 추세를 이어나갈 것으로 예상되고 있다. 이에 대해 2020년 4월 호베르투 아제베두(Roberto Azevêdo) 세계무역기구(World Trade Organization) 사무총장은 “국가들이 힘을 합한다면 개별적으로 움직이는 것보다 (세계경제가) 빠르게 회복될 것”이라며 위기극복을 위한 다자간 협력을 강조하였다.¹⁾

또한, 세계무역기구 회원국들은 코로나19 사태를 맞아 다자간 자유무역체제 유지가 중요함을 강조하는 성명을 2020년 5월 5일(43개국)과 5월 29일(47개국)에 발표하였다.²⁾ 코로나19 사태가 지속될수록 상품과 서비스가 자유롭게 국경을 넘나들 수 있는 자유무역체제의 중요성이 더욱 강조되는 이유는 위기극복에 필요한 식량, 의료용품, 및 각종 생필품 등이 이를 필요로 하는 곳으로 제약 없이 전달될 수 있기 때문이다. 본 성명서에 참여한 국가들은 중국, 일본, 한국, 호주, 영국과 같은 경제·무역 대국에서부터 솔로몬제도, 베냉, 북마케도니아 등 경제·인구 소국까지 다양하다. (다만 미국은 본 성명에 동참하지 않았다.)

한편, 세계은행은 2020년 4월 2일, 코로나19 사태로 인해 경제위기를 겪고 있는 개발도상국 25개국에게 19억 달러를 지원한다고 발표하였다.³⁾ 더불어, 개발도상국들에게 다음 15개월에 걸쳐 1600억 달러를 지원함으로써 이들이

보건의료 시스템을 갖추고 경제위기를 극복할 수 있도록 돕는 후속조치도 시행하겠다고 발표하였다.

국제통화기금 역시 코로나19로 인해 경제위기를 겪고 있는 국가들을 지원하기 위해 1조 달러 규모의 대출여력을 유지하고 있으며 ‘재해 억제 및 부채경감 기금(Catastrophe Containment and Relief Trust: CCRT)’의 규모를 14억 달러로 증대하여 저소득 국가가 부채위기를 극복할 수 있도록 도울 것이라고 발표하였다.⁴⁾

더불어, 데이비드 맬패스(David Malpass) 세계은행 총재와 크리스탈리나 게오르기예바(Kristalina Georgieva) 국제통화기금 총재는 2020년 3월 25일 공동성명을 통해 국제개발협회(International Development Association: IDA) 소속 저소득 국가들을 대상으로 채권국들이 채무상환 일시 유예 등의 관용을 베풀 것을 요청하였다.⁵⁾ 이에 G20 국가들은 2020년 4월 15일 세계은행과 국제통화기금의 요청을 받아들이기로 하였으며⁶⁾ 동시에 민간채권자들에게도 저소득 국가들의 채무상환 유예에 동참해줄 것을 촉구하였다.

그리고 G20 각국 정상들은 이 이전인 2020년 3월 26일에도 특별화상정상회의를 개최하고 공동성명을 통해 코로나19 위기극복을 위해 공동으로 대응해 나가기로 합의하였다.⁷⁾ 특히 G20 국가들은 유엔(United Nations: UN), 세계보건기구(World Health Organization: WHO), 국제통화기금, 그리고 세계은행과 적극적으로 협력할 것임을 표명하였다.

유럽연합(European Union) 또한 코로나19 위기극복을 위해 G20 국가 간에 통화정책 및 재정정책 협력이 필요하다고 강조하였다.⁸⁾ 더불어 유럽연합집행위원회(European Commission)는 2020년 5월 4일 ‘코로나바이러스 글로벌 대응(Coronavirus Global Response)’ 공약 추진을 통해 각 회원국 정부들과 유럽투자은행(European Investment Bank) 등으로부터 159억 유로를 모금하였다.⁹⁾ 이를 통해 유럽연합집행위원회는 코로나19 백신 개발·분배 및 경제·보

건 위기를 겪고 있는 국가들을 지원하겠다고 밝혔다.

한편, 올해 창립 75주년을 맞은 유엔의 안토니오 구테흐스(António Guterres) 사무총장은 2020년 6월 10일 영상메세지를 통해 코로나19 위기극복, 세계경제 회복, 그리고 나아가 코로나19 2차 파동을 막기 위해 국가 간 연대에 기반한 다자협력이 반드시 필요하다고 강조하였다.¹⁰⁾

마지막으로, ‘다자주의 연대(Alliance for Multilateralism)’는 2020년 5월 25일 공동성명을 발표하여 코로나19에 대항하기 위해 국제협력과 연대가 그 어느 때보다 필요함을 강조하였다.¹¹⁾

본 공동성명에는 유럽 국가들(독일, 프랑스, 이탈리아, 네덜란드, 벨기에, 노르웨이, 스웨덴, 핀란드 등), 중남미 국가들(아르헨티나, 칠레, 멕시코 등), 아시아 국가들(한국, 싱가포르, 인도네시아 등), 및 아프리카 국가들(남아프리카 공화국, 나미비아, 코트디부아르 등) 등 총 60개국의 장관급 인사들이 서명하였다. 이들은 코로나19 위기극복을 위해 세계보건기구, 유엔, 세계은행, 그리고 기타 국제 및 지역기구들의 활동을 지지한다고 발표하였다.

이처럼 여러 국제기구들은 전 세계 국가들이 코로나19로 인한 위기를 극복하기 위해서는 다자간 협력이 필요함을 강조하고 있으며 다양한 정책을 기획 및 시행하는 등 다자협력 강화를 위한 구체적인 노력을 보이고 있다.

III | 코로나19 시대 다자주의를 대하는 국가들의 자세

그렇다면 과연 국제기구 외에 개별 국가들은 코로나19로 인한 위기극복을 위해 어떤 행보를 보이고 있는가.

우선 미국의 경우 트럼프 행정부의 지휘아래 코로나19 사태 발생 이전부터 국제무대에서 일방주의적인 행보를 보여왔으며 코로나19 사태 발생 이후 그 일방주의적 행보를 더욱 강화하고 있는 모습을 보이고 있다. 예를 들어, 트럼

프 행정부는 2020년 4월 15일, 세계보건기구가 코로나19 사태에 제대로 대응하는 모습을 보여주지 못하고 있음과 동시에 중국을 옹호하는 자세를 보이고 있다며 4억 달러 분담금 납부를 중단하겠다고 발표하였다. 이어서 미국은 마침내 2020년 7월 8일 세계보건기구 탈퇴를 공식 통보하였다.¹²⁾ 이외에도 세계무역기구와 관련해서 미국의 트럼프는 2019년 말부터 현재까지 계속해서 무역분쟁 상소기구(Appellate Body) 기능 마비에 일조하고, 세계무역기구가 중국과 개발도상국에 특혜를 주는 한편 미국에게는 불이익을 주고 있다고 비판해왔다. 그리고 트럼프 행정부는 계속해서 미중 무역갈등을 격화시키면서 세계무역량 회복과 글로벌가치사슬(global value chain) 유지 및 재건도 어렵게 만들고 있다. 더불어 미국은 세계무역기구 회원국들이 다자간 자유무역체제 유지의 필요성을 강조한 2020년 5월 5일과 5월 29일 공동성명에도 참여하지 않았다. 또한, 미국은 '다자주의 연대'의 2020년 5월 25일 공동성명에도 참여하지 않았다. 이처럼 미국의 트럼프 행정부는 코로나19 확산 저지를 위해 국가 간 협력을 촉진·장려하기보다는 중국책임론 및 국제기구가 미국에게 정당한 대우를 해주지 않고 있다고 비판하는데 집중하는 모습을 보이고 있다. 결국, 미국은 제2차 세계대전 이후 자신이 설립·구축한 다자주의 체제를 이제는 거부하고 이탈하려는 모습을 보이고 있는 것이다.

이 틈을 타서 중국은 국제기구에서 자신의 영향력을 넓히려는 움직임을 보이고 있다. 특히 중국은 미국의 공백을 틈타 2020년 세계보건기구에 코로나19 퇴치를 위해 총 5천만 달러를 기부하였다. 더불어 중국은(앞서 언급한) 세계무역기구 회원국들이 2020년 5월에 두 차례 발표한 공동성명에도 모두 참여하여 코로나19 위기 가운데 다자간 자유무역체제에 적극적으로 참여할 의향을 보이기도 하였다. 이외에도 상대적으로 전 세계 다른 국가들보다 코로나19 위기를 빠른 속도로 극복해낸 중국은 2020년 2분기부터 미얀마, 방글라데시, 헝가리, 인도, 및 다수의 아프리카 국가들에게 의료용품과 자금지원을 제

공하고 있다. 마지막으로 중국의 시진핑 주석은 2020년 5월 18일 코로나19 위기극복을 위해 앞으로 2년간 국제사회에 20억 달러를 지원하겠다고 밝혔다.¹³⁾ 이처럼 중국은 전 세계 국가들 및 국제기구들을 다방면으로 지원함으로써 코로나19 위기극복을 위한 다자간 협력 체제에 적극적으로 참여하는 모습을 보여주고 있다.

한편, 미국과 중국 외에 중견국들은 위기극복을 위해 다자간 협력을 추구하는 모습들을 보이고 있다. 우선 다수의 중견국들은 세계무역기구, ‘다자주의 연대’ 등이 발표하는 공동성명에 적극적으로 참여하고 있다. 더불어 핀란드는 세계보건기구에 분담금 납부를 거부한 미국을 대신해 자신이 추가로 550만 유로의 분담금을 납부하겠다고 2020년 4월 15일 발표하였다.¹⁴⁾ 그리고 프랑스와 독일 또한 2020년 6월 25일 위기극복을 위해 세계보건기구에 올해 각각 1억 5천만 달러와 5억 6천만 달러를 지원하겠다고 발표하였다.¹⁵⁾ 일본은 코로나19 위기극복을 위해 짐바브웨, 베트남, 유엔팔레스타인난민구호기구(United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East: UNRWA) 및 유니세프(UNICEF)에 자금을 지원하였으며, 2020년 4월에는 국제통화기금의 ‘재해 억제 및 부채경감 기금’에 1억 달러를 지원하였다.¹⁶⁾ 같은 시기에 영국도 ‘재해 억제 및 부채경감 기금’에 1억 8500만 달러를 지원하였다.

한편, 한국의 문재인 대통령은 2020년 5월 10일 취임 3주년 특별연설에서 전 세계가 코로나19 위기를 극복하기 위해서는 국제협력이 필요하며 한국이 이를 선도해 나가겠다는 의지를 밝혔다.¹⁷⁾ 또한, 강경화 외교부 장관은 2020년 6월 26일 ‘다자주의 연대’ 화상회의에 참석해 “코로나19 팬데믹에 대응하기 위한 국제사회의 공동 노력과 다자주의 연대의 필요성이 커졌으며, 우리 정부는 국제보건규칙(IHR) 이행 개선 등을 통해 글로벌 보건 거버넌스 강화에 적극 기여 해나갈 것”이라고 밝히며 위기극복을 위해 다자간 협력이 필요하며 이에 적극적으로 참여할 의지가 있음을 표명하였다.¹⁸⁾

IV | 코로나19 시대 다자주의에 대한 앞으로의 전망

지금까지 언급한 사례들에서 보았듯이 코로나19 위기극복을 위해 국제기구들, 그리고 그 회원국인 중국과 여러 중견국들은 다자간 협력이 필요함을 강조하고 있으며 실제로 이를 위해 적극적인 움직임을 보여주고 있다. 하지만 오늘날 다자주의가 오히려 쇠퇴하는 듯 보이는 가장 결정적인 이유는 미국이 위기극복을 위한 다자간 협력에 동참하는 모습을 보이지 않고 있기 때문이다. 그동안 미국은 제2차 세계대전 이후 냉전 기간 동안은 서방세계의 리더로서, 그리고 냉전 이후에는 세계의 리더로서의 역할을 해왔다. 하지만 현재 미국 트럼프 행정부는 더 이상 미국이 세계의 리더 역할을 맡는 것을 거부하고 고립주의, 자국우선주의로 회귀하려는 모습을 보여주고 있다. 앞서 언급하였듯이 미국은 자신이 제2차 세계대전 이후 설립했던 국제기구들이 이제는 오히려 미국에 불리하게 작동하고 있으며 오히려 중국, 그리고 개도국들에게 유리한 대우를 하고 있다고 비판하고 있다. 더불어 미국은 이제 각 국제기구들이 정상적으로 작동하는 것을 방해하려는 모습을 보이고 있으며 오히려 이로부터 탈퇴하려는 움직임도 보이고 있다. 그동안 미국은 세계 제1의 경제대국으로서 본 국제기구들이 운영되는데 필요한 운영자금을 가장 많이 분담해왔다. 하지만 가장 많은 분담금을 지불 해온 미국이 (세계보건기구 탈퇴를 선언한 것처럼) 각 국제기구에서 손을 떼기 시작한다면 그 국제기구들은 원활하게 운영되지 못할 가능성이 높으며 국제기구들이 제 기능을 못한다면 앞으로 전 세계적으로 다자주의 움직임은 크게 쇠퇴할 가능성이 높아보인다. 미국이라는 한 나라가 다자주의에서 이탈하려는 모습을 보이는 것만으로도 앞으로 다자주의 전망이 어두워질 수 있다는 것은 그만큼 지금까지 미국이 국제정치경제적으로 전 세계에 미치는 영향력이 컸음을 의미한다고 볼 수 있다. 이처럼 미국이 고립주의로 회귀할 경우 다자간 국제협력을 주도할 리더의 부재로 인해 전 세계 국가들

은 각자도생을 모색하게 되고 이로 인해 세계는 1920-30년대 전간기 때 겪었던 위기극복 실패를 답습하게 될지도 모른다.

미국이 다자주의 움직임에서 이탈할 경우 중국이 새로운 리더로서 부상, 이 기회를 노려 미국의 리더십을 대체하려고 들 수도 있다. 하지만 중국의 경우 다른 국가들, 특히 냉전 시기부터 전통적으로 미국과 가까웠던 미대륙과 서유럽 국가들, 그리고 아시아의 일본 같은 국가들이 중국의 리더십을 받아들일지는 미지수이다. 코로나19 위기는 계속되는 가운데 중국이 세계의 리더로서 인정받기까지 오랜 시간이 걸린다면 이는 당장의 위기극복에 큰 도움이 되지 않을 가능성이 높다.

가장 긍정적인 시나리오는 미국이 고립주의로 나아가더라도 중국과 중견국들을 중심으로 다자주의 움직임이 계속해서 이어져 나가는 것이다. 미국이 그동안 다자주의 움직임을 이끄는 각종 국제기구들의 설립 및 운영을 주도해 왔지만 이제는 다른 국가들이 그 역할을 나누어 맡는 것이다. 실제로 앞서 다양한 사례들에서 언급하였듯이 미국 없이도 다른 국가들이 다자주의 움직임을 이어나가려는 모습을 보이고 있으며 미국 대신 국제기구에 자금지원을 늘리고 있다. 국가들이 이러한 행동을 지속적으로 보여줄 경우 세계보건기구, 세계무역기구, 세계은행, 국제통화기금 등 각종 국제기구들은 계속해서 위기극복을 위한 자신들의 역할을 이어나갈 수 있을 것이다. 더불어, 미국의 빈자리가 크게 느껴질 수도 있지만 한편으로는 미국이 떠난 자리에는 보다 분권화(decentralized)되고 민주적인 다자주의 체제가 등장할 수 있다고 보기도 한다.¹⁹⁾ 더 이상 패권국이 일방적으로 위에서 아래로 주도하는 다자주의 체제가 아니라 동등한 지위를 지닌 국가들이 협력을 통해 함께 이끌어가는 체제가 등장할 수도 있다는 것이다.

물론 미국이 국제 다자주의 질서로 회귀한다면 다른 국가들의 재정적 부담은 줄어들고 국제기구들은 위기극복을 위한 자원을 더욱 많이 확보 및 운용할

수 있게 될 것이다. 하지만 적어도 2020년 11월 미국 대선이 있기까지는 미국이 다자주의 체제로 복귀할 가능성이 낮아보인다. 일단 미국 트럼프 대통령은 현재 자신의 재선 전략으로 중국 때리기 등 미국 내 코로나 확산 대응 실패의 책임을 외부로 돌리려는 행보를 보이고 있다. 만약 트럼프가 재선에 성공하고 2022년 중간선거 때까지 선거 걱정을 하지 않아도 된다고 생각할 경우 (혹은 자신은 앞으로 대통령 선거에 출마하지 않게 될 것이니 그동안 자신의 지지자들을 결집시켜왔던 고립주의와 미국 우선주의에 더 이상 얽매이지 않아도 된다고 생각하게 될 경우), 미국 내 코로나19의 확산을 막기 위해 국가 간 협력이 필요하다고 생각하여 다자주의로 복귀하게 될 수도 있을 것이다. 하지만 트럼프가 대통령 후보 시절부터 보여온 언행으로 비추어볼 때 실제로 이러한 시나리오대로 상황이 전개될 가능성은 상당히 낮아보인다.

이에 따라 전 세계 수많은 사람들은 미국 대선에서 민주당 후보 조 바이든이 현직 대통령 트럼프를 꺾고 당선되어 그동안 트럼프가 보여왔던 고립주의, 미국 우선주의 정책들을 철회하기를 기대하고 있다. (그렇기 때문에 올해에 있을 미국 대선은 그 어느 때보다도 많은 주목을 받고 있다.) 하지만 조 바이든이 새로운 미국 대통령이 되더라도 그가 어떤 행보를 보일지는 아직까지 알 수 없다. 실제로 2020년 7월 11일, 조 바이든은 ‘바이 아메리칸(Buy American)’ 경제 공약을 내세우며 자신이 미 대통령에 당선되더라도 미국의 보호무역 움직임은 계속될 것임을 시사하였다.²⁰⁾ 한편으로는, 조 바이든은 자신이 11월 대선에서 승리한다면 미국이 바로 세계보건기구로 복귀하겠다고 밝히기도 하였다.²¹⁾ 결국, 국제 다자주의 체제에 대한 조 바이든의 전반적인 입장이 어떤지, 바이든 행정부가 출범한다면 미국은 어떤 행보를 보이게 될 것인지에 대해서는 아직까지 명확하게 예측할 수 없는 상황이다.

코로나19에 대응하기 위한 백신 개발, 경제 회복, 위기에 적절하게 대응하지 못하고 있는 국가들을 돕기 위해 다자간 국제협력이 그 어느 때보다 절실하다.

하지만 세계는 리더십 부재 상황을 계속해서 겪고 있다. 결국, 전 세계국가들은 미국이 다자주의 체제로 복귀하기를 기다리기보다는 최소한 당분간(혹은 장기간 동안) 미국 없이도 다자주의를 추구하고 국제협력력을 실천·증진할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 코로나19 위기가 지속되고 있는 상황에서 세계는 미국의 복귀를 기다려줄 시간이 없기 때문이다. 다행히도 미국을 제외하고 중국과 여러 중견국들은 여전히 위기극복을 위해 다자주의를 추구하는 모습을 보여주고 있다. 따라서 미국의 부재로 인해 국제 다자주의 체제가 빠르게 쇠퇴할 것이라는 예측은 성급한 결론일 수도 있을 것이다.

주석

- 1) WTO. "Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy." 8 April 2020. https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm
- 2) WTO. "COVID-19 Proposals," https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/proposals_e.htm
- 3) World Bank. "World Bank Group Launches First Operations for COVID-19 (Coronavirus) Emergency Health Support, Strengthening Developing Country Responses." 2 April 2020. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/04/02/world-bank-group-launches-first-operations-for-covid-19-coronavirus-emergency-health-support-strengthening-developing-country-responses>
- 4) International Monetary Fund. "Confronting the Crisis: Priorities for the Global Economy." 9 April 2020. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/07/sp040920-SMs2020-Curtain-Raiser>
- 5) IMF. "Joint Statement World Bank Group and IMF Call to Action on Debt of IDA Countries." 25 March 2020. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/25/pr20103-joint-statement-world-bank-group-and-imf-call-to-action-on-debt-of-ida-countries>
- 6) G-20. "Communiqué: G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting. 15 April 2020. [https://g20.org/en/media/Documents/G20_FMCBG_Communique%C3%A9_EN%20\(2\).pdf](https://g20.org/en/media/Documents/G20_FMCBG_Communique%C3%A9_EN%20(2).pdf)
- 7) G-20. "Extraordinary G20 Leaders' Summit Statement on COVID-19." 26 March 2020. [https://g20.org/en/media/Documents/G20_Extraordinary%20G20%20Leaders%E2%80%99%20Summit_Statement_EN%20\(3\).pdf](https://g20.org/en/media/Documents/G20_Extraordinary%20G20%20Leaders%E2%80%99%20Summit_Statement_EN%20(3).pdf)

- 8) Reuters. "EU urges more G20 cooperation on monetary, fiscal policy against COVID-19 crisis." 9 July 2020. <https://www.reuters.com/article/us-eu-economy-g20/eu-urges-more-g20-cooperation-on-monetary-fiscal-policy-against-covid-19-crisis-idUSKBN24A245>
- 9) European Commission. "Coronavirus Global Response." https://global-response.europa.eu/index_en
- 10) United Nations. "COVID-19 Must Be Wake-Up Call for Greater Multilateral Economic Cooperation, Health-Care Solidarity, Secretary-General Says in Video Message to Small States Forum." 10 June 2020. <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20115.doc.htm>
- 11) Alliance for Multilateralism. "We need strong global cooperation and solidarity to fight COVID-19." 25 May 2020. <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/alliance-multilateralism-covid19/2333394>
- 12) The New York Times. "Trump Administration Signals Formal Withdrawal From W.H.O." 7 July 2020. <https://www.nytimes.com/2020/07/07/us/politics/coronavirus-trump-who.html>
- 13) CNBC. "China's Xi pledges \$2 billion to help fight coronavirus." 18 May 2020. <https://www.cnbc.com/2020/05/18/chinas-xi-pledges-2-billion-to-help-fight-coronavirus-at-who-meeting.html>
- 14) News Now Finland. "Finland pledges €5.5 million more to help cover Donald Trump's WHO funding gap." 15 April 2020. <https://newsnowfinland.fi/finland-international/finland-pledges-e5-5-million-more-to-help-cover-donald-trumps-who-funding-gap>
- 15) France 24. "Germany and France shore up support for WHO, seek 'global answer' to Covid-19." 25 June 2020. <https://www.france24.com/en/20200625-germany-and-france-shore-up-support-for-who-seek-global-answer-to-covid-19>
- 16) IMF, "Japan Boosts its Contributions to IMF's Catastrophe Relief Fund and Poverty Reduction and Growth Trust." 30 April 2020. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/30/pr20197-japan-boosts-contributions-imf-catastrophe-relief-fund-poverty-reduction-growth-trust>
- 17) 대통령 취임 3주년 특별연설. 2020.05.10. <https://www1.president.go.kr/event/3rd/SpecialSpeech>
- 18) 정부24. "강경화 장관, 「다자주의 연대」 주최." 2020.06.27. <https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/2195601>
- 19) Oona Hathaway and Scott J. Shapiro. "Welcome to the Post-Leader World." Foreign Policy. 4 July 2020. <https://foreignpolicy.com/2020/07/04/after-hegemony/>
- 20) The New York Times. "In 'Buy American' Speech, Biden Challenges Trump on the Economy." 9 July 2020. <https://www.nytimes.com/2020/07/09/us/politics/biden-buy-american.html>
- 21) BBC. "Coronavirus: Biden vows to reverse Trump WHO withdrawal." 8 July 2020. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-53332354>

제2부

2020년
중국의 정치·경제



위기의 중국경제 - 중국은 과연 중진국 함정을 벗어날 수 있을 것인가?

한 동 균

제주평화연구원 박사후 연구원

I | 서론

세계경제의 핫이슈는 말할 것도 없이 중국이다. 지난 2008년 글로벌 금융위기 당시 글로벌 금융위기가 예상보다 심각했음에도 불구하고 표면적으로 불과 몇 년 만에 극복할 수 있었던 가장 큰 요인은 중국이라는 나라가 있었기 때문이다. 그로부터 10여 년이 지난 최근 주요 금융기관 및 여러 학자들에 의해 경제위기론이 수차례 제기되고 있는데, 과거 경제위기가 금융위기라면 최근에는 ‘공황(depression)’이라는 새로운 위기의 봉착이라고 할 수 있다. 다시 말해 2008년 글로벌 금융위기 당시 미국과 중국이 양적완화 정책을 취함에 따라 ‘인플레이션(inflation)’이 발생할 것인가 아니면 시중에 자금을 많이 공급하더라도 실물경제에 미치는 영향이 미미해 유동성 함정에 빠져 ‘디플레이션(deflation)’ 위기가 올 것인가에 대한 논쟁이 일었다면 최근에는 오히려 각국 정부들이 긴축정책을 시행하고 있고, 그에 따른 정부지출 및 민간소비 등 유효

수요가 창출되지 않고 있음에 따라 세계적으로 ‘디플레이션’과 더불어 공황에 대한 우려가 매우 커지고 있다.

이처럼 정부긴축 및 유효수요 창출 문제에 따른 공급과잉과 공황의 우려가 대두됨에 따라 최근 세계경제에서 가장 떠오르는 화두는 ‘전 세계의 일본화’이다. 미국과 유럽을 중심으로 일본의 ‘잃어버린 20년’을 쫓아가는 건 아닌지가 학자들 간의 논쟁의 대상이 되었고, 세계 주요국들이 일본의 ‘잃어버린 20년’과 같은 장기적 불황을 피하기 위해 중국이라는 변수에 주목하고 있다. 즉, 작금의 세계경제 위기를 돌파해 나가기 위해 중국이 지난 글로벌 금융위기 때처럼 다시 구원투수의 역할을 할 수 있을 것인가가 화두인 것이다.

시진핑(习近平) 주석 집권 이후 중국경제는 생산과 소비, 투자 증가세가 둔화되고 부동산 시장 부진이 지속되는 등 성장세가 약화되는 동시에 경제구조나 성장의 내용 등에서 과거와는 다른 양상이 나타나면서 고속성장 시대를 마감하고, 중고속성장으로 성장속도가 변화하는 이른 바 ‘신창타이(新常态: New Normal)’ 시대에 진입하였다. 이는 과거 투자와 수출, 노동력을 앞세운 경제성장 전략이 초래한 사회경제적 불평등 확대 및 소비와 투자 간 불균형, 환경오염, 자원사용량 급증 등의 구조적 문제가 심화되면서 공평한 분배와 친환경 성장 등을 중시하는 질적 성장으로의 변화를 꾀하는 것으로 중국경제의 비효율성을 극복하고, 혁신이 성장의 견인 역할을 할 수 있도록 산업구조조정을 추진하고 있다.

하지만 이러한 중국의 혁신전략과 구조개혁 추진에도 불구하고 세계 주요 금융기관 및 글로벌 싱크탱크들은 중국경제에 대해 비관적인 시각을 보이고 있다. 특히, 2008년 글로벌 금융위기 당시 중국이 외부충격에 대응하기 위해 무려 4조 위안, 한화 약 653조 원의 대규모 재정투입 및 은행대출의 급격한 증가가 초래한 제조업 부문 과잉생산과 지방정부 부채 급증, 부동산 거품 등이 오히려 중국경제의 잠재적 위험요인으로 작용할 가능성이 크고, 경제와 부채 규모, 방대한 국제금융 연결망 등을 고려했을 때, 글로벌 경제위기가 중국의

부채 문제로부터 촉발한다면 세계 각국으로 빠르게 전이될 수 있어 오히려 다음 글로벌 경제위기의 진원지가 중국이 될 수도 있다는 지적도 꾸준히 제기되고 있다. 설상가상으로 미중 무역분쟁 또한 중국경제 둔화세를 가속화시키는 원인으로 꼽히고 있지만 더욱 주목할 만한 것은 상술한 중국경제의 구조적 문제 속에서 중국이 과연 중진국 함정을 벗어날 수 있는지에 대한 촉각을 곤두세우고 있다는 점이다.

이에 보고는 시진핑 주석 취임 이후 중국공산당 창당 100주년인 2021년까지 중산층 육성의 일환으로 모든 국민들이 풍족한 생활을 누리는 단계를 의미하는 ‘샤오캉(小康) 사회 건설을 미래비전으로 제시하였고, 『중화인민공화국 국민경제 사회발전 제13차 5개년 계획(中华人民共和国国民经济和社会发展规划十三个五年规划)』이 종료되는 2020년이 중국경제에 새로운 기점이 될 것으로 판단됨에 따라 2020년을 맞이하여 과연 중국이 현재 직면하고 있는 중진국 함정에서 벗어날 수 있을 것인가에 대해 논의해보고자 한다.

II | 중국과 중진국 함정의 상관관계

중진국 함정이란 개발도상국이 경제발전 초기에는 순조롭게 성장하다가 중간소득국가(Middle income country) 단계에서 성장력을 상실하여 고소득국가(High income country)에 이르지 못하고 중진국 수준에서 장기간 침체되는 현상을 말한다. 중진국 함정의 기준은 기관마다 다소 차이를 보이고 있지만 세계은행(WB)은 중간소득국가를 1인당 국민총소득(GNI) 기준 1,000-12,000달러로 보고 있다. 중진국 함정에 빠진 대표적인 국가는 아르헨티나와 멕시코, 브라질, 칠레 등 중남미 국가와 터키와 포르투갈, 헝가리 등 유럽국가, 태국과 필리핀, 말레이시아 등 아시아 국가들이 이에 해당하며, 중국의 1인당 국민총소득은 2018년 기준 약 9,776달러로 지난 10년 간 약 25%씩 상승하며 증가추세를 보이고 있다. 반

면, 제2차 세계대전 종전 이후 중진국 함정에 빠지지 않고 개발도상국가에서 선진국 수준의 국민소득을 달성한 유일한 국가는 한국과 일본, 대만, 싱가포르, 홍콩으로 이들 국가들 중 홍콩과 싱가포르는 인구가 적고, 대만은 중소기업 위주의 경제구조로 인해 중국이 추구하는 경제발전모델과 상이한 점이 많아 중국이 벤치마킹을 할 수 있는 국가는 한국과 일본이 유일하다고 할 수 있다.

일반적으로 한 국가의 경제성장 방식은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 먼저, 노동 및 자본 등 생산요소의 투입을 증가시키는 방법과 기술혁신 및 노동의 질을 높이는 등 생산성을 향상시키는 방법이 있다. 보통 선진국과 개발도상국의 경제성장률을 비교하면 개발도상국이 월등히 높은 것을 확인할 수 있는데, 이는 개발도상국의 경우 위 2가지 경제성장 방식인 생산요소 투입과 생산성 향상 모두 사용할 수 있는 반면, 선진국은 이미 도시화율이 90%가 넘어 경제성장 첫 번째 방식인 생산요소 투입을 더 이상 할 수 없기 때문이다. 하지만 미국과 영국, 독일 등 선진국들이 중진국 함정에 빠지지 않았던 원인은 경제개발 초기에 생산요소 투입의 증가로 경제성장을 이루면서 자연스럽게 생산성 향상으로 넘어갈 수 있었기 때문이며, 개발도상국이 중진국 함정에 빠지는 원인은 경제개발 초기 생산요소 투입의 증가로 경제성장을 이루어 왔지만 생산성 향상으로 넘어가기 어렵기 때문이다.

예를 들어, 독일이 성냥-제철-반도체 공장 등 부가가치가 낮은 산업에서부터 높은 산업으로의 생산요소 투입을 통해 경제성장을 이룰 수 있었던 것은 그 당시 해당 산업의 경쟁상대국이 없거나 경쟁이 치열하지 않았기 때문에 생산성 향상으로 자연스럽게 넘어갔지만 개발도상국은 생산요소 투입 증가로 경제성장을 이어오다가 부가가치가 높은 반도체 공장 등으로 넘어가려면 이미 반도체 경쟁력이 선진국이 훨씬 앞서므로 생산성 향상에 의해 경제발전을 이어가기 어렵기 때문이다.

중국 또한 과거 노동과 자본 등 생산요소 투입을 증가시키는 방법으로 경제성

장을 이루면서 지난 40여 년간 고속성장 속에 저물가를 유지하였지만 더 이상 이와 같은 방법으로 고속성장이 불가능하다는 것을 인식하고 있다. 중국경제를 이루는 GDP, 즉, 소비와 투자, 정부지출, 순수출의 최근 추이를 살펴보면 높은 저축률로 인해 소비는 적고, 투자와 정부지출을 통한 순수출로 경제성장을 이루어왔지만 더 이상의 정부지출은 물가와 자산거품을 초래할 수 있어 한계가 있고, 높은 고정자산투자율과 달리 경제성장률이 하락하고 있는 것은 투자를 지속하더라도 경제성장을 이끌어 낼 수 없다는 것으로 귀결된다. 이는 결국 생산성 향상으로 넘어갈 수 없음을 반증하는 것이며, 투자를 통해 공장을 짓는데도 불구하고 경제성장률의 하락은 낮은 소비로 인한 재고증가율이 높아지면서 공급과잉이 나타나는 것으로 공황의 우려 또한 존재한다고 볼 수 있다는 것이다.

하지만 더 큰 문제는 중국의 산업화로 인한 도시화율이 1978년 17.9%에서 2018년 59.6%로 크게 증가함에 따라 출산율이 떨어지고 평균 수명이 길어지고 있다는 점이다. 이는 곧 인구감소와 부양율이 높아지는 등 생산가능인구의 감소로 이어지게 되는데, 이미 중국의 생산가능인구는 2010년 74.5%로 변곡점에 도달하였으며, 부양비율 또한 2010년을 기준으로 상승세로 전환되었다. 결국 중진국 함정은 생산요소 투입을 통한 경제성장 전략이 생산성 향상으로 넘어가지 못함과 생산가능인구 비율의 감소가 동시에 발생하면 빠지는 것이라고 할 수 있다. 더욱이 중국의 이러한 추세가 지속된다면 2030년경에는 그동안 중국경제의 주춧돌 역할을 해왔던 인구보너스가 소멸될 것으로 전망된다는 점에 우리에게 큰 시사점을 제시한다고 할 수 있다.

III | 중진국 함정을 벗어나기 위한 중국의 경제정책

그렇다면 중국정부는 이러한 상황에 대비해 어떠한 경제정책을 추진하고 있을까? 우선, 2000년대 중반부터 시행하고 있는 ‘중부굴기(中部崛起)’와 ‘서부

대개발(西部大开发) 정책을 들 수 있다. 중국경제는 개혁개방 이후 연해지역인 동부지역을 중심으로 발전함에 따라 상대적으로 중·서부지역 간 경제격차가 클 수밖에 없었고, 소득격차 또한 확대되면서 지역 간 불균형이 지속적으로 지적되어 왔다. 이미 상대적으로 투자가 포화상태에 달한 동부지역의 산업을 중·서부지역으로 이전시키면서 그 효과는 어느 정도의 성과를 거두었다고 평가받고 있지만 시안(西安)과 충칭(重庆) 등 중·서부 주요 몇 개의 지역을 중심으로 인프라 구축 개선에만 치우친다는 비판도 없지 않다. 하지만 중국의 산업과 시대적 흐름에 맞춰 5년마다 발표하는 『중화인민공화국 국민경제 사회발전 5개년 계획』에 따라 지역경제 발전을 위한 정책 업그레이드를 가속화하고 있어 상황을 지켜볼 필요가 있다고 할 수 있다.

두 번째로 중화민족의 위대한 부흥인 ‘중국몽(中国梦)’을 실현하기 위해 2013년 9월 처음으로 제기한 ‘일대일로(一帶一路: Belt and Road Initiative)’ 전략을 들 수 있다. ‘일대일로’로 연결되는 지역은 대략 60여 개 국, 세계 인구 63%에 이르는 44억 명, 세계 GDP 30%에 달하는 21조 달러 규모의 경제권으로 이는 세계 제 2위의 경제대국으로써 국제적 영향력을 한층 더 높여가기 위한 중국의 행보에 중요한 역할을 하고 있다. 더욱이 ‘신창타이’ 시대에 진입한 중국경제에 새로운 성장동력을 창출할 뿐만 아니라 ‘일대일로’를 통해 도농 및 지역 간 격차를 축소하고, 소득분배 개선 등을 추진하여 양극화와 중국 국내 과잉생산을 해소함과 동시에 에너지 안보 및 위안화 국제화를 위해 적극적으로 추진하고 있다. 이미 2017년 5월과 2019년 4월 두 차례의 ‘일대일로 국제협력 고위급 포럼’을 통해 126개 국가와 29개 국제기구가 ‘일대일로’ 협력문서에 서명하였고, 중국국가통계국에 따르면 2018년 기준 일대일로 연선국으로 분류된 국가와의 무역액은 전년 대비 13.5% 증가한 8조 3,657억 위안, 한화 약 1,423조 원으로 집계되는 등 중국 전체 무역액의 27.4%를 차지하며 계속 팽창하고 있는 추세를 보이고 있다. 비록 ‘일대일로’가 미국이 주도하는 서

방 세계의 중국 포위망을 돌파하기 위한 계획만이 아닌 새로운 성장동력을 외부에서 찾아야 하는 상황에 직면하면서 추진되었다고는 하나 ‘일대일로’ 프로젝트에 참여한 연선국가들의 천문학적인 ‘부채의 늪’에 빠뜨린다는 비판을 받고 있고, 사업과정의 투명성 문제가 줄곧 제기됨에 따라 중국경제 발전을 위한 주변국의 약탈적 희생에 대해 심각하게 고려해 볼 필요가 있다.

세 번째로 시진핑 주석 집권 이후 경제성장 동력 약화에 따른 해법으로 2015년 12월 ‘중앙경제공작회의(中央經濟工作會議)’에서 제시한 ‘공급측개혁(供給側改革)’의 추진이다. 중국경제의 안정적 성장을 위해 공급과잉 문제 해결과 중국산 제품의 품질 혁신을 주요 골자로 하는 ‘공급측개혁’은 기존의 투자와 소비, 수출 등 수요 진작 정책에만 의존하지 않고, 노동력, 토지, 자본, 제도, 기술 등 공급측 요소의 개혁을 통해 중국경제의 질적 성장을 도모하면서 공급이 수요 변화에 따라 유연하게 조정될 수 있도록 공급측면의 효율성을 제고하는 것을 말한다.

다시 말해 중국정부가 과거 부동산과 인프라 투자 등 대규모 투자에 의존한 양적 팽창 및 고속성장 모델이 더 이상 중국경제와 사회의 지속적인 발전으로 이어질 수 없음을 인식하여 추진하는 것으로 △과잉생산 해소(去產能) △기업 원가절감(降成本) △부동산 재고 해소(去庫存) △부채 축소(去槓杆) △유효공급 확대(补短板) 등을 통해 중국의 산업고도화 실현 및 신(新)성장동력 확보를 위한 ‘공급측개혁’을 경제정책의 핵심 기조로 삼고 있다. ‘공급측개혁’ 기존의 경제학 이론이나 경제정책에서는 찾아보기 어려운 중국경제의 특수성에 기반한 창의적인 거시경제 발전전략으로 평가되고 있으며, 그 결과 철강과 석탄, 시멘트 등 전통산업 분야에서 강도 높은 구조조정과 함께 인수합병을 통한 과잉생산 해소는 빠른 성과를 보이고 있지만 기업 원가절감 및 부채 축소 등을 통한 질적 발전에 대해서는 아직 구체적인 성과가 보이지 않아 중장기적으로 상황을 지켜봐야 할 것으로 보인다.

네 번째로 4차 산업혁명시대 도래에 따른 글로벌 경제에 대응하기 위해 2015

년 5월 『중국제조 2025에 관한 통지(国务院印发《中国制造 2025》的通知)』를 발표하면서 산업구조 고도화 작업을 본격적으로 착수하고 있다. 1990년 중반 이후 비약적인 발전을 실현한 중국의 제조업은 현재 세계 최대 제조대국의 반열에 올랐으나 질적 성장 측면에서는 선진국에 비해 크게 뒤쳐져 있으며, 핵심기술 및 첨단설비 분야의 높은 대외의존도로 인한 혁신역량 부족, 낮은 에너지 효율과 심각한 환경오염, 노동임금 등 요소비용의 상승으로 성장의 난관에 봉착한 상황이다. 따라서 이 같은 문제점을 해결하고 제조강국으로 도약하기 위해 기존 제조업과 IT의 융합을 통한 제조업 경쟁력 강화를 목표로 △차세대 정보기술 △수치제어 및 로봇 △항공우주장비 △선진 궤도교통설비 △신에너지 자동차 △전력설비 등 10대 핵심 산업을 선정해 향후 30년 간 10년 단위로 3단계에 걸쳐 산업고도화를 실현하고자 하고 있다. 하지만 산업구조와 정보화 수준, 품질 등에서 자주적 혁신이 부족한 중국이 ‘중국제조 2025’를 앞세워 첨단기술을 갖고 있는 외국기업들을 인수하고, 지적재산권 및 기술이전을 강요하는 방식으로 추진됨에 따라 첨단산업 분야에서 중국정부가 개입하여 불공정한 방식으로 첨단기술을 획득해 나간다면 중국의 산업 능력은 급속히 제고될 수밖에 없어 미국의 대(對)중국 관세 압력, 즉, 미중 무역분쟁을 통해 통제하고 있는 실정에 이르고 있다. 결국 미중 무역분쟁이 미중 간 무역수지 불균형도 있지만 ‘중국제조 2025’가 궁극적 원인으로 드러나면서 중국이 불공정한 기술획득 관행을 저지하기 위해 첨단기술과 관련 지재권 보호 등 실효적인 조치가 마련될 때까지 미중 무역분쟁을 지속할 것으로 전망됨에 따라 향후 추이를 지켜볼 필요가 있다.

IV | 결론

살펴본 바와 같이 중국정부의 다양하고 적극적인 경제정책 추진에도 불구하고 현재 중국경제는 부문별 개혁의 성과가 나타나고 있지만 전반적으로 봤

을 때, 안팎으로 많은 도전에 직면하고 있음을 알 수 있다. 물론, 경제개혁이 단기간에 성과를 거둘 수 있는 사안이 아니지만 지난 30여 년간 중국경제 성장 모델이었던 요소투입형 양적 성장 방식에서 벗어나 질적 성장 방식으로의 경제성장 패러다임을 전환함에 있어 고전을 면치 못하고 있는 것만은 분명해 보인다. 특히, 경제성장률 측면에서 2017년부터 6%대를 목표로 하는 ‘바오류(保六)’를 지속했으나 대내외 경제 변화가 가속됨에 따라 2020년부터 6%대 성장 궤적을 이탈하는 이른바 ‘바오우(保五)’ 시대에 돌입할 것으로 전망되고 있다. 뿐만 아니라 2005년부터 2011년 간 ‘바오빠(保八)’ 시대에는 전반적으로 경제성장률이 잠재성장률을 상회하였으나 이후 경제성장률이 잠재성장률에 근접하는 양상을 보이면서 중국경제가 전반적인 하락세를 보임에 따라 ‘구조적 장기 침체(Secular Stagnation)’ 가능성 또한 상존하고 있다.

더욱이 2008년 글로벌 금융위기 이후 세계 무역 환경이 지속적으로 악화됨과 동시에 중국이 내수중심의 성장방식으로 전환하면서 수출 동력 또한 약화되고 있다. 중국의 무역의존도를 나타내는 GDP 대비 수출입 비중은 2000년 39%에서 2006년 63.5%로 최고치를 기록하였으나 2018년에는 35%로 떨어지면서 빠르게 하락하는 추세를 보이고 있으며, 설상가상으로 최근까지 지속되고 있는 미중 무역분쟁의 여파로 향후 중국이 ‘글로벌 서플라이 체인(Global Value Chain)’에서 다소 소외될 것으로 전망됨에 따라 수출 강국으로써의 입지가 더욱 악화될 것으로 예상된다.

높은 투자율과 수출에 의존한 고도성장의 시기를 마감하고 내수주도형 성장방식으로 전환한 중국이 빠른 속도로 진행되고 있는 인구고령화 및 소득분배 문제, 아직도 개선되지 않고 있는 투자효율성 등이 향후 중국경제에 어떠한 영향을 미치게 될 것이며, 중국이 과연 중진국 함정에 벗어날 수 있을지 전 세계가 주목하고 있다. 중진국 함정에 빠진 국가들이 공통적으로 갖고 있는 여러 문제점 중에서 중국은 고급인력 육성과 자체적인 혁신능력 배양이라는 측면

에서는 큰 진전을 이룬 것으로 평가받고 있지만 심각한 소득분배 불균형이 여전히 존재하고 있어 중산층 육성을 위해서라도 GDP 대비 소비비율을 제고시켜야 하는 등의 소득분배 개선과 가계소비 위축 및 민간경제 부진으로 이어진 실업률 해소, 부동산 버블과 심각한 수준의 기업부채 문제는 중장기적으로 해결되어야 할 과제로 지적되고 있다.

시진핑 주석은 취임 이후 중국공산당 창당 100주년인 2021년까지 ‘샤오강(小康)’ 사회 건설 및 중화인민공화국 건국 100주년인 2049년까지 조화로운 현대 사회주의국가로 변화시키겠다는 ‘두 개의 백년(两个一百年)’ 목표를 제시했다. 따라서 위 목표를 달성하기 위해 중국정부가 인내심을 갖고 일련의 고비들을 잘 넘겨 중진국 함정에서 벗어난다면 결국 세계경제의 위기도 중국을 기폭제로서 돌파해나갈 수도 있지 않을까 판단되지만 중진국 함정에서 중국마저 무너져 버린다면 세계경제는 일본과 같이 저성장의 늪에 빠질 것으로 우려되며, 특히, 우리로써는 대(對)중국 경제의존도가 높기 때문에 향후 중국경제에 대한 모니터링을 강화하고, 대외리스크 조기 경보 시스템의 실행 능력을 다시금 점검하여 대비할 필요가 있다.

시진핑 외교의 중간 평가

김 홍 규

아주대학교 중국정책연구소 소장

I | 도입말

시진핑은 2012년 제18차 공산당 대회를 통해 당 총서기가 되었고, 2013년 3월 제12기 전국인민대표 대회를 통해 국가주석의 지위에 올랐다. 시진핑은 2007년 개최된 제17차 공산당 대회에서 정치국 상무위원에 올라 사실상 차기 지도자로 낙점되어 그간 지도자 훈련을 받아왔다. 시진핑(習近平) 중국 국가주석의 집권 전후 리더십 평가는 극명하게 엇갈린다. 그간은 덩샤오핑이 제안한 집단지도체제에 따라 경청하는 스타일의 통합·조정형 리더십은 시진핑이 권력을 장악한 이후 전례 없는 ‘패권형 리더십’으로 바뀌었다. 시 주석은 중국의 급속한 발전과정에서 부수적으로 나타난 국내 불안정의 위기와 중국 부상에 따른 외부의 견제라는 내외적인 위기 상황을 돌파하면서 중화민족 부흥을 달성한다는 ‘중귀명(中國夢)’ 실현을 제시하였다. 이를 위한 수단으로서 공산당의 전면적 영도를 내세웠고 권위주의적인 정치체제를 강화하였다. 중국이 전

통적으로 구축해온 사전 후계구도 가시화 작업도 그의 강력한 힘을 바탕으로 기약 없이 미뤘다. 사실상 1인 천하다.¹⁾

시진핑 집권 이전 중국은 이미 2010년에 세계 제1의 제조업 국가로 부상하였고, 경제규모에 있어서도 일본을 추월하여 세계 제2의 경제 강국이 되었다. 2008~09년 미국 발 세계적 금융위기를 해결하는 데 중국이 가장 중요한 공헌자가 되었다. 미국은 스스로 이 문제를 해결할 역량이 없다는 것이 증명되었다. 아마도하게 보였던 미국이라는 초강대국의 국제적인 지위와 자신감은 크게 흔들렸고, 중국의 상대적 위상은 크게 제고되었다. 시진핑 집권 당시 중국이 부재한 국제문제의 논의는 상상할 수 없게 되었다. 더구나 중국의 예상보다 빠른 경제적 부상은 경제 최강국인 미국의 지위를 강하게 위협하게 되었다.

시진핑 시기 중국 외교는 국제적 위상의 변화에 따른 그 DNA의 변화를 보여 주었다.²⁾ 시진핑 시기 중국 외교의 DNA가 변하고 있다는 최초의 지적은 즐고, 후진타오 시기의 “발전도상국론” 적인 국가정체성을 넘어 “강대국”의 정체성으로 전환되었다. 이는 많은 내용적인 변화를 함유하고 있었다. 우선 중국 외교의 공간 개념이 동아시아 대륙을 넘어 유라시아와 해양으로 확대되었다. 중국은 이제 해륙국가의 특성을 보여주고 있다. 다음으로는 중국 주변 중심의 수세적인 지역전략을 넘어 구체적인 목표를 설정하고, 전 세계를 대상으로 하는 국가대전략을 구상하고, 이를 실행에 옮기고 있다. 일대일로가 대표적이다. 세 번째로는 미국과는 대항보다는 협력, 충돌보다는 자제, 공세보다는 수세위주의 전략에서 점차 핵심이익과 관련한 사안에 대해서는 단호한 대결 태도를 보여주고, 대항과 공세의 비중을 높여가고 있다. 넷째, 지정학과 지정학을 결합하는 전략을 적극 추진하고 있다. 즉, 경제를 안보나 외교의 수단으로 활용하는 것을 주저하지 않고, 경제중심의 시각에서 경제와 안보를 동시에 고려하는 시각으로 전환하였다. 다섯째, 서방에서는 흔히 ‘소프트 파워’라고 하는 ‘매력 공세’를 적극 전개하고 있다. 이는 일대일로의 전개과정에서 잘 드러난다. 마치

막으로, 이러한 국가 대전략을 추진할 군사·기술 역량을 적극 배양하고 있다는 점이다.³⁾ 이러한 시진핑 시기의 외교적 특징은 덩샤오핑 시기의 외교원칙이라 할 수 있었던 힘을 숨기고 때를 기다리는 ‘도광양희(韜光養晦)’ 전략의 포기를 의미하였다. 대신 보다 적극적으로 자신의 할 바를 하는 적극적 유소작위(有所作爲)의 시대를 연 것이다. 이러한 시진핑의 외교는 사회주의 혁명외교를 했던 마오쩌둥의 30년 외교, 개혁개방 추진의 수단이었던 덩샤오핑 식의 30년 외교와는 구별되는 새로운 강국(強國)화 외교 30년의 서막을 여는 것이다.

II | 시진핑 외교의 내용⁴⁾

2017년 개최된 제19차 당 대회에서 시진핑은 중국의 목표를 “두 가지 100년 분투: 兩個一百年奮鬥”를 보다 분명한 시한을 가지고 제시하였다. 이는 중국 공산당 창립 100주년이 되는 2021년까지 중등 정도의 부유(소강) 수준에 이르겠다는 것이다. 그리고 다음으로는 건국 100주년인 2049년까지 번영하고, 강하며, 민주적이고, 높은 수준의 문화가 모두 조화를 이루는 세계적인 초강대국이 되겠다는 야심찬 계획이다.⁵⁾ 이를 중화민족의 부흥, 즉, “중국의 꿈: 中國夢”이라 규정하였다. 중국은 2015년 5월 새로운 중국 특색의 국가산업경제발전 전략으로 “중국 제조 2025”와 “인터넷 플러스”에 기반한 제4차 산업혁명 전략을 공표하였다. 이 발전 전략에 의하면 2025년까지 ICT역량과 결합하여 제조업 전체의 질을 향상시키고, 2035년까지 선진국 수준에 도달하고, 2049년까지 세계 최고의 산업 강국이 된다는 계획이다. 시진핑은 이러한 목표의 추진을 현재 자신의 권력과 공산당의 정치적 정당성 기반으로 잘 활용하고 있다. 그리고 이러한 중국의 강국화 전략은 대단히 강한 민족주의 정서를 수반하고 있다.

시진핑이 가장 야심차게 추진한 프로젝트는 아마도 2013년 시진핑이 집권

초부터 시작한 ‘일대일로’ 전략일 것이다. 일대일로는 중국의 과잉생산 적체를 해소하는 해외 투자 전략의 차원을 넘어서서, 보다 야심차고, 심원하며, 중국 중심의 가치사슬을 창조하여 중국의 정치안보적 영향력을 확대해 나가는 국가 대전략으로 변모하였다.⁶⁾ 이러한 중국의 대담한 경제·외교 전략은 미국에 대한 전 세계적인 차원의 도전이 시작되었다는 강한 의구심을 불러 일으켰고, 동시에 트럼프 시기 들어 “미중 전략경쟁”이라는 미중 관계의 새로운 질적 변화를 일으키는 중대한 계기가 되었다고 보인다.

동시에 중국은 점차 기존의 미국 중심의 강대국 관계에서 벗어나 미국과 평등한 강대국 관계를 추구하고 있다는 것을 숨기지 않았다. 시진핑 시기들어 미국 오바마 행정부에 대해서 기존의 불균등한 관계에서 보다 평등에 기초한 “새로운 강대국 관계”를 수립하자고 과감히 제안하였다. 이는 미중 간에 서로 대항하고나 충돌하지 말고, 서로의 핵심이익을 존중하면서, 공동 번영을 추구하는 평등한 관계를 구현하자고 하였다. 소위 말하는 ‘세력전이’에 수반하는⁷⁾ ‘투키디데스의 함정’을 피하겠다는 의지이다.⁸⁾ 물론 미국은 이러한 시진핑의 제안을 거부하고, 오바마 행정부는 “아시아·태평양 재균형” 전략, 트럼프 정부는 “인도·태평양” 전략을 통해 중국에 대한 견제를 강화하였다.

중국은 아울러 강대국 패권질서와는 다른 보다 민주적이고 평등에 기초한 새로운 국제관계를 제안하였다. 중국은 그간 미국 중심의 국제질서에 도전하는 세력이라기보다는 그 안에서 개혁을 추구하는 체제 순응적인 국가란 점을 강조해왔다. 그러나 중국이 추구하는 국제질서는 보다 평등성에 기초한 다극화된 국제질서였다. 여기서 중국은 발전, 평화, 협력, 공영이 새로운 시대정신을 강조하였다. ‘상투’적이라고 할수도 있지만 중국은 결코 강대국이 된다고 할지라도 힘으로 약소국을 압박한다던가 헤게모니적인 국가가 되지 않겠다는 주장을 반복하고 있다. 물론 이러한 주장의 국제적인 신뢰는 여전히 낮은 편이다. 특히 사드사태를 경험한 한국민의 입장에서는 수긍하기 어려운 주장이기

도 하다.

중국을 더 나아가 “인류운명공동체”론을 통해 중국이 지향하는 새로운 세계관을 제시하고 있다. 세계는 더 이상 ‘민족국가’ 단위의 이기적인 정치체로 나뉘어져 각축하는 세계가 아니라 인류를 하나의 단위로 보는 운명공동체로서 인식해야 한다는 것이다. 세계는 이제 상호간에 서로 연결(inter-connectivity)되고 있으며, 네트워크 중심으로 전환하고 있다는 인식이다. 이는 중국 중심의 세계관을 넘어 ‘세계화’가 진행된 세계에 던지는 메시지로서는 대단히 참신하다. 특히 ‘미국 우선주의’로 돌아선 트럼프의 미국과 대비되고 있다.

III | 시진핑 외교에 대한 도전: 미중 전략경쟁의 시동

시진핑의 대담하고 공세적인 외교로의 전환은 강력한 국제적인 반발에 직면했다. 그 대표적인 것이 미중 전략경쟁 시대의 시작이다. 미국 트럼프 대통령은 2017년 12월 발표한 그의 국가안보전략보고서에서 중국을 전략적 경쟁자이자 현존 국제질서의 도전자로 규정하였다.⁹⁾ 공개적으로 중국과 전면적인 전략경쟁을 벌릴 것을 선언한 것이다. 이후 미중 간에는 지속적으로 갈등과 경쟁이 확대되어 오고 있다. 전문가들은 이제 세계가 바야흐로 미국과 중국이 중심이 되는 두 개의 경제, 혹은 이를 더 넘어 두 개의 세계로 재편하는 decoupling의 과정에 있는 것이 아닌가하는 우려를 드러내고 있다.

시진핑 시기 보여준 중국 외교의 모습은 국제적인 영향력의 확대와 더불어 새로운 단계의 질적인 변화를 겪고 있다는 것을 보여준다. 중국 외교는 이제 초강국의 길을 모색하고 있다. 시진핑 체제하에서 덩샤오핑 체제의 유산과 그 이후 전개되어 온 정치개혁의 흔적들이 지워지고 있다. ‘민주체제’의 평화성에 대한 믿음에 기반한 일반 서구 국제정치이론은 이러한 시진핑 체제의 변화에 대해 깊은 우려를 보여주고 있다.

시진핑 2기의 시작인 2018년 중국 외교에 있어서 가장 큰 도전은 미국 트럼프의 당선 이후 미중 간 “전략경쟁”이 노골화 되었다는 점이다. 미국은 중국을 기존 국제질서의 도전자로 규정하였다. 그리고 무역전쟁이 가열되었다. 그러나 2019년 들어서기까지 불분명했던 것은 미국의 의도와 의지의 수준이었다. 2019년 중국 외교에 있어서 가장 중요한 임무는 이러한 미국의 의도와 의지를 정확히 이해하고 대응책을 마련하는 것이었다. 이제 미국은 “전략경쟁”을 분명히 의도하고 있고 심지어는 체제경쟁의 단계로 까지 확대할 수 있다는 것이 보다 분명해졌다. 이는 추후 미국의 대통령이 누가 된다고 할지라도 장기적인 과정일 것이며, 무역과 금융분야를 넘어서 군사 부문을 포함한 모든 분야에서의 경쟁으로 확대될 개연성이 크다는 것도 분명해졌다. 최근 미국의 군사안보외교 보고서들은 중국에 대한 적 개념과 일대일로 전략에 대한 맞대응의 의지를 분명히 하고 있다. 미국의 인도태평양 전략은 점차 경제 분야에서 군사안보 분야로 중국에 대한 전선을 확대할 것이다. 이에 대한 중국의 대응은 여전히 신중하면서도, 단호하고, 지속적으로 싸우는 장기적인 항전을 준비한다는 것이다. 이는 중러 관계를 거의 준동맹의 수준으로 격상하여 미국에 대항하는 것, 유럽에 대한 접근과 각개 격파, 일대일로의 지속적인 추진과 확대, 북한에 대한 정치적인 포용강화, 지역협력과 다자주의에 대한 적극적인 포용정책 추진으로 나타나고 있다.

중국 외교에 또 다른 뜻하지 않은 도전이 바로 코로나바이러스의 발생이다. 중국의 초기 코로나바이러스 대응 방식은 중국내는 물론이고 세계적인 비난의 대상이 되었다. 이는 사회주의의 체제적인 문제가 잘 드러난 폐쇄적 정보운용, 권위주의 체제의 특성으로 인한 문제 감추기로 초기 상황인식 실패, 사후 경직된 대응 등이 지적되고 있다. 중국의 낙후된 의료체계와 실태도 여실히 보여주었다. 미국 상무장관 월버 로스가 지적한 바대로 코로나바이러스 사태는 중국에 의존하는 경제가치 사슬에 또 다른 리스크가 존재한다는 것을 부각시

켰다. 미국 중심의 경제 가치사슬을 강화하는 데에는 호재로 작용할 수 있다. 즉, 미중 간의 Decoupling 현상이 미국에 유리한 방향으로 가속화하는 데 일조할 것이라는 지적이 있다.¹⁰⁾ 이러한 사태는 당연히 중국의 국제경제에서의 위상 약화로 이어질 가능성 다대하다. 시진핑의 중국이 어떻게 대응할지 궁금해지는 바다.

IV | 결론

본인의 판단으로는 코로나 바이러스로 인해 현재 진행되고 있는 국제정세의 변화와 미중 전략경쟁에 근본적인 전환이 발생하지는 않을 것이다. 중국은 이 사태가 진정되는 대로 다시 미중 전략경쟁과 관련한 점검과 대응에 부심하게 될 것이다. 하나는 트럼프 2기 시기에 미국이 중국을 더욱 곤혹스런 상황으로 압박할 개연성에 대비할 것이다. 미국은 조만간 중거리 탄도미사일의 서태평양 지역 배치, 중국이 핵심이익인 대만문제에 대한 개입 강화, 홍콩 등의 사태에서 보듯이 민주, 자유, 인권 등의 가치문제를 바탕으로 중국 권위주의 정부에 대한 내부적 압박을 강화하는 조치를 취할 것으로 보고 있다. 이번 코로나 바이러스 사태도 중국 권위주의 체제에 대한 비판의 좋은 소재가 되고 있다.

2020년 중국의 외교는 대단히 중차대한 기로에 서게 될 전망이다. 미국의 대선이 치뤄지는 해이기도 해, 트럼프는 중국에 대한 불필요한 확전을 자제하겠지만, 미국의 대권주자들은 거의 예외 없이 중국에 대한 공세를 취할 개연성이 다대하다. 미중 관계는 더욱 악화될 개연성도 그만큼 커진다. 중국은 이를 관리해야 하는 입장이다. 미국의 인도·태평양 전략은 보다 구체적인 군사·안보 전략으로 전환되어 중국을 압박할 개연성이 커지고 있다. 아마도 중거리 탄도미사일의 서태평양 배치 계획이 조기에 공론화될 개연성도 충분히 존재한다. 이 경우, 동아시아·서태평양 지역은 극도의 갈등과 긴장 상황에 휩싸이게

될 것이다.

미중 전략경쟁이 강화되는 상황에서 중국은 향후 동아시아에서 강압적인 외교보다는 포용에 기초한 유인과 접근 전략을 유지할 것으로 판단된다. 이 시나리오에서 북한은 중국의 완충지대이자 안전판이고, 한국은 중국이 반드시 타개해야 할 린치핀(lynchpin)이 될 것이다. 이는 중국이 향후 한국과의 관계를 개선하기 위한 노력을 지속적으로 시도할 것이라는 의미이다. 다만, 중거리 탄도미사일의 배치와 같은 사안은 중국이 대한민국 접근을 좌절시킬 수 있는 게임체인저가 될 수 있다. 어찌되었던지 2020년 중국은 코로나 바이러스의 발발에도 불구하고 방한 시기조정은 불가피하겠지만, 시진핑의 방한, 한중일 3국 지도자 회의 계기로 리커창 총리의 방한 등을 추진할 것이다. 그리고 한국과의 관계 개선에 노력할 것으로 평가된다.

주석

- 1) <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2019122401031603013001>
- 2) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2013/04/07/2013040701523.html
- 3) 이에 대해서는 2019년 출간한 中華人民共和國 國務院新聞辦公室, 『新時代的中國國防: China's National Defense in the New Era』(北京: 人民出版社, 2019), pp. 11-12.
- 4) 이 글은 국립외교원의 『중국정세전망 2020』에 기고한 글을 요약 발제한 것이다.
- 5) Zhiqun Zhu, *A Critical Decade* (New Jearsey: World Scientific, 2019), p. 4.
- 6) 중국 당국은 여전히 이 일대일로에 대한 국제적인 반감과 저항을 줄이기 위해 '전략'이라는 개념보다는 '구상'이라는 개념을 사용하지만, 내부 보고서들은 이미 '전략'으로서 이를 설정하고 있다.
- 7) 세력전이 이론의 원류는 A.F.K. Organsli, *World Politics*, 2nd edition (New York: Alfred A. Knopf, 1968).
- 8) '투키디데스 함정'에 대해서는 Graham Allison, *Destined for War*(Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2017) 참조.
- 9) <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- 10) <https://www.cnbc.com/2020/02/12/coronavirus-effect-on-us-china-decoupling-versus-trade-war-milken.html>

시진핑 시기 중국의 동북아 및 한반도 전략과 우리의 대응

원 동 욱

동아대학교 중국일본학부 교수

중국의 동북아전략은 기본적으로 패권국 미국과의 충돌을 피하면서 미일 동맹을 축으로 동맹네트워크의 확산을 통한 미국의 반중 연대를 저지하고 중국의 강대국화를 위한 자국 주도의 우호적 협력환경의 조성을 목표로 하고 있다. 시진핑 시기 사드배치를 둘러싼 한국과의 갈등 시기에도 중국은 미국의 미사일 방어체계(MD) 추진이 자국의 대미 핵 억지력을 심각히 훼손하고 자국에 불리한 역내 안보 질서를 초래할 것으로 인식하면서도 실제 대응에서는 위협의 정도와 핵심이익에 대한 우선순위를 고려하면서 한국에 대한 제재와 보복과 달리 미국과는 직접적 마찰을 회피하는 전략을 펴왔다. 따라서 중국이 진정으로 우려하는 것은 사드 배치 그 자체에 있다기보다는 이로 인해 한국이 중국을 겨냥하는 미국의 미사일 방어체계에 완전히 귀속됨으로써 한국이 미일동맹의 하부로 편제되는 것에 있었다고 보인다.¹⁾

한편 한국은 중국과의 수교 이후 중국의 고도성장 바람을 타고 동반성장을 이룩해 왔으며, “안보는 미국, 경제는 중국(安美經中)”이라는 다분히 이

분법적인 외교행보를 취해 왔던 것이 사실이다. 하지만 사드배치 갈등을 겪으면서 한국은 중국의 영향력 증대와 함께, 더 이상 미중 사이에서 ‘안미경중’의 메커니즘이 작동하기 어렵다는 것을 실감하게 되었다. 특히 이명박, 박근혜 시기 대중정책은 국익과 실리를 기초로 하는 국제정치 현실을 도외시하고 대북 압박과 봉기를 전제로 하는 한미동맹에 결속되어 균형감을 상실하였고, 이는 결국 사드배치 결정에 따른 한중관계의 파국을 낳는 결과를 초래하였다. 향후 미중간 국력 격차 축소와 전략적 불신 심화, 시진핑의 리더십 및 대외정책 기초의 변화 등 변수들이 미중 양국간 전략적 경쟁을 조장하는 요인이라는 측면에서 한반도 및 동북아를 둘러싼 미중간 패권경쟁의 심화 가능성에 대비하여, 중국과의 전략적 소통을 더욱 강화하는 동시에 ‘교량국가(linker state)’ 전략에 따른 주체적이고 균형감 있는 외교를 전개해 나가야 할 것이다.

한반도 비핵화와 한중관계

2017년 12월 중국은 이미 한국과 정상회담을 통해 북핵문제 및 한반도 평화체제와 관련해 △한반도에서의 전쟁 불용 △한반도의 비핵화 원칙 견지 △북한문제의 대화와 협상을 통한 평화적 해결 △남북한 간의 관계 개선을 통한 한반도 문제 해결 등의 4대 원칙에 합의한 바 있다. 또한 2018년 3차례의 남북정상회담과 그 안에서 이루어진 공동 합의에 대해 적극적인 이해와 지지를 표명하였다. 동년 6월에 개최된 북미정상회담과 정상간 합의문에 대해서도 당시 왕이 중국 외교부장은 “새로운 역사의 장을 여는 합의문을 작성한 것이며, 트럼프 대통령과 김정은 위원장이 상호 동등하고 평등한 위치에서 마주앉아 대화를 나눈 것이 가장 큰 성과”라고 평가하면서 적극적인 환영과 지지의 공식적 견해를 밝힌 바 있다. 이와 함께 중국은 한반도 비핵화와 평화체

제 구축의 중요성을 강조하면서, 그 해결방식에 있어 상대방의 안보를 전혀 고려하지 않는 ‘제로섬’ 방식이 아닌 북한의 안보적 우려도 동시에 해결할 수 있는 중국식 공동안보 해결방안을 제시하고 있다. 이는 기본적으로 한국정부의 한반도 비핵화 및 평화프로세스 입장과 궤를 함께 한다고 할 수 있다. 한반도 비핵화를 위해서는 북한의 안보적 우려의 해결은 물론이고 대북제재 해소 및 대규모 경제지원 등과 관련한 중국 등 주변 당사자들의 적극적 협력이 필요하다. 이 점에서 중국을 배제한 남북미 3자구도의 종전선언과 평화체제 논의는 현실적이지도 그리고 바람직하다고 볼 수 없다. 더욱이 2차 북미정상회담이 합의문 도출에 실패하면서 향후 북미대화에 적신호를 보이는 등 한반도 비핵화 평화프로세스가 불확실성이 커지고 있는 현 상황에서 중국의 역할은 더욱 중요할 수밖에 없다.

사실상 중국이 한반도 문제의 ‘이해당사자’로서의 역할을 수행하는 것은 긍정적, 부정적 측면을 모두 가지고 있다. 긍정적 요소로는 중국이 북핵문제와 관련해 기존의 방관 혹은 소극적 개입에서 벗어나 ‘이해당사자’로서 북핵 문제의 평화적 해결과 완전한 비핵화 과정에서 수반되는 대북 경제지원 등 상당한 역할을 할 수 있다는 점이다. 또한 정전협정의 체결국으로서 한반도 비핵화 프로세스와 평화체제 구축에 있어 적극적 중재자 역할을 기대할 수 있다. 하지만 한반도 문제의 당사자라는 역할의 목표가 ‘비핵화’보다는 북핵 협상을 통한 ‘한미 주도의 현상변경’ 혹은 ‘북한의 친미화’ 저지라고 한다면, 중국은 북핵 해결의 방해꾼으로 비칠 수 있다. 실제로 1차 북미정상회담 이후 북핵협상의 구체적 성과가 미진한 가운데 그 책임에 대한 공방으로 ‘중국 배후설’이 제기되는 근거이기도 하다. 따라서 중국의 한반도 비핵화 정책은 과거처럼 북한과 북핵문제를 분리하여 처리하는 것이 아니라, 북핵문제를 당면 과제로 인식하여 적극적인 기여를 통해 이 문제의 해결에 나서도록 하는 것이 필요하다. 또한 비핵화 과정이 구조화되기 위해서는 비핵화 조치의 진행

과 병행하여 북한체제의 개혁개방으로의 연속록, 한반도 평화체제의 수립, 그리고 심지어는 한반도 통일까지도 긴밀히 연계성을 갖고 전개되어야 한다. 이 과정에서 중국의 역할과 한중 양국 간의 긴밀한 협력이 매우 중요할 수 밖에 없다.

이러한 점에서 한국은 중국과의 긴밀한 공조를 통해 한반도 비핵화와 평화 프로세스의 진전을 위해 노력해야 하며, 중국이 선호하는 남북미중 4자 대화 나아가 남북미중일러 6자 대화 등과 같은 동북아 다자간 협의체를 적극 추진해 나가는 과감한 정책적 전환이 필요하다고 판단된다. 비록 2019년 2월 27-28일에 개최된 2차 북미정상회담에서 합의문 도출이 이루어지지 않았고, 무역분쟁을 기화로 전개된 미중 간 갈등이 여전히 내재하고 있지만, 한국 정부는 정체되고 있는 남북관계의 개선을 주도적으로 펼쳐나가는 것뿐만 아니라 중국과의 전략적 소통을 강화하여 한반도 비핵화의 진전과 함께 평화체제 구축 논의로 협력의 지평을 확대해 나갈 필요가 있다. 특히 중국의 ‘책임대국’의 위상과 한반도 문제의 ‘이해당사자’라는 역할을 다자간의 틀 안에서 한반도 비핵화와 평화 안착 과정에 활용할 필요가 있다. 즉, 다자간의 합의에 중국이 걸림돌이 될 것이라는 인식의 접근보다는 한국이 주도하는 다자간의 합의 틀에 중국을 참여시켜 합의사항을 지키게 하는 방식이 필요하다. 특히 장기적으로 북한에 대한 보상과 자구의 단계로 진입하게 되면 중국과의 긴밀한 협력은 더욱 중요해질 수 밖에 없다. 한중간 역할분담과 구조적 협력 기반을 순조롭게 구축하기 위해서는 중국과의 전략 대화와 협력기제를 내실화하고 체계화하는 작업이 진행되어야 한다. 이를 위해 사드 봉합 이후에도 여전히 정체상태에 머물러 있는 한중 간 실질적 ‘전략적’ 관계를 조속히 회복시키는 것이 중요하다. 특히 코로나19 바이러스로 인한 최근의 위기상황을 역으로 활용하여 남북한 간 방역협력과 함께 한중 양국의 이니셔티브를 통한 동북아 차원의 방역협력체계를 구축하는 것이 유효할 것으로 판단된다.

한중 협력에서 남북중 협력으로: 한반도-중국 경제회랑 구축방안

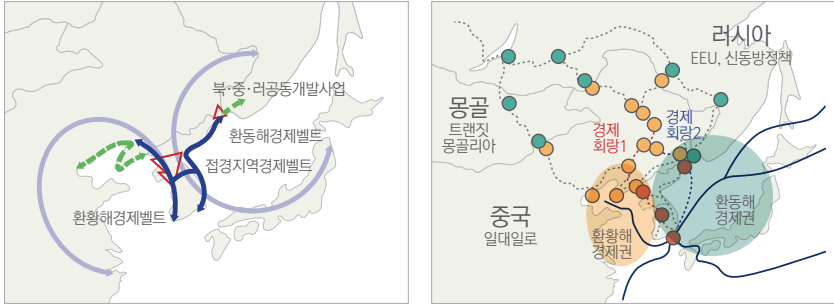
다른 한편으로 중국의 ‘일대일로’ 협력권에서 단층과 공백현상을 보여왔던 한반도 및 동북아지역이 한반도 비핵화와 평화 프로세스의 진전에 따라 새롭게 주목받고 있는 점에 주목할 필요가 있다. 한중 양국은 이미 2015년 10월 유라시아 이니셔티브와 일대일로 협력 MOU를 체결한 바 있으며, 문재인 정부에 들어와 한중 간에는 일대일로와 신북방, 신남방정책을 연계하기로 하였으며, 신북방정책과 일대일로의 접점이라 할 수 있는 중국 동북3성 지역과 관련한 거점별 협력방안을 마련하기로 합의한 바 있다. 또한 2018년 4.27 판문점 선언에서 남북정상 간 합의된 경의선, 동해선 연결사업은 물론이고 같은 해 8.15 경축사에서 문재인 대통령이 제안한 ‘동아시아 철도공동체 구상’은 남북을 H형으로 연계하는 ‘한반도 신경제구상’의 일환으로 남북 간 철도연결을 통해 남북경제공동체 구축을 실현하는 핵심적 프로젝트이다. 또한 이 구상은 남북 연결을 넘어 중국 동북지역 및 러시아 극동지역으로 협력의 공간을 확대함으로써 남북중, 남북러 3각협력을 전제로 하는 것이며, 몽골, 일본 외에도 역외국가이지만 동북아의 이해당사자인 미국을 끌어당겨 공동번영을 추구함으로써 궁극적으로 동북아의 냉전적 질서를 해체하고 평화안보공동체를 구축하는 장기적 비전이라 할 수 있다.

한중간, 그리고 남북중 3자간 경제협력의 모델로서 ‘한반도 신경제구상’과 ‘일대일로’의 연계협력은 여전히 작동하고 있는 대북제재라는 객관적 환경을 고려하여 단계적으로 진행될 필요가 있다. 우선 대북제재가 유지되는 현 상황에서는 한중 협력을 중심으로 ‘일대일로’ 사업의 동반진출을 통한 협력 경험을 축적하면서 동시에 북방 경제협력의 핵심거점을 확보해 나가는 것이 필요하다. 특히 한반도와 맞닿은 동북지역을 중심으로 경험거점을 확보하는 사업이 전개되는 것이 바람직한데, 이는 중국의 대북협력과 동북아협력의 거점

이라 할 수 있는 압록강 유역의 단둥-선양(-다렌)벨트(랴오닝연해경제벨트), 두만강유역의 훈춘-창춘벨트(창지투 벨트)가 이에 적합한 지역이라 할 수 있다. 그리고 대북제재가 완화되는 시점에 와서는 이를 확대하여 남북접경지역(개성, 금강산)의 협력개발과 연동해서 단둥-신의주(황금평·위화도), 훈춘-나선 초국경 협력개발로 확대하여 남북중 3각협력으로 추진하는 것이 필요하다. 마지막으로 대북제재가 해제되는 시점에서는 남북 접경지역과 북중 접경 지역의 종축 벨트를 잇는 한반도-중국 경제회랑 구축을 통해 ‘한반도 신경제구상’과 ‘일대일로’의 정합적 연계를 완성하는 것이다.

동북아시아의 협력이 북핵 문제와 같은 안보딜레마로 인해 별다른 진전을 보이지 못했고, 최근 남북관계 개선과 북미대화에도 불구하고 한반도 평화프로세스가 제대로 작동하지 못하고 있지만, 앞으로의 상황이 비관적인 것만은 아니다. 향후 비핵화의 진전 여하에 따라 한반도-중국 경제회랑은 한국의 ‘한반도신경제구상’과 중국의 ‘일대일로’의 협력을 현실화, 구체화할 수 있는 매우 유력한 방안이라 할 수 있다. 이는 동시에 한중관계의 개선과 발전에 따라 북중, 한중, 남북한 경제협력이 서로 연계 발전하는 선순환의 계기를 마련해 줄 수 있을 것으로 기대된다. 국제사회의 대북제재가 유지되고 있는 현 상황에서는 일정한 한계를 가지고 있지만, 코로나19 바이러스 극복을 위한 초국경 방역협력 차원에서 남북중 3국이 서로 동의한다면 곧바로 협력을 위한 초기 행동에 들어갈 수 있을 것이다. 즉 초국경 방역협력을 계기로 협력의 초기 조건을 확보하면서 ‘한반도 신경제구상’과 ‘일대일로’ 두 구상 간의 연계협력을 위한 한중 간 공동연구가 추진되는 것이 바람직하며, 남북 간에도 방역협력을 매개로 향후 북한이 참여하는 남북중 3자 협의체를 구성하여 구체적인 사업을 협의하고 확정해 나가는 것이 필요해 보인다.

◀ **그림 1** | 좌: 한반도 신경제구상, 우: 한반도-중국, 한반도-러시아-중국 경제회랑



또한 한반도-중국 경제회랑은 북한의 ‘전면적 경제강국’ 건설 방침과도 서로 연계될 수 있다. 북한은 2013년 이후 ‘전면적 경제강국’ 건설의 역사적 새로운 단계에 진입하였다고 자칭하며, ‘우리식의 경제관리개선방법’으로 경제의 고속성장을 추진하겠다고 주장한 바 있으며, 한반도-중국 경제회랑 건설은 이런 점에서 북한의 국가이익과 전략적 수요에도 부합하다고 판단된다. 북한의 개방전략은 ‘4점2선’으로 요약되는데, 남선은 금강산관광지구와 개성공업지구 두 개의 중점으로 한국을 향해 있으며, 북선은 나선경제특구와 신의주(황금평, 위화도) 경제특구 두 개의 중점으로 중국, 러시아를 향해 있다. 이러한 북한의 개방전략 배치는 현재 남선과 북선이 각기 독립적으로 분리되어 추진되고 있지만, 만일 한반도-중국 경제회랑이 현실화될 수 있다면 북한은 국제적으로 고립된 지역에서 벗어나 동북아 지역협력에 참여하여 북중, 북러, 남북한 나아가 동북아 차원의 교류와 협력으로 나아가갈 수 있는 계기가 될 것이다. 한반도-중국 경제회랑 건설은 또한 우리가 추진하고 있는 ‘한반도 신경제구상’과 ‘신동방정책’을 실현할 수 있는 유력한 방안이며, 남북 간 운송회랑 구축을 중심으로 교통물류, 통신, 전력, 광케이블 등의 인프라 협력에서 나아가 남북경제공동체, 동북아 경제공동체를 견인해가는 모멘텀을 제공해 줄 수 있을 것으로 기대된다.

한반도-중국 경제회랑은 궁극적으로 한반도 비핵화와 평화프로세스가 정상적으로 작동되는 가운데 대북제재의 해제를 통해 북한의 적극적 참여는 물론이고 주변 4강의 이해관계를 조정하는 기초 위에 이와 관련한 다자간 협력 패키지 사업으로 전개되어 나가야 한다. 이를 위해 미국을 포함한 동아시아 철도공동체, 동북아 다자간 협력체인 GTI 등이 주요한 협력기제로 활용될 수 있으며, 특히 경제회랑 구축을 위한 재정확보 차원에서 아시아인프라투자은행(AIIB)의 적극적 활용과 함께 미국, 일본이 공동으로 참여하는 새로운 국제 개발(금융)기구의 발족을 모색하는 것이 필요하다. 남북중 경험사업이 자칫 미국, 일본을 배제하는 방식으로 오해되거나 비핵화 프로세스를 가로막는 요인으로 작용하지 않도록 하기 위해 사업에 따라 미국, 일본을 포함한 다국적 자본의 참여를 허용함으로써 ‘개방적 협력구조’를 형성해 나갈 필요가 있으며, 비핵화의 진전에 따른 사업의 전개가 이루어질 수 있도록 단계적이고 보다 유연한 접근이 요구된다.²⁾

예기치 못한 코로나19 바이러스가 중국을 넘어 동아시아 나아가 전 세계로 확산되고 있는 현재의 위기상황에서 중국이 국가전략 차원에서 추진해온 ‘일대일로’는 물론이고 앞서 제기한 한반도-중국 경제회랑과 같은 동북아 지역차원의 초국경협력 또한 심각한 장애에 부딪혀 있는 것이 현실이다. 하지만 이러한 위기 상황은 국가간, 지역내 협력의 필요성을 부인하는 것이 아니라 더욱 그 필요성이 증대되고 있다. 현재 방역 기술이나 시스템이 제대로 구축되어 있지 못한 북한의 경우 부득이 국경봉쇄라는 강경책을 취하고 있기는 하지만, 방역차원의 국제적 협력은 물론 앞으로 경제적 위기에 대비하기 위해서라도 국경을 맞대고 있는 한국, 중국과의 협력의 필요성은 더욱 증폭될 것이다. 한반도-중국 경제회랑은 기초 인프라의 연계 구축을 핵심 내용으로 하고 있지만, 그 시작은 인력양성과 교육, 방역 기술과 시스템의 공유 등과 같은 소프트한 내용으로부터 시작할 수 있을 것이다. 그리고 이러한 협력과

정에서 축적된 신뢰에 기초하여 그 협력의 지평은 한반도 비핵화 프로세스의 정세변화와 연동하여 보다 확장될 수 있을 것으로 기대된다.

주석

- 1) 중국은 사드의 한국 배치에 대해 한국과 미국에 대해 각기 다른 대응을 보였다. 한국에 대해서는 정치적, 외교적 압박뿐만 아니라 군사적 대응조치의 실행을 거론하거나 경제적 보복을 행사하면서도 미국에 대해서는 외교적인 반대 의사를 강하게 표명하였을 뿐 실질적 대응은 자제하였다. 이러한 이중적 대응은 상대국의 힘의 크기에 따른 중국의 상이한 조치로 보이지만, 다른 한편으로는 사드 배치 자체가 중국의 핵심이익에 대한 압박한 위협은 아니거나, 중국이 이미 자체적으로 사드의 한국배치 가능성을 상정하고 면밀히 대비해 왔다고도 추론할 수 있다.
- 2) 미국이 중국의 일대일로를 바라보는 시각이 부정적이라는 점에서 현재의 한반도 비핵화와 평화 정착 과정에서 미국의 역할과 영향력을 감안할 때 한국은 물론 역내 국가들의 ‘일대일로’ 참여에 정치적 부담이 될 것이라는 일부 전문가의 견해도 있지만, 일본이 그동안 중국의 ‘일대일로’에 반대 의견을 보여 왔다가 2018년 10월 아베총리의 방중을 계기로 일대일로에 공동 참여하기로 한 점 등을 감안하면, 적극적으로 우리 주도의 한반도-중국 경제희망을 적극 제안하는 것이 필요할 것이다.

중국의 국제질서에 대한 인식 및 전략의 변화와 시진핑 정부의 강국화 전략

이 동 료

동덕여자대학교 중어중국학과 교수

I | 탈냉전 30년 중국의 외교 담론, 국제질서에 대한 인식 및 전략의 진화¹⁾

전후 국제체제의 저항국이었던 중국은 개혁개방과 탈냉전 30년을 거치면서 국제체제 주도국의 위치에 올라섰고 이제는 ‘글로벌 거버넌스 체제개혁(全球治理体系变革)’을 주창하면서 기존 국제규범과 질서의 변혁을 모색하는 초강대국의 문턱에 진입하였다. 중국 외교는 다양한 화두와 담론을 제시하고 활용하는데 능하다. 그동안 중국의 외교 담론은 국력증강, 국제적 위상의 변화와 일정한 보조를 맞추며 진화해 왔으며 중국의 국제체제와 질서에 대한 인식과 전략의 변화를 반영하고 있다. 즉 건국이후 줄곧 ‘반패권주의’를 기치로 제3세계의 리더로서 저항국가의 역할을 자임해왔던 중국은 1980년대 ‘독립자주외교(独立自主外交)’, 1990년대 ‘책임대국론(负责任的大国)’, 그리고 21세기 ‘평화굴기(和平崛起)’와 ‘평화발전(和平发展)’론을 거쳐 시진핑 시기에 와서는 ‘중국

특색의 대국외교(中国特色的大国外交)를 제시하는 진화를 거듭해왔다.

특히 중국은 1990년대 초반 탈냉전과 천안문 사태라는 내우외환(內憂外患)의 위기를 극복하고 개혁 개방을 가속화하는 과정에서 국제환경이 제공한 전략적 기회를 효과적으로 포착하여 ‘상대적 부상’을 성취하였다. 즉 지난 30여년 중국이 부상을 실현한 주요한 역사적 변곡점에는 기성 패권국인 미국의 공백과 위기가 자리하고 있었다. 1997년 아시아 금융위기, 2001년 9.11 테러사건, 2008년 미국발 세계 금융위기는 미국에게는 위기와 도전이었으며 역설적으로 중국에게는 경제성장, 그리고 국제 위상과 영향력을 확장할 수 있는 중요한 시, 공간을 제공하였다. 중국은 각 ‘역사적 기회’ 시기마다 그 시점에 적합한 외교 담론을 제시하고 기존 국제체제에서의 역할과 활동을 단계적으로 확장하면서 국제사회에서의 위상을 제고하고 영향력을 확대해왔다.

1997년 아시아 금융위기를 전후하여 중국은 ‘중국위협론’에 대응하는 기존과는 다른 새로운 담론, 이른바 ‘책임대국론’을 들고 나왔다. 중국은 실제로 ARF와 CTBT 등 안보와 인권영역의 국제기구로의 참여를 확대하면서 기존의 국제경제기구에서 이익만 추구하는 무임승차국이라는 이미지를 개선하고 책임대국의 위상을 확보하고자 했다. 그 이면에 중국은 탈냉전 초기 미국의 단극질서 구축과 중국의 상대적 전략가치 하락에 대한 우려가 있었다. 이에 중국은 국제체제의 다극화를 주창하면서 1990년대 중반이후 이른바 ‘일초다강(一超多强)’론을 통해 ‘일초(一超)’인 미국의 “패권적 행위”를 견제하는데 공동의 이해관계를 지니고 있는 것으로 상정되는 ‘다강(多强)’들 특히 러시아, 프랑스, 인도, 아세안(ASEAN)과의 관계 발전을 추진하면서 미국의 단극체제를 견제하고자 했다. 중국은 1997년 금융위기 극복과정에서도 미국에 비교해 상대적으로 책임대국의 이미지를 구현하는데 일정 정도 성공했다.

2001년은 일반적으로 9.11사건으로 국제사회, 특히 미국에 엄청난 충격을 준 해로 기억되지만 중국에서는 ‘세계화의 해’로 일컬어지고 있다. 중국은 국

제기구에 대한 기존의 부정적 인식에서 소극적 참여, 적극적 참여를 넘어 급기야 주도적 참여국가로 극적인 전환이 이루어졌다. 특히 2001년 9.11 이후 미국이 테러와의 전쟁에 매몰된 시점을 전후하여 중국은 역내 다자체제를 주도하려는 행보를 구체화했다. 글로벌 차원에서는 WTO 가입을 통해 국제체제의 전면적 참여를 실현하는 한편, 상하이협력기구(SCO) 창설, 북핵 6자회담 주최, 보아오 포럼 개최, ASEAN과의 자유무역협정(FTA)체결 등을 통해 역내 국제기구에서 주도국으로서의 위치를 구체적으로 모색하는 단계로 발전하였다. 중국은 기존 국제 체제의 수혜자임을 인정하는 한편, 후발참여국으로서 기존의 제도와 규범은 사실상 중국의 의사와는 무관하게 만들어진 것이며, 중국의 이해관계가 충분히 반영되어 있지 않다는 인식도 드러내기 시작했다. 원자바오(温家宝)총리는 2006년 4월 호주 방문시 “중국은 국제체제의 참여자, 옹호자, 그리고 건설자”라고 언급하여 중국이 국제체제에 대해 갖고 있는 복잡 미묘한 속내를 보여주었다.²⁾

그리고 2008년 미국발 세계 금융위기는 중국이 국제체제와 질서에 대한 인식과 태도에 새로운 변화를 야기하는 또 하나의 중요한 계기가 되었다. 중국은 국제경제 질서를 주도하던 서방 경제 강국들이 2008년 경제 위기의 충격으로 쇠퇴하고 있는 반면에 일부 개도국들이 신흥시장(the emerging market)으로 부상하고 있는 현상, 특히 2008년 G20 정상회의 출범을 기존 국제경제체제의 중대한 변화의 징후로 해석하고 기대감을 표명했다.³⁾ 세계경제위기는 미중 양국관계에서 유지되어 왔던 ‘미국 주도와 중국의 전략적 수용과 대응’이라는 기존의 관성으로 부터 미묘한 변화를 초래하였다. 실제로 중국에서는 미국발 금융위기는 미국식 자본주의의 실패와 미국 힘의 상대적 쇠퇴를 반증한 것으로 국제사회에서 중국의 위상과 영향력을 제고할 수 있는 전략적 호기라는 인식이 확산되었다.⁴⁾ 특히 중국은 그동안 국제정치 경제질서의 개혁에 대해 공정, 합리 평등, 호혜, 조화 등 추상적이고 모호한 담론을 제시하는 단계에 있었다면 2008

년 금융위기를 계기로 중국이 보다 명료하고 구체적인 대안을 제시하기 시작했다는 점에서 주목된다. G20 회의의 개막을 앞둔 시점에서 중국인민은행장은 달러를 대체할 새로운 화폐를 만들자는 제안을 하였고, 중국 국무원은 2020년 전에 상하이에 세계 무역 및 해운 센터를 건립하겠다는 정책을 발표하기도 했다. 중국은 2008년 베이징 올림픽, 2010년 상하이 엑스포 등 기념비적 국제 행사를 연이어 개최하면서 ‘중화민족의 부흥’을 공공연히 주창하기에 이르렀고, 부상에 대한 자긍심과 기대감이 중국인들 사이에 한껏 고양되었다.

II | 시진핑 정부의 강국화 담론과 국제질서에 대한 인식

중국은 1997년 아시아 금융위기를 기회로 아시아에서의 위상을 제고해왔고, 2001년 9.11 테러 사건과 2008년 미국발 경제위기를 경과하면서 예기치 않았던 빠른 상대적 부상을 성취하게 되었다. 중국은 이러한 흐름에 연동하여 중국 부상에 대한 의지를 연속적으로 외교 담론에 담아서 제시해왔으며 국제 체제에서 주도국의 위상을 확보하려는 시도도 병행했다. 그런데 연이은 외생 변수의 효과에 따른 예상보다 빠른 부상은 시진핑 정부에게 새로운 기회인 동시에 도전으로 다가왔다. 중국 외교 담론은 시진핑 정부 등장 이전까지는 대체로 부상 일정과 로드맵에 적합한 논리를 제공했고, 실제로 그에 부합하는 국제 체제에서의 역할과 위상을 확보하려는 시도를 병행해왔다. 그리고 그 과정에서 앞선 언급한대로 기성 패권국인 미국의 상대적 약화라는 역사적 기회가 중요한 배경으로 작용했다.

시진핑 정부는 2013년 집권과 함께 과거 어느 정부보다도 적극적으로 다양한 국가 비전, 담론, 전략들을 동시 다발로 쏟아내면서 강국화(强起来)의지를 대내외에 표출하고 있다. 시진핑 정부는 이례적으로 이른바 ‘중국 핵심어(中国关键辞, key words to understand china)’ 라는 일종의 담론 해설서를 출

관할 정도로 수사(修辭)와 전략의 경계가 모호한 다양하고 복잡한 담론들을 제시하고 있다.⁵⁾ 이 해설서에 외교영역에 10개의 핵심어를 선별하여 제시하고 있다. 즉 ‘중국특색의 대국외교(2014년)’를 필두로 ‘운명공동체(命运共同体 2013년)’, ‘신형국제관계(新型國際關係 2017년)’, ‘글로벌 동반자관계(全球伙伴关系 2017년)’, ‘의리관(义利观 2012년)’, ‘진,실,친,성 이념(眞,实,亲,诚 理念 2013년)’, ‘친,성,혜,용 이념(亲,诚,惠,容 理念 2013년)’ 그리고 ‘글로벌 거버넌스(全球治理 2014년)’ 까지 7개가 제시되어 있고, 나머지 3개는 ‘일대일로(一帶一路)’, ‘아시아인프라투자은행(AIIB)’, ‘실�크로드기금(丝路基金)’으로 중국이 주도하고 있는 국제 제도, 구상에 관한 것이다. 시진핑 정부에서는 외교 담론이 단순한 전달 수단을 넘어 그 자체가 중요한 외교 비전과 전략으로 자리 잡은 이른바 ‘담론 외교’가 활성화되고 있다.

다양한 담론들을 복잡하게 제시하고 있지만 공통적으로 갈등, 대립보다는 협력과 윈-윈을 역설하고 있다는 공통점이 있다. 그리고 이를 통해 장기적으로 2049년 ‘중국의 꿈’ 실현을 향해 유리한 국제환경과 조건을 조성하려는 의도가 담겨져 있다. 즉 중국특색의 대국외교를 중심에 놓고 이를 뒷받침하는 두 개의 지지 기반(两个构建)으로, ‘신형국제관계’, ‘인류운명공동체’를 제시하는 형태로 구성되었다. 신형국제관계와 인류운명공동체를 실현하기 위한 구체적인 전략과 정책으로 일대일로, AIIB, 실�크로드 기금이 제시되어 있다. 그리고 이를 통해 중국은 동반자 관계를 글로벌 차원으로 확장하여 미국 중심의 동맹 체제가 중국의 부상을 압박하는 것을 견제하고, 기존 국제체제의 변혁을 통해 중국 부상에 유리한 국제체제와 질서를 조성하고자 한다.

시진핑 정부의 외교 담론 역시 중국이 평화적으로 부상하는 것을 대내외에 설득하고 과시하는데 초점을 맞추고 있는 점에서는 이전과 유사하지만 주목할 만한 변화가 있다. 시진핑 주석이 직접 담론의 제안자 역할을 하고 있으며, 담론과 전략의 내용이 중국의 평화적 부상을 설득하는 차원을 넘어서 중국이

국제사회의 주도국으로서 새로운 규범과 가치를 제시하는 차원으로 진화되고 있다. 그리고 담론의 역할이 정책을 사후적으로 합리화하거나 설득하는 형식이 아닌 선제적으로 비전으로 제시되고 전략을 만들고 전개해가는 형태로 변화되었다.

그리고 시진핑 체제의 권력 강화를 도모하고 본격적인 ‘시진핑 신시대’를 선언한 2017년 집권 2기에서 외교 담론과 전략은 그 대상을 지역을 넘어서 전 지구적으로 확장하였다. 18차 전국대표대회(2012) 이후 제시되었던 ‘신형대국관계’, ‘친,성,혜,용(亲,诚,惠,容 理念 2013년)’의 ‘아시아 운명공동체’는 19차 전국대표대회(2017)를 계기로 ‘신형국제관계(新型国际关系)’, ‘인류운명공동체’, ‘글로벌 동반자관계(全球伙伴关系 2017년)’, ‘글로벌 거버넌스 체제 개혁’ 등으로 진화해 갔다. 19차 전국대표대회에서는 신형대국관계가 국제사회 전체를 대상으로 하는 ‘신형국제관계’로 확장되었다. 신형국제관계는 중국의 부상이 결코 강대국간 충돌의 비극을 초래하지 않는 ‘신형대국관계’를 형성할 것임을 국제사회를 향하여 역설하려는 것이다. 사실상 중국 부상의 정당성과 당위성을 국제사회 전체를 향해 설득하여 미국이 주도하는 중국 봉쇄의 연대를 저지하고 부상에 유리한 상황과 조건을 조성하려는 의도를 담고 있다. 운명공동체론도 2013년에는 ‘친, 성, 혜, 용’을 강조하면서 주변국과의 우호협력 관계에 초점을 맞추었다. 그런데 19차 전국대표대회 이후에는 ‘인류 운명 공동체’로 진화하면서 주변 국가를 넘어서 전 세계를 대상으로 하는 담론으로 확장되었다. 이에 따라 인류운명공동체는 협력 대상을 전 세계로 확대해가고 있는 일대일로에 대한 참여와 지지를 유도하는 담론으로 적극 활용되고 있다.

시진핑 정부의 강국화 담론의 과잉은 중국의 가파른 부상과 함께 진행되고 있기 때문에 기존 미국 중심의 국제체제와 질서에 대한 도전 논란을 야기하고 있다. 중국은 지난 탈냉전 30년간 지속적으로 기존 국제체제와 질서에의 참여를 확대해오면서, 다른 한편 개혁 필요성에 대해서도 일관되게 주장해왔다. 현

재 국제체제의 주도국의 위치를 확보한 상황에서 ‘변혁’ 의지는 향후 더욱 강화될 것이다. 그럼에도 중국은 기존 국제질서의 ‘전복’, 또는 새로운 국제 질서의 ‘창출’에 대해서는 언급하지 않고 있다. 실제 시진핑 정부의 외교 담론에서도 새로운 국제체제와 질서에 대한 청사진이나 비전은 발견되지 않고 여전히 기존 국제 질서의 ‘개혁’을 주장하고 있다. 중국이 직면한 국내외 상황을 감안하면 최소한 2030까지는 이 기조를 견지하는 것이 합리적 선택이기도 하다.

III | 시진핑 외교의 특징과 딜레마

시진핑 정부는 중국 부상의 필요성과 당위성을 설득하기 위해 다양한 비전과 담론을 제시하고 있지만 오히려 이로 인해 담론 과잉의 부작용과 혼선을 초래하고 있으며, 초강대국 진입 문턱에서 복잡한 딜레마에 직면해 있다. 우선 대외적으로 2016년 트럼프 정부의 등장은 중국에게는 부상의 ‘새로운 기회’가 될 것이라는 ‘희망적’ 기대가 있었다. 그런데 트럼프 정부는 중국의 신형국제관계와 일대일로 구상을 미국 헤게모니에 대한 도전 의지로 해석하고 중국을 수정주의 세력으로 규정하면서 중국에 대한 공세를 전방위적으로 강화하였다. 주변국 또한 미중간의 조기 세력경쟁이 초래할 파장에 대한 우려와 경계가 고조되면서 중국은 예기치 않은 안보딜레마에 직면하면서 부상 실현의 국제 환경은 오히려 악화되고 있다.

국내적으로도 시진핑 정부는 고도성장의 신화가 깨지는 상황에서 공산당 일당체제의 새로운 정당성의 근거를 생성해야 하는 등 복잡한 국내 정치경제적 도전에 직면하고 있다. 특히 홍콩 사태에 이어 예상치 못한 코로나19의 충격까지 더해지면서 중국의 부상 일정에 중대한 차질이 불가피하게 되었을 뿐만 아니라 공산당 체제 안정에도 중대한 도전에 직면하게 되었다. 그런 상황에서 공산당 일당체제와 시진핑 권력 강화의 중요한 버팀목 역할을 해왔던 ‘중화민

족의 위대한 부흥' 실현이라는 중국의 꿈 실현에 대한 인민들의 고양된 기대를 어떻게 조정해 갈 것인가 하는 과제를 안게 되었다.

중국 외교는 건국이후 지난 70년 대부분의 기간 동안 일관되게 안보와 발전이라는 기본 국익 증진에 몰두 해왔다. 그리고 21세기, 특히 2008년 이후 중국은 점차 안보와 발전이라는 기본 국익을 넘어서 국제적 위상과 영향력 증진에 주목하게 되면서 외교 전략 또한 이전과 다른 새로운 접근이 필요하게 되었다. 그런데 중국은 강대국 위상에 걸맞는 외교 목표의 변화가 있어야 함에도 여전히 안보, 주권, 발전이라는 기본 국익 확보 역시 중요시 할 수밖에 없는 내재적 한계를 안고 있다. 중국은 급격히 강대국으로 부상했음에도 미국과의 국력 격차를 줄이기 위해서는 여전히 경제발전이 중요할 뿐만 아니라 타이완, 홍콩, 티베트 문제 등 국가와 영토의 통합이라는 기본적인 국가과제도 안고 있다.

중국은 강대국으로서 새로운 국제 표준과 가치를 제시하고 글로벌 리더십을 확보하는 새로운 외교 전략을 모색하는 한편, 여전히 이와 상충될 개연성이 있는 안보와 발전이라는 현실적 물질 국익을 병행 추구해야 하는 딜레마에 직면해 있다. 시진핑 정부가 이른바 일대일로와 인류운명공동체를 제기하며 국제사회의 기여를 부각시키며 글로벌 리더십을 확보하고자 하지만 인접국들과 주권, 영토 등 핵심이익과 관련된 분쟁이 재차 발생할 경우 중국 인민들의 고양된 기대와 국제사회의 경계를 여하히 조율해 가는냐 하는 딜레마에서 혼선을 초래하게 될 가능성이 있다. 국가통합의 과제를 안고 있는 중국의 입장에서 과도한 강대국화 비전과 담론의 제시는 주권 및 영토문제에 대한 전략적 유연성을 제약케 한다. 그 결과 중국은 해양 영유권 분쟁에서 강경일변도를 견지하게 되면서 '강경한 중국'이라는 공세에 직면하게 되었고 기존의 운명공동체 등 평화 발전 담론의 효과를 상쇄시켰다.

이러한 내외외환의 국면에서 중국은 최소한 2035년까지는 가능한 패권 추구 의지를 공식화하지는 않을 가능성이 높으며 미국과의 갈등도 불가피하지만

불필요하게 확장하지 않으면서 내부 역량을 강화하는데 집중하는 것이 합리적인 선택이다. 문제는 미국이 중국에 대한 압박을 지속, 강화할 경우 체제의 취약성을 노출하지 않으면서 이를 여하히 관리하고 대응할 수 있는가 하는 과제를 안고 있다. 특히 내부적으로는 무리하게 권력집중을 시도하면서 ‘애국주의’를 동원하고 있는 시진핑 체제의 입장에서 스스로 주권 및 영토 문제라고 주장한 이슈인 타이완, 홍콩 등 문제에 대해 미국이 공개적으로 고강도의 개입을 지속할 경우, 그리고 미국의 공세가 공산당 체제 자체를 위협하려는 의도가 명백하다고 중국 정부가 인식하는 경우에는 시진핑 정부는 정권의 취약성을 노출하지 않으면서 미국과의 대립을 우회하기는 쉽지 않을 것이다.

특히 현재 시진핑 정부는 ‘공산당의 영도’의 강화를 주창하면서 사실상 권력을 집중하고 사회통제를 강화하는 등 체제의 경직성이 고조되고 있는 상황에서 내부의 도전과 위기가 불거질 경우 미국의 공세에 대응하는 과정에서 합리성과 유연성이 발휘될 수 있을지 주목된다. 따라서 중국 대외전략의 변화를 가늠하기 위해서는 중국의 발전전략의 성취 추이와 국내정치의 유동성에 대한 지속적인 관찰, 그리고 미국의 공세에 대한 중국 고위 지도자들의 인식, 판단이 어떻게 전개되는지를 주시하는 것이 중요하다.

주석

- 1) 이 부분은 이동률, “1990년대 이후 중국 외교담론의 진화와 현재적 함의,” 『현대중국』 제21권 제1호 (2019), pp.1-42의 일부 내용을 요약 정리한 것임.
- 2) 호주 방문시 연설 전문은 温家宝总理在霍华德欢迎宴会上的讲话 http://news.xinhuanet.com/newscenter/2006-04/03/content_4379268.htm(검색일: 2007/3/15)
- 3) 高祖贵, 魏宗雷, 刘钰, 「新兴经济体的崛起及其影响」, 『国际资料信息』, 第8期(2009). pp. 1-6.
- 4) 张家栋, 「力量对比变化, 中美关系面临新局面」, 『解放日报』(2009/3/3); 陈玉刚, 「金融危机, 美国衰落与国际关系格局扁平化」, 『世界经济与政治』, 5期(2009).
- 5) 中国外门出版发行事业局, 『中国关键词, key words to understand china』, (北京: 新世界出版社, 2019).

중국의 새로운 경기부양책 ‘신인프라(新基建)’: 국면 전환에 성공할 것인가?

한 동 균

제주평화연구원 박사후 연구원

지난 3월 4일 중국 중앙정치국 상무위원회에서 ‘코로나 예방과 통제 및 경제 사회 운영 안정화 방안’을 주제로 시진핑(习近平) 주석이 “투자항목을 잘 결정해 인프라시설 투자를 서둘러 추진해야 한다.”고 강조한 이후 중국 당국과 관영 언론에서 ‘신인프라(新基建)’가 계속 언급되고 있다. 이는 중국 내 신종코로나바이러스 감염증(코로나19) 사태가 진정세를 보이자 중국이 침체된 경기를 부양하기 위해 인프라 구축에 본격적으로 팔을 걷어붙인 것으로 지난 1월부터 본격적으로 퍼지기 시작한 코로나19로 투자와 내수, 수출 모두 큰 타격을 받으면서 막대한 자금 투입으로 경제를 부양시키기 위한 대책이다. 또한, 경제학자들 사이에서 올해 중국 경제성장률이 마이너스 성장을 기록했던 마오쩌둥(毛泽东) 시대 이후 가장 낮은 수치인 3%에 그칠 것이란 전망까지 나오자 중국이 자신들이 키우려는 분야에 막대한 자금을 투입해 해당 업종의 성장을 촉진하는 한편, 침체된 경기까지 활성화시키겠다는 강력한 의지로 풀이된다.

과거 중국은 2008년 글로벌 금융위기 당시 4조 위안, 우리돈 약 670조 원 규

모의 초대형 부양책을 시행해 위기를 넘긴 적이 있다. 이로 인해 중국은 침체된 세계경제 회복세에 크게 기여하며 구원투수로서의 역할을 해냈고, 중국경제 또한 위기를 넘어 한차례 더 도약하고 있지만 끊이지 않는 중국위기론을 야기시키는 원인으로도 지목되고 있다. 산업 과잉생산, 부동산 거품, 지방정부 부채, 은행 부실채권, 그림자 금융, 기업 부채라는 심각한 부작용을 남겼고, 여전히 중국경제를 위협하는 뇌관처럼 존재하고 있다. 또한, 2018년부터 벌어진 미중 무역분쟁에서 최근 ‘1단계 합의’를 통해 관세전쟁이 잠시 보류된 상태지만 미국이 제기하는 불공정 경쟁과 강제기술 이전, 지적권 침해, 환율조작 행위 문제 등 중국의 구조적 문제들이 근본적으로 해결되지 않아 갈등이 장기화될 것으로 예상되고 있어 코로나19와 더불어 중국경제를 포함한 세계경제의 불확실성이 증대되고 있는게 현실이다.

더욱이 코로나19가 제일 먼저 확산한 중국은 2008년 글로벌 금융위기 이후 12년 만에 최대 고비를 맞으며 전례 없는 타격을 입자 전 세계적인 경기 위축 속에 오히려 성장의 기회를 잡고 포스트 코로나를 준비하기 위해 ‘신인프라’ 개념을 내놓았다. 중국국가발전개혁위원회 혁신하이테크발전국 우하오(伍浩) 국장은 경제금융 전문매체 ‘차이신(財新)’ 인터뷰를 통해 ‘신인프라’를 정보통신망을 기초로 디지털 전환, 스마트 업그레이드, 융합 혁신 등 서비스를 위한 기초시설이라고 정의하였으며, 산둥(山東), 푸젠(福建), 윈난(雲南) 등 13개 성(省)에 △5G 기지국 △데이터센터 △초고압(UHV) 송전망 △전기차 △고속철도 △인공지능 △산업용 인터넷 등 총 7개 분야, 우리돈 5,800조 원 규모인 34조 위안을 순차적으로 집행할 것이라고 밝혔다.

과거 중국의 경기부양책이 농촌의 도시화를 위한 고속도로와 철도, 공항 등 토건산업 위주였다면 이제는 토건산업이 아닌 4차 산업혁명시대 도래에 따른 미래 기술 키워드에 포커스를 맞추며 4차 산업혁명을 제대로 실현시키기 위해 필요한 인프라에 집중하고 있다는 것이 특징이라고 볼 수 있다. 우리나라가 과

거 수출주도형 경제성장정책에 의한 발전으로 중진국 수준에 머물다 IT 강국으로 도약할 수 있었던 것도 IT 인프라를 잘 갖추었기 때문인데, 덕분에 한국의 인터넷 보급률은 거의 항상 세계 1위를 차지해 왔었고, 지난해 5G도 세계 최초로 상용화한 성과를 이루었다. 즉, 인프라와 법체계가 잘 갖추어져야만 그 나라 국민들이 그 안에서 자신들의 잠재력을 마음껏 펼칠 수 있음을 중국도 잘 알기에 이러한 분야에 34조 위안이라는 천문학적인 규모의 투자를 결정한 배경이라고 할 수 있겠다. 그렇다면 중국정부가 포스트 코로나 시대를 향해 공식 발표한 '신인프라'의 각 분야를 자세히 살펴보도록 하겠다.

첫 번째 분야는 5G 기지국 건설이다. 5G 이동통신은 ICT 타산업과의 융합을 주도하고, 4차 산업혁명의 기반이 되는 핵심 산업으로 AR과 VR, 드론, 스마트 공장, 재난안전 등 다양한 서비스 분야에서 새로운 시장을 창출하고 있다. 사실 그동안 중국기업은 통신 단말기와 장비 분야에서 글로벌 점유율을 확대해 왔으나 3G, 4G의 글로벌 기술표준은 장악하지 못해왔다. 하지만 5G 기술표준만큼은 먼저 장악하기 위해 2015년부터 추진한 '중국제조 2025'를 통해 5G를 전략적 신흥산업으로 지정하였고, 가격경쟁력과 막강한 R&D 투자를 앞세워 5G 시장 주도권을 선점하기 위해 움직이고 있다. 더욱이 중국의 무선통신 보급률은 82%로 유럽 86%, 미국 81.7%와 비교해도 선진국과 유사한 수준이며, 현재 성장이 정체된 상황에서 이를 타개할 수단으로 5G시대를 여는 것이 절실하기 때문에 적극적으로 추진하고 있으며, '신인프라'를 통해 더욱 가속화될 것으로 전망됨에 따라 중국정부의 의지가 상당하다는 것을 알 수 있다.

두 번째 분야는 데이터센터 구축이다. 데이터센터는 인터넷 연결의 핵심이 되는 서버를 한군데 모아둔 시설 또는 클라우드 서비스를 위한 데이터센터를 포함한 개념으로 서버호텔이라고도 불리며, 서버, 네트워크, 스토리지 등 IT 서비스 제공에 필요한 장비를 한 건물에 모아 24시간 365일 운용하고 통합 관리하는 시설을 말한다. 특히, 빅데이터는 4차 산업혁명의 요체인 동시에 중국

이 지닌 강점을 가장 잘 살릴 수 있는 분야로 중국정부는 빅데이터를 국가전략 자원이자 기술혁신을 위한 핵심요소로 인식하여 빅데이터 관련 산업 육성을 본격화하고 있다. 세계최대 인구를 보유하고 있는 중국은 매 순간 디지털 기기를 통해 끊임없이 생성하는 데이터를 보유한 글로벌 데이터 대국으로 데이터 센터에 대한 니즈도 점점 커져가고 있는 상황이다. 또한, 데이터 양이 급격히 증가하면서 본격적인 5G시대와 빅데이터 시대가 도래하면 전통적인 데이터 센터와는 달리 훨씬 규모가 크고, 유기적인 구조를 가진 하이퍼스케일 데이터 센터로 발전할 가능성도 있는 만큼 데이터센터는 빅데이터 시대의 전략무기라고 볼 수 있다.

세 번째 분야는 초고압(UHV) 송전망 건설이다. 중국은 급격한 산업화와 도시화로 인해 폭발적으로 증가하는 에너지 수요를 충족하는 것이 최우선 과제로 지적되어 왔으며, 최근까지도 이로 인한 미세먼지와 같은 부작용이 발생하면서 우리나라를 포함한 주변국과 잦은 마찰을 빚고 있다. 이에 중국은 전력산업을 개편하여 신재생에너지 및 스마트그리드 등과 같은 신기술을 통해 전력산업 구조를 전환하고 있는데, 중국의 전력 사용이 대부분 동부 연해도시에 집중되어 있는 반면, 전력 생산시설은 중서부지역에 몰려있어 초고압 송전망을 통해 도시 간 전력을 서로 이어주면서 자원이용률을 높인다는 계획으로 추진하고 있다. 특히, 초고압 송전망 건설은 중국국가에너지국이 지난 2018년 9월에 발표한 『송·변전 중점 사업 추진 가속화에 관한 통지(关于加快进一步输变电重点工程规划建设工作的通知)』를 발표한 이후 대규모로 초고압 송전망 라인을 건설하고 있으며, ‘신인프라’ 추진으로 인해 더욱 탄력을 받을 것으로 전망되고 있다.

네 번째 분야는 전기차 충전기 구축이다. 중국의 자동차 산업은 2000년대 이후 비약적으로 성장하였으나 기술적으로는 아직도 선진국을 넘어서지 못하고 있기 때문에 전기차 기술에 사활을 걸고 있다. 또한, 세계 최대 원유수입국

인 만큼 원유의 70%를 수입에 의존하다보니 석유자원을 수입하는 것보다 수력발전 및 풍력발전, 태양력 등을 사용하여 만든 전기에너지를 이용하는 전기차가 적합하다고 할 수 있다. 신스파이(新時代)증권에 따르면 현재 중국의 전기차 보유량은 약 2,000만 대로 전 세계 45%의 점유율을 보이며 무섭게 성장하고 있으며, 중국 내 전기차 생태계도 탄탄해지고 있다는 평가를 받고 있다. 더욱이 전기차에 필수적인 충전인프라 구축을 위해 2018년 12월 ‘차량 1대당 충전스탠드 1대 보급’이라는 목표를 제시하였고, 공공충전소 및 공공충전기도 확충할 것을 예고하면서 향후 중국 자동차 산업의 새로운 패러다임을 주도할 것으로 전망되고 있다.

다섯 번째 분야는 고속철도 건설이다. 과거 2008년 글로벌 금융위기 당시 중국정부는 4조 위안 규모의 지출을 통해 경기부양을 성공적으로 이뤄냈다. 당시 인프라 사업에는 고속철도가 중심이었고, ‘고속철 굴기(掘起: 우뚝섬)’를 외치며 구간을 확장한 결과 지난해 말 기준 전 세계 고속철의 3분의 2 규모, 세계 최대 고속철 구간거리인 3만km가 넘는 고속철도를 건설하였으며, 이를 통해 중국의 고속철도 기술은 세계 최고 수준에 오르며 도시화를 또한 현저하게 상승하는 성과를 이루게 되었다. 이처럼 고속철도 건설은 중국정부가 기존에 추진해온 사업이나 ‘신인프라’ 영역에 이례적으로 포함시키면서 고속철을 더욱 발전시키겠다는 의지를 엿볼 수 있다. 특히, 2019년 말 기준 40개 도시에 걸쳐 건설한 고속철 노선 규모가 6,730km고, 올해 완공될 예정인 노선은 14개의 약 1,000km임을 감안할 때, 중국의 거시경제가 좋지 않다는 우려가 계속되는 상황에서 경제안정을 위한 도구 가운데 하나로 지속적으로 추진된다면 오는 2025년까지 전체 구간거리를 4만km까지 늘린다는 계획을 달성할 수 있을 것으로 전망된다.

여섯 번째와 일곱 번째 분야는 인공지능과 산업용 인터넷 구축이다. 뉴노멀 시대에 진입한 중국에서 인공지능은 신산업 창출뿐만 아니라 기존 산업발전

을 위한 새로운 성장요소로 자리매김함에 따라 중국정부는 인공지능을 차세대 혁신분야로 발전시키기 위해 적극 추진하고 있으며, 창업 등의 분야와 맞물려 중국경제의 새로운 성장동력으로 그 중요성을 부각시키고 있다. 특히, 노동집약적 산업 비중이 높은 중국에서 임금상승과 노동인구 감소로 인해 경제구조 전환이 요구되면서 기존의 노동집약형 산업에서 자본집약형 산업으로 이행하는 것이 중요한 과제로 부상하였고, 인공지능이 고용구조 전환이나 차세대 경제발전에 크게 기여할 수 있는 기술로 주목받으면서 중국정부는 인공지능 발전을 위한 구체적인 계획을 갖고 추진하고 있다. 또한, 네트워크를 포함한 플랫폼 및 보안시스템 등의 산업용 인터넷은 디지털 경제를 구축하기 위한 핵심 사업으로 5G 통신망 사업과 함께 투자가 이루어질 전망이다.

중국국가통계국은 지난 달 17일 중국의 1분기 국내총생산(GDP)이 20조 6,504억 위안으로 전년 대비 -6.8% 감소했다고 밝혔다. 직전 분기인 작년 4분기 6.0%와 비교하면 12%p 이상 급락한 것으로 분기별 성장률을 발표하기 시작한 1992년 이후 28년 만에 처음으로 역성장한 수치다. 미중 무역분쟁 여파로 지난해부터 분기별 성장률이 지속적으로 낮아져 6%대까지 하락했는데, 올해 1분기에는 코로나19라는 초유의 사태로 더 큰 충격을 받은 것이다. 연간 경제성장률을 봐도 2010년에 마지막으로 두 자릿수인 10.6%를 기록한 후 계속 하락세를 보이고 있는데, 지난해에는 1990년 이후 가장 낮은 수준인 6.1%를 기록했다. 애초 중국은 올해 지난해와 비슷한 6%대의 성장률을 무난히 달성할 것으로 여겼지만 코로나19 충격에 상황이 급변한 것이다.

급속한 성장 둔화는 시진핑(习近平) 국가주석이 이끄는 중국공산당 지도부에 심각한 도전일 수도 있다. 코로나19로 인한 대규모 인명 피해에 이어 경제마저 붕괴하면 시진핑 정권에 정치적 위기가 불거질 우려가 적지 않기 때문이다. 당장 시 주석이 천명한 2020년 말까지 2010년 GDP의 2배를 달성하겠다는 ‘샤오강(小康)사회’를 실현하려면 올해 적어도 5.6% 이상의 성장을 달성해야 하는

상황에 놓여있다. 이에 중국정부는 현재 위기가 2008년 글로벌 금융위기보다 심각한 것으로 평가하면서 코로나19 사태에 따른 충격을 극복하기 위해 과거보다 강도 높은 경기부양책인 ‘신인프라’를 발표하였고, 34조 위안에 달하는 엄청난 규모의 투자가 올해 모두 이루어지는 것은 아니지만 적어도 하반기 중국 경제 성장을 자극할 마중물 역할을 충분히 할 것으로 기대하고 있다.

최근 중국 내 코로나19 확산세가 잦아들면서 산업활동이 재개되고 있지만 ‘V자 반등’ 가능성에 대해서는 여전히 회의적인 전망이 대부분이다. 최악의 고비는 넘겼다고 하더라도 유럽과 미국 등은 아직도 코로나19로 몸살을 앓고 있기 때문이다. 코로나19가 중국에서 창궐하면서 자의든 타의든 전 세계에 혼란과 불안은 가져다 주었지만 이제 중국은 큰 혼란을 어느 정도 잠재우고, 이번 기회를 통해 ‘신인프라’ 추진을 바탕으로 4차 산업혁명시대의 패권을 잡으려는 방향성을 확고히 하면서 속도를 내는 듯 해 보인다. 더욱이 매년 3월 중국의 최대 정치이벤트인 ‘양회(兩會: 전국인민대표대회와 인민정치협상회의)’가 두 달 이상 순연된 이달 21일에 개최될 예정이다. 양회를 통해 코로나19로 인한 글로벌 경제 위기가 오히려 중국경제에 기회로 작용할 수 있도록 ‘신인프라’를 포함한 다양한 대규모 경기부양책을 제시하며 사회분위기 쇄신을 시도할 수 있을 것인지 지켜봐야 할 것이다.

덩샤오핑의 긴고아(緊箍兒)¹⁾: 일국양제와 홍콩문제

신 원 우

한양대학교 중국문제연구소 연구위원

I | 들어가며

2019년 ‘범죄인 인도 법안’(이하 송환법) 반대 시위로 촉발된 홍콩 상황은 결국 ‘홍콩보안법’²⁾ 시행으로 수렴되었다. 2020년 5월 22일 전국인민대표대회에서 발의된 ‘홍콩보안법’은 결국 2020년 7월 1일부로 시행되었다. 그로부터 약 두 달, 2019년 역사상 최대 규모의 시위가 진행되었던 홍콩의 거리는 깊은 침묵 속으로 빠져들었고, 그 자리엔 ‘코로나바이러스’의 그림자가 ‘흑색의 홍콩기’³⁾와 함께 드리워져 있다.

지난 두 달간 국제사회에서 중국은 세계사적 갈등의 중심에 서 있었다. 영국, 호주, 독일, 프랑스, 뉴질랜드 등이 홍콩과의 범죄인 인도협정을 정지시켰으며, 미국은 홍콩에 대한 특별지위 폐지와 남중국해에서 중국에 대한 군사 압박 전략을 구사하는 등 미국을 위시한 국제사회의 공세가 진행되고 있다. 이러한 공세를 비롯기라도 하듯 홍콩 정부는 9월 6일로 예정된 홍콩 입법원 선거

를 코로나바이러스의 감염 확산 방지 차원에서 1년간 연기하겠다고 발표하면서 홍콩의 상황은 더욱 악화할 조짐을 보이고 있다.

일국양제(一國兩制)라는 독특한 통치시스템은 덩샤오핑(鄧小平)의 절묘한 해법으로 탄생하였고, 그에 의해 홍콩에 이식되었다. 여기에서 약속하고 있는 50년간 ‘고도의 자치권 보장’의 절반이 지나고 있는 지금, 홍콩의 일국양제는 위기를 맞고 있다. 중국은 왜 50년을 기다리지 않는가? 중국은 왜 범죄인 인도 법안과 ‘홍콩보안법’에 집착하는가? 또는 홍콩에 대한 중국의 태도 변화의 추동 요인은 어디에 있는가? 와 같은 좀 더 근원적인 질문에 대한 대답에 접근하기 위해서, 우리는 어떠한 요인들이 중국과 홍콩 관계에 지속해서 영향을 주었는지 검토할 필요가 있다. 홍콩이 1997년 영국으로부터 중국으로 반환된 이후 뿐 만이 아니라 그 이전 즉, 19세기 홍콩이 조그마한 이주자들의 땅이었던 시절부터 중국과 홍콩 관계는 불안(不安), 불완전(不完全), 그리고 불평등(不平等)한 상태에 놓여 있었다. 현재 홍콩에서 벌어지고 있는 상황을 이해하기 위해서는 바로 이러한 홍콩의 ‘삼불(三不) 요인’들을 확인할 필요가 있다.

II | 불안(不安): 중국의 정치엘리트들의 불안과 홍콩 시민들의 불안

중국과 같은 권위주의 국가에서 정치엘리트들이 공유하고 있는 위협의식의 형성은 두 가지 구조적 문제로 시작된다. 하나는 지배 집단의 주류로부터 소외된 대중과의 갈등, 다른 하나는 지배 집단 내 정치엘리트들과의 갈등 문제이다. 이 두 가지 문제에서 유래한 정치엘리트들의 불안(두려움)은 중국 공산당 정치엘리트들의 방어적인 위협의식을 나타나게 한다.⁴⁾ 중국은 덩샤오핑 이후 10년에 한 번씩 다음 세대로 평화로운 권력승계를 실시하는 제도를 정착시켜왔다. 10년의 집권 중 전반기 5년을 집권 1기 이후 5년을 2기라 할 때, 중국은 1기에서 2기로 넘어가는 시기에 강력한 권력 공고화 작업이 추진되는 경향이 있다.⁵⁾

시진핑 체제 1기가 시작된 2013년 다음 해인 2014년에 홍콩에서 대규모 시위(우산 운동)가 발생하였고, 2016년에는 대만에서 반중국 성격이 강한 민진당의 차이잉원 정권이 등장하였다. 2017년 1월에는 미국에서 트럼프 행정부가 출범하여 중국을 압박하기 시작하였다. 2017년 시진핑 2기가 시작되는 시점에서 중국이 직면한 대내외 상황은 중국 지도부의 불안을 자극하였다. 이는 시진핑 2기의 권력 공고화 과정이 덩샤오핑 이후 중국에 정착된 집단지도의 권력 공고화 과정 중 가장 강력하게 추진되게 되는 요인으로 작용하였다. 즉 중국은 ‘시진핑 신시대 중국 특색의 사회주의 사상’을 공식 지도 사상으로 선포하고, 일국양제에 대한 일관된 관점과 대만과의 통일문제를 강조하기 시작한 2017년을 기점으로 대내외 환경에(특히 홍콩과 대만 그리고 미국) 대하여 훨씬 공세적인 태도를 구사하기 시작하였다. 중국의 이러한 태도 변화는 결국 2019년 일국양제의 직접적 영향을 받는 홍콩에서 ‘범죄인 인도 법안’을 계기로 역사상 최대 규모의 대규모 군중시위로 터져 나오게 되었다.

홍콩 시민이 중국을 바라보는 시선에도 불안이 서려 있다. 중국은 ‘홍콩보안법’을 2020년 통젠화(董建華) 홍콩 행정장관 시절에 이미 홍콩 입법원을 통해 제정하려고 시도한 바 있다. 2009년에는 ‘반분열국가법’을 홍콩조항에 삽입하려 하였고, 2012년에는 ‘친 중국적 내용을 강조하는 애국 교육 과목’을 필수로 지정하려고 시도하였다. 홍콩 행정장관 선출에 대한 중국의 개입은 여전히 계속되고 있으며, 2019년에는 송환법을 추진하였다. 이 과정에서 중국이 보여준 홍콩 시민들과 민주화 운동 인사들에 대한 고압적 태도와 탄압은 홍콩 시민들과 중국의 신뢰 관계를 서서히 무너뜨렸다. 특히 2015년 발생한 ‘통튀완 서점’(銅鑼灣書店) 관계자들이 실종된 사건은 고도의 자치를 보장받고 있다는 믿음을 갖고 있던 홍콩 시민들을 충격에 빠뜨렸다. 그리고 이러한 불안 요인은 중국에 대한 불만이 축적되어 있던 홍콩 시민들과 그간의 대규모 군중시위를 통해 배태된 신흥 민주화 운동 세력이 반응하여 2019년 송환법 추진을 계기로

폭발하게 되었다. 요컨대 2019년부터 현재까지 이어지고 있는 홍콩의 상황은 홍콩 시민들의 불안과 중국 정치엘리트 집단의 불안이 충돌하고 있다고 하겠다. 결국, 중국은 홍콩 상황에 대한 위기감을 인식하여 2020년 전국인민대표대회를 통해 ‘홍콩보안법’을 발효하였다.

III | 불완전(不完全) : 불완전한 주권과 정체성

중국은 1911년 신해혁명으로 공화(共和) 정부를 수립하였다. 그러나 이후 제국주의 세력의 침략과 1949년까지 계속된 국공내전을 겪으며 현재까지 영토와 국민 그리고 정부의 영향력 측면에서 중국이 이상적으로 생각하는 완전한 형태의 주권을 가진 국가가 되지 못하였다. 분단국가에서 분단 상황은 생존과 직결되는 문제로, 한쪽이 승리할 때까지 대립이 계속되는 제로섬 게임의 양상을 나타낸다. 따라서 통일문제는 국가의 이익을 추구하는 국제정치게임의 문제가 아닌 국가 생존과 직결된 주권 게임의 문제가 된다.⁶⁾ 중국의 경우 대만과의 통일 문제가 이에 해당한다. 일국양제는 중국의 대만과의 통일에 대해 취하고 있는 일관된 정책 기조이다. 다만 앞서 언급했듯 중국은 불완전한 상태의 주권을 가진 분단국가이기 때문에 필연적으로 일국양제의 해석과 적용에 있어 ‘일국(一國)을 양제(兩制)에 우선’ 할 수밖에 없는 구조를 갖고 있다. 중국의 일국(一國) 중심의 일국양제와 홍콩 시민들의 양제(兩制) 중심의 일국양제의 인식은 홍콩과 베이징의 거리만큼 차이가 크다. 대만과의 통일은 중국이 완전한 형태의 주권국가로 나아가는 필수조건이고, 홍콩에 적용되고 있는 일국양제 통치시스템은 결국 대만과의 통일을 염두에 둔 일종의 리트머스지이며, 따라서 정치적 타협이 있을 수 없다. 그리고 이것이 중국이 대내외적인 정치·경제적 압박에도 불구하고 홍콩문제에 대해 비타협적 태도를 견지하는 요인으로 작용한다.

다음으로 홍콩 시민들이 갖고 있는 불완전한 정체성이 있다. 홍콩 시민들의

정체성 변화의 시기를 거칠게 나눠보면 세가지 시기로 나눌 수 있다. 첫 번째 시기는 이주민들의 시기이며, 19세기 중반부터 20세기 중반까지의 홍콩을 말한다. 19세기의 홍콩은 조그만 규모의 항구 겸 어촌이었으며, 영국이 식민통치를 목적으로 홍콩을 개발한 이후 중국 대륙에서 인구가 본격적으로 유입되었다. 따라서 이 시기 홍콩 거주민들은 대체로 자신들의 정체성을 홍콩이 아닌 홍콩으로 이주해 오기 전에 살았던 중국대륙에 두었다. 두 번째 시기는 중국과의 단절의 시기이다. 1949년 중화인민공화국이 수립부터 냉전체제, 70년대 홍콩의 발전 그리고 1997년 영국으로부터의 반환까지를 말한다. 이 기간에 홍콩에서 태어나고 자란 세대는 본인들의 정체성을 홍콩에서 찾기 시작했다. 세 번째 시기는 1997년 이후 현재까지의 시기이다. 이 시기는 97년 이전 세대와 97년 이후 세대 그리고 중국 본토에서 유입된 새로운 이주민들의 정체성이 혼재된 시기이다.

현재 홍콩 시민들의 정체성은 홍콩인, 중국인, 홍콩에 거주하는 중국인, 홍콩인이자 중국인 등이 혼재되어있으며, 사회이슈에 따라 그 비율이 급격히 바뀌곤 한다. 이러한 정체성 혼란은 홍콩 사회가 사회적 이슈에 하나의 목소리를 내기 힘든 구조적 문제를 갖게 한다. 비록 대규모 군중시위가 일어나더라도 그에 동조하지 않은 ‘다수의 침묵하는 집단’ 역시 홍콩 사회의 중요한 일원으로 존재하고 있다. 97년 이후 발생한 역대 대규모 홍콩 시위들이 비록 일시적인 성과를 거두더라도 결국 실패로 수렴되는 현상은 홍콩인들의 정체성 인식과 무관하지 않다.

IV | 불평등(不平等): 정치적·경제적 불평등⁷⁾

언론과 방송에 공개된 홍콩 시위대와 중국의 주장을 한 문장으로 압축하면 ‘일국양제 원칙을 존중하라’는 것이다. 양측이 같은 주장으로 충돌하는 이유는

홍콩과 중국이 ‘홍콩기본법’에서 보장하고 있는 홍콩과 중앙정부의 권리에 대한 해석을 다르게 하고 있기 때문이다. ‘홍콩기본법’(12, 26, 27조 등)에서는 홍콩의 “높은 수준의 자치권”, “투표권”, “표현·언론·집회의 자유를 보장”하고 있다. 이와 동시에 중국 헌법은 모든 법률의 해석 권한을 전국인민대표대회에 두고 있다. 이것은 ‘홍콩기본법’의 해석 역시 전국인민대표대회의 권한으로 볼 수 있다는 것을 말한다. 즉, 중국의 해석에 따르면 중국은 홍콩 중심법원이 가진 국가 최고권력기구(전국인민대표대회)의 입법행위에 대한 이의제기 권한을 인정하지 않음과 동시에 전국인민대표대회의 입법행위 역시 홍콩 법원의 관할권을 침해하지 않는다고 해석함으로써 궁극적으로 ‘홍콩기본법’ 해석에 관한 권한을 전국인민대표대회에 속하게 만들었다.

이러한 해석을 이용한 사례가 올해 7월 1일부로 발효된 ‘홍콩보안법’이다. ‘홍콩보안법’은 “‘홍콩기본법’ 23조’ 아래 삽입되었으며, 크게 처벌과 집행 두 가지 축으로 구성되어 있다. 즉 외세와의 결탁, 국가 분열, 정권 전복 및 테러 행위에 대하여 처벌하고 이를 위한 집행기구로 홍콩에 국가안보처를 설립하겠다는 내용이다. 사실 ‘홍콩보안법’ 제정은 2003년에 중국이 홍콩 입법회를 통해서 시도하다 그해 7월 대규모 군중시위가 시작되자 무산되었다. 따라서 중국은 이번에는 앞서 말한 중국 전국인민대표대회를 통하여 통과시켰다. 이로 인해 홍콩과 국제사회에서는 홍콩의 일국양제에서 양제(兩制)가 실질적으로 무력화되고 일국(一國)만 남은 것 아니냐는 우려가 터져 나오고 있다. 홍콩의 선거제도 역시 불평등하다. 홍콩시민들은 실질적으로 홍콩행정장관을 직접 선출할 수 없으며, 70석으로 구성된 입법부 역시 40석에 대해서만 투표를 할 수다. 이러한 기형적 선거제도는 홍콩 시민들이 친 민주주의 성향의 정당들에 더 많은 표를 안겨주어도 결국 친중 성향의 정당이 홍콩의회 과반을 차지하게 한다.

홍콩의 불평등 요인 중 또 하나의 축으로 경제적 불평등을 들 수 있다. 중국 정부의 동부·동남 해안 도시들에 대한 개발 정책들을 검토하면 2007년을 기

점으로 이곳에 위치한 선전(深圳)과 같은 도시들의 경제 규모가 홍콩을 추월하거나 따라잡기 시작했다. 이와 동시에 홍콩이 누리온 중국 내의 특별한 지위가 상실되기 시작했다. 홍콩이 중국 내에서 차지하는 GDP 비율은 1997년 약 24%에서 2019년 3%로 하락하였다. 이러한 홍콩의 지위 변화는 더는 중국이 홍콩에 특혜를 부여할 이유가 사라지게 하는 요인으로 작용하였다.⁸⁾ 즉 중국의 대홍콩 정책은 홍콩의 중국 내 경제적 지위가 하락함에 따라 일국양제 정책의 중심이 양제(兩制) 중심에서 일국(一國) 중심으로 변화하게 했다. 그리고 특혜가 사라지고 급격한 중국화가 진행되면서 기존의 홍콩 시민들의 기득권이 침해당하고, 본토 자본이 홍콩의 자본을 잠식해 들어감에 따라 홍콩의 부동산 가격 폭등, 경기침체, 양극화가 더욱 심화하는 현상이 발생하게 되었다. 이러한 상황은 홍콩 시민들의 중국에 대한 불신과 반감을 쌓이게 하였으며 현재 홍콩 상황을 악화시키는 요인 중 하나가 되었다.

V | 덩샤오핑의 긴고아(緊箍兒)는 작동할 것인가?

‘홍콩보안법’의 시행으로 일국양제의 실험은 실패하였는가? 이러한 질문에 답하기 전에 실패의 조건이 서로의 입장에 따라 다르다는 것을 인지해야 할 필요가 있다. 혹자는 무계의 중심이 일국(一國)으로 기운 것만으로도 실패라 주장하고, 다른 이는 일국양제에서 일국만이 남게 될 경우라야 비로소 실패라 할 수 있다 주장한다. 중국은 홍콩에 이식된 일국양제를 반드시 성공적으로 운영 시켜야 할 필요가 있다. 일국양제는 결국 대만문제와 연결되기 때문이다. 대만과의 통일은 불완전한 상태의 주권 국가에서 완전한 상태의 주권국가로 나아가기 위한 필수조건이다.

앞서 살펴본 홍콩과 중국이 가진 세 가지 요인들을 볼 때, 홍콩의 미래에 대한 우려는 타당해 보인다. 그러나 일국양제가 홍콩 반환 직후 약 10여 년간 홍

콩에 비교적 성공적으로 적용됐다는 사실 또한 직시할 필요가 있다. 일국양제는 그 자체로 모순적인 제도이다. 그런데도 일국양제가 홍콩에서 적용됐다는 것은 일국양제의 성공과 실패가 제도의 모순에 있는 것이 아니라 그것을 어떻게 해석하고 적용하는 문제에 달려있다는 것을 말해주고 있다. 즉 현재 홍콩의 일국양제 문제는 제도의 실패가 아닌 정책의 실패라 할 수 있다.⁹⁾

홍콩의 상황은 현재 상태를 유지하다 코로나전염병 상황이 진정 국면이 되는 시기에 전환점을 맞이하게 될 것으로 예상된다. 그러나 전환점의 시기가 오더라도 현재 중국의 일국(一國) 중심의 정책은 변하지 않을 것이며, 이를 되돌리기 위한 방법 역시 안타깝게도 보이지 않는다. 다만 장기적으로는 중국의 홍콩에 대한 전략적 유연성(예를 들어 경제적 보상책)을 얼마나 효과적으로 발휘하느냐에 따라 홍콩의 미래가 결정될 것이다.

일국양제의 태생적 배경을 볼 때 우리는 아시아의 슬픈 근현대사를 마주하게 된다. 제국주의 시대의 원죄에서 벗어날 수 있는 열강들이 얼마나 될까? 일국양제는 덩샤오핑이 후대 중국에 남긴 일종의 긴고아다. 중국이 일국(一國)을 강조할수록 중국은 괴롭다. 현재의 홍콩 상황을 종합해 볼 때 일국양제의 성공은 결국 중국의 인내심에 달려있다고 하겠다. 덩샤오핑의 긴고아에 희망을 걸 어볼 만한 이유이기도 하다.

VI | 나가며

한잔, 두잔, 석잔, 넉잔, 다섯잔.

나는 취했다. 머릿속에는 고체의 웃음뿐이다.

희망은 비눗방울이다. 찰나의 춤을 추면서 이리저리 흔들리다가
문득 손가락 하나에 터져 버린다.

홍콩인의 행복은 모두 종이로 만든 것이다.
 하지만 사람들은 종이로 만든 사랑을 진실하다고 여기고 싶어한다.
 하느님은 어디 계시는지.
 사람들이 지옥이라고 부른 곳에 어찌 이리도 웃음소리가 넘치는지.

홍콩을 대표하는 작가 류이창(劉以鬯: 1918-2018)의 대표작 『술꾼(酒徒:1963)』에 등장하는 문구들이다. 현재 홍콩 시민들이 느끼고 있을 좌절감을 이보다 더 정확하게 표현할 수 있을까? 1960년대 홍콩인들이 느꼈던 좌절과 허무가 2020년 현재의 홍콩 시민들의 마음을 대변하고 있다는 사실이 쓸쓸하지 않을 수 없다. 일국양제의 성공과 실패에 대한 논의와 전망을 뒤로하고 분명한 것은 홍콩시민들의 마음속에 2019년 홍콩시위부터 2020년 ‘홍콩보안법’ 시행을 거치면서 깊은 상처가 남게 되었다는 것이다. 현재 홍콩의 시민들은 이상과 현실, 이성과 감정 사이의 고뇌를 뒤로한 채 깊은 침묵에 빠져있다. 중국이 추구하고자 하는 ‘중국의 꿈(中國夢)’을 진정으로 실현하기 위해서라도 중국은 이러한 홍콩 시민들의 상처를 이해하고 어루만져야 할 것이다.

주석

- 1) 중국 명나라의 소설 『서유기(西遊記)』에 나오는 손오공(孫悟空)의 머리에 뿌리박힌 테이다. 삼장법사의 제자가 된 손오공(孫悟空)을 제어하기 위한 물건으로 주문을 외우면 긴고아(緊箍兒)가 줄어 들면서 머리를 강하게 조여 엄청난 고통을 준다. 여기서 긴고아는 덩샤오핑이 만든 일국양제를 상징하고 손오공은 중국을 상징한다. 중국의 일국양제의 태생적 한계로 인해 일시적으로 중국이 고통스럽더라도 일국(一國)과 양제(兩制)가 공존하는 안전장치로 인해 결국 성공하게 될 것이라는 기대의 의미로 사용되고 있다.
- 2) ‘홍콩국가보안법’, ‘홍콩국안법’, ‘홍콩국가안전법’, ‘홍콩보안법’ 등 다양한 명칭으로 불리지만, 이 법안의 실제 명칭은 ‘홍콩특별행정구의 국가안전을 수호하는 법률제도와 집행기제 수립 및 완비에 관한 전국인민대표대회의 결정(全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定, National People’s Congress Decision on Hong Kong National Security Legislation)’이다. 여기서는 편의상 국내언론에서 가장 많이 사용하고 있는 ‘홍콩보안법’으로 통일한다.

▶ 2020 동아시아 평화와 번영을 위한 대화

- 3) ‘흑색 홍콩기’는 홍콩시위대가 주로 사용하며, 일국양제를 기반으로 한 홍콩의 민주적 가치가 죽어 가고 있음을 상징한다.
- 4) 손인주. 2020. “두려움의 정치: 시진핑 권력 강화의 심리적 동인.” 『한국정치학회보』 제54권 제1호, 139.
- 5) 조영남. 2019. 『중국의 엘리트 정치』 (서울: 민음사): 28-30.
- 6) 전재성. 2020. 『동북아 국제정치이론』 (파주: 한울): 15-22.
- 7) 이 장은 필자가 『아시아연구』 제23권 제1호에 발표한(2020.2) 논문 “2019년 홍콩 시위의 특징과 일국양제 위기론에 관한 고찰”의 일부 내용을 요약 및 인용한 것임.
- 8) 여기서 말하는 홍콩의 특별한 지위는 아시아 금융허브로서의 지위가 아닌 GDP 비율과 같은 중국에서 차지하고 있던 홍콩의 경제적 위상을 말한다.
- 9) 신원우. 2020. 발표한(2020.2) 논문 “2019년 홍콩 시위의 특징과 일국양제 위기론에 관한 고찰.” 『아시아연구』 제23권 제1호. 26.

제3부

2020년
국제사회를 둘러싼
다양한 쟁점들



2020 정세전망: 북핵문제와 북한의 대외전략

황지환

서울시립대학교 국제관계학과 교수

I | 서론: 조선로동당 중앙위 전원회의와 북한의 전략

북한 김정은 국무위원장은 집권 이후 처음으로 올해 신년사를 발표하지 않았다. 2013년부터 발표하던 신년사가 발표되지는 않았지만, 지난해 12월 28일부터 31일까지 진행된 조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의의 보도가 이를 대체한 것으로 이해된다. 1월 1일 공개된 전원회의 보도내용은 내용구성적인 측면에서나 분량 면에서 신년사와 유사한 형태를 띠고 있다. 바로 직전 전원회의인 2019년 4월의 제4차 전원회의 보도의 경우 6200자 정도였는데 비해, 이번 전원회의는 2019년의 신년사 분량(12,000자)을 훨씬 넘는 18,000자의 내용을 담고 있다. 또한, 이번 전원회의는 상당히 이례적으로 연말에 나흘간 개최되어 현재 북한이 직면한 상황의 엄중성과 위기의식을 반영하고 논의한 중요한 행사였다. 전원회의 보도 내내 북미관계에 대해 상당한 위기의식을 보여주며

자력갱생을 강조하고 있다. 대외관계의 핵심적인 방향은 ‘미국과의 장기적인 대립을 정면돌파하기 위해 자력갱생’하는 것으로 요약될 수 있다.

II | 정면돌파전과 자력갱생의 국가전략

1. 기본전략: 정면돌파전

전원회의에 나타난 북한의 기본전략은 “정면돌파전”이다. 조선중앙통신의 전원회의 보도 전면에는 “우리의 전진을 저애하는 모든 난관을 정면돌파전으로 뚫고나가자”를 투쟁구호로 선언하고 있다. 대미관계와 핵문제가 주요한 이슈였던 이번 전원회의에서 “정면돌파전”을 강조한 것은 현재의 위기상황을 말 그대로 정면으로 돌파하겠다는 의지의 표현으로 판단된다. 전원회의는 “정면돌파전”의 필요성을 다음과 같이 설명하고 있다.

“당중앙위원회 제7기 제5차전원회의의 기본사상, 기본정신은 정세가 좋아 지기를 앉아서 기다릴 것이 아니라 정면돌파전을 벌려야 한다는 것입니다. 다시 말하여 미국과 적대세력들이 우리가 편하게 살도록 가만두리라는 꿈은 꾸지도 말아야 하며 사회주의건설의 전진도상에 가로놓인 난관을 오직 자력갱생의 힘으로 정면돌파해야 한다는 것입니다... 적대세력들의 제재압박을 무력화시키고 사회주의건설의 새로운 활로를 열기 위한 정면돌파전을 강행해야 합니다. 정면돌파전은 우리 혁명의 당면임무로 보나 전망적인 요구로 보나 반드시 수행해야 할 시대적과제입니다.”

전원회의의 결정서의 넷째 항목에서도 “넷째, 강력한 정치외교적, 군사적공세로 정면돌파전의 승리를 담보할 것이다”라고 정치외교적, 군사적 차원에서 정면돌파전을 추진할 것임을 명확히 했다. 이는 북한의 향후 대외전략과 군사전략이 상당히 공세적인 모습이 될 것임을 예고하고 있다.

2. 대미정책: 자력갱생과 제재의 대결

북한은 미국과의 장기적 대립을 준비하며 북미대결에서 제재를 극복하기 위해 “자력갱생”을 강조하고 있다. 이는 미국과의 단기적인 위기고조보다는 장기적인 대립을 준비하며 자력갱생을 통해 제재를 돌파하겠다는 의지로 이해된다. 지난해 2월과 6월 베트남 하노이와 판문점에서 트럼프 대통령을 만나 국제사회의 대북 경제제재 해제를 위해 노력했으나 여의치 않자 이제 제재를 우회하고 극복하기 위한 노력을 하는 것으로 보인다.

“세기를 이어온 조미대결은 오늘에 와서 자력갱생과 제재와의 대결로 압축되어 명백한 대결그림을 그리고 있습니다. 핵문제가 아니더라도 미국은 우리에게 또 다른 그 무엇을 표적으로 정하고 접어들 것이고 미국의 군사정치적 위협은 끝이 나지 않을 것입니다. 미국과의 장기적 대립을 예고하는 조성된 현 정세는 우리가 앞으로 적대세력들의 제재 속에서 살아가야 한다는 것을 기정사실화하고 각방면에서 내부적 힘을 보다 강화할 것을 절박하게 요구하고 있습니다.”

미국과 정상회담까지 진행하며 영변 핵시설 포기를 제안했음에도 경제제재가 쉽게 해제되지 않았음을 직시하고 미국과의 장기적인 대립을 준비하는 모습이다. 미국의 대북 적대시 정책이 단기간내에 철폐되지 않을 것이라고 인식하는 한 북한이 선택할 수 있는 것은 자력갱생뿐이다. 미국의 제재해제에 매달리는 순간 북한의 자주권과 안보를 훼손시킬 수 있다는 위기의식이 자력갱생을 통한 정면돌파전을 선택하게 만든 북한의 인식이다.

“조선로동당 위원장동지께서는 조성된 정세는 우리가 이미 천명한 바와 같이 적대세력들이 우리의 자주권과 안전을 감히 범접할 수 없도록 우리의 힘을 필요한 만큼 키워 우리자신을 지키는 길만이 우리가 힘겨워도 중단 없이 그리고 주저 없이 걸어야 할 길이라는 것을 실증하여 주고 있다고 하시면서 우리당의 대미정책적 입장을 천명하시었다.”

III | 북한의 핵전략

1. 미국의 핵협상 정책 전환 요구

북한은 핵 협상 관련 미국의 결단과 정책 전환을 요구하고 있다. 북한은 지난 2년간 진행한 미국과의 핵협상에 대해 매우 부정적으로 인식하고 있다. 미국이 협상은 하지만, 북한을 압박하여 내심 내부로부터의 붕괴를 피하고 있다는 의심이다.

“조선로동당 위원장동지께서는 조성된 현정세의 추이를 분석하시면서 미국의 본심은 대화와 협상의 간판을 걸어놓고 흡진갑진하면서 저들의 정치외교적 리속을 차리는 동시에 제재를 계속 유지하여 우리의 힘을 점차 소모약화시키자는 것이라고 략인하시였다... 조선로동당 위원장동지께서는 미국이 우리 국가의 근본리익과 배치되는 요구를 내대고 강도적인 태도를 취하고 있는 것으로 하여 조미간의 교착상태는 불가피하게 장기성을 띠게 되어 있다고 하시면서 근간에 미국이 또다시 대화재개 문제를 여기저기 들고 다니면서 지속적인 대화타령을 횡설수설하고 있는데 이것은 애당초 대조선적대시정책을 철회하고 관계를 개선하며 문제를 풀 용의가 있어서가 아니라 사면초가의 처지에서 우리가 정한 년말시한부를 무난히 넘겨 치명적인 타격을 피할 수 있는 시간 별이를 해보자는 것일뿐이라고, 대화타령을 하면서 도 우리 공화국을 완전히 질식시키고 압살하기 위한 도발적인 정치군사적, 경제적 흉계를 더욱 로골화하고 있는 것이 날강도 미국의 이중적 행태라고 못박으시였다.”

이에 따라 북한은 미국과의 핵협상 교착이 장기화될 수밖에 없음을 인식하고 미국이 원하는 방식의 협상에 임할 생각은 없음을 명확히 했다. 또한, 미국이 핵협상 전략을 바꾸지 않을 경우 북한이 아닌 미국이 큰 어려움을 겪을 것이라는 자신감을 보여주고 있다.

2. 핵/미사일 시험 중단 재고 및 군사적 행동 경고

이번 전원회의 결정 내용 중 국제사회가 가장 커다란 관심을 가진 부분은 북한이 핵과 미사일 시험 중단 약속을 폐기하고 향후 군사적 행동을 보일 것인지의 여부였다. 실제 김정은 위원장은 전원회의 보도 내내 자력갱생을 강조했지만, “충격적인 실제행동”을 경고하면서 국제사회를 놀라게 했다.

“조선로동당 위원장동지께서는 우리는 결코 파렴치한 미국이 조미대화를 불순한 목적 실현에 악용하는 것을 절대로 허용하지 않을 것이며 이제껏 우리 인민이 당한 고통과 억제된 발전의 대가를 깨끗이 다 받아내기 위한 충격적인 실제행동으로 넘어갈 것이라고 하시면서 다음과 같이 계속하시었다. 우리에게 있어서 경제건설에 유리한 대외적환경이 절실히 필요한 것은 사실이지만 결코 화려한 변신을 바라며 지금껏 목숨처럼 지켜온 존엄을 팔수는 없습니다.”

이에 따라 김정은 위원장은 정면돌파전을 위한 정치외교적, 군사적 담보를 위한 다양한 방안을 제시했음을 강조했다. 이는 대북 경제제재를 돌파하고 미국과의 장기적인 대립을 준비하기 위해 대중, 대러 외교 강화 등 북한의 대외환경을 변화시키기 위한 노력을 할 것을 예고했다.

“조선로동당 위원장동지께서는 전대미문의 혹독한 도전과 난관을 뚫고나가는 정면돌파전에서 반드시 승리하자면 강력한 정치외교적, 군사적 담보가 있어야 한다고 하시면서 조성된 형세에 대처하여 외교전선을 더욱 강화하기 위한 방략들을 제기하시었다. 조선로동당 위원장동지께서는 조선반도에 조성된 준엄한 정세와 복잡다단한 현 국제관계 구도를 전면적으로 깊이 분석하신데 기초하여 우리 국가의 자주권과 안전을 믿음직하게 보장하기 위한 공세적인 조치들을 취할 데 대한 강령적인 과업들을 제시하시었다.”

다른 한편, 김정은 위원장은 미국이 약속(싱가포르 회담)과 달리 한미연합

군사훈련을 중단하지 않았음을 비판하며 핵실험과 ICBM 실험 중단을 재고할 것임을 암시하였다. 2018년의 6월의 싱가포르 북미공동성명 4개항에는 한미 연합훈련 중단 내용이 포함되어 있지 않다. 트럼프 대통령은 당시 기자회견에서 한미 연합훈련 중단 및 축소를 언급하기는 했지만, 이는 자신의 생각을 언급한 것이지 김정은 위원장과의 합의를 의미한 것은 아니었다. 하지만, 북한은 싱가포르 북미정상 회담 이후 지속적으로 훈련 중단이 북미간의 약속이었다고 주장하고 있다. 이에 따라 김정은 위원장은 핵/미사일 시험 중단 약속을 재고할 수 있음을 경고하였다.

“조선로동당 위원장동지께서는 우리가 조미사이의 신뢰구축을 위하여 핵시험과 대륙간 탄도로켓 시험발사를 중지하고 핵시험장을 폐기하는 선제적인 중대조치들을 취한 지난 2년 사이에만도 미국은 이에 응당한 조치로 화답하지는커녕 대통령이 직접 중지를 공약한 크고 작은 합동군사연습들을 수십 차례나 벌려놓고 첨단전쟁장비들을 남조선에 반입하여 우리를 군사적으로 위협하였으며 십여 차례의 단독제재 조치들을 취하는 것으로써 우리 제도를 압살하려는 야망에는 변함이 없다는 것을 다시금 세계 앞에 증명해 보였다고 말씀하시었다. 이러한 조건에서 지켜주는 대방도 없는 공약에 우리가 더 이상 일방적으로 매여 있을 근거가 없어졌으며 이것은 세계적인 핵군축과 전파방지를 위한 우리의 노력에도 찬물을 끼얹고 있다는데 대하여 언급하시었다.”

이에 따라 김정은 위원장은 전략무기 개발사업의 지속적 추진과 새로운 전략무기 공개를 예고했다. 북한의 새로운 전략무기가 무엇인지에 대해서는 아직 분명하지 않지만, 2017년의 6차 핵실험이나 화성 15형 로켓발사보다 기술적으로 더 진전된 무기를 공개할 것으로 예상된다.

“조선로동당 위원장동지께서는 전략무기개발사업도 더 활기차게 밀고 나가야 한다고 하시며 미국의 강도적인 행위들로 하여 우리의 외부환경이 병진의 길을 걸을 때에나 경제건설에 총력을 집중하기 위한 투쟁을 벌리고 있는 지금

이나 전혀 달라진 것이 없고 여전히 적대적 행위와 핵위협공갈이 증대되고 있는 현실에서 우리는 가시적 경제성과와 복락만을 보고 미래의 안전을 포기할 수 없다고 단언하시면서 이제 세상은 곧 멀지 않아 조선민주주의인민공화국이 보유하게 될 새로운 전략무기를 목격하게 될 것이라고 확인하시였다.”

물론 북한의 새로운 전략무기 공개가 7차 핵실험이나 또 다른 ICBM급 미사일 발사로 이루어진다면 국제사회의 추가적인 대북제재가 취해질 가능성이 높다. 이 경우 북한이 전원회의에서 예고한 미국과의 장기적인 대립보다는 단기적인 위기구조의 가능성이 높다. 김정은 위원장이 핵실험이나 장거리 탄도 미사일 발사 실험을 재개할 것인지에 대해 분명하게 이야기하지는 않았지만, 북한이 미국과의 핵협상에 적극적으로 임할 가능성은 더 낮아 졌다고 평가된다. 북한은 미국의 대북 전략과 핵협상에 대해 매우 부정적인 인식을 가지고 있기 때문이다.

“조선로동당 위원장동지께서는 미국의 본심을 파헤쳐본 지금에 와서까지 미국에 제재해제 따위에 목이 매여 그 어떤 기대같은 것을 가지고 주저할 필요가 하나도 없으며 미국이 대조선적대시정책을 끝까지 추구한다면 조선반도비핵화는 영원히 없을 것이라는 것, 미국의 대조선적대시가 철회되고 조선반도에 항구적이며 공고한 평화체제가 구축될 때까지 국가안전을 위한 필수적이고 선결적인 전략무기개발을 중단없이 계속 줄기차게 진행해 나갈 것임을 단호히 선언하시였다. 조선로동당 위원장동지께서는 미국의 핵위협을 제압하고 우리의 장기적인 안전을 담보할 수 있는 강력한 핵억제력의 경상적 동원태세를 항시적으로 믿음직하게 유지할 것이며 우리의 억제력강화의 폭과 심도는 미국의 금후대 조선립장에 따라 상향조정될 것이라는 데 대하여 언급하시였다.”

IV | 결론: 2020년 북한 정세전망

이번 북한 조선로동당 중앙위 전원회의 결과 보도는 2020년의 북한문제에 대해 비교적 비관적인 예측을 하게 하는 것이 사실이다. 북한의 전원회의 결정 내용이 극단적으로 공격적인 내용을 담고 있지는 않지만, 2018-19년과 비교하면 상당히 공세적인 측면이 있는 점은 분명하다. 특히 최근 김정은 위원장의 신년사 내용과 비교하면 연말의 전원회의 결정내용이 2020년 북한 정세 전망을 낙관적으로 예상하기는 어렵게 한다.

2018년 신년사는 2017년의 핵위기 이후 북한의 대외정책이 관여정책으로 변화하는 시기에 발표된 것으로 2017년의 위기를 마무리하고 정책 변화를 꾀하려는 북한의 의지가 반영되어 있었다. 2019년의 신년사는 1차 싱가포르 북미 정상회담과 2차 하노이 정상회담의 중간시기로 북미관계와 핵협상에 대한 일정한 기대와 우려가 교차되던 시기였다. 하지만, 이번 전원회의 결정 내용은 핵위기가 고조되던 2017년의 신년사 내용을 더 닮아 있다. 북한의 최근 인식이 6차 핵실험과 ICBM급 화성 15형 로켓을 발사를 준비하던 시기의 신년사 인식과 비슷하다면 2020년 북한 문제는 이전에 비해 낙관적으로 보기는 어렵다.

하지만, ‘미국과의 장기적인 대립을 정면돌파하기 위해 자력갱생’을 계획하는 북한의 인식이 우려했던 것만큼 최악의 시나리오는 아니다. 이는 단기적인 차원에서 군사적 충돌을 통해 위기를 고조시키는 전략으로 보기는 어렵기 때문이다. 향후 북미관계 및 남북한 관계의 갈등은 불가피해 보이지만, 북한의 시계(time horizon)가 단기적인 것은 아님을 전원회의 보도가 잘 보여주었다.

이는 김정은 위원장이 지속적으로 경제건설 총력을 국가전략의 최우선에 두고 있다는 점에서도 잘 나타난다. 일부에서는 이번 전원회의 결정 내용이 실질적인 ‘경제핵 병진노선 회귀’라고 평가하고 있는데 이것은 무리한 해석이라고 판단된다. 북한은 2017년 11월 29일 화성 15형 로켓발사에 성공하고 대미 핵

역지력 완성을 선언한 뒤 열린 2018년 4월 20일 조선로동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의에서 사회주의 경제발전 중심의 ‘당의 새로운 전략적노선’을 제시했다. 당시 핵무력 병진노선의 한 축인 ‘국가핵무력 완성’을 선언했으며, 다른 한 축인 사회주의 경제발전에 집중할 것을 언급한 것이다. 이는 “미국의 강도적인 행위들로 하여 우리의 외부환경이 병진의 길을 걸을 때에나 경제건설에 총력을 집중하기 위한 투쟁을 벌이고 있는 지금이나 전혀 달라진 것이 없고”라는 이번 전원회의의 보도에서도 잘 나타나고 있다. 따라서 조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의 이후의 북한 국가전략이 ‘핵경제 병진노선’의 회귀가 아닌 핵능력을 유지한 상태에서 자력갱생을 통해 국제사회의 제재를 극복하는 ‘정면돌파전’이라고 해석되는 이유이다.

세계 불평등의 과거, 현재, 그리고 미래

손정욱

前 제주평화연구원 연구실장

I | 서론: 쿠즈네츠 가설과 피케티의 반론

일반적으로 경제구조의 전환기에 새롭게 등장하는 사회경제 집단은 저숙련·저임금 노동자들로 구성된 경우가 많고, 이에 따라 전환기에는 일자리가 늘어날수록 경제적 불평등이 증가하는 경향이 있다. 전환기 불평등 증가와 관련해 노벨경제학상 수상자인 쿠즈네츠(Simon Kuznets)는 소득 수준이 낮을 때는 심하지 않던 불평등이 경제가 발전함에 따라 증가하다가 소득 수준이 높아지면 다시 감소한다고 주장했다 (Kuznets 1955). 1980년대까지 많은 경험적 자료를 기반으로 쿠즈네츠의 주장은 하나의 ‘법칙’으로 간주되기까지 했다 (Bourguignon and Morrisson 2002).

하지만 쿠즈네츠 가설은 1980년대 이후 나타난 선진국들의 불평등 증가를 제대로 설명하지 못하며 한계에 봉착했다 (Milanovic 2016). 영국과 미국과 같은 영미권 국가들뿐만 아니라 독일, 프랑스 등과 같은 유럽 대륙 국가들

을 비롯해 심지어 스웨덴과 같은 북유럽 국가들에서조차 1980년대 이후 불평등 증가가 관찰되면서 쿠즈네츠 가설에 대한 비판이 높아진 것이다. 최근 폭발적인 관심을 받은 바 있는 토마 피케티(Thomas Piketty)의 저서 『21세기 자본(Capital in the Twenty-First Century)』 역시 쿠즈네츠 가설을 반박하며 등장한 것이다. 피케티의 주장에 따르면, 기본적으로 자본주의는 불평등 증가를 유발하는 속성을 갖고 있기 때문에 1차 대전 이후부터 1980년까지 고소득국가에서 소득 불평등이 감소한 것은 전체 자본주의 역사에서 매우 예외적인 사건으로 봐야 한다. 다시 말해서 이 시기 불평등 감소는 전쟁으로 인한 자본계급의 붕괴, 전쟁자금 마련을 위한 강력한 조세, 사회주의 이념과 운동의 상승 등이 맞물려 작동한 특수한 상황이었다는 것이다.

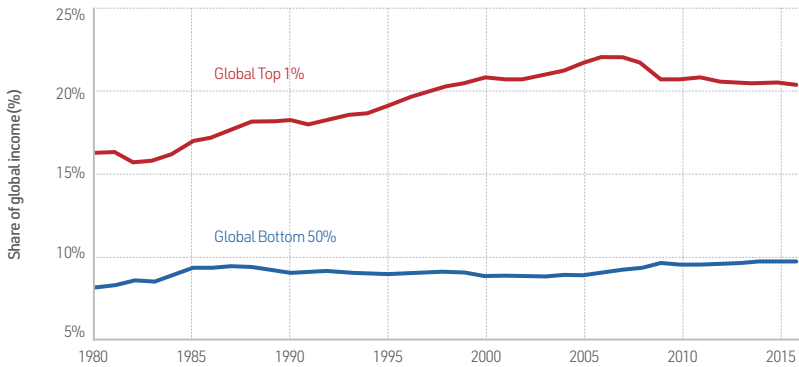
피케티의 주장과 달리, 자본주의가 필연적으로 불평등의 심화로 귀결하는지에 대해서는 이론적 측면뿐만 아니라 경험적 측면에서도 여전히 치열한 논쟁이 진행 중이다(Milanovic 2016; Boushey, DeLong, and Steinbaum et al. 2017). 하지만 분명한 것은 레이건-대처리즘이 본격화된 1980년대부터 전 세계에 걸쳐 불평등이 심화되고 있다는 점이다. 본 글에서 최근 세계 불평등의 변화 과정을 세계, 지역, 국가 차원에서 추적하고 이러한 불평등 양상이 향후 어떤 추세를 보일지를 전망한 후에 불평등 감소를 위한 정책 대안을 제시한다.

II | 세계 불평등 현황

권위 있는 세계 불평등 데이터베이스로는 세계은행의 포브칼넷(PovcalNet), 룩셈부르크소득연구소(LIS), OECD의 소득데이터베이스(IDD) 등이 있지만, 본 연구는 최근 전 대륙에 걸쳐 100명이 넘는 연구자들이 참여해 작성한 세계 자산·소득데이터베이스(World Wealth and Income Database: WID)를 활

용한다. 기존의 불평등 자료는 주로 선진국들을 중심으로 작성되고 가계동향 조사에만 의존하는 반면, WID 자료는 신흥국과 개발도상국들을 대거 포함했을 뿐만 아니라 가계동향조사와 함께 각 정부의 과세 자료를 종합적으로 분석해 소득 최하위 집단부터 최상위 집단을 모두 포함하는 일관된 자료를 제공하고 있어 보다 입체적이고 정확한 불평등 분석이 가능하다 (Alvaredo, Chancel, Piketty, and Suez et al. 2018).

◀ **그림 1** | 글로벌 소득 하위 50퍼센트와 상위 1퍼센트의 몫 (1980-2016)

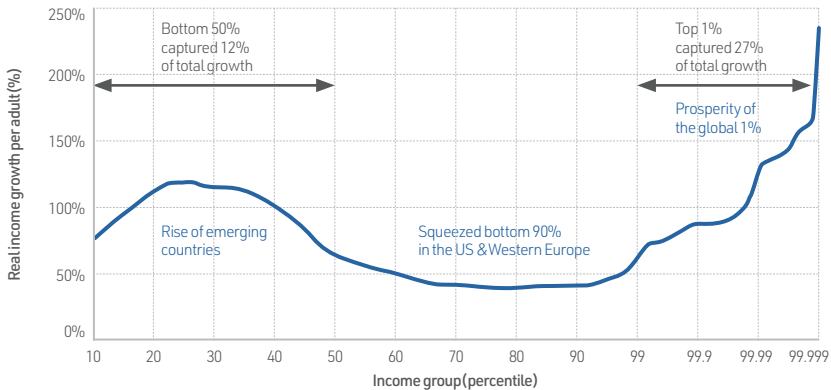


출처: Alvaredo, Chancel, Piketty, Saez, and Zucman eds. 2018

〈그림 1〉은 1980년부터 2016년까지 구매력평가 환율을 고려해 세계 소득 상위 1퍼센트와 하위 50퍼센트가 전 세계 소득에서 차지하는 비율을 보여준다. 소득 상위 1퍼센트가 전체 소득에서 차지하는 비율은 1980년 약 16퍼센트에서 2007년 22퍼센트까지 상승했다가 2008년 금융위기 이후 조금 감소해 2016년에는 20.4퍼센트를 기록했다. 한편, 하위 50퍼센트의 비율은 1980년부터 2016년까지 10퍼센트를 넘지 않으며 사실상 정체되어 있음을 알 수 있다. 이 그래프를 통해서 크게 세 가지를 알 수 있다. 첫째, 상위 1퍼센트 소득

집단은 하위 50퍼센트 소득 집단보다 두 배 이상의 소득을 차지하면서 지난 30여 년간 세계 불평등 구조가 고착화되었다. 둘째, 2000년 이후 중국을 중심으로 신흥국과 개발도상국들의 높은 성장세는 세계 불평등을 완화시킬 만큼 강력하지 않았다. 셋째, 2008년 이후 관찰되는 세계 불평등 감소는 하위 50퍼센트의 소득이 증가했기 때문이라기보다는 금융위기로 인한 상위 소득 계층의 소득 감소와 유럽을 중심으로 하는 선진국들의 성장 둔화로 인한 것이다.

| 그림 2 | 글로벌 소득 분위별 증가율 (1980-2016)



출처: Alvaredo, Chancel, Piketty, Saez, and Zucman eds, 2018

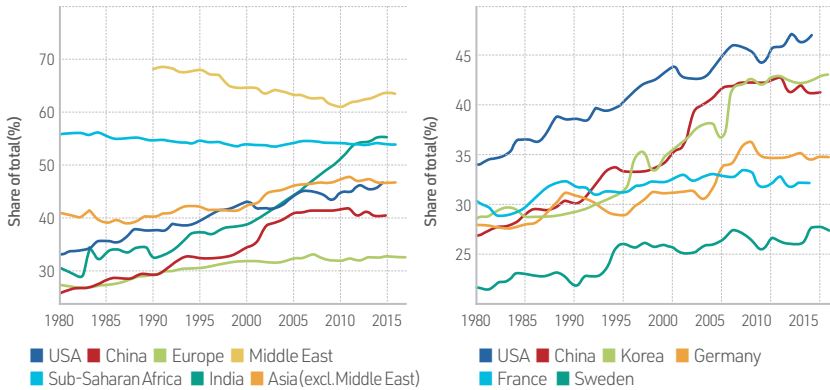
〈그림 2〉는 흥미로운 결과를 보여준다. 가로축은 세계 인구를 소득 분포에 따라 100개의 집단으로 구분한 것이다. 왼쪽으로 갈수록 소득 하위 집단이며, 오른쪽으로 갈수록 소득 상위 집단이다. 이 때 상위 소득 집단의 분포를 좀 더 입체적으로 살펴보기 위해 최상위 1퍼센트 집단을 10개 집단으로 나누고, 그 중 최상위인 0.1퍼센트 집단을 다시 10개 집단으로 나누고, 또 다시 그 중 최상위인 0.01퍼센트 집단을 다시 10개 집단으로 나눴다. 세로축은 1980년에서 2016년 사이에 각 집단에 속한 개인들의 평균 소득 증가율을 나타낸다.

〈그림 2〉를 통해 발견할 수 있는 사실은 다음과 같다. 첫째, 하위 50퍼센트는 전체 소득 증가 증가의 12퍼센트를 차지한 반면, 상위 1퍼센트는 27퍼센트를 차지했다. 둘째, 소득 하위 20퍼센트와 30퍼센트 집단의 소득 증가율이 비교적 높게 형성된 것은 이 시기 중국을 비롯한 신흥국들의 경제성장 덕분이다. 셋째, 소득 상위 30퍼센트와 20퍼센트, 그리고 10퍼센트 집단의 소득 증가율은 전체 집단 중 가장 낮았다. 이는 미국과 서유럽 등 주요 선진국들의 중산층 집단의 경제활동이 위축되고 있음을 의미한다. 넷째, 상위 1퍼센트 이상 집단들은 지난 30여 년간 소득 증가 측면에서 가장 큰 혜택을 봤다.

〈그림 1〉와 〈그림 2〉를 통해 세계 불평등 전반에 대한 분석을 요약해보면, 중국을 비롯한 신흥국들의 부상에도 불구하고 극단적인 세계 불평등 구조를 해소할 수 없었으며, 주요 선진국을 중심으로 중산층이 붕괴되는 현상이 목격된다. 다시 말해서 신흥국들의 부상으로 국가 간 불평등은 감소하고 있으나, 국가 내의 불평등이 심화되면서 세계 불평등이 해소되지 못하고 있다고 할 수 있다. 다음 장에서는 세계 불평등을 좀 더 세분화해 대륙별·국가별 불평등 양상을 살펴보도록 하자.

III | 지역별·국가별 불평등 현황

| 그림 3 | 지역별·국가별 상위 10퍼센트 소득 현황(1980-2016)



출처: World Inequality Database (wir.world)

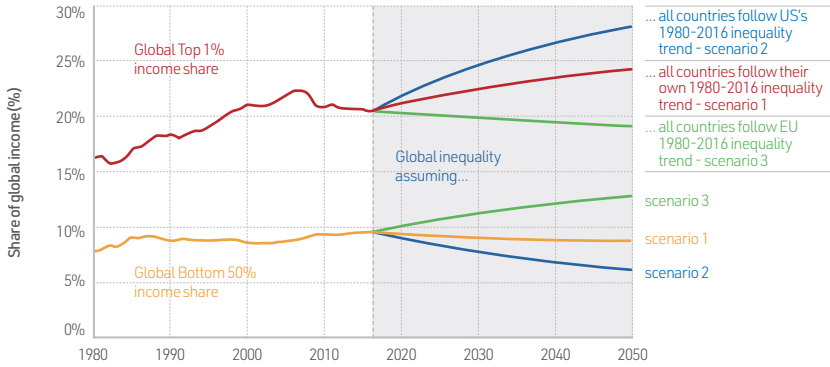
〈그림 3〉 왼쪽 그래프는 주요 지역과 미국, 중국, 인도 등 거대 경제권에서 1980년부터 2016년까지 상위 10퍼센트 소득 변화 양상을 보여준다. 크게 네 가지 특징을 발견할 수 있다. 첫째, 중동과 사하라 이남 지역의 아프리카 지역에서는 극단적인 수준의 불평등이 오랜 기간 큰 변동없이 유지되고 있다. 즉 중동은 상위 10퍼센트 집단이 전체 소득의 약 65퍼센트를, 아프리카에서는 55퍼센트를 차지하는 구조가 고착화되어 있는 것이다. 둘째, 인도에서 불평등이 급격히 증가하고 있다. 1980년만 하더라도 중국과 인도에서 상위 10퍼센트의 소득 비율은 30퍼센트 내외로 유사했지만, 2016년에 이르면 중국은 40퍼센트 초반인 반면 인도는 55퍼센트를 넘어섰다. 셋째, 서유럽과 미국과 같은 선진국들 내에서도 불평등의 양상은 다르게 나타난다. 미국은 불평등이 빠르게 상승하는 반면, 유럽은 비교적 완만하게 상승하고 있어 그 격차가 더욱

벌어지고 있다. 이런 현상은 국가 단위로 세분화한 <그림 3>의 오른쪽 그래프에서 보다 극명하게 나타난다. 독일, 프랑스, 스웨덴 등과 같은 유럽 국가들은 상위 10퍼센트의 소득 증가폭이 크지 않은 반면, 미국은 빠르게 상승하고 있으며 중국과 한국은 미국보다 더 빠른 증가폭을 보이고 있다. 특히 중국은 경제성장이 본격화된 2000년대 이후 상위 10퍼센트의 소득이 급격히 증가했음을 알 수 있다.

IV | 결론: 2020년 세계 불평등 시나리오 및 정책 대안

알바레도 등(Alvaredo, Chancel, Piketty, Saez, and Zucman eds. 2018)은 향후 2050년까지 세계 불평등 양상을 <그림 4>와 같이 크게 세 가지 시나리오로 예상한 바 있다. 이 시나리오를 바탕으로 2020년의 세계 불평등 양상도 예측해볼 수 있다. 우선 큰 변화 없이 현재의 추세가 지속될 경우, 상위 1퍼센트의 소득 비율은 더욱 증가하는 반면, 하위 50퍼센트 집단의 소득 비율은 현재와 유사한 수준에 머물게 되면서 불평등이 더욱 심화될 것이다. 다시 말해서 2020년에 중국의 높은 경제성장이 작년과 동일한 수준으로 높게 지속되더라도 세계 불평등 구조를 완화시키는 데는 한계가 있다는 것이다. 두 번째 시나리오는 모든 국가들이 미국과 유사한 수준의 불평등 양상을 따르는 경우다. 이때 상위 1퍼센트의 소득 비율은 더욱 높게 치솟는 반면, 하위 50퍼센트의 소득 비율은 빠르게 감소해 세계 불평등 구조가 훨씬 더 악화될 것이다. 마지막 세 번째 시나리오는 모든 국가들이 유럽의 길을 걸어가는 것으로, 상위 1퍼센트의 소득 비율은 지금보다 감소하는 반면, 하위 50퍼센트의 소득 비율은 크게 증가해 불평등이 완화되는 것이다.

| 그림 4 | 세계 불평등 3가지 시나리오



출처: Alvaredo, Chancel, Piketty, Saez, and Zucman eds. 2018

유럽과 미국의 자본주의 시스템은 금융 체계, 노사관계, 상품생산 체계, 숙련 형성 및 고용 체계 등 생산 레짐(production regime) 차원에서 차이가 있는 만큼, 두 자본주의 체제가 어느 한 방향으로 수렴하는 것은 쉽지 않다(Hall and Soskice eds. 2001). 예컨대, 영국과 미국을 중심으로 하는 자유시장경제(liberal market economy: LME)는 주식 발행에 의한 자기자본조달을 중시하는 단기 자본시장이며, 노사관계는 작업장 단위로 분권화되어 있고, 상품생산 체계는 대량생산을 기반으로 하는 저숙련 고용이 주를 이루고 있고 따라서 숙련 형태 역시 전문적인 직업 훈련보다는 일반교육을 중시하는 경향이 있다. 반대로 독일로 대표되는 조정시장경제(coordinated market economy: CME)는 은행 부채 중심의 자본조달을 통해 장기 투자 자본을 중시하며 노사관계는 강력한 노동조합을 기반으로 하는 조정된 협상이 진행되며 고숙련의 전문 직업 훈련 체계를 갖고 있다. 결국 유럽과 미국을 제외한 거대 경제권에 속한 국가들의 생산 레짐이 향후 어떤 형태로 구성되느냐에 따라 세계 불평등 구조도 달라질 수 있다. 이 때 가장 중요한 지역은 높은 경제성장을 달성하면서 높은 소

특 증가율을 보이고 있는 중국을 비롯한 아시아 국가들이다. 요컨대, 이 국가들이 어떤 생산 레짐과 유사한 방식을 선택하느냐가 향후 세계 불평등 양상에 큰 영향을 미치리란 것이다.

두 번째로 선진국에서 발견되는 중산층의 위축 문제를 어떻게 해결하느냐가 중요하다. 이것은 선진국들만의 특수한 문제라기보다는 제조업에서 서비스업 중심의 경제 체제로 전환하는 이른바 탈산업화 사회의 구조적 문제라는 점에서 더욱 중요하다. 18세기 중반 산업화 시대로의 전환기에 노동시장에 새롭게 유입된 임금 노동자들이 그러했듯이, 20세기 중·후반부터 급증한 서비스업 역시 대부분 저숙련·저임금 노동자들이었다. 상당수의 서비스업들은 노동 생산성이 높지 않기 때문에 상대적으로 저임금 직종에 집중되는 경향이 있다. 따라서 탈산업화 시대에는 일자리가 증가할수록 불평등이 증가하는 현상이 나타나는 것이다. 이런 문제를 극복하기 위해서는 생산성이 높은 역동적 서비스업(dynamic service) 일자리를 창출하는 전략이 필요하다. 역동적 서비스업이란 ICT 활용도, 생산성(productivity), 그리고 교역성(tradability)이 상대적으로 높은 금융업(Finance and Insurance), 기업서비스업(Business Service) 등과 같은 서비스업을 말한다 (Wren et al. 2013). 전반적으로 서비스업의 생산성이 제조업에 비해 낮은 것은 사실이지만 금융업(financial intermediation)이나 기업 서비스(business services) 분야는 높은 생산성을 나타내고 있다. 또한 ICT의 발전과 각종 규제 완화는 서비스업의 대외무역도 가능케 했다. 실제로 금융, 보험, 커뮤니케이션 등과 같은 서비스 분야에서 무역량이 점차 증가해 2005년에는 OECD 전체 GDP의 약 20퍼센트를 서비스업이 차지하고 있다. 이처럼 선진국들에서 경제적 성장과 고용의 핵심 동력이었던 제조업이 전반적으로 쇠퇴하면서, 높은 생산성과 교역성을 갖춘 서비스업의 역할이 중요해지고 있다. 요컨대, ‘서비스경제의 다양성(varieties of service economy)’에 주목할 필요가 있다는 것이다.

마지막으로 정치제도 차원에서 각 정부가 불평등 문제에 얼마나 민감하게 반응하는 선거제도를 갖추었느냐가 중요하다. 정치학은 오랜 기간 선거제도의 정치적 효과에 천착해왔다(Sartori 1977; Lijphart 1994). 즉, 어떤 선거제도를 채택하느냐에 따라 정당들의 숫자, 정치적 극단주의자들의 부상, 정치적 위기의 빈도 등이 결정된다는 것이다. 하지만 최근에는 선거제도가 갖는 경제적 효과에 대한 연구들이 활발하게 진행되고 있다. 선거제도의 경제적 기원(Cusack, Iversen, and Soskice 2007), 선거제도와 자본주의 다양성 간의 상관관계(Gourevitch and Shinn 2005; Martin and Swank 2008), 불평등(Crepaz 1998), 재분배(Persson and Tabellini 2003; Iversen and Soskice 2006), 그리고 환율 및 경쟁력(Iversen and Soskice 2010) 등과 같은 이슈들에 있어서 선거제도가 어떤 영향을 주는지에 대한 연구들이 등장하고 있다. 위 연구들의 분석 결과를 짧게 요약하자면, 비례대표제 국가들이 다수제 국가들에 비해 더 많은 재분배를 하고, 불평등을 더 줄이며, 상대적으로 높은 환율을 유지하면서도 국제경쟁력을 확보한다. 이는 기본적으로 비례대표제 하에서 자본주의 사회의 다수를 형성하고 있는 사회적 약자의 목소리가 선거 결과에 더 잘 반영되기 때문이다. 따라서 각 국의 선거제도가 얼마나 높은 수준의 비례성을 확보하는 방향으로 개혁되느냐에 따라 세계 불평등의 추세는 영향을 받게 될 것이다.

참고문헌

- Alvaredo, Chancel, Piketty, Saez, and Zucman (eds). 2018. World Inequality Report. at <http://wir2018.wid.world>
- Bourguignon, François and Christian Morrisson. 2002. "Inequality among World Citizens: 1820-1992," *The American Economic Review*, Vol. 92, No. 4.
- Boushey, Heather, J. Bradford DeLong, and Marshall Steinbaum (eds.). 2017. *After Pitetty: The Agenda for Economics and Inequality*, Cambridge and London: Harvard University Press.
- Crepaz, Markus M. 1998. "Inclusion versus Exclusion: Political Institutions and Welfare Expenditures," *Comparative Politics*, Vol. 31, No. 1.

- Cusack, Thomas R., Torven Iversen, and David Soskice. 2007. "Economic Interests and the Origins of Electoral Systems." *American Political Science Review* 101(3): 373-391.
- Gourevitch, Peter A., and James Shinn (eds.). 2005. *Political Power and Corporate Control: The New Global Politics of Corporate Governance*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Hall, Peter and David Soskice (eds.). 2001. *Varieties of Capitalism: Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.
- Iversen, Torben and David Soskice. 2006. "Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More than Others," *The American Political Science Review*, Vol. 100, No. 2.
- Kuznets, Simon. 1955. "Economic Growth and Income Inequality," *The American Economic Review*, Vol. 45, No. 1.
- Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Martin, Cathie Jo and Duane Swank. 2008. "The Political Origins of Coordinated Capitalism: Business Organization, Party Systems, and State Structure in the Age of Innocence." *American Political Science Review* 102(2): 181-98.
- Milanovic, Branko. 2016. *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Cambridge: Harvard University Press.
- Persson, Torsten and Guido Tabellini. 2005. *The Economic Effects of Constitutions*, Cambridge, London: MIT Press.
- Piketty, Thomas. 2014. *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge: Harvard University Press.
- Sartori, Giovanni. 1977. *Parties and Party Systems*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wren, Anne (eds.). 2013. *The Political Economy of the Service Transition*, Oxford: Oxford University Press.

점차 보수화되는 EU

도종윤

前 제주평화연구원 연구실장

I | 서론

2018년 말, EU 정상회담 이후 그들이 내놓은 관심사는 다음과 같은 것들이었다. 첫째, 외부 환경의 변화에 따라 EU의 경쟁력을 어떻게 유지하고 파편화되는 EU를 어떻게 단일하게 유지할 것인가, 둘째, 날로 증가하는 국제범죄 및 이민자 문제를 어떻게 예방할 것인가, 셋째, 근린 국가 및 동유럽국가에서 발생할지도 모르는 위기 상황을 어떻게 관리할 것인가, 넷째, 방위 관련 구조 개혁을 어떻게 진행하고 EU-NATO 간 협력 관계는 어떻게 다룰 것인가, 다섯째 각종 선거를 앞두고 발생할 수 있는 허위 정보(disinformation) 유포에 어떻게 대응할 것인가, 여섯째 다년간 재원 확보 전략은 무엇인가, 마지막으로 기후변화에 대응한 국제 공조를 어떻게 유지할 것인가.

2019년도 EU의 정책 평가는 이러한 관심이 그들의 정책에 얼마나 반영되었느냐였다. 이 글은 EU의 관심이 2019년의 정책에 어떻게 투영되었는지, 또 무

슨 일이 있었는지를 검토하고 이를 기반으로 2020년에는 어떤 방향으로 EU가 정책의 방향을 잡을 것인지 가늠하는 데 목적을 두고자 한다.

II | 본론

1. 브렉시트: 시간과 관계의 문제

2019년 3월 29일로 예정되었던 브렉시트는 결국 없었다. 이후 EU와 영국의 공통된 우려는 합의 없는(No-deal) 브렉시트의 현실화 여부였다. 협상의 핵심은 결국 ‘시간표’와 ‘EU-영국 간 미래 관계’다. 우선 시간표는 결코 영국 측에 유리하지 않다. 작년, EU와 영국은 3차례나 브렉시트를 연기하였다. 그리고 해를 넘겨 2020년 1월 31일로 날짜를 못 박았다. 그 사이 영국은, 보리스 존슨으로 총리가 바뀌었고(7월 24일) 총선이 있었다(12월 12일). 탈퇴 시간표가 꼬이면서 영국은 EU의회 선거에는 인원을 배정받았으나 집행위원은 그렇지 못했다. 이제 영국은 모든 EU 정책에서는 배제된 채 탈퇴의 날만 기다리고 있다. 둘째, 브렉시트 타결의 중요 열쇠 중 하나는 EU-북아일랜드-영국 간 국경선 문제이다(소위 backstop 문제). 크게 4가지 옵션이 있으나(EU와 영국의 EU 관세 동맹, EU와 북아일랜드 관세 동맹, 영국과 북아일랜드의 소프트 보더를 전제로 한 관세 동맹, 영국과 아일랜드의 하드 보더를 전제로 한 관세 동맹) 어느 것도 EU와 영국을 모두 만족 시키지는 못하고 있다. EU-아일랜드-북아일랜드-영국 간 국경선 문제는 EU 탈퇴 후 EU와 영국 간의 미래 관계 설정의 중요 기준이 된다. 보리스 존슨의 승리로 영국의 강경한 탈퇴 입장은 지지를 얻게 되었지만, 향후 북아일랜드와 아일랜드의 관계, 스코틀랜드의 독립 등 주권의 갈등 양상은 풀어야할 숙제다. 더 나아가 다른 EU 회원국의 EU 잔류 문제, EU와 회원국 간의 관계 설정, 기타 민족 및 지역의 독립 문제 등에도 영향을 줄 것이

다. 협상의 마감 시한인 1월 31일이 다가오는 가운데 여전히 양자 간 미래 관계는 불투명하다.

2. 일자리와 성장-구심력 강화-사회적 가치의 알고리즘

2019년은 보호무역주의 부활 등 세계 경제의 새로운 도전에 직면한 해였다. 이에 대응하여 EU는 작년 내내 공격적 산업 정책을 내놓았다. 구체적으로 언급하자면, 첫째 미래지향적인 (forward-looking) 디지털 정책, 둘째 데이터 경제의 등장과 디지털화 시대에 알맞은 각종 조치 강구, 셋째, 공정 경쟁과 상호 이익을 위한 탄탄한 무역정책 주도 등이다. 유럽정상들은 이를 토대로 작년 6월, ‘신전략 아젠다 2019-2024(New Strategic Agenda 2019-2024)’를 채택하고 미래 5개년을 기획하였는데 이는 미래의 EU를 내다 보는 척도다. 내용은 대략 다음과 같다.

첫째, 시민 보호 및 자유 수호: i) 영토의 단일성을 유지하고 외국인(이민자)들의 출입관리를 위한 외부 국경 통제 ii) 효율적 송환 정책 및 이주·난민 정책 iii) 쉥겐 협정의 기능 조정 iv) 악성 사이버 행위, 국가/비국가 행위자의 허위정보(disinformation) 및 하이브리드 위협(hybrid threats) 대비.

둘째, 강력하고 활기찬 경제 기반 개발: i) 자본 시장 동맹 달성 및 국제사회에서 유로화의 역할 증대 ii) 디지털 혁명에 대응한 공정하고 효율적인 납세 iii) 디지털 세계에서 유럽의 자주성 확보 iv) 단일 유럽 차원의 교육 및 훈련 투자 v) 시장 접근, 불공정 관행, 제3국 혹은 역외지역으로 들어오는 안보 위협, 그리고 연쇄적 생산 공급 과정(supply chain)에 대한 전략 확보

셋째, 기후 중립화 추진: i) 기후변화는 EU가 녹색 경제의 글로벌 리더가 될 기회를 제공 ii) 효율적인 순환경제, 유럽 에너지 시장의 적절하고 안정적인 에너지 확보와 회원국의 에너지 주권 확보 동시 모색 iii) 재생에너지로의 전환 및

미래 이동수단 투자 강화 iv) 기후변화 이슈와 성(性) 평등, 권리와 기회의 동등한 보장 등 사회적 가치의 연계

넷째, 글로벌 무대에서 유럽의 이익과 가치 증진: i) 기후변화, 지속가능한 개발, 2030아젠다, 난민·이민 문제에서 선도적인 영향력 발휘 ii) 민주주의, 인권, 글로벌 평화와 안정 등 유럽의 가치를 다른 이들에게 전파하는 작업의 지속 iii) 대서양 동반자를 비롯한 신흥세력들과의 양자적 관계 유지

EU는 이러한 우선 작업을 추진하기 위하여 내부의 경제적 기반(일자리 창출과 경제성장)이 튼튼해야 함을 줄곧 강조하고 있다. 따라서 단일시장(EU의 통합)이 경제성장의 토대라고 판단하는 한 파편화의 원심력보다는 통합의 구심력이 훨씬 클 것이며 2020년의 모든 정책의 지향은 일자리와 성장-구심력 강화-사회적 가치의 알고리즘 속에서 진행될 것으로 판단된다.

3. 자유주의 정파 목소리 강화와 ‘녹색 딜’(Green Deal)

그리고 ‘디지털 경쟁력’

2019년 실시된 유럽의회 선거 결과 양대 정치 세력인 유럽인민당 그룹(EPP)과 사회민주당 그룹(Socialists and Democrats)은 상대적으로 많은 의석을 잃은 반면, 자유주의 그룹(RE), 녹색당 그룹(GREENS/EFA)과 극우 포퓰리스트 그룹(ID)은 의석이 대폭 늘어났다. 그러나 유럽의회 선거에서 극우 포퓰리스트 세력은 우려했던 것 보다는 인상적이지 못했다. 전반적으로 자유주의 정치 그룹인 RE의 선전하였고 보수적 색채의 EPP와 ECR는 패배했다고 보는 것이 전문가들의 분석이었다. 한편 12월 1일에 출범한 집행위원회의 성향을 보면 정파별로는 유럽인민당 그룹(EPP) 10명, 사민당그룹(Socialists and Democrats) 9명, 자유주의 그룹(RE) 6명, 기타 2명 등으로 구분되었고 자유주의 그룹의 약진이 돋보였다.

4. NATO와의 관계: 새로운 역할의 모색

NATO 회원국(29개국) 중 EU 회원국(28개국)과 겹치는 국가는 22개국이다. 비(非) EU를 포함할 경우 유럽회원국은 26개국에 이르고 있다. 비록 EU와 NATO 제도적으로 구분은 되지만 구성원의 교집합이 크므로 양자의 관계는 매우 긴밀하다. 그러나 탈냉전 이후 EU의 NATO 의존도는 지속적으로 줄어들고 있다. 비용 대비 NATO의 역할이 걸맞는 지에 대한 논란도 갈수록 커지고 있다. 최근에는 트럼프 미국 대통령의 “공정하게 예산을 분담하는 NATO 동맹국들에게만 도움을 줄 것”이라는 수차례 언급(The Guardian, 07. 28, 2016)으로 유럽회원국들은 미국과 불편한 관계에 놓이게 되었다. 2019년 기준 NATO 주요 회원국들의 GDP 대비 군사비 지출 비율은, 영국 2.13%, 독일 1.36%, 이탈리아 2.01%, 프랑스 1.84% 등으로 미국의 3.42%보다 낮은 것이 사실이다(전체 GDP 대비 NATO 회원국의 평균부담 비율은 2.51%). 그러나 군사비 지출 분담과는 별개로 EU와 NATO는 여전히 긴밀한 관계를 유지하고 있다. 2019년 6월 17일, EU와 NATO는 42개 이행 항목을 확인하는 보고서를 제출하였고 여기서 양자는 군사훈련의 중요성과 하이브리드 위협에 대한 공동 대응 등 5가지 핵심 요소를 강조하였다.

제도와 비용, 역할의 간극이 큰 현재의 NATO 구조 속에서 EU는 독자적인 방위군 운영에 모색하고 있는 것도 사실이다. EU 28개 회원국 중 23개국이 2018년 11월 13일 브뤼셀에서 모여 공동 군대(European Army) 창설에 합의하고 2020년 이후 매년 50억 유로 이상을 투자하여 군대의 해외 훈련 허브를 구축하고 최첨단 무기 구입을 지원하기로 하였다. 그럼에도 불구하고 EU와 NATO의 관계가 금방 단절되지는 않을 것이다. EU는 리스본 조약에서는 NATO와의 협력을 명백하게 규정하고 있다. 또한 2017년, 모게리니 EU 외교 대표의 언급을 비롯하여 수차례 EU는 NATO 회원국의 법적 의무, 군사비 지출

에 관한 가이드라인 준수 등을 확인한 바 있다. 즉, 제도적, 정치적으로 NATO와의 연관성을 부인 할수 없는 것이다. 오히려 변화된 안보 위협에 NATO가 어떻게 대응할지 역할 조정을 강구하는 쪽으로 양측이 전략을 모색하면서 새로운 실천과제를 도출할 것으로 보인다.

5. 영원한 긴장 관계: 러시아

EU에게 러시아(구 소련 포함)는 역사적으로 긴장, 우려 그리고 갈등의 요소가 담긴 곳이다. 이런 관계는 러시아의 구 소련 지역에 대한 민족주의 지원 그리고 EU의 동유럽 확장 정책이 충돌하면서 보다 더 날카롭게 대립하게 되었다. 작년에는 2014년 러시아 미사일에 의해 격추된 MH17기의 추모 5주기를 맞이하여 러시아-유럽-우크라이나 간의 해소 되지 않은 외교문제들이 다시 부각되었다, 작년 4월 24일, 러시아 대통령령으로 공포된 우크라이나 령 도네츠크 주(Donetsk)와 루한스크 주(Luhansk) 일부 지역에서의 여권 간소화 조치는 민스크 협정(Minsk agreement)에 반하는 것으로 우려를 표시하였다. 지난 7월 도널드 투스크 EU 상임의장은 제21차 EU-우크라이나 정상회담에서, 2014년 이후 러시아에 의한 공격으로 동우크라이나 지역에서 우크라이나의 주권과 영토가 유린 된 것에 강력히 항의하고 러시아에 대한 제재는 문제가 해결 되지 않는 한 계속될 것임을 천명하였다. 우크라이나 정부와 유럽은 러시아가 비밀리에 우크라이나를 침공한 사건으로 규정하고 있기 때문이다(New York Times, 2014. 08. 27). 그러나 한편으로는 EU-러시아-우크라이나의 관계를 조율하려는 모습도 보이고 있다. 프랑스의 마크롱 대통령은 지난 9월 블라디미르 푸틴 러시아 대통령과 통화 한 후 EU 정상들이 러시아와 정상회담을 갖고 동우크라이나 문제의 긴장을 풀자고 제안하기도 하였다(일명 Normandy format). 동시에 EU는 우크라이나의 정치개혁도 요구하고 있다. 반부패 개혁,

행정의 분권화 등에 약 1억 2천만 유로를 지원하고 향후 5억 유로 이상을 재정 개혁에 지원하며 협력 국가로서의 대우하겠다는 것이다. 그러나 그동안 있었던 EU 확대에 대한 피로감, 러시아 민족주의의 반발 등으로 우크라이나를 EU 회원국으로 받아들이지는 않을 것으로 보인다.

6. 신종 위협: 허위정보(Disinformation)와 하이브리드 위협 (Hybrid Threats)

작년에는 유럽의회 선거를 비롯하여 유럽 전역에서 20여 차례의 각종 선거가 치러지는 정치적 변화의 해였다. 2020년에는 폴란드 대선을 비롯하여 유럽에서 17개의 선거가 예정되어 있다. 따라서 EU는 선거 결과에 영향을 줄수 있는 여러 개입을 차단하겠다는 정책을 올해에도 유지 발전 시킬 것이다. 특히 허위 정보를 예방, 제거하고자 조기 경보 체제(Rapid Alert System: RAS)의 구축이 꾸준히 강조될 것이다. EU는 허위 정보가 유럽의 민주주의를 훼손하므로 즉각적이면서도 장기적인 관점의 대응 전략이 필요하다고 판단하고 있다. 더불어 허위정보는 유럽의 안보를 위태롭게 하는 하이브리드 위협의 한 축이며 이에 대응한 복원력(resilience)을 강화하기 위한 통합 노력이 필요하다고 보고 있다(European Council meeting (21 and 22 March 2019)).

RAS는 온라인 플랫폼과 사회적 관계망의 운영자들이 높은 수준의 투명성과 책임성을 가지고 허위정보의 생성과 유통을 하지 못하도록 감시하고, 적절한 대응을 하기 위해 만든 체계이다. EU 각 기관과 28개 회원국은 접촉선을 확보하여 RAS 내에 정부 간 정보 공유 및 생성에 참여하고 최선의 관행을 구축하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 유럽대외관계청과 집행위원회는 서로 협력하여 RAS의 운영이 원활하게 되도록 지원토록 하고있다(EEAS, RAS Factsheet March 2019). 구체적으로 문제가 있는 온라인 플랫폼을 RAS를 통하여 지정하

고, 신뢰성 있는 공적 영역의 정보가 공유되도록 지원하며 민간의 인지 능력을 향상시켜 이들의 활동성을 높이는 데 목적을 두고 있다. 이를 통해 연구자, 팩트 체크자 그리고 시민 사회에 활력을 주고 허위정보에 대한 대응과 역할 분할을 공조할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

한편, 유럽 대외관계청은 2017년 6월 19일, ‘사이버 외교 도구 박스(cyber diplomacy toolbox)’를 도입하여 사이버 공격을 통한 위협을 줄이고 잠재적인 공격 가능성을 억제하고자 전략을 세운 바 있다. 이어서 유럽각료이사회는 작년 5월 17일 EU 역외의 행위자들이 EU의 기관, 회원국, 제3국, 국제기구 등에 게 사이버 공격을 가해 왔을 때 취할 수 있는 외교적 조치의 틀을 제시하였다. 사이버 공격 대한 대응 조치는, 우선 사이버 공격의 당사자(개인 혹은 단체)에 제재를 가하되 당사자의 범위는 기술적 지원뿐 아니라 금융지원을 하거나 이와 관련된 어떤 방법이라도 제공한 모든 이들을 포함한다(2019.06.03 EEAS EU Cyber Diplomacy Toolbox). 그러나 사이버 외교 도구 박스가 실제에서 적용되어 신뢰성 있는 조치를 취하기에는 여러 가지 어려움이 있을 것으로 보인다. 무엇보다 사이버 공격의 당사자가 누구인지, 어떻게 공격했는지 등을 가려 내기가 쉽지 않기 때문이다(Erica Moret and Patryk Pawlak, “The EU Cyber Diplomacy Toolbox: towards a cyber sanctions regime?”, EUISS, 2017). 그럼에도 불구하고 국가/비국가 행위자의 사이버 공격과 허위정보 유포는 정치와 사회 안정에 큰 위협이 되므로 새로운 대응 전략을 끊임없이 모색하고자 할 것이다.

7. 기후변화와 환경

EU는 작년 초부터 파리 협약(Paris Agreement)의 이행을 전폭적으로 지지한다고 반복하여 선언 하였다(European Council meeting 21 and 22 March

2019). 또한 지구 온도 상승을 1.5°C 이내로 제한하자는 ‘기후변화에 관한 정부 간 패널(IPCC) 보고서’ 역시 전폭적으로 지지(European Council meeting 21 and 22 March 2019, European Council meeting 20 June 2019)하고 UN에서의 노력을 높이 평가하였다.

EU는 파리 협약의 규정 내에서 기후-중립화(climate neutral) 노력을 지속 하되 정의와 사회적 균형을 맞추고 각 회원국이 그들의 환경과 에너지 문제를 복합적으로 고려하여 결정할 수 있도록 권리를 존중하겠다는 방침이다. 그럼에도 불구하고 각국은 기존에 설정한 ‘2030년 목표’를 여전히 준수해야 한다고 강조하고 있다. EU는 또한 2020년 초까지 ‘기후변화에 관한 유엔 기본 협약’(UNFCCC)에 기후변화에 관한 EU의 장기적인 전략을 제출하고 유럽투자은행(European Investment Bank)에 의뢰하여 기후변화 관련 활동을 지원할 수 있도록 조치하고자 하고 있다. 또한 EU와 회원국은 기후변화 기금(Green Climate Fund)의 모금, 집행, 활동 등 기금의 활성화를 위해 공적/민간 영역이 모두 지원할 수 있도록 독려하기로 하였다.

기후 변화에 관한 EU의 선도전략은 이제 단순히 글로벌 차원의 환경 문제가 아닌 EU 자체의 시그니처 글로벌 전략이 되었다. EU는 향후 모든 산업 정책, 정치 결정, 경제 전략에서 기후변화를 그들 전략의 근간으로 세울 것이다.

III | 결론: 2020년 유럽연합의 모습

1. 파편화된 유럽의 극복과 하이브리드 위협에 대응

2016년 6월 영국의 EU 탈퇴 선언 유럽은 파편화되는 경향을 보여 왔다. 구심력 확보를 위해 이후 EU는 ‘EU 시민 보호’를 그 어느 때보다 강조하고 있다. 이런 맥락에서 브렉시트의 성공적인 마무리는 유럽인으로서 27개 회원국의

정체성을 어떻게 규정하느냐 하는 문제와 연관되어 있다. 따라서 온정적, 임시적, 편의적 해결 모색은 없을 것으로 보인다.

또한 유럽의 안보 영역에서 주변국으로부터의 재래식 군사 위협은 더 이상 중요한 고려 대상이 아니다. NATO와의 관계는 당장 위태롭지는 않겠지만 새로운 이익의 영역을 EU-미국이 공유하지 않는 한 장기적으로 완만한 갈등이 드러날 것이다. 오히려 하이브리드 위협으로부터 안전이 보다 민감한 목표가 되고 있다. 이는 자체적인 안보 역량을 강화의 방향과도 관련되어 있다. 다만, 러시아에 대한 불안은 여전히 중요하며 그 형태는 하이브리드 위협의 전형적인 원인으로 판단할 것이다. 향후 EU는 군사 안보뿐 아니라 생활 전반에 걸친 안보 위협의 가시적 대상으로 러시아를 계속 주목할 것이다.

2. 유럽의 보수화

국제사회에서 벌어지고 있는 자국 우선주의, 극우주의의 발호, 테러리즘, (불법)이민자 문제 등으로 인해 국내 수준에서 주로 언급되던 보수적 가치는 ‘유럽의 이익’을 수호하기 위한 가치로 변형될 것이다(회원국 문제의 유럽화). 이를테면 지난 6월, EU 정상회담에서 채택된 ‘신전략 아젠다 2019-2024’에서 언급한, ‘영토의 단일성을 유지하고 외국인(이민자)들의 출입을 관리하기 위해 외부 국경을 통제’하겠다는 것을 주목할 필요가 있다. 이는 이민자를 외부의 위협 중 하나로 특정하고 안보 차원에서 해석한 것으로 판단된다. 외부 세력을 배타적으로 규정하는 일부 국가의 국내 정치 논리를 유럽화한 하나의 사례이기도 하다. EU는 몇 년 전과는 달리 최근에는 이민자 정책을 크게 이슈화하지 않고 있으며 이민자 정책의 포괄적 접근의 필요성을 강조하고있다. 또한 이민자를 불법 이민 및 인신매매와의 싸움의 대상으로 간주하여 통제 정책을 정당화시키고 있다. 지원과 보호보다는 송환과 입국 금지에 주안점을 둘 것(illegal

migration and human trafficking and to ensure effective returns)임을 강조하고 있는 것도 주목된다.

향후 유럽의 보수화는 ‘단일한 목소리를 내는 유럽(One voice Europe)’이라는 목표와 함께 매우 천천히, 그리고 새로운 방식으로 전개될 것이다. 그 이유는 작년에 치러진 유럽의회 선거, 각종 국내 선거, 집행위원회 구성을 보았을 때 중도 보수와 중도 좌파의 기존 구조가 크게 훼손되지 않았고 브렉시트의 교훈을 통해 통합이 질적인 공고함으로 이어져야 한다고 보고 있기 때문이다. 유럽 선거는 극단주의 세력의 거대 제도권으로의 이동을 우려하던 당초의 예상과는 달랐지만 그들이 주장하는 기대와 목표가 EU의 각종 정책에 어느 정도 담겨질 것이라고 판단된다. 이런 가운데 보수적 자유주의 정파의 부상이 주목할 만하다. 이는 분리·독립주의, 외부인 배척 등으로는 유럽의 위기가 풀리지 않았음을 유럽인들이 조금씩 자각한 데도 원인이 있다. 따라서 새로운 대안을 경제적 자유주의 속에서 찾아보려는 시도와 보수화되는 EU의 각종 정책이 어떤 형태로 맞물릴지 주시해야 한다.

3. 유럽의 시그니처 전략: 기후 중립화, 녹색딜 그리고 공정성

통합이 진행되는 동안 EU는 내부통합의 속도와 범위에 주로 집중하였으나 리스본 조약 이후부터는 통합의 가치와 성과를 대외적인 부분에서 찾으려는 시도가 부쩍 늘어나고 있다. EU는 그들이 내세우는 가치-민주주의, 법치, 평등, 투명성 등-를 토대로 기존의 강대국들이 했던 글로벌 리더의 역할과는 다른 차원의 접근을 시도하고 있다. ‘신전략 아젠다 2019-2024’에서 드러난 것처럼 경제적 토대를 글로벌 리더로서의 가장 기초적인 토대로 인식하고 이 위에 유럽의 가치가 투영된 새로운 분야를 쌓는 것이 리더 역할의 핵심 실천과제로 전제한다. 그 중에서도 EU는 ‘기후 중립화’, ‘녹색 딜’, ‘공정하며 투명한 기

준’, ‘사회화가 된 세계(유럽)’ 등은 선도적인 역할을 할 유럽의 독자적인 영역이라고 판단하고 있다. 향후 대외관계에서도 타협이나 양보 없는 핵심 아젠다로 이러한 가치를 주장할 가능성이 높다. 반면, 혁신, 교육, 기술 개발 등은 스스로 부족한 부분이라고 여기고 있다. 향후 이 분야에서 협력과 시너지 효과를 기대할 국제적 동반자를 구하는데 적극적인 것으로 판단된다.

인도태평양 전략의 불투명한 미래

한 인택

제주평화연구원장

I | 서론

‘인도태평양’이라는 새로운 지역 개념이 점차 자주 사용되고 있다. 인도태평양은 인도양 지역과 아시아태평양 지역을 포함하는 광대한 공간으로, 2010년 이전에는 해양과학 분야를 제외하고는 거의 사용되지 않았던 개념이다. 하지만 몇 년전부터 미국의 서해안에서 인도의 서해안, 심지어 아프리카의 동부해안까지 이르는 엄청난 공간을 하나의 지역이라고 보는 시각이 확산되고 있는 것이다. 인도태평양이라는 지역개념의 사용이 증가하게 된 배경은 무엇일까?

해양과학 분야를 제외하고 ‘인도태평양’이라는 지역개념은 주로 인도, 호주, 일본, 인도네시아 등 일부 국가의 전략논의에서만 사용되었었다. 그러다가 트럼프 대통령의 집권 후에 미국에서도 인도태평양에 대한 전략이 논의되기 시작했다. 2017년 11월 트럼프 대통령은 베트남 다낭에서 열린 기업인들과 미팅에서 ‘자유롭고 개방된 인도태평양 전략(Free and Open Indo-Pacific

Strategy: FOIP)’을 미국의 아시아 전략으로 발표하였고, 그 다음 해인 2018년 7월 폼페이오 미 국무장관은 ‘인도태평양 경제 비전(America’s Indo-Pacific Economic Vision)’을 발표하였다. 2019년 6월에는 패트릭 새너헨 미 국방장관 대행이 ‘인도태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)’을 발표하였다.

트럼프 대통령, 폼페이오 국무장관, 새너헨 국방장관 대행의 연설, 그리고 인도-태평양의 중요성을 강조하는 전략문서의 발간을 계기로 인도태평양의 사용이 증가하였고, 국내외의 많은 분석가들은 미국의 인도태평양 전략에 대한 해석과 전망에 분주하다. 이 글도 그런 노력 중의 하나로서, 2020년 미국 대통령 선거 이후 미국의 인도태평양 전략의 미래에 관하여 생각해 보고자 한다. 트럼프 대통령이 계속 집권할 경우에 인도태평양 전략은 어떻게 될 것인가? 만약 트럼프 대통령이 집권하지 못할 경우에는 인도태평양 전략이 어떻게 될 것인가?

II | 인도태평양 전략의 진화

트럼프 대통령이 집권한 이후 인도태평양이 국제적으로 본격적인 주목을 받기 시작하였지만 앞서 말했듯이 인도태평양이라는 지역개념을 처음으로 사용한 국가는 미국이 아니다. 인도태평양이라는 표현은 2007년 인도에서 처음 제안되었으며, 같은 해에 아베 총리도 인도태평양이라는 표현을 사용한 것으로 알려져있다. 미국 정치인으로서 힐러리 클린턴 국무장관이 2010년 하와이 연설에서 인도태평양을 처음 언급했었다. 인도태평양에 관한 트럼프 대통령의 첫 연설은 그로부터 7년 뒤인 2017년 11월에 있었는데, 선거에서 경합했던 정치적 라이벌이 먼저 사용한 개념을 트럼프 대통령이 자신의 연설에서 사용한 것은 아이러니다.

미국의 인도태평양 전략과 관련하여 트럼프의 다낭 연설이 자주 언급되지

만, 인도 태평양에 대한 트럼프 대통령의 생각이 다낭 연설에 명확히 나타나 있는 것은 아니다. 이 연설을 자세히 살펴보면 트럼프 대통령이 얼마나 인도태평양을 하나의 지역으로 인식하고 있고 인도태평양 지역에 대해 일관된 전략을 정립하고 있는지가 불분명하다. 트럼프 대통령의 다낭 연설은 트럼프가 대통령 선거기간 중 주장해온 공정무역과 상호성을 인도태평양 지역 국가와의 관계에서 추구하겠다는 의지를 재확인하고 강조하는 내용이 핵심이다. 인도태평양 지역에서 법의 지배를-- 인권과 항행의 자유를-- 존중하겠다는 내용도 있으나 공정무역이나 상호성에 관한 언급과는 비교가 안 되게 간략하다. 즉, 트럼프 대통령의 베트남 다낭 연설은 무역에 관한 대선 공약의 재확인인 주된 내용으로, 인도태평양에 대한 미국의 국가전략을 밝힌 연설이라고 보기에겐 빈 부분이 많다. 아울러 중요한 점은 다낭 연설로부터 2년이 넘게 경과하였지만 인도태평양 전략의 빈 부분을 트럼프는 채우지 않고 있다는 점이다.

따라서 오늘날 우리가 아는 미국의 인도태평양 전략은 대부분 ‘인도태평양 비즈니스 포럼’에서 폼페이오 국무장관이 발표한 ‘인도-태평양 경제비전 (America’s Indo-Pacific Economic Vision)’ 과 새너한 국방장관 대행이 ‘샹그릴라 대화’에서 발표한 ‘인도-태평양 전략’을 조합한 것이다. 폼페이오 장관은 2018년 여름 미국이 인도태평양 지역에 1억 3천만 달러를 투자할 것이라는 계획을 발표하였고, 미국 의회는 2018년 10월 인도태평양 지역국가에 대한 미국의 개발금융을 300억 달러에서 600억 달러로 증액하는 BUILD 법을 통과시켰다. (이와 비교하여 중국은 아시아인프라투자은행을 통하여 무려 1조 달러 이상의 자금을 투입하고 있다.) 새너한 국방장관 대행의 연설과 국방부의 ‘인도-태평양 전략’ 보고서는 인도태평양의 전략적 중요성과 ‘자유롭고 개방된 인도-태평양’라는 미국의 비전을 재확인하고, 중국, 러시아, 북한, 초국가적 도전과제들을 역내 위협요인이라 인식하고, 군사적 대비태세의 강화, 동맹국 및 각종 파트너 국가와의 협력, 역내 다자협의체의 활용을 통해서 미국이 자유

롭고 개방된 인도태평양의 비전을 추구하고 미국과 동맹국, 파트너 국가의 이익을 수호할 것임을 밝혔다.

트럼프의 다낭 연설에서 부족한 부분을 폼페이오 국무장관과 새너해 국방장관 대행의 연설과 국무부와 국방부의 전략문서가 채워주자, 많은 분석가들이 미국의 인도태평양 전략이 ‘수사’에서 ‘정책’으로 진화중이라고 평가하고, 중국의 일대일로 전략과 점차 정립되어 가고 있는 미국의 인도태평양 전략 사이에서 우리의 대응과 선택에 관하여 고민하기 시작하였다. 하지만 이러한 평가나 고민이 아직은 성급하거나 심지어 불필요하다는 것이 필자의 생각이다.

III | 트럼프 vs. 인도태평양 전략

최근의 미국 외교는 트럼프 대통령이라는 비전형적인 최고정책결정자를 고려하지 않고는 이해할 수 없다. 트럼프 대통령 외교의 특징을 여러 가지 방법으로 정리할 수 있을 것이나, ‘목적’에 있어서는 미국 우선주의, ‘방법’에 있어서는 공격적 일방주의를 특징으로 한다고 정리하여도 과히 틀리지 않을 것이다. 트럼프 대통령은 미국 국가이익의 증대를 최우선시하며 그에 장애가 되는 것들은 과감하게 배척한다. 트럼프 대통령은 기존의 경제질서가 미국에게 불리하다고 생각하며 기존의 안보협력 관계도 미국에게 손해라고 생각하고 있다. 경제분야에서 WTO 를 무력화시키고, NAFTA 와 한미 FTA 를 재협상하고, 환태평양경제동반자협정(TPP)로부터 탈퇴하는 결정들, 안보분야에서 NATO 를 비난하고, 동맹국들에게 방위비 부담액을 늘릴 것을 요구하며, 주한미군의 철수를 위협하는 행위들은 트럼프의 미국 우선주의가 선거공약에 그치지 않고 실제정책임을 잘 보여주고 있다.

아울러 트럼프는 자신이 원하는 것을 추구하는 데에 있어서 다른 국가들과 협력하거나 협의하기보다는 일방적으로 행동하는 성향을 보이고 있다. 중국

에 관세를 부과하고, 이란핵협정으로부터 탈퇴하고, 심지어는 미국 국무부와 국방부의 반대에도 불구하고 시리아로부터 미군을 철수시키는 결정들은 트럼프의 외교가 국제적으로뿐만 아니라 국내적으로도 얼마나 일방적으로 수행되고 있는지를 잘 보여주고 있다.

따라서 트럼프 대통령의 다낭 연설의 주내용이 인도태평양 국가들과 공정하고 상호적인 무역관계를 추구하겠다는 선거공약의 재확인에 불과하였던 것은 우연으로 보이지 않는다. ‘인도태평양 경제 비전’을 통해서 폼페이오 국무장관이나 미 국방부는 인도태평양 지역에 대한 미국의 투자를 늘리고 인도태평양의 경제적 발전을 도모하려는지 모르겠지만, 트럼프 대통령은 해외가 아니라 미국 내부에 투자와 일자리가 증가되기를 원하고 있다. 새니한 국방장관 대행이나 미 국방부는 동맹과 파트너 국가, 그리고 다자협약의체를 통하여 인도태평양 지역의 위협요인에 대처하기를 원하고 있지만, 트럼프에게는 동맹도 다자협약의체도 중요하거나 유익하지 않고 상대가 중국이든 북한이든 단독적, 일방적으로 대응하고 있다.

즉, 인도태평양 전략에 대해 트럼프 대통령의 인식은 국무부나 국방부의 인식과 달라보인다. 트럼프 대통령의 미국 우선주의, 공격적 일방주의는 미 국무부의 ‘인도태평양 경제비전’이나 미 국방부의 ‘인도태평양 전략’과는 심지어 모순이 될 수도 있다는 것이 필자의 생각이다.

만약 이러한 분석이 맞다면 트럼프 대통령의 재선이 인도태평양 전략의 발전에 얼마나 도움이 될지는 미지수이다. 미 국무부나 국방부에서 주창하고 있는 인도태평양 전략에서는 다자협력이나 자유민주주의가 중요한데, 그런 요소는 트럼프가 아니라 민주당 후보가 대통령에 당선되어야 더 잘 존중될 수 있다고 생각된다.

IV | 결론: 인도태평양 전략의 불투명한 미래

새로운 지역 개념이 등장한 것은 이번이 처음은 아니다. 1990년을 전후로 아시아태평양이라는, 당시로서는 새로운 지역개념이 등장하여 지금까지 쓰이고 있다. 아시아태평양이라는 지역 개념의 등장은, 한, 중, 일, 미, 캐나다, 멕시코와 같은 환태평양 국가들 간 교류가 증가하고 관계가 심화되어서 아시아와 태평양 지역이 더 이상 분리된 것이 아니라 하나의 공간이 되어 가고 있다는 당시의 인식을 반영하고 있다. 아울러 탈냉전 후 미국이 아시아로부터 이탈할지 (disengage) 모른다는 아시아의 우려, 그러한 아시아의 우려를 달래려는 미국의 의도도 반영되어 있었다.

인도태평양 개념의 등장도 비슷한 맥락에서 이해될 수 있다. 이번 주에 발표된 ISEAS-Yusof Ishak institute의 연례 여론조사 결과에 따르면 동남아인들의 52.5%가 동남아지역에서 가장 영향력이 큰 국가가 중국이라고 답하였고, 85.4%가 중국의 정치적 전략적 영향력에 대해서 우려를 표시했다. 한편 미국이 동남아 지역에 안보를 제공하거나 신뢰할 만한 전략적 파트너인가 묻는 질문에 대해서는 응답자의 47%가 미국에 대해 신뢰를 거의 또는 전혀 갖고 있지 않다고 대답하였다. 이런 조사결과에서 나타나듯이 인도에서부터 일본, 호주에 이르기까지 인도태평양 지역의 많은 국가들은 중국의 부상과 일대일로로 상징되는 서진(西進)을 우려하고 있다. 하지만 그들은 미국이 중국의 부상이나 서진을 견제해줄 것이라고 확신을 하지 못하고 있다. 따라서 인도, 일본, 호주 등의 국가들은 미국이 중국의 부상과 서진을 견제해주도록 유도하기 위해서 그동안 미국에게 인도양 지역과 태평양 지역은 전략적으로 하나의 공간이며 미국이 인도태평양에 전략적으로 관여하여야 한다는 메시지를 지속적으로 발신해 왔다. 마침내 그러한 노력에 미국이 응답하여 인도태평양 전략을 발표하게 된 것이라고 볼 수 있다. 따라서 트럼프 대통령 집권 이후 인도태평양 지

역개념의 확산은 인도, 일본, 호주가 추구한 대미 외교의 ‘거의 완전한’ 성공 사례로도 평가할 수 있을 것이다. ‘거의 완전한’ 이라는 단서가 붙은 이유는 트럼프 대통령때문이다. 미 국무부나 국방부와는 달리 트럼프 대통령은 인도태평양 전략을 신봉하지 않으며, 트럼프 대통령의 미국 우선주의나 공격적 일방주의는 인도태평양 전략과 모순이 될 수도 있기 때문이다. 미 국무부나 국방부의 정책이 아니라 미국 대통령이 추진하는 국가적인 전략으로서의 인도태평양 전략의 탄생은 트럼프 대통령의 집권이 끝나야 가능할 것으로 보인다.

미중 갈등과 EU의 선택: 다자주의의 보루인가 일방주의로의 편승인가

김시홍

한국외국어대학교 장모네 EU센터 소장

I | 서론

2019년 치러진 유럽의회 선거에서 전통적인 중도우파와 좌파 세력의 득표율이 감소되고 포퓰리즘 세력들이 신장되면서 우려가 제기 되었으나, 결과적으로 안정적인 집행위원회 및 지도부가 출범할 수 있었다. 유럽연합(EU)은 또한 영국의 공식적인 탈퇴로 인해 불확실성을 경험하고 있으며, 통합의 구심력과 원심력 사이에서 앞으로의 전개가 주목받고 있다.

EU는 2016년 글로벌 전략(EUGS)을 마련하면서 대내외적인 위기를 인지하고 원칙화된 실용주의(Principled Pragmatism)를 표방하면서 전략적 자율성의 제고를 도모한 바 있다. 그러나 트럼프 정부의 등장과 중국의 강성대국 전략으로 인한 미중 갈등에서 적지 않은 혼돈과 전략의 부재를 노정하고 있는 실정이다.

따라서 이러한 상황을 고려하면서 유럽의 상황인식과 그 대책을 살펴보는

작업은 우리에게도 적지 않은 시사를 제공할 것으로 기대되는데, 미국의 일방주의와 보호무역주의 그리고 중국의 권위주의적 국가자본주의로 인해 규칙에 기반한 국제질서를 당연시해온 국가들이 상당한 혼돈을 경험하고 있으며, 한국도 예외가 아니기 때문이다. 이를 위해 우선 미중 갈등의 양상을 간략히 살펴보고, 이어서 EU와 그 회원국들이 전개하는 외교정책의 흐름을 파악하면서 결론에서는 미래전망을 살피고자 한다.

II | 미중 갈등의 양상

미국과 중국의 주도권 다툼(tug-of-war)은 경제와 무역, 외교와 안보 그리고 지정학적 양상을 포괄하는 대전략(grand strategy) 간의 경쟁으로 파악된다. 기본적으로 미국 정부의 입장은 그간 세계 안보의 파수꾼 역할을 해왔지만, 경제적으로는 무역적자에 시달리고 있으며, 이로 인해 미국 경제 주체들의 불만이 제고되어왔다는 인식이다.

중국과 일본 그리고 유럽은 미국이 무역적자를 구조적으로 경험하는 나라들이므로 이를 개선하는 것이 최우선적 정책(America First)으로 부상한 바 있다. 한편으로 중국과의 관계에서 이를 시정하기 위한 조건들을 제시하였는데, 중국의 입장에서 온전하게 이행할 수 있는 범위를 넘는다고 판단되어 무역 및 관세전쟁의 양상으로 치달은바 있다. 결과적으로 1차적인 봉합(US-China Phase One Deal)이 이루어졌으나, 대다수의 전문가들은 미래 전망을 부정적으로 보고 있는데, 지난 수십년간 상호공조적인 경제관계를 맺어온 미국과 중국이 단시일내에 완전한 분리(decoupling)를 시도하는 것은 무리라는 견해가 지배적이다.

미국의 이상과 같은 일방주의(unilateralism)적 태도는 이차대전 이후 70여년을 지탱해온 자유주의적 국제질서에 반하며, 사실 이 질서를 만든 국가가 미

국이므로, 관련 국가들에게 당혹스런 현실로 다가왔다. 트럼프 대통령이 취임 하던 바로 그날 밤 백악관의 기후변화 홈페이지를 삭제한 행태는 유럽인들에게 하나의 재앙으로 비춰졌으며, 그 이후의 양상을 예고하는 것이기도 했는데, 기후변화를 하나의 과학적 사기라고까지 주장한 바 있다.

실제로 트럼프는 파리협정 탈퇴에 이어 UN에 대한 회의, WTO 무역질서에 대한 부정 그리고 유럽이 다자주의적 노력의 화신으로 간주해온 이란 핵협상(JCPOA)에서 탈퇴하고 갈등을 부추기는 행동을 보이고 있어, 유럽국들과 EU에게 커다란 도전이 되고 있다. 사실 트럼프 정부는 미국이 지원해온 EU 자체를 부정하고 있는 실정이기도 하다.

III | EU의 선택: 전략적 자율성의 제고

2019년 말 뒤늦게 출범한 유럽연합 집행위원회의 폰테어 라이엔 위원장은 자신의 집행부가 지정학적(geopolitical Commission) 성격을 가지고 있다고 천명한 바 있다. 지정학적 집행위의 개념은 아직 구체화되고 있지는 않지만, 유럽이 현재 처한 현실에서 규범권력으로서의 역할에만 국한해서는 여러 파고를 헤쳐갈 수 없을 것이라는 인식에 기반하고 있다.

과연 EU가 미중 갈등의 상황에서 그간의 기초인 다자주의 원칙과 규칙에 기반한 국제질서의 수호자로 남을 것인가, 아니면 힘의 논리가 지배하는 새로운 환경에서 유럽도 규범보다는 근육을 강조하는 입장을 취할 것인가는 통합연구에서 흥미로운 가설이 아닐 수 없다.

일례로 폰테어 라이엔 집행위원장은 첫 공식 해외 방문으로 아프리카를 선택하였는데, EU와 아프리카 관계의 재설정을 제시하면서 종합적인 정책조합을 주문하였다. 옹거 집행위에서 불거진 이민문제에 관련하여 단기 중심의 대책이 마련되어 근원적 해결방안이 되지 못했다는 점을 의식한 듯, 아프리카 대

룩이 유럽의 이웃으로서 장기적 시각의 정책들을 도입하겠다는 의지를 표명한 바 있는데, 앞으로 지정학적 집행위를 표방한 현 지도부의 성공여부를 가늠할 수 있는 좋은 리트머스라고 판단된다.

그러나 최근 세르비아를 방문한 집행위원장이 언론과의 인터뷰에서 여러 질문들을 받았는데, 자신이 천명한 정책 기조 대비 미흡하거나 대답을 회피하는 태도를 보였다는 평가를 받았으며, 중요 이슈는 회원국들의 소관이라는 의견을 표명하기도 하였다. 이러한 사례들은 기대 대비 능력의 측면에서 여전히 갭(capabilities-expectation gap)이 크다는 점을 환기시킨다. 이제 보다 본격적으로 미중 갈등 사이에서 EU의 선택은 무엇인가에 대한 분석이 요구된다.

지난 수년간 EU의 외교안보 정책의 기조는 등거리(equidistance) 외교였다. 즉 미국과 중국의 갈등에서 한편을 들기 곤란하므로 중립적 입장을 견지하되 사안별로 연대하는 방안이 견지되어왔다. 등거리 외교는 균형을 잡을 수 있는 최소한의 힘이 필요한데 유럽의 경우 적어도 경제분야에서는 그러한 능력이 지닌 것으로 평가받아왔다. 또한 이를 통해 유럽이 자랑하는 다자주의적 전망을 유지할 수 있다는 기대도 포함되었다. EU와 그 회원국들의 등거리 외교는 단기적으로 효과를 볼 수 있을지 모르지만, 장기적인 전망에서는 그 효과가 반감될 수밖에 없는데, 가장 큰 이유는 강대국인 미국과 중국이 지속적으로 유럽에게 지지를 호소하거나, 유럽을 이이제이(divide and rule) 방식으로 요리하려는 시도를 보이기 때문이다. 여기서 관건은 EU와 그 회원국들이 단합하여 하나의 대오를 갖춘다면 등거리 외교의 효과성이 유지될 수 있겠으나, 그렇지 못할 경우 강대국 정치의 수동적 대상으로 전락하게 될 것이다.

그렇다면 미중 경쟁관계 시대에 유럽이 선택할 수 있는 옵션은 무엇인가? 세 가지를 꼽을 수 있는데, 첫째, 다자주의의 지속이다. 둘째는 양서대양 관계를 강화하고 그에 의존하는 정책이다. 마지막으로 셋째는 보다 중국에 친화적으로 다가가는 노선이다. 다자주의의 지속은 트럼프 하에서는 상당한 문제를

내포한다. 일방주의와 무역 및 관세전쟁의 상황에서 다자적 해결책은 점차 요원해지기 때문이다. 트럼프 정부는 최근 WTO의 상소기구(Appellate Body)에 미국측 신규위원의 선임을 하지 않으면서 사실상 무력화하는 정책을 채택하고 있는 실정이다.

미국으로 기우는 정책의 경우 안보에서는 유리하지만 무역 측면에서 실익이 없으며, 중국과 대립해야 하는 어려운 상황에 처하게 된다. 중국에 친화적인 정책의 선회는 당장에는 용이치 않고, 과거 중국의 행태로 보아 의구심이 들지만, 장기적으로는 중국의 태도 여부에 따라 가능성을 완전히 배제할 수 없다.

안보와 국방에 국한시켜 이 문제를 살펴보면, 세 가지 측면이 고려될 수 있다. 의무전략(strategy as responsibility), 헤징 자율성(autonomy as hedging) 그리고 참여적 자율성(autonomy as emancipation) 등이다. 의무전략은 미국의 국방비 증대에 대한 압력에 대해 책임있게 대응하는 것으로 점차 국방 예산을 늘리는 방식이다. 헤징자율성은 미국의 대유럽 군사적 보호가 느슨해지거나 약화된다는 전제하에 국방산업의 자율성을 제고하는 방식이다. 참여적 자율성은 미국과 중국 모두로부터 자유로워지는 전략으로 유럽이 단일대를 갖추고 군사적 역량을 일정 정도 갖추었을 때를 전제로 한다. 이상의 세 길은 서로 배타적이지 않으며, 일련의 과정으로 이해되고, 상설안보협력체제(PESCO)나 유럽방위기금(EDF)이 강화되는 것을 전제로 하며, 프랑스의 마크롱이 주창하는 유럽군대의 개념까지 포함한다.

그러나 현실적으로 유럽의 안보전문가들이 내다보는 것은 안보에 있어 미국과의 연대 지속 그리고 경제에서 중국과의 비즈니스 기회의 증대로 요약된다. 즉 양면(ambivalence)전략이다. 관건은 방법론일 것이다. 이러한 유럽의 의도를 미국과 중국이 모를리 없으며, 오히려 회원국간의 이해타산을 활용하여 통제하려 들 수 있기 때문이다.

2019년 3월 EU집행위는 대중국 전략보고서를 통해 이제 중국이 더 이상 경

제과트너이자 경쟁자의 차원을 벗어나 체제를 놓고 다투는 라이벌(systemic rival)로 묘사한 바 있다. 이는 동년 1월 독일에 의해 제기된 개념으로 중국이 무차별적으로 유럽의 기업들을 사들이는 과정에서 핵심적 안보역량이 노출되고 결과적으로 위협이 된다는 인식에서였다. 실제로 중국은 동년 3월 이탈리아와의 정상회담에서 BRI의 양해각서를 교환하고 트리에스테와 제노바 항구 시설의 개선에 대한 중국자본의 유입을 가능케함으로써 적지 않은 논란을 야기하였다. 즉 그리스나 포르투갈과 같은 군소국가가 아닌 G7의 일원인 이탈리아가 이러한 선택을 한 것에 대한 베를린, 브뤼셀 및 워싱턴의 심대한 우려가 표명되었다.

이러한 상황은 동년 3월 EU-중국 브뤼셀 정상회담에서 반전되었는데, 중국이 시장을 더욱 개방하고 글로벌 이슈에서 유럽의 입장을 지지하며, 자유무역을 주창하고 보호무역을 반대한다는 공동성명을 채택하면서 새로운 양상이 전개되기도 하였다. 이러한 중국의 태도는 미국과의 전선이 형성된 상태에서 유럽마저 등을 지게되면 곤란하게될 상황을 염두에 둔 처사였다.

그렇다면 미국과 중국이 각각 유럽을 대상으로 펴는 외교전에서 유럽의 대오가 흔들리지 않고 지속될 것인가가 중요하다. 적지 않은 이해관계의 차이에도 불구하고, 회원국간에 근본적인 차이가 없다는 것이 전략분석가들의 중론이다. 즉 안보에서 미국 그리고 경제에서 중국이라는 공식을 선호한다는 점이다.

물론 회원국들간의 차이가 존재하기는 하다. 독일은 중국에 치우치는 전략을 세울 생각이 없는 것으로 이해된다(No pivot to China). 중국을 체제적 라이벌로 묘사한 첫 국가가 독일이었으며, 이러한 점에서 보다 미국친화적 태도를 견지한다. 다만 중국과의 경제협력을 포기하는 것은 아니다. 그리고 회원국간의 의견차이를 최소화하여 단일의 입장을 내는 것이 중요하다는 입장이다.

프랑스의 경우, 다자주의를 지지하고 더욱 자율성이 제고된 유럽을 지향한

다(Bolstering multilateralism and a more autonomous Europe). 프랑스는 미국과 중국 모두 핵심 파트너이므로, 미국의 일방주의와 중국의 굴기에 대해 민감한 전략적 선택을 기피하면서, 규칙에 기초한 다자질서를 지향하고 소생하기를 바라며, 점증하는 불확실성 하에서 더 강한 유럽의 응집과 자율성의 강화를 추구한다. 영국은 미국과의 동맹을 기본으로 하면서, 브렉시트 이후 경제면에서도 미국에 더욱 치우칠 가능성이 높아보인다. 그러나 Huawei와 같이 사안별로 차별적(issue dependent) 태도를 보일 것으로 전망되어 종합적 판단이 용이치 않다.

이탈리아는 냉전시기에도 워싱턴과 모스크바의 교량 역할을 자임한 바 있으며, 미중 갈등에서도 유사한 교량역을 희망하고 있다. 안보면에서 나토와 양서대양관계를 기본으로 하지만 중국자본의 유입과 Made in Italy의 중국 시장에서의 진입을 희망하고 있다. 스페인은 미국을 동맹으로 간주하지만, 규칙에 기반한 국제질서의 강력한 옹호자를 자처하고 있다. 중국이 도전적이지만 매력적인 경제파트너이고 기후변화와 같은 글로벌 이슈에서도 핵심적 당사자로 인식한다. 미중 갈등 속에서 유럽통합과 전략적 자율성의 제고가 중요하다라는 입장이다. 외교고위안보대표가 스페인 출신 조셉 보렐이라는 점도 간과할 수 없다.

회원국들의 그룹별 차원에서는, 포르투갈, 그리스와 이탈리아는 역사와 지정학적 위치에서 미중간의 교량역할을 희망하고 있으며, 헝가리는 미중의 갈등을 통해 이득을 취하려는 태도를 견지하고 있고, 라트비아, 루마니아 및 슬로바키아는 낮은 자세로 기다려보자는 입장(wait-and-see)을 유지하고 있다. 반면 프랑스, 독일, 스페인 및 EU는 전략적 자율성을 제고하고 경제주권을 강화해야한다는 입장이다. 최근 네덜란드와 오스트리아도 전략적 자율성에 동조하고 있다.

IV | 전망

이상의 분석에서 유럽의 선택은 간단치 않아 보인다. 등거리 외교를 희망하지만 주어진 현실은 선택을 강요하는 분위기이다. 미국의 일방주의와 중국의 굴기전략은 유럽에게 분명 재앙으로 다가왔다. 트럼프 정부의 외교노선은 이후에도 장기적으로 지속될 가능성이 높다고 보아야 한다. 그러나 경제규모면에서 유럽은 대국이므로 공동의 정책을 이끌어낼 수 있다면 나름의 자율성을 확보할 수도 있을 것이다.

결국 관건은 통합의 방향과 회원국간의 조정 및 공동의 대외정책을 수립하고 실현해 나갈 수 있는가에 있다. 결국 EU 지도부와 회원국 정상들의 리더십으로 풀어나가야 할 것이다. 그리고 그것은 유럽방위기금의 활성화 및 유럽연합 다년예산안의 확정을 통해 구체화될 것으로 기대된다.

유럽이 지향하는 다자주의의 전망은 어떠한가? 미중의 일방주의 내지 힘의 외교에서 유럽은 일차적으로 뜻을 같이하는 제3국들과의 연대가 긴요할 것이다. 전략적 동반자이기도 한 캐나다, 호주, 일본 및 한국이 최적의 파트너로 다가온다. 그러나 이들간의 연대만으로 양강의 파고를 넘지는 용이치 않으리라 본다. 결국 전략적 자율성의 문제는 EU와 그 회원국들이 풀어나가야 할 숙제로 다가온다. 지지부진할 경우 유럽의 운명은 양강에 의해 좌우되는 부정적 미래상으로 다가올 것이다.

브렉시트의 제2막: 구체적 협상의 단계

조 홍 식

승실대학교 정치외교학과 교수

I | 브렉시트의 의미와 현 단계

2016년 6월 국민투표에서 영국이 유럽연합 탈퇴, 일명 브렉시트(Brexit)를 결정하면서 세계는 충격에 빠졌다. 가장 직접적인 충격은 유럽통합에 가해진 철퇴(鐵鎚)다. 20세기 중반 시작된 유럽통합 운동은 가장 성공적인 지역통합의 사례였고, 21세기 들어서도 단일화폐 유로의 출범이나 중·동유럽으로의 확장 등 상당히 성공적인 행보를 보여 왔기 때문이다. 브렉시트로 유럽연합은 초유의 회원국 탈퇴라는 쓰라린 상처를 입게 된 것이다. 일부에서는 유럽통합을 세계화의 일환으로 보았기 때문에 브렉시트는 반(反) 세계화의 대표적인 저항 운동으로 인식하기도 했다. 브렉시트 국민투표의 분석을 보면 대도시나 부유한 지역은 유럽 잔류를 지향했고, 반대로 소외된 빈곤 지역은 유럽 탈퇴를 선호했기에 이런 해석이 전혀 근거가 없는 것은 아니다.¹⁾ 2016년 11월에는 미국에서 포퓰리즘을 대표하는 도널드 트럼프(Donald Trump)가 대통령으로 당선

됨으로써 세계적 포퓰리즘의 부상이라는 의미가 더욱 부각되었다.

브렉시트 국민투표로부터 4년이 지난 현재 영국은 더 이상 유럽연합의 회원국이 아니다. 2020년 1월 31일자로 영국이 유럽에서 공식 탈퇴하였고 유럽 연합은 28개국에서 27개국으로 회원국이 줄었다. 그 과정의 우여곡절을 여기서 모두 설명하기는 어렵지만 영국은 국민투표를 추진했던 데이비드 캐머런(David Cameron) 총리가 사임하고 테리사 메이(Theresa May) 총리가 역임했으며, 현재 보리스 존슨(Boris Johnson) 총리까지 모두 3명의 정부 수반을 소모했다. 게다가 2017년과 2019년 두 차례에 걸쳐 총선을 치러야 했다. 무엇보다 브렉시트 과정에서 영국이 전 세계에 보여준 모습은 국민의 결정을 제대로 실천하지 못하는 의회 민주주의의 무능한 마비 상태였다.

지난 해 12월 총선을 통해 존슨과 보수당은 대규모 승리를 거뒀고 ‘브렉시트 실행(Get Brexit done)’이라는 유권자의 명령을 위임 받았다고 할 수 있다.²⁾ 선거가 끝나자마자 존슨 정부는 발 빠르게 움직여 유럽연합 탈퇴를 공식화하였다. 언론의 관심이라는 기준으로 본다면 영국 정치에서 브렉시트의 쟁점은 이제 어젠다에서 사라져 버린 듯하다. 하지만 현실적으로 브렉시트는 이제 그 첫 번째 막이 내린 것에 불과하다. 영국과 유럽연합은 브렉시트의 대략적인 조건에 대해 합의했을 뿐, 그 구체적인 내용에 대해서는 이제부터 협상에 돌입하기 때문이다. 이혼의 비유를 이용하자면, 이혼을 한다는 원칙에 대해 합의했을 뿐 그 구체적인 조건은 지금부터 협상해야 하는 것이다. 게다가 따로 별거하면서 협상을 벌이기보다는 여전히 동거하면서 협상을 벌이는 상황이라고 파악할 수 있다. 협상 기간에 영국과 유럽연합의 관계는 여전히 예전처럼 지속되기 때문이다. 브렉시트는 이제 제2막에 돌입했다.

II | 브렉시트의 주요 쟁점

브렉시트에 반대하는 영국의 절반에 가까운 유권자는 마지막 순간까지 브렉시트를 되돌이키는 가능성을 꿈꿨다. 한 번 더 국민투표를 한다면 결과가 달라 나올 수도 있다는 계산에서 말이다. 하지만 12월 총선의 결과로 이런 희망은 사라져 버렸고 오히려 유럽과 단연한 결별을 의미하는 하드 브렉시트의 가능성이 더욱 높아졌다. 존슨 정부와 유럽연합이 벌이는 협상은 크게 보면 두 개의 선택지 사이에서 오고 갈 것으로 예상된다. 하나는 노르웨이 모델로 영국이 유럽연합의 규제체제를 거의 모두 받아들이고, 유럽의 예산에도 기여하면서 긴밀한 이웃으로 자리매김하는 것이다.³⁾ 다른 하나는 영국과 유럽이 특수한 관계를 완전히 청산하고 WTO(세계무역기구)의 회원국 사이에 존재하는 일반적 국제 관계로 멀어지는 것이다. 노르웨이는 형식적으로 비회원국이지만 회원국과 유사한 긴밀한 관계라면, WTO 모델은 영국-유럽관계를 영국-중국관계의 차원으로 격하시키는 일이다. 이 둘 사이에는 캐나다 모델이 존재한다. 영국이 유럽연합과 원칙적으로 자유무역을 하면서도 규제에 있어서는 자율성을 유지하는 모델이다.

협상의 결과는 노르웨이 모델과 WTO 모델 사이에서 캐나다 모델의 한 형태로 귀결될 가능성이 높다. 노르웨이 모델은 사실상 현상유지에 가까운데, 영국의 입장에서 브렉시트 이전과 비교했을 때 유럽 내부에서 목소리를 내는 회원국의 권리만 사라진 형태이기 때문에 기필코 피하려 할 것이다. WTO 모델은 유럽시장에 크게 의존하는 영국의 입장에서 너무나 불리하기 때문에 그 가능성 역시 낮다. 따라서 제2막 협상의 단계에서 제일 중요한 쟁점은 영국이 유럽의 규제체제를 어느 정도 받아들이는가에 있다. 유럽은 비회원국 영국이 환경, 노동, 세계 등에서 느슨한 규제로 유럽시장에서 불공정 경쟁을 하는 위험을 가장 경계하고 있다.

영국과 유럽연합이 시한을 지키는 ‘국제사회의 모범생’처럼 행동한다면 올 연말까지 미래의 관계를 규정하는 협상 결과를 만들어낼 것이고 내년 1월1일 부터는 새로운 관계의 틀을 출범시킬 수 있을 것이다. 하지만 반세기 가까이 관세동맹에서 단일시장으로 긴밀한 관계를 맺어온 영국과 유럽연합의 역사를 단 10개월 만에 정리하기는 불가능하다는 것이 많은 전문가들의 판단이다. 존슨 정부는 협상이 종결되지 않더라도 영국은 유럽과의 관계를 내년 초에는 정리해 버리겠다는 강경한 입장을 보이고 있다. 제1막에서 줄곧 주장해온 ‘브렉시트 실행’의 전략을 제2막에서도 강행하겠다는 태도다. 그래서 사실 많은 사람들이 우려하던 ‘노딜 브렉시트’의 위협은 여전히 남아 있는 것이다.

III | ‘템스 강의 싱가포르’

제1막에서의 영국과 비교했을 때 존슨이 주도하는 제2막의 영국은 훨씬 유리한 고지를 점하고 있음에 틀림없다. 메이 총리가 2017년 총선 이후 과반수의 의석을 얻지 못해 취약한 상황이었던 데 반해 존슨 총리는 2019년 총선에서 절대 다수(365/650석)를 확보했기 때문이다. 게다가 총선 전에 보수당의 친(親)유럽 세력을 축출하거나 약화시켰고, 정부 출범 이후에도 2월의 개각으로 ‘강한 브렉시트(Hard Brexit)’ 노선의 인물 중심으로 진용을 짰다.

존슨이 대표하는 보수당의 강한 브렉시트 세력이 추구하는 영국은 ‘템스 강의 싱가포르(Singapore on Thames)’⁴⁾ 라는 표현이 잘 상징한다. 싱가포르는 전(全)방위 자유주의 무역 및 서비스 정책으로 경제의 성공을 이룩한 경우다. 영국 역시 유럽연합과 같이 경제적 침체의 길을 걷고 있는 대륙이 아니라 세계에서 부상하는 주요 경제 세력과 자유롭게 긴밀한 관계를 맺음으로써 활기찬 경제 성장을 이룩할 수 있다는 주장이다. 세계 경제의 역동성을 대표하는 미국이나 중국이 영국의 대표적인 파트너가 되어야 하고 인도나 브라질, 남아공 등

의 개도국도 영국의 경제에 활기를 불어넣어 줄 수 있다는 판단이다. 이처럼 대양을 향해 나가는 지리적 개방성과 함께 유럽의 고리타분한 규제체제에서 벗어나야 혁신을 중시하는 새로운 경제로 발전할 수 있다는 주장도 동반한다.

이 같은 브렉시트 세력의 자유주의 전략은 몇 가지 심각한 모순을 안고 있다.⁵⁾ 첫째, 지정학적으로 2020년의 세계는 브렉시트를 결정했던 2016년과 완전히 다른 양상이다. 과거에 안정적이고 다자적인 국제환경에서는 세계를 향해 경제를 개방하는 전략이 다자주의를 통해 효과를 거두기 수월했다. 하지만 트럼프가 바뀌 놓은 세계는 양자적 대립과 충돌을 통해 협상을 벌이는, 따라서 영국처럼 한 국가가 자신에게 유리한 협상을 전개하기 더 어려운 세상이 되었다. 둘째, 영국의 경제 구조도 개방 전략에 그리 적합하다고 보기는 어렵다. 영국 경제의 장점은 상품 수출보다는 금융이나 법률, 컨설팅 등의 서비스에 있고, 이런 서비스 산업의 경쟁력은 유럽처럼 더 커다란 규제체제 속에서 비로써 힘을 발휘하기 때문이다. 셋째, 존슨 정부가 환경이나 노동 등에서 강력한 탈규제 정책을 펴는 것도 어렵다. 왜냐하면 영국 국민이 비록 브렉시트를 결정하기는 했지만 환경이나 노동부문에서는 유럽 시민과 유사한 선호도를 보여줘 왔기 때문이다. 여론을 역행하는 극단적 탈규제 정책은 존슨 정부의 정치적 자본을 쉽게 와해시킬 가능성이 높은 이유다.

이처럼 존슨의 강한 브렉시트 전략은 그 어느 때보다 강력한 국민의 지지를 기반으로 좋은 조건을 만나기는 했지만, 2020년대의 지정학, 경제구조, 정치조건 등을 감안했을 때 실현하기는 여전히 어렵다고 할 수 있다. 영국 정치에서 브렉시트는 이제 단순한 슬로건이 아니라 정치적 계획으로 발전했고, 어떤 면에서 하나의 이데올로기라고 할 수 있을 정도로 완성도를 높였다.⁶⁾ 다만 영국이 유럽연합에서 탈퇴했다고 하더라도 영국의 미래는 여전히 상당 부분 유럽과의 관계 설정에서 비롯될 수밖에 없다. 이제 유럽연합의 정치 상황을 살펴볼 차례다.

IV | 유럽연합의 정치

브렉시트로 유럽연합은 역사적 충격과 상처를 입었고 실제 영국이 없는 유럽은 커다란 기둥이 하나 빠진 구조물처럼 취약한 모습이다. 영국은 유럽통합에 적극 동참하는 회원국은 아니었지만 독일, 프랑스, 이탈리아와 함께 EU의 빅4(Big 4)를 형성하는 축이었고, 프랑스와 같이 유엔 안보리 상임이사국의 지위를 가진 외교적 거인이었다. 아이러니는 브렉시트가 이런 부정적 효과와 동시에 유럽통합에 어느 정도 긍정적인 기여를 한 부분이 있다는 점이다. 영국이 탈퇴를 결정한 이후 유럽연합 내부에서는 탈퇴를 주장하던 원심(遠心)적 목소리들이 오히려 약화되었다. 극우 또는 극좌 포퓰리즘 세력은 여전히 유럽통합을 비난했지만 연합에서 탈퇴하자는 주장은 잦아들었다. 영국이 경험하는 혼란과 잠재적 충격이 여론에 영향을 미쳤기 때문이다. 특히 2019년 브렉시트를 둘러싼 영국 정치의 붕괴 현상은 유럽 탈퇴가 갖는 파격적 성격을 일깨워 주었다.

브렉시트 제1막이 보여준 또 다른 현상은 유럽이 27개국의 의견을 조정해야 하는 어려움에도 불구하고 상대적으로 통일된 협상 전선을 유지했다는 사실이다. 통합의 배에서 내리려는 영국에 대해 기존의 회원국들은 분열을 피하면서 오히려 결속을 다진 측면이 있다. 유럽연합은 아마도 올해 제2막의 협상에서도 비슷한 태도를 유지할 것으로 예상된다. 특히 제1막에서 유럽연합을 대표해 협상을 이끌어왔던 미셸 바르니에(Michel Barnier)가 계속 같은 역할을 제2막의 협상에서도 담당하기에 지속성은 강할 것으로 보인다. 유럽 측은 영국과 긴밀한 관계, 즉 자유무역과 서비스의 자유거래를 유지하는 것이 스스로 이익이 된다고 여기며 다만 이를 위해서는 영국이 유럽의 규제체제를 수용하라고 꾸준히 주장할 것이다. 템스 강의 싱가포르보다는 노르웨이가 되라는 주장 말이다.

회원국 가운데는 프랑스가 가장 큰 영향력을 미칠 것으로 보인다. 독일은 EU에서 가장 큰 경제대국이지만 앙겔라 메르켈(Angela Merkel) 총리가 집권 말기로 돌입하면서 리더십을 크게 발휘하기 어려운 상황이다. 반면 2022년까지 국내 정치에서 안정적 기반을 확보한 엠마누엘 마크롱(Emmanuel Macron) 프랑스 대통령은 유럽연합에서 가장 적극적인 리더십을 보여줄 것으로 예상된다. 이런 관점에서 올 초 마크롱 대통령이 뉘른 안보회의에서 브렉시트 영국의 성공을 방관할 수 없다는 입장을 보여준 것은 의미심장하다. 유럽의 배에서 뛰어내린 영국이 화려하게 성공한다면 유럽의 와해는 시간문제일 것이기 때문이다. 게다가 2022년 대선에서 마크롱의 경쟁자이자 극우 포퓰리즘의 마린 르펜(Marine Le Pen)은 브렉시트와 유사한 프렉시트(Frexit)를 주장할 것이기 때문이다.

영국에서 존슨이 강한 브렉시트 전략을 들고 나오듯이, 유럽연합 측에서도 순순하게 영국의 주장을 받아들이기는 어려운 정치적 조건이다. 제1막은 어떤 점에서 취약한 메이 총리에게 강한 유럽이 조건을 강요하는 모습이었다면, 제2막은 영국과 유럽이 둘 다 강한 입장으로 크게 충돌할 가능성이 높다는 뜻이다.

V | 세계 속의 유럽과 영국

영국과 유럽의 관계 설정은 고립된 채 이뤄지는 것이 아니다. 세계의 틀 속에서 부분적으로 진행되는 것이며, 영국은 ‘템스 강의 싱가포르’ 전략에 따라 미국이나 중국 등 G2와 본격적으로 새로운 관계 설정을 위한 협상에 돌입할 것이다. 영국의 입장에서 미국 및 중국과 긴밀한 관계를 설정하면 할수록 일반적으로는 유럽과의 협상에서 유리한 자리를 차지하게 된다고 볼 수도 있다. 미국이나 중국, 또는 다른 국가와의 관계에서 경제적 이익을 확보함으로써 유럽에 대한 의존도가 그만큼 줄어들 수 있기 때문이다. 하지만 유럽이 영국과 제

3국의 긴밀한 관계를 부정적으로 파악하고 이에 대응하면 영국은 종합적으로 손해를 볼 수도 있다.

유럽에서 많이 논의되는 사례가 ‘염소(鹽素) 처리 닭’이다.⁷⁾ 영국과 미국이 자유무역협정을 체결하면 미국에서 염소로 처리한 닭이 영국에 수출될 것이고, 다시 이것이 유럽으로 유입될 것이라는 우려다. 다만 유럽은 환경이나 위생 부문에서 미국보다 훨씬 규제가 강하고, 염소로 식품을 처리하는 것은 불법이다. 영국이 미국과 유익한 자유무역협정을 체결함으로써 오히려 유럽 시장을 닫게 하는 효과를 낼 수 있다는 말이다.

유럽까지 가지 않더라도 미국과 중국 사이의 전략적 경쟁은 이미 영국에 큰 영향을 미치고 있다. 존슨의 영국은 자유주의를 따르는 ‘템스 강의 싱가포르’ 모델에 따라 5G 네트워크에 중국 화웨이의 장비를 부분적으로 사용하기로 했다. 하지만 이 결정은 미국 측의 반발을 불러왔고, 미국과 영국의 특수한 관계가 위협에 처한 것은 물론 제2차 대전 이후 최악의 상황에 도달했다는 진단을 불러일으켰을 정도다.⁸⁾ 애초부터 싱가포르와 같은 소규모 도시국가가 채택할 수 있는 전략과 영국처럼 지역적 강대국이 택할 수 있는 선택지의 폭은 다르다. 미국이나 중국처럼 영국에서 지리적으로 먼 국가가 이처럼 영국을 두고 제로섬 게임을 벌인다면 바로 옆에 있으면서 오랜 역사를 함께 나눈 유럽과의 관계 설정은 더더욱 제로섬의 상황이 다양하고 심각하게 등장하여 문제를 일으킬 것이다.

20세기 중반 유럽통합이 시작될 수 있었던 중요한 지정학적 원인은 미국과 소련이 경쟁하는 냉전 체제와 유럽 제국의 붕괴를 가져온 탈식민화 운동이었다. 소련의 위협을 막기 위해 유럽은 뭉칠 수밖에 없었고, 프랑스나 영국 제국의 붕괴는 이런 통합을 가능하게 만들어 주었다. 브렉시트는 이런 유럽의 통합을 다시 붕괴시키는 하나의 사건이다. 하지만 현재 진행된 제1막과, 올해 눈앞에 둔 제2막만으로 브렉시트의 진정한 의미를 가늠하기는 어려울 것이다. 두

단계의 협상은 그야말로 결별의 시작일 뿐, 협상이 어떻게 현장에서 적용될지, 그 중 장기적 효과는 어떻게 나타날지, 그에 대한 정치적 조정과 반응을 어떻게, 각본 없는 무대의 연극은 당분간 지속 될 예정이다.

주석

- 1) Harold Clarke, Matthew Goodwi, and Paul Whiteley. *Brexit: Why Britain Voted to Leave the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- 2) “Boris Johnson’s big win”. *The Economist*. December 13th 2019.
- 3) “Norway for now—or never?”. *The Economist*. November 3rd 2018.
- 4) “If Britain became ‘Singapore on Thames’”. *The Economist*. July 13th 2017.
- 5) Jean Pisani-Ferry. “Ce qu’il faut à l’UE après le Brexit, c’est que l’Angleterre l’aiguillonne, la stimule”. *Le Monde*. Le 25 janvier 2020.
- 6) Sylvie Kauffmann. “Le Brexit n’est plus un slogan. C’est un projet politique, et même une idéologie”. *Le Monde*. Le 4 mars 2020.
- 7) “What is the flap about chlorinated chicken?”. *The Economist*. November 13th 2018.
- 8) “A weaker post-Brexit Britain looks to America”. *The Economist*. January 30th 2020.

바이든 당선 시 미국 대외정책의 방향 *

Ellen Laipson

George Mason University

민주당 대선 후보인 조 바이든은 그가 평생 쌓아 온 외교정책 분야에서의 경험을 이번 선거에 활용할 것이다. 바이든은 대선 상원의원이자 영향력 있는 외교위원회 위원장을 수차례 역임하기도 하였고, 오바마 행정부에서는 부통령직에 있었기 때문에 미국의 동맹국과 파트너들은 지난 수십 년간 그와 교류해 왔다. 경륜 있는 정치가이자 한 개인으로서의 바이든에 대한 이러한 친숙함은 국제관계에 안정성을 제고함과 동시에, 트럼프 행정부의 특징인 불확실성과 분열 양상을 완화하는 데 기여할 것이라는 기대를 불러일으킨다.

바이든은 확고한 국제주의자로서, 자유주의적 국제질서 유지에 있어 미국의 리더십이 중요한 역할을 한다고 생각한다. 그는 국제사회의 여러 위기와 분쟁에 미국이 개입해야 할지 여부와 그 방법에 대한 정책 논의에 활발히 참여하여 왔고, 인권과 비확산을 강력하게 지지하였으며, 외교정책에 있어 초당파적 협력을 추구하였다. 상원의원 재직 시 그는 공화당의 국제주의자들과 효과적인

파트너십을 구축하였으며, 부통령일 당시에는 다양한 국가안보 사안에 대해 의회와 합의점을 찾고자 하였다.

미국의 대외정책에 대한 그의 입장은 키신저식의 현실주의는 아니지만, 지나치게 의욕적인 전략을 앞세우지 않으면서 미국의 가치와 이익을 증진하기 위한 현실주의적인 방향으로 변화하였다. 이러한 그의 입장 변화는 심지어 미국에 직접적인 위협이 되거나 중요한 이해관계가 걸린 사안이 아니더라도 국제사회에서 미국의 적극적인 역할을 지지해 온 민주당 내 자유주의적 개입주의자들의 주장과 대비된다. 현재 바이든은 미국의 개입에 대해 보다 신중한 입장이며 이러한 경향은 시간이 지남에 따라 더욱 강화되어 왔다.

대선 캠페인이 진행되면서 바이든 캠프 내에서는 과거의 보다 예측 가능하고 전통적인 외교정책으로 돌아가자는, 즉 ‘Restoration(복원)’이라는 그의 메시지가 여전히 유용하며 유권자들에게 호소력을 갖는지에 대해 논쟁이 벌어지고 있다. 선거캠프의 많은 고문들은 변화하는 글로벌 환경을 반영한, 보다 미래 지향적인 외교정책 메시지를 원하고 있다. 파리기후협약 탈퇴나 이란 핵협정 파기와 같은 트럼프 행정부의 정책을 단순히 뒤집겠다는 약속만으로는 충분치 않다는 것이다. 바이든의 캠프는 과거의 “자유주의적이고 국제주의적”인 질서로 빠르게 복귀하는 것이 가능할 것이라고 믿지 않으며, 단순히 오바마 시절의 향수에 의존하는 것이 아닌, 보다 미래 지향적이고 긍정적인 여건을 만들는데 주력할 것이다.

그리고 오바마 대통령과 바이든 부통령이 백악관을 떠난 후 세계는 많은 변화를 겪었다. 현 트럼프 행정부에서 주장하는 지정학의 귀환과 중·러 양국에 대한 보다 강력한 대응의 필요성에 대해서 민주당에서도 부분적으로 동의하

고 있다. 중국의 부상에 대해 바이든은 트럼프보다는 덜 적대적이지만 실제로 결과를 낳을 수 있으며, 경쟁과 협력 사이에서 균형을 잡는 입장을 찾아내야 하는 과제가 있다. 바이든의 몇몇 국가안보 분야 고문들은 바이든 외교정책의 중심에 중국과의 전략적 경쟁이 놓이길 원하지 않는다. 대신 그들은 최근 중국의 권위주의 경향에 맞서 민주주의를 강화하는 것에 강조점을 둘 것이다. 중국과 관련하여 최근 바이든의 유세발언에서는 인권, 홍콩 문제, 소수 민족 문제들을 중요히 다루고 있다.

근래 민주당의 국내외적 이슈에 대한 입장은 보다 진보적으로 그 무게중심이 이동하고 있다. 경선 과정에서 바이든의 가장 강력한 라이벌이었던 버니 샌더스와 엘리자베스 워런은 진보적인 방향으로의 이동에 대한 요구를 대변하는 인물들이다. 그들은 여전히 민주당 내 지지자들 사이에서 상당한 영향력을 보유하고 있으며 대선에 대비한 정책적 논의 과정에도 관여하고자 할 것이다.

최근 국내적으로 직면한 위기의 심각성을 감안하면 당내 진보주의 세력이 외교정책에 있어 중요한 변화를 요구할지 여부는 확실치 않다. 특히 코로나 확산과 그에 따른 경제 위축, 경찰 개혁에 대한 전국적인 요구와 국내 여러 기관과 분야에서 발견되는 구조적인 인종차별의 종식에 대한 요구 때문에, 국방비 지출을 줄이고 교육, 보건, 사회정의, 기후변화 등 국내적 사안에 우선순위를 두고 자원을 배정하자는 목소리가 보다 설득력을 얻게 되었다.

바이든이 국제관계에 있어 새로운 접근에 대한 필요성과 당내 진보세력들의 요구를 어떻게 결합시킬지는 좀 더 두고 봐야 할 것이다. 기후변화의 경우 국내와 국제정치 모두를 아우르는 이슈이자 진보세력에서 높은 우선순위를 두고 있는 사안이며, 동시에 후보 개인이 깊은 관심을 가진 주제이기도 하다. 이

것이 환경 관련 일자리 창출을 통한 미국 경제의 회복과도 연관되면 바이든의 캠페인에 있어 매우 중요한 사안이 될 수 있으며 또한 트럼프 행정부의 정책과는 극명하게 대조된다는 매력도 있다.

바이든은 그의 방대한 지식이 가지는 장점과 단점을 모두 보유한, 미국 정치에서 친숙한 인물이다. 민주당 관계자 및 지지자들은 그가 오랫동안 정치 일선에서 활동했다는 점이 부담 요인이 될 수 있다고 본다. 정치적으로 장수하는 정치인이라는 점은 그의 반대세력이 현재 그의 정책적 선호와 상반되는 과거의 발언이나 입장을 찾아내기가 그만큼 용이하다는 것을 의미하기 때문이다. 바이든은 당선된다면 역사상 가장 많은 나이에 임기를 시작하는 대통령이 될 것이며, 이로 인해 그의 임기가 한 번에 그칠 것이라는 인식과 함께 부통령 지명은 이 점을 감안하여 이루어져야 한다고 생각되고 있다. 외교정책 분야에서는 그가 오랜 기간 쌓아온 경험과 전문성이 그로 하여금 난해한 이슈들에 대한 새로운 접근법을 받아들이는 것을 어렵게 할지도 모른다. 또한 국가안보 관련 사안에서 젊은 고문들과 관료들의 조언을 수용함에 있어서도 다소 소극적일 수 있다.

* 제주평화연구원과 미국 George Mason 대학교 Shar 정책대학원은 외교부의 후원으로 2012년 5월~6월 ‘미국 대선 한미 전문가 웨비나’를 공동개최하였다. 이 글은 Ellen Laipson 교수가 웨비나에서 발표한 논문(“Foreign Policy in a Biden Administration: Nostalgia or New Directions?”)의 일부를 국문으로 번역한 것이다. ‘미국 대선 한미 전문가 웨비나’ 동영상은 7월 말 유튜브를 통해 공개될 예정이다.

러시아 ‘푸틴 체제’의 현재와 미래(?) 그리고 한반도¹⁾

이 선우

전북대학교 정치외교학과 조교수

I | 문제제기

주지하다시피, 2020년 7월 2일 러시아는, 2024년으로 예정된 현 대통령직의 임기가 종료된 이후에도 푸틴(Vladimir Putin)이 연이어 6년씩 두 차례, 총 12년간 대통령직을 또다시 수행해나갈 수 있도록 허용하는 내용의 파격적인 헌법개정을 단행하였다. 본 개헌안은 국민투표 결과 대략 68%의 투표율과 무려 78%에 육박하는 높은 찬성률을 보이며 통과됐고, 푸틴은 이로써 ‘선거에서 패하지만 않는다면’ 2036년까지 크렘린(Kremlin)의 주인 자리를 계속 지킬 수 있는 길을 열게 되었다.

물론 필자를 포함해 일각에선 푸틴이 결국에는 종신집권을 시도하지 않을 수 없을 것이라 조심스럽게 전망해왔지만, 그간 러시아 국내외적으로 ‘푸틴 이후’에 관한 논의들 역시 상당했음을 감안할 때, 이번 개헌이 매우 진부한 이야기의 싱거운 결말처럼 읽히는 것 또한 사실이다. 권좌를 지킬 가능성을 약간

이나마 지니고 있는 통치자가 스스로 권력을 포기하기란 결코 쉬운 일이 아니기 때문이다. 하지만 한편으로 이번 개헌이, 10여 년 넘게 이어진 전지구적 저유가 기조 및 ‘우크라이나 사태’ 이후 촉발된 서방측의 강도 높은 경제제재 탓에 이미 경기침체가 만성화된 데다, 코로나19(COVID-19) 팬데믹의 여파까지 겹친 초유의 악재 속에서 추진됐음을 고려할 때, 그 결과가 다소 의외인 측면도 없진 않다. 실제 나발니(Alexey Navalny)를 필두로 한 러시아의 야권 진영은 개헌의 내용상 비민주성은 물론 절차상의 불공정성까지 거론하며 강하게 반발해왔고, 이에 대한 여론의 지지가 만만치 않은 상황 속에서, 나발니에 대한 정권측의 독살 시도 의혹까지 불거지며 최근 사태는 그야말로 점입가경으로 흘러가고 있는 중이다.

그렇다면, 소위 러시아의 ‘푸틴 체제’ 하에서 푸틴 대통령은 왜 현재 시점에서 사실상의 종신집권을 추진하게 되었는가? 나아가, 향후 ‘푸틴 체제’와 러시아 정치는 과연 어떠한 진화 경로를 보여주게 될 것인가? 그리고 현재와 미래에 러시아가 한반도에 대해 가지는 전략적 함의는 과연 무엇인가?

II | ‘푸틴 체제’의 현재

잘 알려져 있듯이, 푸틴은 2018년 3월 18일 치러진 대선에서 무려 76.7%에 달하는 역대 최고의 득표율을 보이며 자신의 4번째 대통령 임기를 시작하였다. 물론 해당 대승에도 ‘우크라이나 사태’와 ‘시리아 내전’을 위시한 러시아와 서방 간의 연이은 대립구도 등 국제정치적 요인의 기여는 결코 작지 않았다.²⁾ 특히, 미국과의 만성적 관계악화에 따른 러시아 내 반미 정서의 심화 및 이에 따른 대중 수준에서의 애국주의 혹은 민족주의 담론의 극대화가 다시금 유권자들로 하여금 ‘수호자’ 푸틴을 선택하게끔 강하게 유인했던 것으로 분석된다. 아울러, 3년여 만에 플러스 성장세(1.5%)로 돌아선 경제 역시, 대중의 입장에

선, 부족하나마 최악의 상황으로부터의 탈출이자 서방측 경제제재에 대한 적응의 성공으로 인지됐을 수 있다. 즉, 대선 전후의 러시아 경제 여건 또한 푸틴에게 반드시 불리하지만은 않았던 것이다.

물론 대도시의 교육 수준이 높은 젊은 중산층을 중심으로 유사권위주의적 성격의 ‘푸틴 체제’에 대한 불만족도가 여전히 낮지 않고, 이들의 재민주화에 대한 열망 역시 근본적으로 소멸될 수 있는 성질의 것은 아니다. 이를테면, 2018년에 시도됐던 연금개혁을 향한 대중들의 전국적인 불만 및 시위에서 상대적으로 뚜렷이 드러났듯, 현재의 ‘푸틴 체제’가 정치사회 및 시민사회를 압도적으로 통제하고 있다고 보긴 어렵다. 그렇다면, 2010년을 전후해 대도시를 중심으로 확산되기 시작했던 반정부 시위나 2011년 하원선거에서 통합러시아당(United Russia)이 보여준 비교적 저조했던 성적 등 ‘푸틴 체제’의 과거 위기 징후들은 언젠든 재발할 여지가 있는 셈이다. 더욱이, 비록 러시아의 경제가 최근 서방측 경제제재에 대한 적응력을 높이고 국제 천연자원 가격 또한 다소간의 상승 조짐을 보임에 따라 일부 호조건들을 만났다고 하나, 유가 등이 2000년대의 수준을 훨씬 밑도는 상황 속에서 뚜렷한 성장동력을 발굴·개발해 나가고 있다고 보기도 힘든 실정이다. 즉 중장기적 경제 여건은 현재 결코 우호적이지 않으며, 따라서 대중들의 정권에 대한 지지세가 하락할 개연성은 여전히 상존한다.

이에 따라, 푸틴은 자신의 집권 4기 시작과 함께 다시금 러시아의 정치 및 사회개혁의 필요성을 역설하였다. 또한, 야심찬 9대 주요 국정과제 및 13대 우선 사업계획을 발표하면서, 이를 통해 2024년까지 러시아를 세계 5대 경제대국으로 재탄생시키고, 인구의 자연적 성장세를 유지하며, 생산성의 비약적 증대와 기술혁신을 공히 독려할 것 역시 천명했다. 이는 과학기술의 혁명적 혁신 및 사회경제적 발전을 자신의 4기 행정부의 새로운 성장동력으로 삼을 것임을 분명히 한 것으로 해석된다.³⁾

하지만, 상기 정치적 레토릭에도 불구하고, 푸틴의 집권 4기 통치방식에는 실상 큰 변화가 나타나지 않고 있다. 우선, 정치적 측면에서, 푸틴은 국가 차원의 요직인선에 있어 유의한 변화를 꾀할 의지가 별반 강하지 않으며, 따라서 실로비키(siloviki) 등 기존의 주요 엘리트분파들 간에 배분돼있는 권력구도 역시 어떤 방향으로든 흔들 계획이 거의 없어 보인다. 예컨대, 푸틴의 집권 4기 요직인선 내역을 들여다보면, 대체로 기존 인사들이 주요 각료직 및 대통령실 요직에 그대로 유임되거나 기껏해야 서로 자리를 바꿔 임명된 경우들이 대수였다. 물론, 2020년 초에 ‘푸틴 체제’의 오랜 총리였던 메드베데프(Dmitry Medvedev)가 사임하고 새로이 미슈스틴(Mikhail Mishustin)이 총리에 임명되는 등 일부 최고위층의 인적 교체가 없었던 것은 아니다. 그러나 국방·외교·내무·경제 분야 수장들 대부분이 유임되고 주로 사회부문의 장관들만을 중심으로 교체되는 양상을 보여, 이에 관해 큰 정치적 의미를 부여하긴 힘든 상황이다.

다른 한편으로 이는, 경제적 측면에서도, ‘푸틴 체제’가 이른바 국가자본주의의 기초를 계속 유지해나갈 것임을 강하게 시사한다. 푸틴이 상기 엘리트분파들 간 권력구도를 재편할 의향이 없다면, 이들에게 공급해오던 경제적 지대 역시 계속 이전과 유사한 방식으로 배분하지 않을 수 없을 것이기 때문이다. 물론 이에 따른 부정부패 역시 여전히 심각한 수준이다. 실제 러시아에서 국가는 여전히 전체 GDP의 70% 정도를 생산하고 있고, 대선 직전으로 비교적 최근인 2018년 2월에도 국영은행인 VTB뱅크를 통해 국내 최대 소매업체의 지분을 대량 인수함으로써 최대주주의 지위를 확보한 것으로 보고되었다.⁴⁾ 더욱이, 러시아 최대의 국영 석유업체인 로스네프트(Rosneft)의 경우, 비록 공직에 선 물러났지만 현재도 실로비키 그룹 내 유력한 한 분파의 실질적 리더로 암약 중이라 평가받는 세친(Igor Sechin) 이사회 의장이 여전히 확고하게 통제하고 있다는 점에서, 푸틴식 국가자본주의의 성격은 오히려 최근 들어 이전보다 더 강화되고 있는 것이 아니냐는 해석까지도 가능케 하고 있다.

III | 러시아의 2020년 개헌

‘푸틴 체제’의 정치경제적 특성들이 상기한 바처럼 계속 유지될 수밖에 없었다는 사실 자체가 가지는 가장 핵심적인 문제는, 푸틴 자신을 포함해 정권을 구성해온 엘리트층의 이해관계들이 해당 체제 내부적으로 강하게 고착화돼있음을 뚜렷이 방증한다는 점이다. 그리고 이는, 금번 개헌이 왜 푸틴의 종신집권을 허용하는 방향으로까지 진행될 수밖에 없었는지를 포함해, ‘푸틴 체제’의 현재를 이해하고, 나아가 그 미래를 가늠해보는 데 있어 대단히 중요한 단초를 제공한다. 사실 이번 개헌 이전부터 ‘푸틴 체제’의 미래와 관련해서, 꾸준히 몇 가지 유력한 시나리오들이 제기돼왔다. 이를테면, 특정 후계자로의 권력양도, 중국식 일당독재 또는 멕시코식 패권정당, 그리고 중앙아시아식 종신집권 모델 등으로의 진화가능성을 담은 시나리오들이 바로 그것이다.

이 가운데 특정 후계자로의 권력양도 모델은 여전히 그 채택의 여지가 전혀 없다고만은 볼 수 없는 시나리오이다. 푸틴이 자신의 후계자를 지명하고, 현재의 임기를 끝으로 2024년 대선부터 출마하지 않을 가능성도 완전히 배제할 수는 없기 때문이다. 하지만, 설령 푸틴이 자신의 후계구도를 매우 정교하게 설계한다하더라도 아무 공직도 맡지 않은 채 2024년에 실제로 퇴임한다면, 그는 해당 후계자를 포함해 여전히 체제 내 권력의 일부분을 분점하고 있을지 모를 실로비키와 같은 엘리트분파 등 그 누구로부터도 완벽하게 정치적 안전을 보장받지 못할 것이다.⁵⁾ 더욱이, 본 시나리오는 푸틴 이외의 또 다른 핵심 행위자인 현재의 주요 엘리트분파들의 이해에도 크게 부합되지 않는다. 만약 푸틴이 특정 후계자에게로의 권력양도를 기어이 선택한다면, 엘리트들로서 자신이 속한 분파가 후계자로 꼭 선정되어야 하는 불확실성에 직면해야만 하며, 후계자의 결정 이후로도 해당 후계자, 푸틴 그리고 또 다른 어떤 정치세력까지 뒤엉킨 매우 불확실한 권력투쟁에 연루되지 않을 수 없게 될 소지가 크기 때문이

다. 따라서 현 시점에서 판단컨대, ‘푸틴 체제’ 내부적으로 특정 후계자로의 권력양도가 이뤄질 가능성은 그리 높지 않아 보인다.

한편, 중국의 공산당이나 과거 멕시코의 제도혁명당(PRI)과 같은 강력한 일당이 주도하는 집단지도체제 또한, 비록 지금은 개헌으로 인해 그 가능성이 희박해졌지만, 한때는 ‘푸틴 체제’의 유력한 향후 모델 가운데 하나로 고려됐을 개연성이 있다. 이 시나리오에 따르면, 당내 엘리트분파들 간 합의에 의한 정부구성이나 순조로운 정권교체 등 통치리더십의 구축 및 승계의 메커니즘이 개인독재 유형에 비해 상대적으로 더 안정적으로 보장될 수 있기 때문이다.⁶⁾ 따라서 푸틴의 입장에서, 물론 본인의 권력 중 일부를 스스로 포기해야한다는 전제가 요구되긴 하나, 향후 안정적인 체제의 유지 및 자신의 영구적인 정치적 안전 보장을 위해 본 시나리오를 추진해볼 유인을 일부 가졌을 수 있다. 나아가 이는, 다른 주요 행위자인 엘리트분파들 역시 계속 정권 내 유력한 지배연합의 일원으로 남을 가능성을 높여준다는 점에서, 이들에게도 상당히 유리한 선택지가 아닐 수 없었을 것이다.

그럼에도, 과거 북한의 노동당이나 이라크의 바트당(Baath Party) 사례들에서 보듯 일당체제가 개인독재화하는 경우는 이론적·경험적으로 그 개연성이 꽤 있지만, 그 반대의 경우는 성사되기 힘든 측면 또한 분명 존재한다. 즉, 특정 최고지도자가 권력투쟁을 거쳐 패권정당을 장악해나갈 수는 있어도 그 역은 잘 성립하지 않는다는 뜻이다. 더욱이, 러시아의 현 통합러시아당은 특정 대통령의 통치기반으로 탄생한 이후 사실상 그의 권력과 지배를 떠받치는 정치적 도구로서의 성격을 매우 강하게 지녀왔던 바, 여전히 중국의 공산당은 물론 멕시코의 제도혁명당이 과거 지녔던 주체성과 인민에 대한 영도력에도 훨씬 못 미치는 단계에 있다고 봐야 한다.⁷⁾ 결국 러시아에서 이러한 일당 혹은 패권정당 모델로의 진화 시나리오는 현실화되기 어려울 수밖에 없었을 것으로 판단되며, 그런 만큼 향후로도 채택될 가능성이 별만 높진 않을 것으로 전망된다.

반면, 중앙아시아식 종신집권 모델로의 진화 시나리오는, 분명 푸틴과 엘리

트럼프 두 주요 행위자들의 이해가 가장 잘 일치되는 선택지일 수 있다. 푸틴의 경우, 이미 20년이란 긴 시간 동안 최고지도자의 위치에 머무르며 유사권위주의적 통치와 국가주도형 경제정책을 펴왔기 때문에, 어떤 정치시스템으로의 진화 경로 속에서도 자신의 정치적 안전을 완벽히 보장받긴 어려워졌다. 즉, 푸틴으로선 자신의 종신집권이 정치적 생존을 넘어 생사의 문제에 해당할 수밖에 없게끔 돼버린 것이다. 물론, 앞서 언급했듯, 권좌를 더 지켜갈 여지가 있는 최고지도자 스스로가 이를 포기한 경험적 전례를 찾기도 쉽지 않다. 다른 한편, 현재의 주요 엘리트분파들로서도, 자신의 분파적 이해를 대변해줄 누군가가 후계자가 되지 못할 바에야 불확실성이 높은 권력투쟁을 동반하게 될 푸틴의 퇴장보다는, 차라리 그가 계속 최고지도자의 자리에 남아 엘리트층의 이해관계를 조정·중재하는 역할을 맡아주는 편이 오히려 더 나은 선택지일 수 있다.

하지만 여기서 문제는, 최근의 푸틴 입장에서 볼 때, 종신집권 프로젝트의 가동을 위한 골든타임이 결코 충분하지만은 않다는 데 있다. 현재는 서방과의 대치국면 속에서 푸틴에 대한 대중의 지지세가 다시금 꽤 공고해져 있는 상태이나, 경제 상황이 유의한 반등 기미를 보이지 않는 데다 코로나19 팬데믹이란 강력한 새 변수까지 등장한 상황에서, 과연 그가 언제까지 대중적 지지기반을 현재 수준에서나마 유지해낼 수 있을지는 미지수일 수밖에 없기 때문이다. 따라서, 종합적으로 봤을 때, 푸틴의 종신집권을 사실상 허용하는 내용의 금번 개헌은 상술한 주요 행위자들의 현상유지를 향한 선호의 합치 및 정치적 타협이 함께 고려된 결과였던 것으로 풀이된다. 그리고 푸틴은 아마 이 개정된 헌법에 의거해, 종신집권 계획을 본격적으로 추진해나간다는 차원에서, 2024년 대선에도 자신이 직접 출마하려는 계획을 이미 기정사실화해두고 있을 것으로 추정된다. 즉, 현재 푸틴은 기존의 자신을 중심으로 한 ‘푸틴 체제’의 유지 및 강화 쪽으로 향후 러시아의 정국운영 방향을 사실상 확정했다고 볼 수 있다.

IV | ‘푸틴 체제’의 향후 진화 전망 및 한반도

푸틴이 비록 개헌까지 오는 데는 성공을 거뒀다지만, 그가 향후 종신집권이란 장기적 목표까지 실제 달성해낸다는 건 기실 완전히 다른 이야기이다. 차기 대선까진 아직도 4년이란 꽤 긴 시간이 남아 있고, 이후로도 그가 6년씩 두 번의 임기를 무사히 수행해나갈 수 있을지 결코 장담하기 어렵기 때문이다. 어쨌든, 푸틴으로선, 현재와 같이 미국 및 서방과의 갈등국면 조성 및 이에 의해 축적된 자신의 ‘수호자’ 이미지를 일단은 자신과 ‘푸틴 체제’를 떠받치는 정당성의 자원으로 계속 삼을 것으로 보인다. 일종의 우파 포퓰리즘 전략에 해당한다. 그러나 이는 서방측의 경제제재 해제가능성을 축소시키고 러시아 경제의 호전 기회를 제약함으로써, 푸틴의 선택지상에 일종의 딜레마를 불어넣게 될 공산이 크다. 한편으로, 푸틴은 경제발전을 통한 지지율의 제고라는 중장기적 성과를 달성하지 못한 채, 서방과의 군사안보적 대립구도 및 이의 국내정치적 활용을 통한 인기의 유지라는 중단기적 성과에 계속 의존하게 될 소지가 크다. 그리고 어쩌면 오로지 이 부분에만 의존해 무리하게 자신의 종신집권 계획을 밀어붙이게 될지도 모른다. 하지만 다른 한편, 뚜렷한 경제성장의 추세가 대중들에게 체감되지 못함으로써, 푸틴은 오래지 않아 극단적으로 심화된 대중들의 반발에 직면하게 될 수도 있다.

물론 푸틴은 집권 4기 출범과 함께 ‘4차 산업혁명’ 경쟁에서의 선전 및 이에 기반한 경제발전 비전에 대해 계속 강한 의지를 표명해왔다.⁸⁾ 그리고 이는 상기 위험성에 대한 정권 차원의 위기의식으로부터 비롯된 바 클 것이다. 그럼에도, 천연자원을 중심으로 한 엘리트층의 지대추구를 제어하고 최첨단 분야들로 산업구조를 전환하는 데 있어, ‘푸틴 체제’가 여전히 어떤 유의한 성과를 보여주고 있다고 보긴 어렵다. 특히나 2010년대 중반 이후론 대외적·국제정치 경제적 환경요인들 또한, 최첨단 지식산업 분야는 물론 구산업부문들에서도

역시, 러시아가 글로벌 경쟁력을 고양해나가기 힘들게끔 매우 강한 제약을 가지고 있는 실정이다.⁹⁾ 즉, 앞서 언급했듯, 러시아의 중장기적 경제 전망은 결코 밝지 않다. 더욱이, 코로나19의 전세계적 확산세 속에서 고전을 면치 못하고 있는 최근 러시아의 상황까지 고려한다면, 대중의 ‘푸틴 체제’에 대한 불만이 예상보다 훨씬 더 급속하게 확산될 가능성도 배제할 수 없다. 푸틴이 트럼프(Donald Trump) 미국 대통령과 매우 유사하게 코로나19 백신의 개발에 유난히 조급증을 보이고 있는 것도 결국은 이렇듯 긴박한 상황에 대한 위기의식 탓이 클 것이다.

무엇보다, 중앙아시아식 종신집권 모델은 역설적으로 중앙아시아와는 상이한 수준의 반체제 야권 세력의 존재로 인해, 러시아에선 그 실현가능성이 담보되기도 애초에 쉽지가 않다. 즉 현재는 다소 미약한 제도적 야권 세력에 불과하지만 그럼에도 ‘푸틴 체제’에 대한 국민적 반발이 거세질 시, 시민사회와의 결합을 통해, 이를 흡수하고 확대해나갈 정도의 맹아는 보유하고 있다고 평가될 수 있기 때문이다. 그렇다면, 이와 유사한 맥락에서, 최근 불거진 젊은 야권 지도자 나발니를 향한 정권측의 살해기도 관련 의혹 역시 대중의 반푸틴 전선 확장에 또 다른 강력한 도화선이 될 소지가 없지 않을 것이다. 그러므로, 비록 푸틴이 개헌을 통해 종신집권의 제도적 여건을 마련하는 데까지진 비교적 순조로운 행보를 걸어왔으나, 실제 이 계획을 실현하는 데까지지 나아간다는 것은, 러시아의 중장기적 경제 전망이 밝지 않고 이에 따라 대중의 지지세 또한 중장기적으로 하락해갈 공산이 크다 단 점에서, 무척 험난한 길이 될 것으로 예상된다. 그리고, 어찌면, ‘푸틴 체제’의 긴 미래는 펼쳐지지 못할 수도 있다.

한편, 이번 개헌으로 인해 ‘푸틴 체제’가 적어도 한동안은 현재의 형태로 존속될 가능성이 높아짐에 따라, 동북아시아 및 한반도 관련 지역이슈들에 있어서도, 당분간 러시아의 기존 입장들에 큰 변화가 생기진 않을 것으로 보인다. 이를테면, 러시아는 자국의 극동·시베리아지역 경제발전에 반드시 요구되는

동북아 안보환경의 안정 및 부분적으로 이로부터 도출되는 역내 유관국들의 경험지원 확보를 절실히 원한다. 그리고 이는, 한반도와 관련해, 그간 러시아가 북핵에 원칙적으로 반대하면서도 북한과의 협력을 계속 유지·강화하도록 유인해온 동시에, 한국과도 외교적·경제적 측면들에서 공히 협력의 모멘텀을 유지하게끔 유도해왔다.

다른 한편으로, 최근 한국의 입장에서 점차 러시아의 전략적 가치가 높아지고 있는 측면이 있다. 미중관계가 급격히 악화되고 있는 동북아의 현 안보 및 무역환경 속에서, 양자 간 선택이 시시각각 강제될 수밖에 없는 한국으로선 그간 북핵에 대한 지렛대 및 최대 무역상대국의 역할을 동시에 수행해온 중국의 전략적 가치가 크게 하락할 수밖에 없게 되바, 오히려 러시아가 이를 보완해줄 새로운 파트너로 부상할 수 있기 때문이다. 특히 러시아의 경우, 동북아지역보다는 유럽 접경 및 중동에서 미국과 더 전면적으로 갈등해왔고 따라서 이 지역에선 미국과의 이해충돌 가능성이 상대적으로 덜 첨예한 탓에, 한국측이 경험을 제공하고 북핵에 대한 지렛대의 역할을 독려하기가 중국에 비해 비교적 더 용이해지는 측면이 분명 있다.¹⁰⁾ 그렇다면, 한미일과 북중러 간 동북아판 신냉전 구도가 심화되면 심화될수록, 한국 입장에서 상기한 바처럼 러시아 카드가 더욱 긴요해질 것이다. 그러므로 한국 정부는, 물론 ‘푸틴 체제’의 중장기적 변화 및 정권교체 가능성에도 늘 촉각을 곤두세워야 하겠지만, 당분간 안보 및 경제 영역에서 공히 러시아와의 우호협력 관계를 확대·발전시켜나가야 할 필요가 있을 것으로 사료된다.

주석

- 1) 본 글의 내용은, 이선우 (2019). “‘푸틴 체제’의 현재와 러시아 정치시스템의 향후 진화 전망,” 『아태연구』 26(2)를 대폭 축약, 수정 및 보완한 것임을 밝힘.
- 2) 장세호 (2018). “2018년 러시아 대통령 선거 평가: 푸틴의 압승 원인을 중심으로,” 『슬라브연구』 34(3), pp. 10-15.

▶ 2020 동아시아 평화와 번영을 위한 대화

- 3) Kathrin Hille (2018). “Vladimir Putin Sets Out Ambitious Economic Goals for Fourth Term,” The Financial Times (May 8).
- 4) David Szakonyi (2018). “What Another Six Years of Putin Spells for Russia’s Economy,” Geopoliticus (March 12).
- 5) The Straits Times (2018). “Russia President Vladimir Putin to Begin Fourth Term, But What Happens in 2024?” (May 7).
- 6) Beatriz Magaloni. (2006). Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico. New York: Cambridge University Press.
- 7) Sean Roberts (2012). “United Russia and the Dominant-Party Framework: Understanding the Russian Party of Power in Comparative Perspective,” East European Politics 28(3).
- 8) Президент России (2019). “Послание Президента Федеральному Собранию” (февраль 20).
- 9) 이선우 (2020). “‘자원의 저주’와 동아시아형 신(新)발전국가의 구축가능성: 러시아 ‘푸틴 체제’의 사례를 중심으로,” 『국제지역연구』 24(1).
- 10) Sun-Woo Lee and Hyungjin Cho (2018). “A Subtle Difference between Russia and China’s Stances toward the Korean Peninsula and Its Strategic Implications for South Korea,” Journal of International and Area Studies 25(1).

제4부

인본안보
(Humane Security)



Humane Security: nature as a sovereign subject¹⁾

Jeju Peace Institute²⁾

As we are well aware, the traditional concept of security covers mainly security among states. The international community could not fully deny the natural state of anarchy, which was characterized by Thomas Hobbes. Many believed that weak countries allying with the strong is the best way to secure weak countries' national security.

However, since the end of the Second World War in 1945, there has been no serious war among states. Furthermore, after the end of the Cold War, non-state threats such as terrorism, climate change, and pandemic are threatening the lives of people, replacing war among states.³⁾

Against this backdrop, the concept of human security emerged to cover those non-traditional threats to human lives.⁴⁾

It epitomized 'freedom from fear and want.'

However, the human security concept created controversy among the

members of the United Nations (UN). It underlined the importance of human rights and the need to limit the scope of sovereign rights of the UN member states, leading major powers to interfere in smaller countries' domestic realm in the name of humanitarian intervention. Thus, smaller countries could not get on board with this concept and even opposed it.

Under the leadership of 8th UN Secretary-General Ban Ki-moon, the UN issued two reports⁵⁾ to reassure the member states that protecting individuals and respecting state sovereignty can be achieved at the same time, emphasizing that the two elements do not conflict with one another. Instead, the reports claim that the human security concept can reinforce state sovereignty because it seeks to improve government capacities required to address the newly emerging challenges to individuals. The reports were issued to narrow down the differences in the UN members' views on limiting their sovereignty. However, the international community still does not fully uphold the human security concept. As a result, the function of the Commission on Human Security is in a stalemate.

Under such a circumstance, the Jeju Peace Institute (JPI) would like to present the concept of Humane Security. Although the concept sounds similar to human security, it is entirely different because it deals with a separate realm and suggests a new approach emphasizing the need for harmony among humans and nature to address the pending phenomenon. Traditional security and human security concepts treated states and individuals as subjects, respectively. However, the recent COVID-19 crisis has revealed that we also need to focus on the relationship between humans and nature for humans' survival. It is obvious that the current

COVID-19 crisis occurred not because of conflict between states or individual humans but because of disharmony between humans and nature. Therefore, with their limited analytical frameworks, traditional and human security concepts cannot fully capture and explain the ongoing phenomenon. In other words, the recent crisis has taught us to shift our worldview and incorporate nature as the new subject in the security discourse. With this new security concept, we will be able to understand the underlying causes of the newly emerging crisis and find solutions to it.

Specifically, while the emergence of the human security concept has shifted our focus from states' security to that of individuals, Humane Security shifts our focus once more toward nature. Thus, Humane Security highlights the importance of an equal and fair relationship between humans and nature, while also paying attention to nature's character in generating the sources of new threats such as climate change and pandemic. In short, the Humane Security concept claims that securing nature's security is an essential precondition for the security of both humans and nature.

This new concept of Humane Security starts from the question regarding whether human beings are the sole sovereign subjects who have the inalienable right and authority to use and exploit nature, which they consider as the object, to their own benefits. However, the benefits humans obtained through such a high-handed attitude against nature came with a price as nature gradually began to lose its viability and sustainability. Consequently, nature started to respond to humans' overuse and exploitation in the form of environmental degradation and

pandemics. That is why we are experiencing challenges such as climate change and frequent outbreaks of epidemics and pandemics that threaten human lives.

Under such circumstances, the traditional and human security concepts have limits in explaining the ongoing phenomenon when they only deal with issues occurring between states or non-state violent groups or individual humans. To fill in the gap between the concept and the real world, an expanded and comprehensive concept of security is necessary. To fulfill this need, we should accept nature as a sovereign subject, not as an object. In other words, humans and nature should form a relationship that mutually respects each other as equal subjects. Only when such a relationship is established can humans refrain from over-exploiting nature and seek a harmonious and sustainable relationship with it.

Such a relationship between humans and nature will reduce and eventually bring an end to crises such as climate change and pandemic that we experience today. Refusing to accept nature as an equal partner, which shares this earth with us as equal beings, will only worsen the ongoing conflict between nature and humans.

We would like to remind you that the Jeju Forum 2019 addressed ‘resilience’ as part of the Main Theme. Humans can use nature for their benefits, but we should also secure nature’s resilience, which enables it to bounce back to its normal state. In short, we will be able to find ways to live in peace with nature and secure the safety of human lives only when we view nature as a sovereign subject and secure nature’s resilience. Such a concept will usher us into a new world of peace and prosperity. In this

regard, we offer a terminology of “Humane Security” to encapsulate this new concept.

Under this concept, all nations need to foster multilateralism to nourish a cooperative relationship and establish global governance for the international community. What the international community should do to achieve Humane Security is not an alliance among nations but an alliance among humans and nature as equal sovereign subjects.

We suggest to intellectuals to further evolve the concept of Humane Security and expect the Jeju Forum 2020 to be a venue to discuss and elaborate on the concept.

주석

- 1) Humane Security is different from Human Security. The differences are emphasized in paragraphs 5 and 6.
- 2) Jeju Peace Institute Bong-hyun KIM, President of the Jeju Peace Institute, suggested this idea of “Humane Security.” This manuscript is written by Seung-chul CHUNG based on President KIM’s idea.
- 3) According to Yuval Harari’s book “Homo Deus,” about 56 million people died throughout the world in 2012; 620,000 of them died due to human violence (war killed 120,000 people, while crime killed another 500,000). In contrast, 800,000 committed suicide, and 1.5 million died of diabetes.
- 4) Human Development Report (1994) United Nations Development Programme (UNDP).
- 5) Human Security Report of the Secretary-General (2010); Resolution adopted by the General Assembly on 10 September 2012 (2012) United Nations.

[제15회 제주포럼] 다자협력을 위한 새로운 구상: 팬데믹과 인본안보*

한 동 균

제주평화연구원 박사후 연구원

인류의 가장 중요한 특징 중 하나는 협력 추구라고 해도 과언이 아니다. 인간은 약한 존재지만 상호 간의 협력을 통해 강해지고 발전할 수 있었다. 하지만 역사적으로 개별 국가들에 의한 자기 이익 추구는 때때로 다자협력을 훼손하고 이로 인해 인류공동체에 부정적인 결과를 초래하곤 하였다. 즉, 협력은 인간답게 만드는 특성으로 강력한 힘을 발휘하지만 이러한 협력 정신은 때때로 쉽게 약해지기도 한다. 특히, 코로나19로 인해 이러한 다자협력의 가치는 더욱 중요해지고 있다. 팬데믹 문제는 일국 차원이 아닌 국제적 협력으로만 해결할 수 있기 때문이다. 물론, 일부 국가들은 보호주의와 고립주의를 통해 위기 극복을 시도하고 있지만 이러한 방식으로 팬데믹 문제를 극복할 수 있다고 보는 시각은 많지 않다.

우리는 코로나19 팬데믹이 일국 차원의 안보가 아닌 ‘지구촌 안보(Global Village Security)’의 개념이 왜 중요한지를 알게 해주었다. 기존 세계정치는 강대국의 경제력과 군사력에 크게 영향을 받았지만 코로나 이후에는 세계 전체

가 ‘인간안보(Human Security)’와 ‘생물학적 안보(Biological Security)’를 확보하는 것이 일상생활에 훨씬 큰 영향을 미칠 수 있음이 드러난 것이다. 지난 역사를 돌이켜보면, 인류는 일방주의에 대한 유혹으로부터 협력 정신을 지키기 위해 다자간 협력을 제도화하면서 인류평화와 공동번영의 길을 모색해왔다. 그 과정에서 여러 가지의 다자협력 메커니즘과 제도들을 구축해 왔다. UN이 바로 이러한 메커니즘과 제도의 가장 중요한 사례라고 할 수 있다.

더욱이 오늘날 인류가 직면하는 기후변화와 전염병과 같은 위협들은 주변 국가의 군사적 공격으로부터 오는 것이 아니라 인간과 자연 사이의 관계에서 발생하게 된다. 인간은 기후변화가 자신들에게 부정적인 영향을 미치고 있고 그 추세가 계속될 경우 어떤 결과가 발생할지를 인지한다 하더라도 자신들의 편의를 위해 기존의 생활방식을 바꾸기를 거부함에 따라 기후변화는 더욱 심화되는 악순환을 겪고 있다. 코로나19과 같은 전염병 또한 인간이 자연을 남용하는 과정에서 발생하게 된다. 인간과 자연이 각각 자신의 영역을 존중하고 침범하지 않을 시, 인간은 자신에게 해로운 바이러스와 접촉할 일이 드물지만 인간이 자신의 활동 반경을 자연의 영역까지 침범하면서 결국 인간도 자연과 함께 피해를 입게 되는 것이다.

따라서 기후변화와 전염병과 같이 오늘날 인류를 위협하는 위기의 근본적 원인을 찾기 위해서는 국가 및 인간만을 안보의 주체이자 대상으로 고려하는 것으로는 부족하다. 즉, 전통안보와 인간안보 개념은 각각 국가와 인간을 안보의 주체이자 대상으로 삼고 있기 때문에 오늘날 벌어지고 있는 현상을 인식하고 설명하는데 한계가 있으며, 자연과 관련된 위해(危害)들을 어떻게 하면 근절할 수 있는지까지 모색하지 않음에 따라 자연 또한 안보의 주체로 포함시키는 보다 확장된 안보개념이 요구된다고 할 수 있다. 바로 이 부분에 착안하여 제주평화연구원은 기존 안보개념과 다른 ‘인본안보(Humane Security)’를 제시하였다. 즉, 자연을 인간에 의한 개발의 대상이 아닌, 인간과 상호작용하는

주체로 인식하여 인간을 위협하는 요소들을 근원적으로 제거하기 위해서는 인간이 자연을 개발하고 남용할 권리가 있다는 인식부터 전환하고자 하는 것이다.

21세기 들어 이전 세기보다 각종 전염병이 빈번하게 창궐하고 기후변화로 인한 자연재해가 지속적으로 발생하는 원인 중 하나는 자연을 과도하게 개발하고 파괴하는 인간의 행위 때문임은 틀림없는 사실일 것이다. 따라서 인간의 삶을 위협하는 요소들은 자연을 대하는 인간의 태도에 변화가 있어야만 그 근본 원인을 제거할 수 있을 것이며, 인간이 자연을 자신의 편의를 위한 개발의 대상이 아닌 자신의 동등한 주체로 인정하고, 인간과 자연의 공존을 통한 조화를 추구해야만 인간과 자연의 안보가 동시에 성취될 것이라는 점을 인본안보는 강조한다.

이에 제15회 제주포럼은 ‘아시아 다자협력을 위한 새로운 구상: 팬데믹과 인본안보(Reinventing Multilateral Cooperation: Pandemic and Humane Security)’이라는 주제로 다자협력을 증진하고 새로운 구상을 찾아내기 위한 담론의 장(場)을 마련하였다. 저명한 세계 지도자 및 각계 각층의 전문가와 활동가들이 아시아를 비롯한 세계에서 다자주의를 재구축할 방법들을 논의할 것으로 기대된다.

먼저, 첫 번째 전체세션은 ‘팬데믹 시대, 다자협력의 새로운 구상(How to Reinvent Multilateral Cooperation in the Midst of Pandemic)’이라는 주제로 이화여대 손지애 교수가 진행하고, 반기문 前 UN사무총장과 빌 클린턴 前 미국대통령, 고축통 前 싱가포르 총리, 원희룡 제주특별자치도지사가 참여해 열릴 예정이다. 제2차 세계대전 이후 대다수 국가들이 다자협력을 제도화하고자 노력해 온 결과 전쟁을 방지하고 세계화를 통해 경제적 번영을 누릴 수 있었지만 최근 국제사회의 보호주의와 일방주의가 점차 고조되고 있으며, 팬데믹 대응을 위해 이러한 현상들이 더욱 확산되면서 수십 년 동안 국제사회를 지탱해

온 다자협력의 정신이 위협받고 있다. 더욱이 국제사회는 어느 한 국가의 힘만으로 해결할 수 없는 수 많은 문제들이 여전히 존재하고 있으며, 코로나19 팬데믹이라는 위기에 직면하여 다자주의에 기반한 협력과 연대의 정신을 다시 살리고자 노력하고 있다. 따라서 이 세션에서는 팬데믹 시대를 맞이한 국제사회가 앞으로의 평화와 번영을 위해 만들어 가야 할 새로운 다자협력의 모습에 대해 논의한다.

두 번째 전체세션은 ‘팬데믹과 대가속 시대, 위기와 선택(Crises and Choices in the Age of Pandemic and Accelerations)’이라는 주제로 제주연구원 김상협 원장이 진행하고, 김성환 前 외교부장관과 원희룡 제주특별자치도지사, 토머스 프리드먼 뉴욕타임즈 칼럼니스트가 참여해 열릴 예정이다. 코로나19와 같은 초국가적 전염병 발생과 나날이 심각해지고 있는 기후변화 등으로 전례 없는 도전에 직면하고 있는 우리 인류는 기존의 지식이나 정책을 통해서 새로운 도전에 적응하고 극복할 것이라는 보장이 없다. 즉, 모든 것이 변화하고 불확실한 현 시점에서 위기를 새로운 도약의 기회로 전환할 수 있는 지혜와 전략이 필요함에 따라 이 세션에서는 오늘날 ‘가속의 시대(age of acceleration)’에 적응하는 방법으로 ‘역동적 안정성(dynamic stability)’을 주장한 토머스 프리드먼 칼럼니스트와 원희룡 지사의 특별대담을 통해 위기 속에서 기술, 사회, 문화 등의 분야에서 세계화를 이루기 위해 인류와 국가, 그리고 제주가 나아갈 낙관주의적인 미래를 논의하고자 한다.

세 번째 전체세션은 세계지도자세션으로 ‘다자협력을 위한 새로운 리더십(Towards New Leadership for Multilateral Cooperation)’이라는 주제로 문정인 대통령 통일외교안보 특별보좌관이 진행하고, 마하티르 모하맛 前 말레이시아 총리와 마테오 렌치 前 이탈리아 총리, 타르야 할로넨 前 핀란드 대통령, 송영길 국회 외교통일위원회 위원장이 참여해 열릴 예정이다. 주요 강대국들의 자국우선주의 정책들이 더욱 거세지고 세계적으로 확산되고 있는 코로나

19로 인해 국가 간 다자협력 체제는 더욱 위협받고 있다. 국가 간 심리적 거리가 확대되고 있는 현재, 협력과 상생은 그 어느 때보다 어려운 과제처럼 보이고, 이러한 상황속에서 11월 3일 실시되는 미국 대선이 국제정세에 어떠한 영향을 끼치게 될지 주목된다. 따라서 혼란과 위기에 직면한 때일수록 변화에 소극적이어서는 안되며, 위기를 기회로 전환하기 위한 새로운 리더십 구상이 시급함에 따라 이 세션에서는 세계적인 지도자들이 한자리에 모여 다자주의를 복원하기 위한 정책들을 논의하고, 강대국들의 일방적 자국우선주의에 대응하기 위한 중견국 간의 연대와 이를 위한 협력적 리더십에 주목할 예정이다.

또한, 제주포럼 주요 세션 중 외교관라운드테이블 세션도 주목할만하다. 먼저, 첫 번째 외교관라운드테이블은 ‘급변하는 동북아 정세와 다자협력(Changing Dynamics of Northeast Asia Multilateral Cooperation)’이라는 주제로 김숙 前 UN 대한민국 대사가 진행하고, 야콥 할그렌 주한 스웨덴 대사와 도미타 코지 주한 일본대사, 싱하이밍 주한 중국 대사, 우마르 하디 주한 인도네시아 대사, 마이클 라이펜슈틀 주한 독일 대사가 참여해 열릴 예정이다. 최근 일방주의적인 국가 정책들과 가속화되고 있는 미중갈등, 일본 지도부 교체 등으로 인해 동북아시아 정세가 급변하고 있다. 더불어 팬데믹의 위협에 직면하면서 전 세계적으로 갈등이 더욱 고조되고 있으며, 특히, 11월 3일 미국 대선 결과가 동북아시아 정세에 미치게 될 장기적 영향도 관심의 대상이 되고 있다. 따라서 이 세션에서는 한반도 및 동북아 정세에 직간접적으로 영향을 줄 수 있는 국가들의 주한 대사를 초청하여 급변하는 동북아정세 속에서 새로운 다자협력의 방안을 논의하고자 한다. 각 국가의 정책적 제안을 공유하고, 최종적으로 동북아시아의 다자주의를 새롭게 조명하기 위한 해결책을 논의한다.

두 번째 외교관라운드테이블은 ‘팬데믹 대응과 교훈(Sharing the Lessons and Experiences from COVID-19)’이라는 주제로 이수훈 前 주일 한국 대사가 진행하고, 외교부 이태호 제2차관의 기조연설, 제임스 최 주한 호주 대사와

페데리코 파일라 주한 이탈리아 대사, 필립 르포트 주한 프랑스 대사가 참여해 열릴 예정이다. 코로나19로 인한 팬데믹은 이미 전 세계 여러 국가에 큰 충격을 안겨주었다. 이를 극복하기 위해 수많은 국가들이 이동제한, 국경폐쇄 등 극단적인 조치를 취했고, 이러한 과정에서 국가 간의 연대와 협력의 필요성을 다시 한번 상기시켜 줌으로써 이번 팬데믹으로 전 세계가 얼마나 밀접하게 연결되어 있는지 깨닫게 되었다. 따라서 이 세션에서는 주요국 주한 외교관들이 한자리에 모여 팬데믹 대응에 있어 각국의 노력과 교훈을 공유하고, 앞으로 다가올 위기에 대응하기 위한 국가 간 협력 방안에 대해 논의할 예정이다.

특히, 이번 제15회 제주포럼에서는 포럼 첫째 날인 11월 5일 ‘청년의 날’을 처음으로 개최한다. 그동안 제주포럼은 매 회마다 다수의 세계지도자와 학계 전문가들을 중심으로 초청하였지만 올해부터는 미래세대인 청년의 목소리를 청취하고자 ‘청년의 날’을 개최, ‘청년의, 청년에 의한, 청년을 위한’ 논의의 장이 펼쳐질 예정이다. 청년사무국 ‘청바람’ 팀의 ‘CODE BLUE: 지구를 심폐소생하라’ 및 ‘스누노멀’ 팀의 ‘청년 뉴노멀: 포스트 코로나 시대의 New 교육’, ‘정주행’ 팀의 ‘어서와, 정주는 처음이지? 청년, 제주와의 상생을 말하다’가 차례로 진행되고, 이어서 열릴 ‘JDC 청년평화토크쇼’에서는 순이삼촌 저자인 현기영 작가, 송길영 前 다음소프트 부사장의 강연과 JTBC 비정상회담 출연자인 수잔 사키야와 일리아 벨로코프, 코로나맵 개발자 이동훈, 탈북민 청년 유튜브 강나라 등이 참여해 평화롭고 포용적인 사회구현을 위한 청년들의 역할에 대해 논의한다.

평화와 번영을 위한 제주포럼은 2000년 6월 ‘6·15선언’ 1주년을 기념하여 2001년에 제1회 제주평화포럼을 개최한 이래 올해로 15회를 맞이하였다. 아시아 평화와 번영을 위한 역내 담론의 장으로서 매년 5월 세계평화의 섬 제주에서 개최되어 오다가 올해는 코로나19로 인해 6개월 연기된 11월 5일부터 7일까지 3일간 온·오프라인을 병행한 하이브리드 형식으로 개최한다. 그동안

제주포럼은 아시아의 지속 가능한 평화와 번영을 위한 미래 비전을 논의하는 장으로서 시의적절한 주제와 내용, 해외 정상 및 분야별 저명인사의 참여를 통해 세계적인 영향력을 발휘하면서 아시아 대표 공공 국제포럼으로 성장했고, 전체세션을 포함한 동시세션과 다양한 네트워킹을 통해 참가자들에게 세계를 보는 통찰력 또한 제공했다는 평가를 받고 있다. 비록 최근 국제정세가 팬데믹으로 인해 불확실성이 더욱 증가하고 있지만 이번 제15회 제주포럼을 통해 우리 인류가 팬데믹과 기후변화와 같은 새로운 안보위협에 효과적으로 대응하기 위해 어떻게 다자협력을 구상하고, 인간과 자연의 관계를 어떻게 설정해 나가야 하는지에 대해 집중적으로 논의할 뿐만 아니라 팬데믹 시대 새로운 국제포럼의 방향성을 제시하고 협력과 소통의 장으로써의 제주의 이미지 확산에 기여하기를 기대해 본다.

* 이 글은 제주평화연구원 내부자료 및 한라일보 2020년 10월 29일자 [한동균의 한라시론]을 바탕으로 작성되었음

부록

저자프로필



Ellen Laipson

現 George Mason 대학교 SCHAR 정책대학원 국가안보 석사과정 주임교수 및 미국 외교협회 회원. 코넬대학을 졸업하고 존스홉킨스대학 국제대학원(SAIS)에서 석사학위를 취득한 후 미 행정부 및 의회에서 외교, 안보, 정보 전문가로 활동. 주요 경력으로 Stimson Center 소장(2002-2015), 미국 정보위원회(National Intelligence Council) 부위원장(1997-2002) 등이 있다.

강수정

조선대학교 정치외교학과 조교수. 고려대학교에서 정치외교학 전공으로 학부와 석사 과정을 마치고 영국 노팅햄대학교(University of Nottingham)에서 중국정치외교 전공으로 박사학위를 취득하였다. 주요 연구분야는 중국 정치와 국제관계이고, 주요 논문으로는 “Domestic Bureaucratic Politics and Chinese Foreign Policy,” *Journal of Contemporary China*(2014), “중국인들의 민주(民主)에 대한 인식,” <동북아 연구>(2019), “불간섭 정책에 대한 중국 지식인들의 논쟁과 실용주의적 접근,” <아태연구>(2019) 등이 있다.

김시홍

現 한국외대 국제지역대학원 유럽연합학과 교수이자 장모네 EU센터 소장. 한국외대를 졸업하고 로마 그레고리안대학교에서 사회학 석사와 박사학위를 취득하였다. 교육부 교육과정심의회 위원(2005.7~2007.7), 한국유럽학회 회장(2009), 노사정위원회 공익위원(2015.11~2017.11)을 역임하였다. 2013

년 이탈리아 공화국대통령으로부터 기사작위훈장(Cavaliere)을 수여하였으며, 2016년 유럽연합으로부터 장모네 석좌교수에 선정되었다. 주요 저서로 『한-EU 관계론』(HUINE, 2019), 『Promoting Security Cooperation and Trust Building in Northeast Asia. The Role of the EU』(Nuova Cultura, 2017), 『Asian Countries' Strategies towards the EU in an Inter-regionalist Context』(NTU Press, 2015), 『The Future of European Studies in Asia』(ASEF, 2008), 등이 있다.

김흥규

아주대 정치외교학과 교수 겸 중국정책연구소 소장으로 재직 중이다. 서울대 외교학과에서 국제정치를 전공하였으며, 미국 미시간대에서 국제정치, 미국정치, 비교(중국)정치를 연구하였다. 외교부 산하 외교안보연구원(현, 국립외교원) 교수, 청와대 국가안보실, 외교부, 국방부, 통일부, 한미연합사, 국회 등에서 정책자문위원, 민주평통 상임위원, 대통령 직속 정책기획위원회 외교통상 소분과 위원장, 대통령직속 <국가미래비전 2045>프로젝트 안보·국방 팀장 등 다양한 기관에서 정책자문 활동을 하고 있다. 2018년 미국 Georgetown University에서 방문학자로서 미중관계를 연구하였고, 현재 스웨덴 The Institute for Strategy and Development Policy(ISDP)에서 북중관계 연구자로 방문 중이다. 연구의 초점은 중국의 외교안보분야, 북중/한중관계, 미중관계, 동북아 국제정세 등이다. 저서 『중국의 정책결정과 중앙-지방관계』(폴리테이아, 2007)는 2008년 문광부 추천 우수학술도서로 선정되었다. 니어(NEAR) 재단에서 선정한 2014년 한국 외교안보부문 학술상 수상자이다. 현재 연구 분야에서 300여 편이 넘는 논문, 연구 보고서, 기고문 등이 있다. 『한국외교 2020 어디로 가야하나?』(늘봄, 2013), 『시진핑 시기 중국 외교안보』(동아시아 재단, 2015), “Principles and Practices in Chinese

Foreign Policy-making: Implications for its South Korea Policies,” “중국 핵심이익 연구 소고,” The Sino-ROK-U.S. Triangle: Awaiting the Impact of Leadership Changes(KEI, 2017), 『한반도 2022』(서울: 사회평론 아카데미, 2019) 등의 글이 있다.

도종윤

前 제주평화연구원 연구실장. 브뤼셀 자유대학교에서 정치사회학 박사학위 취득. 주요 논문으로 “국제정치학에서 주체물음(2013)”, “유럽연합의 개발협력 전략(2013)” 등이 있다.

박규현

성균관대 초빙교수로 재직 중이다. 파리8대학에서 현대불문학 비평분야에서 박사학위를 받았다. 경희대, 수원대, 성균관대에서 근무하였고, 성균관대 프랑스어권 연구소 책임연구원을 맡고 있다. 저서로는 『근대한불외교자료 I, II, III』(2018, 선인), 『유럽문명의 아프리카 기원』(2015, 지식을 만드는 지식), 『동과 서 마주보다』(2011, 성균관대출판부), 『몸과 문화』(2009, 성균관대출판부) 등을 펴냈다.

손정욱

前 제주평화연구원 연구실장. 서울대학교 정치외교학부에서 외교학 박사학위 취득. 국회 비서관/보좌관 역임. 관심분야는 국제정치경제, 비교정치경제, 평화연구이며, 주요 논문으로 “노동시장 이원화와 반응성의 정치”, “사회협약, 당파성, 불평등의 정치경제”, “빅 데이터로 살펴본 국가 간 평화관계 분석” 등이 있다.

신원우

現 한양대학교 중국문제연구소 연구위원. 한양대학교에서 국제학 박사 학위를 취득하였다. 연구 관심분야는 양안관계, 남북한관계, 협상이론이다. 학술 논문으로는 “Comparative Study on the Distinctive Strategies and Factors of China’s Negotiation with Taiwan and South Korea’s Negotiation with North Korea”, “2019년 홍콩 시위의 특징과 일국양제 위기론에 관한 고찰” 등이 있다.

오승희

2019년부터 동아시아연구원 수석연구원으로 재직하고 있으며, 2016년 이화여자대학교 정치외교학과에서 정치학 박사 학위를 취득하였다. 가톨릭대 국제학부 강사, 고려대학교 글로벌일본연구원 연구교수, 이화여자대학교 사회과학부, 정치외교학과 강사로 근무하였다. 주요 연구 분야는 일본 외교정책, 중일관계, 동아시아 국제관계 등이다. 최근 연구로는 <전후 중일관계 70년: 마오쩌둥-요시다 시기부터 시진핑-아베 시기까지>(2019), “강한 일본을 위한 아시아의 타자화” <아베시대 일본의 국가전략>(2018), “중일 경쟁시대 일본의 중국 인식과 정책” <중국은 우리에게 무엇인가?> (2017), “전후 일본의 인정투쟁과 중일국교정상화: 하나의 중국론에 대한 인정론적 접근” <한국정치학회보>(2017) 등이 있다.

원동욱

현재 동아대학교 중국일본학부 중국학전공 책임교수로 재직하고 있으며, 서울대학교 중어중문학 학사를 졸업한 뒤 중국 베이징대학에서 국제관계학으로 석·박사를 취득하였다. 한국교통연구원 동북아북한센터에서 책임연구원으로 근무하였으며, 현재 대통령직속 정책기획위원회 자문위원, 경제사회인

문연구회 기획위원, 부산연구원 감사, 현대중국학회 부회장 등을 역임하고 있다. 주요 연구분야로는 중국의 대외전략 및 정책, 북중관계, 중국 환경, 에너지, 물류 및 동북아협력 등이다. 주요 저서로는 「중국 동북지역과 환동해지역의 연계성」(2017), 「신기후체제하 글로벌 에너지 질서 변동과 한국의 에너지 전략」(2016), 「중국 일대일로 다이제스트」(2016), 「국제운송회랑의 새로운 지정학: 유라시아 실�크로드 공동구축을 위한 협력방안」(2015) 등이 있으며, “시진핑 시기 중국의 ‘강대국 외교(大國外交)’와 미중 무역분쟁”, “중국-파키스탄 경제회랑과 남아시아 권력구도의 변화 전망: 네트워크 권력이론에 기초한 분석”(2017), “중국 ‘일대일로’와 유라시아 이니셔티브: 한중협력을 위한 제언”(2015) 등 다수의 논문이 있다.

유혜영

뉴욕대학교(New York University)에서 미국 정치를 가르치고 연구하고 있다. 주요 연구 주제로 “이익집단이 선거 자금과 로비를 통해서 어떻게 정치인과 정부 정책에 영향을 미치는지”가 있으며, American Political Science Review, American Journal of Political Science, Journal of Politics와 같은 저널에 논문을 출판했다. 현재는 외국 정부와 기업이 미국에 어떻게 로비하는지에 관한 책을 쓰고 있다. 하버드대학교에서 2014년에 정치경제학(Political Economy & Government) 박사 학위를 받았다.

이동규

한국외국어대학교 글로벌안보협력센터의 연구위원이다. 한국외대 영어과를 졸업하고, 동 대학 국제지역대학원에서 정치전공으로 국제지역학석사 학위를, 중국 칭화대학(清华大学)에서 정치학박사 학위를 취득하였다. 연구분야는 중국정치외교, 한중관계, 동북아외교안보 등이다. 주요 논문으로 “중국

공산당의 정치개혁은 퇴보하는가: 시진핑 시기 당내 민주화 변화와 지속성”, “중국공산당의 이데올로기 전략으로 본 시진핑 사상”, “냉전시기 한중관계의 발전요인과 특수성: 1972-1992년을 중심으로”, “개혁개방 이후 마르크스주의 중국화 연구” 등이 있다.

이동률

1997년부터 동덕여자대학교 중어중국학과 교수로 재직하고 있으며, 1996년 중국 북경대학교 국제관계학원에서 정치학 박사 학위를 취득하였다. 현대중국학회 회장(2018년)을 역임했다. 현재 외교부 정책자문위원으로 활동하고 있다. 주요 연구 분야는 중미관계, 한중관계, 중국의 민족주의 등이다. 최근 연구로는 “한반도 비핵, 평화 프로세스에 대한 중국의 전략과 역할,” 〈한국과 국제정치〉(2019), 〈일대일로의 국제정치 (공저)〉 (명인문화사 2018), “시진핑 정부 ‘해양강국’ 구상의 지경제학적 접근과 지정학적 딜레마” 〈국제정치논총〉(2017) 등이 있다.

이선우

2014년 영국 글라스고대학교(University of Glasgow)에서 정치학 박사학위를 취득하고, 2017년부터 전북대학교에 재직 중이다. 주요 연구 분야들은, 비교정치체제, 비교정부제도, 러시아정치, 북한정치 등이다. 최근의 연구 업적으로는, “‘제왕’과 ‘레임덕’: 두 얼굴의 대통령을 읽는 하나의 이론적 시각” 〈동향과 전망〉 (2019), “A Subtle Difference between Russia and China’s Stances toward the Korean Peninsula and Its Strategic Implications for South Korea” 〈Journal of International and Area Studies 공저〉 (2018), “민주주의 공고화에 있어 ‘법의 지배’의 우선성: 탈공산 러시아 사례” 〈한국정치학회보〉 (2017) 등 다수가 있다.

이창민

한국외대 융합일본지역학부에 재직 중이다. 고려대학교를 졸업하고 도쿄대학(東京大学)에서 경제학 박사학위를 받았다. 도쿄공업대학, 후쿠오카현립대학 등에서 근무하였고 히토쓰바시대학 경제연구소 객원연구원을 역임했다. 『戦前期東アジアの情報化と経済発展(전전기 동아시아의 정보화와 경제발전)』(도쿄대학교출판부, 2015), 『제도와 조직의 경제사』(역서)(한울, 2017), 『아베 시대 일본의 국가전략』(공저)(서울대출판문화원, 2018) 등을 펴냈다.

정승철

現 제주평화연구원 연구실장. University of Florida에서 정치외교학 박사학위 취득. 관심분야는 국제정치경제, 동아시아 국제관계, 연구방법론이며, 주요 논문으로는 “Effects of Trade Relations on South Korean Views of China,” “Economic Interest or Security Concerns? Which affected how individuals in five Asian countries viewed China in 2013?,” “Effects of International Trade on East and Southeast Asians’ Views of China,” “The Determinants of China-ROK Relations, 1993-2018” 등이 있다.

조홍식

송실대 정치외교학과에 재직 중이다. 파리정치대학(Sciences Po Paris)을 졸업하고 동대학원에서 유럽통합으로 박사학위를 받았다. 중앙일보, 세종연구소, 가톨릭대학교 등에서 근무하였고 미국 하버드대, 중국 베이징외국어대, 프랑스 소르본·팡테옹대 등의 객원 연구원 및 교수를 역임했다. 『유럽의 대일본정책』(서울대학교출판부, 1995), 『유럽 통합과 ‘민족’의 미래』(푸른길, 2006), 『문명의 그물: 유럽문화의 파노라마』(책과함께, 2018) 등을 펴냈고 현재 『세계일보』에 ‘조홍식의 세계속으로’, 『월간중앙』에 ‘조홍식의 부국굴기’를 연재하고 있다.

주윤정

現 서울대학교 사회발전연구소 선임연구원. 서울대 사회학과에서 박사학위 취득. 주요 논문으로 「질병 스티그마와 젠더의 교차성: 한센인들의 사회적 차별과 가족 내 차별 경험」(2020, 공저), 「탈시설 운동과 사람중심 노동: 이탈리아의 바자리아법과 장애인 협동 조합 운동」(2019). 현재 장애/질병, 인간-동물 관계에 대한 생명사회학 연구 진행 중이다.

한동균

제주평화연구원 박사후 연구원. 제주대학교 중어중문학과, 무역학과를 졸업한 후 2013년 난카이(南开) 대학에서 국제경영학 석사, 2019년 중국인민(人民)대학에서 정치경제학 박사학위를 취득하였음. 대외경제정책연구원(KIEP) 북경사무소 연구원 및 베이징(北京) 소재 중앙민족(民族)대학교 강사로 활동함. 주요 논문은 『한국의 대(對)중국 직접투자가 중국경제 성장에 미치는 영향에 관한 실증분석 연구』 및 『중국과 베트남 개방정책이 북한에 주는 함의와 당위성 연구』 등이 있다.

한인택

現 제주평화연구원장 겸 제주포럼 집행위원장. 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 있다.

황지환

현재 서울시립대 국제관계학과 교수로 재직 중이다. 서울대 통일평화연구원 선임연구원, 명지대 북한학과 교수, The George Washington University 정치학과 강사 및 The Catholic University of America 정치학과 방문학자를 역임하였다. 통일준비위원회 전문위원, 국무총리실 및 외교부 평가위원, 통일부 및 육군 자문위원을 역임하였다. 서울대학교 외교학과를 졸업하였으며, 미국 University of Colorado, Boulder에서 국제정치학 전공으로 정치학 박사학위를 취득하였다. 주요논문으로 “한반도 평화체제 논의의 귀환: 미국우선평화 대 병진평화”(2019), “Will Trump and Kim Make History?”(2018), “월츠(Kenneth N. Waltz)의 핵확산 안정론과 북한 핵 문제”(2018), “북한은 핵실험이후 더 공격적인가?: 현상타파 대외전략과 현상유지 대외정책의 결합”(2018) 등이 있다.

