

JPI PeaceNet 시리즈

2017 동아시아
평화와 협력을 위한 대화

제주평화연구원 연구총서 40

JPI PeaceNet 시리즈

2017 동아시아 평화와 협력을 위한 대화

인 쇄 | 2017년 12월 28일
발 행 | 2017년 12월 31일

엮은이 | 제주평화연구원
발행인 | 박 현
발행처 | 두일디자인

등 록 | 제2-4297호 (2005.12.14.)
주 소 | 서울시 중구 을지로14길 8(을지로3가) 을지빌딩 206호
전 화 | 02-2285-0936~7 / e-mail: dooilstory@hanmail.net
ISBN | 978-89-958054-0-4 03300

동아시아 평화[東--平和]

349.81-KDC6 / 327.172-DDC23 CIP2018003125

정 가 | 24,000원

© 제주평화연구원, 2017

※ 잘못된 책은 교환해 드립니다.

「이 도서의 국립중앙도서관 출판예정도서목록(CIP)은 서지정보유통지원시스템 홈페이지(<http://seoji.nl.go.kr>)와 국가자료공동목록시스템(<http://www.nl.go.kr/kolisnet>)에서 이용할 수 있습니다.(CIP제어번호: CIP2018003125)」

JPI PeaceNet 시리즈

2017 동아시아 평화와 협력을 위한 대화

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

발간사

불확실성을 극복하는 집단지성

2017년 새해 벽두부터 각국의 전문가들은 다가오는 2017년이 냉전 이후 그 어느 때보다도 더 유동적이고, 더 가변적이고, 더 불확실한 해가 될 것이라고 예측하였습니다. 실제, 그 예측은 틀리지 않았습니다. 세계 도처에서 정치적, 경제적으로 파장이 큰 변화와 사건들이 끊이지 않았습니다. 미국에서는 트럼프 행정부가 출범하였고 대외정책의 기초가 바뀌었습니다. 그에 따라 자유주의 국제질서에서부터 미중 관계, 한미관계까지 여러 분야에서 변화가 불가피했습니다. 유럽도 변화하였습니다. 브렉시트는 유럽연합의 앞날을 불확실하게 만들었고, 유럽 도처에서 분리주의, 극우주의, 테러리즘, 난민문제가 발생하였습니다. 동아시아와 한반도도 예외가 아니었습니다. 해묵은 북핵문제나 과거사 문제뿐만 아니라 사드문제, 정부의 교체까지 다양한 도전과 변화가 있었습니다.

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

불확실성이 증폭되고 갈등과 분열이 고조될수록 평화와 협력을 위한 이론과 정책의 연구가 중요하고 절실히 필요합니다. 따라서 2017년에는 그 어느 해보다도 많은 분들이 JPI PeaceNet을 통하여 불확실성을 극복하고 평화와 안정을 이룰 수 있는 방안을 제시하여 주셨습니다. 한 해 동안 주신 귀중한 원고를 ‘불확실성 시대의 한국외교’, ‘한반도 평화를 위한 노력’, ‘주요국의 정책과 양국관계: 미국과 일본’, ‘주요국의 정책과 양국관계: 중국과 러시아’, ‘주요지역의 정책과 양자관계: 아시아와 유럽’, ‘제주포럼’ 이라는 주제로 분류하여, 『2017년 JPI PeaceNet: 동아시아 평화와 협력을 위한 구상』이라는 제목 아래 단행본으로 출간하게 되었습니다.

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

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

2017년 12월
제주평화연구원장 서 정 하

CONTENTS

제1부 불확실성 시대의 한국외교

- 불확실성 시대의 한국외교
서정하 3
- Korean Diplomacy in an Era of Uncertainty
SUH Chung-ha 7
- 2017 정유년, 한반도는 어디로 가고 있나?
동북아 안보체제의 새로운 구조적 변화와 한반도 미래
확태환 12
- 신정부 중견국 외교를 위한 제언
손열 20
- 올림픽 평화를 지향하며
김재한 24
- 국제화와 지방정부의 대응전략:
중앙-지방정부의 관계설정과 국제화사업 전략
차재권 29
- 4차 산업혁명과 국제정치의 새로운 패러다임
이성우 37

제2부 한반도 평화를 위한 노력

- 2017 북한 신년사 분석: 북핵과 한반도 평화에 대한 전망
이성우 45
 - 북한 핵·미사일 위협과 대응방안
이춘근 48
 - 북한의 미사일 실험과 한·미의 새로운 접근법
이성우 53
 - Are North Korean ICBMs a Threat to South Korea?
Intaek Han 56
-

2017 동아시아 평화와 협력을 위한 대화

■ 협상론적 관점에서 본 북한 핵문제 이동휘	60
■ 한반도 비핵화를 위한 한미의 선택 이성우	64
■ 안전보장을 통한 비핵화: 한계와 가능성 한인택	68
■ 랜섬웨어와 북한의 사이버위협 장노순	73
■ 김정남 암살사건이 대량살상무기 비확산 지식공동체에 가져다 준 또 다른 과제 신창훈	78
■ 인도적 대북 지원의 실태와 논란, 그리고 세 가지 고려 사항 한준성	93

제3부 주요국의 정책과 양국관계: 미국과 일본

◆ 미국

■ 미중 정상회담에 따른 동아시아와 한반도의 상황 전망 이성우	107
■ 북한의 비핵화를 위한 트럼프의 새로운 접근 이성우	111
■ 트럼프의 아시아 정책과 한반도 비핵화 전망 이성우	114
■ The ROK-U.S. Alliance: Strength and Resilience after Progressive Victory in 2017 KIH Jiyun	117
■ 미 트럼프 행정부의 對아세안 외교는? 서정하	123



CONTENTS

■ 한미정상회담: 성과와 과제 이수훈	128
■ 한미 FTA 재협상 전망과 과제 김석우	135
■ 미국의 대중국 세컨더리 보이콧이 한반도 비핵화에 가지는 함의 이성우	140
■ 한국에서 본 트럼프의 첫 동북아시아 순방 이수훈	144
■ 미국에서 본 한미 정상회담 김연호	150
■ 미국 트럼프 행정부의 북한 테러지원국 재지정의 의미와 전망 조성권	156
■ 하와이는 왜 핵공격 대피훈련을 하는가? Steven Kim	164
◆ 일본	
■ 위안부 합의에 대한 한일의 해법 이성우	168
■ 2017 일본총선 이후 한일관계와 동북아질서 전진호	172
■ 아베-트럼프 정상회담 이후 대북 및 대중정책의 공조 전망 손현진	177

2017 동아시아 평화와 협력을 위한 대화

제4부 주요국의 정책과 양국관계: 중국과 러시아

◆ 중국

- 중국 언론보도를 통해 살펴본 한한령(限韓令)과 우리의 대응 방안 185
주민욱
- 류샤오보의 죽음으로 본 G2 중국의 미래 193
이성우
- Implications of the Award of the South China Sea Arbitration
for Korea and Japan 196
Kim Young-won
- AIIIB총회와 한중관계 전망 199
이호철
- 한중 관계와 사드 그리고 북핵 203
차창훈
- 동아시아 다자협력 구도의 변화: 중국의 공세와 미국의 후퇴 209
이성우
- 新型 中韓 관계를 위한 제언 212
曹世功
- 한중관계의 복원과 제주의 대응 방안 221
신금미

◆ 러시아

- 사드의 한국 배치와 러시아의 반응 225
알렉산드르 흐람치힌
- 러시아의 유럽 선거 개입 논란: 팽창주의 전략의 새로운 버전? 229
도종윤
- 러시아의 미국 대선 개입 문제 향후 전망과 미국-러시아 관계 236
신성원

CONTENTS

제5부 주요지역의 정책과 양자관계: 아시아와 유럽

◆ 아시아

- 한-인도네시아 정상회담의 의의와 기대
김수일 245
- 베트남-한국 수교 25주년
응우옌 티 투이 항 250
- 25 Years of Vietnam-South Korea Relations
Nguyen Thi Thuy Hang 253
- 한-우즈베키스탄 정상회담에 바란다
오은경 257
- Myanmar-DPRK's "Marriage of Convenience":
Headed for Divorce? 264
Andray Abrahamian / Wai Moe
- 미얀마와 북한: 편의적 협력관계는 끝날 것인가?
안드레이 아브라함미안 / 와이 모 270
- Potential Risks in South Korea-Myanmar Relations
Andray Abrahamian 276
- 한-미얀마 관계에 잠재적인 위험 요소
안드레이 아브라함미안 280
- Socio-Economic Implications of the Israeli Occupation
of Palestinian Territories 285
Vladimir Hlasny

◆ 유럽

- 2017년, EU의 정치적 과제와 전망
도종윤 289
 - 브렉시트를 앞둔 영국, 그들의 협상 원칙은 무엇인가?
도종윤 298
-

2017 동아시아 평화와 협력을 위한 대화

- 한-EU 관계의 새로운 청사진:
동북아플러스 책임공동체와 지역주의의 복원
도종윤 307
- 유럽 테러리즘의 최근 현황: 바르셀로나 공격을 계기로
도종윤 318
- EU는 한반도 유사시 군사 개입을 할 수 있을까?:
외교의 충분조건과 군사적 개입의 필요조건
도종윤 329

제6부 제주포럼

◆ 주요연설

- 제12회 제주포럼 개최식 대통령 축하
문재인 347
- Congratulatory Message
H.E. MOON Jae-in 351
- 아시아의 미래 비전 공유
원희룡 355
- Sharing a Common Vision for Asia's Future
WON Hee-ryong 359
- 아시아의 미래비전 공유
이홍구 364
- Sharing a Common Vision for Asia's Future
Lee Hong-Koo 367
- 평화와 다양성 실현을 위한 협력
메가와티 수카르노푸트리 371
- Working Together on Peace and Diversity
Megawati Soekarnoputri 376

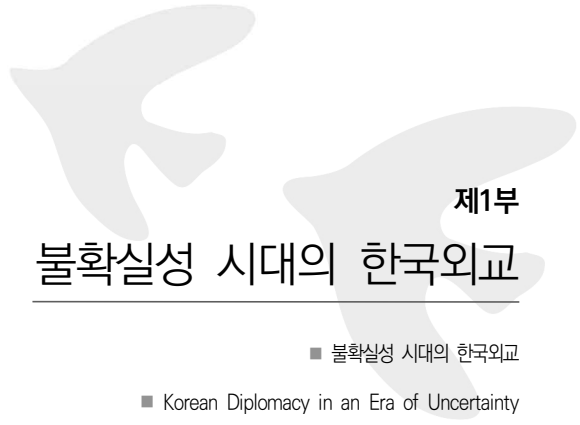


CONTENTS

■ 새로운 국제환경 속에서 유럽연합과 동아시아의 관계 아니발 카바코 실바	381
■ European Union–East Asia Relationship in the New International Context Anibal Cavaco Silva	384
■ 디지털 시대의 민주주의: 개방적이고 유연한 정부를 위한 제안 장 뱅상 플라세	388
■ Democracy in the Digital Era: Seizing the Initiatives for More Open, Agile Government Jean-Vincent Placé	393
◆ ASEAN 50주년	
■ ASEAN at 50 and the Future of Korea–ASEAN Relations SUH Jeong-in	398
■ South Korea’s Mandate for Diversification of Diplomacy and the Role of ASEAN LEE Sun-Jin	402
■ 한국의 아세안 가입을 제안하며 신윤환	406
■ Proposing Membership of South Korea in ASEAN Shin Yoon-hwan	411
◆ 자유주의 이후의 지역주의	
■ Entering a New Phase of Regionalism in Asia amid the Changing International Economic Order Cae One KIM	416
■ The Crisis of Regionalism in Europe: What are the Implications and Lessons for Asia? Mark Beeson	423

2017 동아시아 평화와 협력을 위한 대화

■ Can East Asian Regionalism Provide a Bulwark Against a “Post-Liberal” International Order? See Seng Tan	428
■ Liberal International Order under Strain and Regionalism in East Asia Jinwoo Choi	436
■ Era of Bilateralism is Back?: Trump’s Trade Policy and Asian Regionalism Takashi Terada	441
저자 프로필	445



제1부

불확실성 시대의 한국외교

- 불확실성 시대의 한국외교
 - Korean Diplomacy in an Era of Uncertainty
- 2017 정유년, 한반도는 어디로 가고 있나? 동북아 안보체제의 새로운 구조적 변화와 한반도 미래
 - 신정부 중견국 외교를 위한 제안
 - 올림픽 평화를 지향하며
- 국제화와 지방정부의 대응전략: 중앙-지방정부의 관계설정과 국제화사업 전략
 - 4차 산업혁명과 국제정치의 새로운 패러다임

불확실성 시대의 한국외교



서정하

제주평화연구원장

우리는 지금 한 치 앞을 내다보지 못하는 세상을 살고 있다. 우리가 목격하고 있는 국내사정은 말할 것도 없고 국제정세 또한 그렇다. 지난해 전문가들의 예상을 뒤엎는 굵직굵직한 국제적 사건들이 화제에 올랐다. 국제정치·경제적으로 미칠 파장 때문에 세계가 주시했던 브렉시트의 실현 여부와 미국의 대통령 선거 결과가 그 예이다. 대다수 전문가들이 영국 국민들의 유럽연합 잔류 결정과 힐러리 클린턴의 대통령 당선을 예상하였으나, 결과는 반대였다.

작년 말부터 전문가들이 쏟아 놓은 2017년 국제정세 전망도 한결같이 불확실성으로 집약되고 있다. 가장 큰 불확실 요인은 트럼프 행정부 출범에 따른 미국 대외정책의 변화 가능성이다. 트럼프 대통령 당선인이 후보 시절부터 당선 이후에 보인 언행과 트럼프 행정부의 외교안보 진영 구성을 보면 미국의 대외정책에 큰 변화가 있을 것으로 예상된다. 미국의 대외정책 변화와 이로 인한 국제관계의 변화는 동아시아 정세의 불확

실성을 높일 것이다.

우선 동아시아정세의 최대 변수라고 할 수 있는 미-중 관계에 변화 조짐이 나타나고 있다. 트럼프 대통령 당선인의 차이잉원 대만 총통과의 통화와 이어진 ‘하나의 중국’ 원칙 고수 필요성에 대한 의문 제기, 그리고 중국 해군의 미국 수중 드론 포획 사건과 중국 항공모함 랴오닝의 서태평양 첫 진입 등은 향후 미-중 관계에 닥칠 격랑을 예고하고 있다.

트럼프 정부의 대중국정책은 경제우선주의에 중점을 둘 것으로 보인다. 중국과의 불공정무역을 시정하겠다는 트럼프의 강한 공약 이행 의지는 그의 인사정책에서 읽을 수 있다. 그는 백악관에 국가무역위원회(NTC)를 신설하고 위원장에 반중국 경제학자로 유명한 피터 나바로 교수를, 무역 대표부(USTR) 대표에 미국기업들의 이익 보호를 위해 최일선에서 일해 온 무역 소송 및 협상 전문가인 로버트 라이시저를 각각 지명했다. 트럼프가 미국 TV와의 인터뷰에서 “우리가 통상문제를 포함한 다른 사안들에 있어 중국과 협상(deal)할 수 없다면 왜 우리가 ‘하나의 중국’ 원칙에 묶여 있어야 하는지 모르겠다”는 금기를 깨는 발언을 한 것도 통상 불균형 시정을 위한 대중국압력용으로 해석되고 있다. 앞으로 트럼프의 경제우선주의가 미국의 대중국정책에 어떻게 투영될지 주목된다.

한편, 트럼프 정부의 대중국 압박에 대한 중국의 강경 대응도 동아시아 정세를 불확실하게 만들 것이다. 중국의 미국 수중 드론 포획은 글레이저 CSIS 선임고문이 언급한 대로 트럼프에 대한 경고로 보이며 랴오닝 항공모함 전단의 무력시위도 그러한 경고의 성격을 갖는 것으로 보인다. 양국의 정면충돌 가능성은 희박하나 군사적 행위가 반복될 경우, 우발적 군사충돌로 발전할 가능성은 배제할 수 없을 것 같다. 또한, 중국이 미국의 경제적 압력에 경제적 보복조치로 맞대응할 경우 세계 경제에 큰 파장을 불러올 수 있는 무역전쟁이 일어날 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 미국과의 공존 필요성을 잘 아는 중국으로서는 미국과의 긴장 수위 조절에 주의를 기울일 가능성이 높을 것으로 예상되나 시진핑 정부

가 국익을 지키기 위해서는 갈등도 감수한다는 ‘주동작위’로 표현되는 대외정책을 양보하지 않을 것으로 보여 앞으로 양국이 어디서 이해 절충을 위한 접점을 찾게 될지 불확실하다.

‘정상국가화’를 지향하는 일본과 ‘부활’을 꿈꾸는 러시아도 동아시아 정세를 복잡하게 만들 변수다. 아베 정부가 장기 집권할 가능성이 커짐으로써 ‘적극적 평화주의’란 명분 아래 일본은 국제정치·안보 문제에 적극적으로 개입하려 할 것이다. 역내 영향력 확대를 위해 중국과 경쟁해 온 일본이 트럼프 행정부의 미국과 동맹을 강화함으로써 중국에 대한 견제 강도를 높이고 군사적 활동에 나설 경우 동아시아 정세는 더욱 꼬일 것이다. 트럼프 정부의 미국이 오바마 정부의 미국과 충돌해 온 러시아와 관계를 개선할 움직임을 보이고 있어 동아시아 정세에 그 영향이 나타날 가능성이 있다. 미국에 대항하기 위해 대중국 친화정책을 펼쳐 온 러시아가 대중 견제를 위해 친러정책을 시도할 것으로 보이는 미국에 어떻게 호응할지도 지켜볼 일이다.

강대국 간의 관계 변화, 특히 미-중 관계의 변화는 역내 국가들의 불안 요인이다. 고래싸움에 새우 등이 터질 수 있기 때문이다. 트럼프 당선자와 차이잉원 총통과의 통화를 반기는 대만에서도 ‘하나의 중국’ 원칙을 건드린 트럼프의 의도가 대만을 대중국 협상용으로 쓰려는 것은 아닌가 하는 우려를 표하고 있다. 다수 아시아 국가들이 오바마 표 대외정책을 수정하려는 트럼프 정부의 대아시아정책을 불안한 시선으로 지켜보고 있는 중이다. 동시에 경제력을 수단으로 역내 세력 팽창을 도모해 온 중국의 강압적인 편 가르기 전략 또한 역내 불안감을 가중하고 있다. 한국 정부의 사드 배치 결정 철회를 요구하고 있는 중국은 남중국해 문제에서 중국 편을 들지 않은 것으로 알려진 싱가포르에 대해서도 홍콩 경유 싱가포르 장갑차 9대를 억류하는 실력 행사를 하는 중이다.

이러한 동아시아 정세의 불확실성은 북핵문제라는 시급히 해결해야 할 과제를 안고 있는 한국외교에 큰 부담이 되고 있다. 외교부가 2017년

신년업무보고에서 “올해는 냉전종식 후 가장 엄중한 외교안보 환경이 전개될 것”이라고 예상한 것처럼 여러 난제가 동시다발적으로 발생하고 있다. 연초부터 대륙간탄도미사일(ICBM) 시험 발사를 예고하며 도발재개를 위협하고 있는 북한의 핵미사일 능력 고도화에 대한 공동 대응을 위해 한-미 간 긴밀한 공조가 요구되고 있다. 예측 불가능한 트럼프 대통령 당선인과 군인 출신 강경파들이 만들어 낼 미국의 대한반도정책에 대한 한-미 간 긴밀한 협의도 필요하다. 한국 내 사드 배치를 막기 위해 한한령(限韓令)을 포함한 각종 압박수단을 동원하고 있는 중국과의 갈등 해소도 긴요해졌다. 설상가상으로 일본까지 소녀상 설치를 문제 삼아 우리를 압박하고 있어 대일본관계의 안정적 관리가 필요해졌다.

내치와 외정은 동전의 양면과 같다. 내치가 불안하면 외정 또한 힘을 잃을 수밖에 없다. 불확실한 국제정세로 불안감이 가중되는 때에 국가 리더십의 동요는 우리 외교를 흔들 수 있다. 이런 때일수록 대외문제에 대해 국익 우선의 실용외교 정신에 입각해 깨끗하게 대응해야 할 것이다. 이념과 감정, 또 정치적 이해 때문에 국가적으로 소탐대실하는 일은 없어야 한다. 내우외환이 현실이 되지 않도록 정부, 국회, 정당, 언론, 시민단체가 힘과 지혜를 모을 때다.

Korean Diplomacy in an Era of Uncertainty



SUH Chung-ha

President/Jeju Peace Institute

We are currently living in an unpredictable world. International affairs, not to mention the domestic situation we are now witnessing, are testament to this fact. Last year was marked by important world events that even experts failed to predict: Brexit and the U.S. presidential election, to name but two. Due to their potential impact on international politics and economics, the world closely followed these two events. Most experts predicted the UK would vote to remain in the EU and Hillary Clinton's election, but the results were the opposite.

Since the end of last year, experts' outlook for international affairs in 2017 can be summed up in one word: uncertainty. The biggest uncertainty is the possible changes in U.S. foreign policy following the inauguration of Donald Trump. Based on President-elect Trump's behavior since he became a candidate and the composition of his foreign policy and security cabinet, experts forecast major changes in U.S. foreign

policy. These policy shifts, along with the resulting changes in international relations, will increase uncertainty in East Asia.

First of all, signs of change are emerging in U.S.-China relations, the biggest variable in East Asian affairs. President-elect Trump's phone call with Taiwan's president Tsai Ing-wen, his subsequent questioning of U.S. adherence to the "One China" Policy, the Chinese Navy's seizure of a U.S. underwater drone, and the first exercise of Chinese aircraft carrier Liaoning in the Western Pacific all herald coming turbulence in U.S.-China relations.

The Trump administration's policy toward China is likely to emphasize an 'economy-first' approach. His cabinet appointments reflect his strong pledge to revise unfair trade with China. He newly established the White House National Trade Council (NTC) and nominated the renowned China critic and economist Dr. Peter Navarro as the head. For the top position of the U.S. Trade Representative (USTR), he selected Robert Lighthizer, a prominent trade attorney, negotiation expert, and a leading champion of American corporate interests. In an American television interview, Trump said, "I don't know why we have to be bound by a 'One China' policy unless we make a deal with China having to do with other things, including trade", breaking a long-standing political taboo. His comments have been read as an attempt to pressure China into revising unfair trade deals. How Trump's 'economy-first' standpoint will be reflected in U.S. foreign policy toward China will be the focus of much attention.

Meanwhile, China's strong response to pressure from the Trump administration will also create uncertainty in East Asia. As CSIS senior advisor Bonnie Glaser noted, China's seizure of the U.S. underwater drone can be understood as a warning to Trump, as can China's show of force with the aircraft carrier Liaoning. While the possibility of open confrontation is minimal, in the event of repeated military provocations,

the potential for accidental military conflict cannot be ruled out. In addition, if China responds to U.S. economic pressure with retaliatory economic measures, the possibility of a trade war, which could greatly disrupt the global economy, also cannot be ruled out. Although China is well aware of its interdependent relationship with the U.S. and is likely to be mindful of the level of tension, it seems unlikely that Xi Jinping's administration will back down from its 'Zhǔdòng zuòwéi (to take initiative)' foreign policy, which endures conflicts for the sake of protecting national interests. It is unclear whether and how the two countries can compromise their interests and reach a point of agreement.

Both Japan's aim for 'state normalization' and Russia's dreams of 'revival' are other variables that can complicate East Asian affairs. With the Abe administration likely to remain in office for an extended period, Japan will try to be actively involved in international politics and security matters in the name of 'positive pacifism'. Japan has been competing with China for regional influence, and if it strengthens its containment of China by reinforcing its alliance with the U.S. under the Trump administration and seeks to expand military roles, the regional situation will be further complicated. Unlike the Obama administration which clashed with Russia, the Trump administration has shown intention to mend relations with Russia; this may also affect the region. It remains to be seen how Russia, which had taken a pro-China policy against the U.S., will respond to what appear to be U.S. attempts at a pro-Russia policy aimed at containing China.

The changes in great power relations, and especially U.S.-China relations, are cause for concern for countries in the region. This is because, as the saying goes, "when whales fight, the shrimp's back is broken." Even in Taiwan, which welcomed the phone call between President-elect Trump and President Tsai Ing-wen, concerns were raised that Trump's motive behind straying from the 'One China' policy was

to use Taiwan as a negotiation tool with China. Many Asian countries are anxiously watching the Trump administration's Asia policy that reportedly attempts to modify President Obama's foreign policy. Meanwhile anxiety in the region is further intensified by China's forceful side-splitting strategy, which aims for greater regional influence through economic power. China has demanded that the Korean government withdraw its decision to deploy THAAD, and is also making a show of force towards Singapore, which is known to have not sided with China in the South China Sea dispute, by seizing nine Singaporean armored vehicles that were being shipped through Hong Kong.

This instability of East Asian affairs puts a heavy burden on South Korean diplomacy because it must urgently resolve the North Korean nuclear issue. In its Policy Briefing for 2017, the Korean Foreign Ministry anticipated that "this year's diplomatic and security environment would reach its most grave point since the end of Cold War". Indeed, many challenges are arising simultaneously. At the start of the year, North Korea announced it would test-fire an intercontinental ballistic missile (ICBM) and threatened to resume provocations. Close cooperation between South Korea and the U.S. is needed for a joint response to North Korea's accelerating nuclear missile capability. There must also be extended discussions between South Korea and the U.S. on U.S. foreign policy toward the Korean Peninsula under the unpredictable President-elect Trump and ex-military hardliners. Resolving conflicts with China has become a pressing issue because China has been mobilizing various measures of pressure, including a ban on Hallyu, in order to stop the deployment of THAAD in South Korea. To make matters worse, even Japan has been pressuring South Korea by taking issue with the installment of the Statue of Peace (also called 'comfort women' monument), creating a need to ensure stable South Korea-Japan relations.

Domestic and foreign affairs are two sides of the same coin. Unstable

domestic affairs weaken strength in foreign affairs. Amidst increasing anxiety about uncertain international affairs, unrest in a country's leadership can shake our diplomacy. At such a time, we have to firmly deal with foreign affairs, in accordance with the principle of practical diplomacy and national interests. A country should avoid being penny-wise and pound-foolish due to ideology, emotions, or political interests. It is time for the government, National Assembly, political parties, media, and NGOs to gather strength and wisdom to prevent internal and external troubles.

2017 정유년, 한반도는 어디로 가고 있나? 동북아 안보체제의 새로운 구조적 변화와 한반도 미래

곽태환

前 통일연구원 원장/한반도 미래전략연구원 이사장

2017 정유년의 희망찬 새 아침이 밝았다. 그러나 동북아 정세는 그리 밝지 않고 안보·경제 불안과 불확실성으로 점철되는 한 해가 될 것으로 보여 한반도 미래가 어디로 가고 있는지 불안하다. 국제정치이론 현실주의(realism) 시각에서 현재의 동북아 안보체제에 새로운 구조적 변화가 일어나고 있다. 한반도 주변 4대 강국(미국, 중국, 러시아, 일본)의 국가이익 충돌로 그들의 국익을 보호하고 신장하기 위한 권력투쟁(struggle for power)이 발생하고, 미국 트럼프 차기 대통령 취임으로 급변하는 동북아 안보지형을 현실적으로 직시할 필요가 있다. 2017년 동북아 안보체제의 새로운 구조적 변화가 한반도에 미치는 영향을 분석하는 한편, 거시적인 시각에서 오늘날 4강의 상호작용을 현실적으로 평가하고 힘의 정치(power politics)의 희생물이 되지 않기 위하여 한국이 현명한 외교·안보정책을 추진하길 기대한다.

트럼프 시대의 출범과 4강의 새로운 대결 구조

2017년 1월 20일 미국의 45대 대통령 도널드 트럼프 대통령 취임으로 트럼프 시대가 열린다. 이는 동북아 안보체제의 새로운 구조적 변화를 예고하고 있다. 현실주의 입장에서 간단히 동북아 정세를 살펴보자.

러일 관계는 지난 12월 양국의 정상회담을 통해 잘 드러난다. 러시아는 미국의 미사일방어체계(MD)를 견제하는 한편, 일본의 북방영토 4개에 대한 도서반환 압박에 대해 푸틴 대통령이 “러시아는 영토를 두고 거래하지 않는다”고 밝혀, 일본은 영토반환의 뜻을 이루지 못하고 대러시아 경제협력을 지원하는 것으로 회담이 끝났다. 중일 관계는 센카쿠열도(다오위다오) 영토분쟁으로 군사적 도발이 일상화된 상태이나, 일본이 중국의 부상을 견제하면서 관계 개선에 노력하고 있다. 중러 관계의 경우, 한-미 정부의 한반도 사드 배치 결정 이후 중국과 러시아는 반(反)사드 배치 공동 노선을 유지하고 새로운 상호 협력을 모색하고 있는 것으로 보인다.

블라디미르 푸틴 러시아 대통령이 “전략핵무기 부대의 전투력을 강화해야 한다”고 밝힌 데 대한 대응으로 지난해 12월 23일 트럼프 미 차기 대통령은 “(핵)무기 경쟁을 하겠다”며 ‘핵 능력 강화’ 입장을 재확인했다. 러시아와 미국은 핵무장 경쟁을 레토릭 차원에서 선언했지만 두 국가가 실제로 새로운 ‘핵 치킨게임’을 할 의도가 있는지는 불투명하다. 트럼프가 푸틴과의 교감을 과시하며 그와 친한 렉스 틸러슨 엑손모빌 최고경영자(CEO)를 국무장관에 임명한 것을 보면 미국 새 행정부는 러시아와 우호적인 상호협력 관계로의 발전을 원하는 것으로 보인다.

미러 간 관계 개선의 징후가 보이기 시작한다. 트럼프 미 차기 대통령은 푸틴 러시아 대통령을 칭찬하기도 했다. 버락 오바마 미 대통령은 지난해 12월 29일 러시아의 미국 ‘대선 개입 해킹’ 의혹사건에 대한 책임을 물어 러시아 외교관 35명을 추방하고 러시아 공관시설 2곳을

폐쇄하는 등 고강도 제재를 발표했다. 이에 대해 푸틴은 “우리는 미국 외교관들에게 문제를 만들지 않을 것이다. 아무도 추방하지 않을 것이다”라고 밝혔다. 이에 트럼프는 12월 30일, 푸틴이 대미 보복제재를 취하지 않기로 한 것을 적극적으로 환영하면서 공개 칭찬했다. 푸틴과 트럼프의 이런 우호적인 언동은 향후 미러 협력관계가 강화될 것을 시사한다.

일본 아베 신조 내각은 지난 9월, 야당과 시민단체 등의 반발에도 불구하고 국회에서 전쟁을 금지한 헌법 9조에 위배되는 안보법 통과를 강행했다. 미일 관계는 전통적인 동맹관계를 유지할 것이지만 트럼프 미 차기 대통령은 이미 환태평양경제동반자협정(TPP)으로부터 탈퇴를 선언했고, 주일미군 분담금 증액을 압박하고 있다.

요약하면 현실주의 시각에서 중국은 러일관계 개선을 경계한다. 중국은 일본이 중러 간 긴밀한 관계를 벌리려는 구상을 하고 있다고 믿고 대중국 포위망을 강화하려는 의도를 가지고 있다고 생각하는 것으로 보인다. 중국 외무성은 러시아와는 전면적 전략협력 파트너이고 계속 중러관계를 심화하고자 한다. 시진핑 정권은 그동안 푸틴 정권과의 친밀한 관계를 유지하여 왔고 미일동맹을 견제하는 카드로 이용해 왔다. 한편 트럼프 차기 대통령은 미일 공조체제로 대중국 포위망을 강화하려는 구상 속에 미러관계 개선을 대중국 협상 카드로 이용할 구상을 갖고 있는 것으로 보인다.

미중 간 새로운 갈등 구조

한반도 미래를 결정하는 가장 핵심변수는 미중 관계의 변화이기 때문에 아래 구체적으로 분석하고자 한다.

사업가 출신인 트럼프 미 차기 대통령은 경험이 많은 최고의 협상가이다. ‘미국의 국익이 먼저(America First)’란 구호를 내걸고 대통령에 당선된 그의 행동은 예측 불가능(unpredictable)이란 표현이 적절할지도

모른다. 그러나 그가 과거 직접 만든 프로그램의 내용에서 보여준 “합리적인 정책결정” 과정을 통해 최종결정을 유도해 내는 것을 보면 합리적인 정책결정자로 보이기도 한다. 트럼프 정부의 각료 명단을 보면 선거유세 시 지지자와 반대자들을 모두 임명하여 다른 견해도 경청하면서 “합리적 정책결정”을 하겠다는 의지가 보인다. 지난 8년 동안 미국의 외교정책을 추진해온 버락 오바마 행정부의 외교·안보정책 기조와는 다른, 그와 차별화한 새로운 외교·안보정책을 추진할 개연성이 높을 것으로 보인다.

미중 안보관계는 큰 변화를 예고하고 있다. 1979년 미중 수교 이래 미국 대통령 당선인으로 처음으로 트럼프는 지난 12월 2일, 차이잉원 대만 총통과 통화를 하고 “왜 ‘하나의 중국’에 얽매어야 하는지 모르겠다”고 의문을 제기하기도 했다. 대만 총통과 통화한 것은 미국 정부의 ‘하나의 중국 정책(One China Policy)’ 원칙 변화를 예고하고 있어 중국을 불안하게 만드는 동시에, 이를 향후 대중국 협상카드로 삼겠다는 뜻을 밝힌 것으로 평가된다. 대만은 중국의 ‘핵심이익’이기 때문에 협상의 대상이 아님을 잘 이해하고 있는 미국이 대만을 협상카드로 “구상”하는 것은 미중관계를 심각한 갈등국면으로 몰고 갈 수 있음을 예고한다. 설상가상으로 트럼프 새 행정부는 중국과의 ‘무역전쟁’ 선언, 북핵 문제, 남중국해 문제 등으로 인하여 미중 간 갈등의 폭이 한층 더 커질 수 있을 것이 예상되고 있다.

최근 중국은 미국에 대해 무력시위도 벌이고 있다. 중국의 첫 항공모함인 랴오닝 항모 전대가 지난해 12월 15일 보하이 해역에서 대규모 실탄 훈련을 한 데 이어 12월 23일엔 사상 처음으로 서태평양 훈련에 나섰다. 중국 군함은 남중국해 해상에서 미국의 수중 드론을 나포했다가 닷새 만에 돌려주기도 했다. 이러한 중국의 무력시위는 중국이 그들의 핵심이익을 무력으로도 보호하겠다는 의지를 표시한 것으로 평가할 수 있다. 이에 대한 미국의 대응으로 미국이 11번째 제럴드 R. 포드급 항공모함을 태평양 지역에 실전배치할 계획이라 한다. 동북아에서 미중 간

군비증강이 현실화되고 있어 몹시 불안하다.

이러한 미중 간 군사적 경쟁은 한반도 문제 해결에 결코 도움이 안 된다. 북핵 문제 해결을 포함한 한반도 문제에서 평화적 해결의 핵심변수는 미중 간 협력과 공조이다. 미중협력이 한반도 문제 해결의 필요충분조건임이 틀림없다. 그런데 만약 이들 간 대결구조가 심화되면 문제 해결은 어려워지고 더욱이 북핵 해법은 요원하다. 한편 트럼프 미 차기 대통령은 중국이 북핵 해법의 열쇠를 쥐고 있다고 믿고 대북압박을 통해 북핵 문제를 풀어나가도록 중국에 적극적 역할을 주문하였다. 그러나 향후 미중대결이 심화되면 중국이 미국의 요구를 수용하기보다는 북중 관계 복원에 노력할 것이다. 한국 정부도 딜레마에 빠지게 된다. 안보는 한미동맹을 바탕으로, 경제는 한중협력을 바탕으로 균형전략을 추진하고자 하는 한국 정부는 미중 대결구조 속에서 국익을 도모하기 위해 합리적 외교노선을 선택하는 것이 바람직하다.

미중 충돌, 불가피한가? 미-중 사이 한국의 전략은?

현 동북아체제는 미국과 중국이 지배하는 'G2 시대' 라고 규정할 수 있을 것이다. 시카고대학 존 미어샤이어 교수와 같은 현실주의 학자들은 중국이 부상하면서 미중이 경쟁시대에 돌입했고, 결국 대결은 불가피하다고 전망한다. 이러한 외교적 접근에 의하면 미중대결에서 결과적으로 대한민국은 동북아에서 세력균형정치의 지정학적 희생물이 될 우려가 있다.

반면 호주국립대 교수 휴 화이트와 같은 학자들은 미중 충돌이 불가피하다고 보지 않으며 '힘의 공유(power sharing)'를 제시하고 있지만 현실적으로 실현이 어려워 보인다. 두 학파의 논리는 모두 일리가 있다. 21세기 미중은 경제적으로 상호의존관계를 모색하고 안보적 측면에서 현실주의 입장을 견지하지만, 공동안보와 경제협력이라는 조화를 이루는 미중 간 평화공존체제가 대한민국의 국익 신장을 위해서는 바람직한 방향이다.

한반도 비핵화, 평화체제 구축, 그리고 통일비전을 포함하는 한반도 문제의 해결은 필요충분조건인 미중공조가 이뤄지지 않으면 불가능하다는 동북아체제의 구조적 특징에 좌우된다. 그러므로 한국 정부는 현재 동북아 안보체제의 구조에 급격한 변화가 일어나고 있어 어떤 외교전략을 추진해야 하는지 객관적 연구와 분석을 해야 한다. 필자는 국방안보와 경제안보의 이익을 잘 조화하여 대한민국의 국익을 최대한 증진하기 위해 대미, 대중 ‘균형 외교’를 추진함이 바람직하다고 주장해왔다.

군사적으로는 북핵과 미사일 위협에 대비해 단기적으로 한미동맹 관계를 공고히 하되 중국과는 경제적 상호의존관계에서 경제안보와 이득을 창출해야 하는 입장이 우리의 현실이다. ‘안미경중(安美經中)’의 새로운 “균형외교(balanced diplomacy)”를 적극적으로 추진하는 것이 바람직하다고 생각한다. 그러므로 한국 정부는 한반도 사드 배치를 유보(moratorium)하면서 대안을 모색해야 할 것이다. 한편 남과 북이 주축이 되어 쾡쾡 얼어붙은 남북관계의 복원을 위해 대북제재와 건설적인 남북대화를 병행 추진하는 지혜를 가지길 기대한다.

한반도는 동북아 중심에 위치하고 해양세력인 미국과 대륙세력인 중국 사이에 끼어 있다. 그러나 더는 강대국에 끌려다니는 약소국가가 아니라 이제는 세계 12위 중견국가로서 한국의 역량을 발휘할 때이다. 한국은 미·중 G2 시대에 미국과 중국의 이익을 조화하면서 동북아 안보와 평화를 구축하는데 중견국가로서 가교(bridge) 역할을 해야 할 것이다. 동시에 북한 김정은 노동당 위원장을 국제적 고립에서 끌어내 국제사회의 책임 있는 일원이 될 수 있도록 국제적 분위기 조성을 위해 능동적인 균형외교를 추진하길 기대한다.

북핵 해법의 새로운 방정식

김정은 북한 노동당 위원장은 집권 후 북한체제의 생존전략으로 핵·

경제 병진노선을 채택하였다. 대외적으로는 “조선반도의 비핵화”가 김일성 주석의 유훈임을 내세우면서도 북한체제의 생존을 위해 핵미사일 개발에 박차를 가하여 2012년 5월에는 헌법 개정을 통해 ‘핵보유국’임을 명시했다. 김정은 시대 5년간 북한은 핵실험과 장거리 미사일(로켓) 시험발사를 3차례씩 단행했으며, 스커드, 노동, 무수단 등 탄도미사일 시험 발사도 36차례나 실시했다. 김정은은 집권 5년 만에 국제사회가 인정하지 않은 ‘사실상 핵보유국’이 되었다. 2017년 신년사에서 김정은은 북한체제의 생존을 위해 핵미사일 개발을 계속할 것이라고 천명하였다.

트럼프 미 차기 행정부는 북한의 핵·탄두미사일 시험을 그냥 보고만 있지 않을 것이다. 북한은 제5차 핵실험 직후 북한 핵무기연구소의 성명서를 통해 “소형화, 경량화, 다종화된, 보다 타격력이 높은 각종 핵탄두를 마음먹은 대로 필요한 만큼 생산할 수 있게 됐다”고 주장한 바 있다. 그리고 핵탄두 소형화 기술 진전과 함께 핵탄두 대기권 재진입체 기술 개발도 완성단계에 와 있다고 밝혔다. 전 북한 주영대사관 공사 태영호는 이러한 핵무기체제의 완성 단계는 2017년이라고 밝힌 바 있다.

한국군 관계자는 “내년 3월 키 리졸브(KR) 연습에서는 기존 북한의 핵과 미사일에 대한 맞춤형 억제전략인 ‘4D(탐지, 교란, 파괴, 방어) 작전계획’과 함께 북한의 핵미사일 발사를 가장한 대응 및 응징 작전 계획을 적용하는 방안을 검토하고 있다”고 밝혔다. 만약에 한미 합동군사 훈련이 2017년 봄에도 실시한다면, 김정은 북한 노동당 위원장은 제6차 핵실험이나 탄두 미사일 발사 시험을 하게 될 개연성이 높아 보인다.

2017년 북핵 문제의 새로운 해법을 기대한다. 더욱이 미국 트럼프 행정부의 대북정책이 현재는 오리무중이고 북한에선 제2 타격력 핵무장 완성을 위해 온 힘을 다하고 있고, 한국 국내정치적 불안정과 박근혜 대통령 탄핵 시 조기 대선의 가능성이 커지면서 한반도 미래는 미궁에 빠져들어가고 있다.

유엔 안전보장이사회는 북한의 작년 1월 6일, 4차 핵실험과 2월 7일 장거리 미사일 발사에 대응해 대북 제재 결의 2270호를 만장일치로 채택했고, 9월 9일 북한의 5차 핵실험에 대응해 대북제재 결의 2321호를 채택했지만, 중국의 미온적인 자세로 제재 효과가 기대만큼 크지 않다. 국제사회의 대북제재와 압박이 북한 핵문제를 해결할 수 있을지는 미지수이지만 만약 대북제재와 압박이 계속되면 북한은 핵실험과 탄두 장거리미사일 시험으로 핵보유국 지위를 인정받기 위한 노력을 기울일 것이다. 따라서 북핵·탄두미사일 개발을 동결시키기 위해서는 북한과 대화와 협상 국면으로 전환하는 것이 바람직하다. 트럼프 미 차기 행정부가 이러한 구상을 한다면 새로운 대북정책을 추진할 것으로 기대할 수 있다. 한편 한국 정부는 국내정치 안정화 때문에 새로운 대북정책을 추진할 여유가 없을지 모르지만, 국가안전보장회의(NSC)가 중추적 역할을 수행해서 건전한 대북정책을 추진하길 기대한다.

만약 트럼프 행정부가 주한미군 주둔비용 방위비 인상을 강력하게 요구하고, 한국 정부가 이를 수용하지 않을 경우 주한미군 철수와 전시 작전통제권 전환 등을 협상카드로 사용하게 될 가능성이 있는 것으로 보인다. 그리고 트럼프 미 차기 행정부가 오바마 정부의 전략적 인내를 실패한 정책으로 인정하고 북한의 핵·탄두미사일 개발을 동결시키기 위해 한국 정부를 깜짝 놀라게 하는 빅딜(big deal)을 북한에 제안할 개연성도 배제할 수는 없다. 이러한 상황이 발생할 경우, 미국의 제안에 대해 한국 정부는 미리 대응책을 준비해야 할 것이다.

신정부 중견국 외교를 위한 제언



손열

연세대학교 국제학대학원 교수

지난 박근혜 정부는 한반도 신뢰프로세스, 동북아 평화협력 구상, 유라시아 이니셔티브, 책임 있는 중견국 외교 등 다양하고 화려한 구호를 내걸었으나 결과는 초라했다. 북핵 문제를 풀기위한 미·중 양대국과의 외교, 역사 문제를 둘러싼 일본과의 줄다리기에 몰두하여 남북관계 개선, 지역협력의 주도권 확보, 글로벌 다자외교 활성화 등에 제대로 투자하지 못하였고 별다른 성과를 내지 못했다. 물론 대통령과 외교수장은 글로벌 무대나 지역 무대에 빠짐없이 참석하였지만 그 존재감은 크지 않았다. 이들 무대는 국가 간 집합적 이익(지역의 평화와 번영 등)을 규정하고 질서를 조성, 관리하는 공간이었음에도 불구하고 한국은 무대 주변에서 자국의 문제(북핵)를 해당국과 논의하고자 하였기 때문이다. 국제무대에서 한국이 강대국처럼 확장된 국익 개념을 바탕으로 행동할 수는 없지만 그렇다고 약소국처럼 협소하게 규정된 국익 개념 하에 활동하는 것은 더 이상 통용되지 않는다. 한국은 이미 덩치가 많이 커졌고 우리에게 대한 타국의 기대나 시선도 크게 달라졌다.

한국은 북핵과 북한 문제라는 숙명적인 외교적 숙제를 안고 있어 그 해법에 주력하는 것은 타당하나 이제 한국의 국가 이익은 커진 덩치만큼이나 다면적이고 복합적이기 때문에 이에 걸맞은 외교를 펼쳐야 한다. 필자를 포함한 일군의 전문가들은 “중견국 외교(middle power diplomacy)”의 필요성을 강조해 왔다.¹⁾ 한국은 국익 실현을 위해 세력권을 형성할 강제력이나 유인력을 가진 강대국이 아니지만, 그렇다고 자국의 안보를 스스로 책임질 수 없는, 따라서 타국의 눈치를 보며 목전의 이익에 몰두하는 약소국도 아니다. 중견국 외교란 ① 보다 거시적이고 장기적인 시점에서 국익을 계산하고, ② 물리력의 행사뿐만 아니라 지식과 매력, 외교술 등 소프트파워 자원을 동원하며, ③ 강대국 사이 혹은 강대국과 약소국 사이에서 중견국의 위치적 이점(positional advantage)을 십분 활용하는 네트워크 외교를 수행하고, ④ 국제규범 제정에 역점을 두어 규칙 기반의 국제질서를 조성, 운영하는 외교라 할 수 있다. 바로 이런 점에서 중견국 외교는 지난 정부의 구호 중 계속 살려나가야 할, 몇 안 되는 전략 개념이라 할 수 있다.

오늘날 국제정치의 장에서 중견국의 지위는 상승하고 있다. 21세기 국제질서는 국가 간 물리적 힘의 균형뿐만 아니라 무엇이 정당하고 소망스러운 질서인지를 규정하고 타국으로 하여금 수용하게 하는 규범적 요소를 담고 있기 때문에 강대국의 물리적 강제력이나 유인력만으로는 질서가 형성되고 유지되지 않는다. 아태지역의 경우, 미국과 중국 어느 쪽도 군사력과 경제력만으로 지역 질서 주도권을 잡지 못하는 가운데, 역내 국가들의 동의를 얻어낼 만한 콘텐츠를 제시하지 못하고 있다는 점에서 중견국의 기회구조가 열리고 있다.

미국은 제2차 세계 대전 이래 아태지역 질서의 주도권을 장악하고 공공재를 제공해 왔으나, 트럼프 행정부 들면서 “미국 우선주의” 구호 하에 자국의 이익만을 좇는 경향을 보이고 있다. 아태지역에 자유주의 경제 질서를 조성하는 환태평양동반자협정(TPP)로부터 일방적으로 탈

되하고 자국의 비대칭적 힘을 최대한 활용할 수 있는 양자주의 거래로 전환하는 한편, 안보에 있어서는 기존의 동맹 네트워크를 거래중심적으로 운용하여 동맹국의 근심을 사고 있다. 자국 우선주의 원칙 하에서 아태지역 질서를 어떻게 수정해 갈 지에 대한 방향성을 보이지 못하고 있어 미국의 위신(prestige)은 현저히 약화되고 있다.

반면 중국은 미국이 자초하고 있는 리더십 공백을 메우기 위해 발 빠르게 움직이고 있다. 트럼프 미국의 경제민족주의에 대항하여 경제 세계화와 자유무역의 기수를 자임하고, 친성혜용(親誠惠容), 신형주변국관계, 운명공동체 등 화려한 수사를 동원하여 대안적 지역 질서를 모색해 왔지만, 사드(THAAD)배치 문제나 남중국해 사례에서 보듯이 지역의 집합적 이익보다는 자국의 핵심이익을 추구하는 데에서 한 발짝 양보도 허락하지 않는 완강함을 보이며 주변국을 불안케 하고 있다. 중국이 부상하는 물리력에 상응하는 위신, 즉 지역 질서를 주도할 만한 권위와 정당성을 확보하지 못하고 있다는 뜻이다.

이런 점에서 한국은 지역 질서가 강대국 정치 논리, 즉 강대국 간 세력 각축과 균형으로 지배되는 것이 아니라 중견국과 약소국의 이해를 담는, 보다 다원적이고 탄력적이며 거버넌스적인 질서로 변환하도록 중추적 중견국으로서 역할을 부과 받고 있다고 할 것이다.

사실 2010년대 들면서 한국은 미중 패권경쟁의 단층선에 위치한 관계로 여러 난처한 상황을 겪어 왔다. 미국이 주도한 TPP 교섭에 중국의 반발로 참여를 주저한 측면이 있고, 중국이 주도한 아시아인프라투자은행(AIIB)에는 경제적 메리트에도 불구하고 미국이 부정적으로 나오에 따라 참가를 주저하다 출범 직전 막차를 탄 바 있다. 사드배치 문제의 경우, 미중경쟁 구도 속에서 주체적 결정을 내리기 어려운 상황에 직면해온 것도 사실이다.

이렇듯 양자택일의 상황을 벗어나기 위해서는 눈치 보기와 단기대응을 넘어서 국제규범과 원칙에 근거해 외교관계를 설정하는 발상의 전환

이 필요하다. AIIB, TPP, 사드 문제는 일차적으로 한미-한중 관계 역학을 고려하되 개방성, 투명성, 다자주의 가치를 준거(準據)로 하여 정책결정을 내리고 원칙론, 명분론으로 정당화할 수 있었다. 국제규범과 규칙에 기반을 둔 자유주의 국제질서를 조성하여 주요 외교 사안들이 미중의 패권 경쟁으로 귀결되지 않도록 국제협력, 다자외교를 적극적으로 추진하는 국가정체성을 만들어 가야 한다.

비근한 예로 아태지역 주요국들이 견지해 온 “정경분리원칙”을 들 수 있다. 정치적, 안보적 이유로 상대국에 경제적 보복을 하지 않는 국제규범으로서 중국은 그 최대 수혜자이었다. 그러나 2010년대 들어 중국은 센카쿠(다오위다오) 분쟁이나 사드배치 논쟁처럼 안보 이슈로 관리무역을 통한 보복운동을 전개해 왔다. 정경분리원칙을 제창해 온 일본도 최근 부산 위안부 소녀상 설치에 대한 보복으로 양국 간 통화스와프 논의를 일방적으로 중단시켰다. 미국 역시 중국의 북한 압박을 추동하기 위해 중국에 무역보복 위협을 가하고 있다. 강대국이 안보이익 실현을 위해 경제적 압력을 행사하는 외교행태는 아태지역의 자유주의 경제 질서를 위협하여 경제적 압박 수단을 보유하고 있지 못한 역내 중견국 및 약소국의 안정과 번영에 커다란 걸림돌이 되고 있다. 한국이 정경분리원칙 준수를 위한 중견국 간 협력외교, 규범외교를 주도할 필요와 기회가 있는 것이다.

문재인 정부는 외교충위를 확대하여 국익을 추구하려는 방향성을 드러내고 있으며 특히, 다자 무대에서 “책임”을 강조하는 자유주의적 외교 성향을 띠고 있다. 당면한 북핵 위기를 극복하려는 단기적 노력과 함께 자유주의 지역 질서를 설계하고 건축하는 장기적 노력을 병행할 때 한국의 국익이 확보될 수 있음을 인식하고 그에 걸맞은 중견국 외교 전략을 마련해야 한다.

■ 주석

1) 손열, 김상배, 이승주 편, 『한국의 중견국외교: 역사, 이론, 실제』 (오름 2016).

올림픽 평화를 지향하며



김재한

한림대학교 교수

올림픽은 인류 최대의 축제다. 개최 훨씬 이전부터 분위기가 고조되는 게 일반적이지만 평창 동계올림픽은 국내정치 문제 때문에 대한민국 국민의 관심을 진작 받지 못했다. 올림픽 개최 4~5개월을 앞둔 시점에서야 관심이 고조되고 있는데, 이것 역시 세계인이 평창에 모여 성대한 축제를 갖는다는 부푼 기대가 아니라, 북한의 대량살상무기 개발로 평창 올림픽이 제대로 개최될 수 있을까 하는 우려에서다. 예컨대 지금 미국 솔트레이크에서 열리고 있는 미국올림픽위원회(USOC) 미디어 서밋에서 평창 조직위원회는 평창 올림픽 경기보다 주로 북한 문제에 대해 답변하고 있다고 한다. 평창 올림픽이 지향하는 올림픽 평화는 무엇이냐 할까?

올림픽 평화의 정확한 명칭은 올림픽 휴전이다. 전쟁이 끊이지 않는 고대 그리스 도시국가들은 기원전 776년 전투를 잠시 중지하려는 목적으로 올림픽을 개최하였는데, 이것이 올림픽 휴전의 기원 에케히리아(ekecheiria)다. 전쟁 상태를 올림픽 개최로 완화하려는 노력인 올림픽 휴전은 1,200년 이상 비교적 잘 지켜졌다. 이에는 그리스라는 공유된

정체성도 일조했다. 기원전 481년의 에케히리아는 페르시아가 그리스를 침공하던 상황에서 이뤄진 그리스 도시국가 간의 합의였다.

1892년 쿠베르탱(Pierre de Coubertin)은 유럽 각국이 갖고 있던 증오와 긴장을 스포츠로 해소시키려는 목적으로 올림픽 재건을 주창했다. 그러나 1896년 근대 올림픽의 창설부터 냉전의 종식까지의 약 100년 동안 올림픽은 평화는커녕 휴전조차 성사시키지 못했다. 1916년 올림픽은 독일의 호전적 성향을 억제하여 평화를 실현하기 위해 베를린에서 개최하기로 결정됐지만 제1차 세계대전으로 취소되었다. 또 1940년 올림픽도 본래 도쿄에서 열리기로 되었다가 일본이 중일전쟁으로 자의반 타의반 개최권을 반납했고, 헬싱키로 개최 장소가 바뀐 후 다시 제2차 세계대전으로 결국 취소되었다. 런던에서 개최기로 결정된 1944년 올림픽 역시 제2차 세계대전으로 취소되었다. 제국주의 시대와 냉전 시대에는 올림픽이 전쟁을 예방했던 사례보다 오히려 올림픽이 전쟁 때문에 취소되거나 일부 국가의 보이콧으로 파행된 사례가 훨씬 더 많다.

냉전이 종식되자 올림픽 휴전은 다시 가능하기 시작했다. 1991년 유엔 안전보장이사회가 유고슬라비아를 제재하자 국제올림픽위원회(IOC)는 올림픽을 제재 수단에서 제외해야 한다고 유엔에 요구했고 유엔은 이를 받아들였으며 내전 중인 구 유고슬라비아 출신의 선수들은 1992년 바르셀로나 올림픽에 참가할 수 있었다.

1993년 IOC는 184개국 국가올림픽(National Olympic Committee)의 서명을 받아 갈리(Ghali) 유엔 사무총장에게 1994년 올림픽 휴전에 관한 건의서를 제출하였다. 1993년 유엔 총회는 올림픽 휴전 결의문을 121개국 만장일치로 통과시켰다. 이후 유엔은 올림픽 경기 개최 1년 전에 올림픽 휴전 결의문을 통과시키고 있다.

1994년 릴레함메르 동계올림픽 때에는 수단인민해방군(Sudanese People's Liberation Army)과 정부군 사이에, 또 조지아(Georgia)와 아브하지아(Abkhazia) 간에 휴전이 성사되었다. IOC 대표단은 릴레함

메르 올림픽 경기 기간에 전쟁의 도시인 사라예보를 방문했다. 1998년 나가노 동계올림픽 경기 때에는 유엔과 IOC가 유엔과 이라크 정부 간의 양해각서 체결을 성사시켜 이라크 전쟁의 재발 방지에 기여하기도 했다.

평창올림픽을 4개월여 앞둔 지금, IOC의 적극적 역할이 그 어느 때보다 중요하다. IOC는 모스크바 올림픽과 로스앤젤레스(LA)의 반쪽 올림픽 이후 개최지를 바꾸지 않는다는 원칙을 정착시켰다. 또 올림픽 경기 초청장을 발송하는 주체를 올림픽조직위원회(Olympic Organizing Committee)에서 IOC로 변경함으로써 조직위원회의 행사라기보다 IOC의 행사라는 모양새를 갖추어 참가를 독려해 왔다.

올림픽 현장을 비롯한 여러 IOC 문헌에는 올림픽 경기가 국가 간 경쟁이 아니고 선수 간 경쟁이며, 또 IOC 위원은 IOC에서 자국을 대표하는 것이 아니라 자국에서 IOC를 대표하는 것이라고 되어 있다.

그런 맥락에서 민족통일의 가치가 IOC의 호감을 늘 받는 것은 아니다. 독일 베를린은 통일된 후 2000년 올림픽을 유치하려 했지만 실패했다. 2000년 올림픽 유치를 신청한 중국 베이징도 대만에서 일부 종목을 개최하겠다고 발표했었지만 2000년 올림픽을 유치하지 못했다. 8년 후 베이징은 대만과의 공동개최에 대한 언급이 없는 2008년 올림픽 유치 신청서를 제출하고서야 개최권을 받았다. 한 국가의 통일이 주변국에 긴장과 경계심을 유발할 때에는 오히려 올림픽 유치와 개최에 불리하게 작동할 수도 있는 것이다.

평창의 경우, 2010년 올림픽의 후보도시가 되기 위한 평창 최초의 신청도시 파일은 참혹한 전쟁으로 분단된 강원도를 강조했다. 세계에서 중동 다음으로 화약고라고 말할 수 있는 동북아시아 지역에서 평화 올림픽을 개최하여 전쟁을 예방하는 것이 올림픽 목적에 가장 부합한다는 논리를 담았다. IOC의 첫 반응은 감동 그 자체였고 평창은 최종 파일에서도 분단과 전쟁을 강조했다. 그러나 IOC 위원들의 투표 결과는 캐나다 밴쿠버의 승리였다. 4년 후 동족상쟁, 민족분단, 가족이산 등 동일한

내용은 IOC 위원들 다수를 충분히 감동시키지 못했고 2014년 올림픽 개최권은 러시아 소치에게 갔다.

평창은 북한이 거의 공식적으로 지지했던 2010년 및 2014년 올림픽의 유치에 실패한 반면에, 북한이 공식적으로 지지 의사를 표명하지 않은 2018년 올림픽의 유치에 성공했다. 올림픽 개최에 차질을 주지 않을 남북한 화해는 올림픽 유치에 도움 되었겠지만, 남북한 통일을 위해 올림픽을 유치해야 한다는 주장은 국제사회에서 받아들여지지 않았다. 남북한이 통일되어 서부 비무장지대(DMZ)를 경기장으로 활용하겠다는 신청서류를 IOC에 제출하면 하계올림픽을 당연히 유치할 것이라는 일부의 주장도 IOC 분위기와는 동떨어진 생각이다.

민족이나 통일과 달리 평화에 대한 IOC나 국제사회의 호응은 결코 작지가 않다. 여러 나라의 평창 올림픽 불참 가능성이 언론에 보도되면서 전개되고 있는 올림픽 참가 홍보에서도 이를 감안해야 한다. 무엇보다도 IOC의 단호한 개최 의지가 담겨져야 한다.

그러한 의지는 과거 몇 차례 있었다. 멀리 1972년 뮌헨 올림픽 때 '검은 9월단'이 이스라엘 선수단을 죽이고 인질로 잡으면서 경기가 한때 중단되었지만 34시간 만에 속개되어 평화 올림픽의 의지를 보인 바 있다.

가까이는 서울 올림픽 때 IOC는 적극적인 개최 의지를 밝혔다. 1981년 서울이 1988년 올림픽을 유치했을 때 북한은 한반도가 아직 전시 상태라는 이유로 개최 변경을 요구한 바 있다. "IOC는 전쟁 또는 교전상태를 공식 인정할 수 있는 경우 해당 도시에서의 올림픽을 철회 가능"이라는 IOC 현장의 규정을 들어 전시 지역인 서울에서 올림픽을 개최할 수 없다고 주장했다. 특히 서울은 데모 등 정치적으로 불안하고 핵무기 배치 등 전쟁위험 지역이며 북한 선수단의 안전이 보장되지 않는 곳이고, 서울만의 올림픽 개최는 영구분단을 초래한다고 주장했다. 실제 1987년 대한항공 858기 폭파 사건 등 여러 사건이 있었음에도 불구하고 1988년 서울 올림픽은 성공적으로 개최되었다.

30년이 지나 다시 한반도에서 열리는 올림픽 게임을 앞둔 지금, 북한의 대량살상무기 개발로 긴장이 고조되어 있다. 평창 올림픽은 북한이 앞으로 가할 수 있는 위협의 패턴을 보여줄 시금석이기도 하다. 평창 올림픽 경기가 개최되는 기간에는 북한을 포함하여 누구든 전쟁 행위를 감행할 수는 없을 것이다. 전 세계를 상대로 싸울 수는 없기 때문이다. 그래서 역설적으로 평창 올림픽 때야말로 한국을 가장 안전하게 방문할 수 있는 때이기도 하다. 국제사회의 단호한 의지가 동반된 진정한 평화 올림픽을 평창에서 볼 수 있기를 기대한다.

* 올림픽의 정치군사적 효과는 이 글 주요 내용의 출처인 다음 문헌에 자세히 서술되어 있다. 김재한, “올림픽의 평화 및 통일 효과” 『통일문제연구』 제24권 2호(통권 제58호), 2012년 하반기.

국제화와 지방정부의 대응전략: 중앙-지방정부의 관계설정과 국제화사업 전략



차재권

부경대학교 부교수

먼저 국제화(internationalization)와 지방정부의 대응전략을 논하기에 앞서 국제화의 개념부터 명확히 설정할 필요가 있다. 일반적으로 국제화는 국민국가 간의 교류가 단순히 늘어나는 현상을 말하는 개념으로 이해된다. 그와 유사하지만 근본적으로 다른 개념이 세계화(globalization)란 개념이다. 하비(David Harvey)에 따르면, 세계화는 국제화가 보여주는 단순한 양적 교류의 확대를 넘어서 근대적인 사회생활이 새롭게 재구성됨으로써 세계사회가 독자적인 차원을 획득하는 과정을 말한다. 이 글에서 사용하게 될 국제화의 개념은 후자인 세계화의 개념에 더 가깝다고 할 수 있다. 따라서 이 글에서는 국제화와 세계화의 용어를 혼용한다.

잘 아는 바와 같이 세계가 지금과 같은 세계화·국제화를 경험하게 되기까지는 거의 350여년이 넘는 장구한 시간이 필요했다. 알려진 대로 1648년 기나긴 30년 전쟁의 종식을 알리는 웨스트팔리아 조약(Peace of Westphalia)은 근대 국민국가 시대의 새로운 국제관계 질서

를 만들어 냈다. 1648년 이전의 시기는 교황의 교권이 세속의 왕권을 압도하던(물론 종교개혁의 영향으로 인해 많이 약화되어 가고 있긴 했지만) 시대였다. 하지만 30년 전쟁에서 개신교 동맹국들의 승리에 힘입어 새롭게 시작된 시대는 영국, 프랑스, 스웨덴, 네덜란드 등 유럽 강대국들이 전쟁에서 패한 신성로마제국의 권위를 딛고 새롭게 국제질서의 강자로 부상하는 시기였다. 바이흐로 최초의 근대적 외교회의를 통해 탄생한 웨스트팔리아 체제로 인해 국가주권의 개념에 기반을 둔 새로운 국제질서가 만들어 지기 시작한 것이다.

하지만 그로부터 350여년이 지난 지금 세계는 신자유주의에 입각한 세계화의 거센 흐름 속에 또 다른 근본적인 변화를 겪고 있다. 1980년대 이후 신자유주의적 세계화가 전 세계를 강타하면서 근대적인 국민국가의 주권이 국가 간 관계의 가장 중요한 요소로 작동하는 국제질서는 점점 그 의미를 잃어가고 있다. 다국적(multinational companies: MNCs) 혹은 초국적기업(transnational companies: TNCs)의 존재는 이제 더 이상 기업이 국민경제의 좁은 틀 안에서 움직이는 수동적 주체가 아니라 경제의 세계화를 앞당기는 주요 행위자로 등장하였음을 보여준다. 미국 자본주의의 기준을 세계에 강요하는 이른바 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)에 입각한 경제와 금융의 세계화는 정치, 문화 등 다른 영역에서마저 서구적 기준을 강요하며 전 세계를 유사한 생활의 가치와 신념에 의해 움직이는 새로운 글로벌 공동체로 만들어가고 있다.

이와 같은 신자유주의 세계화가 만들어낸 정치, 경제, 군사, 안보, 사회, 문화 등 모든 영역에 걸친 변화는 근대 국민국가 체제 하에서 대외적으로는 독립된 주권행사의 거의 유일한 주체였던 국가, 즉 중앙정부에 대응하는 지방정부의 위상과 역할에도 큰 변화를 가져오게 된다. 즉 세계화와 함께 나타나기 시작한 새로운 현상의 하나인 지방화(localization)가 동시에 진전되면서 세방화(glocalization)라는 지금껏 찾아볼 수 없었던 새로운 현상이 나타나기 시작한 것이다.

이러한 세방화의 시대에 중앙정부와 지방정부의 위상과 역할 그리고 양자 간의 관계는 어떤 변화를 겪고 있는가? 세계화·국제화의 진전으로 인해 국가 주권이란 두꺼운 당구공의 외피가 벗겨져 나간 탓에 중앙정부의 역할은 축소될 수밖에 없고 자연스럽게 그 공백을 지방정부가 메워가는 힘의 역전 현상이 나타나고 있다. 1980년대 전 세계 후진·개발도상국을 무섭게 휘몰아쳤던 민주화의 물결이 지방자치의 활성화를 통한 지방화의 움직임을 동반할 수밖에 없었던 것은 어쩌면 당연한 일일지도 모른다. 따라서 세계화와 지방화가 동시에 전개되는 이 새로운 시대를 일컬어 혹자는 ‘신중세 시대’가 도래한 것으로 이해하기도 한다. 절대적 주권에 의존하는 근대 국민국가 체제에 기반한 웨스트팔리아적 국제관계의 질서는 형해화 되었고 각 주권국가 내부의 지방정부들은 그 무덤 위에 새로운 지방주권의 영토를 확인하는 플래그십(flagship)을 세워나가고 있다.

주권국가에 대응할 만한 충분한 자치능력을 지닌 지방정부는 이제 더 이상 중앙정부에 의존하지 않고 스스로 국제적인 교류와 협력을 통해 자신들의 대외적인 역량을 강화해 나가고 있다. 오늘날과 같은 세계화·국제화가 진전되기 이전에는 외교에 관한 권한이 주로 중앙정부에 집중되어 있어 국제적인 교류협력은 국가 간 외교를 통해서나 가능한 것으로 여겨졌다. 하지만 세계화·국제화의 시대가 도래하면서 세계 외교의 무대에는 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부, 기업 시민단체 등 다양한 행위자들이 나타나게 되었고 이들 간의 교류협력의 방법과 내용 또한 다양화되고 있다. 특히 지방정부의 입장에서는 국제관계(international relations), 국제교류(international exchange), 국제협력(international cooperation)이라는 세 가지 차원에서 대외관계를 형성할 수 있게 되었다. 지방외교(local diplomacy)나 자치외교를 통한 국제관계는 보다 공식적이고 정태적인 관계를 의미한다. 그에 반해 국제교류는 주로 문화적 활동이나 민간차원의 관계 형성을 의미하고, 국제협력은 협력 주체들

간의 사업이나 활동에 초점을 맞춘 적극적 개념이라 할 수 있다.

문제는 우리나라와 같이 아직 지방자치가 중앙집권적 전통에 의해 제대로 제도화되지 못한 국가의 경우 국제관계 차원의 지방정부의 대외 관계 형성은 거의 불가능에 가깝다는 것이다. 일반적으로 지방자치의 수준이 아무리 높은 국가라 하더라도 중앙정부는 외교나 군사, 치안 등의 기본적인 업무를 담당하는 반면, 지방정부는 중앙정부로부터 위임 받은 사무(위임사무)나 지방정부 스스로 결정한 사무(자치사무)를 수행하게 된다. 즉, 중앙정부와 지방정부 간에는 확실한 역할 구분이 따르며, 이는 지방자치의 수준에 관계없이 보편적으로 지켜지는 준칙이라 할 수 있다. 따라서 세계화가 아무리 급속히 진전된다 하더라도 지방정부가 국가, 즉 중앙정부의 고유한 사무라 할 수 있는 외교나 군사, 치안 등과 같은 영역에서 다른 국가와 대등한 행위자로 행세할 수는 없다. 아무리 지방자치가 발달하고 또 세계화의 영향을 직접적으로 받고 있는 국가라 하더라도 지방정부의 국제교류협력이 외교, 군사, 안보의 측면에서 이루어질 수는 없는 것이다. 아무리 세계화·국제화의 시대라 하더라도 지방정부의 권한 위임에 대한 요구가 지나칠 때 중앙정부와의 갈등은 피할 수 없는 파국적 상황으로 치닫게 된다. 최근 스페인 카탈루니아 자치정부의 분리독립 사태에서 드러난 중앙정부와 지방정부의 관계 악화는 그 대표적 사례를 제공한다.

그렇다면 어떤 영역이 신자유주의 세계화 시대에 지방정부에게 위임되거나 이양된 국제교류협력의 영역인 것인가? 지방자치단체가 주체가 되는 지방과 지방 간의 교류협력은 너무도 당연히 행정, 경제, 사회, 문화 분야의 교류협력으로 한정될 가능성이 높다. 지방자치의 수준이 비교적 낮은 우리나라의 경우, 지방정부 차원에서 이루어지고 있는 국제 교류협력의 내용을 교류형태별로 살펴보면 시민·기업 협력형에서부터 지방자치단체 차원의 협정-선언형에 이르기까지 매우 다양하다. 우리나라 지방자치단체 차원에서 가장 흔히 시도되고 있는 국제교류협력의

형식은 자매결연 및 우호도시 교류이다. 지방정부는 자매결연이나 우호도시 교류라는 비교적 쉬운 국제교류협력사업을 통해 외국의 지방자치단체와 정보를 교환하거나, 우호친선을 다지거나, 경제교류, 통상, 문화 등 다양한 분야에서 지방자치단체간 교류를 추진하고 있다. 지방자치단체의 그와 같은 국제교류협력을 위한 노력은 최근 비약적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. <표>는 1960년대 이후 우리나라 지방자치단체의 국제교류협력의 변화 추이를 나타낸 자료인데 1960년대 이후 2000년대까지 지속적인 증가 추세를 보여주고 있다. 특히 세계화가 본격적으로 나타나기 시작한 1990년대에 국제교류협력은 1980년대와 비교해 광역자치단체 수준에서는 4.5배 이상, 기초자치단체 수준에서는 8배 가량 폭증하였다. 2000년대 역시 1990년대와 비교해 큰 폭으로 지방자치단체의 국제교류협력이 늘어나고 있음을 보여준다.

<표> 우리나라 지방자치단체의 시기별 국제교류협력 추이 변화(1960~2015년)

(단위: 건)

구분	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대	2010년대	합
광역단체	6	6	23	103	160	79	377
기초단체	4	12	37	261	526	233	1,073
계	10	18	60	364	686	312	1,450

출처: 전국도지사협의회 홈페이지(<http://exchange.gaok.or.kr>, 검색일: 2017.11.13.)

2016년 현재를 기준으로 볼 때, 세종특별시를 제외한 우리나라 16개 광역시도들이 73개국 1,118개 도시와 1,459건에 이르는 자매결연이나 우호교류협력 등 국제교류협력 관계를 맺고 있다. 하지만 그와 같은 지방자치단체의 교류협력 대부분이 서울, 경기, 인천 등 수도권 지방자치단체에 의해 주도되고 있는 것으로 나타났다는 점은 아쉬운 부분이다. 같은 시기 우리나라 지방자치단체의 국제교류협력을 상대 국가별로 살

펴보면 중국 589건, 일본 201건, 미국이 163건, 러시아 47건, 베트남 47건, 필리핀 40건, 몽골 36건, 호주 25건, 멕시코 18건, 독일 17건, 대만 16건의 순으로 나타난다. 우리나라 지방자치단체의 국제교류협력이 대부분 중국, 일본, 미국에 집중되고 있고 독일 등 서유럽 국가와의 교류협력은 극히 드문 것으로 나타났다는 점 또한 교류협력 대상의 다양화란 측면에서 아쉬움으로 남는 부분이다.

위에서 살펴 본 바와 같이 우리나라의 지방정부는 세계화와 지방화가 동시에 심화되는 과정에서 새롭게 마련된 다층적 거버넌스(multi-level governance)의 주요한 행위주체로 다양한 지방외교나 국제교류협력 사업을 추진할 수 있는 긍정적 기회를 가질 수도 있다. 하지만 그와 반대로 급증하는 외국인 이주민들로 인해 새롭게 형성된 다문화사회를 지역사회의 중요한 구성원으로 동화시켜 내어야 하는 정책적 부담을 안고 있는 것 또한 사실이다. 즉 지방정부에게 있어 세계화·국제화는 기회인 동시에 위기 또한 될 수 있는 것이다. 그렇다면 이러한 세계화·국제화 시대에 성공적인 지방자치를 이룩하기 위해 지방정부는 어떤 방향으로 시대적 흐름에 대응해 나가야 할 것인가?

구체적으로 세계화·국제화의 흐름 속에 지방정부가 나아가야 할 방향에 대해서는 관점에 따라서 다양한 의견이 있을 수 있다. 하지만 다음 몇 가지 사항에서 지방정부가 유념해야 할 사항을 제시하고자 한다. 무엇보다 먼저 세계화·국제화의 흐름 속에 지방화가 동시에 진전되는 상황에서 누가 그 주도권을 갖게 할 것인가의 문제를 고민해야 한다는 것이다. 세방화는 지방분권이라는 아래로부터의 민주주의적 요구로부터 분출된 것이기에 민간이 주도하는 방식으로 이루어질 필요가 있다는 것이 그간의 경험에서 얻게 되는 공통된 결론임을 잊지 말자는 것이다. 한국의 경우 최근 지방자치단체들 간의 지나친 경쟁으로 인해 지방자치단체를 중심으로 한 “관이 주도하는 형태”로 변질되어 가는 경향이 나타나고 있다. 세방화가 지닌 원래의 의도가 희석되지 않도록 일관성과

지속성을 갖기 어려운 관 주도보다 국제교류의 궁극적인 주체와 수혜자인 지역 주민의 역량을 강화하고 능동적 참여를 관에서 뒷받침하는 민간 주도의 방식이 바람직하다.

둘째, 지나치게 의욕만 앞선 형식적인 국제교류협력 프로그램보다는 지역특성과 현실에 뿌리를 둔 실천적이고 구체적인 프로그램의 추진이 중요하다는 점이다. 최근 몇몇 자치단체들이 보여준 바와 같은 선심성, 전시행정적인 국제교류협력 프로그램은 이미 많은 문제점을 드러내고 있다. 그러한 보여주기식의 일회성 프로그램들은 그것이 지닌 비효율성으로 인해 지자체 발전의 밑거름이 되기보다 오히려 성장의 발목을 잡는 역기능을 수행하고 있다. 따라서 지방자치단체들은 국제교류협력 프로그램의 추진에 있어 그것이 가져다 줄 경제적 효과를 면밀히 분석하여 프로그램의 존재 여부를 냉철히 판단할 필요가 있다.

셋째, 세방화의 개념은 중앙정부와의 대립과 갈등이 아니라 이해와 협력을 전제하는 것이며 중앙과의 균형을 고려하지 않는 지방자치단체의 세계화·국제화는 성공할 수 없음을 유의할 필요가 있다는 점이다. 중앙과 지방간의 이해와 협력의 부재는 추진 중인 국제교류협력 프로그램의 효율성을 저해하는 요소로 작용하기 십상이다. 물론 중앙정부가 정치적 입장을 차이를 이유로 지방자치단체의 국제교류협력 프로그램에 대한 가능한 지원을 의도적으로 회피하여서는 안 될 것이다. 지원은 하되 간섭을 하진 않는다는 이른바 팔길이의 원칙(Arm's Length Principle)은 반드시 지켜져야만 한다. 하지만 지방자치단체 또한 정치적 입장을 넘어 국가·지방 경제의 동시 성장이라는 대의의 실현을 위해 대승적 견지에서 중앙정부를 이해시키고 협력을 구하는 노력을 게을리 하지 말아야 한다.

넷째, 신뢰의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다는 점이다. 세계화·국제화의 흐름 속에 지방정부가 국제교류협력에 직접 나섰다, 제대로 된 교류와 협력이 이루어지기 위해서는 교류 및 협력 당사자

간에 상당한 정도의 신뢰가 전제로 되어야만 한다. 문제는 그와 같은 신뢰관계가 형식적인 몇 번의 교류협력으로 쌓일 수 있는 성질의 것이 아니라는 점이다. 따라서 지방정부의 국제교류협력은 신뢰에 바탕을 두어 매우 장기적인 시각에서 접근되어질 필요가 있는 것이다. 선부르고, 단기적이며, 형식적인 지방정부의 교류협력 사업이 지방정부 뿐만 아니라 중앙정부 차원에서의 국가 간 관계까지 파국으로 치닫게 하는 경우가 왕왕 있어 왔다는 사실을 유념할 필요가 있는 것이다.

마지막으로, 세계화·국제화의 결과이기도 한 다문화 이주민 사회의 중요성에 대해 적극적인 관심을 가질 필요가 있다는 점이다. 오랜 세계화·국제화의 흐름 속에 우리나라는 이제 30만 다문화 가족 인구, 2백만 등록 외국인수를 자랑하는 명실상부한 다문화 국가로의 진입을 앞두고 있다. 따라서 지방정부는 국제교류협력에 앞서 이들 ‘집토끼’부터 먼저 제대로 관리해서 지방정부의 세계화·국제화의 우군으로 육성하기 위한 노력을 기울일 필요가 있는 것이다.

4차 산업혁명과 국제정치의 새로운 패러다임

이성우

제주평화연구원 분쟁해결연구부장

인공지능, 로봇, 빅데이터, 사물인터넷과 같은 새로운 기술이 다양하게 소개되는 만큼 기술의 발전이 가져오는 변화로 인한 미래는 불확실성이 확대되는 시대이다. 불확실성이란 지식의 한계에서 기인하여 현재의 상태를 정확하게 설명하는 것이 불가능하고 미래의 결과를 정확히 설명하는 것이 불가능하거나 하나 이상의 결과가 예측되는 상태에 직면한 것을 말한다. 인류는 불확실성에 따른 불안감 속에 살고 있는 만큼 기술의 변화가 가져올 미래에 대한 관심이 고조되는 것이다. 알고 싶은 미래에 대한 단편적인 논의는 확대되고 있지만 특정분야 이를테면 정치제도나 국제정치에 대한 체계적인 논의는 부족하다.

제레미 리프킨은 3차 산업혁명의 기본구조를 설명하고 이에 따른 정치사회 그리고 국제정치 질서의 변화에 대해 논의를 제시하고 있다. 그는 새로운 산업혁명은 주요 산업이 의존하는 에너지의 원천에 달린 것으로 이해한다. 기존의 산업혁명이 화석에너지인 석유에 기초했지만 새로운 산업혁명은 화석연료의 문제를 극복하기 위한 “신재생 에너지”

에서 출발한다. 석유에너지는 채굴과 운반 그리고 가공과 사용에 있어서 대자본이 투여되는 만큼 사회구조가 위계적이고 서열적이며 중앙집중형으로 조직되었다. 이에 반해서 신재생 에너지는 개별 주택에서 분산되어 생산하고 소비하며, 개별생산 주체는 네트워크를 통해서 연계되는 구조를 가지기 때문에 사회구조도 수평적, 협력적, 분권적으로 조직되는 것이다. 이러한 사회구조의 수평적 변화는 다양한 사회제도와 비즈니스 관행에도 변화를 가져온다. 예를 들면 시장의 중심구조도 소비자가 소유하는 구조에서 공유하는 구조로 변화하여 지식이나 경험을 공유하는 위키피디아는 물론 교통이나 숙박과 같은 전통적인 임대업에도 공유의 경제가 등장하고 있다. 금융업도 채권자와 채무자가 나뉘는 위계적인 구조에서 사회자본이 중요성을 가지는 협력의 구조로 변경되었다. 새로운 기술의 결합으로 만들어지는 비즈니스 모델은 사회공동체의 수준에서나 시장의 수준에서 수평적인 사회구조, 공동이익 추구, 지속가능한 발전을 추구하는 이른바 민주주의형태의 기업 또는 경제모형을 일한다.

국가권력에 있어서도 탄소경제를 이끈 2차 산업혁명이 기초한 경제이론인 자유방임과 시장경제에 대한 믿음은 사실 잘못된 미신에 근거해 있다고 비판한다. 정부의 규제에서 자유롭고 국가가 아니라 보이지 않는 손의 법칙을 따르는 자유시장경제가 경제적 발전과 성공의 핵심이라는 믿음은 잘못된 신념에 근거한 것이다. 표면적으로는 자유방임을 주장하면서 국가의 간섭을 배제하지만 실제로는 기업은 행정부와 입법부에 지속적으로 접근해서 정부의 대대적인 지원을 통해 사업을 확장하고 부를 축적해왔다. 이러한 기업과 정부가 유착해온 관행을 일반적으로 보여주는 직업이 바로 ‘로비스트’이다

미국에서 민주주의가 성숙했음에도 불구하고 정치기부금을 받아 선거운동을 돈으로 사는 관행이 제도화되어있다. 2008년 기준으로 하원 의원 선거에 당선에 필요한 평균 비용이 110만 달러, 상원의원의 경우는

6,500만 달러가 소요되고 대통령 선거에는 13억 달러가 필요하다고 조사되었다. 충격적인 것은 선거비용을 가장 많이 지출한 후보가 당선될 비율은 상원 94%이고 하원은 93%라고 한다. 정경유착을 극복하는 새로운 정치모델에 대한 구체적인 대안은 좌우 이념구도를 초월하는 분산형 협력의 정치와 신재생 녹색에너지를 가능하게 해야 하는 모델을 이야기한다. 그 중에서도 특히 업계와 노동조합, 협동조합, 그리고 소비자 협회의 연합과 협력적인 구도가 이른바 조합주의가 새로운 정치제도를 구성하는 핵심적인 요인이라고 주장한다.

국제정치의 기본적인 질서도 분산형 신재생에너지의 생산과 소비구조의 틀이 결정한다는 전제에서 출발한다. 예를 들면, 유럽과 아프리카 두 대륙을 연결하는 데저텍(Desertec) 프로젝트를 통해서 사하라 사막의 태양광 및 풍력을 유럽으로 들여오는 프로젝트와 분산형 발전으로 생산된 전력을 네트워크 그리드를 통해 대륙 간의 협력과 공유가 가능해진다고 본다. 21세기에는 기술발전으로 유럽, 아프리카, 아시아, 아메리카 대륙을 연결하여 전기를 교환하는 해저케이블이 가능해지는데 이러한 에너지 협력구조가 국제질서의 협력과 평화를 주도하는 원동력이 된다. 분산형 재생에너지는 국내정치의 수평화와 민주화만 가능하게 하는 것이 아니라 국제질서에도 이동의 자유와 수평적 교류를 가능하게 하고 생산과정의 협력과 상품의 공유경제를 통해 국경 없는 교류와 협력이 가능하고 저탄소 녹색에너지의 네트워크가 수평적으로 확대된다.

과학기술이 가져오는 미래사회에 대한 논의의 대부분이 기체에 의해 대치되는 노동력으로 실업의 증가 그리고 국내적으로도 고급기술자와 자본가 그리고 비숙련 노동자로 나뉘는 소득의 양극화 그리고 국제질서에도 기술의 양극화로 테러와 분쟁의 가능성의 증가와 같은 부정적이고 암울한 전망이 다수를 이루었지만, 리프킨의 설명은 긍정적이고 희망적인 미래에 대한 단초를 보여주고 있다. 다만 아쉬운 것은 구체적인 설명이 부족하다는 것이다.

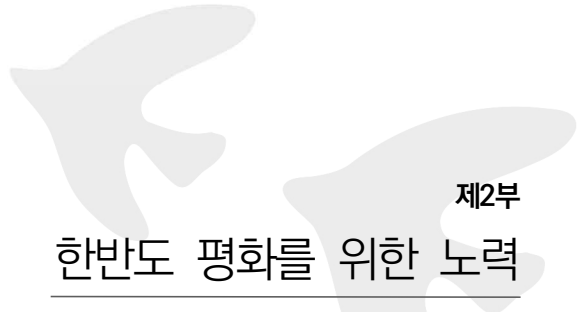
첫째, 새로운 산업혁명에 따라서 신뢰와 평등의 정치체제가 출현한다는 전망에도 불구하고 국내정치에서는 자본주의 시장경제체제에서 개인의 이익추구 그리고 국제관계에서는 개별국가의 국익추구라는 이기주의가 행동의 원칙으로 남아있을 것이다. 국내정치적으로 시장에 기초한 경쟁적 분배구조에서 벗어나 과학과 기술의 힘으로 분배의 정의가 확보되는 정치경제제도가 현재의 정치질서에서 중요시되는 원리이고 이에 근거해서 개인의 이익은 물론 국가와 관련된 안보의 중요성을 구성한다. 국제질서에 관해 교통과 통신의 발달에 따라 세계정부가 자동적으로 출현하는 것이 아니라 개인과 국가의 이기주의를 극복할 수 있는 새로운 대안이 출현해야 단일통화와 세계경찰에 기초한 세계정부가 가능하기 때문이다. 세계정부는 평화적 국제제도의 확보를 전제로 하는데 이는 한 국가가 경제적, 군사적, 환경적으로 다른 국가의 생존을 위협하면서 자신의 이익을 얻는 방식으로 국가의 발전을 추구하지 않는 것을 의미한다.

둘째, 정치에 관련한 미래의 전망은 기술의 발달에 따른 경제적 상호관계가 국내정치 제도와 국제정치의 질서를 결정한다는 경제결정론에 기초해있다. 정치제도의 발전에 대한 설명은 여전히 일관성이 부족하다. 과학기술의 발달로 국내정치적으로는 대의민주주의에 대한 불신이 확대되어 의회와 정당제도가 기능을 못하면서 대의민주주의가 위축되고 소셜 네트워크를 이용한 주민참여제도와 같은 직접민주주의가 확대될 가능성이 있다. 이에 반해서 올바른 정책결정을 위해 직접민주주의 보다는 국민의 대표인 국회의원에게 좀 더 장기적이고 안정적인 임기를 보장해 정치엘리트의 전문성에 기초한 집단지성을 활용하는 대의정치제도를 보완하는 것이 미래의 정치제도로써 바람직할 것이라는 대안을 제시하기도 한다.

셋째, 국제정치에 대한 설명에 있어서도 현실주의와 자유주의의 시각이 서로 상충하고 있다. 과학기술의 발달에 따라 중국의 미국 추월 가능성에 대한 논의는 세계적 차원의 국력 경쟁 과정에서 미국의 패권과

중국의 도전을 염두에 두고 있는 현실주의적 시각이다. 미래에 중국위협론이 현실적으로 부상할 것인지에 대한 우려는 현실주의 시각에 근거해 있다. 이에 반해서, 기술발달에 따라서 국내정치와 국제관계가 수렴하게 되면서 세계인들 사이에 민주주의에 대한 기대가 확대되어 세계정부의 출현을 가능하게 할 것이라는 지역주의에 기초한 국제주의를 바람직한 대안으로 제시하기도 한다. 국제주의에 대한 기대는 자유주의·제도주의의 점진적 진보를 전제로 대안을 제시하는 경우이다. 중요한 것은 자유주의적 낙관론이 가능해지기 위해서 중국위협론과 같은 현실주의적 위기를 어떻게 극복할 것인지 논의가 제시되지 않고 있다.

산업혁명을 통해서 다가올 미래의 불확실성과 그에 따른 불안감은 상수에 가까운 독립변수이다. 위기의 극복은 미래의 불확실성과 불안감을 줄이는 방향을 제시해주는 독립변수를 찾는 것이다. 대안을 위한 노력에 비해서 제시된 설명에는 아직 빠져있는 부분이 많다. 산업혁명에 관한 미래전망은 우리에게 대안을 제시하는 해답지가 아니라 우리가 해결해야하는 숙제의 목록이라고 할 수 있다. 이렇게 논의되지 않은 많은 문제를 찾아내는 것도 미래에 대한 이해의 확장의 일부라고 할 수 있다.



제2부

한반도 평화를 위한 노력

- 2017 북한 신년사 분석: 북핵과 한반도 평화에 대한 전망
 - 북한 핵·미사일 위협과 대응방안
 - 북한의 미사일 실험과 한·미의 새로운 접근법
- Are North Korean ICBMs a Threat to South Korea?
 - 협상론적 관점에서 본 북한 핵문제
 - 한반도 비핵화를 위한 한미의 선택
 - 안전보장을 통한 비핵화: 한계와 가능성
 - 랜섬웨어와 북한의 사이버위협
- 김정남 암살사건이 대량살상무기 비확산 지식공동체에 가져다 준 또 다른 과제
- 인도적 대북 지원의 실태와 논란, 그리고 세 가지 고려 사항

2017 북한 신년사 분석: 북핵과 한반도 평화에 대한 전망

이성우

제주평화연구원 분쟁해결연구부장

북한의 2017년 신년사는 경제 분야에 대한 강조와 제재국면을 돌파하기 위한 주민들의 노력 동원이라고 할 수 있는 ‘70일 전투’와 ‘200일 전투’에 대한 치사가 일차적인 특징이라고 할 수 있다. 김정은 체제의 입장에서 지배체제의 공고화는 우선 과제라고 할 수 있다. 이를 위해서 김정은은 국내정치적 측면에서 북한의 내부적 단결을 강화하고 김정은 지배체제의 강화를 위해서 ‘세도, 관료주의, 부정부패를 뿌리 뽑자’는 주문과 함께 당을 통한 국방력의 강화와 단결을 호소했다. 이러한 내용은 신년사에 등장하는 통상적인 입장 정리라고 할 수 있다. 도리어 북한 주민들의 정치 및 경제 분야에서 노력 동원을 위한 병진노선이나 선군정치와 같은 선언적 정치구호는 드러나지 않았다.

우선, 한반도의 평화와 안보에 대한 북한의 인식에서 미국에 대한 북한의 위협이 상당한 수준으로 약화되었다고 평가할 수 있다. 김정은은 북한이 동방의 핵 강국·군사 강국으로 부상했다고 선언하면서 수소폭탄 실험,

핵탄두 폭발 시험, 첨단무기 연구개발 사업, ICBM 시험발사 준비의 마무리 단계에 진입했다고 언급했다. 이러한 자체 평가가 미국을 위협하는 것이라는 의견도 있지만, 미국에 대한 공격을 직접적이고, 구체적으로 언급하지는 않았다. 신년사에서 나타난 ‘제국주의자’와 ‘적들’은 미국을 의미하지만, 북한에 대한 미국의 침략과 전쟁도발이 있다면 이에 대해 단호히 대처하겠다는 결의를 표시하는 정도에 머무르고 있다. 또한, ICBM은 완성된 것이 아니라 아직 개발 중이라는 해석이 가능하다.

공격적인 성향이 감소한 북한의 태도 변화원인은 트럼프 행정부의 출범에 앞서 북한의 도발에 대한 미국의 대응이 어떤 방향과 어느 수위에서 결정될지 알 수 없는 불확실성 때문이다. 북한의 도발에 대한 미국의 군사적 대응이 언급되는 상황에서 미국을 자극하는 내용을 의도적으로 회피한 것으로 해석할 수 있다. 북한이 마지막 미사일 발사 도발을 감행한 2016년 10월 21일 이후 74일 이상 구체적인 추가 도발 없이 시간이 흐르고 있다는 사실이 이를 뒷받침한다.

북한은 신년사의 후반부에서 미국을 언급하고 있지만, 한반도에 있어 미국이 반통일사대매국세력을 지원하는 이간술책의 주체로 언급하는 정도이며 이는 의례적인 수준의 언급이다. 다만 2017년 신년사에서 미국에 대한 가장 강력한 위협을 미국이 한국과 수행하는 연례 한미군사훈련을 전쟁 연습으로 규정하고 이를 중단하지 않는다면 북한은 자위적 국방력과 선제공격능력을 계속 강화할 것이라는 기존의 태도를 정당화하는 수준의 주장을 하고 있다.

남북관계에서는 2016년의 남북관계의 악화를 남한의 제재압박과 군사훈련의 탓으로 돌리고 한국에서 일어나는 촛불정국을 우리 정부의 대북정책에 대한 민중의 반감을 보여주는 상징적 사건으로 호도하는 자의적 해석을 제시하기도 했다. 다행이라고 할 수 있는 것은 제재국면에 따른 압박감으로 인한 것인지 확인할 수는 없지만, 북한이 남북관계의 개선에 대하여 대화하겠다는 긍정적 신호를 보내고 있다는 것이다.

북한은 남북관계의 현 상황을 군사적 충돌과 전쟁위험이 첨예하다고 진단하고 이를 해소하기 위해서 남북한의 적극적 대책이 필요하다고 주장한다. 그럼에도 남북관계의 개선이 낙관적이지 않은 것은 북한의 핵개발과 미사일 실험은 자위적인 것이고 남한의 비핵화 주장은 무턱대고 걸고넘어지는 식이라는 주장으로 핵 개발을 기정사실로 하려는 것이다. 이는 남북관계의 개선에 북한이 전향적인 태도 변화를 보일 가능성이 거의 없다는 것을 잘 보여주는 단면이다.

2017년 북한에 있어서 한반도 정세는 트럼프 행정부의 대북정책에 대한 정보가 부족한 불확실성이 극대화되어 있는 상황이다. 북한은 불확실한 상황에서 우선 위험을 수반하는 모험전략을 회피하고 미국의 대응을 예의주시하면서 미국이 북한의 도발에 대해 이완된 태도를 보이는 빈틈을 노려 미국에 대한 도발수위를 오바마 행정부 시기의 수준으로 복구하기 위해 노력하고, 이 과정에서 핵 보유를 정당화하려 할 것이다.

우리나라의 경우 대통령 선거가 2017년 중반 이후 실시될 가능성이 높으므로 북한은 남북관계를 개선하려고 하는 의지를 피력하고 있다. 다만 앞에서 설명한 바와 같이 북한은 핵 개발이 자위적 수단에 의한 것임을 정당화하는데 우선 목표를 두고 있다. 이를 통해 북한은 미국과 한국에 핵 보유국의 지위를 기정사실로 하려고 하고 핵보유국의 지위에 기초해서 한반도의 군사적 충돌을 해소하기 위한 남북한 공동의 노력을 논의하려고 한다. 북한이 핵 보유국의 지위를 우선 관철하려 한다는 점에서 남북관계 개선에 대한 기본 입장에는 변화가 나타나지 않을 가능성이 높다.

북한 핵·미사일 위협과 대응방안



이춘근

과학기술정책연구원 선임연구위원

최근 들어 북한 핵, 미사일 문제가 전례 없이 크게 부상하고 있다. 끊임 없이 지속되는 핵, 미사일 실험들은, 최고 권력자로 등극한 김정은이 이를 총괄하면서 자신의 주요 업적으로 삼고 있다는 것을 보여 준다. 북한은 국제사회의 강력한 제재에도 불구하고 헌법에 핵 보유를 명시하였고, 작년에 개최된 제7차 당대회에서는 핵무기와 경제 병진노선의 지속적 추진을 밝혔다.

심각한 문제는 이러한 위협이 우리의 예상과 대응을 뛰어넘는 수준으로 심화되고 확산된다는 점이다. 시험 과정에서 수많은 기술적 문제점과 운용 유지에서의 한계를 노출했지만, 북한 정권의 핵과 미사일에 대한 집착은 변하지 않았고 오히려 더욱 강화되고 있다. 이하에 북한의 핵과 미사일이 우리의 안보에 미치는 위협 요인과 대응 방안을 기술적 관점에서 정리해 보았다.

먼저, 탄두 폭발위력이 증가하고 있다. 우리 국방부에서는 제5차 핵실험의 폭발위력을 10kt 정도로 발표했지만, 이는 상당히 보수적인 판단

이다. 국내외의 많은 전문가들은 풍계리 핵실험장의 암석 유형과 실험장 조건을 종합적으로 고려하면 폭발위력이 15kt를 넘어선다고 지적한다. 수십만 명이 희생된 히로시마, 나가사키 핵폭탄의 폭발위력에 도달한 것이다.

여기에 제4차 핵실험에서 북한이 수소폭탄이라고 발표한 것을 주목할 필요가 있다. 폭발위력이 낮아 무시되었지만, 구소련에서는 부분핵융합에 의한 증폭형 핵폭탄도 수소폭탄이라 지칭한다. 이런 증폭핵탄은 대부분의 핵폭탄 보유국들이 다음 단계로 개발하는 무기이고, 북한이 현 상태에서 충분히 취할 수 있는 방안이다. 북한이 2000년대 초반부터 이에 필요한 리튬6와 중수소(D)를 개발해 온 것이 이를 입증한다.

일반 핵폭탄이 중소도시나 군사목표를 타격하는 전술핵무기라면, 200kt 정도의 증폭핵탄은 어지간한 대도시를 무력화할 수 있는 전략핵무기로 사용할 수 있다. 인구밀집도가 특별히 높은 우리나라 대도시에 5~10발 정도의 증폭핵탄이 떨어지면, 국가 존망의 위기에 직면할 수 있다. 이는 우리가 북한의 핵폭탄을 매 한발, 한발마다 사활을 걸면서 방어해야 한다는 것을 의미한다. 증폭형을 넘어 수소폭탄이라면 더 말할 나위도 없다.

둘째로, 탄두 수량이 증가하고 있다. 북한이 플루토늄(Pu)에 의존했을 때는 그 수량이 많지 않았으나, 이제는 원심분리기를 이용해 고농축우라늄(HEU)을 대량으로 생산할 수 있게 되었다. 우라늄 농축공장은 규모가 작고 전력소모가 작으며 분산이 가능해, 우리가 모르는 장소에 숨기기도 쉽다. 많은 전문가들은 북한이 2020년까지 30~100개의 핵폭탄을 보유할 수 있을 것이라 분석한다.

탄두 수량의 증가와 표준화는 북한이 상당히 다양한 투발수단을 상호 전환하면서 사용할 수 있다는 것을 의미한다. SLBM인 '북극성 1'과 육상형인 '북극성 2' 등에 동일한 핵탄두를 사용할 수 있다는 것이다. 아울러 다수의 예비 탄두를 보유해, 선제공격을 당해도 살아남은 투발수

단으로 반격할 수 있다는 것을 의미한다. 증폭핵탄처럼 단일탄두의 폭발 위력이 증가하면 이러한 위협이 더욱 가중된다.

셋째로, 방어돌파능력이 향상되고, 핵전술이 다양해지고 있다. 북한은 이미 대량 배치된 노동이나 스커드 미사일 정도의 소형화된 핵탄두를 개발했다고 판단된다. 최근에는 미국에 도달할 수 있는 ICBM을 개발하면서, 우리의 탄도미사일 방어망을 돌파하기 위한 기술도 지속적으로 개발하고 있다. SLBM과 고체추진제 ‘북극성 2’ 등이 대표적인 예이다. 이로 인해 발사준비시간이 단축되어, 우리의 Kill Chain을 대폭 보완해야 할 필요성이 부상하고 있다.

최근의 미사일 시험들은 북한이 고고도 핵폭발 등의 핵전술 고도화에도 상당한 노력을 기울이고 있다는 것을 보여준다. 고각발사와 탄두의 비대칭 기동에 의한 장시간 고공비행 등이 그 예이다. 고고도 핵폭발은 강력한 X-선과 전자기펄스(EMP)로 인공위성과 레이더, 통신망, IT기기를 무력화할 수 있어, 21세기의 새롭고 강력한 핵전술로 자리매김하고 있다. 우리와 같이 대도시 집중도가 높은 IT 대국에 특히 위협적인 전술이다.

북한의 핵, 미사일 위협이 가중되는 상황에서 우리의 대응력 부족이 여실히 드러나고 있다. 북한 핵실험의 사전탐지와 이동식 미사일의 발사 징후 탐지, 고고도 궤도추적에 한계를 보였고, 기술 분석에서도 많은 혼선을 보였다. 핵, 미사일 정보 분석은 사전에 잘 조직되고 훈련된 과학기술자 집단과 이들 간의 협업, 장기적인 학습이 필요한데, 현재 우리 상황은 그렇지 못하다.

과학기술은 원리를 알면 아주 다양한 기술개발 경로를 채택하면서 이를 은폐할 수 있다. 따라서 북한의 기술개발 경로를 파악하지 못하면서 그들이 보여주는 것을 뒤따라가며 세우는 대안은 그리 효과적이지 않다. 우리 무기체계는 10여년의 장기계획으로 추진되어 중간에 변경하기 어렵다. 자칫하면 미군이 미사일 성능을 과신한 나머지 기관포를

덴 팬텀기를 월남전에 투입했다가 커다란 낭패를 당한 것과 같은 우를 범할 수 있다.

이제 국면을 전환해야 한다. 정보 수집, 분석을 외국에 의존하며 북한이 보여주는 것을 뒤따라가는 대책으로는, 국력을 동원해 빠르게 확장되는 북한의 핵, 미사일 위협을 막을 수 없다. 홍수를 막으려면 기상예측을 강화하고 댐을 건설하지 않는가? 따라서 당장 필요한 피해방지 대책을 세우는 한편으로, 미래를 예측하고 앞서 나가서 장벽을 쳐야 한다.

1957년의 스푸트니크 충격에 대한 미국의 대응사례를 보자. 소련의 수소폭탄 공격 위협에 노출된 미국은 대통령 직속으로 위원회를 만들고 항공우주국(NASA)을 창설해 기술 개발에 주력했으며, 학교 교육을 대대적으로 개선해 기초과학을 육성했다. 결국 1972년에 미·소우주협력 협정이 체결되고, 대화를 통한 긴장해소의 길이 열렸다. 이를 교훈 삼아 몇 가지 대안을 제시한다.

먼저, 정권 차원에서 기구를 정비해 북한의 핵, 미사일 위협에 대응해야 한다. 먼저, 북한의 국방과학 전반을 조망하고 정보 수집을 대폭 강화하며, 전문가 네트워크를 확충해야 한다. 특히 우수 청년 인력들을 양성하고, 이들이 장기간에 걸쳐 경험을 쌓고 역량을 발휘할 수 있도록 지원해야 한다. 이를 통해 자주적인 분석과 대응 능력을 확충해, 적어도 북한 문제에서만큼은 우리가 세계를 선도해야 한다.

다음으로, 다층, 다방면의 복합 방어망을 확충하고 연동해야 한다. 북한의 핵능력과 핵전술이 날로 고도화하고 있는데 비해, 우리의 탄도미사일 방어는 저고도에 국한되고 수량이 부족하다. 따라서 이를 다층, 다방면으로 확충하고 연동해야 한다. 우리 무기가 완벽하지 않지만, 북한 핵미사일 역시 많은 기술적 한계를 노출하고 있다. 따라서 우리의 장점을 살리고 약점을 보완하면서 상대의 약점을 노려, 그 기술적 운용 능력에 제약을 가하고 도발 의지를 꺾어야 한다.

셋째로, 미래 기술 개발 추세를 따라잡아 북핵을 근원적으로 방어할

길을 찾아야 한다. 선진국들은 차세대 발사체와 고고도 항공기, 무인기, 인공위성 등의 플랫폼을 개발하고 여기에 관측설비와 레이저, 미사일 등을 탑재해, 적의 미사일을 부상단계에서부터 요격하는 방안을 찾고 있다. 우리도 중심이 짧은 한반도의 특성을 잘 활용하면, 이스라엘처럼, 저렴하고 성능이 우수한 차세대 방어체계를 개발할 수 있다.

넷째로, 대화 국면에서도 살펴야 할 것이 있다는 것을 알아야 한다. 북한에 들어가는 기술과 물품 중에서 대량파괴무기로 전용될 수 있는 것들을 철저히 구별하는 작업을 선행해야 한다. 북한에 대해서는 국제사회에서 수많은 제재 품목들을 별도로 지정하고 있으므로, 이와 연동하는 방안도 찾아야 한다. 이러한 사전 조치 없이 성급하게 북한을 지원하면, 국제적 규제를 우리가 위반하게 될 수 있다.

마지막으로 민군 기술협력을 강화해야 한다. 고도의 전문지식이 필요한 핵, 미사일 분야는 군과 민의 유기적인 협력이 필수적이다. 북한이 “우리 과학자들이 개발했다”고 하는데, 우리는 이보다 월등히 우수한 연구자들과 인프라를 구비하고 있다. 정치권을 포함한 각계에서 우리 과학기술계를 체계적으로 지원한다면, 조기에 충분히 북한을 압도할 수 있다. 어찌면 이를 통해 북한을 대화의 길로 유도하고, 통일을 앞당길 수도 있겠다.

북한의 미사일 실험과 한·미의 새로운 접근법

이성우

제주평화연구원 분쟁해결연구부장

미국을 목표로 하는 북한의 군사적 도발이 심각해지는 양상을 보인다. 북한은 7월 4일 특별 중대 보도라며 조선중앙방송을 통해 발표한 국방과학원 보도에서 “국방과학원 과학자, 기술자들은 새로 연구개발한 대륙간 탄도로켓 화성 14형 시험발사를 성공적으로 진행했다.”라고 밝혔다. 이에 대한 우리의 대응은 그다지 만족스럽지 못하다. 지금까지 우리가 보여 온 대응을 유연대응에서 강경대응까지 검토해보고 그 대안을 생각할 필요가 있다.

첫째, 가장 눈에 띄는 반응은 북한의 핵과 미사일 능력의 평가절하인데 이는 사실상 아무것도 하지 않는 소극적 대응이다. 미국과 우리 당국은 북한이 4일 발사한 미사일이 ICBM급 사거리를 가진 대륙간탄도미사일이지만 핵심 기술인 대기권 재진입 기술은 확보하지 못한 것으로 평가하고 있다고 발표했다.

둘째, 북한에 대한 조롱과 비아냥거림의 ‘tit-for-tat’인테 사태해결에 도움이 안 되는 감정적 대응이다. 미사일 발사 직후 트럼프 미국

대통령은 트위터에 “북한이 방금 또 다른 미사일을 발사했다. 이 사람은 할 일이 그렇게 없나”라고 조롱하는 듯한 반응을 보였고 김정은은 “미국이 독립기념일에 받은 선물보따리를 불쾌해 했을 것”이라며 “앞으로도 심심치 않게 선물을 자주 보내자.”라고 비아냥댔다.

셋째, 국제사회의 공조를 통한 북핵 문제의 해결이라는 진부하지만 특별한 문제 해결 능력도 없는 대응 방안은 그 실효성에 있어 여전히 의문이 많다. 미국은 유엔 안보리 긴급회의에서 대북 군사 공격을 언급하며 북한에 대한 압박에 나섰지만 중국과 러시아는 미국과는 확연한 입장차를 드러냈다. 중국은 북한이 핵과 미사일 프로그램을 동결하고, 미국과 한국은 대규모 합동군사훈련을 중단하라는 기존의 제안을 되풀이했다. 러시아는 북한의 이번 발사가 ICBM이 아닌 중거리 미사일이라고 거듭 주장하면서 제재로는 문제를 해결할 수 없으며, 군사적 행동에도 반대한다는 원칙론을 강조했다. 중국과 러시아는 미국의 대북제재안에 반대하기 때문에 미국의 의도대로 국제기구 차원의 대북제재가 불가능하다.

넷째, 미국은 북한의 핵과 미사일 개발 능력의 진전을 막고 북한정권의 대량살상무기 개발에 대해 실질적인 압력을 행사하기 위해 원유의 공급을 차단하고 북한노동자를 통한 외화유입을 차단하기 위해 제3국에서 북한 노동자의 고용을 금지하는 이른바 세컨더리 보이콧을 실질적으로 추진하고자 한다. 유엔안보리 결의를 통해 지속적으로 대북제재를 추진했지만 실효성이 없었고 북한은 자체기술로 핵과 미사일 기술을 진전시켰다. 이런 점에서 미국은 독자적인 제재를 통해서도 실효성 있는 대북한 제재와 압박을 강화하겠다는 것이다.

다섯째, 최고정책결정자를 물리적으로 제거하는 참수작전이나 핵시설에 대한 외과 수술식 타격을 포함한 북한에 대한 군사적 위협조치의 사용은 위협적으로 보이지만 주변 동맹국인 한국과 일본에게는 불가피한 피해를 가져올 수 있기 때문에 현실적으로 가용한 대안은 아니다.

미국의 틸러슨 국무장관은 북한에 대한 선제적 군사 공격을 언급하면서, 미국의 입장에서 북한의 미사일 발사를 중단시키기 위한 단일의 공격은 선제공격이 아닌 방어적인 조치라고 주장하지만 한 번의 공격으로 북한의 미사일 발사시설을 무력화하는 것은 사실상 어렵다. 무엇보다도 전시에는 북한이 이동식 발사 장치를 사용하므로 사전 공격을 통해 효과적으로 북한의 미사일 발사 장치를 제압하는 것은 불가능하며 오히려 북한이 미사일을 동시다발적으로 발사하는 사태가 발생하면 미사일 방어시스템은 현실적으로 소용없는 상황이 된다.

위에서 나온 다섯 가지 선택은 사실상 아무것도 하지 않는 것에서부터 군사적 공격까지 이른바 Graham Allison의 《Essence of Decision》에서 나온 대안을 그대로 옮겨 놓은 것 같다. 북한 핵문제는 한반도의 평화와 번영에 가장 선결되어야 할 과제라는 점에서 여론의 관심이 높은 것은 적절하다. 다만 한반도의 비핵화라는 정책목표를 달성하는 정책수단을 동원하는 데 있어서 압박과 제재를 전면 배제하고 대화만으로는 문제를 해결해야 하는 주장이나 대화와 협상을 전면 배제하고 압박과 제재만이 유용한 수단이라는 주장은 이념적으로 적절하지 못하다.

문재인 대통령과 트럼프 대통령의 정상회담을 통해서 확인된 내용은 약간의 입장 차이는 있지만 강경정책과 유연정책을 동시에 적용한다는 것이다. 트럼프 대통령의 “강력한 힘에 기초한 외교”와 문재인 대통령의 “북한과의 대화를 추구하지만 이 역시 압도적인 국방력을 바탕으로 하지 않으면 의미가 없다.”는 주장은 같은 맥락이다. 한국과 미국은 확고한 공조 아래 북한에 대한 원유공급차단과 같은 경제적 제재는 물론 군사적 선제공격과 같은 군사적 조치의 사용 가능성을 열어둔 상태에서 북한과 대화와 협상을 통해 비핵화를 유도하겠다는 것이다. 지난 20년간 한국의 진보정권과 보수정권이 번갈아가며 사용한 대화 또는 제재의 단일 처방을 통해 비핵화를 달성하지 못했다면 이제 복합 처방이 필요하다.

Are North Korean ICBMs a Threat to South Korea?



Intaek Han

Jeju Peace Institute

Amid rising tensions, South Korea remains calm

With the allegedly successful test of a new type of high-thrust rocket engine on March 18th, North Korea appears one step closer to an ICBM launch. If intentional, the timing of the test was a bold statement in and of itself: The test was conducted while the United States and the Republic of Korea were conducting their annual joint military exercise and U.S. Secretary of State Rex Tillerson was visiting Northeast Asia to discuss with its leaders how to deal with a nuclear North Korea. A sense of urgency was palpable when Tillerson said, “All options are on the table,” including a pre-emptive attack.

If war clouds are gathering on the Korean peninsula, South Koreans do not seem to mind them, if the performance of South Korean financial markets is any guide. On the two consecutive weekdays following the test, the South Korean won continued to appreciate against the US dollar, and the South Korean stock market (KOSPI) was near an all time high.

What explains such calm amid rising tensions?

There can be several answers to this question. Financial markets may be short-sighted and may need more time before they factor in conflicts that have yet to materialize. Or may they believe that military options are not realistic at all, in spite of what Tillerson said. This makes sense because many think that a pre-emptive attack is technically near impossible and simply too dangerous.

North Korean ICBMs cannot target South Korea

This author wishes to offer an additional explanation, based on the simple fact that, by design, North Korea's mid-to-long range ballistic missiles cannot target South Korea. After all, Seoul is just 35 miles south from the border with North Korea. It would be ridiculous if North Korea tries to strike South Korea with an ICBM—even if doing so were technically feasible. Adding ICBMs to North Korea's nuclear arsenal, therefore, does not necessarily translate into an increase in threat to South Korea.

The story is quite different for the United States and Japan. North Korea has never hidden its resolve to attack the United States with its nuclear weapons. Once North Korea's mid-to-long range ballistic nuclear missiles become ready, the United States and Japan will face for the first time the eventual possibility of nuclear attack from North Korea.

This is not to suggest that South Korea is immune to North Korea's military threat unlike the United States or Japan. Far from it. North Korea has hundreds, if not thousands, of smaller, shorter-range missiles that can reach targets in South Korea. Though none of these are believed to be nuclear-tipped at present, they still pose a grave threat to the small, densely-populated country. While not nuclear, these missiles are very dangerous, even though South Koreans have apparently grown insensitive

to their dangers.

Still, the main point is valid: North Korea's nuclear and missile programs focus on expanding North Korea's capabilities to hit targets outside the Korean peninsula, and therefore recent advances in North Korea's WMD programs do not necessarily increase the threat that South Korea is faced with.

North Korean ICBMs will eventually test the ROK-US alliance

South Korea and the United States have been close allies ever since the United States came to South Korea's rescue during the Korean war. But their alliance may go through some fundamental changes in the years to come if North Korea keeps developing its long-range nuclear missiles.

At the core of the ROK-US alliance has been the American nuclear umbrella for South Korea. While North Korea's ICBMs do not directly threaten South Korea, they will threaten South Korea indirectly by weakening the American nuclear umbrella. It is not difficult to see how the development of North Korea's nuclear and missile capabilities undermines the credibility--thus effectiveness--of the US nuclear umbrella for South Korea. Imagine a situation where a nuclear North Korea threatens the United States with a nuclear strike on Hawaii if the United States intervenes on the Korean peninsula to help South Korea. Will the United States still come to the rescue of South Korea? Put differently, will the United States sacrifice Hawaii to save South Korea? This is not an easy question to answer, and a nuclear North Korea will keep raising these kinds of questions for the ROK-US alliance, and in that process, can make South Korea less secure.

Until recently, among the two allies, only South Korea had been directly threatened by North Korea, except for several instances such as the Pueblo Incident when the United States was attacked by North

Korea. In a reversal of fortunes, the United States now faces an increasingly direct threat from North Korea and South Korea is asked to assist the United States, as the United States responds to changes in the nature and level of threat it faces from North Korea.

As North Korea moves closer to an ICBM launch, a new reality is emerging on the Korean peninsula. The next few years will show us if and how the two allies can adjust to this new reality.

협상론적 관점에서 본 북한 핵문제



이동휘

한국외교협회 부회장

최근 한반도는 지속되는 북한의 핵무기 개발 시도와 그 운반 수단으로서의 장거리 탄도 미사일의 연이은 발사 실험으로 위기 국면으로 치닫고 있다. 그러나 ‘위기 끝에는 협상이 기다리고 있다’는 경험적 관찰을 상기해 볼 때, 북한 핵문제에 대하여 다음과 같이 협상론적 시각에서 조망해 볼 필요도 있을 것이다.

첫째, 핵개발의 목적에 대한 판단이다.

일반적으로 북한의 핵문제를 보는 정치적 차원의 시각은 핵개발이 궁극적으로 핵무기 보유를 목표로 하는지 아니면 일정 수준의 핵능력을 갖추어 이를 다른 양보를 받아내는 흥정용으로 쓸 것인지에 대한 판단을 시도하는데, 다수론은 보유에 무게를 두고 있다.

그러나 협상론적 시각에서 접근해 보면, 이러한 보유와 흥정의 이분법적인 구분보다는 절충론적 시각이 설득력을 가지게 된다. 그 이유는 특정 시점에서 보유를 궁극적 목적으로 하더라도 협상은 시도하게 되는데, 이는 핵개발 시간을 벌기 위하여 필요하다고 판단할 것이기 때문이다.

반대로 흥정의 목적을 가지고 있더라도 핵개발은 계속하게 되는데, 그 이유는 협상 과정에서 더 많은 보상을 받기 위해서는 더 큰 담보물을 확보해 두어야 하기 때문이다.

이렇게 보면 보유나 흥정이냐를 둘러싼 북한의 전략적 결정은 특정 시점에서 최고정책결정자가 국내 여건, 국제 환경 및 남북관계를 종합적으로 평가하여 어느 쪽이 더 유리한가를 판단해 보는 데서 시작된다고 볼 수도 있다.

이러한 ‘동전의 양면’과도 같은 북한의 핵개발 의도를 감안해 본다면, 모호성이 존재하는 상황 하에서, 결정론적인 판단을 전제로 하는 정책 선택의 경직성은 바람직하지 않을 수 있을 것이다.

둘째, 유용한 전략적 대응방안의 선택이다.

지난 시기 동안 한반도의 안보환경은 대결 상황과 협력의 가능성이 교차 되어 나타나는 특징을 보여 왔다. 그 배경에는 북한의 핵무기 및 여타 대량살상무기의 개발을 포함하는 호전적인 대남정책 노선과 경제난의 심화를 극복하려는 나름의 노력이 혼재하고 있다.

이러한 구조적인 환경 하에서 한국의 역대 정부는 압박을 중시하거나 또는 대화를 중시하는 선택을 하여 왔으나, 어느 선택도 한반도 문제의 복잡성을 풀어나가는데 유효한 정책이 되지 못한 점도 있었다고 평가되고 있다.

적대적 관계에서 오는 긴장을 해소하면서 협력적 관계를 구축해 나가는 전략으로서는 세 가지 경로가 있다.

첫 번째 경로는 완고한 상호주의(rigid reciprocity)로, ‘눈에는 눈으로, 이에는 이로’의 원칙을 고수하여 상대방의 부담을 증가시킴으로써 중장기적 협력을 유도해 나가는 것인데, 이론적으로는 가장 합리적인 선택이라고 일컬어지고 있다. 그러나 이러한 전략은 특히 긴장이 고조되어 있는 상황에서는 현실적으로 위기의 확대(crisis escalation) 가능성이 높아, 최악의 상황이 발발되는 경우는 피해야 하는 정책 당국으로서는

적극적이고도 지속적으로 유지하기가 힘들다는 제약을 가진다.

두 번째 경로는, 일방적 양보(unilateral concession) 전략으로, 상대방의 변화를 유도해 나가기 위하여 우선적인 양보 조치를 취해 나가는 전략인데, 양보가 지나는 패배주의적 인상에도 불구하고 현실 국제정치에서는 이러한 전략이 성공적인 결과를 가져온 사례도 적지 않다. 그러나 이러한 정책 선택은 국내외적으로 일방적인 유화정책으로 인식되거나 또는 수행 과정에 드는 정치·경제적 비용에 대한 문제 제기 등으로 그 정치적 부담이 클 수밖에 없다는 제약을 가지고 있다.

세 번째 경로는, 완고한 상호주의와 일방적 양보 사이에서 절충적인 조합을 생성하는 것으로 확고한 신축성(firm flexibility)이라고 불릴 수 있는데, 이는 조건부 상호주의를 의미한다고 하겠다. 이러한 전략의 장점은 강경책에서 올 수 있는 위기 확대재생산의 위험성을 피하는 한편, 온건책에서 야기될 수 있는 정치적 부담에서도 벗어날 수 있다는 것인데, 대외정책과 관련된 위험성과 기회 요소를 동시에 관리해 나가야 하는 정책 당국으로서 현실적으로 용이하게 합리성을 확보할 수 있는 선택이 될 것이다.

그러나 이러한 전략이 실질적으로 어떠한 선택도 하지 않은 기회주의적인 것으로 평가되지 않기 위해서는, 압박제재의 발동과 대화협상 개시의 조건이 명확히 규정되어야 하고, 특히 압박과 대화 양자 간의 정책 전환이 특정 조건하에서 가능성을 분명히 보여 주어야 한다는 점에서 매우 신중하고도 유효한 정책 수단의 동원이 요구된다고 하겠다.

현 행정부의 대북정책과 미국 트럼프 행정부의 ‘최대의 압박과 관여(Maximum Pressure & Engagement)’ 정책이 이 범주에 속한다고 볼 수 있는데, 북한 핵개발의 목적이 보유와 흥정의 양 측면을 동시에 가지고 있다면, 이 문제에 대한 전략적 대응 또한 압박과 대화를 병행시키는 방안으로서의 ‘확고한 신축성’을 확보해 나가는 방향으로 수립되어야 할 것이다.

셋째, 국가안보개념 확대의 필요성이다.

북한의 의도가 보유하고 흥정의 이중성을 띄고 있으며, 이에 대한 효율적인 전략적 대응이 압박제재와 대화협상을 병행하는 것이어야 한다면, 이러한 상황에 걸맞은 정책 수단을 개발하고 동원해 나가기 위한 토대로서의 국가안보개념이 우선 확대 되어야 할 것이다.

새로운 '국가안보' 개념은, '군사안보'와 동일시 하여온 기존의 인식 틀에서 벗어나, 비군사안보, 특히, '외교안보'의 개념을 추가하여 폭넓게 규정한 것이어야 하는데 군사안보는 국가방위능력을 강화하여 대북 '압박과 제재'의 효용성을 증대시키는 한편, 외교안보는 대북 '대화과 협상'의 기회를 제공할 수 있으므로, 이 두 요소를 유기적으로 결합할 때야만 대북 균형접근이 가능해질 것이기 때문이다.

이러한 군사안보와 외교안보의 적절한 배합은 군사 문제와 경제 문제들을 연계시켜 제기하는 트럼프 협상 전략에 대한 보다 유용한 대응도 가능하게 할 것이다. 나아가, 이러한 안보 개념의 확대는 한국 사회 내부에 현존하는 대화를 중시하는 진보적 의견과 압박을 강조하는 보수적 견해 간의 고질화된 이분법적 대립 상황을 극복할 수 있는 계기를 마련하는데도 도움이 될 수 있을 것이라는 점에서 매우 유의미하다고 하겠다.

* 이 글의 일부 내용은 필자가 국립외교원 재직 시 작성한 2013년과 2014년 정책연구과제들의 내용 중 필요부분을 발췌, 수정, 전제하였음을 밝혀 둡니다.

한반도 비핵화를 위한 한미의 선행

이성우

제주평화연구원 분쟁해결연구부장

북한의 군사적 도발이 김정은 정권 들어서 가속화하고 있다. 2017년 7월 28일, 대륙간탄도미사일(ICBM급)인 화성-14형의 두 번째 발사 실험 이후 8월 29일, 평양 순안공항에서 화성-12형 ICBM급 미사일 시험 발사로 미사일이 최고 고도 550km로 2,700km를 비행하여 일본 열도를 넘어 태평양에 낙하하였다. 그리고 9월 3일, 북한은 ‘중대발표’를 통해 함경북도 길주군 풍계리에서 “대륙간탄도로켓(ICBM) 장착용 수소탄 시험에서 완전 성공했다”고 발표하였다. 한반도에 군사적 충돌의 위기가 고조되고 있다.

김일성 집권시기에는 미국의 핵에 맞설 수 있는 자위권으로서의 핵 개발에 상당한 관심을 가지고 군사적 대응을 위한 목적에서 원자력 개발에 착수했다. 김정일 정권에서는 핵 개발에 대한 의지는 있었지만 대외적으로는 한반도 비핵화를 지지하는 입장을 유지하면서 미국의 위협에 대응하는 자위적 차원에서 핵무기를 개발하는 신중한 행보를 택했다. 김정은 시기에 들어와서는 핵무기 개발에 대한 의지를 노골적으로 드러

내 2012년 5월, 새로운 헌법을 발표하면서 전문에 '핵보유국'을 선언하고 집권 후 4차에 걸친 핵실험을 단행하고 미국을 직접 위협할 수 있는 대륙간탄도미사일(ICBM)과 잠수함발사탄도미사일(SLBM)을 개발하고 있다.

김정은 정권의 핵무기와 미사일 개발에 대한 최근의 행보에 따라서 한반도 비핵화의 게임이 완전히 변화되었다는 주장은, 김일성 그리고 대부분은 김정일 집권 시기에 논의되었던 한반도 비핵화가 협력이 가능한 죄수의 딜레마 게임이었다면 김정은 시대에는 공포의 균형을 의미하는 치킨게임으로 변화되었음을 의미한다. 김정일 시기까지 비핵화는 규범의 작동과 협력을 통한 평화의 가능성이 존재했던 반면 김정은 시기부터는 규범과 협력을 통한 평화의 가능성은 현실적으로 불가능하고 제재와 압박만이 유효한 수단으로 나타나, 그 때문에 군사적 충돌이 임박한 것처럼 판단되는 상황이 전개되고 있다는 것이다.

한반도의 비핵화는 한국에게 가장 긴박한 외교적 목표이며 북한도, 적어도 표면적으로는 미군철수와 북미수교와 같은 복잡한 조건이 따르지만, 한반도 비핵화를 바람직한 방향이라고 이야기한다. 나아가서 미국, 중국, 일본, 러시아와 같은 6자회담 관련국들도 비핵화에 도달하는 방법에 있어서 이견은 있지만 한반도 비핵화 자체에는 동의하고 있다. 문제는 한반도 비핵화를 어떻게 달성할 것인가에서 한국과 미국이 안고 있는 이견도 상당하다는 것이며, 이에 대한 분석적 이해가 필요하다.

합리적 선택의 심리적 효과를 설명하는 전망이론에 따르면, 정책결정자가 이익을 볼 수 있는 상황에서는 이익을 보장받지 못하는 불확실한 많은 이익보다 작지만 보장받는 확실한 이익을 선호한다. 이에 반해서 손실을 볼 수 있는 상황에서는 작지만 확실히 정해진 손실을 감수하기 보다는 불확실하지만 손실을 줄일 수 있는 선택을 선호한다는 것이다. 전망이론을 한반도 비핵화에 적용시켜 본다면, 북한의 핵개발에 따른 군사적 충돌의 우려에 있어서도 미국은 이익의 영역에, 한국은 손실의

영역에 있다.

미국은 한반도에 미군이 주둔하고 있고, 중국을 성공적으로 봉쇄하고 있고, 사드를 배치하여 동아시아에서 미국의 영향력을 유지하고 있다. 린지 그레이엄 상원의원이 전한 트럼프 대통령의 “전쟁이 나더라도 거기서 나는 것이다. 수천 명이 죽더라도 거기서 죽는 것이지 여기서 죽는 것이 아니다”는 표현은 바로 미국은 이익의 영역에 있다는 것이다. 이익의 영역에 있는 미국으로서는 군사적 대응의 강화, 경제제재, 외교적 압박과 같이 미국이 추가적으로 부담해야 할 비용이 없는 정책을 선호한다.

이에 반해서 한국은 한반도에서 군사적 충돌이 발생하는 상황은 어떤 비용을 감수하더라도 방지해야 하는 절체절명의 과제인데, 한반도에서 군사적 충돌을 막기 위해 대북 군사적 수단을 사용하는 논리적 비합리는 대안에 포함시킬 수 없다. 그리고 한반도의 군사적 충돌 상황에 한국은 모든 것을 잃을 수밖에 없는 손실의 영역에 있다. 손실의 영역에서는 확실한 손실을 떠안기 보다는 이를 줄일 수 있는 다양한 조치를 적극적으로 수행하는 것이 합리적이다.

한반도의 군사적 충돌을 회피하기 위해 우리가 적극적으로 모색할 수 있는 대안은 “한반도 평화체제”에서 찾을 수 있다. 북한은 체제의 생존을 위해 핵을 개발하고 미국과 국교정상화 그리고 휴전협정의 평화조약으로 변경을 요구하고 있다. 단계적으로 미국과 조율이 필요하겠지만 우리 정부가 적극적으로 고려할 수 있는 것은 미군철수를 통한 한반도 비핵화 추진 그리고 북미국교정상화와 평화협정의 체결을 적극 고려할 수 있다. 이와 동시에 미군철수에 따른 안보딜레마를 해소하기 위한 안전장치로 미국의 전술핵무기 도입 또는 독자적 핵무기 보유와 같은 적극적인 대안을 고려할 필요가 있다.

우리의 역대 정부가 취해왔던 기존의 대북 정책은 진보와 보수를 막론하고 일종의 금기에 간혀있었다. 보수는 미군철수를 주장하면 빨갱이로 몰았고, 진보는 핵보유를 주장하면 전쟁광으로 몰아갔다. 그러다 보니

대북정책을 추진하는 과정에 미군철수와 핵보유는 입 밖에 낼 수 없는 금기어가 되었고, 같은 맥락에서 전시작전권 조기 전환, 전술핵 도입, 킬 체인 완성과 같은 주장도 과격한 것으로 치부되었다. 우리의 외교정책의 목표가 한반도의 궁극적인 평화정착이라면, 이념에 따라 정책수단을 배제하거나 선택할 것이 아니라 모든 가능성을 열어두고 정책 목표를 고려하여 가장 합리적 대안을 수용하는 자세가 필요하다. 한반도의 유사 상황에 대한 미국과 한국의 셈법이 다른 것은 이익과 손실을 보는 시각이 다르기 때문이다.

안전보장을 통한 비핵화: 한계와 가능성

한인택

제주평화연구원 연구위원

북한의 핵능력이 날로 증대되면서 그에 대한 대응을 놓고 미·중·러가 상충된 입장을 보이고 있다. 미국은 원유공급의 중단을 포함한 대북제재의 강화를 주장하며, 참수작전이나 정밀타격과 같은 군사적 조치까지도 고려하고 있다. 한편, 중국과 러시아는 제재강화에 미온적인 것은 물론 어떠한 군사조치에도 반대하며, 오히려 군사적 공격으로부터 북한의 안전을 도모하는 안전보장을 북핵 문제의 해법으로 제시하고 있다.

북한의 핵능력의 “최종화”가 다가오면 다가올수록 미·중·러는 각자가 주장하고 있는 정책들을 적극적으로 추진할 것으로 예상된다. 따라서 주요국의 정책에 대해 우리가 충분히 검토하고 대비하는 것이 필요하다. 비록 우리나라는 미·중·러에 비해 국력이나 군사력이 떨어지더라도 북핵 문제의 해결에 있어서는 우리나라가 당사자이기 때문이다.

이 글에서는 중국과 러시아, 그중 특히 중국이 강하게 주장하고 있는 안전보장을 통한 북한의 비핵화 방안에 관하여 알아보려고 한다. 중국은 미국의 위협이 북한의 핵무장을 초래하였다고 보고, 북한의 안전을 보장

하여 북한이 스스로 비핵화할 수 있는 여건을 만들어주어야 한다고 생각하고 있다.

미국 내 다수는 미국이나 한미동맹이 북한을 위협하기 때문에 북한이 핵무장했다는 중국의 주장을 수용하지 않고 있다. 이들에게 북한의 핵무장은 북한의 속성에서 기인한 것이고, 따라서 북핵 문제의 해결은 북한의 속성이 변화되는 것을 필요로 한다. 북핵 문제의 해결을 위해서는 체제변환(regime change)이 필요하다는 미국 내 일부의 주장이 이러한 입장을 잘 대변하고 있다고 할 수 있다.

중국의 실제 행태를 보면 북한의 핵무장이 외적 위협에 의한 결과이며, 안전보장을 통해서 비핵화를 유도할 수 있다는 생각을 수사(rhetoric)가 아니라 실제로도 믿고 있는 것으로 보인다. 그 근거로서, 서구 언론의 보도에서는 거의 언급되지 않았지만 중국이 2013년 12월 우크라이나에게 제공한 적극적 안전보장 공약과 최근 진행하고 있는 것으로 보도된 북중 협상을 들 수 있다.

중국은 2013년 우크라이나가 핵공격을 받거나 핵공격의 위협을 받으면 핵우산을 제공하겠다는 '적극적 안전보장'을 약속한 적이 있다. 중국은 1994년에 우크라이나에 대해 핵공격을 하지 않겠다는 '소극적 안전보장'을 한 바 있는데 이에서 한걸음 더 나아간 것이다. 중국이 다른 나라에 핵우산을 제공하기로 한 것은 전례가 없던 일이다. 더군다나 2013년 말이면 이미 우크라이나가 정치적으로나 경제적으로 위기를 겪기 시작하였을 때인데, 그런 나라에 대해서 굳이 핵우산을 제공하기로 한 것은 의외의 결정으로 여겨졌다.

따라서 우크라이나에 대한 중국의 핵우산 제공은 혹시 북한을 염두에 둔 결정이 아닌가 하는 추측을 불러일으켰다. 북한에게 핵우산 제공을 제안하기 전에 먼저 시범적 사례로 모범적인 비핵국가인 우크라이나를 선택하였다는 것이다. 올 초 중국이 북한에 대한 안전보장을 약속하며 비밀리에 북한과 비핵화 협상을 하고 있다는 대만 「중앙통신」과 홍콩

「동망(東網)」의 보도는 중국이 진정으로 안전보장을 해법으로 생각하고 있다는 추측에 무게를 더한다.

중국은 그동안 6자 회담을 통하여 북한의 비핵화를 유도하여 왔지만 성과를 거두지 못하였다. 대북제재도 그동안 효과가 없었고, 미국의 요구대로 대북제재의 강도를 더 높일 경우에는 북중관계의 손상이 뒤따를 것이다. 따라서 중국으로서도 새로운 해법이 필요한 상황이다. 중국이 핵우산을 통하여 북한을 외부로부터의 핵공격으로부터 보호해 준다면 북한이 비핵화할 것이라고 기대하고 안전보장을 조건으로 중국이 북한과 비핵화협상을 시도할 개연성이 충분하다.

만약 안전보장을 통해 북한의 비핵화를 유도하기로 한다면 그러한 정책은 성공할 수 있을까?

우크라이나 사태는 강대국에 의한 소극적 안전보장도 적극적 안전보장도 결국에는 우크라이나의 영토나 주권을 보전하는 데에 아무런 효과가 없다는 사실을 보여주었다. 러시아는 우크라이나에 대해 핵공격을 하지는 않았지만 우크라이나의 영토와 주권을 침해하였다. 중국은 적극적인 안전보장을 약속하였지만 러시아가 크림리아를 합병할 때 우크라이나를 보호하는 대신 방관하였다. 따라서 우크라이나 사태가 북한에 주는 교훈이 있다면 안전보장은 유명무실하게 될 것이다.

따라서 안전보장을 대가로 북한이 비핵화를 하기 위해서는 안전보장의 공약이 유명무실하지 않아야 할 것이다. 그러기 위해서는 우선 안전보장의 공약이 ‘포괄적’이고 ‘구속력’이 있어야 한다.

중국과 러시아가 북한에 대해 소극적 안전보장과 적극적 안전보장의 제공을 ‘약속’하는 것만으로 부족하다. 중국과 러시아는 실제로 그러한 공약을 ‘이행’하여야 한다. 보다 중요한 것은 미국도 북한에 대해서 적극적인 안전보장까지는 아니더라도 소극적인 안전보장은 약속하고 실제로 이행하여야 할 것이다.

즉, 북한에 대한 안전보장에는 미·중·러가 모두 참여하고 (포괄성),

안전보장의 공약은 구속력이 있어야 (신뢰성) 할 것이다. 그러기 위해서는 안전보장의 약속이 각서나 선언의 형태가 아니라 법률적으로 구속력이 있는 조약으로 명문화되어야 할 것이다. 특히, 북한에 대한 미국의 안전보장 공약은 구속력과 신뢰성이 매우 높은 수준이 되어야 할 것이다. 이를 위해서는 미·중·러가 비준하는 비핵지대조약이 좋은 방안일 수 있다. 하지만 그러한 조약을 디자인하고, 궁극적으로 각국의 비준을 받아내는 것은 중요하지만 매우 지난한 과제가 될 것이다.

만약 미·중·러가 포괄적이고 구속력이 있는 안전보장을 약속한다면 북한이 비핵화할 것인가?

이에 대한 대답은 북한 핵무장의 진정한 목적이 무엇이나에 달려 있다. 만약 핵무장이 북한의 주장대로 (그리고 중국과 러시아의 생각대로), 미국의 핵공격으로부터 북한을 보호하기 위한 것이라면 미국까지 참여하는 포괄적이고 구속력 있는 안전보장 약속은 북한이 비핵화를 결심하는 데 기여할 것이다.

하지만 만약 북한의 핵무장 동기가 핵억지가 아니라면 아무리 완벽한 안전보장도 비핵화를 유도하는 데에 한계가 있다. 예를 들어서 북한이 남한과의 체제경쟁에서 뒤처지면서 북한주민의 민심이 이반하는 것을 막기 위해서 관심전환적인 핵무장(diversionary proliferation)을 하였을 수도 있을 것이다. 만약 북한정권이 핵무장을 통해서 불만을 분산(diversion)시키고 결집(rally around the flag)효과를 발생시켜 정권을 유지하려고 하였다면 안전보장은 그러한 정권유지전략을 무력화시키는 결과를 낳을 것이다. 만약 그렇다면 중국이 기대하는 것처럼 북한정권이 안전보장에 합의하고 비핵화를 선택할 것으로 보이지 않는다.

그러나 관심전환의 효과는 영구적인 것이 아니고, 경제적·정치적 불만요인을 해결해 줄 수도 없다. 결집효과는 단기적인 것으로 국제제재가 초래하는 생활고에 의해서 궁극적으로 상쇄될 것이다. 핵무기를 개발하는 단계에서는 시간이 북한정권을 도왔다면 앞으로는 시간이 북한정권

에게 불리하게 작용할 것이다. 만약 북한정권도 이렇게 생각한다면 ‘관심전환’ 효과가 떨어지는 핵무기를 포기하고, 그 대신 정권을 유지할 수 있는 새로운 방법을 모색하려고 할 것이다. 바로 그런 시점에서 북한이 안전보장을 조건으로 비핵화를 협상할 가능성이 클 것이다.

그렇다고 해서 그런 때가 금방 올 것으로 기대해서는 안 된다. 북한은 4, 5년마다 선거를 통해서 정권이 교체되고 정책이 바뀌는 민주주의 국가가 아니기 때문이다. 북한은 관심전환효과가 떨어지고 국제제재로 인한 고통이 증가해도 미동도 안 할 수도 있다. 오히려 불만을 갖는 사람들이나 생활고가 극한에 달한 사람들은 탈북을 하게 함으로써, 괜히 국내에 있으면서 정권에 반대하지 않게 하고 오히려 송금을 통해 북한경제를 돕게 할 수도 있다.

경제제재는 아직도 비핵화를 낳지 않고 있고 군사적 조치는 희생이 너무 크기 때문에, 안전보장을 통한 비핵화전략은 여러 가지 한계에도 불구하고 대안으로서 중요하며 지속적인 관심을 가질 필요가 있다. 북한이 수용하고 미·중·러 그리고 한국이 합의할 수 있는 안전보장의 내용과 형식을 찾아내기 위하여 노력하여야 할 것이며, 무엇보다도 북한이 핵무기를 개발하고 보유하려고 하는 동기에 대해 정확하게 이해하기 위하여 노력해야 할 것이다.

랜섬웨어와 북한의 사이버위협



장노순
한라대학교 교수

1. 랜섬웨어의 등장

사이버 공격은 나날이 진화하여 정교해지고 심각성은 더욱 위협적이다. 이메일 첨부파일에 숨겨둔 악성코드를 이용한 자료 훼손에서부터 시설을 파괴하는 정밀한 사이버무기까지 다양한 목적의 사이버위협이 지리적 공간의 한계를 넘어서 이루어지고 있다. 개인과 해커집단이 사이버 공격의 중심에 서 있지만, 국가가 직접 나서거나 배후에서 조종하는 은밀한 활동이 복잡하게 얽혀 나타난다. 정부가 직접 관리하는 사이버전사와 정부와 연계되어 활동하는 해커집단은 경계가 모호하고, 사이버 공격의 책임도 구분하기 어렵다.

금년 5월 중순 전 세계에 공포와 혼란을 불러일으킨 랜섬웨어 공격은 다시 한 번 사이버위협의 심각성을 일깨워줬다. 아주 단기간에 피해가 광범위하게 발생했고, 주요 강대국들이 예외 없이 공격을 받았다는 점에서도 우려가 컸다. 150여개 국가에서 30만대 이상의 컴퓨터가 감염됐

고, 최초 공격 대상이었던 영국의 국가보건의료서비스(NHS) 산하 병원에서는 환자의 수술일정을 재조정하거나 응급실 혼란으로 퇴원조치를 취하는 등 심각한 부작용이 있었다. 프랑스 르노자동차는 직원들의 컴퓨터 사용을 막기 위해 임시 휴무를 결정했고, 그에 따른 비용을 감수해야 했다. 한국은 랜섬웨어 공격이 발생하고 주말로 이어지는 바람에 사전 대비책을 마련하면서 피해를 최소화할 수 있었다.

2. 북한 배후설의 확증

이번 랜섬웨어는 시스템이나 자료를 암호화하여 소유자가 접근하려면 비용을 지불하도록 요구했다. 몸값을 지불해야 풀려난다는 점에서 ‘컴퓨터 인질’인 셈이다. 한국을 비롯한 영국, 미국, 중국, 러시아 등을 포함한 주요 선진국들은 워너크라이(WannaCry)라고 불리는 랜섬웨어 워 공격을 받았다. 미국의 국가안보국(NSA)이나 영국 정보기관인 정보통신부(GCHQ) 등 주요 국가와 민간 보안업체들이 찾아낸 근거들은 워너크라이가 북한이 배후로 깊이 연계된 해커그룹의 소행으로 점차 확증하고 있다. 국가가 직접 관여한 랜섬웨어의 공식적인 첫 사례라는 지적도 있다.

북한과의 연계가 분명한 라자러스(Lazarus) 해킹그룹은 2014년 말 소니영화사 해킹, 2016년 방글라데시 중앙은행 해킹, 금년 초 폴란드 은행들에 대한 해킹을 시도했다. 이들이 사용한 코드, 통제서버, 자료삭제 방식 등 유사성이 매우 높은 것으로 판명됐다. 이쯤 되면 북한 정권이 직접 관여하여 랜섬웨어 공격을 주도했다고 보더라도 큰 무리가 없을 듯싶다. 라자러스는 암호 해제의 조건으로 가상화폐 비트코인을 지불하도록 했지만, 전 세계가 겪은 혼란과 놀라움에 비하면 금전적 수익은 크지 않았다. 이는 국제사회가 북한 정권의 위협을 다시 확인하는 사건이었지만, 국제안보적 시각에서는 간과할 수 없는 숙제를 남겼다.

3. 워너크라이 랜섬웨어의 국제안보적 의미

북한의 성공 여부와 관계없이 이번 랜섬웨어는 사이버안보의 전략적 의미를 새롭게 부여하는 계기가 됐다. 지금까지 어떤 국가나 집단도 경험하지 못한 랜섬웨어 공격의 특징은 각국 정부의 고민을 한층 깊게 만들게 분명하다. 우선, 국가는 사이버시스템의 취약점을 비밀리에 활용하면서 국제사회의 공익 보호는 뒷전에 밀려있다는 점을 확인해 줬다. 워너크라이 워의 공격은 마이크로소프트 윈도우의 운영체제에 있던 취약점을 이용했다. 윈도우의 취약점은 미국 국가안보국이 최소 2년 전에 파악하여 사이버무기로 해킹 툴을 만들어 활용되어왔다. 아직 확실하지 않지만 어떤 연유로 유출되어 공개됐다. 워너크라이는 이 취약점을 활용했다. 미국은 사이버 첩보활동을 위해 수백만 달러의 비용을 들여 사이버무기를 만들어 이용했지만, 무기고 관리가 소홀하여 도난을 맞은 것이다.

브래드 스미스 마이크로소프트 사장은 미군이 토마호크 미사일을 분실했고 범죄 집단이 미사일을 획득하여 위협하는 꼴이라고 지적했다. 사이버공간에 대한 미국의 태도는 분명했다. 자국의 이익이 최우선 고려됐다는 점에서 사이버공간의 관리가 결코 공공재가 될 수 없음을 보여준 것이다. 다만 영국의 핵잠수함도 랜섬웨어 공격이 가능했던 윈도우 운영체제를 이용하고 있었으니, 도난당한 사이버무기의 위협은 금전적 손실로는 비교가 안 되는 심각성이 있었던 것이다.

둘째, 국제사회는 워너크라이 랜섬웨어 공격을 사이버 범죄 혹은 사이버 재난으로 여기면서 안보 위협이 아니라 인식이 강하다. 자료 접근의 비밀을 해제해 주는 대가로 돈을 요구했다는 점에서 범죄의 영역에 있다. 보안을 향상시키는 업데이트 서비스 대상에서 제외된 윈도우 운영체제는 범죄의 대상이었고 이런 유사한 사례는 얼마든지 일어날 수 있다. 금전적 목적이라 하더라도 배후 세력으로 확실시 되는 북한의 연루 가능성은 의미가 다르다. 사이버공격이 시설을 파괴하거나 엄청난 사회적

혼란을 목적으로 이루어진다면, 국가안보 위협의 범주에 있고 그에 따른 대응의 정당성도 한층 강화된다. 정치적 목적으로 행해진 사이버 공격은 전쟁 행위로 간주하는 국제법의 기준에 더욱 근접한다. 하지만 범죄는 대응 방식과 절차가 개인이나 집단을 대상으로 이루어진다.

북한은 절묘한 전략을 선택했다. 핵과 미사일개발로 국제사회의 경제 제재가 강화되면서 북한은 외화벌이가 크게 위축되는 압박을 받는 상태다. 무기개발이나 통치자금의 부족은 북한정권의 심각한 위기이기도 하다. 경제제재를 우회하는 수단이 절박했던 북한의 입장에서 사이버 전략은 효율적인 대안이다. 방글라데시 중앙은행이나 폴란드 은행해킹 혹은 동남지역에서 사이버도박 등은 북한의 새로운 외화획득 방식으로 부상했다. 북한은 이번 랜섬웨어 방식이 아니더라도 사이버수단을 통해 전략적 목적을 달성하고자 할 것이다. 특히 북한정권이 국제사회가 논의하고 있는 규범적 제재의 대상이 되지 않는 안보와 치안이 혼재된 회색지대에서 활동할 가능성이 높다.

4. 국제사회의 대응과 한국의 처지

워너크라이 공격은 미국과 서유럽 국가들이 특정한 사이버 공격에 대해 실질적인 응징과 제재를 공동으로 추진하는 첫 사례가 될 수 있다. 국가가 연계된 사이버 공격이 불특정 다수의 국가(혹은 조직)를 직접 겨냥한 적이 없다. 이란의 핵시설을 공격했던 스틱스넷처럼 사이버 공격의 부작용이 여러 국가에 피해를 입힌 적이 있지만, 워너크라이는 단종된 윈도우 운영체제를 사용한 기관을 국적에 관계없이 표적으로 삼았다. 인명 피해가 없었고 엄청난 경제적 손실이 발생하지 않았지만, 미국과 서유럽 국가들은 북한의 소행으로 공식 확인한다면 이에 따른 제재 논의는 불가피할 것으로 보인다. 러시아의 사이버 공격에 대해 나토 회원국들이 공동 대응을 다짐했지만, 여타의 사이버 공격 사례에서 구체화된 적이 없다는 점에서 향후 국제사회

의 태도는 안보와 외교적 의미가 크다. 사이버위협을 통제하려는 국제규범이 구체화하는데도 상당한 영향을 미칠 것으로 예상된다.

북한은 사이버 공격으로 미국의 제재를 받은 경험이 있다. 오바마 대통령은 소니영화사 해킹의 책임을 물어 대북 경제제재를 취했고, 사이버 반격으로 북한의 서버를 마비시켰다는 주장도 있다. 하지만 한국 정부와 은행, 언론기관을 상대로 북한의 사이버 공격이 있었지만, 이에 상응한 한국의 대응조치는 공식적으로 확인된 적이 없다. 미국이나 한국은 북한의 사이버위협을 억제하려는 추가적인 시도를 추진했었다고 하더라도 효과를 거두었다고 보기 힘들다. 북한은 거의 통제되지 않은 상태에서 사이버공간을 안보 목적의 새로운 전선으로 활용하고 있다. 이런 점에서 이번 랜섬웨어 공격에 대한 국제사회의 대응이 주목된다. 미국과 서유럽 국가들이 공동 대응의 출발점으로 부다페스트협약을 기반으로 삼고 이를 계기로 비회원 국가를 포섭하려는 확장의 기회로 삼는다면, 한국 정부는 회원 가입을 압박받는 숙제를 떠안게 될 것이다.

한국은 북한의 사이버 공격에 여러 차례 심각하게 노출됐고, 앞으로도 안심해도 될 만큼 사이버안보를 확보하는 일이 쉽지 않다. 그렇다고 국제사회와의 사이버 협력으로 자국의 사이버안보를 강화하기에는 여전히 가야할 길이 멀다. 국제사회는 지난 십여 년 이상 사이버위협의 확산을 통제하려는 노력을 경주했다. 유엔의 논의는 어려운 난제들이 합의되며 발전했음에도 불구하고 사이버위협의 속도를 충분히 따라지 잡지 못했다. 트럼프 행정부가 들어서면서 유엔의 다자간 협상에 대한 미국의 피로감이 표출될 수 있다. 북한의 사이버 공격이 이런 흐름에 촉매제로 작용한다면, 한국 정부는 전통적인 한미 안보동맹의 작동 원리를 넘어서는 더 깊은 전략적 사고를 해야 한다. 북한의 사이버위협에 대한 미국의 사이버 안보전략과 역량은 한국의 사이버안보를 보호해 줄 수 없다. 적어도 북한의 사이버위협에 맞서는 한국과 미국 간 사이버 안보협력은 군사동맹보다는 균형을 이룬 상태에서 추진될 수 있다.

김정남 암살사건이 대량살상무기 비확산 지식공동체에 가져다 준 또 다른 과제

신창훈

한국해양전략연구소

지난 2월 13일 오전 말레이시아공항에서 발생한 김정남 암살사건은 북한 현 지도부의 비인륜성과 잔인함을 여실히 보여주었다. 추후 생산과 보유가 금지된 독성물질인 VX를 이용한 암살이라는 말레이시아 당국의 발표는 보다 가중된 잔혹성과 공포를 야기하였다. 사건의 잔혹성이란 주관적 평가도 중요하지만, 이 사건은 그 동안 UN이 주도한 각종 군축체제가 공들여 온 대량살상무기의 비확산이라는 관점에서 바라보면 두고 두고 냉철하게 곱씹어보아야 할 매우 대표적 사례로서의 특성을 충분히 지니고 있다는 점에서 또 다른 의의를 찾아볼 수 있다. 아직 사건의 전모가 모두 밝혀지지 않았고 계속 수사 중이지만 지금까지 드러난 정황만으로도 비확산 지식공동체가 예의 주시할 만한 위험성을 충분히 내포하고 있다. 이처럼 잔인한 국가주도 범죄로부터 불특정 민간인을 안전하게 보호하기 위해서라도 특히 비국가행위자중 테러리스트들에 의한 모방범죄의 발생을 예방하기 위해서라도 철저한 사례연구가 촉구된다. 철저한 사례분석을 통해 이번 사건을 시나리오화하여 억제수단 운용연습

(TTX: Table Top Exercise)은 물론 시민이 참여하는 모의 훈련에 대한 계획도 반드시 마련되어야 할 것이다.

이 글은 누가 어떠한 정치적 의도로 김정남을 암살하였는지에 대해 논의하는 것이 아니다. 언론을 통해 드러난 한정된 사실관계에 기초하고 있지만 이 글은 UN 주도의 다자간 대량살상무기 비확산체제와 관련하여 이번 사건이 어떠한 교훈을 가져다주었는지를 진단해 보고 향후 우리 정부는 물론 국제공동체 특히 비확산 지식공동체가 유사 사례 예방을 위해 무엇을 해야 하고 어떤 논의를 전개해야 하는지에 대해 제안해 보고자 한다.

1. 암살행위와 테러행위

지금까지 많은 분석가들은 정치적 관점에서 북한이 김정남을 암살함으로써 도대체 얻을 수 있는 이점이 무엇이며, 암살을 실행할 경우, 어떤 시기 어떤 장소에서도 당연히 북한이 유력 용의자가 될 수밖에 없을 텐데 이를 무릅쓰고 이런 뻔한 행동을 백주 대낮에 저지를 수밖에 없는 이유에 대해 여러 추측과 가설을 내놓고 있다. 심지어 북한이 자충수를 두었다는 평가마저 나오고 있다. 그러나 정치적 관점보다 법리적 관점에서 현재 이 사건에 적용될 수 있는 국제법과 국내법을 고려해 보면 결론적으로는 우연에 불과할 수도 있겠지만 치밀하게 계산된 행동이라는 심증을 버릴 수 없다. 법률전(lawfare)이라 불릴 정도로 최근 모든 국가들은 적대적 행동은 물론 공격적 행위를 취할 때 국제사회의 비난을 의식하여 실행 전 국제법적 정당성을 찾으려 하고 이에 기초하여 행위하고 있는 터라 결과 발생 후 법리적 반격이 곤란한 경우가 많다. 이번 북한의 행동 역시 이런 관점에서 철저하게 계산된 국제법적 고려의 결과였다는 생각을 지울 수 없어 우리는 이 사건과 관련해서도 신중하고 계획성 있게 대응할 필요가 있다고 생각된다.

이번 사건은 어떻게 활용하느냐에 따라 대량살상무기 확산방지와 관련하여 북한에 대한 전략을 실효적으로 수정할 수 있는 전환점을 제공해 줄 수도 있다. 종전까지는 대량살상무기와 관련하여 북한에 대해서는 단순히 나쁜 행동의 방지에 초점을 두는 수동적 전략이라 할 수 있는 비확산(non-proliferation) 전략에 초점을 두었다. 그러나 이번 사건을 계기로 이제는 보다 선제적이고 적극적으로 북한과 같은 나쁜 행동을 하는 행위자를 타깃으로 하는 반확산(counter-proliferation) 전략으로 과감하게 수정하여 북한이라는 행위자를 직접 타깃으로 한 실효적 조치를 취할 때가 되었음을 국제사회에 인식시킬 수 있는 전환의 계기로 활용할 수도 있는 전기를 마련한 셈이다.

그렇다면 도대체 북한은 왜 항상 유력한 용의자(usual suspect)가 될 수밖에 없음에도 불구하고 무슨 허점을 노려 실행에 옮긴 것일까? 이를 감수한 급박한 상황이 무엇인지에 대해서는 언급하지 않겠다.

암살의 실행도구로 제3국민을 활용하였다는 점 역시 북한이 관련 국제 체제의 허점을 이용한 치밀한 계산 하에 실행한 것임을 엿볼 수 있다. 사건당시 공항 CCTV를 통해 북한의 개입이 밝혀지지 않았다면 북한의 개입은 의혹으로만 남았을 것이다. 체포된 두 명의 제3국민이 현재까지 테러리스트나 범죄단체와 연관이 되어 있다는 조사결과가 나오지 않고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 가령 북한이 배후에서 범죄 청부업자나 범죄단체의 구성원 혹은 테러리스트를 활용하였다면 북한은 분명 이번 사건을 계기로 국제사회에서 테러지원국으로 낙인이 찍히게 될 것이며 특히 미국에서는 테러지원 국가로 재지정될 가능성이 높아졌을 것이다.

사실 언론에서는 앞 다투어 이번 사건을 계기로 북한이 테러지원 국가로 재지정될 것이라는 전망을 내놓고 있다. 미국 의회에서도 일부 의원들을 중심으로 이런 논의를 활발하게 전개하고 있다. 그러나 이번 사건만을 놓고는 우리의 희망대로 북한이 미국에서 테러지원국으로 재지정될 가능성은 극히 희박하다고 보아야 한다. 이는 미국법이 제재를 가하

고 있는 국가는 소위 테러지원국(State sponsors of terrorism)이지 국가 테러리즘(State terrorism) 자체를 제재하고 있지는 않기 때문이다. 미국은 수출관리법 제6조 (j)항, 무기수출통제법 제40조 및 해외원조법 제620조A라는 3개의 법조항에 기초하여 이란, 수단, 시리아 등 3개국을 테러지원국으로 지정 유지하면서 소위 4개 유형의 제재 즉, ① 미국의 해외원조제한, ② 방위산업수출 및 판매 금지, ③ 이중용도물자 수출에 대한 통제 및 ④ 각종 재정적 제한 조치 등이라는 제재를 부과하고 있다.¹⁾ 법감정과 상식에 의하면 테러를 직접 수행하는 국가가 테러를 지원하는 국가보다 더 나쁘지만 미국의 3개 관련법에 규정된 테러지원국이라는 용어에서 볼 수 있듯이 이 법규정은 테러행위를 직접 자행한 국가를 대상으로 하고 있지 않다. 미 오바마 대통령 때인 2014년 12월 북한이 소니를 상대로 사이버공격을 저질렀을 때에도 오바마 대통령은 사이버테러라는 용어보다는 사이버 반달리즘(cyber vandalism)이라는 용어를 사용하였으며, 테러지원국으로 재지정해야 한다는 논쟁이 조야에서 있었지만 받아들여지지 않았다. 미의회조사국의 보고서에서도 명백하게 미국의 관련 법규들이 테러지원국을 대상으로 하고 있기 때문에 지원이 아닌 사이버공격자체를 이유로 테러지원국으로 지정할 수 없다는 견해가 제시된 적이 있다.²⁾ 물론 당시 소니사에 대한 사이버공격과 관련해서는 논쟁의 대상 중 사이버공격이 과연 테러행위인가에 대한 논쟁도 존재했다. 워싱턴이나 서울에서 개최된 몇몇 회의에서 물리적 공격만을 테러행위로 보는 것은 지나치게 좁은 해석이라고 필자가 여러 차례 문제제기를 해보았지만 회의에 참석했던 미국의 전문가들은 이 세 가지 법의 적용에서 만큼은 테러란 물리적 공격에 한정된다는 매우 엄격한 해석과 태도를 취하고 있었다.

미국의 경우 관련 국내법의 해석에 있어서는 물론 관련 국제조약의 해석에 있어서도 소위 국가테러리즘(state terrorism)은 테러의 정의에서 애초부터 제외하는 입장을 취하고 있다. UN에서도 안전보장이사회

산하에 대테러위원회(CTC: Counter-Terrorism Committee)를 설치 하였을 때 국가테러리즘이 국제법의 규율대상인지에 대해 심각하게 논의한 바 있다. 결론은 현행 국제법상 테러리즘을 규율하고 있는 국제조약 중 어느 하나도 국가테러리즘을 규율대상으로 하고 있지 않다는 것이었고 따라서 테러리즘은 비국가행위자(non-State actors)의 전유물로 인식되었다. 즉 국가는 테러행위를 지원했을 때 테러지원국으로서 국가 책임을 부담할 뿐이라는 것이 주류의 판단이다.

국가 자체가 자행하는 폭력행위는 테러행위로 취급되지 않는다. 모든 폭력이 국가에게 유일하게 독점되어 있는 현대국가에서 국가가 자국민에게 부당하고 자의적으로 폭력을 행사하는 것은 인권의 영역에서 다루어질 문제이며, 타국에 대해 부당하고 자의적으로 폭력을 행사하는 경우는 전쟁법 특히 국제인도법의 영역에서 다루어질 뿐이지 테러행위라는 관점에서 다루어지지 않는다. 북한 역시 지금까지 자신의 이익을 실현하기 위해 폭력을 자의적으로 행사해 왔지만 국제법의 영역에서 북한의 폭력행사는 테러리즘의 관점에서 취급할 수는 없다. 다만 우리의 헌법이 북한을 반란단체로 취급하고 있기 때문에 적어도 한국 사람사이에서 헌법적 혹은 정치적 관점에서 테러행위라는 수사를 사용해도 무방할 뿐이므로 국제사회에서 사용하기에는 적합하지 않은 용어라는 점을 실무자들은 유의할 필요가 있다.

그럼 최근 미국의 일부 학자나 의원들 사이에서 북한이 직접 실행한 암살행위라는 국제범죄행위를 계기로 테러지원국으로 재지정해야 한다는 논의가 일어나고 있는 것은 무슨 의미인가? 이는 이번 사건 자체를 근거로 테러지원국으로 재지정하자는 의미가 아니라 이번 사건을 계기로 북한이 그동안 다른 사례에서 테러리스트를 지원해 온 것이 아닌지를 더 철저히 조사하여 그런 사례가 입증되면 재지정하자는 의미로 선행할 수밖에 없을 것이다. 앞서 소개한 의회조사국 보고서에서도 북한이 중동의 하마스나 헤지볼라를 지원하고 탈북자를 납치하거나 암살했다는 점

을 들면서 이에 대한 증거가 충분할 경우 재지정 가능성이 높음을 시사한 바 있다. 그러나 이 중에서도 탈북자 납치와 암살에 관한 부분은 북한이 직접 수행한 것이 아니라 현지인 등을 고용하여 당해 행위를 북한 정권이 지원한 것에 적용된다고 선해할 필요가 있다. 물론 이번 사건을 계기로 하마스나 헤즈볼라의 지원에 관한 의혹에 대한 철저한 조사가 이루어져 지원이 충분하게 입증될 경우 재지정 계기가 될 가능성도 충분히 존재한다고 전망해 볼 수도 있다. 더구나 재지정 논의가 미정부내에서 일어나고 있다는 점은 이에 대한 입증이 어느 정도 이루어졌음을 의미한다고 예측해 볼 수도 있다.

지금까지 이란 시리아 등 중동 국가에 대한 미국의 제재 실행은 삼두마차라 칭할 수 있는 ① 대량살상무기 관련 제재, ② 인권에 기초한 제재 및 ③ 테러지원국 지정을 통한 제재를 활용하는 동시다발적이며 전방위적 압박이었다. 그러나 북한의 경우 대량살상무기 관련 제재만 부분적으로 이루어졌으며, 이 역시 금융제재에 있어서는 강도가 약한 느슨한 제재였던 것도 부인할 수 없는 사실이었다. 즉 한반도의 특수한 사정을 고려하여 소위 체제변혁을 유도하는 인권제재에는 매우 소극적이었다가 최근 들어 UN 인권이사회의 결의 등에 힘을 얻어 북한에 대해서도 인권에 기초한 제재에 관심을 돌리고 있는 정도이지만 여전히 중동국가에 가해졌던 제재의 수준에는 전혀 미치지 못했다. 제재의 실행을 정리하면 북한과 관련해서는 미국 역시 선제적이고 공격적인 반확산적 전략에 기초하기 보다는 수동적이고 사건대응적인 비확산적 전략에 기초하고 있었다고 평가할 수 있다.

아무튼 현재 상황대로 두 명의 실행조인 제3국민이 어떤 범죄조직이나 테러집단에 속한 것이 아니라 북한에 의해 직접 고용되었거나 그들에 의해 선택된 범죄실행의 도구(instrument)에 불과한 것으로 판명된다면, 제재의 관점에서 어차피 김정남이 자연사가 아니었다면 의심받을 수밖에 없는 usual suspect로서의 북한으로서는 잃을 것이 더 없는 형국이라는

점에서 필자는 이 모든 것을 계산에 포함한 실행이었다고 평가한다.

2. VX라는 독성물질 사용이 지니는 함의

이러한 계산은 VX의 사용으로 큰 치명적인 전환을 맞이한다. 이번 사건 수사에 있어서 가장 큰 국제적 의의를 지닌 전환점은 지난 2월 24일 말레이시아 화학국의 김정남 시신에 VX가 검출되었다는 발표와 26일 말레이시아 보건부의 VX중독이 사인이라는 결론의 발표에 있다. 화학무기로 VX가 사용된 적이 있다는 사례는 몇 차례 존재하지만 특정인을 암살하는데 화학무기금지협약의 적용대상인 독성물질중 하나인 VX가 사용된 사례는 이번 사건이 최초이다. 이점이 바로 말레이시아의 이번 발표가 북한의 치밀한 계획에 있어서 가장 큰 돌발적 변수로 작용하게 되는 계기가 되었다. 북한은 이집트와 함께 아직까지 화학무기금지협약(CWC)³⁾에 가입하고 있지 않다. 따라서 언론이나 많은 전문가들은 이 때문에 북한에 대해 동 협약에 근거하여 실질적인 조치를 취하기는 어렵다는 견해를 내놓은 바 있다. 북한 역시 당연히 이를 고려했을 것이다. 그러나 조금만 생각을 바꾸어 보면 전혀 어떤 조치를 취할 수 없는 것은 결코 아니다. 북한이 비당사국이기 때문에 어떤 조치를 취할 수 없다가보다는 무기가 아니라 암살도구로 사용했기 때문에 직접적 적용이 곤란한 점이 있다고 평가하는 것이 바른 평가라 할 수 있다.

필자가 말레이시아의 이번 발표를 북한의 계산에 있어서 가장 큰 돌발적 변수라고 보는 이유는 바로 범행이 발생한 장소인 말레이시아가 화학무기금지협약(CWC)의 당사국⁴⁾이라는 점이다. 핵무기, 화학무기, 생물무기로 대변되는 대량살상무기 관련 다자간 체제 중에서 화학무기금지협정은 매우 실효적이고 강력한 검증체제를 갖추고 있는 체제로 정평이 나있다. 특히 협약의 이행과 검증의 협력을 위해 설립된 네덜란드 헤이그에 본부를 둔 화학무기금지기구(OPCW)는 2013년 시리아 사린가스 공격사건을 계

기로 보유가스의 해체라는 혁혁한 공을 세워 노벨평화상을 수상한 바 있다. 화학무기금지협약의 검증체제의 핵심에는 사찰제도가 있다. 사찰은 ① 정기사찰(routine inspection), ② 강제사찰(challenge inspection) 과 ③ 화학무기사용이 추정되는 경우의 조사(investigations of alleged use of chemical weapons)라는 세 가지 유형으로 구성되어 있다.

생화학무기는 핵무기와 달리 보유자체가 모든 국가에 금지되어 있는 무기이다. 핵무기는 소위 5개 핵무기 보유국의 경우 합법적 보유가 가능하지만 화학무기는 어떠한 국가도 보유자체가 불법화되어 있다. 물론 모든 화학물질이 보유자체가 금지되어 있는 것이 아니다. 그러나 이번 사건에 사용된 VX는 협약 부속서에서 대표적 독성물질로 예시되어 있는 화학물질이다.

그렇다면 화학무기금지협약 상 제조나 보유 등이 금지된 이러한 독성 물질이 화학무기금지협약의 당사국인 말레이시아에서 범죄의 도구로 발견되었다는 것은 무엇을 의미하는가? 말레이시아 정부가 외부세력에 의해 몰래 반입된 것임을 충분히 입증하지 못한다면 협약의 의무를 이행해야 하는 당사국으로서 말레이시아에게 여러 의혹이 집중될 수밖에 없는 리스크를 말레이시아가 감수해야 함을 의미한다. 자칫 사찰(inspection)이나 조사(investigation)의 위협과 불편도 감수해야 한다는 것을 의미한다. 아마도 북한은 암살의 도구를 선택하는데 있어서 혹시라도 말레이시아가 VX를 발견하더라도 자국이 곤란해지는 상황을 자초할 우려 때문에 회피하고 덮어줄지도 모른다는 계산을 했을 수도 있다.

혹자는 암살도구로 생물무기를 선택했더라면 어땠을까 하고 문제제기 해볼 수도 있다. 그러나 북한은 생물무기금지협약⁹⁾의 경우에는 당사국이 기 때문에 협약위반으로 인한 직접적인 국가책임을 지게 되므로 선택할 수 없는 옵션이었다. 화학무기금지협약의 경우 북한은 당사국이 아니라 는 점, 말레이시아는 비록 당사국이지만 협약의 엄격한 검증체제로 인해 여러 불편을 감수해야 할지도 모르기 때문에 확증이 발견되지 않는 한

쉽게 발표하지 못할 것이라는 점 등이 계산에 포함되었을 것이다.

여기에서 한 가지 더 주목해야 할 점은 사찰의 세 번째 유형 즉 조사(소위 IAU)의 경우 비당사국의 경우에도 제한된 범위이지만 적용가능성을 당해 협약이 명시적으로 규정하고 있다는 점이다. 즉 당해 협약 부속서 제11부 27항은 “이 협약의 비당사국이 관여된 화학무기 사용 추정⁹의 경우나 당사국에 의하여 통제되지 아니하는 영토 내에서 화학무기 사용이 추정되는 경우, 기구는 국제연합 사무총장과 긴밀히 협조한다. 기구는 요청받는 경우, 기구의 자원을 국제연합 사무총장의 재량 하에 둔다.”라고 규정하고 있다. 당해 조항은 당시 협약 비당사국이었던 시리아의 사린가스 사용에 대한 사건에서 결정적인 역할을 수행하였다. 그러나 이번 사건의 경우에는 적용에 있어 양면성을 지니고 있다. 한편으로는 시리아의 경우 비당사국이 비당사국 영역에서 화학무기를 사용한 것이므로 개입이 더 어려울 수도 있음에도 극복하였지만, 이번 사건의 경우 비당사국이 당사국 영역에서 독성물질을 사용했다는 점에서 주권이 침해된 피해국이 당사국으로서 원활한 협조만 해준다면 국제기구를 통한 개입이 훨씬 더 쉬울 수 있다는 결론이 가능하다. 그러나 다른 한편으로는 당해 협약의 직접 적용을 통한 개입을 위해서는 암살도구를 화학무기의 사용으로 해석할 수 있는지에 대한 해석상의 논란을 극복해야 한다는 점이다. 여기에 다자간체제의 직접적인 개입을 유도하는데 명백한 한계가 존재하는 셈이다.

아무튼 이번 사건에서 말레이시아가 보여준 결단은 CBRN 사건¹⁰과 관련해서도 분명 모범적 사례로 평가되어야 하므로 사건이 마무리되면 국제사회에서 그 경험이 충분히 공유되어야 한다. 그만큼 북한의 개입을 입증할 자신이 있었기 때문에 보유와 제조가 금지된 독성물질인 VX가 사용되었다는 것을 쉽게 발표할 수 있었겠지만, 특히 강제사찰(challenge inspection)의 경우, 의심스러울 때 다른 회원국이 사찰을 요청할 수 있다는 점을 고려할 때 분명 불편을 감수해야 하는 리스크가

존재했음에도 불구하고 조사 결과를 아무런 정치적 고려 없이 신속하게 발표했다는 점 역시 높이 평가되어야 한다. 이번 사례는 VX가 전신 무기로서의 사용이 아니라 발생빈도가 오히려 높은 암살도구로 사용된 최초의 사례로서 이러한 유사사건이 발생했을 경우 불편을 회피하기 위해 숨기기 보다는 신속하게 공개하는 것이 최선의 대응책이며 설사 법적 공백이 존재하더라도 이를 최소화하면서 대응할 수 있음을 보여준 대표적 사례로 평가될 수 있을 것이다.

3. 안전보장이사회 1540 위원회의 역할 제고

대량살상무기로 분류되고 있는 핵무기, 화학무기, 생물무기는 무기 발전초기 단계에서는 무기 자체의 확산에 대한 규제가 가장 큰 관심이었다. 점차 기술의 발전으로 이전이 쉬워졌지만 탐지기술도 발전하게 되자 제조 근원이 되고 있는 물질의 이동을 통한 현지 조립으로 눈을 돌리게 되어 물질의 통제 및 안보에 대한 관심으로까지 이어지고 있다. 나아가 이러한 통제대상에 대한 접근의 발달에 더하여 국제사회는 행위자 즉 테러리스트나 범죄조직과 같은 비국가행위자로의 혹은 이들로부터의 그리고 이들 사이의 확산에 관한 문제에도 큰 관심을 가지게 되었다. 이러한 관심은 2004년에서야 비로소 결실을 이루어 UN안전보장이사회는 대량살상무기와 미사일과 같은 전달수단(delivery means)의 비국가행위자로의 확산을 UN헌장 제7장상의 국제평화와 안보에 대한 위협으로 규정하면서 헌장 제7장에 기초하여 모든 회원국에게 법적 구속력이 있는 결의 제1540호를 내놓았다. 북한 역시 UN회원국이므로 당연히 당해 결의의 구속을 받고 있지만, 여전히 여러 불법적 경로를 통해 비국가행위자에 대한 확산가능성의 의심을 받고 있는 것도 사실이다. 이번 사건 역시 어떤 경로를 통해 말레이시아로 VX를 유입시켰는지 아직 명백히 밝혀지지는 않았지만 북한이 그동안 여러 불법적 경로를 통해 이를

확산시켜왔다는 의혹에 대한 심증을 굳히는 방증으로 작용하고 있다.

두 명의 실행조가 앞서 살펴본 바와 같이 테러리스트나 범죄단체 구성원이었다면 VX를 통한 북한의 이번 암살사건은 명백한 안보리 결의 제1540호 위반이다. 이 대목에서 간과하지 말아야 할 것은 시리아 사건의 경우 특히 안보리 결의 제1540호와 화학무기금지협약 당사국간의 협력체제를 이끌어 내는데 성공하여 2016년 11월 17일 채택한 결의 제2319호를 통해 UN안보리와 OPCW의 공동조사협력체제를 구비하게 되었다는 점이다. 즉 이는 사안에 따라 안보리와 OPCW가 함께 공동으로 화학무기 확산과 관련하여 상호 유기적으로 개입할 수 있음을 의미한다. 물론 이번 암살사건은 전시 시리아에서의 화학무기로서의 사용사건과는 전적으로 다른 차원이기 때문에 다자간체제에서 공문화하기에는 매우 오랜 시간과 노력이 소요될 수밖에 없다. 더구나 우리가 북한을 지목하면서 직접 나설 경우 정치적 의도가 의심될 수도 있다. 그러나 국제테러가 만연한 현 상황에서 북한을 직접 지목하지 않고서도 어쩌면 적절한 의제(agenda)를 선점하여 더 큰 공감을 얻을 수 있을 것이며, 전시 화학무기의 사용보다 발생가능성과 빈도가 더 높아서, 현실적인 위협으로 부각시킬 수 있는 가능성도 높기 때문에 이번 사례에 대한 철저한 연구를 통한 우리의 역량발휘가 절실히 요구된다.

이번 사건은 분명 비국가행위자에 대한 대량살상무기의 확산가능성 측면에서 위협 내지 위협의 관념을 근본적으로 재평가해 볼 필요성을 부각시키는, 심각한 우려를 가져다주었다. 위협을 결과의 크기와 발생가능성으로 표시할 경우 비국가행위자의 입장에서 비용대비 최적화된 테러행위 수단은 핵무기보다 생화학무기가 될 것이다. 4차례에 걸친 핵안보 정상회의에서도 어떤 국가에게 있어서는 핵무기의 사용보다 저비용과 발생가능성이 높은 방사능 사고의 발생이 더 위협이 될 것이라 경고된 적이 있다. 핵물질과 핵무기는 엄청난 공포와 피해를 가져다주더라도 이동과정에서 쉽게 발각되기 쉽고 고비용이기 때문에 그 보다 작은 공포

와 피해를 가져다주더라도 쉽게 입수가 가능하며 비용이 저렴한 생화학무기가 빈국이나 개도국 혹은 비국가행위자에게는 더 큰 유혹이 될 것이 분명하다.

생화학무기의 경우 이미 UN의 1540 위원회 전문가 패널에서도 지적하고 있다시피 인터넷과 이메일 등을 활용한 소위 보이지 않는 기술이전(ITT: intangible transfer of technology)을 통해 목적을 달성하기도 용이하다. 또한 물질의 이동은 탐지장치의 발달로 발각되기 쉽지만 생화학무기는 물질의 이동 없이 기술자의 인적 이동을 통한 제조만으로도 쉽게 목적을 달성할 수 있어서 확산을 막기가 여간 쉽지 않다. 따라서 오래전부터 군축전문가들 사이에서는 핵과학자들보다 화학자나 의약품 전문가의 자유로운 이동이 요주의 관심의 대상이었다. 이러한 점에서 이번 사건에서 VX라는 독성물질이 인터넷이나 이메일을 통해 제조기술이 전파되었는지, 외교행낭을 통해 유입되었는지, 기술자라는 인적 이동을 통해 현지에서 제조되었는지 아니면 다른 불법적 경로를 통해 유입되었는지 등의 사례연구에 있어 매우 흥미로운 교훈과 평가를 제공해 줄 수 있을 것이다.

4. 우리의 과제

이 글은 의도적으로 대량살상무기의 비확산이라는 관점에서만 접근하였다. 물론 암살장치가 무기냐 아니냐의 논의 등 법리적으로 더 구체적으로 논의해야 할 사항이 있지만 설사 암살장치가 해석상 무기가 아니라고 하여, 혹은 이번 범죄를 저지른 실행조가 테러리스트가 아니라고 하여 적용할 국제법이 지극히 제한되어 있다는 분석은 범형식주의적 사고에 매몰되어 있는 근시안적 접근법이다. 국제사회 내지 비확산 지식공동체가 법적구속력이 있는 협약을 추진한 것은 평화와 공존이라는 목적을 달성하고 인류의 생명과 안전을 보장하기 위해서이다. 또한 민주

주의가 모든 국가에서 빠르게 보편적 가치로 확산되었고 국제사회가 정보화 네트워크에 연결되어 있다 보니 국가의 존재이유도 사회계약적 성격이 보다 강화되어 사회계약국가의 존재이유인 국민의 재산과 생명의 안전 및 보호기능이 더 강조되고 있다. 이러한 목적론적 관점에서 군축이나 비확산 관련 국제법은 발전의 여지가 매우 많은 분야이므로 탄력적 접근이 항상 요구된다.

이번 사건을 인권차원에서 접근하는 방식이 적극적으로 추진되고 있다. 반드시 함께 병행해야 하겠지만 단편적으로 접근하더라도 인권문제는 몰락한 지도자의 암살보다는 일반 북한주민의 인권이라든가 단순한 인도주의적 차원을 넘어서는 이산가족의 가족재결합권이라는 새로운 패러다임의 인권에 대한 문제제기가 더 중요해 보인다. 차라리 국제인도적 차원에서의 논의가 더 적합해 보인다. 더구나 이번 사건을 북한만을 겨냥하는 듯한 태도를 견지한다면 지금은 북한과 틈이 벌어져 있지만 전통적 우호관계를 유지해온 아세안국가 혹은 아프리카 등의 비동맹 국가들에 있어서는 지나치게 남북한 간의 대립을 해당 지역은 물론 국제무대에서 부각시키려 한다는 인상을 줄 우려도 있어 궁극적으로는 역효과가 발생할 수도 있다.

화학무기금지협약과 안보리결의 제1540호는 지역기구와도 긴밀한 협조체제를 구축해 오고 있으며 아세안국가에서도 활발한 아웃리치 프로그램과 행동계획이 운영되고 있다. 이곳에서는 비정부간기구의 활약도 특히 감시활동과 교육프로그램에서 매우 활발하게 진행되고 있다. 이제 우리 외교도 전시적 이벤트 보다는 오랫동안 1540위원회에 의장국으로서 주도적으로 참여해 온 노하우를 살려 이러한 활동에 적극 지원하고 동참함으로써 이들을 통해 보편적 가치와 일반적 위협 평가체제 구축에 있어 책임 있는 국가로 적극 활동하고 있다는 것을 보여줄 필요가 있다. 생화학무기, 이중용도 물질 및 물자와 제반 장치 및 보이지 않는 기술이전 방지구상과 교육프로그램은 물론 소위 화학, 생물, 방사능 및

핵과학에 종사하는 자와 이들 물질을 거래하는 사업자들의 소위 안전과 안보문화(safety and security culture)와 의식제고를 위한 교육프로그램에도 과감히 투자하는 전략적 선택이 필요한 시점이 되었다. 이러한 투자는 궁극적으로 관련 NGO는 물론 민간 이해관계자들 사이에서 반확산 정책의 방향을 지지하는 공감대 형성을 이루는 데에도 기여할 수 있을 것이다. 즉 인류공동체가 함께 번영할 수 있는 분야의 투자를 통한 위협의 공감대를 형성하지 않고서는 북한을 타깃으로 하는 반확산 정책의 추진이 궁극적으로 분명 한계에 봉착할 것이다.

국내에서는 소위 CBRN 대응체제에 대한 훈련프로그램에 대한 개발과 시행이 매우 중요하다. 국민생활에 지장을 주지 않고 안보장사를 하는 듯한 인상을 주지 않으면서도 시민의 참여를 자연스럽게 유도할 수 있는 방안을 국민창안의 방식으로 모집해보아야 하고, 이것이 어렵다면 학교교육에서라도 자발적 참여도를 높일 수 있도록 해야 한다. 더구나 이공계 대학교육과정에서 과학자의 윤리교육과 취급물질의 안전 및 안보에 관한 교육이 필수 정규과정이 되어 CBRN 물질의 안전과 안보와 관련해 책무관념과 문화가 형성될 수 있어야 한다.

끝으로 몇 해 전 아세안국가에서 개최된 비정부간 회의에 참석했을 때, 한 발표자가 결의 제1540호 관련하여 발표를 하면서 “지구상에는 핵무기가 엄청난 무기처럼 인식되어 이를 통제하는데 엄청난 시간과 비용을 소비하고 있지만, 어떤 나라에서는 빈약한 재정을 합리적으로 배분하는 과정에서 생화학무기가 더 심각한 위협으로 인식되는 수도 있다. 따라서 UN안보리 1540체제상의 국가이행을 위해 마련된 매트릭스의 모든 분야를 모든 대량살상무기에 대해 현실적으로 모든 국가가 동일하게 실행에 옮기기는 국가재정상 곤란하다. 경우에 따라서는 현실적 위협이 높은 생화학무기와 관련한 분야에 우선을 두는 정책이 바람직할지도 모른다.”라고 한 적이 있다. 국제적십자가 주관하는 회의에서는 로봇과 자동화기기의 문제도 심각하게 제기되고 있지만 여전히 어떤

국가에서는 권총과 같은 소형화기의 밀반입이 사회의 가장 큰 위협이 되고 있다. 대량살상무기와 관련한 아세안 국가와 관련하여 북한의 위협을 다룰 때도 우리의 외교 전략 역시 이들의 눈높이와 같이 하며 함께 나아가기 위해 이러한 발표는 분명 참조할 만한 것이다.

■ 주석

- 1) 이에 대해서는 미국무부 사이트 <https://www.state.gov/j/ct/list/c14151.htm> 참조.
- 2) Mark E. Manyin et. al., “North Korea: Back on the State Sponsors of Terrorism Lists?” (Congressional Research Service, 2015.1.21.) 참조.
- 3) 당해 협약의 정식명칭은 “화학무기의 개발·생산·비축·사용금지 및 폐기에 관한 협약”으로 우리나라는 1993년 1월 14일 서명하여 1997년 4월 29일 조약 제1377호로 발효하였다.
- 4) 말레이시아는 당해 협약에 2000년 4월 20일 가입하여 동년 5월 20일 동 협약이 발효되었다.
- 5) 당해 협약의 정식명칭은 “세균무기(생물무기) 및 독소무기의 개발, 생산 및 비축의 금지와 그 폐기에 관한 협약”으로 북한은 1987년 3월 13일 가입했다.
- 6) CBRN이란 Chemical, Biological, Radiological, Nuclear의 약자이다.

인도적 대북 지원의 실태와 논란, 그리고 세 가지 고려 사항



한준성

한양대학교 평화연구소 연구교수

1. 북한 주민의 식량난과 취약한 보건의료

몇 해 전 필자는 북한 보건의료 분야에서 종사한 이력을 가진 한 탈북민이 자신의 강연에서 북한의 대다수 노인들이 심각한 식량난이 이어져 오면서 죽음에 대한 두려움이 크지 않다고 설명한 것을 기억한다. 머리로 이해하더라도 죽음에 대한 공포를 무색하게 만드는 현실적 고통을 다 헤아리기는 어려웠고 그럴 수도 없었다. 다만 몇 가지 추정치들은 그 깊이를 어느 정도 가늠하게 해준다. 물론 이러한 수치들이 그 이면에 놓인 물질적 결핍과 정신적 황폐화의 실상을 온전히 말해주는 것은 아니지만 말이다. 북한은 2016년 세계기아지수(Global Hunger Index) 평가에서 28.6점을 받아 주민의 기아 상태가 ‘심각한(serious)’ 수준에 있는 것으로 나타났다.¹⁾ 북한에서는 상층 계급이나 당 간부 등을 제외하고 대다수 주민들이 식량부족과 영양결핍 등 건강권과 생명권에 있어

심각한 위기에 처해 있으며 특히 북한 영유아에 대한 지원이 매우 시급한 실정이다. 유엔 세계식량계획(WFP)에 의하면 2,510만 명으로 추정되는 북한 인구 가운데 약 70%가 식량부족을 겪고 있으며 아동의 25%가량은 발육부진 상태에 있다.²⁾ 특히 영유아 사망률은 2015년 기준으로 1,000명당 22명으로 심각한 상황이며, 5세 미만 아동의 28%가량이 영양실조 상태에 있는 것으로 추정되었다.

그렇다면 북한 주민의 건강권과 생명권을 이처럼 심각하게 침해하는 요인들은 무엇일까? 복합적인 요인들을 단순화해 본다면 크게 세 가지 요인들이 결합된 탓으로 볼 수 있을 것이다. 첫째, 자연재해에 대한 취약성이다. 북한에서는 해마다 태풍, 해일, 홍수, 가뭄 등 자연재해가 발생했다. 그런 가운데 2015년에는 16년 만에 최악의 가뭄이 발생해 북한 주민들의 고통을 배가시켰다. 둘째, 북한의 농업 생산성은 매우 낮은 편이다. 경작지 부족, 지나친 경작, 비료와 살충제 부족, 낮은 기계화 수준, 낙후된 관개시설 등 농업 생산 기반이 부실하고, 이는 북한의 농업 시스템을 자연재해에 더욱 취약하게 만들었다. 마지막 요인은 북한 정권의 통치 방식이다. 연이은 핵과 미사일 실험과 도발 등 정권 생존을 최우선시하는 북한 정권의 정책 접근으로 인해 북한사회는 국제사회로부터 고립되어 왔다. 그런 가운데 앞서 설명한 자연재해 취약성과 낮은 생산성 문제는 지속되었고, 내부 분배체계는 부실화·왜곡화되었다. 북한 정권의 벼랑 끝 대외전술이 대내적으로는 북한 주민까지 벼랑 끝으로 내몬 셈이다.

이처럼 대다수 북한 주민들은 식량 배급과 보건의료에 있어서 구조적인 취약성을 안고 그 끝을 알 수 없는 “고난의 행군”을 하며 버텼다. 이러한 북한 주민들의 심각한 실상이 한국과 국제사회에 본격적으로 알려지기 시작한 것은 1995년이였다. 그해 8월, 북한 유엔대표부는 유엔의 인도주의사무국(Department of Humanitarian Affairs, DHA)에 긴급 구호 요청을 했다. 국제사회는 세계식량계획의 북한 원조 캠페

인 실시를 신호탄으로 하여 본격적인 대북 지원을 시작했고, 한국 정부와 시민사회도 이때를 기점으로 북한 주민에 대한 인도적 지원을 본격화했다. 인도적 대북 지원은 북한 주민들에게 식량과 생명유지에 필요한 물자를 직접적으로 제공하는 것을 의미한다. 그렇지만 역대 정부는 상황에 따라서 이산가족 상봉, 금강산 관광, 개성공단 건설 등 남북 간의 교류 및 경제 협력을 인도적 대북 지원의 일환으로 추진하면서 그 외연을 넓혀 왔다.³⁾

2. 국제사회와 한국의 인도적 대북 지원 실태

인도적 대북 지원의 역사를 국제사회와 한국으로 구분해 살펴보면 다음과 같다. 우선 국제사회는 2013년까지 총 18억 9,361만 달러를 북한에 지원했다.⁴⁾ 국제사회의 대북 지원은 2000년대 초반까지는 물자 지원이 대부분이었으나 차츰 사회 인프라, 경제 인프라, 생산 지원 등 다양한 분야로 확대되어 왔다. 국제사회 지원의 거의 대부분이 무상지원 형태로 공여되었고, 양자 지원(65%) 비중이 다자 지원(35%)보다 두 배 가까이 높았다. OECD 개발원조위원회(DAC) 회원국들 가운데 공여액 기준으로 상위 5개 국가는 미국, 독일, 스위스, 스웨덴, 노르웨이로 나타났다. 미국의 지원은 양자와 다자를 포괄한 전체 지원액에서 약 35%를 차지했다. 또한 OECD DAC에 등록된 공여기구 가운데 유럽연합의 공여액은 국제기구를 통한 공여액의 71%를 차지했으며, 유럽연합의 대북 지원은 양자와 다자를 포괄한 전체 지원액에서 약 24%를 차지했다. 보다 최근에 국제사회의 대북 지원 규모는 배분의 불투명성, 지원에 대한 피로감, 핵과 미사일 문제에 따른 대북 제재, 그리고 세계경제위기의 여파 등으로 인해 감소하는 추세를 보여 왔다.⁵⁾

〈표〉 연도별 인도적 대북 지원 총액

구분	정부 차원									양곡관리 특별회계	
	무상지원					계	한적	민간 단체	계		합계
	당국 지원	민간 단체 기금 지원	국제 기구 등을 통한 지원	계	식량 차관						
'95	1,854			1,854		1,854	2		2	1,856	-
'96			24	24		24	12		12	37	-
'97			240	240		240	182		182	422	-
'98			154	154		154	275		275	429	-
'99	339			339		339	157	66	223	562	-
'00	944	34		977	1,057	2,034	113	273	386	2,421	-
'01	684	63	229	976		976	286	495	782	1,757	-
'02	832	65	243	1,140	1,510	2,650	90	488	578	3,228	(6,518)
'03	811	81	205	1,097	1,510	2,607	69	697	766	3,373	(6,644)
'04	949	102	262	1,314	1,359	(2,673)	441	(1,117)	1558	(4,231)	(1,444)
'05	1,221	120	19	1,360	1,787	(3,147)	46	733	780	(3,926)	(6,726)
'06	2,000	133	139	2,273		(2,273)	45	665	709	(2,982)	(1,522)
'07	1,432	216	335	1,983	1,505	(3,488)	40	869	909	(4,397)	(2,252)
'08		241	197	438		438	4	722	726	(1,164)	
'09		77	217	294		294		377	377	671	
'10	183	21		204		204	16	184	201	405	(45)
'11			65	65		65		131	131	196	
'12			23	23		23		118	118	141	
'13			133	133		133	2	51	51	183	
'14			141	141		141	4	52	54	195	
'15		23	117	140		140		110	114	254	
'16		1	1	2		2		28	28	30	
'17.8								9	9	9	
합계	11,249	1,177	2,744	15,171	8,728	23,898	1,787	7,183	6,970	32,869	(25,151)

※ 반출기준(정부: 수송비 및 부대경비 포함, 민간: 수송비 및 부대경비 미포함).

* 세부항목 금액의 단수 반올림 처리로 합계의 차이가 발생할 수 있음.

※ 양곡관리특별회계액(양특액)은 대북 지원액에 미포함.

한국의 인도적 대북 지원 규모를 보면 1995년부터 2017년 8월 현재 까지 민간 차원에서는 8,970억 원(전액 무상)에 이르렀고 정부 차원에서는 2조 3,898억 원에 이르렀다. 한국 정부는 남북관계가 특수관계라는 점에서 대북 지원을 여타 국가에 대한 원조와 구분하여 국제사회에 보고 하지 않은 채 정부 차원의 지원(국제기구 경유 지원 포함)과 민간 차원의 지원(대한적십자사 경유 지원 포함)으로 구분하여 파악해 왔다. 김영삼 정부 시기에는 1995년 쌀 15만 톤 무상지원을 시작으로 1997년에는 대북 지원의 창구 단일화가 폐지되면서 지원단체들이 독자적으로 지원 활동을 할 수 있게 되었다.⁶⁾ 이후 김대중, 노무현 정부 시기를 거치면서 대북 지원이 크게 활성화되었으며 인도적 지원에 한정되지 않고 개발협력 지원으로 형태가 다양화되었다.

이명박 정부는 ‘비핵 개방 3000 구상’하에 북한의 핵포기를 대북 지원의 전제 조건으로 하였고, 2010년 5.24 조치 이후로는 사회 인프라 분야 지원과 방북이 전면 중단되었다. 당국 차원의 지원은 2010년 북한의 대홍수 사태에 따른 쌀과 컵라면 등 지원을 제외하면 일체 없었고 민간 차원의 지원은 <표>에서 보듯이 급격하게 축소되면서 명맥이 유지되는 수준에 머물렀다. 이어진 박근혜 정부 시기에도 상황은 크게 달라지지 않았다. 북한은 2014년 박근혜 대통령의 ‘드레스덴 선언’에 강력 반발하면서 민간단체의 인도적 지원 중단을 선언했다. 이후 2016년 초 개성공단 폐쇄 조치로 그나마 어렵게 유지되어 온 민간 대북 지원 사업들이 종료 수순을 밟았다.

그렇지만 두 보수 정부 모두 공통적으로 인도적 지원을 정치적 상황과 구분하여 지속한다는 입장을 취하였다. 박근혜 정부는 영유아 및 산모 등 취약 계층에 대한 지원을 5.24 조치의 예외 대상으로 규정하기도 했다.⁸⁾ 이러한 입장은 문재인 정부에도 그대로 이어졌다. 이처럼 북한의 취약계층에 대한 인도적 지원은 정치적 이념과 무관하게 한국 정부의 일관된 방침이었다. 문재인 정부는 정부의 모든 정책의 중심에 ‘사람’이

있음을 강조하면서 보건·의료 분야에 대한 인도적 대북 지원을 정치적 상황과 연계하지 않아야 한다는 입장을 다시 한 번 명확히 했다. 통일부 내 인도협력국 설치에 그러한 의지를 구체화하려는 모습으로 볼 수 있고, 정부는 지난달 국제기구(유니세프와 세계식량계획)를 통한 800만 달러의 인도적 대북 지원을 결정하였다.

3. 인도적 대북 지원에 대한 논란

하지만 시기적 요인이 결부되면서 800만 달러 지원을 둘러싼 논쟁이 촉발되었다. 북한 정권이 연이어 핵 실험과 미사일 발사를 감행해온 상황에서 지원에 대한 회의론이 고개를 치켜들었다. 이에 대해서 정부와 여당은 직접 현금 지원이 아닌 국제기구에 기금을 지원하는 형식이라는 점, UN안보리의 대북 제재 결의안(resolution 2375)이 “대화를 통한 평화적이고 포괄적인 해법”을 적시하고 있고 인도적 지원이 그러한 해법과 모순되지 않는다는 점, 지원 결정이 집행에 이르기까지 시간이 소요되고 그 사이에 구체적인 지원 내용과 방식에 대한 협의가 가능하다는 점, 미국과 일본 등 관련국들에 사전 설명을 했다는 점 등을 들며 회의론에 대처하고 있다.

그렇지만 논란은 쉽게 가라앉지 않고 있다. 더 큰 문제는 인도적 대북 지원이 본격화된 이후로도 이러한 회의론과 논란이 끊임없이 반복될 가능성이 크다는 것이다. 그런 점에서 우선 과도한 회의론을 억제하기 위한 논리적·경험적 근거를 확보해 나가야 한다. 회의론은 크게 두 갈래로 정리할 수 있다. 우선 인도적 대북 지원이 ‘무턱대고 퍼주기’이자 ‘묻지마 지원’이라는 것이다. 이는 지원 물품 등이 북한 주민에게 제대로 전달될 리 없을 것이고, 군사적 목적으로 전용될 수 있다는 우려를 반영한다. 한마디로 인도적 대북 지원은 실제로 북한 정권을 유지·강화하는 부정적 효과를 갖고, 그렇기에 북한의 체제 변화에 장애 요인이 된다는

것이다. 이는 인도적 대북 지원이 예산 집행에 관한 정부 책임성을 훼손시키고 자칫 한미일 공조에 균열을 낼 수 있다는 주장으로 이어질 수 있다. 다음으로 인도적 대북 지원은 북한 주민의 인권에 반한다는 것이다. ‘북한 주민에 대한 인도적 지원’과 ‘북한 주민의 인권 문제’를 엄밀하게 구분하지 않은 채 북한 주민의 인권 개선을 북한 정권의 체제 전환 내지는 붕괴와 직결시킬 경우 인도적 대북 지원은 애초부터 고려 대상에서 제외되거나 주변화될 수밖에 없다. 그리고 그럴 경우 북한체제 민주화 요구 아래 인도적 대북 지원의 요청은 쉽사리 고개를 들지 못한다.

둘 중에 보다 심각하게 고려해야 하는 것은 첫 번째 주장이다. 두 번째 주장과 관련해서는 우선 남북관계의 정치적 상황과 인도적 대북 지원을 연계하지 않는다는 원칙에 있어서는 이전 정부와 현 정부가 동의했다는 점, 그리고 북한 정권을 비난, 압박만 하면서 단기간에 현실화되기 어려운 북한체제의 민주화를 마냥 기다리기에는 북한 주민이 겪는 현실적 고통이 너무나도 크다는 사실 앞에서 인도적 대북 지원의 시급성을 반박하기는 어렵다. 설령 북한 정치체제가 민주화가 된다고 하더라도 민주화가 곧장 인도적 위기의 극복을 의미하는 것은 아니며, 상황에 따라서는 오히려 그 반대일 수도 있다. 또한 인도적 지원이 북한 주민의 인권에 해로운 영향을 미칠 가능성 자체가 곧장 인도적 지원의 중단 필요성을 정당화하는 것은 아니다. 중단을 정당화하려면 인도적 지원의 부정적 효과가 긍정적 효과를 압도한다는 것과 만일 부정적 효과가 크다면 그것이 지원 방식의 개선으로도 극복하기 힘들 정도로 내재적인 효과라는 것에 대해 설득력 있는 논리 내지는 근거를 제시해야 한다. 이런 점에서 보다 심각한 문제는 첫 번째 주장과 관련된다. 즉, 인도적 대북 지원의 투명성에 대한 보장이 일정 수준 이루어지지 않는다면, 달리 말해 배분, 전달, 평가 과정에서 북한 정부의 협조가 수궁할 만한 정도로 이루어지지 않는다면 인도적 대북 지원의 본격 재개와 지속은 어렵다. 이는 정부 책임성 문제와 직결되어 예산 집행이 어려워지기 때문에 더욱 그러하다.

4. 인도적 대북 지원의 기대효과

다음으로, 인도적 대북 지원에 대한 회의론과 과도한 논란을 생산적인 논의로 전환시키기 위해서는 그것의 의미 구성과 효용성에 대한 이해를 풍성화하는 것 역시 중요하다. 인도적 대북 지원의 다층적 의미 내지는 기대 효과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 북한 주민의 실생활 개선에 도움을 줄 수 있다.

둘째, 다양한 루트의 인도적 대북 지원 사업들을 통해 영양상태 평가, 식량 및 농작물 평가 등 북한의 인도주의적 위기의 실상을 구체적인 사례나 수치로 확인할 수 있다. 이러한 자료들을 바탕으로 북한 주민이 처한 곤경의 실상을 보다 정확히 파악해 대국민 설득의 근거로 활용할 수 있다.

셋째, 분단체제의 가장 잔혹한 폭력 현상들 가운데 하나인 이산가족 문제를 푸는 단초가 될 수 있다. 즉, 이산가족의 상봉, 교신, 교류를 가능하게 하는 데 도움이 될 수 있다.

넷째, 북한 주민들 사이에서 난민 발생, 가족 이산과 해체, 인신매매 등의 인권 침해의 상황들과 그에 따른 폭력과 트라우마 발생을 예방하거나 최소화하는 데 기여한다.

다섯째, 다양한 주체들의 관여와 참여를 통해 굳이 ‘통일’의 구호를 전면에 내걸지 않더라도 사실상의 통일운동의 저변을 확대해나갈 수 있다. 또한 인도적 대북 지원은 그 수준이 일정 수준에 이르게 되면 이른바 ‘인도적 대북 지원의 생태계’를 형성하게 됨으로써 쉽게 중단할 수 없게 만드는 효과가 있다.

여섯째, 북한과의 신뢰형성의 중요한 고리가 될 수 있다. 즉, 인도적 지원을 통해 북한과의 접촉면을 넓히고 접촉 지점을 다원화함으로써 남북 간 신뢰형성을 다진다면 이를 기반으로 정치군사적인 차원에서의 남북 간 긴장과 갈등을 관리하거나 개선시켜 나갈 수 있다. 이는 대북 정책을 둘러싼 소모적인 ‘남남 갈등’의 완화, 남북 개발 협력과 대북

해외투자 촉진의 차원에서 보더라도 중요하다.

일곱째, 박명규(前 서울대 통일평화연구원 원장)의 설명처럼 인도적 대북 지원은 한국사회의 인권 문화와 국가의 품격을 높일 수 있는 “공동체적 무형자산”으로서의 의미도 갖는다.⁹⁾ 그런 점에서 인도적 대북 지원은 만일 그것이 북한의 낮은 계층에까지 제대로 전달된다면 대한민국이, 충성심과 애국심보다는 통제에 의해 유지되고 있는 북한 주민들의 민심을 얻게 만드는, 즉 도덕적 정당성 수준을 높이는 효과를 갖는다.

여덟째, 북한의 대남 의존도를 높임으로써 북한이 중국이나 러시아 등에 의존하는 것을 일정 정도 방지하는 효과를 갖는다.¹⁰⁾ 특히 적극적인 인도적 대북 지원은 설령 북한사회에 정치 변동이 발생하더라도 국제사회에 북한 지역이 대한민국의 우선적 관할하에 있다고 설득할 수 있는 근거가 될 수 있다.

마지막으로, 미온적이거나 지나치게 조건부적인 인도적 지원 정책은 오히려 북한 정권이 북한 주민의 참상의 원인을 한국 정부로 돌리는 빌미가 될 수 있다.¹¹⁾ 그런 점에서 적극적인 인도적 지원 정책은 북한의 그러한 의도를 무력화하기 위한 선제 전략이기도 하다.

5. 인도적 대북 지원에서 고려되어야 할 세 가지

그렇다면 인도적 대북 지원에 대한 과도한 논란이나 회의주의를 평화사적 차원에서 건설적인 담론과 실천으로 전환시키기 위해서, 그리고 앞서 제시한 인도적 대북 지원의 다층적 가능성들을 구체화하기 위해서 어떠한 노력이 필요한가? 보다 많은, 그러면서도 보다 다양한 제안들이 제시될 수 있겠으나 여기에서는 크게 세 가지 점을 제안하고자 한다.

우선 어떠한 경우에도 인도적 대북 지원의 흔들릴 수 없는 최우선적 목적이 북한 정치체제의 변화가 아닌 북한 주민의 생존권 확보와 실생활 개선이라는 점을 분명히 해야 한다. 즉, 인도적 대북 지원이 남북관계와

관련해 갖는 정치적 효과에 대한 셈법에 앞서 우선 그것이 헌법적 책무와 인도주의의 관점에 기초한 것임을 명확히 함으로써 상황 논리가 아닌 일관된 원칙에 따른 주체적 정책 의지와 역량을 보여야 한다. 이를 위해서 상황 논리에 휘둘리지 않고 사려 깊고 결단력 있는, 자신들의 평화사적 책무를 깊게 자각한 정치가와 행정가의 역할이 필요하다. 특히 이들이 규모와 방식의 변화가 있더라도 인도주의적 지원을 중단(이라는 표현을 공식적으로 사용)하지 않는 것이 중요하다.

물론 인도적 대북 지원의 외연이 상황적 요인에 따라 어느 정도 조정될 수는 있겠지만, 그 핵심(긴급 구호 등)이 기각될 수는 없다는 원칙에 따라야 한다. 이것은 일관성의 관점에서도 중요하다. 일관성은 정직성과 다르며 유연성과 모순되지 않는다. 인도적 대북 지원 정책의 일관성은 잠재적 협상 파트너인 북한당국과의 신뢰형성에도 도움을 줄 것이다. 또한 이러한 신뢰형성을 바탕으로 그 외연과 규모를 확대해 나간다면 이는 한국의 인도적 지원에 대한 북한의 의존성을 높임으로써 우리가 대북 협상 과정에서 보다 유리한 지점을 확보하는 데 도움을 줄 수 있다.

다음으로, 인도적 대북 지원은 사회 담론에서 '정당성'의 이슈가 되기에 그 정당성에 대한 동의와 합의의 사회적 기반을 넓혀가는 노력이 수반되어야 한다. 이를 위해서 정부는 먼저 대북 지원의 제 주체들과 협조하여 시민들과 국제사회에 북한 주민이 처한 인도적 위기에 대한 보다 정확한 정보를 알기 쉬운 형태로 제시하도록 노력해야 한다. 이를 위해 통일부 내에 인도협력국이 주도하는, 국내외 지원단체가 참여하는 부처 간 태스크 포스를 구성하여 북한 주민의 실상에 대한 치밀한 현상학적 분석 작업을 시작하는 것도 고려해볼 만하다.

정당성 확보 차원에서 중요하게 고려되어야 하는 또 다른 차원은 지원 배분 및 전달체계의 투명성이다. 이는 북한 주민의 실생활 개선과 직결되는 문제라는 점에서 매우 중요하다. 이를테면 지원 수혜 지역을 '군' 등 기초 단위로 하여 신뢰할 만한 조사체계와 인력으로 배분 상황을

지원이 시급한 지역을 중심으로 무작위 감시할 수 있다면, 인도적 대북 지원 사업은 소모적 논란을 어느 정도 잠재우면서 적극적으로 전개될 수 있다. 그렇지만 당장에 분배 투명성을 높이는 여의치 않은 상황이다. 그런 점에서 영유아 영양 지원과 모자보건 지원과 같이 분배 투명성 논란 가능성이 상대적으로 낮은 부문들을 중심으로 지원 사업을 본격적으로 재개할 필요가 있다.¹²⁾

마지막으로, 인도적 대북 지원과 관련하여 동포사회 내지는 한인 네트워크의 역할을 보다 적극적으로 활용할 필요가 있다. 현실적으로 정부 차원의 인도적 대북 지원이 정치적·군사적 상황과 독립적으로 이루어지기는 어렵다. 그런 점에서 볼 때 이러한 상황 변수로부터 비교적 독립적인 외국적 동포들의 의지와 열정, 그리고 이들의 트랜스내셔널 자산과 역량을 잘 조직화하여 활용할 수 있도록 지원한다면 지속적이고 일관된 인도적 대북 지원이라는 정책 목표 달성과 국제사회의 보다 적극적인 대북 지원 참여에 기여할 수 있을 것이다(물론 이들의 북한 억류나 추방 등 리스크 관리의 중요성도 잊지 않아야 한다).

인도적 대북 지원은 민족 공동체의 관점에서 볼 때 절실하다. 분단체제의 비평화와 폭력을 극복하기 위한 자원으로서 민족 관념은 여전히 중요하다. 그렇지만 그 추진 방식이 방법론적 민족주의의 틀에 갇혀서는 안 된다. 북한 주민의 고통은 민족의 문제인 동시에 인류사회의 보편 과제이기도 하다. 우리는 민족 공동체와 분단체제의 특수한 조건하에서 바로 그 보편 과제를 풀어 나가야 한다는 민족사적·평화사적 책임을 함께 안고 있다. 물론 현실 상황의 엄중함을 고려할 때 인도적 대북 지원은 그 추진 과정에서 타협적 균형(modus vivendi)을 찾기 위한 노력을 수반할 수밖에 없을 것이다. 그렇지만 그러한 노력이 한반도의 특수성과 인류사회의 보편성이 융합된 의미 지평 위에서 일관된 원칙하에 추진되는 것이 중요하다.

■ 주석

- 1) 세계기아지수 홈페이지(<http://ghi.ifpri.org>).
- 2) 세계식량계획 홈페이지(<http://www1.wfp.org/countries/democratic-peoples-republic-korea>).
- 3) 민태은, “남남갈등과 인도적 대북지원,” 『의정연구』 제22권 제3호(2006), 206쪽.
- 4) 박지연, “국제사회의 대북지원 분석(1945~2014),” 『수은북한경제』 봄호(2015), 59-62쪽.
- 5) 정영철, “대북 인도적 지원의 추이와 과제,” 『통일경제』 제1호(2016), 28쪽.
- 6) 문경연 · 이우영 · 정소민, “대북지원 20년(1995~2015): 민간단체의 대북지원 성과와 과제,” 『국제관계연구』 제22권 제1호(2017), 54쪽.
- 7) 통일부 홈페이지(<http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics>).
- 8) 문경연 외(2017), 54쪽.
- 9) 『연합뉴스』(2013/12/11), “법륜, 박 대통령에 ‘대북인도적 지원 결단’ 촉구.”
- 10) 『조선일보』 한승주 칼럼, “대북 지원의 대상은 북한 주민이다”(http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2011/08/29/2011082902465.html).
- 11) 『조선일보』 한승주 칼럼.
- 12) 송영훈, “북한국제화와 인권 및 대북인도지원,” 박명규 외, 『북한국제화 2017』(서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2013), 93쪽.

제3부

주요국의 정책과 양국관계: 미국과 일본

미 국

- 미중 정상회담에 따른 동아시아와 한반도의 상황 전망
 - 북한의 비핵화를 위한 트럼프의 새로운 접근
 - 트럼프의 아시아 정책과 한반도 비핵화 전망
- The ROK-U.S. Alliance: Strength and Resilience after Progressive Victory in 2017
 - 미 트럼프 행정부의 對아세안 외교는?
 - 한미정상회담: 성과와 과제
 - 한미 FTA 재협상 전망과 과제
 - 미국의 대중국 세컨더리 보이콧이 한반도 비핵화에 가지는 함의
 - 한국에서 본 트럼프의 첫 동북아시아 순방
 - 미국에서 본 한미 정상회담
 - 미국 트럼프 행정부의 북한 테러지원국 재지정의 의미와 전망
 - 하와이는 왜 핵공격 대피훈련을 하는가?

일 본

- 위안부 합의에 대한 한일의 해법
- 2017 일본총선 이후 한일관계와 동북아질서
- 아베-트럼프 정상회담 이후 대북 및 대중정책의 공조 전망

◆ 미국

미중 정상회담에 따른 동아시아와 한반도의 상황 전망

이성우

제주평화연구원 분쟁해결연구부장

트럼프 대통령과 시진핑 주석의 정상회담을 계기로 한반도 비핵화와 사드배치에 따른 중국의 금한령 해제와 같은 우리의 관심사인 동아시아와 한반도 외교 현안문제에 대한 진전을 기대했으나 결과적으로 4월 6일과 7일 이틀에 걸친 정상회담이 끝난 후 의례적인 공동기자회견과 공동선언문 채택도 모두 생략된 채 마무리 되었다. 미중관계의 진전이 기대되었지만 미국과 중국은 한반도 비핵화에 대한 시급성에 의견을 같이 했다는 정도의 입장을 표명하는데 그치고 비핵화를 위한 구체적인 방향에 대해서는 입장을 정하지 못하고 있다. 한반도 비핵화를 둘러싼 미국과 중국의 줄다리기 과정을 보면서 미국 트럼프 행정부의 동아시아 외교정책을 포함한 대외정책의 선회과정을 분석할 수 있는 시점이 되었다.

첫째, 틸러슨 미 국무장관은 미중 두 정상이 북 핵 억지를 위해 협력을 강화하기로 합의했다고 발표했지만 트럼프 대통령은 중국의 도움이 없다면 미국이 독자적으로 북핵문제를 해결하겠다고 공언하고 있다. 미국의 동아시아 정책의 근본적인 틀에 있어서는 오바마 행정부는 미국의

국익을 보호하고 중국의 부상을 막는데 성공적이지 못했다는 인식에서 출발하지만 아시아로의 회귀(pivot to Asia)를 더 강화된 차원에서 수용하는 것으로 해석된다. 한국의 사드 배치를 서두르는 것도 오바마의 민주당 정부 아래에서 추진한 재균형(rebalancing)을 통해 미국의 영향력을 지속하겠다는 전략에서 트럼프 행정부는 한국과 일본은 물론 호주와 같은 동맹국에 대한 아웃소싱을 확대해서 중국을 견제하는 쪽으로 대외전략을 강화해 나가고 있다.

둘째, 미국은 북한의 비핵화를 위해 중국을 압박하고 있다. 구체적으로 밝히지 않았지만 트럼프 대통령은 북핵문제와 미중 무역분쟁을 연계시키겠다고 공언하고 있고 틸러슨 장관은 미국은 북한에 대해 중국이 추가적 조치를 취할 것을 요구했고 이에 대해 시간을 두고 기다리고 있다고 했다. 하지만 회담기간 중에 시리아를 폭격한 군사적 조치나 회담 직후에는 중국의 행동을 기다린다고 하면서 남태평양으로 향하던 칼빈슨 항모전단을 싱가포르에서 한반도로 선회하도록 한 트럼프 대통령의 결정에서 중국을 상대로 북한의 비핵화에 대한 강한 압박이라는 미국의 정책지향을 확인할 수 있다.

셋째, 중국의 왕이 외교부장에 따르면 중국은 타협안으로 북한과의 평화협정과 비핵화를 맞바꾸는 방안과 북한의 핵과 미사일 도발 중단 대신 한미 연합군사훈련 중단을 미국 측에 제안했다고 한다. 하지만 미국은 중국의 제안에 부정적 반응을 보이면서, 6자회담 재개에도 반대하는 것으로 관측된다. 미국은 불량국가의 협박에 대응해 이를 수용하는 타협을 할 의사가 없다는 전통적인 미국의 대외정책을 재확인해주는 결과이다. 중국 측 우다웨이 6자회담 대표는 한국을 방문해서 북한이 핵을 개발하지 않으면 중국으로부터 엄청난 경제적 지원을 받을 수 있는 상황인데도 북한이 내정에 간섭하지 말라는 입장을 고수하고 있다고 밝히면서 중국도 노력하고 있지만 김정은이 이를 받아들이지 않는다는 상황설명을 통해 미국을 설득하는 쪽으로 성의를 보이고 있다.

넷째, 트럼프 행정부가 취임 초부터 관심을 기울이는 분야는 무역과 경제 분야이다. 2015년 중국은 6천억 달러의 무역흑자를 기록한 반면 미국은 5천억 달러의 무역적자를 기록하면서 미국이 감수한 국익의 손실을 보전하겠다는 입장을 밝혔다. 중국의 값싼 소비재의 수입으로 미국의 제조업 기반이 붕괴하고 국내 산업 공동화로 이어지면서 미국의 국익을 침해한 것으로 판단했다. 미국은 이번 정상회담을 통해 100일 이내에 무역 불균형을 해소하는 방안을 마련하기로 합의한 것은 트럼프의 성과로 받아들여진다. 취임 초 자유주의 국제경제질서에 대한 회의적 시각을 노골화하면서 무차별적인 무역전쟁을 선포하던 정책의지가 반영된 결과이다.

트럼프 대통령의 행보를 요약하면 취임 전부터 America First를 주장하고 미국 국민의 물리적 안보와 경제적 부응에 중점을 두고 해외에서 분쟁에 연루되지 않으려고 했다. 이러한 배경에는 민주당 정부가 추진해 온 국제주의, 자유주의 국제질서가 더 이상 미국의 국익에 도움이 되지 않는다는 판단에 기초한 것이었다. 전통적인 미국외교정책은 민주당과 공화당 공통적으로 국내에서 미국의 민주주의를 보호하는데 치중하고 해외에서 적극적인 역할을 하는 자유주의 국제질서를 추구하는 Hamiltonian의 국제주의 시각에 동의했다. 취임 초 트럼프 대통령은 국제주의 입장에 부정적인 입장을 보이면서 이른바 고립주의를 대변하는 Jeffersonian의 입장을 취했다. 하지만 시간이 지나면서 트럼프의 대외정책에 대한 관점이 전환되어 분쟁이 시작되면 반드시 승리해야 한다는 Jacksonian의 입장을 통해 레이건과 부시 Jr.의 전통적 공화당 입장으로 선회하는 것으로 보인다는 점에서 초기의 고립주의 노선은 포기한 것으로 판단된다.

동아시아와 한반도의 지역질서에 있어서도 미국의 핵심이익은 무역과 경제에 있는 것이 아니라 중국의 봉쇄와 군사적 확장역지에 있다는 것을 명확하게 보여주고 있다. 트럼프 행정부는 미국의 국익을 극대화하려고 한다는 정책지향은 분명하지만 구체적으로 군사정책과 경제정책을

어떻게 끌고 갈 것인지에 대해서는 혼선을 보여주었다. 이번 미중정상회담을 통해 세계전략 차원과 동아시아 지역전략차원에서 미국이 나아가고자 하는 방향에 대해 트럼프 행정부는 ‘힘에 의한 평화’라는 입장을 명확하게 보여주는 계기가 되었다. 미국의 트럼프 행정부는 강력한 군사력과 경제력을 앞세운 강압적 설득이라는 이른바 스마트 파워의 개념을 이용한 대중국 및 대북한 외교를 추진하고 있다. 스마트 파워의 개념을 역설한 사람이 힐러리 클린턴이라는 점을 상기하면 미국외교는 공화당과 민주당이 분리되는 것이 아니라 미국의 국익을 위한 외교가 핵심이라는 것이며 트럼프는 취임 후 지속적으로 미국 외교의 핵심을 향해 수렴해가는 과정을 보여주고 있다.

북한의 비핵화를 위한 트럼프의 새로운 접근

이성우

제주평화연구원 분쟁해결연구부장

김일성 생일을 앞두고 미국의 전략자산이 한반도로 집결하고 있는 동아시아 국제정세의 전개는 한반도가 일촉즉발의 전쟁위기로 끌려갈 수 있다는 우려를 자아내기에 충분하다. 3월 말 한미연합 독수리 훈련을 마치고 호주와의 연합훈련을 위해 남태평양으로 이동하던 미국의 칼빈슨 함 항모전단이 미중 정상회담과 시리아 공습 직후인 4월 8일 싱가포르 해역에서 한반도로 돌아오고 있다. 언론에 보도되는 내용만으로도 70여대의 최신 전투기를 탑재한 항모, 수척의 이지스 함, 공격용 핵잠수함 등으로 구성된 이 항모전단의 화력은 웬만한 중소국가의 전체 군사력에 해당한다고 한다.

북한에서 김일성의 생일인 4월 15일은 이른바 태양절이란 국가명절로, 주민들이 평일에도 광장에 모여 주요행사를 준비하는 위성사진이 공개되었고 실제로 평양의 김일성 광장에서 군사 퍼레이드를 실행하는 것을 외신을 통해 알렸다. 이와 때를 같이해 북한 당국이 핵실험과 장거리미사일 발사실험과 같은 도발을 감행할 우려도 예상되었지만 실제로

무력도발은 일어나지 않았다. 이런 상황에서 미국의 전략자산의 한반도 집결은 북한의 군사도발을 좌시하지 않겠다는 무력시위를 통한 강력한 경고라고 해석되며 일정 정도 효과를 보였다고 판단된다. 미중정상회담 직후 시리아를 공습했던 것처럼 미국이 독자적으로 대북 군사조치에 나설 수 있다는 경고로 해석되기 때문이다. 이런 상황전개에 한반도와 서울이 불바다가 될지도 모른다는 전쟁의 위기상황은 우리 국민에게 심각한 위협으로 다가오는 것이 현실이다.

미국이 북한의 핵개발과 미사일 실험으로 대표되는 무력도발에 강경 대응으로 나오게 된 배경을 분석하는 것이 필요하다. 북한이 1993년 NPT 탈퇴를 선언한 이후 13년간 핵동결과 비핵화에 대한 협상을 하는 사이 뒤에서 핵개발을 추진하여 2006년 10월 9일 1차 핵실험을 감행했고 그 이후로 또 10년의 세월이 흐르는 동안 북한의 비핵화를 위한 외교적 노력을 경주했지만 북한은 6차례에 걸친 핵실험을 계속하여 이제는 핵보유국으로 인정하라고 미국을 상대로 협박을 하고 있는 상황이 되었다. 나아가서 북한은 핵탄두를 운반하는 발사체인 미사일 개발을 지속해 광명성호라는 ICBM을 개발, 실험발사하고 잠수함에서 미사일을 발사하는 SLBM도 개발했다고 공공연히 미국을 위협하는 상황이 되었다.

북한의 핵 도발을 억제하는 방법에는 ① 직접 양자협상, ② 주변국을 포함하는 다자협상 ③ 국제기구를 통한 압박과 같은 외교적 수단도 존재하지만 ④ 북한의 핵시설에 대한 이른바 surgical air strike, ⑤ 수뇌부를 제거하는 잠수작전과 같은 군사적 수단도 존재하고 나아가서 전략적으로 ⑥ 방어무기인 사드배치, ⑦ 공격무기인 전술핵 도입과 같은 다양한 옵션이 존재한다. 문제는 북한이 핵개발을 실질적으로 시작한 NPT 탈퇴시점부터 25년의 시간동안 우리는 외교적 수단만을 사용해왔다는 점이다.

우리는 진보정권 10년간 햇볕정책을 통해서 북한의 비핵화라는 태도 변화를 유도하려고 했지만 성공적이지 못했고 이에 대한 비판에서 출발

한 보수정권 10년은 압박정책을 통해서 북한의 비핵화를 유도했지만 결과적으로 북한은 6차 핵실험을 준비하는 상황으로 악화되었다. 문제는 진보정권도 보수정권도 기능주의 패러다임에 갇혀있었고 그 결과 우리가 선택한 정책수단은 유화정책이든 압박정책이든 모두 외교적 수단이었다는 것이다. 북한의 입장에서는 기능주의 패러다임에서 외교적 수단만을 이용해서 자신을 압박하는 것이 명백하다면 그것이 유화적이면 좋고 제재여도 상관없이 핵을 개발하고 보유하는 것이 우월전략이다.

2017년 4월 한반도에서 전개되는 군사적 위협상황은 미국의 트럼프 대통령이 기능주의 패러다임으로 북한 핵문제를 다루지 않겠다는 선언이다. 다시 말해서 군사적 수단의 선택도 현실적으로 가능하다는 것을 북한이 인식하도록 만드는 것이 북한 핵 해결의 출발점이라고 인식하는 것이다. 중국도 이러한 가능성에 무게를 두고 있다고 해석되는 것이 북한이 제2의 시리아가 될 수도 있다는 우려와 더불어 한반도에서 확전의 가능성을 경고하는 것은 트럼프의 대북정책을 심각하게 받아들이고 있다는 것이다. 북한의 뉴스도 시리아 사태를 보니 핵개발을 한 것이 당연한 자위조치라고 강변하고 있는 것은 트럼프의 의지에 대해 북한이 미국과 동일한 해석을 하고 있다는 반증이다. 지금까지는 트럼프의 정책 의지가 상대방을 원하는 방향으로 몰아가고 있지만, 문제는 한반도에서 살고 있는 우리 입장에서 실제로 군사적 충돌 없이 북한이 비핵화의 길을 선택하게 만들어야 하는 것이다.

트럼프의 아시아 정책과 한반도 비핵화 전망

이성우

제주평화연구원 분쟁해결연구부장

트럼프 대통령이 아시아 문제의 고차방정식을 적극적으로 풀어나가고 있다. 미국의 핵심이익인 미국의 초강대국으로서의 지위를 확보하기 위한 대중국 견제를 비롯하여, 남중국해의 영토분쟁, ASEAN 국가들과 협력관계, 북한 핵 문제 해결을 위한 중국 압박, 그리고 아시아의 개발도상국과 무역수지문제는 서로 연계되어 있으면서 어느 한 쪽에서 관계가 개선되면 다른 쪽에서는 관계가 악화되는 식의 비례 또는 반비례의 복잡한 관계에 있다. 트럼프 행정부의 최근 아시아 외교의 특징은 동남아시아에 대한 TPP 철회와 같은 소극적 입장에서 적극적인 방향선회가 동북아시아에서 강경노선과 대비되지만, 동남아시아와 동북아시아에서 미국이 보여주는 행보로 보아 중국에 대한 압박이라는 공통분모가 있다.

트럼프는 취임 초에 TPP에서 철수하겠다는 동아시아와의 다자협력에 대한 소극적 입장을 취했으나 최근에 와서는 ASEAN을 중시하는 방향으로 외교정책의 선회가 일어나고 있다. 마이크 펜스 부통령은 10일간 한국, 일본, 인도네시아를 경유하면서 역내 동맹국들에게 도움을

요청하는 과정에 트럼프 대통령이 미-ASEAN 회담과 베트남에서 열리는 APEC 정상회담, 11월 필리핀에서 열리는 동아시아 정상회담에 참석할 것이라고 발표했다. 미국의 동남아 국가와의 협력 강화에는 남중국해에서 중국의 영향력 확대를 견제하고 중국을 고립시키고 동남아 국가와 협력을 강화하면서 미국이 항행의 자유 원칙을 관철시켜나가고 있다. 동남아에서 미국의 영향력 확대에 일차적 목표를 두면서 중국을 압박하는 효과는 동북아시아의 북핵 문제에도 도움이 된다는 전략적 움직임이다. 나아가서 영유권 문제에서 중국보다는 동남아 국가들과 공동보조를 취함으로써 북핵 문제의 해결을 위해 북한을 외교적으로 고립시키는 대북 제재에 동남아 국가들의 협조를 이끌어내려는 의도가 미국-ASEAN 외무장관 회담에서 나타났다.

트럼프 대통령은 동북아에서는 북한 핵 문제의 해결에 상당한 우선순위를 두고 중국에 대한 압박외교를 적극적으로 실행하고 있다. 트럼프 대통령은 4월 6일 미중정상회담을 앞두고 4월 2일에 “중국이 북한 문제를 해결하지 않는다면, 우리가 할 것”이라고 발표했고 UN 주재 헤일리 미국 대사는 “중국이 북한을 규탄하는 의미로 단순히 말로만 하지 말고 결정적인 행동(definitive actions)을 보여줄 필요가 있다”고 중국을 압박했다. 4월 9일 싱가포르 인근 해역에 있던 칼 빈슨 항모전단이 한반도로 향한다고 발표하면서 중국과 북한에 대한 압박외교를 보여주었지만 결국 항모전단은 호주 인근에서 훈련을 마치고 다시 동해로 들어옴으로써 4월 15일 북한의 태양절에 맞춰 핵실험이나 미사일 발사와 같은 북한의 무력 도발을 억제하는 효과를 거두었다. 여기까지는 일련의 강경정책이 한반도의 군사적 긴장을 끌어올리면서 중국을 대북제재에 적극적으로 끌어들이는 효과와 함께 북한의 도발을 억제하는 효과를 거두었다.

이후 트럼프 대통령은 5월 1일에 블룸버그와 인터뷰에서 “만약에 김정은을 만날 수 있는 적절한 상황이 된다면 나는 그를 만나는 것을 영광스럽게 생각할 것”이라며 “다시 강조하지만 적절한 상황에서 나는 그렇

게 할 것”이라고 말했다. 북한의 비핵화를 위한 압박과 회유정책을 번갈아 가며 활용하는 트럼프의 정책접근이 냉탕과 온탕을 오가는 갈지자 행보로 보이지만 북한의 비핵화를 향한 궁극적인 방향은 오바마 행정부의 ‘전략적 인내’와 본질에 있어서는 별다른 차이가 없다는 비판도 나온다. 트럼프의 대북정책도 경제제재의 압박을 중심으로 대화와 협상의 문을 열어놓고 한반도의 안정과 평화적인 비핵화를 추구한다는 것이다.

트럼프의 대북정책은 가장 극단적인 군사력 사용에서부터 가장 온건한 북미정상회담까지 모든 카드를 실제로 사용할 수 있다는 가능성을 열어놓고 한반도 비핵화를 위한 미국의 강력한 의지를 담은 예측 ‘불가능한 전략’을 보여주고 있으나 관건은 북한의 비핵화에 대한 중국의 의지이다. 물론 핵개발의 당사자인 북한이 핵을 포기하려는 의지가 가장 중요한 변수이지만 이는 종속변수라고 봐야 한다. 북한의 핵개발 의지를 단념시킬 수 있는 가장 강력한 독립변수는 중국의 대북제재에 대한 의지이고 미국은 이 종속변수를 위해 동남아 ASEAN에 대한 협력강화로 북한의 외교적 고립, 그리고 동북아에서 사드 배치를 통한 미국 중심의 한미 및 미일 동맹으로 이어지는 대중국 봉쇄의 연결고리를 강화라는 독립변수를 움직이는 것이다. 중국에 대한 군사적 압박이라는 군사적 독립변수와 함께 중국에 대한 환율조작국 지정과 같은 경제적 정책수단을 또 다른 독립변수로 적극 동원하여 북한의 비핵화를 달성하려고 하고 있다.

최근 북한 관영 조선중앙통신은 ‘김철’이라는 개인 명의로 게재한 “조중(북중) 관계의 기둥을 찍어버리는 무모한 언행을 더 이상 하지 말아야 한다”라는 제목의 논평에서 “조중 관계의 ‘붉은 선’을 우리가 넘어선 것이 아니라 중국이 난폭하게 짓밟으며 서슴없이 넘어서고 있다”고 밝혔다. 점에서 원유지원 중단과 같은 핵심적 제재와 같은 구체적인 변화가 시작되고 있다는 것을 시사한다. 앞으로 1~2개월 동안 중국의 한반도 비핵화를 위한 대북제재조치의 수위가 미국의 한반도 비핵화의 승패를 결정짓게 될 것이다.

The ROK-U.S. Alliance: Strength and Resilience after Progressive Victory in 2017



KIH Jiyun
Jeju Peace Institute

Perhaps one of the most convincing hypotheses to date is that if political leadership is more pro-American and supportive of America's foreign policy, then the alliance would be more likely to thrive in ways that would be otherwise impossible. The ROK-U.S. alliance is a key test case. The ROK-U.S. alliance has undergone a stress test under the progressive Kim Dae-jung and Roh Moo-hyun administrations between 1998 and 2007. The alliance has prospered due in large part to the unwavering support of the conservative Lee Myung-bak and Park Geun-hye administrations that were back in power after ten years of progressive rule.

Now, liberal candidate Moon Jae-in has been declared as the new president of South Korea after winning 41 percent of the vote. New fears loom large, casting doubts on the strength and resilience of the ROK-U.S.

alliance. Will the ROK-U.S. alliance continue to stand firm and remain resilient after the progressive victory in South Korea's presidential election held a few days ago? The alliance relationship will more likely face difficult times again if the ruling elites within the new administration refuse to give the alliance a central role in the country's grand strategy. This may be particularly true when it appears that South Korea and the U.S. are no longer perfectly unified in their strategic perceptions of the common threat posed to their security unlike the Cold War period.

What needs to be pointed out here is that a thorough understanding of the paradigmatic changes in the U.S. alliance policy and the accompanying changes in the division of alliance labor is essential to exploring why the ROK-U.S. alliance will continue to enjoy strong cohesion regardless of political change.¹⁾

Capabilities as Determinant of Alliance Cohesion

The shift from threat-based approach to the capabilities-based one in the U.S. alliance strategy in the face of the challenges of the post-Cold War security environment serves as the starting point for research into the conditions that determine alliance cohesion. The U.S. declared its shift from 'threat-based' to 'capabilities-based' approach in its 2001 Quadrennial Defense Review and focused a greater proportion of its resources on transforming the U.S. military, which has subsequently triggered a dramatic shift from 'threat-based' to 'capabilities-based' alliances.²⁾ Unlike the structural 'threat-based' alliances, in that the allies were expected to fight in their region against the communist threat, and/or serve as the basis for U.S. operations, in the nonstructural 'capabilities-based' partnerships, they are increasingly expected to embrace the situation where alliance cooperation expands in scope beyond the specific requirements outlined in the mutual defense treaties

to include a broader range of security issues and threats.³⁾

Amid such developments, whether the longstanding allies of the U.S. are sufficiently capable of assisting the U.S. in the creation and management of the U.S.-led Asia-Pacific order, rather than their geostrategic location, gains increasingly more importance particularly in circumstances where the relative power of the U.S. and China is rapidly shifting in the direction of the latter.⁴⁾ This is particularly important when as amply demonstrated by the 2016 presidential election, Washington is confronting the imperatives of overcoming intensifying domestic fiscal constraints and sharpening divisions within the American body politic.⁵⁾

Changes in South Korea's Capabilities and the Evolution of Division of Labor

The alliance division of labor that was operative during the Cold War was that the U.S.' formidable offensive capabilities were the "spear" to be paired with South Korea's "shield" whose role was limited to providing the bulk of defense capabilities. The ROK-U.S. alliance became more cohesive when there was an increase in the degree of autonomy the Northeast Asian ally has granted to Washington, as the patron compensated them for providing more robust protection.

Unarguably, South Korea has become one of the most 'capable, interoperable, and trustworthy' alliance partners of the U.S. South Korea has steadily increased capabilities to expend tangible and intangible supports and resources to narrow the capabilities gap and promote interoperability through standardization with the U.S. The new division of labor that has been facilitated - and indeed made possible - by South Korea's enhanced capabilities has not only significantly contributed to making the ROK-U.S. alliance more capable and sustainable than any time in recent history, but has incentivized both the U.S. and its most

capable ally to work together to enhance alliance cohesion and credibility regardless of political change.

The U.S. provides South Korea protection through extended deterrence, the major components of which include nuclear, conventional, and political deterrence.⁶⁾ Nuclear weapons are the supreme guarantor of deterrence, but conventional deterrence has become an indispensable component of US assurances to South Korea given that the credibility of conventional deterrence vis-à-vis nuclear deterrence appears to be increasing given the current security environment defined by low-level conflicts.⁷⁾ Indeed, the incorporation of advanced conventional systems in the ROK-U.S. alliance can provide a more credible deterrent complementing existing nuclear and conventional capabilities. Two such advanced conventional systems that could enhance the alliance's deterrent capabilities are conventional strike systems and ballistic missile defense systems, such as the U.S. Terminal High Altitude Area Defense system operational in South Korea.⁸⁾ In the new division of labor, consequently, the U.S. assumes the primary responsibility of providing more effective, credible extended nuclear and political deterrence, while its allies with the most sophisticated conventional defense capabilities are increasingly expected to assume more of the defense and deterrence burden far beyond their own territories, although the demarcation of duties is not yet clear-cut.

Worth noting here is that given recent further declines in U.S. defense spending, South Korea is increasingly expected to take on greater responsibility for its own defense by taking advantage of its enhanced conventional deterrence capabilities. As South Korea is increasingly aware of the need to respond to the US call for greater burden sharing (or responsibility sharing) in the Asia-Pacific region, it is also well poised to embrace the situation where alliance cooperation expands in scope beyond the specific requirements outlined in the mutual defense treaties to include a broader range of security issues and threats. In return for

its conventional contributions to deterrence, Seoul elicits more of the “soft” components of extended deterrence, which consists of U.S. declaratory policy, clear statements of U.S. support after provocative actions by adversaries, and formalized bilateral dialogue.⁹⁾ They are intended to send a signal to adversaries that the United States will protect Seoul.¹⁰⁾ In addition to the transfer of wartime operational control of South Korean military forces from the U.S. to the ROK, which represents more autonomy in security and defense policy formulation, South Korea is increasingly given more opportunities, under the guardianship of the US that is in desperate need of a joint leadership role played by one of its most capable allies in this region, to make its voice heard and acknowledged both regionwide and globalwide.

It can be therefore inferred that the possession of ‘capabilities’ by U.S. allies to assist the U.S. that is in desperate need of alliance partners capable of assisting in the creation and management of the U.S.-led regional order serves as the major determinant of whether or not they can enjoy considerably more autonomy and influence in Asia-Pacific and beyond while at the same time eliciting much stronger types of security commitments from the U.S. Thanks in large part to the enhanced role of its capable alliance partner, the U.S. enjoys far more opportunities than ever to concentrate more resources on shaping a new Asian century favorable to American principles and interests by preserving or restoring a balance of power in the U.S.’ favor.

This signifies the possibility that an asymmetric military alliance is more likely to evolve into a highly sophisticated institutional arrangement if its members develop the capabilities to create, extend, and modify the ways in which it operates, as it provides the underlying framework for building the Asia-Pacific’s security architecture in ways favorable to the common principles and interests of both strong and weak states, which is also widely regarded as highly important by political leaders

of all stripes in both parties of the alliance.

■ Footnote

- 1) Lee Jee-eun, "Envoys: Trump Expected to Keep Strong Ties with South Korea," VOA News, November 30, 2016, <http://www.voanews.com/a/envoys-trump-expected-to-keep-strong-ties-with-south-korea/3617106.html> (Search date: February 6, 2017); "Trump defense chief stresses U.S. defense commitment to Japan," The Mainichi, February 3, 2017, <http://mainichi.jp/english/articles/20170203/p2g/00m/0dm/082000c> (Search date: February 6, 2017).
- 2) Quadrennial Defense Review Report 2001 (Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, February 2001), at (searched date: 25 June 2015).
- 3) Carl Baker and Brad Glosserman, "U.S. Alliances in the Asia Pacific: Doing More and Expecting Less," in Carl Baker and Brad Glosserman, eds., *Doing More and Expecting Less: The Future of U.S. Alliances in the Asia-Pacific*, Issues & Insights, 13-1 (Honolulu: Pacific Forum CSIS, January 2013), p. 46.
- 4) Kenneth G. Lieberthal, "A Look at U.S.-China Relations from Beijing and Shanghai," Foreign Policy Trip Reports, 13 of 61 (June 2010), at (searched date: 24 June 2015).
- 5) William T. Tow and Douglas Stuart (eds.), *The New U.S. Strategy towards Asia: Adapting to the American pivot* (Routledge Taylor & Francis Group, Abingdon and New York), p. xi.
- 6) Ariana Navarro Rowberry, "Advanced Conventional Weapons, Deterrence and the U.S.-Japan Alliance," Herbert Scoville Jr. Peace Fellowship, Arms control and Non-Proliferation Initiative at Brookings, 2014 December, p. 2. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/advanced-conventional-weapons-deterrence-us-japan-rowberry.pdf> (Search date: May 12, 2017)
- 7) Ibid., p 13.
- 8) Ibid., p. 2.
- 9) Ibid., p. 7.
- 10) Ibid.

미 트럼프 행정부의 對아세안 외교는?

서정하

제주평화연구원장

지난 4월말 마이크 펜스 부통령의 인도네시아 방문에 이어 5월 4일 워싱턴에서 개최된 미-아세안 외교장관 회담으로 출범 이후 특별한 움직임 보이지 않았던 트럼프 행정부의 대아세안 외교에 시동이 걸렸다.¹⁾ 마이크 펜스 부통령이 4월말 인도네시아 방문 기간 중 아세안 사무국을 방문해 트럼프 대통령이 11월 마닐라 개최 동아시아 정상회의(East Asia Summit: EAS)에 참석할 것이라고 밝힌데 이어 트럼프 대통령이 아세안 의장국인 필리핀의 두테르테 대통령을 비롯한 아세안 회원국 정상들에게 방미초청 의사를 전함으로써 앞으로 미국의 아세안 외교가 본격화될 전망이다.

이러한 진전에도 불구하고 동남아의 외교안보 전문가들은 트럼프 행정부의 아세안 중시 정책 가능성에 대해 의문을 제기하고 있다. 그 배경에는 주로 아래와 같은 점들이 고려된 것으로 보인다. 첫째, 트럼프 행정부의 관심사가 아시아 안에서도 동북아에 집중됨으로써 동남아지역이 상대적으로 주목받지 못하는 점이다. 틸러슨 국무장관과 매티스 국방장

관이 트럼프 행정부 출범 초기에 동북아3개국을 각각 방문하면서 동남아지역은 잠시라도 들르지 않은 점이 이러한 시각을 뒷받침한다. 둘째, 다자주의를 중시한 오바마 행정부는 EAS와 같은 아세안 주도 다자회의에 적극 참여하였으나 거래(transaction)를 통한 문제해결 방식을 선호하는 트럼프 대통령에게는 인내심이 요구되는 아세안식 다자적 접근법은 맞지 않을 것으로 보는 점이다. 셋째, 오바마 행정부는 아시아 회귀(Pivot to Asia) 정책을 통해 전례가 없을 정도로 아세안 외교에 적극성을 보였으나 오바마 외교정책을 부정하는 트럼프 행정부에서 미국의 아시아 회귀 정책이 그대로 유지될 가능성은 희박해 보이기 때문이다. 미국의 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP) 철회는 그런 트럼프 대통령의 인식이 반영된 것이다. 넷째, 외교안보 이슈로서 남중국해 문제의 민감성이 줄어든 점이다. 중국의 끈질긴 아세안 회유와 중국을 의식한 일부 회원국의 태도 때문에 아세안은 남중국해 문제를 둘러싼 중국과의 충돌을 자제하고 있는 분위기이다. 남중국해 문제를 애매하게 기술한 제30차 아세안 정상회의 의장 성명(4.30)은 이러한 아세안내 입장 변화를 잘 드러냈다.²⁾ 트럼프 행정부도 이 때문인지 지난 4월초 트럼프-시진핑 정상회담 이후 남중국해 문제를 둘러싼 대 중국 공세를 조절하고 있는 양상이다.

이러한 인식은 아세안내 식자층 사이에서도 널리 퍼져 나갔다. 지난 4월 싱가포르 소재 연구기관인 Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS)가 아세안 회원국의 정부, 학계, 경제계, 언론, 시민단체 등 300여명의 다양한 분야 종사자들을 대상으로 실시한 여론조사 결과에 의하면 트럼프 행정부 출현으로 동남아지역에서 미국의 신뢰가 급락한 것으로 나타났다. 이 발표에 의하면 여론조사에 응한 54% 이상의 응답자가 미국이 의존할 만한(dependable) 국가가 아니라는 반응을 보였으며 응답자의 3분의 2가 트럼프 행정부 출범 이전에 비해 미국에 대한 호감이 줄어들었다는 반응을 보였다. 또한 74%의 응답자가 동남아의 가장

영향력 있는 국가로 중국을 택하였으며 미국을 선택한 응답자는 3.5%에 불과했다.³⁾

이처럼 미국 신정부의 정책에 불안감과 불신감을 갖고 있는 아세안에 대해 트럼프 행정부는 어떤 정책구상을 갖고 있는 것일까? 우선 앞으로 트럼프 행정부의 아세안 외교 정책 방향이 구체적으로 되기까지는 좀 더 시간이 필요한 것으로 보인다. 트럼프 대통령이 후보시절 보였던 고립주의 성향의 외교안보관 때문에 트럼프 행정부의 외교안보정책이 통상적인 정책노선으로부터 이탈할 것이란 전망이 컸다. 그러나 틸러슨 국무장관, 매티스 국방장관, 맥매스터 국가안보보좌관과 같이 정통적인 현실주의적 국제안보관을 갖고 있는 외교안보 전문가들의 등용으로 미국의 아세안 외교는 중국, 북한, 유럽 등에서 보여준 행보처럼 현실주의 노선으로 변환될 가능성이 많아졌다. 특히 중국과의 불가피한 세력 경쟁, 가치중심 외교의 지양, 북한 핵·미사일 문제 해결의 시급성 등이 트럼프 행정부의 아세안 외교에 주요 변수가 될 전망이다.

향후 미국의 아세안 외교 행보에 영향을 미칠 최대 변수는 미·중 간 세력경쟁 추이다. 역사적 경험상 중국에 대한 안보 불안감을 갖고 있는 동남아에서 중국은 지난 십여 년 동안 세력 팽창에 공을 들인 결과 지정학적·지경학적으로 중심적 위치를 점하는데 성공하였다. 남중국해 문제 관련 아세안내 기류 변화가 이러한 현실을 반영하고 있으며 상기 ISEAS 여론 조사가 이를 잘 말해주고 있다. 이러한 세력균형의 변화는 미국이 동남아내 전략적 기반을 상실할 가능성까지 제기하고 있으나 현실주의 노선을 따르는 트럼프 행정부에게 동남아 지역의 패권 국가 등장은 수용하기 어려운 선택일 것이다. 때문에 트럼프 행정부는 동남아에서 미국의 전통적 세력균형 유지 전략을 고수하고 아세안과의 전략적 협력을 계속 중시할 것으로 예상된다. 세력 균형자로서 미국의 역할과 동남아지역 최대투자국인 미국과의 경제교류 확대를 바라는 아세안의 지속적인 기대도 트럼프 행정부의 아세안 외교에 순기능을 할 것이다.

또한 트럼프 행정부의 현실주의 외교는 가치와 이익 사이에서 신축성을 보임으로써 보편적 가치를 중시한 오바마 행정부에 비해 아세안과의 관계 강화에 더 유리할 것으로 전망된다. 오바마 행정부의 가치중심적 외교에 대한 아세안의 반발이 미-아세안 관계의 장애요인이 되기도 했으나 필리핀의 두테르테 대통령, 태국의 프라윗 총리와 같이 비민주적 지도자로 평가받는 동남아국가 정상에게도 방미 초청 의사를 전달한 트럼프 행정부의 아세안 외교는 가치지향적 외교에 구속받지 않을 것으로 보인다. 동남아의 한 국제문제전문가는 트럼프의 이러한 아세안 외교를 가치와 이익의 균형을 취하는 “pivot in Asia”이라 부르며 이는 동남아국가들이 원했던 방향이라며 환영하는 견해를 밝혔다.⁴⁾

북한의 핵·미사일 문제도 미·아세안 관계의 새로운 변수가 될 전망이다. 지난 4월말 미국에서 개최된 미·아세안 외교장관 회담에서 북한 핵·미사일 문제가 매우 비중 있게 다루어진 데서 알 수 있듯이 향후 트럼프 행정부는 북한 핵·미사일 개발 저지를 위한 아세안의 적극적 동참을 계속 요청할 가능성이 높다.⁵⁾ 국제 정세와 사안에 따라 약간의 차이가 있긴 했지만 전통적으로 일방적인 대북한 비판에 신중함을 보여 온 아세안이 앞으로 북한의 핵·미사일문제 해결을 위해 더욱 적극적인 역할을 할 수 있다면 아세안의 전략적 유용성에 대한 미국의 긍정적 평가에 촉매 역할을 할 것이다. 동시에 역내 안보문제에 대한 아세안의 역할을 부각시키는 효과도 거둘 것이다.

올해는 아세안 창설 50주년이자 미-아세안 관계 40주년이 되는 기념비적인 해로서 외교적 성과로 올해를 기념하려는 양측의 공동 노력이 예상된다. 조만간 트럼프 대통령과 아세안 회원국 정상들 간의 정상외교도 활발해질 전망이다. 오바마 행정부의 아시아 회귀(Pivot to Asia) 정책만큼 우리 기억에 남을 트럼프 표 아세안 외교 독트린이 등장할지 지켜볼 때다. 앞으로 미-아세안 관계가 한반도와 동북아 정세에 미칠 영향이 적지 않기 때문이다.

■ 주석

- 1) 미-아세안 외무장관 회담 언론성명(5.4)은 2016년 2월 채택되었던 미-아세안 특별정상회의 공동성명에 담겨진 협력원칙을 재확인한다고 기술하였다. 회담 종료 후 미국무성 대변인은 회담결과를 설명하면서 틸러슨 국무장관이 트럼프 행정부가 아태지역을 최우선시하고 있으며 아세안은 미국의 필수적인 파트너임을 강조하였다고 전하였다.
- 2) 아세안정상회의 의장 성명의 남중국해 관련 내용은 중국과 상설중재재판 결과를 언급함이 없이 인공섬 건설과 군사기지화에 대한 우려도 담지 않은 추상적인 내용으로 구성되어 있다.
- 3) “Trump has blown US credibility in Southeast Asia: Poll”, Nikkei Asia Review (5.9).
- 4) Thitinan Pongsudhirak , “Trump promotes a ‘pivot in Asia”, Nikkei Asia Review.
- 5) 미-아세안 외교장관 회담에서 틸러슨 국무장관은 아세안의 유엔안보리 대북제재 이행강화와 북한과의 외교관계 최소화를 요청하였다. 회담후 Vivian Balakrishnan 싱가포르 외교장관은 언론 인터뷰에서 “미국이 북한을 명백한 현존 위협으로 보고 동북아와 미국의 장기적 평화·안정을 위협하는 것으로 인식하고 있음이 분명하다”라고 말했다.

한미정상회담: 성과와 과제

이수훈

고려대학교 일민국제관계연구원 연구교수

많은 기대와 우려 속에 열린 문재인 대통령과 트럼프 대통령의 취임 후 첫 한미 정상회담에서 두 정상은 다소 제한적이지만 생산적인 대화를 나눴다. 이번 회담은 북한 핵, 사드 배치, 한미 동맹, 한미 자유무역협정(FTA)과 같은 민감한 사안들이 즐비한 가운데 북한에 억류되었던 워비아(Otto Warmbier)의 사망으로 인해 출범한 지 50여일 밖에 되지 않은 문재인 정부에게는 큰 부담이었다. 지난 국정공백으로 인해 국제사회에서 나타났던 ‘한국 건너뛰기(Korea passing)’ 현상을 ‘한국의 귀환(Korea is back)’으로 돌리기 위해 문재인 정부는 많은 준비를 했을 것이다. 특히 예측 불가능한 트럼프 대통령을 어떻게 대해야 하는지에 대해서도 많은 고민을 했으리라 본다. 다행히도 이번 회담에서 트럼프 대통령은 그 동안의 무례한 악수와 같이 괜한 오해를 불러일으킬 만한 행동은 하지 않았다. 문재인 대통령 역시 과거 뉴욕과 로스앤젤리스 등을 방문했던 전 대통령들과는 달리 이번 미국 방문의 모든 일정을 워싱턴에 할애함으로써 정상외교에 집중하는 모습을 보여줬다.

정상회담 주요 의제

이번 정상회담은 공식실무방문(Official Working Visit)의 형식으로 이루어졌으며, 양국 정상과 첫 회담인 만큼 문재인 대통령은 한미 동맹의 견고함을 확인하는 합의를 이끌어 내는 데 주력한 것으로 보인다. 사드 배치와 같은 민감한 사안의 경우에는 정상회담 전에 미 의회를 방문하여 한국의 입장을 설명함으로써 양국 정상 간의 직접적인 마찰을 피했다. 트럼프 대통령은 공동의제인 북핵문제와 실익에 기반을 둔 한미 자유무역협정 재협상에 초점을 맞춘 것으로 보인다. 단독회담과 확대회담에서 도출된 두 정상의 대화는 공동언론발표로 이어졌으나 당초 예고했던 대로 별도의 기자회견은 이뤄지지 않았다. 한·미 공동성명에는 △한·미 동맹 강화 △북한 정책에 대한 긴밀한 공조 지속 △경제성장을 촉진하기 위한 공정한 무역 발전 △여타 경제 분야에 있어서의 양자 협력 증진 △글로벌 파트너로서의 적극적인 공조 그리고 △동맹의 미래에 대한 내용을 담았다.

외교부장관 인사가 지연됨에 따라 양국 간 사전 실무협회가 부족했음에도 불구하고 이번 정상회담에서 도출된 내용은 향후 두 정상의 임기의 계획과 방향을 설정하는데 있어 매우 적절했다고 평가된다. 공동성명에서 양국은 한미 동맹을 강화하고 북한 정책에 대해 지속적으로 협의하기로 했으며 전시작전권 전환이 조속히 이뤄질 수 있도록 협력을 지속해 나가기로 했다. 특히 이번 방문을 통해 문재인 대통령은 그 동안 워싱턴에서 줄곧 제기되어왔던 사드 배치 지연에 대한 의구심을 불식시킬 수 있었다. 다만, FTA 재협상과 방위비 분담금 같은 실익에 기반을 둔 트럼프 대통령의 논의는 피할 수 없었다. 결과적으로 다소 민감할 수 있는 의제는 지양하고 양국의 안보와 경제를 다양하지만 선별적으로 다뤘다는 점에서 이번 정상회담의 의제 선정과 공동성명 내용은 합리적이었다고 평가된다.

북한 핵문제 문제 인식 공유 및 공조 강화

양국 정상은 이번 정상회담의 절반 이상을 북한 문제에 할애한 것으로 보인다. 공동언론발표에서 문재인 대통령은 북한을 겨냥해 “한미의 확고한 의지를 과소평가하지 말라”고 했으며 트럼프 대통령은 북한에 대한 “인내는 끝났다(the patience is over)”라고 했다. 트럼프 대통령이 북한에 대해 많은 고민을 하고 있다는 것은 이미 워싱턴 정가에서 쉽게 들리는 이야기다. 최근 마이크 폼페오(Mike Pompeo) CIA 국장은 매일 같이 트럼프 대통령이 “북한의 위협에 어떻게 대응하는 것이 좋을지를 묻는다,” 라고 했고 얼마 전 허버트 맥매스터(Herbert McMaster) 국가안보보좌관은 트럼프 대통령이 북한에 대해 “누구도 취하길 원하지 않는 군사적 옵션(military option)을 포함해 다양한 옵션”을 준비하라고 지시하였다고 한다. CNN과 인터뷰를 한 군사관계자들에 의하면 이러한 미국의 군사옵션들을 이미 “트럼프 대통령에게 제시할 준비가 되어있다”¹⁾고 했다.

위와 같은 내용을 반영하듯 트럼프 대통령은 공동언론발표에서 북한의 핵과 탄도미사일에 대해 미국은 “확실한 대응(determined response)”을 할 것이라고 밝혔다. 확실한 대응은 맥매스터 보좌관이 얘기한 ‘누구도 취하길 원하지 않는’ 군사적 대응일수도 있다는 점을 배제할 수 없다. 이 메시지는 북한뿐만 아니라 얼마 전 미국을 다녀간 중국의 시진핑 주석에게도 보낸 메시지라고 봐야 할 것이다. 이번 정상회담에서 두 정상은 앞서 언급했던 미국의 새로운 군사옵션과 확실한 대응에 대해 논의를 했는지는 모른다. 그러나 이러한 내용에 대해 양국 간의 논의는 반드시 필요하다. 북한 문제에 있어서만큼은 절대로 코리아 패싱이 일어나서는 안 되기 때문이다.

포괄적 전략 동맹

이번 정상회담을 통해 양국 정상은 한미 동맹 강화를 대외적으로 유감 없이 보여줬다. 당초 트럼프 대통령에 대한 한국 내 이미지를 상쇄시키듯 문재인 대통령에 대한 트럼프 대통령의 환대는 연일 양국 언론을 장식했다. 트럼프 대통령은 한미관계를 세계적으로 가장 위험한 지역 내 평화와 안보의 초석(cornerstone)이라고 표현했다. 나아가 문재인 대통령에게는 평상시 외부에 공개하지 않는 사적공간인 백악관의 트리티룸(Treaty Room)을 소개하고 블레어하우스(Blair House)²⁾에 관계에 없던 3박을 허용함으로써 양국 동맹의 굳건함을 한국과 전 세계에 재확인시켰다.

양 정상은 한·미 공동성명을 통해 북한 내 인권상황에 대한 우려를 표명하며 실질적 개선을 위해 국제사회와 함께 협력하는 것이 중요하다고 했다. 공동언론발표 중 트럼프 대통령은 얼마 전 사망한 오토 워비어(Warmbier)와 관련 문재인 대통령이 조의를 표한 것에 대해 감사하다고 언급을 했다. 이에 대해 문재인 대통령은 “국가의 존재 이유는 국민을 지키는 것”이라고 하며 인권변호사 출신으로서 다시는 워비어와 같은 상황이 발생하지 않게 국제사회와 협력해나갈 것이라고 화답했다. 이번 회담을 계기로 문재인 대통령은 트럼프 대통령의 동맹에 대한 확고한 의지를 확인했고 둘 사이의 깊은 신뢰가 쌓였다고 했다. 이와 같이 양국 간 공유할 수 있는 가치에 대한 가치기반동맹(value-based alliance)이 선행이 되어야 군사 경제적 공유가치를 기반으로 한 이익기반동맹(interest-based alliance)이 강화될 수 있다. 따라서 우리 정부는 한국에 대한 이해가 아직 부족한 트럼프 대통령이 양국의 역사적이고 문화적인 가치에서 동맹을 바라볼 수 있도록 지속적으로 노력해야한다.

그런 면에서 문재인 대통령의 워비어 사망에 대한 조의 표명은 양국 정상회담의 우호적인 분위기 조성에도 도움이 되었다고 본다. 공동성명에

명시되었듯 한미는 한반도 문제와 한미 연합방위에 있어 대한민국이 주도적 역할을 하는 것으로 합의했고 북핵 문제도 제재와 대화를 통해 함께 노력해 나가기로 했다. 다만 공동언론발표에서는 발표된 북핵문제에 대한 단계적이고 포괄적인 접근이 공동성명에 명시가 안 된 것에는 다소 아쉬운 감이 있다.

한미 FTA 재협상 가능성 대비

이번 정상회담을 계기로 그 동안 트럼프 대통령이 여러 차례 언급해 온 한미 FTA 재협상 논의 가능성이 대두되었다. 충분히 예상했던 일이므로 이제부터 잘 준비해나가면 된다. 트럼프 대통령은 공동언론발표에서 한미 FTA 체결 후 미국의 무역적자가 110억 달러 이상 증가했다며 그 동안 불공정한 협정이었던 한미 FTA를 재협상하여 양국에게 공평한 협정(fair deal)이 되길 희망한다고 얘기했다. 나아가 트럼프 대통령은 “공정하면서도 상호 호혜적인(fair and reciprocal)” 한미협정을 만들 것이라고 했다. 물론 문재인 대통령은 회담 후 블레어하우스에서 열린 워싱턴 특파원들과의 간담회에서 FTA 재협상은 공식적으로 합의된 내용이 아니라고 일축한 동시 “그래도 시정의 소지가 있다면” 검토해 보겠다고 대응하였다.

정상회담에 앞서 일본의 아베 총리와 중국의 시진핑 주석처럼 문재인 대통령도 한미정상회담에 선물을 가져가야 한다는 일각의 제안도 틀리지 않은 얘기이지만 현재 문재인 정부는 한미 경제 프레임워크를 정교하게 설계하는 데에 집중해야 한다. 기업인 출신인 트럼프 대통령은 경제의 논리와 흐름을 잘 파악하고 있을 것이다. 그런 그가 한미 FTA에 따른 미국의 무역적자를 양국 정상외의 공동언론발표장에서 정면으로 비판하고 새로운 협정을 만들어야 한다고 주장했을 때에는 그 의지 또한 확실하다고 봐야한다. 그러나 한미 FTA 재협상에 대한 내용은 공동성명

에 포함되지 않았고, 회담 후 미 언론들은 트럼프 대통령이 언급한 무역 적자 수치가 ‘창피한 경제적 실수(humiliating economic error)’라고 비판했으며, 일각에서는 이러한 트럼프 대통령의 메시지가 결국 미국 ‘국내용’이었다고 설명했다. 그럼에도 불구하고 문재인 대통령은 서울로 귀국하는 대로 반드시 한미 FTA 관련 TF 팀을 구축하여, 재협상 가능성 여부를 검토, 대비해보고 대응전략 논의를 시작하여야 할 것이다.

평가와 과제

한미 정상회담은 대체적으로 순조로웠다. 첫 정상회담을 실패하면 국내외적으로 많은 부담이 가해지기 때문에 첫 정상회담은 대부분 실패하지 않는다. 이번 정상회담도 트럼프 대통령의 환대 속에서 한미 동맹을 재확인하고 북핵에 대한 양국의 입장을 정리했으며 동시에 민감한 사안은 제외시켰다는 점에서 형식상으로는 분명 성공적이었다. 그러나 그 내용은 고스란히 문재인 대통령이 귀국하여 해결해 나가야 할 과제로 남았다. 그 과제의 시작은 한미 간 고위급 전략협의체 구성이 되는 것이 바람직 할 것이다. 외교와 안보를 시작으로 경제에 이르기까지 다양한 분야의 고위급 전략협의체를 통해 이번 정상회담에서 제기된 의제와 공동성명에 포함된 내용에 대한 한국의 입장(stance)을 설계해나가야 할 것이다.

‘거래의 기술(The Art of the Deal)’의 저자이자 수십 년간 트럼프 기업(The Trump Organization)을 이끈 트럼프 대통령은 분명 노련한 기업가(entrepreneur)이자 국제정치의 프레임워크 내에서는 현실주의자로 분류된다. 자국의 이익을 극대화시키기 위해 필요하다면 파리협정과 환태평양경제동반자협정(TPP)과 같은 국제적 협의의 탈퇴도 감행하는 현실주의자이다. 부동산 개발에 집중되어 있는 트럼프기업의 수장으로서 트럼프 대통령은 수도 없이 많은 협상을 이끌어왔을 것이고 그

능력은 양자관계에서 유감없이 발휘될 것이라고 보인다.

따라서 트럼프 대통령을 국가수장이 아닌 사업가로 바라보고 대응하는 전략도 분명히 필요하다. 이러한 상대는 법조인 출신으로서 수도 없이 많은 변호와 협상을 해온 문재인 대통령이 잘 다룰 수 있을 것으로 예상된다. 그러나 이번 회담을 계기로 한미 관계가 강화되었다는 희망적 관측(wishful thinking)은 버려야 한다. 우리 정부는 미국우선주의(America First)를 국정운영의 기반으로 삼은 트럼프 대통령을 현실주의적인 관점에서 잘 분석하고 상대하는 것이 필요할 것이다.

■ 주석

- 1) Barbara Starr and Zachary Cohen, "US military updates Trump's North Korea options," CNN, June 30, 2017. (date accessed July 1, 2017).
- 2) 루즈벨트 전 대통령이 제 2차 대전 당시 미국의 외교력을 강화시키기 위해 구입한 미국의 공식 외교주택, (Source: <http://www.blairhouse.org/history/becoming-the-presidents-guest-house>).

한미 FTA 재협상 전망과 과제

김석우

서울시립대학교 국제관계학과 교수

한미 정상회담과 한미 FTA 재협상 문제

문재인 대통령과 트럼프 대통령 간 첫 정상회담은 한국 정부에 이익과 부담을 동시에 안겨주었다. 한미 간 포괄적 전략 동맹을 강화하고, 미국의 대 한국 확장억지 정책을 확고히 하는 안보적 이익을 한국 정부가 얻은 것이다. 또한 전시 작전권 이양과 한반도 통일 환경 조성에 있어서의 한국 정부의 주도적 역할에 관한 지지를 얻어내는 외교적 성과를 얻어낸 것이다. 그러나 한국 정부는 두 가지의 부담도 안게 되었다. 트럼프 대통령이 한국 정부의 방위비 분담 증액과 한미 FTA 재협상을 언급한 것이다. 특히 한미 간 경제 무역 관계에 관하여 공동성명에서 “균형된 무역”을 증진시킨다는 내용과 “진정으로 공정한” 환경을 조성한다는 내용을 포함시킨 것은 중요한 의미를 가진다. 공동성명이 7시간 지연된 이유로 미국 행정부가 한국 정부에 대하여 “자유로운 무역”을 삭제하자고 요구한 것과 연관시켜 분석하면 이러한 내용들은 중요한 의미를 갖는

다. 자유무역과 공정무역은 상호 밀접하게 연관되어 있지만, 그 의미는 다소 차이가 있다. 자유무역은 관세와 비관세장벽을 낮추는 정책에 초점을 맞추는 것이고, 공정무역은 덤핑과 정부보조금 지급과 같은 불공정 무역관행을 철폐하는 것과 관련된 것이다.

지속적인 미국의 무역 적자는 미국 경제의 성장과 패권유지라는 정책에 부정적 요인으로 작동해왔다. 미국 행정부는 미국의 막대한 무역 적자의 근본 원인을 다른 국가들의 불공정한 무역관행에서 찾으려고 한다. 미국 산업의 경쟁력은 여전히 뛰어난데 다른 국가들이 투명하지 않은 형태의 시장개입을 통해 미국 상품과 서비스 수출을 억제하고 있다고 판단하는 것이다. 또한 덤핑과 정부보조금 지급 등을 통해 외국 상품들의 대미 수출을 확대하고 있다고 판단하는 것이다. 이러한 인식이 한미 FTA 재협상 요구에 반영되어 있다.

한미 FTA 발효 후 한미 양국 간 무역량은 증가하였다. 세계 경제의 침체와 세계무역의 축소에도 불구하고 양국 간 무역량이 증가한 것이다. 이에 기인하여 양국 내 상호 시장점유율도 증가하였다. 그리고 양국 간 상호 투자도 다소 증가하였다. 한미 FTA의 긍정적 효과를 보여주는 자료들이다. 그러나 미국 측 입장에서의 문제는 한국의 대미 무역흑자가 증가한 사실이다. 2011년 116억 달러였던 대미 상품 무역 흑자는 이후 꾸준히 증가하여 2015년에는 258억 달러로 증가하였다. 동 기간 미국의 대 한국 서비스 무역 흑자가 다소 증가하여 141억 달러를 기록하였다. 상품 무역과 서비스 무역을 모두 고려하면, 2011년 6억 달러에 그쳤던 한국의 대미 무역흑자가 2015년에 117억 달러로 증가한 것이다. 이를 두고 미국 행정부가 한미 FTA로 인하여 미국의 손해가 커졌다고 주장하는 것이고, 한미 FTA 재협상을 요구하고 있는 것이다.

한국 정부의 과제

미국이 한미 FTA 재협상을 요구하는 경우, 우리 정부가 어떻게 대응해야 하는가에 관한 문제가 중요해지고 있다. 절차적 문제와 더불어서, 우리가 어떤 대응을 해야 하고, 어떤 요인들을 고려해야 하는가에 관한 것이다. 이에 관하여 한국 정부는 몇 가지 중요한 점들을 고려하여 한미 FTA 재협상에 응해야 할 것으로 판단한다.

첫째로, 한국 정부는 트럼프 행정부의 특성을 이해해야 한다. 트럼프 행정부는 공화당 지지를 기반으로 하고 있지만, 기존의 공화당 행정부보다는 보호무역적 성향이 강하다. 또한 트럼프 대통령이 후보자 시절부터 외쳐온 미국중심주의적 외교정책을 채택하고 있다. 트럼프 행정부는 출범 후 TPP 탈퇴와 파리 기후변화협약 탈퇴를 결정하였다. 자국에게 도움이 되지 않을 것으로 판단되는 국제기구와 협약을 파기하고 있는 것이다. 따라서 한미 FTA가 미래에 미국 경제에 도움이 되지 않는다고 판단하면 최종적으로 종료를 선언할 수도 있다는 점을 고려해야 한다. 재협상에 관한 명확한 규정이 없는 현재의 한미 FTA 협정문에 기초하여, 한국 정부가 미국이 한미 FTA 재협상을 요구하더라도 그에 응할 것인지에 관한 결정 권한을 보유하고 있다고 생각할 수도 있지만, 이는 한미 FTA 종료라는 위험을 고려해서 결정할 문제라는 것이다. 트럼프 행정부의 보호무역적 색깔과 자국중심적 경제 운영의 기초를 면밀히 검토해서 어떻게 할지를 결정해야 한다는 것이다. 이를 위해서는 한미 FTA 재협상보다 먼저 진행될 것으로 예측되는 NAFTA 재협상 과정과 결과를 면밀히 관찰하고 분석하는 작업이 있어야 할 것이다.

둘째로, 한국 정부는 한미 FTA 실행 5년간에 발생한 다양한 경제적 효과와 영향을 객관적으로 분석하여 제시하는 작업이 필요하다. 상품 무역과 서비스 무역, 투자와 일자리 창출에서의 영향을 각 분야별로 분석하여 객관적인 자료를 제시해야 한다는 것이다. 특히 미국 측에서

관심이 많은 자동차, 철강, 농업, 서비스, 의약품 등에서의 수출입 동향에 대한 분석을 바탕으로, 한미 FTA가 양국 모두에게 어떤 긍정적 혹은 부정적 효과를 끼쳤는가를 제시하는 작업이 필요하다. 단순한 추세 분석뿐만 아니라 요인 분석과 미래 추세 예측 분석 등을 통하여 한미 FTA의 중장기적 효과를 제시해야 한다. 또한 현 한미 FTA 협정에서 유예된 부분들이 개방될 경우의 효과와 문제도 같이 분석하여, 한미 FTA 재협상이 이루어진다면 우리가 어떻게 미국 측 요구에 대응해야 하는지도 준비해야 한다.

셋째로, 한국 정부는 2006년 시작된 한미 FTA 협상 당시와 현재 상황이 어떻게 다르고 어떻게 유사한가를 고려해야 한다. 2006년 시작된 한미 FTA 협상 과정에서, 한국 정부는 사회적 분열과 정치적 대립으로 인하여 많은 비용을 지불하였다. 찬성과 반대 진영이 치열하게 대립하면서 발생한 비용이다. 친미와 반미, 개방주의와 보호주의, 수출산업과 수입경쟁산업, 행정부와 의회 등의 다양한 진영 간 대립과 경쟁으로 인하여 많은 혼란과 갈등을 경험하였다. 이에 더하여 광우병과 독소조항, 그리고 미국 측 요구였던 '4대 선결조건' 등의 사안들이 중첩되면서 혼란과 대립은 증폭되었다. 따라서 한미 FTA 재협상이 이루어지더라도 이러한 대립과 경쟁을 축소시키려는 노력이 강구되어야 한다. 대립과 갈등을 축소시키는 방안으로 한국 정부는 잘 준비된 협상, 투명한 협상, 국민 동의를 얻기 위해 노력하는 협상, 국회와의 협력을 구축하는 협상, 국제규범과 원칙에 부응하는 협상 등의 원칙을 세워야 할 것이다.

넷째로, 한국 정부는 한미 FTA의 5년간의 실행 경험을 잘 활용해야 할 것이다. 5년이 지난 현 시점에서 판단하면, 한미 FTA가 한국 경제에 매우 심각한 부정적 효과를 나타낸 것은 아니다. 당초 우려했던 과도한 대미 의존은 발생하지 않았고, 한국에 불리하다고 판단되었던 투자자 국가 소송도 발생하지 않았다. 대미 수출은 전체적으로 증가하였고, 이에 따른 일자리 창출도 이뤄졌다. 다만 우리가 미국에 비하여 상대적으

로 경쟁력이 약한 농업 부문과 서비스 부문, 의약 부문 등에서의 수입은 증가하였다. 따라서 한미 FTA 재협상이 이루어진다면, 미국은 이런 부분에 대한 추가 개방을 요구할 것이다. 한미 FTA를 추진할 때 한국 정부는 한국 산업의 고부가가치화, 서비스 산업 경쟁력 증대, 한국 경제의 대외신인도 증대 등을 통한 한국 경제의 질적 발전을 궁극적인 목표로 채택하였다. 5년간의 짧은 경험 때문에, 이러한 장기적 목표가 달성 과정에 있는지 평가하기는 이르다. 다만 이러한 목표는 한미 FTA가 아니더라도 한국 경제가 추진해야 할 방향인 것은 확실하다. 따라서 한미 FTA 재협상이 이뤄지더라도 이렇게 채택된 목표를 달성하는데 도움이 되는 방향으로 정책을 채택할 필요가 있다.

국가 간 통상관계는 상호 이익 증대를 위하여 확대 심화되는 것이 바람직하다. 상대 이익에 관한 고려보다는 절대 이익에 대한 고려가 앞서야 하는 이유이다. 한미 양국 정부 모두 자신의 국내정치적 이익을 위하여 협상을 진행하겠지만, 한미 FTA가 양국 모두에게 이익이 된다는 인식을 갖는다면, 그리고 그것이 사실이라면, 한미 FTA를 통한 경제적 이익은 정치적 이익으로도 환원될 것이다. 그리고 흔히 이야기되듯, 한미 간에는 경제적 이익 이외에도 안보적 이익과 가치 공유 이익이 존재한다. 이런 측면을 한국 정부도 고려해야 할 것이다. 이런 환경에서 한국 정부는 미국으로부터의 다양한 경제적 공세에 종합적으로 대비해야만 한다. 한미 FTA 재협상뿐만 아니라, 미국 행정부는 한국에 대하여 환율과 관련된 압박, 무역장벽과 관련된 압박 등 다양한 경제적 압박을 행사할 가능성이 크기 때문이다. 따라서 한국 정부는 한미 FTA 재협상과 관련하여 당당하고, 투명하고, 치밀한 준비가 이루어진 협상을 해야 할 것이다.

미국의 대중국 세컨더리 보이콧이 한반도 비핵화에 가지는 함의

이성우

제주평화연구원 분쟁해결연구부장

체제안보 때문에 북한이 핵개발을 절대로 포기할 수 없다는 것은 한반도와 동아시아 불안요인으로 변수가 아니라 상수가 되었다. 중국의 입장에서 미국에 대한 북한의 도발이 한반도에서 중국의 영향력을 확대시킬 수 있다는 점에서 전략적으로 유용한 측면이 있다. 북한의 김정은 정권의 입장에서 핵개발은 국내정치적 정당성 확보, 동맹국인 대중국 압박, 경제성장을 위한 자원 확보 등 다양한 차원에서 유용한 전략적 선택이다. 신형 대국 관계의 설정과 G2 시대를 바라보는 중국의 입장에서는, 남중국해에서 수세에 몰리는 상황에, 동북아시아에서의 미국에 대해서 가지고 있었던 전략적 장점을 포기할 수 없다.

최근 국내에서는 한반도 핵문제에 대한 강경한 대안들이 쏟아져 나오고 있다. 북 핵을 사실로 받아들이고 한국이 핵개발을 선택하거나 미국의 전술핵무기를 도입하는 방안이 구체적으로 언급되고 있다. 다른 극단에서는 북한 핵을 현재 수준에서 동결하는 조건에 한반도 평화협정을

제결하는 선택이 논의되고 있다. 양쪽 모두 극단적인 대안으로 반대 방향에서 대안을 제시하지만 - 공통적인 것은 북한 핵을 사실상 받아들인다는 것인데 - 이것은 동의하기 어렵다. 한반도 비핵화와 평화를 위해서 현실적인 대안의 고려가 필요하다.

북한의 비핵화는 동북아시아와 한반도의 평화를 위해서 명목상 바람직한 결과라고 할 수 있지만 이를 달성하는 과정에 발생할 수 있는 북한의 붕괴는 중국과 러시아에 있어서는 한반도에서 영향력의 상실과 미국의 위협이라는 상황이 현실화될 수 있는 최악의 시나리오가 된다는 점에서 실현 가능성이 낮아 보인다. 중국이나 러시아는 친미적인 남한이 한반도 전체를 장악하는 것 보다는 핵을 가진 불한당 북한이 상존하는 것이 더 바람직하다고 평가하고 있다. 미국이 주도하는 북한의 붕괴에 대해서 북한, 중국, 러시아는 반대하는 것으로, 그리고 한국은 찬성하지만 미국, 일본은 가변적이고 비공식적이라고 할 수 있다. 한반도에 통일된 하나의 강한 국가가 출현하는 것보다는 분단으로 국력이 분산되어 다루기 쉬운 약한 두 개의 한국이 존재하는 것이 바람직하고 미국의 입장에서 한반도에 주둔하기 위해서는 북한의 존재가 필요하다고 판단할 수 있다.

북 핵 폐기와 평화협정에 대한 평가에 있어서, 남북한이 당사자가 되는 평화협정에 대해서 문재인 정부는 선호하는 것이 명확하지만 북한은 반대하는 것으로 판단된다. 한국의 입장에서 핵 없는 북한에 대한 인도적 지원과 경제협력을 못할 이유가 없기 때문에 핵 폐기와 평화협정은 장기적으로 남북교류협력의 실마리가 되고, 이는 결국 북한 김정은 세습체제의 붕괴로 이어질 가능성이 높다. 북한은 이러한 위협성을 누구보다도 잘 이해하고 있기 때문에 북한은 핵 포기의 전제조건으로 평화협정의 체결과 북미국교정상화, 그리고 한반도에서 미군철수 등을 제시해왔다. 북한은 이런 전제조건이 달성된다고 해도 북한 레짐의 안전은 보장되지 않는다고 판단한다. 북한은 미국이 들어주지 않을 사항을 비핵

화의 전제조건으로 내걸고 미국과의 대결구도를 국내정치 안정화에 이용하고 있다. 다시 말해서, 북한은 미국과 한국이 미군철수와 같은 요구를 수용하지 않을 것이라 평가하고 미국은 평화협정체결이나 북미 국교 정상화에 앞서 북한이 비핵화에 대한 성실한 태도를 먼저 보여야한다며, 서로 상충하는 주장을 하고 있다는 점에서 미국과 북한의 적대적 상호의존이 유지되는 것으로 볼 수 있다.

이런 상황으로 인해 미국이 북한 핵에 대해 전략적 인내라는 모호한 태도를 취하는 동안 북한은 체제생존을 위해 주변국의 애매한 입장을 최대한 활용하여 핵무기의 소형화와 기술발전 그리고 발사체의 개발에 성공했다. 한국은 북한의 비핵화를 위해 중국과 러시아를 설득해 실효성 있는 대북제재조치를 추구했지만 효과를 거두지 못했다. 북한이 미국의 본토를 공격하겠다는 위협을 공공연히 표방하는 지금에 와서는 미국은 더 이상 상황을 방지할 수 없다고 판단하고 오바마 시기의 전략적 인내와 같은 사실상의 방치를 마무리 하고 적극적인 대응으로 나서고 있다. 미국은 북한과 거래하는 중국의 기업과 은행을 대상으로 세컨더리 보이콧을 실행하고 있다. 이제까지 북한의 입장을 지지하는 차원에서 북핵문제의 평화적 해결을 주장하던 중국도 이제는 더 이상 전략적 모호성으로 미국의 요구를 회피할 수 없는 상황이 되었다.

중국은 물론 러시아도 한반도에서 북한을 통해서 확보하고 있는 전략적 영향력의 유지라는 차원에서 기회주의적 현상유지를 최소한의 이익 확보라고 판단해 왔지만 이제는 본토 공격위협에 처한 미국의 요구를 외면할 수 없는 상황이 되었다. 북한과 거래하는 중국의 기업과 은행에 대한 세컨더리 보이콧은 전례가 없는 압박이다. 이와 보조를 같이하여 중동 등지에 파견되어 북한 외화의 주요 조달통로 역할을 했던 근로자들이 북한으로 돌아가고 있다. 중국의 미온적 대북압박에 대한 미국의 강경한 정책선회가 효과를 보일 것으로 기대된다. 미국의 대북정책에 실질적인 변화가 나타나 중국에 대한 직접 압박이라는 전례가 없던 길을

간다는 점에서 북한의 핵 포기에 적어도 장기적으로는 어느 정도 효과를 낼 수 있을 것으로 기대된다.

유례없는 조치가 취해진다는 점에서 북한 핵을 인정하고 북한의 요구를 수용하는 ‘평화협정’이나 북한과 정면으로 충돌하는 ‘전술핵 도입’이 아니라 북한의 핵을 제거하는 장기적인 정책목표를 달성하는 단초가 마련된 것으로 판단된다. 이제까지는 북한의 비핵화와 붕괴가능성에 대한 중국과 러시아의 평가 때문에 대북제재의 효과에 회의적인 시각이 지배적이었다. 이제 중국에 대한 미국의 압박이 제대로 작동한다면 전략적 인내가 아닌, 전략적 제재의 효과가 시간은 걸리지만 나타날 것이다. 한반도에 핵을 제거한 후에는 전술핵 도입이나 독자적 핵개발이 필요 없으며, 평화협정을 체결하는 것은 바람직한 방향이 될 것이다.

한국에서 본 트럼프의 첫 동북아시아 순방

이수훈

고려대 일민국제관계연구원 연구교수

트럼프 대통령은 이번 순방에서 북한의 핵위협으로 인해 열악해진 한반도와 동북아시아의 안보상황을 지렛대삼아 최고의 실익을 찾아갔다. 또한 다소 제한적이지만 북한 문제에 대한 각국과의 전반적인 합의도 도출하였는데 이는 한반도와 동북아 평화안보에 유익한 진전을 이루었다고 평가된다. 일본이 대중국 견제용으로 ‘인도-태평양 전략’을 들고 나오고, 중국이 한미일 안보협력에 대한 불만을 가지고 있는 가운데, 다행히 최대한의 압박을 통해 북한을 대화로 이끌어 낸다는 기조에 대해서는 4개국 정상들이 한목소리를 냈다.

한미 정상회담

25년 만에 국민방문으로 이뤄진 트럼프 대통령의 한국방문은 중국과 일본에 비해 하루가 짧았으나 국회연설까지 포함된 1박 2일의 알찬 일정이었다. 양국은 한미 정상회담을 통해 동맹의 견고함을 재확인했고, 북

핵 문제에 대해 ‘선 압박,’ ‘후 대화’(국면전환 시)라는 기조에 대해 한목 소리를 냈다. 문재인 대통령은 기자회견에서 지금은 제재와 압박에 집중할 때라며 언젠가 국면이 전환되면 한반도 평화체제에 대한 논의를 할 것이라고 했다. 트럼프 대통령도 국회연설에서 현재 미국 행정부는 과거와 비교했을 때 매우 다른 행정부라며 북한의 총체적인 비핵화를 주문하고 미국을 과소평가하거나 시험하지 말라고 경고했다.

트럼프 대통령은 방한의 첫 방문지로 캠프 험프리스를 찾았다. 문재인 대통령도 캠프 험프리스를 전격 방문하여 트럼프 대통령을 맞이했다. 선거 때부터 지속적으로 방위비 분담금에 대해 날카로운 발언(무임승차론)을 반복했던 트럼프 대통령에게 문재인 대통령의 환대와 캠프 건설비의 92% 정도인 100억 달러를 한국 정부가 냈다는 사실이 어떻게 받아들여졌을지는 아직 알 수 없다. 단 정상회담 후 기자회견에서 미국도 건설 비용을 지불했으며 캠프 험프리스는 미국을 위한 것이 아닌 한국을 보호하기 위한 것이라는 발언을 한 것으로 보서는 방위비 분담금에 대한 트럼프 대통령의 기존 입장은 여전히 존재한다고 볼 수 있다.

철저한 준비와 사전협의를 거쳐 이뤄지는 정상회담이지만 방한 내내 트럼프 대통령의 특성상 예상치 못한 발언을 완전히 배제할 수는 없었다. 기자회견 중 미국의 최고 군사자산을 피력하는 발언을 하면서 한국도 첨단 무기를 미국에서 수입할 계획이며 이에 따라 미국에는 많은 일자리가 창출될 것이라는 언급은 한국의 무기수입계획을 공개적으로 확인한 것뿐만 아니라 자국의 여론을 의식한 것으로 보인다.

이번 한미 정상회담에서 주목할 만한 결과는 균형외교와 ‘코리아 패싱’에 관한 발언이었다. 문재인 대통령은 기자회견에서 균형외교가 단순히 한중 사이의 균형을 잡기 위한 외교가 아닌 동북아 평화를 위한 한국 외교의 지평을 넓혀겠다는 의미의 외교라고 밝혔다. 트럼프 대통령도 그동안 논란이 되어왔던 ‘코리아 패싱’에 대한 한 기자의 질문에 “한국을 우회하는 일은 없을 것(There will be no skipping South Korea)”이라고 강조했다.

과거 사업차 한국을 방문한 적이 있는 트럼프 대통령은 ‘한강의 기적’을 기반으로 한 한국의 경제적 성과와 가치를 매우 높게 평가하는 기업가 출신이다. 따라서 트럼프 대통령은 이번 방한을 준비함에 있어 북핵 문제 해결 그리고 이에 따른 비용지출에 대한 기업가다운 치밀한 손익계산을 했을 것이다. 문재인 대통령도 캠프 험프리스 깜짝 방문과 같은 전략을 통해 한국의 방위비 분담에 대한 사실을 부각했다. 이번 정상회담에서 북핵 문제와 경제협력에 대한 양국의 치밀한 계산이 자국 이기주의로 번지지 않고 합리적인 큰 그림으로 이어지기 위해서는 향후 두 정부 실무자들의 긴밀한 대화를 통한 협의가 필요할 것이다.

미일 정상회담

아시아 순방의 첫 방문지였던 일본에서 트럼프 대통령은 그야말로 극진한 대접을 받았다. 골프회동, 햄버거 오찬, 외규 스테이크 만찬, 나아가 영부인 멜라니아 트럼프 여사와 장녀 이방카 트럼프 백악관 선임 고문에 대한 밀착 접대는 다음 방문국가인 한국과 중국을 긴장하게끔 하기에 충분했다. 트럼프 대통령의 성향과 특징을 잘 파악한 아베 총리의 맞춤형 접대는 성공적이었다.

미일 정상회담을 통해 양국 정상은 북한에 대한 전략적 인내는 끝났다고 천명했다. 아베 총리는 북한과의 ‘대화를 위한 대화’는 의미가 없다고 하였으며, 트럼프 대통령은 일본 영공을 통과하는 미사일을 발사한 북한은 국제평화를 위협하고 있다고 언급했다. 이러한 양국 정상의 발언은 북한 문제에 대한 미국과 일본의 의지를 재확인시켜주었다. 그럼에도 불구하고 한미일 3개국 연대의 중요성과 일본 방위력의 질적·양적 확충에 대한 언급은 자칫 중국을 자극할 수 있다는 점도 주목할 만하다.

이러한 가운데 트럼프 대통령은 대일 무역적자와 무기 수출에 대한 발언을 빠뜨리지 않았다. 트럼프 대통령은 일본이 미국에서 무기를 대량으로

수입하면 북한 미사일을 격추할 수 있다고 했고 나아가 일본 자동차 회사가 미국에 투자하기로 했다는 직접적인 언급도 불사했다. 만약 이와 같은 발언에 대한 사전조율이 없었다면 일본 재계는 적잖이 당황했을 것이다.

미일 정상이 대북압박에 대해 한목소리를 내는 것은 충분히 예상된 결과이긴 하나, 일본 상공을 통과한 북한 미사일에 대한 언급이 부족했기에 다소 아쉬운 면이 있다. 북한의 미사일 개발이 일본의 국가안보에 대해 직접적인 위협으로 가중되고 있는 현실 속에서 일본이 정상회담을 통해 북한의 위협에 대한 단호한 입장을 표현했다면 보다 더 정확한 메시지가 북한에 전달되었을 것이다.

아베 총리가 한미일 3개국 연대의 중요성을 거론하며 중국의 역할도 중요하다고 한 것은 향후 북핵 문제에 있어 중국의 중요성을 인정하고 적극적인 역할을 촉구한다는 면에서 분명 의미가 있다. 동북아 전체의 안정과 한반도 평화를 위한 측면에서 미일 정상회담의 결과는 다소 제한적이지만 향후 대북압박에 대한 근거로서 역할을 할 수 있을 것이다.

미중 정상회담

트럼프 대통령은 방한 중 위대한 정치적 승리를 거둔 시진핑 주석과의 만남이 기대된다고 언급하였고, 시진핑 주석은 자금성을 통째로 비워두고 트럼프 대통령을 맞이했다. 세계 최강대국의 정상들은 약 280조 원 규모에 달하는 양국 경제협력 계획을 발표하여 스케일 면에서 이전 한미 그리고 미일 경협계획을 압도했다.

그러나 북핵 문제에 대한 대화에서는 한계를 드러냈다. 트럼프 대통령은 한국과 일본 방문 중 공개적으로 북핵에 대한 중국의 역할을 요구했다. 양국 정상이 북한의 핵 포기를 위한 지속적인 압박에 대해서는 동의했으나, 중국의 독자적인 대북제재에 대한 입장은 확인하지 못했다. 그동안 북한에 대한 중국의 추가 압박과 적극적인 역할을 촉구해왔던 트럼

프 대통령의 노력이 무색해질 만큼 시 주석은 북핵 문제에 대해서는 미온적인 반응을 보였다.

중국이 이러한 태도를 취하고 있는 이유는 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 완충지대인 북한이 사라지면 동북아 지역에서 중국의 역할이 약해질 수 있다. 한미일 안보협력이 지속적으로 거론됨에 따라 중국에 대한 안보위협이 직·간접적으로 증가할 수 있다는 점을 고려하고 있을 시 주석은 북핵 문제에 대해 모험적인 결정을 하지 않을 가능성이 크다. 오히려 북한이라는 완충지대를 십분 활용하여 미국을 비롯한 한미일 협력을 견제할 수 있다고 보기에, 중국이 북한에 대한 실질적인 압박 카드를 제시하는 데에는 앞으로도 주춤할 가능성이 크다.

둘째, 중국은 한미일이 안보협력을 구축하고 일본이 '인도-태평양 전략'을 거론하고 있는 상황에서 미국을 의식한 북핵 문제의 해결보다는 러시아와 같은 전략적 파트너와의 관계에 무게중심을 둘 수 있다. 유례 없는 초강대국 미국을 배제할 수는 없겠지만 중국은 러시아와의 밀접한 관계를 기반으로 대유럽 문제에 대해서는 러시아가 해결하고, 미국과 대아시아 관계에 대해서는 중국이 때로는 주도적으로 그리고 때로는 제한적으로 대응하는 틈플레이 전략을 펴나갈 가능성이 크다.

이번 미중회담에서 북한에 대한 두 정상은 논의는 한반도에 이목을 집중시켰다. 북한 문제에 대한 입장차는 확연히 드러난 반면, 두 국가의 경제적인 협력은 큰 성과를 이뤄냈다. 향후 미중 양국이 경제협력에 기초하여 북한 문제에 대한 논의를 더욱 심도 있게 진행할 수는 있겠으나 이번 정상회담을 통해 중국은 당장 북한의 위협에 직·간접적으로 노출된 일본의 입장과는 확연히 다른 입장을 보였다.

스트롱맨(strongmen) 시대의 도래와 한국의 대응방향

트럼프 대통령의 동북아시아 순방은 북한 문제에 대한 세계 최강대국

이자 한국의 동맹인 미국의 입장을 확인한 동시에 한반도를 둘러싼 중국과 미국의 여전한 의견차이를 파악할 수 있는 계기가 되었다.

기업가 출신 트럼프 대통령, 최근 자국에서 정치적 입지를 굳힌 시진핑 주석, 그리고 아베 총리를 보면 한반도는 역사상 가장 강한 지도자들로 둘러싸인 외교의 각축장이라고 해도 과언이 아니다.

유례없이 개성과 입지가 강한 미국, 중국, 그리고 일본의 이른바 스트롱맨(strongmen)들은 동북아 국제질서 속에서 매우 복잡하고 치밀한 셈법을 갖고 외교정책 즉 한반도 정책을 펴나갈 것이다. 제한된 국제사회 구조 속에서는 결국 가장 합리적인 계산을 통해 최고의 수익을 취하는 지도자가 자국의 외교를 승리로 이끈다.

이러한 가운데 한국은 북한 문제를 해결하기 위해 미중일 지도자들의 계산을 정밀하게 파악해야 한다. 외교정책 측면에서 한국 정부는 미국, 중국, 일본 지도자들의 의사결정과정과 인식의 분석을 통해 주요 행위자들의 심리적인 측면을 세밀히 분석하여 대북 및 외교정책을 수립해야 할 필요가 있다. 그 시작은 이번 한중일 방문 중 안보이슈를 지렛대삼아 3국에서 수백조 원대에 달하는 실익을 챙긴 트럼프 대통령에 대한 분석이 되어야 한다. 그리고 시진핑 주석과 아베 총리에 대한 분석도 이뤄져야 할 것이다. 스트롱맨들의 시대 속 한반도 평화를 이루기 위한 한국의 역할이 더욱 중요해지는 때가 왔다.

[편집자 註 (한인택, 제주평화연구원 연구위원)]

JPI PeaceNet은 한미 정상회담에 대한 이수훈 고려대학교 일민국제연구원 연구교수의 기고문과 김연호 존스홉킨스 국제대학원(SAIS) 한미연구소 선임연구원의 기고문을 차례로 발행한다. 북핵위기가 심화되고 있고 한미FTA의 재협상이 논의되는 시점에서 25년 만에 이루어진 미국 대통령의 국빈방문이 주는 의의와 성과에 대한 한국과 미국의 시각을 알아 볼 수 있는 기회가 되기를 기대한다.

미국에서 본 한미 정상회담

김연호

존스홉킨스 국제대학원(SAIS) 한미연구소 선임연구원

1. 미국의 우려: 예방타격 가능성과 대통령의 전쟁권한

미국 조야는 지난 6월말 문재인 대통령과 트럼프 대통령의 첫 정상회담을 문 대통령의 '대북 정체성'을 확인할 수 있는 기회로 여겼다. 문 대통령이 무리하게 햇볕정책을 부활시키려 한다면 한미 대북 공동전선에 균열이 생길 수 있다는 우려가 팽배해 있었기 때문이다. 특히 북한에서 풀려난 미국인 청년 오토 워비어가 정상회담을 앞두고 사망하면서 제재 보다는 관여에 방점을 둔 문 대통령의 대북 정책에 대해 미국 내에서 부정적인 여론이 높아졌다. 그러나 한미 양국 정상은 비핵화를 위한 대화의 조건을 긴밀히 협의하기로 하는 등 공고한 대북 공조체제를 재확인함으로써 한국 새 정부에 대한 미국 조야의 우려를 불식시켰다.

이와는 대조적으로 이번 2차 정상회담을 앞두고 트럼프 대통령의 대북 군사행동 가능성에 대한 우려가 미국 조야의 주된 관심사로 떠올랐다. 사실 한국에서 '4월 한반도 위기설'이 비등할 당시만 해도 미국 전문

가들의 반응은 상당히 냉소적이었다. 아무리 예측불허의 트럼프 대통령이라도 전면전으로 이어질 수 있는 대북 선제공격은 정책 옵션이 될 수 없다는 지적이 지배적이었다. 그러나 북한이 지난 7월 ICBM급 미사일인 화성-14형을 시험발사하면서 미국 조야에서는 선제공격을 넘어 '예방타격'에 대한 논의가 고개를 들기 시작했다. 미국 본토가 실질적으로 위협받는 상황에서 북한의 핵능력 고도화 과정을 언제까지 지켜만 보고 있어야 하는가? 북한이 오늘밤 ICBM능력을 증명한다면 미국은 어떻게 대응해야 하는가? 이같은 질문들이 워싱턴 정책서클에서 제기되면서 이른바 '레드 라인'에 대한 해묵은 논쟁이 재연됐다.

여기에 더해 '화염과 분노' '군사적 옵션 준비완료' '북한 완전파괴' 등 트럼프 대통령의 강경발언과 '깜 타격' 등 북한의 호전적 발언이 이어지면서 대북 강경론자들 사이에서조차 트럼프 대통령의 전쟁 권한을 제한해야 한다는 주장이 나왔다. 오판으로 인한 미북간 확전과 핵전쟁 가능성을 차단하기 위해서는 전쟁권한법(War Powers Act)을 개정해서라도 대통령 개인의 충동적 결정을 막아야 한다는 논리였다. 공화당 소속 밥 코커 상원 외교위원장은 트럼프 대통령이 무모한 위협을 남발해 미국의 안보가 위협받고 있다고 비판한데 그치지 않고, 제임스 매티스 국방장관과 렉스 틸러슨 국무장관을 청문회에 출석시켜 트럼프 행정부의 전쟁 수행 권한에 대한 우려를 제기했다. 이런 가운데 맥매스터 국가안보보좌관이 트럼프 대통령의 아시아 순방 직전 언론브리핑에서 "시간이 얼마 남지 않았다. 트럼프 대통령은 미국과 동맹국을 방어하기 위해서라면 어떤 조치도 취할 것이다"고 밝혔다. 트럼프 대통령이 방한 중 과연 어느 정도 수위의 대북(돌출) 발언을 하고, 이에 대한 한국인들의 반응은 어떻게 나타날지에 대해 미국 조야의 궁금증을 자아내는 대목이었다.

2. 대북 초강경 수사 자제, 안보공약 재확인

지난 6월 한미 정상회담 때와 마찬가지로 미국 언론과 조야의 관심은 양국이 공동으로 채택한 문건보다는 트럼프의 ‘입’에 집중됐다. 이번 회담에 대한 평가를 한마디로 요약하자면 ‘트럼프가 대통령답게 행동했다’였다. 트럼프 대통령이 대북 초강경 발언을 남발해 ‘8월 위기설’이 제기되고 문재인 대통령의 대북정책을 ‘유화정책’이라는 표현을 써가며 원색적으로 비난하기까지 했지만, 이번 한국 방문에서는 발언을 극도로 신중하게 하고 연설문 원고에 충실했다는 것이다. 트럼프 대통령에 대해 날선 비판을 가하던 뉴욕타임스와 워싱턴포스트, CNN 등도 북한과 김정은에 대한 자극적이고 조롱섞인 발언이 없었다는 점을 높이 평가했다. 특히 아직도 대북 직접 협상을 ‘시간 낭비’로 여기는 공동 기자회견에서의 질문에, 평소 트럼프답지 않게 절제된 태도로 무력사용을 원치 않는다는 점을 분명히 했고 북한의 협상 복귀 가능성마저 시사한 사실이 큰 주목을 받았다. ‘4월 위기’ 직후 “김정은은 꽤 영리한 친구” “김정은과 만나다면 영광”이란 다소 엉뚱한 말로 북한과의 빅딜을 희망한다는 속내를 드러냈던 트럼프를 상기시킨 대목이었다.

트럼프 대통령이 한미동맹과 안보공약을 어떤 식으로 재확인할지도 미국 조야의 관심사였다. 대선 캠페인 과정에서 동맹의 중요성을 인정하지 않는 듯한 발언으로 물의를 빚었고, 지난 5월 NATO 정상회담에서는 집단안보 공약을 재확인하지 않아 큰 파문이 일었기 때문이다. 이 때문에 미 국무·국방장관이 동맹국들을 상대로 ‘재확인 순방(reassurance tour)’을 하면서 뒷수습을 하고 있다는 지적이 나왔다. 다행히 이번 한미 정상회담에서는 이전 미국 대통령들과 마찬가지로 진중하면서도 강력한 안보공약 재확인이 이뤄졌다. 트럼프 대통령은 공동 기자회견에서 “군사행동을 제외한 모든 가능한 수단을 동원해 북핵문제 해결을 위해 노력하고 있다”면서도 “미국은 필요하다면 누구도 따라올 수 없는 군사력을

총동원해 미국과 동맹국들을 방어할 준비가 돼 있다”고 밝혔다.

트럼프 대통령의 아시아 순방 직전까지 거론되던 예방타격의 우려는 이번 한미 정상회담을 계기로 상당히 불식됐지만, 대북 선제타격의 가능성마저 사라졌다고 보기는 어렵다. 트럼프 대통령은 국회 연설에서 “우리를 과소평가하지 말고 시험하지도 말라”면서 “미국과 동맹국들이 공격당하도록 내버려 두지 않겠다. 미국 도시들이 파괴 위협받는 것을 허용하지 않겠다”고 경고했다. 트럼프 대통령이 과연 ‘레드 라인’을 어디에 두고 있는지 알 수 없는 상황에서 이 같은 경고는 잠재적인 무력충돌의 위험을 여전히 시사하고 있다. 또한 트럼프 대통령이 이번 한국 방문에서 국제사회의 대북 압박과 제재를 강조하면서도 대북 협상의 가능성을 내비쳤지만, 본격적인 대북 관여의 문턱이 상당히 높을 것임을 시사한 것도 사실이다. 트럼프 대통령은 국회 연설에서 북한이 보다 나은 미래로 나아가도록 돕겠다는 뜻을 분명히 하면서, 미사일 개발 중단과 완전하고 검증가능한 비핵화를 그 출발점으로 못 박았다.

트럼프 대통령의 국회 연설에서 북한인권이 언급된 사실도 주목을 끌었다. 북한 인권문제는 여전히 미국 조야의 주요 관심사이지만, 트럼프 행정부가 상대적으로 이 문제를 소홀히 다루고 있다는 지적이 제기됐다. 특히 국무부 북한인권특사(상근직, 대사급)가 지난 1월 이후 공식으로 남아 있는데다 틸러슨 국무장관은 민간안보·민주주의·인권 담당 차관이 북한인권특사를 겸임할 것이라고 의회에 통보해 공화·민주 양당으로부터 강력한 반발을 샀다. 이런 상황에서 트럼프 대통령이 국회 연설에서 북한정권을 ‘불량정권’으로 규정하고 독재와 우상숭배, 노동자 착취, 정치범 수용소, 종교탄압, 외국인 납치, 외부정보 차단 등 북한인권 문제를 비교적 상세히 열거하면서 강력하게 비판한 사실은 미국 조야의 보수인사들에게 고무적인 일로 받아들여지고 있다. 미국 언론들도 트럼프 대통령이 사실에 기초해 북한인권 문제를 지적한 만큼 감정은을 직접 겨냥한 이전의 자극적인 발언들과는 성격이 다르다는 평가를 내리고 있다.

3. 누그러진 공세적 통상 관련 발언

이번 한미 정상회담에서도 지난 6월 회담과 마찬가지로 트럼프 대통령의 ‘무역 불균형’ 발언이 이어졌다. 지난 6월에는 한미 FTA 재협상을 일방적으로 선언하고 자동차와 철강 부문을 직접 언급하면서 한국의 ‘불공정 무역’을 여과없이 비난했다. 당시에는 북핵과 사드 배치 등 안보 현안이 정상회담의 주요 어젠더가 될 것이라는 전망이 우세했기 때문에 트럼프 대통령의 이같은 공세적 발언은 당초 예상을 벗어난 것이었다. 그러나 트럼프 대통령의 이번 아시아 순방은 북한과 통상이 키워드라는 데 미국 전문가들 사이에 이견이 없었다. 그럼에도 불구하고 이번 한미 정상회담에서 트럼프 대통령의 통상 관련 발언들은 지난 6월에 비해 상당히 순화됐다는 평가를 받고 있다.

물론 이번 정상회담 모두 발언에서도 트럼프 대통령은 통상 문제를 집중 거론했고, 캠프 험프리의 막대한 건설비용은 한국의 안보를 위해 투입된 것이라는 입장을 나타냈다. 캠프 험프리 방문을 통해 한국의 막대한 방위비 분담 실상을 확인할 것이라는 미국 전문가들의 당초 기대를 벗어난 발언이었다. NPR과 뉴욕타임스는 트럼프 대통령이 일본에 이어 한국에서도 미국산 무기 구입을 강조하자 각각 ‘최고 무기상(Arms Merchant in Chief)’ ‘미 방위산업의 최고 세일즈맨(American defense industry’s chief salesman)’이라는 수식어를 달며 비판했다.

4. 중국 변수

통상 문제에 관한한 이번 트럼프 아시아 순방은 대체적으로 높은 점수를 받지 못하고 있다. 한국에서는 북핵 문제가 엄중한 시기에 여전히 안보와 통상을 연계함으로써 미국이 세계질서의 리더답지 못한 모습을 보이고 있다는 비판을 피하기 어렵게 됐다. 중국에서도 2천 5백억 달러

규모의 대미투자 약속을 받아냈지만 양해각서 성격인 만큼 구속력이 없고 실제 이행시기도 불투명하다는 비판을 받고 있다. 다자통상협정을 기피하면서 미국의 리더십을 포기하고 있는 트럼프 행정부의 통상정책에 대해서는 실망스럽다는 평가가 지배적이다. 이른바 ‘자유롭고 열린 인도-태평양’ 구상은 미국 우선주의를 앞세우며 양자 통상관계에 집중하고 있는 트럼프 행정부의 방향과는 전혀 맞지 않다는 비판을 받고 있다. 트럼프 정부 내에서 경제민족주의자들이 득세하는 한 이 구상이 실제로 이행되는데 상당한 어려움이 있을 것이라는 지적이 나오는 이유이다. 이 구상이 과연 중국 포위전략으로 이어질지는 계속 지켜볼 일이다.

미중 정상회담의 성과에 대해서도 비판론이 제기되고 있다. 대미 무역 흑자의 원인을 중국의 불공정 무역관행보다는 과거 미 행정부의 실수로 치부한 트럼프 대통령의 발언은 미국 언론의 집중 포화를 맞았다. 대북 제재 협력에 대해서도 강력한 요구를 하지 못하고 중국의 눈치만 보고 왔다는 비판이 나오고 있다. 그러나 사드 추가배치, 미국 미사일방어 체제 편입, 한미일 군사동맹 등에 대한 한중간의 이른바 ‘3 NO’ 원칙에 대해서는 상황에 따라 변할 수 있는 것 아니냐는 시각이 미국 조야에서 강하게 자리잡고 있는 것으로 보인다. 한미 정상회담이후 한국이 세심하게 관찰해야 할 이슈들이다.

[편집자 註 (한인택, 제주평화연구원 연구위원)]

JPI PeaceNet은 한미 정상회담에 대한 이수훈 고려대학교 일민국제연구원 연구교수의 기고문과 김연호 존스홉킨스 국제대학원(SAIS) 한미연구소 선임연구원의 기고문을 차례로 발행한다. 북핵위기가 심화되고 있고 한미FTA의 재협상이 논의되는 시점에서 25년 만에 이루어진 미국 대통령의 국빈방문이 주는 의의와 성과에 대한 한국과 미국의 시각을 알아 볼 수 있는 기회가 되기를 기대한다.

미국 트럼프 행정부의 북한 테러지원국 재지정의 의미와 전망

조성권
한성대학교 교수

1. 기원과 역사

테러지원국에 대한 국제적 제재의 기원은 1978년 G-7의 본(Bonn) 정상회담에서 찾을 수 있다. 이 회담에서 G-7 국가들은 당시 유행했던 항공기 납치를 지원하는 국가들에 대응하기 위해 국제공조를 추진했다. 이를 계기로 미국은 국제테러를 지원한다고 판단하는 국가들에게 테러 지원국이라 명명하고 각종 제재를 시작했다. 미국은 1979년 처음으로 반미국가들인 쿠바와 이란을 지정했다. 북한은 1987년 KAL858기 폭파 사건이후 이듬해 처음으로 테러지원국으로 지정됐다.

그러나 90년대 중반이후 국제테러리즘의 추세는 국가지원 테러에서 테러조직의 독자적 결정에 의해 실행되는 변화를 보였다. 이런 변화는 미국의 전통적인 대테러정책인 테러조직의 배후라고 판단하는 테러지원국에 대한 제재조치의 강화에 문제점을 드러냈다. 더구나 테러지원국들

과 교역하려는 EU 국가들과 미국의 갈등은 테러관련 국제공조를 어렵게 만들었다. 이 때문에 1993년 이래 미국은 테러지원국에 대한 경제제재 조치가 역효과를 초래할 수 있다는 우려로 테러지원국 지정을 추가하지 않고 있었다. 거시적 차원에서 이런 미국의 정책변화에 따라 2008년 북한이 스스로 영변 핵 시설 냉각탑을 폭파했고, 핵 검증의 합의에 따라 미국은 이 지정을 해제했다. 이런 의미에서 2017년 11월 북한에 대한 테러지원국의 재지정은 매우 의미가 있는 것이다.

2. 의미

재지정에 대한 의미는 크게 네 가지 측면에서 살펴 볼 수 있다.

첫째, 강자의 논리이다. 이것은 먼저 테러의 개념적 정의에서 파생된다. 테러는 그것이 합법이든 불법이든 관계없이 일종의 정치적 행위이며 양면적인 특징을 가지고 있다. 예를 들면, 1909년 이토 히로부미를 저격한 안중근 의사의 경우 한국의 입장에서는 애국자이며 저격행위를 테러행위로 판단하지 않는다. 그러나 일본의 입장에서 그는 일본 최고의 외교관을 암살한 테러리스트로 치부할 수 있다. 이런 테러의 이중성으로 인해, 1972년 뮌헨 올림픽 대회에서 이스라엘 선수 11명을 인질로 삼고 살해한 ‘검은 9월단(Black September)’의 수장이었던 아라파트(Yasser Arafat)가 1993년 이스라엘과 오슬로 평화협정을 체결하면서 이듬해에 노벨 평화상을 수상할 수 있었던 것이다.

테러개념의 이중성에도 불구하고 미국은 1979년 이래 나타난 각종 국제테러행위를 객관적 입장에서 판단하여 테러지원국으로 지정했을까? 아니다. 미국의 테러지원국 지정은 전형적인 강자의 논리이다. 하나의 사례는 1986년 미국인 하센퍼스(Eugene Hasenfus)가 탑승한 세스나기(일명 “Contra Craft”) 격추사건이다. 구체적으로 말하면 1979년 오르테가(Daniel Ortega)가 이끈 산디니스타 민족해방전선(FSLN)은

당시 소모사 친미독재정권(1937~1979)을 붕괴시키고 니카라과 혁명을 성공으로 이끌었다. 미국은 즉시 소모사 독재정권의 잔당을 모아 니카라과 반군(Contras)을 결성하고 비밀리에 무기지원을 시작했다. 그러나 이런 행위는 좌파건 우파건 게릴라 조직에 대한 무기지원을 금지하는 당시 미국 국내법(1985년의 The Boland Amendment)을 위반하는 불법행위였다. 이런 행위의 결정판이 CIA소속의 세스나기 격추사건이다. 이것은 니카라과 반군에게 무기를 공수하고 귀환하는 길에 니카라과 정부군의 미사일에 의해 격추되면서 후에 이란-콘트라 스캔들로 확산됐다.

또 다른 사례는 위의 사례와 연관된 이란-콘트라 스캔들이다. 1979년 이란 회교혁명 후 이란주재 美대사관 직원 인질사건(1979/11~1981/01)을 계기로 미국은 이란을 테러지원국으로 지정했다. 스캔들의 핵심은 미국이 테러지원국으로 지정된 이란에 비밀리에 그리고 불법적으로 무기를 지원한 것이다(BBC News, 2004/06/06). 구체적으로 말하면, 1980년 미국 대선과정에서 레이건 진영의 선거캠프는 이스라엘을 통해 이란 인질 사태에 대한 비밀협상을 추진했다. 협상의 핵심내용은 인질을 석방하는 대신 당시 이라크와 전쟁을 벌이고 있었던 이란에 이스라엘을 통해 미국제 무기를 제공하는 것이었다. 원래 팔레비(Mohammad Pahlavi: 재위 1953~1979) 친미독재정권 동안 이란의 무기체계는 미국제였기 때문에 이란은 당시 고전 중이었던 이라크와의 전쟁(1980~1988)에서 미국제 무기지원이 절실했던 것이다.

판매방식은 우선 이스라엘이 보유한 미국제 무기를 불법적으로 이란에게 제공하고 미국은 이스라엘에게 합법적으로 무기를 다시 제공하는 간접방식을 취했다. 이 과정에서 이스라엘은 이란에 무기를 비싸게 팔고 남은 이득의 일부분을 레이건 행정부는 콘트라스 반군에 불법적으로 제공한 것이다. 알제리에서 인질협상(Algiers Accords)은 성공하여 미국인 인질을 일찍 석방할 수 있었음에도 불구하고 레이건 선거캠프는 이란 혁명정부에게 1981년 1월 레이건 대통령의 취임식에 맞춰 인질을 석방하

도록 요청했다.¹⁾ 한편 1985년 말부터 NSC의 노스(Oliver North) 중령은 테러지원국인 이란에 대한 불법 무기지원을 이스라엘을 통한 간접방식보다 이란에게 직접 미국제 무기를 팔고 그 대금의 일부분을 콘트라스 반군에게 지원하는 직접방식을 선택했다. 한마디로 이란-이라크 전쟁의 8년 동안 미국은 공식적으로 이라크를 지원했고 비공식적으로 그리고 불법적으로 이란을 지원했다.²⁾ 결국 레이건 행정부(1981~1988)는 “테러리스트와는 협상하지 않는다(No deal with terrorists)”는 미국 대테러정책의 제1원칙을 공공연히 천명했지만 이를 위반하고 테러지원국인 이란은 물론 테러단체인 콘트라스에게 미국제 무기를 제공한 것이다. 이 사건은 국내법을 위반하면서 테러지원국과 테러조직을 지원했으니 미국은 스스로 테러지원국에 지정됐어야 했다.

둘째, 강자의 논리는 정치적 논리로 유도된다. 테러지원국에 대한 지정과 해제는 기본적으로 미국 대통령의 재량사항이다. 북한에 대한 재지정 이슈는 2008년 해제된 이후 북한이 핵 및 미사일 실험을 할 때마다 반복적으로 등장했다. 그러나 그런 실험들은 미국 국무부도 인정했듯이 재지정을 위한 법적 근거를 충족하지 못한다. 2017년 미국이 북한을 테러지원국으로 재지정한 핵심적 이유의 하나로 “북한은 해외 암살 등 국제테러 범죄를 계속해서 지원하고 있다”고 설명했다. 미국은 직접적으로 지적하지는 않았지만 소니사 해킹사건과 김정남 암살사건을 염두에 둔 듯하다. 만일 이런 이유로 테러지원국을 지정한다면 1988년 호르무즈 해협 이란 영공에서 미 해군의 미사일 공격에 의한 이란 민항기 격추사건은 어떻게 해석할 수 있을까? 결국 미국의 숨은 의도는 2006년 북한의 1차 핵실험 이래 미국의 최대 관심사인 북한 핵무장의 해제이다. 이런 의미에서 북한의 테러지원국 재지정은 정치적 논리로 귀결된다. 또한 이 때문에 국무부 대테러조정관이었던 쉬헨(Michael Sheehan)은 테러지원국 리스트의 융통성을 제기하면서 명단을 정치적 수단으로 이용했음을 시인했다(USA Today, 2000/04/13).

셋째, 정치적 논리를 정당화하기 위한 범죄적 논리이다. 트럼프 행정부는 북한을 ‘살인정권(murderous regime)’이라고 명명했다. 이것은 지극히 미국적 사고이다. 미국은 90년대 이슬람 과격단체들의 대미 테러 공격을 범죄행위와 동일시 해왔다. 왜냐하면 학계에서 지속적으로 논쟁을 유발하는 테러 개념의 이중성에 대한 논란을 종식시키기 위한 조치가 필요했기 때문이다. 테러는 정치적 행위와 범죄적 행위를 모두 포함한다. 그러나 미국은 이 두 가지의 이중적 의미에서 필요에 따라 정치적 행위를 없애고 범죄적 행위만을 강조했다. 왜냐하면 이를 기초로 미국은 북한을 포함한 테러지원국을 ‘나쁜 국가,’ ‘악의 국가,’ 혹은 살인정권으로 묘사하고 강조함으로써 누구라도 혐오하는 인류의 공적으로 낙인찍을 수 있기 때문이다.

넷째, 범죄적 논리는 궁극적으로 경제적 논리와 연계될 수 있다. 다시 말하면 북한과 같은 테러지원국은 범죄국가이기 때문에 이런 국가와 경제적 교류를 하는 국가도 마찬가지로 범죄국가가 될 수밖에 없는 것이다. 범죄적 논리와 경제적 논리의 상관관계는 미국의 테러지원국에 대한 거의 모든 제재들이 바로 경제적 제재라는 측면에서 파악할 수 있다. 예를 들면, 테러지원국은 미국의 무기수출통제법, 적성국교역법, 수출관리법, 국제금융기관법, 대외원조법 등에 따라 무기판매 및 수출 금지, 엄격한 수출 통제, 경제원조 금지, 차관 제공 금지 등 각종 경제적 규제를 받는다. 이와 같은 미국의 경제적 제재조치에 동조하지 않는 국가들도 마찬가지로 보이지 않게 미국의 경제적 제재조치를 받을 수 있다. 이런 연유로 향후 아시아, 중동, 아프리카의 많은 국가들이 잇달아 북한과 경제적 단절을 추진할 것이다.

결론적으로 이번 미국의 북한에 대한 테러지원국 재지정은 위의 네 가지 논리들이 함축된 의도라고 평가한다. 이런 맥락에서 존스(Mark Jones) 박사가 “美외교정책의 중요한 특징의 하나는 미국익에 위반하는 국가들에 대해 취하는 소위 ‘제재중독증’이다”라고 지적한 것은 의미심

장한 지적이다.³⁾ 북한에 대한 테러지원국 재지정의 핵심은 미국의, 미국에 의한, 미국을 위한 대외정책의 도구라는 사실이다.

3. 전망

재지정에 대한 향후 전망은 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 하나는 제재의 효과성이다. 결론부터 말하면, 미국을 포함한 한국의 많은 학자들이 지적했듯이 제재의 실효성은 거의 없을 것이다. 왜냐하면, 북한은 수차례의 핵 및 미사일 실험으로 인해 유엔안보리의 각종 결의안들(1998년 UNSCR 1214, 1999년 1267 & 1269, 2000년 1333, 2001년 1363 & 1368)을 통해 이미 지구상에서 가장 강도 높은 경제적 제재를 받고 있는 국가이기 때문이다. 이 때문에 2008년 해제이후에 북한의 지속적인 핵 및 미사일 실험에도 불구하고 미국이 지난 10년간 북한을 테러지원국으로 재지정하지 않았던 가장 중요한 요인의 하나이다. 트럼프 행정부의 입장에서는 오히려 재지정이 문재인 정부에서 사드 배치에 대한 한국내의 일부 반발을 봉쇄하고, 장래 유화적인 대북정책을 사전에 견제하며, 중국의 대북한 지원을 가능한 차단하는 수단으로 이용할 수 있다.

다른 하나는 남북관계에 대한 영향이다. 한마디로 재지정은 대북정책에서 김대중 및 노무현 정부의 노선을 추구하는 문재인 정부에게 선택의 폭을 대폭 감소시킬 것이다. 북한이 테러지원국으로 지정되고 있었던 김대중 정부(1998~2002)에서는 북한의 비핵화 과정의 일환으로 북미 수교와 테러지원국 해제에 대한 논의가 상당히 진척되었다. 이 때문에 클린턴 행정부(1993~2000)는 김대중 정부의 정경분리원칙에 따른 대북 햇볕정책을 간접적으로 지지했다. 따라서 금강산 관광 사업이나 개성공단이 등장하면서 남북관계는 상당히 호전될 수 있었다. 그리고 부시 행정부(2001~2008)가 등장하면서 비록 북한을 '악의 축'으로 규정했지

만 대외정책의 초점은 글로벌 차원의 이슬람 테러리즘에 대한 대응이었다. 이 때문에 노무현 정부(2003~2007)에서도 북한의 비핵화 논의가 진척되면서 남북관계는 우호적인 분위기를 만들 수 있었다.

그러나 현재의 대외적인 상황은 문재인 정부로 하여금 대북 유화정책을 독자적으로 전개할 수 있는 분위기를 조성하지 못하게 만들고 있다. 아마도 인도적 차원의 대북지원도 쉽지 않을 전망이다. 따라서 남북관계는 트럼프 행정부의 획기적인 대북정책이 변화하지 않는 한 냉각기가 지속될 것이다. 이런 상황은 평창 올림픽 대회에 비록 북한이 참가하는 비정치적 이벤트가 발생하더라도 쉽게 변하지 않을 것이다. 오히려 북한이 핵 및 미사일 실험을 강행하여 일본이나 미국을 위협할 경우 트럼프 행정부는 문재인 정부를 배제하고 독자적인 군사행동도 유발할 가능성을 배제할 수 없다. 이런 의미에서 재지정은 장래 대북 군사적 공격의 사전조치일 수도 있다.

트럼프 대통령은 70년 만에 처음으로 민간인이 역임하는 국방장관에 매티스(James “Mad Dog” Mattis)를 임명했다. 비록 매티스는 최근 트럼프 정부에서 북한의 핵 및 미사일 실험에 대한 대응으로 미국의 군사적 행동을 자제하는 발언을 했지만 그는 2013년 중동지역을 담당하는 중부군사령관으로 재직했을 때 이란 핵협상에서 오바마 행정부의 유화적인 태도를 비난하면서 해임되었던 강경파이다. 북한에 대한 미국 군사행동의 가능성은 김정은 개인의 제거에 초점을 맞출 수 있다. 테러지원국에 대한 군사적 수단의 사례는 1986년 레이건 행정부(1981~1988)에서 실행된 항공모함의 전투기를 동원한 리비아 기습공습이다. 미국은 ‘테러 계획에 대한 사전 예방 조치’라고 주장했지만 실질적으로는 당시 리비아 국가 원수였던 카다피(Muammar al- Qaddafi: 1942~2011)에 대한 살해 기도였던 것이다. 결론적으로 미국은 언제든지 외교적 수단의 하나로 군사적 수단을 동원할 수 있는 국가이다.

■ 주석

- 1) Rod Lenahan, *Crippled Eagle: A Historical Perspective Of U.S. Special Operations 1976~1996*. Narwhal Press, 1988, pp.183~184.
- 2) 반공정책에 종속된 레이건 행정부의 비극은 결국 스캔들을 조사할 대통령위원회(The Presidential Commission: 소위 "Tower Commission")가 결성되고 스캔들에 직접적으로 책임이 있는 국가안보보좌관 포인덱스터(John Poindexter: 재임 1985~1986), 국방장관 와인버거(Caspar Weinberger: 재임 1981~1987), CIA 국장 케이스(William Casey: 1987년 조사 직전 사망), 그리고 대통령직속기관인 NSC의 임원인 노스 중령 등이 기소되며 막을 내렸다.
- 3) Mark Jones, "The Certification Process and the Drug War," International Association for the Study of Organized Crime 13-1, <http://oicj.acsp.uic.edu/sparmint/public/pubs/oc/co130119.cfm>.

하와이는 왜 핵공격 대피훈련을 하는가?



Steven Kim

제주평화연구원 객원연구위원

냉전 말기에 미국은 핵 공격에 대비한 주민 대피 훈련을 실시하지 않았다. 냉전 기간 중 미국과 소련이 전면적인 핵전쟁을 벌이게 될 경우 수백, 수천 개의 핵탄두가 터질 것이기 때문에 지하 대피소로 들어간다 하더라도 인명 피해를 줄이는 데에는 큰 의미가 없다고 판단하였기 때문이다.

최근 하와이 주 정부는 미국의 주 가운데는 처음으로 북한의 핵 공격의 대비책을 수립하고 대피훈련을 실시하였다. 하와이는 미국의 주 가운데에서 북한에 제일 가깝고, 미국 아태 지역의 군사 본부인 태평양 사령부가 위치하고 있으며, 진주만에는 수십 척의 군함이, 그리고 주요 육군, 공군, 해병대 기지가 주둔하고 있기 때문에, 만에 하나 북핵 문제가 군사 분쟁으로 이어진다면 하와이가 북한의 미사일 공격을 당할 가능성이 있다. 따라서 북한에 의한 핵 공격의 가능성은 현재로서는 희박하더라도 북한의 핵과 미사일 프로그램이 고도화되고 북한의 의도가 불확실한 것을 감안해 핵 공격에 대비하고 있는 것이다.

냉전 때와는 달리 지금 하와이의 주 정부가 핵 공격 대피훈련을 하는

이유는, 그러한 훈련이 실제로 인명 피해를 줄이는 데에 효과적일 수 있기 때문이다. 북한이 미국이나 소련처럼 많은 핵무기를 보유하고 있는 것은 아니기 때문에 북한의 핵 공격은 제한적일 것이라고 가정할 수 있다. 제한적 핵 공격 아래서는 핵탄두가 터졌을 때 실내로 신속한 대피만 이루어진다면 방사성 노출의 위험을 크게 줄일 수 있다. 핵탄두가 터진 첫 날에 방사능 수준이 80% 이하로 감소하기 때문에 핵탄두가 터진 후 24시간만 실내에 대피해 있어도 방사능에 대한 노출을 크게 줄일 수 있다. 따라서 주민들이 대피 요령을 숙지하고 반복된 훈련을 통해 핵 공격 시, 즉각 실내에 대피하게 되면 불필요한 인명 피해를 최대한으로 줄일 수 있다는 것이 하와이 주 정부 당국의 핵 재난 대비책의 취지이다.

최악의 경우가 발생해 호놀룰루 상공에서 핵탄두가 터지게 되면 1만 8천 명 이상의 사망자와 5만에서 15만 명의 부상자가 나올 수 가 있다. 뿐만 아니라 핵미사일이 하와이까지 도달하는 시간이 약 20분밖에 안 걸리기 때문에 주민들이 약 8분에서 12분 사이에 신속하게 실내로 대피해야만 인명 피해를 최소화 할 수 있다. 따라서 모든 재난으로부터 주민을 보호해야하는 임무를 맡은 하와이 주 정부 비상관리국 (Hawaii Emergency Management Agency: HEMA)은 자연 재해의 준비태세와 같은 선상에서 7월에 주민들을 대상으로 실행 가능한 핵 공습의 대피 요령을 만들어 배포했다. 15킬로톤 (kiloton) 핵탄두가 호놀룰루 1,000 피트 상공에서 터져 반경 8마일에 있는 주민들이 직접적 영향을 받는다는 최악의 경우를 가상하고 주민들한테 홍보한 대응 수칙을 요약하자면, 주민들은 2주 정도의 필요한 비상식량을 비치하고, 미사일 공격 사이렌이 울리면 신속하게 실내로 들어가 14일 동안 대피소에 머물면서 라디오 방송을 청취하도록 하는 내용이다. 만약 야외에서 실내로 대피가 불가능할 경우에는 땅 바닥에 몸을 바짝 엎드리고 머리를 가려야하며 섬광을 절대로 쳐다봐서는 안 된다는 것이다. 이러한 대응 방침은 가장 과학적인 최신 정보를 근거로 마련한 것이다. 이는 지난달 화성-15형 발사

이전에 기획된 것이지만 12월부터는 매월 1일에 주 전역에 사이렌을 울려 대피 훈련을 실시하기로 했는데, 주민들이 신속한 대처 방법을 몸에 익히기 위해서다. 대피 훈련을 반복하면 대피에 걸리는 시간을 단축해 인명 피해를 최소화할 수 있다.

하와이 주 정부의 이러한 취지에도 불구하고 핵 공습의 대비책을 수립하는 데 비판을 감수해야 했다. 관광업계는 하와이 비상관리국의 조치가 관광객들의 북한 핵 공습의 두려움을 부추겨 하와이로 여행하는 것을 주저하게 함으로써 관광에 의존하고 있는 하와이 경제에 타격을 줄 수 있다고 우려를 표명했다. 일부 전문가들은 핵 재난에 대비하려는 하와이 정부의 노력이 미국이 북한 핵 공습을 막을 수 있는 자신이 없다는 그릇된 신호를 북한한테 보낸다고 비판하였다. 또한, 실제 북한 핵 위협에 비해 과잉 대응이란 비판도 있었다.

그러나 하와이 비상관리국은 주민들의 불안을 조성하고 싶지는 않지만 북한 핵 공격의 가능성이 존재하고 있는 한 이를 무시해서는 안 되며, 핵 재난에 대해 자연 재난과 똑같이 취급해 사전에 준비함으로써 피해를 최소화 하는 것이 정부 당국의 책무라고 밝혔다.

잠정적 사거리가 늘어난 화성-15형 미사일 시험 발사로 인해 미국 본토에 있는 주 정부들도 하와이의 핵 재난 대비책에 대해 큰 관심을 갖기 시작했다. 그리고 북핵 위기가 앞으로 더욱 고조될 것을 감안한다면 다른 주 정부들도 불가피하게 하와이와 같은 핵 재난 대비책을 마련해야 할 것이다. 북한의 핵 위협으로 실제 핵 공격의 경각심이 높아지면서 하와이 주 정부의 조치는 냉전 이후 잠잠했던 핵공격의 주민 대피 훈련이 전국적으로 주 정부를 중심으로 확산되는 계기가 될 수 있다.

북한의 핵 위협에 대응하기 위해 일본 정부도 주민들이 미사일 공격을 받았을 때 어떻게 자신들을 보호할 수 있는지를 TV를 통해 홍보를 시작했으며 정부 웹사이트를 통해 정부가 국민들한테 어떻게 입박한 미사일 공습을 사전에 알릴 것이며 국민들은 어떤 조치를 취해야할 것인

지에 대한 정보를 제공했다. 그리고 3월에서 8월 사이에 전국적으로 12개 자치단체들이 북한 미사일이 7분에서 8분 사이에 일본에 도착한다는 것을 가상해 대피 훈련을 실시했다. 또한, 중앙 정부가 도시들과의 재난 통신망을 강화해 보다 신속하게 비상 관련 정보를 제공하기로 했고 자치단체들은 중앙 정부가 이들 단체들과 효율적으로 협력하기 위해 세부 방침을 요청한 상태이다.

미국 영토인 괌도 8월에 북한의 미사일 위협이 가시화되면서 괌 정부가 주민들한테 미사일 공격에 어떻게 대비를 해야 하는지를 알리는 홍보 활동을 개시했다. 괌에 미군 병사 7천명과 주요 공군, 해군 기지가 주둔하고 있으므로 이 섬을 미군 사령관들은 영구적 항공모함이라고 부를 정도로 괌은 군사 전략 요충지다.

미국 및 일본과 더불어 한국도 북한 핵 프로그램을 강력하게 반대해온 당사자로서 북한의 핵 위협을 받고 있다. 그러나 이 두 국가와는 달리 한국 정부는 북한의 핵 공격에 대비가 미비하다. 그 이유는 아마도 북한의 연쇄 도발에 대해 이미 깊은 우려를 하고 있는 국민들을 안심시키고, 나아가 북한을 자극하지 않고 협상의 장으로 유도하기 위한 분위기를 조성할 위해서일 것이다. 그러나 북핵 문제로 인해 한반도의 위기가 고조되고 있는 가운데에서 북한의 핵위협은 간과할 수 있는 문제가 아니다. 핵탄두 등 대량살상무기를 탑재한 미사일 공격에 대한 대비책을 마련해 인명 피해를 최소화해야 할 것이다. 그럴 경우 역설적으로 불확실한 미래에 대한 국민들의 불안을 감소시킬 뿐만 아니라, 북한의 핵 위협에 굴하지 않을 것이라는 것을 보여줌으로써 북한의 도발을 억지할 수도 있다.

위안부 합의에 대한 한일의 해법

이성우

제주평화연구원 분쟁해결연구부장

주한 일본대사관 앞에 설치된 소녀상 철거에 대한 문제가 한·일 관계의 상징적 현안으로 부상했다. 2016년 9월 7일 라오스에서 열린 한·일 정상회담에서 일본의 아베 총리는 “소녀상 문제도 포함해 합의의 착실한 실시를 향한 노력을 부탁한다”고 발언했다. 일본의 이러한 요구의 출발은 2015년 12월 28일 위안부 문제에 대한 양국의 합의 당시 박근혜 정부가 소녀상 문제에 대해 “한국 정부로서도 가능한 대응방향에 대해 관련 단체와의 협의 등을 통해 적절히 해결되도록 노력한다”고 명문화한 내용에 근거한 것이다. 그리고 이후 한국은 탄핵정국과 맞물리면서 대통령의 구체적 대응이 없는 상황에서 일본은 일방적으로 위안부 문제에 대한 재협상은 불가하다는 주장이 지속적으로 발표되면서 19대 대선까지 시간이 흘러가게 되었다.

문재인 대통령은 후보자 시절 제시한 공약에서 위안부와 관련된 한·일 간의 재교섭을 언급했지만 아베 총리는 문재인 대통령의 당선이 결정된 직후인 5월 10일 새벽에 가진 당선축하 통화에서 위안부와 관련된

한일합의는 재교섭할 수 없다는 입장을 밝혔다. 문재인 대통령은 한국의 국민 대다수가 위안부 한일합의를 수용하지 못하는 것이 현실이라며 양국은 성숙한 협력관계로 나가는데 여러 현안이 장애가 되지 않도록 역사를 직시하면서 위안부 문제를 진지하게 다뤄야 한다고 밝혔다.

일본 정부가 주장하는 논리적 근거는 “한일합의는 양국이 발표한 국제적인 약속이며 한국 차기 정부에도 소녀상 철거를 포함한 한일합의를 착실히 실시할 것을 촉구할 방침”을 밝혔다는 것이다. 1993년 8월 4일 미야자와 기이치 내각의 고노 요헤이 내각 관방장관이 위안부 강제동원 인정과 사죄를 밝힌 고노담화와 1995년 8월 15일 종전기념일을 맞아 내각회의의 결정에 따라 사회당의 무라이마 총리의 일본 전쟁범죄와 식민지 지배에 대한 사과는 일본정부의 공식견해로 수용되는 것으로 알려졌었다. 하지만 최근 일본의 공식적인 입장에 변화가 나타나고 있다. 일본의 보수정부인 자민당의 아베 총리는 2013년 4월 22일 무라이마 담화를 그대로 계승하지 않을 것이라는 발언을 해 한국과 중국의 비난을 자초한 바 있다. 이후 2015년 아베 총리는 무라이마 담화를 수용한다고 했지만 일본 우익의 극렬한 반대와 정치적인 연계를 감안할 때, 아베 총리의 진의에 대해서 전적으로 신뢰하기는 어렵다. 아베 총리는 현재까지 “정부가 발견한 자료 중에서 군과 관헌에 의한 이른바 ‘강제연행’을 직접 보여주는 기술은 발견되지 않았다는 것을 2007년 각의 결정했다”면서 위안부 강제연행을 부인하고 있다.

국제정치의 Two-Level Game 이론에 따르면 국제적인 협상은 ① 국제적 협상의 게임과 ② 국내적 비준의 게임으로 나누어지는데 협상의 수준에서 상대방을 압박하여 자신에게 지나치게 유리한 협상결과를 얻었다고 하더라도 이 결과는 상대 국가의 국내적 비준과정에서 여론의 비판을 받을 수밖에 없기 때문에 성공한 협상으로 귀결될 가능성은 낮다. 협상이 성공하기 위해서는 국제적 협상에서 상대방을 압박하여 자신에게 유리한 협상결과를 얻는 것 보다 상대방의 국내적 여론이 수용할

수 있는 최대치가 어디인지를 파악하는 것이 현명한 협상가의 전략이다.

고노 담화와 무라야마 담화가 한국의 정서에서는 수용되지만 일본의 우익에게는 수용될 수 없기 때문에 아베 총리가 강제연행은 없었다는 주장을 하는 것이나 박근혜 정부와 아베 총리의 합의가 한국의 국내여론에서 수용되지 못하고 일본의 대사관이나 총영사관 앞에 소녀상의 숫자가 늘어나는 것은 논리적으로 같은 연장선에 있다. Two-Level Game 이론의 시각에서 보면, 일본의 아베 수상이 고노 담화를 전적으로 수용하지 못하면서 2015년 일본군 위안부 피해자 문제 한일합의는 이행하려고 하는 것은 논리적으로 앞뒤가 맞지 않는 일방적 주장이다. 한국은 친일잔재를 그리고 일본은 군국주의 전범세력을 청산하지 못한 상황에서 국내정치적으로 위안부 문제에 대해 양자가 동의할 수 있는 타협점을 찾기는 어렵다. 한국이 수용할 수 있는 합의안에는 일본의 국내여론이 수용하지 못하고 일본이 수용하고 싶어 하는 타협점은 한국에서 국내여론의 반발에 직면한다. 이러한 상호모순적인 상황을 인정하는 것이 문제 해결의 출발점이다.

한국의 입장에서 일본군 위안부 피해자 문제에 대한 해법은 우리의 입장을 명확히 밝히는 것이 출발점이 되어야 한다. 문재인 대통령은 위안부 문제의 해결에 있어서 돈은 필요 없고 진정한 사과가 우선되어야 한다고 주장한다. 위안부 문제와 관련한 “진정한 일본의 사죄” 요구는 너무 추상적이어서 아베 총리에게 명확하고 구체적인 시그널을 보내기에 부족하다. 일본의 진정한 사과의 구체적인 방법은 일본 정부가 앞으로 일본의 초·중·고등학교 역사 교과서에 ‘2차 대전 당시 일본 정부가 한국의 여성들을 전쟁 위안부로 동원하는 인간성에 대한 범죄를 저질렀다고 명시하고 가르치는 것’ 그것이 진정한 사과의 출발점이다. 길게는 수년에 걸쳐서 이루어진 여성학대의 인권범죄를 총리대신의 사과 몇 마디로 대신할 수 없고 과거 일본 총리의 언행이 그 정도의 신뢰를 줄 만큼 진중하지도 못했다. 자신의 국가가 저지른 과오를 후대에 가르치는

것이 다시는 동일한 전쟁범죄를 저지르지 않겠다는 진정한 불가역적 사과의 의사표시이다. 일본의 사과가 불가역적이어야 한국의 합의도 불가역적이 되는 것이다.

2017 일본총선 이후 한일관계와 동북아질서

전진호

광운대학교 국제학부 교수

1. 2017 일본총선 분석

지난 10월 치러진 일본총선(중의원선거)에서 아베 총리가 이끄는 자민당은 전체의석 465석 중 284석을 확보하며 압승했다. 연립정권을 구성중인 공명당의 의석(29석)을 더하면 여당은 헌법 개정이 가능한 전체의석의 3분의 2 의석인 310석을 넘는 313석을 확보했다. 헌법 개정에 반대하는 제1야당인 입헌민주당은 55석을, 헌법 개정에 찬성하는 제2야당인 희망의 당은 50석을 확보하는데 그쳤다. 중의원 해산 직후 야당의 통합이 추진되면서 자민당의 과반수 의석 확보를 한때 위협하기도 했지만, 야당의 통합이 무산되며 자민당은 무난히 절대안정다수 의석을 확보했다. 아베 총리는 2012년 이후 치러진 5차례의 국정선거에서 모두 승리했으며, 2018년 9월 자민당 총재 3선에 성공할 경우 2021년 까지 총리를 계속할 수 있는 장기집권의 길을 열었다.

야당의 분열로 치러진 이번 선거는 전체 298개 소선거구 중 야당후보

가 2명 이상인 야당분열구가 226개 선거구에 달했으며, 여야가 1:1로 격돌한 선거구는 57개 선거구에 불과했다. 고이케 도쿄 도지사가 이끄는 희망의 당과 민주당에서 독자적인 세력으로 독립한 입헌민주당의 대립은 자민당의 단독과반수 획득에 기여했다. 야당의 분열로 자민당에 대한 반대표가 분산되어 자민당은 소선거구의 4분의 3 이상에서 당선자를 냈다. 자민당의 압승은 선거 직전의 여론조사에서 이미 예측되었으며, 열세로 예상되었던 도쿄와 도호쿠(東北)에서도 승리했다. 야당의 분열에 더해 아베노믹스의 성과 등 아베 정권에 대한 좋은 평가와 북한의 핵실험 등에 의한 북풍이 자민당의 압승에 기여했다.

총선 이후 자민당은 총선 직전과 비슷한 의석을 확보했지만, 아베 정권에 대한 지지율은 급등했다. 아베 총리와 부인의 사학법인과의 유착 문제가 연이어 터지면서 금년 3월 53%였던 내각 지지율이 35%까지 급락했다. 지지율 하락에 아베 총리는 중의원 해산, 총선거로 응수했고, 총선 후 지지율은 다시 50%대를 회복했다. 지지율 회복으로 아베 총리는 추진 중이었던 개헌을 밀어붙일 동력을 다시 얻었다. 중의원 해산과 총선거라는 승부에서 아베 총리는 승리했다.

2. 총선 이후 한일관계 전망

자민당의 압승으로 선거는 끝났지만 당분간 한일관계에 큰 변화는 없을 것으로 전망된다. 먼저 일본 국내 정치적인 이유에서다. 향후 1~2년 헌법 개정이 일본정치의 중심에 위치할 것이며, 특히 내년 9월 자민당 총재선거에서 아베 총재가 재선임 된다면 아베 총리는 헌법 개정을 본격적으로 추진할 것으로 예상된다. 따라서 헌법 개정에 영향을 미칠 수 있는 대외관계의 급격한 변화를 추진하지는 않을 것이다. 한편 한국의 입장에서는 위안부 합의에 대한 출구가 보이지 않는다. 문재인 정부는 2015년의 위안부 합의를 국민이 납득하지 못한다고 천명하였고, 위안

부 합의를 검증하는 태스크포스(TF)를 외교부에 설치하였다. 일본은 위안부 합의에 대해 재협상은 없다는 입장을 고수하고 있어 해결책이 보이지 않는다. 양국의 국내문제로 한국도 일본도 관계개선을 시도할 동력을 얻지 못하고 있다.

그럼에도 불구하고 내년에는 양국 정상의 상호방문이 이뤄질 전망이다. 문재인 대통령은 연내 중국방문을 발표했고, 내년 방일을 추진할 가능성이 크다. 다만 현재 한중일 정상회의도 추진되고 있어 문 대통령이 언제 방일할 것인가는 아직 불투명하지만, 늦어도 평창 올림픽을 전후해서는 방일할 것으로 보인다. 다만 대통령의 방일 이전에 어떠한 형태로든 위안부 합의에 대한 검증이 끝나 우리의 대응방안이 확정되어야 할 것이다.

한편 2018년은 ‘김대중-오부치 한일 파트너십 공동선언’ 20주년을 맞는 해이다. 공동선언은 양국 간 대화채널의 확충, 국제사회에서의 평화와 안전을 위한 협력, 경제분야에서의 협력관계 강화, 범세계적 문제에 대한 협력 강화, 국민교류 및 문화교류의 증진 등의 내용을 담고 있다. 21세기에 들어와 한일관계가 냉각하고 있는 가운데 한일 파트너십 공동선언을 발전적으로 계승하자는 주장이 대두하고 있다. 그러나 한일이 어떠한 미래가치를 공유할 것인가에 대한 합의가 이뤄져야 새로운 버전의 공동선언이 가능할 것이다. 위안부 합의 문제, 북핵 및 대북정책 등에 대해 양국이 합의할 수 있어야 하고, 그러한 내용을 새로운 공동선언에 담는 작업은 결코 용이해 보이지 않는다.

일본에서는 현 아키히토(明仁) 천황이 2019년 3월(혹은 4월) 말에 퇴위하고 나루히토(德仁) 왕세자가 황위를 계승하는 절차가 진행 중이며, 퇴위하는 아키히토 천황을 방한하게 하여 과거사 문제해결에 기여하게 하자는 주장도 있다. 아키히토 천황은 방한을 희망하고 있다고 알려져 있어 아키히토 천황이 퇴위하기 전에 방한하는 카드를 어떻게 양국관계 발전에 활용할 수 있을지 지혜를 모을 필요가 있다. 다만 앞서 지적한

것처럼 천황의 방한 이전에 한일의 미래가치에 대한 양국의 합의가 선행
되어야하기 때문에 천황의 방한문제도 넘어야 할 산이 많다.

3. G2의 대립과 동북아질서의 재편

2017년은 한반도 주변국가의 리더십이 변화하는 해였다. 1월에 트럼프 대통령이 취임했으며, 5월에는 문재인 정부가 출범했다. 중국에서는 10월에 1기보다 훨씬 더 강력해진 시진핑 2기가 시작되었으며, 아베 총리는 총선에서 압승하며 11월 4기 내각을 출범시켰다. 이렇듯 강력해진 국내 지지기반을 배경으로 동북아에서 새로운 질서가 모색될 가능성이 높아졌다.

먼저 한반도는 물론 동북아에 가장 큰 영향을 미치는 미일관계를 보면, 아베 총리는 트럼프 대통령과의 친밀한 정상간 관계를 통해 동아시아에서 일본의 영향력을 강화하고 군사적 역할을 증대시키는 정책을 유지할 것이다. 미국 역시 미일동맹의 강화를 통해 동아시아에서의 영향력을 유지해 나갈 것이며, 대중국 정책에 대해서는 미일동맹을 통해 중국을 견제하는 기존 정책을 유지할 것이다. 동아시아의 패권을 놓고 중일이 대립하는 기본구조는 유지될 전망이다. 그럼에도 불구하고 중일 관계는 일정한 진전을 보일 것으로 예상된다. 최근 양국은 갈등관계의 지속이 양국 모두에게 악영향을 주고 있다는 판단에서 정상의 상호방문을 통해 관계정상화를 시도할 가능성이 커지고 있다. 특히 2018년 중일 평화우호조약 40주년을 맞이하여 아베 총리의 방중과 시진핑 주석의 방일이 모색되고 있다.

한중일 3국관계도 안정화될 것으로 전망된다. 2008년부터 매년 개최하기로 되어 있는 한중일 정상회의는 2015년 11월의 서울회의 후, 한중사드갈등과 한국의 탄핵정국 등으로 회의가 미뤄져 왔다. 2017년 시진핑 주석은 강력한 2기 집권을 시작했고, 아베 총리도 총선을 통해 국민의

재신임을 받았다. 5월 출범한 문재인 정부까지 한중일 3국은 강력해진 국내적 지지기반 위에서 정상회담을 추진할 가능성이 높아졌다. 늦어도 내년 초에는 한중일 정상회의가 열릴 것으로 예상되고 있다. 한중일 3국관계의 안정은 북핵문제의 해결에도 기여할 것이다.

마지막으로 미일동맹의 강화가 '미일' 대 '중러'라는 새로운 대립구도를 불러올 수 있다. 미국은 일본, 호주, 인도와 연결한 '해양연대'를 구축하여 중국을 봉쇄하려 하고 있고, 이에 대해 중국은 러시아, 중앙아시아 제국들과 연대한 '대륙연대'를 활용해 미일을 견제하려 하고 있다. 최근 미국과 일본은 '인도·태평양 안보협력'이라는 이름으로 중국 견제를 본격화하고 있다. 이러한 대립구도가 고착화되면 가장 힘든 상황에 놓이는 것은 다름 아닌 한국이다. 따라서 우리는 이러한 대립구도가 고착화되지 않도록 복합외교, 균형외교를 추진할 수밖에 없다. 한미동맹, 한미일 안보협력을 기본 축으로 하고, 그 위에 한중일의 경제, 안보대화를 촉진하고, 더 나아가 북핵 및 한반도 문제를 논의할 수 있는 한미중 회담이나 남북한과 중미의 4자회담과 같은 동북아의 중층적 다자체제를 추구해야 한다. 북핵문제가 해결의 실마리를 찾으면 다양한 다자 및 양자관계를 연결하는 복합 네트워크를 구축해 동북아질서 변화에 적극적으로 대응해야 할 것이다.

아베-트럼프 정상회담 이후 대북 및 대중정책의 공조 전망

손현진

히로시마시립대학교 히로시마평화연구소 부교수

2017년 1월 미국의 도널드 트럼프(Donald Trump) 행정부 출범 이후 일본을 시작으로 한 아시아 순방은 트럼프 정권의 대북정책을 포함한 아시아 정책을 확인하는 계기가 되었다. 첫 순방지인 일본은 올해 2월 트럼프 대통령 취임 이후 다섯 번째 이루어지는 미일 정상회담으로 양국 정상회담의 주요 의제로 미일 간 통상문제와 북한 핵·미사일 발사 문제가 주를 이루었다.

트럼프 대통령 일본 방문 2주전, 2017년 10월 총선거에서 압도적인 승리를 거둔 아베 정권은 2021년 9월까지 정권이 유지된다면 사상 최장기 수상이 될 가능성이 높아졌다. 또한, 연일 고조되고 있는 북한의 핵, 미사일 위협 상황하에서 트럼프 대통령의 방일은 일본 내 개헌 논의 및 집단적 자위권 행사를 포함한 안보법제의 논의에도 영향을 줄 것으로 예상되고 있다.

미국 트럼프 대통령의 아시아 순방이 성공적이었다는 평가를 하고

있지만, 전체적으로 볼 때, 한국과 일본 방문이 북한 문제를 염두에 둔 견고한 동맹외교로서의 성과를 거둔 것에 비해, 중국 및 동남아시아연합(ASEAN) 방문은 전략과 이념을 결핍한 ‘미국 제일주의’ 외교로 마쳤다고 총괄할 수 있다. 보편적 가치와 자유롭고 개방된 국제경제 시스템을 중시해 온 오바마 전 대통령의 기본정책과 달리 트럼프 외교는 민주주의나 인권이라는 가치가 아니라, 상업적인 이익을 추구하고, 중장기적인 전략보다 단기적인 딜(거래)을 우선시 하였다고 할 수 있겠다.

일본 방문 다음 순방지로 한국과 중국을 차례로 방문한 트럼프 대통령은 한국 국회에서 북한의 인권문제를 언급하며, “북한이 협상의 테이블로 나와 협상을 타결하는 게 좋다”는 대화 가능성의 메시지를 던졌다는 점에 주목할 만하다. 또한, 중국에서는 북한문제에 대해 미중협력 강화를 우선과제로 삼고, 북한의 완전한 비핵화를 위한 대북 압박 합의와 유엔 안보리 결의의 전면 이행을 강조하였다. 특히, 미국 기업과 2500억 달러 투자·무역 합의를 한 것에, 얼마나 실효성이 있을지에 대해서는 의문이 제기되었지만, 중국은 증대하는 경제력을 외교카드로 국제적 영향력을 확대하고, 미국과의 대등한 대국관계 구축에 자신감을 가지게 된 계기가 된 것으로 평가하고 있다.

지난 10월 제19차 중국 공산당 전국대표대회에서 「일강체제(一強体制)를 기반으로 한 시진핑 주석은 「일대일로(一帶一路)」를 추진하며, 중국주도의 지역질서 구축에 들어갔다. 이에 대해 미국 트럼프 대통령은 아시아·태평양경제협력회의(APEC)에서 미일이 주도하는 ‘인도·태평양 전략」을 표명하며, 법의 지배와 항행의 자유 등을 언급하였지만, 실질적으로는 “공정하고 호혜적인” 2국 간 무역협정을 체결하고 국익을 우선시 하겠다는 의도로 볼 수 있다. 또한, 지난해 도쿄아프리카회의(TICAD: Tokyo International Conference on Africa Development)에서 아베 총리가 제시한, ‘자유롭게 열린 인도·태평양 전략(Free and Open Indo-Pacific Strategy)’은 미국과 일본이 인도, 호주와 함께 아시아·

태평양 지역의 질서 구축에 앞장서겠다는 것이지만, 사실상 일본이 남·동 중국해 지역에서 세력권 다툼을 벌이고 있는 중국을 견제하기 위한 전략이라 할 수 있다. 일본은 중국의 군사력 증대 및 해상 영향력 강화를 자국 안보의 주요 위협으로 간주하고 있으나, 현실적으로 중국과의 경제적 상호 의존 심화와 북한 문제 등 지역 질서 안정화를 위한 협력 필요성을 감안하여 일중관계의 개선 및 안정적인 관리를 하겠다는 입장 또한 유지하고 있다.

미·일 정상회담 이후 공동 성명에서 미국은 일본이 중국과 영토분쟁 중인 센카쿠열도(尖閣列島)(중국명: 댜오위다오)가 미·일 안전보장 조약의 적용대상이라는 점을 재확인 하는 등 아태지역에서 미국의 군사적 강화와 더불어 미일동맹의 재확인을 하였다는 점에서 양국의 이해관계가 조정된 전략적 회담이라 볼 수 있다. 즉, 일본은 일본의 기업들의 투자계획을 포함한 대미투자 증대를 제안하는 등 경제적 기여를 통해 미국의 지원을 얻어 헌법 개정과 적극적 평화주의 추진의 동력을 얻는 반면, 미국은 일본의 군사적 보통국가화와 역할 확대를 통해 미국의 안보 부담을 줄이고 경제적 이익을 취하겠다는 입장이었다.

북한의 핵, 미사일 발사문제에 대해서 아베 총리는 “북한과의 대화를 위한 대화는 의미가 없다”고 언급하며 북한이 핵 개발을 포기할 수 있도록 미·일이 주도하고 국제사회와 긴밀한 협력 등 모든 수단을 통해 북한에 대한 압력을 최대한 높여나가는 동시에 ‘한미일 3개국의 연대’가 무엇보다도 중요하다는데 의견을 제시하였다. 미국 또한 북한이 핵실험을 계속하고 미사일을 일본 영공을 향해 발사하는 등 위협이 되고 있는 상황에서 “전략적 인내를 끝나다”고 강조하며, 군사적 타격을 포함한 다양한 카드로 압박을 준비하고 있는 것으로 알려졌다.

그러나 현실적으로 한미일 3국의 대북 공조에 여러 가지 현실적 장애가 있는 것이 사실이다. 우선 중국과 한국은 사드(THAAD) 배치문제로 갈등을 빚고 있으며, 한국과 일본은 위안부 문제로 상호 신뢰를 회복하

고 있지 못하고 있는 상태이다. 또한 ‘대화와 군사적 조치’를 동시에 표명하고 있는 미국과 두 차례에 걸친 한미 정상회담에서 ‘한반도에서의 전쟁 반대’를 분명히 밝히며, 북핵 문제의 해결은 전쟁이 아닌 평화적 방법이 되어야 한다는 점을 강조한 한국의 대북정책 사이에서 한·미간 완전한 신뢰가 형성되기에는 미비하다는 것이다. 무엇보다도 트럼프 방한, 방일로 인해 미국의 첨단무기 도입 등 한국과 일본의 방위력의 질적·양적 증강은 중국을 자극할 수 있다는 것이다. 정치적·외교적 경험이 적고 불확실성을 보이고 있는 미국의 트럼프 대통령에 대해 북한 문제를 비롯한 아시아 문제에 대해서 가장 중요한 동맹국의 입장에서 현상분석과 외교·안전보장 정책을 충분히 설명하고 이해시킬 필요가 있으며, 이를 위해서는 한미일 정상간 신뢰관계 구축이 전제가 되어야 한다.

무엇보다도 중요한 사실은 북한이 비핵화에 응할 태도를 보이지 않고 있으며, 중국의 시진핑 주석 또한 미중 정상회담 이후, ‘북한에 대한 유엔 안보리제재결의의 전면적이고 엄격한 이행’을 계속하며, 북한의 비핵화에는 찬성하나 석유 금수조치 등 북한 붕괴를 촉진하는 제재에는 응할 수 없다는 입장을 취하고 있다는 것이다. 중국은 대화를 중시하며, 북한의 핵·미사일 개발의 중지와 한미합동 군사훈련의 중지라고 하는 「쌍방중지」가 현실점에서 최대 실현 가능하고, 현명한 대책이라는 입장을 고수하고 있다.

아베 총리는 일미정상회담 이후, ‘모든 선택사항이 테이블 위에 있다고 하는 트럼프 대통령의 입장을 일괄 지지한다’는 입장을 밝히면서, 군사 옵션에 대해서는 북한의 반격의 위험이 있기 때문에 선택사항으로는 될 수 없다는 입장을 밝혔다. 즉, 북한의 장거리포와 로켓의 사정범위에 있는 서울에 일본인이 1만 명 이상 장기체류하고 있으며, 여행객을 포함한 자국민들의 안전을 이유로 군사옵션은 선택사항이 될 수 없다는 입장을 밝혔다.

일미정상은 ‘북한에 대한 압력을 최대한까지 올린다’는 것에 일치된

의견이지만, 북한의 비핵화에 대한 해결책은 보이지 않고 있다. 이 순간에도 북한은 핵과 미사일 개발을 계속 하고 있으며, 미 본토에까지 도달할 수 있는 핵탄두탑재 ICBM을 완성시켜 실전배치 시키기까지의 시간은 얼마 남지 않았다는 것이다.

일본은 이번 미국 트럼프 대통령 일본 방문의 의미에 대해 세계 최강의 군사력을 보유하고 있는 미국의 대통령과 장기정권 유지의 기반을 다진 일본 수상이 언제 어디서든 의사소통이 가능한 관계를 구축하였다는 점에서 일미동맹의 신뢰성과 역지력 향상에 이어질 뿐만 아니라 아시아·태평양 안전에도 이바지하였다고 평가하였다.

내년은 중일평화우호조약 체결 40주년이 되는 해인 동시에 중국 개혁·개방 40주년이 되는 해이기도 하다. 일본은 중국의 개혁·개방을 지원하기 위해 유상자금협력(통칭, 엔차관), 무상자금협력, 기술협력으로 이루어진 정부개발원조(ODA) 등 총 누적 3조 6천억 엔 이상 공여해 왔다. 중국 또한 일본의 최대 무역상대국으로 해외진출 일본기업의 약 45%에 해당하는 3만 2,000개 기업이 중국에 진출해 있다. 정치·안전보장 리스크를 최소화하고, 경제적 이익을 최대화 하는 것이 일본의 국익에 이바지하는 외교라는 주장도 있다.

이러한 상황에서 한미일의 3국간 공조가 군사적 협조관계로 발전하는 것은 바람직하지 않으며, 북한이 핵 개발을 비롯한 미사일 발사 등 도발적이고 위협적인 행동을 자제하고 나아가 비핵화의 길로 들어설 수 있도록 3국은 북한에 대해 최대한 압력을 가하는 동시에 언제든지 대화에 응할 수 있는 전략적 협력 관계 분위기 조성이 필요하다. 이를 위해서는 북한에 대한 정확한 정보 공유가 필요한 만큼 3국은 정보공유에 보다 협조적인 체제를 구축해야 할 것이다. 최대한 중국과 러시아를 군사적으로 자극하지 않으면서, 북한의 비핵화에 동참할 수 있도록, 경쟁관계가 아니라 협조체제 분위기 조성이야 말로 한반도 지역의 평화정착을 도모하는 동시에 나아가 경제적 공동체 관계로 발전할 수 있을 것으로 기대된

다. 특히, 한국의 입장에서는 북한 핵 문제를 평화적으로 해결하는 동시에 중국과의 관계 또한 중요하기 때문에 상호 균형 잡힌 전략적인 외교정책이 필요할 때이다.



제4부

주요국의 정책과 양국관계: 중국과 러시아

중 국

- 중국 언론보도를 통해 살펴본 한한령(限韓令)과 우리의 대응 방안
 - 류사오보의 죽음으로 본 G2 중국의 미래
- Implications of the Award of the South China Sea Arbitration for Korea and Japan
 - AIIB총회와 한중관계 전망
 - 한중 관계와 사드 그리고 북핵
- 동아시아 다자협력 구도의 변화: 중국의 공세와 미국의 후퇴
 - 新型 中韓 관계를 위한 제언
- 한중관계의 복원과 제주의 대응 방안

러시아

- 사드의 한국 배치와 러시아의 반응
- 러시아의 유럽 선거 개입 논란: 팽창주의 전략의 새로운 버전?
- 러시아의 미국 대선 개입 문제 향후 전망과 미국-러시아 관계

중국 언론보도를 통해 살펴본 한한령(限韓令)과 우리의 대응 방안

주민욱

(사)이어도연구회 연구실장

흔들리는 중국 내 한류 문화

최근 한국의 중국 관련 언론보도에서 심심찮게 접할 수 있는 단어 중 하나가 한한령(限韓令)이다. 이는 다양한 한국 문화사업에 대한 중국 내 수익활동 제한을 의미한다. 그리고 이러한 제재는 한국 경제산업의 대(對)중국 무역활동에 대한 제한 또는 금지로 확장되고 있다. 이로 인해 한국 연예인들의 중국 내 활동 및 다양한 문화 콘텐츠(contents) 수출산업이 직격탄을 맞았으며, 화장품, 휴대폰, 자동차, 의료(성형)관광 등 한류와 함께 성장하던 산업들 역시 적지 않은 타격을 받게 되었다. 실제 중국 대륙에 한한령이 실시된 이후-물론 중국 정부는 부정하고 있지만-중국 대륙 내 한국 연예인 활동에 큰 변화가 일고 있다. 한국 연예인으로 대표되던 주요 기업들의 광고모델(廣告代言)은 중국인 혹은 영미권 유명인으로 교체되고 있고, 중국 드라마의 남녀 주인공 역시 새로운 인물로

바뀌고 있다(戏剧换角). 이는 TV 예능 프로그램에 단골로 출연 중이던 이들에게도 예외일 수 없다. 설사 방송에 출연한다고 하더라도 다수가 편집되거나(画面剪辑), 정면이 아닌 측면 혹은 배경화면(侧面和背影) 심지어 모자이크 처리(马赛克处理)되는 실정이다.

한중(韓中) 합작영화는 또 어떠한가? 한국에서 드라마 한 편이 성공하면, 당연히 남녀 주인공이 가장 큰 수혜를 받게 되어 있다. 이들이 기존에 출연했던 각종 드라마와 영화는 문화콘텐츠 수출업자들에게 큰 이득을 가져다준다. 그리고 중국의 영화산업 관계자는 이들의 유명세를 활용하여 영화제작에 열을 올린다. 얼마 전까지만 해도 한중 합작영화를 비교적 손쉽게 접할 수 있었다. 하지만 한한령이 실시된 이후 이들 남녀 주인공에 대한 중국 내 수요는 현저하게 줄어들었고, 이들에 대한 주인공 교체 작업이 현실화 되고 있다. 중국 온라인에서는 소위 한한령 주위 보가 발동된 한국의 주요 드라마와 한국 배우들 명단이 떠돌고 있다. 이곳에는 총 53부의 한국 드라마(共53部戏)와 42명의 유명 배우들(42个韩星)이 적혀있다. 그 범위는 과거의 이영애부터 현재의 전지현, 송중기까지 모두 포괄하고 있다.

중국 내 현실화 된 한한령

이쯤 되면 한한령이 단순한 풍문이 아닌 적극적으로 대처해야 할 현실임을 알 수 있다. 그런데 더 무서운 점은 이러한 한류 문화에 대한 중국의 태도변화가 단지 시작에 불과하다는 사실이다.

‘한한령으로 인해 기존 유지되던 한중엔터테인먼트 산업의 상호 협력 방식 그리고 관련 산업 모두 상당한 변화를 보여야 할 것이다. 한국의 엔터테인먼트 산업, 연예인, 위성TV, 인터넷 동영상 서비스 심지어 관련 로열티 산업 역시 이를 극복하기 위한 새로운 대책과 판로를 찾아내어야 한다. 그런데 이상의 각종 변화들은 단지 시작에 불과함을 알고 있어야

할 것이다.’

‘限韩令下，中韩娱乐产业原有的互动方式和整个产业链条势必都将自此发生天翻地覆的变化。韩娱产业、韩国艺人、卫视及视频网站平台甚至连品牌商，都要开始找寻新的对策和出路，而以上的种种变化还只是开始(2016年 11月 19日，参考消息)。’

이로 인해 한국 언론들은 최근 중국에서 한국 영화, 드라마 및 각종 연예, 오락 프로그램이 방송 거절되거나 제작 유보되는 사태에 대해 상당한 주위를 기울이고 있다. 그리고 이러한 움직임들이 북경(北京)-중국 정부-에서 시작되었음을 직감하고 있다. 이들 언론들은 하나 같이 중국 정부가 한국이 사드(THAAD) 배치를 결정한 것에 대해 상당한 불만을 품고 있고, 이러한 이유로 한국에 대한 보복행위를 한다고 의심하고 있다. 실상은 중국 언론기관 종사자들로부터 하나 둘 밝혀지고 있다.

‘중국 내 일부 지역 방송국에서는 일찍이 정부 관련 기관의 구두 지시를 받았다고 한다. 이는 중국 엔터테인먼트 제작 회사의 진술과 일치한다. 비록 공식 문서를 통해 금지령(禁令)을 받아 보지는 않았지만, 이들은 한국 예능 프로그램이 중국 내 방영되는 것을 원치 않고 있으며, 이미 한국 드라마와 관련된 모든 업무를 정지한 상태이다.’

‘有报道援引消息人士的话说，已有地方电视台收到管理部门官员的相关口头指示，还有娱乐制作公司表示，虽然尚未接到书面禁令，但它们对韩国娱乐节目在华推广的前景很不看好，已经停接涉及韩剧的业务(2016年 8月 5日，环球时报)。’

중국 언론 관계자들은 한한령과 관련하여 그 어떠한 문서도 상부로부터 내려오지 않을 것임을 직감하고 있다. 굳이 국무원(国务院) 직속기구인 광전총국(国家广播电视总局)의 공식 입장이 없더라도 ‘알 사람은 다 알고’, 알아서 ‘해야 할 일은 다 한다’는 것이다. 이러한 중국 정부의 의중을 눈치 못 채고 이를 실행치 않는 이들은 어리석은 바보(犯傻)에

비유되고 있다. 중국 방송계, 광고계 그리고 영화계 모든 분야에서 한한령은 공식과 같이 받아들여지고 있다.

‘텐센트 엔터테인먼트(腾讯娱乐)의 방송국, 영화사 그리고 공연제작사 관계자 모두 “(한한령에 대한) 문서를 받아 보지 않았다”고 하였다. 하지만 업체 관계자는 “(한한령과 관련하여) 올해(2016년) 가장 엄격한 제재조치 중 하나”임을 강조하고 있다. 광전총국은 절대 한한령과 관련된 그 어떠한 문서도 보내오지 않을 것이다. 하지만 광전총국은 이미 여러 차례에 걸친 회의에서 이에 대한 입장을 명확히 하고 있다. 이로 인해 관련 업계는 상부의 의도를 알고서 자발적으로 한한령을 시행하고 있다. 만일 어리석게 이를 깨닫지 못하고 실행하지 않는 이들이 있다면, 이들은 분명 정치의식이 그리 높지 않은 사람들일 것’이다.’

‘腾讯娱乐相继致电了电视台、影视公司、演出公司，尽管大家的回复都是“没有收到文件，也不知道具体细则”，但业内人士J先生向记者分析：“这是近年来限制政策中最严厉的一次，首先总局绝对不会发关于限韩的文，但是总局的态度已经在多次会议中明确了，涉及行业都会非常自觉并心领神会地执行，如果真的有人犯傻不执行，只能说政治觉悟不高”（2016年11月21日，中国青年报）。’

한한령에 대한 중국의 공식입장

그렇다면 실제 정부의 공식입장은 어떠할까? 한한령에 대해 중국의 공식입장을 들을 수 있었던 것은 작년(2016년) 11월 21일이 처음이다. 중국 외교부 대변인 경슈양(耿爽)은 연례(例行) 기자회견 중 한 기자에 의해 한한령에 관한 질문을 받는다. 이에 대해 그는 한한령에 대해 들어본 적 없으며, 한중 간 문화교류에 대한 중국 정부의 적극적 지지 입장을 분명히 했다. 이에 덧붙여 한국 내 사드 배치에 대해서는 줄곧 반대 입장을 고수하고 있으며, 이는 중국 민중의 입장과 일치하고 있음을 강조하였다.

‘문: 언론보도에 따르면 현재 중국 측의 한한령에 대한 강도가 높아지고 있다. 중국 정부는 각 지역 방송국에 한국 광고모델이 출연한 광고를 방송하지 말 것을 요구하고 있다. 이를 확인해 줄 수 있는가? 그리고 이에 대한 당신의 의견은 무엇인가? 중국 측의 이러한 조치가 사드와 관계가 있는가?’

답: 우선 나는 소위 말하는 한한령을 들어본 적이 없다. 다음으로 중국 측은 줄곧 한중 간 인문교류(人文交流)에 대한 적극적 지지 입장을 취하고 있다. 하지만 모든 이들이 알고 있듯이 양국 간 인문교류는 국민의 뜻(民意)이 그 기초가 되어야 한다. 마지막으로 중국 측은 줄곧 미국이 한국에 배치하고자 하는 사드 미사일 체계를 반대해 왔다. 이러한 입장은 누구나 알고 있는 사실이다. 중국 민중 역시 한국 내 사드 배치 문제에 불만을 품고 있다. 이와 관련하여 (한국) 관계자들 모두 이러한 중국 내 불만 정서를 인지할 필요가 있을 것이다.

‘问: 据报道, 近日中方限韩令不断升级, 中国政府要求各家电视台不得播出由韩国明星代言的广告. 你能否证实? 你对此有何评论? 中方此举是否与萨德有关?’

答: 首先, 我没有听说所谓的限韩令. 第二, 中方对中韩之间的人文交流一直持积极态度. 但相信大家也能理解, 两国之间的人文交流是需要有民意基础的. 第三, 中方坚决反对美国在韩国部署萨德反导系统, 这一立场也是众所周知的. 中国民众也对此表达了不满, 相信有关方面应该注意到了这种情绪(2016年11月21日, 人民日报).’

중국 외교부 대변인의 답변을 통해 두 가지 사실을 확인 할 수 있다. 첫째 중국 정부는 한한령 인지여부와 상관없이 한국 내 사드 배치에 아주 강한 불만을 품고 있다. 그리고 둘째 한한령의 근거가 민중이 원치 않는 사드 배치로 인한 결과이며, 이는 자연스러운 현상으로 받아들여야 함을 나타내고 있다. 양국 간 문화교류의 활성화 정도는 국민의 뜻에 기초하고 있으며, 현재 이들 민중의 뜻은 한국 내 사드 배치로 인해

한국 문화를 멀리하고 있다는 것이다. 결과적으로 중국 정부와 당(黨)은 한한령과 관련하여 본인들의 입장을 분명히 하고 있다. 만일 한한령이 중국 내에서 시행되고 있다면, 이는 중국 정부의 한국 문화에 대한 제재 조치가 아닌 민중의 선택이고, 이들의 시대적 요구임을 강조하고 있다.

한한령에 대한 우리의 대처방안

최근 중국 내 광풍(狂風) 같이 일었던 한류(韓流)는 현재 한류(寒流)에 휩싸여 있다. 한중 양국 간 문화교류 역시 냉혹한 한파에 꽁꽁 얼어붙은 지금이다. 이로 인한 한국 기업들의 대(對)중국 무역산업은 새로운 활로를 살펴야 할지 깊은 시름에 빠져있다. 중국 관광객은 새로운 관광지를 찾아 나선지 오래이다. 2013년 10월 관광객과 관광업자 모두의 합법적 권익 보호 및 중국 내수 관광의 활성화를 위해 중국여행법(中华人民共和国旅游法)이 시행되었다. 그 이후 중국인은 더 이상 값싸고 쉬운 여행객으로 평가 받기를 거부하고 있다. 여기서 한한령이라는 큰 난관이 발생하여 이들 중국인을 매개로 한 한국 내 관광업, 피부/미용업, 의료업 등 제반 산업 모두 적지 않은 타격을 받고 있다. 한국 항공에 대한 중국 공항 이용이 거절되고, 한국인에 대한 합당치 않은 비자거절 사례도 쉽게 목과해 버릴 수 있는 사안이 아니다. 중국민의 한국에 대한 반감이 반한(反韓)을 넘어 혐한(嫌韓)으로 번지지 않을까 염려되는 지금이다.

한한령 시행은 한국의 사드 배치에 대한 보복조치의 그 서막임을 알 수 있다. 중국 정부의 부정(否定)은 대외적 답변에 불과하다. 중국 언론보도는 물론 각종 댓글, 온라인 게시판을 살펴봐도 중국 내 한류에 대한 금지령(韓流禁制令)이 이미 기정사실화되었음을 쉽게 확인 할 수 있다. 현재 우리들의 이에 대한 대처방안은 분명하다. 우선 사드 배치의 당위성 및 필요성에 대한 숙고가 필요하다. 이후 반드시 실행해야 한다는 확신이 생긴다면, 먼저 중국과 러시아에 대화를 요청할 수 있어야 한다.

만나서 사드 배치가 동아시아 평화에 득이 될 가능성을 강조하고, 우리가 걱정하는 국가 안보만큼 이들의 국가 안보를 존중하고 있음을 알려주어야 한다. 한반도 내 사드 배치가 미국의 일방적 개입이 아닌 우방국 간 군사협조임을 강조할 필요도 있다. 사드 배치가 동아시아 내 패권경쟁으로 보여서는 안 될 것이다.

이와 더불어 한중 간 외교 문제에서 무엇보다 중국의 대응에 대한 보다 심도 있는 논의가 진행되어야 한다. 즉 현재 발생한 단발성 이벤트(event)인 사드 문제가 아닌 중국(中国)에 보다 집중할 필요가 있다. 한중 양국 간 사드 문제에서 중국은 이를 국가가 개입된 경제행위로 풀어가고 있다. 양국의 문화콘텐츠 산업의 자유무역 시장경쟁 체제에 당이 개입하고 있는 것이다. 사회주의시장경쟁(社会主义市场经济)체제를 채택하고 있는 중국은 ‘사회주의’를 기본으로 독특한 ‘시장경제’를 형성하고 있다. 그리고 전자의 행정행위(行政行为)는 언제나 후자의 시장행위(市场行为)에 우선한다. 즉 법률에 근거한 행정행위와 시장원리에 근거한 시장행위 간 충돌에서 늘 전자의 행정행위가 우선시 된다. 외교 문제에서 행정행위는 국가안보(国家安全)와 국가이익(国家利益)을 위해 노력한다. 결과적으로 한국과의 사드 배치 문제와 관련하여 시장행위 상의 보복이 나타나고 있다지만, 그 이면에는 행정행위의 수단으로써 시장행위가 채택되고 있는 것이다.

중국 내 한한령을 지워내기 위한 한국의 부단한 노력이 필요한 지금이다. 한한령과 사드 간 밀접한 상관관계가 증명되었다면, 장기적 대처방안을 위해 함께 고민할 때이다. 무엇보다 당사국인 중국을 알아 가기 위한 노력을 게을리 해서는 안 될 것이다. 글 말미에 강조하고 싶은 점이 하나 있다면, 중국 관련 다양한 분야의 언어자료를 접하되 영미권 국가의 해석을 맹목적으로 받아들이지 않았으면 한다. 이는 영미권 국가에서 오랜 시간 지내온 중국학자의 언어자료도 해당된다. 또한 근 10여 년간 지속되어 온 ‘중국알기’가 성과로 나타나려면 더 이상 중국에 대한

호기심과 관심에서 그치지 말아야 할 것이다. 지금까지 투자한 노력을 바탕으로 중국에 대한 보다 심도 있는 연구들이 수행되었으면 한다.

《참고기사》

- 2016年 8月 5日, “首尔应为韩剧韩星在中国受阻负责(서울(한국정부) 한국드라마 주인공의 중국 내 불이익에 대한 책임감 있어야)”, 《环球时报》.
- 2016年 11月 19日, “传‘限韩令’升级 有韩国艺人的都不让播了 宋仲基被换 黄致列退出(한한령 강화로 인해 한국 예능인 모두 방송금지, 송중기 교체, 황치열 퇴출)”, 《参考消息》.
- 2016年 11月 21日, “‘限韩令’即刻生效意味啥? 或将告别韩国欧巴(한한령의 즉각적인 효과 발생이 의미하는 것은 무엇? 한국 오빠를 떠나보내다)”, 《中国青年报》.
- 2016年 11月 21日, “外交部回应缅北冲突升级: 呼吁冲突双方保持克制(외교부 미얀마 북부 충돌 격화에 대한 입장: 양국 간 이를 억제하기 위한 노력 호소)”, 《人民日报》.

류사오보의 죽음으로 본 G2 중국의 미래

이성우

제주평화연구원 분쟁해결연구부장

외신이 중국의 인권 운동가 류사오보의 사망소식을 전했다. 노벨평화상 수상자이기도 한 류사오보는 2008년 12월 중국에서 공산당 일당체제의 종식을 요구한 '08현장' 서명 운동을 주도하다가 2009년 12월 '국가전복' 혐의로 징역 11년을 선고받고 랴오닝성 진저우 교도소에 수감 되었다. 수감 중이던 2017년 5월 말 정기 건강검진에서 간암 판정을 받고 수일 후 가석방되어 교도소 밖 중국의대 제1병원에서 치료를 받았지만 그는 결국 7월 13일 오후 9시에 사망했다. 류사오보의 사망은 중국지도부의 의지와 무관하게 G2국가 중국의 장래에 가지는 상징적 의미가 심대할 것이다.

중국은 미국과 함께 세계를 지도하고 주도하는 G2의 야심, 이른바 문화강대국으로서의 중국몽(中国梦: China Dream)을 키우고 있다. 중국몽에 대해서 시진핑 중국 국가주석은 2013년 12기 전국인민대표대회 폐막연설에서 중화민족의 위대한 부흥을 실현하는 것으로 정의하고 중국몽을 구성하는 다섯 가지를 제시했는데 물질적 기반이 주를 이룬다.

첫째, 민족적, 지역적, 그리고 경제적 차등을 극복하는 국가통합, 둘째, 민생의 경제적 안정에 기초한 인민의 행복, 셋째, 개혁개방의 완성을 의미하는 사회주의 국가의 현대화, 넷째, 경제력에 기초한 군의 현대화를 통한 군사강국, 다섯째, 고속성장을 통해 G2 미국을 뛰어넘는 초강대국화이다.

중국이 지금까지 달성한 경제성장을 바탕으로 한 산업, 군사, 과학, 기술, 그리고 사회간접자본에 이르기까지 괄목할 발전을 이룩했다. 경제, 산업, 기술에서 발전을 바탕으로 동아시아 영향력 확대를 위해 AIB, 일대일로, 남중국해와 동중국해에서 중국의 영향력 확대와 같은 대외관계에서도 위력을 발휘하고 있다. 중국이 초강대국이 되기 위한 물적기반의 일부는 이미 갖췄거나 차근차근 목표를 향해가고 있다고 판단되는 대목이며 이는 중국의 정책결정자들에게 자신감의 근거가 되는 부분이다.

한편에서 중국의 지도부는 미국이 구가하는 소프트파워의 중요성을 감지하고 미국이 보유하고 있는 기축통화국의 지위와 국제규범의 형성자로서 가지는 힘을 확보하기 위해 적극적으로 노력하고 있다. 미국에 대한 학습효과에 따라 중국도 위안화를 기축통화로 만들고 중국에 불리한 국제규범을 허용하지 않기 위한 노력의 일환으로 공자학당, 공적개발원조, 그리고 국제평화유지활동과 같은 국제사회의 공헌에도 관심을 기울이고 있다. 하지만 이러한 노력은 중국 고유의 것이 아니라 미국을 따라하는 것이라는 점에서 중국몽을 실현시켜줄 중국의 고유한 가치체계는 아직 없다.

1·2차 세계대전을 거치면서 세계 패권의 축이 영국에서 미국으로 대서양을 건너간 근저에는 미국의 경제력 뿐 아니라 영국이 의지하던 낡은 국제규범을 능가하는 그래서 국제사회의 지지와 동의를 얻을 수 있는 새로운 국제규범을 제시했기 때문이다. 적어도 당시의 미국은 식민지에 반대하는 민족자결주의원칙을 주장하고 국제기구를 통한 1국 1표의 국제회의주의 규범을 주장했다. 미국이 패권국의 지위를 승계한 이후에도

미국은 국제정치에서도 인권외교와 같이 국제사회에서 규범을 선도하는 지도력을 발휘하고자 노력했다. 물론 9·11 테러 이후 미국 행정부의 무슬림 전쟁포로에 대한 비인도적 처우는 민주주의의 규범에 반하지만 적어도 미국 언론은 이를 비판했고 그래서 바깥 세상에 알려지고 논쟁의 대상이 되었다.

미국을 옹호하지는 것이 아니라 초강대국의 조건으로 경제적 기술적 국가역량이 필요조건이라면 규범적 도덕적 설득력이 충분조건이라고 할 수 있다. 중국이 미국을 능가하는 초강대국이 되고 싶다면 중국은 현재 미국이 가지고 있는 인권과 민주주의에 대한 규범을 초월하는 새로운 국제규범을 제시해야 한다. AIIB와 일대일로를 통한 주변국에 기간시설 건설참여라는 경제적 인센티브만으로 주변국의 도덕적, 규범적, 그리고 정치적 지지를 획득하고 그들을 지도하는 패권국이 될 수 없다. 초강대국 중국몽을 위해서는 미국보다 높은 민주주의의 규범을 수용해야 한다. 류사오보의 사망은 초강대국 중국몽이 왜 적어도 당분간은 불가능한지를 보여주는 시험대가 되었다고 할 수 있다.

Implications of the Award of the South China Sea Arbitration for Korea and Japan



Kim Young-won

Visiting Professor

Hankuk University of Foreign Studies

In its Award of July 12, 2016, regarding the arbitration instituted by the Republic of the Philippines against the People's Republic of China, the Tribunal, constituted under Annex VII to the United Nations Convention on the Law of the Sea (the "Convention"), considered the lawfulness of certain actions by China that were alleged by the Philippines to violate the Convention.

Among other things, the Tribunal considered whether any of the maritime features claimed by China could generate maritime zones beyond 12 nautical miles under Article 121 of the Convention. Article 121 provides that an island generates an entitlement to an Exclusive Economic Zone (EEZ) of 200 nautical miles and to a continental shelf, but rocks which cannot sustain human habitation or economic life of their own shall have no such extended maritime zones.

Having examined Article 121, the Tribunal concluded that the entitlements of a maritime feature depend on (a) the objective capacity of a feature, (b) in its natural condition, to sustain either (c) a stable community of people or (d) economic activity that is not dependent on outside resources or purely extractive in nature. The Tribunal noted that the current presence of official personnel on many of the features is dependent on outside support and not reflective of the capacity of the features. The Tribunal found historical evidence to be more relevant and noted that the islands in question, more specifically, the Spratly Islands, were historically used by small groups of fishermen, but concluded that such temporary use did not amount to inhabitation by a stable community and that all of the historical economic activities had been extractive in nature. Accordingly, the Tribunal concluded that all of the high-tide features in the Spratly Islands are legally “rocks” that do not generate extended maritime zones.

Korea and Japan have yet to agree on the EEZ boundary delimitation in the East Sea due to the territorial issue over the Islets called Dokdo. The Islets are legitimately under the sovereignty of Korea, but contested by Japan. However, the real problem that obstructs the boundary delimitation negotiation is the status of the Islets.

Japan nonetheless apparently takes the position that all rocks are capable of generating extended maritime zones beyond 12 nautical miles of territorial seas. A case in point is the Okinotorishima, whose area is likened to that of two king-size beds. In the same vein, Japan claimed that Dokdo, consisting of the two outcroppings, are entitled to generate an EEZ around the Islets in its 1996 declaration. Facing Japan’s bold approach, as the legitimate owner of Dokdo, Korea has no choice but to take the same position. Under such circumstances, EEZ delimitation will be a non-starter.

However, the two countries will be able to solve the delimitation issue

if they negotiate in an earnest manner based on the letter and spirit of the Convention and the Award of the South China Sea Arbitration. The Award has many implications for the boundary delimitation issue between Korea and Japan. The Award clearly shows that Dokdo is believed to fail to generate an EEZ because it cannot sustain human habitation or economic life of their own.

In this regard, it should be noted that the late Professor Jon M. Van Dyke aptly suggested that Dokdo should not affect the boundary delimitation and that a guiding principle for achieving the equitable solution stated in Article 74 of the Convention eventually becomes the equidistance line between Korea's Ullongdo and Japan's Oki Islands for the EEZ boundary delimitation in the East Sea. This approach is fully justified under principles of international law and a number of precedents.

Against such a backdrop, if Japan drops its previous claims and agrees to this methodology, Korea will be positive in accepting it. Indeed, Korea has historically taken the position that Dokdo should not be considered in drawing the maritime boundary with Japan and should have only a territorial-sea enclave drawn around it.

As a matter of fact, in 1998, the United Kingdom and Ireland signed an EEZ boundary agreement for which "the location of Rockall was irrelevant to the determination of the boundary". The United Kingdom renounced any claim to an EEZ or continental shelf around its barren granite feature. Such a change of attitude by the United Kingdom will help Japan to reconsider its position.

The early and amicable resolution of the boundary delimitation for an EEZ between Korea and Japan will no doubt contribute to the development of international law and to the promotion of bilateral relations between the two countries.

AIIB총회와 한중관계 전망

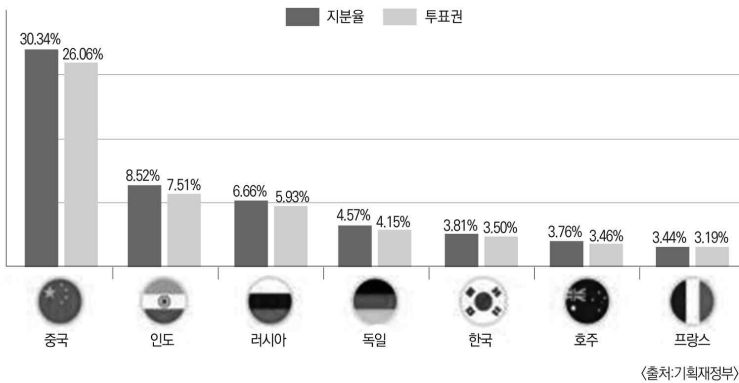


이호철

인천대학교 중국연구소 소장

지난 6월 16일 제주 국제컨벤션센터에서 아시아인프라투자은행(AIIB) 2차 연차총회가 77개 회원국의 재무장관과 중앙은행 총재, 국제기구 대표, 국내외 금융·기업인 등 2000여명이 참석한 가운데 개최되었다. AIIB는 중국의 주도로 아시아 역내 국가들간 인프라 투자를 통해 ‘연결성’을 강화하고 경제성장을 촉진시킨다는 목표로 2015년 설립되었고, 우리나라는 중국, 인도, 러시아, 독일에 이어 5위의 지분율로 창립 회원국으로 참여하고 있다(아래의 그림 참조). AIIB는 무엇보다 중국의 시진핑 주석이 야심차게 추진하고 있는 ‘일대일로’ 전략을 추진하기 위한 투자금융기관으로 출범하였다.

AIIB 주요 회원국 지분율과 투표권



일대일로로는 중국에서 출발하여 중앙아시아, 중동, 러시아를 거쳐 유럽으로 연결되는 운송 및 생산 인프라를 구축하여 경제성장을 촉진한다는 ‘실크로드 경제벨트’와 중국, 동남아시아, 중동, 아프리카, 유럽과 태평양으로 진출하는 해상교역로에 항만 등 인프라 네트워크를 구축하여 공동발전을 이룬다는 ‘해상실크로드’로 추진되고 있는 야심찬 경제성장 프로젝트이자 지정학적 전략이다.

아래의 그림에서 보듯이 우리나라는 대륙으로 한반도와 중국의 동북 지방으로 중국의 일대일로와 연결하고, 이를 일본을 통해 아시아·태평양으로 확장하는 지정학적 전략을 구상할 수 있다. 우리가 중국의 AIIB에 적극적으로 참여한 동기이기도 하다. 문재인 대통령이 연차총회 개막식에서 “남과 북이 철도로 연결될 때 새로운 육상·해상 실크로드의 완전한 완성이 이뤄질 것”이라고 언급한 것도 이러한 전략적 구상의 의지였을 것이다.



출처: 중앙일보 2017년 3월 15일, 26면

해방 이후 70년이 지나도록 남북분단을 해소하지 못하고 섬 아닌 섬 나라로 살아야 하는 우리로서는 중국과 러시아를 통한 육상 실크로드와 일본, 동남아, 미국으로 연결하는 해상 실크로드를 구축하여 우리의 경제 영역을 확장하는 일은 절실한 시대적 과제일 수밖에 없다. 북한의 핵미사일 문제가 진전을 이루고 남북관계가 개선되어 우리나라가 대륙 강국, 해양대국으로 거듭나야 하고, 우리의 대외전략과 외교안보는 이러한 시대적 과제를 실현하는 데에 맞춰져야 한다. 이것이 우리의 외교안보가 추진해야 할 上策이다.

그러나 이러한 上策을 추진하기 위해서는 북한의 핵미사일 문제에 진전이 있어야 하고, 거기에 따라서 남북관계가 개선되어야 한다. 또한 한중관계와 한미관계가 협력적이고 상호보완적으로 작동해야 한다. 불

행히도 지금의 현실은 이러한 낙관적 전제들을 무색하게 만들고 있다. 문재인 대통령이 제안했던 ‘베를린 구상’이나 남북간 군사회담, 적십자 회담에 김정은 정권은 무응답으로 나오고 있다. 북한의 ICBM 기술은 급기야 미국 전역을 타격할 수 있을 정도로 진전된 것으로 평가되고 있다. 우리로서는 사드 배치를 앞당기지 않을 수 없게 되었고 한중관계는 다시 냉각되고 있다.

당분간 우리의 외교안보는 북한의 핵미사일 위협에 대응하는 下策에 매진할 수밖에 없게 되었다. 북한의 대칭적, 비대칭적 전략자산에 대한 군사적 균형을 복원시켜야 한다. 사드 배치, 한미동맹의 핵전략 재배치를 포함하는 남북간 군사적 균형을 회복하는 下策에 우선할 수밖에 없다. 한미일 전략적 공조도 강화해야 할 것이다. 이러한 하책은 당연히 한중 관계를 더욱 경색시킬 것이 자명하다. 그럼에도 불구하고 국가안보를 한중관계와 맞바꿀 수는 없는 것이다. 달리 보면, 이러한 下策이 갖춰져야 上策을 추진할 수 있을 것이다. 로마의 전략가 베게티우스는 “평화를 원하거든 전쟁을 준비하라”고 하지 않았던가.

우리가 하책을 추진하는 동안 한중관계는 더욱 긴장되고 경색될 것이다. 그러나 북한의 핵미사일 위협이 이러한 사태의 핵심이라는 점을 우리는 중국에 이해시켜야 한다. 중국이 북한의 핵보유에도 불구하고 북한체제의 존속을 더 중시한다면 우리는 하책을 더욱 강하게 추진할 수밖에 없다는 점도 이해시켜야 한다. 그러나 우리의 하책이 결코 그 자체로서 외교안보의 최종목표가 아니라는 점도 분명하게 인식시켜야 한다. 한반도 비핵화와 남북관계 개선을 통해 한반도의 평화가 아시아 전체의 평화변영에 기여하는 상책이 우리 외교안보의 궁극적 목표여야 하고, 중국이 이러한 우리의 상책을 공유한다면 한중관계는 시간이 걸리더라도 건강한 관계로 회복될 수 있을 것이다.

한중 관계와 사드 그리고 북핵

차창훈

부산대학교 교수

1. 한반도 국제정세

한반도는 한국전쟁 이후 남과 북이 오랜 정전협정체제로 지속되어 긴장과 갈등이 고조되고, 역내 주변 강대국 미, 중, 일, 러의 전략적 이해관계가 교차하는 패권 경쟁의 각축장이다. 2008년 이후 북한의 연이은 핵 및 미사일 실험 도발, 남북관계 단절, 중국의 가파른 부상과 공세적 외교, 미국의 동아시아 재균형 전략, 동아시아 국가 간 영토분쟁의 격화로 한반도는 분쟁이 일상화된 중동 지역보다 더 불안정한 양상을 띠고 있다.

미국은 역내 균형자 역할을 담당해 왔으나, 미국의 국력 쇠퇴에 따른 트럼프 정부의 통상주의에 기반을 둔 고립주의 정책은 향후 지역 내의 역학 관계 변화와 한국 외교 안보 정책에 예측불가능성을 제기하고 있다. 중국의 지속적인 부상은 중국의 역할과 영향력을 강화시켰고, 중국몽(中國夢) 실현의 자신감에 기반을 둔 시진핑 5세대 지도부는 남중국해 등에서 공세적인 대외정책을 펼쳐 왔다. 일본은 한국과의 2015년 12월

28일 위안부 합의를 통해서 과거사 문제를 해결하고 정상국가로서 발돋움하면서 미·일·한 위계구조를 갖는 동맹체제의 한 축을 지역 내에서 담당하려고 하면서 중국과 경쟁이 격화될 조짐을 나타내고 있다. 한국의 경우 전임 정부의 북핵 포기를 전제로 한 남북관계 단절과 대북 고립정책은 역설적으로 북한의 핵무기 고도화 및 경량화 진전과 탄도미사일의 발전을 초래하여 한반도의 긴장을 고조시켜 왔다. 또한 미국의 사드배치를 수용하면서 이 지역 내 MD 도입국이라 자임하고, 중국의 핵전략 이익을 침해하는 결과를 자초하여, 한국의 대중국 경제 이익에 심대한 손실을 초래하였다.

〈표 1〉 한중 양국의 교류 현황

시기	양국 관계	양국 교류	
		교역량	인적교류
수교 (1992) 및 문민정부 (1993~1997)	“우호 협력관계”	63.7억 달러 (92년)	13만 명 (92년)
국민의 정부 (1998~2002)	1998 김대중 대통령 방중 “협력 동반자관계” 구축	411.5억 달러 (02년)	266만 명 (02년)
참여 정부 (2003~2007)	2003 노무현 대통령 방중 “전면적 협력 동반자관계” 구축	1,450억 달러 (07년)	585만 명 (07년)
이명박 정부 (2008~)	2008 이명박 대통령 방중 “전략적 협력 동반자 관계” 구축	1,884억 달러 (10년)	595만 명 (10년)
박근혜 정부 (2012~)	2013 “전략적 협력 동반자 관계” 심화	2,563억 달러 (12년)	690만 명 (12년)
문재인 정부 (2017~)	?	2,657억 달러 (16년)	약 1,000만 명 (16년)

자료출처: 외교통상부, 『중국개황 자료집』; 한국관광공사, 『중국국가여유국』.

2. 한중관계의 현주소

1992년 한중 수교 이후 양국은 권력교체시기인 2년과 7년(중국의 공산당전당대회와 한국의 대통령 선거)의 묘한 일체를 모멘텀으로 하는 양국 지도자의 국내정치 동기와 경제 발전을 토대로 지속적인 관계 발전을 이루어 왔다. 1992년 수교 ‘우호 협력 관계’, 1998년 ‘21세기를 향한 협력 동반자 관계’, 2003년 ‘전면적 협력 동반자 관계’, 2008년 ‘전략적 협력 동반자 관계’, 2014년 ‘(성숙한) 전략적 협력 동반자 관계’로 발전하여 왔다.

그러나 한중 관계는 지난 25년 간 경제 영역 등 외형적인 발전 추세 속에서 적지 않은 문제점들이 노정되었는데, 탈북자 문제, 조선족 문제, 달라이 라마 방한 문제, 어로 분쟁, 마늘 분쟁, 동북 공정 등 양국의 이해관계와 인식의 차이에 따라서 갈등이 드러나고 협상과 논의를 통해 문제점들 해결을 모색해 왔다. 경제적 측면에서 수교 직전 무역 비중이 2.1%에서 30%, 인적 교류는 9만 명에서 1,000만 명으로 급속히 증가하였다. 양국의 교역은 2014년 정점에 이르렀으나, 최근 완만히 감소하는 추세이며, 특히 2016년부터 불거진 사드문제가 교역 증대의 장애물로 작용하고 있다.

사드문제가 시사하듯이 정치 안보적 차원에서는 남북관계(북핵문제) 및 한미 동맹에 따른 양국의 전략적 이해관계의 격차로 그 발전과 제도화가 지체되고 있는 상황이다. 정냉경열(政冷經熱)의 한중 관계 한계점을 타개하고자 2013년 한중 양국은 새로운 정부가 출범하면서 기존의 ‘전략적 협력 동반자 관계’에 새로운 명칭을 부여하는 대신 관계를 내실화 하자는데 합의하였다. 양국은 전략적 차원에서 다양하고 다층적인 소통 채널을 마련하고자 하였고, 청와대 국가안보실장과 중국 외교담당 국무위원 간의 전략대화, 외교장관 간 상호방문 정례화, 기존의 차관급 전략대화 연 2회로 확대, 정당 간 정책대화, 국책연구소 간 합동 전략대화

등 대화 채널을 확대하였다. 그러나 실제로 양국 정상 회담만 7차례 이루어진 반면, 확대된 고위급 전략대화는 사실상 휴업상태였고, 사드 갈등 국면에서 더욱 필요한 양국의 고위급 전략대화는 단절되었다. 정치 및 전략적 차원의 대화와 협력관계 제도화의 필요성이 역설적으로 드러났는데, 최근 한중 외교차관의 전략대화가 16개월 만에 재개된 것은 사드문제로 최대 위기를 맞은 한중 관계의 문제 해결을 위해 중요한 진전이라 할 수 있다.

3. 중국의 사드 및 북핵 인식

사드문제는 1953년 10월 합의한 한미상호방위조약의 2조와 3조 조항과 1961년 체결된 북중우호조약의 2조와 3조 조항이 엄존하는 한반도 냉전구조의 현실에서 한중 관계의 경제적 발전에도 불구하고 양국의 안보 전략적 이익의 충돌이 가시화된 필연적인 결과이다. 다시 말해서 사드문제는 미중 간의 패권 경쟁과 갈등이 심화되는 상황에서 한미 동맹의 강화가 미국의 대중국 봉쇄로 비춰지고, 한중 관계의 심화가 대미/대중 등거리 외교로 인지되는 전략적 복잡성 속에서 발생한 사안이다. 한국의 사드 배치 결정은 중국의 부상으로 격화된 미중 세력 경쟁에 한국이 개입하여 중국의 전략적 이익을 훼손하는 결과를 가져온 것이다.

중국의 사드문제에 대한 인식은 이러한 관점에서 있다. 지난 7월 6일 G20 정상회의를 앞두고 개최된 한중 정상회담에서 양국의 정상은 사드문제를 둘러싼 입장의 차이를 확인하는데 그쳤다. 문재인 대통령은 한중 양국 간 경제, 문화, 인적 교류가 위축되고 있는 현실을 지적하고, 시진핑 주석의 관심을 당부하면서 우회적으로 한한령의 해제를 요청하였다. 나아가 사드 문제는 한국의 주권 문제이고, 새로운 한국 정부의 북핵 문제 주도권 행사와 주변국들의 협력과 노력으로 이루어지는 비핵화 과정에서 자연스럽게 해결될 수 있을 것이라 설득하였다. 그러나

시진핑 국가주석은 사드 배치 결정 번복의 기존 입장을 고수하였다. 대북 압박과 제재에 대한 중국의 적극적인 역할을 강조한 문재인 대통령의 견해에 반대를 표명하고, “장강의 뒷물이 앞물을 밀어냅니다(長江後浪推前浪).”란 표현으로 사드배치의 철회를 우회적으로 권고하였다.

북핵 문제에 대한 중국의 관점도 한국과 상이하다. 북한은 지난 9월 3일 제6차 핵실험을 강행했고, 이어 유엔 안보리는 대북제재 2375호 결의문을 통과시켰다. 이 과정에서도 국제사회의 요구에 직면하여 중국은 대북원유제재 중단을 반대하고 제재일변도의 해법대신 대화를 통한 해결을 주장하였다. 중국은 핵보유국의 지위를 얻기 위한 김정은의 시도를 원유중단이라는 수단으로 막기를 원치 않으며, 나아가 북한과 거래하는 국가와 기업에 대한 제3자 제재(secondary boycott)도 반대하고 있다. 북한의 대외교역의 90%가 중국 기업을 통해서 이루어지기 때문이다. 중국은 오래전부터 6자회담 재개와 함께 한미 합동군사훈련과 북핵 실험을 중단하는 ‘쌍잠정(雙暫停)’과 한반도 비핵화와 한반도 비핵화와 한반도 평화체제를 동시에 추진하는 ‘쌍궤병행(雙軌並行)’을 제시해 왔다.

4. 신정부의 정책방향

한국은 중국과 러시아 (대륙세력)와 미국 및 일본 (해양세력)의 역내 패권구도를 뛰어 넘는 중장기적인 생존 전략의 수립이 필요하다. 그러나 전임 정부는 급변하는 미중 경쟁과 중일 갈등 속에서 한국의 독자적인 목소리를 내지 못했다. 따라서 한국의 새로운 정부는 외교 안보 과제를 조정하고 재대응 해야 하는 중차대한 책무의 필요성에 직면해 있다. ‘평화’를 키워드로 삼아 통일 한반도 국가 건설을 최종 목표로 삼으면서, 한반도 평화 공존과 정착, 동아시아 평화 공동체 구축과 번영, 지구적 생태 평화 문명 전환이라는 연계 전략을 통해서 한반도의 운명을 스스로 개척하려는 남과 북의 노력이 절실하다. 그러나 장기적 추세로서 한반도

를 둘러싼 남과 북의 긴장완화와 남북 관계 개선 및 남북 통합을 통한 평화와 번영의 기틀 마련이 필요하지만, 북한의 계속되는 핵과 미사일 시험으로 초래되는 군비 경쟁과 안보딜레마의 현실에 직면해 있다.

북한의 6차 핵실험 대응으로 한국의 추가 사드 배치는 중국의 대한국 경제제재를 지속하게 할 것이다. 중국은 현재 한류 콘텐츠의 시장 유통 제한(限韓令)과 중국인 한국 관광 제한 등의 조치로 물리적인 압박을 한국 정부에 가해왔다. 이미 롯데 기업은 중국 내 롯데마트 매도를 결정한 바 있다. 중국은 중국 시장 내에서 자국 기업에 우위에 있는 한국 기업을 타겟으로 하는 추가적인 제재를 하리라 예상된다. 중국의 북핵 정책 역시 기존의 정책을 고수하면서 미국과 북한과의 대화 모멘텀에서 적극적 중재 역할을 자임하리라 예측된다.

현재 직면하고 있는 한중 관계의 갈등은 양국의 정치와 안보 영역의 이익과 경제 영역의 이익이 불일치하면서 발생하는 피할 수 없는 구조적 요인에 기인한다. 따라서 한중 관계의 현안을 장기적으로 관리하면서 개선시켜 나가야 한다. 한중 양국은 새로운 25년을 위한 비전을 공유하는 작업이 시급하다. 문재인 대통령의 한반도 신경제지도와 신북방정책이 139조원에 달하는 실크로드 기금의 일대일로 구상과 접점을 찾는다면 양국은 새로운 번영의 기회를 창출할 수 있다. 이러한 공동 번영을 위한 양국의 경제적 협력이 사드 배치로 촉발된 정치 안보적 이해관계의 재조정을 가져올 수 있는 계기가 될 수 있도록 양국이 지혜를 모아야 한다. 아울러 북핵 및 북한 문제에 대응하는 양국의 전략적 대화와 협력 역시 필수불가결하다. 올 11월초 예정되어 있는 제19차 전당대회에서 시진핑 집권 2기를 이끌어 나갈 새로운 지도부가 출범하면 사드 배치로 촉발된 양국 간의 갈등을 해소하는 중국의 출구 모색을 기대한다.

동아시아 다자협력 구도의 변화: 중국의 공세와 미국의 후퇴



이성우

제주평화연구원 분쟁해결연구부장

국제정치에서 다자협약의 구성은 ‘힘에 의한 질서’가 아니라 ‘규범과 협력에 의한 평화와 공존’을 의미한다는 점에서 자유주의 또는 이상주의적 가치를 실현한다는 관념에 기초해있다. 나아가서, 일국일표주의라는 국제사회에서는 국가의 국력이 아니라, 국가들 사이의 평등주의와 이에 기초한 대등한 대표권을 인정하는 의회주의를 구현한다는 점에서도 덕적 우월성을 갖추고 있다. 다자협약의 통한 국제질서가 가지는 이러한 장점은 2차 세계대전 이후 유럽에서 공동체 구성으로 그 가능성을 확인하였고 이제 동아시아에서도 그 가능성을 실질적으로 실험하는 단계에 들어가 있다.

아시아에서 다자협약의 구상의 태동은 역사적으로 1960년대까지 올라가지만 실질적인 논의가 시작된 것은 탈냉전 이후 동아시아에 새로운 협의체에 대한 필요성이 증가하면서이다. 동아시아에서 탈냉전 이후 지속적으로 다자협약이 추진되고 있지만 결실을 맺지 못하는 이유는 동아

시아의 다자협력을 공동의 선을 위한 다자협력이 아니라 미국과 중국의 세력대결에 있어서 양국이 다자협력을 외교정책수단으로 활용하는 이른바 멤버십 게임을 하고 있기 때문이다.

전통적으로 동아시아에서 양자관계의 중복된 협력관계를 통해서 패권을 유지하고 있는 미국은 중국이 동아시아에서 현상변경을 시도하는 동아시아 다자협력체에 우호적이지 않다. 중국은 동남아국가연합(ASEAN: Association of Southeast Asian Nations)을 중심으로 아시아라는 지리적 정체성에 기초한 폐쇄적 다자협력을 선호한다. 이에 반해서 미국은 아태경제협력체(APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation)를 중심으로 아시아와 태평양이라는 확대된 정체성을 가진 포괄적 다자협력을 선호한다. 동아시아에서 미국의 다자주의와 중국의 다자주의는 공동의 목표를 찾아가는 협력의 과정이 아니라 이익의 균형과 세력의 균형을 추구하는 외교정책의 수단에 불과하다.

미국은 동남아에서 미국의 포함과 협조를 강조하는 호주, 일본, 인도네시아를 협력 파트너로 다자주의 멤버십 게임을 추진하고 있고, 중국은 미국의 배제와 견제에 중점을 두는 말레이시아와 미얀마를 파트너로 미국과 중국의 대결의 구도를 보여 왔던 측면이 있다. 미국이 배제된 형태로 추진된 동아시아정상회의(EAS: East Asia Summit)에 대하여 일본, 인도네시아, 싱가포르와 같은 미국에게 호의적인 나라들이 직접 나서서 역외국가의 참여를 유도함으로써 동아시아에서 중국의 지배적 역할을 견제하였다. 동아시아 국가만으로 구성된 경제협의체인 (EAEG: East Asian Economic Group)와 이러한 배타성을 조정하여 회원국의 범위를 확대한 동아시아 경제협의체(EAEC: East Asia Economic Caucus)가 대표적인 동아시아 다자협력의 경쟁구도였다.

중국은 남중국해에서 일어나는 미국의 봉쇄정책에 맞서 다자주의에 더욱 적극적인 형태로 주도하는 양상을 보이고 있다. 트럼프 행정부가 출범한 이후 오바마 흔적 지우기의 일환으로 2017년 1월

30일 미국이 주도해왔던 환태평양경제동반자 협정(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership: TPP)에서 공식적으로 탈퇴함에 따라 미국의 역할이 축소되고 중국은 주도적으로 역내 포괄적 경제 동반자 협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP)을 통해 역내 국가들의 적극적인 참여를 유도하고 있는데 중요한 것은 ASEAN 10개국에 추가하여 일본, 호주, 뉴질랜드, 인도를 포함하여 16개국이 참여하고 있다. 중국은 APEC에서 일대일로(One Road One Belt) 전략을 발표하고 이를 위한 아시아 인프라 투자 은행(Asia Infrastructure Investment Bank: AIIB)에 서유럽국가를 포함해서 세계의 47개국이 참여하는 새로운 금융질서를 구축하여 미국 중심의 IMF의 지배구조를 개혁할 필요성을 역설하고 있다.

최근에 나타나는 중국의 다자주의 공세는 아시아 지역의 경제질서 형성은 물론 국제 금융질서의 주도권을 확보하려고 할 뿐 아니라 국제질서 전반에 대하여 미국에 대한 주도권 경쟁을 준비하는 것으로 읽힌다. 미국 트럼프 대통령은 정상회담 때 미국과 일본의 군사 협력 등을 전제로 한 '인도-태평양 지역 안보'에 참여해줄 것을 제안하는 새로운 대중국 다자협력구도를 제안했다. 문제는 미국과 중국의 다자주의 제안이 회원국들의 이익을 위한 것인지 G2의 패권경쟁을 위한 회원국의 동원인지 명확하지 않다는 것이다.

미국은 2차 세계대전 이후 미국이 패권국으로 부상하는 과정에 미국은 세계의 질서를 담보하는 경찰국가라는 공감대를 얻어 현재 패권국의 역할을 독점적으로 수행하고 있다. 중국은 AIIB와 일대일로를 통해 중국이 제시하는 다자주의가 회원국 사이에 회원국 공동의 이익을 위한 제도이며 중국이 "공동이익의 보증인"의 역할을 수행할 것이라는 동의를 얻고자 노력하고 있다. 안보는 미국과, 경제는 중국과 선별적인 파트너 관계를 설정하겠다는 한국의 선택이 복잡해지는 대목이다.

新型 中韓 관계를 위한 제언



曹世功

중국 아주태평양학회 조선반도연구회 위원/前 중국경제일보 서울 상주 특파원

관계 개선의 첫 걸음

지난 10월 31일 중한 양국은 ‘한중 관계 개선 관련 양국 간 협의 결과’를 동시에 발표하여 양국관계가 조속하게 정상적인 발전궤도에 회귀하는 것을 선포하였다. 뒤이어 11월 11일 시진핑 국가주석과 문재인 대통령은 베트남 다낭에서 열린 APEC정상회의에서 회담을 갖고 양국이 각 영역에서의 교류협력을 정상궤도로 복원하도록 추진할 것을 공식 확인하였다. 이것은 그동안 한국의 사드(THAAD: 고고도미사일방어체계) 배치로 동결된 중한관계가 풀리기 시작하고 양국이 장애물을 극복하고 관계정상화를 실현하여 새로운 단계로 올라가는 것을 의미한다. 높이 평가할 만한 것이며 매우 고무적인 일이다.

중한 양국은 지정학적으로 가까울 뿐만 아니라 공통의 이익을 가진 협력의 동반자이다. 수교 25주년의 역사가 보여주듯이 두 나라가 협력하면 쌍방에 다 이로우며, 갈라지면 다 같이 손해를 본다. 한국의 사드

배치가 중국의 전략적 안전에 손해를 주고 양국의 정치적 상호 신뢰를 파괴하여 쌍방관계의 악화를 초래하였는데 이것은 굳게 명심해야 할 심각한 교훈이다.

지금 세계와 지역 정세는 매우 복잡하고 불안정하며 여러 가지 도전이 연이어 일어나고 있다. 중한 양국은 각자가 국가발전이라는 어렵고도 방대한 과제를 직면하고 있고 전쟁을 방지하고 한반도의 평화를 유지하며 북핵 문제 해결을 위한 긴박한 과제도 당면하고 있다. 중한관계를 조속히 개선하는 것이 양국의 이익과 국민의 염원에 부합하고 지역 평화, 안정, 번영에도 유리하다. 양국 최고 정책당국이 대국적 견지에서 장애물을 제거하고 미래를 내다보며 양국관계를 회복 발전하자는 중대한 결단을 하였다. 이것은 깊고 큰 의의가 있어 높이 평가할 만한 것이다.

중한관계의 복원과 재출발은 양국의 끈질긴 노력과 높은 정치적 지혜의 발휘를 떠나서는 상상할 수 없었다. 한국정부는 중국의 입장을 고려해서 양국관계의 조속한 회복을 위해 사드 배치가 “중국을 겨냥하지 않는다”, “중국의 전략적 안전을 침해하지 않는다”는 것을 재차 강조하고, “3불”(사드 추가배치 없음, 미국의 미사일 방어 체계에 들어가지 않음, 한미일군사동맹 발전 않음)이라는 입장 표명과 양국 군사당국 채널의 소통을 거쳐 문제를 해결하자는 약속까지 정중히 하였다. 중국 측은 한국 측이 보여준 성의를 긍정적으로 평가하고 이에 적극적인 호응을 해주기로 하였다. 중국 측은 사드 문제의 완전한 해결을 중한관계 개선의 전제 조건으로 삼는 기존의 입장에서부터 문제 해결과 관계 복원을 병행하자는 것으로 입장을 조정하였다. 이번 중한관계 개선에 관한 합의는 사실상 사드 배치가 유지되는 상태에서 한국 측이 중국에 대한 전략적 위협을 더 이상 확대하지 않고 사드 문제를 나중에 해결할 것을 조건으로 중한관계의 조속한 해빙을 치환(置換)한 것으로 해석할 수 있다고 생각한다. 이것은 중대한 전략적인 결단이라 해도 결코 과언이 아니다.

중한 양국이 쌍무관계의 개선에서 다 큰 이익을 얻을 수 있는 것은 분명하지만 중국이 작지 않은 대가도 지불해야 한다는 것도 사실이다. 현재 사드 배치가 이미 완성된 상태에 있기 때문에 중국의 전략적 안전에 대한 우려는 아직 현안으로 남아 있다. 언제, 그리고 어떻게 문제를 풀 수 있을지 확실한 보장이 없다. 특히 강조해야 할 것은 사드라는 장애물을 깨끗하게 정리하지 않은 상태에서는 중한관계의 완전한 회복 발전에 제한을 받을 수밖에 없을 것이다. 설사 일시 개선하였다 해도 “상처 봉합”에 불과한 것이지 진정한 “병환 완쾌”가 아니다. 병환의 근원이 상존해서 향후 재발하지 않을 것이라고 단언할 수가 없다.

양국관계의 개선방향은 이미 명확하고 “해빙”작업도 시작하였다. 그런데 “석자 얼음이 하루 추위에 언 게 아니듯”이 사드 배치로 발생한 심각한 후유증을 해소하고 중한관계의 건전하고 안정적인 발전을 실현하는 것은 절대로 일거에 성사할 수가 없을 것이다.

다른 한편 사드 배치 문제의 완전한 해결뿐만 아니라, 한국 측에서 약속한 “중국을 겨냥하지 않는다”는 것과 “중국의 전략적 안전을 손상 안한다”는 것 가운데, 어느 하나도 사실상 쉬운 일이 아니며 수많은 변수들이 남아 있다.

우선 미국의 요소를 고려하지 않으면 안 된다. 한국에 사드를 배치하는 것은 세계적 미사일 방어 시스템을 구축하고 중국을 억제하는 미국의 기본 전략의 중요한 일환으로, 미국은 이 목표를 달성하기 위해 이미 수많은 심혈을 기울였기 때문에 쉽게 포기할 수 없을 것이다. 한국은 국가안보상 고도로 미국을 의존하기 때문에 미국의 압력과 가능할 수 있는 보복적 조치를 견디어 낼 수 있을지 단언할 수 없다.

한국 국내 요소도 등한시 할 수 없다. 사드 배치를 결정한 지난 정부는 이미 물러났지만 뿌리가 깊은 한국 보수 세력이 있는데다가 장기간 형성된 친미성향의 정치적 사회풍토도 쉽게 변할 수는 없다. 문재인 정부의 사드 문제 해결에 관한 정책 결정들이 강한 반발과 배척을 받을 것이다.

보도에 의하면 중한 외교부문의 소통 결과가 공포되자 한국 보수 여론은 문재인 정부를 “지나친 양보와 타협”, “국격 내놓은 저자세” 라고 비난하고 야당 측에서 심지어 “굴욕적 외교”라고 공격하였다. 보수 세력의 반발과 방해는 문재인 정부가 사드 문제 해결책을 실행하는 데 커다란 장애물이 될 것이다. 동시에 현행 헌법에 따라 한국에서 대통령 5년 단임제를 실시하여 문재인이 연임할 가능성이 없을 것이다. 만약 다음 대선에서 보수정당이 다시 집권하면 사드 문제에 관한 현 정부의 정책과 결정들을 계속 실행할 수 있을지 확언을 못한다.

베트남 APEC 정상회의 기간 중 시진핑 주석과 문재인 대통령의 회담이 보여주듯이 중한 양국 사이의 단단한 얼음이 이미 깨지고 항로가 일단 개통되었다. 그렇지만 앞으로의 항로에 아직 격랑과 험난한 여울이 있을 것이어서 양국은 마음과 힘을 합쳐 여러 어려움과 도전을 극복하여 중한관계의 건전하고 안정적인 발전의 새로운 국면을 개척해 나가야 한다.

적극적이고 점진적 해결책

중한관계의 건전하고 안정적인 발전을 위해 사드 문제를 심각한 교훈으로 삼고 역사와 시대의 대세에 순응하며 양국 국민의 근본적 이익과 지역 평화, 안정, 번영의 대국에 입각하여 당면 현실문제와 미래 근본적인 문제를 함께 다스린다는 원칙을 따라 하루속히 사드 문제를 완전히 해결하는 기초 위에서 양국의 미래 지향적인 신형 관계를 근본적이고 제도적으로 구축하는데 힘을 모아야 한다.

무엇보다 먼저 사드 문제의 해결을 서둘러 중한관계의 정상적인 발전을 저해하는 최대의 장애물을 조속히 제거해야 할 것이다.

한국 일각에서는 중국이 19차 당대표대회 직후 모든 힘을 현대화 건설의 웅대한 목표 달성에 집중하기 위해 안정적 주변 환경의 조성

필요하여 한국과의 관계를 개선하는 것이 급선무가 되므로 사드 문제에 대한 관심이 줄어들 것이라고 예단하였다. 이것은 철두철미 오판이고 주관적 염원이다.

명확히 알아야 할 것은 사드 배치가 지역 내 전략적 균형을 파괴하고 제3국, 특히 중국의 전략적인 안전을 위협하여 이런 중대한 원칙적 문제에 있어서 중국이 절대로 타협할 수 없고 쓴 열매를 삼키지 않을 것이라는 것이다. 시진핑 주석은 문재인 대통령의 회담에서 사드배치가 중대한 이해(利害)적인 문제라고 재차 강조하고 책임 있는 태도로 역사의 검증을 견디어낼 수 있는 정책적 결정을 내려야 한다고 지적하였다. 분명한 것은 사드 배치를 반대하는 중국의 입장이 확고부동하여 한국 측이 사드 배치 문제를 방치하거나 돌아서 피하는 그 어떤 생각도 현실에 동떨어진 환상에 불과하다.

양국에 가장 좋은 방안은 한국 측이 하루빨리 사드 시스템을 철수하는 결단을 내리는 것이다. 유감스럽게도 한국 측의 사드 배치에 대한 인식에는 아직 본질적 변화가 없고 어려운 내외적 처지에 있어서 당장 속히 명확한 결단을 내릴 수 없을 것이다. 이런 상황에 직면하여 “사드문제 해결과 관계개선이 병행”하는 방침을 따라 단계를 밟아서 최종적으로 해결할 수밖에 없게 되었다.

현 단계에서 한국 측은 이미 밝힌 입장과 약속을 실천에 옮기도록 확정적으로 서둘러야 한다. 쌍방은 이미 달성한 합의에 따라 될수록 조속히 양국 군사당국 대화 채널을 시동하고 사드 시스템이 “중국을 겨냥하지 않고 중국의 전략적 안전을 위협하지 않는다”는 문제부터 중점적으로 해결해야 한다. 그러면 중국 측의 전략적 우려가 해소되고 쌍방의 정치적 신뢰를 회복하여 양국관계의 지속적인 개선과 정상적인 발전의 추진이 가능할 것이기 때문이다. 이런 기초 위에서 계속 사드 문제의 깨끗한 해결을 하루속히 실현하도록 계속 노력하여 중한관계를 완전한 회복과 건전한 발전의 궤도에 올려야 할 것이다.

이와 동시에 양국은 이번의 경험과 교훈을 총결산하고 고위층 간의 소통과 협상을 강화하여 미래지향적 신형 중한관계를 구축해 나가야 할 것이다. 시진핑 주석은 문재인 대통령과의 회담에서 “중한 고위층의 상호 왕래와 소통을 유지하고 강화하는 것이 쌍무관계의 발전에 있어 중요한 지도적 역할을 지니고 있다”며 쌍방이 “다음 단계 양국관계를 발전하기 위한 총체적 계획을 세워야 한다”고 지적하였다. 이것은 향후 중한관계의 건전하고 안정적인 발전에 나아갈 방향을 제시하여 주었다.

미래지향적 신형 중한관계를 발전하는 것이 하나의 시스템으로 이 응대한 과제를 달성하는 데에는 일련의 여건을 필요로 한다. 그 가운데 중요한 것들이 다음과 같다고 생각한다.

첫째, 쌍방 고위층 간의 상호 왕래 소통과 지도적 역할이다. 그 중 가장 중요한 것이 양국 정상 간의 상호 방문과 회담이며 이와 동시에 쌍방 담당부문의 고위층 사이의 소통과 상담도 강화해야 한다. 이것이 외부 정세의 변화에 관계없이 제도화되도록 적극적으로 추진해야 한다.

둘째, 양국관계의 전반적 국면에 결정적 영향을 주는 핵심적인 고리의 장악이다. 즉, 시대발전의 대세에 순응하고 참답게 양국 국민의 이익에 부합한 대외 정책과 안보 정책을 실행하고 상대방의 핵심적 이익과 중대한 관심사를 존중하여 정치적 상호 신뢰를 수호, 증진시켜야 한다.

셋째, 양국 간의 실리적이고 호혜적인 전방위 교류 협력을 지속 심화 발전시켜야 한다. 국가안전, 국제무대와 지역문제 영역에서의 협력은 물론, 무역 투자 및 과학기술 협력 등을 모두 적극적으로 추진해야 한다. 양국관계의 안전판을 구축하기 위해 경제 무역 관계의 지속적 확대 발전을 특별히 중시해야 하고 보다 큰 힘을 불어넣어야 한다.

넷째, 양국의 민간 교류를 고도로 중시하고 상호이해를 증진하고 양국 국민간의 친선 유대를 강화하여 양국관계의 국민적 기초를 공고히 해야 한다.

다루어야 할 핵심적 문제

앞서 언급한 중한 미래지향적 관계 발전에 관한 제언이 다 중요하지만 가장 중요한 것은 역시 “상대방의 핵심적인 이익과 중대한 관심사를 존중하고 정치적 호상 신뢰를 수호하자”는 것이다. 중한관계 발전에 치명적 충격을 안겨 준 사드 문제에서 보여주듯이 정치적 신뢰는 상대방 핵심적 이익과 중대한 관심사를 해치는 행위로 파괴된 후에는 다른 모든 것들은 더 말할 의미가 없을 것이다. 때문에 이 사항을 실행에 옮기는 것이야말로 중한관계 재출발의 관건이라 해도 과언이 아니다.

핵심적인 이익과 중대한 관심사를 상호 존중하고 정치적 상호 신뢰를 수호하는데 관련하여, 수교 이래 중국은 한국의 전략적인 안전 이익을 손상시키는 행위를 하지 않았다. 중국의 한반도에 관한 정책 가운데 어느 한 조항도 한국 이익에 손해를 끼치는 것이 없다. 한국이 중국의 전략적 안전을 해치는 일을 하지 말라는 것은 최소한도의 정당한 요구로 한국 측이 내버려두고 상관하지 않거나 형식적으로 얼버무려서는 안 된다.

필자는 한국 측이 지난 정부의 교훈을 명심하고 받아들여야 한다고 생각한다. 지난 정부가 사드 배치에 관한 잘못된 결정을 내리게 한 원인이 많지만 안보적으로 대미의 지나친 의존과 시대에 뒤떨어진 “대미 기축외교”를 고수하는 것이 기본적 원인이다. 한편으로 안보적 명맥을 미국에 맡기고 다른 한편 중국을 객관적으로 인식하지 못해 북한의 핵미사일 위협이 커지자 중미 사이에서 소위 “선 고른다(選邊)”는 정책을 실시하였다. 만약 이 근본적인 문제에 있어 撥亂反正하지 않고 계속해, 시대에 뒤떨어진 “대미 기축외교”의 틀에 갇히면 설사 이번 중한관계가 위기를 일시 넘는다 해도 향후 일단 정세가 급변하면 한국 측이 지병(持病)재발의 가능성을 배제할 수는 없고 양국관계가 다시 후퇴하는 역사가 재연될 것이다.

종합적 국력이 신속히 증강함에 따라 중국의 국제적 위상과 영향력도 증가하여 현시점에서 중국의 적극적인 참여와 건설적인 역할이 없다면 북핵 문제를 포함한 모든 중대한 지역 문제를 해결할 수는 없을 것이다. 한국이 만약 중국을 계속 자국 경제 발전의 촉진제로만 삼고 소위 “안보적으로 미국에 의존하고 경제적으로 중국에 힘을 빌다”는 옛 길을 고수한다면 필연코 역사적 과오를 범할 것이다. 시대적 변화와 역사적 대세를 명확히 인식하고 객관적 정세와 한국의 근본적 이익에 알맞은 신형 외교 전략과 정책을 실시하는 것은 한국의 우선적인 과제라고 생각한다.

이것은 한미동맹을 포기하라는 것을 절대로 의미하지 않는다. 현 단계 한국은 안보적으로 미국의 지원이 없어서는 안 되는 실정이기 때문에 “자주적이고 실무적인 외교 노선”을 실시할 여건을 아직 갖추지 않고 있다. 이와 동시 실력과 영향력 등 요소의 제한으로 현 국제정치 환경에 비추어 볼 때 한국은 중미 양 대국간 진정한 의미상의 “균형 외교”를 추진하는 것도 현실적이지 않다. 노무현 정부 때 중미 사이 “균형자 외교”를 추진한데 좌절을 당하였다는 것은 이미 보여 주었다.

필자의 견해로는 현 단계 한국이 응당히 해야 하고 또 할 수 있는 것은 국가 종합적인 실력을 증강하는 기초 위에 점진적으로 자립적 국방과 안보를 강화하고 외교의 자주성과 평형성을 증진해 나가는 것이다. 핵심 문제는 중한관계의 전략적 위상을 정확히 인식하고 중미 양 대국과의 관계를 올바르게 설정해야 하는 것이다. 중한관계가 한미관계에 못지 않게 중요하다는 현실을 고려하여 대 중국 외교를 보다 더 실질적으로 증시해야 할 것이다.

필자의 견해대로 한다면 한국 측이 중미 양 대국과의 관계를 처리함에 있어 중국의 핵심적 이익과 중대한 관심사를 손상하지 않다는 것을 기본 원칙으로 삼아야 한다는 것이다. 구체적으로는 역시 “3불”이란 것을 실시하자는 것이다. 첫째, 한미동맹의 기능을 반도 밖으로 확대하지 않는다. 둘째, 중미간의 전략적 경쟁에 참여하지 않는다. 셋째, 중미 사이

어느 한 쪽을 골라서 편향적 지지를 안 한다. 이렇게 함으로써 중한 사이에서 정치적인 상호 신뢰의 기초가 세워질 수 있고 미래지향적 중한 신형 관계의 발전의 가능성이 있을 것이다.

그동안 북핵 문제를 둘러싸고 한국정부가 전쟁 재발을 반대하는 명확한 입장을 재차 표명하고 미국이 계획한 한미일 항모 공동연습을 거절하며 미국이 제안한 “인도양, 태평양 전략”에 신중한 태도를 표시하는 등 일련의 행보들은 한국 외교의 방향 감각이 늘고 있다는 것을 보여주었는데 이것은 한국 신형 외교의 시발점과 전주곡이 될 것인지 주목할 만한 일이다.

11월 22일 중한 외교 장관은 베이징에서 회담을 갖고 양국관계의 회복 발전에 대한 일련의 공동 인식을 달성해서 문재인 대통령의 중국 국민 방문을 위한 사전 준비를 하였다. 이번의 중요한 방문을 통해서 장애물을 극복하는데 속도를 붙이고 중한관계가 조속히 정상화되고 보다 더 건전하고 안정적인 발전의 궤도에 오르길 간절히 바란다.

[편집자 註 (한인택, 제주평화연구원 연구위원)]

그동안 경색되었던 한중관계가 조속히 복원될 수 있도록 JPI PeaceNet은 양국간 이해와 소통을 증진을 위해 노력하고 있다. 그 첫 시도로 한중관계의 해빙을 계기로 미래지향적 신형 한중 관계를 발전시키자는 중국 아주태평양학회 조선반도연구회 曹世功 위원의 제언을 소개한다. JPI PeaceNet을 통하여 양국관계의 발전을 위한 한중의 솔직하고 다양한 아이디어들이 제안되기를 기대하며 독자들의 많은 관심을 부탁드린다.

한중관계의 복원과 제주의 대응 방안



신금미

원광대학교 한중관계연구원 연구교수

문재인 대통령이 오는 13일부터 16일까지 중국을 국빈 방문하여 14 일에는 베이징(北京)에서 시진핑(习近平) 국가주석과 정상회담을 가질 예정이다. 10월 31일 한중 양국의 사드 합의문 발표와 11월 11일 베트남 다낭에서의 한중 정상회담에 이은 이번 방문을 계기로 한중 관계가 한층 개선될 것으로 전망된다. 하지만 사드 배치 문제로 인한 한중 양국의 입장 차이로 정상회담 이후 공동성명을 발표하지 않기로 한 것을 보면 사드 갈등으로 얼어붙은 한중 관계가 완전히 녹기까지는 더 많은 시간이 필요할 것으로 보인다.

중국의 사드 보복 결산

지난해 7월 우리 정부의 한반도 사드 배치 결정 이후, 중국의 사드 배치 철회 요구가 있었지만 그 요구가 받아들여지지 않았고 이에 중국 정부는 한류, 관광, 수출 등을 볼모로 한국 경제를 압박하는 사드 보복을

가하기 시작하였다. 그리고 여기저기에서 보복으로 인한 피해가 속출하였으며 정부의 무지가 그 피해 규모를 더욱 키웠다. 그 당시의 정부는 사드 배치 결정에 따른 중국의 보복 피해가 없을 것이라며 사드로 인한 후폭풍을 안일하게 대처하였다. 하지만 중국은 자국의 이익에 반한다고 생각되면 경제를 압박하는 방식으로 보복을 가한 전례가 있다. 그것도 한두 번이 아니다. 중국에 대한 조금의 이해만 있었다라도 중국의 사드 보복은 충분히 예측 가능한 것으로 결코 보복이 없을 것이라는 선부른 판단을 하지 않았을 것이다.

어쨌든 정부의 사드 배치 결정으로 중국의 사드 보복이 가해졌고 그 피해는 고스란히 국민과 기업의 몫이 되었다. 그렇다고 중국의 보복이 산업 전반에 걸쳐 진행된 것은 아니다. 사드 보복 중에도 반도체, 정밀기계 등의 하이테크 품목과 석유제품, 석유화학 등 중간재의 수출은 오히려 증가하였기 때문이다. 결국 중국은 자국의 산업에 큰 해가 되지 않는 범위에서 사드 보복을 진행한 것이다.

이렇게 치밀한 중국의 사드 보복으로 가장 큰 피해를 입은 부분이 관광산업과 숙박업 및 면세점인 것으로 나타났다. 국회예산정책처의 추정에 따르면 올 들어 지난 9월까지 중국인 방문객 감소로 국내 관광업과 숙박업의 매출이 약 7조 4,500억 원 감소하였고 이중 98%가 제주와 서울이라고 한다. 제주의 피해가 결코 적지 않다.

제주의 피해 규모

그렇다면 제주의 피해 규모는 어느 정도나 될까? 제주관광공사에 의하면 2016년도에 제주를 방문한 내국인의 수가 1,224만 9,959명(77%), 외국인의 수가 360만 3,021명(23%)으로 이중 약 85%가 중국인이라고 한다. 제주를 방문한 내국인의 수가 중국인에 비해 압도적으로 많다. 하지만 제주연구원의 연구보고서를 보면 2016년도 1인당 소비 지출 규모를

보면 중국인 관광객이 626,350원으로 내국인의 274,293원보다 월등히 크다. 이 점이 제주도에 있어 중국인 관광객이 매우 중요한 이유가 된다.

1인당 소비 지출을 세분화해서 살펴보자. 역시 제주연구원의 연구보고서를 참고하였다. 보고서는 관광 관련 주요 업종을 음식점 및 숙박서비스업, 도소매서비스업, 육상운송서비스업, 사업관련 전문서비스업, 문화서비스업, 스포츠 및 오락서비스업으로 구분한 후 내국인과 중국인 관광객의 1인당 지출 규모를 분석했다. 분석 결과 중국인 관광객 1인당 소비 지출 규모가 큰 부분이 도소매서비스업으로 중국인 관광객 1인당 지출 규모가 425,096원으로 내국인의 60,277원과 비교 불가할 정도로 크다.

이에 따라 사드 보복으로 중국인 관광객이 감소하면서 중국인 단체관광객을 대상으로 한 여행업과 도소매서비스업이 큰 타격을 입었음을 알 수 있다. 특히 도소매서비스업 중에서도 중국인 관광객의 기여도가 절대적으로 높은 제주 면세점의 타격이 매우 클 것으로 예상된다. 하지만 도소매서비스업 이외의 부분은 내국인의 소비가 많은 만큼 역으로 중국의 사드 보복 효과를 톡톡히 보았을 것이다. 중국인 관광객이 줄어들면서 오히려 내국인 관광객이 증가했기 때문이다.

그럼에도 중국은 매력적인 시장, 제주 관광의 다변화가 필요

결국 제주 경제의 건강한 발전을 위해 사드와 같은 외부요인에 민감하게 반응하지 않도록 도소매서비스업을 이용하는 관광객을 중국인 단체관광객에만 집중시키지 말고 다양화할 필요가 있다. 더욱이 중국인 단체관광객을 전적으로 의지하다 보니 이로 인한 병폐도 심각하다. 중국 여행사가 중국인 관광객을 모집한 후 송객할 때 중국 여행사가 한국 여행사에 송객 수수료를 지급한 것이 정상적이거나 제주의 경우 거꾸로 한국 여행사가 중국 여행사에 송객 수수료를 지급하고 있다. 이는 제주가 지나치게 중국인 단체관광객만을 의지하고 있다는 점과 중국 여행사가

‘외국 여행사는 중국인을 대상으로 아웃바운드 여행을 위한 모객 행위를 할 수 없다’는 중국 법을 악용하면서 생겨난 비정상적인 현상이다. 이러한 현상을 타파하기 위해서라도 반드시 관광객 다변화가 필요하다.

중국은 소비력이 높고 인구가 많아 매력적인 시장으로 결코 포기할 수 없는 시장이다. 사드 갈등 봉합으로 한중 관계가 개선되기를 바라며 중국인 단체관광객에 목멜 것이 아니라 중국인 개별관광객에 초점을 맞추자. 사실 이는 오래전부터 나온 내용으로 전혀 새로운 것이 아니다. 제주가 중국인 개별관광객 유치에 총력을 기울이고 있음을 언론을 통해 알고 있다. 하지만 그럼에도 제주를 찾는 중국인 개별관광객이 많지 않으므로 재차 언급하고자 한다.

2014년 한국을 찾은 중국인 관광객 중 약 60%가 개별 관광객이었고 이는 점차 증가하고 있는 추세이다. 중국으로부터 보복을 당한 대표적인 국가 일본이 이러한 추세를 잘 반영하여 중국의 보복을 기회로 삼은 대표적인 사례로 꼽힌다. 중국은 일본과의 영토 분쟁을 벌일 당시 자국민의 일본 단체관광을 금지시켰다. 이에 일본은 중국인 개별관광객을 대상으로 일본여행에 대한 욕구를 자극시키는 마케팅을 실시하였고 그 결과 방일 중국인 관광객이 보복 이전보다 증가하는 쾌거를 얻었다. 일본 못지않게 풍부한 관광 자원을 갖고 있는 제주다. 제주가 안 될 이유가 없다.

관광 다변화를 위해 중국인 개별관광객을 적극 유치하는 것 못지않게 중요한 것이 있다. 바로 제주에 자리 잡고 있는 반중 정서를 어떻게 해소할 것인가이다. 중국인 단체관광객의 급격한 증가로 도민뿐만 아니라 제주를 찾는 내국인에게도 반중 정서가 짙어졌다. 따라서 제주의 관광 가치를 높이기 위해서라도 제주 도청, 관광산업 및 도소매서비스업 관계자는 책임감을 갖고 반중 정서를 해소하고 중국인 관광객, 제주도민, 제주를 찾는 내국인 관광객이 공존할 수 있는 관광시장을 만드는 데 노력해야 할 것이다.

사드의 한국 배치와 러시아의 반응



알렉산드르 흐람치힌

정치군사분석연구소 부소장

탄도미사일 방어체제인 사드(THAAD)의 한국 배치에 대한 러시아의 태도는 참예할 정도로 비판적이며, 그런 태도의 변화도 기대할 수 없다.

미국의 탄도미사일 방어체제에 대한 러시아 군 지도부의 부정적 태도는 자국 전략핵전력에 대한 현저할 정도로 신성시하는 태도 때문에 비정상적으로 발달한 특징이 어느 정도 있다는 사실을 이해해야 할 필요가 있다. 다른 어떤 나라를 언급할 필요도 없이, 미국이나 중국을 파괴할 수 있는 수준의 전략핵전력의 보유는 러시아의 지정학적 지위를 초강대국의 수준으로 격상시켜주는 동시에 러시아의 군사적 안전과 완전한 국가주권을 보장해 주는 역할을 하고 있다.

역사적으로 러시아는 타국의 지원을 전혀 받지 않은 상태에서 외부로부터의 공격을 여러 차례 물리치고 자신의 독립을 위해 투쟁했다. 따라서 러시아에서는 군사적 안전과 국가 주권에 대해서도 역시 신성시하는 입장을 취하고 있으며, 러시아의 사고방식으로는 외부 세력에 대한 (직접적인 것은 말할 필요도 없이 간접적인 것이라도) 굴복이라면 어떤

형태도 받아들일 수 없다. 앞에서 언급된 사실들로 인해 전략핵전력은 러시아의 중요한 국가적 상징 및 군사정책 도구 중의 하나이다. 심지어 러시아에게 가장 힘들었던 시기였던 1990년대 중반에도 전략핵전력, 특히 핵전력의 가장 중요한 부분을 구성하고 있는 전략미사일군은 충분한 재정적 지원과 함께 신형 무기를 공급받았다(그 당시 다른 형태의 군사력은 이 양자 중 그 어느 것도 바랄 수 없는 상태였다). 러시아의 지도부는 미국의 미사일방어체제의 한반도 배치를 러시아의 전략핵전력의 잠재력을 훼손하려는 시도로 이해하고 있으며, 그 때문에 미국의 미사일 방어체제의 능력이 [러시아 내에서는 - 역주] 실제보다 종종 과장되고 있다. 러시아에 있어 대한민국의 사드 배치는 루마니아와 폴란드에 배치된 지상 버전의 '이지스' 탄도유도탄방어체제와 함께 러시아 영토를 둘러싼 고리형태의 미사일방어체제 수립으로 받아들여지고 있다. 이런 인식은 최근 러시아연방의 재래식 무력이 급속하게 성장한 상황 하에서도 바뀌지 않을 것이다. 따라서 사드 체제가 오직 북한만을 고려한 것이며, AN/TPY-2 레이더는 종말요격 체제에서만 작동하게 될 것이라는 한국 측의 어떤 해명도 러시아는 받아들이지 않을 것이다. 결과적으로 러시아의 입장에서 대한민국은 '거의 친화적' 국가의 범주에서 '노골적인 적대적' 국가의 범주로 이동하면서 잠재적 적으로 변하게 될 것이다.

최소한 이로 인하여 한·러 간의 정치관계가 현저하게 냉각될 것이며, 러시아 내에서 남한의 사업 조건 역시 악화될 것이다(이미 한국은 러시아 시장에서 자신의 지위를 견고하게 만들 수 있는 수많은 기회를 놓쳤다). 그 외에도 대한민국은 러시아의 군사적 대상이 될 것이며, 그 경우 사드 체제를 비롯하여, 남한 영토에 배치된 미국의 다른 군사 시설물들이 러시아연방 군사력의 주된 목표가 될 것으로 보인다.

그에 더하여, 비록 일부 전문가들이 대한민국에 사드 체제를 배치함에 따라 북한으로 하여금 미사일과 핵 프로그램을 포기하도록 러시아연방과 중국이 압력을 행사할 것으로 예상하고 있을 수 있지만, 실제로는

확실히 상반된 효과를 보게 될 것이다(최소한 러시아연방에 있어서는 그렇다). 위에 언급한 역사적 상황과 그런 상황에 따른 민족적 사고방식으로 인해 모스크바는 (심지어 간접적인 것이라 할지라도) 자신에게 가해지는 강압에 대해서 최소한 그에 상응하는 정도의 강압으로 대응할 것이다. 압박을 받는 경우, 러시아와 북한의 공조가 강압에 대한 대응의 한 형태로 나타날 가능성이 있다. 러시아가 대 북한 UN 제재를 직접적으로 위반할 가능성은 극히 적어 보이지만, 직접 위반을 하지 않고서도 평양을 지지할 수 있는 다양한 대안들이 존재한다. 결과적으로 한국 영토에서의 사드 체제 배치에 대한 답변으로서 북한이 자신의 힘으로 (질적으로 그리고 양적으로) 미사일 잠재력을 확연하게 강화시키는 상황이 발생할 수도 있다.

이처럼 한국 영토에 사드 배치는 한국의 군사적 안전을 제고하는 것이 아니라 약화시키는 것으로 변질될 수 있다. 만약 상황이 남북한의 전쟁으로까지 확대될 경우, 남한 영토를 목표로 북한에서 발사된 탄도미사일의 수가 서울에서 예상하고 있는 것처럼 20개 혹은 50개가 아닌, 그 탄도미사일을 파괴하기 위해 예정된 사드 체제 미사일의 수보다 몇 배나 상회하는 수 백 개의 단위가 될 것이다(더욱이 실제 전쟁 상황 하에서는 사드 체제가 100% 성능을 발휘할 수 없을 것이다). 대한민국 영토에서의 미사일방어 체계 배치라는 사실 그 자체는 북한이 사드체제로 인해 상실할 수 있는 것을 보상하기 위해 자신의 미사일 능력을 더욱 증강하고 질적으로 개선하는 방향으로 귀결될 것이다. 그에 더하여 불과 수 년 전까지만 해도 모스크바와 서울 간의 관계를 양측 모두 긴밀하고 이상적인 것으로 보아왔지만, 향후에는 러시아가 대한민국을 잠재적 적으로 주시하기 시작할 것이다.

애석하게도 러시아의 입장에서 첫째, 오래전부터 대한민국은 결코 자신의 경제적, 지정학적 그리고 이념적 이익이 아니라 미국에 대한 의존적인 행태를 보였으며, 둘째, 북한 체제가 국내문제의 부하로 인하

여 근 시일 내에 붕괴될 것이라는(그 ‘근 시일’이 거의 30년이나 이어지고 있다는 사실을 지적해야 할 시점이 된 것 같다) 근본적으로 잘못된 가설에 의존했다. 이것은 한국의 부적절한 대북정책으로 귀착되었으며, 그로 인해 대한민국 스스로에게 심각한 문제가 생성되고 있다. 예정된 사드의 한국 배치는 특수한 것으로, 결코 대한민국의 안전 제고가 아닌 지정학적 지위의 악화로 귀결될 것이라는 게 사드 배치의 매우 심각한 현상이다. 대한민국 통치권에서 이런 사실을 자각하지 못할 것 같았는데 전혀 의심의 여지가 없다는 점이 안타깝다.

러시아의 유럽 선거 개입 논란: 팽창주의 전략의 새로운 버전?



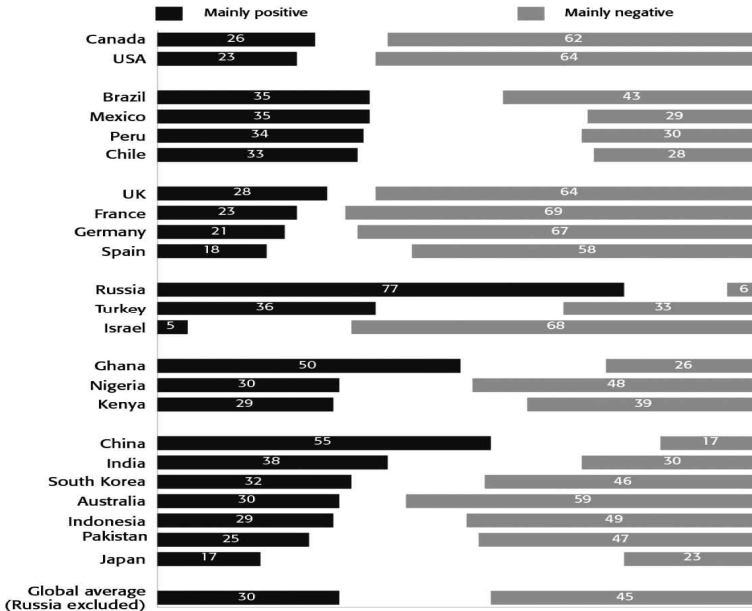
도종윤

제주평화연구원 지역통합연구부장

1. 유럽인들이 가진 대 러시아 이미지

동·서유럽을 막론하고 러시아(舊 소련 포함)가 가진 영향력에 대한 유럽인들의 평가는 대체로 부정적이다. 2014년 영국 BBC가 조사한 바에 따르면, 세계인들이 내린 러시아에 대한 평가는 긍정 30%, 부정 45%였다. 반면, 유럽 주요국들의 평가는 긍정 18~28%, 부정 58~69%에 그쳐 평균과는 큰 차이를 보였다. 그렇다면 유럽은 왜 러시아가 가진 영향력에 대해 부정적인 이미지를 가지고 있을까?

Views of Russia's Influence
By Country, 2014



The white space in this chart represents "Depends," "Neither/neutral," and "DK/NA."
 Asked of half of sample (except in Japan)
 Question not asked in Argentina

2. 러시아의 팽창주의에 대한 이미지

유럽 국가들이 러시아에 대해 부정적인 이미지를 가지고 있는 것은 오로지 한 가지 원인에 있다. 즉, 러시아가 ‘팽창주의(expansionism)’를 추구하고 있다는 확신을 가지고 있기 때문이다. 20세기 이후, 유럽인들이 느끼는 러시아의 팽창주의는 크게 두 가지 차원에서 파악되었다. 하나는 군사력을 통한 영토적 팽창이고 또 다른 하나는 이데올로기적 연대를 통한 정치적 팽창이다. 지금부터 꼭 100년 전에 일어난 1917년 러시아혁명은 유럽이 러시아의 레짐 팽창을 두려워한 첫 번째 사건이었다. 유럽제국(諸國)들은 러시아를 붕괴시키고 탄생한 소련 정부를 인정하지 않았다. 명목상의 이유는 새로 수립된 소련정부가 구 러시아가

체결했던 채무를 인수하려 하지 않았기 때문이었다.¹⁾ 그러나 유럽의 진정한 속내는 정치적으로 거부감을 주는 불세비즘이 유럽으로 파급되는 것을 두려워했기 때문이었다. 말하자면, “유럽열강은 독특한 명분을 갖고 등장한 소련을 경계하지 않을 수 없었던 것”이다.²⁾

제2차 세계대전이 종전된 후인 1948~49년, 유럽은 러시아의 공산주의라는 이데올로기의 팽창과 영토 확장이라는 물질적 팽창을 모두 두려워해야 했다, 이 시기에 설치된 ‘브뤼셀 조약기구’, ‘북대서양 조약기구(NATO)’, ‘유럽평의회(The Council of Europe)’는 유럽 스스로가 그러한 공포를 재현해 낸 것이었다. 이데올로기 대립이 사라진 탈냉전 이후에도 러시아의 영토 팽창에 대한 거부감은 계속되었다. 2008년 8월에 발발한 남오세티야 전쟁은 그러한 거부감이 현실로 나타날 수 있다는 확신을 준 사건이었다. 전쟁은 도발국인 그루지아의 참패로 끝났지만, 불과 보름 남짓 치러진 이 전쟁에서 유럽 국가들은 러시아의 전쟁 수행 능력을 보다 분명히 확인할 수 있었다. 2014년 2월에 벌어진 러시아의 크림반도 병합은 탈냉전 이후 유럽인들이 러시아의 팽창주의를 최고조로 느끼게 하는 사건이었다. 이 사건이 파생시킨 유럽인들의 대 러시아 경계 의식은 향후 NATO의 존폐 혹은 개혁 논의에도 큰 영향을 미칠 것으로 보인다. 브뤼셀에 소재한 ‘유럽정책연구센터(CEPS)’의 스티븐 블로크만(Steven Blockmans) 박사는 올해 NATO 개혁과 관련한 EU-미국 간 줄다리기 싸움에서 그 핵심은 여전히 러시아 팽창과 그에 따른 유럽의 거부감을 어떻게 해소할 것인가에 있다고 강조한바 있다.³⁾

3. 러시아 팽창주의의 새로운 전개

영토적 팽창이 방위 차원의 문제라면, 국가주의 이데올로기, 포퓰리즘, 선거개입 등은 정치적 차원의 문제다. 특히 국내 정치에 대한 간접적 개입은 최근 유럽 각국이 크게 우려하는 부분이다. 사실 이러한 시도는

유래가 꽤나 깊다. 러시아 혁명 후, 소련을 처음 국제사회의 일원으로 인정한 유럽 국가는 영국이었다. 1924년 1월, 사회주의 강령을 채택한 노동당의 맥도널드 내각은 집권하자마자 소련을 법률상의 정부로 인정하였다. 그러나 갑작스럽게 단행된 맥도널드 내각의 보건·의료 개혁은 야당의 반대와 당내 내분을 불러와 집권 9개월 만인 11월에 붕괴되고 보수당이 새로 들어섰다. 이런 가운데, 1926년 360만 명의 노동자들이 참여한 노동조합 총파업의 뒤에 소련 정부가 개입되었다는 사실이 드러났다. 소련의 노동조합들이 영국의 총파업을 지원하기 위해 모금운동을 전개했으며 소련 정부가 다시 이를 후원했다는 것이다. 이로서 영국과 소련은 크게 불편한 관계에 이르게 되었다. 더 나아가 당시 소련-영국 간 무역을 중개하던 소련 업체 아르코스(ARCOS) 사가 런던 지사에서 영국의 군사기밀을 빼 돌리는 스파이 역할을 했다는 것이 영국 보안청 MI5에 의해 발각되면서 사태는 급격히 악화되었다. 급기야 아르코스 사에 대한 압수 수색이 있었고 이로 말미암아 영국-러시아 관계는 외교 단절로 이어지게 되었다. 정파를 떠나 최초로 사회주의 정권을 인정했던 영국은 배신감을 느낄 수밖에 없었다.

최근 러시아가 반 EU정서를 가진 유럽 정당들에게 비밀리에 자금을 제공하고 있다는 문제가 제기되면서 유럽은 술렁이고 있다. 그들이 우려하는 것은 사실 어느 정파가 집권하느냐 하는 문제를 넘어, 러시아의 시도가 민주주의라는 유럽의 가치를 훼손하는 것이다. 더구나 선거 운동 과정에서 불법 자금이 동원되고 있다는 의혹이 일면서 러시아의 개입 논쟁은 보다 큰 파문으로 확대되고 있다.

독일 주간지 슈피겔(Spiegel)은 러시아 집권여당, '통합러시아당(UKUSA)'이 독일의 포퓰리스트 정당 '독일을 위한 대안(AfD)'과 청년 당원 간 연대를 추진하고 있다고 보도한 바 있다. 이 연결 고리를 통해 러시아가 러시아계 독일 유권자들의 극우정파 투표를 독려하고, 독일의 반 NATO 정서 유도 등을 모의하고 있다는 것이다.⁴⁾ 또한 프랑스의 인터넷

매체 미디어파르트(Mediapart)는, 극우 정당 국민전선(FN)과 푸틴 대통령 간의 잦은 교류가 이미 상식의 수준을 넘어서고 있다는 점을 지적하였다. 국민전선의 대선 후보 장 마리 르 펜은 이미 2014, 2015년 두 차례에 걸쳐 푸틴과 직접 만나 회담을 했을 뿐 아니라, 올해도 3월에 푸틴 대통령과 독대를 한바 있다. 국가 정상이 아닌 군소 정당의 지도자로서는 이례적으로 잦은 만남인 것은 사실이다. 더욱 놀라운 것은 앞선 두 번의 만남에서 르 펜은 푸틴에게 1,100만 유로에 달하는 정치 자금 지원을 요청하였으며, 올해 만남에서는 선거를 치르기 위해서는 400만 유로를 더 차용해 달라고 요구했다는 것이다.⁵⁾

러시아는 반 EU 통합 정서를 갖고 있는 정당들과 ‘협력협정(cooperation agreement)’의 형태로 관계를 맺어 정치적 영향력을 행사하려 한다. 이미 많이 거론된 정당들로는 국민전선, 독일을 위한 대안 뿐 아니라, ‘오스트리아 자유당(FPOe)’, ‘헝가리 요비크(더 나은 헝가리를 위한 운동: Jobbik)’, ‘이탈리아 북부동맹(Lega Nord)’ 등이 있고, 현재 협력을 진행 중인 정당으로는 ‘이탈리아의 오성운동’ 등이 있다.⁶⁾ 이들간의 관계가 향후 유럽 정치의 극우화를 노리는 러시아 팽창주의의 일면이라는 측면 외에도, 이들의 당 운영비와 선거자금이 러시아의 검은 돈과 연관되어 있다는 점에서 유럽인들은 크게 우려하고 있다. 국제탐사보도언론협회(ICIJ)가 폭로한 ‘파나마 페이퍼스(Panama papers)’에 따르면, 러시아의 숨겨진 자금 규모는 드러난 것만 약 2십억 달러에 이른다. 이들 자금의 상당 부분이 푸틴의 손을 거쳐 유럽 각국의 선거 자금에 동원되고 있다는 것이다. 이들 금액은 스위스와 사이프러스 등 유럽의 대형 로펌 등을 통해 돈 세탁을 거쳐 비교적 안전하게 운영되고 있을 뿐 아니라, 독일 최대 은행 도이치 방크조차 러시아를 큰 손으로 관리하고 있다는 것이다.

4. 사회적 관계망 서비스, 부패, 그리고 극우주의: 러시아 팽창주의의 새로운 기제

프랑스 선거를 앞두고 당선이 유력한 마크롱을 끌어내기 위해 러시아 발 가짜 뉴스가 흘러나왔다는 논란은 유럽 선거에 러시아가 개입하고 있는 것으로 비춰지고 있음을 보여준다. 영국의 정치 컨설팅 업체 바카모(Bakamo)가 내놓은 보고서, “2017 프랑스 선거에서 왜곡된 정보 유형”에 따르면, “이번 선거에서는 러시아의 영향력은 각 후보들 간의 정책 경쟁 담론에서 나타나고 있다. 친 러시아성 정책이 두드러지게 드러나는 곳은 주로 국제문제와 관련된 사안이고, 이들은 또한 전통 언론보다는 사회적 관계 소통망(SNS)를 통해 유통된다. 이들은 대체로 러시아에 대한 비판을 삼가고 암묵적으로 친 러시아적인 인사의 정책을 지지하는데 집중된다”는 것이다.⁷⁾ 출처가 러시아로 의심되는 마크롱 흠집 내기도 그치지 않고 있다. 마크롱이 사우디 아라비아에서 공급된 자금으로 운영되는 미국 대형 금융회사의 직원이었으며, 그가 진보적 이미지로 보이고 있지만 사실은 믿을 수 없는 자본가의 전형이라는 것이다.⁸⁾

작년 12월 초, 미국 CIA는 러시아가 미국 대통령 선거에서 도널드 트럼프 후보자가 대통령에 당선 될 수 있도록 개입했다는 결론을 내린바 있다. 러시아 정부가 미공개 정보를 폭로하는 웹사이트인 위키리크스(WikiLeaks)에 민주당 전국 위원회(DNC)로부터 해킹한 수천 건의 이 메일과 힐러리 클린턴 후보 캠프의 선거대책위원장의 개인 메시지를 제공했다는 것이다. 이제 러시아의 선거 개입 논란은 올해 잦은 선거가 예상된 유럽에서도 예외가 아닐 것으로 보인다. 다만, 유럽은 미국과는 달리, 극우 정당과 검은 돈이라는 부패가 연결고리로 맺어져 있다는 것이다.

러시아의 이데올로기적인 연대는 국가주의, 극우주의 정당과의 고리 맺기에 있으며 이들을 지원하기 위한 수단은 출처를 알 수 없는 비밀자금으로 의심되고 있다. 그것은 아이러니컬하게도 민주주의의 실현수단 중

하나인 선거를 통해 정치적 영향력을 높이려는데 있다. 또한 소셜 미디어 서비스는 해외발 가짜 뉴스가 유통되는 거점이 되고 있다. 유럽인들은 이제, 러시아의 팽창주의를 군사적 영역 뿐 아니라, 선거와 같은 정치적 영역에서도 보다 크게 느끼고 있다. 올해 유럽 안보는 군사안보 뿐 아니라 정치적 선택에서도 중요한 고비를 맞고 있는 셈이다. 유럽인들이 일상에서 갖는 러시아에 대한 이미지는 바로 이 같은 점을 반영하고 있다.

■ 주석

- 1) 이병조, 이준범, 『국제법 신강』(7판), 일조각, 1996, p. 167.
- 2) 김용구, 『세계외교사』, 서울대출판문화원, 2013, pp. 681-682.
- 3) 2017.03.23. 브뤼셀에서 저자 인터뷰.
- 4) SPIEGEL Online, "German Populists Forge Ties with Russia", 2016.4.26
- 5) MEDIAPART, "Dossier: l'argent russe du Front national", <https://www.mediapart.fr/journal/france/dossier/dossier-largent-russe-du-front-national>.
- 6) Euobserver, "Illicit Russian money poses threat to EU democracy", 2017.4.21.
- 7) "Patterns of Disinformation in the 2017 French Presidential Election", Bakamo, 2017.
- 8) Buzz Feed News, "Here's How Far-Right Trolls Are Spreading Hoaxes About French Presidential Candidate Emmanuel Macron", 2017.04.25
- 9) Washington Post, "Secret CIA assessment says Russia was trying to help Trump win White House", 2016.12.09.

러시아의 미국 대선 개입 문제 향후 전망과 미국-러시아 관계

신성원

국립외교원 외교안보연구소 경제통상연구부장

1. 서론

트럼프 대통령은 러시아 문제로 골머리를 앓고 있다. 미국의 모든 정보기관들이 한목소리로 러시아가 2016 미국 대선에 개입했다는 것을 인정하면서부터다. 현재 미 연방조사국(FBI)과 미 의회가 이 문제를 조사하고 있는데, 조사의 핵심은 당시 트럼프 선대본부 측 인사들과 러시아 측 인사들간에 미 대선 개입에 공모가 있었는지 여부다.

러시아의 미국 대선 문제는 미국의 가상 적국이 미국 민주주의의 핵심인 미 대선에 불법적으로 개입했다는 점에서 동 사안은 최악의 경우 미국 대통령의 탄핵으로까지 갈 수 있는 중대 사안이 될 수 있으며, 미러 관계 등 미국의 대외정책에도 중요한 영향을 미치고 있다. 이 글에서는 러시아의 미 대선 개입 문제의 진전 현황과 향후 전망을 예상해 보고 이 사건이 미국의 대러시아 관계에 미칠 영향에 대해 파악해 보고자 한다.

2. 러시아의 미국 대선 개입 문제 진전 현황

트럼프 대통령은 2016년 미 대선 이전과 이후 기간 중 플린 안보보좌관이 키슬락 주미 러시아 대사와의 접촉 내용을 마이크 펜스 부통령에게 정확히 보고하지 않았다는 이유로 플린 백악관 안보보좌관을 해임했다. 플린 안보보좌관이 키슬락 주미 러시아 대사와의 통화에서 대러시아 제재에 대해 언급하지 않았다고 펜스 부통령에게 허위 보고했다는 것이 해임 사유였다.

민주당 의원들은 트럼프 선대위에서 핵심 역할을 했던 제프 세션스 법무장관이 이 문제에 관여해서는 안되며, 기피(recuse) 신청을 해야 한다고 주장했다. 세션스 법무장관은 이러한 민주당의 주장을 받아들였다. 트럼프 대통령은 1.20 취임 이후 지난 4개월간 이 사건을 조사하고 있는 제임스 코미 미 연방조사국장을 9차례 만나 플린 전 안보 보좌관을 그만 조사해 줄 것을 희망하고, 코미 국장의 충성서약을 요구했으며, 트럼프 대통령 자신이 조사 대상인지를 3차례 문의했다는 사실이 밝혀졌다. 이런 상황에서 트럼프 대통령은 제임스 코미 미 연방조사국(FBI) 국장을 5.9 전격 경질했다. 코미 전FBI국장은 경질 직후 자신의 지인인 컬럼비아 대 교수를 통해 자신이 트럼프 대통령을 만날 때마다 작성해 두었던 메모를 언론에 공개해 주도록 요청했고 메모 내용은 뉴욕타임즈에 즉시 기사화되었다. 미 의회 민주당 의원들과 공화당 일부 의원들은 코미 FBI 국장의 경질이 FBI의 러시아 조사와 관련 있다고 의심했다.

이 와중에 앤드류 맥케이브 FBI국장 대리는 5.11 상원 청문회에 참석하여 코미 전 FBI국장은 FBI조직의 지지를 받고 있다면서, 트럼프 대통령이 주장한 코미 FBI국장 경질 사유를 부인했다. 미 의회 민주당 의원들과 미 언론은 이 문제를 조사할 특별검사 임명을 촉구했다. 계속되는 야당과 여론의 압박에 트럼프 대통령은 법무부의 건의를 받아들여 전격적으로 로버트 물러 전(前) FBI국장을 특별검사로 임명했다.

해임된 코미 FBI국장은 지난 2월 트럼프 대통령과의 면담 시, 트럼프 대통령이 “플린 전 안보보좌관에 대한 조사를 중단해 달라고 요청했다”고 공개했다. 백악관은 5.16 성명을 통해 “코미 전 FBI국장을 포함한 누구에게도 수사를 중단하라고 요청한 적이 없다”고 반박하는 성명을 발표했다. 워싱턴 포스트지는 트럼프 대통령이 3월말 덴 코츠 국가정보국장(DNI)과 마이클 로저스 국가안보국(NSA) 국장에게도 “러시아와의 내통이 사실이 아니라는 성명을 발표해 주도록 요청했는데 코츠와 로저스는 트럼프 대통령의 요구를 거절했다고 5.23 보도했다.

트럼프 대통령의 사건 무마 요청은 해임된 코미 전 FBI국장이 3.20 하원 정보위원회에 출석해 트럼프 대통령에게 불리한 발언을 한 직후 이루어진 것으로 알려졌다. 당시 코미 국장은 “러시아의 미국 대선 개입 관련, 해킹과 트럼프 캠프와 러시아간에 부적절한 접촉을 수사 중”이라고 증언했다. 코미 전 FBI국장은 지난 수개월동안 트럼프 대통령을 몇 차례 만났으며, 면담 결과를 메모해 두었다면서 추가 폭로가 있을 것임을 암시했다.

코미 전 FBI국장은 공개와 비공개로 진행된 미 상원정보위 청문회에 참석했다. 이번 사건의 핵심 조사대상인 마이클 플린 전 백악관 안보보좌관은 상원 정보위 출석 요구를 거부했다. 제프 세션스 법무장관도 6월 중순 상원 청문회에 참석하여 키슬락 주미 러시아 대사와의 접촉 시 공모에 대해 단호히 부인하는 증언을 했다.

3. 트럼프 대통령 러시아 외교장관 면담 및 미러 정상회담 개최 예정

이러한 정치적 혼란 상황에서도 트럼프 대통령은 미국을 방문한 라브로프 러시아 외무장관과 5.17 백악관에서 면담했다. 이 자리에는 킬러슨 국무장관과 맥마스터 국가안보보좌관이 배석했고, 러측에서는 키슬락 주미 러시아 대사가 배석했다. 미국 워싱턴 포스트(WP)지는 이 면담에

서 트럼프 대통령이 국제 테러리즘과 항공운항안전관련 정보를 라브로프 장관에게 언급했는데 그 내용이 비밀 사항으로, 가상 적국인 러시아 외무장관에게 제3국으로부터 입수한 비밀 정보를 공유했다고 비판했다. 이에 대해 맥마스터 국가안보보좌관은 테러 위협관련 정보를 국제테러에 공동 대처하는 러시아 외무장관과 공유한 것은 적절했다고 발표했다.

트럼프 대통령은 7월 G-20 정상회의가 개최되는 독일 또는 G-20 정상회의 직전에 핀란드에서 푸틴 대통령과 취임 후 최초로 미러 정상회담을 가질 예정이다. 트럼프 대통령은 러시아 인사들과의 면담 시 친밀한 모습을 연출하고 있는데, 어려움에도 불구하고 트럼프 행정부의 대외 정책은 여전히 러시아와의 전략적 협력관계가 우선순위를 보여 주려는 것으로 보인다. 7월로 예정된 미러 정상회담에서도 트럼프 대통령은 푸틴 대통령과의 전략적 협력관계는 지속될 것이라는 점을 과시하려 할 것이다.

미러 관계를 어렵게 하는 요인들로는 러시아 칼리닌그라드에 핵무기 장착이 가능한 미사일 배치, 러시아, 이란 및 러시아-시리아간 협력 관계, 사이버 공간에서 러시아의 공세적 활동, 우크라이나에 대한 러시아의 군사 개입 등이다.

부시, 오바마 행정부가 러시아와의 관계 개선을 모색했으나 성공하지 못했는데, 트럼프 행정부의 대러시아 관계 개선 노력이 긍정적인 결과를 도출할 수 있을지 주목할 필요가 있다.

4. 트럼프 첫 해외 순방지로 중동 선택 및 영국 맨체스터 테러

이 외중에 트럼프 대통령은 취임 후 첫 해외 순방지로 중동을 채택했다. 2001년 9.11 뉴욕 테러사건 이후 미국의 외교정책의 중심지가 중동이 된지가 벌써 17년째다. 한반도가 어려운 상황이지만, 트럼프 정부에게도 ISIS 격퇴, 국제 테러 대처 등 당면 최대 현안 지역은 중동일

수밖에 없어 보인다. 5.23 영국 맨체스터에서 발생한 테러로 최소 22명이 희생되었는데, 이제 테러리즘은 그 자체의 언어와 상징주의를 갖게 되었다(Terrorism has its own language and symbolism) 국제 테러리즘이 파리 풍자 전문 신문사를 공격하든 말리의 최고급 호텔을 포격하든 테러 폭력은 공포를 조장하고, 메시지를 전달하기 위한 것이다. 맨체스터 폭탄 테러도 그런 목적으로 자행된 것이다.

5. 러시아의 미국 대선 개입 문제 향후 전망과 미국 러시아 관계

러시아의 미국 대선 개입 문제 관련, 트럼프 선대위 고위 인사들이 러시아 측 인사들과의 공모 여부를 밝히는 것이 핵심인데, 향후 이 문제 조사를 담당할 특별 검사로 임명된 물러 전 FBI 국장의 조사 결과가 주목된다. 민주당은 이 사건이 트럼프 대통령을 탄핵에 이르게 할 것이라고 확신하는 반면, 트럼프 대통령은 개인 변호사들을 선임해 대응하고 있다.

이 문제는 이제부터 시작인데, 물러 특별 검사의 조사 결과가 사건 결과에 중요한 영향을 미칠 것으로 보인다. 이 사건이 마무리 될 때까지는 상당한 시간이 걸릴 것인데, 트럼프 대통령 측근들은 물러 특별 검사를 해임해야 한다고 주장하지만, 트럼프 대통령은 국민 여론 등을 고려하여 이러한 극단적 조치는 취하지 않고 있다. 민주당은 이번 사건을 내년 11월로 예정된 미국 중간 선거는 물론, 2020년으로 예정된 다음 미 대통령 선거까지 끌고 가려는 전략으로 보인다. 미 의회 공화당 의원들은 이 문제와 관련하여 트럼프 대통령을 적극 방어하지 않고 있는데, 공화당 의원들은 트럼프 대통령의 지지율이 35%대에 머물고 있어 내년 11월 중간선거에서 트럼프 대통령이 자신들의 당선에 도움이 되지 않을 것으로 판단하고, 트럼프 대통령 방어를 소극적인 것으로 보인다.

이러한 상황에서도 트럼프 대통령은 러시아와의 관계 개선을 지속

모색할 것으로 보이는데, 핵군축, 국제 테러에 대한 공동 대응, 시리아 문제 등 대외관계에서 성과를 도출해 국내 정치적 곤경으로부터 상황 반전을 모색하려 할 것으로 예상된다. 트럼프 행정부에서 러시아와의 관계 개선 문제는 여전히 대외정책의 우선순위가 될 것이다.



제5부

주요지역의 정책과 양자관계: 아시아와 유럽

아시아

- 한-인도네시아 정상회담의 의의와 기대
 - 베트남-한국 수교 25주년
- 25 Years of Vietnam-South Korea Relations
 - 한·우즈베키스탄 정상회담에 바란다
- Myanmar-DPRK's "Marriage of Convenience": Headed for Divorce?
 - 미얀마와 북한: 편의적 협력관계는 끝날 것인가?
- Potential Risks in South Korea-Myanmar Relations
 - 한-미얀마 관계에 잠재적인 위험 요소
- Socio-Economic Implications of the Israeli Occupation of Palestinian Territories

유럽

- 2017년, EU의 정치적 과제와 전망
 - 브렉시트를 앞둔 영국, 그들의 협상 원칙은 무엇인가?
- 한-EU 관계의 새로운 청사진: 동북아플러스 책임공동체와 지역주의의 복원
 - 유럽 테러리즘의 최근 현황: 바르셀로나 공격을 계기로
- EU는 한반도 유사시 군사 개입을 할 수 있을까?: 외교의 충분조건과 군사적 개입의 필요조건

한-인도네시아 정상회담의 의의와 기대

김수일

전 주한 인도네시아 명예영사/부산외대 명예교수

외교 다변화의 상징성

문재인 대통령이 오는 11.8~10일 기간 중 2박 3일의 일정으로 인도네시아를 방문하여 정상회담을 갖는다. 11.10~11일 베트남에서 개최되는 APEC 정상회담과 11.13~15일 필리핀에서 개최되는 ASEAN +3 정상회의 참석에 앞서 아세안의 리더 국가인 인도네시아를 방문하는 형식이다.

이번 방문의 의미를 정리해 보면, 큰 지평에서는 문재인 정부 외교의 목표인 “외교의 다변화”를 실현하는 첫 발걸음이라는 의미가 있다. 4강 외교에 편중된 외교패턴을 다변화시키는 첫 작업을 지리적으로 가깝고 역동적인 성장을 지속하고 있는 아세안 국가들과의 관계를 격상시키는 일에서 시작하고, 이 과정에서 인도네시아를 교두보로 삼은 것이라고 볼 수 있다. 단기적 의미로는, 작금의 엄중한 북 핵 위협에 대한 국제공조를 인도네시아와의 연대를 통해 강화하고, 나아가 중국의 사드 보복으로 인한 우리나라의 무역과 관광수입 감소를 대체하는 돌파구를 아세안

지역에서 모색하려는 데 있다.

정상회담 의제 선정 시 고려요인들

정상회담은 최고결정권자들이 직접 협의하고 합의할 수 있는 회담이기 때문에 그 효율성과 실효성 면에서 다른 고위급회담과 크게 비교된다. 따라서 일반적으로 정상회담의 성공은 국익에 크게 기여하게 된다. 성공적인 정상회담을 위해서는 정상회담의 의제 선정이 중요하다. 정상회담의 시간이 짧기 때문에 더욱 그러하다. 너무 의제가 많아도 포커스가 흐트러질 수 있는 단점이 있고, 너무 적어도 귀중한 기회를 최대한 활용치 못하는 손실이 있다.

최적 의제들을 선택하기 위해서는 우리나라와 인도네시아가 각기 당면한 내외적 요인들은 물론 국제질서와 환경 변화 등의 요인들을 균형 있게 살펴봐야 한다. 우선 양자관계 차원에서 중요한 의제들을 선정하고, 그 다음에 양국의 이해가 수렴되는 지역 및 글로벌 이슈들도 추가할 수 있다.

의제 선정의 전 단계로 인도네시아의 내외적 요인들을 살펴보면 다음과 같다. ① 1950년대 북한, 중국, 인도 등과 함께 비동맹(NAM) 창설을, 1960년대에는 아세안(ASEAN) 창설을 주도했고, APEC, ASEM, G-20, MIKTA 등 국제기구에도 적극 참가, ② 평양에도 대사관을 설치하고, 남북한 사이 등거리외교 실행, ③ 현 조코위 대통령 정부는 항만, 도로, 철도, 전력, 정유시설 등 대형 인프라 건설 프로젝트를 활발히 추진, ④ 높은 경제성장률로 인해 중산층 규모와 내수시장이 급성장, ⑤ 2015년 아세안경제공동체(AEC)의 출범으로 우리 기업들이 인도네시아를 아세안 전체 내수시장 공략을 위한 생산기지로 활용 가능, ⑥ 일본과 FTA 체결을 함으로써 FTA 미체결국인 우리나라 제품들의 경쟁력이 상대적으로 약화, ⑦ 국내 산업 보호와 내국인 일자리 창출을 위해 우리 제품에

대한 비관세 수입 장벽을 높이고, 교민들에 대한 비자 제한을 강화하는 등이다.

반면에, 우리나라가 당면한 현실적 팩터들로서는 북 핵 및 미사일 개발로 인한 한반도 위기 고조, 트럼프의 등장으로 인한 한·미 FTA 재협상 위기, 중국의 사드 보복으로 인한 무역 및 관광 등 경제적 손실 등이다.

그리고 양국의 이해가 수렴되는 최근의 지역 및 글로벌 이슈들로는 북 핵 및 미사일 개발로 인한 동북아 지역 및 세계정세의 위기, 영국의 Brexit와 트럼프의 등장으로 국제 무역질서의 변화 조짐, 4차 산업혁명이 양국의 산업과 사회변화에 미칠 영향 등이 있다.

주요 관심사와 정상회의 의제들

따라서 위에 적요한 바와 같은 양국을 둘러싼 내외적 요인들을 감안하여 이번 정상회담의 의제는 정해질 것으로 예측된다. 예상되는 주요 의제들로는, ① 전통적인 의제들인 에너지·자원, 교역·투자, 산림, 수산, 인프라 건설, 방산 분야 등에서의 협력 증진, ② 국내 산업구조 재편 과정에서 새롭게 협력 필요성이 제기되는 비전통적인 분야들, 즉 금융, 교육, 의료, 관광, 신재생에너지, 4차 산업혁명 관련 분야 등에서의 협력, ③ 북 핵 및 미사일 위협에 대한 국제공조를 위해 UN, APEC, ASEAN, NAM, ASEM 등 다자기구에서의 협력, ④ 장기간 정체상태에 빠진 양국 간 투자 및 교역증대 방안 등을 꼽을 수 있다.

예외적으로 대두될 수 있는 의제들도 있을 수 있다고 본다. 예를 들면, 최근 5~6년 간 지속되고 있는 양국 간 경제협력의 후퇴와 교민들이 취업 및 체류 비자획득과정에서 겪는 어려움 등을 정상회담의 의제로 채택하는 일 등이다. 5~6년 전까지만 해도 인도네시아에는 5만여 명의 우리 교민들이 거주하여 교민사회가 활력이 넘쳤으나, 최근 들어 그

수가 3만여 명 수준으로 급감하였고, 교역 규모도 2011년도에 300억 달러에 도달한 후, 계속 감소추세에 있다. 6년이 지난 2016년의 양자 교역량이 2011년 수준의 절반 수준으로 급감했을 정도로 매우 실망스런 현실이다.

양국관계 발전 저해요인 해결로 전환점 모색

이러한 위기의 주요 원인 중 하나가 인도네시아 정부가 자국 산업보호 및 자국민의 일자리를 늘리기 위해 수입규제를 강화하고, 비자 유효기간을 단축하는 등의 규제 정책을 펴기 때문이다. 따라서 양국 간 경제협력의 활성화와 자국민 권익보호 차원에서 이번 정상회담에서 이러한 규제의 완화를 정중하면서도 완곡히 요구한다면 인도네시아 정부도 무겁게 받아들일 것이다.

이번 한-인도네시아 정상회담이 개최되는 시기는 어느 때보다 전례 없이 한반도 안보상황이 엄중하고, 중국의 사드 보복으로 인해 경제 관광 분야의 공동화 현상이 크게 느껴지는 시기이고 보니, 여러 측면에서 우리에게 인도네시아 정부의 협력이 더 절실하다. 이럴수록, 더욱 알찬 정상회담이 될 수 있도록 실효성 있는 정상회담 준비는 물론, 양국 간 친선과 협력 증진에 기여할 대통령과 영부인의 다양한 부대 행사 등 전 일정에 걸쳐 만전을 기해야 할 것이다.

문화와 풍습, 국민성의 차이에 유의

마지막으로 우리 대표단은 정상회담은 물론 모든 일정을 소화하는 과정에서 성공의 완성도를 높이기 위해 외교적 지혜와 테크닉도 항상 예비해 둬야할 것이다. 특히, 현지의 종교와 문화, 국민성이 우리와 사뭇 상이하기 때문이다. 상대국 지도자의 퍼서넬리티와 정서, 취향 등은 물

론, 인도네시아 사회의 문화와 풍습, 전통적 외교 노선과 시각 등에 대한 충분한 사전 학습을 통해 소통과 이해의 폭을 넓혀 성공의 완성도도 함께 높이는 지혜와 외교술을 발휘하길 기대한다.

합리적이고 주도면밀한 준비와 정확하고 빈틈없는 진행으로 한-인도네시아 정상회담이 한반도 긴장완화와 양국 경제협력 증진은 물론, 문재인 정부 외교 다변화의 빛나는 이정표가 되길 기대하며 기원한다.

베트남-한국 수교 25주년

응우옌 티 투이 항

베트남외교아카데미

베트남과 한국은 1992년 12월 22일 공식적으로 외교관계를 수립했다. 그 후로 양국은 무역, 투자, 교육, 기술, 문화 관광 및 민간 관계에 이르기까지 광범위한 분야에서 협력강화를 추구해왔다. 2001년 천득령(Tran Duc Luong) 베트남 주석의 방한기간에, 베트남과 한국은 양국 관계를 “21세기 포괄적 협력동반자관계”로 격상하기로 합의했다. 2009년 10월 이명박 대통령의 베트남 방문 중에, 양국 관계는 전략동반자관계로 한 단계 더 격상되었다. 이는 베트남-한국 관계에 있어서 중대한 이정표로 여겨져 왔다. 지난 25년 동안, 베트남과 한국은 정치, 경제, 사회 문화 관계에서 중대한 성과를 거두었다.

정치 관계에 있어서, 베트남과 한국은 정례 고위급회담을 개최하고 있다. 베트남이 1990년대 초에 공식 외교관계를 맺은 여러 나라들 중에서, 한국은 가장 먼저 베트남의 전략적 동반자가 되었다. 이와 같은 베트남-한국 간 정치 관계의 극적인 발전은, 베트남-한국 간 우정과 협력의 미래를 위해 견고한 기반을 다지려는 양국의 의지를 보여준다. 또한, 베트남-한

국의 관계를 특별하게 만드는 것은, 양국의 도시와 지방 간의 협력 증진이다. 하노이-서울, 호치민시-부산, 하이퐁-인천, 후에-창원, 키엔장-제주도, 다낭-대구 등, 30개 이상의 시, 도가 자매결연을 맺고 있다. 이는 베트남과 한국 국민 간 상호이해의 심화에 도움이 된다. 게다가, 베트남과 한국은 지역 및 국제 문제에 있어서 긴밀하고 효과적으로 협력해 왔다. 예컨대 베트남은, 한국이 2010년에 아세안(ASEAN)과 전략적 협력동반자관계를 수립하고, 동아시아 정상회의(East Asia Summit), 아시아-태평양 경제협력(Asia-Pacific Economic Cooperation), 아시아-유럽 정상회의(Asia-Europe Meetings), 세계무역기구(WTO) 및 유엔에서 점차 중요한 역할을 담당하도록 지원했다. 또한 베트남은 한반도에 관해 대화를 촉진하고 평화와 안정을 유지하기 위한 모든 노력을 지지하는 일관된 입장을 보여왔다. 같은 맥락에서, 한국은 2007년 베트남의 세계무역기구(WTO) 가입과 여타 지역 및 국제 기구의 가입을 지원했다. 이들 기구의 회원국으로서, 베트남과 한국은 동아시아와 세계의 안정과 발전을 위해 동일한 비전을 공유하고 있다.

정치 관계의 강력한 성장과 함께, 양국간 경제동반자관계도 역동적 발전을 보여 왔다. 2016년에 한국은 베트남 내 투자 프로젝트 수에서 1위(전국 약 6,000개)를 차지했다. 베트남과 한국의 교역 규모는 1992년 미화 5억 불에서 2016년 430억 불로 86배 신장하여, 한국은 베트남의 3대 무역 상대국이 되었다. 베트남의 대 한국 수출 증가는 베트남의 총수출액 증대에 도움이 되었다. 2015년 12월에 발효된 한국-베트남 자유무역협정에 따라, 2017년 이후로 18개 품목이 관세인하를 받게 되었다. 이는 궁극적으로 베트남과 한국 간 양방향 교역량을 신장시킬 것이다. 뿐만 아니라, 수년 동안 한국은 2대 공적 개발원조국가였다. 양자 무역관계를 발전시키기 위해, 베트남은 한국에 대한 무역특혜제도를 마련해야 하고, 한국은 베트남 제품에 대한 시장개방을 지속해야 할 것이다.

정치, 무역 관계에서의 인상적인 성과는 베트남과 한국 간 문화 및

사회적 상호 작용을 증진시켜 왔다. 베트남 국민, 특히 베트남 청소년들은, 무술, 요리, TV드라마에서 음악에 이르기까지 한국문화에 대한 관심이 커지고 있다. 한편, 베트남은 해마다 수많은 한국인 관광객을 끌어들이고 있다. 2016년에는 150만 명의 한국인이 베트남을 방문했다. 1994년에 체결된 문화협력에 관한 협정과 2008년에 체결된 문화, 예술, 체육 및 관광 협력에 관한 양해각서는, 베트남과 한국 간 문화적 이해의 증진과 베트남-한국의 우정에 대한 국민들의 인식을 고취시키기 위한 길을 닦아 놓았다.

지난 25년 동안, 베트남과 한국은 의심의 여지없이 정치, 경제, 사회 문화적 분야에서 양자 간 협력을 심화하고 확대하기 위해 효과적으로 노력해왔다. 특히, 양국은 지역 및 국제 포럼에서 서로를 지원하기 위한 포괄적 노력을 기울여 왔다.

향후 25년 동안 베트남-한국의 동반자관계에 대한 전망은 무엇인가? 분명히, 베트남과 한국은 지난 25년 동안 정치, 경제, 사회 문화적 분야에서 만들어진 괄목할만한 진전을 기반으로 더 나아갈 수 있다. 양국은 함께 달성하기 위해 함께 노력할 수 있다. 한국-베트남 자유무역협정 및 전략동반자관계와 같은 현재의 제도와 방법에 덧붙여, 베트남과 한국은 협력과 상호작용의 새로운 시대를 이끌어낼 새로운 제도와 방법을 마련해야만 한다. 베트남과 한국이 적극적으로 지역기구에 참여함에 따라, 양국은 평화롭고 번영하는 아시아에 대한 공동의 비전을 실현시키기 위해 서로를 지원할 더 많은 기회를 갖게 될 것이다. 2017년 11월, 문재인 한국대통령이 APEC정상회담 참석 차 베트남을 방문할 예정이다. 이는 한국의 APEC과의 동반자관계의 중요성뿐만 아니라, 베트남-한국의 우호관계를 명백히 보여줄 것이다.

25 Years of Vietnam–South Korea Relations



Nguyen Thi Thuy Hang

Diplomatic Academy of Vietnam

Vietnam and South Korea officially established diplomatic relations on December 22nd, 1992. Since then, Hanoi and Seoul have sought to enhance cooperation in a wide range of areas from trade, investment, education, technology, culture and tourism, to people-to-people ties. In 2001, during Vietnam President Tran Duc Luong’s visit to South Korea, the two countries agreed to upgrade their relations to a “Comprehensive Cooperation Partnership in the 21st Century”. In October 2009, during President Lee Myung Bak’s visit to Vietnam, the relationship was elevated to a “Strategic Cooperation Partnership”. This has been seen as a crucial milestone in Vietnam-South Korea relations. In the past 25 years, Vietnam and South Korea have made important achievements in their political, economic, and socio-cultural relations.

Regarding political relations, Vietnam and South Korea have regular exchanges of high-ranking meetings. Among the various countries that Hanoi opened official diplomatic relations with in the early 1990s, South

Korea was the very first one to become a strategic partner for Vietnam. This spectacular development in Vietnam-South Korea political relations demonstrated Hanoi and Seoul's determination to lay a sturdy basis for the future of Vietnam-South Korea friendship and cooperation. Also, what makes Vietnam-South Korea relations special is the increasing cooperation between the two sides' cities and provinces. More than 30 cities and provinces have formed sister relationships, including Hanoi and Seoul, Ho Chi Minh City and Busan, Hai Phong and Incheon, Hue and Changwon, Kien Giang and Jeju-do as well as Da Nang and Daegu. This helps to deepen mutual understanding between the Vietnamese and South Korean peoples. In addition, Vietnam and South Korea have closely and effectively cooperated on regional and global issues. For instance, Vietnam supported South Korea to establish a strategic cooperation partnership with ASEAN in 2010, and to play an increasingly significant role in such regional and global mechanisms as the East Asia Summit, Asia-Pacific Economic Cooperation, Asia-Europe Meeting, World Trade Organisation and the United Nations. Also, Vietnam has shown consistency in its position to support efforts to promote dialogue and maintain peace and stability on the Korean peninsula. In the same vein, South Korea supported Vietnam in joining the World Trade Organisation in 2007, as well as other regional and global bodies. As members of these organisations, Hanoi and Seoul shared the same vision for stability and development in East Asia and the wider world.

Along with strong growth in political relations, the economic partnership between the two nations has also witnessed dynamic developments. In 2016, South Korea ranked first in terms of number of investment projects in Vietnam (with about 6,000 projects nationwide). The trade volume between Vietnam and South Korea increased 86-fold to US\$43 billion in 2016 from only US\$500 million in 1992, currently making South Korea Vietnam's third largest trade

partner. A rise in Vietnam's exports to South Korea has helped to increase Vietnam's total export value. Since 2017, 18 products have joined tariff reductions under the Vietnam-South Korea Free Trade Agreement, which came into force in December 2015. This would ultimately boost two-way trade between Vietnam and South Korea. In addition, for many years South Korea has been the second largest donor of official development assistance. In order to further bilateral trade relations, Vietnam should build preferential mechanisms for South Korea while South Korea should continue to open its market for Vietnamese products.

The impressive achievements in political and trade relations have led to a rise in cultural and social interactions between Vietnam and South Korea. Vietnamese people, especially Vietnamese youth, have a growing interest in Korean culture, such as martial arts, cuisine, T.V. dramas and music. Meanwhile, Vietnam attracts thousands of South Korean tourists each year. In 2016, 1.5 million South Koreans visited Vietnam. The Agreement on Cultural Cooperation inked in 1994 and the Memorandum of Understanding on Cooperation in Culture, Arts, Sports and Tourism concluded in 2008 have paved the way for promoting cultural understanding between Vietnam and South Korea and raising public awareness about Vietnam-South Korea friendship.

There can be no doubts that in the past 25 years, Hanoi and Seoul have worked effectively to deepen and broaden bilateral cooperation in political, economic and socio-cultural areas. Especially, both sides have made comprehensive efforts to support each other in regional and international fora. What are the prospects for the Vietnam-South Korean partnership in the next 25 years? Certainly, Hanoi and Seoul should be able to build on the remarkable progresses made in political economic and socio-cultural areas the last 25 years.

In addition to current mechanisms, namely the Vietnam-South Korea Free Trade Agreement and the Strategic Cooperation Partnership, Hanoi

and Seoul should establish new mechanisms to usher in a new era of cooperation and interaction. As Vietnam and South Korea have actively participated in regional organisations, both sides will have more opportunities to support each other to realise their shared vision of a peaceful and prosperous Asia. In November 2017, South Korean President Moon Jae-in will visit Vietnam for the APEC summit. This will not only underline the significance of South Korea's partnership with APEC but will also be a clear indication of Vietnam-South Korea friendship.

** The views expressed here are those of the author and do not reflect the position of the Diplomatic Academy of Vietnam.*

한·우즈베키스탄 정상회담에 바란다

오은경

동덕여대 교양교직학부 교수/유라시아투르크연구소장

새 시대를 여는 두 대통령의 만남

‘신정부 출범’은 국민들에게 ‘더 나은 세상’에 대한 꿈과 기대를 선물한다. 우즈베키스탄에서도 작년 12월 미르지요예프(MIRZIYOEV) 대통령을 중심으로 신정부가 출범했다. 초대 이슬람 카리모프에 이어 2대 우즈베키스탄 대통령으로 취임한 미르지요예프 대통령이 11월 22~25일 한국을 방문한다. 미국, 중국, 필리핀, 인도네시아 등 주요국 정상들과의 회담이 이어지는 가운데 새롭게 출범한 한국 정부가 우즈베키스탄 정상과는 어떤 미래 구상을 논의할지 기대된다.

멀리 있어도 가까운 나라, 우즈베키스탄

우즈베키스탄은 1991년 구소련이 해체된 후 독립한 신생국가이자 중앙아시아의 중심 국가이다. 한국과는 1992년 수교를 맺었으며 2006

년 양국 간 ‘전략적 동반자’ 관계가 수립되었다. 양국은 길지 않은 시간에도 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 분야에서 호혜적인 협력관계를 강화시켜 나가고 있다.

짧은 수교의 역사지만 급속도로 관계 진전과 상호신뢰 구축이 가능했던 것은, 이미 수천여 년 실크로드 이전 상고시대부터 시작된 교류를 통해 문화와 소통의 장을 함께 일구어 나갔던 경험 때문인지도 모른다. 그 흔적은 고도(古都) 사마르칸트에 있는 아프리카시압 벽화 속 고구려 사신의 모습에서도 확인할 수 있다. 우즈베크인들이 쓰는 언어 또한 우리와 같은 알타이어군에 속한다. 더구나 우즈베키스탄에는 유라시아 대륙에서 가장 많은 고려인들이 살고 있다. 작년에 세상을 떠난 이슬람 카리모프 전 대통령은 “우즈베키스탄이 독립하자 수많은 민족들이 떠났지만 고려인만이 떠나지 않고 이 땅을 지키고 있다”며 고려인들에 대한 각별한 애정과 신뢰를 드러냈다고 한다. 80여 년 전 연해주에서 강제이주를 당해 우즈베키스탄 땅에 버려지듯 정착해야 했던 고려인들은 한국과 우즈베키스탄이 공식적으로 수교를 맺기 전부터 한민족의 우수성과 근면함을 그들에게 알려주며, 공동체의 주역이 되었다. 대표적인 인물이 황무지를 농장으로 일구어 탁월한 식량생산성으로 공로를 인정받은 김병화 농업영웅이다. 우즈베키스탄에만 약 18만 명이 살고 있는 고려인들은 한국과 우즈베키스탄을 끈끈하게 이어주는 가교(架橋)가 되어주고 있다. 고려인들의 ‘김치(김치)’는 우즈베크인들의 입맛까지도 바꾸어 놓았을 정도로 우즈베크 문화에 깊숙이 침투하였다. 우즈베키스탄에는 한류가 있기 전에 고려인들이 있었다.

K-pop, 드라마, 영화와 같은 한류의 흐름을 타고 한국어 열풍도 대단하다. 아마도 지구상에서 한국 사람이 우즈베키스탄에서만큼 대접을 받을 수 있는 나라도 많지 않을 것이다. 타쉬켄트에서 생활하다 보면 한국어를 유창하게 구사하는 우즈베크인을 심심치 않게 만날 수 있다. 그만큼 양국이 긴밀하게 연결되어 있다는 뜻이다.

양국은 이미 경제 분야에서도 상호 윈-윈 원칙하에 경제협력과 대규

모 프로젝트를 추진하고 있다. 수르길 가스전 프로젝트(39억 달러)가 대표적이다. 이외에도 가스액화사업, 칸딤 가스전 개발, 탈리마잔 발전소 현대화 사업, 고속도로 건설, 전기검침 현대화 사업 등 주요 협력 사업이 이어지고 있다.

산업 다변화 및 인프라 구축에 주력하고 있는 우즈베키스탄은 첨단기술과 경제발전 경험을 보유한 대한민국을 가장 강력한 협력 파트너로 주목하고 있다. 수교 이래 13차례에 걸쳐 이루어진 양국 정상 간 상호방문과 이슬람 카리모프 초대 대통령이 한국 정상들과 가졌던 정상회담을 통해 에너지, 인프라 분야 협력은 물론 ICT, 보건의료, 방산 등 고부가가치 산업으로 협력을 확대하는 것이 지속적으로 논의된 바 있다. 더불어 지금까지 한국 정부는 우즈베키스탄과 전략적 동반자 관계의 심화 확대를 위한 법적·제도적 기반 강화와 한반도 평화통일 구축 및 유라시아 이니셔티브 구현을 위한 지지 확보에 주력하여 왔다.

우즈베키스탄에 부는 새로운 바람

그렇다면 우즈베키스탄은 독립 25년 만에 새 대통령을 맞이하여 어떠한 변화를 겪고 있을까. 작년 12월 출범한 미르지요예프 대통령은 우즈베키스탄은 공화국 발전을 위한 5개년(2017~2021) 개발계획의 전략과 방향을 발표하였다. 그중에서 우리가 주목해야 할 것은 다음과 같은 내용일 것이다:

우선, 상호호혜적인 외교 정책하에 국제사회의 원칙과 질서를 수호할 것임을 강조했다. 타국의 주권과 영토를 존중하면서 평화적인 국제질서를 조성하는 데 협조하는 모범적 국가가 되겠다는 의지의 표현으로 보인다. 최근 우즈베키스탄은 북한 핵 도발에 대한 규탄성명을 발표한 바 있다. 북핵 문제 위기에 직면한 한국 정부에게 우즈베키스탄과 같이 위기상황에서 지지해 줄 수 있는 우방이 있다는 것은 큰 위안이 아닐 수 없다.

두 번째는 새로운 지역정책으로써, 우즈베키스탄이 중앙아시아에서 평화를 주도하는 리더십을 발휘하기 위해 움직이고 있다는 점이다. 최근 우즈베키스탄은 ‘중앙아시아: 하나의 과거와 공통의 미래, 지속 가능한 개발과 번영을 위한 협력’이라는 슬로건을 발표하였다. 우즈베키스탄 인구는 3천 2백만 명으로 중앙아시아의 절반을 차지하며, 지정학적으로도 중앙아시아 중심부에 자리 잡고 있기 때문에 역할과 비중이 매우 큰 나라이다. 미르지요예브 대통령은 지난 9월 키르기스스탄을 국빈방문(9.5~6)하고, 국경지역 지방정부 주지사 협의회의 창설을 제안했다. 더불어 수자원 문제, 안디잔-오쉬-카쉬가르 자동차 도로 건설, 중국-키르기스스탄-우즈베키스탄 연결 철도 가속화 등을 협의하였다. 오랫동안 국경을 공유하고 있지만 먼 나라로 존재했던 타지키스탄의 두산베와 우즈베키스탄의 타쉬켄트 두 도시 사이에 올해부터 직항이 재개된 것도 매우 고무적인 변화라고 할 수 있다. 오랜 시간 동안 국경 문제로 갈등의 소지가 되었던 키르기스스탄 및 타지키스탄과의 긴장 완화와 화해 분위기 조성을 통해 주변 중앙아시아 국가들과 비즈니스 협력 관계를 굳건히 하겠다는 미르지요예브 대통령의 의지는 우즈베키스탄에 진출해 있는 여러 한국기업에게도 유리하게 작용하는 지점이다. 지정학적으로 중앙아시아 심장부에 있기 때문에 패쇄적인 정책을 쓸 때에는 많은 한국기업이 물류와 유통에 있어 어려움을 겪어 왔다. 그러나 바다와 항구로 연결되는 육로가 확보되면 그만큼 물류 비용도 절감되기 때문에 우즈베키스탄-한국 혹은 우즈베키스탄 현지 공장에서 유럽이나 중국, 러시아, 동남아시아 등으로의 수출이 상대적으로 유리해지는 효과가 있다.

세 번째는 최상의 기업환경을 조성하겠다는 약속이다. 과거 우즈베키스탄은 패쇄적인 국가 주도형 경제체제를 고수함으로써 기업인들이 애를 먹는 경우가 많았다. 그런데 개방과 자유 경쟁 경제시스템을 만들고, 주요산업의 현대화와 다양화를 추진하며, 외국 기업인들의 경제활동을 확대할 수 있도록 돕겠다고 한 것이다. 미르지요예브 대통령은 이러

한 전략적 국가사업을 추진하기 위해 발 빠른 행보로 다양한 외교채널 확보와 투자 유치에 주력하고 있다. 지난달 과거 수십 년간 다소 긴장관계에 있던 터키를 국민방문(10.25~26)하고 에너지 시설, 도로, 섬유 공장, 전자재 공장, 식료품 공장, 건설 등의 분야에서 35억 달러에 상당하는 35개 대형 프로젝트 문건을 체결하고, 비자 간소화를 약속하였다. 이러한 우즈베키스탄의 변화는 한국 정부와 기업에게 있어 희소식이 될 수 있을 것이다.

정상회담을 준비하는 한국 정부에게 바란다

우즈베키스탄 신정부의 새로운 방향성 제시나 움직임에 발맞추어 한국 정부는 어떤 논의를 이끌어갈지가 주목된다. 우즈베키스탄을 비롯한 중앙아시아에 대한 새로운 전략과 그림을 마련해야 할 것으로 보인다.

무엇보다 이전 정부가 한반도가 나아갈 미래 청사진으로 제시했던 “유라시아 이니셔티브”의 리셋이 절실하다. 유라시아 이니셔티브는 중국 시진핑 지도부의 “일대일로(一帶一路)”와 러시아 푸틴 대통령의 신동방정책과 맞물려 시대적 흐름을 반영한 요청이기도 했다. 그러나 작년 북한의 4차 핵실험 감행 이후 나진-하산 프로젝트가 중단된 것을 계기로 유라시아 이니셔티브는 사실상 중단되었고, 방향을 잃었다.

이제 이 시점에서 유라시아를 터키에서 중앙아시아를 지나 대한민국까지 연결하는 “투르크 벨트”로 재설정할 필요가 있다. 전략적으로 “투르크 벨트” 라인을 가동시켜 정치, 경제, 외교 등 모든 분야에서 상생하는 협력체로 나아갈 수 있도록 리더십을 발휘해야 한다. 터키에서 중앙아시아에 이르는 여러 투르크 국가들은 중국과는 오랜 역사를 통해 실크로드 주도권을 두고 다투어 오던 경쟁국들이다. 러시아와도 구소련체제 하에 오랜 시간 지배를 경험한 관계이다. 정치, 경제적으로는 협력과 갈등을 반복해왔다고 하더라도, 이들 국가들과 러시아, 중국과의 민족적

정서는 그리 정겹지 않다. 반면에 한국과는 역사적으로 한 번도 갈등을 겪지 않았을 뿐만 아니라 문화적으로도 깊은 친연성을 가지고 있다.

미국과 중국 등 강대국에 치여 다양한 외교적 채널 확보가 시급한 현실에서 한국은 역사적인 오랜 우방과 협력관계를 공고히 할 수 있는 외교 인프라와 상설협력기구를 만드는 데 주력해야 할 필요가 있다. 투르크 벨트 국가들은 러시아와 중국과의 긴장 속에서 대한민국에게 중요한 한 표를 던질 수 있는 우방이 될 수 있으며, UN 등과 같은 국제기구와 국제무대에서 한결같은 협력관계가 되어줄 수 있는 가능성이 있는 나라들이다. 우즈베키스탄 미르지요예브 정부가 북핵 문제에 대해서 국제사회에서 목소리를 내고 한국 정부 “편들기”에 나섰던 것을 결코 간과해서는 안 된다.

경제적인 측면에서도 우즈베키스탄 정부가 추진하고 있는 중국의 “일대일로”를 중앙아시아 육로로 연결해서 해상으로 끌어내겠다는 구상은 한국 정부가 동참할 수 있는 좋은 프로젝트이다. 올해 5월 14일 중국 베이징에서 있었던 ‘일대일로 국제회의’에는 러시아, 터키, 중앙아시아 국가들을 포함해 28개국 정상이 참석했다. 그러나 한국은 배제되었다. 북방진출의 꿈이 거의 좌절되다시피 한 현재 한국의 현실을 고려한다면, 전 세계적으로 ‘일대일로’와 북방물류체계가 본격화되고 있는 이 시점에서 우즈베키스탄 정부가 제안한 도로건설은 한국에게도 출구를 제공하는 중요한 사업이라고 생각된다.

상생과 협력이라는 우즈베키스탄과의 전략적 동반자 관계를 확대한다면 북핵 위기에 직면한 한국이 북방 유라시아 진출의 활로를 찾을 수 있을 것이다. 이를 위하여 ‘한-중앙아시아 협력 포럼(카자흐스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄, 타지키스탄) 및 사무국’을 투르크 벨트 국가로 확대하여 ‘한-투르크 벨트 협력 포럼’으로 재편성하는 것도 고려해볼직하다.

그런데 양국의 발전을 도모하기 위해서는 다양한 분야의 인재가 적재 적소에 배치되어야 하고, 관련 인력 양성과 인적 자원 활성화가 필요하

다. 무엇보다 한국에는 투르크 벨트 국가 진출을 위한 전문가 양성 노력이 미흡하여 관련 전문가의 수가 극소수에 불과하다. 현재 한국에는 전문적인 투르크 관련 학과를 설치한 대학교가 한국외대뿐이다. 세계에서 경제 10위권인 한국의 위상을 생각한다면 투르크 관련 전문가는 절대적으로 부족한 실정이라고 볼 수 있다.

인적 자원 활성화를 위해서는 무엇보다 양국 간 교육협정이 체결되어야 한다. 많은 우즈베키스탄 학생들이 수준 높은 교육 콘텐츠와 테크놀로지를 제공받고자 한국 유학을 희망한다. 이런 학생들을 한국에 적극적으로 유치하는 것도 좋지만, 한국 대학의 우즈베키스탄 진출과 분교 설립을 허가 및 지원한다면 양국 모두에게 더욱 유리한 결과를 얻을 수 있을 것이다. 인구절벽으로 존폐 위기에 처한 한국 사립대학으로서는 교육서비스를 국제화하고 해외로 수출할 수 있는 출구를 얻게 될 것이고, 우즈베키스탄 학생들에게는 유학을 하지 않아도 한국 대학교에서 수학할 수 있는 기회를 얻게 되니 윈-윈 전략이다. 다만, 이를 위해서는 우즈베키스탄 정부의 적극적인 협조가 필요하다. 관료주의의 높은 벽을 넘고 한국의 사립대학이 우즈베키스탄에 진출하여 교육 사업을 벌이기는 쉽지 않은 일이기 때문이다.

한국 정부는 북핵 문제, 중국의 사드 보복 등 어려운 난국 속에서 외교 채널 다양화의 필요성을 절감하였다. 멀리 있지만 가까운 우방 우즈베키스탄과 더불어 새 시대, 새 역사를 함께 쓰기를 기대해본다.

Myanmar–DPRK’s “Marriage of Convenience”: Headed for Divorce?



Andray Abrahamian

(Jeju Peace Institute)



Wai Moe

(The New York Times)

North Korea’s relationship with Myanmar¹⁾, especially from the U.S. perspective, is troubling. Ambassador Joseph Yun, US Special Representative for North Korea Policy, visited Myanmar in July to press the government to sever its ties with Pyongyang. During trips in May and August, US Secretary of State Rex Tillerson pressed all ASEAN members to further isolate the North as well, in an effort to bring Pyongyang back to the negotiating table.

Military-to-Military Cooperation

Throughout the 2000s, North Korean military technicians were reportedly spotted in central Myanmar along the banks of the Irrawaddy

River where several of the Tatmadaw's military factories are located as well as missile factories pursuing Scud-type technologies.²⁾ Residents of the Min Hla Township said they saw North Koreans while the military was building a new factory there, most recently in late 2013 and early 2014 when the military factory was being completed. The North Koreans' propensity for discretion is notable: a storeowner at the main market in the township recalled that "North Koreans only came to the market on Sunday for shopping. Usually, they didn't come to the town, just staying inside military compounds."³⁾

North Koreans, some the world's best tunnelers (having learned during the Korean War to put everything of value underground), also appear to have assisted Myanmar in designing a vast network of tunnels under Naypyidaw, connecting key pieces of infrastructure.⁴⁾ Naypyidaw is Myanmar's built-from-scratch capital city that was unveiled in 2006 and the underground connectivity is thought to contribute to the military's defensive strategy for the city. The connected military facilities also form something of a ring around the civilian buildings, which are closer to the center, a design both symbolically and strategically useful.⁵⁾

Due to extensive tunneling cooperation in key areas around Myanmar and some assertions made by the exile community, it has long been rumored that North Korea has been assisting Myanmar in a nascent nuclear program as well. However, similar to North Korea, Myanmar has a long tradition of opacity in decision-making, which means that a certain amount of guesswork is inevitable.

Unlike North Korea, however, Myanmar also has a tradition of political gossip and leaks that seep out to the outside world. Enough information was gathered by the Democratic Voice of Burma, for example, to sponsor a report in 2010 that concluded:

[I]t is likely that Burma is trying to attempt many of the nuclear program steps reported by previous sources. Unrealistic attempts, such

as the Molecular Laser Isotope Separation project, unprofessional engineering drawings and the crude appearance of items in photos, suggest that success may be beyond Burma's reach.⁶⁾

The same report concluded that evidence of collaboration with North Korea on the nuclear program was scant, though "the rumored activity... should be taken seriously."⁷⁾ It appears as if Myanmar's nuclear exploration, if true, was half-hearted, at best.

Change and Continuity

In 2009, it was leaked that the then third-highest ranking general in Myanmar, Shwe Mann, had traveled to North Korea and toured missile facilities in November 2008. This was a significant leak, with many details including site visits (weapons and radar factories and a missile launch site) and the signing of a Memorandum of Understanding by Shwe Mann and North Korean General Kim Kyok Sik on expanding military ties.⁸⁾

The North Koreans supposedly tightened up the rules around bilateral affairs in response to this incident and their visitors' relative lack of discretion. Myanmar delegations are no longer allowed to take photos during their trips to military factories and other sensitive venues. Visitors since then state they've had to draw what they'd seen in North Korea from memory.⁹⁾

Meanwhile, Senior General Than Shwe passed over Shwe Mann and chose General Thein Sein as his successor in part—it is rumored—because of disagreements over how close Myanmar should be to the DPRK; Shwe Mann supposedly argued that ties were too close. Yet Thein Sein went on to lead the country towards rapprochement with the United States and the world, then gracefully gave way when his party was trounced by Aung San Suu Kyi's National League for Democracy (NLD) in 2015.

Throughout this period, US officials at all levels have made clear to

their Myanmar interlocutors that they want to see DPRK-Myanmar military ties cut. The US Treasury even put DPRK Ambassador Kim Sok Chol on the Specially Designated Nationals list the day after the NLD won the election to signal intent. (Kim left the country soon thereafter.)

Most Myanmar officials today insist the relationship is over. The close military-to-military relationship in the 2000s “was a marriage of convenience,” one official said during the Myanmar-US/UK Nonproliferation Dialogue in December 2016. “We didn’t have many friends, and they needed rice and we needed weapons! Now things are totally different.”

Some observers of the two countries are unconvinced, however, especially since sensitive information is siloed in both countries so most Myanmar officials, even in the military, aren’t in the know. The US intelligence community sees enough to still be worried and American envoys and diplomats still beseech Myanmar to stop military imports. It is unclear the degree to which this is working. Moreover, a number of Myanmar businesspeople and companies remain under suspicion for facilitating transfers of funds and of military material between the two countries even during the democratic transition.

After all, businesses who owe much of their wealth to their connections to the military are still in some sense beholden to the Tatmadaw. One formerly sanctioned tycoon, Tay Za, in particular, noted that any businessman in Myanmar cannot resist if the state asks them to help transfer money to North Korea or anyone else. Tay Za attended a military elite school of the Defense Service Academy but dropped out and later built his fortune on extremely favorable concessions in teak. He is known to have helped modernize Myanmar’s military by finding arms vendors, and played a key role in Myanmar’s purchase of MiG 29s and air defense systems from Russia. Tay Za came under scrutiny in 2014 for allegedly transferring \$320 million to a North Korean company before and during Thein Sein’s presidency. (He insists he just transferred the money to

a bank in China and had no connection to the DPRK.¹⁰⁾

Other trade may be more benign, though it is difficult to tell. One company alleged to be involved in DPRK trade is the UMG Group. According to the company's official webpage, it is involved in distribution, education, food, financial services, entertainment, healthcare, property & infra development and IT & telecommunication. It is unclear what it sells to or imports from the DPRK. The chairwoman owned the house that Aung San Suu Kyi lived in in Naypyidaw from 2012 to 2016.

Myanmar certainly respects some of North Korea's sensitivities more than most countries. For example, in 2010 Ambassador Kim Sok Chol and his staffers were involved in seizing a biography of Kim Jong Il by a Burmese author off the shelves of bookstores. North Korean diplomats also worked with local police to get DVD vendors on the streets of Yangon to get rid of copies of the movie *The Interview*. It is difficult to imagine North Koreans getting this kind of cooperation in most countries.

How much cooperation continues on military matters is largely up to the Tatmadaw, which is still outside the control of the civilian government. Relations between Naypyidaw and Yangon appear to remain good. Nonetheless, Pyongyang must worry that someday the United States and others will pry the Myanmar military fully away from its relationship with the Korean People's Army. It seems as if the Korea Mining Development Trading Corporation -connected and treasury-designated individual Kim Chol Nam was asked by Naypyidaw to leave Myanmar in June after US pressure, for example.

Given the opacity of decision-making by the Myanmar military, it is difficult to assess how successful Washington might be in this goal. It is hard to even understand to what degree—if at all—cooperation between the two militaries has been reduced or even how substantial it was before Myanmar's transition process began. Given the lengthy process of

unraveling U.S. sanctions on Myanmar between 2012 and 2016, it is unlikely that significant sanctions pressure will be re-applied to Naypyidaw. Neither can Washington offer much in the way of military cooperation as long as wars rage in the Shan and Kachin States and a harsh crackdown on the Muslim population of Rakhine continues. It is largely up to the Tatmadaw to decide what to do with their “marriage of convenience” to Pyongyang.

■ Footnote

- 1) “Burma” was renamed “Myanmar” in 1989; “Rangoon” was renamed “Yangon.”
- 2) Bertil Lintner, Myanmar, North Korea in missile nexus, Asia Times Online, March 2, 2011. http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/MC02Ae01.html.
- 3) Author interview in Min Hla, April 2016.
- 4) Bertil Lintner, Tunnels, Guns and Kimchi: North Korea's Quest for Dollars – Part I North Korea digs tunnels for Burma's brutal, secretive regime, YaleGlobal, June 9, 2009. <http://yaleglobal.yale.edu/content/NK-quest-for-dollars-part1>.
- 5) Dulyapak Preecharushh, “Myanmar's New Capital City of Naypyidaw” in Engineering Earth: The Impacts of Megaengineering Projects, ed. By Stanley D. Brunn (New York: Springer, 2011), 1029.
- 6) Ali Fowle and Robert E. Kelley, Nuclear Related Activities in Burma, DVB Report, May, (2010): 33.
- 7) Ibid. 27.
- 8) “Burma, North Korea Said To Expand Military Ties”, Radio Free Asia, February 2, 2009. <http://www.rfa.org/english/news/myanmar/nkorea-07012009231914.html>.
- 9) Author interviews with senior officials in Naypyidaw, 2017.
- 10) Author interviews with Tay Za, July 2014.

* An earlier version of this issue of JPI PeaceNet, was published in 38NORTH on August 25, 2017.

미얀마와 북한: 편의적 협력관계는 끝날 것인가?



안드레이 아브라하미안

(제주평화연구원)

•

와이 모

(The New York Times)

북한과 미얀마¹⁾의 관계는 미국의 입장에서는 특히 골치거리이다. 미국의 대북정책 특별대표 조셉 윤(Joseph Yun) 대사는 7월에 미얀마를 방문하여 미얀마 정부에 평양과의 관계를 단절하라는 압력을 가했다. 5월과 8월에 방문한 미 국무장관 렉스 틸러슨(Rex Tillerson)도 평양을 협상 테이블로 복귀시키기 위한 노력의 일환으로 모든 아세안 회원국들에게 북한을 더욱 고립시키도록 압력을 가했다.

군사 협력

2000년대에 걸쳐, 스커드 미사일 기술을 개발하고 있는 미사일 공장 뿐만 아니라 미얀마 군부(Tatmadaw)의 몇몇 군수 공장이 자리 잡고 있는 이라와디(Irrawaddy) 강둑을 따라 미얀마 중심지에서 북한의 군사

기술자들을 목격했다는 보고들이 있었다.²⁾ 민흘라(Min Hla) 지역 주민들은, 군부가 그 곳에서 새 공장을 짓는 기간 동안, 가장 최근에는 공장의 완공을 앞둔 2013년말과 2014년초에, 북한 사람들을 보았다고 했다. 북한 사람들의 조심성은 유명해서, 지역 내 주요 상점 주인에 따르면 “북한 사람들은 물건을 사러 일요일에 상점에 올 뿐, 대개는 군 부대 내에서 머물고 시내로 나오지 않았다.”³⁾

북한 사람들은 한국전 당시 모든 귀중품을 지하에 보관하는 방법을 터득한 세계 최고의 터널 전문가로서, 미얀마가 네피도(Naypidaw) 지하에 방대한 터널 망을 설계하고 주요 기반시설들을 연결하는 것을 지원해온 것으로 보인다.⁴⁾ 네피도는 미얀마가 아무것도 없는 상태에서 만든 수도로서 2006년에 모습을 드러냈는데, 지하 연결성이 도시의 군사적 방어전략에 기여할 것으로 추측된다. 연결된 군사 시설들이 도심에 보다 가까운 민간 빌딩들 주위를 반지 모양으로 둘러싸고 있는데, 이는 상징적으로나 전략적으로 유용한 설계이다.⁵⁾

미얀마 핵심 지역들에서의 대규모 터널공사 협력과 망명자 커뮤니티의 주장들로 인해, 초기 단계의 핵 프로그램에서도 북한이 미얀마를 지원해 왔다는 소문이 오랫동안 나돌았다. 한편, 북한과 마찬가지로 미얀마는 불투명한 정책결정의 오랜 전통을 지니고 있어, 어느 정도의 추측은 불가피하다.

하지만 북한과는 달리 미얀마는 전통적으로 정치적 소문이 외부로 새어 나왔다. 예를 들면, ‘버마의 민주적 목소리(the Democratic Voice of Burma)’가 수집한 충분한 정보로 만들어진 2010년의 한 보고서는 다음의 결론을 내렸다:

버마는 이전 자료들이 보고한 대로 핵 프로그램의 많은 단계들을 시도하고 있을 가능성이 크다. 분자레이저 동위원소 분리 프로젝트, 비전문적 공학 도면과 사진 속 물건들의 조잡한 외관 등이 보여주는 비현실적 시도들은, 버마의 성공 가능성이 적다는 것을 말해준다.⁶⁾

동일한 보고서는, “소문에 들리는 활동은… 심각하게 받아들여야 하지만” 핵 프로그램에 관한 북한과의 공동 작업의 증거는 희박하다는 결론을 내렸다. 이는 마치 미얀마가 핵을 탐구한다고 하더라도 기껏해야 미온적인 것일 뿐이라는 식이다.

변화와 연속성

2009년에, 미얀마 서열 3위 장군이 쉘 만(Shwe Mann)이 2008년 11월에 북한을 방문하고 미사일 시설들을 둘러 보았다는 정보가 새어나왔다. 무기 및 레이더 공장과 미사일 발사 부지를 방문하고, 쉘 만과 김격식이 군사적 유대관계를 확대하는 양해각서에 서명했다는 것을 포함한 많은 구체적인 정보들이 담긴 중대한 누출이었다.⁸⁾

북한은 이 사건 및 방문자들의 조심성 부족으로 인해, 양국 관계에 대한 규칙을 강화한 것으로 추정된다. 미얀마 대표단은 방문기간 중에 군수공장과 다른 민감한 장소에서의 사진 촬영이 더 이상 허용되지 않는다. 그 후로 방문자들은 북한에서 본 것을 기억했다가 그려야 했다고 진술하고 있다.⁹⁾

이 외중에, 상급자인 탄 쉘(Than Shwe) 장군이 쉘 만을 내치고 떼인 세인(Thein Sein) 장군을 부분적인 후계자로 선택하였는데, 소문에 따르면, 이는 미얀마와 북한의 관계에 대한 의견차이 때문이라고 한다. 쉘 만은 관계가 너무 가깝다고 주장한 것으로 알려져 있다. 하지만 떼인 사인은 미국과 세계와의 화해모드로 국가를 이끌었으며, 그의 정당이 아웅산 수지(Aung San Suu Kyi)의 민주민족동맹(NLD)에 의해 2015년에 완패하자 기품있게 정권을 양도했다.

이 기간에 걸쳐, 미국의 모든 관료들은 미얀마의 대화상대자들에게 북한- 미얀마 관계의 청산을 원한다는 것을 분명히 했다. 미 재무부는 심지어 그 의도를 전달하기 위해, 민주민족동맹이 선거에 승리한 다음날

김석철 북한대사를 특별지정 제재대상(SDN) 리스트에 올려놓았다.(김석철은 곧바로 미얀마를 떠났다.)

오늘날 대부분의 미얀마 관료들은 이 관계가 끝났다고 주장한다. 2016년 12월 미얀마, 미국, 영국의 비 핵확산 회의 기간 중에, 한 관료는 2000년대의 밀접했던 군사적 관계가 “정략 결혼”이었다고 말했다. “우리는 친구가 많지 않다. 그들은 쌀이 필요했고 우리는 무기가 필요했다. 지금은 사정이 아주 다르다.”

하지만, 두 나라에 대한 일부 관측자들은 이를 믿지 않는다. 민감한 정보는 양국에서 드러나지 않고 있어서, 대부분의 미얀마 관료, 심지어 군부 관료조차도 잘 모르기 때문이다. 미국 정보 관계자들은 아직도 충분히 우려할 만하다고 보고, 미국의 특사와 외교관들은 여전히 미얀마에 군사물자 수입을 중단할 것을 요청하고 있다. 이것이 어느 정도 작동하고 있는지는 불확실하다. 더군다나 수많은 미얀마 사업가와 회사들이 민주적 전환기에도 양국간 자금 및 군사물자 이전을 맡고 있다는 의혹을 받고 있다.

재산의 상당부분을 군부와의 연관으로 마련한 사업가들은 어떤 의미에서는 여전히 미얀마 군부의 신세를 지고 있다. 예전에 제재를 받은 거물 타이 자(Tay Za)는 특히, 미얀마에서는 어떤 사업가도 국가가 북한이나 다른 누구에게 자금 이전 협조를 요청하면 거절할 수 없다고 언급했다. 타이 자는 군 간부 학교인 국군사관학교(the Defense Service Academy)를 중퇴하고, 이후 티크 목재사업의 엄청난 특권을 통해 부를 쌓았다. 그는 무기상을 찾아 미얀마 군의 현대화를 지원하고, 러시아로부터 미그29기와 공중방어 시스템을 구입하는데 핵심 역할을 담당한 것으로 알려져 있다. 타이 자는 2014년에 정밀 조사를 받았는데, 폐인 사인의 대통령 집권 시기 및 그 이전에 북한 회사에 320만불을 이전한 것으로 전해지고 있다. (그는 돈을 단지 중국에 있는 한 은행에 이전했으며, 북한과의 연관이 없다고 주장하고 있다.¹⁰⁾

판단하기는 어렵지만, 말을 더 잘 듣는 다른 무역거래가 있을 수도 있다. 북한과의 무역에 연관되어 있다고 전해진 한 회사는 UMG그룹이다. 회사의 공식홈페이지에 따르면, 회사는 유통, 교육, 식료품, 금융서비스, 오락, 건강, 부동산 & 기반시설 개발, IT & 통신 분야를 취급한다. 북한으로부터 무엇을 사고 팔았는지는 확실치 않다. 회장은 아웅산 수지가 네피도에서 2012년부터 2016년까지 살았던 집을 소유했다.

미얀마는 확실히 다른 대부분의 나라들보다 북한의 민감한 부분을 존중한다. 예를 들어, 2010년에는 김석철 대사와 그의 직원들은 어느 버마 작가가 쓴 김정일 전기를 서점에서 압류하는데 관여했다. 또한 북한 외교관들은 '인터뷰'라는 영화의 복사판을 없애기 위해 지방 경찰과 함께 양곤(Yangon) 시내의 DVD 판매상들을 단속하기도 했다.

군사적 사안에 대하여 얼마나 많은 협력이 지속되고 있는지는 미얀마 군부에 달려 있지만, 이는 여전히 민간 정부의 통제 밖에 존재한다. 네피도와 양곤의 관계는 좋아 보인다. 그럼에도 불구하고, 평양은 미국과 다른 나라들이 언젠가는 미얀마 군부가 북한 인민군과의 관계를 청산하도록 파고들 것이라는 걱정을 해야만 할 것이다. 예컨대 네피도는 미국의 압력을 받고, 고려광업개발무역회사와 연루되어 있고 재무부가 제재 대상으로 지정한 인물인 김철남에게 6월에 미얀마를 떠날 것을 요청한 것으로 보인다.

미얀마 군부 정책 결정의 불투명성으로 인해, 워싱턴이 이러한 목표를 얼마나 성공적으로 달성했는지를 평가하기는 어렵다. 양국 군부 사이에 협력이 감소되었다면 얼마나 감소되었는지, 미얀마의 전환과정이 시작되기 전에는 협력이 얼마나 실질적이었는지, 파악하기 조차 어렵다. 2012년부터 2016년까지 미얀마에 대한 미국의 제재를 해제하는데 걸린 긴 과정을 보면, 중대한 제재 압력을 네피도에 다시 적용할 것 같지는 않다. 산(Shan)과 카친(Kachin)주에서 전쟁이 일어나고, 라카인(Rakhine) 지역의 이슬람교도에 대한 가혹한 탄압이 지속되는 한, 워싱

턴은 군사적 협력을 많이 제공할 수 없다. 평양과의 “정략결혼”을 어떻게 할 것인지는 대체로 미얀마 군부에게 달려 있다.

■ 주석

- 1) “Burma” was renamed “Myanmar” in 1989; “Rangoon” was renamed “Yangon.”
- 2) Bertil Lintner, Myanmar, North Korea in missile nexus, Asia Times Online, March 2, 2011. http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/MC02Ae01.html.
- 3) Author interview in Min Hla, April 2016.
- 4) Bertil Lintner, Tunnels, Guns and Kimchi: North Korea’s Quest for Dollars - Part I North Korea digs tunnels for Burma’s brutal, secretive regime, YaleGlobal, June 9, 2009. <http://yaleglobal.yale.edu/content/NK-quest-for-dollars-part1>.
- 5) Dulyapak Preecharushh, “Myanmar’s New Capital City of Naypyidaw” in Engineering Earth: The Impacts of Megaengineering Projects, ed. By Stanley D. Brunn (New York: Springer, 2011), 1029.
- 6) Ali Fowle and Robert E. Kelley, Nuclear Related Activities in Burma, DVB Report, May, (2010): 33.
- 7) Ibid. 27.
- 8) “Burma, North Korea Said To Expand Military Ties”, Radio Free Asia, February 2, 2009. <http://www.rfa.org/english/news/myanmar/nkorea-07012009231914.html>.
- 9) Author interviews with senior officials in Naypyidaw, 2017.
- 10) Author interviews with Tay Za, July 2014.

* 이 글은 필자가 38NORTH에 기고한 “Myanmar-DPRK’s “Marriage of Convenience”: Headed for Divorce?” (2017.8.25) 중 필요부분을 발췌, 수정, 전제하였음을 밝혀 둡니다.

Potential Risks in South Korea–Myanmar Relations



Andray Abrahamian

Jeju Peace Institute

Myanmar, other than North Korea, is the last large Asian economy to open to the world. And Koreans are participating in this opening in a major way. South Korea's very active involvement in Myanmar does carry some risks, however. Seoul will need to be ready with public and direct diplomacy campaigns in case problems related to arms exports to Myanmar arise or behavior by South Korean expats causes problems.

Korea may never reach the influence of China or Thailand with regard to trade and investment in Myanmar, but it is actively competing with Japan for high-tech, complex engineering and infrastructure projects. In fiscal year 2016-2017 South Korea was the fifth largest investor, after Singapore, China, Thailand, and Vietnam¹⁾.

Unlike Japan, South Korean influence also stretches more deeply into other parts of the economy. Koreans seem to be everywhere in Myanmar. Chinese businesses, far more influential overall, seem to keep a low profile, as do Chinese expats. Meanwhile, one can hear Korean spoken

all over Yangon, in new restaurants, bun-shik stalls and Korean-style coffee shops. South Korean dramas air at prime time on several major Myanmar TV channels. Social enterprises masking legally dubious missionary work exist, as do genuinely small-scale examples of South Korean entrepreneurship, such as the aforementioned food & beverage ventures.

Global textile manufacturers and exporters are rushing back to the country following the unwinding of US sanctions that (amongst other things) disallowed textile imports from Myanmar. South Koreans never left, however, giving them a leg up against the competition in a growth sector. For example, Korea's Panko Corporation entered into a 50-50 joint venture with a Myanmar company in August 2016 to create a 500-acre free-on-board (FOB) textile production zone. (This project has gone quiet, suggesting a stall out, not uncommon whenever Myanmar's tricky and ethically abstruse bureaucracies get involved.)

In a sense it is the mega-projects that matter, generating wealth, jobs and shared interests between South Korea and Myanmar. And South Korea is competitive in this space, though its reasons for being so are as ethically ambiguous as any Burmese Bureaucracy.

During the early 2000s, rumors and accusations long swirled that Daewoo, POSCO and other South Korean conglomerates were supplying arms and expertise to the Myanmar military, in violation of South Korean rules and international norms at the time.

Finally in December 2006 the President of Daewoo International was indicted for illegal exports of military items to Myanmar, along with 14 executives from seven other companies²⁾. He was convicted and had to endure a 50 million won (Around \$50,000 USD) fine. Down the road, absent the President of Daewoo International, that minimal expenditure has certainly paid off.

POSCO took over Daewoo International in 2010 and in 2016 the newly

renamed “POSCO Daewoo” was picked as the single winning bid for a multi-million dollar project to build a power plant in Shwetaung, Myanmar in 2016. Besides being chosen to help Myanmar’s ailing electricity infrastructure, POSCO Daewoo will open a massive lakefront hotel complex in Yangon on September 1st as part of the first long-term land-use deal in the city. (The company has a 70-year concession.)

POSCO Daewoo also received important gas exploration and producing concessions in the Bay of Bengal. They began producing in two blocs in 2013 and started exploration of a third last year. Among other projects, they have also been given permission to build a \$10 million factory in Yangon to manufacture buses and a rice-processing complex (RPC) in Twante to process and export Myanmar rice.

South Korea is now a top ten global arms exporter by some measures and weaponry seems set to be the latest sector the country is conquering. Some experts estimate it will overtake China to become Asia’s largest arms exporter in the next couple years³⁾.

Some suggest that Myanmar may still be a customer for South Korean arms and technology, though data is not publically available. South Korea amended its Foreign Trade Act in 2007, tightening its export controls, but lack of transparency remains an issue⁴⁾.

Moreover, non-profits such as the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) fail to capture much of Myanmar’s arms trade. (SIPRI did not capture Korea-Myanmar data during the early 2000s, when it was already known that arms and technology transfers were taking place.)

Given the increasingly harsh tactics employed by Myanmar’s military during the past 12 months in Rakhine State, as well as ongoing conflicts in Shan and Kachin State, Korea could face significant international public backlash if arms exports were to be discovered and made public. South Korea wants to be seen as an arms exporter in line with the norms and standards of first world democracies: the EU and US still maintain an

arms embargo on Myanmar, even as other sanctions have been dropped.

The other public opinion that South Korea will have to be attuned to is that of the citizens of Myanmar itself. Myanmar has laws restricting proselytization and liberally interprets laws on blasphemy. Nationalist sentiment in recent years has been intentionally linked to Myanmar's majority Buddhist faith and while much opprobrium and violence is directed against Muslims, Christians are not immune. Given the numbers of Korean missionaries or pseudo-missionaries in the country, it is not unthinkable that some poor judgment could lead to a bilateral incident.

Nationalist Myanmar might be on the lookout for a Korean to make an example of now more than ever. Korea's image took a hit in the last month when in a Korean expat magazine called MYAN KORE, a writer suggested that Myanmar people were like dogs, in that they were relaxed and not hardworking. This became a social-media driven scandal and even made it into nationally distributed magazines.

Koreans have also developed an image as extremely tough bosses at textile factories. There are frequent protests and industrial actions related to wages or conditions in such factories.

While no major issues currently exist regarding the role of South Korean companies and citizens in Myanmar there are potential road bumps in Myanmar.

■ Footnote

- 1) Directorate of Investment and Company Administration. These statistics are complicated by the fact that many third-parties use Singaporean entities to invest in Myanmar and that DICA presents investment statistics based on "approved" rather than "completed" investments. http://www.dica.gov.mm/sites/dica.gov.mm/files/document-files/fdi_yearly_by_country_0.pdf.
- 2) <http://www.exportlawblog.com/archives/68>.
- 3) Harris, Bryan Global instability drives S Korean war industry Financial Times, December 4, 2016. <https://www.ft.com/content/69724520-b85f-11e6-ba85-95d1533d9a62>.
- 4) Lee Jaewon South Korea's Export Control System SIPRI background paper, November, 2013 p. 16 <https://www.sipri.org/sites/default/files/files/misc/SIPRIBP1311.pdf>.

한-미얀마 관계에 잠재적인 위험 요소



안드레이 아브라하미안

제주평화연구원 객원연구위원

미얀마는, 북한을 제외하고는, 아시아에서 가장 최근에 경제개방을 한 큰 시장이다. 그리고 한국은 미얀마의 경제개방에 적극적으로 참여하고 있다. 하지만 한국이 미얀마 시장에 적극적으로 참여하는 데에는 위험이 따른다. 한국은 미얀마로의 무기 수출이 문제를 야기하거나, 미얀마 주재 한국인들이 문제를 일으켰을 때를 대비해 공식적, 직접적인 외교활동에 착수할 준비를 하고 있어야 한다.

한국은 미얀마와의 무역 및 투자에 있어 중국이나 태국의 영향력을 따라갈 수는 없지만, 첨단기술, 고도의 공학기술, 기반시설 구축 프로젝트에서는 일본과 경쟁하고 있다. 회계연도 2016-2017년을 기준으로, 한국은 싱가포르, 중국, 태국, 베트남에 이어 미얀마에 다섯 번째로 많은 투자를 한 나라이다.¹⁾

일본과 달리, 한국은 또한 다른 경제 분야에 더 깊숙이 영향을 미치고 있다. 한국인들은 미얀마 전역에 퍼져있는 것으로 보인다. 전반적으로 중국 사업체는 미얀마에서 훨씬 큰 영향력을 갖고 있지만, 미얀마 현지

중국인들과 마찬가지로 겉으로 드러난 활동을 벌이지는 않는 것으로 보인다. 한편, 양곤에서는 새로 연 레스토랑, 분식점 그리고 한국식 커피숍을 포함하여 어디서나 한국말을 들을 수 있다. 한국 드라마는 미얀마의 여러 TV채널에서 황금시간대에 방영되고 있다. 앞서 언급한 음료, 식품 회사와 같은 소규모의 한국 기업들이 존재하는 것과 동시에, 법적으로 문제가 있는 선교활동을 은폐하기 위한 사회적 기업도 존재한다.

전 세계의 섬유제조업체와 수출업체들은 미얀마 섬유제품 수입을 금지한 미국의 제재조치가 풀림에 따라 미얀마로 돌아오고 있다. 그러나 한국 업체들은 미얀마를 떠난 적이 없기 때문에 이 성장 부문에서 경쟁우위를 차지하고 있다. 예를 들어 한국의 (주)팬코는 2016년 8월, 500 에이커에 달하는 본선인도조건(FOB)의 섬유생산기지를 만들기 위해 한 미얀마 업체와 50대 50으로 투자한 합작회사를 설립했다. (이 사업은 그 이후로 잠잠한데, 추진이 미뤄진 것으로 보인다. 이는 미얀마의 신뢰하기 힘들고 윤리적 기준을 알 수 없는 관료제가 개입될 때마다 흔히 발생하는 일이다)

어떤 면에서 이는 부와 일자리 그리고 한국과 미얀마의 공통된 이해관계를 창출하는 중요한 초대형 사업이다. 그리고 한국은 이 분야에 경쟁력을 가지고 있지만, 미얀마의 관료제와 마찬가지로 한국 업체의 이러한 경쟁력의 바탕도 윤리적 측면에서는 문제가 있다.

2000년대 초, 대우인터내셔널, 포항제철, 그리고 다른 한국 대기업들이 한국의 법규와 국제규범을 위반해가며 무기와 관련기술을 미얀마 군부에 제공하고 있다는 소문과 비난에 한동안 휩싸였었다. 결국 2006년 12월, 대우인터내셔널의 대표는 다른 7개 회사의 임원 14명과 함께 군사용품 불법 수출로 기소되었다.²⁾ 그는 유죄판결을 받았고 5천만 원 (미화 약 5만 달러)의 벌금을 선고받았다. 그 이후, 대우인터내셔널은 대표의 사임과 최소한의 비용 지출로써 값을 치러냈다.

포항제철은 2010년 대우인터내셔널을 인수했고, 2016년 새롭게 포

항제철-대우로 명명된 이 법인은 2016년 미얀마 쉐타웅(Shwetaung)에 수백만 달러 규모의 발전소 건설 사업을 단독으로 따냈다. 미얀마의 열악한 발전기반 시설을 지원하기 위한 사업체로 선정된 것 이외에도, 포항제철-대우는 양곤 시와의 첫 번째 장기 토지사용 계약의 일환으로, 9월 1일 양곤 시에 대규모 호숫가 호텔단지를 개설할 예정이다. (이 회사는 70년간 토지 이용권을 보유하고 있다)

포항제철-대우는 또한 뱅갈만에서 중요한 가스채굴 및 생산 권한을 부여받았다. 이 회사는 2013년 두 구역에서 가스를 생산하기 시작했고 지난해에는 세 번째 구역에서 가스채굴을 시작했다. 무엇보다도 이 회사는 양곤에 1,000만 불 규모의 버스 생산 공장을 건설하고, 트완테(Twante)에 미얀마의 쌀을 가공, 수출하기 위한 쌀 가공 단지 건설허가를 얻어냈다.

한국은 이제 어떤 기준에서는 세계 10대 무기수출국이고, 무기분야는 한국이 가장 최근 공략하고 있는 부문인 것으로 보인다. 일부 전문가들은 한국이 향후 몇 년 뒤 중국을 따라잡아 아시아 최대의 무기수출국이 될 것으로 예측한다.³⁾

공개된 자료는 없지만, 어떤 이들은 미얀마가 여전히 한국의 무기와 기술을 받아들이고 있다고 주장한다. 한국은 2007년 대외무역법을 개정하여 수출 통제를 강화했으나 투명성 부족이 여전히 문제가 되고 있다.⁴⁾

게다가, 스톡홀름 국제평화연구소(SIPRI)와 같은 비영리기구는 미얀마 무기거래의 상당수를 파악하지 못하고 있다. (SIPRI는 한국과 미얀마 간 무기와 기술이전이 이루어지고 있다는 것이 알려졌던 2000년대 초에도 관련 자료를 얻지 못했다)

산 주와 카친 주에서 현재 벌어지고 있는 분쟁뿐 아니라 라카인 주에서의 지난 12개월간 미얀마 군의 더 거세진 공세를 고려해보면, 한국은 무기 수출이 밝혀지거나 공개되면 국제여론의 심각한 반발에 직면할 수 있다. 한국은 선진 민주국가의 규범과 기준을 준수하는 무기수출국으

로 인정받기를 원하고 있으나, 유럽연합과 미국은 다른 제재조치는 철회했지만, 미얀마에 대한 무기수출 금지조치는 유지하고 있다.

한국이 주의 깊게 살펴보아야 할 또 다른 부분은 미얀마 시민들의 여론이다. 미얀마는 종교적 개종을 제한하는 법률을 가지고 있고 불경스러운 행위에 대하여 법을 폭 넓게 적용한다. 최근 미얀마의 민족주의적 감정은 뚜렷한 목적 하에 지배적인 불교신앙과 연계되어 있고, 무슬림에 대한 비난과 폭력이 자행되고 있어, 기독교인들도 이로부터 안전하지 못하다. 미얀마에 있는 한국인 선교사, 유사 선교사 숫자를 고려해보면, 어떤 잘못된 판단으로 인해 쌍방 간에 불쾌한 사건이 발생하는 것을 배제할 수는 없는 상황이다.

민족주의적인 미얀마 인들은 현재 어느 때보다도 더 한국인을 시범사례로 만들 기회를 엿보고 있을 수도 있다. 지난달에는 미얀 코레 (Myan Kore)라는 한인잡지에 실린 글에서 미얀마 인들을 게으르고, 일을 열심히 하지 않는다는 이유로 개와 같다고 표현한 것 때문에 한국의 이미지는 타격을 입었다. 이 글은 소셜 미디어를 통해 스캔들로 발전했고, 심지어 미얀마에서 전국적으로 배포되는 잡지에서도 다루어졌다.

한국인들은 또한 직물공장에서 극히 난폭한 상사의 이미지를 심어왔다. 이들 공장에서는 임금이나 노동조건에 대한 항의와 노동쟁의가 빈번히 발생하고 있다.

현재로는 한국기업과 미얀마 시민들 간에 주요한 문제가 없지만, 향후 걸림돌이 나타날 수 있다.

■ 주석

- 1) 투자 및 기업관리청 (DICA). 다수의 제삼자들이 미얀마에 투자하기 위해 싱가포르 국적을 이용한다는 사실과 DICA가 “완료된” 투자가 아니라 “승인된” 투자에 기반한 통계를 제공하고 있다는 사실 때문에 이들 통계는 복잡한 문제를 내포하고 있다(http://www.dica.gov.mm/sites/dica.gov.mm/files/document-files/fdi_yearly_by_country_0.pdf).
- 2) <http://www.exportlawblog.com/archives/68>.
- 3) 브라이언 해리스 (Harris, Bryan), “세계의 불안정성이 한국 전쟁산업의 동력이 되고 있다.”

- 파이낸셜 타임스, 2016년 12월 4일(<http://www.ft.com/content/69724520-b85f-11e6-ba85-95d1533d9a62>).
- 4) 이재원, “한국의 수출통제체계, 스톡홀름 평화연구소 배경보고서.” 2013년 11월. 16 페이지 (<https://www.sipri.org/sites/default/files/files/misc/SIPRIBP1311.pdf>).

Socio-Economic Implications of the Israeli Occupation of Palestinian Territories



Vladimir Hlasny

Associate Professor, Ewha Womans University
Visiting Fellow, Jeju Peace Institute

World history is replete with tales of colonizing forces inflicting suffering and economic disadvantages on subjugated populations, particularly when the latter sought self-determination. At the same time, history also offers immaculate examples of nation states being (re)united or separated peacefully when heads of state stood firmly by the doctrines of international law, interethnic tolerance, and fair treatment of all population groups affected.

Since the beginning of the Israeli occupation of Palestine in 1967, Palestinian families, businesses, and institutions have endured a repressive regime of security and economic measures meant to thwart and punish opposition as well as induce cooperation. The stringent security and economic regime was tightened in 2000 when the second Palestinian uprising (Intifada) erupted. The uprising raged for over four

years, and subsided only in the summer of 2005. The Israeli reaction was to tighten the security and economic regime further to prevent acts of defiance from Palestinians by disempowering local opposition and exemplarily punishing suspected attackers and their families.

Israel started building a separation wall in the West Bank and implemented an economic blockade of the Gaza Strip, in both instances restricting locals' access to resources. Palestinian people could not travel freely even between towns within the same province (governorate), much less so across governorate and state borders. Businesses could not rely on their workers arriving to work and could not import resources or export their products freely. A back-to-back security system forced Palestinian businesses to reload their cargo onto new trucks multiple times during transportation, making it a serious disadvantage compared to the conditions faced by their Israeli competitors. Palestinian workers were also restricted or periodically fully barred from engaging in employment in Israeli-held territories.

The end of the Second Intifada brought the relaxation of some conditions, but many security and economic policies remained in place or were soon re-enacted, imposing tremendous costs on the Palestinian economy to this day without end in sight. The partial blockade of Gaza was extended into a full blockade in 2007, and in 2008 and 2009 Israel launched military offensives on Gaza in response to Hamas' dominance in Palestine through electoral and military victory over the secular Fatah movement. Hamas and Fatah provisionally reconciled in 2012, but a flare-up of violence between Hamas and Israel in July led Israel to start another military offensive that summer, which was marked by the use of excessive force, leading to thousands of deaths among Gazans. Summer 2014 saw another bout of violence leading to the largest destruction of infrastructure and property and the largest loss of life in Gaza. Schools and medical centers were destroyed. In 2013, Israel cut off supply

channels to Gaza through tunnels from Egypt, leading to grave deprivation and uncertainty among civilians and small businesses.

These events have held back and destabilized the economy and social conditions in the West Bank and the Gaza Strip over the past fifteen years. Palestinian GDP contracted between 1999?2002 and only recovered to the 1998?1999 level in 2005. Then it contracted again during 2005?2008 and 2012?2014. Restrictions on the movement of labor and assets ? including donors' money and remittances from abroad ? and political uncertainty have led to the depletion and flight of capital, "hollowing out of the productive sectors," and crippling of the economy and public sector from being able to stand up on their own feet. The Palestinian economy has been reduced into low-value agriculture and sectors supplying Israeli industry, which are heavily dependent on the state of the Israeli economy and policy.

Another consequence of the military assaults and economic blockade of Gaza, and the halt of the tunnel economy with Egypt, has been the polarization of the Palestinian society between the West Bank and Gaza. Since 2005, the West Bank's economy has risen rapidly while the Gazan economy has been hemorrhaging, never recovering to its pre-Second-Intifada levels. Palestine today is an entirely divided society with the distribution of income and living conditions in West Bank entirely above the distribution in Gaza. The most destitute households in West Bank enjoy standards of living on par with the most privileged households in Gaza.

On the heels of promising peace negotiations in Annapolis and the Paris Donors Conference between 2009-2012, inflow of donor aid helped prop up public investment and consumption in the West Bank and Gaza. However, reconstruction efforts produced only slow and transient economic recovery. As of today, the Israeli blockade of Gaza and the system of mobility restrictions throughout the Palestinian territories remain largely in place. Aid promises from foreign donors have exceeded

actual disbursements, and Israel has been able to manipulate the Palestinian fiscal position by withholding or delaying the transmission of tax and customs duties (clearance revenues) owed to the Palestinian National Authority.

The regime of armed operations, forced detentions, and closures and land grabs combined with the restrictions on movements of commodities, funds, and people have all left their toll on the Palestinian society. Many sectors of the Palestinian economy have become highly fragile and weakened by the interventionist occupation. The great concern is that these impacts may affect Palestine in the long term, as the lost investment, innovation, and experience ? as well as lost trade routes and lost position in global supply chains ? may take years to recover.

Living and economic conditions across occupied Palestinian territories have been dreadful for long enough. Yet there is little prospect for assuagement of the conditions under the Netanyahu administration held hostage by radical nationalist and religious elements in its coalition. Pressure from the international community over the past two decades has also not helped. What is needed is a change coming from within the Israeli establishment. Grassroots awareness campaigns should bring Israeli voters to realize that true reconciliation, lasting peace, and prosperity for everyone necessitate that all social groups, including Palestinians, be granted the right to self-determination and full integration into the civic, political, and economic life without dependence on external handouts or on the generosity of the Israeli administration in power. Israeli voters should demand this in order to bring back the hope of a decent living and sustainable growth across Palestinian territories, which in turn would promote national unity and prosperity.

2017년, EU의 정치적 과제와 전망

도종윤

제주평화연구원 지역통합연구부장

1. 2017년, 국제정치의 실마리

2017년에 국제정치가 맞서게 될 사태의 실마리는 2016년 하반기에 이미 던져진 사건에서부터 시작될 것으로 보인다. 1월 20일, 도널드 트럼프의 제45대 미국 대통령 취임과 3월로 예상되는 브렉시트(Brexit) 협상 개시는 2017년을 가늠하는 첫 잣대가 될 것이다. 이민자 문제는 여전히 유럽에서 중요한 관심사로 자리를 차지할 것이지만, 난민 유입은 절정의 단계를 지나 소강상태에 접어들 것이다. 비록 난민 유입에 대응하기 위해 유럽이 여러 가지 제도적 장치를 마련하고 있지만, 올해 내로 기대만큼 준비되기는 어려울 것이다. 러시아혁명 100주년을 기념하는 올해, 러시아의 역할은 더욱 확대될 것이다. 난민 문제와 EU의 역할에 실망한 몇몇 중동부 유럽 국가들은 보다 민족주의적 색채를 띠 것이며, 권위와 주권 우선의 가치에 향수를 느끼는 유럽회의론자들은 러시아의 접근을 환영할 것이다. 유독 선거가 많은 올해(프랑스 대선, 독일 총선,

네덜란드 총선, 헝가리 총선, 슬로베니아 대선, 체코 총선 등), 연말 즈음에 이르면 포퓰리즘(populism)은 ‘유럽인들이 선정한 올해의 단어’로 선택될 가능성이 높다. 포퓰리즘이 선거 분위기를 장악하는 한 거시적이거나 장기적인 정책은 고전을 면치 못할 것이며, 선거를 앞둔 정치인들의 득표 전략에도 중대한 영향을 미칠 것이다.

한편, 미국의 새 정부가 미국 우선주의 정책(American First)을 취한다면, 유럽 역시 유럽 우선주의(Europe First)의 유혹을 뿌리치기는 힘들 것이다. 벌써 무역과 안보에서 이러한 조짐이 나타나고 있다. 이 같은 반(反)자유주의적 분위기는 그동안 유럽이 취해 왔던 국제사회에서의 ‘역할론’과 충돌할 가능성이 크다. 그 때문에 대외관계에서 새로운 정책의 채택보다는 EU 회원국들의 자율성을 존중하면서 내부의 결속을 유지하려 할 것이다. 또한 통합의 확대 같은 공격적인 정책보다는 테러리즘 대비 등 안보 위주의 보수적인 분위기를 이어갈 것으로 판단된다. 이런 맥락에서 보자면, 유럽의 동아시아 정책은 역할론이 줄고 실리 위주의 접근에 치중하게 될 것이다. 자연재해 대비, 기술표준, 사이버안보, 기후 변화 대처 등 실용주의 정책들은 오히려 집중도가 높아질 것이며 이에 대한 협력 요구는 더욱 강해질 것이다.

이 같은 내용을 보다 구체적으로 정리하면 다음과 같다.

2. “탈퇴가 더 나은 이유를 설명해야 한다.”: 브렉시트(Brexit)

작년 6월 치러진 영국 국민 투표에서, 영국이 정말 EU를 탈퇴할 것으로 예측한 전문가들은 거의 없었다(선거 결과가 52:48의 박빙이었으므로 이를 예측하는 것은 애당초 불가능했다고 보아야 한다). 당초 EU와 영국의 전략은 소위 영국이 ‘특별지위(special status)’를 누리도록 내용상 양보는 하되 통합의 궤모양새는 유지하는 것이었다. 따라서 2015년 11월, 양측이 4개 분야 협상(deal)-영국의 유로화 불사용, 경쟁력 강화

지속, 영국의 주권 존중, 국경 간 자유 이동에 대한 회원국의 권리 존중을 타결했을 때, 영국의 EU 잔류가 조심스럽게 예상되었었다.

올 3월부터 시작될 것으로 예상되는 영국의 EU 탈퇴 협상은 알려진 대로 리스본조약 50조에 따라 진행될 것이다. 그러나 문제는 영국이 어떤 전략에 따라서 협상에 임할지, 이 협상을 통해 무엇을 얻으려고 하는지 분명하지 않다는 것이다. 영국 노동당의 힐러리 벤 의원은, “브렉시트는 현상유지를 깨고자 하는 도전이었다. 그러나 영국이 이처럼 깨진 현상유지 이후에 무엇을 할 것인지, 어떤 전략을 가지고 있는지 여전히 알 수가 없다”고 비판한다(Euobserver, 12월 28일 자). 분명한 것은 영국이 탈퇴 이후에도 협상의 목표를 EU와 특별관계를 맺어 기존에 누리던 EU와의 관련성을 계속 유지하는 쪽으로 둘 것이라는 것이다. 반면 나머지 회원국들은 영국의 탈퇴로 생긴 공백을 자신들의 영역 확대의 기회로 삼을 것이다. 테레사 메이 신임 영국 총리는 탈퇴 협상을 통해 적어도 카메론이 성공이라고 공언했던 2015년 11월의 협상 결과보다 더 얻을 것이 무엇인지 유권자들에게 설명해야 한다. 흑자는 향후 2년간 진행될 영국의 EU 탈퇴 협상 기간이 매우 짧다고 하지만, 영국으로서는 오히려 길게 느껴질 수도 있다. 곤혹스러운 것은 이 협상 기간 동안 영국은 EU 정상회담을 비롯하여 각료이사회나 각종 회의에서 토론권이나 결정권에 제한을 받게 된다는 것이다. 어정쩡한 회원국 지위를 2년이나 유지한다는 것은 영국 내의 여론에 큰 변화요인이 될 것이다. EU도 고민이 있다. 쌍두마차인 프랑스와 독일이 올해는 국내 선거로 영국 문제를 심도 있게 다룰 만한 여력이 없다는 점이다. 영국과 개별 협상을 진행하게 될 각료이사회(the Council)의 순회 의장국은 향후 몰타, 에스토니아(2017), 불가리아, 오스트리아(2018) 등 소국들이다. 걸출한 조율자가 등장하지 않는 한, 이들이 영국과의 협상을 유리하게 이끌기는 쉽지 않아 보인다. 물론 칼자루는 EU가 쥐고 있다. EU는 깔끔하게 떠나보내려 할 것이고, 영국은 조금이라도 남겨두려고 할 것이기

때문이다. 영국에서 재투표 혹은 탈퇴 거부라는 여론이 조성되는 것이 무리는 아니다. 그러나 영국이 보다 더 크게 걱정해야 할 것은 유럽이 지난 60년 이상 지속해온 ‘한층 더 긴밀한 통합(ever closer union)’ 원칙을 파괴한 첫 번째 회원국으로 낙인찍혔다는 점일 것이다.

3. “최악의 사태는 넘겼다. 그러나...”: 이민자 문제

2014년의 우크라이나의 크림 반도 위기, 2015년의 테러리즘에 이어, 2016년 EU의 가장 큰 역내 이슈는 이민자(migrant) 문제였다. 2016년에 열린 공식 EU 정상회담은 모두 5회(2, 3, 6, 10, 12월)였는데, 이 중에서 이민자 문제는 2월 회의를 제외하고는 줄곧 제1 주제였다(2월 회의의 제1 주제는 영국이 요구한 특별지위 부여 관련 승인 문제). 보통 상반기에는 경제 이슈, 하반기에는 안보 이슈를 다루던 정상회담의 성격을 놓고 볼 때 연중 이민자 문제에 관심을 기울인 것은 그만큼 사안이 중대함을 의미한다.

유럽으로의 국경 이탈자 추이를 보면 2009년에서 2013년까지 연간 10만 명 선에 그치던 것이 2014년에는 283,175명으로 늘어났다. 더 나아가 이들을 포함한 난민 신청자 추이는 2015년에는 1,822,260명으로 급격히 늘더니 2016년에는 3/4분기 기준으로 951,140명을 넘어섰다(Frontex/Eurostat). 그나마 다행인 것은 전년도보다 2016년의 총 이민 신청자 수는 다소 줄어들 것으로 예상되고 있고, 2017년에도 유입 추세는 다소 둔해질 것으로 예상된다는 점이다. 그러나 유럽으로 유입되는 최대 난민 배출 국가인 시리아를 비롯하여 아프가니스탄, 이라크, 파키스탄, 나이지리아, 소말리아 등 아프리카 국가들, 알바니아, 코소보 등 발칸권 국가들의 정치적 안정과 경제 회복이 전제되지 않는 한 망명 신청자들은 언제든지 다시 늘어날 것이다. 난민 유입과 관련하여 주목할 부분은 최대 월경(越境) 경로인 ‘서부 발칸 루트(the Western

Balkan Route)’를 관리하기 위해 작년 3월에 채택된 “EU-터키 간 망명자에 관한 성명서(EU-Turkey Statement)”의 이행 여부다. 함께 채택된 실천계획서에 따라 EU는 그리스 역내로 들어오는 망명자 유입을 저지하는 조건으로 터키 국민의 비자 면제, 터키의 관세동맹 가입, 2018년까지 최대 60억 유로 지원 등의 조건을 내걸었다. 그러나 시행 여부는 불투명하다. 대가로 내건 터키인의 유럽 비자 면제 시행이 2016년 6월에서 6개월 연기되었지만, 지금으로써는 2017년 이내에 시행될지도 불투명하다. 작년 여름 불발된 터키 쿠데타 이후, 에르도간 터키 대통령의 무자비한 숙청과 탄압이 유럽에 물음표를 던졌기 때문이다. 또 다른 난민 유입 통로인 ‘중부 지중해 루트’에 대한 통제는 차질없이 강화될 것이며, 주변 국가들과 ‘신(新)동반자 관계 틀(New Partnership Framework)’ 수립을 통해 난민 유입이 보다 엄격하게 관리될 것이다. 또한 기존의 ‘유럽공동망명자 시스템(Common European Asylum System)’에 대한 재점검, 비자 면제 프로그램에 따라 입국한 모든 여행자를 통합 관리하는 입출국 시스템(entry/exit system)에 관한 입법이 올 상반기에 완료되면 불법 경로를 통한 유럽 이주에 대한 기대감은 크게 줄어들 것이다.

4. “러시아를 주목해야 한다.”: 중동부 유럽의 러시아로의 경로

중동부 유럽과 터키의 극우파에게 러시아는 인기 상종가다. 지난 12월 19일, 터키의 수도 앙카라에서 터키 주재 러시아 대사가 현 터키 정부에 불만을 품은 전직 경찰관에 의해 살해되었다. 에르도간 터키 대통령은 사건 직후 푸틴 러시아 대통령에게 전화를 걸어 사건의 경위에 대하여 직접 설명하는 정성을 보였다. 작년 쿠데타 사태 이후 유럽과 사이가 결정적으로 틀어진 터키 정부는 러시아와 밀착 관계에 접어들었다. 2015년, EU를 배제하고 러시아-터키를 잇는 대형 가스관 건설 사업을 추진하

기로 한 양측의 관계는 올해에도 더욱 공고해질 것이다. 헝가리의 야당 ‘요비크(Jobbik)’가 러시아에 경도된 극우파인 것은 이미 널리 알려진 사실이다. 이런 가운데, 지난 10월, 헝가리의 극우단체 ‘헝가리국민전선(MNA)’의 지도자 이스트반 교르코스가 피격되었다. 이 사건을 통해 러시아 해외군사 첩보국(GRU)이 외교관 신분을 가장하여 헝가리 내의 여러 극우정당과 밀접한 관련을 맺고 있다는 사실이 알려졌다. 이상한 것은 헝가리 정부가 러시아 정보국의 헝가리 국민전선에 대한 개입을 묵인하고 있다는 점이다. 헝가리 정부와 러시아의 밀착을 보여주는 대목이다. 집권당인 ‘헝가리시민동맹(FIDESZ)’은 스스로를 중도우파라고 자임하고 있지만, 유럽회의주의, 이민 반대, 포퓰리즘, 민족주의 등의 극우적 성향을 띠고 있으며 이들 역시 러시아와 긴밀한 관련을 맺고 있다는 시각이 많다. 러시아와 헝가리 정부 간 친밀감은, 2015년 2월 오르반 헝가리 총리와 푸틴 러시아 대통령이 러시아산 가스의 운송을 위한 양국 간 가스관 건설 협력에 대하여 합의하면서 더욱 분명해지고 있다. 이들 외에, 슬로바키아의 극우정당 ‘우리의 슬로바키아(LSNS)’ 역시 반(反)이민, 유럽회의주의를 외치면서 친(親)러시아적 성향을 보이고 있다. 오스트리아의 극우정파 ‘자유당(FPOe)’의 주요 지도자들도 러시아에 미소를 보내고 있다. 오스트리아의 몇몇 의원들은 지난 연말 모스크바를 방문하여 러시아의 크림반도 합병으로 제재 대상에 오른 세르게이 젤레니악(Sergei Zheleznyak) 러시아 의원과 회담을 하고 사진을 함께 찍어 게시하여 구설에 오르기도 했다.

브렉시트와 트럼프의 당선으로 서방의 결속이 흔들리는 가운데 오히려 느긋한 쪽은 러시아다. 지난 연말, EU는 우크라이나 사태와 관련하여 러시아와 맺은 ‘민스크 정전협정’이 불이행되고 있는 것을 이유로 러시아에 대한 경제 제재 기간을 올해 7월까지 늘리기로 한 바 있다. 이에 대해 러시아의 메드베데프 총리는, “러시아도 이에 대응하여 EU산 농수산물에 대한 제재 조치를 유지하기는 하겠지만, 오래 하지는 않을 것”이

라며 대범하게 응수하였다.

5. “자유주의를 구하라!”: 유럽의 분열과 장벽 세우기

유럽과 미국의 관계는 공식적으로 1990년에 맺은 협정에 근거한다. 이 문서는 양측의 관계를 ‘범대서양 동반자관계(The Transatlantic Partnership)’라고 칭하고 있다. 그러나 이들은 실제로 ‘동반자관계(partnership)’ 이상의 관계다. 외교적 표현으로 자주 등장하는 ‘포괄적’, ‘전략적’, ‘호혜적’이라는 표현을 사용하지 않는다. 그들 간에는 이런 표현조차 불필요하기 때문이다. 2014년 모게리니 EU 고등외교대표는 양자의 관계를 “혼돈의 세계에서 선택된 관계(Partners of choice in a complex)”라고 정의한 바 있다. 심지어, “가치와 문화적 정체성에서 같은 DNA를 가지고 있다”고 묘사하기도 하였다(Delegation of the EU to the US, “eumatters”). 이보다 더 긴밀한 표현은 국제관계에서 찾아보기 어려울 것이다. 그러나 트럼프 당선 이후 이러한 관계는 삐걱거리고 있다. 우선 트럼프에 대한 태도에서 유럽국가 간 균열이 보이고 있다. 메이 영국 총리는 트럼프 당선 직후, “유럽과 미국 간의 강력하고 밀접한 관계가 지속될 것으로 확신한다”는 축하 전문을 보냈다. 폴란드 출신의 도널드 투스크 EU 상임의장도 “이른 시일 내 양측 간 정상회담을 원한다”는 편지를 공개한 바 있다. 민족주의 성향의 오르반 헝가리 총리도 트럼프가 자신을 백악관에 초대하겠다고 하자, “검은 양(a black sheep)으로 취급되던 내가 처음으로 워싱턴에 가게 되었다”며 기쁨을 감추지 못했다. 이에 반해 프랑스와 독일의 입장은 크게 다르다. 서유럽 주요 정상들은 트럼프와의 정상회담 일정조차 잡지 않고 있다. 프랑스 일간지 ‘르몽드’ 11월 10일 자 사설은 “미국 우선주의에 맞설 유럽 우선주의의 카드를 내놓을 준비를 해야 한다”며 유럽의 강경한 준비를 촉구하였다(Le Monde 11월 10일자). 미국의 고립주의, 장벽 세우기에 대응한 유럽식

장벽 설치가 필요하다는 것이다. 이런 맥락에서 보자면, 난항을 거듭하던 ‘범대서양 무역·투자 동반자협정(TTIP)’은 폐기의 길을 걷거나 당분간 협상 테이블조차 차려지지 않을 것이다. 미국발 장벽에 세우기에 맞춰 민간에서는 벌써 유럽이 안보 분야에서 자신의 역할을 독립적으로 재정비해야 할 시기라고 보는 시각이 늘어나고 있다. 장-도미니크 줄리아니 로베르 슈망 재단 이사장은, “전략적 자율성(strategic autonomy)”라는 표현을 쓰면서 “이제 유럽이 독자적인 힘을 기를 시기”라고 주장하고 있다. 조심스럽기는 하지만, EU도 미국과 중요한 이해관계를 가지고 있는 안보 문제에 대해 이미 재검토 작업에 들어갔다. 모게리니 EU 고등외교대표는 지난 11월, ‘유럽공동대응군(a joint battlegroup)’의 사령부 창설을 암시한 바 있다. 비록 비전투군 위주의 구성이지만, 트럼프 당선 이후, 커지고 있는 안보 수요에 대비해야 한다는 여론과, 이에 따른 유럽의 독자적인 대응 전략 요구가 높아지고 있는 것은 사실이다. 트럼프의 NATO 회의론에 대응하여 유럽은 NATO에 투입되는 비용과 자체 방위 예산을 구분하는 것을 골자로 하는 노력도 하고 있다. 즉, 방위비 공동 지출에 관한 ‘아테나 메커니즘(Athena Mechanism)’의 검토 작업을 올해 상반기 중에 끝내겠다는 입장이다. 이 작업이 끝나면 독자적인 방위체계를 구축하려는 EU의 노력이 한 걸음 더 나아가는 계기가 될 것이다.

오는 4월로 예정된 프랑스 대통령 선거에서 보수우파의 집권이 거의 확실시되는 가운데, 프랑수와 필롱 공화당 후보는 후보자 수락 연설에서 “회원국들의 주권을 존중하면서 프랑스의 지도력을 발휘하겠다”고 공언하였다. 또한 “독일의 독주에 대응하는 역할을 하겠다”고도 덧붙였다. 이런 분위기 속에서 유럽통합의 이론적 토대였던 자유주의는 위기에 직면할 것이다. 더구나 이탈리아의 극우파이자 유럽회의주의 정파인 ‘오성운동(M5S)’이 영국 독립당(UKIP)과 결별하여 의회 내 ‘자유주의 정파(ALDE)’에 가입하겠다고 공언하였다. 이렇게 되면 유럽의회의 자유주의의 정체성은 더욱 흔들리게 될 것이다. 영국이 떠나가고, 프랑스가 목

소리를 높이며, 중동부 유럽이 극우주의의 유혹에 빠져드는 동안 유럽식 자유주의의 선봉에 섰던 메르켈 독일 총리는 외로운 싸움을 벌여야 할 것이다. 자유주의 정파의 수장인 기 베르호프스타트 전 벨기에 총리 역시 EU 역할의 성찰을 재검토해야한다고 주장한다. 그가 최근 “지금은 초국가(superstate) 유럽이 아닌 다양성을 존중하는 유럽이 필요한 시기”라고 강조하는 것도 같은 맥락이다.

6. “올해도 원칙대로”: 유럽의 동아시아 정책

1994년 EU가 처음 동아시아 관련 전략을 내놓았을 때의 기본 방침은 ‘존재감(presence)의 확보’였다. 이러한 기조는 2001년 2차 아시아 전략 문서나, 2012년 동아시아 외교안보 가이드라인에서도 그대로 유지되었다. 다만, 아시아의 지역통합에 기여하겠다는 기존의 유럽 역할론은 다소 주춤할 것이다. 브렉시트 이후 분열된 유럽 내부의 입장과 미국의 대아시아 정책이 어떤 모습으로 드러날지 모르기 때문에 대외정책의 폭은 크게 줄어들 것이기 때문이다.

미국이 정말 ‘아시아 재균형 정책’을 중단할 경우, 이에 대비한 유럽의 입장은 아직 모호하다. 그러나 적어도 올해만큼은 남중국해의 미묘한 문제에 대해 국제법에 근거한 평화적 해결 원칙을 고수할 뿐 “어떤 입장도 취하지 않겠다(not in any sense taking position)”는 EU의 태도는 그대로 이어질 전망이다. 또한 중국의 ‘하나의 중국(One China)’ 원칙에 대한 지지도 변함없을 것이지만, 대만과의 경제적, 문화적 특별관계를 유지하기 위해 다양한 노력은 예전과 같이 계속 시도될 것이다.

그럼에도 불구하고, EU의 북한에 대한 태도는 두 가지 원칙에 따라 분명히 유지될 것이다. 즉, ‘대량살상무기(WMD) 반대’ 및 ‘유엔 인권위원회 메커니즘 존중’이 그것이다. 한국 정부가 이러한 범주 내에서 EU와 대북정책을 협의한다면, EU는 여전히 한국의 입장을 지지할 것이다.

브렉시트를 앞둔 영국, 그들의 협상 원칙은 무엇인가?



도종윤

제주평화연구원 지역통합연구부장

1. 브렉시트에 임하는 영국의 원칙

브렉시트 협상 개시를 앞둔 영국 정부가 지난 2월 2일, EU 탈퇴의 협상 원칙과 미래 관계를 담은 백서(The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union)를 발간하였다(JPI 지역통합연구부에서는 올해 신년 좌담회에서 영국이 브렉시트 가결 이후 6개월이 되도록 구체적인 전략을 내놓지 않고 있다고 지적한 바 있는데, 비로소 포괄적으로나마 영국의 전략이 공식적으로 처음 드러난 것이다). 영국은 이에 앞서 브렉시트 관련 국민투표가 통과된 지 7개월 만인 1월 17일 처음으로 테레사 메이 총리 이름으로 영국의 탈퇴 입장을 발표하였고, 지난 1일에는 하원에서 브렉시트 개시 법안이 통과되었다.

이번에 공개된 백서는 총 77쪽의 분량으로 매우 간략하며 내용은 지난 17일, 메이 총리가 제시한 탈퇴 방향을 좀 더 심화하는 데 초점을

맞췄다. 영국 정부가 제시한 협상 원칙은 크게 12가지인데 이를 나열하면 다음과 같다.

1. 확실성과 명료성의 제공
2. 영국 내에서 EU 규범의 종식
3. 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 등을 포함하는 영국의 결속력 강화
4. 아일랜드와의 강력하고 역사적인 관계 수호 및 공동여행구역 유지
5. EU 회원국민의 영국으로의 이주 통제
6. EU 내의 영국민과 영국 내의 EU 회원국민 보호
7. 노동자 권리 보호
8. EU와 새로운 동반자 협정 체결(자유로운 시장 접근 및 관세 등에 관한 신탁정 체결)
9. 세계 각국과의 자유무역 관계 구축
10. 과학 및 혁신의 중심으로서 영국의 위상 유지
11. 범죄 및 테러리즘과의 전쟁에서 협력
12. EU로부터 매끄럽고 질서 있는 퇴장

2. 이주자(移住者) 감독 강화, 친(親) 비즈니스 협상, 그리고 양보 없는 퇴장

영국이 내놓은 12가지 원칙을 세 가지로 재정리하자면 ‘이주자 감독 강화’와 ‘친 비즈니스 협상’, 그리고 ‘양보 없는 퇴장’으로 요약된다. 먼저 지난 6월의 브렉시트 국민투표에서 가장 피부에 와 닿았던 핵심 이슈는 이민자 문제였다. 이들에 대한 직접적인 위기감은 시리아 난민의 급격한 EU 유입 때문이었지만, 영국에서는 이미 오래전부터 난민뿐 아니라 합법적인 이민자에 대해서조차도 부정적 여론이 높았다. 이 때문에 백서는 이민자에 대한 강력한 규제를 여러 곳에서 직·간접적으로 언급하고 있다. 첫째, 제2원칙에서 EU 규범으로부터의 탈피를 언급하면서 영

국의 의회주권주의를 강조하였다. 다시 말해, EU의 다양한 규정, 지침, 권고 등으로부터 자유로워지는 동시에 영국 의회의 입법권이 우선임을 밝힌 것이다. 이는 최근 EU의 최대 입법 이슈인 난민 유입 규제 및 할당에 관한 다양한 조치로부터 영국이 자유롭다는 것을 천명한 것으로 받아들여진다. 더구나 동 원칙 후반부에, 영국 내에서 EU 사법재판소의 사법권이 종결되었다고 선언함으로써 리스본 조약 중 'EU의 기능에 관한 조약(TFEU)' 77~80조에 규정된 난민, 이주자에 관한 규정에 관한 사법권을 인정하지 않겠다고 밝힌 것으로 해석된다. 또한, 동 조약의 '기본권 헌장'에 규정된 제1조 인간의 존엄성, 제2조 생명권, 제18조 난민 신청권, 19조 추방으로부터 보호받을 권리, 제45조 거주 및 이전의 자유 등에 따른 재판관할권에 관한 규정도 거부하겠다는 것이다. 둘째, 백서의 제5원칙에서는 보다 직접적으로 이주민에 대한 통제를 언급하고 있다. 백서는 영국에 유입되는 이민자들의 수치를 구체적으로 보여주며, 기술력 없는 노동자의 유입은 영국의 공적 재원에 부담이 될 뿐 아니라 산업 경쟁력에도 부정적인 결과를 미친다면서 확실한 통제 이유를 밝히고 있다. 고급 두뇌인 유학생의 경우도 앞으로 엄격하게 다룰 것을 밝히고 있다. 이미 유입된 기존 유학생의 경우에는 2018년까지 학자금 대출, 임대 보증금 용자 등에서 차별을 두지 않겠지만, 학업을 마친 후에 그들이 노동시장에 어떤 영향을 미치는지는 분야별로 주의 깊게 살펴보겠다고 경고하고 있다. 셋째, 제6원칙에서는 EU와의 자유 이동에 따른 상호 거주 요건에 관련해서 언급하고 있다. 이는 난민이나 불법 이민자와는 차원이 다른 유럽 역내 시민들 간의 교류까지도 재검토하겠다는 것이다. 즉, 영국 정부는 향후 영국민이 기존의 EU 회원국에서 어떤 대우를 받을 것인지에 관한 협상을 최우선 과제로 삼겠다고 밝히고 있다. 현재 영국에는 약 280만 명의 EU 회원국민이 거주하고 있고, EU에는 약 100만 명의 영국인들이 이주하여 살고 있다. 영국에 거주하는 EU 회원국민 가운데는 폴란드인이 약 90만 명을 차지하며 압도적인 다수를 차지하고

있고 그 뒤를 이어 루마니아, 포르투갈 등이 있고 있다. 영국인들의 EU 체류는 주로 비즈니스, 치료와 요양 등에 있지만(따라서 스페인과 남프랑스 등에 몰려 살고 있다), 대륙에서 넘어온 유럽인들의 국적에서 보듯이 체류 목적이 주로 생계와 관련된 것이다. 따라서 이처럼 상이한 성격의 체류자들을 양자가 호혜적으로 상호 균형 있게 다룰 협상 전략을 어떻게 도출할 것인가가 중요한 과제가 될 전망이다.

한편, 2015년 기준으로 영국의 EU에 대한 상품과 서비스 수출은 금액으로 환산했을 때 2천 3백억 파운드, 수입은 2천 9백 1십억 파운드에 달한다(아일랜드를 제외했을 경우 수입=수출). 영국은 물론 EU로서도 가볍지 않은 거래액이다. 영국으로서는 EU를 탈퇴하되 무역 및 경제 교류와 관련하여 어떤 관계 설정을 할 것인가가 최대의 관심사이다. 먼저, 백서는 제8원칙에서 영국이 EU의 단일시장에 더는 구속되지 않을 것이며, 새로운 관계설정을 맺을 것임을 분명히 하고 있다. 말하자면, EU를 탈퇴하고 대신 새로이 자유무역협정을 맺어 관세동맹을 형성하는 것을 목표로 하고 있다는 것이다. 경제통합의 단계로 볼 때 관세동맹은 자유무역 협정과 공동시장의 중간 단계에 불과하다. 최근의 관세 동맹 사례로는 1991년 남미국가 간 맺은 관세동맹, 2006년 EU와 터키가 맺은 관세동맹, 2010년의 유라시안 관세동맹, 2015년의 걸프협력회의 등을 들 수 있다. 그러나 이들은 유럽연합이 60년 전에 맺은 1957년의 유럽경제 공동체(EEC)보다 낮은 단계의 통합이다. 영국은 바로 그곳으로 돌아가겠다는 것이다. 영국이 관세동맹을 목표로 삼음으로써 어떤 형태의 관세동맹이 될 것인가를 주목할 필요가 있다. 현재 EU는 리스본 조약, TFEU 30~32조에 관세동맹에 관해 규정하고 있다. 다만, 이사회와 집행위원회가 관련 업무를 진행하며, 대외관세에 관해서는 회원국 간 협력을 증진하는 범위 내에서 적용한다고만 밝히고 있다. 규정이 취약함으로서 앞으로 고민해야 할 것은 더욱 많아질 것으로 보인다. 예컨대 공동관세로 들어오는 수입금에 대한 논란이 그렇다. 백서에서 영국은

“더 이상 EU 예산에 기여하지 않고 그 금액을 영국민들을 위해 사용 하겠다(8월칙 51항)”고 밝히고 있다. 그러나 2015년 기준으로 EU 전체 예산의 약 25%가 역외 관세 수입으로부터 충당되고 있으므로 관세동맹 이 형성되었을 경우 이때의 징수된 역외관세를 자원으로 어떻게 이용할 것인지는 영국과 EU가 풀어야 할 다음의 숙제 거리가 될 전망이다.

마지막으로 백서는 제12원칙에서 “매끄럽고(smooth), 질서 있는 퇴 장(orderly exit)”을 다짐하였다. 지난 1월 초부터 언급되던 ‘하드 브렉 시트(hard Brexit)’가 여론의 비난을 받자 이를 의식한 것으로 보인다. 그러나 양보 없는 퇴장, 즉 하드 브렉시트는 여전히 대원칙임이 변하지 않았다. 제12원칙 하단부에서는 “영국에게 나쁜 협상을 하느니 아무런 협상을 하지 않는 것이 오히려 낫다.”는 강력한 메시지를 담고 있는 것도 이러한 뜻을 보여준다. 내용을 살펴보아도 여전히 하드 브렉시트 적인 요소가 많이 있어 향후 양측의 협상이 순조롭지 않을 것으로 판단된다.

〈표 1〉 EU와 특수한 경제 관계를 맺고 있는 국가들

	EU	노르웨이	스위스	캐나다	터키	WTO	영국*
단일시장	○	○	△	×	×	×	×
관세	×	×	×	△ (FTA 진행 중)	×	○	×
자유이동	○	○	○	×	×	×	×
관세동맹	○	×	×	×	○	×	○
EU 예산에 기여	○	○	○	×	X	×	×

출처: BBC 1월 15일 자 및 필자가 재정리. *영국은 백서에서 언급된 내용을 근거로 함.

영국은 EU 최대의 제도적 틀인 단일시장은 거부하되, 관세 동맹은 유지하면서 인적 자유이동은 거부하고 EU에는 기여하지 않겠다는 목표를 가지고 있다. 이는 영국이 원하는 최상의 조건이며, 하드 브렉시트의

기준이다. 현재 EU와 이와 같은 유형의 관계를 맺고 있는 가장 가까운 국가는 터키이다. 터키는 19887년 EU 가입을 신청한 이후, 1999년에 가입 후보국 지위를 획득하였고, 2006년부터 가입 협상이 진행 중이다. 그러나 2008년 세계 금융위기와 2014년부터 시작된 우크라이나 위기, 난민 위기, 테러리즘, 그리스 재정위기, 브렉시트 등으로 현재는 터키 스스로가 EU 가입에 소극적인 태도를 보이고 있다. 오히려 러시아와 긴밀한 협력을 취하면서 EU와는 벽을 쌓고 있는 중이다. 다만, 터키는 여전히 EU가 가입 후보국으로서 EU가 제시한 ‘코펜하겐 크리테리아 (EU 가입 자격 기준)’를 맞추려 노력하고 있지만, 영국은 그렇지 않다는 것이 중요한 차이이다. 이미 제2원칙에서 ‘영국 내에서 EU 규범의 종식’을 선언하면서 탈퇴를 염두에 두고 있으므로 터키식 관계 설정이 바람직한 모델이 될지는 미지수다.

3. 유럽의 반응

백서에 대한 유럽 현지의 반응은 대체로 ‘실망스럽다’거나 ‘우려스럽다’는 것이다. “새로운 것이 없다. 그나마 가장 확실하게 언급한 것은 이민자를 통제하겠다는 것 정도”(Ben Fox, 영국 Sovereign Strategy 컨설턴트)라고 지적하거나, “시간의 압박을 받고 있어서 그런지 모르겠지만, 세밀한 전략이 보이지 않는다(Malcolm Barr JP 모건)”라는 평가가 나오기도 한다. 또한, “영국 산업의 95%를 차지하는 소규모 영세업자 (micro-business)들을 배려한 보다 투명한 협상 과정이 공개되어야 한다(Ed Molyneux, Free Agent 소프트웨어 업체 대표)”는 목소리도 들린다. 영국 일간지 ‘가디언’은 “이번 백서가 진부하고 공허한 수사법으로 가득 찼으며, 진지한 고민도 없고, 정밀한 메커니즘도 제시되지 않았다”며 비판한바 있다(2017년 2월 2일 자 사설). 사실 이번 백서는 브렉시트에 대한 의회의 가결을 얻어 3월에 협상을 시작하기 위한 목적에서

발간되었으므로 전체적인 방향성만 제시된 것은 당연한 일일 수도 있다.

4. 세 차례의 한국 언급

이번 백서에서 눈에 띄는 것 중의 하나는 한국이 세 차례(중복 제외) 언급되었다는 것이다. 첫째, EU-한국 간 FTA 협정 중 무역 분쟁이 생겼을 경우 분쟁 조정절차, 둘째 뉴질랜드-한국 간 FTA 협정에 규정된 상설조사법원(Permanent Review Tribunal)에 따른 분쟁 해결 메커니즘, 셋째, 영국의 수출 대상으로 급격히 성장하고 있는 한국 시장 등이 백서에서 언급된 한국 관련 내용이다.

우선, 제2원칙 ‘영국 내에서 EU 규범의 종식’ 부분에서 EU-한국 간 FTA 협정상 분쟁 조정절차에 관한 내용이 언급되었다. 이는 브렉시트 이후 EU가 기존에 맺고 있던 FTA 협정의 적용과 실천을 영국이 어떤 식으로 승계하여 재규정 할 것인지에 대해 일반 규정을 고안하는 과정에서 도출된 것으로 보인다. 백서는 한국뿐 아니라, EU-캐나다, WTO, NAFTA의 분쟁 해결 절차에 관해 상당히 많이 언급하고 있는데, 이는 브렉시트 이후 닥칠 제3국들과의 재협상에도 상당히 많은 주의를 기울이고 있음을 보여주는 것이다. 특히 분쟁이 발생했을 경우 중재 시스템(arbitration system)의 작동에 대하여 강조하고 있는 것이 눈에 띈다. 백서는 보다 구체적으로 2015년에 발효된 뉴질랜드-한국 간 FTA를 별도의 참조 문서로 인용하고 있다. 분쟁이 생겼을 경우 중재 절차를 이용하되 조정(good offices), 화해(conciliation), 중재(mediation) 등도 가능하며 최후에는 WTO 등의 별도 기구를 이용할 것을 규정하고 있음을 특별히 주목하고 있다. 영국이 한국의 사례를 원용한 것은 브렉시트 이후 세계 여러 국가와 무역 협상을 새로 시작하기 위한 사전 점검의 성격도 있지만, 한국이 최근 영국의 수출 시장에서 급격히 성장하고 있는 주요 국가이기 때문이기도 하다. 백서는 제9원칙 ‘세계 각국과의

자유무역 관계 구축' 편에서 한국이 지난 10년(2005~14)간 영국 수출 시장에서 가장 빠르게 성장하고 있는 국가 중 6위(리히텐슈타인, 칠레, 중국, 모로코, 우루과이, 한국 순)에 해당한다고 밝히고 있다. 비록 한국이 영국의 주요 수출국 10위 안에는 포함되지 않지만, 연평균 수출 성장률이 13%에 달하고 있어 미래 관계에서 한국이 매우 중요한 파트너임을 의식하고 있는 것으로 풀이된다.

5. 진정한 위기는 내부 분열로부터 시작될 수도

향후 EU와의 협상은 물론, 내부 분열을 사전에 차단하는 것 또한 영국정부로서는 중요한 과제가 될 전망이다. 제3원칙에서 강조한 대로 아일랜드와의 관계 유지는 물론이고, 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈 등의 불만이나 요구를 어디까지 충족해 줄 수 있을 것인가가 분열을 막는 첩경이다. 무엇보다 브렉시트에 비판적인 스코틀랜드 정계의 움직임이 심상치 않다. 2014년 독립을 추진하다 좌절되었던 스코틀랜드 국민당(SNP)의 앨릭스 새먼드 의원(전 스코틀랜드 정부 수반)이 2월 8일 자신의 트위터를 통해 '게임 시작(Game On...)'이라는 의미심장한 표현을 던진 것은 그러한 맥락에서 추측할 수 있다. 현 스코틀랜드의 정부 수반인 니콜라 스테전은 EU를 탈퇴한 영국에 반대하면서, 2018년에 스코틀랜드의 독립에 관한 국민투표를 다시 한번 실시할 가능성이 매우 높다(high likely)는 것을 시사하였다. 브렉시트 협상이 오는 3월부터 시작해 2년간 지속되어 2019년 3월 이전에 탈퇴가 실현된다는 것을 고려했을 때, 그 이전에 영국에서 벗어나겠다는 것을 의미하는 일정이다.

메이 총리는 EU와의 협상, 국내 분열 방지, 제3국과의 협상 등 한꺼번에 세 가지 난제를 풀어야 하는 어려운 처지에 놓였다. 게다가 그가 내놓은 원칙은 강력한 영국중심주의에 기초하고 있으며, 양보는 없다는 태도를 보여 협상 과정이 순조로워 보이지 않는다. EU 역시 이탈을 고민

하는 중동부의 몇몇 국가의 분열과 리더십 실종으로 강력한 연대를 보여주고 있지 못하고 있다. 통합이 진리로 통하는 지금 이 시대에 영국의 선택이 새로운 장을 여는 시작이 될지, 혹은 60년 전의 유럽으로 돌아가는 분열의 시작이 될지는 향후 드러날 EU의 대응 전략이 무엇인가에 따라 달라질 것이다.

한-EU 관계의 새로운 청사진: 동북아플러스 책임공동체와 지역주의의 복원

도종윤

제주평화연구원 지역통합연구부장

1. 한-EU 관계의 새로운 기대?

지난 7월 18일 우리나라 외교부 제1차관이 브뤼셀을 방문하여 EU 대외관계청(EEAS)의 고위 관계자들을 만나 환담하였다. 외교부에 따르면, “양자는 전략적 동반자로서 특별한 협력관계를 발전시켜 오고 있다”고 평가하였으며, 우리 측은 또한 “한반도 주변 4강 중심의 외교 틀을 넘어서 유럽과의 외교를 강화”할 것을 피력하면서 올 하반기에 ‘한-EU간 차관급 고위 정치 대화’를 서울에서 진행하기로 합의하였다고 밝혔다.¹⁾ 이번 만남이 비록 한-EU간 치러지는 정례적인 행사라 할지라도 맥락 차원에서 주목할 부분이 있다. 즉, 신정부 출범 이후 진행된 아세안 및 EU 특사 파견에 비추어 볼 때 지난 10여 년간 집중해온 4강 중심외교, 대북외교에서 벗어나 정부의 정책 방향이 보다 유연해지고 있다는 것이다. 이는 공교롭게도 곧이어 7월 19일에 발표된 국정기획자문위원회의

『문재인정부의 국정운영 5개년 계획』에도 고스란히 담겨 있다. 말하자면 대(對) 아세안 외교, 대 EU 외교의 부활은 그동안 침체되었던 다자주의, 지역주의 외교의 복원을 예상케 한다. 이는 더 나아가 남북문제에 있어서 대북외교만이 아닌 통일외교의 부활과도 연계될 수 있을 것이다.

이번 한-EU간 만남을 계기로 그 동안 상대적으로 외교현안에서 소외되었던 EU의 기본 대외전략이 무엇인지 큰 틀에서 재점검해 보고, 신정부의 추진하려는 ‘동북아플러스 책임공동체’ 등의 신(新)전략을 EU와 어떤 공유점 속에서 찾을 수 있을 것인지 진단해 본다. 그리고 이를 통해 양자 관계에 관한 미래의 청사진을 어떻게 그려야 할지 지역주의 관점에서 논의해 보도록 하겠다.

2. EU 대외 전략의 파편들

EU의 대외전략(External Action)은 ‘세계전략’, ‘지역전략’, 그리고 ‘개별국가전략’으로 세분화된다.²⁾ 이들 전략은 개별적이라기보다는 일관성(coherence)과 응집력(consistency)의 원칙에 따라 상호 유기적으로 연계되어 있으며 브뤼셀의 관료들도 이점을 현장에 투영하려고 매우 노력한다. 미시전략 수준에서 EU의 대 한반도 전략을 추적하려면, 거시전략으로서의 세계전략을 시점(時點)별로 파악하고, 이어서 지역전략으로서 대 아시아 전략을, 그리고 비로소 개별국가 전략으로서 남북한 각각에 대한 전략을 살펴보아야 한다. 따라서 이들 전략들 간의 일관성과 변화를 찾는 것이 대 EU 외교의 밑그림을 그리기 위한 우선순위의 일 것이다. 이때 세계전략에서 시점이 중요한 것은 EU의 세계 전략이 국제 환경 변수에 따라 장기적으로 변하고 있기 때문이다.

우선, 세계전략 차원에서 EU가 가장 최근에 내놓은 문서는 2016년 6월의 “비전의 공유, 공동의 행동: 보다 강력한 유럽(Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe)”이다. 이는 2003년 “유럽안보

전략(European Security Strategy: ESS)”의 개정판이다. 2003년 전략은 미국이 독주하는 세계 질서가 아닌 그들과 협력하는 동반자로서의 EU의 위상과 가치를 처음 드러낸 것이었다. 이러한 존재감은 2004년 동유럽으로의 양적 확대, 2005년의 유럽헌법 도입 시도 등 외적 팽창과 내적 자신감으로 한껏 고조되었다. 당시 학계에서 한창 논의되던 ‘유럽화(Europeanization)’는 EU의 그러한 자신감을 반영한 것이었다. 반면 2016년 전략은 2008년 금융위기 이후의 동유럽과 남유럽의 재정위기, 2014년의 우크라이나 사태, 2015년의 그리스 채무 위기, 난민위기와 잇단 테러리즘 그리고 2016년 상반기의 브렉시트 결정 등 EU가 침체된 가운데 등장했다는 데서 큰 차이가 있다. 유럽은 계속되는 악재로 회원국들 간의 공동 비전과 정책적 연대감이 상실되었고 분열 위기마저 고조되었으므로 이를 대외적 존재감의 확보를 통해 극복하려는 것이다.

둘째, 중범위 전략으로서 지역전략 - (동)아시아 전략 - 은 대체로 지역간주의(inter-regionalism) 성향을 띠고 있다. 미국, 러시아, 중국, 일본 등은 비교적 큰 수준에서 개별전략으로 접근하지만, 나머지 국가들 - 아세안, 중동, 사하라 남쪽 아프리카 등 - 은 경제규모와 문화, 공동 현안으로 묶이는 경우가 많다. 이런 가운데 EU의 대 아시아 전략은 1994년 처음 등장하였다. 당시 EU의 당면 목표는 자신들의 경제적 존재감(presence)을 아시아에 드러내겠다는 것이었다. 이어서 2001년에 발간된 후속 문서에서는 경제적 존재감과 더불어 정치 대화(political dialogue)를 통해 아시아에서 평화와 안보에서 일정한 기여를 하겠다는 포부를 밝혀 역할의 확대를 드러냈다. 이것이 실천행위로 한반도에서 나타난 것이 바로 EU가 북한과 수교한 것이었다. 아시아 지역전략의 가장 최근 버전은 2012년의 것이다. 여기서 EU는 글로벌 차원의 대량살상 무기 확산 방지에 주력하면서, 기후변화, 에너지 안보, 환경 보호, 빈곤 퇴치, 경제적 불평등 및 보건 분야 개선 등을 포함한 포괄적 안보와 지속가능한 정책의 추진을 강조하였다. 이는 2008년 금융위기 이후 EU의 외교 역량을 다자주의

원칙에 의해 행위자들의 위상에 따라 적절히 배분해야 한다는 것으로, 외교의 유연성과 상대의 책임성을 강조한 것이 특징이다.

셋째, 한반도 정책은 대북정책과 대한정책으로 나뉜다. 1993년 마스트리트 조약 이후 EU는 한국과 양자 및 다자의 중층적 틀 속에서 관계를 증진시켜오고 있다. 눈에 띄는 특징은 1997년 이후 10여 년간은 KEDO(1997, 2001), ASEM(1996) 등 지역주의 및 다자주의 틀 속에서 양측의 관계가 강조된 면이 있고, 그 이후 다시 10여 년간은 ‘한-EU 기본협정(Framework Agreement)’(1996, 2010), ‘자유무역협정(FTA)’(2010), 그리고 ‘위기활동 기본 협정(Crisis management operations)’(2014) 체결처럼 양자주의 틀이 보다 강조된 면이 있다. 비슷한 맥락에서 EU의 대북전략은 다자주의가 강조되던 1996년 이후 약 10여 년간 점증적으로 활발하였으나, 2002년에 발표된 ‘2001~2004 국가 전략 문서(Country Strategic Paper 2001~2004)’ 이후 별다른 공식 진전이 없다.³⁾ 물론 EU의 대북전략이 주춤한 것은 2006년 북한의 핵실험에 따른 UN의 대북 제재 이후 별다른 동력을 얻지 못한 것도 사실이다.

3. EU 대외 전략의 일관성과 응집성

앞서 논의 한 것들을 항목에 따라 도표로 재정리하면 다음과 같다.

EU 대외 전략의 단계별 일관성

항목	세계전략	(동)아시아 전략	한반도 전략
우선순위(priorities)	EU의 위상 재고 및 책임감 (A)	존재감의 유지 및 영향력의 확대(B)	(A)+(B)
당면목표(goals)	다자주의의 확대(C)	포괄적 안보 (D)	(C)+(D)
형태(manners)	규범 및 가치의 생산(E)	지역간주의 (F)	(E)+(F)
당면변수 (negative effect)	유럽의 분열 (G)	능력과 기대의 불일치 (H)	(A+B+C+D+E+F) - (G+H) + α (?)

서두에서 언급했듯이 EU 관료들의 가장 큰 고민은 정책의 일관성과 응집성을 현장에 실천적으로 투영하는 것이다. 이는 EU의 정체성과도 관계되는 것으로 그들이 주권국가와는 달리 단일 리더십이 아닌 오로지 제도 와 법률의 중층적 효과에 따른 실천이 가능하기 때문이다. 반대로 제도의 복잡체이기 때문에 생기는 ‘스파게티 보울 효과(Spaghetti Bowl Effect)’를 최소화해야 한다는 강박관념도 있다. 말하자면 앞서 설명한 중층적 대의 전략은 수많은 하위 세부 전략과 연계되어 복합적으로 구성되어 있으나 제한된 정치적 리더십으로 이것을 일관된 실천으로 유지하는 것이 브뤼셀 관료들의 핵심 과제인 것이다. 여기에 더하여 최근 벌어지고 있는 EU의 분열 및 그들이 가진 능력과 기대의 불일치(Expectation-Capability Gap)는 정책 실천의 장애요인이 된다.

능력과 기대의 불일치는 물질적 수단과 비물질적 수단으로 구분할 수 있다. 물질적 능력의 한계는 다양하게 논의 될 수 있으나 EU의 예산을 대략적이거나 살펴보는 것이 가장 중요할 것이다.

EU의 연간 예산 추이 (2014~2020, 단위: 백만 유로)

연도	총 예산	글로벌 유럽 항목 예산
2014	142,690	8,325
2015	162,273	8,710
2016	155,004	9,167
2017	155,631	9,432
2018	159,514	9,825
2019	164,123	10,268
2020	168,797	10,510

출처: EU annual budget lige-cycle/EU Commission, budget-Multiannual Financial Framework (2017 이후는 잠정치).

2017년 EU의 GDP 성장 전망치가 1.7%로 매우 낮게 예상된다. 따라서 장기불황과 내부 분열 위기로 예산 압박을 받고 있는 EU로부터 낙관

적인 예산을 기대하기는 쉽지 않을 것이다.⁴⁾ 도표에서 보듯이 2015-16년간 채택된 총 예산(adopted budget)은 오히려 전년도보다 줄었다. 더구나 EU 전체 예산 기여에서 평균 10.7% 정도를 차지하는 영국이 2년 안에 떠나갈 경우, 그들의 금전적 기여는 더욱 어려워질 것이다.⁵⁾

비물질적 수단으로서 EU의 기대치와 능력 간의 괴리는 EU가 가진 정체성, 그리고 그와 관련된 역량이 적정한 수준의 가치적 보상을 받지 못하는데서 나온다. 이는 기능적으로 보았을 때 내부 분열로 정책의 집중이 간헐적 동력에 머물고, 추진과정이 너무 오래 걸려서 생기는 문제이다. 또한 물리적 강제력과 리더십의 부재, 그리고 강력한 시대정신의 실종에서 파생된 것이기도 하다. 난민 대책의 불협화음, 테러리즘의 지속, 우크라이나 위기 이후 대 러시아 정책의 혼란, 폴란드, 헝가리 등 몇몇 동구권 국가들의 반(反) EU적 태도는 비물질적 차원에서 그러한 괴리를 드러내는 것이다.⁶⁾ 특히 난민 위기에서 보여준 유럽 시민들의 태도는 그들이 그동안 쌓아왔던 인권, 법치, 민주주의 등에 기반을 둔 EU식 지역주의의 가치를 심각하게 훼손시켰으며 이는 서구식 시대정신의 위기를 가리키는 것이다.

4. 위기의 EU, 그들의 대외 전략과 동북아플러스 책임공동체의 접점

앞선 도표의 ‘한반도 전략’에 표현된 대로 EU의 한반도 전략은 세계전략 및 (동)아시아전략간 각 항목의 중층적 연관 속에서 도출된다. 특히 난민위기, 테러리즘 등에 따른 최근 유럽의 위기와 분열은 능력과 기대의 불일치와 별개로 변수 α 를 초래한다. 변수 α 는 이를 극복하기 위하여 일정 정도 맞춤형 전략에 의존하는 브뤼셀의 분위기 혹은 무드(mood)와도 같은 것이다. 변수 α 가 음수인지 양수인지는 사안마다 달라 미리 알 수 없다. 이는 정치인, 관료, NGO등 어디에서도 드러날 수 있는 것으로, 내부 이익집단, 세계정세의 변화, 혹은 상대와의 협상 분위기에

따라 영향을 받는 것으로 보인다. 예컨대, 트럼프 대통령 등장 이후의 자유주의의 위기나 포퓰리즘의 만연은 음(-)의 효과를 낼 것이고, 아세안이나 일본과 같은 역량 있는 실체와의 동반자 협정 혹은 FTA 체결 분위기는 양(+)의 효과를 낼 것이다.⁷⁾

그렇다면, EU의 한반도 전략에서 α 가 EU는 물론 우리나라 모두에게 양(+)인 조건은 무엇인가? 그것은 신정부가 추진하는 ‘동북아플러스 책임공동체’에서 어떤 실천적 행위를 통해 시너지 효과를 얻을 수 있을 것인가? 그리고 이러한 구상이 향후 대 EU 외교 관계에서 어떻게 적용될 것인가? 먼저, ‘대선 공약집’과 ‘국정운영 5개년 계획’에 언급된 ‘동북아플러스 책임공동체’ 구상은 대체로 다음과 같이 정리된다.

- 한·중·일 3국 협력을 강화하고 6자회담 재개를 통해 다자 협력 체제 구축
- 다자안보와 경제공동체를 통합하는 동북아책임공동체 형성
- 아세안/인도의 외교를 주변 4강과 유사한 수준의 전략적 수준으로 격상
- ‘평화의 축’으로서 동북아 평화협력 플랫폼을 구축하고 동북아를 넘어서는 남방, 북방 지역을 ‘번영의 축’으로 삼는 신(新)남방 정책 및 신(新)북방 정책 추진
- 동북아 다자안보 협력 진정을 위한 제도 구축
- 한중일 3국 협력 강화 등의 소다자 협력 추진
- 다양한 형태의 중견국 협력

안타깝게도 이 두 전략 문서의 어디에도 EU를 직접 언급한 부분은 없다. 그러나 이는 EU의 위상이나 위치가 사소하기 때문이 아니라, EU의 분열과 위기로 그들의 존재감과 가시성이 약화되었기 때문이다. 가시성 약화는 반대로 보았을 때 EU의 대 한반도 정책이 그 동안 성공하지

못했음을 의미한다. 이는 2000년대 초중반 EU 주도의 지역주의 및 다자주의 논의가 활발했을 때의 성공 조건과는 매우 다른 것이다. 그럼에도 불구하고 신정부의 전략 문건이 대 EU 관계에서 주목되는 것은 EU통합의 기본 동력이었던 지역주의 원리가 상당부분 공유되고 있기 때문이다. 말하자면, ‘다자안보’와 ‘통합을 통한 경제 활성화’라는 국가 주도의 프로젝트가 그것이다. 이는 곧 지난 10년간 주춤하였던 다자주의로의 지향과 지역주의의 복원을 의미한다. 따라서 EU와의 관계 활성화는 위기에 빠진 동아시아의 지역주의 모델의 부활 가능성을 열어줄 뿐 아니라, 한국이 주도하는 지역주의의 복원을 통해 주춤하고 있는 EU의 동아시아 외교를 한국이 선제적으로 끌어당길 수 있는 조건을 담고 있다.

첫째, 동아시아 차원에서, 한중일 (소)다자주의의 추진은 ‘동북아시아 공동체’와 ‘EU’ 간 지역주의(inter-regionalism)의 부활을 위한 동력이 될 수 있다. 또한 동북아공동체는 지역의 안보와 경제적 이익뿐 아니라 글로벌 수준의 정치적 책임감 확보라는 측면에서 미국, EU와 더불어 한국이 3대 축의 한 요소가 될 수 있음을 의미한다.

둘째, 한반도 전략 차원에서 볼 때, 한국외교는 (6자회담의 부활 가능성은 별도로 하더라도) EU가 6자회담의 부활과 지속에 일정한 역할을 할 수 있도록 여지를 만들어 줄 필요가 있다. EU의 글린 포드(Glyn Ford) 유럽의회 의원과 베니타 페레로-왈드너(Benita Ferrero-Waldner) 집행위원은 2003~2006년에 청와대를 방문하여 EU가 6자 회담+1의 주체가 될 수 있음을 여러 번 언급한 적이 있다.⁸⁾ 최근에는 아니발 카바코 실바(Anibal Antonio Cavaco Silva) 전 포르투갈 대통령도 EU가 한반도 긴장 완화에 적극적인 기여를 할 준비가 되어 있음을 언급한바 있다. 이와 연계하여 보자면, EU는 여전히 북한에 대한 중요한 역할을 하고 있다. UN의 대북 제재에도 불구하고 EU-북한은 최소한의 정치적 관계는 유지하고 있다. 2015년 평양에서 양자 간 정치 대화(political dialogue)가 진행되었듯이 북한의 서방으로의 유일한 의사소통 통로는 EU임을 인

정해야한다.

셋째, 세부 전략 차원에서 볼 때, 대북 UN 인권 결의안을 지속적으로 발의하는 EU의 역할을 적극 지지할 필요가 있다. 한반도 평화 체제는 단순히 경성안보의 확보 뿐 아니라, 시민(people)과 사회의 안녕 및 가치실현이라는 기반 없이는 불가능하기 때문이다. 이는 또한 EU의 대북정책 뿐 아니라, 그들의 가치가 세계적 윤리규범에 기여한다는 것을 인정한다는 측면에서도 의미가 있다. 다만 인권의 차원이 대북결의를 넘어 불편한 동아시아의 역사와 현재의 정치적 억압을 해소하기 위한 세계 보편적 가치에 두루 준용되도록 EU와 규범 창출 노력을 함께 해야 한다

넷째, 당면 과제와 관련하여, ‘한-EU 기본협정’과 2014년에 체결된 ‘위기활동 기본협정’을 실천적 과제로 더욱 적극적으로 생산해낼 때가 되었다. ‘한-EU 기본협정’의 핵심은 양자 간 포괄적 안보에 대한 대처를 주요 의제로 삼고 있으므로 이를 과제화 할 수 있는 프로그램을 만들어 내야 한다. 양자 간 정치 대화, 전략적 동반자 관계 수립 등 일정부분 성과도 있으나 하부 실천 프로그램의 평가와 연계 프로그램의 수립도 동시에 진행되어야 한다. 다만 EU가 6자회담 등 중범위 수준의 전략에서 배제되어 있는 한, 정책 의제의 확대나 심화는 한계에서 벗어나기 어렵다. 즉 EU가 소정의 역할을 수행할 수 있는 여지를 만들어줘야 한다. 한편, ‘위기활동 기본협정’은 EU의 소말리아 해적 퇴치 작전에 한국이 공식적으로 참여할 수 있도록 하는 데 구체적 목적이 있다. 그러나 EU의 위기관리 및 대응 전략의 본질은 EU가 회원국의 국경선을 넘어 국제적 활동에서 적극적인 역할을 하겠다는 것에 초점을 맞춘 것이다. 따라서 EU 측에서 볼 때 한국의 위기관리 참여는 우리나라의 외교안보 역량을 유럽과 공유하겠다는 것을 의미한다. 반대로 유럽의 관심사 뿐 아니라 한국의 관심사에 유럽이 어떤 역할을 할 것인지도 진지하게 고민할 필요가 있다.

5. 지역주의 외교의 복원

국제정치에서 ‘지역주의(regionalism)’는 국가가 주도하는 프로젝트이다. 글로벌화 된 세계에서 일정의 국가들이 일부 지역을 거점으로 하위 국가 수준(sub-states), 비정부 행위자들(non-state actors)을 아우르며 제도와 전략을 통해 하향식 방법으로 서로의 협력과 조화를 꾀하는 것이다. 반면, 지역화(regionalization)는 개인 또는 집단이 국경을 넘어 다층적인 관계 맺기를 하는 물리적 패턴을 일컫는다. 이민자 문제, 무역과 자본의 이동, 미디어의 확산 등은 그러한 예이다.⁹⁾ 1990년대 후반부터 서서히 움트기 시작했던 한류와 동아시아 문화교류, 그리고 2000년대 이후 IT 기술의 비약적인 발전은 동북아시아의 지역화를 크게 증진시켰다. 그러나 지난 10여 년간의 양자주의, 4강 중심, 대북정책에 초점이 놓인 우리 외교는 상대적으로 지역주의 동력을 잃었다. 그리고 EU는 능력과 기대치의 괴리, 분열과 실망 등으로 위기에 놓여 있다. EU의 외교적 자산은 물리적 수단뿐 아니라, 비물질적 수단에서도 위기에 처해 있는 것이다. 21세기형 지역주의는 국가 주도의 하향식 메커니즘뿐 아니라 무역, 기술, 정보, 그리고 문화 교류 등 상향식 혹은 수평식 지역화가 중첩되어야 한다. 동북아의 지역주의 복원은 동아시아의 평화와 번영을 가져올 뿐 아니라 글로벌 외교의 주체로서 EU의 위상을 높일 수 있는 계기가 된다. 위기에 빠진 EU가 동아시아에서 일정한 역할을 하여 자신들의 위상을 만회 할 수 있음을 그들에게 알려줘야 한다. 그것이 대 EU 외교에 직면하는 하나의 전략이다.

■ 주석

- 1) “임성남 외교부 제1차관, 헬가 슈미트(Helga Schmid) EU 대외관계청 사무총장 면담”, 보도자료 17-409.
- 2) 1993년 마스트리트 조약 체제 하에서 구분되었던 ‘대외정책(External Relations Policy)’과 ‘외교정책(Foreign Policy)’은 2009년의 리스본 조약 발효 이후, EU 대외관계청(EEAS)의 업무로 일원화되었다.

- 3) 2015년 평양에서 양자 간 정치 대화(political dialogue)가 진행되었듯이 EU-북한 관계는 소극적인 의미에서는 여전히 진행 중이다.
- 4) European Commission, 'Spring 2017 Economic Forecast'. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2017-economic-forecast_en.
- 5) Gabriele Cipriani, "Financing the EU Budget", Centre for European Policy Studies, Brussels, 2014.
- 6) Euobserver, "Poland's 'July coup' and what it means for the judiciary", 19 July, 2017.
- 7) "18th Round of Negotiation on the Japan-EU Economic Partnership Agreement", 일본 외무성, 2017, 4월 7일.
- 8) EU Parliament Delegation for relations with the Korean Peninsula, "Report on Korea IPM", Agenda No OJ, Type FD, October 7, 2004 (CR\506613EN.doc) (Report of 7thEP/KoreaInter-ParliamentaryMeeting22-25April2003); The EU Press Release, "EU-Korea Summit, September 9th", Brussels, 08 September 2006.
- 9) Mark Beeson and Richard Stubbs, Routledge Handbook of Asian Regionalism, London&New York, 2012.

유럽 테러리즘의 최근 현황: 바르셀로나 공격을 계기로



도종윤

제주평화연구원 지역통합연구부장

1. 바르셀로나 테러리즘

바르셀로나 중심부의 람블라 거리(La Rambla)는 1km가 조금 넘는다. 길 양옆으로 나무들이 줄지어 서 있으며 보행자들이 마음껏 거닐 수 있도록 차도 다니지 않는다. 길 양쪽에 있는 골목마다 상점과 카페가 영업을 하고 있고, 인근에 있는 보케리아(La Boqueria) 시장과 연결된다. 시장에서는 각종 토산품은 물론 스페인 전통 음식인 하몽과 열대 과일 주스를 맛볼 수 있어 관광객들에게 인기가 높다. 8월 17일 오후 5시(현지 시각) 람블라 거리에서 승합차가 인파를 덮쳐 산책을 하던 현지인과 관광객 등 14명이 숨지고 100여 명이 다쳤다. 부상자 중 17명이 중상을 당해 피해가 더 늘어날 것으로 예상된다고 한다(2017.8.19 기준). 몇 시간 후에는 바르셀로나에서 150km가량 떨어진 바닷가 마을 캄브릴스(Cambriils)에서도 승용차 공격이 발생하여 경찰관 포함 7명이 다쳤다.

이중 2명은 중상인 것으로 알려졌다. 불특정 다수를 노렸고, 관광객을 노려 국제적인 관심을 불러일으켰으며, 사전 준비가 치밀했고 동시다발적인 공격을 감행했다는 점에서 최근 유럽 테러리즘의 전형적인 모습을 보인다. 배후에는 IS라는 지하디스트 집단이 있다는 점도 그렇다.

최근 수년간 유럽에서 들려오는 테러리즘 기사는 이제 낯선 보도가 아니다. 올 초여름에 일어난 런던 브리지의 자동차 돌진 공격을 포함하여 올해만 해도 언론에 크게 보도된 테러리즘은 6건(5월 맨체스터, 4월 상젤리제, 4월 스톡홀름, 3월 웨스트민스터 공격)에 이른다. 바르셀로나 공격을 계기로 유럽 테러리즘의 발생 현황과 양상, 그리고 왜 바르셀로나가 이번 사건의 대상이 되었는지 다시 한 번 검토해 볼 필요가 있다.

2. 유럽 테러리즘의 추세(Trends)

유럽경찰국(Europol)이 최근 내놓은 ‘2017 테러리즘의 상황과 현황 보고서(TE-SAT_EU Terrorism Situation and Trend Report)’에서는 유럽테러리즘을 다음과 같이 간결하게 정리하였다.

① 지하디스트(Jihadist)의 소행¹⁾

테러리즘 공격자는 그룹을 짓든 단독 범행을 저지르든 그 양상에는 큰 차이가 없다. 무차별(randomly) 공격을 하며 되도록 많은 이들에게 피해를 입히려고 한다. 이를 위해 가장 좋은 기제는 폭발물(브뤼셀 공항, 브뤼셀 말빅역)이며, 큰 차량을 이용(2016 니스, 2016 베를린, 2017 런던, 2017 바르셀로나)하기도 한다. 이들은 자신들의 정당성을 임의로 선택한 종교 텍스트(예컨대 “Allāhu Akbar!”)에 의존한다.

② IS 연관

최근 일어나고 있는 지하디스트 활동은 주로 IS의 지시에 의하거나

혹은 IS의 이데올로기에 동조하는 자들에 의한 것이다. 이들은 다양한 공격용 무기를 확보하고 있다. 도검류(bladed weapons), 자동소총, 폭발물, 차량(vehicles) 등이 그것인데, 공격성이 강한 것이라고 판단되면 그것이 무엇이든 향후 범위가 계속 커질 것으로 보인다.

③ 오랜 준비 기간과 동시다발적 공격

은밀하게 상당한 준비 기간을 거쳐(carefully prepared), 여러 목표물을 동시다발적으로 공격하되(complex attacks and multiple target), 빠르고 효과적인 방법을 택한다(2015 파리, 2017 바르셀로나 공격).

④ 사제폭탄

테러리스트들이 최근 사용했거나 모의 과정 중에 압수된 폭발물들을 보면 대부분 기술 수준이 조악한 사제폭발물(improvised explosive devices: IEDs)이거나 사제소이탄(improvised incendiary devices: IIDs) 들이다. 이들은 주변에서 쉽게 발견할 수 있는 재료로 간단한 기술 만 있어도 만들 수 있는 것들이다.

⑤ 불특정인들을 향한 공격

희생자들은 다수일 수도 있고(2015 파리, 2016 니스), 개인일 수도 있고 (2016 뒤 루브레 성당 공격), 또는 소규모 인원을 향한 공격(2015 샤를리 에브도, 2016 뮌헨, 2017 런던 공격)일 수도 있다. 이들은 하드 타깃(경찰, 군인)이나 소프트타깃(교회, 모스크 등에 모인 일반 시민)을 가리지 않는다. 다수를 공격할 경우에는 되도록 많은 사상자를 낼 것을 목표로 한다.

⑥ 세계의 주목 끌기

국제 교류의 이미지가 강한 곳을 목표로 삼는 경향이 있다(2016 브뤼

셀 공항, 2016 말빅역-EU 기구가 인접 -, 2016 니스, 2017 런던 브리지, 2017 바르셀로나). 이는 세계 언론의 주목을 끌기에 매우 적합한 곳들이다.

⑦ 가해자

테러리스트들은 대부분 EU 역내에 오래 거주한 외국인들이거나 또는 이민 2~3세이다. 이들은 공통적으로 공격 목표로 삼은 국가에서 자라온 사람들이다.

⑧ 이민자 및 난민

분쟁 지역에서 들어오는 난민 혹은 이민자들의 대열은 지하디스트 테러리스트들의 주요 이동 통로다. IS는 이미 난민 대열을 이용하여 테러리스트들을 유럽에 잠입시킨 바 있다(2015 파리 공격). IS뿐 아니라 다른 극단주의자들도 이러한 경로를 계속 이용할 것으로 보인다.

⑨ 사회적 차별과 순교

무슬림 이민자들에 대한 사회-경제적 차별은 테러리즘이 계속 발생하는 주요한 동기가 될 것이다. IS는 일부 무슬림들 종파에게 이런 차별에 맞서라며 ‘순교(martyrdom)’의 존엄성을 강조한다. 이는 또한 서구의 이슬람 공격에 대한 방어 논리가 되기도 한다.

⑩ 여성, 청소년, 그리고 어린이

여성과 청소년은 물론 어린이도 테러리즘 공격에서 점차 중요한 역할을 맡기 시작했다(2009년 이후 보코하람). 이들은 단순 가담자가 아니라 직접 공격을 시행하는 역할을 맡는다.²⁾ 서구에서는 여성이나 어린이에 대한 경계가 느슨하다는 것을 이용하여 향후 이들 - 특히 여성 - 에게 더 많은 역할이 부여될 것으로 보인다.

⑪ 분쟁 지역으로의 여행

시리아, 이라크 등 분쟁지역(conflict zone)으로 여행을 가서 지하디스트가 된 후 유럽으로 잠입하는 이들은 확실히 줄었다. 즉, 지하디스트가 된 외국인 테러리스트들은 분명히 줄어들고 있다. 그러나 내국인들 중에 분쟁지역으로 떠나 지하디스트가 되어 국내로 돌아와 지하디즘 운동을 자체적으로 확산시키는 숫자는 계속 늘고 있는 것으로 추정된다.

⑫ 지하디스트 테러리즘의 가파른 증가세

지하디스트 테러리스트들은 지난 3년간 가파르게 증가하고 있다. 2016년 기준 지하디스트 테러리스트로 체포된 이들은 718명에 달한다(도표 2참조).

⑬ 난민 및 소수민족에 대한 폭력

난민과 소수민족에 대한 폭력이 점점 심각해지고 있다. 가장 큰 이유는 테러리즘이나 극단적 폭력에 대한 보복 때문이라기보다는, 이들이 인구 구성에 변화를 가져올 것이라는 우려에 있다. 그러나 EU 회원국 차원에서 난민이나 소수 민족에 대한 폭력을 체계적으로 정리한 자료는 아직 없다.

⑭ 공무원, 공공기관원, 공인(公人)에 대한 공격

2016년 6월 영국에서 일어난 조 콕스(Jo Cox) 의원에 대한 우파 극단주의자의 공격은 지금 유럽의 공공기관에 근무하는 이들이 처한 현실을 말해준다. 2016년 기준 독일에서만 약 800명의 공공 기관 종사원들이 피습을 당했고, 이중 18명은 피살을 당했다. 공무원 뿐 아니라 대중적으로 인기 있는 인물, 미디어 종사자, 시민활동가 등이 공격의 대상이 된다. 주로 과격 우파에 대해 비판적 견해를 갖고 있거나 이민정책에 대해 우호적인 태도를 취한 경우, 더 나아가 우파의 극단적 논리에

저해가 되는 인물들이 대상이 된다. 이러한 현상은 또한 무정부주의자, 좌파 극단주의자들을 평화주의자나 법률 준수자 등으로 인식시키는 반사효과를 가져오기도 한다.

3. 유럽 테러리즘의 양상

위에서 언급한 요약의 참고로 유럽경찰국이 내놓은 자료를 몇 가지만 다시 정리해 보자. 2016년 기준으로 유럽연합 28개 회원국에서 발생했거나 혹은 모의 단계에서 좌절된 테러리즘은 총 142건이었다(사망 142명, 부상 379명). 다소 고무적인 것은 최근 3년간 공격 및 모의 횟수는 완만하게 줄어들고 있다는 것이다(2014년 226건, 2015년 193건, 2016년 142건). 테러리즘 공격이 발생했던 8개국을 대상으로 국가별, 동기별로 발생 건수를 도표화하면 다음과 같다.

도표 1. 국가별 공격 발생건수와 동기(2016년)

국가	지하디스트	좌파	우파	분리주의	단일이슈	기타	총계
벨기에	4						4
프랑스	5						23
독일	4					1	5
그리스		6					6
이탈리아		16				1	17
네덜란드				1			1
스페인		5					10
영국							76
총계	13	27		1	0	2	142

2016년의 경우 전체 테러리즘 중 절반 이상이 영국에서 발생(혹은 모의)하였다. 2015~2016년은 스코틀랜드 독립, 브렉시트에 대한 논쟁이 뜨거웠기 때문에, 영국에서 특히 많이 발생한 것으로 보인다(그러나 이에 대해서는 보다 자세한 검토가 필요하다). 이어서 프랑스, 이탈리아,

스페인 등 남부 유럽국가에서 발생 빈도가 높았다. 이들은 이민자들의 왕래가 많고 인종적으로 다민족, 다문화 사회가 발달된 곳이기도 하다. 주목할 것은 지하디스트 운동보다 분리주의 또는 극단주의 좌파에 의한 도발 횟수가 많았다는 것이다. 이는 유럽 테러리즘이 겉으로는 무슬람들의 폭력이 주된 것 같지만, 실제로는 국내 정치적 환경에 귀속되는 원인이 적지 않았음을 말해준다. 물론 지하디스트 운동의 심각성이 덜하다는 의미는 아니다. 오히려 공격을 획책하거나 모의 단계에서 체포된 지하디스트 피의자(용의자)들의 숫자는 다른 범주를 압도한다. 아래는 테러리즘 모의 혐의로 체포된 이들을 EU 회원국 전체를 상대로 국가별, 동기별로 도표화한 것이다.

도표 2. 국가별 용의자 체포건수와 동기(2016년)

국가	지하디스트	좌파	우파	분리주의	단일이슈	기타	총계
오스트리아	30			4			34
벨기에	62					3	65
불가리아	5						5
체코	1	1					2
덴마크	8						8
프랑스	429	1		26			456
독일	25	1	5	4			35
그리스	15	1				1	17
아일랜드	1			16			17
이탈리아	28	8		1		1	38
네덜란드	36		6	1		2	45
폴란드	5		1				6
루마니아	1						1
슬로베니아	1						1
스페인	69	19		31		1	120
스웨덴	2			1			3
영국	-	-	-	-	-	149	149
총계	718	31	12	84	0	157	1002

출처: Europol, "2017 TE SAT_European Terrorism Situation and Trend Report", Annex 2 p. 50.

적발된 용의자들은 전년도보다 다소 줄었지만, 2014년도 보다는 여전히 많았다(2014년 774명, 2015년 1077명). 총 17개국에서 체포되었는데 이는 테러리즘이 막상 발생한 국가 수(8개국)를 훨씬 넘는다. 다양한 곳에서 공격자들을 모집, 훈련, 모의하고 대표성을 지닌 몇몇 국가로 한정하여 공격한 후 이웃 국가로 도주한 경우가 많음을 의미한다. 모의 장소는 남유럽은 물론이고 가톨릭이나 러시아 정교가 강한 동유럽 국가도 예외는 아니다. 이는 지하디스트들의 테러리즘의 특징이기도 한데 국내 정치적 이유 - 좌우파간의 대립, 분리주의 등 - 로 테러리즘을 저지른 이들과는 달리 훈련-모의-실행-도주 등의 과정에서 국제적인 행위가 이루어지고 있다는 것이다. 또 하나 주목할 것은 테러리즘 발생 건수가 많은 국가와 용의자가 많이 적발된 국가가 거의 비례한다는 것이다. 프랑스, 스페인, 벨기에 등은 테러리즘의 발생 건수가 많았고 체포된 이들의 숫자도 많았다.³⁾ 발생건수와 지하디스트 모의자들 간의 빈도연관만 놓고 볼 때 향후, 프랑스, 스페인, 벨기에는 물론 이탈리아, 독일, 네덜란드 등이 지하디스트 테러리즘에 보다 취약할 가능성이 크다.

4. 바르셀로나 테러리즘에 즈음한 스페인의 현황

스페인에게 테러리즘은 애초에 드문 일은 아니었다. 우선 분리주의자들의 테러리즘이 매우 강했던 역사를 가지고 있다. 그러나 지하디스트 운동과는 달리 분리주의 테러리즘은 갈수록 수그러드는 추세다. 스페인의 대표적인 분리 운동 단체인 ETA(Euskadi ta askatasuna: 바스크 조국과 자유)는 2011년 공식적으로 폭력 운동을 종식할 것을 선언하였다. 다만, 그 잔재는 여전히 남아 있어서 ETA 관련 테러리즘이 2015년에는 18건에 달했다. 2016년에는 5건으로 줄어들었는데, 한 가지 특이한 것은 사건 빈도(5건)에 비해 체포된 이들(19명)이 유럽에서 가장 많았다는 점이다. 이는 중간급 이상의 분리주의 고위간부들이 대거 체포되었

기 때문에 ETA의 테러리즘이 점증하고 있음을 의미하는 것은 아니다. 이들의 혐의는 대체로 무기 제조였다. 그러나 ETA가 이미 무력 투쟁을 포기한 이상 분리주의 투쟁이 테러리즘의 주요 현안이 될 것으로 보지는 않는 듯하다.

2016년 말 기준으로 EU 회원국 내에서 테러리즘 관련 재판이 진행 중인 사건은 275건에 달했고 관련자는 580명(여성 53명 포함)에 이르렀다. 그런데 스페인의 경우 2016년 테러리즘 관련 기소된 이들이 역대 최대에 이르렀다는 것은 주목할 부분이다.⁴⁾ 스페인은 2004년 마드리드 열차 역 공격 이후 스페인 정부가 강력한 반 테러리즘 활동을 벌여, 700명 이상의 혐의자들을 체포하고 120명 이상의 관련자들을 감옥에 보낸바 있다. 이후 약 10년 이상 스페인은 테러리즘 활동이 크게 위축되었으나, 요 근래는 다시 늘고 있는 것이다. 이는 스페인이 위기에 직면하여 있었음을 의미한다. 바르셀로나 사건이 일어나기 전, 스페인은 이미 259명을 법원에서 테러리즘 관련 죄목으로 재판 중이었다. 또한 1,000명에 달하는 위험인물을 모니터링하고 있었으며, 500여 명의 통화 내용을 녹취 중이었다. 이들 중에는 스페인 국내에서 IS의 이념을 교육 및 훈련하다가 적발된 경우가 적지 않았다. 모로코인을 포함하여 7인이 테러리스트 모집 및 훈련 관련 죄목으로 적발되어 국가법원(Audiencia Nacional)에 기소된 사건은 국내외로 제법 크게 알려진 사건이었다. 이들은 세포 조직을 만들어서 활동하였고, 소셜미디어를 통해 테러리즘에 대한 선전을 시도하며 IS를 찬양하였다. 또한 테러리스트 후보자들을 모집하여 시리아 및 이라크의 IS에 가입시키기도 하였다. 적발된 이들은 대부분 3년 반에서 7년 반의 징역을 선고 받았다. 그러나 많은 스페인 사람들은 테러리스트 양성이 이처럼 활발하게 이루어지고 있다는 것에 충격을 받았다. 스페인 정부는 이미 마드리드, 바르셀로나 등지의 여름콘서트 장, 세우타 및 멜리아(모로코와 분쟁 지역) 등을 테러리즘 발생 위험 지역으로 꼽아왔다. 이런 면에서 보면 이번 바르셀로나 공격은 공격의 임계점에서 분출된 사건이라

고 할 수도 있다.

지하디스트 활동이 우려되는 만큼 무슬림 사회에 대한 주의도 필요하다. 그러나 스페인 이민 사회의 한 가지 특징은 북아프리카 이민자들의 계토가 프랑스처럼 활발하지 않다는 것이다. 오히려 기존의 무슬림 공동체에서는 모로코 등지에서 밀려 넘쳐 오는 새로운 이민자들로 인해 기존의 이민 2세대들이 불안해하는 것이 더욱 큰 문제라고 여긴다. 공동체간의 조화가 무너지고 교육이나 취업 등에서 기존 이민자들이 불이익을 받을까 우려해서다. 때문에 무슬림 공동체는 테러리스트 소탕에 앞서 이민자 청소년들이 극단주의에 빠지지 않도록 경찰을 비롯한 지역 사회의 선도를 호소한다. 또한 바다 건너 국경을 접하고 있는 북아프리카의 국가들과의 긴밀한 이민자 정보 공유가 필요하다고 여긴다. 이런 맥락에서 스페인 경찰이 여기는 최대의 반 테러리즘은 오로지 한 가지로 수렴된다. 바르셀로나 공격이 있기 두 달 전, 스페인의 주요 언론인 El País는 다음과 같은 한 경찰서장의 인터뷰를 실은바 있다. “만약 모두가 통합의 뜻을 이룬다면, 그런 일(테러리즘)은 일어나지도 않을 겁니다(If there were 100% integration, the phenomenon would not exist).”⁵⁾ 이번 바르셀로나 사건에 대해, 스페인은 이미 사건의 사회적 임계점을 감지하고 있었으나, 미처 이를 제압할 힘은 갖고 있지 못했던 것이다. 그러면 그 힘이 무엇이어야 하는지는 장기적, 단기적, 전략적, 근원적 처방을 복합화 하여 접근해야 할 것이다. 경찰서장의 답변은 다소 뜻밖의 처방이지만, 적어도 유럽경찰국이 제시하는 수많은 제도나 규칙을 넘어 원인을 제거하는 자연처방임은 틀림없다.

■ 주석

- 1) Europol에서는 이슬람 극단주의 무장 투쟁을 Jihadism으로 범주화 한다. 따라서 1980년대 이후 현재까지 일어난 대부분의 이슬람 극단주의 무장투쟁을 하마스, 알카에다, IS 등과 같은 집단의 이름으로 구분하지 않고 지하디스트에 의한 활동으로 표현한다.
- 2) “Boko Haram Appears to Be Using Abducted Girls as Suicide Bombers: Experts”,

- <https://www.nbcnews.com/storyline/missing-nigeria-schoolgirls/boko-haram-appears-be-using-abducted-girls-suicide-bombers-experts-n284456>, Jan 16 2015.
- 3) 영국은 발생 건수가 많았지만, 체포된 이들의 모의 동기를 기타로 분류했기 때문에 큰 의미를 찾을 수 없다.
 - 4) Europol, "2017 TE SAT_European Union Terrorism Situation and Trend Report", p. 17.
 - 5) EL PAÍS, "Jihadist terrorism: Could there be a new attack on Spanish soil?" 05 Jun 2017.

EU는 한반도 유사시 군사 개입을 할 수 있을까?: 외교의 충분조건과 군사적 개입의 필요조건

도종윤

제주평화연구원 지역통합연구부장

1. 미-북 간 군사적 긴장 고조

장-자크 루소의 표현을 빗대자면 한반도는 지금, 비록 ‘전쟁’을 겪고 있지는 않지만 ‘전쟁 상태’에 있음을 부인하기 어려울 것이다.¹⁾ 지난 8월 5일 미국의 맥 마스터 백악관 안보보좌관이 MSNBC와의 인터뷰에서 북한에 대한 예방전쟁의 가능성을 시사하였다. 사흘 후, 트럼프 미국 대통령은 북한의 위협이 계속될 경우 ‘화염과 분노(fire and fury)’에 맞서게 될 것이라고 언급하였다.²⁾ 그러자 북한은 같은 날 전략군 대변인 성명을 통해 대륙 간 탄도 미사일 화성 12호로 미국의 군사기지가 있는 괌 주변에 포위사격을 할 수도 있다고 맞대응하였다. 그리고 9월 3일, 마침내 북한은 제6차 핵실험을 강행하였다. 같은 달 19일에는 제임스 매티스 미 국방장관이 “서울을 위협에 빠지지 않게 하는 군사 옵션이 있다”며 북한에 대한 압박이 멈추지 않을 것임을 강조하였고,³⁾ 트럼프

대통령은 UN총회 연설에서 “우리 스스로와 동맹국의 안전을 위해 북한을 완전파괴할 수 있다(totally destroy North Korea)”고 발언하였다.⁴⁾ 9월 23일 미국의 전략 폭격기 B-1B랜서가 F-15전투기의 호위를 받으며 동해안 국제 공역을 비행하자, 이틀 후 리용호 북한 외무상은 UN플라자 호텔에서 “트럼프의 행동은 선전 포고”라고 분개하였다.⁵⁾ 격하게 주고받던 양측의 설전은 11월 들어 트럼프 대통령의 아시아 순방과 북한의 도발이 잠잠해지면서 숨고르기에 들어선 듯하지만, 같은 시기 미국 항공모함들이 동해에서 동맹국들과 해상 훈련을 함으로써 무력충돌의 가능성은 사라지지 않았다.⁶⁾

한반도 주변 4강이 북한의 도발을 주시하고 있는 가운데, 한 가지 간과하고 있는 것은 이들 못지않은 강력한 힘과 의지를 가진 EU의 태도다. EU는 동북아시아의 안보 이슈와는 성격이 다른 안보 문제—테러리즘, 북아프리카 및 중동 불안, 난민, 분리·독립—에 직면해 있다. 또한 지정학적 거리감으로 북한발 핵위기에 깊은 관심을 갖지 않는 것처럼 보인다. 그러나 EU는 그 어느 때보다 한반도 위기에 깊은 우려를 표하고 있다. 8월에는 메르켈 독일 총리의 ‘미국의 대북군사우선’에 대한 입장 발언이 있었고,⁷⁾ 9월에는 마크롱 프랑스 대통령이 한 인터뷰에서 북한 핵 문제에 대해 이란과의 협상 경험을 인용하였다.⁸⁾ EU 수준에서 볼 때, 2017년 8월~11월 중순 기준 대외관계청(EEAS)이 발표한 성명 및 언론 보도자료 중에서 북한이 언급된 공식 문건만 23건에 이른다. EU는 북한의 핵실험 및 핵확산 위협에 대하여 수차례 경고의 메시지를 보냈을 뿐 아니라 북한의 인권 탄압을 주시하고 있으며 경제 제재에도 적극적으로 나서고 있다. 이처럼 EU는 한반도 위기에 관여 의지를 보이고 있다. 그렇다면 그들은 북한에 대해 어떤 태도를 취하고 있는가? 외교적 해법은 충분히 구사하고 있는가? 그뿐 아니라 군사적 옵션도 가지고 있는가? 그리고 그들은 그만한 능력과 조건을 갖추고 있는가? 만약 그들이 군사 전략을 사용할 경우 그 가능성은 어떻게 드러날 것인가?

2. 예비적 조건

대외정책에서 군사작전은 최후의 선택지이다. 하물며 단일 국가가 아닌 EU가 한반도 유사시에 군사적 선택을 하기 위해서는 사전에 검토해야 할 조건들이 훨씬 많다.

첫째, 군사적 수단은 외교적/경제적 수단 이후에 고려할 수 있는 선택이라는 점을 EU는 명확히 알고 있다. 평화유지활동이든, 경찰력이든 군사적 선택으로 가는 길은 몇 단계의 과정을 거쳐야 한다. 따라서 사전에 외교적으로 혹은 정치적으로 예비 조치들이 충분히, 적절하게 취해졌는지 평가해야 한다. 그리고 더 이상의 어떤 규범적 조치도 북한의 도발과 위협을 없애거나 줄이는 데 무의미하며 오직 군사적 수단만이 한반도와 동아시아의 평화, 그리고 유럽을 포함한 세계의 안정을 위한 해법이라는 총의(consensus)가 따라야 한다.

둘째, 군사적 수단을 고려할 때, EU는 다시 두 가지 갈림길에 서게 된다. 하나는, EU가 충분한 군사적 자산을 가지고 있는가이다. 여기에는 물질적 조건(예산, 병력의 구성, 그리고 지휘 및 작전 수행 매뉴얼)과 비물질적 조건(원칙, 정치적 의지)이 모두 포함된다. 이는 내부 조건(실무적 관리 능력)과 외부 조건(국제사회에서의 정당성 확보와 지지)으로 다시 세분화할 수 있다. 다른 하나는, EU의 군사적 수단이 채택 가능했는지 여부라도 이를 실천으로 옮기려는 동력이 있어야 한다는 것이다. 이는 EU의 작전 수행 경험, 한국이나 미국 등 관련국과의 협력 수준, 그리고 제3국과의 협력 가능성, 정치 지도력 등에 따라 변수를 낳게 된다. 또한 군사작전 완료 후의 손익 계산과 작전 이후 예측되는 명성효과 등도 중요한 변수가 될 것이다.

3. 군사적 선택으로 가는 길

1) EU의 대북 외교: 징벌적 접근

2006년 북한의 핵실험 이후, EU의 공식적인 대북전략은 크게 두 가지로 정리된다. 첫째는 UN에서 취해진 대북 결의안(1718) 및 그 후속 결의안들을 충실히 수행하는 것이고, 둘째는 역시 UN에서 취해지는 대북 인권 조치에서 주도적 역할을 수행하는 것이다. 먼저, EU는 UN이 취하고 있는 대북 제재 조치에 대해 자동 실천 조치(autonomous measures)를 채택하고 있다. 따라서 UN안보리 결의는 EU에 자동 적용된다. EU의 대북정책 중에서 적어도 북한의 핵/미사일과 관련해서만큼은, 'UN화(UN-ization)'되어 있는 셈이다. 더 나아가 EU는 2007, 2013, 2016년 세 차례에 걸쳐 각료 이사회(The Council) 수준의 대북 제재 조치(2차례의 결정, 1차례의 규칙 제정)를 취하여 UN의 조치를 보다 구체화하였다. 이들 조치는 크게 수출입 품목 제한, 금융거래 제한, 이동 수단(transport)의 제한 등으로 구분되며, 북한과의 과학·기술 협력 및 북한인들의 거주 등도 제한하고 있다.⁹⁾

한편, EU는 2005년 이후 매년 일본과 함께 UN에 대북 인권 결의안을 주도적으로 상정하고 있다. 게다가 2013년부터는 북한의 인권 개선을 단순히 촉구하는 수준을 넘어 인권 침해에 대한 책임을 묻도록 권고하는 조항을 삽입하는 등 관찰과 압박을 강화하고 있다.

그러나 이러한 EU 대북 외교 조치가 성공적인지는 의문이다. 2006년 이후 EU의 대북외교는 UN의 결의로 수렴되거나 혹은 UN을 통한 접근에 전적으로 의존하고 있다. 즉, 창의적 접근은 안보이다. 앞서 언급된 조치들을 고려해 볼 때 규범적 수준에서 EU는 충분하고 적절한 조치를 취하고 있는 것으로 평가 받을 수 있다. 그러나 그 방향은 오로지 징벌적 성격으로 단순화되어 있다. EU의 제재와 인권 개선 요구는 국제사회의 책임 있는 규범 행위자로서 적절할지 모르나, 외교의 내용이 그것만으로 채워져 있

다면 그것으로 외교적 수단이 충분히 구사되고 있는 것인지 의문이 든다. 징벌적 접근은 정의(正義)관에 입각해 판단될 수는 있으나, 한편으로는 외교의 폭과 미래 전략을 스스로 제한하는 측면도 있기 때문이다. 따라서 규범적 책임뿐 아니라 정치적 책임을 주도할 수 있는 혁신적 아이디어는 여전히 선택의 공간에 남아 있다. 예컨대, 1997년 KEDO의 경수로 사업 참여와 2001년 이후 붓물처럼 시작된 북한과의 수교처럼 교류와 대화의 외교가 주었던 경험이 어떤 조건 속에서 등장했는지 되돌아볼 일이다.

EU에게는 그들과는 다른 지역의 “특수한 지리적, 주제별 문제”에서 해결의 실마리를 찾아 주는 길잡이(pathfinder)로서의 책임이 필요하다.¹⁰ 그러한 책임은 정치적 감각과 역량에 따라 좌우된다. 향후 EU의 대북정책에 대한 평가는 규범적 책무와 더불어 정치적 책무를 어떻게 외교력으로 보여줄 것인지에 달려 있다. 이는 그동안 EU의 외교가 규범적으로 충분했던 것을 넘어 정치적으로 충분함에 한 걸음 더 다가갈 조건이 된다.

2) 군사적 수단의 고려

외교적 해법의 빈 공간이 남아 있음에도 불구하고 EU가 군사적 선택을 전혀 고려치 않을 것이라고 미리 단언할 수는 없다. EU는 국제사회에서 경제, 사회, 문화뿐 아니라 정치와 군사 부분에서도 이미 숨길 수 없는 존재감을 드러내고 있다. EU는 이미 2000년 이후 수많은 평화유지 활동 임무와 군사작전을 진행한 경험이 있다. 그래서 우리는, EU가 아무런 군사활동도 하지 않을 것이라는 무관심하기보다 그들이 국제사회에서 안보의 수준을 어느 정도로 기대하는지, 그리고 그러한 기대를 충족시키기 위해 어느 정도의 역량을 가지고 있는지를 평가해 볼 필요가 있다. 이를 위해 물질적/비물질적 조건을 먼저 살펴보고, 이어서 이행가능성의 조건들을 구분하여 살펴본다.

(1) 물질적 조건

물질적 조건은 방위 예산, 병력의 구성, 그리고 작전 단계 등에서 EU가 어느 정도 준비가 되어 있는가에 따라 가늠된다. 더구나 EU는 단일 국가가 아니라 통합 과정이 진행 중인 지구상의 유일한 특수정치공동체다. 따라서 글로벌 단일 행위자로서 자리매김하려는 브뤼셀의 관리들은 그들의 존재감을 재현시키면서 이에 대한 평가를 끊임없이 내놓는다. 그리고 그 평가 결과는 그들의 실천적 정당성의 근거가 된다.

첫째, 유럽은 예산상으로는 기술적으로 지구상에서 미국, 중국, 러시아 등에 버금가는 군사 역량을 가진 행위자다. 금액으로 보자면, 2016년 기준 EU 주요 7개 회원국의 방위비 지출액은 미국에는 미치지 못하고 있으나 러시아나 일본을 훨씬 앞선다. 세계 2위 방위비 지출국인 중국과 비슷한 수준이다. 전 세계 국가 중 군사비 지출이 의미 있게 늘고 있는 곳 역시 미국, 중국과 더불어 유럽을 꼽는다.¹⁾

〈표 1〉 2016년 기준 주요 국가의 방위비 지출 현황

(단위: 백만 US달러)

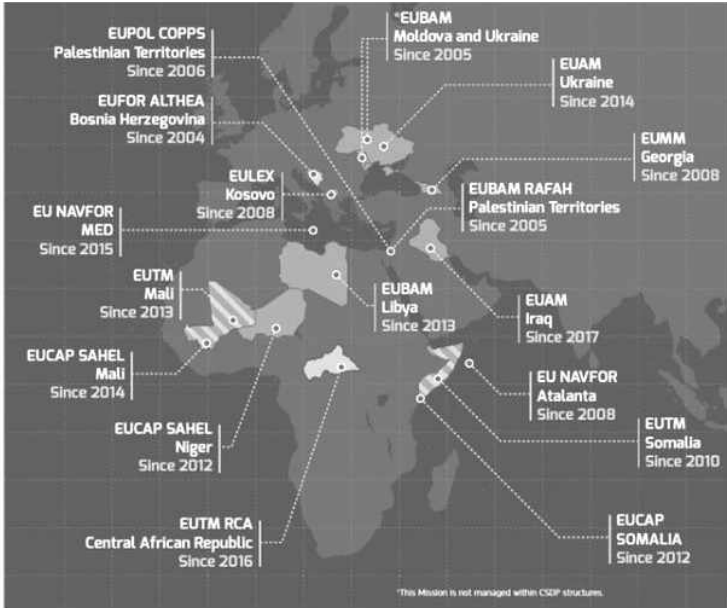
국가	금액
미국	606,233
중국	225,713
러시아	70,345
*프랑스	55,681
*영국	54,217
일본	41,569
*독일	40,985
한국	37,265
*이탈리아	27,966
*스페인	14,994
*폴란드	9,791
*네덜란드	9,249
*유럽주요 7개국 방위비 합계	212,883

출처: SIPRI, "World military spending was \$1.69 trillion in 2016".

보다 의미 있는 것은 세계 10대 무기 수출국 중 유럽 국가가 5개국(프랑스, 독일, 영국, 스페인, 이탈리아)이나 포함되어 있다는 점이다. 이들의 거래량을 모두 합쳤을 경우 세계 무기 거래량의 25.5%를 차지하여 미국(30%)에 이은 세계 2위 수준에 이른다.¹²⁾

둘째, 글로벌 행위자로 거듭나기 위해서, EU는 통합 군사력의 구축을 과제로 삼고 있다. 이는 EU가 군사 옵션을 실제 가능한 것으로 선택할 수 있는지, 혹은 장롱 속 설계도에 불과한 것인지를 가늠하는 잣대다. EU는 리스본 조약 TEU 42조 6항에 따라 상설군사 조직을 구축 중이다. 대표적으로 2007년에 창설된 각 1,500명으로 구성된 18개의 'EU 전투단(EU Battlegroup)'은 상비군을 예비하는 시범대로 평가받는다. 이러한 통합군 창설과 운영은 향후 전개될 미래의 도전—테러리즘, 중동 및 아프리카 위기—에 대한 준비이기도 하다. 더 나아가 핵, 장거리 미사일, 화학무기 등 북한발 대량살상무기(WMD)의 확산이 글로벌 차원의 도전으로 판단될 경우, 이는 EU가 외교안보 및 군사정책을 재점검하는 근거가 될 수도 있다. NATO의 예산 편성 논란으로 미국과 불편한 관계에 놓여 있는 EU는 최근 독자적인 방위군 운영에 보다 박차를 가하고 있다. 28개 EU 회원국 중 23개국은 11월 13일 브뤼셀에서 모여 공동군대(European Army) 창설에 합의하고 2020년 이후 매년 50억 유로 이상을 투자하여 군대의 해외 훈련 허브를 구축하고 최첨단 무기 구입을 지원하기로 하였다.¹³⁾

〈그림 1〉 EU의 군대 파견



출처: EU Missions and Operations fact sheets.

셋째, 예산과 편제에도 불구하고 EU가 군사력에 대해 의심받는 것은 실전에서 전투단보다는 개별 프로그램에 따라 설치된 특별군이 군사 임무를 수행하고 있기 때문이다. 다만, EU는 특별군을 일관되게 운영할 조직과 지침을 두고 있어 효율성 누수를 막고 있다. EU의 임무 추진 매뉴얼에 따르면, 우선, 각료 이사회와 모든 회원국의 승인을 거쳐 군의 활동(missions and operations) 개시에 관한 결정이 내려진다. 이어서 그 결정에 따라 모든 병력과 병참은 회원국들이 제공한다.¹⁴⁾ 그리고 그 임무는 각료 이사회와 외교 대표의 권한 아래 두되 각 회원국 대표로 구성된 정치안보위원회가 구성되어 단계별 작전을 통제하며 전략 방향을 정한다. 작전과 활동은 단일 지휘체계에 따르지만, 특별군인 만큼 각 임무마다 사령관은 별도로 정해진다. 이처럼 복잡한 과정에도 불구하고 다음 절에서 보듯이 EU의 군사활동은 나름의 성과를 거두고 있다.

(2) 비물질적 조건

만약, EU가 북한의 핵위협을 유럽의 외교안보 이슈로 진지하게 다루고자 한다면, 그 근거는 어디에서 찾아야 할 것인가?

첫째, 가장 거시적으로 보자면 우선 리스본 조약의 TEU 29조에서 찾을 것이다.¹⁵⁾ 동 조약은 EU가 안보 차원에서 ‘지역적 혹은 주제별 특수 문제’를 다룰 수 있는 근거를 마련하였고, 회원국들은 EU의 입장(positions)을 따를 것(conform)을 규정하고 있다. 이런 맥락에서 보자면, 동아시아의 한반도 위기는 지역적 조건이며, 북한의 대량살상무기 실험 및 확산 위협은 특수 문제로서 충분한 검토 대상이 된다.

둘째, 중범위 혹은 미시적으로 보면, EU는 공동 안보 방위정책과 관련하여 다룰 수 있는 분야를 정책 아젠다로 제시하고 있다. 목표는 유럽 시민들의 안전을 위해 외부의 위협을 제거하는 것이다. 이는 인도주의적 구조, 분쟁 예방 및 평화유지, 위기관리를 위한 병력파견, 공동군축, 군사교관 제고, 분쟁 이후 안정화 조치 등으로 드러난다.¹⁶⁾ 말하자면, 군사력이 단지 전투만 수행하는 것이 아니라, 무력억지를 위한 평화유지 등 다양한 활동에 사용될 수 있음을 보여준다. 지금도 EU의 대북정책은 인권 개선 요구나 대량살상무기의 확산을 예방하고자 하는 목적에 집중되어 있다. EU의 군사력이 한반도에 사용될 경우 그것은 전투 행위가 아닌 다양한 분야가 될 수 있음을 의미한다. EU는 평화유지 활동에 적극적으로 참여하면서 성공적인 임무 수행을 가장 많이 한 행위자이기도 하다. 2003년에 보스니아-헤르체고비나에 첫 경찰력을 투입한 이후 EU는 지난 15년간 공동안보 및 방위정책(CSDP)을 실현하기 위해 3개 대륙에서 34개의 작전을 벌인 바 있다. 이 중에서 민간 작전이 아닌 순수 군 작전은 11개에 달하며 6개 작전은 여전히 진행 중이다.¹⁷⁾ 한반도 유사시 EU의 역할이 드러날 수 있는 예(例)가 된다.

셋째, EU의 제3국과의 협력의지가 중요하다. 다만, 이는 상대와 어떤 협력적 관계인지를 맺고 있느냐에 따라 변이가 있을 수 있다. 다시 말해

어떤 파트너십을 맺고 있느냐, 책임 분담의 여력은 어디까지 나눌 것인가에 따라 다르다. EU는 그들의 군사활동에 제3국의 참여를 적극적으로 원하고 있다. EU가 18개국과 맺은 ‘참여협정(Framework Participation Agreement: FPA)’은 국제사회의 안전을 위한 공동의 협력을 의미한다. 2014년에 체결(2016년 발효)된 ‘한국-EU 간 위기관리활동협정(agreement of crisis management operations)’도 이 중의 하나다. 이는 리스본 조약 TEU 21조에 따른 것으로 국제사회에서 공동의 보편적 가치를 위하여 제3국과의 협력을 규정한 조항에 의거한 활동이다. 여기에는 또한 안전보장(2항 a)에 관한 사항이 포함되어 있으므로 안보에 관한 해석이 폭넓게 해석될 경우, 지역 안보 수호에 관한 양측의 협력이 가능해지는 근거가 될 수 있다. 물론 위기관리 협정은 EU의 활동에 한국이 참여하는 형식을 띠고 있으므로¹⁸⁾ 한국은 보조자에 머문다. 실제로 동협정은 EU가 주도하는 소말리아 해적 퇴치에 한국의 참여가 주된 원인이었고 문건의 내용도 공동작전 시 재원 분담에 초점이 맞추어져 있다. 그러나 EU가 수행하는 군사작전을 양측이 함께 할 여지를 두었다는 것은 안보 분야에서 공동의 눈높이를 가지고 있으며, 다음 단계의 군사적 협력을 보다 쉽게 하는 지지대가 됨을 의미한다.

3) 실천의지

만약 EU가 한반도를 안보위협的重要대상으로 보고 군사작전을 수행할 자원과 근거가 있다 하더라도 실천의지가 없다면 임무를 수행하지 못할 것이다. 실천의지는 경험을 통한 자신감에서 많은 것을 얻으므로 EU가 한반도에서 작전을 수행할 경우 어떤 경험을 토대로 전략을 짤 것인지도 선택의 관건이다. 이는 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 한반도에서 군사적 긴장 관계의 당사자인 미국과의 연합훈련을 한 특수한 경험이고, 또 다른 하나는 제3국에서 평화유지 등 작전을 수행한 일반적 경험이다.

(1) 연합훈련

EU 회원국 중 22개국은 동시에 NATO 회원국이기도 하다. 때문에 EU 회원국과 NATO의 중심국인 미국과의 연합훈련은 드물지 않게 열리는 데 <표 2>와 같다.

<표 2> 유럽-미군 간 군사훈련

명칭	내용
Allied Spirit	보병, 공수부대 중심의 나토 연합 군사훈련
Anakonda	폴란드와 미군 간의 군사훈련
Combined Endeavor	미군과 유럽군 간의 지휘, 의사전달, 컴퓨터 정보 등의 상호운용을 점검하는 훈련
Combined Resolve	보병 중심의 모의훈련, 독일 및 터키에서 진행
Flexible Leader	유럽미군사령부(EUCOM)의 장교 훈련 프로그램, 인도주의지원 등에 신속한 대응을 위한 마련
Immediate Response	미군-슬로베니아/크로아티아군 간의 연합훈련
Noble Partner	미군-조지아 나토군의 공동작전 점검 프로그램
Rapid Trident	미군 및 우크라이나군 사시의 협력 훈련 프로그램
Saber Guardian	미군 및 헝가리, 루마니아, 불가리아군의 여름 훈련
Saber Junction	NATO 동맹군 및 유럽 국가들의 통합 훈련
Saber Strike	에스토니아, 라트비아, 폴란드 등이 참여하는 유럽 육군 주도 훈련
Swift Response	유럽 주둔 미군 주도하의 고공 강습훈련

출처: 저자 작성.

이들 훈련의 대부분은 유사시 혹은 대(對)러시아 방어를 위한 중동부 유럽 국가의 전력 증강과 관련이 있다. 따라서 한반도 유사시와 같은 원거리 지역에 대한 군사력 파견과는 큰 연관성을 찾기 어렵다. 그러나 현대전에서 연합훈련은 장비와 지휘체계에서 군사적 상호호환성(interoperability)을 높이고 신뢰를 구축하는 데 목적이 있다. 이를 통

해 공동작전에 대한 경험과 실천의지를 높인다. 예컨대 매년 실시되는 콤바인트 엔데버(Combined Endeavor) 훈련은 커뮤니케이션 네트워크 상호호환성을 점검하는 훈련이다. 여기에는 지휘-전달-컴퓨터 네트워크 시스템 등 협력과 관련된 모든 수단들이 훈련의 대상이 된다. 올해 3월 독일 슈트트가르트에서 실시된 얼라이드 스피리트(Allied Spirit) 7차 훈련은 NATO 회원국과 협력국가 등 총 15개국에서 3,000명 이상의 자원이 훈련에 참여하였는데, 이 훈련의 목적 역시 야전 운영에서 상호호환성의 점검이었다.

(2) 몇 가지 사례

〈그림 1〉에서 본 것처럼 2000년대 이후 EU의 해외 군사작전은 드물지 않게 발견된다. 이 중에서 비교적 성공 사례로 꼽히는 EU의 작전은, 2003년 콩고민주공화국에 대한 인도주의적 개입(일명 Artemis 작전)이다. 2차 내전이 끝난 콩고는 우간다군이 물러난 북서부 지역에서 군벌들이 이권 다툼을 벌이고 있었다. 민간인을 비롯한 수많은 희생자가 발생하였고 주민들의 인권이 유린되었다. UN은 결의안 1484호를 채택하여 이 지역의 난민 캠프와 공항 등을 방어하기 위해 다국적군의 편성을 요청하였다. EU는 프랑스의 지휘 아래 6월 12일 2,000명의 병력을 콩고의 북동쪽 부니아(Bunia)에 파견하여 사태를 수습하였고 동년 9월 후속 임무를 UN에 이양하였다. 무엇보다 이 작전이 의미를 갖는 것은 ‘인도주의적 개입(humanitarian intervention)’의 성공 사례로 꼽히기 때문이다. 또한 EU가 미국 및 NATO의 자원에 의지하지 않고 전적으로 자신들만의 힘으로 군사 개입 작전을 펼쳤다는 점도 중요하다. 이는 EU의 군사활동에 관한 예산 편성, 지휘부 구성, 작전 운용 등에서 큰 경험적 성과를 안겨 주었다.¹⁹⁾

간접적이기는 하지만, 유럽과 한국도 최근 연합훈련을 실시한 경험이 있다.²⁰⁾ 2017년 2월, 아덴만에서 작전 중인 청해부대의 4천4백 톤급

최영함이 소말리아 해안에서 EU의 NAVFOR와 작전(작전명 Atlanta)을 수행한 것이다.²¹⁾ 이 작전은 UN안보리 결의 1373, 1838, 1846, 1851 등에 따라 2008~18년 동안 실시되는 해적소탕 작전의 일부였다. 내년에도 한국군의 참여 가능성이 높으며,²²⁾ 또한 양국 간 맺어진 위기 관리 협정 발효 후 실전 적용 사례이기도 하다. 이 작전의 평가 결과에 따라 EU와 한국군 간의 향후 과제도 결정될 것이다. 그러나 10년 전에는 상상도 못했던 한국군-EU군의 군사훈련이 시도되었다는 것은 해적소탕 이상의 큰 의미를 갖는다.

마지막으로 염두에 두어야 할 것은 EU가 아시아에서 위기관리 협정(FPA)을 맺고 싶어하는 가장 적극적인 국가가 한국 외에 일본이라는 사실이다.²³⁾ 오히려 일본이 FPA 체결에 소극적이다. 한국과는 달리 일본은 아프리카의 해적소탕 작전에 수차례 참여하여 EU와의 군사협력에서 큰 장점을 찾지 못할 뿐 아니라, 자위대의 성격에 비추어 EU와의 군사협력이 쉽지 않기 때문이다.²⁴⁾ 그러나 일본의 안보 관심사가 대량살상무기 확산 방지와 해양안보라는 점은 EU와의 관심사와 일치하므로 주시해야 한다.

4. 마무리

EU의 대북정책은 제제와 압박을 기조로 하되, 외교적 해법을 가장 최우선의 정책으로 지지한다. 그러나 향후 한반도 위기의 전개에 따라 외교적 선택뿐 아니라 군사적 가능성도 전혀 배제할 수는 없다. 다만, 군사적 선택이 가능해지더라도 공세적 접근보다는 안정화에 주목할 것이다. EU의 외교적 선택과 군사적 선택을 정리하자면 다음과 같다.

첫째, 11월 7일 워싱턴 DC를 방문한 모게리니 EU고등외교 대표는 NATO가 주목해야 할 협력의 범위로 사이버 안보, 복합형 위협(hybrid threats), 해양안보, 시리아 위기를 언급하면서, 마지막에는 북한의 핵

위협에 깊은 우려를 표하였다. 물론, 외교적 해법을 지지하겠다는 의지를 강조하였다. 그러나 대북정책에서 EU의 외교적 해법이 실천적으로 무엇인지는 여전히 오리무중이다. 오로지 징벌적 접근으로 단선화되지 않는 정치적 접근이 필요하다. EU는 지난 2015년 6월 평양에서 제14차 정치대화를 진행한 바 있다. 대화 내용이 상세히 무엇인지 외부에 공개되지는 않았으나, 이러한 지속적인 접근은 EU외교의 빈 공간을 채우는 노력으로 향후 지속될 필요가 있다.

둘째, EU의 외교안보 지침은 철저하게 UN과 공유하고 있다. 즉, 평화유지 활동 및 인도주의적 개입을 포함한 EU의 글로벌 안보 전략은 UN의 결정과 맥을 같이한다. 따라서 UN을 통한 정당성 확보는 EU의 외교적/군사적 선택의 중요한 잣대다.

셋째, 글로벌 차원에서 EU의 외교안보 역량과 개입 범위는 계속 커지고 있다. 이는 자원, 지휘체계, 경험과 성과, 실천의지 등 다양한 분야에서 포착되고 있다. EU는 이미 아프리카 및 중동의 안보 위기에서 평화유지자의 임무를 훌륭히 소화해 내고 있다. 또한 미국 등 주요국가와의 상호호환성을 강화하는 노력도 게을리하지 않고 있다. 이를 바탕으로 한반도 위기뿐 아니라 동아시아 및 기타 지역의 정세불안이 글로벌 차원의 안정에 도전이 된다고 생각할 경우, EU는 자신의 책임을 그곳에서 찾으려 할 것이다.

넷째, EU가 바라보는 한반도 위기는 전적으로 대량살상무기(WMD)의 개발 및 확대와 관련이 있다. 2016년 6월에 발표한 “외교안보에 관한 EU의 글로벌 전략”에서는 한반도 위기를 ‘핵확산의 금지(non-proliferation)’로 간명하게 표현한바 있다.²⁵⁾ 바꿔 말하면, WMD와 관련된 것이라면 계속 주시하면서 자신들의 역할을 찾을 것이라는 것이다. 따라서 이 같은 무기의 개발과 도입은 그 주체가 한국일 경우라도 EU의 지지를 받기 어렵다. 최근 국내에서 논의되는 핵을 이용한 억지력 증강 논란이 실천될 경우, EU와 협력관계를 유지하는 데 큰 어려움을 겪을 것이다.

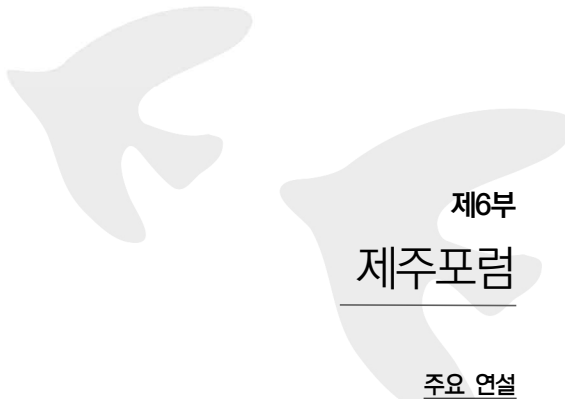
다섯째, 한반도 위기와 관련하여 군사작전을 적극적으로 미리 고려하는 EU의 지도자는 아직 없다. 모게리니 고등외교 대표는 NATO와의 관계 재설정 에 집중하면서 EU의 독자적 방위역량 강화에 주력하고 있다. 독일의 메르켈 총리는 트럼프의 한반도 군사 개입에 부정적이다. EU 지도자들의 현재 분위기는 이란 핵 협정을 북한에 준용할 것을 요구하고 있다. 적어도 EU는 규범적 측면의 중요성을 강조하면서 미국과는 차별화할 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고, EU가 한반도에서 군사임무를 선택할 가능성은 충분히 있다. 한반도에서 어떤 식으로든 변화가 먼저 감지되면 EU는 평화유지 활동을 비롯한 보다 다양한 군사활동을 고려할 것이다. 다만 그것은 규범적인 자기 제한 영역을 둘 것이다. 물론 그러한 군사적 선택이 가능해지기 위해서는 수많은 단계를 거쳐야 한다. 외교적 해법의 빈 공간을 채워야 하고, UN 등 국제 사회의 결의, 자원 확보, 지휘체계의 구성, 연합훈련의 완속도 그리고 미국 및 한국 등 관련국들과의 협력 합의 등이 선행되어야 한다. 그리고 이러한 조건과 단계를 모두 거치기 위해서는 상당한 시간이 걸릴 것이다. 그러나 여전히 불안한 것은 한반도 위기 해소가 그러한 조건의 완속보다 앞설 수 있을 거라는 확신을 가질 수 없기 때문이다.

■ 주석

- 1) 루소의 '전쟁' 및 '전쟁 상태' 개념에 대한 비교는 다음 참조. Jean-Jacques Rousseau, *L'état de guerre* (Arles: Actes Sud, 2000); 김용구, 『영구평화를 위한 외로운 산책자의 꿈』(월, 2001).
- 2) The New York Times, "Trump Threatens North Korea With 'Fire and Fury,'" <https://www.nytimes.com/video/us/politics/100000005346140/north-korea-trump-threat-fire-fury.html>.
- 3) Reuters, "Mattis hints at military options on North Korea but offers no details," Sep. 19, 2017.
- 4) NBCNews, "Trump: U.S. May Have No Choice But to 'Totally Destroy North Korea,'" Sep. 19, 2017.
- 5) The New York Times(by Reuters), "North Korea Says U.S. 'Declared War,' Warns It Could Shoot Down U.S. Bombers," Sep. 25, 2017. <https://www.nytimes.com/>

- reuters/2017/09/25/world/asia/25reuters-northkorea-missiles.html?mcubz=3.
- 6) 중앙일보, “미 항공모함 3척, 한반도 해역서 사상 첫 연합훈련,” 2017년 11월 9일.
 - 7) JTBC, “독일 “미국 지지하지 않을 수도”…대북 군사옵션 경계,” http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB11511916.
 - 8) Le Monde “ONU : Macron défend une vision du monde aux antipodes de celle de Trump,” 19.09.2017; CNN, “North Korea, Macron calls on Trump to honor Iran nuclear deal,” <http://edition.cnn.com/2017/09/19/world/macron-north-korea-iran-amanpour-interview/index.html>.
 - 9) EEAS, “EU-Democratic People’s Republic of Korea (DPRK) relations,” Brussels, 27 Feb.2017.
 - 10) EU가 북한의 핵위협을 외교안보 이슈로 다룰 수 있는 근거는 ‘특수한 지리적, 주제별 문제’를 다룰 수 있다고 규정한 리스본 조약 TEU 29조에 있다.
 - 11) SIPRI, “전 세계 군사비 지출: 미국과 유럽은 증가, 원유 수출국은 감소,” Press Release 24 April 2017.
 - 12) SIPRI, “Trends in International Arms Transfers, 2016,” SIPRI Fact Sheet, February 2017.
 - 13) EEAS Press, “Defence cooperation: 23 member states sign joint notification on the Permanent Structured Cooperation (PESCO),” 11 Nov. 2017.
 - 14) 민간의 활동은 EU의 외교안보(CFSP) 예산에서 지출 되나, 군사활동은 각 회원국의 지원에 전적으로 의존한다.
 - 15) The Council Decision, concerning restrictive measures against the Democratic People’s Republic of Korea and repealing Decision 2010/800/CFSP, 22 April 2013.
 - 16) EU Battlegroup, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/33557/eu-battlegroups_en.
 - 17) EU Missions and Operations: As part of the EU’s Common Security and Defence Policy, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/csdp_missions_and_operations_factsheet.pdf.
 - 18) 원문에는 이렇게 표현되어 있다. “...The Republic of Korea may accept the invitation by the Union and offer its contribution...,” Office Journal of the European Union, L 166/3, 5 June, 2014.
 - 19) Catherine Gegout, “Causes and Consequences of the EU’s Military Intervene in the DRC: A Realist Explanation,” European Foreign Affairs Review, 10, 427-443, 2005.
 - 20) EU Navfor, “The European Union Welcomes Contribution of Republic of Korea Warship Choi Young to EU Naval Force’s Counter-Piracy Operation in the Gulf of Aden,” <http://eunavfor.eu/the-european-union-welcomes-contribution-of-republic-of-korea-warship-choi-young-to-eu-naval-forces-counter-piracy-operation-in-the-gulf-of-aden/>.
 - 21) 국방일보, “청해부대, EU 대해적작전 첫 참가,” 2017년 3월 5일.
 - 22) 국방일보, “아덴만 철벽 수호, 1100여 선박 안전 호송 180일,” 2017년 7월 10일.
 - 23) The Council, EU-Japan Summit –State of play of preparations, 27 June 2017.
 - 24) Pierre Minard, “The EU, Japan and South Korea: Mutual Recognition between Different Partners,” GRIP, Brussels, 18 Sep. 2014.
 - 25) EEAS, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe-A Global Strategy for the EU’s Foreign and Security Policy,” June, 2016.



제6부
제주포럼

주요 연설

- 문재인(MOON Jae-in) • 원희룡(WON Hee-ryong) • 이홍구(Lee Hong-Koo)
- 메가와티 수카르노푸트리(Megawati Soekarnoputri) • 아니발 카바코 실바(Anibal Cavaco Silva)
- 장 뱅상 플라세(Jean-Vincent Placé)

ASEAN 50주년

- ASEAN at 50 and the Future of Korea-ASEAN Relations
- South Korea's Mandate for Diversification of Diplomacy and the Role of ASEAN
 - 한국의 아세안 가입을 제안하며
 - Proposing Membership of South Korea in ASEAN

자유주의 이후의 지역주의

- Entering a New Phase of Regionalism in Asia amid the Changing International Economic Order
 - The Crisis of Regionalism in Europe: What are the Implications and Lessons for Asia?
 - Can East Asian Regionalism Provide a Bulwark Against a "Post-Liberal" International Order?
 - Liberal International Order under Strain and Regionalism in East Asia
 - Era of Bilateralism is Back?: Trump's Trade Policy and Asian Regionalism

제12회 제주포럼 개회식 대통령 축사

문재인
대한민국 대통령

‘제12회 평화와 번영을 위한 제주포럼’의 개막을 진심으로 축하합니다.
바쁘신 중에 이 자리에 참석해주신 내외 귀빈 여러분을 진심으로 환영
합니다.

특히 80여 개국, 해외에서 오신 여러분께 감사드립니다.

존경하는 내외 귀빈 여러분!

먼저 제주의 아름다운 자연을 자랑하고 싶습니다.

제주는 세계자연유산 등재, 생물권보전지역 지정, 세계지질공원 인증
까지 UNESCO 3관왕을 차지한 ‘세계의 환경 보물섬’입니다.

짧은 일정이지만 이 아름다운 제주를 맘껏 즐기시기 바랍니다.

그러나 진정으로 제주를 아름답게 만든 것은 사람입니다.

제주는 예로부터 도둑, 거지, 대문이 없다하여 삼무(三無)라고 불렀습
니다.

아무리 어렵더라도 남의 것을 탐내거나, 구걸하는 일이 없었고,
서로 믿고 의지하며 살아왔습니다.

세계적으로 보기 드문 아름다운 공동체입니다.

인류사회가 지향해야 할 ‘평화 공존의 공동체’라고 생각합니다.

‘아름다운 제주 사람들’의 매력에도 흠뻑 빠져 보시기 바랍니다.

존경하는 내외 귀빈 여러분!

69년 전, 이렇게 평화롭고 아름다운 제주에 큰 아픔이 있었습니다.

이념이 무엇인지도 모르는 수 만 명의 선량한 주민들이 이념의 이름으로 무고하게 희생되었습니다.

세계적인 냉전시대의 최전선에서 겪었던 고통이었습니다.

그러나 대한민국과 제주는 그 아픔을 극복하고 평화와 화해의 문을 열어가고 있습니다.

국가적인 진상규명에 이어 드디어 2006년 대통령이 직접 국가 책임을 인정하고, 국가를 대표하여 공식적인 사과를 했습니다.

새 정부는 앞으로도 진상규명과 명예회복 등 남아있는 국가의 책임을 다할 것입니다.

특히 이번 포럼에서 4·3세션이 처음으로 운영되는 것을 기쁘게 생각합니다.

내년 4·3 제70주년을 앞두고, 아직도 남아 있는 제주도민의 아픔과 상처를 치유하는 계기가 되길 바랍니다.

이제 제주는, 대립과 갈등의 낡은 유산을 해소하고, 평화와 공존의 시대를 열어가고 있습니다.

이것이 ‘동북아시아의 평화와 공동번영을 모색’하는 제주포럼의 정신

이라고 생각합니다.

존경하는 내외귀빈 여러분!

새 정부는 '동북아시아의 평화와 공동번영'을 위한 책임과 역할을 다할 것입니다.

한반도의 영구적인 평화와 번영을 위한 완전히 새로운 구상, 담대한 실천을 시작할 것입니다.

국제사회와 협력하겠습니다.

미국 중국 등 관련국들과 함께 북한을 설득하고 압박하여 대화의 장으로 이끌고, 북핵문제 해결과 남북 및 북미관계 개선을 함께 이뤄내겠습니다.

'외국 역할론'에 기대지 않고 한반도문제를 대한민국이 주도해 나가겠습니다.

최근 북한의 잇따른 미사일 발사는 한반도는 물론이고 국제평화와 안정에 대한 심각한 도전입니다.

저는 국제사회와 함께 강력하게 대처할 것입니다.

아울러 북한이 무력도발을 감행한다면 굳건한 한미동맹과 대한민국의 방위 역량으로 즉각 강력하게 응징하여 평화를 지켜 낼 것임을 분명하게 약속합니다.

존경하는 내외 귀빈 여러분!

전쟁위협이 사라진 한반도에 경제가 꽃피우게 하겠습니다.

남북이 아우르는 경제공동체는 대한민국이 만든 '한강의 기적'을 '대동강의 기적'으로 확장시켜 세계 경제 지도를 바꾸는 '한반도의 기적'을 만들어낼 것입니다.

또한, 한반도와 동북아에 항구적 평화체제를 정착시키는 역할을 할 것입니다.

둘째 날 열리는 북한 인권 세션에도 주목합니다.

저는 오랫동안 인권변호사로 국민의 인권을 위해 노력해왔습니다.
인권은 인류 보편의 가치인 만큼 북한 주민의 인권 개선을 위해서도 주저
없이 노력할 것입니다.

국제사회와 공조하여 북한당국의 정책과 제도 개선을 유도하겠습니다.

존경하는 내외 귀빈 여러분!

평화로운 한반도는 더 이상 꿈이 아닙니다.

제 임기 내에 한반도 평화의 획기적인 전기를 만들 것입니다.

아시아의 평화와 공동번영을 앞장서서 열어 가는 대한민국을 만들겠
습니다.

이 담대한 꿈을 여러분이 함께 해주시기를 기대합니다.

이번 포럼을 준비한 제주도와 관계자 여러분,

그리고 제주도민의 노고에 다시 한 번 깊은 감사의 말씀을 드립니다.
감사합니다.

Jeju Forum for Peace and Prosperity 2017

Congratulatory Message



H.E. MOON Jae-in

President of the Republic of Korea

I would like to express my heartfelt congratulations on the holding of the 12th Jeju Forum for Peace and Prosperity and extend a warm welcome to all participants. My special thanks go to the guests who have come to Jeju Island from over 80 countries around the world.

Distinguished Guests,

First, I would like to bring your attention to the beautiful nature of Jeju Island. Jeju is a 'world-renowned environmental treasure-island' which has been awarded the UNESCO's prestigious triple crown - a World Natural Heritage site, a Biosphere Reserve and a Global Geopark. Although your stay may be brief, I hope all of you can fully enjoy this wonderful island.

But what makes this island truly beautiful is its people. Since far back in history, people have referred to Jeju Island as an island known for three things you will not find here - no thieves, no beggars and no

front gates. No matter how tough life was, people on this island never coveted what belongs to others nor begged. Instead, they trusted and depended on each other. This is a beautiful community that is quite rare in our world and an example of a 'community of peaceful coexistence' which humanity should aspire toward. I hope that you may also fully experience the charm of the lovely people of Jeju island.

Distinguished Guests,

69 years ago, this peaceful and beautiful island suffered a terrible tragedy. Tens of thousands of innocent residents who did not even know what ideology meant were sacrificed in the its name. This was an ordeal suffered on the front lines of the Cold War that ravaged the world.

However, Korea and Jeju island have now moved beyond the suffering of the past and are opening the way toward peace and reconciliation. In 2006, the Korean President himself acknowledged the responsibility of the state and made an official apology on behalf of the nation. My new administration will continue to carry out its remaining responsibility in finding the truth and restoring the honor of the victims and their families.

I am especially delighted that a session on the April 3rd Incident is to be held for the first time in this Forum. With the 70th anniversary of the April 3rd Incident next year, I hope the session will be an opportunity to heal the remaining pain and scars of the people of Jeju.

Now Jeju Island is healing the remaining vestiges of confrontation and conflict, and opening a new age of peace and coexistence. This is the spirit of the Jeju Forum - 'seeking peace and common prosperity of Northeast Asia'.

Distinguished Guests,

The new government of the Republic of Korea will fulfill its

responsibility and play its part in pursuing ‘the peace and common prosperity of Northeast Asia’. We will launch an entirely renewed initiative and boldly implement it for lasting peace and prosperity on the Korean Peninsula. To this end, we will work with the international community. In cooperation with relevant countries including the United States and China, we will bring North Korea out to dialogue through persuasion and pressure and achieve the resolution of the North Korean nuclear issue as well as improvements in inter-Korean relations and US-North Korea relations. We will take the lead in dealing with Korean Peninsula issues without relying on the role of foreign countries.

The recent series of missile launches by North Korea is a serious challenge not only for the Korean Peninsula but indeed for international peace and stability. I will respond resolutely to such provocations together with the international community. Also, in the case North Korea commits an armed provocation, I clearly pledge to preserve the peace by promptly and forcefully retaliating with the defense capabilities of both the Republic of Korea and the steadfast Korea-U.S. alliance.

Distinguished Guests,

On a Korean Peninsula made free from the threat of war, I will ensure that the economy flourishes. An economic community encompassing South and North Korea will bring about the ‘Miracle on the Korean Peninsula’ which will change the global economic map by expanding South Korea’s ‘Miracle on the Han River’ into North Korea’s ‘Miracle on the Taedong River’. This will also play the role of establishing a lasting peace regime on the Korean Peninsula and in Northeast Asia.

I also take great interest in the session on the human rights situation in North Korea which is scheduled for the second day of the Forum. As a human rights lawyer, I have long championed the human rights of the South Korean people. And as human rights are universal values

of mankind, I will endeavour to enhance the human rights of the North Korean people without hesitation. In cooperation with the international community, I will urge the North Korean authorities to introduce changes to its policies and institutions.

Distinguished Guests,

A peaceful Korean Peninsula is no longer just a dream. Within my term in office, I will create a drastic turning point for peace on the peninsula. I will lead the Republic of Korea to spearhead efforts for peace and common prosperity in Asia. It is my hope that all of you will join me in this grand dream.

I would like to once again express my deep appreciation to the officials of the Jeju Provincial Government and the citizens of Jeju Island who have made this forum possible with your hard work and dedication. Thank you.

제12회 평화와 번영을 위한 제주포럼 개회사
아시아의 미래 비전 공유



원희룡

제주특별자치도지사

‘평화와 번영을 위한 제주포럼’에 오신 내외 귀빈 여러분! 환영합니다.
세계 평화와 인류 공동번영을 위해 힘써 오신 훌륭한 분들께서 이번 제주포럼을 빛내주고 계십니다. 메가와티 수카르노푸트리 전 인도네시아 대통령님, 폰살마 오치르바트 전 몽골 대통령님, 아니발 카바코 실바 전 포르투갈 대통령님, 그리고 엘 고어 전 미국 부통령님, 프랑스 국가개혁담당 장 뱅상 플라세 장관님께 감사드립니다. 그리고 아시아의 미래와 더불어 인류공존을 위한 지혜를 나누기 위해 제주포럼을 찾아주신 많은 내외 귀빈 여러분들께 감사드립니다.

존경하는 내외 귀빈 여러분!

평화와 공동 번영은 인류 역사의 오랜 숙제입니다. 20세기 냉전의 한복판을 지나온 우리 제주 역시 평화와 인권, 상생의 소중함을 잘 알고 있는 지역입니다. 그래서 우리 제주는 동아시아에서 상호 신뢰와 협력을

바탕으로 평화와 공동 번영의 시대를 열기 위해 2001년부터 제주포럼의 장을 마련하고 있습니다. 특히, 여러분은 글로벌 이슈의 중심에서 시대적 책임을 다하기 위해 노력을 기울여 오신 분들입니다. 이러한 글로벌 리더와 세계 지성들의 경험과 지혜가 제주에서 큰 울림의 기폭제가 되어 제주포럼은 이제 세계 80여 개국에서 5천여 명이 찾는 아시아의 대표적 국제공공포럼으로 지평을 넓혀가고 있습니다. 이번 제주포럼을 통해 아시아의 평화 질서를 확장하고 평화의 우산 아래 세계가 함께 하는 미래지향적인 논의의 장이 펼쳐지기를 기대합니다. 올해로 12회를 맞고 있는 이번 제주포럼의 대주제는 '아시아의 미래 비전 공유'입니다. 현재 탈세계화로 상징되는 복잡하고 다양한 현안 과제들이 우리 인류를 위협하고 있습니다. 안보위협은 핵을 넘어 에너지·식량·사이버로 더욱 다양해지고 확산되는 추세입니다. 기후변화와 저성장, 양극화, 역사·영토 분쟁, 테러리즘과 같은 초국경적인 도전과제들이 끊임없이 대두되고 있습니다. 평화와 공동 번영은 인류 역사의 오랜 숙제입니다. 이와 같이 인류가 공동으로 직면하고 있는 초국경적 현안들은 한 국가의 노력만으로는 해결이 불가능합니다. 지구적, 지역적 비전의 공유가 있어야 합니다. 이번 제주포럼은 인류의 보편적 희망과 미래를 만들어 나갈 아시아의 미래 비전을 공유하고자 합니다. 그리고 국가 간 협력을 위한 담론과 창조적 방안들을 모색하고자 합니다.

존경하는 내외 귀빈 여러분!

세계는 지금 심각한 환경 위기로 인류의 미래를 위협하는 지구온난화와 마주하고 있습니다. 앨 고어 전 미국 부통령이 말하는 '불편한 진실'이 세상에 알려지기 시작했습니다. 강대국은 물론 개발도상국까지 모든 국가가 나서서 지구온난화 문제를 해결하기 위해 머리를 맞대고 있습니다. 지방정부도 적극적으로 참여하고 있습니다. 멀리 볼 것도 없이 지금 이곳 제주를 보십시오. 풍력과 태양력을 이용하는 '카본프리 아일랜드'

를 추진하고 있습니다. 기후 변화에 대응하기 위한 녹색 혁명은 21세기 최대의 세계적 관심사가 되었습니다. 지구 환경의 지속가능성이 세계의 미래비전이 된 것입니다. 최근 들어 세계는 인류의 평화를 위협하는 ‘불편한 진실’을 마주하고 있습니다. 약소국의 꿈과 미래를 위협하는 강대국 중심의 새로운 세계질서의 형성 때문입니다. 강대국 중심의 보호주의와 패권주의가 발흥하기 시작했지만 그 어떤 국가도 그 ‘불편한 진실’에 대해 말하지 못하고 있습니다. 세계가 다시 새로운 냉전시대로 돌아가려 하고 있습니다. 평화는 강대국들의 전유물이 아닙니다. 약소국이나 약자의 이해와 관심이 반영되지 않는 세계는 평화롭다고 할 수 없습니다. 그것은 겉으로만 평화롭게 보이는 ‘가짜 평화’(fake peace)를 이룰 뿐입니다. 우리 세계가 마주하고 있는 또 다른 ‘불편한 진실’입니다. 진정한 세계 평화를 찾기 위해서는 인류 공동의 평화와 번영이라는 비전을 공유해야 합니다. 힘의 강약, 인종의 다름, 이념과 종교의 차이까지 뛰어 넘어 인류의 공존과 상생을 지향하는 것이 ‘진짜 평화’로 가는 일입니다. 세계 평화를 위해서는 일국 중심의 배타적 국익 추구를 위한 경쟁과 갈등을 자제하고 국가 간 협력과 지역적 통합을 추구해야 합니다. 제주포럼이 지향하는 아시아의 평화와 번영은 국가 간 협력 없이는 불가능합니다. 그리고 그 협력은 세계 평화와 공동 번영을 향한 아시아의 미래비전에 대한 공유로부터 시작되어야 할 것입니다. 평화로운 세계란 전쟁이 없는 상태의 평화뿐만 아니라 무질서와 차별, 갈등과 불평등이 없는 상태도 포함되어야 합니다. 그래서 공동체가 조화롭게 통합되고 협력의 기운이 넘치는 상태가 되어야 합니다. 그래야 ‘진짜 평화’라고 말할 수 있을 것입니다. 제주는 2005년 국가로부터 ‘세계평화의 섬’으로 지정된 이래, 10년 넘게 평화를 실천해 온 지방정부입니다. 그리고 최근 제주는 통념적 평화의 개념을 넘어 ‘새로운 평화’를 적극적으로 모색하고 있습니다. 청정 제주의 대자연이 주는 ‘치유의 평화’, 다양한 가치와 이해를 모두 포용하는 ‘관용의 평화’, 그리고 에너지의 생산과 소비 전

과정이 평화롭게 이루어지는 ‘에너지 평화’, 이것이 제주의 새로운 평화입니다. 제주가 중심이 되어 실천하는 ‘새로운 평화’는 우리의 관념 속에만 머물지 않습니다. 평화가 발원하고 확산되는 과정에서 경제적인 이익이 창출되고 동시에, 경제적 이익이 평화를 확산시켜 나갈 수 있습니다. 이것이 바로 ‘평화산업’입니다. 제주가 추진하는 카본프리 아일랜드 프로젝트가 세계를 향한 제주형 평화산업입니다. 평화는 관념적 논의의 대상이나 바람직한 상태를 제시하는 구호에 그쳐서는 안 될 것입니다. 인류가 직면하고 있는 다양한 문제에 대처해 나갈 수 있는 실천적 솔루션이 되어야 합니다. 평화는 인류가 공동 번영으로 가는 길에서 반드시 마주해야 할 가치이고 비전입니다. 세계는 지정학적 긴장과 보호무역주의로의 회귀, 자유주의의 퇴조와 포퓰리즘의 확산으로 갈수록 불확실성이 커지고 있습니다. 우리의 미래를 불안하게 만드는 문제들에 공동으로 대응할 수 있는 미래 비전을 제시하고 공유하는 ‘글로벌 평화 플랫폼’이 필요합니다. 그 역할을 제주포럼이 하겠습니다.

존경하는 내외 귀빈 여러분!

제주포럼은 새로운 평화를 토론하고 진짜 평화를 달성하기 위한 뜻을 모으는 광장으로, 평화산업을 발전시키는 평화 기업가로서의 역할을 꾸준히, 그리고 충실히 수행해 나가겠습니다. 그래서 우리의 공동번영을 위한 ‘새로운 평화’의 토양을 일구어 나갈 수 있도록 노력하겠습니다. 이번 제주포럼이 평화와 번영의 아시아를 위한 새로운 가치 창출과 안정적 질서 구축을 위한 미래 비전을 공유하는 자리가 되기를 바랍니다. 제주가 세계를 향해 발신하는 평화 메시지에 귀를 기울여주시기를 바랍니다. 아울러, 머무시는 동안 평화롭고 아름다운 제주의 대자연이 주는 매력을 만끽하시길 바랍니다.

감사합니다.

The 12th Jeju Forum for Peace & Prosperity Opening Address
Sharing a Common Vision for Asia's Future



WON Hee-ryong

Governor of Jeju Special Self-Governing Province

Good morning!

I would like to extend my warmest welcome to all of you to this Jeju forum for peace and prosperity. We have here with us many dignitaries, including their excellencies, committed to world peace and prosperity for humanity, I would like to thank

Former President Megawati Sukarnoputri of Indonesia

Former President Punsalmaa Ochirbat of Mongolia

Former President Anibal Cavaco Silva of Portugal

Former Vice President Al Gore of the United States

And Former Secretary of State for State Reform and Simplification Jean Vincent Placé of France. My gratitude also goes to all other distinguished guests who are here with us today to share their knowledge for the future of Asia and co-existence of humanity.

Ladies and gentlemen!

Peace and prosperity is a long-standing homework for humanity

throughout history. Jeju went through the height of the Cold War in the 20th century and is therefore well aware of the values of peace, human rights and co-existence. So Jeju started this Jeju forum in 2001 to open a new era of peace and prosperity in East Asia based on mutual trust and cooperation. And you are the ones who have been committed to fulfilling your share of responsibility in addressing various global issues. Your experience and wisdom along with that of other global leaders and world intellectuals have served as a catalyst for the Jeju forum to push its boundary beyond Asia and toward the whole world as an international forum with five(5) thousand people from 80 countries across the world. I hope this year's forum will be a venue for future-oriented discussions, bringing the entire world together under the umbrella of peace where peaceful order in Asia can be further expanded. This year marks the 12th anniversary of the Jeju forum with the theme of "Sharing a Common Vision for Asia's Future". Complicated and diverse issues and challenges, as characterized by "deglobalization", have been posing a threat to mankind. Security threats have become more diverse and even more widespread, including not only nuclear but also energy, food and cyber issues. Supranational challenges, such as terrorism, continue to surface. These kinds of supranational challenges cannot be overcome by one single country alone. They require globally and locally shared visions. The Jeju forum is designed to share a common vision for Asia's future for more universal hope and better future for humanity by seeking discourse for stronger cooperation among nations in more creative ways.

Ladies and gentlemen!

The world now faces global warming, a serious environmental crisis, threatening the human future. "An Inconvenient Truth", as former US vice president Al Gore put it, has become better known across the world.

Not only super powers but also developing countries have been working together to tackle the global warming.

Local governments are also actively involved in the efforts. You don't have to look farther than Jeju. Jeju has been promoting a carbon-neutral island using wind and solar power. The so-called Green Revolution to respond to climate change has gained the most attention globally in the 21st century. The sustainability of the global environment has become a future vision for the world. Recently, the world has been facing an "inconvenient truth" which threatens to peace of humanity as a new world order was created centering on strong powers, threatening dreams and futures of small and less powerful countries. Protectionism and hegemony on the part of superpowers have emerged, but no country dares to tell the inconvenient truth. The world seems to be heading back toward a new cold-war era. Peace is not the prerogative of the superpowers. A world with no interest and understanding in small and less powerful countries cannot be regarded as a peaceful one. That appears to be peaceful only on the surface, leading to a "fake peace", which is another "inconvenient truth" the world faces. To pursue a true world peace requires sharing a vision of peace and prosperity for humanity. A "true peace" can be achieved by going toward co-existence and harmony beyond differences in power, race, ideology or religion. A true peace can be accomplished through cooperation among nations and unity among regions, rather than competition and conflicts only for its own national interests. Peace and prosperity in Asia that the Jeju forum is pursuing cannot be made possible without cooperation among different countries. And that cooperation should come from sharing a common vision for Asia's future and for world peace and prosperity. A peaceful world should mean not only the absence of war but also the absence of disorder, discrimination, conflicts and inequality. So communities can be united harmoniously in a vibrant and cooperative way. That is a true

peace. Jeju is a local government which has promoted peace for more than 10 years since it was designated as an island of peace by the national government in 2005. Recently Jeju has also promoted more actively a new concept of peace going beyond the conventional concept of peace. The new concept of peace in Jeju includes “healing peace” emanating from Jeju’s clean nature, “peace through tolerance” embracing different values and appreciations of each other, and “peace of energy” making peaceful production and consumption of energy. The new concept of peace Jeju has been trying to put in place does not remain to be only a concept. Economic benefits can be generated through taking root and spreading out of peace, which in turn helps further expand peace. This is the peace industry. The project to turn Jeju into a carbon-neutral island is a good example of the peace industry. Peace should not remain just a topic for discussion or a rhetoric to showcase a desirable state. Peace should be a practical solution to resolve different kinds of issues humanity faces. Peace is a value and vision we run into on the path towards prosperity. Geographical tensions, going back to protectionist trade, decline of liberalism, and spread of populism all of these make the world all the more uncertain. We need a global platform for peace where future visions can be presented and shared to respond collectively to issues that make our future more insecure. That is the role the Jeju forum wants to play.

Ladies and gentlemen!

The Jeju forum can and will serve as a venue for discussing the new concept of peace and gathering the will to achieve a true peace and as an entrepreneur for peace to further boost the peace industry. We will renew our efforts to pave the way for the new concept of peace for our prosperity. I hope this forum will also offer an opportunity to share future visions to new values and build a stable order for peace

and prosperity in Asia. I expect the world to hear out what kind of peace message Jeju has to send. I would like all of you to enjoy the charm of the nature in a peaceful and beautiful island of Jeju while staying here.

Thank you.

2017 제주포럼 기조연설 발췌문
아시아의 미래비전 공유



이흥구

前 국무총리

미래 비전의 공유를 위해 우리에게 필요한 것은 우리의 과거에 대한 공감대를 형성하는 일이라고 생각합니다. 적어도 지난 백년간의 과거에 대해서는 공감을 이룰 필요가 있습니다. 20세기 전반기에는 제국주의가 몰락하는 대신 전체주의와 군국주의가 발호했습니다. 대한민국은 일본의 식민지배(1910~1945년)를 받는 것으로 그치지 않았습니다. 연합국의 결정에 따라 남북 분단(1945년~현재)과 한국전쟁(1950~1953년) 그리고 냉전을 겪었습니다.

독립운동 초기부터 한국인들은 일제로부터 해방된 독립 국가를 추구했을 뿐 아니라 대한민국의 독립을 위한 필수조건으로 아시아 지역의 평화를 지향했습니다. 대한민국이 그러한 접근방식을 취한 데에는 한반도 고유의 지정학적 환경에 근거해 한국인들이 직감적으로 형성한 관점도 작용했을 것이라고 생각합니다. 당시 한반도 주변국이었던 중국, 러시아, 일본은 오늘날에도 강대국입니다. 오늘날 대한민국의 우방국인

미국의 한반도에 대한 영향력도 제2차 세계대전 이후 급격히 확대됐습니다. 오늘날 남한과 북한의 위상은 이들 4대 열강에 둘러싸인 중소국가 정도로 표현할 수 있습니다. 이러한 환경에 있는 한반도와 관련해 전쟁과 평화의 문제에 대해 전망하려면 다음에 거론되는 세 가지 측면이 갖는 관계를 먼저 검토해보는 것이 필요합니다. 첫 번째 측면은 남북한의 국내정치의 역학입니다. 두 번째 측면은 남북 관계와 남북한 사이에 존재하는 긴장관계입니다. 세 번째 측면은 한반도 주변 4대 열강들 사이의 권력 관계와 그것이 남북관계에 미치는 영향입니다.

한반도에서, 특히 대한민국에서 작동하고 있는 역학에 대해 잠시 살펴볼까 합니다. 대한민국은 1948년 유엔의 감독 하에 총선거를 실시하고 정부를 수립하는 과정에서 국제사회의 규범과 주요한 추세에 걸맞은 국가발전을 꾀했습니다. 한국의 민주주의는 급속한 경제성장을 이룬 군사독재 시대를 경험하는 등 부침을 겪어야 했습니다.

한국의 권위주의 체제는 1987년, 앞서 남유럽(포르투갈, 스페인, 그리스)에서 일어난 민주화의 바람을 타고, 평화적으로 민주 체제로 전환했습니다. 민주화 이후 선출된 한국의 대통령과 국회는 1988년 올림픽을 성공적으로 개최한데 이어 남북한의 공존을 인정하는 내용의 새로운 통일방안에 대한 합의를 이루기도 했습니다. 그 합의에 따라 남한과 북한은 한반도의 평화와 남북통일을 위해 공동의 노력을 해야 하는 입장입니다.

냉전시대가 종말을 고하고 독일이 1990년 통일되면서 한반도에도 화해 분위기가 확산돼 남북은 잇따라 고위급 회담을 개최한 결과 1991년에는 세 가지 중요한 합의에 이르렀습니다. 첫 번째가 남북한의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서를 체결한 일이었고, 두 번째는 남북한 유엔 동시 가입을 실현한 것이며, 세 번째는 한반도 비핵화 공동선언을 채택한 일입니다. 이와는 별개로 한국은 1990년부터 1992년까지 러시아, 헝가리, 몽골, 중국과 국교를 수립 했습니다.

그러나 이에 도취할 수 있는 시간은 길지 않았습니다. 1993년부터 북한이 핵무기 개발 프로그램을 재가동했고, 그 이후 북핵 문제는 언론을 비롯해 한반도 문제와 관련한 당사자들의 주요 관심사가 됐습니다. 사실 북핵 문제는 올해 행사를 포함해 제주포럼에서 항상 다루는 토론주제가 됐습니다. 건설적인 토론을 위해 두 가지 정도를 제안 드릴 수 있다고 생각합니다.

트럼프 미국 대통령이 지난 1월 취임한 이후 트럼프 정부가 북한의 핵 및 미사일 도발에 군사적으로 대응할지도 모른다는 우려가 빠른 속도로 확산되고 있습니다. 동시에, 미국이 어떤 형식이든 금명간에 북한과 대화에 나설 조짐이 있다는 관측도 미국과 중국의 경로를 통해 나오고 있습니다. 북한 핵문제의 평화적인 해결 문제가 협상테이블로 올라갈 수만 있다면 남북의 1991년 합의서는 향후에 합의를 이루어 나가기 위한 가장 적절한 토대가 될 수 있다고 생각합니다. 그러나 이번에는 남북 간 양자합의라는 수준을 뛰어넘어 남북 합의의 실행을 담보할 수 있는 국제사회의 합의가 추가적으로 필요하다고 생각합니다. 그러한 합의를 모색하는 과정은 주요 강대국들과 한반도 주변국들 모두가 현재의 갈등 관계를 극복하고 아시아 지역과 세계의 평화를 향해 나아갈 수 있는지를 보여주는 시험대가 될 것입니다.

북한의 핵 보유 문제와 관련 모든 당사국들, 특히 주요국들은 중국을 동아시아 지역의 유일한 핵보유국으로 인정할 것인지 아니면 북한도 핵보유국으로 용인할 것인지에 대한 문제를 고려해야 합니다. 약 반세기 전 쿠바 미사일 위기 당시 케네디 미국 대통령과 흐루시초프 소련 공산당 서기장은 직접적인 대화를 통해 위기를 넘긴 바 있습니다. 오늘날 북한 발 위기는 쿠바 위기와 성격이 크게 다르지만 이 사례는 강대국의 역할과 영향력이 지역평화와 세계평화를 위협하는 전략적 위기를 극복하는데 얼마나 중요한지를 보여준다고 생각합니다. 지금은 과거의 사례에서 배울 교훈이 있는지 살펴볼 적절한 시기일 수도 있습니다.

Excerpts from Jeju Forum 2017 Keynote Speech
Sharing a Common Vision for Asia's Future



Lee Hong-Koo

Former Prime Minister of the Republic of Korea

To have a common vision for the future, we need a common understanding of our past, at least the history of last hundred years. The first half of the twentieth century was the last part of the age of imperialism and the rise of totalitarianism as well as militarism. Korea had experienced more than its share of suffering as a colony of Japan(1910-1945) and a division of nation by the Allied Powers(1945-present) which led to a devastating war (1950-1953) as a part of the cold war.

From the early stage of the independence movement, Koreans sought not only a restoration of an independent nationhood but also a regional or Asian peace as its necessary condition. It perhaps reflected an instinctive perspective based on the peculiarity of a geopolitical setting around the Korean peninsula. Three immediate neighbours - China, Russia and Japan-are major powers. So is the more recent neighbor, the United States whose presence in the region has sharply increased since the second World War. Two Korean states(ROK and DPRK) find

themselves today as small or medium sized states surrounded by the four major powers. To discuss the prospect of war and peace in this setting, it is necessary to examine relations among the following three dimensions. First, the domestic political dynamics in the two Korean states. Second, the relations and tensions between South Korea and North Korea. Third, power relations among the four major powers and their impact on the two Korean states.

We might briefly look at the developmental dynamics operating in the Korean Peninsula, particularly in South Korea. From the general election supervised by the United Nations Commission and subsequent inauguration of the Republic of Korean government in 1948, South Korea pursued its national development in accordance with the international norms and main trends. Korean democracy had experienced its ups and downs including military led authoritarian era which achieved a remarkable economic development.

In 1987, joining the wave of democratization coming from the Southern Europe(Portugal, Spain, Greece), South Korea succeeded in a peaceful transition to democracy from the authoritarian era. Newly elected President and national Assembly had not only successfully hosted the 1988 Seoul Olympics, but also formalized a new Unification Formula which recognized the existence of the two Korean states. According to the new formula the North and South should jointly preserve peace and move towards the unification.

Encouraged by the ending of the cold war and the German unification in 1990, the North and South Korea had a series of high level meetings and produced three achievements in 1991. First, the two sides signed the Formal Agreement for Reconciliations, Nonaggression, Exchange and Cooperation. Second, two Koreas formally became the members of the United Nations. Third, North and South made the Joint Declaration to keep the Korean Peninsula Nuclear free. In the meantime, between 1990

and 1992, South Korea established diplomatic relations with Russia, Hungary, Mongolia and China.

The euphoria we experienced was short indeed. From 1993, North Korea resumed the nuclear weapon development program and the subsequent history of this venture has been closely followed by all the concerned parties, particularly all the media. In fact, it has become one of the regular topics for Jeju Forum including this year. We could offer two suggestions for useful discussions.

Since the inauguration of President Trump of the United States last January, there has been a quick rise of expectation for a possibility of military showdown to resolve the North Korean nuclear/missile threat. At the same time, there has been various signs coming out of Washington and Beijing that some sort of dialogue or negotiation with North Korea is imminent. If a peaceful resolution of the North Korea nuclear crisis come to a negotiation table, we believe that the solution North Korea and South Korea reached in 1991 would be the most likely bases of any future agreement. This time, however, on top of the bilateral agreements between the two Korean governments, an international agreement to guarantee its effective implementation should be added. This could be a significant test for both major powers and directly involved regional parties to resolve the current conflict and to build bases for a regional and global peace.

As for the North Korean nuclear project, perhaps one of the most important item to consider by all the parties, particularly major powers, should be the following: In East Asia, should China remain the sole nuclear armed state, or should there be two nuclear states, China and North Korea? More than a half-century ago, the Cuban Missile Crisis was resolved through a direct communication between Kennedy and Khrushchev. The North Korean case today is quite different from the Cuban case; however, it shows the power and role of major powers in

resolving strategic crisis which endangered the peace regionally and globally. This could be an opportune time to see if there is any lesson to be learned from the previous crisis.

제12회 제주포럼 기조연설 발췌문
평화와 다양성 실현을 위한 협력



메가와티 수카르노푸트리

제5대 인도네시아 대통령

여러분께 평화가 함께하기를 기원합니다.

이처럼 중요한 제주포럼에 참석하여 세계 평화와 번영을 증진시키기 위해 여러분과 생각을 나누게 되어 큰 영광입니다.

저는 이번 제주포럼에 슬픔을 갖고 참석하게 되었습니다. 불과 며칠 전 인도네시아 자카르타에서 자살폭탄 테러로 수많은 사람들이 목숨을 잃는 사건이 있었습니다. 종교적 아집에서 비롯된 이러한 사건은 인도네시아에서 처음 발생한 일이 아닙니다. 비슷한 사건이 태국 방콕에서도 발생했습니다. 또한 오늘까지도 필리핀 말라위시가 IS와 연계된 단체의 공격에 맞서 싸우고 있다는 것은 슬픈 사실입니다. 사실 이런 테러는 아시아뿐만 아니라 영국 맨체스터 폭탄테러를 포함해 전 세계 다른 지역으로도 퍼져갔습니다.

이러한 사회를 현대 문명이라 부를 수 있을까요? 20세기의 가장 중요한 사건 하나를 이야기해보겠습니다. 인도네시아 반둥에서 아시아-아프

리카 회의가 개최되었습니다. 아시아와 아프리카 국가 지도자들은 제한된 여건 속에서 인도네시아 반동에 모여 1955년에 회의를 했습니다. 이날 다양한 인종, 민족집단, 종교, 신앙의 장벽을 제거했습니다. 이 회담은 또한 모든 차이를 그들의 힘으로 만들 수 있는 정치적, 경제적 흐름을 보여주었습니다. 그것은 이들 국가에 혜택을 주었을 뿐 아니라, 아프리카, 아시아, 심지어 라틴 아메리카 국가들과는 별개로 새로운 문명을 건설할 수 있는 힘이 되었습니다. 우리는 이 회담과 늘 함께해왔고 이 회담을 마음에 깊이 새겼습니다. 이 사건을 오늘날 일어나는 다양한 갈등과 비교해 봅시다. 종교에 대한 서로 다른 이해의 결과로 유혈사태가 벌어지는 것을 보면 가슴이 찢어집니다. 1955년 4월 18일 아시아, 아프리카 회담의 개막식에서 수카르노 대통령이 한 말을 인용해 보겠습니다.

“아시아와 아프리카에는 다른 어느 대륙보다 다양한 종교와 신앙이 있습니다. 아시아와 아프리카는 전 세계로 퍼진 신앙과 사상의 탄생지입니다. 하지만 우리는 종교의 다양한 형식 때문에 갈라져야 하는 걸까요? 모든 종교가 전파하고자 하는 역사와 개성, 존재근거, 궁지, 목적, 진실을 가지고 있다는 것은 사실입니다. 그러나 우리가 모든 위대한 종교는 관용을 선포하고 상생의 원칙을 따를 것을 요한다는 것을 인식하지 못한다면, 각 종교의 신도들이 다른 이들의 권리를 인정하지 않는다면, 국가의 의무로 모든 각각의 신도들에게 동일한 권리를 보장하지 않는다면, 그리고 이런 것들이 지켜지지 않는다면 종교는 타락하고 종교의 진정한 목적은 왜곡됩니다. 아시아와 아프리카 국가들이 이러한 문제에 대한 책임을 깨닫고 책임 있는 조치를 취하지 않는다면, 민족적 단결의 원천이자 외국의 간섭을 가로막는 종교적 믿음의 힘은 분열을 촉발하고, 아시아와 아프리카가 공동의 노력으로 힘들게 성취한 자유를 파괴하는 결과로 이어질 것입니다.”

저는 아시아 국가의 창립자들 그리고 아시아, 아프리카 회담 회원국들

의 원칙과 이상이 아시아가 공동으로 추진하는 운동의 기초가 되어야 한다고 생각합니다. 여기에는 종교라는 이름으로 일어나는 극단적 운동에 대한 대응도 포함됩니다. 지금은 우리의 국가 설립자들로부터 그리고 아시아-아프리카 회의의 역사로부터 모든 생명체가 지니는 고유한 다양성조차도 공동의 노력이 없이는 살아남을 수 없고 유지될 수 없다는 것을 배워야 할 때입니다.

다른 말로 하자면 다양성은 협력을 통해 유지되어야 한다는 말입니다. 세계화는 겉으로 보기에 분리되지 않은 국경 없는 세상을 만들어냈습니다. 다양한 문제가 출현하고 있고 국가단위를 넘어 서로 연결된 문제들이 발생하고 있습니다. 인신매매, 마약거래, 금융범죄로부터 테러에 이르기까지 갖가지 얽혀있는 문제가 있습니다. 이 중 독립적으로 각국의 모든 이들에게 영향을 미치지 않는 문제가 있을까요? 이러한 문제가 제3세계 국가들에게만 영향을 준다고 생각지 않길 바랍니다. 선진국에서도 발생하고 있는 다면적 차원의 위기를 잘 관찰해 보십시오.

저는 이 자리를 빌어, 기후변화와 그것이 지구와 인류 문명에 미치는 영향에 대해 끊임없이 의견을 표명해 오신 앨 고어 전 미국 부통령께 정의와 함께 감사를 드리고 싶습니다. 저는 최근 칸 영화제에서 고어 전 부통령께서 밝힌 입장에 동의합니다. 한 나라의 대통령이 기후변화의 움직임을 멈출 수는 없습니다. 하나의 권력이 기후변화를 멈출 수 없습니다. 그러나 이것이 우리가 그저 가만히 있거나 탄소거래를 통해 기후변화 문제를 상업화하는 틀에 갇혀있어야 한다는 것을 뜻하지는 않습니다.

저는 기후변화에 관련된 국제협약을 살펴보았습니다. 그 중 하나가 2015년 파리 기후협약입니다. 이 협약은 논의의 구조를 변화시키고 과거 교토협약이 규율해 온 탄소배출 감소를 지지합니다. 이제는 파리협약에서 정해진 탄소배출 감축 목표를 달성하기 위해 전 세계적 노력을 경주해야 할 때입니다. 저는 여러분에게 적극적으로 기후정의 운동에 참여할 것을 당부드리고 싶습니다. 또한 지난 수십 년간 누적된 온실가

스 배출로 대기권을 파괴해 온 선진국들도 그들의 기후변화에 대한 인식을 제고해야 합니다. 지금은 선진국들이 온실가스 배출로 인한 그들의 부채를 해결해야 할 때입니다. 그럼에도 불구하고, 우리는 주요원칙으로 온실가스 배출을 측정하는 또 다른 방법을 고려하고, 개인당 배출속도를 동일하게 할 수 있는 국제적 협정을 적극적으로 추진해야 합니다. 지구상의 개인들은 누구나 동일하게 대기권에 대한 권리를 가지고 있습니다.

오늘로부터 72년 전인 1945년 6월 1일은 수카르노 대통령이 역사적인 연설을 한 날입니다. 이 연설에서 그는 '판차실라'를 제시했습니다. 판차실라는 나중에 인도네시아 공화국의 근본 원칙으로 자리 잡았습니다. 판차실라는 다섯 가지 원칙을 의미합니다.

첫째, 신에 대한 믿음입니다. 모든 이들은 아무런 종교적 이기주의 없이 문화적으로 신에 대한 믿음을 가질 수 있어야 합니다. 이것은 신에 대한 믿음, 고귀한 인격, 서로에 대한 존중을 의미합니다. 두 번째, 공정하고 문명화된 인류애입니다. 이 둘째 원칙은 민족주의를 발휘합니다. 민족주의는 자유운동이고 억압에 대한 해법이고 자유에서 비롯된 위대한 영감입니다. 이 원칙을 통해 인도네시아는 인도네시아뿐 아니라 다른 국가들을 위한 정의와 번영을 이루기 위해 헌신하고 있습니다. 우리 민족주의자들은 우리나라와 다른 나라를 함께 사랑합니다. 셋째 원칙, 인도네시아의 단결입니다. 이 원칙은 서로를 굳건히 끌어안아야 할 필요성을 보여줍니다. 그렇게 함으로써 민족주의가 국제주의로 여겨질 수도 있기 때문입니다. 민족주의와 국제주의 간에는 갈등이 없습니다. 국제주의의 원칙을 통해 모든 국가는 큰 나라든 작은 나라든 모든 국가의 권리를 존중하고 지켜줍니다. 국제주의를 통해 국가는 인종 우월주의, 국수주의, 세계시민주의를 벗어나 성숙하고 책임감 있는 모습을 보여줍니다. 넷째, 협의와 의견 일치입니다. 즉 민주주의입니다. 민주주의는 서구가 독점하거나 서구가 만들어낸 사회적 원칙이 아닙니다. 민주주의는 특정 사회적 조건에 따라 시행과정에서 변화를 겪기도 했지만, 인간 본래의

조건입니다. 다섯째, 사회정의는 사회복지와 연결되어 있고 분리될 수 없습니다. 이것이 우리의 판차실라입니다. 신에 대한 믿음, 민족주의, 국제주의, 민주주의 그리고 사회정의. 이것은 인도네시아 민족의 삶의 방식입니다.

판차실라는 삶의 중추적 지도원칙이고, 정신적으로, 정치적으로, 경제적으로, 사회적으로 그리고 문화적으로 우리가 쟁취해야 할 원칙입니다. 판차실라는 보편적 의미를 지니고 있고 국제적으로 실행될 수 있다고 생각해 보시기 바랍니다. 이것은 21세기를 함께 살아가기 위한 해법에 이르는 정신이자 원칙이 될 수 있습니다. 저는 아무도 증오와 갈등을 젊은 세대로 이전하기를 바라지 않는다고 믿기에 우리가 갈등과 분규에 대해서는 평화의 길을 택하는 행동을 취할 수 있다고 믿고 있고, 그렇게 되기를 희망합니다. 세계평화에 기여하는 수단으로서, 그리고 빈곤과 억압을 종식시키는 진지한 노력의 하나로, 저는 여러분에게 판차실라의 원칙을 아시아 국가의 삶의 방식으로 제안합니다. 저는 지금 그리고 다가올 시대에 아시아가 판차실라의 정신으로 세계의 정의와 사회복지를 위해 싸워나갈 수 있다고 확신합니다.

Excerpts from Jeju Forum 2017 Keynote Speech

Working Together on Peace and Diversity



Megawati Soekarnoputri

5th President of Indonesia

Awassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh(Peace be with you).

It is a tremendous honor to me to be present at this highly important forum to share with you the idea of strengthening and enhancing global peace and prosperity.

This time, my attendance to Jeju Island is shrouded with grief. Only a few days ago, a suicidal bombing in Jakarta, Indonesia, took the lives of several people. This was, however, not the first attack that our country had to bear. Attacks driven by religious bigotry. Similar attacks also took place in Bangkok, Thailand. It is also sad to say that, even until today, the city of Malawi in the Philippines is fighting the attacks and invasion done by a group claiming to be affiliated with the ISIS. In fact, such terrorism has not only spread to Asia, but also in other parts of the world, including England as a victim of recent Manchester bombing.

Is this the modern civilization? Let us make a comparison to the one

of the most important events in the 20th century. That is the Asia-Africa Conference held in Bandung, Indonesia. Imagine. It was in 1955, the leaders of Asian and African nations with all their limited access came and convened in Bandung City, Indonesia. They removed the barriers of their various different races, ethnic groups, religions and beliefs. Their presence also represented various political and economic streams that they could use all differences as their power. It was not merely for their nations' benefit that the differences have been the power to build new civilization that was the independent of African, Asian and even Latin American nations. We live with the event. We think about it. Compare this with various conflicts today. It breaks my heart to see the bloodshed as the impact of different understanding toward religious thought. Allow me to quote from President Sukarno's speech, which was delivered at the opening of the Asia-Africa Conference on April 18, 1955.

“I know that in Asia and Africa, there is greater diversity of religions, faiths and beliefs than in the other continents of the world. Asia and Africa are the classic birthplaces of faiths and ideas, which have spread all over the world. There are perhaps more religions here than in other regions of this globe. But must we be divided by the multiformity of our religious life? It is true, each religion has its own history, its own individuality, its own “raison d'être,” its special pride in its own beliefs, its own mission, its special truths which it desires to propagate. But unless we realize that all great religions are one in their message of tolerance and in their insistence on the observance of the principle of “Live and let live”, unless the followers of each religion are prepared to give the same consideration to the rights of others everywhere; unless every state does its duty to ensure that the same rights are given to the followers of all faiths; unless these things are done, religion is debased, and its true purpose perverted. Unless Asian-African countries realize their responsibilities in this matter and take steps jointly to fulfill them,

the very strength of religious beliefs, which should be a source of unity and a bulwark against foreign interference, will cause its disruption, and may result in destroying the hard-won freedom, which large parts of Asia and Africa have achieved by acting together.”

I think the ideas, principles and the ideals of the founding fathers of the Asian nations, members of Asia-Africa Conference should be the basis for the Asian collective, Asian Movement. It includes the response to the growing force of extreme movements in the name of religion. It is the right time to learn from our founding fathers, learn from the history of the Asia-Africa Conference that even the inherent diversity in all living creatures cannot survive, cannot be maintained without a collective effort.

In other words, diversity should be maintained by working together. Globalization has resulted in a seemingly borderless world without dividers. Various problems emerged and are interconnected across countries: Problems of human trafficking, drug trafficking, financial crime, up to terrorism. Which one of those problems, which are not interconnected and involve people across countries? Do not think that those problems only hit the so-called third world countries. Look at the multi-dimension crisis occurring in the developed countries.

In this occasion, with all due respect, I would like to thank the former US Vice President Al Gore, who has tirelessly voiced his opinions on the issue of global climate change and its concomitant impact on our only planet earth and human civilization. I agree with His Excellency Al Gore's stand at the recent Cannes Film Festival. Not even a president can stop the climate movement. So true. Not a single power is capable to stop climate change. However, it does not mean that we just stay still, or being trapped into the commercialization of the climate change issue through carbon trade.

I personally looked at the international agreements of regarding global

climate change, one of which is the 2015 Paris Agreement. This agreement changes the structure and patron emission reduction which was previously regulated by the Kyoto Agreement. It is the time for us to seriously drum up a global effort to achieve the target of the world emission reduction set by the Paris agreement. I ask all of you to involve and actively participate in the movement of climate justice. We also should raise the awareness of the developed countries, which is indicated to have contributed largely to the destruction of the atmosphere through the decades of long accumulation of greenhouse gases. It is the time for them to solve their emission debt. Despite of this, we should actively push international agreements which consider another method to determine the emission and level the pace of emission per capita with the main principle. Each individual in any part of the earth has the same right to the atmosphere.

Seventy-two years ago today, President Sukarno gave a political speech on June 1 in 1945. The speech brought up Pancasila. Pancasila was later established as the fundamental principle of the Republic of Indonesia. Pancasila means five principles.

First, belief in God. All the people should culturally have a belief in God that is void of any religious egoism. A belief in God and being noble character that means respecting each other. Second, a just and civilized humanity. This second principle is wielding nationalism. Nationalism is a freedom movement. An answer to an oppression, and a great inspiration emerging from freedom. Through this principle, Indonesia commits itself to reach justice and prosperity, not only for Indonesia but also for other nations. We nationalists love our nation and other nations. Third, Indonesian unity. This principle shows the necessity of holding tightly to each other. Because it could thus, also be interpreted as internationalism. There is no conflict between the idea of nationalism and internationalism. Internationalism can only grow and

develop in the fertile soil of nationalism. Through the principle of internationalism, every nation respects and guards the right of all nations small or big. With through internationalism, a nation shows itself to be mature and responsible, leaving behind feelings of racial supremacy, shedding of chauvinism and cosmopolitanism. Fourth, discussion and consensus, democracy. Democracy is not the monopoly or the invention of Western social regulations. Democracy is people's genuine condition, although it underwent changes in its implementation to adjust to specific social conditions. Fifth, social justice is interconnected, inseparable to social welfare. That is our Pancasila. Belief in God; nationalism; internationalism; democracy; and social justice. This is the way of life of the Indonesian nation.

Pancasila is a guidance in all the pillars of life: spiritually, politically, economically, socially and culturally which we fight for. Please consider Pancasila has a universal meaning and can be internationally implemented. It could be the spirit and principle to find solution for living together in the 21st century. I'm really sure and hope it would be our common conviction that we could take common action that chooses peace path for any conflicts and disputes because I believe none of us have the goal to transfer the hatred and conflict to the young generation. I humbly offer you the principle of Pancasila to become the way of life of the Asian nations, as a contribution to the world peace, as a serious endeavor to end poverty and oppression. With the spirit of Pancasila, I am confident that Asia is capable of fighting for justice and social welfare of the world now and in the times to come.

제12회 제주포럼 세계지도자 세션 연설 발췌문
새로운 국제환경 속에서 유럽연합과 동아시아의 관계



아니발 카바코 실바

前 포르투갈 대통령

우리는 국제 정치 및 경제 질서의 측면에서 엄청난 불확실성의 시대를 맞이하고 있습니다. 보호무역주의의 징후가 나타났고 세계화는 위기에 처해 있습니다. 지정학적 환경의 악화도 느껴집니다. 일부 국가들은 군사비 지출의 증대를 준비 중입니다. 사이버 위협도 증가했습니다. 대중영합적 정치는 세계 여러 곳에서 기반을 확대하고 있습니다. 이러한 국제 환경 속에서 아시아의 평화, 안보, 번영은 시의적절한 주제입니다.

제가 가진 질문은 이렇습니다. “유럽연합과 동아시아의 관계강화는 과연 이 지역의 안보와 번영에 기여할 수 있는가?” 저는 그렇다고 생각합니다. 유럽연합은 세계에서 가장 커다란 경제구역으로 미국보다도 넓고, 수출입액으로 봐도 세계 최대의 무역 강대국입니다. 전 세계 100여개 이상의 국가들에게 유럽연합은 최대의 수출시장입니다. 유럽연합 못지 않게 중요하다고 평가되어야 하는 것은 유럽의 핵심인 유로 존입니다. 하나의 중앙은행, 단일 화폐인 유로, 그리고 단일한 금융정책을 19개국

이 공유하고 있습니다. 유로 존이 붕괴하리라고 생각하는 것은 잘못입니다. 한 국가가 유로 존을 탈퇴하게 되면 그 부정적 여파가 너무 커서 어느 정부도 그런 결정을 내릴 수 없을 것입니다. 영국은 유럽연합에 속하지만 유로 존에는 속하지 않습니다. 브렉시트 협상은 매우 힘들 것이며 영국은 다른 27개 회원국보다 더 큰 대가를 치르게 될 겁니다. 저는 장래에 더 많은 국가들이 유로 존에 가입하리라 자신합니다. 저는 포르투갈이 유럽연합에 가입한 이후 10년 간 포르투갈 총리직을 역임했습니다. 그리고 단일 경제, 통화 조약 협상의 핵심적 부분에 참여했기 때문에 이 위대한 성취가 국제 금융체제에 얼마나 중요한지 잘 알고 있습니다. 유로는 달러와 함께 이미 국제결제통화로 사용되고 있습니다. 중국은 유럽연합이 강해지고 유로화가 국제통화가 되기를 바라고 있다는 것은 분명해졌습니다. 저는 유럽연합이 국제사회에 영향을 미칠 수 있는 경제대국이 되는 것이 중국의 이해에도 부합한다고 생각합니다. 이는 국제문제에서 미국이 행사하고 있는 영향력을 줄이는데도 도움이 될 겁니다.

유럽에서는 일관된 공통의 이해와 가치에 근거하여 역내 질서를 창출해 냈습니다. 아시아에는 여러 국가들을 묶을 수 있는 일관된 역내 질서가 없습니다. 양자관계가 지배적입니다. 동아시아 국가 간 정치적 대화와 협력의 범위는 매우 제한되어 있고 오해와 갈등이 빈번히 발생하고 있습니다. 북한 핵문제는 미국과 중국의 조정 없이는 해결될 수 없습니다. 양국 모두 북한이 핵개발을 포기하기를 원합니다. 그러나 양국은 이 지역의 지속가능한 안보를 보장하기 위한 전략에 합의하지 못했습니다. 중국은 북한 레짐의 도발적 행동을 묵과해 왔습니다. 그러나 저는 북한의 군사도발에 관한 한 중국은 허용할 수 없는 최저선을 지니고 있다고 확신합니다. 중국은 핵개발로 국제사회의 비난을 받는 이웃 국가 때문에 자국의 경제, 사회적 발전과 국제사회에서의 지도력이 위협받는 것을 원하지 않습니다. 이런 맥락에서 볼 때, 저는 동아시아 국가들과

유럽연합의 협력증진이 이 지역의 안보와 번영에 기여할 수 있을 것이라고 굳게 믿습니다.

동아시아 지역에서 이미 미국이 차지하고 있는 힘의 균형 구도에 유럽연합이 참여하는 것은 이 지역에 도움이 될 것입니다. 저는 유럽연합 자체가 이 지역에는 가치 있는 자산이라고 확신합니다. 유럽연합은 평화, 자유, 민주주의를 강하게 옹호합니다. 세계의 주요 상품과 서비스 제공지역으로서 유럽연합은 국제정치 현안에 대하여 자신의 목소리를 내고 있습니다. 유럽연합은 이란과 핵문제 타결 협상에서 중요한 역할을 한바 있습니다. 유럽연합은 다자간 자유무역을 옹호하고 세계무역기구의 원칙을 존중합니다. 유럽연합은 기후변화에 대한 파리협약의 실행을 앞장 서 지지하고 있습니다. (그래서)유럽연합은 신뢰할 수 있는 동반자입니다. 유럽과 동아시아의 경제적, 정치적 관계는 이미 굳건합니다. 유럽연합과 중국은 전략적 동반자관계를 맺었고, 유럽연합은 중국의 가장 중요한 수출시장입니다. 유럽연합과 중국의 포괄적 투자협정에 대한 협상이 진행 중입니다. 유럽연합은 한국과도 전략적 동반자관계와 자유무역협정을 맺고 있습니다. 유럽연합은 한국에게 세 번째로 큰 수출시장입니다. 현재의 정치적 상황에서 미국과 별도로 동아시아에서 유럽연합이 더욱 적극적 역할을 한다면 한국이 이 지역안보 문제에 관하여 더 큰 목소리를 낼 수 있을 것입니다. 유럽연합과 일본은 자유무역 및 전략적 동반자 협정에 관한 협상을 진행하고 있습니다. 저는 유럽연합이 주요 정치적 이슈, 국제문제에 대한 중국, 한국, 일본과의 동반자관계를 강화한다면 더 많은 협력관계가 가능하고, 그렇게 함으로써 동아시아가 보다 협력적인 체제로 변화하는데 기여할 것이라고 확신합니다.

Excerpts from Jeju Forum 2017 Keynote Speech
**European Union–East Asia Relationship
in the New International Context**



Anibal Cavaco Silva

Former President of Portugal

We are witnessing times of great uncertainty in the global political and economic order. Signs of trade protectionism have emerged; globalization is at stake. There is a sense of deterioration of the geopolitical environment. Several countries are preparing to increase military expenditures. Cyber threats have increased. Populism is gaining ground in several regions of the world. In this international context, peace, security and prosperity in Asia is a timely subject.

My question is the following: can the reinforcement of the relationship between the European Union and East Asia contribute to security and prosperity in the region? I think so. The European Union is the biggest economic area in the world, ahead of the United States, and it is the world's biggest trading power in terms of exports and imports. The European Union is the biggest export market for more than 100 countries.

Not less important than the European Union as a whole is the Euro Zone, the core of Europe. 19 countries with a single Central Bank, sharing a single currency, the Euro, and a single monetary policy. It is a mistake to think that the Euro Zone is going to break up. The consequences for a country that leaves the Euro are so negative that I cannot envisage a government taking such a decision. The United Kingdom belongs to the European Union but not to the Euro Zone. Even so Brexit negotiations are going to be very difficult and the costs will be much higher for Britain than for the other 27 member states. I am confident that in the future more member states will integrate the Euro Zone. Having been Prime- Minister of Portugal during the first ten years of my country's membership in the European Union and having been at the core negotiations of the treaty that created the economic and monetary union, I am well aware how this great achievement is important to the international financial system. The Euro is already a global payment currency used in parallel with the dollar. It has been clear that China wishes the European Union to be strong and the Euro to be an international currency. I think that it is in the Chinese interest that the European Union is an economic power with a voice on the international scene. It contributes to mitigate the weight of the United States as the western voice in world affairs.

In Europe it was possible to create a regional order based on a large and coherent set of common interests and values. In Asia there is not a coherent regional order grouping several countries. Bilateral relations are dominant. The extent of political dialogue and cooperation among East Asian countries is very limited and misunderstandings and friction emerge very often. The North Korean nuclear question cannot be solved without the coordination between the United States and China. Both want North Korea to abandon its nuclear programme, but it has been difficult for them to agree on a strategy for cooperation to ensure a

sustainable security in the region. China has tolerated the provocative actions of the North Korean regime. But I am convinced that China has its own red lines as far as North Korean military provocations are concerned. China does not want its economic and social development and its ambitions of global leadership to be put at stake by a neighbour whose nuclear ambitions are condemned by the whole international community.

In this context, it is my firm belief that enhanced cooperation between East Asian countries and the European Union may contribute to security and prosperity in the region.

It would be beneficial to make the European Union an integrated part of the balance of power in the East Asian region, joining the position that is already occupied by the United States. I am convinced that the European Union by itself is a valuable asset to the region. The European Union is strongly committed to peace, freedom and democracy. As the major world producer of goods and services, the European Union has a voice in international politics. The European Union had a crucial role in the negotiations to achieve a nuclear deal with Iran. The European Union is a defender of multilateral free trade and respects the rules of the World Trade Organization. The European Union is on the front line in supporting the implementation of the Paris agreement on climate change. The European Union is a reliable partner. The economic and political relations between the European Union and the East Asian countries are already intense. The European Union and China have established a strategic partnership and the European Union is China's largest export market. A comprehensive investment agreement between the European Union and China is under negotiation. The European Union has a strategic partnership and a free trade agreement with South Korea. The European Union is South Korea's third largest export market. In the current political circumstances, a more active role for the European

Union in East Asia, apart from the United States, would make it easier for South Korea to have a stronger voice in on the issues concerning security in the region. A free trade and strategic partnership agreement between the European Union and Japan are under negotiation. I am convinced that it is possible to do more, strengthening European Union partnership with China, Korea and Japan on major political and global issues and in this way contribute to transforming East Asia into a more cooperative system.

제12회 제주포럼 특별세션 II 주제발표 발췌문
**디지털 시대의 민주주의:
개방적이고 유연한 정부를 위한 제안**

장 뱅상 플라세

前 프랑스 국가개혁담당 장관

이 자리에 계신 분들 중에는 저의 이야기를 아시는 분도 계실 겁니다. 제가 처음 한국을 떠났을 때가 지금으로부터 40여 년 전 프랑스 가정으로 입양될 때였습니다. 그 이후 마지막으로 제가 한국을 떠난 것은 프랑스 내각의 국무장관으로서 지난 6년간 여러 차례 한국을 공식 방문한 이후였습니다. 가장 최근에 한국에 온 건 3개월도 채 안 되었습니다. 당시 저는 국가개혁·간소화 담당 국무장관이었습니다. 그 이후 잘 아시겠지만 프랑스에서는 대선이 진행되었고 내각이 새로이 구성되었습니다. 상원의원의 자리로 돌아갈 날을 며칠 앞두고 존경하는 원희룡 도지사님의 초청으로 이 자리에서 전임 장관으로서의 경험에 대해 말씀 드리게 된 것은 크나큰 기쁨이 아닐 수 없습니다.

프랑수아 올랑드 대통령께서 정부 내, 지방자치단체, 기업, 사용자들과의 관계 현대화를 위해 3년 전부터 추진한 ‘간소화의 충격’을 이어가

기 위해 지난 2016년 2월 내각에 입문했을 때 이를 두고 주변에서 참 많은 이야기를 하곤 했습니다. 좋게는 ‘힘내!’부터, 나쁘게는 ‘힘내……’까지. 요컨대 ‘미션 임파서블’이라는 것이었죠. 자랑하고자 드리는 말씀은 아니지만 전임자 두 분과 함께 지난 정부에서 저희는 간소화를 위한 800여 건 이상의 정책들을 추진하는데 성공했습니다. 이는 정치적인 의지가 있었기에 가능했습니다. 그러나 무엇보다 제가 몸담고 있던 정부에서 시민사회를 미래의 동반자로 선택했기 때문에 가능했습니다. 여러분들이 바로 그 시민사회의 대변자들입니다. 그렇게 디지털 ‘프로세스’가 도입될 수 있었습니다.

프랑스에서는 종종 다음과 같은 질문을 던지곤 합니다. ‘닭이 먼저냐, 달걀이 먼저냐’는 질문이죠. 제 얘기에 미소 짓는 분들께서 계시는데, 저는 진지하게 드리는 말씀입니다. 여러분들이 경영하는 회사에서 개발하는 기술, 연구 및 애플리케이션이 결국 우리 미래 사회의 모습을 그리고 수정하고 완성해냅니다. 여러분들의 어깨에 놓인 책임감이 느껴지십니까? 저는 지금 웃으면서 말씀드리지만 진지합니다. 이제 모든 것은 움직임입니다. 물론 과거에도 그랬죠. 하지만 지금 그 움직임은 가속화되었습니다. 과거에 인간은 50년 후 자기가 살고 있는 마을이 어떻게 바뀔지 어느 정도는 상상할 수 있었습니다. 하지만 오늘날 누가 앞으로 10년 후 자신의 일상이 어떻게 바뀔지 짐작이나 할 수 있을까요? 좀 전에 제가 말씀드린 ‘닭이냐, 달걀이냐’의 문제로 다시 돌아온다면, 국가 개혁·간소화 담당 국무장관으로서의 경험 덕분에 저는 우리가 살고 있는 오늘날의 세상이 ‘취약’한 것이 아니라 ‘재발견’해 나가야 하는 것임을 깨닫게 되었습니다. 미래를 두려워할 필요 또한 없는 것입니다. 기업체들의 기술과 선택이 우리 일상에 변혁을 가져올 뿐 아니라 정부 조직 다시 말해 공공정책에까지 영향을 미치게 됩니다. 인터넷은 정보의 가속화를 가져왔습니다. 적어도 정보의 확산에서 그렇습니다. 아니 어찌 보

면 정보 확산의 가속화로 인해 ‘실시간’으로 소위 새로운 액션이 만들어지고 그 자체가 새로운 정보원이 되는 것 아닐까요? 결국 다시금 ‘닭이나 달걀이나’의 문제로 되돌아옵니다.

이와 같은 시간의 가속화로 인해 우리의 민주주의도 변화하게 됩니다. 이를 탓하고자 하는 것이 결코 아닙니다. 하지만 신기술의 도입으로 우리의 사회가 변화하였고 무엇보다 시민들인 사용자와 행정 관청의 관계도 변화하였습니다. 적응하지 못한다는 것은 사멸을 의미합니다. 이 자리에 계신 분들에게는 경제적인 의미, 저희에게는 정치적인 의미를 갖습니다. 저는 지난 12월 파리에서 ‘열린 정부 파트너십(OGP: Open Government Partnership)’ 회의를 공동 주최하면서 80여 개의 정부 및 수백 명의 기업체 대표들을 모시고 다양한 사안에 대해 논의하는 기회를 가졌습니다. 물론 지금도 저는 웃고 있지만 당시 그 사안들은 진지하기 그지없었습니다. 상당히 진중한 문제들이었습니다. 프랑스 대선 기간 동안 우리는 민중을 선동하는 자들과 민주주의의 적들이 신기술을 적극적으로 활용하는 것을 지난 몇 달간 목격할 바 있습니다.

특히 페이크 뉴스라고 부르는 가짜 뉴스는 빛의 속도로 소셜 네트워크 서비스 상에서 확산되었습니다. 조금만 경계를 늦춰도 선거의 진정성이 훼손될 수 있습니다. 이는 민주주의 자체의 훼손을 의미하는 것입니다. 반대로 이 새로운 가능성은 고귀한 의미로 우리 사회를 위해 역시 사용될 수 있습니다. ‘파나마 페이퍼스’ 사건을 일례로 들 수 있습니다. 열린 정부 파트너십 회의에서 프랑스가 의장직을 수행하면서 각 국가들이 디지털 시대에 적응해야 할 필요성에 대해 역설할 수 있는 기회를 가지게 되었습니다. 지난 2011년 오바마 대통령의 발의로 발족한 OGP는 디지털의 원칙과 툴을 활용하여 정부 투명성 증진, 시민권한 부여, 부패 척결을 위해 탄생한 국제기구입니다. OGP는 회원국 내에서 독립적인 평가를 통해 비전 실천을 위한 행동강령을 채택함으로써 공권력과 시민사회

간 원활한 소통에 기여하고자 합니다.

앞서 강조했듯이 현대시민은 점차 더 민주주의 논의 과정에 일조하고 공공정책 수립에 참여하고자 합니다. 이와 같은 욕구는 디지털 기술의 발전으로 수월해졌습니다. 정보의 공유가 원활해졌고 시민과 공공기관 주체 간에 새롭게도 직접적인 상호작용이 증진되었기 때문입니다.

정치인으로서 저의 임무 중 하나는 신뢰할만하며, 지속가능하면서 효율적인, 그러면서도 공공정책에 지나치게 부담을 주지 않는 솔루션을 여러분들의 기업에서 찾는 것이었습니다. 이와 같은 재생, 투명성, 혁신이라는 요구 조건에 정부가 어떻게 응답했는지 말씀드리고자 합니다. 최근의 ‘디지털 공화국을 위한’ 법률은 협의과정을 거치면서 정부에서 제출한 법률안에 추가사항들이 덧붙여졌습니다. 의회 심의를 거치는 2차 협의과정 결과, 새롭게 5개 조항 및 90여 개의 수정사항이 도출되었습니다. 총 2만 명의 사람들이 본 협의과정에 참여하게 된 것입니다. 이와 같은 경험들은 선출직 의원들로 대표되는 대의민주주의를 수호하는 동시에 직접민주주의의 일부를 수용함으로써 시민과 그리고 이들이 선출한 대표자들 간의 소통에 활력을 불어넣어줍니다. 시민들의 요구가 반영된 만큼 법률안의 정당성은 더욱 더 보장되는 것입니다. 그렇기 때문에 저는 올란드 정부에서 처음 시작된 본 제도가 앞으로도 이어지리라 확신합니다.

프랑스와 같이 규범이 우선시되는 국가에서 이는 특별한 함의를 지닙니다. 규범적 문화에서 영향 및 평가 중심의 문화로의 이행을 의미하는 것이기 때문입니다. 향후 몇 년간 간소화를 담당하게 될 실무진들의 업무가 될 것입니다. 저는 확신을 가지고 있습니다. 움직임은 시작되었고 이미 자리를 잡았습니다. 언론에 따르면 우리는 이와 같은 성공의 이면을 벌써 경험하고 있습니다. 프랑스 국민들은 우리가 더 신속하게 행동을 취하기를 기대하고 있다고 합니다. 그렇다고 지나치게 걱정할

필요 또한 없습니다. 유럽 이웃 국가들 중 현대화의 길에 들어선 국가들 역시 동일한 ‘조바심’을 경험했기 때문입니다. 작년 말 독일 방문 시 접견한 독일 측 장관은 평가의 문화로 이행하는 데 독일의 경우 거의 10년이 걸렸으며 그 과정에서 강한 저항에 부딪힌 바 있다고 토로했습니다. 프랑스의 경우 이 모든 것이 시작된 지 채 몇 년 안 되었습니다.

이제 우리의 에너지와 창의성을 보존하고 증폭시켜 각자 서 있는 자리에서 이와 같은 변화의 동반자가 될 것을 제안합니다. 현대화를 21세기 민주주의, 성장, 경쟁력의 지렛대로 삼아 수십억의 이윤을 창출하고 더욱 더 경쟁력 있는 디지털 정부를 만들기를 제안합니다.

* 이어서 프랑스어 발췌문이 계속됩니다.*

Excerpts from Jeju Forum 2017 Special Session II

Democracy in the Digital Era: Seizing the Initiatives for More Open, Agile Government



Jean-Vincent Placé

L' Ancien Secrétaire d'Etat chargé de la Réforme de l'Etat et de la Simplification

Certains d'entre vous connaissent sans doute mon histoire : la première fois que j'ai quitté la Corée, c'était, il y a un peu plus de quarante d'ans, pour être adopté par une famille française. Mais la dernière fois que j'ai quitté la Corée, après y être revenu à de nombreuses reprises en visites officielles ces six dernières années, c'était en tant que ministre du gouvernement français. La dernière fois, c'était même il y a un peu moins de trois mois : j'étais alors encore secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre en charge de la Réforme de l'Etat et de la simplification. Depuis, je ne vous apprends rien, il y a eu des élections en France. Et le gouvernement a changé. Aussi, avant de retrouver mon siège de sénateur au Palais du Luxembourg dans quelques jours, c'est avec un plaisir certain que j'ai accepté votre invitation, Cher Monsieur Won Hee-ryong, pour participer à ce prestigieux Forum de Jejum... et vous

faire part de mon expérience d'ancien ministre...

Lorsque, début 2016, en février, j'accepte de rentrer au gouvernement pour poursuivre le « choc de simplification » voulu trois ans plus tôt par le président François Hollande pour moderniser les relations dans notre pays entre l'Etat lui-même, ses collectivités, ses entreprises, et ses usagers, que n'ai-je pas entendu! Au mieux : « Bon courage ! » Au pire : « Bon courage » aussi... Sous-entendu : « mission impossible ». Eh bien, chers amis, sans me vanter, avec mes deux prédécesseurs, se sont finalement plus de 800 mesures de simplification qui ont été lancées sur les rails de la modernité durant le quinquennat passé. Cela, l'a été, d'abord, parce qu'il y a eu une volonté politique. Mais, ensuite, cela a été rendu possible parce que l'Etat, ou plutôt le gouvernement que je représentais, a su reconnaître parmi la société civile – dont vous êtes, chers amis, les représentants de qualité – ses futurs partenaires. Par exemple en choisissant certains « process » numériques.

Si vous me le permettez, pour appuyer mon propos, j'aimerais vous rappeler, qu'en France, nous avons coutume de poser la question suivante: « qui de l'œuf ou de la poule a précédé l'autre ? » J'en vois certains dans l'assistance qui sourient... Pourtant, je suis très sérieux. Les technologies, les recherches et les applications des entreprises que vous dirigez, esquissent, modifient, dessinent en effet les contours de nos futures sociétés. Pesez votre responsabilité ! Je vous le dis avec le sourire. Mais aussi avec gravité. Aujourd'hui, tout est mouvement. Certes, cela a toujours été le cas ! Mais le mouvement c'est accéléré... Autrefois, à l'échelle d'une vie humaine, chacun pouvait plus ou moins imaginer à quoi ressemblerait son village dans cinquante ans... Qui, aujourd'hui, peut imaginer de quoi sera fait son quotidien dans... ne serait-ce que 10 ans? Pour en revenir à mon histoire de « l'œuf et de la poule », si je vous dis cela, c'est que mon expérience de ministre chargé d'accompagner la modernisation de l'Etat m'a fait réaliser combien le

monde dans lequel nous évoluons aujourd'hui est devenu... non pas « fragile » - n'ayons pas peur de l'avenir! -, mais... à « réinventer »! Les technologies, les choix de vos entreprises, bouleversent le quotidien des citoyens, donc l'organisation même des états et, par conséquent, des politiques publiques! Internet, par exemple, a fait accélérer l'information... A tout le moins sa diffusion... A moins que ce ne soit l'accélération de sa diffusion qui n'ait créée - provoquée « en temps réel », comme on dit - de nouvelles actions... sources d'informations, elles-mêmes nouvelles? Bref, qui de l'œuf ou de la poule...

Cette accélération du temps bouleverse ainsi nos démocraties. Ce n'est pas un reproche ! Mais les nouveaux rythmes technologiques ont déjà considérablement bouleversé nos sociétés, ou plutôt les rapports entre les usagers - les citoyens - et leurs administrations. Ne pas s'adapter, c'est mourir! Economiquement pour vous, politiquement pour nous. Ainsi, en accueillant en décembre dernier à Paris, le « 5esommet pour un Partenariat pour un gouvernement ouvert », j'ai eu l'honneur, comme co-président de l'évènement, d'inviter chacun des participants - plus de 80 états et des centaines de représentants d'entreprises - à réfléchir sur tous ces sujets. Là encore, je vous le dis avec le sourire. Pourtant, le sujet est sérieux. Très sérieux même! Lors de l'élection présidentielle en France, nous avons pu observer ces derniers mois, combien les populistes et autres ennemis de la démocratie, savent user des nouvelles technologies et du champ de leurs possibles. Je pense ainsi à ce que nous appelons les « Fack news » - ces fausses informations - qui se répandent à la vitesse « grand V » sur les réseaux sociaux - et qui - si nous n'y prenons pas garde - peuvent chambouler la sincérité d'un scrutin... donc une élection, c'est-à-dire la démocratie elle-même! A contrario, ces nouveaux possibles peuvent servir - au sens noble - nos sociétés : je pense à l'affaire des « Panama papers ». La présidence française du Sommet a donc été l'occasion de montrer - démontrer? - comment - combien! - les pays

doivent s'adapter à l'ère du numérique. Initié par l'ancien président Barack Obama en 2011, le « Partenariat pour un gouvernement ouvert » s'attache ainsi, depuis son origine, à promouvoir la transparence de l'action publique, à améliorer la participation citoyenne dans l'élaboration des politiques publiques et à combattre la corruption, ceci grâce, notamment, aux principes et aux outils du numérique. Le Partenariat contribue ainsi dans chaque pays membre à nourrir le dialogue entre la puissance publique et la société civile, grâce à l'élaboration de plans d'action pour mettre cette vision en œuvre, sous le contrôle d'une évaluation indépendante.

Comme je vous le disais, je pense que les citoyens souhaitent en effet de plus en plus contribuer au débat démocratique et participer ainsi à la construction des décisions publiques. Cette demande, comme nous l'avons évoqué, est favorisée par l'évolution des technologies numériques, qui créent les conditions d'un plus grand partage des informations, d'interactions nouvelles et plus directes entre citoyens et les acteurs de la puissance publique.

Comme responsable politique, l'une de mes missions a ainsi été de chercher auprès de vous – c'est-à-dire de vos entreprises - des solutions crédibles, durables, efficaces, et qui ne grèvent pas les finances publiques. Si vous me le permettez, je voudrais vous présenter une illustration que la France a apporté à cette exigence de renouvellement, de transparence et d'innovation. Par exemple, la récente loi « pour une République numérique » a fait l'objet d'une consultation en amont, et des propositions ont été insérées dans le texte initialement présenté par le gouvernement. Lors de l'examen du texte par le Parlement, une seconde consultation a abouti à la rédaction de 5 nouveaux articles et à plus de 90 modifications. En tout, plus de 20.000 personnes ont participé à cette consultation. Pour résumer, je dirais que ces expérimentations contribuent, tout en préservant le rôle de la démocratie représentative

- c'est-à-dire des élus -, à la renouveler par l'introduction d'une dose de démocratie directe en favorisant ainsi le dialogue entre les citoyens et leurs représentants. Les citoyens sont demandeurs. Et les textes n'en sont que plus légitimes. C'est la raison pour laquelle je suis convaincu que cette pratique nouvelle, qui a été initiée et sous le quinquennat Hollande, lui survivra.

Et l'enjeu est de taille dans un pays, comme la France, marqué par la prééminence de la norme ! Il s'agit en effet tout bonnement de passer d'une culture normative à une culture de l'impact et de l'évaluation. Ce sera, je pense, tout le travail des prochains praticiens de la simplification au cours des prochaines années. Mais je suis confiant. Le mouvement est engagé, bien engagé. Et, si j'en crois la lecture de certains journaux, nous avons même été victimes de notre succès, puisque certains de nos concitoyens français auraient souhaité que nous aillions encore plus vite dans notre action. Rassurez-vous : les voisins européens de la France, qui se sont également lancés dans des chantiers de modernisation, ont connu les mêmes « impatiences ». Par exemple, en Allemagne, où je me suis rendu en fin d'année dernière, mon homologue m'a indiqué qu'il aura fallu à son pays près de 10 ans et de fortes résistances avant de passer enfin à cette culture de l'évaluation, que nous avons commencé à mettre en place ces dernières années.

Mesdames et Messieurs, conservons, voire démultiplions, notre énergie et notre inventivité pour accompagner, chacun à notre niveau, ces mutations et faire de la modernisation l'un des leviers majeurs des démocraties du XXI^e siècle, de la croissance et de la compétitivité, avec des gains de plusieurs milliards et des administrations numériques toujours plus performantes.

ASEAN at 50 and the Future of Korea-ASEAN Relations



SUH Jeong-in

Ambassador of the Republic of Korea to ASEAN

In the world that we are living in at the moment, one thing that all agree on is that there are too many uncertainties that the global community is faced with. Fortunately, in the Asia-Pacific, there is one regional entity that has strived to face these insurmountable challenges with its regional and global partners. This regional body, which is the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), was officially established in 1967 when the Southeast Asian region had been concerned with potential disruption to regional peace, security, and stability. Given its journey over the past 50 years since its establishment, no one would dispute ASEAN's contribution to maintaining and promoting peace, security, and stability in the region and beyond.

First, it is important to acknowledge some of the achievements that ASEAN has made since 1967. Of all the tangible achievements, the most important achievement of all is that nations in Southeast Asia have not

experienced any conventional inter-state conflicts. Secondly, ASEAN has created an institutional precedent and structure that all ASEAN member states can work together in dealing with common threats. Not only has it created the institutional system for its own member states, but ASEAN has created a broader regional multilateral mechanism that the vast majority of nations in the Asia-Pacific have been eager to participate in. Thus, one can argue that ASEAN has played a significant role in institutionalizing collaboration and consultation in a region that many had previously predicted to be the epicenter of instability in the international community.

When the Republic of Korea formally established its dialogue partnership with ASEAN in 1989, the ROK, as with others, was keen to cooperate with ASEAN in various areas. At that time, the ROK was not a significant regional and international player, but ASEAN saw the ROK's experience of economic development as a lesson for the ASEAN member states. Since then, the ROK and ASEAN have worked cooperatively together in various areas in dealing with regional and global challenges.

Since establishing official relations in 1989, the ROK and ASEAN have held two commemorative summits in 2009 and 2014 to celebrate the 20th and 25th anniversary of the dialogue partnership. Over nearly three decades, the two sides have accomplished many tangible outcomes. Diplomatically, the ROK established a dedicated diplomatic mission to ASEAN in Jakarta in 2012. The two sides have witnessed major growth in trade and investment. ASEAN has become the ROK's second largest trading partner as well as investment destination. These economic ties were elevated in 2007 with the Korea-ASEAN Free Trade-in-Goods Agreement (AKFTA), with ongoing negotiations to further liberalize the agreement. People-to-people exchanges have also increased, and ASEAN is now the top overseas travel destination for Koreans. In 2009, the ASEAN-Korea Centre was established to promote trade, investment and cultural exchanges. Also, this 1 September 2017, the ROK will officially

open up a dedicated ASEAN Culture House in Busan to raise the Korean population's awareness of ASEAN's cultural diversity and heritage.

Certainly, there are more accomplishments that the ROK and ASEAN have jointly created. Seeing all these achievements, one can be sure that the ROK and ASEAN have walked an extra-ordinary journey together for the good of the people in Korea and ASEAN. That being said, the important issue at hand is the future of ROK-ASEAN relations.

In terms of political-security cooperation between the ROK and ASEAN in the future, the two sides will need to work closely with each other on non-traditional security challenges like counter-terrorism, cyber-security and transnational crime. With regards to cyber-security, for example, the ROK's know-how and expertise on the matter will be of great value for ASEAN. At the same time, the ROK will benefit from ASEAN's support in dealing with North Korea and its repeated provocations that threaten peace and stability on the Korean Peninsula and Asia-Pacific. The recent ASEAN statements on North Korea's nuclear and missile programs have shown ASEAN's strong commitment to be a responsible regional and international player that will uphold the rules-based order in the region and beyond. Thus, ASEAN's constructive engagement for peace and stability on the Korean Peninsula will be a great asset for the ROK in dealing with North Korean issues.

Preparing for an unpredictable economic future will be a daunting challenge for the ROK and ASEAN. Therefore, it will be a shared common interest for the ROK and ASEAN in establishing the global value-chain as a means to enhance our existing economic partnership. In doing so, we must work closely with each other to further liberalize the existing AKFTA as the main foundation for our future economic partnership. Hence the mutually beneficial economic partnership between the ROK and ASEAN will be a safeguard against potential widespread disruption which will possibly be caused by the 4th Industrial Revolution.

Unlike ASEAN, the ROK has been experiencing the challenges of rapidly aging society and low birth rates as many other developed countries have been facing these challenges. Preparing for a future society with low birth rate and rapidly aging society, the ROK must come up with various possible solutions. As a possible remedy for its social transformations, the ROK could utilize ASEAN's young population. On the other hand, ASEAN in the future may also experience with these social challenges due to its own socio-economic transformation. In this regards, the ROK's experience and lessons-learned will be very useful for ASEAN as a way to find its own solution.

ASEAN as a regional multilateral organization has consistently proven its validity and effectiveness in Southeast Asia. Surely, its main purpose of creating and maintaining a peaceful and stable Southeast Asia will be continued. Also, its contribution to promoting regional multilateral mechanisms like the ASEAN Regional Forum (ARF), the ASEAN Plus Three (APT) and the East Asian Summit (EAS) can never be underappreciated. At a time of global uncertainty, ASEAN and the multilateral mechanisms it leads will be a positive force-multiplier to deal with potential threats.

In this regard, the ROK and ASEAN must work together to deal with those potential threats. To that end, the ROK's newly elected President MOON Jae-in's willingness to engage more with ASEAN and strengthen ROK-ASEAN relations is a very encouraging sign.

The ROK and ASEAN share many common interests for the good of our people. Each has limited resources and power since the ROK and ASEAN are not the major power in the region or around the world. However, when the ROK and ASEAN join hands to deal with potential challenges, they will be a formidable regional and international player that shall never be disregarded easily.

South Korea's Mandate for Diversification of Diplomacy and the Role of ASEAN



LEE Sun-Jin

Former ROK Ambassador to Indonesia

The new president of the Republic of Korea (ROK) was inaugurated in May this year, which represents a shift from the conservative to liberal government. Accordingly, a new policy line is anticipated in the field of international relations. During the televised presidential election debates, there were strong demands from the candidates as well as from the public for a policy review, inter alia, concerning economic dependence on China and the “pressure” only policy towards North Korea.

The South Korean people have been more concerned about their economic dependence on China since the previous government chose to accept a new missile defense system (Terminal High Altitude Area Defense, THAAD) in mid-2016, which is now partially installed. Since then, China has exercised various types of coercion on the ROK, such as economic sanctions, media campaigns, and a drastic reduction of Chinese tourists to revoke the THAAD plan. While China claims that

THAAD's deployment on the Korean peninsula poses a direct security threat to China, the ROK maintains that THAAD is necessary to defend itself against potential missile attacks from North Korea. China is the ROK's largest economic partner: about 25% of ROK exports go to China and China is one of the most favored investment destinations for Korean businesses. Thus, Chinese sanctions have inflicted heavy blows to the South Korean economy. In 2016 ROK's exports to China decreased by 9.2% from the previous year, and many South Korean companies have been forced to reduce their business operations in China.

Since the South Korean public experienced China's punitive actions firsthand, the need for economic diversification has become imminent and amplified and ASEAN has attracted more attention than ever. There are solid grounds for such attention: ASEAN is the ROK's second largest trading partner after China and ROK investment in ASEAN has exceeded investment in China since 2009. In 2016, about 6 million South Korean tourists visited ASEAN compared to 4.4 million to China. In addition, ASEAN provides an enormous construction market and a great amount of natural resources to Korea, which China cannot match.

The ROK also needs to review its policies towards North Korea in terms of policy orientation and the role of diplomatic intermediary. Previous conservative governments pressured North Korea to give up its nuclear and missile development programs for ten years. This "pressure" only strategy has failed to put an end to the programs. Furthermore, North Korea has defied numerous UN sanctions and retreated into a self-imposed isolation. North Korea's lack of communication with the outside world, including the halt in serious communication channels between China and North Korea, is the most daunting challenge.

In July, ROK President Moon Jae-In and U.S. President Donald Trump held their first meeting in Washington, D.C., and agreed to undertake a "pressure and engagement" approach towards North Korea—a

noteworthy shift from the “pressure” only stance. However, recent unremitting North Korean provocations, such as missile launches, proved how ill-prepared they are for such policy changes by South Korea and USA. On the other hand, disharmony among America, China and ROK in handling North Korean issues serves equally as a source of concerns.

As such, distrust, long-stalled talks with North Korea, and a lack of concerted efforts among major players are deterring any side from initiating engagement at the very beginning stage. In this regard, we can make use of ASEAN’s friendly relations or communication channels with North Korea. For instance, ASEAN hosts the annual ASEAN Regional Forum (ARF) foreign ministers meeting (this year in early August in the Philippines) where North Korea used to send its foreign minister as a member.

ASEAN can go the extra mile to open dialogue with North Korea. A senior ASEAN delegation will be dispatched to Pyongyang as an honest broker to meet with North Korea’s leader Kim Jong-Un to discuss the terms and conditions for talks on its nuclear and missile programs. It is not an easy task but worth the effort, as the delegation may serve to facilitate engagement between those parties which are full of distrust and suspicion towards each other.

There is growing criticism in South Korea against the great power-centered diplomacy. Since the Korean War in the 1950s, the ROK has developed and maintained a “Big-4” (USA, Russia, China and Japan) oriented diplomacy for over seven decades. As a result, the security situation on the Korean Peninsula has been greatly influenced by the “Big-4” and economic ties with them have been enhanced likewise.

In recent years, however, the discrepancy in core interests of the ROK and the Big-4 has sharpened in the face of the ever-changing political situation in this region, above all else, intensifying Sino-American competition and the obstinate development of North Korea’s nuclear

programs. America and China have not held North Korea's nuclear program in check until now so a growing number of ROK people cast suspicion on their commitment to the denuclearization of the Korean peninsula. In addition, Sino-American rivalry is now intensifying and will remain undiminished in the near future. As evidenced in the case of the THAAD deployment in ROK, small and medium countries in this region have greatly suffered from the Sino-American rivalry: the rise in tensions and adverse impact on economic dynamism developed over many decades in this region, a divide between pro-China and pro-America blocs, etc. Under these circumstances, ROK looks to the Korea-ASEAN cooperative ties with a hope that they will keep economic dynamism alive and reduce political tensions in the region.

Against this backdrop, the new ROK president sent a special envoy to the Philippines, Indonesia, and Vietnam on the occasion of his presidential inauguration. In the past, new governments used to send such envoys to the USA, Japan, China and Russia, (the "Big-4") only. It was the first time to add ASEAN to the Big-4. President Moon Jae-In has only been in power for two months hence it is too early to judge his new foreign policy direction. However, it is anticipated that the existing policy line will be reviewed, modified, and diversified with more emphasis put on Korea-ASEAN relations.

한국의 아세안 가입을 제안하며

신윤환

한국동남아학회 회장/서강대학교 교수

과연 한국과 아세안은 미래의 생존과 번영을 공유할 수 있는 수준의 특별한 관계를 맺을 수 있을까요?

한국과 아세안은 최근 30년 동안 몇 단계를 거치며 그 관계를 급속히 발전, 심화시켜 왔습니다. 1989년 11월 부문별 대화관계 수립은 한-아세안 관계 제도화의 시발점이 됩니다. 한국의 정치가 민주화됨에 따라 해외투자가 활발해지고, 그 시기 해외투자는 대체로 노동집약적인 산업에 집중되어 동남아를 향하였습니다. 1997년은 한-아세안 관계에 큰 획을 그은 한 해였습니다. 아세안과 한, 중, 일이 동아시아로 확대된 지역 협력과 통합을 추구하는 아세안+3 정상회의가 시작되었기 때문입니다. 아세안+3과 더불어 한국과 아세안 간에 정상들이 직접 소통하는 아세안+1(한국) 프로세스도 시동되어, 양자관계를 가속하였습니다. 그 때부터 지금까지 20년은 한-아세안 관계를 제가 2009년 제1차 특별정상회의(Korea-ASEAN Commemorative Summit)에 붙인 슬로건처럼 “실질적 동반자, 영원한 친구 관계(Partnership for Real, Friendship for

Good)로 만드는 데 손색이 없을 정도로 실질적, 지속적으로 발전되어 왔습니다.

한국과 아세안은 현재 “전략적 동반자관계(strategic partnership)”로 불리는 공식적 관계를 맺고 있습니다. 한-아세안관계의 가치와 중요성은 경제인, 전문가, 정부 모두가 공히 인식하고 있는 바이지만, 한국 외교와 대외정책은 기존의 프레임과 사고 속에 갇혀 탈출구를 찾지 못하고 있는 것 같습니다. 한국이 아세안과는 경제 분야의 협력을 넘어서는 함께 할 일이 없고, 다른 “문명권(civilization)”에 속하는 동남아와는 하나의 “공동체(regional community)”를 건설할 수 없으며, 미국과 유일하게 맺고 있는 군사안보적 성격의 동맹관계(alliance)야말로 한국 생존을 위한 “종결자”라는 믿음이 한국인들을 낚은 안보와 대외정책 프레임이 가뒀 놓고 있습니다. 대한민국 건국 이래 정부는 남북회담, 4강 외교, 6자회담, 미국의 개입, 중국의 대북한 압력까지 시도해 보지 않은 것이 없지만, 남북관계는 호전은 고사하고 핵전쟁의 위험이 가중되면서 오히려 파국으로 치닫고 있습니다. 한반도의 통일과 평화체제 구축은 우리 민족이 꼭 풀어야 할 숙제이지만, “동북아”(Northeast Asia)라는 작은 연습장 종이 위에도 같은 문제를 수십 년 동안 풀다 보니 정답은 구하지 못하고 종이 여백만 없어져 버렸습니다. 이제는 대안을 생각해 보아야 합니다. 과연 아세안에서 그 대안을 찾을 수는 없을까요?

이 시점에서 한-아세안 경제협력 심화를 구조적으로 설명한 “상보성(complementarity)” 개념을 비경제적인 상황에 활용해 보고 싶습니다. 한국과 아세안 간에는 경제협력 뿐만 아니라 사회문화와 정치안보 분야의 협력에도 높은 상호보완성을 발견할 수 있습니다. 한국과 아세안은 강대국으로부터 식민통치를 함께 경험하고, 동서냉전의 실질적 최대 피해자로서 동병상련하는 관계이며, 동아시아의 지정학에서 중국과 일본에 대한 불신의 감정과 위협을 느끼는 정서적 유대를 공유하고 있습니다. 일본과 미국의 압력으로 참여했던 제2차 세계대전과 베트남전을

이유 있는 예외로 한다면, 한국과 동남아는 무력 충돌을 벌인 적도 없고, 서로에게 적대적인 감정을 품을 거리도 없습니다. 동중국해, 대만, 남중국해가 가로막고 있어 영토분쟁도, 직접적인 무력충돌의 가능성도 없습니다. 한국과 동남아가 외교관계를 수립한 이래 한 번도 심각한 갈등을 겪거나 긴장 관계에 놓인 적이 없었다는 사실이 군사안보적 협력의 전망을 밝혀 줍니다. 한국과 아세안은 서로 군신관계, 후원수혜체계, 형제관계와 같은 불평등한 관계가 아니라 평등한 선린 관계에 바탕을 둔 “영원한 우정(friendship for good)”을 쌓아갈 수 있습니다.

이러한 정서적 유대감을 바탕으로 한국과 아세안은 정치, 군사안보, 국제관계와 같은 민감한 분야에서 좀 더 긴밀하고 좀 더 제도화된 형태의 협력이나 더 높은 단계로 나아갈 수 있습니다. 그러한 관계가 줄 이점은 너무나 많아 별도의 연구가 필요할 것입니다. 분명한 것은 단순히 $1+1=2$ 또는 $10+1=11$ 이라는 산술적 합 이상의 영향력과 교섭력의 증가를 가져 올 수 있다는 것입니다. 다양한 측면에서 상보성이 시너지 효과를 발휘할 것이기 때문입니다. 일단은 새로운 관계의 정립은 아세안보다 한국 쪽에 훨씬 더 큰 혜택을 가져다 줄 것으로 예상됩니다. 중국과 일본, 미국과 러시아까지 포함한 4강 사이에서 힘을 쓰지 못하고 있는 한국이 아세안과 10개국의 회원국을 조력자로 얻게 되면, 동아시아의 지역질서에서 세력균형까지는 도모하지 못할지라도 무시 못 할 한 축으로 떠오를 수는 있을 것입니다. 특히 한-아세안 협력체는 중국, 일본과 더불어 ‘세발달린 솥(鼎)’ 모양의 안정적인 국가체제를 형성하여 동아시아의 지역적 안정에 기여할 수 있을 것입니다. 뿐만 아니라, 평화, 자유, 중립, 비핵화를 지향하는 아세안의 창설 원칙이 한-아세안 관계에도 관철될 수 있다면, 남북분단과 북핵문제는 해결의 단초를 찾게 될지도 모를 일입니다.

그렇지만 한-아세안 관계를 업그레이드하고 제도화하는 데는 실로 극복하기 쉽지 않은 장애물들도 가로막고 있다는 점을 유의해야 합니다.

무엇보다도 한국과 아세안 양측 모두가 연대의 필요성을 인식하고 국민들 사이에 공감대를 형성하는 정치작업이 이루어져야 할 것입니다. 동남아와 동북아라는 지리적 구분, 한국인들이 공유하는 동북아중심주의, 반세기동안 확립된 동남아적 정체성 등은 서로에 대한 동질시를 어렵게 할 것입니다. 낡은 프레임에 갇혀 있는 한국의 지도자, 정책결정자, 지식인들이 한미동맹, 강대국보장론, 균형자론과 같은 전통적 안보관을 깨고 새로운 미래전략과 생존방식을 수용하는 데는 획기적인 전기가 있어야 할 것입니다. 설사 한국인들이 아세안에 대한 인식의 대전환을 이루고 아세안 연대에 합의한다 할지라도, 어떻게 아세안과 동남아인들을 설득할 것인가가 매우 어려운 과제로 다가올 수 있습니다. 남북분단 상황에서 막강한 군사력을 보유하고, 미국과의 군사안보동맹을 맺고 있는 한국이 평화와 중립을 추구하는 아세안에게 받아들여지는 데는 힘든 선결조건이 요구될 수 있습니다.

또 하나 연구되어야 할 과제는 한-아세안 간에 새롭게 추진될 협력관계의 수준과 형태에 관한 것입니다. 현재의 수준, 즉 경제협력이 중심이 된 전략적 동반자관계보다 상위 수준의 협력을 목표로 한다면, ‘업그레이드된’ 또는 특수한 형태의 동반자관계, 동맹과 버금가는 수준의, 예를 들면 “실행공동체(community of practice)”나 “평화연맹(peace league)”과 같은 ‘특별한 관계’, ‘아세안 가입’ 중에 한 가지가 될 것입니다. 특수한 형태의 동반자관계는 국제정치적 쟁점과 군사안보 영역까지 포함한 말 그대로 포괄적인 영역에서 동조체제를 구축하는 것이고, 더 높은 수준으로 평화, 자유, 중립, 비핵화의 원칙과 아세안현장을 수용하는 것을 내용으로 한 선린 평화동맹을 독창적으로 고안해 낼 수 있을 것이며, 한국이 당면하고 있는 과제들, 특히 한반도의 평화와 같은 난제들을 일거에 해결하는 데는 ‘아세안 가입’까지 고려될 수 있을 것입니다.

동남아시아에 위치한 나라들만이 아세안에 가입할 수 있다는 생각은 잘못되고 낡은 관념입니다. 동남아란 지역은 사람들이 만들어낸 가변적

인 개념에 지나지 않으며, 아세안이란 인위적인 조직도 필요에 따라 언제든지 회원의 자격을 재규정할 수 있습니다. 아세안 가입을 진지하게 논의해 볼 때가 왔습니다.

Excerpts from Keynote Speech at the ASEAN Journalist Roundtable
at the Jeju Forum 2017

Proposing Membership of South Korea in ASEAN



Shin Yoon-hwan

President, Korean Association of Southeast Asian Studies/
Professor, Sogang University

Can the Republic of Korea and ASEAN indeed set up a special relationship for sharing their fate and prosperity in the future?

Over the last 30 years, Korea and ASEAN have rapidly developed and deepened their relationship through several stages. The establishment of a dialogue partnership on specific matters in November, 1989 was the starting point for the institutionalization of their ties. Amid growing investments overseas following the democratization of Korea, South Korean companies started to invest in labor-intensive markets, mostly in Southeast Asian countries. The year 1997 brought a dramatic turning point in ROK-ASEAN relations with the ASEAN Plus Three (China, Japan and ROK) summit, which sought a wider range of regional cooperation and integration in East Asia. Along with the ASEAN Plus Three, they started to operate the ASEAN Plus One (Korea) process, in which the

heads of South Korea held direct talks with their counterparts in ASEAN countries, further developing bilateral ties. For the following 20 years, their relationship developed substantially and continually to deserve the slogan, “Partnership for Real, Friendship for Good,” that I proposed for the first Korea-ASEAN Commemorative Summit in 2009.

Korea and ASEAN now have an official relationship called “strategic partnership.” The value and importance of Korea-ASEAN ties are recognized by all of those in business, experts and the government in South Korea, but the diplomacy and foreign policies of Seoul still seem to remain fettered by conventional frameworks and thinking, with no efforts made to break this. Koreans are preoccupied with the outdated notion of security and foreign policies based on the old belief that Korea has nothing more to do with ASEAN than economic cooperation; it cannot build a “regional community” with ASEAN belonging to a different civilization; and the alliance with the U.S. in security and military affairs is the “only determinant” of its security. Since the establishment of the ROK (Republic of Korea) government, administrations have tried everything, ranging from inter-Korean summits and diplomacy with their four neighboring powers to the six-party talks, the solicitation of U.S. intervention in inter-Korean affairs and Chinese pressure on North Korea; but inter-Korean relations are now just headed for a catastrophe amid the growing risk of nuclear war, to say nothing of a lack in improvement of ties. The unification of the two Koreas and a peace regime on the Korean peninsula undoubtedly remain as national tasks, but while successive Korean governments worked hard to solve the inter-Korean problem with just the answer sheet for Northeast Asia for decades, the sheet now has few blanks to fill in the answer. It is now time to think about alternatives. Would it be really impossible to find an answer with ASEAN?

At this point, I would like to apply the concept of “complementarity”

in Korea-ASEAN economic cooperation to non-economic fields. Complementarity can be sought not only in economic affairs but also in cooperation in the socio-cultural, and political and security domains. Korea and ASEAN can sympathize with each other as they have both experienced colonial rule by world powers, have been victimized by the East-West Cold War, and share distrust in China and Japan as well as feeling threats from these two countries. Except for the Second World War and the Vietnam War, which Korea and ASEAN countries joined under pressure from the U.S. and Japan, they have never been involved in armed conflicts, and have no reason to harbor animosity toward each other, either. As the East China Sea, Taiwan and South China Sea stand between them, there is no possibility of a territorial dispute or armed clash. The fact that Korea and ASEAN countries have never suffered serious conflict nor tension between them brightens the prospects for cooperation in military and security affairs. They can build a friendship for good, based on an equal, friendly partnership, not tribute, patronage relations, or any form of unequal ties.

Based on this shared sentiment of solidarity, Korea and ASEAN can develop a more institutionalized or a higher level of cooperation in such sensitive affairs as politics, military security and international politics. These kinds of cooperative ties would have so many advantages that it may require more research on them. What is certain about the ties with ASEAN is that they would bring more influence and negotiating powers to each other, rather than that which the mere sum of one-plus-one or one-plus-11 could bring, as the complementarity would produce synergy effects. First, new ties with ASEAN are expected to bring more benefits to Korea than to ASEAN. Now dwarfed by the four major powers of China, Japan, the U.S. and Russia, Korea cannot balance the regional order but could emerge as an undeniable power, at least, if it is supported by the 10 ASEAN countries. The ROK-ASEAN cooperative

body would contribute to stabilizing the East Asian region by forming a tripod along with China and Japan. In addition, if the founding principles of ASEAN to pursue peace, freedom, neutrality and denuclearization are accommodated in ROK-ASEAN ties, they may provide a clue to solving Korea's national division and the nuclear issue.

However, it should be noted that substantial obstacles stand in the way of upgrading and institutionalizing ROK-ASEAN ties. First of all, both sides should recognize the need for solidarity and form a consensus among their people. The geographical division into Northeast and Southeast Asia, the Northeast Asia-centrism among Koreans and the Southeast Asian identity built for half a century may make it difficult for them to sympathize or identify with each other. There should be a turning point for Korean leaders, decision-makers and intellectuals to break away from the old framework involving the ROK-U.S. alliance, the reliance upon superpowers or a balancing role in order to explore new strategies for future. Even if Koreans agree with solidarity with ASEAN in a change of their perceptions, it would be a daunting task for Korea to persuade ASEAN and Southeast Asians. Because of its formidable military forces and alliance with the U.S., Korea may be required to meet harsh preconditions to be accepted by ASEAN which pursues peace and neutrality.

Another task to be studied is about the level and form of the cooperative ties to be newly sought. If Korea seeks a higher level of cooperation than the current strategic partnership based on economic cooperation, it would be one of the following three: an "upgraded" or "special" partnership; a "community of practice" or "peace league" almost emulating an alliance; and becoming a "member of ASEAN." A special partnership would mean the establishment of a cooperative system over a comprehensive range, including international political disputes and military security issues, which might lead to a friendly peace league with

the agreement on the principles of peace, freedom, neutrality and denuclearization and the ASEAN charter. If Korea seeks to solve the most challenging issue of how to guarantee peace on the peninsula all at once, it may consider “joining ASEAN.”

It is an outdated, wrongful notion that only Southeast Asian countries can join ASEAN. The Southeast Asian region is an “artificial” concept subject to change, and ASEAN as such an organization, may also redefine the requirements for membership at any time. The time has come for us to seriously discuss Korean membership of ASEAN.

Entering a New Phase of Regionalism in Asia amid the Changing International Economic Order



Cae One KIM

Chairman, World Economy Research Institute/
Professor Emeritus at Seoul National University

International Trade Governance in Crisis

This year, two major rounds of trade renegotiations will draw our attention to how they will affect international economic transactions. These are, namely, Brexit and the United States' trade policy, both of which reflect a high national priority on economic sovereignty. While the United Kingdom's renegotiations for Brexit are predictable and will have limited influence on current international trade flows, the prospect of the US's trade policy under the Trump Administration seems not only uncertain but also likely to bring about considerable impediments to the development of international cooperation.

In the case of the UK, to execute Brexit it must begin to renegotiate agreements already concluded within the EU and those in the framework

of the Common Trade Policy of the EU with other extra-EU countries. The UK should take the initiative in readjusting its deals with the EU and the other 53 countries with which the EU has signed FTAs. Given the complexity and diverse nature of trade deals, this process will be time consuming and is predicted to be completed by mid-2019.

Given its strong attachment to economic sovereignty, the UK has continuously shown a non-cooperative or even negative attitude regarding the establishment of certain Common Policies and the deepening of the 'inner-market' (common market). This basic position vis-a-vis European integration has led the UK to leave the EU. However, as a traditionally free trade country, the UK will pour continuous efforts into joining international trade liberalization and consequently will not disturb the current international order, let alone the tiresome renegotiations. Both the EU and the UK, despite Brexit, have declared their intention of maintaining a high-level free trade area between them.

In contrast to Brexit, however, the priority accorded to national economic interests under the US trade policy of the new Trump Administration (e.g. 'Buy American', 'Hire American') seems to lean towards unilateralism-bilateralism. This will introduce a considerable protectionist influence to the development of international economic relations. Under this 'America First' policy, the US will be required to renegotiate FTAs already finalized with its trade partners, including member countries of NAFTA and South Korea, to reflect its gains from trade, which could trigger trade conflict and even a trade war.

Aside from these bilateral agreements the US Government asserts the possibility of taking unilateral import-restrictive measures focusing on 'fair trade' against countries that hold a trade surplus. However, the Trump Administration's definition of 'fair trade' implies a short-sighted 'zero-sum' game and is risky in that its one-sided perception only represents the US's own national economic situation. Rather, real

reciprocity, as suggested by the WTO, should be considered the more acceptable option. According to this principle, trading partners should take into account the balance of interests between gains and losses arising from trade negotiations.

In conjunction with trade effects, an international economics textbook rightly advises us to adopt relevant and complementary measures to realize long-term dynamic gains resulting from the international division of labor, i.e. macro-micro economic policies including industrial readjustment and an appropriate compensation scheme in favor of damaged sectors. Neglecting such additional policies or failing to implement them over the proper length of time would lead to an inevitable pileup of complaints from a damaged social class. Relying simply upon protectionist measures, rather than introducing the appropriate domestic readjustment policies needed after the trade negotiations, clearly will not attain the positive long-term economic objectives such as the strengthening of industrial competitiveness or job creation.

The WTO is concerned about the repercussions of such excessive unilateral measures, which could provoke a vicious cycle of protectionism-retaliation, as we have already experienced in the past. The WTO/GATT is well equipped with rigorous provisions, including the Dispute Settlement Mechanism (DSM), which were scrupulously devised and provided under the related articles, with particular regard to the legal process of arbitration in trade disputes.

The DSM used to be viewed as one of the most salient merits among the diverse roles of the WTO yet, in general, it has become regrettably inert and ineffective since the end of the Uruguay Round. Compared with the other functions of the WTO, for example, cooperation on and coordination of various non-tariff barriers (NTB), the DSM possesses effective tools to suppress unilateral protectionism, thus contributing to a greater international stability of trade flows.

However, the 2017 US trade policy agenda of the USTR recently announced that Trump's Administration no longer recognizes the WTO's DSM. Instead, it will apply the legal process defined by the relevant domestic trade law in the event of conflict. This decision certainly implies an abandonment of the US's leading guardianship of the current international trade governance, and may well accelerate a reduction in the role of the WTO and turn it into a simple international cooperative forum.

Prospects for Economic Regionalism in Asia

Dear colleagues, the defects and limitations of the WTO's role, including its role in multilateral negotiations, may have prompted a large number of countries to turn their eyes toward economic regionalism, mostly in the form of FTAs. It is interesting to witness that regionalism started proliferating in the early 1990s, which nearly corresponds with the period of establishment of the WTO as the successor to the GATT. While the first international wave of regionalism was launched in Europe in the 1960s, the second one was led by the Asia-Pacific region, with the US initiating NAFTA.

An FTA, when understood as an initial stage of regional economic integration according to its academic definition, displays many advantageous attributes originating from the 'law of small numbers'. To take an example, this practical approach allows, above all, a limited number of FTA candidate countries in preparation to include on common agreement by the way of 'a la carte', the items representing each country's interest to pursue market liberalization. This means that even such thorny agenda items as the NTB, which the WTO could not easily touch upon, can be tackled through an FTA.

This outstanding privilege permitted by the 'waiver clause' of the GATT enables the countries concerned to avoid cumbersome multilateral

negotiations. The question of compatibility between regionalism and multilateralism has become no more a significant issue in the international arena since most of the WTO member countries began to be swept away by the wave of FTAs. Even the US under the Obama Administration, after deciding to give up the Doha Round in December 2015, turned towards an acceleration of the negotiations for the conclusion of the Trans-Pacific Strategic Economic Partnership (TPP).

In this way, the FTA has slowly been established as a 'de facto' WTO-plus completing the WTO's role by compensating for its drawbacks. As the second best theory suggests, FTAs are generally expected to contribute as a 'stepping stone' to multilateral trade liberalization by expanding in number, which the WTO cannot achieve. From the standpoint of World Trade Governance, together with the WTO, the FTA constitutes a dual system in which each entity makes up for the other's weak points. In other words, the main roles of the WTO remain that of introducing normative cooperation standards and of strengthening trade policies coordination on a global basis. In addition to this, the FTA plays the role of an effective promoter of trade liberalization by removing trade barriers. My optimistic view is that the growth in the number of 'good' FTAs and their enlargement will in the future need an "umbrella" like the WTO to assist the coordination of numerous different FTAs. The adjustment process under the WTO can be implemented in such a manner so as to not produce market distortions while finally paving the way toward worldwide liberalization.

Until quite recently, three series of negotiations on Mega-FTAs were under way: the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), the TPP, and the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP). Yet with the arrival of Trump, the US has decided not to join the TPP and, at the same time, the future of the TTIP agreement remains pessimistic.

The US's withdrawal from the TPP has left an uncertain outlook for

the successful launch of the TPP, but has indirectly opened the way for its Asian member countries, including Japan and some ASEAN countries, to concentrate their efforts on promoting the RCEP. In fact, advancing the RCEP has become relatively comfortable, especially for those countries who adopted a careful stance between the US and China.

Apparently, to make progress on the RCEP negotiations would not raise any major issue as six countries (South Korea, China, Japan, Australia, New Zealand, and India) have already finalized their individual FTAs with ASEAN (ten countries) as one partner in the form of 'ASEAN+1 FTA'. However, unlike the case of the EU, ASEAN enjoys no competence in the trade policy of its member countries, as they are required to separately join the negotiations.

Under these circumstances and mainly through ASEAN's initiative, negotiations on the RCEP involving sixteen countries started in 2012 and had already passed the expected deadline at the end of 2016. They will resume negotiations without promising any target date. How, then, can we forecast a perspective for the successful progress of the RCEP negotiations? It is worth noting some conspicuous features of the region. First, the region includes the most populous countries in the world, which account for around 48% and 31% of the global population and GDP, respectively. As we know, the RCEP scheme includes enormously diverse countries in terms of their stage of economic development, economic size, economic and political systems, and institutions. Taking into account this diversity, eight basic guiding principles were adopted in order to favorable conditions for developing countries from the inception of the negotiations for example, special and differential treatment was accorded to less-developed countries, along with technological assistance, strengthening capacity-building, and parallel negotiations regarding goods, services, and investment liberalization.

After sixteen rounds of negotiation, the participating countries arrived

at an agreement in certain areas, though mostly in the sphere of economic and technological cooperation. As far as liberalization agendas on tackling the removal of barriers to trade are concerned, the progress of negotiations was lagging far behind schedule due to the divergent positions of the countries concerned. The degree of market opening differs considerably between countries and, in general, market distortions in less developed countries appear more salient due to high tariff rates and various non-tariff policies.

Compared with the TPP, the RECP is considered a mid-level FTA and less ambitious. However, throughout the course of the advancing negotiations, the participating countries have run into serious hindrances that principally originate from their different perceptions of market protection, development strategy, and government intervention in the market according to the realities of each country. Hence, to overcome such impediments, a more efficient and systemic approach is needed, which can be achieved by intensifying economic policy coordination amongst the participating countries instead of searching for a solution to each country's individual issues. It would be desirable, for example, to adopt high-standard trade rules and principles on regulatory cooperation and convergence.

Finally, there is no doubt that, without pursuing continuous and elaborate efforts based on the application of the appropriate methodology specifically to the particular situation of this region, negotiations aimed at concluding the RCEP will come to nothing. The RCEP map reminds me of a microcosmic feature of the UN, which comprises extremely diverse member countries. From this point of view, I suggest that the RCEP should borrow some ideas from the spirit of the UN's Sustainable Development Goals (UN SDGs). In particular, market liberalization combined with intensive cooperation on sustainable development in the region could serve as the basic guidelines for future negotiations.

The Crisis of Regionalism in Europe: What are the Implications and Lessons for Asia?



Mark Beeson

University of Western Australia

Over the last few years the European Union (EU) has been experiencing a number of interconnecting economic, political, social and even geopolitical crises that are threatening its very survival as an effective organization. Given that multilateral organizations often continue long-after their original purposes have been achieved, it is entirely possible that something called the EU will continue to exist. Whether it will resemble the EU at the height of its powers and authority is a very different question, however.

In what follows I briefly consider the possible implications of the EU's reduced status for Asia and its institutional development. This approach is justified by the fact that the EU remains the benchmark against which other regional projects are measured and is—in the opinion of many Europeans, at least—a role model for regional political and economic cooperation. After sketching the EU's evolution and constitution I

consider the forces that have rapidly undermined what had hitherto been seen by many as a deeply embedded, indispensable part of European politics and standard bearer of liberal 'Western' values more generally. Finally, I consider what implications its decline may have for other regional projects.

Europe's uniqueness

No other region has developed in quite the same way as Europe. Not only was it the first region to institutionalize economic, political and strategic relations, but it did so much more comprehensively and enthusiastically than anywhere else. Indeed, the EU has seen itself as not just the benchmark for regional projects, but also as the standard bearer for liberal political and economic reform more generally. This role was no accident. On the contrary, the EU was encouraged and designed to entrench a particular form of capitalist, free market and—preferably—democratic practices and values in the face of stiff competition from the Soviet Union.

While many Europeans may have forgotten about the continent's geopolitical heritage, and similarly fail to appreciate the pacifying impact of its institutionalized transnational relations, there is little doubt that the EU has been spectacularly successful in fulfilling its original mandate. The continent has been a remarkable success economically, and its values and norms have been transferred—to some extent, at least—to other parts of the region. One of the key reasons that this happened so effectively was that the US encouraged and supported deeper regional cooperation in a way that it did not in East Asia.

The key question now is whether the EU can continue to embody, let alone export, such principles when it is losing the confidence of its own people and enjoying little support from the current American

administration. Not only does Donald Trump display little understanding of the crucial role the EU has played in underpinning the postwar international order, but the institution itself is also succumbing to the same sort of populist pressures that brought Trump to power in the US. Many Europeans associate the EU with unresponsive, undemocratic, ineffective governance and are hoping for national rather than regional solutions to political and economic problems.

Europe's significance for Asia

Regionalism in Europe and Asia are very different and this reflects their distinctive histories, cultures and the preferences of their respective elites. Whereas the European project of deeper integration and greater cooperation was supported by the Europeans themselves and by a 'hegemonic' United States, in Asia the region was divided by the Cold war and America's confrontation with communism. While ever the Cold War continued, genuine regionalism was impossible. Consequently, the US gave active support to a number of regimes that were authoritarian and non-democratic, simply because they were no communist. South Korea, Taiwan, Indonesia and even Singapore and Japan were examples of regimes that enjoyed strong American support despite questionable political practices at times.

From the outset, Asia's institutions were primarily concerned with protecting fragile domestic sovereignty, rather than encouraging EU-style integration. The Association of South East Asian Nations (ASEAN) is the quintessential example of this possibility. Economic development and domestic security have been the principal concerns of policymakers, despite some rhetorical support for political pluralism and emancipation. Indeed, the most striking features of the ASEAN grouping are the distance between rhetoric and reality on the one hand, and the limited impact

of the organization itself on the behavior of its members: there has been little enthusiasm for EU-style levels of cooperation, much less developing a powerful inter-governmental organization that might actually compel its members to act in ways that may not suit the region's political elites.

Unfortunately, many of the other organizations that have followed in ASEAN's wake have subscribed to precisely the same sorts of norms and practices that have characterized ASEAN, with precisely the same sort of consequences. Institutions such as the ASEAN Regional Forum, which ought to be well placed to address critical regional security issues have in reality been incapable of exerting any influence, much less resolving crises on the Korean peninsula, the South China Sea or the Taiwan Straits. The failure and weakness of Asia's regional institutional architecture has not encouraged reform or a radical change of direction, however. On the contrary, Asia's institutions are flawed by design, something a proliferation of regional initiatives is unlikely to change.

Europe's lessons

Many policymakers in Asia will draw comfort from Europe's current troubles. The series of economic, political, security and social crises currently afflicting the EU countries not only threatens that institution's future in ways that would have seemed unimaginable only a year or two ago, but they may also fatally undermine any chance of such institutional innovations occurring elsewhere. After all, the lesson that may be rightly drawn is that deep economic integration is simply too difficult without other politically problematic forms of political cooperation, too. It is painfully clear that many Europeans no longer share—if they ever did—the European vision of ever closer cooperation.

Given the continuing importance of nationalist forces and beliefs in much of Asia, the real lesson of Europe's troubles is that far-reaching

cooperation is only possible in unusual, possibly unique, circumstances. In the absence of a major existential strategic and ideological threat, and absent the support of the ruling hegemon, the impulse for greater cooperation may also be missing. At a time when authoritarian China seems likely to once again dominate East Asia, and when the US seems may retreat into something like a more insular isolationism, the prospects for effective regional development in Asia have never looked more remote.

Can East Asian Regionalism Provide a Bulwark Against a “Post-Liberal” International Order?



See Seng Tan

Professor of International Relations, S. Rajaratnam School of International Studies
Nanyang Technological University

In his January 2017 address to the World Economic Forum in Davos, Switzerland, Chinese President Xi Jinping positioned himself - unusually for the leader of Communist China - as a defender of globalization and free trade. Without a doubt, Xi's remarks were directed at incoming US President Donald Trump, whose campaign rhetoric stressed resistance to globalization and promised the likelihood of an increasingly nationalist, isolationist, and protectionist America. Trump is not alone in wanting to reverse the tide of globalization; the current pro-Brexit UK government has been singing a similar tune.

This paper makes three interrelated points. First, the rising nationalist cum protectionist tide in the West is not a foregone conclusion due to mitigating factors that impel the great powers to cooperate, if only instrumentally and in the short term. Second, the history of East Asia

from the Cold War to the present has been one where an emphasis on the preservation and protection of neutrality has given way in the post-Cold War period to so-called open regionalism, a broad-based preference for extensive and deep engagement with external powers and access to outside markets and resources. Third, East Asia's shared commitment to open regionalism makes East Asian Regionalism, despite the present uncertainty surrounding regional trade deals like the Trans-Pacific Partnership (TPP) and the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), an important counter-narrative and alternative model to the isolationist and protectionist zeitgeist.

Is the World Turning Protectionist?

Should Trump and other anti-globalists have their way, how might their behavior impact the liberal international economic order? According to a Brookings Institution report, despite holding the largest share of world trade and foreign capital, the US, relative to its size, is not as globally integrated as other countries.¹⁾ What could prove detrimental, however, is if other countries retaliate against US protectionist policies; this fact serves as the basis for concerns that Trump could precipitate a trade war. Yet while retaliatory trade behavior might only be a short-term issue, the more fundamental risk is if countries repudiate global norms and institutions that underpin the globalized economy. This is possible if they feel that the US is no longer committed to upholding the liberal economic order and shouldering its burden - a worry that predates the Trump presidency but has since been reinforced by it.²⁾

Additionally, there is concern whether China, despite President Xi's performance at Davos 2017, will honor the commitments it has made. These include accepting imported manufactured products and services as well as fully implementing TRIPS (the Agreement on Trade-Related

Aspects of Intellectual Property Rights) as China promised to do when it joined the World Trade Organization (WTO) in 2001.³⁾ Finally, there is also concern about various types of “covert” protectionism (i.e., the so-called behind-the-border barriers) rampant in China and other emerging markets that are challenging to address.⁴⁾

Recent developments suggest that Trump has been forced by unanticipated events to delay or defer the pursuit of his anti-liberal agenda. The Trump administration has made a series of abrupt reversals in foreign policy, such as revising his earlier opinions about NATO, US involvement in Syria, burden sharing by US allies, the One China policy, US involvement in the South China Sea, and the US Export-Import Bank. It has also retreated from intended protectionist moves toward China because Chinese cooperation is sorely needed to manage a recalcitrant North Korea. Consequently, Trump has gone from accusing China of being the “grand champion” of currency manipulation to declaring they have not manipulated the China’s currency in months. Additionally, since initially proposing a 45 percent tariff on Chinese goods for allegedly hollowing out US manufacturing, the administration has gone quiet (whilst at the same time threatening to impose a 20 percent tariff on Canadian lumber). Crucially, Trump has also expressed strong support for bilateral free trade deals.⁵⁾

Whether this retreat from protectionism and isolationism is a temporary or expedient move remains to be seen. After all, there is evidence to suggest that, despite these reversals toward what some observers see as a more traditional US foreign policy,⁶⁾ Trump appears to persist in his preference for transactional approaches.⁷⁾ This was apparent during the Trump-Xi summit, where both leaders reportedly deliberated with “a cold calculation of interests” as they mutually exacted concessions from one another while still acknowledging their interdependence.⁸⁾ In other words, the reversals merely reflect the Trump administration’s pragmatic response

to evolving international conditions that require corresponding changes in reciprocity. These are the quid pro quos that embody transactional diplomacy. Still, by acknowledging mutual dependence, even if only on a transactional basis, a slide towards full-blown protectionism and unadulterated solipsism has been kept at bay.⁹⁾

East Asia: From “Neutrality” to “Open Regionalism”

It is worth noting that the emergence and evolution of East Asian Regionalism (EAR) did not occur outside the liberal international order but within it. If anything, EAR has sought to complement rather than compete against liberalism. When former Malaysian Premier Mahathir bin Mohamad’s idea of an East Asian Economic Grouping (EAEG) - later amended to an East Asian Economic Caucus (EAEC) - was proposed in 1990, the assumption then was that the EAEG/EAEC would form a Japan-led regional bloc that could serve as a counterweight to emerging - and potentially rival - regionalisms in Europe (such as the European Union, or EU) and North America (such as the North American Free Trade Area, or NAFTA). However, EAR would take a back seat to Asia-Pacific regionalism with the formation of the ASEAN Regional Forum (ARF) in 1994. Together with the earlier formation of the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) trade forum, the emergence of ARF - with ASEAN as first its midwife and subsequently its anointed custodian - marked a strategic shift in the way ASEAN viewed the involvement of great and regional powers within Southeast Asia. For the ASEAN countries, the Cold War perspective of the great powers as outsiders seeking to intervene, exploit, and divide the region and who therefore must be checked - as embodied in the 1971 ASEAN declaration of the Zone of Peace, Freedom and Neutrality (ZOPFAN) - was gradually replaced by a post-Cold War perspective of those same powers as external

actors with whom Southeast Asians ought to actively engage through multilateral diplomacy, among other means.

Far from exclusivist, the new regionalism that emerged in the early post-Cold War years in the Asia-Pacific is what some have termed open regionalism. This concept argues for cooperation across national borders in a region to reduce transaction costs through the collective involvement of governments in “trade facilitation,” or the expansion of open trade.¹⁰⁾

Second, open regionalism is meant to be inclusive in that it seeks to incorporate outside powers such as the US and other eastern Pacific Rim countries into APEC and ARF.¹¹⁾ Belief in such inclusivism - coupled with the perceived need to construct a stable regional balance of power by including outside groups to counter possible hegemonic ambitions - led to a push to enlarge the membership of the East Asia Summit (EAS) to include countries beyond the 10+3 of ASEAN plus Three (APT).¹²⁾

Third, open regionalism encourages groups to make their enterprises compatible with institutional arrangements and practices in other parts of the world, including world bodies. For example, the architects of ARF made it clear that the forum is not meant to replace the San Francisco system of military alliances. Instead, it serves as a supplementary mechanism for dialogue and consultation. Likewise with the Chiang Mai Initiative (CMI) reserve currency pool, an institutional expression of EAR and APT, was launched against the backdrop of the crippling Asian financial crisis of the late 1990s. Speculations that the CMI - along with its multilateral component, the CMI Multilateralization (CMIM) - would surpass the International Monetary Fund (IMF) as the region’s first port of call for financial assistance in times of crisis were put to rest when it became clear that regional countries either prefer IMF assistance or bilateral swap agreements that had no IMF links.¹³⁾

This is also evident in how ASEAN and its suite of regional offshoots have avoided asserting themselves as the region’s savior organizations

when troubles hit by limiting their aim and remit. As in the case of the CMI/CMIM, Asian countries involved in territorial disputes have looked to world bodies such as the Hague-based International Court of Justice (ICJ) - as in the cases of the Indonesia-Malaysia dispute over Sipadan and Ligitan, the Malaysia-Singapore dispute over Pedra Branca, and the Cambodia-Thailand disputes over Preah Vihear and its promontory - the Hamburg-based International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS), or the Hague-based Permanent Court of Arbitration (PCA) for UNCLOS Annex VII arbitrations - activated recently in the case of the China-Philippines dispute over the South China Sea (SCS). Alternatively, they rely on bilateral means of dispute settlement rather than ASEAN-based dispute settlement mechanisms.¹⁴⁾

Reinforcing the Liberal Message Though EAR

Since the knee-jerk reactions in the immediate aftermath of the US withdrawal from the TPP - in particular, Japan's insistence that a TPP without the US would be "meaningless" - Australia and Japan have emerged as the loudest voices in favor of an 11-member TPP trade deal sans the US, without ruling out the possibility of the latter's return to the fold.¹⁵⁾ Meanwhile some are hoping that RCEP will launch by the end of 2017, though the best possible outcome is likely to be a framework agreement.¹⁶⁾ Much was made at the RCEP Kobe meeting in February 2017 about an inclusive agreement that ensures roles for all stakeholders. The argument by RCEP Trade Negotiating Committee Chief Iman Pambagyo, for example, that RCEP balance the needs of both developed and developing nations implies that progress is likely to be slow and by no means guaranteed.¹⁷⁾ APEC supports a third trade pact, the Free Trade Area of the Asia-Pacific (FTAAP), but it remains at the consultative stage despite receiving strong support from China when it chaired the

2014 APEC summit.¹⁸⁾

Open regionalism inherently and intuitively liberalizes trade and refutes protectionism. Or it tries to. Despite the uncertainty surrounding TPP-11 and RCEP, they remain key reference points for any defense of trade liberalization. There is a longstanding debate over whether regional trade agreements compete with the world trade system.¹⁹⁾ But, as we have seen, the ways in which open regionalism has hitherto been conceptualized and practiced in both the economic and security domains in East Asia render EAR a key political counterpoint to the anti-globalization fever that has seized the geo-economic cum geopolitical imaginations of the West. This is perhaps the most important role that EAR can and hopefully will play in the future, namely, as a bulwark against the anti-globalization tide through reinforcement of a liberal message.

■ Footnote

- 1) Brina Seidel and Laurence Chandy, "Donald Trump and the future of globalization", Brookings, 18 November 2016, <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2016/11/18/donald-trump-and-the-future-of-globalization/>.
- 2) Kati Suominen, *Peerless and Periled: The Paradox of American Leadership in the World Economic Order* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2012), p. 243.
- 3) Douglas Bulloch, "Protectionism May Be Rising Around The World, But In China It Never Went Away", *Forbes*, 12 October 2016, <https://www.forbes.com/sites/douglasbulloch/2016/10/12/protectionism-may-be-rising-around-the-world-but-in-china-it-never-went-away/#359ae9bc73da>.
- 4) "Protectionism: The Hidden Persuaders", *The Economist*, 12 October 2013, <http://www.economist.com/news/special-report/21587381-protectionism-can-take-many-forms-not-all-them-obvious-hidden-persuaders>.
- 5) Geoffrey Gertz, "What will Trump's embrace of bilateralism mean for America's trade partners?" Brookings, 8 February 2017, <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2017/02/08/what-will-trumps-embrace-of-bilateralism-mean-for-americas-trade-partners/>.
- 6) David Ignatius, "Trump moves slightly toward pillars of traditional foreign policy", *USA Today*, 13 April 2017, <https://www.usatoday.com/story/opinion/columnists/2017/04/13/trump-moves-slightly-toward-pillars-traditional-foreign-policy/100413776/>.
- 7) Greg Jaffe and Joshua Partlow, "Trump phone calls signal a new transactional approach to allies and neighbors", *The Washington Post*, 2 February 2017, <https://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2017/02/02/trump-phone-calls-signal-a-new-transactional-approach-to-allies-and-neighbors/>.

post.com/world/national-security/trump-phone-calls-signals-a-new-transactional-approach-to-allies-and-neighbors/2017/02/02/dcb797fa-e989-11e6-b82f-687d6e6a3e7c_story.html?utm_term=.97755b835303.

- 8) Lexington, "A coldly transactional China policy: Donald Trump's first meeting with Xi Jinping was all about business", *The Economist*, 8 April 2017, <http://www.economist.com/blogs/democracyinamerica/2017/04/coldly-transactional-china-policy>
- 9) Robert Kagan, "Trump marks the end of America as world's 'indispensable nation'", *The Financial Times*, 20 November 2016, <https://www.ft.com/content/782381b6-ad91-11e6-ba7d-76378e4fef24>.
- 10) Ross Garnaut, *Open Regionalism and Trade Liberalization: An Asia-Pacific Contribution to the World Trade System* (Singapore: ISEAS Yusof Ishak, 1996).
- 11) Amitav Acharya, "Ideas, Identity, and Institution-building: From the „ASEAN Way“ to the „Asia-Pacific Way“?", *The Pacific Review*, Vol. 10, No. 3 (1997), pp. 319-346.
- 12) Malcolm Cook and Nick Bisley, "Contested Asia and the East Asia Summit", *ISEAS Perspective*, No. 46, 18 August 2016.
- 13) Hal Hill and Jayant Menon, "Asia's new financial safety net: Is the Chiang Mai Initiative designed not to be used?", *Vox*, 25 July 2012, <http://voxeu.org/article/chiang-mai-initiative-designed-not-be-used>.
- 14) See Seng Tan, "The Institutionalisation of Dispute Settlements in Southeast Asia: The Legitimacy of the Association of Southeast Asian Nations in De-securing Trade and Territorial Disputes", in Hitoshi Nasu and Kim Rubenstein, eds., *Legal Perspectives on Security Institutions* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), pp. 248-266.
- 15) Walter Sim, "Australia, Japan lobby for TPP-11", *The Straits Times*, 21 April 2017, <http://www.straitstimes.com/asia/east-asia/australia-japan-lobby-for-tpp-11> "TPP 11" to Washington: We'll keep your seat warm", *Nikkei Review*, 16 May 2017, <http://asia.nikkei.com/Politics-Economy/International-Relations/TPP-11-to-Washington-We-ll-keep-your-seat-warm>.
- 16) Shefali Rekhi, "Will RCEP be a reality by the end of 2017?" *The Straits Times*, 23 April 2017, <http://www.straitstimes.com/asia/se-asia/will-rcep-be-a-reality-by-the-end-of-2017>.
- 17) Eric Johnston, "16-nation RCEP talks resume in wake of TPP's demise", *The Japan Times*, 27 February 2017, <http://www.japantimes.co.jp/news/2017/02/27/business/16-nation-rcep-talks-resume-wake-tpps-demise/#.WR1RaU21v3g>.
- 18) Mireya Solís, "China flexes its muscles at APEC with the revival of FTAAP", *East Asia Forum*, 24 November 2014.
- 19) Parthapratim Pal, "Regional Trade Agreements in a Multilateral Trade Regime: A Survey of Recent Issues", *Foreign Trade Review*, Vol. 40, No. 1 (2005), pp. 27-48.

Liberal International Order under Strain and Regionalism in East Asia



Jinwoo Choi

Professor of Hanyang University

Is liberal international order (defined as an open economic system and multilateral governance) in retreat? Is the spectre of the 1930s coming back to haunt the world again? Such apprehensions are reinforced by the perception that nationalism, protectionism, isolationism, and unilateralism are on the rise in different parts of the world, as epitomized by the Brexit referendum, election of Donald Trump as the president of the United States, and worrisome strides by far-right populist parties in Europe.

The liberal international order was a political product underpinned by the American hegemony, which was supported by the Western alliance during the Cold War period and extended to rest of the world in the post-Cold War era. Hegemony involves at least three elements: capacity, willingness, and common social purposes. It is a legitimate question to ask whether the liberal international order is coming to an end, now

that, first, the American hegemony is in decline (while the power of China is on the surge, for example), and second, America itself, the hegemon of the day, is turning away from the liberal international order under the Trump administration. Then, will the trend of globalization, and regionalism as a complement to it, be reversed? Globalization means overall increase in the freedom of movement of goods, services, capital, labor, ideas, and culture assisted by the development of transportation and communication technology, whereas regionalism is a part of, and a reaction to, globalization at the same time. One can say that regionalism is globalization on a small scale.

What is going to happen to globalization and regionalism? Maybe it is a mere wishful thinking, but my hunch is that the return of the 1930s is unlikely, and globalization and regionalism will stay here not only in the long run, and if managed carefully and prudently, it could also gain some steam in the short run.

First, on the structural level, I would like to point out two factors that work in favor of the liberal international order. The biggest difference between now and the 1930s is the level of institutionalization. Unlike in the 1930s, dense networks of cooperation among nations underpinned by myriad of institutional mechanism are deeply entrenched not only on the global level but also on the regional and bilateral level in various areas such as trade, finance, security, technology, environment, and migration. As pointed by Robert Keohane, while the existence of a hegemon is necessary to create an open economic system, once in place, the institutional arrangements and the habits of cooperation it spawns stick there even if the hegemon is not operative.

Second, while it is true that China is rapidly becoming a challenger to hegemonic America, it is doubtful that China at the moment really aspires to take the status of global hegemony and reverse the trend of globalization. For the moment, China seems more interested in being

as a regional hegemon in East Asia, which the US is not yet keen to acknowledge. Moreover, China is also the biggest beneficiary of globalization.

There were several occasions wherein the talk of the decline of American power was in vogue: the launch of Sputnik by the Soviet Union in 1957; the breakdown of the Brettonwoods system and the breakout of Watergate scandal in the 1970s; and the rise of Japan in the 1980s. The US bounced back every time and still remains as the preponderant power although a feeling of fatigue about the role of world police may be settling in.

It therefore seems premature to predict that the US is in an irreparable course of decline. As long as the US hegemony persists, the liberal international order will not easily recede. Furthermore, even if the US under the Trump administration recoils from liberal international order, it would not lead other countries to follow suit. Rather, it would give other countries an incentive to preserve the liberal international order more vigorously because that is in their interests. Even Britain made its determination public that it would become a “global UK” rather than retreat into isolation from Europe and the rest of the world.

However, the survival of the liberal international order cannot be taken for granted. These days, issues of globalization and regional integration tend to be highly politicized in domestic politics, as recently shown in Europe, the US, and Korea. Regional integration is getting increasingly difficult because it enters the realm of mass politics, while in the past it was largely an elite affair.

The reasons for the intensified politicization seem to be twofold: distribution and emotion. There is a perception that globalization, and regionalism as its little brother, are the culprits for the worsening of wealth distribution. Many countries in the world are experiencing prolonged economic recession or “growth without employment,”

resulting in high unemployment rate and polarization in income and employment. True or not (because technological development is also responsible for radical reorganization of industrial structure), the distributional issues should be addressed in earnest. Maybe it is time for regionalism 3.0. European integration in the 1950s and 1960s and the attempts of the countries and regions in other parts of the globe that followed suit was regionalism 1.0, and regionalism in the 1980s and 1990s, characterized by the “relaunch of Europe” and renewed efforts for regionalism in various parts of the world in lieu of the end of the Cold War was regionalism 2.0. Regional integration is in nature market friendly, so the phenomenon of market failure is very likely, worsening of inequality being one of the thorniest issues. Regionalism 3.0 should take redistribution seriously and must be equipped with an adequate compensation mechanism. Otherwise, popular dissent is likely.

To confine the scope of discussion to East Asia, the biggest challenge for globalization and regionalism would be the nationalist sentiments. Even in Europe, where nationalism was believed to be almost moribund, it is coming back. In East Asia, nationalism has always been well and alive and remains as a cherished political ideology due to the colonial past many countries in this region experienced, with historical memory being reproduced and reinforced. In East Asia, the notion of nationalism is almost equivalent to sovereignty and national autonomy, which is not very conducive for regionalism because regionalism involves transfer of sovereignty and limits on autonomy.

Then, the question is, how do we tame nationalism in East Asia. It is a daunting task, given the eagerness of politicians to use them as a convenient tool for raising their political standing. To avoid nationalism as an obstacle to regionalism, East Asian countries should first concentrate on highly technical issues as stipulated in the functionalist logic, which worked pretty well in Europe for some time. Furthermore, it is necessary

to build a bi-partisan support and make the issue politically less divisive, as broad consensus on European integration among major political parties in EU member countries helped greatly the integration project go along. In addition, a logic that reconciles the alleged contradiction between nationalism and regionalism is required, as in the case of Europe wherein regional integration was an effort to “rescue nation-states” (regionalism as an extension of nationalism or two norms as mutually reinforcing).

Above all, it is important to keep discourses on regional integration going, no matter how gloomy the prospects for regionalism turn to be. Just as nation-states are “imagined communities” in the first place, a regional community could come into reality only when it is imagined, debated, and attempted. Hence, more occasions like today’s gathering will be helpful.

Era of Bilateralism is Back?: Trump's Trade Policy and Asian Regionalism



Takashi Terada

Doshisha University

The Trump administration's trade policy has damaged the competitive development of regional integration in Asia and the Pacific, a key driver for the market expansion in the region during the last decade. Since 2010, triggered by the launch of the Trans-Pacific Partnership (TPP) negotiations, the focus of FTA negotiations have shifted from bilateral to multilateral trade agreements. This is primarily due to a competition over rules and norms of regional integration between the largest and second largest economies in the world, the United States and China. The decision of the third largest economy, Japan, to promote integration maintained a key position in defining the trend in this power game, as its interest and subsequent participation in the TPP triggered other regional integration frameworks. As a result, Southeast Asia (ASEAN Economic Community, AEC), Northeast Asia (Japan-China-ROK FTA), East Asia (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP), and

the Asia-Pacific (TPP) emerged, forming different contents, rules, and members, respectively.

A key element in these regional integration frameworks is multilateralism. Politically, small and medium-sized countries can reflect their own interests in cooperation as even a hegemon finds it necessary to take a coalition-building approach, instrumental in distributing benefits to these states in these fora. Economically, regional integration leads to the expansion of countries that are the subject of cumulative origin, which have the benefits of increasing the number of goods for which no tariff is applied, simplifying the rules for that purpose, and ultimately contributing to an expansion in exports.

President Trump's trade policy, however, symbolises the return of bilateralism. "The era of bilateralism is over" is a phrase which the then Japanese Ministry of International Trade and Industry (MITI) announced in the late 1990s after Japan and the United States had finally overcome their trade disputes over the numerical targets of market-access for American automobiles, auto-parts and semiconductors into Japanese markets. Yet, the key agenda in the newly-established US-Japan high-level economic dialogue includes their bilateral FTA, and there are Japanese fears that it would be pressured to make more concessions in agricultural liberalisation than it promised to offer in the TPP negotiations. The Japanese resistance to bilateral FTA 'renegotiation' will not likely last long since Japan will need to rely more profoundly on the US defence capability in the face of North Korea as an imminent threat. Akira Amari, former minister in charge of the TPP negotiations, recently admitted that the results of trade negotiations would be highly affected by the defence and security ties with the allies, implying the Japanese disadvantage in the bilateral negotiations with the United States.'

Facing competition with China, the United States under the President Barack Obama used to engage in the possible formation of a de facto

trade agreement among the United States, Japan and EU through the potential establishments of the TPP and the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), while the EU-Japan FTA negotiations were progressing. The EU-Japan FTA is the only side of the triangle standing while the Trump administration continues to refuse to commit itself to multilateral trading arrangements, including the TTIP and TPP. As a result, Japan stepped-up the momentum to conclude negotiations on the EU-Japan FTA with a hope to potentially expand into European markets of its globally competitive automobiles and automobile parts. While the TPP failed to sufficiently open the US market to Japan's automobile sectors, the EU has been more forthcoming to open this market, notwithstanding strong opposition from Italy, France and even Germany — key automobile producing states in Europe. In return, the EU asks for greater concessions on the part of Japan in the field of agriculture, which the *norin-zoku* (the 'agricultural tribe' of the ruling party in Japan) strongly opposes as they were infuriated by the level of agricultural liberalisation which Japan promised to offer in the TPP. The resulting deadlock, however, casts doubt on the early conclusion of the FTA.

It is argued that the Trump administration's withdrawal from multilateral regional integration frameworks, such as the TPP and TTIP, may open up space for China to take the lead in an effort to promote RCEP, while increasing its economic and geopolitical influence in the region. Yet, whether RCEP can serve as a rule-setter in the Asia-Pacific region in lieu of the TPP is dubious. China's commitment to the RCEP is strongly oriented toward developing countries and favours more exemptions in the form of tariff elimination duties, with few deregulation requirements and consequently few reforms required of domestic economic systems. RCEP's speed and level of liberalisation is going to be based on the standard that China, India and ASEAN's developing

countries generally prefer, the so-called “lowest common denominator” dilemma in terms of liberalisation. Within the RCEP, Japan suggested eliminating tariffs on more than 90 per cent of products within ten years, and setting three stages on tariff eliminations (immediate, within ten years, and over ten years), with the intrinsic motive of protecting its domestic agricultural sectors from liberalisation. However, this agenda was received negatively by both advanced and emerging countries. Australia and New Zealand, with their intense motivation to increase agricultural exports, insisted on the no-exemption principle, whereas India, Myanmar, and Cambodia disapproved of the condition of “more than 90 per cent”, as they still maintain higher tariffs. RCEP would be eventually established as a low-quality FTA, offering members less strict binding-rules and a less ambitious liberalisation package than the TPP.

Nevertheless, RCEP, if realised, can function as a form of pressure on the United States to reconsider its TPP withdrawal. According to the latest simulation, if the RCEP is to be realised, the United States will lose 0.16% of its GDP while Japan and China will gain 2.88% and 1.96% in their respective GDPs. It is the best option for the United States to participate in a multilateral TPP in order to offset the loss and increase its GDP: the bilateral FTA with Japan won't be a big help.

■ **곽태환**

現 한반도 미래전략연구원 이사장. 美 클레어먼트 대학원 대학교 국제관계학 박사학위 취득(1969). 美 이스턴 켄터키대 국제정치학 교수(1969~1999), 경남대 극동문제연구소 소장/교수(1995~1999) 및 통일연구원 원장(1999~2000)을 역임함. 美 이스턴 켄터키대 명예교수, 한반도 중립화통일협의회 이사장, 통일전략연구협의회(Los Angeles) 회장으로 재직 중임. 총 250편 이상 학술논문 출판 및 『국제정치 속의 한반도: 평화와 통일구상』, One Korea: Visions of Korean Unification (Routledge, 2017) 등 31권의 국·영문 저서, 공저 및 편저 출간. 미주 중앙일보와 통일뉴스의 칼럼니스트 활동 및 주요 일간신문에 시론을 기고.

■ **김연호**

現 존스홉킨스 국제대학원(SAIS) 한미연구소 선임연구원. USKI Washington Review 편집인.

■ **김석우**

現 서울시립대학교 국제관계학과 교수, 서울대학교에서 불어불문학을 전공하고 아이오와주립대학교 정치학석사, 노스캐롤라니아대학교 정치학 박사학위 취득. 주요연구분야는 국제정치학, 국제정치경제, 비교정치학, 경제학 등이며 주요 저서로는 『국제통상의 정치경제론』(1998), 『현대 국제정치 핵심논쟁 12제』(공저)(2001), 『한국의 통상협상』(공저)(2004), 『국제정치 경제의 이해』(2016) 등이 있음.

■ **김수일**

前 주한 인도네시아 명예영사/부산외대 명예교수.

■ 김재한

現 한림대 정치행정학과 교수. 서울대 외교학과를 졸업하고 미국 로체스터대학에서 정치학 박사학위를 취득. 2009년에는 미국 후버 내셔널 펠로우, 2010년에는 교육부 국가석학으로 선정.

■ 도종윤

現 제주평화연구원 지역통합연구부장. 브뤼셀 자유대학교에서 정치사회학 박사학위 취득. 주요 논문으로 “국제정치학에서 주체물음(2013)”, “유럽연합의 개발협력전략(2013)” 등이 있음.

■ 문재인

대한민국 대통령.

■ 메가와티 수카르노푸트리

제5대 인도네시아 대통령.

■ 서정하

現 제주평화연구원장. 서울대 정치학과 및 同 대학원 졸업, 미 존스홉킨스대 국제관계대학원 석사 및 중앙대 국제대학원 박사. 외교안보연구원 교수부장, 주 헝가리 대사, 주 싱가포르 대사 등을 역임.

■ 손열

現 연세대 국제학대학원 교수, 同대학교 지속가능발전연구원장, 외교부 정책자문위원. 연구분야는 일본 및 국제정치경제, 동아시아국제정치, 공공외교이며, Japanese Industrial Governance, 『일본: 성장과 위기의 정치경제학』 『동아시아와 지역주의』(편저) 등 다수의 저술이 있음.

■ 손현진

現 히로시마시립대학교 히로시마평화연구소 부교수.

■ **신금미**

現 원광대 한중관계연구원 연구교수.

중국인민대학교 재정금융학원에서 경제학 박사학위 취득.

■ **신성원**

現 국립외교원 외교안보연구소 경제통상연구부장.

■ **신윤환**

現 서강대학교 정치외교학과 교수, 동아연구소 소장. 한국동남아학회 회장. 서울대학교를 졸업하고 동 대학원 정치학 석사과정은 이수. 예일대학교에서 정치학을 공부하였으며, 1989년에는 인도네시아의 재벌형성과 국가-자본 관계를 주제로 박사학위를 취득. 1990년부터 지금까지 서강대학교 정치외교학과에서 비교정치론, 동남아정치론, 정치인류학 등을 가르치고 있음. 2001년부터 서강대 동아연구소 소장으로 재임하면서 동아시아연구의 외연을 동남아시아로 확대하는 데 앞장섰으며, 2008년에는 인문한국(HK) 지원사업에 선정되어 10명의 동남아 전공 학자들과 함께 “열린 체계로서 동남아: 지역연구의 대중적 확산과 세계적 소통”을 주제로 10년간의 공동연구를 수행 중. 케임브리지대학 출판사가 발간하는 TRaNS: Trans-Regional and -National Studies of Southeast Asia(케임브리지대학 출판사)의 공동편집위원장.

■ **신창훈**

現 한국해양전략연구소.

■ **아니발 카바코 실바**

前 포르투갈 대통령.

■ **안드레이 아브라미안**

現 제주평화연구원 객원연구위원. 울산대에서 강의를 했고, 북한 사람들에게 기업가 정신과 경제 정책을 교육하는 비영리회사 ‘조선익스체인지

(Choson Exchange)'의 전문이사를 역임. 집필 중인 북한과 미얀마를 비교한 책을 곧 출간할 예정임.

■ 알렉산드르 흐람치힌

現 러시아 군사정치분석연구소 부소장. 국립 모스크바대학교를 졸업했으며, 러시아 군사평론가로 활동 중임.

■ 오은경

現, 동덕여대 교양교직학부 교수이자 유라시아투르크 연구소장. 한국외국어대학교를 졸업하고, 터키 정부 장학생으로 초청받아 국립 하제테페 대학교에서 터키문학과 비교문학으로 문학박사(Ph.D) 학위 취득, 한국학 중앙 연구원에서 박사후과정(Post-doc), 우즈베키스탄 국립학술원에서 우즈베크 구비문학과 민속학, 비교문학으로 우즈베키스탄 최초로 인문학 국가 박사학위(Doctor of Science , professorship)를 취득.

주요경력으로, 문화방송 MBC 터키 통신원, 터키 국립 앙카라 대학교 외국인 전임교수, 우즈베키스탄 니자미 사범대학교 한국학 교수를 역임하고, UNESCO Category 2기관인 아태무형문화센터 자문위원, 한국연구재단 학술지 평가위원 등을 맡고 있음. 주요 연구 분야는 터키·우즈베크·문화·이슬람여성·비교문학·중앙아시아 투르크 민족의 구비문학·정신분석학이며, 주요 저서로, 『터키 문학 속의 한국 전쟁』, 『20세기 페미니즘 비평: 터키와 한국 소설속의 여성』(터키어), 『주몽과 알퍼므쉬의 비교연구』(우즈베크어), 우리말로 『베일 속의 여성 그리고 이슬람』, 『이슬람에서 여성으로 산다는 것: 정신분석적으로 보는 여성, 전쟁, 테러, 이슬람』을 썼으며, 주요 역서로 야샤르 케말의 『독사를 죽여야 했는데』 『바람 부족의 연대기』, 『의적 메메드 1,2』, 무라트 툰젤의 『이난나: 사랑의 여신』, 하칸 귄다이의 『데르다』가 있으며 『고은의 만인보』 『고은 시선』을 터키어로 옮겼다. 계간 《아시아》의 <터키문학 특별호>, <이스탄불 특별호>를 공동 기획하는 등 투르크·국가들의 문학작품과 문화를 국내에 소개하고 있음.

■ **와이 모**

現 뉴욕타임즈의 미얀마 문제 리포터이자 자유기고가. 2012년 타임즈에 합류하기 전에는 이라와디 잡지(the Irrawaddy magazine)에서 근무함. 1990년대에 5년간 양심수로 복역함.

■ **원희룡**

現 제주특별자치도지사.

■ **응우옌 티 투이 항**

現 베트남 외교 아카데미 국제정치외교학과에서 강의. 호주 로열 멜버른 공과대학(RMIT University)에서 국제관계학 박사학위를 취득하고, 아시아-태평양, 아시아-태평양 안보 및 외교정책분석 분야에서 국제관계에 대한 연구를 하고 있음.

■ **이동휘**

現 한국외교협회 부회장. 국립외교원 교수·연구실장, 한국협상학회 회장 등을 역임.

■ **이성우**

現 제주평화연구원 분쟁해결연구부장. 단국대학교 정치외교학과를 졸업한 후 2004년 미국 University of North Texas에서 국제정치학 박사학위를 취득하였음. 단국대학교 분쟁해결연구센터에서 연구위원으로 활동하며 “한국의 공공분쟁 사례연구”를 주제로 대한민국 학술진흥재단 중점연구소 연구과제를 수행하였음. 학술활동으로는 미국국제정치학회가 주관하는 International Studies Quarterly의 Referee로 활동한 바 있음. 저서로는 『2011 한국인의 평화관: 통일정책과 여론』 및 『2010 한국인의 평화관: 외교정책과 여론』 등이 있음.

■ **이수훈**

現 고려대학교 일민국제관계연구원 연구교수.

■ 이춘근

現 과학기술정책연구원 선임연구위원, 서울대학교 섬유고분자공학과 공학박사, 중국 북경사범대학 국제 및 비교교육연구소 교육학박사를 취득. 한중과학기술협력센터 수석대표를 지냈으며, 주요연구로 「북한의 과학기술인력 현황분석과 협력과제」(이춘근 외)(2016), 「고고도 핵폭발에 의한 피해유형과 방호대책」(이춘근 외)(2016), 「과학기술로 읽는 북한 핵」(2005), “Nuclear Technology and Associated Human Resources in North Korea”(2008) 등 다수.

■ 이호철

現 인천대학교 정치외교학과교수와 중국연구소 소장으로 재직. 2013년한국국제정치학회 제57대 회장을 역임하였고, 현재 학회 편집위원장, 한국국제교류재단 운영자문위원장을 맡고 있다. 연구교육분야는 중국정치와 동아시아 국제정치이고, Journal of Contemporary China 등 국제학술지에 “Political Institutionalization as Political Development in China” “China in North Korean Nuclear Crisis”를 포함하는 중국과 동아시아관련 연구들을 발표하였다. 서울대학교를 졸업하고, 미국 뉴저지 럿거스대학에서 정치학 석사와 박사를 취득하였고, 북경대 국제관계학원, 콜럼비아대학 동아시아연구원에서 초빙교수, 객원교수를 역임하였다.

■ 이흥구

前, 대한민국 국무총리.

■ 장노순

現 한라대학교 교수. 미국 플로리다주립대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였음. 최근 저술로는 『국제관계와 신뢰외교』(공저), “한반도에서 중층적 안보구조와 고비용 신호”, “사이버안보와 선도국 우위의 전략적 선택” 등이 있음.

■ 장 뱅상 플라세

前 프랑스 국가개혁·간소화 담당 국무장관(2016~2017). 밀라노국제식품박람회 정부 특사(2015), 상하이세계박람회 파리-일 드 프랑스-파리상공회의소 공동관 관장(2010) 등을 역임했으며 현재는 프랑스 에손 주 상원의원으로 프랑스 녹색당 상원 원내대표를 맡고 있음. 주요 저서로 『Pourquoi pas moi (나라고 안 될 이유가 없지!)』(2014) 가 있음.

■ 전진호

現 광운대학교 국제학부 교수. 서울대학교 외교학과를 졸업한 후 2001년 일본 도쿄대학교에서 국제정치학 박사학위를 받음. 2003년부터 광운대학교 교수로 재직 중이며, 일본 방위성 방위연구소 및 도쿄대학교 객원연구원, 한일신시대공동연구프로젝트 위원, 현대일본학회 회장 등을 역임함. 저(역)서로는 『동일본 대지진과 일본의 진로』(2013), 『내셔널리즘의 명저 50』(2010), 『일본정치론』(2007) 등이 있음.

■ 조성권

現 한성대학교 행정대학원 교수, 한국외국어대학교 학사, 미국 Univ. of New Mexico 석사 및 박사 취득, 국가안보전략연구소 선임연구원, 국제문제조사연구소 선임연구원, 주요 저서로는 『세계화와 인간안보』(2005, 공저), 『초국가적 조직범죄와 통합안보』(2011), 『마약의 역사』(2012) 그리고 최근 논문으로는 “21세기 전염병과 보건안보”(2015), “21세기 생물테러와 복합안보”(2016) 등이 있음.

■ 주민욱

現 (사)이어도연구회 연구실장. 제주대학교에서 언론학을 전공하고 中 우한(武漢)대학교 문화간 커뮤니케이션/비교언론학 박사학위 취득(2012). 제주대학교 사회과학연구소 특별연구원(2012~현재), 최근 연구로 “중국 신문보도에 나타난 한반도 사드(THAAD) 배치 논란의 네트워크 텍스트

분석”, “중국인의 온라인에서의 의견표명 행위 실증연구”, “중국의 한국 신문보도 인용상의 문제점 논의-북핵 6자회담 신문보도에 나타난 노이즈 형태를 중심으로” 등이 있으며, 주요 저서로는 『중국의 담론 연구(2015)』, 『중국인의 체면(2014)』, 『중국 신문업집단(2014)』이 있음.

■ 차재권

現 부경대학교 정치외교학과 부교수. 2004년 미국 University of Kansas 에서 박사학위를 취득하였다. 전공분야는 비교정치이며 (국제)정치경제, 지방정치, IT정치, 여성, 환경 등이 주요 관심분야임. 대표논문으로는 “의 회정치에서의 다양한 계층제(hierarchy)의 작동 메커니즘: 4개국 중앙-지방의회 관계 유형 분석을 중심으로”(『세계지역연구논총』 2017), “지방거 버넌스의 체제능력 연구: 지역발전적 시각의 적용.”(『시민사회와 NGO』 2015), “수도권-비수도권 간 지역갈등이 통일 및 대북인식에 미친 영향 분석.”(『한국동북아논총』 2017) 등이 있으며, 대표저서로는 『지역발전과 지방정치』(세종문화사, 2015), 『정치학으로의 산책』(한울아카데미, 2014), 『지방정치학으로의 산책』(한울아카데미, 2012) 등 다수임.

■ 차창훈

現 부산대학교 사회과학대학 정치외교학과 교수. 연세대학교를 졸업하고 University of Warwick, U.K.에서 Politics and International Studies 박사학위 취득.

한국정치학회 연구이사(2014), 한국국제정치학회 연구이사(2010), 21세기정치학회 편집이사(2006~2010), 중국 사회과학원 글로벌전략연구원 방문학자(2008), 미국 조지타운대학교 방문학자(2014~2015), 연세대학교 동서문제연구원 연구교수(2002~2005) 등을 역임했다.

■ 한인택

現 제주평화연구원 연구위원. 서울대학교 경제학과와 동대학원 외교학과

를 졸업한 후 UC, Berkeley 정치학과에서 박사학위 취득. UC, Davis, University of Washington, 이화여자대학교에서 강의했으며, 외교통상부 정책자문 위원으로 활동하였음. 국제정치경제, 핵 전략, 공공 외교가 주요 관심분야이며, 최근 연구로 “한국형 공공외교 모델의 모색: 정책네트워크를 활용한 맞춤형, 과학적 공공 외교”와 “핵폐기 사례연구: 남아프리카공화국 사례의 함의와 한계”가 있음.

■ 한준성

現 한양대학교 평화연구소의 연구교수. 한국외국어대학교 영어과를 거쳐 서울대학교 정치학과에서 석·박사학위를 취득. 2017년 4월부터 한양대학교 평화연구소에서 연구교수로 재직하고 있으며, 주요 연구분야는 이주노동정치, 이민정책 등임. 주요 논문 및 저서로, “1995년 이주노동자 명동성당 농성과 이주노동정치 지형의 변화”, “민주화 이후의 이주노동정치사: 초기(1987~1993)”, “‘박정희가 만든집’: 초기 복지정치의 유산”, “다문화주의 논쟁: 브라이언 배리와 윌 킴리카의 비교를 중심으로” 등이 있음.

■ Steven Kim

現 제주평화연구원 객원연구위원. 미국 국방부 소속 Asia-Pacific Center for Security Studies 부교수, 세종연구소 연구위원 등을 역임. Univ. of California, Berkeley에서 정치학 학사학위, 서울대학교에서 정치학 학사학위, Univ. of California, Berkeley에서 정치학 박사학위를 취득. 관심분야는 한반도와 동북아 정치와 안보, 동아시아 지정학과 다자주의, 소프트 파워 등임.

■ 曹世功

現중 국 이주태평양학회 조선반도연구회 위원. 前 중국경제일보 서울 상주 특파원.

■ **Andray Abrahamian**

Andray Abrahamian is a Visiting Fellow at the Jeju Peace Institute. He previously taught at Ulsan University and was Executive Director of Choson Exchange, a non-profit that trains North Koreans in entrepreneurship and economic policy. He has written a forthcoming book comparing the DPRK and Myanmar.

■ **MOON Jae-in**

19th President of the Republic of Korea.

■ **Intaek Han**

Intaek Han is Director of Research at the Jeju Peace Institute. He has done research on nuclear strategy, security cooperation, and public diplomacy. He received his Ph.D. in political science from the University of California, Berkeley, and his M.A. in political science and B.A. in economics from Seoul National University.

■ **Jinwoo Choi**

Jinwoo Choi joined the Department of Political Science, Hanyang University in 1999 and has been the Dean of the College of Social Sciences from 2014 to 2016. He was the president of the Korean Political Science Association in 2015, and also served as the president of the Korean Society for Contemporary European Studies in 2010. As a specialist in international relations and European affairs, he published numerous works on theories of regional integration, policies of the EU, EU's foreign relations, comparison of regional integration in Europe and East Asia, and etc. Currently he leads a research project funded by the National Research Foundation of Korea focusing on politics of culture encompassing such issues as otherness,

identity, nationalism, multiculturalism, migration, and etc.

■ **KIH Jiyun**

Kih Jiyun (jykih@jpi.or.kr / k002061@gmail.com) is a researcher at the Jeju Peace Institute. Her work mainly addresses the changing dynamics of the US-led alliances in the Asia-Pacific, the potential for the region's alliance triangle, while attempting to extend her interests into the development of stronger security ties between the U.S.-ROK and U.S.-Japan alliances.

■ **KIM Young-Won**

Kim, Young-Won is a retired ambassador of the Republic of Korea. He graduated from Korea University in 1972. He served in the Ministry of Foreign Affairs (MOFA) of Korea from 1978 to 2012. His last position was Korean ambassador to the Netherlands. He has an S.J.D. from Korea University. He studied at the Diplomatic Akademie in Vienna, Austria. He was an adjunct professor at the American University (1995-1996), an associate at the Institute for the Study of Diplomacy at Georgetown University (2005-2006), and a visiting professor at the Seoul National University (2014-2015). Dr. Kim is the author of *The Study on the Right of Anticipatory Self-Defense under Contemporary International Law* (Seoul, 1994) and *The Dokdo Issue: A Korean Perspective* (Washington, 2006). He is currently a visiting professor at the Hankuk University of Foreign Studies.

■ **LEE Hong-Koo**

Former Prime Minister of the Republic of Korea.

■ **LEE Sun-Jin**

LEE, Sun-Jin is a retired ambassador of the Republic of Korea. He graduated from Seoul National University in 1975. He had served the Ministry of

Foreign Affairs (MOFA) of Korea from 1975 to 2008. His last position was Deputy Foreign Minister for the Policy Planning and International Organizations, MOFA (at home) and Ambassador to Indonesia. He currently works with the Institute for East Asia Studies(SIEAS), Sogang University as a research professor while having lectured at the Graduate School of International Studies, Sogang University since 2009 and also Seoul National University since 2014.

■ **Mark Beeson**

Mark Beeson is Professor of International Politics at the University of Western Australia. Before joining UWA, he taught at Murdoch, Griffith, Queensland, York (UK) and Birmingham, where he was also head of department. His work is centred on the politics, economics and security of the broadly conceived Asia-Pacific region. He is the co-editor of Contemporary Politics, and the founding editor of Critical Studies of the Asia Pacific.

■ **Megawati Soekarnoputri**

5th President of Indonesia.

■ **Nguyen Thi Thuy Hang**

Nguyen Thi Thuy Hang is a lecturer at the Faculty of International Politics and Diplomacy at the Diplomatic Academy of Vietnam. Her research centers on International Relations in the Asia-Pacific, Asia-Pacific security, and foreign policy analysis. She holds a doctorate in International Relations from the Royal Melbourne Institute of Technology University (The RMIT University), Australia.

■ **See Seng Tan**

See Seng Tan is Professor of International Relations at the S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS), Nanyang Technological University, and concurrently Deputy Director and Head of Research of the Institute of Defence and Strategic Studies at RSIS. He can be reached at: isstan@ntu.edu.sg.

■ **SHIN Yoon-hwan**

Shin Yoon-hwan has taught comparative politics, Southeast Asian politics, and political anthropology at Sogang University, Seoul, for twenty-seven years. He obtained his Ph.D. from Yale in 1989 with a study on the origin and formation of big business in Indonesia. He has served as Director of the Institute for East Asian Studies (SIEAS) at the university since 2001 until now. He is a founding co-chairperson in the editorial board of *TRaNS: Trans-Regional and -National Studies of Southeast Asia* published by the Cambridge University Press. He is also a founding member of the Korean Association of Southeast Asian Studies (KASEAS), where he is currently serving as President, as well as the Korean Institute of Southeast Asian Studies (KISEAS), the two most important associations of scholars specializing on Southeast Asian Studies.

■ **SUH Chung-ha**

SUH Chung-ha is President of the Jeju Peace Institute. He received his Bachelor's and Master's degree in Political Science from Seoul National University, a Master's degree from the School of Advanced International Studies at John's Hopkins University, and his Ph.D. from the Graduate School of International Studies at Chung-Ang University. He is the former Dean of Education and Training at the Institute of Foreign Affairs and National Security and also the former Korean Ambassador to Hungary and Singapore.

■ **SUH Jeong-in**

Ambassador SUH, Jeong-in obtained his M.A degree from George Washington University in the United States in 1992. He served various roles and functions at headquarter and overseas missions before being appointed as the Republic of Korea's Ambassador Extraordinary & Plenipotentiary to ASEAN in 2015. He was also stationed in Indonesia, Australia, Japan and Thailand. At headquarter, he was Director, Deputy Director-General, and Director-General to oversee Southeast Asia and ASEAN. In December 2015, he was awarded the Order of Service Merit (Red Strips) for his role to organize and convene the Korea-ASEAN Commemorative Summit in November, 2014.

■ **Takashi Terada**

Takashi Terada is a professor of international relations at Doshisha University, Kyoto. He received his Ph.D from Australian National University in 1999. His areas of specialty include international political economy in Asia and the Pacific, theoretical and empirical studies of Asian regionalism and regional integration, and Japanese politics and foreign policy.

He is the author of "East Asian and Asia-Pacific Regional Integration: Institutional and Normative Competitions among Great-powers" (University of Tokyo Press, 2013 in Japanese), and publishes his articles from major international academic journals including *The Pacific Review*, *Contemporary Politics*, *Australian Journal of International Affairs*, *Studio Diplomatica*, *International Negotiation*, and *Asia Pacific Economic Papers*. He has been regularly consulted on international affairs by the Japanese government and its agencies. He is the recipient of the 2005 J.G. Crawford Award.

■ **Vladimir Hlasny**

Vladimir Hlasny is currently a visiting research fellow at the Jeju Peace Institute and an associate professor of economics at Ewha Womans University in Seoul. His research is in the areas of welfare economics, labor economics, and industrial organization. In 2015 he served as an economic affairs officer at United Nations Economic and Social Commission for Western Asia in Beirut. He holds a doctorate in economics from Michigan State University.

■ **Wai Moe**

Wai Moe is a reporter for The New York Times on Myanmar issues and freelance writer for other publications. Before joining The Times in 2012, he worked with The Irrawaddy magazine. He spent five years in jail as prisoner of conscious in the 1990s.

■ **WON Hee-ryong**

Governor of Jeju Special Self-Governing Province.

